

碩士學位 論文

地方化時代에 따른 社會福祉行政에
關한 研究

1990 年 6 月

漢城大學校 行政大學院

政策學 專攻

金 泰 植

地方化時代에 따른 社會福祉行政에 關한 研究

A Study on Social Welfare Admini-
stration as Decentralization Age

指導教授 黃振洙

이 論文을 行政學 碩士 學位論文으로 提出함

1990年 6月 日

漢城大學校 行政大學院

政策學 專攻

金 泰 植

論文認准書

金泰植의 行政學 碩士學位論文을 認准함

1990 년 6 월 일

審査委員長 _____ 인

審査委員 _____ 인

審査委員 _____ 인

感謝의 글

지금까지 달려올 바를 달려오게 하신 주님의 은혜로 이 자그마한 한편의 論文을 주님전에 바칩니다.

특별히 저의 건강을 위하여 기도해 주신 명성교회 당회장 김 삼환 목사님과 그외 여러 목사님께 感謝를 드리고 아울러 이 論文이 나오기까지 아낌없는 激勵과 學文의 길이 어떤 것인가를 設定해 주시고 人格的인 感化로서 이끌어주신 황 진수 교수님께 깊은 感謝를 드리며, 學文的 熱情을 통하여 배움을 자극하고 激勵해 주신 이 종수, 정 성택, 유 영옥 교수님 이하 本校의 여러 교수님께 이 자리를 빌어 感謝 말씀을 드립니다.

또한 職場의 先輩, 同僚 여러분과 資料處理에 도움을 준 신 안균, 심 수영 學兄께 感謝드리고 또한 그 동안 學業에 精進할 수 있도록 기도와 뒷바라지 해준 사랑하는 아내와 아바의 工夫하는 모습의 본을 보고 열심히 工夫하는 사랑스런 혜진, 경진이에게 고마운 마음을 전하면서 어려운 여건하에서 오늘이 있기까지 子患教育에 獻身的인 사랑을 주신 어머님께 이 論文을 드립니다.

1990년 6월 일

金 泰 植

目 次

第 1 章 序 論	1
第 1 節 研究의 目的	1
第 2 節 研究의 範圍 및 方法	3
1. 研究의 範圍	3
2. 研究의 方法	4
第 2 章 地方自治와 社會福祉行政의 理論的 背景	5
第 1 節 地方自治와 社會福祉 行政	5
1. 地方自治	5
(1) 地方自治意義와 새로운 解釋	5
(2) 學者들의 見解	8
2. 社會福祉行政	12
(1) 社會福祉行政의 概念	13
(2) 社會福祉行政의 見解	15
3. 地方自治와 社會福祉行政과의 關係	18
第 2 節 地方自治에 있어서 社會福祉行政의 機能	20
1. 生活行政	20
2. 公衆保健과 衛生의 機能	21
3. 積極的 社會福祉의 機能	22
第 3 節 地方化時代に 있어서 社會福祉行政의 擡頭背景	25
1. 時代的 背景	25
2. 民主化過程	26
3. 環境	27

第 3 章 地方化時代に 있어서의 社會福祉行政의 現況과 問題點	29
第 1 節 社會福祉行政의 現況	29
1. 財政	29
2. 專門人力	36
3. 業務遂行	44
4. 社會福祉서비스의 傳達體系	55
第 2 節 社會福祉行政의 問題點	60
1. 財政	60
2. 專門人力	67
3. 業務遂行	72
4. 社會福祉서비스의 傳達體系	75
第 4 章 地方化時代に 있어서의 社會福祉行政의 改善方案	82
第 1 節 財政上の 改善方案	82
第 2 節 社會福祉專門人力의 改善方案	89
第 3 節 業務遂行上の 改善方案	93
第 4 節 社會福祉 서비스 傳達體系上の 改善方案	98
1. 公共福祉서비스 傳達體系의 改善	98
2. 民間社會福祉서비스 傳達體系의 改善	101
3. 在家福祉서비스體系의 強化	103
4. 社會福祉서비스의 地方分權化	104
第 5 章 結論	105

参考文献	108
------------	-----

ABSTRACT	116
----------------	-----

表. 圖 目次

〈表 3-1〉 國家財政과 地方財政 (一般會計) 比較	30
〈表 3-2〉 各國의 國家財政과 地方財政의 年度別 規模	31
〈表 3-3〉 地方財政의 自立度 (年度別)	34
〈表 3-4〉 團體別 財政自立度	35
〈表 3-5〉 主要國의 社會保障費 比重	35
〈表 3-6〉 韓國의 社會保障費 比重	35
〈表 3-7〉 社會保障費 支出現況	36
〈表 3-8〉 社會福祉學科 卒業生의 地域別 排出現況	38
〈表 3-9〉 社會福祉施設 從事者 配置計劃	39
〈表 3-10〉 社會福祉士 資格證 取得者의 學力別 分布	40
〈表 3-11〉 社會福祉從事者의 月給與額	43
〈表 3-12〉 地方自治團體의 種類別 事務	50
〈表 3-13〉 老人人口및 福祉對象者 推計	57
〈表 3-14〉 浮浪人 施設 및 收容保護人員	58
〈表 3-15〉 收容保護者의 各種疾患	59
〈表 3-16〉 社會福祉施設別 收入의 構成比率	61
〈表 3-17〉 租稅中 國稅와 地方稅와의 比較	64
〈表 3-18〉 1987年度 地方財政 自立度	65
〈圖 3-1〉 地方自治團體의 稅入歲出現況	34
〈圖 3-2〉 保健社會部 機構圖	45
〈圖 3-3〉 市.道 保健社會 行政機構圖	52
〈圖 3-4〉 市.郡.區 社會福祉行政機構圖	54
〈圖 4-1〉 社會福祉 傳達體系의 改善圖	99

第 1 章 序 論

第 1 節 研究의 目的

우리나라는 1960年代 이후부터 經濟開發計劃이 성공적으로 수행됨에 따라 급속한 經濟成長을 이루었다. 이는 분명 政府와 民間 모두 피나는 노력을 해온 결과이다. 특히 政府의 立場에서는 짧은 期間內에 소기의 目的을 達成하기 위한 하나의 전략으로서 強力한 中央集權體制를 유지해온 것이 事實이다. 그리하여 中央政府의 強力한 리더쉽에 의하여 地方政府의 役割과 機能은 相對的으로 열악한 狀態에 놓여 있었다고 할 수 있다. 때문에 우리나라의 行政은 주로 結果 衡平性보다는 能率性을, 配分的 側面보다는 總量的 側面을, 地方的 側面보다는 全國的 發展을 강조하는 감이 없지 않았다.

그러나 6共和國에 들어와서는 그 동안의 이러한 行政에 대하여 새로운 방향 전환을 시도하기 시작하였다. 즉, 社會的 正義(Social Justice)을 강조하는 복지사회를 건설해야 한다는 것이다. 우리가 이룩한 經濟成長을 토대로 하여 국민이 열망하는 先進福祉國家의 건설을 위해 政府는 강한 의지를 보이고 있다.

진정한 의미의 社會福祉를 이룩하기 위해서는 地域住民의 能動的 參與가 바탕이 된 地方自治制의 실시를 통하여 地域社會마다의 고유한 특성이 行政에 반영할 수 있게함이 초석이 되어야 한다. 즉, 우리가 바라는 社會는 모든 주민들이 원하는 바 精神, 文化, 勞動, 生活環境 등 人間이 보다 아름답게 살수 있는 福祉社會의 建設을 創造해 나가는 것이다. 이러한 時代的 要請은 地方化 時代의 도래와 地方自治의 實施라는 역사적 대전환기에 처하

여 우리의 現實로 具體化되어 가고 있다. 특히 政府가 地方自治制度를 年內에 실시하게 될지도 모른다는 말을 함으로써 한발 앞으로 다가온 지방의회의 구성과 더불어 地方自治制度가 본격적으로 실시될 경우 사회복지기능이 전하는 比重과 重要性은 더욱 확대될 것이다.

이제 國家의 發展段階로 보아서도 中央政府가 모든 國家發展을 주도하고 國民의 욕구를 充足시킬 수 있는 時代는 지나갔다. 다양한 社會變化에 대응하면서 國民으로 하여금 보다 복되고 人間다운 삶을 누릴수 있도록 조장해주는 政治, 行政發展의 한 戰略으로써 地方自治는 커다란 의미를 갖게되는 것이다. 따라서 우리사회의 資源, 人力技術, 制度 등 모든 것들이 社會福祉라는 우리의 方向에 맞게 가장 效率的으로 組織되고 運用되어야 할 것이다.

따라서 本 研究는 점증하는 住民들의 社會福祉需要에 能動的으로 對處하고, 地方自治制가 實施됨에 따라 地方政府의 社會福祉機能은 어떻게 변화해야 하는가 등을 밝혀 볼 必要가 있다. 그러므로 本 研究는 이러한 要請에 대하여 現在 地域的으로는 미흡한 상태로 불균형적으로 이루어지고 있는 福祉行政의 現況과 問題點을 파악하여 社會福祉機能이 효율적으로 이루어 지도록 行政實務者분들에게 參考가 될 수 있게 하는데 그 目的이 있으며, 아울러 先進福祉國家를 이목하는데 작게나마 보탬이 되었으면 한다.

第 2 節 研究의 範圍 및 方法

1. 研究의 範圍

社會福祉란 매우 多義的인 概念이다. 따라서 어떤 접근방법을 적용할 것인지 아직까지 확정적인 內容이 제시되지 못하고 있다. 그러나 經濟成長을 성공적으로 이룩한 위치에서 우리나라가 앞으로 추구해야 할 방향이 社會福祉라는 側面에서 보면 社會福祉는 人間의 존엄성에 대한 존중과 인간의 삶에 대한 社會的 連帶感을 바탕으로 할때 더욱 더 빛을 발할 수 있을 것이다. 이는 地域住民의 능동적 참여가 바탕이 된 地方自治制의 實施를 통하여 地域社會마다의 고유한 特性을 행정에 반영할 수있게 될 때 福祉社會의 구현은 더욱 더 알차게 결실을 맺을 수 있을 것이다.

本 研究는 地方化時代의 도래에 있어서 나타나게 될 問題 등의 확대를 미리 방지하여 그러한 문제점은 보완, 개선할 방안을 제시함으로써 地自治의 實施가 성공적으로 이루어지도록 하는데 있다. 따라서 第 2 章에서는 이 研究의 기초가 될 地方自治制의 社會福祉行政의 理論的 背景을 살펴보고, 第 (2) 章에서는 現在 實施되고 있는 社會福祉行政의 機能 등의 現況을 財政, 專門人力, 業務遂行, 서비스 傳達體系로 구분하여 그 問題를 지적하였다. 그 다음으로 第 3 章에서는 地方自治制 實施에 따라 財政源의 확보, 활용면의 개선점과 專門人力의 교육, 작업현장, 업무 등에서 나타나는 問題點들의 개선방안, 보다 효과적이고 능률적인 業務遂行, 마지막으로 각 복지기관, 기구 등 서비스 체계를 통한 地域住民의 서비스 傳達體系상의 改善方案을 제시하는 것을 研究의 範圍로 하였다.

2. 研究의 方法

우리나라가 아직 地方自治制를 實施하지 않았으며, 앞으로 實施될 것이

다. 여기에 우리나라의 현 수준의 社會福祉行政을 접목시키는 것은 꽤 어려운 작업이다. 그러나 그 필요성은 있는 만큼 本 研究가 택한 方法은 문헌조사를 기초로 하였다. 즉, 國內外의 문헌을 이용하여 地方自治와 社會福祉行政의 理論을 研究하여 地方化時代를 앞에 두고 나타날 상황에 대해서는 國內에서 研究되어진 여러 論文과 書籍을 參考로 分析하여 問題點과 改善方案을 열거하였다.

또한 여러 文獻의 그림, 도표를 재작성하여 게재하였으며, 政府, 公共機關 및 學術團體에서 발표한 자료도 本稿의 필요부분에 활용하여 서술하였다.

第 2 章 地方自治와 社會福祉行政의 理論的 背景

第 1 節 地方自治와 社會福祉行政

1. 地方自治

(1) 地方自治의 意義와 새로운 解釋

한나라의 行政은 크게 보면 中央行政과 地方行政으로 구별할 수 있다.

公選에 의해서 선거된 대표자로서 구성되는 國會에서 그 의사가 결정되고, 內閣이 이것을 집행한다. 이것이 中央行政이며 이에 대해 住民에 의해서 선거된 대표자로서 구성되는 地方議會에서 그 意思가 결정되고 行政首長이 이것을 집행한다. 이것이 地方自治에 의한 行政, 즉 地方行政이다.

즉 地方自治의 존재를 부정하고 모든 권한을 中央政府가 행사하는 것이 官治(中央集權)이다. 그런데 이 경우 中央政府는 각 地方의 구석구석에까지 직접 그 권한을 행사할 수 없기 때문에 각 地方에 一線機關을 설치하여 이 들기관으로 하여금 中央政府의 역할을 대행하게끔 한다. 이와 같이 中央行政이 地方에서 실시되는 것은 地方自治가 아니다. 이것은 어디까지나 中央政部の 地方에 있어서의 行政, 즉 官治이다.

이리하여 中央政府는 각 일선기관에 일정한 權限을 委任(devolution of power)하고 있다. 이런 경우의 權限의 위임을 특히 行政的 分權(deconcentration)이라하며 中央政府와 地方自治團體간에 볼 수 있는 自治的 分權과 구분된다.¹⁾

地方自治를 영어로 정확하게 표현하자면 local autonomy 또는 local self government라 해야 하겠지만 通常으로는 local government라 칭하고 있다. 그 이유는 英國 또는 그 전통을 이어 받은 나라의 地方自治制度에 있어서는

註1) 張志浩, 地方行政論, (서울:大旺社, 1985). pp. 21-22.

地方行政에는 官治行政이 따로 존재하지 아니하고 地方行政은 곧 地方自治行政을 의미하는 까닭이다. 그러나 여기에서 주의하지 않으면 안될 것은 英美界의 地方行政制度를 채택하고 있지 아니한 나라의 地方行政을 表現할 때에도 英語의 述語로서는 보통 local administration(地方行政)이라하지 않고 local government라 칭하는 점을 고려할 때 local government를 바로 地方自治라고 翻譯하는 것은 부정확하다는 점이다. 오히려 그대로 地方自治라 하든가 또는 地方行政이라고 하는 편이 낫지 않을까 생각한다. 地方自治를 표현함에 있어서는 사람에 따라 local self-government, local government, local autonomy 이외에 decentralized government(分權化된 通治), local representative government(地方代議政治)라는 말을 사용하기도 한다. 그리고 local authority라는 말이 있는 바, 이는 地方行政의 權限主體, 즉 地方公共團體, 地方政府 또는 地方行政의 單位를 의미하며 地方自治制度라는 抽象的 名詞로 사용되지는 않는다.

地方自治(local autonomy, local self-government, Kommunaleselbstverwaltung, Autonomie Communale)라 함은 ① 일정한 지역과 그 지역내의 주민을 기초로 하는 公共團體가(지역을 기초로 하는 公法人), ② 그 지역내의 行政事務를 자기의 사무로 하여 (獨自의 事務, 事務權限의 地方委讓), ③ 단체자신의 機能과 責任하에(獨自의 權能, 中央監督의 制度), ④ 주민이 부담한 租稅를 主從으로한 自主的 財源을 가지고(財政的 自主性, 獨自의 豫算會計), ⑤ 주민이 선정한 자신의 機關에 의하여(獨自의 機關, 自主組織權) ⑥ 단체구성원인 주민의 의사에 따라서(주민의 行政參與, 주민의 行政統制) 執行하고 실현하는 것을 말하는 것이라고 정의할 수 있을 것이다. 위의 6가지 요소중에 ①②③의 3가지 요소와 ④중의 獨自의 豫算會計는 團體自治의 觀念의 내용이라 할 수 있고, ⑤⑥의 2가지 요소와 ④중의 주민에 의한 財源負擔은 住民自治의 觀念의 내용이라 할 수 있을 것이다. 그러므로 위의 6

가지 요소를 완전히 갖추지 못한 地方自治는 불완전한 自治라고 할 수 밖에 없다.²⁾

주지하는 바와 같이 近代的 意味의 西歐式 地方自治는 近代 民主主義와 마찬가지로 근대 초기의 絶對君主政治에 대한 抗議的 概念(Polemischer Begriff)으로 誕生되었던 것이다. 다시 말하면 絶對君主와 관료의 수중에 집중되었던 國家權力을 약화 내지 박탈하기 위하여 自由平等의 理念을 주창하여 權力分立主義 法治主義 등을 실현하고 國民自治의 原理를 내세워 國家權力構造를 국민의 동의에 입각하여 설정하여야 한다는 論據하에 市民勢力的의 代表者로 구성되는 議會制度를 설치하는 과정에서 近代 民主主義가 형성된 것과 마찬가지로 近代 地方自治도 또한 地方社會에 대한 中央의 絶對君主와 官僚勢力的의 專制的 支配權을 박탈 내지 제한하고, 지방의 행정을 地方社會의 市民勢力的의 의사와 책임하에 실시하려고 하는 鬭爭過程에서 誕生한 것이다.

이와 같은 近代的 自治의 觀念에 있어서는 될 수 있는 한 넓은 범위의 자치를 허용하고자 하는 것은 상술한 바와 같은 時代的 要請에 대응하는 당연한 論理的 歸結이라고도 할 수 있을 것이다. 그리하여 일방으로는 中央政府(國家)와의 관계에 있어서 自主性이 널리 인정되고, 地方으로는 주민과의 관계에 있어서 주민에 의한 參與와 支配가 크면 클수록 그것은 中央政府的 專制的 官僚勢력을 방어한다는 市民 民主主義적 要請에 부합하는 것이었으며 自治行政을 위한 투쟁은 동시에 民主主義를 위한 鬭爭으로 간주될 수 있었다.

18.9世紀에 佛蘭西를 비롯한 歐洲大陸에 나타났던 地方團(pouvoir municipal)思想이나 自治行政은 國家와 市民社會를 연결하는 요소로서 작용하고 있다는 포르스트 호프(Ernst Forsthoff)의 말 또는 地方團體속에 자유스러

註2) 金甫炫·金庸來, 地方行政의 理論과 實際, (서울: 法文社, 1985), p.73.

온 人民의 힘이 생동하고 있으며, 地方自治制度 없이는 自由의 精神을 가질 수 없다고 하는 토규빌(Alexis de Tocqueville)의 名言 등은 바로 地方自治가 近代 民主主義와 結合關係를 맺고 있다는 것을 雄辯적으로 표현한 것이라고 할 것이다.³⁾ 近代的 意味의 地方自治는 國家와 社會의 二元的 對立原理에 기반을 두고 있었다. 그러나 오늘날 國家와 社會의 異質性的의 확보 즉 中央政府와 地方政府의 同質性이 유지되고 있는 사실은 現代적 地方自治에 새로운 意義를 부여하였다.

또한 근래의 技術革新과 社會經濟의 발전은 地域社會의 構造를 변화시켰으며 이에 따라 주민상호간의 地緣的 共同體的 意識이 박약해지고 地方的 利害에만 한정되는 事務가 격감하게 되었다.

이리하여 共同社會보다는 利益社會를 바탕으로 한 오늘날의 地方自治는 「國家와 社會의 現像」과 함께 「新中央集權(New Centralization)現像」에 의하여 이해될 수 있는 것이다.

현대적 의미의 地方自治란 첫째, 國家와 社會의 自同化에 따라 國民主權의 原理에 충실하여 住民自治의 이념을 실현시키고자 하며, 둘째, 현대국가가 福祉國家, 職能國家化함에 따라 行政의 적극적이고 능률적인 집행을 통하여 住民福祉의 향상을 꾀하고자 하는 機能的 意味를 지닌다.⁴⁾ 즉 현대국가에 있어서의 地方自治는 民主化된 中央權力에 대립하는 것이 아니라 도리어 同質化된 기반위에서 中央政治를 보완하고 自治行政을 지방사정에 맞도록 운영하며 주민의 복지를 실현시킨다는데 새로운 사명과 존재이유를 발견할 수 있는 것이다.⁵⁾

(2) 學者들의 見解

註3) 上揭書, p.109.

4) 金敬宰, “現代民主國家에 있어서의 地方自治의 特殊性和 政黨”, 法制月報 第5卷 7號, 1963, 7.

5) 朴椿姬, “地方自治制度 實施方案에 關한 研究” 碩士學位論文, 釜山大學校 大學院, 1984, pp.8-9.

地方自治權에는 固有權說과 受託說이 있다. 固有權說과 受託說의 대립은 오늘날에는 理論적으로도 별로 실이익이 없는 論爭이라고 간주되고 있으나, 그러나 地方自治權을 생각하는 경우에는 역시 불가결의 의미를 갖는 것이다

가) 固有權說(獨立說, 確認說)

固有權說이란 地方團體가 國家의 영역에 속하는 部分的 存在라 할지라도 地方自治權은 지방단체의 고유한 것이라고 보는 理論이다. 이러한 견해의 論據는 다음과 같은 두가지의 점에서 구해지고 있는 것 같다.

㉠ 自然法思想

自然法思想을 토대로 하는 固有權說의 유래는 프랑스 革命時代에 까지 소급된다. 革命直後 革命政府는 地方制度의 改革을 시도했다. 이때에 國家圈(pouvoir national)과 구별되는 地方圈(pouvoir municipal)이 강조되었다. 즉 地方圈은 人權宣言에서 인정된 基本的人權과 똑같은 가치를 갖는다고 했다. 사람은 출생할 때부터 固有의 人權을 갖는 주체이며, 國家權力으로서 이 天賦의 基本權을 침해할 수 없는 것과 같이 地方團體에 고유한 地方圈에 대해서도 國家權力은 침범할 수 없다는 것이다.⁶⁾

Marguis d' Argenson, Turgot 등이 이러한 地方圈의 主唱者이며, 이 思想은 獨逸에도 이식되어 19세기의 自由主義者에 계승되고 있다. 그리고 英國의 法學者인 William Blackstone도 이러한 地方自治觀을 주창했다.

㉡ 歷史的 實態說

自然法的 固有權說은 왜 개인의 권리를 地方團體의 권리로 擬以化 하는가 하는 점에 설명이 불충분한 점이 있다. 이점을 보완하는 것이 固有權의 제2의 논거인 歷史的 實態說이다.

歷史的 實態說에 의하면 본래 地方自治團體라는 사회적 실체는 國家의 형성보다 그 기원이 오래되었으며, 國家의 援助나 介入에 의해서 발생한 것이

註6) 沖田哲也, 地方自治要論, (東京:評論社, 1968), pp.16-17.

아니라는 것이다. 오히려 사람들은 그들 생존의 필요에서 이러한 生活圈의 발전이 오히려 국가형성의 원인이 되었다고 한다. 따라서 이 論據에 의하면 地方團體나 그 權限을 창조한 것은 아니라는 것이다.⁷⁾

歷史的 實態說의 主唱者는 Aretin Rotteck이며 獨逸의 固有.原始的인 단체를 연구한 Otto Gierke, 美國의 地方自治를 평가한 De Tocqueville 및 Anglo-Saxon系 國家들의 학자에 많다. 固有權論者들도 일반적으로 국가를 전제하고 지방단체의 自治權의 논리를 구성하고 있다. 그런데 만약 지방단체가 국가내의 국가라고 국언한다면 그것은 中世에서 볼 수 있던 小國家의 병존 시대로 되돌아 가는 것이며, 통일적인 主權國家를 부정하게 되는 것이다. 따라서 많은 固有權論者는 통일국가를 부정하는 地方圈을 주장하지는 않는 것 같다.

그런데 固有權說에서는 地方團體가 국법의 한계내에 있다 하더라도, 그것은 地方團體에 고유한 自治權을 人類本然의 權利 또는 社會生活의 實體라는 기정사실에서 이것을 國法이 法認하지 않을 수 없다는 관계를 강조한다.⁸⁾

固有權說은 ① 國家의 統制는 원칙상 배제하고, 地方團體의 獨立性을 중시하며, ② 地方團體가 국가의 존립 및 발전을 저해하는 범위에서만 이 국가의 통제에 허용된다는 것이다.

固有權說은 大陸系國家에서는 官僚的 中央集權體制에 대한 저항 내지 항쟁을 위한 개념으로 사용되어 왔고, 地方自治의 불완전성을 일소하는데 이바지 해 왔다.

(나) 受託說(傳來說)

주로 19世紀 이후의 獨逸公法學者들에 의해서 주장된 것으로 受託說은 固有權說과 반대된다. 지방자치단체는 法律의 創造物이며, 自治權을 국가로부터 受託.傳來된 권리이외의 아무것도 아니라고 주장한다.

註7) 上掲書, pp.29-30.

8) 什清明, 日本の地方自治, (東京:岩波新書, 1976), p.91.

地方團體의 기원이 국가 이전에 시작되었다고 하더라도, 근래의 단일 主權國家가 성립하여 地方團體가 여기에 포섭된 이상, 국가내부에 國家와 同質의 自治權을 갖는 地方團體의 존재를 인정한다는 것은 마치 分國의 상태를 초래하는 결과가 되고, 이 경우 國家主權의 존재근거가 없게 된다.

중세에 있었던 많은 지방단체의 特權은 국가의 성립과 더불어 국법에 흡수 되었고, 지방단체의 활동도 국가의 法律에 위반하지 않는 한에 있어서 인정되게 되었다.

여기에 受託說은 地方團體의 존립은 국가로부터 전래된 것이라고 보는 것이다. 따라서 地方團體의 이익을 위하여 고유의 사무가 설정되었다고 하더라도, 그것은 어디까지나 국가의 법률에 의해서 委託된 결과이며, 이 때문에 事務의 執行은 국가의 강력한 감독을 받게 된다. 受託說은 地方自治의 이념적 또는 歷史的 實態가 어떤 것이건 自治權의 법적 기초를 국가가 마련했다는 立法事實을 강조하고 있다.

受託說에는 純受託說과 準獨立說이 있다.

① 純受託說(承認說, 許容說)

純受託說은 모든 권한은 국가에 속하는 것이나, 국가가 특히 필요하다고 생각하는 권한을 지방단체가 국가를 대신하여 행사하는 것을 承認, 許容한 것이라고 본다. 따라서 이 설에 의하면 地方團體가 담당하는 모든 행정은 국가의 관심의 대상이 되고 또한 國家行政의 일부가 된다고 한다. 이리하여 이 설에서는 원칙상 地方團體의 固有事務가 인정될 수 없는 것이다.

이 설에 의하면 ① 地方團體는 국가로부터 허용된 권한을 행사하는 것이기 때문에 필연적으로 국가로부터 엄격한 통제를 받게 된다. ② 국가가 자기의 필요에 따라 地方制度를 마음대로 개혁한다 할지라도 그것이 地方自治의 本旨에 반하는 것이 아니라는 것이다. 純受託說은 獨逸에서 다수의 지지자가 있었다. 이것은 大陸係自治의 전통에서 보아 당연하다. C. Bornhak⁹⁾,

G.Jellinek¹⁰ 등이다.

㉔ 準獨立說(保障說, 制度的 保障說)

準獨立說도 地方團體는 국가에 의해서 법적으로 승인된 것이라고 본다. 이런 점에서 純受託說과 같다. 그러나 準獨立說은 법적으로 승인된 地方自治制度를 보장한다는 점에서는 純受託說과 다르다. 準獨立說은 地方自治制度에 대하여 이것을 제도로서 憲法上 보장함으로써 立法에 의해서 이 제도를 개변하지 못하게끔 막고 옹호하는데 있다.

이 보장은 地方自治라는 일정한 公法上的 制度의 核心(Kern) 내지 본질적 내용(Wesensgehalt)을 법률에 의해서도 침해할 수 없다는 것이다. 그런데 이 보장은 地方團體라는 제도의 일반적 보장이지, 결코 개개의 地方團體의 존립을 보장하는 것은 아니다. 地方自治라는 제도가 존속되고 있는 한 특정한 地方團體를 법률에 의해서 폐지한다는 것은 헌법위반이 되지 않는다는 것이다.

따라서 準獨立說에 의하면 自治權이 국가로부터 지방단체에 受託된 것이기는 하나, 이 受託說에 의해서 지방단체는 국가에 대하여 자기의 권리가 발생하고, 地方團體의 일반의사에 의해서 그 권리를 행사한다는 것이다. 이런 점에서 이 설에는 부분적인 固有事務가 인정되는 것이다.¹¹ 準獨立說은 Carl Schmitt에 의해서 확립되었다.¹²

2. 社會福祉行政

註9) C.Bornhak에 의하면 地方團體의 存在는 國家로부터 전래한다. 地方團體는 오로지 國家가 地方團體를 바라기 때문에 또 地方團體를 바라는 동안만 존재하게 된다. C.Bornhak, Preussisches Staatsrecht, ed. II, Berlin:1912, p.103.

10) G.Jellinek는 地方團體는 國家와 같이 일정한 領域과 住民과 獨立의 權力을 갖는다고 한다. G.Jellinek, Allgemeine Staatslehre, Berlin, 1922, p664.

11) 張志浩, 前掲書, pp.32-36.

12) Carl Schmitt는 憲法의 規定에 의해서 일정한 制度에 대하여 특별한 보호가 주어지는 경우가 있다고 한다.

(1) 社會福祉行政의 概念

社會福祉行政의 概念은 社會福祉에 대한 개념과 행정에 관한 개념을 복합적으로 연계하여 성립한 개념이라고 보는 것이 理論적으로 타당할 것이다. 물론 이론적으로는 行政概念 자체가 社會福祉概念에 어떤 형태의 영향을 주는 것이라고 말할 수 있을지 모른다. 그러나 그러한 관점에서 볼 경우 社會福祉行政은 행정일반에 관한 법률적 지식 혹은 기술적 지식들만을 강조하는 결과가 되기 때문에 소박한 社會福祉 개념은 行政概念의 從屬化를 뜻하기 쉽다. 결국 社會福祉의 實體性이 인정되지 못하는 상태가 될 것이다. 결국 形式的 論理性에 따라 적립된 社會福祉와 行政의 概念은 상호 대치된 것과 같고 또한 형식적 논리성의 문제인것 같으나 사실은 그렇지 않다. 그러므로 현대 社會福祉行政의 實體的 特質과 概念이 이매하고 불확실하게 정립되어 있는 것을 보다 깊이 연구하는 것이 가장 중요한 과제이며, 또한 그것이 바로 社會福祉와 行政의 상관적 개념을 분석하기 위한 것이다.

대개 좁은 뜻에서 살펴볼 수 있는 社會福祉行政의 概念은 保健社會部の 組織構造에서 설정하고 있는 社會局이나 兒童福祉局이 관장하는 업무의 법률적근거에 따라 한정된 범위라고 할 것이다. 그 법률적 근거와 범위란 福祉方法(生活保障法, 兒童福祉法, 老人福祉法, 身體障礙福祉法, 精神薄弱者福祉法, 母子福祉法)을 말하는 것인데 그것은 憲法 第 32條에 明文化된 것을 근거로 한다. 그러므로 保健社會부와 그 밖에 다른 부처의 社會福祉業務가 일반적으로 憲法 第 32條에 의거하여 전개된다. 社會福祉行政의 개념정립이란 필수적과제를 해결하기 위해 어떠한 접근방법을 적용시켜야 할 것에 대해 아직까지 확정적인 내용을 정하지 못하고 있다. 다만 일반적인 차원에서 다음과 같은 두가지 접근방법을 활용하고 있다. 즉 社會福祉行政을 行政法的 측면에서 분석하는 것과 法社會學的側面에서 분석하는 방법이다. 前者인 社會福祉行政의 行政法的 측면은 社會福祉行政法規를 주어진 사실로 인

정하고 그와 같은 諸規範의 의미내용을 분석검토함으로서 명확한 하나의 實用法化 하고 그것을 법률적으로 해석하는 것이다. 다른 한편 後者인 社會福祉行政의 法社會學的 측면은 社會福祉行政法規를 하나의 사회현상으로 보았기 때문에 그 發生, 變更, 消滅의 社會過程, 諸法規의 사회적 기능 또는 社會福祉行政關係 등을 사실상 강하게 구속하는 반면, 현행 제법규를 분석, 검토하는 것을 社會學的 特徵으로 하고 있다는 점이다.

이상과 같은 접근방법의 본류에 따르면 그것은 전통적인 狹義의 社會福祉行政論에 불과한 것으로서 救貧制度에 의한 慈善事業을 뜻하는 것이기 때문에 前者인 實用法學的 法解釋에 의해 형성되었던 것이다. 그러므로 정확한 개념을 정립하기 위해서는 社會福祉行政論과 관계가 있는 제분야를 다각적으로 검토해야 할 것이다.

이제 법률적 개념에서 탈피하여 일반적 개념에 대해 살펴보면 社會福祉行政에 관한 세부적사항을 下位的 法規範에 委任하였던 전례에 따라 법률의 구체적 내용을 거의 모두 委任命令에 포함시키는 立法技術은 支援行政의 理論과 전혀 관계가 있다고 하기 어렵다. 그와 같은 立法技術은 社會福祉法에 관한 입법과정에서 빈번하게 나타나고 있으므로 社會福祉行政의 세부사항도 告示, 部令, 通牒, 條例, 規則 등에 적용시킬때가 많다. 만일 그렇지 않을 경우 이해하기 어려우며 다른 한편 법률자체의 원리와 대립되는 경우도 허다하게 나타난다. 그 구체적인 실례를 들면 保健社會部 長官이 독자적인 권한으로 고시한 生活保護基準令이나 일반적인 시설의 設備規模, 構造, 被保護者에 대한 처우방법에 대한 最低基準 등을 部令이나 告示로 委任한 이른바 施設의 最低基準을 말한다. 또한 公私責任分離의 예외조치로서 民間社會事業團體의 이용 혹은 그들에게 委託을 가능케하는 根據條文은 책임전가의 금지라는 차원에서 동일조문의 但書에 명시할 수 있을 것이다. 또한 福祉施設의 최저기준을 유지하는 비용도 일정한 범위내에서 계산하여 교부할 수 있을

것이다. 결국 社會福祉法은 국민으로 하여금 社會福祉서비스를 최소한 받을 수 있도록 하는 권리의 구체적 내용을 가장 명확하게 밝히는데 목적이 있다. 또한 국민은 그 서비스를 받음으로써 국가에 대한 특수한 의무관계가 성립되는 것이다.

「福祉國家」에 대한 概念이 多義性을 지니고 있다는 점도 있지만 특히 행정력을 국민생산관계에 개입하여 국민생활의 生存權에 직접, 간접으로 영향을 미치고 있다는 점에서도 현대 社會福祉行政의 영역은 제도적으로 보편화하고 확대되어야 한다.

현대 국가의 行政府는 社會福祉에 관한 업무를 관장하는 行政機關을 두개 이상의 부서로 분할하는 경우가 많으므로 사실상 社會福祉機能의 多元主義를 채택하고 있다. 그러한 경향은 앞으로 더욱 확대될 수 있을 것이다.

이제 간단히 社會福祉行政의 특징에 대해 살펴보면, 社會福祉行政은 기업과 정부에 있어서 관리의 원리는 行政과 技術面에서는 공통점이 있으나 健全한 人間の 價値와 關係性(human values and relationships)에 관한 원리를 부가하고 있는 점이 다르다.

즉 社會福祉政策은 국민의 福祉增進을 목표로 하고 있으며, 그 최종목표는 모든 사회구성원이 「健全한 人間」으로 育成, 發展하도록 하는데 있다. 사회복지행정은 대상자에게 依他心을 조장케한 종전의 慈善事業과는 근본적으로 다르며 단순한 救護, 育成, 更生措置가 아니라 서비스를 받는자가 정상적인 社會人으로 참여하도록 하는데 意義가 있을뿐 아니라 사회문제의 예방, 나아가 福祉의 增進을 의도하고 있다는 점에서 一般行政과 다른 특징이 있다.¹³

(2) 社會福祉行政의 見解

社會福祉行政(Social Welfare Administration)은 社會福祉를 대학교육에

註13) 李在奐, 社會福祉行政論, (서울:弘益齋, 1988), pp.30-34.

도입한 英.美의 일부대학, 東南亞諸國의 많은 대학에서 이미 敎育.研究의 대상으로서 확립되었다. 그러나 이것은 社會福祉行政의 「패라다임」(paradigm)이 확립된 것을 의미하는 것은 아니다.¹⁴ 사회복지행정학의 발전과정을 보면 하나는 一般經營管理論에 기초를 두고 施設管理論으로서 발달한 것과 다른 행정학이 비대화하여 社會福祉分野에까지 미친 것이다.¹⁵

前者는 1950년대 이전에 발전된 것으로 이른바 사회복지방법을 중심으로 한 社會事業家의 養成.訓練과 관련하여 사용되었고 또한 社會事業機關 및 施設의 管理行政이 주가 되고 있다는 점에서 社會事業行政(Social Work Administration)이라는 狹義의 概念으로 사용되고 있다. 後者는 대상자 원조에 관한 사회적 제서비스가 다양하여 國家 또는 地方自治團體의 公行政(Public Administration)과 관련을 갖게 됨으로써 보다 광범한 의미를 갖는 社會福祉行政(Social Welfare Administration)이라는 廣義의 概念으로 사용되고 있다.

S.W.Spencer는 「社會福祉行政은 목표의 성취를 위한 사업의 내적인 관계와 활동들의 意圖的 指導」라는 것에 同意하고 있으며, 또한 行政은 機關과 地域社會間에 작용하는 相互作用의 힘에 意識的인 介入까지 포함한다고 덧붙였다.¹⁶

R.A.Skidmore는 社會事業行政(Social Work Administration)은 社會政策을 社會福祉서비스로 전환하는 과정이다. 이것은 과거 수십년 이래 현저하게 나타난 분야이며, 방법이다. 社會事業行政은 社會福祉서비스를 효과적으로 공급하고 전달하는 것을 용이하게 하는 방법이다.¹⁷

註14) 星野信也, “社會福祉行政研究の方法と視座”, 社會福祉研究, 第24號, (東京:鐵道總務會, 1979), p.56.

15) 上掲書, p.57.

16) Sue W.Spencer, "The Administration Press in a Social Welfare Agency" in Ella W.Reed, ed., Social Welfare Administration, p.3.

17) Rex A.Skidmore, Social Work Administration, (Englewood Cliffs, N.J.:Prentice-Hall, 1983), p.14.

R.M.Titmuss는 社會福祉行政은 단순히 社會福祉機關.施設의 행정과는 달리 사회적 諸서비스의 管理運營으로 보고 社會福祉行政의 연구는 社會福祉 서비스를 대상자에게 전달되도록 공급하는 人的組織과 機構 및 서비스의 선택문제를 검토하는 것과 관련되어야 하였다.¹⁸⁾

愼斗範은 國民全體의 福祉增進과 保護育成을 적극적인 사명으로 지향하는 국가를 福祉國家라고 보며, 이러한 적극적인 國家行政을 福祉行政이라고 한다.¹⁹⁾

Anthony Forder는 社會福祉行政은 英國에서 社會事業家の 養成.訓練의 내용과 관련하여 사용된 것으로 社會事業家が 그들의 대상자에 대한 제 서비스 및 그들 자신들의 역할을 이해하도록 하는 것에 집중된다고 하였다.²⁰⁾

W.A.Friedlander는 社會福祉行政(Social Welfare Administration)은 「社會事業機關(Social Agency)을 조직하고 지도하는 과정이다.」고 하였다.²¹⁾

明山和夫는 社會福祉行政이란 社會福祉部門에서 公共目的을 달성함에 있어서 제과정을 담당하는 機能이라고 한다.²²⁾

具滋憲은 社會福祉行政을 公.私社會福祉機關의 운영을 의미한다고 보고있다.²³⁾

이와 같이 學者들의 정의를 살펴볼 때 그 의미가 약간씩 다르다는 것을 알 수 있는데, 이들의 社會福祉行政을 종합해 보면 社會事業 등 社會福祉政策形成과 실천과정을 포함하여 이해하고 주로 公行政을 지칭하는 廣義의 行

註18) Richard M.Titmuss, Social Policy:An Introduction(London:George Allen & Unwin), 1974, pp.49-50.

19) 愼斗範, 行政學問題研究, (서울:裕豐出版社, 1974), p.396.

20) Anthony Forder, Concepts in Social Administration:A.Framework for Analysis(London:Henley and Boston:Routledge & Kegan Paul, 1974), p.11

21) Walter A.Friedlander, Introduction to Social Welfare, (Englewood Cliffs, New Jersey:Prentice-Hall, 1968), p.6.

22) 明山和夫, 社會福祉行政論, (東京:關書院, 1957), p.45.

23) 具滋憲, 韓國社會福祉行政論, (서울:社會福祉研究所, 1970), p.245.

政으로 보고 있다는 것을 알 수 있다. 즉 社會福祉行政이란 「公.私社會福祉機關이 국민의 福祉增進을 위하여 행하는 政策形成과 執行過程으로서의 行動」이라고 할 수 있다.

3. 地方自治와 社會福祉行政과의 關係

地方自治制는 지방의 政治.行政을 그 지역의 주민에게 自律的으로 처리하도록 하는 制度임은 앞에서 고찰한 바 있다. 이때 그 지방의 주민은 스스로 주인이 되어 地域의 問題를 함께 논의하고 결정하며 그 결과에 대하여 責任을 지게 된다. 이렇게 지역주민이 스스로 참여하여 그들의 이익을 표명하고 行政의 오류를 批判.是正하게 될때 그 社會는 民主的으로 발전하게 될 것은 자명하다.

과도한 中央集權下에 나타나는 경직된 政治.社會構造 造成과 政治에 대한 國民의 信賴感 弱화 및 市民의 脫政治化 現象은 政治.社會에 대한 국민적 합의를 파괴시켜 정부에 대한 만성적 불만을 누적시킨다. 그런데 地方自治制가 실시되면 統治權의 分權化와 아울러 주민의 일상적인 생활의식속에 政治意識이 자연스럽게 내면화되어 地域發展問題와 福祉를 자신의 책임으로 받아들이게 된다.

또한 地方自治制는 주민의 公共心을 키워주고 民主意識과 自治精神을 함양시키며 주민으로 하여금 성숙한 民主市民으로 성장시킨다.

그리고 지역주민들이 소규모 自治團體에 참여케하여 民主主義의 權利를 깨닫게 하고 민주적 절차를 알게하는 民主主義의 教育機能을 가지고 있다.

이로써 地方自治制의 理念的 側面과 機能的 側面은 우리의 논의대상인 社會福祉行政의 理念, 機能과 거의 일치함을 알 수 있다.

지역내의 여러 문제점들이 주민 스스로에 의해서 파악되고 해결된다면 社會福祉行政의 새로운 차원을 열어주게 될 것이다.

이는 오늘날 福祉의 형태가 國家가 주체가 되고 빈곤해결에 치중하는 經

濟的 차원에서 동료.이웃 共同體가 주체가 되고 심리적 安定.精神健康 등에 치중하는 社會文化的 차원으로 전환되고 있는 추세를 감안할 때 地方自治制와 社會福祉行政의 聯關性은 더욱 커지고 있다고 볼 수 있다.

그러나 地方自治와 社會福祉와의 聯關性을 규정하기 위해 다음과 같은 선행조건이 필요하다. 이러한 지역사회개발에 있어서 自發的인 住民參與, 자기결정, 의견수렴통로를 확보하기 위해서는 地域社會住民의 組織을 制度的으로 강화시키고, 지역에 따라 다양한 地域的, 社會的, 文化的인 特殊性이 존재함을 참작한다면 中央政府에 의한 統一되고 劃一的인 政策보다는 해당 지역에 가까이 있는 地方政府機關의 自律性을 보장하여 그 지역주민의 욕구, 염원, 문제 그리고 개별적.경제적 상황을 수렴할 수 있도록 하고 地方政府의 地域開發政策에 그 지역의 주민대표들이 참여할 수 있도록 점차 기회를 확대해 나가야 한다. 즉 地方政府의 自治權과 自律權의 확보없이 地方自治團體 내부에서의 自律權과 自發的 參與를 勸獎한다는 것은 불가능하므로, 地方自治制의 바탕위에 지역사회의 自律的인 能力開發을 배양할 수 있는 program의 적극적인 開發이 필요하다.

第 2 節 地方自治에 있어서 社會福祉行政의 機能

오늘날 福祉行政에 있어서 政府機能의 중점은 점차로 秩序維持(maintien de l'ordre)와 規制에서 국민에 대한 奉仕와 福祉의 增進으로 이행하고 있다.

즉 현대의 福祉國家에서 국민의 기본적인 生計를 보장하고 생활의 質的向上을 도모함으로써, 모든 국민이 인간다운 생활을 누릴 수 있도록 해야 한다. 이러한 맥락에서 특히 地方自治團體는 주민 가까이 있으면서 주민의 생활과 관련된 事務를 직접 처리하고 福祉를 增進하는 중요한 기능을 담당해야 하는 것이다.²⁴⁾

地方自治團體가 수행하여야 할 社會福祉機能은 生活行政, 保健, 衛生行政, 積極적 社會福祉의 기능으로 대별할 수 있다. 이러한 기능은 地方自治團體의 고유한 기능이기도 하지만 中央政府의 監督, 指導, 統制, 經費負擔 등에 의해 형성되는 行政이기 때문에 전국적인 규모의 基準, 財源, 傳達體系 등은 中央政府의 責任하에 있다고 볼 수도 있다.

1. 生活行政

生活行政이란 住民의 實生活와 직접적인 관련이 있는 行政으로서 생활보호, 아동보호, 사회보험, 災害求護 등을 그 예로 들 수 있다.

첫째 生活保護란 스스로 생계를 유지할 수 없는자의 最低生活를 國家와 地方自治團體가 보호해 주는 것을 말한다. 生活保護의 기능은 점차로 地方自治團體로부터 中央行政으로 이행하고 있음을 유의할 필요가 있다. 그 이유는 新中央集權化의 傾向에 따라 國民의 最低生活를 보장내지 保護하는 것을 中央政府가 전적으로 責任을 져야 할 사항이라는 관념이 서유럽제국에 보편화 되었기 때문이다. 따라서 自治團體가 生活保護行政을 수행하더라도 그

註24) 金甫炫·金庸來, 前掲書, p.406.

財源은 國家가 부담하는 것이 일반적이다.

둘째의 災害救護란 風.水害,旱害,雪害등의 自然災害와 火災와 같은 非常災害의 발생으로 인하여 罹災民의 應援救護와 災害復舊의 必要性이 생겼을 때, 이에 필요한 求護 또는 復舊이다.

우리나라는 이러한 災害의 救護를 위해 災害救護法을 제정해 놓았다. 즉 災害의 발생으로 인하여 同一地域內에서 다수의 罹災民이 발생하여 응급한 구호를 할 필요가 있을 때에는 災害發生지를 관할하는 中間地方自治團體(서울特別市.直轄市 또는 도)가 救護活動을 하게 하였으며, 이를 위하여 각각 災害救護對策委員會를 두도록 하였다.

세째 社會保險이란 疾病.傷害 기타 일시에 많은 經濟的 負擔을 져야 할 사고가 發生한 때에 國家 또는 地方自治團體가 社會的 기여의 제공자로서 經濟的 弱者인 國民(또는 住民)에게 遂行하는 社會福祉的 機能을 말한다.

오늘날 국가나 地方自治團體가 이 機能을 遂行하게 된 이유는 단지 國家와 地方自治團體의 役割이 확대되었기 때문이다. 확실히 政府의 관여와 公共서비스가 요구되는 여러부문중에서 社會部門이 특히 중요한 위치를 차지하고있다. 社會保護에는 實業保險.醫療保險.產災保險등 여러종류가 있으며, 社會發展에 따라 아직도 새로운 종류의 保險이 開發될 여지가 있다.

네째 兒童福祉란 모든 兒童이 健全하게 출생하여 幸福하고 健康하게 育成되도록 그 福祉를 增進하는것을 말한다.

兒童福祉法은 國家와 地方自治團體에게 兒童을 건전하게 육성할 책임을 부여하고 있으며, 兒童福祉에 관한사항을 조사.연수.심의.건의하기 위하여 서울特別市.直轄市.道에 地方兒童福祉委員會를 둘 수 있게 하였다.²⁵⁾

2. 公衆保健과 衛生의 機能.

社會福祉的 機能가운데 가장 중요한 것이 공중보건과 衛生에 관한 機能이

註25) 鄭世煜, 地方行政學, (서울:法文社,1984), p408.

라 할 수 있다. 우리 憲法은 國民에게 인간다운 生活을 保障한다는 것을 그 理念으로 하고 있거니와 그 의미는 食生活, 의생활, 주생활과 같은 生活의 기본적인 욕구를 充足시키는 것만을 의미하는것이 아니고 「健康하고」 「文化적인 生活」을 保障하는 것을 포함한다고 생각되고 있다. 公衆保健과 衛生에 관한 機能은 일찍부터 地方自治團體의 주요한 機能이 되어왔고 福祉國家의 理念에 따라 그 機能의 내용과 範圍는 점점 擴大되어 가고 있으며 그 責任도 國家와 地方自治團體間에 分擔되어 있다. 그리하여 ① 保健行政분야로서 질병을 診斷 치료하는 시설을 설치 經營하고 保健所를 설치하여 公共保健을 지도 감독하며, ② 衛生行政분야로서 食品規制(食品營業許可에 관한 事務), 衛生規制(理容, 美容, 공중목욕장 허가사무)등의 規制的 事務와 清潔, 清掃, 汚物處理, 墓地 및 埋藏에 관련된 環境정리사무등을 처리하며, ③ 疾病豫防에 관한 分野로서 豫防接種, 扱性傳染病管理, 結核管理, 등을 擔當하고, ④ 義務藥務에 관한 分野로서 의료업자관리, 약업자관리 不正不良藥品단속 등의 事務를 處理하는 등 保健衛生에 관한 事務는 自治團體의 事務中 중요한 部分을 이루고 있다.

3. 積極的 社會福祉의 機能.

이 機能은 公共扶助나 社會保險의 機能과는 달리 적극적으로 國民의 生活을 豊富히 하는 기능이다.

(1) 對人的 福祉機能

이는 直接住民을 상대로하여 여러가지 시설과 서비스를 제공하는 기능으로서 身體결함이 있거나 生活能力이 없는자에게 人間으로서 최소한도의 社會生活을 保障하고자 하는것에서, 더 나아가서 一般國民의 福祉를 적극적으로 增進하고자 하는 機能을 말한다.

(2) 生活環境의 改善向上

첫째 土地의 整備에 있어서 道路, 河川, 港灣, 車道, 廣場, 公園, 綠地, 上下水

道,各種 公共施設의 計劃的 配置,住居地域,商業地域,工業地域 등의 用途地域,住居專用地區,文教地區등의 專用地區,또는 特別用途地區의 改良 등과 같이 土地 및 그 위의 建造物을 整備 規制하는 機能.

둘째로 生活施設의 整備로서 上下水道,電氣,가스등의 供給施設, 화장장, 묘지,村落에 있어서의 有線放送施設,부락전화가설등 여러가지를 생각할수 있다.

세째로 其他의 생활환경의 정비와 환경미화를 생각할 수 있다.

(3) 住宅의 建立과 援助.

文化的 生活을 영위하기 위하여는 무엇보다도 家庭이 안락하여야 하며 가정의 안락은 住宅事情에 크게 左右되고 있다. 따라서 住宅政策은 후생복지의 기반이 되어 있고 先進國家에서는 地方行政問題로서 都市再開發問題와 아울러 住宅問題가 가장 시급한 현행문제로 대두되고 있다. 공영주택의 건설사업에 있어서도 주로 中央政府의 지도하에 住宅公社가 큰 役割을 하고 있고 地方自治團體로서는 서울特別市 부산시를 제외하고는 독자적인 재정원으로 住宅建設을 하고 있지는 못하다. 물론 법상으로는 주택건설계획, 자금융자, 입주자선정, 주택부금징수등이 地方自治團體의 사무로 되어 있다.

(4) 社會福祉의 實施.

社會福祉사업이 더욱 發展되고 그 내용이 더욱 擴充되면 물질적, 금전적 원조나 서비스의 제공에서 더 나아가서 개인이나 團體에게 그들의 개인적 만족 또는 社會的 滿足을 증진하기 위하여 人間關係에 관한 과학적 지식과 기술에 기초를 둔 이른바 사회사업도 지방자치단체에서 실시하게 된다. 하나의 專門的 서비스로서의 社會사업의 개별지도, 집단지도,지역사회의조직사업,社會福祉조사, 사회적 행동등을 포함하는데 물질생활이 풍요하여진 선진제국에서는 Case Work등이 地方自治團體의 重要사무의 하나로 實施되고 있고 Social Worker(사회사업가)의 役割이 크게 중요시되고 있다.²⁰⁾

註26) 金甫炫, 金庸來, 前掲書, p.408-410.

第 3 節 地方化時代に 있어서의 社會福祉 行政의 擡頭 背景

1. 時代的 背景

現代의 地方自治制度가 新中央集權化 및 廣域圈行政指向의 特徵的 傾向을 띄게 된 原因은 社會構造의 變化에 따른 國家行政目標의 擴大 및 質的 變化에 起因한 것이다.

이러한 것은 다음과 같은 背景에서 나타난 現像으로 볼 수 있다.

첫째로, 地方自治制度는 國民들에게 고르게 福祉를 누릴수 있도록 하기 위함이 그 理念으로 깔려 있으므로 住民福祉를 增進시키기 위하여 行政水準을 向上 시켜야 할 뿐만 아니라 어떠한 地域에서든 均質化된 行政을 現實하여야 한다는 福祉國家의 이념이 定着됨에 따라 行政水準의 地域的 隔差를 解消하기 위하여 國家全體의 立場에서 地方自治團體간 財政的 不均衡의 補整必要性이 增大되었다.²⁷⁾

둘째, 점차로 地方自治團體의 事務의 量的 擴大 와 行政分野別로 高度의 技術 要請이 增大 됨에 따라 區域이 狹小한 從前의 地方財政 만으로는 地方事務를 담당할 수 없게 되어 地方財政의 國庫依存이 深化되었다.

세째로, 地域의 效率的 開發을 위하여 擴域圈行政이 要請되었다.

地域開發의 根幹이 되는 水質原의 開發, 治山治水, 主要도로의 整備, 港灣整備 및 公共用地確保 등의 사업은 현재의 行政區域에 구애 됨이 없이 廣域圈을 토대로 하여 일체적으로 計劃되고 實行되지 않으면 안 될 뿐만 아니라 그 동안의 交通通信의 발달로 인한 空間的 縮小는 傳統的인 地域社會의 共同體意識 즉 地域性(LOCALTY)을 崩壞시키고 전국적 一體意識을 조성시켰다. 이것은 地方自治團體間的 제한적, 할거적 한계를 극복하고 相互協力體

註27) M.Schulz, The local Government Act of 1929 and Tuhsequent Legislation, in C.H.Willson(ed.), Essay on Locall Government, (Oxford : Basill Blackwell, 48), pp.107-109.

制의 構築 必要性이 增加하였음을 意味하는 것이다.

네째로, 국가전체의 經濟와 公公재정의 相互關聯이 보다 緊密化 될 것이 要請되기에 이르렀다. 즉 地方自治團體 등의 重複投資經營의 競合, 小規模投資 등의 不經濟를 解消하기 위하여 國家財政과 地方自治團體의 財政을 包括하는 全國的 土臺의 통일적인 財政政策의 樹立이 要請되고 있는 것이다.

地方自治가 民主化에 있어 불가결의 要素이며, 필요조건이기 때문에, 韓國에서의 근대국가확립이란 中央執權的인 정립이 아니라 民主化를 통한 국민국가로의 改革을 그 주된 內容으로 하고 있으며 地方自治의 신설은 그러한 民主改革의 중요한 수단이며 同時的 目的이라는 것이다.

民主化는 國民의 참여와 福祉를 핵심으로 하고있다.

2. 民主化 過程

地方自治는 民主主義의 基礎로서 看做되고 있다. 그것은 地方自治가 地域의 民主化 와 地域住民의 民主的 訓練을 통하여 民主主義의 實現에 決定的인 役割을 한다고 보기 때문이다.²⁸⁾

地方自治는 「民主主義의 學校²⁹⁾」이며 그야말로 「풀뿌리 民主主義(gross rootdemocracy)」임을 부정할 수 없다. 그 간 우리나라에서는 1952年 4 월부터 1961 년 5.16 군사 쿠데타에 의해 중단된 채 오늘에 이르고 있으며, 멀지않아 住民을 위한 地方自治가 이루어 질 것이 확실히 되고 있다.³⁰⁾

地方自治의 실시는 백성이 주인이 되기 위한 民主化와 사람이 사람답게 살기위한 人間化를 확립하기 위한 그 필요조건의 하나로서, 地域社會共同體를 통한 각 개인들의 價値實現과 밀접한 관계를 갖는다는데 그 필요성과 중요성이 있다 할 것이다. 즉 地方自治는 地域住民의 社會福祉追求의 과정과 장치로서 파악된다는 것이며 그것은 지역사회의 공통점을 기초로 한 인간화

註28) 朴椿姬, 前掲書, P.9.

29) Lord James Bryce, American Common Wealth, p.423.

30) 黃振洙, 現代福祉行政論, (서울:부르칸모로, 1990), p.173.

의이념이라 하겠다.³¹⁾

오늘날 地方自治는 代議制 民主主義 한계로 인하여 참다운 民主主義의 실현을 위해 더욱 요구되고 있다. 地域社會의 자치권을 보장하지 않은 채 단순히 中央政府의 기구나 그 운영을 改革하는 것만으로는 전체사회 民主化는 達成하기 어려울 뿐만 아니라 교육수준의 증가로 住民의 政治意識은 향상되었음에도 불구하고 그들을 정책결정과정에서 제외시키는 것은 住民들의 참여욕구를 제한시킴으로서 불만을 야기시키게 된다. 그래서 아래로부터는 民主主義의 실천이며 住民의 참여를 최대한으로 보장되는 地方自治는 民主主義의 실현의 최선의 制度的 장치일 뿐만 아니라 住民의 욕구 충족이라는 면에서도 가장 효과적인 수단이다.³²⁾

3. 環境

우리나라는 産業이 急速度로 發展이 되고, 經濟開發이 強化 될 수록 여기에 比例하여서, 社會問題는 해마다 增加하고 있으나, 아직도 社會福祉行政에 대한 發展은 後進國水準이며, 이에 대한 關心도 낮은편이다. 이는 過去의 福祉行政이 6.25 動亂과 外國援助를 中心으로 해서 發展이 되었고, 이에 따른 救護行政의 性格을 가지고 거의 30 년 동안 變化가 없이 消費的이고 治療的인 性格으로 一貫하였기 때문에, 이에 대한 理解의 不足에서 온 다고 볼 수가 있다.³³⁾

民主時代에 돌입하는 轉換期的狀況 에서 公共行政은 政權維持的 行政에서 民主行政 즉 國民을 위한 行政으로 創造的 改革을 단행 하여야 한다. 위와 같은 社會環境은 公共行政의 理念的 轉換과 더불어 地方行政 또한 改革을 必要로 하는 轉換期에 있는 것이다. 이른바 '地方化 時代'로 일컬어지는 地方行政 環境의 변화는 中央中心의 執權的, 劃一的 行政에서 탈피하여 地方이 강조되고, 中央의 시각에서 보다는 地方의 시각에서 行政을 수행하여야 한다는 것이다.³⁴⁾

註31) 上揭書, p.173.

32) 方熙德, "地方自治制 實施와 地域社會福祉", 社會福祉, '87, 여름호, p34.

33) 金泳謨, "韓國社會福祉 行政의 理論的 構造와 課題", 1986, p.277.

그러나 福祉를 강조 하고 나선 5.6 공화국 정부가 시간이 지남에 따라 점점 「福祉」라는 간판을 그들 스스로가 퇴색케하고 있어 이들이 내세운 福祉國家建設 이 한낱 政治的 口號가 아니었나 하는 생각을 갖게됨은 유감이 아닐 수 없다고 하겠다.

地方自治가 우리나라에서 특히 요구 되는 것은 그 동안의 과도한 中央集權의 경향을 탈피함으로써 권력의 分配를 실현하여 民主主義를 토착화 하고 , 地域社會가 自律적으로 자기의 傳統과 文化를 기반으로 그 地域社會의 특성에 맞는 經濟開發과 社會開發을 추진할 수 있는 여건을 마련해 줌으로서 社會福祉水準을 한 층 더 높일 수 있다는 데 있다.³⁴⁾

註34) 朴受緒. 金斗玉, “地方化 時代에 따른 地方行政理念”, 1988, p.166

35) 方熙德, 前揭書, p.34-35.

第 3 章 地方化時代에 있어서의 社會福祉行政의 現況과 問題點

第 1 節 社會福祉行政의 現況

1. 財政

우리나라의 地方財政은 <表 3-1>에서 보는 바와 같이 財政規模面에서 國家財政과 비교도 되지 않을 정도로 빈약하다.

國家財政과 地方財政의 比率을 보면 계속 40%內外인 것을 볼 수 있는데 이를 <表 3-1>에 나타나는 바와 같이 外國의 경우와 비교해 보면 우리나라의 地方財政規模가 극히 작다는 사실이 더욱 明白해 진다.

물론 이와같은 現象은 各國의 政治的, 經濟的, 文化的 特徵性이나 傳統에 따라 다르게 나타나겠지만 어쨌건 地方自治團體의 最大의 理想이 自治에 있고 그 實質的 其盤이 곧 地方財政이라고 볼때 國家財政에 비해 地方財政이 40%內外를 유지하고 있다는 것은 그 規模가 아주 零細하다고 볼수 밖에 없는 것이다.

地方稅 收入의 面에서 볼때에도 地方固有의 行政活動에 소요되는 經費는 原則적으로 自體資源에 의하여 調達되는 것이 正常이므로 地方稅는 地方自治團體 自立財政의 근간을 이루고 있으며 地方財政의 擴充은 무엇보다도 地方稅收의 增大에 의하여 이루어져야 함을 의미한다.

우리나라의 政府樹立直後부터 國稅中心의 租稅體制로 인한 地方稅源의 빈약과 地方經濟의 낙후로 인하여 지방세 수입이 극히 미미한 상태를 벗어나지 못하였고 특히 지역간의 稅源分市 불평등성이 지방재정간의 격차를 심화시켜 국가의 조정작용을 강화시킴으로써 地方財政의 중앙의존을 조장시키는 가장 큰 원인이 되어 왔다.

〈表 3-1〉 國家財政과 地方財政 (一般會計) 比較
Annual Comparision of national finonce & local Finance(A/g)
(單位：百萬圓)

年 度 別 By Year	國 家 (A) National	身 長 率 expansion	地 方 (B) local	身 長 率 Expansion	B / A (%)
1965	105 481	100	28 526	100	27.0
1966	153 777	146	45 000	158	29.6
1967	199 018	189	61 465	215	30.9
1968	275 717	261	76 549	261	27.7
1969	376 041	357	122 293	429	32.5
1970	445 856	423	145 430	510	32.6
1971	551 452	523	179 644	630	32.6
1972	605 315	574	215 087	754	35.6
1973	691 101	655	248 898	873	36.0
1974	1 188 717	1 1277	344 946	1 209	29.0
1975	1 374 376	1 303	516 959	1 882	27.6
1976	2 298 309	2 179	660 817	2 317	28.8
1977	2 990 844	2 835	960 102	3 366	32.1
1978	4 040 546	3 831	1 261 690	4 423	31.2
1979	5 507 546	5 221	1 907 616	6 687	34.6
1980	6 635 180	6 290	2 339 663	8 202	35.2
1981	8 174 449	7 750	2 964 023	10 390	36.3
1982	9 525 992	9 031	2 376 678	8 332	35.4
1983	10 753 348	10 195	4 014 779	14 074	37.3
1984	11 828 884	11 214	4 579 459	16 053	38.7
1985	13 008 894	12 333	4 953 065	17 363	38.1
1986	10 000 532	13 083	5 127 184	17 974	37.2
1987	15 559 629	14 751	5 655 882	19 827	36.3
1988	17 464 429	16 556	6 973 884	24 447	39.9
1989	19 228 376	18 229	10 415 785	36 513	54.2

註:1) 1986 年까지는 稅入 決算額.

2) 1987 年 以後는 豫算額임.

〈表 3-2〉 各國의 國家財政과 地方財政의 年度別 規模

構分 국명		단위	年度別 財政規模					'88
			'83	'84	'85	'86	'87	
美 國	국가 재정(A)	백만불	172,835	189,980	215,211	221,360	240,093	300,335
	지방 재정(B)		192,045	191,072	210,553	245,576	262,166	274,079
	B/A(%)		111	101	98	111	109	91
英 國	국가 재정(A)	백만 파운드	17,245	21,392	27,007	34,925	38,297	-
	지방 재정(B)		7,314	9,030	10,649	15,015	17,450	-
	B/A(%)		42	42	39	43	45	-
프랑스	국가 재정(A)	백만 프랑	212,511	243,316	276,909	294,930	344,023	391,694
	지방 재정(B)		65,891	73,658	83,783	103,297	110,349	145,435
	B/A(%)		31	30	30	35	32	37
西 獨	국가 재정(A)	백만 마르크	109,440	130,920	137,510	140,220	156,970	170,640
	지방 재정(B)		135,070	155,570	171,670	172,900	192,070	227,460
	B/A(%)		123	119	125	123	122	133
日 本	국가 재정(A)	10억 엔	12,548	14,805	15,397	14,167	17,883	-
	지방 재정(B)		12,181	14,537	18,782	19,801	23,788	-
	B/A(%)		97	98	122	140	133	-
스웨덴	국가 재정(A)	백만 크로나	50,849	54,203	67,029	86,147	89,431	98,653
	지방 재정(B)		48,518	52,692	56,292	65,866	74,892	95,815
	B/A(%)		95	97	84	76	84	87
캐나다	국가	백만불	21,016	23,080	35,598	32,877	37,488	43,359

	재정(A) 지방 재정(B)		25,191	27,719	35,924	41,226	44,699	50,947
	B/A(%)		120	120	101	125	119	117
스위스	국가 재정(A)	백만 프랑	15,545	18,870	21,200	22,135	24,520	25,220
	지방 재정(B)		18,985	22,770	25,250	27,730	29,060	24,590
	B/A(%)		122	121	119	125	118	98
필리핀	국가 재정(A)	백만 페소	6,017	10,592	14,671	16,480	17,480	17,484
	지방 재정(B)		1,134	1,263	1,503	1,899	2,235	2,566
	B/A(%)		19	12	10	12	13	15

資料:內務部, 地方財政年鑑, 1988, p.489.

地方稅法 개정으로 인하여 매년 지방세는 증가 추세에 있으나 아직도 지방재정에서는 지방세수입이 차지하는 비중이 30% 를 넘지 못하고 있다. <圖 3-1> 地方自治團體가 격증하는 行政需要를 원할히 충족시키고 그 지방고유의 문제를 자주적으로 解決하기 위해서는 그 재정규모가 확대되어야 할 뿐만 아니라 財政自立度가 높아져야 함은 당연하다. 오히려 地方自治團體의 기본적인 이념이 地方自治에 있다고 한다면 자주적인 財源의 확보는 바로 그 기본요건이라 할 수 있다. 이러한 점에서 우리나라 地方自治團體의 財政自立度를 보면 아직도 크게 낮은 狀態에 머물러 있다. <表 3-1>, <表3-4>에 서보면 서울특별시 및 부산직할시의 경우에는 거의 自立을 이룩했으나 郡의 財政自立도가 너무 낮고 또 군시보다 농촌지역이 낮은 실정 이다.

이처럼 낮은 財政自立도는 동시에 지방재정의 자율성을 낮게하는 原因이 되고 있다. 실제로 歲出에 있어서 까지 지방재정의 自律性이 보장되기 위해서는 中央政府에 의한 지방재정의 통제기능이 줄어들어야 하는데

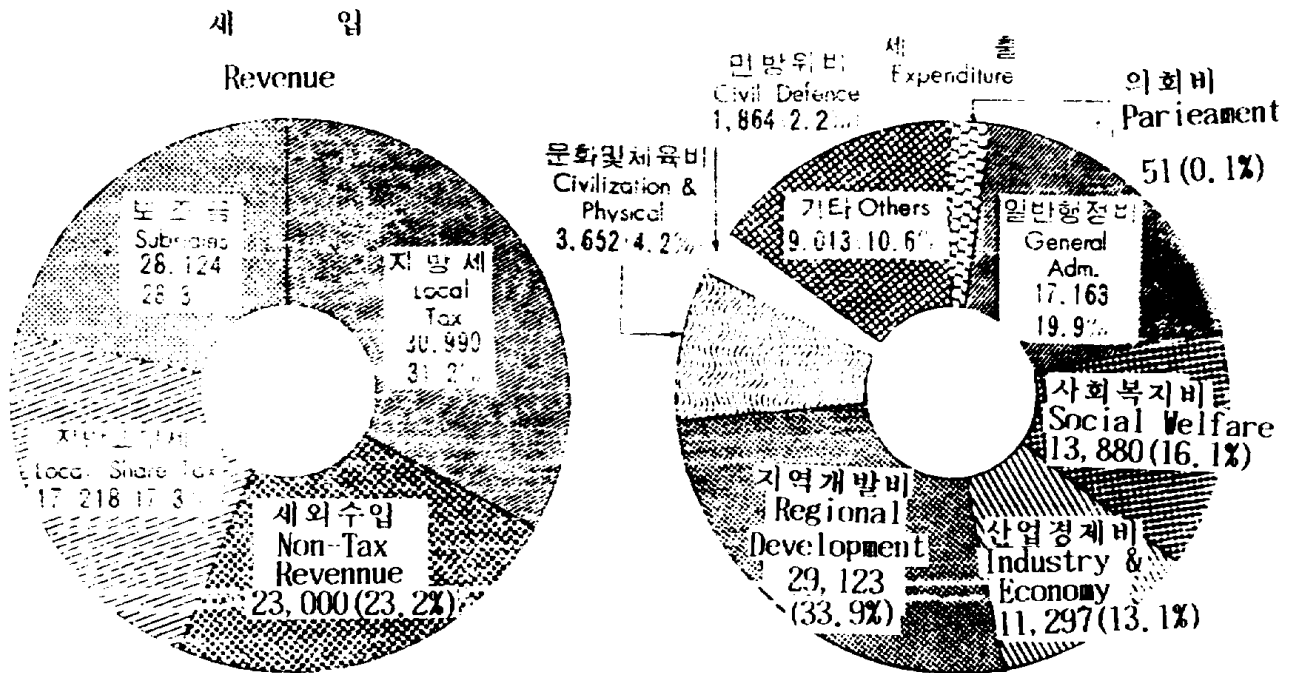
우리나라의 경우에는 국고보조에 따른 地方費負擔의요구가 과도하여 이것이 지방재정의 自律性を 저하시키는 要因이 되고 있다.”

社會福祉 서비스에 필요한 비용현황을 볼때 대부분의 國家 사회복지 서비스 예산을 독립계정하지 않아서 正確한 수치를 제시 할 수 없으나 일반회계 세출 중의 社會保障費 비중을 보면 서독, 영국, 불탄서가 20%성을 상회하고 미국은 36%선에 이르고 있다. 이것을 우리나라의 사회보장비 비중과 比較하면 엄청난 差異를 보이고있다. <表 3-6>과 <表 3-7>의 우리나라 社會保障費를 살펴보면 대부분이 社會保險과 公的扶調에 치우치고 있으며 사회복지 서비스는 2%선에도 未達하고 있다.

註1) 韓垣澤, 韓國地方行政論, (서울:成均館大學校 出版部, 1978), p.260.

<圖 3-1> 地方自治團體의 稅入. 歲出現況(1988年度)

<일반회계 : A/G>



<表 3-3> 地方財政의 自立度(年度別)

구 분	'72	'73	'74	'75	'76	'77	'78	'79	'80	'81
전 국	43.9%	51.8	58.9	53.5	58.1	64.8	59.4	62.0	65.4	62.2
서 울	89.4	94.7	93.9	89.5	94.8	96.8	96.6	98.2	98.5	95.5
지 방	28.8	40.3	47.7	42.2	45.9	52.6	45.6	47.8	53.7	52.0
부 산	68.1	80.0	85.6	83.9	93.7	91.7	88.3	84.2	86.6	96.2
도	21.8	23.8	26.9	23.5	28.0	41.2	33.4	34.9	42.5	40.4
시	44.8	57.6	59.4	55.9	60.6	56.4	59.6	64.3	70.4	69.9
군	19.7	27.6	26.9	28.1	33.0	34.7	29.0	31.3	35.1	30.3

* 資料 : 地方行政 1981年 2月號, p.42.

〈表 3-4〉 團體別 財政自立度(81年度) (單位 : %)

시 도 별	도시별	시 도	시	군	최 고		최 하	
					시		군	
					최 고	최 하	최 고	최 하
평 군	52.0	51.7	69.9	30.1				
부 산	96.2	96.2						
경 기	68.3	64.0	80.8	41.0	안양91	의정부46	시흥71	
강 원	30.1	23.9	48.8	21.3	원주49	속초33	철원32	인제11
충 북	33.5	16.5	66.0	23.8	청주80	제천33	음성35	천안17
충 남	44.7	34.4	66.8	36.0	대전70	천안49	당진49	온양20
전 북	50.3	31.4	72.3	36.6	전주79	이리52	김제58	진안19
전 남	39.4	35.9	59.7	28.7	광주71	순천37	해남42	여천14
경 북	45.7	47.6	70.1	23.0	대구84	영주25	경산42	
경 남	49.9	43.1	73.6	27.0	아산98	삼천포30	양산54	통영11
제 주	50.9	34.2	61.4	51.1	청주61		남제주65	북제주33

資料: 地方行政, 1981年 2月號, p.42.

〈表 3-5〉 主要國의 社會保障費 比重

국 명	연 도	일반회계세출중의 백분율
일 본	1970	14.3
미 국	1970	36.8
영 국	1969	21.9
서 독	1969	29.4
불란서	1969	20.2

자료: 사회보장사전편찬위원회, 동경: 대명서점, 1976, p.139.

〈表 3-6〉 韓國의 社會保障費 比重

年 度	1977	1978	1979	1980
%	2.0	1.9	2.5	2.6

〈表 3-7〉 社會保障費 支出 現況

年 度	사회보험	공적부조	사회복지서비스	합 계
1977	95,104(59.4)	617.2(38.6)	32.6(2.0)	1,601.2(100.0)
1978	1,430.5(64.5)	741.6(33.5)	44.8(2.0)	2,216.5(100.0)
1979	3,375.5(63.9)	1,268.6(34.2)	71.7(1.9)	3,715.8(100.0)
1980	3,797.4(68.5)	1,637.3(29.6)	104.4(1.9)	5,539.2(100.0)
1981	5,849.2(74.3)	1,894.4(24.1)	126.7(1.6)	7,870.2(100.0)

2. 專門人力

사회복지 서비스 傳達體系와 이를 구성하는 公, 私의 사회복지기관의 團體,施設들이 그 수혜대상자에게 효과적인 서비스를 효율적으로 제공할 수 있는지의 與否는 이 體系內에서 일하고 있는 人力의 자질이 어떠 하나와 밀접한 關聯을 갖는다. 社會福祉分野에 참여하는 전문가 (professional), 준전문가 (associate or para-professional)보조전문가(professional aide), 행정 및 사무요원, 자원봉사자등 다양한 만큼 이의 解決을 위하여 참여하는 전직도 多樣할 수밖에 없다.

우리나라에 있어서 大學水準의 사회복지 교육은 법적으로나 사회적으로 專門職業으로서의 資質을 人情하고 있다. 비록 일부 대학인은 대학교육을 敎養敎育으로 간주하려는 傾向도 있으나 우리나라 社會福祉 敎育은 大學敎育의 傳統으로 보아서나 현재의 교과내용으로 보아 전문직업교육을 實施하고 있다. 따라서 사회복지사 1級은 적어도 전문직업인이 될 수 있고 비록 사회복지사 2級 일지라도 이에 준한다고 볼 수 있다. 一般的으로 사회복지사 1급은 대학이상의 社會福祉學科 또는 社會事業學科를 졸업한 자이고 社會福祉士 2級은 각종학교(大學學歷 認定學校)의 社會福祉 學科 또는 社會事業學科를 卒業한 자이다. 그 이외의 사람으로써 사회복지사 1급 또는 일정한 敎育 및 經驗을 가진 자라야 한다.

우리나라에 있어서 사회복지사 1級을 배출할 수 있는 大學은 현재 모두

27개교이고 연간 약 700명의 卒業生을 내고 있으며 사회복지사 2級의 경우는 5개교에서 연간 약 150명의 卒業生을 내고 있다. 따라서 전문사회복지사는 연간 약 850명의 卒業生을 내고 있는데 이들을 수용할 수 있는 사회복지기관이 充分하지 못하고 또 그곳의 보수가 다른분야에 비하여 相對적으로 적어서 就業을 꺼리고 있는 실정이다.

비록 사회복지 교육을 받고 어떠한 직장에 가더라도 專門的 教育 內容을 활용 할 수 있겠지만 이것은 낭비적인 성격을 지니고 있는 것이다. 사실 대학의 사회복지 교육은 전문성을 지니고 있지만 사회복지의 實際에 있어서는 그렇지 못하다.

오늘날에는 그것이 많이 개선되고 있지만 1970년대 중반까지는 教育과 실제의 괴리가 대단히 심하였다. 이러한 乖離는 사회복지 교육은 미국 전문대학원의 교육내용이었지만 사회복지 사업의 실제는 시설 보호중심의 구호사업이었기 때문이다. 그간 이에 대한 批判과 自省이 일어나서 자주적인 사회복지 교육에 많은 關心과 努力을 경주하였다.

오늘날 대학에 따라 사회복지 교육(또는 학풍)의 차이가 약간 있지만 일반적으로 社會事業 方法論과 社會福祉政策의 學風이 배합되어 있는 실정이다.²⁾

註2) 韓國社會事業大學協議會, 社會福祉傳達體系와 社會福祉의 役割, (서울:韓國福祉政策 研究所 出版部, 1989), pp.29-30.

〈表 3-8〉 社會福祉學科 卒業生の 地域別 排出現況

(單位：個，名)

		대 학 수	졸 업 생 수
서 투 대 광 인 경 충 강 전 전 경 제	울 산 구 주 천 기 남 북 원 남 북 남 북 주	6	3,171(41.0)
		2	511(6.6)
		2	1,006(12.9)
		2	755(9.8)
		4	1,338(17.3)
		1	156(2.0)
		2	614(7.9)
		2	107(1.4)
		1	46(0.6)
		1	35(0.5)
계		23	7,739(100.0)

한편 社會事業學科 卒業生の 지역별 排出상황은 〈表 3-8〉에서 보는 바와 같이 서울과 경기지역에 각 41.0%와 17.3%로 總 58.3%가 集中되어 있다. 大學에 社會事業學科를 설치하고 있지 않은 地域은 광주직할시, 충남, 전남, 제주 등으로, 地域的으로 專門人力 배출에 심한 不均衡 現象이 나타나고 있다.³⁾

88년도 施設種類別 종사자 配置計劃은 아래표와 같다.

國立社會福祉研修院에서는 社會福祉士 養成科程(12주반, 80명, 24주반, 140명)을 運營하여 盲育兒施設 管理者 障礙施設管理者 등 972명에대한 보수 교육을 실시할 계획이다.⁴⁾

註3) 徐相穆 外 2人, 社會福祉 傳達體系의 改善과 專門人力 活用方案, (韓國開發研究院, 1988), pp.127-128.

4) 保健社會部, 保健社會, 1989, pp.214-215

〈表 3-9〉 '89 社會福祉施設 従事者 配置計劃

區 分	計	兒童	老人	母子婦 女職轉	障礙者	浮浪人 (兒)	精神疾患	結核
계	8,487	3,100	676	312	2,799	696	894	10
시설장	658	277	85	57	124	38	75	2
총 무	658	277	85	57	124	38	75	2
의 사	200	1	17	-	107	-	75	-
간 호 사	698	206	96	21	152	48	173	2
생활지 도원	468	80	30	57	107	194	-	-
보조원	2,477	-	261	-	1,564	302	346	4
보육사	1,906	1,906	-	-	-	-	-	-
취사.	-	-	-	-	-	-	-	-
세탁부	694	277	85	-	248	9	75	-
영양사	124	-	-	-	124	-	-	-
직업훈 련교사	212	40	-	63	109	-	-	-
물리치 료사	115	-	17	-	98	-	-	-
청능치 료사	13	-	-	-	13	-	-	-
영농지 도교사	15	15	-	-	-	-	-	-
영농보 조원	15	15	-	-	-	-	-	-
상담요 원	38	-	-	-	-	38	-	-
보행훈 련사	11	-	-	-	11	-	-	-
체육교 사	6	-	-	-	6	-	-	-
체육관 리인	3	-	-	-	3	-	-	-
근로시 설기사	9	-	-	-	9	-	-	-
경비원	167	6	-	57	-	29	-	-

주1) 축탁의사 포함

자료:민제성, 사회보장, 국가예산과 정책목표(서울:한국개발연구원, 1981), p.493

資格證 所持者の 學歷別 分布는 〈表 3-10〉에서 보는 바와 같은데 대졸자

가 52.6%밖에 되지 않아 고도의 專門知識을 요구하는 專門職으로서 社會福祉士의 자격요건이 더욱 강화될 필요가 있음을 시사한다고 하겠다. 社會福祉士 資格證을 취득하고 社會福祉 분야에 就業하고 있는 사람은 60.0%이고, 26.4%는 就業을 하고 있지 않은 것으로 집계되고 있다. 또 就業者중에는 兒童福祉關聯分野에서 일하고 있는 사람이 과반수가 넘는 것으로 나타나고 있다.

〈表 3-10〉 社會福祉士 資格證取得者の 學歷別 分布(1987년말)
(단위:명, %)

學 歷	人 員
대 졸	2,308(52.6)
전문대졸	292(6.6)
고 졸	1,184(27.0)
중 졸	169(3.8)
기 타	439(10.0)
계	4,392(100.0)

자료: 한국사회복지협의회

社會福祉 從事者の 性別 實態는 男子가 전체의 29.3%이고, 女子가 70.9%로 社會福祉分野가 女性人力에 크게 의존하고 있는 것으로보고 되고 있다. 이같이 女性の 比率이 높은것은 (1) 社會福祉施設이 수용보호에 중점을 두고 있다는점 (2) 報酬가 낮고 將來性이 적다는 이유로 男性이 就業을 기피하고 있다는 점등과 관련이 있는 것으로 분석 되었다.

社會福祉 從事者들의 年齡別 分布는 20-24세층이 25.0%, 25-29세층이 20.7%로서 20대의 젊은층이 45.7%나 되는 것으로 보고 되었다. 또 婚姻狀態에 있어서는 社會福祉 從事者の 48.1%가 未婚인것으로 나타났다. 이와 같은 실태는 (1) 結婚으로 未婚女性 從事者들의 移職率이 높아질 우려와 (2) 원만치 못한 家庭生活을 하는 사람들이 대상자들(특히 幼兒나 兒童)에게 성격이나 價值觀形成에 바람직스럽지 못한 영향을 미칠 우려가 있음이 지적되고

있다.

社會福祉 従事者들의 居住實態를 보면 施設밖에서 가족과 함께 살고있는 종사자가 全體従事者の 35.3%이며, 시설내에 있는 共同宿舎 에 피수용자들과 같이 居住하는 자가 전체의 31.7%로 나타나고 있으나, 시설내에 있는 독립가옥이나 共同宿舎에 居住하는 자를 합치면 全體의 58.9%인 과반수가 시설내에 居住하는 것으로 보고 되었다.(이같은 시설내 거주는 社會福祉 従事者들의 사생활에 대한 상당한 제약을 의미하는 것으로서 改善되어야 할 問題라고 생각된다.)

현재 勤務하고 있는 施設이나 機關에 임용된 방법으로는 緣故 및 紹介로 임용된 경우가 全體의 47.3%로서 가장 높은 比率을 나타내고 있으며, 다음은 個人推薦으로 任用된 경우가 26.9%로 나타났고, 公開採用試驗으로 임용된 경우는 4.7%에 지나지 않는 것으로 보고 되었다.

일반적으로 대부분의 타전문기관에서는 公開任用試驗에 의하여 實績主義에 의한 專門化를 기하고 있는데 비해 社會福祉 施設 및 機關, 단체에서는 연고 및 소개 또는 추천에 의하여 임용함으로써 직원의 專門化에 저해 요인이 되고 있음을 알수 있다. 시설종별에 따른 특성을 보면 대체로 勤務條件이나 報酬水準이 높은 社會福祉館과 機關, 團體에는 25% 이상의 종사자가 公開採用試驗에 의해 임용되고 있다. 그러나 社會福祉施設은 組織規模가 적기 때문에 任用人員이 수적으로 많지 않다든가 職員 充員시기를 일정하게 설정할 수 없는 등의 문제가 따르기는 하지만 합리적인 運營과 專門的인 서비스를 위해서는 직원의 採用을 公開任用試驗方法으로 전환해야 할 것이며, 이에 따른 선행조건으로 報酬, 勤務條件, 組織整備등에 대한 개선이 따라야 할 것이다.

社會福祉 従事者들이 社會福祉施設 또는 機關에 종사하게 된 동기로서는 “社會奉仕 및 社會福祉에 關心이 있어서”가 41.1%로서 가장 많으며

다음으로 “信仰心”으로 從事하게 된 경우가 18.1% “經濟問題를 해결하기 위하여”가 15.8%, “父母, 親知등의 권유로”가 12.2%이며, “社會福祉 專門知識을 활용하기 위하여” 종사하게 된 경우는 4.3%에 불과한 것으로 나타났다. 專門知識의 활용과 관련한 從事動機가 이같이 낮은 比率을 차지하고 있는 것은 대학에서 社會福祉社會分野를 專攻한 자가 社會福祉施設에 근무하는 것을 기피하고 있다는 것을 보여 준다고 할 것이다.

社會福祉 從事者の 學歷은 高卒이 46.4%, 大卒 27.6%이고, 中卒이 11.5% 國卒이 9.8%등의 순으로 나타나고 있는데, 이러한 學歷水準은 이들 대부분이 專門家로서의 기본적인 자질마저도 缺하고 있다는 것을 보여준다. 또 대졸자의 경우에 있어서 社會福祉(事業)學을 전공한자는 대졸자의 15.9%에 지나지 않는 것으로 나타났다.

현재 勤務하는 施設 또는 機關에 종사한 기간은 1년 이하가 31.4%로서 가장 많고, 다음으로 13-24개월이 16.7%, 25-36개월 勤務가 11.1%, 37-48개월 勤務가 7.7%로 勤務期間이 길어질수록 점차 수가 減少되고 있는 것으로 나타났다. 이는 시설종사자의 低年齡現象, 다수의 未婚女性, 勤務現象 등과 관련이 있겠으나 劣惡한 근무조건에 의한 移職現象이 더 근본적인 원인이라고 생각된다.⁵⁾

유능한 專門人力을 社會福祉分野에 유치하기 위해서는 종사자에 대한 待遇問題가 중요한 요소가 된다. 待遇問題 중에서 가장 기본적인 것은 給與라고 할 수 있다. 1986년 현재 社會福祉 종사자들의 性別 月給與額은 <表 3-1>와 같이 보고 되고있다.

註5) 上掲書, p.139.

〈表 3-11〉 社會福祉從事者の 月給與額
(단위: %)

月給與額	男子	女子	計
10만원미만	1.9	2.9	2.6
10만원이상-15만원미만	14.4	52.8	41.7
15만원이상-20만원미만	18.8	24.1	22.5
20만원이상-25만원미만	25.0	9.0	13.7
25만원이상-30만원미만	13.7	5.1	7.6
30만원이상-35만원미만	7.9	2.2	3.8
35만원이상-40만원미만	3.8	0.8	1.7
40만원이상-45만원미만	3.4	0.5	1.4
45만원이상-50만원미만	3.1	0.4	1.2
50만원이상	6.9	0.5	2.4
無應答	1.1	1.6	1.4
計	100.0	100.0	100.0

또한 月 基本給與額의 1人當 平均給與額을 相加平均하여 산출한 결과 190,111원인 것으로 보고 되었다. 이를 198년 7월분 全産業 平均定額給與 262,960원과 비교해 보면 72.3%수준에 지나지 않으며, 全産業 月 平均定額給與額이 가장낮은 製造業(213,082원)의 89.2% 수준이다. 그리고 社會 및 個人서비스業의 月平均定額給與額 439,066원과 비교해보면 43.3%에 불과하다.

3. 業務遂行

우리나라의 社會福祉와 관계가 있는 制度는 年金關係의 경우 國民年金法, 公務員年金法, 軍人年金法, 私立學校教員年金法, 産業災害補償保險法, 保險등이 있으며 그 업무담당부서도 保健社會部, 勞動部, 國防部, 文敎部, 總務處, 國家報勳處등에 기재되어 있기 때문에 制度的인 일반성이 결여 되었을 뿐 아니라 福祉需要의 독자적인 서비스전달체계(delivery system)도 確立하지 못하였다.

保健社會部는 1984년 政府樹立과 동시에 社會部로 발족 되었으나 그 이듬해에 보건에 관한 기능을 분리 관장하기 위해 保健部를 신설하였다가 1955년 정부의 조직에 統廢合 作業에 따라 保健部와 社會部를 통폐합하여 保健社會部로 개편되었다. 그동안 20여회의 職制改正을 거쳐 오늘에 이르고 있다.

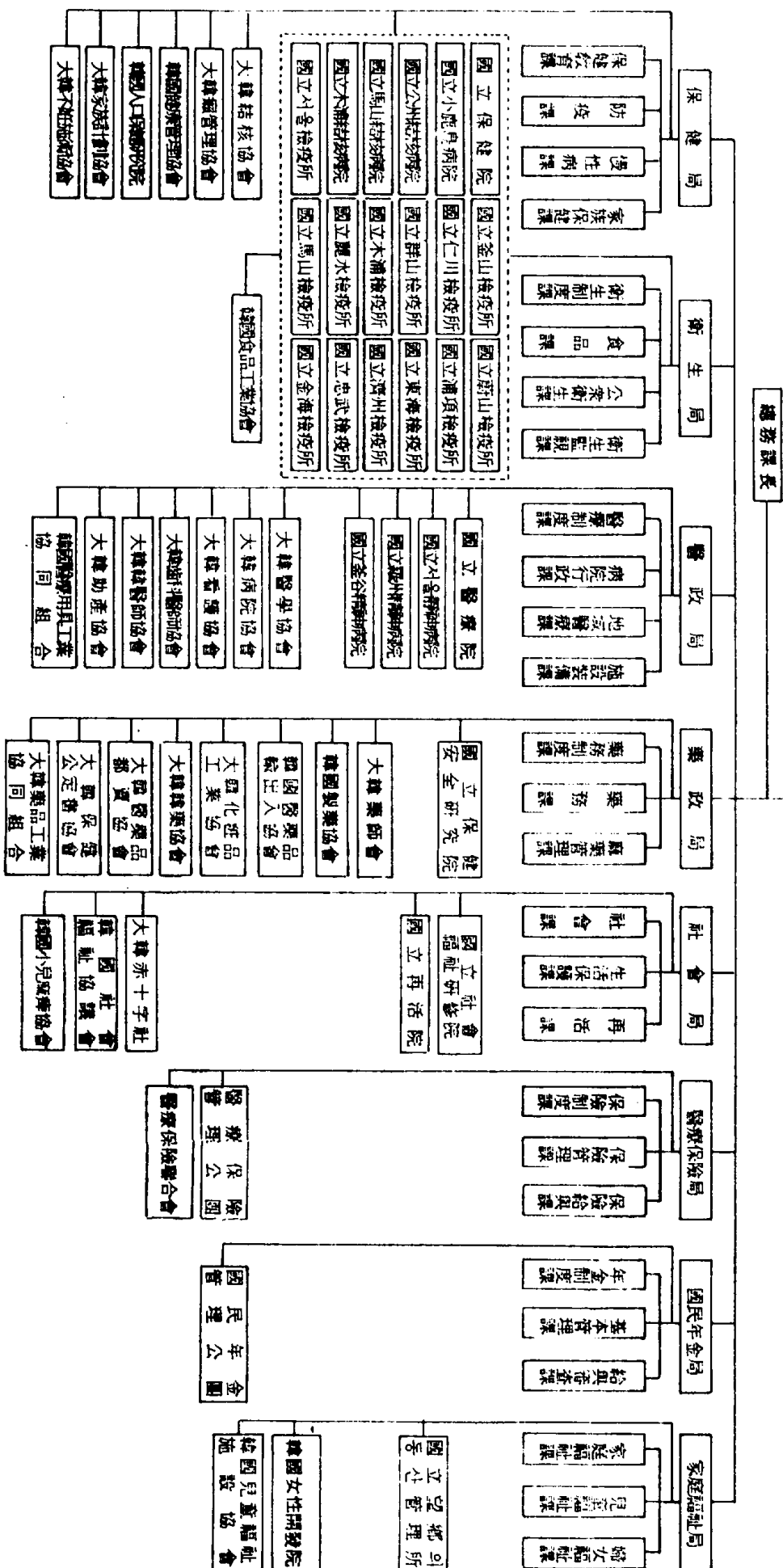
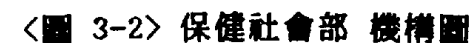
그간의 職制改正사항을 살펴보면 1963년 勞動局을 노동청으로 승격시켰고 1980년 環境廳을 昇格 신설하였으며 1980년대에 와서는 勞動者의 복지문제가 擡頭됨에 따라 1981년 勞動廳이 勞動部로 昇格 독립 되었다.

한편 1985년 2월에는 衛生局의 新設과 藥務食品局을 藥政局으로 개칭하였고 1987년 4월에는 國民年金局의 신설과 社會保險局을 保險局으로 개칭하였다.

保險社會部職制(1989.6.30. 大統領令 第12739號)第1條에 의하면 保健.防衛.家族設計.衛生.醫政.藥政.社會福祉.公的扶助.國民年金 및 家庭福祉에 관한 事務를 관장한다고 규정하고 있으며 그 下位體系는<圖 3-2>와 같다.

그중 社會福祉 서비스 부문을 담당하고 있는 社會局과 家庭福祉局의 業務를 分析해 보면 다음과 같다.

- (1) 社會局에는 社會課, 生活補償課, 再活課등 3개가 있으며 社會課에서는



- 1) 社會福祉行政의 綜合計劃樹立 및 調整
- 2) 社會開發에 관한 綜合計劃의 樹立 및 調整
- 3) 社會事業從事者の 養成 및 訓練
- 4) 社會福祉館의 指導.監督
- 5) 社會福祉事業基金의 管理.運營
- 6) 社會福祉事業의 指導.監督
- 7) 浮浪人의 保護事業에 관한 事項
- 8) 外國 民間援助 團體의 導入物資 및 現金의 管理
- 9) 國立 社會福祉 研修院 및 大韓赤十字의 指導.監督
- 10) 社會福祉 中央委員會, 中央救護協議會, 社會保障 審議委員會의 運營
- 11) 社會福祉 關係法人과 團體의 育成 및 指導.監督등을 分析한다.

生活保護課에서는

- 1) 生活保護對象者の 調査 및 保險對策
- 2) 最低生計費原則 및 保險水準決定
- 3) 生活保護對象者の 機能訓練 및 生業資金支援
- 4) 自活指導 事業
- 5) 災害罹災民의 救護 및 復舊支援
- 6) 救護糶穀 및 物資의 備蓄管理
- 7) 災害義捐金, 生活保護基金 및 災害救護基金의 管理運營
- 8) 生活保護委員會 및 災害對策 委員會의 運營등을 보장한다.

再活課에서는 心身障礙者 福祉行政의 綜合計劃의 樹立과 그 執行을 보장한다.

- (2) 家庭福祉局에는 家庭福祉課, 兒童福祉課, 婦女福祉課 등 3개과가 있으며 家庭福祉課는 ① 假定 및 老人福祉行政에 관한 종합계획의 수립 및

조정 ② 老人適性 職種の 開發.普及 및 雇用促進 ③ 완전한 家族制度 및
경노효친사상의 유지 개발 ④ 가정의례의 普及 및 實踐 등을 관장한다.

兒童福祉課는 ① 兒童福祉行政에 관한 종합계획의 樹立 및 調整

② 兒童福祉施設(障碍兒童 및 浮浪兒童施設은 제외 및 어린이집에 대한
指導, 監督 ③ 年長兒의 職業輔導 등을 관장한다.

婦女福祉課는 ① 婦女福祉行政에 관한 종합계획의 樹立 및 調整 ② 婦女
의 職業輔導, 生活改善 및 消費者 保護, 婦女關係委員會 運營 ③ 韓國女
性開發院의 指導, 監督 등을 각각 分擔한다.

(3) 保健社會部の 행정기능을 보조하며 그 자문에 응하고 심의를 행하는
각종 社會福祉關係委員會를 설치할 수 있다. 그 명칭과 기능을 살펴보면 다
음과 같다.

① 社會保障審議委員會:社會保障(social security)에 관한 중요사항에 대
한 자문으로서 保健社會部長官 소속하에 두며 委員長은 保健社會部 次官이
되고 위원은 勤勞者 代表, 學界 代表 등 11인 이내로 하고 임기는 2년이
다.

② 社會福祉委員會 : 사회복지사업에 관한 주요사항을 심의하기 위하여
保健社會부와 特別市, 道, 區에 각각 中央과 地方委員會를 두며 中央社
會福祉委員會의 委員長은 保健社會部 次官이 되고 委員은 30 인 이내로 임
기는 3 년 이다. 中央委員會의 기능은 社會福祉에 관한 기본계획 및 종합
시책의 수립, 社會福祉事業의 調整, 새로운 사회복지사업제도의 도입, 시
행, 기타 중요사항등을 심의한다.⁶⁾

③ 兒童福祉委員會:아동복지에 관한 사항을 조사, 연구, 심의하기 위하여
保健社會부에 中央委員會를 각 시, 도에 地方委員會를 둔다.

④ 生活保護委員會 : 生活保護法에 의한 保護事業의 企劃, 調査, 實施등

註6) 社會福祉事業法 第3條 1項, 2項 및 同法 施行令 第2條.

에 관하여 필요한 사항을 심의하기 위하여 保健社會部와 각 市, 道, 郡에 설치 되어 있다.

⑤ 社會福祉事業基金委員會: 社會福祉基金의 管理運營에 관한 사항을 심의하기 위하여 保社部長官 소속하에 두고 委員은 15인 이내로 委員長은 保社部 次官, 委員은 關係部處局長, 經濟界, 學界, 社會福祉界의 인사로 구성된다.

⑥ 災害對策委員會: 災害救護法에 의해 災害救護事業의 기획, 조사, 실시에 관한 審議機構로서 保健社會部와 각 市, 道에 설치 되어 있으며 中央災害對策委員長은 關係部處의 局長, 大韓赤十字社事務總長등이 委員이 된다.

⑦ 救護協議委員會: 外國團體의 救護事業의 運營에 관한 사항을 조정, 협의 하기 위하여 保社部 및 각 市, 道에 둔다. 이 밖에 保健社會部 직속의 社會福祉機關으로는 國立社會福祉研修院, 國立覺心學院院, 婦女職業指導所, 國立職業福祉院 등이 있다.

(4) 保健社會部 이외의 사회관계부처를 간략히 살펴보면 다음과 같다.

① 勞動部: 勞動部는 勤勞條件의 기준, 產業安全保障, 勤勞者 福祉厚生, 職業安定 및 職業訓練, 산업재해보상보험 등에 관한 사무를 관장함으로서 勤勞者에 대한 社會福祉機能을 담당하고 있으며 특히 勞政局의 賃金福祉課, 勤勞基準局의 婦女少年課, 勞動保險局의 保險管理課, 保險徵收課, 災害報償課 등을 설치하였다.

② 國家報勳處: 援護對象者에 대한 원호사업을 담당하며 국립 의료원, 報勳福祉公園 등의 소속기관이 있다.

③ 內務部: 地方行政局은 새마을운동종합계획을 종합, 정비하고 전국개발계획과 地方自治團體의 개발계획을 조정하는 업무도 담당한다는 뜻에서 社會開發 내지 社會福祉의 일분야를 구성하고 있으며 治安本部 第2部 治安

課에서는 老人 및 幼兒중 虛弱者와 病者, 少年을 保護, 指導한다.

④ 法務部:法務部 矯正국에는 少年院과 전국에 있는 10개의 少年院을 두어 飛行少年敎導事業을 하고 있다.

⑤ 文敎部:文敎部 社會職業敎育局에서는 社會敎育과 靑少年問題에 관한 업무를 담당하고 있다.

地方自治團體의 社會福祉事務를 살펴보면 서울特別市, 直轄市, 道에는 保健社會局이 설치되어 있고 그 아래에는 <表 3-12>와 같은 社會課, 婦女靑少年課, 福祉課 등 필요한 과를 설치하고 있으나 市, 道 의 경우 동일하지 않다.⁷⁾

註7) 李在奐, 前掲書, pp.183-184.

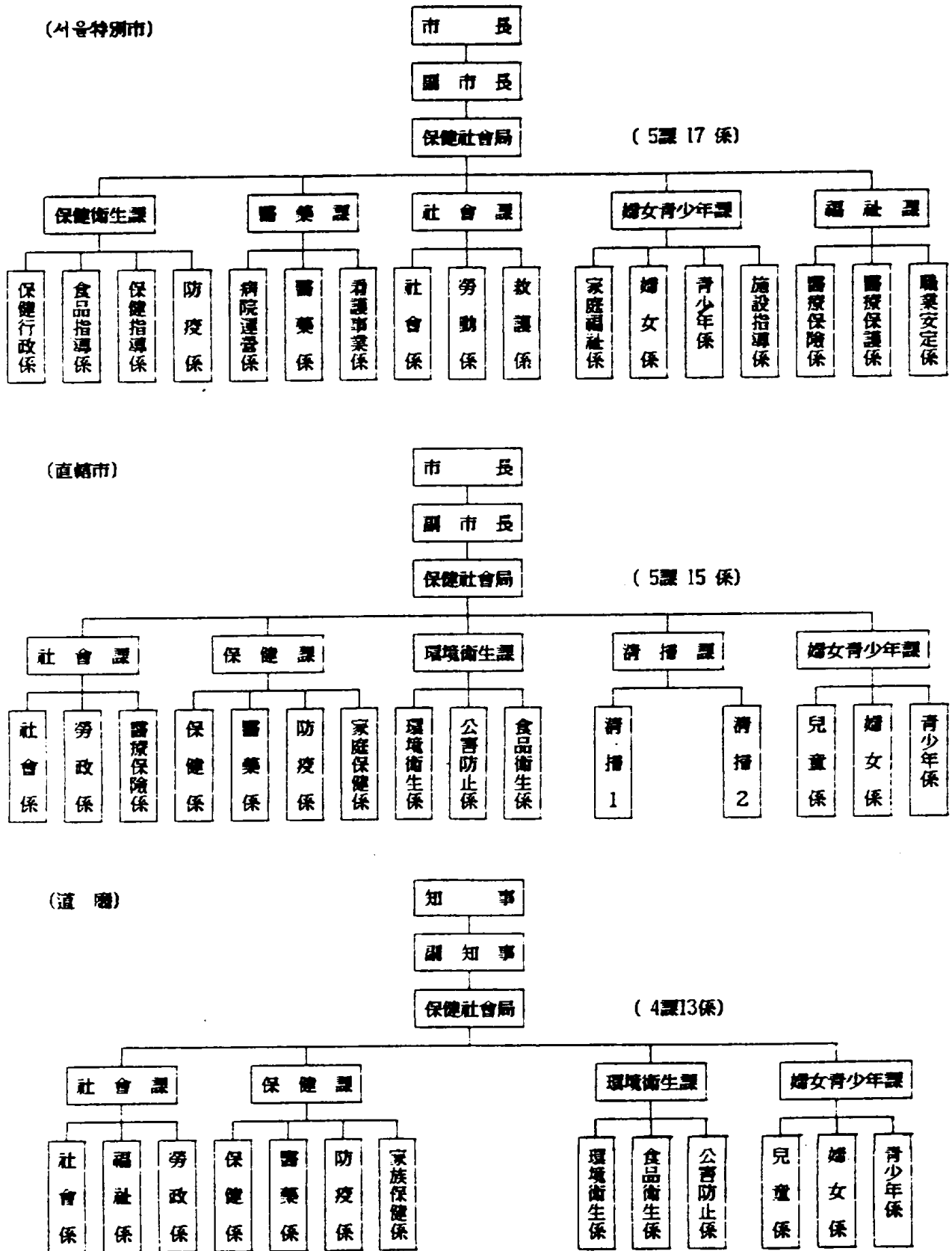
〈表 3-12〉 地方自治團體의 種類別 事務(地方自治法 施行令 第8條 關聯)

구 분	시.도 사무	시.군.자치구 사무
1. 지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리 등에 관한 사무	법 제10조 제1항 단서의 규정에 의하여 시.도와 시.군 및 자치구에 각각 공통된다.	
2. 주민의 복지증진에 관한 사무 가. 주민복지에 관한 사업	1) 주민복지증진 및 주민보건향상을 위한 종합계획 수립 및 지원 2) 시.군.자치구에 공통되는 복지업무의 연계.조정.지도 및 조언	1) 주민복지 증진사업계획의 수립시행 2) 시.군.자치구 단위 주민복지 시설의 운영.지원 3) 주민복지 상담 4) 환경위생증진 등 주민보건 향상
나. 사회복지시설 설치.운영 및 관리	1) 사회복지시설의 수요판단과 지역별 배치 등 기본 계획의 수립 2) 사회복지시설의 설치.운영 3) 사회복지법인의 지도.감독 및 지원 4) 사회복지시설 수혜자로부터의 비용수납 및 승인	1) 사회복지시설의 설치.운영 2) 사회복지시설 수혜자로부터의 비용수납 3) 사회복지법인에 대한 보조 및 지도 4) 사회복지법인 등의 시설설치허가 및 시설의 운영지도
다. 생활곤궁자의 보호 및 지원	1) 생활비용의 일정액 지원 2) 시.군.자치구에 대한 생활보호보조금 교부 3) 생활보호기금의 적립 및 운용관리 4) 의료보험 및 진료지구의 설정 5) 의료보호시설의 지원 6) 의료보호기금의 설치.운용	1) 생활보호대상자 조사.선정 2) 생활보호대상자의 보호.관리 3) 생활보호의 실시(생업자금 대여.직업훈련.취로사업.수업료지급.장제보호비 등) 4) 생활보호비용의 일정액지원 5) 생활보호대상자의 부양의무자로부터의 보호비용징수 6) 생활보호기금의 적립 및 운용관리 7) 의료보호대상자 관리 및 의료보호의 실시(진료증발급 등) 8) 의료보호기금의 설치.운용
라. 노인.아동.심신장애자.청소년 및 부녀의 보호와 복지증진	1) 노인복지사업계획 수립.조정 2) 경로사업의 실시.지원 3) 노인복지시설의 설	1) 노인복지사업계획 수립.시행 2) 노인복지사업의 시행 3) 경로행사 등 경로사업의 실시.지원

치.운영 4)아동복지사업 종합 계획 수립.조정 5)아동상담소의 설치 운영 6)아동전용시설의 운 영 7)아동보호조치 8)아동복지시설의 운 영.지원 9)아동복지단체의 지 도.육성 10)심신장애자 복지 에 관한 종합계획 수 립.조정 11)심신장애자의 검 진.재활상담 및 시설 에의 입소 12)심신장애자의 고 용촉진 13)심신장애자의 편 의시설의 설치지도.관 고 14)심신장애자복지시 설 운영.지원 15)청소년건전육성계 획 수립.조정 16)청소년복지시설의 설치.운영 17)불우청소년보호지 원 18)부녀복지종합계획 의 수립.조정 19)모자보건사업계획 의 수립.조정 20)부녀단체 육성.지 원 21)부녀복지시설의 운영.지원 22)윤락여성 선도 및 직업보도	4)노인복지시설의 설치.운영 및 지원 5)아동복지사업계획 수립.시 행 6)아동상담소의 설치.운영 7)아동전용시설의 운용 8)아동보호조치 9)아동복지시설의 운영.지원 10)아동복지단체의 지도.육성 11)보호시설에 있는 고아의 후견인 지정 12)심신장애자복지에 관한 계 획 수립 및 시행 13)심신장애자의 파악.관리 14)심신장애자의 검진.재활 상담 및 시설에의 입소 15)심신장애자의 고용촉진 16)심신장애자의 편의시설의 설치지도 17)심신장애자복지시설 운영.지 원 18)청소년선도대책 수립.추진 19)요보호청소년 선도.계몽 20)불우청소년보호 21)청소년복지시설의 설치.운 영 22)부녀복지에 관한 계획 수립 .시행 23)모자보건사업의 세부계획수 립.시행 24)모자보건기구의 설치.운영 25)모자보건대상자의 선정(수 첩의 발급 등) 26)임산부 및 영.유아의 건강 관리 27)부녀교실 운영 및 여성교육 28)부녀단체 육성.지원 29)부녀복지시설의 운영.지원 30)윤락여성 선도 및 직업보도
--	---

그리고 서울特別市, 直轄市의 산하에는 社會福祉에 관한 專門行政機關으
 로서 兒童相談所, 婦女相談所, 家庭相談所, 女性會館등을 설치하고, 도의
 경우에는 산하에 여성회관을 설치하고 兒童相談所 또는 女性相談所는 道廳

〈圖 3-3〉市.道 保健社會行政機構圖表



- 주 1. 직할시 기구도는 부산직할시의 機構圖인.
 2. 대구직할시, 인천직할시의 경우 課單位는 동일하나 係單位數는 대구직할시 12個係, 인천직할시 14個係로 조직됨.
 3. 제주도는 내무부에 保社擔當官을 두고 社會課(복지계, 勞政係) 保健擔當官(보건·의약·위생·환경·방역계), 婦女青少年課(아동·부녀·청소년계)로 조직됨.

資料：內務部, 地方行政機構表, (1986) pp.8~19, p.252

所在지의 市廳에서 設置, 運營하고 있다.

兒童相談所는 ① 兒童 또는 妊産婦에 관한 그 가족 또는 관계인에 대한 상담, ② 兒童 또는 妊産婦에 대한 지도 및 알선, ③ 兒童指導에 필요한 家庭環境의 調査.入養.保護, ④ 兒童복지 施設 또는 要保護兒童의 調査.指導 및 監督, ⑤ 기타 아동 및 임산부의 福祉增進에 관한 業務를 擔當하고 있다.

婦女相談所에서는 ① 婦女子의 身上問題 相談 ② 가솔부녀자 선도 ③ 要保護女性의 시설수용 ④ 淪落女性 미연방지 ⑤ 勤勞女性의 敎養敎育등에 관한 業務를 擔當한다.

家庭相談所는 ① 가정문제의 相談 ② 부녀자 및 가정봉사원의 敎育 ③ 기타 가정문제에 관한 조사연구등을 擔當하며, 女性會館에서는 ① 여성의 資質 向上과 能力開發을 위한 교양교육실시 ② 영세여성을 위한 技術 및 副業指導 ③ 여성단체 봉사활동지원등에 관한 事項을 담당한다.

이밖에도 社會福祉委員會, 生活保護委員會, 災害對策委員會, 兒童福祉委員會, 醫療保護委員會등의 각종위원회와 노인복지시설, 심신장애자복지시설 등 각종 사회복지시설이 設置運營되고 있다.

市.郡.區廳에는 社會課, 婦女青少年課가 설치되어 있고 社會課에는 <圖 3-4>과 같이 社會係, 福祉係, 婦女青少年係, 公害防止係 등 필요한 部署를 두고 있다.

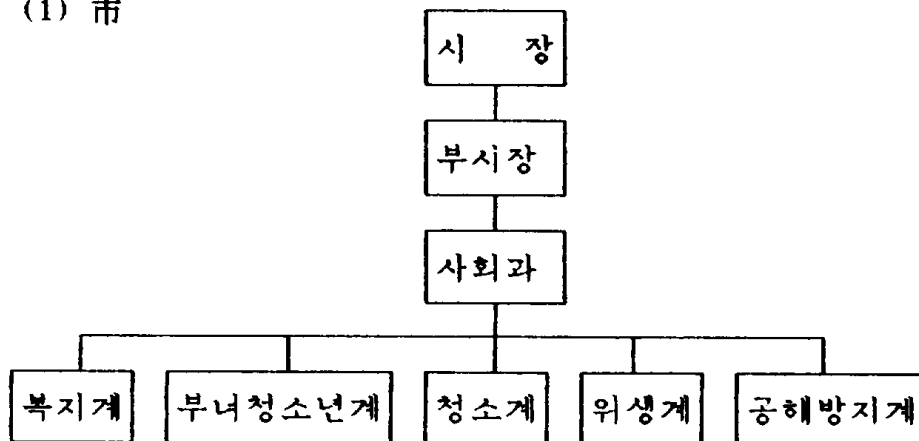
社會課 또는 係에는 임시직의 아동복지 지도원, 부녀상담원, 노인복지 상담원, 심신장애자복지 지도원을 두어 사회복지 전문요원으로 活用한다. 이들은 아동, 부녀, 노인 및 心身障礙者의 복지를 위한 상담과 지도업무를 위하여 市.郡.區에 두며 소정의 資格과 經歷을 가진 자로 서울특별시장, 직할시장, 도지사가 任命 또는 委屬한다. 이들의 직무는 앞에서 기술한 각 상담소의 업무와 類似하다.

읍.면.동의 社會福祉行政組織을 보면 읍의 경우는 인구 4만이상 읍은 주

민계에 사회계 또는 복지계를, 인구 3-4만의 읍은 총무과 사회계를, 인구 3만미만 읍은 부읍장 산하에 사회계를 設置하고 있고, 面.洞의 경우는 일부 면에는 社會係가 設置되어 있고 그 道의 面과 洞에는 總務係의 소속으로 사회 담당공무원을 配置하고 있다.⁸⁾

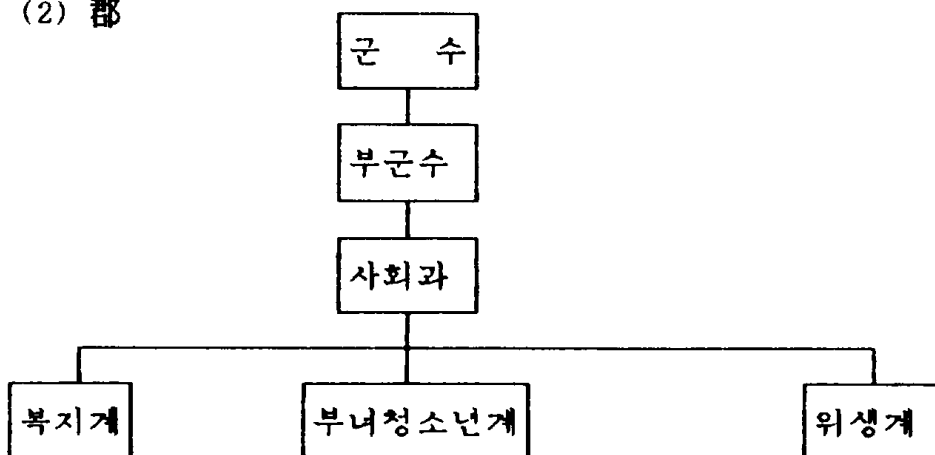
〈圖 3-4〉 市.郡.區 社會福祉行政機構表

(1) 市



- 主: 1. 대전시는 보건사회국 밑에 사회과 복지청소과를 設置함.
 2. 울산시, 마산시, 수원시, 전주시, 청주시, 춘천시, 제주시는 사회산업국 밑에 사회과, 부녀청소년과를 設置함.
 3. 성남시, 부천시, 광명시, 포항시, 창원시, 진주시, 이리시, 군산시, 여주시, 목포시, 안양시, 천안시, 의정부시, 원주시, 경주시는 사회산업국 밑에 사회과를 設置함.

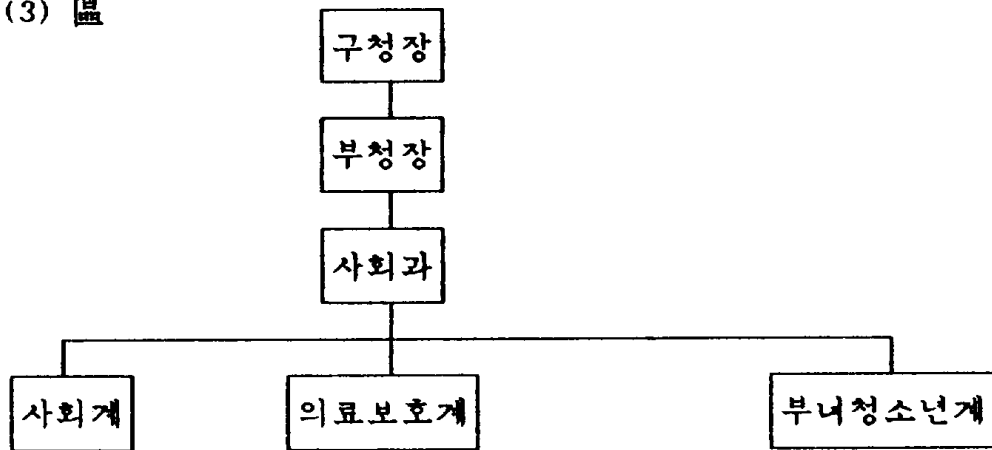
(2) 郡



- 主: 경기도 양주군, 남양주군 등 10개군과 경남양산군은 公害防止係, 전남은 광산군 등 22개군에 醫療保護係, 경남 거제군은 環境清掃係를 設置함.

註8) 上掲書, pp.186-188.

(3) 區



- 主: 1. 서울특별시의 구는 시민국 밑에 사회복지과를 設置함.
2. 부산직할시, 대구직할시의 구는 사회과를 設置함. 단, 부산진구, 동래구, 남구는 총무국 밑에 사회과를 設置함.
3. 인천직할시, 광주직할시, 대전시, 울산시의 구는 복지과를 設置함.

資料: 內務部

邑.面.洞에는 자원봉사자인 福祉委員, 兒童委員을 委囑하여 그들의 활동을보좌한다. 福祉委員은 관할지역내의 영세민, 아동, 노인, 심신장애자, 요보호여성등의 社會福祉對象에 대하여 항상 그 생활실태 및 家庭環境등을 파악하고 先導 및 相談.保護依頼.施設利用의 알선 등 社會福祉에 관하여 필요한 援助와 指導를 담당한다. 그들은 명예직으로 邑.面.洞長의 推薦에 의해 시장, 군수가 위촉하여 각읍.면.동에 2인 이상의 위원을 選定하고 있다.

아동위원은 당해 지역사회의 實情에 밝고 兒童福祉에 관한 지식과 경험이 풍부한 자중에서 구청장, 시장, 또는 군수의 推薦에 의하여 도지사가 委囑하고 명예직으로 하되 각 邑.面.洞단위에 2인 이상으로 한정한다.

4. 社會福祉 서비스 傳達體系

社會福祉에 관한 政策을 수립하고 社會福祉對象자에게 필요한 서비스를 마련함에 있어서 기본적으로 고려해야 할 요소로서, Gilbert와 Specht는 社會的 할당 social allocations, 社會的 對策 social provisions, 서비스의 傳達 social service delivery, 그리고 財政 findnce을 지적하고 있다.”

즉 社會福祉政策을 수립함에 있어서는 누구를 그 對象으로 삼아, 어떤 種類의 서비스를 무슨재원을 가지고 어떠한 組織體系를 통해서 전달하느냐 하는것이 고려하여야 한다는 것이다. 社會福祉政策의 궁극적인 目的이 대상자의 선정, 수혜자격요건의 設定, 수혜내용의 성격에 관한 政策들이 실제로 표현되는 것은 바로 서비스 傳達體系를 통해서 이루어 지기 때문이다.¹⁰

福祉수혜자를 중심으로 볼때, 조직적인 環境이란 그에게 직접 도움을 주는 社會福祉 機關이나 시설은 물론 中央에서부터 地方一線에 이르기까지의 모든 공.사조직이라고 말할 수 있다.¹¹

社會保障制度의 3대사업(社會保險, 公的扶助, 社會福祉 서비스)중의 하나인 社會福祉 서비스는 특수한 問題를 가지고 있는 사람들에게 專門的인 社會福祉 서비스는 특수한 問題를 해결할 수 있도록 回復시켜 주는데 그 目的이 있다.

1) 兒童福祉.

60년대 이전에 韓國社會福祉서비스사업의 주류를 이루고 있었던 것은 兒童 保護事業이었다. 그러나 60년대이후 여러가지 法的 뒷받침이 있어, 兒童福祉事業의 專門化와 또한 保護아동의 事後 치료적 事業에 국한되지 않고 豫防的 事業에도 눈을 돌리게 되었다.¹²

兒童하나가 성장하여사회에 적응하기까지는 장기간에 걸친 教育, 保健, 의 료, 情緒, 文化的 요건이 갖추어져야한다. 이를 換言하면 한 아동을 건전한 사회인으로 成長시키려면 상당한 投資가 소요된다고 하겠다.

2) 婦女福祉

註9) Neil Gilbert and Harry Specht, Dimensions of Social Welfare Policy, (Englewood Cliffs, New Jersey:Prentice-Hall, Inc, 1974), p26.

10) 徐相穆 外 2人, 前掲書, p.16.

11) 韓國社會産業大學協義會, 前掲書, pp.15-16

12) “우리나라의 社會福祉 向上에 關한 研究”, 保社部研究資料, 1976, p.82.

이 사업은 주로 要保護 女性들의 선도와 자활자립을 위한 事業에 치중되고 있는데 母子保健事業, 婦女職業報導事業, 女性會館事業, 婦女教室事業, 婦女相談事業 등이 根幹을 이루고 있다.

3) 老人福祉.

老人에 관한 사회의 관심이나 정부당국자의 시각에 변화가 있는것은 事實이나 다른 社會問題에 비하여 가장 소홀히 취급되어 온 分野가 노인문제라고 볼 수 있다. 한편 老人人口가 전체인구에서 차지하는 比重은 매년 점증하고 있으나 이들의 복지서비스를 受容할 수 있는 對策이나 施設은 다른 분야에 비하여 상당히 뒤떨어지고 있는 實情이다. 한국의 老人人口 및 福祉對象者의 추계를 보면 <表 3-13>과 같다. 이 表에 나타나 있는 居宅保護對象者들에게는 양노원 시설에서 生活하도록 되어 있다. 그러나 양노시설이 크게 부족하여 收容保護對象者의 일부만이 收容되고 있을 뿐이다.

<表 3-13> 老人人口 및 福祉對象者 推計
(단위:천명)

	총인구	노인인구 (65세 이상)	노인인구/총 인구 비율(%)	거택보호 대 상	수용보호 대 상	치료대상
1975	34,679	1,206	3.5	157	7.2	482
1979	37,355	1,407	3.7	183	8.4	563
1981	38,807	1,526	3.9	193	9.2	610
1986	42,088	1,840	4.4	239	11.0	736
1991	45,251	2,270	5.0	295	13.6	908

주: 經濟企劃院의 經濟開發次開年計劃 人口推移와 保社部가 發表한 比率에 入脚한 것임

4) 障礙者 福祉.

급격한 工業化와 都市化로 인한 社會經濟構造의 변화는 교통사고, 산재, 전제등과 더불어 心身障礙者의 주요한 原因이 되고 있으며 그 수도 매년 증가하고 있다. 心身障礙者들을 위한 福祉事業은 수용보호사업, 치료재활사업, 職業報道事業으로 대별할 수 있는데 이외에 障礙의 발생예방, 조기교육,

조기혼련, 障礙者의 가정을 재정적으로 돕는 일과 綜合施設을 갖추어 한 시설 안에서 教育, 訓練, 病院作業을 할수 있도록하고 장애아동들에게는 特殊教育을 받을 수있는 權利를 保障해 주어야 한다.

5) 浮浪人 福祉.

최근 浮浪人의 숫자가 증가하고 있는 것은 現代社會가 급격히 변화하고 複雜해짐에 따라 이에 미처 適應하지 못하는 데서 나타난 현상이다. 이처럼 증가된 浮浪人들에 대한 보호대책을 어느 한 個人 또는 團體가 전담하기에는 시설면이나 운용면에서 참으로 벅찬 일이 아닐수 없기 때문에 浮浪人 시설의 운용 경비와 그 시설에 수용되어 있는 모든 원생에 대하여 生計保護와 職業報道에 필요한 일체의 경비를 國家가 책임지도록 하였다.

施設 및 收容人員을 살펴보면 <表 3-14>에서 보듯 전국적으로 36개 시설에 총 16,125名이 收容保護를 받고 있으며 <表 3-15>에 나타난 것처럼 이중 67%인 10,891名이 心身의 障礙를 가지고 있다.

한편 政府는 福祉施設에 대한 관리운영비 전액을 支援하고 있다. 즉 원생에대한 生計費를 1人當 月 4 萬元 300원씩 지급하고 醫療保護와 管理費 職業報道費 施設保管費 등을 전액지원하고 있다.

<表 3-14> 全國 浮浪人 施設 및 收容保護人員

구 분	계	서울	부산	대구	인천	경기	강원	충북
계	36	4	3	1	1	2	4	3
수용인원	15,125	4,200	4,614	1,408	507	740	207	536

구 분	충남	전 북	전남	경남	제주
계	3	4	5	5	1
수용인원	1,346	411	1,642	467	65

자료: 보건사회부

<表 3-15> 收容保護者の 各種疾患

계	지체불구	정신박약	정신이상	농아	맹아	환자	기타
10,891명	1,419	4,578	1,582	417	169	1,516	1,210

자료: 보건사회부

주: 총수용인원 16,125명중 10,891명이 질환자(전체의 67%)

6) 福祉館 運營

지금까지 政府는 주로 불우한 兒童, 老人, 婦女, 障礙者, 浮浪人들 수용 시설에 대한 保護事業에 그쳤으나, 앞으로는 이들 要保護對象者들의 각종 자립, 자활시책을 강화하는 한편 綜合社會福祉館의 建立과 機能 및 시설확충을 통해 일반사회인의 福祉收容充足을 위해 각종 프로그램개발 등 예방적 福祉機能을 점차 늘려 나갈 방침으로 사회복지관에 대한 運營費 지원을 계속할 計劃이다.

第 2 節 社會福祉行政의 問題點

1. 財政

財政上の 問題點을 살펴봄에 있어서 우선 社會福祉施設의 비용부담에 있어서의 問題點을 살펴보면

첫째로 오래전부터 제기되어온 20%의 자체부담이다. 社會福祉施設은 전체시설의 70%이상이 政府에서 요구하는 규정에 미치지 못하고 있는 실정이며, 또한 社會福祉시설에 수용된 사람들은 政府가 마땅히 보호하여야 할 생활 보호 대상자 들이고, 社會福祉 시설등은 政府가 해야 할 일을 대신하고 있는 형편이므로 이에 소요되는 모든 비용은 政府가 모두 부담하는 것이 당연한 일이다.

물론 이런 내용을 모를리 없는 當局에서 그간 시설측의 끈질긴 요구에도 불구하고 20% 자체부담의 원칙을 고수하고 있으며 최근에는 社會福祉法人의 자산규모 기준을 갖출것을 요구하고 있는데도 그럴만한 이유가 충분히 있으리라고 생각되나 현실은, 政府當局의 생각과는 너무 거리가 먼 것 같다. 더구나 社會福祉施設을 운영하는 社會福祉法人이 收益事業을 통하여 施設에 보조하도록 요구하는 것을 정작 어느 한쪽도 제대로 운영하지 못할 가능성이 크며 그로 인한 부작용도 예상하여야 할 것이다.

둘째로 政府의 비용(措置費) 부담이 非現實的이고 施設에 따라 차등이 있다는 점이다. 즉 <表 3-16>에서 보듯이 政府가 필요다고 생각하는 경비와 실제로 政府가 보조하는 금액사이에는 현격한 차이가 있어 영.육아시설의 경우에는 절반에도 미치지 못하고 있는 실정이다. 이런 정도의 정부보조금에다가는 시설이 자체수입 20%를 부담한다고 하여도 태부족일 수밖에 없을 것이다.

〈表 3-16〉 社會福祉施設別 收入의 構成比率

수입항목	자 체 수 입			
시설종별	법인보조수입	수익사업수입	기타수입	합 계
전시설평균	11.3	2.7	3.8	17.8
영 아	5.7	3.0	3.3	12.0
육 아	12.2	1.2	0.7	14.1
아동직업보도	6.3	6.3	0.9	13.5
아동상담소	80.8	0.2	5.5	86.6
양노.노인				
요양	12.0	1.5	2.8	16.3
지체부자유자				
재활	8.7	3.2	2.6	14.5
정신박약자				
재활	15.6	1.6	2.4	19.6
시청각언어장				
애자재활	11.2	1.2	1.5	13.9
심신장애자				
요양	11.1	3.2	11.0	25.3
부랑인 선도	9.9	3.4	0.5	13.8
모자보호	15.9	1.2	0.7	17.8
부녀보호지도	9.9	1.9	0.7	12.5
사회복지관	41.8	11.3	9.3	62.5
기 타	12.4	5.0	7.4	24.8

수입항목	보조금.지원금				기 타	수입
시설종별	정부보조	외원보조	민간보조	합 계	잡수입	총계
전시설평균	66.7	6.0	6.0	87.7	3.4	99.9
영 아	63.6	11.7	9.1	84.4	3.6	100.0
육 아	57.8	5.3	19.1	82.2	3.7	100.0
아동직업보도	81.1	2.1	1.5	84.8	1.7	99.9
아동상담소	4.9	0.7	5.5	11.1	2.3	100.0
양노.노인						
요양	66.0	3.7	8.8	78.9	5.2	100.0
지체부자유자						
재활	72.9	1.7	4.7	79.3	6.1	99.9
정신박약자						
재활	71.5	1.4	5.0	77.9	2.5	100.0
시정각언어장						
애자재활	76.9	4.6	3.1	84.6	1.3	99.8
심신장애자						
요양	67.2	0.2	3.2	70.6	4.1	100.0
부랑인 선도	83.1	1.1	1.4	85.6	0.7	100.1
모자보호	75.8	3.0	1.9	80.7	1.5	100.0
부녀보호지도	78.3	6.5	1.8	87.3	0.9	100.0
사회복지관	20.9	1.2	7.6	29.7	7.8	100.0
기 타	55.6	13.9	1.8	71.3	3.8	99.9

자료 : 한국사회복지협의회, 「사회복지시설 재무구조 조사연구보고서」, (1987), p.38.

더구나 현재 國.公立施設 가운데는 정부가 산정한 소요경비에 가까운 금액을 보조하는 경우도 있다하니 같은 명목으로 社會福祉시설의 保護를 받는데 운영주체에 따라서 차별을 받는다는 것은 모순이다.

특히 社會福祉 「서비스」의 질과 수준은 그것을 제공하는 인력에 따라 좌우되는데 많은 시설들이 인건비의 부족으로 전문사회사업가들을 채용하지 못하고 있는 실정이며, 전문가가 아니라 하더라도 처우가 나빠 보람과 긍지만을 가지고 일하는 실정이다.¹³

다음으로 地方自治와 관련하여 볼때 지방재정이 일반적으로 안고있는 문

註13) 金安濟, “地方自治實施를 위한 地方財政의 現實的 問題나 制約條件”, 地方財政, 1985, 5, pp.20-29.

제점은 다음과 같다.

첫째, 규모의 영세성이다. 그래서 法定經費를 제외한 투자적 재원이 극히 부족하다. 도시, 농촌을 막론하고 재정수요는 급속히 증가하고 있는데 반해 자체재원은 물론 의존재원도 그 증가율이 낮아 재정수요에 크게 뒤지고 있는 실정이다. 현재의 이러한 재정실태를 보완하지 않고 地方自治를 실시한다면 대부분의 自治團體는 심한 재정압박을 받을 것으로 생각된다.

둘째, 地方財政의 구조적 취약성이다. 세입면에서는 地方稅 및 세외 收入으로 구성되는 자체재원이 빈약하여 재정자립도 극히 낮다.

자체재원의 부족은 주로 地方稅의 허약에 그 원인이 있는데, 이는 <표 3-17>에서 보는 바와 같이 稅源의배분이 國稅위주로 되어있고 또한 地方稅의 대부분이 고정된 재산세위주여서 生産성이 약한것이 주 요인이되고 있다. 한편 세출에 있어서는 정상적인경비가 법적으로 의무화 되어 있고, 이것이 재정규모에서 차지하는 비중이 상대적으로 높기 때문에 투자적 성격을 띤 사업부문에서의 예산 할당은 적어질 수 밖에 없는 형편이다. 이와 같은 自體財源의 부족은 國家로 부터의재정적 지원을 불가피하게 하여 地方自治까지도 그 자율성을 악화시키게 되며, 歲出에 있어서의 자체적인 투자재원의 부족은 獨自的 결정의 폭을 축소함으로써 결과적으로는 自治福을 制限하게 될것이다.

셋째, 기능과 재원의 불일치 현상이다. 고유사무에 대한 자체재원이나, 위임사무에 대한 國家補助 재원이 부족하여 業務가 遂行이 안되고 있는 상태이다.

〈表 3-17〉 租稅중 國稅와 地方稅와의 比較 (단위: 억원)

세 별	년도별	78 년	79 년	80 년	81 년	82 년
총 조 세		40,955	53,609	65,609	91,350	95,156
국 세		36,523 (89.2%)	47,617 (88.3%)	58,077 (88.3%)	72,579 (89.2%)	83,964 (88.2%)
지 방 세		4,433 (10.8%)	5,992 (11.2%)	7,677 (11.7%)	8,771 (10.8%)	10,192 (11.8%)
		8 3 년	8 4 년	8 5 년	8 6 년	8 7 년
총 조 세		114,479	124,082	135,310	154,160	178,102
국 세		100,507 (87.8%)	108,997 (87.8%)	118,764 (87.8%)	136,063 (88.3%)	158,319 (88.9%)
지 방 세		13,972 (12.2%)	15,085 (12.2%)	16,546 (12.3%)	18,097 (11.7%)	19,780 (11.1)

네째, 地方自治團體의 재정적 불균형이라는 문제이다. 지역간의 自然的 및 經濟的 여건의 상이로 인해 지역간 經濟的격차가 심하고 따라서 自治團體간의 재정적 불균형은 대단히 심하다. 도시와 농촌지역간은 물론이고 도시상호간 및 농촌상호간에도 심한 不平等현상을 나타내고 있어 부유한단체와 貧困한 단체간의 성장속도의 차이로 인한 經濟的 및 財政的 수준의 거리는 점점 멀어지고 있는 것이다. (〈表 3-18〉 參照)

地方交付稅와 國庫補助金이라고 하는 地方財政 調整手段에 의하여 어느정도의 財政均衡化는 이루어지고 있지만 財政薄弱團體는 그것으로써 현상유지에 급급할 뿐이어서 開發투자의 입장에서는 여전히 엄청난 차이를 나타내고 있는 실정이다. 地方自治가 본격적으로 실시되면 국가의 재정조정권의 감축이 예상되므로 앞으로 재정적 不均衡이 더욱 커질 것으로 보인다.

〈表 3-18〉 1987년 地方財政自立度

구 분	전 국	도 . 시	시	군
전 국 평 균	57.7	64.1	57.8	25.9
서울	97.5	97.5	—	—
지 방 평 균	47.1	48.3	57.8	25.9
〈직할시평균〉	84.0	84.0	—	—
부 대 인 광	85.5	85.5	—	—
	87.5	87.5	—	—
	89.7	89.7	—	—
	63.1	63.1	—	—
〈도 평 균〉	39.4	32.7	57.8	25.9
경 강 충 청 전 경 제	기	63.7	57.4	68.4
	원	28.4	22.7	36.7
	북	33.3	27.9	53.6
	남	42.0	33.2	62.2
	남	27.9	21.6	46.3
	북	28.8	20.9	54.9
	북	31.3	25.0	53.0
	남	45.1	39.9	67.2
주	35.0	32.2	42.8	26.6

주)1. 국회보. 1987.10. P.171-172

주)2. 지방자치와 사회복지 재원. 백종만. 경성대학교 논문집 10집 1권.
1989. P.282

다섯째, 현실적인 問題點으로 국가의 관여가 심하다는 것이다. 예를들어 國家에 보조를 要請하면 그 일을 고유사무로 해석한다든가 등 事務의 구분 없이 積極的으로 감시를 하는 예가 허다하다.

이상과 같이 地方自治團體가 안고있는 地方財政의 문제점을 배경으로 地方自治團體의 福祉事業을 위한 財源調達上의 문제점을 살펴보기로 한다.¹⁴⁾

地方自治團體의 社會福祉 事業의 재원은 地方部담금과 國庫補助金으로 이

註14) 백종만, “地方自治와 社會福祉財源”, 京城大學校 論文集 第10集 1券, 1989, pp.284-285.

루어진다. 그런데 국가가 社會福祉사업에 관한 업무를 地方에 위임하는 방식을 취해 왔기 때문에 地方自治團體는 地域住民의 필요에 따른 독자적인 事業을 전개하지 못하고 대부분 國家로 부터 위임된 事務에만 일중해 왔을 뿐이다. 또한 각종 社會福祉 사업들의 모범이 되는 개별 법령은 대부분의 경우 社會福祉 사업을 國家의 기관위임 사무로 규정하고 있음에도 불구하고 그 경비의 부담은 國家의 全額 부담이 아닌 國家와 地方自治團體간의 공동 부담의 관행이 지속되어 온 것도 사실이다. 이와 같은 상황에서 地方의 재정력이 빈약한 까닭에 대부분의 社會福祉 사업은 國庫補助에 크게 의존하지 않을 수 없었으나, 社會福祉사업에 관한 國庫補助의 비율이 매 會計年度の 國家의 예산사정에 따라 아무런 지침없이 정해졌고 따라서 地方自治團體는 장래에 대한 계획을 가지고 안정적으로 社會福祉사업을 계획하고 실천할 수 없었다. 이에 地方自治의 실시를 앞두고 지난 1986년12월31일 '補助금관리법'이 개정되어 社會福祉 사업에 대한 國庫補助의 기준이되는 비율이 정해져 制度的인 保完이 부분적으로는 있었다.

社會福祉事業의 원칙과 이론적 측면에서 초점을 맞추어 본다면 社會福祉事業은 地域社會를 기반으로 그 地域의 特殊性, 必要, 자율성에 의해 전개해 나가는 것이 바람직한 것이다. 따라서 개정된 地方自治法이 社會福祉에 관한 업무를 地方自治團體의 업무로 규정한 것은 社會福祉事業의 이념과 地方自治와 발전에 비추어 볼때 정당한 것이었다고 볼 수 있다. 그러나 문제는 입법논적으로 아무런 國庫補助가 뒷받침되지 않는다면 社會福祉事業이 시행될 수 조차 없다는데에 있는 것이다.

또한 지방간의 재정격차가 크게 벌어져 있는 상황이 지역간의 逆福祉 현상을 초래할 수도 있다는 문제가 있다. 즉 財政自立도가 높은 地方은 낮은 地方에 비해 相對적으로 복지수요는 적은 반면 財政供給은 충분할 것이므로 지역간의 福祉水準의 격차가 地方自治의 실시로 오히려 확대될 우려가 있

다.

마지막으로는 社會福祉에 대한 이해가 부족하고 利益集團의 制度化的 정도가 상대적으로 미비된 地方의 현실에서 지방주민들중에서 福祉需要가 큰 소외계층의 목소리가 地方의 예산에 반영되지 못한다면 地方의 福祉事業에 대한 재정공급은 地方自治 실시 이전보다 떨어질 가능성을 배제할 수는 없다.

2. 專門人力

서비스 수급을 원활히 하려면 유지활동을 해내고 워커들의 서비스 활동을 지원할 行政要員을 갖추워야 한다. 사실 서비스를 위한 자금확보, 인원의 확보 및 활용, 그리고 전달체계 개발은 行政要員들의 역량여하에 따라 크게 좌우된다

社會福祉 프로그램과 전달조직체의 보다 훌륭한 관리 및 계획이 요청되고 있다. 그런데 政府는 福祉政策과 福祉行政을 관장하는 중요한 위치에 아직도 능력있는 전문직 社會事業家를 본격적으로 임용하지 않고 있다.¹⁵⁾

社會事業的 관점에서 사회정책 및 프로그램에 관한 결정을 하려면 역시 주요관리 및 政策開發職에 社會事業가들을 임용해야만 된다. 앞으로 다수의 社會事業가들이 행정적 책임을 맡게 될것이다. 그러나 이들 가운데 상당수는 이러한 책임을 맡는데 충분한 배경을 갖추지 못하고 있다. 이와같은 제약점을 해소하기 위해서 관리, 계획 및 정책분석을 위한 平生教育프로그램이 開發되어야 하는 것이다.

韓國社會福祉계의 커다란 문제 가운데 하나가 곧 이러한 전문인력의 수급문제이다.

註15) 金萬斗, "社會福祉權과 社會福祉制度 改善," 地方自治와 社會福祉, 第 4 回全國社會福祉大會資料, 韓國社會福祉協議會, 1987年 9月 24日-25日, pp. 41-40.

전문인력확보는 社會福祉서비스 전달체계의 개선을 위해서는 필수적인 조건이다.

社會福祉교육계가 전문인력양성에 대한 제1차적 책임을 져야하겠지만, 일반사회와의 協力, 지원도 또한 필요하다. 특히 政府는 大學에서 배출되는 복지요원의 임용을 제도화하고 社會福祉 전문인력을 활용하는 방안을 보다 구체적으로 규정해야 한다.

앞으로 地方自治에 대비하여 地域社會의 社會福祉 조직체 운용의 專門化가 또한 要請되고 있다.¹⁶⁾

프로그램의 부족, 서비스의 비 효과성, 비 효율성, 社會的 인식의 저조 및 사회적 지원의 부족에는 결국 전문인력 활용도가 직접적으로 관련되어 있는 것으로 본다. 이들 요인들은 相互交換的 악순환을 거듭할 수 있는 것이다.

社會福祉 行政要員과 함께 一般社會事業 전문요원의 확보 및 개발이 또한 절실히 요청되고 있다. 복지 서비스를 전달하는 일꾼은 곧 社會事業가이다. 서비스에 대한 국민적 욕구는 증대하고 있다. 이에 대처할 작업을 감당할 요원의 수급에 대한 평가가 전국적 규모로 정기적으로 실시되어야 하겠다.

충원방식도 재고할 필요가 있다. 社會事業전문요원의 충원문제는 크게 보아 두가지로 볼 수 있다. 첫째는 유자격자의 부족이고, 둘째는 요원의부적절한 배분이다. 여러가지 學位, 資格, 技術 및 經驗을 가진 인원을 적절히 배치해서 활용하는 과제는 매우 중요하다. 특히 타 전문직과 합동작업을 하거나 競爭적인 실천을 하는 세팅에서 그러하다.

또한 社會福祉분야에 종사하는 공무원에 대한 公務員의 직일이 전문직으로서 제도화 되어있지 않아서 전문성이 인정되지 않는 실정이며, 市 . 道 와 市 . 郡 . 區에 배치 또는 위촉하는 별정직 전문요원인 兒童福祉指導員, 父女

註16) 成圭錫, 社會福祉行政論, (서울 : 成文社, 1988), pp.376-378.

相談員, 심신 障礙者福祉 지도원, 老人福祉 상담원의 임용자격이 약간의 차이는 있으나 대부분이 大學에서 社會福祉학과 또는 관련학과 졸업자, 초, 중고 교사경력자, 社會福祉 行政에 일정기간 종사한 경력자로 하고있어 분야별 전문지식이나 技術이 없어도 임용되는 관계로 비전문성을 면치 못하고 있다.

또한 市, 郡, 區, 사회과 또는 婦女 청소년과에 배치되는 요원인 兒童福祉 지도원과 婦女相談員은 市, 道의 수석 兒童福祉 지도원과 수석부녀 상담원의 전문적인 지도, 감독을 받으면서 소속과의 상사인 부녀청소년 계장과 사회과장의 행정적 지시감독을 받도록 하고 있으나 대상자에 대한 상담, 지도 등의 전문적 서어비스 업무수행보다 行政處理 업무를 우선하고 있는 실정이며, 心身障礙者 福祉 지도원과 老人福祉상담원은 市長, 郡守가 임명을 피하고 위촉을 하거나 또는 하지 않고 있어 비전문가에의한 社會福祉 서비스가 되고 있는 실정이다.

그리고 面, 洞事務所에는 社會福祉 官界行政組織이 없고 社會담당공무원을 두어 社會福祉분야 전반의 업무를 담당케하고 있을 뿐 아니라 그 사회담당 공무원도 非專門家인 一般行政職이기 때문에 전문적인 社會福祉 서어비스를 대상자에게 전달할 수 없다.

社會福祉 전문요원의 대우에 있어서도 市, 道, 市, 郡, 區에 두는 전문요원인 兒童福祉 지도원, 父女상담원과 심신장애자 福祉指導원 및 老人福祉 상담원의 대부분이 6급이하의 지방공무원 一般上當 보수의 별정직 공무원 대우로서 신분이나 보수가 낮아 전문가의 유치가 어렵고 이로인한 전문적 서어비스를 기대하기 어렵다. 또한 이들은 別定職으로 승진이 되지 않고 동일한 직급으로 장기간 근무하는데서 오는 타성과 一般行政職과의 葛藤, 勤務意慾 喪失등으로 전문적 서어비스 실시에 問題點이 있다.¹⁷⁾

註17) 李正浩, “地方自治 實施와 地域社會福祉 機關의 機能”, 社會福祉,

社會福祉 관계법 총칙규정에는 한결같이 社會福祉 증진에 대한 국가책임을 명기하고 있다. 그러나 책임을 지는 具體的 방식에서는 교묘하게 이를 회피하려는 수법을 쓰고 있다. 社會福祉에 대한 國家의 責任을 지는 방식은 國家의 役割 수행을 매개하는 서비스 傳達體系를 확립하고 서비스 需要者の 필요에 따른 효율적인 서비스를 실천해 가기위해 이에 필요한 훈련된 전문 인력을 적절하게 配置하는 것이 무엇보다 중요한 것이다.

그럼에도 불구하고 現行 生活保護法上的의 서비스 시행체계는 중앙정부를 정점으로 각도와 시를 거쳐 邑.面.洞에서 최종적으로 수혜자에게 서비스를 전달하는 행정조치 중심으로 이루어지고 있다. 그리고 心身障礙者 福祉法, 老人福祉法등에서 있음직한 재활상담소, 노인복지상담소 같은 서비스 傳達體系는 설치조문조차 찾아 볼 수 없고 兒童福祉法上的의 兒童相談所 설치는 地方自治團體長에게 自由裁量으로 위임하고 있는 실정이다.

또한 아동복지법상의 아동복지지도원, 심신장애자 복지법상의 심신장애복지지도원, 노인복지법상의 노인복지상담원등의 제도권내의 인력배치는 자유 재량으로 규정되어있고, 심지어 심신장애자 복지 지도원과 노인복지사상담원은 검할 수 있게하여 제도권내의 人力確保를 퇴색 시키고 있다.

미국은 社會福祉분야에 社會行政職列(Social Administration Series)과 社會事業職列(Social Work Series)을 두어 社會福祉業務를 수행하고 있으며 특히 사회사업직렬은 社會福祉서비스의 업무를 주로 遂行하고 있다.

일본의 경우도 복지업무담당직의 전문직화를 위한 制度的 조치가 마련되어 社會保障 및 노동직군의 민생관리직과 노동관리직을 두고 있다. 그리고 국가공무원법과 지방공무원법에 의거한 公法에 손수전문직인 社會事業家로서 社會福祉事業法이 정한 사회아동복지사 母子福祉法이 정한 母子相談원, 정신박약자복지법이 정한 精神薄弱者福祉士, 신체장애자복지법이 정한 身體

障礙者 福祉士, 매춘방지법이 정한 부인상담원 등이 있다. 한편 우리나라도 1961년 4월 4일 동무원 임용령개정으로 행정직군내에 후생직렬을 두었으며 이에 따라 試驗 및 인용이 직급에 따라 행해지게 되었다.¹⁸⁾

그리고 시험과목도 一般行政직렬의 試驗과목과 달리 社會福祉에 관한 과목이 삽입되었다. 즉 사회사업학, 사회정책, 사회보장론, 사회학, 심리학 등의 사회복지분야에 관한 전문과목이 시험과목에 등장함으로써 사회사업직의 行政에 분야의 전문성을 반영할 수 있었다.

그러나 1965년 12월 12일에 公務員 임용령개정에서는 후생직렬이 행정직렬에 흡수되고 이에 따라 공무원 任用試驗令에서도 社會事業學, 社會保障論 등의 福祉분야의 전문과목이 소멸되고 말았다.

따라서 우리나라는 福祉業務가 일반행정적에 의해서 遂行되고 있으며, 복지분야에 관한 專門적지식을 가지고 있는 福祉行政직이나 사회사업직은 마련되어 있지 않고 있다.

물론 兒童福祉法상의 兒童福祉指導員과 老人福祉法상의 老人福祉相談員, 心身障礙者福祉法상의 心身障礙福祉지도원 社會福祉 사업법상의 社會福祉士를 두고 있으나 겨우 잡급 임시직에서 별정직화 하고 있는 실정이며 올바른 社會福祉서비스를 위해선 행정직군에 福祉行政직렬을 신설하고 社會事業직군에 社會사업직렬을 추설했다. 바람직하다 하겠다.¹⁹⁾

註18) 改正公務員 任用令 國務員領 제240호, 1961년, 4월 15일.

19) 金相圭. 全宰一 外, 社會福祉, (서울: 螢雪出版社, 1986), pp.209-210.

3. 業務遂行

現行 社會福祉 서비스의 業務過程은 保健社會部가 設정한 國家의 社會福祉政策에 따른 각 부분별 業務에 基本方向 및 對策이 樹立되고 그것이 서울 特別市, 直轄市, 道에 하달되면 市, 道の 保健社會局에서 施行計劃을 樹立하여 市, 郡, 區에 하달하고 市, 郡, 區는 自體施行計劃을 수립 直接 또는 邑, 面, 洞을 통하여 수혜대상자에게 전달되는 수직적인 過程을 밟고 있다.²⁰⁾

이와 같은 公的扶助의 行政體系는 제한급여와 서비스간의 統合性, 계속性, 책임性, 접근성이 미흡하여 業務를 管掌할 專門人力이 전무한 상태이다.

(1) 業務機能의 問題

① 一線組織의 業務過重性

社會福祉行政의 業務遂行過程이 上意下達式으로 수행됨에 따라 下部 一線行政機關에 업무과중현상만이 나타날뿐 專門的 社會福祉서비스의 실제적 기능을 발휘하지 못하고 있다. 특히 읍, 면, 동사무소 담당공무원의 업무과중과 비전문화로 관할지역내에 대상자의 실태조사는 형식에 치우치고 적격 有, 無의 決定에도 信賴性이 걸어될 우려가 있다.

② 對人福祉서비스의 問題點

市, 郡, 區의 社會課 및 邑, 面, 洞 사회담당 公務員의 업무중 生活保護事業은 가장 큰 비중을 차지하고 있으나 一般 行政組織에 의한 단순 구호위주의 물질적인 금품서비스에 치중하고 自立意慾을 높이기 위한 상담지도 등 對人福祉서비스는 걸어진 실정이다. 즉 보호대상자의 經濟的, 社會的, 心理的 제한문제를 해결할 수 있는 專門性이 부족한 실정이다.

③ 住民 參與의 制限性

註20) 李在奐, 前掲書, p.189.

市.道 및 市.郡.區의 社會福祉委員會를 비롯한 각종 委員會와 邑.面.洞單位에 위촉되어 있는 福祉委員, 兒童委員의 형식적 運營과 그 機能의 미약으로 주민의 복지욕구를 정부의 社會福祉政策에 반영할 수 있는 기회가 부족한 실정이다.

(2) 行政組織構造의 問題

① 專門研究機關의 貧弱性

社會福祉行政은 지속적이고 항구적인 政策을 개발하여 장기적인 眼目에서 수행되어야 한다. 그러기 위해서는 科學的인 연구의 바탕에서 중장기 社會福祉計劃과 각종 社會福祉保險, 公的扶助, 社會福祉서비스, 福祉施設 등에 관한 綜合的이고 體系的인 政策을 研究할 專門研究機關이 있어야 한다. 그러나 現在 韓國에는 經濟開發에 관한 研究機關은 많지만 社會開發이나 社會福祉에 관한 國家研究機關은 없는 실정이다. 保健社會部の 組織현황에서도 살펴본 바와 같이 實務研修機關인 國立社會福祉研修院과 保健分野에 관한 研究機關인 國立保健院이 있으나 社會福祉分野의 研究機關은 전무한 현실이다. 韓國開發研究院을 비롯한 一部研究機關에서 비정기적으로 社會開發 내지 社會福祉를 研究하고 있으나 단편적이며 그 성격상 주로 經濟的인 視覺에서만 다루어 지고 있기 때문에 국가차원의 巨視的이고 綜合的인 社會福祉政策의 研究가 不可能한 실정이다.²¹⁾

② 각 委員會의 形式的 運營

保健社會部에는 社會保障審議委員會를 비롯하여 8개의 委員會가 設置되어 있고 서울特別市.直轄市.道에도 社會福祉委員 등 5개의 委員會와 市.郡의 2개의 委員會 등이 설치되어 있으나 각 委員會가 실제 비슷한 機能을 담당할 뿐 아니라 그 運營이 形式化되어 있기 때문에 실제적 機能을 나타내지 못하고 있는 실정이다.

註21) 李成基, 복지행정체제 확립에 관한 연구(I), (서울: 保健社會部 社會保障審議委員會, 1985), p.101.

③ 分野別 專門서비스 機關의 機能 活性化 問題

서울 特別市.直轄市.道の 兒童相談所 등이 市.郡.區에서 해결치 못하는 專門的서비스 問題를 해결해야 함에도 불구하고 濟州道를 제외한 대부분의 道가 독립된 專門서비스 機構를 설치하지 못하고 있다. 부녀, 청소년과 소속하에 계선.직능 組織의 形態로서 別定職인 首席兒童福祉指導員과 首席婦女相談員을 配置하여 市.郡.區 등의 兒童福祉指導員과 婦女相談員을 指導監督하도록 되어 있으나 行政的 業務에 급급하여 자신의 固定業務인 專門的指導나 서비스 機能을 다하지 못하고 있는 실정이다.

또한 市.郡.區의 社會福祉行政機構인 社會課는 주로 生活保護.社會福祉分野의 物質的支給서비스와 부녀 및 청소년 선도 그리고 환경위생.공해방지 등의 指導 단속을 행하는 一般行政業務만을 擔當하고 있기 때문에 對象者들의 物質的給與 이외의 就業, 住宅, 教育, 家庭問題 등에 대한 相談, 斡旋 등 綜合的이고 專門的인 社會福祉專門機關의 機能을 다하기 위해서는 미흡한 실정이다.²²⁾

(3) 現行 事業配分の 問題點

① 각 階層의 性格과 役割에 관한 명확한 規定이 없다. 地方自治法에는 「地方自治團體는 그 地方의 公共적 業務와 法令에 의하여 그 團體에 委任된 業務를 처리한다.」(地方自治法 第3條)라고 포괄적으로만 規定하고 있을 뿐 각 階層의 事務의 基準과 原則에 관하여는 規定하지 않고 있다. 이러한 概略적 委任主義에 의하여 中央政府의 自意的 運用이 행하여져 地方自治團體의 權限이 有名無實하게 되었으며 下部機關도 固有의 業務領域이 좁은 실정이다.²³⁾

② 이와 같은 不明確한 法規定에 의하여 地方行政階層間的 權限.責任

註22) 李在奐, 前掲書, p.191.

23) 內務部地方行政研究委員會, 地方自治團體(郡)의 事務配分實態報告書, 1964.

의 限界가 不明確하다. 이와 같이 權限과 責任이 不明確한 결과 國家事務의 과도한 委任이 이루어져 團體委任事務가 너무 과중하여 地方自治團體가 住民의 福利를 위하여 처리해야할 固有事務의 領域이 너무 좁은 실정이다.²⁴⁾

또한 權限事項에 관하여는 각 地方自治團體가 서로 業務의 소관을 주장하고 責任事項을 서로 회피하여 階層間的 協力關係를 기대할 수 없다.

③ 각 地方自治團體의 權限과 責任이 불일치하고 있다. 權限이 있는 곳에 責任이 있어야 하나 특히 下位單位에는 權限에 비하여 責任이 큰 현상이 두드러지고 있으며 中央 또는 上級階層에는 權限이 과중하게 集中되어 있는 실정이다.²⁵⁾

④ 特別地方行政機關과 地方自治團體間的 관련업무의 二元化를 들 수 있다. 우리나라의 地方行政組織은 統合형이 아니라 분리형을 채택하고 있기 때문에 분야별 業務의 專門性を 확보할 수 있다는 長點도 있지만 동일한 업무를 이원적으로 분할담당함으로써 비능률을 초래하는 경우가 있다는 점이다.

4. 社會福祉 서비스 傳達體系

우리나라의 社會福祉 傳達體系에 대해서는 지난 30년 가까이 社會福祉分野의 專門家들이나 이를 담당하고 있는 政策立案者, 實務者들 간에 많은 논란이 있는 對象者에게 적절한 서비스를 效果的으로 傳達 할 수 있도록 조직화되어야 함에도 불구하고, 行政便宜 위주로 되어 있어 소기의 성과를 달성할 수가 없다는 것이다. 現行 社會福祉 傳達體制와 관련된 논의들의 대부분은 政府의 福祉行政體制를 中心으로 이루어져 왔는데 그 問題點을 살펴보면 다음과 같다.²⁶⁾

註24) 朴椿姬, 前掲書, 1984, p.40.

25) 上掲書, p.41.

26) 韓國福祉政策研究所, 社會福祉傳達體系와 社會福祉의 役割, (서울:韓國福祉政策研究所 出版部 1989), p.18.

(1) 組織構造上的 問題

① 서비스의 自律性和 能動性的 缺如.

行政便宜 위주로 垂直的인 組織을 갖고 있는 福祉傳達體制의 根本的인 취약점은 수혜대상자의 욕구충족에 따른 일체의 결정이 上部組織에 의하여 이루어지게 되어 있어 中間 또는 下部組織이 지녀야 할 自律的인 判斷을 不可能하게 한다는 점이다. 保健社會部에 의해서 수립된 부분별 事業의 基本方向이나 對策은 地方自治團體의 特性을 고려하고 있지 않기 때문에 地方團體가 그 管轄地域의 욕구와 능력에 따른 自律的인 對策이나 프로그램을 개발할 여지를 갖지 못하게 된다. 또 이와 같은 中央集權的인 社會서비스 傳達體制는 最 一線 機關인 邑.面.洞 單位에서의 서비스전달자로 하여금 수혜대상자의 다양한 욕구에 따른 能動的이고 自律的인 대처를 不可能하게 하는 것이다.²⁷⁾

② 各種 委員會의 活動 부진

이러한 行政構造上的 硬直性을 보완하기 위한 장치로서, 保健社會部에서는 社會福祉서비스와 관련하여 8개의 委員會를 설치하고 있고, 서울 特別市.道 單位로에는 5개의 委員會가 설치되며, 市.郡에는 2개의 委員會가 설치되도록 制度化 되어 있으나 실제에 있어서 비슷한 機能을 擔當할 뿐 극히 形式的으로 運營되고 있을 따름이다. 保健社會部가 市.道 單位, 혹은 市.郡.面 單位의 委員會는 거의 대부분이 1년에 1回정도의 會議초차도 개최되지 못하고 있을 뿐 아니라 회의가 개최되는 경우에도 政府가 마련한 사업실적한 事業計劃에 대한 報告를 청취하는 수준에 머물고 있는 실정이다.

邑.面.洞 單位의 生活保險委員會는 약 10명 정도로 구성되어 있으나 실적이저조하여 有名無實한 상태이며, 實際로는 새마을 推進委員會가 그 機能을 대신하는 地域이 대부분이다.

註27) 徐相穆, 前揭書, p.92.

③ 專門 서비스 機關의 不足

또한 서울 特別市.直轄市.道에 부녀.아동복지 전문서비스기관으로 兒童 相談所.婦女相談所를 설치하여 市.郡.面이 해결하지 못하는 專門의 서비스를 실시하여야 함에도 서울 特別市, 釜山.仁川.大邱.光州直轄市, 濟州道를 제외하고 대부분의 道가 독립된 사무소를 두지 않고, 부녀.청소년과장의 소속하에 職能組織의 形態로서 別定職인 首席兒童福祉指導員과 首席婦女指導相談員을 배치하여 市.郡.道에 배치된 兒童福祉指導員과 부녀지도원의 指導.監督을 하도록 하고 있으나 行政的 業務處理에 급급하여 專門的 指導나 專門的 서비스 機能을 다하지 못하고 있는 실정이다.

④ 社會福祉專門 研究機關의 貧弱性

社會福祉行政은 지속적이고 항구적인 行政을 개발하여 장기적인 안목에서 수행되어야 한다. 그러기 위해서는 중.장기 社會福祉計劃과 各種 社會保險 公的扶助, 社會福祉 서비스복지개설등에 관한 綜合的이고, 體系的인 研究을 담당할 專門研究機關이 있어야 한다. 그러나 現在 우리나라에는 經濟分野에 관한 研究機關은 많지만 社會開發이나 社會福祉에 관한 國家研究機關은 없는 실정이다. 保健社會部の 組織에서도 볼 수 있는 바와 같이 保健分野에 관한 研究機關인 國立保健院이 있으나 社會分野의 研究機關은 빈약한 실정이다.

한편, 半官半民의 研究機關인 韓國人口保健研究院에서 근자에 社會開發分野와 관련한 研究를 원활히 진행하고 있으나 아직은 專門研究기관으로서 보강해야 할 여지가 많다.²⁸⁾

(2) 福祉對象者 選定基準上的 問題

① 公的扶助 對象者 選定基準額 財政의 任意性.

生活保險法과 醫療保護法에 따른 公的扶助 對象者の 選定基準은 對象者家

註28) 上掲書, pp. 93-94.

口 1인당 月平均 所得과 財産에 根據하고 있다. 이는 對象者에게 대한 정확한 所得 및 財産狀態가 把握 되어야 한다는 것을 전제로 한다. 이는 또한 最低生計費 혹은 貧困線이 적절하게 계측되어 있어야 한다는 것을 전제로 한다.

매년 保健社會部에서 策定하고 있는 生活保健法對象者 選定基準額은 最低生計費에 根據하지 않고 전년도의 水準에 물가상승률을 감안하여 조정하는 임의성을 띠고 있다.

② 公的扶助 對象者 選定상의 任意性

현재 公的扶助 서비스의 最 一線 機關인 洞事務所와 面事務所에서는 對象者의 月平均所得을 객관적으로 把握하지 못하고 전년도의 對象者를 그대로 책정하는 것이 상례이고, 인력의 부족으로 말미암아 통·반장들의 임의적 보고에 의해 對象者를 選定하고 있다.

설사 保健社會部の 保護對象者 選定基準額이 最低生計費에 근사하게 책정된 것이라 하더라도, 그것이 一線機關에서 對象者를 選定할때 올바르게 適用되지 않는다면 본래의 의미를 상실하게 된다. 그러므로, 임의적 選定은 行政單位的 選定에 있어서 형평성을 잃게 하고 있음은 물론 非專門家에 의한 創意的인 選定으로 말미암아 누락된 家口가 발생하고 있으며, 이 때문에 住民들 간에 많은 불평이 야기되고 投書形式의 民願이 급증하는 현상마저 빚고 있다.

(3) 서비스의 內容과 方法上的 問題

① 保護內容의 限定性

公的扶助 및 기타 社會福祉 서비스의 內容은 무엇보다도 對象者의 基本的 욕구를 충족하여 그들이 갖고 있는 問題를 해소하고 自治의 길을 찾는 방향으로 주어져야 함은 물론이다. 현재 公的扶助의 內容은 그 범주에 있어서 限定的이고 對象者들이 '健康하고 文化的인 最低生活'을 유지할 수 있는 수

준이 되지 못하고 있다.

② 對人福祉 서비스의 缺如

市.郡.區 社會課 및 邑.面.洞 社會擔當 公務員의 業務와 機能중에서 生活保險事業이 가장 많은 비중을 차지하고 있으나 一般 行政組織에 의한 단순 구호 위주의 現物扶助에 치중하고, 自活을 위한 相談.指導등 對人福祉서비스는 결의되어 있다. 救護對象者의 選定에 있어서도 初期面談(Intake Interview), 生産調査(meanstest), 家庭訪問(home visit)등이 행해지지 않고 있으며, 일단 救護對象者로 選定되어도 정기적인 面談, 必要時의 專門機關에 의(referral)서비스가 전무한 상태이다.

③ 對象者에 대한 記錄의 不備

선정된 生活保護對象者는 ‘對象者臺帳(카드)’에 保護者, 自活保護者, 災害民으로 구분되어 (ㄱ) 家口主姓名 (ㄴ) 住民登錄番號 (ㄷ) 生年月日 (ㄹ) 本籍 (ㅁ) 住所 (ㅂ) 入住年月日 (ㅅ) 退去年月日 (ㅇ) 家族現況 (ㅈ) 移住現況 (ㅊ) 財産現況 (ㅋ) 求護現況 (ㅌ) 記錄確認 등을記入하게 되어 있다. 실제 이 카드의 記錄은 형식적으로 되어 있어 기록이 제대로 되어있지 않을 뿐 아니라 生活保護對象者의 가정과 문제를 이해하는데 필요한 ‘케이스 레코드(case record)’로서의 구실을 전혀 하지 못하고 있다. 또한 이 카드는 3년간 보존케 되어 있으나 受惠期間을 추적할 수가 없고 가정의 經濟狀況 등의 변화를 반영하고 있지 못하다.²⁹⁾

④ 事後 서비스의 缺如

生活保護對象者로서의 受惠資格이 종료된 후에도 그의 完全自活을 위해서는 최소한의 事後保護措置(follow-up service)가 필수적으로 요청되나 이러한 서비스는 전무한 실정이다.

생활보호대상자로서의 자격의 존속여부는 그의 생활상태의 변화에 근거하

註29) 上掲書, pp.95-98.

기 보다는 정부가 책정한 공적부조의 상한선(예산규모에 따른 인원수의 배정)에 의해 결정되기 때문에 상한선이 철폐되기만 하면 다시 보호자로 복귀하게 될 여지를 지니고 있는 것이다.

(4) 서어비스 傳達의 資質上의 問題

① 專門性の 缺如

앞에서 지적된 모든 社會福祉 서비스 傳達者의 專門性 缺如에서 비롯된다고 할 수 있다. 社會福祉서비스 傳達體系上 中間 및 下部構造의 公務員들은 內務部の 指揮體制에 속한 一般職 國家 및 地方公務員들로서 社會福祉를 전담할 專門性を 지니고 있지 못하다. 특히 최일선기관인 邑.面.洞 單位는 綜合行政體制로서 社會擔當職員이 生活保護對象者를 위한 서비스에 전념할 수도 없고, 업무를 담당할 專門家로서의 자질도 갖추고 있지 못하다.

② 專門人力の 不足

社會福祉 서비스 및 관련업무에는 방대한 受惠對象人口를 상대하는 것이기 때문에 그 인구배치에 있어서 '피라미드 型'을 유지해야 한다. 즉 상부의 財政決定이나 企劃業務보다는 中間 및 下部構造에서 직접 서비스를 제공하는 데에 많은 人力이 투입되어야만 하는 것이다. 특히 社會福祉서비스 對象者가 집중적으로 거주하고 있는 이른바 零細民 密集地域에 있어서 소수의 非專門職員이 대상자의 문제해결을 위한 개별적인 서비스를 제공하는 것은 불가능하다고 할 수 있다.

③ 自矜心の 缺如

서울特別市.直轄市 道 單位 및 市.郡.面 單位에서 社會福祉業務에 종사하고 있는 公務員들은 자기가 속해있는 부서를 'c級部署'라고 여기고 있으며, 기회가 주어지면 他部署로 옮기고 싶다는 생각을 갖고 있는 사람들이 대부분이다.

區 單位의 社會福祉課에 근무하는 公務員들의 의욕이 저하되어 있는 要因

으로는 ① 民願室이나 타과에는 加點制度나 特加手當이 지급되나 社會福祉科에는 이러한 혜택이 없고 ② 現地訪問行政 때문에 業務가 過重하다는 점 등을 들고 있다.

한편, 民間福祉部分의 傳達體制도 적지 않은 問題點을 안고 있는 것으로 지적되고 있다.

첫째, 民間福祉 機關들은 만성적인 財政難으로 정부에 대한 依存度가 크고, 政府는 민간부문의 自律性和 專門性이 크게 제약받고 있다.

둘째, 민간부문의 政府에 대한 不可分の 관계 때문에 민간복지 기관에 대한 일반주민들의 이해가 부족하고, 參與意識이 낮아 주민들의 요구에 상응하는 서비스를 開發하는 데 어려움이 있다.

셋째, 民間福祉施設의 경우에 있어서는 非專門人力으로 충당되고 있어 管理.運營能力이 약하고, 서비스 제공에 있어서 專門的인 자질이 미흡할뿐 아니라 劣惡한 處遇와 社會的 地位로 말미암아 自矜心이 결여되어 있는 실정이다.

넷째, 民間社會福祉機關들간에 福祉政策 및 計劃의 樹立이나 서비스의 調整을 할 수 있는 協議體 활동이 미약하여 서비스의 重複, 漏落現象등이 발생하고 있다.

第 4 章 地方化 時代에 있어서의 社會 福祉行政의 改善方案

第 1 節 財政上의 改善方案

社會福祉가 目標로 하는 대상층의 決定은 사회복지의 概念을 廣義로 정의하느냐, 협의로 정의하느냐에 따라 다르게 된다. W.A.Friedlander and R.Z. Apte나 J.M. Romanyshyn 등은 社會福祉의 대상층을 “國民全體”로 하고 있으나 A.Kadushin은 實際에 있어서는 이른바 “社會的 落伍者” “社會的 弱者”라고 불리우는 특수계층에 국한시키고 있다.²⁾ 비록 産業化 이후로 사회복지의 경향이 補完的인 形態에서 점차로 制度的인 形態로 변화하고 있지만 현재의 우리나라의 제반여건을 감안한다면 요구호 대상층의 社會福祉욕구를 충족시키며 national minimum을 달성하는것이 급선무이다. 그러므로 우리나라에서 社會福祉가 겨냥하는 대상층은 60-70년대의 외향적 經濟開發 戰略에 의해 강제적으로 發展過程에서 소외되었던 농어민 그리고 이농민이 주류를 이루는 都市貧民이다.³⁾ 地方自治制가 실시되면 地域社會의 복지욕구를 충족시키는데 있어서 지역사회의 資源을 동원하는 문제가 가장 중요하고도 어려운 문제가 될것이다. 지역사회내에 있는 공공의 福祉機關은 중앙정부의 財政的 支援과 함께 지방자치단체의 財源으로 운영되게 될것이다. 따라서 정부의 福祉財源이 충분히 확보만 된다면 機關의 運營에는 커다란 어려움이 없을것이다. 그러나, 독립된 전문기관으로서 政府內에 있는 타 부서와의 경쟁, 주민들로 부터의 증대된 서비스 요구로 인해서 공공의 복지기관들의 재

註1) Walter A.Fredlander and Robert Z.Apte, introduction to Social Welfare 4th Ed (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall inc. 1974), p.4.; John M.Romanyshyn, Social Welfare(New York, Random House 1971), p.3.

2) Alfred Kadushin, Developing Social Policy in Conditions of dynamic Change (International Council on Social Welfare 1972, The Hague) p.7.

3) 方熙德, 前掲書, p.29.

정확보를 위한 노력이 매우 중요시 될것이다.⁴⁾

財源의 調達方法으로는 크게 세가지로 나누어 제시할 수 있다.

첫째, 기여금제도. 요금제도로써 수혜자 財源調達에 참여하는 방법이 있다.

둘째는, 自發的 財政인데 납세자들이 비영리 組織들에 기부할 경우 政府가 면세해 주는 기금이 주가 되는것을 말한다.

세째, 公的인 財政으로 課稅權을 가진 政府官署에 의해 運營되는 것이다.

첫째방법을 적절한 요금기준을 정하는 문제와 수혜자가 수치심이 감소하는 명목적인 요금이 財源에 별 기여를 못하는 경우가 많다. 둘째 방법은 정부개입을 둘러싼 자원기관의 자율성과 책임성이 문제가 되며, 세째 방법은 所得의 再分配效果등 社會, 經濟에 미치는 영향을 고려하여야 한다는 것이다.

일반적으로 자원확보의 측면에서는 中央政府, 州政府등 보다 큰 단위가 유리하지만, 美國에서는 전통적으로 작은 단위일수록 事業의 효율성이 높다고 생각하고 있다. 財源調達에 있어서 執權化, 分權化 여부 또한 執權主義와 個人主義의 價値指向에 영향을 받고 있다.⁵⁾

이중에서 地方自治制下에서 특히 중요한 것은 주민들의 참여문제라고 할 수 있다. 민간복지기관들이 住民들로부터 財政的인 支援을 끌어내기 위한 전제적인 조건은 그 기관이 ‘地域社會住民의’ ‘地域社會住民을위한’, 기관이라는 인식을 지역사회에 심어주는 일이다. 우리나라의 社會福祉機關들은 법인체라고는 하더라도 흔히 설립자 개인의 것이라는 인식때문에 운영자의 아집과 전횡이 일어나고 있고, 주민들로부터 소외되며 비난받는 경우가 흔하다. 社會福祉機關들이 설립자 개인의 것이 아니고 地域社會 住民을위한

+註4) 崔日燮, "地方自治와 地域社會福祉". 社會福祉, 1988. 봄호. p29

5) 온정섭, "地方自治制度의 實施에 대비한 現行 地方稅制度의 改善方案에 관한研究", p.384.

기관이 될 때에 주민들로 부터의 參與와 支援은 자연스러운 것이 될 것이다.

現代의 産業社會에서 민간복지기관에 대한 住民參與의 組織的인 形態의 하나가 이른바 地域共同募金制(Community Chest or United Way)이다. 우리나라에는 여러가지 形態의 社會福祉 事業을 위한 募金活動이 있다. 회원제에 의한 모금, 불우이웃돕기 성금, 재해대책 성금, 결핵협회의 모금, 백만인 걷기운동, 구세군의 자선남비를 통한 모금, 그리고 불우아동 및 노인을 위한 結緣事業등 여러가지 形態의 모금이 연례적으로 전개되고 있다. 그러나 이러한 모금의 대부분은 特定機關과 事業을 지원하기 위해서, 혹은 일시적인 재난을 극복하기위한 성금을 띠고 있으며, 社會福祉機關들의 운용과 사업을 지원하는데는 미흡한 상태에 있다.

地方自治制가 실시되면 지역사회내에 있는 民間機關들은 지역공동모금회로부터 지속적인 支援을 받지 않을 수 없다. 우리나라에서는 이미 1970년에 「韓國社會福祉 共同募金會」를 설립하고, 1972년에는 공동모금계획을 실시한 바 있으나 지도력의 부족, 조직의 미흡, 선전의 부족, 기타 정치.경제적인 여건이 허락하지 않아 실패한 경험을 갖고 있다. 특히 1983년에 전면 개정된 社會福祉事業法에서는 공동모금에 관한 조항이 삭제됨으로서 오늘날까지 그 빛을 보지 못하고 있다. 그러나 地方自治制가 실시되면, 共同募金會가 불가피하게 될 것이며, 특히 市.道 單位에 地域共同募金會가 설치되어야 할 것이다. 地域社會單位에 共同募金會를 설립하기 위해서는 많은 專門. 非專門 人力이 소요되고 施設등에 상당한 資源이 필요할 것이므로 독립적인 기구를 설립하는 것보다는 기존의 地域社會福祉協議會를 확대 개편하여 모금 활동을 전개하는것이 바람직할 것으로 생각되어진다.⁶⁾

우리나라도 地方自治에 걸맞게 지역사회내에 있는 모든 民間社會福祉機關

註6) 朴椿姬, 前掲書, p.50.

들이 주민의 재정적인 참여를 유도하기 위한 地域共同募金制가 필수적으로 요청된다고 하겠다. 이를 위한 구체적인 조치로서 다음과 같은 내용들이 제시될 수 있을 것이다.

첫째, 現行 社會福祉事業法 또는 社會福祉事業基金法에 地域共同募金會에 관한 조항이 신설되어야 한다.

둘째, 地域共同募金會는 순수 非營利 民間團體로서 中央에 1개의 본부와 전국 14개, 市·道 單位에 각 1개소씩이 설치되어야 한다. 각 單位 組織에는 지역사회내의 財界指導者, 公務員, 政治人, 社會福祉專門家, 기타 유능한 지도자들이 참여하여야 한다.

셋째, 地域共同募金會의 조직은 1)會長 2)副會長 3)理事長 4)監査 5)각종 專門委員會 6)事務局으로 구성된다. 事務局에는 總務部, 弘報部, 企劃部, 基金配分部 등의 부서가 있어야만 한다.

넷째, 地域共同募金會의 사업으로는 1)地域共同募金活動의 計劃 樹立 2)共同募金活動의 展開 3)地域共同募金에 관한 조사 연구 및 홍보활동 4)地域共同募金活動에 참여할 자원봉사자의 동원과 훈련 5)모금액의 배분 6)사회복지협의기구와의 제휴 7)국제협력등을 들 수 있다.

다섯째, 地域共同募金은 매년 정해진 기간 (년초 약 3개월)에 집중적으로 전개하고 募金 方法으로는 1)가두모금 2)企業을 통한모금 3)가정방문모금 4)公務員, 職場人, 軍人등을 상대로 한 직장모금 5)學生을 통한 모금 6)각종 자선모임을 통한 모금등의 방법을 사용한다.

여섯째, 地域共同募金制가 실시되면 社會福祉機關의 전통적인 募金制度, 예컨대 대한걸핵협회의 크리스마스 실, 구세군의 자선남비모금, 대한적십자사의 회비, 백만인걷기운동, 재해대책모금등은 그대로 존속시키되 사회복지기관의 개별적인 모금활동, 불우이웃돕기성금의 모금활동은 억제하는것이 바람직할 것이다.

일곱째, 地域共同募金會는 독립적인 기구로 설치되는 것이 바람직하나 나라에 따라서는 社會福祉協議會와 병설되고 있기도 하기 때문에 이 機能을 부여하는 것이 가능하리라 생각된다.⁷⁾

地方稅는 地方自治團體의 자주재원의 주류로서 地方自治團體가 그 존립 목적을 달성하기 위하여 필요한 재원을 그 지역주민으로부터 강제적으로 징수하는 것으로 지방자치의 실질적 기초가 된다.

현행 地方稅制는 크게 道稅와 市郡稅로 나누어지고 道稅는 取得稅, 登錄稅, 免許稅등이며, 市.郡에는 住民稅, 財産稅, 農地稅, 都市計劃稅, 消防共同施設稅등이 있다.⁸⁾

이러한 地方稅에의한 지방자치단체의 社會福祉事業 재원조달의 기본방향에 대해 살펴보면

(1) 우선 國家의 財政運營이 福祉財源으로 개편되어야 할 것이다. 여기서 복지재정의 조건을 제시하면 다음과 같다.⁹⁾

첫째, 福祉財政은 量의 문제이기에 앞서 質의 問題이다. 즉, 財政規模를 늘린다고 저절로 복지재정이 실현되는 것은 아니라, 支出內容을 복지형으로 전환할 필요가 있다.

둘째, 福祉財政의 기반이 되는 財源인 租稅制度도 그 자체로서 福祉財政의 일부를 이룬다. 따라서 社會保障制度등을 도입한다고 하더라도 누진적 성격을 갖는 直接稅를 中心으로 이루어 져야한다.

세째, 福祉財政을 실천에 옮기기 위해서는 地方財政의 확충이 전제되어야 한다.

(2) 地方自治團體의 社會福祉事業의 財源은 지방비와 國庫 補助金이 주가 된다. 사회복지사업이 지역의 特殊性에 민감하게 反應하기 위해서는 지방재

註7) 韓國開發研究院, 前掲書, PP.174-175.

8) 朴椿姬, 前掲書, p.50.

9) 鄭世煜, “財源配分の 基準과 方法”, 地方財政, 1983, pp, 38-40.

정의 절대수준 확보도 중요하지만 財源사용에 있어서 자율성 신장도 그에 못지않게 중요하다.¹⁰⁾

그런데 지방간에 經濟力의 격차가 심한 現在 상황에서 地方稅入의 확대를 통한 지방재정의 균형적인 건실화를 단기간에 기대하기는 어렵다. 그러므로 地方自治의 社會福祉事業에 대한 財政을 건실화하기 위한 단기적 방안은 국가가 福祉財政을 확립하겠다는 의지를 가지고 國庫補助金制度 및 지방교부세제도를 합리적으로 개선하는 데서 찾을 수 있을 것이다.

그러나 國庫補助金은 주민들의 自治意識을 약화시키고 補助金豫算을 설정함에 있어서 地方自治團體의 의사가 반영되기 어렵다는 제도 운영상의 한계가 있음을 감안할때 地方自治團體의 社會福祉事業에 대한 補助金の 비율을 무한정 늘리는 것만이 바람직한것은 아니라고 생각된다. 다만 현재의 지방 재정 사정을 감안할 때 단기적으로는 國家補助와 지방교부세를 통하여 社會福祉事業財源調達의 方向을 찾고, 장기적으로는 地方財政을 충실화 시킬 수 있는 기타의 방법을 강구하는 것이 바람직 하다고 생각된다.

기타 또 한가지 생각해 볼 수 있는 방법으로는 지방교부세와 국가보조금의 중간적인 성격을 띠는 制度的인 grant-in-aid 制度같은것의 도입도 고려할수 있을것이다.

다음으로 民間社會福祉事業 財源調達의 기본방향을 살펴보면 政府機關과 비교해 볼때 民間機關은 시범적이고 융통성이 있고, 헌신적이며, 微視的이며, 개성적이고, 보충적인 특성이 있다. 따라서 민간기관의 活動領域과 서비스는 民間機關의 이상과 같은 특성이 발휘될수 있는곳에 초점이 모아져야 하며, 우수한 專門人力의 확보가 요청된다. 그러나 우리의 현실은 정부가 담당해야 할 생활보호적 차원의 단순한 經濟的 援助 및 保護의 서비스까지도 民間機關이 담당하고 있으며, 또 그에 대한 政府의 補助도 불충분한 까

註10) 白宗萬, 前掲書, p.288.

답에 민간시설은 빈약한 財務構造 속에서 전문인력의 확보는 엄두도 못내고 있는 실정이다.

따라서 앞으로의 장기발전 방향은 현재 단순 수용보호의 차원에 머물고 있는 民間機關의 기능은 政府의 공적 관할로 점차 이관하고 民間機關들은 地域社會의 다양한 요구를 조사하여 그러한 요구에 부응할 수 있는 社會福祉 프로그램과 서비스를 개발하려는 노력을 해야한다. 이러한 방향으로의 전환을 위해 政府의 노력은 물론 시설자체의 노력도 중요하지만, 각 地域社會의 社會福祉協議會의 역할이 매우 중요하다고 본다.

民間機關들이 社會福祉協議會를 통하여 그들이 서비스를 제공하고 있는 지역사회의 요구를 파악하고 이를 충족시키려는 창조적 노력의 과정속에서 지역사회의 民間資源의 동원이 가능할 것이고 필요한 政府의 支援도 가능할 것이다.

이상을 요약해 보면

첫째, 民間機關들에 수용되어있는 사람들이 대부분 公共機關에 의해서 위탁 수용되고 있는 까닭에 政府(地方自治團體 포함)의 國庫補助가 증대되어야 할 것이다.

둘째, 民間資源의 동원을 增大시켜야 할 것이다. 다만 地方自治時代의 민간자원의동원은 전국적 차원에서 보다는 小規模 地域自治團體의 수준에서 활동이 보다 활발하게 이루어 져야 할 것이다. 이해관계를 같이하는 생활권이 地方自治團體의 行政區域과 다를 수 있기 때문에 民間資源의 동원을 조직화 하는데 있어서는 생활권을 엄두에 두면서 이루어져야 할 것이다. 또한 동원된 資源이 그 地域의 요구에 적합하도록 배분되어야만 계속된 民間資源의 동원이 가능하다는 점에서 地域社會의 필요에 관한 측정이 매우 중요한 일일 것이다."¹¹⁾

註11) 上揭書, p289.

第 2 節 社會福祉 專門人力の 改善方案

우리나라 社會福祉事業이 안고 있는 가장 심각한 문제는 專門人力이 충분히 활용되지 못하고 있다는 것이다. 地方自治制의 실시로 인해 公.私 社會福祉機關들이 專門性을 발휘하기 위해서는 專門人力을 활용하는 것이 필수적인 要件이 될것이다. 專門人力の 活用은 單純한 採用으로서 保障되는 것이 아니고, 이들이 矜持를 갖고 繼續的으로 일할 수 있는 勤務條件이 갖추어져야한다.

앞 장에서 지적한바 있지만 현재 전국적으로 약 30개에 달하는 大學에서 社會福祉(社會事業)학생수가 매년 1000여명 정도로 배출되고 있으나, 대부분이 社會福祉分野에 종사하지못하고 있는 실정이다. 특히 지방대학에서 배출되는 專門人力の 낭비현상은심각한 상태에 있는데, 地方自治制로 公.私의 地域社會 중심의 福祉機關들이 설립되게 되면 많은 專門人力이 제 기능을 찾을 수 있게 될 것이다.

公共의 福祉機關에 있어서는 일반 行政公務員의 보수수준을 상회할 수는 없겠지만, 民間福祉機關에 근무하는 사회사업가들에게는 전문가로서 긍지를 가질 수 있는 정도의 처우를 보장해 주는 것이 필요할 것이다.

地方自治制가 실시되면 專門人力和 함께 막대한 自願奉仕 人力이 필요하게 될 것이다. 自願奉仕의 형태는 專門人力을 도와주는 초보적인 自願奉仕에서 부터 사회복지기관의 理事會, 各種委員會의 참여에 이르기까지 多樣化되어야 할 것이다.¹²⁾ 주민은 사회복지기관의 수혜자인 동시에 자원이며 서비스 공급자로서의 역할까지 수행하는 것이 세계적인 추세이므로 自願奉仕는 곧 지역사회복지에 있어서의 주민참여를 의미한다. 社會福祉機關들이 自願奉仕人力을 적절히 활용할 때에 社會福祉機關에 대한 주민의 이해를 높힐

註12) 上掲書, p.19.

수 있고 주민들의 참여를 더욱 촉진시킬 수 있게 되는 것이다.¹³⁾

지난 1960년대 이후 4차에 걸친 經濟開發 5個年 計劃의 추진을 통한 생활 수준의 향상과 질적개선으로 國民福祉를 증진하게 된 것은 물론, 경제 및 社會開發의 결과이기도 하지만 그 중에서도 특히 중요한 요인은 專門 및 高級人力の 양성 훈련과 확보에 힘입은 바 컸던 것이다. 이와 같이 經濟開發 면에 있어서 뿐만 아니라 전국민의 福祉를 도모하는 社會福祉를 증진하기 위해서도 社會福祉傳達體系의 確立과 並行해서 그 체계의 기능을 효율적으로 수행하는데 요구되는 社會福祉 專門人力の 확보가 매우 중요한 요인중의 하나라고 하겠다. 科學的인 高度의 技術을 가진 專門人力の 확보없이 과거의 눈부신 경제적 발전을 생각할 수 없는 바와 같이 社會福祉 專門人力の 확보가 이루어지지 않고서는 社會福祉의 발전을 기대할 수 없는 것이다.¹⁴⁾

社會福祉 專門人力を 확보해 놓지 않고 사회문제의 해소를 기대하기란 어렵다. 지금까지 社會福祉機關들은 資金不足, 專門要員 활용의 저조, 프로그램의 부족 등으로 인해 專門社會事業 人력을 충분히 활용해 오지 못했다.¹⁵⁾

더우기 社會福祉機關 관리자들의 대다수가 이전에 社會福祉行政 管理에 대한 교육배경을 갖지 못하고 장기간의 臨床經驗에서 얻은 경험을 바탕으로 업무를 수행하는 경향이 있다(이는 美國의 社會福祉機關 管理者들이 갖는 문제와 흡사한 상황이다) 이런 점에도 要員開發은 매우 시급한 과제라 하지 않을 수 없다. 특히 管理者들은 事業計劃, 豫算, 職員採用, 및 監督, 事業評價, 調整 등의 기관운영 전반에 걸쳐 다양한 업무를 수행하는 專門人力임을 고려할 때 그들을 위한 교육프로그램개발은 큰 의미를 지닌다.¹⁶⁾

오늘날 社會福祉士를 인정하는 專門教育도 비록 동일한 敎科目이라 할지

註13) 崔日燮, 前揭書, p. 20.

14) 金相圭, 全宰一, 前揭書, p. 419.

15) 成圭錫, 前揭書, p. 293.

16) 上揭書 p. 293.

라도 그 교육의 내용과 기간 및 시간이 매우 상이하다. 또한 현재의 專門教育內容이 현실의 福祉事業에 유용한가에 대한 의문도 있다. 따라서 社會福祉法의 施行令은 教科目的 名稱과 數를 중요시하고 있으나 사실은 그 質的內容도 경시할 수 없다. 그리하여 기존의 불만을 해소하고 社會福祉教育의 수준을 향상시키기 위하여서도 國家考試制에 의한 社會福祉士의 資格을 인정하는 것이 요망된다. 그뿐만 아니라 우리나라에 있어서는 다른 專門職은 대개 國家考試制에 의하여 자격을 인정하고 있다. 더우기 社會福祉行政分野에 있어서 5級公務員(事務員)의 자격을 인정하는 行政考試에 社會職(福祉職)이 독립되어 매년 10名 이상 선발하고 있다. 이러한 資格考試가 균형을 찾기위해서도 國家考試制의 도입이 시급한 것이다.¹⁷⁾

현대사회는 새로운 형태의 많은 문제를 제기하고 있으며 그 문제의 성격도 매우 복잡적이어서 문제해결을 위한 社會福祉施策을 수행하는 과정에 있어서는 인간의 행동과 생활에 관한 이해와 專門的 知識을 필요로 하고 있다.¹⁸⁾ 따라서 각 체계에 필요한 인력은 一般行政 要員과 社會福祉專門家を 배치하여야 할 것이다. 이러한 社會福祉 專門人力을 확보하는 문제는 인력양성을 위한 교육내용의 문제가 고려되어야 할 것이다. 현재 우리나라의 社會福祉教育의 내용은 과거에 비하여 實驗大學을 도입한 이후 160學點으로부터 140學點으로 대학졸업에 필요한 履修學點 요건이 완화된 데다가 副專攻制度和 학과목 선택의 일반화로 專攻必須科目 및 專攻選擇科目의 축소로 인하여 전문가로서 갖추어야 할 전문적 지식을 터득할 수 있는 기회가 적어지게 되었다. 또한 專攻學點 制限에 따라 社會福祉 實務者로서 필수적인 社會福祉 臨床實習의 경험을 가지고 졸업후의 전문가로서의 충분한 기능을 발휘하는 데에는 많은 問題點을 제기해 주고 있는 것이다.

물론 社會福祉學科를 일반화함으로써 社會福祉 專門家が 사회복지의 전문

註17) 徐相穆 外 2人, 前掲書, P.35.

18) 金相圭, 金宰一, 前掲書, p.420.

적 기능을 수행하는데 필요한 폭넓고 기초적인 지식을 습득할 수 있는 장점도 없는 것은 아니다. 그러나 社會福祉 專門人力으로서 전문가를 양성하기 위해서는 社會福祉學科의 特殊性을 고려한 教育課程의 자율적인 운영이 요구되고 있는 것이다. 그리고 社會福祉는 社會問題를 다루고 있기 때문에 그 시대의 사회적 상황과 욕구에 적절히 대처할 融通性과 變化性이 요구되고 있는 것이다. 따라서 사회는 사회의 변화에 따라 나타나는 문제를 가장 효과적으로 대처할 수 있는 專門人力을 필요로 하게 되며, 대학은 社會的.時代的 요구에 따른 인력양성을 위한 교육계획을 수립하고 추진해 나가야 할 것이다. 社會福祉 專門人力의 資質向上과 社會福祉 專門性を 강화하기 위하여는 전문가에 의하여 社會福祉 事業이 수행되어야 할 것이다.

그러나 民間社會福祉施設에는 社會福祉士가 채용되어야 할 법정수에도 미달하는 실정이다. 따라서 社會福祉士의 채용을 확대하기 위해서는 인력관리를 위한 인사규정을 각 機關과 施設에 맞게 제정하여 임용에서부터 人事管理 전반에 관한 사항 즉 公開任用, 任用後의 待遇, 身分保障, 昇級, 昇進, 退職金 制度 등을 확립하여야 한다.

또한 대우개선의 문제는 專門家를 유치하기 위해서도 선행되어야겠지만 그 보다 앞서 社會福祉施設에 수용되어 있는 아동을 보육하는 직무를 담당하고 있다는 점에서 고려되어야 하며, 대우개선을 위한 방법은 社會福祉施設運營의 合理化로 機關과 施設自體에서 개선을 마련하는데 노력하고 정부에서도 全産業平均定額給與水準程度까지 점차적으로 인건비 보조를 증액하여야 할 것이다.

그리고 社會福祉機關.施設에 종사하는 상당수의 직원은 근무시간이 길고 업무량이 많아 擔當職務를 遂行하는데 충분히 능력을 발휘하지 못하거나 자기직업에 대한 만족을 느끼지 못하기도 한다. 이러한 문제점은 결국 需用者에 대한 서비스의 質을 떨어지게 하는 요인이 되므로 직원을 증원하고 점차

적으로 2部制.3部制 交代勤務를 실시하여 종사자들의 근무조건을 개선함과 더불어 서비스의 質的向上을 기해야 한다.¹⁹⁾

따라서 社會福祉 專門人力的 합리적 활용은 業務의 能率性, 生産性을 提高시키기 위한 環境의 改善, 自矜心の 고취는 地方自治의 시대에 있어 무엇보다도 중요한 항목이라 할 것이다. 그것은 지역주민 및 대상자를 직접 面接하고 診斷하며 그에 대한 처방을 내리는 소프트웨어적 요소가 바로 社會福祉專門人力이기 때문이며, 하드웨어에 해당하는 社會福祉施設, 機關 등이 아무리 잘 되어 있어도 그를 수행하는 소프트웨어의 支援과 內實 및 使命感이 없으면 공허한 것이 되기 때문이다.²⁰⁾

第 3 節 業務遂行上の 改善方案

社會福祉協議會에 관한 實態分析에서 주목한 대로 우리나라의 協議會는 전국의 社會福祉機關 및 團體를 대표하는 韓國社會福祉 協議會와 동종의 사업을 수행하는 기관과 단체들로 구성된 각종 職能協議體로 구성되어 있다. 어떤 類型의 協議體든 간에 協議體는 서비스간의 조장과 서비스의 開發 및 計劃을 그 주요기능으로 하는 특성을 지니고 있다. 우리나라의 協議體가 지니고 있는 여러가지 問題點중에서 改善을 요하는 것을 지적해 보면 다음과 같다.²¹⁾

첫째, 民間社會福祉協議體는 공공의 사회복지 서비스 傳達體系가 당면하고 있는 것처럼 中央集權的, 수직적인 조직형태를 띠고 있다는 점이다. 외국의 경우 社會福祉協議會는 地域社會福祉協議會라는 地方協議體가 중심이 되어 全國協議會가 구성되는 이른바 '下部上達(From bottom up)'體系를 지

註19) 李正浩, 前掲書, P.36.

20) 黃振洙, 地方自治와 社會福祉行政, 東國大學校社會保障研究所, 社會保障論集, 1988, pp.60-61.

21) 韓國開發研究院, 前掲書, p.176.

니고 있는 것이 보통이며, 지방조직이 사업수행의 主導權과 獨自性을 갖는다. 다시 말하면 地域福祉協議會들이 地方行政單位내에 있는 각종 社會福祉機關의 서비스를 調整하고 企劃하는 역할을 수행하고 전국적 차원의 協議會는 여러 地域福祉協議會의 활동을 啓導, 調整하거나 국가적인 차원의 사회복지서비스에 관한 調整과 計劃을 담당하는 것이다. 앞으로 地方自治化 시대에는 특히 地域單位의 社會福祉協議會의 組織과 機能을 확대하고 강화하는 것이 필요하다. 이를 위해서 市, 道 단위의 사회복지협의회가 해당지역내에 있는 각종 사회복지 기관의 활동을 企劃, 調整할 뿐만 아니라 정부부문의 새로운 전달체계로 市, 道 단위의 社會福祉廳과 유기적인 관계를 유지해야 할 것이다.

둘째, 中央 및 地方單位의 社會福祉協議會의 專門性이 강화되어야 한다. 協議會가 지니는 기능의 성질상 社會福祉의 慾求 및 資源의 把握, 서비스의 調整 등은 高度의 專門性을 요구한다. 따라서 社會福祉協議會의 組織은 研究部, 企劃部, 서비스調整部를 중심으로 구성되는 것이 바람직하며, 이들 부서에는 高級의 社會福祉專門人力이 배치되어야 한다. 외국의 경우 社會福祉協議會에서 일하는 專門人力은 일선기관에서 福祉 對象者에게 직접적인 서비스를 제공하는 專門人力보다 資質面에서나 處遇面에서 그리고 대외적인 위신에 있어서 우위를 차지하는 것이 보통이다. 따라서 社會福祉協議會는 社會福祉에 관한 大學院課程을 履修하고, 상당한 실무경험이 있는 직원들을 대폭 충원하는 것이 필요하다고 하겠다.²²⁾

셋째, 社會福祉協議會의 주요기능 중의 하나는 地域社會 住民들과 社會福祉機關들에게 필요한 福祉情報를 제공하는 일이다. 일반적으로 주민들은 자기들이 필요로하는 서비스를 어디에 있는 무슨 機關을 찾아가야 구할 수 있는지 잘 모른다. 이런 경우에 社會福祉協議會가 地域社會福祉 案内所를 설

註22) 上掲書, pp.176-177.

치하여 주민들에게 필요한 정보를 주는 것이 필요하다. 또 社會福祉機關의 경우 자기네들의 업무와 관련하여 여러가지 서비스를 필요로 한다. 예를 들면, 최근에 개발된 새로운 서비스(innovative service)의 內容, 서비스 對象者에 대한 實態調査研究의 결과 사업에 필요한 재정적 지원을 해주는 기관(funding sources)에 대한 情報 등은 社會福祉機關들이 독자적으로 찾아 내기가 힘들기 때문에 協議會를 통해서 구하는 것이 필요한 것이다.

넷째, 社會福祉協議會는 自願奉仕局을 設置.運營하는 것이 필요하다. 이 自願奉仕局의 機能으로는 ① 自願奉仕活動과 관련하여 社會福祉機關들의 諮問에 응하는 일 ② 自願奉仕者들의 選拔, 面接, 機關에의 알선 등을 통해서 그들을 원하는 개인과 기관에 도움을 주는 일 ③ 自願奉仕 프로그램의 기준을 開發하고, 自願奉仕者를 선발하고 훈련하는 일 理事나 委員을 찾는 社會福祉機關에 대해 적합한 인사를 추천해 주는 일 등이 될 수 있다.

다섯째, 協議會는 분야별로 설치되어 있는 專門委員會를 충분히 활용하여 民間社會福祉事業의 창의적이고 특성있는 사업개발과 실시를 위한 자문을 받아야 한다.²³⁾ 中央集權이 강하고 團體自治의 요소가 강한 우리나라의 地方行政體制는 극단적인 官僚적 委任主義를 택하고 있으나 韓國地方自治의 모형에 따른 地方自治의 발전을 위하여는 점차 개별적 指定主義로의 접근이 요구된다.²⁴⁾

① 自治階層間 事務分配의 明文化

中央政府가 地方政府를 지배하는 전통적인 手法은 法律에 의해 事務所를 배분하고, 지방에는 충분한 權限과 財源을 제공하지 않고 사무를 위임해 온 방법을 취해 왔다. 이것은 福祉行政에 있어서도 같은 범주에 속한다고 하지만 社會福祉의 水準, 內容, 負擔에 있어서 국가가 일방적으로 결정하고

註23) 上揭書, P.177.

24) 朴春姬, 前揭書, P.41.

權限을 보유하면서 사무를 委任하는 방식을 취해왔기 때문에 결국 中央政府의 監督하에 있기 마련인 것이다.²⁵⁾

또 인가, 감독, 운영 관리권 등은 中央政府의 權限에 속하고, 福祉施設의 建設, 設置에 대하여는 地方政府가 책임진다는 分割方式도 中央政府에 유리하게 制度化 되어 있다 할 것이다. 극단의 개괄적 委任主義에서 서울, 부산등은 개별적 指定主義에 접근하는 방식을 터 놓았으나 전체적으로는 地方自治法에 明文化시켜야 한다. 그리하여 확실한 법적근거에 의하여 權限配分이 이루어져 각 自治團體의 權限과 責任은 명확이 하여야 한다.

② 自治階層間 事務配分の 合理化

事務配分の 법적근거에 따라 사무배분의 원칙과 기준을 정립하여 合理的事務配分이 되도록 한다. 中央政府는 전국적인 입장에서 기본적인 政策, 基準을 정하고 地方政府는 그 政策과 基準을 지방 실정에 맞게 집행할 수 있는 機能配分이 형성 되어야 할 것이다. 이 기능 배분의 관점에서 본다면 中央政府는 국민의 最低生活와 관련되는 金錢給付를 主對象으로 하는 영역에, 그리고 地方政府는 對人福祉 서비스를 중심으로 하는 것이 바람직하다.

③ 上.下位團體間の 統制와 報告關係의 改善

上位地方自治團體와 下位地方團體間の 통제방법을 民主化하고 報告業務를 改善하여야 한다. 곧 上.下位地方團體間の 관계는 支配的 統制的 關係보다는 指導와 協力, 調整의 관계이어야 한다.²⁶⁾

또한, 業務遂行을 용이하게 하기 위하여 개선되어야 할 점으로 社會福祉 서비스 傳達體系와 組織의 再編成을 지적할 수 있다. 주민들의 복지 need를 체계있고 효율적으로 처리하기 위해서는 上部組織에 社會政策 審議委員會를 신설하고, 保健社會部 組織傘下에 社會福祉事務所를 신설한다. 社會政策 審議委員會는 大統領直屬機關으로 하며, 市.部.區 단위로 사회복지사무소를

註25) 黃振洙, 前掲書, pp.59-60.

26) 朴春姬, 前掲書, p.42.

든다. 사회복지사무소의 형태는 ① 현재의 市.郡.區 社會福祉擔當 관계과를 독립시키는 경우 ② 현재의 市.郡.區 사회관계과를 그대로 두고 社會福祉專門要員을 保健所에 배치하여 사회복지전문업무를 담당하게 하는 경우 ③ 현재 사회담당관계과를 保健所에 통합하여 保健社會事務所로 운영하는 경우 ④ 현재의 市.郡.區의 사회담당관계과를 그대로 두고 별도의 사회복지사무소를 설치 운영하는 경우로 나누어 볼 수 있다. 우리나라의 경우 현재 社會福祉擔當關係科를 그대로 두고 일선 현업기관으로 社會福祉事務所를 두는 方案이 능률적인 서비스를 하는 바람직한 방안이 아닌가 생각된다.²⁷⁾ 사회복지사무소에서는 公的扶助事業의 遂行機能과 社會福祉 서비스遂行機能 및 기타 필요한 사회복지서비스 기능을 수행하는 것을 주요 기능으로 한다. 따라서 사회복지사무소는 민간조직인 社會福祉地方協議會와 긴밀한 유대관계를 갖고 상호보완적 기능을 수행하도록 해야 할 것이다.

註27) 黃振洙, 前掲書, p.60.

第 4 節 서비스 傳達體系上的 改善 方案

1. 公共福祉 서비스 傳達體系的 改善

地方自治制가 실시되면 地域福祉에 대한 責任의 상당 부분이 중앙으로부터 지방으로 이양되는 것이 불가피하다. 이는 公共의 福祉에 있어서는 물론이고 民間의 福祉部門에서 까지 地域社會의 責任이 增大된다는 것을 의미한다.²⁸⁾

地方自治制의 實施에 따라 변화되어야 할 公共社會福祉 傳達體系에 대해서 살펴보기로 한다.

1) 地方政府의 社會福祉 담당업무가 독립되고 擴大할 필요가 있다.²⁹⁾

現在 特別市, 直轄市 및 道 單位에의 社會福祉業務는 內務部의 行政體系로서 보건사회국 에서 관장 되고있다. 특히 社會部門에 속해있는 사회과, 복지과, 부녀청소년과의 직원들은 社會福祉 部門의 專門 人力이라고 할 수 없으며, 상황에 따라서 市, 道에 있는 다른 부서로 옮겨 다닐 수 밖에 없는 실정이다.

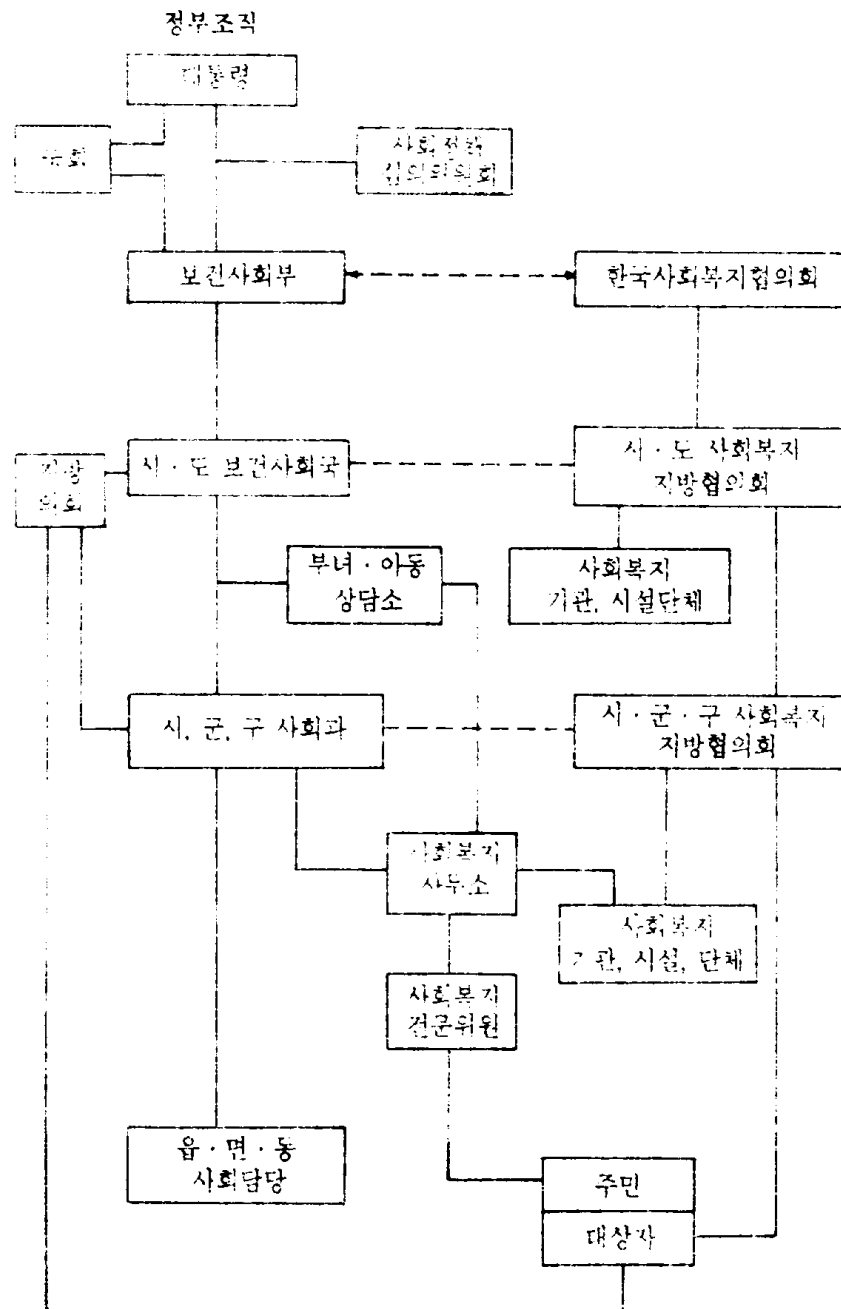
업무의 내용에 있어서는 保健 社會部의 政策과 指針에 따르면서, 행정적으로는 內務部에 속해있기 때문에 社會 福祉의 전문성을 살릴 수 가 없게 되어 있다. 또, 현실적으로 市, 道の 公務員들은 社會福祉 業務를 담당 하는 것을 달갑게 생각하지 않는 것이 일반적인 성향이기도 한다. 이와 같은 行政 體系와 勤務 분위기 속에서 지방의 특성에 맞는 福祉行政을 펴 나가는 것은 거의 불가능한 실정이라고 할 수 있다.

市, 道 의 單位에서의 福祉行政體系의 專門化를 꾀하기 위해서 적어도 보건사회부의 사회부문만이라도 기존의 行政體系에서 獨立되어 설치되는 것이 바람직하다고 생각된다. 예컨대 사회복지청(혹은 사회복지위원회) 이 신설되어 內務部의 行政體系로 부터 獨立되는 것이 필요할 것이다.³⁰⁾

註28) 崔日燮, 前掲書, p.14.

29) 黃振洙, 前掲書, p.187.

〈圖 4-1〉 社會福祉傳達體系的 改善圖



註30) 崔日燮, 前掲書, p.15

2) 社會福祉 서비스 傳達體系와 組織의 제편성이다. 주민들의 福祉 니드를 體系있고 효율적으로 처리하기 위해서는 상부조직에 社會政策審議委員會를 신설하고, 保健社會部 組織산하에 社會福祉事務所를 신설한다.

社會政策審議委員會는 大統領直屬機關으로 하며, 市.郡.區 단위로 社會福祉事務所를 둔다. 사회복지사무소의 형태는 ① 현재의 市.郡.區 사회복지담당관계과를 독립시키는 경우 ② 현재의 市.郡.區 사회담당관계과를 그대로 두고 사회복지전문요원을 보건소에 배치하여 사회복지전문업무를 담당하게 하는 경우 ③ 현재 사회담당관계과를 보건소에 통합하여 보건사회사무소로 운영하는 경우 ④ 현재의 市.郡.區의 사회담당관계과를 그대로 두고 별도의 사회복지사무소를 設置, 運營하는 경우로 나누어 볼 수 있다. 우리나라의 경우 현재의 사회복지담당관계과를 그대로 두고 일정 현업기관으로 社會福祉事務所를 두는 方案이 능률적인 서비스를 하는 바람직한 方案이 아닌가 생각한다. 社會福祉事務所에서는 公的부조사업의 수행기능과 社會福祉서비스수행기능 및 기타 필요한 社會福祉서비스機能을 수행하는 것을 주요 機能으로 한다. 따라서 社會福祉事務所는 민간조직인 社會福祉地方協議와 긴밀한 유대관계를 갖고 상호 보완적 기능을 수행하도록 해야 할 것이다. 社會福祉傳達體系的 改善方案을 圖表로 표시하면 <圖 4-1>와 같다.²⁸⁾

社會福祉事務所는 住民의 욕구 파악, 서비스의 제공, 機能제공의 활용, 福祉事業의 기능을 수행하도록 조직되어야 한다. 주민의 욕구 파악과 관련된 업무로서는 ①生活保護對象者の 調査 및 選定 ②아동, 노인, 부인, 심신장애자 등 保護對象者の 실태 파악 ③의료, 교육, 취업, 오락 등 제반 서비스를 필요로 하는 주민의 실태 파악을 해야 될 것이다.

社會福祉 서비스의 提供이라는 機能과 관련해서는 ①생활보호 대상자의 조사 및 이재민의 대한 구호 ②생활 보호 대상자에 대한 상담 및 지도 ③영

28) 黃振洙, 前掲書, pp.185-187.

세민의 대한 취로 대상자 선정 ④요보호 대상자에 대한 상담 및 타기관에 의의탁(referral)등의 조치⑤公立社會福祉施設의 運營 및 管理 ⑥民間社會福祉施設에 대한 각종 支援⑦ 일반 주민에게 地域社會의 가용 資源에 대한 情報의 提供 (community information service)등의 업무가 수행되어야 할 것이다.

가용자원의 활용이라는 機能과 관련해서는 ①地域 사회내의 存在하는 公.私 社會福祉關聯機關 및 團體의 실태를 정확히 파악하고 ②부족한 社會福祉 전담인력 을 도와 줄 자원 奉仕者를 발굴하고 훈련하고 활용하는 업무를 담당하며 ③企業, 學校, 醫療機關, 宗教 團體 및 社會 團體들 과의 협조 관계를 수립하는 등의 업무를 수행해야 할 것이다.

評價의 機能과 관련해서는 ①생활 보호 대상자 및 요 보호 대상자의 기록을 비치하고 보관하며②社會福祉事務所가 제공한 서비스에 대한 정기적인 평가를 행하고 ③ 社會福祉서비스에 대한 합리적인 서비스를 행하기 위해서 각종 자료를 수집하고 분석하는 등의 업무를 수행해야 할 것이다.

社會福祉事務所는 市.道 의 사회복지처의 지휘.감독을 받는 일선 行政體系로서 그 구성원은 專門社會事業家로 구성되어야 할 것이다.²⁹⁾

2. 民間 社會福祉 서비스 傳達 體制의 改善.

地方自治制의 실시로 中央 政府의 社會福祉에 대한 責任이 地方 政府로 이양 되게 되면 개별 지역사회복지기관에 대한 정부의 지원이 크게 악화될 危險이 있다. 다시 말하면 지역사회복지기관들의 정부에 대한 財政的 의존도가 악화되어 자체적인 자원 조달의 필요성이 커지게 될 것이다.

先進國의 경우에 있어서 社會福祉機關들의 존폐는 사회복지 서비스에 대한 地域住民들의 요구와 밀접히 관계되어 있다. 즉, 民間社會福祉機關은 시장체계의 原理에 따라서 주민들로부터 福祉 서비스에 대한 요구가 강하면

註29) 崔日燮, 前掲書, p.16.

事業이 확장되고 요구가 감소하면 사업이 축소 내지는 소멸해 버리는 속성을 지니게 된다. 이러한 경험에 비추어 볼 때, 우리나라의 民間社會福祉機關들도 지역사회복지기관들의 福祉 욕구에 대한 면밀한 分析과 診斷을 해야 되고 서비스의 專門化을 위한 노력을 하지 않을 수가 없게 될 것이다.

民間社會福祉 機關의 活性化를 위해서 특히 중요한 것은 地域社會福祉 協議會의 機能을 대폭 강화하는 것이다. 地域社會福祉協議會가 地域社會의 福祉욕구를 파악하고, 福祉政策을 樹立, 提案 하고, 福祉機關들의 프로그램을 조정하는 데 있어서 중심적인 역할을 수행해야 한다는 점이다.³⁰⁾

地方自治制가 실시되면 지역사회내의 福祉對象者の 需要에 따른 각종 社會福祉機關의 필요성이 더욱 增大될 것이다. 다시 말하면 주민들에게 서비스의 활용성(availability)과 접근성(accessibility)을 높여 주기위한 기관과 설비들이 設立되어야 한다는 것이다.

한편으로는 地域社會에 있는 社會福祉機關들의 住民에 대한 책임성(accountability)이 매우 중요시 될 것이다.주민의 지지와 참여를 얻어 낼 수 있는 社會福祉機關들은 번영을 누리게 될 것이며, 그렇지 못한 기관들은 쇠퇴 할 수 밖에 없을 것이다.따라서 運營의 효율성과 서비스의 효과성을 높이는 노력이 절실히 요구 될 것이다.

地方自治制의 施行에도 불구하고 中央에 있는 民間社會福祉機關들의 母機關으로서의 역할은 증대 될 것이다. 地域社會에 위치한 支部的 혹은 기관적 성격을 띤 社會福祉機關들은 地域社會內에 있는 한정된 物的, 人的 資源에 의존 할 수 밖에 없기 때문에 중앙에 있는 모기관들로 부터 지속적인 지원을 받지 않을 수 없게 된다. 이 때문에 民間社會機關들은 地方 政府 및 타기관과의 횡적인 관계를 유지하는 한편, 中央의 모기관과의 종적인 관계를 효율적으로 유지하기 위한 메카니즘을 발전시킬 필요가 있게 될 것

註30) 上掲書, pp.16-17.

이다.

이를 위해서는 유사한 성격의 福祉 活動을 展開하는 福祉機關들의 연합체 (association)가 더욱 강화 될 필요성이 있다. 지금까지 형식적인 조직에서 탈피하지 못하고 있는 각종 社會福祉機關聯合會는 공동 프로그램을 개발, 자원의 동원, 조사 및 연구능력의 개발에 상당한 노력을 경주 할 필요가 있을 것이다.³¹⁾

3. 在家福祉서비스 體系의 強化

여기에서 말하는 在家福祉서비스는 現行 生活保護法上的의 生活保護를 피보호자의 거실에서 행하는 貧困政策의 일환으로 전개되는 서비스를 말하는 것이 아니고 우리나라의 社會福祉 路線을 전면적으로 전환시켜야 하겠다는 발상에 기초한 在家福祉서비스를 의미한다. 이와같은 판단에는 이유가 있으나 한 마디로 말하면 지금까지의 구빈정책의 연장선 상위에서 전개되어온 政策과 實踐方式으로서의 지금과 앞으로 속출될 국민들의 니드를 충족하거나 문제를 해결하는 데에도 큰 실효성이 없을것 같다는 가정에서이다. 뿐만 아니라 在家福祉를 대체하는 방식으로 실험되어온 先進國의 社會福祉 서비스 方法도 우리나라에서는 별로 유용성이 없다는 인식에서이다.

그럼에도 불구하고 現行 우리나라의 社會福祉制度에서는 “在家서비스에 대한 기본적인 哲學, 구체적인 서비스내용이 설정되어 있지 않고 國家와 家族間의 責任, 役割, 상호간의 보완관계도 明白하지 않고 극히 소극적인 수준에서 가족의 자조노력, 지원책을 강조하고 있을 뿐이다.

따라서 지금부터의 社會福祉體系의 基本方向은 在家福祉서비스에 거점을 두고 이것을 보충하는 선상위에서 지역care 서비스, 가정복지서비스, 이용시설, 수용시설등을 위치시켜 가야 하겠다. 어떤 의미에서 정부의 정책은 이와같은 방향으로 이미 궤도수정을 하고 있다고 보아도 좋을 것이다.³²⁾ 따

註31) 上掲書, p.17.

라서 이와같은 서비스를 더욱 조직적으로 추진하기 위한 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

4. 社會福祉서비스의 地方分權化

公的扶助制度인 經濟的 所得保障體系를 제외한 社會福祉서비스는 가능하면 획일적인 中央執權方式보다는 주민들의 생활의 장을 거점으로하는 지역을 중심으로 실시하고 지역마다의 獨自性を 살리면서 지역의 실정에 맞게 서비스제도를 조직화하는 것이 세계적인 추세이다.

우리나라에서도 地方化時代를 앞두고 社會福祉 서비스에대한 地方分權化의 욕구가 나타나고 있다. 그러나 실제에 있어서는 中央政府와 地方政府間에 社會福祉에 대한 책임사무를 어떻게 배분할 것인가, 사무배분에 따른 財政負擔과 福祉의 조치권을 어떻게 규정할 것인가 하는 어려움이 없지않다. 여기에서는 地方分權化와 관련하여 몇가지만 지적해 보고자 한다.³²⁾

① 社會福祉서비스의 地方分權化를 선택하기 전에 지방의 社會福祉行政組織을 專門化 해야 할것. ② 社會福祉서비스의 分權化를 선택한다 하더라도 생활보호법상의 사무와 같은 전국통일원칙하에 시행되는 經濟的 所得保障業務는 現行대로 中央政府가 관장하고, 실시는 地方에서 할것. ③ 現行 社會福祉關係法上の “福祉의 措置權”은 기관위임사무에서 단체위임사무로 전환하고 社會福祉法人의 認可權도 地方自治團體에 이양할 것. ④ 지방수준에서 社會福祉서비스와 관련된 醫療保險, 保護서비스, 年金, 雇用, 特定教育, 社會教育등을 유기적으로 관련, 조정, 결합시켜 나갈것 등을 내용으로 制度的 改善을 검토할 것 등이다.

註32) “地方自治와 社會福祉行政”, 國食報, 1987, 10, p.148.

33) 上揭書, p.149.

第 5 章 結 論

地方自治란 일반적으로 政治的. 法的. 行政的 성격의 地方分權을 지칭한다. 이 地方分權이 그동안의 中央集權에 대한 相對的 概念 또한 對稱的 概念으로서의 연관성을 갖는 것이 아니라 더 큰 범위의 政治的 民主化 社會經濟的 발전을 가져온다는 가치목표 차원에서도 해석될 것이다.

地方自治는 일찌기 「民主主義의 學校」이니, 「풀뿌리 民主主義」니 하면서 백성이 그 나라의 주인임을 인식하는 民主化와 인간답게 살기 위한 人間化를 위한 가치실현의 「場」으로 인식되어 왔던 것이다. 말하자면 地方自治는 지역주민의 福祉追求의 욕구를 인식하고 이를 폭넓게 수용하는 行政過程이며, 制度的 裝置라는 것이다.

그런데 우리나라는 그간 1952年 4月 부터 1961年 5月까지 近代的 意味의 地方自治를 실시하였으나 1961年 5.16군사쿠데타로 인해 중단된 실정에 있고, 금명간 정치적 합의에 의해 地方自治가 재개될 것으로 보고있다. 사실 地方自治를 실시하는 중요한 이유중의 하나는 주민들의 생활을 지역을 거점으로 하여 지역의 特殊性, 獨自性を 살리면서 복지서비스를 제공한다는 것이다. 社會福祉 서비스는 우리나라 憲法 第34條에 明示된 「① 모든 국민은 인간다운 생활을 할 權利를 가진다. ② 國家는 社會保障, 社會福祉의 增進에 노력할 義務를 진다.」라는 宣言的 規定에 포괄되는 것이고, 社會福祉는 결국 國民의 幸福을 追求 니드를 해결해야 하는 地方自治行政과 깊은 관련성을 지닌다 하겠다.

그런 의미에서 本 論文은 주민의 신변 가까이 있으면서 주민의 생활을 보호하고 그 福祉를 증진함을 存立 目的으로 하는 地方自治와 社會福祉行政의 現況과 問題點을 考察하고 그 政策代案을 제시하고자 하였다.

우선 第2章에서 地方自治와 社會福祉行政의 理論的인 背景으로 세계적인

조류에 입각한 地方化時代, 地方自治에 관한 새로운 의미를 모색하였고, 社會福祉行政의 概念과 學者들이 見解를 정리하였다. 또 地方自治行政機關에서 실시하는 機能, 積極적 社會福祉의 機能등을 살펴보고 地方化時代에 있어서의 社會福祉行政의 擡頭背景을 時代的 背景, 民主化 過程, 環境 등의 요소로 분석하였다.

第 3 章에서는 地方化時代에 있어서의 社會福祉行政의 現況과 問題點을 살펴 보았는데, 첫째, 財政上の 問題點 둘째, 專門人力 活用上的 問題點 셋째, 業務遂行上の 問題點 넷째, 社會福祉 서비스 傳達體系上的 問題點이었다.

第 4 章에서는 第 3 章에서 나타난 問題點을 현실적으로 발전시키는 방안을 위의 4項目을 중심으로 提示하였다. 첫째, 財政上の 問題點에 대한 改善方案으로는 ① 公共福祉機關의 재정확보를 위한 방안을 寄與金制度, 自發的 財政, 公的인 財政權등을 설명하였다. ② 주민참여를 유도하고 주민에 의한 地域共同 募金制를 논의하였다. ③ 民間福祉機關들을 위한 財政確保方案을 설명하였다. ④ 地方稅에 의한 地方自治團體의 社會福祉事業 財源調達方案을 강구하였다.

둘째, 社會福祉 專門人力의 改善方案으로서

① 社會福祉行政의 종사자가 公的 社會福祉機關이건 私的社會福祉機關이건간에 矜持와 自負心を 갖기위한 환경적요소 즉, 報酬, 勤務條件, 專門家에 대한 예우등을 해 주어야 한다. ② 專門人力 확보에 대한 專門的教育, 國家機關의 再教育, 教科 프로그램의 多樣化 및 實習爲主의 教育課程, 專門的 知識習得의 기회확충등을 들었다. ③ 社會福祉機關에 있어서의 專門家の 採用의 積極적 추진을 논의하였고 그들의 능력발휘를 위한 동기부여를 강조하였다.

셋째, 業務遂行上の 問題點에 대한 改善方案으로는

① 中央集權의 성격이 강한 行政機關의 속성이 있지만 地方自治團體에 대하여 과감한 업무의 委任 및 福祉行政에 관한 自治權을 부여한다. ② 民間機關인 地方社會福祉協議會를 활성화시키고, 국가적인 차원에서 적극 지원하며 창의적이고 특성있는 사업을 시행토록 해야한다.

넷째, 社會福祉 傳達體系의 問題點에 대한 改善方案으로는

① 地方自治團體의 社會福祉 擔當業務가 독립되고 확대하여야 한다. 地方自治體制에 부합되는 복지서비스를 하여야 한다. ② 地方自治團體 시·군·구에 社會福祉事務所를 설치하여 地方自治體制에 부합되는 복지서비스를 하여야 한다. ③ 民間社會福祉傳達體系 活動性和 接近性을 늘려주기 위한 역할이 증대되어야 할 것이다. ④ 재가사회복지서비스체계의 강화가 이루어져서 가족에 의한 서비스의 理念的, 實踐的 확대방안이 강구되어야 한다.

社會福祉行政은 획일적인 中央集權方式이 아닌 주민의 생활을 거점으로 하며 지역의 特殊性, 獨自性을 살리면서 주민과 복지대상자에게 서비스를 제공하여야 한다. 그런 의미에서 地方化時代에 알맞는 福祉行政은, 民主性을 바탕으로 한 能率性, 合理性이 제고되어야 하며 그야말로 「요람에서 무덤에 이르기까지」 주민의 精神的 物質的 생활을 보호하고 보장한다는 차원에서 이루어져야 할 것이다.

參 考 文 獻

1. 國 內 文 獻

改正公務員任用會，國務員會，第240號，1961. 4. 15.

啓明大學教附設社會科學研究所，地方化와 政策課題，大邱：啓明大學校 社會科學研究所，1986.

具滋憲，韓國社會福祉行政論，서울：社會福祉研究所，1970.

國務總理行政調查室，地方自治制實施研究資料集，1987.

國會報，地方自治와 社會福祉，1987，10.

金敬宰，現代民主國家에 있어서의 地方自治의 特殊性和 政黨，法制月報，第5卷 7號，1963. 7.

金南軫，社會政策學講論，서울：서울大學敎出版部，1988.

金萬斗，社會福祉와 社會保障制度改善，제4회 全國社會福祉大會，韓國社會福祉協議會，1987.

———，現代社會福祉總論，서울：弘益齋，1988.

———，社會福祉의 法，서울：弘益齋，1985.

金甫炫，金庸來，地方行政의 理論과 實際，서울：法文社，1985.

金相奎，金宰一，社會福祉論，서울：螢雪出版社，1986.

———，社會福祉의 理論體系，大邱大學敎社會福祉研究所，社會福祉研究

第2輯，1986.

金壽男，韓國福祉行政의 基本方向에 관한 研究，中央大學院，行政學科，碩士學位論文，1981.

金泳謨，韓國社會福祉行政의 理論的 構造와 課題1986.

———，韓國社會福祉의 諸問題，韓國福祉政策研究所出版部，1986.

———，現代社會政策論，韓國福祉政策研究所出版部，1986.

김인영，社會福祉政策의 課題와 方向，民族知性，5月號，1989.

金泰榮，“地方自治와 社會福祉 事業” 地方自治와 社會福祉，第4會 全國社會福祉大會資料，韓國社會福祉協議會，1987.

金翰周，WA. 프리드랜드，社會福祉概論，서울: 法文社，1985.

南世鎮，崔 載，社會福祉調查方法論，서울: 서울大學敎出版部，1989.

內務部，地方財政年鑑，1989.

———，地方自治團體(郡)의 事務配分實態 報告書，地方行政研究委員會，1964.

마크엘미틴코프，成圭鐸，社會福祉行政論，서울: 韓國社會開發研究院，1985

朴東緒，地方自治實施에 따른 社會福祉政策方向，서울: 韓國社會福祉協議會，1987.

朴受緒，金斗玉，地方化時代에 따른 地方行政 理念，1988.

朴相昱，韓國社會福祉政策에 관한 研究 明知大學敎大學院，碩士學位論文，1983.

朴宗三，“社會福祉서비스에 있어서 專門社會福祉士의 介入體系”，第3會 全國社會福祉士大會 結果 報告書，韓國社會福祉士協會，1987.

朴椿姬，地方自治制度 實施에 관한 研究，釜山大學敎 大學院 碩士論文集，1984.

朴炫培，韓國型福祉政策模型에 관한 研究，中央大學敎大學院，碩士學位論

文, 1987.

方熙德, 地方自治制實施와 地域社會福祉, 社會福祉, '87여름호, 서울:韓國社會福祉協議會, 1987.

白宗萬, 地方自治와 社會福祉財源, 경성大學敎論文集, 第10輯 第1卷, 1989
保健社會部, 保健社會, 1989.

成圭鐸, 社會福祉行政論, 서울:法文社, 1988.

愼斗範, 行政學問題研究, 서울:裕豐出版社, 1974.

申相俊, 福祉行政學, 大邱:大邱大學敎出版部, 1989.

峨山社會福祉事業財團, 福祉社會의 理念과 方向, 서울:峨山社會福祉事業財團, 1979.

吳赫柱, 社會福祉制度의 行財政改善을 위한 研究, 中央大學敎大學院, 博士學位論文, 1988.

은정섭, 地方自治制度의 實施에 대비한 現行地方稅制度의 改善方案에 관한 研究, 1987.

劉鐘海, 地方自治時代의 住民自治意識, 延世大學敎社會科學研究所, 社會科學論集 第20輯, 1989.

——, 地方化時代에 있어서의 地域福祉를 위한 住民參與, 韓國地域福祉政策學會, 1988.

李啓卓, 福祉行政論, 서울:高麗苑, 1983.

李相七, 地方自治制의 새로운 흐름과 課題, 韓國地域開發, 自治學會, 1988
第2券 第1號, 1988.

李成基, 福祉行政體制確立에 관한 研究(I), 서울:保健社會部 社會保障審議委員會, 1975.

李永泰, 韓國社會福祉行政의 理論的 構造와 課題, 慶北實業專門大學論文集, 第5輯, 1986.

- 李在奐，社會福祉行政論，서울:弘益齋，1988.
- 李正浩，地方自治制實施와 地域社會福祉機關의 機能，社會福祉，'88가을호，서울:韓國社會福祉協議會，1988.
- 李春基，地域社會福祉의 最近의 傾向，釜山大學敎社會科學大學，社會科學論叢，第5卷 第2號，1986.
- 張仁協，길벗스머스，社會福祉組織論，서울:集文堂，1984.
- 張志浩，地方行政論，서울:大旺社，1985.
- 鄭世煜，地方行政學，서울:法文社，1985.
- ，財源配分の 基準과 方法，地方行政 '88. 3월호，1988.
- 趙顯國，우리나라 福祉財源政策에 관한 研究，慶北實業專門大學論文集，第4輯，1985.
- 崔日燮，地域社會福祉論，서울:서울大學敎出版部，1988.
- ，地方化時代에 있어서 地域福祉政策의 課題，韓國地域福祉政策學會，1988.
- ，地方自治와 地域社會福祉，社會福祉，'88봄호，서울:韓國社會福祉協議會，1988.
- 韓國開發研究院，社會福祉傳達體系의 改善과 專門人力活用方案，韓國開發研究院，研究報告88-04，1988.
- 韓國社會事業福祉大學協議會編，社會福祉傳達體系와 社會福祉士의 役割，서울:韓國福祉政策研究所出版部，1989.
- 韓國女性有權者聯盟，地方自治制度論，韓國女性有權者聯盟，1989.
- 韓國青年會議所，地方自治와 地方議會，韓國青年會議所，1988.
- 韓國行政研究院，. 地方自治制實施에 따른 地方政府의 社會福祉機能에 관한 研究，1988.
- 韓垣澤，韓國地方行政論，서울:成均館大學校出版部，1978.

- 黃振洙, 地方化時代에 있어서의 地域福祉政策에 관한 研究, 漢城大學敎行政學科, 行政論叢, 第3輯, 1989.
- , 地方自治와 社會福祉, 東國大學敎 韓國社會保障研究所, 社會保障論集, 1988.
- , 現代福祉行政論, 서울:부르칸모토, 1990.

2. 外 國 文 獻

小林弘人，社會福祉行政序說，駒澤社會研究所，1977.

野川照夫，松本眞一，社會福祉要論，相用書房，1980.

仲村優一，三浦文尺，社會福祉教室，東京：有斐閣，1977.

竹中勝男，社會福祉研究，東京：關書院，1950.

一番瀬康子，社會福祉，東京：有斐閣，1968.

明山知夫，社會福祉行政論，東京，關書院，1957.

沖田哲也，地方自治要論，東京，評論社，1968.

嶋清明，日本の地方自治，東京：岩波新書，1976.

星野信也，社會福祉行政 研究の方法と視座，社會福祉研究，第24號，東京：

철도홍제회 1979.

Alfred Kadushin, "Child Welfare Services, N.Y.: The Macmillan Company,
1972.

_____, Developing Social Policy in Conditions of Dynamic
Change (International Council on Social Welfare,
1972).

Anthony Forder, Concepts in Social Administration: A. Framework
Social Welfare for Analysis(London: Henley and Boston:
Routledge & Kegan Paul, 1974).

_____, "Concepts in Social Administration: A. Frame Work for
Analysis, London, Henley, 1974.

Arthurp, Miles, "An Introduction to Public Welfare: Boston, D.C.
Health and Company, 1949.

- C. Bornhak, "Preussisches Staatsrecht", ed. II. Berlin 1912.
- G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, Berlin, 1922.
- Harold J. Clarke and Charles N. Lebeaux, Industrial Society and Social Welfare(N.Y.: The Free Press, 1965).
- Heffernan W. Joseph, Introduction to Social Welfare Policy: Power, Scarcity and Common Human Needs, (Illinois: F.E. Peacock Publishers, Inc, 1979).
- James Bryce, The American Commonwealth, 1919.
- John M. Romanyshyn, Social Welfare(New York, Rondon house 1971).
- Joyce Warham, An Introduction to Administration for Social Workers, (London: Routledge and Kegan Paul, 1975).
- M. Schulz, "The local Government Act of 1929 and Tuhsequent Legislation, inc.H. Willson(ed), Essay on Locall Government, (OxFord: Basill Blackwell, 1948).
- Martha N. Ozawa, "Issues in welfare Reform" in Social Service Review: Chicago Univ. Vol. 52 No. 1 March, 1978.
- R. Clyde White, Administration of public Welfare, (N.Y.: American Book Company, 1960).
- Rex A. Skidmore, "Social Work Administration, Englewood Cliffs N.J.: Prentice-Hall, 1983.
- Richard M. Tikmuss, "Social Policy: An Introduction, London: George Allen & Unwin, 1974.
- Sue W. Spencer, "The Administration Press in a Social Welfare Agency" in Ellaw.Reed, ed., Social Welfare Administration.
- Timothy A.Booth, pianning for Welfare, Ideology and Social welfare,

RKP, London, 1976.

W. Joseph Hefferman, Introduction to Social welfare Policy, Peacock
Publishers, Illinois, 1979.

Walter A. Fredlander & Robert Z. Apte, Introduction to social welfare
4th Ed(Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall inc.1974).

ABSTRACT

A Study of Social Welfare Administration as Decentralization Age.

Kim, Tae-Sik

Major in Course of Policy

The Graduate School of

Public Administration

Han Sung University

Directed by Professor

Hwang, Jin-Soo

Local autonomy is called usually political, legal, administrative character of decentralization.

Local autonomy is a administrative process and systematic apparatus which perceives the desire for the welfare by local residents and embraces such desire in broad spectrum.

One of primary objectives for implementing local autonomy is to vitalize the special nature and uniqueness of given locality and furnish welfare services.

This dissertation is designed to review on the status and problems related to local autonomy aiming for the protection of lives of the local residents and administration for social welfare and provide alternatives in policies.

In the 2nd Chapter, the significance of the age of localization and local autonomy have been perused and the functions of administration for social welfare being performed by administrative agencies of the local autonomy have been studied.

In Chapter 3, the status and issues related to administration for social welfare have been studied and in Chapter 4 the measures for improvements for the issues emerged have been discussed. And included in this study are firstly, the methods for securing finance for public welfare agenoies, the system of raising joint fund from the given region, financing for private welfare organizations and means for securing financial supports through local taxations were analyzied. Secondly, as measures for improving the specialists for welfare agencies and organizations the need for enhancing the environmental factors so as to provide pride and boost in morale of the people being engaged in the field of social welfare has been suggested and the emphasis has been placed upon special educations and employment of specialists by social welfare organizations and furnishing motivations to these people has been discussed. Thirdly, the need for more positive delegation of responsibilities for the operation, conferring the right for autonomy for the welfare administration and the local social welfare organization should be

more reinforced and vitalized. Fourthly, as to the question for the system of exclusive agency responsible for transmitting social welfare functions it is required that the agency in charge of such responsibility should be independent and more expanded and shall engage in the welfare service coinciding with the purpose of the local autonomy. Further more the roles of private social welfare organizations should be increased so that they can assume expanded functions in terms of accessibility and operations. Moreover more ideological and practical ideas for service by the families should be expanded.

Social welfare administration should be provided to the people eligible in consideration of uniqueness and independence of the region rather than implementation of centralization. From this sense, the welfare administration befitting to the era of localization should be based on responsiveness and democratic principles and the rationality and effectiveness should be more improved and it should be geared to the protection of physical welfare of the residents and contribution for the assured conditions for better life style.