

# 지방정부의 복지행정조직에 대한 현황과 문제점

- 한국과 일본의 사례비교를 중심으로 -

## The Current Status and Problems of Welfare Administration Organization in Local Governments

- A Case Study between Korea and Japan -

황 성 하\*

Hwang, Seong-Ha

### < 목 차 >

- I. 서론
- II. 지방정부의 복지행정조직에 대한 이론적 논의
- III. 지방정부의 복지행정조직에 대한 현황과 문제점
- IV. 결론 및 연구의 한계

본 연구의 목적은 지방정부 복지행정조직의 현황 분석을 통하여 지역복지 활성화를 모색하는데 있다. 현재 지역 활성화 및 지역사회복지체계 재구성 등으로 지방정부의 역할은 점점 더 중요해지고 있다. 이 연구에서는 지방화와 지역주민의 참여를 통한 복지행정조직의 재구성이라는 관점에서 한국과 일본을 비교하게 된다. 지방정부의 복지행정 자치를 위해 중앙과 지방정부의 합리적인 역할분담과 구분이 있어야 한다. 연구의 결과 다음과 같은 정책적 함의를 제시할 수 있다.

첫째, 중앙정부와 지방정부의 역할과 기능이 합리적으로 분담되고 구분되어야 지방의 복지행정 자치가 발전할 수 있다.

둘째, 지방정부는 복지행정의 권한을 강화할 필요가 있다. 이것은 중앙정부의 획일성이나 경직성을 보완하고 지역의 특수한 복지수요에 대응하기 위한 것이다.

셋째, 지방정부는 지역주민들에게 체계적인 복지서비스 제공을 위해, 공공복지행정조직의 최일선인 사회복지전담공무원들의 발전과 전문화 및 지원을 위해 노력해야 할 것이다.

넷째, 사회복지에 있어서 지역복지자원의 효율적 운용과 활용을 위해서라도 지역주민의 적극적인 참여 활성화가 필요하다.

□ 주제어: 지방행정, 복지행정, 행정조직

The purpose of this study is to examine the current situation and the policy process of the development of the Welfare Administration Organization in Local Governments and search for the appropriate solutions. Currently, under the context that local revitalization programs are associated with reorganization of the social welfare system, the role of local governments has become increasingly important. This study compares the social welfare administration organization in Korea with that in Japan, in terms of localization and participatory welfare.

Based on the findings, major implications of this study are as follows.

First of all, there must be a division of the role and its clarification between the central government and local governments in order to enhance local governments' autonomy.

Secondly, local governments should strength their own administrative power in order to replace the rigidities of the central government and cope with more individualized and diverse needs demanded by local residents.

Thirdly, local governments need to encourage public servants to be more professional public servants in order to provide more systematic welfare services to the community.

Finally, it is very difficult to utilize social welfare resources without active participation of local residents in the local community.

□ Keywords: Local Administration, Welfare Administration, Administration Organization

## I. 서 론

지방정부에 의한 자치가 시행되기 전 우리나라의 복지정책은 중앙집권적 형태를 유지하여 왔고 각 지방정부별로 획일적 기준에 의한 공급에 그쳤다고 할 수 있다. 지역적 특성이나 주민의 욕구를 충족시킬 수 있는 복지정책은 거의 이루어질 수 없었다. 국가의 복지서비스가 바로 복지행정조직을 통하여 집행·전달되므로, 행정조직이 미흡할 경우 복지정책의 의지와 복지재원의 확보가 확고하다고 하여도 수혜자에게 필요한 만큼 효율적으로 제공할 수 없게 된다.

1995년부터 지방정부에 의한 자치(이후 지방자치)가 시작되어 복지정책에도 지역주민의 요구에 따른 다양한 사회복지서비스에 대한 욕구증대 및 변화를 가져왔다. 지방자치는 중앙집권체제에 비하여 정치권력의 분권화, 지방의회의 구성, 주민의 직·간접적 정치참여의 기회확대, 다양한 민주적 의사결정과정 등을 기반으로 개인의 신장을 도모하고 주민복지를 극대화시키는 제도이다. 그러므로 지방자치의 본질은 지역주민의 복지증진에 있으며, 복지수혜 대상자들에게 서비스를 효율적으로 제공하느냐가 현재 지방정부의 관심이라고 할 수 있다. 또한 지방분권으로 인한 시대적 변화는 지방정부 복지행정조직의 근본적인 체질변화를 불가피하게 하고 있다. 복지행정조직이 어떻게 확립되느냐 하는 점은 지방정부의 복지정책 성공 여부를 결정하는 대단히 중요한 요소의 하나로 볼 수 있다(황종규, 2005:299). 하지만 여전히 복지관련 행정조직은 중앙행정기관의 소관으로 중앙주도적이며 획일적으로 이루어져 지방정부의 자율성이 무시되어 왔으며 공공부조의 사회복지 업무가 급여중심으로 추진되어 복지수혜대상자의 조속한 자립을 위한 대인서비스의 종합적인 관리 및 수혜 대상자 선정에 전무성의 결여 등 주민의 복지욕구에 능동적으로 대응하지 못함으로써, 지방화 시대에 합당한 복지기능을 수행하는 데 많은 한계가 있음이 지적되고 있다(박풍규, 2006).

행정자치부가 2006년 4월 발표에 의하여 2006년 7월 1일부터 실시하는 지방자치단체 '주민생활지원서비스전달체계 개편' 방안의 주요내용으로 외국의 우수한 사례와 현재 운영 중인 민·관협력 사례의 연구를 통해 지역특성에 맞는 다양한 모델을 개발·보급하고 혁신성공사례를 창출·보급하여 확산시켜 나갈 계획임을 주요 내용으로 하고 있다. 이와 같은 입장에서 지방정부의 복지행정조직에 대한 우리나라의 현황과 외국의 현황을 살펴보고 비교하는 것은 우리나라 지방정부 복지행정조직의 활성화 방안을 모색하는데 의미있는 일이라고 할 수 있다.

우리나라는 지금까지 일본과 매우 유사한 모습의 지방자치제도와 복지행정제도를 도입하고 운영하여 왔으며, 여기에 더하여 급속한 저출산과 인구고령화의 증대 등 이에 따른 국가재정의 악화와 같은 현상은 1990년대의 일본과 매우 유사한 모습을 보이고 있다(정재욱,

2004). 그러므로 우리나라보다 먼저 지방자치를 실시한 일본에서도 이러한 변화를 경험하였고 급변하는 복지관련 욕구에 대한 충분한 공급을 체계적으로 조정할 수 있도록 복지행정조직을 효율적으로 구성하였으며, 객체전달의 중요성에 대한 검토가 필요하게 되었다. 또한 복지행정조직의 개혁을 통하여 지방정부의 복지행정 자치에 대한 변혁을 추진 중에 있다. 이러한 중요성에 비추어 볼 때, 우리나라 지방의 복지관련 행정조직도 지방화 시대에서 다양하고 복잡화된 사회복지욕구를 효율적으로 충족시키기 위한 사회복지의 역할과 기능을 수행하고 있는지 검토할 필요가 있다.

따라서 본 연구에서는 우리나라 지방정부의 복지행정조직에 대한 현황을 외국의 한 사례인 일본의 복지행정조직 변화 사례와 비교하여 지방정부의 복지행정조직에 대한 문제점과 함의를 모색하고자 하는데 그 목적을 두고 있다. 연구방법은 일차적으로 문헌분석방법에 의존하여 우리나라와 일본의 지방정부 복지행정체계에 대한 현황과 문제점 등에 대해 고찰하고 있다.

## II. 지방정부의 복지행정조직에 대한 이론적 논의

### 1. 지방정부의 복지행정조직에 대한 개념

지방정부에 의한 자치(自治)라는 개념은 그 정의가 다양하나 일반적으로 '일정한 지역 주민들이 지방공공단체를 구성하여, 국가의 감독 아래 그 지역 안의 공동문제를 자기부담에 의하여 스스로 처리하는 것'으로 정의된다(김영오 외, 2001). 따라서 지방자치의 핵심은 지역 공동의 문제를 지역주민 스스로가 해결한다는 것을 의미한다고 할 수 있다. 여기서 주의할 것은 지방자치의 개념은 그 지역의 정치와 행정을 모두 그 지역의 주민이나 대표자에 의해서 독단적으로 처리한다거나, 과거 지역이라는 공통 분모적 자치개념과 같은 편향적 개념으로써의 인식이 아닌 중앙정부와 상호보완적 차원에서의 협조를 전제로 한 기능적 자치개념과 지역주민의 복지를 위한 주체로서의 개념 등 새로운 인식과 해석이 필요하다. 또한 지방자치는 각국의 역사, 문화 및 사회·경제적 환경에 따라 다르게 생성·발달하였지만(小早川光郎, 2000), 일반적으로 민주주의를 통치이념으로 하고 있는 국가에서는 민주정치에 관하여 풀뿌리(grass-root)와 같은 지방자치를 민주정치 구조의 중요 구성요소로 삼고 있다.<sup>1)</sup> 그리

1) 또한 브라이스(James Bryce)는 지방자치를 민주주의의 원천이며 민주주의의 최선의 학교일 뿐

고 이러한 지방자치의 개념적 정의에는 5가지의 불가결한 요소가 내포되어 있는데, 그것은 지방공공단체(지방자치단체), 공동의 문제(자치사무), 자기부담(자주재정), 자기처리(주민 참여), 국가감독(중앙통제) 등이다. 따라서 지방자치가 성립되기 위해서는 이러한 5가지의 요건이 모두 완비가 되어야 한다(황성하, 2007).

지방자치의 도입으로 인해 지역복지 수준에 어떤 변화가 있을 것인가에 대해서는 크게 두 가지로 논의되고 있다. 먼저 긍정적 관점에서 볼 때 지방자치가 지방정부로 하여금 정치적 지지를 확보하기 위해서 주민들의 요구에 부응하여 서비스를 향상시키고 인적·물적 자원을 효율적으로 활용하기 때문에 복지공급량의 증대는 물론, 질적 향상에도 기여한다는 것이다. 반면 부정적 관점에서는 지방자치의 실시로 인해 지역 간 개발정책이 촉진되고, 지방정부는 소비적 성격의 복지정책에 대해서 크게 관심을 가지지 않으며, 지방정부의 자율성이 제고되면 지역 내 적극적 차별대우라는 특권층의 특혜작용으로 이어지기 때문에 지역주민의 복지는 오히려 저하된다는 관점이다(황종규, 2005:301). 여기에서 지방정부의 자치제 실시를 통해 기대되는 복지의 증진효과로는 사회복지서비스의 내용 충실과 복지행정조직에 대한 행·재정의 효율화를 통하여 복지행정체계의 강화에 기여할 수 있고, 지역주민의 복지에 대한 공공부문의 책임뿐만 아니라 지역사회복지기관 및 단체, 그리고 지역주민 등 민간부문의 협력과 참여를 활성화시킬 수 있을 것이다.

복지행정조직에 대한 개념을 살펴보면, 지역의 복지행정조직은 사회복지관련 법과 정책을 지역복지 서비스로 전달시키는 과정으로서 그 서비스 제공에 있어서 필요하고 또한 부수적인 활동을 지원하거나 촉진하는 활동과정으로 정의되고 있다(이원일, 2000). 또한 사회복지행정조직은 사회복지서비스를 생산하고 이를 공급하는 주체이다. 우리나라에서는 지방정부의 역할과 함께 지역의 민간단체의 역할 또한 강조되고 있기 때문에 복지행정조직은 지역의 복지서비스전달체계에 초점이 맞추어져 있다. 사회복지행정조직은 사회복지서비스전달체계로도 불려지고 있는데 이들 개념 간에는 약간의 차이가 있다(장동일, 2006:58).<sup>2)</sup>

지방정부의 복지행정조직에 대한 분류는 학자마다 다양한데, 박경숙(2003:152)은 국가기관의 협력체계인 공공복지행정조직, 민간과 국가 및 지방정부의 협력체계인 복지행정조직, 민간과 민간의 연계체계인 복지행정조직으로 구분하고 있다. 또한 장동일(2006:277) 등은

만 아니라 최선의 보증인이며, 파이너(Herman Finer)는 민주정부에 있어서 지방자치의 효용가치를 인식하는데 매우 중요한 의미를 가진다고 하였다(강호성, 1996).

2) 장동일에 의하면 사회복지행정조직은 사회복지서비스를 생산하고 공급하는 조직체계로서 이 조직은 관리활동을 전개하여 사회복지서비스가 효과적이고 효율적으로 전달되도록 하는 것이며, 반면, 사회복지서비스 전달체계는 생산한 서비스를 복지수혜대상자에게 전달하는 과정에서 활동을 전개하는 수평적, 수직적 조직 및 기관의 연결체계까지 포함하는 좀더 넓은 개념의 의미로 정의하고 있다.

공공복지행정조직과 민간복지행정조직으로 나누고 있으며(봉민근, 2002:157; 川村匡由, 1993:337~338), 공공복지행정조직이란 복지를 제공하는 기관의 소유자가 중앙정부와 지방정부이고, 재원은 전부 정부예산에서 나오며, 운영 담당은 공무원인 조직을 말하며, 민간복지행정조직이란 사회복지서비스를 제공하는 기관의 소유자가 민간인으로 개인, 기업, 사회복지협의회, 각종단체, 민생위원·복지위원 등이며, 재원도 민간에서 나오며 운영담당도 민간인이 하는 조직을 말하고 있다.

한편 일본의 민생위원법이나 복지위원 조례에서도 민생위원 및 복지위원을 자원봉사자로 구성된 조직으로 규정하고 있지만(全國社會福祉協議會, 2002), 우리나라에서는 학자에 따라 복지위원이나 통·반장에 대해서는 공공복지행정조직이나 민간복지행정조직의 구분에서 모호하게 정의되기도 한다(장동일, 2006:291). 최근 우리나라에서도 지역복지 행정조직에서 지역사회복지계획을 심의 또는 건의하고 수립하는 사회복지위원회와 읍·면·동의 사회복지사업을 원활하게 수행하도록 사회복지사업법에서 자원봉사자를 위촉하는 복지위원의 역할과 기능이 중요하게 대두되고 있다(송정부, 2005:25; 황성하, 2004; 장동일, 2006:307).

지역의 사회복지서비스는 공공재정에 의해 수혜대상자에게 무상 제공되며, 사회복지의 철학과 방법에 대한 노하우, 사회복지실무와 관련한 경험을 필요로 한다는 점에서 일반 행정조직의 전달체계와는 상이한 원칙으로 설계되고 운영되어야 한다(이원일, 2000:384~385). 그러나 복지행정조직의 현실은 일선기관인 읍·면·동사무소와 지역서비스 담당기관들이 대부분 저소득층을 위한 공적부조사업만을 수행하고 여타의 사회복지서비스 업무를 담당하기에는 부족한 면이 많다. 지역서비스 담당기관들도 시설의 지역적 편중분포와 함께 그 수조차 절대 부족한 실정이어서 지역주민들이 복지서비스 혜택을 제대로 받지 못하고 있는 실정임이 지적되고 있다.

## 2. 지방정부의 복지행정조직에 대한 선행연구와 분석틀

지방정부는 지역주민의 복지증진을 위해 지역성, 효율성, 종합성이라는 기본적 관점에서 사회복지서비스의 역할과 기능을 수행해 나가고 있다. 즉 지방정부의 복지정책 수행은 사회복지서비스의 내용충실과 행·재정의 효율화를 통하여 복지행정 강화에 기여하며 지역주민의 복지 의식을 고취시켜 주민복지 발전의 기여와 함께 지역복지 자원의 개발 및 지역개발에 기여한다. 복지관련 서비스가 수요자들에게 효율적으로 전달되기 위해서는 이를 집행하는 기관의 행정관리가 그 무엇보다 중요하다(박풍규, 2006:52).<sup>3)</sup> 또한 지역 간 사회복지 격차 해소와 사회복지증진이 행정기관의 책임뿐만 아니라 민간사회복지기관 및 단체와 지역주민의 협력

참여를 통하여 그 효과를 발휘할 수 있는 기회 제공 측면에서도 중요하다(김정현, 1998: 30~31). 이러한 지역의 복지정책 수행은 효율적인 복지행정조직이 구축되어 있는 것을 전제로 하고 있다.

그러나 지방자치단체의 복지관련 행정사무는 국가의 지도·감독권 또는 허가권 등에 의해 규정되어 자주적 운영이 제약받으며, 사무 구분에서도 지방자치 단체의 고유 사무는 적은데 반하여 대부분 중앙으로부터 위임받은 기관위임사무로 이루어지고 있다(황성하, 2007:91). 우리나라에서 지역사회복지와 관련하여 복지정책은 중앙정부 부처에서 결정되며 집행은 시·도와 시·군·구 그리고 읍·면·동의 수직적 행정조직을 통하여 상의하달식으로 전달되고 있다(김영중, 2001). 서울특별시, 광역시, 그리고 도 단위에서는 서울시와 같이 여성가족정책관 산하에 여정정책담당관, 가족보육담당관, 청소년 담당관, 저출산 대책반 등을 두도록 하고 있으며, 복지건강국장 산하에는 사회과, 노인복지과, 장애인복지과, 위생과, 보건정책과, 건강도시추진반, 노숙인 자립 지원반 등을 두도록 하고 있다. 이것은 과거 대부분의 광역지자체가 보건사회국과 가정복지국 등 두 개의 부서가 지역사회복지를 담당하고 있었으나 조직 개편 등을 통해 각 지자체마다 조직의 통폐합 또는 시대적 수요에 맞는 형태로 개편되는 것을 알 수 있다.

여기에서 이러한 복지행정조직의 구성에 있어서 원칙과 기능에 대한 선행연구를 살펴보면, 사회복지행정조직의 구성원칙에 대한 규정은 박풍규(2006:52~54) 및 이원일(2000:384~387) 등의 연구에서 대부분 기본적인 원칙을 5가지 또는 6가지로 제시하고 있다.<sup>4)</sup> 한편, 전일주와 안강식은 복지행정조직의 기능을 정책기능과 집행기능으로 대별하고 있다(1996:297~298; 신복기 외, 2005 재인용). 정책기능은 복지행정조직 중에서도 거시적이고 추상적인 목표를 설정해서 복지정책과 계획을 수립하고 이를 집행하는데 필요한 인적 자원과 물적 자원을 동원하고 배분하는 기능이며, 집행기능은 정책기능을 기초로 복지행정의 구체화 즉 복지서비스를 수혜대상자에게 배분하는 기능이다. 지방자치 실시 이전의 지방행정기관은 국가의 하급행정기관에 충실하다보니 정책결정자의 결정이나 명령을 구체적으로 실행에 옮기는 일에 중점을 두고 있었다. 그러나 지방자치가 활성화된다면 지방정부도 자치권에 기초하여 복지정책을 지방정부가 자주적으로 결정할 수 있는 기능이 강화되어야 하며 이는 곧 복지국가 발전의 역사적 추이와도 연관된다는 점에서 지방정부의 복지정책 결정능력의 향상이 요청된다.

3) 행정관리를 행정조직의 주어진 인력, 예산, 물자를 가지고 국민에게 최대의 봉사를 창출하는 동시에 국가사회를 발전시키는 효율적인 조직의 작용이라 정의하고 있다(박풍규, 2006:52).

4) Fridelender와 Apte(1980)은 복지행정조직의 원칙으로 형평성의 원칙, 접근성의 원칙, 충분성의 원칙, 계속성의 원칙, 포괄성의 원칙을 제시하고 있다.

박경숙에 의하면, 지방분권화 이후 많은 제도적 개선에도 불구하고 지역사회복지에 미치는 분권의 영향은 부정적 측면이 많다는 지적을 하고 있다(2003:154). 그리고 지역서비스 담당기관들도 시설의 지역적 편중분포와 함께 그 수조차 절대 부족한 실정인어서 지역주민들이 복지서비스 혜택을 제대로 받지 못하고 있는 실정임을 지적하고 있다. 따라서 지역의 복지행정조직이 가지는 역할과 기능을 다시금 확인 할 필요가 있으며, 이를 재정립함으로써 필요한 복지서비스의 효율적인 공급이 가능할 것이다. <표 1>에서도 알 수 있듯이 지방정부가 진행하는 복지사업은 매우 복잡 다양하여 간단하게 서술하는 것은 쉬운 일이 아니다.

<표 1> 지방자치단체가 시행주체가 되는 지역복지사업

| 구 분         | 근 거 법 률   | 관 련 기 구       |
|-------------|---|---------------|
| 국민기초생활보장사업  | 국민기초생활보장법(1999)   | 국민기초생활보장위원회   |
| 건강보험사업      | 국민건강보험법(1997)   | 국민건강보험심의위원회   |
| 일반적 복지사업    | 사회복지사업법(1970)<br>사회복지공동모금법(1997)                        | 사회복지위원회, 협의회  |
| 윤락행위 등 방지사업 | 윤락행위 등 방지법(1961)  | 직업보도시설        |
| 아동복지사업      | 아동복지법(1981)<br>유아교육진흥법(1982)<br>영유아보육법(1991)            | 아동복지위원회, 상담소  |
| 장애인복지사업     | 장애인복지법(1989)<br>특수교육진흥법(1977)<br>장애자고용촉진 등에 관한 법률(1989) | 장애자복지대책위원회    |
| 노인복지사업      | 노인복지법(1981)   | 노인복지대책위원회     |
| 모자복지사업      | 모부자복지법(2002)  | 모부자복지위원회, 상담소 |

자료 : 김익균(2005:222~224) 및 박경일 외(2006:223~225)를 참조하여 재구성 함.

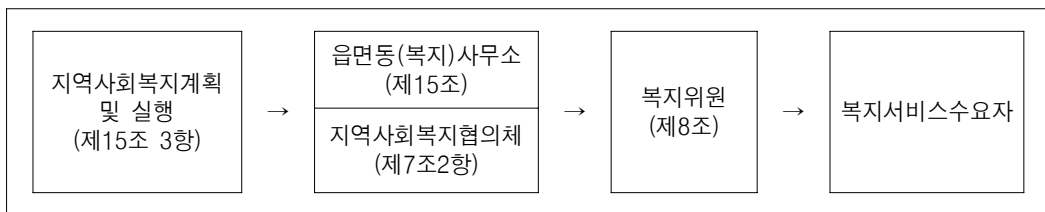
특히 우리나라의 복지행정조직은 보건복지부가 정책의 주무부처이면서 동시에 행정자치부의 지도, 감독을 받는 이원적 통제구조 아래에 있다. 또한 복지대상의 선정에 공정성을 기하고 복지행정의 전문성을 확보하기 위하여 복지대상별로 각종 위원회가 구성되어 있으나 운영이 활발하지는 못하다(황성하, 2007). 사회복지담당공무원들은 일정한 기간이 지나면 다른 부서로 배치 전환되는 경우가 대부분이다. 그래서 사회복지의 성격을 알만 하면 다른 곳으로 가고 다시 이 분야를 공부한 적도 없고 처음 담당하는 직원이 오게 된다. 따라서 복지행정조직의 전문성확보가 어렵다(김익균 외, 2005:258).



현대사회의 복지행정조직이 단순한 구호성 행정에서 벗어나 복지대상자들의 다양한 욕구에 부응하지 않으면 안된다는 점에서 이런 복지행정은 행정서비스의 질을 제고하는데 중대한 애로요인으로 지적되고 있다(이원일, 2000:385~387). 지방행정의 다른 분야에 있어서도 공통적 현상으로 등장하고 있는 것이지만 복지행정조직에 있어서도 주민이 직접 지역의 복지정책결정과 집행과정에 참여하는 경우는 드물다. 지방자치단체에는 사회복지위원회 등이 설치되어 있으나 운영이 형식적 차원을 넘어서지 못하고 있다(황성하, 2007). 더욱이 복지서비스의 대상이 자신과 관련되는 복지프로그램의 결정과 시행에 관여하기 어렵다는 것도 우리나라 복지행정조직의 현실이다.

그러므로 공공복지전달체계는 법률에 의해서 일정한 요건을 갖춘 사회복지대상자에게 일정한 급부나 서비스를 제공할 목적으로 구조화되어 있어 민간영역과의 역할과 기능 분담 혹은 상호협력체계를 구축하는 방향 설정이 필요하다. 지역복지를 위해 정부 및 지방정부의 지역사회복지 전달체계를 개선하기 위한 대안으로 송정부(2005)는 <그림 1>과 제시하고 있다. 특히 민·관 복지행정조직에서 읍·면·동 단위의 사회복지사업을 원활하게 수행하도록 하기 위해서는 사회복지전담공무원 뿐만 아니라 통·반장 및 사회복지법 제8조에 명시되어 있는 복지위원의 역할이 중요하게 제시되고 있다(송정부, 2005:15; 황성하, 2004).

<그림 1> 지역사회복지 전달체계도



자료: 송정부(2005:13)를 참조하여 재구성 함.

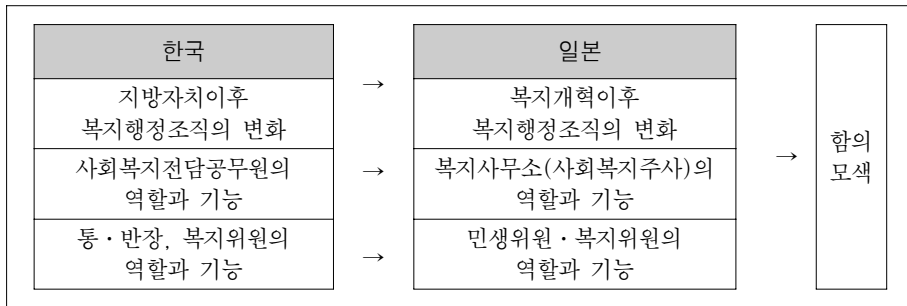
이상으로 살펴본 선행연구에서 우리나라 지방정부의 복지행정조직은 주민들의 복지서비스 욕구가 제대로 공급자에게 전달되고 있지 못하며, 공공행정조직과 복지수혜대상자간의 원활하지 못한 전달경로를 가지고 있다는 것이 확인되고 있다.

현재 지방정부 복지행정조직에서 사회복지수혜대상자를 점점으로 하고 있는 민·관 복지행정조직에 대한 외국과의 비교사례 연구가 매우 부족하며, 특히 복지수혜대상자에게 가장 밀접한 전달체계로서 최일선인 사회복지전담공무원이나 공공복지행정조직과 연계·협력을 담당하고 있는 통·반장, 복지위원 등에 대한 외국과의 사례비교 연구는 매우 부족한 실정이다.

따라서 본 연구에서는 지방정부의 복지행정조직에 대한 사례비교의 분석틀로서 우리나라

와 일본의 복지행정조직 변화과정을 살펴보고, 복지수혜대상자와 주된 연결접점을 형성하고 있는 민·관협력 복지행정조직을 중심으로 사회복지전담공무원, 복지위원·민생위원 등을 구분하여 역할과 기능적 측면을 비교하고자 한다. 이러한 분석들을 도식화하면 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 지방정부 복지행정조직에 대한 현황 및 민관협력 복지행정조직 사례비교 분석틀



### Ⅲ. 지방정부 복지행정조직에 대한 현황과 문제점

#### 1. 우리나라 지방정부의 복지행정조직

##### 1) 현황

##### (1) 지방자치 이후 복지행정조직 변화

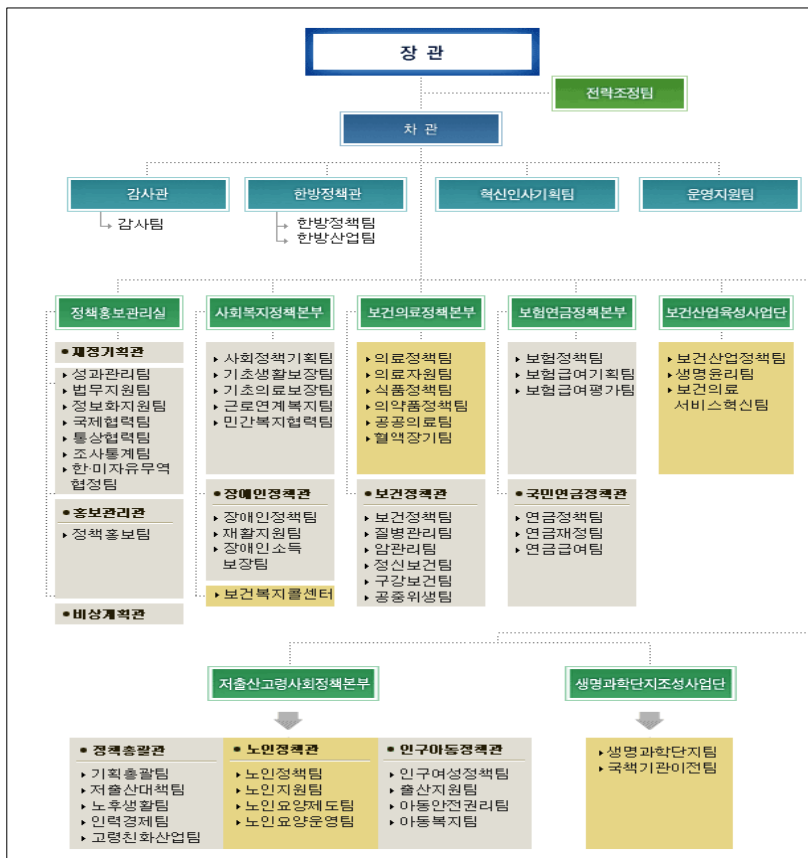
우리나라는 참여정부가 들어선 이래 사회안전망 확충에 역량을 집중하여 연금제도 및 고용·산재보험의 적용확대 등 지속적으로 보건복지예산을 어려운 국가재정에도 불구하고 대폭 확충하는 등 관련 사업 확대를 위한 예산 배정이 증가되고 있다. 이러한 예산 증가는 지방정부에도 그대로 영향을 주고 있으며 특히 지방정부의 경우 노인관련 복지예산이 증가하고 있으며 예산배분에 따른 복지관련 행정조직에도 당연히 변화가 있다.

지방자치가 시작된 이후 지방영역에서는 복지행정기구들을 강화하거나 혹은 구조조정에 따라 기구 통폐합이 이루어지는 등 과거에 비해 조직개편 환경이 활발하게 조성되고 있다. 그 예로서 보건, 복지, 여성 부서들은 업무 상관성이 매우 높은 분야인데, 최근 이들 부서가 하나의 국(局)으로 통합, 설치되어 복지업무의 연계, 조정이 보다 좋아지고 있다. 또 부서명

칭에 ‘사회복지’가 포괄적으로 사용되는 경향도 볼 수 있다(이도형, 2003:78~82).

지방자치 이후 중앙정부의 경우도 보건사회부에서 보건복지부로 부서 명칭이 변경되었으며, 관련 부서들이 통폐합 및 신설이 되었고, 참여정부 이후 부서의 혁신관련 부서가 신설된 것이 하나의 특징으로 들 수 있다. 지방자치 이전의 2실, 6국 30과 체제에서, 지방자치 이후 2실 5국 30과로 통폐합되었으나 지금은 <그림 3>에서 볼 수 있는 바와 같이 팀제 도입 등으로 조직의 대대적 개편 이후로 팀과 본부 중심 체제인 2실 3국 30과 체제로 전환하였다. 한편 시·군·구 단위의 사회복지사무를 전담하는 행정기구로서 2004년부터 2006년까지 사회복지사무소를 전국 9개 지역에서 시범운영하였다. 하지만 시범사업을 실시한 결과 춘천시와 같이 성과없이 사회복지사무소가 해체된 지역들이 나타나고 있으며(지환, 2007), 복지지원의 분포, 민관연계경험 및 민관연계조직구성 여부, 민간복지단체의 주도세력 특성 등에 따

<그림 3> 지방자치 이후 중앙(보건복지부) 복지행정조직 체계도



자료: 황성하(2007:92), 보건복지부 홈페이지 참조.

라 사업성과에 있어 지역적 편차가 심하였다(송정부, 2005).

지방자치가 시행되고 있는 현재 중앙정부의 복지행정조직과 지방정부의 복지행정조직이 상충되는 경우도 있으며, 지방정부의 복지행정조직은 지방마다 동일하지는 않는데, 예를 들어 대구시의 경우 노인인구 증가에 따른 노인복지분야, 저출산에 따른 출산 장려 및 아동보육과 보호 측면에서의 아동복지, 그리고 소외 계층으로서 장애인들에 대한 장애인 복지서비스 제공 인프라 강화, 여성의 사회참여 확대, 기초생활보장제도 내실화와 사회복지전달체계 개편, 평생건강보장체계 및 종합적인 아동보호육성체계 구축에 노력하고 있다(황성하, 2007:94). 하지만, 이러한 정책 추진을 위한 행정체계 구축 마련에 대한 적절한 대안이 없는 상황이다. 먼저, 민선 단체장 출범이전의 시·도 수준의 복지행정체계는 보건사회국과 가정복지국이 설치되어 있는 것이 일반적이었다. 실질적으로 자치단체장 직선이전의 복지행정조직과는 많은 변화를 보이고 있는 것처럼 보인다.

우리나라는 민선자치 이후 복지 주무부처와 복지행정조직에는 여러 가지 변화가 있었지만 앞에서도 언급하였으나 여전히 중앙감독 부처인 보건복지부를 정점으로 해 광역자치단체-기초자치단체-읍·면·동 사무소로 이어지는 상의하달식의 수직적 행정체계가 유지되고 있다. 즉 현행 복지행정조직은 보건복지부가 정책결정, 기준 및 제도 설정, 자원배분의 업무를 맡고, 지방정부는 일선 복지행정의 집행을 맡는 이원(二元)적 구조이다. 따라서 공공복지조직은 보건복지부 소관의 정책을 행정자치부 조직을 통해 일반 공무원들이 수행하는 일방적, 수직적 전달체계로서의 속성을 크게 벗어나지 못한다(이동수, 2000). 이러한 상황은 결국 정책결정기관과 집행기관의 분리로 인한 전달체계상의 문제로 인해, 복지업무가 일반 행정조직 속에서 이루어짐으로써 지역의 다양한 복지욕구에 탄력적으로 대응하기 어렵고, 결과적으로는 상당한 복지재원을 투입하고도 복지공급의 효과는 크게 기하지 못해 온 것으로 평가된다(이재완, 2000). 예를 들어 <그림 4>와 같이 대구시와 같은 광역자치단체는 집행기관 안에 설치된 보건사회국, 사회복지국, 생활복지국, (사회)가정복지국, (사회)복지여성국, 청소년복지국은 협의의 복지인 공적 부조와 사회보험 및 사회복지서비스를 전담한다(황성하, 2007).

<그림 4> 광역자치단체 복지행정조직 체계도 예



자료: 황성하(2007), 대구시 홈페이지 참조.

광역자치단체의 사회복지 담당조직은 사회복지 담당 국·과의 명칭은 상이하지만, 그 하위 조직구조는 거의 동일하며, 복지정책과 혹은 사회복지과를 통해 사회복지 업무가 담당되어 지고 있는 상황이다. 도의 경우에도 시보다는 상대적으로 조직이 세분화되어 있으나 하위조직이나 인력면에서는 거의 차이를 보이지 않고 있는 상황이다.

우리나라는 복지환경변화에 따라 2004년 사회복지사업법이 개정되어 시·군·구에 사회복지협의회와 사회복지협의체를 조직하여 운영하게 되어 있다. 그래서 지역사회복지협의회 및 지역사회복지협의체의 법제화에 따른 정체성 및 조직구성, 사업운영, 활동방향 등이 논의되고 있다(송정부, 2005:3). 그러나 현재 보건복지부에서 시행하려는 시범사업들의 내용들이 지역사회복지협의회에서 시작하고 있는 사업과 비슷한 문제가 있으며 지역사회복지협의체 사업 중 실무협의체가 시행하는 실무분과 즉 보건의료분과, 자활노동실업분과, 노인분과, 장애인분과, 아동분과, 청소년분과, 아동보육분과, 여성분과, 복지관분과, NGO분과 등의 실무팀 사업이 지역에 있는 기존 각 사업단위와 중복되어 지역에서의 복지사업운영이 혼동되는 어려움이 지적되고 있다.

최근 사회복지환경의 변화는 2006년 4월에 행정자치부가 발표한 행정체계의 개편계획에

의하여 2006년 7월 1일부터 실시하는 지방자치단체 ‘주민생활지원서비스전달체계 개편’<sup>5)</sup>에 따라 시·군·구와 읍·면·동에서 주민관리 업무를 대폭 축소하면서 사회복지기능을 강화하게 되었다. 개편방안의 주요내용은 행정활동을 통한 광의의 사회복지서비스 전달의지를 강조하여 보편적 서비스와 전문적 서비스를 체계적으로 처리하도록 하는 것이다(포항시, 2007:10~11). 중앙정부서비스 조정과 지방행정조직 개편을 중심으로 민·관 협력의 맞춤형 통합서비스전달체계 구축을 비전으로 하는 이 계획은 지방자치단체, 민간단체 등 지역의 다양한 주체들이 서비스를 공동기획·집행하고 평가하는 민·관 협력의 서비스전달체계를 구축하며, 외국의 우수한 사례와 현재 운영 중인 민·관 협력 사례의 연구를 통해 지역특성에 맞는 다양한 모델을 개발·보급하고 혁신성공사례를 창출·보급하여 확산시켜 나가려 하고 있다.

지방자치단체의 주민생활지원기능 강화를 위한 지역주민 원스톱 맞춤형 통합복지서비스로서의 ‘주민생활지원서비스 전달체계’는, 각 구청 실·과에 분산되어 있는 복지, 고용, 여성·보육, 주거복지, 평생교육, 문화 등 주민생활지원서비스 기능을 ‘주민생활지원국’으로 기구와 인력을 통합하고 있다. 이러한 체계 개편을 위해 광역자치단체의 자치구 본청에는 3~4개의 조직을 확대할 수 있도록 조정하고 있으며 국의 주무과인 ‘주민생활지원과’를 신설하게 되었다. 현장방문, 심층상담, 정보제공, 관련기관 의뢰·연결 등 현장성·접근성 기능 강화를 위해 동사무소에 ‘주민생활지원담당’을 신설하고, 주민생활지원기능 중심으로 개편하였다.

주민생활지원서비스 전달체계 실시 1년이 지난 현 시점에서, 중앙정부는 행정조직을 주민생활지원기능으로 개편하도록 했지만 이와 같은 의도와는 상관없이 지방정부에서는 실제로 그 업무를 담당할 공무원들을 전문직이 아닌 행정직 위주로 조정되는 사례가 발생하고 있어 본연의 전문성 있는 주민생활 지원과는 동떨어진 체계 구축이 이루어지고 있다.

## (2) 사회복지전담공무원의 역할과 기능

우리나라의 사회복지사업법 제10조에서는 사회복지사업에 관한 업무와 역할을 담당하게 하기 위하여 시·군·구 및 읍·면·동에 사회복지사 자격을 가진 사회복지전담공무원을 두도록 규정하고 있다. 공공복지행정조직 내에서는 사회복지전담공무원과 주민참여를 통한 통·반장, 복지위원이 복지수혜대상자와의 주된 연결점 역할과 기능을 하고 있다. 특히 공공복지행정조직 속에서 복지수혜대상자와 가장 공식적 연결점점으로서의 역할을 하는 것은 사회복지전담공무원이다. 지방자치단체 ‘주민생활지원서비스전달체계 개편’에 따라 전담공무

5) 2006년 7월부터 추진하는 주민생활지원서비스 전달체계에 대해서는 지방자치단체의 홈페이지와 안내서를 통하여 지역주민에게 홍보되고 있으며 주요내용은 안내서에서 자세하게 제시하고 있다.

원들이 우리나라 사회복지서비스 수준을 실질적으로 규정하는 핵심 요소이므로 인적자원관리가 중요하게 대두되고 있다(황미경·김진학, 2006:226).<sup>6)</sup>

우리나라에서 사회복지사들이 사회복지전문요원이라는 이름으로 공적부조 업무를 담당하게 된 것은 1987년부터이지만, 이들의 역할과 직무에 대해 공식적으로 규정된 것은 1991년이다. 이때는 사회복지전문요원이 생활보호법에 의한 생활보호업무만 수행하도록 되어 있었는데 1997년의 규정에는 생활보호업무 속에 후원금품의 모집 및 후원자의 알선 업무 기능까지 추가되었다(김성한, 2002:217). 구체적인 사회복지전담공무원의 직무 및 관리운영에 관한 규정은 <표 2>와 같다.

국민기초생활보장법이 시행된 이후에도 직무규정은 그대로 준용되어 사용되고 있다. 사회복지전담공무원의 역할은 공적부조 업무에만 한정된 것이 아니라 복지수혜대상자별 사회복지서비스도 제공하게 되어 있다. 이것은 사회복지서비스와 관련된 직무를 동시에 수행해야 하는 공공복지행정조직으로서의 역할과 기능으로 인해 비롯된 것이라 할 수 있다. 그러나 사회복지전담공무원이 담당해야하는 1인당 국민기초생활보장과 사회복지서비스 대상자 수는 2004년에 480여가구로 그 부담이 가중되고 있다(황선영·박경숙, 2007).

사회복지전담공무원의 역할과 기능은 담당하는 부서 및 대상자에 따라 약간의 역할 차이는 있지만, 일반적으로 사회복지전담공무원은 수시로 국민기초생활보장 수급자 조사를 행하고 있으며 최근 들어 통·반장을 활용한 현장조사를 통해 지역 내의 수혜대상자들을 발견하고 있다. 또한 지역 내 복지서비스의 필요에 대한 요청이 있는 경우, 즉 복지수혜대상자 본인에 의한 신청이나 또는 전입의 경우, 수시로 수혜대상자와의 연락 및 방문을 통해 지역 내 수혜대상자들과 연결고리를 가지고 있다. 이러한 주된 업무 이외에도 기초생활수급자의 조사와 생계보호 및 자립지원, 상담 및 의뢰에 대한 업무가 제시되어 있으며, 사회복지전담공무원에 대한 교육훈련, 복무지도 및 관리, 보고(사회복지전담공무원 임용배치에 대한 보고 현황)가 제시되어 있다.

6) 2006년 통계자료에 의하면 전국적으로 9,030명이 사회복지전담공무원으로 근무하고 있다.

〈표 2〉 사회복지전담공무원의 직무

| 사회복지전담공무원의 직무                |  |
|------------------------------|--|
| 1. 국민기초생활보장법에 의한 업무          | 가. 국민기초생활보장대상자의 조사 및 보호의 결정에 관한 사항<br>나. 보호금품의 지급 등 국민기초생활보장대상자의 생계보호를 위한 업무<br>다. 직업훈련, 생업자금융자, 취업알선 등 국민기초생활보장대상자의 자립지원을 위한 업무<br>라. 국민기초생활보장대상자에 대한 개별상담 및 사후관리<br>마. 기타 국민기초생활보장대상자를 위한 후원금품의 모집 및 후원자의 알선   |
| 2. 아동복지법에 의한 업무              | 가. 요보호아동에 대한 조사 및 보호의 결정에 관한 사항<br>나. 아동상담·지도 등 업무<br>다. 후원자개발 등을 위한 업무  |
| 3. 노인복지법에 의한 업무              | 가. 요보호노인에 대한 조사 및 보호의 결정에 관한 사항<br>나. 재가노인복지사업 업무<br>다. 노인복지시설 보호조치 업무   |
| 4. 장애인복지법에 의한 업무             | 가. 장애인실태조사·등록 및 보호의 결정에 관한 사항<br>나. 장애인에 대한 상담·지도 및 장애인복지시설 입소, 직업훈련, 취업 등 알선 업무<br>다. 장애인에 대한 지원업무  |
| 5. 모부자복지법에 의한 업무             | 가. 모부자가정 실태조사업무<br>나. 모부자가정의 상담·지도업무<br>다. 모부자가정보호에 관한 지원업무  |
| 6. 기타 보건복지부장관이 필요하다고 인정하는 업무 | ① 시장·군수·구청장(이하 "시·군·구청장"이라 한다)은 사회복지전담공무원의 직무를 지도·감독함에 있어서 제1항제1호의 업무를 우선적으로 수행하도록 하여야 하며, 제2호 내지 제5호의 업무를 수행토록 하는 경우에는 사회복지전담공무원의 업무량을 고려하여야 한다.<br>② 사회복지전담공무원은 제1항에서 정한 사회복지전담공무원의 직무에 전념하여야 하며, 시·군·구청장은 사회복지전담공무원에게 통·리 담당 등 기타 업무를 하게 하여서는 아니 된다 |

자료: <http://www.ksswa.or.kr/m1/sm2.asp>, 김성환(2002:217~218), 대구광역시사회복지협의회(2003:52)를 참조하여 재구성 함.

현재 공급자와 복지수혜대상자의 연결접점에 있어 문제점은 전담공무원이 복지수혜대상자의 거주지역내에 거주하면서 상황적 변화에 신속 대응이 필요하지만, 실질적으로 그렇지 못한 상황에서 복지수혜대상자에게 접근하고 있다는 것이다. 또한 복지수혜대상자의 상황을 공급체와 연결해 주고 정보를 제공해 줄 수 있는 연결고리가 취약한 것이 현 실정이다. 아울러 전담공무원의 직무가 위에서도 언급한 여섯 가지 직무를 수행하도록 되어 있으나, 사회복지전담공무원이 사회복지직무 외에 기타 업무를 수행하는 경우가 많아 실제 복지수혜대상자와의 지역 내 접근성을 높여가는 것에 많은 제한점이 따른다.



이러한 점을 보더라도 사회복지전담공무원의 역할은 일반적 수준의 공적 부조 업무를 제공하기도 어려운 상황에서 근무하고 있다. 현실적으로 대부분의 업무에 소요된 시간이 소득 유지와 관련된 부분인 것을 감안하면 공공복지행정조직으로서 전문적 수준의 역할과 기능을 담당하며 전달체계로서 주민욕구를 해결하도록 요구하는 것은 과중하다 할 수 있다. 따라서 사회복지전담공무원이 보다 자유로운 역할과 기능수행을 가능하게 하기 위해서는 업무에 대한 근본적인 수정이 필요하다.

### (3) 통·반장(이장) 및 복지위원의 역할과 기능

통·반장(이장) 및 복지위원은 사회복지전담공무원을 도와 지역 내의 복지수혜대상자들과의 연결고리를 가질 수 있는 최말단의 역할과 기능을 하는 민간자원이라고 볼 수 있다.

최근 혼자 살던 주민이 이웃 등의 무관심으로 집에서 숨지고 발견되는 등 혼자 사는 저소득층 가구의 사망 사고가 잇따라 발생함에 따라, 통·반장을 활용한 국민기초생활보장 수급자를 포함한 저소득층 가구를 비롯해 '혼자 사는 저소득 가구 등에 대한 보호방안'으로서 방문보호제를 실시하도록 하였다(그림 5). 이는 2002년 1월 16일 대통령 연두기자회견 후속 조치의 일환으로 기초생활보장 수준의 향상과 함께 보호의 사각지대를 적극 해소하고 찾아가는 복지행정 실현을 위해 사회복지전담공무원의 조기 채용, 배치와 노인, 아동 등에 대한 보호를 강화하는 등 중산 및 서민들의 생활안정 대책을 발표하여 지역사회 저소득층 말단까지 사회복지서비스의 접근 용이성을 높이기 위한 시도였다고 볼 수 있다. 즉, 통·반·이장은 혼자 사는 노인, 거동이 불편한 장애인, 정신장애인 등의 가구를 매월 주기적으로 방문하여 생활실태를 파악하고, 거주 여부가 불분명한 경우, 우편물, 신문, 우유 등이 계속 쌓여 있는 경우, 전기, 가스, 난방 등 공급이 중단된 경우 등이 확인되는 때에는 이 사실을 즉시 읍·면·동장에게 신고하고, 읍·면·동장은 사회복지전담공무원으로 하여금 통보된 당해 가구에 대해 생활실태를 확인토록 하여 우선 이 가구에 대한 전화 확인 후 직접 가구를 방문하는 제도를 말한다. 이를 위해 읍·면·동장은 정기 또는 수시 회의를 통해 통·반·이장으로 하여금 방문대상 가구에 대한 주기적인 방문을 실시하여 생활실태를 파악토록 조치(통장·이장 회의를 월2회 개최)하고 있다.

<그림 5> 혼자 사는 저소득 가구 등 보호체계

시장·군수·구청장(보호방안 강구 지시) → 읍·면·동장(보호방안 강구)  
→ 통·반장(가구방문 및 읍·면·동 신고) → 사회복지전담공무원(확인 및 조치)

자료: 대구광역시사회복지협의회(2003:54)를 참조하여 재구성 함.

통·반장(이장)의 역할에 관한 업무분장 내용 중에는 지역사회 내의 주민의 거주나 이동 상황 파악 내지는 대상자의 선정 등 수혜자들과의 연결고리를 만들 수 있는 몇 가지 지침들이 명시되어 있다. 그러나 많은 지침 가운데 어느 정도 복지수혜대상자들과 관련된 업무를 수행하고 있는지에 대해서는 검토해야 할 사항이며, 사실상 중복되는 많은 업무조항 가운데 지역 내의 복지수혜대상자에 대한 검토사항이 명확하고 구체적으로 제시되어 있지 않은 상황에서 사회복지관련 업무 내지는 사항에 있어서 어느 정도 책임감을 가지고 복지수혜대상자들과 공급자들을 연결시키고 사회복지에 대한 정보를 제공할 수 있을지에 대해서는 의문에 여지가 있다. 아울러 지금의 현실은 사회복지전담공무원이 수급자 발견관리에 통·반장의 도움을 받고 있지만, 아래의 조례상 그러한 업무와 임무가 반영되어 있지 않은 한계성 또한 발견할 수가 있다. 시대는 변화하고 그에 따른 통·반장의 업무도 변화해 가야 하는 것이지만 실재는 그렇지 못하다.

한편 사회복지사업법 제8조, 동법 시행규칙 제2조에 명시되어 있는 복지위원은 지역사회 내에서 사회복지사업을 원활하게 수행하도록 시·군·구 내에 배치하도록 되어 있으며, 각각의 복지위원은 사회복지사업법 제8조에 관련내용이 명시되어 있다(황성하, 2003). 복지위원은 임기가 3년으로 시장, 군수, 구청장에 의해 위촉되게 되어 있으며, 주로 관할지역 안의 저소득 주민, 아동, 노인, 장애인, 모자가정, 복지수혜대상자 등의 선도 및 상담, 권익보호, 관련 사회복지시설 및 관계기관과의 협력, 주민복지 증진과 관련된 임무를 수행하도록 명시되어 있다.

사회복지사업에 의한 새로운 민간자원으로서 지역주민과 밀착되어 있는 복지위원은 공공 복지행정조직과 상호 협력하여 지역주민들을 위한 역할과 기능이 중요하며 시·군·구 사회복지협의회와도 적극적인 협력이 요청된다. 그러나 현재 복지위원이 활동하고 있는 곳이 거의 없으며, 각 시·군·구의 조례로 복지위원에 관한 필요사항을 정하고 있는 구·군은 매우 부족하다.

## 2) 문제점

앞에서 살펴본 우리나라의 현황에서 현재 지방자치제가 실시된 이후에도 복지행정조직은 중앙정부의 정책수립과 집행이라는 상의하달식의 수직적 체계로 인하여 지역특성과 욕구가 무시되고 수혜자의 의견을 반영한 복지서비스의 제공이 어렵다는 문제점을 가지고 있다. 그리고 이로 인하여 앞서 논의된 복지행정조직의 원칙 중에 하나인 책임성의 문제가 심각하게 대두된다는 것이다. 기존의 연구에서도 복지행정조직의 문제점을 전문성 결여, 대상자의 부적절한 선정 문제, 지속적인 모니터링과 조사의 부족 등을 지적하고 있으며, 일선기관의 업

무과중, 대인복지서비스의 결여, 주민참여의 제한을 들고 있다(황성하, 2007). 이러한 행정편의 위주의 상의하달식 조직에서는 중간 또는 하부조직에서 수혜대상자의 욕구나 지역의 욕구에 자율적이며 능동적으로 대처하기 어렵도록 되어 있다(박풍규, 2006).

한편 사회복지전담공무원의 역할과 기능에서는 전문성과 책임의 문제가 드러나는데(황미경·김진학, 2006:227) 공공복지행정에 대한 이해와 실습없이 공무원임용준비만 거쳐 근무를 시작하므로 공공복지행정 일선에서 다양한 역할과 기능을 해야하고 다중역할에 융통성 있게 대처하거나 책임성 문제에 직면하면서 역할에 대한 사기저하와 소진이 나타나고 있다. 또한 공적부조 및 복지서비스는 보건복지부의 정책이 행자부 행정조직에 편입되어 시행되기 때문에 비전문적인 일반직 공무원이 시·도 또는 시·군·구에서 읍·면·동사무소의 사회복지전담공무원의 업무를 전문적으로 지도 감독할 수 없는 문제가 노출됨과 함께 수행 능력 저하와 서비스 전달 업무의 효과성, 책임성, 업무만족도가 저하되고 있다(강혜규, 2002; 박풍규, 2006). 특히 사회복지전담공무원은 인력부족과 함께 일반 행정중심의 종합행정, 타 사회복지직종에 비하면 전문화되지 못한 지도체계, 과도한 업무량과 자율성 결여 등으로 역할과 책임을 다하기 어렵거나 복지수혜대상자의 욕구에 적절한 서비스를 제공하기에 미흡한 경우가 많이 발생하고 있다.

이러한 상황에서 복지관련 서비스는 별도의 전담기구가 설치되지 않은 채 보건복지부가 정책을 수립하면 행자부 산하의 시·도와 시·군·구를 통해서 읍·면·동사무소로 전달되고 있는 실정이다. 또한 복지서비스 업무에서 행정체계 상의 통합성이 이루어지지 않아 중복된 서비스가 이루어지거나 행정상의 예산이 많이 낭비되는 결과를 초래하여 결국 지방정부의 복지재정의 어려움을 더욱 가중시키고 있다. 여기서 복지수혜대상자와의 연결접점에서 사회복지전담공무원이 지역 내의 복지수혜대상자 거주지역에서 그들의 상황변화와 복지 욕구에 신속히 대응한다는 것은 무리가 있다.

사회복지행정에 있어서 무엇보다 중요한 것이 주민참여이다. 그러나 지방정부의 복지행정조직에서 민간의 역할이 활성화되어 있지 못하고 참여도 부족한 실정이다. 공공행정복지조직과 협력하고 있는 통·반장이나 복지위원이라는 역할과 기능이 있지만, 공공복지행정조직과의 연결고리로서 그다지 활발하게 기능하지 못하고 있는 실정이다. 이것은 우리나라 복지행정의 결정을 보건복지부가 결정하고 행정자치부가 집행하는 수직적인 상의하달식의 정책결정패턴에 근거하고 있음을 뜻한다. 그런 점에서 복지대상자의 욕구나 하위 복지관료의 의사가 반영될 여지가 없는 것으로 보이는 것이다. 이는 전술한 주민참여의 원칙에 위배된다고 할 수 있다. 공식적 복지행정조직 내에서 공공과 함께 민간복지행정조직의 역할은 매우 크다. 특히 공공복지행정조직이 간과하기 쉬운 개별적 복지수혜대상자들의 욕구에 근접할 수 있다는 측면에서 그 의미는 더욱 크다고 할 수 있다.

## 2. 일본 지방정부의 복지행정조직

### 1) 현황

#### (1) 복지개혁 이후 복지행정조직의 변화

일본 사회복지의 움직임은 1970년대 경제성장 속에서 복지수정론, 1980년대의 개혁과 고령사회를 위한 사회복지체계 정비, 그리고 1990년대 이후 사회복지 기본방향을 제시한 복지8법 개정으로 인한 대대적인 복지개혁 등으로 변화하여 왔다. 특히 1990년대 말 기존의 중앙집권적 국가관리체계에 대한 대대적인 개혁작업을 추진하였는데 시·정·촌의 복지행정 권한을 근본적으로 변화시키는 제도적 기반을 마련하기 시작하였다.<sup>7)</sup> 지방자치단체의 자치권 신장과 복지욕구의 다양성 및 다원화가 확대되면서 복지행정의 지방화가 지속적으로 주장되었고, 이와 같은 흐름은 지방분권개혁과 연계되어 복지행정사무에 대한 기관위임사무가 폐지되었다. 이러한 기관위임사무의 폐지는 지방자치단체의 행정사무체계에 대한 변화는 물론이고 나아가서 시·정·촌 복지행정제도에 대한 변화를 가져오게 되었다(표 3). 우리나라의 국민기초생활보장제도에 해당하는 대표적인 복지행정업무인 '생활보호'를 국가의 기관위임사무로써 규정·운영하여 왔지만 이러한 기관위임사무의 폐지로 인하여 법정수탁사무로 전화되었고 중앙정부의 행정명령과 지휘·감독이 지방자치사무로써 처리할 수 있게 되었다. 지방자치단체는 자신의 역량에 따라 생활보호의 차별화를 도모할 수 있게 되었으며 자율적 제도 운영을 할 수 있게 되었다.

일본 지방정부의 복지행정체계는 중앙의 후생성이 총괄부처이고 지방자치단체에는 동경도의 경우 복지국이, 각 도·도·부·현(都道府縣)에는 민생주관부, 민생노동부, 또는 생활복지부 등 다양한 명칭으로 관련 부서를 두고 있다. 구조상으로 중앙정부의 국가관리체제와 지방정부의 관리체제를 가지고 있으며, 1980년대 말부터 도도부현 중심의 복지행정체계를 기초자치단체인 시·정·촌(市町村; 우리나라의 시·군·구) 중심으로 전환하고 있으나, 시·정·촌의 기획능력, 재정부담 및 전문인력 문제 등이 장애요인이 되고 있었다. 특히 전통적인 관료지배의 경험으로 인하여 주민수요에 대한 국가와 지방의 책임분담, 기능분담의 명확화 등에서 아직 개선의 여지를 가지고 있었다(이원일, 2000).

7) 이러한 개혁의 방향과 내용에 있어서 영국의 경험을 크게 반영하였다(정재욱, 2001:77).

〈표 3〉 시·정·촌 복지행정사무조직의 변화 내용

|        |                                    |  |   |   |  |  |
|--------|------------------------------------|--|---|---|--|--|
| 구분     | 기관위임사무체제(1946년부터 1987년, 사회복지사업법 등) |  | 단체위임사무체제(기관위임사무 합리화법에서 지방분권 일괄법까지, 1987년부터 2000년3월 말) |   | 복지행정사무의 법정 및 자치사무화(지방분권일괄법 시행 이후, 2000년 4월 1일부터) |  |
| 국가     | 사회복지법인인가(사회복지법인)                   |  | 사회복지법인인가(국가소유)  |   | 사회복지인가(국가소유)                                     |  |
| 지방자치단체 | 기관위임사무                             | 생활보호법상의 보호<br>아동복지법상의 조치<br>신체장애자복지법상의 조치<br>정신박약자복지법상의 조치 | 기관위임사무  | 사회복지법인의 인가<br>생활보호법상의 보호<br>복지시설의 인가<br>신체장애자수첩의 교부 | 법정수탁사무   | 사회복지법인의 인가<br>생활보호법상의 보호<br>복지관계수당의 지급<br>복지시설의 인가                       |
|        |                                    | 노인복지법상의 조치<br>모자복지법상의 조치<br>복지관계수당의 지급<br>복지시설의 인가         |   | 단체위임사무  |  | 아동복지법상의 조치<br>신체장애자복지법상의 조치<br>정신박약자복지법상의 조치<br>노인복지법상의 조치<br>모자복지법상의 조치 |
|        | 단체사무                               | 복지시설 등의 이용비용징수<br>지방자치단체자체복지사업                             | 단체사무  | 복지시설등의 이용비용징수<br>지방자치단체 자체복지사업                      | 복지시설등의 이용비용징수<br>지방자치단체 자체복지사업                   |  |

자료: 정재욱(2005:246), 황성하(2007:98)을 참조하여 재구성.

한편 복지행정서비스의 종류와 내용을 개별 법률에서 규정하고 있지만, 서비스이용관계는 행정기관의 행정처분, 즉 조치로써 이를 결정하도록 규정하고 있었다. 그러나 1990년대 후반에 이러한 조치제도를 폐지하고 지방정부의 복지행정에 지원비지급제도로 대변되는 이용제도로 변경하였다. 조치제도 하에서는 시·정·촌은 정부의 지침에 따라 복지행정사무를 기계적으로 처리하는 사무창구 기능만을 담당하였지만 이용제도의 변경으로 인하여 시·정·촌의 복지행정조직과 기능은 지역복지의 핵심적 정책결정기관으로 크게 강화되었다. 즉, 최근 진행된 일본의 지방분권개혁은 외형적으로는 기관위임사무의 폐지 등이 큰 비중을 차지하지만 행정사무조직의 측면에서 보면 복지행정조직의 구조개혁, 특히 각 시·정·촌의 복지행정조직 제도의 확대·강화가 큰 흐름을 이루고 있음을 알 수 있다.

지금까지 기관위임사무로써 관리되었던 복지행정 사무는 법정수탁사무와 자치사무로 전환되게 되었고, 여기에 더하여 조치제도의 폐지와 지원비지급제도 등장으로 인하여 이용자의 복지욕구와 시·정·촌의 역할 기능이 크게 확대된 것을 알 수 있다. 이와 함께 시·정·촌은 종합적 지역복지기획까지 수립하고 집행하는 정책결정기능까지도 행사하게 되었다. 특히 일본의 복지행정조직에서 기존의 상하 중앙집권체제를 대등하고 협력적인 지방분권체제로

전환시키고 지역사회와 구성원의 자발적 참여와 자기결정에 기초한 복지행정서비스의 이용 구조를 지향하는 시·정·촌 중심의 분권적 복지행정조직을 제도화시키고 있다(정재욱, 2005).

특히 시·정·촌은 2003년부터 종합지역복지계획의 책정을 통하여 지금까지 추진되어 왔던 다양한 형태의 복지행정기획을 통합적으로 일체화하여 이를 효율적으로 운영할 수 있는 법적·제도적 터전을 마련하게 되었다. 시·정·촌은 지역주민과 함께 지역사회의 종합복지 계획을 중·장기간에 걸쳐 수립하고 운영할 수 있는 법적·정치적 능력을 가지게 되었다.

지방정부 입장에서 지역주민들의 삶의 질 향상에 주력해야 하는 지방자치단체는 강력한 자치성과 기능배분의 민주성을 지닌 형태로 복지수혜자 중심의 기능을 우선하여 기초자치단체의 행정적 우선권 부여에 노력하고 있다. 또한 행정책임의 명확화와 통합성 및 경제성의 원칙을 강조하고 있어서 중앙정부의 개입은 축소되고 있다. 지방자치법 제9조와 동 시행령을 살펴보면 행정사무 중 국가의 존립과 관련되거나 전국적인 통일을 기하는 것은 중앙정부의 소관으로 규정하고 있으나, '중앙복지에 관한 사업', '사회복지시설의 설치·운영 및 관리', '생활곤궁자의 보호 및 지원' 등과 같은 복지사무는 지방정부의 고유사무로 명시되어 있는 것이 특징이기도 하다.

## (2) 복지사무소(사회복지주사)의 역할과 기능

일본은 1950년 연합국군최고사령관총사령부(GHQ)의 지시에 의해 민주주의에 부합한 사회보장제도를 확립하기 위해 신생활보호법이 제정되어 생활보호업무와 역할을 담당하는 복지사무소가 설치되는 배경이 되었다. 복지사무소는 1951년에 사회복지사업법에 의해 설치되었는데, 현재는 복지8법에 규정한 원호, 육성, 갱생의 조치를 실시하는 복지행정의 종합적인 행정기관이다(강호성, 1996). 지역의 복지사무소는 아동상담소, 공공직업상담소, 가정재판소, 보건소, 학교, 경찰, 복지단체, 기타 사회복지 시설 등과 협의하여 지역복지 서비스를 제공하여 왔다. 그 후 일본의 복지사회는 복지법의 추가 제정에 따라 그 역할과 기능이 변화되고, 오늘날 지방자치단체 중심의 복지 역할과 기능이 증대되어 1990년대 이후 복지8법 체계와 공적부조의 국민연금화에 따라 사회복지서비스 중심의 역할이 강조되었다(이원일, 2000).

복지사무소의 설치근거는 사회복지사업법 제14조에 규정되어 있는 '복지에 관한 사무소'를 말하며, 생활보호법, 아동복지법, 모자 및 부녀복지법, 노인복지법, 신체장애자복지법 및 지적장애자복지법 등으로 구성된 복지8법에 정해져 있는 원조, 육성 또는 갱생의 조치에 관한 사무를 담당하고 있다. 도·도·부·현(都道府縣), 그리고 시와 특별구는 그 설치근거가 의

무화되어 있고, 정·촌은 임의로 설치할 수 있도록 하고 있다.<sup>8)</sup>

복지사무소에서 근무하는 사회복지주사는 1951년 복지3법(생활보호법, 신체장애자복지법, 아동복지법)이 발족하여 이를 책임있게 실시하기 위해서 배치되었다. 우리나라의 사회복지전문요원과 비슷한 업무를 담당하는 공무원으로 국가에서 자격을 사회복지사업법에 의해 규정하고 있다. 배치 초기에 이들의 주된 업무는 생활보호법이 중심이었다. 전문직으로 출발한 사회복지주사는 일본의 '적정화' 행정정책에 무감각해진 정체성에 대한 반성으로 사회복지주사의 각 지역 연구회와 자치회가 구성되며 자주적으로 전문성을 높이기 위한 노력이 이루어 졌다(淸.水浩一, 1992). 1960년대 이후 고도성장기를 맞아 복지6법으로 개정되면서 사회복지주사는 원조에 필요한 지식과 역할 및 기능에 대해 지도하게 되었으며 현재의 복지사무소 핵심체계가 되었다. 또한 사회복지주사의 업무를 개선하여 공무원으로 담당지역 내 모든 사회복지 문제를 사례단위로 책임지고 업무를 담당하도록 하였다(岡部卓, 1999). 복지사무소에서 하고 있는 사회복지주사<sup>9)</sup>의 업무는 <표 4>와 같다.

그러나 일본 복지법이 8법체계로 변화되면서 지방자치단체의 사회복지주사는 담당하던 업무나 역할이 혼란하게 되고 전문성에 대한 문제점도 지적되게 되었다. 1980년대 이후 지방정부의 '적정화'정책 추진으로 공적 책임이 후퇴하고 민간활동이 육성되면서 사회복지주사를 증원하여 충실화하지는 않았다. 복지사무소에서 수행하던 상담과 원조, 정보제공 등 서비스 관련 기능도 외부 위탁이 이루어져 사회복지주사의 전문성이 활성화되기는 어려웠다. 생활보호담당은 도시부에서 80사례, 군부에서 65사례 당 1명으로 사회복지법에 배치기준이 정해져 있다(岡部卓, 1999). 그러므로 우리나라와 마찬가지로 사회복지주사는 생활보호 업무뿐만 아니라 늘어나는 사회복지관련법규와 정책으로 과중한 역할과 기능을 담당하고 있다.

8) <http://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuho/fukusijimusyou.html>(최종 검색일: 2007. 4.19) 2004년 후생노동성 복지사무소 현황에 따르면 전국에 1,226개소가 설치되어 있다.

9) 일본의 사회복지주사는 우리나라의 사회복지주사와는 다른 성격으로 사회복지전담공무원에 해당하는 자격이며 매년 사회복지직 공무원으로서 국가시험을 통해 선발되고 있다. 그러므로 본 연구에서는 우리나라의 사회복지전담공무원과 비교하는 복지행정조직 요소로 설정하고 있다.

〈표 4〉 일본 복지사무소 사회복지주사의 업무

| 사회복지주사의 업무                        |   |
|-----------------------------------|---|
| 1. 생활보호법에 의한 업무                   | 가. 생활보호대상자의 조사<br>나. 생활보호자의 원조<br>다. 생활보호대상자의 육성을 위한 업무<br>라. 생활보호대상자의 갱생 조치에 관한 업무                                     |
| 2. 아동복지법에 의한 업무                   | 가. 아동에 대한 조사 및 보호<br>나. 아동의 원조<br>다. 아동의 육성을 위한 업무<br>다. 아동의 갱생 조치에 관한 업무   |
| 3. 노인복지법에 의한 업무                   | 가. 노인에 대한 조사 및 보호<br>나. 노인의 원조<br>다. 노인의 육성을 위한 업무<br>다. 노인의 갱생 조치에 관한 업무   |
| 4. 신체장애자복지 및 지적장애자복지법에 의한 장애인복지업무 | 가. 신체장애자 및 지적장애자의 실태조사·등록 및 보호<br>나. 신체장애자 및 지적장애자의 원조<br>다. 신체장애자 및 지적장애자의 육성을 위한 업무<br>다. 신체장애자 및 지적장애자의 갱생 조치에 관한 업무 |
| 5. 모자 및 과부복지법에 의한 지업무             | 가. 모자 및 과부가정 실태조사 업무<br>나. 모자 및 과부의 원조<br>다. 모자 및 과부의 육성을 위한 업무<br>다. 모자 및 과부의 갱생 조치에 관한 업무                             |
| 6. 기타 후생성 대신이 필요하다고 인정하는 업무       | 복지사무소에서 복지수혜대상자를 위한 핵심적 역할을 담당  |

자료: [http://www.aosyakyo.or.jp/fukusi\\_se/10sonota/10\\_08.html](http://www.aosyakyo.or.jp/fukusi_se/10sonota/10_08.html)(최종검색일 2007.11. 2), 일본 효고현 복지사무소 사회복지주사와의 전화 인터뷰를 참조하여 재구성 함.

### (3) 민생위원 및 복지위원의 역할과 기능

일본 지방정부 복지행정조직의 변화와 민간으로의 전환에 의해 복지사무를 시·정·촌 복지사무소로 이양시킴으로서 시·정·촌의 복지사무소의 역할을 제고시켰으며, 민생위원 및 복지위원 등의 활동을 보다 활성화시키게 되었다. 또한 주민의 입장에서 매우 중요한 역할을 수행하는 민생위원이나 복지위원의 직무 내용을 보다 명확히 하였으며 민생위원의 경우 자사의 추천을 받아 후생성 대신이 이를 위촉하게 되며 주민의 입장에서 사회복지의 증진에 노력하고 있다.

특히 2000년 4월부터 시행된 복지행정체제의 개혁과정에 있어서 제도개혁을 통하여 복지서비스의 이용자들에 대한 주권의 회복과 함께 지방정부의 관여폭 확대 및 복지서비스 공급



주체들간의 경쟁력확보를 통한 효과성의 제고가 중요한 내용이 되고 있다. 특히 '지역복지행정체계의 적극적 추진'에 대해 취해진 내용 중에서 사회복지협의회, 민생위원 및 복지위원 등의 활동을 보다 활성화시키고 있다(정재욱, 2001).

이들은 주민의 생활상태를 파악하고 지원 등을 필요로 하는 주민에게 복지행정정보를 적극적으로 제공하고 있다. 민생위원제도는 1948년 민생위원법에 의해 제정된 제도로서 민생위원은 지역주민의 복지향상을 위한 상담, 지도, 조사 등 자주적인 활동과 복지사무소 등의 관련 행정기관에 대한 협력활동을 주로 한다. 한편 민생위원은 도도부현 지사의 추천에 의해 후생대신이 위촉한다는 점에서 우리나라 복지위원회제도와는 그 권능이 다소 다르다고 할 수 있다(全國社會福祉協議會, 2001).

일본은 사회복지의 개혁작업을 통해서 사회복지관련법의 개정과 복지전문직제도의 근거법의 제정 등 중요한 조치들이 이루어져 왔다. 특히 민생위원은 사회복지관련법이 개정됨과 함께 요구되는 역할도 다양해지고 관련 규정도 정비되었다. 현재 일본에서 '같은 지역에 사는 사람들에게 사회복지에 관련되는 상담을 하고 다양한 요구에 대응해 지원을 하는, 즉 민생위원제도로 선택된 지역사회에서 활동하는 자원봉사자'인 민생위원은 일본 전역에 약 22만 6천여명 정도 활동하고 있다(황성하, 2004). 일본의 민생위원·복지위원은 시·정·촌에 배치된 민간자원봉사자 조직으로서 설치되어 있는 민생위원추천회에 의해 그 전형(銓衡)이 이루어지고 도·도·부·현(都道府縣) 지사에 의해 추천된다. 민생위원의 담당구역은 위원 한 사람에게 할당되는 구역이 법으로 정해지고 있다.<sup>10)</sup> 또한 민생위원들의 활동비에 대해서는 각 지역의 '비상근특별직 직원의 보수 및 비용변상 등에 관한 조례나 규칙'에서 정하고 있고 지방자치단체의 재정 상황에 따라 다르게 책정하고 있다(全國社會福祉協議會, 2001).

민생위원과 마찬가지로 복지위원은 지역사회에서 복지 네트워크 활동을 하면서 사회복지 연결체계의 고리 역할을 하는 선발된 지역주민을 의미한다. 하지만 민생위원법에 따르는 것이 아닌 지방자치단체에서 별도의 조례<sup>11)</sup>를 만들어서 시행하고 있다. 그러므로 복지위원을 두는 지역에서는 임기에 대해서도 3년으로 정한 민생위원과는 달리 지역사회의 재정과 상황에 맞게 나름대로 정하고 있으며, 다시 추천되면 재임도 가능하게 하고 있다. 이 제도는 민생위원제도에 준하는 제도라고 할 수 있지만, 지역의 재정과 실정에 맞게 지방자치단체마다 다

10) 민생위원의 배치기준은 대도시에서는 220~440세대마다 1명을 기준으로 배치된다. 예를 들어 인구 약 1,200만명의 도쿄 지역에는 민생위원이 9,900여명 있다. 또한 중핵도시나 인구 10만명 이상의 시에서는 170~360세대마다 1명, 인구 10만명 미만의 시에는 120~280세대마다 1명, 그보다 작은 정·촌(町村)에서는 70~200세대마다 1명의 위원을 두게 되어 있다(全國社會福祉協議會, 2001).

11) <http://www.fukushiokayama.or.jp/Ushimado/fukushiin3.htm>(최종 검색일: 2007. 6.30) 우시마도町 사회복지협의회 복지위원 설치규정.

양한 조례나 규칙 또는 설치기준을 만들어 복지위원을 두고 있는 것이 특징이라고 할 수 있다(황성하, 2004). 즉 민생위원제도를 보완하기 위해 도입된 제도로서, 복지위원제도는 지역사회의 상황에 맞추어 민생위원제도와 같은 맥락에서 명칭을 '복지위원'이라고 사용하거나, 민생위원과 복지위원 두 가지를 병행하거나, 민생위원과는 별도로 복지위원을 두어서 사회복지관계기관, 사회복지공무원, 사회복지협의회, 민생위원 등을 돕도록 규정하고 있다. 또한 복지대상자를 정하여서 초등학생만을 대상으로 하는 '학구(學區)복지위원', 아동 및 장애인만을 지원 대상으로 한정하여 원조를 하는 복지위원 등 지역주민의 요구에 맞추어 다양하게 정하고 있다.

이와 같이 일본에서는 사회복지 개혁작업을 통하여 서로 도울 수 있는 지역사회의 형성, 이용자로부터 신뢰받는 복지서비스의 구축 및 기초자치단체를 기반으로 한 종합적인 복지서비스의 제공을 위한 기반을 마련하여 왔다. 2000년 4월부터 시행된 복지행정체제의 개혁과정에 있어서 제도개혁을 통하여 복지서비스의 이용자들에 대한 주권의 회복과 함께 지방정부의 관여 폭 확대 및 복지서비스 공급주체들간의 경쟁력확보를 통한 효과성의 제고가 중요한 내용이 되고 있다(정재욱, 2001). 특히 '지역복지행정조직의 적극적 추진'에 대해 취해진 내용 중에서 사회복지협의회, 민생위원 및 복지위원 등의 활동을 보다 활성화시키고 있다.

## 2) 한계점

앞에서 살펴본 것처럼 일본 복지행정조직의 제도개혁에서 시·정·촌의 복지행정조직과 역할과 기능은 확대되었지만, 이에 따른 복지재정 또는 복지재원의 조달이 아직은 중앙정부의 정책에 크게 의존함으로써 시·정·촌간의 복지서비스에 대한 격차가 나타나고 있다. 또한 복지사무가 자치사무로 크게 전환되었지만 중앙정부의 관여는 지속되고 있으며, 경우에 따라서는 시·정·촌이 스스로 중앙정부의 관여를 구하기도 한다. 시·정·촌의 복지행정기획이 종합지역복지계획으로 추진되고 있으며 지역주민의 욕구가 반영되도록 하고 있다.

그러나 지역복지계획은 법적 강제력이 부족하다는 측면에서 실효성에 한계를 보이고 있다(정재욱, 2005). 또한 지방정부의 복지기획기능 강화는 시·정·촌 사회복지 담당공무원의 자질과 능력 변화를 요구하고 있다. 복지사무에서 장기기획을 책정하고 복지서비스의 이용에 따른 평가 작업이 중요한 위치를 차지하게 되어 시·정·촌 복지행정조직과 관련 공무원의 기획능력에 대한 향상이 요구되고 있다.

기관위임사무와 지방자치단체 독자의 복지정책을 어떻게 관련시켜 추진하느냐에 따라 복지사무소의 활동에도 다양한 변화가 있다. 앞에서도 언급하였듯이 복지사무소에서 수행하던 상담과 원조, 정보제공 등 서비스관련 기능도 지방정부에 따라 외부위탁이 진행되고 있으며

로 복지사무소에서는 시간이 많이 걸리는 상담과 원조를 생략하고 서비스와 급여의 분리를 진행시키는 지방정부도 나타나고 있어 사회복지주사의 전문성 비중이 낮아지는 경우도 있다(변재관, 2000:151). 또한 복지사무소의 사회복지주사에 대한 열악한 상황과 과중한 업무도 지적할 수 있다. 한편 일본 지방정부의 복지행정조직을 살펴보면, 복지행정조직에 있어서 관련 조직은 복지·보건·의료의 통합적이고 조직적인 대응화 경향을 띠고 있다. 최근에는 복지사무소와 보건소가 통합하여 보건복지센터나 종합민원상담소와 같은 명칭과 역할 변화를 보이고 있는 경우도 있는데, 이는 수용형 복지에서 지역복지로의 전환을 의미한다.

복지사무소는 지방자치가 이루어지기 전 일본의 경우 국가주도의 복지행정으로 인하여 운영에 지방정부의 자율성이나 지역의 특성을 반영하지 못했으며, 일률적이고 행정편의 위주로 운영하여 수혜자 중심의 복지서비스가 효율적으로 전달되지 못하였다. 그 후 70년대 초반 복지사무소를 시·정·촌 등으로 이관하는 조치를 취한 결과 복지사무소는 행정기관화 했고, 사회복지주사에 의한 복지서비스도 일반 행정차원에서 이루어져 왔다. 이러한 현실은 사회복지주사를 각 시·정·촌 복지사무소 등의 행정기관에 배치하여 행정업무를 보조하도록 하는 우리나라의 실정과 비슷하다고 하겠다.

하지만, 복지개혁으로 인하여 지역복지 서비스 전달체계의 지방분권을 추진하고 있으며 점점 더 지방정부의 복지사무소 사회복지주사와 민간부문의 복지인력 역할이 확대되고 있다. 특히 복지개혁에서 복지사무소가 적극적 추진하였던 민생위원, 복지위원의 역할과 공공복지행정조직과의 연계 강화는 일본의 복지수혜대상자의 욕구와 접근을 효율적으로 전개시키고 있는 원동력이 되고 있다. 지방정부마다 민·관 협력의 중심적인 역할을 하는 민생위원, 복지위원조직의 활성화에 힘쓰고 있다. 특히, 지역사회복지협의회를 통하여 민생위원, 복지위원의 교육과 훈련을 담당하게 하여, 전문성을 갖춘 민간복지행정조직을 구성하도록 지원하고 있다. 다만, 지방정부의 예산 범위에서 조례를 정하여 지원하도록 규정하고 있으므로 지방정부간 지원금에 대한 격차가 논의되고 있는 상황이다.

### 3. 지방정부 복지행정조직의 사례비교에 대한 함의

우리나라 지방정부의 복지행정조직은 본 연구에서 살펴본 것과 같이 행정조직의 수직성, 다원화, 이원적 구조 등의 문제점들이 있어 복지수혜대상자에게 전문적인 적절한 서비스를 효율적으로 제공함에 있어 한계가 있다. 따라서 지금의 지역 사회복지행정의 집행 및 전달체계는 지방화 시대에 맞추어 재조정되고 개편되어야 한다.

중앙집권체제 하에서 구축된 현행 복지행정조직은 여러 가지 한계를 가지고 있으며, 효율적 역할 분담이나 주민욕구가 반영된 복지서비스가 제공되지 않고 있다. 지방행정서비스를

효과적으로 제공하기 위해서는 지역 내 민간자원을 적절하게 활용하는 것이 필요한데 민간자원을 얼마나 효율적으로 발굴하고 활용하는가는 지방정부 사회복지공무원의 역할이라 할 수 있다(김필두, 2007:80). 중앙정부와 지방정부의 지역주민복지 역할의 분담은 복지서비스 공급의 효율성에 좌우된다. 또한 이 효율성을 담보하기 위해서 무엇보다도 사회복지담당공무원의 전문성뿐만 아니라 민·관 협력이 절실히 필요하다.

이에 일본의 복지개혁과 민간자원 활용을 통한 복지행정조직의 개편은 우리나라 지방정부의 복지행정조직에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 노인의 자살, 식량이 없어 아사하는 복지수혜대상자의 증가 등의 사회문제에 대처하기 위해 사회복지주사에 대한 전문화와 활성화가 다시 재고되고 있는 일본의 상황을 보더라도, 지방정부 복지행정조직의 전문성을 확보하기 위하여 지방정부 산하에 사회복지전문기관을 신설하고 이러한 기관에서 사회복지전담공무원이 확보·유지·양성될 수 있는 여건을 조성하는 것이 중요하다. 복지전담기구의 설치가 이루어지지 않은 현재 우리나라의 사회복지행정조직은 어떤 형태로든 변모할 것이 예상되나, 전체적인 행정조직의 개편방향과 맞물려 이의 전망을 예측하기 어려운 형편이다.

2006년부터 추진되고 있는 '주민생활지원서비스 전달체계 구축'에서 가장 중요한 것은 전문성이다. 전문성 있는 지원 부서에 의한 효율적인 사무지원 및 업무분장이 이루어져야 보다 체계적인 주민생활지원이 가능할 것이다. 이러한 시각에서 전술한 바와 같이 지역주민의 복지행정에서 최일선 접점으로 역할과 기능을 수행하고 있는 사회복지전담공무원과 통·반장, 복지원원의 전문성 재고는 중요한 의미를 가진다. 이를 위해서 몇 가지 요구되는 사항이 있는데 첫째, 지방자치단체의 복지행정조직의 정기적인 조직진단의 방법 및 결과 활용에 대한 재검토가 필요할 것이다. 지금까지 진행되어 온 행정중심 즉 공급자 중심의 조직개편에서 지역특성에 맞는 수요자 중심의 조직 개편이 이루어져야 할 것이다.

둘째, 필요한 전문직 공무원의 신규채용 및 직원의 직무교육 강화가 시급하다. 이는 지방자치단체가 필요로 하는 전문직 인재 발굴이 어려운 상황 하에서 지역 대학과의 연계 강화를 통한 전문 사회복지전담공무원 육성 및 공급이 가능하도록 해야 할 것이다.

셋째, 행정자치부 주민서비스혁신추진단에서 현재 실시하는 주민생활지원서비스 개편에 대한 평가결과의 활용이 중요하다. 아직 초기단계에 있기 때문에 모범 사례에 대한 벤치마킹뿐만 아니라 각 지방자치단체가 안고 있는 현실적인 문제점 파악 및 개선 방안 등이 도출되어야 이 제도의 본연의 의도에 맞는 주민과 함께 하는 서비스가 이루어질 수 있을 것이다. 또한 지방정부 복지행정의 생산성과 효율성을 높이기 위해 민간자원인 지역주민의 행정참여와 행정통제가 활발하게 이루어져야 하며, 복지수혜대상자에게 만족할 만한 서비스를 제공해야 하겠다.

지금까지 분석한 본 연구의 결과에서 우리나라 지방정부의 복지행정조직에 대한 정책적 함의를 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 중앙정부와 지방정부의 역할과 기능이 합리적으로 분담되고 구분되어야 지방의 복지행정 자치가 발전할 수 있다. 중앙정부가 주도해 온 지역의 복지정책은 지역사회의 특성이 무시될 수 있다. 즉 지방정부나 지역주민의 참여와 지지가 배제된 일률적인 정책은 그 결정 및 집행단계에 있어 지역주민의 욕구가 무시될 수 있을 것이다. 일본의 경우 전술한 바와 같이 먼저 복지개혁을 통하여 시·정·촌 복지행정의 역할과 기능이 획기적으로 변화되고 있다. 우리나라도 이러한 계획을 주민생활지원서비스전달체계 개편에서 제시하고 있으므로 분담과 역할구분이 합리적으로 이루어져 나가야 할 것이다.

둘째, 지방정부는 복지행정의 권한을 강화할 필요가 있다. 이것은 중앙정부의 획일성이나 경직성을 보완하고 지역의 특수한 복지수요에 대응하기 위한 것이다. 일본의 경우 지방정부의 종합지역복지계획의 수립이 독자적으로 기획되어 왔으며, 복지수혜대상자에 대한 접근을 용이하게 하기 위하여 공무원뿐만 아니라 민생위원, 복지위원 등 다양한 형태의 주민참여가 이루어져 연결접점을 확보할 수 있도록 복지행정체계의 제도와 구조를 강화시켜 오고 있다. 따라서 지방자치단체가 그 지역의 특성에 맞는 복지행정 정책을 결정하고 전문인력 육성을 할 수 있도록 해야 한다. 지역의 복지정책의 결정과 집행과정에 주민이 참여하는 것은 주민의 의사와 요구를 표출함으로써 지역복지정책이 주민의 욕구와 기대에 보다 민감하게 반응하도록 하며 이를 통해 정책결과와 집행의 책임성도 확보될 수 있다.

셋째, 지방정부는 지역주민들에게 체계적인 복지서비스 제공을 위해, 공공복지행정조직의 최일선인 사회복지전담공무원들의 발전과 전문화 및 지원을 위해 노력해야 할 것이다. 사회복지에는 고도의 전문성을 요구하는 대민 서비스이지만 현재 사회복지전담공무원이 조사만 전담하더라도 1일 4가구정도 밖에 조사할 수 없는 실정인데, 평균적으로 조사해야 할 가구 수는 하루에 9~10가구에 이르고 있는 실정이므로 전문인력의 양성 및 확충이 절대적으로 필요하다(이원일, 2000). 이를 전문화하기 위해서는 민간자원을 적극적으로 활용한 외국의 복지행정조직 사례를 응용할 수 있을 것이다.

넷째, 사회복지에 있어서 지역복지자원의 효율적 운용과 활용을 위해서라도 민간복지행정 조직으로서 지역주민의 적극적인 참여 활성화가 필요하다. 이러한 점에서 지역복지정책의 형성에 주민참여가 보장되어야 하며, 결정에는 통·반장, 복지위원 등의 주민참여를 실질적으로 도모할 수 있도록 제도화하는 방향으로 모색되어야 한다.

## IV. 결론 및 연구의 한계

우리나라는 1996년부터 시작된 지방자치 시대에 급속한 산업화와 도시화, 노령화 등 경제 사회 여건의 변화로 인해 복지에 대한 다양한 욕구가 증가하고 있으며, 각 지방마다 이러한 변화에 대응하는 복지정책을 모색하고 있다. 특히 지방정부의 주관적인 복지행정조직을 바탕으로 사회복지정책과 제도뿐만 아니라 새롭게 시행되는 정부의 정책도 그 실효성을 확보하려면 복지정책이 집행되어 욕구와 문제를 갖는 복지수혜대상자에게 복지서비스가 정확하게 전달되도록 복지행정조직의 검토와 재편이 필요하다. 본 연구에서는 이를 위해 복지개혁으로 복지행정조직을 개편하고 민·관협력을 활성화하고 있는 외국의 사례인 일본의 복지행정조직과 비교하여 우리나라 지방정부의 복지행정조직에 대한 함의를 제시하였다.

여기에서 지방정부의 복지행정조직에 대한 개선방안에 대해 다음과 같이 제시하고자 한다. 첫째, 우리나라 지방정부의 복지전달조직의 개선을 위해서는 지방정부 차원의 독자적 계획과 노력이 수행되어야 하며 이에 상응한 재원확충이 필요하다. 우리나라와 일본의 지방정부 복지전달조직에서 재정적 자립문제를 공통으로 가지고 있는데 지역별로 균형있는 복지행정조직을 확립하기 위해서는 합리적인 중앙정부의 지원이 이루어져야 하며 민간복지조직의 재원 확보도 함께 추진되어야 한다.

둘째, 지방마다 그 지방의 특성이나 주민의 욕구에 맞는 지역복지 문제에 대한 접근이 이루어져야 하는데 복지행정조직은 이러한 복지서비스와 역할과 기능을 충실히 할 수 있도록 복지행정조직을 체계적으로 개선하고 관리하는 것이 필요하다. 최근 일본에서는 지방정부의 복지행정조직에 대한 강화와 강조를 중심으로 추진하여 오고 있으나 중앙정부가 기대하는 만큼의 성과는 이루어 지지 않고 있다라는 평가도 나오고 있다(전광현, 2005). 지방정부의 복지행정조직에 대한 개혁과 권한이양을 강조하고 확대시켰지만 앞에서 살펴본 한계를 극복하지 않고서는 복지수혜대상자에게 절실한 복지서비스 제공이 기대만큼 이루어 지지 않을 것이다.

셋째, 지방정부의 복지행정조직의 복지서비스 전달문제를 해결하기 위해서는 복지행정조직의 전문인력 확보와 교육이 이루어져야 한다. 또한 부족한 복지행정인력을 보완하기 위해서는 주민참여 및 민간부문의 협력방안이 모색되어야 하겠다. 일본의 경우 민생위원, 복지위원의 역할이 이러한 복지행정인력의 보완을 담당하고 지역사회복지협의회에서도 사회복지사의 보수교육뿐만 아니라 이러한 민생위원, 복지위원의 교육과 훈련을 담당하고 있으므로 우리나라에도 규정되어 있는 이러한 민간부문의 복지인력 등을 활성화 하는 방안 등이 강구되어야 할 것이다.

한편 본 연구는 지방정부의 복지행정조직에 대해 사례비교를 하는데 있어서 우리나라와

일본의 지방정부에 대한 현황에 대한 포괄적 전개와 민·관의 복지행정조직 역할과 기능의 일부 사례만을 비교하고 있으므로 공공복지행정조직의 부서 역할과 기능이나 민간복지행정조직의 중요한 역할을 담당하는 그 외 조직인 지역사회복지협의체, 사회복지협의회 등 전반적인 내용에 대한 비교설명을 제시하지 못하고 있는 한계를 가지고 있다.

## 【참고문헌】

- 강혜규. (2002). 사회복지행정체계의 현안과 쟁점. [보건복지포럼]. 1: 61-70.
- 강호성. (1996). 한국 지역복지정책의 모형정립에 관한 연구. [복지행정논총]. 6(1): 203-290.
- 김성환. (2002). 사회복지전담공무원의 직무 명확화와 그 역할. [한국사회복지학]. 48: 214-242.
- 김영오 · 이근수 · 박성만. (2001). 지역복지향상을 위한 지방정부의 역할(실태와 문제). [복지행정논총]. 11(2):311-331.
- 김영중. (2001). [사회복지행정]. 서울: 학지사.
- 김익권 외. (2005). [사회복지행정론]. 서울: 교문사.
- 김정현. (1998). 지방화시대의 지역복지행정체계확립에 관한 연구(II)-지역복지정책의 집행 및 전달체계를 중심으로-. [복지행정논총]. 8(1): 25-47.
- 김필두. (2007). 지방행정서비스개선을 위한 민간자원의 활용과 지방공무원의 역할. [대한지방자치학회 춘계학술대회 논문집]. 67-83.
- 박경숙. (2003). 참여정부 초기의 지방분권화 및 참여복지 정책방향과 사회복지전달체계 개편과제. [사회복지정책]. 16: 151-172.
- 박경일 외. (2006). [사회복지행정론]. 서울: 양서원.
- 박풍규. (2006). 사회복지행정조직체계에 관한 연구. [우암논총]. 28: 49-71.
- 방성수 · 김한양. (2002). 일본 자치단체의 복지행정 역할 정립에 관한 연구. [복지행정논총]. 12(2): 59-71.
- 변재관. (2000). 일본 지역공공복지전달체계의 전개과정 및 향후 전망. [한국사회복지학회 춘계학술대회 논문집]. 131-153.
- 봉민근. (2002). [지방복지행정론]. 서울: 학문사.
- 송정부. (2005). 지역사회복지의 역량 및 책임성강화 방안. [서울사회복지정책포럼 논문집]. 3-30.
- 이도형. (2003). [지방정부의 복지기능 강화전략]. 충주대학교, 38: 71-99.
- 이동수. (2000). 한국복지행정의 지방자치 실례. [한국지방자치학회보]. 12(2): 131-153.
- 이원일. (2000). 지역복지 서비스 공급의 개선 방안에 관한 연구(국민기초생활보장제도를 중심으로). [지방과 행정연구]. 12(1):383-402.
- 이재완. (2000). 지방자치시대의 지역복지발전 방안에 관한 연구. [인문사회연구]. 3(1): 51-74.
- 장동일. (2006). [사회복지행정론]. 서울: 학문사.
- 전광현. (2005). 일본의 지역사회복지행정의 변화와 한국의 사회복지의 전망. [서울사회복지정책



- 포럼 논문집]. 99-116.
- 전일주·안강식. (1996). 지방자치 실시이후의 복지행정전달체계의 변화와 합리적 방안에 관한 연구. [전주산업대 논문집]. 35: 291-316.
- 정재욱. (2001). 일본 지방분권개혁의 방향성과 교훈. [중앙행정론집]. 15(1): 71-95.
- 정재욱. (2005). 일본의 지방분권개혁과 시·정·촌 복지행정제도의 구조변화. [지방정부연구]. 8(4): 233-257.
- 지환. (2007). 춘천시 역점사업 잇따른 실패 해법 없나. [강원일보]. 2.12: 3.
- 포항시. (2007). [주민생활서비스지원 안내서-주민생활서비스 혁신]. 포항시청.
- 황미경·김진학. (2006). 사회복지전담공무원의 전문직업적 정체성과 멘토관계의 관련성 연구. [사회복지정책]. 25: 225-251.
- 황선영·박경숙. (2007). 사회복지전담공무원 소진에 영향을 미치는 요인. [사회복지정책]. 30: 339-370.
- 대구광역시 사회복지협의회. (2003). [복지위원제도 도입 방안에 관한 연구]. 대구광역시 사회복지협의회.
- 황성하. (2004). 일본 사회복지전달체계에서 민생위원·복지위원의 역할에 관한 연구. [한국사회복지행정학]. 6(2): 119-139.
- 황성하. (2007). 지방정부의 사회복지행정체계 개선에 관한 연구: 대구·경북지역을 중심으로. [한국지방자치연구]. 9(1): 83-106.
- 황종규. (2005). 지방정부 복지효율성 격차에 관한 비교연구. [한국사회와 행정연구]. 16(2): 299-320.
- 小早川光郎. (2001). あたらしい地方自治・地方分権[ジュリスト]. 東京: 有斐閣.
- 岡部卓. (1999). [福祉事務所]. (일본)全國社會福祉協議會.
- 川村匡由. (1993). [地域福祉計劃序説]. 東京: 中央法規.
- 清.水浩一. (1992). [福祉事務所改革の方向と課題]. 古川孝順[社會福祉システムのパラダイム]. 東京: 誠信書房.
- 全國社會福祉協議會. (2001). [社會福祉施策の動向と民生委員・兒童委員社會福祉關係施策の概要]. (일본)全國社會福祉協議會.
- 全國社會福祉協議會. (2002). 民生委員・兒童委員必携 第47集 民生委員・兒童委員活動の基礎知識. 全國社會福祉協議會.
- Friedlander W. A. and R. J. Apte. (1980). *Introduction of Social Welfare*. Englewood Cliffs. N. J.: Prentice-Hall.
- <http://www.daegu.go.kr/>(최종 검색일: 2007. 7.28)
- <http://www.mohw.go.kr/>(최종 검색일: 2007. 8. 7)
- <http://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuho/fukusijimusyou.html>(최종 검색일: 2007. 4.19)

[http://www.aosyakyo.or.jp/fukusi\\_se/10sonota/10\\_08.html](http://www.aosyakyo.or.jp/fukusi_se/10sonota/10_08.html)(최종 검색일: 2007.11. 2)

<http://www.fukushiokayama.or.jp/Ushimado/fukushiin3.htm>(최종 검색일: 2007. 6.30)

<http://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/fukusijimusyo.html>(최종 검색일: 2007. 6.30)