

## 자치분권시대에 사회복지 분야에서 광역지자체의 역할

강영주(한국지방행정연구원 부연구위원)

최근 지자체는 사회복지기능 수행에 있어서 정책 환경의 급격한 변화를 맞이하고 있다. 수도권을 비롯한 전국의 모든 지자체에서 저출산·고령사회가 심각한 문제로 대두되고 있으며, 자치분권 기조가 강화되면서 주민 참여 요구가 확대되고 있다. 유사한 사업을 분절적인 여러 전달체계로 전달하는 기존 방식의 비효율성 관한 문제의식과 공공성 강화의 필요성에 관한 필요성이 커짐에 따라 사회복지 전달체계 개편 논의-예를 들어, 사회서비스원 설립 및 시범 사업 실시, 지역사회 통합 돌봄사업(커뮤니티케어 사업) 등-도 활발해지고 있다.

이같은 변화에 대응하기 위하여 지자체는 무엇을 해야 하는가? 특히 지자체의 사회복지기능을 재설계함에 있어 광역지자체가 해야 하는 역할은 무엇인가? 이 문제를 고민해야 하는 이유는, 현재의 환경 변화는 매우 복잡한 반면 이에 대한 대응은 지역 주민의 수요에 섬세하게 부응하여야 하는데 이러한 역할을 중앙정부가 감당하기는 쉽지 않기 때문이다. 또한 광역지자체의 사회복지 기능은 현장에서 직접적으로 서비스 전달 기능을 담당하고 있는 기초지자체에 비해 모호하여 고유한 기능을 명확하지 않다는 것이 일반적인 시각이었기 때문이다. 단지, 광역지자체의 기존 사회복지행정 업무는 주로 중앙의 예산을 기초지자체에 배분하는 집행적 역할을 하는 데에 불과하다는 것이다. 지금과 같은 급격한 환경 변화에 대하여 기능재설계를 고민하면서 광역지자체의 역할을 분명히 하는 것이 무엇보다 필요한 시점이라고 할 수 있다.

우선, 광역지자체는 정책 기획자로서의 역할을 더욱 강화해야 한다. 지금은 지역 맞춤형 정책이 필요한 시점이다. 각 지역의 환경에 따라 정책 환경도 다를 뿐만 아니라 지역 주민의 수요도 다양해지고 있다. 예를 들어, 저출산 문제는 국가가 해결해야 할 정책 문제이나, 저출산 문제가 나타나는 양상은 지역마다 다양하다(아래 <그림 1> 참고). 그러나 지자체가 저출산 문제를 대응하는 방식은 천편일률적이라고 해도 과언이 아니다. 또는 전혀 지역 실정에 부합하지 않는 엉뚱한 정책인 경우도 많다. 이는 문제 상황을 분석하고 적절한 해결책을 도출해 내는 기획 능력이 부족하기 때문이다. 이에 대해 현재로서는 중앙정부 사업을 수행하는 데에만도 급급하고 인력 부족, 예산부족으로 인해 지역 수요에 적절히 대처하고 있지 못하다는 것이 담당 공무원들의 항변이다. 그것이 사실이라 할지라도 이제는 변화가 필요한 때다.

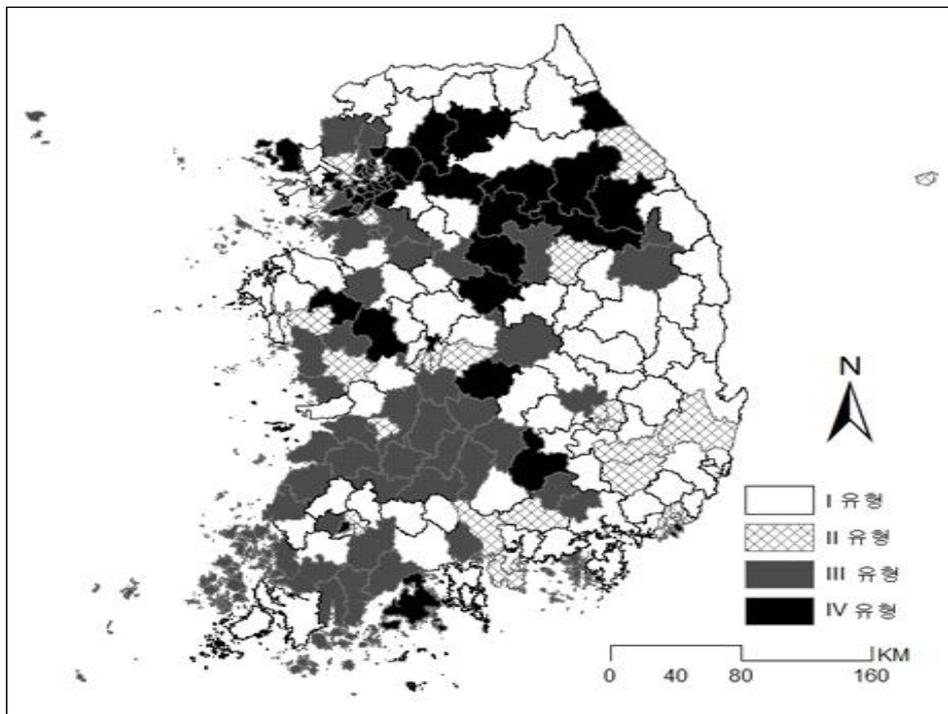
다음으로는 집행기능의 사각지대를 보완해야 한다. 기초지자체 수준에서 미약한 부분은 대표적으로 부정수급 관리라고 할 수 있다. 이는 중요하지만 잘 하지 못하는 대표적인 사무이다. 일반 복지시설의 관리는 기본적으로 기초지자체의 권한에 속하지만 복지법인시설 관리는 광역지자체가 담당한다. 복지법인시설 관리를 철저히 함으로써 기초지자체의 시설 관리 부담을 어느 정도는 경감시킬 수 있을 것이다. 이처럼 기초지자체의 집행 기능 중에서 규제적 성격이 있어 지원 기능을 수행하는 부서에서 동시에 수행하기 어려운 기능들은 광역지자체에서 수행하는 것을 적극 검토해볼 필요가 있다.

복지전달체계의 급격한 개편에도 대응해야 한다. 대표적으로 사회서비스원 설립과 커뮤니티케어 사업 도입이 예정되어 있다. 이 두 사업 모두 민관의 긴밀한 협력이 필요하며

이에 대해 광역지자체의 적극적인 역할이 요구된다. 또한, 이번 기회에 행정의 객관성, 공정성, 투명성을 제고하기 위해 적극적으로 시민 참여를 확대하고 체질 개선을 도모할 수도 있다. 이와 같은 일련의 개혁을 앞두고 일부 광역지자체에서는 대응 전담 조직을 만들어 선제적으로 대응하고 있으나 여전히 대부분의 지자체의 경우에는 대응 수준이 미흡하다. 광역지자체가 어떻게 대응하느냐에 따라 그 지역 복지 개편의 성공이 좌우된다는 것을 명심하여야 한다.

최근 광주광역시에서는 복지혁신 논의를 심도있게 진행하였다. 복지 행정의 비효율과 낭비가 있었음을 솔직하게 인정하고 이에 대한 개혁 방안 마련에 힘쓰고 있다.<sup>1)</sup> 특히, 현장과의 소통과 협력의 필요성을 인식하고 광주광역시 본청과 5개 자치구 간 복지행정 협업과 환류 체계 마련을 촉구하였다. 이와 같이 타 광역지자체도 복지서비스 전반에 대한 적절한 진단을 통해 각 지자체에 부합하는 복지모델을 만들어 나가야 한다.

<그림 1> 저출산 상황 유형별 해당 지자체



주: 1유형은 저출산지역(합계출산율)1.3명, 합계출산율변화율0); 2유형은 초저출산탈출가능지역(합계출산율1.3명, 합계출산율변화율0); 3유형은 초저출산진입우려지역(합계출산율)1.3명, 합계출산율변화율(0); 4유형은 초저출산지역(합계출산율)1.3명, 합계출산율변화율0)  
 자료: 강영주 외(2017), p.117 <그림 4-5> 인용<sup>2)</sup>

- 1) 2019년 4월 16일 광주혁신추진위원회는 행정·복지분과위원회 요청에 따라 복지혁신 권고안 마련을 위한 전문가 중심의 복지혁신 특별위원회 구성에 대해 심의 승인함. 복지혁신 특별위원회는 전문가 중심 소위원회를 구성하여 2019년 4월 16일부터 6월 16일까지 집중토론(7회), 포럼(2회), 복지종사자 및 공무원 설문조사(4차례), 현장 간담회(1회) 등을 실시하여 복지혁신 권고안을 마련함. 2019년 6월 21일 복지혁신특별위원회와 관계 전문가들이 참여한 세미나에서 심도 있는 논의를 통해 각계의 의견이 반영된 복지혁신안을 마련하여 광주혁신추진위원회에 상정함. 2019년 6월 24일 광주혁신추진위원회는 복지혁신특별위원회에서 상정한 '복지혁신 권고안'에 대해 심의·의결을 거쳐 광주광역시에 권고하기로 채택함.
- 2) 강영주 외(2017), 「지자체 저출산 시책의 유형화 및 실효성 제고방안」. 한국지방행정연구원 정책과제