

地方自治時代の 社會福祉政策 課題

A Subject on the Social Welfare Policy in Local Authority Era

韓 永 洙

(建國大學校 講師)

<目 次>

- I. 緒 論
- II. 社會福祉政策의 規範的 定向
- III. 地方自治의 社會福祉의 意味
- IV. 地方自治時代の 社會福祉政策 課題
- V. 結 論

I. 緒 論

오늘날 우리는 地方自治時代の 문턱에서 살고 있다. 東西 그리고 南北 어느 國家이든 그 國家의 存立目的과 體制의 選擇은 모든 社會構成員이 그들의 欲求를 充足시키며 價値있는 삶을 누릴 수 있는 社會를 이룩하기 위한 것이라고 말할 수 있다. 이를 위하여 모든 國家는 資本主義, 또는 社會主義와 같은 政治體制의 이데올로기(ideology)를 선택하고, 한 國家속에서도 中央集權體制 또는 地方自治體制(地方分權體制)를 선택한다. 바꾸어 말하면, 우리가 선택한 地方自治制度는 福祉社會를 실현하기 위한 手段의 선택이라고 말할 수 있다. 그러므로 지방자치가 社會構成員의 福祉增進에 기여하여야 한다는 것은 當爲의인 論理가 된다고 하겠다. 물론 福祉의 增進이 구

체적으로 어떤 것인지를 말하는 것은 쉽지 않다. 그것은 社會福祉의 概念이 매우 包括的인 意味를 含蓄하고 있기 때문이다. 그러나 社會福祉의 概念을 가장 廣義的으로 말하면 人間의 欲求를 充足시키기 위한 手段으로 定義할 수 있을 것이다. 물론 人間의 欲求가 무엇이든 어떻게 充足될수 있는지에 대하여는 깊은 論議가 필요하지만, 일반적으로 모든 社會構成員이 平等한 權利와 自由를 누릴 수 있는 상태에서 人間의 욕구는 충족될 수 있으며, 이렇게 될 때 비로서 人間은 價値있는 삶을 누리게 된다고 하겠다.

그러나 모든 國家들이 이러한 목적을 위하여 政治體制 및 制度를 선택하고 다양한 政策들을 수행하여 왔으나 過去世代에 비교하여 現世代의 人們들이 훨씬 더 欲求滿足을 느끼면서 人間답게 산다고 말하기는 어렵다.

이것을 극단적으로 말하면, 人間의 福祉를 위한 至高의 政治體制의 이데올로기가 不在하거나 또는 지금까지 실시하여 온 福祉政策이 성공적이지 못하였다고 말할 수 있다. 이러한 점에서 地方自治가 實제적으로 社會福祉의 增進을 가져올 수 있는 지에 대하여 의문이 제기되는 것이다. 다만 論理的인 측면에서 볼 때, 地域固有의 福祉問題는 中央政府의 劃一的인 政策보다 地方自治를 통하여 住民의 自

已決定權에 의해서 해결하는 것이 더 효과적이기 때문에 다른 문제가 없다면 地方自治가 社會福祉에 기여할 수 있다는 것이다. 그러므로 地方自治가 社會福祉에 有效한 意味를 가지기 위해서는 社會福祉의 側面에서 그 社會가 갖고 있는 問題들을 발견하고 해결하는 것이 필요할 것이다.

이러한 점에서 本 橋는 地方自治에 따른 社會福祉의 政策 課題에 대하여 論하고자 하는 것이다.

하나의 政策이 성공적이라면 우선 올바른 政策方向이 설정되어야 하고, 그러한 방향속에서 手段의 概念인 下位政策들이 잘 연결되어야 할 것이다. 또한 모든 組職體가 環境의 영향을 받듯이 하위정책은 상위정책의 영향을 받게 된다는 것을 인식해야 할 것이다. 이러한 目標線上에서 政策의 課題들이 발견되어질 수 있다. 다시 말하면, 地方自治時代에 있어서 社會福祉政策의 成功與否는 올바른 福祉政策方向과 관련되어 있고, 地方自治團體를 중심으로한 地域住民의 福祉는 中央政府의 복지정책에 따라서 커다란 영향을 받게 된다는 것이다. 이러한 政策의 目標線上에서 우리나라의 社會福祉政策 課題를 발견할 수 있을 것으로 본다.

이와 같은 論理에 따라서 本 橋는 社會福祉政策의 規範的 定向을 設定하고 그것에 비추어 地方自治의 社會福祉의 意味를 살펴 보았으며, 이것을 기초로 하여 地方自治時代에 따른 우리나라 社會福祉政策의 課題를 提示하여 보고자 하였다.

그런데 本 橋는 社會事業이나 社會福祉論에서 자주 거론되는 地域福祉에 관한 논의가 아니라 그것에 영향을 미치는 國家의 社會福祉

政策과 관련된 문제에 대한 論議에 초점을 맞추고자 한다. 또한 현실적인 문제의 해결방법이 아니라 문제를 規範的인 側面에서 提示하고자 하는 것이다. 그리고 이러한 論議중에서 社會福祉政策의 地域間 衡平性을 提高하는 데에 초점을 두었다.

이를 위한 研究方法은 文獻調査와 각종 統計資料에 의존하였다.

II. 社會福祉政策의 規範的 定向

社會福祉政策은 規範的으로 어떠한 方向을 指向하여야 하는가? 그것은 社會福祉의 意味를 追跡하는 것으로 부터 導出해 낼 수 있을 것 같다.

初期의 社會福祉는 貧困으로부터의 解放에 대한 努力이었고, 이것은 다분히 溫情의이거나 慈善的 性格을 띠었다. 그러나 最近의 社會福祉는 貧困 및 分配問題와 더불어 生活的 質 問題가 並立함으로써 社會福祉의 對象이 그만큼 넓어졌으며 그 성격도 온정적이거나 자선적 차원을 넘어서 하나의 權利로 등장하기에 이르렀다. 따라서 社會福祉의 概念은 매우 包括的 意味로 쓰여지고 있으며 특히 政治·行政學에서는 그 개념을 넓은 의미로 사용하는 것이 일반적이다.¹⁾

1) 政治學에서의 社會福祉는 ①公益의 問題와 결부시켜 본다는 것, ②正義와 平等의 시각으로 본다는 것, ③民主主義思想의 일환으로 파악한다는 것, ④概念定義가 巨視的인 包括的·觀念的이라는 것 등의 특징을 지닌다고 한다.

金光雄, '政治福祉論', 韓國政治學報, 第17輯(서울: 韓國政治學會, 1983), p.51.

우리가 社會福祉의 概念을 廣義的으로 理解한다고 하더라도 실제로 각 國家의 社會福祉制度의 傳統과 經濟發展의 程度에 따라서 先後進國間에 많은 차이가 있다. 그러나 사회복지가 資本主義의 缺點을 보완하기 위하여 시작된 것으로 본다면, 社會福祉의 範圍를 어디까지 확대할 것이냐 하는 문제는 중요한 의미를 갖는다. 왜냐하면 그 범위의 지나친 확대나 축소에 따라서 마르크스主義(Marxism)도 될 수 있고 自由放任主義(laissez-faire)도 될 수 있기 때문이다. 그런데 사회복지의 범위에 대한 見解는 사회를 보는 觀點에 따라서 구별되어지는 것 같다. 사회복지의 범위에 대한 機能主義者들의 見解는 狹義的 立場을 취하는 반면에 葛藤主義者들의 見解는 廣義的 立場을 취한다.²⁾ 오늘날 우리가 선택한 資本主義는 機能主義的 社會觀에서 연유된 것이기 때문에 우리나라의 사회복지의 범위는 狹義的 立場을 취하는 것이 論理的 妥當性을 가진다고 하겠다. 그러나 오늘날의 社會福祉政策은 완전한 機能主義的 觀點이거나 완전한 葛藤主義的 觀點이 아닌 兩者를 통합한 收斂化現象을 보이고 있으므로 社會福祉의 理念的 範圍에는 아직도 합의를 이루지 못한 상태에 있다고 보아야 할 것이다.

그러나 어느 立場이든 그들이 주장하는 論理的 궁극적인 목표는 '人間的 보다 價値있는 社會的 生存'을 추구하기 위한 것이다. 바꾸어 말하면, 社會科學의 當爲의 側面은 社會共同體속에서 인간이 共存共生하는 것을 前提로 한 보다 가치있는 삶을 위한 手段을 마련하는

것으로 볼 수 있다. 그러므로 社會福祉政策이 指向하여야 하는 方向은 첫째로, 共存共生이라는 共同體意識의 指向이다. 이것은 社會福祉가 社會科學이기 때문에 그것이 지향하는 목표가 같아야 한다는 단순한 論理의 展開가 아니라 社會의 共同體意識이 없다면 人間的 獨善的 行爲(개인간, 집단간, 국가간의 독선적 행위)가 나올 수 있고, 이것은 다시 他者의 挑戰을 불러 일으켜 결국 社會的 葛藤을 유발시키고, 이로 인하여 社會的 破滅을 초래할 수 있기 때문이다³⁾

또한 共存共生이라는 말을 人道主義의 性格과 相通하는 것으로써 人間은 누구나 태어날 때부터 尊嚴性을 가지며 이는 人間이 生存하는데 필요한 最小限의 物質的 惠澤이 배려되어야 함을 意味한다.

둘째로, 平等主義의 指向이다.

社會福祉의 概念을 人間의 欲求充足을 위한 手段의 意味로 볼 때, 社會福祉는 인간의 욕구가 어디에서 緣由되느냐 하는 欲求發生에 관한 原因으로부터 그 解決策을 찾아 볼 수 있을 것이다. 人間의 欲求는 매우 多樣하나 이러한 욕구의 발생연유는 經驗的 選好의 差等(經驗的 欲求)과 先驗的 選好의 差等(先驗的 欲求)으로 크게 구분하여 볼 수 있는데 前者가 더 支配的이라고 할 수 있다. 經驗的 欲求를 충족하기 위하여서는 다른 사람들과 똑같이 자신이 선호하는 行爲를 할 수 있어야 한다. 즉 일정한 文化를 가진 地域內에서는 일반적으로 각 개인간의 平等的 經濟的 消費가 前提되어야 欲求充足이 가능하게 된다는

2) 金泳讓外, 現代社會福祉論(서울:韓國福祉政策研究所出版部, 1982), pp.8~12參照

3) 韓貞一, 韓國政治發展論(서울:전예원, 1982), p. 182參照.

것이다. 따라서 所得이나 富의 平等은 社會福祉의 중요한 局面이 되는 것이다.

한편 人間的 欲求是 時間的 概念과도 중요한 關係를 가지는데 이것은 人間的 欲求 및 價値觀이 時間의 흐름에 따라서 달라지기 때문이다. 그러므로 人間的 欲求是 收入의 time-pattern이 欲求의 time-pattern과 調和를 이루는 범위를 고려하여야 한다.⁴⁾ 이것은 한 人間的 生涯所得이 當代의 必要에 따라서 分配가 變化될 때 보다 많은 福祉를 創出 시킨다는 것을 의미한다. 따라서 個人的 生涯期間에 있어서도 所得分配가 均等(平等)하게 이루어지는 것이 매우 중요한 福祉要素가 된다.

셋째로, 實績主義에 다른 配分的 正義의 指向이다.

人間的 欲求充足을 위하여 平等主義의 概念이 매우 중요한 要素임을 쉽게 이해할 수 있다. 그러나 人間的 個人적 노력이나 能力을 고려하지 않은 平等은 오히려 不滿의 요인이 될 것이다. 그러므로 모든 사람이 合議할 수 있는 公正한 分配方式이 필요한데 이것이 配分的 正義라고 할 수 있다. 配分的 正義는 社會構成員 모두에게 利益이 되도록 社會的 經濟財등을 分配하는 方法에 대한 理性的 論理이다. 配分的 正義의 基準⁵⁾은 여러가지이나 實績主義는 資本主義社會의 配分的 價値이며 이것은 所得이나 富를 얻는데 있어서 그 課程

이 公正하면 結果 역시 公正한 것으로 간주하는 配分的 正義이다. 즉 實績主義는 社會的 功績이나 能力에 따라서 社會的 經濟財등을 分配하는 方式이다. 그러므로 實績主義는 資本主義制度를 살찌게 하고 配分的 前提인 파이(pie)를 크게 하여 줌으로써 그로 인한 社會構成員의 配分的 몫도 커지게 된다. 따라서 最善의 社會福祉政策은 實績主義에 입각한 配分的 正義의 實現이라고 하겠다. 물론 社會복지정책은 오랜 역사에서 말하여 주듯이 溫情的인 側面을 無視할 수 없으나 社會복지정책에 대한 보다 더 합리적인 접근은 配分的 正義를 實現하기 위한 手段的 概念으로 이해하는 것이 좋을 것 같다. 그것은 社會복지정책을 感情에 호소하는 것이 아니라 理性的 論理에 따라서 接近하려는 것이기 때문이다.

결론적으로 말하면, 社會福祉政策은 人間的 基本的인 生存을 위한 共存共生이라는 大前提下에서 모든 社會구성원에게 이익이 되는 實績主義의 配分的 正義를 실현하는 정책이어야 하고, 가능한한 그것은 平等主義를 지향하는 정책이어야 한다는 것이다. 그렇게 됨으로써 社會構成員 各者에게 진정한 의미의 自由가 보장될 수 있고 그러한 자유의 보장속에서 서로 다를 수 있는 각자의 欲구를 충족시킬 수 있게 된다고 할 것이다.

III. 地方自治의 社會福祉의 意味

우리는 30여년 만에 다시 地方自治를 實施하게 되었다. 그것은 지방자치통치 國民들이 보다 나은 삶을 營爲할 수 있는 緣由에서 선택되었을 것이다.

政治體制的 이데올로기(ideology)의 선택이

4) Scott Gordon, *Welfare, Justice and Freedom* (New York: Columbia University Press, 1980), pp.70~71 參照.

5) 鄭用德 '韓國에 있어서의 配分的正義와 公共政策', 韓國政治學會報, 第6輯(서울: 韓國政治學會, 1982), pp.294-307 參照.

나 統治體制의 선택은 社會構成員의 보다 나은 삶을 보장하기 위한 것이어야 함은 앞에서 敘述한 바 있다. 이러한 의미에서 地方自治制度는 中央集權的 統治體制에 비하여 보다 나은 福祉社會를 이룩할 수 있어야 한다는 것은 當爲의인 論理이다. 社福政策的 側面에서 볼 때, 이러한 論理의 밑바탕에는 일정한 空間(地域)을 중심으로 서로 다른 文化가 형성되고 그에 따라서 住民들의 欲求水準이나 種類가 달라질 수 있기 때문에 社會福祉政策에 있어서 劃一的인 政策보다는 空間的 概念을 고려하는 것이 社會全體에 보다 많은 福祉를 創出하게 된다는 論理가 깔려 있다고 하겠다.

社會科學에 있어서 時間 및 空間의 概念을 고려하는 것은 가장 기본적인 일이며 그 중요성은 社會福祉政策에서도 마찬가지이다. 하나의 政策이 성공적이라면 적절한 시기에 적절한 정책이 실시되어야 한다는 것은 周知의 사실이지만 社會福祉政策에 있어서 時間의 중요성이 강조되는 것은 人間의 欲求 내지 價値觀이 시간의 흐름에 따라서 달라지기 때문이다.

하나의 空間的 概念으로 볼 수 있는 社會속에서는 人間이 계속해서 탄생되고 또한 소멸된다. 즉 社會는 永續되지만 個體로서의 人間生命은 有限하다는 것이다. 그러므로 社會福祉정책은 각 개인의 當代를 고려하는 것이 중요하고,⁶⁾ 人間의 욕구는 生涯期間동안 시간의

흐름에 따라서 변화되기 때문에 人間의 欲求充足을 위해서는 收入의 time-pattern이 欲求의 time-pattern과 調和를 이루는 범위를 고려하여야 한다는 것이다.

한편 社會福祉政策에 있어서 時間의 중요성과 마찬가지로 空間的 概念 또한 중요하다. 앞에서 言及한 것처럼, 地域에 따라서 서로 다른 文化가 형성되고 이것은 人間의 欲求體系를 相異하게 만든다. 地域間的 相異한 文化는 삶에 대한 價値에 있어서 더 중요한 것과 덜 중요한 것을 각각 다르게 序列짓게 할 뿐만 아니라 地域住民의 必要나 欲求도 각각 다른 것을 요구하게 한다. 예를 들면, 젊은 世代들은 아직 經濟的으로 기반이 충분하지 못할 수 있기 때문에 小形아파트지역에서는 그들이 主流를 이룰 수 있다. 그러므로 이러한 지역에는 養老院이나 老人病院보다는 幼稚園이나 產婦人科 또는 小兒科 病院이 더 필요하게 될 것이다. 마찬가지로 都市와 農村地域間에서도 이와 類似한 욕구의 차이를 발견하는 것은 어렵지 않을 것이다. 이와 같이 지역간 相異하게 나타날 수 있는 욕구를 충족시키기 위해서는 劃一的인 福祉政策 보다는 地域中心의 福祉政策이 보다 더 有効할 것이다. 이것이 바로 社會福祉政策에 있어서 空間的 概念을 고려하여야 한다는 論理이며 地方自治制度가 가지는 社會福祉의 意味라고 할 수 있겠다.

그렇다면 地方自治는 이러한 福祉目的을 충족시킬 수 있으며 그에 필요한 先行要件 및 問題點은 없는가?

地方自治란 일정한 地域의 住民들이 地方公共團體를 구성하여, 國家의 일정한 監督아래 그 地域 안의 共同問題를 自己負擔에 의하여 스스로(또는 그 代表者를 통하여) 처리하는

6) 지나친 先成長 後分配 政策의 경우 성장정책이 진행되는 동안 사망한 者는 成長의 果實을 分配받지 못하게 되므로 개인적으로는 그만큼 불행한 삶을 산 결과가 될 수 있다.

것⁷⁾을 말한다. 다시 말하면 地方自治는 地域共同的 問題를 地域住民 스스로가 해결하는 것을 의미 한다. 그러므로 지방자치는 과도한 中央集權化에서 벗어나 地方分權化가 이루어 지도록 하고, 地方自治下에서는 地域問題를 住民 스스로가 해결해야 하기 때문에 활발한 住民參與가 이루어지게 될 것이다. 또한 地方自治團體長이나 地方議會議員의 選舉, 그리고 地方行政에 대한 地方議會의 견제를 통해서 住民들은 行政에 대한 統制를 할 수 있게 됨으로써 住民들의 일상적인 生活意識속에 자연스럽게 政治意識이 높아지게 되어 地域의 發展과 福祉問題를 자신들의 책임으로 받아들이게 될 것이다. 그리고 地域社會開發 및 地域問題가 自律的으로 이루어지게 되면 地方自治下에서 地域사회 개발을 통한 地域사회 福祉活動이 활발하게 전개되어 地域社會福祉에 대한 自己決定權이 확립되고 이것은 民主主義의 기반이 될 것이다. 이와 같이 地域社會의 여러 문제들이 住民 스스로에 의하여 파악되고 해결된다면 地域社會福祉의 새로운 차원을 열어주게 될 것이다⁸⁾ 그러므로 地方自治는 住民의 民主的 意識과 社會的 連帶感의 發顯이라는 측면에서 地方自治와 社會福祉는 그 이념적 목적을 같이 하고 있고, 이것은 地方自治가 社會福祉에 有效한 機能을 하고 있음을 간접적으로 시사하고 있는 것이다.

한편, 地方自治의 機能이 社會福祉에 미치

는 보다 직접적인 영향은 自治選舉에서 찾아볼 수 있다.

일반적으로 지방자치는 지역복지 수준을 향상시킨다는 것이다. 그 이유는 지역주민의 參與가 制度化되고 주민들이 地方議會를 통하여 그들의 發言權을 강화하게 되면 자연히 지역복지에 地方政府가 관심을 두지 않을 수 없게 된다는 것이다.

이러한 假設은 미국의 政治學者 Carmines의 實證的 研究로 뒷받침될 수 있다. 그는 地方議會機能의 立法的 專門化程度에 따라서 政黨間의 競爭과 社會政策間에는 有意한 관계가 나타난다는 사실을 실증적으로 보여 주었다. 그의 연구에 의하면, 입법의 전문성이 낮은 州에서는 政黨間의 競爭度가 福祉費에 미치는 영향은 약한 반면에, 입법의 전문성이 높은 州에서는 그것의 상관성이 강한 것으로 나타났다.

이러한 연구결과는 地方自治와 地域福祉間의 관계를 규명하는 데 많은 시사를 준다. 왜냐하면 政黨間의 競爭은 지방자치제도속에서 첨예하게 나타날 수 있기 때문이다. Carmines의 연구에 있어서 基本假定은 高度의 경쟁적인 상황속에서 政黨들은 社會 構成員들을 위한 정책을 경쟁적으로 제안하게 되고, 따라서 낮은 社會·經濟的 地位를 지닌 集團을 위한 福祉政策에 보다 많은 돈을 투입하게 된다는 것이다.⁹⁾ 地方自治制度下에서 地方議會가

7) 崔昌浩, 地方自治制度論(서울:三英社, 1989), p. 49.

8) 方熙德, '地方自治制와 地域社會福祉', 社會福祉, 87 여름호(서울:한국사회복지협의회, 1987), pp. 17~19參照.

9) E. G. Carmines, 'The Mediating Influence of State Legislatures on the Linkage Between Interparty Competition and Welfare Policies', American political science Review Vol. 68, 1974, pp.1118.

구성되고 議會議員과 自治團體長의 선거가 실시되면 각 입후보자들은 당선을 위해 지역주민의 요구에 부응하는 政策代案을 경쟁적으로 내 세우게 될 것이고 당선자 또한 次期를 위하여 이를 거의 모든 福祉프로그램으로 구체화 시킬 것으로 본다. 앞으로 지방의회 의원 및 자치단체장 선거에 있어서 政黨參與를 인정하는 경우 이러한 樣相은 더욱 두드러질 것이다.¹⁰⁾

이상에서 言及한 것처럼 地方自治는 民主意識, 參與, 그리고 地域固有의 問題에 대한 自己決定權을 통해서 地域社會福祉에 順機能的 役割을 한다고 하겠다.

그러나 地方自治가 오히려 社會福祉에 逆機能的 要因으로 작용할 수도 있다. 지금까지 우리나라의 行政單位나 行政區域은 중앙정부의 지배를 위하여 中央의 便宜를 위한 효율적 統制手段으로서의 行政區域이었고 地方自治의 입장에서 설정된 것은 아니었다.¹¹⁾ 그러므로 現在의 行政區域에 입각한 地方自治는 地域文化를 존중하여야 하는 地域社會福祉에 逆行하는 機能을 할 수 있고, 中央集權的 統治에 卷려져 있는 官僚의 習性이 개선되지 않는 한 지방자치는 지역사회복지에 역기능을 하게 될 것이다. 따라서 中央政府는 地方政府가 自治權을 행사할 수 있도록 하는데 적극적인 노력과 함께 그 權限을 지방정부에 委任할 필요가 있다. 이러한 과정을 통해서 지방정부의 自己決

定權이 확보되지 않는 한 地方自治는 地域社會福祉에 아무런 영향을 발휘하지 못하고 오히려 그 逆機能만 露呈시킬 것이다. 또한 地方政府의 財政自立度가 미약한 현실에서는 지방정부가 자기결정권을 행사할 수 있도록 중앙정부의 財政的 支援이 없는 한 지방자치가 지역사회복지에 아무런 도움이 되지 못할 것이다. 뿐만 아니라 行政單位 중심의 地方自治가 현재의 地域間 不均衡의인 발전상태를 더 심화시킬 우려도 있다. 지역간의 불균형이나 격차는 중앙집권적인 經濟開發戰略에서 소외된 지역이 있었기 때문인데, 이런 지역들은 축적되지 못한 資本과 技術等 開發力量的 한계 때문에 地方自治가 도리어 中央集權體制에서 보다는 더욱 더 발전에 제약을 받게 되어 전체적인 발전계획에 큰 차질을 가져올 것이다.¹²⁾ 뿐만아니라 이로 인한 地域間的 隔差는 더욱 커지게 될 수 있다. 이러한 격차는 한 지역이 다른 지역과 비교됨으로써 他地域보다 落後되어 있는 지역의 주민들에게 새로운 욕구를 창출시키게 된다.

인간의 欲求가 經驗的 選好의 差等에서 발생되고 社會福祉가 인간의 욕구를 충족하기 위한 것이라면, 地域間的 隔差에서 발생하는 住民의 欲求問題는 社會福祉에 있어서 가장 중요하고 근본적인 것이며, 이것은 지방자치가 가지는 가장 큰 福祉問題일 것이다.

이상에서 言及한 것과 같이, 社會福祉에 대하여 地方自治가 가지는 意味는 肯定的인 側面과 否定的인 側面이 있다. 그리고 사회복지에 대한 지방자치의 긍정적 의미는 그것의 부정적인 문제에 대한 해결의 前提하에서만 그

10) 元奭朝, '地方自治制下的 地域福祉 모델에 관한 研究', 社會政策研究, 第9輯(서울:韓國福祉 政策 研究所, 1987), p.179. 參照.

11) 張志浩, 地方行政論(서울:진명출판사, 1973), pp. 229~232.

12) 方熙德, 前揭書, pp. 27~28 參照.

의미를 가지게 될 것으로 보인다. 또한 이러한 문제들은 地域內部가 아니라 地域外部로부터 연유되는 문제들이다. 그러므로 사회복지에 대하여 지방자치의 의미를 갖기 위한 前提는 첫째, 지역간의 격차에서 오는 욕구문제를 해결하기 위하여 지역간의 균형된 발전이 필요하고, 둘째, 지역의 복지문제를 지역주민의 自己決定權에 의하여 해결할 수 있도록 하기 위하여 중앙정부의 권한은 지방정부에 대폭적으로 委任되어야 하고 그에 따른 財政自立이 필요하다고 하겠다. 세째로, 地域의 福祉問題를 스스로 해결하기 위하여는 그에 적절한 人力과 施設이 필요할 것이다.

이러한 前提條件들이 충족될 수 있을 때 地方自治는 社會福祉에 意味를 가질 수 있을 것이다. 따라서 이러한 條件들은 地方自治時代에 있어서 社會福祉政策의 課題가 된다고 하겠다.

IV. 地方自治時代의 社會福祉政策 課題

모든 政策은 그것이 가지는 窮極의인 目標 내지는 方向이 있게 마련이고 政策은 그러한 方向을 지향하면서 現實의인 問題들을 해결해 나가게 된다. 社會福祉政策에 있어서도 그것이 지향하는 政策의 定向이 있고 地方自治時代에 해결하여야 할 政策的 課題들이 있는 것이다. 다시 말해서 社會福祉政策은 配分的 正義를 實現하면서 分配政策을 통한 階層間 또는 地域間의 不平等을 緩和해 나가는 것이 窮極의인 目標이 될 수 있고, 住民들의 自己決定權을 통하여 地域의 共同問題를 해결하는 것이 現實의인 問題가 된다고 하겠다.

따라서 地方自治時代의 社會福祉政策의 課題는 이러한 目標 내지 問題를 해결해 나가는 것이 될 수 있을 것이다.

1. 地域 및 階層間 隔差의 緩和

社會福祉政策의 가장 중요한 論題는 分配政策을 통한 不平等의 緩和에 관한 문제이다. 不平等의 緩和가 社會福祉에 있어서 중요한 것은 人間의 欲求가 經驗的 選好의 差等으로부터 緣由되므로 不平等은 欲求를 발생시키고 平等은 욕구를 충족시킬 수 있다는 데에 論理的 根據가 있을 것 같다. 社會福祉에 있어서 分配政策에 관한 論據는 新古典學派의 주장에서도 찾아 볼 수 있다.¹³⁾ 限界效用은 遞減한다는 法則에 따라 効用이 낮은 高所得層으로부터 効용이 높은 低所得層으로 소득이 移轉되면 社會전체의 効용을 증대시킬 수 있다는 것이 그 論據이다. 또한 社會福祉는 經濟的 基盤위에서 가능하다는 論理에 따라서도 分配政策의 중요성이 강조된다. 所得分配과 經濟成長과의 關係는 소득분배의 개선이 경제성장을 저해한다는 論理(相衝論)와 소득분배가 경제성장을 촉진한다는 論理(補完論)가 있는데¹⁴⁾ 後者에서도 分配政策의 중요성을 찾아 볼 수 있다.

여기에서 이러한 論據에 대하여 다시 자세하게 설명하지 않더라도, 社會福祉가 人間の 욕구를 충족하기 위한 것이고, 人間の 욕구가 經驗的 選好의 差等에서 緣由된다고 볼 때,

13) A. C. Pigou, *The Economics of Welfare*(London: Macmillan and Co., Ltd., 1920), p.89.

14) 金泳護外, 前掲書, pp.70~71參照.

分配政策을 통한 地域間 및 階層間的 隔差를 개선하는 것은 社會福祉에 있어서 가장 중요하고 근본적인 문제가 되지 않을 수 없다.

그런데 過去 우리나라의 國家政策은 오히려 所得의 隔差를 증대시키는 결과를 가져 왔다. 이에 대하여 보다 구체적인 數値를 들어 설명하면 다음과 같다.

우리나라의 階層間 所得占有率 變動狀況은

<表 1>과 같은데, 所得의 平等 또는 不平等程度를 나타내는 지니係數(Gini Coefficient)는 1970년에 0.332였던 것이 1980년에는 0.389로 惡化되었고, 1988년에는 다소 改善되어 0.336을 기록하고 있으나 아직도 우리나라의 經濟的 不平等은 1970년도에 비하여 개선되고 있지 않다.

한편, 國土開發研究院의 연구에 의하면 機

<表 1> 階層間 所得占有率 變動

區 分	所得占有率		十分位分配率指數	지니係數
	下位 40%	上位 20%		
1970	19.6	41.0	0.478	0.332
1976	16.9	45.3	0.373	0.379
1980 ¹⁾	16.1	45.4	0.354	0.389
1985 ¹⁾	18.9	42.7	0.443	0.345
1988 ¹⁾	19.7	42.2	0.467	0.336

註) 1)經濟企劃院, 韓國의 社會指標, 1981. 1990.

資料: 韓國開發研究員, 長期經濟發展 1977-1991년, p.225; 同院, 第5次 5個年計劃을 위한 經濟社會政策 협의회 1호의 내용 p.390.

會指數에 있어서 首都圈과 地方間에는 큰 격차가 있음을 보여주고 있다. 고용과 소득에 있어서 수도권과 지방간의 격차는 약 1.5~3배의 차이를 보이고 있다. 그리고 전국평균을 100으로 하였을 때 지난 1980년의 綜合機會指數는 수도권이 148이고 지방은 67.3이었던 것이 1990년의 그것은 수도권이 131.5이고 지방이 67.3으로 ¹⁵⁾ 다소 개선된 數値를 보여주고 있으나 아직도 심한 차이를 보이고 있다. 이러한 결과는 지금까지의 우리나라 國家政策에서 그 원인을 찾아 볼 수 있을 것이다. 예를 들면, 先成長 後分配라는 理念에 따라서 선택된 大企業에 대한 金融上의 특혜라든가, 각종 社會保險의 안정적이고 규모가 큰 직장

으로부터 실시, 그리고 首都圈中心의 經濟·文化的 集中등은 결국 그들이 얻게 되는 혜택이 그렇지 못한 지역이나 階層의 사람들에 비하여 상대적으로 컸던 것이다. 이것은 配分的 正義에 어긋나는 것이며 이로 인하여 발생된 階層 및 地域間的 隔差 또한 社會福祉政策의 定向인 平等主義와 相反되는 것으로 볼 수 있다.

한편, 地方自治가 지역의 共同問題를 주민 스스로 해결하는 것을 의미한다고 볼 때, 地方自治下에서 이러한 격차가 축소될 수 있다기 보다는 오히려 증가될 수 있다는 것을 쉽게 예측할 수 있다. 그러므로 지역간의 비교에서 나타날 수 있는 落後된 地域住民들의 欲求不滿은 상대적으로 커지게 될 것이다. 이것은 地域內部的 問題가 아니라 地域外部와 관

15) 東亞日報, 1992. 1. 8. 7面. 參照.

련된 문제이다. 이 문제가 그대로 남아있는 한 地方自治時代의 地域社會福祉는 하나의 口呼에 그치게 될 것이다. 따라서 地方自治時代의 社會福祉政策에 있어서 가장 먼저 考慮하여야 할 課題는 地域 및 階層間的 隔差를 緩和하는 일이며 이것은 社會福祉政策의 가장 根源的인 問題가 된다고 하겠다.

2. 財政自立에 의한 自己決定權 確立

家庭이나 集團, 그리고 國家의 살림살이에 있어서 가장 중요한 것 중의 하나는 돈이라고 할 수 있다. 地方自治團體의 運營과 地域社會福祉를 위해서도 財政은 반드시 필요한 것이다. 흔히 社會福祉가 반드시 물질적인 안정만을 의미하지는 않는다고 하여 社會福祉의 經濟的 側面을 過少評價하려고 하지만 精神과 肉體를 분리하여 생각할 수 없듯이 財政의 뒷받침 없는 社會福祉는 성립할 수 없는 것이다.

한편 地方自治의 目的이 地域住民들의 自己決定權에 의하여 地域의 共同問題를 해결하므로써 그들의 욕구를 충족시키고, 나아가 國家全體의 社會福祉를 증대시키기 위한 것이라고 볼 때, 地方自治에 있어서 財政力의 擴充은 곧 社會福祉의 向上과 關連되는 것이다. 다시 말하면 地域固有의 社會福祉를 위해서는 住民들의 自己決定權이 필요하고, 주민들의 자기 결정권 확보를 위해서는 財政自立이 요구된다는 것이다. 이와 같이 財政은 社會福祉의 增進에 반드시 필요하지만, 한편으로는 地方財政이 中央政府에 지나치게 의존하게 되면 이것은 自己決定權을 저해하기 때문에 社會福祉에 否定的인 要因으로 작용할 수도 있을 것이다.

하나의 組織體가 生存하기 위해서는 여러가

지 社會的 環境의 影響을 받는 것처럼, 地方自治團體가 自己機能을 다하기 위해서도 여러가지 環境적 影響을 받게 되는데 그 중에서도 中央政府의 影響력은 절대적이라고 말할 수 있다. 地方自治團體가 자기결정권을 가지고 그 機能을 다하기 위해서는 中央政府로 부터의 行政權限의 委任과 財政의 自立이 요구되는 것이다. 中央集權體制에 길들여진 사회이거나 地方정부의 財政이 중앙정부에 크게 의존되어 있는 경우에 地方自治團體의 自己決定權은 크게 위축될 것이다. 왜냐하면 중앙정부에 대한 地方정부의 財政的 依存은 그에 따른 중앙정부의 監督과 統制를 隨伴하게 되고 이를 통하여 중앙정부의 官僚들은 계속해서 地方정부를 지배하려고 할 수 있기 때문이다. 交通과 通信, 그리고 각종 技術의 發達로 인하여 新集權化 傾向이 일고 있는 요즈음 우리나라에 이러한 현상을 豫見하는 것은 어렵지 않다.

실제로 우리나라의 行政事務를 性質別로 구분하여 보면, 1985년 현재 固有事務의 경우 直轄市 45.4%, 道 36.8%, 市 42.3%, 郡 37.7%로써 평균 약 40% 정도이고, 團體 및 機關委任事務는 直轄市 54.6%, 道 63.3%, 市 57.7%, 郡 62.3%로써¹⁶⁾ 평균 약 60%를 나타내고 있어서 地方自治團體의 委任事務는 固有事務보다 훨씬 많음을 알 수 있다. 그리고 地方自治團體別 行政事務를 監督別로 구분하여 보면, 非監督事務의 경우 直轄市 39.1%, 道 26.4%, 市 26.4%, 郡 19.6%로써¹⁷⁾ 郡의

16) 吳熙煥, '中央政府와 地方政府間 機能配分에 관한 研究', 地方行政研究, 創刊號, (서울: 韓國地方行政研究院, 1986), p.75. 參照.

<表 2> 地方自治團體 歲入決算額의 構成比(1990)

(單位: %)

區 分	全 國	서울特別市	直轄市	道	市	郡	自治區
地 方 稅	41.2	69.8	54.9	27.9	45.0	20.6	43.5
稅 外 收 入	27.8	28.2	29.6	13.9	38.2	29.7	50.3
地方交付稅	18.2	0.6	4.2	20.3	16.1	48.7	4.7
補 助 金	12.8	1.4	11.3	37.9	0.6	1.0	1.4

註) 1) 稅外稅入에 地方債 포함
 2) 서울 特別市, 直轄市, 道는 本廳分임.

資料: 韓國地方財政共濟會, 地方財政要監, 1991.

경우는 약 80%의 事務가 감독을 받고 있는 것으로 나타 났다. 물론 이러한 數値들은 1985년의 것이지만 現在에도 크게 변화되었을 것으로 推定되지 않으며 이러한 數値에 의하면 우리나라 地方自治團體의 自己決定權은 매우 微弱한 것으로 판단할 수 있다.

한편, 우리나라의 1990年度 地方自治團體 別 一般會計 歲入歲出構成比를 보면 <表 2>와 같은 데, 地方財政自立度(地方稅+稅外收入)의 全國平均은 69%이고 地方交付稅 및 補助金은 각각 18.2%와 12.8%이다. 地方自治團體別로는 서울特別市와 自治區의 財政自立도가 각각 98% 와 93.8%로써 매우 높은 편이나 郡의 財政自立도는 50.3%이고 地方交付稅와 補助金の 경우는 각각 48.7%와 1.0%로써 郡의 財政은 中央政府의 地方交付稅에 대한 依存度가 높다고 하겠다. 道の 財政自立도는 41.8%이고 地方交付稅와 補助金の 경우는 각각 20.3% 와 37.9%로써 財政自立도가 매우 낮으며 다른 自治團體에 비교하여 補助金の 비율이 특히 높다.

以上에서 알 수 있듯이, 都市地域 과 農村地域의 自治團體間에는 財政自立度에서 큰 차이를 보이고 있고, 道와 郡의 경우는 必要財

源의 약 50% 이상을 中央政府에 의존하고 있다. 이것은 地方自治團體의 財源不足으로 인하여 地域住民들의 特殊한 欲求를 充足시키는 데 있어서 財政的 限界가 있음을 의미하며, 財政을 통한 中央政府의 統制로 인하여 地方自治團體의 自己決定權을 阻害할 수 있다는 것을 의미한다. 이것은 地方自治가 가지는 본래의 福祉目的과 거리가 멀다고 하겠다.

이와 같은 이유에서 地方交付稅額의 一定比率을 福祉費로 轉換하자는 의견이 있다.¹⁸⁾ 이러한 論據에는 地方稅에 의한 地域福祉 財政의 충당은 地域間 稅收의 차이로 인하여 地域福祉의 地域間 隔差를 助長할 수 있다는 것이고, 地方交代稅는 補助金과 다르게 그 용도가 정해져 있지 않다는 것이다. 따라서 地方交付稅는 中央政府의 부당한 개입을 배제하면서 地方政府가 독자적으로 사용할 수 있는 獨立財源이 되며¹⁹⁾ 실제로 落後된 地方政府일수록 상대적으로 많은 금액을 交付받으므로써 地域間 所得再分配의 效果가 있다는 데 그 이유가 있을 것이다.

그러므로 地方交付稅는 長期的으로는 地域

18) 元奭朝, 前揭論文, p.187 參照.

19) 李相熙, 地方財政論(서울:啓明社, 1985), p.258.

17) 吳熙煥, 上揭論文, p.78.

發展을 통하여 財政의 自立을 확보할 수 있고 短期的으로는 地域內의 要求護者를 위한 福祉費를 마련할 수 있는 수단이 될 것으로 보인다.

결론적으로 말하면, 地方自治時代의 地方財政의 自立은 地域社會福祉를 위한 기본적인 前提이며, 地方自治가 自己決定權을 통하여 地域固有의 問題를 해결함으로써 住民들의 福祉에 기여할 수 있다는 地方自治의 社會福祉的 意味를 충족시키는 必要條件이라고 말할 수 있다.

3. 社會福祉人力 및 施設의 地域間 均衡

하나의 組織體가 그들이 목표로 하는 生産物을 產出하기 위해서는 財源뿐만 아니라 人力과 施設이 必要要件이라는 것은 周知의 사실이다. 社會福祉에 있어서 이러한 要件들은 어떤 의미에서 다른 組織體에 비교하여 더욱 강조된다고 할 수 있다. 地方自治時代의 社會福祉政策的 課題로서 앞에서 言及한 地域間의 隔差 및 財政自立의 問題가 해결된다면, 地方自治團體가 해결하여야 할 課題로서는 人力과 施設의 問題가 남게 된다고 할 수 있다. 그런데 社會福祉는 專門性を 요구하기 때문에 社會福祉서비스 전달자로서의 專門人力과 要求護對象者를 위한 施設은 社會福祉의 質을 左右할 수 있으므로 그 중요성이 강조되는 것이다.

따라서 社會福祉의 人力과 施設에 관한 論議가 필요하게 되는데, 本稿에서는 그것의 地域間 衡平性を 통해서 全體 社會構成員에게 동등한 福祉를 제공할 수 있다는 점에서 그 均衡에 초점을 맞추어 論議하고자 한다.

먼저 社會福祉人力에 대하여 살펴보면, 사회복지 인력의 핵심은 社會福祉士가 우선이 되지만, 醫療人力은 國民健康과 직접적으로 관련이 있다는 점에서 이를 함께 살펴보고자 한다.

우리나라의 社會福祉士는 1급, 2급, 3급으로 분류되는데,²⁰⁾ 社會福祉士 資格證交付 現況은 <表 3>에서 볼 수 있는 것과 같이 1989년 말 현재 6,406명이며 사회복지사가 될 수 있는 각급 학교의 입학정원을 보면 1991년 3월 현재 2,103명에 이르고 있고, 1996년 이후에는 그 수가 2,500명을 훨씬 上廻할 것으로 전망된다.²¹⁾ 社會福祉士의 數가 앞으로 계속 증가될 것으로 전망하여 볼 때, 이러한 숫자는 人力不足의 문제를 惹起하지는 않을 것으로 보인다. 다만 社會福祉業務를 擔當하는 公務員을 사회복지사로 任用할 경우 현재의 사회복지사 數는 推定된 福祉行政 公務員 數의 약 19.7%에 불과하므로 현재의 視點에서는 그 수가 더 필요하다고 할 수 있다. 그러나 보다 큰 문제는 社會福祉人力의 地域 偏重化 現象이다. 社會福祉士資格證 交付現況을 보면<表 3 參照>, 서울, 부산, 대구가 49.4%로써 그 수의 약 반을 차지하고 있고 이것을 전체인구, 복지행정 공무원 필요수, 거택 및 시설보호자 수와 대비하여 보더라도 地域間에 큰 차이를 보이고 있으며, 앞으로 社會福祉士의 배출 전망을 보더라도 그 차이는

20) 1급:4년제 학사학위자, 2급:4년제 학사학위 인정자, 3급:전문대 및 연수원 졸업자

21) 김응일, 「社會福祉人力과 財政」, 地方化 時代와 社會福祉(서울:韓國社會福祉協議會, 1991), pp.28~29.

<表 3> 社會福祉士 資格證 交付現況(1989. 12)

구분 지역	A	B	C	D	B/A(명)	A/C(명)	D/A(명)
	복지사	인구(천명)	복지행정 공무원필요수	거택및 시설 보호자수			
전국	6,406(100)	42,380(99.8)	32,450	382,905	6,616	19.7	60
서울	2,006(31.3)	10,522(24.8)	7,284	26,940	5,245	27.5	13
부산	580(9.1)	3,773(8.9)	2,055	21,338	6,505	28.2	37
대구	577(9.0)	2,207(5.2)	1,284	9,670	3,825	44.9	17
인천	219(3.4)	1,628(3.8)	914	6,787	7,434	23.9	31
광주	80(1.2)	1,174(2.8)	715	7,626	14,675	11.2	95
대전		1,041(2.5)	667	8,385			
경기	536(8.4)	5,438(12.8)	3,747	36,506	10,146	14.3	68
강원	256(4.0)	1,660(3.9)	1,940	23,300	6,484	13.2	91
충북	252(3.9)	1,355(3.2)	1,347	19,143	5,377	18.7	76
충남	327(5.1)	1,968(4.6)	1,772	32,653	6,018	18.5	100
전북	376(5.9)	2,119(5.0)	1,935	41,428	5,636	19.4	110
전남	355(5.5)	2,517(5.9)	2,453	49,319	7,090	13.2	139
경북	346(5.4)	2,856(6.7)	2,957	45,393	8,254	11.7	131
경남	434(6.8)	3,618(8.5)	2,868	48,102	8,336	15.1	110
제주	62(1.0)	504(1.2)	512	6,315	8,129	12.1	101

註) C: 지방공무원의 복지행정업무 비율 16%를 지방공무원수에 곱한 수임.

D: 시설보호자수는 국·공립시설을 제외.

資料: 보사부, 보건사회 통계 연보, 1990. 한국지방재정공제회, 지방재정요람, 1990. 에서 재구성.

크다고 하겠다. 물론 사회복지사의 지역간 移動을 고려할 수도 있으나 실제로 1991년 사회복지 전문요원 채용에서 일부지역(광주, 대전, 충남, 전북, 경남, 부산, 강원지역)에서 응모자 미달사태가 발생한 것²²⁾을 고려한다면 地方自治時代に 있어서 사회복지사의 地域偏重 현상은 보다 더 심각한 문제로 받아들일 수 있다. 이러한 현상은 人力排出의 지역편중 뿐만 아니라 그들의 열악한 處遇에서 緣由된다고 볼 수 있으므로 이에대한 改善이 필요하다고 하겠다.

한편, 醫療人力의 地域別 分布現況을 보면 <表 4>와 같은데, 의료인력의 46.7%가 서울과 부산에 집중되어 있고, 의료인력 1인당

인구 수는 전국 평균 340명인데 서울(234명)과 직할시(269~282명)가 평균 이하로 다른 지역에 비교하여 상대적으로 良好하며, 전남이 644명으로 전국에서 가장 열악한 상태에 있는데 그 數에 있어서 서울과 전남의 차이는 약 2.5배가 넘는다. 이와 같이 醫療人力에 있어서도 社會福祉士의 경우와 마찬가지로 地域間 差異가 큰 데, 社會福祉서비스 전달자로서의 社會福祉人力은 社會福祉의 質을 결정한다는 의미에서 볼 때 地方自治時代に 즈음하여 地域間 社會福祉人力의 偏重에 따른 문제점을 지적하지 않을 수 없다.

다음으로 社會福祉施設에 대하여 살펴 보겠다.

地方自治에 따른 社會福祉施設의 역할을 고려한다면 각 地域의 福祉問題와 要求에 적절

22) 韓國社會福祉協議會, 地方化時代와 社會福祉, 1991,

<表 4> 地域別 醫療人力 分布 (1989. 12)

구분 \ 지역	計	서울	부산	대구	인천	광주	대전	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
A 의료인력수 (%)	124694 (100)	44934 (360)	13403 (107)	7963 (64)	4904 (39)	4372 (35)	3750 (30)	12237 (98)	4063 (33)	2727 (22)	3433 (28)	5110 (41)	3909 (31)	4805 (39)	7952 (64)	1,134 (9)
B 인구(천명) (%)	42380 (998)	10522 (248)	3773 (89)	2207 (52)	1,628 (38)	1,174 (28)	1,041 (25)	5,438 (128)	1,660 (39)	1,355 (32)	1,968 (46)	2,119 (50)	2,517 (59)	2,856 (67)	3,618 (85)	504 (12)
B/A(명)	340	234	282	277	332	269	278	444	409	497	573	415	644	594	455	444

資料 : 보사부, 보건사회통계연보, 1990 에서 재구성.

히 대처할 수 있는 施設의 種類 및 地域別 均衡配置가 이루어져야 할 것이다. 우리나라의 主要社會福祉施設分布는 地域別로 큰 차이를 보이고 있다<表 5 參照>. 이를 施設別로 구분하여 보면 사회복지관, 장애인, 아동, 모자보건, 정신질환 요양시설에서 많은 차이를 보이고 있고, 전체적인 施設數로 볼 때에는 서울, 부산, 경기지역에 37.8%가 집중되어 있다. 그러나 施設數만으로 地域偏重의 程度를 평가하는 것은 의미가 없으므로 이를 전체 인구비율과 비교하여 보면 人口比를 下廻하는 施設比를 나타내는 地域은 오히려 서울, 경기, 경북, 경남, 강원도 순서로 나타났고, 그것이 人口比를 上廻하는 지역으로는 부산, 전북, 대구 및 충북의 순서로 그 차이를 나타내고 있다.

한편 醫療機關의 地域別 分布現況을 보면 <表 6>과 같다.

서울, 부산, 경기지역의 醫療機關數는 전체의 57.1%이고 같은 지역의 病床數는 49.1%를 나타내고 있어서 地域間 큰 차이를 보이고 있다. 그리고 病床當 人口數는 전국 평균이 316명인데 가장 良好한 지역은 광주로써 병상

당 인구 수가 249명이고, 다음으로는 부산, 대전, 강원, 전남, 서울, 충북, 인천 순위이며, 가장 열악한 지역은 경북으로써 그 수가 475명이고 다음으로는 전북, 충남, 경기, 제주, 대구, 경남 순위이다.

以上에서 볼 수 있는 것 처럼, 우리나라의 社會福祉施設은 地域的으로 偏重되어 있어서 이로 인한 地域間 社會福祉의 質的 差異가 들어날 수 있다는 것을 示唆하여 준다. 이러한 地域間 偏重現象은 地域間 社會福祉의 質的 差異는 물론이고 地域間 比較에 의한 새로운 욕구의 창출, 시설의 다수가 분포되어 있는 지역의 과중한 地方費負擔, 그리고 地域別 受惠者의 忌避現象등으로 인하여 제2의 욕구를 불러 일으킬 수 있다고 하겠다. 이러한 現象도 결국 國家 전체에서 볼 때 福祉의 量을 감소시키는 결과를 가져올 수 있다. 그러므로 社會福祉人力 및 施設의 地域間 均衡의 問題는 國家全體的인 意味에서 뿐만 아니라 地域 社會福祉라는 의미에 있어서도 地方自治時代의 社會福祉를 위한 先決課題라고 하겠다.

<表 5> 主要社會福祉施設 分布 (1989.12)

구분 지역	計 (%)	사 회 복지관	장애자 복지	노 인 복지	아 동 복지	모 자 보건	부랑인	정신질 환요양	인구소 (천명) %
計	706(99.8)	61	130	87	280	37	38	73	42,380(99.8)
서울	111(15.7)	14	26	9	50	7	4	1	10,522(24.8)
부산	83(11.8)	12	15	7	27	8	3	11	3,773(8.9)
대구	43(6.1)	1	9	5	21	2	1	4	2,207(5.2)
인천	27(3.8)	3	6	2	12	1	1	2	1,628(3.8)
광주	29(4.1)	3	6	5	9	2	1	3	1,174(2.8)
대전	29(4.1)	1	6	2	13	1	2	4	1,041(2.5)
경기	73(10.3)	7	15	12	31	-	2	6	5,438(12.8)
강원	24(3.4)	3	3	2	10	1	4	1	1,660(3.9)
충북	34(4.8)	2	9	5	8	-	3	7	1,355(3.2)
충남	39(5.5)	1	5	5	15	1	1	11	1,968(4.6)
전북	51(7.2)	3	6	11	18	4	4	5	2,119(5.0)
전남	49(6.9)	4	7	8	20	2	5	3	2,517(5.9)
경북	41(5.8)	2	6	6	15	5	1	6	2,856(6.7)
경남	55(7.8)	4	7	3	26	2	5	8	3,618(8.5)
제주	17(2.4)	1	3	5	5	1	1	1	504(1.2)
	국립1(0.1)		국립1						

資料 : 보사부, 보건사회 통계연보, 1990에서 재구성.

<表 6> 地域別 醫療人力 分布 (1989. 12)

지역 구분	計	서울	부산	대구	인천	광주	대전	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
의료기관수 (%)	21,701 (100)	7,745 (35.7)	2,281 (10.5)	1,450 (6.7)	826 (3.8)	685 (3.2)	697 (3.2)	2,364 (10.9)	519 (2.4)	500 (2.3)	637 (2.9)	860 (4.0)	611 (2.8)	911 (4.2)	1,434 (6.6)	181 (0.8)
A 병상수 (%)	134,176 (100)	35,364 (26.4)	14,657 (10.9)	6,716 (5.0)	5,165 (3.8)	4,721 (3.5)	4,034 (3.0)	15,824 (11.8)	5,837 (4.4)	4,326 (3.2)	5,076 (3.8)	5,033 (3.8)	8,521 (6.4)	6,014 (4.5)	11,400 (8.5)	1,488 (1.1)
B 인구(천명) (%)	42,380 (99.8)	10,522 (24.8)	3,773 (8.9)	2,207 (5.2)	1,628 (3.8)	1,174 (2.8)	1,041 (2.5)	5,438 (12.8)	1,660 (3.9)	1,355 (3.2)	1,968 (4.6)	2,119 (5.0)	2,517 (5.9)	2,856 (6.7)	3,618 (8.5)	504 (1.2)
B/A(명)	316	298	257	329	315	249	258	344	284	313	388	421	295	475	317	339

資料 : 의료보험 연합회, 의료보험통계연보, 1990, 보사부, 보건사회통계연보, 1990에서 재구성.

V. 結 論

우리는 30여년 만에 다시 地方自治制度를 실시하게 되었다. 國家의 存立目的과 體制의 선택이 그러하듯이 地方自治制度의 선택은 그것을 통하여 社會構成員이 보다 價値있는 삶을 누릴 수 있다는 데에 그 선택의 이유가 있을 것이다. 다시 말하면, 社會福祉가 인간의 가치있는 삶을 보장하기 위한 수단적 개념이라고 할 때, 地方自治는 地域固有의 社會福祉政策을 통하여 社會構成員의 福祉를 增進시킬 수 있다는 것이다.

그러나 社會福祉政策이 成功的이기 위해서는 現實의인 問題만을 쫓아 해결하는 것이라기 보다는 그것이 갖고있는 基本的인 目標을 設定하고 그것에 따라서 현실적인 문제들을 함께 해결하여 나가므로써 본래의 목적을 달성할 수 있을 것이다. 따라서 本稿에서는 社會福祉政策의 規範의 定向이 配分方式에 있어서 實績主義에 충실하고 가능한한 配分된 상태가 平等主義를 지향해야 한다고 하였다. 이러한 論理에서 地方自治가 社會福祉의 意味를 가지기 위해서는 地方自治를 통해서 分配가 보다더 正義롭게 이루어지고 分配의 상태가 보다 더 平等하게 될 수 있어야 할 것이다. 이렇게 되므로써 地方自治는 地域의인 文化속에서 형성되는 地域固有의 福祉問題를 住民들의 自己決定權을 통하여 해결할 수 있고 이것은 全體의 社會福祉에 이바지하게 되는 것이다.

그러나 地方自治는 주어진 環境의 條件에 따라서 社會福祉에 否定的인 機能을 할 수도 있다. 이것이 社會福祉의 意味에서 地方自治

時代에 해결하여야할 政策 課題라고 할 수 있다. 本稿에서는 이러한 과제들을 세가지 측면에서 검토하였고, 그것들은 社會福祉政策의 定向과 地方自治가 가지는 社會福祉의 意味와 관련되어 있다.

첫째로, 地域 및 階層間的 隔差를 緩和하여야 한다. 이것은 人間의 欲求가 經驗的 選好의 差等에서 起因된다는 데에서 착안되었다. 우리나라의 地域 및 階層間的 隔差는 과거에 비하여 크게 개선되고 있지 않으며 이것은 地方自治時代에 있어서 地域間的 比較에 의한 새로운 욕구를 창출하게 될 것이다. 地域間 隔差의 문제는 地方自治를 통해서 해결될 수 있는 문제가 아니며 지방자치는 오히려 이를 악화시킬 가능성이 크다고 하겠다. 이것은 社會福祉에 逆行되는 것이다.

둘째로, 財政自立을 통해서 地方自治團體가 自己決定權을 確保하여야 한다. 地方自治의 社會福祉的 意味는 地域住民들의 自己決定權을 통하여 地域固有의 福祉問題를 해결하는데 있다. 그러나 그에 필요한 財政의 自立이 선행되지 않으면 自體의 地域社會福祉 問題를 해결할 수 없을 뿐만 아니라 필요한 財政을 中央政府에 의존하게 되므로써 그로 인한 統制가 뒤따르게 되고 이것은 住民들의 自己決定權을 沮害하게 될 것이다. 현재 우리나라의 地方財政 自立度는 낮은 수준에 있으며 地方自治團體間 隔差가 크다. 이것은 地方自治가 가지는 社會福祉의 意味를 감소시키게 될 것이다.

셋째로, 社會福祉人力 및 施設의 地域間 均衡이 필요하다. 地域의 社會福祉에 필요한 자원과 자기결정권이 확립되었다 하더라도 社會福祉는 專門知識이 필요하기 때문에 이에 적

절한 人力과 施設이 요구되며 이것은 社會福祉의 質을 결정짓는 요인이 된다. 우리나라의 社會福祉人力과 施設은 地域적으로 偏重되어 있는데 이것이 地方自治時代に 있어서 社會福祉에 미치는 영향은 否定的이다.

이상에서 지적한 課題들은 地方自治團體 內部와 관련된 것이라기 보다는 그 外部와 관련이 더 크다. 그러나 이러한 과제들이 해결되지 않는 한 窮極的인 社會福祉問題는 해결될

수 없을 뿐만 아니라 地域內的 固有한 社會福祉問題도 해결될 수 없을 것이다. 따라서 地方自治時代の 社會福祉에 地方自治가 順機能을 할 수 있기 위해서는 이러한 問題들이 中央政府的 次元에서 先決되어야 할 것으로 본다.

물론 이러한 課題들에 대한 각각 별도의 研究가 필요하다는 것은 길게 설명할 필요가 없다고 하겠다.