

# 地域社會中心의 社會福祉行政: 既存 改編案들에 대한 評價와 그 代案의 模索

## Community-Based Social Welfare Administration: Evaluation of Existing Schemes and Search for an Alternative

金 興 植

(韓國地方行政研究院 責任研究員)

<目 次>

- I. 研究의 目的
- II. 現行 社會福祉行政體系의 特徵과 問題點
  - 1. 現行 社會福祉行政體系의 特徵
  - 2. 現行 社會福祉行政體系의 問題點
- III. 既存 改編案의 檢討와 評價
  - 1. 既存 改編案의 檢討
  - 2. 既存 改編案의 評價
- IV. 社會福祉行政體系의 確立方案
  - 1. 基本原則
  - 2. 基本方向
  - 3. 社會福祉行政體系의 內容
  - 4. 期待效果
- V. 結 論

### I. 研究의 目的

그 동안 政府內外에 우리나라 社會福祉行政에 注意되어 있는 問題點의 지적과 함께, 同

行政體系의 改편방향에 관한 論議가 활발히 進行되어 왔다. 이 논의에서는 여러가지의 組織改編案들이 改진되어 왔는데, 이들은 공통적으로 現存 地方自治團體에 편입되어 있는 社會복지 一線行政機關을 그로부터 분리시켜 保健社會部의 下部組織으로 재편성해야 한다는 內容을 담고있다.” 즉 지방에 보사부 직속

- 1) 손창달(1981), “사회복지행정 전달체계의 개선” 保健社會部 社會保障審議委員會; 이성기(1985) “복지행정체제 확립에 관한 연구” 保健社會部 社會保障審議委員會; 保健社會部(1988) 「2000년대의 보건사회조직개선(안)」 保健社會部 企劃管理室; 연하청 외(1988) 「사회보장체제의 정책과제와 발전방향」 韓國開發研究院; 문옥륜(1989) “지방자치하에서의 보건의료행정체제” 保健行政學會 제2회 학술세미나 발표논문; 鄭仁鴻·朴龍治(1991), “保健醫療 및 社會保障 行政組織의 改編에 관한 研究” 「地域福祉政策」 第5輯; 안승미(1991) “한국지역사회복지정책의 개선방향” 이화여대 석사학위 논문

의 特別地方官署나 特別自治團體를 설치하여, 이들로 하여금 현재 地方自治團體가 수행하고 있는 社會福祉機能을 흡수해야 한다는 것이다. 이 같은 내용의 개편안은 지난 10여년 가까이 保社部, 保健社會研究院, 韓國開發研究院 등에서 강력히 제기되어 왔으며, 최근 地方自治制의 實施에 즈음하여 더욱 세차게 開陳되어오고 있다. 이러한 시점에서 本稿는 그 간 제시되어 온 개편안들의 내용과 그 타당성을 檢討·評價하고 우리 상황에 적절한 代案을 모색하고자 한다. 여기에서 本稿는 기존 연구와는 달리 地方自治團體의 社會福祉機能을 완전히 削減시키거나 대폭 縮小하는 것보다는 오히려 強化시켜야만 效率인 사회복지서비스의 제공이 가능하다는 前提아래, 사회복지행정의 효율화, 전문화, 종합화 그리고 민주화를 이룰 수 있는 地域社會中心(community-based)의 社會福祉行政體系를 제시하고자 한다.

## II. 現行 社會福祉行政體系의 特徵과 問題點

### 1. 現行 社會福祉行政體系의 特徵

現代的 의미의 사회복지행정은 産業化의 산출물로 이해되고 있는데,<sup>2)</sup> 우리나라 社會福祉行政도 급격한 산업화에서 생겨난 社會的 葛藤과 矛盾을 치유하고 산업화로 약화된 傳統

的인 相互扶助制度를 대신하기 위하여 발전되어 왔다. 따라서 우리나라 사회복지행정은 社會的 次元에서 마련된 것이며 이를 수행하는데 있어 國家의 責任이 강조되고 있다. 사회복지와 관련된 法들을 살펴보면, 국가(中央政府와 地方自治團體)가 사회복지증진에 대한 責任을 가지고 있다는 점을 명시하고 있다. 憲法 第34조에는 “① 모든 國民은 인간다운 생활을 할 權利를 가진다. ② 國家는 社會保障·社會福祉의 증진에 노력할 義務를 가진다. ③ 國家는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 努力하여야 한다. ④ 國家는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 政策을 실시할 義務를 진다. ⑤ 心身障礙者 및 疾病·老齡의 기타의 사유로 인하여 생활능력이 없는 國民은 法律이 정하는 바에 의하여 國家의 保護를 받는다”라고 규정함으로써 國家가 社會福祉增進에 책임이 있다는 것을 명시하고 있다. 또한 兒童福祉法, 老人福祉法, 心身障礙者福祉法, 母子福祉法, 社會福祉事業法, 生活保護法, 醫療保護法, 更生保護法, 社會福祉事業基金法 등도 사회복지 증진에 대한 國家의 책임을 강조하고 있다.<sup>3)</sup> 이 같은 國家의 義務는 社會福祉行政體系를 통하여 수행되고 있는 바, 이는 다음과 같은 세가지 特徵을 지니고 있다.

(1) 保健社會部를 위시하여 勞動部, 教育部, 國防部, 總務處, 國家報勳處 등 거의 모든 중앙부서가 適用對象에 따라 부분적으로 社會福祉行政에 관여하고 있다. 따라서 中央에서의 현행 사회복지행정체계는 多元化되어 있다

2) Wilensky, Harold(1976) The Welfare State and Equality; Structural and Ideological Roots of Public Expenditure Berkeley: University of California Press.)

3) 金仁淑(1990) “사회복지법상에 나타난 공사(公私) 사회복지 실천체계의 관계” 『社會政策論叢』 제2집, p.177.

고 하겠다. 또한 地方에서의 현행 사회복지행정체제도 지방자치단체의 保健社會局과 家庭福祉局, 보건처의 地方報勳廳, 노동부의 地方勞動廳 등으로 多元化되어 있다.

(2) 一線 社會福祉行政組織은 사회복지 주무부서인 보건사회부가 아닌 내무부(지방자치단체) 所屬으로 되어 있다. 즉 現行 社會福祉行政體系는 보사회가 사업에 관한 政策을 결정하고 내무부(지방자치단체)가 一線 社會福祉行政의 조직, 인사, 예산, 통제 및 지도감독을 담당하는 二元的 構造로 되어 있다.

(3) 社會福祉行政은 보건사회부를 정점으로 서울특별시·직할시·도와 시·군·구를 거쳐 읍·면·동에 이어지는 上部下達式的 垂直的인 傳達體系로 되어 있다. 예컨대, 生活保護事業의 경우 매년 보건사회부가 定한 기준에 의거하여 一線 行政機關에서 生活보호대상자를 조사·선정한 후 보건사회부→서울특별시·직할시·도→시·군·구→읍·면·동의 行政經路를 따라 對象者에게 보호금품이 지원되고 있다. 이것은 양곡지급과 부식비 및 연료보조로 구분되어 있는데 傳達過程은 〈그림 1〉와 같다.

## 2. 現行 社會福祉行政體系의 問題點

### (1) 上部下達式的 垂直的인 行政體系

전술한 바와 같이 현행 社會福祉傳達體系는 중앙정부의 보건사회부가 사회복지업무의 基本方向 및 細部指針을 수립하면 그것이 서울특별시·직할시·도를 거쳐, 다시 시·군·구에 이어지며 最終的으로 말단행정조직인 읍·면·동을 통하여 수혜대상자에게 전달되는 上部下達式的 垂直的인 行政體系로 되어 있다.

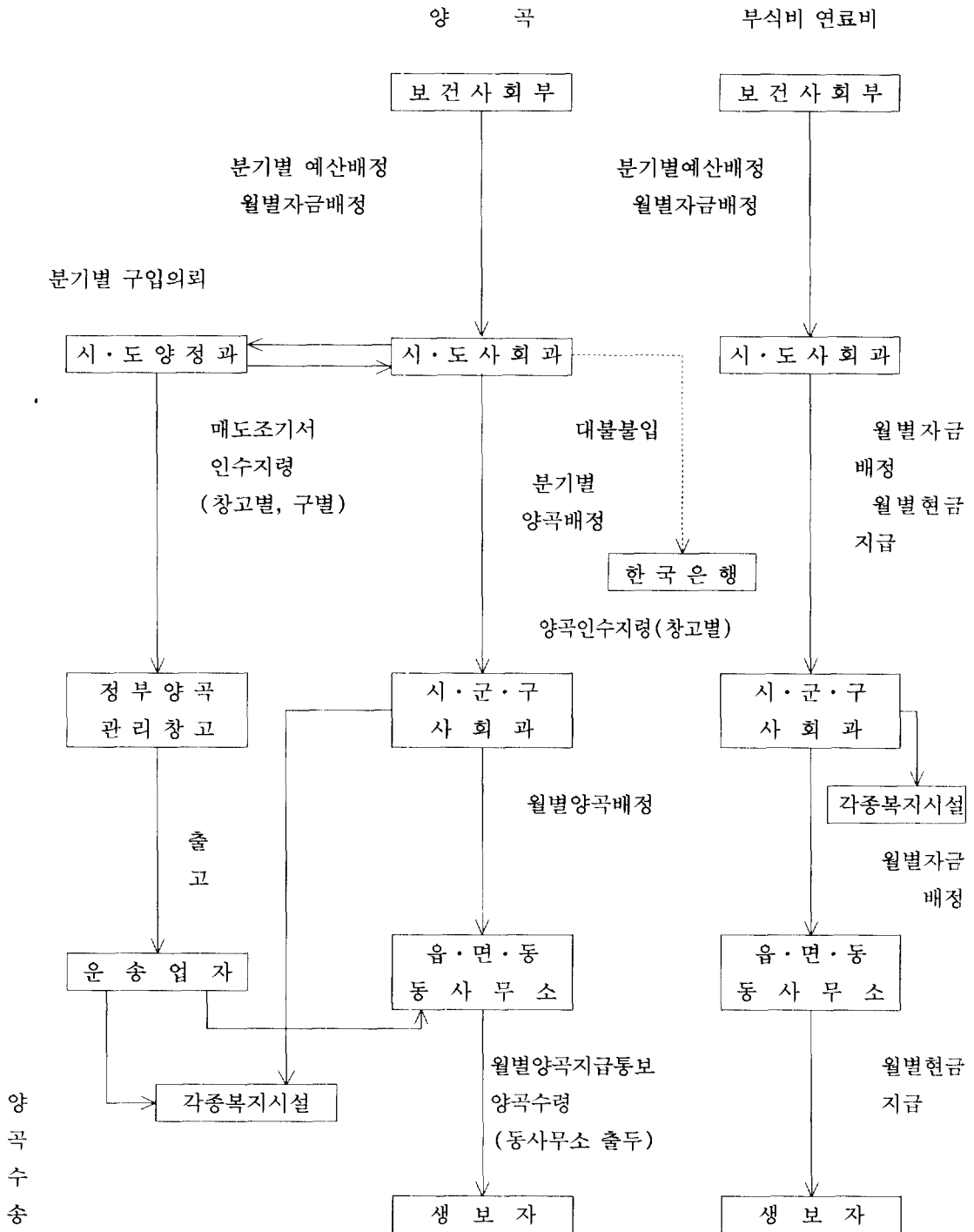
이러한 행정체계의 根本的인 문제점은 社會福祉政策에 관한 모든 決定이 중앙부서인 보사회에 의해서 이루어지게 되어 있기 때문에 地方自治團體는 그 지역의 특성과 상황 그리고 지역주민의 욕구를 고려하여 적절할 사회복지정책을 獨者的으로 수립·시행하기가 不可能하다는 것이다. 주지하다시피, 地方自治團體는 중앙정부와 달리 가장 近距離에서 지역주민과 일상적으로 접촉하고 있으므로 地域住民과의 관계가 밀접할 뿐아니라 그들의 실태를 가장 현실적으로 정확하게 파악할 수 있다. 따라서 社會福祉政策은 가급적 지역주민의 생활주변과 가까운 地方自治團體에서 수립·집행되어야만, 주민접근이 容易하고 주민의 욕구와 지역특성을 충분히 고려한 現地性이 있는 정책의 수립과 집행이 가능할 것이다.<sup>4)</sup>

그러나 현행 社會福祉行政體系에서는 중앙부서인 保健社會部가 정책을 결정하고 地方自治團體는 중앙행정기관이 정한 劃一的인 정책 지침에 따라 이를 단순히 집행하는 手動的인 기능을 가지고 있을 뿐이다. 특히 보건사회부가 下達한 정책의 내용은 지방자치단체의 地域特性을 감안하고 않고 一律的으로 정한 것이기 때문에 지역에 따라 다양하게 표출되는 福祉欲求를 충족하기에는 한계가 있다. 더구나 현행 사회복지행정체제는 과거의 中央執權體制 하에서 마련된 것으로서 지방자치제가 본격화됨에 따라 地方分權形 行政이 요구되고 지역단위의 사회복지수요가 증대되어가는 現時點에서는 제 기능을 수행하기가 어려운 상황에 처해있다고 하겠다.

4) 金庸來(1991) “地方化 時代에 있어서 地域福祉政策의 課題와 發展方向” 「地域福祉政策」 제5집, p.8.

<그림 1>

현행 생활보호급여의 전달체계



(2) 行政體系의 多元化

우리나라 社會福祉行政은 그 출발과정에서 통합적이고 통일된 이념에 기초하여 체계적으로 制度化된 것이 아니라 個別分立制度로 도입된 것으로서 사무관장도 자연히 각 부처별로 分散되어 왔다.<sup>5)</sup> 또한 각 부처가 관장하는 社會福祉制度는 출범한 후 각각 뿌리를 내림으로써 우리나라 社會福祉行政體系는 현재와 같이 多元의인 형태로 유지되어 왔다. 따라서 현행 사회복지 행정체계는 전술한 바와 같이 中央에서는 보건사회부, 내무부, 국방부, 총무처, 노동부, 보훈처 등으로 地方에서는 지방자치단체의 보건사회국과 가정복지국, 보훈처의 지방보훈청, 노동부의 지방노동청 등으로 多元化되어 있다. 이러한 다원적 행정체계는 社會福祉의 範圍가 날로 확대되어가는 추세에 비추어 볼때 불가피한 현상이라고 할 수 있겠으나, 合理的인 社會福祉 업무의 수행에는 沮害要因으로 작용하고 있다. 무엇보다도 사회복지행정의 지도·감독·운영조직이 여러 部處에 산재됨으로써 사회복지업무의 수행에 혼란과 마찰이 일어나고 있으며, 이에 대한 부처간의 합리적인 업무조정 및 협력기능이 微弱한 실정이다. 또한 重複行政으로 말미암아 인력과 재원의 浪費가 발생하여 효율적인 복지업무가 이루어지지 못하고 있을 뿐아니라 복지서비스의 專門化와 體系化를 저해하는 요인이 되고 있다. 아울러 社會福祉業務가 여러 부처에 분산되어 있어 수혜대상자들의 서비스

활용면에서도 커다란 불편이 되고 있다.<sup>6)</sup>

(3) 政策部署와 執行部署間의 連繫 未洽

위에서 언급하였듯이 현행 社會福祉行政體系는 정책수립 및 평가의 업무를 맡고 있는 保健社會부와 집행을 담당하고 있는 內務部의 地方組織으로 이원화되어 있다. 즉 현행 사회복지행정체계에서는 보건사회부가 결정하는 社會福祉政策이 보건사회부 직속기관이 아닌 내무부 소속의 지방자치단체를 통하여 間接的으로 집행되고 있다는 것이다. 이와 같은 二元的 行政體系에 대하여 그 동안 여러 문제점이 제기되어 왔는데, 그 중에서도 정책결정기관과 집행기관이 構造的으로 상호절단되어 있어 한 체계로서의 機能的 連繫가 부족하다는 점이 특히 많이 지적되고 있다.<sup>7)</sup> 구체적으로 현행 사회복지행정체계가 二元化되어 있어 정책결정기관(보건사회부)의 政策意圖가 정확하게 집행기관(지방자치단체)으로 연결되기가 어려우며, 정책의 실시결과 발생하는 문제점이나 評價의 結果가 다시 정책결정기관으로 還流(feedback)되는 데에도 그 연결이 미흡하다는 것이다. 또한 사회복지정책을 집행하는 一線行政機關의 인사, 예산, 통제 및 지도 감독은 보건사회부가 아닌 내무부(지방자치단체)가 관장하고 있기 때문에 업무수행에 대한 정책결정기관의 統制力이 약화되어 있으며, 그 결과 본래의 政策意圖와 다르게 집행이 되어도 效果的인 統制와 監督이 매우 어려운 상태라고 지적되고 있다.

(4) 專門性 確保의 未洽

우리나라 사회복지행정은 專門的 서비스보다 緊急性 戰災救護가 가장 필요로 했던 한국

5) 李啓卓(1983) 「福祉行政論」 고려원:서울, p.118.  
 6) 韓國保健社會研究院(1991) 「저소득층의 사회복지 수요분석:빈곤의 원인, 복지욕구 및 복지제도 평가」 p.21.

7) 鄭寅鴻 朴龍治(1991) 전계논문

동란 당시의 상황에서 발전되어 온 까닭에 서비스의 전문성보다는 오히려 구호성을重視하는 경향을 지니고 있어 왔다. 그러나 이러한 경향은 그 동안의 社會·經濟的 變化로 인하여 강한 도전을 받고 있다. 현재의 社會·경제적 상황은 과거의 救護性 社會福祉行政에서 탈피하여, 수혜 대상자들의 다양한 욕구를 해결해 줄 수 있는 專門的 社會福祉行政의 전개를 요구하고 있다.<sup>8)</sup> 더구나 社會福祉行政機關의 성공여부는 기관이 제공하는 서비스의 질에 달려 있으며, 서비스의 질은 專門化 정도와 正比例한다. 이러한 맥락에서 社會福祉行政體系는 반드시 서비스의 전문화가 提高되는 방향으로 구성되어야 한다. 그러나 현행 社會福祉行政體系는 서비스의 전문화를 指向함에 있어 적지 않은 문제점으로 지적되고 있으며, 이는 앞서 논의한 사회복지행정체계의 二元化와 직결되는 것으로 보고 있다.

즉 사회복지행정의 최일선기관이 내무부(지방자치단체)의 一般的 地方行政에 편입되어 있어 복지행정에 대한 專門性이 결여되어 있다는 것이다. 내무부의 인사관리관행(순환보직)상 社會福祉擔當者들은 수혜대상자와 지속적인 전문관계를 유지할 수 없고 多年間의 업무수행을 통하여 전문성을 축적하는데에도 한계가 있으며, 또한 순환보직의 원칙에 따라 社會福祉業務에 경험이 없는 문외한이 보직되는 사례가 많다. 이러한 연유로 해서 社會福祉 一線機關은 복지서비스기관으로서의 專門性을 살리지 못하고 있다는 것이다. 아울러 社會福祉擔當者들은 내무부의 일반행정계통에

의하여 인사상 소외되어 있기 때문에 經歷發展의 기회가 극히 제한되어 있으며, 이에 발생하는 사회복지담당자들의 빈번한 離職과 轉職으로 인하여 서비스의 專門化가 되지 못하고 있다는 것이다.

#### (5) 綜合的 社會福祉서비스機關의 不在

一般的으로 복지서비스 대상자들은 一時에 여러 사회복지기관들로부터 도움을 받아야 할 複合的인 문제를 가지고 있다. 零細民의 경우 저소득으로 인한 生計維持의 어려움뿐만 아니라 주택, 건강, 가구원의 탈선, 교육 기회의 부족, 가족성원간의 불화, 사회부적응 등 多樣的 問題로 어려움을 겪고 있는 것이 보통이다.<sup>9)</sup> 따라서 복지대상자의 문제는 한 두가지의 서비스로 해결될 성질이 것이 아니라 多樣的 服務가 同時에 투입되어야 할 정도로 복잡하게 얽혀 있는 특징을 가지고 있다. 이러한 점에 비추어 볼때 社會福祉行政體系는 복지대상자의 다양한 문제를 한 장소에서 綜合的으로 취급될 수 있도록 구성되는 것이 바람직하겠다. 그러나 현행 社會福祉行政體系에서의 서비스기관은 행정편의상 다양하게 분산되어 있어 여러 개의 서비스기관이 각기 獨自的으로 同一한 복지대상자에게 서비스를 제공하고 있는 실정이다. 그 결과 복지서비스의 效果가 저하되고 있고 자원이 浪費되는 문제가 발생하고 있으며, 또한 복지대상자들의 서비스 활용면에서도 커다란 불편이 되고 있다.

#### (6) 住民參與의 未洽

社會福祉行政은 대민서비스의 일종으로서 그 결정 및 집행과정에 住民參與가 보장될 때

8) 全帝一(1987) “우리나라 社會福祉의 專門化 方案” 「社會福祉研究」 제15집, p.42.

9) 徐相穆 外, (1988) 「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, p.21.

제대로 이루어질 수 있다. 주민참여는 政策決定과 執行過程에서 주민의 의사와 요구사항을 표출시켜 社會福祉行政이 주민의 욕구와 기대에 보다 정확하고 민감하게 반응하면서 수행되도록 촉진하며, 또한 이를 통하여 責任있는 사회복지행정의 확보에 기여한다. 즉 住民參與는 보다 정확한 복지욕구의 파악이나 적절한 복지정책의 수립 및 집행을 가능하게 해주며, 나아가서는 복지서비스의 효과를 증대시키는 데에도 기여하게 된다는 것이다.<sup>10)</sup> 이러한 맥락에서 社會福祉行政에는 주민참여가 보장되어야 하며 行政體系는 주민참여를 도모하는 방향으로 구성되어야 한다. 그러나 현행 社會福祉行政體系는 주민참여를 원활히 수용할 수 있게 구성되어 있지 않다. 무엇보다도 현행 사회복지행정체계는 上部下達式의 垂直的인 組織으로 되어 있어 주민의사가 政策決定機關에 전달되기까지는 적게는 2단계, 많게는 5-6단계를 거쳐야 할 정도로 복잡하여 정책결정과정에서의 住民參與가 극히 제한되어 있는 실정이다. 또한 현재 지방자치단체에는 社會福祉委員會 등 여러 위원회들을 두고 있으나 이들은 形式的으로 운영되고 있기 때문에 복지업무수행에 있어 住民의 意思가 잘 반영되지 못하고 있는 실정이다. 아울러 委員會는 자문기관으로서 그 건의내용이 行政機關을 구속하지 못하므로 제대로 운영된다고 하여도 그 기능을 발휘하는데에는 많은 제약이 따르고 있다.

### Ⅲ. 既存 改編案의 檢討와 平價

#### 1. 既存 改編案의 檢討

앞서 지적한 바와 같이, 현행 社會福祉行政體系가 처해있는 문제점들에 대한 해소방안으로 여러가지 組織改編案이 政府內外에서 개진되어 왔다. 그 동안 제시되어 온 개편안들을 綜合해 보면 다음과 같이 네 가지로 구분될 수 있다.

##### (1) 改編案 1

첫번째 개편안은 중앙과 지방의 社會福祉行政組織 모두를 재조정하자는 것으로서 그간 정부내외에서 개진되어 온 개편안 中 가장 廣範圍하고 極端的인 내용을 담고 있다. 이 개편안은 우리나라 사회복지업무 全體를 보사부가 통괄해야 한다는 것을 전제로 社會福祉行政組織, 監督, 管理運營을 보사부에 完全一元化하자는 주장이다. 즉 중앙에서는 현재 보사부, 보건처, 노동부 등 여러부처에 분산되어 있는 社會福祉業務를 보사부로 하여금 모두 관장케 하고, 지방에서는 市·道의 사회복지행정조직, 보건지청 및 노동지청의 기능과 市·郡·區의 사회복지기능을 보사부 산하의 市·도 보사지청과 市·군·구의 보사지방사무소를 신설하여 이들로 하여금 담당케 한다는 것이다. 이러한 개편안이 관철된다면 현행 社會福祉體系에 커다란 변화가 있을 것인데, 특히 주목할 점은 지방자치단체의 사회복지업무가 全部 국가사무로 전환되고 이는 보사부 산하의 特別地方行政官署에 의해서 집행된다는 것이다. 따라서 지방자치단체의 社會福祉機能은 특별지방관서의 설치로 사실상 소멸되

10) McNeil, C. F. (1954) "Community Organization for Social Welfare" Social Work Year Book, New York: American Association of Social Worker, p.123.

것이다.

### (2) 改編案 1

두번째 개편안은 현재 시·도에 있는 保健社會局과 家庭福祉局을 시·도에서 분리, 보사부 산하의 特別地方行政官署에 흡수하는 내용을 담고 있다. 이 개편안은 여러 중앙부처에 산재되어 있는 社會福祉業務와 보건지청과 노동지청의 機能을 보사부 및 그 산하의 지방청에 흡수하지 않는다는 점에서 첫번째 개편안과 구별된다. 그러나 이 개편안은 보사부 산하의 特別地方行政官署로서 시·도 보사지방청을 만들고 시·군·구 단위에는 보사지방사무소를 설치한다는 점에서 첫번째 개편안과 같다. 따라서 이 개편안이 관철된다면 첫번째 경우와 마찬가지로 地方自治團體의 社會福祉機能은 사실상 없어지게 되는 것이다.

### (3) 改編案 3

세번째 개편안은 보사부 소속으로 社會保障의 집행업무를 담당할 社會保障廳을 신설하고 그 산하에 지방조직으로 시·도 사회보장지방청과 시·군·구 사회복지사무소를 두도록 하는 내용으로 되어 있다. 이 개편안에 의하면 보사부의 社會局과 家庭福祉局을 통합하여 복지정책국으로, 醫療保險局과 國民年金局을 합하여 사회보험정책국을 설치하여 이들로 하여금 사회보장분야의 정책기능을 수행케 하고 집행기능은 全部 사회보장청으로 이관한다는 것이다. 이 개편안은 앞서 논의한 것들과는 달리 시·도 사회보장지방청과 시·군·구 사회복지사무소가 지방자치단체의 관련기능을 흡수하지 않고 機能的 連繫만 맺도록 하고 있다. 따라서 이 개편안은 지방에 중앙직할의 일선기관을 설치하면서도 지방자치단체의 관

련기능을 소멸시키지 않도록 하는 방안이라 하겠다.

### (4) 改編案 4

네번째 개편안은 현행 教育委員會의 조직과 유사한 보사부의 特別地方自治團體를 설치하는 것으로서 保社自治制를 도입하자는 방안이다. 이 개편안에 따르면 시·도 보사위원회는 시·도 의회에서 선출된 위원으로 구성하고 그들 중 보사위원회가 호선한 보사감이 執行組織을 거느리도록 되어 있다. 그리고 집행조직은 현행 시·도의 보건사회국, 가정복지국, 보건환경연구소, 공공의료기관 등의 조직을 흡수하여 사회복지업무를 집행하도록 되어 있다. 또한 시·군·구에는 地方保社委員會를 설치하며 그 조직 및 기능은 시·도 보사위원회와 같다. 보사감은 지방의회, 보사위원회 그리고 보사부장관에 의해서 조정과 통제를 받도록 되어 있다.

## 2. 既存 改編案의 評價

위에서 검토한 개편안들은 共通的으로 현재 지방자치단체에 편입되어 있는 社會福祉 一線機關을 그로부터 분리시켜 보사부의 下部機關으로 재편성한다는 내용을 담고 있는데, 이러한 내용의 조직개편은 得보다는 失이 클 것으로 예상되며, 따라서 상당한 정도의 修正이 없이는 수용하기가 곤란하다. 그 이유들을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 地方自治가 막 재개되어가고 있는 이때 지방에 중앙부서의 直屬機關인 시·도 보건사회청이나 지청을 설치하여 지방자치단체의 社會福祉機能을 國家機能으로 흡수한다는 개편안은 地方化 時代에 역행하는 것이다. 주



지하다시피 特別地方行政官署는 그가 속해 있는 중앙행정기관의 구체적인 지시에 따라 행정을 수행할 뿐, 주민참여나 주민에 대한 행정책임 등 주민으로부터의 民主的 統制가 지방자치단체의 경우에 비하여 원활치 못하다. 아울러 特別地方行政官署는 지방적 여건에 대한 適應性이 부족하고 전국적인 劃一化의 行政을 펼칠 위험이 있다. 이러한 관점에서 보았을 때 特別地方行政官署의 설치는 地方에 보다 많은 權限을 줌으로써 주민의 의사와 地域特性이 행정에 반영될 수 있도록 하자는 地方自治의 정신에 위배되는 개편안으로 받아들여기가 어렵다.

(2) 일선 사회복지행정을 特別地方行政官署에 일임할 경우 앞서 현행 社會福祉行政體系의 문제점으로 지적한 주민참여의 부족뿐 아니라 上部下達式의 垂直的인 行政體系에서 파생되는 폐단은 더욱 惡化될 것이다. 즉 特別地方行政官署가 설치되면 현행 상부하달식의 수직적인 社會福祉行政體系는 더욱 공고해져 주민접근이 용이하고 주민의 욕구와 지역 특성을 충분히 고려한 현지성이 있는 社會福祉政策의 수립과 집행은 거의 불가능해 진다는 것이다. 그러므로 地方自治가 本格化됨에 따라 지방분권형 행정이 요구되고 地域單位의 사회복지수요가 증대되어가는 현 시점에서 一線 社會福祉機關을 지방자치단체로부터 분리시켜 보사부 직속의 特別地方行政官署로 재편성한다는 것은 바람직하지 못하다.

(3) 特別地方行政官署의 설치는 지방행정의 綜合性을 저해할 것인데, 이는 곧 행정간의 중복을 야기하고 나아가서는 상충적인 행정수행을 초래할 것이다. 또한 特別地方行政官署의 設置는 결과적으로 政府의 規模를 확

대시킨다.

(4) 一線 社會福祉行政機關이 지방자치단체에 소속되어 있을 경우 一般地方行政組織의 협조를 확보하기가 용이하며 최저한 그 영향력을 등에 업고 업무추진을 원활히 할 수 있다. 그러나 一線 社會福祉行政機關이 지방자치단체로부터 分離·獨立될 경우 일반 지방행정조직의 協助와 行政의 便宜提供을 받기가 어렵게 되므로 社會福祉業務는 효율적으로 수행될 수 없으며, 이에 一線 社會福祉行政機關은 지방자치단체로부터 分離되어서는 곤란하다.

물론 일선 사회복지업무를 特別地方行政官署에 맡겨 지방자치단체로부터 分離·獨立시켜도 兩者간의 水平的인 協助關係를 유지할 수 있기 때문에 업무수행에 별 지장이 없다는 주장이 있다. 그러나 이것은 현실적으로 妥當性이 없는 주장이다. 그 이유를 보면, 첫째 우리의 전통적인 行政文化는 上下 또는 垂直的인 기관관계에만 친숙하고 法規中心的이기 때문에 능동적인 대외기관관계를 개척하는데 인색하다. 둘째, 지방행정기관은 資源不足으로 말미암아 法律에서 직접적으로 요구하지 않는 대외협조관계에는 대개 不誠實하며, 설령 그러한 협조관계가 규정되어 있더라도 對外協助의 餘力이 없는 경우가 보통이다. 셋째, 地方機關의 公務員들은 기관간의 협조관계설정이 지나는 중요성에 대한 인식이 不足하기 때문에 대외기관관계에 대하여 消極的인 態度를 보이고 있으며, 공식적인 대외접촉을 法律的으로 그리고 權力的으로 이해하고 있는 것이 보통이다. 이것은 기관간의 협조관계가 不實한 한 원인이다. 넷째, 中央行政機關間的 政策調整失敗는 하급지방기관간의 협력을 어렵게 하고 있다. 다섯째, 행정과정에 대한 國民의

參與能力이 충분히 성숙되어 있지 않기 때문에 지방행정기관간의 협조와 활동조정을外在的으로 자극하고 촉진하지 못하고 있는 실정이다.<sup>10)</sup>

(5) 앞으로 社會福祉行政의 수요가 증대된 다하여도 그 규모가 教育行政의 수요처럼 廣範圍해지고 커져서 독립된 特別地方自治團體의 설치를 필요로 하기에는 아직 요원한 실정이다. 그러므로 地方自治團體에 편입되어 있는 一線 社會福祉行政機關을 특별지방자치단체로 대체하는 것은 現實的 要請에 부합하는 개편안으로 보기가 어렵다. 아울러 社會福祉行政은 教育행정과 같이 고도의 政治的 中立성이 요구되는 기능이 아니라는 점에서 이를 特別地方自治團體에 담당케 하는 것 또한 바람직하지 못하다. 그리고 지방의 보사위원회는 법률에 의한 中央統制가 강화될 경우 中央行政機關의 特別地方行政官署와 같이 변질되어 위에서 지적한 문제점들을 유발시킬 위험이 있다.

지금까지 기존 개편안들은 검토하고 평가해보았는데, 이들은 地方自治團體의 사회복지기능을 소멸 또는 약화시키려는 쪽으로 그 基本方向을 설정해 놓고 있어, 이들이 관철될 경우 앞에서 지적한 바와 같이 많은 副作用이 따를 것으로 예상된다. 따라서 현행 社會福祉行政體系가 지니고 있는 문제점들을 是正하기 위해서는 그 동안 여러 곳에서 개진되어 온 개편안들과는 다른 組織設計가 필요하며, 이는 반드시 문제점들을 해결할 수 있으면서도 지방화 시대에 걸맞는 社會福祉行政體系가 되

어야 할 것이다.

#### IV. 社會福祉行政體系的 確立方案

社會福祉行政體系가 어떻게 설계되어 있느냐 하는 것은 사회복지업무의 성패여부를 결정함에 있어 대단히 重要的 요소이다. 왜냐하면 社會福祉에 관한 정책의 결정 및 집행은 바로 그것을 통해서 이루어지기 때문이다. 이러한 중요성에도 불구하고 현행 社會福祉行政體系는 수혜대상자에게 적절하고 專門的인 서비스를 效率的으로 제공할 수 있도록 조직되어 있지 않은 바, 이에 대한 是正이 강력히 요구되고 있다. 여기에서는 먼저 效果的이고 地方化 時代에 부합하는 社會福祉行政體系를 구상함에 있어 반드시 지켜야 할 基本原則과 方向을 제시하고자 한다.

##### 1. 基本原則

###### (1) 地域特性的의 原則

주민들의 福祉慾求는 그들이 거주하는 지역의 사회적, 경제적 또는 지리적 특성에 따라서 다르게 나타나는 것이 일반적인 현상이다. 주민들의 복지욕구는 都市地域과 農村地域間에 차이가 있음은 물론이고 地方間이나 同一行政區域內的 地域間에서도 그 차이점을 발견할 수 있다. 그러므로 社會福祉行政體系는 지역특성에 따라 다양하게 표출되는 福祉慾求에 맞는 정책수립과 집행이 가능하도록 설계되어서 지역에 適切한 福祉서비스가 제공될 수 있게 해야 한다.

###### (2) 接近容易性的의 原則

접근용이성은 수혜대상자가 福祉서비스를

11) 金光雄 外(1977) “公共醫療傳達體系的 改善方向” 「韓國의 保健問題와 對策(II)」, 韓國開發研究院, p.46.

필요로 한 때에 편리한 곳에서 該當서비스를 제공 받을 수 있는가하는 문제로서 수혜대상자와 서비스행정기관간의 相互連結 정도를 의미한다. 접근용이성은 社會福祉業務의 성패여부에 커다란 영향을 주는데, 그 이유는 수혜대상자가 복지서비스를 원하지만 제공의 장소를 모른다거나 설사 알고 있다 하더라도 그 장소가 원거리에 있어 이를 제공 받지 못한다면 사회복지기관은 機能的으로 無氣力한 것과 다름이 없으며, 또한 서비스제공의 시기가 늦어진다면 수혜대상자의 문제는 그 만큼 더 惡化되어서 서비스의 효과가 저하되거나 그들의 재활에 역기능을 초래할 수 있기 때문이다. 따라서 사회복지기관의 기능이 제대로 수행되고 서비스제공의 효과가 極大化되게 하기 위해서는 社會福祉行政體系는 수혜대상자의 서비스기관에 대한 접근이 용이하고 適時에 이루어질 수 있도록 구축되어야 한다.

### (3) 서비스 綜合性的의 原則

전술한 바와 같이 사회복지 수혜대상자의 문제는 저소득, 무주택, 질병, 사회부적응 등 複合的이기 때문에 한 두가지의 서비스로 해결될 수 있는 것이 아니라 多樣한 서비스가 同時에 투입되어야만 해결될 수 있는 性質의 것이다. 그러므로 수혜대상자의 문제는 한 장소에서 綜合的으로 처리될 때 보다 效果的으로 해결될 수 있다. 아울러 이 경우에는 地理的으로 同一한 곳에서 다양한 서비스가 包括的으로 제공되기 때문에 여러 곳에 분산되어 있는 機關들이 각기 獨自的으로 단편적인 서비스를 제공하는 경우에 비하여 서비스 활용에 불편이 적어 기관에 대한 수혜대상자의 接近을 더 容易하게 할 수 있다. 이러한 점에 비추어 볼 때 社會福祉行政體系는 가급적 同

一機關에서 綜合적인 서비스가 제공될 수 있도록 구성되는 것이 바람직하겠다.

### (4) 서비스 專門性的의 原則

국민의 복지욕구가 多樣化 및 複雜化됨에 따라 그들의 福祉欲求의 파악이나 진단 그리고 欲求充足에 필요한 서비스의 종류 및 범위의 결정에는 專門的 知識이 요구되고 있으며, 이에 社會福祉業務는 최소한의 전문적 접근을 전제하지 않는 한 성공적으로 수행될 수 없게 되었다. 즉 오늘날에 표출되는 복지욕구는 과거의 救護性 서비스보다는 專門的 서비스에 의해서 충족될 수 있다는 것이다. 따라서 현재의 社會福祉行政에는 서비스의 전문화가 이루어져야 하는데, 이를 위해서는 사회복지에 관한 科學的이고 專門的인 지식을 지닌 人力을 서비스기관에 확보·유지해야 하는 동시에 그들의 전문성이 最大로 활용될 수 있는 與件이 마련되어야 한다. 이러한 맥락에서 볼 때, 이상적인 社會福祉行政體系는 사회복지 전문인력을 서비스기관에 확보·유지할 수 있고 업무수행에 있어 그들의 專門性이 충분히 발휘될 수 있도록 構成된 것이라 하겠다.

### (5) 住民參與의 原則

사회복지의 정책결정과 사업집행에는 住民參與가 필요하다. 주민참여는 정책결정과 사업집행과정에서 주민의 의사와 요구사항을 표출시켜 社會福祉行政이 주민의 욕구와 기대에 보다 민감하게 반응하면서 수행되도록 하며, 나아가서는 責任있는 行政을 확보하는데에 기여한다. 이와 더불어 주민참여는 사회복지에 利用可能한 자원이 보다 용이하게 조달될 수 있도록 하며, 사회복지에 대한 행정기관의 獨斷的이고 一方的인 정책결정과 사업집행을 방지하고 專門家의 惰性(mannerism)에서 오는

不誠實한 서비스의 제공을 예방할 수 있게 한다. 이러한 관점에서 社會福祉行政體系는 주민참여가 도모되고 보장될 수 있게 組織되는 것이 바람직하겠다.

(6) 統合調整의 原則

社會福祉의 범위가 날로 확대되어 감에 따라 사회복지기능이 여러 部處에 분산되어 있는 것이 현실이다. 그러므로 社會福祉業務의 수행에 있어 혼란과 마찰이 일어나고 重複行政으로 말미암아 인력과 재원의 낭비, 서비스 효과의 저하 등의 문제가 야기되고 있다. 이 같은 문제를 시정하기 위해서는 여러 부처에 산재되어 있는 社會福祉機能을 통합·관리할 수 있고 업무수행시에 관련기관 및 관계자들 간의 협조와 조정이 원활하게 이루어 질 수 있는 社會福祉行政體系의 확립이 필요하겠다.

2. 基本方向

本 研究는 기존 개편안들에 관한 검토·평가와 위에서 제시한 基本原則을 토대로 다음과 같은 基本方向을 정하고 그에 따라 새로운 社會福祉行政體系의 구상을 전개하고자 한다.

(1) 社會福祉行政體系를 구상함에 있어 지방화 시대에 역행하는 조직개편은 排除한다. 따라서 지방에 중앙부서 산하 特別地方行政官署를 설치하여 지방자치단체의 사회복지기능을 국가기능으로 吸收해 버리는 조직개편은 고려대상에서 除外시킨다.

(2) 社會福祉業務는 가급적 지방자치단체의 責任下에서 수행되도록 한다. 이는 지방자치의 目的과 機能에 합당할 뿐만 아니라 地域特性에 적합한 정책수립과 집행을 가능케 하며, 아울러 社會福祉行政에 주민참여를 도모

할 수 있고 서비스기관에 대한 수혜대상자의 接近容易性を 제고할 수 있다. 또한 社會福祉行政을 지방자치단체의 책임하에 둔다 하여도 實質的인 서비스 專門化가 실현될 수 있기 때문에 구지 다른 많은 문제들을 惡化시키면서까지 이를 지방자치단체로부터 分離시키는 것 보다는 지방자치단체로 하여금 이를 擔當케 하는 것이 더 바람직하다.

(3) 社會福祉行政의 専門성을 提高하기 위하여 지방자치단체 산하에 社會福祉 專門機關을 신설하고, 이 기관에 社會福祉 專門要員들이 확보·유지·양성될 수 있는 與件을 마련한다.

(4) 서비스의 綜合성과 接近容易성을 제고하기 위하여 현재 일선 社會福祉機關과 분리·설치되어 있는 保健醫療組織을 신설될 사회복지 전문기관과 통합·운영케 한다. 그렇게 함으로써 보건 의료료를 포함한 모든 社會福祉業務가 同一한 기관에서 綜合的으로 처리될 수 있도록 한다.

(5) 社會福祉業務의 수행에서 발생하는 혼란과 마찰 그리고 重複行政을 방지하기 위해서 여러 부처에 분산되어 있는 社會福祉機能을 심의·조정할 수 있는 기구를 설치한다. 이는 중앙부처간 및 중앙부처들과 지방자치단체간에 연관된 社會福祉業務를 심의·조정한다.

(6) 社會福祉行政體系를 구상함에 있어 現實성에 입각한 妥當性を 고려한다. 이와 연관된 것은 特別地方自治團體의 설치를 제시하고 있는 조직개편이다. 전술한 바와 같이, 사회복지의 行政需要의 規模와 政治的 中立의 必要성면에서 교육과 상당한 차이있기 때문에 교육처럼 特別地方自治團體에 맡기는 것은 현실적인 타당성이 결여된다. 따라서 特別地方自

治團體의 설치는 社會福祉行政需要가 현저히 증대되고 自治行政이 완숙된 후에나 검토되어야 할 사항이며, 현 단계에서 이를 추진하는 것은 현실적인 요청에 부합되는 것이 아니다. 이러한 관점에서 特別地方自治團體의 설치는 고려대상에서 除外시키고자 한다.

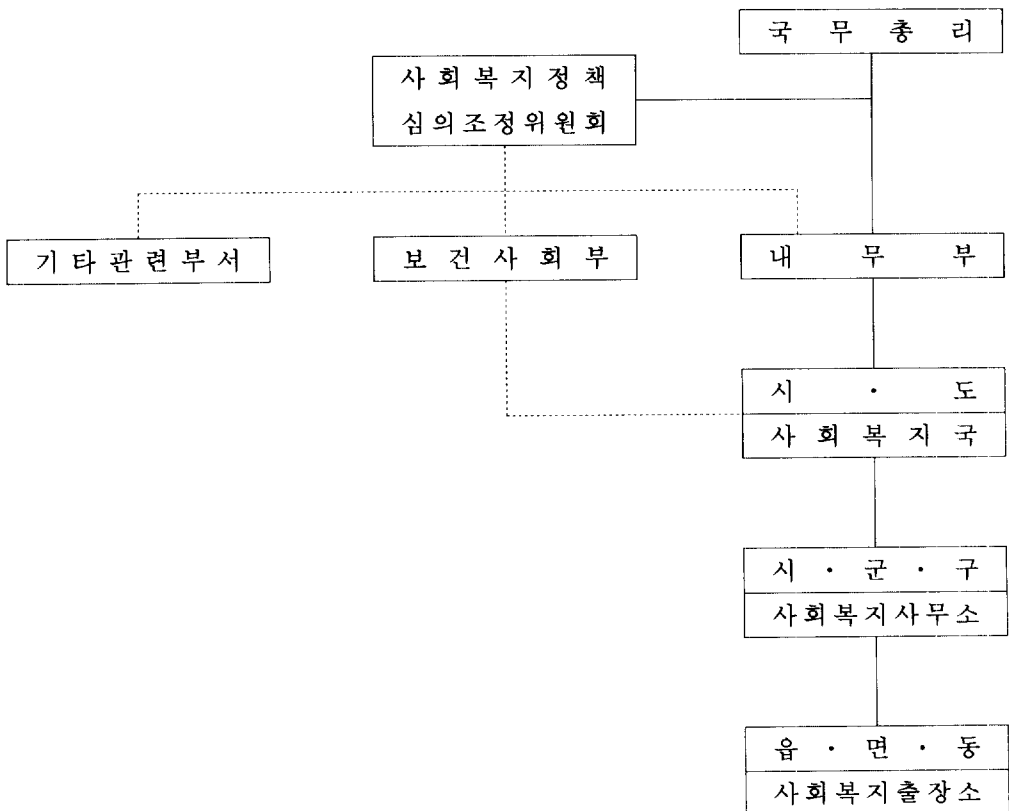
### 3. 社會福祉行政體系의 內容

앞에서 기술한 基本方向에 따라 本 研究는 <그림 2>과 같은 社會福祉行政體系를 제안한다. 本 研究가 제안하는 사회복지행정체계의 주요 특징은 시·도의 社會福祉局 그리고 일

선조직인 시·군·구의 社會福祉事務所와 필요한 경우 설치되는 읍·면·동의 社會福祉出張所 등 사회복지전문기관을 지방자치단체의 下部組織으로 설치하며, 이들은 保健醫療를 포함한 모든 社會福祉業務를 처리하는 하나의 종합된 社會福祉專門機關으로 구성하는 내용이다. 따라서 그 동안 제시되어 온 개편안들에서와는 달리 本 研究의 사회복지전문기관은 해당지역의 社會福祉行政의 總括機關으로서 사회복지에 관한 포괄적인 계획, 집행, 통제와 평가기능을 담당하며, 이는 지방자치단체와 분리·독립된 것이 아니라 地方自治團體 所屬으로서 해당 團體長의 지휘와 감독을

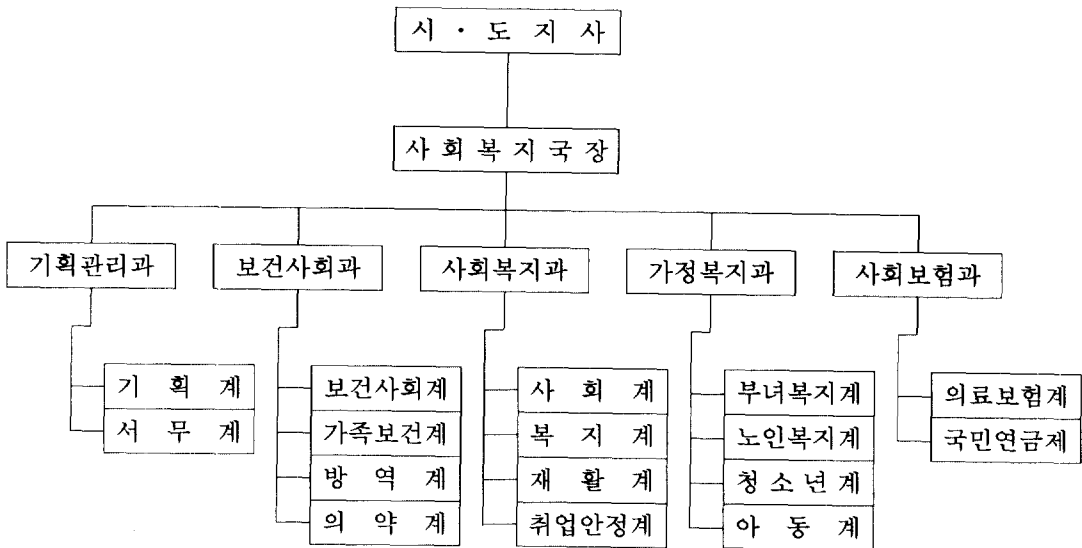
<그림 2>

사회복지행정체계(안)



〈그림 3〉

시·도 사회복지국의 조직



받는다. 이와 더불어 本 研究는 중앙부처간 그리고 중앙부처들과 지방자치단체들간에 關聯된 사회복지업무를 審議·調整하는 社會福祉政策審議調整委員會의 구성을 제시하고 있다. 이러한 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 社會福祉局

社會福祉行政의 專門化를 촉진하고 지역특성에 적절한 정책수립 및 집행을 도모하기 위하여 地方自治團體 所屬의 사회복지 전문행정기관인 社會福祉局을 시·도에 설치·운영한다. 시·도의 社會福祉局은 현재 보건사회국과 가정복지국의 조직 중 환경과 일부 노동관련 업무조직을 제외한 모든 사회복지 관련조직들을 통합하여 구성하고 이들의 업무를 관장한다.<sup>12)</sup> 행정체계상 社會福祉局은 국고예산으로 실시되는 사업에 관하여는 保健社會部의 기술감독을 받으나, 이는 시·도의 下部機關으로서 그밖의 사업계획 및 집행과 기관운영

에 관한 지휘감독권 그리고 국장을 비롯한 조직직원들의 인사권은 해당 團體長의 보유한다. 社會福祉局의 組織은 〈그림 3〉에서 보는 바와 같이 5과 16계로 구성되어 있다.

(2) 社會福祉事務所(出張所)

일선 社會福祉行政을 효과적이고 합리적으로 수행하기 위해서는 시·군·구에 社會福祉事務所를 설치하여, 이들로 하여금 수혜대상자들에게 專門的이고 綜合的인 서비스를 제공하게 한다. 그리고 特別管理가 필요한 대도시 洞의 영세민 집단지역이나 상대적으로 넓은 지역으로 되어 있어 서비스접근이 어려운 郡의 경우에는 그 邑·面에 社會福祉出張所를

12) 이에 해당되는 조직은 社會課의 사회계, 복지계, 의료보장계, 保健課의 보건계, 의약계, 방역계, 가족보건계, 家庭福祉課의 노동복지계, 아동계, 婦女福祉課의 부녀복지계, 생활지도계, 청소년과의 청소년계, 청소년시설계 등이다.

두도록 한다.

社會福祉事務所와出張所는 현재 보건소 또는 보건지소와 다른 사회복지 관련조직들은 統合하여 만들어 지는데, 이들에 대한 지휘감독권 및 인사권은 해당 地方自治團體長이 관할하고 국고예산으로 실시되는 사업에 관하여는 보건사회부의 기술지도와 감독을 받는다. 시·군·구에 설치되는 社會福祉事務所는 <그림 4>에서 보는 바와 같이 1부, 2과, 7계 등으로 짜여지며, 필요한 경우 邑·面·洞에 설치되는 社會福祉出張所의 조직은 그 담당지역의 특성과 필요에 따라 융통성 있게 구성한다. 예컨대, 지역의료시설이 부족하여 의료이용에 많은 불편이 있는 農漁村 地域에는 의료기능이 강화될 수 있도록 社會福祉出張所의 조직을 설계하고 그렇지 않은 大都市 地域에는 다른 서비스 제공에 역점을 두어 組織設計

하는게 바람직할 것이다.

(3) 社會福祉政策審議調整委員會

현재 社會福祉行政의 책임은 여러 부처에 분산되어 있어 포괄적인 사회복지정책을 國家的次元에서 종합적으로 계획·조정하기가 어려운 실정이다. 이를 是正하기 위해서 既存의 國政審議機構인 국가안정보장위원회, 평화통일정책자문회, 경제과학심의회에 대응한 社會福祉政策審議調整委員會의 설치를 제안한다. 社會福祉政策審議調整委員會의 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

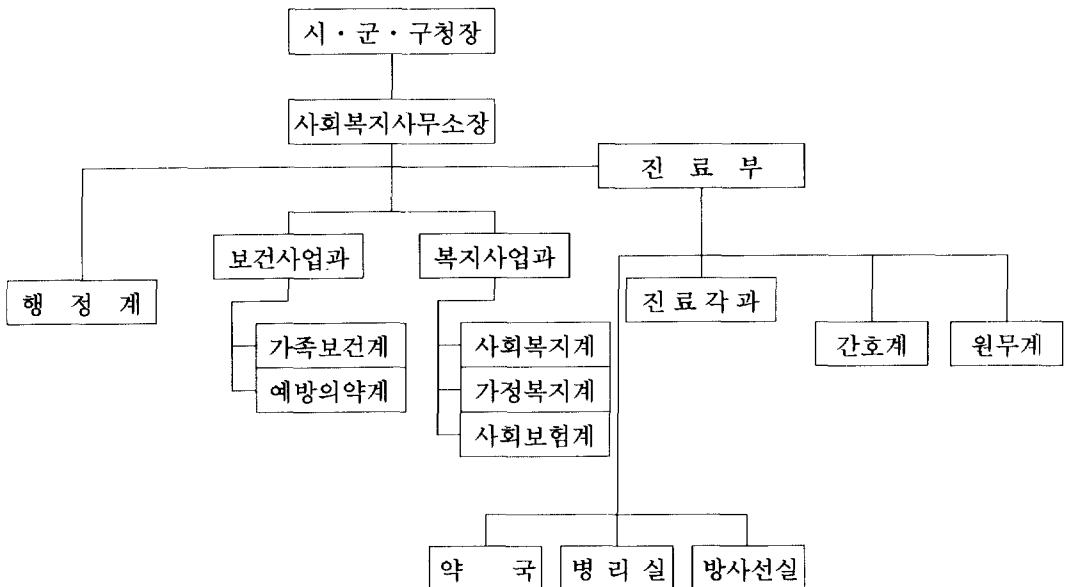
① 構成

委員長:국무총리

首席副委員長:경제기획원 장관(정부의 사업계획과 예산을 총괄하는 장으로서)

<그림 4>

시·군·구 사회복지사무소의 조직



副委員長 : 보사부장관(사회복지 담당부처의 장으로서), 내무부장관(대부분의 사회복지업무를 실질적으로 수행하고 있는 지방자치단체들의 대표로서)

當然職委員 : 노동부, 국가보훈처, 총무처, 교육부, 국방부, 법무부, 정무 제2장관, 교통부(선원보험이 실시될 경우)장관

委囑委員 : 사회복지전문가 또는 관련 학계인사

實務小委員會 : 사회복지관련 실무자들로 구성된 의료보험 소위원회, 국민연금 소위원회 등

② 機能

- 사회복지정책을 국정차원에서 종합적으로 심의
- 사회복지분야의 특성에 따라 중앙부처들간 및 중앙부처와 지방자치단체들(내무부)간의 업무분담에 관한 심의 및 조정
- 사회복지정책에 대한 각 부처의 의견 조정

4. 期待效果

本 研究가 제시하는 社會福祉行政體系가 수용되어 실시될 경우에는 다음과 같은 效果를 기대할 수 있는데, 이들은 現行 社會福祉行政體系가 지니고 있는 문제점들을 是正하는 데 커다란 도움이 될 것이라고 생각된다. 이들을 요약해 보면 다음과 같다.

(1) 地方自治制의 이념에 합당한 社會福祉行政體系의 構築으로 기대되는 效果

① 社會福祉政策이 지역주민의 생활주변과 가까운 곳에서 수립·집행됨으로써 지역의 경제적, 사회적 그리고 지리적 특수성에 적합한 社會福祉行政이 가능해 진다.

② 地域社會에 잠재해 있는 물적, 인적자원을 보다 원활하게 動員할 수 있다.

③ 地域社會내에서 표출되는 特定 福祉欲求에도 용이하게 對處할 수 있게 된다.

④ 社會福祉行政에 지역주민의 參與와 이에 대한 지역주민의 評價 및 統制가 보다 원활하게 이루어지게 한다.

⑤ 社會福祉行政이 지역사회중심(community-based)으로 전환됨으로써 지방자치단체가 社會福祉政策을 독자적으로 수립하고 집행할 수 있는 능력과 제반여건이 마련될 수 있게 한다.

(2) 社會福祉專門機關의 設置·運營으로 기대되는 效果

① 주민의 욕구 및 실태 파악, 상담 및 지도를 제대로 할 수 있는 社會福祉專門人力의 확보·유지·양성이 보다 원활히 이루어질 수 있게 된다.

② 社會福祉서비스가 專門人力에 의해서 제공됨으로써 서비스의 質이 향상되며, 이는 곧 서비스에 대한 주민의 만족도를 증대시킬 뿐만 아니라 政府의 社會福祉政策에 대한 주민의 신뢰를 얻을 수 있게 한다.

③ 社會福祉 專門機關이 설치됨으로써 사회복지 종사원들의 經歷發展의 가능성이 높아지고 그들의 士氣가 증진되어서 빈번한 전직 및 이직으로 야기되는 폐단을 豫防할 수 있게 된다.



④ 社會福祉行政이 專門人力에 의해 수행됨으로써 수혜대상자의 數와 欲求를 보다 정확히 판단하여 이에 適合하고 效果的인 서비스를 適切한 방법으로 제공할 수 있게 되며 그 결과 효율적인 資源利用과 配分이 가능해진다.

(3) 綜合的 서비스機關의 構築으로 기대되는 效果

① 綜合的 서비스기관의 구축으로 複合的인 문제를 지니고 있는 수혜대상자들에게 多樣한 서비스를 綜合的으로 제공할 수 있게 되는데, 이는 여러 개의 서비스 기관이 각기 獨自的으로 단편적인 서비스를 수혜대상자에게 제공함으로써 야기되는 서비스 效果의 低下와 資源의 浪費를 방지할 수 있게 한다.

② 한 곳에 위치한 同一機關이 社會福祉와 관련된 모든 서비스를 제공함으로써 수혜대상자들의 서비스活用이 보다 편리하게 되는데, 이는 서비스 기관에 대한 수혜대상자들의 接近容易性을 제고시킨다.

③ 여러 機關에 분산되어 있는 社會福祉業務를 統合·運營함으로써 기관운영에 效率化를 기할 수 있고 나아가서는 社會福祉서비스들간의 機能的 連繫를 강화시켜 이들에 사용되는 資源의 效率性을 높일 수 있다.

(4) 社會福祉政策審議調整委員會의 設置로 기대되는 效果

① 國家的 次元에서 체계적인 社會福祉政策을 계획·조정할 수 있다.

② 社會福祉業務의 수행에 있어 중앙부처들간 및 중앙부처와 지방자치단체간에 발생되는 혼란과 마찰을 防止할 수 있다.

③ 重複行政으로 인한 資源의 낭비를 最小化 할 있다.

④ 上部下達式의 垂直的인 行政體系에서 야기되는 폐단을 防止하면서도 社會福祉行政의 상부부서와 중간 및 일선기관간의 機能的 連繫를 유지할 수 있게한다.

## V. 結 論

지금까지 本稿는 그간 政府內外에서 강력하게 개선되어 온 社會福祉行政體系 改編案들의 내용과 그 타당성을 검토·평가하고 우리 상황에 적정한 代案을 모색해 보았다. 현행 社會福祉行政體系는 주로 과거에 필요로 했던 救護性 서비스의 제공에 중점을 두어 구축된 것이기 때문에 오늘날의 多樣化되고 高度化된 사회복지욕구를 效果的으로 충족시키는데 상당한 어려움이 있다. 아울러 현행 社會福祉行政體系는 과거의 中央集權體制 하에서 마련된 것이기 때문에 우리가 현재 맞이하고 있는 地方化 時代에 合당한 社會福祉機能을 수행하는데에도 한계가 있다. 따라서 현행 社會福祉行政體系는 반드시 재정립되어야 하는데, 우리의 課題는 그 동안 증폭되고 다양화된 社會福祉欲求를 효율적으로 충족시킬 수 있으면서도 地方自治制의 목적과 기능에 걸맞는 새로운 社會福祉行政體系를 구상하는 것이다. 이같은 점에 비추어 볼때, 사회복지행정 中央集權化를 주장하는 既存의 改編案들은 우리 상황에 적합하지 못한 組織設計라 할 수 있으며, 이에 本稿는 그 대안으로 地域社會中心의 새로운 社會福祉行政體系를 제시하였다.

本稿가 제안하는 개편안의 내용을 요약해 보면, 첫째 社會福祉業務는 加급적 지방자치단체의 책임 하에서 수행되도록 하였다. 이는 지방자치의 目的과 機能에 合당할 뿐만 아니라

라 地域特性에 적합한 정책수립과 집행을 가능케 하며, 아울러 사회복지행정에 住民參與를 도모할 수 있고 서비스기관에 대한 수혜대상자의 接近容易性を 제고할 수 있을 것이다. 둘째, 일선 社會福祉行政의 專門性を 확보하기 위하여 지방자치단체 산하에 社會福祉局, 社會福祉事務所 그리고 필요할 경우에는 社會福祉出張所와 같은 사회복지전문기관을 신설토록 하였다. 이로써, 지방자치단체에 社會福祉 專門要員들을 보다 손쉽게 확보·유지·양성될 수 있는 여건이 마련될 수 있을 것이다. 셋째, 서비스의 綜合성과 接近容易성을 제고하기 위하여 현재 일선 사회복지기관과 분리·설치되어 있는 保健醫療組織을 신설될 社會福祉 專門機關과 통합·운영케 하였다. 그

렇게 함으로써 보건의료를 포함한 모든 社會福祉業務는 동일한 기관에서 종합적으로 처리될 수 있을 것이다. 넷째, 社會福祉業務의 수행에서 발생하는 혼란과 마찰 그리고 重複行政을 방지하기 위해서 여러 부처에 분산되어 있는 社會福祉機能을 심의·조정할 수 있는 社會福祉行政審議調整委員會를 구성하도록 하였다. 이는 중앙부처간 및 중앙부처들과 지방자치단체간에 연관된 社會福祉業務를 심의·조정하는 기능을 맡는다. 이와같은 내용을 담고 있는 社會福祉行政體系가 수용되어 실시된다면 地域特性에 맞고 地域住民의 복지수요에 부응하는 專門적이고 效率的인 社會福祉行政이 발전·정착될 수 있으리라고 기대가 된다.