

《패널 디스커션》
《パネルディスカッション》

지방분권화 시대의
주민참여형 지역사회복지

地方分権化時代の
住民参加型地域社会福祉

이 영철
李 英哲

한국사회복지학회 회장
韓国社会福祉学会 会長

지방분권화 시대의 주민참여형 지역사회복지



이 영 철

한국사회복지학회 회장
광주대학교 사회복지전문대학원 교수

I 들어가는 말

21세기는 신지역사회복지시대이다. 이 시대에서의 지역복지는 단순히 정책 목표나 이념을 의미하는 것이 아니라 복지서비스의 체계, 기능, 방법을 포함한 구체적인 내용을 지니고 있다. 다시 말하면 지역복지는 지역주민복지욕구의 충족과정이며 주민의 복지운동과 활동에 의해 뒷받침되는 것이다. 이와 같이 지역복지는 지역주민이 안고 있는 생활상의 곤란에 대해서 주민주체의 시각에서 경감, 제거, 예방을 도모하며 주민의 생활권과 복지권을 보장·확충하려는 사회적 정책과 수단의 총체라고 할 수 있다. 과거 우리나라에서는 국가주도의 경제성장이 근 50여간 주된 목표로 이루어져 왔다. 그러나 문민정부 이후 효율성과 형평성, 그리고 민주성에 대한 국민의 요구가 강조되어 오다가, IMF위기로 인하여 국가의 경제상황이 다시 주요한 관심의 대상이 되었고 국민의 정부에서는 효율성과 경쟁을 강조하게 되었다.

참여정부는 이러한 역사적 맥락에서 그동안 충족하지 못했던 국민의 참여욕구를 수용해야 하고 동시에 오랜 기간 경제성장 제일주의로 인하여 구축하지 못한 사회안전망 및 복지시스템을 확충해야 하는 과제를 안게 되었다. (대통령자문 정부혁신지방분권위원회, 2007)

이러한 환경에서 참여정부는 정부혁신지방분권위원회를 구성하고 혁신 로드맵을 작성하였다. 이러한 로드맵에 따라 지방분권은 2004년 1월 16일 법률 7060호 “지방분권특별법”에 따라 시작 되었고 이는 2009년 1월17일까지

한시법으로서 효력을 발휘하게 되었다.

지방분권의 핵심은 주민참여를 그 근간으로 하고 있다. 참여정부에서도 지방분권에서의 지역사회복지 실현을 지역사회복지계획수립을 중심으로 추진하도록 되어있으며, 이러한 지역사회복지계획 수립은 지역주민들의 욕구와 지역주민들의 대표라 할 수 있는 지역복지협의체를 통하여 실시하도록 되어 있다.

주민참여는 인간의 해방(liberation)과 소외자의 임파워먼트(empowerment of the dispossessed)라는 사회복지의 기본적 가치를 구체화하는 것(Gamble & Weil, 1995:483)으로 사회복지실천의 일선 현장인 지역사회에서 지역주민의 복지실현을 추구하는 지역사회복지와 밀접한 관련을 가질 수 밖에 없다. 즉, 주민참여가 지역사회복지의 활성화 및 발전을 위해서 없어서는 안 될 핵심적 요소라는데 대체로 합의가 이루어지고 있다.(이영철, 2007)

주민참여는 지역주민이 공식적 정부의 의사결정과정에서 주민의 욕구를 정책이나 계획에 반영하도록 하는 적극적 노력을 말한다(최일섭 외, 1996). 따라서 지역사회복지와 관련하여 본다면, 지역주민이 복지와 관련된 공식적 의사결정과정에서 주민의 복지욕구가 정책이나 계획에 반영되도록 하고 문제가 있는 조건을 개선하고자 하는 적극적 노력이라 할 수 있다.

이러한 관점에서 본 연구는 참여정부의 지방분권화 시대에 주민참여 지역사회복지에 대하여 논하고자 한다. 먼저, 참여정부의 지방분권화와 지역사회복지를 정의하고 주민참여에 대한 정리와 주민참여형 지역사회복지 실재를 고찰함으로써 한국의 주민참여형 지역복지에 대한 현 주소를 알아보고자 한다.

II 지방분권화와 지역사회복지

1. 지방분권화

지방분권이란 중앙정부에서 자치단체로 권한이 이양되고 서울에서 지방으로 자원이 분산되는 것을 말한다. 따라서 권한 이양의 핵심은 행정과 재정의 결정권이 중앙정부에서 자치단체로 옮겨지는 것을 말하며, 자원분산은 결국 돈과 사람이 서울에서 지방으로 분산되는 것이다. 현재 서울과 수도권은 과잉과 과밀로 엄청난 낭비와 비효율이 발생하고 있고 지방은 부족과 과소로 침체의 수렁으로 빠져들고 있다. 그러므로 지방분권을 통해서 서울과 수도권

의 과잉과 과밀이 해소되면 국가전체의 경쟁력이 높아질 수 있으며 지방민과 수도권 주민의 삶의 질을 다같이 높일 수 있다. 결국 지방분권운동은 새로운 국가발전 패러다임을 만드는 대안적 발전 운동이라고 볼 수 있다.

지방분권의 기본방향은 첫째, 지방행정권의 강화로 ①행정적 권한을 지방정부에 이양하는 중앙기능의 대폭적인 지방이양 ②행정서비스의 one-stop 서비스 체계구축을 들 수 있다. 둘째, 지방경제발전을 위한 국가기능 분산화 촉진으로 ① 지방기업의 자금지원을 원활하게 하기 위한 금융기관의 지역본부에 여신관련 권한 대폭이양 ② SOC투자는 원칙적으로 광역지자체 책임하에 집행을 들 수 있다. 셋째, 지방재정력의 강화로 ① 광역지자체별 지역특성에 맞는 재원을 추가 확보할 수 있는 권한부여 ② 지방교부세의 일정부분, 특별교부금의 상당부분, 양여금 세입의 전부, 일반회계전입금 등의 특별회계 마련 및 특별계정 설치운동을 들 수 있다.

다음으로 지방분권의 구체적 과제로는 1) 지방분권 특별법 제정과 지방분권 추진 기본계획 수립 2) 중앙부처의 지방이전 3)중앙정부정책과정에 지역대표 참가 등 지역대표성 확보 4) 정당공천제 폐지등 지방정치 활성화를 위한 정치개혁 5) 지방소득세, 지방소비세 도입 등 전면적인 세제개혁 6) 중앙정부의 지방자치 단체로의 위임사무 폐지 7) 지방언론 발전을 위한 근본적 대책 강구 8) 지역 기술혁신 촉진법제정 등이다.

결국 지방분권운동의 추진은 첫째 분권을 위한 제도인프라 확충, 둘째 분권화운동의 네트워크 형성, 셋째 주민의 자치의식 함양, 다섯째 시민운동차원에서 분권운동을 전개시키는 것이다.

2. 지역사회복지

지역사회복지(Community Welfare)는 지역과 사회복지와의 합성어로 지역 차원에서의 사회복지라는 의미를 가진다. 이는 매우 포괄적인 개념으로 전문 혹은 비전문인력이 지역사회수준에 존재하는 각종 제도에 영향을 주고 지역사회의 문제를 예방하고 해결하고자 하는 일체의 사회적 노력을 의미한다. 이러한 조직적·비조직적 노력은 동서고금의 모든 형태의 지역사회에 존재하여 흔히“사회복지”라는 보다 일반적이고 광범한 개념과 동일한 것으로 혼동하고 있다.(이영철, 1998)

그러나, 지역사회복지라는 것은 개인복지나 가족복지보다 넓은 차원의 개념이며, 아동복지, 장애인복지, 노인복지라는 대상층 중심의 복지활동보다는 지역성(Locality relevance)이 뚜렷하다는 점에서 그 차이를 발견할 수 있다.

지역사회복지는 지역주민의 복지를 도모하고 주민의 생활향상을 목적으로 사회복지를 통합시키고 이를 전개하는데 그 특징을 두고 있다. 또한 지역주민의 생활을 위해 공적·사적 기관이 상호 협동하고 조직화하여 생활환경과 복지환경을 개선하는 사회적 시책 및 방법의 체계라고 정의할 수 있다. 이와 같은 지역사회복지의 틀을 구성하는 구체적 요건으로는 다음과 같다(이영철, 2003).

첫째, 욕구과약, 민감한 대응, 충족의 적정성, 서비스의 개혁을 내용으로 하는 지역복지계획,

둘째, 주민주체, 주민참가, 주민운동을 포함하는 지역조직화,

셋째, 제도·서비스의 체계화 - 필요불가결한 서비스설정과 그 연결망, 조직화되어야 할 서비스 종류로는 예방적 서비스(발생예방, 조기발견), 대중요법적 서비스, 사후보호적 서비스 등, 방법적으로는 시설보호, 재택보호 및 치료적 의미를 갖는 지역사회보호와 지역성과 행·재정 기반을 전제조건으로 한 계통화, 체계화, 조직화되는 것,

넷째, 서비스 배치, 기준의 체계화,

다섯째, 지역복지를 목표로 하는 방법론과 기술론의 조직화 이다.

이와 같이 지역사회복지는 새로운 사회복지의 전개를 의미하며 예방과 사회적통합, 그리고 참가의 구체화를 도모함으로써 사회복지서비스 전체 안에서 일정한 제도적 위치를 지니며 지역사회에 있어서 원조를 필요로 하는 사람들을 포함 시키고 있다.

3. 거버넌스 개념의 확산

거버넌스(governance) 핵심은 '기존 통치양식의 변화로서 시민사회의 다양한 주체들간의 네트워크라는 개념'이라 할 수 있다.(강혜규, 2006) 거버넌스는 70년대 말부터 국가중심 관리체계의 위상 및 역할의 한계, 위계구조 또는 조정양식의 문제점과 한계가 노출되면서 새로운 통치양식을 필요하게 되었고, 국가실패를 극복할 수 있는 관리능력, 공공서비스 공급체계로서의 거버넌스, 지역경제의 활성화를 위한 민간과 정부간의 파트너십의 강조에 관심을 두어졌다. 90년대 이후 거버넌스는 최소국가론의 논리를 반영하여, 정부개입을 축소하고 민간부문을 공공부문에 도입하여 효율적인 정부를 구현하고자 노력하였다. 이를 위해 정부만이 아니라 정책결정에 영향을 미치는 다양한 주체들을 포함시키고 상호의존하고 상호작용하는 형태로 발전시켜 이들 주체간의 네트워크를 강조하게 되었다. 이에 따라 거버넌스 개념은 시

민사회영역으로 그 적용범위가 확대되고 정부주도 혹은 시장주도의 틀을 뛰어 넘는 대안적인 통치 및 관리체계로서 부각되었다. 여기에는 각 국가의 활발한 NGO의 역할과 시민사회의 비중 증대가 큰 몫을 하였다. 2000년대 들어서 거버넌스를 다양한 주체들간의 단순한 네트워크로서 뿐만 아니라 그 주체들간 정책을 조정하여 공공문제를 해결하는 통치시스템으로서 지역발전을 가져오게하는 공공의사결정의 유동적인 패턴으로 이해하게 되었고 국가 운영의 틀을 전면적으로 재구축하기 위한 작업에 주요한 이론적 자원으로 활용되고 있다(안성호, 2004).

특히 로컬거버넌스라는 지역적 수준에서 형성되는 거버넌스는 지역사회차원에서 지역주민들이 자신들의 삶에 관한, 또는 삶에 영향을 미치는 중요한 정책결정에 참여하는 것을 의미한다. 이러한 로컬거버넌스가 형성되기 위해서는 지역에서의 시민사회의 활성화가 필수적이다(김종해, 2004).

로컬거버넌스는(전재문, 2003) 첫째, 지방정부, 비영리단체, 기업을 포함하는 참여주체의 다양화를 중시하고, 둘째, 수직적·수평적 위계를 포함하는 확산구조를 강조하며, 셋째, 정치적 분권화, 재정적 분권화, 제도적 분권화 등의 분권화를 주요한 기초로 삼고, 넷째, 단순한 시민참여보다 적극적이고 급진적이라는 점을 강조하고 있다.

4. 지역사회복지계획

이상적인 지역사회는 일정한 지리적영역과 공통의 유대 그리고 사회적 상호작용의 세가지요소를 필요로 하고 있다. 이러한 지역사회를 만들기 위해 지역사회복지가 필요한 것이다. 지역사회복지는 일정한 지역사회 내에서 주민의 생활문제를 사회복지사와 주민이 함께 공식·비공식적 자원을 동원, 활용, 조정 및 개발하여 문제를 해결하거나 예방하는 다양한 노력을 의미한다.

지역사회복지를 실천하는 방법 가운데서 이상적인 지역사회를 추구하기 위한 효과적인 실천방법이 지역사회복지계획이다. 지역사회복지계획은 지역주민 각자가 인간다운 삶을 추구할 수 있는 지역사회를 형성하기 위하여 주민과 행정의 상호협력하여 지역사회복지의 추진에 관한 사항을 전체적으로 정한 계획이다.

이 계획은 지역주민의 욕구를 파악하여 이를 바탕으로 다양한 복지문제를 지역사회에 제시하고 이에 대응하기 위하여 지역의 복지자원을 활용한 지역수준에서의 복지과제 해결과 지역주민의 욕구를 충족하기 위한 것이다(오오하시켄사쿠, 2002).

이 밖에도 변재관외(2000)에 의하면 지역사회복지계획은 지역사회복지서비스를 종합적·계획적으로 추진하기 위한 방법으로서 주민의 복지욕구와 지역특성등 지역의 복지문제를 파악하여 이것을 과제로 설정하고, 주민참여를 토대로 공공·민간의 협동을 통하여 그 해결을 도모하기 위한 중·장기적 계획이라고 말하고 있다.

한편, 지역사회복지계획에는 다음과 같은 세가지의 목표가 있다(오오하시 켄사쿠, 1996).

첫째, 주민의 복지욕구를 충족하기위한 서비스목표량이나 서비스를 제공하기 위한 체제구축과 같은 과업목표이다.

둘째, 계획의 책정과 실천에 있어서 주민의 사회복지에 대한 관심과 이해를 높이고 실질적인 주민참가를 도모하는 과정목표이다.

셋째, 지방자치단체에 있어서 사회복지에 관한 사회적·정치적 역할의 변화를 추구하는 관계적 목적이다.

그러므로 지역사회복지계획은 단순히 지역사회복지에 대한 계획만을 의미하는 것이 아니라 주민이 직접 참여하여 자신의 욕구를 표출하고 이를 결집한 후 해결해야 할 과제를 만들고, 이를 실현하기 위해 행정과 공동으로 노력하면서 기존의 행정과의 관계를 변화시켜 나가는 일련의 과정전체를 의미하는 것이다.

이러한 의미에서 지역사회복지계획은 지역주민의 욕구에 기초한 다양한 복지과업의 설정과 이를 실천하기 위한 지역사회의 복지자원의 동원과 주민참여가 필수적이다.

Ⅲ 주민참여복지

1. 주민참여복지의 의의

주민참여는 지역주민의 의사에 따라 정책과 계획을 결정·집행함으로써 민주성을 확보할 수 있는 수단이며 주민이 스스로의 복지에 영향을 미치는 의사결정과정에서 적극 참여함으로써 보다 높은 수준의 사회복지서비스를 정부로부터 제공 받고자 하는 주민의 적극적 노력을 말한다. 따라서 주민의 선호나 열망에 바탕을 두고 정책을 입안, 결정하여 주민의 지지기반을 공고히 함으로써 행정의 능률성을 확보할 수 있다는 측면에서 그 필요성을 이해할 수 있다(최일섭 외, 1996). 그러므로 지역사회복지에 있어서 주민참여는 필수요소이며, 핵심적인 수단이라고 볼 수 있다.

지역사회에서 주민참여란 지역, 지자체의 수준에서 정치·행정에 지역주민이 직·간접적으로 참가하여 정책결정이나 제도의 실시에 대하여 시민의 뜻을 반영하는 것이며, 민주적 절차를 중시한다고 할 수 있다(전광현, 2004). 사회복지에서의 주민참여의 의의는 사회복지정책, 사회복지계획, 사회복지 운영 및 실시에 참가, 참여에 대한 계획수립에 대하여 민주화적인 절차와 현실적인 사회복지를 구현하는 것이라 할 수 있다.

주민참여의 의의와 기능으로는 ①지역주민의 생활상 욕구에 즉각적 대응, ②주민의 참여기회 확보, ③민주화의 기능, ④행정·정책결정의 합리성 확보, ⑤주민의 공동체 의식강화, ⑥주민상호간 신뢰감 회복, ⑦인권보장의 기능발휘, ⑧지역의 특성과 개성을 살리고, ⑨자조와 상호공조를 통하여 더불어 함께 사는 사회를 구현할 수 있다는 것이다. 주민참여의 순기능으로는 지역사회복지에 대한 정보교환 기능, 의견수렴기능, 합리적 의사결정 기능, 문제해결기능, 지역사회복지정책의 비판·평가·감시 기능, 공동체의식 강화 등을 들 수 있다. 주민참여의 역기능으로는 집단이기주의화, 참여주민의 대표성 문제, 전문성결여, 비용의 증가, 관료제의 저해 등을 들 수 있다.

2. 주민참여의 배경

1) 정부의 사회복지정책의 변화

최근 사회복지의 발전과정을 보면 보충적 사회복지에서 제도적 사회복지로, 자선적인 면에서 권리적인 면으로, 특수성에서 보편성으로, 최저조건에서 최적조건의 지급이나 서비스 제공이라는 것으로 설명하고 있다. 이는 적극적·제도적·복합적·통합적 사회복지로 발전되고 확대되어 오고있음을 알 수 있다(신맹순, 1995).

그동안 우리나라는 급격한 산업화 등으로 인하여 과거에 예측하지 못했던 새로운 사회복지문제와 복지수요를 창출하고 있다. 이에 따라 공공재화와 사회복지서비스는 정부의 주도방식이 아닌 다양한 주체들과 때로는 경쟁적으로 또는 연계하여 공급하는 시대가 예상된다. 지역주민들 역시 소득향상에 따라 높은 비용을 치르고서라도 질과 만족도가 높은 서비스를 원하게 되고, 정부의 사회복지서비스가 민간부문에 비하여 떨어진다면, 지역주민들은 민간 시장을 통하여 충족하고자 할 것이다. 앞으로의 정부는 '정부'의 논리가치가 아니라 수요자인 '지역주민들'의 논리와 가치에 따라 모든 구조와 기능을 재설정하고 주민들의 가치를 극대화할 수 있는 시스템으로 변화가 예상된다.

2) 시민참여 주체의 다양화

시민운동은 처음에 노동운동과 같은 저항적이고 투쟁적인 성격을 띠기 시작하여 점차 참여적 운동으로 발전하고 있다(박태영, 2007). 우리나라의 시민운동은 1987년 6.10 민주화 운동을 계기로 주민들의 폭발적인 정치참여들이 이루어졌으며, 점차 환경운동, 주거운동, 복지운동 등 주민들의 권리찾기의식 확산과 함께 무수한 시민·사회단체가 설립되면서 운동의 영역도 다양화되고 참여계층도 확대되는 등 외형적으로 급성장 하였다. 이는 국민의 정부와 IMF의 등장과 함께 다양한 시민·사회 운동으로 사회복지서비스의 민·관 협력관계를 주도하고 있다.

시민·사회단체는 개별 주민의 열악한 상황과 여러 장애요인을 극복하고 주민생활의 개선의 요구를 매개로 정책결정과정에서 개입하려는 시민참여의 새로운 주체로서 주민의 참여를 활성화하는데 있어서 큰 영향을 발휘하고 있다.

3) 복지수요욕구에 따른 의식변화

사회가 점차 발전·변화하여 새로운 사회문제들이 발생됨에 따라 사회복지의 일반적으로 도움이 필요한 사람들을 보호하는 입장보다 ‘공동참여에 의한 공동의 복지’라는 입장으로 바라보게 되었다(김영호, 1995).

그동안 사회복지 수요자는 저소득 취약계층이 주류를 이루고 있었으나, 이는 우리 사회가 잠재된 복지서비스 욕구에 대응할 제도적 장치를 마련하지 못하기 때문이기도 하다(강혜규, 2005). 최근 우리나라는 압축성장과 사회의 발전을 통하여 소득수준과는 무관하게 개인, 가족 내에서 해결하지 못하는 다양한 복지 욕구가 증가하고 있고 사회복지 수요가 양적, 질적으로 변화하고 있으며 이에 따른 서비스 방식도 변화하고 있다. 저출산·고령화로 인한 핵가족화 등 인구 및 가족구조와의 변화, 사회경제적 환경변화에 따른 복지수요의 증대와 새로운 복지욕구의 출현은 사회적 서비스의 수요를 확대하고 있다. 이에 따라 복지영역의 확대, 서비스 내용의 다양화, 서비스 방법의 변화가 요청되고 있다.

4) 사회복지 현장의 활성화

한센필드는 서비스와 행정체계에 직접적으로 영향을 미칠 환경적 변화를 다음과 같이 보고 있다(Hasendfeld, 1996). 첫째, 복지국가의 쇠락과 불평등의 증가, 둘째, 사회복지서비스의 민영화와 상업화, 셋째, 서비스기관이 담보해야 할 욕구들의 성격과 유형의 변화, 넷째, 정보혁명 등을 주요 요인으로

지적하고 있다. 이는 새로운 조직형태의 출현, 재정관리 강화와 전문주의 (Professionalism)의 축소, 마케팅의 강조와 서비스기관의 대중화, 서비스 기술의 혁신, 비관료적 조직에 의한 지도력의 변환 등의 변화를 예측케 하고 있는데 이는 우리의 실정과도 매우 흡사하다고 할 수 있다(강혜규, 2005).

우리의 사회는 지역주민들 개개인의 권리에 대한 인식이 신장되고 생활현장에 참여하여 주권을 행사하는 참여문화가 보편화되고 있고, 사회복지제도 운영과정의 민주화 및 주민의 선택이 가능한 서비스 제공방식의 다변화 요구가 증가함에 따라 사회복지 실천 현상이 다양화 되고 활성화되고 있다고 볼 수 있다.

5) 자원봉사활동 영역의 확대

자원봉사활동은 주민의 사회·심리적인 욕구를 효과적으로 충족시킬 수 있으며, 보람 있는 여가활동, 주민의 잠재능력 개발을 통하여 자신을 성숙하게 만들고 나아가 공동체의 바람직한 구성원으로 변화시킬 수 있다(전재일 외, 2000). 자원봉사활동은 주민으로 하여금 자신의 욕구와 동기를 표현하고 실현함으로써 자발적인 참여능력을 향상시키고 주민들이 지역사회의 문제해결과 공동의 복지증진을 위하여 공동체 의식을 고양하는 기반이 되고 있다(박태영, 2007).

3. 주민참여의 유형

1) 활동주체에 따른 유형

지역사회복지를 위한 활동 주체가 누구인가에 따라 관주도적 주민참여, 공동협력적 주민참여, 자발적 주민·민간단체 참여 형태로 분류 할 수 있다 (박태영, 2007).

2) 참여활동에 따른 유형

주민들의 참여의 내용에 따라 행정위촉활동형, 단체관리활동형, 전문기능활동형, 계약에 의거한 계속활동형, 운동형, 지역관련 활동형, 일상활동형등으로 나누어 볼 수 있다(전광현, 2004).

활동의 분류	활동의 내용	성 격
행동위축 활동형	<ul style="list-style-type: none"> • 아동위원 활동 • 보호사 활동 • 양부모, 소년보호원 활동 	<ul style="list-style-type: none"> • 법, 조례에 의거 • 행정의 장애 의거 위촉 • 명예적 성격이 강함 • 활동의 제약성 • 위촉기간의 한정(1,2년-수년)
단체관리 활동형	<ul style="list-style-type: none"> • 단체의 이사, 감사, 평의원 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 단체의 정관이나 규약에 의해 선출 • 단체의 관리운영상 책임을 짐 • 출석의 의무를 가짐 • 임기는 1-수년
전문기능 활동형	<ul style="list-style-type: none"> • 변호사, 의사, 간호사 • 강사 • 통역(수화) 	<ul style="list-style-type: none"> • 기능 및 지식의 전문성 • 희소성 • 임시성 • 부분성(활동의 일부분을 담당)
계약에 의거한 계속활동형	<ul style="list-style-type: none"> • 어린이회, BBS, 스카우트 활동 • 단체소속, 상담활동 • 노인,장애인을 위한 서비스 • 복지시설 등의 방문 	<ul style="list-style-type: none"> • 시설, 단체와의 계약성 • 활동의 계속성 • 대상의 한정성(일시, 장소) • 전문직과의 협동성 • 생활확충적
운동형	<ul style="list-style-type: none"> • 실험적·개척적 활동 • 조사활동 • 계몽활동 • 환경정비운동 • 조례제정운동 • 시설설치운동 	<ul style="list-style-type: none"> • 문제의 해결(요구, 개척 등의 방법) • 대상의 한정성(대정부, 대기업) • 기간의 단기성(1-수년) • 당사자와의 협동성
지역관련 활동형	<ul style="list-style-type: none"> • 녹화운동 • 공동모금운동 • 청소년불량방지운동 • 청소활동 • 연말 불우이웃돕기 활동 	<ul style="list-style-type: none"> • 공동문제해결성 • 일시성(연1회나 2회) • 지도자 의존성 • 반의무성
일상활동형	<ul style="list-style-type: none"> • 이웃돕기 • 작은 친절운동(안내, 자리 양보, 휠체어 도움, 인사 잘하기) 	<ul style="list-style-type: none"> • 일상성 • 친절성 성격 • 비프로그램성 • 돌발성 • 단시간적

IV 주민참여형 지역복지 실제

1. 지역사회복지협의체

1) 지역복지협의체

지역복지협의체는 다양한 지역사회복지 관련조직 간의 연계와 협력을 통해 지역사회중심의 복지기반을 마련하고 복지서비스 제공단위로서 갖고 있

는 지역사회의 잠재력을 현실화시킬 수 있는 조직체계라 할 수 있다. 지역복지협의체는 관할지역 안의 사회복지사업에 관한 중요사항과 지역복지계획을 심의 또는 건의하고, 사회복지·보건·의료관련 기관·단체가 제공하는 사회복지서비스 및 보건·의료서비스의 연계·협력을 강화하는 것으로 되어 있다(법제7조의2).

지역복지협의체는 위원장 및 부위원장을 포함하여 10인 이상 20인 이하의 위원으로 구성한다. 지역복지협의체의 위원장 및 부위원장은 위원 중에서 호선하되, 위원장의 경우 공무원 및 민간인 위원을 공동으로 선임할 수 있다. 지역복지협의체는 각 분야의 의견이 반영될 수 있도록 각 분야를 대표하는 자로 균형있게 구성하여야 한다. 협의체의 위원은 다음에 해당하는 자 중에서 시장·군수·구청장이 임명 또는 위촉한다(법제7조의2, 규칙제1조의3). ① 사회복지 또는 보건·의료에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 ② 사회복지사업을 행하는 기관·단체의 대표자 ③ 보건·의료사업을 행하는 기관·단체의 대표자 ④ 공익단체에서 추천한 자 ⑤ 사회복지업무 또는 보건·의료업무를 담당하는 공무원 등이다.

지역복지협의체는 다음의 내용을 심의·건의하거나 시장·군수·구청장의 자문에 응한다(규칙제1조의4). ① 지역복지계획 수립 ② 지역복지계획의 시행과정 및 시행결과의 평가 ③ 사회복지서비스 및 보건·의료서비스의 연계·협력 ④ 지역주민의 복지욕구 조사 ⑤ 지역 내 복지자원의 조사 및 개발 ⑥ 시장·군수·구청장이 지역복지시책의 추진을 위하여 필요하다고 인정하는 사항 ⑦ 그 밖에 위원장이 부의하는 사항

2) 실무협의체

지역복지협의체의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 실무협의체를 둘 수 있도록 되어있다(법제7조의2). 실무협의체는 실무위원장 및 실무부위원장 각 1인을 포함하여 10인 이상 20인 이하의 위원으로 구성한다. 지역사회복지에 관한 사항을 분야별로 조사·연구 또는 연계·협력하기 위하여 실무협의체 내에 각 분야별로 실무분과를 구성하여 운영할 수 있다. 실무협의체를 구성할 경우 위원은 다음에 해당하는 자 중에서 지역복지협의체 위원장이 임명 또는 위촉한다(규칙제1조의5) ① 사회복지사업을 행하는 기관·단체의 실무자 ② 보건·의료사업을 행하는 기관·단체의 실무자 ③ 공익단체(비영리 민간단체지원법 제2조의 규정에 의한 비영리민간단체를 말한다)에서 추천한 자 ④ 사회복지업무 또는 보건·의료업무를 담당하는 공무원 ⑤ 기타 지역사회복지협의체에서 실무협의체에 참여가 필요하다고 인정하는 자

실무협의체는 지역복지협의체를 지원하기 위하여 다음의 업무를 행한다(규칙제1조의6).

①지역 내 사회복지서비스 및 보건의료서비스의 연계·협력에 관한 실무협의 ②지역사회복지협의체에서 심의·건의할 분야별 안전의 검토 ③사회복지보호대상자별 보호계획, 보호결과의 평가에 대한 검토 ④지역사회 복지증진을 위한 세부사업에 대한 실무협의 ⑤분야별 실무분과간 연계 및 조정 ⑥기타 지역복지협의체로부터 지시받은 업무

3) 협의체운영 등

위원의 임기는 2년으로 하고 각 협의체의 회의내용은 일반인의 열람이 가능하도록 기록·비치하여야 한다. 각 협의체의 위원장은 필요하다고 인정되는 경우 전문가 또는 관계인 등을 출석시켜 의견을 들을 수 있다(규칙제1조의7, 9). 각 협의체의 사무를 처리하기 위하여 각 협의체에 간사 1인을 두며 각 협의체의 운영을 위하여 상근 유급직원을 둘 수 있다(규칙제1조의10). 시행규칙에서 정하는 것 이외에 각 협의체의 조직·운영에 관하여 필요한 사항은 당해 시·군·구의 조례로 정하도록 되어 있다(규칙제1조의12).

2. 주민투표제

주민투표제는 헌법상의 기본권인 참정권(지방정치참여권)의 실질적인 보장을 위한 것이다. 주민의 투표를 통해 지방자치단체의 행위나 결정에 민주적 정당성을 부여하고 지방의회에 대한 견제기능을 발휘하며 소수자의 이익보호와 불만해소의 기능을 갖는다는 점에서 직접민주주의의 이익보호와 불만해소의 기능을 갖는다는 점에서 직접민주주의의 지방자치 실현에 기여한다고 볼 수 있다.(대통령자문 정부혁신지방분권위원회, 2007)

주민투표제는 1994년 문민정부에서 ‘지방자치법’개정시 주민투표에 대한 도입근거를 마련하였고, 국민의 정부에서 ‘국민의 정부 100대과제’중 예시과제로 채택 하였으나 실시되지 못하고, 참여정부에서 2004년 1월29일 ‘주민투표법’을 공포하고 그해 7월30일에 주민투표제를 시행하였다.

2005년에 시행된 ‘주민투표법’에서 주민투표의 대상은 읍·면·동의 명칭 변경, 문화회관 설치 등 자치단체의 권한에 속하면서 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 주요결정 사항이며 투표권은 20세이상 선거권이 있는 주민과 일정 외국인에게 주어진다. 주민투표 청구는 ①주민의 경우 투표권자 총수의 20분의1이상, 5분의1이하의 범위 안에서 조례로 정하는 수

이상의 서명 ②지방의회는 재적의원 과반수 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성으로 지자체장에게 청구 ③지방자치단체의 장은 직권에 의하여 주민투표를 실시하고자 할 때에는 그 지방의회 재적의원 과반수 출석과 출석의원 과반수의 동의 ④중앙행정기관의 장은 국가정책에 관하여 지방자치단체장에게 그 지방의회의 의견을 들은 후 청구할 수 있다.

2005년 7월27일 ‘주민투표법’이 시행된 후 최초로 제주도 행정구조 개편에 대한 주민투표가 실시되었다. 이후 청주·청원 통합과 중·저준위 방사성 폐기물 부지선정 주민투표가 실시되었다.

<표>2005년 주민투표사례

개요			내용		
명칭	일시	형식	결과	투표율	찬성율
• 제주도 행정구조개편	2005.7.27	혁신/점진안중 선택	혁신안	36.7%	혁신안(57%) 점진안(43%)
• 청주·청원 통합	2005.9.29	통합찬성/반대	통합반대	36.7%	청주(91.3%) 청원(46.5%)
• 중·저준위 방사성 폐기물 부지선정	2005.11.2	4개시 군중 찬성율 높은 지역	경주선정	60.5%	경주(89.5%) 군산(84.4%) 포항(67.5%) 영덕(79.3%)

* 자료 : 대통령자문 정부지방혁신지방분권위원회, 2007. 2007년 참여정부의 혁신과 지방분권. p146

3. 주민소환제

주민소환제는 지방자치제도의 폐단을 막기 위한 지역주민들에 의한 통제 제도로서 주민들이 지방자치체제의 행정처분이나 결정에 심각한 문제점이 있다고 판단할 경우 단체장을 통제할 수 있는 제도이다. 일정한 절차를 거쳐 해당 지역의 단체장을 불러 문제 사안에 대한 설명을 들은 뒤 투표를 통해 단체장을 제재할 수 있다.

주민소환에 관한 법률(2007.5.25시행)의 목적은 주민소환의 투표 청구권자·청구요건·절차 및 효력 등에 관하여 규정함으로써 지방자치에 관한 주민의 직접참여를 확대하고 지방행정의 민주성과 책임성을 제고자 하는 것으로 되어있다(제1조). 주민소환투표의 대상은 선출직 지방공직자인 해당 지방자치단체의 장 및 지방의회의원을 대상으로 하되 비례대표 시·도의원 및 비례대표자치구·시·군의원은 제외한다(제7조1항). 주민소환투표의 청구 서명인수는

선출직 지방공직자별로 차별화하여 시·도지사는 당해 지방자치단체의 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 10이상, 시장·군수·자치구의 구청장은 당해 지방자치단체의 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 15이상, 지역구시·도의원 및 지역구자치구·시·군의원은 당해 지방의회의원의 선거구 안의 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 20이상으로 한다(제7조제1항). 임시개시 및 잔여기간 1년미만 그리고, 주민소환청구투표 실시일 1년 미경과시에 한하여 청구가 제한된다. 서명절차는 ‘주민투표법’, 소환투표는 ‘공직선거법’을 준용한다. 주민투표대상자는 주민소환 투표안을 공고한 때부터 주민소환 투표결과를 공표할 때까지 그 권한 행사가 정지되며, 지방자치단체의장의 권한이 정지된 경우에 부단체장이 그 권한을 행사한다(제21조). 주민소환은 주민소환투표권자 총수의 3분의1이상의 투표와 유효투표 총수 과반수의 찬성으로 확정되도록 한다(제22조).

즉, 주민소환제는 지역단체장(시장, 군수, 구청장 등등)들이 업무 수행을 잘하지 못하거나 부당한 일을 하는 경우 등등 지역단체장이나 지역의원으로 적합하지 못하고 판단될 경우, 해당 지역 주민들의 투표 등의 절차를 거쳐 해당 단체장이나 지역의원에게 어떤 제재를 가하거나 그 직무를 하지 못하도록 하는 제도이다.

주민소환제는 역사적 유래가 깊은 직접민주제의 하나다. 서양은 기원전(BC) 6세기경 잘못을 저지른 공직자 이름을 도자기 조각에 써 투표했던 고대 아테네의 ‘도편(陶片)추방제’에서 그 출발점을 찾는다. 이후 BC 133년 로마에서는 그라쿠스 형제의 개혁에 반대하는 호민관 옥타비우스가 시민투표에 의해 해임되기도 했다. 동양은 ‘아무리 군주라 하더라도 민의를 배반한 통치자는 바꿀 수 있다’는 맹자의 역성(易姓) 혁명론이 출발이다. 우리나라의 다산 정약용도 저서 ‘탕론’에서 유사한 주장을 펴고 있다. 현재 민주주의를 잘 운영하는 선진국 대부분은 오랜 역사의 주민소환제를 갖고 있다. 직접민주제가 발달한 스위스는 물론이고, 영국·미국·독일·일본 등 선진국들은 모두 공직자에 대한 주민소환제를 채택하고 있으며, 이를 적절히 활용해 독재와 부패에 대응하고 있다. 미국에서는 1903년 캘리포니아 주가 최초로 주민소환제를 채택했다. 주민소환투표로 쫓겨난 주지사로는 2003년 10월 7일 해직된 캘리포니아 주의 데이비스 지사가 유명하다. 그는 방대한 재정적자의 책임을 지고 물러났다. 이때, 주민투표와 동시에 실시된 보궐선거에서 영화배우 아널드 슈워제네거가 주지사로 당선됐다. 일본도 주민에게 지방의회 해산청구, 의원과 지방자치단체장 해직청구, 주요 공무원 해직청구 등의 권리를 인정하고 있다. 1947년 이후 현재까지 약 200여 건의 해직청구가 이뤄졌

는데, 그중 80여 건이 해직으로 이어졌다. 이처럼 오늘날 주민소환제가 시행되는 각국 사례를 보더라도 주민소환제는 역사적으로 민주주의 발전에 기여해 온 제도임을 알 수 있다. 주민소환제가 실시되면 상당한 정치적·행정적 혼란을 초래할 것이라는 우려가 제기되기도 하나, 실제로 큰 문제는 나타나지 않았다. 반대로 ‘대의제 보완의 마지막 수단’이란 중요한 역할을 주민소환제는 담당해 왔다. 이처럼 주민소환제는 인류 역사와 함께한 제도로서 민주주의의 실현을 위한 최후의 제도적 장치라고 할 수 있다(최우용, 2007).

4. 주민소송제

주민소송제는 참여정부에서 도입이 되었으며, 주민의 직접참정권을 확대하여 지방행정의 민주성 및 책임성을 강화하고 주민의 자발적 참여를 통해 성숙한 민주주의를 구현하는 것을 목적으로 한다. 주민소송제도는 지방자치단체의 위법한 재무회계 행위에 대하여 지역주민이 자기의 권리의익에 관계 없이 주민의 자격으로 그 시정을 법원에 청구할 수 있게 하는 제도이다. 소송의 대상은 위법한 공금의 지출, 재산의 취득·관리·처분, 계약의 체결이행, 각종 공금의 부과·징수·행태등으로 한정하였다. 소송의 유형은 행위의 중지, 취소 또는 무효 등 확인, 부작위위법확인, 손해배상 청구요구 등으로 나뉘어진다. 주민소송제도의 실효성을 확보하기 위해 주민 승소시 변호사 비용 등 실비보상청구권 부여 및 지방자치단체에서의 지급 의무화 규정을 마련하고 있다. 2006년 1월부터 주민소송제도가 시행하게 되어 2007년 4월 현재 6건의 주민소송이 제기 되었다. 주민소송의 사례는 다음과 같다. ①경기도 성남시, 친천변 도로공사 예산낭비(수원지법, 2006년 5월25일), ②경기도 광명시, 음식물 쓰레기 처리시설 예산낭비(수원지법, 2006년 7월24일), ③충청남도 서천군, 업무추진비등 예산낭비(대전지법, 2006년 8월 31일), ④인천 부평구, 업무추진비 등 예산낭비(2006년 9월5일), ⑤서울 성북구, 업무추진비 등 예산낭비(2006년 9월13일), ⑥충청남도 청양군, 인공폭포 조성 등 예산낭비(대전지법 2007년 4월 16일)

5. 주민참여예산제

주민참여예산제도는 지방자치단체가 독점적으로 행사해 왔던 예산편성권을 지역주민들이 함께 행사하는 것이다. 즉 예산편성 과정에 해당 지역주민들의 직접참여를 보장하는 제도를 말한다. 주민참여예산제의 주요기능은 ①예산의

투명한 공개, ②주민참여를 통한 예산의 우선순위 결정, ③지방자치단체와 주민대표의 협의를 통한 실현 가능한 예산안 편성이다. 이는 예산편성과정에 시민참여를 확대함으로써 1차적으로 지방재정 운영의 투명성과 공정성 및 효율성을 제고하고, 궁극적으로 재정민주주의의 이념을 구현하는 데 목적이 있다.

그동안 집행부 중심으로 예산이 편성되어온 현재의 지방정부의 재정운영은 급속히 변화하는 시대적 변화에 부응하지 못할 뿐만 아니라 복잡하고 다양한 주민욕구 및 행정수요를 반영하는데 한계를 노출시켜왔다. 이로 인해 예산의 투명성은 확보되지 못한 채, 지방자치의 완성이라 할 수 있는 재정민주주의 실현은 요원한 과제로 남아 있을 수밖에 없었던 것이 현재의 예산편성 방식이라 할 수 있다. 이에 급변하는 시대적 변화에 신속히 대처하고 다양한 주민 욕구에 부응할 수 있는 새로운 예산편성 방식이 요구되는 바, 이를 반영한 새로운 예산제도가 주민참여예산제도가 될 수 있다.

행정자치부는 「2004년도 지방자치단체 예산편성기본지침」을 통해 예산편성 이전에 인터넷설문조사, 주민공청회, 간담회 등을 거쳐 지역주민들이 예산편성 과정에 참여하는 「주민참여형예산편성제도」의 도입을 권고한 바 있다. 이를 근거로 광주광역시 북구는 2004년 3월, 우리나라에서 최초로 예산편성과정에서 주민참여를 제도화 하였으며 이어 울산광역시 동구에서도 같은 맥락의 주민참여 예산제도를 실시하고 있다.

주민참여 예산제도는 행정자치부가 2004년 정기국회에 제출하였으나 1년 넘게 상임위원회에서 계류중이었던 “지방재정법개정법률안”이 2005년 8월 4일자로 공포되었다.

6. 사회복지공동모금회

우리나라 공동모금회의 시작은 1970년 외원기관 등의 철수 및 사업축소에 따른 국내지원단체들의 운영책임이 정부에게로 이양되면서 본격적으로 실시되었다. 그러나 그동안 수차례의 사회사업법개정과 1975년 정부주도 불우이웃돕기운동전개, 1980년에서 1998년까지 사회복지사업기금법 시행, 1994년 감사원 감사결과 사회복지사업기금관리의 허술함에 따른 공동모금법의 민간사회복지조직에 모금원을 이양하고 입법화를 추진하여 1997년 국회에서 사회복지공동모금법 통과, 1998년 7월 시행, 1999년 3월, 법개정을 통해 사회복지공동모금회가 정부주도에서 순수민간주도로 이관되어 현재에 이르게 됨을 알 수 있다.

이러한 사회복지공동모금회는 양적성장과 더불어 우리나라 공공부문의 사

회복지사업을 실질적으로 보완하고 복지의 사각지대를 발굴하여 지원하는 역할을 담당해 오고 있다.

공동모금의 주요목적은 다양한 복지기관 및 단체와 공동모금회 자체의 행정적인 활동에 자원을 배분하기 위해 자선기부금을 모금하는 것이다. 따라서 모금방법을 “어떻게 하면 보다 많은 사람들로부터 보다 많은 기부금을 모집할 수 있느냐”를 결정하는 수단으로서 공동모금의 존속여부가 달려있는 가장 기본적이면서도 중요한 부문이다. 일반적으로 모금은 크게 개인, 기업, 단체로부터 기부금을 모집하는 것을 기본으로 특별한 사업내지 프로그램을 통해 모금할 수 있다. 모금방법은 주요 모금대상이 누구냐에 따라 크게 네 가지 유형으로 나눌 수 있다. 첫째는 “개별형”으로 개인이나 가정의 헌금을 통해서 모금하는 형태이다. 둘째는 “기업중심형”으로 회사, 공장 및 사업체등과 그 근로자를 대상으로 모금하는 형태이다. 셋째는, “단체형”으로 재단, 협회등의 단체가 대상이 되는 경우이다. 넷째는, “특별사업형”으로 특별한 프로그램이나 사업 등으로 백만인 걷기대회, 카니발, 오페라, 자선음악회, 자선골프대회, 카드발매 등 다양하다.

V 맺는말

우리사회는 현재 민선 제4기 지방자치제가 실시되어 풀뿌리 민주주의의 기초를 다지고 중앙정부중심의 행정에서 지방정부중심의 행정으로 중앙정부 권한과 책임이 지방정부로 이양되어 시행되고 있다.

따라서 사회복지영역에 있어서도 그 지역사회의 특성과 실정에 맞는 지역사회중심의 지역사회복지사업이 절실히 요구되고 있는 실정이다. 즉 지방자치제도의 실시와 주민참여의 증가, 국민기초생활보장제도의 정착 그리고 지역사회내외 다양한 사회복지기관의 설치 및 운영 등 일련의 변화는 지역사회복지실천의 중요성과 아울러 보다 폭넓은 지역복지실천방법의 개발을 요구하고 있다. 이러한 요구에 적절하게 부응하는 한 방법이 지역주민들이 참여하는 지역사회복지 실현에 있다

지방분권화시대의 지역사회복지는 주민참여가 그 핵심으로서 주민참여의 실천적인 지역사회복지사업에는 지역사회복지계획수립, 주민투표제, 주민소환제, 주민소송제, 주민참여예산제, 사회복지공동모금회 등이 있다. 우리나라는 지방분권화의 역사가 짧고 경험이 거의 없어 주민이 참여하거나 실천하는데 많은 제약과 어려움이 있다.

이를 극복하기 위한 최선의 방법은 현재 지역사회복지계획이 수립되어 진

행되어 있는 지역사회복지협의체에 직간접적으로 지역주민들의 참여의 기회를 확대하는 것이다. 여기에는 지역사회내 사회복지기관의 사회복지인력을 중심으로 하는 전문인력에 의한 역할이 매우 중요하다. 그러나 지방분권화 이후의 지역사회복지기관과 사회복지사의 처우의 근무환경은 매우 열악하여 그 역할이 매우 축소되어 있는 한계를 가지고 있다. 지역사회복지사업에 전문인력의 유인은 매우 중요한 선결과제로서, 이들에 대한 근본적인 유인전략이 필요하다. 이를 위하여는 첫째, 지역사회복지 인력에 대한 신분보장, 둘째, 사회복지인력에 대한 처우에 관한 법률 제정, 셋째, 사회복지 인력에 대한 전문성 향상을 위한 역량강화의 제도적 완비(보수교육 등), 넷째, 사회복지인력 및 이용자들을 위한 인권보장 시스템 구축과 인력양성 및 교육, 다섯째, 사회복지기관에 대한 재정적 지원 등이 선결적으로 완비 되어야 한다.

또한 지방분권화이후 재정자립도에 따라 지역간 격차와 사회복지사업에 대하여는 많은 차이가 있다. 지방 자치단체에 대한 사회복지부문에 대한 재정책보를 위한 법률적 제도정비와 지역 특성에 맞는 지역사회복지 모델구축을 위한 정부차원의 연구와 지원이 이루어져야 한다. 그리고 지방분권화 시대의 지역사회복지가 정착되고 활성화 될 수 있도록 주민참여형 지역복지사업에 대한 인센티브제 활성화 등이 뒷받침되어야 하겠다.

참 고 문 헌

- 강철희외(2006), 지역사회복지실천론, 나남출판
- 강혜규(2004), “참여복지 5개년계획:사회복지행정부문” 보건복지포럼, 통권 제87호, 한국보건사회연구원
- _____ (2005), 통합 서비스 관점에서 본 한국 사회복지서비스의 제도적 특성, 사회복지정책 대론회, 한국사회복지관협회
- _____ (2006), 지방분권과 사회복지정책 동향
- 김성이, 오오하사켄사쿠(2000), 한·일지역복지 비교연구, 나남출판
- 김영모(2001), 지역사회복지론, 고현출판부
- 김종해(2004), 지역복지와 주민참여 - 지방분권화 과제, 2004년 한국사회복지학회 추계공동학술대회
- 김영호(1997), 지방자치와 사회복지계획의 과제, 한국지역사회복지운동 제4집
- 대구광역시사회복지사협회(2004), 제15회 대구사회복지사 Work-Shop, 지역복지계획
- 대통령자문 정부혁신지방분권위원회(2007), 2007년 참여정부의 혁신과 분권, 박태영(2007), 지역사회복지론, 현학사
- _____ (2002), “시,도,광역시자치단체 지역복지계획수립의 과제와 방향”, 한국지역사회복지학회 추계학술대회, 지역복지계획의 이론과 실천, 현학사
- 박태영 역(2003), 지역복지계획의 이론과 실천, 현학사
- 송정부(1995), 지방화시대에 있어 지방사회복지의 활성화방안, 사회복지 봄호, 한국사회복지협의회
- 안성호외(2004), 로컬거버넌스와 지역경쟁력, 2004년 한국행정학회 하계학술대회
- 이영철(2007), 지역사회복지론, 양서원
- 이영철외(2006), 광주광역시, 광주광역시지역사회복지계획, 광주광역시
- _____ (2006), 곡성군, 곡성군 지역사회복지계획, 곡성군청
- _____ (2006), 구례군, 구례군 지역사회복지계획, 구례군청
- _____ (2006), 무안군, 무안군 지역사회복지계획, 무안군청
- _____ (2006), 고흥군, 고흥군 지역사회복지계획, 고흥군청
- _____ (2006), 울산광역시, 울산시 지역사회복지계획, 울산광역시
- 이영철(2005), 지방분권화시대의 지역사회복지계획 실천 전략, 한국사회복지학, 제17집.
- _____ (2004), 한국지역복지계획의 수립과 실천, 제6회한·일지역복지 국제학술대회
- _____ (2004), 지역복지계획의 의의와 전망, 사회복지, 2004가을, 통권 제162호
- _____ (2003), 지역사회복지실천론, 양서원

- _____ (2001), 지역복지계획수립방안, 제10회 대구사회복지대회, 복지대구, 대구광역시, 사회복지협의회
- _____ (2000), 민간사회복지진달체계구축방안 모색, 한국사회복지협의회
- _____ (2000), 지역사회복지증진을 위한 중앙,시,도,군,구 역할분담에 관한 연구, 한국사회복지협의회
- _____ (1998), 사회복지통합을 위한 지역사회복지계획서설, 한국지역복지운동 제 집
- _____ (1996), 지역복지, 서울 흥익제
- _____ 역(1996), 지역복지계획론, 서울 흥익제
- 오정수, 류진석(2004), 지역사회복지론, 학지사
- 이현주외(2002), 지역사회복지협의체 시범사업평가와 모형개발, 보건복지부, 한국보건사회연구원
- 오오하시켄사쿠 외 (2003), 지역복지계획의 이론과 실천, 현학사
- _____ (2001), 지역복지계획과 지역복지실천, 방엽사
- _____ (1996), 지역복지계획책정의 관점과 실천, 제일법규
- 전광현,(2004), “지역사회복지발전과 시민참여”, 한국의 지역사회복지실천, 현학사
- 진재문(2003), 지방정부 사회복지행정의 로컬거버넌스: 그 가능성과 한계,
2003년 한국사회복지행정학회 학술대회
- 최일섭(2000), 지역사회복지론, 서울대 출판부
- 표갑수(2001), 기초자치단체 지역사회복지협의회의 활성화방안, 청주대 사회과학연구소
- 홍선미(2004), 지역사회와 사회복지실천, 2004년 한국사회복지학회 추계공동학술대회
- 한국지역사회복지학회(2004), 한국의 지역사회복지실천, 학현사
- Baldock.P.K(1974), Commuity Work and Social Work, London: R.K.P
- Henderson.P.&Tomas.D.N(1981), Readings in Community Work, London,
George Allen &unwin
- Taylor.S.H.&Robert.R.W(1985), Theory and Practice of Community Social Work,
Columbia Univ. Press.N.Y
- Ife, J.(1995), Commuity Development, Creating Commuity Aternatives, Longman.
- Offer, J.(1999), Social Workers, the Commuity and Social Interaction, London and Philadelphia: Jessica Kingsley publishers.

프로필

이 영철 (李 英哲)

한국사회복지학회 회장

광주대학교 경상복지대학 사회복지전문대학원 교수

학 력

1969-’73 대구대학교 사회사업학과 문학사

1973-’75 육군ROTC 11기 (중위전역)

1975-’76 이스라엘하이파대학교 사회사업학과 석사

1978-’80 중앙대학교 대학원 사회사업학과 문학석사

1981-’84 중앙대학교 대학원 지역사회개발학과 박사수료

1987.8 중앙대학교 대학원 경제학박사

경 력

1979-’90 중앙대학교 조교, 한양대, 숭실대, 중앙대 및 상기 대학원 강사역임

1990- 광주대학교 사회과학대학 사회복지학과 전임교수

광주대학교 경상복지대학 조교수, 부교수, 교수

- 현재 광주대학교 경상복지대학 사회복지전문대학원 교수

2000 - 2001 한국사회복지학회부회장, 한국대학교육 협의회 부회장 역임

2000 - 2004 전남사회복지공동모금회 발기위원, 부회장.배분분과위원장(5년 역임)

2001 - 2005 한국사회복지사협회부회장, 한국사회복지사협회 이사(현)

2002 - 2005 한국지역사회복지학회장, 한국지역사회복지 이사

2001 - 2006 한국영유아학회이사

2004 - 2006 한국사회복지협의회 정책조정자문위원, 한국자원봉사학회이사

2001 - 현재 광주광역시 사회복지사협회장,

2007 - 현재 한국사회복지학회장, 유라시아 사회복지학회 이사,

한국사회복지사협회 부회장

저서 및 논문

<저서>

- 사회복지현장실습,(공저) 서울, 양서원, 2004
- 사회복지학,(공저) 서울, 양서원, 2003
- 사회복지행정론,(공저) 서울, 동인, 2001
- 한일지역복지비교연구,(공저) 서울, 나남, 2000
- 지역사회복지실천론, 서울, 양서원, 2005

- 지역사회복지론, 양서원, 2007
- 사회복지학개론, 양서원, 2006 (공저)
- 사회복지행정론, 양서원, 2006

<역서>

- 사회복지정책, 도서출판말길, 1994
- 지역복지계획론, 서울, 홍익재, 1996
- 지역복지, 서울, 홍익재, 1996
- 장애인복지 교육 및 실천론, 서울, 홍익재 1996

<논문>

- 지역복지계획수립방안, 대구광역시사회복지협의회, 2001
- 장애인복지 실천을 위한 복지관의 역할과 향후과제, 광주대 산경복지연구소, 2001
- 한국의 사회복지공동모금회, 전남공동모금회, 2002
- 지역공동모금의 현황과 활성화 방안, 한국사회복지학회 춘계학술대회, 2002
- 사회복지공동모금회의 활성화 방안, 한국지역사회복지학회, 2003
- 청소년 보호체계구축을 위한 지역사회조직전략, 청소년보호위원회, 2003
- 한국지역복지계획의 수립과 실천, 제6회 한·일 지역복지 국제학술대회, 2004
- 사회복지공동모금회의 모금배분사업의 발전방안, 한국지역사회복지학회, 2004
- 지역복지계획의 의의와 전망, 계간 사회복지 통권 제162호, 가을, 2004
- 지방분권화시대의 지역사회복지계획실천전략, 한국지역사회복지학, 제17집, 한국지역사회복지학회
- 지역사회복지계획수립의 모형개발 외 다수, 2007

地方分権化時代の 住民参加型地域福祉



李 英哲
韓国社会福祉学会 会長
韓国 光州大学校 教授

I 序文

21 世紀は新地域社会福祉時代である。この時代における地域福祉は単純な政策目標や理念を意味するものではなく、福祉サービスの体系、機能、方法を含む具体的な内容を帯びている。

言いかえると、地域福祉は地域住民福祉欲求の充属過程であり住民の福祉運動と活動によって支えられているものである。このように地域福祉は地域住民が抱えている生活上の混乱に対して住民主体の視覚において共感、除去、予防を図り住民の生活権と福祉権の保障・拡充を目指した社会的政策と手段の総体とも言えよう。過去において我が国では国家主導の経済成長が、50 年間にわたり、主な目標を占めていた。しかし文民政府以降効率性と衡平性、そして民主制に対する国民の欲求が強調され始め IMF 危機のため国家の経済状態が再び重要な関心の対象になり国民の政府としては効率性と競争を強調するようになった。

参与政府はこのような歴史上の脈絡からいままで充足されなかった国民の参加欲求を受容しなければならず同時に長い期間経済成長第一主義であった為構に構築できなかった社会安全網及び福祉システムを拡充させないといけない課題が現れた。(大統領自文 政府革新地方分権委員会、2007) このような環境において参与政府は政府革新地方分権委員を構成し革新口

ードマップを作成した。このようなロードマップを用い地方分権は2004年1月16日 法律7060号「地方分権特別法」により始まりこれは2009年1月17日まで一時法として効果を発揮し始めた。

地方分権の核心は住民参加をその根幹としている。参与政府においても地方分権での地域社会福祉実現を、地域社会福祉計画樹立を中心として推進するようになっており、このような社会福祉計画の樹立は地域住民たちの欲求と地域住民の代表といえる地域福祉協議体を通じ実施する事になっている。

住民参加は人間の解放 (liberation) と疎外者のエンパワメント (ennpowerment of the dispossessed) という社会福祉の基本的価値を具体化する事 (gamble & weil, 1995:483) で社会福祉実践の一線の現場である地域社会において地域住民の福祉実現を追及する地域社会福祉との密接な関連を持つ以外はない。つまり、住民参加が地域社会福祉の活性化及び発展のためには無くてはならない核心的な要素だというのが大部分の合意となっている。(李英哲、2007)

住民参加は地域住民が公式的な政府の意思決定過程に関して住民の欲求を政策や計画に反映させるよう積極的に努力する事をいう (チェ・イルソップ 他、1996)。よって地域社会福祉と関連付けて見てみると、地域住民が福祉と関連した公式的意思決定過程に関して住民の福祉欲求が政策や計画に反映されるようし、問題のある条件を改善していこうとする積極的な努力とも言えよう。

このような観点から見た研究は参与政府の地方分権化時代に住民参加地域社会福祉に対して論じようとする。まず、参与政府は地方分権化と地域社会福祉を定義して住民参加に対する整理と住民参加型地域社会福祉実態を考察する事で韓国の住民参加型地域福祉に対する現在地を知ろうとしているのである。

Ⅱ 地方分権化と地域社会福祉

1. 地方分権化

地方分権とは中央政府から自治団体に権限が委譲されソウルから地方に

資源が分散する事を意味する。したがって権限委譲の核心は行政と財政の決定権が中央政府から自治団体に移る事を意味し、資源分散は結局お金と人材がソウルから地方に分散される事を意味する。現在ソウルと首都圏は過剰と過密でおびただしい浪費と非効率が発生しており地方は不足と過疎で沈滞の泥沼に陥っている。よって途方分権を通してソウルと首都圏の過員と過密が解消できれば国家全体の競争力が上がるかも知れず地方民と首都圏住民の生活の質を両方高める事ができる。

地方分権の基本方向は第一に、地方行政権の強化として①行政的権限を地方政府に委譲する中央機能の代表的な地方委譲②行政サービスのone-stop サービス体系構築をあげる事ができる。第二に、地方経済発展のための国家機能分散化促進として①地方企業の資金支援を円滑に行う為の金融機関の地域本部に興信関連権限大幅委譲②SOC 投資は原則的に広域地自体の責任下に執行する事ができる。第三に、地方財政力の強化として①広域地自体別地域特性に見合う財源を追加確できる権限付与②地方交付税の一定部門、特別交付金の相当部門、譲与金税入の全部、一般会計前入金等の特別会計準備及び特別改定設置設置運営をあげる事ができる。

次に地方分権の具体的課題として 1) 地方分権特別法財政と地方分権推進基本計画樹立 2) 中央府部処の地方移転 3) 中央政府政策過程に地域代表参加等の地域代表性の確保 4) 政党公制薦配置等地方政治活性化の為の政治改革 5) 地方所得税、地方消費税 導入等全面的な税制改革 6) 中央政府の地方自治団体としての議員事務の配置 7) 地方言論発展の為の根本的対策の強化 8) 地域技術革新 促進法制定 等である。

結局のところ地方分権運動の促進は一に分権の為の制度インフラの拡充、第二に分権化運動のネットワークの形成、第三に住民の自治意識の向上、第五に市民運動次元において分権運動を展開させる事である。

2. 地域社会福祉

地域社会福祉 (Community Welfare) は地域と社会福祉との合成語として地域次元においての社会福祉という意味をもつ。これはとても包括的な概念であり専門 または非専門人材が地域社会水準に存在する各種制度に影響を与え地域社会の問題を予防し解決しようとする一体の社会的努力を意味する。このような組織的・非組織的努力は古今東西の全ての形態の地域

社会に存在しよく「社会福祉」というより一般的で広法的な概念と同じもののように混同している。(李英哲、1998)

しかし、地域社会福祉というものは個人福祉や家族福祉より広い次元の概念であり、児童福祉、障害者福祉という対象層中心の福祉活動よりは地域性 (Locality relevance) が顕著であるという点でその差を発見する事ができる。

地域社会福祉は地域住民の福祉を図り住民の生活向上を目的として社会福祉を統合しこれを展開するのにその特徴をおいている。また地域住民の生活の為に公的・私的機関が相互に協力して組織化して生活環境と福祉環境を改善する社会的施策及び方法の体系と定義する事ができる。このような地域社会福祉の枠組みを構成する具体的要件としては次の通りである。(李英哲、2003)

第一に、欲求把握、敏感な対応、充足の適正性、サービス改革を内容とする地域福祉計画、第二に住民主体、住民参加、住民運動を含む地域組織化、第三に、制度・サービスの体系化—必要不可欠なサービス設定とその連結網、組織化されないといけないサービスの種類としては予防的なサービス(発生予防、初期発見)、大衆用法的サービス、相互補助的サービス等、方法としては施設保護及び治療的意味がある地域社会保護と地域性で行・財政基盤を前提条件とした系統化、体系化、組織化される事、第四にサービス配置、基準の体系化、第五に地域福祉を目標とする方法論と技術論の組織化である。

このように地域社会福祉は新しい社会福祉の展開を意味し予防と社会的統合、そして参加の具体化を図る事で社会福祉サービス全体の中で一定の制度的位置をなし地域社会において援助を必要とする人たちを包括している。

3. ガバナンス概念の拡散

ガバナンス (governance) 核心は「既存の統治様式の変化であり市民社会の多様な主体間のネットワークという概念」といえる。(カン・ヘギュ、2006) ガバナンスは70年代の終わりから国家中心の管理体系の向上及び役割の限界、位階構造または調停様式の問題点と限界が露出し新しい統治様式が必要とされ、国家の失敗を克服できる管理能力、公共サービス供給体

系としてのガバナンス、地域経済の活性化の為の民間と政府間のパートナーシップの強調に関心がおかれた。90年代以降ガバナンスは最小国家論の原理を反映して、政府介入を縮小し民間部門を公共部門に導入し効率的な政府を具現しようと努力した。そのため政府だけではなく政策決定に大きな影響がある多様な主体を含ませて相互作業する形態に発展させこれを主体間のネットワークを強調させるようにした。これによりガバナンス概念は市民社会領域としてその作業範囲が拡大され政府主導もしくは市場主導の枠を超えた代案的な統治及び管理体制として浮き彫りにされた。ここには各国家の活発な NGO の役割と市民社会の比重増大が大きな鍵となった。

2000年代に入ってガバナンスを多様な主体間の単純なネットワークとしてのみではなくその主体間の政策を調節し公共問題を解決する統治システムとして地域の発展を実現する公共意思決定の流動的なパターンとして理解するようになり国家運営の枠組みを全面的に再構築するための作業に重要な異論的資源として活用されている。(アン・ソンホ、2004)

特にローカルガバナンスという地域的水準において形成されるガバナンスは地域社会資源において地域住民が自分達の生活、または生活に影響を及ぼす重要な政策決定に参加する事を意味する。このようなローカルガバナンスが形成される為には地域においての市民社会の活性化が必須である。(キム・ジョンエ、2004)

ローカルガバナンス (チョン・ジェムン、2003) 第一に、地方政府、非営利団体、企業を含む参加主体の多様化を重視し、第二に、垂直的・水平的位階を含む拡散構造を強調し、第三に、政治的分権化、財政的分権化、制度的分権化などの分権化を重要な基礎として、第四に、単純な市民参加より積極的で急進的である点を強調している。

4. 地域社会福祉計画

理想的な地域社会は一定の地理的部分と共通の紐帯そして社会的相互作用の三つの要素を必要とする。このような地域社会を作るために地域社会福祉が必要なのである。地域社会福祉は一定に地域社会内の中で住民の生活問題を社会福祉士と住民が共に公式・非公式的資源を動員、活用、調停及び開発し問題を解決したり予防する多様な努力を意味する。

地域社会福祉を実践する方法の中で理想的な地域社会を追求する為の効

果的な実践方法が地域社会福祉計画である。地域社会福祉計画は地域住民各自が人間らしい生活を追及できる地域社会を形成するために住民と行政が相互協力して地域社会福祉の推進に関する事項を全体的に定めた計画である。

この計画は地域住民の欲求を把握しこのパターンで多様な福祉問題を地域社会に提示しこれに対応するために地域の社会資源を活用した地域水準における福祉課題解決と地域住民の欲求を従属させるためのものである。(大橋謙策、2002)。

これ以外にもビヨン・ジェファン他(2000)によると地域社会福祉計画は地域社会福祉サービスを総合的・計画的に推進するための方法として住民の福祉欲求と地域特性等地域の福祉問題を把握しこれを課題とし、住民参加を土台に公共・民間の協同を通じてその解決を実現するための中・長期的計画といわれている。

一方、地域社会福祉計画には次のような三つ目標がある。(大橋謙策、1996)

第一に、住民の福祉欲求を充足させるためのサービス目標量であったりサービスを提供するための体系構築と同じ課業目標である。

第二に、計画の策定と実践において住民の社会福祉に対する関心と理解を高め実質的な住民参加を実現する過程目標である。

第三に、地方自治団体において社会福祉に関する社会的・政治的役割の変化を追及する関係的目的である。

よって地域社会福祉計画は単純に地域社会福祉に対する計画だけを意味するのではなく住民が直接参加する自身の欲求を表出しこれを結集させた後解決しないといけない課題をみつけ、これを実現させるため行政と協同して努力しながら既存の行政との関係を変化させようとする一連の過程全体を意味する。

このような意味において地域社会福祉計画は地域住民の欲求を基礎においた多様な福祉課業の設定とこれを実践に移すための地域社会と地域資源の動員と地域参加が必須である。

Ⅲ住民参加福祉

1. 住民参加福祉の意義

住民参加は地域住民の意思に従い政策と計画を決定・進行することにより民主制を確保できる手段であり、住民の自らが福祉の影響を及ぼす意思決定過程に積極的に参加する事により政府の提供するより高い水準の社会福祉サービスを受けようとする住民の積極的努力をいう。従って住民の選好や熱望にパターンを置いて政策を入案、決定し住民の支持基盤を強固にする事で行政の能率性を確保できるという側面においてその必要性を理解する事ができる。(チェ イルソップ 他、1996) よって地域社会福祉において住民参加は必須であり、核心的な手段とみる事ができる。

地域社会において住民参加とは地域、自治体の水準で政治・行政に地域住民が直・間接的に参加し政策決定や制度の実施に対して市民の意を反映させるものであり、民主的手段を重視するといえよう。(チョン グアンヒョン、2004) 社会福祉における住民参加の意義は社会福祉政策、社会福祉計画、社会福祉運営及び実施に参加、参加に対する計画の樹立に対して民主化的な手段と現実的な社会福祉を具現化することといえよう。

住民参加の意義と機能として①地域住民の生活上のニーズに即刻的に対応、②住民の参加機会の確保、③民主化の機能、④行政・政策決定の合理性の確保、⑤住民の共同体の意識強化、⑥住民相互間の信頼感の回復、⑦人権保障の機能発揮、⑧地域の特性と改正を活かし、⑨自助は相互協造を通しより共に生きる社会を具現できるということである。住民参加の純粋な機能としては地域社会福祉に対する情報交換機能、意見受領機能、合理的意思決定機能、問題解決機能、地域社会福祉政策の批判・評価・監視、共同体意識の強化等を挙げることができる。住民参加の逆機能としては集団利己主義化、参加住民の代表制問題、専門性欠如、費用の増加、官僚制の阻害等を挙げることができる。

2. 住民参加の背景

1) 政府の社会福祉政策の変化

最近社会福祉の発展過程をみると補足的な社会福祉において制度的な社会福祉へ、慈善的な面から権利的な面に、特殊性から普平性に、最低条件から最適条件の支給やサービス提供というものと説明している。(シン・メンソン、1995)

その間わが国は急激な産業化等により過去に予測できなかった新しい社会福祉問題と福祉需要を創出している。これにより公共財化と社会福祉サービスは政府の主導方式と異なる多様な主体たちと時には競争的に又は連携し供給する時代が予想される。地域住民たちはまた所得の向上により高い費用を支払っても質と満足度が高いサービスを願うようになり、政府の社会福祉サービスの質が民間部門と比べ落ちれば、地域住民たちは民間の市場を通じ満足しようとするであろう。今後の政府は「政府」の論理価値ではなく需要者である「地域住民達」の論理と価値に従い全ての構造と機能を改正し住民達の価値を極大化できるシステムへの変化が予想できる。

2) 市民参加主体の多様化

市民運動は最初は労働運動と同じ抵抗的で闘争的な性格を帯び始め徐々に参加的運動に発展している(パク テヨン、2007) わが国の市民運動は1987年6.10民主化運動を契機に住民達の爆発的な政治参加が実現し、徐々に環境運動、住居運動、福祉運動等住民達の権利探し 意識拡散と共に無数の市民・社会団体が設立され運動の内容も多様化され参加階層も拡大される等外形的にも急成長した。これは国民の政府と IMF の登場と共に多様な市民・社会運動として社会福祉サービスの民・官 協力関係を主導している。

市民・社会団体は個別住民の劣悪な状況と色んな障害要因を克服し住民生活の改善の要求を毎回、政策決定過程に介入しようとする市民参加の新しい主体として住民参加を活性化するのに大きな影響を發揮している。

3) 福祉需要欲求に従った意識変化

社会が徐々に発展・変化し新しい社会問題が現れるにつれ社会福祉は一般的に助けを必要とする人々を保護する立場より「共同参加のための共同の福祉」という立場としてみられるようになった。(キム・ヨンホ、1995) その間社会福祉の需要者は低所得 最弱階層が主流となっていたが、これは我が社会が潜在的な福祉サービス欲求に対応する制度的装置を準備でき

ていない事に起因する（カン・ヘギュ、2005）最近、わが国は圧縮成長と社会の発展を通じ所得水準とは関係なく個人、家族内において解決できない多様な福祉ニーズが増加しており社会福祉需要が量的、質的に変化しておりこれによったサービス方式も変化している。低出産・高齢化に伴う核家族化等、人口及び家族構造の変化、社会経済的環境変化による福祉需要の増大と新しい福祉ニーズの出現は社会的サービスの需要を拡大させている。これにより福祉部門の拡大、サービス内容の多様化、サービス方法の変化が求められている。

4) 社会福祉現場の活性化

ハンセンフィールドはサービスと行政の体系に直接的な影響を及ぼす環境的变化を次のようにみている。（Hasendfeld、1996）第一に、福祉国家の衰落と不平等の増加、第二に社会福祉サービスの民営化と商業化、第三にサービス機関が担保すべきニーズの性格と有形の変化、第四に情報革命などを重要要因として指摘している。この新しい組織形態の出現、財政管理強化と専門主義（Professionalism）の縮小、マーケティングの強調とサービス機関の大衆化、サービス技術革新、非官僚的組織による指導力の変化等の変化を予測させようとしているがこれは我々の実践ともとても酷似しているといえよう（カン・ヘギュ、2004）

我々の社会が地域住民の個々人の権利に対する認識が伸張され生活現場に参加し主権を行使する参加文化が普遍化され、社会福祉制度実践現場が多様化され活性化されているとみることができる。

5) ボランティア活動部門の拡大

ボランティア活動は住民の社会・心理的なニーズを効果的に充足させる事ができ、生きがいのある余暇活動、住民の潜在能力開発を通じ自身を成長させその上共同体の力強い構成員に発展させることができる。（チョンジエイル 外、2000）ボランティア活動は住民はもとより自身のニーズと動機を表現し実現することで自発的な参加能力を向上させ住民達が地域社会の問題解決と協同の福祉増進の為に共同体意識を高揚させる基盤となっている。（パク・テヨン、2007）

3. 住民参加の有形

1) 活動主体に添った類型

地域社会福祉のための活動主体が誰にあるのかによって官主導的 住民参加、協同協力的住民参加、自発的住民・民間団体参加形態に分類できる。

(パク・テヨン、2007)

区分	官主導的住民参加	協同協力的住民参加	自発的住民・民間団体参加
目的	・官の行政に対する 広報と政策決定時を 反映して地域問題を 解決	・協同の責任下において相 互協力して地域社会問題を 解決	・住民・民間団体が地域社会 問題に直接介入・解決
特徴	・行政広報 主 ・住民が受恵者として参加 ・低い自率性	・理想的な意思交流、水平 型 ・地域住民 統合・参加を 通じ住民視覚と能力培養 ・問題解決 中心	・住民の高い参加 ・政策決定に住民の意見を制 度化、地域社会の計画・資源 割当に積極的に介入
主導	・政府・地方自治団 体 主導	・政府・地方自治団体と住 民・民間団体 共同	・住民・民間団体 主導
内容	・公欄、投票、委員 会、公聴会、班常会、 行政手段制度、ソベ イ、高層処理センタ ー	・地域と地方環境、経済開 発、医療、サービス補給、 社会庁の連帯—1 時的連盟	・利益集団、市民団体、近隣 組織、示威、協同募金、住民 団体
事例	・児童福祉委員会 ・生活保障委員会 ・母子福祉委員会 ・地方青少年委員会 ・同定喚問委員会 ・住民宿願事業推進 委員会 ・住民直接投票制 ・班常会	・ソウル チュンラン区の ゴミ処理場建設付地 選 定委員会 ・ナットン川 水管理 総 合対策 ・葬墓文化改善の為のソウ ル市民討論会 ・駐車文化 模範地区 ・垣根壊し、壁画 作成 ・ゴミ分離収去、防犯巡察	・望ましい 地方自治 実現 の為の 大田市民集会、ドボ ン愛市民集会、プチョン市の 議定——団 ・YMCA 美しい村作り ・歩いてみたい町作り、ゴミ 処理場 市民対策委員会
効果	・制度的 安定性が 高く、専門性を最大 限活用 ・政策の公開	・民主制、協同協力、共同 体意識 ・地域問題の積極的解決	・住民のニーズと意見受領 ・住民の 空間帯 形成

2)参加運動にしたがった類型

住民達の参加の内容によって行政委属活動形、団体管理活動形、専門機能活動形、契約に従った継続活動形、運動形、日常生活形等に分ける事ができる。(チョン・クァンヒョン、2004)

活動の分類	活動の内容	性格
行動委属 活動形	<ul style="list-style-type: none"> ・ 児童委員 活動 ・ 保護士 活動 ・ 養父母、少年補導員 活動 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 法、条例の義挙 ・ 行政の障害義挙 委属 ・ 名誉的性格が強い ・ 活動の制約性 ・ 委属機関の限定 (1.2 年—数年)
団体管理 活動形	<ul style="list-style-type: none"> ・ 団体の意思、監査、評議員等 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 団体の定款や規約により選出 ・ 団体の管理運営上の責任の質 ・ 出席の義務を持つ ・ 任期は 1—数年
専門機能 活動形	<ul style="list-style-type: none"> ・ 弁護士、医師、看護師 ・ 講師 ・ 通訳 (手話) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 機能 及び知識の専門性 ・ 希少性 ・ 臨時制 ・ 部分性 (活動の一部を担当)
契約に従った継続活動形	<ul style="list-style-type: none"> ・ 子供会、BBS,スカウト活動 ・ 団体所属、相談活動 ・ 高齢者、障害者の為のサービス ・ 福祉施設等の訪問 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 施設、団体との契約制 ・ 活動の継続性 ・ 対象の限定性 (日時、場所) ・ 専門職との協同性 ・ 生活拡充的
運動形	<ul style="list-style-type: none"> ・ 実験的・開拓的 活動 ・ 調査活動 ・ 啓蒙活動 ・ 環境整備運動 ・ 条例改定運動 ・ 施設設置運動 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 問題の解決 (要求、開拓 等の方法) ・ 対象の限定性 (大政府、大企業) ・ 期間の短期性 (1—数年) ・ 当事者との共同性
地域関連 活動形	<ul style="list-style-type: none"> ・ 緑化運動 ・ 協同募金運動 ・ 青少年不良防止運動 ・ 清掃活動 ・ 年末 不遇隣人助け活動 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 共通問題解決性 ・ 一時性 (年 1 回か 2 回) ・ 指導者依存性 ・ 反義務制
日常活動形	<ul style="list-style-type: none"> ・ 目上を敬う ・ 小さな親切運動 (案内、優先座席、車椅子介助、挨拶強化) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 日常性 ・ 親切性 性格 ・ ピプログラム性 ・ 突発性 ・ 短時間的

IV 住民参加型 地域福祉 実際

1. 地域社会福祉協議会

1) 地域福祉協議体

地域福祉協議体は多様な地域社会福祉 関連組織間の連携と協力を通じ地域社会中心の福祉基盤を実現し福祉サービス提供単位として持ち合わせている地域社会の潜在力を現実化することができる組織体系といえる。地域社会協議体は管轄地域の中の地域福祉事業に対する重要事項と地域福祉計画を審議又は建議し、社会福祉・保健・医療関連機関・団体が提供する社会福祉サービス及び保健・医療サービスの連携・協力を強化することになっている。(法第7条の2)

地域福祉協議体は委員長及び副委員長を含め10人以上20人以下の委員で構成される。地域福祉協議体は委員長及び副委員長は委員の中から補選されるも委員長の場合は公務員及び民間の委員を合同で選任する事ができる。地域福祉協議体は各分野の意見が反映されえるよう各分野を代表する者で均等に構成されないといけない。協議体の委員は次に該当する者の中から市長・郡首・区清長が任命または委属する。(法第7条の2、規則第1条の3) ①社会福祉又は保健・医療に関する学識と経験の豊富な者②社会福祉事業を行う機関・団体の代表者③保健・医療事業を行う機関・団体の代表者④公益団体からの推薦者⑤社会福祉業務又は保健・医療業務を担当する公務員等である。

地域福祉協議体は次に内容を審議・建議したり市長・郡首・区清長の自問に答える(規則第1条の4) ①地域福祉計画 樹立②地域福祉計画の試行過程及び試行結果の評価③社会福祉サービス及び保健・医療サービスの連携・協力④地域住民の福祉ニーズ調査⑤地域内福祉資源の調査及び開発⑥市長・郡首・区清長が地域福祉施策の促進の為に必要とする事項⑦それ以外委員長が付議する事項

2) 実務協議体

地域福祉協議体の業務を効率的に遂行するために実務協議体を設置できるようになっている。(法第7条の2) 実務協議体は実務委員長及び実務副委員長を各1人含み10人以上20人以下の委員で構成される。地域社会福

社に対する事項を分野別に調査・研究または連携・協力するために実務協議体内に各分野別に実務分科を構成し運営することができる。実務協議体を構成する場合は委員を次に該当する者のなかで地域福祉協議体委員長が任命又は委属する（規則第1条の5）①社会福祉事業を行う機関・団体の実務者②保健・医療事業を行う機関・団体の実務者③公益団体（非営利民間団体支援法第2条の規定による非営利民間団体をいう）から推薦する者④社会福祉業務または保健・医療業務を担当する公務員⑤その他地域社会福祉協議体から実務協議体に参加が必要だと認定された者。

実務協議体は地域福祉協議体を支援するために次のような業務を行う（規則第1条の6）①地域内社会福祉サービス及び保健医療サービスの連携・協力に関する実務協議②地域社会福祉協議体から審議・建議すべき案件の検討③社会福祉保護対象者別保護計画、保護結果の評価に対する検討④地域社会福祉増進のための細部事業に対する実務協議⑤分野別実務分科間連携及び朝廷⑥その他地域福祉協議体から指示を受けた業務。

3)協議体運営等

委員の任期は2年とし各協議体の会議内容は一般人の閲覧が可能となるよう記録・備蓄しないとイケない。各協議体の委員長は必要と認定される場合専門家又は関係人等を出席させ意見を聞くことができる。（規則第1条の7、9）各協議体の事務を処理する為に各協議体に監事1人を置き各協議体の運営の為に常勤有給職員を置くことができる（規則第一条の10）試行規則で定める以外の各協議体の組織・運営に関して必要な事項は当該市・郡・区の条例に定めるようになっている。（規則第1条の12）

2.住民投票制

住民投票制は憲法上の基本権の参政権（地方政治参加権）の実質的な保障のためのものである。

住民の投票を通じ地方自治団体の行為や決定に民主的正当性を付与し地方議会に対する牽制機能を発揮し少数者の利益保護と不満解消の機能を帯びるという点において直接民主主義地方自治実現に寄与すると思われる。（大統領諮問 政府革新地方分権委員会、2007）

住民投票税は1994年 文民政府から「地方自治法」改正時 住民投票に

対する導入根拠を用意したし、国民の政府から「国民の政府 100 代課題」中予備課題として採択したが実施できなかったし、参加政府から 2004 年 1 月 29 日「住民投票法」を公布しその年の 7 月 30 日に住民投票制を試行した。

2005 年に試行された「住民投票法」において住民投票の対象は邑・面・洞の名称変更、文化会館設置等自治団体の権限に属しながら住民に過度な負担を与えたり重大な影響を及ぼす重要決定事項であり投票権は 20 歳以上の選挙権のある住民と一定の外国人に与えられている。住民投票請求は①住民の場合投票権者 総数の 20 分の 1 以上、5 分の 1 以下の範囲の中で条例と定める数以上の署名②地方議会は開拓議員 過半数の出席と 出席議員 3 分の 2 以上の賛成で自治体長に請求③地方自治団体の長は直権において住民投票を実施する場合その地方議会 開拓議員過半数の出席と出席議員過半数の同意④中央行政機関の長は国家政策に関して地方自治団体長に意見を聞いた後請求を行う事ができる。

2005 年 7 月 27 日「住民投票法」が施行された後 最初の濟州島 行政構造 改変に関する住民投票が実施された。その後清洲・清原 統合と中・低順位 放射線廃棄物 敷地選定 住民投票が実施された。

<表 2005 年 住民投票例>

概要			内容		
名称	日時	形式	結果	投票率	参政率
・ 濟州島 行政構造改革	2005.7.27	革新/漸進案 中 選択	革新案	36.7%	革 新 案 (57%) 漸 進 案 (43%)
・ 清洲・清原 統合	2005.9.29	統合賛成/反 対	統合反対	36.7%	清 洲 (91.3%) 清 原 (46.5%)
・ 中・低順位 放射線廃棄物 敷地選定	2005.11.2	4 つの市・郡 中賛成率の高 い地域	慶州選定	60.5%	慶 州 (89.5%) 群 山 (84.4%) 浦 項 (67.5%) 盈 徳 (79.3%)

*資料：大統領諮問 政府地方分権委員会、2007.2007年 参加政府の 革新と地方分権。P146

3.住民召喚制

住民召喚制は地方自治制度の弊害を阻止するための地域住民達による統制制度として住民達が地方自治体制の行政処分や決定に深刻な問題点があると判断される場合 団体長を統制するための制度である。一定の手続きを経て該当地域の団体長を呼んで問題思案に対する説明を聞いた後投票を通じ団体長を制裁することができる。

住民召喚に関する法律(2007.5.25 試行)の目的は住民召喚の投票請求権者・請求要件・手続き及び効力などに対し規定することによって地方自治に対する住民の直接参加を拡大し地方行政の民主制と責任制を図ろうとするものとなっている。(第1条)住民召喚投票の対象は選出職地方公職者である該当 地方自治団体の長及び地方議会議員を対象としているが比例代表市・道議員及び比例代表自治区・郡議員は除外する(第7条1項)住民召喚投票の請求署名人数は選出職地方公職者別に差別化し市・都知事は当該地方自治団体の住民召喚投票請求権者 総数の100分の10以上、市長・郡主・自治区の区清長の当該地方自治団体の住民投票請求権者 総数の100分の15以上、地域区市・道議員 及び地域区自治区・市・郡議員は当該地方委員会の選挙区内の住民召喚投票請求権者 総数の100分の20以上とする(第7条第1項)臨時に開始及び残余期間1年未満そして、住民召喚請求投票実施日1年未経過時に限定して請求が制限される。署名手続きは「住民投票法」、召喚投票は「公職選挙法」を準用する。住民投票対象者は住民召喚投票案を広告したときから住民召喚 投票結果を公布するまでその権限行事が提示され、値日宇実団体議長の権限が提示された場合に副団体長がその権限を行使する(第21条)住民召喚は住民召喚投票権者総数の3分の1以上の投票と有効投票総数過半数の賛成を持ち確定するようにする。(第22条)

つまり、住民召喚制は地域団体長(市長・郡主、区清長等)たちが業務遂行をできなかつたり不当な事をする場合等地域団体長や地域議員として適合不可と判断される場合、該当地域住民たちの投票などの手続きを経て該当団体長や地域議員たちにどう制裁を課するか又はその職務をできなくす

るための制度である。

住民召喚制は歴史的由来が深い直接民主制の 1 つである。西洋は紀元前 (BC) 6 世紀頃不当を行った公職者の名前を陶器のかけらに書き投票した古代アテネの「陶片追放制」においてその出発点を探ることができる。その後 BC 133 年 ローマでクラックス兄弟の改革に反対する護民官 オクタビアウスが市民投票において解任されたりもした。東洋は「いかに郡主であつても民意を無視した統治者は変えることができる」という孟子の易姓革命論が出発である。わが国の茶山 丁若鏞 (人名) も著書「討論」においても類似する主張をみることができる。現在民主主義を効率よく運営する先進国の大部分は長い歴史に住民召喚制を設置している。直接民主制が発達したスイスはもちろんのこと、イギリス・アメリカ・ドイツ・日本など先進国は全て公職者に対する住民召喚制を採択しており、これを適切に活用し独裁と腐敗に対応している。アメリカでは 1903 年カリフォルニア州が最初に住民召喚制を採択した。住民召喚投票で落選した州知事として 2003 年 10 月 7 日に解職されたカリフォルニア州のデイビス知事が有名である。彼は膨大な財政赤字の責任をとり解任された。この時、住民投票と同時に実施された補欠選挙において映画俳優 アーノルドシュワネゼッカーが州知事に当選した。日本も住民達に地方議会 解散請求、議員と地方自治団体長 解職請求、重要公務員解職請求などの権利を認定している。1947 年以降現在まで約 200 数件の解職請求が起こったが、その内 80 数件が解職につながった。このように今日 住民召喚制が施行される各国事例を見ても住民召喚制は歴史的に民主主義の発展に寄与してきた制度であることを知ることができる。住民召喚制が実施されたら相当な政治的・行政的混乱を招くであろうし心配されるが、実際に大きな問題は現れなかった。反対に「大議題 法案が最後の手段」という重要な役割を民主召喚制は担ってきた。このように住民召喚制は人類の歴史とともにした制度として民主主義の実現のための最後の制度的装置といえよう。(チェ・ウヨン.2007)

4.住民訴訟制

住民訴訟制は参加政府から導入され、住民の直接参政権を拡大し地方行政の民主制及び責任制を強化し住民の自発的参加を通じ成熟した民主主義を具現することを目的としている。住民訴訟制度は地方自治団体の違法な

財務会計 行位に対して地域住民が自分の権利利益に関係なく住民の資格としてその是正を法院に請求できるようにする制度である。訴訟の対象は違法な公金の支出、財産の搾取・管理・処分、解約の締結移行、各種公金の付加・徴収・形態などに限定される。訴訟の有形は行位の中止、取り消し、又は無効等確認、不作為違法確認、損害補償請求要求などに分けることができる。住民訴訟制度の実効性を確保するために住民勝訴時の弁護士費用など実費補償請求権の付与及び地方自治団体からの支給義務化規定を実現している。2006年1月から住民勝訴制度が施行され2007年4月現在6件の住民訴訟が提起された。住民訴訟の例は次の通りである。①京畿道成南市、チン川邊道路工事 予算浪費（スオンジ法、2006年5月25日）②京畿道光明市、飲食物ゴミ処理施設予算浪費（スオンジ法、2006年7月24日）③忠清南道 舒川郡、業務推進費等予算浪費（テジョンジ法、2006年8月31日）④仁川 扶餘区業務推進費等予算浪費（2006年9月13日）⑥忠清南道 青陽郡、人口滝助成等予算浪費（テジョンジ法2007年4月16日）

5.住民参加予算制

住民参加予算制度は地方自治団体が独占的に行使してきた予算編成権を地域住民達がともに行使するものである。つまり予算編成過程に該当地域住民たちの直接参加を保障する制度を意味する。住民参加予算制の重要機能は①予算の透明性の公開②住民参加を通じた予算の優先順位決定③地方自治団体と住民代表の合意を通じた実現可能な予算案の編成である。これは予算編成過程に市民参加を拡大することで一時的な地方改定運営の透明性と公正性及び効率性を再考し、肯定的に改定民主主義の理念を具現することにその目的がある。

その間進行部を中心として予算を編成してきた現在の地方政府の財政運用は急速に変化する時代的变化に対応できないばかりか複雑で多様な住民ニーズ及び行政需要を反映するのに限界を呈していた。これにより予算が透明性を確保できないまま、地方自治の完成といえる財政民主主義実現は要員な課題として残るしかなかったのが現在の予算編成方式といえよう。これに急変する時代的变化に迅速に対処し多様なニーズに応えられる新しい予算編成方式が要求され、これを反映した新しい予算制度が住民参加予

算制度といえよう。

行政自治体は「2004年度地方自治団体予算編成基本指針」と通じ予算編成以前にインターネット設問調査、住民公聴会、歓談会などを経て地域住民たちが予算編成過程に参加する「住民参加型予算編成制度」の導入を勧告したのである。これを根拠に光州広域市北区は2004年、わが国最初に予算編成過程への住民参加を制度化し続いて岳山広域市東区においても同じ脈絡の住民参加予算制度を実施している。

住民参加予算制度は行政自治府が2004年定期国会に提出したが1年過ぎて上院議員で保留中であつた「地方財政法改定法律案」が2005年8月4日に公布された。

6. 社会福祉合同募金会

わが国合同募金会の始まりは1790年外院機関などの撤収及び事業縮小に従つた国内支援団体の運営責任が政府に委譲されながら本格的に実施された。しかしその間数事例の社会事業法の改定と1975年政府主導 不遇隣人助け運動展開、1980代から1998年まで社会事業基金法施行、1994年監事員監事結果 社会福祉事業基金管理の手薄による合同募金法の民間社会福祉組織に募金員を委譲し立法化を推進し1997年国会で社会福祉合同募金法の通過、1997年7月施行、1999年3月、法改定を通じ社会福祉合同募金会が政府主導において遵守民間主導に移管され現在にいたっていることを知ることができる。

このような社会福祉合同募金会は大きな成長に伴いわが国の公共部門の社会福祉事業を実質的に法案し福祉の死角地帯を発掘し支援する役割を担当している。

合同募金の重要目的は多様な福祉期間及び団体と合同募金会自体の行政的な活動に資源を配分するための慈善寄付金を募金する事である。したがって募金方法を「どうすればより多くの寄付金を集めることができるのか」を決定する手段として合同募金の存続興否がかかっている一番基本的でありながら重要な部門である。一般的に募金は大きく個人、企業、団体から寄付金を募集することを基本に特別な作業内地プログラムを通じ募金することができる。募金方法は主要募金対象が誰であるかに従い大きく4種の形に分けることができる。第一に「個別型」に個人や家庭の献金を通じ募金

する形態である。第二に「企業中心型」に会社、工場及び作業体などとその勤労者を対象にして募金する募金形態である。第三に、「団体型」に財団、協議会などの団体が対象になる場合である。第四に、「特別作業型」に特別なプログラムや事業などに百万人歩き大会、カーニバル、オペラ、慈善音楽会、慈善ゴルフ大会、カード販売など、多様である。

V.終わりに

わが社会は現在民選第4期 地方自治体が実施され根本的な民主主義の基礎を担い中央政府中心の行政から地方政府中心の行政に中央政府権限と責任が地方政府に移譲され施行されている。

従い社会福祉領域においてもその地域社会の特性と実情に合う地域社会中心の地域社会福祉事業が切実に要求されている実情である。つまり地方自治制度の実施と住民参加の増加、国民基礎生活保障制度の政策そして地域社会内外多様な社会福祉機関の設置及び運用など一連の変化は地域社会福祉実践の重要性に従いより幅広い地域福祉実践方法の開発を要求している。このような要求に直接こたえる一つの方法が地域住民達が参加する地域社会福祉実現にある。

地方分権化時代の地域社会福祉は住民参加がその核心をなしており住民参加の実践的な地域社会福祉事業には地域社会福祉計画樹立 住民投票制、住民召喚制、住民訴訟制、住民参加予算制、社会福祉合同募金会などがあがる。わが国では地方分権化の歴史が浅く経験がほとんど無いので住民が参加したり実践するのにより多くの制約と困難がある。

これを克服するための最善の方法は現在地域社会福祉計画が樹立され進行している地域社会福祉協議体に直間接的に地域住民たちの参加の機会を拡大させることである。ここには地域社会内社会福祉機関の社会福祉人材を中心とした専門員による役割がとても重要である。しかし地方分権化以降の地域社会福祉機関と社会福祉士の処遇の勤務環境はとても劣悪でありその役割がとても縮小されている限界を持っている。地域社会福祉事業に対する専門員の誘引はとても重要な先決課題として、これらに対する根本的な誘引戦略が必要である。このためには第一に、社会福祉人材に対する身分保障、第二に社会福祉人材に対する処遇に関する法律の改正、第三に社会福祉人材に対する専門性の向上のための力量強化の制度的完備（福祉

教育など)、第四に社会福祉人材及び利用者達の為の人権保障 システムの構築と人材養成及び教育、第五に社会福祉機関に対する財政的支援などが先決的に完備されないといけない。

また、地方分権化以降財政自立度によって地域間格差と社会福祉事業に対して大きな差がある。地方自治団体に対する社会福祉部門に関する財政確保のための法律的制度整備と地域特性に合った地域社会福祉モデルの構築のための政府次元の研究と支援がなくてはならない。

そして地方分権化時代は地域社会福祉が定着し活性化するよう住民参加型地域福祉事業に対するインセンティブ制活性化などが後ろ押ししないといけないであろう。

プロフィール

李 英哲 (イ・ヨンチョル)

韓国社会福祉学会 会長

韓国 光州大学校 経商福祉大学 社会福祉専門大学院 教授

学歴

1969～1973 大邱大学校社会事業学科 文学士
1975～1976 イスラエルハイパ大学校社会事業学科 修士
1978～1980 中央大学校大学院社会事業学科 文学修士
1981～1984 中央大学校大学院地域社会開発学科 博士修了
1987.8 中央大学校大学院 経済学博士

主要経歴

1979～1990 中央大学校助教 漢陽大 崇実大 中央大及び上記大学院講師歴任
1990～ 光州大学校 社会科学大学 社会福祉学科専任教授
光州大学校 経商福祉大学 助教, 副教授, 教授
光州大学校 経商福祉大学 社会福祉専門大学院 教授(現)
2000～2001 韓国社会福祉学会副会長 韓国大学教育協議会 副会長 歴任
2001～2005 韓国社会福祉士協会 副会長 韓国社会福祉士協会 理事(現)
2001～現在 光州広域市 社会福祉士協会 会長
2007～現在 韓国社会福祉学会長 ユラシア社会福祉学会 理事
韓国社会福祉士協会 副会長

社会活動

2000～2004 全羅南道 社会福祉共同募金会発起委員 副会長・配分分科委員長
(5年歴任)
2004～2006 韓国社会福祉協議会 政策調整諮問委員 韓国自願奉仕学会 理事

著書及び論文

「地域社会福祉実践論」ソウル 良書院 2005
「地域社会福祉論」良書院 2007
「地域福祉計画樹立方案」大邱広域市社会福祉協議会 2001
「韓国地域福祉計画の樹立と実践」第6回 韓・日地域福祉国際学術大会 2004
「地域社会福祉計画樹立の模型開発」 2007 他多数