

사회서비스 재정의 지방화에 따른 지역의 대응방안*

김 은 정

국문요약

사회서비스 재정이 개별국고보조에서 포괄보조제로 전환되는 것은 지방정부의 서비스 기획과 집행에 관한 자유재량을 확대시킴으로써 사회서비스의 지역화에 기여할 수 있다. 하지만 이 같은 재정지원방식의 변화가 진정한 의미에서 지역구성원들의 복지향상으로 이어지기 위해서는 실질적인 '지역화'를 위한 노력이 요구된다. 본 논문에서는 포괄보조금화로 대표되는 복지재정의 지방화가 진정한 의미의 사회서비스 지역화로 이어지기 위해서는 지역이 어떻게 대응해야만 할 것인가를 다루었다. 본 논문에서는 사회서비스의 지역화를 크게 지역특성을 기존 제도에 반영하는 정책사고의 지역화(localization)와 커뮤니티 활성화나 지역구성원의 주체화와 같은 비제도적 방식의 지역화로 대별하였다. 지역에 기반 한 민간복지기관들은 이러한 제도적, 비제도적 방식의 사회서비스 지역화를 추구하는 핵심 주체 중 하나이다. 지역 내 민간복지기관들은 기존의 탈지역적(표준적) 서비스 제공 방식을 벗어나 지역주민, 공공부문, 여타 민간유관기관과 지역공동체를 매개로 하는 새로운 관계를 형성하여야만 한다. 지역의 복지기관들은 지역구성원들을 서비스 생산자, 당사자로 규정하고 이들의 당사자성을 강화하는 지원자로서 역할을 강화해야만 하며, 공공부문과는 공동 설계자로서 사회서비스의 지역화 과정에 참여해야만 한다. 민간의 지역사회서비스 기관을 포함하여 참여기반 형성을 제도화 하는 다양한 시민운동의 주체들과도 광범위하고 실질적인 연대를 형성할 필요가 있다.

주제어: 사회서비스, 포괄보조, 지역복지기관, 지역화

I. 서론

1. 문제제기

빈곤집단에 대한 사회적 책무로서 협소하게 규정되던 노인, 장애인, 아동 등에 대한 복지서비스가 2000년대 이후 그 성격에 질적 변화가 발생하고 있다. 대응해야 하는 사회적 문제가 일차적으로 빈곤이 아니라 돌봄(care)에 대한 보편적 욕구로 대치된 것이다. 심각한 수준의 저출산·고령화는 이러한 보편적 욕구에 대한 사회적 대응의 절박성을 높이고 있고, 이것은 사회(복지)

* 본 연구는 2011년도 정부재원(교육과학기술부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2011-330-C00003). 2013년 한국사회복지행정학회 추계학술대회의 발표문을 수정·보완한 것임.

서비스) 문제에 대한 학문적, 정책적 관심을 눈에 띄게 증가시키고 있다. 사회서비스가 특정한 빈곤집단이 아니라 대다수 사회구성원의 문제를 다루게 되면서, 서비스의 내용이나 공급방식 등을 포함하여 정책 설계의 틀이 전면적으로 변화해야 할 필요성이 현실화 되고 있는 것이다.

이러한 상황에서 현재와 같은 설계와 집행 방식으로는 사회서비스의 효과성과 지속성을 담보하기 어렵다는 문제의식이 확대되고 있다(김영중, 2012; 김형용, 2012; 한동우, 2012). 사회서비스 정책이 지나치게 개인단위로 분절된 개별적 돌봄 욕구 충족만을 목표로 하고 있기 때문이다. 사회서비스는 주로 일상적 돌봄을 내용으로 하기 때문에 지역에서 일상을 영위하면서 형성하게 되는 관계망(network)과 생활현장(field)을 고려하여 설계되어야 하며, 특히 대다수의 사람들이 정책대상이 될 때는 더욱 그러하다. 이에 사회서비스의 설계에서 ‘지역’을 고려해야 할 필요성이 크게 강조되고 있으며, 학문적·정책적 논의의 핵심주제로 부상하고 있다.

사회서비스 설계에서 지역적 특성과 교류의 장으로서의 커뮤니티에 집중하는 경향은 사회서비스를 일찍이 확대시켰던 서구 주요 국가들에서는 오래전부터 강조되어 왔던 것이다(김영순 외, 2007; 김은정 2007). 사회서비스의 종류와 대상이 확대되기 시작한 20세기 중반부터 주요 국가들에서는 정책 설계와 집행에서 지방정부의 권한을 확장해 왔다. 표준화와 보편화가 핵심의 제인 현금성 소득보장 제도는 중앙정부의 권한 하에 확립한 반면, 일상생활의 기반을 고려해야 하는 서비스 영역에서는 지방정부의 자유재량을 중요시 한 것이다. 현금위주의 소득보장제도가 지역특정보다는 사각지대 해소와 보편적 권리 구현을 강조해왔다면, 서비스 보장에서는 지역이라는 공간적 특성과 그 안에 거주하는 사람들의 특성을 고려하는 것이 강조되어 왔다고 하겠다.

한국의 경우 사회서비스의 기획과 집행 등에 있어서 지방정부의 권한 확대나 지역중심성에 대한 본격적인 논의가 시작된 것은 최근의 일이다. 한국에서 지역정책의 주체로서 지방정부가 자치행정을 실행했던 경험은 역사적으로 일천했다. 5.16군사 쿠데타 이후 1990년대 중반까지 지방자치 행정은 사실상 중단되었다고 할 수 있기 때문이다. 이러한 상황에서 사회서비스에서 지방정부의 역할강화를 위해 나타난 명시적 정책 조치는 2005년 분권교부세를 통한 지방이양이다. 논란 속에서 진행된 지방이양 조치는 현재까지도 많은 문제를 양산하고 있으나, 사회서비스 정책설계와 집행이 지방정부의 주요 역할이 되어야 한다는 사회적 인식을 확대시켰다는 점은 긍정적이다.

사회서비스가 지역단위로 내려와 지역주민의 일상과 더욱 밀접히 연관될 수 있도록 하는 ‘지역화’²⁾는 지방정부의 역할강화를 필요조건으로 하지만, 이것 이상의 변화를 요구한다. 정부 간 역할 재정립이 사회서비스의 지역화를 이루어가는 기반이기는 하지만, 관료제적 체제 정비는 그 자체로 지역을 변화시키는 것은 아니기 때문이다. 지역에 기반 하여 사회서비스가 제공될 수 있도록 하기 위해서는 이를 가능케 하는 현실적 변화가 지역에서 일어나야만 한다. 사회서비스의 지역화는 사회서비스가 생산되고 소비되는 지역 일상의 특성이 정책설계 과정에 직접 반영되는

1) 본 논문에서 다루는 사회(복지)서비스는 최근 개정된 사회보장기본법에서 규정하고 있는 사회서비스를 의미한다. 사회서비스는 최종 소비의 시점에서 자유재량권을 갖는 현금(cash) 방식의 복지급여를 제외하고, 직접 서비스나 특정서비스 소비를 전제로(ear-marked) 제공하는 급여(예를 들어 바우처, 지불보상 방식 서비스 등)를 포함한다(김은정, 2013a).

2) 사회서비스의 지역화는 다층적인 의미를 가질 수 있다. 이 부분에 대해서는 III. 1.장에서 다룬다.

과정을 필요로 한다. 이러한 면에서 사회서비스를 직접 제공하는 주체로서 지역복지기관의 역할을 재정립하는 것은 실질적 의미에서의 지역화를 위해 매우 중요하다. 한국적 상황에서는 과거부터 현재, 그리고 향후에도 공공부문의 역할 대행자로서, 그리고 지역조직화의 주체로서 민간 복지기관의 역할이 결정적이기 때문이다.

사회서비스의 지역화라는 정책 흐름에서 최근 두드러지게 나타나고 있는 것이 공공 재정의 이전방식 변화이다. 사회서비스 영역뿐만 아니라 보건이나 고용 등 주로 휴먼서비스(human service)를 다루는 정책영역들에서 지역특성을 고려하여 정책을 설계하고 집행해야 한다는 인식이 증가하고 있다. 보건복지분야에서는 대표적으로 ‘지역자율형 사회서비스투자사업’, ‘지역사회 통합건강증진사업’이 2013년부터 포괄보조금에 근거하여 정책설계와 집행, 평가의 권한을 지방정부로 이양하였다. 포괄보조금화를 포함한 이 같은 재정이전 환경의 변화는 사회서비스의 전달체계를 포함하여 전체 사회서비스 공급체계 전체를 변화시킬 수 있는 잠재력을 가지고 있다.

그런데 현재까지 포괄보조금화의 진행과 관련한 논의들은 주로 행정 효율성 관점에서 이루어졌으며 재정성과 측면에서만 분석되어진 경향이 있다(서정섭, 2011; 이재원, 2009; 이정희·박경돈, 2010; 이재원·김은정·김준현, 2012). 포괄보조 방식을 복지 성과와 연결하여 논의하는 경우에도 그 성과는 지나치게 계량적 측면에만 집중되었다. 중앙정부의 재정이전 방식을 개별보조가 아니라 포괄보조로 전환시키는 중요한 이유 중의 하나가 정책설계의 지역성 반영이라는 점을 감안할 때, 포괄보조 방식이 실제로 사회서비스의 지역화를 확대시킬 수 있는지를 검토하는 것은 중요한 의미를 갖는다. 그럼에도 지역기반 사회서비스의 확대라는 측면에서 포괄보조금화의 가능성이나 한계를 분석한 논의는 찾아보기 어렵다.

특히 사회서비스 제공 주체로서 지역의 복지기관들이 이러한 복지재정환경 변화에 어떻게 대응해야 하는지는 거의 논의되지 못하였다. 이에 본 논문에서는 포괄보조금화로 대표되는 복지재정환경의 변화가 실질적인 의미에서 ‘사회서비스의 지역화’로 이어지기 위해서는 어떠한 과제가 있는지, 이러한 과제를 달성해나가기 위해 지역 복지기관들은 어떻게 대응해 나가야 하는지를 논의해 보고자 한다.

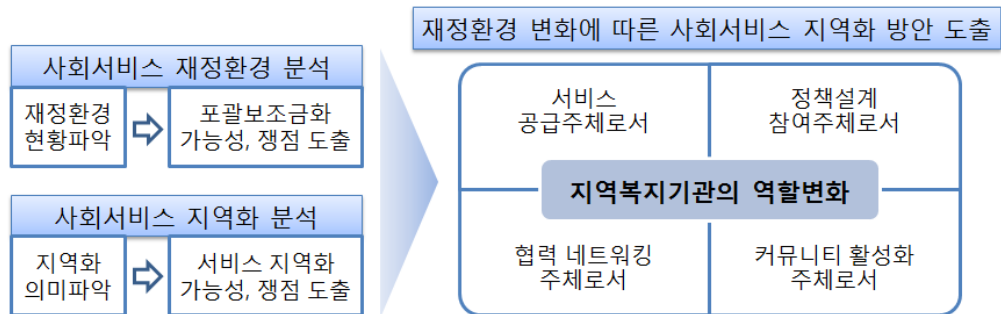
2. 연구의 흐름

본 논문에서는 아래 연구모형<그림 1>의 흐름으로 논의를 진행할 것이다. 먼저 사회서비스 재정구조와 현황을 개괄적으로 고찰하고 최근의 포괄보조금화가 갖는 의미와 한계, 그리고 가능성을 검토한다. 다음으로 이러한 포괄보조금화의 기반이자 결과일 수도 있는 사회서비스 지역화의 의미와 쟁점들을 논의한다. 지역화의 구체적인 의미를 검토하고, 주민들의 욕구가 효과적으로 반영될 수 있는 구조적 환경을 갖추지 않은 상태에서 과연 포괄보조금화가 지역화 증진에 기여할 수 있을 것인지 비판적으로 고찰할 필요가 있다. 이러한 고민을 기반으로 사회서비스의 지역화 과정에 내재된 문제를 극복하면서 진정한 의미에서 지역기반 사회서비스가 확대되기 위해서는, 어떠한 방식으로 지역화가 추구되어야 할 것인지를 검토할 것이다.

이상의 논의들은 현재 사회서비스 공급의 핵심 주체인 지역복지기관이 어떠한 형태로 지역화

를 주도해야 할 것인지를 검토하는 기반을 형성하고 합의점을 제공해 줄 것이다. 이를 바탕으로 사회서비스 재정환경의 변화에 대응하여 진정한 의미의 지역화를 이루어내기 위해서는 지역복지기관들이 어떻게 대응해야할 것인지, 그 구체적인 방안들을 도출해보고자 한다. 사회서비스 공급의 주체로서, 정책설계 참여주체로서, 지역내 협력 네트워킹의 주체로서, 지역활성화의 주체로서 지역 복지기관들은 어떻게 대응해야만 할 것인가?

〈그림 1〉 연구모형



II. 사회서비스 재정환경의 변화

공공정책 영역에서 재정이전 환경의 변화는 정책내용과 형식 전반을 변화시킬 수 있는 잠재력을 갖는다. 사회서비스 영역에서 최근 나타나고 있는 재정환경의 변화 또한 사회서비스의 전달체계를 포함하여 전체 사회서비스 공급체계 전체를 변화시킬 수 있는 잠재력을 가지고 있다. 아래에서는 사회서비스 재정 환경의 주요 변화를 이해하기 위해서 먼저 사회서비스 재정원천이나 이전방식의 큰 틀을 검토하고, 현재 사회서비스 영역에서 쟁점이 되고 있는 포괄보조금화의 의미와 현황, 문제점을 파악하고자 한다.

1. 사회서비스 재정방식³⁾ 현황과 특성

현재 사회서비스에 대한 주요 재정은 국고보조금과 지방교부세의 일종인 분권교부세이다. 2005년 국고보조사업으로 진행되던 140개 복지사업 중 67개가 지방이양 되면서 재원으로 분권교부세가 마련되었다. 지방이양된 복지사업 중 많은 사업은 현금 급여가 아닌 사회서비스 사업이었다. 장애수당, 기초생활보장급여 등 현금성 급여는 국고보조사업으로 유지된 반면, (복지시

3) 사회서비스 재정방식은 크게 국고보조방식과 교부세 방식으로 구분될 수 있으며, 포괄보조 방식은 이 두 가지 방식의 중간 지점에 입지하고 있다고 할 수 있다. 사실상 포괄보조 방식은 교부세적 성격을 갖는 경우가 일반적이지만, 포괄보조금에 어느 정도로 조건을 부과하는가에 따라서 그 성격에 차이가 발생한다. 국내 외 포괄보조 방식은 보조금 배분액 결정의 법정화 여부, 배분액 결정시 활용하는 지표의 포괄성 정도, 급여대상 지정여부, 지방비 매칭 의무 등에서 다양한 유형으로 나타난다(이정희·박경돈, 2010).

설설치 및 기능보강사업을 제외하면) 대부분의 사회서비스 사업이 분권교부세에 기반 한 지방이양 사업으로 포함되었다.⁴⁾ 지방이양 사업에 포함되지 않은 사회서비스 중 공공부조 자활서비스, 보육서비스와 같은 서비스는 여전히 국고보조금 방식으로 지원되고 있다.

한편 2007년부터 바우처 방식을 활용한 사회서비스가 국고보조금 방식으로 새롭게 개발되었다. 주로 노인, 장애인, 산모신생아 등에 대한 돌봄서비스가 개발되었으며, 서비스 제공기관이 아니라 이용자에게 재정을 지원해주는 방식을 택하였다. 이후 바우처를 활용하는 이러한 방식의 사회서비스는 지속적으로 증가하고 있으며, 보육서비스도 2009년부터 바우처 방식으로 전환되었다. 최근에는 전통적 보건복지 분야 사회서비스 외에도 교육, 문화, 보훈 등의 분야에서 다양한 사회서비스를 제공하고 있다. 대표적으로 사회적기업육성(고용부), 다문화·여성가족서비스(여성가족부), 보훈돌봄지원(보훈처), 농어촌아이돌봄서비스(농림부), 문화여행스포츠바우처(문화부), 방과후수강서비스(교육부) 등을 들 수 있으며, 2011년 현재 30여개의 사업에 국비기준 대략 2조 가량의 예산을 사용하였다(김은정, 2013a). 이러한 서비스들의 많은 수가 바우처 방식을 택하고 있으며 지방비를 매칭하는 국고보조금 방식으로 실행되고 있다.

이상과 같은 국고보조금 방식 사회서비스가 증가하고 급여대상자 범위가 넓어지면서, 국고보조 사업에 대한 대응 지방비 부담 또한 큰 폭으로 증가하고 있다. 지방정부가 국고보조 서비스에 보조하는 지방비는 사회서비스 재원에서 중요한 역할을 한다. 지방정부 예산에서 국고보조 복지사업 대응 지방비 비중이 증가하면서 현재 지방정부 재정부담의 핵심적 부분이 되고 있다. 지방교부세 증가율은 2005년에서 2010년 사이 연평균 6.8%에 지나지 않은 반면, 지방정부의 국고보조사업 대응 지방비 증가율은 연평균 33.6%에 이르렀다. 결국 대부분의 지방정부는 국고보조사업 대응 지방비로 지방정부 재원의 상당 부분을 사용할 수밖에 없는 형편이다. 2010년 현재 지방정부 정책사업 중 국고보조 복지사업에 대한 지방비 대응분 비중(88.1%)이 지방정부 자체 복지사업 비중(11.9%)에 비해 평균 8배를 상회한다(행정안전부, 2010).

2008년부터 제공되고 있는 노인장기요양서비스는 재원을 사회보험금에 두고 있다는 점에서 일반적인 국고보조금 서비스들과 명확히 구분된다. 사회보험 방식은 국고보조 방식과는 달리 가입과 보험료 납부를 전제로 서비스를 제공해준다는 특성을 갖는다. 노인장기요양보험을 통해 제공되는 노인장기요양서비스, 산재보험에서의 사회심리재활서비스, 직업재활서비스, 근로자지원서비스(EAP), 그리고 고용보험에서의 실업자 및 재직자 훈련지원서비스 등이 사회보험금을 주요 재원원으로 하여 사회보험방식으로 제공된다(김은정, 2013a).

사회서비스 재원으로 활용되는 순수 민간재원의 규모도 점차 증가하고는 있지만 전체에서 차지하는 비중은 여전히 높지 않다. 사회복지공동모금회, 공익재단이나 기업재단 등으로부터의 재원을 기반으로 제공되는 사회서비스, 기업의 사회공헌활동이나 각종 자원봉사를 통한 사회서비스, 개인기부에 의한 사회서비스 등이 여기에 포함될 수 있다.

4) 지방이양된 복지사업에 대한 분권교부세가 예산수요를 충족시키기에 턱 없이 부족한 것으로 보고된다. 지방이양 이전에 67개 사업에 대한 국고지원 비중은 50% 선이었는데, 지방이양 이후 분권교부세로 충당되는 비중은 30%대로 감소하였다(김영중·구인회, 2010)

〈표 1〉 사회서비스 주요 재정방식과 재원

재정 방식	재원 종류	대표적 사회서비스	
		개별 국고 보조	포괄 보조
국고 보조금 방식	- 국비 - 지방비	- 2005년 지방이양된 사업을 제외한 사회서비스 (대표적으로 사회복지보장시설, 공공의료시설, 응급의료, 결핵·한센 환자보호시설, 부랑아보호시설의 설치나 운영 등) - 2007년 바우처 방식으로 새로 도입된 사회서비스 (노인돌봄, 장애인활동지원, 여타 지역사회서비스 등) - 2009년 보육서비스 바우처 방식으로 전환 - 보건복지부 외 6~7개 관련부처의 사회서비스	- 2013년 보건복지부의 지역자율형 사회서비스투자사업, 지역사회 통합건강증진사업
분권 교부세 방식 ⁵⁾	- 분권교부세	- 2005년 지방이양된 67개 사회서비스 (사회서비스의 상당수가 이양되었으며, 노인·장애인·아동·보건 등의 영역에서 시설운영비 지원과 각종 사업지원을 포함함)	
사회 보험 방식	- 사회보험료 - 본인부담금 - 국비(부분)	- 노인장기요양서비스 - 고용지원서비스(고용보험), 근로자지원서비스(산재보험) 등	
민간 재원 방식	- 민간기부금 - 이용료	- 사회복지공동모금회, 공익재단이나 기업재단, 기업사회공헌활동, 개인기부, 자원봉사 등을 통한 사회서비스	

이상과 같이 사회서비스의 주요 재정방식과 원천을 이해하는 것은 해당 사회서비스의 특성을 이해하는데 도움이 된다. 국비를 주요 재원으로 하여 설계되는 국고보조금 서비스는 중앙정부가 대상자격, 서비스 내용, 제공방식 등을 주도적으로 결정하며 사업에 대한 행정관리와 성과관리의 책임도 최종적으로는 중앙정부에게 있다. 지방정부는 국고보조사업에 대해서 자유재량권이 극히 적으며 사업을 집행하는 역할만을 갖게 된다. 그럼에도 사업별 지방비 부담율은 20%~80%에 이르기 때문에 국고보조사업의 증가는 지방재정 부담을 증가시키는 주된 원인이며, 재원이 부족한 지방에서는 집행에 차질이 빚어지기도 한다. 이에 지역편차 없이 전국단위로 표준화되어 제공되어야 하는 기본권적 서비스에 대해서는 100% 국비사업으로의 전환도 필요하다(김영중·구인회, 2010).

지방교부세 중 분권교부세는 현재 사회서비스 재원으로서 지방정부에 의해 집행되는 중요한 재원이다. 원칙적으로 교부세 방식은 서비스 대상자 선정, 내용이나 제공방식 등의 설계에서 지방정부의 자유재량권이 극대화 될 수 있으나, 재정소요분 마련의 최종 책임도 지방정부에게 있기 때문에 서비스의 안정적 제공이나 최저한의 보장 측면에서 약점이 있다. 그런데 2005년에 분권교부세를 재원으로 하여 지방이양된 사회서비스의 경우 분권교부세 재정규모가 턱없이 부족

5) 분권교부세 방식은 원칙적으로는 지출제한이 없으나 실제로는 지방이양사업에 지출이 국한되는 포괄보조적 특성을 가지며, 원칙적으로는 정산불필요하나 실제적으로는 집행내역을 보고하는 개별 국고보조적 특성을 가지며, 지방비 부담도 원칙적으로는 없으나 실제로는 기존 국고보조율을 준수하도록 하고 있다(이재원, 2009).

하여 지방정부의 정책설계의 자유재량권은 제대로 발휘되지 못하고 지방정부의 재정부담만 증가시켰다(서정섭, 2011).

이에 재원은 중앙정부의 책임으로 하되 급여대상 선정, 서비스 내용과 제공방식 등에서 지방정부 재량권을 확장함으로써 지역에 기반 한 사회서비스 설계가 가능하도록 유도하는 방식이 필요하다라는 점이 강조되고 있다. 포괄보조 방식이 대표적이다. 포괄보조 제도는 재정책임이 중앙정부에 있고 보조금 배분의 기준도 반드시 법정 규정에 입각하도록 하고 있기 때문에, 교부세 방식보다 안정적이며 지역 간 불평등을 완화할 수 있는 가능성도 내포하고 있다. 이러한 측면에서 포괄보조금화는 사회서비스에 대한 국가의 재정책임성, 지역형평성과 지역의 자유재량권을 동시에 확대할 수 있는 장점을 갖는다고 평가된다(이재원, 2011).

사회보험을 재원으로 하는 사회서비스는 중앙정부의 권한 하에서 전국 단위의 표준적 방식이 적용된다는 특성을 갖는다. 서비스의 대상자격, 서비스 내용, 제공방식 등이 지역특성과는 무관하게 표준적으로 확립되어 있다. 지역 간 편차를 줄일 수 있는 장점이 있으나, 지역의 물리적·환경적 특성을 반영하여 서비스가 설계될 수 있는 가능성이 제한적이다. 노인장기요양서비스를 개인단위의 사회보험 방식으로 설계하는 것은 최저한의 표준적 서비스를 지역편차 없이 제공할 수 있다는 장점은 갖지만 일상생활의 장과 관계망 특성이 고려된 서비스를 융통성 있게 제공하기 어렵다는 단점을 갖는다.

민간 재원을 활용하는 사회서비스에 대해서는 민간 복지기관의 자유재량권이 극대화 될 수 있다. 이러한 재원의 서비스야말로 사회서비스의 지역화를 선도할 수 있는 주요 재원이거나, 현재는 이러한 재원으로서의 비중이 그다지 높지는 못 할 뿐만 아니라 ‘지역’이라는 공간적 특성을 적극 반영하는 방식으로 서비스가 설계되지 못하고 있다(강철희·최재성·한동우, 2010; 한동우, 2013에서 재인용).

2. 사회서비스 포괄보조금화의 의미와 쟁점

일반적으로 포괄보조금(block grant)이란 “중앙정부가 지방으로 이전·배분하는 재원 중 하나로, 지방정부가 포괄적인 기능영역에 대해 재량적으로 사용할 수 있도록 법적 공식에 따라 배분하는 재원”을 의미한다(Advisory Commission on Intergovernmental Relations; ACIR, 1977). 그런데 현실에서 운용되는 방식을 보면 포괄보조는 하나의 정책적 아이디어라고 보아야 할 만큼 국가별, 정책사업별로 내용과 형식이 다양하다. 다만 개별보조 방식에 비해 지방정부가 정책설계에서 폭넓은 권한을 갖는 대신 중앙정부는 정책목표 달성도를 평가하는 관리체계를 갖추며, 배분되는 재원의 양이 대체로 법적 공식에 의해 결정된다는 점이 공통적이라고 할 수 있다(이재원 외, 2012).

포괄보조는 개별국고보조와 비교해서 지방정부의 정책설계 자유재량권이 확장된다는 점이 특징이다. 그러나 주요 선진 국가들에서 사회서비스 재정방식을 포괄보조로 전환한 일차적 목적은 지방정부의 재량적 역량 강화라기보다는 행정비용 감소, 복지재정 규모 감소, 결과중심의 성과관리 전환에 있었다(이정희·박경돈, 2010: GAO, 1995). 이처럼 사회서비스 정책 영역에서는 포

포괄보조금화가 국가책임성 회피나 재원축소라는 정책방향 하에서 도입된 사례가 많기 때문에, 포괄보조 제도로의 전환을 사회서비스의 효과성 증진 측면에서 접근한 연구는 많지 않다.

한국에서 포괄보조금화에 대한 논의가 활발하게 일어나지 못한 또 다른 중요한 이유는 현실적으로 지방정부의 정책설계 및 관리 역량이 부족했기 때문이다. 선진국의 경우에도 지방정부의 역량은 포괄보조 제도의 성패를 가르는 가장 중요한 요인으로 인식된다(Waller, 2005). 한국의 경우 사회서비스 정책을 국고보조금 방식으로 실행하기 시작한 1960년대 이래 정책설계 권한은 중앙정부에게만 집중되어왔으며, 지방정부는 정책사업의 집행관리 역할만을 담당해 왔다.

이렇듯 중앙주도적 사회서비스 정책설계가 최근 10여년까지도 지배적일 수 있었던 또 다른 이유는 사회서비스 정책이 국가정책 전체에서 차지하는 비중이 미미했기 때문이다. 빈곤정책의 일환으로서 일부 저소득층만을 대상으로 한 사회서비스만이 국가정책 소관이었기 때문에 지역적 특성보다는 서비스의 내용, 비용, 수급자격(eligibility)의 전국적 표준화가 우선되었다. 2000년대 이후 사회서비스 정책이 빈곤문제가 아닌 보편적 욕구문제에 대한 대응 정책으로 전환되면서, 증가하는 서비스 수요에 대한 효과적인 관리 필요성이 크게 부각되었다. 표준화되기 어려운 휴먼서비스 특성의 사회서비스를 효과적으로 정책관리하기 위해서는 지역 특성을 반영하는 것이 필요하다는 인식이 확대된 것이다.

정부의 권력분산이라는 측면에서 본다면 포괄보조는 교부방식에 의한 지방이양, 특정사업에 대한 개별보조 방식과 비교할 때 중간정도의 분권화 강도를 갖는다. 또 포괄보조는 지방정부에게 정책설계의 재량권을 부여하되, 최종 성과관리를 중앙정부가 직접 할 수 있도록 함으로써 국가의 복지정책 방향이 지방행정을 통해 구현되도록 유도할 수 있다. 포괄보조 방식이 지방분권화 강도라는 측면에서는 교부세 방식에 비해 한계가 분명하지만, 사회서비스의 성격을 고려하면 지나친 분권화가 초래할 수 있는 문제를 감소시킬 수 있다는 점도 장점이 될 수 있다.

포괄보조는 원칙적으로 세부사업이 아니라 단위사업 이상에서 정책사업의 내용적 설계에 자율재량권을 부여하는 것이 일반적이다. 단위사업 수준이 되어야 기능적 통합이 가능해지기 때문에, 포괄보조로 지방정부에게 재정이 지원되어야 지역의 특성에 맞도록 세부사업들을 자율적으로 설계하는 것이 의미를 갖는다. <표 2>에 나타난 바와 같이 특정 기능영역(예를 들어, 노인건강관리)에 대해 지방정부가 포괄적으로 재원을 보조받고 이를 기반으로 정책설계를 할 수 있다면, 이론적으로 볼 때 지방정부는 기능적으로 구분된 정책영역 내에서 다양한 방식의 세부사업들을 설계할 수 있는 포트폴리오를 갖게 된다.

〈표 2〉 포괄보조금화의 단위 제시를 위한 예시(보건복지분야, 노인복지정책부문)

프로그램	단위사업	세부사업
기초복지	건강관리	장기요양시설, 노인건강진단비, 생활체육지원, 시설안전관리, 건강관리상담, 정신보건, 노인성질병예방, 재활요양, 치매노인상담센터 등
	영양관리	영양교육, 경로식당 지원, 재가노인 식사배달 등
	권리보호	노인의날 행사지원, 노인긴급전화, 노인보호전문기관, 노인단체지원 등

자료: 이재원·김은정·김준현(2012: 29)

그런데 포괄보조화의 장점이 발현되기 위해서는 포괄보조가 단순히 기존 개별사업들을 묶어 재정을 이전하는 것으로 인식되어서는 안 된다. 포괄보조를 그런 방식으로 인식하는 것은 기존 사업에 대한 재정적 기득권의 틀을 깨기 어렵게 하며, 궁극적으로 포괄보조화의 진정한 의미를 실현할 수 없게 한다. 미국의 경우도 포괄보조화 초기에는 지방정부가 기존의 국고보조 사업을 그대로 유지하는 보수성을 보였다(GAO, 1995). 이러한 문제를 발생시키지 않기 위해서는 포괄보조제도가 단위사업 이상에서 사업설계의 자율권을 지방정부가 갖도록 설계되어야 하며, 세부사업 실행에 필요한 자원 운영 방식을 전면 전환시키는 것으로 이해되어야 한다(이재원, 2009).

<표 2>에서 제시된 바와 같이 ‘노인건강관리’ 영역에 대해서 포괄보조를 받게 되면, 가능한 세부사업들 중 지역에서 요구되는 사업을 지역 자체적으로 설계할 수 있다. 이러한 자유재량적 정책설계의 범위에는 대상자 선정의 기준이나 사업집행 방식 전반이 포함될 수 있다. 노인생활 시설에 대한 보조금 지원, 지역사회 이용시설에 대한 프로그램 지원, 바우처 방식의 개별서비스 지원, 커뮤니티 형성을 위한 기반사업 지원 등을 모두 포함할 수 있으며 이러한 사업의 대상을 선정하는 기준도 지역 자체적으로 설정할 수 있다<표 3 참조>

〈표 3〉 ‘노인건강관리’ 포괄보조 시 가능한 사업내용과 방식

가능한 세부사업 내용	재정지원 대상/방식	대상자선정기준
<ul style="list-style-type: none"> - 노인생활시설안전관리 - 노인건강관리 프로그램 - 노인운동처방 바우처 서비스 - 어르신 마을사랑방 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 생활시설/ 보조금 방식 - 이용시설/ 구매, 위탁계약 방식 - 개인지원/ 바우처, 지불보상방식 - 커뮤니티지원/직접 공급, 구매, 위탁 	<p><개별제도화 사업></p> <ul style="list-style-type: none"> - 소득, 가구형태 - 일상생활수행능력 등 <p><커뮤니티형성 사업></p> <ul style="list-style-type: none"> - 지역환경특성 등

<표 3>에서 가능한 포괄보조화의 단위와 내용을 제시하였으나, 이것은 다양한 포괄보조 방식 중 하나의 예를 제시한 것에 지나지 않는다. 사회서비스의 포괄보조화는 포괄보조의 단위와 규모, 포괄보조금 배분기준, 지방정부의 바람직한 자유재량 범위 등과 관련하여 다양한 형태로 이루어질 수 있다. 포괄보조 방식을 어떤 형태로 설계할 것인가에서 무엇보다도 중요한 쟁점은 지방정부의 자유재량권 정도에 관한 것이다.

예를 들어, 미국의 사회서비스 포괄보조(SSBG)사업의 경우 약 30여개에 달하는 사업영역 중 [사회보장법]에서 규정하는 경제적 자립, 독립적 일상영위, 취약집단 보호, 시설보호 보장 목적에 부합되는 한 자유롭게 사업영역을 선택할 수 있으며 세부사업 설계에 있어서도 상당한 재량권을 갖는다. 연방정부가 제시하는 지출가능 영역(약 29개)에 대한 일반적인 가이드라인 하에서 지방정부가 서비스의 구체적인 내용, 대상자 선정 기준, 재정지원 방식 등에서 실질적인 자유재량권을 가진다. 심지어 한시부조 포괄보조(TANF)와 같은 다른 포괄보조금으로부터 일정 비율 내에서 전용도 가능하게 하고 있다(Finegold, Wherry, & Schardin, 2004; 박세경, 2009).

6) 급여자격 결정에 있어서 지방정부의 자유재량권은 포괄보조 유형별로 달라질 수 있다. 미국의 지역사회개발 포괄보조(CDBG)의 경우 취약한 지역에 우선 지원하며, 저·중소득 계층대상 서비스가 70%이상이어야 한다는 등의 최저기준을 제시하고 있다(이재원, 2009).

그런데 정책설계와 책임에 있어서 지방정부의 자유재량이 커지면 정책사업의 일관성이나 표준성(최저선의 확보)의 확보는 상대적으로 어려워질 수밖에 없다(Waller, 2005). 이러한 면에서 국민의 기본적 권리실현 측면에서 제공되어야 하는 사회서비스는 지방정부의 재량권을 제한하더라도 핵심적으로 포함되어야만 하는 사업내용이나 최저한의 대상자 선정 기준 등을 명시하는 것이 필요할 수 있다. 이러한 것이 바탕이 될 때, 사회서비스에서 지역특성을 반영한 자율적으로 지역설계의 확장이 의미를 가질 수 있다고 본다.

또 다른 쟁점은 중앙정부가 지방정부에 배분하는 포괄보조의 규모를 어떻게 결정할 것인가 하는 것이다. 사회서비스의 분권화가 초래하게 되는 문제점 중 하나가 사회서비스의 지역간 불평등 문제이다. 사회서비스의 경우 지역특성을 반영하여 제공되어야 하기도 하지만, 지리적 정의(territorial justice)를 훼손해서는 안 되는 측면도 동시에 존재하기 때문이다. 포괄보조금 방식의 경우, 법정 배분 방식 설정 시 지역불평등을 완화시킬 수 있는 요소를 적극 반영하여, 지방의 재정능력을 고려하여 포괄보조금 배분기준을 설정할 수 있도록 되어 있다. 지역 간 복지수준에서의 불평등을 완화하면서 동시에 복지내용에서의 지역성은 적극 고려될 수 있도록 포괄보조 제도를 설계할 필요가 있다.

3. 사회서비스 포괄보조화의 현황과 문제점⁷⁾

2005년부터 시작된 사회서비스의 지방이양은 지방화라는 정책방향의 대표적인 신호탄이었다. 그러나 분권교부세에 입각한 이 당시의 지방이양은 67개 세부사업들을 지방자치사무로 전환한 것에 그쳤다. 뿐만 아니라 지방이양 사업에 대한 재정지원 규모가 과소하여 지방정부의 재정부담 문제가 불거지자 중앙정부는 지방이양된 67개 개별사업에 대해 국고보조금 사업과 마찬가지로 직접적으로 점검, 관리함으로써 교부세 방식의 장점을 실현시키지 못했다고 하겠다(이재원, 2009).

이에 사회서비스 재정 지방화의 또 다른 시도 중의 하나로 포괄보조금화가 최근 보건복지분야에서 실시되었다. 대표적으로 ‘지역자율형 사회서비스투자사업’, ‘지역사회 통합건강증진사업’이 2013년부터 포괄보조금에 근거하여 정책설계와 집행, 평가의 권한을 지방정부로 이양한 것이다. ‘지역자율형 사회서비스투자사업’은 2007년 바우처 사업으로 시작된 지역사회서비스투자사업(Community Service Innovation), 산모신생아도우미사업, 가사간병사업을 하나로 통합하여 포괄보조금화 한 것이다. 지역사회서비스투자사업은 원래 사회서비스 수요를 자체적으로 발굴하고 지역에 맞는 서비스를 제공하는 것을 목표로 하였으나, 개별국고보조사업으로 시행되면서 지방정부의 자유재량권이 실질적으로 발현되지 못하였다. 포괄보조로 재정이전 방식을 변화시키면서 보건복지부는 세부사업의 설계와 집행에서 지방정부의 권한을 대폭 강화하고, 지역특성을 고려한 예산배분과 탄력적 예산집행 가능성 증진을 기대하고 있다(보건복지부, 2013a).

보건복지부는 또한 17개의 개별국고보조식 지역보건사업을 1개의 포괄보조사업인 ‘지역사회

7) 본 논문에서는 현실적으로 포괄보조 방식으로 운용되고 있는 사례가 아니라, 명시적으로 포괄보조 방식을 규정한 정책사례만을 제시한다.

통합건강증진사업'으로 전환하였다. 세부사업별로 인건비나 운영비 관리 지침을 지정하는 국고 보조식 방식으로는 지역의 여건을 탄력적으로 반영하는 건강증진사업의 실행이 어렵다고 판단, 중앙정부가 제시한 사업영역 중 지역에 맞는 사업을 지자체가 선택하고 필요한 세부사업을 지자체가 재량적으로 설계할 수 있도록 한 것이다. 세부사업 설계에 대한 자유재량권 안에는 대상자 선정이나 서비스 제공장소, 사업방식 등의 결정이 모두 포함된다. 중앙정부가 제시한 사업영역들 중 선택된 사업영역들 간에도 예산 집행에 있어서 칸막이를 없애는 것을 시도하고 있다(보건복지부, 2013b).

그런데 사회서비스 영역에서 최근 진행되고 있는 이러한 포괄보조금화는 사회서비스 설계에서 지역특성을 반영하고자 하는 하나의 시도로서 의미가 있으나, 현실적으로는 많은 문제점을 노정하고 있다. 사회서비스 정책설계자로서 지방정부의 서비스 기획력 부족, 그리고 중앙정부의 최종 성과관리체계 미비는 포괄보조 방식의 장점을 제대로 살리지 못하는 가장 큰 문제로 지적되고 있다(김영중·김은정, 2013). 사회서비스에 대한 국고보조방식을 포괄보조 방식으로 전환하면서 미국 연방정부는 지방정부에 사회서비스 정책설계의 재량권을 확보해준과 동시에 사회서비스 프로그램 기획, 시민참여 확대, 서비스 공급과 관리방식의 효과성 제고 등의 책임성도 대폭 강화하였다(Finegold, Wherry, & Schardin, 2004).⁸⁾

Ⅲ. 사회서비스 지역화의 의미와 쟁점

개별국고보조 방식에 비해 포괄보조 방식이 사회서비스의 지역화를 증진시킬 수 있는 잠재적 가능성을 더 크게 갖는다는 점은 자명하다. 그러나 포괄보조 제도를 활용하여 사회서비스를 실질적으로 지역화 하는 것은 매우 다른 측면의 노력을 요구한다. 지역의 권력이 기득권 중심적인 이해집단들에 집중되어 있거나 지역의 주요 자원에 대한 의사결정이 비민주적으로 이루어지는 구조인 경우 지역중심의 사회서비스 설계 역량의 확대는 오히려 지역구성원들 전체의 복지증진에 역행하는 결과를 낳을 수 있기 때문이다. 포괄보조 방식이 진정한 의미의 사회서비스 지역화와 선순환적으로 연결시키기 위해서는, 사회서비스의 지역화가 무엇을 의미하는지, 어떻게 이것을 추구해야 하는지를 우선적으로 고민해 보아야 한다.

1. 사회서비스 지역화의 의미

현금형태의 복지급여와는 달리 서비스 형태로 제공되는 복지급여는 이를 이용하는 대상의 요

8) 미국의 또 다른 대표적 포괄보조제도인 한시부조 포괄보조(Temporary Assistance for Needy Families: TANF) 과 지역사회개발 포괄보조(Community Development Block Grant: CDBG)의 구체적인 내용이나, 지역개발예산을 하나로 포괄지원하는 영국의 단일포괄보조(Single Pot), 공공서비스에 대한 기존의 개별보조금을 완전히 대체한 스웨덴의 완전포괄보조(A Single Block Grant) 등에 대해서는 이정희·박경돈(2010), 이재원 외(2012)를 참조하라.

구에 융통적일 수 있어야 효과성이 담보된다. 휴먼서비스로서의 특성을 갖는 대부분의 사회서비스는, 일상생활이 이루어지는 장(field)의 특성, 지역에서 이루어지는 일상의 특성, 지역구성원 간의 관계망(network)을 적절히 고려하지 못하면 효과적으로 제공되기 어렵다. 이에 지역특성을 고려한, 그리고 지역에 기반 한 사회서비스 설계와 공급의 중요성이 커지고 있다(김영중, 2012a).

사회서비스의 지역화를 논의할 때, ‘지역화’의 의미는 크게 제도적 접근 방식과 공동체적 접근 방식으로 대별 가능할 것이다. 제도적 측면에서의 사회서비스 지역화는 지리적·물리적 측면의 지역 개념에 입각하여 정책적 사고를 지역화(localization) 하는 것을 의미한다. 다시 말해, 지리적 지역의 특성을 정책에 반영하는 것이다. 지리적 의미의 지역에 집중하여 지역화를 논의하는 경우도, 밀접히 관련되지만 다소 차별적인 특성을 포함하는 다음의 두 가지 방식으로 구분될 수 있을 것이다.

첫째, 기존의 사회서비스 제도들을 지역인지적 관점(regional characteristic cognitive approach)으로 재평가하고 재구조화하는 것이다. 대도시, 중소도시, 농어산촌 등의 지리적, 인구적 특성을 반영하여 기존 서비스 정책 설계를 수정, 보완하는 것을 의미한다. 개별화된 제도화 방식 일변도의 기존 사회서비스 정책은 대부분 지역 구성원의 일상적 특성을 고려하지 않고 표준적으로 설계되었다. 예를 들어, 독거노인 돌봄서비스를 내용으로 하는 노인기본돌봄서비스는 정책설계의 틀과 내용이 도시거주 독거노인에게 적합하나 농촌형(특히 산발거주형)에는 적합하지 않을 수 있다. 개별 지원 방식으로 독거노인에게 안부를 전하고 말벗 서비스 등을 제공하는 것은 오히려 이웃 관계망을 약화시키거나 와해시키는 경우가 발생할 수 있기 때문이다. 포괄보조 방식으로의 전환은 지역인지적 관점에서 서비스를 효과적이고 효율적으로 개선할 여지를 높이는데 기여할 수 있다.

제도적 측면에서 사회서비스의 지역화에 접근하는 두 번째 방식은 사회서비스 정책 포트폴리오 설계 자체에서 지역의 자유재량권(discretionary power)을 증가시키는 것이다. 필요한 사회서비스의 내용과 재정지원 방식, 급여대상 선정이나 평가 방식 등의 전반에 걸쳐 정책설계 전반의 지역 주도성을 확보하는 것을 의미한다. 앞서 살펴본 바와 같이, 사회서비스에 대한 재정이전 방식으로서 포괄보조 제도는 사회서비스의 내용, 방식, 대상 등에서 지역주도적 방식으로 사회서비스 정책의 포트폴리오를 설계할 수 있는 가능성을 증가시켜준다. 포괄보조를 어떤 방식으로 설계할 것인가에 따라 이러한 지역의 자유재량권 정도는 달라질 수 있다.

지리적 지역 특성에 입각하여 정책 사고를 지역화 하는 것과는 달리, 지역이 갖는 공동체로서의 특성에 주목하여 사회서비스 지역화에 접근할 수 있다. 공동체적 방식으로 사회서비스의 지역화를 추구하는 방식에서는 다음의 두 가지가 가장 핵심적이라고 본다. 첫째, 커뮤니티 형성(community building)이다. 이러한 관점에서 사회서비스의 지역화란 지역구성원들이 교류의 장으로서 커뮤니티를 만들고 활성화시키는 과정 그 자체를 의미하는 것이다. 지역구성원들 간에 다양한 차원의 교류를 가능케 하는 공간을 만들어가는 과정, 그것이 지역화이며 사회서비스이다. 정서적, 물리적 교류의 장이 만들어지는 것 자체가 중요한 사회서비스라고 본다는 점이 중요하다. 커뮤니티의 형성은 잠재적인 사회적 문제의 발생을 예방하고, ‘지역의 복지력(平野 隆之, 2012)’을 강화시키는 효과를 갖기 때문이다. 최근 확대되고 있는 다양한 형태의 커뮤니티 활성화

과정이 대표적인 예이다.

사회서비스의 지역화에 대한 공동체적 접근에서는 또한 사회서비스 대상자의 당사자화, 주체화(subjectivation)를 핵심적으로 강조한다(平野 隆之, 2012). 커뮤니티 활성화 접근과 밀접히 연관되지만, 결과적으로 변화 추구의 대상에서 차이가 있다. 이 접근에서는 사회서비스가 지역화 되는 과정을 지역구성원들이 스스로 사회서비스 생산·소비의 주체가 되는 과정과 동일시한다. 앞서 제시한 지역특성 반영적 사회서비스 설계, 커뮤니티의 형성 등도 모두 이러한 지역구성원들의 당사자화를 전제로 하는 것이라는 점에서 지역구성원의 당사자화는 서비스 지역화의 가장 중요한 부분이다.

그럼에도 불구하고 사회서비스 재정지원방식의 포괄보조화를 지역성 확보 차원에서 논의할 때에는, 많은 경우 앞서 살펴본 정책적 사고의 지역화(제도적 지역화)로 영역이 국한되는 경향이 있다. 본질적인 의미에서 지역화는 오히려 각 지역이 처한 특수한 상황 안에서 스스로 문제를 해결하는 공동체의 형성이라고 할 수 있기 때문에, 포괄보조금화를 통해 어떻게 커뮤니티 활성화와 지역구성원의 당사자화를 증진시킬 수 있을 것인가를 고민해야만 한다.

2. 사회서비스 지역화의 주요 쟁점

1) '지역화'는 과연 바람직한가?

포괄보조로 재정이전 방식을 전환시키게 되면 지역에서는 지역여건을 보다 탄력적으로 반영하여 지역주민의 욕구를 효과적으로 충족시킬 수 있도록 사회서비스를 설계할 수 있어야 한다. 실제로 사회서비스가 지역주민의 복지욕구에 더 잘 부응하도록 설계되기 위해서는, 지역주민 스스로가 이러한 설계와 집행 과정에 자발적이고 민주적으로 참여할 수 있는 환경이 갖추어져야만 한다. 그런데 지역이 사회서비스 설계와 집행에서 자율성을 갖도록 포괄보조로 전환하는 것이 이러한 긍정적 효과를 내지 못한다면 어떨까? 이러한 측면에서 볼 때 사회서비스를 포함하여 다양한 사회적 의사결정이 지역화 되는 것은 현실적으로는 상당한 딜레마를 안고 있다.

한국 사회에서 지역에 대한 관심은 1980년대 민주화 과정을 거치면서 실질적으로 표출되기 시작했고, 5.16군사 쿠데타 이후 중단되었던 지방자치제도가 1991년의 지방의회 의원선거를 출발로 부활되었다. 그러나 지방자치를 발전시키기 위한 기반인 주민참여제도가 구축되지 못한 상태에서 형식적인 지방자치 제도화가 실행되면서 오히려 대의제 민주주의 위기가 지방자치에서 더 심각한 형태로 나타났다. 1990년대 이후 20여년이 지난 현재까지도 지방자치 제도가 결과한 현실이 풀뿌리 민주주의의 확대가 아닌 풀뿌리 보수주의의 심화라는 비판의 목소리가 크다. 지역 지배구조의 비민주성, 지역주의에 기반 한 중앙-지방 권력 간 결탁의 문제가 현재까지 개선되지 못하고 있으며, 나아가 이러한 문제를 점진적으로나마 해소 할 수 있는 지역민주화 제도들은 여전히 미성숙한 상태이다(하승수, 2007).

2000년대 이후 지역의 살림살이에 지역주민이 직접 참여할 수 있도록 하는 다양한 제도들이 만들어지면서 풀뿌리 민주주의를 위한 형식적 틀은 갖추어가고 있다. 2000년 3월에 주민감사청

구, 주민발의(조례의 제정 및 폐기청구)제도가 도입되었으며, 이후 주민투표제도(2004년), 주민소송제도(2006년), 주민소환제도(2007년)가 잇달아 도입되었다.⁹⁾ 그런데 이러한 주민참여제도는 형식적 틀이 구축되었을 뿐, 이후 실행된 사례를 보면 현실성과 실효성을 갖추었다 보기 어렵다(하승수, 2007; 임성일, 2011). 지역의 비민주주적 권력구조는 여전히 산재해 있으며, 기득권의 재생산은 지역 살림살이의 주체인 지역주민들을 관객민주주의의 틀 속에 가두어 두고 있다고 평가된다. 이러한 상황에서 지역단위의 정책 자율성이 증가하는 것은 오히려 지역 내 기존 권력구조를 고착화시킬 수도 있다는 비판은 타당한 것이다.

그러나 사회서비스의 제공기반으로서 지역의 중요성을 고려할 때, 지역화 외에 대안이 존재하는가? 지역화가 아닌 중앙집권화가 사회서비스 정책의 대안적 방향이 될 수 있는가? 사회서비스에 대한 욕구는 일상생활의 장에서 일상이 이루어지는 과정 중에 발생하는 것이기 때문에 이에 대한 효과적이고 통합적인 지원은 ‘지역’을 근거로 이루어져야만 한다. 따라서 사회서비스의 지역화라는 대전제 하에서 지역 정치구조의 민주화, 지방자치의 실질적 제도화를 고민해야 한다. 지역참여에 대한 제도적 기반을 확충하고 이러한 제도의 현실성과 실효성을 갖추도록 노력하는 것은 사회서비스의 바람직한 지역화를 위한 초석이다.

2) ‘지역화’는 과연 어떻게 추구해야 할 것인가?

사회서비스 지역화는 앞서 논의한 지역화의 제도적, 공동체적 접근을 구체적으로 실현해낼 수 있는 역량을 지역 스스로 갖추어가는 것이다. 이것은 제도적 사회서비스가 지역적 특성을 반영할 수 있도록 하는 것, 그리고 지역공동체가 가진 상호부조의 복지력을 키우는 것, 나아가 이러한 두 가지의 접근이 선 순환적으로 연결되도록 하는 것을 의미한다. 이러한 지역화는 어떻게 추구해야 하는가?

우선 지역특성을 더 잘 반영할 수 있도록 기존 사회서비스 제도를 재설계하기 위해서는 지방정부가 서비스 제공주체인 민간복지기관과 실질적 의미에서 협치관계(governance)를 형성해야만 한다. 민간복지기관과의 적극적 협치가 한국 사회에서 핵심적으로 중요한 이유는 직접 서비스 제공의 역할을 공공부문이 거의 하지 않기 때문이다. 따라서 지역현실에 맞게 기존 사회서비스의 내용이나 형식이 수정되기 위해서는 서비스 설계를 하는 공공부문이 서비스를 직접 제공하는 주체와 반드시 상호보완적 관계를 형성해야만 한다.

이를 위해서는 공공과 민간이 기존에 맺었던 ‘재정공급자-대상자’ 관계를 탈피하여 ‘정책설계자-참여자’의 수평적 협치관계를 맺어야만 할 것이다. 공공부문의 관계에서 민간복지기관이 대상자가 아닌 참여자가 되기 위해서는, 복지기관 또한 지역주민과 ‘제공자-대상자’가 아닌 ‘지원자(대변자)-참여자’ 관계를 맺어야만 한다. 참여자로서의 지역주민을 대변하는 역할을 함으로써 복지기관은 지역의 핵심 주체인 지역구성원들과 정체성을 공유할 수 있다. 이것은 민간 복지

9) 2010년 말 현재 103개 지방자치단체에서 조례제정을 통해 주민참여예산제도를 실시하고 있고 몇몇 자치단체에서는 활발한 참여가 이루어지고 있으나 참여도나 참여내용에서 상당한 편차가 존재하여, 대다수 지역에서는 형식적 참여에 그치고 있다(임성일, 2011).

기관이 공공부문과의 수평적 협치관계를 맺고 지역에 기반한 사회서비스 설계에 참여할 수 있는 정당성을 제공해준다.

사회서비스의 지역화는 지역구성원들의 교류의 공간으로서 커뮤니티를 활성화하는, ‘지역의 복지화’를 또한 의미한다. 커뮤니티를 형성해 가는 과정 그 자체를 추구하는 것이 사회서비스 지역화의 목표이며 방식이다. 커뮤니티를 형성하는 과정(process)이 성과이자 결과이며 커뮤니티 형성을 위한 활동(예를 들어, 텃밭가꾸기, 마을축제 등)은 이에 부수되는 것이다. 이러한 시각은 기존의 과정-결과(성과)에 대한 정책접근 방식을 역치한 것이다. 이러한 과정에서 사회서비스의 설계, 생산, 소비의 주체로서 지역구성원들의 참여를 가능케 하는 것이 사회서비스 지역화의 궁극적 목표라고 하겠다.

기존에 이루어졌던 복지의 지역화 논의가 실질적으로 지역관점에서 이루어지지 못했던 이유 중 하나는 중앙정부의 권력을 중심에 놓고 지역에 일정정도 권력을 분산하는 제도적 방식으로서의 지역화에만 매몰되었기 때문이다. 중앙정부의 권력을 지방으로 이양하거나 분산시키는 것은 사회 서비스 지역화의 기반 구축을 위해 필요한 것이기는 하나, 그것이 사회서비스의 지역화를 담보해낼 수는 없는 것이다. 더디고 힘들지만 지역구성원의 자발적 참여가능성을 높이는 공동체적 방식의 접근은 사회서비스 지역화의 또 다른 중요한 출발점이자 궁극적 목표라고도 할 수 있다.¹⁰⁾

이상의 논의를 종합하면 사회서비스 지역화의 핵심적인 영역은 지역화의 능동적 주체(agent)로서 지역구성원, 지역화의 과정으로서 참여(participation), 그리고 이를 이루어내는 공간으로서 커뮤니티(community)라고 할 수 있다. 사회서비스 지역화의 장으로서 커뮤니티는 사회서비스 지역화의 시작이자 결과로서, 커뮤니티를 활성화 하는 것은 기존 개별단위의 제도적 사회서비스화가 만들어낼 수 있는 분산화, 비효율화의 문제를 해결해 낼 수 있는 중요한 대안접근이다(김영중, 2012b; Sampson, 2011; Hill, 2007).

〈표 4〉 사회서비스 지역화 핵심 영역(공동체 접근)

주체로서 지역구성원 (agent)	과정으로서 참여 (participation)	장으로서 커뮤니티 (community)
- 사회서비스 이용자 - 지역주민 - 시민 등	- 일상적 욕구 해결 참여 - 지역현안 문제 해결 참여 - 공동체 활성화 참여 - 정책감시, 제도확충 참여 등	- 물리적, 정서적 교류 장 형성 - 케어커뮤니티 형성 등

참여활성화를 위한 제도적 기반확충(제도적 제약·배제 감소)

10) 시장적 접근이나 국가에 의한 제도적 방식의 문제를 보완하는 대안으로 공동체적 접근의 중요성과 가능성이 여러 분야에서 강조되고 있다. 개인 단위의 파편적 정체성에 기반 한 시장, 타율적 대상을 전제로 하는 국가가 아닌, 당사자들의 자발적 조직화와 규범준수를 통해 유지되는 공동체가 장기적으로 커뮤니티와 같은 ‘공유적인 것’을 잘 유지할 수 있으며(Ostrom, 2010), 공동체적 원리가 시장논리를 종속시키는 ‘거대한 전환’이 현실점에서 절대적으로 필요하다고 주장한다(Polani, 2009).

IV. 사회서비스 재정의 지방화에 대한 지역복지기관의 대응방안

이상에서 사회서비스 지역화의 의미와 방식에 대해 고찰해보았다. 제도적 방식이 주로 지방정부의 제도적 틀, 수정, 보완을 통해 가능한 것임에 비해, 사회서비스 지역화의 기반이자 목표로서 공동체적 접근은 지역 내생적 변화가 이루어지지 않으면 불가능하다. 지역 자체의 활성화를 기반으로 한 실질적 의미의 사회서비스 지역화는 사회서비스 공급과 조정, 지원 등의 역할을 담당해 온 지역 복지기관의 역할변화와 강화를 요구한다. 앞서 살펴본 바와 같이 지역 공동체의 활성화는 지역주민의 당사자주의, 과정과 참여 강조, 커뮤니티 활성화, 제도적 기반확충으로 요약될 수 있다. 지역화의 이 같은 4가지 주요 방향에 입각하여 지역 복지기관의 대응방안을 아래의 4가지 역할변화 측면에서 모색해 보고자 한다.

1. 사회서비스 공급주체로서: 이용자의 참여 확대

제도화된 방식의 사회서비스는 개인 단위로 개별화(individualization)하여 특정한 조건을 수급자격(eligibility)으로 설정하고 미리 정해진 지침에 따라 제공되는 특성을 갖는다. 이러한 방식의 사회서비스는 현재까지 사회적 복지욕구에 부응하는 주된 형태였으며, 집중적 돌봄을 필요로 하는 인구가 증가하면서 향후에도 지속적으로 확대될 것이다. 제도화 방식 일변도의 사회서비스 공급방식은 지속불가능성, 비효과성 등으로 인해 많은 문제를 양산하고 있으며(김영중, 2012ab; 김형용 2012; 한동우, 2012, 2013), 사회적 자본 형성에 기여하지 못한다는 비판을 받고 있다(Oorschot & Finsveen, 2009). 그럼에도 불구하고 특정집단에 대한 사회서비스 제도화의 필요성은 항시적으로 존재할 수밖에 없을 것이다. 지역 공동체의 활성화를 통해 자체적으로 서비스 생산이 이루어지도록 하는 방식이 대안적으로 강조되어야 하지만, 공동체적 방식이 제도화 방식 전체를 대체하기는 어려운 것도 현실이다.

이에 사회서비스를 직접 제공하는 주체로서 지역의 복지기관의 역할은 현재도 또 향후에도 지속될 것이다. 공공부문의 직접 서비스 제공역할이 미미한 한국 사회에서 여전히 민간의 복지기관들은 직접적 서비스 제공주체로서 변함없이 중요한 역할을 하고 있지만, 사회서비스의 내용이 다양해지고 서비스 이용자 집단의 특성이 다원화 되면서 사회서비스의 제공방식에 변화도 발생하고 있다. 대표적으로 2007년부터 확대되고 있는 바우처 방식의 사회서비스를 들 수 있다. 사회서비스가 갖는 휴먼서비스(human service)로서의 특성을 고려할 때 서비스 이용자의 참여를 통한 ‘공동생산’이 필요함에도 불구하고(김영중, 2012a), 서비스 이용자를 ‘대상화’ 하는 방식 일변도로 서비스가 확대되어 온 것이다.

개별적 제도화 방식으로 설계되어 제공되는 사회서비스의 경우 본질적으로 휴먼서비스의 속성에 정합되지 못하는 특성을 갖고 있지만 이러한 한계 내에서도 복지기관은 이용자와의 서비스 공동생산 가능성을 최대화 할 수 있는 가능성을 모색해야만 한다. 이러한 가능성은 서비스의 생산과 소비에 대상자가 아닌 당사자로서 이용자 참여를 적극 유도함으로써만 높일 수 있다. 사회서비스에 대한 포괄보조금화가 진행되면 복지기관들은 서비스 이용자의 참여를 가능케 하는

사회서비스 생산 모델 등을 개발하는 실험적 노력들을 적극적으로 시도할 필요가 있다.

2. 정책설계 주체로서: 공공부문과의 균형적 거버넌스 형성

사회서비스의 포괄보조금화는 공공과 민간 간 균형적 거버넌스 형성을 가능케 하는 기반이기도 하지만 이를 필요로 하는 구조이기도 하다. 지역에 맞는 사회서비스를 설계하기 위해 공공부문은 지역현장에 뿌리를 둔 복지기관의 지역파악력과 장악력을 활용해야만하기 때문이다. 국고보조 방식에서 중앙정부와 지방정부로부터 모두 ‘대상자’로 규정되던 복지기관은 포괄보조 방식에서는 정책설계 과정에 참여하는 주된 ‘참여자’로 역할 전환을 해야만 하고 이를 요구해야만 한다. 복지기관이 공공부문과 균형적 거버넌스를 구축하는데 기반이 되는 것은, 앞서 언급한 바와 같이, 대상자가 아닌 참여자로서의 지역구성원들을 대변하고 옹호하는 주체로서의 정체성이다. 이러한 공공부문과 민간 복지기관 간 균형적 거버넌스의 구축은 바람직한 지역화를 위해 필수불가결하다.

사회서비스에 대한 포괄보조금화가 점차 확대되면 개별적, 제도적 방식의 서비스에 대해서도 지역특성을 반영하여 재설계될 수 있는 여지는 증가될 것이다. 복지서비스 제공에서 지역특성을 반영하는 것을 ‘복지의 지역력’으로 표현한 平野 隆之(2012)에 따르면 복지서비스가 기존의 지역사회 네트워크를 약화시키지 않도록 제공되는 것은 매우 중요하다. 지역이 지닌 상부상조적 공동체로서의 잠재능력(지역의 복지력)을 인지하고 이를 신뢰하는 것이 중요하다는 것이다. 포괄보조금화가 확대되는 것은, 표준적 방식으로 설계된 서비스들을 지역의 특성을 고려하여 재설계하는 핵심 주체로서 민간 복지기관의 역할을 확대시킬 것이며, 공공부문과 거버넌스를 형성해야 할 필요성 또한 실질적으로 증가시킬 것이다.

3. 협력 네트워크의 주체로서: 지역 내 광범위한 민간기관과의 유대 강화

지역공동체의 활성화나 지역구성원의 참여 증진은 보다 큰 사회시스템의 변화와 맞물려 나가야만 한다. 거시적 측면에서의 제도의 변화를 통해 지역구성원들이 원하는 바를 스스로 이루어갈 수 있는 환경을 만들어 나가는 것은 지역화의 중요한 과제이다. 이러한 과제를 해결해나가기 위해서는 지역 내 다양한 자발적 운동조직이나 관련 서비스 제공조직들과 실질적인 의미에서 협력관계를 맺어가야 한다.

지역의 다양한 운동조직이나 참여활성화 조직들은 이미 상당부분 조직화의 내용이 사회서비스와 관련된다. 지역의 자원들을 어떤 방식으로 어디에 배분할 것인가에 대한 의사결정이나 그 과정에 대한 참여는 결국 지역의 일상생활과 밀접히 관련을 맺을 수밖에 없기 때문이다. 지역주민의 지역의 의사결정에의 참여를 지원하는 각종 시민운동들이 초기에는 권력감시 운동이나 빈민운동과 결합하였으나 점차 환경문제나 여성문제, 교육문제 등으로 관심영역을 일상으로 전환하고 있다.

특히 두드러지는 것은 지역운동의 의제에서 복지가 차지하는 비중이 높아지면서 지역주의 운

동과 복지운동을 결합하는 움직임이 1990년대 후반부터 증가하고 있다는 것이다. 2000년대 중반부터는 지역기반 민간 복지기관 간 네트워크 형성이 더욱 활발해지고 있으며, 사회복지예산 분석 등과 같은 공동 활동도 증가하고 있다. 현재 다양한 주민참여 제도 하에서 지역현안으로 주민들에 의해 제기된 문제들의 상당 부분이 사회서비스나 환경 영역에 속하며 향후 이러한 경향을 더욱 확대될 것으로 예상된다(하승수, 2007).

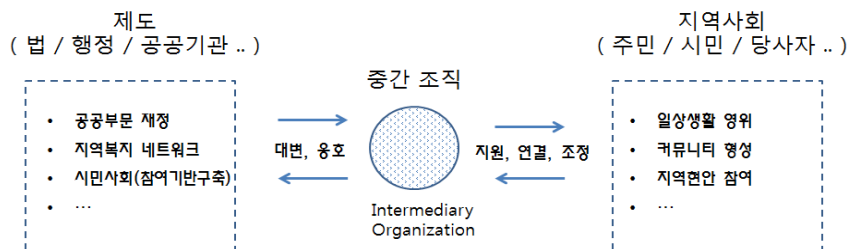
이와 같은 광범위한 시민참여 운동과 복지기관 간의 실질적 연계는 지역공동체 활성화의 지속성을 담보하기 위한 기반으로 상당히 중요하다. 지역의 복지기관들이 지역주민의 참여를 제약할 수 있는 제도를 개선하여 구성원들이 원하는 라이프 스타일을 선택할 수 있는 자유를 넓혀주기 위해서는, 다양한 민간 기관 간 실질적 연대가 요구된다. 이러한 연대는 공공부문과의 수평적 협치관계 형성을 위해서도 결정적으로 중요하다.

4. 커뮤니티 활성화 주체로서: 당사자 주위에 입각한 중간조직 역할 확대

자신의 일상이 영위되는 지역 안에서 자기 삶의 문제 해결에 자발적으로 참여하는 지역주민을 지원하는 공동체적 접근에 대해 민간 복지기관이 더 많은 관심을 가져야 한다. 본질적인 의미에서 사회서비스의 지역화는 지역의 복지력을 강화시키는 것이기 때문이다. 지역구성원들이 자신의 문제를 해결하기 위해 자발적으로 참여하는 노력을 지원하고 조정하는 역할은 어떠한 사회서비스를 제공하는 기관이든 간에 중요하다. 복지기관은 서비스 이용자들이 그들 문제를 해결해가고자 조직화 할 때 이를 지원해줄 수 있는 가장 적합한 지역사회 기관이다.

이러한 역할을 확대하는 것은 복지기관이 다양한 제도적 환경과 지역구성원들의 자발적 참여 활동을 이어주는 중간조직(intermediary organization)으로서의 정체성을 확장시키는 결과를 가져오게 될 것이다. 공동체적 활동을 직접 실행하는 것(예를 들어 협동조합 설립, 마을만들기 설계 등)은 초기 지역조직화를 위해 필요할 수 있지만 지역구성원의 자발적인 조직화와 자치가 지역기반 복지의 궁극적 의미라는 점에서, 지역주체들 스스로의 커뮤니티 형성 활동과 관련제도를 이어주는 중간조직으로서의 역할수행이 가장 바람직하다.11)

〈그림 2〉 지역 복지기관의 중간조직으로서의 역할



11) 지역사회복지관의 기능 재정립과 함께 지역조직화 사업에 대한 논의도 차츰 증가하고 있다. 사회복지관의 바람직한 지역조직화 주도성 정도와 관련해서는 적극적 주도성을 가져야 한다는 입장과 주민조직을 간접적으로 지원만 해야 한다는 입장들이 있다(예를 들어, 김중진(2011), 유동철(2011, 2013) 등).

<그림 2>에서 제시된 바와 같이 중간조직으로서 복지기관은 커뮤니티 형성의 주체인 지역주민들과 접촉점을 가지며, 이들을 대변하고 옹호하는 조직으로 관련 제도들과 접촉을 갖는다(穗坂光彦, 2013). 지역주민들이 커뮤니티를 형성하거나 다양한 지역 활동에 주체적으로 참여하고 지역의 현안에 의견을 개진하는 경우 이들에 대한 재정적, 행정적 지원가능성을 모색하고 관련 기관들과의 연결을 시도하며 다양한 사안들을 조정해주는 지원자로서 역할 하는 것이다. 이처럼 제도적 변화를 지역사회와 연결하는 중간조직으로 복지기관은, 포괄보조금화와 같은 공공부문 재정변화가 지역사회에 미칠 수 있는 영향력을 면밀히 파악하고 지역사회의 요구와 연결시킬 수 있어야 한다.

개별화된 사회서비스를 직접 제공하는 기관과 지역복지의 중심 허브로서 기능할 수 있는 복지기관의 경우, 이상과 같은 중간조직으로서의 역할 정도와 가능성에서 차이를 보일 수는 있다.¹²⁾ 이런 면에서 개인단위로 직접 서비스를 제공하는 것을 주된 업무로 하는 복지기관들(예. 사회복지서비스기관, 재가노인복지센터 등)과 유관 서비스 제공기관의 허브기관 역할을 할 수 있으며 지역조직화를 주요 기능으로 할 수 있는 기관들(예. 사회복지관, 건강가정지원센터, 다문화가족지원센터, 정신보건센터 등)간의 보다 긴밀한 네트워크가 지역공동체 활성화를 위해 중요한 의미를 가질 수도 있다. 중간조직으로서 복지기관의 역할을 기관특성과 관련해서 심도 있게 논의하고 이를 바탕으로 복지기관 간 효과적인 네트워크 방식을 제안할 필요가 있다.

한편 지역구성원이 자신의 일상과 관련된 활동에서 목소리를 내고 주체적인 행동을 할 수 있도록 지원하고 촉진하는 미시적 접근의 참여는 제도적, 정치적 의사결정 체계에서의 배제를 제거함으로써 가능하다. 지역구성원들에게 주체적 참여를 통해 문제를 해결하라고 독려하는 것만큼(혹은 그것 보다 더) 중요한 것은, 제도적 측면에서 구성원들의 참여가능성이나 기회를 막는 요인을 찾아내어 이를 변화시켜야만 한다는 것이다. 이러한 면에서 중간조직으로서 복지기관은 지역구성원들이 원하는 바를 스스로 추구하는 것을 방해하는 제도적 제약을 감소시키기 위한 노력도 해야만 한다(穗坂光彦, 2013).

V. 결론

본 논문에서는 포괄보조금화로 대표되는 복지재정의 지방화가 실질적인 의미에서 사회서비스 지역화로 이어지기 위해서는 지역이 어떻게 대응해야만 할 것인가를 다루었다. 사회서비스에

12) 지역기반 복지를 위한 복지기관의 대응을 논의한 최근의 연구(김형용, 2012; 한동우, 2013)에서도 제도적 서비스가 아니라 지역의 자생적, 자발적 주민 역량을 복원하고 조직하는 것을 복지기관의 중요한 역할로 제시하였다. 나아가 복지기관이 제도영역과 지역영역을 네트워크 하는 역할을 해야 함도 강조하였다. 그러나 기존의 연구들은 대체로 지역공동체 조직화의 직접적 주체로서의 역할을 강조하거나, 복지기관들(직접서비스제공기관, 허브기관)간의 간 네트워크의 가능성과 중요성을 강조하는데 그쳤다는 한계를 갖는다. 제도와 지역구성원들 간 접점을 연결하는 중간조직으로서의 역할을 구체적인 논의에 포함시킬 필요가 있다고 본다. 대부분의 복지기관들은 서비스 이용자들이나 지역구성원들과 접점을 가진다는 점에서 복지기관의 이러한 중간조직으로서의 역할은 매우 중요하다.

대한 재정이 개별국고보조에서 포괄보조제도로 변화하면 지방정부의 자유재량은 확대되지만, 이것이 진정한 의미에서 지역구성원들의 복지향상으로 이어지기 위해서는 민간복지기관을 중핵으로 하여 지역의 사회서비스 관련 이해당사자들의 구체적인 노력이 필요하다고 보았다.

바람직한 방향의 사회서비스 지역화를 위해 어떤 노력을 해야 하는지를 논의하기에 앞서, 본 논문에서는 과연 사회서비스의 지역화가 무엇을 의미하는지를 먼저 고찰하였다. 사회서비스의 지역화는, 지역특성을 기존 제도에 반영하는 정책사고의 지역화(localization)와 커뮤니티 활성화나 지역구성원의 주체화와 같이 특정 제도를 통해 주입되거나 공급될 수 없는 비제도적 방식의 지역화를 모두 포함하는 다층적 개념으로 보았다. 이에 기반 하여, 본 논문에서는 상호 밀접히 관련되는 제도적, 비제도적 방식의 사회서비스 지역화를 추구함에 있어서 지역의 복지기관의 역할변화의 방향과 과제를 다음과 같이 도출해보았다.

첫째, 사회서비스 직접 공급주체로서 지역복지기관은 지역구성원들을 서비스 생산자, 당사자로 규정하고 이들의 당사자성을 강화하는 지원자로서 역할을 강화해야만 한다. 둘째, 재정의 지방화가 확대될수록 정책설계자로서 지역복지기관의 역할은 강화되어야만 한다. 정책설계의 주요 참여자로서 복지기관은 공공부문과 공동 설계자로서의 균형적 거버넌스 형성에 매진할 필요가 있다. 셋째, 민간의 지역사회서비스 기관과의 협력 네트워크 주체로서 복지기관은 다양한 시민운동의 주체들과도 광범위하고 실질적인 연대를 형성할 필요가 있다. 넷째, 사회서비스 지역화의 궁극적 목표인 커뮤니티 활성화를 위해서는 지역복지기관이 지역주민들의 활동을 지원하는 중간조직으로서의 역할을 확대할 필요가 있다.

이상에서 제시한 바와 같이 복지기관의 역할이 실질적으로 변화하기 위해서는 다음과 같은 기관 내·외적 환경 변화도 함께 이루어져야 한다. 첫째, 무엇보다도 기관 내부의 조직구조나 인력배치가 정비되어야 한다. 이를 바탕으로 조직구성원에 대한 역할 재조정, 그리고 이것을 가능케 하는 교육도 필요하다. 복지기관 구성원들은 지역사회 환경과 지역 복지현안에 대한 의사결정 참여 방식이나 과정 등을 심도 있고 포괄적으로 이해할 수 있는 능력을 함양하여야 한다. 둘째, 복지기관을 둘러싼 제도적 환경의 전면적인 변화도 필요하다. 복지기관에 대한 평가방식이 개별화된 사회서비스 대상자의 계량적 성과만으로 국한되는 현재의 방식을 탈피하여 커뮤니티 형성을 위한 지역주민의 자생적 노력과 과정, 그 자체를 의미 있는 성과로 보는 관점으로 전환될 필요가 있다.

본 논문은 사회서비스에서 포괄보조가 확대되고 있는 현 시점에서 사회서비스의 지역화 과제를 제시하였다. 제도적 사회서비스에 대한 재검토, 대안으로서 공동체 방식의 접근의 필요성과 방법을 강조하였으며, 특히 공공부문과 지역주민을 이어주는 핵심 중간자로서 복지기관의 역할 확대 필요성에 주목하였다. 우리가 일상을 영위하는 장으로서의 ‘지역’은 대부분의 정책과 제도가 구현되는 실질적 장소이다. 특히 인간존재의 의존성이 발생시키는 태생적 욕구로서 복지욕구는 ‘지역’이라는 생활영위의 현장을 배제하고는 제대로 대응될 수 없다. 이러한 의미에서 공간으로서 교류의 장인 커뮤니티를 형성해나가면서 지역구성원들에게 가장 절실하게 요구되는 사회서비스 정책의 틀을 지역스스로 만들어나가는 것은 지역 안에서 살아가는 우리 모두에게 주어진 과제일 것이다.

참고문헌

- 강철희·최재성·한동우. (2010). 한국공동모금제도의 사회적 성과와 발전과제. 사회복지공동모금회.
- 김영순·최현수·이윤경·방효정. (2007). 복지국가유형별 사회서비스의 발전과정과 시사점. 「보건복지포럼」 통권 제 125호.
- 김영중. (2012a). 사회복지의 대안적 공급 패러다임으로서의 지역복지체계와 지방정부의 역할. 「2011 지방정부학회 동계학술대회 자료집」, 421-436.
- _____. (2012b). 한국사회서비스 공급체계의 역사적 경로와 쟁점, 개선방향. 「보건사회연구」, 32(2): 41-76.
- _____. 구인회. (2011). 「새로운 사회복지 행·재정 패러다임: 중앙에서 지방으로」. 서상목·양옥경 편, 그들이 아닌 우리를 위한 복지. 학지사.
- _____. 김은정. (2013). 「사회서비스 공급체계의 통합적 재설계」. 사회서비스 발전포럼(제5회) 발표자료.
- 김은정. (2007). 지방화 관점에서 본 사회서비스 확충과제. 「사회복지정책」, 31호: 79-103.
- _____. (2013a). 사회서비스 정책 현황분석과 정책적 과제. 「한국사회와 행정연구」, 24(1): 111-136.
- 김종건. (2011). 지역조직화의 중심에 주민조직이 있다(심층분석2). 「월간 복지동향」 제147호 (2011.1)
- 김형용. (2012). 지역사회기반 조직과 사회서비스: 사회서비스 공급체계에 대한 비판과 대안찾기. 「2012 한국사회복지행정학회 추계학술대회 자료집」, 81-104.
- 박세경. (2009). 미국 포괄보조금 운영실태의 한국적 함의. 「보건복지포럼 (2009.1)」, 115-133.
- 보건복지부. (2013a). 지역자율형 사회서비스투자사업 개요. 보건복지부 사회서비스정책국.
- _____. (2013b). 지역사회통합건강증진 사업. 보건복지부 건강정책국.
- 서정섭. (2011). 정부간 복지재정책임의 재조정과 분권교부세 제도의 개편방안. 「지방재정과 지방세」 통권 40호: 46-67.
- 유동철. (2011). 지역사회복지관을 어떻게 할 것인가(심층분석1). 「월간 복지동향」 제 147호 (2011.1)
- _____. (2013). 사회복지조직의 정체성 확립을 위한 과제: 마을지향 복지조직을 위하여. 「2013 대구사회복지사협회 워크샵 자료집」, 53-85.
- 이재원. (2009). 포괄보조방식을 통한 분권지향적 국고보조금 운용과제. 「한국지방재정논집」, 14(1): 57-89.
- _____. (2011). 사회서비스투자를 위한 지방재정의 역할강화 방안: 중앙, 지방정부 간 복지재정관계를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 16(2): 87-114.
- _____. 김은정·김준현. (2012). 지역사회서비스투자사업 포괄보조 전환방안 마련. 보건복지부 연구보고서.
- 이정희·박경돈. (2010). 복지포괄보조금 제도의 도입에 관한 연구. 한국행정연구원 연구보고서.

- 임성일. (2011). 주민참여예산제도의 발전방향. 「지방재정과 지방세」 통권 40호: 68-95.
- 하승수. (2007). 「지역, 지방자치, 그리고 민주주의」. 후마니타스
- 한동우. (2012). 복지국가와 시민사회: 제도의존을 넘어서. 「한국사회복지조사연구」, 30: 57-77.
- _____. (2013). 지역기반의 복지공급체계: 사회복지기관의 포지셔닝과 네트워크. 「2013한국사회복지행정학회 춘계학술대회 자료집」, 35-59.
- 행정안전부. (2010). 「지방자치단체 예산개요」.
- Advisory Commission on Intergovernmental Relations. (1977). *Block Grants: A Comparative Analysis: The Intergovernmental Grant System, an Assessment and Proposed Policies*. A-60.
- Finegold, K., Wherry, L., & Schardin, S. (2004). *Block Grants: Historical Overview and Lessons Learned*. New Federalism: Issues and Options for States. The Urban Institute Series A, No. A-63.
- General Accounting Office(US). (1995). *Block Grants: Characteristics, Experiences, and Lessons Learned*. GAO/HEHS-95-74.
- Hill, M. (2007). The Role of Communities in Care. In [*Care, Community and Citizenship: Research and Practice in a Changing Policy Context*] 5-20. (Eds) by Balloch, S. & Hill, M. The Policy Press.
- Oorschot, W. V. & Finsveen, E. (2009). The Welfare State and Social Capital Inequality: An Empirical Exploration Using Longitudinal European World Values Study Data from 13 Western Welfare States. *European Societies*,11(2): 89-210.
- Ostrom, E. (2010). 「공유의 비극을 넘어」. 윤홍근, 안도경 (역). 랜덤하우스 코리아.
- Polani, Karl. (2009). 「거대한 전환」. 홍기빈 (역). 도서출판 길.
- Sampson, R.J. (2011). *Great American City: Chicago and the Enduring Neighborhood Effect*. The University of Chicago Press.
- Waller, M.(2005). *Block Grants: Flexibility VS Stability in Social Services*. Center on Children and Families Working Paper. The Brookings Institute.
- 平野 隆之. (2012). 「일본의 지역복지: 정책 및 방법. 김영중·박유미 (역). 학지사.
- 穂坂光彦. (2013). “福祉社会の開發と研究”, pp. 2-38. 穂坂光彦·平野隆之·朴俞美·吉村輝彦編 2013)福祉社会の開發:場の形成と支援ワ. ークミネルヴァ書房

김은정(金銀廷): 서울대학교 학사, 석사, 미국 텍사스 주립대(오스틴) 박사 (사회복지정책학), 전) 계명대학교 사회 복지학과 교수, 현) 부경대학교 행정학과 교수, 보건복지정보개발원 이사, 한국사회복지학회 학술위원장, 한국사회복지행정학회 편집위원장(ejkim@pknu.ac.kr).

Abstract

Decentralization of social service finance and policy tasks

Kim, Eunjeong

Providing public finances on social services as a block grant rather than an individual matching grant might increase the discretionary power of local government in terms of designing and implementing social services, and in turn, have a potential to elevate the level of localization in social service. However, the change in the way of providing public finances is not directly related to the localization of social services. More substantial endeavors are needed in the field of local service field. This study deals with the issues on the possible efforts of communities in order to make social services to be localized through the era of block grants for social services. The localization of social services were largely classified by the following two dimensions: the localization of policy thought trying to cast regional characteristics over the existing institutions of social services, and the non-institutional localization of social services. Non-profit organizations in the community are one of the core subjects making social services to be localized both institutionally and non-institutionally. These organizations should make new relations with community members, public sectors, and other organizations. Social service organizations(mainly non-profit) should re-conceptualize their community members as service producers and the parties concerned, and assist them to solve their own problems. Also community organizations should participate in designing social services as the partner of public sectors. Comprehensive and substantial liaison should be made between social service organizations and other civic organizations.

Key Words: social service, block grant, non-profit organizations, localization

