

地域社會福祉館과 福祉事務所의 機能에 관한 比較研究

張 素 英*

I. 緒 論

우리나라에서 사회복지사업에 있어 專門化는 當爲的인 課題이고 福祉社會의 건설에 있어 우선적으로 해결해야 될 주요 과제임에도 불구하고 전문화를 위한 노력과 발전속도는 너무나도 느리고 전문화에의 認識과 意志가 결여되어 있다. 우리나라는 앞으로 地方分權化가 커다란 課題이지만 歷史적으로 볼 때 한반도의 地政學的 여건으로 인하여 中央集權的인 강력한 統治體制가 不可避하였다. 사회복지사업도 民間에 의한 自發的 福祉가 발달했다기 보다는 國家的 專業 위주였다고 보는 것이 타당하다.

고려의 寶나 조선의 鄉約을 중심으로한 私倉 등은 民間福祉活動의 시발이라고 볼 수 있으며, 6.25사변후 外援에 의한 民間社會事業機關이 設置·運營되었으나 1970년대 이후 外援의 철수와 더불어 民間機關도 정부의 財政支援을 받고 있다. 그리하여 각종 사회복지시설과 단체가 정부재정에 의존하고 있는 실정이다. 앞으로의 社會福祉事業의 課題는 地域社會를 중심으로한 民間에 의한 資源動員을 어떻게 효과적으로 하여 복지시설운영에 활용할 것인가에 主眼點을 두어야 할 것이다.

또 하나의 중요한 과제는 어떻게 하면 사회복지 서비스의 제일선 대상인 영세민에게 종래에 해왔던 敎護一邊度의 事業을 종식시키고 전문적 상담 서비스에 의한 自立·自活能力을 배양시켜주는가 하는 것과 어떻게 하면

* 國立社會福祉研修院 教授

지역사회내의 각종 사회복지시설과 단체, 行政機關이 체계적인 협조체제를 구축하여 원활하고도 효율적인 對地域社會住民 奉仕體制를 확립하는가 하는 것으로 볼 수 있다.

이러한 우리나라의 사회복지 當面課題를 풀어나가기 위해서 어떠한 사회복지 傳達體系가 바람직스럽고, 또 우리나라 현실에서 가능한 모습은 무엇인지 지역사회주민의 포괄적 欲求를 충족시켜줄 수 있는 地域社會福祉館과 우리나라에서는 아직 설치가 안되었지만 연구점토중에 있으며, 일본, 미국 영국등에서는 전문적 公的扶助事業 담당기관으로 되어 있는 福祉事務所를 기존의 연구를 토대로 비교·분석하여 結論을 제시하고자 한다.

II. 地域社會福祉館의 機能

지역사회복지관은 産業化와 都市化에 따른 도시지역의 각종 福祉問題를 해결하기 위해 나타났다. 이러한 광범위한 목적을 가지고 설립된 지역사회복지관의 기능, 목표, 역할은 그 기관이 존재하는 지역의 성격과 문제에 따라 독특하고 다양하기 때문에 일률적으로 그 성격을 규정하기란 쉽지 않다. Sidney Dillick 은 지역사회복지관의 주요 기능은 ① 근린지역의 다양한 욕구를 충족시키기 위해 統合된 서비스를 제공한다. ② 서비스의 중복과 누락을 방지하기 위해 서비스간의 調整을 꾀한다. ③ 지역주민들이 문제 해결을 위해 공동의 노력을 할 수 있도록 집단을 구성하게 한다. ④ 주민집단으로 하여금 사회적 목표를 수정하고 새로운 목표를 만들어 낼 수 있도록 하는 것이며 이러한 기능을 수행하는데 있어 가장 중요한 것은 地域活動에 住民을 참여시키는 것¹⁾이라고 지적하고 있다.

또한 최일섭은 지역사회복지관은 개별사회사업이나 집단사회사업을 활용한 직접적인 서비스의 제공에 그치지 말고 지역주민들을 조직화하여 지역내의 서비스를 조정하는 지역사회조직의 과정을 적극 활용해야 한다²⁾고

1) Sidney Dillick, "The Functions of Neighborhood Organization, Ernest B. Harper and Arthur Dunham(eds.), *Community Organization in Action: Basic Literature and Critical Comments*, New York, Association Press, 1959, p.330

2) 崔日燮, 「地域社會福祉論」, 서울대학교 출판부, 1985, p.190

강조하고 있다. 그러나, 현재 우리나라에서 실시하고 있는 사회복지관의 프로그램³⁾을 분석해보면 아동, 청소년, 빈곤가정, 노인등에 대해 직접적인 서비스를 제공하는 기능에만 치중하고 지역내의 서비스를 調整한다거나 다른 기관과의 계획수립을 위한 協議와 建議의 기능은 거의 수행하지 못하고 있는 실정이다.

한편 韓國社會福祉年鑑에는 社會福祉館의 기능에 대해 다음과 같이 밝히고 있다.⁴⁾ ① 지역주민들이 인격적 접촉을 갖도록 하며, 이를 위해서 다양한 프로그램의 제공과 주민 서로간에 이해와 신뢰의 분위기를 조성해 준다. ② 지역주민들의 직업, 경제, 가족관계, 보건, 교육등 사회생활상의 기본적인 要求에 대한 직접적인 서비스를 제공해 준다. ③ 지역사회의 문제해결을 위한 計劃과 資源의 동원 및 조성의 지역사회 조직화의 기능을 가진다. ④ 지역주민들의 문제에 대한 意識化를 통하여 주민의 社會行動과 共同意識을 향상시키는 기능을 가진다.

地域社會福祉館의 目標에 대해서 1970년 UN의 기술은 다음과 같다.⁵⁾

① 주민참여를 통한 社會連帶意識과 社會的 相互關係의 증진; 지역의 중앙에 위치한 센터내에서, 집단 및 지역사회활동에의 참여를 통하여; 이질적으로 엮혀진 주민간의 社會的 連帶意識을 고취시키고 사회적인 상호관계를 증진시킨다.

② 地域社會의 제반 問題解決過程에 住民의 참여촉진; 지역사회 의 활동 및 사업에 관한 計劃 및 決定過程에 주민의 참여를 촉진시켜 주민들로 하여금 그들의 공동관심사와 문제를 확인케하고 이를 해결하기 위한 대책수립에 기여하도록 촉구한다.

③ 주민들의 책임의식 고취와 역할수행 능력의 개발; 지역사회 의 공속감을 발전시켜 주민들로 하여금 점차 보다 나은 지역개발을 위해서 집단 및 지역 생활내에서 보다 활동적이며 책임있는 역할을 인지하고 감당할 수 있도록 한다.

3) 韓國社會福祉協議會, 「전국사회복지기관 총편람」, 1982

4) 金鮮心, 地域社會福祉館, 韓國社會福祉協議會, 韓國社會福祉研究所, 「韓國社會福祉年鑑」, 1972, pp. 186~187

5) U.N., *The Community Center of Hong Kong* 安彰洙·韓惠東, 「社會福祉館에 관한 연구」, 保健社會部 社會保障審議委員會, 1977, pp. 35~36

④ 社會的 서어비스의 제공과 효과적인 調整; 주민들에게 사회적 서어비스를 제공하여 그들의 기본적인 욕구를 다소나마 충족시켜주고, 그러한 서어비스를 효과적으로 조정한다.

⑤ 청소년에 대한 健全한 成長도모와 市民的 책임의식의 고취; 절대다수를 차지하는 청소년 인구에게 각종의 사회적, 문화적, 오락적인 활동에의 참여를 격려하여, 그들의 개인적인 成長과 發展을 이룩하고, 相互協同精神을 고취하여 그들의 이웃에 영향을 끼치는 계반 문제에 대한 시민적 책임의식을 고취시킨다.

⑥ 指導力 開發; 지역내 각종 형태의 흥미집단 및 행동위원회와의 활동과 이의 造成을 통하여 각 계층의 지도자를 양성함으로써 自願指導力의 개발을 촉구한다.

⑦ 주민 태도와 價値觀의 變化; 주민의 퇴폐적인 태도 및 가치관을 적절하게 변화시킴으로서 그들로 하여금 보다 건설적이며, 창조적인 사회적 책임을 수행할 수 있도록 도와준다.

이와 같은 目標와 機能을 수행하기 위해 지역사회복지관은 지역사회내에서 다음의 역할을 수행한다.

① 共同利用 施設로서의 역할, ② 地域社會問題와 要求 및 실패과약의 역할, ③ 사회교육센터로서의 역할, ④ 지역사회개발을 위한 共同計劃의 역할, ⑤ 서어비스 센터로서의 역할, ⑥ 주민조직 및 유대강화의 역할, ⑦ 資源動員의 역할, ⑧ 集團活動의 센터로서의 역할, ⑨ 職業安定 센터로서의 역할, ⑩ 代辦者로서의 역할, ⑪ 民主市民育成 센터로서의 역할.

Ⅲ. 우리나라의 地域社會福祉館

1. 地域社會福祉館의 現況

우리나라의 초기 지역사회복지관은 여성교육과 아동보호를 목적으로 설립되었으며 지역주민의 빈곤문제를 다루지 않았으므로 오늘날의 지역사회복지관과는 그 성격이 달랐다. 6.25이후 설립된 많은 의원기관중 몇몇 기관이 1960년대에 들어와서 지역사회복지관을 설립하여 빈곤지역 주민에 대한 직

접적인 서어비스를 제공하였다. 또한 일부 대학이 부설로 지역사회복지관을 설립·운영하기 시작하였다. 최근에는 정부와 지방자치단체가 지역사회복지관에 관심을 두기 시작하여 중앙정부 및 지방자치단체가 지역사회복지관을 건립, 민간기관에 위탁·운영시키는 경우가 나타나고 있다. 특히 1983년에 社會福祉事業法이 改定되어 사회복지관 운영이 사회복지사업으로 명시되어 이 사업을 하는 경우 정부의 合法的 支援이 가능하게 되었다.

1) 地域分布

우리나라의 지역사회복지관은 1987년 현재 총 29개소로 대단히 적은 편이며 그것도 대도시에 집중되어 있다. 서울에 약 1/3에 해당하는 9개가 있고 농촌에는 이천과 공주, 홍천등 3개소에 불과하며 경북, 경남 및 제주에는 1개도 없다. 따라서 빈곤지역에 지역사회복지관의 대폭적인 증설이 요망되고 있다.

〈표 1〉 지역사회복지관의 지역별 분포

지역	서울	부산	대구	인천	경기	강원	충북	충남	전북	전남	합계
복지관의수	9	3	2	1	2	2	1	4	1	4	29
비고					성남1 이천1	춘천2	청주1	대전2 공주1 홍천1	전주1	광주3 목포1	

자료: 보건사회부, 사회과, 1987

2) 運營主體

지역사회복지관은 대부분 사회복지법인(26개)에 의해 운영되고 있으며, 그 밖에 학교법인(1개), 지방자치단체(2개)에 의해 운영되고 있다. 이밖에 法人化되지 않은 사회복지관이 20여곳이 있어 한국사회복지관협의회에는 加入되어 있으나, 非法人으로 있어 정부의 支援을 받지 못하고 있다. 따라서 法人으로 施設要件을 갖추는 문제가 급선무로 대두되고 있다.

3) 施設規模

사회복지관의 物理的 施設을 살펴보면, 청주사회복지관과 같이 부지가 50평에 불과한 기관이 있는가 하면, 대구시립종합사회복지관과 같이 6,632평의 대규모 기관이 있으며 전국 평균은 764평이다. 또한 건물은 최저 30평

(광주사회복지관)에서 최고 1628명(대구시립종합사회복지관)에 이르고 있다.⁶⁾ (전국 평균 336.6명) 건물의 노후도는 10년 이상된 것이 약 절반이고, 1983년도의 활발한 정부지원에 힘입어 同年에 전립된 것도 6개에 이르고 있다. 따라서 노후된 시설의 改修와 함께 施設의 平準化가 要望되고 있다.

4) 人 力

지역사회복지관 人力의 특징은 1980년 이후 정부의 유아사업권장책의 영향을 받아 유아교사의 수가 많다는데 있다. 그 이유는 대부분의 지역사회복지관에서 유아원을 부설로 운영하고 있기 때문이다. 보건사회부의 조사에 의하면 총 191명의 지역사회복지관종사자(기관당 평균 9.5명)중 관장이 20명, 총무가 14명, 상담요원 40명(21%로서 가장 많으며, 기관당 2명이다), 간호원 2명, 직업보도교사 5명, 생활지도교사 3명, 유아교사 39명, 사무원 28명, 기타(수위등 건물관리종사자) 40명이다.⁷⁾ 이들의 자격증 소지율은 45%에 불과한데, 중추 인력인 상담요원의 자격증 소지율이 60% 밖에 되지 못하고 있다. 가장 많은 종사자를 확보해 놓은 곳은 서울 북부종합사회복지관(22명)이며, 광주 호남종합사회복지관(4명)이 가장 적다.

그리고 최근들어 지역사회복지관의 자원봉사자 활용이 활발하여, 3기관을 제외한 대부분의 사회복지관이 평균 약 55명의 자원봉사자를 활용하고 있다.⁸⁾ 지역사회복지관의 機能分化和 프로그램의 有用性을 높이고 동시에 주민참여의 확대 및 인건비 절감이라는 측면에서 자원봉사자활용은 매우 바람직하여, 지역사회복지관에서 자원봉사자 活用의 必要性은 상당히 강조되고 있다. 따라서, 전문적 상담업무를 맡고 있는 人力의 專門資格의 확보가 요망되고 있으며 자원봉사자의 발굴, 교육, 활용이 보다 더 활발하게 수행되어야 할 것이다.

5) 從事者의 處遇

지역사회복지관 종사자의 임금은 다른 사회복지시설 종사자의 임금보다는 높은 편이나 일반 기업체에 비교하면 낮다. 1984년의 경우 최고 직위자인

6) 保健社會部, 「사회복지관 운영개선 및 육성발전계획(案)」 1985

7) 上揭資料

8) 元興朝, 地域社會福祉館, 金泳鎔編, 「地域社會福祉論」, 韓國福祉政策研究所 出版部, 1985, p. 242

관장의 월평균 임금이 63.6만원으로서 대기업의 과장급 임금수준에도 못미치고 있으며, 전문직인 총무가 38.2만원, 상담요원이 32.1만원에 불과하다. 이들의 대부분이 大卒이상의 學歷을 가지고 있고 또 상당수가 경력을 가지고 있음을 고려할 때 대졸사원의 初價에 대조가 된다. 사회복지시설 종사자의 처우문제는 지역사회복지관의 인력을 포함해서 종합적으로 다루어져야 되는데 시설종사자에 대한 획기적인 처우개선이 없이는 사회복지시설·기관의 발전과 전문화는 그만큼 지연될 것이다.

6) 財 政

현실적으로 지역사회복지관 운영에 있어서 가장 중요한 재정은 1984년의 경우 복지관당 평균 예산은 97백만원에 불과하여 영세성을 보이고 있다(전국 최대 대전종합사회복지관 256백만원, 최소 호남종합사회복지관 20백만원). 세입은 의원(36.8%)이 가장 많고 그밖에 국고보조(20.7%), 法人收入(17.7%), 사업수입(15.4%)등으로 충당되며, 세출은 사업비(50%)가 가장 많고 그밖에 인건비(29.5%), 기타(12.0%)등으로 지출되고 있다.⁹⁾ 세입의 1/3이상을 차지하고 있는 의원이 1986년 이후 중단될 것으로 알려지고 있는데¹⁰⁾, 의원중단 이후 지역사회복지관의 운영이 문제시 된다. 자체수입의존도는 전국평균치로 20%에 불과한 낮은 수준인데 이는 운영에 있어 대의의존도가 높다는 사실과 자체 프로그램의 개발과 운영이 어렵다는 사실을 말해주고 있다.

따라서 적극적인 정부지원의 증가가 필요하고 지역사회공동모금을 활발히 전개하여 資源動員에 힘써야 할 것이다. 民間資源動員의 課題는 美國에서도 제기되고 있지만 연방정부에서는 과거에는 90%, 현재도 50%정도까지 재정 지원하는 것을 볼때 지역사회복지관 事業이 지역의 빈곤문제를 비롯한 각종 주민들의 문제를 해결하는데 적절한 기관인 것을 알 수 있다.

2. 地域社會福祉館의 問題點과 改善方案

앞절에서 우리나라 지역사회복지관의 현황을 언급하면서 人力·施設·財政的 측면에서 그 문제점과 개선방안이 어느 정도 시사되었다. 여기서는 機

9) 上揭書

10) 上揭書

能上의 問題點을 중심으로 좀더 자세하게 살펴보고 그 개선방안을 검토해 보기로 한다.

복지관의 기능상의 문제점이란 그 목적, 성격, 프로그램의 내용 및 효과 등 복지관의 對 社會的 機能에 관련된 문제점을 말한다. 각 지역사회복지관의 목적을 살펴보면 대체로 아동, 가정 및 지역사회를 위한 福祉機能을 수행하는 것으로 되어 있다. 이와 같이 아동을 위한 상담, 결연, 학자금지원 등의 기능과 가족을 위한 상담 구호의 기능 그리고 지역사회를 위한 주민교육, 지역지도자 육성, 자원봉사자 활용등의 기능을 수행하고 있는데 앞에서 살펴본 바와 비교해 보면 주민조직이라든지, 자원동원, 서어비스조정 센터로서의 기능등이 결여되어 있다. 또한 위의 프로그램들은 다른 전문기관과의 협력없이 한 기관내에서 백화점 진열식으로 전부 수행된다는 것이 복지관 기능이 未分化와 非專門化 및 프로그램의 質的 수준의 저하를 우려할 수 있다. 미국의 경우 지역내의 여러 전문기관의 部署들이 지역사회복지관내에 入所하여 전문적인 서어비스와 이송체계가 확립되어 있다. 우리나라의 사회복지관은 종합적 기관으로서 여러 다른 사회기관들의 혼합적 성격을 가지고 있을 뿐 아니라 사회복지의 모든 分野를 망라하는 프로그램을 가지고 있다. 예컨대 영세민자립지원사업과 같은 公的扶助事業, 아동복지사업, 청소년복지사업, 가족복지사업, 장애인복지사업, 노인복지사업, 지역복지사업등이 그것이다. 1개 洞 또는 그 이하의 지역주민을 대상으로 하고 연간 예산이 평균 1억원도 채 안되는 복지관이 이와 같은 대부분의 사회복지분야를 망라한 프로그램을 실천하고 있는 사실을 고려할 때 프로그램의 質的 水準이 우려된다.

지역사회복지관의 기능중 여러 기능이 있겠지만 다른 아동상담기관이나 가족복지기관과 구별되는 점은 機能性的 강조라기보다는 地域性的 강조라 할 수 있을 것이다. 따라서 다른 전문기관에서 할 수 있는 기능은 移送體系를 확립하여 이송기능을 최대한으로 살려 전문성을 보전시키고 지역사회의 기본문제인 빈곤문제 해결과 수시로 발생하는 지역문제해결에 앞장서야 할 것이다. 그러나 대부분의 우리나라 복지관은 상담이나 아동복지사업등의 용이한 사업을 위주로 하여 복잡하고 어렵지만 本來의 기능이라고 사료되고

적극적인 資源動員이 필요한 주민 조직과 지역문제해결은 뒷건으로 미루고 있는 듯 하다.

두번째의 문제점으로는 주민인식 및 참여의 결여현상이다. 복지관의 意思決定過程에 수혜대상인 지역주민이 참여함으로써 복지관의 기능을 활성화시킬 수 있다. 우리나라에서는 지역사회복지관이 지역주민을 위한 프로그램의 개발과 실천을 시행하는 과정에서 지역주민을 배제시켜온 것이 사실이다. 그리고 專門職일 수록 빈곤층의 참여가 지역사회조건의 변화에 효과적으로 기여할 수 있을 것이라는 회의적인 지적도 있다.¹¹⁾ 그러나 실제 수혜층이 복지관의 의사결정과정에 참여하게 되면 프로그램의 효과를 크게 증대시킬 것이고, 일반 주민의 참여는 그 자체가 복지관의 資源이 될 수 있다. 또한 주민참여의 무엇보다도 큰 효과는 自發的 참여의식의 고취를 통해 주민의 행동을 변화시킬 수 있고 이를 통해 개인 및 가족의 생활조건까지도 변화시킬 수 있다는데 있다.¹²⁾ 지역주민의 활발한 참여를 통해 개개인의 가치관과 태도의 변화 및 성장을 도모하는 것이 사회복지관의 목표의 하나라고 UN에서 명시한 바를 우리는 앞에서 고찰하였다. 따라서 참여의 조장이 필요한데 지역주민의 참여 방법은 두 가지가 있을 수 있다. 하나는 복지관의 理事會에 주민대표가 참여하는 것이고 다른 하나는 지역주민을 보조사회사업가로 채용하는 것이다. 주민대표의 이사회 참여를 통해 주민간의 계층적 중재역할¹³⁾과 주민참여의 활성화¹⁴⁾를 기할 수 있을 것이다. 미국의 경우 이사건의 1/3이상은 반드시 그 지역에 거주하는 貧民이 참여하도록 法으로 규정되어 있다. 또한 지역주민중 서어비스 수혜대상인 빈민이 非專門家로서 직원으로 고용되어 전문가와 다를바 없는 역할을 기관에서 수행하고 있다.¹⁵⁾ 그

11) G. A. Brager & H. Specht, "Social Action by the Poor; Prospects Problems & Strategies", G. A. Brager & F. P. Purcell(eds.), *Community Action against Poverty*, College & Univ. Press, New Haven, Conn., 1967, p.133

12) F. Piven, "Resident Participation in Community Action Program: An Overview," H. B. Trecker, *Social Work Administration: Principle & Practices*, Association Press, N. Y., 1971, p.153

13) *Ibid.*, 157

14) G. A. Brager, "The Low-Income Nonprofessional," G. A. Brager & F. D. Purcell (eds.), *Community Action against Poverty*, College & Univ. Press, New Haven, Conn., 1967, p.165

15) National Federation of Settlements and Neighborhood Centers, *New Directions*, 1969.

리하여 1970년 이후 조직의 75%에 해당하는 人力이 지역주민에 의해 봉사되고 있는 실정이다. 이는 지역사회복지관이 그 지역주민의 복지와 그 지역의 문제해결에 주도적 역할을 하기에는 지역주민의 참여가 얼마나 중요한 것인가를 입증해 주는 선례라 생각된다.

또한 주민의 참여 못지 않게 自願奉仕者의 적절한 활용이 절대 필요한데 隣保運動을 전개했던 서구의 엘리트 大學生들이 人道主義와 社會改革에 앞장선 것과 같이 우리나라에서도 대학생들이 學問研究 못지않게 지역사회와 소외된 빈민층에 관심을 갖고 지역사회발전에 기여할 수 있도록 참여를 조장·유도하여야 할 것이다. 대학생들이 지역사회복지관을 중심으로 한 지역주민의 문제해결을 위해 자발적 봉사의 동기를 가질 수 있도록 계몽과 홍보 조직 및 지도가 필요하다. 또한 대학생들의 사회비판적 에너지를 지역사회발전과 지역문제해결을 위한 현실참여의 에너지로 변화·활용한다면 대학생 자신과 사회 양측에 기여할 수 있을 것이다.

그러나 우리는 동시에 미국에서 이상적인 운영조직형태로 평가되었던 빈민의 대거 참여결과 적절한 敎育과 訓練의 부족으로 잘 실시가 안되었던 점을 겨울삼아 주민의 참여시 사전에 충분한 敎育과 지속적인 敎育訓練이 수반되도록 하여야 할 것이다.

IV. 日本의 福祉事務所制度

1. 福祉事務所制度의 成立과 變遷過程

전후의 일본은 전후처리가 당면과제였고 치안유지의 필요에서도 공적부조 실시가 다급한 상황이었다.¹⁶⁾

일본은 전령했던 聯合軍最高指令部(G. H. Q)는 '경제 및 복지계획의 件'이라는 覺書¹⁷⁾를 일본정부에 교부하여 일본 사회복지행정의 본연의 자세—사회복지에 관한 국가책임의 원칙, 公私完全分離의 원칙, 무차별 평등의 원칙

16) 佐藤進 外編, 「社會福祉の法律入門」, 東京, 有斐閣, 1982, p. 41

17) 社會福祉研究所編, 「占領期における 社會福祉資料に関する研究報告書」, 社會福祉研究所, 1979

등—의 사회복지사업의 이념확립에 박차를 가했다.

일본의 복지사무소 제도는 1949년 ‘사회복지업무를 능률적, 과학적으로 운영하기 위해 都道府縣 인구 10萬이상의 시, 보건소의 구역에 준하여 인구 10萬 구역당 民生安定所를 설치하도록……’ 하는 G. H. Q의 제안에 따라 1951년 사회복지사업법을 제정, 복지사무소가 설치되었고 專門職制인 社會福祉主事制度가 실시되었다.

당시 복지사무소의 업무는 福祉3法(생활보호법, 아동복지법, 신체장애자복지법)의 원호육성, 경쟁의 조치에 관한 사무, 사회복지사업법의 시행, 민생위원법의 시행등이었다.

당시 복지사무소의 설치 이유는 첫째, 근대 복지행정의 국가책임에 의한 사회복지행정, 특히 생활보호등 기본적 분야의 행정은 국가가 책임을 갖고 집행하는 체제임을 명백하게 할 필요가 있었고 둘째, 이를 위해 전문직원 및 조직화된 現業機關이 필요하고, 과학적 기초에 입각한 근대 국가의 행정 원칙에 기초를 두고자 하였으며 셋째, 사회복지행정은 대상자의 인격을 존중하여 전문적이고 기술적 방법을 확보하는 것이 요청되어 이를 담당하는 現業機關이 필요하였기 때문이다.¹⁸⁾

그러나 이 제도는 설치당시부터 많은 문제점과 반대가 있었다. 당시 반대를 하고 나선 것은 自治廳, 大藏省, 民生委員 등이었다. 그 이유는 ① 지방재정이 궁핍하고 ② 行政整理를 하고 있는 와중에 기구신설이나 신규증원을 할 수 없으며 ③ 社會福祉主事の 설치는 부당하며 民生委員이 해야하고 ④ 지방자치의 원칙에 위배된다는 것이었다.

이에 맞서 厚生省은 사회복지 표준행정의 확보 社會福祉主事を 설치하는 사무소의 실현이야말로 行政整理의 구현이며, 사무소 제도야말로 전후 6년간 사회사업발전의 산물이라고 대응하였으며 G. H. Q의 목표이기도 했다.¹⁹⁾

따라서 결국 복지사무소는 기관위임업무를 담당하는 現業機關으로 정착되었고 사회복지주사도 法定數의 2할 정도를 정수로 하는 타협을 보게 되었다.²⁰⁾

18) 鹿兒縣社會福祉研修所編, 「社會福祉行政論」, 鹿兒島, 社會福祉研修所, 1983

19) 吉田久一, 「現代社會事業史研究」, 東京, 勁草書房, 1979, pp. 453~454

20) 仲村優一, 「生活保護への提言」, 全社協, 1982, p. 154

사회복지행정을 보다 효과적이고 합리적으로 운영하기 위한 중핵적 기관으로서 국민과 직결하는 현업조직체로서의 복지사무소는 1960년도 일본 사회복지관계법령의 제도가 비약적인 발전을 가져옴에 따라 3법 소장업무에서 정신박약자복지법, 노인복지법, 모자복지법을 첨가한 복지 6법을 총괄하는 업무를 담당하게 되었는데 복지사무소는 국민의 포괄적인 복지 요구에 대응하는 태도를 취하지 않고 '생활보호사무소화' 되었다.²¹⁾

그렇게 된 원인은 ① 생활보호가 갖고 있는 긴급성과 ② 복지 3법이 6법으로 됨에 따른 대응이 없었다는 것 ③ 복지 5법(生保法제외)은 있으나 할일이 없었던 시기였다는 것 등이다.

후생성은 복지 6법의 균형적 발전을 기적으로 1968년부터 3개년 계획으로 복지담당現業員을 지방교부세에 의해 인구 10만의 표준단체에 6명을 배치하는 조치를 취했다. 이것을 기반으로 '新복지사무소운영지침'이 마련됐다. 이것은 복지사무소의 기능을 종래의 생활보호에서 점차적으로 그 외의 사회 복지 시책에 중점을 두는 동시에 복지에 관한 종합복지 센터로서의 기능을 충분히 발휘할 수 있도록 체제를 개편할 필요가 있다는 시점에서 복지 5법의 충실과 생활보호단법화를 제안하고 있는 것이 특징이다.²²⁾

1971년 '1985년을 목표로 하는 복지센터 구상'의 내용에서 특이할 만한 것은 사회복지사업의 실시책임을 市町村등의 지방자치체가 맡는다는 발상과 지금까지의 생활보호를 연금제도 중심인 소득유지정책에 의한 연금급여와 보조급여제도를 예상하고 있다는 점이다. 그러나 이것도 생활보호법의 존재를 애매하게 하는 것으로서 빈곤문제에 대한 인식이 의문이며, 사회복지 요구를 어떻게 인식하고 있는가 하는 문제와²³⁾ 결국 이것은 생활보호행정·재정을 긴축하여 사회복지 5법으로 분할, 분담시키려는 정책주체의 의도가 있는 것²⁴⁾은 아닌가 하는 비난을 받고 있다.

후생성은 이러한 구상을 실현하기까지의 경과적 조치로써 전국 10개소에

21) 日本福祉大學 社會科學研究所編, 「社會福祉の明日を」, 京都, シネルウヨ書房, 1979, p. 239

22) 鐵道弘濟會編, 「社會福祉研究」, No. 30號, 1982, p. 69, 尹貞淑, 社會福祉서비스의 공급체계연구, 한국사회복지협의회, 「社會福祉」, 84호, 1985, p. 126, 재인용

23) 日本福祉大學 社會科學研究所編, 前掲書, p. 250

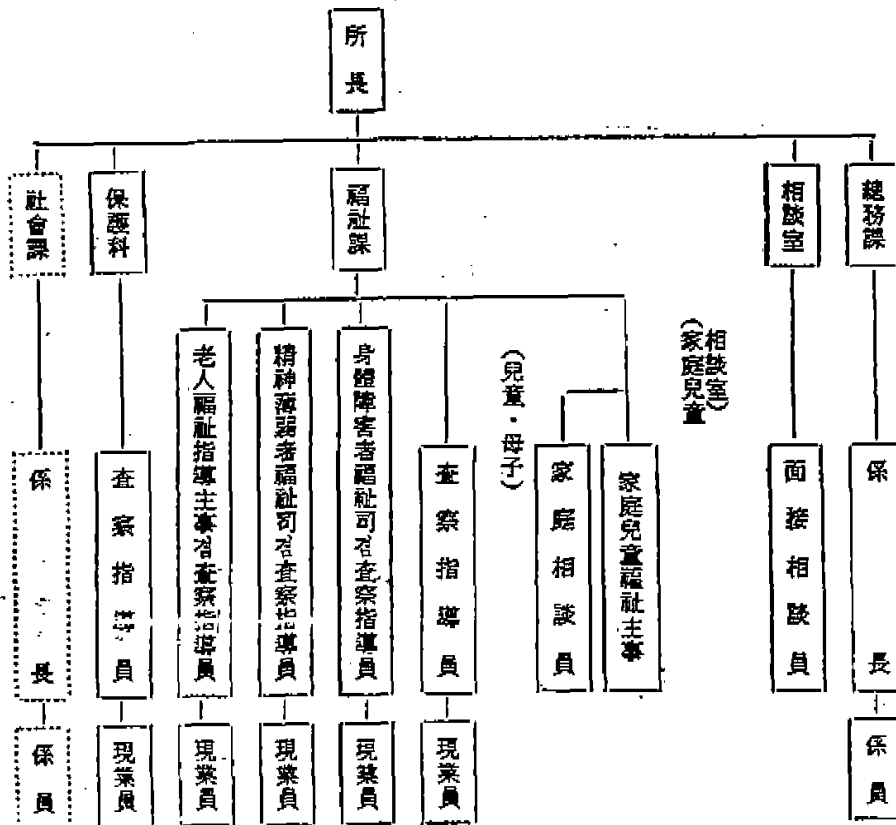
24) 眞田是, 「社會福祉勞動」, 法律文化社, 1978, p. 129

실험복지사무소를 설치, 1673년부터 1675년에 걸쳐 실시했다. 이 계획은 전문직원의 충실, 실시체계의 문제, 현업직원의 업무담당제에 관한 문제등을 검토하는데 주력했다.²⁵⁾

2. 福祉事務所의 行政構造 및 機能

복지사무소의 현행 설치주체는 都道府縣, 市, 特別區등이다. 町村에 대해서는 임의 설치로 규정되어 있기 때문에 都道府縣 知事의 승인을 받을 필요가 있다. 내략 인구 10만인 지구에 1개소를 설치할 수 있는 복지사무소는 1684년 현재 전국에 1,1개소가 있다. 이를 지역별로 보면, 市에 827개소로 都道府縣의 343개소보다 약 2배이상인 된다는 것을 알 수 있다. 나머지 4개소만이 町村이 있다.

〈그림 1〉 복지사무소 표준 조직도 (管内人口 10萬의 場 경우)



25) 尹貞淑, 前掲書, p.126

한편 복지사무소의 조직은 국가가 제시한 복지사무소의 조직모델에 의해 그림 1과 같이 설치되어 있고 각 지역의 형편에 따라 약간의 차이는 있으나 대개 통일되어 있다.

社會福祉事業法에 의하면 사회복지사무소에는 소장과 지도감독을 행하는 직원 현업을 행하는 직원 및 사무를 행하는 직원을 두며, 직원의 정수는條例로서 정하고 있다.

복지사무소의 표준조직에 대한 課室別 업무기능을 보면 다음과 같다.

① 總務課는 서무일반 경리 및 통계사무를 처리하는 외에 지역복지계획의 수립 및 사회조사업무를 행한다.

② 相談室은 來所者들에 대한 면접상담업무를 행한다. 직원의 구성은 面接員의에 母子相談員 및 婦人相談員으로 하고 또한 면접원은 社會福祉 전반의 상담·조언에 응할 수 있는 자를 배치하며 查察指導員과 동격으로 한다.

③ 福祉課는 아동복지법, 신체장애자복지법, 정신박약자복지법, 노인복지법, 모자복지법의 복지 5 법에 관한 업무를 행하는 것으로 한다. ㉑ 家庭兒童相談室은 복지과에 소속되고 가정아동복지주사 및 가정상담원은 복지과장의 지도감독을 받는다. ㉒ 兒童·母子相談 現業員은 가정아동상담실에서 취급하는 이외의 가정복지에 관한 일반적 현업업무와 병행하여 탁아시설, 모자원 및 조산시설의 조치사무를 행한다. 查察指導員은 복지과장, 또는 가정아동복지주사가 兼務할 수 있다. ㉓ 身體障害者福祉司, 精神薄弱者福祉司 老人福祉主事는 각 분야에 대한 현업원의 지도감독을 행할 수 있게 하고 查察指導員으로 補職하는 것으로 한다. 現業員을 지도감독하는 查察指導員은 行政指導로서 현업원 7명에 1명의 비율로 배치토록 하고 있다.

④ 保護課는 생활보호법을 담당하는 課로 한다. 이와 같이 복지사무소의 標準組織은 총무과, 상담실, 복지과 및 보호과의 3課 1室을 조직하는 것을 원칙으로 하며, 社會課는 복지 6 법 이외의 社會福祉業務를 취급하는 課로 하였다.

상담, 조치, 방문등의 개별사회사업가의 기능을 하고 있는 現業員의 직원 수는 다음 표 2의 기준과 같고 복지 5 법담당 현업원의 배치는 地方交付稅의 예산에 따라 표준 1개 복지사무소에 6명을 두도록 하고 있다.

〈표 2〉 복지사무소에 배치해야 할 현업원의 정원

지역단위	정원	기	본	정	수	기본정수에 추가해야 할 직원수
都 道 府 縣	외보호세대	390 이상	6명	외보호세대	65 증가에 따라	1명 추가
市·특별區	외보호세대	240 이상	3명	외보호세대	80 증가에 따라	1명 추가
町 · 村	외보호세대	160 이상	2명	외보호세대	80 증가에 따라	1명 추가

비고: 정수에 대해서는 條例로 정해지며 개별사회사업가에 대해서는 法律로 정한다는 것.

자료: 1978년 수준.

현업원 및 지도감독자의 전문성을 측정할 수 있는 資格보유현황을 보면 지도감독자가 86.6%로 현업원 79%보다는 높으나 일본의 경우도 무자격자가 20%내외에 이르고 있어 개별사회사업가의 전문성이 문제시되고 있으며, 더욱이 사찰지도원과 同格으로 현업원의 상담업무를 지도감독하는 社會福祉主事は 사회복지전문교육과 관계없이 사회복지관련 과목 3과목만 이수하면 국가공무원 시험을 통하여 누구나 主事が 될 자격이 주어지게 되어 있다. 따라서 社會福祉主事職은 一般行政職과 구분하여 社會福祉專門職制로서 확립되어 있으나 그 專門性에는 문제가 있다.

복지사무소의 수와 직원 수는 1978년에 1,148개소 42,896명에서 1982년 1,172개소 45,953명으로 증가하는 경향이며 1982년의 경우 복지사무소 1개소당 평균 직원 수는 39.2명이다.²⁶⁾

생활보호의 종류는 생활부조, 주택부조, 교육부조, 의료부조, 출산부조, 생업부조, 장제부조의 7가지 종류이며 급여방법은 現金給與에 의해 행하는 것을 원칙으로 한다. 그러나 복지 5법에 관련된 급여는 대부분이 現物給與로서 복지사무소에서 행하는 서어비스는 金品給與의 조치에 지나지 않는다고 할 수 있다.

복지 5법과 복지사무소의 역할기능 및 서어비스 내용을 간략하게 살펴보면 포 3과 같다.

복지사무소의 기능은 생활보호법, 아동복지법, 모자복지법, 노인복지법, 신체장애자복지법 및 정신박약자복지법이 정하는 보호, 육성 또는 更生措置에 관한 사무를 관장한다.²⁷⁾ 이 사무를 간략히 기술해 보면 다음과 같다.

26) 厚生統計協會, 國民の福祉の動向, 1983, p. 63

27) 日本 社會福祉事業法

〈표 3〉 복지 5 법과 관현원 복지사무소의 역할기능과 서어비스

5법	기능	역	관	현	원	동	작	중	조	치
신체장애자 복지법	장애자 개인의 사회부귀 의 진척 상황을 정확하게 과악, 조언지도, 기관 상호 간의 연락조정, 사회부귀 를 추진시키는 역할.	장애발생예방에서 각종 사회부귀 원호의 조치, 장애자의 생활환경 개선 을 위한 활동, 지동활동 등.	신체장애자 수첩 교부, 보장 구교부, 경쟁의료급여, 경 생상담, 장애자의 경쟁을 위 한 배점설치 우선권, 전매품 판매허가, 시설에의 입소등							
아동복지법	아동에 관한 상담, 지도, 아동입산부부처에 관한 필 요한 실정을 파악, 상담, (case work 지도, group work 지도) 아동복지시설 에의 입소	심신장애를 갖은 어린이 를 위한 지역활동, 문 화, 환경에 대한 지역관 등.	임산부조산시설에의 입소조 치, 모자가정 모자원에 입 소조치, 아동의 보육소 입 소, 면접, 상담, 송치, 관 면기관간의 연락조정 입소 조치 등							
정신박약자 복지법	정신박약자가 필요로 하는 부지실정과약, 실패과약, 관련기관과의 연락	주책지도 활동 여가이용 지도, 장애자에 대한 지 역사의 이해 증진을 위 한 노력.	재택지도상담, 입소조치, 각 종시설과의 연결시설상소후 사후지도, 생활퇴퇴지도, 민 간, 기관, 개인에게 위탁							
노인복지법	노인의 집에 입소조치, 노 인에 관한 실정과약 상담, 조사, 지도, 개별사함 파 악, 가정봉사원과 밀접한 관계로 욕구에 대응	광고, 제동활동, (각종 제동활동) 민간활동의 조직화지도.	요조치자 발견, 저도조치 노 인 Home 수용조치, 양호위 탁, 이송, 강제조치, 조치 후 방문조사, 비용징수.							
모자복지법	모자가정의 실정과약, 상 담, 필요한조사, 지도 모 자복지시책의 집행기관으 로서 역할.	자립을 위한 방문 지도, 아동교육을 위한 가정환 경정화원조.	가림에 필요한 지도, 각종 상담, 모자원 입소 원공서, 공원, 후원지등의 매점, 이 비용소 설치허가							

① 福祉 5 法の 시행에 관한 사무로서 아동, 임신부, 母子家庭, 노인, 신
체장애자 및 정신박약자의 복지에 필요한 실정과약, 상담, 조사 및 지도

② 생활보호법의 시행에 관한 사무로서 ㉞ 町村長으로 부터 要保護狀況등
의 통보, 접수와 피보호자등에 대한 보호금품의 교부 및 요보호자에 관한 조
사 요구, ㉟ 요보호자의 자산상황등의 조사위탁 및 은행, 요보호자의 고용
주, 기타 관계인에 보고 요구, ㊱ 피보호자의 생계상황 변동, 거주지 이동
등에 관한 제출, 접수, ㊲ 관계기관으로부터 통고 또는 이송된 보호아동,
상담에 응한 아동 및 그 보호자, 임신부의 조치등.

③ 都道府縣知事 및 市區町村長의 위임사항과 그 보조기관으로서의 사무,
㉞ 생활보호법에 의한 보호의 결정실시에 관한 사무, ㉟ 신체장애자복지법

및 정신박약자복지법의 규정에 의한 원호의 실시기관이 행할 사무, ㉔ 노인 복지법에 의한 노인홈의 수용등 복지조치에 관한 사무, ㉕ 保育所·母子院등에의 입소조치등 위임을 받은 사무가 실제의 사무량중에서 큰 비중을 점한다.

福祉事務所の 所長 및 專門職員의 직무를 살펴보면 다음과 같다.

① 所長은 都道府縣知事 또는 市區町村長의 지도감독을 받아서 所의 事務를 관리하는 관리적으로서 담당업무는 법에 규정된 권한의 행사, 所員활동의 통제 및 연락조정, 지역사회복지증진을 위한 대외활동으로 되어있으며²⁸⁾ 2~3년에 1회씩 인사이동이 있다.

② 査察指導員은 社會福祉主事資格을 가진 자로서 소장의 지도감독을 받아 現業員을 지도감독하여 개개인의 능력을 충분히 발휘하고 그 전문기술적 업무를 원활히 수행하도록 하는 직무를 담당한다.

③ 身體障害者福祉司, 精神薄弱者福祉司, 老人福祉指導主事등은 현업원 및 査察指導員을 대상으로 각각의 전문분야에 대한 기술적 지도를 행하는 사회복지전문직원이다.

④ 現業員은 현업을 행하는 직원으로 소장의 지도감독을 받아서 보호·육성 또는 更生의 조치를 요하는 자등의 가정방문, 면접, 자산, 환경조사, 조치의 필요 유무 및 그 종류의 판단, 생활지도 등을 행하며, 또한 현업원은 社會福祉主事로서 주로 생활보호법을 중심으로 要保護者등에 대한 개별사회사업을 행하는 6法담당과 생활보호법을 제외한 이른바 福祉 5法담당 직원이 있다.

⑤ 事務職員은 소장의 지휘감독을 받아서 사무소의 사무를 담당하는 직원으로 특별한 자격을 필요로 하지 않는다.

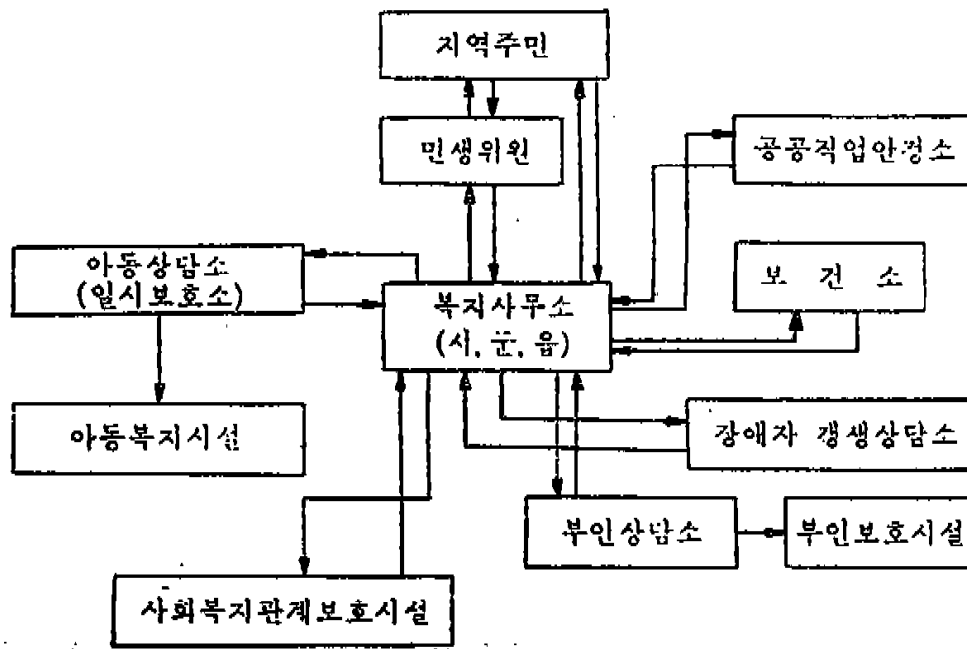
한편 복지사무소의 기능으로서 주요한 것은 관련기관과의 관계라 할 수 있다. 복지사무소는 사실상 복지 6법을 담당하는 現業機關으로서 지역에 있는 사회복지기관 단체의 중요한 요지이며, 의료기관, 보건소, 諸 복지시설 등과도 밀접한 관계에 있기 때문에 복지센터로서의 기능이 기대되고 있다. 또한 지역사회중심의 복지사무소 운영은 주민의 사회복지 요구의 실태 파악

28) 上掲參 참조

과, 정보제공, 지역특성의 반영이 필요하다.

현재 복지사무소와 지역사회 관련기관과의 연결사항은 다음 그림 2와 같다.

〈그림 2〉 복지사무소와 지역사회 관련기관



3. 福祉事務所의 서어비스內容

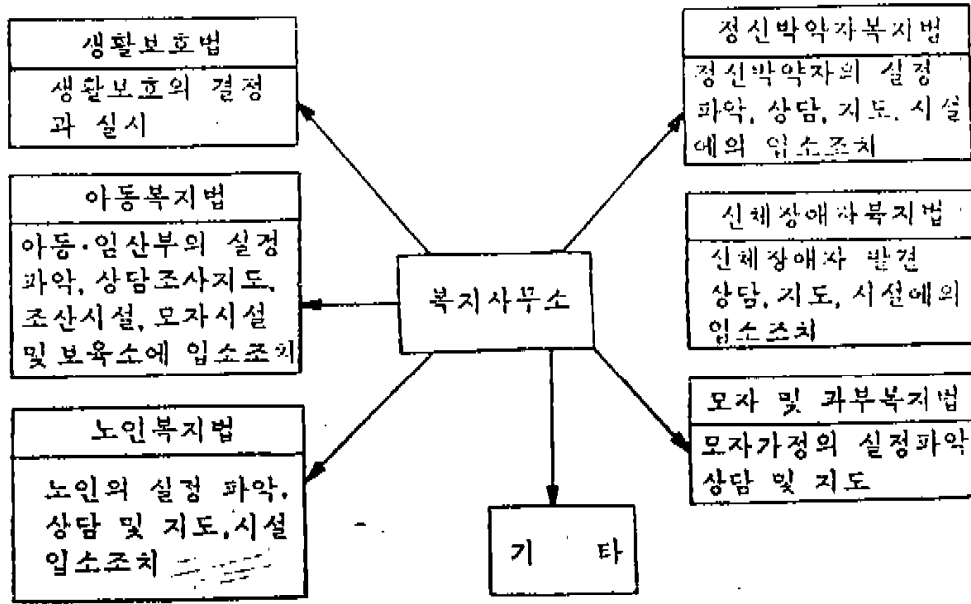
복지사무소에서 행하고 있는 복지 6 법과 관련업무와의 관계를 도표로 보면 그림 3과 같은데 복지사무소에서 취급하고 있는 복지 6 법은 생활보호법을 제외하고는 대부분이 시설에의 입소조치를 취하는데 필요한 상납 또는 지도라는 것을 알 수 있다.

생활보호법의 규정에 따라 보호를 받는 절차는 그림 4와 같은 경로를 거쳐 행하여지는 것이 일반적이다.

한편 복지 5 법에 관련된 서어비스 급여는 앞서도 잠시 언급했듯이 '복지조치'로서 취급하고 있는 것이 대부분이다. 조치에는 상담, 지도, 조사, 시설에의 입소결정, 보호 수탁자에의 위탁, 신체장애자에게 수첩교부등 다

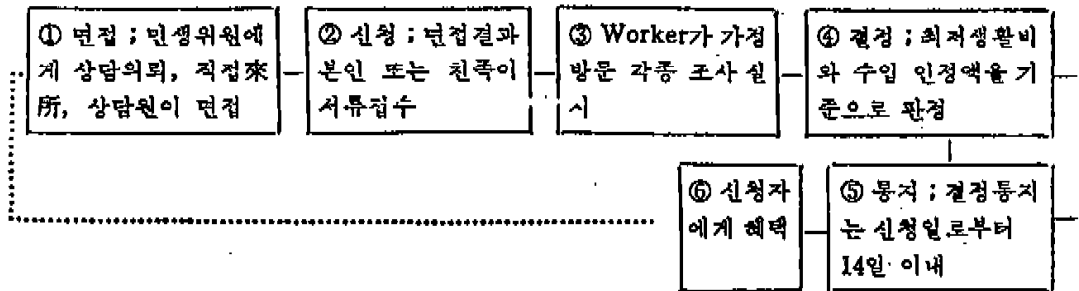
<그림 3>

복지사무소와 복지 6 법



<그림 4>

복지사무소의 서비스 경로



양한 종류가 있다. 제 1 선기관에 주어진 복지조치는 기관위임된 권한을 구체적으로 행사하는 행정행위로서 그 책임, 권한을 조차권한이라 부른다.²⁹⁾ 이밖에도 복지 5 법과 관련된 상담소—아동상담소, 신체장애자 경쟁상담소, 부인상담소, 보건소등—또는 관계기관과의 상호연락, 조정을 통해서 서서비스를 행하고 있다.

29) 尹貞淑, 前掲書, p. 113

4. 福祉事務所の 問題點과 課題

복지사무소의 문제는 관할지구의 적정규모, 재정에 있어 公·私, 中央과 地方費의 분담 문제등 일본사회의 특수성과 독특한 행정형태에 따른 여러 문제점이 제기되고 있으나 여기서는 복지사무소 인력의 업무와 관련된 機能的 측면을 중점적으로 살펴보기로 한다.

첫째 복지사무소는 厚生省의 지도감독을 받아 地方自治團體가 운영하고 있으므로 복지사무소는 독립적인 行政官廳으로서의 기능을 수행하지 못하고 都道府縣知事, 市長의 보조기관으로서 서어비스 성격의 업무를 수행하고 있다. 특히 所長이 査察指導員 또는 당해 都道府縣, 市町村의 후생과장을 兼職할 수 있으며, 복지사무소의 많은 업무가 지방자치단체의 위임사무로 되고 있으므로 복지사무소의 自律的이고 전문적인 업무수행이 어렵다.³⁰⁾

또한 市복지사무소는 本廳 部局과 복지사무소 담당의 이중구조로 되어 있어 제도상은 소관이 별개인 것으로 보이나 실체는 같은 소관 같은 조직에서 행하여져 조직의 번잡과 사무의 둔화를 초래하므로 市복지사무소는 폐지해야 된다는 주장까지 나오고 있다.

둘째 社會福祉主事は 현재 복지6법 전체와 관련된 조치를 행하는 개별사회사업가의 역할을 하고 있다. 그런데 소위 '3科目主事'라 불리워지는 사회복지主事は 전문적인 지식이 결여되어 인간관계 문제를 취급하고 대상자의 자립조장업무를 담당하기에는 불충분한 자격을 갖추고 있다. 이밖에 兒童福祉司, 身體障害者福祉司, 精神薄弱者福祉司, 老人福祉主事, 5法담당 현업인의 경우도 사회복지주사와 같은 조건을 요하기 때문에 마찬가지로의 문제가 제기되고 있다.

셋째, 現業員과 사회복지주사의 법률상의 기묘한 성격을 가지는 문제이다. 현업원은 소장의 지도감독을 받아서 보호·육성 또는 更生의 조치를 요하는 자들의 가정을 방문, 면접, 資産·환경조사 보호 기타 조치의 필요 유무 및 그 종류판단, 생활지도등의 사무를 담당하며, 社會福祉主事が 아니면 안되고, 사회복지 주사는 社會福祉事業法 및 6法の 시행에 관한 都道府縣知事

30) 李 廷鎬, 社會福祉 地方行政組織에 관한 研究, 國立社會福祉研修院, 「社會福祉研究論文集」 제 7 집 1985, p. 88

또는 市町村長의 사무집행을 보조하는 것을 직무로 한다고 규정되어 있다. 그러나 厚生省의 福祉事務所 標準組織圖에 의하여 현업원은 사회복지주사자격을 가진 복지사의 지도감독을 받도록 되어 있으므로 주사자격과 현업원의 위치 및 법적인 기능의 명시가 애매하게 혼동되어 있다.

네째, 査察指導員의 지도감독에 관한 내용이 명료하게 파악되지 않고 있으며, 지도의 직무내용을 살펴보면 社會福祉主事 혹은 現業員의 전문적 기술능력을 신장시킨다는 의미에서의 査察기능과 下位職에 있는 직원의 업무를 감독하는 기능이 지도중에 포함되고 있는데 현재 査察指導員의 89%를 課長 또는 係長이 兼職하는³¹⁾ 형편으로 감독의 면이 강하다는데 문제가 있다.

다섯째, 앞의 현황에서 언급되었지만 현업원 및 사찰지도원은 그 직무의 전문성으로 일정한 자격을 가진 社會福祉主事を 배치하여야 하는 것이 法定으로 되어 있지만 1983년 현재 有資格者의 비율은 現業員 79%, 査察指導員 86.6%로 그 確保充員이 필요하다.

여섯째, 都道府縣知事に 人事權이 있기 때문에 복지사무소직원의 人事運營을 專門職制로 운용하지 않아 일반행정기관과의 人事交流가 심하여 專門職으로서 경험이 부족한 現業員이 배치되는 현상이 높다. 대부분의 지방자치단체에서는 직원의 適材適所配置, 직장의 정체화 방지, 타성화의 예방, 행정의 활성화등을 목적으로 인사이동을 활발히 추진하고 있으나 복지사무소의 관리자들은 한결같이 현업원의 경험부족 현상을 야기시키는 결과가 된다고 문제를 제기하고 있다.³²⁾

일곱째, 복지사무소의 기능과 福祉館의 기능이 지역주민의 福祉增進 및 生活維持向上이란 점에서³³⁾ 실제적으로는 같은 기능을 수행할 수 있는데 기

31) 厚生統計協會, 前掲書, p. 62

32) 遠藤七郎, 「査察指導の實際」, 社會福祉研修センター, 東京, 1983, p. 142. 子安成雄外 「査察指導の實際」, 社會福祉研修センター, 東京, 1984, p. 14, p. 21, p. 66, 國立社會福祉研修院 前掲書, p. 91, 재인용

33) ① 福祉館의 목적은 市區町村의 지역에 있어서 지역주민에 대한 사회복지 기타 住民의 生活維持向上을 위한 場을 주어서 그 福祉의 增進을 도모하는 것이다. ② 복지관의 주요사업은 첫째가 各種 相談事業으로서 兒童福祉司 및 兒童委員에 의한 아동문제상담, 身體障害者 生活相談, 民生委員에 의한 고민상담·부업상담 및 國民年金委員(相談員)에 의한 年金相談, 아동상담소 및 身體障害者更生相談所가 행하는 순회상담 등이다. 둘째는 교양, 文化, 레크