

博士學位論文

地方自治團體의 福祉政策決定 要因에 관한 研究

- 大邱廣域市 事例分析 -

The Policy-making Factors of Social Welfare Governance :

- An Analysis on the Daegu Metropolitan City in Korea-

金 宴 守

漢陽大學校 大學院

2004年 2月 日

博士學位論文

地方自治團體의 福祉政策決定 要因에 관한 研究
- 大邱廣域市 事例分析 -

The Policy-making Factors of Social Welfare Governance :
- An Analysis on the Daegu Metropolitan City in Korea-

指導教授 朴 應 格

이 論文을 行政學 博士學位 論文으로 提出합니다.

2004年 2月 日

漢陽大學校 大學院

行政學科

金 宴 守

목 차

第1章 序論	1
第1節 研究의 背景 및 目的	1
1. 研究背景	1
2. 研究의 目的	4
第2節 研究의 範圍와 方法	6
1. 研究의 範圍	6
2. 研究의 方法	7
第2章 福祉政策 決定要因에 관한 理論	9
第1節 福祉政策의 意義	9
1. 福祉國家理論	9
2. 福祉政策 決定	10
3. 脫 이데올로기 福祉政策	17
4. 地方自治團體의 福祉政策	20
第2節 福祉政策 決定要因	21
1. 政治·社會的 要因	21
2. 經濟的 要因	28
3. 制度的 要因	33
4. 行態的 要因	35
第3節 先行研究의 檢討	40
1. 福祉政策決定 要因에 관한 先行研究	40
2. 先行研究에 대한 論議	44

第4節 分析의 準據	45
1. 分析要因의 構成	45
2. 分析要因의 主眼點	49
3. 分析의 흐름	51
第3章 地方自治團體의 福祉政策 實態	52
第1節 地方自治團體의 福祉政策	52
1. 地方自治團體의 福祉政策	52
2. 地域社會	55
3. 福祉政策	56
4. 地方自治團體의 福祉政策의 맥락	59
第2節 大邱廣域市の 事例	64
1. 一般的 現況	64
2. 豫算現況	77
3. 福祉 制度的 現況	78
4. 福祉政策現況	82
第3節 大邱廣域市の 福祉政策 推進	84
1. 福祉政策의 基本方向	84
2. 老人 福祉政策	86
3. 障礙人 福祉政策	88
4. 保健衛生醫療 福祉政策	89
5. 女性, 兒童 福祉 政策	90
第4節 大邱廣域市の 福祉서비스 傳達體系	91
1. 福祉서비스의 傳達體系	91
2. 市·郡·區 統合 福祉 保健所의 設置	93
3. 政府와 地方政府 간의 福祉機能의 再調整	94
4. 大邱廣域市の 福祉政策	95

第4章 大邱市 福祉政策에 관한 認識調査	98
第1節 調査設計	98
1. 設問紙의 構成	99
2. 母集團 選定 및 標本抽出	99
3. 資料의 蒐集	100
4. 標本資料의 分析	101
第2節 政治·社會的 要因에 관한 認識	112
1. 福祉政策의 優先 解決課題	112
2. 政治·社會的 要因 客觀化	114
第3節 經濟的 要因에 대한 認識	116
1. 就業希望 職種에 대한 認識	116
2. 經濟的 要因에 관한 認識	117
第4節 制度的 要因에 관한 認識	120
1. 福祉政策 決定 要因의 重要性	120
2. 制度的 要因에 대한 認識	121
第5節 行態的 要因에 관한 認識	123
1. 地方自治 團體의 福祉政策에 관한 認識	123
2. 業務에 대한 認識	123
3. 行態的 要因의 認識	124
第5章 結論	129
第1節 分析의 綜合	129
第2節 政策的 含意	132
<참고문헌>	135
<부록 1> 設問紙	145
<부록 2> 變數別 政策決定 要因認識 分析 結果	155
<부록 3> 測定道具의 信賴度	159

표 목 차

<표 2- 1> 지방자치단체의 복지정책 결정요인 인식의 주안점	50
<표 3- 1> 전국사회복지 공무원 현황	65
<표 3- 2> 생활보호대상자추진현황	66
<표 3- 3> 각 구청별 노인 인구현황	67
<표 3- 4> 노인복지 정책 추진현황	68
<표 3- 5> 구청별 장애인 등록 현황 (단위 : 명)	69
<표 3- 6> 구청별 장애종류별 등록 현황	70
<표 3- 7> 2000년 장애인 생계보조 추진현황	72
<표 3- 8> 2003 장애인 생활가정 운영비 현황	73
<표 3- 9> 2003년도 여성 및 아동복지 일반예산현황	75
<표 3-10> 2002년 전국 사회복지 예산내역	77
<표 3-11> 2003년 대구광역시 본 예산현황	78
<표 3-12> 대구광역시의 제도적 운영현황	79
<표 3-13> 각 구청 별 기초 생활 보장 수급자 현황	80
<표 3-14> 각 구청별 저소득 모·부자 가정 현황	81
<표 3-15> 각 구청별 사회복지시설	83
<표 4- 1> 설문지 배부 및 회수 현황	102
<표 4- 2> 측정도구의 신뢰도	103
<표 4- 3> 응답자의 일반적 응답특성	111
<표 4- 4> 지방자치단체의 복지정책의 우선 해결을 위한 과제	113
<표 4- 5> 정치·사회적 요인에 관한 인식	115
<표 4- 6> 응답자들의 취업희망직종	117
<표 4- 7> 경제적 요인에 대한 인식	119
<표 4- 8> 지방자치단체의 복지정책 결정 요인의 중요성	120

<표 4- 9> 제도적 요인에 대한 인식	122
<표 4-10> 복지정책 태도에 관한 인식	123
<표 4-11> 업무에 대한 응답자들의 만족 정도	124
<표 4-12> 행태적 요인에 대한 인식	126
<표 4-13> 지방자치단체의 복지정책 결정요인에 대한 상관관계	127

국 문 요 지

우리나라는 1991년 지방의회의원 선거를 시작으로 30년 만에 지방자치 제도가 부활되었다. 1995년에는 지방자치단체장을 주민들이 직접투표로 자치단체장을 선출하게 되었다. 지방자치제도의 부활은 지역실정에 맞는 복지정책을 독자적인 방법으로 처리할 수 있게 되었고, 복지정책프로그램이나 서비스 개발에도 자율성을 가지게 되었다. 또한, 지역주민들의 욕구에 따라 공급주체로서의 역할증가와 복지행정체제에 대한 개편 요구가 불가피하게 되었다. 1960년대에서 1980년대까지 우리나라 복지정책은 성장 위주의 복지정책이 전부였다고 해도 과언이 아니다. 1980년대 이후 경제성장의 발달은 지역주민들에게 삶에 질을 개선하기 위한 욕구가 강하게 나타나게 되었고, 국가의 복지정책에 대한 질적 성장을 요구한다. 이와 때를 같이 하여 1991년 지방자치제도의 부활은 지역실정에 맞는 복지정책을 강하게 요구하게 되었다. 하지만 1992년 문민정부 출현당시에 복지예산이 8.7% 이었던 것이 1995년에는 7.8%로 떨어졌고, 그 후 1997년 11월에 IMF 위기가 초래되어 종래의 경제성장모형은 물론 복지제도가 심각한 충격을 받게되었다. 또한, 환난이 가져다 준 대량실업은 또 다른 사회안전 망의 필요성을 확인시켜 주었다. 이러한 사회 상황은 국가경쟁력확보와 사회복지제도의 충실화가 동시에 해결해야하는 문제를 가지게 되었다. 그 후 국민의 정부는 1999년 민주주의와 시장경제의 병행발전이라는 생산적 복지 개념이 도입되었고, 2003년에 들어와서는 참여정부에서는 지방화시대와 때를 같이하며 더불어 사는 복지공동체구현을 주장하며 복지정책에 사회참여의 확대를 강조하는 배경을 가지고 인간중심의 복지와 사회적 연대를 요구하는 복지정책의 전환 패러다임을 제시하기에 이르렀다.

복지정책의 변화는 빠르게 변하고 있지만 전환기적 시대에 지역사회에서 특수한 문제를 가지고 있는 개인이나 가족들은 지역사회에는 무게를 다해가고 있고, 지역사회에서도 복지정책에 대한 질적 수준의 불안감은 더 높아지고 있다는 것이다. 그러므로 사회안전망을 정비하여 지역주민들에게 불평등을 해결할 수 있는 복지정책의 전략이 필요한 것이다. 하지만 지방자치단체의 복지정

책은 전환기적인 변화 적응에 필요한 다양성과 유연성을 지방현실에 적절하게 활용하지 못한다는 것이다. 지역사회의 복지정책은 지역의 복지수요를 잘 파악하고, 현실에 맞는 복지서비스 욕구에 적절하게 대응할 수 있는 지역사회 복지정책결정참여자들의 역할의 필요성이 강하게 요구되어야 한다는 것이다.

본 연구의 목적은 지방자치단체가 복지정책결정을 할 때 정치·사회, 경제적 요인만으로 지역사회 복지문제를 해결하는데 한계가 있다고 보고, 지방화 시대의 제반문제를 해결하기 위하여 복잡하고 다양한 복지정책결정요인을 얻어내기 위하여 지역사회 복지정책 결정참여자들의 행태적 요인에 대한 인식을 연구해 보고, 현재 복지정책현황을 파악하여 실제 지역주민들의 의식을 바탕으로 복지정책결정이 이루어지는지를 진단하고 분석하여 문제점을 도출하여 복지정책 결정참여자들의 역할에 대한 인식을 하고 있는지를 연구 문제로 제시하고 복지정책결정참여자들의 역할에 대한 인식의 중요성을 발견하여 복지정책결정요인에서 정책대안처방으로 활용할 수 있는 방안을 구하고자 실증적으로 요인을 조사하였다.

이상의 연구 목적을 달성하기 위하여, 첫째, 지금까지 사용한 복지정책결정요인을 보고, 연구의 대상과 범위를 이론적으로 탐색해 본다. 둘째, 선행연구를 검토하여 정책결정요인과 연관성을 살펴보고 분석해 본다. 셋째, 정치·사회, 경제적 요인과 행태적 요인 제도적 요인들간에 관계가 있는 지를 분석해 보고 복지정책 결정참여자에게 역할에 대한 인식과 실태를 조사해 보고자 한다. 넷째, 정치·사회적, 경제적, 제도적, 행태적 요인을 발생시킬 수 인식을 하고 있는지를 실증적으로 조사하여 복지정책결정의 문제점을 해결하기 위한 대안으로 정책결정참여자에게 대한 역할의 필요성을 탐색하여 정책결정요인으로 그 역할에 대한 중요성을 인식 하고자 한다.

이상의 연구목적을 기초로 하여, 본 연구는 다음과 같은 범위를 설정하였다. 본 연구의 주안점은 문헌조사에서 복지정책에 대한 정치·사회적, 경제적, 요인을 그리고 제도적, 행태적 요인을 내용적 범위로 설정하였다. 본 연구의 공간적인 범위는 대구광역시의 기초자치단체의 8개 구인 수성 구, 북구, 서구, 남구, 동구, 중구, 달서구, 달성 군 지역을 모집단으로 선정하였고, 시간적 범위로는 우리나라가 지방자치단체장을 민주적인 선출방법으로 직접 선출할 수

있는 토대를 마련하였던 시점인 1991년부터 2003년 현재까지를 기준으로 하였다. 본 연구를 효과적으로 수행하기 위하여 지방자치단체의 복지정책 결정요인의 이론적인 구성을 위해서는 국내·외 연구 논문과 2차 자료를 활용하고 탐색 조사방법을 사용하였다. 실증적 자료수집을 위해서는 설문조사 방법을 실시하기로 하고, 이렇게 수집된 자료의 분석방법은 연구주안점에 따라 응답자들의 복지정책 결정요인에 대한 인식을 알아보기 일원배치 분산분석을 실시하고자 하였으며, 복지정책 결정요인을 구성하기 위하여 요인분석(factor analysis)을 실시하기로 하였다. 설문조사에 대한 신뢰도분석은 내적 일관성 분석 방법으로는 Cronbach's α 계수를 제시하고자 한다.

본 연구의 실태 및 분석에 대한 인식 연구 결과는 다음과 같다. 첫째, 정치·사회적 요인으로 민주성, 중립성, 사회적 형평성에서는 국민의사의 우월성 및 정치세력과 타협해서는 안 되는 부분이 의사결정요인으로 수렴되었다. 하지만 자율적 행정통제와 정책참여자들의 신분보장과 공익과 사익의 갈등에서는 복지정책 결정요인으로 영향력 인식이 없는 것으로 조사되었다.

둘째, 경제적 요인으로 능률성, 효과성, 생산성에서는 시장기능 창조, 목표의 유연성, 창조적 동기부여, 전문성은 요인으로 수렴되었다, 그러나 비용편익에 대한 신뢰바탕, 복지목표의 공개 행정운영, 지역의 복지생산량의 수요증대 부분에서는 결정요인으로 수렴되지 않는 것으로 나타났다.

셋째, 제도적 요인으로 보호성, 투명성, 최소성에서는 사회적 형평의 경제적 약자보호, 부정방지를 위한 투명성, 사회적 기준에서는 복지정책결정요인으로 수렴되었다. 하지만 부당이득 방지를 위한 규제, 복지제도에 대한 과도한 경쟁 방지를 위한 보호성에는 요인으로 수렴되지 않았다.

넷째, 행태적 요인으로 역할, 합법성, 정치적의지, 도덕성에서는 지방의회와 적극적인 협조관계와 대표기관으로서 역할 및 주민의 갈등해결을 위한 합리적인 법을 적용하고, 주민들의 위기와 재난으로부터 보호하는 관리능력을 요구하는 전문성, 주민들의 정치성향을 의사결정에 반영하는 윤리관을 가지는 것에는 요인으로 수렴되었다. 하지만 중앙정부로부터 자율성, 주민을 이끌 수 있는 권위, 소속직원들의 보수 현실화에서는 행태적 요인으로 수렴되지 않았다.

지방자치단체의 복지정책 결정요인에서 각 요인들의 발생간에 어떤 상관이

있는 지를 비교하여 본 결과는 다음과 같다. 정치·사회, 경제적, 제도적, 행태적 요인에 대한 인식 모두가 지방자치단체의 복지정책과 매우 밀접한 관련성이 있는 것으로 나타났다. 각 요인들의 관련성을 개별로 보면 그중 에서 가장 영향을 적게 미치는 요인은 정치·사회적 요인이 지방자치단체의 복지정책결정 영향에 가장 미약하다. 반면에 가장 많은 영향을 미치는 것은 행태적 요인으로 나타나는 것으로 조사되었다. 또한 제도적 요인과 정치·사회적 요인을 동시에 고려하면 복지정책결정요인에는 낮게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 하지만 행태적 요인과 경제적 요인을 동시에 고려하면 복지정책결정요인에 매우 높은 영향이 있는 것으로 나타났다. 특히 행태적 요인과 경제적 요인 다음으로는 정치·사회적 요인순으로 결정 요인에 영향력이 있는 것으로 인식조사되었다. 위의 요인 모두를 합하여 보면 제도적 요인이 전체영향에서 가장 많은 요인으로 나타난다.

지방자치단체의 복지정책결정의 실태조사를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 복지정책 결정요인에서 행태적 요인에 대한 역할의 필요성은 인식하지만 현실적으로 지방자치단체에서 복지정책결정을 할 때에 담당공무원들의 역할과 태도를 고려하지 않는다고 조사되었다.

둘째, 지방자치단체의 복지정책결정에 참여하는 정책참여자들이 전체가 사회복지사들이 아니라는 것이다. 즉 전문인적 자원이 부족하고 복지마인드와 정보가 매우 미약하여 복지정책결정에 효과적인 정책수행이 불가능 한다는 것이다. 이 때문에 지방자치단체의 복지정책결정에 정책의 실효성을 확보하기가 어려운 실정에 있는 것으로 조사되었다.

셋째, 지방자치단체는 복지정책결정에 대한 투자나 전문인력교육의 정도가 미흡하여 복지정책결정에 대한 행태적 요인의 중요성은 인식함에도 불구하고 정책적 목표 달성도가 어려운 실정에 있는 것으로 조사되었다.

본 연구에서 복지정책결정요인으로 조사된 정치·사회적, 경제적, 제도적, 행태적 요인에 대한 인식을 바탕으로 다음과 같은 정책적 노력이 요청된다.

첫째, 복지정책결정에 행태적 요인을 채택하기 위해서는 복지정책에 대한 인식을 확고히 할 수 있는 정책 내용의 명확화, 홍보 및 교육을 통한 복지정책결정요인에 대한 인지도를 제고시킬 것이 요구되고, 정책결정에 대한 역할

의 일관성을 유지하고, 공정한 정책집행이 가능하도록 복지정책결정을 할 때 복지전문가들을 참여시키고, 합법적인 절차와 고려 하여야할 필요가 있다. 특히 다양한 정책수단을 도입하여 정책의 효율성에 역점을 두어야 한다.

둘째, 복지정책을 결정할 때 전문인력 부족으로 인하여 정책목표의 달성이 매우 어려운 상황인 만큼 무엇보다 사회복지사의 확보가 전제되어야 한다. 또한 담당공무원들이 전문적인 기술과 지식을 습득할 수 있는 충분한 교육이 제공되어야 할 것이다. 이를 위해서는 특히 관련기관들과의 정책적 동조와 협조가 전제되어야 하며, 업무협조를 확보할 수 있는 대책이 시급히 필요하다.

셋째, 지방자치단체의 복지시설에 정책결정 참여자들의 관심과 투자가 저조한 실정이다. 그 중에서도 예산과 관리중사의 전문인력부족이 가장 심각한 실정이다. 이러한 상황을 극복하기 위한 대책으로 지방자치단체의 보조금 제도, 기업시설활용, 복지보험제도, 세제의 혜택 등을 제정하여 부족한 재원을 고려하여 필요한 정책협력체계를 구축하는 것이 필요하다.

이상에서 정책적 개선방안 이외에도 복지정책결정요인에 대한 정치·사회, 경제, 제도, 행태 요인에 대한 합리성이 요구된다. 정치·사회, 경제, 제도, 행태 요인들이 아무리 중요한 요인이라도 적절하게 적용되지 않으면 지방자치단체의 복지정책결정에는 도움을 줄 수 없을 것이다. 이러한 요인들이 서로 잘 협력할 수 있는 제도적 보장이 이루어지려면 정책결정참여자들이 속해있는 기관과 개인이 상호 존중하는 행태적 인식 개선이 요구된다. 또한, 복지정책결정요인에 있어서 정치·사회, 경제, 제도적 요인에다 행태적 요인을 병행해야 할 것이다.

본 연구는 복지정책결정에 관련하여 정책결정요인에 정치·사회, 경제, 제도적 요인, 행태적 요인을 살펴보았다. 지방자치단체의 복지정책이 단기간에 노력으로 해결될 문제는 아니다. 지속 가능한 정책추진과 효과적인 대책수립으로 지방자치단체의 정책결정참여자들의 역할의 중요성이 대두되고 있다. 정책 방향이 아무리 중요하고 시급하더라도 지방자치단체의 복지정책 결정참여자들이 협조하지 않으면 정책목표 실현에서 효율성은 떨어지기 때문이다. 본 연구에서는 정책결정요인에서 행태적 요인에 대한 인식조사를 통하여 복지정책결정에서 행태적 요인을 정책적 방향으로 제시해 보았다.

第1章 序 論

第1節 研究의 背景 및 目的

1. 研究背景

우리나라는 1991년 지방의회 의원선거를 시작으로 30년만에 지방자치 제도가 부활되었고, 1995년에는 지방자치단체장을 주민들이 직접선거로 선출하게 되었다. 지방제도의 부활은 지역실정에 맞는 정책프로그램이나 복지서비스를 독자적인 방법으로 처리할 수 있는 자율성이 확대되었다. 또한, 지역주민들의 복지욕구에 따라 복지서비스의 공급주체로서 역할이 크게 증가하게 되었고, 복지행정 체제에 대한 개편의 필요성이 요구되게 되었다.

지금까지 지방자치단체의 복지정책을 보면 1960년대에서 1980년대까지 성장 위주의 복지정책이 전부였다고 해도 과언이 아니다. 1980년대 이후 경제성장의 발달은 지역주민들에게 삶의 질의 개선을 가져왔고, 복지정책에 대한 질적으로 성장을 요구하기에 이른다. 이와 대를 같이하여 1991년에 지방자치제도 부활은 지역복지에 대한 주민들의 삶에 질을 개선하기 위한 욕구가 강하게 나타나게 되었다. 하지만 1992년 문민정부 출현당시에 복지에산이 8.7% 이었던 것이 1995년에는 7.8%로 떨어졌다¹⁾.

그 후 1997년 11월에 IMF 환난이 초래되었고, 이전에 경제성장모형은 물론이고 기존의 복지제도가 심각한 충격을 받게 되었으며 환난이 가져다 준 대량실업은 또 다른 사회안전 망의 필요성을 확인시켜 주었다. 뿐만 아니라 국가경쟁력 확보와 사회복지제도의 충실화가 동시에 대두되었다. 그 후 국민의 정부는 1999년 민주주의와 시장경제의 병행발전이라는 생산적 복지 개념이 도

1) 고세훈, 『복지국가의 이해』, 서울: 고려대학교 출판부, 2000, pp. 3~7.

입되고, 생산적 복지는 사회적 생산을 극대화시킴으로서 21세기의 새로운 세계에서 국가경쟁력과 개인의 삶을 동시에 제고시킬 수 있는 복지정책을 제시하기에 이른다, 그리고 2003년에 들어와서는 참여정부에서는 분권화를 강조하며 지방화시대와 더불어 사는 복지공동체구현을 주장하며 복지정책에 사회참여의 확대를 강조하는 철학적인 배경을 가지고 인간중심의 복지와 사회적 연대라는 통합적인 신뢰사회의 바탕으로 전 지구적 인류의 공동사회에 협력하는 복지정책을 구상하기에 이른다. 이러한 복지정책의 변화의 속도가 빠르게 변하고 있지만 정작으로 전환기적 시대에 지역사회의 가족이나 주민들은 일상생활에서 질적인 수준에 대한 불안감은 더욱더 높아지고 있다는 것이다. 따라서 본 연구는 이러한 문제점을 극복하고자 지역사회의 사회 안전망을 정비하여 지역주민들에게 불평등을 시정하는 복지정책의 전략이 필요성이 요구되고 있는 실정이다. 그러나 지금까지 지방자치단체의 복지정책은 자치단체의 여건을 무시한 채, 중앙 집권적이고 획일적인 형태로 정책결정이 이루어짐으로서 진정한 의미의 지방자치 제도에 부합되지 못하는 결과를 가져왔다는 것이 인식을 하고 있어야 한다.

그 결과 지방자치제도의 부활은 주민들의 새로운 복지욕구에 새로운 측면의 접근이 필요하고 지방자치단체의 복지정책결정에도 지역사회의 시민들이 요구하는 복지정책의 유연성과 현실적인 문화에 맞는 풍토를 갖추어야 한다는 것이다. 그러므로 지방자치단체의 공무원들은 그 지역에 거주하면서 지역실정에 맞는 복지수요를 가장 잘 파악하고, 주민들에게 필요한 현실적인 복지서비스 욕구에 적절하게 대응할 수 있는 역할 기대가 강력히 요구된다는 것이다. 하지만 종전에 지방자치단체의 복지정책결정은 지역경쟁력의 가장 핵심적인 요체가 인적 자원임에도 불구하고 중앙집권적인 결정요인은 정치·사회적 요인에서 문제점을 해결하려는 것을 지적할 수 있다. 이러한 제도하에서는 지방자치단체 복지정책결정 참여자들의 역할에 대한 중요성을 인식하지 못하는 정책적 오류를 발견할 수 있다²⁾. 이러한 관점에서 지방자치단체의 복지정책결정

2) Edward Shils, "The Concept and Function of Ideology" : David L. Sills (eds.), *International Encyclopedia of the Social Science Vol. 7.* (New York : The Macmillan Company and the Free Press, 1990), pp. 66~75.

요인으로 복지정책결정 참여자들의 행태적 요인이 복지정책 결정에 중요한 요인이 된다고 할 것이다³⁾.

본 연구의 초점은 지방자치단체의 복지정책 결정요인에 영향을 미치는 정치·사회·경제적 측면에서 거시적인 접근을 하고, 복지정책결정 참여자들의 행태적·제도적 측면에 해당하는 복지정책결정요인에 대한 인식을 실증적으로 조사하여 정책결정 참여자들의 행태적 요인의 중요성을 인식시키고자 한다. 또한, 정치·사회적 요인으로만 지방자치단체의 사회문제를 해결하는데 한계가 있는 것을 인식하고, 지방화 시대의 다양한 사회 문제를 해결하기 위해서는 복지정책결정요인에 행태적 인식 역할을 추가하여야 한다고 본다. 복지정책결정요인에 행태적 인식부분도 함께 검토해 보고자 지역주민들과 정책결정 참여자들의 복지정책결정에 대한 정책결정참여자들의 인식을 조사해 보는 필요성이 있는 것이다.

이와 더불어 과거의 중앙 집권적인 정책결정 위주의 복지정책결정과 실제적인 지역주민들의 의식을 바탕으로 실행되고 있는 복지정책결정 요인과 조화롭지 못한 부분들이 상존하고 있는 것을 찾기 위하여 지방자치단체의 복지정책의 실태와 현황과 그 변화 과정을 조사하여 재조명 해보는 것도 필요할 것이다. 본 연구는 지방자치단체의 복지정책 결정으로 중요하게 작용하고 있는 정치·사회적 요인, 경제적 요인과 제도적, 행태적 요인의 중요성을 인식을 하고 있는지, 정책결정참여구성원들은 어떠한 인식과 태도를 지니고 있는지를 조사해 보는 것은 매우 중요할 것이다. 본 연구는 지방화 시대의 복지정책에 대한 문제점을 살펴보고, 이러한 문제에 대한 인식을 통하여 지방화시대의 복지정책결정에 실태를 진단하여 행태적 요인인식을 통하여 처방할 수 있을 것이라는 현실적 대안을 모색해 보는 것이 지금의 지방화 시점에서 시기가 적절한 연구의 배경이 될 것이다.

3) Cooper, L. Terry, "An Approach to Ethics for the Administrative Role", *The Responsible Administrator* (San Francisco : Jossey Bass Publishers, 1990), pp. 31~44.

2. 研究의 目的

세계는 지방화, 분권화, 정보화의 흐름을 타면서 급변하고 있다. 우리나라도 이에 편승하여 1991년 지방자치제도의 부활로 민주화에 대한 발전은 지역적 특성과 지역주민들의 삶의 질 향상에 대한 욕구가 다양하게 나타나고, 지방자치단체의 복지정책 결정요인에도 새로운 변화가 요구되었다. 이러한 지역주민들의 변화에 대한 요구는 지역사회의 경쟁력이라고 할 수 있는 인적자원에 대하여 전문화를 요구하고, 지역사회복지서비스에 질적인 향상을 위한 제도적인 복지행정체제 개편을 요구한다. 이러한 변화의 요구는 과거 중앙 의존적, 권위적 업무처리와 비효율성, 자주적 재원 조달의 부족, 과학기술의 미비, 기업의 유인과 전문성 부족 등으로 지방자치 시대를 맞이하면서도 여러 가지 미숙한 점이 드러나고 있다. 반면에 지역 주민들의 복지에 대한 요구는⁴⁾ 국제화시대와 더불어 세계 속의 지방화를 요구하며 국가, 지방간 무한경쟁에서 생존할 수 있는지에 대하여 불안감을 감추지 못하고 있다. 이를 해소하기 위해서 지역주민들은 복지정책결정 참여자들의 역할에 대한 태도와 기대 영향을 과거보다 더 많이 요구하고, 이들에 대한 서비스의 질적인 수준을 정치인의 의지, 도덕성, 합법성 등과 함께 과거보다 더 많이 것은 동시에 요구하게 되었다.

4) Thomas Vocino & Jack Rabin, *Contemporary Public Administration* (New York, San Diego, Chicago, San Francisco, Atlanta London, Sydney, Toronto: press, 1981), pp. 6~7. 에서 시민의 요구는(Citizen Demands) 끝이 없다고 주장하고 그 내용으로는 첫째, 시민들에게 영구적인 상품과 많은 것을 구입할 수 있는 아이템, 공공부분 뿐만 아니라 사 분야(Private Sector)에서도 더 많은 직업 활동 (Jobs)요구가 있어야 한다는 것이다. 둘째, 더 좋은 상하수도 시스템과 소방보호, 더 많은 자동화 고속도로를 요구하고 주 정부간의 에너지 업무의 상호 네트워크 연결과 20대 까지 사 분야(Private for) 의 직업을 얻기 위한 고등교육제도와 프로그램과 장소를 요구한다는 것이다. 셋째, 정부의 예산은 가장 큰 활동 증가를 위하여 기능이 확보부분에 참모들에게 계속하여 변화를 줄 것을 시민들은 요구한다는 것이다.(여기에는 참모들에게 더 많은 세금을 요구할 수 있는 프로그램을 위해 노력해야한다는 의미도 포함한다.)

지역주민들의 정책참여자들에 대한 역할 변화기대는 새로운 정책 방향을 이끌어 내게 되었고, 지방자치단체의 복지정책 결정요인에도 전통적인 관리보다는 유연성을 가지고 지역복지서비스를 제공할 수 있는 지방화 시대의 복지정책의 필요성이 되었다. 지방자치단체의 복지정책 결정과 집행에 실질적으로 참여하는 공무원들의 가치와 태도, 그리고 정책참여자들이 행태적 요인의 중요성을 인식하고 있는지를 조사하여 복지정책결정의 방향을 가늠해 보고, 앞으로 지속 가능한 복지서비스를 개발하여 지역사회의 문제를 해결하는 필요한 여러 가지 요인들을 발굴하여 인적 자원과 가치를 재분배하고 조정해 나가야 한다. 이러한 행태적 인식의 중요성은 지역주민들이 지향하는 "삶의 질"을 향상시키기 위한 중요한 요소로 작용하고 있으며, 인간의 행동과 존엄성에 정신적 가치 및 사회적 가치를 부여하고, 인간다운 생활을 영위할 수 있도록 지역복지 차원에서 계층간의 불균형을 해소해 나가야 하며, 또한 지역사회의 통합을 위해서는 정치적·사회적·경제적 요인 이외에도 행태적 요인과 제도적 요인도 함께 복지정책을 결정하는 요인으로 인식하고 있는지의 여부를 조사해보아야 한다⁵⁾.

이를 위하여, 본 연구에서는 정책결정 참여자들의 행태적 요인이 어느 정도 복지정책결정에 영향을 미치고, 복지정책 결정요인에 대한 인식을 중요성을 더욱 더 증진시킬 수 있는 방안은 무엇인지를 탐색해 보고⁶⁾, 지방자치단체의 복지정책결정에 행태적 요인에 대한 인식의 중요성이 실현되기 위해서는 정책결정 참여자들의 정책 역할 의도가 수반되어야 하는 요인이 무엇인지를 살펴보고, 정책결정 참여자들의 행태적 인식을 진단하고 분석하여 효과적인 복지정책 결정요인의 행태적 중요성을 인식한 다음 복지정책결정요인 인식의 필요성으로 지방자치단체의 복지정책 결정요인에 정책대안으로 인식하고 처방하는 것을 발견하는데 연구의 목적이 있다.

5) Nicholas Henry, *Public Administration and Public Affairs* (New York : Prentice-Hall International Editions, 1989), pp. 146~178.

6) Andrew D. Szilagyi, Jr. Marc J. Wallace, Jr. *Organizational Behavior and Performance* (New York : Harper Collins Publishers 1990), pp. 52~78.

第2節 研究의 範圍와 方法

1. 研究의 範圍

본 연구의 본질을 파악하기 위하여 지방자치단체의 복지정책 결정요인의 내용과 영역을 파악해 볼 필요가 있다. 즉, 사회학자들은 사회적인 현상에서 사회문제를 바라보고, 정치학자들은 정치적인 입장에서 사회문제를 바라보며, 경제학자들은 경제학적인 입장에서 사회문제를 해결하려는 입장에 있다.

오늘날 지방자치단체의 복지정책결정에 지배적인 요인들을 보면, 정치학자들은 모든 사회문제를 정치적으로 해결하려는 속성을 가지고 있다. 정치·사회적·경제적 요인에서 복지정책 결정요인을 찾는 것은 정치체계라는 인식에서 정치과정과 사회과정, 또는 경제적 과정에서 오는 가치나 사회문제를 대신할 수 있다는 본질적 인식에서 비롯되는 것이라고 할 수 있을 것이다.

이러한 인식에 대한 내용의 범위는 지역적으로 제한성을 가지고 있다고 볼 수 있기 때문에 보편적으로 고려할 수 있는 것은 민주주의 제도하에서는 사회문제를 의사결정에서 해결하여야 한다는 내용적인 범위를 단편적으로 인식하는 것에서 비롯된다. 그러므로 본 연구에서는 내용의 범위는 다음과 같다.

이론적 부분은 정치·사회학적인 부분에서는 엘리트이론, 다원론 및 무의사결정이론을 살펴보고, 경제학적인 입장에서는 자본주의에서 수정자본주의 및 혼합경제를 범위로 하였으며, 행정학적인 입장에서는 과학적 관리와 인간관계론, 행태주의를 살펴보았다. 그리고 제도적 부분에서는 관료제와 신 공공관리론을 중심으로 내용적 범위로 설정하였다.

공간적인 범위는 우리나라 전체의 지방자치단체인 232개를 모집단으로 해야하나 지방자치단체의 복지정책이 너무 다양하고 복잡하여 우리나라의 13개 광역자치단체 가운데 대구광역시를 중심으로 살펴보았다. 그리고 대구광역시에는 기초자치단체의 8개 구인 수성구, 북구, 서구, 남구, 동구, 중구, 달서구,

달성군 지역을 모집단으로 선정하였고, 실증적인 연구를 위하여 연구자가 직접 이들 기관을 방문하여 복지정책과 관련된 구체적인 내용에 대하여는 복지정책 담당직원 들로부터 청취한 다음 본 연구자가 작성한 조사표에 기록하는 등 구체적인 방법으로 자료를 수집하고 데이터를 분석하고자 하였다.

시간적 범위로는 우리나라가 지방자치단체장을 민주적인 선출방법으로 직접 선출할 수 있는 토대를 마련하였던 시점인 1991년에서부터 1995년 민선자치단체장 실시 1기와 1999년 민선자치단체장의 2기라고 할 수 있는 현재까지를 기준으로 하였다.

2. 研究의 方法

본 연구를 효과적으로 수행하기 위하여 지방자치단체의 복지정책 결정요인의 이론적인 구성을 위해서는 국내·외 연구 논문과 2차 자료를 주로 활용하는 탐색적 문헌 조사 방법을 사용하였다. 이론적 검토방법으로는 지방자치단체의 선진국 복지정책 결정요인의 프로그램에 관하여 연구를 실시하고자 하였다. 지방화시대의 복지정책 결정요인이 지역 사회의 “삶의 질”을 향상시키는 정책프로그램으로 과거에는 top down 방식에서 정책 프로그램의 결정 방식을 바꾸어 지방에서 실질적인 정책 프로그램을 개발하여 진정한 지방자치 시대에 맞는 상향적 복지정책결정 프로그램을 bottom up을 선택하고,⁷⁾ 지방자치단체의 복지정책결정은 지역 사회에 맞는 결정이나 방식에서 복지정책을 진단하고, 불확실성을 제거할 수 있는 과감한 처방을 내릴 수 있는 복지정책결정 참여자들이 행태적 가치와 규범(Norms and Values)을 찾아서 제도적인 보장을 하고자 하였다.

본 연구의 구체적인 자료제시를 위해서는 국내·외 연구기관이나 공신력 있는 기관에서 발행하는 각종 통계자료를 활용하였다. 대구광역시의 복지정책 결정요인을 살펴보기 위하여 대구광역시 복지정책 실태와 통계자료를 수집하

7) Diana Goldsworthy, "Public Service Reform In The United Kingdom", (U. K: 1988), pp. 10~14. 출처 영국 대사관 세미나자료.

고, 이에 따른 사례 및 대구광역시의 복지정책에 대한 문제점을 찾아보고, 기존문헌 검토에서 도출되는 여러 가지 사례들을 심층적으로 분석하였고. 그리고 실증적 자료 수집을 위해서는 설문조사 방법을 실시하기로 하였다. 대구광역시에서 근무하는 시청에 근무하는 국가 공무원과 각 구청 근무하는 지방자치단체공무원 및 복지기관시설 공무원을 상대로 800부의 설문지를 가지고 본 연구자가 직접 8개 구청을 방문하여 설문내용을 미리 설명한 후 일정기간이 경과한 다음 회수하는 방법으로 설문조사를 실시하고자 하였다.

표본 집단 대상은 대구광역시 산하 기초자치 단체에 재직하고 있는 근무자와 복지시설에 종사하는 자로서 만20세 이상의 남·여를 대상으로 조사하기로 하고, 설문조사를 위한 이론적인 차원의 구성은 복지정책에 대한 정치·사회, 경제, 제도, 행태적 요인을 중심으로 지방자치단체의 복지정책에 대한 내용을 중심으로 설문지를 구성하고자 하였다. 설문척도 방법은 Likert 5점 척도를 염두에 두고 설문내용을 설계하였으며, 수집된 자료는 사회과학에서 일반적으로 많이 활용하고 있는 SPSS WIN 10.0 한글판 통계 패키지를 활용하여 자료를 분석하고자 한다.

자료의 분석방법은 연구의 모형에 따라 응답자들의 복지정책 결정요인에 대한 인식을 알아보기 일원배치 분산분석을 실시하고자 하였으며, 지방자치단체의 복지정책 결정요인을 구성하기 위하여 요인분석(factor analysis)을 실시하기로 하였다. 설문조사에 대한 신뢰도는 내적 일관성 분석을 활용할 예정이며, 내적 일관성 분석 방법은 Cronbach'a 계수를 제시하고자 한다.

第2章 福祉政策 決定要因에 관한 理論

第1節 福祉政策의 意義

1. 福祉國家理論

복지국가의 바탕을 이루고 있는 가치와 이념은 무엇인가? 우선 가치를 살펴보고자 한다. 오늘날 복지국가역할은 공·사 변화 민주적 모델인 것이다⁸⁾, Robson에 따르면 복지국가의 이념은 아래와 같이 상이한 원천에서 나왔다고 한다⁹⁾. 자유, 평등, 박애의 개념은 프랑스 혁명에서 나왔고, 최대다수의 최대행복이란 Bentham과 그의 제자들의 공리주의 철학에서 나왔으며, 사회보험과 사회보장 개념은 비스마르크와 비버리지에서 출발점을 찾는다, 또한, 기간 산업에 대한 공공 소유의 중요한 서비스의 원리는 페비언 사회주의자에서 출발하였고, 사회활동의 중요한 행태로는 평등에 대한 강조와 탐욕에 대한 거절은 Tawney에게서 유래하였으며, 경기순환을 통제하고 대중실업을 막기 위한 이론은 케인즈에서 나왔다. Webb 부부로부터는 빈곤의 원인을 소멸시키고 사회의 기반을 깨끗하기 위하여 출현하였다. 이러한 사상가 외에도 많은 사상가들이 사회적 양심을 일깨우기 위하여 노력을 많이 했다. 복지국가의 핵심인 복지정책은 환경변화와 역사성, 정치·사회, 경제, 제도와 문화에 영향을 받고, 특히 현실적인 행태 문제에 따라 그 방향이 좌우된다고 한다. 따라서 평등(equality), 자유(freedom)민주주의에 대한 신뢰, 연대의식(solidarity), 안정성(security), 경제적 효율성(economic efficiency)에서¹⁰⁾ 복지정책은 사회문제를

8) 김성숙, 『복지국가 형성과 변천에 따른 공·사 복지체계의 역할 변화』, 1993. 재인용.

9) William A. Robson, *Welfare State and Welfare Society* (London : George Allen & Unwin, 1977) (김영모 역, 『복지국가와 복지사회』, 서울: 경문사, 1979), pp. 9~10. 황진수, 『현대복지행정론』, 서울 : 대영문화사, 1993, pp. 31~32. 재인용.

10) Norman Furniss & Timothy Tilton, *The Case for the Welfare State* (Indiana : Indiana Univ. Press, 1977), pp. 28~29. 김한주·황진수 옮김. 『현대복지국가론』 서울: 고려원, 1893, pp. 51~65. 재인용.

진단하고 처방하는 것이다. 또한, 미래의 불확실성을 예방하고, 자본주의의 실패에 대한 보완 수단으로 복지정책을 채택하고 있다. 지방자치단체의 복지정책에는 복지정책결정의 여러 요인들이 다양하게 영향을 미치는 것을 찾아볼 수 있을 것이다. 결국은 사회적 형평에 대한 가치는 인간 존엄성을 찾기 위하여 추구하는 긍정적인 복지 정책을 추구할 것이고, 인간의 공동체에 대한 가치실현을 위해서는 계속하여 공동체추구를 위한 상호존중(Mutual Respects)을 실현할 수 있을 것이다.

2. 福祉政策 決定

복지정책결정에서는 다양한 문제에 직면할 때 본질 문제를 파악하지 못하면 사회적 문제와 경제적 문제를 무시한 채 정책결정을 해버리는 경우가 종종 있다. 복지정책 결정은 충분한 분석 없이 공공재 부분의 정책결정을 함으로서 경제적 비용과 편익에 대한 부분을 소홀히 다루어서 엄청난 사회적 기회비용을 낭비하기도 한다.

지방자치단체의 복지정책결정에 복지서비스에 대한 사회문제의 본질을 제대로 파악하여 가능한 지역문제에서 최적의 상태에 복지서비스 해결을 찾고자 하는 노력은 지방자치단체에서 복지정책에 대한 지역주민과 사회적 개인서비스 기준의 복지를 위하여 예산이 부족한 상황에서는 필수적인 것이다.

지방자치단체의 정책결정과 서비스전달 실행 과정은 지역 복지를 위하여 긍정적인 부분이 있는가 하면 반드시 부정적인 부분도 존재하기 마련이다. 이것은 사회적 문제해결을 위한 기회비용과 자원의 희소성 때문이다. 이러한 현상은 정책결정과정에서 경제적 자원의 희소성에 대한 고려 뿐 아니라 정책 실행에서 나타나는 행태적 혜택과 비용 분석하여 잠재적인 비용을 줄일 수 있는 것을 선택할 수 있는 인식을 개선하여 국민 전체의 행태적 역할에서 복지비용을 줄여 나갈 수 있는 것을 찾고자 한다. 복지정책 결정은 본질적인 문제이므로 그 자체의 관점에 따라 차이가 있기 때문에 주관적인 인식과 해석을 동반하며, 기본 방향에 따라서 다르게 나타난다.

트롭만(Tropman)은 복지정책 결정의 본질은 사회 및 집단의 철학이나 이념으로 표현되고, 사회의 가치나 이상은 목적 달성을 위한 구체적인 공공사업이나 활동의 지침을 말한다고 하였고, 케이던(Caiden)은 복지정책결정은 사회문제를 공정으로 해결하기 위한 기본방향 이라고 하였으며, 마그라미(Magrab)는 복지정책결정을 대중으로부터 권위를 부여받고 공공 문제해결을 위한 최적 대안이다라고 정의하였다. 따라서 복지정책결정을 함에 있어서는 정책형성과 채택, 집행, 평가에 대한 합리성, 연계성 등을 가져야 하며, 지방자치단체의 복지정책결정과 밀접한 관련성이 있다는 것이다. 따라서 복지정책결정이념은 자본주의 시각과 사회주의 시각을 동시에 가지고 있는 것으로 볼 수 있고, 복지정책에 대한 책임도 목적들이 얼마나 수행되었는가에 대한 책임을 가지고, 목표의 성취를 위해서는 정책결정은 조정과 배려 및 전문적인 관리자의 역할이 필요할 것이다¹¹⁾.

1) 맹거 시각

(1) 자본주의 복지정책

자본주의는 초기의 상업 자본주의로부터 독점 자본주의에 이르기까지 내재적 변모과정을 겪어 왔지만 본질적 성격은 그대로 간직한 채로 수백 년이 지난 현재까지 계속되어오고 있다.¹²⁾ 복지정책은 자본주의와 사회주의의 두개의 큰 흐름으로 대립되는 시각이 필요하다¹³⁾, 즉 맹거적 시각은 복지정책에 대한

11) 김영중, 『사회복지행정』, 서울: 학지사, 2001, p. 371.

12) 신운창, 「자본주의와 복지국가론」, 서울: 법문사, 2001, p. 3.

13) 전후 케인즈 학파와 비버리지 학파라는 두 개의 지주를 갖고 있었다. 이 두 개의 지주는 확실히 새로운 경제적, 사회적 사상과 실제의 복지이념의 출발을 상징하는 것이었다. 이들은 복지국가가 자본주의의 안정적인 발전을 위해 필요함을 체계적으로 규명하고 있다. 첫째, 실용주의, 인도주의, 자유, 개인주의, 민간부문의 자율성, 불평등의 감소 등을 사회적 가치관의 중심요소로 보았다. 둘째, 정치 사회적 질서를 주어진 것으로 보면서 경제체제의 문제점을 비판하고 보완책을 제시하고 있다. 이들은 자본주의 경제체제가 비 자율적이고, 자원배분이 비효율적이며, 빈곤 문제를 스스로 해결할 수 없고, 지배적인 경제적 이해관계를 국가적 이해관계와

자본주의 체제를 지키기 위한 노력에서 나타난다고 보고, 막스적 시각은 사회주의에 대한 노동자의 빈곤, 빈부의 격차라는 자본주의 모순을 맹렬하게 비판하는 시각에서 자본주의는 노동자의 혁명에 의해 붕괴하고, 사회주의로 이양한다고 주장하는 시각이다. 자본주의 국가들은 사회주의와 다른 입장에서 자본주의 체제를 유지하기 위해 복지정책을 도입했던 것이다. 이러한 관점에서 맹거적 시각은 먼저 자본주의 체제를 유지하기 위한 자본주의 국가복지정책 전개 과정과 자본주의 체제의 모순을 수정해가며 복지정책을 유지하려 하였다.

(2) 자유주의와 복지정책

복지정책에 대한 자유주의자들의 입장에는 크게 나누어 두 가지 모형으로 양분될 수 있다. 즉 시장 자유주의자들과 정치적 자유주의자들의 입장이다. 전자에 속하는 사람들은 아담 스미스를 시초로 하여 하이에크, 프리드만, 영국 경제학자들이 그 대표적인 사람들이다.¹⁴⁾ 후자인 정치적 자유주의자들은 커어, 갈브레서, 길모어, 맥밀란 등을 들을 수 있다. 시장자유주의자들은 일명 반 집합주의자들을 대표하고, 이들은 시장경제와 함께 사회의 상호관계를 연결할 뿐만 아니라 사회적으로 추구한 목적에 타당한 수단을 억제한다고 생각하고 있다¹⁵⁾. 그 이유는 다양한 사회적 목적들을 충족시켜 주는 수단을 시장기능에

동일시하는 오류가 있음을 비판한다. 이와 같은 한계 때문에 자본주의에 대한 적절한 규제가 필요하다고 주장하지만, 이들은 자본주의의 문제점을 해결하기 위한 방법으로 사회보험과 완전고용 등을 제시하고 있다. 셋째, 자본주의의 문제점은 정부의 개입에 의하여 해소되어야 한다. 그러나 이들은 국가개입의 필요성을 인식하면서도 개입의 한계도 동시에 간과하지 않고 있다. 넷째, 개인복지 서비스의 확충을 지지하면서도 기본적인 자유를 침해하지 않는 범위에서 이루어져야 한다고 보고 있다는 것이다. 다섯째, 정부는 현명한 개입을 통해서 복지국가의 경제적 요소를 달성하고 나아가 시장경제가 지니는 위험에 대비하여 넓은 의미의 사회보험을 도입함으로써 복지국가의 사회적 요소를 달성해야 한다고 주장한다.(비버리지).

14) Vic George and Paul Wilding. *Ideology and social welfare* (Routledge and Kegan Paul: Press, 1985), pp. 19~21.

15) 신디칼 리스트주의자는 시장경제에서 사적 소유를 인정하는 정도가 낮다. 그들은 중앙집권주의적인 사회주의 지방분권적인 형태를 취하고 공공정책에 있어서 고전적인 자본주의와 지방분권화와 자조적인 비공식 매체인 지역사회 문제해결

서 제공하고 있다는 점이다. 하이예크는 개인의 자유는 사회제도를 판단하는 최종 목표이며 개인의 능력을 사회에 최대한 활용 할 수 있게 한다는 점이다. 하이예크는¹⁶⁾ 국가의 행동범위가 확대되어 가는 것을 ‘노예의 길’이라고 하고, 한편 사회적 가치는 개인주의라고 한다. 개인주의는 경제발전을 이끄는 원동력이며 책임사회의 선행조건이라고 생각하였다. 또한 개인주의는 사회조직의 정치적인 대전제가 된다는 점이다. 사회복지정책에서 많이 대두되고 있는 사회문제나 사회적인 상황에 대해 자유민주주의자들은 개인의 책임을 강조하고 있다. 프리드리만은 사회가치는 불평등이라고 주장하고, 인간적인 평등과 기회의 평등에 대해서는 긍정적인 듯하나 결과의 평등에 대해서는 모든 사람들이 우등상을 타는 것과 같다고 주장하는 부정적인 태도를 보이고 있다. 또한, 결과의 평등을 추진하기 위해서는 정부가 거대화 되어야하는데 이것은 자유를 제한하는 낡은 원천이 된다는 것이다. 따라서 이들은 시장원리를 파괴하지 않는 선에서 사회복지 정책들이 수행되어 지기를 바라고 있고, 현재 사회복지정책이 얼마나 수정자본주의 입장에서 목적을 수행하는가를 평가하려는 시도이다.

2) 막스 시각

(1) 사회주의 전개

18세기 후반부터 시작된 산업혁명이 급속도로 진행되면서 기업은 생산설비의 확충과 기계화로 대량생산이 가능하였다. 당시에 사회적으로는 유년노동자와 부녀자의 장시간 노동, 저임금과 열악한 근로환경, 노동자의 비인간화현상

을 위한 시민참여를 강조한다. 이러한 생각은 1960년대 이래로 미국에서 유행하다가 1980년대에 레이건 행정부는 지방의 자원봉사노력, 비공식적 연방체제와 지방분권화를 시도한다. 영국의 경우도 좌파와 우파의 사이를 넘어 다니는 사회복지급여에 대한 참여와 지방분권적인 행태를 요구한다. 대처 행정부는 보수적인 경향과 잘 맞는 복지정책을 형성한다. 황진수, 현대 복지행정론, p 37. 인용.

16) Friedman & Hayek은 가난한 사람들을 비롯한 사회적 약자들에게 최소한의 원조를 지공하는 정부의 역할을 인정하고 있다. (복지국가에 있어서 복지행정의 역할), p. 37. 재인용.

과 노동자의 빈곤 등이 나타나 사회질서는 서서히 파괴되고 있었다. 막스 시각은 이러한 사회상황이 발생하게 되는 주된 원인이 자본주의에 있다고 보았고, 이 시점에서 자본주의 체제 모순에 회의를 느끼는 세력들이 점점 늘어나게 되었다. 그 후 1840년대에 들어서면서 사회주의는 단순한 사상의 영역에 머물지 않고 행동의 영역으로 들어갔다. 결국 1848년에 마르크스는 “공산당 선언”을 발표하면서 유럽 대륙과 영국에서 자본주의 체제 질서에 대한 노동자계층의 투쟁이 열기를 뽐고 있었다. 이 때 마르크스는 이들 노동자계층의 운동을 이론적 체계로 뒷받침해 주었고, 사회주의적 비전을 제시하면서 그들의 투쟁 전략과 운동 목표를 논리적으로 정립하였다. 마르크스 이론은 자본의 집중화, 궁핍화 이론과 변증법적 유물사관의 논리를 가지고, 자본주의 붕괴와 더불어 사회주의가 도래하는 것이 역사 필연의 법칙이며, 과학에 대한 하나의 명제라고 규정하였다. 즉 자본주의 사회가 고도로 발달되면 노동자혁명에 의해 사회주의가 도래할 것이라고 굳게 믿었다.¹⁷⁾ 마르크스가 가장 관심을 기울인

17) 마르크스는 자본주의 사회가 고도로 발달되면 노동자 혁명에 의해 사회주의가 도래할 것이라고 했지만 자본주의 현실은 여러 면에서 마르크시즘과는 다른 방향으로 전개되어 갔다. 즉 노동자 계급이 획일적으로 통합되지 않고 기능공, 숙련공, 단순 노동자 등으로 분화되어 갔다. 그리고 노동자 계급과 자본가 계급의 갈등도 무기력해진 것이 아니라, 노동조합을 통해 결합된 힘의 행사와 정치적 참여를 통해 오히려 그들의 소득 수준과 권리가 향상되었다. 마르크스의 예언과 달리 자본주의는 더욱 발전해 갔다. 그 후 마르크스 사후 엥겔스는 자본주의적 체제질서 속에서 사회주의 혁명의 기운이 퇴색하자, 사회주의 실현은 노동자 계급에 의한 폭력 혁명에 의할 것이 아니라, 노동자의 투표권행사 등 법률적 개혁 방법에 의해 전개하여야 한다고 주장하였다. 여기서 마르크시즘을 중심으로 사회주의 체제의 문제점을 알아보도록 한다. 첫째, 마르크스는 과학기술과 생산력의 증대에 의해 밀받침되어 있는 인간의 내면까지 결정한다고 믿을 만큼 철저한 유물론자였다. 즉 인간 의도와 목적, 그리고 인간의 선택적 자유를 부인하는 오진을 범한 것이다. 마르크시즘은 유물론 때문에 자본주의체제의 수정을 예측하지 못했다. 둘째, 마르크스의 유물사관에 의하면 자본주의적 생산력이 향상됨에 따라 경제적 집중과 부의 집중현상이 더욱 심화되어 결국은 계급투쟁을 야기하여 노동자혁명이 발생하게 되어 필연적으로 사회주의가 도래한다는 것이다. 그러나 자본주의체제에서 민주주의적 정당정치가 발전했고 점진적인 개혁을 통해 계급대립이 이해대립 참여를 통하여 협동으로 정립되었다. 마지막으로 2차대전 후 미국을 중심으로 한 자본주의 진영과 소련을 중심으로 한 사회주의 진영 사이에 경쟁이 격렬해진 결과 3차 대전이라는 핵전쟁까지 유발하여 인류의 멸망을

것은 자본주의의 시장기구에 대한 비판이론과 자본주의의 역사적, 구조적 성격이었다. 그는 자본주의를 계승하게 된다는 사회주의 경제체제의 모순에 관하여는 거의 관심을 기울이지 않았다.

(2) 신 마르크스주의와 복지정책

마르크스는 복지에 대해 직접적인 말을 언급하지 않았다. 그는 점진적인 개혁보다는 자본주의제도의 총체적인 부정에서 이론을 전개하였다. 오늘날 신 마르크스주의자들은 마르크스 유형의 사회·경제적인 분석을 계속하는 학자들 측면에서 마르크스 이론에 다소 수정을 하고 있는 사람들이다. 대표적인 학자들로는 새빌, 바란, 스위찌, 미리밴드, 만텔 등을 들 수 있다. 이들이 주장하는 복지국가는 사회주의 운동 때문에 출현된 것으로 생각하며 복지국가란 자본주의사회가 사회주의 사회로 전환되는 과정에 나타나는 과도기적 국가형태라고 하였다. 이들은 복지정책의 발전이 사회 계급간의 이익대립, 자본축적과 분배, 그리고 노동자들의 혁명적 역할들에 별다른 영향을 미치지 못한 것으로 간주하고 있다. 새빌은 복지국가¹⁸⁾의 출현을 노동자의 계급투쟁, 산업의 효율

초래하지 않을까 하는 불길한 예측을 하였다. 그런데 자본주의 대 사회주의의 경쟁은 소련이 통제경제체제를 포기하고 시장경제체제를 택함으로써 일단락 짓게 되었다. 오늘날에 와서는 구 소련은 붕괴되었고 동구유럽의 사회주의 또한 붕괴되었고, 사회주의 이념을 고수하는 것은 중국 쿠바, 북한 정도이다.

18) 페비안 사회주의자들은 정치적 자유주의자와 마르크스주의자들 사이에 중간위치에 있는 사람들로서 사회민주주의를 발전시키는데 공헌한 집단이다. 원래 페비안 협회는 1883년 영국런던에서 토마스 데이비 손에 의해 시작되었다. 그러나 페비안 사회주의 운동에 이념적으로 가장 많은 영향을 끼친 사람들은 시드니 웹 부처, 데이비드 치치 교수, 희극작가 버나드 쇼, 그리고 시드니 올리버이다. 이들은 이념과 웹 부처-공리주의에 바탕을 둔 밑의 사회적 이상이 강하다. 릿치-자연권에 대한 공리주의 비판은 수용 하지만은 벤담 공리주의 입장. 웹 부처의 입장보다는 독일관념주의에 더욱 가까움. 버나드 쇼-행복과 부에 대해서 쾌락주의 특히 자기중심적 쾌락주의윤리에 대해 생명의 힘은 도덕성에 근거를 두고 있다고 주장. 낮은 수준의 도덕성은 사회적 개인적 인습적인 규범으로 간주. 페비안 도덕성-사회관계로부터 나와서 그 사회 안에서 존속을 유지하며 사회성원들의 결함을 위해서 가정에서 집단으로 종속에서 국민으로 마지막으로 범세계적으로 계층과 인종 국가의 장벽을 허물면서 발전 되어가는 것으로 간주한다. 이와 같은 이들의 이상을 살펴볼 때 페비안니즘은 공리주의에 근거를 두고 있지만 공리주의 틀을 벗어나 서구의 관념철학과 실증철학의 제 가치를 절

성, 그리고 정치적 안정을 위한 지불대가의 결과로 보고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 맹거적 시각은 1884년 비스마르크 선언¹⁹⁾, 1890년 베를린 국제노동회의, 1905년 베른 국제노동보장선언, 수정자본주의, 1942년 비 버리지 보고서, 1945년 신생국의 바이마르헌법, 사회보장채택. 1980년 급격한 사회변화 시대, 레이거노믹스, 대처리즘, 신자유주의 혼합경제체제 등을 통하여 모두가 변화되어 왔고, 환경적 요청에 대하여 변화하는 시각을 채택하고 있다. 또한 맹거적 시각은 시장경제에 대한 국가의 개입이 복지정책의 형태로 나타나게 되었고, 이것은 다시 뉴딜 정책으로 새로운 시각이 제시되고, 1942년 비 버리지 보고서와 1945년 신생국의 바이마르 헌법과 사회보장채택을 하고 수정자본주의 체제는 일시적인 처방은 되지만 완전한 고용과 실

충시키고 있다. 오늘날의대표적인 학자들로서는 토우니 티트머스, 크로스랜드 타운젠트, 워커 등이 있다. 이들의 대표적인 생각은 평등 자유 우애 인도주의 그리고 민주주의와 참여이다.

- 19) 1884년 비스마르크 선언 1879년 불란서 혁명을 계기로 유럽제국은 자유체제로 전환되어 자유방임과 개인주의가 고조된 가운데 정치적으로 독일은 용커세력이 지배하는 전통적 후진국가에 머물러 있었다. 그러나 프로이센에서 철의 재상 비스마르크가 등장하여 독일을 통일하여 신흥자본주의 국가로서 폭발적인 성장을 한다. 이에는 당시의 구내상황은 보불 전쟁의 승리로 전쟁배상금50억 프랑의 자원의 무상도입과 국내의 금융자본시장이 유입되어 중공업과 산업자원은 충분한 육성을 거듭하고 알사스로렌 주를 무상으로 산업자원제공 되었다. 1878년 비스마르크는 종래의 자유방임주의를 보호관세를 지정하여 국내제조업과 산업자본의 육성에 독일의 경제 신장을 마련하였다. 후진 봉건사회였던 독일은 전반적으로 산업화가 됨에 따라서 사회변동이 일어나고 노동자계급이 증가하여 생활 환경이 열악하여 사회문제가 시작되고 1878년 빌헬름 1세가 저격사건이 일어나 비스마르크가 그 책임을 사회주의 노동장에 돌려 지도자를 구속하고 의회를 해산하고 모든 사회주의적인 색채와 마르크스 혁명을 봉쇄하는 대신에 사회보험을 입법으로 제안한다 ,비스마르크 선언은 통치자로서 능동적인 예방조치였다 처음부터 이 조치는 능동적인 예방조치였다. 하지만 입법화로 계속 추진되었다. 1883년 6월 의료보험법, 1884년 7월 재해보험법, 1885년 교통운수확대적용, 1886년 3월 군인 재해부조 법, 1886년 5월 농림 삼림업 확대의료보험. 1889년 6월 노령, 폐질 보험.

업문제를 해결하는 것은 한계가 있다는 것이다. 그 후 60년대 후반에는 세계의 양대 이념의 대립이 극에 달하고, 70년대는 오일 위기를 맞으면서 급격한 사회변화는 스스로 문제를 진단하고 해결하는 노력으로 발전하였다. 즉, 레이거노믹스, 대처리즘, 신자유주의 혼합경제가 모두 공존하는 사회변화에 대한 맹목적 시각인 것이다. 막스적 시각은 1945년 이후의 소련제국의 블록화, 1980년 등소평, 고르바초프 경제적 실패, 소련의 자본주의 추구로 나타나게 되었다.

3. 脫 이데올로기 福祉政策

자본주의와 사회주의는 20세기 인류역사에서 가장 많은 사람들을 사로잡고 많은 영향력을 미친 이데올로기라고 할 수 있다. 사회주의는 빈부의 격차라는 자본주의 문제점을 들어 자본주의를 맹렬히 비판하였고, 사회주의에 대응하여 자본주의는 체제를 유지하기 위해 노동자와 빈민을 위한 복지정책을 시행하였다. 이러한 자본주의와 사회주의 이데올로기의 갈등은 2차 대전 후 미국을 중심으로 한 자본주의 진영과 소련을 중심으로 한 사회주의 진영 사이 냉전 상태를 낳았다. 냉전기간 동안 전 인류는 양대 이데올로기에 의해 어느 한 쪽 편에 설 것을 강요당했으며, 서로의 체제를 붕괴시키고 자신들의 체제를 유지, 발전시키기 위해 필사적인 공격과 방어를 계속 하였다.

1980년대에 들어서는 사회주의의 대표적인 국가들이 이데올로기를 포기하거나 수정하기 시작하였고 일부 국가는 자본주의 국가로 흡수되었다. 이것은 사회주의가 국유화에 의한 비효율성이라는 체제의 한계에 부딪치자 이를 극복하고 경제발전을 계속하기 위해 이데올로기에 얽매이지 않고 경제적 실리를 추구하였기 때문이다. 이와 반대로 자본주의는 빈부의 격차를 복지정책으로 어느 정도 해소하여 계속해서 체제를 유지하면서 사실상 자본주의가 사회주의 대결에서 승리하게되어 이데올로기로 인한 냉전은 종식되었다.

그러나 사회과학자들은 조심스럽게 탈 이데올로기 시대를 예측하며, 이데올로기 시대는 끝나고 과학과 기술의 정보화 시대에 들어갔다고 말하기에 이르렀다. 프란시스 후쿠야마는 1989년 National Interest지에 기고한 논문에서

“역사의 종말”이라는 표현을 쓰며, 냉전의 승리자인 자유민주주의와 자본주의가 인류의 최후의 마지막 이데올로기로 남을 것이며 이것보다 더 강력한 이데올로기가 나오기 어려울 것이라고 주장하였다. 또한 그는 진보를 향한 인류의 노력은 적어도 정치, 사회적으로는 종착역에 도착하였다고 선언하였다. 그러나 탈 이데올로기는 마치 앞으로는 사회가 이데올로기 없이 존립할 수 있을 것처럼 주장하고 있지만 사실은 또 다른 자본주의 이데올로기를 전제하고 있는 것이다. 자본주의 이데올로기를 마치 이데올로기가 아닌 것처럼, 당연한 것처럼 왜곡시키고 있다. 이러한 점에서 복지국가의 위기와 이념에 변화와 서구 선진국가의 복지정책의 역사적 변천을 살펴보고자 한다.

1) 복지국가의 위기와 이념의 변화

산업사회의 발전과 대공황 그리고 2차 세계대전 등 일련의 과정을 거치면서 서구의 선진국가들은 지속적인 경제성장을 이룩하였다. 이러한 자본주의의 경제성장은 계급투쟁 등 급격한 사회변동을 겪으면서 국가가 국민의 삶의 질을 보장하는 적극적인 복지정책의 발전으로 이어지고, 복지국가에 대한 이념의 변화가 60년대 중반에 이르기까지 매우 빠르게 진행하게 되는 계기를 마련하였다. 그런데 이들 선진국가들은 1970년대 중반 오일쇼크 이후, 1980년대에 접어들어 경제성장의 둔화가 심화되면서 과도한 복지 비 지출은 성장을 저해하는 걸림돌로 간주되어 복지국가의 위기에 봉착하게 된다.

Esping-Andersen(1996)은 현대복지국가 정책은 시장경제의 왜곡²⁰⁾이라고 주장하고, 복지국가의 발전은 일할 의욕이나 투자 의욕에 상실을 가져와 완전고용과 소득균형에 문제점을 초래했다는 것이다. 그리고 노년층의 급격한 증가는 경제활동 연령층의 상대적 비율을 줄어들게 함으로서 복지 수혜 대비 일반세입 및 복지기여 비율을 감소하게 하는 현상을 나타나게 한다고 하였으며, 정부의 과도한 지출과 비 경쟁 경제체제는 수혜자의 혜택 범위와 수준에

20) Gosta Esping Andersen, *Welfare States In Transition* (Lon Don, New Delhi: SAGA Publications, 1996), pp. 4~10.

대한 급진적인 조정이 존재하지 않는 한 복지정책을 먼저 채택한 국가일수록 복지 비 지출을 늘릴 수밖에 없다. 이는 복지프로그램의 성숙도가 높을수록 축소 조정이 어렵기 때문이라고 주장하였다.

2) 서구 선진국가의 복지정책 역사적 변천

1930년 대 후반 선진국의 복지정책 과제를 정당간 이념의 차이에 의해 설명하려는 접근은 일반적으로 좌익정부가 복지정책 과제에 관하여 확대 지향적이고 우익 정부는 축소 지향적임을 밝히고 있다. 그런데 복지국가의 위기문제를 둘러싸고 좌·우익 정부는 대체로 모두 복지프로그램을 축소하는 경향이 있으며, 다만 좌익 정부나 중도 좌익 정부가 우익 정부보다는 상대적으로 덜 축소 지향적임을 보여준다.²¹⁾ 예를 들어 1980년대 미국의 레이건 행정부와 영국의 대처 정권은 신자유주의 복지정책 노선을 채택하였는데, 이는 양국 모두 우익정부 아래에서 이루어졌다. 스웨덴에서도 1991~1993년까지 중도 우익 정부가 복지지출 및 프로그램을 대폭적으로 삭감하였다. 그리고 미국에서는 1990년대의 민주당 정부가 1980년대의 공화당 정부보다는 복지정책의 과제에 대하여 관대한 입장이었으나 축소 지향적이었다. 영국의 토니 블레어가 이끄는 노동당도 기존의 정책을 고수하면서 선거에 이길 가능성을 선택하여 지지계층의 확대전략으로 성과를 거두게 되었다. 이는 좌·우익 정당 강령의 혼합형인 신 중도좌파로서 노동당의 복지정책 변화에 있어서 전환점이 되었다. 즉, 전통적 복지노선을 수정하고 시장경제와 사회민주주의 이념을 절충하였던 것이다. 스웨덴 역시 1994년에 재집권한 좌익정부가 우익 정부보다 그 정도가 약하기는 하지만 복지정책의 축소를 피함으로써 기존의 입장을 바꾸었다. 또

21) 독일과 영국의 경우는 좌익정부가 정권을 획득한지 얼마 안되기 때문에 지속적인 관심이 필요하다. 따라서 위의 설명은 한계가 있을 수 있다. 그러나 서구와 같이 정당간의 경쟁이 심한 경우에 정당의 이념 및 정강정책은 서로 비슷해지기는 하지만 완전히 같아지기보다는 일정거리를 두는 부분적 수렴현상이 일어난다고 할 수 있다.(Roberston, 1976; Alesina&Rosenthal,1995). 이와 같은 현상은 복지정책의 경우도 예외가 될 수 없으며, 이는 독일과 영국의 경우에도 우익정부보다는 좌익정부가 복지정책에 대해 보다 관대한 입장을 나타낸다는 의미를 함축하고 있다.

한 프랑스의 좌파 정당은 좌파 현실주의, 독일의 좌익정부가 신 중도주의라는 절충된 모습을 보였다. 이 같은 좌익정당의 이념적 변화는 20세기 후반기 선진 복지국가의 경제적 상황의 악화로 인하여 사회복지 확대에 대한 사회적인 일체감의 붕괴와 이에 따른 정치적 부담에 따른 것으로 역사적 변천을 들 수 있다.

4. 地方自治團體의 福祉政策

지방자치단체의 복지정책은 지역주민들에 대한 복지혜택의 수준을 향상시켜야 하기 때문에 지역주민들의 생활과 직결된다. 지방자치단체의 복지정책이 가장 중요한 것은 그 지역의 전문인력을 확보하여 지방자치단체의 자율성을 높이고, 지방자치단체 공무원들은 지방의회의 통제강화와 시설관리 운영 등에 전문화를 통하여 복지서비스의 전문인력을 확보하기 위하여 최선을 다하고, 지방의 재원을 관리 운영하며 복지재원의 부족한 부분을 지방자치단체의 기관과 공동으로 연계하여 재원을 자주적으로 관리하는 것은 말한다.²²⁾ 지방의 특성에 맞는 지역주민들의 요구에 부응하는 특수한 사업을 실시하고 지역단위의 사회복지 업무를 체계화 할 수 있는 서비스 체제를 확보하여 효율성을 올릴 수 있어야 한다. 그리고 지방자치단체의 복지정책결정은 지역성을 고려하여 정책 결정자와 집행자가 참여할 수 있는 것이 절대적으로 필요하고, 주민의 의견을 수렴하며, 공공 복지서비스의 내용을 지역주민의 욕구와 민주성을 반영하고, 지방자치단체의 복지정책결정을 효율적으로 원활히 수행할 수 있는 계기를 마련하여야 한다.

오늘날 지방자치제가 실시된 이후에 복지정책에 대한 서비스의 질은 향상되었다고 생각하는 인식이 늘어나고 있으며, 복지정책 결정참여자들의 복지정책결정 요인에 중요한 영향을 미치고 정책결정에 참여의 중요성이 요구된다. 지방자치단체의 복지정책에 대한 과제는 복지기능의 재배분과 전달체계의 개편, 전문인력 확보, 정확한 주민욕구 파악, 민간부분의 역할과 주민의 복지의식 향상 등은 지방자치단체의 복지정책 결정에 매우 중요한 요인들로 파악하

22) 성규탁, 『사회복지행정론』, 서울 : 법문사 1996, pp. 453~456.

여야할 것이다. 따라서 지방자치단체의 도시수요의 확대 차원에서 복지정책 요인을 인식하여야 하고, 복지정책결정 참여자들의 행태적 역할은 민간부분과 지역복지 차원에서 복지향상을 위한 정책결정 요인의 중요성으로 인식되어야 하며, 지방자치단체는 복지시설 운영에서도 지역주민들에게 밀접한 역할을 제공하는 것으로 인식되어야 할 것이다.

이러한 행태적 요인 인식들은 지역주민과 지역복지 공무원들과의 우호적인 역할이 중심이 되어야 하고, 지방자치단체는 지역주민들의 대표기관으로서의 역할과 주민들간의 직접적인 갈등을 조정하는 능력을 발휘해야 한다. 그리고, 지방자치단체간과 대외협력 관계를 중시하고 재난으로부터 위기를 관리하며, 자율성을 확보하고, 절차를 중시하는 역할을 담당해야한다. 또한 지방자치단체는 정치적인 의지로서 지역주민에게 애항심을 고취하고, 지역주민들의 정치적인 성향을 반영하며, 주민단합을 위한 상징적인 요소를 개발하고, 주민들을 이끌 수 있는 권위를 가지며, 도덕성을 앞세워 윤리확립에 제도적인 장치를 마련하여야 한다.

第2節 福祉政策 決定要因

1. 政治・社會的 要因

1) 이론적 근거

Rousseau는 사회계약론²³⁾에서 민주주의의 정치확립을 말하고, A. Smith는 국부론²⁴⁾에서 자본주의 경제원리를 확립한다. 사회계약론과 국부론은 정치·

23) Rousseau, J. J는 사회계약론에서 민주주의의 정치체제 확립에 대한 개인의 자유를 포기하는 것은 인류의 권리와 개인의 자격과 의무를 포기하는 것이다. 또한 모든 것을 포기하는 사람에게는 어떤 보상도 할 수 없다. 한쪽에 절대적 권리를 부여하고 다른 한쪽에는 무제한의 복종을 강요하는 약속은 모순된 약속이다라고 한다.

24) 군주는 지켜야할 의무가 오직 셋 밖에 없다, 첫째, 사회를 다른 사회의 폭력과 침해로부터 보호하는 의무, 둘째, 사회구성원을 다른 구성원의 부정과 압박으로부터 보호하는 의무, 셋째, 약간의 공공작업장과 공공기관을 설립하고 유지하는 의무이다.(2003 Yahoo ! Korea Corp. all Rights Reserved).

사회적 요인에서 가장 기초가 되는 근본정신이고 가치인 것이다.²⁵⁾ 민주주의 체제의 가치는 지방자치단체의 복지정책에서 공통적으로 지향하고 있으며, 정치·사회적 기본가치는 정치·사회적 행정철학²⁶⁾과 규범 및 행정윤리²⁷⁾라고 할 수 있을 것이다. 윤리의 원칙은 첫째, 행동에 대한 법과 규율을 일반적으로 제공하고, 행동과 규율에 대한 윤리가 필요한가에 대한 의문을 제기하게 되고 대부분의 행정가들은 이러한 반응을 행정철학에 대한 반응이라고 한다. 여기에 행정윤리는 진실에 대한 전략을 전체 사회의 복지를 통합하여 하는 것이 행정 윤리적 측면이다. 실제적인 행동규율인 행정철학이나 행정윤리가 의사결정을 발전시키려면 가치관에 철학이나 윤리가 지배적으로 제공되어야 되고, 이러한 행정철학이나 행정윤리의 가치가 나라와 문화 및 지역에 따라 환경적 차이가 있는 것을 완전하게 극복할 수는 없을 것이다. 하지만 행정철학과 행정 윤리적 측면의 이념들이 무시되거나 소홀히 다룰 수 있는 부분은 아닌 것이다. 지방자치단체의 복지정책결정에 행태적 요인이 기존의 정치·사회적 요인, 경제적 요인과 제도적 요인 및 행태적 요인에 대하여 지방자치단체의 구성원들이 인식하고 있는 정도에 차이가 있을 것이기 때문에 지방자치단체의 복지정책결정 요인에 중요성을 가질 것이라는 시각에서 본 연구의 정치·사회적 이론으로 엘리트 이론과 다원적 이론, 그리고 무의사 결정론을 살펴보고자 한다.

25) Luther Gulick & L. Uweick, "Institute of Public Administration", *Papers on the Study of Administration* (New York : Press, 1937), pp. 191~195.

사회과학의 기본적인 문제는 가치를 다루어야 한다, 그러므로 과학적인 엄정성을 유지하기가 어려운 가치판단 문제와 사실을 구별하여야 한다, 따라서 행정철학은 가치 문제를 무시하거나 간과해서는 아니 된다. 행정철학이나 윤리는 하나의 가치와 규범에 대한 행정적 기준을 제시하고 이러한 행정기준은 능률적인 행정실행을 실현하는 것이다. 또한 행정철학과 윤리는 가치와 관련하여 상호관계도 하고 규명하여야 한다. 하지만 가치 문제와 사실 문제를 구별하여 취급함으로써 가치의 개입에 과학적으로 손상된 부분을 극복할 수 있어야 한다는 것이다.

26) Marshall E. Dimock, *A philosophy of Administration* (New York: Harper & Row, 1958) ; Christopher Hodgkinson, *Towards a Philosophy of Administration* (New York: Martin's Press, 1978); 김향규, 『행정 행정철학』, 서울: 대영문화사, 1994), ; 관악행정학회 편.

27) Terry L. Cooper, " An Approach to Ethics for the Administrative Role", *The Responsible Administrator* (San Francisco, Oxford : Jossey-Bass publishers, 1990), pp. 10~26.

(1) 고전적 엘리트이론

엘리트의 어원은 17세기 매우 탁월한 상품을 가리키는 말로 사용되었다고 한다²⁸⁾. Mosca와 Pareto, Michels의 엘리트 이론²⁹⁾은 시대와 장소에 구애받지 않고 하나의 보편적인 성격을 가지고 있다고 하고, 이들의 구성은 특정체제의 운영과 변화에 어떤 작용을 할 수 있으며 역할에 대한 차이는 반드시 있을 것이다. 그러므로 엘리트 지배의 불가피성을 말한다. 거기에는 권력관계에서 권력자와 피 권력자 사이에 인과 관계가 있고,³⁰⁾ 그 관계는 인과관계, 의도, 갈등, 제재, 영향력, 예방, 처벌, 의존 등의 관계들로서 Dahl, Simon, March, Nagel 등은 같은 입장을 취하고 있다.

(2) 다원적 엘리트론

Schumpeter는 민주주의란 국민들을 지배할 사람이 엘리트를 받아들일 것인가 안 받아들일 것인가는 국민이 선택하는 기회를 가지고 있다는 것이다. Lasswell, Dahl, Aron, Plamenatz, Satori 등 다원주의를 추구하는 학자들은 다원성이 민주주의를 위협하는 것은 아니라고 한다. 이것은 다수의 엘리트들이 공익과 공공문제를 놓고 서로 경쟁하는 이론적인 관점에서 민주주의에 대한 공공정책은 참여를 통한 시민사회로 본다. 그들이 바라보는 시각은 첫째, 엘리트의 종합과 다원성 문제는 권력구조와 관계가 있고, 집권과 분권의 차이를 보이기도 한다고 한다. Manger는 최근에 엘리트의 경험적인 연구가 정

28) T. B. Bottomore, *Ethics and Society* (Hammondsworth, Middlesex : Penguin Books, 1964), p. 7. 오명호, 『현대정치이론』 법문사, 1990), p. 314.

29) Christopher Ham . Michael Hill, *The Policy Process In the Modern Capitalist State* (Great Britan : The That Press Ltd , 1984), pp. 29~32.

30) 오명호, 『현대정치학이론』 법문사, 1990), pp. 306~307. 상계서.

Jan. Erick Lane & Hans Stenlund, "Power," In Giovanni Sartori(eds.), *Social Science Concepts A Systematic Analysis* (Beverly Hills: Sage Publications, 1984), pp. 327~380.

치·경제에 관한 의견의 차이는 있지만 실제로 사회적인 배경에서는 묵시적인 합의가 있는 것으로 본다는 것이다.

실제적인 전문가는 정책결정 참여자인 역할 사이에서 갈등관계로 나타나고, 이러한 사회문제는 정치·사회, 경제와 제도적, 그리고 기술적인 문제만으로 해결할 수 없는 것이다. 이러한 사회문제를 해결하는 시각이 공익과 참여사회로 보는 시각에서 정치·사회, 경제적 문제만이 아닌 정책결정 참여자들의 역할에서도 지방자치단체의 복지정책 결정요인을 찾고자 한다.

다원적 엘리트이론에서는 권력구조와 집권과 분권의 차이에서뿐만 아니라 지방자치단체의 복지정책 결정에 대한 정치·사회, 경제적, 제도적 요인과 행태적 요인의 경험적인 인식을 찾는다. 지방자치단체의 복지정책 결정 요인에는 지역주민과 직접적인 관계가 있고, 지역주민들의 양질에 삶을 추구하는데 있어 다양한 지역복지 서비스를 제공할 수 있도록 정책결정 참여자들의 지식을 활용할 수 있도록 해야한다. 다원적 엘리트이론의 배경에서는 권력구조의 집권과 분권에 대한 인식의 차이와 정책참여자들의 갈등 사이에 역할, 그리고 정치·사회적 요인의 민주성과 중립성, 사회적 형평성의 속성을 사용하는데 이론적인 배경을 적용한다.

(3) 무의사 결정론 (Non- decision making Theory)

Baratz & Bachrach가 권력의 양면성을 제시하면서 흑인 폭동에 대한 비판을 주장하고 엘리트를 비판하면서 일방적인 강요는 눈에 보이지 않는 많은 의견을 억누르고 있다고 말한다. 사회 문제에서 일어나는 의사 표출을 억누르게 되면 의사결정 시스템에 고장이 생기게 되고, 이러한 시스템으로는 정책결정이 제대로 이루어지지 못할 것이다. 의사표출을 억 누르면 의사결정 자체가 이루어지지 못한다는 정책결정 이론들이 지방자치단체의 복지정책 결정요인에 영향을 주는 민주적 절차인 제도적 합법성을 바라보는 시각에서 많은 시사점을 제공하고 있다. 복지정책의 이론형성 과정을 보면, 자본주의 병폐를 보완하기 위한 것으로서 항상 문제가 제기되면 여러 가지 사회문제를 해결하기 위한

수단으로 정당 정치이념에 따라서 많이 바뀌어져 왔다. 그리고 선진국에서는 정치적 안정과 경제성장을 병행하여 왔기 때문에 복지정책이 매우 안정적으로 발전한 것이라 볼 수 있을 것이다.

2) 정치·사회적 요인의 특성

(1) 민주성

Hill은 민주적인 본질에 관해 민주성은 인간의 모든 사회생활에 근원³¹⁾이라고 하였다. 민주성과 지방자치단체의 개념은 지방자치단체에 의해서 일반적으로 지역 단위 경계인 제도적 구조와 법적 정체성, 권력 및 의무의 특별한 상징, 재정 자립도에 따른 지방자치의 자율적인 체제를 의미하는 것이다. 반면에 국가 정치체제는 시민참여와 대중의 역할을 조정하고 토론하며 리더를 이끌어내는 것이다.³²⁾

또한 지방자치는 주민과 지방자치단체의 상호작용이다. 지방자치단체의 행정대상은 객체에 머물지 않고, 주인은 단순히 수동적인 만족으로 고객을 충족시키는 것이 아니며, 능동적 주체로서 주민만족의 정도를 성숙시켜야 한다는

31) Dilys M. Hill. *Democratic Theory and Local Government* (George Allen & Unwin Ltd : Printed in Great Britan, 1974), pp. 22~23.

32) Dilys M. Hill. *Democratic Theory and Local Government* (Lodon: Unwin Univ Press, 1974), pp. 23~24. 에서 역사적으로 보면 지방정부와 민주성은 3가지 모순이 있다는 것이다. Toulmin, Smith는 중세 빅토리아시대에서 낭만주의자들은 첫째, 지방자치 정부는 전통적으로 자비로운 곳에서는 민주적인 원칙에 반대되는 선출을 한다고 하고, 둘째, 대중역할과 평등주의자들에게는 통일된 지방정부의 다양한 기준을 제시하는 전체적인 학교시설을 요구할 수는 없고 이것은 잠재적으로 과두제 붕괴로 문혀 버린다는 것이다. 또한 Langrod와 Moulin은 현대 정부를 비판하고 있고, 셋째, John Stuart Mill은 민주성과 지방정부를 가지는 것은 필수적인 관계라고 한다. 여기에서 자유는 정의는 강력하게 요구되어야 하고 납세자들은 정부의 소리에 귀를 기울여야 한다는 것이다, Mill은 Tocqueville 처럼 지방정부의 정의는 정치적인 교육과, 침묵 단체를 위하여 통일된 설정을 하여야 한다는 것이다.

것이다. 민주성은 인간의 존엄성을 구현하기 위한 특성으로서 민주주의적인 생활 환경의 원리와 정부 형태를 지니는 자치단체간의 공동체적인 내용을 포함하고 있다. 민주성은 주민의 주민에 의한 주민을 위한 행정이다. 개인을 중시하는 VIP행정 정책을 수용하는 행정과 개인의 마음을 투명한 정책의사 결정을 중시하는 복지정책 결정에 하향적인 개발보다 상향적인 복지정책 결정요인에서 정치·사회적 요인의 특성으로 민주성을 채택하고, 지방자치단체의 복지정책 결정에 지역주민의 자치역량의 함양, 인간과 자연의 조화를 이루는 지방자치단체의 복지정책 결정요인에 민주성을 활용하였다.

(2) 중립성

국가와 지방자치단체의 공무원들은 정치로부터 자유로우며 특정 정당이나 정치 세력에 속하지 아니하고 국민 전체의 봉사를 위하여 수행할 때 신분보장은 더욱 공고하다는 것이다. 공무원의 중립성은 행정의 전문화와 실적주의를 들 수 있다. 중립성을 정치·사회적 요인으로 채택한 것은 공무원들이 지방자치단체의 복지정책 결정에서 특정 집단에 치우쳐서는 아니 되며, 특정한 정당의 주관적인 결정을 배제하여야 한다는 것이다. 또한, 지방자치단체의 복지정책결정 참여자들은 전문성을 가져야 한다는 것으로서 정치·사회적 요인의 하위변수로 중립성을 채택하였다. 공무원들은 이러한 중립성을 지켜 나아갈 때, 자율적이며 독자적인 복지정책을 결정·기획할 수 있고, 외부로부터의 영향력이나 지역 여론, 정치적인 입지로부터 자유로울 수 있을 것이다. 백완기(1998) 교수는 행정가들이 중립성을 지킴으로서 고유한 자기영역을 보장해 주고 능률성을 확보할 수 있을 것이라고 한다. 특히, NGO와 NPO의 지역 언론은³³⁾ 스스로 지방의회나 지방정부에서 중립성이라는 가치를 결코 다양한 요소들을 확보하여 중립성으로서 정치·사회적 요인에서 영향력을 행사한다.

33) NGO와 NPO는 용어상에 구별이 요청되는 것으로 비 정부조직이나 비 영리조직 이냐를 놓고 논란의 여기가 있을 수 있다. 따라서 시민단체나 공익단체를 지칭하기 위하여 중간단계의 시민사회라는 것으로 정의한다.(행정논총. (제40권, 제2호.)

(3) 사회적 형평성

오늘날 지방자치단체의 복지정책으로서 제시되는 부분으로서 현대 복지 국가의 사회문제 영역에 접근해 보면, 사회적 형평성은 1970년도에 New Public Administration에서 강조되는 정부의 적극적 개입으로 해결할 수 있는 영역으로 강조되고 있다. 1971년 Rawls는 정의론에서 상호이익을 위한 협동체적인 사회에 있어서 공정한 배분을 평등주의라고 할 수 있고, 정의론에서는 두 개의 개념을 사용한다.³⁴⁾ 사회복지정책으로서 사회적 형평성은 첫째, 공적부조(Public Assistance)이다. 둘째, 우리나라의 지방행정의 형평성에 대한 필요성에 관하여 포괄적으로 제시하고 있다. 이러한 사회적 형평성은 정부간의 형평성, 제도적인 형평성, 주민참여의 형평성, 정치행정수요의 형평성과 복지정책의 배분에 형평성을 말한다. 그 속성은 지방자치단체의 복지정책에서 양질의 서비스를 제공할 것을 전제로 하고 있으며, 주민들의 의견 수렴에 대한 균형의 평등을 공익과 사익의 갈등에서 사회적 형평성을 제시하고, 정치·사회적 요인으로 사회적 형평성을 사용하였다. 또한 Stephen은 형평성을 수직적 형평성으로 보고 성별, 연령, 지역, 건강 재산의 정도에 차이가 있는 시민에게는

34) 하나는 원초적인 입장(original position)인 기본 가치는 자유와 평등(equal liberty)에서 모든 사람은 다른 사람과 유사한 자유가 상충되지 않는 한 광범위한 자유에 대한 동등한 권리를 가진다는 것이다. 다른 하나는 무지입장(veil of ignorance) 차등의 원칙(difference principle) 자유를 제외한 사회경제적인 가치의 할당은 사회적 경제적 불평등을 확인하고 규제한다는 것이다. 평등이론은(The theory of justice). 18C 후반 인간의 평등사상에 근간을 둔다. 여기에는 최저임금제, 사회보장제, 의무 교육제, 누진세 등 전제로 이루는 정책이다. 또한 실적이론은 자유주의자들(Liberalist)이 지지하는 이론으로 평등이론에 대립되지는 않지만 다른 입장을 취한다, 사회적 형평의 배분은 인간이 사회에 헌신하는 만큼 상대적으로 나타나고 인간의 실질적인 차이를 무시한 평등은 현대 사회에 있어서는 사회적이 형평이 될 수 없다는 것이다, 따라서 실적이론에 기본을 두는 것은 기회균등인 것이다. 욕구이론 사회주의자들(Socialist)의 지지를 받으며 부나 가치가 인간의 욕구 따라 배분될 때 사회적인 형평이 이루어진다는 것이다.

공공서비스의 배분에 관한 것을 수직적 형평성이라 하였다. 수평적인 형평성은 동등한 조건에 있는 사람에게 같은 처우를 한다는 원리이다.³⁵⁾ Dunn은 사회적 자원의 공정한 대안으로 사회적 형평성 기준을 정의³⁶⁾하였고, Frederickson은 사회적 형평성을 변화지향과 시민참여, 분권화의 가치 지향을 의미한다고 하였으며, Waldo는 적실성과 고객지향의 사회적 형평을 주장하였다. 그리고 Marini는 소용돌이의 환경에 적응을 말하고 후기 실증주의로 규정하였으며, Levy는 형평성 개념은 서비스가 제공된 후에 형평성을 제시한다고 한다. 그 밖에도 여러 가지 형평성에 대한 개념을 많이 있지만 지방자치단체의 복지정책 결정요인에 정치·사회적 요인으로 사회적 형평성을 활용하여 신분에 관계없이 공정한 지방자치단체의 복지정책 결정에 사용할 정책적인 배려가 요구된다.

2. 經濟的 要因

1) 자본주의와 수정자본주의

18C 후반 체제의 이론적인 근거는 A. Smith 고전학파사상이 주류였다³⁷⁾.

35) Stephen R. Chitwood, "Social Equity and Social Service Productivity," *Public Administration Review*, Vol. 34. pp.33~44.

36) William N. Dunn, *Public Policy Analysis* (Englewood Cliffs. N. J. :prentice Hall, 1981), p. 272.

37) 조순, 『경제학원론』, 서울: 법문사, 1987, pp. 21~33. 고전적 경제관 주체가 건전한 사회제도의 배경 하에서는 윤리관에 기초를 둔다. 따라서 자유로이 경쟁을 전개하면 이것은 시장 기구라는 기관을 통하여 국민전체의 부와 번영을 가져다준다는 이론이다. 이기심은 천한 것이 아니라 비능률과 비합리성을 제거하는 유일한 요소가 되며 이에 입각한 자유 경제야 말로 국가가 부강해지는 원동력이다. 아무런 사전 조정 없이 개인의 보이지 않는 손(invisible hands)에 의해서 인도되며 부를 극대화한다. 경제관에 입각한 정치, 경제, 제도의 운영은 정치적 민주주의를 보고, 사회적인 시민사회는 경제적으로 자유기업제도를 성립시킨다는 것이다. A. Smith 이론은 D. Ricardo, L. S Mill의 신고전학파로 불리고 계급 대신에 개인을 중심으로 경제를 생각하고, 효용의 개념에서 가격 문제를 분석한다(한계효용), 재화의 가격은 수요자 한계 비용을 사용하고 수요는 기회비용으로 공급으로 사용하여 반영한다. 고전학파는 자본축적에 초점을 신고전학파는 균형에 초점을 두는 학자로는 W. S.

이 이론은 모든 경제 주체가 건전한 사회제도의 배경 아래서 윤리관을 갖는 것을 기초로 하고 있다. 이것은 시장 기구라는 기관을 통하여 국민전체의 부와 번영을 가져다준다는 이론이다. 이러한 이론은 경제 자유주의자들과 정치 자유주의자들의 입장이다. 전자는 아담 스미스를 시초로 1930년대에 접어들어 대공황을 맞이하여 26%이상의 대량 실업이 발생하였고, 후자에 속하는 케인즈는 자유방임의 종언을 외치고 민간부분에 정부지출을 적극적으로 간섭하여 유효 수요를 창출하여 완전고용을 달성하여야 한다는 것이다. 이른바 케인즈 학파는 통화관리를 제창하고, 정부가 완전고용을 달성할 책임을 져야한다는 것이다.

오늘날 지방자치단체의 복지정책 결정요인은 시장기능의 창조성이 강조되고, 지역주민들의 능률적인 복지정책이 필요하고, 지방자치단체의 복지정책은 신뢰를 바탕으로 목표에 수익성을 고려하고, 자치단체의 지역주민에게도 생산적인 동기를 부여할 수 있는 요인들을 사용하고 있다. 최근에는 복지정책 결정요인에 능률성, 생산성, 효율성 부분을 일치시켜 적용해 나아가는 것을 볼 수 있다.³⁸⁾

1970년대의 수정자본주의 경제는 스태그플레이션이라는 새로운 도전에 이르게 되었으며, 약 20년이 지난 오늘날까지도 세계 주요 국가들이 실업에 시달리고 있다. 케인즈의 통화정책도 조건부적인 처방에 불과한 것으로서 복지 국가를 지향하는 경제 정책을 관료제도가 가지는 비효율과 함께 비난의 대상이 되었다. 자본주의 발전에 대한 원동력은 노동, 저축, 생산력이라는 기풍이 퇴조를 보이게 되었다. 영국과 미국에서는 정부통제를 완화하고 복지정책을 제한하는 정치이념으로 신자유주의 경제의 원칙을 되살리려는 노력을 하고 있지만 아직 성공을 거두었다고 말하기에는 어렵다. 최근 우리의 과제는 경기 침체에서 벗어나 균형 있는 소득 분배를 이룩하려고 정부 부분과 민간 부분의

Jevons, C. Menger, L. Walras 등에 의해서 제창되었다. K. Marx과(사회주의학과) 리카도의 노동가치설, 역사철학은 유물사관, 사회이론은 계급투쟁관을 하나의 비전으로 자본주의 필망론을 주장하는 이론가들이다.

38) Daniel A. Yergin & Joseph Stanislaw. *The Commanding heights* (New York : Library of congress Cataloging -in-Publication Date, 1998), pp. 21~22.

조화와 균형을 위하여 노력을 하고 있다. 또한, 인간 자본의 효율적인 측정과 지역·도시간의 경제격차 해소를 위해서는 다양한 변화를 가져와야 할 것이다.

2) 경제적 요인 측면

(1) 생산성

지방자치단체의 복지정책 결정요인에서 경제적인 요인으로 생산성을 사용하는 이유는 생산성이란 투입에 대한 산출의 비용을 원하는 능률성과 바람직한 목표달성을 의미하는 효과성을 합한 개념이기 때문이다. Holzer는 생산성은 복지정책의 일정한 수준의 서비스 질을 가진 사물을 복지수혜자에게 제공하는 것으로 지방자치단체의 복지정책 결정요인에서 가능한 효과적으로 목표를 달성하는 곳에 초점³⁹⁾을 두고 있다. 따라서 지방자치단체의 복지정책결정 측면에서 생산성을 볼 때, 양적인 것만이 아니라 질적인 면의 가지고 있는 것을 알아야 한다. Morley는 공공분야의 생산성에 대하여 투입에 대한 산출의 효과에 필요한 비용이라 보고 이것을 효과성이라고 하였다. Anmos는 Morley가 구체적으로 서비스를 제공하는 생산성에 대한 의미는 제시하고 있지만 실제적인 내용을 포함하는 정확한 의미를 가지고 있지 않다는 것을 비판하고 있다. 박동서 교수는 생산성이란 투입에 대한 산출의 비율로서 행정의 양적인 영역과 질적인 것은 포함하는 것으로서 사회적 기대수준을 어느 정도 달성하는 것으로 파악하고 능률성과 생산성의 조화를 요구하고 있다. 생산성에 대한 Brinkerhoff와 Dressler는 객관적인 요인보다 주관적인 노력의 결과를 반영하는 것으로 나타났다. 이들은 포괄적인 생산성의 기준으로 정확성, 적절성, 역사적 기준, 육체적인 특성 비교기준, 기술의 주체성, 업무수행의 태도와 질적인 특성, 고객의 형태, 미적인 평가, 감각적인 속성, 가격수행, 긍정적 기준, 부정적인 기준, Zero 기준 등을 제시하였다.

39) M. Holzer, *Public Productivity Hand Book* (New York: Printed In The United State, 1992), pp. 136~161.

본 연구에서 제시하는 생산성은 어느 경우에도 쇄신적이고 창의적이어야 한다는 것에 초점을 두었다. 복지정책결정 요인의 행태적 요인에서 첫째는 인적 요인에 더 많은 주안점을 두었고, 둘째는 정책결정참여자들의 역할과 과정에서 창조적인 동기부여에 능률성과 시장기능을 제시하였으며, 셋째는 지방자치단체의 비용을 고려하여 생산성에 대한 유연성을 보았다. 그리고 넷째는 서비스의 질적인 면에서 생산성을 찾도록 하였다. 경제적 요인은 지방자치단체의 복지정책 결정요인들을 개선시켜 주고 공공서비스의 질적인 측면에서 생산성을 높이게 하는 요인이다. 생산성은 경제적 이론을 배경으로 접근하였다. 오늘날 생산성 대한 스티븐 코비 박사의 견해를 보면 돌아오는 지식정보화 사회는 시장경제에서 생산성은 강제 지배가 아닌 동의를 내용으로 하는 지적 리더십에 대한 근거를 제시한다고 강조한다. 그러나 지방자치단체의 복지정책 결정요인에는 생산성의 본질에는 합의에 이르지 못하고 있으며, 경제적 요인만 강조한 나머지 행태적 요인의 생산성 부분은 다소 소홀하여 본 연구에서 생산성 요인은 행태적 부분에 생산성의 개념을 확대하여야 할 것이다.

(2) 능률성

Simon(1957)의 능률성은 공·사 행정의 일원론을 주장하며 능률성에 기계적 능률성⁴⁰⁾과 균형 있는 효율성(balance sheet efficiency)을 통한 객관적인 기준을 평가하면서 조직의 내부에서 인간적인 면을 강조하였다.

Dimock(1951)은 사회적 능률(social efficiency)⁴¹⁾을 주장하고 인간 관계이론을 지지한다. 일반적으로 지방자치단체의 복지정책 결정요인에 대한 능률성은 경제적인 투입 관점에서 일정한 노력을 얻어내는 성과 비율로 해석된다. 사회적 능률에 입각한 과학적관리론은 인간을 기계적으로 보고 사회적인 목적

40) Herbert A. Simon, *Administrative Behavior* (New York : Macmillan, 1957), p. 173.

41) Marshall E. Dimock, "The Criteria and Objective of Public Administration", in J. M. Gaus, L. D. White and M. E. Dimock(eds.), *The Frontiers of Public Administration* (Chicago : University of Chicago Press, 1936), pp. 116~133.

을 실현하기 위하여 인간의 가치실현을 기계적 능률성으로 다루고 있다. 능률성은 효과성 및 생산성과 더불어 지방자치 단체의 복지정책결정에 경제적 요인으로 채택되고 있다. 능률성은 정책결정 참여자들의 행태적 요인이 많은 영향을 미치는 것으로서 Simon이 주장하는 조직 내부의 인간적인 면을 강조하는 역할, 합법성, 정치적인 의지, 도덕성 등에 의하여 지역주민들의 삶에 질을 개선하기 위하여 공무원들의 행태적 역할의 평가 결과로서 얻어 진다고 볼 수 있다.

시민들의 요구를 능률적으로 발전시키기 위하여 제공되는 것은 오늘날 지방자치단체에도 새로운 관리방법의 하나인 지방정부의 거버넌스와 신 공공관리(New Public Management)에 입각한 민간기업과 공공기관의 관리기법을 전향적으로 지역주민들의 고객만족을 위한 서비스를 지방자치단체의 복지정책결정요인의 능률성으로 보고 있다. 그러므로 본 연구에서 경제적 요인의 이론적인 배경으로 능률성을 채택⁴²⁾하고자 한다. 기존의 능률성에서 한 걸음 더 나아가 지방자치단체의 성과 측면을 나타내기 위하여 양적, 질적인 변화를 요구하게 하였다.

(3) 효과성

효과성은 지방자치단체의 복지정책 결정요인에서 경제적 요인으로 능률성을 목적으로부터 단절된 상태 하에서 제한된 자원과 중립적인 수단을 사용하여 산출의 극대화를 의미한다.⁴³⁾ Bennis는 효과성을 갈등 속에서 조직의 목표를 달성을 시도하려 하였으며, Katz와 Kahn은 효과성을 조직의 수단과 수익의 극대화를 효과성을 조직자체의의 행태적 차원인 수단을 목표 달성의 사회

42) Hughes 는 1994년 NPM(New Public Management)는 행정의 패러다임 차원을 달리하고 있다. 행정체제를 완전히 개혁한다는 의미에서 공공기관에 전향적으로 경영기법원리를 적용하는 것이다. 문병기 외 3 인, 『뉴거버넌스』 대영 문화사, 2000), p. 185.

Osborne and Gaebler, "Market - Oriented Government : Leveraging Change Through The Market", *Reinventing Government* Chapter 10, pp. 280~310.

43) 유종해, 『현대행정학』, 서울: 박영사, 1996, p. 70.

적인 시스템⁴⁴⁾으로 보았다. Woodward는 효과성을 조직의 구조에서 실증적 기술로 분류하고, 관리자가 생산활동 과정에 필수적으로 참여하는 역할을 한다는 것이다. Kraemer & King(1986) 과학기술의 근본적인 관계는 효과적인 정보체계의 발견에서 오고, 그것을 만들기 위한 인간적인 관계와 제도적인 관계를 포함하는 것이라고 하였다. 이러한 효과적인 과학기술의 내용은 첫째로 새로운 접근이고, 둘째는 과학기술의 정보와 통합성을 요구하고, 셋째로는 정책조직의 배열과 과학기술의 통합과 정책기술의 통합을 의미한다. 넷째는 컴퓨터와 첨단과학 기술 발전, 중간 관리자와 데이터 과정의 참모들의 역할과 책임을 다시 정의하는 것이다. 다섯째는 사회과학의 효과적인 컴퓨터를 이용하고, 여섯째는 전자정부와 지방정부의 균형발전을 하는 것이다.

효과성이 문제는 1960년대부터 나타나고 유럽의 전후 복구를 달성해야 하는 과제가 바로 효과성을 발전하게 되는 계기가 되었고, 1970년대와 1980년대와 최근 들어 꾸준히 발전하고 변화에 대한 새로운 정책결정 강화에 효과성 개념의 도입이 요청된다.⁴⁵⁾ 그리고 지방자치단체에도 기계적인 효과보다 행태적 측면의 효과에서 목표에 대한 달성도를 찾으면 더 좋은 효과가 나타날 것이다.

3. 制度的 要因

1) 관료제

Meier은 관료제(Bureaucracy)는 모든 사람들의 피부와 같다고 말한다. 관료제는 복잡한 사회에서 피할 수 없는 것이라고 한다. 그러나 모든 관료제가 퇴보하는 것이 아니라고 한다.⁴⁶⁾ Marx⁴⁷⁾는 관료제는 행정에서 관리적인 측면

44) 유종해, 『형대조직이론』, 서울: 박영사, 1997, p. 17. 전개서.

45) James L. Perry, *Handbook of Public Administration* (San Francisco Oxford: Jossey-Bass Publishers, 1990), pp. 527~529.

46) Kenneth J. Meier, *Politics And The Bureaucracy*(North Scituate, Massachusetts : A Division of Wadsworth Publishing Company , Inc, 1979), pp. 4~7.

47) F. Morstein Marx에 의하면 관료제라는 용어는 처음에 18세기 프랑스의 상공부장관에 의해서 *bureaucratie* 라는 불어 형태로 사용되었다, 뜻은 정부기구전체를 가리키는 것을 설명한다. Ferrel Heady, *A Comparative Perspective Public*

과 조직적인 측면을 동시에 고려하여 볼 수 있다고 한다. Merriam은 관료제는 불확정한 개념으로 모호함을 설명하고 합리적인 도구로 생각하고, 관료제를 또 다른 측면에서는 인간의 기본적인 자유를 해치는 권력적 독선을 의미하기도 한다고 하였다. Riggs는 관료의 기능적인 측면을 보편성 면에서 비 국가적 조직 부분과 공공관료 조직으로 분류하고, 의사결정 센터에서 관료제는 최고 절정을 지키고 있으며, 기능적인 측면에서는 관료의 합리성을 강조하고, 표준화된 규칙을 제시하였다. Laski는 관료제는 또한 권력이 뒤따른다고 말하였다. 본 연구에서는 지방자치단체의 복지정책 결정요인의 제도적 특성으로 관료제의 기능 부분을 조직적인 차원에서 활용하였다. 관료제는 조직의 보호성과 최소성에 대한 보호제도를 포함하고 있는 것으로서 보호성은 사회적 형평을 위하여 사회적 약자를 보호를 위해 제도적으로 마련해야 하고, 국민들의 최소한의 생계를 위한 사회적 기준을 제시해야 하고 부정방지를 위해서는 투명성을 확보해야 한다.

2) 제도적 요인의 특징

복지정책 결정요인에서 제도적 요인으로서 투명성과 보호성, 그리고 최소성을 제시하고, 지방자치단체의 역할과 기능의 절차에 관하여 합법성 여부를

Administration (New York : Prentice-Hall, 1966), p. 16. : 유종해, 『현대조직이론』, 서울: 박영사, 1997, p. 175.

Max-Weber는 관료제는 대규모 조직의 공통적으로 보이는 현상을 말하고 가치 중립적이다. 이념형인 입장에서 권위의 정당성을 기준으로 전통적 지배, 카리스마 지배, 합법적 지배로 분류한다 시간의 흐름에 따라서 변화 반복한다. 이념형으로는 보편성과 합리성이 존재한다는 것이다. 근대관료의 발달은 화폐의 발달, 사무의 양적 팽창, 기술의 우위성, 사회적 차별의 평준화, 경쟁기회균등과 수단의 집중화를 들 수 있다. Merton, Selznick, Gouldner, Blau, Corzierem, Frederickson 은 관료의 병리연구. 사적양심감소, 권한위임, 동조과잉, 환경적응에 부조화, 기타 문화적인 오류, 보수성, 몰인정성, 할거주의, (번문욕례 red-tape) 등을 들고 있다. 관료의 쇄신적인 측면 첫째, 조직 구조적 측면은 행정조직의 동태화, 의사전달참여촉진, 분권화와 위임, 조정강조와 할거주의 배제, 보수제도개선, 둘째, 인간적인 측면 발전 지향적인 행태, 행정윤리확보, 직업의 전문화확립, 창의적인 소수집단구성, 셋째, 환경적인 측면 민주적인 통제강화, 사회적 환경정화, Project team, task force, Link pin과 조직구조의 끊임 없는 변화를 추구한다.

조명하기 위하여 지방자치단체의 복지정책 결정요인에 촉발 장치를 제공함으로써 지방자치단체의 복지정책 결정요인에 영향을 미칠 수 있도록 유도한다. 촉발장치(Triggering Mechanisms)⁴⁸⁾의 내용을 살펴보면, 첫째로 지방자치단체의 복지정책 결정을 새로운 시각에서 특정한 주민에게 부당이득을 방지하기 위하여 규제를 해야 하고, 둘째는 지방자치단체의 복지정책결정은 지역경제를 위한 과다 경쟁을 방지해야 하며, 셋째는 사회적 통합이라는 시각에서 경제적 약자를 보호해야 하며, 넷째는 지방자치단체의 복지정책결정은 규칙준수에 대한 투명성으로 부정방지 차원에서 투명성을 제고하여야 한다. 다섯째는 최소한의 사회적 기준을 제시하고 사회문제를 해결을 위한 지방자치단체의 복지정책결정에 정책적 접근을 시도하여야 한다.

제도적 요인은 지금까지 복지정책을 바라보는 정치·사회적 요인에서 제도적 요인으로서의 접근을 추가함으로써 정책결정 참여자들이 행태적 요인과 함께 자치단체 역할의 중요성을 인식하게 함으로서 지역 주민들의 삶에 질을 높일 수 있을 것이다.

4. 行態的 要因

1) 행태주의

행태적 요인은 지방자치단체의 정책결정 참여자의 역할, 합법성, 정치적이지. 도덕성 등을 중요시하고 있다. 정책결정 참여자들의 행태적 요인을 인식하는데 차이가 있는지를 파악하기 위해서는 행태주의에 해당하는 기본적 이론을 배경으로 사용하는 것이 바람직할 것이다.

이러한 행태주의⁴⁹⁾의 입장에 서 있는 Dahl, Barnard, Simon 등은 인간의

48) Larry N. Gerston, *Making Public Policy* (Dallas, Glenview, Illinois: Library of Congress Cataloging in Publication Data, 1983), p. 24. 촉발 장치는 공익과 공공정책결정을 일치하거나 질서를 다시 조정하는 것이 중요한 것이다.

49) 행태주의는 행정학과인 심리학자 B. Watson이 1925년 S. Freud의 인간의 연구에 대한 추상적인 전통성을 비판하면서 인간의 Mind 대신에 behavior를 강조하

행태⁵⁰⁾를 사회 현상에서 조직내 집단의 의사결정, 리더십, 갈등, 및 권위 등을 다루고, 행정현상을 객관화하여 과학의 진보를 가져온다고 주장한다. 행태주의 이론의 특징은 과학적인 연구가 가능하다, 행태주의 지식에 근거는 인식론에서 논리실증주의를 신봉하고, 사회현상을 만들어 내는 인간은 자극과 반응을 통하여 활동적인 관리와 인간관계⁵¹⁾의 규칙성, 상관성, 인과성을 경험적으로 입증할 수 있다. 또한 가치의 중립성을 엄밀히 지켜야 하고, 객관적인 자료를 찾아내어 올바르게 해석하는 것이 필요하다. 그리고 행태주의는 자료 분석에 있어서 계량화가 가능하다.

1960년대 행태론의 단점을 설명하는 이유로 첫째는 인간의 외면적인 것을 설명 하지만 내면적인 의미를 파악하는데는 한계가 있고, 둘째는 객관적인 사실에만 문제를 다루고 있으므로 보수주의에 빠지기 쉬우며, 셋째는 가치와 사실을 분리하는 가치판단의 배제가 적절하지 않다는 점, 넷째는 본질의 문제는 실체보다 앞서고, 사회문제 연구는 도구적인 방법을 중시하며, 다섯째는 자신의 지식을 이용하여 사회를 재구성해야 한다는 것이다.

1970년에 들어서는 이러한 방법상에 문제를 극복하기 위하여 새로운 접근 방법으로 후기 행태론이 대두되었고, 그 대표적인 학자는 Easton이다. 그에 따르면 행태주의는 적실성과 실행이라는 개념 속에 도입되었고, 가치와 사회적

는 부분에서 시작되었고, 후기에는 행태 과학으로 발전하다. 행태 주의는 사회집단이나 인간 행태가 과학적 체계적인 연구를 통하여 종전에 이념이나 제도 및 구조 보다가 집단이나 개인의 인간에게 초점을 두고 사회행정현상을 분석하고 가설을 정립하고 자료수집을 통하여 경험적인 결과를 예측하여 집단간의 행동을 상호 작용으로 하는 규칙성과 체계성을 발견하는 종합적인 결과를 연구방법을 말한다. H. Simon, Dubin. 이것은 후기 경험 실증주의로 발전하여 (Logical Positivism)논리적 실증주의로 발전한다. 김규정, 『행정학』, 서울: 성지각, 1996, p. 133. 재인용.

50) Andrew D. Szilagy, Jr. & Marc J. Wallace, Jr. *Organizational Behavior and Performance* (Houston, Kentucky : Harper Collins Publishers, 1990), pp. 50~85. 에서 개인들이 요소들이 전체적인 환경요소와 물리적인 요소들로부터 상호 작용하는 관찰시점을 제시한다. 그 이유로는 첫째, 물리적인 요소에서 환경적 요소는 인센티브와 이익을 강조하고, 둘째, 개인의 특징을 강조하고 보상에 대한 영향으로 행태를 파악하고 결과와 경험에 대한 학습도 중요하다고 말한다.

51) Rex A. Skidmore, *Social Work Administration* (New Jersey: Utah University Press, 1983), pp. 17~28.

형평, 사회 정의는 2세대 행태론으로 사실과 가치를 분리하여 출발하고 탈 행태론에 기초를 두게 된다. 따라서 본 연구에서 행태적 요인으로서 사용하는 역할은 정책결정 참여자들의 조직에 대한 서비스와 의사결정 과정에 전문성, 조직과 인간의 도덕성, 합법성, 정치적인 의지 등에 대한 리더십정도 등을 적용하여 행태적 요인을 파악한다.

2) 행태적 요인 특징

(1) 역할

행태적 역할은 특정 사회에서 차지하는 지위와 관련된 행동 유형의 설정이라고 말한다. 행정학적인 의미에서 보면 구성원에게 관련된 일련의 설정을 말한다. 즉 개인의 행동에 대한 설정이다. 다시 말하면, 지방자치단체의 복지정책으로 보면 지역주민들에 대한 휴면서비스와 정신적인 역할이 과학 기술적으로 개념 적용을 하여야 한다는 것이다.⁵²⁾ 지방자치단체의 복지정책결정요인에서 행태적 역할의 인식은 주민과 지방자치 단체간의 우호적 관계의 정립이 필요하고, 주민들의 요구 사항이나 의견을 수렴하는 대표성을 가지는 역할과 새로운 아이디어를 창출하며 비전을 제시하는 역할을 기대하고 있다. 행태적 역할은 지방자치단체의 복지정책결정에서 정책 결정을 하거나 집행할 때 자치단체를 둘러싼 정치, 경제, 문화, 사회, 환경 등을 고려하는 전문성 역할을 가지고 있어야 하며, 지방의회 관계에서는 발전적이고 협력적으로 노력하여야 한다. 이러한 역할은 지역 경제활성화를 위하여 국제적인 관계를 적극적으로 지원할 수 있도록 해야하고, 지방자치단체의 조직과 운영을 효과적으로 관리하도록 해야한다. 행태적 요인의 역할을 강조하는 것은 주민과 주민간에 갈등을 조정하고, 지역주민의 권리를 보호하고 신장하는데 주력해야 한다.

52) Bernard Neugeboren, *Organization, Policy, and Practice In the Human Services* (New York : Library of Congress Cataloging In Publication Date, 1985), p. 269 .

(2) 합법성

합법성의 합목적적·합리적 행위는 도구적 이성⁵³⁾에 의해 가능해 지며, 사회 통제를 위한 기술적·인지적 관점에 기여하며, 관료제적 조직에 제도화 되어 있고, 경험적 분석적 과학들의 실증주의적 전향에 의해 영속화된다.

합법성은 절차상에 기준을 제시하는 행태적 요인으로 지방자치단체와 주민의 상호간의 관계 및 자치단체의 자율성, 책임성, 참여성, 재원확보 등의 내용으로 하고 있으며, 이것은 복지정책 결정요인의 행태적 요인으로 법적인 영향을 미치게 된다. 지방자치단체의 합법성은 중앙 정부로부터 자율적인 권리와 지역구 국회의원과 다른 자치단체들과의 협력적인 관계 정립을 위해서 법적인 절차를 엄격하게 적용하여야 한다. 이러한 법적인 절차로서 중앙정부와 지방자치단체간이 법적 관계인 절차를 준수해야 하고, 둘째는 지역경쟁력강화를 위해 정·관·민과 협력할 수 있는 제도적 틀을 정립할 수 있도록 해야 하며, 셋째는 자치단체 직속기관과 사업소 단위의 보조기관 감축과 조직정비 활동을 위한 합리적 적용을 해야하는 자율성을 찾아야 하며, 넷째는 자연재해를 비롯한 각종 재해 발생 시에 효과적인 대응과 책임성을 찾으며, 다섯째는 지방자치 단체의 사무기능 분석에 필요한 경우 민간위탁과 전문가들의 참여를 통한 업무를 개선해야 하고, 효율성, 전문성, 참여성 등을 위한 유연성 확보에 제도적 요인과 행태적 요인의 적법한 결합을 찾아야 하고, 여섯째는 공영개발사업, 토지개발, 문화관광 및 각종 재원의 활용과 경영활동을 통해서 수익사업을 증대할 수 있는 부분으로 재원확보와 지방자치단체의 복지정책 결정에 있어 탄력적으로 운영 할 수 있도록 법적 유연성을 갖도록 해야할 것이다.

(3) 정치적인 의지

정부는 규제와 재분배 기능을 선택하면서 주민들에 대해 더욱 직접적이고 강제적인 권력을 확보하였다. Lowi는 다른 곳에서 정부의 기능을 네 가지로

53) 박성복, 『행정학 이론의 이해』, 서울: 두남 출판사, 2000, p. 116.

규정하고 있는데 규제적, 재분배적, 분배적, 구성적인 것 등을 들고 있다. 이 네 가지 형태들은 정부의 권력의 강제성에서 드러나는 차이로부터 나온다, 즉 강제는 점차적으로 이루어질 수도 있고 급박하게 이루어질 수도 있으며, 직접 적용될 수도 있고 환경을 통해 작용하게 할 수도 있다.⁵⁴⁾

정치적인 안정성의 성장⁵⁵⁾은 정치적인 의지에 대한 행태적 요인에 의하여 많은 작용을 한다. 지방자치단체의 복지정책을 결정하는데 있어 첫째는 자치단체의 정치적인 역할과 대표성을 사용해야 하고, 둘째는 지방자치단체는 지역주민의 정치성향에 맞는 의사결정을 반영해야 하는 것을 정치적인 의지로 반영해야 하고, 셋째는 지방자치단체의 지역주민들의 단합을 위해 상징적 요소를 개발하여야 한다, 넷째로는 주민들이 애항심을 가지도록 노력하여야 한다는 것이 또한 정치적 의지에 대한 부분이기도 하다. 다섯째는 지방자치단체의 정책결정 참여자들이 행태적 요인에 정치적 의지는 대외적으로 긍지를 가지도록 하여야 하며, 여섯째는 지방자치단체의 정책결정 참여자들은 행태적 요인으로서 조직의 종적인 부분과 횡적인 수준의 의사소통을 합리적으로 이끌 수 있는 권위를 가져야 한다는 것이다. 즉 관료적인 역할을 대외적으로 활용해야 한다는 것이다.

(4) 도덕성

행정서비스의 윤리는 지난 20세기 동안 미국사회에서는 아주 중요한 요인으로 나타나고 있으며 최근 윤리적인 포크스⁵⁶⁾는 이란의 콘트라 사건과 워트

54) 박성복, 『행정학 이론의 이해』, 서울; 두남 출판사, 2000, p. 378.

55) William N. Dunn, *Public Policy Analysis* (New Jersey : Prentice - Hall, Inc. Englewood Cliffs, 1994), pp. 40~43. 에서 정치적 안정성의 성장을 다음과 같이 설명한다. 도시의 문명조직사회는 수 천년동안 일반적으로 변화를 하여왔다. 유럽의 산업혁명이전에는 사회적 안정성이 예외적으로 성장하였고 대부분은 인구는 불변하고 가족의 삶이나 사회습관이 빙하기처럼 서서히 변해 왔다고 설명하고 정치적 갈등과 불안정성은 사회적인 습관에는 부동 적으로 천천히 영향을 미쳐왔다. 특히 산업사회와 과학적인 산업발전은 세계의 정치적인 안정성을 효과성적인 것처럼 움직였다는 것이다.

56) Patric J. Sheerran, *Ethics In Public Administration* (Lon Don : British Library Cataloguing in Publication Data is Available, 1993), pp. 1~9.

게이트 사건, 베트남 전쟁 등의 스캔들이 정책결정 참여자들의 윤리적인 문제에 주의를 요하는 초점이 되는 것이다. 이러한 윤리적인 문제가 강조되는 것은 도덕과 가치가 정부와 지방자치단체에 중요한 행태적 요인으로 나타나고 있기 때문이다. 도덕성은 첫째, 지방자치단체의 복지정책결정에 부패요인을 제거해야 것으로 도덕성을 제시해야 하며, 둘째는 복지정책결정을 위하여 윤리 확립을 위해 제도적인 장치를 확립해야 하고, 셋째는 지방자치단체의 소속직원들이 투철한 공직관을 갖도록 하여 도덕적인 사명감을 가지게 하고, 넷째는 복지정책 결정요인에 불필요한 행정기능을 줄여서 지방자치단체의 복지정책 결정에 행태적 인식의 차이를 극복하게 하며, 다섯째는 자치단체의 공무원들에 대한 보수를 현실화하는 보장성을 도덕적으로 분석하고, 여섯째는 지방자치단체의 정책결정 참여자들이 공정해야 한다고 Cooper는 책임성을 강조⁵⁷⁾하였다.

第3節 先行研究의 檢討

1. 福祉政策決定 要因에 관한 先行研究

1) 政治的 要因에 관한 研究

지금까지 정치학자들이나 경제학자들은 복지정책 결정요인 가운데 정치적 요인에 많은 비중을 두고, 지방정부간에 예산지출 수준의 차이를 설명하는 것으로 정치참여와 경쟁모형⁵⁸⁾을 주로 사용하여 조사하였다. 이 모형에 의하면 지방정부의 구성원들은 정치참여 정도가 높고, 정치적 경쟁이 치열할 수록 정치 구성원들간의 생각은 민감하게 반응하고, 주민들간의 참여도가 높아지며, 후보자간의

57) Terry L. Cooper, *The Responsible Administrator* 에서 주관적 책임과 객관적인 책임을 구분하고 객관적인 책임을 의무와 계약에 대한 책임으로보고, 주관적인 책임을 정치적인 책임으로 예를 들면서 정치적인 책임의 도덕적인 책임을 강조한다.

58) 남궁근. 『우리 나라 지방정부예산의 변화분석』 지역개발연구소, 제 4 집, 상지대학교, 지역개발연구소, (1993), pp. 5~7.

경쟁이 치열할수록 지방정부의 사회복지비 지출이 커진다고 설명하고 있다. 전통적인 행정학자들도 복지정책 결정요인 가운데 공공 복지 비의 지출이 사회·경제적인 요인으로 중요한 지지를 받고있다고 주장하고 있다. Sharkansky & Hofferbert(1969년)는 복지정책을 결정함에 있어서는 예산과 관련된 요인이 사회·경제적 요인과 정치적 요인에도 많은 영향을 준다고 밝히고 있다.

정치적 요인과 관련하여 발표된 다수의 논문에서 사회·경제적 요인과 정치적 요인을 알아보기 위하여 상관 관계분석을 실시한 결과에 따르면 사회·경제적 요인을 통제하여도 정치적 요인인 복지정책과 정의 상관 관계를⁵⁹⁾ 보인다고 주장하고 있다. Tompkins⁶⁰⁾은 기존의 key와 Lockard의 연구가 가정이 적절하게 반영되지 않았다고 비판하면서 연구방법으로는 경로분석(path analysis)을 실시했다. 그 결과는 산업화와 소득에서 경제요인들은 복지정책 결정에 직접적인 영향을 미치지 못하고 있는 반면 복지 비의 지출에는 직접적인 영향을 미치는 요인으로 나타났다고 주장하고 있다.

Dye & Robey에 따르면 기존의 연구들은 복지정책에 미치는 영향을 사회·경제적 필요성과 자원, 그리고 정치체제 구조과정이 상대적으로 중요한 영향을 미치는 것으로 주장하였다. 연구 결과를 살펴보면 사회·경제적인 요인의 설명이 더 크지만 정치적 요인의 영향력도 어느 정도 작용하고 있다고 보여진다. 즉 이것은 사회·경제적 요인과 정치적 요인은 환경적 영향에 의해서 공공복지 정책에 영향을 준다는 것이다.

이상의 연구들을 살펴보면, 정치적 요인들이 마치 사회문제를 모두 해결할 수 있는 것처럼 가정하고, 복지정책 결정요인들은 정치적인 입장에서 모든 복지문제를 해결 할 수 있다고 강조함으로써 주민들의 의견을 반영하는 데는 다소 소홀하다는 비판을 면치 못하고 있다. 정치적 측면에서는 정당간 지지율, 경제적 요인의 GNP나 노동인구, 교육인력, 지방재정 등과 같은 거시적인 요인들만이 지방자치단체의 복지정책을 결정하는데 중요한 요인으로 작용하고

59) 이종호, 『우리나라 대도시 예산결정 영향요인에 관한 연구』, 경희대학교, 행정학과 박사 학위논문, (1996), p. 26.

60) Gary I. Tompkins, *Journal of Politics*. A Causal Model Of State Welfare Expenditures. *Journal of Politics* Vol, 2. (1975), pp. 392~416.

있다고 설명하는 것도 문제점으로 지적되고 있다. 이처럼 지방자치단체의 복지정책을 결정하는데 있어 정치적·경제적 요인에 너무 의존한 나머지 국가의 예산이나 인구, 주민들의 인식, 지방재정의 분야별 지출내역과 같은 미시적 요인을 소홀히 다룸으로서 실제 현장에서 활용 할 수 있는 연구결과 보다는 연구자체로 그치고 있어 연구에 큰 실익이 없는 것을 문제점을 지적하고 있다.

2) 社會的 要因에 관한 先行 研究

Fabricant(1952년)는 정책결정의 사회적 요인이 복지정책 결정에 매우 중요한 역할을 한다고 가정하고 경제학자들이 주장하는 정부의 공공 지출 결정요인에 관하여 비교 연구를 하였다. 이 연구에서 활용한 요인들은 경험적으로 얻을 수 있는 소득과 도시의 현황, 인구밀도 등을 도출하였고, 분석방법은 횡단적 방법으로 회귀분석을 실시하였다. 그 결과 이러한 사회적 요인이 복지정책에 미치는 요인은 약 72%의 설명력을 나타내는 것으로 조사되었고, 그 중에서도 1인당 소득과 지출이 가장 밀접한 관련이 있는 것으로 발견되었다. 경제학자들은 대체로 공공정책을 사회·경제적인 환경의 중요한 요인으로 강조하고 있다. Key는 정치체제의 특성에 공공 정책을 산출하는 중요한 요인으로 알아 왔으며 정치·행정학자들에게도 영향을 주었다. 정치·행정학자들은 정책결정에서 예산을 중요한 요인으로 보고 사회·경제적인 요인과 함께 정치체제에 직접적으로 영향을 미친다고 결론을 내리기도 했다.

Dawson과 Robinson⁶¹⁾은 사회·정치적 요인이 정책결정에 직접적으로 영향을 미친다고 가정하고 실증적인 분석을 하기에 이르렀다. 이들은 사회·경제적인 요인을 소득과 도시화, 산업화 율, 정치적 요인, 정당간의 경쟁 등을 분석하여 약 50가지의 복지비 지출에 대한 정책 결정요인들을 설명하면서 정치와 복지사업간에 강한 상관관계가 있음을 밝혀내었다. 그러나 사회·경제적인 요인을 통제한 상황에서는 정치적 요인과 복지지출간에 상관관계가 없었다

61) Dawson, R. and Robinson, J. "Inter -Party Competition, Economic Variables and Welfare Policies in the American State", *Jour of Politics*, Vol, 25, pp. 256~289. 남궁근 외 1인 (1993). p. 37. 재인용.

는 중요한 사실을 발견하였다.

Dye는 경제발전 요인을 도시화, 산업화, 교육 등을 활용하고, 정치체제의 요인은 정당정치, 정당간 경쟁, 투표율, 불공정과 교육, 보건 도로, 교육, 조세 공공 규제 등의 약 90개 정도의 정책수단을 요인으로 하여 이들이 상호 관련된 연관성을 연구한 결과에서는 정치적인 요인은 크게 영향을 미치고 있지 않은 것으로 나타났다. 그러나 정치발전은 경제발전과 영향이 있는 것으로 나타났다. 그리고 정책과 정책들간의 관계에서는 사회·경제적인 요인을 통제하면 정책과 정책간의 상관관계는 사라진다는 것을 발견하였다.

위의 선행연구들은 사회적 요인을 정치적인 요인과 경제적인 요인으로 구분하여 다루지 않고 이들을 함께 다룸으로서 다원화된 지방자치단체의 복지정책 결정에서 만족할 만한 성과를 내지 못하였다는 비판을 받고 있다.

3) 經濟的 要因에 관한 先行 研究

Phillips, D. Lockard Cutright와 유금록의 연구에서는 경제적 요인으로 사회정책사업의 국가보험을 종속변수로 하고, 측정요인은 에너지의 소비량, 실업률과 재정수지, 기타 일반 방위비 등의 전년도 지출, 사회적 수요, 기초자치단체의 복지정책 결정요인 등을 활용하여 회귀분석과 경로분석을 실시한 결과 측정 요인들이 정치·사회적 요인에 직접적으로 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 경제발전 요인에 대한 여러 요인들은 지방자치단체의 복지정책 결정요인에서 모든 문제를 해결하는데 전체적인 요인이 될 수 없는 것으로 나타났고, 여기서 정치적 요인을 제거하면 상대적으로 경제적 요인 역시 큰 역할을 하지 못하는 것으로 나타났으며, 정치·사회적 요인과 연계되어야만 유의미하게 영향을 미치는 요인으로 나타났다. 환경적 요인도 마찬가지로 사회복지정책 산출모형에서는 어느 특정한 모형을 가지고 지방자치단체의 복지정책 결정요인들을 설명하는데는 부족한 부분이 있다. 그러므로 지방화시대를 맞아 지역주민들의 다양한 사회복지 욕구를 충실히 수행하려면 지방자치단체의 정책결정 참여자들의 행태적 요인을 더욱 더 중요하게 고려해야 한다.

4) 混合要因에 관한 先行 研究

혼합적 요인의 결정요인에 관한 연구는 사회·경제적 요인이 주로 정치적 요인에 영향을 주느냐 아니면 정치적 요인이 사회·경제적 요인에 영향을 주느냐에 따른 끊임없는 논쟁속에서 발전을 거듭해 왔다. 이러한 논쟁속에서 Cnudde와 McCrone는 새로운 혼합모형으로 제3모형을 제시하기도 하였다. 사회적 요인의 복지정책 결정요인에 관한 경험적인 연구는 주로 미국에서 발전하였고, 이론적 부분은 정치·사회적, 경제적 요인을 강조하는 연구들로 주로 발전할 수 있었다. 사회·경제적 요인은 주로 재정학자가 개발하고, 재정의 지출에 따른 차이를 설명하였으며, 사회적 요인으로는 인구학적인 요인들을 주로 활용하였다. 이를 검증한 대표적인 학자들은 Fabricant, Brazer, Dawson 등으로서 주 정부의 복지정책 결정은 1인당 소득에 강력히 영향을 미친다는 것이다. 그리고 체제이론에서 Dye는 경제적 요인인 산업화, 도시화, 교육수준과 정당간의 경쟁률 등의 요소보다 정치적인 요인이 중요하다고 주장하였으며, Rogers는 인구수를 기초로 하여 시정부를 대상으로 실시한 종합적인 연구에서 정부형태와 선거구제가 정치적 요인에는 영향을 미치지 못한다고 결론을 내리기도 하였다.

2. 先行研究에 대한 論議

지방자치단체의 복지정책 결정에 영향을 미치는 요인에 대하여 선행연구를 살펴보면, 복지정책 결정 요인은 정치적·경제적 요인에 의하여 더 많은 영향을 받는다고 전제를 하고 있다. 그리고 복지정책을 결정하는데 있어서 사회·경제적인 요인이 정치적인 요인보다 더 많은 영향을 받는다고 주장하는 학자들은 사회·경제적인 요인들을 중심으로 기술하고 있다. 이처럼 어떤 요인들이 복지정책 결정에 더 많은 영향을 미치는가에 대하여는 지금도 논쟁이 계속되고 있으나 많은 학자들이 정치적인 요인보다 사회·경제적인 요인들이 복지정책 결정에 더 많은 영향을 미친다고 주장하고 있다.

정치적인 요인이 우월하다고 주장하는 학자들은 경제적 현상과 정치적인 요인 가운데 정치적인 모형에 치중하여 분석함으로써 경제적 요인들을 너무

소홀히 했다는 지적도 받고 있다. 이러한 지적들은 분석변수를 구성하거나 선정할 때의 과정이 명료하지 않고, 측정변수들의 타당성을 소홀히 다루었다는 것이다. 또한, 연구자의 경험에 많이 의존하는 경향이 높아 자칫하면 분석에 오류를 가져올 소지가 많았다. 정책요인을 변수로 활용함에 있어 분석수준에 부합되도록 활용하여야 하나 변수 활용 시 연구마다 차이가 있어 일관성이 결여되어 있을 뿐만 아니라 연구결과 해석에 있어서도 왜곡할 수 있는 여지를 남기게 되었다. 실제로 정책결정요인에서 제외되는 정치 활동의 규모나 계량화되지 않는 객관적인 정책결정 요인들은 변수로서 제 기능을 다하지 못하고 있다. 특히 지방자치단체의 복지정책을 결정함에 있어서는 정치·사회·경제적 요인들보다 행태적 요인과 제도적인 요인들의 비중을 낮게 다룸으로서 현실을 소홀히 하고 있다는 지적이 대두되고 있다.

본 연구는 지방자치단체의 복지정책 결정요인에 대하여 정치적·사회적·경제적 요인의 차이를 중심 내용으로 기술하지 않고, 지방자치단체의 구성원들을 중심으로 다각적이고 심층적인 방법으로 연구에 접근하고자 한다. 지방자치단체의 복지정책에 관하여 기존에 발표된 많은 논문들은 공공서비스 정책 입안자나 서비스 수요자 측면에서 주로 이루어져 현실적인 정책요인들을 지방자치단체의 정책 결정에 제대로 반영하지 못하여 경제적 요인, 사회적 요인, 정치적 요인, 제도적 요인, 행태적 요인 등 복지정책 결정에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 다양화하는데 필요한 인식을 조사하여 이를 분석해 보고자 한다.

第4節 分析의 準據

1. 分析要因의 構成

1) 政治·社會的 要因의 構成

정치·사회적 요인은 민주성, 중립성, 사회적 형평성으로 나누고, 민주성은 지방자치단체의 재량성을 강조하고, 주민에게 공개행정을 해야 하며, 자율적인

행정통제 기능을 강화하기 위하여 지방자치단체가 자율성 통제를 해야하고, 지역주민에게 국민의사의 우월성을 인식하도록 해야 한다. 민주성은 지방자치단체의 여론수렴을 강화하고, 지역주민들에게 의사전달이 자유로운 등의 내용에 중점을 두고 구성하였다. 중립성은 지방자치단체의 정책결정 참여자들이 특정 정치세력과 타협해서는 안되고, 특정 집단에 치우쳐서 지방자치단체의 복지정책을 결정하여서도 곤란하며, 객관적으로 결정을 할 수 있어야 하고, 지역실정에 맞는 전문성을 가지고 정책결정 참여자들은 신분이 보장되어야 한다는 것을 중립성에 대한 중요성으로 구성하였다. 본 연구정치·사회적 요인으로 사회적 형평의 복지행정서비스를 균형 있게 제공하고 주민들에게 평등관을 제시하며, 의사결정에 책임성을 고려하고, 주민의견을 수렴하는데 있어 균형을 갖추어야 하며, 지방자치단체는 공익과 사익의 갈등에서 벗어나야 한다는 등의 내용으로 구성하여 정치·사회적 요인으로 활용하였다.

2) 經濟的 要因의 構成

지방자치단체의 복지정책 결정요인에 경제적 요인은 능률성, 효과성, 생산성으로 구분하였다. 먼저 능률성은 지방자치단체의 비용편익 분석의 신뢰가 바탕이 되어야 한다. 정책결정 참여자들은 주민들에게 능률적인 복지증진을 위하여 노력하여야 하고, 지방자치단체의 지역주민에게 행정정보를 능률적으로 제공하여야 하며, 지방자치단체는 서비스기능에서 시장기능에 창조성을 가져야한다. 지방자치단체는 운영 면에서 능률성을 고려하여 복지정책을 적극적으로 운영하려는 인식을 하여야 한다. 효과성에 대한 요인은 지방자치단체가 서비스를 공개해야 하며, 행정과정에서 투명한 것을 발견해야 한다. 또한, 자치단체는 공공성 면에서 평가를 받아야 하며, 자체수입 사업에는 수익성을 고려하여야 한다. 지역사회에 대한 수익사업의 목표에 대한 유연성을 가지고 효과적인 요인들을 발굴하는데 노력해야하는 인식이 필요하다. 생산성은 주민에게 지속적으로 창조적인 동기부여를 해야하고, 관리구조 개선에 기술화를 제시해야 하며, 업무량을 감안한 인적자원의 배치에 노력을 기울여

하지 말아야 한다. 21세기 생산성은 지방자치단체의 복지정책 결정요인에서 가장 가치 있는 요인으로 나타날 것이라고 주장하고 있다.

21세기 지식정보사회에서는 인적자산은 지식을 가진 근로자와 그들의 생산성이 가장 중요한 인적자산이 될 것이고 사람 중심의 사고전환이 매우 중요한 생산요인으로 작용할 것이다. 본 연구의 경제적 요인의 인식조사 내용은 지방자치단체는 지역 생산요소의 최적화와 생산량의 수요증대를 위한 행태적 역할의 중요성에 대한 인식을 노력을 계속해 나가야 한다.

3) 制度的 要因의 構成

지방자치단체의 제도적 요인은 무엇보다도 규제적인 성격이 강하다는 것이다. 이것은 지역경제를 위하여 부당이득이나 과도한 경쟁을 방지하는 작용을 한다. 사회적 형평을 위하여 경제적 약자의 보호성에서도 접근해야 하며, 규칙 준수를 위하여 부정방지를 위하여 투명성도 강조하여야 한다. 제도적 요인은 사회적 기준성이 제시되어야 한다. 즉 최저생계에 대한 기준을 마련해야 하고 지방자치단체의 복지정책 결정을 위하여 정책결정 담당자들이 법률적인 측면을 신중하게 고려하여야 한다. 예산의 측면에서도 경제적인 약자를 보호하는 경우에 최소한의 원칙을 제시할 수 있는 최소성의 원칙과 부정부패를 방지할 수 있는 투명성과 보호성을 지방자치단체의 제도적인 측면의 모형을 제시해 주어야 한다. 본 연구에서는 지방자치단체의 복지정책결정요인에 대한 실증적 요인들의 중요성에 대한 인식을 면밀히 검토하고, 지방자치단체의 복지정책 결정요인에 대한 다양한 시각으로 접근할 것을 제시하고, 제도적 요인들이 복지정책결정에 새로운 영향을 미치는 요인들에 대한 인식을 조사해 보고자 한다. 본 연구의 제도적 조사 내용으로는 지방자치단체의 사회적인 형평성은 경제적인 약자를 보호하는 것이고 지방자치단체는 사회적인 기준의 최소성을 제시하여야 하며 부정부패의 방지하는 투명성을 강조하는데 초점을 두고 조사한다.

4) 行態的 要因의 構成

지금까지는 지방자치단체의 복지정책 결정요인에 대한 시각을 주로 거시적인 관점에서 바라보고 미시적인 관점인 정책 참여자들의 행태적 요인에 대하여는 다소 소홀하였다⁶²⁾. 정책결정 참여자들의 역할은 지방자치단체의 주민과의 우호적인 관계개선 유지와 대표기관으로서 역할, 그리고 지방의회와 적극적인 협력관계를 구축해 나아가야 하며, 지역주민과 갈등에 대한 조정자의 역할을 할 수 있어야 한다. 정책결정 참여자의 행태적 요인은 대외적으로 긍정적인 협력과 리더십을 행사하는 역할을 중시해야 한다. 합법성 요인으로는 합리적으로 법을 적용하여야 하고, 절차를 중시하여야 하며, 중앙정부로부터 자율성을 가져야 한다. 재난으로부터 위기관리능력을 갖추어야 하며, 지방자치단체의 정책결정 참여자들은 행태적 요인에서 다룰 수 있는 전문성을 살려야 한다. 또한, 정치적 의지에 대한 행태적 요인들은 주민들의 정치 성향을 의사결정에 반영하고, 자치단체는 주민의 단합을 위하여 상징적인 요소를 개발해야 한다. 주민들에게는 애항심을 가지게 하며 주민들이 애항심을 가질 수 있도록 긍지를 북돋아 주어야 한다.

지방자치단체에 대한 행태적 요인으로 지방자치단체의 정책결정 참여자들은 주민을 이끌어 갈 수 있는 권위가 있어야 한다. 도덕성에 대한 요인으로서 속성은 지방자치단체의 복지정책 결정요인에 커다란 영향을 미친다는 것은 부패요인을 제거해야 하며, 지방자치단체의 복지정책 결정요인에 제도적 윤리적인 장치가 마련되어야 하고 행태적 요인이 강하게 나타나는 소속직원들의 투철한 사명감 등을 바탕으로 요인을 구성하였다.

5) 福祉政策 決定要因의 構成

지방자치단체의 복지정책 결정요인은 크게 복지시설과 전달체계로 구분하고 지방 자치단체에서 복지시설의 양적인 면은 노인시설을 늘리는 부분과 자

62) 본 연구에서 거시적인 관점은 복지정책결정요인들을 객관적인 부분을 설명하고, 미시적인 부분은 정책결정참여자들의 주관적인 부분을 설명한다.

치단체는 기초보호 대상자를 위한 사회복지 시설을 늘리고, 주민의 건강을 위한 응급 의료시설을 갖추고, 장애인에 대한 시설을 설치하는 것 등을 내용으로 복지시설로 보았다. 지방자치단체에서 질적인 면을 복지시설은 지역주민들을 위한 사회교육 시설을 늘려야 하고, 주민들의 여가 선용을 위한 프로그램을 개선하여야 하고, 지속적인 교육프로그램의 증설과 생산적 복지에 접근할 수 있는 시설을 개발하는 것이다. 이러한 시설에 대한 전달체계에 대한 요인으로는 신속하게 전달되어야 하고, 복지서비스는 정확하게 전달되어야 한다. 또한, 지방자치단체의 복지정책 결정은 공정하게 결정되어야 하며, 지방자치단체의 복지시설은 접근성이 좋아야 하고, 지방자치단체의 복지전달 체계는 통합적으로 운영되어야 한다. 지방자치 단체의 복지서비스가 주민들에게 친절하게 전달되어야 한다는 요인들로 구성하였다.

2. 分析要因의 主眼點

지방자치단체의 복지정책 결정 요인은 정책이 추구하는 목적이 무엇이나 하는 데 따라 달라질 수 있다. 지방정부의 복지정책 결정요인 기준들도 세분화되어 수 없이 많은 평가 기준들이 제안되어 왔다. 그러나 지방자치의 역사가 짧은 우리나라는 복지정책 결정요인에 관한 실증적인 연구들이 부족한 실정이다. 그러므로 대구광역시의 복지정책 결정 요인들은 복지정책결정 참여자들의 정치·사회적, 제도적 요인과 행태적 요인의 인식에 대한 형평성이 적절히 조화될 수 있는 요인에 대한 인식을 실증적으로 조사하여 연구하는 것에 비중을 두고자 하였다.

분석의 주안점은 크게 정치·사회적, 경제적, 제도적, 행태적 요인의 4가지 요인으로 구분하고, 지방자치단체의 복지정책에 실제적인 시민들의 요구는 무엇이고, 지방자치단체의 정책결정 참여자들의 역할은 주민과의 관계설정이 우호적인지 아닌지, 주민들을 대표할 수 있는 대표기관으로서의 역할, 지방의회와 적극적인 협력과 주민갈등을 조정할 수 있는 역할, 재난으로부터 위기를 관리, 지방자치단체의 복지서비스에 관한 전문성 등 주민들의 생활과 직접적으로 관

련되어 있는 부분들에 대하여 어떻게 인식하고 있는지를 주로 다루고자 한다.

복지정책에 대한 이론적인 부분은 자본주의 시각과 사회주의 시각 가운데 전자는 수정자본주의로 후자는 신 마르크스주의로 그 이념의 변화로 탈 이데올로기의 시대로 접어들었고, 오늘날 혼합 경제와 정치적으로는 신자유주의 노선을 근간으로 하는 생산적 요소의 배분이 요구되는 시기에 이르게 된다.

그러므로 정책결정 참여자들은 정책 결정요인들에 대하여 어떻게 인식하며 복지정책 결정에 어떠한 작용을 하는지를 알아보는 것은 매우 중요하기 때문에 이들의 역할, 합법성, 정치적의지, 도덕성의 행태적 요인도 중요하게 고려하고자 했다. 또한, 민주성, 중립성, 사회적 형평 등은 정치·사회적 요인의 범주에 포함하여 그 인식을 조사하고자 하였고, 능률성, 효과성, 생산성은 경제적 요인으로 인식을 조사하였으며, 제도적 요인은 투명성, 보호성, 기준성을 제시하여 분석하였다. 이상의 내용을 중심으로 도식화하면 <표 2-1>와 같다.

<표 2-1> 지방자치단체의 복지정책 결정요인 인식의 주안점

요 인	분 석 의 주 안 점	하 위 요인 구성
정치·사회적 요 인	<ul style="list-style-type: none"> · 자율성 통제 강화 -의사전달의 자유로움, 전문성 -국민의사 우월성, 자율적 통제기능 -주민의 여론 수렴, 서비스균형, 	<ul style="list-style-type: none"> 민주성 중립성 사회적형평성
경제적 요인	<ul style="list-style-type: none"> · 비용편익의 신뢰 파악. -지방자치단체의 정보공개, 비용편익 -주민의 능률성 증진 적응, 동기유연성 -시장기능의 창조성. 수익성 고려 	<ul style="list-style-type: none"> 능률성 효과성 생산성
제도적 요인	<ul style="list-style-type: none"> · 부당이득의 방지 -과다경쟁 보호, 규칙준수, -경제적 약자보호, 사회적 기준제시 -지역경제 보호, 부당이익회수 	<ul style="list-style-type: none"> 보호성 투명성 최소성
행태적 요인	<ul style="list-style-type: none"> · 주민관계 대표성 역할 -주민과의 갈등조정, 합리적법적용 -대표성, 지방의회와의 협력, 전문성 -대외협력 중시, 재난위기관리, 	<ul style="list-style-type: none"> 역할, 합법성 정치적의지 도덕성

이상의 내용으로 지방자치단체의 복지정책결정요인에 대한 인식을 조사하여 복지정책결정요인으로 문제점을 찾아보고 정책대안을 탐색한다.

3. 分析의 흐름

오늘날 산업화와 도시화의 영향으로 주민들의 ‘삶의 질’에 대한 요구가 질적으로 많은 변화를 가져왔고, 주민들의 복지욕구도 다양한 시각으로 요구되고 있어 지역사회의 또 다른 문제점으로 나타나게 되었다. 이러한 문제들은 지식기반 사회에서 복잡한 사회문제들을 내재하게 되어 때로는 거시적으로 때로는 미시적으로 문제해결을 접근해 나아가야 한다. 본 연구에서 중점을 두고자 하는 정치·사회적, 경제적, 제도적, 행태적 요인과 관련된 내용들에 대하여 실증적으로 자료를 분석하여 문제점을 도출하고, 분석해결방안을 모색하며, 복지정책대안으로 행태적 요인에 대한 인식의 중요성을 제시하고자 한다.

제1장에서는 지방자치단체의 복지정책 결정요인에 관한 인식조사의 배경과 목적, 연구방법을 설명하고, 제2장에서는 논문 주제에 부합하는 이론들을 면밀히 살펴보고자 하였으며, 제3장에서는 우리나라의 대구광역시의 정책실태를 중심으로 일반현황과 분야별 복지정책실태, 복지시설의 현황, 복지정책의 기본 방향을 살펴보고, 제4장에서는 대구광역시의 구성원들에 대한 인식 등을 중점적으로 살펴보고, 제5장에서는 정책적 대안이나 제언을 바탕으로 결론을 맺고자 하였다.

第3章 地方自治團體의 福祉政策 實態

第1節 地方自治團體의 福祉政策

1. 地方自治團體의 福祉政策

지방자치단체의 복지정책은 1991년 지방자치 시대의 부활로 행정체제와 주민들의 복지욕구에 대응하기 위하여 변화하기 시작하였다. 지방화, 세계화는 정보 발달로 국가의 생산품과 자본은 하나의 유선으로 자유롭게 이동하며 상품과 정보를 교환하게 되었으며, 국가경쟁력은 공공부분과 민간부분 할 것 없이 모든 분야에서 다양하게 새로운 변화를 요구하게 되었다. 이러한 변화의 물결은 지방화시대에 지역시민들의 욕구에 부응하기 위해서는 지방자치단체의 역할을 능동적으로 요구하게 되고, 권위적 수동적인 자세는 지방화 시대에 자치단체발전에 저해하는 요인으로 남아있을 뿐이다.

지방자치단체의 복지정책에도 지방화 시대에 변화를 모색하기 위하여 과거 중앙집권적인 복지정책결정요인에서 정치·사회적 요인, 경제적 요인을 바라보는 거시적인 요인과 정책결정참여자들의 실천적인 역할이 복지정책결정요인으로 중요한 인식의 필요성을 조사하여 미시적 요인이라 할 수 있는 행태적 요인의 역할인식을 강조하고자 한다. 또한, 지방자치단체의 복지정책 결정추진 과정에서도 지역시민들의 복지증진과 환경 보전이라는 새로운 가치를 수용하여야 할 것이며, 지금까지 지방자치단체의 복지정책 결정요인으로는 바라보는 정치·사회적, 경제적, 시각에서 제도적, 행태적 요인에 대한 정책결정참여자들의 역할의 중요성을 하여야하고, 이러한 요인들이 종합적 요인으로 모아질 때 변화에 대한 다양성과 유연성을 가지고 새로운 시대와 지역 주민들의 변화 요구에 해결할 수 있는 복지정책을 이룰 수 있을 것이다. 이러한 관점에서 지방

자치단체의 복지정책 결정요인으로 정치·사회적, 경제적, 행태적, 제도적 요인을 제시하고 지방자치단체의 복지정책을 살펴본다.

지방자치단체의 복지정책에 대한 정치·사회적 요인의 민주성, 중립성, 사회적 형평성에 대한 중요성의 인식하고, 민주성은 지방자치단체의 재량성을 강조하고 주민들과 의사전달이 자유로운 것에 요인을 발견할 수 있고, 중립성에는 정치적인 세력과 타협해서는 안 된다고 하고, 관료들의 전문성을 고려할 것을 주장하며, 사회적 형평성은 복지서비스에 양질의 서비스를 균형 있게 제공하고, 지역주민들에게 평등선호에 영향을 주는 것을 정치·사회적 요인으로 본다. 경제적 요인도 능률성에 대한 비용편익의 신뢰가 바탕이 되고, 시장기능에 대한 창조적인 기능이 요구되는 능률성으로 지방자치시대의 복지정책은 변화를 가질 것이 요구되고 지방자치단체의 복지정책에 대한 사업도 수익성을 고려해야한다는 것이다. 효과성과 생산성도 공익적인 차원에서 지방자치시대에는 평가를 받아야하고 생산성에도 주민들에게 창조적인 동기부여를 요구하며 복지정책에 관리구조에도 기술적인 개선을 요구하고 지역의 생산성에 최적화를 추구하여야하는 것이다. 지방자치시대의 복지정책이다. 생산성에 대한 일반적인 태도와 가치에도 지방자치시대는 변화를 요구하게 될 것이다.

지방자치단체의 복지정책에 대한 제도적 요인은 보호성, 투명성, 최소성을 사용하여 지방자치시대 복지정책을 요구하고 지방화시대의 복지정책에 대한 가치마저도 과학의 발달로 정보의 이동이 자유로와 복지정책에도 많은 변화를 요구하게 된다. 이러한 지방자치단체의 복지정책결정요인에 대한 변화 요구는 복지정책 결정참여자들이 행태적 요인에 대한 인식의 중요성을 가지게 되고 지방자치단체의 복지정책 결정요인에 중요한 인식을 하게 되는 것이다. 오늘날 지방자치단체 복지정책 결정참여자들의 기능과 역할활동영역 확대를 요구하는 반면에 지역시민들의 역할 또한 공동체 시민 사회에서 요구하는 것으로 지방자치시대의 복지정책은 수혜자와 공급자의 구별이 없어지는 것이 특징이다. 따라서 공공부분의 역할을 민간부분에서도 강조하게되고 국가의 기능이 작아지는 것이 지방자치시대의 복지정책에 특징인 것이다.

이러한 지방자치시대의 복지정책기능에 대한 변화의 요구가 지방자치단체

의 복지정책결정 요인에 정책결정참여자들의 행태적 요인에 대한 중요성을 인식하게 되고 지방자치시대의 새로운 복지정책결정요인의 패러다임으로 등장하게 된다. 지방화시대의 시민요구는 날로 변화하고 다양하게 나타나며 끝이 없이 변화한다는 것을 지방자치단체 정책결정참여자들은 인식하여야 하며 지방자치단체의 복지정책참여자들도 복지정책결정요인으로 행태적 요인의 중요성을 인식하고 있는 중요성을 적극적으로 활용하여야 한다.

오늘날 지방화와 세계화의 신자유민주주의의 확산과 더불어 지방자치단체의 복지정책 역할은 국가와 지방자치단체의 역할을 축소하고 공공부분의 감소와 시장, 시민사회 및 세계체제를 계급 대신에 제3의 세력이하고 할 수 있는 NGO라는 시민사회를 확대시키는 것과 일치되고, 지방자치단체의 역할과 기업 시민사회를 연결하는 새로운 네트 워크 형성하고있다. 지방자치단체의 복지정책결정요인에 대한 참여자들이 역할을 강조되지만 실제로 참여하는 기업이나 시설에 대한 참여와 협력은 여러 면에서 그들의 역할을 왜면 하고 있다, 또한 지방자치단체의 공무원들도 과거에 중앙집권적인 복지정책결정에 대한 복지부동의 태도에서 벗어나 자신들의 행태적 요인의 역할의 중요성을 인식하고, 수동적인 자세에서 벗어나 능동적인 태도로 지역사회발전과 시민에 대한 복지서비스를 제공하는 주체의식이 변화하고 있는 것으로 인식하고 있는 것으로 실태조사 결과가 나타났다.

지방자치단체의 복지정책은 제도적으로 투명성과 책임성을 강조하게 되고 있다. 결국 지방자치단체는 복지정책결정에 모든 관리는 기업주의로 변화와 케인즈 적 복지국가는 슈페트적 작업국가로 변화하면서 풀 뿌리민주주의 새로운 형태의 로컬 거버넌스로 나타나게 될 것이고, 지방자치단체에 복지정책에 대한 요인들도 도덕성과 합법성을 추구하고 정치적 의지와 같은 행태적 요인의 역할을 강조하게 된다. 이러한 사회 현상의 변화는 인간에 대한 행태적 요인의 중요성이 지방자치단체의 복지정책 결정에 변화를 요구하게 되고 새로운 국가 체제의 운영 방식과 지역사회의 기반을 등장시킨다. 지방자치단체의 복지정책을 결정하는 요인에도 패러다임이 변환하는 것을 볼 수 있을 것이다. 그러므로 지방자치단체의 복지정책 결정요인에도 정치·사회적, 경제적 요인

에서만 문제를 해결할 것이 아니라 다 차원적이고 자의적인 방법인 행태적 요인의 사용도 하여야 할 것이다.

2. 地域社會

지방자치시대는 폭 넓은 지역사회 기능을 요구하게 된다. 지방자치시대에서 지역사회는 정치·사회, 경제, 제도적 문화 등을 복합적으로 사용하기 때문에 지역사회의 기능이 간단하지가 않는 것이다. 지역사회 기능은 인구구성이나 산업구조 등 지역에 대한 현상과 환경에 대한 복지서비스를 실제적으로 혜택을 받을 수 있는 복지서비스의 필요성이 그대로 나타나고 복지수요는 증가하는 것이다. 따라서 지방자치단체의 복지서비스의 방향을 지역주민들의 참여와 정상적인 생활을 추구할 수 있는 복지요구를 파악하는 것은 지방자치단체의 복지정책결정에 참여하는 자들의 실천적 복지요구를 담당하는 것이 요구된다. 지방자치단체의 복지정책은 이러한 것을 제공해 줄 수 있는 제도적인 시스템을 구축하기 위한 새로운 접근방법과 복지정책결정요인의 중요성이 인식되어 중요한 정책적인 흐름을 형성하는 거시적인 줄기가 될 것이다.

지방자치단체의 복지정책에 대한 지역사회의 실질적인 행태 기능은 첫째, Mannheim은 지역주민들의 실질적 합리성과 지적인 사고의 작용은 구성 요소 간의 인과 관계를 밝히는 것이다라고 한다. 따라서 정치·사회적 측면의 민주성, 중립성, 사회적 형평성을 중에서는 기계적인 능률만은 강조하는 것이 아니고 인간적인 능률성 강조하고 있다. 경제적 요인은 능률성, 효과성, 생산성이 지방자치단체의 정책결정참여자인 공무원들이고 그들에 대한 역할, 합법성, 정치적 의지, 도덕성이 강조된다.

둘째, Simon은 실질적 합법화는 경제성과 효과성을 강조하고 절차적인 것은 과정의 합리성을 강조하며, 최고의 가치를 추구하며 올바른 방향으로 나갈 수 있는 합리적 생산성의 요인을 강조한다.

셋째, Weber 는 행태적 요인 실천적, 실질적, 형식적, 이론적 합리성을 제시하고, 기능적인 요인들을 설명한다, 넷째, Simon은 인간의 행태적 요인의 개

인적인 현상을 설명한다. 행태적 요인은 인간의 행태 인식을 사용하여 인과성과 상관성을 연구하여 경험적, 실증적 연구를 한다.

본 연구에서 지역사회에서 지방자치 단체의 복지정책결정요인들이 기능은 정치·사회, 경제적 요인으로 사회문제를 해결하는 대립과 갈등관계에 있는 것을 보았고, 행태적 요인으로 실증적 조사를 통하여 지방자치시대에 지역사회에서 폭 넓은 복지정책결정을 정치·사회적, 경제적 요인만이 아닌 사회문제를 해결을 위해서 미시적 요인인 행태적까지 포함하여 그 중요성을 인식하고 다양한 사회문제 해결을 같이 하여야 한다는 것이다. 따라서 지역사회에서 지방자치단체의 복지정책 결정요인으로 민주성, 중립성, 사회적 형평성을 정치, 사회적 요인으로 보고, 능률성, 효과성, 생산성을 경제적 요인하며, 제도적 요인을 보호성, 투명성, 최소성 제시하고, 행태적 요인으로 지방자치단체의 정책참여자들의 역할, 합법성, 정치적의지, 도덕성을 복지정책결정요인에 기능으로 제시하고자 한다.

3. 福祉政策

지방자치단체의 추구하는 기본적인 복지정책가치는 인간 지향적이다. 복지정책은 나라마다 문화와 역사, 정치, 전통에 따라서 차이가 있고, 지방자치단체의 복지정책에 대한 문제를 해결하기 위한 과정으로 복지 정책은 사회문제를 해결하기 위하여 진단 적인 동시에 처방 적인 이고 실현 가능한 것이어야 한다. 지방자치단체의 복지정책이라는 용어는 다의적인 개념을 사용하지만 일반적으로 국민 생활의 삶의 질에 대한 행복 요소에 영향을 주는 것이다. 지방자치단체의 복지정책은 빈민의 소득유지나 노령, 사회보장, 장애인, 의료시설, 지역주민의 사회교육시설 등, 을 제공하는 서비스의 핵심적인 요소가 바로 복지정책이다. Marshall은 복지정책을 사회서비스에 입각한 사회 정책이다.⁶³⁾ 지

63) Walter A. Friedlander, *Introduction to Social Welfare* (London : Prentice Hall, 1968), p. 13. V. George. P. Taylor- Gooby. *European Welfare Policy* (New York : St. Martin's Press, 2000), p. xi.

역사회주민에게 서비스와 소득을 제공함으로써 시민들의 복지에 직접 영향을 미치는 행동에 관한 정책을 말하고, Townsend는 사회적 구조와 가치를 유지 발전시키기 위한 서비스기관 및 조직의 제도화된 통제라고 한다⁶⁴).

오늘날 복지정책은 자본주의의 발달은 복지국가의 위기를 초래하였고, 자본주의의 위기를 극복하기 위하여 복지정책을 사용하여 자본주의의 정당성을 추구하였다. 하지만 현재의 복지정책에 대한 이념은 견해가 다르게 나타난다. Esping-Andersen⁶⁵)은 복지국가 위기의 원인을 다음과 같은 점에서 원인을 찾고 있다. 첫째, 시정경제의 왜곡이다. 복지국가의 발전을 일할 의욕이나 투자욕에의 상실을 가져와 완전고용과 소득균형에 문제점을 초래했다는 것이다. 둘째, 노년층의 증가이다. 노년층의 급격한 증가로 인한 경제활동연령층의 상대적 비율이 줄어들게 됨에 따라서 복지수혜 대비 일반세입 및 복지기여 비율이 감소현상을 나타나게 된다는 점이다. 셋째, 정부의 과도한 지출과 비경쟁 경제체제라는 점이다. 복지국가에서는 수혜자의 혜택 범위와 수준에 대한 급진적인 조정이 존재하지 않는 한 정부의 과도한 지출을 감당할 수밖에 없다는 점이다.

우리나라는 과거 40년 동안 세계에서 가장 빠른 경제성장속도를 과시해 왔다고 해도 과언이 아닐 것이다. 1960년대 초 제1차 경제개발계획을 실시한 이후 대의 지향적 경제성장에 전력투구해 온 결과 지난 40년에 걸쳐 연평균 10% 내외의 양적인 실제 고도성장으로 그 목표를 초과 달성해 왔다. 이와 같이 한국이 이룩해 왔던 선 경제성장 후 복지배분의 논리에 따른 소위 근대적 개발 독재와 압축성장의 신화는 고용창출에 주력하여 한국사회를 절대적 빈곤의 멍에에서 벗어나게 해주었다는 점에서는 긍정적인 평가를 받을 수 있을 것이다. 한편 1980년대 말부터 '1990년대 초부터 그 동안 우리 사회에 축적되어 왔던 총체적인 병리현상들에 대한 개혁의 짐을 안고 출범했던 문민정부나 1990년대 후반 국민정부는 신자유주의 경제체제를 내세워 국가 경쟁력강화 및

64) Peter Townsend, *Sociology and Social Policy* (Harmonds Worth : Eng Penguin books, 1976), p. 71.

65) Gosta Esping Andersen, "After the Golden Age", *Welfare Dilemmas in A Global Economy Welfare States in Transition* (1996), pp. 4~10.

시장경제의 효율성을 앞세우고 작고 강한 정부의 지향과 시장가능의 강화 등 경제 우선 논리와 성장제일주의 경제정책을 더욱 표방하며 여론을 몰아가고 있는 실정이다.

지방자치단체의 복지정책은 지역사회시민들의 인간중심의 삶의 질에 대한 실질적 복지로 가정해 볼 때, 지방자치단체의 복지정책경정요인 성장모델은 과연 바람직했던 것인지에 관하여 의문을 제기할 수 있을 것이다. 지방자치단체의 복지정책에서 생산적 복지라는 문제점은 여러 가지가 있지만 지방자치단체의 복지정책역사 우리나라는 국가발전의 근본목표를 인간중심의 실질적인 복지정책으로 가정하여야한다. 지금까지 지방자치단체의 복지정책은 다양한 통로를 통하여 이루어 졌지만 정치·사회적, 경제적, 행태적, 제도적인 요인들을 잘 협력하여 합리적이고 일관된 정책을 제시할 때 지방자치단체의 복지정책을 관철시킬 수 있을 것이다. 66)

이와 때를 같이 한 지방화 시대의 복지정책은 지역의 특수성을 고려하여 제시하여야 한다는 것이다. 지역간 유지를 필요로 하고, 지방자치단체의 능력 향상과 민주적인 절차를 확립하는 것은 기본적으로 지방자치단체는 주민복지강화와 지역사회의 존립 목적의 지역주민들의 복지 수요를 최대한으로 충족시켜 주는 것이다.

지방자치단체의 복지정책은 주민들이 잘 사는 조건을 형성해 주는 것이다. 지역의 소득조건을 개선하고 보건혜택과 교육의 고등교육의 기회를 충족할 수 있는 여건을 형성하며 생산활동을 위한 환경조건을 개선하며 생활환경에 접할 수 있는 시설과 물리적인 공간을 조상하고 지역사회의 정보구축에 지방분권적인 민주화로 사회변화를 유도해야한다. 현대는 복잡화 다양화 국제화 등으로 균형 있는 지역 발전과 중앙과 지방의 지역격차를 줄이고 산업사회에 대처할 수 있는 문화 방식에서 정치·사회, 경제, 제도적인 지역정보의 상호 유기적인 부분을 충분히 고려하여 객관적, 실증적 서비스질의 개발과 인적관계개선 과 행정 행태 쇄신과 전문지식 축적, 등 서비스의 형평적 공급과 문화여가의 활동에 더 많은 서비스를 제공하기 위하여 지방자치단체의 복지정책결정에 실증

66) 고세훈, 『복지국가의 이해』 서울 : 고려대학교 출판부 (2000), pp. 13.

적인 연구함으로서 객관적인 지방행정개혁의 이념과 과제가 있어야 할 것이다,

본 연구는 지방자치단체에 지방자치단체만 변해야 되는 것이 아니고, 그 조직의 안에 종사하는 모든 구성원들이 지방자치시대에서 요구하는 시민으로서 역할의 중요성과 민주적이고 능동적인 의식 전환이 필요하다는 것이다, 지방자치단체의 복지정책 결정참여자들에 대한 행태적 요인의 역할에 대한 중요성에 관해서 인식 조사를 하고자 한다. 또한, 권위적이고 매너리즘에서 벗어나서 지방화 시대의 새로운 동기부여가 필요하다는 것이다. 이러한 동기부여의 요인을 발견하기 위하여 행태적 요인의 합법성, 정치적의지, 도덕성의 중요성은 얼마나 인식하고 있는지를 실질적으로 조사해보고자 하였다. 행태주의(Behavioralism) 연구는 인간의 행태를 경험적으로 밝히는 것이다. 인간관계론보다 더 합리적인 것은 정책결정참여자의 의식과 행동이 인간관계론보다 더 합리적이라고 할 수 있다.

4. 地方自治團體의 福祉政策의 맥락

과학기술의 발전은 삶의 질 (Quality of life)의 변화를 가져오고, 21세기에 양질의 삶은 우리사회에 새로운 도전으로 작용하게 될 것이다. 양질의 “삶의 질“에 대한 개념은 시대 공간의 개념에 구애받지 않고 그 사회의 정치·사회, 경제적, 제도적 사회발전 수준이나 구성원의 가치관과 관습에 따라 변화 할 수 상대적인 개념이라 할 수 있다.

Morgan.⁶⁷⁾은 새로운 사고, 논리 경험적 사례를 조직에서 다음과 같은 질문을 한다. 첫째, 현재 지배적 아이디어에서 탈피하고 기존의 패턴과 스타일에 경계와 제한적 요소의 한계를 극복하고 사고는 신축성 있게 하는가. 둘째, 기존의 사고에서 다양성과 융통성을 확보하려고 하는가. 셋째, 외부의 견지에서 진단하고 환경과 교호 작용하는 상황접근 방법은 무엇인가. 넷째, 지방자치단체의 복지정책결정에 새로운 변화의 차별화와 통합 협조와 생존전략, 적응과

67) G. Morgan, *Images of Organization* (Beverly Hills. Newbury Park : Sage Publication, 1986), pp. 77~94.

선택. 적시체계, 무인사무실, 위 사람이 없는 팀 관리의 유동성은 있는가. 다섯째, 작지만 크게 성장하고, 비전과 통제를 연계하고 갈등과 모순을 적극적 관리하고, 집단사고와 리더십의 전환적 사고는 무엇인가. 여섯째, 21세기를 향하여 정보 기술 지식사회로 사회로 이행하면서 공공행정이나 사 기업부분에도 지방자치단체의 복지정책에 대한 변화의 인식과 새로운 사고에 의식전환의 패러다임은 필연적이라 할 수 있을 것이다. 그러므로 지방자치단체의 복지정책 결정요인의 행태적 요인은 시대와 상황에 따른 동기부여를 달리 함으로서 다원화된 사회의 지역사회 주민들의 요구에 한계를 극복하는데 일조를 할 수 있을 것이다.

1) 복지정책의 변화

지방자치의 실시는 모든 직선 단체장의 위치와 기능 작은 정부의 수장으로 서 전체종합행정을 담당하는 동시에 지방자치단체의 복지정책을 결정한다. 지방자치단체장은 인사의 자율성은 있지만 포괄적인 인사는 전체를 저해하는 부분도 있을 수 있을 것이다. 미국도 경우도 마찬가지로 정치·행정 이원론에서 요구되는 정치와 행정의 상호관계가 행정학의 발달이라고 할 수 있다, 정치·행정 이원론⁶⁸⁾은 19C 후반에 자본주의가 발달함에 따라 각종 도시문제와 사회·경제문제가 발달함으로써 행정기능이 확대되고 경영의 합리화 등을 통하여 능률에 대한 필요성을 가지게 되고 행정의 전문성과 기술성이라는 자기 법칙성을 확보하게 된다.

그 후 White, Wiloughby는 행정을 비정치적인 성격을 띤 기술적인 과정으로 이해한다. Gulick⁶⁹⁾도 현실행정에서 가장 중요한 과제는 절약과 능률을 확

68) W. Wilson. "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, Vol. ii. No. 1(June, 1887).에서 행정은 정치 영역 밖이라고 하고 행정문제는 정치문제가 아니라고 하며 정치행정의 양분론(Dichotomy)를 분명히 하였다.

69) L. Gulick. *Papers on the Science of Administration* (New York : Univ Press, 1937), pp. 191~195. 에 발췌된 내용, 강신택, 오석홍, 행정학 영어강독, 서울대학교부설 한국방송통신 대학교. pp. 56~66. 에서 행정학의 가치기준은 능률이 며 이를 실현하기 위하여 과학성을 개발 사용할 수 있는 힘을 길어야 한다.

보하는 것이다. 정치·행정 일원론은 Dimock, Appleby 등이 Dimock은 국가통치는 정책과 집행과정 이고, Appleby 정치·행정은 양자의 혼합이라는 것이다. 그 후 Lerner, Burnham 은 행정개혁론과 관리개혁론은 한 걸은 더 나아가 행정이 정치보다 우월하다는 입장이다. 사회문제를 해결하는데는 행정의 정책에 가치주의가 대두되고 행정 연구의 적실성과 규범적 가치 판단을 강조하여 수단의 과학성과 능률성을 경시할 우려가 있게 된다.

그 후 40년대 Simon에 의하여 가치부분을 사실을 경험 가능한 사실부분에 국한 하여야하며 이를 위하여 논리실증주의(logical positivism)를 적용하여야 한다는 반발입장에 놓이게 되고 행정과 경영의 차이도 강조하게 된다. 60년대 Weidner, Easman은 발전행정에서 경제분야의 변동을 유도해나가는 곳에서는 민간부분이 상대적으로 취약한 인적, 물적 자원관리에 발전목표를 가진 관료제가 발전목표를 관리할 수 있다는 것이다. 하지만 지방자치단체의 복지정책은 기능적인 입장에서 보다가 민주적인 통제장치가 필요하다는 것이다. 따라서 지방자치단체의 복지정책결정요인의 변화요구는 지방자치 시대에 올바른 문제점과 진단을 정확하게 할 필요가 있어 본 연구에서는 정치·사회, 경제적, 제도적부분과 행태적 요인 첨가하여야 한다는 것이다,

2) 지방화와 복지정책의 변화

지방화 시대 복지정책에 대한 변화요구는 정치의 다양화 및 지방분권화, 국토공간의 효율적인 이용과 복지의 균형발전과 환경을 중시하고 인구를 지방으로 분산과 고용과 지역정보의 격차를 줄이고 등을 이유로 지방화를 알리는 개념으로 지방화 시대를 준비하는 필요성을 인식하는 단계라고 할 수 있다. 세계화와 지방화에 국제화는 지방자치단체의 지역에 맞는 행정제도와 그 정책을 효과적으로 수행하는 일이다. 지방자치는 지방의 한 사람이나 다른 모든 사람들이 정책결정과정에서 관하여 비판하는 것이다.⁷⁰⁾

70) Robert A. Dhal. "Analytic Policy Making", *The Policy Process, Chapter tow* (New York : Yale Univ. Press, Prentice Hall. Inc), pp. 5~11.

1990년대 후 지방화 시대는 한 걸음 더 나아가고 세계화라는 외부의 신질서를 수용하고 동시에 지방의 새로운 시대적인 역할을 함께 추진하는 이른바 Globalization을 같이 동반하게 된다. 이것은 세계화로 생각하되 행동은 작은 곳인 지방화로 하라는(think globally but act locally) 요구와 함께 지방정부가 국가발전에 상당부분 참여한다는 것이다. 이와 함께 지방정부는 환경과 대응에서 신축성있는 전략이 필요한 시점이다. 지방자치와 복지정책 결정요인은 지방화의 다양화에 대한 분권적인 부분과 효율적인 국토개발 균형과 인구의 지방분산 등 여러 가지 문제점을 가지고 있지만 주민 중심의 문화가 쉽게 접근을 하지 못하고 있다. 이러한 관점에서 중앙에서 지방으로가 아닌 지방에서 중앙으로 행정 의식의 변화가 일어 나야한다. Top Down에서 Bottom Up의 영국의 “Next Stop”을 상기하여야 할 것이다.

지방자치단체의 복지정책결정요인에서 도덕성과 제도적 요인 보호성, 투명성, 최소성을 행태적 부분으로 검토하고 지방자치단체의 복지정책부분을 반드시 필요한 변수로 발견하여 지방자치단체의 복지정책의 궁극적인 목적에 진단과 처방을 내리는 것은 서비스만족이라는 면을 착안하여야할 것이다. 지방자치단체간의 정책참여자들의 행태적 차이에 중요한 복지정책의 변화를 적용하게 될 것이라는 시각에서 출발하여 행태적 요인의 차이를 연구할 것이다.

3) 지방화 변화의식 필요성

21세기는 과학기술의 발전으로 삶의 질(Quality of life)에 대한 변화를 요구하게 된다. 이러한 “양질의 삶”에 대한 인간의 욕구는 우리사회에 새로운 도전으로 작용하게 될 것이다.

지방자치단체의 복지정책결정은 인구의 질적인 변화와 지방자치단체의 복지수요 변화에 구조적인 변동을 요구하게 될 것이다. 지방자치단체의 행정 주체인 주민들이 양질의 서비스와 다양한 복지서비스 변화를 요구할 것이다. 이러한 요인들은 전반적인 교육수준의 향상과 정치의식수준 향상, 참여확대, 복지요구증대로 이어지는 질적 변화의 요구는 복잡한 전문성 요구하는 방향으로

나타나고 지방자치단체의 복지정책에도 쉽게 해결할 수 있는 문제가 많지는 않을 것이다.⁷¹⁾

지방자치단체의 산업별 취업인구와 경제활동의 구성비의 변화를 가져오고 도시, 노인문제 등 고도의 기술적 전문화된 사회를 요구하게 되는 것이 지방자치단체의 새로운 사회문제해결의 정책이슈로 출현할 전망이다. 이러한 지방자치단체의 수요변동 요구가 지방자치의 발전을 가져오고 생활양식이나 노동인구가 과거처럼 인간관계중심에 기인할 것이 아니라, 합리적인 방법으로 전환할 것이며, 기업문화와 노동자들 간에도 창조적이고 전문적 제도나 기능적 역할을 할 수 있는 것을 지방자치단체에 요구할 것이다. 그러한 요구는 끝없이 변하고 계속 증가할 것이다. 이러한 시민의 요구의 증가는 사회간접자본의 시설의 확대와 지방자치단체의 권역 별 행정수요에 영향을 미쳐 시민의 요구에 기여하게 될 것이다.

시민의 요구증가는 지방자치단체의 복지정책결정에 대한 행정환경의 변화를 가져오고, 그러면 지방행정수요의 변화는 계속 증가할 것이다. 결국은 지방자치단체의 복지정책결정요인의 변화 요구에 직면하게 될 것이고, 지방자치단체의 복지정책은 민주주의 발전에 영향을 주어 결국 지방자치단체를 강화하게 될 것이다. 지방자치단체는 지방정부의 외적 환경요소로 작용하여 정책결정참여자들의 행태와 조직의 변화에 이르게 되고, 지역주민들은 지방자치단체의 복지정책에 활발하게 참여함으로써 지방자치단체의 역할에 대한 책임성을 강조하며, 정치적 측면의 민주성, 중립성, 사회적 형평성을 요구하며, 법적인 측면의 합법성, 경제적인 측면의 효율성, 지방자치단체의 행태적 측면의 역할, 정치적 의지, 도덕성을 강조하고 제도적 요인으로 보호성, 최소성, 평등성을 강조한다.

71) Michael M. Harmon and Richard T. Mayor, *Organization Theory for Public Administration* (New York : Little Brown and Co, 1986), pp. 9~11.

第2節 大邱廣域市の 事例

1. 一般的 現況

우리나라는 2000년 10월 1일 국민기초 생활 보호법의 시행됨으로서 복지수준이 향상되고 시민의 기초생활을 보호하게 되었다. 이 법은 생활보호대상자의 생계비와 주거비 등 국민이 최소한의 기본적인 생활을 할 수 있도록 생계비를 지원하고, 저소득층 자녀에게 교육, 직업, 훈련 등의 지원과 생활보호대상 책정 기준을 완화하여 보호대상을 확대하고 분기별로 확대하고 있다. 기초생활보장 수급 자에서 탈락하면 지원이 전무한 실정이다⁷²⁾.

실제 수급자에서 벗어나 생활을 할 수 있음에도 불구하고 수급자로 머무르려고 하는 빈곤의 함정이 문제이고 수급 자에서 탈락한 차상 위 빈곤계층이 77.3%가 실제소득이 최저생계비이하 임에도 불구하고 수급자 선정을 위한 소득과 상호 존중(Mutual Respects)하는 사회적 형평이 복지국가가 추구하는 정책이다. 재산의 기준의 불합리성 때문에 수급 자에서 탈락하는 사회적 보호의 사각지대를 방치하고 있는 것이다. 현재 2002년 6월 당시에 기초생활보호 수급자는 전국이 151만명이고 대구는 71,656명이며 대구시의 경우에는 저소득주민 자녀장학금지급조례가 있다. 이러한 기초생활보호 수급에 대한 빈곤의 함정을 극복하기 위한 부분으로 형평성제고가 요구되며 지방자치단체의 빈곤계층을 위한 조례를 개정할 것을 요구하며 인적서비스공급을 위한 복지공무원의 수를 늘릴 것이 요구된다. 특히, 복지정책을 실질적으로 추진해 나가는 인적자원인 사회복지 공무원에 대하여 전국의 사회복지 공무원의 현황을 살펴보면 다음의 <표 3-1>과 같다.

72) 대구광역시, 『2002 지방선거 보건·복지·여성 시민공약 자료집』, 2002, 5월 15일, p. 9.

<표 3-1> 전국사회복지 공무원 현황

(단위: 명)

시도별	인구수 (2002.1.1)	수급자 가구수	사회복지공무원수 (1,700명 증원포함)	전담 공무원 1인당인구수
계	48,021,558	693,036	7,144	6,722
서울특별시	10,263,344	80,860	834	12,306
부산광역시	3,770,536	52,690	543	6,944
대구광역시	2,525,109	32,527	335	7,538
인천광역시	2,564,598	29,927	309	8,300
광주광역시	1,383,765	20,411	210	6,589
대전광역시	1,403,164	17,462	180	7,795
울산광역시	1,055,618	7,879	81	13,032
경 기 도	9,544,496	94,464	973	9,809
강 원 도	1,552,407	32,772	338	4,593
충 청 북도	1,496,520	25,848	266	5,626
충 청 남도	1,918,137	43,086	444	4,320
전 라 북도	2,006,454	54,971	567	3,539
전 라 남도	2,099,308	73,313	756	2,777
경 상 북도	2,784,711	64,770	668	4,169
경 상 남도	3,106,502	52,166	538	5,774
제 주 도	546,889	9,890	102	5,362

출처: 2002년 5월 울산사회복지 정책 제언서(2002년 12월 현재)

현재 대구광역시의 인구와 가구 수 1인당 사회복지 공무원 현황을 살펴보면, 1인당 사회복지 공무원 수가 335명으로 타 시도에 비하여 가운데정도에 위치하고 있는 것으로 나타났다. 이에 대한 자세한 현황은 다음 <표 3-1>과 같다. 사회복지전담 공무원의 수를 늘리는 것은 지방화 시대의 사회복지 간접 자본인 인적 인프라 구축에 영향을 줄 수 있을 것이며 기초생활보호자들에 대한 기준을 마련할 수 있을 것이다.

1) 사회 안전망 확충 현황

대구광역시의 2000년 생활보호 대상 및 보호관리 내용과 2003년 생활보호 대상자 책정기준 내용을 살펴보면, 생활보호 대상자의 소득책정, 생활보호 안정 지원 등 기초생활 보호 대상자에게 사회안전 망을 확충하고 있다. 2000년도의

생활보호 대상자 책정 인원을 살펴보면, 2/4분기에 56,000명, 3/4분기 63,000명, 4/4분기 65,000명으로 생활보호 대상자가 책정되었고, 2003년도의 계획을 살펴보면, 2/4분기 74,947명, 3/4분기 76,894명, 4/4분기 95,677명으로 나타났다. 생계비보호지급도 지원액이 2000년 기준에는 15,048 백만 원이었으나 2003년에는 80,542백만원으로 약 3년만에 5배 이상 늘어난 것을 볼 수 있다. 이에 대한 자세한 내용은<표 3-2>와 같다. 또한, 기초 생활보장 수급자 자산조사와 금융재산조사를 통하여 수급자에 대한 비용을 환수하여 2002년에는 기초생활 보호자 사각지대를 해소하여 특수 수급자를 선정하여 약 800명을 2003년에는 900명 보호하였다. 2002년 사회 취약한 계층 165명을 2003년에는 225명을 보호하였다.

<표 3-2> 생활보호대상자추진현황

(단위: 명)

년도	추진항목	세부추진 내용	분기별 추진계획				
			1/4	2/4	3/4	4/4	
2000 년도	생활보호대상자 소득책정	책정인원:65,000명	54,000명	56,000명	63,000명	65,000명	
	생계보호비지급 (한시생보자,자활)	지원액: 15,048백만	3,762	7,524	11,286	15,048	
	생보자자녀교통비 지급	대상인원:10,700명 (1,797백만원)	449	898	1,347	1,797	
	생활 보호 안전 지원 금액	생활 보호 안정 지원 금액	120세대 (1,440백만원)	30세대 (360)	60세대 (720)	90세대 (1,080)	120세대 (1,440)
		전세자금 융자	495세대 (4,950백만원)	124세대 (1,238)	248세대 (2,476)	372세대 (3,714)	495세대 (4,950)
		긴급생계비 지원	100세대 (30백만원)	25세대 (7)	50세대 (15)	75세대 (22)	100세대 (30)
2003 년도	기초생활보장수급	기초생활보장 수급자자산조사	1,947명	74,947명	76,894명	95,677명	
		보장비용징수결정		5건		10건	
	사각지대 해소	특례수급자 보호	825명	850명	875명	900명	
		사회취약계층등보호	180명	195명	210명	225명	
	사업비 집행 계획(백만원)		25,308	50,616	75,924	101,233	

(출처: 대구광역시 2003년 사업추진계획서)

2) 노인복지 사업현황

대구광역시의 2003년도 사업계획 추진 계획에 따르면, 노인복지사업을 확대하고 활성화한다. 노인들의 건강한 생활보장을 도모하고, 노후생활 안정기반을 위한 재가보호, 노인보호, 서비스강화와 경로연금, 취업알선 등의 노인고용을 촉진하고 노인여가시설의 활용을 통한 다양한 프로그램을 개발하고 치매노인가족지원센터를 운영할 사업을 계획하고 있다.

2002년 12월 31일 현재 대구광역시에 등록되어 있는 각 구청별 노인인구 현황은 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 각 구청별 노인 인구현황

(단위: 명)

구 별	계	남	여	비 고
계	165,816	62,344	103,472	※2002년 12월 기준임
중 구	9,180	3,506	5,674	
동 구	25,462	10,071	15,391	
서 구	16,763	6,264	10,499	
남 구	16,422	6,585	9,837	
북 구	24,554	9,050	15,504	
수성구	30,860	11,497	19,363	
달서구	30,523	10,841	19,682	
달성군	12,052	4,530	7,522	

(자료 : 대구광역시청 기획실, 2003년)

2000년도의 사업별 추진내용을 살펴보면, 경로연금 지급은 5,351 백 만원, 취업알선 센터 운영에 필요한 센터 운영비 지원 22백만원, 경로 승차 요금 지급은 7,198백만원, 지역봉사 활동 1,680회, 노인여가 시설 999개소를 운영하고, 이에 필요한 운영비를 1,739백 만원을 지원하였다. <표 3-4>

<표 3-4> 노인복지 정책 추진현황

년도	추진항목	세부추진내용	분기별 추진계획			
			1/4	2/4	3/4	4/4
2000 년도	경로연금지급	연금지급(5,351백만원)	1,337	2,674	4,011	5,351
	취업알선센터 운영	센터운영비 지원 (22백만원)	5	11	16	22
	경로승차요금	승차요금 지급 (7,198백만원)	1,799	3,598	5,397	7,198
	봉사지도원제운영	지역봉사활동(1,680회)	320회	800회	1,200회	1,680회
	노인여가시설 운영(999개소)	운영비 지원 (1,739백만원)	435	870	1,305	1,739
	문화·체육 행사	행사선정및관련단체협의 행사개최(10회)		50%	100%	
	노인대학(교실) 운영	노인대학(교실) 운영(64,000명)	14,000명	32,000명	49,000명	64,000명
2003 년도	노인복지시설 운영비 지원	재가노인복지시설 (1,375백만원)	343백만원	687백만원	1,030백만원	1,375백만원
		경로무료급식운영비 지원(1,149백만원)	271백만원	542백만원	813백만원	1,149만원
		노인의집전세자금 지원(50백만원)			50백만원	50백만원
		노인의전화운영비 지원(10백만원)	2백만원	5백만원	7백만원	10백만원
	사업비 집행 계획(백만원)		616	1,234	1,900	2,584

(출처: 대구광역시 2003년 사업추진계획서)

이밖에도 문화 체육행사, 노인대학 운영 등 노인들의 복지향상을 위한 사업을 추진하고 있는 것으로 나타났다. 노후생활보장과 사회참여확대를 위한 안락한 노후생활보장을 통한 활기찬 노인문화 활동지원으로 사회적 활동기반 조성을 목적으로 노인에게 근로기회를 제공하고 저소득 노인의 실질 소득원 제공을 확대하는 사업으로 경로연금 30,000원에서 50,000원을 노인 13,500에게 매월 지급하고, 저소득 노인에게 취업알선센터 4개소 운영하고, 경로 승차요금을 월 8,330원씩 144,000명에게 지급하였다.⁷³⁾ 2003년도의 계획을 살펴보면, 노인생활보장 및 경제활동지원으로 경로연금 및 경로승차요금 지원에 있어서는

73) 대구광역시, 『2003년 사업추진계획서』 복지정책과, p. 90.

경로연금은 35,000원에서 50,000원을 16,000명에게 지급하고 경로승차요금은 8,840원을 매월 182,000명에게 지급한다. 또한 재가노인복지시설지원은 1,375백만원, 경로무료급식운영비지원은 1,149백만원, 노인의 집 전세자금 지원 50백만원, 노인의 전화 운영비 지원 10백만원 지역사회 노인들을 위한 복지사업은 그나마 지속적으로 추진되고 있는 것으로 조사되었다.

3) 장애인복지

2003년도 대구광역시 사업계획서에 따르면, 2001년 12월말 현재 대구광역시에 등록된 장애인 현황은 다음과 같다. <표 3-5>

<표 3-5> 구청별 장애인 등록 현황 (단위 : 명)

구분	계	중구	동구	서구	남구	북구	수성구	달서구	달성군	
계	계	69,653	2,714	9,915	8,052	5,072	12,097	11,215	15,849	4,739
	남	46,453	1,795	6,664	5,519	3,358	8,248	7,198	10,510	3,161
	여	23,200	919	3,251	2,533	1,714	3,849	4,017	5,339	1,578
지체	계	39,061	1,449	5,479	4,672	2,664	7,186	5,793	9,067	2,751
	남	27,369	997	3,901	3,365	1,857	5,147	3,918	6,265	1,919
	여	11,692	452	1,578	1,307	807	2,039	1,875	2,802	832
뇌병변	계	6,071	286	835	691	511	999	1,060	1,307	382
	남	3,752	197	529	453	316	623	622	788	224
	여	2,319	89	306	238	195	376	438	519	158
시각	계	7,550	317	1,122	1,001	613	1,174	1,167	1,680	476
	남	5,060	213	740	673	413	808	782	1,102	329
	여	2,490	104	382	328	200	366	385	578	147
청각	계	5,390	208	708	573	452	792	896	1,339	422
	남	3,148	120	401	335	266	485	514	781	246
	여	2,242	88	307	238	186	307	382	558	176

(자료 : 대구광역시청 기획실, 2003년)

장애인 등록 순위는 사고나 산업제해, 시각, 정신, 청각, 언어 장애의 순으로 증가 추세를 보이는 것으로 나타났다.

<표 3-6> 구청별 장애종류별 등록 현황

(단위 : 명)

구분		계	중구	동구	서구	남구	북구	수성구	달서구	달성군
언어	계	583	28	118	64	38	91	75	131	38
	남	445	25	89	45	30	69	59	102	26
	여	138	3	29	19	8	22	16	29	12
정신 지체	계	5,297	156	845	461	327	886	1,225	1,027	370
	남	3,273	87	541	295	200	533	717	657	243
	여	2,204	69	304	166	127	353	508	370	127
발달	계	267	2	34	20	23	59	48	70	11
	남	220	2	26	16	19	47	42	61	7
	여	47	-	8	4	4	12	6	9	4
정신	계	2,532	117	346	282	232	471	396	550	138
	남	1,452	68	196	168	134	263	204	338	81
	여	1,080	49	150	114	98	208	192	212	57
신장	계	1,818	90	258	186	129	264	350	445	96
	남	1,021	50	132	102	72	155	206	254	50
	여	797	40	126	84	57	109	144	191	46
심장	계	379	26	55	29	20	62	72	93	22
	남	224	12	31	16	11	42	43	56	13
	여	155	14	24	13	9	20	29	37	9
호흡 기	계	228	9	31	17	23	37	45	56	10
	남	188	8	28	13	19	29	36	46	9
	여	40	1	3	4	4	8	9	10	1
간	계	101	4	18	13	4	14	22	23	3
	남	78	2	15	13	3	8	15	20	2
	여	23	2	3	-	1	6	7	3	1
안면	계	28	-	4	3	3	2	6	8	2
	남	13	-	1	3	-	2	2	5	-
	여	15	-	3	-	3	-	4	3	2
장루· 요루	계	262	16	44	29	26	48	45	41	13
	남	167	11	27	17	14	30	30	28	10
	여	95	5	17	12	12	18	15	13	3
간질	계	86	6	18	11	7	12	15	12	5
	남	43	3	7	5	4	7	8	7	2
	여	43	3	11	6	3	5	7	5	3

(자료 : 대구광역시청 기획실, 2003년 현재)

대구광역시는 중복 장애인의 경우에는 1인당 월 80천원씩 3,647백만을 지급하였고, 저소득 장애인에 대한 교육비, 의료비 지원 및 시설을 지원하고 있는 것으로 조사되었다.

2002년 12월말 현재 대구광역시에 등록되어 있는 전체 장애인은 69,653명이고 이 가운데 지체장애인이 39,061명으로 가장 많고, 그 다음으로는 시각장애인, 뇌병변 장애인순으로 나타났다. 각 구청별 장애인 등록 현황은 위의 <표 3-5>과 같다. 위의 내용을 보면 달서구가 지체장애인의 등록현황에서는 가장 많은 것으로 나타나고, 중구에서는 가장 작은 것으로 장애인등록현황이 설명된다. 또한 성별로 보면 남자보다는 여자가 작은 것으로 나타난다. 또한 성별로 보면 남자보다는 여자가 작은 것으로 나타난다. 장애종류별로 살펴보면 정신지체가 가장 많고 안면장애와 발달 장애가 종류별로는 가장 작은 것으로 나타났다. 이에 대한 구체적인 내용은 위의 <표 3-6>를 통하여 알 수 있을 것이다.

2000년도의 장애인 생계보조비 추진현황을 살펴보면, 생계보조수당 지급은 2,400명에 2,231백만원을 지급하였고, 장애인의료비 지원은 4,000명을 대상으로 356백만원을 지급하였으며, 주·단기보호시설은 10개 시설에 총 403백만원을 지급하였다. 그리고 저소득 장애인의 생활안정 지원을 위해서는 장애수당을 5,318백만원 지급하였고, 장애아동 부양수당을 57백만원 지급하였으며, 장애인 의료비는 525백만원, 장애인 자녀 교육비는 76백만원, 장애인 무료건강 검진은 250백만원을 각각 지원하였다. 이에 대한 자세한 현황은 <표 3-7>와 같다.

이 밖에도 장애인들에 대한 사회적 관심제고 및 장애인단체를 육성하고 있으며, 장애인의 인식개선에 적극적으로 노력하고 있으며, 장애인 복지타운건설, 장애인 이용시설확충 종합서비스 재할운영 장애인 주간보호시설, 장애인공동생활운영, 제할 공동 작업장 운영에 지원을 하고 있다.

<표 3-7> 2000년 장애인 생계보조 추진현황

(단위: 원)

추진항목	세부추진내용	분기별 추진계획			
		1/4	2/4	3/4	4/4
생계보조수당지급	2,400명:2,231백만원	557	1,114	1,671	2,231
장애인의료비지원	4,000명:356백만원	89	178	267	356
주.단기보호시설지원	10개시설:403백만원	100	200	300	403
장애인재활공동 작업장운영비지원	5개시설:200백만원	50	100	150	200
장애인공동생활 가정운영비지원	3개소: 66백만원	16	33	49	66
장애인생산품 공판장운영비지원	1개소: 60백만원	15	30	45	60
장애인무료건강검진	인원 : 6,000명	1,500명	3,000명	4,500명	6,000명
저소득장애인 생활안정지원	장애수당지급 (5,318백만원)	1,039백만원	2,658백만원	3,987백만원	5,318백만원
	장애아동부양수당 지급(57백만원)	14백만원	28백만원	42백만원	57백만원
	장애인의료비 지원(525백만원)	131백만원	262백만원	383백만원	525백만원
	장애인자녀교육비 지원(76백만원)	19백만원	38백만원	57백만원	76백만원
	장애인무료건강 검진(250백만원)		50백만원	150백만원	250백만원
사 업 비 집 행 계 획(백만원)		1,203	3,036	4,629	6,226

(출처: 대구광역시 2003년 사업추진계획서)

또한, 2003년도 장애인 장애인재활 자립 및 사회 참여 활동 지원을 살펴보면, 공동생활 가정 운영비 지원은 226백만원, 주간보호 센터 운영비 지원은 805백 만원, 장애인 복지관 운영비 지원은 2,604백 만원, 장애인 체육관 운영비 지원은 76백 만원, 심부름 센터 운영비 지원은 324백 만원, 수화통역 센터 운영비 지원은 79백 만원, 의료재활 시설 운영비 지원은 171백 만원으로 조사되었다. 자세한 내용은 위의 <표 3-8>과 같다.

<표 3-8> 2003 장애인 생활가정 운영비 현황

(단위: 백 만원)

추진항목	세부추진내용	분기별 추진계획			
		1/4	2/4	3/4	4/4
장 애 인 재 활 자 립 및 사 회 참 여 활 동 지 원	공동생활가정운영비지원 (226백만원)	56백만원	113백만원	169백만원	226백만원
	주간보호센터운영비지원 (805백만원)	201백만원	402백만원	603백만원	805백만원
	장애인복지관운영비지원 (2,604백만원)	651백만원	1,302백만원	1,953백만원	2,604백만원
	장애인체육관운영비지원 (76백만원)	19백만원	38백만원	57백만원	76백만원
	심부름센터운영비지원 (324백만원)	81백만원	162백만원	243백만원	324백만원
	수화통역센터운영비지원 (79백만원)	19백만원	38백만원	57백만원	79백만원
	의료재활시설운영비지원 (171백만원)	42백만원	84백만원	126백만원	171백만원
사 업 비 집 행 계 획(백만원)	1,069	2,139	3,208	4,301	

(출처: 대구광역시 2003년 사업추진계획서)

위의 사업추진내용을 보면 장애인 복지서비스 중심센터화하여 장애인 자활·자립 및 복지증진을 도모하고 장애인에 대한 건강증진 및 사회참여를 위한 종합문화·체육공간으로 활용하기 위한 장애인 2000년 종합복지관을 달서구 용산동에 총 사업비 17,144백만원을 들여 부지 3,000평에다 건물 4,383평을 추진하고 있다. 또한 장애인 가정에 보호부담 경감을 위한 재활시설 및 확충 및 장애범주를 확대하기 위한 지원을 강화하는 것이다. 2000년 장애인 생계보조수당지급으로 2,400명에게 2,231백만원 지급하고, 장애인 의료비지원으로 4000명에게 356백 만원을 지급하고, 주·단기 보호시설지원으로 10개소에 403백만원을 지원하며, 장애인 재활공동작업장운영비에 5개 시설에 200백만원을 지원한다. 2003년에는 장애인 생활안정지원실적과 건강검진사업을 보면 장애인 수당을 5,687명에게 월 80,000원을 지원하고, 장애아동부양수당지급으로 114명에게 57백만원을 지급하고, 장애인 의료비를 4,157명에게 525 백 만원 지원하고, 장애인 자녀교육비지원125명에게 76백만원을 지급하고, 장애인 무료건강검진 5,000명에게 250백만원을 지원한다.

2003년 현재 장애인 재활 활동 사회참여 추진을 현황인 장애인에 대한 지역사회지원실적을 보면 장애인 공동생활가정지원 9개소를 지원하고 주간보호센터를 19개소를 운영하고, 장애인 복지관 운영지원을 5개와 장애인체육관 운영 2개소 시각장애인 심부름센터지원 3개소 수화통역지원 2개소 의료보호시설 운영 지원 1개소 등을 총 사업비 4,301백 만원을 들여 장애인 자립 및 사회참여활동지원을 강화한다.

4) 여성 및 아동복지

대구광역시의 여성인구는 1,257천명으로 전체인구의 약 49.8%를 차지하고 여성의 지위향상과 복지증진을 위해 많은 노력을 기울여 왔다. 1995년 12월에 여성 발전기본법을 제정한 후 여성과 관련하여 행정수요가 급증하고 여성정책 개발운동이 활발히 추진되고 있다. 또한 21C를 준비하는 과정에서 지식정보사회에 여성의 인력활용이 국제경쟁력 강화와 여성단체 자생력강화, 요 보호 여성 생활지원 활성화, 선도 자립능력 배양과 지방자치단체 여성정책개발에 역점을 두고 대구광역시에서는 여성정책기본을 통하여 여성들의 사회참여의 확대를 (1998-2002) 수립하여 추진하였다. 여성의 사회참여 확대와 남 여 고용평등 저소득 부자가장 기반구축 모·부 기술교육정서 함양프로그램 등 여성복지 및 아동복지에 노력하고 있다. 여성의 고용촉진 능력개발사업에 2000년 사업비 700백만원을 시비로 투자하고 여성인력고용촉진개발에 여성실업상담 2,000명과 기술 및 기능교육에 3,050명 취업치 부업을 위한 지원 500명과 실업극복 여성지원센터에서 15백만원을 지원하고, 사회활동 추진으로 여성위원 40명을 위촉, 여성자원봉사센터에 8백만원 지원, 문화 체육행사를 년 5회 개최하는 등 다양한 프로그램을 활성화하고 있다. 또한 모·부자가정 자녀양육비 세대주 건강진단. 정서 함양, 요 보호아동 발생을 예방하기 위하여 종합복지관내 아동 청소년 상담실을 운영하고 현재 20개소 1,069명의 아동보호를 받고 있고 모자 보호지원기금으로 긴급생계비지원, 아동양육비지원 대학입학금 지원 등을 한다. 2000년도 보자 가정자립지원을 구체적으로 보면 자녀양육비 1,138명에게

612백만원을 지원하고, 2003년에는 150세대에 추가하여 가계에 36백만원을 지원하였다.

2000년도 모자가정자립지원을 구체적으로 보면 자녀양육비 1,138명에게 612백만원을 지원하고, 2003년에는 가계지원150세대에 추가하여 36백만원을 지원하였다. 2000년도에는 세대주 600명에게 건강진단하고, 기술교육비로 225백 만원을 지원하고, 부자가정 가계지원 30백만원을 지원하고, 모자보호시설에 대한 기능보강을 하여 4개소에 187백만원을 지원하였다. 2003년 여성 및 아동 복지 예산은 <표 3-9>의 일반현황은 다음과 같다.

<표 3-9> 2003년도 여성 및 아동복지 일반예산현황

(단위: 원)

사업명		예산액		
		계	국비	시비
계		34,225,662	21,285,785	12,939,877
아 동 복 지 (소계)		9,750,386	4,548,289	5,202,097
아 동	아동복지시설 운영비	7,861,720	3,735,232	4,126,488
	시설퇴소아동자립정착금	228,000	38,000	190,000
	아동복지시설기능보강사업	303,386	149,193	154,193
	소년소녀가정및가정위탁보호아동	422,020	205,920	216,100
	장애아동 입양 양육비	21,600	15,120	6,480
	아동급식 지원비	403,496	201,748	201,748
	결연기관 운영비	151,458	75,729	75,729
	입양기관 운영비	13,586	6,793	6,793
	아동보호전문기관 운영비	131,892	65,946	65,946
	가정위탁지원센터 운영비	84,318	42,159	42,159
	기타 아동관련 지원비	98,910	12,455	86,455
	어린이날 행사 지원	30,000	0	30,000
보 육 복 지 (소계)		24,475,276	16,737,496	7,737,780
보 육	보육시설 운영비	23,550,594	16,375,712	7,174,882
	보육시설 신축, 개보수	528,122	301,784	226,338
	보육시설 종사자 직무교육	20,000	0	20,000
	장애아·영아 전담 보육시설 지원비	166,560	0	166,560
	보육정보센터 운영비	96,000	60,000	36,000
	시청어린이집 운영비	99,000	0	99,000
	보육기본수요조사용역	15,000	0	15,000

(출처: 대구광역시 2003년 사업추진계획서)

5) 의료 보건

시민의 건강증진과 위생수준 향상을 위한 대구광역시의 의료보건 분야는 정신보건 및 전염병예방과 의료서비스강화 집객업소 보건위생수준 향상, 먹거리개발육성 등을 볼 수 있다, 2001년 7월 1일부터 시행한 의약분업제도의 조기 정착을 위하여 대구광역시는 공공보건 기관의 비상진료를 실시하고 시·구 단위로 비상대책 본부를 설치하여 운영하고 있다. 오랜 의약기관 이용 관행의 변경으로 발생하는 시행 초기의 혼란방지와 시민들의 불편사항을 최소화하는데 역점을 두고 있다. 의료계의 집단 파업 시에 시 및 구·군의 의료공무원들은 의료기관 담당 제 실시와 기관장의 의사회 등 관련단체장을 방문하여 의료복귀 업무 정상 진료를 유도하고 시민운동과 의약분업 관장을 동원하여 시민홍보와 의약분업 감시단을 운영하고 이를 조기에 정착시키기 많은 노력을 하고 있다. 또한, 약물 오·남용의 방지, 마약 치료 등을 실시하고 있다.

대구광역시의 2003년 사업계획에 따르면, 의료보장 정책으로는 의료보장 적용 인구가 2001년 기준으로 2,271명이며, 의료수급권자에 대한 의료급여비는 100,809,722천원, 이 가운데는 국비 86,037,481천원과 지방비 14,722,241천원이 포함되어 있는 금액이다. 그리고 정신보건 전염병예방을 위한 정신질환자의 효율적인 관리를 위하여 전신보건센터 3개소와 사회복지시설 9개소 정신보건간호사 15명을 배치, 전염병 예방과 방역취약지 소독 652개소, 집단급식소 종사자 956천명에 대하여 전염병 보균여부를 관리하고 있다. 의료서비스 강화를 위한 40세 저소득 시민 59천명에 대하여 무료 암 검진을 실시하였다. 신생아 선천성 대사 이상검사 22천명을 대상으로 의료서비스를 하였고, 구강보호사업으로 초등학생 불소 양치사업 86천명 희귀·난치성질환자 소아 백혈병환자 504명에게 의료비 28억원을 지원하였다. 위생 및 식품업도 부정불량식품 근절을 위해 특별 대책만을 구성하여 운영하고, 의료 법인의 목적사업 범위가 2인 이상 시·도에 걸칠 경우 주된 사무소를 관할하는 시·도지사가 허가하며, 보건 위생의 지원 대상은 만성신부진증 투석환자, 근육병, 혈우병, 고셔병, 베체서병, 크론병환자 등을 대상으로 하여 의료 보건 관리를 하고 있는 것으로 조사되었다.

2. 豫算現況

전국 16개 시·도 가운데 대구광역시의 사회복지 전체 예산 규모는 <표 3-10>에서 나타난 바와 같이 5위에 해당하는 271,382백 만원이다. 이것은 전체 예산액의 16.6%에 해당하는 금액으로 전라북도, 충청북도, 경상북도, 전라남도 에 이어 5번째의 구성비를 나타내고 있는 것으로 조사되었다.

<표 3-10> 2002년 전국 사회복지 예산내역

(단위 : 백만원)

순위	시·도	예산액	구성비	순위	시·도	예산액	구성비
평균	16개 시·도	4,746,669	14.38%				
1	전북	306,460	21.3%	9	강원	183,961	14.1%
2	충북	173,435	17.2%	10	광주	60,176	13.6%
3	경북	308,402	16.9%	11	대전	122,844	13.6%
4	전남	352,336	16.7%	12	인천	193,696	12.2%
5	대구	271,382	16.6%	13	경기	565,398	12.0%
6	서울	1,239,017	15.8%	14	경남	247,776	11.2%
7	충남	234,071	14.9%	15	제주	76,011	10.9%
8	부산	352,854	14.7%	16	울산	58,850	8.3%

(출처: 2002년 통계청자료 참조)

대구광역시의 예산편성 기본방향을 살펴보면, 2003년도 재정여건은 2002년 과 같이 재재확보가 어려운 여건 속에서 편성되어 불요 불급한 재정지출을 억제하는 긴축예산으로 편성되었다. 그리고 2003년 예산운영은 긴축재정의 기초 아래 재정지출의 효율성은 극대화하고, 늘어나는 수요를 최대한 뒷받침하고, 가급적 신규 투자 사업은 최대한 억제하였으며, 계속사업은 마무리 위주로 운영의 내실화의 자율성과 책임성을 강화하는 긴축 예산이라 할 수 있다.

2003년도 대구광역시의 세입·세출 예산서에 따르면, 2003년도 대구광역시의 전체 예산액은 2002년도 보다 48.3억 원이 늘어난 2,652,2 억원이다⁷⁴⁾.

74) 대구광역시, 『세입세출예산서』 2003, p. 4

이것은 일반회계 1,620.7억 원과 특별회계 1,031억 원을 합한 금액으로 일반회계보다는 특별회계의 예산이 전년도 보다 더 많이 늘어난 것으로 나타났다. 사업별로는 도시철도사업이 64.2억 원으로 가장 많이 증액되었고, 다음은 중소기업 육성기금으로 32.3억 원, 의료보호 기금이 21.3억 원이 증액되었다. 그리고 광역교통시설 예산은 6.4억 원의 신규예산으로 편성된 것이 특징이라 할 수 있다. 2003년도 대구광역시의 본예산 현황은 <표 3-11>과 같다.

<표 3-11> 2003년 대구광역시 본 예산현황

(단위: 천원)

회 계 별	2003 예산액	2002 예산액	증 가
합 계	2,652,200,000	2,603,900,000	48,300,000
일반 회계	1,620,700,000	1,630,500,000	9,800,000
특별 회계	1,031,500,000	973,400,000	58,100,000
상수도 사업	180,700,000	183,200,000	2,500,000
하수도 사업	107,000,000	112,500,000	5,500,000
지역개발기금	40,200,000	49,000,000	8,800,000
도시철도사업	424,100,000	359,900,000	64,200,000
교통사업	18,800,000	25,100,000	6,300,000
광역교통시설	6,400,000	0	6,400,000
의료보호기금	101,400,000	122,700,000	21,300,000
공단조성사업	18,000,000	20,000,000	2,000,000
종합유통단지조성	9,200,000	9,500,000	300,000
중소기업육성기금	114,300,000	82,000,000	32,300,000
대구선 이성사업	11,400,000	9,500,000	1,900,000

(출처: 2003년 대구광역시 세입·세출 예산서)

3. 福祉 制度的 現況

2000년 10월 2일 개정되어 시행되고 있는 기초생활 보호법은 사업은 수급자 기준으로 사업을 기준 제시하고 각종 급여 및 지원사업을 다음과 같이 실시하고 있다. 초기 국민기초생활 보장 제도의 시행에서는 주당 40시간 근로시간 단축, 생산적 복지 정보공동 이용 시스템 구축, 장애인 직업 재활 기금 사

업 실시 등을 기본골자로 하였고, 각종 급여와 지원사업으로는 생계급여, 주거급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 저소득 시민을 위한 자립지원을 위한 저소득 시민의 자립을 위한 각종 용자제도, 영구임대 아파트 관리, 사회복지관 설치 운영, 일반법인 설립 요건, 행려자⁷⁵⁾처리요령 사회복지사 자격제도 등이 있다. 2002년 12월 현재 대구광역시에서 제도적으로⁷⁶⁾ 운영하고 있는 대표적인 복지제도는 크게 사회보장제도, 공적부조, 사회보험, 청소년아동복지, 장애인복지, 노인복지, 의료사업 등으로 구분하여 시행하고 있다. 대구광역시에 대한 제도적 운영 현황은 아래 <표 3-12>과 같다.

<표 3-12> 대구광역시의 제도적 운영현황

법적 제도적 운영	대 상	주 요 내 용
사회보장제도	전체시민	국가의 책임하에 사회적 위험으로부터 벗어나기 위한 각종 질병, 실업, 사고, 경제적 불안·절대빈곤 해소 등 생활보장 제도임.
공적부조(국민기초생활보장법)	빈곤가족	빈곤한 개인과 가족의 기본생활을 돕기 위한 소득이나 의료, 기타 서비스 제공
사회보험	전국민 보험 (의료.국민.산재.고용)	국민을 대상으로 질병, 노령, 사망 장애로 인한 활동능력상실과 소득의 감소를 보장하는 제도.
청소년 아동(아동복지법, 청소년기본법)	아동·청소년 (만20세)미만	신체적으로 미성숙하여 독립적으로 생활하기가 어려운 자에게 사회의 건전한 성장과 발달을 추가할 권리를 제공한다.
장애인복지(장애인복지법, 특수교육진흥법, 직업재활법,	신체기능저하·손실이 생긴자, 손실자	개인이 가지는 신체적, 정신적 결손뿐 아닌 활동의 제한 포함, 사회통합으로 인권 실현 목표를 구현한다. 평등.
노인복지, 노인복지법	65세이상자	인간다운 건강하고 문화적인 삶을 영위하기 위한 국가 발전적 수준에서 사회로부터 조화로운 삶을 영위하기 위한 것.
의료사업	국민전체	전문화된 사회복지의 한 분야로서 환자가 가능한 보건서비스에 가장 효과적으로 활용할 수 있게 실현하는 것.

75) 건강상태가 불량하고 병원에서 입원 치료를 요하는 사망자와 부랑자를 말한다.

76) 전국전문대학사회복지교육협의회, 『신사회복지론』, 서울:유봉출판사, 2003), pp.153~256.

대구광역시의 제도적 요건을 갖추고 등록된 기초생활 보장 수급자 현황을 살펴보면, 전체 32,580가구의 70,232명으로서 이 가운데 근로능력이 없는 가구는 18,153가구로서 46,196명이고 다음으로는 조건부과 제외자 가구가 12,216가구로서 16,198명인 것을 나타냈다. 이에 대한 자세한 현황을 살펴보면 아래의 <표3-13>과 같다.

<표 3-13> 각 구청 별 기초 생활 보장 수급자 현황

(2003년 11월 현재)

(단위: 명)

구분	총수급자수 (A+B+C+D)		근로 무능력 (A)		근로능력자 (B)						시설 수급 자 (C)	특례 수급자 (D)		기타 (신규신청)	
					취업 대상자		비취업 대상자		조건부과 제외자						
	가구	인원	가구	인원	가구	인원	가구	인원	가구	인원	인원	가구	인원	가구	인원
계	32,580	70,232	18,153	46,196	390	407	1,321	1,466	12,216	16,198	5,404	500	561	-	-
중구	1,681	2,760	1,275	1,699	11	18	63	148	311	787	81	21	27	-	-
동구	5,106	10,880	3,122	7,495	25	25	282	283	1,611	2,002	1,002	66	73	-	-
서구	3,199	6,526	1,878	4,676	27	27	124	124	1,120	1,277	365	50	57	-	-
남구	2,554	4,871	1,661	3,345	49	52	105	114	697	978	332	42	50	-	-
북구	4,856	10,602	3,452	7,268	79	83	247	257	1,006	2,146	764	72	84	-	-
수성구	5,345	11,870	3,166	7,173	39	40	201	236	1,850	3,216	1,106	89	99	-	-
달서구	8,461	18,531	2,687	12,531	140	140	224	224	5,263	5,301	178	147	157	-	-
달성군	1,378	2,893	912	2,009	20	22	75	80	358	491	277	13	14	-	-

※ 특례자 수급자는 의료, 교육, 자활 특례자를 말함. (자료: 2003년 대구광역시 사업추진서)

2002년 12말 현재 제도적 요건을 충족한 각 구청별 저소득 모·부자 가정 현황을 살펴보면, 부자가정은 535가구의 1,460명, 모자가구는 3,142가구 가운데 8,441명인 것으로 조사되었다⁷⁷⁾. 각 구청별 저소득 모·부 가정에 대한 자세한 내용은 <표 3-14>과 같다.

77) 대구광역시 2003년 사업추진계획서, 『더불어 사는 복지공동체구현』 2003, p. 39.

<표 3-14> 각 구청별 저소득 모·부자 가정 현황

(단위: 명)

연도별		계		모자복지법 대상		국민기초생활보장법 대상		국가보훈 대상	
		가구	인구	가구	인구	가구	인구	가구	인구
2000	모자	3,142	8,441	1,274	3,113	1,926	5,323	2	5
	부자	535	1,460	184	498	351	962	0	0
2001	모자	3,502	9,368	901	2,307	2,599	7,055	2	6
	부자	672	1,786	145	374	527	1,412	0	0
2002	모자	3,997	10,575	805	2,061	3,191	8,512	1	2
	부자	763	2,020	126	334	637	1,686	0	0
2003	모자	4,239	10,720	1,030	2,568	3,208	8,149	1	3
	부자	764	1,941	152	373	612	1,568	0	0
중구	모자	165	445	14	37	151	408	0	0
	부자	30	74	3	9	27	65	0	0
동구	모자	524	1,338	146	352	378	986	0	0
	부자	85	231	21	54	64	177	0	0
서구	모자	506	1,356	183	467	323	889	0	0
	부자	103	273	29	77	74	196	0	0
남구	모자	355	933	116	280	238	650	1	3
	부자	95	248	30	75	65	173	0	0
북구	모자	611	1,619	176	461	435	1,218	0	0
	부자	112	300	20	52	92	248	0	0
수성구	모자	557	960	136	303	421	657	0	0
	부자	86	146	14	21	72	125	0	0
달서구	모자	1,386	3,635	220	565	1,166	3,070	0	0
	부자	218	575	25	58	193	517	0	0
달성군	모자	135	374	39	103	96	271	0	0
	부자	35	94	10	27	25	67	0	0

(자료 : 대구광역시청 기획실, 2003년)

4. 福祉施設 現況

지역사회와 함께 하는 복지시설은 공공성과 투명성 및 보호성 등으로 복지서비스의 질을 높여야 한다. 현재 대구광역시의 복지시설은 종합 복지관, 장애인복지관, 노인복지관, 보육시설, 청소년시설 등 대체적으로 정부에서 지원하여 설립된 공공시설로서 대부분은 비영리 민간법인에게 위탁하여 운영되고 있다. 그러나 국민들의 세금인 공공자금을 지원 받는 사회복지시설의 민간 위탁 경영에 대한 절차나 투명성 등에서는 신뢰받지 못하고 있는 상태이고, 수탁 기관도 제대로 전문가의 평가가 없는 상태이다.

대구광역시의 복지시설은 예산이나 시설, 기능, 역할 등의 측면에서 부족점이 한 두 가지가 아니다. 그러므로 부족한 측면을 보충하기 위해서는 여러 가지 대안을 모색하여야 할 것이다. 즉, 민간의 시설을 활용하고, 자원봉사시설로서 각 구청별로 민간과 자원봉사시스템을 합법적으로 운영하며, 자원봉사자 등으로 탄력적이고 유연한 역할을 수행하는 등 시설운영의 측면에서 의지가 필요하다. 그러나 현실적인 내용들을 구체적으로 조사해 보면 그나마 사회복지시설에 관한 정부와 대구광역시, 각 구에 지원되는 보조금도 적절한 시기에 집행되지 않고 지연되어 민간복지시설의 활용에서도 적극적이지 못한 어려움이 있다는 것이다. 이러한 보조금의 실천방안도 효율성방안에서 정책 집행자들의 역할이 다시 한 번 요청된다. 사회복지사업의 전반에 민·관의 전체적인 네트워크를 구축하여 부족한 시설과 자원을 능률적으로 관리하여야 할 필요가 있다.

복지시설에 대한 효율적인 경영과 인적 자원의 확보는 더불어 사는 사회의 가장 중요한 요소이기 때문에 인적자원들의 역할이 미래 지역사회의 주민들에 ‘삶의 질’의 개선하는데 중요한 요인으로 작용할 것이다. 그러므로 지방자치단체는 사회복지시설의 민간위탁 경영 조례를 제정하고, 공공사회 복지시설의 근로조건 개선과 사회복지사의 안정적인 고용 등 장기적인 개선책이 필요하다. 대구광역시의 각 구청별 사회복지시설은 <표 3-15>과 다음과 같다.

<표 3-15> 각 구청별 사회복지시설

(단위 :개소)

구별	복지관	소재지	종사직원 (강사)
계	25개소		
중구	남산	남산동	14 (4)
	남산기독	남산동	13 (5)
동구	대구	서호동	14 (8)
	안심제1	율하동	17 (9)
	안심	신기동	16 (7)
	동촌	입석동	18 (7)
	대구제일기독	신천동	8 (4)
서구	서구	내당동	26 (6)
	서구제일	원대3가	12 (7)
남구	남구	대명동	18 (5)
북구	산격	산격동	20 (7)
	가정	산격동	16 (6)
	선린	관음동	27 (14)
수성구	홀트	범어1동	20 (11)
	황금	황금동	15 (5)
	범물	범물동	16 (1)
	지산	지산1동	27 (11)
	청곡	시지동	27 (15)
	월성	월성동	24 (9)
달서구	학산	월성동	27 (6)
	본동	본동	16 (3)
	상인	상인동	25 (15)
	신당	신당동	11 (2)
	성서	신당동	18 (3)

(자료 : 대구광역시청 기획실, 2003년)

위의 각 구청별 시설내용을 보면 남구와 중구가 가장 열악한 시설을 보이고 상대적으로 수성구와 달서구는 시설과 강사 면에서 조금 나은 형편이다. 지방화 시대의 생산적 복지를 추구하는 철학은 시민과 인권으로서 복지가 필요하고 일을 시장과 복지의 상호보완적인 관계를 유지하는 대표적인 것은 고

용부분이고 성장의 형평성 부분에서 시장의 질서만으로 달성하기는 어려우며 생산적 복지는 시장의 공정분배의 기능을 강화하고 동시에 고용 중심 적인 사회정책의 중점을 감안하면 시민이 사회의 경제적 활동에 적극참여 하는 보장 정책을 추구하여야 할 것이다.⁷⁸⁾

第3節 大邱廣域市の 福祉政策 推進

1. 福祉政策의 基本方向

대구광역시는 빈곤층의 생계·교육을 통하여 기초생활을 보장하고, 소득 인정 액 및 부양가족을 기준으로 1인 가구 당 355천 원에서부터 6인 가구의 1,307천 원을 차등 지급하며, 부양자를 기준으로 부양 의무자가 없거나 부양의 무자가 있어도 부양할 능력이 없는 경우는 기초생활 급여기준으로 생계급여, 주거급여, 교육급여, 의료급여, 해산급여, 장제급여를 지원한다. 조건부 수급자에게 자활지원을 확대하고, 가구 원의 실직·사망으로 인한 긴급 생계비를 가구 당 300천 원씩 100가구를 대상으로 지원한다. 또한 생산적 복지 시스템의 구축으로 자활 근로사업을 내실화하고, 자활 후견기관 8개소 운영을 활성화하며, 93년부터 2002년까지 장학기금 수입이자의 범위 내에서 저소득 주민 자녀들을 장학생을 선정하고 장학생으로 선정된 초, 중, 고, 대학생 7,651명에게 시비 장학금 5,912,000천 원을 지급한다. 대구광역시에서는 실직자들에 대한 쉼터를 5개소 운영하고 있으며, 이들 쉼터에는 연 2,102명에 실직자들을 보호하고, 자활프로그램을 개발하여 운영 보급하는 등 적극적으로 복지시책을 펼치는 방향으로 나아가고 있다.

대구광역시는 사회복지협의회를 지역사회복지 중심으로 그 기능을 육성하

78) 대통령 비서실 기획단, 『생산적 복지패러다임의 대전환』 삶의 질 향상기획단, 2002), pp. 20~21.

고 재가복지를 내실화하며, 사회복지 공동 모금회를 자발적으로 운영하게 하고, 노인복지 문제는 고령화 사회에 대비한 노후보장과 경로 연금지원을 확대하여 실시하는 등 지금까지 13,528명에게 59억 원을 지원하고, 노인성 질환을 조기에 예방하는 무료 건강 진단, 치매노인을 등록하여 이들을 보호하고 전문 요양 기관으로 알선하며, 각 구청 단위의 8개 보건소를 설치 운영하면서 노인들을 위하여 활기찬 노년활동을 할 수 있도록 지원하는 등 복지서비스 제공 기반 확충을 위하여 방향을 정책을 유도하고 있다. 특히, 노인시설보호에는 다양한 지원을 늘려 나아가는 추세이다.

또한, 지역사회에서는 경로 효 친 사상을 높이기 위해서 다양한 계층을 대상으로 효행 대상자를 선발하여 주민들의 귀감이 되게 하는 시책을 도입하여 추진하고 있으며, 장애인복지 시책은 선진복지 기반의 조성의 일환으로 장애인에 대한 자립기반을 확충하고 재활 공동작업을 활성화하는 정책을 적극 추진하고 있다. 장애인 편의시설은 1998년 이후에 건축하는 시설에 대하여는 장애인들이 편의시설을 이용하는데 불편함이 없도록 장애인에 사용을 의무화하고, 2000년부터 2004년까지 장애인 편의시설을 대구시에서 제시하는 목표량에 78%까지 확충하기 위하여 적극 추진하고 있다.

장애인복지 타운조성과 장애인복지관 건립, 장애인전문학교 설립을 위하여 대구광역시에서는 제도적·재정적으로 적극적인 뒷받침을 하여 이러한 시설들이 조기에 실현 될 수 있도록 하고, 궁극적으로는 노동부의 장애인고용촉진공단에서 직접 건립·운영하도록 적극적인 정책을 추진하고 있다. 또한, 여성정책에서 여성들의 지위향상과 아동복지 정책에는 여성들의 잠재능력 개발을 통한 여성들의 사회적 역할을 제고하고, 여성의 권익향상을 위해서는 사회참여 확대와 각종 정책결정 과정에 여성들을 30%까지 확대하여 참여시키는 정책을 추진 중에 있다. 뿐만 아니라 저소득 계층, 모·부의 가정에 자립능력을 배양하기 위하여 10억 원의 기금을 조성하여 이들에게 기술개발과 학교 교육 훈련비를 지원한다. 여성에 대한 복지서비스를 확대하여 보육전문 인력을 양성하고 아동보호 양육 여건을 점진적으로 개선하도록 추진하고 있다. 이러한 프로그램의 구체적인 내용으로는 대구광역시 지역에 20개소의 문화체육 시설을 운

영하고 여기에 2,638,000천 원의 예산을 지원하고 있으며, 소년소녀 가장을 위한 위탁교육 지원비는 전체 413명에게 486,000천원을 지원하고 있다.

대구광역시에서는 보건위생 수준의 질적 향상을 위한 만성 퇴행성 질환 관리와 전염병 예방대책, 응급의료 대책 등 긴급 구난 의료지원 체계를 유지하도록 추진하고 있으며, 건강증진 사업으로는 저소득층과 시민들을 위하여 의료보호 시설을 확대 추진하고, 조기 암 검진은 60천명을 실시하였고, 소아 백혈병 환자 25명에게 125만원을 지원하였다. 마약류의 오용과 약물과다 복용 근절을 위해서는 정신보건 사업의 일환으로 이를 관리하고 있는 지원센터 12개소와 공공 의료 보건기관과 연계하여 이러한 약물 오·남용을 방지하고 양질의 의료서비스를 제공하는 정책을 펴 나아간다. 또한 과거의 약령시 기반시설을 확충하고 국제한방 산업의 중심지로서의 역할을 담당하게 하기 위하여 대구 국제한의학 박람회를 개최하고, 2003년 4월에는 WHO의 전통 의학 포럼을 개최하는 등 대구광역시는 복지시책을 적극적인 방향으로 추진해 나아가고 지방화 시대의 복지정책은 인간중심의 복지사회와 성장과 배분의 균형 있는 지속가능한 시민보호와 참여와 책임의 공동체를 위한 인류의 공동가치구현에 복지정책의 질적인 전환을 추구하여야 할 것이다.

2. 老人 福祉政策

노인복지 정책은 노인들의 생활안정 기반조성 및 노후 생활을 보장하기 위하여 첫째는 저소득 노인의 경로연금 지원을 위하여 그 요건을 완화해 나아가고 있고, 이들을 지원하기 위한 정책으로 13,528명에게 59억 원의 생활안정 기금을 지원하고 있으며, 둘째는 노인들의 질환을 조기에 발견하고 이를 예방하기 위하여 무료건강 검진을 내실화하고, 치매노인을 등록하여 관리하고 상담하며 이들을 보호·알선하는 치매상담실을 설치 운영하고 있다. 셋째는 시민들에게 활기찬 노인문화를 지원하고 자원봉사 제도를 실시하며 풍부한 지혜와 경험을 가지고 있는 노인들이 지역사회를 위하여 봉사할 수 있도록 그 기

반을 조성해 나아가고 있다. 넷째는 지역사회의 각종 복지서비스를 제공하기 위한 기반을 확충하고 있다. 즉, 저 소득 독거 노인들에게는 전화 달아드리기 운동을 전개하여 독거 노인들에게 안부와 전화 상담을 통하여 소외감과 같은 노인문제를 해소하게 하고, 가정봉사단을 파견하여 독거 노인들에게 식사를 제공하는 등 다양한 서비스를 실시하고 있다. 다섯째는 노인복지 시설에 대한 지원을 강화하고 양로 및 요양시설의 기능을 보강하여 안락하고 깨끗한 시설 환경을 제공하고 있고, 일곱째는 경로 효친 사상을 앙양하고 효행자를 발굴하여 포상하며, 경로 효친 사상의 분위기 확산과 공공시설 이용 시 노인들을 우대하도록 정책적으로 유도하며, 노인여가 시설을 운영함에 있어서도 내실화를 기하여 여가시설의 이용 율을 점차 높여 나아가도록 하고 있다.

그리고 대구광역시의 종합복지관들에 대하여 다양하고 질 높은 지역복지서비스 제공할 수 있도록 뒷받침하고, 저소득 주민들의 밀집지역에는 사회복지관 25개를 종전의 일방적 수혜 제공의 시설 중심에서 자활중심의 운영 프로그램을 전환하여 이들이 자활할 수 있도록 프로그램을 개발하여 보급하고, 실직자를 위한 재 취업기능 교육을 강화해 나아가고 있다⁷⁹⁾. 2002년부터 우리나라에도 노인인구가 7.9%로 육박하고 2010년에는 15%이고 2030년에는 23%로 노인인구가 증가할 전망이다. 지방화 시대에도 고령화 사회를 대비하여 노인복지에 대한 종합적인 대책이 필요할 것이다. 그러기 위해서는 건강하고 활력 있는 노후생활보장을 해야하며, 안정적인 노후보장제도에 노력이 필요하고, 노인고용과 사회참여를 촉진하며 노인장기요양보호와 전문시설을 확충하고 의료서비스확대와 시설 및 재가 서비스를 다양화 할 필요가 있다. 지방화 시대의 남은 과제들은 서비스의 보편화를 위한 노인시설기반확충과 노인의 소득과 고용을 보장하는 제도적 장치와 장기요양의 모형에 폭넓은 논의가 필요하며, 노인의료체계에 재구축을 지역 케어시스템으로 구축을 해야하고, 생애의 보람을 위한 다양한 프로그램을 개발하는 것이 다가오는 새로운 고령화 시대를 준비하는 자세일 것이다.

79) 정부간행물, 생산적 복지 국민기본생활보장복지, 제2장, pp. 131~144.

3. 障 碍 人 福 祉 政 策

대구광역시의 장애인 복지정책은 장애인을 보호 위주의 객체에서 주체로 전환하고, 근로능력이 있는 장애인에 대하여 자립 기반을 구축할 수 있도록 정책방향을 이끌고 있다. 이러한 대표적인 정책을 예로 들어보면, 첫째는 재활 공동 작업장 3개에서 8개 작업장으로 늘리고, 장애인들이 생산한 생산품의 판매 활성화를 위하여 적극적으로 홍보하고 권고도 하고 있으며, 관보에 고시하여 발주하는 등 적극적인 판촉활동을 하고 있다. 둘째는 장애인들의 편의시설을 확충하여 1998년 4월 11일 이후 건축되거나 설치되는 공공이용시설에는 장애인들의 편의시설을 의무화하였다. 그리고 2000년부터 2004년까지 일정 규모 이상의 공공 이용 시설에는 장애인의 편의시설을 의무적으로 갖추도록 하여 70%에서 78%이상의 공공이용 시설들이 장애인 편의시설을 설치하도록 정책을 실시하고 있다. 그 이외에도 1997년부터 2000년까지 장애인 종합체육관을 건립하고, 1998년부터 2001년까지는 장애인 종합복지관을 확충하였으며, 1999년부터 2002년까지는 장애인 직업전문학교 설립, 그리고 장애인복지 타운을 설치하기 위하여 구 사단 부지 내 약 3,000평을 할애하여 장애인들을 위한 복지타운을 건설 할 계획이다.

2002년 하반기 이후에 대구시에 장애인복지관이 2개 있지만 여성에 대한 장애인 전문 기관은 아직 없다. 여성에 대한 장애인은 임신, 출산 등에 특수한 문제를 가지고 있지만 이들은 위한 특별한 대책은 없다, 여성을 위한 권익보장을 위해 지방자치단체의 의무규정을 하고 있지만 아직까지는 대구시정책을 찾기가 어렵고 또한 장애인을 조사하는 방법상에도 샘플조사 방식으로 하기 때문에 전체장애인에 대한 실태나 요구를 파악하기는 어렵다. 뿐만 아니라 노출을 싫어하는 장애인들의 특성상 정확한 통계를 위하여 전수방식을 장기적으로 도입하여야할 것이다. 대구시의 복지정책과 자료에 의하면 편의시설 설치율이 90%를 초과하고 있고, 공공건물의 경우에는 100% 설치되어 있다고 하지만 대구 장애인단체 연대가 조사한 바에 의하면 대구시청과 각 구청에 경우에 맞게 편의시설을 설치한 비율이 65%에 불과하다는 것을 인지하여야할 것이

다. 민간시설과 대중교통수단은 공공시설보다 열악하고, 그리고 현재공사중인 대구지하철 2호선에는 모든 역사에 승강기를 설치중이지만 1호선의 경우에 총 31개 역사 중에 겨우 3곳에 불과하다.

노선버스는 휠체어 탑재차량은 볼 수가 없고 장애인들이 사실상 이용하기는 불가능한 상태에 있다는 것을 인지하여야할 것이다.⁸⁰⁾ 또한 장애인에 대한 취업부분도 지방자치단체에서는 심각함에도 불구하고 지원이 미흡하고 인권의 사각지대라고 말할 수 있는 수용시설에는 중증장애인을 격리시키는 정도에 불과한 것이다. 이러한 실천방안으로 지역별 복지수요와 균형 있는 시설확충에 대구광역시 장애인 복지정책은 실천계획을 수립하여야 한다.

4. 保健衛生醫療 福祉政策

보건위생의료 복지정책은 지방자치단체가 보건위생 의료문제를 방치할 경우 사회적 부담이 크게 되는 질병에 대하여 실시하는 복지정책을 말하는 것으로서 지방자치단체는 만성퇴행성 질환, 고혈압, 당뇨 등의 질병을 사전에 예방하고 이를 감소하기 위하여 노력해야 한다. 그러기 위해서는 보건교육을 다양하고 체계적으로 실시하고, 질병의 조기발견, 치료, 재활, 건강증진으로 이어지는 적절한 보건의료 서비스를 제공할 수 있는 사업을 개발해 나아가야 한다. 특히, 인구의 고령화에 따른 노인의 삶의 질 향상을 위하여 거동불편 또는 독거 노인들을 찾아가 적절한 보건의료 서비스를 제공할 수 있는 방문보건 의료 사업을 확대 실시해 나아가고, 주요 건강문제의 원인이 되는 요소 파악과 적극적인 건강증진 사업 추진으로 주민들이 건강한 생활을 유지해 나아가도록 정책을 이끌어 가야 한다.

그리고 사회가 복잡하고 다양해짐에 따라 정신질환, 암 등 전문성을 요하는 질병들의 관리능력을 향상하기 위하여 관내 전문 병·의원과 연계체계를 강화하고, 보건의료 사업의 효율성 제고를 위하여 시민단체 등 유관단체의 참여

80) 대구광역시 2003년 사업추진계획서, 『더불어 사는 복지공동체구현』 2003, pp. 423~425.

을을 높여 나아가야 한다. 물론 현재는 민간의료 기관과 협력하여 협력체계를 구성하고 공공보건 의료서비스를 확대하여 제공하고 있으며, 민·관 합동 전염병 관리체계를 구축하여 전염병 발생 지역에 대하여 지속적으로 특별관리를 실시하고 있다. 그리고 응급의료 대책으로는 재난사고에 대비하여 신속한 의료지원 체계를 확립하고 국제행사를 대비하기 위해서는 90개소의 의료지원 기관을 지정하여 운영하기도 하였다.

이 밖에도 보건 기관의 시설, 장비확충과 보건소 인력의 능력개발을 위한 프로그램을 강화하여 포괄적인 보건위생 의료 서비스를 제공함으로써 주민들로부터 신뢰를 얻어야 하고 주민들이 쉽게 접근할 수 있도록 접근성을 함께 제고해 나아가야 한다. 또한 지역시민들의 불편해소를 최소화하고 의약품의 유통구조에 투명성을 확보하고 불법행위를 근절하며 경제적인 이윤의 동기가 존재하는 한 의사와 약사간의 갈등구조를 지역차원에서 다양한 정책을 적극적으로 추진하는 정책수립 및 평가에 기초자료를 충분히 검토하여 독점적인 공급자에 대한 진단과 평가를 고려하는 정책평가 시스템을 강화하여야 할 것이다⁸¹⁾.

5. 女性, 兒童 福祉 政策

대구광역시에는 여성들의 잠재능력을 개발하고 사회적인 역할을 제고하기 위하여 위원회를 만들고, 여성들의 고용촉진, 취업을 위한 기술과 기능교육 확대, 여성전용 상담 창구를 5개소에 설치하여 여성들의 권익신장을 위한 정책을 펴고 있고, 여성들의 위한 발전 기금 조성을 위하여 다양한 행사를 지원하고 있다.

대구광역시에서 실시하고 있는 여성 및 아동복지 정책으로는 첫째, 여성들의 권익신장을 위하여 각종 정책 결정에 여성들을 30%이상 참여하도록 유도하고 각종 문화활동을 지원한다. 그리고 여성단체의 자생력을 위하여 행정력의 지원과 특성화 사업을 확대하도록 추진하고 있으며, 여성복지 사업에 필요한 예산을 지원하고 남녀 평등문화를 위한 5대 생활문화 개선 운동을 추진하

81) 삶의질향상을위한기획단, 『생산적복지』, 대통령 비서실, 2002, pp. 327~329.

도록 권장하고 있다. 둘째는 저소득 부·모자 가정의 자립능력을 배양하고 이들이 자립할 수 있는 시설 기반을 조성하며, 건전한 가정으로부터 정서 함양을 위한 프로그램을 지원하고 있으며, 이들에게 영구임대 및 주택복지 자금을 알선하고 있다. 셋째는 여성폭력 근절 및 여성복지서비스를 확대하고, 건전한 성문화 정착을 위한 성교육 및 성폭력 예방을 강화하기 위하여 가정폭력·성폭력 상담소를 운영하고 있다. 넷째는 보육인력의 전문화를 통하여 양질의 보육서비스를 제공하고 보육시설의 확대하여 요 보호아동 양육을 개선하도록 노력해 나아간다. 지역에 따른 환경에 대한 변화는 보육사업에도 질적인 개선을 많이 추진하고 있지만 지방자치단체의 남은 과제들은 보육사업의 공공성을 제고하여야 하고, 다양한 보육수요의 종합적인 체계가 요구되며, 가정이나 그룹 홈 등의 활성화를 추진하고 아동 학대 등 예방적 차원의 아동보호정책을 강화 하여야 한다. 또한 청소년정책에도 사회적응단계로서 적절한 시기와 지역사회활동의 참여를 통한 청소년 중심의 정책을 강화할 필요가 있다. 지방화 시대의 여성 관련제도에 남은 과제들은 여성관련제도와 조직의 확대강화와 여성의 인권보호서비스 내실화 및 여성취약계층에 대한 성 인지적 복지정책수행이 필요할 것이다.

第4節 大邱廣域市の 福祉서비스 傳達體系

1. 福祉서비스의 傳達體系

오늘날 지방자치단체의 복지 정책은 국·내외를 막론하고 큰 관심사로 나타나고 있다. 세계적으로 산업사회 이후에 복지에 대한 관심이 크게 부각되면서 우리나라에서도 사회 복지에 대한 새로운 전기를 맞이하게 되었고, 1980년대의 민주화와 더불어 새로운 지방자치 시대를 맞이하게 된 것이다.

지방자치의 가치는 그것이 민주적 정치 이념이든 아니든 정치적인 요청에 부합되는 측면도 있어야 하지만, 동시에 지역 주민들의 지방복지 행정 수요를 정확히 파악하여 실질적인 주민들의 문제를 효율적으로 해결하거나 주민들의

욕구를 충족시킬 수도 있는 것이다.

지방자치의 실시는 지방정부의 복지정책을 활성화하는데 좋은 계기를 제공하였으며, 지방자치에 대한 복지정책결정에 필요한 정책적 요인들이 실질적으로 나타나게 되었다. 현행 지방자치단체의 복지서비스 가운데 전달체계의 문제점은 수직적인 전달체계와 복지행정의 다원화간에 어떻게 분배하고 조화롭게 운영하해 나아가는가 하는 문제이다. 즉, 오늘날 지방자치단체의 복지전달체계는 복지 인력의 부족, 복지 대상자의 욕구과잉 미흡, 복지 위원회화의 형식적인 운영, 복지프로그램의 중복성과 획일성 등 여러 가지 문제점들을 안고 있다⁸²⁾. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 오늘날 지방자치단체의 복지 전달체계의 개선은 불가피하다.

그러므로 지방자치단체의 복지서비스 전달체계를 개선하기 위해서는 복지정책을 종합적으로 고려하여 결정해야 하고, 정책집행의 연결성을 제고해야 한다. 그리고 현행 복지 전달체계의 제도를 합리적으로 활용하고 유사 전달체계의 중복을 피해야 하며, 조직의 운영에 대하여는 신축성 있고 효율적으로 운영해야 한다. 또한 전달체계가 어느 정도 안정이 되어 있는 부분은 민간들이 공공목적을 수행할 수 있도록 자율적인 참여를 유도하고, 운영 주체는 자유경쟁 시장에 걸맞게 민영화를 활성화하는 방안도 적극 검토할 필요가 있다. 오늘날 복지 전달체제는 서비스와 서비스간의 통합성과 연결성, 책임성이 확보되지 못하고 있으며, 수혜 대상자의 접근성이 미약함은 물론 상의 하달의 행정체제로 운영·유지되고 있는 실정이다.

지방자치단체는 복지서비스 전달체제로 시·구의 구청 단위로 복지 보건소와 사회복지과를 설치하여 운영하고 있으며, 지방자치의 활성화를 위한 복지정책의 업무는 가급적 지방자치단체의 책임 아래에서 수행되도록 하여야 한다. 그러기 위해서는 지역특성에 적합한 정책을 수립하고 집행해야 하고, 서비스 행정에 주민 참여를 도울 수 있어야 하고, 수혜 대상자의 접근성 등을 높

82) 이철우, 『한국사회의 고령화와 노인복지정책』, 『한국사회학』, 제 30집, 겨울호, 1996년. p. 804.

일 수 있어야 한다. 최근 복지정책의 업무내용은 대부분 보건복지부의 지침으로 시행하고 있으며, 전달체계는 행정 자치부에 속하기 때문에 업무에 전문성을 살릴 수가 없다. 또한, 시·구청·군에 재직하고 있는 공무원들은 복지업무를 크게 선호하지 않는 성향이 있다. 이와 같은 업무체제와 분위기 속에서 지방의 특성을 고려하여 복지행정을 떠나가는 것은 대단히 어렵기 때문에 지방정부의 복지업무가 독립적으로 확대되어야 할 필요성이 제기되고 있다. 지방자치단체의 지속 가능한 복지시스템을 구축을 위해서는 자치단체들의 노력이 필요하다.

이러한 공정한 재분배의 사회적 투자를 위해서는 시장기능을 통한 분배의 매카니즘과 지방자치단체의 재분배적 복지정책과 자활을 위한 민간단체들의 후견시스템참여와 지방자치단체의 관련제도정비와 조례제정이 적극적으로 검토되어야한다. 그리고 삶의 질의 향상을 위한 지방자치단체의 복지정책은 기술적인 역할에서 우선 순위 배정을 고려한 종합적인 복지정책진단이 필요한 것이다.

2. 市 · 郡 · 區 統合 福祉 保健所의 設置

지방자치시대의 효율적인 복지서비스를 제공하기 위해서는 시·군·구의 사회산업국 산하에 복지담당과, 사회과, 가정 복지과, 위생과를 보건소와 통합하는 방안과 복지 보건소를 설립하는 방안, 그리고 동사무소에 복지 출장소를 설치하는 방안이 제기되고 있다. 이것은 사회복지 전달체계를 새롭게 구축하는 방안들로서 여러 선진국에서는 이미 개편을 종료하였거나 시작하고 있다. 우리나라의 복지사무소 신설은 지방자치 단체의 전달체계로서 오래 전부터 주장되어오고 있으며, 지역복지 행정의 최 일선에서 일익을 담당할 복지사무소는 각 지역사회 복지의 생활보호 사업을 운영하게 되고, 각종 사회복지 서비스를 제공하며, 지역복지와 관련이 있는 기관들과의 횡적인 업무관계를 유지하는 기구로서 지역사회 복지 사업을 총괄운영 하는 역할을 수행하게 될 것이다.

지역복지 인력의 전문화 방안으로는 많은 선행연구에서 제시하였듯이 전문

성은 낮지만 복지업무의 이해 도는 높은 것으로 분석되고 있다. 지역사회의 복지업무는 직무 수행에 필요한 전문성이 매우 요구되는 것으로 인식하고 있고, 가능한 사회복지를 전공한 사람들을 대상으로 순환 보직을 시키면서 교육 훈련을 실시해야 한다고 그 필요성을 제기하고 있다. 그러므로 사회 복지 요원들을 동사무소만 근무하게 하지 말고 시·도·군·구에 순환 보직을 시켜야 할 필요가 있으며, 비전공자들도 전문성을 확보할 수 있도록 인사 교류에 폭을 넓혀 정책결정 및 복지정책 집행이 가능할 수 있도록 해야할 것이다. 또한 인적 자원을 공무원에만 한정하지 말고 사회복지사 자격을 소지한 자들을 지역에서 파트타임으로 고용하여 고용창출과 지역에 많은 사회복지사들의 자원 봉사프로그램을 적극 활용하는 정책을 지방자치단체는 고려할 수 있을 것이다.

3. 政府와 地方政府 간의 福祉機能의 再調整

우리나라는 지방자치제의 실시와 더불어 지방분권화가 빠른 속도로 진전되고 있다. 지방분권화의 실질적인 의의는 중앙정부의 기능을 지방정부로 이양하는 것이다. 따라서 중앙정부의 기능을 어떻게 효율적으로 지방정부에 이양하느냐가 매우 중요하고, 이를 얼마나 효율적으로 이양하는가에 따라서 자원의 절약이 가능하기 때문이다. 지방화 시대가 개막된 지금은 지방정부에 보다 많은 권한이 이양되어야 하며, 다른 어떠한 분야보다도 복지분야는 더욱 더 많은 부분이 이양되어야 지역주민들에게 실질적인 복지혜택이 돌아가게 될 것이다. 그러므로 중앙정부와 지방정부간 기능 배분을 경제적 원리에 입각한 규모의 생산성과 효율성, 능률성에 기준을 적용하고, 공공 재의 성격에는 정치·사회적 요인으로 민주성과, 중립성, 사회적 형평성이 요구되고, 제도적인 요인으로는 보호성과 투명성, 최소성이 요구되며, 행태적인 요인으로는 지방자치단체와 구성원들의 역할과 합법성, 정치적 의지, 도덕성을 요구하고 있다.

중앙정부와 지방정부의 기능이 재 배분되어야 한다. 즉, 정책적으로 공공성이 강한 요인들은 중앙정부에서 관장하고, 지역적인 다양성과 비용절감은 공공 재의 순수성이 약한 요인으로서 기능적으로는 기초 자치단체에서 담당하는

것이 바람직하다. 즉, 의료보험이나 국민연금과 산재보험 등은 전국적으로 동일시되는 곳으로서 중앙정부에서 관장하는 것이 바람직하다. 그러나 재난구호, 부랑인 정책 같은 것은 유출효과가 있기 때문에 주민들의 선호도가 다양하긴 하지만 중앙정부와 지방정부가 함께 담당해야 할 것이다. 지방자치단체의 사회복지전달체제가 중요성을 가지는 이유는 지역주민의 다양한 욕구에 대하여 효율적으로 충족시켜야 하고, 지방자치단체의 단위 복지서비스를 제공하는데 있어 경쟁을 유발시켜 시민들의 요구에 능동적으로 새롭게 대응해 나아가는 적극적인 방법들을 모색해야 한다. 그러기 위해서는 요 보호 대상자들에게 편리하게 할 수 있는 제도적인 장치가 필요하다. 이처럼 사회복지기능의 재조정과 재 배분은 능률성, 책임성, 수요의 형평성 등을 충분히 고려하여 지역의 특성에 맞는 기능을 배분해야 할 것이다.

4. 大邱廣域市の 福祉政策

1) 福祉施設 專門化 擴大

지역주민들의 복지욕구를 충족시키고 지역사회 복지를 증진하기 위해서는 여러 가지 유형의 복지시설을 갖추어야 하고, 이것을 담당할 전문 인력이 필요하다. 인간의 욕구가 다양하고 각 지역마다 사회문제가 다르기 때문에 지역사회의 문제를 해결하기 위하여 다양한 복지전달 서비스의 체계가 필요한 것이다. 복지시설이나 복지서비스가 일정한 체계가 없이 복잡하게 분산되어 있으면 서비스의 중복과 서비스의 사각지대가 형성되어 자원배분에 문제가 발생하게 되고, 전달체계의 미비, 전문인력의 역할이 모호해 지며, 서비스의 비전문성 등의 문제가 발생하게 된다.

우리나라와 같이 보건복지부, 행정자치부, 노동부 등의 분산적인 다원 관리시스템은 행정비용과 능률면에서 전문성과 효율성이 떨어지게 된다. 그러므로 이러한 전달체계의 문제점을 효율적으로 관리하기 위해서는 지방자치 단체의 입장에서 자기가 생활하는 곳에 필요한 서비스를 효과적으로 이용할 수 있는

체계를 마련해야 할 것이다. 지방자치단체의 복지수준이 아무리 높다하더라도 지역주민들이 손쉽게 필요한 서비스에 접근할 수 없다면 체감복지 서비스는 낮을 수밖에 없다. 아무리 훌륭한 정책이 입안되어도 최종서비스가 정책대상자에게 효과적으로 전달되지 않으면 실패할 가능성이 높은 것이다. 따라서 지방자치단체의 복지발전은 지방자치단체의 복지전달 체제에 달려 있다해도 과언이 아니다.

현재 대구광역시에는 지방자치단체의 복지조직과 전문인력이 부족할 뿐만 아니라 사회복지 전문직에 대한 지도감독 체계도 부족하며, 사회복지 업무의 비체계화, 사회복지 공무원들의 소외된 근무 환경과 과중한 업무, 교육훈련 부족, 승진의 미흡 등 많은 문제점들이 지적되고 있다. 그렇기 때문에 지방자치단체는 복지인력의 보충과 전문화를 확보하기 위하여 복지전달체제의 개선과 복지인력 제도 개선을 서둘러 시행해 나아가야 할 것이다.

또한, 지방자치단체는 독자적인 복지 전달체계를 가지지 못하고 있으며, 중앙행정기관인 보건복지부의 조직을 제외하고는 지방자치단체에서 행정자치부의 조직체계에서 사회복지 업무를 담당하고 있다. 그리고 대구광역시 대부분의 사회복지담당 공무원들은 사회복지 전문직 공무원이 아니고 지방직 일반 공무원들로서 비 전문 순환 보직으로 사회복지 업무를 담당하고 있는 실정이다. 따라서 대구광역시는 전문성을 갖춘 사회복지사의 임용을 통해서 시민들의 복지 욕구를 충족할 수 있는 복지정책 서비스를 기획하고 조정하고 통제할 수 있는 인력을 확보하여 더욱 더 효과적인 복지서비스를 제공해 나가야 할 것이다.

그리고 대구광역시의 각 구청별로 사회복지사를 전면에 배치하고, 이들로 하여금 사회복지의 전문성을 담보하는 프로그램을 구축하게 하여 통합 관리할 수 있는 연계시스템 구축해 나아가야 할 것이다. 현재 대구광역시에 설치되어 있는 주민자치센터를 일선 지방자치단체의 지역복지 체계의 거점인 주민복지센터로 전환을 추진하고, 군·구·광역시의 사회복지 조직을 보다 전문화된 부서로 개편하여 전문성을 갖춘 사회복지 인력을 충원하고, 민간복지 전달체계를 연계적으로 이용하게 하는 등 지역사회 복지시설의 전문화를 확대해 나아가야 할 것이다

2) 公共部分과 民間部分의 公有

현대사회는 기업에서도 복지전문 노동 인력이 크게 증가하고 있고, 기업 복지비의 지출 역시 급속히 증가 추세에 있다. 기업의 복지 프로그램과 정책은 기업의 이윤에 초점을 둔 기업 중심적 시각이고, 기업의 생산성 향상은 기업경영의 목표이자 수단이다. 그러나 공공부분의 정부는 국가 중심적인 시장 자유주의 견해이고 사회보장과 노사관계는 국가의 역할과 지방자치단체의 역할에서 보는 시각이다. 그리고 기업의 복지는 정부가 주창한 생산적 복지이다. 이것이 21C의 새로운 국가경쟁력을 높이고, 양질의 개인들에 삶을 제고시킬 수 있는 정책이다라고 받아들이고 있다.

대구광역시의 공공부분에 대한 예산을 살펴보면, 2003년도 총예산이 2조 6,522억 원으로 일반회계가 1조 6,207억 원, 특별회계가 1조 315억 원으로 편성되어 있다. 이 가운데 사회 복지분야의 예산은 1.194억으로 전체 예산의 7.7%에 해당⁸³⁾되는 것으로 사회적 안전 망을 형성하기에는 다소 역부족이다. 그러므로 기존의 안전 망을 더욱 더 정비해 나아가야 하고, 시민들에게는 평등성을 높이며, 불평등한 사회를 시정해 나아가는 한편, 지역경제의 생산성 향상을 위하여 노동력이 있는 근로환경과 사회적 자립경제의 생산성 향상을 갖출 수 있도록 적극적인 복지사회 구현에 힘써야 할 것이다.

그러므로 중앙정부에서 실시하는 거시적 사회 보장제도는 국가 경쟁력을 확보하고, 지역경제를 이끌어 가는 기업은 지역사회 복지에 충실하는 동반자가 되어야 한다. 그리고 지역사회복지 정책 참여자들은 행태적으로 긍정적인 역할, 합법성, 정치적 의지, 투명한 도덕성 등의 역할을 발휘해 나아가야 할 것이다. 그렇게 되면 민간과 공공부분이 경계가 없어지고, 관리체계의 운영개편과 복지정책의 환경을 개선을 위한 지방자치단체의 복지정책을 거시적인 방향으로 개편하는 것이 바람직할 것이다. 기업의 지역복지 정책참여 역할 또한 더불어 사는 지역사회의 공동체로 빛나게 될 것이다.

83) 대구광역시, 2003년도 세입세출 예산서 참조.

第4章 大邱市 福祉政策에 관한 認識調査

第1節 調査設計

본 연구는 지방자치 단체의 복지정책에 관하여 대구광역시를 중심으로 실증적인 연구를 진행하기로 하고, 대구광역시의 정치·사회적 요인, 경제적 요인, 제도적 요인, 행태적 요인, 그리고 복지정책 결정을 하는데 있어 어떠한 인식들을 가지고 있는지에 치중하여 살펴보기로 하였다.

앞서 선행연구의 경험적인 연구검토에서 살펴본 대부분의 기존연구들의 한계점 가운데 논의된 내용들을 살펴보면, 정치·사회적 요인, 경제적 요인, 제도적 요인, 행태적 요인들이 지방자치 단체의 복지정책에 영향을 미치는 요인이라고 주장들을 하고 있으나, 지방자치 단체의 실정에 따라 복지정책 결정에 영향을 미치는 변수에 인식에 차이가 있을 수 있음에도 불구하고 지나치게 정치·사회적, 경제적인 가치를 부여하여 강조해 옴으로서 계량적으로 입증하거나 뚜렷한 자료 제시도 없이 추상적인 요인으로 여겨오고 있다. 그리고 정치·사회적 요인, 경제적 요인, 제도적 요인, 행태적 요인들은 대부분 당위론 적이고 추상적으로 인정되며, 이론적인 수준에서 타당성은 인정되고 있지만 객관적이고 실증적인 부분의 연구에서는 미진한 부분이 많다.

따라서 본 연구에서는 정치·사회적인 측면과 경제적인 측면, 그리고 제도적인 측면, 행태적 측면들에 대하여 설문도구를 마련하여 일선에서 실제 정책을 집행하고 있는 지방자치단체의 대구광역시 공무원들과 수혜자 입장의 복지시설과 시스템에 종사하고 있는 20세 이상의 성인 남녀를 대상으로 하고 대구광역시의 지방자치단체와 기초자치 단체에 근무하고 있거나 복지시설기관, 그리고 일반인들을 대상으로 하여 이러한 요인들이 지방자치단체의 복지정책 결정에 대하여 어떻게 인식하고 있는지를 실증적으로 조사하고자 하였다.

1. 設問紙의 構成

설문지의 구성은 정치·사회적 요인, 경제적 요인, 제도적 요인, 행태적 요인의 사회복지정책 결정 요인으로 설문 문항을 구성하였다. 그리고 이 요인들을 조사대상자의 특성에 따라 그 인식의 차이를 알아보고자 하는 것이기 때문에 Likert의 5점 척도로 구성하여 활용하고자 하였다. 인구학적 속성에는 일단 숫자를 부여하였으나 인식 내용은 단순히 구분의 의미를 지니는 명목척도와 서열척도로 구성하였다. 각 변수별 하위 문항으로는 정치·사회적 요인에는 민주성, 중립성, 사회적 형평성의 요인으로 구성하였고, 경제적 요인의 하위변수로는 능률성, 효과성, 생산성으로 구성하였다. 그리고 제도적 요인으로는 약자의 보호성, 투명성, 최소성을 구성하였으며, 행태적 요인의 하위변수는 역할과 합법성, 정치적 의지, 도덕성으로 구성하였다.

이러한 설문지는 그 정도를 알아보기 위하여 Likert 5점 척도로 구성하였고, 즉, ‘전혀 아니다.’는 1점, ‘조금 아니다.’는 2점, ‘그저 그렇다’는 3점, ‘해야 한다’는 4점, ‘정말 해야 한다’는 5점을 점수를 부여하였다. 응답 대상자들의 인식내용은 체계적으로 조사되어야 함으로 본 연구에서는 성별, 연령별, 출신지역별, 소득수준별, 학력별, 현재의 소속별, 고용상태, 만족상태를 활용하고자 하였으며, 이를 구분하기 위하여 고유의 숫자를 부여해서 활용하기로 하였다. 그리고 문맥상 부득이 부정적인 응답으로 구성해야 하는 문항들은 설문지를 회수한 다음 역 코딩하여 높은 점수가 긍정적인 방향으로 될 수 있도록 전환하여 활용하고자 한다. 설문의 자세한 구성 내용은 <부록 표 1-1>과 같다.

2. 母集團 選定 및 標本抽出

본 연구의 모집단은 복지정책에 가장 많이 참여하는 실제종사자인 각 구청에 종사자들을 모집단으로 선정하기 위하여 대구광역시의 8개 기초자치 단체 대구광역시 1개를 포함하여 9개 단체를 모집단으로 선정하였다. 그 이유는

2003년 현재 대구광역시와 기초자치 단체의 8개와 광역자치 단체인 대구시청과 일반기업체를 선정하여 연구자가 종사하고 있는 지역적인 부분과 시간적인 부분을 고려하여 모집단을 설정하여 대구광역시와 기초자치 단체 및 복지시설을 무작위로 표본추출 하였다.

그리고 표본추출에 있어 가장 중요한 것은 대표성을 확보하는 문제인데, 본 연구에서는 이를 위해 지방자치단체의 공무원들과 복지시설에 종사하는 종사자들과 일반 시민인 20세 이상의 성인을 대상으로 지역별 인구수에 따른 분포를 고려하여 무작위로 추출하고, 기초자치단체 등에서 사회복지업무와 관련된 일에 종사하는 전문가들과 지방자치단체 종사자들을 대상으로 현재 관련업무를 담당하고 있거나 과거에 관련업무를 경험한 자들도 포함하여 조사하였다.

3. 資料의 蒐集

본 연구의 목적을 효과적으로 달성하기 위하여 대구시청에 민원실의 도움을 받아 대구광역시 산하의 각 구청별로 전화 협조를 구한 다음 설문지를 배포하였으며, 자료수집은 본 연구자가 직접 방문하여 설문조사 협조자를 선정하여 본 연구의 설문 취지를 충분히 설명하고 난 후 설문지를 배포하고, 일정기간이 경과한 후 직접 방문하여 회수하는 방문조사 방법을 활용하였다. 그리고 자료수집 기준 일은 2003년 7월 30일을 기준으로 하였고, 수집기간은 2003년 8월 9일부터 2003년 9월 8일까지 약 30여일간 자료를 수집하였다.

자료의 분석 요인의 주안점은 제2장 제4절 3장에서 제시한 연구모형에 따라 기술적 분석과 실증적 분석을 실시하고자 한다. 인구학적 속성은 대부분 명목척도와 서열척도로 구성되어 있어 빈도분석을 주로 활용하고, 자료의 분포현황을 쉽게 알아볼 수 있도록 하기 위하여 Charts로 제시하고자 하며, 자료의 분석도구로는 사회과학에서 일반적으로 많이 활용하고 있는 SPSS WIN 10.0 한글판 프로그램을 활용하고자 한다. 질적 척도로 구성된 요인들에 대하여는 상호 관련된 요인들이 어떠한 차이를 나타내는지 알아보기 위하여 일원배

치분산분석(ANOVA)⁸⁴⁾을 실시한 다음 사후검증도 함께 실시하고자 하며, 지방자치단체의 복지정책 결정에 영향을 미치는 원인을 조사하기 위하여 정치·사회적 요인, 경제적 요인, 제도적 요인, 행태적 요인에 대하여 실증적으로 연구하고자 한다. 그리고 설문지의 구성 타당성을 제시하기 위해서는 각 변수별로 요인 분석을 실시하고, 설문지의 신뢰도를 알아보기 위해서는 Cronbach's Alpha⁸⁵⁾ 계수를 활용하였다.

4. 標本資料의 分析

1) 설문지 배부 및 회수

본 연구에서는 설문지 조사를 위하여 연구 주제에 대한 수혜자 집단인 복지시설대상자와 지방자치단체의 복지정책을 입안하거나 집행하는 공무원, 그리고 복지시설의 최 일선에서 복지서비스의 프로그램을 전달하고 실행하는 복지시설종사들을 대상으로 설문조사를 실시하고자 하였다. 또한, 대구광역시와 지방자치단체의 공무원들에 대한 설문조사는 각 기초자치단체별로 구분하여 각 구청에 근무하는 공무원을 대상으로 하고, 광역 시는 대구 시청에 근무하는 공무원을 대상으로 하고, 근무하는 공무원들을 중심으로 설문조사를 실시하였다. 대상자별 설문지 배부 현황을 살펴보면, 각 구청에 종사하는 종사자들에게 50부씩 배부하여서 450부를 배포하고 407부 회수하고 노인복지시설과 100부 배포하여 78부회수하고 장애인시설20부 배포하여 9부를 회수하고, 대구시

84) 노형진, 『조사방법 및 통계분석』 서울: 형설출판사, 2001. pp. 261.

ANOVA는 (analysis of Variance) 분산분석이라 한다. 두 개이상의 집단을 평균 간의 차이를 검증하는데 사용하는 통계기법, 단 하나의 인자를 분석하는 일원분산과 두 개의 인자를 분석하는 이원분산과 여러 개를 분석하는 다원분산이 있다.

85) 허만형, 『SPSS 와 통계분석』 서울: 교학사, 1994), pp. 467. Cronbach 값 은 신뢰도의 계수로 알려져 있고 상관관계 매트릭스의 계산후 완료된 값을 계산한다. $\alpha = \frac{kr}{1+(k-1)r}$ 이고, k는 항목 수를 설명하고, r 은 k 항목에 대한 평균 상관계수이다. 이 값은 0에서 1사이에 있고 그 값이 보통 0.3이상이면 항목의 결집력이 약하고, 0.70이상이면 결집력이 강하다는 것을 설명한다.

일반 복지시설 관련자 150부 배포하여 95부 회수하고, 대학생 50부 배포하여 45부 회수하고, 복지시설 50부 배포하여 21부 회수하였다. 설문지 총 820부를 배포하여 655를 회수하였다. 설문 문항이 불성실한 설문지는 회수 정리하여 코딩 과정에서 제외하였다. 설문지 회수율은 약 79.9%로 나타났다. 이 가운데 응답이 불성실하거나 부실한 설문지와 무응답 내용이 많은 18매의 설문지를 제외하고 나머지 655매의 설문지를 가지고 분석자료로 활용하였다. 자세한 설문지의 배부 및 회수 현황은 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 설문지 배부 및 회수 현황

(단위 : 부)

구	분	배 부	회 수	제 외	활용 부수
지방자치 단체 및 지 방 공무원	대구시청	50	50	0	50
	중구 청	50	47	3	47
	남구 청	50	48	2	48
	동구 청	50	49	1	49
	달서구 청	50	40	10	40
	북구 청	50	37	13	37
지 방 자 치 단 체	수성구 청	50	39	11	39
	서구 청	50	40	10	40
	달성군 청	50	39	11	39
복지시설	노인시설	100	78	22	78
	장애인	20	9	11	9
	시설기관	150	95	37	95
소 계		720	589	131	589
기 타	학 생	50	45	5	45
	기업체	50	21	29	21
	소 계	100	66	34	66
계		820	655	165	655

2) 설문지의 信賴度

설문지의 신뢰도는⁸⁶⁾ 시간적 간격을 두고 동일한 조건 아래 있는 조사대상을 반복하여 조사했을 때 각 반복 측정치들 사이에 나타나는 일관성 정도를 뜻한다. 본 연구에서는 이러한 신뢰도를 측정하기 위하여 사회과학에서 통계적인 기법으로 가장 많이 활용하고 있고, 모든 반복 신뢰도의 평균이라고 할 수 있는 내적 일관성 분석방법을 통하여 Cronbach's Alpha 계수를 활용하였다.

각 설문 문항들에 대한 신뢰도 분석 결과를 변수별로 살펴보면, 지방자치단체의 복지정책 결정 요인 가운데 정치·사회적 요인은 0.8847, 경제적 요인은 0.8985, 제도적 요인으로는 0.8196, 행태적 요인은 0.9015으로 나타났고, 복지정책 결정 요인은 0.9280으로 나타났다. 그리고 인구학적 속성과 기타질문, 그리고 일반적인 질문으로 구성된 질적 요인을 제외한 전체문항의 Alpha 계수는 0.9647로 나타나 매우 높은 신뢰도를 보여주는 것으로 조사되었다. 각 요인별 자세한 신뢰도의 검증결과는 <표 4-2>와 같다.

<표 4-2> 측정도구의 신뢰도

요 인 의 구 분		Alpha 계수	
지방자치 단체의 복지정책 결정에 미치는 요인	정치·사회적 요인	0.8847	0.9647
	경제적 요인	0.8985	
	제도적 요인	0.8196	
	행태적 요인	0.9015	
결 과 요 인	복지정책 결정 요인	0.9280	

86) 남궁근, 『조사방법론』 서울: 법문사, 1998), pp. 326.

동일 측정개념에 대하여 반복 측정했을 때 동일한 측정값을 얻을 확률을 말한다.

3) 測定道具의 요인이 중요성

설문지의 타당성은 조사하고자 하는 내용을 얼마나 제대로 조사하고 있는가 하는 정도를 나타내려고 하는 것으로서 본 연구에서는 대단히 중요한 의미를 가진다. 이것은 설문내용을 평가함에 있어 가장 중요한 기준이라 할 수 있다. 일반적으로 설문지의 타당도로 측정하기 위해서 이용하는 방법으로는 전문가의 자문에 의한 방법, 신비에 의한 방법, 권위에 의한 방법, 과학적인 접근방법 등이 있다.

과학적인 접근방법에는 다속성-다측정방법(Multi-Mrait Multi-Method Analysis), 요인분석(Factor Analysis)등이 있으나 본 연구는 기존문헌에서 다루었거나 실증적으로 활용된 자료를 바탕으로 내용 타당성을 갖추었고, 본 연구에서 설정한 정치·사회적 요인, 경제적 요인, 제도적 요인, 행태적 요인, 복지정책 결정 요인을 연구목적에 알맞게 설문지를 제작하여 각 변수별로 요인 분석을 실시하여 구성 타당성을 제시하고자 하였다. 요인 분석은 Kaiser의 정규화가 있는 베리 맥스의 직각회전 방법을 활용하였으며 자세한 분석 결과는 <부록 2-1>과 같다.

(1) 정치·사회적 요인의 중요성

정치·사회적 요인은 민주성, 중립성, 사회적 형평성으로 나누어서 구성하고 타당성을 제시하고자 하였다. 정치·사회적 요인의 하위 요인인 민주성에서는 지방자치단체에 대한 국민의사의 우월성을 인식하고 있는지, 지방자치단체는 주민들의 여론수렴을 강화하는지, 지방자치단체는 주민들과 의사전달이 자유로운지 등을 문항으로 동일한 차원으로 수렴되어 요인으로 추출하였다. 그러나 지방자치단체의 행정은 재량성이 강조되어야 한다는 문항과 지방자치단체는 자율적 행정통제 기능을 강화하는 문항에는 타당성을 저해하는 것으로 나타나 요인에서 제외하였다.

정치·사회적 요인의 중립성은 자치단체는 정치세력과 타협해서는 되는지, 자치 단체는 복지정책에서 행정을 특정집단에 치우쳐서는 아니 되는지, 자치 단체의 관료들은 주관적인 결정을 배제해야 한다는 문항에는 같은 요인으로 묶였으나 정책참여자들은 신분이 보장되어야 하는지의 문항과 지방자치단체의 복지정책에서 행정은 지역실정에 전문성을 가져야 한다는 문항에서는 동일한 차원으로 수렴되지 않아 요인에서 제외시켰다.

정치·사회적 요인으로 사회적 형평성은 자치단체는 양질의 복지서비스를 균형 있게 제공해야 하는지, 자치단체는 주민선호에 평등관을 가지고 있는지, 자치단체는 의사결정 시에는 책임성을 고려하는지와 자치단체는 주민의 의견 수렴에 균형을 갖추고 있는지 등의 문항에는 같은 차원으로 수렴되어 요인으로 추출하였고, 지방자치단체는 공익과 사익에 갈등을 빚어서는 안 된다는 문항은 타당성을 저해하는 것으로 나타나 요인에서 제외시켰다.

이와 같이 수렴타당성과 차별타당성을 갖춘 정치·사회적 요인의 제1요인인 민주성의 분산은 28.231%이고, 제2요인인 중립성 분산은 20.933%로 나타났으며, 제3요인의 사회적 형평성의 분산은 19.029%로 나타났다. 이들 3가지 요인의 합을 나타내는 아이겐 값은 68.19이고 전체 변량은⁸⁷⁾ 68.194%로 나타나 전체 약 68.2%의 설명력을 나타내는 것으로 조사되었다. 따라서 정치·사회적 요인의 하위변수로 민주성, 중립성, 사회적 형평성을 정치·사회적 요인으로 활용해도 무방한 것으로 나타났다.

87) 변량분석은 민을 상용하여 복구의 그룹을 비교하여 이들간의 차이점이 있는지를 가설검증하고 분석하는 것을 말하고 두 그룹간의 상관 관계를 파악하는 분석기법이다. 이 가설을 검증하기 위하여 검증매체인 t값과 F값을 계산하는 방법이다. 따라서 평균의 차이가 단순히 수치상의 차이인지 아니면 통계적인 의미에 차이가 있는지를 밝히는 가설검증방법이다. 따라서 t값은 신뢰도의 수준을 99%까지 높일 수 있다. t값이 계산된 값이 기준에 제시된 값보다 크면 차이가 난다고 할 수 있을 것이다. F 값은 제곱의 합과 자유도, 민의 제곱이라는 개념이다. 따라서 제곱의 합은 편차 개념과 유사하고 민에서 뺀 후 그 값을 제곱하여 모두를 더하여 구한다. 그 틀로서 total sum of square 와 그룹내의 제곱인 within sum of square 와 between sum of square 의 개념이 그것이다. 단 F값을 가지고 가설을 검증할 경우는 신뢰도 수준을 먼저 결정해야 한다.(신뢰도 수준95%)

(2) 경제적 요인의 중요성

경제적 요인은 능률성, 효과성, 생산성을 바탕으로 하여 복합적인 문항들로 구성하고 타당성을 알아보려고 하였다. 경제적 요인 가운데 능률성에 대하여 지방자치단체는 주민에게 능률적으로 적응하고 있는지를 묻고, 행정정보를 능률적으로 제공해야 하는지와 시장기능의 창조성을 가지도록 하여야 하는지를 물었으며, 이 내용들은 동일한 요인으로 수렴되었다. 하지만 능률성 요인인 지방자치단체는 비용 편익에 신뢰가 바탕이 되어야 한다는 질문과 자치단체는 비용을 고려하여 적절하게 운영해야 한다는 설문 문항은 타당성을 제해하는 것으로 나타나 요인에서 삭제하였다.

효과성에 대하여 자치단체는 공개 행정을 해야 한다는 질문과 지방자치단체는 투명해야하고 사업목표에 수익성을 가져야한다는 문항으로 수렴되었고, 지방자치 단체의 공공목표는 평가받아야 한다는 질문과 자치단체의 목표의 유연성에는 타당성을 제해하여 효과성의 요인에서 제거하였다. 생산성 요인으로는 지방자치단체는 지역주민에게 창조적인 동기부여를 해야한다는 문항과 문화 관리구조 개선과 기술화의 기여 부분, 지방자치단체 업무량의 적정한 배분, 지역의 생산요소를 최적화하여야 한다는 설문문항은 동일한 차원으로 수렴되었지만 지방자치단체는 지역생산물에 대한 수요량을 증대하여야 한다는 설문은 타당성을 저해하여 요인에서 제거되었다.

경제적 요인의 능률성, 효과성, 생산성 요인의 내용 가운데 동일한 군으로 수렴되는 문항을 중심으로 경제적 요인으로 추출하였는데 제1요인으로 추출된 능률성은 분산이 28.830%인 것으로 나타났고, 제2요인의 능률성 대한 분산은 21.386%, 제3요인의 능률성에 대한 분산은 17.581%로 나타났다. 그리고 이들 3가지의 요인 합을 나타내는 아이겐 값은 6.78, 전체변량은 67.797%로 나타나 약68% 정도의 설명력을 나타내는 것으로 분석되어 본 연구에서 활용하고자 하는 경제적 요인으로 적절한 것으로 조사되었다.

(3) 제도적 요인의 중요성

제도적 요인은 시설자체에 대한 요인들은 문항에서 배제하고 복지제도에 관한 일반적인 내용으로 5개 문항의 요인으로 구성하였으며, 제도적 요인으로 보호성, 투명성, 최소성을 제시할 수 있는지에 초점을 두고 설문구성 하였다. 보호성은 지방자치단체는 사회적 형평을 위하여 제도적으로 경제적 약자를 보호해야 하는지, 그리고 투명성에 대하여 지방자치단체는 부정방지를 위하여 규칙 준수하고 이를 위반하면 과세로 강제징수 해야 한다고 생각하는지를 설문하였으며, 최소성은 지방자치단체는 복지정책결정을 할 때 최소한의 수준에 사회적 참여기준을 제도적으로 제시하여야 한다는 내용으로 제작하였다.

지방자치 단체는 제도적으로 규제적인 복지혜택의 부당이득을 방지해야 한다는 생각해야하는지, 복지정책결정을 할 때 제도적으로 지역경제를 위하여 과도한 경쟁을 방지해야한다고 생각하는 설문 내용은 동일한 차원으로 수렴되지 않아 제도적 요인에서 삭제하였다. 제도적 요인 가운데 보호성에서는 사회적 약자를 보호해야 한다, 사회 형평 부분의 투명성을 강조하는 부분과 부정방지를 위하여 규칙을 준수하고 과세를 회수해야 한다. 최소성은 사회적 기준제시 등에 관한 내용들은 동일한 차원으로 수렴되어 요인으로 추출하여 활용하였다. 따라서 제도적 요인으로 추출된 요인의 아이겐 값은 2.012이고, 전체 변량은 67.051%로 나타나 제도적 결정요인에 대하여 약 67.05%의 설명력을 나타내는 것으로 조사되었다.

(4) 행태적 요인의 중요성

행태적 요인은 본 연구에서 지방자치단체의 복지정책 결정요인의 하위변수로서 역할, 합법성, 정치적 의지, 도덕성 등을 제시하고, 그 타당성을 조사하였다. 그 결과, 지방자치단체의 역할은 주민들과 우호관계와 대표기관으로서 역할을 하는지, 그리고 지방의회와의 관계는 협력적인지, 또한 지방자치단체는 주민과의 갈등 관계를 조정하는지에 관한 설문 문항은 동일한 차원으로 수렴

되어 제1요인으로 추출하였다. 그러나 지방자치단체는 대외적인 협력을 중시해야 한다는 설문에는 타당성을 저해하여 요인에 제외하였다.

또한, 하위 요인인 합법성에 대하여 지방자치단체의 복지정책은 합리적으로 법을 적용해야 하는지, 그리고 자치단체의 복지정책은 절차를 중시해야 하는지와 지방자치단체의 복지정책은 전문성에서 법적 취지를 살려야 하는지 등에 대한 설문에서는 동일한 집단으로 군집을 형성하였다. 그러나 합법성의 요인 가운데 지방자치단체는 중앙정부로부터 자율성을 강조하는 설문과 재난으로부터 위기관리 능력을 갖추어야 하는 질문에는 타당성을 저해하는 것으로 나타났다.

정치적 의지에 관한 요인 가운데 지방자치단체는 주민들의 정치성향을 의사결정에 반영하여야 하는지에 대한 설문과 주민 단합을 위한 상징적인 요소를 개발해야 하는지, 지역 주민들의 애郷심을 갖도록 해야 하는지, 지역주민들이 대외적으로 지역에 대한 긍지를 가지는지에 관한 설문문항은 동일한 군으로 수렴되어 요인으로 추출하였다. 그러나 지방자치단체는 지역 주민들이 이끌 수 있는 권위가 있어야 한다는 설문문항은 타당성을 저해하는 것으로 나타나 요인에서 제외하였다. 또한, 도덕성 요인에 대하여 지방자치단체는 부패요인을 제거해야 하는지, 지방자치단체의 윤리 확립을 위하여 제도적 장치를 마련해야 하는지, 소속직원들의 투철한 공직 관을 가져야 한다는 설문문항은 동일한 차원으로 수렴되어 요인으로 추출되었지만,

지방자치단체는 불필요한 행정을 줄여야 하는지와 소속직원들에게 보수를 현실화 해야한다는 설문문항들은 타당성을 저해하여 행태적 요인에서 제거되었다. 따라서 행태적 요인의 제1요인으로 추출된 지방자치단체의 역할에 대한 분산은 19.755%이고, 제2요인으로 추출된 합법성에 대한 분산은 17.457%, 제3요인인 정치적 의지에 나타나는 분산⁸⁸⁾은 15.508%, 그리고 도덕성에 대한 분산은 13.609%으로 나타났다. 행태적 요인의 전체에 대한 합을 나타내는 아이겐 값은 9.286이고, 전체변량은 66.328 %인 것으로 나타나 약 67%의 설명력을 나타내는 것으로 조사되어 행태적 요인으로 활용하였다.

88) 남궁근, 『행정조사방법론』 서울: 법문사, 1998), pp. 470. 분산은 표준편차를 제곱한 값을 말한다. 그 공식은 다음과 같다. $v = s^2 = \frac{\sum(x_i - \bar{x})^2}{n-1}$ 이다.

(5) 복지정책 결정요인의 중요성

지방자치단체 복지정책 결정의 하위요인은 복지시설 요인과 전달체계 요인으로 나누고, 복지시설 요인에는 5개 문항, 전달체계 요인에는 6개 문항으로 구성하여 타당성을 제시하고자 하였다. 그 결과, 복지시설 요인에는 5개 문항이 모두 함께 묶여서 5문항 모두 요인으로 추출하였고, 전달체계의 문항 역시 6개 문항 모두 동일 군으로 묶여서 함께 요인으로 추출하였다. 복지시설 요인의 내용은 지방자치 단체 다가오는 노인 문제를 위하여 정치적으로 노년 복지시설을 늘여야 하는지, 지방자치단체는 기초생활 보호 대상자에게 합법적으로 잘 운영되고 있는지 현재보다 사회복지 시설을 늘여야 하는지, 지역주민들의 건강을 위한 응급의료체계를 갖추어야 한다고 인식하는지 와 복지시설 서비스 면에서 역할을 잘하고 있다고 생각하는지, 장애인을 위한 직업 재활시설을 갖추어야 하는지, 여러 가지시설을 잘 활용할 수 있도록 기능과 제도 면에서 잘하고 있는지, 지역주민들을 위하여 도덕성을 가지고 사회교육시설을 늘여야 하는지를 설문하였다. 이를 분석한 결과 모두 동일한 군으로 수렴되어 복지시설 요인으로 추출하였다,

전달체계에 대한 요인에 대하여 지방자치단체의 복지전달 체계는 신속하게 전달되는지, 지방자치단체는 복지서비스가 정확하게 전달되는지, 지방자치 단체는 복지정책을 공정하게 결정되는지, 복지시설에 대한 접근성은 용이한지, 복지전달체계는 통합적으로 운영되어야 하는지, 복지서비스는 친절하게 이루어지는지에 대하여 설문을 실시하였다. 그 결과 지방자치단체에 대한 복지정책 결정요인 가운데 제1요인으로 추출된 복지시설 요인은 아이겐 값이 6.436이고, 분산이 58.506%으로 나타났고, 제2요인에 해당하는 전달체계의 요인은 아이겐 값이 1,203,⁸⁹⁾ 분산은 10.934%인 것으로 조사되었다. 그리고 이 두 요

89) 정대연, 『사회과학조사방법론』 서울: 백의 출판사, 1997), pp. 766.

Communality(요인분석)은 여러 가지 개념 중에 특정치 인 전체변량의 백분율을 공통변량 백분율로 회전한 요인점수. 예컨대 요인 10개중에 제1요인, 제2요인, 제3 요인으로 변인간 상관관계를 수집하여 추출한 셈이다. 이것을 기술적으로 명명한 것 설명되는 것을 말한다.

인의 합을 나타내는 아이겐 값은 7.639로 나타났고, 전체 변량도 69.440으로 나타나 약 70%의 설명력을 나타내고 있는 것으로 조사되어 요인으로 적합한 것으로 나타났다.

4) 應答者의 特性

지방자치단체의 복지정책에 미치는 영향에 관한 실증적인 연구를 위한 응답 대상자의 인구사회학적 특성을 살펴보면, 전체응답자 655명 가운데 남자가 338명으로 51.6%이고, 여자는 317명으로 48.4%정도의 응답분포를 나타내어 비슷한 응답분포를 나타내고 있으며, 연령별로는 '25세 미만'이 110명으로 전체의 16.8%, '25세 이상~35세 미만'이 155명으로 23.7%, '35세 이상~45세 미만'이 250명으로 38.2%, '45세 이상'이 55세 미만 115명으로 17.6%의 55세 이상~65세 미만은 25명으로 3.8%의 응답분포를 보이는 것으로 나타났으며, 이 가운데 '55이상 ~65세 미만'의 응답자가 다른 연령층보다 낮은 응답비율을 보여 경제활동 인구에서 다소 떨어져가고 있는 것으로 조사되었다. 그리고 대부분 '35세 이상~ 45세 미만'과 '25세 이상~35세 미만'의 응답자가 많아 현재 왕성하게 경제활동을 하고 있는 연령층인 것으로 볼 수 있을 것이다.

소득금액의 분포는 월 소득 '150만원 미만'이 119명으로 18.2%, '150만원 이상~300만원 미만'은 390명으로 59.5%, '300 만원 이상~450만원 미만'이 114명으로 17.4%, '450만원 이상~600만원 미만'이 20명으로 3.1%, '600만원 이상'은 12명인 1.8%로 나타나 전체 응답자의 약 76.9%인 504명이 '150만~ 300만원 이상'의 소득으로 가계생활을 하고 있는 것으로 조사되었다. 이것은 일반 응답자들의 대부분이 공무원이고, 고소득자보다 일반인들을 대상으로 하였기 때문에 봉급생활자들이라 하더라도 소득분포는 '150만원 이상~450만 미만'에 집중된 것으로 나타났다. 응답자의 소속별 분포를 살펴보면, 일반공무원은 68.9%에 해당하는 450명이 응답하였고, 일반기업체는 13.6%인 89명, 사회복지공무원은 8.2%에 해당하는 54명, 복지시설 및 기타에 종사하는 사람은 62명으로 9.5%를 나타내는 것을 조사되었다. 응답자의 일반적 특성에 관한 자세한 응답결과는 <표 4-3>과 같다.

<표 4-3> 응답자의 일반적 응답특성

(단위 : 명, %)

구 분		빈도	백분율
성 별 (N = 655)	남	338	51.6
	여	317	48.4
연령별 (N =655)	25세미만	110	16.8
	25세이상 ~ 35세미만	155	23.7
	35세이상 ~ 45세미만	250	38.2
	45세이상 ~ 55세미만	115	17.6
	55세이상	25	3.8
소득금액 (N =655)	150만원 미만	119	18.2
	150이상 ~ 300 미만	390	59.5
	300이상 ~ 450미만	114	17.4
	450만원 이상	32	4.9
혼인여부 (N=655)	혼인 무	206	31.5
	혼인 유	449	68.5
학력별 (N=655)	고졸이하	175	26.7
	전문대졸	146	22.3
	대졸	301	46.0
	대졸이상	33	5.0
소 속 (N=655)	기업체	89	13.6
	일반공무원	450	68.9
	사회복지공무원	54	8.2
	복지시설 및 기타	62	9.5
공무원의 근무지역별 한정 (N=504)	양호지역(재정이비교적) (수성, 시청, 달서구)	140	27.8
	부족지역(재정자립도) (동구, 중구, 남구)	194	38.5
	이주지역(재정자립도) (북구, 서구)	120	23.8
	인접지역 (달성군)	50	9.9

第2節 政治・社會的 要因에 관한 認識

1. 福祉政策의 優先 解決課題

대구광역시의 정치·사회적인 요인을 알아보기 위하여 대구광역시에 현재 종사하고 있는 공무원, 복지시설 종사자, 대학생, 기업체 종사자들을 대상으로 설문을 조사하여 대구광역시의 복지정책 가운데 어떠한 정책을 가장 우선해야 하는지를 조사하였다. 설문방법은 대구광역시의 복지정책에 대한 어떠한 과제들을 가장 우선적으로 해결해야 하는가에 대하여 3가지 이내에서 응답 할 수 있도록 다중응답 방식으로 설문을 실시하였다.

그 결과, 많은 응답자들이 지방자치 단체의 복지정책 우선 해결과제로 고용을 선택하였다. 이것은 전체 응답자 가운데 42%를 차지하는 275명이 복수 응답하여 가장 많은 것으로 나타나고, 두 번째로는 노인시설을 해결해야 한다가 28.4%인 186명으로 나타났으며, 세 번째로는 보건위생시설로 24.7%인 162명으로 나타났다. 그리고 다음으로는 7.5%에 해당하는 148명이 응답한 것으로 조사되었다.

이러한 조사내용을 면밀히 검토해 보면, 현재 지방자치단체의 시민들이 요구하는 가장 큰 문제는 고용 문제인 것으로 조사되었다. 응답자들은 대부분 현재 직업을 가지고 있는 자들이 응답하였지만, 예비실업을 염두에 두고 복지정책에서 현재 다루어지지 않고 있는 부분에 대하여 해결해 주기를 기대하고 있는 것으로도 분석할 수 있다. 이러한 응답 인식태도는 예비 실업과 노령화에 대한 대비가 거의 없는 현실에서 장래에 대한 불안감과 지방자치단체의 복지정책에 고용과 실업 및 노인문제를 진단할 수 있는 인식의 근거를 제시해주고 지방자치단체의 복지정책에 기대감이 지방자치단체의 복지정책에 처방을 바라고 있는 간접적인 요인으로 분석할 수 있을 것이다.

그러므로 지방자치단체에서는 복지정책의 가장 우선 과제로 직업에 대한 불안감과 지방자치단체의 복지정책의 과제로 대두되고 있다. 이러한 요인들은 지방자치단체의 복지정책에 시민들의 요구는 과거의 복지서비스보다 훨씬 더

많은 것을 요구하고 인식하는 것으로 나타났다, 따라서 지방자치단체의 복지정책결정에 고용 문제와 노인문제 그리고 의료시설인 것으로 나타났다. 이것은 현재 지방자치단체의 복지정책역할이 과거와는 그 범위와 내용에서 복지수혜자들의 파악을 달리하는 시각이 필요하다는 것을 의미한다. 그리고 지방자치단체의 복지정책 결정참여자들은 실제로 복지정책에 필요한 과제가 무엇인가를 파악하는 역할의 중요성이 강조된다. 다음의 <표 4-4>는 복지정책의 우선 과제를 설명하여 준다.

<표 4-4> 지방자치단체의 복지정책의 우선 해결을 위한 과제

구 분	다중응답	백분율(%)	우선순위
고 용	275	14	1
공중보건위생, 의료시설	162	8.2	3
노동 문제(노사문제)	148	7.5	4
주택 보장	123	6.3	7
여성 문제	111	5.7	9
생계 보장	74	3.8	15
편의시설 확대	120	6.1	8
노인시설 확대	186	9.5	2
사회서비스 확대	146	7.4	5
장애인 복지시설 확대	137	7.0	6
생활보호 대상자지원	94	4.8	13
교육 기회 확대	100	5.1	11
아동복지 시설 확대	78	4.0	14
교통수단 이용편의 확대	99	5.0	12
사회 보험 확대	110	5.6	10
기타	1	0.1	16
합 계	1964	100	-

2. 政治·社會的 要因 客觀化

정치·사회적 요인은 지방자치단체의 복지정책결정에서 지역 단위의 정치적·사회적인 요인으로서 민주성과 중립성 및 사회적 형평성이 지역주민들의 의사를 우월하게 인식하는 부분과 정치적 세력과의 타협에 의하여 중립적으로 인식하는 부분이 있다. 그리고 지방자치단체의 복지정책은 지역실정에 맞는 전문성을 가지고 복지서비스의 균형과 의사결정에 대한 책임성과 사회적 형평성을 고려한다. 그러므로 지방자치단체의 복지정책결정 요인은 정치·사회적 요인으로 민주성과 중립성, 사회적 형평성이 중요한 요소로 사용되고 있다. 반면에 정치체제는 지방자치단체의 시민참여와 대중과 토론을 중심으로 조정하고 리더를 이끌어 내는 과정에서 고객의 만족을 충족시킨다고 한다.⁹⁰⁾ 따라서 본 연구에서는 정치·사회적 요인으로 주민들의 성별, 연령별, 소득수준별, 학력별과 응답자의 소속별 특성에 따라서 지방자치단체의 복지정책 결정요인을 어떻게 인식하고 있는지 알아보기 위하여 유의수준 0.05에서 일원배치 분산분석을 실시하였다 <표 4-5>.

학력별 분포에서는 중립성에는 인식의 차이를 보이는 것으로 나타났으나 민주성과 사회적 형평성에는 뚜렷한 인식의 차이를 보이고 있지 않는 것으로 조사되었다. 이렇게 학력별로 차이를 보이고 집단은 고졸이하와 대졸이상의 학력간에 차이를 보이는 것으로 나타났다. 중립성에서는 대졸 이상의 학력 소지자가 고졸 이하의 학력 소유자 보다 더 중요하게 인식하고 있는 것으로 조사되었다. 즉, 대졸이상의 학력 소지자는 정치적인 세력과 타협해서는 안되며, 특정집단에 치우쳐서도 안되고, 관료들의 주관적 결정을 배제해야 한다는 등의 내용들을 더 중요하게 인식하고 있는 것으로 조사되었다.

연령별 분포에서는 '25세 미만'과 '25세 이상'의 집단에서 중립성에 인식의 차이를 보였다. 이것은 '25세 미만'보다 '25세 이상'의 집단이 더 높은 응답수준을 나타내고 있어 정치적 세력들과 타협하거나 관료들의 주관적 정책결정을

90) Dilys M. Hill. *Democratic Theory Local Government* (Lon Don : Unwin Univ. Press, 1974), pp. 23.

더 우려하고 있는 것으로 나타났다. 소속별 분포에서는 기업체, 공무원, 그리고 복지시설종사자 등은 민주성과 중립성에서 인식의 차이를 보이고, 사회적 형평성에서는 인식의 차이를 보이고 않는 것으로 조사되었다.

<표 4-5> 정치·사회적 요인에 관한 인식

구 분 (N=655)			민주성			중립성			사회, 형평성			정치·사회요인		
			M	SD	F·T(p)	M	SD	F·T(p)	M	SD	F·T(p)	M	SD	F·T(p)
성별	남	338	4.03	0.63	-3.337 (0.001) **	4.03	4.18	1.469 (0.142)	4.29	0.56	-2.300 (0.22)	3.97	0.48	-1.580 (0.115)
	여	317	4.19	0.62		4.19	4.10		4.39	0.56		4.13	0.49	
연령별	25세미만	110	4.28	0.56	0.3590 (0.007)	3.85	0.76	0.5576 (0.000) **	4.31	0.60	0.835 (0.503)	4.15	0.49	1.174 (0.321)
	25세이상 ~35세미만	155	4.13	0.67		4.24	0.69		4.40	0.57		4.26	0.50	
	35세이상 ~45세미만	250	4.02	0.65		4.18	0.72		4.30	0.57		4.17	0.50	
	45세이상 ~55세미만	115	4.08	0.60		4.21	0.71		4.36	0.48		4.22	0.42	
	55세이상	25	4.24	0.56		4.10	0.98		4.39	0.59		4.24	0.48	
소득 금액	150만원미만	119	4.14	0.59	0.316 (0.814)	4.04	0.81	0.949 (0.416)	4.33	0.65	0.173 (0.915)	4.17	0.54	0.161 (0.923)
	150이상 ~300 미만	390	4.09	0.61		4.17	0.72		4.34	0.55		4.20	0.47	
	300이상 ~450미만	114	4.14	0.64		4.16	0.73		4.33	0.48		4.21	0.43	
	450만원이상	32	4.06	0.95		4.18	0.75		4.41	0.65		4.22	0.63	
혼인 여부	혼인 무	206	4.26	0.62	0.021 (0.885)	4.04	0.75	0.501 (0.479)	4.38	0.59	0.645 (0.422)	4.23	0.50	0.012 (0.912)
	혼인 유	449	4.04	0.63		4.19	0.73		4.32	0.55		4.18	0.48	
학력 별	고졸이하	175	4.16	0.67	1.823 (0.142)	4.01	0.78	2.705 (0.045) **	4.34	0.59	2.474 (0.061)	4.17	0.50	1.186 (0.314)
	전문대졸	146	4.18	0.65		4.18	0.72		4.43	0.52		4.26	0.48	
	대졸	301	4.05	0.60		4.20	0.72		4.42	0.57		4.18	0.48	
	대졸이상	33	4.07	0.59		4.16	0.75		4.44	0.47		4.22	0.45	
소 속	기업체	89	4.27	0.77	18.896 (0.000) **	3.95	0.83	7.179 (0.001) **	4.33	0.70	3.031 (0.049)	4.19	0.63	1.853 (0.158)
	공무원	504	4.03	0.60		4.20	0.72		4.32	0.55		4.19	0.47	
	복지시설등	62	4.50	0.43		3.93	0.66		4.51	0.42		4.31	0.35	

p < 0.05 *

이것은 기업체나 복지시설기관 등에 근무하는 자보다 공무원들은 중립성이 더 잘 지켜진다고 응답한 반면, 민주성에서는 공무원보다 기업체와 복지시설 종사자들이 더 높은 응답수준을 나타내고 있어 정치·사회적 요인의 인식에 있어 대조를 보이는 것으로 조사되었다. 그 내용은 위의 표 <표4-5>에서 제시한 바와 같다.

第3節 經濟的 要因에 대한 認識

1. 就業希望 職種에 대한 認識

대구광역시의 지역경제발전을 위하여 지역 주민들은 어떠한 직종에 취업하기를 희망하는지에 대하여 그 선호도를 조사하는 것은 의미가 매우 크다고 판단하여 대구광역시의 공무원, 기업체, 복지시설 등에 종사하는 응답자들은 지방자치단체에서 어떤 취업하기를 희망하는지에 대하여 조사해 보고자 설문을 구성하여 조사를 실시하였다. 그 결과, 응답자들이 취업하기를 희망하는 직종을 자세히 살펴보면, 자영업을 희망하는 자는 전체 응답자의 10.8%인 71명이 응답하였고, 일반 기업체를 희망하는 자는 38명으로 5.8%이며, 정부관련 기관을 희망하는 자는 201명으로 30.7%, 복지시설에 근무하기를 희망하는 자들은 112명으로 17.1%, 전문가를 원하는 희망 직종의 응답자들은 105명으로 16.0%, 농업을 희망하는 응답자들은 4명에 불과하여 전체의 0.6%만 응답하였고, 지역사회 참여나 봉사서비스를 희망하는 자는 124명으로 18.9%가 나타났다. 이것은 응답자들이 정부관련 기관에 근무하기를 가장 많이 희망하고 있는 것으로 조사되었고, 기업체나 농사에 희망하는 자는 상대적으로 매우 낮았으며, 전문가, 서비스 및 자원봉사, 지역사회 참여에 희망하는 자들은 426명으로 약 70%이상이 희망하고 있는 것으로 나타났다.

이러한 결과는 지방자치 단체에 정부관련 기관 유치는 많은 어려움과 한계가 따르기 때문에 주민들의 의견을 수용하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다.

그러므로 지방자치 단체에서는 이를 대신할 수 있는 공공성이 높은 기업체나 일반 기업들을 많이 유치하여 지역주민들이 희망 사항을 해소하기 위하여 지방자치단체의 복지정책결정에서 경제적 요인으로 일반기업체들을 많이 유입하여 지방자치단체에서 공공성에 대한 부분을 기업에서도 참여할 수 있는 지방자치단체의 역할을 늘려서 지방자치단체에서 부족한 부분의 공공성을 일반기업체에서 지역주민들에게 복지서비스를 제시할 수 있는 간접적인 복지정책을 제공할 수 있는 역할 요인을 찾아야 할 것이다. 응답자들의 취업희망직종에 대한 자세한 응답결과는 <표4-6>과 같다.

<표 4-6> 응답자들의 취업희망직종

(단위 : 명, %)

취업희망 직종	응답 대상자			계
	기업체	공무원	복지시설및기타	
자영업	5(0.8)	65(9.9)	1(0.2)	71(10.8)
일반기업체	6(0.9)	29(4.4)	3(5.0)	38(5.8)
정부 및 관련기관	28(4.3)	156(23.8)	17(2.6)	201(30.7)
복지시설	32(4.9)	54(8.2)	26(4.0)	112(17.1)
전문가(의사, 변호사, 교수)	6(0.9)	89(13.6)	10(1.5)	105(16.0)
농업, 임업, 수산업	-	4(0.6)	-	4(0.6)
기타(봉사, 서비스, 지역사회참여)	12(1.8)	107(16.3)	5(8)	124(18.9)
계	89(13.6)	504(76.9)	62(9.5)	655(100.0)

2. 經濟的 要因에 관한 認識

경제적 요인은 지방자치단체의 복지정책 결정이 공공행정부문에서 사용되고 있는 생산성의 개념으로서 능률성, 효과성을 포괄하는 것으로 이해되어야 한다는 것이다.⁹¹⁾ 즉, 이것은 경제적인 능률성에 대하여 최소의 비용으로 최대

91) 박연호, 『행정학 개론』 서울 : 박영사, (2000), pp. 78.

의 효과를 거두려는 의미하기도 한다. 또한, 지방자치단체의 복지정책을 결정함에 있어 경제적인 능률성은 효과성, 생산성과 더불어 지방자치 단체의 복지정책 결정에 중요한 요인으로 작용하고 있다. 그러므로 대구광역시의 주민들의 성별, 연령별, 소득수준별, 학력별, 응답자의 소속별 속성에 따라서 경제적 요인에 대한 응답자의 인식을 조사하기 위해서 유의수준 0.05에서 일원배치 분산분석을 실시하였다 <표 4-7>.

그 결과, 성별에 따라서는 능률성과 효과성에서 인식에 차이를 보이고 있으며, 학력에 따라서는 능률성과 전체 경제적 요인에 인식의 차이를 보이는 것으로 나타났다. 그리고 소속에 따라서는 능률성과 효과성, 그리고 경제적 요인 전체에서 인식에 차이가 있는 것으로 조사되었다.

이를 좀 더 자세히 살펴보면, 성별에 있어서는 여자가 남자보다 높은 응답을 보이고 있다. 이것은 여성들이 남성들 보다 경제적 요인에 더 많은 관심을 가지고 있다고 볼 수 있다. 즉, 경제적 요인 가운데 능률성에 대한 적응을 증진시켜야 하고, 시장기능에 대한 창조성, 그리고 행정은 지방자치단체의 능률성에 입각한 정보제공을 고려해야 한다고 응답하였으며, 여성들은 남성들보다 지역의 생산 요소를 최적화해야 한다고 응답하였다. 학력별 분포에서는 능률성에서는 차이를 보이는 것으로 나타났으나 효과성과 생산성에서는 뚜렷한 인식의 차이를 보이고 있지 않는 것으로 조사되었다. 인식에 차이를 보이고 있는 능률성은 ‘고졸이하’의 평균은 4.06, ‘전문대 졸업자’의 평균은 4.08, ‘대학 졸업자’는 3.96, ‘대학원 재학 이상’의 응답자는 3.98로 나타나 ‘전문대 졸업자’ 집단과 ‘대학 졸업자’, ‘대학원 이상 졸업자’들간에 서로 차이를 보이고 있는 것으로 조사되었다.

응답대상자의 소속별로 분포에서는 능률성과 효과성에서 인식의 차이를 보이는 것으로 나타났다. 그러나 생산성에서는 별다른 차이를 보이지 않았다. 능률성에서는 공무원들의 평균 응답이 3.98이고, 기업체 종사자는 4.18, 복지시설 등의 종사자들은 4.29로 나타나 공무원이 가장 낮은 응답 분포를 보이는 것으로 조사되었고, 효과성에는 공무원의 평균응답이 3.97, 기업체 종사자 4.03, 복지시설 등의 종사자는 4.23으로 나타나 효과성에서도 공무원들이 가장 낮은 응답을 하고 있는 것으로 조사되었다.

<표 4-7> 경제적 요인에 대한 인식

구 분 (N=655)		능률성			효과성			생 산 성			경 제 적 요 인			
		M	SD	F·T(p)	M	SD	F·T(p)	M	SD	F·T(p)	M	SD	F·T(p)	
성 별	남	338	3.95	0.61	-3.912 (0.000) **	3.88	0.62	-5.318 (0.000) **	4.07	0.63	-1.490 (0.137)	3.97	0.50	-4.324 (0.011)
	여	317	4.13	0.59		4.13	0.55		4.14	0.59		4.13	0.48	
연 령 별	25세미만	110	4.08	0.63	1.476 (0.208)	3.98	0.62	0.345 (0.847)	4.10	0.63	0.506 (0.731)	4.05	0.53	0.801 (0.525)
	25세이상 ~35세미만	155	4.10	0.62		4.04	0.57		4.12	0.57		4.09	0.49	
	35세이상 ~45세미만	250	3.97	0.57		3.98	0.58		4.08	0.57		4.01	0.47	
	45세이상 ~55세미만	115	4.05	0.62		3.99	0.66		4.13	0.70		4.06	0.54	
	55세이상	25	4.10	0.61		4.05	0.60		4.25	0.70		4.13	0.50	
소 득 금 액	150만원미만	119	4.15	0.64	2.209 (0.086)	4.05	0.61	0.344 (0.794)	4.18	0.54	0.736 (0.531)	4.13	0.49	1.378 (0.248)
	150이상 ~300 미만	390	4.00	0.60		3.98	0.60		4.09	0.61		4.03	0.50	
	300이상 ~450미만	114	4.07	0.54		4.01	0.58		4.11	0.62		4.06	0.46	
	450만원이상	32	3.96	0.76		3.98	0.70		4.03	0.77		3.99	0.61	
혼 인 여 부	혼인 무	206	4.11	0.62	1.92 (0.055)	4.05	0.60	1.290 (0.198)	4.15	0.61	1.288 (0.198)	4.10	0.50	1.821 (0.065)
	혼인 유	449	4.01	0.59		3.98	0.60		4.09	0.61		4.02	0.49	
학 력 별	고졸이하	175	4.06	0.65	4.306 (0.005) **	4.03	0.66	1.319 (0.267)	4.10	0.61	1.602 (0.188)	4.06	0.53	3.011 (0.030) **
	전문대졸	146	4.08	0.58		4.06	0.62		4.18	0.59		4.04	0.49	
	대졸	301	3.96	0.58		3.95	0.58		4.06	0.62		3.99	0.48	
	대졸이상	33	3.98	0.58		4.04	0.41		4.21	0.61		4.08	0.39	
소 속	기업체	89	4.18	0.67	10.148 (0.000) **	4.03	0.69	5.466 (0.004) **	4.17	0.67	1.513 (0.221)	4.13	0.58	7.140 (0.001) **
	공무원	504	3.98	0.59		3.97	0.60		4.08	0.61		4.01	0.49	
	복지시설등	62	4.29	0.50		4.23	0.43		4.20	0.45		4.24	0.39	

p < 0.05 *

위의 <표 4-7>에서 경제적 요인에서는 공개 행정을 해야하고, 정책결정 과정은 투명해야 하며, 사업목표에 수익성을 고려해야 한다는 효과성과 경제에 대한 적응을 증진시켜야 하고, 시장기능에 대한 창조성, 지방자치단체의 복지정책은 능률성에 입각한 정보제공을 고려해야 한다는 능률성에 대하여 공무원들이 다른 기업체나 복지시설 등에 종사하는 응답자들보다 낮게 응답하여 대조를 보이는 것을 조사되었다.

第4節 制度的 要因에 관한 認識

1. 福祉政策 決定 要因의 重要性

지방자치단체의 복지정책을 결정하는 요인들 가운데 어떠한 분야를 중요하게 인식하고 있는지를 알아보기 위하여 단일 설문문항으로 구성하여 3가지 이상을 선택하도록 다중 복수응답 방법을 통하여 조사하였다. 그 결과, 제도적인 부분이 375명으로 전체 응답자의 19.3%로 응답하여 가장 중요한 요인으로 인식하는 것으로 나타났고, 두 번째로는 362명의 응답을 보이고 있는 정치적 요인이 18.3%로 나타났으며, 세 번째로는 전체응답자의 18.0%인 356명이 행정적인 부분으로 응답한 것을 조사되었다. 그 다음으로는 물적인 부분이 전체응답자의 8.6%에 해당하는 171명이 응답하였고, 법적인 부분, 기능적인 부분의 순으로 응답한 것으로 조사되었다. 이것은 응답자들이 복지정책 결정 요인으로 제도적 요인이 가장 중요하다고 인식하고 있으며, 다음으로는 정치적 부분, 행정적 부분, 물적인 부분, 법적인 부분의 순으로 중요하게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 이 밖에도 대구광역시의 복지정책에 직접 참여하고 있는 담당 공무원들을 직접 면접한 결과, 정책집행 참여자의 의지나 도덕성이 중요하다는 의견도 일부 제시되었으며, 지도자의 리더십도 중요하다는 의견도 제시되었다. 복지정책 결정 요인의 중요성에 대한 자세한 내용은 <표 4-8>과 같다.

<표 4-8> 지방자치단체의 복지정책 결정 요인의 중요성

구 분	다중응답	백분율(%)	우선순위
정치적인 부분	362	18.3	2
행정적인 부분	356	18.0	3
제도적인 부분	375	19.0	1
법 적인 부분	166	8.4	5
기능 적인 부분	123	6.2	6
물적인 부분	171	8.6	4
인적인 요인	104	5.3	9
시설 부분	115	5.8	7
인구 부분	57	2.9	10
사회 통합 적인 부분	108	5.5	8
대상 부분	30	1.5	11
기 타	10	0.5	12
합 계	1977	100	-

2. 制度的 要因에 대한 認識

제도적 요인은 구조적인 기능을 기초로 하여 지방자치단체는 복지정책에 사회적 형평을 위하여 경제적 약자를 보호해야 하는 보호성, 부패방지를 위한 투명성 등 지방자치 단체에서 최소 수준에서 지켜야 할 사회적 기준을 제시하여야 한다는 내용 등으로 제작하였다. 그러나 지방자치 단체는 규제적인 측면에서 부당 이득을 방지해야 하는지, 지역경쟁을 위하여 과도한 경쟁을 방지하여야 하는 것과 보호성, 투명성, 최소성을 제도적 요인으로 구성하고 응답자의 성별, 연령별, 소득수준별, 학력별 등을 응답자의 소속별 특성에 따라서 제도적 요인에 대하여 어느 정도 차이가 있는지를 알아보고자 유의수준 0.05에서 일원배치 분산분석을 실시하였다.

그 결과, 응답자의 인구학적 속성에 따라서 제도적인 요인에는 별다른 차이를 보이지 않고 있는 것으로 나타났다. 이것은 인식에는 별다른 차이가 없다 하더라도 설문지의 구성이 리커트의 5단계 응답 수준임을 감안할 때 가운

데 응답 수준인 3.0보다 훨씬 높은 응답분포를 보이고 있어 성별, 연령별, 소득수준별, 학력별, 소속에 따라서 매우 긍정적임을 알 수 있다.

그러므로 성별, 연령별, 소득수준별, 학력별, 소속에 따라서는 사회적 형평을 위한 경제적 약자를 보호해야 하고, 지방자치단체는 부정방지를 위하여 규칙을 준수하고 투명해야 하며, 최소한의 사회적 기준을 제시하여야 하는 최소성에는 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 조사되었다. 제도적 요인의 인식에 대한 자세한 조사내용은 <표 4-9>과 같다.

<표 4-9> 제도적 요인에 대한 인식

구 분 (N=655)			제도적 요인		
			M	SD	F · T(p)
성 별	남	338	3.9941	0.6383	-1.644 (0.101)
	여	317	4.0747	0.6143	
연 령 별	25세미만	110	4.0242	0.636	0.948 (0.436)
	25세이상~35세미만	155	4.0323	0.6181	
	35세이상~45세미만	250	3.9907	0.6140	
	45세이상~55세미만	115	4.1072	0.6819	
	55세이상	25	4.1600	0.5103	
소득금액	150만원미만	119	4.0000	0.6152	1.936 (0.122)
	150이상~300 미만	390	4.0590	0.6058	
	300이상~450미만	114	4.0468	0.6206	
	450만원이상	32	3.7917	0.8870	
혼인여부	혼인 무	206	4.0453	0.6368	0.301 (0.583)
	혼인 유	449	4.0275	0.6240	
학 력 별	고졸이하	175	4.0552	0.6542	2.152 (0.092)
	전문대졸	146	4.1210	0.5752	
	대졸	301	3.9956	0.6277	
	대졸이상	33	3.8687	0.6715	
소 속	기업체	89	4.0449	0.6783	2.680 (0.069)
	공무원	504	4.0099	0.6321	
	복지시설등	62	4.2043	0.4804	

p < 0.05 *

第5節 行態的 要因에 관한 認識

1. 地方自治 團體의 福祉政策에 관한 認識

응답자들은 지방자치단체의 복지정책에 대하여 어떠한 태도를 가지고 있는지를 알아보기 위하여 지방자치단체의 복지정책에 관하여 5단계로 설문을 구성하여 조사하여 분할표를 제시하였다<표 4-10>. 그 결과, ‘매우 불만족’이라고 응답한 자는 전체 응답자 655명 가운데 5.0%에 해당하는 33명이 응답하였고, ‘불만족’이라고 응답한 응답자는 185명으로 28.2%, ‘보통임’은 352명으로 53.7%, ‘만족함’이라고 응답한 응답자는 77명으로 11.8%, ‘매우 만족’이라고 응답한자는 8명으로 12%로 나타났다. 이러한 결과는 전체 응답자 가운데 87%에 해당하는 570명이 ‘보통’이하로 응답하여 대구광역시의 복지정책에 대하여 부정적인 것으로 응답하고 있으며, 긍정적으로 응답한 자는 65명 가운데 불과 약 13%에 해당하는 85명만이 긍정적인 것으로 응답하였다. 이것은 대구광역시의 복지정책에 대한 부분에서는 시민 대다수가 불만족하고 있는 것으로 조사되었다. 따라서 대구광역시에서는 복지정책에 대하여 주민들의 의견에 좀 더 신중하게 귀를 기울일 필요가 있을 것으로 본다.

<표 4-10> 복지정책 태도에 관한 인식

(단위 : 명, %)

소 속 단 체	복지정책에 대한 태도					계
	매우불만족	불만족	보통임	만족함	매우만족	
기 업 체	3(0.5)	45(6.9)	39(6.0)	2(0.3)	-	89(13.6)
공 무 원	25(3.8)	109(16.6)	288(44.9)	74(11.3)	8(1.2)	504(76.9)
복지시설및기타	5(0.8)	31(4.7)	25(3.8)	1(0.2)	3(0.5)	62(9.5)
계	33(5.0)	185(28.2)	352(53.7)	77(11.8)	8(12.0)	655(100.0)

2. 業務에 대한 認識

응답자들의 업무 만족에 대한 성향을 알아보기 위하여 업무 만족도를 조사하였다. 그 결과, ‘매우 불만족’ 한다고 응답한 자가 29명으로 4.4%, ‘불만족’ 하다 응답한 자는 66명으로 10.1%로 나타났으며, ‘보통이다’로 응답한자는 333명으로 50.8%의 응답분포를 보였고, ‘만족’한다가 208명으로 31.8%, ‘아주 만족’ 한다가 19명인 2.9%로 응답하는 등 자신이 현재 담당하고 있는 업무에 대하여 ‘보통이다’로 응답한 자가 가장 많았다.

그리고 기업체 종사자와 공무원, 그리고 복지시설 등에서 종사하고 있는 종사자들은 부정적인 응답보다 긍정적인 응답자 더 많은 것으로 보아 자기가 담당하고 있는 업무에 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 조사되었다. 이에 대한 자세한 응답내용은 <표4-11>과 같다.

<표 4-11> 업무에 대한 응답자들의 만족 정도

(단위 : 명, %)

소 속 단 체	업 무 만 족 정 도					계
	매우불만족	불만족	보통임	만족함	매우만족	
기 업 체	4 6%	12 1.8%	39 6.0%	34 5.2%		89 13.6%
공 무 원	23 3.5%	50 7.6%	267 40.8%	148 22.6%	16 2.4%	504 76.9%
복지시설 및 기타	2 3.5%	4 6%	27 4.1%	26 4.0%	3 5%	62 9.5%
계	29 4.4%	66 10.1%	333 50.8%	208 31.8%	19 2.9%	655 100.0%

3. 行態的 要因의 認識

지방자치단체의 복지정책 결정에 대한 정책 참여자들의 행태적 요인인 역할, 합법성, 정치적인 의지, 도덕성 등은 지방자치단체의 복지정책 결정에 있어 매우 중요한 요인으로 작용하고 있다. 앞에서 이미 살펴본 바와 같이 기존

의 연구에서도 정치·사회적, 경제적, 제도적 요인보다 행태적 요인이 복지정책 결정에 보다 더 많은 영향을 미칠 것이라고 주장하고 있다. 본 연구에서는 응답자들의 인구학적 속성인 성별, 연령별, 소득수준별, 학력별, 소속별 특성에 따라서 행태적 요인인 역할, 합법성, 정치의지, 도덕성을 인식하는데 차이를 알아보고자 유의수준 0.05에서 일원배치 분산분석을 실시하였다. 그 결과, 성별에 따라서는 행태적 요인의 정치적 의지, 학력에 따라서는 정치적 의지, 소속에 따라서는 지방자치 단체의 역할과 정치적 의지에서 인식에 차이를 보이는 것으로 조사되었다. 그러나 연령이나 소득수준, 그리고 혼인여부에 따라서는 별다른 인식에 차이를 나타내지 않는 것으로 조사되었다.

이러한 인식에 차이를 보이고 있는 인구학적 속성에 대하여 좀 더 자세히 살펴보면, 성별에서는 여성들이 남성들 보다 정치적 의지에 더 많은 관심을 가지고 있는 것으로 나타났다. 즉, 지방자치단체의 복지정책 결정 요인의 행태적 요인 가운데 정치적 의지가 주민들의 정치성향이 의사결정에 반영되어야 하고, 주민단합을 위하여 상징적인 요소를 개발해야 되며, 주민들에게 애항심을 가지며, 대외적으로 지역에서 자긍심을 가져야 한다는 것에 남자들 보다 여자들이 더 적극적인 인식을 하고 있는 것으로 조사되어 여성들의 정치적인 인식이 매우 적극적임을 알 수 있다.

학력별 분포에서는 합법성이나 도덕성에는 인식에 차이를 보이지 않았으나 정치적 의지에는 인식에 차이가 있는 것으로 조사되었다. 즉, 학력에 따른 정치적 의지에서는 ‘고졸이하’는 175명이 응답하여 평균은 3.9100, ‘전문대졸’은 146명이 응답하여 평균 4.0497, ‘대학졸업자’는 301명이 응답하여 평균 3.7982, ‘대학원 이상’은 33명으로 평균 3.8182로 나타났다. 이것은 ‘전문대 졸업자’의 집단이 가장 높은 응답평균을 나타내고 있어 오히려 학력이 높은 대졸이나 대학원 이상의 졸업자보다 전문대학졸업자들이 정치적 의지에 더 높은 관심을 보이고 있는 것을 조사되었다. 이는 우리사회에 엘리트 의식이 강한 것과는 대조적으로 대구광역시에서는 대학졸업 이상의 고학력 자보다는 전문대학 졸업자가 정치의식이 더 강하게 나타나고 있다. 실제적으로는 현실과 정치성향에는 다소 차이를 보일 수도 있지만 본 연구에서 드러난 대구광역시의 이러한

현상은 매우 중요한 의미를 가질 수 있다.

또한, 응답자의 소속 집단별로는 행태적 요인으로 지방자치단체의 역할과 정치적인 의지에서 인식에 차이를 보이는 것으로 나타났다. 그러나 합법성과 도덕성에서는 별다른 인식의 차이가 없는 것으로 조사되었다.

<표 4-12> 행태적 요인에 대한 인식

구 분 (N=655)		역할			합법성			정치적의지			도덕성			행태적요인			
		M	SD	F·T(p)	M	SD	F·T(p)	M	SD	F·T(p)	M	SD	F·T(p)	M	SD	F·T(p)	
성별	남	338	4.01	0.61	-2.551 (0.011)	3.95	0.66	1.441 (0.150)	3.79	0.66	-3.598 (0.000) * *	4.32	0.62	0.039 (0.969)	4.02	0.48	-1.544 (0.123)
	여	317	4.13	0.59		3.88	0.61		3.97	0.63		4.31	0.61		4.08	0.46	
연령별	25세미만	110	4.12	0.64	0.316 (0.868)	3.76	0.70	3.187 (0.013)	3.94	0.69	1.229 (0.297)	4.18	0.72	2.817 (0.025)	4.00	0.56	1.072 (0.369)
	25세이상 ~35세미만	155	4.09	0.61		3.89	0.60		3.93	0.64		4.40	0.53		4.08	0.46	
	35세이상 ~45세미만	250	4.05	0.59		3.93	0.61		3.83	0.64		4.29	0.59		4.02	0.43	
	45세이상 ~55세미만	115	4.06	0.60		4.04	0.63		3.83	0.67		4.35	0.69		4.07	0.47	
	55세이상	25	4.06	0.54		4.10	0.72		4.02	0.56		4.52	0.46		4.17	0.45	
소득금액	150만원미만	119	4.11	0.68	0.779 (0.506)	3.83	0.63	1.287 (0.278)	3.96	0.67	0.831 (0.477)	4.28	0.67	2.272 (0.079)	4.05	0.52	0.673 (0.569)
	150이상 ~300 미만	390	4.07	0.56		3.95	0.62		3.86	0.63		4.29	0.59		4.04	0.45	
	300이상 ~450미만	114	4.08	0.58		3.92	0.62		3.89	0.63		4.45	0.60		4.09	0.42	
	450만원이상	32	3.93	0.78		3.82	0.83		3.85	0.82		4.22	0.72		3.96	0.66	
혼인여부	혼인 무	206	4.16	0.65	5.533 (0.019)	3.79	0.67	3.615 (0.058)	3.97	0.69	0.407 (0.524)	4.29	0.67	4.156 (0.042)	4.05	0.53	0.235 (0.814)
	혼인 유	449	4.03	0.57		3.98	0.61		3.84	0.63		4.32	0.59		4.04	0.44	
학력별	고졸이하	175	4.12	0.64	2.487 (0.060)	3.86	0.71	1.059 (0.366)	3.91	0.68	(5.116) (0.002) * *	4.29	0.73	0.3961 (0.756)	4.04	0.53	2.429 (0.064)
	전문대졸	146	4.15	0.59		3.99	0.64		4.04	0.64		4.36	0.60		4.14	0.46	
	대졸	301	4.01	0.59		3.92	0.59		3.79	0.63		3.31	0.56		4.01	0.44	
	대졸이상	33	3.97	0.53		3.92	0.62		3.81	0.65		4.35	0.57		4.01	0.43	
소속	기업체	89	4.22	0.68	9.043 (0.000) * *	3.77	0.75	2.895 (0.056)	4.10	0.72	14.929 (0.000) * *	4.38	0.69	0.583 (0.558)	4.12	0.57	4.536 (0.011) * *
	공무원	504	4.02	0.60		3.94	0.62		3.81	0.63		4.30	0.61		4.02	0.46	
	복지시설등	62	4.29	0.42		3.96	0.57		4.17	0.51		4.31	0.58		4.18	0.38	

p < 0.05 *

행태적 요인인 지방자치단체의 역할에 대한 인식의 차이는 공무원들의 응답보다 기업체와 복지시설 등에 종사하는 자들의 응답 수준이 더 높게 나타났다. 이들은 지방자치단체가 지역 주민들과 우호적인 관계이어야 하고, 주민들에게 대표성을 가져야 하며, 지역의회와 적극적으로 협력해야 하고, 주민간의 갈등 조정에 노력해야 하는 등의 역할에 더 많은 욕구를 가지고 있는 것으로 조사되었다. 그리고 정치적인 의지에 있어서도 공무원들 보다 기업체와 복지시설 등에 종사하는 자들의 응답수준이 공무원보다 더 높게 난 것은 정치적인 관심이 더 높은 것을 알 수 있다. 의외로 공무원들은 정치적인 요인에 관심이 없는 것으로 나타나고 있는 것으로 조사되었다. 이는 <표4-12>과 같다.

이상과 같이 살펴본 지방자치단체의 정치·사회적, 제도적, 경제적 및 행태적 요인들은 지방자치단체의 복지정책 결정과 매우 밀접한 관련성이 있을 것이라는 것이 일반적이다. 따라서 이들은 어느 정도 관련성이 있을 것인지를 조사 하고자 유의수준 0.05에서 상관관계분석을 실시하였다. 그 결과 아래의 <표 4-13> 과 같다.

<표 4-13> 지방자치단체의 복지정책 결정요인에 대한 상관관계

구 분	제도적	정치·사회	경제적	행태적	복지정책
제도적 요인	1				
정치·사회요인	0.425**	1			
경제적 요인	0.555**	0.671**	1		
행태적 요인	0.636**	0.617**	0.743**	1	
복지정책결정	0.610**	0.543**	-0.655**	0.699**	1

지방자치단체의 복지정책 결정요인에 대한 상관관계는 정치·사회적 요인, 경제적 요인, 제도적 요인, 행태적 요인의 복지정책 결정요인에 대한 전체적인 변수와 행태적 요인과 경제적인 요인이 복지정책결정 전체의 상관계수가

0.743으로 가장 높은 상관관계를 나타내었고, 제도적 기능과 정치·사회적 요인의 상관계수가 0.425로 상관관계가 가장 낮은 것으로 조사되었다.⁹²⁾ 또한, 복지정책에 관련된 요인은 행태적 요인으로 상관계수 0.699로 가장 크게 나타나는 것으로 조사되었다. 반면에, 행태 요인과 경제적 요인이 상관 관계 수치가 가장 높은 반면 정치적 요인과 복지정책은 상관계수가 0.543으로 나타나 관련성이 가장 낮은 것으로 나타났다, 다음으로는 정치적 요인과 경제적 요인으로서 상관계수가 0.671로 나타나 두 번째로 상관관계가 높은 것으로 조사되었다.

앞에서 살펴본 바와 같이 위의 내용을 보면 <표 4-13>와 같다. 70년대는 정치적인 요인이 강하였고, 80년대는 경제적 요인이 강하게 나타났으며, 90년대 이후로는 지방자치 시대와 함께 더불어 행하는 행태적 요인과 많은 관련성이 있는 것으로 비춰 볼 수 있다. 그러므로 지방자치단체의 복지정책결정 요인에는 행태적 요인의 인식이 매우 중요한 것으로 조사되었다. 90년대 이후 지방자치시대의 복지정책에 대한 인식의 변화가 지방화 시대와 더불어 지방자치단체의 복지정책에 시작이라면 2000년에는 지방자치단체의 복지정책에도 복지정책결정요인에도 정치·사회적, 경제적 요인과 행태적 요인, 제도적 요인과 함께 복지정책결정요인들의 다양성을 인식하여야 할 것이 요구된다. 이러한 요인들의 상관성을 비교해보면 어느 하나 중요하지 않는 요인이 없다는 것이다.

92) 허만영, SPSS와 통계분석, 전개서, 상관계수해석 개수는 거의 1이면 완벽한 상관관계이고 0이면 무관계이므로 상관관계에서 -음수가 나오면 부의 관계를 설명하고 한 변수 값이 증가하면 다른 변수 값이 감소하기 때문에 부의 관계가 있다고 한다. 여기에서는 신뢰성을 알 수 가 없어 회귀 분석을 하고 난 후 t값으로 신뢰도를 증명한다. 사회과학 수준이 99.5%의 신뢰도를 증명하여 t값이 크면 크다는 것을 증명하다.

第5章 結論

第1節 分析의 綜合

지금까지 지방자치단체의 복지정책 결정은 주로 성장위주의 국가경제와 정치적인 영향으로 정치·사회적, 경제적 요인으로 복지정책이 이루어졌다고 보아야 할 것이다. 그리고 이러한 요인들은 현실적으로 지방자치단체복지정책 결정에 중요한 요인들로 작용하고 있다. 그러나 지방자치단체에서 복지정책을 결정 할 때 이러한 요인들은 복지정책결정에서 필요한 전문성을 갖추지 못하는 결과를 초래하였고, 최소한의 복지전담 공무원들을 정책결정에 참여시키지 않고 중앙집권적인 구조에 의해서 명령으로 일관하여 정책을 결정함으로써 서비스를 수행 과정에서 종사자들의 역할에 대한 중요성을 소홀히 하였다. 우리나라도 1991년 지방의회 의원 선거를 시작으로 30년만에 지방자치 제도가 부활되었다. 그리고 1995년에는 지방자치단체장을 주민들이 직접투표로 자치단체장을 선출하게 되었다. 그러므로 지방자치단체는 지역실정에 맞는 복지정책을 독자적인 방법으로 처리할 수 있게 되었고, 복지정책프로그램이나 서비스 개발에도 자율성을 가지게 되었다. 또한, 지방자치단체는 지역주민들의 욕구에 따라 공급주체로서의 역할이 증가하게 되었다. 즉 복지행정체제에 대한 개편 요구가 불가피하게 되었다.

이러한 복지행정체제의 개편에 대한 부분이 공급 주체적인 측면의 역할의 중요성 하다는 것을 인식하여야 할 것이다.

따라서 대구광역시의 복지정책결정에 대한 실태조사 결과를 요약하여 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체의 복지정책 결정요인에 행태적 요인의 역할의 필요성은 인식하고 있지만 현실적으로 지방자치단체의 복지정책결정에 담당공무원들의 역할과 태도를 고려하지 않는다고 조사되었다.

둘째, 지방자치단체의 복지정책결정에 참여하는 정책참여자들이 사회복지

사들이 아니라는 것이다. 즉 전문인적 자원이 부족하고 복지마인드와 정보가 매우 미약하여 복지정책결정에 효과적인 정책수행이 불가능 한다는 것이다. 이 때문에 지방자치단체의 복지정책결정에 정책의 실효성을 확보하기가 어려운 실정이었다.

셋째, 지방자치단체의 복지정책결정에 대한 투자나 전문인력교육의 정도가 미흡하여 지방자치단체의 복지정책결정에 대한 행태적 요인의 중요성은 인식함에도 불구하고 정책적 목표달성도가 어려운 실정이었다.

정책결정 참여자들이 복지정책결정을 할 때 스스로 본인의 태도에 어떤 측면을 판단하고 강조하는가에 대한 질문에 대한 인식조사에서는 상급자들의 조언에는 복지정책결정에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 하지만 상급자들의 합리적인 주장은 상당히 영향을 주는 것으로 조사되었다. 또한, 이처럼 지방자치단체의 복지정책을 결하는데 있어서는 정치·사회적, 경제적, 제도적, 행태적 요인을 묻는 질문에서는 복지정책 결정에 가장 많이 영향을 미치는 것은 공무원들의 행태적 요인이고, 그리고 그 다음으로는 경제적 요인을 인식하고 있는 것으로 조사되었다. 또한 정치, 사회적 요인은 가장 낮게 조사되었고, 제도적 요인은 하나로만 보았을 때는 낮은 인식을 보였지만 정치·사회, 경제적, 행태적 요인을 같이 협력하여 인식조사를 하였더니 가장 높은 영향을 미치는 것으로 조사되었다. 이것은 지방자치단체의 복지정책을 결정하는데 필요한 요인들이 아무리 다양하다 하더라도 이들 요인들은 무시된 채 주로 정치·사회적, 경제적 요인에 의해서 복지정책이 결정됨으로서 다른 중요한 요인들은 반영되지 못 하게 되면 지역주민들의 복지욕구에 부응하지 못하는 결과를 가져온다는 것을 증명하는 것이다. 이처럼 지금까지의 복지정책에 대한 요인들은 합리적이라고 보다는 주변의 강요나 환경의 부조화에서 이루어진 것으로 볼 수 있을 것이다. 따라서 지방자치단체의 복지정책결정요인으로서 정책결정참여자들의 행태적 요인이 실제적으로 매우 중요하게 영향을 미치는 것으로 조사되었다.

이상에서 지방자치단체의 복지정책결정에 있어서 정치·사회적, 경제적, 제도적, 행태적 요인에 대한 인식조사를 바탕으로 지방자치단체의 복지정책결정

에 다음과 같은 정책적 노력이 요청된다. 첫째, 지방자치단체의 복지정책에 행태적 요인을 채택하기 위해서는 지방자치단체의 복지정책에 대한 인식을 확고히 할 수 있는 정책 내용의 명확화와 홍보 및 교육 등을 통한 복지정책결정요인에 행태적 요인에 대한 인지도를 제고시킬 것이 요구된다. 그리고 정책결정에 대한 역할의 일관성을 유지함으로써 공정한 정책집행이 가능하도록 복지정책결정에 전문가들을 참여시키는 합법적인 절차와 고려하여야 할 필요가 있다. 특히 다양한 정책수단을 도입하여 정책의 효율성에 역점을 두어야 한다.

둘째, 복지정책결정에 대한 전문인력의 부족으로 정책목표의 달성이 매우 어려운 상황만큼 무엇보다 사회복지사의 확보가 전제되어야 한다. 또한 담당 공무원들의 전문적인 기술과 지식을 습득할 수 있는 충분한 교육이 제공되어야 할 것이다. 이를 달성하기 위해서는 특히 관련기관들과의 정책적 동조와 협조가 전제되어야 하고 업무협조를 확보할 수 있는 대책 마련이 시급한 실정이다.

셋째, 지방자치단체의 복지정책결정에 시설과 정책결정참여자들의 관심과 투자가 저조한 실정이다. 그 중에서도 재원의 부족과 전문인력의 부족이 가장 심각한 실정이고, 그리고 보조금제도나 기업의 시설활용과 복지보험제도나 세제의 혜택 등을 제정하여 부족한 재원을 고려하여 필요한 정책협력체계를 구축하는 것이 필요하다.

분석결과를 종합해보면, 첫째, 지방자치 단체의 복지정책 우선 해결과제로는 많은 응답자들이 고용문제 해결, 노인시설을 확충, 보건위생시설을 확충을 들고 있는 것을 조사되었다.

둘째, 정치·사회적 요인으로는 고졸이하의 학력보다 대졸이상의 학력을 소지한자가 중립성을 더 중요하게 인식하는 것으로 나타났고, 연령에서는 25세미만보다 25세 이상이 중립성을 강조하고있는 것을 조사되었다. 그리고 사회적 형평성에는 특별한 인식에 차이를 보이지 않았으며, 공무원들은 중립성이 잘 지켜진다고 응답한 반면, 기업체와 복지시설 종사자들은 잘 지켜지지 않는다고 응답해 서로 대조를 보이고 있다.

셋째, 경제적 요인에서는 응답자들이 취업을 희망하는 직종은 정부관련 기관에 근무하기를 가장 많이 희망하였고, 다음은 전문가, 서비스 및 자원봉사

등으로 나타났으며, 기업체나 농사에 희망하는 자는 매우 낮은 것으로 조사되었다. 그리고 경제적 요인은 남성들보다 여성들이 더 많은 관심을 나타내었고, 학력별 분포에서는 학력이 낮을수록 능률성이 더 높다고 인식하고 있었으며, 효과성과 생산성에서는 뚜렷한 인식의 차이를 없는 것으로 조사되었다.

넷째, 제도적 요인으로는 응답자의 인구학적 속성에 따라서 별다른 차이를 보이지 않고 있는 것으로 나타났다.

다섯째, 행태적 요인으로는 응답자들은 지방자치단체의 복지정책에 대하여 전체 응답자 가운데 87%에 해당하는 570명이 대구광역시의 복지정책에 대하여 부정적인 것으로 응답하고 있으며, 긍정적으로 응답한 자는 665명 가운데 불과 약 13%에 해당하는 85명만이 긍정적인 것으로 응답하였다. 이것은 대구광역시의 복지정책에 대한 부분에서는 시민 대다수가 불만족하고 있는 것으로 조사되었다. 그리고 여성들이 남성들보다 정치성향이나 애향심, 대외적 자긍심 등 정치적 의지에 더 많은 관심을 가지고 있는 것으로 나타났고, 학력별 분포에서는 합법성이나 도덕성에는 인식에 차이를 보이지 않았으나 정치적 의지에는 고졸 이하 졸업자 및 대졸 이상 졸업자보다 전문대 졸업자가 가장 높게 응답하여 다른 집단에 비하여 높게 인식하고 있는 것으로 조사되었다.

이 밖에도 지방자치단체의 복지공무원들의 복지정책결정을 저해하는 요인으로 정치·사회적, 제도적, 경제적, 행태적, 복지시설을 질문하였는데 가장 크게 저해하는 요인은 경제적 요인이고, 그 다음은 정치적 요인, 제도적 요인의 순으로 나타났다. 그리고 복지공무원들에게 지방자치단체의 복지정책결정에 어떤 행태를 보이는가의 질문에는 사회적 형평, 경제적 약자를 중시, 정치적 의지의 순으로 인식하고 있는 것으로 조사되었다.

第2節 政策的 含意

이상의 결과를 보면, 지방자치단체의 복지정책 결정에 정책결정 참여자들의 행태적 요인이 지방자치단체의 복지정책 결정 요인에 긍정적인 영향을 크

게 미치는 것으로 나타났다. 행태적 요인은 정책 참여자들의 역할, 합법성, 정치적의지, 도덕성으로서 복지정책 결정요인에 중요하게 영향을 미치는 것으로 조사되었다. 지방자치단체의 복지정책에 영향을 미치는 것으로 모든 인식에 대한 결과가 긍정적으로 나타났지만 합법성에 대하여는 오히려 제도적인 요인으로 일반적인 설명을 하고 있지만 실증적인 인식조사에는 정치적인 부분으로 나타났고, 이것은 실제로는 복지정책에 대한 이것은 정치적인 합법성을 믿지 않는 것으로 인식하고 있다고 설명할 수 있을 것이다.

정치적인 요인에서는 민주성과 중립성, 사회적 형평성을 제시하고 여기에는 모두가 긍정적인 영향으로 나타났지만 민주성보다는 오히려 사회적 형평성에 더 많이 설문에 태도를 보이고 민주성보다는 오히려 중립성에 지방자치단체의 복지정책 결정요인으로 영향이 강하는 것으로 나타났고 민주성은 다소 영향이 다소 작은 것으로 나타났다. 이것은 아직까지 지방에서는 민주성에 대한 인식이 중립성에 뒤떨어지는 인식이다.

이러한 결과를 종합해 보면, 첫째, 기존의 복지정책에 대한 복지정책결정요인은 이론적, 추상적인 부분과 국가위주의 거시적인 요인으로만 복지정책결정요인을 반영하여 지역 실정에 대한 질적인 정책결정요인을 찾아서 반영하는 부분에서는 소홀하였다고 할 수 있을 것이다. 그러므로 지방자치시대에 복지정책 결정요인으로 그 지역에서 지역실정을 잘 파악하고 있는 복지정책 결정 참여자들의 행태적 요인들이 지방자치단체의 복지정책 결정요인에 질적인 요소로서 정책처방에 효과적인 역할을 제시할 수 있을 것이다.

둘째, 지방자치단체의 복지정책 결정요인에 영향을 미치는 요인에 대하여는 많은 학자들이 논의를 하고 있지만, 정치·사회적 부분과 경제적 부분에 치중하고 행태적 요인을 다소 소홀하였다고 할 수 있을 것이다. 그러므로 지방화 시대에서 시민의 다양한 욕구를 충족하기 위해서는 지방자치단체의 정책결정참여자들의 복지정책결정에 행태적 요인에서 생산적 복지의 처방을 찾아볼 필요가 있을 것이다. 따라서 지방자치시대의 새로운 복지정책결정 요인으로 행태적 요인에 대한 인식을 조사를 하였다. 그 결과 행태적 요인의 합법성에서 지방자치단체의 복지정책 결정요인의 필요성을 제시할 수 있을 것이다.

셋째, 지방자치단체의 복지정책결정요인에 정치·사회적, 경제적 요인들이 지방자치단체의 복지정책결정에 모두가 영향을 미치지만 정도에 따라 인식에 대한 서로 차이가 있는 것으로 나타났다. 지금까지는 단일한 차원에서 복지정책결정요인을 구성하여 논의하였지만 정치·사회, 경제적 요인만이 이 시대에 모든 사회문제를 해결 할 수는 없기 때문에 행태적 요인의 정치적 의지와 도덕성도 지방자치단체의 복지정책결정요인의 처방에 에 필요성이 요구된다.

결론적으로 본 연구는 지방자치단체의 복지정책결정요인은 행태적 요인과 밀접한 관계가 있으며 지방화시대 맞는 복지정책을 발전시킬 수 있는 정확하고 효과적인 수단이 될 수도 있다는 것을 인식조사를 통하여 입증할 수 있을 것이다. 지방자치단체의 복지정책 결정요인에 정책참여자들의 행태적 요인이 복지정책에서 지역 사회 문제를 해결하는데 효과적인 처방 요인이 될 것이다. 그리고 지방자치단체의 복지정책결정요인에도 새로운 시대와 환경의 변화에 적응할 수 있는 복지정책결정요인의 패러다임이 필요하게 될 것이다. 지역주민들의 삶의 질에 대한 변화 요구에 능동적으로 대처할 수 있는 생산적 복지수단의 정책결정요인에 대한 지표 개발의 노력은 더불어 사는 지방화 시대에 선진화로 발전할 수 있는 복지인프라구축을 인적자원의 전문성 개발에 노력함으로써 지방자치시대는 새로운 장을 열어 가는데 기여할 수 있을 것이다.

끝으로 본 연구의 결과는 시간과 공간에 따라서 변수간에 변화가 있을 수 있기 때문에 후속 연구에서는 적절한 공간적인 차이와 지역적인 차이가 있을 것을 고려해야 할 것이다. 그리고 함께 하는 사회와 공동체 의식은 사회 통합성을 의미하는 참여사회에서 준비하여야 할 지방자치단체의 복지정책결정요인에서 정치·사회적, 경제적 요인만으로 사회문제를 해결하려는 시각에서 복지정책 결정참여자들의 행태적 요인의 중요성을 인식하여 지방자치단체의 복지정책문제를 진단하고 처방하는 것이 지방자치시대의 복지정책에 해결하여야 할 과제일 것이다. 또한, 지역사회문제를 동시에 해결해야하는 종합적인 시각을 가지는 것이 필요할 것이다.

<참고문헌>

(1) 단행본 및 간행물

- 강재호, 『일본의 행정과 행정학』 부산 : 부산대학교 출판부, 1997.
- 고세훈, 『복지국가의 이해』 서울: 고려대학교 출판부, 2000.
- 김경동, 『사회학의 이론과 방법론』 서울: 박영사, 1989.
- 김광웅, 『행정과학서설』 서울: 박영사, 1988.
- 김변웅 외1인, 『신한국 행정론』 서울 : 대영 문화사, 2001.
- 김석중 외 3인 『뉴 거버넌스』 서울: 대영 문화사, 2000.
- 김성기, 『행정이론』 서울: 형설 출판사. 1992.
- 김중규, 『행정학』 서울 : 성지각, 1996.
- 김영기, 『지방자치론』 서울: 대영 문화사, 1997.
- 김영섭, 『사회개발 계획론』 서울: 법문사, 1985.
- 김영중, 『사회 복지행정』 서울 : 학지사 ,2003.
- 김유역, 『세계의 도시시스템』 서울 : 조일 문화사, 1988.
- 김향규, 『행정철학』 서울: 도서출판사, 1995.
- 나기산 외 4인, 『정책 분석론』 서울 : 법문사, 1994.
- 남궁근, 『행정조사방법론』 서울 : 법 문사, 1998.
- 남찬섭, 『복지국가의 사상과 이론』 서울: 한울 아카데미, 1996.
- 노정현, 『행정개혁론』 서울: 나남 출판사, 1994.
- 박정택, 『공익의 정치 행정론』 서울: 대영문화사, 1990.
- 박연호, 『행정학 개론』 서울 : 박영사, 2001.
- 박연호, 『프랑스 행정학의 이해』 서울: 빅영사, 1997.
- 박영신, 『갈등의 사회학』 서울 까치출판사, 1984.
- 박응격, 『지방 행정론』 서울 : 신 조사, 1997.
- 박인호, 『지방발전 정책론』 서울 : 집문당, 1985.

- 백완기, 『행정학』 서울 : 박영사, 1999.
- 변영복, 『행정학 digest』 : 서울 도서출판, 1994.
- 신섭중, 『한국사회복지정책론』 서울 : 대학 출판사, 1994.
- 성규탁, 『사회복지 행정론』 서울: 법문사, 1988.
- 장기봉, 『국제 행정론』 서울: 성균관대학교 출판사, 1989.
- 전종섭, 『행정학』 서울: 박영사, 1991.
- 진재일 외 『사회복지정책론』 서울 :형설출판사, 2000.
- 정대연, 『사회과학방법론사전』 서울 : 백의출판사, 1997.
- 정종우, 『신 사회복지개론』 서울: 학지사, 2002.
- 조 순, 『경제학원론』 서울: 법문사, 1984.
- 조용범, 『현대경제학』 서울: 탐구당, 1992.
- 조창현, 『지방자치론』 서울 : 박영사, 2002.
- 조창현 외 『한국의 지방자치의 쟁점과 과제』 서울: 도서출판 문원, 1990.
- 정태환 외 『현대사회학이론』 서울: 나남 출판사, 2001.
- 안성호, 『한국의 지방자치론』 서울 : 대영 문화사, 1995 .
- 오명호, 『현대정치학이론』 서울: 박영사, 1990.
- 유종해, 『현대 조직관리』 서울 : 박영사, 1997.
- 유종해, 『현대행정학』 서울: 박영사, 1996.
- 윤정길, 『정책과정론』 서울 :
- 윤영진 외 공저, 『새 행정학』 서울 : 대영 문화사, 1997.
- 윤원근, 『세계관의 변화와 동감의 사회학』 서울: 문예출판사, 2002.
- 이종수, 『지방정부론』 서울 : 박영사, 2002.
- 이종수. 이대회 역, 『정책형성론』 서울 : 대영 문화사, 1985.
- 이원욱, 『도시정부와 도시정책』 대구 : 경북대학교 출판사, 2000.
- 허만영, 『SPSS와 통계분석』 서울: 교학사, 1995.
- 최형익, 『마르크스의 정치이론』 서울: 도서출판 푸른숲 , 1999.
- 황진수, 『현대복지 행정론』 서울: 대영 출판사, 1993.

(2) 논문 등.

- 고경훈, “지방정부의 정책형성분석”, 『정부간 관계론 시각에서』 고려대학교 대학원, 2000.
- 김규수, “지방자치제 실시에 따른 복지정책의 방향”, 『지방자치와 복지경북』 경상북도사회복지협의회, 1995.
- 김진복, “한국지방의회의 발전에 관한 연구”, 경남대학교 대학원, 1992.
- 김연명, “지방자치와 사회복지”, 『올바른 지방자치를 위한 시민연대 기획』 제3회 발표문, 1995,
- 김영모, 『지역사회복지론』 한국복지정책연구소, 1994.
- 김원중 외 7, “지방화시대의 보건복지정책 방향”, 『한국보건사회연구원』, 1995.
- 김홍식, “지방자치와 사회복지행정체계”, 『사회보장연구』 제10권 제2호, 1994.
- 노정현, “중앙과 지방간의 행정사무 배분을 위한 기준 및 지표개발”, 『한국 행정 연구원』 1993.
- 박경일, “문민정부의 사회복지정책 추진방향 분석과 발전과제”, 『사회복지개발연구』 제1권, 제2호, 『사회복지개발연구원』 1995.
- 박성수, “지방자치시대의 복지행정 방향”, 『사회복지개발연구』 제1권 제3호, 『사회복지개발연구원』 1995.
- 박응격 역 “Lothar De Maiziere”, “Anwalf Der Einthit”, 『백산자료원』, 2001.
- 박응격, “지방자치의 신사고“, 강남 신문사 : 출판국, 1995.
- 최일섭, “지방화시대의 사회복지과제와 방안”, 『전국사회복지관 세미나』 제5회, 1995.
- 최일섭. 류진석, 『지역사회복지론』 서울 : 서울대학교 출판부, 1996
- 한국사회복지관협회, 『지역복지의 이론과 실제』 1995.
- 한국브리태니커회사, 『브리태니커 세계대백과사전』 1993.
- 시정개발연구원, “세계대도시 거버넌스의 새로운 정책방안”
- 한양대학교 지방자치연구소, 국제합동세미나, 2002.

- 한국정책분석학회, “정책분석학회보”, 제 10권 12호. 1997.
- 한국정책분석평가학회, 정책분석평가학회보, 10권, 제1호, 2000.
- 한국행정학회, 한국행정학보 제32권 2호. 1998.
- 한국행정학회, 한국행정학보, 제33권 2호. 1999.
- 정부학연구소, 행정과정책, 제4권 1호, 1998.
- 한양대학교 행정문제연구소, “지방자치단체의 지역정보화 추진의 평가와 발전전략”, 제2권, 1997.
- 한세정책연구원, “단체장과 지방의회간의 관계정립방안“, 제7권, 13호, 1995.

외국문헌

(1) Books

- Anderson, E. G., *Welfare State In Transition* (London : United Nations Research Institute For Social Development Press, 1996)
- Barbour, G. Lan, *Ethics In an Age of Technology* (San Francisco: Harper Press, 1989-91).
- Bellamy, C. Taylor, A. John, *Governing In The Information Age* (Philadelphia, Buckingham : Open University Press, 1990).
- Blau, M. Peter, *The Dynamics of Bureaucracy* (Chicago : Univ. Press, 1955)
- Campbell, A., *The Sense of Well-being In America* (New York : Congress Cataloging in publication data, 1981).
- Carol, A. Rusaw, *Transforming The Character of Public Organizations* (London : Library of Congress Cataloging in publication data, 1998)
- Cooper, L Terry, *The Responsible Administrator* (San Francisco : Oxford Press, 1990).
- Chung Hee-Soo, *Globalization & Housing Industry* (Korea Seoul : Nanam Publishing House Ltd, 1996).

- Davidson, A. & Weekley, K. *Globalization and Citizenship In the Asia-Pacific* (London : Macmillan Press, Ltd. 1999).
- Desario, J. & Langton, S., *Citizen Participation In Public Decision Making* (New York. : Greenwood Press, 1987).
- Dunn, N. Wiliam, *Public Policy Analysis An Introduction* (London: Pittsburgh Univ. Press, 1994).
- Dye, R. Thomas, *Understanding Public Policy* (New Jersey : Florida State Univ. Press, 1992).
- Elcolk, H., *Local Government* (London : Methuen. Co. Ltd, 1982).
- Farazmand, Ali., *Modern System of Government* (London : SAGE Publications, Press, 1997).
- George, V. & Taylor- Gooby, P., *European Welfare policy* (New York : St. Martin's Press, 2000).
- Gerston, N. Larry, "Making From Conflict To Resolution", *Public Policy From Conflict To Resolution* (Dallas: San Jose State Univ. Press, 1983).
- Giddens, A., "The Renewal of Social Democracy", *The Third Way* (Cambridge Univ. Policy Press, 1998).
- Goodin, E. Robert, *Political Theory & Public Policy* (Chicago : Chicago Univ. Press, 1982).
- Goldsmith, A. Arthur, *Business, Government Society* (Boston : Massachusetts : Univ. Press, 1996).
- Griffth, J. A. G., *Central Departments and Local Authorities* (London : Allen & Unwin. Press, 1966).
- Harris, M. & Partington, M. *Administrative Justice In the 21st Century* (U.K : Hart Publishing, Press, 1999).
- Heady Ferrel, *Public Administration A Comparative Perspective* (New York : Basel Univ. Press, 2001).

- Heffron, F., "The Political Connection", *Organization Theory & Public Organizations* (New Jersey : Oxford Univ. Press, 1982).
- Heller, F. Pusic, E., "Myth & Reality", George Strauss & Bernhard Willpert *Organizational Participation* (London : Oxford Univ. Press, 1998).
- Henry, Nicholas, *Public Administration and Public Affairs* (Mexico : Prentice -Hall International, Inc Press, 1989).
- Hill, M. Dilys, *Democratic Theory & Local Government* (London: Univ. Press, 1974).
- Hollis, G. Ham, G. and Ambler, M., *The Future Role and Structure of Local Government* (UK: Longman Group Press, 1992).
- Holzer, M., *Public Productivity Handbook* (New Jersey : Rutgers University. Press, 1992).
- Hondeghem, A., *Ethics & Accountability in a Context of Government & New Public Management* (Belgium: Catholic Univ. Press, 1996).
- Hunt, M. & J.O'toole, B. Reform, *Ethics and Leadership In Public Service* (British Library : Ashgate Publishing Press, 1998).
- Jack, R, Thomasvocino, *Comtemporary Public Administration* (New York : Auburn Univ, Rider College. Press, 1981).
- Jamieson, H. Kathleen, *Dirty Politics* (New York : Oxford Univ. Press, 1992).
- Jon Pierre, *Debating Governance* (London : Oxford University. Press, 2000).
- Keating, M., *Comparative Urban Politics*(Great Britain by Billing & Sons Ltd, Worcester Press, 1991).
- Kerlinger, N. F., *Foundations of Behavioral Research* (New York : Oregon Univ. Press, 1986).
- Kuhn, S. Thomas, *The Structure of Scientific Revolutions* (Chicago : Chicago Univ. Press, 1970).
- Lacey, J. Michael, "Essays On Historical Developments Since World War Two", *Government & Environmental Politics* (Washington, D. C. The Johns Hopkins Univ. Press, 1989).

- Lacey, J. Michael, *Government and Environmental Politics* (Washington, D. C. : The Woodrow Wilson center Press, 1989).
- Lester, P. James & JR, Stewart. Joseph, *Public Policy* (Mexico : Colorado Univ. Press, 2000).
- Levine, M. Herbert, *Public Administration Debated* (New Jersey : Printed U.S.A Press, 1987).
- Lindblom, C. E., *The Policy Making Process* (Yale Univ. Press, 1968).
- Mark, H. Moore, *Creating Public Value, Strategic Management in Government* (Harvard Univ. Press, 1995).
- Michael, H. Barry, Toole, J. O., *Reform Ethics & Leadership In Public Service* (England : British Library Press, 1998).
- Michael, H. M. & Martin, P., *Administrative Justice in the 21st century* (Oxford : Press, 1999).
- Miller. C. Delbert, *Handbook of Research Design & Social Measurement* (Broadway : Indiana Univ. Press, 1983).
- Morgan, G., *Images of Organization* (Beverly Hills : Sage Publications Ltd, 1986).
- Moore, H. Kark, *Creating Public Value* (London: Harvard univ. Press, 1995).
- Mueller, C. Dennis, *Perspective On Public Choice* (Cambridge Univ. Press, 1997).
- Neugeboren, B., *Organization Policy & Practice In The Human Service* (New York : Library of Congress Cataloging in Publication Data. 1985).
- Nolan C. Brendan, *Public Sector Reform* (Australia : New England Univ. Press. 2001).
- Osborne, D. & Gaebler, T., *Reinventing Government* (New York : Hudson Street, 1993).
- Osborne, D. & Plastrik, P., "The Five Strategies For Reinventing", *Government Banishing Bureaucracy* (Massachusetts .New York : Addison-Wesley Company Press, 1997).

- Paul, E. Peterson, *City Limits* (London. Chicago : Chicago Univ. Press, 1981).
- Perry, L. James, *Hand Book Of Public Adminstration* (San Francisco: Jossey-Bass Ind Publishers, Ltd, 1996).
- Peter, D., *Social Work and Local Politics* (London : Macmillan Education Press, 1989).
- Pollitt, C. & Bouckaert, G., *A Comparative Analysis Public Management Reform* (New York : Oxford Univ. Press, 2000).
- Ravin, J. & Hildreth, B., Gerald, J. Miller, *Public Administration* (New York : Univ. Pennsylvania, Louisiana, New Jersey Press, 1988).
- Reese, A. Laura, & K. E. Lindenberg, *Implementing Sexual Harassment Policy Challenges For The Public Sector Workplace* (Califarnia : Sage Publication Ltd. 1999).
- Ripley, B. Landall, & Franklin, G. A., *The Bureaucracy & Public Policy* (California : Books Cole Publishing Company Pacific Grove Ltd, 1991).
- Rouban, L., *Citizens & the New Governance* (Amsterdam. Berlin. Oxford. Tokyo. Washington DC : Press, 1980).
- Rourke, E. Francis, *Bureaucracy Politics & public Policy* (Boston, Toronto : Little Brown Company, Ltd, 1984).
- Rusaw, A. Calol, *Transforming The Character of Public Organizations, Techniques For Change Agents* (New York : Publication Date Press, 1994).
- Sheeran, P. J. *Ethics In Public Administration* (London : Library of Congress Cataloging-in- Publication Data, 1993).
- Skidmore, A. Rex, *Dynamic Management & Human Relationships Social Work Administration* (Utah : Univ. Press, 1983).
- Skelcher, C., *Managing for Service Quality* (U. K : Longman Group Press, 1992).
- Smith-Percy, J. Sanderson, L., *Understanding Local Need* (London : IPPR, Press, 1992).
- Stone, N. Clarence, & Sanders, T. Heywood, *The Politics of Urban Development* (Kansas : Univ. Press, 1987).

- Szilagyi, D. Andrew, Marce, J. Wallace. Jr., *Organizational Behavior & Performance* (Huston: Harper Collins Publishers, 1997).
- Thomas, D. Cook, Donald, T. Campbell, "*Design & Analysis Issues For Field Settings*", *Quasi- Experimentation* (Chicago : Nally College Publishing Company, Ltd. 1979).
- Tucker, H. Kenneth, & *Giddens, Anthony.*, *Modern Social Theory* (London : British Library Press, 1988).
- Van Doren, Carlton. S. & Priddle, B. George., & Lewis, J. E., *Nand & Leissure Concepts & Methods In Outdoor Recreation* (London : Great Methuen & Co. Ltd, 1974).
- Yergin, D. & Stanislaw, Joseph., *The Commanding Heights* (New York : Library of Congress Cataloging-in- Publication Data Press, 1998).

(2) ARTICLES, etc.

- "Campaign 2001, To Promote the Asian & Pacific Decade of Disabled persons", *Reginal NGO network*, vol. 1993-2002.
- Interrim Report, "Health & Welfare Services Expenditure In an Aging World". *Inter National Institute For Applied Systems Analysis Report IR-99- 036/* September, 1999.
- Journal of Social Policy*, (volume 31), No. 3-4, 2002.
- Journal of Social Policy*, (volume), No. 1-4, 2001.
- Public Administration Review Vol, No. 1-10. 1998-1999.
- Public Administration Review Vol, No. 1-6. 2002.
- "Published By American Society For Public Administration", *Public Administration Review* (volume 59), No. 1-6 . 1998-1999.

"Published By American Society For Public Administration", *Public Administration Review* (volume 62), No. 1-6. 2002.

Peterson P. and Rom R, "Welfare Policy and Residential Choices", *American Political Science Review*, vol. 83, 1989.

The Research Institute For Public Administration *Public Administration Research* Hanyang University, vol. No 17. 1999-2000).

The Research Institute For Public Administration *Public Administration Research* Hanyang University, vol. No 18. 2001).

Social Work, (volume 47), No. 2002.

Social Work, (volume 46), No. 2001.

Social Work, (volume 45), No. 4-5. 2000.

Social Service Review, (vol.74), No.1-2, 2000.

<부록 1> 설문지

지방자치단체의 복지정책 결정요인 연구에 관한 설문지

♣ 안녕하세요?

본 설문지는 연구자가 지방자치단체의 복지정책결정요인에 관하여 귀하께서 어떻게 생각하고 계시는지 알아보기 위하여 만들었습니다. 평소에 선생님께서 경험하신 귀중한 고견이 필요하여 설문지를 마련하였습니다. 그리고 모든 응답은 통계적으로 처리되어 학문 이외에는 일체 사용하지 않을 것입니다.

귀하께서 제공한 정보로는 지방자치단체의 복지정책결정에 좀더 발전된 방향으로 설계할 수 있도록 심층 분석하는 기초 자료로 제공될 것입니다. 여러 가지 사정으로 많이 바쁘시겠지만 한 문항도 빠짐없이 진솔하게 응답해 주시면 대단히 감사하겠습니다.

▶본 설문지와 관련하여 문의사항이 있으신 분은 다음 전화 또는 전자 우편으로 연락하여 주시면 성실하게 대답하여 드리겠습니다.

(작성일 기준 2003. 월 일)

011-525-1953, 핸드폰

E-mail: kitesoo@ ihanyang.ac.kr

지도교수: 한양대학교 대학원 박응격 교수

연구자: 한양대학교 박사과정 김연수 배상

1. 지방자치단체의 정치·사회적 복지정책결정요인 관한 질문입니다.
 귀하의 생각을 해당란에 “V”표하여 주시기 바랍니다.

문항	설문내용	설문태도					
		전혀 아니다 ①	조금 아니다 ②	그저 그렇 다 ③	해야 한 다 ④	정말 해야 한다 ⑤	
민주성	1	자치단체의 복지행정은 재량성이 강조되어야 한다고 생각한다.					
	2	자치단체의 민주성은 자율적 행정 통제기능을 강화해야 한다고 생각한다.					
	3	자치단체는 지역 주민의사에 우월성을 인식해야 한다고 생각한다.					
	4	자치단체는 지역 주민들의 여론수렴을 위해 노력해야 한다고 생각한다.					
	5	자치단체와 주민들과는 의사전달이 자유롭도록 노력한다고 생각한다.					
중립성	6	정책결정참여자들은 정치적인 세력과 타협해서는 안 된다고 생각한다.					
	7	자치단체의 복지정책결정에서 정책결정참여자들의 역할은 특정집단에 치우쳐서는 안 된다고 생각한다.					
	8	자치단체의 정책결정참여 관료들은 주관적 결정을 배제해야 한다고 생각한다.					
	9	자치단체의 정책참여자들은 신분이 보장되어야 한다고 생각한다.					
	10	자치단체의 복지정책결정참여자들은 지역실정에서 전문성을 가져야 한다고 생각한다.					
사회적형평성	11	자치단체는 양질의 행정서비스를 균형 있게 제공해야 한다고 생각한다.					
	12	자치단체에 복지정책참여자들은 주민선호에 평등관을 가져야 한다고 생각한다.					
	13	자치단체는 의사결정은 책임성을 고려해야 한다고 생각한다.					
	14	자치단체는 사회적 형평을 위해 주민의견을 수렴할 때 균형을 갖추어야 한다고 생각한다.					
	15	자치단체는 공익과 사익에 갈등을 해결을 위하여 사회적 형평성을 고려하여야 한다.					

2. 다음은 경제적 복지정책결정요인 관한 질문입니다. 귀하의 생각을 해당란에 “V”표하여 주시기 바랍니다.

문항	설문내용	설문태도					
		전혀 아니다 ①	조금 아니다 ②	그저 그렇 다 ③	해야 한다 ④	정말 해야 한다 ⑤	
능 률 성	1	자치단체는 복지정책결정에 있어서 공공성도 비용편익에 신뢰가 바탕이 되어야 한다고 생각한다.					
	2	자치단체는 복지정책결정에 있어서 주민들에게 능률적응에 증진해야 한다고 인식한다.					
	3	자치단체는 복지정책 결정 시에는 능률적으로 행정정보를 제공해야한다고 생각한다.					
	4	자치단체는 복지정책결정에서도 시장기능에 창조성을 갖도록 하여야한다고 생각한다.					
	5	자치단체는 비용을 고려하여 적절하게 운영을 하고 있다고 생각한다.					
효 과 성	6	자치단체의 복지정책결정요인에서 목표를 공개해야한다고 생각한다.					
	7	자치단체의 복지정책결정과정에서는 과정이 투명해야 한다고 생각한다.					
	8	자치단체의 목표는 공공성을 평가 받아야 한다고 생각한다.					
	9	자치단체의 목표는 유연성을 가져야 한다.					
	10	자치단체의 사업 목표는 수익성을 고려해야 한다고 생각한다.					
생 산 성	11	자치단체는 주민에게 경제적 요인의 창조적인 동기를 부여해야 한다고 인식한다.					
	12	자치단체는 복지정책결정요인에 관리구조 개선이 기술화를 기하여야 한다.					
	13	자치단체는 자원에 대한 업무량을 적정하고 있다고 생각한다.					
	14	자치단체는 지역의 생산 요소를 최적화 해야 한다고 생각한다.					
	15	자치단체는 지역생산물의 수요량을 증대 시켜야 한다고 생각한다.					

3. 다음은 행태적 복지정책결정요인 관한 질문입니다. 귀하의 생각을 해당란에 “V”표하여 주시기 바랍니다.

1) 행태적 결정 요인

문항	설문내용	설문태도					
		전혀 아니다 ①	조금 아니다 ②	그저 그렇 다 ③	해야 한다 ④	정말 해야 한다 ⑤	
역 할	1	자치단체의 역할은 지역주민들의 관계가 우호적이어야 한다고 생각한다.					
	2	자치단체는 주민들의 대표기관으로서 역할을 해야한다고 인식하고 있다.					
	3	지방자치단체와 지방의회와 관계는 적극적으로 협력해야 한다고 생각한다.					
	4	자치단체는 지역주민과 주민간에 갈등을 해소할 수 있는 정해야 한다고 생각한다.					
	5	자치단체 역할은 대외협력관계를 중시해야 한다고 생각한다.					
합 법 성	6	자치단체의 복지정책결정에서 정책결정참여자의 역할보장을 위해 합리적 법을 적용해야 한다고 생각한다.					
	7	자치단체의 복지정책결정에서 절차를 중요시해야한다고 생각한다.					
	8	자치단체는 중앙정부로부터 자율성을 가져야 한다고 생각한다.					
	9	자치단체는 재난으로부터 위기관리 능력은 합법성을 갖추어야 한다고 생각한다.					
	10	자치단체의 복지정책결정에서 전문성은 법적취지를 살려야 한다고 생각한다.					
정 치 적 의 지	11	자치단체는 주민들의 정치성향을 의사결정에 반영해야 한다고 생각한다.					
	12	자치단체는 주민통합을 위하여 상징적인 요소를 개발해야 한다고 생각한다.					
	13	자치단체는 주민들이 애항심을 갖도록 노력해야 한다고 인식하고 있다.					
	14	자치단체는 정치적의지로 주민들이 대외적으로 긍지를 갖도록 해야한다고 생각한다.					
	15	자치단체는 주민들을 이끌 수 있는 권위를 가져야한다고 생각한다.					

문항	설문내용	설문태도				
		전혀 아니다 ①	조금 아니다 ②	그저 그렇 다 ③	해야 한 다 ④	정말 해야 한다 ⑤
도 덕 성	16	자치단체의 복지정책결정참여공무원들은 행정의 부패요인을 제거해야 한다고 생각한다.				
	17	자치단체는 복지정책결정에 윤리확립을 위해 제도적 장치를 확립해야 한다고 생각한다.				
	18	자치단체는 복지정책결정참여자들은 소속직원들의 투철한 공직관을 가지고 있어야 한다고 생각한다.				
	19	복지정책결정을 할 때 불필요한 행정기능을 줄여 나가야 한다고 생각 한다.				
	20	자치단체의 소속직원들은 민주성과 보수를 현실화와 상관이 있다고 생각한다.				

4. 다음은 지방자치단체의 제도적 복지정책결정요인에 관한 질문입니다. 귀하의 생각을 해당란에 “V”표하여 주시기 바랍니다.

1)제도적 요인

문항	설문내용	설문태도				
		전혀 아니다 ①	조금 아니다 ②	그저 그렇 다 ③	해야 한 다 ④	정말 해야 한다 ⑤
제 도 적 기 능	1	자치단체는 제도적으로 규제하여 복지혜택의 부당이득을 방지해야한다고 생각한다. (투명성)				
	2	복지정책결정을 할 때 제도적으로 지역경제를 위하여 과도한 경쟁을 방지해야 한다고 생각한다. (기준성)				
	3	자치단체는 사회형평을 위하여 제도적으로 경제적 약자를 보호해야 한다고 생각한다.				
	4	자치단체는 부정방지를 위하여 규칙을 준수하고 이를 위반하면 과세로 회수 해야한다고 생각한다.				
	5	복지정책결정을 할 때 최소한의 수준에 사회적 참여의 기준을 제도적으로 제시해야 한다고 생각한다.				

5. 다음은 지방자치단체의 복지시설과 전달체계의 대안에 관한 질문입니다. 귀하의 생각을 해당란에 “V”표하여 주시기 바랍니다.

1) 복지시설

문항	설문내용	설문태도					
		전혀 아니다 ①	조금 아니다 ②	그저 그렇 다 ③	해야 한다 ④	정말 해야 한다 ⑤	
복지 시설	1	자치단체는 다가오는 노인문제를 위하여 정치적인 지로서 노인복지시설을 늘려야 한다고 생각한다. (지방의회와 관계)					
	2	자치단체는 기초보호 대상자에게 합법적으로 잘 운영되고 있지만, 현재보다 사회복지시설을 늘려야 한다고 생각한다.					
	3	자치단체는 주민건강을 위한 응급의료 체계를 갖춰야 한다고 인식하고, 복지시설서비스면에서 역할을 잘하고 있다고 생각한다.					
	4	자치단체는 장애인을 위한 직업재활 시설과 일반 여러가지 시설들을 잘 활용할 수 있도록 기능과 제도 면에서 잘하고 있다고 생각한다.					
	5	자치단체는 복지시설에서 지역주민을 위하여 도덕성을 가지고 사회교육 시설을 늘려야 한다고 생각한다.					

2) 전달체계

문항	설문내용	설문태도					
		전혀 아니다 ①	조금 아니다 ②	그저 그렇 다 ③	해야 한다 ④	정말 해야 한다 ⑤	
전달 체계	6	자치단체의 복지전달 체제는 담당자들의 역할 면에서 신속하게 잘 전달되고 있다고 생각한다.					
	7	자치단체의 복지서비스는 합법적으로 정확하고 신속하게 전달되어야 한다고 생각한다.					
	8	복지전달체계결정은 도덕성을 가지고 공정하게 잘 결정되어야 한다고 생각하고, 전달자의 행태적 요인이 중요하다고 생각한다.					
	9	자치단체의 복지시설은 복지정책결정을 할 때 접근성을 고려하여 정책결정을 한다고 생각한다.					
	10	자치단체의 복지 전달체제는 지방자치단체장의 정치적인지로서 운영되어야 한다고 생각한다.					

♣ 행정이념 중 지방자치단체의 복지정책결정요인으로 가장 중요하게 생각되는 부분을 우선순위를 부여하여 주시기 바랍니다.

(--- () --- () --- () --- () --- () --- () --- () ---)

- ① 민주성 ② 중립성 ③ 사회적형평성 ④ 합법성 ⑤ 능률성 ⑥ 효과성 ⑦ 생산성

♣ 복지정책 결정요인에 관련된 일반적인 질문입니다. 해당 번호에 “V”표해 주시기 바랍니다.

1. 귀하께서 지금 현재 하시고 계시는 일에 대하여 만족하고 계십니까?

- ① 매우 불만족하다 ② 불만족하다 ③ 보통이다 ④ 만족하고 있다 ⑤ 매우 만족하고 있다.

2. 귀하께서는 지방자치단체의 복지정책은 어떻다고 생각하십니까?

- ① 아주 못한다 ② 못하고 있다 ③ 보통이다 ④ 잘하고 있다 ⑤ 아주 잘하고 있다.

3. 귀하께서 지방자치단체에 취업하기를 희망한다면 가장 희망하는 직종을 어떤 것이라고 생각하십니까?

- ① 자영업 ② 일반기업체 ③ 정부 및 관련기관 ④ 복지시설 ⑤ 전문가(의사, 변호사, 교수)
⑥ 농업, 임업, 수산업 ⑦ 기타(봉사, 서비스, 지역사회참여, 등)

6. 귀하께서 지방자치단체의 복지정책이 우선적으로 해야할 과제는 무엇인지 3 가지만 선택하여 “V” 해 주시기 바랍니다.

- ① 고용 ② 공중보건위생 의료시설복지 ③ 노동문제(노사문제) ④ 주택보장
⑤ 여성복지 ⑥ 생계보장 ⑦ 편의시설 확대 ⑧ 노인시설확대 ⑨ 사회서비스확대
⑩ 장애인복지 ⑪ 생활보호대상자 지원 ⑫ 교육기회 확대 ⑬ 아동복지
⑭ 교통수단 이용편의 확대 ⑮ 사회보험확대 ⑯ 기타 ()

7. 귀하께서는 현재 지방자치단체의 복지정책을 결정하는 요인이 어떤 것이라고 생각하십니까? “3 ” 가지 이상 선택하여 “V”표 해주시기 바랍니다.

- ① 정치적인 부분 ② 행정적인 부분 ③ 제도적인 부분 ④법적인 부분 ⑤ 기능적인 부분
⑥ 물적 요인 ⑦ 인적요인 ⑧ 시설부분 ⑨ 인구부분 ⑩ 사회통합부분
⑪ 대상부분 ⑫ 기타

8. 귀하가 소속하고 있는 곳은 ?

- ① 국가기관 ② 지방자치단체 ③ 사회복지시설 ④ 기타공공기관(금융 공사 등) ⑤ 자영업
⑥ 회사원 ⑦ 가 사 ⑧ 농업·임업·수산업 종사자 ⑨전문직(의사, 변호사 교수)
⑩ 기타 (일반인, 학생)

♣ 귀하의 개인적인 특성에 관한 일반적인 질문입니다 해당번호에 “V”표 해주시기 바랍니다.

1. 귀하의 성별은?

- ① 남 ② 여

2. 귀하의 연령은?

- ① 25세 미만 ② 25-35세미만 ③ 35-45세미만 ④ 45-55세 미만 ⑤ 55-65세미만 ⑥ 65세 이상

3. 귀하의 출신지역은 ?

- ① 특별시 ② 광역시 ③ 중소 도시 ④ 읍 면 이하지역

4. 귀하 가정에 평균 월 소득금액은?

- ① 150만 미만 ② 150만 이상- 300만 미만 ③ 300만 이상- 450만 미만 ④ 450만 이상

<부록 2> 변수별 정책결정 요인인식 분석 결과

1. 정치·사회적 요인 인식

설 문 내 용	요인1	요인2	요인3	Communality
자치단체는 지역주민의사에 우월성을 인식해야 한다.	0.158	0.816	4.871	24.415
자치단체는 주민들의 여론수렴을 위해노력해야 한다	0.139	0.875	0.123	0.799
자치단체와 주민들과는 의사전달이 자유로울 수 있도록 노력한다고 생각한다.	0.331	0.705	0.147	0.627
정책결정참여자들은 정치적인 세력과 타협해서는 안 된다고 생각한다.	1.164	3.150	0.870	12.032
복지정책결정에서 정책결정참여자들의 역할은 특정 집단에 치우쳐서는 안 된다고 생각한다.	0.208	8.608	0.795	74.772
자치단체의 정책결정참여 관료들은 주관적 결정을 배제해야 한다고 생각한다.	0.209	0.169	0.630	0.467
자치단체는 양질의 행정서비스를 균형있게 제공해야 한다.	0.810	0.160	0.155	0.705
자치단체에 정책결정참여자들은 주민선호에 평등관을 가져야 한다고 생각한다.	0.806	0.183	0.163	0.708
자치단체의 의사결정은 책임성을 고려해야 한다.	0.800	0.175	0.123	0.685
자치단체는 사회적 형평을 위해 주민의견을 수렴할 때 균형을 갖추어야 한다.	0.797	0.196	0.111	0.685
아 이 겐 값	4.080	1.458	1.282	$\Sigma h^2 = 6.82$
전체 변량(%)	40.798	14.578	12.818	
공통 변량(%)	40.798	55.376	68.194	

2. 경제적 요인인식

설 문 내 용	요인1	요인2	요인3	Communality
자치단체는 복지정책결정에 있어서 주민들에게 능률적응에 증진해야 한다.	0.413	0.637	0.166	0.602
자치단체는 복지정책 결정시에 능률적으로 행정 정보를 제공해야 한다.	0.332	0.569	0.398	0.591
자치단체는 복지정책결정에서도 시장기능에 창조성을 갖도록 하여야 한다고 생각한다.	0.369	0.715	0.122	0.661
자치단체는 복지정책결정 목표를 공개 해야 한다.	7.790	0.154	0.862	61.450
자치단체는 복지정책결정과정에서는 절차가 투명해야 한다.	0.164	3.324	0.866	11.823
자치단체의 사업 목표는 수익성을 고려해야 한다.	3.741	0.803	-2.3	-9.349
자치단체는 주민에게 경제적인 동기를 부여해야 한다.	0.756	0.294	0.119	0.671
자치단체는 복지정책결정에 관리구조 개선을 위하여기술화를 기하여야 한다.	0.756	0.288	0.142	0.673
자치단체는 인적자원에 대한 업무량을 적정하게 배치해야 한다.	0.844	6.392	6.265	80.819
자치단체는 지역의 생산요소를 최적화해야 한다.	0.760	0.235	0.158	0.656
아 이 겐 값	4.422	1.333	1.025	$\Sigma h^2 = 6.78$
전체 변량(%)	44.217	13.329	10.251	
공통 변량(%)	44.217	57.546	67.797	

3. 행태적 결정 요인인식

설 문 내 용	요인1	요인2	요인3	요인4	Communality
자치단체의 역할은 지역주민들과의 관계가 우호적이어야 한다.	0.756	0.172	0.194	0.141	0.656
자치단체는 주민들의 대표기관으로서 역할을 해야한다고 인식한다.	0.772	0.132	0.156	0.181	0.668
자치단체는 지방의회와 적극적으로 협력해야 한다고 생각한다.	0.671	0.240	0.201	9.863	97.825
자치단체는 주민과 주민간에 갈등을 조정해야 한다.	0.743	0.229	0.187	0.128	0.654
자치단체는 복지정책결정참여자들의 역할을 보장할 수 있도록 합리적으로 법을 적용해야 한다고 생각한다.	0.252	8.592	0.141	0.644	74.318
자치단체는 복지정책결정에서 절차를 중요시 해야한다.	-1.3	0.150	-2.1	0.843	3.408
자치단체는 복지정책결정에서 전문성은 법적 취지를 살려야 한다고 생각한다.	0.130	7.269	0.170	0.780	53.604
자치단체는 주민들의 정치성향을 의사결정에 반영해야한다.	0.308	0.697	0.167	0.148	0.627
자치단체는 주민단합을 위하여 상징적인 요소를 개발해야한다.	0.402	0.701	0.203	5.606	32.12
자치단체는 주민들이 애항심을 갖도록 노력해야 한다.	0.355	0.760	0.217	1.111	1.984
자치단체는 정치적이지로 주민들이 대외적으로 긍지를 갖도록 해야한다	-1.5	0.761	9.080	0.193	-80.812
복지정책결정참여공무원들은 행정의 부패요인을 제거해야 한다고 생각한다.	0.205	9.609	0.794	0.146	93.025
자치단체는 복지정책결정에 윤리 확립을 위해 제도적 장치를 확립해야 한다고 생각한다.	0.226	0.160	0.793	0.119	0.178
자치단체는 소속직원들의 투철한 공직관을 갖게 해야한다.	0.200	0.288	0.775	7.490	15.702
아 이 겐 값	5.461	1.517	1.210	1.098	$\Sigma h^2 = 9.286$
전체 변량(%)	39.008	10.839	8.642	7.841	
공통 변량(%)	39.008	49.846	58.488	66.329	

4. 제도적 결정요인 인식

설 문 내 용	요인 1	Communality
자치단체는 사회형평을 위하여 제도적으로 경제적 약자를 보호해야 한다고 생각한다.	0.628	0.394
자치단체는 부정방지를 위하여 규칙을 준수하고 이를 위반하면 과세로 회수해야 한다고 생각한다.	0.690	0.476
자치단체는 복지정책결정을 할 때 최소한의 수준에 사회적 기준을 제시해야 한다.	0.693	0.480
아 이 겐 값	2.012	$\Sigma h^2 = 2.012$
전체 변량(%)	67.051	
공통 변량(%)	67.051	

5. 지방자치단체 복지정책인식 (종속변수)

설 문 내 용	요인 1	요인 2	Communality
자치단체는 다가오는 노인문제를 위하여 정치적인지로서 노인시설을 늘려야한다고 생각한다.	0.269	0.777	0.675
자치단체는 기초보호 대상자에게 합법적으로 잘 운영되고 있지만 현재보다 사회복지시설을 늘려야 한다.	0.303	0.812	0.750
자치단체는 주민건강을 위한 응급의료 체계를 갖춰야 한다고 인식하고 복지시설서비스면에서 시설역할을 잘하고 있다고 생각한다.	0.296	0.776	0.689
자치단체는 장애인을 위한 직업재활 시설과 일반 여러 가지 시설들을 잘 활용할 수 있도록 기능과 제도면에서 잘 하고 있다고 생각한다.	0.345	0.780	0.727
자치단체는 복지시설에서 지역주민을 위하여 도덕성을 가지고 사회교육 시설을 늘려야 한다.	0.317	0.739	0.646
자치단체의 복지전달 체제는 신속하게 전달되어야 한다.	0.792	0.350	0.749
자치단체의 복지서비스는 정확하게 전달되어야 한다.	0.847	0.241	1.199
자치단체의 복지전달체제정책은 공정하게 결정되어야 한다.	0.786	0.284	0.697
자치단체의 복지시설은 접근성이 좋아야 한다.	0.762	0.323	0.684
자치단체의 복지 전달체제는 통합적으로 운영되어야 한다.	0.718	0.294	0.601
자치단체의 복지서비스는 친절하게 이루어 지야 한다.	0.710	0.361	0.634
아 이 겐 값	6.436	1.203	$\Sigma h^2 = 7.639$
전체 변량(%)	58.506	10.934	
공통 변량(%)	58.506	69.440	

<부록 3> 측정도구의 신뢰도

1. 정치·사회적 결정요인 인식

설 문 내 용	Scale Mean if Item	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Total Correlation	Alpha if Item Deleted
자치단체의 복지행정은 재량성이 강조되어야 한다.	58.6336	43.1377	0.2140	0.8506
자치단체의 자율적 행정 통제기능은 강화해야 한다.	58.3038	41.2669	0.4108	0.8372
자치단체는 국민의사의 우월성을 인식해야 한다.	58.2366	41.0433	0.4348	0.8357
자치단체는 주민들의 여론수렴을 강화해야 한다.	58.0000	41.7278	0.4834	0.8329
자치단체와 주민들과는 의사전달이 자유로워야 한다.	57.8809	41.5332	0.5180	0.8313
자치단체는 정치적인 세력과 타협해서는 안 된다.	58.1450	40.2802	0.3866	0.8413
자치단체의 행정은 특정집단에 치우쳐서는 안 된다.	57.7511	40.6949	0.4966	0.8318
자치단체의 관료들은 주관적 결정을 배제해야 한다.	58.1176	40.2629	0.4872	0.8324
자치단체의 정책참여자들은 신분이 보장되어야 한다.	58.1389	40.9057	0.4225	0.8367
자치단체의 행정은 지역실정에 전문성을 가져야 한다.	57.7634	41.2604	0.5439	0.8299
자치단체는 양질의 행정서비스를 균형있게 제공해야 한다.	57.7420	41.1092	0.6006	0.8276
자치단체는 주민선호에 평등관을 가져야 한다.	57.8427	41.0991	0.6048	0.8274
자치단체의 의사결정은 책임성을 고려해야 한다.	57.7740	41.1813	0.5875	0.8281
자치단체는 주민의견 수렴에 균형을 갖추어야한다.	57.8748	40.9690	0.5825	0.8279
자치단체는 공익과 사익에 갈등을 빚어서는 안 된다.	57.9328	40.6927	0.5237	0.8303

N of cases = 655.0

N of items = 15

Alpha = 0.8428

2. 경제적 결정요인 인식

설 문 내 용	Scale Mean if Item	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Total Correlation	Alpha if Item Deleted
자치단체는 비용편익에 신뢰가 바탕이 되어야한다.	56.7359	49.2405	0.5937	0.8914
자치단체는 주민들에게 능률적응에 증진해야 한다.	56.8046	48.6712	0.6655	0.8889
자치단체는 능률적으로 행정정보를 제공해야한다.	56.8229	48.6720	0.6394	0.8897
자치단체는 시장기능에 창조성을 갖도록 하여야 한다.	56.8092	48.0323	0.6574	0.8888
자치단체는 비용을 고려하여 적절하게 운영해야 한다.	56.7740	48.6706	0.5832	0.8917
자치단체는 공개행정을 해야한다.	56.7603	50.4883	0.3962	0.8991
자치단체의 행정과정은 투명해야 한다.	56.5282	50.8276	0.3922	0.8988
자치단체의 목표는 공공성을 평가 받아야한다.	56.6855	48.8612	0.6053	0.8909
자치단체의 목표는 유연성을 가져야 한다.	56.9313	48.2843	0.6089	0.8907
자치단체의 사업의 목표는 수익성을 고려해야 한다.	57.2611	48.6917	0.4320	0.9000
자치단체는 주민에게 창조적인 동기를 부여해야 한다	56.7344	48.2474	0.6632	0.8887
자치단체는 관리구조 개선에 기술화를 기하여야 한다	56.8168	47.8196	0.6753	0.8881
자치단체는 자원의 업무량을 적정하게 배치해야 한다.	56.6534	49.6641	0.5687	0.8924
자치단체는 지역의 생산 요소를 최적화 해야한다.	56.7664	48.1885	0.6493	0.8892
자치단체는 지역생산물의 수요량을 증대시켜야 한다.	56.8855	48.3584	0.6060	0.8908

N of cases = 655.0 N of items = 15 Alpha = 0.8985

3. 행태적 요인 인식

설 문 내 용	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Total Correlation	Alpha if Item Deleted
자치단체는 주민들의 관계가 우호적이어야 한다.	77.3252	77.8895	0.6230	0.8946
자치단체는 주민들의 대표기관으로서 역할을 해야 한다	77.2748	78.0436	0.5954	0.8952
자치단체는 지방의회와 적극적으로 협력해야 한다.	77.4794	77.6720	0.5593	0.8961
자치단체는 주민과 주민간에 갈등을 조정해야 한다.	77.3817	77.7348	0.6259	0.8945
자치단체는 대외협력 관계를 중시해야 한다.	77.4809	77.2622	0.6456	0.8939
자치단체의 행정은 합리적으로 법을 적용해야한다.	77.2748	80.0375	0.4233	0.8996
자치단체의 행정은 절차를 중요시 해야 한다.	77.7557	80.8332	0.2889	0.9045
자치단체는 중앙정부로부터 자율성을 가져야 한다.	77.3069	78.9928	0.5174	0.8972
자치단체는 재난으로부터 위기관리능력을 갖추어야 한다	77.1008	78.8828	0.6024	0.8954
자치단체의 행정전문성은 법적취지를 살려야 한다.	77.5298	80.5094	0.3925	0.9004
자치단체는 주민들의 정치성향을 의사결정에 반영해야 한다	77.8321	77.2378	0.4557	0.9001
자치단체는 주민단합을 위하여 상징적인 요소를 개발해야 한다	77.6595	76.7968	0.6298	0.8941
자치단체는 주민들이 애乡심을 갖도록 노력해야 한다.	77.3908	77.5381	0.6557	0.8938
자치단체는 주민들이 대외적공지를 갖도록 해야 한다	77.3481	77.4658	0.6597	0.8937
자치단체는 주민들을 이끌 수 있는 권위가 있어야 한다.	77.5603	78.1305	0.4518	0.8996
자치단체는 행정의 부패요인을 제거해야 한다.	76.9634	79.1730	0.5433	0.8966
자치단체는 윤리 확립을 위해 제도적 장치를 확립해야 한다.	77.2198	78.1534	0.5905	0.8954
자치단체는 소속직원들의 투철한 공직관을 갖게 해야 한다.	77.1863	77.6380	0.6077	0.8948
자치단체는 불필요한 행정기능을 줄여 나가야한다.	77.1527	78.8268	0.5271	0.8970
자치단체는 소속직원들의 보수를 현실화해야 한다.	77.1893	79.5635	0.4173	0.9001

N of cases = 655.0

N of items = 20

Alpha = 0.9015

4. 제도적 결정요인인식

설 문 내 용	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Total Correlation	Alpha if Item Deleted
자치단체는 규제적인 측면에서 부당이득을 방지해야 한다.	16.0519	5.7863	0.6074	0.7855
자치단체는 지역경제를 위하여 과다경쟁을 방지해야 한다.	16.2840	5.6379	0.5866	0.7916
자치단체는 사회형평을 위하여 경제적 약자를 보호해야 한다	16.1053	5.7244	0.6100	0.7846
자치단체는 규칙을 준수하고 부정방지를 위하여 과세 회수해야 한다	16.2519	5.4059	0.6360	0.7768
자치단체는 최소한의 수준에 사회적 기준을 제시해야 한다.	16.2534	5.6543	0.6181	0.7821

N of cases = 655.0 N of items = 5 Alpha = 0.8196

5. 지방자치단체 복지정책요인인식 (종속변수)

설 문 내 용	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Total Correlation	Alpha if Item Deleted
자치단체는 노인들을 위하여 노인복지시설을 늘려야 한다.	42.1649	31.3948	0.6690	0.9229
자치단체는 기초보호 대상자를 위한 사회복지시설을 늘려야 한다.	42.2046	30.7471	0.7239	0.9204
자치단체는 주민건강을 위한 응급의료 체계를 갖춰야 한다.	42.2641	30.6106	0.6888	0.9223
자치단체는 장애인을 위한 직업재활 시설을 갖추어야 한다.	42.2336	30.5707	0.7342	0.9200
자치단체는 지역주민을 위한 사회교육 시설을 늘려야 한다.	42.2718	30.9780	0.6790	0.9226
자치단체의 복지전달 체제는 신속하게 전달되어야 한다.	42.2641	30.6442	0.7645	0.9186
자치단체의 복지서비스는 정확하게 전달되어야 한다.	42.1908	31.2097	0.7226	0.9206
자치단체의 복지전달체제 정책은 공정하게 결정되어야 한다.	42.1099	31.7524	0.7081	0.9214
자치단체의 복지시설은 접근성이 좋아야 한다.	42.2076	31.2963	0.7211	0.9207
자치단체의 복지 전달체제는 통합적으로 운영되어야 한다.	42.3008	30.8528	0.6614	0.9236
자치단체는 복지서비스는 친절하게 이루어져야 한다.	42.1084	31.5127	0.7077	0.9213

N of cases = 655.0 N of items = 11 Alpha = 0.9280

ABSTRACT

The Policy-Making Factors of Social Welfare Governance : An Analysis on the Daegu Metropolitan City in Korea

Kim Yeon Soo

Department of Public Administration

The Graduate School of Hanyang Univ.

Directed by prof. Park. Eung Kyuk

Korea revival began Local Autonomy in 1991s, and has been striving to achieve better Governance of Local Governments cities, towns and counties. long before the beginning of the new millennium, cities were the innovative place of politics, social ,economic change and sustainable development, while the other half is increasingly dependent on cities and towns for their economic survival, political system, welfare service policy and livelihood. the policy-making social welfare governance is new citizen demands mean. it is self-liberality that they have new welfare policy program service to region citizen demands. it is Local Autonomy that

welfare policy program service to revitalization began autonomy system, also desire for very strong qualitative to the policy-making social welfare with a real facts development. But Local Autonomy of welfare budget was downed 0.9% when The Civil Government appearance in 1992~1995. after, IMF great crisis a shock gave to economic development model to welfare policy-making system. also a large unemployed was necessity for the social safety net work to The Korea National Governance in 1999. these days Local Governance are necessary for successful living in the global community, Quality of life has been run parallel with economic market place and positive welfare system of the value Local Autonomy Governance. A study on the goals is Local Autonomy the policy-making welfare factors related such as politics, socially, economic, and behavior.

Large metropolitan areas are new buffeted by countless force such as global community growing, and diversity. The citizen demands consideration increasingly antiquated inadequate system of governance, public finance. Local Autonomy welfare policy-making participator's rules cognition necessity is for the solving social problem. but Local Autonomy welfare policy-making is not use appropriateness change diversity and flexibility.

During the thirties policy-making social welfare of Local Autonomy has mainly focused on economic growth until mid -1980, but welfare policy-making environment problems have been importantly considered since the second of 1990s, the government has stated to cope with them. for almost twenty years the policy-making welfare problem in korea have depreciate the quality of life was development by the political factors, economic factors. and scared even human life. a series of welfare policy

local autonomy since 1991 have evoked policy-making factors of social welfare governance response asking a fundamental solution governance.

In this circumstance it is the time to analyze the governance welfare policy-making participator's rules and it is take off new policy factors. The policy making can achieve certainty for purposes. when the target groups positively accomodate themselves to them. this study is to analyze the causes of political · socially, economic, institution, and behavior factors design some effective policy-making social welfare governance.

The research procedures are divided into the four steps. the first step is to review the policy response concerning to the policy-making welfare politics socially, local governance in korea, and to search the theoretical on toward to human behavior. the second one is to search out what's the diagnosis of present phenomena and past trends of economic situation with of welfare policy factors, and to analyze the actual local civil servant of behavior shown in the cognition of statistical deta and the research results. the third is to conduct both a field research on local institutional system and an empirical survey on casual factors of potential social problems and on the relationship among these factors. finally the forth steps is to find problems when ensuring behavior factors cognition welfare policy diagnosis and design some welfare policy prescription.

The study has adopted two kinds of researches, literature review and questionnaire survey toward to be requested the policy-making factors of recognition. the policy-making social welfare governance : Daegu metropolitan city in korea. for verifying the policy making factors of welfare policy-making analyzed are four variables such as political · socially factors, economic factors, institutional factors, and behavior factors.

The research findings by empirical study are summarized as follows. First, according to the survey result of the integrated model on behavior factors, and the behavior factors are have very positive effects on the policy-making factors of social welfare governance, but the policy-making factors are related factors have as positive effects on the local autonomy welfare policy-making. in the estimation of the policy-making participation related behavior factors are positive, but external factors politics · socially factors, economic factors are the more negative. than the behavior factors. the research on the actual condition shows three important. the first on is that participator's rules, lawfulness of policy, political will, and morality. the second on is that absolutely insufficient. which of the human resources. finally, the welfare policy target also are requesting effective investment and it must be developing necessary for political · social, economic, institutional, and behavior factors.

Behavior factors appearance was based by the theoretical, empirical study welfare policy-making of desirable. the first is for removing the political negotiation. and it must be making for the contents of political clear, informative, educate in political. consistency of policy-making, welfare insurance, rationality, mutual cooperaton of economic cooperation of policy. the second is for implementing welfare policy and it must be making for manpower with specific knowledge, information, gaining cooperation among difference institution of local governance. also, it is asked social welfare local autonomy to that have the rationality. behavior factors cognitions are rule, rationality, political will. and morality, more important is may be that using appropriate the content of cognitions and method, it is difficult to induce compliance local citizen demands.

Local governance should make rational welfare policies is local self-government of opinion survey, field research, introduce more economic indicators and local behavior factors. However, since local welfare policy making was centralization. these welfare policy factors is not sufficiently to local citizens demands. therefore, the policy-making factors of social welfare governnenc would be necessity differently policy-making factors for citizen demands. in other to this problems solving. to get social equity of policy-making social welfare governance which are using the policy making factors political · socially, economic, institution, and behavior factors.

Especially Daegu metropolitan governance has been always loss the effective time to cope with the rapid social welfare circumstance a change in local autonomy governance, therefore, this research analyze the factors on the welfare policy concerning to policy-maker behavior. and policy-making factors of social welfare governance have accumulated for a very long time, and cannot be temporarily solved. local autonomy social welfare policy-making is continuous circumstance a change in local governance peoples. and local autonomy social welfare policy-making behavior factors is a kind of important subjects.