

Md.c.5

1

" 지방자치시대의 장애인복지 " <정책토론회 자료집>

지방자치제, 우리에게 무엇인가?

장애우권익문제연구소

서울시 서초구 방배1동 922-16 진일빌딩 2층
전화 : (02) 521-5364 전송 : (02) 584-7701

일시 : 1994. 9. 28(수) 오후 2:00 ~ 5:00

장소 : 장애우권익문제연구소 강당

장애우권익문제연구소

1

“ 지방자치시대의 장애인복지 ” <정책토론회 자료집>

지방자치제, 우리에게 무엇인가?

지방자치시대의 장애우복지

풀뿌리 민주주의, 민주주의의 학교라고 일컬어지는 '지방자치시대'가 열리고 있습니다. 다양한 사회구성원들이 정책결정 과정에 참여해 새로운 정치문화, 사회문화를 열어갈 지방자치시대에 새롭게 태어나야 할 장애우복지는 과연 어떤 모습일까요. 장애우권익문제연구소는 지방자치시대를 맞이하여 '지방자치제와 장애우복지, 그리고 참여를 통한 새로운 사회문화'의 방향과 전망을 모색하고 대안을 마련하기 위한 정책토론회를 갖습니다. 장애우 그리고 참복지의 내일을 고민하는 분은 누구나 참여할 수 있습니다.

지방자치제, 우리에게 무엇인가		1994. 9.28 (수) 오후 2:00~5:00	김병준(국민대 행정학과 교수) 이인재(한신대 재활학과 교수) 이상목(송파구의회 의원)
지방자치제와 각 영역별 장애우복지의 발전방향	의료	1994.10.21 (금) 오후 2:00~5:00	강세윤(전문의·강남성모병원 재활의학과) 김용익(서울대 의료관리학교실 교수)
	교육	1994.11.18 (금) 오후 2:00~5:00	윤점룡(전주우석대 특수교육과 교수) 이성무(서울시 교육청 장학관) 김주영(명혜학교 교사)
	사회 환경	1994.12 중순	장애우권익문제연구소 7주년 창립 심포지움 (장소미정)
	고용	1995. 1.20 (금)	권도용(한신대 재활학과 교수) 조윤희(한국장애인고용촉진공단 일산직업전문학교 연구원)
	복지 서비스	1995. 2.24 (금) 오후 2:00~5:00	나동석(청주대 사회복지학과 교수) 손광훈(서울장애인종합복지관 과장) 차용호(사회복지개혁모임회장·면목종합사회복지관 관장)
지방자치시대의 주민복지와 장애우복지 실현방향		1995. 3.17 (금) 오후 2:00 (장소미정)	감정기(경남대 사회복지학과 교수) 손복목(한국지체장애인협회 부장) 송창석(국민고충처리위원회 전문위원) 이강인(부천시의회정지기단 간사) 조홍식(서울대 사회복지학과 교수) 정병오(중앙대 사회복지학과 강사)

차례

발제 1
지방자치와 지역사회복지 11
김병준 (국민대 행정학과 교수)

발제 2
지방자치와 사회복지 21
이인재 (한신대 재활학과 교수)

발제 3
지방의회의 현실과 과제 33
이상목 (송파구의회 의원)

부록

- 1> 지방자치제와 장애인의 역할
- 2> 지방자치법

발제 1

지방자치와 지역사회복지

김병준 (국민대 행정학과 교수)

지방자치와 지역사회복지

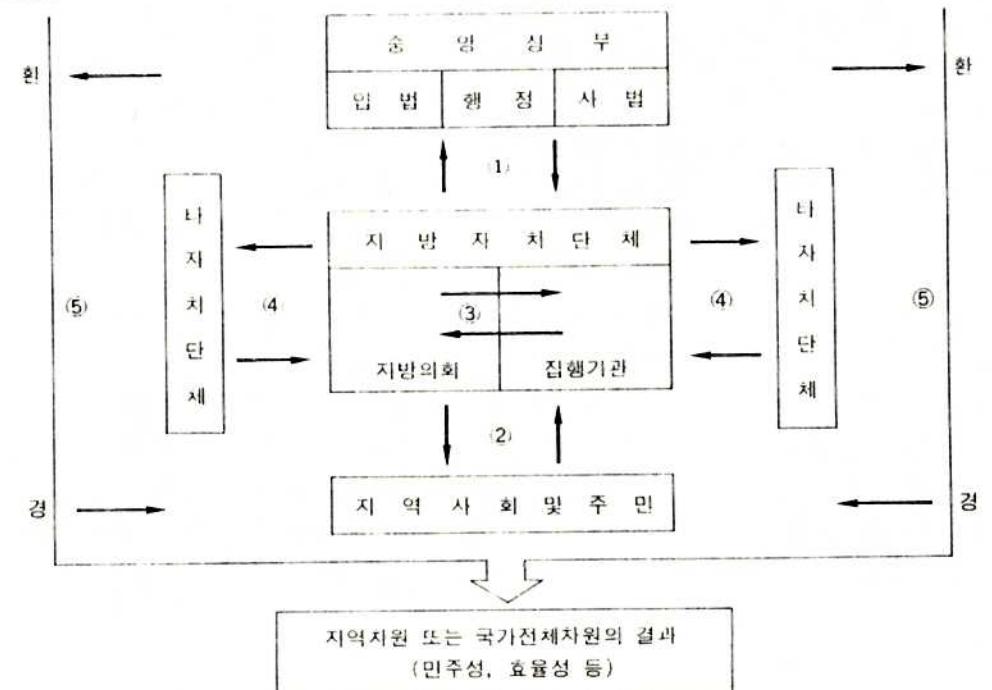
김병준 (국민대 행정학과 교수)

1. 지방자치의 양면성과 양면성의 구조

뒤에 이야기되겠지만 필자는 스스로 매우 강한 분권론자의 한사람이라고 생각하고 있다. 그러나 그렇다고 하여 지방자치의 실시 또는 강화, 즉 정치행정권을 지방으로 이양하고 지방차원의 정치판을 열어나가는 것 그 자체가 민주성이나 효율성과 같은 가치로 바로 연결된다고는 믿지 않는다. 오히려, 지방자치는 우리사회의 여러 상황적 요소 또는 변수 등과 관련하여 긍정적인 면과 부정적인 면을 동시에 지닐 수 있다고 믿는 것이다.(김병준 『한국지방자치론』 법문사, 1994, 제1편 2장 참조)

이러한 양면성의 구조를 그림으로 그려본 것이 아래의 그림이다. 자치권의 이양이 이양되는 권한의 성격, 지역사회의 정치경제 구조, 그리고 지방자치단체의 행·재정적 능력 등과 어우러져 다양한 모습의 결과를 낳을 것이란 점을 지적하고 있는 것이라 하겠다.

그림



지역차원 또는 국가전체 차원에서의 결과 (민주성, 효율성 등)

위의 그림은 지방자치의 중심주체라 할 수 있는 지역주민과 지방자치단체의 능력과 성격 및 상호관계, 그리고 이들 중심주체들과 중앙정부 및 다른 자치단체와의 관계가 지방자치의 결과에 큰 영향을 미칠 수 있음을 나타내고 있다. 되풀이되는 이야기이지만 권한을 지방으로 이양하고 지방에서 정치 판을 연다는 것 자체가 어떠한 결과를 자동적으로 가져오는 것이 아니라 그러한 변화는 여러 관련 요소들과의 상호작용을 통해 때로는 긍정적인 또 때로는 부정적인 결과를 낳을 수 있음을 나타내고 있는 것이다.

우선 그림에서 (1)로 표시되어 있는 영역이 되겠는데 중앙정부 자체의 정치경제적 성격 및 정책능력, 그리고 중앙정부와 자치단체간의 정치적 및 행·재정적 관계에 의해 지방자치의 결과는 크게 달라질 수 있을 것이다.

예컨대 중앙정부가 국민으로부터 정통성을 인정받고 있는 경우와 그렇지 못한 경우 지방자치는 그 모습에서 결과에 이르기까지 모든 것이 달라질 수 있다. 또 정치경제적으로 진보적 성격을 띠느냐 보수적 성격을 띠느냐 하는 것도 문제가 될 것이다. 미국에서 루즈벨트(Roosevelt)대통령에 의한 일련의 사회복지정책이 도시지역의 머신 폴리틱스(machine politics)문제 완화에 기여했다거나 영국에서 대처(Thatcher)수상의 보수적인 재정정책에 의해 진보적 성격의 도시지역 지방정부들이 큰 타격을 입었다거나 하는 것은 그 예가 될 것이다.

중앙정부와 지방자치단체간의 정치적 행·재정적 관계는 더욱 중요한 의미를 지닌다고 볼 수 있다. 지방자치단체에 대한 중앙정부 통제의 범위와 방법, 중간자치단체의 존재여부, 기능배분 및 재정지원의 내용과 방법, 중앙당과 지방당의 관계 등이 중요한 변수가 될 것이다. 직접적이고 강압적인 통제를 하느냐 아니면 재정지원 등을 통한 간접적인 통제를 하느냐에 따라 지방자치는 그 모습을 달리할 수밖에 없고, 외부효과가 큰 기능을 이양했느냐 그렇지 않은 기능을 이양했느냐에 따라서도 상당히 다른 결과가 나타날 것이다. 또 자치단체의 계층구조가 어떻게 되어 있느냐도 적지 않은 문제가 될 수도 있다.

(2)로 표시된 부분은 지역사회 및 주민의 특성과 이들과 지방자치단체간의 관계 또한 지방자치의 모습과 결과에 영향을 미칠 수 있음을 나타내고 있다. 먼저 지역사회의 특성과 관련하여 지방자치단체가 관할하여야 할 지역의 크기, 즉 행정구역의 문제와 행정수요상의 특성 등이 중요한 변수로 지적될 수 있을 것이다. 지역사회의 정치경제 사회문화적 성격 또한 큰 영향을 미칠 것이라 볼 수 있다. 예컨대 다른 모든 조건이 같다고 할 경우 울산이나 포항과 같이 단일기업이 지역사회에서 주도적인 위치를 점하고 있을 뿐만 아니라 전체 인구에

대한 노동자의 비율이 비교적 높은 지역의 지방자치가 그렇지 않은 지역의 그것과 같을 수가 없을 것이다.

얼마나 참여 지향적인 정치문화가 성숙되어 있느냐, 또 지역사회에서의 권력이 얼마나 다원화 또는 집중화되어 있으며, 사회적 통합성(integration)은 어느 정도냐 하는 등의 문제도 중요한 변수가 될 수 있다. 씨족 중심의 전통적인 농경문화가 지배하는 지역에서의 자치가 새로 생긴 도시지역에서의 그것과 같은 모습일 수는 없는 것이다.

주민과 지방자치단체의 관계에 있어서는 주민이 어떠한 방식으로 지방자치단체를 구성하고 선출된 공직자들에게 대하여 어떠한 권리를 유보하고 있느냐 하는 것 등이 중요한 문제가 될 것이다. 예컨대 지방선거를 어떠한 방식으로 치르느냐, 주민발안과 주민소환 같은 제도를 운용하느냐 않느냐 등에 따라 지방자치는 전혀 다른 결과를 낳을 수 있는 것이다.

지방자치단체 자체의 성격과 능력 및 내부 각 부분간의 관계(3)역시 지방자치의 모습과 결과에 큰 영향을 미칠 수 있다. 어찌보면 지방자치와 관련하여 중앙정부와의 관계와 더불어 주목을 가장 많이 받는 부분이 아닐까 생각한다. 지방공무원의 정책결정 및 사무처리 능력, 행정조직의 효율성, 자치단체 자체의 재정력, 의회와 집행기관간의 권력관계, 의회내부의 권력관계, 의회 및 의원의 정책능력, 의원에 대한 대우와 신분보장...등 최근 우리사회에서 논의되고 있는 많은 문제들이 이 영역에 속한다고 할 수 있다. 지면관계상 자리에서는 더 이상 이야기를 전개하지 않기로 한다.

다른 자치단체와의 관계(4)역시 지방자치의 결과를 규정짓는 중요한 변수의 하나로 볼 수 있으리라 생각된다. 지역이기주의와 자치단체간의 갈등과 마찰이 중요한 문제로 부각되고 있는 만큼 지방자치단체간에 대화와 협력 체계가 잘 정비되어 있느냐 여부가 지방자치와 관련하여 중요한 변수가 될 수 있다는 말이다. 실제로 광역행정협의회나 지방자치단체간 의원협의회와 같은 대화와 조정 기구가 잘 발달되어 있는 경우 지방자치는 그렇지 않은 경우보다 훨씬 더 나은 결과를 낳을 수 있을 것이다.

끝으로 지방자치의 결과를 규정짓는 또 한 무리의 변수로 우리는 환경요인들을 들 수 있다. 환경이란 흔히 이야기하듯 「체계의 밖에 있는 모든 요소」를 의미한다. 그림에 나타나 있는 제관계의 밖에 있으면서 이들 관계에 영향을 미치는 모든 것이라는 의미이다. 의미가 크다보니 넓게 보는 경우 환경 아닌 것이 없을 것이다. 하지만 지방자치와 관련하여 보다 직접적인 것을 예시한다면 국내외의 정치경제환경과 안보상황, 정보 및 과학기술의 발달, 대중교육의 확대, 환경문제에 관한 재인식 등 사회문화 의식의 전환, 등을 들 수 있을 것이다. 보다 구체적인 예를 든다면 우루과이 라운드로 인한 산업구조의 재편과 이에 따른 인구

이동과 행정수요의 변화, 전산망의 발달에 따른 행정조직 및 기술조건의 변화, 개발행정에 대한 부정적 인식의 확대 등이 있을 수 있겠다. 이러한 요인들이 비록 직접적인 경우는 아니라 하더라도 지방자치의 모습과 결과에 여러 통로를 통해 영향을 미칠 수 있는 것이다.

이와 같이 지방자치, 즉 「일정한 지리적 경계내의 주민이 그들의 대표로 구성된 지방정부를 통하여 지역적 성격을 지닌 문제를 자율적으로 처리하는 통치양식」은 수없이 많은 변수들과 어우러지면서 그 결과를 나타내게 된다. 우리의 경우 과도한 중앙집권의 폐해가 여러 분야에 걸쳐 명백히 나타나고 있는 바, 지방자치의 활성화는 분명 맞아 가는 것보다는 주는 것이 많을 것이라 추정할 수 있다. 그러나 그렇다고 하여 무슨 보장이 있는 것이 아님은 물론이다.

그 동안 많은 사람들이 지방자치의 실시 또는 강화로 얻을 수 있는 것들을 열거해왔다. 그러나 그들이 열거한 것 하나하나를 살펴보면 개인적 편견이나 희망사항을 적어 놓은 것에 불과한 경우가 많다. 지역사회의 정치경제적 성격에 대한 아무런 판단없이 민주화를 논해지는가 하면, 특정사무나 기능이 가진 외부효과에 대한 토론 한번 없이 효율화가 논해지기도 한다. 「현대시」라고 해도 좋을 울산과 「포철시」라고 해도 좋을 포항에서의 지방자치란 무엇을 의미하는지에 대한 토론 한번 제대로 없이 우리는 민주성과 효율성을 이야기해 온 것이다. 지역간 균형개발이나 통일에 도움이 된다는 이야기 등도 마찬가지이다. 확신을 주는 경우는 그다지 흔치 않다.

보장이 없기에, 그리고 확신이 없기에 지방자치의 활성화를 바라는 사람들이 해야 할 일은 확실해진다. 그것은 첫째, 막연한 기대를 버리는 것이다. 그저 잘될 것이란 막연한 기대는 작은 부정적 요인에도 흔들릴 뿐만 아니라 건실한 지방자치의 육성을 위한 노력을 게을리한다.

그리고 둘째, 위에서 예시한 변수를 포함한 여러 중요 변수들중 우리가 통제할 수 있는 변수들을 구별하여 이러한 변수들이 지방자치의 결과에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 면밀한 조사와 연구를 하는 것이다. 국제적인 경제환경과 같이 우리가 조정하고 변화시킬 수 없는 변수들이야 어쩔 수 없는 일이라 하겠다. 그러나 사무의 배분, 지방선거의 방식, 지방의원에 대한 처우 등 우리가 통제할 수 있는 변수들에 대해서는 충분한 조사와 연구가 있어야 할 것이다. 이러한 조사와 연구를 바탕으로 지방자치의 활성화를 정치행정체제의 민주화와 효율화라는 긍정적인 결과와 연결시킬 수 있는 지식을 축적해 나가야 할 것이다.

2. 우리 지방자치의 방향에 대하여

지방자치란 지니는 이와 같은 양면성을 고려할 때 민주성과 효율성 등 긍정적인 결과의 산출을 위해 우리는 다음과 같은 수단적 가치, 또는 기본방향의 확립에 노력해야 할 것이라 생각이 든다.

지방자치란 서야 할 기본방향에 대한 나름대로의 생각이 크게 반영되었다. 기본방향이라고 하는 것은 지방자치란 긍정적인 결과를 얻기 위해 기본적으로 갖추고 있어야 할 조건이라고도 생각할 수 있는 것들인데 크게 네 가지로 요약할 수 있을 것 같다.

첫째, 지방자치단체에 될 수 있으면 큰 자치권능을 부여하여야 한다는 것이다. 통치에 있어 자치단체 우선의 원칙이라고 할 수 있겠는데 이것 없이 자치는 애초에 불가능한 것인만큼 이러한 자치권능의 확립이야말로 최우선적으로 선행되어야 할 과제라 하겠다.

둘째, 자치단체 우선의 원칙을 중시하되 자치권의 부여 내지는 기능의 배분은 그러한 권한과 기능이 지닌 정치경제적 성격을 충분히 고려한 상태에서 이루어져야 된다는 것이다. 외부효과가 큰 국방이나 환경규제와 같은 권한이 자치권확대라는 이름아래 자치단체로 넘어가는 등의 일이 있어서는 안된다는 이야기이다.

셋째, 지방자치단체는 중앙정부로부터 적절한 자치권을 확보해야 할뿐만 아니라 지역내의 특정 이해관계세력으로부터의 자율성(autonomy) 또한 확보하지 않으면 안된다는 것이다. 쉽게 말해 울산 시청이 현대의 지나친 영향력 아래 놓인 다거나 상공업지역의 지방의회가 지역상공회의소의 축소판이 되어서는 안된다는 것이다. 소수에 의한 다수의 권리침해와, 다수에 의한 소수의 권리침해를 다 같이 경계하기 위함이다.

이 자율성 문제는 대단히 중요한 문제임에도 불구하고 우리 학계의 적절한 주목을 받지 못하고 있는 상태이다. 그러나 앞으로 그 중요성이 점차 부각될 것으로 판단된다.

끝으로 넷째, 다른 모든 권력기구와 마찬가지로 지방자치단체 역시 적절히 통제되지 않으면 안된다는 것이다. 권력은 그 속성상 그 행사자로 하여금 자의적인 행사를 유도하는 경향이 있기 때문이다. 그러나 한가지 지방자치단체에 대한 통제는 우선적으로 지역주민 또는 시민에 의해서, 그리고 지방자치단체간의 경쟁체제에 의해서 이루어져야 한다는 것이다. 중앙정부에 의해서도 되는 것은 지방자치의 정신과도 어긋나는 것이라 할 수 있다. 내무부보다 공익적 시민단체의 성장이 필요한 것이다.

3. 지역사회복지

다른 모든 정책분야에서와 마찬가지로 지방자치의 실시는 지역사회의 복지문제와 관련하여서도 대단히 큰 의미를 지닐 수 있다. 특히 앞서 지적한 네 가지 요소중 기능배분의 문제와 자율성의 문제와 관련하여 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있겠는데 이와 관련하여 남의 나라에서 일어나고 있는 한가지 사례를 먼저 소개하고자 한다.

-사례-

부랑인(浮浪人)과 지방정부

최근 들어 미국의 지방정부들이 적지 않게 고민을 하고 있는 문제가 하나 있다. 다름아닌 부랑인(homeless people)문제이다. 적게는 수십만에서, 많게는 수백만으로까지 추정되는 이 부랑인들은 대도시뿐만 아니라 이제는 도시 외곽의 중산층 거주지역까지 서서히 그 세를 확장(?)하고 있다. "배가 고프습니다. 무슨일이든지 하겠으니 도와주십시오" 등의 피켓을 들고 서 있거나, 아니면 아예 이것도 저것도 없이 퀘터(25센트)를 구걸하는 모습을 어렵지 않게 목격할 수 있는 상황이다.

현행 체제상 이러한 부랑인 문제에 대한 처리는 지방정부의 몫이 되겠는데, 이들 지방정부의 입장이 여간 딱한 것이 아니다. 특히 중산층 이상이 주로 거주하는 지역의 경우가 더욱 그러하다. 인간적인 입장에서야 당연히 따뜻하게 돌봐주어야 하는 것이겠지만 그렇게 되는 경우는 전국의 부랑인이 모두 몰려올 판이다. 그렇다고 하여 길에 방치해 두자니 주거환경을 해친다는 주민의 항의가 빗발치게 된다. 그래서 나오는 대표적인 방안이 부랑인들이 매력을 느끼지 못할 정도의 거친 서비스를 제공하는 것이다. 텐트로 된 간이 수용시설을 만들고 철조망을 둘러쳐 격리수용시킨다던가 하는 일이 대표적인 예가 된다. 그것도 그나마 규모가 큰 지방정부들은 오히려 눈에 보이는 대로 다시 다른 지역으로 송출해 버리는 쪽을 더 선호하게 된다. 멀리가는 편도 차표하나 끊어 먹을 것 챙겨서 보내버리는 것이다. 흔히 이야기하는 넘비(Not In My Back Yard) 또는 지역이 기주의의 일종이라 하겠다.

이러한 부랑인 문제를 보며 사무배분과 관련하여 한 가지 크게 생각하는 것이 있다. 부랑인의 처리와 같은 사무를 과연 지방정부의 자율적 처리에만 맡겨도 좋을 것인가 하는 문제이다. 남의 나라 이야기이긴 하지만 이러한 문제에 대한 분권적 처리구도는 여러가지로 문제가 있어 보인다. 인간적 서비스를 제공하는 지방정부일수록 오히려 피해를 보는 구도를 만들고 있고, 또 지방정부들로 하여금 문제를 해결하는데보다는 문제를 서로 전가하는 데 비용을 쓰도록 하고 있는 것이다. 이러한 문제야말로 지방정부들의 공동대응이나 중앙정부에 의한 집권적 해결이 필요한 것이 아닌가 하는 생각이 드는 것은 당연한 일이라 하겠다. 즉 공동의 기준을 정한다거나 인간적 서비스를 제공하는 측에 더 많은 보조금과 보상금을 준다거나 하는 따위의 공동대응 또는 집권적 해결이 필요하지 않느냐는 것이다.

공동대응을 위한 노력이 없었던 것은 아니다. 1980년대 후반부터 전국도시연맹(the National League of Cities)과 전국시장회의(the U.S. Conference of Mayors)등이 중심이 되어 이 문제를 심각하게 거론하고 있는 것으로 알려지고 있다. 그러나 분권적 관행이 워낙 오래된데다 지방정부마다 문제를 보는 심각성의 정도가 달라 이야기가 쉽지만은 않은 모양이다.

위의 사례에서 보는 것처럼 자치권의 불합리한 확장은 자칫 지역적 이익과 크게 관련이 없는 복지정책 사안에 불리한 환경을 조성할 수 있다. 언론을 통해

잘 알려진 바와 같이 이미 장애인 관련 시설물의 설치를 둘러싼 지역이기주의 등을 심각하게 경험하고 있기도 하다.

따라서 이러한 부분과 관련하여서는 중앙정부 차원의 대책이 있지 않으면 안 된다. 그리고 그러한 대책은 당연히 하향적 지시일변도의 것이 아니라 필요한 재원을 지원하는 등, 자치시대에 걸맞는 조장적 성격의 것이어야 할 것이다. 인간사회의 지극히 당연한 현상인 이기적 성향을 비정상적인 것으로 치부하며 온 국민을 부도덕한 존재로 매도하는 것이 중앙정부의 역할이 되어서는 안 된다. 사람이 천사라면 애초에 정부가 필요 없는 것이다. 이기적인 인간의 행위가, 또 이기적인 지역의 행위가 바람직한 방향으로 나타나도록 하는 것이야말로 정부, 또 중앙정부의 역할이라고 하겠다. 이러한 점에 있어 우리는 영국적 자치모델을 잘 연구하여 활용할 필요가 있다는 생각이 든다.

아울러 이러한 복지문제를 생각하는 지역차원의 민간단체의 적극적인 역할이 요구된다고 하겠다. 다시말해 복지문제에 대한 중앙정부의 의지를 이끌어 낼뿐만 아니라 지역정치과정에 있어 복지문제를 효과적으로 제기할 수 있는 집합적인 노력이 필요하다는 것이다. 문제는 어떻게 이러한 집합적 노력을 확보하느냐 하는 것인데, 이와 관련하여서는 종교단체나 교육기관과 같은 기존의 공익적 기관이나 그 지도자들의 노력이 매우 중요하다고 하겠다.

발제 2

지방자치와 사회복지

이인재 (한신대 재활학과 교수)

지방자치와 사회복지

이인재 (한신대 재활학과 교수)

1. 들어가는 글

21세기는 정보통신의 발전, 정보기술혁명, 기술혁신등으로 과거와 비교가 되지 않는 놀라운 수준의 물질적 부와 풍요로움을 우리에게 약속하고 있다. 각종 매체들을 통해서 선보이고 있는 21세기의 모습, 예컨대 전 자동화시스템을 갖춘 홈토피아, 자동차문화, 정보고속도로 등은 우리를 장미빛 꿈에 부풀게 한다.

그런데 문제는 이러한 물질적 풍요로움이 우리에게 소담스럽고 보람된 삶을 보장해 주는가 하는 점과 동시에 물질적 풍요로움이 국민 개개인에게 얼마나 고르게 그 혜택이 돌아가는가 하는 점에 있다. 1980년대 이후 세계는 급격한 변화를 보이고 있으며, 이러한 변화는 우리의 삶에 중요한 영향을 미치고 있다. 세계체제 변화의 여파는 우리나라에도 큰 영향력을 보일 것으로 보인다. 최근의 산업구조조정과 신인력정책은 노동자들의 인력구축효과를 가져와 고용상태를 악화시키고 있다. 즉 정보기술의 발전에 의한 새로운 차원의 숙련노동에 적응하지 못하는 많은 실업 혹은 불완전고용 노동자들의 출현은 장차 노동자들의 복지에 심각한 문제를 초래할 것으로 예상할 수 있다. 최근 정부는 실업노동자문제를 해결하기 위해 1995년부터 고용보험을 도입할 것을 밝히고 있다. 그러나 실업근로자에 대한 대책보다는 직업안정정책과 능력개발사업에 치중한 고용보험법의 도입을 정부가 고려하는 것은 근로자들의 실업문제해결에는 큰 도움이 되지 않을 것으로 판단된다.

최근 우리사회에는 개인차원의 절대빈곤 해소라는 과거의 정책적 과제, 즉 복지국가 차원의 과제와 새롭게 대두되고 있는 집합적 차원의 사회문제 즉 환경문제, 보건의료문제, 교통문제 등 새로운 사회문제의 해결을 요하는 두 가지 과제가 동시에 등장하고 있다. 즉 전통적으로 문제가 되는 빈곤의 문제가 해결되지 않고 있는 현실에서, 예를 들면 아직도 점심식사를 먹지 못하는 결식이동이 서울의 경우에만 수천 명이 있는 것, 국민들의 사회생활에 집단적으로 불편을 초래하는 많은 문제들, 예컨대 대도시의 교통문제, 환경문제, 교육문제, 등이 동시에 대두되어 일부 국민들에게는 생존의 문제를 대다수 국민들에게는 생활의

질의 문제를 제시하고 있다.

1995년 본격화될 지방자치의 시대는 지역주민들의 실제 생활과 관련하여 많은 변화들을 시사하고 있다. 지역주민들의 욕구에 쉽게 접근할 수 있다는 점에서 사회복지관련 이슈들이 많은 관심을 받을 것으로 보인다. 문제는 과연 지방자치시대를 맞이하여 지역주민들의 복지수준이 과거와 비교해서 더 높아질 수 있을 것인가에 있다. 주민들의 복지문제 뿐만 아니라 나아가 장애인, 노인 등과 같은 사회적 약자들의 복지수준이 향상될 수 있을 것인가 하는 점이 중요한 과제로 등장하고 있다.

제1공화국 이래로 오랫동안 지속되어온 중앙집권화된 관치행정의 전통이 모든 행정분야를 지배해온 탓에, 새롭게 다가온 지방화의 시대에 걸맞은 행정체계를 준비한다는 것은 쉬운 일이 아니다. 사회복지서비스 제공을 주요업무로 하는 사회복지행정 역시 그 동안 보사부 중심의 관치행정의 경향이 주를 이루었으며, 더욱이나 지방정부차원에 독자적 행정전달체계를 갖지 못한 까닭에 이러한 경향은 더욱 두드러졌다고 할 수 있다.

본문에서는 지방자치시대를 맞이하여 변화되어야 할 사회복지제도의 과제로서 다음의 4가지를 설정하였다. 지방자치제와 사회복지원칙, 지방자치제하의 사회복지체계의 확립, 지방자치체제하의 사회복지재정문제 그리고 주민들의 참여문제를 다루었다.

2. 지방자치제와 사회복지의 원칙

지방자치시대의 본격화는 사회복지 실천에 대해 여러가지 변화를 요구하고 있지만 주요하게 고려되어야 할 과제로 아래의 4가지를 설정하였다.

1) 사회복지에 관한 중앙정부와 지방정부간의 명확한 업무 분담.

현재 우리나라의 중앙정부와 지방정부간의 업무분담이 갖는 문제점은 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체 사무분담이 예시되어 있으나 기능분담이 개괄적으로 표현되어 있으며 불분명하다. 즉 구분이 애매모호하며 국가/지자체, 광역단체/기초단체간 기능배분에 관한 명확한 기준이 없다.

둘째, 자치사무가 예시되어 있으나 지방자치법 제9조 2항에 (“법률에 이와 다른 규정이 있는 경우---”)국가기능의 예외를 인정하고 있는바, 자치사무를 국가사무화하는 개별법이 많아 사무예시 규정(제 9조 : 57개 사무)의 취지를 무의미

하게 하고 있다.

셋째, 위임사무의 지나친 비대로 지방자치단체가 국가사무의 하청기관으로 전락하여 버렸다. 광역단체나 기초단체 모두 자치사무의 비율은 대략 10-20%에 머무르고 있으며 80%이상이 위임사무로 되어 있어서 지방자치단체라고 명하기에도 부적절한 것으로 나타났다.

넷째, 여기에 더하여 전체업무에 대해 비율상 20%도 되지 않는 지방사무에 대해서도 중앙정부의 행정적, 재정적 지원, 통제, 감독이 심하다.

다섯째, 행정기관, 행정사무의 할거주의문제를 지적할 수 있다. 이것은 과도하게 설치된 특별행정기관(각종 지방사무소)과 관련된다. 필요성, 효율성, 효과성의 측면보다 부처이기주의에 따른 특별행정기관의 설치에 제고되어야 할 것이다.

이상의 중앙정부와 지방정부 간의 업무분담의 문제점을 해결하기 위한 개선 방안을 고려해 보면 다음과 같다.

첫째, 국가와 지방단체의 사무를 프랑스, 일본과 같이 명확하게 구별하여야 하며, 구별된 사무에 대해서는 의무와 책임을 다할 수 있도록 이에 상응하는 권리를 부여하여야 한다. 이것은 행정책임 명확화의 원칙과도 일치한다.

둘째, 지방단체의 규모, 능력, 재원을 고려하여 기능배분이 이루어져야 한다. 즉 자치단체의 행정, 재정 능력에 따라 신축성있게 업무분담이 이루어져야 한다. 이것은 행정능률의 원칙을 고려해야 함을 보여주는 것이다. 문제는 지금과 같이 지자체간의 행정, 재정능력의 심각한 불평등현상이 지배적인 현실에서 이 원칙을 어떻게 적용시켜 나갈 것인가 하는 점에 있다.

셋째, 지방자치의 실효성을 고양시키기 위해서는 주민참여, 주민통제가 용이한 기초자치단체에 많은 기능이 배분되어야 한다. 이것은 지방자치존중의 원칙을 고려한 것이다. 지방자치제도는 주민의 입장에서는 그들의 욕구를 보다 정확하게 행정에 반영할 수 있으며, 지방의회를 통해 지방정부의 행정을 관리감독도 할 수 있다.

넷째, 지방자치행정의 종합성이 고려되어야 한다. 반드시 필요한 경우가 아니고는 중앙행정부처는 지방에 지방일선기관을 설치하는 것을 자제하여야 한다. 이것은 행정기관, 행정사무 할거주의의 문제점을 극복하여야함을 말한다. 즉 행정관청의 권력확대보다는 주민들에게 보다 효율적인 서비스의 제공원칙이 우선적으로 고려가 되어 불필요한 지방행정기구는 축소되거나, 새로운 형태로 통합되어 나타나야 할 것이다.

다섯째, 지방단체에 사무의 배분과 동시에 재정의 분배가 이루어져야 한다. 지방단체가 주어진 업무에 대해서 책임과 권리를 다하기 위해서는 재정의 뒷받침이 필수적으로 이루어져야 한다.

2) 사회복지에 관한 주민들의 민주적 참여의 보장

이것은 복지정책을 결정하고 시행할 때 사회복지에 의해 삶에 영향을 받는 민중들의 참여기회가 제도적으로 보장되어야 한다는 것을 의미한다. 물론 이 원칙은 현행과 같은 중앙집중화된 복지행정체계에서도 보장이 되어야 하나, 주민들의 실제 생활에 더욱 밀접하게 다가서게 될 지방자치의 시대에는 반드시 지켜져야 할 것이다. 특히 사회복지에 대한 국가 개입이 증대되면서 관료주의의 강화가 우려되며, 관료주의하에서는 민중들의 삶에 중요한 영향을 미치는 정책이 비공개적으로 결정되어 민중을 대상화시키게 될 가능성이 높다. 특히 우리나라는 권위주의적 속성이 강하기 때문에 민중의 참여욕구는 더욱 절실한 것이 될 수밖에 없다.

3) 재원에 관한 공공책임화

재원에 관한 공공책임화의 원칙은 사회복지를 위한 재원마련의 책임이 사회 전체에 귀속된다는 것이다. 이는 개인적 책임성(수익자 부담, 최소한의 정부개입)과 상반되는 개념으로서 복지재원에 대한 책임이 사회구성원간 즉 정부와 자본가 그리고 노동자(지역주민 또는 민중)간에 적절히 배분되어야 한다는 것이며, 특히 국가와 자본가의 책임을 강조하는 개념이다. 그리고 마련되는 재원의 크기가 민중의 인간다운 최저생활을 보장하기에 충분한 정도여야 한다는 것이 전제되어 있다.

4) 사회복지시설의 공공화

현재 우리나라의 사회복지서비스는 그 대상이 영세한 사회적 약자에 한정되어 있으며 전통적인 시설수용에서 재가복지사업을 강조하는 방향으로 정책방향이 전환되는 과정에 있다.

문제는 전통적인 시설수용의 경우 그 절대수가 부족한 형편이며 그나마 존재하는 시설의 경우는 수준이 전근대적 수준을 벗어나지 못하고 비인간적인 처우가 항상 사회적 지탄의 대상이 되어 왔다. 그 동안 우리나라의 복지시설(주요 수용시설)은 국가정책에 의해서 무의무탁자, 부랑인, 생활유지능력이 없는자, 부양가족이 있다 하더라도 부양할 능력이 없는 자 등에 국한해서 서비스를 행하는 것으로 전개되어 왔다. 이러한 시설들은 우리사회의 정치, 경제, 사회적인 변화에 따라 생겨나는 복지욕구에 신속하게 대응하지도 못했고 복지시설이 위치하는 지역사회와도 연계되지 않은 채 폐쇄적이고 구빈적인 시설의 성격을 극복하지 못하였다. 이를 위해서는 시설의 현대화와 소규모 시설의 대량 확보의 방법으로 시설의 절대 수를 늘이는 방향으로 잡혀야 한다. 현재의 대규모 시설

수용이 빚고 있는 수용자에 대한 비인간적 처우 등의 문제는 소규모시설로의 전환과 시설의 현대화를 통해 해결할 수밖에 없다. 그리고 시설운영자들의 자의적 운영을 예방하는 방법의 하나는 국가가 시설을 국공립화하여 전반적인 책임을 지고, 다만 그 운영은 직영을 하거나 아니면 종교단체를 비롯한 양심적인 단체에 위임하는 것이다.

3. 지방자치제와 사회복지체계의 확립

- 독자적인 사회복지행정 및 전달체계의 마련 -

현행 사회복지전달체계는 보사부 - 시·도 - 시·군·구 - 읍·면·동 - 지역주민으로 연결되는 수직적 전달체계를 가지고 있다. 현행 전달체계의 문제점을 수혜대상자의 욕구충족에의 효과성이라는 기준에서 살펴보았다.

첫째, 사회복지 업무체계의 일관성 부족.

사회보험의 경우도 중앙정부에서부터 담당부서가 여러곳으로 분산되어 있고 개별사회복지서비스의 경우 지방자치단체내에서 전달체계망이 상이하다.

둘째, 업무내용의 중복에 의한 책임소재의 불명확성.

불명확한 업무분담은 정부 단체간 책임성의 회피라는 문제점을 가져온다.

셋째, 중복된 상급기관의 간섭, 관여 심화.

사회복지조직이 내무부산하의 지방조직체계 속에 있다보니, 사업수행에서 보사부의 간섭 관여는 물론이고 지방행정조직의 통제도 받게 된다.

넷째, 서비스의 자율성과 능동성 결여

사회복지행정을 일반직 공무원으로 담당케하는 이상 자율성과 능동성이 손상 받게 되는 경우가 많다.

이상의 문제점의 해결방안으로 사회복지분야 독자적 전달체계가 필요하게 된다. 사회복지 독자적 전달체계에서는 다음의 사항들이 고려되어야 한다.

첫째, 사회복지전문인력의 적극적 활용.

지방화시대에 공·사 사회복지기관들이 전문성을 발휘하기 위해서는 전문인력을 활용하는 것이 필수적인 요건이 된다. 특히 중앙과 지방의 사회복지 역할 분담과 관련해서 지방의 경우 대인 복지서비스가 강조될 가능성이 높기 때문에 전문인력의 수급문제는 대단히 중요한 과제가 된다. 지방자치제가 실시되면 전문인력과 함께 막대한 자원봉사인력이 필요하게 될 것이다.

둘째, 사회복지분야 업무 전담화와 사회복지업무에 관한 지방정부의 고유업무화를 확보.

사회복지전달체계의 독자적 조직망이 형성된다면 업무에 대한 전담화가 확보

될 수 있을 것이며, 지방화의 시대가 본격화되면 기존에는 위임업무로서 처리되던 업무들 중 많은 부분들은 지방정부의 고유업무로 전환되어야 할 것으로 보인다. 예를들면 개별사회적 서비스와 관련되는 업무들은 모두 지방정부의 고유업무로 처리되어야 할 것이다.

셋째, 공공복지와 민간복지의 협조적 관계 정립

그 동안 민간사회복지시설이나 기관들은 정부가 담당하지 못하고 있던 사회복지의 많은 부분들을 맡고 있다. 특히 사회복지시설 및 기관과 관련된 정부정책의 성공적인 수행을 위해서는 민간 사회복지조직과의 협조 운영이 이루어져야 한다.

1994년 6월에 나온 '사회복지정책심의위원회안'에 따르면 사회복지전달체계로 '보건복지사무소'가 설치될 것으로 보인다. 보건복지사무소안의 장점은 대략 두 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 생활보호대상자와 사회복지서비스 대상자가 빈곤문제와 동시에 보건의료서비스의 주요대상자이기 때문에 보건과 복지가 통합된 서비스체계를 갖추게 된다.

둘째, 기존의 보건소 시설을 그대로 이용할 수 있기 때문에 시설설치와 인력 배치에 소요되는 재정을 최소화하여 행정비용의 축소가 가능하다.

4. 지방자치제하 사회복지재정문제

-재정의 공공화원칙을 적용할 수 있는 구체적 정책대안 모색

사회복지에서 지방자치제의 의미는 지방자치단체별로 지역의 특수성이 보장될 수 있다는 점에 있다. 즉 국민의 최저한의 기본생활은 지역에 관계없이 중앙정부에서 보장해주고, 그 이상의 욕구에 대해서는 지방자치단체의 특성에 따라 다양한 프로그램이 제공되는 것이다.

현대국가에서 사회복지에 관한 재원은 국가가 우선적으로 보장해야 한다는 것은 사회경제적 체제의 상이성에 관계없이 대다수 국가에서 관철되고 있다. 사회복지의 기능이 중앙정부에서 지방정부로 이전되는 경우에는 이에 필요한 재정도 마찬가지로 대폭 이전되어야 할 것이다. 이를 위해서는 우선 지방정부가 자주적인 재정권을 확보할 수 있어야 한다. 지방세원의 증대는 일차적으로 과도하게 국세에 편중된 세목을 지방세로 이관하는 국세·지방세의 조정측면에서 이루어져야 할 것이다. 문제는 현재와 같이 지역간 격차가 심각한 경우를 감안하면 정부의 지역간 격차를 완화시킬 수 있는 노력이 선행되어야 할 것이다.

지방정부차원에서 고려할 수 있는 사회복지재원 확보방안은 다음과 같이 대략 다섯가지로 나누어 고찰할 수 있다.

첫째, 지방세제내에 목적세로 사회복지세를 신설하는 방안을 고려할 수 있다. 그러나 이 방안은 현재와 같이 지역간 재정격차가 심한 경우는 격차의 폭을 더욱 크게 할 염려가 있으며, 지역주민들의 조세저항도 예상할 수 있다.

둘째, 지방정부의 세외 수입 예를 들면 수수료, 사용료, 기부금 등을 확대하는 방안을 들 수 있다. 수수료, 사용료의 확대는 사회복지세와 마찬가지로 재정격차, 조세저항을 예상할 수 있으며, 이에 비해 기부금은 이타주의를 강조하는 사회복지의 정신과도 일맥상통하는 것으로 훌륭한 재원확보방안이 된다. 우리나라도 1994년 내에 "사회복지공동모금법"이 만들어지면 민간주도로 다양한 모금활동이 이루어질 것으로 기대할 수 있다.

셋째, 지방교부세율의 활용방안을 고려할 수 있다. 지방교부세의 세율은 1969년 17.6%로 정해졌으나, 1973년 7·3 조치로 그 비율이 폐지되었다가, 1982년 13.27%로 재조정되어 오늘에 이르고 있다. 현 교부세율을 유지하면서 사회복지비율을 확대하는 경우에는 여타 사업이 위축될 우려가 있다. 교부세율을 확대할 경우에는 확대한 부분에서 일부라도 사회복지분야에 사용할 수 있을 것이나, 이것은 전체 예산구조의 재조정과 관련되어 있는 문제이다.

넷째, 국고보조금의 확대를 고려할 수 있다. 국고보조금은 국가가 용도를 정하여 교부하는 보조수입으로 지방정부의 사회복지비 대부분을 여기서 충당하고 있다. 국고보조금의 확대는 사회복지분야 재원의 확대라는 측면에서는 긍정적인 방안이 될 수 있으나, 지방정부의 자율권 침해 가능성의 문제점을 가지고 있다. 이 문제의 해소를 위해서는 지역사회주민들의 민주적 참여가 보장되어야 한다.

다섯째, 지방양여세 제도의 확대방안을 고려할 수 있다. 지방양여세란 국세 중 특정 세목의 수입 일부를 지방자치단체에 양여하여 특정사업에 사용하도록 하는 제도로서 1991년 도입되었다. 1991년 예산에서는 전화세 100%, 주세 15%, 토지초과이익세 50%를 지방양여금으로 이전하여 총 5,570억원 규모로 운용되고 있다. 지방양여세는 국민에게 새로운 부담을 주지 않으면서 지방자치단체간 재정불균형을 해소할 수 있는 방안이 된다. 그러나 현재는 지방양여금이 주로 지방도로 확충과 같은 기간산업에 투자되고 있는 실정이다.

결국 사회복지분야의 지방재정의 확충은 지방자치단체간 재정불균형이 심한 우리의 현실에 비추어 볼 때 장기적으로는 지방자치단체 자체 재정의 확대방안이 고려되어야 할 것이나, 단기적으로는 중앙정부의 다양한 형태의 보조금에 기댈 수밖에 없다.

5. 지역주민들의 참여문제

- 민주적 참여를 보장할 수 있는 제도적 틀 마련. 공공은 물론이고 민간사회복지활동에 적극적으로 참여할 수 있도록 하는 주민들의 참여전략 마련

지방자치시대는 지역주민들의 사회복지에의 관심과 참여를 추동할 것으로 예상할 수 있다. 사회복지에 관한 주민들의 적극적인 관심과 주체적인 참여를 이끌어내기 위해서는 사회복지운동의 활성화가 적극적으로 추진되어야 할 것이다.

운동이 공동목표달성을 위한 적극적이고 주체적인 노력이라면, 사회복지운동은 사회복지라는 목표를 달성하기 위한 관련 당사자 < 넓게는 모든 국민을 의미하며, 사회복지 실천가, 학자, 이용자, 노동자 등을 의미한다 >들의 주체적인 참여와 행동을 의미한다고 본다. 지금까지 사회복지운동이 전혀 없었던 것은 아니다. 지금도 사회복지운동과 밀접한 관련을 갖는 보건의료운동, 장애운동 등은 적극적인 실천운동을 하고 있고, 국민의료보장쟁취를 위한 운동, 사회복지예산 확보투쟁운동 등이 간헐적으로 일어났었다. 문제는 이러한 운동들이 단기적인 문제제기에 머물러버리고 지속적으로 이루어지지 못하였으며, 유사한 목적을 가진 여러 부문운동들과의 연대투쟁으로 활발히 이어지지 못하였다는 데 있다.

사회복지운동은 사회복지의 달성을 위한 여러 운동주체들의 적극적인 참여와 활동을 의미한다. 우리나라에서 사회복지운동을 성공적으로 정착시키기 위해서는 사회복지운동의 이념과 조직, 대상, 전략전술, 목표 그리고 주체 등에 대한 의미규정은 물론이고 사회복지운동 발생의 공간적 조건과 역사적 전개과정을 이해해야 한다. 그리고 보건의료운동, 장애인운동, 탁아운동 등 대상별, 과제별 운동과의 연계 문제들도 고려되어야 한다.

1) 사회복지운동의 이념

아직 본격화되지도 못한 사회복지운동을 논함에 있어서 이념의 문제를 먼저 다루는 이유는 우리나라에서 현재 벌어지고 있는 여타 부문의 운동(예컨대 노동운동, 여성운동, 환경운동 등)의 경우 운동의 갈래가 여러가지로 나누어지고 주체가 다양화해질수록 결국 운동의 상위 목표와 같은 이념의 문제로 분열하는 경우가 많이 있기 때문이다. 사회복지운동의 경우도 처음에는 현재의 잘못된 제도와 관행을 바로잡자는 의미에서 진보적인 이념을 표방하면서 많은 조직들이 별 문제없이 일을 해 나갈 수 있으나, 미시적인 차원의 일이 아닌 거시적인 차원의 논의에서는 결국에는 이념의 문제로 귀착될 것이기 때문이다. 물론 우리나라 사회복지운동의 차원이 이 수준까지 갈려면 아직 멀었지만 미리 그 과제를 살펴보면 다음과 같다.

기존의 논의에서도 나왔지만 근본적인 사회변혁론적 지향을 가지면서 시급한 제도요구투쟁을 중심으로 운동을 이끌어 가는 입장을 생각할 수 있다.

또 하나는 주어진 틀 내에서 제도의 개선을 요구하는 것이다. 그리고 사회학의 독자적 논리를 개발하는 것. 예컨대 21세기 서로 돕는 사회. 환경운동 - 생태 공동체주의 (Eco-communalism) 이념 지향. 사회복지를 전면적으로 내세울 수 있는 이데올로기 개발. 필요를 충족시켜주는 사회. 예컨대 욕구주의 (needism)를 주요 이념으로 발전시켜서 모든 논의를 인간의 욕구 충족에서 출발. 또 하나의 제안점은 독자적 논리와 우리 사회의 발전을 위한 변혁적 논의를 연결시키는 작업이 중요.

2) 사회복지운동의 평가

- 기존 운동사례 평가 : 의료보장개혁운동, 지탁연운동, 노건연 활동 등 소개 및 평가
- 외국사례 필요 ?

3) 사회복지운동 전망

- 누가 무엇을 어떻게 만들어가야 하는가, 주도적 역할은,
- 삶의 현장에서 조합운동과 같은 조직활동 필요. 소집단 단위 지역참여운동. 계급 계층별 민주화운동, 사회복지실천가들의 사회복지 노동자로서의 역할, 전대사업

발제 3

지방의회의 현실과 과제

이상목 (송파구의회 의원)

지방의회의 현실과 과제

이상목 (송파구의회 의원)

1. 마침내 다시 시작한 지방자치

다시 시작한 지방자치 원년이 되는 1991년도 이미 역사의 장으로 멀어져 가고 있다.

그해 3월 26일에 기초의회의원 선거를, 6월 20일엔 광역의회의원 선거가 실시되어 260개 기초의회가 4월15일에 15개 광역의회는 그해 7월8일에 의원들 모두가 주민복리증진을 엄숙히 선서함과 동시에 개원된 것은 우리 국민의 승리이자 삶의 큰 축복이었다.

주민직선에 의해 탄생된 기초의원정수는 4,304명이고 광역의원정수는 866명으로, 지방의원 정수는 도합 5,170명이 됨으로 현재 국회의원 정수 299명에 비해 지방의원의 그것이 17배가 넘는 수치이다.

'92. 6. 30까지 해야했던 단체장선거가 미뤄진채 지난해에 개정된 공직자 윤리법은 국회의원이나 지방의회의원을 가리지 않고 모든 "민선의원"들을 재산의 등록·공개 대상으로 규정한다.

공직자 윤리법에 의해 재산을 공개까지 해야하는 공직자의 약80%는 의원이요, 재산공개의무를 부여받고 있는 의원신분중 95%가 소위 무보수 명예직인 지방의회의원들이다.

송파구의 경우 재산공개 대상자는 43명의 구의원을 제외하면 2,000공무원중에서 단 한사람 구청장뿐.

공직자윤리법이 공개대상 공직자들이 평등해야 하는 면을 강조한다면, 또 그들은 신한국의 파워엘리트임이 드러나고 있다면(기초의원과 기초 단체장까지 1급 공무원과 동등이상의 "신분"으로 되어 재산을 공개한다.)그리고 권한책임등의 원칙을 내세운다면, 새공직자윤리법은 대한민국을 "입법부우위 또는 분권의 나라"로 바꾸려는 의도도 갖게 되는 것은 아닐지?

그러나 5,000여 초대지방의원들중 누가 얼마나 지방의원이 되고자 오랜동안 꿈을 가꾸고 갈망했으랴! 한세대가 지나는 동안 지방자치가 유보되고 있었기에 "지방의원"이라는 새롭고 갑작스런 신분획득은 전혀 예측이나 예기치 못한 것이

었고, 91년 지방의회이원 출마 당시의 공직자윤리법도 지방의원들에게 재산공개의무를 부여하지 않고 있었다.

당선직후인 91.3.27 KBS의 "열린 지방시대 지방의회의원에 바란다."라는 토론프로에 참여한 나는 대립과 갈등보다는 양보와 타협으로 집행부와 조화롭게 지내겠다고 다짐하면서 같이 출연한 지방자치 학자들로부터 "세무사란 전문가이니 여권 무소속 기초의원이다"라는 일방적인 성향분석을 선물로 받게 되었는데, 금년 3월 정치관계법 개정으로 기초의원과 기초단체장에까지 정당공천이 허용됐으나 정당 입당경험이 전무하고 무소속이었던 그 당시 나의 선거 포스터상 캐치프레이즈는 「풍납동이 찾은 무공해일꾼」.

2. 지방의회 개원당시의 각오

주민의 대표로 선출되어 신문에 이름석자가 실렸을 때 젊은 신문기자가 내게 갖다준 목민심서에서는 다산 정약용은 " 백성들은 토지로서 논밭을 삼지만 아전들은 백성으로 논밭을 삼는다. 백성의 껍질을 벗기고 골수를 긁어내는 것으로서 농사를 짓는 일로 여기고 머릿수를 마구 거두어들이는 것으로써 수확하는 일로 삼는다. 이러한 습성이 몸에 배어 당연한 일로 여기게 되었으니, 아전을 단속하지 않고 백성을 다스릴 수 있는 자는 없는 것이다."라고 기술하고 있다.

우리 5천년 역사를 보면 민중은 사회의 기층세력이면서도 주인의 구실을 못 해왔다. 이런 현상을 「꺾박과 착취의 유구한 역사」라고 표현했던 문인들도 있었다. 그러나 민중은 한결음씩 지배세력으로 등장하는 길을 닦아가고 있었고, 해방과 더불어 민중의 직접적인 정치참여가 가능하게 되었던 것이며, 이제 비로소 「주민이 곧 정부」 「주민에 의한 지배」인 새 지방자치시대가 열렸다. 그렇다. 이제 민의의 전당이 국회뿐이던 시절에서 기초 260개단체, 광역 15개단체를 포함 국회까지 도합 276개의 의회에서 민의의 수렴이 이루어지는 새날이 온 것이다. 이것은 수많은 희생 위에 이뤄진 우리국민의 위대한 역사적 승리, 의원들은 각자가 사실상 제1기 지방의회의원이라는 무거운 책무를 동시에 지게 된 것을 잊어서는 안되었다. 주민과 역사앞에 부끄럼 없는 지방의회의원으로 남아야 하는 것이다.

이제 미약하나마 지방자치는 시작됐고 지방의회가 엄연히 현실로서 존재하게 되었다. 단 한번뿐인 우리의 삶은 우리의 것을 실현할 수 있는 꿈을 의정생활을 통해서도 더욱 분명히 찾아야만 할 것 같다. 의회에 내보낸 주민들로부터 공인

으로서의 끊임없는 봉사정신과 함께 자치입법권을 가진 의원으로서의 치열한 창조적 사명감을 함께 요청 받고 있다하여 누가 이를 가혹하다고 할 것인가. 여러가지 제약과 불만속에서도 인내롭게 자라 가꾸어져 마침내 개화하게 될 「민주의 꽃 지방자치」는 그러기에 더욱 빛나고 아름다워지리라. 이것은 그 당시 신문에 기고했던 글의 일부분인바 개원당시의 한 지방의원의 각오를 엿볼 수 있을 것이다.

3. 의회와 집행부와의 갈등관계등 의정활동의 명암

주민대표라는 새로운 신분이 되어 주변과의 관계를 어떻게 유지해갈 것인가? "의원"의 경우 중앙정부의 국사를 논하는 국회의원, 광역자치단체의 의결기관 구성원인 광역의회의원은 그리고 기초의회의원이 있다. 우리의 국토는 각각 하나의 중앙정부·열다섯개의 광역정부·이백육십개의 기초정부 관할 구역이 된다.

국가권력의 3권분립이 「수평적 분권」을 말한다면 국가와 지방정부 또는 지방정부상호간의 권한이나 기능배분문제는 「수직적 분권」이 될 것이다. 그렇다고 국회의원과 지방의원의 관계를 상보적 관계에서가 아닌 수직적 관계로 보자는 것은 아니다.

지방정부내에서도 비록 수장우월주의를 표방한 기관분립형이나 기실은 의결기관인 의회와 집행기관인 단체장사이의 견제와 균형을 이뤄내야 하는 내부의 수평적 분권구조에 대한 이해도 만만치 않았다. 어느 정도의 공직자의 품위도 생각해야 되었다.

나의 경우 무소속표방의 당선이후 정당입당권유를 여러차례 유보시킨 바 있었다. 따라서 보신주의로 일관하는 관료집단인 집행부 공무원들과의 관계와 의회내부에서의 관계가 보다 중요했다. 내가 의원이 되어 바로 깨달아야했던 점이 집행부는 물론 의원들도, 의회사무국도 대립상황에서 내가 정의롭다고 보는 것을 그들이 쉽게 돕지않는다는 것, 의회의 결정은 반드시 정의인가? 다수결의 횡포와 소수의견 존중의 문제 등 술한 벽에 부딪치게 되었다.

개원첫해에 나는 결산검사 책임위원이 되어 검사의견서를 냈고 면세받아오던 관내 아산사회복지재단 「중앙병원」에 대해 5년간 비과세했던 지방세 21억원을 추징케 했으며 마을 숙원사업인 15미터도로를 구비 60억원을 투입개설하는데 성공했다. 그러나 가락시장 면세조례폐지안을 발의했으나 지금껏 상정도 안되고 있고 조례정비심사특위구성 발의도 표결에서는 성공을 거두지 못했으며 공개회

의에서의 가락시장 면세확대를 반대하는 발언으로 미증유의 “징계파동”을 낳게 되었다. (그러나 곧바로 법원의 개입에 의해 무효가 된 이 사건은 그 뒤 전국적으로 “지방의원징계”에 신중을 기하는 “반성의 교훈”으로 기여된다.) 징계시 학계와 언론과 시민단체·지역주민들의 적극적 변호와 애정어린 도움을 나는 잊지 못한다.

나는 관료사회라는 것이 강자에는 약하고 약자에는 등을 돌리는 속성을 지니면서 역사의 일천함에 비해 턱없이 강한 동일체의식을 갖고 있음을 미처 깨닫지 못했으며 “지방의원”들의 지나친 보수편향성에 대해서도 쉽게 극복할 수 있으리라는 막연한 자신을 갖고 있었던 것 같다. 경직과 편의로 상징되는 보수관료집단인 집행부와 보수편향의 의회는 쉽게 이해관계를 같이했다. 이 경우 의회 쪽에는 문제가 더있는 것이고 의원각자가 선택하는 가치가 어느 편에 무게를 두고 있는가. 그것들은 늘 공정을 원하는가 하는 점이 관건이었다. 의원들은 그 “의원”임으로 그들의 선택에 늘 “정당성”이 부여되는 것인가?

91년 6월 그간 만들어진 조례의 비민주 독소조항들을 개정하기 위한 조례정비심사특위구성이 44명 소속의원중 23명의 발의로 의안으로 채택은 되었으나 (그 당시 기초의회 상임위 구성이 없었던 때라 본회에서 직접 의결케됐는데) 격론끝에 찬반투표에 붙이니 찬성은 15표뿐으로 부결되었다. 발의를 같이한 의원중 반대발언을 서슴지 않는 의원도 또 발의의원중에서 기권표나 반대표를 던진 의원들도 있었던 것이다.

조례특위구성안이 부결되자 가장 기뻐한 것은 오히려 필자의 고등학교 선배이기도 했던 의회사무국장이었으며 집행부에선 기획예산과장까지 공개적으로 적극적 반대로비를 한 것으로 알려졌다. 그해 7월에 개원된 서울시의회에서 조례특위를 구성·활동에 임한바 있다.) 그해 연말에 부끄러움 때문인지 새로운 필요성 때문인지 반대했던 의원들이 주축이 돼 다시 조례 특위가 구성되기에 이르렀고 그 와중에서 위와같은 징계파동과 맞물려 송파구의회는 4개월을 공전하게 되었고 의회는 본의원에게 재판비용까지를 변상해야 했던 것이다.

집행부는 의회구성뒤에도 과거 관행대로 법보다 지침을 신봉하면서 자신들이 할 수 있는 일이 지금도 너무 “많다”는 편견을 유지해왔고 지금도 지난시절들은 살아남은 관선단체장의 사고가 더욱 그런 형편이고 새로 구성된 의회는 비록 기능배분도 미흡하고 제도상 여러가지 제약을 받는 상태에서나마 자신들이 할 수 있는 일을 찾지 않은채로 집행부는 주로 준칙에 의해 제출하는 조례와 각종 안건 등은 쉽게 두둔하면서 각고 끝에 발의한 동료의원들의 창조적 대안들은

오히려 의회의원쪽에서 상위법 운운, 지침운운 하면서 처참하게 무산시키곤 했던 것이다.

그래서 필자는 '92.1.27 열린 지방의정연구회(현직 지방의원들의 연구모임)세미나를 통해 <지방자치>라는 표피상의 민주화가 집권화, 중앙화를 가중시키는 적은 없는가? 고 의문을 던지게 되었습니다. “예산권의 편성·집행권은 단체장의 전속권한이나 그 심의확정권·검사권은 의회의 고유권한이다. 그것은 적절한 수평적 권한배분에 속한다고 진단되기도 한다.

그러나 지방의회의 예산심의없이 지내온 30년이란 세월이 시민 손에 돌아온 예산을 낮설게 하고 있다”고 고백하고 있었으며 예결특위의 상설화와 지방정부 회계에 현재와 같은 수지계산식·가계부식 단식부기가 아닌 500년의 역사를 가진 제도 회계쪽의 복식부기를 도입하자는 주장을 한 바도 있다.

4. 개원초년도 정기회에서의 대구청장 질문<'91.12.17 송파구의회>

<시인은 시로서 닫혀진 사물에 숨겨진 세계의 비밀을 열지만, 의원은 의정단 상에서 사물의 실체를 주민에게 정확히 말로서 열어 보여준다>

“아파트 단지안에 있는 도로에는 종합토지세가 과세되고 있어 아파트에 거주하는 주민들은 불만입니다. 그러나 송파구 풍납동 삼표레미콘 주식회사 진입로는 지목이 전이고 삼표회사가 타인의 출입을 금지시키고 있는데도 「현황이 도로」라는 거짓구실을 만들어 종합토지세를 매기지 않고 있습니다.

삼표레미콘에 이웃한 강변현대조합아파트에는 삼표회사와 연결되는 올림픽대로 하단 폭15미터 계획도로부지를 매입케하여 기부채납시키고도 개발부담금까지 물리는 등 지나친 과정으로 주민들의 불만이 높습니다. 그러나 삼표회사는 10여년간 민원을 유발시켜왔고 위의 하단도로 개통도 방해 “내땅은 한 뼘도 내가 원하는 보상액을 주지 않고는 내줄 수 없다”고 강철보다 강한 심장을 갖고 콘크리트장벽을 둘러친 채 주민통행을 막고 오히려 삼표레미콘을 우회시키는 6미터 도로를 W자로 내어주고 있어 그곳 도로교통은 이로 인해 동맥경화현상이 극복되지 않고 있는 것입니다. 그래서 구청은 그 지역 우회도로를 개설, 이미 13억원을 보상한바 있으며 뒤를 이어 삼표레미콘을 통과하는 15미터 계획도로개설을 위해 다시 삼표회사에 60여억원의 구비 보상액을 제시하여 길을 내달라고 사정하는 어려운 처지가 됐습니다.

아파트지역도로는 단지내 도로라고 아파트 주민에게 종토세를 부담시킵니다. 아파트 주민은 진입도로를 오히려 기부채납했으면 했지 단지내 도로가 주민통과도로로 되었다 하여 이를 보상하라고 관청에 요구하지 않고 오히려 이에 대한 종토세를 부담하는데 비

해 재벌이 공로를 가로막고 터무니없는 보상을 요구하는 있는 땅은 도로라는 구실을 붙여 종토세까지 비과세하고 있습니다.

비과세이유를 용도구분에 의한 비과세라 변명하나 이는, 사실상 소유자로부터 하등의 세약을 받지 않고 불특정 다수인에게 널리 이용되는 명실상부한 도로여야 그 요건이 충족되는 것입니다. 이와같이 서민의 고충은 전혀 외면하고 상부와 재벌의 눈치만 살피는 원칙하에 편성된 불공정한 송파구청의 예산편성에 대해 주민들이 의문을 갖는 것은 오히려 당연합니다.

지난 8월부터 수차례 과세해야 하지 않느냐 묻고 그후 두차례 의회의 서면질문을 통해 과거 5년간의 지방세 21억원을 추징했던 풍납동 소재 아산사회복지재단 중앙병원의 경우도 좋은 예가 됩니다.

그러나 마지못해 종합토지세를 과세를 함에 있어서도 중앙병원 주변 5만평의 광활한 벌판을 매년 세율이 높은 종합합산과세를 피하여 세액인 적은 별도합산으로 과세함으로써 주민대표기관인 의회를 끝까지 우롱했는데 이는 구청이 약자인 주민편에 섰다기 보다 힘센 재벌편을 적극적으로 지원하고 있음이 명백한 증거일 것입니다.

송파관청이 다수 주민의 복리증진을 도모하기보다는 다만 특정 재벌이나 기관, 단체의 부당한 요구에 충실하다는 느낌을 주는 것은 가락동 농수산물 도매시장관리공사의 경우도 예외가 아닙니다.

농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률 제 12조에 의해 개설운영되고 있는 서울시의 지방공사인 가락동 농수산물도매시장관리공사에 대한 구세 전액면제는 현행 송파구 조례규정과는 거리가 있는 것입니다. 따라서 앞서의 중앙병원에서처럼 과거 5년간의 수십억원의 지방세 추징이 가능할 것입니다. 서울시 농수산물관리공사설치조례등에 있는 가락도매시장관리공사의 고유업무는 도매시장 사용료 징수입니다.

동조례는 고유업무에 직접 사용하는 토지, 건물에 대한 구세면제만을, 그것도 직접 사용시에만 면제함이지 고유업무가 아닌 부동산 임대업이나 간접사용에까지 면제한다는 규정은 없습니다.

가락시장이 우리 송파구 상업지역의 45%를 점하고 있는데도 이 토지에 대해 무세로 계속 방치함은 위법부당합니다. 이제 “가락시장이 송파구에 있어서 과연 무엇인가” 그 편익과 비용에 대하여 우리함께 깊이 생각할때가 되었습니다.

공기업이나 사기업을 막론하고 현대기업의 가장 큰 덕목으로 뽑고 있는 ‘기업의 지역 사회에 대한 봉사’를 위해서도 가락시장에 대한 과거 5년간의 잘못된 면세는 추징되어야 합니다.

가락시장 면세조례폐지시 내년(92년)에만 받아들일 수 있는 구세수입은 약30억원에 이를 것입니다. 이 금액은 송파 70만 주민이 가락시장때문에 겪는 공해, 교통, 소음, 악취 등으로 인한 희생의 추정에 보다 비교할 수 없이 작은 수치에 불과합니다.”

5. 한계와 가능성 · 좌절과 극복

-지방자치는 개혁을 기다리는 광활한 서부인가-

(1) <제도상의 한계와 턱없이 응집력이 강한 관료사회의 경직성의 틀을 극복하기 어려운 중에 수행된 대표적 의정활동 사례들>

① 부천시 담배자판기조례제정('92.7)과 부산직할시에서의 증언감정등에 관한 조례제정('92.12)의 한계와 좌절 : 그러나 금번 지방자치법개정으로 이를 보완하게 되었다.

② 주민의 알 권리와 청주시행정정보공개조례제정

'92. 6. 23 대법원이 “행정정보공개조례제정”이 적법하다고 판결한 사건은 우리사회 진정한 민주화를 향한 역사적 성취로 기억되어야 할 것이다.

③ 수원시 광교체육시설조사특위의 치열한 의정활동('93.6).순천시의회와 시민운동과의 결합, 과천시의회와 집행부의 양보와 타협관계에 의한 주민복지증진, 송파구 올림픽기념공원내 경륜장 건설 반대결의안 채택('93.4) 및 공시지가와 토지등급 산정시의 불공정한 사례를 드러내 시정시켜 재정력증대에 기여 · 각종 토론회의 개최 또는 참여 · 지방자치관계법 개정 등에 관한 적극적 의견표시 등에서 발견되는 지방의회 의정활동 지평확장의 가능성

(2) <지방정부도 시장원리와 경영마인드를……>

(3) <의정활동 만족도와 재출마의사>

개원 이후 지방의원들이 느끼고 있는 의정활동의 만족도 변화 추이를 살펴보면 다음과 같다. 즉 의회개원년도를 보내면서 의정활동에 관하여 불만이 47.8%를 모이고 2년차에는 28.5%를 3년차에는 29.4%로 나타내고 있으며 만족의 경우 35.4%, 34.9%, 29.4%를 보이고 있다.

지방의원의 의정활동 만족도 변화추이

	1992.1월 평가 *	1992. 12월 평가 **	1993.8월 평가 ***
매우불만	22명(6.2%)	18명(3.5%)	1명(0.6%)
불만	148명(41.6%)	128명(25.0%)	49명(28.8%)
보통	60명(16.9%)	187명(36.6%)	70명(41.2%)
만족	119명(33.4%)	168명(32.9%)	48명(28.2%)
매우만족	7명(2.0%)	10명(2.0%)	2명(1.2%)
합계	356명(100.0%)	511명(100.0%)	170명(100.0%)

자료 · 한양대학교 지방자치연구소, 지방자치발전을 위한 국민의식조사, 1992,p.15.
 ** 송창석, 한국지방의원의 의정활동 만족도에 관한 실증적 연구, 한양대학교 박사학위논문 1993,8,p.151
 *** 김호일, 지방의회운영의 기틀활성화에 관한 실증적 연구, 한양대학교 행정대학원 석사학위 논문, 1993, p.116.

미숙했지만 지역현안문제를 논의하는 토론의 광장의 생김으로서 토론문화 정착의 계기가 마련되었으며 지방의원, 지역주민, 공무원들에 대한 민주주의의 훈련장으로서의 역할로 신진 정치엘리트의 충원경로가 될 가능성도 보인다.

일부 연구조사에서는 현재 지방의원의 재출마의사가 39.5%와 33.5%로 나타났으나 1994.3월에 이르러서는 2기부터는 월정의정활동비를 지급한다해서는 아니겠으나 80%이상이 지방의원에 재출마 할 것이 예상되고 있으며 약 15%정도는 한계층을 높이거나 자치단체장선거에 출마할 것으로 보인다. 제1기에서도 지방의원직의 수행을 명예라 할 수 있었다면 그것은 상처뿐인 명예였을텐데도 불구하고……

거의 모든 의원들이 떠나려 하지 않는다면 그래서 한편으로 정치라는 이름이 붙으면 놓지 못하게 되는 마약인가. 이것도 권력일까 하는 의심이 생긴다. 과연 지방자치분야는 우리들의 참여를 기다리는 미개척의 광활한 서부인가!

6. 맺는 말

국회의 독점적 입법권주장, 일방적인 기초의원 정당공천제 강행, 예측적 예산 편성지도, 지방관치적 획일적 지침남발 등 중앙독과점 정치권이나 중앙관료집단에 의해 자주 무시되고 권한이양은 기피하면서 지나치게 부정적측면만을 강조하는 여론이 조성되곤 하였으나, 주민직선에 의한 민주적 정통성을 기반으로 하는 지방의회는 민원해소등에 크게 기여하면서 기존 관료사회에 큰 자극이 되고 있고 그들을 긴장시키면서 점차 자리를 잡아가고 있다고 보아야 할 것이다.

앞으로 지방의회와 시민단체와 학계 혹은 언론이나 연구기관과의 연대필요성과 연구활동 지원제도가 마련돼야 할 것 같다. 정치인과 시민사이의 법과 제도에 대한 정보의 편차를 해소하는 노력이 요청되고 있다.

그리고 공개회의를 통한 의정활동의 성실에 따라 가시화되고 있는 의원들간 기여도의 우열관정으로 인한 긍정적 측면들에 중앙이나 지방언론에서 보다 애정을 보여주었으면 하고 욕심을 내보게도 된다.

오늘날 우리에게 정치는 오직 권력의 놀음이며 그 유효한 수단인 힘과 계략의 겨룸인가?

마지막까지 성실과 선의속에서 정직성이 훼손되지 않는 깨끗한 정치를 해볼 수는 없는가?를 생각해본다.

정치의 참다운 고지가 권력에 있는 것인 아니라 우리가 바라는 보다 밝은 세상을 위해서 「진실 안에 살기」의 실현에 있지 않을까? 우리실정에서 진실의 정치는 얼마나 불가능한 꿈으로 보이는가. 그래도 좀 나은 나라들은 그 꿈이 현

실로 되어가는 나라들 아닌가!

정치관계법의 개정, 깨끗한 정치를 내세우는 정치그룹의 태동등 변화의 시대와 때를 같이하면서 진실한 정치의 가능성은 상향식 정치에서, 늘 주인과 함께 하며 비교적 덜 정치적이어도 될 지방정치권에서부터 먼저 자리잡아 갈 수 있으리라고 조심스럽게 전망해 본다.



부록>

1> 지방자치제와 장애인의 역할 -변상식 (미문선교회 목사)

2> 지방자치법 . 시행령



지방자치제와 장애인의역할

변창식 (미문선교회 담임목사)

모든 국민의 기대 속에서 지방의 특색에 맞춘 지방자치제 실시가 확정되었다. 우선 이 제도가 실시되면 많은 변화가 일어날 것으로 예상되는데 그 중에서도 특히 사회복지 분야에 많은 변화가 일어날 것으로 기대된다. 장애인 복지를 위시하여 전반적인 사회복지 서비스의 제공을 지방자치 단체가 행하게 됨으로 복지행정의 강화, 복지재정의 확보, 전문인력의 배치, 민간 사회복지 단체의 육성, 사회복지 시설의 현대화와 전문화가 되어 질 것으로 기대된다.

이러한 변화가 주어질 때 이 변화가 바람직한 방향으로 진행되게 하고 장애인들에게 직접적이고 유용한 복지 서비스가 주어지기 위해서 장애인 스스로의 역할이 어느때보다 중요하게 요구된다. 여기에서 장애인 스스로의 역할이라고 말하지만 사실은 장애인 개인을 말하기보다는 장애인 단체들과 유관기관 복지분야 종사자들 그 외에도 사회복지에 관심을 뜻을 둔 시민단체들을 중심으로 한 폭 넓은 협조가 되어져야 한다.

이러한 협조가 되어지면 지역사회 복지문제는 지방자치제 실시와 아울러 기대 이상의 발전을 가져오게 될 것이고 따라서 전체 장애인들의 권익과 재활도 눈에 띄게 향상 되어질 것이며 장애인 개인에게 취업의 문이나 여러 모양으로 사회참여의 폭도 넓어지게 될 것으로 기대된다. 그렇지만 막연한 기대 속에서 지방자치가 되어지면 무엇인가 잘되어 질 것이라든지, 누군가가 무엇을 해줄 것이라는 기대 속에서 정당성이나 구체적인 내용이 없이 요구의 소리만 크게 지른다고 무엇이 되어지는 것은 아니다. 지금도 마찬가지이지만 무엇보다 중요한 것은 모든 장애인들은 앞으로 지방자치제의 실시와 함께 보다 폭 넓은 기회가 주어졌을 때 이 기회를 자기의 것으로 만들 수 있도록 먼저 역량을 기르고 준비하는 일이 우선적으로 요구된다.

따라서 대구지역을 중심으로 장애인 단체의 현황을 살펴보고 각 단체들의 역할과 문제점, 개선방안과 앞으로 나아가야 할 방향을 제시해 보고자 한다.

1. 대구지역 장애인단체의 현황

1994년 현재 한국재활협회 대구경북지부에 조사된 단체들을 중심으로 현황을 살펴보

면 다음과 같다.

장애인단체들의 조직은 청각언어장애인과 시각장애인 그리고 지체장애인들이 장애별로 각각 협의회를 구성하고 있고 몇 명 단체들을 제외하고는 대부분의 단체들은 이 협의회 소속이 되어 있다. 그리고 각 협의회가 중심이 되어 '대구장애인단체협의회'로 구성되어 있다.

각 장애별 단체의 수는 지체장애인 단체가 26개로 가장 많고 그 다음이 시각 장애인 단체로 8개 농아인 단체 5개로 모두 39개이다. 그 외에 장애인 종합복지관이나 한국장애인재활협회 대구경북지부 등 유관 기관과 대구장애인부모회등 장애인들을 후원하는 단체도 있다. 그 중에서 순수 장애인 단체들을 활동 상황별로 분류하면 종합적인 활동을 지향하는 단체가 2개 선교단체가 14개 친목 및 봉사단체가 13개 전문직들이 모인 단체가 4개 직업별로 모인 단체가 4개 학술단체가 2개등 모두 39개 단체이다. 그리고 회원 수를 보면 일부 장애인교회나 선교단체, 그리고 특정한 몇 협의회의 성격을 띤 단체들을 제외하면 회원수가 50명이 되지 못하는 단체가 대부분이었다. 각 단체에 가입된 장애인들의 수를 합하면 대략 2200명선으로 집계되는데(시설이나 특수학교 학생제외) 이는 등록된 전체 장애인 1만2천명의 18.3%에 해당되고 대구시에 추정되는 장애인(시민의 2%) 5만 명에 대해서는 4.4%에 해당한다. 그러나 실제적으로 장애인 단체에 깊숙이 관계하는 장애인들은 활동하는 장애인으로 추정되는 2200명에 훨씬 못 미칠 것으로 추정된다.

이러한 현황 속에서 대구의 장애인 단체들이 갖는 문제는 1.회원부족 2.전문성의 결여 3.프로그램의 빈약 4.조직력의 약화 5.경제적 어려움 6.단체간상호협조부족 7.홍보부족 8.사회참여부족 등으로 생각된다.

지금까지 장애인 단체들이 열악한 사회 환경속에서 이루어 좋은 일들도 많이 있었지만 지금의 시점에서 비판적인 시각으로 보면 각 단체들이 보다 넓은 안목으로 정책개발이나 장애인 권익의 문제등 보다 근본적이고 심도 있는 문제에 효과적으로 협조하지 못하였고 오히려 이권다툼이나, 난립, 분열되어 있는 상황을 보이고있다. 그리고 장기적인 안목에서 보이지 않는 또 하나의 큰 문제점은 장애인들중 고학력 전문인들이 장애인 단체들과 깊은 유대관계를 가지고 있지 못하다는 점이다.

2. 장애인 단체의 역할

지방 자치제가 실시되어지면 각 단체들은 무엇보다 장애인들의 욕구를 효과적이고 효율적인 방법으로 파악하고 이를 사회에 표출하고 확산하여 정책에 반영시킬 수 있도록 하는 장애인 단체의 체계적인 활동이 요구된다.

장애인 단체의 역할을 8가지를 분류하여 그 내용과 의미를 생각해 보고 각 장애인 단체가 논의해야 할 내용을 제시하면 다음과 같다.

1) 자기 대표성의 확인, identity의 정립

장애인은 각 개인으로서의 자신의 문제를 제기하고 표현할 당위성을 갖는다. 현존하는 잘못된 편견을 극복하고 자신의 참모습과 가능성 그리고 잠재력에 대한 확신을 갖는 자아정체의 확립이 필요하다. 장애인은 더 이상 전문가의 환자나 고객에 머물거나 동정을 구하는 지위에 머물 수 없으며 인간으로서 모든 권리를 갖는 시민의 한 사람으로 자리 매김을 해야한다. 장애인이 그들의 권리를 주장하기 위해서는 모든 장애인 모임이 연합해야하며 그들 스스로를 대표하고 스스로의 권익을 주장하는 역할을 담당하여야한다.

2) 기초적 욕구의 조사 확인

우리가 혼돈하기 쉬운 것들 중의 하나가 바로 장애인의욕구이다. 이 질문의 배경에는 장애인은 비장애인과는 다른 욕구를 갖고 있다는 가정을 두고 있다. 과연 장애인은 어떤 욕구를 갖고 있으며 그 욕구는 이란인과 어떻게 다른지 검토해야 한다. 장애인이 갖는 욕구를 충족하기 위한 수단과 방법이 비장애인과는 다를 수는 있으나 욕구 그 자체에 있어서는 차이가 없을 것이다. 따라서 욕구와 그 충족 수단을 구분하여 논의해 보는 것이 바람직하다고 본다. 나아가 장애인들이 갖는 욕구 중 어느 부분이 취약한지, 그 욕구에 대한 조사는 어떤 방법으로 가장 효과적으로 파악될 수 있는지 등을 검토해야 한다.

장애인 단체는 장애인의욕구가 무엇인지를 조사하고 확인하며 조정해야 한다.

앞서서 장애인 단체를 조직하고 활동해온 사람은 일반적으로 교육을 받은 사람이거나 경제적으로도 다른 장애인보다는 형편이 나은 경우가 많다. 따라서 그들이 갖고 있는 지식은 다른 장애인이 사회참여를 하고자 할 때 장애가 되는 것이 무엇인지 찾아내고 그 원인을 분석하여 전체 장애인에게 이익이 되도록 모든 사회적 장애물을 헐어내는데 사용되어야 한다.

3) 공개토론을 통한 문제의 제기(open-forum)

장애인 단체는 지방정부나 국가 또는 국제적 수준의 정책결정자와 서비스제공자에 대하여 장애인을 대표하여 장애인의 욕구를 전달하는 욕구를 전달하는 역할을 수행하여야 한다. 이와같은 역할을 수행하기 위해서는 장애인 단체가 하나의 목소리를 내야 할 필요가 있다.

5) 서비스에 대한 평가와 감시(evaluating and monitoring service)

장애인들의 욕구는 그들 자신이 가장 잘 알기 때문에 장애인 단체가 그들에게 제공되는 서비스를 평가하고 감시하는 역할을 하여야 한다. 소비자들이 생산과 공급의 전과정에 대하여 평가와 감시를 하는 것은 극히 자연스러운 일이며 최근의 소비자운동은 장애인들에게도 그대로 적용되는 것이라고 할 수 있다. 이 평가와 감시의 역할은 모든 물리적 환경이나 사회제도에 관해서도 당연히 수행된다.

6) 상호협조와 단결(mutual support and solidarity) 및 자조산업(self-project)

장애인단체는 장애인이 사회속에서 시민으로 살 권리를 보장하고 증진시켜야 하는 공통의 목적을 가지고 있으며 장애의 유형은 다르다 하더라도 기본적인 목적에서 다를 바 없다. 이와 같은 기본적 목표를 달성하기 위하여 장애인 단체는 상호협조와 결속을 위한 역할을 수행해야 한다. 장애인이 사회의 주류에 통합하게 하는 초보적 사업은 독립 생활과 취업문제의 해결이다. 다시 말해서 장애인에게 있어서 장애 극복의 가장 기본적인 방법은 경제적인 자립이다. 이 문제는 이제 지방자치제가 실시 되면 다 적극적으로 고려되어야 할 문제로 생각되는데 장애인 단체들이 그들의 특성에 맞추어서 보다 효과적으로 대처해야 하는 것이다.

7) 정보제공 및 교환과 의식화

장애인 단체는 장애인들에게 장애문제에 관한 정보와 지식을 제공하고 교환할 수 있는 역할을 담당하여야 하나 세미나, 토론회, 간담회등을 통하여 장애인 문제를 폭넓게 다루고 넓게는 국제적 정보와 그들의 경험 제도 등 다양한 정보를 제공 교환할 수 있어야 하고 한편 장애인 스스로 장애인 문제에 대처하기 위하여는 장애인들 스스로가 장애 문제에 관한 충분한 인식과 넓고 깊은 지식을 갖추고 있어야 하며 장애인의 의식화(consciensization)를 위한 주도적 역할은 장애인 단체가 하여야 한다.

8) 시민의 이해증진(promoting public awareness)

장애인 단체는 장애인의 욕구와 소망이 무엇이며 그들이 무엇을 할 수 있는지를 대중이 이해하도록 해야 한다. 장애인 정책 수립과정에서 정부에 대하여 로비활동을 하거나 서비스기관을 모니터링하며 소식지를 발행하거나 전국적인 보도매체를 통하여 발언하고 회의를 개최하는 등 다양한 활동을 통하여 증진될 수 있다.

특히 지방자치제가 실시됨으로 시민의 이해를 증진시키는 활동은 어느때 보다 중요시 된다.

3. 맺는 말

하늘은 스스로 돕는자를 돕는다는 말을 되새기면서, 우리모두는 마음을 넓게 열고 장애를 입은 당사자는 물론 모두와 협조하고 연구하는 자세 속에서 장애인들이 갖는 문제점을 구체화시키고

이 문제를 제도적으로 개선할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이번 지방자치제 실시를 통해 한때 한국의 사회복지를 이끌어 왔던 지난날 대구의 모습을 새롭게 보여주는 기회가 되어지기를 바란다.

(이 글은 대구장애우권익문제연구소 창립1주년 기념세미나에서 발표된 내용임)

지방자치법

제정일 : 1988.04.06 최종개정일 : 1994.03.16

제1조 (목적) 이법은 지방자치단체의 종류와 그 조직 및 운영에 관한 사항을 정하고, 국가와 지방자치단체와의 기본적 관계를 정함으로써 지방자치행정의 민주성과 능률성을 도모하며 지방의 균형적 발전과 대한민국의 민주적 발전을 기함을 목적으로 한다.

<개정 89.12.30>

제2조 (지방자치단체의 종류) ① 지방자치단체는 대별하여 다음의 2종으로 한다.

1. 특별시와 직할시 및 도
2. 시와 군 및 구

② 지방자치단체인 구(이하 "자치구"라 한다)는 특별시와 직할시의 관할구역안의 구에 한하며, 자치구의 자치권의 범위는 법령이 정하는 바에 의하여 시,군과 다르게 할 수 있다.

③ 제1항의 지방자치단체외에 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요한 경우에는 별도의 특별지방자치단체를 설치할 수 있다.

④ 특별지방자치단체의 설치, 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제3조 (지방자치단체의 법인격 및 관할) ① 지방자치단체는 법인으로 한다.

② 특별시와 직할시 및 도(이하 "시,도"라 한다)는 정부의 직할하에 두고, 시와 군은 도의 관할구역안에 두며, 자치구는 특별시와 직할시의 관할구역안에 둔다.

③ 특별시 또는 직할시가 아닌 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있고, 군에는 읍,면을 두며, 시와 구(자치구를 포함한다)에는 동을, 읍,면에는 리를 둔다.

④ 제7조제2항의 규정에 의하여 설치된 시에는 도시의 형태를 갖춘 지역에는 동을, 그 밖의 지역에는 읍,면을 둔다. <신설 94.3.16>

제4조 (지방자치단체의 명칭과 구역) ① 지방자치단체의 명칭과 구역은 종전에 의하고 이를 변경하거나 지방자치단체를 폐지,분합할 때에는 법률로써 정하되, 시,군 및 자치구의 관할구역 경계변경은 대통령령으로 정한다.

② 제1항의 규정에 의하여 지방자치단체를 폐지,분합하거나 그 명칭 또는 구역을 변경할 때에는 관제 지방자치단체의 의회(이하 "지방의회"라 한다)의 의견을 들어야 한다.

③ 자치구가 아닌 구와 읍,면,동의 명칭과 구역은 종전에 의하고, 이를 변경하거나 폐지,분합할 때에는 내무부장관의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 조례로 정한다.