

2006년 정책기획과제

사회정책 패러다임 전환과 추진전략 연구

2006. 11

대통령자문
정책기획위원회

The Presidential Commission on Policy Planning

<알 림>

본 연구보고서의 모든 내용은 집필진의 견해이며,
정책기획위원회의 공식견해와는 무관함을 알려드립니다.

제 출 문

정책기획위원회 귀하

「사회정책 패러다임 전환과 추진전략 연구」에 대한
최종보고서를 다음과 같이 제출합니다.

2006. 11

책임연구원: 김연명 교수(중앙대학교)

연 구 원: 신광영 교수(중앙대학교)

강혜규 교수(한국보건사회연구원)

이인재 교수(한신대)

－ 목 차 －

제1장 서론	1
제2장 한국 사회의 도전과 여건	6
1. 경제·사회적 양극화의 심화	7
2. 급속한 저출산·고령화 추세	16
3. 급속한 개방화와 사회적 수용태세의 미성숙	22
4. 전통적 공동체의 붕괴와 새로운 공동체의 미형성	28
5. 문화, 환경에 대한 국민의 기대수준 향상	31
제3장 새로운 사회정책 패러다임의 모색	37
1. 사회정책의 범위	38
2. 사회정책과 경제: 비용인가? 투자인가?	40
3. 압축성장기 사회정책 패러다임의 특징과 한계	43
4. 새로운 사회정책 패러다임의 모색	47
5. 새로운 사회정책과 국가·민간의 역할 재정립	59
제4장 사회서비스의 현황과 과제	62
1. 사회서비스 문제의 구조	63
2. 사회서비스 체계의 현황과 평가	69
3. 비전의 제시	80

4. 전략 제안	82
5. 실행계획	87
제5장 공동체가 참여하는 주민생활 서비스 혁신	93
1. 문제의 구조	94
2. 현황과 평가	96
3. 비전 제시 (2020년 기준)	99
4. 전략 제안 (2010년 기준)	101
5. 실행 계획	107

- 표 목차 -

<표 1> 대기업/중소기업 매출액 대비 영업이익률 추이	7
<표 2> 대기업/중소기업 종사자 1인당 급여 격차	8
<표 3> 외환위기 이후 소득분배 상태의 변화: 소득 5분위 배율	9
<표 4> 소득계층별 교육비 지출 비중의 변화	10
<표 5> 조세와 사회복지제도의 소득재분배 효과: 지니계수 측정	13
<표 6> 한국의 연도별 출산율 변화 (단위: 명)	16
<표 7> 연도별 취업자수 증가율 추정	21
<표 8> 주요 문화콘텐츠 수출 추이	24
<표 9> 중앙정부 세출구조 중 사회개발비의 비중 (1992-94)	44
<표 10> 주요국의 보건 및 사회복지서비스 산업 취업자 비중	51
<표 11> OECD 주요국의 GDP 대비 사회지출 구성 현황 (2001)	70
<표 12> 노인 및 장애인복지서비스 이용희망률과 공급량의 차이	72
<표 13> 사회복지 생활시설 현황 (2005. 12)	74
<표 14> 보육시설 현황 (2005. 12)	76
<표 15> 각 부처별 방과후 교육 현황 (2005. 8)	76
<표 16> 부처별 사업간 미연계 사례	97
<표 17> 외국의 서비스 통합체계 구축 사례	103
<표 18> 지역 민간자원 기능 및 역할	106
<표 19> 통합적 행정체계 구축 기대 효과	110

- 그림 목차 -

<그림 1> 조세와 사회복지제도의 소득분배 개선 기여도 비교 (1999)	14
<그림 2> 한국사회 양극화 발생 구조와 영향	15
<그림 3> 주요 OECD 국가들의 출산율 및 여성경제활동참가율 비교(2003)	17
<그림 4> 연령별 인구분포의 변화	18
<그림 5> 출산율 저하의 메커니즘	20
<그림 6> 한국인의 국제결혼 추이	23
<그림 7> 경제사회적 개방화와 잠재적 문화적 충돌 구조	28
<그림 8> 삶의 만족도와 행복지수에 기초한 주관적 행복(well-being) 순위	32
<그림 9> 여가장애요인 중 경제적 부담이 차지하는 비중의 추이	33
<그림 10> 국민의 삶의 기대수준 격차의 구조적 원인	34
<그림 11> 광의의 사회정책 범주	39
<그림 12> 사회서비스의 범주 구분 개념도	65
<그림 13> 사회서비스 문제의 개요	67
<그림 14> 미흡한 사회서비스의 원인과 영향	81
<그림 15> 사회서비스 확충 효과를 통한 선진복지국가의 비전	82
<그림 16> 생애주기에 따라 필요한 사회서비스 내용	83
<그림 17> 정부-지역사회-가족의 역할분담 변화 방향	85
<그림 18> 주민생활서비스 혁신체계 비전	98
<그림 19> 민관네트워크 구축개요	104
<그림 20> 주민생활지원국과 주민복지·문화센터의 역할 구분 모형	109
<그림 21> 지역주민통합서비스제공체계 전체 구도	114

제1장 서론

최근 한국은 경제사회적 구조에서 근본적 변화를 겪고 있다. 과거 압축성장기에는 경제성장이 양호한 소득분배와 고용 창출로 이어졌으나 최근 진행되는 경제구조의 양극화 현상은 경제성장이 분배로 이어지는 선순환구조가 파괴되어가고 있음을 보여주고 있다. 경제구조의 양극화는 비정규직의 급증, 중간소득 일자리의 축소 등의 노동시장 양극화 현상에 그대로 반영되고, 이는 다시 소득분배의 양극화, 소비의 양극화, 그리고 교육기회의 양극화로 연결되고 있다. 또한 저출산·고령화라고 하는 인구사회학적 변화와 사회적 위험에 대한 일차적 대처 기능을 갖고 있는 가족의 보호 기능이 약화되면서 한국사회는 여러 가지 측면에서 다양한 ‘위기적 징후’를 나타내고 있다.

양극화, 저출산·고령화로 상징되는 한국의 경제사회구조의 근본적 변화는 압축성장기에 형성된 한국 사회정책 패러다임의 대전환을 요구하고 있다. ‘선성장 후분배’, ‘선가정보호, 후국가보호’로 상징되는 과거의 사회정책 패러다임에서는 사회정책이 경제성장의 방해물로 인식되어 최소한의 사회정책프로그램만이 시행되었다. 즉, 기존의 사회정책패러다임은 공공부분의 사회정책 지출을 비생산적인 지출이자 ‘비용(Cost)’으로 인식하였기 때문에 사회정책 투자는 최소화하고 시장과 가족의 보호기능을 최대화하는 방식이 지배적인 원리이었다. 하지만 최근의 사회투자전략(social investment strategy)에서 주장되듯이 사회정책은 소비적 성격만을 가지고 있는 것이 아니라 인적자본을 증진하고 노동력의 원활한 공급을 유도하며, 사회적 자본을 축적시키는 투자적 성격을 갖고 있다 (Lister, 2004; Esping-Andersen, 2003). 특히 교육정책이나 복지정책 등은 지식기반경제에서 중요성이 높아가는 인적자본의 향상에 상당한 기여를 하게 된다. 아동복지와 여성복지는 취약계층에 대한 보호적 기능 또는 인권의 개선 측면만이 아니라 가족친화적 사회정책 실현을 통해 여성노동력을 활성화하게 해주고, 아동의 건전한 성장발달에 상당히 중요한 역할을 하게 된다. 이러한 맥락에서

불 때 한국 경제사회구조의 변화 속에서 한국 사회의 성장 잠재력을 높이고 사회통합을 촉진할 수 있는 사회정책의 생산적 기능에 대한 강조는 한국사회가 당면한 문제를 풀어가는 데 매우 중요한 의미를 갖고 있다.

참여정부에 들어와서 사회부처의 정책을 총괄하는 의미로서의 사회정책이란 용어가 빈번하게 사용되기 시작하였다. 여기에는 두 가지 상황적 이유가 있다. 첫째는 수출주도형 경제성장 전략이 여러 가지 사회적 부작용을 낳아 미래의 성장 잠재력을 위협한다는 인식이 확산되면서 이러한 문제들은 노동시장, 복지, 교육, 주택 등의 영역에 대한 보다 계획적이고 통합적인 정책적 개입을 통해 해결의 실마리를 찾을 수 있다는 생각이 공감을 얻어갔기 때문이다. 두 번째는 국민들의 소득수준이 높아지면서 그동안 소홀하게 취급되었던 쾌적한 환경과 문화 향유 등 높은 삶의 질 확보에 대한 욕구가 증가하였고, 이에 대응하여 정책적 우선순위가 높지 않았던 환경과 문화영역을 보다 적극적인 정책대상으로 포함시켜야 할 필요성이 높아졌기 때문이다. 결국 사회정책을 노동정책 혹은 복지정책에 초점을 맞추는 협의의 개념보다 경제정책과 대비되는 넓은 의미에서의 사회부처 관련 정책¹⁾을 포괄하는 의미의 접근이 요구되고 있고 이것이 새로운 사회정책패러다임을 정립 필요성을 높여주는 중요한 이유로 자리매김되고 있다.

이 보고서는 이런 맥락에서 변화하는 경제, 사회구조에 적합한 새로운 사회정책 패러다임을 모색하는데 있다. 사회정책은 사회적 공백상태에서 나오는 것이 아니라 다양한 역사적 경험과 현재의 사회, 경제구조가 결합된 복합적 구조의 산물이다. 때문에 사회정책 패러다임의 정립을 위해서는 우선적으로 한국 사회에서 어떤 경제사회적 구조변화가 나타나고 있는지에 대한 검토가 이루어져야 한다. 제2장은 이러한 맥락에서 한국 사회에서 나타나고 있는 주요한 변화를 경제구조, 인구구조, 개방화 및 공동체의 붕괴라는 시각에서 조명하고 있다. 2장의 주요 논지는 경제 및 노동시장 구조의 양극화, 저출산·고령화, 급속한 개방

1) 보건복지정책(보건복지부, 농림부), 고용·노동시장정책(노동부), 보육·여성정책(여성가족부), 교육정책(교육부), 환경정책(환경부), 문화정책(문화관광부), 그리고 주택정책(건설교통부) 등을 포괄하는 의미로서 광의의 사회정책의 개념을 의미한다.

화 및 인적·문화적 교류의 확대, 그리고 가족 및 소규모의 공동체의 붕괴 현상 등으로 압축성장기를 지배했던 ‘선성장 후분배’, ‘선가정보호 후국가보호’라는 과거의 사회정책 패러다임이 유효성을 상실했으며, 새로운 환경에 적응할수 있는 새로운 사회정책 패러다임의 필요성이 한국 사회의 중요한 과제로 부상하고 있음을 강조한다.

제3장에서는 기존 사회정책 패러다임의 한계를 넘어서는 새로운 사회정책 패러다임의 내용에 대한 개념화를 시도한다. 기존의 사회정책 패러다임은 사회정책에 투입되는 정부 지출을 비생산적인 부문에 투자되는 비용으로서 인식되었는데 이러한 시각으로는 변화하는 한국 사회에서 성장잠재력을 유지하고, 사회적 통합을 달성하는데 근본적인 한계가 있음을 지적한다. 제3장에서는 새로운 사회정책의 패러다임의 핵심 내용을 ‘사회투자적 사회정책’으로 규정하고 세 가지의 사회정책 과제를 제시한다. 하나는 1950년대와 60년대 서구에서 소위 ‘고전적 복지국가’에서 갖추어진 근대적 사회보호체계, 즉 소득보장프로그램 등 보편주의적 사회복지정책을 완성시키는 과제이다. 두 번째는 80년대 이후 ‘고전적 복지국가’의 부작용을 극복하기 위해 나타난 새로운 사회정책의 흐름을 수용해야 하는 과제이다. 여기서의 초점은 주로 노동시장정책과 복지정책을 결합시켜 취약계층에게 일을 할수 있는 기회를 제공하는 것의 중요성을 강조한다. 세 번째는 환경을 고려한 ‘지속가능한 사회’ 구현과 문화향유 등 높아진 국민들의 삶의 질 향상 욕구에 대응해야 하는 과제를 제시한다.

제4장은 새로운 사회정책 패러다임에서 핵심 영역 중의 하나로 인식되는 사회서비스의 현황과 개편방향을 정리하고 있다. 한국 사회서비스의 핵심적 문제점으로 합리적인 가격에 양질의 서비스가 제공되는 공공부문의 역할이 매우 취약하다는 점을 지적하면서 인구가족구조의 변화로 인해 공공부문의 서비스 제공 기능이 강화되어야 할 필요성을 강조하고 있다. 이러한 사회서비스 공급구조의 문제점을 해결하기 위한 전략으로 첫째, 사회서비스가 생애주기에 따라 체계적으로 공급되는 구조를 갖추어야 하며, 둘째, 공공의 서비스 공급 책임을 강화하되 가족과 지역사회의 역할 분담이 이루어지는 구조가 바람직하며, 셋째,

서비스를 사후적으로 제공하는 것이 아니라 문제를 사전에 예방할수 있는 성격의 프로그램이 필요하다는 점을 지적하고 있다. 특히 사회서비스에서는 서비스 전달의 통합적 전달체계를 구축하는 것이 서비스의 효과성을 높이는데 중요하다는 점이 전체적으로 강조되고 있다.

제5장에서는 새로운 서비스 전달체계의 개편방향에 대한 구상이 제시되어 있다. 한국 사회정책의 전달체계의 문제점으로 저자는 서비스가 분산적으로 제공되며, 서비스의 효과성을 극대화 할 수 있는 거버넌스 구조가 취약하다는 점을 지적하고 있다. 특히 부처간 각종 프로그램이 지역단위에서 체계적으로 상호연계되지 않음으로 해서 비효율성 등 여러 가지 문제점이 구조적으로 발생되고 있는데 이러한 문제점을 극복하기 위한 새로운 전달체계 구축이 필요하다는 점이 전체적으로 강조되고 있다. 새로운 사회정책 전달체계의 구축은 공공부문과 민간부문 양자의 협력과 기능조정이라는 큰 틀에서 접근하고 있다. 공공부문 전달체계의 기능 조정은 복지부, 노동부, 교육부 등의 프로그램이 시군구 단위에서 정확하게 연계조정될 수 있도록 자치단체에 주민생활지원국을 신설하는 방안을 제시하고 있으며, 민간부문에서는 기업, 종교단체, 그리고 복지관련 단체들이 결합된 지역주민협의회를 구성할 것을 제안하고 있다. 지역주민협의회와 주민생활지원국이 지역단위에서 민관협의체를 구성하고 이 틀에 기반하여 각종 사회정책의 민관협력적 집행이 이루어질 필요성을 제안하고 있다.

제 2 장 한국 사회의 도전과 여건

1. 경제·사회적 양극화의 심화

가. 양극화의 양상

(1) 사회 전반의 양극화 발생

1997년 외환위기 이후 한국사회의 변화 중 가장 두드러진 것은 경제, 사회전반에 걸쳐 동시다발적으로 나타나는 양극화 추세이며 (국민경제자문회의, 2006: 21-24; 재정경제부, 2005), 이는 경제 중진국을 넘어 선진국을 향해 가는 한국사회의 최대 걸림돌이 되고 있다. 사회 각 영역에서 나타나는 양극화의 심각성은 몇 가지 지표에서 뚜렷이 확인된다. 경제구조가 대기업과 중소기업으로 양극화되는 추세는 외환위기 이후 더욱 굳어져가고 있다. 가령 수출산업과 정보통신산업 위주로 성장을 지속하고 있는 대기업의 영업이익률은 1998년 6.5%에서 2004년 9.4%로 꾸준히 높아졌다. 반면 내수산업과 경공업이 중심인 중소기업의 영업이익률은 1998년 5.2%에서 2004년 4.1%로 점차적 하락하여 대기업과 중소기업 간의 격차가 확대되고 있다(<표 1> 참조).

<표 1> 대기업/중소기업 매출액 대비 영업이익률 추이

(단위 : %)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
대기업(A)	6.5	7.4	9.2	6.0	7.5	8.2	9.4
중소기업(B)	5.2	5.2	5.8	4.5	5.3	4.6	4.1
A-B	1.3	2.2	3.4	1.5	2.2	3.6	5.3

자료 : 한국은행, 「기업경영분석」, 각년호

고용구조의 양극화도 외환위기 이후 급속히 진행되고 있다. 외환위기 직전인 1996년 임금근로자 중 비상용근로자(임시직+일용직)의 비율은 43.2%이었으나 2002년에 51.6%까지 상승하였다. 2002년 이후 비상용근로자의 비율이 줄어들고 있는 있으나 2005년 47.8%를 기록하여 여전히 높은 수치를 기록하고 있다.

이러한 경제, 고용구조의 양극화는 소득의 양극화와 빈부격차의 확대로 이어지고 있다. <표 2>에서 보는 것처럼 1998년 72.8%이던 대기업근로자와 중소기업근로자의 현금급여 격차가 지속적으로 악화되어 2003년에는 65.1%로 확대되었다. 소득격차 확대는 정규직과 비정규직 간에도 나타나고 있다. 2000년에 정규직대비 비정규직의 월평균 임금총액의 격차는 53.7%이었으나 2005년에는 50.9%로 격차가 지속적으로 확대되고 있다 (김유선, 2005: 24-25).

<표 2> 대기업/중소기업 종사자 1인당 급여 격차

(단위: 천원, %)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
대기업(A)	145.3	160.9	181.5	192.0	214.9	239.6
중소기업(B)	105.9	113.5	120.0	131.3	144.2	156.1
B/A	72.8	70.5	66.4	68.4	67.1	65.1

비고 : 대기업은 300인 이상 고용업체, 중소기업은 10인-300인 미만 고용업체
급여는 기본급, 초과근로수당, 상여금을 합친 금액임
자료 : 노동부, 기업체노동비용조사보고서, 2003에서 재구성

경제와 고용구조의 양극화는 소득분배를 악화시키고, 빈곤층의 규모를 늘리고 있다. 소득분배상태를 측정하는 지표 중 전체 가구를 소득 기준으로 5등분하여 가장 낮은 소득집단과 가장 높은 소득집단의 평균소득을 비교하는 '소득 5분위 배율'을 보면 소득분배가 악화되고 있음을 알 수 있다. <표 3>에서 보는 것처럼 1997년에 4.49를 보인 소득 5분위 배율은 99년에 5.49배로 급격히 악화되었다가 약간 개선되는 기미를 보였으나 2004년에는 다시 5.41배로 확대되었다. 빈곤층의 규모 역시 급속히 확대되고 있다. 소득이 최저생계비 이하인 절대빈곤층의 규모는 1996년 전체 가구의 3.1%에 불과했으나 2000년에는 8.2%로 급격

히 상승하였고, 2003년에는 10.4%를 기록하였다(여유진 외, 2005: 133). 이는 우리나라의 10가구 중 1가구가 절대빈곤 상태 속에서 생활하고 있다는 것을 의미한다.

<표 3> 외환위기 이후 소득분배 상태의 변화: 소득 5분위 배율

97	98	99	00	01	02	03	04
4.49	5.41	5.49	5.32	5.36	5.18	5.22	5.41

자료: 통계청, 「도시가계연보」, 각년도.

(2) 양극화의 부정적 영향

이러한 경제 및 소득분배의 양극화 추세는 이미 많은 국민들이 피부로 느낄 만큼 중요한 사안이 되고 있다. 한국보건사회연구원이 2005년 국민 3천명을 대상으로 조사한 결과에 의하면 소득수준에 관계없이 빈부격차가 심각하다고 응답한 비율이 90%를 상회하는 것으로 나타났다. 소득분배의 양극화는 단순히 빈곤층을 양산하는 것에서 끝나는 것이 아니라 삶의 전반에 걸쳐 심각한 경제, 사회적 부작용을 일으킨다. 소득의 양극화는 자산의 양극화, 문화향유와 더 나아가 교육기회의 양극화를 확산시켜 사회통합을 결정적으로 훼손할 가능성이 있기 때문이다.

소득양극화에 따른 교육기회의 격차는 교육을 통해 비교적 원활한 신분상승의 기회가 주어졌던 한국사회에 가장 심각한 위협이 되고 있다. <표 4>에서 보는 것처럼 도시가구 소득 하위 30%의 교육비 지출이 1995년 8.2%에서 2004년 9.1%로 0.9%가 늘어난 반면, 가구소득 상위 70% 이상 가구의 교육비 투자는 같은 해에 9.7%에서 12.4%로 2.7%가 늘어났다. 이러한 소득계층 간 교육비 투자의 격차는 대학진학률에도 일정하게 반영되고 있다. 1998년 도시가구의 하위 10%의 대학진학률이 63%이었고, 상위 10%는 68%로 약 5%의 격차를 보였으나 2003년에는 하위 10% 가구의 진학률이 73%, 상위 10%의 진학률이 81%로 소득계층별 대학진학률 격차가 8%로 벌어졌다(이영, 2005). 이러한 교육투자과

고등교육 진학률의 격차 심화는 부모의 직업과 소득에 따라 자식들의 계층과 직업의 세습화를 가져와 한국사회를 신분상승의 기회가 극히 제약된 경직화된 사회로 만들 수 있다.

<표 4> 소득계층별 교육비 지출 비중의 변화

(단위: %)

	1995	2000	2004
하위계층(0~30%)	8.2	8.4	9.1
중위계층(30~70%)	9.6	10.8	11.5
상위계층(70~100%)	9.7	12.0	12.4

자료 : 통계청, 「도시가계소비실태조사」, 각년도.

소득의 양극화는 문화향유의 계층간 격차로 이어지고 있다. 문화소비의 주 계층은 대도시에 거주하는 중상층과 청년층에 한정되고 있으며 저소득층, 장애인 등 문화소외계층은 1천만명에 육박하는 것으로 추정되고 있다. 또한 2003년의 경우 월소득 100만원 이하 계층의 연간 예술행사관람률은 0.92회이나 300만원 이상계층은 6.1회로 약 6배의 격차가 나타나고 있다.

나. 양극화의 원인

(1) 세계화와 산업구조의 재편

경제사회구조의 양극화는 선진국 등에서도 나타나는 세계적인 현상이다. 그러나 우리나라는 그 속도가 빨라 경제정책적 대응이 쉽지 않으며, 또한 양극화가 사회해체로 진전되는 것을 막아내는 사회정책이 충분히 성숙되어 있지 않다는 데에 문제가 있다.

경제사회구조의 양극화는 여러 가지 요인이 결합되어 있다(국민경제자문회의, 2006: 21-29). 우선 1990년대 중반 이후 한국 산업구조의 재편을 들 수 있다. 세계화의 진전과 정보통신산업 등의 성장으로 한국의 산업구조는 국제적 경쟁력

을 지닌 산업위주로 급속히 재편되어왔고 이것이 수출위주의 대기업과 내수위주의 중소기업 사이에 격차를 가져왔다. 반도체, 자동차, 무선통신기, 선박, 컴퓨터 등 주력 수출품목이 선도산업으로 부상하여 이들 5대 품목의 수출집중도는 2001년 38.9%에서 2004년 44.2%로 늘어났다(재정경제부, 2005). 주로 대기업에서 생산되는 이들 수출품목은 대기업의 경영호전과 대기업근로자의 근로조건을 향상시켰다. 반면 중국의 부상으로 섬유 및 생활용품의 수입이 급증하였고 이는 중소기업 관련 국내산업의 위축으로 이어졌다. 전체 소비재 수입에서 중국이 차지하는 비중은 1995년 13.5%에서 2004년 32.1%로 급격히 늘어났다.

수출주도의 산업구조하에서 수출과 내수 간의 연계성이 약화된 것도 양극화를 가속화시키는 한 원인으로 작용하였다. 수출 증가가 추가적인 GDP의 증가를 가져오는 ‘부가가치 유발효과’가 급격히 감소하고 있다. 1993년에 수출 1원이 0.71원의 부가가치를 유발했으나 2003년에는 0.58원으로 감소하였다. 즉, 수출증가가 내수로 이어지는 고리가 약화된 것이다(국민경제자문회의, 2006:27). 동시에 소비, 투자 등 최종수요가 창출하는 고용인력의 수도 현저히 약화되었다. 최종수요가 10억원 늘어날 때 창출되는 고용인력이 1990년 26.8명에서 18.1명(1995년), 12.4명(2000년)으로 줄어들었다. 동일한 돈을 투자해도 고용되는 인력은 과거의 절반에 불과한 것이다. 이는 정보통신산업의 성장이 취약한 국내 부품·소재산업의 특성으로 인해 투자가 내수를 유발하기보다는 수입의존도를 높이기 때문에 나타난 현상이다.

1997년 외환위기 이후 기업구조조정 과정에서 정규직근로자의 축소와 비정규직의 대거 채용은 고용구조와 소득구조의 양극화를 유발하였다. 또한 경기적인 요인도 양극화에 영향을 미쳤다. 2000년대 초반부터 가계부채, 신용불량자 문제 등으로 민간소비가 위축됨에 따라 내수경기에 의존하는 중소기업 그리고 도소매업의 자영업자들에게 경제적 어려움을 가중시켰고 이것이 고용구조 및 소득분배의 악화에 기여하게 되었다.

(2) 소득분배 개선 노력의 미흡

수출위주의 경제성장이 양질의 일자리 창출과 소득분배 개선을 가져오는 효

과가 악화되면서 동시에 조세와 사회복지제도의 소득재분배 기능이 취약한 것이 소득 양극화의 진행을 완화시키지 못했다. 조세와 사회복지제도는 시장에서 벌어들인 소득을 재분배하는 기능을 갖고 있으며 선진국 대부분은 시장소득의 불평등을 두 제도를 통해 교정하여 극심한 소득불평등이 가져오는 사회적 부작용을 해소해왔다.

<표 5>에 의하면 외환위기 직후인 1998년 세전 지니계수 A가 0.314로 가장 악화되었다가 점차 개선되나 참여정부가 출범한 2002년 이후부터 다시 악화되고 있음을 알 수 있다. 조세와 사회복지제도를 통해 소득재분배를 한 이후의 지니계수 B도 같은 경향을 보여주고 있다. 그러나 조세와 사회복지제도의 소득분배 개선율은 참여정부 2차년도인 2003년부터 6%대로 상승하고 있다. 즉 참여정부 하에서 조세와 사회복지제도가 소득재분배를 개선하는 효과는 높아지고 있으나 경제 양극화로 인한 소득분배의 급격한 악화를 완화시키는 데는 한계를 보이고 있다는 것을 의미한다.

<표 5> 조세와 사회복지제도의 소득재분배 효과: 지니계수 측정

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
세금 부과전·사회복지제도 적용 이전의 지니계수 (A)	0.314	0.269	0.283	0.275	0.284	0.298	0.306
세금 부과후, 사회복지제도 적용 이후 지니계수 (B)	0.306	0.259	0.272	0.262	0.272	0.279	0.286
차 이 (B-A)	0.008	0.010	0.011	0.013	0.011	0.019	0.020
소득분배개선율((B-A)/A)	2.6%	3.9%	3.8%	4.7%	4.0%	6.2%	6.6%

자료: 통계청 「도시가계연보」를 기초로 조세연구원이 산정

한국의 조세제도와 사회복지제도가 소득불평등을 완화시키는 효과는 OECD 국가들과 비교하면 매우 낮다는 것이 확인된다. <그림 1>은 <표 5>와 같은 방법으로 지니계수를 사용하여 조세와 사회복지제도의 소득분배 개선 효과를 OECD 11개국과 비교한 것이다. 이 표에 의하면 한국의 소득분배 개선율은 4.5%로 한국

다음으로 낮은 일본의 28.3%에 비해 약 1/6 수준이며 OECD 11개국 평균치인 61.1%에 현저하게 미달하고 있음을 알 수 있다. 다시 말하면 참여정부에서 조세제도와 사회복지제도의 소득재분배 효과가 미미한 수준으로나마 개선되었지만 선진국과 비교하면 극히 낮은 수준에 머물고 있다는 것을 알 수 있다.

<그림 1> 조세와 사회복지제도의 소득분배 개선 기여도 비교 (1999)



비고: OECD 평균은 1999년을 기준으로 한 OECD 11개국 평균치임.

출처: 보건복지부, 「양극화를 이겨내는 희망 프로젝트」, 2006

(3) 가족, 공동체 등에 의한 보호체계의 약화

소득분배구조의 양극화가 급속히 진행되는 배경 중의 하나로 전통적으로 빈곤층과 노인·장애인 등 사회취약계층을 보호해온 가족과 친척, 공동체 등 비공식적 보호체계의 약화를 들 수 있다. 한국사회는 최근까지만 해도 노인부양이 가족의 책임으로 남아있었고, 빈곤층에 대한 친척 등의 경제적 지원이 존재해왔다. 그러나 가족, 친척 간의 연대감 약화가 노인 등 저소득 취약계층에 대한 경제적 지원 기능을 약화시키고 있으나 이를 보완해줄 수 있는 새로운 형태의 공동체는 아직 형성되지 않고 있다.

가족 간 경제적 지원 기능의 약화는 가족구성의 변화 그리고 노인에 대한 부양의식과 소득이전 기능의 변화에서 찾아볼 수 있다. 특히 65세 이상 인구가 속해 있는 세대구성의 변화는 가족 지원 기능의 약화를 단적으로 보여준다. 1990년에 16.9%이었던 1세대가구가 2000년에 28.7%로 급증했으며 반면 3세대이상

가구는 49.6%에서 30.8%로 급감하였다. 1인가구의 비율도 1990년 8.9%에서 2000년에 16.2%로 급증하였다(통계청, 2004a:14). 노인부양에 대해서도 1998년 가족들이 부양해야 한다는 의견이 89.9%에 달했으나 2002년에는 그 비율이 70.7%로 급격히 축소되었다.

지금까지 살펴본 것처럼 한국사회에 진행되고 있는 양극화의 양상과 그 원인은 여러 가지 경제, 사회적 변화를 반영하고 있으며 이를 정리하면 <그림 2>와 같다. 경제의 세계화와 이에 따른 산업구조의 재편과 경제 양극화가 노동시장에서의 양극화를 초래하고 있으며 이는 다시 소득의 양극화를 발생시키고 있다. 이 과정에서 소득분배 상태를 개선할 수 있는 공공제도인 조세와 사회복지제도가 그 기능을 제대로 하지 못하고 있다. 또한 저소득 취약계층을 사적인 차원에서 보호했던 전통적인 가족, 친척 공동체의 기능 약화도 양극화의 진전을 완화시키지 못하고 있다. 결국 이러한 양상은 국민들 사이에 자산의 양극화는 물론, 교육기회 격차에 의한 지식기반의 양극화 그리고 더 나아가 건강의 양극화로 이어질 조짐을 보여주는 것이 외환위기 이후 한국사회에서 나타나고 있는 주요한 특징이라 할 수 있다. 이러한 양상이 해소되지 않는다면 해방이후 한국사회 성장의 밑바탕이 되었던 신분이동의 개방성이 점차 약화되어 사회통합은 물론 ‘희망이 없는 사회’로 전환될 가능성을 배제할 수 없다.

<그림 2> 한국사회 양극화 발생 구조와 영향



2. 급속한 저출산·고령화 추세

가. 인구변동의 추이

(1) 급속한 고령화와 저출산 추세

한국사회에서 급속히 진행 중인 고령화와 저출산 추세는 양극화의 진전과 더불어 우리 사회의 미래에 충격을 줄 또 다른 핵심 변수로 등장하고 있다. 2001년 한국의 평균수명은 남자 72.8세 여자 80.0세로 OECD 30개국의 남녀평균수명인 74.4세와 80.4세에 근접했다. 한국은 이미 2000년에 65세 이상 고령인구가 총인구의 7%를 넘는 ‘고령화사회’로 진입했으며 2019년에는 14%를 넘는 ‘고령사회’로, 그리고 2026년에는 20%가 넘는 ‘초고령사회’로 진입할 것으로 예상되고 있다(통계청, 2001). 이러한 고령화 속도는 세계에서 노인인구가 가장 많은 일본의 고령화 속도보다 더 빠르다. 일본이 고령인구 7%에서 14%로 진입하는데 24년이 걸린 반면, 한국은 이보다 5년이 빠른 19년이 소요될 것으로 예측되고 있다.

저출산의 추세도 고령화 속도 못지않게 급속히 진전되고 있다. 한 국가의 인구가 줄지 않는 인구대체수준은 2.1명이다. 한국의 출산율은 <표 6>에서 보는 것처럼 1980년 2.73명을 기록한 이후 급격히 감소하기 시작하여 2003년에 1.30명, 2004년에는 1.16명, 그리고 2005년에는 1.08명으로 떨어져 세계적으로 보기 드문 ‘초저출산국가’가 되었다.

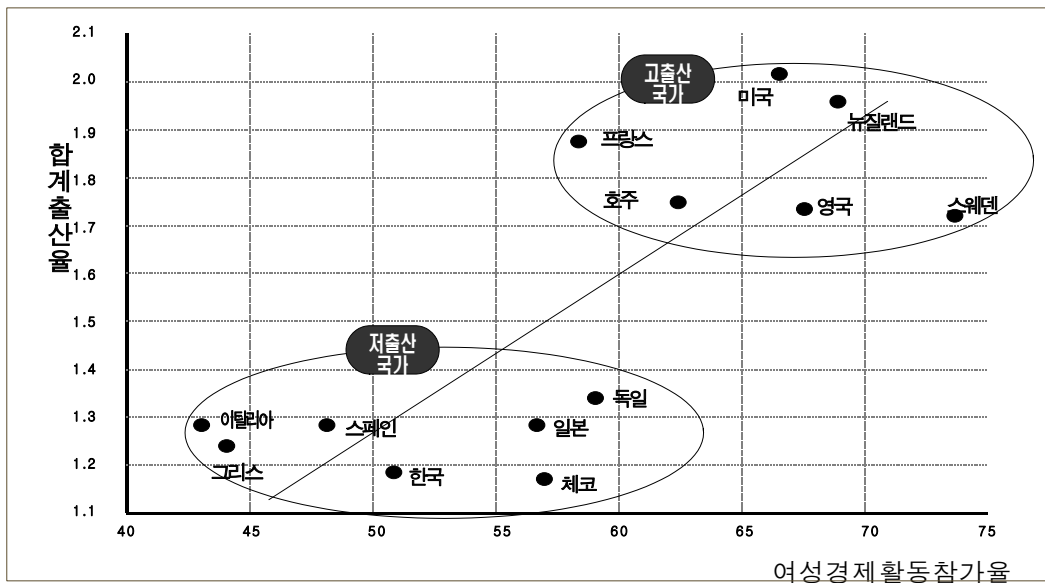
<표 6> 한국의 연도별 출산율 변화 (단위: 명)

연도	1980	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005
출산율	2.73	1.58	1.47	1.30	1.17	1.19	1.16	1.08

출처: 통계청, 「인구동태통계연보」, 2006.

산업화가 진전되고, 여성의 경제활동 참여가 늘어나면서 출산율이 감소하는 것은 선진국에서 일반적으로 나타났던 현상이다. 그러나 이런 경향은 모든 국가에 공통적으로 나타나는 것은 아니며 남녀 간 성역할 분담의 전통 등 사회문화적 요인과 출산친화적인 국가정책의 존재 여부에 따라 달라진다. <그림 3>의 OECD 국가들의 예를 보면 스페인, 이탈리아 등 남부유럽국가, 그리고 일본에서 출산율이 매우 낮게 나타나는데 이들 나라들은 전통적으로 육아 부담을 가족이 맡고 있고, 육아관련 사회적 서비스가 발달되지 않은 나라들이다. 반면 스웨덴, 핀란드 등 북유럽국가들은 여성들의 높은 경제활동 참여에도 불구하고 잘 갖춰진 육아지원체계, 그리고 여성이 일과 가사를 양립할 수 있는 고용정책 때문에 출산율이 매우 높게 나타나고 있다. 미국의 경우는 남미 이민계의 높은 출산율, 낮은 가격으로 공급되는 가사관련서비스, 그리고 공공교육제도의 발달 등이 높은 출산율을 유지하는 사회적 배경이 되고 있다.

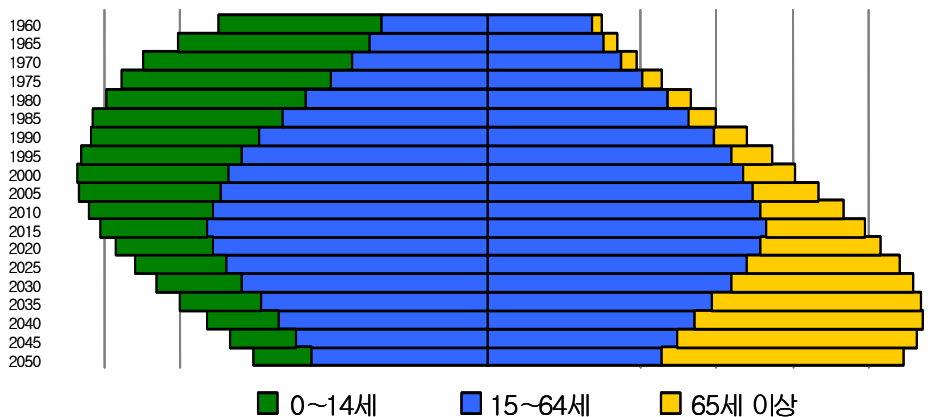
<그림 3> 주요 OECD 국가들의 출산율 및 여성경제활동참가율 비교(2003)



자료 : 통계청 (2004b); OECD (2005a)

급속한 저출산·고령화는 적절한 국가, 사회적 정책개입이 없으면 한국의 인구구조를 완전히 바꿔놓을 것으로 예측되고 있다. 2005년에 4,829만명에 달했던 총인구는 2020년에 4,995만 명으로 정점에 이르고, 2050년에는 4,234만 명으로 줄어들 것으로 추정된다. 2005년 924만 명으로 전체 인구의 19.1%를 차지한 유년인구는 2050년에 380만 명으로 9.0%로 급격히 하락할 것으로 전망된다. 반면 2005년 438만 명으로 총인구의 9.1%를 차지한 노인인구는 2050년에 1,579만 명으로 늘어나 전체 인구의 37.3%에 이를 것으로 예측되고 있다. 이것이 의미하는 바는 <그림 4>에서 보는 것처럼 생산가능인구인 15세-60세의 인구가 2015년을 기점으로 급격히 감소하고 대신에 부양을 필요로 하는 노인인구가 급속히 늘어나 노인부양 문제가 큰 사회적 문제로 부각되게 된다는 것을 의미한다.

<그림 4> 연령별 인구분포의 변화



나. 저출산의 원인

급속히 낮아지는 출산율은 한두 가지 원인으로 설명되지 않는 다양한 원인들이 복합되어 있다. 가장 거시적인 배경으로는 핵가족화로 아동의 양육담당자가 줄어들었지만 양육은 남성과 여성의 공동 몫이 아닌 여성의 몫이라는 전통적 인식이 변하지 않는다는 점이다. 여기에 여성의 사회활동 참여가 늘어남에도

불구하고 여성차별적인 기업문화가 여성의 결혼 연령을 늦추게 하고 결혼한 이후에도 아동양육과 직장일 두 가지를 소화하기 힘들게 하기 때문이다. 예를 들어 우리나라 20세-40세 기혼여성이 결혼전후 1년 이내에 직장을 그만둔 비율이 60.6%에 이르고 있는데 이런 현상이 혼인연령을 상승시켜 생물학적으로 출산할 수 있는 가임기간을 단축시키게 된다.

청년기의 고용불안정과 실업, 그리고 상당한 경제적 부담을 가져오는 한국의 독특한 결혼문화와 결혼 이후의 아동양육 비용 부담이 또한 출산율을 저하시키는 요인으로 작용하고 있다. 상당한 비용을 수반하는 결혼생활을 준비하기 위해서는 어느 정도의 고정적 수입과 저축이 필요한데 상당수의 청년들의 비정규직 등으로 취업하여 고용과 소득이 불안정하고 이것이 결혼 지연 및 기피를 초래하고 있다. 특히 천문학적인 주택마련 비용이 만혼과 출산에 직접적인 영향을 미치고 있다. 가령 주택소유가구의 평균자녀수는 1.84명인데 비해, 무주택가구의 경우 1.64명(전세 1.59명, 월세 1.72명)으로 0.2명이 적게 나타나는데 이는 주택마련 과정이 출산율에 일정한 영향을 미치고 있음을 보여주고 있다. 육아 및 교육비용의 과도한 가계지출도 출산기피의 중요한 요인으로 작용하고 있다. 우리나라 정부가 부담하는 공교육비는 OECD 평균 수준(6.2%)이지만 학부모부담 공교육비가 매우 높고(3.4%) 여기에 세계적으로 높은 사교육비 지출까지 감안하면 출산 이후 아동양육의 경제적 부담은 상당히 큰 편이다.

이런 요인들이 복합적으로 작용하면서 여성들의 초혼연령이 1995년에 25.4세에서 2004년에 27.5세로 높아졌고, 결혼 이후 초산연령도 1995년에 26.5세에서 2004년에는 28.9세로 급격히 높아졌다. 이렇게 결혼이 늦어지면서 여성의 생물학적 가임기간이 크게 단축되고 저출산에 영향을 미치고 있다. 만혼에 따른 고통 출산, 일과 가사의 병행으로 인한 스트레스 증가로 자연유산이나 사산이 늘어나고 그 결과 자연유산이나 사산이 늘어나 임신소모율이 1994년 8.6%에서 2005년 10.4%로 크게 증가하였다. 지금까지 논의한 저출산의 원인을 도표화하면 <그림 5>와 같다.

<그림 5> 출산율 저하의 메커니즘



다. 저출산·고령화의 경제·사회적 영향

(1) 생산가능 노동력의 감소와 경제성장의 둔화

저출산은 노동력 신규진입 인구를 감소시켜 전체 노동력 규모를 감소시키게 된다. 출산율이 1.2명으로 계속 유지될 경우 총취업자수 증가율은 <표 7>에서 보는 것처럼 2000년대 0.97%에서 2020년대 -0.60%, 2030년대 -1.31%, 2040년대 -1.65%로 마이너스 성장이 전망된다. 또한 경제활동인구의 감소로 15세 이상의 노동력공급은 2015년에 63만명, 2020년에 152만명이 부족하게 될 것으로 전망된다. 또한 통계청의 추계에 의하면 실제 노동가능한 26세-64세의 생산가능인구의 평균연령은 2005년 42.4세에서 2015년 44.8세, 2020년 45.7세, 2030년 46.6세, 2050년 47.6세로 증가될 것으로 예측되고 있다.

<표 7> 연도별 취업자수 증가율 추정

연도	2003-2010년	2020-2030년	2030-2040년	2040-2050년
취업자수 증가율	0.97%	-0.60%	-1.31%	-1.65%

출처: KDI(2004), 「인구고령화와 거시경제」

이러한 생산가능인구의 감소와 고령화는 여러 가지 경제적 영향을 미치게 된다. 출산율을 1.2명으로 가정할 경우 저출산 및 인구고령화는 저축률 감소를 가져오고 노인부양을 위한 사회보장 등에의 공공지출을 증가시키게 된다. 이는 다시 금융시장에서의 자금감소를 유발하여 자본스톡증가율은 2000년대 5.14%에서 2040년대 0.80%로 감소될 것으로 전망되고 있다. 노동공급의 감소, 저축률 하락, 소비·투자 위축 등 자본스톡증가율의 둔화, 그리고 고령화 부담으로 인한 정부재정수지 악화는 중장기적으로 한국 경제의 성장잠재력을 약화시킬 것으로 예상된다. KDI(2004)의 추정에 의하면 인구변동이 한국사회의 잠재성장률을 2000년대 4.56%에서 2010년대 4.21%, 2020년대 2.91%, 2030년대 1.60%, 2040년대 0.74%로 감소시킬 것으로 전망하고 있다.

(2) 노인부양의 사회적 부담 가중

노인이 증가하는 데 반해 이들을 부양할 생산가능인구가 감소하여 사회적 총 부담이 증가된다. 노인 1명을 부양할 15세-64세의 생산가능인구를 나타내는 ‘잠재부양비’는 2005년 8명에서 2022년 4명, 2037년 2명, 2066년 1.2명으로 감소될 것으로 예상된다. 또한 노인인구 급증은 경제성장 둔화로 인한 세입기반 잠식은 물론, 연금 수급자 증가 및 노인진료비 증가를 야기하여 사회보장 재정부담을 가중시키게 된다. 현재와 같은 인구변동 추세에 의하면 연금가입자는 2015년을 정점으로 급속히 감소되는 반면에 노령연금수급자는 2050까지 계속 증가하게 된다. 즉 노인 증가로 향후 연금지출액이 연금수입액을 초과하게 됨으로써 연금재정의 불안정이 가속화되게 된다. 또한 건강보험에 높은 지출을 차지하는 노인인구의 증가로 건강보험의 재정 역시 불안정하게 된다. 현재도 65세 이상 노인인구는 전체 인구의 의료비 지출의 3배를 지출하고 있는데, 고령화는 이 비

율을 더 늘려나갈 것으로 예상된다.

3. 급속한 개방화와 사회적 수용태세의 미성숙

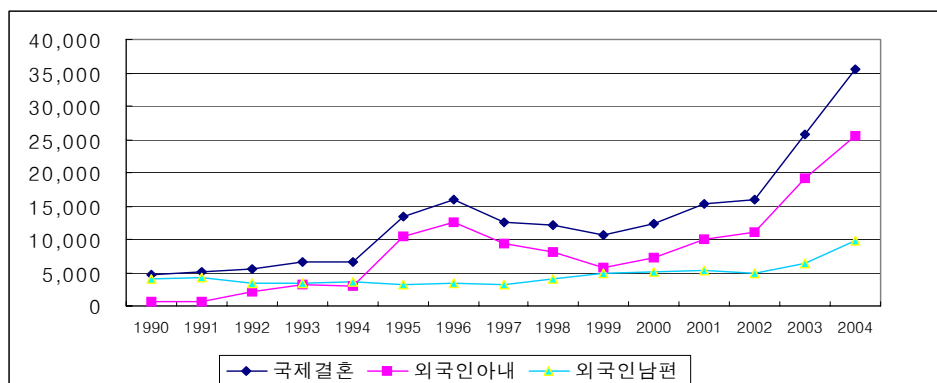
한국사회의 개방화는 경제적 측면뿐만 아니라 한류의 전파, 국제결혼의 급증 등 사회문화적 측면에서 동시에 발생하고 있으며, 이는 한국사회가 일찍이 경험하지 못한 새로운 문제를 우리 사회에 던져주고 있다.

가. 사회·경제적 개방화의 진전

(1) 인적 교류의 확대

한국사회와 국제사회의 인적교류 확대는 최근 급증하고 있는 한국 내 국제결혼의 증가가 상징적으로 보여주고 있다. <그림 6>에서 보듯이 1990년에 약 5천 건에 불과했던 국제결혼이 2004년 3만 5천 건으로 증가하여 전체 결혼 중 11.4%를 차지하고 있으며, 특히 농촌지역의 국제결혼 비율은 27.4%로 4건 중 1건을 차지하며 한국인과 비한국인이 결합된 가정이 새로운 가족유형 중 하나가 되어가고 있다. UN (2001)은 2050년에 우리나라 인구의 13.9%인 643만명이 이민자 및 그 후손으로 채워질 것으로 전망하고 있다

<그림 6> 한국인의 국제결혼 추이



자료: 통계청(2005), 『인구동태』.

해외에 거주하는 한국계 동포도 크게 늘어나고 있다. 1970년대 중반을 정점으로 해외이주는 감소했지만, 결혼·출산에 따른 자연증가로 2005년 재외동포수는 약 660만명에 이르고 있다. 중국, 미국, 그리고 일본 등에 흩어져 있는 동포들은 한국과 어떤 관계를 맺고, 우리 사회가 그들을 어떻게 수용하는가에 따라 개방화시대에 큰 국제적 자원이 될 수 있다.

한국에 체류하는 외국인의 수도 크게 증가하여 1995년 27만명에서 2005년 74만명으로 늘어났고, 2010년에는 약 1백만명이 체류할 것으로 예상되고 있다. 이미 국제사회에서 WTO 도하개발아젠다(DDA)·FTA 등의 협상을 통해 전문인력 및 외국인투자자의 자유 이동을 추구하는 등 국제사회 간 인적교류는 더욱 확대될 것이다. 특히 1990년대초 5만 여명에 불과했던 외국인 노동력 규모가 지속적으로 증대하여 2005년 현재 35만명에 육박하고, 경제활동인구에서 차지하는 외국인 근로자의 비중도 2.2% 급성장하였다. 한국 내 외국인노동자의 증가는 우리 사회에 새로운 사회문화적 적응 양식을 요구하고 있다.

(2) 문화교류의 급성장

최근에 아시아를 넘어 전 세계적으로 확산될 조짐을 보이고 있는 한류(韓流)는 ‘문화 수출국’으로서의 가능성을 개척했다. 드라마촬영지 관광개발, 촬영지 방문 등 한류가 유발한 연간 외래관광객은 약 60만명에 달하고, 관광수입도 6천 억원에 달하는 것으로 추정되고 있다. <표 8>에서 보는 것처럼 영화 수출액은 2000년 약 7백만달러에서 2004년 약 5천 8백만달러로 폭발적으로 증가하였다. 부산국제영화제의 경우는 73개국이 참가하는 아시아 대표영화제로 자리 매김되었고, 이로 인한 경제효과도 약 6백억원으로 추정되고 있다.

<표 8> 주요 문화콘텐츠 수출 추이

(단위 : 천 달러)

구분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
방송	13,111	18,920	28,813	42,135	70,306
영화	7,054	11,250	14,952	30,979	58,285
게임	101,500	130,470	140,796	181,543	387,692
계	121,665	160,640	184,561	254,657	516,283

자료: 문화관광부(2005), 「문화산업백서」

한편, 한류의 확산은 아시아 더 나아가 국제사회에서 호혜적인 국가 간 문화 교류라는 새로운 문제를 던져주고 있다. 한 문화의 일방적 확산은 ‘반한류’ 혹은 ‘혐한류’에서 보는 것처럼 여러 가지 부작용을 불러오기 때문에 사회의 문화도 좀더 적극적으로 수용하는 개방적 태도를 취할 필요성이 있다. 당초 일부의 우려에도 불구하고 큰 부작용 없이 진행된 일본영화·음반의 개방은 상호간 개방적인 문화교류의 활성화라는 측면에서 매우 중요한 사례가 되고 있다.

(3) 개방 경제화 진전

우리나라는 수출주도의 경제성장을 통해 경제를 세계 10위권으로 진입시킨 대표적인 국가이다. 우리나라의 대외 무역 의존도(상품 및 서비스 무역액의 GDP 비중)는 2004년에 83.8%로 내수시장이 강하게 형성되어 있는 일본의 24.3%, 미국 24.1%보다 매우 높다. 즉, 한국경제는 무역을 통해 사회적 부를 창출했고, 앞으로도 개방을 통한 국내산업의 경쟁력 확보를 통해 지속적으로 부를 창출해나갈 수밖에 없는 구조를 갖고 있다. 또한 전 세계적으로 진행되는 글로벌화와 지식기반경제로의 이행은 보다 적극적인 경제개방의 필요성을 증대시키고 있다.

1990년대 이후 대외적 경제 환경은 국가 간의 경제개방을 급속히 진전시키고 있다. 세계무역기구(WTO)의 출범과 더불어 2001년 시작한 WTO 도하개발어젠다(DDA) 협상은 농업, 서비스, 지적재산권 등에 대한 다자간 무역협상을 진행시키고 있다. 또한 지역 차원에서 경제통합을 겨냥한 자유무역협정(FTA)은 과

거와는 다른 차원의 경제개방을 요구하고 있다. 무역의존도가 높은 우리나라는 이러한 세계경제의 흐름에서 벗어나기 어려운 환경을 갖고 있기 때문에 향후 경제의 개방화는 더욱 더 진전될 것으로 예상되고 있다. 현재 진행중인 한미 FTA는 향후 EU·일본 등 타경제권과의 FTA로 확대되면서 현재수준을 넘어서는 교류의 전면화가 예상된다.

우리나라는 1992년 주식시장 개방, 1998년 채권시장 자유화 등 자본시장 자유화를 진행시켜왔다. 또한 농산물 분야의 관세를 제외하면 공산물의 평균관세율은 기준관세율인 8% 이하로 하락하였다. 즉, 농산물을 제외한 산업분야의 개방수준은 선진국 수준에 근접해가고 있다. 하지만 법률, 교육, 보건의료 등 서비스 분야의 개방은 아직 낮은 수준에 머물고 있다. 특히 현재 FTA 협상에서 논의되고 있는 교육, 보건의료시장의 개방은 한국의 대학과 사교육시장, 그리고 건강보험의 작동 기반이 되는 의료시장에 상당한 영향을 미쳐 기존 한국의 사회정책구조의 기능 변화와 재편이 이루어질 것으로 예상되고 있다.

나. 잠재적 문화충돌의 가능성

(1) 외국인의 사회적 배제

외국인 노동자의 대규모 유입, 문화교류의 일상화, 그리고 교육, 의료 등 서비스 시장의 개방화추세는 한국사회에 새로운 긴장을 유발할 것으로 예상된다. 즉, 개방과 교류의 진전에도 불구하고 우리 사회에 강력히 존재하고 있는 단일민족과 순혈주의적 감성, 그리고 이에 따른 외국인에 대한 인종차별, 혼혈가족의 사회적 배제 등은 잠재적인 문화충돌의 가능성에 대한 우려를 낳고 있다. 이러한 환경은 불가피하게 다민족국가로의 전환을 요구받고 있는 시점에서 우리 사회가 극복해야 할 큰 사회적 문제가 되고 있다.

한국 내 혼혈인의 경우 18세 이상의 2/3 정도가 실업상태에 있고, 취업중인 자도 안정적인 수입을 확보하고 있지 못하며, 자기주택 소유비율은 6.5%에 불과한 실정이다. 또한 외국인 노동자들은 산재빈발의 작업환경, 임금체불, 비인격적 대우, 폭행 등으로 한국에 대한 부정적인 인상을 심어주고 있으며, 인권적

차원에서도 큰 사각지대가 존재하고 있다. 외국인 노동자의 증가와 더불어 불법체류 역시 증가하고 있다. 2005년 현재 외국인 노동자 중 56%인 19만명이 불법체류상태로 파악되고 있으며, 이들은 권익을 침해받는다 해도 불법체류라는 신분 때문에 공공기관을 통한 구제가 어려운 실정에 있다.

국적법 역시 귀화와 외국인의 포용에 적극적인 역할을 하지 못하고 있다. 귀화한 외국인도 6개월 내 본래 국적을 포기하지 않으면 한국국적을 자동 상실하여 전문기술인력을 영구적으로 유치하는 데 장애요인이 되고 있다. 또한 출입국관리법상 영주체류자격제도는 일정기간(5년~12년) 이상 거주한 자, 500만달러 이상 투자한 자 등으로 기준이 엄격히 제한되고 있다.

(2) 개방화에 대한 심리적 저항

외국인과 함께 살아온 경험이 없고, 단일민족의 감성이 강한 풍토는 외국인 노동자와 여성결혼이민자에 대한 사회적, 문화적 차별로 이어지고 있다. 아직까지 교과서를 비롯한 교재와 교사들의 태도가 다문화주의를 포용하는 데 이르지 못하고 있으며 양육환경에서부터 ‘차별’과 ‘배제’의 양상이 나타나고 있다. 예를 들어 여성결혼이민자 자녀 중 집단 따돌림 경험비율은 18%인데, 그 이유는 엄마가 외국인이어서(34%), 의사소통이 잘 안돼서(21%) 등이 중요한 이유를 차지하고 있다. 또한 6세 이하 미취학 자녀의 보육시설 이용률은 국제결혼 가정이 27%로 일반가정의 57%와 비교해 절반 이하 수준에 머무르고 있다. 여기에 국제결혼가정을 비정상적 가족, 그리고 사회문제의 원인으로 보는 시각도 잔존하고 있다.

외국인 노동자 증가와 국제결혼 가족 등 교류확대로 발생하는 새로운 사회적 현상은 사회구성원의 다양성을 인정하고 차이를 포용할 수 있는 개방형 문화를 갖출 것을 한국사회에 요구하고 있다. 다문화, 다인종사회에서 차별과 배제는 여러 가지 사회적 갈등을 유발한다. 미국 LA의 흑인폭동이나 최근에 리옹에서 발생한 프랑스의 인종폭동이 대표적인 예이다.

최근 활발해지고 있는 한류 역시 문화교류의 차원에서 인식할 필요가 있다. 한류가 국가 간 문화의 상호교류라는 시각이 아닌 우리 것에 대한 일방적 전파

로 머무를 경우 반한감정이라는 역작용을 유발할 수 있다. 한류가 ‘문화 수출국’으로서 한국에 대한 긍지를 심어주었으나 한편으로 중국, 일본 등 상대국가 일각에서 일방적 문화전파에 대한 불만을 표시하는 것에도 주의를 기울여야 한다. 지금까지 논의한 한국사회의 개방화와 사회적 수용태세의 미흡이 가져오는 구조를 그림으로 정리하면 아래와 같다. 즉, 경제사회적 개방화의 진전으로 인적, 문화적, 경제적 교류가 급속히 늘어나고 있으나 한국사회의 순혈주의 전통과 개방에 대한 심리적 저항은 다인종사회로 진입해가는 한국에서 잠재적 문화충돌의 가능성을 만들어내고 있다.

<그림 7> 경제사회적 개방화와 잠재적 문화적 충돌 구조



4. 전통적 공동체의 붕괴와 새로운 공동체의 미형성

가. 가족·공동체 지원기능의 약화

한국의 산업화, 도시화 정도가 선진 자본주의국가 수준으로 진입한 최근까지도 가족구성원에 대한 가족의 상호원조기능은 강력하게 남아 있다. 그러나 가족과 공동체의 개인 보호기능은 급격히 약화되고 있는 것이 현실이다. 전체 세대 중 1세대 가구가 1980년에 8.8%를 차지했으나 2000년에는 17.1%로 두 배 이상 증가하였다. 반면 3세대가구의 비중은 같은 기간에 17.6%에서 9.9%로 급속히 감소했다. 이것은 노인부모와 젊은 세대의 생활공간 분리로 인해 독거노인 등 취약계층에 대한 보호기능이 약화되고 있다는 것을 의미한다. 또한 가족의 경제적 보호기능이 취약한 여성가구의 비율이 1980년 14.7%에서 2000년 18.5%로 증가하였다. 이런 변화들은 친족을 중심으로 이루어졌던 집단중심의 가족문화가 핵가족, 혹은 개인중심의 가족으로 완전히 이동해가고 있다는 것을 의미한다. 즉, 전체적으로 전통사회에서 가족과 지역공동체를 중심으로 이루어졌던 가족구성원에 대한 경제적 지지, 양육, 보호 기능이 급속히 약화되어가고 있다는 것을 의미한다. 반면 가족기능의 약화에 대응하여 아동, 노인 등 가족 내의 취약한 구성원들을 어떻게 보호할 것인지에 대한 새로운 가족문화는 아직 본격적으로 형성되고 있지 않다.

나. 사회적 보호를 위한 사회복지의 미발달

전통적인 가족의 보호기능 약화는 새로운 사회적 보호장치를 필요로 하나 아직 한국의 사회복지제도는 변화된 사회적 환경 속에서 국민들이 요구하는 기대 수준을 만족시키지 못하고 있는 실정이다. 제5장의 1절에서 보듯이 국민연금과 의료보험의 확대에도 불구하고 대규모의 사회보험 사각지대가 해소되지 않아 국민들의 사회안전망에 큰 구멍이 뚫려있는 상태이다. 국민기초생활보장제도의 도입을 통해 최소한의 빈곤층에 대한 공적 보호장치가 마련되었지만 가족과 국

가로부터 보호받지 못하는 빈곤층이 아직도 광범위하게 존재하고 있으며 만성적 빈곤문제에 대처하기에는 여러 가지 제도적 한계를 보이고 있다. 또한 노인, 아동, 장애인 등 보호가 필요한 가족구성원에 대한 ‘돌봄노동’에 대한 공적대책이 충분히 발달하지 않은 상태이다. 정부의 사회복지서비스 예산은 매년 증가하고 있으나 절대적으로 부족한 서비스 인프라 구축을 위한 투자에 머무르고 있으며 서비스 대상을 확대하고 서비스 수준을 제고하기 위한 예산은 턱없이 부족한 상태에 머물러 있다.

다. 민간자원 동원과 체계화의 부족

복지국가로 불리는 선진국들은 공적 사회복지제도뿐만 아니라 민간자원을 광범위하게 동원하는 민간의 복지기능이 매우 중요한 사회적 보호장치로 작동하고 있다. 하지만 한국의 경우는 아직도 민간자원의 동원능력이 극대화되어 있지 않고, 또한 이를 효율적으로 관리할 수 있는 체계도 제대로 설정되어 있지 않다. 최근에 많이 개선되고는 있으나 한국인의 자원봉사 참가율은 20.5%로 영국 51%, 미국 44%, 호주 46%에 비하면 약 1/2~1/3 수준에 불과한 실정이다. 또한 기업의 사회공헌활동이 90년대 들어와 급속히 확대되고 있다. 기업의 사회공헌활동에 투자한 금액은 2002년 기준으로 총 1조 866억원에 달하고 있으나 주로 대기업의 참여로 한정되어 있고, 사회 전반에 걸친 광범위한 민간부문의 참여는 아직도 활성화되고 있지 않다.

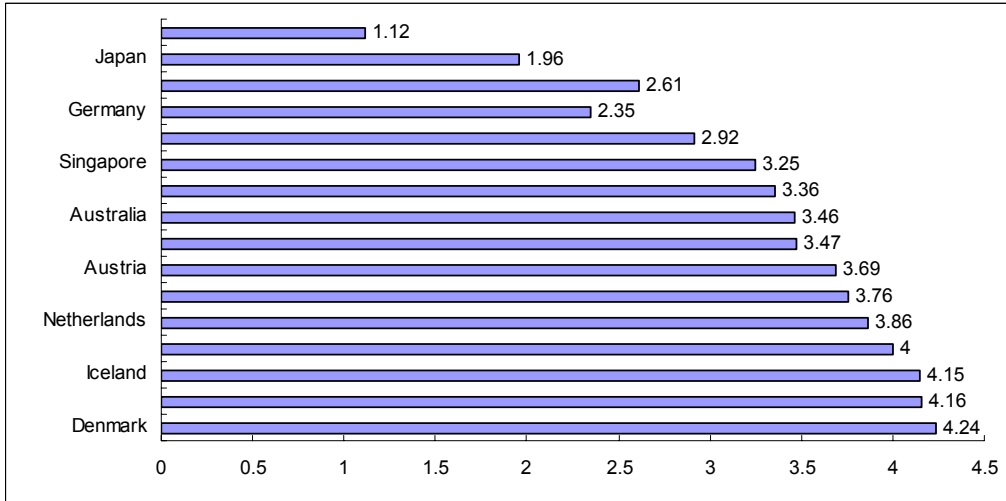
민간부문의 사회공헌 활동이 늘어나면서 민간자원과 공공자원 간의 역할분담이나 네트워크 형성 문제가 중요해지고 있으나 체계적인 조정기구가 없어 ‘중복지원’ 혹은 ‘지원의 사각지대’ 등 효율성 문제가 상존하고 있다. 특히 지역 현장에 존재하는 기업, 각종 상조회, 업종별 협회와 지역주민 등 민간 사회복지자원을 발굴하고, 자원을 조정하여 필요한 사람들에게 효율적인 복지전달이 이루어질 수 있는 관과 민의 협력체계, 즉 새로운 의미에서의 지역공동체 개념이 체계화될 필요성이 점차 높아지고 있다.

5. 문화, 환경에 대한 국민의 기대수준 향상

가. 경제수준에 못 미치는 국민행복지수

지난 40년간의 성장전략을 통해 우리나라의 경제수준은 중진국의 상위권에 위치하게 되었다. 그러나 이러한 경제력 수준의 향상에도 불구하고 한국인이 느끼는 주관적 행복지수는 다른 국가에 비해 형편없이 낮게 나타나고 있다. 국제사회과학자네트워크에서 전 세계 96개국을 대상으로 정기적으로 조사하는 ‘세계인의 가치관 조사’ (World Value Survey)에 의하면 한국인이 주관적인 행복지수는 1.12로 유럽의 선진국에는 약 3배 이하, 그리고 아시아권의 싱가포르 3.25, 일본 1.96보다 극히 낮게 나타나고 있다(<그림8>). 이처럼 행복지수가 낮게 나타난 것은 경제적인 요인보다는 사회·문화적인 요인과 상당한 관련이 있는 것으로 추정된다. 특히 소득수준의 향상과 더불어 고급 문화 향유와 좋은 물리적, 사회적 환경에 대한 욕구가 증가하고 있으나 이를 뒷받침하는 정부와 민간의 노력이 충분하지 않아 경제수준과 삶의 질의 수준이 상당한 격차를 나타내는 것으로 보인다. 결국 삶의 질의 향상은 단순히 경제적인 차원에서 다다를 수 없는 절대적인 한계가 존재한다는 것을 의미하며 이를 해결하기 위한 수단도 문화정책과 환경정책을 포함한 넓은 의미의 사회정책적 차원에서 다각도로 검토되어야 한다는 것을 의미한다.

<그림 8> 삶의 만족도와 행복지수에 기초한 주관적 행복(well-being) 순위



자료: World Value Survey(<http://www.worldvaluessurvey.org>)

나. 제한적 문화 향유와 기대수준 격차

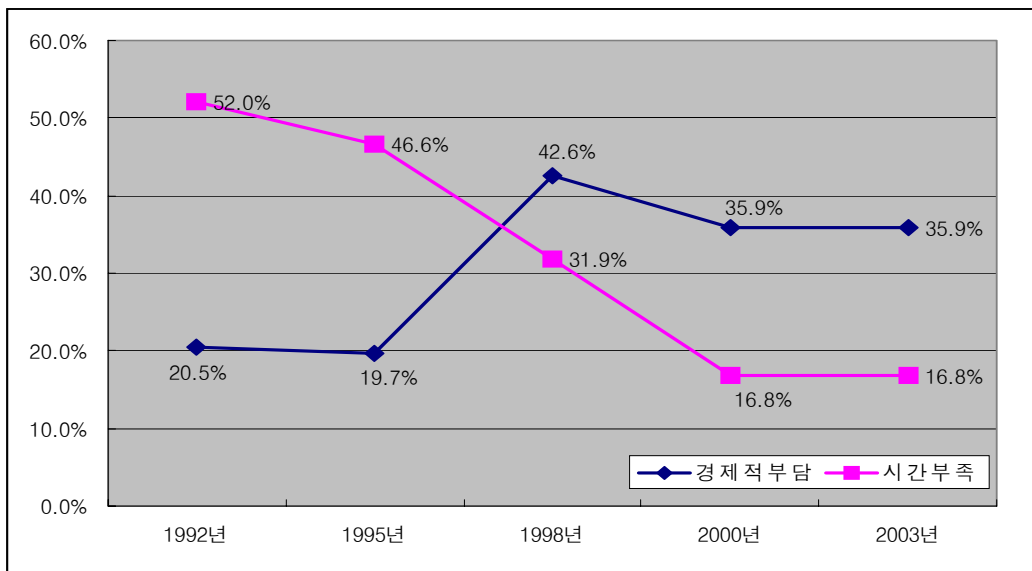
최근에 국민들이 피부적으로 느끼는 경제수준과 삶의 기대수준의 격차는 문화향유의 부족이라는 요인이 중요하게 작용하고 있는 것으로 보인다. 최근 시행되어 전 산업으로 확산되고 있는 주 5일제 근무는 여가 활동을 할 수 있는 시간을 늘려 놓았으나 경제적 여력의 부족, 그리고 지난 수십 년 동안 고착되어 온 소극적인 여가활동, 그리고 국민들이 부담 없이 향유할 수 있는 문화시설의 부족 등이 문화적 측면에서 삶의 질이 고양되지 않는다는 인식을 낳고 있다.

(1) 일-여가 선순환 구조 파괴

주5일제 근무는 근로자들이 일에서 벗어나 각종 여가활동을 즐길 수 있는 시간을 획기적으로 늘여놓았다. 그러나 여가시간이 늘어나고 해외 여행 기회의 확대 등으로 여가에 대한 기대수준은 높아졌으나 IMF 이후 경제적 부담 때문에 교양오락비의 지출은 오히려 억제되는 현상이 나타났다. 특히 외환위기 이후 소득분배구조의 악화로 인해 늘어난 여가시간을 생산적으로 활용할 수 있는

경제적 능력을 갖춘 계층이 줄어들어서 여가활용의 양극화로 볼 수 있는 현상이 나타나고 있다. <그림 9>에서 보는 것처럼 98년 이후 경제적 부담이 여가시간 활용에 장애요인으로 작용하는 비율이 2배 이상 급증하고 있다. 반면 시간 부족으로 여가활용이 어렵다는 비중은 급속히 감소하고 있음을 볼 수 있다.

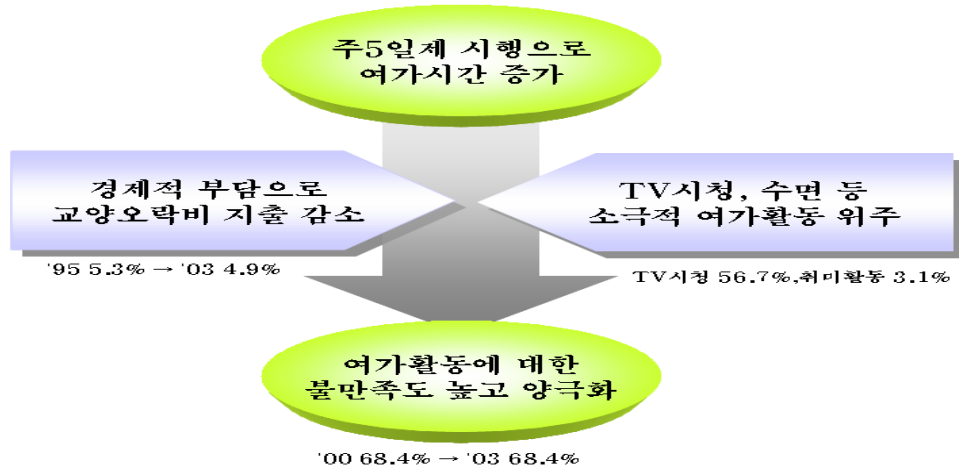
<그림 9> 여가장애요인 중 경제적 부담이 차지하는 비중의 추이



출처 : 문화관광부, 「문화예술통계」 각년도

이처럼 늘어나는 여가시간을 활용할 만한 경제적 능력이 뒷받침되지 않음으로 해서 <그림 10>에서 보는 것처럼 여가활동이 주로 비용이 들지 않는 TV시청, 수면, 집안잡일 등 소극적 활동 위주로 이루어져 삶의 질에 대한 불만이 높게 나타나는 주원인이 되고 있는 것이다. 늘어난 여가시간을 생산적인 여가활동에 투여하고 이것이 다시 활발한 직업활동으로 이어지는 순환구조가 생성되지 않고 있다.

<그림 10> 국민의 삶의 기대수준 격차의 구조적 원인



(2) 문화에 대한 투자미흡과 지역간 문화격차 심화

과거 군사정권 시절 문화정책은 검열과 통제 위주로 헌법이 보장한 표현의 자유 침해가 심해 문화발전이 저해되어왔다. 특히 공연, 영화, 방송 등 대중적 파급력이 큰 문화산업 분야에 대한 검열이 더 심하였으며 각종 사전심의제도의 폐지는 국민의 정부에 와서야 본격적으로 이루어졌다. 즉 문화통제정책이 진흥 정책으로 바뀌게 것은 문화부가 독립부처로 출범한 1990년이며, 문화예산이 정부예산의 1%대에 도달한 것은 2000년으로 그 이전까지 문화부문에 대한 국가 투자는 매우 미흡하였다. 또한 대부분의 문화체육시설이 수도권과 대도시에 집중되어 있어 지방 거주민의 경우 다양한 문화적 혜택을 누릴 만한 기회가 상당히 차단되어 있다. 문화체육시설이 몰려 있는 대도시의 경우도 특정한 문화활동에 한정된 시설들 위주로 편중되어 있으며, 생활체육시설 등은 취약한 수준이다. 서울과 6개 광역시에서 개최되는 문화예술행사는 미술전시회 80.8%, 서양음악 공연 73.8%, 국악공연 61.9%, 연극공연 56.3% 등으로 편중도가 심하여 다양한 여가활동 공간을 제공하지 못하고 있다.

다. 환경 문제의 재인식과 기대수준의 격차

경제개발시기에는 환경이 부차적인 문제로 취급되었으나 1980년대 이래 수질, 대기 등의 문제가 우리 사회의 중요한 문제로 부각되었으며, 최근에는 사회적 안전과 주거환경 등의 문제가 새로운 환경문제로 인식되고 있다. 문화향유와 마찬가지로 소득수준의 향상되는 속도에 비해 물리적, 사회적 환경수준의 개선이 뒤따르지 못하기 때문에 전반적인 삶의 질의 향상을 국민들이 피부적으로 느끼지 못하고 있다.

과거에는 환경문제로 인식되지 않았던 미세먼지 발생, 황사 현상, 수돗물, 그리고 유해화학물질 노출 등이 새로운 국민적 관심사로 떠오르고 있으나 이 문제에 대처하는 사회적 노력은 국민들의 인식에 비해 크게 진척되지 못하고 있다. 가령 서울의 경우 미세먼지 농도와 이산화질소 배출량 등 대기오염도가 런던, 파리, 동경 등의 대도시보다 매우 높다. 하지만 국민들은 한국의 대도시가 선진국의 대도시의 대기수준을 충족할 수 있는 수준으로 올라가기를 기대하고 있다. 대기오염 문제 뿐 만 아니라 공원 등 도시의 녹지 공간 확보, 쾌적한 주거·교통 환경, 더 나아가 아토피피부염이나 호흡기 질환 등 환경성 질환에 있어서도 국민들은 선진국 수준의 질을 요구하고 있으나 전반적인 생활환경이 개선되는 속도는 국민들의 기대수준에 못 미치는 실정이다.

최근에는 사회적 안전의 문제도 새롭게 조명 받고 있다. 한국은 OECD회원국 중 가장 높은 수준의 안전사고율을 나타내고 있다. 한국은 OECD 국가 중 교통사고 사망건수(남자)는 1위, 산업재해 사망건수 1위, 어린이 안전사고 발생건수 3위로 각종 안전사고에서 여전히 후진국적인 양상을 나타내고 있다. 이러한 세계 최고 수준의 안전사고율은 막대한 노동력 손실과 비용을 초래할 뿐만 아니라 국민들에게 생활상의 불안감을 해소시키는데 삶의 질을 높이는데 상당한 장애요인이 되고 있다.

그리고 환경 문제에 대한 국민들의 인식변화는 아직도 성장과 개발이 필요한 한국 사회에 환경과 개발을 어떻게 조화시킬 것인가에 대한 새로운 과제를 던

저주고 있다. 특히 새만금 사태의 경험에서 보듯이 개발의 욕구가 강한 비수도권의 경우 환경보존과 개발이 극심하게 충돌하는 양상이 전면적으로 나타나고 있다. 또한 지방자치제의 시행 이후 대도시와 대도시 주변 그리고 농촌에 이르기까지 나타나고 있는 난개발 문제도 새로운 환경 문제로 부각되고 있다. 국민들의 개발에 대한 욕구를 어떻게 친환경적으로 수용하여 환경적으로 지속가능한 사회를 구현할 수 있는가의 문제는 양극화, 인구구조의 위기와 더불어 한국 사회가 반드시 극복해야 할 새로운 도전이 되고 있다.

제3장 새로운 사회정책 패러다임의 모색

1. 사회정책의 범위

사회정책은 경제정책과 대비되는 용어로서 경제정책만으로 해결되기 어려운 노동문제나 복지문제에 대처하는 공공정책이란 의미를 담고 있으나 나라마다 그 의미가 상이하게 사용되었다. 독일과 일본에서는 사회정책이 최저임금제, 근로시간, 사회보험 등 임금노동자들의 노동조건을 개선하기 위한 정책이란 의미로 사용되는 반면 영국에서는 전체 국민을 대상으로 한 소득보장정책, 의료보장정책, 교육정책, 주택정책, 그리고 대인사회서비스정책을 포괄하는 의미로 사용되었고 최근에는 환경정책까지 포괄하는 의미로 확대되고 있다 (Baldock et.al., 2002).

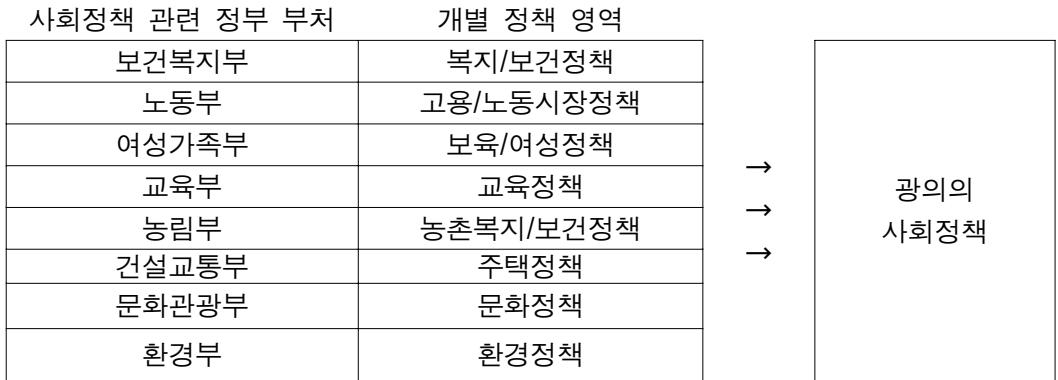
우리나라에서는 학계에서 사회정책이란 용어를 부분적으로 사용하고 있으나 정부차원에서는 거의 사용되지 않았다. 정부와 국회에서도 노동, 복지, 환경, 문화 등 특정한 개별 영역을 지칭하는 노동정책, 복지정책, 환경정책, 문화정책 등의 용어가 사용되었지만 경제영역과 대비되는 사회영역 전체를 포괄하는 사회정책이란 용어는 거의 사용되지 않았다. 하지만 참여정부에서는 복지부, 노동부, 환경부, 문화부 등의 사회부처의 관련정책들을 통합적으로 사고하고 집행할 필요성이 높아지면서 사회부처의 정책을 총괄하는 의미로서의 사회정책이란 용어가 자주 등장하게 되었다. 예를 들어 내각에서 사회부처의 각종 정책들을 총괄 조정하기 위한 '사회문화정책관계장관회의'가 신설되었으며, 사회부처의 각종 정책을 관장하는 청와대 조직도 '사회정책수석실'로 명명되었다.

이처럼 포괄적 의미의 사회정책이란 용어 사용의 필요성이 높아진 것은 두 가지의 상황적 이유가 있다. 첫 번째는 경제성장 위주의 사회발전 전략이 사회구조의 양극화, 저출산 등 여러 가지 사회적 부작용을 낳아 미래의 성장 잠재력을 위협한다는 인식이 확산되면서 이러한 구조적 문제들은 과거의 성장위주의

경제정책만으로 해결되기 어려우며, 노동시장, 복지, 교육, 주택 등의 영역에 대한 보다 계획적이고 통합적인 정책적 개입을 통해 해결의 실마리를 찾을 수 있다는 생각이 공감을 얻어갔기 때문이다. 두 번째는 국민들의 소득수준이 높아지면서 그동안 소홀하게 취급되었던 쾌적한 환경과 문화 향유 등 높은 삶의 질 확보에 대한 욕구가 증가하였고, 이에 대응하여 정책적 우선순위가 높지 않았던 환경과 문화영역을 에 보다 적극적인 정책대상으로 포함시켜야 할 필요성이 높아졌기 때문이다.

이 책에서는 사회정책을 노동정책 혹은 복지정책에 초점을 맞추는 협의의 개념보다 경제정책과 대비되는 넓은 의미에서의 사회부처 관련 정책을 포괄하는 의미로 사용한다. 즉, <그림 11>에서 보는 것처럼 보건복지정책(보건복지부, 농림부), 고용·노동시장정책(노동부), 보육·여성정책(여성가족부), 교육정책(교육부), 환경정책(환경부), 문화정책(문화관광부), 그리고 주택정책(건설교통부) 등을 포괄하는 의미로서 광의의 사회정책의 개념을 사용한다.

<그림 11> 광의의 사회정책 범주



2. 사회정책과 경제: 비용인가? 투자인가?

경제와 사회정책은 상호 영향을 주고받는 상당히 밀접한 관계를 갖고 있다. 경제는 사회정책에 사용될 수 있는 국가 자원의 총량을 규정한다. 시장을 통해 생산되는 상품과 서비스가 실질적인 부를 창출하고 협의의 사회정책, 즉 복지정책과 노동·주택정책은 사적 부문에서 생산된 부를 재분배하는 기능을 갖고 있다. 따라서 한 사회의 사회정책 수준은 그 사회의 경제력 수준과 밀접하게 연관되어 있다. 그러나 사회정책이 경제에 의해 일방적으로 규정되지는 않는다. 사회정책은 저축, 소비, 노동력 공급에 직간접적 영향을 미치기 때문에 경제가 움직이는 여러 부문에 중요한 변수로 작용한다. 역사적으로 보면 자본주의 경제체제와 사회정책의 관계에 대해서는 대립되는 두개의 시각²⁾이 존재해 왔다 (Andersen, 2005).

첫 번째 시각은 사회정책이 자본주의 경제의 활성화에 부정적인 영향을 준다고 보는 시각이다. 이 시각에는 다양한 주장들이 포함되어 있는데 가장 핵심적인 것은 사회정책에 투입되는 정부 지출을 비생산적인 부문에 투자되는 ‘비용’(cost)으로 인식하는 것이다. 사회정책에 정부가 많은 지출을 하면 할수록 경제정책 등 생산적인 부문에 지출될 수 있는 자원의 양을 소비하게 되므로 성장 잠재력을 약화시킨다는 것이다. 또한 사회정책의 재원조달을 위해 세금을 많이 걷을 수밖에 없는데 높은 세금이 기업의 투자의욕과 근로자의 근로의욕을 저해하고 결국 경제의 역동성을 떨어뜨린다는 것이다. 그리고 이 시각에서는 개별 복지정책들이 경제에 미치는 부정적 효과들도 강조된다. 예를 들어 관대한 실업수당은 실업자들의 적극적인 구직노력을 저해하며, 빈민들에 대한 높은 생계비 지원은 스스로 일을 통해 자립하려는 의지를 약화시킨다는 것이다. 환경문제를 대처하기 위한 기업의 경제적 부담 역시 상품가격을 상승시키는 비용 중의 하나로 인식된다. 따라서 이 시각에 의하면 국가의 사회정책은 가능한 한

2) 사회정책과 경제의 관계를 논할 때는 주로 재분배적 성격을 갖는 협의의 사회정책, 즉 보건 복지정책이나 노동정책에 초점이 맞추어져 있으나 환경과 문화정책까지 포함한 광의의 사회 정책으로도 확대해서 적용할 수 있다.

최소화시키는 것이 경제는 물론 사회 전체의 역동성을 유지하는데 유리하다.

두 번째 견해는 사회정책의 ‘투자’(investment)적 성격을 강조하며, 이 성격이 한 사회의 성장 잠재력을 높이는데 도움을 준다는 시각이다 (Esping-Andersen, 2003:9-10). 대표적인 논리는 교육이나 직업훈련에 대한 공공투자는 인적자본의 크기를 늘려 복지제도에 의존하지 않고도 시장상황에 잘 적응할 수 노동력을 양성한다는 것이다. 또한 아동보육에 대한 투자는 아동의 고등교육에 대한 접근 기회를 늘려주고, 여성노동력을 활용할 수 있는 기회를 만들어 준다. 또한 실업보험제도나 의료보장제도는 기업의 구조조정 등으로 직장을 잃은 사람에게 안정적인 삶을 보장함으로써 노동시장의 유연성을 높여주고, 이것이 산업 구조 조정을 원활하게 진행할 수 있는 사회적 기반이 된다는 점도 강조된다. 주로 복지정책에서 강조되던 이 논리는 환경과 문화영역에도 적용된다. 현대 사회에서는 잘 보존된 생태환경이 훌륭한 관광상품이 되며, 환경친화적 제품들의 상당수가 높은 판매율을 기록한다. 문화산업, 관광사업도 선진국의 예에서 보듯이 주요한 국부의 창출 수단이자 많은 사람에게 일자리를 제공하는 역할을 한다. 전체적으로 사회정책을 투자적 성격으로 이해하면 사회정책은 사회의 원활한 작동과 성장 잠재력을 높이는데 기여하게 된다.

비용적 성격과 투자적 성격 중 어느 것이 사회정책의 본질적 성격인가에 대해서는 단정하기 어려운데 여기에는 세 가지 이유가 있다. 첫 번째는 대부분의 사회정책이 두 가지 성격을 모두 갖고 있기 때문이다. 가령 아동보육에 대한 정부 지원은 생산능력이 없는 아동에 대한 지원이기 때문에 비용이지만 여성의 경제활동 참여를 늘리고 아동의 인적자본을 발달시키기 때문에 투자적 성격을 갖고 있다. 문화 활동에 대한 정부지원도 언뜻 보기에 소비로 생각될 수 있지만 최근의 ‘한류’에서 보듯이 문화수출을 통해 엄청난 경제적 부를 창출하는 기반이 되기도 한다. 두 번째는 개별 사회정책이 어떤 방식으로 설계·운영되는가에 따라 소비적 측면 혹은 투자적 측면이 더 부각될 수 있다. 가령 연금제도가 우리나라처럼 기금을 많이 적립하는 방식으로 운영되면 대규모의 사회적 투자자본(국민연금기금)이 만들어지고 이것이 기업투자의 자금원으로서의 역할을

하기 때문에 생산적인 기능을 하게 된다. 세 번째는 사회발전의 단계에 따라 사회정책의 기능이 변하기 때문이다. 경제성장을 위한 대규모 자본이 필요하고, 젊은 인구구조로 풍부한 노동력이 공급되며, 또한 가족의 보호기능이 강하게 살아있는 산업화 초기 단계에서는 과도한 사회정책 지출은 생산적인 부문에 사용될 수 있는 자원을 억제하는 비용으로 인식될 수 있다. 그러나 산업화의 일정 단계를 넘어서 노동력이 부족해지고, 환경문제를 고려한 지속가능한 사회발전의 중요성을 인식하게 되고, 그리고 부의 창출이 지식과 정보에 주로 의존하는 ‘지식기반사회’에서는 복지, 교육, 문화, 환경에 대한 정부지출은 투자적 성격이 더욱 강화된다.

이처럼 사회정책의 소비적 성격과 투자적 성격은 사회정책이 어떤 방식으로 설계되어 있는가, 그리고 사회발전의 단계에 따라 다르게 나타날 수 있다. 따라서 중요한 것은 한 국가의 사회발전 단계에 맞춰 사회정책의 두 가지 성격을 적절히 조정함으로써 사회정책이 경제는 물론 국민의 삶의 질 고양과 전체 사회의 역동적 발전에 기여하도록 하는 것이다.

3. 압축성장기 사회정책 패러다임의 특징과 한계

가. 사회정책의 특징과 지배 원리: 비용으로서의 사회정책

우리나라가 본격적인 산업화를 시작한 1960년대 중반이후 1997년 IMF 위기까지는 선진국이 백년이상 걸린 산업화를 30여년 만에 달성한 압축성장기에 해당된다. 이 기간에 우리 사회는 농업국가에서 산업국가로 완전히 변모하였는데 이 시기의 사회정책은 몇 가지 특징을 갖고 있다.

첫째, 산업화를 위해 국가재정을 경제, 산업부문 등 생산적인 부문에 집중 투자할 필요성 때문에 사회부문에 대한 지출은 최소한으로 한정되었다. <표 9>에서 보는 것처럼 광의의 사회정책과 비슷한 범주의 정부예산으로 볼 수 있는 사회개발예산이 중앙정부 전체 세출구조에서 차지하는 비중은 한국이 중진국 수

준으로 진입한 1990년대 초반까지도 선진국과는 비교가 안 될 정도로 낮았다. 즉, 사회정책은 투자가 아닌 비용으로 인식되었고 복지, 문화, 환경 등 사회정책에 대한 국가의 역할은 최소한으로 한정되었다. 문화나 환경정책은 비용 개념이 가장 강력히 지배한 사회정책분야이다. 문화는 사치품이며 일부 계층의 전유물로 생각되었고 적극적인 문화정책이 국민의 삶을 풍요롭게 하고 부를 창출하는 성장동력이 된다는 인식은 없었다. 환경분야는 경제성장과 개발을 위해 파괴가 불가피한 대상으로 인식되었다. 친환경 개발이나 환경보전이 삶의 질뿐만 아니라 관광 등의 부가가치를 창출할 수 있다는 인식도 없었다. 노동정책 역시 노동자를 부를 창출하는 동반자로 인식하지 않았다. 노동자의 삶의 질을 높여 건강한 노동력을 유지하게 하기 보다는 부를 창출하는 과정의 소모품으로 인식되어 억압적인 노동정책이 주류를 이루었다.

<표9> 중앙정부 세출구조 중 사회개발비의 비중 (1992-94)

(단위: %)

한국	캐나다	미국	독일	스웨덴	영국
2.1	11.6	12.1	21.1	25.2	20.3

자료: IMF, Government Statistical Yearbook, 1994

비고: 사회개발비는 보건, 사회복지, 주택 및 지역사회개발에 대한 지출을 의미

둘째, 이 시기는 높은 경제성장 덕분에 대규모의 일자리와 소득이 창출되었고, 고용 자체가 복지적 효과를 가져왔다. 당시의 성장전략을 상징적으로 보여주는 ‘선 성장, 후 분배’ 원칙은 경제성장을 통해 사회정책의 효과를 대체하려 했던 접근방식을 보여준다. 세계은행 (World Bank)이 전 세계 60여개 개발도상국의 1965년에서 1990년까지 경제성장과 소득분배 상태의 관계를 비교 조사한 자료에 따르면 한국은 대만, 홍콩 등과 더불어 여타 개발도상국과는 비교가 안될 정도의 높은 일인당 소득 증가와 함께 극히 양호한 수준의 소득분배라는 두개의 목표를 성공적으로 성취한 대표적 국가로 평가되고 있다 (World Bank,

1993: 29-32). 즉, 압축성장기에는 높은 경제성장이 실질소득의 상승과 양호한 소득분배라는 복지적 효과를 가져왔기 때문에 재분배를 위한 별도의 사회정책 실시에 대한 경제, 사회적 유인이 매우 약했다.

경제성장이 긍정적 소득분배효과를 가져오는 상황에서 사회복지정책과 보건 의료정책은 국가재정 부담을 최소화하는 방식으로 그리고 복지 의존성을 최소화시키는 방향으로 설계되었다. 즉, 사고나 질병, 그리고 노령으로 인한 노동력 상실시 소득을 보존해주는 소득보장제도는 재원의 대부분을 개인과 기업의 보험료로 충당하는 사회보험방식으로 설계되었다. 국민연금의 경우도 대규모의 기금의 축적하여 연금의 상당부분을 기금에서 지급하는 적립방식 제도로 설계되었다. 빈곤층에 대한 지원 역시 철저하게 노동능력이 없는 아동과 노인들에게 한정시켰고, 노동능력이 있는 경우는 정부지원 대상에서 원천적으로 제외되었다.

셋째, 이 시기는 산업화에도 불구하고 가족의 상호원조 기능이 강력하게 존재했기 때문에 사회복지부문에서 ‘선 가정보호, 후 국가보호’라는 원칙이 적용되었다. 즉 시장에서 탈락한 사람들은 우선적으로 가족이 보호하고 가족보호가 불가능한 경우 국가가 극히 제한적인 보호를 제공하였다. 예를 들어 아무리 빈곤한 사람일지라도 가족 중에 부양능력이 있으면 복지 지원이 이루어지지 않았으며, 가족과 지역사회의 도움조차 불가능한 소수의 경우만 복지시설에 수용하여 최소한의 삶을 보장하였다. 또한 노인수발이나 아동의 양육 역시 가족의 책임으로 남아 있어 사회서비스 정책은 거의 없는 상황이었다.

나. 기존 사회정책의 한계

비용 개념에 입각한 사회정책은 압축성장기의 우리 사회의 경제사회구조를 반영하고 있었다. 산업구조가 경공업 위주의 소품종 대량생산 방식이 주류를 이루었고, 이에 필요한 노동력은 농촌에서 무한정 공급되었기 때문에 별도의 생산적인 노동정책의 필요성이 적었다. 또한 고부가가치 창출을 위해 필요한 양질의 고급노동력에 대한 수요도 없었기 때문에 창의적인 교육프로그램과 선진

적인 직업훈련정책에 대한 필요성도 없었다. 또한 인구구조가 젊었고 출산율 수준도 매우 높았다. 1인당 GDP를 높이기 위해 오히려 출산억제정책이 인구정책의 핵심을 이루었다. 또한 강력하게 존재하는 가족의 상호원조 기능 때문에 국가의 복지정책이 없어도 급격한 사회해체가 발생되지 않았다.

비용 개념에 입각한 이러한 사회정책의 문제점이 본격적으로 드러난 것은 1997년 IMF 구제금융과 그 이후 나타난 한국 경제사회구조의 근본적 변화이다. IMF 구제금융은 압축성장기를 지배했던 요소투입적 성장전략과 대기업 위주의 경제운용으로는 한국 사회의 균형적 발전이 어렵다는 점을 사회 전체에 각인시켜 주었다. 특히 대량실업과 경제구조의 양극화로 인한 빈곤층의 양산은 우리 사회의 복지정책이 얼마나 형편없는 수준인가를 보여주었고 노동시장의 양극화 추세는 복지사각지대의 규모를 더욱 확대시켰다. 더욱이 급속한 저출산과 인구 고령화는 한국사회의 성장잠재력을 결정적으로 훼손할 수 있는 중요한 사안으로 떠올랐고 이 문제는 국가의 적극적인 사회정책적 개입이 필요하다는 점이 부각되었다.

교육, 환경, 그리고 문화영역에서도 기존 사회정책의 한계가 드러나기 시작했다. 국가의 적극적인 교육기회 균등화정책 빈곤층의 증가와 지역간 격차가 저소득층과 농촌지역 학생의 교육기회를 차단하여 사회적 신분 이동의 기회를 상당히 제약한다는 점이 확인되었다. 또한 기업과 시장의 일자리 창출 능력이 저하되는 상황을 소극적 사회정책으로 대응할 수 없으며 오히려 문화나 의료, 복지부문에 대한 정부의 적극적인 투자가 고용창출에 기여할 수 있다는 인식이 확산되었다. 특히 '한류'의 아시아로의 확산은 문화정책도 비용이 아닌 부의 창출과 삶의 질 향상에 적극적인 기능을 할 수 있음을 인식시켜주었다. 그리고 1980년대 이후 수질, 대기오염 등 환경문제가 심각해지면서 나타난 국민들의 친환경적 인식은 더 이상 환경보호 없는 성장전략을 지탱할 수 없게 만들었다. 환경분야에서 단기적인 개발이익의 극대화가 지속가능한 성장을 위협하고, 생태환경의 파괴가 오히려 삶의 질을 저하한다는 인식이 공감대를 형성하면서 기존 환경정책도 근본적인 변화를 요구받게 되었다.

결국 압축성장기를 지탱했던 경제사회구조의 붕괴와 새로운 경제사회구조의 등장, 그리고 환경과 문화에 대한 국민인식의 변화는 과거와는 질적으로 다른 사회정책의 필요성을 인식시키게 되었다. 바로 이런 문제의식이 참여정부에서 과거와는 다른 혁신적이고 통합적인 사회정책의 필요성이 강조되는 이유이다. 즉, 과거의 비용개념에 입각한 소극적인 사회정책 패러다임으로는 한국 사회가 당면하고 있는 근본적 도전들을 대처하기 어려우며, 한국 근대사회의 최종적 목표인 선진국 진입이 불가능하게 될 것이라는 인식의 절박성이 사회정책을 경제정책과 동일한 비중을 갖는 중요한 국가적 아젠다로 부상시켰다.

4. 새로운 사회정책 패러다임의 모색

가. 한국 사회정책의 세 가지 거시적 과제

양극화, 저출산·노령화, 개방화의 진전, 그리고 삶의 질 향상에 대한 국민들의 욕구상승이라는 한국 사회의 새로운 도전을 우리 사회가 어떻게 극복해 나갈 수 있는가? 지속적인 경제성장을 통해 부의 크기를 늘리는 전략은 필요조건일 뿐 충분조건은 되지 못한다. 한국 사회의 구조적 문제들은 과거의 경제성장 일변도의 전략이 가져온 후유증과 새로운 경제사회구조의 도래가 가져온 결과이다. 따라서 압축성장기의 성장전략과 비용개념의 소극적인 사회정책으로는 새로운 구조적 문제에 대응하기 어려우며 과거와는 구별되는 새로운 사회정책 패러다임이 필요하다.

경제, 사회적으로 대전환기에 처한 한국에서 새로운 사회정책은 세 가지의 큰 과제에 대응해야 한다. 하나는 1950년대와 60년대 서구에서 소위 '고전적 복지국가'에서 갖추어진 근대적 사회보호체계를 완성시키는 과제이다. 두 번째는 80년대 이후 '고전적 복지국가'의 부작용을 극복하기 위해 나타난 새로운 사회정책의 흐름을 수용해야 하는 과제이다. 세 번째는 환경을 고려한 '지속가능한 사회' 구현과 문화향유 등 높아진 국민들의 삶의 질 향상 욕구에 대응해야 하는

과제를 갖고 있다. 한국 사회의 새로운 사회정책 패러다임은 이러한 세 가지의 거시적 과제 해결에 부합하는 원리와 체계를 갖추어야 하는데 이를 좀 더 구체적으로 살펴보기로 한다.

나. 근대적 사회보호체계를 완성해야 하는 과제: 복지, 노동시장정책

(1) 근대적 사회보호체계로서 복지·노동정책의 과제

선진국들은 시장메카니즘의 실패와 가족기능의 약화라는 구조적 환경 변화에 대응하여 1950년대와 1960년대 흔히 '케인즈주의 복지국가'로 알려진 '고전적 복지국가체제'를 통해 다양한 사회보호체계 (social protection system) 를 발전시켜 왔다. '고전적 복지국가'는 나라마다 약간의 편차는 있지만 국가책임 아래 다양한 사회적 위험으로부터 국민을 보호할 수 있는 사회적 보호체계를 갖추고 이를 통해 소득, 의료, 주거, 교육 등의 영역에서 최저한의 삶을 유지시킨다는 '국민복지최저선' (National Minimum) 의 원리를 바탕으로 설계된 체제이다. 대부분의 선진국들은 이 체제를 통해 1960년대와 70년대에 지속적 경제성장과 사회통합이라는 두 과제를 해결할 수 있었다. 근대적 사회보호체계의 완성이라는 과제는 복지정책과 노동시장정책 두 분야의 과제와 직접적으로 관련된다.

복지정책이 근대적 사회보호체계로 완성되기 위한 우선적인 과제는 질병, 산재, 노령, 빈곤, 실업 등의 사회적 위험에 노출되었을 경우 누구나 소득이 중단되지 않고 최소한의 삶을 유지할 수 있는 보편주의적 사회복지망을 구축하는 것이다. 압축성장기의 한국의 사회복지제도는 노동능력이 있는 사람에게는 사회보험을, 노동능력이 없는 사람에게는 공공부조를 통해 보호하는 '사회보험 + 공공부조'의 형태로 설계되었다. 그리고 노인, 아동, 장애인 등의 보호를 위한 사회복지서비스는 가족의 책임으로 남겨두었고 국가의 개입은 최대한 억제되었다. 그러나 이 시스템은 노동시장의 양극화, 가족기능의 약화, 그리고 저출산·고령화라는 새로운 조건에 대응하기 어렵다. 사회보험은 IMF 외환위기를 겪으면서 김대중정부에서 꾸준히 보편주의적 확대정책을 시행해와 정규직 임금근로자 층은 보편주의를 달성했으나 수백만명에 달하는 비정규직, 영세자영자를 완

전히 포섭하지 못하고 대규모의 사각지대가 잔존하고 있다. 기초생활보장제도는 과거보다 빈곤층의 생활보장기능을 대폭 강화했으나 아직도 약 177만명(전체 인구의 3%)의 절대빈곤층이 보호의 사각지대로 남아 있다. 노인이나 아동, 그리고 장애인에 대한 사회적서비스는 참여정부에서 확대되는 양상을 보이고 있으나 중산층 등 일반국민으로 충분히 확대되지 못하고 여전히 가족의 과중한 부담으로 남아있다. 따라서 모든 국민에게 보편주의적 사회안전망을 제공하는 시스템을 구축하는 것이 한국의 복지정책이 근대적 사회보호체계로 발전하는데 가장 우선적 과제가 된다.

노동자의 근로조건 보호라는 측면에서 노동정책 역시 근대적인 사회보호체계의 기능을 충분히 수행하지 못하고 있다. 근로자의 채용에서 아직도 성과 연령, 학력 등에 의한 차별이 없어지지 않고 있다. 또한 노동시장 내부에서도 성과 연령의 차별, 정규직과 비정규직의 차별 문제가 상존하고 있다. 비정규직은 임금과 노동시간은 물론 퇴직금, 법정 휴가와 같은 기업복지 그리고 사회보험 등 모든 근로조건에서 정규직과 비교하여 심각한 차별을 받고 있다. 또한 영세사업장 근로자는 교육훈련기회에서 구조적으로 제외됨으로써 질 좋은 직업을 갖을 수 있는 기회를 차단당하고 있다. 따라서 노동시장에서 상존하고 있는 각종 차별을 완화시키는 것도 중요한 사회정책적 과제로 존재하고 있다.

(2) 보편주의적 복지제도와 노동시장 격차 해소의 경제적 효과

사회복지제도의 보편적 적용과 노동시장에서의 차별해소는 상당한 국가재원과 기업의 추가비용을 유발하기 때문에 사회 전체가 이 문제에 부담감을 느끼고 있다. 여기에는 사회정책을 비용으로 인식하는 압축성장기에 형성된 고정관념도 상당한 영향을 미치고 있다. 하지만 노동시장의 양극화, 저출산·고령화로 상징되는 한국 사회의 새로운 경제사회구조 속에서 보편주의적 복지제도의 확충과 노동시장의 격차 해소는 성장잠재력을 높이고 노사갈등을 완화시키는 투자적, 생산적 기능을 할 여지가 더욱 높으며 이것이 바로 새로운 사회정책이 주목하는 측면이다. 이러한 문제의식에는 몇 가지 경제, 사회적 근거가 있다.

한국 경제는 대외의존도가 매우 높고, 수출산업에서 부의 대부분이 창출되는 사회이다. 따라서 한국경제는 국제경제의 변동에 매우 민감하게 반응하며, 국제적인 첨단 산업구조의 발달에 맞추어 국내의 산업구조를 민첩하게 재편해야 하는 항시적인 과제를 갖고 있다. 그러나 산업구조조정은 원활한 노동력의 구조조정, 즉 노동시장의 유연화를 필요로 한다. 그러나 정규직 남성 노동자에게 혜택이 집중되어 있는 복지제도와 노동시장 차별구조는 노동시장 유연화를 어렵게 하고 있다. 노동시장에서 이탈하는 즉시 혹은 노동시장 내에서 비정규직으로 전환되는 즉시 임금과 사회복지혜택이 대폭 줄어들고 생계의 위협을 받기 때문에 노동운동은 구조조정에 극심하게 저항하게 되며 이것이 원활한 산업구조조정을 어렵게 하는 한 요인으로 작용하고 있다. 보편주의적 복지제도와 비차별적인 노동시장구조는 고용형태와 직업유무에도 불구하고 노동자들의 생활상의 격차를 줄여주기 때문에 노동시장의 유연안정성 확보에 중요한 전제조건이 된다. 즉, 보편주의적 복지제도의 확충은 국제경제에 대한 의존도가 높은 한국경제가 원활하게 작동할 수 있는 ‘사회적 기반’을 만들어 주기 때문에 경제에 상당한 순기능을 하게 된다.

가족에게 부담이 집중되어 있는 사회적서비스에 대해 공공부문이 적극적인 기능을 떠맡는 것도 일자리 창출이라는 경제적 효과를 갖는다. 한국은 <표 10>에서 보는 것처럼 선진국들에 비해 보건분야와 사회복지서비스분야의 일자리 비중이 매우 낮은 나라이다. 다른 나라의 경험에 의하면 보건복지분야의 공적 사회서비스의 확대는 중산층과 저소득층 여성의 고용창출을 유발한다. 공공 사회서비스의 일자리 창출은 공공부조의 재정부담을 완화시킬 뿐만 아니라 세수의 기반을 넓힘으로서 사회정책의 확대를 위한 경제적 기반으로 작용한다. 동시에 공공복지서비스의 확충은 노인과 아동부양에 대한 가계의 부담을 덜어주기 때문에 저소득층의 가계안정과 구매력의 향상에 간접적으로 영향을 미치게 된다.

<표 10> 주요국의 보건 및 사회복지서비스 산업 취업자 비중

(단위: %)

	미국	영국	스웨덴	덴마크	독일	한국
65세 이상 인구의 비율 (2000)	12.4	15.7	17.4	15.1	15.9	7.2
전체 취업자 중의 비율(2001)	8.7	11.1	18.4	17.4	10.3	2.0

자료: ILO, Yearbook of Labor Statistics, 2002. 미국의 B는 1999년도.

복지정책의 확대와 근로조건의 차별 해소는 저소득층의 생활안정과 악화되어 가는 소득분배 상태를 완화시킬 수 있다. 하지만 최근 선진국의 공공부조의 추세는 복지의존성을 줄이기 위해 저소득층에 대한 직접적인 재정지원보다는 노동시장에의 참여를 촉진하는 쪽으로 나아가고 있으며 이 방향을 적극적으로 수용할 필요가 있다. 따라서 새로운 사회정책 패러다임에서 공공부조정책은 생계비지원 (welfare)과 ‘일을 통한 복지’ (workfare)가 적절한 조화를 이루는 방향이 필요하다.

다. 사회정책의 투자적 기능을 강화하는 과제: 교육, 복지, 보건의료정책

(1) 새로운 흐름으로서의 투자적 사회정책

1960년대와 70년대 전성기를 구가했던 ‘고전적 복지국가’ 모델이 변화하는 경제사회구조에 적응하지 못하고, 여러 가지 경제·사회적 부작용이 나타나면서 80년대 이후 사회정책은 새로운 전환기를 맞이하게 된다. 과거 높은 경제성장을 전제로 설계된 복지국가 비용을 감당하기가 점차 어려워지면서 사회정책 집행의 효율성을 강조하고 또한 과도한 국가의 복지책임을 시장과 지역사회와 분담하려는 노력들이 나타났다. 또한 빈곤층과 실업자들의 ‘복지 의존성’을 줄이기 위해 소득이전성 지출에 의존하기 보다는 직업훈련이나 자활 등 취업가능성을 높이는 방향의 정책이 강조되기 시작하였다.

최근 선진국의 사회정책의 새로운 흐름 중 가장 주목할 만한 것은 사회정책의 투자적 성격을 강조하는 방향이며 이런 시각에 입각하여 아동, 여성, 교육, 그리고 빈곤정책에 대한 재조명이 이루어지고 있다 (Esping-Andersen, 2003: 9-10; OECD, 2005b). 사회정책의 투자적 기능을 강조하는 것은 문제 발생을 사전에 예방함으로써 비용을 줄이고, 사회정책이 경제체제의 원활한 작동에 매우 중요한 기여를 하고 있다는 점을 부각시키는 것이다. 한국은 아직도 서구의 '고전적 복지국가' 시기에 완성된 사회정책이 충분히 발달되지 않았지만 80년대 이후 새로운 사회정책의 흐름을 적극적으로 수용해야 하는 과제를 안고 있다.

(2) 개별 사회정책의 투자적 성격 강화 필요성

아동복지와 아동교육 등 인적자본 확충 프로그램은 투자적 사회정책의 대표적인 예로서 가장 많이 언급된다. 이 생각은 대부분의 사회문제의 근원이 아동기에 형성되며, 사회적으로 불리한 환경에서 자란 아동은 교육기회를 박탈당하고 노동시장의 하층에 편입될 확률이 높다는 점에 근거해 있다. 즉, 이미 드러난 문제를 고치기 어려운 성인보다 문제의 근원을 차단하는 쪽으로 지원을 집중하는 것이다. 따라서 국가가 아동의 교육, 육아환경을 양호한 상태로 유지시키는데 쓰는 예산은 미래의 사회문제를 예방하는 효율적인 투자이다. 최근 한국사회의 극심한 저출산은 상당한 노동력 부족을 예고하고 있다. 그리고 다가오는 '지식기반사회'에서는 단순한 노동력이 아닌 창의적이고 능동적인 노동력을 필요로 할 것이다. 따라서 불리한 환경에 있는 아동의 인적자본을 늘려주는 프로그램은 한국 사회의 성장잠재력을 높이는데 중요한 기반이 될 수 있다.

여성친화적인 노동시장정책과 복지서비스정책도 단순히 여성운동에 수동적으로 반응하는 것이 아니라 사회 전체의 효율적 작동을 위해 필요한 투자로 재인식되고 있다. 대부분이 맞벌이를 하는 서구사회에서 부모, 특히 여성에게 일과 가정을 양립할 수 있는 환경을 조성하는 것은 아동의 양육환경 개선과 낮은 출산율을 높이는데 중요하다. 때문에 아동보육, 육아휴직 그리고 여성친화적 기업환경 등을 통합적으로 조정하여 일과 가정을 양립 가능하게 하는 여성정책 수립이 필요하다. 한국의 낮은 출산율은 일과 가정을 양립 가능하도록 지원해주

는 공공프로그램이 절대적으로 부족한 것과 연관되어 있다. 또한 여성들의 노동시장 참여율이 선진국에 비해 매우 낮은 것도 여성의 경제활동을 지원해주는 지원체계의 미비와 노동시장에서의 차별이 중요하게 작용하고 있다. 여성의 경제활동 참여율을 높이는 것은 교육수준이 높은 양질의 노동력을 생산적으로 활용하는 방안이기도 한다.

예방적 기능을 강화하는 공공의료에 대한 정부의 지원도 노령화사회에 대비한 투자적 의미를 갖고 있다. 노인들은 통상 비노인보다 3배 이상의 의료비를 소비하고 있다. 노인들이 의료시설에 의지하지 않고 건강한 노후를 보낼 수 있도록 중년기에서부터 적극적인 건강관리 프로그램을 가동하면 노인의료비의 상당부분을 절약할 수 있다. 특히 스스로의 건강관리기능이 취약한 저소득층에 대한 공공의료프로그램의 적극적 개입이 필요하다. 한국은 다른 선진국과 비교할 때 공공의료의 기능이 매우 취약한 나라에 속한다. 의료의 예방적 기능을 강화하는 적정수준의 공공의료체계 확보와 효율적 의료체계의 구축은 중장기적으로 의료비용의 낭비를 상당히 줄여줌으로써 노령화시대에 건강보험의 재정적 압박을 상당부분 완화시키는 효과를 가져온다.

실업자나 취약계층에게 소득을 올릴 수 있는 기술획득과 일자리의 기회를 주는 적극적 노동시장정책은 80년대 이후 서구의 새로운 사회정책 흐름을 대표하는 영역이다. 최근에는 이 프로그램의 대상을 편부모가정, 장애인 등으로 확대될 필요성이 제기되고 있다. 늘어나는 노인인구의 비중으로 압박받는 연금재정 문제를 해결하기 위한 수단으로써 노인들을 노동시장에서 지속적으로 일하게 하는 정책도 투자적 성격을 갖고 있다. 고령자의 고용유지는 연금 지출을 줄이고, 세수입을 늘려주기 때문에 연금과 노인의료비의 재정적 압박을 줄이는데 기여한다. 한국의 급속한 저출산·노령화 추세는 과거에는 국가의 소득보장을 받고 생활하였던 노인, 실업자, 장애인 등의 계층을 노동시장으로 유인해야 할 필요성을 더욱 절실하게 하고 있다. 이들 계층을 노동시장에 머물게 하는 노동시장정책 프로그램은 고령화사회를 지탱하기 위한 재정적 원천을 넓힌다는 긍정적 의미를 갖는다.

라. 지속가능한 사회의 구축과 삶의 질 향상의 과제: 환경, 문화, 차별 해소정책

'지속가능한 개발' (sustainable development)이라는 개념은 70년대 석유와 광물 등 천연자원의 고갈 가능성에 대한 경고가 나오면서 제기되었으며 최근에는 생태환경 파괴의 위험, 핵발전, 그리고 식품오염 등 일상생활에서 환경적 위험이 강조되는 '위험사회' (risk society) 개념까지 발전하였다. 우리나라는 압축성장에 따른 급격한 경제규모의 확대에 에너지, 수자원 등 자연자원의 이용량과 유해화학 물질의 종류와 사용량도 급격히 늘어났다. 이 과정에서 생태환경의 파괴가 급속히 진행되었으며, 유해물질에 대한 노출도 증가했다. 또한 과도한 도시화와 수도권 집중은 교통 혼잡, 쓰레기처리 등 주거환경의 악화를 가져왔다. 1980년대를 기점으로 우리나라에서도 생태환경을 고려하지 않는 경제성장의 문제점, 그리고 산업화, 도시화가 가져오는 환경악화의 문제점이 제기되기 시작하였으나 여전히 환경은 경제성장과 개발을 우선시하는 분위기 속에서 부차적인 문제로 인식되고 있다. 최근에는 환경문제를 둘러싼 사회적 갈등도 점차 강도를 더하고 있어 지속가능한 사회의 구축을 위한 환경정책 수립이 사회정책의 중요한 과제로 부각되고 있다.

국민들의 쾌적한 환경에 대한 욕구를 충족시키고, 지속가능한 성장을 위해서는 사회, 경제, 산업구조를 친환경적으로 개조할 필요성이 있다. 삶의 질 향상과 경제수준의 향상을 위해 경제성장의 유지가 불가피한 우리나라와 같은 상황에서는 '현명한 개발관리와 효율적인 환경정책'의 결합이 필요하다. 즉, 이미 환경용량이 포화상태를 넘어선 한국의 경우 국토개발, 자원개발, 그리고 경제산업정책이 지속가능성을 기준으로 엄밀하게 이루어져야 하고, 개발을 못하게 막는 것이 아니라 신중한 개발로 환경용량을 키워나갈 수 있도록 지원하는 환경정책이 새롭게 구축되어야 한다.

윤택한 삶을 누리기 위해서는 문화정책에 대한 국가의 역할도 강화되어야 한다. 우리나라는 문화에 대한 투자와 인프라가 매우 부족한 실정이며, 이것이 국

민의 생활만족도를 향상시키지 못하는 중요한 원인이 되고 있다. 주5일제 근무와 고령화에 따라 늘어나는 여가생활 수요를 뒷받침 할 수 있도록 생활문화, 생활체육인프라를 확충하고, 문화에 대한 학습도 평생학습체계에 포함시켜야 한다. 또한 문화·관광 산업은 새로운 성장동력으로서의 잠재력이 큰 분야이다. 문화유산과 자연환경의 보전·관리를 통해 문화가 새로운 부를 창출하는 수단이 되는 동시에 삶의 질을 높이는 기반이 될수 있도록 국가의 적극적인 정책적 뒷받침이 필요하다.

한국 사회가 보다 선진화된 사회로 나가기 위해서는 고도성장기에 누적, 관행화된 여성, 장애인, 학벌, 비정규직, 외국인, 그리고 연령을 대상으로 한 차별을 적극적으로 해소해야 한다. 노동시장에서 여성, 장애인, 그리고 고령자의 차별해소는 소수자에 대한 인권 향상 차원 뿐만 아니라 노령력 부족과 고령화사회의 부담을 완화시키기 위해서도 필요하다. 또한 이미 한국 사회는 34만명의 외국인 노동자가 산업현장에서 일하고 있고 10만명 이상의 국제결혼 이민자가 생활하는 등 다문화사회로 진입하고 있다. 개방화가 진척되는 사회에서는 혈통적 순혈주의가 오히려 사회발전의 장애요인으로 작용하게 된다. 외국인 노동력이 없으면 산업의 일부가 돌아갈수 없는 상황에서 외국인에 대한 적극적인 포용과 융화 노력, 그리고 이를 뒷받침할수 있는 법적, 제도적 정비가 사회정책의 새로운 과제로 설정되어야 한다.

환경개선을 통한 지속가능한 사회의 구축, 일상생활 속에서 누릴 수 있는 문화, 생활체육 인프라의 구축, 그리고 성과 연령, 그리고 장애 등에 의한 차별의 해소 등의 과제는 국민의 삶의 질을 높여 우리 사회가 선진사회로 가기위한 필수적인 전제들이다. 하지만 기존의 사회정책은 이런 문제점을 해소하는데 미흡한 측면이 존재하고 있었다. 삶의 질에 대한 국민의 욕구가 상승하고, 다문화사회가 도래하는 시점에서 환경, 문화정책의 강화와 사회적 소수자에 대한 적극적인 차별해소 정책은 한국 사회가 질적으로 도약하기 위해 반드시 거쳐야 할 과정이며 이는 사회정책적 뒷받침이 필요한 영역이다.

마. 새로운 사회정책과 경제성장, 분배 그리고 삶의 질의 관계

최근까지 우리 사회의 사회정책에 대한 주류적 인식은 사회정책은 비용이며, 가능한 한 국가의 사회정책적 개입은 적으면 적을수록 좋다는 것이었다. 하지만 지금까지 논의한 것처럼 비용개념에 입각한 소극적 사회정책으로는 양극화, 저출산·고령화, 삶의 질에 대한 국민의 욕구 상승 등 한국 사회의 기존구조를 뒤바꾸는 경제, 사회적 변화에 제대로 대응할 수 없으며 보다 적극적인 사회정책의 역할이 요구되고 있다. 앞에서 우리는 전환기의 한국 사회의 새로운 사회정책의 과제로 첫째, 근대적 사회보호체계의 완성, 둘째, 사회정책의 투자적 기능 강화, 그리고 셋째, 지속가능한 사회의 구축을 제시하였다. 새로운 사회정책이 이러한 과제를 충실히 수행하게 되면 경제성장과 분배, 그리고 삶의 질의 관계가 새롭게 정립될 수 있다.

(1) 사회정책을 통한 성장과 분배의 선순환 관계 정립

새로운 사회정책 패러다임에서는 경제성장과 분배가 상호 보완적 관계로 정립되는 것을 목표로 한다. 앞에서 우리가 사회정책의 경제적 기대효과와 투자적 성격에 주목한 것은 최근에 나타난 한국 사회의 성장잠재력 저하를 사회정책의 활성화를 통해 극복할 가능성을 타진한 것이다. 즉, 양극화, 저출산·고령화가 진행되는 상황에서 사회정책의 경제적 효과를 적극적으로 살려나감으로써 성장잠재력을 높이고, 종국적으로는 분배가 성장을 돕고, 성장의 결과가 다시 분배를 촉진하는 선순환 구조를 만들어 나가자는 것이다. 잘 조직화된 사회정책은 노동력의 질 향상과 부족한 노동력 공급을 보완하는 잠재력을 갖고 있으며, 여성·노인·장애인들의 일자리 창출, 그리고 유연한 노동시장을 구축에 기여할 수 있다. 다양한 사회정책프로그램의 효과들이 잘 결합되면 사회정책이 경제성장에 긍정적으로 기여할 통로를 충분히 확보할 수 있다. 동시에 주택, 교육, 보건의료 등에 대한 국가지원의 강화는 가구의 노인부양비, 의료비, 보육비 등의 부담을 줄여주며, 사회보험이나 공공부조는 소득재분배를 통해 가계수입을 증대시키게 된다. 이러한 사회정책의 분배 효과는 가계안정과 구매력 향상

으로 이어지고 경제와 노동시장 양극화에서 파생되는 내수 위축을 완화시키는 기제로도 작용할 수 있다. 결론적으로 사회정책과 경제가 선순환관계를 정립할 수 있도록 사회정책의 역할을 조정하는 것이 새로운 사회정책 패러다임의 핵심적 내용 중의 하나이다.

(2) 사회정책을 통한 삶의 질의 고양

사회정책의 역할과 기능 강화는 경제성장만으로 충족되지 않았던 다양한 생활상의 욕구를 충족시킴으로써 삶의 질을 고양시킬 수 있다. 압축성장기에 형성된 제한적인 사회정책은 삶의 질을 향상시키는 효과가 그다지 높지 않았다. 하지만 사회정책의 역할과 비중이 커질수록 사회정책이 개인들의 삶에 미치는 영향은 더욱 커지게 된다. 특히 보건복지와 노동시장분야 뿐만 아니라 환경과 문화, 그리고 차별해소분야에서 사회정책의 역할이 강화되면 사회정책을 통한 삶의 질의 향상 효과는 매우 높아질 것이며 이를 통해 한국인들이 공통적으로 느끼는 경제수준과 삶의 질의 수준의 격차에 대한 인식도 호전될 것으로 기대할 수 있다. 즉, 적극적인 사회정책을 통해 국민들의 삶의 질을 경제수준에 걸맞게 향상시키는 것도 새로운 사회정책 패러다임이 목표로 하는 내용이다.

5. 새로운 사회정책과 국가·민간의 역할 재정립

가. 정부부문의 역할 재정립

사회발전에서 사회정책의 적극적 역할을 강조하는 새로운 사회정책 패러다임에서는 국가와 민간의 역할이 재정립되어야 한다. 비용 개념에 입각한 과거의 사회정책 패러다임에서는 재정과 행정에 있어서 국가의 역할이 크지 않았고, 가족과 비공식적 지원망 등 민간의 역할이 상대적으로 큰 비중을 차지하였다. 무엇보다도 새로운 사회정책 패러다임에서는 국가의 재정적 역할이 이전보다 강화되어야 사회정책의 경제적 순기능과 삶의 질 고양 효과를 극대화시킬 수 있

다. 때문에 사회정책에 투입되는 정부 예산은 지속적으로 확대될 필요성이 있는데, 참여정부 하에서 사회부문에 투입되는 예산은 그 어떤 정부보다도 증가폭이 큰 것이 사실이다. 사회정책 재정 확충과 관련하여 중요한 것은 압축성장기에 형성된 조세구조 기본골격을 상당부분 수정할 필요가 있는데, 이를 위해서 우선적으로 조세부담의 형평성과 투명성을 높이는 조세행정의 개편이 선행되어야 한다.

사회정책에 할당되는 재정이 커질수록 예산을 비용효율적으로 사용하는 노력도 배가되어야 한다. 이런 점에서 기존 사회정책 행정체계의 효율성과 통합성을 높이는 개편이 필요하다. 기존의 사회정책 전달체계는 개별 사회정책간에 그리고 개별 사회정책 내의 프로그램간에 유기적 연관성이 부족했다. 가령 빈곤문제를 접근하기 위해서는 복지정책과 노동시장정책, 그리고 교육, 주택정책이 유기적으로 결합되어야 하는데 이런 의미에서 각종 정책들을 유기적으로 연결하고 조정하는 행정체계를 구축할 필요가 있다. 특히 중앙부처는 물론 일선 사회정책 행정단위에서 사회정책프로그램간의 통합적 접근과 효율적 서비스전달을 위한 기반 구축이 이 매우 중요하다. 따라서 지방정부의 사회정책 집행 역량을 강화하는 새로운 프로그램들이 획기적으로 강화되어야 한다.

나. 민간부문의 역할 재정립

외환위기 이후 사회정책의 수립과 집행단계에서 민간의 역할이 증대되어 왔지만 아직도 민간부문의 역할은 더욱 확대될 필요성이 있다. 특히 정책수립단계에서 시민사회와 정부의 적극적 동반자적 관계의 수립이 필요하다. 정부와 시민사회의 동반자적 역할이 정립되지 않으면 정부가 수립한 사회정책을 시민사회가 비판하는 전형적인 갈등구조가 극복되지 않는다. 정부는 정립수립의 초기단계부터 시민사회의 의견을 적극적으로 청취·반영하고, 시민사회도 '참여'에 대한 부정적인 시각을 불식하고 정책수립단계에서부터 정책집행까지 정부와 좀 더 생산적인 관계를 정립할 필요가 있다. 과거 권위주의정권과는 달리 절차적 민주주의가 완성된 단계에서는 정부와 시민사회의 관계가 '생산적인 긴장관

계'를 정립할 필요가 있다.

민간의 역할은 각종 사회정책의 공급체계에서도 강화될 필요가 있다. 정부가 복지, 고용, 환경과 문화를 모두 독점적으로 공급하는 체제는 이미 낡은 패러다임이 되어 버렸다. 정부의 자원 못지 않게 민간의 사회정책 자원동원도 사회정책의 질과 양을 높이는데 매우 중요하다. 복지, 환경, 생활체육 등의 영역에서 기업, 종교단체, 개인, 그리고 각종 사회단체가 갖고 있는 인적, 물적 자원동원은 국가의 제한된 자원을 보완하는 중요한 역할을 할 수 있다. 90년대 이후로 활발하게 전개된 자원봉사활동은 이를 증명하는 한 가지 예이다. 민간의 자원동원에 있어서 중요한 과제는 지역단위에서 사회정책의 자원으로 사용될 수 있는 자원들을 조직화하고 관리하는 것이다. 이 과제를 정부가 직접 담당할수는 없으며 담당해서도 안된다. 정부는 민간의 자발적인 조직화와 자원동원을 지원하여 각각의 조직들이 자생력을 갖도록 원조해야 한다.

새로운 사회정책 패러다임에서는 기업과 노동의 역할도 매우 중요하다. 가령 노동시장의 양극화, 그리고 저출산 문제를 해결하기 위해서는 국가의 사회정책 못지않게 기업단위에서 여성친화적 기업문화의 정립이 매우 중요하다. 양극화와 저출산, 고령화가 중장기적으로 기업경영에 결코 유리하지 않은 환경으로 작용한다는 점을 기업도 적극적으로 인식할 필요가 있다. 비정규직 문제나 노동시장 내의 차별구조 해소같은 노동정책 문제는 기업과 다양한 노동자계층의 이해관계가 상당히 민감하게 맞물려 있기 때문에 국가의 정책조정 능력만으로는 소기의 목적을 달성할 수 없다. 노동시장의 개혁이나 노사관계의 개혁은 노동과 자본이 참여하는 사회적 대화를 통해 해결해나가는 것이 사회적 비용을 줄이고 개혁의 가능성도 높여준다. 경제사회적 위기를 사회적 대타협을 통해 해결한 국가들이 좋은 경제적 성과를 보이는 유럽의 경험이 좋은 예가 될 수 있다. 사회적 타협을 통해 노사관계 등 노동문제를 풀어간다는 기본원칙은 시간이 걸릴지라도 지속적으로 추구될 필요가 있다.

제4장 사회서비스의 현황과 과제

1. 사회서비스 문제의 구조

가. 사회서비스의 개념 및 체계

사회복지에 대한 투자가 경제성장을 저해하는 주요 원인이라는 사실은 구체적으로 입증되었다고 할 수 없으며, 사회안전망이 잘 갖추어진 나라, 복지-교육-고용-보건 등의 서비스가 풍부한 나라가 선진국이 되고 국민들이 잘살 수 있다는 것을 알고 있다. 그런데 어떠한 사회 시스템을 갖추는 것이 국민들에게 도움이 되고 필요한 것인지, 국민들의 세금을 통해서, 사회보장을 위한 지출을 통해서 보장받고 이용할 수 있는 것이 무엇인지에 따라, 진정한 선진국, 복지사회의 모습을 갖추 수 있을 것이다.

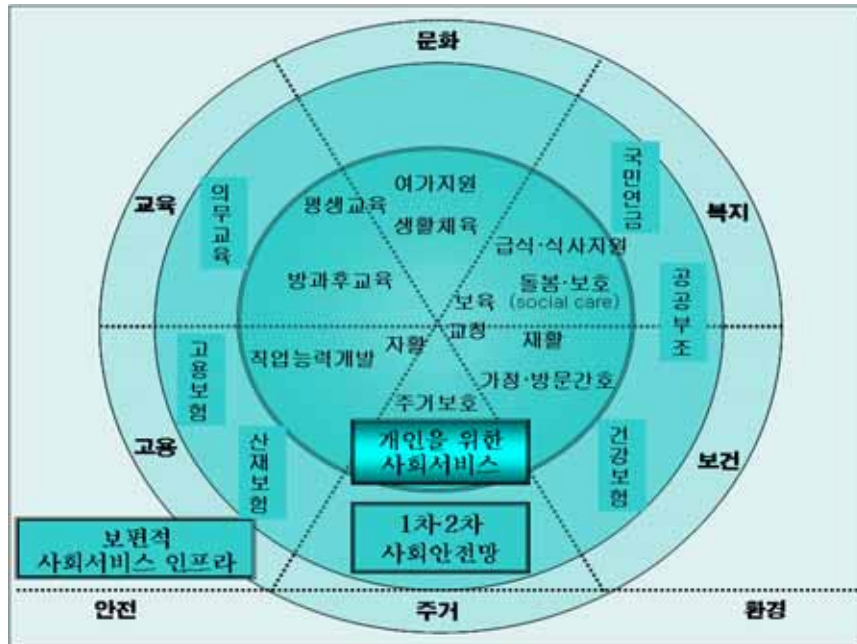
국민들이 풍요롭게 살 수 있는 건, 원하는 일을 하고, 기본적인 생계와 주거, 의료, 교육을 해결하고, 문화와 여가를 누릴 환경 속에 함께 하는 것이다. 자유로운 시장경쟁체제 속에서 노력한 만큼 성과를 누리되, 공정한 기회를 부여받고 기초적인 생활여건을 갖추는 일은 개인의 행복뿐만 아니라, 사회적 통합을 위해서도 보편적으로 추구하는 가치이다. 사회서비스는 많은 국민이 공통적으로 필요로 하는 문제를 함께 해결해갈 수 있는 방식으로, 사회서비스의 확충은, 새로운 사회적 환경과 사회 시스템을 만든다는 의미이다.

아직 사회서비스는 우리 사회에서 친숙하게 사용되지 않는 개념이다. 이는 그만큼 정책적인 고려도, 이에 대한 국민들의 요구도 높지 않기 때문이라고 할 수 있다. 그러나, 실질적인 필요성에도 불구하고 우리 사회가 여력이 없어 우선순위에서 밀려 간과하거나 강한 가족주의의 전통으로 인해 사회가 함께 개입한다는 방법에 대한 본격적인 논의가 지체된 측면이 없지 않다. 또한 사회서비스의 개념은 광의의 개념과 협의의 개념으로 다소 혼돈스럽게 사용되고 있으므로 이

에 대한 정리가 필요하기도 하다.

사회보장제도는 빈곤층 및 취약계층 보호를 위한 공공부조, 은퇴·질병·실업 등의 위험에 대비하기 위한 사회보험, 그리고 사회복지서비스로 구분되고 있으며, 이를 포함하여 고용, 교육, 주거, 보건, 문화 및 환경 등 광범위한 생활영역을 아울러 사회적으로 제공하도록 한다는 광의의 사회서비스 개념이 유럽 복지국가에서 사용되고 있다. <그림 12>은 사회서비스의 범주를 구분하기 위하여 개념도로 나타내 본 것이며 광의의 사회서비스를 3개 범주로 구분하였다. 먼저 “보편적 사회서비스 인프라”는 안전, 환경, 주거 등 누구에게나 보편적으로 필요한 사회의 기반 시설로서 정의될 수 있다. “1차·2차 사회안전망”은 복지, 보건, 고용 등 소득보장, 의료보장, 고용보장, 주거보장을 위해 마련된 사회보험과 공공부조의 사회보장시스템이다. 다음으로 “개인을 위한 사회서비스”로 분류한 것은 개인 혹은 가족의 사회적 기능이 취약한 경우 정상적인 생활이 가능하도록 혹은 보충, 지지, 강화하기 위하여, “사람(carer)을 통한 직접적 도움”이나 주거·생활편의 및 활동을 위한 “시설·장비”지원이 이루어지도록 하는 것이다. 대인사회서비스는 소득보장과 직접적으로 관련된 지원이 아닌 일상생활 유지, 재할, 자립을 위한 욕구에 따른 지원이 시설과 장비의 지원, 사람을 통한 서비스로 이루어지는 것이라 할 수 있다. 서구 복지선진국에서는 ‘대인사회복지서비스(personal social services, human services)’로 불리우는 것이다.

<그림 12> 사회서비스의 범주 구분 개념도



“개인을 위한 사회서비스”는 복지영역의 돌봄·보호, 보육, 급식·식사지원, 교정서비스, 재활서비스, 보건영역의 가정·방문간호를 비롯한 보건서비스, 주거영역의 주거보호서비스, 고용영역의 직업능력개발 및 자활, 교육영역의 방과후교육, 평생교육, 문화영역의 여가지원 및 생활체육 등이 해당된다. 이를 구분한다면 첫째, 건강·섭취·주거 등 기초생계와 관련된 서비스, 둘째, 장애, 교정 등과 같이 특별한 욕구에 대한 서비스, 셋째, 평생교육, 문화·여가 등과 같이 자아 실현과 삶의 질 향상을 위한 서비스 등으로 대별할 수 있다.³⁾ 그러나 이들의 공통점은 개인별 욕구와 필요도를 파악하여 개별적으로 맞춤형의 서비스가 제공

3) 우리나라의 사회서비스는 ‘한국표준산업분류’에 의하면 ‘공공행정(법원, 검찰, 교도기관, 경찰, 소방등), 국방 및 사회보장행정, 교육·서비스업(교육기관, 특수학교, 직업훈련 등), 보건 및 사회복지사업(병의원, 복지시설등), 기타 공공·수리 및 개인서비스 일부’가 포함되며, ‘기타공공·수리·개인서비스업 중 하수·폐기물 처리, 간병인등, 오락·문화·운동서비스업 중 도서관, 박물관, 사적지, 식물·동물원 등, 가사서비스업 중 가사도우미, 사업서비스업 중 고용알선, 경비, 사업장 청소, 사무지원 등’을 일부 포함하는 것으로 규정하고 있다(김혜원 외, 2006).

되어야 한다는 것이며, 이러한 서비스들이 필요에 따라 공급되지 않을 때는 정상적인 생활과 사회적응에 어려움을 겪는다는 점이다.⁴⁾

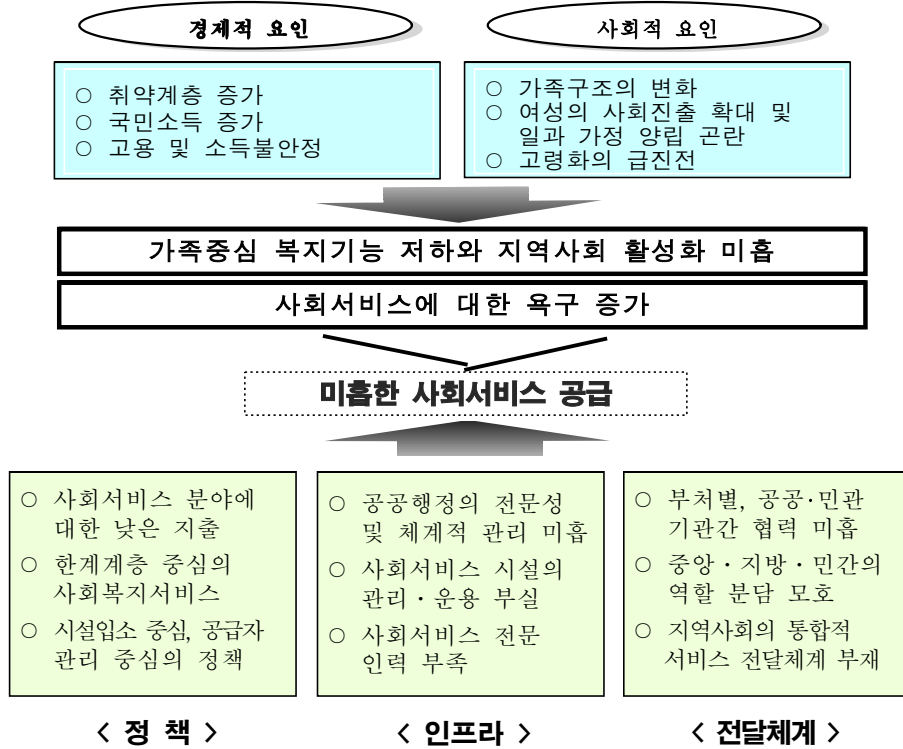
나. 사회서비스 확충의 필요성

(1) 가족 기능의 전환 및 이를 대신할 사회서비스 미비

지금까지 우리의 사회복지는 <그림 13>에서 보는 바와 같이 일상생활에서 발생하는 다양한 문제와 욕구를 가족이 책임지는 전형적인 가족의존적인 구조였다. 그런데 급격한 경제발전과정에서 경제적 취약계층이 확대되고, 가족구조의 변화, 고령화, 저출산과 같은 사회·경제적 요인으로 인해 가족을 대신할 사회서비스, 가족이 할 수 없는 전문적인 서비스 요구들이 증가하고 있다.

4) 본 절에서는 이 중 “개인을 위한 사회서비스”를 중심으로 논의하고자 하며, 문화, 고용, 교육, 보건 영역에서 다루는 각각의 서비스는 각 절에서 구체적으로 검토하기로 한다.

<그림 13> 사회서비스 문제의 개요



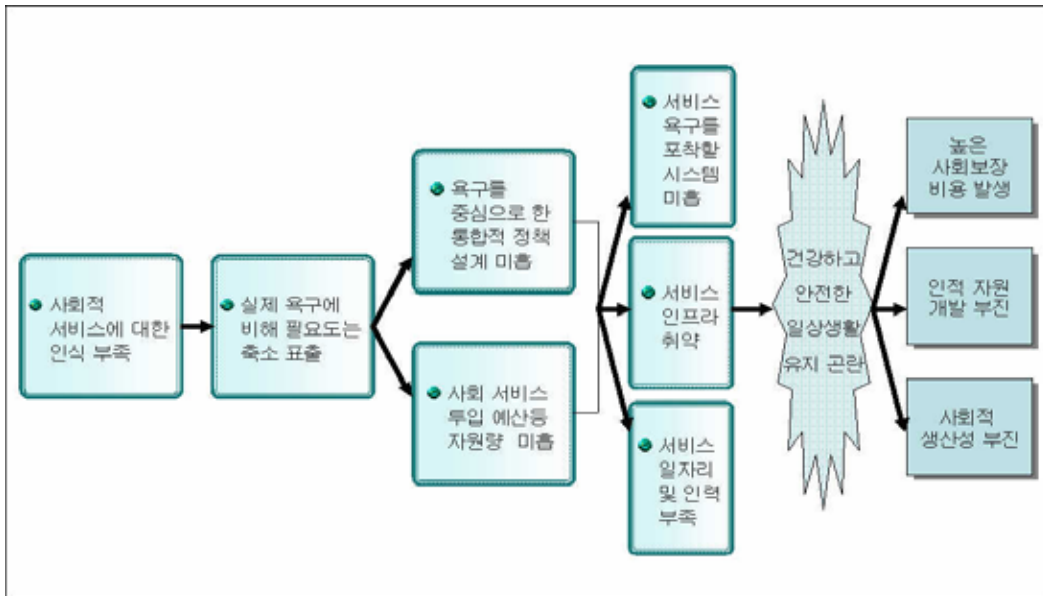
핵가족화의 급격한 진행, 이혼가구나 1인가구의 증가 등으로 가족간 유대가 약화되면서 육아나 고령자 수발이 점점 감당하기 어려워지고 있다. 보살핌을 주로 담당해왔던 여성의 경제활동이 활발해지고, 고령화가 급속도로 진행되면서 어려움이 가중되고 있다. 이는 비단 빈곤층에만 해당하는 것은 아니며, 상당수 소득계층이 겪을 수밖에 없는 문제다.

반면 그러한 욕구를 가정의 울타리 밖에서, 사회가 공동으로 해결하기 위한 제도·인프라와 시스템은 크게 미흡하다. 복지서비스의 공급 실태를 보면 사회적 수요를 충족시킬 만한 수준에 크게 못 미치고 있다. 공공, 민간 양 부문의 서비스가 여전히 크게 부족하고, 상당부분의 사회서비스가 저소득·빈곤계층을 주요 대상으로 제공되고 있어, 전국민의 신뢰를 향상시키기에 어려운 실정이다.

(2) 미흡한 사회서비스의 원인과 영향

우리 국민들의 사회서비스에 대한 인식은 유교적인 가족주의의 유산에 영향을 받고 있는 것으로 보인다. 즉, 변화된 가족구조에 따라 기능을 대체할 대안으로서, 공동체를 통한 집합적인 개입이 결코 익숙하지 않다. 따라서 사회적으로 표출되는 “개인에 대한 사회서비스”의 필요도는 실질적인 필요성에 비해 낮을 수 있다(<그림 14>).

<그림 14> 미흡한 사회서비스의 원인과 영향



이에 대하여 정부의 정책대응은 미흡하여 투입되는 예산과 인력의 규모가 작고, 욕구를 중심으로 한 통합적인 접근이 어려운 정책 추진 체계라 할 수 있다. 특히 가족 구조와 기능의 변화를 감안하지 않은 서비스 정책의 부재는 가족책임의 과부하를 발생시키고 있으며, 지역공동체 형성과 자원봉사의 문화가 취약한 상태에서 서비스의 대부분을 봉사와 헌신을 통해 요구하고 있어, 서비스 인력의 양성과 자격 기준 마련, 공식화된 수급체계가 미비한 실정이다.

이는 서비스 욕구를 포착할 지역사회 내 공적 시스템을 갖추고 있지 못한 점,

서비스 제공 시설과 인력 등의 인프라가 취약한 점, 따라서 서비스 일자리와 인력이 부족한 점 등의 문제로 나타나며, 결국 국민들이 건강하고 안전한 일상생활을 유지하는 데 지지가 되지 못한다. 따라서, 사후개입을 위한 높은 사회보장비용이 발생하고, 인적 자원 개발이 부진함에 따라 사회적인 생산성 향상에도 기여하지 못하게 된다.

2. 사회서비스 체계의 현황과 평가

가. 사회서비스 공급 현황

(1) 사회서비스부문 지출의 부족

한국의 공공사회지출 수준은 OECD 가운데 최하위(6.1%)로 나타나고 있으며, 사회서비스의 수준도 GDP 대비 사회서비스 비율 0.3%로 최하위권에 속하고 있다. 전체 사회지출에 대한 사회서비스의 비중을 살펴보면, OECD 국가의 평균은 사회서비스가 전체 사회지출에서 8.1%를 차지하고 있는 반면, 우리나라는 4.9%에 불과하여, 현금급여 방식이 중심이 되고 있는 것으로 파악된다. 사회서비스 국가라고 불리는 북구 스웨덴(20.1%), 덴마크(18.5%)의 비중과는 매우 큰 차이를 보인다. <표 11>에 제시된 12개 국가 중 이탈리아(0.6%), 미국(0.5%) 등의 사회서비스 비중이 매우 낮게 나타나고 있다.

<표 11> OECD 주요국의 GDP 대비 사회지출 구성 현황 (2001)

	공공사회 지출계	연금 (노인층)	소득지원 (근로연령층)	보건	사회서비스 social services	적극적 노동시장정책
덴마크	29.2	6.5	8.7	7.1	5.4	1.5
스웨덴	28.9	7.4	7.0	7.4	5.8	1.4
프랑스	28.5	11.9	6.0	7.2	2.0	1.3
독일	27.4	11.2	4.5	8.0	2.6	1.1
이탈리아	24.4	13.8	3.3	6.3	0.6	0.5
영국	21.8	8.3	5.9	6.1	1.2	0.3
OECD 30개국 평균	20.9	8.0	4.8	5.8	1.7	0.6
호주	18.0	4.3	5.5	6.2	1.5	0.4
캐나다	17.8	5.3	2.8	6.7	2.7	0.4
일본	16.9	7.6	1.5	6.3	1.3	0.3
미국	14.8	6.1	1.8	6.2	0.5	0.2
멕시코	11.8	7.6	0.4	2.7	1.1	0.1
한국	6.1	1.3	1.0	3.2	0.3	0.3

자료: OECD(2004), *Social Expenditure database 1980~2001* (www.oecd.org/els/social/expenditure)

주: 현금급여(cash)와 서비스(services)로 구분한 경우, 연금과 소득지원을 현금급여로, 보건과 사회서비스를 서비스로 분류하고 있음.

참여정부 들어 사회서비스 예산이 증가하였지만, 상당 부분 인프라 구축을 위한 시설기반투자였다. 반면 전문인력을 고용하고 교육하는 등 서비스 수준을 높이기 위한 예산은 소폭 증가하였다. 결과적으로 국민이 체감하는 복지수준은 기대수준과 큰 괴리를 보이고 있는 형편이다.

(2) 사회서비스의 절대적 공급 부족 및 협소한 범위

보육, 교육, 주거, 의료, 고용 등 생활의 주요한 영역에서 전국민을 대상으로 공공 사회서비스를 제공하는 유럽 등 선진국에 비해 우리의 경우 공공부문이 제공하는 사회서비스 영역이 제한되어 있고, 대상 계층도 빈곤층 등 취약계층에 한정되어 있다. 예컨대 교육지원 정책의 경우 대상폭을 점차 넓혀왔지만, 여전히 학비를 지원하는 데 머물러 있다. 빈곤의 세습화를 예방하고 사회적 이동을 제고하면서 동시에 인적자원의 개발을 촉진하기 위한 통합적인 교육서비스의

실시, 적극적이고 예방적인 정책은 미진하다. 또한 우리의 사회안전망 체계가 현금급여를 중심으로 하는 공공부조를 통해 보육, 노인 수발 등에 대한 욕구에 대응하고 있지만, 급여 수준도 충분하다고 보기 어렵다. 결과적으로 장애인, 노인의 시설 및 재가서비스 이용 수준은 극히 저조한 실정이다. 주거복지의 수혜나 고용지원서비스의 이용률도 낮다.

예를 들어 노인 서비스와 장애인 서비스의 사례를 살펴보자. 전국 노인생활실태조사(2004)와 장애인실태조사(2006)에서 <표 12>에서 보는 것처럼 각각의 서비스에 대한 이용희망률을 파악한 결과로 각 시설 이용에 대한 수요를 추정해보았다. 이를 통해 현행 시설 1개소가 감당해야 할 인력 규모를 제시하였다. 각각의 시설이 적정하게 담당할 수 있는 규모는 시설별로 상이하지만, 대부분의 시설들은 도저히 감당할 수 없는 실정임을 확인할 수 있다.

<표 12> 노인 및 장애인복지서비스 이용희망률과 공급량의 차이

부문	개별사업	희망률 (%)	수요추정 (천명)	현행 시설 수 (개소)	1개 시설당 추정 수요자 수 (명)	
노인 및 서비스	취업관련 사업	노인취업알선센터·인재은행	11.1	484	70	6,914
		노인인력지원기관(지역사회시니어클럽)	6.8	297	30	9,900
	노인요양시설	노인(전문)요양시설·양로시설	29.7	1,296	813	1,594
		단기보호시설	14.6	637	103	6,184
		주간보호시설(탁노소)	15.8	690	346	1,994
		가사지원서비스(가정봉사원 등)	31.0	1,353	399	3,391
	노인여가 서비스	노인대학, 노인학교, 노인교실	22.1	965	1,002	963
		노인(종합)복지(회)관	25.5	1,113	163	6,828
		경로당(노인정)	47.2	2,060	52,786	39
	생활시설	장애인생활시설	16.4	352	166	2,122
중증장애인요양시설		18.5	397	93	4,273	
그룹홈(공동생활가정)		6.4	137	331	247	
지역사회재활 및 이용시설		장애인복지관	40.1	861	130	1,057
		주간·단기보호시설	11.9	256	320	2,692
교육관련시설	재활병·의원	40.2	863	14	18,258	
	장애인직업재활시설	12.7	273	244	3,539	
	장애인전용체육관	15.2	326	22	12,400	
	장애인정보화교육기관	17.4	374	151	2,477	
생활지원 시설	점자도서관	1.2	26	23	1,121	
	수화통역센터	1.6	34	108	318	
	심부름센터	24.5	526	124	4,244	
	장애인자립지원센터	22.1	475	38	12,492	

자료: 한국보건사회연구원, 전국 노인생활실태조사, 2004; 한국보건사회연구원, 전국 장애인 실태조사, 2006를 이용

주: '실제수요 추정'은 노인생활실태조사의 이용희망률을 2005년 노인인구 4,365천명에 적용한 수치, 장애인자료는 장애인생활실태조사의 이용희망률을 2005년 추정장애인구 2,148천명에 적용한 수치임.

<표 12>에서 보는 바와 같이 경로당의 경우는 1개소당 39명으로 나타나고 있어, 초과공급의 양상을 보이고 있다. 단기보호시설의 경우는 1개 시설당 6,184명, 주간보호시설은 1,994명, 가사지원서비스는 3,391명을 감당해야 할 수준이다. 이는 기본적인 공급량의 부족은 물론 시설유형간의 공급 불균형의 징후를 보이고 있는 것이다.

장애인의 경우도 마찬가지로 중증장애인요양시설의 경우 1개 시설당 4,273명,

주간·단기보호시설은 2,692명, 직업재활시설은 3,539명 등으로 그 수요와 공급량의 심각한 격차를 보여주고 있다.

나. 사회서비스 인프라 및 공급체계

(1) 전문인력 부족 및 인프라 미비

사회서비스의 제공은 사회서비스를 공급·조직할 주체로서 기획, 재정, 인력 및 자원 관리 등을 담당할 공공행정부문과 직접 서비스를 담당하는 민간기관이 제공주체가 된다.

먼저 지방자치단체인 시·군·구, 읍·면·동에서 사회서비스의 대상자를 발굴, 선정하고 체계적인 관리의 진입 창구(gateway) 역할을 하는 공공인력은 기초생활보장제도를 비롯한 공공부조 업무 집행을 우선순위로 하고 있으며, 사회서비스에 관심을 기울일 여력이 없다. 지역사회 내 민간 자원을 개발·동원·연계 기반을 마련하고, 자원의 배분과 관리의 체계화를 가능하게 하는 일 역시 지방자치단체가 해내기 어려운 실정이다. 현재 ‘주민생활지원 기능 강화’를 위한 지방행정 혁신을 추진중이지만, 변화가 정착되고 이상적인 개선이 이루어지기 위해서는 지속적인 관심과 일정시간이 필요할뿐더러 서비스 중심으로 욕구를 사정하고 적절한 서비스를 실시, 평가하는 공공의 책임을 다하기 위해서는 인력의 확충과 새로운 편제의 후속 개편안이 추진되어야 할 것이다.

정부의 위탁을 통해서 혹은 자발적인 참여로 이루어지는 민간 영역의 사회서비스 제공은 점차 활발해지고 있다. 그러나 여전히 그 총량은 지역별 분포나 해당 인구수를 감안할 때 매우 적다. 또한 서비스 제공자를 선정·인허하는 기준이나 사후적으로 이들 민간시설의 관리·운영 감독하는 기준이 정비되어 있지 않다. 신규 시설의 진입이나 운영상의 어려움이 항상 존재하므로 기본적인 서비스 공급시설 및 인력이 취약할 수밖에 없다.

사회서비스의 제공을 담당할 전문인력 역시 크게 부족할 뿐만 아니라 불안정한 고용 여건에 시달리고 있어서 제공할 서비스의 질이 훼손될 염려가 있다. 게다가 전문·숙련 업무와 단순·미숙련 업무가 잘 구별되지 않아 사회서비스 인력의 수급에 불균형이 존재하고 있다.

<표 13> 사회복지 생활시설 현황 (2005. 12)

영역	생활 시설			이용 시설			
	개소(수)	입소정원 (명)	종사자 (명)	개소 (수)	종사자 (명)		
	총계	2,262	127,792	33,125	총계	58,470	27,509
	법인 운영 생활시설 합계	1,642	115,788	30,075	(경로당 제외)	5,928	27,509
	개인 운영 생활시설 합계	620	12,004	3,050			
노인복지	계	1,133	48,380	15,147	계	54,803	5,495
	소계	813	41,094	13,224			
	양로시설	137	6,051	1,122	노인복지회관	163	2,132
	실비양로시설	64	1,126	253	경로당	52,786	-
	유료양로시설	69	3,954	683	노인교실	1,002	-
	노인요양시설	149	10,321	3,231	노인휴양소	4	-
	실비노인요양시설	123	4,819	1,201	가정봉사원 파견 시설	399	1,428
	유료노인요양시설	84	2,189	701	주간보호시설	280	1,328
	노인전문요양시설	139	10,436	5,180	실비주간보호시 설	66	103
	실비노인전문요양	5	520	240	단기보호시설	103	504
	유료노인전문요양시 설	43	1,678	613	노인보호전문기 관	-	-
	(개인운영신고시설)	320	7,286	1,923			
장애인 복지	계	426	24,654	9,772	계	1,049	7,108
	소계	265	21,721	9,038			
	지체/뇌병변 장애인시 설	31	2,651	1,023	장애인복지관	130	3,811
	시각장애인시설	13	896	360	장애인의료재활 시설	14	472
	청각/언어 장애인시 설	12	951	290	장애인공동생활 가정	331	398
	정신지체/발달장애인 시설	110	8,618	3,390	장애인주간보호 시설	259	841
	중증장애인요양시설	93	8,256	3,795	장애인단기보호 시설	61	242
	장애인영유아시설	6	349	180	장애인체육시설 (수련시설)	22	260
	장애인유료복지시설	-	-	-	수화통역센터	108	436
	(개인운영신고시설)	161	2,933	734	장애인심부름센 터등 기타	124	648
					직업재활시설	244	1,015
아동복지	계	536	27,699	5,360	계	1,422	4,191
	소계	430	26,369	5,053			
	아동양육시설	242	23,607	4,400	지역아동센터	1,377	4,026
	아동일시보호시설	13	716	190	아동상담소	41	157

	아동보호치료시설	8	648	105	아동전용시설	3	4
	아동직업훈련시설	4	360	32	아동복지관	1	4
	자립지원시설	13	413	24			
	아동공동생활가정 (개인운영신고시설)	150	625	302			
모부자 여성	계	40	2,654		계	369	944
	모부자 법인 시설	40	2,654		가정폭력상담소	182	398
					성폭력상담소	124	382
					가정폭력피해자 시설	48	122
					성폭력피해자보 호시설	15	42
부랑인	계	49	11,091	825	계	108	397
	법인 시설	38	10,846	790	노숙인쉼터	101	339
	개인 시설	11	245	35	상담보호센터	7	58
정신보건	계	113	14,953	1,920	계	86	332
	소계	91	14,743	1,869	정신보건 사회복지 귀시설	86	332
	정신요양시설	57	14,104	1,731			
	사회복귀(생활)시설	34	639	138			
	(개인운영신고시설)	22	210	51			
지역사회 및 기타	결핵·한센시설	5	1,015	101	종합사회복지관	391	7,650
					자활후견기관	242	1,392

자료: 보건복지부, 2006년 사회복지시설 관리지침; 여성부 통계.

이는 비단 사회복지 생활시설, 수용시설 뿐만 아니라 보육시설에서도 <표 14>에서 보는 바와 같이 보육교사 대비 아동의 비율이 높은 것으로 나타나 서비스 질 문제가 제기되고 있다.

<표 14> 보육시설 현황 (2005. 12)

	총계	국공립 보육시설	법인 보육시설	민간보육시설		부모협동	가정 보육시설	직장 보육시설
				법인외	민간개인			
시설 (개소)	28,367	1,473	1,495	979	12,769	42	11,346	263
보육교사(명)	85,985	9,584	10,721	4,542	44,532	118	15,101	1,387
정원 (명)	1,221,006	120,969	148,336	65,310	677,348	1,126	191,547	16,370

주: 보육시설 종사자는 시설장을 포함하여 총 136,916명으로, 보육교사이외에, 간호사 676명, 영양사 663명, 사무원 1,196명, 취사부 11,460명, 의사 101명, 사회복지사 138명, 기타 운전원등 833명임. 보육교사 중 특수교사는 482명, 치료사는 423명임.

자료: 여성가족부, 보육시설 통계자료.

(2) 대상자별·욕구별 통합적 접근의 미흡

노인, 장애인, 아동 등 사회복지서비스를 필요로 하는 대상자의 욕구는 점차 복합적으로 변해가고 있다. 그에 따라 다양한 사회복지서비스 제공 기관별 협력이 요청된다. 그러나 관계 부처간의 알력이나 비협조 등으로 인해 일선 기관끼리 긴밀한 협조가 이뤄지지 않는 경우가 많았다. 이는 사회복지서비스 제공의 효과를 저하시키는 중요한 요인이 되고 있다.

<표 15> 각 부처별 방과후 교육 현황 (2005. 8)

주무부처	보건복지부	청소년위원회	여성가족부		교육인적자원부	
	사업명	지역아동센터	청소년 방과후 아카데미	청소년 공부방	방과후 보육	『방과후 학교』 (방과후 교육활동)
시설현황	902개소	46개소	459개소	1,459개소	48개교(전체학교의 90%이상 운영)	
대상아동	저소득 초·중·고생 (만6~17세)	초(4~6년), 중(1~2년) 생(만9~13세)	저소득 초·중생 (만10~14세)	초등학생 (만6~11세)	초·중·고생 (만6~17세)	
수용규모	평균 30명 / 개소	60명 / 개소	25~100석	15명 / 개소	30명 / 교실	
수용현황	23,000명	2,350명	27,333명	23,321명	85,000명	
운영시간	8시간/일 (11~19시)	5시간/일 (15~22시)	15시간/일 (8~23시)	4시간 이상/일, 토요일 운영	자율 운영	
주요기능	학습지도 및 보호, 급식 등 종합서비스	특기적성교육, 보충학습, 급식 등 종합서비스	학습공간 제공 (독서실)	보육서비스 제공	특기적성교육, 보충학습	
이용자 부담	무 료	월160~178천원	일 300~500원	0~30만원	약 1.8만원	
지 원 현 황	'05	▪ 76억원(일반회계)	▪ 21억원(일반회계)	▪ 16억원(균특)	▪ 4억원(일반회계)	▪ 10억(특교)343억(지방비)
	'06	▪ 98억원(일반회계)	▪ 77억원(청소년육성기금)	▪ 17억원(균특)	▪ 4억원(일반회계)	

자료: 여성부, 2006.

예를 들어 <표 15>의 방과후 교육 현황을 보면, 부처별로 시행하고 있는 정책의 중복이 다소 심각한 것으로 보인다. 이는 중앙정부차원의 통합적 접근이 부재한 사례로서, 대상아동 뿐만 아니라, 서비스 제공기관의 기능 중복의 문제도 발생시키는 것이다.

또한 지방자치단체 차원에서 보면, 각 지역단위의 서비스 제공체계에서 사례를 발굴하고 체계적으로 관리하는 공적 역할이 미흡하고, 공공과 민간의 역할분담이 명확히 이루어지지 못하고 있어, 여러 가지 서비스 욕구를 가진 주민이 일일이 서비스 제공기관을 찾아다녀야 하고, 정보가 없는 경우는 어떤 서비스도 받지 못하는 경우가 있는가 하면 한 사람이 여러 가지 중복적인 서비스를 받고 있는 경우가 발견되기도 한다.⁵⁾

(3) 공공-민간, 중앙-지방정부간 협력적 연계 미흡

지역에서 사회복지서비스 기반을 확충하기 위한 재정분권화 작업이 본격적으로 진행되고 있다. 그러나 종합적인 제도 설계가 미흡하고, 서비스분야의 제도적 인프라가 없는 상황에서 재정 분권화를 서두르게 되면 오히려 지역의 사회복지 수준이 후퇴하게 될 우려가 있으며, 일부에서는 현실로 나타나고 있다. 따라서 분권화의 추진과정에서 사회복지서비스 부문에 대한 세밀한 고려가 필요하다.

또한 공공부문과 민간부문의 관계가 모호하여 공공부문 사회복지서비스 확충을 추진하는 과정에서 민간과의 마찰이 일부 발생하고 있다. 예컨대 보육 분야와 같이 이미 광범위하게 민간 인프라가 설치된 부문에서는 상대적으로 저렴하면서 양질의 서비스를 제공하는 공공부문의 확충이 기존 민간시설과 경쟁 관계에 놓이게 되는 측면이 있다.

이와 같은 문제점에도 불구하고 공공부문이 갖는 책임성과 서비스의 일정 수준 유지라는 장점을 유지하기 위해서는 일정정도의 공공서비스 인프라 확충이

5) 서구 복지선진국의 경우 70년대 이전부터 지방 사회복지 전달체계를 정비하는 개편을 추진한 바 있는데, 예를 들면 영국은 1970년 지방정부사회복지국에 대한 법(Local Authority Social Services Department Act)을 제정하여 사회 서비스의 전달체계를 정비하였고, 스웨덴은 사회복지서비스법(social services act)를 통해 지방정부가 수행해야 할 업무를 명확하게 부여하고 규정한 바 있다.

필요한 상태이다. 이와 함께 국가, 민간, 시민사회의 동시적인 역할 확대와 협력이 필요하고 이를 촉진하기 위한 국가의 종합적이고 단계적인 추진전략 마련이 시급하다.

다. 서비스의 제도화 수준 및 정책 추진체계

(1) 공공부조와 서비스의 미분화에 따른 서비스 정책 대상의 제한

현재 대부분의 공공 사회복지서비스는 저소득 취약계층을 중심으로 제공되고 있다. 노인, 장애인, 아동에 대한 각종 서비스의 제공은 기초보장수급자 혹은 차상위계층을 기준으로 하는 경우가 대부분이다.

노인, 장애인에 대한 재가 복지 및 보건서비스, 이동편의 서비스, 재활서비스 등은 서비스 공급량이 매우 적기 때문에, 우선순위에 따라 저소득층에 집중될 수밖에 없으며, 결식아동 급식비 지원, 보육료 지원, 노인건강진단, 장애인보장구 교부 등 공공 서비스의 대상선정 역시 자산조사에 의한 저소득층에 집중되고 있다. 따라서 기초보장수급자로 선정되지 못하고 구매력도 갖추지 못한 경우, 사회서비스를 이용할 기회와 경로는 극히 제한적이다. 민간기관의 서비스 이용도 기초수급 혹은 차상위 기준을 적용하는 경우가 많다.

서구 복지국가의 경우도 발전단계의 초기에는 특수한 상황에 놓인 특정 개인의 개별화된 의존 욕구를 대상으로 하는 대인복지서비스, 기능적이고 정서적인 보호서비스는 상대적으로 소외되었고, 물질적인 급여와 기능적인 보호서비스가 미분화되었던 구빈법 시대로부터, 경제적 의존과 기능적 의존이 분화되어 물질적 의존의 해결이 정책적으로 중시되었던 단계를 거쳐, 1970년대에 이르러 기능적·정서적 의존이 보편적인 요구로서 인정받게 되고 보편적인 법적 급여와 독립적이고 통합적인 전달체계가 정당화되었던(이혜경, 1992) 것으로 알려지고 있으나, 70년대 이후 30여년간 다양한 사회서비스의 인프라를 갖추고 고령화, 저출산, 가족기능 약화에 대응하는 서비스를 제공하고 있다. 특히 공공부조 성격의 현금급여 지급 시스템과 보건, 교육, 주거 등 부문간 밀접한 연계가 필요한 사회서비스의 제공시스템을 분리하여 서비스의 위상을 확고하게 하고 있다.

(2) 사회서비스 정책의 일관된 지향 및 단계적 추진전략 부재

사회서비스를 체계적으로 공급하기 위해서는 서비스의 대상을 어떤 범위로 할 것인가와 관련하여 보편적 혹은 잔여적 접근을 선택하고 단계적 확대방안을 모색하는 일, 사회서비스가 필요한 욕구와 문제, 사각지대를 파악하여 대응방안을 마련하는 일, 국가는 어느 정도의 지원을 어떻게 할 것인지 결정하는 일이 필요하다.

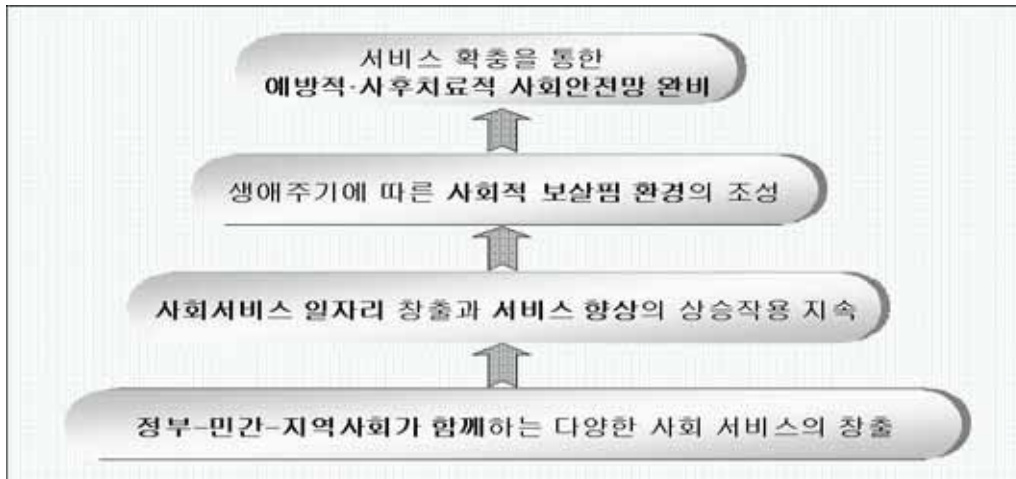
그러나 사회서비스는 제도가 성숙할수록 섬세하고 구체적인 접근이 필요하다. 인간의 정상적인 생활을 돕는 다양한 영역간의 경계가 모호하므로 정책대상 설정이 용이하지 않으며, 현금급여처럼 계량화된 양의 공급, 균일화된 질의 보장이 어렵다. 우리의 경우 기초적인 사회서비스 인프라가 미흡한 상황에서 공공의 일정 역할이 요구되고 있으나, 선진국에서 진행되고 있는 민영화나 복지축소의 강조는 설득력을 가지기 어렵다. 복지국가의 황금기를 지나며 인프라를 축적한 선진복지국가와는 달리 축적된 서비스 인프라가 매우 부실하므로, 국가가 중심으로 인프라를 갖춘 후 민영화를 시도해 온 서구 복지국가의 ‘민영화’, ‘복지축소’의 정치적 수사(rhetoric)를 수용하는 것은 적절하지 않으며, 국가, 민간, 시민사회의 동시적인 역할확대가 필요한 시점이다.

또한 종합적인 제도 설계가 미흡하고 서비스분야의 제도적 인프라가 부족한 상황에서 급속하게 추진되는 지방 분권화는 사회서비스의 저발전으로 이어질 것으로 우려되므로, 단기적·장기적으로 이를 보완할 수 있는 서비스 예산 분담 방식의 개선이 시급히 논의되어야 한다.

3. 비전의 제시

사회서비스의 확충은 단계적으로 모든 국민이 누구나, 필요할 때 일상 생활 유지를 위해 서비스를 이용할 수 있는 제도와 인프라를 마련하는 것이다. 이는 곧 태어나면서부터 일생을 사는 동안의 생애주기에 따른 사회적 보살핌 환경을 조성해 가는 것이다.

<그림 15> 사회서비스 확충 효과를 통한 선진복지국가의 비전



특히 사회서비스는 소득 수준에 관계없이 개개인의 욕구에 따라 서비스를 이용할 수 있는 기본 체계를 만들고, 경제적으로 취약한 계층에게는 국가가 서비스 이용을 지원할 수 있는 포괄적 시스템을 만드는 것이 중요하다. 이는 곧 다양한 개인의 문제에 대하여 사전적이고 예방적으로 개입하는 효과를 지니므로, 효율적인 사회보장시스템으로의 전환을 가능하게 한다.

첫째, 누구나 이용할 수 있는 보편적 사회서비스

기존 저소득·빈곤계층 중심의 사회서비스 공급시스템을 누구나 접근하여 이용할 수 있도록 제도와 인프라를 마련함으로써 보편화한다. 이는 소득 수준과 무관하게 욕구에 따라 서비스를 이용할 수 있도록 한다는 것이다.

둘째, 생애주기에 따른 사회서비스 공급체계 구축

개인의 성장단계별로 나타나는 욕구를 분석하여 단계별 욕구에 부응할 수 있는 체계적이고 종합적인 사회서비스 체계를 구축한다. 이는 동시에 수요자 중심의 공급시스템을 마련해야 한다는 의미이다.

셋째, 정부-민간-지역사회가 함께 하는 사회서비스 창출

공공의 사회서비스 확충을 위해서는 정부가 일정 수준 이상의 책임을 지되,

민간부문이 참여하고 지역사회가 함께 하는 공급시스템을 마련한다. 특히 지역 주민의 자원 활동을 통해 사회서비스의 확충의 보조적인 역할을 가능하도록 한다.

넷째, 서비스 확충을 통한 예방적, 사후치료적 사회안전망 완비

사후치료적, 응급구호적 현금 지급에 집중되었던 자원을 예방적 사회서비스 프로그램으로 전환함으로써 보다 효율적인 사회안전망을 완비한다.

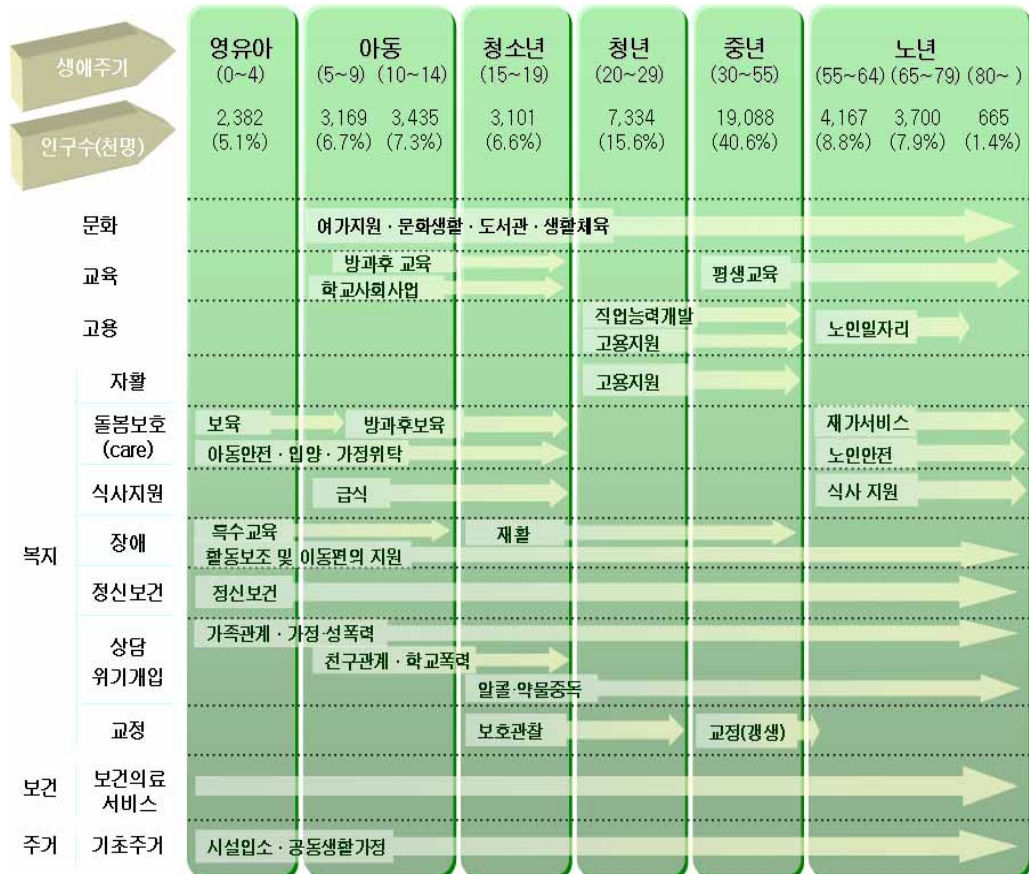
이와 같이 사회서비스 체계를 확충함으로써 다양한 효과를 기대할 수 있다. 우선 인적자원 투자, 사회적 일자리 창출 등 성장을 촉진하는 효과를 기대할 수 있다. 보편적·일상적인 사회서비스 수급자의 확대를 통해 조세저항을 줄이고 복지재원 확충이 보다 용이해진다. 또한 사회서비스 관련 종사자가 광범위해지면서 사회복지나 사회정책에 대한 국민적 인식의 확대와 함께 정책의 지지, 국민 부담의 확대를 가능하게 할 것이다.

4. 전략 제안

가. 생애주기별 사회서비스의 확대

생애주기에 따라 이용할 수 있는 개인과 가족에 대한 사회서비스를 다음 그림에서 제시해 보았다.

<그림 16> 생애주기에 따라 필요한 사회복지서비스 내용



먼저 문화, 교육, 고용, 복지, 보건, 주거의 영역으로 구분하여, 문화 영역에서는 여가지원과 문화생활, 도서관, 생활체육, 교육 영역에서는 방과후교육, 학교사회사업, 평생교육, 고용영역에서는 직업능력개발, 고용지원, 복지 영역에서는 자활지원, 돌봄과 보호(보육, 방과후보육, 재가서비스), 식사 지원(급식, 결식노인지원), 장애(특수교육, 재활, 활동보조, 이동편의), 정신보건, 상담과 위기 개입(가족관계 및 친구관계, 가정·성폭력, 학교폭력, 알콜·약물중독), 교정(probation, 보호관찰, 갱생), 주거복지 영역에서는 기초주거의 제공과 시설입소, 공동생활가정 등을 필요한 서비스로 제시하였다.

대부분의 서비스가 제도적 기반이 없다고는 할 수 있다. 그러나 서비스를 제공할 수 있는 시설이나 인력의 규모가 너무 작기 때문에 이를 확충하고 어떤 대상에서 제공되고 있는지, 어떤 대상에게 어떤 수준의 서비스를 확대해 갈 것인지에 대한 검토가 먼저 이루어져야 한다. 생애주기에 따라 영유아기-아동기-청소년기-청년기-중년기-노년기에 해당하는 인구가 각각의 특성과 문제에 적합한 서비스를 이용할 수 있도록 공급체계를 설계하는 것이 주요한 과제가 될 것이다.

나. 공공의 책임성 강화 및 가족-지역사회의 역할분담

무엇보다 사회서비스의 확충을 위해서는 국가와 지역사회, 가족이 적절한 역할 분담을 하는 것이 중요하다. 한국의 서비스 재정은 매우 취약하므로 일정 수준까지 서비스의 인프라를 확충하고 제도화가 가능한 예산을 투입할 필요가 있다. 서비스의 제도화 기반을 마련하는 일도 공공의 책임성을 담보하는 중요한 일이다. 지속적인 사업안내 및 지침(가이드라인)을 제시하고 서비스의 질을 국가서비스 최소기준의 수준에서 유지·관리하는 일이 필요하다.

민간에 대해서는 서비스 공급영역의 진입을 용이하게 개방하되, 민간의 책임성 이행에 대한 점검이 이루어지도록 적절한 평가체계를 구축해야 한다. 사회서비스 영역과 규모가 확대되기 위해서는 경쟁체제의 도입을 통한 서비스 질의 유지가 필요할 수 있다. 이는 수요자의 선택 기회를 확대한다는 이점과 함께 양질의 서비스에서 배제될 수 있는 경제적 취약계층의 문제를 동시에 안고 있으므로 이를 고려한 제도 설계가 중요하다.

또한 사회서비스의 확충을 가능하게 하는 매우 핵심적인 과제 가운데 하나는 “가족”이 어떻게 역할을 분담하도록 할 것인가이다. 전통적으로 보살핌을 담당해왔던 여성의 사회참여가 증대되고, 이를 독려해야 할 우리 현실에서 숙고해야 할 주제이다. 즉, 가족의 유지를 위해 가급적 여성이 가족에 남아 보살핌을 담당(carer)하고 이에 대해 보상·지원하는 체계에 무게 중심을 둘 것인지, 가족의

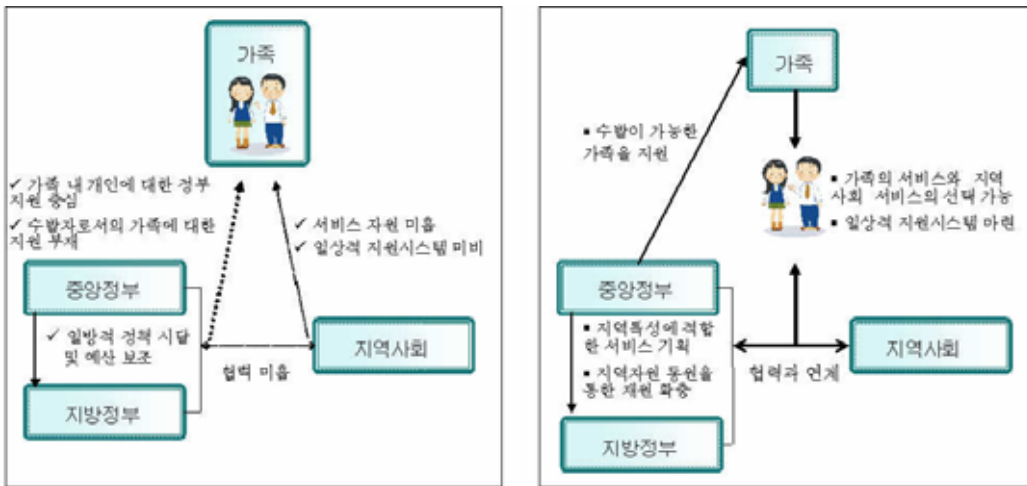
보호와 사회적 보호를 선택하도록 하는 보다 탄력적인 제도의 도입을 고려해야 할 것인지에 대한 문제이다.

<그림 17>은 정부와 지역사회, 가족간의 역할분담의 변화방향을 제시한 것이다. 특히 가족의 역할이 필요한 보살핌(care) 서비스의 경우, 서비스 수요자에 대한 지원이 민간의 부족한 자원의 한계를 극복하지 못하고, 정부의 일방적인 지원이 큰 비중을 차지하는 현행 체계에서, 지역사회차원의 서비스 시스템은 지방자치단체와 민간 주체들의 협의를 통해 구성하도록 하는 큰 틀의 모색이 필요하다. 또한 가족의 부양을 합리적으로 지속가능하도록 하기 위해서는 가족이 수발을 담당할 경우 가족을 지원하는 제도를 도입하여 가족 혹은 지역사회의 서비스를 선택가능하도록 제도를 개선할 필요가 있다.

<그림 17> 정부-지역사회-가족의 역할분담 변화 방향

< 현행 >

< 개선 >



다. 서비스 일자리 확충

사회서비스, 특히 대인 사회서비스의 특징은 ‘사람’을 통해 이루어진다는 것이다. 서비스를 가능하게 하는 프로그램의 운영은 전문성을 갖춘 인력(교사, 사회복지사, 간호사 등)과 숙련도나 전문성이 높지 않은 인력이라도 지속적인 경험이 서비스 제공에 도움이 되는 특성을 갖는다. 따라서, 서비스 인력을 확보하는 일이 관건이다. 서비스 인력의 확보가 반드시 정부의 예산 투입이 필요한 일은 아니다. 정부가 추진해 온 자활사업의 활성화, 사회적 일자리의 확충 계획은 그러한 가능성의 한 축으로 자리할 수 있으며, 기본적인 인프라는 중앙과 지방정부가 마련하되, 중산층 이상의 이용료 부담을 통해 운영되도록 하는 한 축의 시도가 필요할 것이다. 사회서비스를 확충하면서 보편성을 확보하는 일은 곧 구매력있는 중산층이 이용할 수 있는 서비스를 생산할 수 있는 인프라를 구비하는 것이다.

또한, 전문성을 필요로 하는 사회서비스의 일자리, 수요에 대응가능한 보살핌 제공자(care worker)가 지속적으로 공급되도록 법, 제도의 기반을 마련하고, 지역사회의 공급체계를 확충할 필요가 있다. 이를 통하여 사회서비스의 일자리 창출과 서비스 향상의 상승작용이 지속될 수 있을 것이다.

지역사회 차원의 사회서비스 일자리의 수급체계를 정비하는 일도 필요하다. 사회적 일자리를 마련하는 과정에서 중앙정부가 책정한 제한된 예산에 구속되어 수요를 창출하는 구조가 아니라, 사회서비스 수요에 맞춰 일자리 공급을 조정, 관리하는 지역 단위의 수급체계가 뿌리내리도록, 기존 자활후견기관의 역할 확대와 함께 고용안정기관과 지방자치단체간의 명확한 역할 구분, 협력체계의 마련이 모색되어야 한다.

5. 실행계획

가. 서비스의 이용가능한 계층을 전국민으로 확대하는 인프라 확충

<그림 16>에서 제시한 생애주기에 걸친 사회서비스가 모든 국민이 원할 때 이용될 수 있도록 기본적인 인프라를 마련해 가는 것이 무엇보다 중요한 과제가 될 것이다. 그러나 이는 단시간 내에 해결하기 어려운 일이다. 따라서 시설 설치가 필수적인 사업과 각 서비스의 특성에 따라 시설 확보비용이 크게 투입되지 않더라도 기본 인력의 확보와 훈련을 통해 가능한 서비스들을 구분해내어, 별도로 접근할 필요가 있다.

예를 들어 경로당의 경우 엄청난 시설 설치를 통해 공간을 확보하고 있지만 노인복지에 얼마나 기여하고 있는가를 판단하기 어렵다. 오히려 1명의 전문 복지인력이 투입되어 가능한 경로당활성화 사업이 더 효과적인 것으로 평가되고 있다. 즉, 사회서비스의 활성화는 인력에 대한 투자를 통해 가능하다는 인식 전환이 필요하다. 따라서 경직성경비로 인식되어 투자를 꺼리는 인건비에 과감한 투자가 이루어질 때 일자리의 확보도 함께 가능한 것이다. 구매력 있는 서비스 수요자와 취약계층 서비스 공급이 가능한 일정 수준까지의 인프라 확충은 지속되어야 한다.

나. 소득계층별 비용부담의 다원화

사회서비스는 반드시 저소득층의 욕구가 더 우선시 될 수 없다. 물론 경제적 여유가 있는 경우 더 많은 정보와 다양한 서비스에 대한 접근이 가능하겠으나, 근본적으로 부족한 서비스 공급체계 속에서는 서비스 접근에 대한 공평한 기회가 모두에게 주어지지 않는 것은 분명하다.

단기간에 해결되기 어려운 과제이겠지만, 일정정도 서비스 인프라가 확충됨과 동시에 핵심적인 서비스들에 대한 비용(단가)을 산출하고, 서비스 욕구에 따라 자유롭게 서비스를 이용하며 서비스 비용을 부담하도록 하는 비용부담 체계의

합리화가 요청된다. 이는 소득수준에 따라 소요비용의 적정수준을 부담하도록 하는 기준 마련이 필요한 일이다. 현재와 같이 기초수급자는 무료, 그 밖의 이용자는 모두 동일한 부담을 하는 이원화된 체계를 개선하는 것인데, 이는 노인수발보험의 부담체계와 관련하여 일정정도 준비가 진행되고 있겠으나, 장애인, 아동 등에 대한 종합적인 서비스 비용 산정 필요성에 대한 검토가 필요할 것이다.

다. 통합적 사회서비스 추진체계 구축

아동보호(교육부-복지부-여가부-민간자원), 노인·장애인 요양보호(복지부-건강부), 아동·노인·장애인 식사제공(복지부-민간자원) 등 표출된 욕구 혹은 문제에 대하여 연계된 욕구를 파악하고 통합적으로 대응해야 할 서비스 수요가 증가하고 있다. 따라서 현재와 같은 부처별, 전달체계별 개별 접근은 심각한 중복의 자원 낭비와 대상자의 사각을 초래할 수 있다. 이는 필연적으로 서비스 전달과정의 협력체계 구축을 요구하며, 자원량을 대폭 증가하지 않고도 접근 패러다임의 변화로 가능한 영역간 협력이 필요한 일이다.

또한, 노인, 장애인에게 보살핌 서비스에 대한 동일한 욕구에 대해 통합적인 서비스 수급체계를 마련할 필요가 있다. 이를 위하여 시행이 예정된 노인수발보험제도의 포괄범위와 서비스 수준, 보험료부담 수준, 시행일정 등을 연계 검토하여, 보다 수용도가 높은 제도가 되도록 하는 일이 중요하다.

사회서비스 영역에는 주거-고용-보건-복지-교육-문화 서비스 가운데, 영역간의 명확한 구분이 모호하고, 부문간 협업이 필요한 서비스들을 발견할 수 있다. 돌봄·보호서비스, 재활서비스는 복지-보건부문에서, 주거보호서비스는 주거-복지-자활부문이 연계하여, 자활서비스는 복지-고용부문에서, 평생교육서비스는 교육-문화-복지부문에서, 방과후교육은 교육-복지부문에서 함께 접근해야 가능할 일이다.

즉, 중앙정부의 정책기획 과정과 지방자치단체-민간서비스기관의 집행·제공 과정에서 관련기관간의 정보공유와 협업이 가능하도록 전달체계 정비가 필요하다. 이와 관련하여 사회서비스를 제공하는 공공-민간 기관간의 업무 전산화, 공

통서식 활용의 모색은 무엇보다 조속히 해결해야 할 과제가 될 것이다.

라. 지역사회 전달체계 구성 개편

시·군·구별로 통합적인 서비스 진입체계를 마련하고 노인, 장애인, 아동에 대한 국가의 대인사회서비스의 책임성을 강화할 필요가 있다. 이는 2007년 상반기까지 완료할 시군구 주민생활지원서비스 기능 강화를 위한 행정개편에 따라 지역사회 단위의 전반적인 사회서비스 전달체제 개편이 병행되어야 할 일이다. 사회서비스의 예산이 상당부분 지방이양되고 있으며, 지방자치단체가 지역 여건에 기반한 계획 수립을 통해 지역 수요에 적합한 서비스 공급체계를 마련하도록 하고 있는데, 이는 지자체 행정인력의 인식 및 역할 강화가 병행될 때 가능한 일이다.

특히 시군구단위 민관 협의구조인 지역사회복지협의체가 정착하여, 사회서비스 공급에 필요한 자원 동원과 인프라 확충 등 지역의 해결과제를 제시하고 참여자들이 함께 해법을 찾아가도록 하는 중심 역할을 담당하는 것이 바람직할 것이다.

마. 욕구별 사회서비스 확장의 전략

(1) 돌봄(care) 서비스

보살핌, 돌봄서비스는 사회서비스 영역에서 핵심적인 위치에 자리하고 있다. 현재 노인수발보험제도 도입을 예정하고 있어, 고령화 수준으로 볼 때는 준비가 늦지 않은 것으로 평가할 수 있으나 저출산과 함께 급속하게 진행되는 고령화의 속도는 국민 전체의 부양부담의 급속한 증가와 노후대비를 하지 못한 현재와 미래세대의 위협이 되고 있다. ‘노인수발보험’제도라는 제도명에서도 알 수 있듯이, 보험료 징수를 통한 다소 용이한 재원마련의 장점을 가진 이 제도는 장애인에 대한 형평성있는 돌봄서비스 제공의 과제, 보험이 도입될 경우에도 한동안 급여를 받지 못하는 서비스가 필요한 경증노인에 대한 인프라 확충의 과제

를 함께 풀어가야 한다. 이를 위해서는 보험도입에만 의존할 수 없는 재정 투입과 인프라 확충을 위해 병행되어야 하는 지방자치단체의 역할이 필수적이다.

또한 보험수급 대상에서 제외되는 노인, 장애인이 소득계층에 관계없이 이용할 수 있는 서비스 제공 시설과 인력에 대한 고려와 대책이 조속히 제시되어야 할 것이다. 가사노동, 돌봄노동에 대한 지원제도를 마련하는 일도 필요하다.

(2) 보육·교육 서비스

보육과 교육서비스는 영유아기부터 청소년기까지, 보육, 양육, 교육의 환경을 조성하는 보편적 정책의 추진이 필요하다. 앞서 제시된 바와 같이, 여러 부처에서 방과후 교육에 대한 정책이 집행되고 있으나, 부처간 중복과 비효율의 문제를 검토할 필요가 있다.

또한 양적인 확대를 우선하기보다, 서비스 질의 제고를 위한 고려가 필요하다. 지역아동센터의 사례에서 볼 수 있듯이, 합리적인 운영 기반을 마련하지 않고 양적인 확대를 모색하는 것은 부실한 서비스를 양산하고 결국은 비효율적 투자와 정책효과의 감소를 초래하는 것이다.

보육과 교육 서비스는 다른 어떤 서비스보다도 예방적인 성격, 빈곤, 비행, 부적문제를 사전적으로 감소할 수 있는 서비스라 할 수 있다. 따라서, 빈곤층 아동·청소년에 대한 다각적인 보살핌의 기회를 늘리는 데 투자할 필요가 있다.

(3) 재활·자립 서비스

한국의 서비스 영역 가운데, 장애를 갖고 태어난 아동, 일생의 과정에서 후천적으로 장애를 당한 경우 이용할 수 있는 서비스가 가장 취약하다고 해도 과언이 아닐 것이다. 이는 앞서 제시한 <표 13>의 시설 현황에서 파악되듯이, 재활을 위해 이용할 수 있는 시설을 거의 찾아볼 수 없고, 장애인이 자립 가능하도록 돕고 고용지원을 담당하는 시스템은 매우 부실하다. 정부가 이를 가능하게 하기 위해서는 제도화를 위한 입법, 예산확보 과정에서 국민들의 요구와 합의를 통해 정책입안과 의회에 반영되도록 하는 공동의 지속적인 노력이 필요할 것으로 보인다.

(4) 새로운 서비스 영역의 확장

사회서비스 확충을 위해 개발되어야 할 영역 가운데, 최근 정부가 의욕적으로 추진하고 있는 주거복지서비스, 보호관찰제도를 통해 일부 이루어지고 있는 청소년의 교정(probation)과 갱생으로 표현되고 있는 성인의 교정·자립과정에 대한 사회복지적 개입, 중고교에 재학중인 청소년과 학교에 다니지 않는 청소년에 대한 사회복지, 가족관계·친구관계 등에 대한 상담을 통한 개입 등이 해당된다. 또한 자활사업이나 노인 일자리사업, 사회적 일자리사업과 같이 기본 인프라를 확보한 상태에서도 실질적인 효과를 거두기 위해 노력이 필요한 분야도 개발이 필요한 서비스 못지않게 지속적인 관심이 필요하다.

제5장 공동체가 참여하는 주민생활 서비스 혁신

1. 문제의 구조

절대빈곤의 문제가 상존하고 있는 상황에서 근로빈곤층의 확대 그리고 인구 구조 변화에 따른 새로운 복지욕구의 증대는 기존의 복지시스템으로는 대처할 수 없는 근본적 위기로 다가오고 있다. 문제 해결은 변화된 사회환경에 비추어 국가의 역할변화에서 시작된다. 그 동안 성장과 관리 중심의 ‘발전국가’ 역할에서 사회서비스 제공과 주민자치에 기반한 ‘사회서비스국가’로 변화되어야 한다. 그리고 사회서비스 제공시스템이 중앙정부 중심에서 지방분권화로 전환되어야 한다. 분권형 서비스체계 구축에는 지방정부의 역량강화가 핵심과제이며, 이는 사회서비스 통합체제구축을 의미한다.

1) 국가의 역할 변화

저출산고령사회, 사회적 양극화가 초래한 사회적 불평등이 심화되는 현실에서 사회적 통합 실현을 위한 정부의 역할 변화는 필수적이다. 경제성장과 주민 관리 중심의 ‘발전국가’로부터 기본생활보장과 주민자치 중심의 ‘사회서비스 국가’로 국가의 역할이 변화 되어야 한다. 이러한 변화는 중앙정부차원은 물론이고 지방정부차원에도 적용되어야 한다. 지역은 참여, 자치, 민주주의 등의 가치가 충실하게 실현될 수 있는 장으로 복지, 보건, 교육, 문화 등의 사회서비스가 지역주민들에게 통합적으로 제공되어야 한다.

2) 사회서비스 제공의 분권화

사회서비스 분권화는 두 가지 의미를 가진다. 하나는 중앙정부 중심의 사회서비스 체계로부터 지방으로의 분권을 의미하며, 또 하나는 공공 중심으로부터 공공과 민간의 협력 중심으로의 변화를 의미한다. 과거 중앙정부 중심의 복지체제는 한계에 봉착했으며 권한과 책임을 분권화해야 한다. 이제 복지체제는 지

방정부를 비롯한 시민들과의 협력적 역할을 내부에 체계화했을 때 성공적으로 작동할 수 있음을 의미한다. 이는 ‘분권화된 복지체제’로 부를 수 있으며 그 핵심에 지방정부가 있다. 분권화된 복지체제는 다양한 행위자들의 협력적 관계(정책네트워크)에 의해 작동하며, 시스템 운영에는 지방정부의 핵심적 역할이 전제된다.

3) 공공과 민간의 거버넌스

새롭게 구상되는 사회서비스 통합체계는 새로운 의미의 공동체 건설과 공공과 민간의 협력적 거버넌스에 기초한다. 거버넌스는 기존의 수직적이고 위계적인 하향식 통치체계로부터 정부와 민간의 협력체계로의 변화, 다양한 분야의 조직 및 활동의 관리 및 운영방식을 의미한다. 즉 거버넌스는 공공부문, 지역사회, 기업 등과 같은 다양한 조직체에서의 관리, 운영방식으로, 네트워크형 조직 및 작동방식이 보다 효율적이라는 점을 함축하고 있다.

또 하나의 과제로 가족과 친척 그리고 지역중심의 전통적 공동체가 제공하던 사회통합적 기능을 대체할 새로운 공동체를 만들어야 한다. 사회서비스의 공급에서 지방정부의 본질적인 역할은 공급결정자이며 반드시 생산자의 역할까지 담당해야 할 필요는 없다. 주민의 일상생활에 필요한 모든 공공서비스 기능을 행정에서 담당하기 보다는, 행정서비스공급의 적정판단기준을 지역실정에 맞게 설정하고 서비스 공급은 새롭게 구성되는 공동체와 분담해야 한다.

4) 지방정부의 역량강화는 핵심과제

사회서비스 제공이라는 지방정부의 역할을 정립하기 위해서는 먼저 중앙정부와 지방정부간의 수직적 종속적 관계로부터 수평적 협조적 관계로 전환해야 한다. 정부간 네트워크가 효율적으로 작동하기 위해서는 지방분권화를 통해 지방정부의 자율성과 책임성을 높이며, 중앙-지방정부간의 수평적이고 협력적인 관계를 형성해야 한다. 그리고 복지정책에 대한 지방의 자치역량 제고가 이루어져야 한다. 지방정부의 자치역량강화의 핵심은 현재의 분절적, 단편적 서비스 제공체계를 수요자 중심의 통합적서비스 제공체계로 바꾸는 것이다.

2. 현황과 평가

가. 중앙정부 중심의 사회서비스 제공과 지방정부의 미약한 정책역량

사회서비스 제공은 중앙정부의 해당 부처 중심으로 시군구 행정조직과 특별행정기관 등 별도의 전달경로를 통해 최종수요자에게 전달되고 있다. 기초자치단체는 중앙의 복지정책을 단순히 읍·면·동으로 전달하는 역할에 국한되어 지역특성에 맞는 정책 개발은 미흡하였다. 대부분의 지역에서는 지역별 복지자원의 편차가 간과된 획일적이고 일률적인 복지사업을 시행하고 있다.

읍·면·동 사무소는 ‘국민의 정부’ 이래로 주민자치센터가 설치되었고 시·군·구와의 조정이 있었다. 복지업무는 현장성이 중요하다는 점을 감안하여 읍·면·동에 대부분 기능이 그대로 남아 있으나, 1~2명의 담당자가 복지업무의 70%~80%를 처리하고 있는 기존 시스템을 개선하지 않고는 통합적 생활서비스의 전문적 제공은 불가능하다.

나. 중앙부처 및 시군구 서비스 전달부서간 연계 미흡

보건과 복지의 부분적 연계를 제외하곤 고용, 문화, 평생교육, 생활체육, 안전, 주거 등 중앙부처의 서비스간 연계는 물론 시군구 차원에서도 연계가 이루어지지 않고 있다. 분야별 사업에서도 많은 부처가 서비스를 중복적으로 제공하고 있다. 중앙부처마다 독자적 지방전달체계 확충 시도가 초래할 비효율·중복 문제에 대한 최소화가 요구되고 있다. 부처마다 개별적으로 전달체계 확충을 추진하고 있어 중복·비효율성은 더욱 확대될 전망이다. 현재 사회복지부문에서는 사회복지사무소의 설치 및 긴급지원체계 수립, 고용부문에서는 고용안정센터의 확충, 보건의료부문에서는 도시보건소의 확충 등 전달체계의 개선과 부족한 인력의 확충 등이 시도되고 있다. 따라서 부처마다 개별적으로 추진하고 있는 전달체계 구축방안을 통합·연계하여 중복·비효율성을 최소화할 필요가 있다. 부

처별 서비스 미연계 사례는 <표16>에 잘 나타나 있다.

<표 16> 부처별 사업간 미연계 사례



다. 민간서비스 자원간 연계 미흡 및 자원배분 중복

현재 중앙차원이나 지역차원에서 분야별 민간자원제공기관들 간의 네트워크가 미미하여 서비스제공 대상 및 사업의 중복, 사각지대가 발생하고 있다. 이로 인해 자원의 적절한 배분이 이루어지고 있지 않고 역할분담과 조정에 의한 서비스의 심화 및 확장이 이루어지지 못하고 있다. 한편 최근 사회적으로 사회공헌과 봉사활동이 강조되고 각 부처의 사회복지서비스 확대로 민간위탁 단체와 기관이 증가하면서 중복해소, 연계·조정 필요성이 급증하고 있다. 중앙부처 서비스 지원예산, 사회복지 공동모금회, 기업사회공헌기금, 아름다운 재단 등 규모있는 지원 부처와 기관간에도 연계가 미비하여 개별기관이나 단체가 여러

곳에 중복지원을 해도 점검이 안되는 경우가 발생하고 있다.

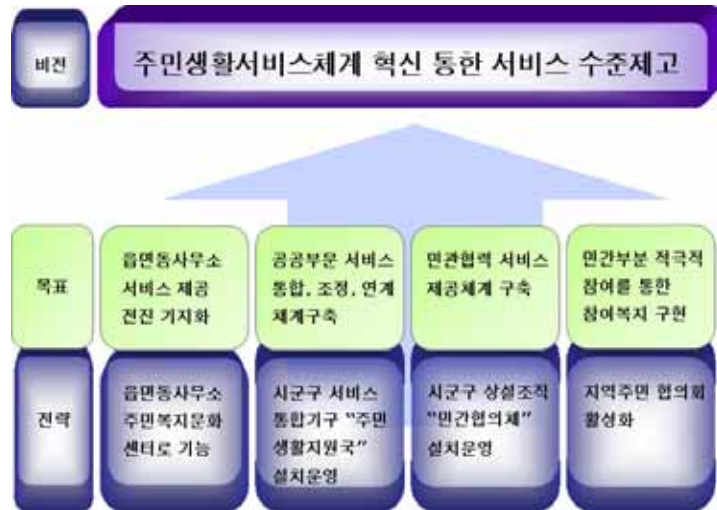
이를 위한 서비스 제공기관간이 역할분담 및 조정에 의해 서비스를 심화, 확장시키려면 민관의 협의체가 필요하다. 2005년 7월부터 사회복지사업법에 근거하여 설치된 지역사회복지협의체는 공공과 민간의 거버넌스의 장을 마련하여 보건과 복지서비스 연계와 조정을 시도하고 있다. 그러나 지역사회복지협의체는 보건·복지간의 네트워크로 한정되어 있어, 다양한 서비스 간의 통합요구를 포괄하지 못하고 있다.

라. 공공과 민간간 연계·협력 미흡

기존의 민관협력은 정부주도 방식이거나 일부의 복지단체에 한정되는 경우가 대부분이다. 현재 사회복지사업법에 의거하여 설치된 지역사회복지협의체는 보건·복지간 네트워크로 한정되어 다양한 서비스간 통합적 요구를 담지 못하며, 참여단체의 대표성 문제, 민간단체들의 참여 배제, 자문회 수준의 회의방식 등으로 여러 가지 한계를 드러내고 있다. 그 결과 수요자인 국민들은 편리한 접근성과 통합성을 갖춘 서비스를 받지 못하고 있을 뿐 아니라 수요자가 필요한 서비스를 제공받기 위해 개별기관이나 부서를 직접 찾아다녀야 하는 불편한 시스템으로 작동되고 있는 것이다. 복지선진국인 호주의 경우 25개 부처가 시행하는 소득지원은 400개소 센타링크를 통해 원스톱으로 제공하고, 대민서비스의 경우 관련비용을 중앙정부가 주정부에 지원, 주정부는 다시 민간기관에 위탁하여 제공하고 있다. 즉, 주민은 센타링크에 가면 정부가 지원하는 모든 소득지원을 원스톱으로 받을 수 있고 지역내 민간기관에서 제공하는 모든 서비스 안내를 받고 있는 것이다. 또한 참여정부 역시 고용서비스를 제공하기 위한 민간 고용서비스업체들의 역량을 키워주고 공공-민간협력과 역할분담을 강화하기 위한 다양한 지원책(업무위탁, 인터넷 포털사이트 운영지원 등)을 시행하고 있으나 아직은 구체적인 성과가 미흡한 실정이다.

3. 비전 제시 (2020년 기준)

<그림 18> 주민생활서비스 혁신체계 비전



가. 향후 비전 : 주민생활서비스체계 혁신⁶⁾ 통한 서비스 수준 제고

‘주민생활서비스체계 혁신을 통한 서비스 수준 제고’의 비전 달성을 통해 다음과 같은 성과를 기대할 수 있다.

(1) 주민서비스 수요증대에 효과적 대응

향후 폭발적으로 늘어날 주민서비스 수요 증대에 대해 가장 효과·효율적인 대응 방안을 구축할 수 있다. 공공부문의 분절된 서비스 체계로 인한 중복·낭비 요소를 제거하고, 공공부문의 적절한 역할을 설정한다. 민간부문자원이 체계적

6) 이러한 내용을 토대로 최근 정부는 주민생활서비스체계 혁신을 실시하고 있다. 앞서 제시하였듯이 주민생활지원서비스 전달체계 혁신은 삶의 질 향상을 위하여 주민들이 필요로 하는 각종 생활관련 서비스들을 가장 편리하게, 필요한 만큼 제공받을 수 있도록 제도와 환경을 획기적으로 개선하는 과정이다. 종전 행정의 관심이 보건·복지 중심으로 저소득층에 집중되었다면 이제는 삶의 질과 관련된 8대 분야로 범위를 확장하고 전체주민을 대상으로 생각하며 전달방식도 공급자 중심에서 수요자인 주민 중심으로 전환코자 하는 것이다.

으로 참여함으로써 향후 공공부분의 서비스 공급 및 예산 확대에 대한 부담을 일정정도 경감할 수 있다. 민간부분의 독자적 서비스 체계망 구축 및 자원봉사 인력의 대량 참여로 지속적이고 안정적인 대국민 서비스 제공한다.

(2) 공공부문 사회서비스 통합적 체계 구축

주민서비스 체계의 통합 조정으로 서비스 만족도를 제고한다. 읍면동사무소의 주민복지·문화센터로의 전환을 통해 주민복지서비스에 대한 접근도를 향상시킨다. 다양한 서비스를 통합, 연계, 조정함으로써 주민들의 요구에 대해 맞춤형의 서비스 구성이 가능하다. 공공과 민간의 긴밀한 협력을 통해 주민의 복지 욕구에 대해 통합적으로 대응함으로써 주민들의 만족도와 체감도를 획기적으로 개선할 수 있다.

(3) 지역복지 거버넌스 체계 마련

민간참여 실질화와 지역복지 거버넌스체계를 마련한다. 기초지방자치단체의 기획능력 강화로 지방분권체계 확립에 기여한다. 지역 공공기관간 연계·통합·협력의 확대로 지역중심의 서비스 행정체계를 구축한다. 또한 민간의 자율성, 책임, 권한강화와 지역단위 시민사회단체의 참여폭 확대로 지역사회 내의 민·관 거버넌스(governance)체계를 구축한다. 동시에 주민생활서비스 체계통합과 혁신 체계 구축의 주체는 지방자치단체를 비롯한 지역사회가 되어야 한다.

4. 전략 제안 (2010년 기준)

사회서비스 통합체계 구축 과제는 지방정부의 자치역량강화와 공공과 민간의 협력적 거버넌스체계 구축에 있다. 지방정부 자치역량강화의 핵심은 현재의 분절적, 단편적 서비스 제공체계를 수요자 중심의 통합적서비스 제공체계로 바꾸는 것이며, 현재 시행 중이다.

(1) 읍·면·동 사무소 주민통합서비스 전초기지화

읍·면·동사무소를 주민복지·문화센터로 전환하여 서비스 전달체계의 전초기지화한다. 지역주민들에게 중앙과 지방정부에서 지원하는 각종 사회복지서비스를 one-stop으로 받을 수 있도록 하며 공공과 민간에서 제공하는 각종 서비스를 안내받으며, 수요자 종합상담도 할 수 있도록 하여 사회복지서비스의 국민 체감도를 획기적으로 향상시킨다.

(2) 공공부문 서비스 통합·조정·연계체계 구축

주민생활서비스 통합체계 구축을 위해 시군구에 주민생활지원국을 설치한다. 복지·고용·보건·평생학습·생활체육·안전·주거 등 주민생활서비스의 통합·연계·조정체계를 구축하는 것이다. 주민생활지원국은 부처에서 분절적으로 생산되는 서비스 상품을 대상자별로 통합한 후 민간과 협력하여 맞춤형 서비스를 제공하는 공공전달체계의 핵심이다. 선진국의 전달체계 개편추세는 중앙부처를 포함하여 지방 조직에 있어서까지 통합적인 추세를 보이고 있다. 일본과 영국의 경우 기존의 복지담당 부처와 고용담당 부처가 통합되었고, 또한 지방조직에 있어서는 복지와 보건, 고용, 기타 사회서비스, 더 나아가 정부의 공공서비스 전체를 통합적으로 제공하고 있다. 일본의 경우 보건까지를 연계하려 한다면, 영국은 고용 범주까지, 미국의 경우는 사회서비스 범주까지, 그리고 호주의 경우는 모든 공공서비스 범주까지를 포함하는 좀더 확대된 통합서비스로 나아가는 유형을 보여주고 있다. 외국의 서비스 통합사례는 다음 <표17>를 참조하면 된다.

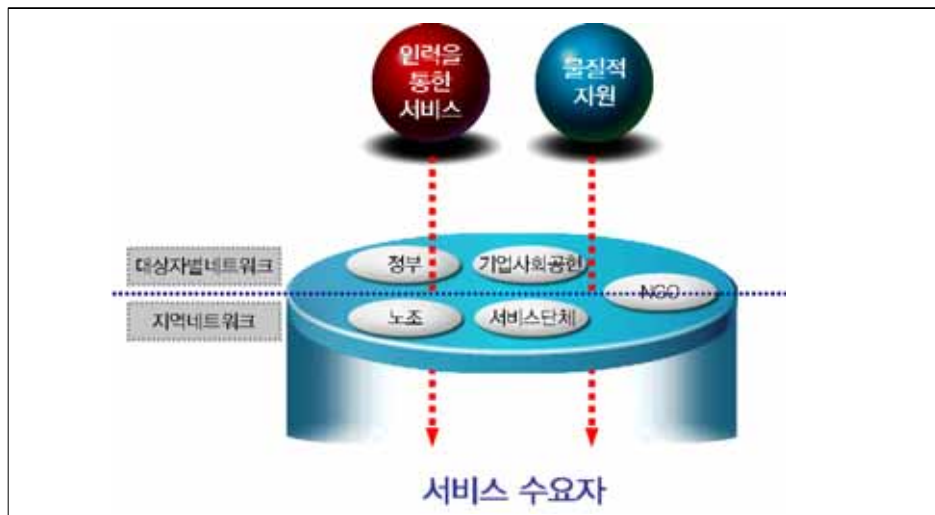
<표 17> 외국의 서비스 통합체계 구축 사례

외국의 서비스통합체계 구축사례	
국가명	서비스 구축내용
미국	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙에 복지부(Dep. of Health & Human Services)를 두고, 전국을 10개 권역으로 구분하여 권역별로 권역본부(Regional Office), 1,300여개의 사무소를 통해 서비스 전달 - 전달하는 서비스로는 공공의료, 의료보험·보호, 사회복지 등으로서 정부 관련 기관으로는 가장 규모가 큼 ○ '90년대 이후에는 복지·고용·휴먼 서비스 등 다양한 자원을 결합하여 수요자별 서비스(Case Management)를 대폭 강화
영국	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙정부와 지방정부의 복지서비스 역할 구분 - 중앙정부는 교육기술부, 노동연금부, 보건부에서 담당 <ul style="list-style-type: none"> ※ 교육과 고용에 필요한 기술 제공은 교육기술부(Dep. of Education and Skills), 근로기회제공·아동빈곤 예방·연금과 장애인복지정책은 노동연금부(Dep. of Work and Pension), 보건의 보건부(Dep. of Health)에서 담당 - 지방정부는 지역사회보장사무소, 구직센터가 있으며, 최근 근로연계 복지체계 개편으로 통합(Job Center Plus)을 추진
일본	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙행정조직인 후생노동성과 자치단체인 도도부현, 시정촌이 복지전달체계를 담당 - 지자체에는 '51년부터 생활보호법 등 복지 6법을 담당하는 사회복지사무소가 일선에서 복지서비스를 제공 ※ '03. 4 현재 전국에 2,212개 사무소 존재(시 1,875개, 군 333개소, 정촌 4개소): 인구 10만 명당 1개소, 고용서비스 사무소
호주	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회복지, 보훈, 가족 및 고용 서비스 등 공공서비스를 전달하는 일선 네트워크로서 '97년부터 Centrelink를 운영하고 있으며 25개 정부기관과 관련된 140종의 서비스를 제공 - '00년 현재 호주 전역에 27개 Call-Center 등 1,000개 이상의 사무소가 있고, 27천 여명이 근무 - 연방예산의 1/3에 해당하는 예산을 집행하는 책임을 가지고 있으며, 호주 행정인력의 1/5가량을 고용
독일	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회복지 전달체계는 서비스를 직접 전달하는 지역전달체계인 시군과 복지의 기획·통제·재정을 담당하는 주(Land)로 구성 ○ 사회복지 財政은 거의 주정부와 기초자치단체가 담당하고, 복지서비스의 전달은 민간사회복지기관이 담당하는 독일식의 독특한 사회적 시장경제 개념하에 운용 - 민간기관들은 업무성과에 따라 복지자원이 제공되므로 국가의 많은 간섭 없이도 양질의 서비스 제공에 주력

(3) 민관협력 서비스 제공체계 구축

민관협력에 의한 대상자별 주민생활서비스 전달체계를 구축한다. 민관 및 민간내 대상자별 서비스체계를 구축하여 공공과 민간의 서비스제공기관들 간의 협력적 관계를 바탕으로 서비스 대상자별로 보건, 복지, 고용, 문화, 생활체육, 평생학습, 주거 등 서비스를 연계하여 제공토록 한다. 복지단체·기관의 종교, 기업, 노조, 자원봉사(새마을 운동단체 포함), 문화, 고용, 풀뿌리시민단체 등 서비스를 제공하는 모든 사회단체들을 국가 서비스 전달체계에 포함하여 구축한다. 공공기관은 물론 기업의 사회공헌, 노조조직, 서비스기관, 시민단체 등 공공 및 민간의 자원보유기관들을 망라한 네트워크를 구축하고 이들 간의 정보공유 및 합리적 배분시스템의 구축을 통해 민관이 지역사회내의 자원 총량을 적절히 배분할 수 있는 체계를 구축한다. 민관네트워크 구축 개요는 <그림19>와 같다.

<그림 19> 민관네트워크 구축개요



(4) 민간부문 적극적 참여를 통한 참여복지 구현

민간부문 적극적 참여를 통한 참여복지를 구현한다. 민간자율조직인 지역주민 협의회 구성을 통한 민간단체·기관의 서비스 주체화를 지원한다. 민간의 서비스·자원제공기관들이 노인·아동·장애인·실직자 등 대상자별 서비스 분과에 참여, 상호 정보교환, 서비스·자원 배분, 공동사업 개발, 대상자별 사례관리를 행할 수 있도록 구성을 지원한다. 이념과 정치적 성향을 떠나 지역사회에 서비스를 제공하는 모든 단체와 기관, 개인들이 안정된 서비스 제공체계에 결합하여 지속성을 가질 수 있는 시스템이 필요하다. 몇몇 단체만 참여하여 서비스 권력화된 기존의 복지민관협의체를 대폭 개편하여, 지역에서 서비스를 제공하는 단체와 기관, 동아리, 학생 자원봉사 등까지 종합 발굴하여 체계화한다. 기업, 노조 등의 적극적인 참여로 자원 봉사 인력을 대량으로 확보하여 각종 서비스 제공에 필요한 인력을 큰 규모로 확충하고 이들은 민관의 전문조직과 연계한다. 민간부문 역할 강화를 통해 지방자치단체의 주민생활서비스에 대한 관심과 책임성을 높이고, 현실적합성과 기획력을 강화한다. 지역에서 고려할 수 있는 민간부문의 기능 및 역할은 다음 <표18>과 같다.

<표 18> 지역 민간자원 기능 및 역할

조직	기능 및 역할
사회복지활동가 조직 및 사회복지기관	<ul style="list-style-type: none"> • 사회복지기관장, 사회복지사, 사회복지전문요원 등 사회복지 실천현장 활동가들의 적극적 참여가 사회복지협의회, 사회복지사협회 등 조직을 통해 이루어질 수 있도록 함. • 지역사회문제 해결을 위해 자원 조사활동, 사회적 약자들 및 가족에대한 물질적, 비물질적 지원 제공의 일선 역할을 수행.
종교단체	<ul style="list-style-type: none"> • 개별 종교기관들의 지역사회 봉사활동을 지역별로 체계화하며, 공식적 연결망을 갖추도록 함(천주교연합회, 기독교연합회, 불교연합회 등 지역내 종교단체 협의회 차원의 참여가 필요함).
경제계	<ul style="list-style-type: none"> • 지역내 상공회의소, 기업인 협의회, 금융기관연합회 등의 참여가 필요함. • 지역 상공회의소는 지역내 중소기업의 인력 수요를 조사하고 실업자와 연결시키는 역할을 수행하도록 함.
전문가단체	<ul style="list-style-type: none"> • 변호사, 의사, 한의사, 치과의사, 약사 등의 조직적 참여를 유도하여, 능력을 지역사회로 환원할 수 있는 기회를 마련함.
학계	<ul style="list-style-type: none"> • 사회복지관련 전공 교수들은 지역내 사회적 약사 실태조사, 인적, 물적 복지자원의 발굴 및 동원작업을 수행하도록 함. • 자연계 교수들은 지역내 중소기업들과 산학협동활동을 통해 경제위기 극복에 일조할 수 있음. • 초중고교 교사들은 청소년 문제 해결의 역할을 담당하도록 함.
노동조직	<ul style="list-style-type: none"> • 노동조합 등은 개별사업장의 이해관계를 넘어 지역사회의 문제 해결을 위한 주도적 역할을 수행함.
지역 시민사회단체	<ul style="list-style-type: none"> • 경실련, 참여연대, YMCA, YWCA 등 시민운동단체들은 지역내 민간단체 협의체를 실질적으로 운영하는 동력이 되도록 하며, 단체간 연대활동과 개별활동을 조정하도록 함.

5. 실행 계획

1) 참여정부 중점추진과제

가. 읍·면·동 사무소 기능전환과 서비스 제공 전초기지화

(1) 읍·면·동사무소 현장성·전문성 강화

통합서비스 전달체계의 개편은 지방분권에 부응하는 시·군·구 중심의 주민 생활 지원 기능을 확충하고 이에 적합한 집행부서를 구축하는 것과 동시에 복 지체감도를 높이기 위하여 읍·면·동을 일선창구로서의 현장성 및 전문성을 강화토록하고 있다. 그 결과 전국230개 시군구 중 1,2단계로 182 시군구가 조직개편을 완료하였고 담당인력도 7,600명에서 13,600명으로 증가하였다. 업무는 공공부조 대상자 및 저소득층에 대한 심층상담, 현장방문, 사후관리 등 찾아가는 서비스를 실현하며, 주민생활지원서비스 관련 종합적인 정보 제공, 상담, 관련기관 의뢰·연결 등 일선창구 역할을 담당한다. 그 결과 읍면동 사무소에 주민 서비스 상담실을 설치하여 주민들이 편안한 분위기에서 심층상담을 하고 이를 통해 맞춤형 서비스를 제공 받을 수 있도록 하였고, 전국3,583개 읍면동 중 1,757개소에 상담실이 설치되었으며, 완료될 예정이다. 이러한 내용이 본격적으로 추진된다면 중앙과 지방정부에서 지원하는 각종 사회서비스 지원을 one-stop으로 받을 수 있고 공공과 민간에서 제공하는 각종 서비스를 안내받고, 수요자 종합상담도 할 수 있도록 읍·면·동사무소를 통합서비스 전달체계의 전초기지로 전환할 경우 서비스의 국민체감도를 획기적으로 향상시킬 수 있다.

(2) 주민복지문화센터로 기능전환

읍·면·동사무소를 ‘주민복지·문화센터’로 개편하며, 센터 내 ‘주민생활지원팀’과 ‘행정민원팀’을 설치하는 방안이 추진되고 있다. 주민생활팀은 사회복지직과 행정직이 함께 사회복지 등 주민생활지원 업무 전담하도록 하며, 행정민원팀은

기존 행정업무 수행체계를 효율적으로 정비하여 담당하도록 한다. 특히 주민생활팀은 시·군·구가 기획한 주민복지업무를 집행할 체계로서, 주민 상담·정보제공·관련기관 의뢰 기능을 강화하여 복지, 고용, 보건, 문화, 평생학습, 주거, 안전, 생활체육 등 서비스에 대한 one-stop 이용이 가능한 일선창구로서의 역할을 담당하게 되고, 업무 내용은 지역여건에 따라 조정 가능한 체계로 모색 중이다.

나. 기초지방자치단체 주민생활서비스 통합체계 구축

(1) 기초지방자치단체 통합체계 구축

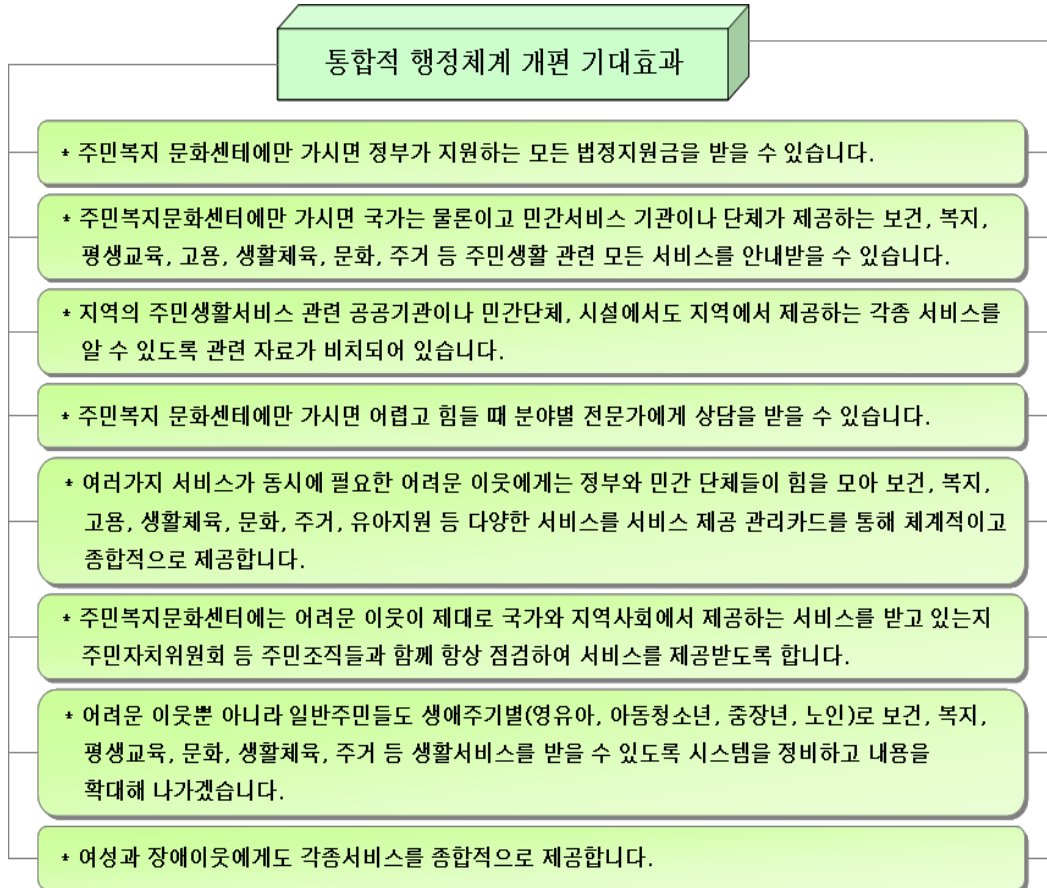
읍·면·동의 통합성이 향상된 현장서비스의 제공이 가능한 일선 창구로 정비되는 것을 전제로 시·군·구의 사회복지담당 부서를 확대 개편하여 기획, 조정, 자원관리 기능을 강화한다. 통합서비스제공체계의 핵심 중 하나인, 시·군·구는 기획·조정·관리업무, 읍·면·동은 일선 대면서비스 중심으로 업무를 분장하는 것이다. 기존 사회복지업무, 특히 기초생활보장제도 등 공공부조 업무중 대상자 선정을 위한 자산조사는 시·군·구에서 담당하고, 발굴·초기상담, 서비스계획, 사후관리(확인조사)는 읍면동(주민복지문화센터 ‘주민생활지원팀’)에서 담당한다. 신규업무로서 주거복지, 문화·생활체육, 고용지원, 보건 서비스 연계 강화를 위하여 시·군·구는 관련 프로그램 기획·관리, 기존 공공기관·민간시설과의 연계기반 마련을 담당, 읍·면·동은 실제 통합적 서비스 제공을 위하여 정보 제공, 상담, 의뢰, 연계 담당한다. 아울러 업무 확대와 재배치가 이루어지는 시·군·구 팀과 읍·면·동 주민생활지원팀간 협력을 위한 의사소통구조(사례회의 등) 마련한다. 공공행정체계 개편결과 주민생활지원국과 주민복지문화센터 역할구분은 다음 <그림 20>과 같다.

<그림 20> 주민생활지원국과 주민복지·문화센터의 역할 구분 모형



통합적 행정체계 구축 결과 국민이 대면하는 행정서비스가 어떻게 변화할 수 있을 것인가의 기대효과는 다음 <표19>와 같이 정리될 수 있다.

<표 19> 통합적 행정체계 구축 기대 효과



2) 중장기 추진과제

가. 민관협력 거버넌스체계 구축

새롭게 구상되는 주민생활서비스 제공체계는 민간과 공공간의 파트너십을 기초로 한 협치체계, 즉 민관협의체로 구성, 시범 실시되고 있다. 민관협의체의 주요임무는 지역별 통합서비스에 대한 종합계획 및 심의·조정, 사후점검 기능이 될 것이다. 이러한 협의체의 활성화를 위해서는 몇 가지 원칙이 필요하다. 첫째, 추진과정, 운영방식, 구성방식 등에서 민간의 책임성과 자율성을 구현되어야 한다. 중앙정부가 일괄적, 일방적으로 또는 전국적으로 동시에 추진방침을 내려 보내는 식의 기존 방식에서 탈피해야 한다. 이를 위해 중앙과 지방에 민관합동 추진기구를 동시에 구성, 지역주민협의회와 민관협의체에 대한 철저한 자율성 구성의 원칙 고수, 상향식 의사수렴절차 반영, 지역별 특성 고려, 지역 여건별 차등추진 등의 원칙 하에 구축해야 한다. 둘째, 서비스 계획수립과 예산 집행과정에서도 민간의 권한이 확보되지 않는 한 민관협력에 의한 서비스 혁신은 불가능할 것이다. 회계감사를 제외하곤 민간이 행정과정에 같이 참여하고 권한을 갖도록 해야 한다. 관이 민간을 진정 수평적 파트너십으로 인정하고 기존의 관(官)주도 관행들을 변화시켜야 한다. 민관협의체의 구성이나 운영은 현재 사회복지사업법에 기초하여 진행되고 있는 지역사회복지협의체의 구성 및 운영방식과 유사하게 될 것이다. 그렇지만 결정적으로 다른 점은 지역주민서비스를 구성하는 포괄적인 영역들을 망라하고 있다는 점과 민관협의체는 지역주민협의회라는 순수 민간조직들만의 협의기구를 바탕으로 구성되어있다는 점이다. 이는 민관협의체가 지방자치단체에 의해 일방적으로 구성되거나 대표성을 부여받는 것을 막는 역할을 할 수 있다.

지역주민통합서비스제공체계를 구축하기 위해서 가장 중요한 인프라 중 하나가 정보망의 통합적 관리시스템이다. 현재 공공분야에서 이루어지는 관련 정보는 보건복지부의 보건과 복지관련 정보, 노동부의 고용정보, 문화관광부의 문

화 및 생활체육 정보, 여성가족부의 보육정보, 건설교통부의 주거 및 사고안전 정보, 농림부의 농촌보건 및 농촌복지 정보, 정보통신부의 민원지원 관련 정보, 교육부의 육아 및 평생교육 정보 등이 존재한다. 따라서 지역주민통합지원 정보서비스를 고려할 때 주민복지·문화센터에 있는 담당 공무원이 이들 정보를 통합적으로 제공하고 있다. 동시에 공공체계와 함께 민간체계와 지역주민의 접근체계가 함께 고려되어야 하고 현재 시스템 구축⁷⁾과정에 있다.

나. 민간 참여 활성화 통한 참여복지 구현

민간참여 활성화방안은 크게 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 민간과 민간 간의 협력체계 강화가 필요하다. 민간의 참여와 민간 간의 협력체계를 구축하기 위해서 지역주민협의회를 구성해야 한다. 지역주민협의회는 복지·보건·고용·문화·교육·생활체육·생활체육·주거 등과 관련한 민간의 서비스·자원 제공기관들이 노인·아동·장애인·실직자 등 대상자별 서비스 분과에 참여하여 상호간의 정보교환, 서비스·자원 배분 방식, 공동사업 개발, 대상자별 사례 관리를 행할 수 있도록 한다. 여기에는 종합사회복지관을 포함한 지역내 사회복지기관은 물론, 종교기관, 기업, 노조, 봉사단체, 문화단체, 생활체육단체 및 기타 지역사회단체 등이 망라되어 서비스 대상자를 중심으로 보건, 복지, 고용, 문화, 체육 등 분야별 서비스를 연계하여 제공하는 것을 목적으로 운영한다. 협의회는 현장에서의 서비스 제공을 위한 민간의 자발적 조직으로 민간의 역량과 판단에 의해 운영되어야 한다.

둘째, 자원봉사활동과 기부의 '사회화'와 조직화가 필요하다. 민간자원 활성화의 핵심 중 하나는 자원봉사활동과 기부문화를 확장하는 것이다. 먼저 자원봉사가 갖는 개인의 변혁 가능성을 사회개혁차원으로 승화시켜야 하며, 사회운동

7) 그 일환 중 하나는 통합정보시스템 구축이며 대표적으로 주민생활지원포털 구축을 추진 중이다. 이는 인터넷을 할 수 있는 주민이면 누구나 자유롭게 접속하여 서비스 조회, 신청 등을 할 수 있는 시스템으로 2007년 7월 개통을 목표로 추진 중에 있다. 다음으로 행정지원시스템은 시군구와 읍면동의 공무원들이 상담, 서비스 자원관리, 이력관리 등 원활한 행정 업무를 위하여 사용하는 것으로서 2007년11월 개통 예정으로 추진 중이다.

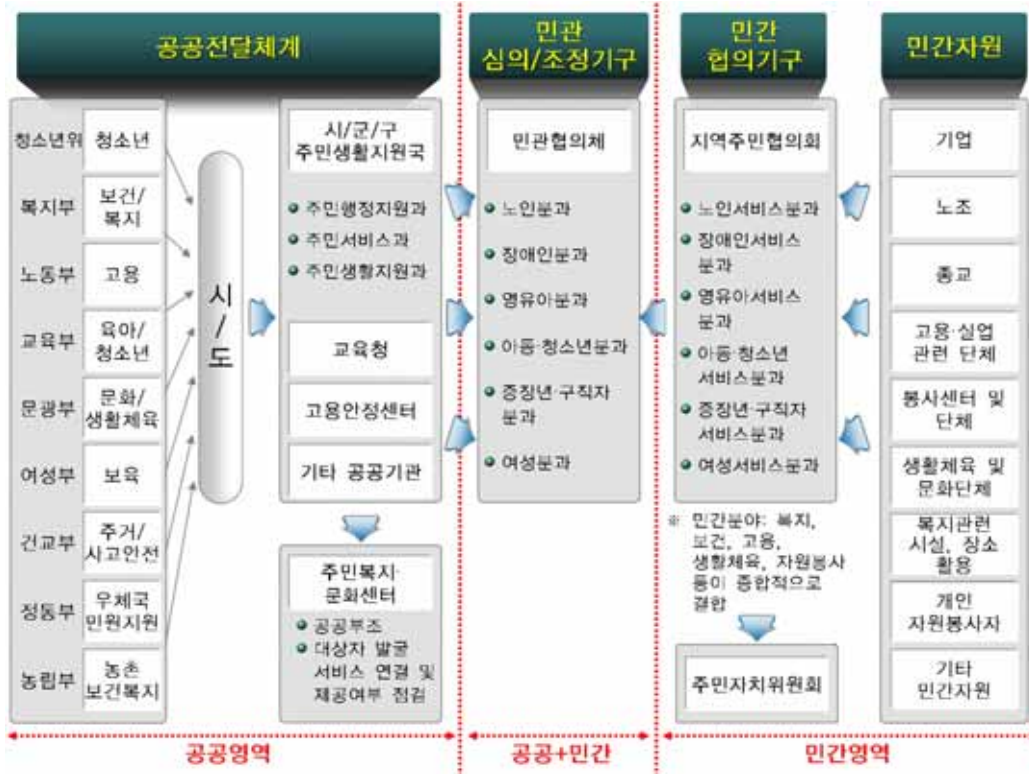
이 갖는 사회개혁의 전망은 건전한 시민의 자원봉사활동의 활성화와 연결되어야 한다. 이것은 곧 시민운동의 미시적 차원으로의 하향 관심을 의미하며, 동시에 자원봉사의 거시적 차원으로의 상향 관심을 의미한다. 이것은 자원봉사활동의 의미를 확대하는 것이다. 현재까지 주로 통용되고 있는 봉사, 희생과 같은 개인차원의 자원봉사의 의미를 확대하여 자조와 자기변혁을 자원봉사활동의 중요한 목표로 설정해야 한다. 자원봉사활동의 의미는 박애와 이타주의에 기반한 봉사와 시혜의 측면에서 벗어나야 하며, 자원봉사활동은 시민들의 생활의 모든 영역과 관련된 지역활동으로 확대되어야 한다. 그럴 경우 자원봉사활동은 사랑과 자기희생으로 한 개인이 다른 개인에게 자신이 지닌 무언가를 제공하는 사적인 행위가 아니라 공익성 또는 공공성을 띠는 행위가 되는 것이다. 기부문화의 의미도 보다 적극적으로 해석되어야 한다.

셋째, 기업 등 민간 참여 확대로 지역서비스 제공 역량을 강화해야 한다. 기존의 지역사회복지협의체에서 더 확대하여 지역에서 서비스를 제공하는 단체와 기관, 동아리, 학생 자원봉사 등까지 종합 발굴하여 체계화할 수 있는 체계를 갖추는 것이다. 이를 위해 기업, 노조 등의 적극적인 참여로 자원 봉사 인력을 대량으로 확보, 각종 서비스 제공에 필요한 인력을 큰 규모로 확충하고 민관의 전문조직과 연계토록 해야 한다. 공공부문도 민관협력 및 공공 자신의 역할수행에 필요한 인력을 확충하며, 기존의 인력도 재배치 및 재교육해야 한다. 민간부문의 역할을 강화를 통해 지방자치단체의 주민생활서비스에 대한 관심과 책임성을 높이고, 현실적합성과 기획력을 강화할 수 있다.

다. 주민통합서비스 제공체계 종합 구도

공공부문의 전달체계 개편과 민간참여체계로서의 협의체 구성 등을 모두 포함하면 지역주민통합서비스제공체계는 아래 <그림21>와 같이 정리되며, 현재 이를 토대로 시범 실시하고 있다.

<그림 21> 지역주민통합서비스제공체계 전체 구조



<그림21>에 나타난 바와 같이 공공부문에는 주민생활지원국과 주민복지문화센터로 전달체계가 구성되었고, 더 나아가 민간부문에서는 지역주민협의회와 민간협의체의 구축으로 주민들의 참여체계를 확립하기 위한 네트워크 구성과 협의체를 모색하고 있다. 이에 따라 보건·복지·고용은 물론 문화·생활체육·평생교육·사고안전·주거 등에 관련된 민·관과의 유기적 결합 속에 지역주민 중심의 통합적 서비스 체계가 수립 가능할 것이다. 이러한 새로운 체계는 그동안 중앙정부에서 기획된 서비스가 각기 분절적으로 지방자치단체의 전달체계 내에서 전달되던 상태를 벗어나 읍면동의 주민복지문화센터에서 이들의 서비스 욕구가 파악되면 지역주민협의회 등에서 논의되어온 민간서비스 상태를 고려하면서 시군구의 주민생활지원국에서 이러한 욕구를 충족시킬 수 있는 최대한의

서비스 제공량과 방식을 고려한 뒤 사례관리의 방식으로 통합적으로 이에 대한 해결책을 제시해 주고 이를 읍·면·동 주민복지·문화센터가 지역주민에게 통보해 준 뒤 지속적인 관리를 해 나가는 방식으로 전개될 것이다.

<참고문헌>

- 국민경제자문회의 (2006), 「동반성장을 위한 새로운 전략과 비전: 일자리 창출을 위한 패러다임 전환」.
- 김유선 (2005), "비정규직의 규모와 실태: 「경제활동인구조사 부가조사」 (2005.8) 분석 결과", 「노동사회」, 통권 105호, 2005년 12월호.
- 김혜원 외(2006), "사회서비스분야 일자리창출방안에 관한 연구", 한국노동연구원.
- 노동부(2003), 「기업체노동비용조사보고서」.
- 변용찬 외(2006), 「전국 장애인 실태조사」, 한국보건사회연구원.
- 변재관 외(2000), 『참여형 지역복지체계론』, 나눔의 집.
- 보건복지부 (2004), 『참여복지 5개년계획 2004-2008』.
- 보건복지부(2006), 「2006년 사회복지시설 공통업무지침」.
- 보건복지부(2006), 「양극화를 이겨내는 희망 프로젝트」.
- 빈부격차·차별시정위 등(2005), 『사회복지 전달체계 개선방안』, 연구보고서.
- 여성가족부(2006), 통계자료실(보육, 방과후 자료)(<http://www.mogef.go.kr/>)
- 여유진 외 (2005), 「빈곤과 불평등의 동향 및 요인 분해」, 한국보건사회연구원.
- 이봉주·김용득·여유진·강혜규·남찬섭(2006), ‘한국 사회복지서비스 제도화의 과제: 경험과 전망’, “일자리 창출을 위한 국가 고용전략과 비전 국제심포지엄 자료집”, 사람입국일자리위원회·빈부격차차별시정위원회·한국노동연구원·한국보건사회연구원.
- 이 영 (2005), “교육이동성 측면에서 본 양극화의 실태와 해소방안: 고등교육을 중심으로”, 한국교육개발원, 「교육정책포럼」 2005년 12월호 통권 118호.
- 이인재 외(2003), 『공공복지업무의 효율적 연계방안 -공공복지전달체계를 중

- 심으로-』, 보건복지부.
- 이태수 외(2005), 『지역주민통합서비스 제공체계 구축방안』, 저출산고령사회 위원회.
- 이현주 외(2002), 『지역사회복지협의체 시범사업 평가와 모형개발』, 한국보건사회연구원.
- 재정경제부 (2005), 「경제양극화의 현황과 정책과제」 국가비전 당정위크숍 자료 (2005년 6월).
- 정경희 외(2004), 「전국 노인생활 실태조사」, 한국보건사회연구원.
- 통계청 (2001), 「장래인구추계」.
- (2004a), 「2004 고령자 통계」.
- (2004b), 「2004 출생·사망통계」.
- , 「도시가계연보」 각년도.
- , 「도시가계소비실태조사」, 각년도.
- (2006), 「인구동태통계연보」.
- 한국은행, 「기업경영분석」, 각년호.
- KDI(2004), 「인구고령화와 거시경제」
- 문화관광부(2005), 「문화산업백서」.
- , 「문화예술통계」, 각년도.

Andersson, Jeny., 2005, Investment or Cost? The Role of the Metaphor of Productive Social Policies in Welfare State Formation in Europe and the US 1850-2000, Paper to the World Congress in Historical Sciences (unpublished).

Baldock, J. Nick Manning et. al eds, 2002, Social Policy, The Cambridge University Press.

Esping-Andersen, G., et.al, 2003, Why We Need a New Welfare State, Oxford.

IMF, 1994, Government Statistical Yearbook.

ILO, 2002, Yearbook of Labor Statistics.

Lister.R., 2004, 'The Third Way's social investment state', in J. Lewis and R. Surender (eds), Welfare state change: towards a Third Way?, Oxford University Press Oxford.

OECD, 2005a, OECD Factbook.

OECD, 2005b, Extending Opportunities: How active social policy can benefit all, OECD.

OECD(2004), Social Expenditure database 1980~2001
(www.oecd.org/els/social/expenditure)

World Bank, 1993, The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy (World Bank Policy Research Reports), Oxford University Press

UN ,2001, Replacement Migration.

<인터넷 사이트>

World Value Survey(<http://www.worldvaluessurvey.org>)