2019년 한국사회정책연합학술대회

개혁적 사회정책, 변화는 가능한가?

주최

비판과 대안을 위한 사회복지학회·건강정책학회
사회복지법제학회·한국사회보장학회·한국사회복지정책학회
한국사회서비스학회·한국사회정책학회

공동주최

국민건강보험공단·국민연금연구원·사회보장정보원
사회복지공동모금회·서울연구원·육아정책연구소
전국시장군수구청장협의회·한국노동연구원·한국보건복지
인력개발원·한국보건사회연구원·한국사회복지법인협회·
한국자활복지개발원·OECD대한민국정책센터

후원

보건복지부

2019년 10월 11일(금) ~12일(토)
한국보건복지인력개발원(충북 오송)

Preface

모시는 글

2019 사회정책연합 공동학술대회에 여러분을 초대합니다.

제9회 사회정책연합 공동학술대회가 2019년 10월 11일과 12일 양일간 오송의 한국보건복지인력개발원에서 개최됩니다. 이번 대회는 7개 학회와 13개 공동주최기관, 그리고 특별세션 등을 통해 많은 연구단체가 함께 참여하여, 25개 세션과 80여 개의 논문이 발표되는 역대 사회정책연합 공동학술대회 중 최대 규모의 대회가 될 것입니다.

이번 학술대회의 주제는 "문재인 정부의 사회정책 개혁 2년: 변화는 가능한가?"입니다. 촛불로 탄생한 문재인 정부가 사회정책 분야에서도 의미 있는 개혁을 이루어가고 있는 것인지 진단하고자 합니다. 문재인 정부 들어서 사회정책 분야에서도 건강보험 보장성 강화, 커뮤니티케어라 불리는 지역사회통합돌봄, 사회서비스원과 공공성 강화, 포용국가 아동정책, 중앙과 지방의 재정 및 역할 분담, 국민연금과 기초보장에서의 개혁논의와 갈등 등 굵직한 사안들이 이어지고 있습니다. 그러나 사회정책 진행방향 적절성에 대해서 그리고 앞으로 어떻게 전개될 것인지에 대해서도 논의가 분분한 상황입니다. 이번 연합학술대회를 통해 현 정부 들어서 지난 2년 간의 사회정책 전개과정과 향후의 진행방향을 함께 논의해보고자 합니다.

이 자리에 여러분을 정중히 초대합니다. 2019년 10월 11일에 한국보건복지인력개발원에서 뵙겠습니다.

2019 사회정책연합 공동학술대회 조직위원장 겸 비판과 대안을 위한 사회복지학회장 **남 기 철**

건강정책학회 회장 **장 원 기**

사회복지법제학회 공동회장 **최 승 원, 윤 찬 영**

한국사회보장학회 회장 **정 기 택**

한국사회복지정책학회 회장 **석 재 은**

한국사회서비스학회 회장 **유 태 균**

한국사회정책학회 회장 **김 영 순**

국민건강보험공단 원장 **이 용 갑**

국민연금연구원 원장 **이 용 하**

사회보장정보원 원장 **임 희 택**

사회복지공동모금회 회장 **예 종 석**

서울연구원 원장 **서 왕 진**

육아정책연구소 소장 **백 선 희**

전국시장군수구청장협의회 회장 **염 태 영**

한국노동연구원 원장 **배 규 식**

한국보건복지인력개발원 원장 **허 선**

한국보건사회연구원 원장 **조 흥 식**

한국사회복지법인협회 회장 **홍 인 식**

한국자활복지개발원 원장 **이 병 학**

OECD대한민국정책센터 사회정책본부장 **황 승 현**

Opening Address

개 회 사

제9회 사회정책연합 공동학술대회에 참석해 주신 모든 분들께 감사드립니다. 이번 대회는 가장 많은 단체가 참여하여 공동으로 주최하는 사회정책연합학술대회입니다. 사회정책 분야의 7개 학회와 13개 연구단체가 함께 논의하여 준비하였습니다. 그 과정에서 열심히 노력해주신 각 학회 회장님과 관련 위원장님, 공동주최기관으로 참여해주신 13개 공동주최기관의 원장님들께도 감사드립니다. 실무를 담당해주신 총무간사님, 담당자, 진행요원들께도 깊이 감사드립니다.

이번 학술대회의 대 주제는 '문재인 정부의 사회정책 2년: 변화는 가능한가?"입니다. 총 25개 세션에서 80편 이상의 논문이 발표될 예정입니다. 개혁을 표방하는 현 정부가 출범한지 2년이 지나면서 그간 사회정책에서는 어떠한 변화가 나타나고 있는지 살펴보고자 합니다. 복지개혁은 과연 의미 있는 변화를 만들어내고 있는지, 정책현장에 큰 영향을 미치는 분권은 실제로 이루어지고 있는 것인지 모두의 관심과 지혜를 모아볼 때라고 생각합니다.

우리 국민들의 삶은 팍팍합니다. 여러 사회지표에서 어려움이 그대로 드러나고 있습니다. 대내외적으로 우호적이지 않은 여건들이 가중되고 있습니다. 인구와 가족구조의 변화, 노동구조의 변화는 더욱 급속도로 진전되고 있습니다. 계층 간 집단 간 갈등의 골도 만만치 않게 깊어지고 있습니다. 사회정책의 역할이 어느 때보다 중요합니다. 사회정책을 연구하는 연구자들이 진행되고 있는 정책의 현재 모습을 분석하고, 비판하며, 제안하는 역할을 주저하지 않아야 할 때입니다. 이번 사회정책연합 공동학술대회의 취지이기도 합니다. 발표와 토론, 강연에 많은 연구자들께서 귀한 시간과 노력을 할애해주셨습니다. 이번 학술대회에서 많은 고민이 이루어질 수 있도록 소중한 통찰을 나누어주셔서 깊이 감사드립니다.

이틀 간 좋은 이야기와 배움을 나눌 수 있는 시간이 되기를 기원합니다. 감사합니다.

2019 사회정책연합 공동학술대회 조직위원장 **남 기 철**

Congratulatory address

축 사

안녕하십니까? 보건복지부 장관, 박능후입니다.

이렇게 아름다운 가을날, 올해로 9회를 맞이하는 뜻깊은 행사의 개최를 축하드리게 되어 매우 기쁘게 생각합니다.

사회정책연합학술대회는 2011년 6개 학회가 모여 시작한 이래 사회정책이라는 큰 틀에서 다양한 학문적 배경을 가지고 각 분야에서 사회정책을 연구해온 연구자들의 소통과 네트워크 형성의 장으로, 우리나라의 사회복지 발전사에서 매우 중요한 자리를 차지하고 있는 행사입니다.

출범 후 2년여의 기간 동안 정부는 '포용적 복지국가'라는 개념을 새로운 정책 지향으로 제시하고, 국민의 일상을 든든하게 책임지고 이것이 개인의 역량과 잠재력을 발휘하는 원동력이 되어 복지와 성장이 선순환 할 수 있도록 총력을 기울여왔습니다.

보건복지부는 포용적 복지의 주무부처로서 다양한 노력을 해나가고 있습니다. 소득불평등 완화를 위해 기초생활보장제도 부양의무자 기준 단계적 폐지, 기초연금·장애인연금 인상, 아동수당 도입 등 소득보장 제도를 개선하는 한편, 건강보험 보장성 강화를 통해 국민의 의료비 부담도 획기적으로 낮추고 있습니다.

지난 7월 장애인등급제의 폐지와 함께 장애인 개인별 욕구에 따른 서비스 지원이 가능하도록 서비스 지원 종합조사를 도입하는 한편, 방문 상담, 사례 관리를 강화하기 위해 인력을 확충하는 등 다양한 노력을 기울이고 있습니다.

또한, 노인·장애인 등 돌봄이 필요한 분들이 살던 곳에서 필요한 서비스를 누리며 함께 살아갈 수 있도록 하는 지역사회 통합돌봄 추진과 치매 국가책임제 등을 통해, 돌봄이 필요한 분들의 존엄한 삶을 유지하고 가족도 돌봄의 부담에서 조금은 벗어날 수 있도록 해나가고 있습니다. 아울러 사회서비스의 양과 질을 제고한다는 방향성 하에, 사회서비스 일자리를 확충하고 처우도 개선하기 위해 노력하고 있습니다. 올해 4개 지역에서 설립을 추진하여, 내년에 확대 예정인 시·도별 사회서비스원 추진도 그 일환입니다.

최근 여론조사에서 보건복지부가 정부부처 중 정책수행 평가 1위를 차지했는데, 국민께서도 이러한 노력을 인정해주시고 생활 속에서 변화를 체감하기 시작하신 것이 아닌가 생각합니다.

그러나 현실이 녹록치만은 않습니다. 세계화, 자동화 등 산업 구조적 측면으로 인한 전 세계적인 소득 양극화 추세는 우리에게도 예외는 아닙니다. 급격히 진행되는 고령화와 가구의 분리로 인한 1, 2인 가구의 증가는 양극화를 더욱 가속화하고, 더욱 촘촘한 돌봄안전망을 갖출 것을 요구합니다. 복지제도 확충을 통해 이전소득을 지속적으로 증대시키고 있지만, 시장에서 벌어지는 차이를 구조적으로 해결하지 않는 한 양극화를 획기적으로 개선하는 데는 한계가 있습니다.

다양한 사회서비스 제공을 통해 안심할 수 있는 돌봄 환경을 마련하기 위해서는 보건과 복지, 民과 官을 아우르는 통합적 서비스 제공이 필요하지만, 지역사회 통합 돌봄을 통한 본격적 서비스 제공은 아직 시작 단계입니다.

또한, 이제는 사회복지정책의 기획과 운영에 있어 중앙정부와 지방자치단체의 역할 관계에 대한 구체적 비전 제시도 필요합니다. 내년이면 1995년 지방자치단체장 직선제 도입과 함께 본격적인 지방자치 시대가 시작된지 25년으로, 중앙-지방 간 서로 win-win할 수 있도록 중앙정부는 소득보장제도, 사회보험 등 통일성 있는 제도를 총괄하고, 지방자치단체는 지역별로 특수한 복지욕구와 여건을 반영하여 사회서비스를 기획하고 운영한다는 방향성 하에 구체적 역할 분담에 대한 고민이 필요할 것입니다. 현재 정부가 추진하고 있는 주요 정책들은 그간 학계를 중심으로 오랜 시간 논의되고 연구되어 온 내용들이 구체화된 것이니 만큼, 이번 학술대회가 이러한 문제들을 해결할 수 있는 방안을 치열하게 논의하고, 포용적 복지국가로 나아가는 새로운 실천전략을 수립하는 고민과 모색의 장이 되리라 생각합니다.

이번 학술대회에 참여해주시는 한분 한분의 새로운 시도와 접근, 연구가 앞으로 우리의 사회복지제도가 한 걸음 더 내디딜 수 있는 원동력이 되기를 기대합니다.

우리나라 사회복지의 발전과 함께, 오늘 토론회에 참석하신 모든 분들의 건강과 행복을 진심으로 기원합니다.

감사합니다.

보건복지부 장관 **박 능 후**

기조강연

발표1 사회정책 : 경로 속에서 길 찾기 1
김수현(전 청와대 정책실장)

기획세션

기획주제 Ⅰ. 문재인 정부의 복지개혁, 어디로 가는가? - 소득과 건강보장
발표1 공정한 사회와 지속가능한 경제발전:우리의 현실과 바람직한 정책 방향 3
주병기(서울대)
발표2 세대와 계층의 정치 공간으로서의 연금개혁, 어디로 가야 하는가? 35
김수완(강남대)
발표3 문재인케어, 중간점검과 나아갈 길 71
김태현(연세대)

기획주제 Ⅱ. 문재인 정부의 자치분권, 의지는 있는가? - 사회서비스
발표1 사회서비스 지방분권화를 위한 법적 과제 75
윤석진(강남대)
발표2 지역사회통합돌봄: 사회서비스 패러다임 전환과 과제 81
석재은(한림대)
발표3 재정분권과 사회서비스-지방중심 사회문제 해결을 위한 재정조건- 111
이재원(부경대)

주최학회세션

주최학회세션 Ⅰ. 건강정책학회
발표1 보건의료 개혁에서 학술적 실천의 역할-'비판건강연구(Critical Health Studies)' 제안 135
김창엽(서울대 보건대학원)

주최학회세션 Ⅱ. 비판과대안을위한사회복지학회
발표1 소득주도 성장의 이면: 가구의 필수 생계비 지출결감 방안의 검토 143
김기태(한국보건사회연구원)
발표2 예정된 미래, 지속가능한 사회정책에 대한 소고(小考)-감소된 자아는 어떻게 타자와 연대할 수 있는가? 145
김형용(동국대)

목 차 CONTENTS

주최학회세션 Ⅲ. 사회복지법제학회
발표1 장애인 고용장려금에 대한 법제적 고찰 159
강지선(자치법연구원)

주최학회세션 Ⅳ. 한국사회보장학회
발표1 4대 중증질환 보장성 강화 정책에 대한 중증질환자의 의료서비스 이용 변화에 관한 연구 163
신은규(동서대), 박주호(경희대 의료산업연구원)
발표2 노인 주거 실태와 대안적 노인주거 지원방안 167
강은나(한국보건사회연구원)

주최학회세션 Ⅴ. 한국사회복지정책학회
발표1 사회복지 공공성: 새로운 공공성 담론을 통해 본 복지정치 181
김사현(대구대)
발표2 민간기관은 공공성을 가지지 않는가? 205
정병오(우천복지재단)

주최학회세션 Ⅵ. 한국사회서비스학회
발표1 한국사회서비스, 괜찮은 일자리와 괜찮은 서비스는 가능했나? 223
강영숙(군산대)
발표2 자활사업과 사회서비스 227
김자옥(서울시자원봉사센터)

주최학회세션 Ⅶ. 한국사회서비스학회
발표1 노동시장 환경변화와 노동정책 과제 모색 257
김종진(한국노동사회연구소)
발표2 문재인 정부의 노사관계와 사회적 대화 273
이상호(정책기획위원회)

공동주최기관세션

공동주최기관세션 Ⅰ. 국민건강보험공단
발표1 일차의료 만성질환관리 시범사업의 추진현황과 과제 285
박형근(제주대)
발표1 일차의료 만성질환관리 시범사업 질환확대 방안 287
양유선(건강보험정책연구원)

공동주최기관세션 Ⅱ. 사회보장정보원
발표1 지역사회서비스투자사업 제공인력의 자격기준 현황 분석 303
이인수(사회보장정보원)

발표2 전자바우처사업 제공인력의 자격정보 관리 방안에 관한 FGI 분석 321
김은하(사회보장정보원)

공동주최기관세션 Ⅲ. 사회복지공동모금회
발표1 지원주택 모델화 사업의 쟁점과 의미 325
남기철(동덕여대)
발표2 사회복지종사자 안전을 위한 보호 체계 구축사업: 클라이언트와의 관계에서 발생하는 직무외상을 중심으로 341
권자영(세명대)
발표3 사이버 성폭력 피해지원 및 인식개선 사업 355
최승희(평택대)

공동주최기관세션 Ⅳ. 서울연구원
발표1 서울시 방과후돌봄 현황 및 정책과제 367
이혜숙(서울연구원)
발표2 초고령사회를 대비한 서울시 노인복지관 기능 재설정 연구 379
윤민석(서울연구원)

공동주최기관세션 Ⅴ. 육아정책연구소
발표1 보육정책의 효과성 분석: 397
우석진(명지대 경제학과)
발표2 유아교육지원특별회계의 개편 방향에 관한 논의 407
김근진(육아정책연구소)

공동주최기관세션 Ⅵ. 전국시장군수구청장협의회
발표1 복지대타협 추진 구조와 제언 435
이상범(전국시장군수구청장협의회)
발표2 국가복지대타협의 쟁점과 과제-정부간 복지재정관계를 중심으로- 451
정창수(나라살림연구소)

공동주최기관세션 Ⅶ. 한국노동연구원
발표1 야간근로의 원인과 대책 469
박제성(한국노동연구원)
발표2 필수서비스형 야간노동 실태: 간호업종 485
이정희(한국노동연구원)
발표3 이커머스 산업의 성장과 택배산업의 영향 : 야간 택배기사의 등장 사례 검토 489
박종식(연세대 사회발전연구소)
발표4 야간노동의 규제 511
박찬임(한국노동연구원)

목 차 CONTENTS

공동주최기관세션 Ⅷ. 한국보건복지개발원
발표1 주민이 발굴하는 위기가구의 특성 513
김은하(사회보장정보원), 배지영(한국보건복지인력개발원)
발표2 주민이 참여하는 복지 사각지대 발굴활동의 의의와 한계 - 포커스그룹 인터뷰 분석 517
허숙민(대구사회서비스원)

공동주최기관세션 Ⅸ. 한국보건사회연구원
발표1 자영업자 노동공급 분석과 사회적 위험 541
이아영(한국보건사회연구원)
발표2 자영업자 사회보장 사각지대에 관한 분석 545
김태완(한국보건사회연구원), 최준영(한국보건사회연구원)
발표3 자영업자의 행복: 경제활동을 고려한 다차원 빈곤의 영향 549
김성아(한국보건사회연구원), 김문길(한국보건사회연구원)

공동주최기관세션 Ⅹ. 한국자활복지개발원
발표1 사회서비스와 거버넌스-커뮤니티케어와 자활사업 연계성 고도화 방안- 553
김보영(영남대)

공동주최기관세션 Ⅺ. OECD대한민국정책센터
발표1 사회보호와 사회투자지출의 관계분석 555
최영준(연세대), 김윤영(한국보건사회연구원)
발표2 해외사례 검토를 통한 기초연금의 향후 발전방향 583
최옥금(국민연금연구원)
발표3 공적연금개혁과 노동공급: 중남미 국가를 중심으로 599
홍성우(대외경제정책연구원)

특별세션

특별세션 Ⅰ. 국민기초생활보장 20주년 특별세션
발표1 국민기초생활보장제도의 역사와 이슈, 그리고 방향 603
김미곤(한국보건사회연구원)

특별세션 Ⅱ. 기초보장현장세션
발표1 국민기초생활보장제도의 재산기준 개선 방안 605
정은희(한국보건사회연구원)
발표2 서울형 기초보장제도의 운영현황 및 개편과제 619
김승연(서울연구원)
발표3 한국의 권리구제기관의 운영 현황 분석: 지방생활보장위원회를 중심으로 633
박규범(사회보장정보원)

특별세션 Ⅲ. 여성사회정책연구자 네트워크세션
발표1 성과주의와 규제 안에서 성매매피해자 자활지원 일은 어떻게 실천되는가? 657
황경란(서울여대)
발표2 한국의 성별임금격차와 동일가치노동 동일임금 원칙 661
이승윤(이화여대), 김유휘(한국보건사회연구원)
발표3 소규모 사업체 여성노동자 노동 실태: '소규모'와 '여성직종특화' 전략 필요 665
김양지영(성공회대)

자유세션

자유주제 Ⅰ. 돌봄 전달체계
발표1 돌봄직 임금불이익에 관한 종단 연구 669
함선유(서울대)
발표2 자치와 복지 연계 시도를 통한 전달체계 개편의 쟁점 연구 689
김이배(전국시장군수구청장협의회)
발표3 영유아교사의 직무요구, 통제, 보상이 프리젠티즘에 미치는 영향 723
박소현(고려대), 정혜주(고려대)
발표4 장애인활동지원사 교육제도 개편 방안에 관한 연구 741
이은실(국민연금연구원)

자유주제 Ⅱ. 복지정책
발표1 전달체계 공무원의 복지규범은 정부의 복지역할 강화에 긍정적인가? 부정적인가? 757
-정부 복지예산수준에 대한 인식을 상호작용효과로-
강상준(서강대)
발표2 기초연금 도입이 노인가구의 물질적 결핍 감소에 미치는 영향 785
김찬희(전북대)
발표3 활성화와 사회적 시민권의 재구성-사회부조 개혁을 중심으로- 815
김병인(성공회대), 조남경(성공회대)

기조강연

발표1

“사회정책 : 경로 속에서 길 찾기”

김수현(전 청와대 정책실장)

기획주제 I

발표1

공정한 사회와 지속가능한 경제발전: 우리의 현실과 바람직한 정책 방향

주병기(서울대)

공정한 사회와 지속가능한 경제발전: 우리의 현실과 바람직한 정책 방향

주 병 기

초 록

분배적 형평성과 경제성장의 상충적인 관계와 재분배를 위한 정부 개입의 비효율성만을 강조해온 낡은 경제학은 선진국 경제발전의 경험 그리고 후발국 경제개발의 경험과 일치하지 않는다. 동아시아의 낮은 불평등, 높은 교육열과 인적자본 축적이 고속성장의 원동력으로 작용한다는 개발경제학자들의 주장이 전제하는 것은 불평등과 재분배 그리고 경제성장 간의 상호관계에 대한 다양한 인과적 기제이다. 이에 대한 연구를 강조하는 새로운 사조의 경제학은 고전경제학이 설명하기 어려웠던 분배와 성장의 관계에 대한 깊이 있는 통찰을 제시하고 있다. 불평등은 지속적인 발전과 경제성장을 가로 막는 요인으로 작용할 수 있고, 정부의 재분배 기능은 그 자체가 야기하는 효율성 상실보다 더 큰 사회적 편익을 창출할 수 있으며 이를 통해 경제성장을 추동할 수 있다. 이러한 연구 성과에 기반 하여 주요 국제기구들은 포용적 국가시스템의 중요성을 강조하고 있다. 높은 불평등과 양극화, 날로 커지는 계층 격차와 기회불평등, 높은 부패인식과 낮은 사회적 신뢰 등이 보이는 우리 사회의 현실은 포용적 국가시스템이 미비함을 말해준다. 이를 확충하려면 복지와 사회안전망 강화, 정부의 재분배 기능 강화, 그리고 공정한 시장질서 확립이 시급하다. 초기 아동기 양육과 보육, 초중등 및 고등교육에 대한 공적 지출 확대와 효율적 재원배분은 기회형평성을 개선할 뿐만 아니라 지속발전을 위한 인적 기반을 강화하는 이중의 효과를 가진다.

핵심 주제어: 분배적 형평성, 공정한 사회, 불평등, 재분배, 경제성장, 경제발전, 지속가능한 발전, 포용적 국가, 포용적 성장

경제학문헌목록 주제분류: A0, D0, D3, H0,

공정한 사회와 지속가능한 경제발전: 우리의 현실과 바람직한 정책 방향[1)]

주 병 기[2)]

Ⅰ. 공정한 사회에 대한 정치철학과 고전 경제학

제2차 세계대전과 식민지 그리고 한국전쟁이란 험난한 현대사의 수난을 겪고 70년이란 짧은 기간 동안 세계 최빈국에서 경제규모 11위(2017년)권의 선진국 대열에 진입한 한국경제는 지금 중대한 기로에 서있다. 경제의 양적 성장에 비하여 국민 삶의 질의 개선은 더디었다. 수출 주도 성장 전략의 부작용이라 할 수 있는 불공정한 경제 질서, 심화되는 경제적 불평등과 양극화, 그리고 갈수록 높아지는 계층 간 장벽 등 사회통합과 지속적인 경제발전을 가로막는 문제들이 갈수록 커지고 있다.

이를 해결하려면 공정한 사회와 경제발전이라는 두 가지 목표가 조화롭게 실현될 수 있어야 한다. 공정한 사회를 추구하는 것이 경제성장과 발전을 방해하는가? 지속적인 경제발전을 위해 국가는 어떤 역할을 해야 하는가? 진정한 발전이란 무엇이고 공정한 사회란 무엇인가? 이런 질문들이 지금 한국경제를 둘러싼 논쟁들과 밀접하게 결부되어 있다. 이 글은 이와 관련된 최근 경제학계의 연구 성과들을 개관하고 한국경제의 현실을 진단하며 지속가능한 경제발전을 위하여 필요한 정부와 공공부문의 역할 그리고 바람직한 정책적 지향에 대하여 논의할 것이다.

性理學의 도덕적 이상사회는 公平無私의 원칙이 실현되는 공정한 사회를 말한다. 공정한 사회는 남녀노소 모두에게 안정된 삶과 복지를 보장하고 보편적 인류애를 실현하며 사회적 신뢰와 국제(천하) 평화를 달성한다(권정안·복대형, 2018). 성리학의 고전, 『예기』의 예운편은 이러한 공정한 사회에 대하여 이렇게 기술한다.

대도(大道)가 행해지면 천하가 공평하게 된다. 어진 덕이 있는 자나 재능이 있는 자를 뽑아 정치를 맡겨서, 믿음을 가르치고 화목함을 닦게 한다. 그러므로 사람들은 자기의 어버이만을 친애하거나 자기의 자식만을 사랑하지 않게 된다. 그리하여 노인은 안락하게 삶을 마칠 수 있고, 젊은이는 충분히 자기의 힘을 사용할 수 있으며, 어린이는 안전하게 자랄 수 있고, 홀아비, 과부, 고아 및 자식이 없는 외로운 사람과 병든 사람들이 모두 보살핌을 받을 수 있게 된다.『예기』(도민재 역, 2014)

현대의 대표적인 정치철학이론들도 공평무사의 이념에 그 뿌리를 두고 있다. John Rawls, John Harsanyi, Ronald Dworkin 등은 사회계약론의 전통에서 사회정의의 원칙, 특히 공정한 분배의 원칙을 도출하는 이론적 틀로서 개인의 합리적 선택과 사회적 합의를 제안했다. 사회적 합의가 공정한 분배의 원칙을

1) 이 글은 2019년 2월 14일 경제학공동학술대회 전체 세션에서 발표된 자료를 바탕으로 재편집되었다. 이 연구는 서울대 경제연구소 분배정의연구센터 그리고 한국연구재단의 연구지원(NRF- 2016S1A3A2924944)을 받아 이루어졌다.
2) bgju@snu.ac.kr, 서울대학교 경제학부 교수, 서울대경제연구소 분배정의연구센터 대표

나타내기 위해서 不偏不黨한 의사결정이 합의 속에 담겨야 하고 이를 위해 개개인의 특성들이 가려진 無知의 帳幕 속에서 합의가 이루어져야 한다고 보았다. 사회적 합의, 합리적 선택, 그리고 무지의 장막에 대한 실증이론은 Lerner(1944), Harsanyi (1953, 1955) 등과 같은 경제학자들에 의하여 정립되었다. 이들은 개인의 선호를 나타내는 효용함수에 대한 확률적 불확실성으로서 무지의 장막을 기술하였고, 기대효용이론에 기초한 합리적 선택의 결과 공리주의적 사회후생함수가 공정한 분배의 기준으로 합의된다고 논증하였다. 이러한 공정한 사회후생의 기준은 분배적 공정성을 높이는데 있어서 국가의 재분배 기능과 사회안전망의 중요성을 강조한다. 개개인들이 위험기피적이라면 개인의 안정된 삶과 복지를 위하여 소득과 부, 건강, 수명 등 다양한 사회적 위험으로부터 개인을 보호하는 국가제도의 기능을 필요로 할 수 밖에 없다.

John Rawls는 개인의 선호뿐만 아니라 사회경제적 지위, 인종, 성 등과 같이 다양한 특성들에 대한 정보가 가려져야 하고, 이에 더하여 그 확률분포조차도 알려져 있지 않은 훨씬 더 깊은 불확실성이 필요하다고 보았다. 그래야 공평무사한 사회정의의 원칙을 도출하기에 적합한 협상의 환경이라는 것이다. 이처럼 깊은 불확실성에 직면할 때 사람들은 기대효용이론이 설명하지 못하는 극히 보수적인 의사결정을 한다는 것이 엘스버그 패러독스나 다양한 실험경제학 연구들이 보고하는 사실들이다. 합리적 의사결정에 대한 미시경제학은 Ralws의 무지의 장막 속에서 “모호성” 기피(ambiguity aversion)적인 행동을 나타내는 효용함수들에 대한 이론적 토대를 제시했다. 그에 따른 합리적 의사결정은 기존의 기대효용이론에서 보다 훨씬 더 강력한 사회안전망과 평등주의를 추구할 수밖에 없다. Ralws의 분배 정의의 원칙은 모든 사람들이 모든 직위에 대한 동등한 기회를 보장받아야 한다는 기회평등의 원칙과 이러한 기회평등의 원칙 하에서 불평등이 허용될 수 있는 조건을 제시하는 차등의 원칙(difference principle)으로 구성되어 있다.

차등의 원칙에 따르면 사회의 가장 열악한 위치에 있는 사람, 즉 최소 수혜자의 복지가 개선될 수 있다면 불평등을 허용할 수 있다. 경제적 효율성, 혁신과 성장이 비록 불평등을 야기하더라도 그 혜택이 최소 수혜자의 복지를 극대화하도록 조정된다면 분배적 정의와 상충되지 않는다는 것이다. 이처럼 Rawls의 정의론은 공정한 사회의 기본원리로서 단순히 평등한 배분만을 주장했던 것이 아니라 유능한 재능에 대한 보상, 효율적 자원배분과 혁신을 통한 발전, 그리고 이를 통한 국민복지 향상도 강조했다고 이해할 수 있다.

이러한 Rawls의 분배적 정의론에 기반하여 발전한 “기회평등주의”는 개인의 자유 그리고 시장의 효율성과 조화를 이루는 공정한 사회의 기본원칙으로서 기회평등의 원칙을 제시한다. 이것은 비차별과 형식적 기회평등을 넘어서는 실질적인 기회평등을 말하며 이를 위하여 모든 사람들이 공정하게 경쟁할 수 있도록 출발선 상의 평등이 보장될 것을 요구한다(Cohen, 1989; Arneson, 1991; Roemer, 1998; Ju and Moreno-Ternero, 2017, 2018). 이러한 기회평등의 원칙은 현대 민주주의 국가의 법질서와 국가정책의 기본 방향으로 자리 잡고 있다.

공리주의는 효용의 단순 합을 강조하여 분배보다 성장을 강조하는 것으로 일반적으로 알려져 있다. 그러나 한계효용체감의 법칙 하에서 효용의 단순 합을 극대화하려면 소비수준이 낮은 사람들의 소비를 늘리는 것이 소비수준이 높은 사람들의 소비를 늘리는 것보다 유리하므로 공리주의 역시 분배의 형평성을 요구한다. 이보다 더 나아가 고전 공리주의자인 제레미 벤담과 존 스튜어트 밀은 효용의 양적 혹은 질적 차별성을 강조했다.

이들이 말하는 양적 다산성 혹은 질적 우선성을 가지는 효용은 인간의 기초적 필요, 공공성이 있는 욕망, 파급성이 높은 쾌락 등으로서 시장경제가 효율적으로 관리하기에 취약한 영역에 속해 있다. 반면 이들이 말하는 저급한 쾌락, "배부른 돼지"의 욕망은 과도한 불평등 속에서 발생하는 탐욕이라 할 수 있다. 따라서 고전공리주의는 과도한 탐욕 추구를 부추기기 보다는 공정한 배분과 공정성이 우선시 되는 시장경제를 지향한다 볼 수 있다.

아담스미스의 도덕적 이상사회는 개개인들이 正義(justice), 博愛(benevolence), 그리고 賢慮(prudence)의 덕을 공정한 관찰자의 양심에 따라 자율적으로 추구하는 사회이다. 여기서 현려는 단순한 사익추구를 넘어서 공정한 양심의 감독 하에서 행복을 추구하는 덕을 의미한다. 아담스미스의 시장경제는 단순한 사적이익추구 만으로 작동하는 것이 아니라 공정한 양심과 정의로운 제도와 함께 작동하는 것이다. 이러한 시장경제가 궁극적으로 경제적 번영과 풍요 그리고 박애를 실현할 수 있다는 것이 아담스미스 경제학의 골자라 할 수 있다. 즉 시장경제를 통하여 도덕적 이상사회와 경제발전이 동시에 이루어진다고 보았다.

동아시아의 성리학과 근현대 정치철학이 공통적으로 지향하는 공정한 사회는 공평무사의 원칙이 국가의 기본질서의 근간으로 자리 잡은 사회라 할 수 있다. 이는 국민의 안정된 삶과 복지 그리고 보편적 인류애를 적극적으로 실현하는 사회를 말한다. 이른바 포용국가는 이러한 철학적 전통과 고전경제학자들이 공통으로 추구하는 공정한 사회와 공정한 시장 질서를 구현하는 것으로 이해할 수 있다. 앞서 말했듯이 Adam Smith, John Stuart Mill, John Ralws 등은 이러한 포용적 국가발전과 시장경제 사이의 상보적 관계를 중요시했다. 이들에게 있어서 경제발전은 그 자체로 규범적인 의미를 갖는 것이었다. 이들은 우리가 익숙한 현대 경제학보다 더 깊게 "인간의 진보", 발전과 국가의 역할에 대하여 고민했다고 볼 수 있다. 인간의 합리성에 대해서도 단순한 이기심이 아니라 정의와 인애의 덕과 현명한 이기심이 결합되어 행동을 지배한다고 이해했다.

Ⅱ. 경제성장, 불평등, 그리고 재분배

지난 반세기의 세계경제의 역사는 경제학계에 많은 도전적인 과제들을 남겼다 후진국의 경제개발과 선진국의 복지국가 발전 경험, 그리고 1997년 아시아 외환위기와 2008년 세계금융위기를 겪으면서 단선적이고 물질주의적인 합리성과 경제에 대한 순진한 공학적 접근, 우리가 흔히 과학일 뿐이라 착각하는 그런 경제학보다는, 복합적 합리성과 인류의 진정한 경제적 진보에 대한 성찰 그리고 포용적 국가 시스템과 경제발전의 복잡한 인과의 사슬에 대해 고민하는 다차원적인 학문으로서의 경제학이 필요하다는 인식이 확대되었다.

1. 분배와 성장에 대한 낡은 경제학

전통적 경제성장론과 재정학을 비롯하여 주류 경제학계는 분배적 형평성과 경제성장의 상충관계를 강조해 왔던 것이 사실이다. 혁신과 투자의 동기를 유발하기 위해서 불평등은 불가피한 필요조건이라는 것이 Lazear and Rosen(1981)을 비롯하여 학계에 보편적인 인식이었다. 더 일찍이 Kaldor(1957)는 불평등이 저축과 투자를 유발하고 이것이 경제발전을 촉진한다고 보았다. Barro(2000)는 불평등이 자본축적과 교육투자에

유리한 환경을 제공하고 경제개발에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다고 보았다. 경제개발 초기 단계의 이러한 불평등과 성장률간의 정의 상관관계는 여러 실증연구들을 통하여 확인되었다(Benhabib, 2003). 칼 마르크스의 이른바 "본원적 축적"에 대한 논의(Karl Marx, Capital, Vol.1., Part. 8: Ch.26-33)에서도 불평등이 초기 자본주의 태동을 설명하는데 중요한 역할을 한다. 봉건제로부터 자본주의 경제로의 전환과정에서 지배계급과 피지배계급 간의 부의 불평등이 자본축적과 토지로부터 해방된 다수 노동자들을 만들었고 이런 조건이 자본주의의 초기 발전의 환경이 되었다는 것이다.

정부의 재분배 기능에 대해서도 시장경제의 효율적 자원배분에 미치는 부정적인 영향이 강조되어 왔던 것 또한 사실이다. 대표적으로 최적 과세이론은 투자와 근로의욕을 저하시키는 조세의 부정적인 영향을 강조했고(Mirrlees, 1971; Okun, 1975), 이러한 조세와 재분배 정책으로 인한 효율성 상실은 다수의 실증연구들에 의하여 확인되기도 했다(Okun, 1975; Barro, 1990; Jaimovich and Rebelo, 2012). 그러나 조세가 성장에 미치는 부정적인 영향에 대한 명확한 결론은 내리기 어렵다. Tanzi and Zee(1997)의 경우 그런 부정적 영향이 일부 확인되었으나 모형의 특성에 크게 의존하여 그 결론의 신뢰성은 높지 않다. 아울러 세율인상이 "중장기" 경제성장에 악영향을 미친다는 실증연구는 찾아 볼 수 없다.

무엇보다 정부의 재분배 기능의 부정적인 영향에 대한 이러한 실증연구들의 가장 큰 맹점은 조세를 재분배 기능의 대리변수로 사용했다는 점이다. 조세부담이 높다는 것 자체가 정부의 재분배 기능이 높다는 것을 말한다고 보기는 어렵다. 조세부담이 높아도 사회간접자본이나 경제사업과 같이 소득재분배와 거리가 먼 재정지출에 투입된다면 재정의 재분배 기능은 높을 수 없음이 자명하다. 또한 부패가 만연하고 정부의 신뢰가 낮은 사회에서도 과세율이 높아지고 정부의 재정지출 규모가 커지더라도 재정의 재분배 효과가 커질 것을 기대하기 어렵다.

거시경제학계를 이끌어 온 대표적 경제학자 Robert Lucas는 소득분배와 정부의 재분배 기능에 대한 경제학계의 관심을 평가절하 하면서 이렇게 말했다.

경제학에 가장 해롭다고 생각되는 주제는 분배적 문제들이다. … 생산증가를 통하여 삶을 개선할 수 있는 무한한 가능성은 분배를 개선하여 가난한 사람들의 삶을 개선하는 것과 비교도 할 수 없을 만큼 중요하다.(출처: Anthony Atkinson, Inequalities, 저자 번역)

Lucas의 이런 주장은 소득분배의 개선이 경제성장에 미치는 긍정적인 영향이나 재정을 통한 재분배의 효율성 향상 기능을 인정하지 않거나, 인정하더라도 무시할 수 있을 정도로 크지 않다고 보는 편견을 배경으로 한다. 이런 편견이 적어도 90년대 초반까지 경제학계를 주도했다고 해도 과언이 아닐 것이다. 이처럼 Lucas가 대변하는 거시경제학의 한계를 소득분배론의 대표 학자 Anthony Atkinson은 이렇게 지적하고 있다.

총소득의 분배와 재분배은 개인들에게 그리고 사회의 특성에 중대한 영향을 미친다. 총생산 자체도 어떻게 분배하는가에 영향을 받는다. 세계금융위기에서 얻은 교훈은 거시적 총량만이 아니라 분배와 개인들 간의 격차를 이해해야만 경제를 이해할 수 있다는 점이다. … 분배의 문제는 경제학의 핵심영역이다. (출처: Anthony Atkinson, Inequalities, 저자 번역)

이와 같은 입장을 Joseph Stiglitz, Robert Solow 등과 같은 현대 경제학계의 대가들이 공유한다는 것은

이미 잘 알려진 사실이다. 이들이 생각했던 것처럼 분배와 정치경제의 문제는 2000년대 접어들어 경제학계와 경제정책의 핵심적인 이슈가 되었다. 경제 성장 혹은 발전은 더 이상 분배와 불평등 그리고 정부의 재분배 기능과 독립되어 생각할 수 없다는 것이 다음 절에 소개될 경제학계의 새로운 패러다임으로 자리 잡았고 경제 성장과 분배 간의 다양한 인과적 기제와 연계 고리를 밝히는 것에 학계의 관심이 집중되고 있다.

2. 분배와 성장에 대한 새 경제학

분배적 형평성과 경제성장의 상충적인 관계와 재분배를 위한 정부 개입의 비효율성을 강조해온 낡은 경제학은 최근 30여 년간 축적되어온 선진국 경제발전의 경험 그리고 다른 후발국들의 경제개발의 경험과 일치하지 않는다.

낮은 불평등이 경제발전에 유리한 조건이 될 수 있다는 것은 개발경제학자들에게 통용되어왔던 가설이다. Michael Todaro는 그 주요 전달경로로서 교육투자와 인적자본 축적을 예시했다(Todaro, 1997). Roland Benabou는 한국과 필리핀의 경제개발을 비교하면서 두 나라가 비슷한 경제개발 단계에서 출발했지만 한국의 경우 낮은 불평등이 고도성장을 촉발할 수 있었고 반면에 필리핀의 높은 불평등이 성장에 걸림돌이 되었다는 점에 주목했다(Benabou, 1996). 마찬가지 비교가 한국, 대만, 일본 등 동아시아의 성공적인 경제개발 경험과 남미 여러 나라들의 경제개발 경험 대해서도 적용될 수 있다. 동아시아의 낮은 불평등, 높은 계층이동성과 기회평등 그리고 교육열과 인적자본 축적이 경제 기적의 원동력이 되었고 남미의 높은 불평등과 사회양극화 및 사회계층의 고착화 그리고 구조적 부패는 경제발전에 걸림돌이 되었다.

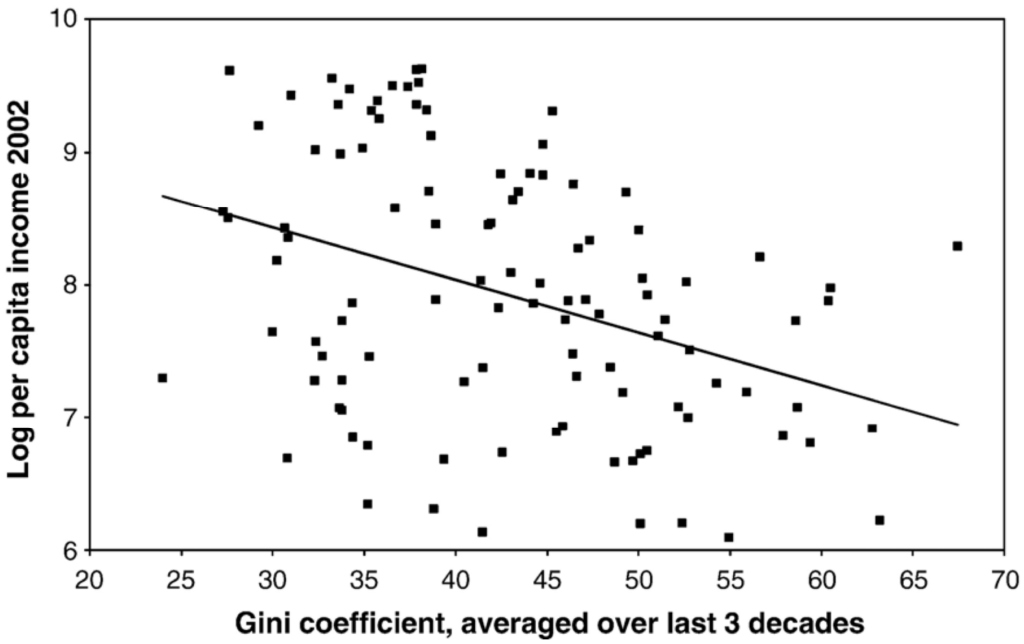
불평등과 경제성장의 관계에 대하여 1990년대 이후로 많은 실증연구가 진행되었고 여러 국가 간 비교연구에서는 개발경제학계의 통설이 어느 정도 확인되었다고 볼 수 있다. 불평등과 경제성장은 상호 간에 영향을 미칠 수 있어서 그 인과성을 검증하기는 어렵다. 불평등이 경제성장에 미치는 (인과적)영향에 대한 주목할 만한 연구에서 William Easterly (2007)는 오랜 기간 지속되어온 불평등이 현재의 경제발전의 수준에 부정적인 영향을 미친다는 점과 이러한 영향이 제도의 질적 수준과 교육이라는 주요 전달경로를 통하여 일어난다는 점을 보였다. 〈그림 1〉에서 보이는 바와 같이 과거 30년간의 평균불평등도가 높을수록 현재(2002년) 일인당 국민소득은 낮아진다는 것이다.

이러한 국가 간 비교 연구 자체는 고무적이지만 여기서 얻어지는 결론만으로 한 나라의 불평등과 경제성장 간의 관계를 설명하는데 한계가 있다. 국가 마다 불평등과 경제성장의 관계와 관련된 고유의 특성이 존재하고 그에 따라 국가 간 비교 연구에서 얻어진 결론이 국가 내에서는 뒤바뀔 수 있는 것이다. 이러한 한계를 극복하는 것이 패널자료 분석기법이다. 이러한 패널분석에서 불평등이 경제성장에 긍정적인 영향을 미친다는 결과(Forbes, 2000)도 제시되고 있어서,[3] 이에 대한 논란은 여전히 지속되고 있다. 그러나 가장 광범위한 패널자료를 이용한 최근 연구에서 Ostry et al.(2014)와 Berg et al. (2018)이, 국가 간 비교 연구에서와

3) Forbes (2000)를 비롯한 여러 연구들은 불평등이 경제성장에 긍정적인 영향을 미친다는 전통 경제학의 입장을 지지하는 결과를 얻고는 있지만, 구체적인 전달 기제(mechanism)에 있어서는 전통경제학과 다른 풍부한 가설들을 제시하고 있다. 가령 불평등이 정치적 의사결정을 통하여 과세를 강화하고 교육과 인적자본 축적을 통하여 경제성장이 가속화될 수 있다는 가설, 불평등이 인적자본 투자의 산업 별 선택과 집중을 초래하여 경제성장에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 가설 등이 있다.

동일한 결론을 얻고 있어서, 불평등이 경제성장에 미치는 부정적인 영향을 한 국가 내에서도 동일하게 적용할 수 있는 근거가 어느 정도 확보되었다고 볼 수 있다.

〈그림 1〉 과거30년간의 불평등도(평균 지니계수, 수평 축)와 현재(2002년) 일인당 소득과의 수직 축)의 관계



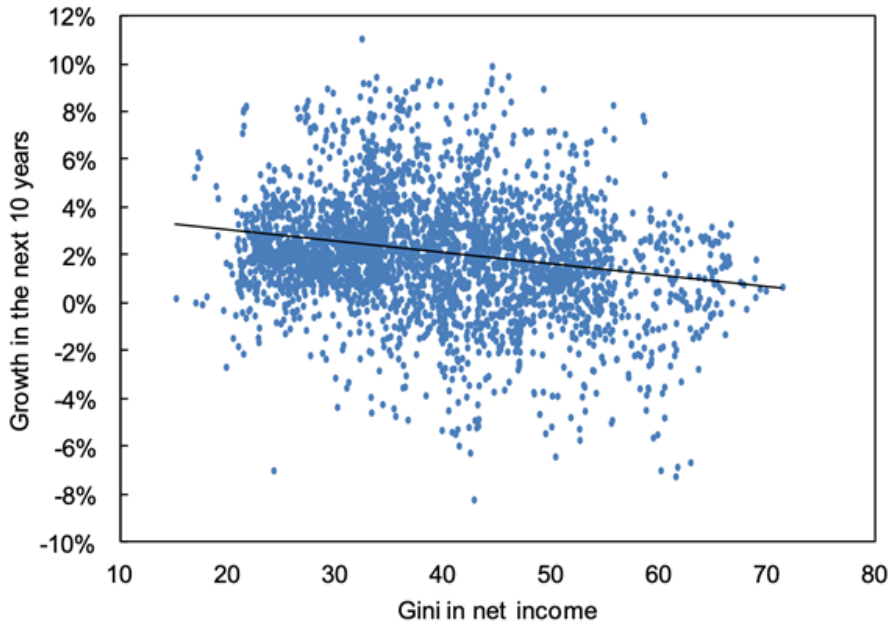
출처: Easterly (2007)

장기성장률(10년 평균성장률)과 성장지속 기간(growth spell)이란 두 가지 지속성장 지표를 활용하여 지속적인 경제성장과 불평등간의 관계를 분석한 Ostry et al.(2014)와 Berg et al. (2018)은 〈그림 2〉, 〈그림 3〉에서와 같이 소득불평등도가 높을수록 장기성장률은 더 낮아지고 성장지속 기간 역시 더 짧아진다는 것을 보였다.[4] 즉 패널자료 분석을 활용하여 국가 간 비교연구의 한계를 극복하더라도 결론은 크게 바뀌지 않는다는 것이다.

이 두 연구의 가장 중요한 기여는 정부의 재분배기능과 경제성장과의 관계를 밝힌 점이다. 기존의 대부분의 연구들이 정부의 재분배기능에 대한 대리변수인 조세부담률을 활용했던 것과 달리 이들은 정부의 재분배기능에 대한 직적접인 척도라 할 수 있는 시장소득불평등도와 순소득불평등도의 격차를 활용했다. 순소득불평등도는 시장소득에 조세와 정부의 이전지출을 반영한 순소득을 기준으로 지니계수를 측정한 것이다. 이 두 연구의 실증분석 결과는 〈그림-4〉에 도시된 바와 같이 정부의 재분배기능이 강력할수록 장기성장률이 높아진다는 것이다. 정부의 재분배기능에 대한 보다 직접적인 척도를 활용함으로써, 기존 연구들에서와 달리, 재분배가 경제성장에 미치는 긍정적인 효과를 설명할 수 있었던 것이다.

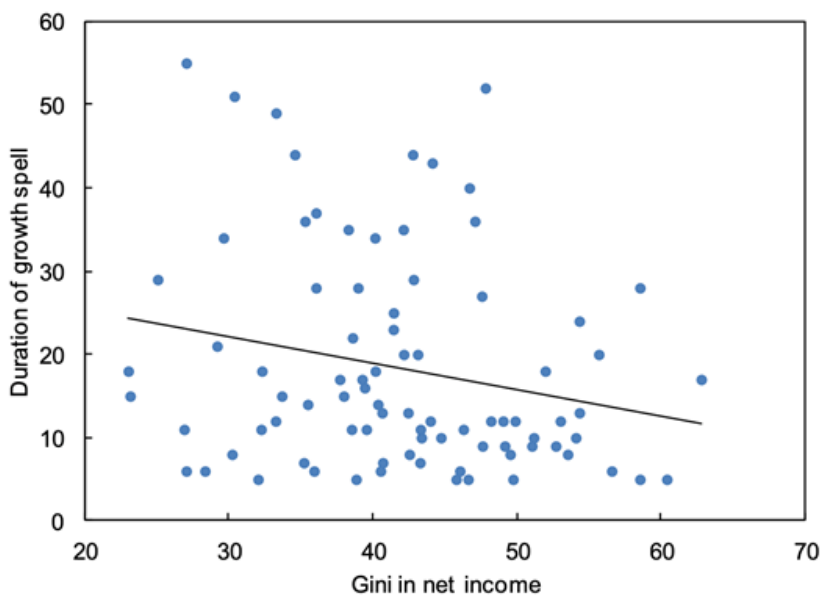
4) 성장지속기간이란 과거보다 평균적으로 2% 이상 성장했던 5년 이상의 기간을 말한다.

〈그림 2〉 순소득지니계수와 미래 10년 평균성장률



출처: Ostry et al. (2014) 순소득은 시장소득에서 세금과 이전지출을 반영하여 얻어지는 가처분소득과 유사한 개념

〈그림 3〉 순소득지니계수와 성장지속

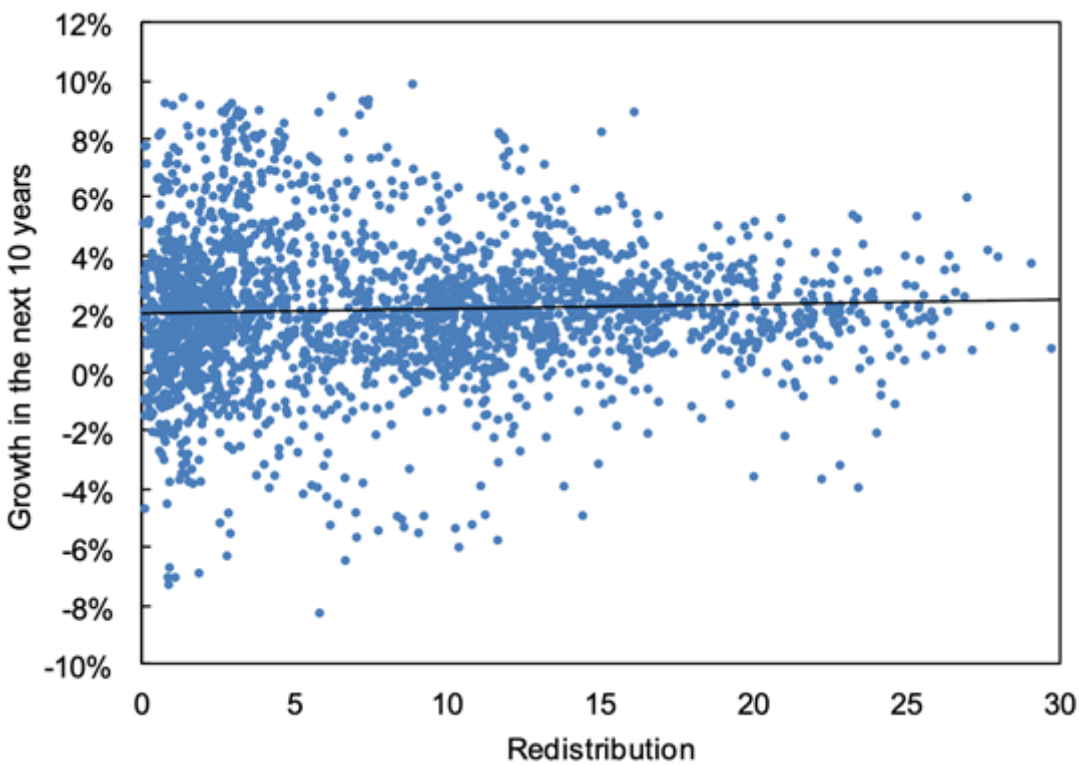


출처: Ostry et al. (2014)

불평등과 경제성장의 관계를 결정함에 있어서 기회불평등의 역할에 대한 실증 연구에서 Aiyar and Ebeke(2019)는 세대 간 계층이동이 어려운 기회불평등한 사회일수록 불평등이 경제성장에 미치는 부정적인

영향은 커지고, 반대로 기회평등한 사회일수록 불평등의 영향은 작아진다는 것을 확인하였다. 기회불평등의 영향에 대한 이론적 가설은 비교적 명확하고 직관적이라 할 수 있다. 교육과 인적자본에 대한 투자의 동기를 강화하려면 이러한 투자를 통한 계층이동의 기회가 충분히 보장되어야 한다. 기회불평등한 사회에서는 이러한 계층이동의 기회가 협소하여 교육과 인적자본에 대한 투자가 일어나기 어렵다. 따라서 경제성장이 위축될 수밖에 없다는 것이다. 불평등과 경제성장의 관계에 대한 기존의 연구들이 명확한 결론을 내리지 못한 것도 기회불평등의 이러한 역할이 반영되지 않았기 때문이라는 설명이 가능하다. 기회불평등을 설명변수로 추가하게 되면 불평등이 경제성장에 미치는 부정적인 영향이 더욱 뚜렷해질 수 있다는 것이다.

〈그림 4〉 정부의 소득재분배기능(시장소득지니계수-순소득지니계수)과 미래 10년 평균성장률



출처: Ostry et al. (2014)

경제협력개발기구 OECD는 2014년과 2015년 보고서(OECD, 2014, 2015)에서 불평등이 경제성장에 미치는 부정적인 영향, 특히 교육과 인적자본 투자에 미치는 부정적인 영향을 강조하며, 정부의 재분배 기능이 강화되어야 한다고 제안했다. 국제통화기구 IMF와 세계은행도 2008년 세계금융위기 이후 정부의 재분배기능을 강화하는 이른바 포용적 성장을 제안하고 있는 추세다. 국가 간 그리고 패널자료를 활용하여 이루어진 경제학자들의 실증연구들은 이러한 국제기구들의 제안에 대한 경험적 근거를 제시한다고 볼 수 있다.

이러한 실증연구들과 병행하여 포용적 국가와 성장에 대한 경제이론도 1990년대 이후로 다수의 경제학자들에 의하여 발전을 거듭했다. 소득불평등이 경제성장에 미치는 부정적인 영향은 다양한 경로의 기제들로

설명될 수 있다. 우선 Aghion et al.(1999)과 Benhabib(2003)의 연구는 소득불평등이 높아질수록 하위소득계층의 건강.교육.인적자본 투자가 어려워지고 이것이 경제성장에 걸림돌로 작용할 수 있다는 것을 성장모형의 균형분석을 통하여 보였다. 정치경제적 기제에 대한 Alesina and Rodrik (1994)와 Alesina and Perotti (1996)의 연구에 따르면 소득불평등이 야기하는 정치·사회적 불안정이 투자환경을 악화시키고 이것이 경제성장에 장애요인이 될 수 있다. 불평등은 국내 수요기반을 위축시키고 그 결과 기술투자가 저조하여 경제발전이 지체될 수도 있다(Krueger, 2012; Bernstein, 2013; Murphy et al., 1989). 소득불평등은 사회적 연대와 통합을 약화시켜 국가경제의 위기 국면을 극복하고 지속적 경제발전을 이루는데 취약한 환경을 만든다(Rodrik, 1999; Andrews and Leigh, 2009; Chetty et al., 2015). 그밖에도 소득불평등 악화는 기회불평등을 악화시키고 세대 간 계층이동성을 낮추는 역할을 하여 인적자본 투자의 동기와 근로 의욕을 약화시킨다. 부패한 사회에서 소득불평등 악화는 부자들의 지대추구 행위와 부패를 확대재생산하여 자원배분의 비효율성이 커지고 이것이 경제발전을 저해하는 요인이 되기도 한다.

정부의 소득재분배가 경제성장에 미치는 긍정적인 영향에 대해서도 다양한 전달 기제를 통하여 설명될 수 있다. 무엇보다도 전통적인 재정학 이론에 따르면 정부는 시장의 실패를 보완하여 자원배분의 효율성을 높이는 중요한 역할을 한다는 점을 빼놓을 수 없다. 특히 Behabou (2000, 2002), Alesina and Perotti(1996) 등은 누진과세 수입으로 이루어지는 공공투자를 대표적인 사례로 꼽고 있다. 누진과세라는 재분배적 세제를 통하여 이루어지는 공공투자는 시장의 실패를 보완하여 경제성장을 촉진할 수 있다는 것이다. 또 다른 예로 사회보험, 교육과 의료 지원을 통한 재분배를 들 수 있다. 특히 교육과 인적자본에 대한 투자는 경제성장의 중요한 동력이 된다는 것은 거시경제학계의 오래된 통설이다. 아울러 노동시장, 금융과 자본시장의 불완전성을 보완하는 정부의 역할은 효율적인 투자를 통하여 경제성장에 긍정적인 역할을 한다(Saint-Paul and Verdier, 1993, 1997; Bleaney et al., 2001). 이렇게 정부의 소득재분배가 성장에 미치는 직접적인 영향뿐만 아니라, 재분배에 의한 불평등 완화가 성장에 미치는 간접적인 효과 또한 존재할 것이다.

불평등과 재분배 그리고 경제성장은 매우 복잡한 기제로 상호 간에 영향을 미친다. 이러한 인과관계에 대한 경제학의 이해는 아직 초보단계라 할 수 있다. 한 국가의 역사적 문화적 지역적 특수성에 따라 다양한 기제들의 작동 방향과 크기가 달라질 수밖에 없다. 따라서 지속적 경제발전을 위하여 불평등과 정부의 재분배 기능에 대한 어떤 정책적 접근이 적합한가는 국가 별 특수성에 크게 의존할 수밖에 없다. 다양한 정책에 대한 경험과 자료의 축적, 이러한 정책 실험을 통한 시행착오를 통하여 이와 관련된 경제학도 발전할 것이다.

지금까지 대부분의 선진국 경제발전의 경험에서 공통적으로 발견되는 점은 국가의 재분배기능이 지속적으로 강화되었다는 사실이다. 이러한 선진국들의 경험으로부터, 국가의 강력한 재분배 기능을 통하여 복지정책과 사회안전망을 확충하고 이를 통하여 불평등을 관리하면서도 경제발전은 지속할 수 있는 경로가 비교적 일관되게 확인되었다고 볼 수 있다. 공정한 사회제도의 기본원칙을 구현하면서도 지속적인 경제발전이 가능하다는 것이다. 이에 반하여 국가의 개입을 최소화하고 자유로운 시장질서에 따라 형성된 불평등한 질서 속에서 지속적인 경제발전을 이루었던 사례는 찾아보기 힘들다. 따라서 최근 OECD, IMF, 세계은행 등과 같은 주요 국제기구들이 강조해 온 포용적 경제성장(inclusive growth)은 세계 각국의 경제발전의 역사적 경험

그리고 불평등과 경제성장에 대한 경제학계의 축적된 지혜로부터 얻어진 매우 현실적이면서 합리적인 대안이라 할 수 있다.

최근 한국정부의 이른바 소득주도성장 정책은 그 명칭이 나타내는 것보다 더 포괄적인 의미로서, 위 국제기구들의 제안을 담은 포용적 국가발전 정책으로 이해될 필요가 있다. 극심한 소득 양극화의 문제를 안고 있는 한국 경제의 특수성을 반영하여 소득 양극화의 개선과 내수 기반 확충의 중요성을 강조한 것에 다름 아니다. 지난 정부들에서도 추진되어 온 경제민주화, 각종 사회복지 정책, 사회안전망 강화 등이 새로운 틀에서 결합되어 재조정된 것으로 이해할 수 있다.

Ⅲ. 한국의 현실과 문제점

개발경제학자들은 한국이 초고속 경제성장을 이룰 수 있었던 원동력이 낮은 불평등, 기회평등 그리고 교육투자와 인적자본 축적에 있다고 보았다. 앞으로도 같은 요인들이 한국경제의 지속가능한 발전을 위한 원동력이 될 것이라는 것 또한 주지의 사실이다. 그러나 2000년 이후 현재까지 한국경제는 근본적인 구조전환을 경험했고 그 와중에 과거 경제성장의 유리한 요인들이 훼손되어 지속가능한 경제발전을 위협하기에 이르렀다. 본 절에서는 한국 사회와 경제의 현실을 살펴보고 지속가능한 경제발전을 저해하는 요인들을 찾아볼 것이다. 이러한 현실인식을 바탕으로 공정한 사회와 지속가능한 경제발전을 위한 바람직한 정부의 역할에 대하여 논의할 수 있을 것이다.

1. 국민 삶의 질, 정부에 대한 신뢰와 부패인식

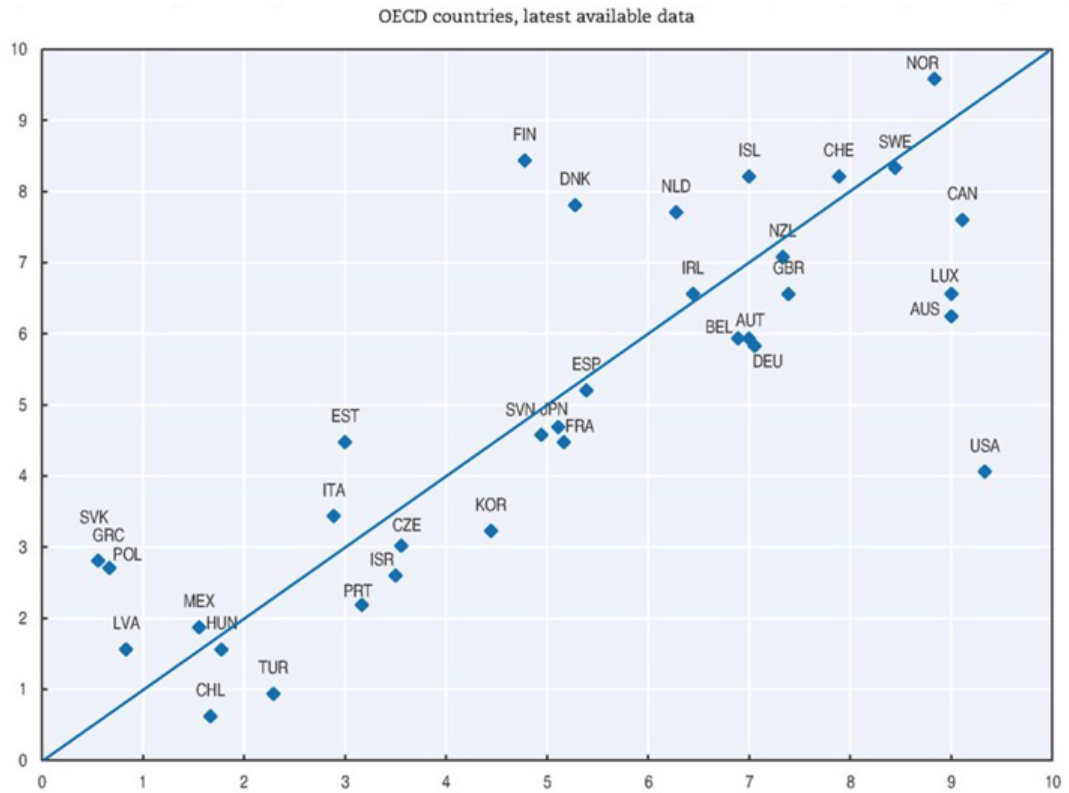
우리나라 국민들의 (정부이전지출 포함)가계지출이 국내총생산에서 차지하는 비중은 2015년 기준 57.2%로 OECD 평균인 69%와 큰 격차가 있다. 순위에서도 OECD 최하위권에 있다. 반면 가계부채는 중상위권으로 높은 수준이다. 국가경제의 양적인 성장에 비해 삶의 질과 밀접하게 관련된 가계지출의 성장은 더디었던 것이 사실이다.

OECD는 건강, 교육, 주거, 노동시간, 직무부담, 여가, 안전, 환경 등 개인의 삶의 질을 결정하는 요소들을 집계하여 보고하고 있다. 이에 따르면 우리나라는 다른 회원국들과 비교하여 국민 삶의 질이 매우 낮은 편에 속한다. 〈그림 5〉는 물질적 조건의 수준을 수평축에 삶의 질을 수직축에 나타내어 각 조사국들의 물질적 조건과 삶의 질을 좌표계의 한 점으로 나타낸 것이다. 이 그림의 직선은 이 자료의 추세 선으로 물질적 조건과 삶의 질 사이의 평균적인 관계를 나타낸다. 우리나라는 이 추세선의 아래쪽에 위치하는데 이는 물질적 조건에 비하여 삶의 질이 평균적인 추세보다 낮다는 것을 의미한다. 이 그림에서 대부분의 서유럽 선진국들은 우리보다 삶의 질이 훨씬 높다는 것을 확인할 수 있다.

이 자료는 빠른 양적 경제성장에도 불구하고 국민들의 삶의 질의 개선은 지체되고 있는 우리 현실을 잘 반영하고 있다. 우리 국민의 삶의 질이 낮은 주요인은 무엇보다도 상대적으로 낮은 가계소득비율(국민소득 대비)과 높은 가계부채이다. 또한 장시간 근로(평균 노동시간 OECD 회원국 중 2위)와 높은 직무부담으로

인한 스트레스, 열악한 근로환경과 낮은 산업안전도 (산업재해 사망률 1위) 역시 삶의 질을 낮추는 중요한 요인이다.

〈그림 5〉 물질적 조건(수평축)과 삶의 질(수직축)의 관계



출처: OECD (2017), How's Life?, p.31

주: OECD는 가구소득과 부, 직업과 노동소득, 주거의 세 부문의 10개 지표들을 집계하여 물질적 조건을 측정하고 있고 일-여가 균형, 건강, 교육과 능력, 사회적 관계, 정치참여와 정부, 환경, 안전, 삶의 만족 등 8개 부문의 15개 지표들을 집계하여 삶의 질을 측정하고 있다. 각 지표는 최하값을 0, 중간값을 5, 그리고 최대값을 10으로 표준화하여 측정되고 이들의 평균치로 각 부문의 점수가 얻어지며 최종 집계는 부문별 점수의 평균치를 이용했다.

우리나라의 정부에 대한 신뢰와 부패인식은 경제발전 단계에 비하여 매우 낮은 수준에 머물고 있다. 최근 발간된 OECD 자료에서 한국 국민 중 30%만 정부를 신뢰하고 있는 것으로 나타났다(OECD 2019). 이는 OECD 평균 43%와 큰 격차가 있고 매우 낮은 수준이라 할 수 있다. 같은 자료에서 우리 국민 다섯 중 네 명에 가까운 79%가 한국 정부에 부패가 만연하다고 인식하는 것으로 보고되었다. 이러한 부패인식도 OECD 평균인 43%와 비교할 때 매우 높은 수준이다. 정부뿐만 아니라 민간부문에서도 비슷한 수준의 부패인식도를 기록하고 있어서 사회 전반적으로 부패가 만연하다는 인식이 팽배하다고 볼 수 있다(OECD, 2016). 이처럼 높은 수준의 부패인식은 국제투명성기구(Transparency International)의 조사에서도 나타나고 있다. 이 조사에서 우리나라의 부패인식도(2017년 기준)는 100점 만점에 54점으로, 전체 180개 조사국 중 51위를 기록했다. OECD 회원국 중에서 우리의 부패인식도가 최하위권일 뿐만 아니라 중국, 남미 여러

나라들과 같이 낮은 수준으로 평가되었다.

이처럼 낮은 정부와 사회전반의 신뢰수준과 높은 부패인식의 배경에는 공공부문과 사회 전반에 만연한 부패한 관행들과 재벌중심의 불공정한 경제 질서가 있다. 고위관료들이 피감기관 혹은 관련 민간부문에 재취업하고 법조계와 금융계 등에서는 전관예우의 관행이 만연해 있다. 이러한 부패한 관행으로 공공부문의 감독. 감시 체계는 정상적으로 작동하지 못한다. 공정거래, 금융감독, 산업안전, 노동감독 등 각 부문에서 허술한 감시체계의 문제가 끊임없이 들어나고 있다. 특히 대기업과 재벌에 우호적인 편향된 방식으로 감시체계가 작동하고 있어서 민간부문의 불공정한 경제 질서를 확산시키는 역할을 하고 있다.

공공부문의 부패한 관행을 근절하는 제도개혁을 통하여 공공부문의 감독. 감시체계가 정상화되어야 비로소 정상적인 민주주의 국가시스템이 작동할 수 있다. 이와 함께 선진적인 시장질서가 정착하기 위해서는 재벌과 대기업 중심의 불공정한 시장질서와 재벌가의 세습에 최적화된 기업 지배구조의 문제가 근본적으로 해결될 필요가 있다. 그래야 정상적이고 혁신적인 시장질서가 정착될 수 있고 이를 통하여 한국경제의 국제경쟁력과 성장잠재력을 높일 수 있다.

2. 불평등과 양극화

(1) 소득불평등과 양극화

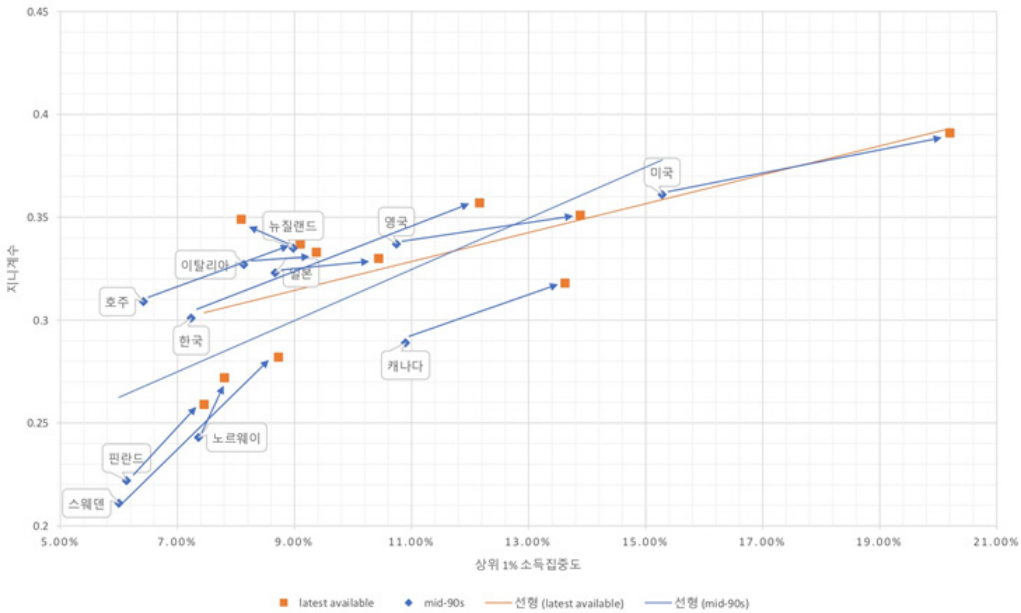
우리 사회는 1990년대 중반 이후로 경제성장 만큼이나 빠르게 소득불평등의 증가를 경험했다. 1990년대 중반에 OECD 회원국 평균보다 낮은 (가처분)소득불평등도를 가진 비교적 평등한 사회에서 2017년 기준 OECD 회원국 상위 여섯 번째로 높은 0.355의 지니계수 값을 기록한 매우 불평등한 사회로 변화했다(OECD, 2019b). 〈그림 6〉은 이러한 소득불평등도의 변화를 지니계수와 상위1% 소득집중도, 두 가지 지표로 나타낸 자료이다. 이 그림의 화살표의 길이는 소득불평등의 변화 속도를 나타내는데, 다른 OECD 회원국들과 비교하여 우리나라에서 가장 빠르게 소득불평등도가 변화한 것으로 나타난다.

중위소득과 최하위 10% 소득 간의 비율을 비교하면 〈그림 7〉과 같이 OECD 회원국 중에서 가장 높은 값을 가지는 것으로 나타났다. 이는 중위소득과 최하위 구간의 소득 격차가 가장 심한 것을 말해준다. 소득이 빈곤선(중위소득의 50%) 미만인 사람들의 비율을 나타내는 빈곤율은 17.4%로 OECD 회원국 중에서 세 번째로 높고, 특히 노인 빈곤율은 43.8%로 가장 높다. 이러한 자료들은 우리나라의 높은 소득불평등에서 특히 심각한 요소는 최하위 소득계층의 상대적으로 낮은 소득 수준이라는 것을 보여준다.

임금 양극화 역시 과거 20여 년간 지속적으로 나빴던 것을 알 수 있다. 임금 양극화의 대표적인 지표인 저임금(중위임금 2/3 미만) 노동자 비율과 차상위 임금과 최하위 임금의 비율로 정의되는 임금격차를 이용하면 이 두 지표 모두 OECD 회원국 최상위권을 기록하고 있고 이러한 극심한 양극화는 이미 오랜 기간 지속되었다는 것을 알 수 있다.[5)]

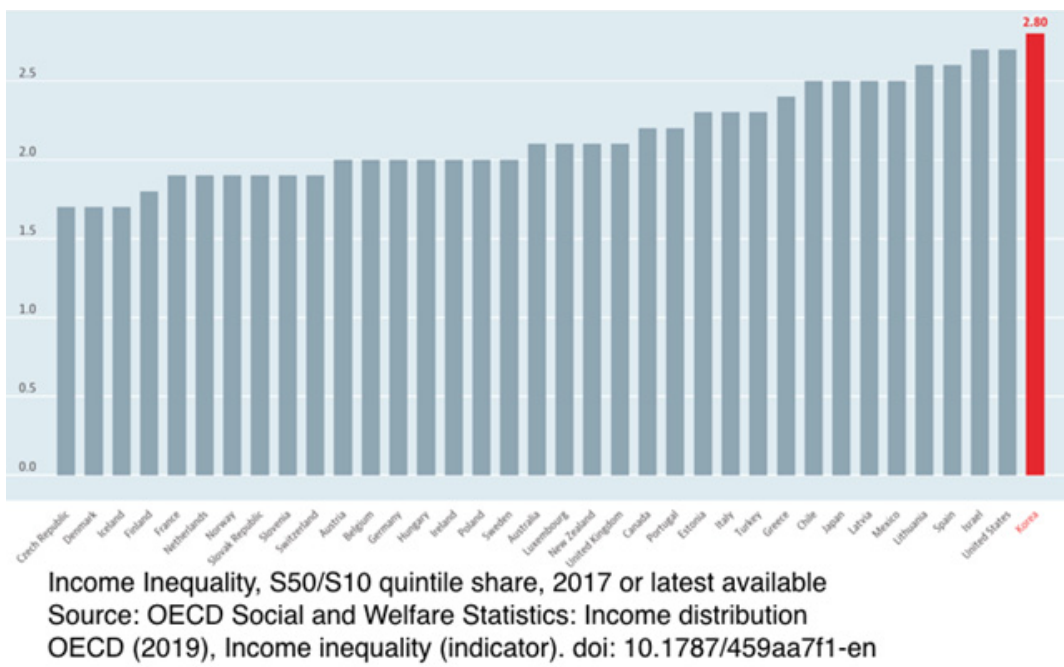
5) "Incidence of low pay" in OECD.Stat

〈그림 6〉 가구소득불평등도의 변화, 1990년대 중엽과 현재



자료: OECD stat 최신년, World Ineauality Database, 한국 90년대 중엽은 김낙년(2013) 자료, 현재는 가계금융복지조사 자료.

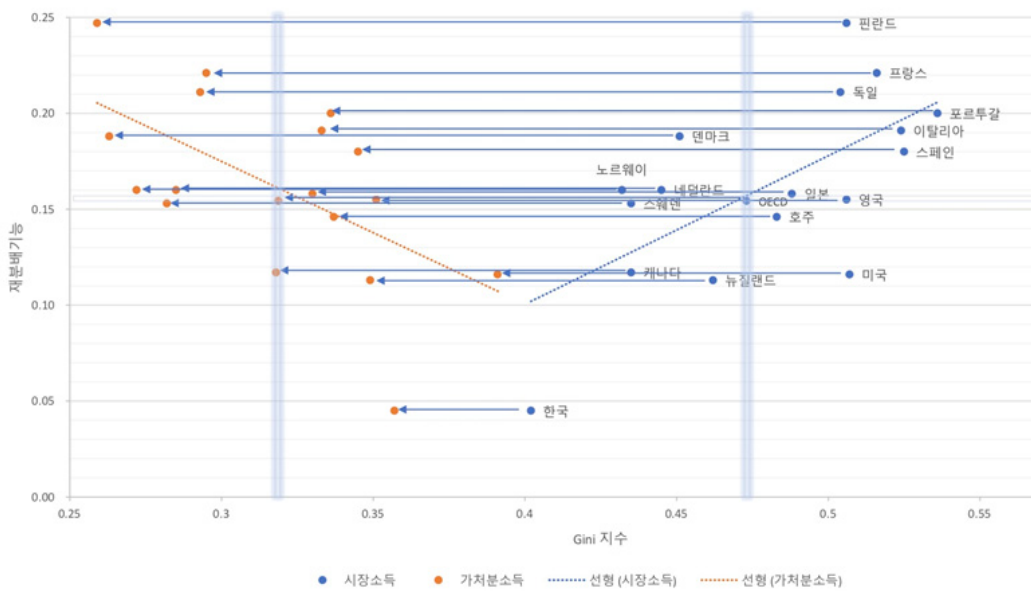
〈그림 7〉 중위소득과 최하위 10% 소득 비율. 2017년 자료



출처: OECD Social and Welfare Statistics, Income distribution, OECD (2019), Income inequality (indicator). doi: 10.1787/459aa7f1-en

이처럼 소득불평등이 빠른 속도로 심화된 것은 경제성장과 노령화가 진행됨에 따라 시장소득의 불평등은 상승했고 임금 양극화 역시 높은 수준을 유지했으나 정부의 소득재분배기능에는 큰 변화가 없었기 때문이다. 정부의 소득재분배기능을 시장소득불평등도와 가처분소득불평등도의 차이로 측정할 수 있는데 우리나라의 경우 〈그림 8〉에서와 같이 OECD 회원국 중 가장 낮은 수준에 머물고 있다. 〈그림 8〉은 국가 별로 시장소득 지니계수와 가처분소득 지니계수의 차이를 화살표로 나타낸 것이다. 수직 축은 화살표의 길이, 즉 정부의 소득재분배 기능을 나타낸다. 우리나라는 정부의 소득재분배 기능이 가장 약해서 그림의 가장 아래 부분에 위치한 것을 알 수 있다. 정부의 소득재분기능을 강화하려면 아직도 OECD 평균에 못 미치는 조세부담율을 높이고, 정부의 공공사회복지 지출의 GDP 대비 비율을 끌어올리는 방향으로 조세와 재정의 혁신적 변화가 필요하다.

〈그림 8〉 시장소득 Gini 계수와 가처분소득 Gini 계수, 국가 간 정부의 소득재분배기능 비교



출처: OECD stat 최신년. 한국은 2017년 가계금융복지조사

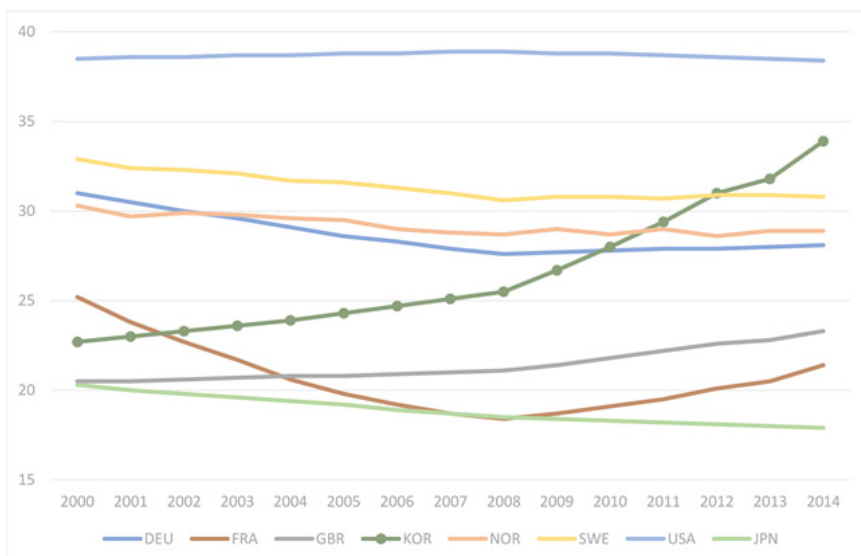
소득의 가장 큰 비중을 차지하는 근로소득의 양극화를 완화하려면 노동시장의 이중구조와 정규직-비정규직 임금격차 그리고 대기업과 중소기업의 임금격차를 줄여야 하고 낮은 서비스부문 생산성을 높여야 한다. 앞서 살펴봤듯이 저임금근로자 비율과 임금격차를 기준으로 볼 때 우리나라의 노동시장 양극화는 심각한 수준이다. 이러한 문제는 무엇보다도 대기업과 재벌이 과도한 시장지배력을 행사하는 불공정한 시장질서 속에서 일어나는 현상이라는데 주목할 필요가 있다. 따라서 근본적인 문제의 해결을 위해서는 공정한 시장질서가 정착되어야 한다. 원청기업의 하청기업에 대한 부당한 압박이 임금인하로 귀결되지 않도록 하려면 그리고 하청기업들의 임금인하 경쟁으로 노동자의 삶의 질과 근로환경이 열악해지지 않도록 하려면 최저임금제도를 적절히 활용하는 것은 기본이다. 우리 경제의 비교우위는 더 이상 저임금 경쟁을 통해서 얻어질 수 없다. 최저임금을 높이는 것은 기업들이 임금인하 경쟁에 몰두하기 보다는 기술개발과 혁신 그리고 경영합리화에 집중하도록 강제하는 제도적 환경을 만든다는 점에서도 의의가 있다.

(2) 부의 불평등

부의 불평등은 일반적으로 소득 불평등보다 훨씬 더 높게 나타난다. 매년 소득 중 일부가 투자되어 축적되고 상속이나 증여가 더해져서 부가 형성되므로 소득 불평등보다 높은 것을 당연시 할 수 있겠지만, 이에 더하여 주식과 부동산의 임금대비 상대 가격이 지속적으로 상승하여 매우 높은 수준에 이른 것도 부의 불평등을 높게 하는 원인이다(OECD, 2015). 아울러 소득 계층 간 저축 격차 그리고 계층 간 금융시장 투자 기회의 비대칭성(Denk and Cazeneuve-Lacroutz, 2015; Piketty, 2014) 등도 부의 불평등을 더 높이는 원인으로 작용한다. 실제로 미국, 독일, 네델란드 등과 같은 선진국에서도 최상위 10%가 전체 부의 50%이상을 소유하고 최하위 40%는 3%내외만을 소유하는데 그칠 정도로 부의 불평등이 높은 것을 알 수 있다.

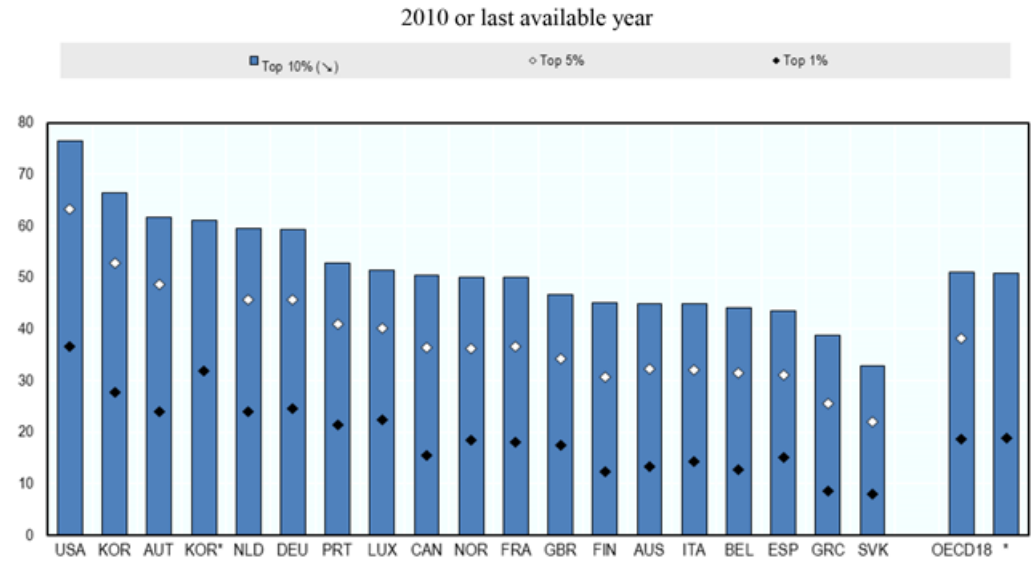
Credit Suisse가 발간하는 Global Wealth Report에 따르면, 우리나라의 경우 부의 불평등이 2000년 이후 빠르게 심화된 것으로 나타난다. 〈그림 9〉는 최상위 1% 집중도를 기준으로 부의 불평등을 측정하여 2000년 이후 2014년까지의 추이를 나타낸 것이다. 대부분의 비교 국에서 부의 불평등이 크게 변화하지 않았거나 소폭 감소한 것에 반하여 우리나라의 경우 빠른 속도로 상승하여 10% 포인트 이상 높아졌다. 김낙년(2013)은 이러한 추세가 다소 과장 되었다고 보고하고는 있으나 최근 우리나라 부의 불평등이 다른 나라와 비교하여 매우 높은 수준이라는 점에서는 유사한 결과를 도출하고 있다. 2014년 기준으로 우리나라의 부의 불평등도는 가장 높은 미국 수준에 근접하고 있다. 〈그림 10〉은 OECD 주요국들의 부의 불평등을 비교한 자료인데 우리나라의 부의 불평등이 Credit Suisse와 김낙년(2013) 두 자료 모두를 기준으로 최상위 권임을 확인할 수 있다.

〈그림 9〉 부의 불평등(최상위 1% 집중도)의 추이



출처: Credit Suisse, Global Wealth Databook (2014)

〈그림 10〉 부의 불평등(최상위 10% 집중도) 국가 간 비교



※ KOR, KOR*의 자료는 각각 김낙년(2013), Credit Suisse(2014)를 사용.

출처: OECD(2014), 한국자료는 김낙년(2013)과 Credit Suisse (2014).

3. 소득과 교육의 기회불평등

높은 교육열과 인적자본 축적은 우리 경제가 고도성장을 지속할 수 있었던 가장 중요한 원동력이었다. 이처럼 교육과 인적자본 축적이 가능했던 것은 누구나 사회경제적 지위와 무관하게 출세할 수 있다는 믿음이 있었기 때문이다. 열심히 노력하면 교육을 통하여 충분히 사회계층 상승이 가능하다는 기대가 있었던 것이다. 우리 사회에서 사회계층의 장벽은 높지 않았고 경제적 지위도 비교적 평등했기 때문에 이처럼 기회평등한 사회라는 인식이 확산될 수 있었을 것이다.

경제발전이 선진국 수준에 접어들고 있는 현 단계에서도 지속적인 경제발전을 위하여 교육과 인적자본의 축적이 여전히 중대한 성장동력이라는 것을 부인하기 어렵다. 제4차 산업혁명과 인공지능과 빅데이터에 기반한 미래 기술발전 방향은 성장동력으로서 교육과 인적자본의 중요성을 더 커지게 한다. 따라서 기회평등한 사회에 대한 국민적 신뢰의 형성이 어느 때보다 필요한 시점이다. 기회평등은 공정한 사회를 지향하는 규범적 필요 때문만이 아니라 지속가능한 경제발전을 위해서도 매우 중요한 목표라는 것이 분배와 경제성장에 대한 새로운 경제학이 말해주는 것이다.

앞 절에서 살펴본 바와 같이 우리나라는 1990년대 중반 이후로 OECD 회원국들 중에서 가장 급격한 소득불평등의 악화를 경험했다고 볼 수 있다. 노동소득 양극화 또한 매우 심각한 수준으로 진행되었고, 부동산과 금융 자산가치 상승으로 부의 불평등 또한 매우 높은 수준에 이르렀다. 증여와 상속을 통한 부의 대물림이 일반화되어 가고 있는 현실에서 이러한 불평등과 양극화는 우리사회의 세대 간 소득계층이동성을 낮추고 기회불평등을 높이는 결과를 초래할 수밖에 없다.

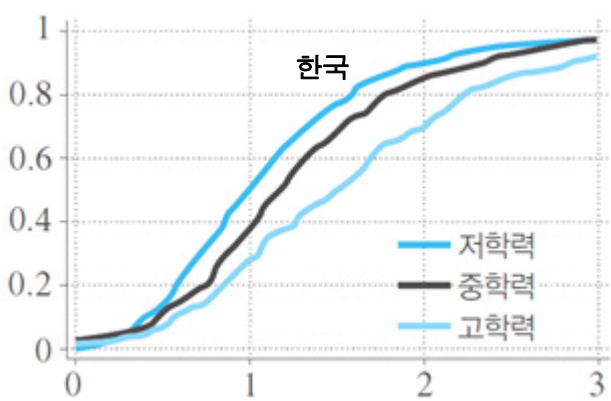
지난 10년간의 통계청 「사회조사」는 이런 변화를 뚜렷이 보여주고 있다. '우리 사회에서 현재의 본인세대에 비해 다음 세대인 자식세대의 사회경제적 지위가 높아질 가능성은 어느 정도라고 생각하십니까?'라는 질문에서 1999년에는 10%이하가 부정적으로 응답했지만 2015년에는 50%이상이 부정적으로 응답한 것으로 나타났다. 10년간 부정적 응답의 비율이 5배 이상 높아진 것이다. 이런 부정적 인식의 확산은 모든 연령대에서 확인되었고 특히 젊은 세대에서 그 비율이 더 빨리 증가했다.

(1) 소득 기회불평등

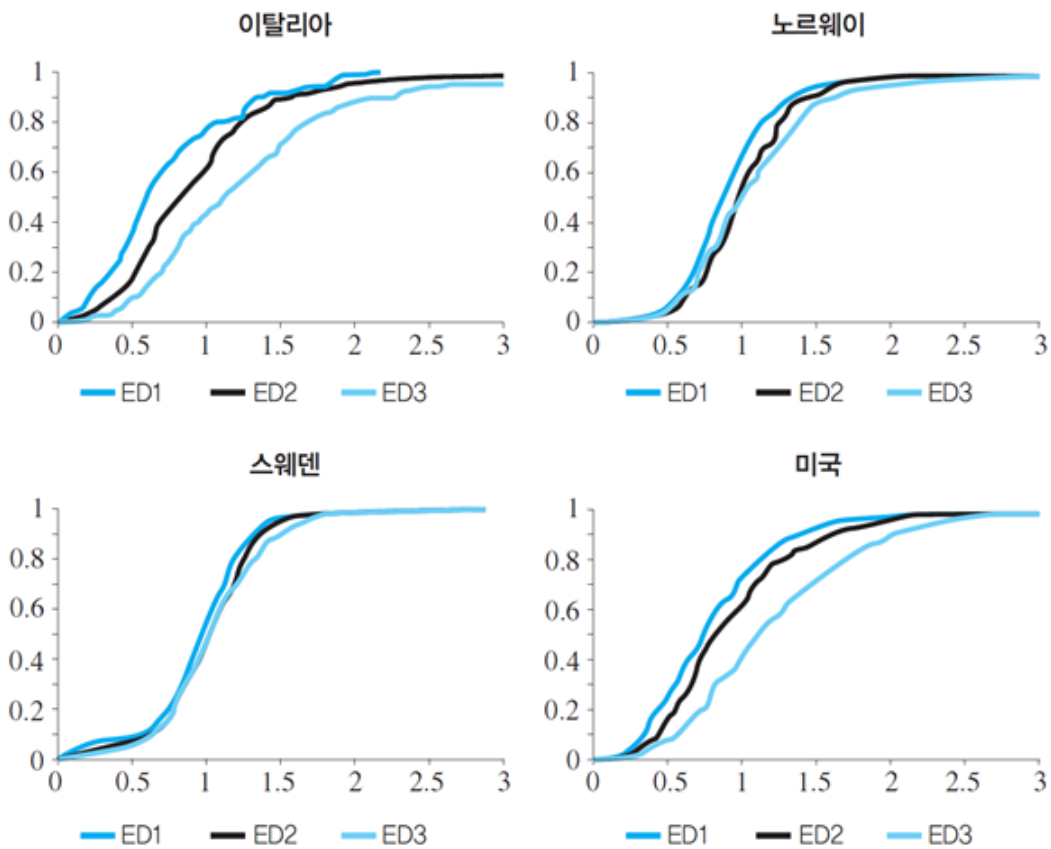
기회평등한 사회를 기술하면서 John Rawls는 '동일한 천부적 능력과 야망을 가진 사람들에게는 그 사람의 가정환경, 상속된 부의 크기, 인종, 성 등과 무관하게 동등한 성취의 전망이 보장되어야만 한다[Rawls, 1999, pp. 63]'라고 말했다. Le Franc et al.(2008)의 연구는 Rawls의 기회평등 개념에 기초하여 선진국들에서 소득획득 기회평등이 보장되는가를 분석했다. 그들은 부모의 사회경제적 지위(부친의 학력)에 따라 가구주들을, 고, 중, 저, 세 집단으로 나누고 각 집단의 가구소득분포를 추정하여 비교하였다. 놀랍게도 스웨덴의 경우 〈그림 11(a)〉에서와 같이 부모의 사회경제적 지위가 달라도 자녀가 전망하는 소득분포는 동일하게 나타났다. Rawls가 말했던 완전한 기회평등이 보장되는 사회로 확인된 것이다. 노르웨이의 경우도 스웨덴과 유사하나 세 집단에서 얻어진 가구소득분포들이 일치하지는 않았다. 그러나 이탈리아와 미국은 부모의 배경에 따라 자녀가 전망하는 소득분포의 우열관계가 분명하게 나타난다. 〈그림 11(a)〉에서 이탈리아와 미국의 경우 부모의 배경이 좋을수록 자녀가 전망하는 소득분포는 아래쪽에 위치한 것을 볼 수 있고 이는 그만큼 높은 소득을 획득할 확률이 더 높아진다는 것을 의미한다. 즉, 출신배경에 따라 뚜렷한 기회불평등이 존재한다는 것이다. 오성재.주병기(2017)은 노동연구원의 한국노동패널을 이용한 분석에서 우리나라도 〈그림 11(b)〉에 나타난 것처럼 이탈리아와 미국과 같은 기회불평등이 존재함을 보였다.

〈그림 11〉 부모 학력별 자녀의 소득 분포함수

(a)



(b)



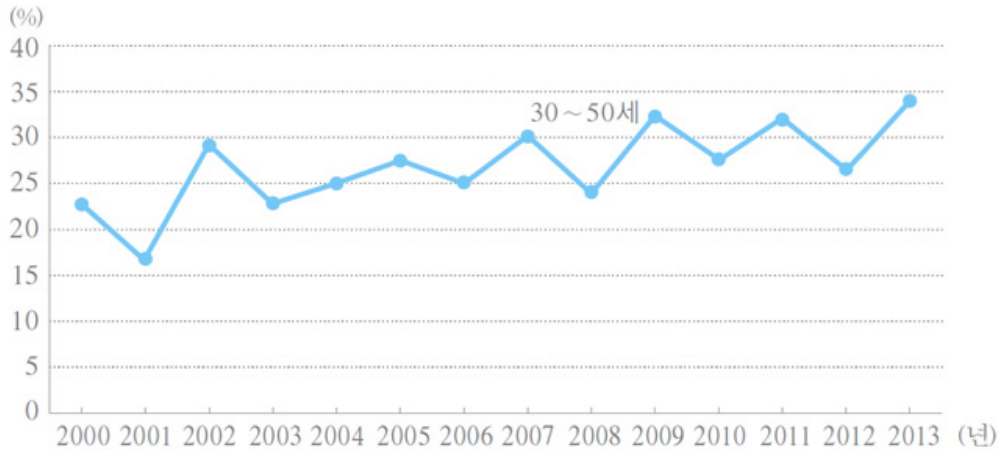
주 : ED1 : 저학력(중졸 이하), ED2 : 중학력(중졸~고졸), ED3 : 고학력(전문대졸 이상)

출처: 유럽은 Le Franc et al (2008), 한국은 오성재·주병기(2017)

기회불평등의 크기를 나타내는 지표로서 개천용기회불평등지수는, 우선 부모의 사회경제적 배경에 따라 사회계층을 (가령, 상위, 중위, 하위로)구분하고, 성공한 사람들 중에서 최하위 계층에 속한 사람의 비율을 전체 집단에서 최하위 계층이 차지하는 비율로 나눈 값을 1에서 제하여 얻어진다.[6] 이 지수값은 능력이 있어도 부모의 사회경제적 배경이 열악하여 성공하지 못하게 될 확률을 나타낸다고 볼 수 있다. 〈그림 12〉는 2000년 이후 개천용기회불평등지수 값의 추이를 나타낸 것이다. 이 그림에 나타난 바와 같이 사회경제적 배경이 열악해서 성공하지 못하게 될 확률이 2000년대 초반 15-20%에서 2014년 35% 가까이로 상승한 것으로 나타났다. 따라서 2000년 이후 우리사회의 소득 기회불평등이 지속적으로 상승한 것으로 확인되었다. 이러한 추세를 가장 최근(2018년) 공개된 한국노동패널을 이용하여 확장한 것은 〈그림-13〉에서 확인할 수 있다.

6) 성공의 기준을 소득 상위 20% 혹은 소득 상위 10% 등으로 정할 수 있다. 여기서는 소득 상위 20%를 활용하였다.

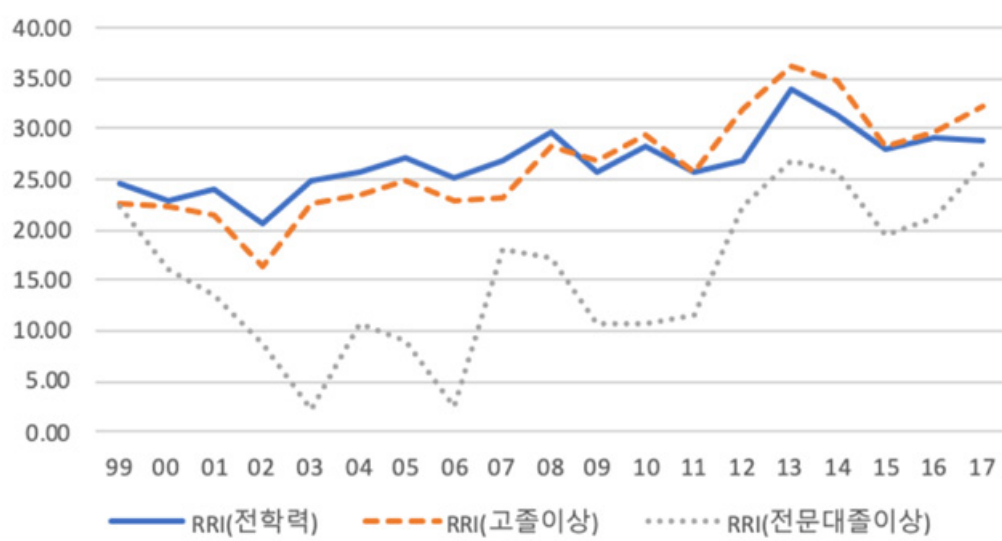
〈그림 12〉 개천용기회불평등지수 값의 추이



출처: 오성재·주병기(2017)

전문대졸 이상의 학력을 가진 사람들로 분석대상을 제한하면 기회불평등도가 크게 줄어든다는 것을 확인할 수 있는데, 이를 나타내는 것이 〈그림 13〉의 점선의 추세이다. 이 자료에 따르면 전문대졸 이상의 학력을 가질 경우 기회불평등도가 크게는 50%이상 줄어드는 것으로 나타난다. 이는 학력을 통하여 기회불평등을 상당 수준 극복할 수 있다는 가능성을 보여준다. 그만큼 교육격차 해소가 경제적 기회불평등을 완화하는데 도움이 될 수 있다는 것이다. 전반적인 기회불평등도의 시간적 추세는 전문대졸 이상의 학력자로 제안하더라도 크게 달라지지 않으나 2000년대 초반과 최근을 비교할 때, 전체 집단에서 보다 기회불평등도의 상승폭은 더 큰 것으로 나타나고 있다.

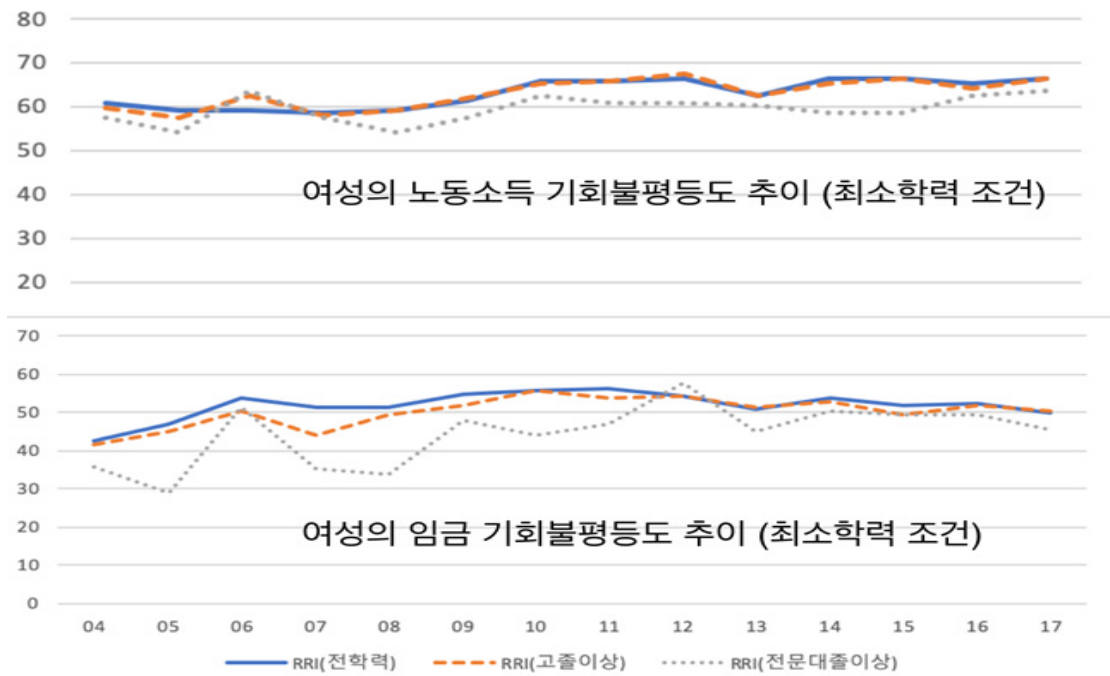
〈그림 13〉 최소학력 조건 별 개천용기회불평등지수 값의 추이, 1999년-2017년



출처: 한국노동패널조사자료 (2018)

〈그림 14〉에서 보는 바와 같이 성별 기회불평등도는 부모의 사회경제적 배경에 따른 기회불평등 보다 절대적으로 매우 높게 나타났다. 능력이 있어도 여성이라는 이유로 성공하지 못할 확률을 나타내는 개천용기회불평등지수 값이 노동소득과 (시간당)임금 모두 개천용불평등지수 값이 각각 66%와 50%에 가까운 높은 값을 갖는 것으로 나타났다. 2004년에서 2017년까지의 기회불평등도는 지속적으로 상승했다. 노동소득만을 기준으로 했음에도 이처럼 높은 기회불평등도가 얻어진 것은 성별, 경제적 기회 불평등의 심각성을 잘 보여주는 것이다.

〈그림 14〉 성별 개천용기회불평등지수 값의 추이



출처: 한국노동패널조사자료 (2018)

성별 기회불평등도는 전문대졸 이상의 학력을 가진 사람들로 제한하더라도 크게 달라지지 않는다. 전문대졸 이상의 최소학력조건이 기회불평등도를 낮추기는 하나 앞서의 사회계층별 기회불평등도와 달리 그 영향이 매우 적은 것으로 나타났다. 노동소득의 경우 전문대졸이상의 여성이 겪는 개천용기회불평등도는 여전히 60%이상으로 전 학력의 개천용기회불평등도와 큰 차이가 없는 매우 높은 수준으로 나타났다. 따라서 성별 기회불평등도를 낮추는데 학력이 어느 정도 영향을 미치고는 있으나 그 정도는 미미하였다. 남성과 여성 간의 학력격차가 점차 없어지고 있음을 감안하면 여성이 겪는 노동시장의 기회불평등의 문제는 교육격차에서 기인하는 것이 아니라 여성에 불리한 고용과 노동시장 관행에 기인하는 것을 알 수 있다. 취업에 있어서의 남녀 차별, 출산과 혼인으로 인한 경력단절의 문제 등 여성이 노동시장에서 겪는 차별들이 근본적으로 없어지지 않는 한 성별 기회불평등은 해소되지 않을 것이다.

(2) 교육 기회불평등

교육의 세대 간 계층사다리 기능도 최근 크게 쇠퇴하였다. 교육부의 2017년 설문조사에 따르면(교육부(2017), "경제・사회 양극화에 대응한 교육복지 정책의 방향과 과제") 응답자의 93.9%가 계층 간 교육격차가 크다고 응답하였고, 87%가 과거에 비해 교육격차가 커졌다고 인식하는 것으로 나타났다. 이러한 교육격차의 가장 중요한 원인으로 67.7%가 교육비 투자 차이를 들고 있는데, 통계청의 가계동향조사에 따르면 월 소득 600만 원 이상 가정과 100만원 미만 가정의 교육비 지출 격차가 2016년 10.2배에 이르고 사교육비의 경우 그 격차가 12.7배에 이르는 것으로 나타났다.

이러한 교육격차에 대한 우려는 초중등 학업성취도와 대학입학 수학능력평가 자료를 이용한 최근 연구들에서 사실로 확인되고 있다. 고제이·이우진(2011), 김영철(2011), 김희삼(2012), 김진영 외(2014), 김세직(2014) 등은 교육적 성취와 가구의 사회·경제적 환경 간의 높은 상관관계를 보고하였다. 김영철(2011)은 가정의 사회경제적 지위와 교육환경 등의 배경변수가 직・간접적으로 입시성적의 형성에 50%이상의 영향력을 가지는 것으로 분석하였다.[7)]

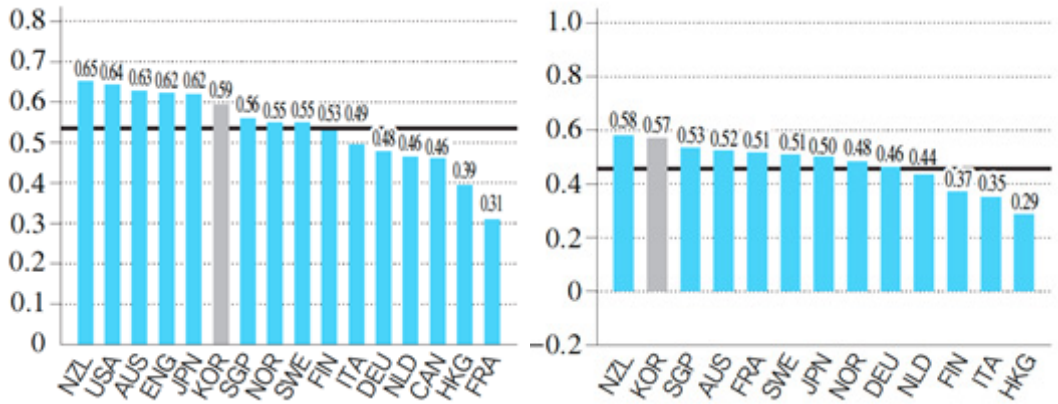
대입수학능력평가자료(2005, 2011)를 이용한 오성재 외(2016)의 분석은 부모학력이 낮을수록 고득점 획득에 실패할 확률은 높아져서 기회불평등이 존재함을 보이고 있다. 능력이 있어도 열악한 사회경제적 배경(부모학력) 때문에 고득점 획득에 실패할 확률을 나타내는 개천용기회불평등지수 값이 외국어(영어)영역에서 70%, 언어(국어)영역에서 50%에 이르는 것으로 나타났다. 이처럼 높은 기회불평등도는 가구의 사회경제적 배경에 따라 사교육비 지출액과 학생들의 자기주도 학습시간의 절대적인 차이 때문에 발생한다. 가구환경이 좋은 학생들일수록 사교육비를 더 많이 지출하고 자기주도학습 시간도 더 길기 때문에 학업성취도가 높은 것이다. 흥미로운 것은 자기주도학습 시간을 기준으로 노력을 많이 하는 학생들을 대상으로 분석할 때 기회불평등도가 현저하게 하락한다는 점이다. 가령 2011년 수능시험의 경우 외국어영역[언어영역]의 개천용기회불평등지수 값이 (사회경제적 배경 별) 하위 1/3의 노력을 투여한 학생들의 경우 85%[75%]에서 상위 1/3의 노력을 투여한 학생들의 경우 46%[40%]로 하락하는 것으로 나타났다. 따라서 교육 기회불평등을 줄이기 위해서 자기주도 학습시간의 격차를 해소할 필요가 있다는 추론을 할 수 있다.

부모의 사회경제적 배경에 따른 교육격차는 대학입학단계 보다 더 빠른 학령에서도 뚜렷이 나타난다(주병기, 2018). 국제교육성취도평가협회(International Association for the Evaluation of Educational Achievement)가 45개 주요국을 대상으로 1995년 이후 4년 주기로 중학교 2학년생과 초등학교 4학년생의 수학 및 과학 학업성취도를 조사한 자료, TIMSS(수학 및 과학 학습 추이 변화 국제비교 연구, Trends in International Mathematic and Science Study)를 분석하여 2005년-2015년 기회불평등도의 평균값을 비교한 자료를 〈그림 15〉에 정리하였다. 우리나라의 수학과목의 개천용기회불평등 지수 값이 중학교 2학년생의 경우 59%, 초등학교 4학년의 경우 57%로 나타났는데 이는 대입수능시험 수리영역의 기회불평등도와 유사한 값이다. 국가 별 비교에서 우리나라의 기회불평등도가 주요 국가들의 평균치(〈그림-15〉의 수평선) 이상으로 나타났다.

---

7) 김영철 (2011), p.43.

〈그림 15〉 TIMSS 2005년-2015년 수학성적 자료의 기회불평등도



(a) 중학교 2학년 수학 성적 자료; (b) 초등학교 4학년 수학 성적 자료

이러한 초기 학령기의 교육격차가 대학입시 단계의 교육격차의 요인이 될 수 있으므로 사회계층 별 교육격차 해소를 위한 정책적 개입은 전 학령기에 걸쳐서 이루어질 필요가 있다. 초등학교 이전 단계의 교육과 보육 그리고 영아기의 발달이 청소년기 이후의 교육과 인지능력에 매우 큰 영향을 미친다는 사실이 밝혀지면서 선진국들의 교육정책은 초기개입(early intervention)을 중요시하는 방향으로의 큰 전환을 이루었다. 우리나라도 초기개입과 영.유아 보육에 대한 재정투입이 급속히 증가하였으나 아직도 재정투입 규모와 시스템 측면에서 많은 개선이 필요하다.

Ⅳ. 맺음말

그동안 우리나라의 경제정책은 소수의 재벌과 대기업 중심의 수출 주도적 성장을 최우선적으로 추구해왔다. 이러한 경제성장 전략은 더 이상 국민 삶의 질을 높이는데 효과적이지 못한 것이 확인되었다고 할 수 있다. 또한 지금까지의 경제성장 전략이 지속적인 경제성장을 달성하는데 있어서도 여러 가지 한계가 있다는 것이 최근 경제학계의 연구 성과들에서 얻어지는 교훈이다. 대기업 중심의 경제성장 전략으로 인하여 국가의 재분배기능은 위축되었고 포용적 국가시스템의 발전은 지체될 수밖에 없었다. 이 때문에 한국경제의 지속적 경제발전이 어려워진다는 것이다. 더 늦기 전에 포용적 국가시스템을 성숙시켜야 하고 이를 통하여 공정한 시장경제 질서를 정착시켜야 한다. 불공정한 경제는 재벌과 기득권세력의 지대추구로 인한 비효율과 국민의 희생을 야기한다. 포용적 국가시스템은 오히려 시장을 정상화하여 공정한 경쟁과 혁신을 활성화하는 지름길이 된다. 혁신성장이라는 산업정책과 상보적이라는 말이다.

우리 국민의 삶의 질은 경제의 양적 성장에 비해 크게 뒤쳐졌다. 낮은 가계소득과 높은 가계부채, 출산과 보육에 친화적이지 않은 시장, 장시간 노동과 열악한 노동환경 등이 삶의 질을 낮추는 주요인이다.

정부에 대한 신뢰와 사회적 자본은 OECD 최하위권에 머물고 있고 남미와 같이 부패한 사회로 인식되고

있다. 재벌과 대기업 횡포, 비정상적 세습을 용인하는 불공정한 시장질서, 관료, 법조계, 금융계 등 사회 전반에 퍼진 부패한 관행과 공적감시체계의 부실을 반영하는 것이다.

임금양극화 역시 OECD 회원국 최상위권인데 이는 노동시장의 이중구조, 낮은 서비스부문 임금, 그리고 대기업과 중소기업 임금 격차 때문이다. 무엇보다도 불공정한 시장질서 속에서 나타나는 현상이다. 부의 불평등도 2000년대 이후 급속히 악화되었고 최근에는 주요 비교 국들 중에서 최상위권으로 나타났다.

최근 연구에 따르면 불평등 보다 더 심각한 사회문제인 기회불평등 역시 지속적으로 악화되어 세대 간 계층이동은 갈수록 어려워지고 있다. 노동과 창업을 통한 성공의 기회 그리고 교육을 통한 성공의 기회가 계층 간에 큰 격차를 보이고 있는 것이다. 특히 교육기회불평등이 매우 중요한 사회적 문제라는 인식이 커지고 있다. 대학 진학에 있어서 사회계층 간 격차는 매우 높게 나타나는데 특히 사교육과 사회경제적 배경 의존도가 높은 영어와 수학 성적에서 계층 간 격차가 크게 나타난다. 시장과 교육을 통한 계층상승이 어려워진다면 사회계층은 더욱 공고해지고 우리사회는 남미처럼 극단적으로 양극화된 계층사회, 부패한 국가로 변질될 수도 있다.

이처럼 망가진 성장동력을 회복하는 것이 한국경제의 지속가능한 발전을 위하여 시급한 과제이다. 그러려면 먼저 복지와 사회안전망을 강화하여 국가의 재분배 기능을 정상화해야 한다. 아울러 공정한 시장질서가 확립되어야만 소득 양극화와 열악한 대다수 노동자들의 삶의 질이 개선될 수 있다.

아울러 정부의 재정지출은 사람중심의 투자에 집중될 필요가 있다. 영유아 보육과 초기아동기 교육 투자는 기회형평성 개선, 저출산 문제 해결, 여성 경제활동참여, 인적자본 투자 등 주요 현안과 결부되어 있다. 이미 서유럽 선진국들의 선례에 따라 아동수당과 같은 현금지원을 강화하고 서비스 지원의 질을 제고하는 것이 시급한 과제이다.

중등교육과 대학입시제도 역시 계층 간, 지역 간 교육격차 해소, 기회형평성과 청소년 삶의 질의 관점에서 크게 개선되어야한다. 이를 위해 소모적인 고등학교 입시경쟁을 최소화하고 대학입시제도에서도 기회형평성을 높이는 방안을 시급히 마련해야 한다. 기회형평성, 학생의 지역 및 계층별 다양성 등에 대한 평가를 대학의 재정지원에 적극적으로 반영하여 기회형평성 개선에 대학들이 자발적으로 참여할 수 있는 인센티브가 제도화될 필요가 있다.

고등교육의 경우 현재 대학 학부교육 중심으로 너무 많은 대학과 대학입학생들에게 적정 수준 이하의 지출만 이루어져서 투자의 효율성이 낮을 수밖에 없다. 대학의 수도권 집중화를 막고 지역인재양성과 지역경제발전의 축으로서 지역대학 육성의 방향으로 고등교육 투자에 있어서 선택과 집중이 필요하다. 아울러 대학원 교육과 연구지원을 강화하여 대학 간 경쟁 패러다임을 학부생 선발 경쟁에서 연구개발 경쟁으로 전환할 필요가 있다. 대학교육을 대체하는 실업계 직업전문교육을 통하여 높은 대학진학률을 낮추고 노동시장의 수급불일치 문제도 동시에 해소되어야한다.

참고문헌

권정안·복대형, “예기 대동사회에 대한 고찰”, 『한문고전연구』, 제36집, 2018, pp. 357-385.

김낙년, “『한국의 부의 불평등, 2000-2013: 상속세 자료에 의한 접근』, 2013.

김영철, 『고등교육 진학단계에서의 기회형평성 제고방안』, KDI 정책연구시리즈 2011-06. 2011.

김희삼, 『한국사회의 세대 간 경제적 이동성 분석』, KDI 정책연구시리즈 2009-3, 2009.

김희삼, 『학업성취도 분석을 통한 초, 중등교육의 개선방향 연구』, KDI 연구보고서 2012-09. 2012.

오성재·강창희·정혜원·주병기, “가구환경과 교육성취의 기회: 대학수학능력시험성적을 이용한 연구”, 『재정학연구』, 2016, 제9집 제4호, pp. 1-32.

오성재·주병기, “한국의 소득 기회불평등에 관한 연구”, 『재정학연구』, 2017, 제10권 제3집, pp.1-30.

주병기, “소득과 교육의 기회불평등”, 『분배적 정의와 한국사회의 통합』(김성진외 저), 제6장, 율곡출판사, 2018.

Aghion, P., E. Caroli and C. Garcia-Penalosa, “Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories”, Journal of Economic Literature, Vol. 37, 1999, pp.1615-1660.

Shekhar, A. and C. Ebeke, “Inequality of Opportunity, Inequality of Income and Economic Growth”, IMF Working Paper, WP/19/34, 2019.

Alesina, A. and D. Rodrik, “Distributive politics and economic growth”, Quarterly Journal of Economics Vol.108, 1994. pp.465-490.

Alesina, A. and R. Perotti, “Income Distribution, Political Instability, and Investment,” European Economic Review, Vol. 40, No. 6, 1996.

Arneson, R., “Equality and Equal Opportunity of Welfare,” Philosophical Studies, Vol. 56, 1991, pp.77-93.

Barro, R.J., “Government Spending in a Simple Model of Endogeneous Growth,” Journal of Political Economy, Vol. 98, No. 5, 1990, pp.103-25.

Benabou, R., “Inequality and Growth”, NBER Macroeconomics Annual, Vol 11, 1996, pp.11-74.

_____, “Tax and Education Policy in a Heterogeneous-Agent Economy: What Levels of Redistribution Maximize Growth and Efficiency?” Econometrica, Vol. 70, No. 2, 2002, pp.481-517.

Benhabib, J., “The Tradeoff Between Inequality and Growth,” Annals of Economics and Finance, Vol. 4, No 2, 2003, pp.491-507.

Berg, A., J.D. Ostry C.G. Tsangarides and Y. Yakhshilikov, “Redistribution, inequality, and growth: new evidence,” Journal of Economic Growth, Vol 23, 2018. 259-305.

Bleaney, M., N. Gemmell, and R. Kneller, "Testing the Endogenous Growth Model: Public Expenditure, Taxation, and Growth Over the Long Run," Canadian Journal of Economics, Vol. 34(1), 2001, pp.36-57.

Chetty, R., N. Hendren, O. Kline and E. Saez, The Economic Impacts of Tax Expenditures: Evidence from spatial variation across the US. Mimeo, 2015.

Cohen, G. A., "On the Currency of Egalitarian Justice," Ethics, Vol 99, 1989, 906-944.

Credit Swisse, Global Wealth Databook, 2014.

Denk, O. and A. Cazenave Lacroutz, "Household Finance and Income Inequality in the Euro Area", OECD Economics Department Working Papers, No. 1226, OECD Publishing, Paris, 2015.

Easterly, W., "Inequality does cause underdevelopment: Insights from a new instrument", Journal of Development Economics, Vol 84, 2007, pp.755-776.

Forbes, K. J., "A Reassessment of the Relationship Between Inequality and Growth." American Economic Review Vol. 90, No. 4, 2000, pp.869-887. DOI: 10.1257/aer.90.4.869

Jaimovich, N., and S. Rebelo, "Non-Linear Effects of Taxation on Growth," NBER Working Paper No. 18473 (Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research), 2012.

Ju, B.-G. and J. D. Moreno-Ternero, Fair Allocation of Disputed Properties, International Economic Review, Vol 58, 2017, pp.1279-130.

Ju, B.-G. and J.D. Moreno-Ternero, Entitlement theory of justice and end-state fairness in the allocation of goods, Economics and Philosophy, Vol. 34, No. 3, 2018.

Kaldor, N., "A Model of Economic Growth," The Economic Journal, Vol. 67, No. 268, 1957, pp. 591-624.

Lazear, E.P., and S. Rosen, "Rank-Order Tournaments as Optimum Labor Contracts," Journal of Political Economy, Vol. 89, No. 5, 1981, pp.841-64.

Lefranc, A., N. Pistolesi and A. Trannoy, "Inequality of Opportunities vs. Inequality of Outcomes: Are Western Societies all Alike?," Review of Income and Wealth, Vol. 54, No. 4, 2008, pp. 513-546.

_____, "Equality of Opportunity and Luck: Definitions and Testable Conditions, with an Application to Income in France," Journal of Public Economics, Vol. 93, 2009, pp.1189-1207.

Marx, K., Capital Translated by David Fernbach, Vol. 1, 3. London and New York: Penguin Books, pp.1976-1981.

Mirrlees, J.A., "An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation," Review of

Economic Studies, 38, 1971, pp.175-208.
OECD, OECD Framework for Inclusive Growth, OECD Publishing, 2014.
OECD, Is It Together: Why Less Inequality Benefits All. OECD Publishing, 2015.
OECD, Education at a Glance, , OECD Publishing, 2016a.
OECD, Government at a Glance: How Korea Compares, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264259003-en, 2016b.
OECD, Education at a Glance, OECD Publishing, 2017a.
OECD, Bridging the Gap: Inclusive Growth 2017 update Report, OECD Publishing, 2017b.
OECD, Society at a Glance: OECD Social Indicators, OECD Publishing, Paris, 2019a.
OECD, Income inequality (indicator). doi: 10.1787/459aa7f1-en, 2019b.
Okun, A.M., Equality and Efficiency: the Big Trade-Off, Washington: Brookings Institution Press, 1975.
Ostry, J. D., A. Berg and C. G. Tsangarides, Redistribution, Inequality and Growth, IMF Staff Discussion Note, 2014.
Piketty, T., Capital in the 21st Century, Harvard University Press, 2014.
Rawls, J., A Theory of Justice, New York: Belknap Press, 1971, 1999.
Roemer, J. Equality of Opportunity, Harvard University Press, Cambridge, 1998.
Rodrik, D., "Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses," Journal of Economic Growth, Vol. 4, No. 4, 1999, pp.385-412.
Saint-Paul, G., and T. Verdier, "Education, Democracy and Growth," Journal of Development Economics, Vol. 42, No. 2, 1993, pp.399-407.
_____, "Power, Distributive Conflicts, and Multiple Growth Paths," Journal of Economic Growth, Vol. 2, No. 2, 1997, pp.155-68.
Smith, Adam, [1759]. In D.D. Raphael and A.L. Macfie. The Theory of Moral Sentiments(Liberty Fund). ISBN 0-86597-012-2, 1982.
Tanzi, V., and H. Zee, Fiscal policy and long-run growth. IMF Staff Papers, Vol. 44, No. 2, 1997, pp.179-209.
Todaro, M., Economic Development, 1997.

Fair Society and Sustainable Economic Development: Policy Direction for Korean Economy

Abstract

The outdated economics of equity and growth, emphasizing the efficiency loss of redistributive government intervention and the trade off between equity and growth, is inconsistent with the experience of developed economies in recent 30 years and the experience of economic development in developing countries. Conventional wisdom of development economists that low inequality, high education and human capital accumulation served as the driving force of economic miracles in Japan, Korea, and Taiwan assumes various causal mechanisms among inequality, redistribution and economic growth. Recent trends in economics of equity and growth emphasize the study of these causal mechanisms. It has provided a deeper insight into the relationship between distribution and growth, which classical economics was unable to account for. Inequality can act as a barrier to sustainable development and economic growth, and government redistribution can create greater social benefit than its own efficiency loss, and thus drive economic growth. Based on these research achievements, major international organizations have emphasized the importance of inclusive state systems. The current status of Korean society, exhibiting high inequality and polarization, ever-growing hierarchical disparity and opportunity inequality, high perception of corruption and low social trust, indicates the urgent need for developing an inclusive state system. Strengthening welfare system, social safety net, and redistributive role of the state and establishing a fair market order is necessary for that purpose. In addition, sufficient state investment in early childhood care, child care, primary, secondary and higher education has the dual effect of not only reducing inequality of opportunities but also strengthening the human basis for sustainable economic growth.

Key Words: Equity, Fair society, Inequality, Redistribution, Economic growth, Economic development, Sustainable growth, Inclusive state, Inclusive growth

JEL: A0, D0, D3, H0,

기획주제 I

발표2

세대와 계층의 정치 공간으로서의 연금개혁, 어디로 가야 하는가?

김수완(강남대)

세대와 계층의 정치 공간으로서의 연금개혁, 어디로 가야 하는가?

김수완 (강남대학교 사회복지학부)

Ⅰ. 문제제기

이 연구는 2018-2019년에 걸쳐 현 정부에서 이루어지고 있는 연금개혁 논쟁의 맥락과 속성이 무엇이며, 연금을 둘러싼 정치적 공간의 지형과 성격을 분석함으로써 향후 연금개혁에 필요한 방향을 제시하려는 목적을 지닌다.

한강의 기적이라고 불리는 압축적인 경제성장과 세계에서 유례없이 빠르게 진행되는 고령화의 속도만큼이나, 한국은 복지국가 발전과 개혁에 있어 매우 급격한 진행을 경험해왔고, 특히 1988년 국민연금이 도입된 후 불과 20년간 1998년, 2007년 두 번에 걸쳐 큰 폭의 재정안정화 연금개혁을 단행한 상황에서, 현 정부는 다시 연금개혁을 중요한 정책 아젠다로 올렸다. 단 방향은 기존의 개혁과 반대로서, 기존의 재정안정화를 위한 급여삭감 조치가 잘못됐다고 진단하고, 국민연금 소득보장성 강화를 내건 것이다. 복지국가 황금기에 연금의 소득보장성을 강화해온 서구 복지국가들이, 1990년대 이후 고령화로 인한 재정불안정 문제를 해결하기 위한 연금개혁을 단행해온 세계적 경향에 비춰보면 한국의 연금개혁의 이러한 추세는 순서가 뒤바뀐 것으로 이해될 수도 있겠다. 한국의 연금개혁 논쟁이 위치한 시간적·제도적 맥락은 오랜기간 연금제도를 운영해온 서구 복지국가들의 상황과는 정치 사회적으로 상당히 다른 성격의 것으로, 결과적으로 현 시점에서 단순히 '축소' 혹은 '확대'로만은 규정될 수 없는 복합적이고 다면적인 속성을 지니고 있다. 또한 이러한 다차원적인 개혁 논쟁의 속성은 기존 연금개혁의 결과물인 동시에 여전히 개혁논쟁이 일어나는 원인이 된다. 그리하여 지난 30여년동안 끊임없이 지속되는 연금개혁 논쟁과 개혁과정은 다면적이고 복합적인 정책 의제들을 드러내고 있는 한편, 상이한 이해관계 간의 타협과 갈등, 연합과 대립이라는 정치적 성격을 잘 드러내보이고 있다.

이 연구에서는 왜 연금의 정치적 측면-연금 정치-에 주목하는가? 최근 연금개혁 논쟁은 한국 복지 정치를 그대로 드러내는 대표성을 지니고 있다. 연금이 복지에서 차지하는 높은 양적 및 질적 비중이나 연금개혁의 정치적 의제로서의 중요성이라는 측면에서뿐만 아니라, 연금개혁과정의 정치적 공간이 가진 특수성은 관련 정치적 행위자들에게는 복지정치와 관련하여 하나의 정치적 학습이 된 대표적인 사례이자, 복지와 관련된 정치적 가치와 이해관계가 가장 첨예하게 드러나는 정치적 공간이기 때문이다. 따라서 구체적인 개혁 과정과 논쟁을 분석함으로써 정책 공간이 어떻게 형성되며, 복지정치가 어떻게 구조화되는가를 아는 것은 정책의 실천적 맥락에서 매우 중요한 시사점을 제공해줄 수 있다.

이 연구에서는 연금개혁이 일어난 정치적 공간의 성격을 명확히 이해하기 위해, 정치적 공간을 정책의제의

형성, 정책의제에 따른 이해관계 균열의 형성, 정치적 결정과정의 하위 공간들로 나누고자 한다. 실제 개혁과정에서는 이들 세 측면들이 배타적으로 구분될 수 없으며, 특히 시간과 제도에 의해 형성된 복합적인 정책의제가 정치적 균열과 정치적 결정과정에 큰 영향을 끼쳤음을 보게 될 것이다. 그리하여 이 연구에서는 정치적 공간을 크게 세가지 차원에서 분석하고자 한다. 첫째, 시간과 제도는 한국의 연금 정책 공간에서 어떻게 다차원적인 정책 의제를 형성해내었으며, 어떤 제약 조건들을 부과하고 있는가? 둘째, 다차원적인 정책 의제에 따라 이해 균열은 어떻게 구조화되며, 어떤 정치적 의미를 가지게 되는가? 2007년의 급여 축소 연금개혁은 누구에 의해 왜 어떻게 일어났으며, 그것은 정치적 이해관계에 있어서 누구에게 어떻게 불리했는가? 이번 정부에서, 10여년 전의 정책이 잘못되었다고 비판하고, 다른 방향의 개혁을 추진하는 정치적 맥락은 무엇이며, 개혁안들의 이해관계는 어떻게 나타나며, 이해관계 균형을 이룰 수 있는 방법은 없는가? 셋째, 다차원적인 정책 의제를 둘러싼 정치적 정책 결정을 위해 필요한 최소한의 전제조건은 무엇인가? 이 연구는 이러한 문제들에 대한 답을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 기존의 이론적 접근

복지국가 개혁에 대한 기존의 서구 복지국가들의 논의들은 제도의 변화 동력과 연금개혁의 속성에 대해 다양한 관점을 제공해주고 있다.

1. 구조기능주의적 관점

대표적인 구조기능주의적 관점인 산업화 이론에 따르면 복지국가의 발달은 산업화의 진전에 의한 사회적 욕구(need)의 증가와, 산업화에 따른 경제적 여력의 확대에 의해 이루어진 것으로 설명된다. 특히 여기에서 가장 대표적이고 중요한 사회적 욕구로 논의된 것이 바로 인구고령화에 따른 노인복지 수요였다. 복지국가의 확대기에 고령화의 진전에 따른 복지욕구의 증가와 산업화에 따른 경제성장이 복지국가의 확대를 가져왔다는 산업화 이론의 설명이 타당성을 가졌던 것은 분명하다.

물론 그러나 이러한 관점은 인구사회학적 요인이 자동적으로 복지확대를 가져오는 것으로 보는 몰정치적(apolitical) 설명, 복지국가의 발전이 수렴적으로 이루어질 것이라는 단순한 기대 등 복지국가의 발전을 설명하는 데에도 일정한 한계를 갖는 것으로 비판받아왔다. 이에 더하여 특히 복지국가 재편기의 복지국가의 변화를 설명하는데는 더욱 근원적인 한계가 있어 보인다. 산업화 이론은 산업화의 진전에 따른 복지수요의 증가와 경제적 발전이라는 두가지 현상이 동시적인 것으로 상정함으로써, 복지욕구는 증가하지만 경제상황은 이를 충분히 뒷받침해주지 못하거나, 복지욕구의 지속적인 증가가 비용부담수준을 넘어서는 복지국가 재편기의 상황에 대해서는 원초적으로 설명력을 갖지 못하기 때문이다. 즉 사회적 욕구의 증가와 경제성장이라는 두 조건의 동시적 충족은 발전하는 산업사회, 혹은 복지국가 황금기의 특수한 상황일 뿐이다. 더 나아가, 인구와 경제성장과의 관계에 대한 연구들은 인구구조의 변화, 즉 인구 고령화가 경제발전에 미치는 부정적인 영향들을 보고하고 있다(Weil, 2004; Lindh et al., 2005). 물론 고령화에 대한 지나친 비관론을 비판하고,

미래의 생산력 증대가 고령화의 비용을 충분히 상쇄할 수 있으리라고 보는 낙관적 전망도 존재하지만, 적어도 지금까지 고령화의 심화는 재정부담능력(affordability)의 문제를 야기해온 것이 사실이다. 이러한 욕구-자원의 불일치 상황에서 자원배분을 둘러싼 정치가 더욱 중요해질 것은 자명하다.

요컨대 복지국가 재편기에 더욱 심화되고 있는 고령화 등의 인구사회학적 조건만 고려한다면, 이는 노인수요의 증대를 가져와 노인관련 복지노력과 이에 따른 지출을 증가시킬 것으로 기대할 수 있다. 그러나 한편으로 고령화의 심화는 국가 재정에의 압박을 심화시킴으로써 노후소득보장지출을 억제하려는 정책적 노력을 강화시키고, 신사회적 위험으로 인해 발생하는 새로운 사회적 욕구와 경쟁할 수 있다. 또한 고령화는 정책 확대가 없더라도 공적 연금지출 증가를 가져오는데, 이는 복지국가들이 취해온 확정급여형 연금 구조의 특성에 의해 더욱 증폭된다.

여기서 한가지 더 다룰 이슈는 미래의 생산력 증대는 인구고령화로 인해 야기되는 연금재정의 불안정을 해결할 수 있을 것인가라는 점이다. 아래 식은 일반적으로 기술발전이 한 사회의 전체 고령자 부양비용에 미치는 관계를 잘 보여준다. 고령자 부양비용은 고령자수가 늘어나거나 고령자의 평균소비가 증가할수록 커지지만, 기술수준은 고령자의 부양비용과 역의 관계에 놓이게 된다. 요컨대 기술발전이 생산성 향상을 가져와 퇴직자 부양비용을 감소시키는 메커니즘이 작동하는 것이다.

$$\text{고령자 부양비용} = \frac{\text{고령자 소비}}{\text{총생산}} = \frac{\text{고령자수} \times \text{고령자평균소비}}{\text{기술수준} \times f(\text{노동}, \text{자본})}$$

($\because Y = A^{*} f(L, K)$[1], 단 Y: (실질)총생산, A: 기술 수준, L: 노동량, K: 자본량)

그러나 여기서 두 가지를 반드시 고려해야 하는데, 첫 번째로는 속도의 문제이다. 기술혁신이 사회 전체의 총생산력 증대를 가져오더라도, 기술혁신이 고령화 충격을 상쇄하는 정도는 고령화의 속도와 기술혁신으로 인한 생산성의 증대 속도간의 시차 혹은 시점(timing)에 따라 달라지게 된다. 즉 고령화 속도가 기술발전 속도보다 빠르다면, 그 시점에서 사회는 고령자 부양 부담 증가를 경험하게 된다. 반면 기술발전으로 인해 생산성이 증가하는 속도가 고령화로 인한 고령자의 소비증가 속도보다 빠를 때에만 고령자부양비용은 줄어들게 된다.

그렇다면 우리나라는 어떠할까? 한국의 고령화는 세계에서 가장 빠르게 진행되는 중이다. 우리나라가 앞으로 4차 산업혁명에 빠르게 대응한다고 하더라도 고령화가 급속도로 진전되는 시기에 고령화의 충격을 상쇄할 수 있을지는 매우 불확실하거나 부정적이라고 보여진다.

요컨대 기술발전에 의한 상쇄 가능성을 함께 고려할 때 인구고령화는 그 자체로 부담증가를 야기하는 유일한 조건이라기보다는, 고령화와 생산력 증대 속도 간의 관계와, 생산력 증대의 분배가 어떤 방식으로 이루어질 것인가라는 '불확실성'에 놓이는 문제가 된다.

---

1) 이것은 생산함수(Production function)로서, 주어진 생산요소들의 투입량과 이러한 생산요소들을 가지고 최대로 생산할 수 있는 재화의 생산량의 관계를 나타낸다.

둘째, 더 근원적으로 짚어야 할 문제가 있다. 위의 식에서 고령자 부양비용은 한 사회가 부담해야 할 비용으로서, 예컨대 조세로 재정을 충당하는 기초연금에는 그대로 적용될 수 있다. 반면, 노동에 비용을 부과하는 사회보험 형태의 부과방식 연금의 경우에는 기술발전이 반드시 초래하게 될 노동력 감소가 부과방식의 내부수익률을 크게 낮추는 상황이 된다. 앞서 보았듯 부과방식의 내부수익율은 총실질임금의 연간성장율이며, 총임금은 평균임금 × 근로자수이기 때문이다. 즉 기술발전이 고령화로 인해 증가하는 사회 전체의 고령자 부양비용을 상쇄시킬 수 있다고 하더라도, 보험료에 기반하는 사회보험 방식의 부과방식 연금제도의 재정에는 도움이 되지 않거나 오히려 악화시키는 결과를 가져올 수 있다.

2. 제도주의적 관점

또하나의 흐름은 신제도주의의 '경로의존성' 개념을 중심으로 정책 변화를 설명하려는 일련의 연구들이다. 복지국가체제 혹은 정책 구조가 정책의 속성과 변화의 방향을 강력히 규정하며, 기존의 정책 경로에 따라 복지국가의 선택지가 규정된다는 경로의존성의 개념은 막대한 고정 비용과 장기적인 적응적 기대를 가지는 연금 정책에 가장 직접적으로 설명력을 가지기 때문이다.

이러한 관점에서 연금개혁의 결과를 규정하는 핵심 변수는 연금 제도 자체의 구조이며, 제도 도입 초기의 구조에 의한 정책의 경로의존성이 강조된다(Kangas et al. 2010; Bonoli, 2003: Haverland, 2001; Myles & Pierson 2001; Anderson, 2001; Taylor-Gooby, 1999; Pierson, 1993). 즉 초기의 제도 구조는 개혁의 용이성과 개혁 '메뉴'에서의 차이를 가져와 결과적으로 변화의 양상 자체를 다르게 할 수 있다는 것이다.

제도의 목표(급여수준)에 따라 비스마르크 체제와 베버리지 체제로 나누어 보면, 모든 근로자에게 소득에 비례한 적절한 연금소득을 제공하고자 하는 목표를 지향하는 비스마르크 모델은 GDP의 10% 보다 더 많은 지출을 하는 경향이 있다. 반면, 최소한의 연금 보장을 목표로 하여 상대적으로 낮은 보험료율을 부담하고 중상층에게는 민간저축을 통해 연금급여를 보충할 여지를 주는 베버리지 연금모델 국가들은 GDP의 6%만을 공적연금에 지출한다.(Palier, 2010). 한편 Myles와 Pierson(2001)는 연금의 도입 시기와 성숙도에 따라 1970년대까지 부과방식 소득비례적 연금체제가 성숙한 국가들과, 복지국가 황금기에 부과방식 소득비례연금을 도입하지 않다가 1980년대 이후에 소득비례연금을 도입한 후발자 그룹으로 나눈 바 있다. 이들의 핵심적인 주장은, 연금개혁 필요성이 인구고령화라는 수요 증가에서만 비롯되는 것은 아니며, 사회보장세에 의한 부과방식 확정급여(PAYG-DB-payroll tax) 연금체제의 특정한 방식이 지니는 문제점에도 기인한다는 것이다.

김수완·백승호(2011)은 급여수준과 다층체계 등을 기준으로 기존 연구를 참고하여 연금체제를 네 가지 유형으로 유형화하고, 유형에 따라 상이하게 나타나는 개혁 결과를 분석한 바 있다. 먼저 소득보장 모델은 비교적 높은 수준의 소득비례적 급여를 제공하는 부과방식의 '단일제도 보장방식'의 연금체제이다. 국민들에게 자신의 노후에 공적연금이 충분한 소득을 보장해줄 것이라는 믿음 하에 근로기간에 높은 보험료를 기꺼이 부담하고, 자신의 생애기간에 걸쳐 삶을 설계하도록 하는 장기간에 걸친 '적응적 기대'를 형성케 함으로써,

한 시점에서 단기적으로 직접적인 방식으로는 급여를 삭감할 수 없도록 하는 확실한 잠금 효과(lock-in effect)를 가져온다. 다음으로 포괄 모형은 연금체제 자체가 기초보장과 소득비례급여를 담당하는 2층으로 구성되어 중층적인 방식으로 비교적 높은 급여를 제공한다. 다층적 보장구조를 통해 급여관대성은 연금 유형 중에 가장 높으면서도, 연금지출 수준은 소득보장모형보다 낮게 유지될 수 있었다. 연금개혁을 통해 보편적 기초연금 폐지 및 최저보증연금 혹은 자산조사 방식의 보충적 연금으로의 전환 등 상당히 전향적인 변화와 재편을 경험하였다. 즉 비용 효율적으로 기초보장과 소득보장의 두 마리 토끼를 쫓기 위해 더욱 슬림화된 방식으로 '층간 역할분담의 조정'이 이루어진 것이다.

기초연금 모델은 보험료 납부를 통해 수급권을 획득하는 확정급여방식의 제도에 비해 조세에 의해 운영되는 연금제도에서는 급여축소에 대한 정치적 저항이 상대적으로 크지 않다. 이들 국가에서는 이미 준보편적인 기업연금 혹은 사적연금 등을 통해 노후소득보장의 적절성을 확보하려는 적응적 기대를 제공해왔기 때문에, 고소득층에게 있어서 기초연금의 보장수준 삭감은 심각한 변화로 인식되지 않았던 것이다. 기초보장 모델은 기본적으로 기여방식으로 재정이 운영되지만, 저소득층의 소득보장에 유리한 방식으로 구성되어 있으며 급여수준의 상한이 낮게 설정되어 있어 중산층 이상에게는 적절한 보장수준을 제공하지 않는다. 급여관대성과 지출 수준이 모두 낮다는 특징을 보이며, 급여관대성은 비교적 일정하게 유지된 반면, 연금 지출은 약간 증가하고 있다.

요컨대 이러한 연구들의 공통적인 메시지는 연금체제의 유형이나 구조가 개혁 필요성, 내용, 용이성 등을 달라지게 한다는 것이다. 유럽 10개국이 취한 연금개혁의 장기적 효과를 분석한 한 연구결과에 의하면, 2005년 시점에서 부과방식의 공적 소득비례연금 중심의 국가(오스트리아, 독일, 프랑스 등)에서 다층체계 국가들(핀란드, 스웨덴 등)보다 연금지출이 높게 나타나며, 이 격차는 미래 시점에서도 여전히 유효하고, 기여율과 순연금자산에서의 변이 역시 여전히 상당히 존재할 것으로 나타나고 있다(Grech 2010; 김수완·백승호, 2011에서 재인용).

〈표 1〉 공적연금체제 유형화

	특징	해당 국가
소득보장 모델	기여와 급여간의 높은 연계, 소득비례형 사회보험제도 중심	오스트리아, 프랑스, 독일, 이탈리아, 벨기에
포괄모델	기초보장과 소득보장을 다층적으로 추구	스웨덴, 핀란드
기초연금모델	보편적 기초연금이 공적 노후소득보장체계의 중심적 역할 담당	덴마크, 네덜란드, 캐나다
기초보장모델	기여와 급여의 연계성이 낮고 급여수준이 높지 않은 사회보험 방식 제도 중심	스위스, 영국, 미국

- 주: 김수완·백승호(2011)에서 재구성

이처럼 특정 제도 구조에 따라 제도에 내재된 고유한 문제들이 발생한다는 점에서, 한국의 연금개혁에 있어서도 '제도'는 중요한 요인이라고 할 수 있다. 그러나 제도에 내재된 문제가 개혁을 필요로 하는 '문제'로 발현되는 것은 특정한 시간적 맥락에서이다. Haüsermann(2010)은 후기 산업사회에서 기존의 제도들이 정합성을 잃어 가고 있다는 점을 강조한다. 즉 '위기의 시대'에 '현대화'(modernization in hard times)의 필요성이 제도의 개혁 필요성을 발생시킨다는 것이다. 그녀는 특히 서구 복지국가에서 연금개혁이 단순히 축소나 확대로만 규정될 수 없는 다차원성을 가지고 있음에 주목하였다. 이처럼 특정한 시간적 맥락과 제도의 상호작용에 의해 다면적인 개혁의 필요성이 제기된다는 관점은 특히 한국 연금개혁에 있어서 더욱 중요한 설득력을 갖는 것으로 보인다. 한국은 서구 복지국가에 비해 훨씬 더 역동적인 제도 발전과 개혁의 중첩을 경험하고 있기 때문이다.

3. 정치적 관점

한편 연금 문제를 '연금 정치(pension politics)'로 바라보고, 정치적 관점에서 설명하는 일련의 논의 흐름이 있다. 먼저 복지국가의 발전에 있어서 노동계급과 좌파 정당 세력의 역할을 강조해온 권력자원론의 설명은 특히 복지국가 황금기에 노후소득보장정책의 확장을 설명하는데 유효했다. 노후소득보장제도는 단지 노인에 대한 복지라는 기능을 넘어서 노동자에 대한 이연된 보상으로 인식되어 노동계급의 이해관계를 담아 성장해왔으며, 따라서 노동계급의 권리로 지지되어왔던 것이다. 그러나 계급기반 정당과 노조가 복지국가의 핵심 지지세력으로 행위하는 계급정치가 복지국가 재편 국면의 연금 개혁 정치에서도 여전히 유효한가에 대해서는 권력자원론이 묘사하고 있는 '구정치'가 여전히 작동하고 있다는 견해(Myles & Pierson, 2001; Pampel, 1994; Kangas et al., 2010)와, 권력자원론의 설명력이 약화되었고 계급정치 대신 제도와 결부된 이해관계에 의한 신정치가 작동한다는 견해(Pierson, 2000, 1996)가 대립하고 있다(김수완·백승호, 2011).

후자의 대표적인 견해로 Pierson(2000)은 복지국가 재편기에는 정치적 정당이나 노조 등의 영향력보다는, 기존의 정책에 의해 형성된 자기 이해에 따른 이익집단정치가 복지국가의 변화에 대한 제도적 저항을 설명해 준다고 주장한다. 그리하여 최근 연구들에서 서구 복지국가에서 연금 등의 복지를 둘러싼 복지국가의 이해관계 균열은 노동과 자본이라는 전통적인 갈등구조 뿐만 아니라, 노인세대와 근로계층, 노동시장 지위(내부자/외부자), 기업규모, 젠더 등에 의해 구조화되는 것으로 논의되고 있다(Hausermann, 2010; Bonoli & Hausermann, 2009; Svallfors, 2008; 김수완, 2011).

또한 최근 복지국가 축소 국면에서는 '점수따기'보다는 '비난회피'의 정치가 작동하게 된다(Weaver, 1986)는 설명도 재편 국면의 정치와 상황적 특성이 권력자원론의 설명력을 약화시킬 수 있음을 시사한다. 복지 축소 개혁으로 인한 수혜자는 비가시적이거나 분산되어 있는 반면, 개혁에 의해 손실은 대상자들에게 민감하게 인지되기 때문에 손실은 동등한 이득보다 더 크게 인식되기 때문(Taylor-Gooby, 1999)이라는 것이다. 사실 고령화의 심화라는 시대적 상황에서 서구 복지국가의 연금개혁은 어떤 집권 정당도 피할 수 없는 과제로 인식되었기 때문에, 정당간의 경쟁보다는 정당간 연합, 혹은 초정당적 합의가 이루어져야 할 사안으로 다뤄져온 경향이 있다(김수완·백승호, 2011).

그러나 연금제도가 성숙한 서구 복지국가, 특히 재정안정화 조치가 시급하고 중요한 의제로 부각된 대륙 유럽 국가들에서도 연금개혁의 목표와 방향은 단순히 축소만이 아니었으며, 사실은 제반 조정과 확대를 포괄하는 복합적이고 다면적(multidimensional)인 속성을 지니고 있다고 지적된다(Haüsermann 2010). 이와 유사하게 OECD(2005)에서는 선진국들에서 연금개혁이 추구해야 할 목표를 사회적 적절성의 확보와 재정안정화의 두 가지로 제시한 바 있다. 따라서 연금개혁과정을 '복지축소에 대한 비난회피의 정치'로만 정의하는 것은 지나치게 소극적인 관점일 수 있다. 오히려 결코 단순하지 않은 다차원적 개혁 국면 속에서 주요 정치 행위자들간에 논의를 탈정치화시키는 논의구조를 형성해내거나 제도와 결부된 직접적이고 단기적인 이해관계들을 어느 정도 넘어서는 협상이 이루어지는 적극적인 재구조화 과정으로 볼 필요가 있다.

그리하여 이 연구는 시간과 제도의 상호작용에 다차원적인 정책 의제들이 형성되며, 이에 따라 복합적인 이해관계 균열이 발생하고 정책 연합이 이루어질 여지가 발생한다는 논지에 의거하여 한국의 연금개혁 의제를 분석하고자 한다.

Ⅲ. 정책 공간의 형성

정책 공간의 형성은 정치적 공간의 폭과 내용을 결정짓는 중요한 첫 단추이다. 이 장에서는 시간과 제도에 의해 연금과 관련된 의제들이 어떻게 형성되었는가를 살펴보고자 한다.

1. 구조: 압축적 시간(time)과 제도(institution)의 상호작용

한국 사회의 급격한 사회경제적 변화는 사회보험 제도의 발전과정에도 그대로 반영되었으며, 결과적으로 한국에서 연금제도의 정착, 발전과 재편 시기는 중첩적으로 겹쳐져 진행되게 된다. 이는 오랜 시간에 걸쳐서 분명한 복지국가 황금기와 재편기를 구분할 수 있는 서구 복지국가와는 확연히 다른 양상인 것이다. 연금제도가 도입된지 10년이 지난 시점에서, 사회보험 적용에 있어서 단계적인 법정 외연 확대가 빠르게 이루어진 동시에, 노동시장 유연화에 따른 비정규직의 증가는 법적인 적용범위의 확대와는 별개로 또다시 실질적인 사각지대를 형성하게 된다. 또한 국민들의 전반적인 생활수준은 향상되어온 것에 비해 광범위한 노인 빈곤이 또다른 노후소득보장의 문제로 지적되어왔다. 한편 제도의 성숙이 느리게 진전됨에 따라 국민연금의 수급자가 아직 본격적으로 증가하지 않고, 제도가 충분히 자리매김되지도 않은 시점에서, 제도 설계시 예상했던 것보다 급속한 저출산·고령화의 진전은 장기 재정불안정의 문제를 부각시키면서 수지균형을 위한 개혁 필요성을 대두시켜왔다. 현재 우리나라의 노후소득보장체계는 기초연금, 국민연금, 퇴직연금의 다층체계로 외형상 이루어져있다. (아래 〈표 2〉)

〈표 2〉 우리나라 다층체계 현황

	급여	부담	대상	재정방식
기초연금 (2007/2014)	정액 (flat-rate)	누진적	모든 시민 (소득하위 70%)	부과방식
국민연금 (1988)	소득비례+소득재분배(+재분배 장치 eg. 크레딧, 보험료지원)	비례적	모든 근로자	수정적립
퇴직연금 (2005)	완전소득비례	완전비례	노동시장 내부자	완전적립

1) 인구구조 변화와 제도의 상호작용

한국에서 경제성장과 후기 산업사회로의 전환은 서구 복지국가는 달리 매우 압축적인 기간 내에 이루어졌으며, 저출산과 고령화 현상 역시 세계 최고 수준의 속도로 진전되고 있다. 65세 이상 노인인구가 7%를 넘는 고령화 사회(aging society)에서 20%를 넘어서는 초고령사회로의 전환에 소요되는 시간은 프랑스 154년, 미국 94년, 일본 36년에 비해 한국은 26년에 불과할 전망이다.

〈표 3〉 인구고령화 속도 및 연금제도 확대 속도

	고령화인구비율 도달연도			고령화 속도[1]	연금도입 연도	자영자 법정확대연도	연금제도 확대속도[2]
	7%	14%	20%				
한국	2000	2018	2026	26년	1988	1998	10년
일본	1970	1994	2006	36년	1942	1961	19년
미국	1942	2015	2036	94년	1935	1965	30년
독일	1932	1972	2009	77년	1889	1981	92년
프랑스	1864	1979	2018	154년	1928	1952	24년
스웨덴	1887	1972	2014	127년	1913	1960(1982)[3]	47년(69년)

1) 65세 이상 노인인구가 7%를 넘는 고령화 사회(aging society)에서 20%를 넘어서는 초고령사회로의 전환에 소요되는 시간
2) 연금제도 도입시점부터 자영자에게까지 제도가입이 확대되는데 소요된 시간
3) 1960년부터 자영자 임의가입, 1982년부터 강제적용

한 사회가 인구학적으로나 경제적으로 안정적인 상태를 유지할 경우에는 장기 재정안정화 문제가 상대적으로 쉽게 이루어질 수 있다. 예컨대 미국은 현행 보험료율, 급여수준 유지 가정 하에서 미국 사회보장 신탁기금의 규모에 대한 2018년 재정전망에 따르면 전체 기금이 15년 후인 2034년에 소진되는 것으로 전망되고 있다. 이에 향후 75년간 재정건전성을 유지하기 위해서는 현행 제도에서 보험료율을 현 시점에서 즉시 2.78%pt 높이거나, 현재와 미래의 급여를 17% 삭감해야 한다고 보고하고 있다(SSTR, 2018)[2]. 미국 역시 고령화로 인해 재정안정화의 이슈가 나타나고 있다는 점에서 예외는 아니지만, 그래도 소폭의 보험료 인상으

2) 2005년 당시에는 2041년에 기금고갈이 있을 것으로 전망했고 2%미만(1.9%수준) 수준으로 상향조정하거나 급여수준을 약간 낮추는 것으로도 100년 이상 기금고갈없는 재정안정화 조치를 취할 수 있다고 발표한바 있다. 14년이 지난 시점에서 보면 기금소진 연도가 7년 앞당겨지고, 필요보험료율가 0.8%pt 높아진 것이다.

로도 장기 재정안정화가 이루어질 수 있는 이유는 높은 출산율에 있다. 미국의 장기추계에서 합계출산율 가정은 10년간 평균치 1.89명, 2017년 추정치 1.80명, 장기적으로 2.0명으로 비교적 높고 안정적으로 추정되고 있다(SSTR, 2018).

반면, 우리나라의 경우 인구구조 변화는 매우 급격하게 나타나고 있고, 기존의 예측보다 더 비관적으로 흘러가고 있다. 4차 재정계산 당시 합계출산율(중위가정)은 2015~2065년 장래인구추계를 토대로 2030년 1.32명, 2040년 이후 1.38명일 것으로 가정한 바 있다. 그러나 2019년 3월 통계청이 발표한 2017~2067년 장래인구특별추계 결과 중위 합계출산율은 2017년 1.05명, 2021년 0.86명으로 떨어졌다가 점차 증가하여 2028년에 1.11명, 2040명 1.27명 수준으로 출산율이 크게 저하될 것으로 예측된다. 심화된 저출산율을 반영하면, 연금고갈 시점에는 큰 변화가 없더라도 부과방식으로 전환되는 이후의 필요보험료율을 더욱 높이게 될 것이다.

〈표 4〉 저출산 가정에 따른 재정전망 (제4차 재정계산)

	최대적립기금 시점	수지적자 시점	기금소진 시점	기금 소진후 필요보험료율
출산율 저출산 가정	2041년(1,775조원)	2042년	2057년(△209조원)	28.6%(2060) 35.2%(2080)
출산율 저위가정(1.05)	2041년(1,773조원)	2042년	2057년(△239조원)	29.3%(2060) 37.7%(2080)

자료: 제4차 국민연금재정추계 공청회 자료집(2018)에서 재구성

2) 노동시장 변화와 제도의 상호작용

최근 노동시장은 산업사회의 정형화된 완전고용체제에서 탈산업사회의 유연고용체제로 이행하고 있으며, 그리하여 각 복지국가들은 노동시장 유연화에 따른 비정형 고용의 증가 및 그에 따른 노동시장 이중구조화를 경험하고 있다. 이에 따라 사회보험에 포괄되지 못하는 '사각지대'의 문제가 다시금 부각되고 있다. 이처럼 기존의 사회보장제도들이 노동시장과의 정합성을 잃어가고 있는 상황에서, 제도의 개혁 필요성이 발생되고 있다. 한국도 예외는 아니다.

그렇다면 한국의 노동시장은 어떠한 이중구조를 보이고 있는가? 한국의 노동시장 이중구조가 '오래된' 이중구조와 '새로운' 이중구조가 중첩되는 양상으로 나타나고 있음에 주목해야 한다. 오래된 이중구조는 비공식부문과 공식부문에 관한 것이다. 비공식부문은 주로 영세사업장이나 영세 자영업 등에서 나타난다. 비공식 부문이 클수록, 영세사업장의 재정적 안정성 문제, 사업주와 근로자간의 불법적 계약과 합의의 용이성 등으로 인해 사회보험의 법적인 적용확대가 사업장 규모에 따라 점진적으로 이루어지는 경향이 있다. 또한 법적으로 적용범위가 확대되더라도 실질적으로는 정부의 행정관리능력과 사업장의 부담 능력의 한계 등으로 인해 사회보험 이중구조가 잔존하게 된다. 한국은 높은 자영자 비율, 높은 영세사업장 비율 등 비공식부문이

차지하는 비중이 서구 복지국가에 비해 상당히 크다.

반면, 새로운 이중구조는 탈산업사회로의 전환으로 인한 노동시장의 변화에 기인한다. 고용유연화나 임금유연화 등의 노동시장 유연화는 사회보험 제도가 전제로 하는 '안정적 고용상태를 지닌 전일제 임금근로자'의 조건과 부조화를 일으키게 된다. 정규직/비정규직, 사업장규모, 업종·직종, 임금불평등 등에 따른 임금, 고용안정성, 사회보험 포괄 등은 현실 속에서는 결코 상호 분리되어 존재하는 것이 아니며, 복합적이고 결합적인 방식으로 한국의 노동시장 이중구조와 그에 따른 국민연금의 이중구조를 설명하고 있다고 할 수 있다.

노동시장의 이중구조가 국민연금에 가져오는 격차를 가장 잘 보여주는 지표는 5인 이상 사업장가입자, 5인 미만 사업장가입자 그리고 지역가입자간의 평균임금상승률 격차이다. 첫째, 5인 이상 사업장가입자의 소득상승률은 5인 미만 사업장가입자의 소득상승률보다 높게 나타나고 있다. 5인 이상 사업장가입자와 5인미만 사업장가입자 간의 평균소득월액 상승률의 차이는 거칠게 보자면 외부자-내부자의 노동시장 이중구조가 가져오는 격차로 환원해볼 수 있다.

〈표 5〉 국민연금가입자의 평균소득월액 및 증가율 추이

(단위: 천원, %)

연도	전체가입자		지역가입자		사업장가입자				A/B *100
					전체		5인이상	5인미만	
	평균 소득	증가율	평균소득 (A)	증가율	평균소득 (B)	증가율	증가율	증가율	
1988	374	-	-	-	374			-	-
1989	451	20.6	-	-	451	20.6	20.5	-	-
1990	540	19.7	-	-	540	19.7	19.7	-	-
1991	620	14.8	-	-	620	14.8	14.8	-	-
1992	726	17.1	-	-	726	17.1	17.2	-	-
1993	820	12.9	-	-	820	12.9	12.9	-	-
1994	900	9.8	-	-	900	9.8	9.8	-	-
1995	944	4.9	577	-	1,053	17	17	-	54.8
1996	1,070	13.3	566	-1.9	1,215	15.4	15.4	-	46.6
1997	1,217	13.7	592	4.6	1,396	14.9	14.9	-	42.4
1998	1,272	4.5	635	7.3	1,480	6	6	-	42.9
1999	1,130	-11.2	878	38.3	1,386	-6.4	-6.3	-	63.3
2000	1,191	5.4	920	4.8	1,477	6.6	6.5	-	62.3
2001	1,290	8.3	961	4.5	1,607	8.8	8.8	-	59.8
2002	1,362	5.6	1,010	5.1	1,685	4.9	4.9	-	59.9
2003	1,455	6.8	1,050	4	1,769	5	5	-	59.4
2004	1,525	4.8	1,059	0.9	1,817	2.7	2.7	-	58.3
2005	1,586	4	1,075	1.5	1,875	3.2	3.2	-	57.3
2006	1,635	3.1	1,069	-0.6	1,905	1.6	1.6	-	56.1
2007	1,693	3.5	1,077	0.7	1,956	2.7	2.7	-	55.1
2008	1,727	2	1,089	1.1	2,012	2.9	3.1	-	54.1
2009	1,780	3.1	1,104	1.4	2,024	0.6	0.7	0.8	54.5
2010	1,814	1.9	1,115	1	2,052	1.4	1.3	2.2	54.3

연도	전체가입자		지역가입자		사업장가입자				A/B *100
					전체		5인이상	5인미만	
	평균 소득	증가율	평균소득 (A)	증가율	평균소득 (B)	증가율	증가율	증가율	
2011	1,882	3.7	1,137	2	2,219	3.8	3.9	3.4	51.2
2012	1,955	3.9	1,166	2.6	2,205	3.6	3.9	2.2	52.9
2013	2,017	3.2	1,177	0.9	2,275	3.2	3.6	1.1	51.7
2014	2,085	3.4	1,202	2.1	2,342	2.9	3.2	2.3	51.3
2015	2,170	4.1	1,290	7.3	2,450	4.6	-	-	52.7
2016	2,241	3.3	1,329	3.0	2,532	3.3	-	-	52.5
2017	2,337	4.3	1,387	4.4	2,641	4.3	-	-	52.5

자료: 국민연금연구원 내부자료, 한정림·김혜진(2018)을 참고하여 재구성 및 필자 계산

둘째, 2014년 기준 지역가입자의 평균소득월액은 사업장가입자 대비 51% 수준에 불과하고, 지역가입자의 평균소득월액 증가율 역시 사업장가입자의 증가율보다 낮다. 이는 지역가입자의 상대적인 노동시장 지위의 취약성을 보여주는 한편, 소득파악이 온전하지 못한 상황에서 가입자의 소득하향신고 경향이 복합적으로 가져온 현상으로 볼 수 있다. 이러한 상황은 A값을 하향조정함으로써 국민연금 급여가 평균임금상승율을 좇아가지 못하게 하고 간접적으로 급여적절성을 낮추는 결과를 초래한다.

이처럼 한국 노동시장 이중구조는 서구 복지국가와는 달리 오래된 이중구조와 새로운 이중구조가 중첩적으로 존재하고 있으며, 이에 따른 사회보험의 이중구조가 심각하다는 본 연구의 결과는 국민연금의 발전 방향에 대해 근원적인 문제제기와 복합적인 시사점을 제공한다. 서비스 산업의 확대와 이에 따른 저숙련·저임금 일자리의 확산, 높은 비정규직 및 자영자 비율 등의 이중구조의 양상이 당분간은 획기적으로 완화될 것이라고 보기 어려운 상황이다.

3) 연기금 운용과 제도의 상호작용

외국 부과방식 연금제도의 개혁 동향에서 부분적립방식으로의 전환 경향이 나타나고 있다. 이는 공적연금에서 적립금의 투자 수익률 통한 미래 보험료 상승을 억제하겠다는 논리에 의한 것이다. 우리나라 국민연금기금의 운용논리도 이와 동일하다. 그러나 우리나라 국민연금은 2040년대까지 경제 수준에 비해 매우 높은 적립율과 그 이후 미래의 급격한 재정소진전망으로 인해 재정방식에 대한 고민이 서구와는 다른 방식으로 전개되고 있다.

첫째, '연못 속의 고래'로 불리는, 국민연금기금의 거대기금화의 문제가 그것이다. 기존 연구들에서는 자본공급 기능의 왜곡, 국공채 투자 증가시 국가의 재정규율의 약화 문제, 국민연금기금의 기관투자의 금융상품 매입과 매도가 해당 상품의 가격에 영향을 미칠 수 있는 금융상품의 가격효과 문제 등을 지적해왔다(김연명, 2012).

과도한 국내 투자에 대한 대안으로 제시되는 것이 해외투자이다. 연기금의 해외투자는 자본시장의 규모가 적은 한국에서 거대기금이 가져올 국내 금융시장 지배력을 완화하여 연기금의 경제적 왜곡을 방지하고, 위험

분산 차원에서 안정적인 투자 포트폴리오를 달성하며, 기금의 투자수익률 높일 수 있는 대안으로 제시될 수 있다(박창균, 2007). 실제로 국민연금 기금의 해외투자는 점차 증가하고 있다. 2014년에 12%였던 해외주식 투자비율은 2019년 현재 18.6%로 늘었다. 과거에 국내 산업에 주로 투자하여 국내 산업화를 촉진했던 핀란드의 연기금도 2000년대 이후부터 변화하기 시작하여, 국민경제에 대한 투자는 급격하게 감소하고 해외투자가 급격하게 증가하기 시작하였다 2000년에 60%의 투자가 핀란드 국내에서 이루어졌다면 2008년에는 국내투자 비율이 40%로 낮아졌다(Kangas & Luna, 2011). 또한 공적연금보유기금인 노르웨이의 석유기금(GPFG)[3]의 경우 해외투자만을 허용하는 원칙을 가지고 있다. 소규모 개방경제국가로서 국내에 투자될 경우 기금유치를 위한 기업들의 치열한 경쟁, 투명성 문제, 해외의 헤지펀드 등이 기금 매수, 매도 타이밍에 따라 노르웨이 금융시장을 지배하는 상황을 미연에 방지하기 위한 것이다(정창률, 2012).

물론 해외투자에 대한 비판도 존재한다. 개발도상국에서 기금의 해외투자시 국내 자본의 해외 유출로 성장 잠재력과 국내 고용창출능력이 감소되어 국내 사회경제적 발전을 저해할 수 있다는 것이다.[4] 그러나 기존 국내 경제가 과잉 투자상태일 때 국내 투자로만 국한하는 것은 타당하지도 가능하지도 않다고 보여진다.

둘째, 시장에 대한 부당한 정치개입의 가능성, 즉 정치적 위험의 문제이다. 특히 최근 스튜어트쉽 코드 도입 이후, 민간 기업에 대한 연기금을 통한 정부 통제에 대한 문제가 본격적으로 제기되고 있다. 미시적으로는 주식의결권 행사의 '합리적' 수준과 기준을 마련하기 위한 논의와 사회적 합의의 문제이지만, 구조적으로 보면 연기금 지배구조를 어떻게 가져가야 할 것인가에 관한 큰 과제이다.

셋째, 현행대로 연기금이 유지될 경우 더 큰 문제는 2030년대부터 본격화될 연기금의 유동성 확보와 연기금의 자산가치 하락 문제일 수 있다. 국민연금기금은 2040년대부터 본격화되는 연금지급을 위해 금융자산을 매각해야 하는데, 예측가능성이 매우 높아 다른 시장 참여자들의 전략적 행동을 유발하여 주식의 가치하락, 유동성 확보 문제, 연금자산 실질 가치 하락 등을 야기할 수 있다는 것이다.

이러한 국민연금기금의 문제는 부분적립방식을 취하고 있는 국민연금제도의 지속가능성 문제와 동전의 양면이다. 제도를 현행대로 유지하든 어떠한 형태의 제도 개혁을 하게 되든 이것은 기금규모와 부분적립방식의 유지기간 등을 직접적으로 결정할 것이다. 순서를 거꾸로 바꿔서 보면 이렇게 말할 수 있다. 유동성을 확보하고 연기금의 자산가치 하락을 막기 위해서는 2040년대에 예상되는 급격한 기금소진 곡선을 '변화'시켜야 하고, 이는 기금 소진 속도를 훨씬 완만하게 늦춰야 함을 의미한다. 이를 위해서는 보험료율을 높이거나 급여수준을 낮추는 등 지출을 억제하는 등의 조치가 불가피하다. 이제 제도 개혁과 연기금 지배구조 개편은 더 이상 분리할 수 없는 문제가 되어가고 있다.

3) 노르웨이 석유기금의 4%(연간 석유 판매 수입의 40%)는 조세로 이전되며 나머지는 미래세대를 위해 적립하도록 되어있다. 이는 물가 안정을 위한 필연적 조치이기도 하다(정창률, 2012).

4) 그 외에도 간접투자의 거래비용, 국제금융시장의 불안정성 문제와 기대만큼 수익률이 높지 않을 가능성도 지적된다(김연명, 2012).

2. 제약: 재정안정화 수단의 검토[5)]

1) 다양한 재정안정화 전략과 서구 복지국가의 선택

서구 복지국가들에서 취해온 재정안정화 조치를 연금의 지출 억제전략과 수입 확대전략, 수준조정/논리변화/대상조정이라는 방식을 기준으로 나누면 크게 여섯 가지 유형의 조치로 제시할 수 있다(〈표 6〉 참조). 가장 직접적인 방법은 보험료 상향조정과 급여수준 조정을 함께 하는 것이다. 이는 서구 연금개혁이 수급자의 일인당 급여 대비 근로인구의 일인당 소득의 비율을 일정하게 유지시키는 수준으로 기여와 급여를 조정하는 상대적 지위고정 모델의 절충안을 대체로 수용하고 있음을 보여준다.

〈표 6〉 부과방식 연금제도의 재정안정화 전략

	지출억제	수입확대
수준 조정	급여수준 조정 (소득대체율 인하)	기여 조정 (보험료 인상)
논리 변화	급여자동조정요소 (DB → DC적 요소)	적립율 강화 (부분적립방식) 일반재정(국고보조) 투입
대상 조정	수급연령 상향조정	기여기반 확대

먼저, 기여인상은 외국의 부과방식 연금제도에서 수급자에게 약속된 급여를 제공하고 재정수지를 맞추기 위해 가장 일반적으로 사용되어온 수입 확대전략이다. 즉 급여 삭감 전에 기여 인상이 재정안정화를 위한 일차적인 전략이었던 것이다. 그런데 복지국가 재편기에 들어, 기여율 인상의 한계를 인정하는 경향이 나타나고 있다. 단. 국가 간에 기여율 인상의 심리적 한계선, 즉 부과방식 소득비례연금의 한계 기여율로 인식되고 있는 선은 국가마다 상당히 다르다. 독일은 2030년을 기준으로 장래 필요보험료율을 22% 이내로 억제하는 것을 목표로 하고 있는가 하면, 일본은 지난 연금개혁에서 20% 이내를 보험료 상한선으로 설정하였다. 한편 캐나다는 1996년 개혁에서 2003년 이후로 9.9%에서 보험료율을 고정하겠다는 의지 하에 연금개혁을 이루었는가 하면, 핀란드는 2018년 현재 이미 24.4%의 보험료율을 부담하고 있으며 미래에는 28-29%까지 높아질 것으로 예측되고 있다. 한계기여율이 이처럼 국가간에 다양한 이유는 공적연금이 보장하고자 하는 급여수준 편차가 크기 때문에 이를 감안해서 보아야 하는 것이기도 하지만, 한계기여율 수준 혹은 공적연금의 역할 자체가 일국 차원의 정치적 선택 혹은 사회적 합의의 반영임을 보여주고 있는 것이다.

보험료율 상한선을 넘기지 않고 재정균형을 맞추기 위해서는 추가적으로 지출억제 전략은 불가피해진다. 서구 부과방식 연금체제에서는 보험료율을 충분히 올리고 나서, 추가로 필요한 재정안정화를 위해 수급연령을 연장하고, 급여를 약간 하향조정하는 방법을 채택하되 이를 위한 방법으로 미래의 '불확실성' 문제에 대응하는 자동급여조정(C) 방식이 많이 채택되고 있다[6)]. 예컨대 스웨덴의 자동안정화 장치 도입, 독일과 일본에서

5) 이 절의 내용은 오건호 외(2019)에서 필자가 작성한 6장에서 발췌한 것이다.

6) 급여에 자동조정장치 도입한 국가로는 핀란드, 독일, 이탈리아, 일본, 스웨덴 등이 있고, 법정수급연령에 기대수명을 연동한 국가로는 덴마크, 핀란드, 이탈리아, 네덜란드, 슬로바키아 등을 들 수 있다(OECD, 2017).

급여산식에 확정기여적 요소 도입, 핀란드의 기대여명 계수 도입과 수급연령의 기대수명 연계 등이 그것이다. 이들 국가에서 기대여명, 가입자수, 임금상승률과 물가상승률 등의 미래의 가변적 변수에 따라 급여를 자동조정할 수 있는 장치를 마련한 것은 단순한 급여삭감에 비해 장기적인 불확실성에 대처하는 점진적인 대처라고 할 수 있다. 다만 이는 어느 정도의 재정균형이 확보된 상황에서 미래의 불확실한 변화에 의한 추가적인 문제에 대처하기 위한 부가적 조치로 보는 것이 바람직하다.

2) 인구구조·고용율 개선을 통한 재정 기반 확대 가능성이 존재하는가?

여기서는 외국의 인구구조 및 노동시장 상황과의 비교검토를 통해 인구구조와 고용율이 개선될 여지와 재정기반 확대 가능성을 간단히 검토하고자 한다. 먼저 출산율을 보자. 우리나라의 출산율은 매우 낮은 수준이며, 특히 2017년에는 1.05, 2021년에는 0.86으로 예측되고 있다. 연금재정과 관련해서 중요한 것은 한 시점에서 낮아진 출산율은 20-30년 이내로는 영향을 미치지 않지만, 장기적 시점에서 영향을 미친다는 점이다. 이는 반대로 말하면, 지금 당장 출산율이 높아진다고 해도 그로 인해 가시적으로 연금재정 전망이 좋아지지 않음을 의미한다. 설사 지금 당장 출산율 향상이 가능하다 하더라도, 이미 악화된 인구구조의 영향을 몇 십년간 상쇄할 수 없는 것이다. 다음으로 기대수명을 보면, 한국은 OECD 국가들에 비해 평균 기대수명이 낮지 않은 수준이며, 다른 나라들과 마찬가지로 향후 과학기술의 발달로 크게 증가할 전망이다. 고용률의 경우, 향후 노동시장 전망을 고려할 때 의미있는 수준으로 높일 여지는 낮다고 보여진다. 단, 여성 고용율은 증진될 여지가 있는데, 경제활동참가율이 5% 증가되면 기금 소진연도가 1년 연장되는 효과가 있는 것으로 알려져있다.

요컨대, 인구구조와 고용율 개선을 통해 공적연금 재정기반을 높이기 위해 추가적으로 기대할 수 있는 바는 크지 않다고 판단된다.

〈표 7〉 국가비교: 출산율, 기대수명(65세 기준), 고용율

	출산율(2015)	기대수명(여) (2017)	기대수명(남) (2017)	고용율(2017)
호주	1.8	22.3	19.5	73.46
벨기에	1.7	21.5	18.2	63.25
캐나다	1.6	-	-	73.87
덴마크	1.7	20.7	18	74.59
핀란드	1.7	21.9	18.3	71
프랑스	1.9	23.5	19.4	65.23
독일	1.5	21	17.9	75.63
이탈리아	1.4	22.2	18.9	58.18
일본	1.5	24.3	19.5	75.7
한국	1.2	22.4	18.2	66.68
룩셈부르크	1.5	21.8	18.9	66.14
네덜란드	1.7	21.1	18.4	76.24

	출산율(2015)	기대수명(여) (2017)	기대수명(남) (2017)	고용율(2017)
스웨덴	1.9	21.5	18.9	77.01
스위스	1.5	22.4	19.4	79.97
미국	1.8	20.6	18	70.35

자료: https://data.oecd.org/pop/fertility-rates.htm, https://data.oecd.org/healthstat/life-expectancy-at-65.htm
https://data.oecd.org/emp/employment-rate.htm (검색일: 2018. 4. 6)

3) 부과방식으로의 전환이 가능한가?

현재 우리나라의 재정방식은 수정적립방식이다. 장기적인 재정안정화를 위해 재정추계를 통해 미래의 재정 상황을 사전에 예측함으로써 사전에 대비책을 마련할 수 있도록 하고 있다. 추계기간 동안 적립율을 일정수준으로 확보한다는 재정목표에 따를 경우, 국민연금은 보험료율을 올려야 하는 상황에 놓인다. 그런데 최근에는 우리나라의 재정방식을 장기적으로 부과방식으로 전환하자는 주장도 제기된 바 있다. 예컨대 제3차 제도발전위원회에서는 부과방식으로의 연착륙을 재정목표로 설정하고, 현행 보험료율을 유지하고 보험료율 인상은 2040년대 중반 이후에 추진하자는 방안도 제안되었다.

그러나 서구 복지국가들의 연금개혁 방향은 오히려 부과방식에서 부분부과(적립)방식으로 전환하는추세이다. 부과방식 연금제도의 도입·확대기에는 단기적 차원에서 발생할 수 있는 재정수지 불균형에 처할 수 있는 최소한의 수준에서 '완충기금'이 운영되어 왔다면, 개혁기에는 중장기적 차원에서 보험료율의 안정적 운영이라는 정책목표를 지원해줄 수 있는, 보다 적극적인 수준으로의 연기금 적립율 증가를 추구하였다. 기금의 투자수익을 연금재원으로 사용함으로써 고령화에 따른 보험요율 인상 압력을 둔화시킨다는 논리에 따른 것이다[7]. 거의 유일한 예외는 독일이 2차대전 후에 적립방식에서 부과방식으로 전환한 역사적 경험인데, 이는 안정된 인구구조와 높은 경제성장이라는 당시 특정한 사회경제적 조건 하에서 가능한 것이었다. '부분적립방식에서 부과방식으로의 전환' 주장은 적어도 서구 복지국가들의 역사적 관점에서 보면, 최근 연금개혁 방향을 정반대로 거스르는 것이거나 혹은 50-60년전의 논의를 따르는 구시대적 패러다임인 것이다.

물론 우리나라 연금제도에는 서구 복지국가와는 상이한 조건들도 존재하지만, 문제는 한국의 고유한 조건들이 오히려 우리나라의 연금제도 운영과 개혁을 더욱 어렵게 한다는 점이다. 예컨대 서구와는 다른 속도로, 기존의 예측보다 더 비관적으로 급진전되는 한국의 인구구조 변화는 부과방식으로의 전환 이후 미래의 필요보험료율의 급증을 가져올 수 밖에 없다. 또한 부과방식으로 전환하기 위해서는 일정 시점에서 수정적립방식을 통해 적립된 연기금자산의 유동화가 불가피한데, 현재 제도가 유지될 경우 자산매각의 예측가능성으로 인해 자산가치 하락 등의 문제가 심각하게 불거질 것으로 예측된다.

이런 상황에서 한국의 연금제도를 장기적으로 "부과방식"으로 전환해서 운영하자고 주장하려면, 가능한 방법은 한가지이다. 국민연금의 급여수준을 더 낮추는 것이다. 미래의 부담수준이 최대한 줄고, 연기금의

7) 캐나다는 1997년 개혁에서 보험료 인상 스케쥴을 당초 계획보다 앞당김으로써 부분부과방식으로 전환하고, 적립기금의 투자 수익을 얻어 장기적인 재정상태를 9.9%의 보험료율로 안정시키고자 하고 있다. 2015년 현재, CPP/QPP 연기금을 합한 규모는 GDP 대비 17%이다. 스웨덴은 2015년 기준으로 GDP 대비 29.5%에 달하는 적립금을 보유하고 있으며 명목적 확정기여제도로 전환하면서도 기금을 일정정도 유지하여 완충기금의 역할을 담당하게 하였다.

과도한 적립과 급격한 소진 곡선이 완화되어 부과방식 전환에 따른 제반 위험이 줄어들 수 있기 때문이다. 반대로 국민연금의 급여수준을 적정한 수준으로 유지하려면, 보험료율의 인상을 통한 부분적립방식의 유지(와 그에 따른 소진연도 연장)은 불가피한 길이다. 우리가 선택할 수 있는 '현명한' 개혁의 길은 결코 넓고 평탄하지 않으며, 그나마 선택할 수 있는 시간도 줄어들고 있다.

4) 국고 투입은 대안이 될 수 있는가?

보험료율을 일정수준 이상 올리기 힘들어지면 국고를 투입해야 한다는 주장도 제기된다. 이러한 주장은 '국가의 급여보장 명문화' 주장과 맥을 같이 한다. 특히 이러한 주장의 근거는 대략 세가지로 요약해볼 수 있다. 첫째, 서구 복지국가들도 사회보험에 국고를 투입하고 있다는 점이다. 둘째, 자본소득이 크게 증가하는 가운데, 보험료가 협소하게 노동소득에만 부과되고 있다는 문제의식이다, 셋째, 4차산업혁명에 따라 자동화와 일자리 감소가 나타나는 상황에서, 근로소득이 아닌 로봇세 등의 새로운 재원을 사회보험에 투입해야 한다는 것이다. 넷째, 계층별 누진성을 더욱 강화하는 차원에서, 부유세 등을 사회보험에 투입하자는 진보적 논리도 작용한다.

그러나 이에 대해서는 다음과 같은 차원이 고려되어야 한다. 첫째, 우리나라에는 이미 일반조세로 운영되는 기초연금이 존재하는 상황에서, 일반 조세로 소득비례적인 급여를 지원하는 것은 역할 기능적인 차원에서 타당하지 않다. 서구 복지국가들에서도 기초연금이나 최저보장제도가 존재하는 국가들에서는 소득비례 사회보험이 아닌 기초보장에 국고를 투입하고 있다(스웨덴, 일본 등). 다만 조세방식의 기초보장제도가 없는 경우, 공적연금이 단일한 준보편적인 연금제도로 기능하는 국가들(독일, 스위스 등)에서는 부가가치세를 사회보험 연금제도에 투입하고 있다. 오히려 반대로 노르웨이 국부펀드(Sovereign Wealth Fund)나 호주의 Australian Future Fund 등은 가입자의 기여가 아닌 별도의 재원(정부의 일반 예산이나 자원 판매 수입 등)을 통해 미래세대가 직면할지도 모르는 노후소득보장의 재원 문제에 능동적으로 대처하기 위해 SPRF (Sovereign Pension Reserve Funds)을 적립하고 있다.

둘째, 왜 소득비례급여 보험방식에 국고를 투입해야 하는가? 노동시장 내부자와 외부자의 균열과 사회보험의 이중구조가 심화될 것으로 예측되는 미래에, 기초연금이 아닌, 사각지대가 존재하는 소득비례적 급여를 제공하는 기여방식의 사회보험에, 특히 적절한 시기에 대응하지 않고 남겨두어 더욱 심화된 재정불안정 문제를 해결하기 위해 일반조세와 로봇세를 투입하면 된다는 주장은 제도 운영 원리에서도, 재분배적 관점에서도, 우선순위에서도 비판의 여지가 크다.

오히려 노동시장 이중구조를 해소할 수 있는 다른 방식의 적극적인 대안이 모색될 필요가 있다고 보여진다. 이에 대해서는 후술하기로 한다.

5) 보험료율 인상 여지가 있는가?

이론적으로 완전 부과방식 연금제도에서는 해당연도에 약속된 급여를 지급하기 위해 그 해의 거두어들여야 하는 재정이 명확하기 때문에 보험료율 수준에 이견이 있기 어렵다. 그런데 그런 부과방식에서도 향후 보험료율이 지속적으로 변화하게 될 것이 예측되면, 매년 보험료율을 인상하는 것이 쉽지 않기 때문에 재정확보를 위해 미리 대응을 해야 하는 필요성이 제기된다.

그렇다면 한 국가의 연금제도에서 적절하고 지속가능한 보험료율 수준은 무엇인가? 이를 가늠하기 위해서는 제도 내적인 수지균형(형평성)과, 제도 외적인 정치·경제·사회적인 수용성이라는 두 가지 차원이 모두 고려되어야 한다.

〈표 8〉 보험료율의 적정성 평가 기준

차원	내용	상세 기준
제도 내적 기준	수지균형 (형평성)	기여율-급여수준-수급연령간의 관계
제도 외적 기준	정치·경제·사회적 수용성	GDP 대비 연금지출수준 연금 지지도, 보험료율 지불 의지 등

먼저 제도 내적인 수지균형을 가늠하기 위해서는 기여와 급여, 수급연령을 함께 보아야 한다. 한편 국가비교에서 단순한 수치비교가 쉽지 않은 문제인데, 다음과 같은 이슈들이 존재한다. 첫째, 국가마다 급여산정 기준 소득 등이 다르고, OECD에서 제공하는 수치는 각 시장의 노동시장 상황(가입기간 등)을 충분히 고려하고 있지 못하다. 따라서 실질급여수준과 명목 급여수준간에 격차가 날 수 있는데, 특히 우리나라는 실질가입기간이 짧아 실질급여수준이 낮다. 둘째, 급여와 수급연령이 기대여명 등에 따라 미래에 자동조정(급여 인하 및 연령 인상 등) 되거나 점진적으로 급여 인하 혹은 수급연령 인상이 이루어지도록 개혁한 국가들이 적지 않다. 따라서 한 시점에서의 기여율-급여수준-수급연령 간의 관계를 정확하게 파악, 비교하는 것은 쉽지 않다.

그럼에도 불구하고 대략적인 경향을 보면, 먼저 미래의 소득대체율이 한국(39.3%)과 비슷한 수준에 있는 국가로는 독일(38.2%), 미국(38.3) 등을 들 수 있다. 그런데 이들의 보험료율은 한국(9%), 미국(12.4%), 독일(18.7%) 등으로 크게 차이가 난다. 한국과 기여율 수준이 비슷한 국가를 보면 호주(9.5%)와 캐나다(9.9%)를 들 수 있는데, 호주의 경우 소득대체율은 32.2%(수급연령 67세)로 우리나라보다 낮은가 하면, 캐나다의 소득대체율은 41%(기초연금 포함. 수급연령 65세)로 우리와 비슷한 수준이다.[8] 한편 덴마크는 기여율이 12.8%[9]인 것에 비해 미래 소득대체율이 86.4%로 매우 높은데, 동시에 수급연령(74세)이 매우 높다는 점을 눈여겨볼 필요가 있다. 핀란드는 보험료율이 25.2%로 상당히 높은데, 급여수준은 56.6%, 수급연령은 68세에서 기대여명에 따라 연계되도록 하고 있다.

8) OECD의 연금모델 계산에 따르면(OECD, 2017), 모든 법정(mandatory) 연금소득을 포함하며(즉 기초연금을 포함), 20세부터 법정 수급연령까지의 기간을 가입한 것으로 간주하며, 생애기간의 평균소득이 동일하다는 전제하에 전체산업부문 평균소득 대비 연금수급액으로 소득대체율을 계산한다.

9) 덴마크는 공적연금 부분의 보험료율은 피용자 0.26%, 고용주 0.52%이며, 의무사적연금의 보험료율이 각각 4%, 8%이다.

전체적으로 소득대체율, 수급연령을 함께 고려한 보험료율 지수를 볼 때 한국은 소득대체율과 수급연령에 비해 보험료율이 낮은 수준이라고 할 수 있다.

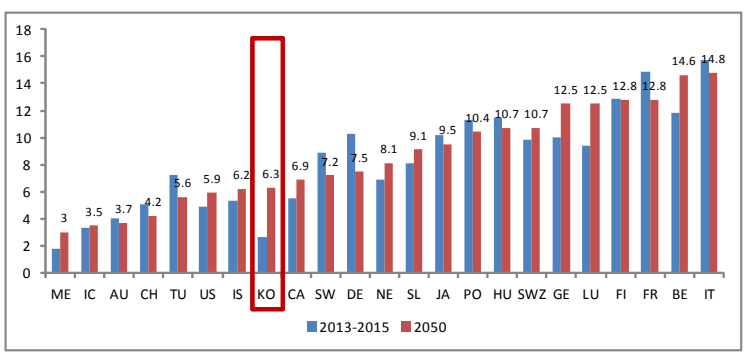
〈표 9〉 연금제도 비교: 법정 연금 보험료율, 소득대체율, 수급연령

	A.보험료율 (2016)	B.소득대체율 (미래예측)	C.수급연령 (미래/예측)
호주	9.5	32.2	67
벨기에	16.4	46.7	65
캐나다	9.9	41	65
덴마크	12.8	86.4	*74
핀란드	25.2	56.6	*68
프랑스	25.40	60.5	64
독일	18.7	38.2	65
이탈리아	33.0	83.1	*71
일본	17.828	34.6	65
한국	**9.0**	**39.3**	**65**
룩셈부르크	16.0	76.7	60
네덜란드	20.9	96.9	*71
스웨덴	22.9	55.8	65
스위스	16.2	42.1	65
미국	12.4	38.3	67

자료: OECD (2017)에서 재구성
주: * 표시한 국가는 법정 수급연령에 기대수명 연동

다음으로 국제 비교적 관점에서 부담 수준의 경제적 수용성을 살펴보자. 한국은 2013/ 2015년 시점에서 아직 연금제도가 성숙되지 않아 공적연금 지출 수준이 매우 낮게 나타나는데, 현행대로 유지된다면 2050년에는 미국보다 높고 OECD 국가 중에는 중간 이하의 수준이 될 것으로 전망되고 있다. 그러나 문제는 급속한 고령화의 진전이 직접적으로 연금제도에 재정적 부담을 가져오게 될 시점은 부과방식으로 전환되는 2060년 전후라는 점이다.

〈그림 3〉 공적 연금지출 전망, 2013-2015/2050



자료: OECD (2017)

그렇다면 정치사회적 수용성은 어떠할까. 이미 2007년 연금개혁의 경험에서 보험료 인상보다는 급여수준 하향조정이 정치적으로 채택된 바 있다. 2016년 시점에서도 우리나라의 보험료율은 비교 대상국가들에 비해 가장 낮은 수준이지만, 지출을 늘려야 한다는 의견은 상대적으로 가장 낮게 나타나고 있다. 일본의 경우 보험료율이 우리의 두배 수준이지만, 정부가 연금에 더 많이 지출해야 한다는 의견이 현행 수준 유지나 감축보다 훨씬 높게 나타나고 있는 것과 대조된다. 결론적으로 우리나라의 보험료 인상에 대한 정치사회적 수용성은 상당히 낮다고 판단할 수 있다.

〈표 10〉 국민연금 정부지출에 대한 의견

	보험료율 (2016)	국민연금 정부 지출에 대한 의견					
		훨씬 더 지출해야한다	조금 더 지출해야	현재 수준으로 지출	조금 덜 지출	훨씬 덜 지출해야한다	계
한국(2016)	9	4.3	19.7	55.5	17.6	2.9	100
호주	9.5	14.6	39	43.5	2.5	0.4	100
캐나다	9.9	13.6	39.2	43.6	3.3	0.3	100
덴마크	12.8	18.4	34.5	43.3	3.1	0.7	100
프랑스	25.4	15	31	46.8	5.7	1.5	100
독일	18.7	15.4	36.1	42.4	5	1.1	100
일본	17.828	25.3	31.1	36.8	3.8	3	100
네덜란드	20.9	8.7	33.9	51.7	5.3	0.4	100
스웨덴	22.9	16.9	44.1	35.8	2.8	0.4	100
스위스	16.2	10.5	44.6	42.4	2.4	0.1	100
미국	12.4	24.9	39.5	28.4	5.9	1.3	100

자료: 보험료율은 OECD(2017), 국민연금 정부 지출 의견은 서울대학교 사회복지연구소·한국조세재정연구원(2016). 한국은 사회정책 및 욕구조사(2014, 2016)를 분석한 것이고, 그 외 국가들은 ISSP(2006) 분석한 내용임.

3. 소결

이처럼 한국이 경험하는 '압축적 시간'은 연금제도의 거시적, 미시적 제도와의 상호작용을 통해 개혁 과제를 복합적이고 다면적으로 형성해내었다. 첫째, 연금의 저부담-고급여 구조는 급속한 인구고령화와 맞물리면서 재정 불안정 문제를 야기시킬 것으로 전망되었는데, 중요한 것은 이것이 당장 현재의 문제가 아닌 30-40년 이후 상당히 먼 미래에 발생할 문제라는 점이었다. 그러나 이는 불확실한 미래가 아니라 바뀌지 않을 확실한 미래의 전망이었다. 따라서 한국의 연금개혁 논쟁에서는 아직 존재하지 않거나 현재로서는 이익집단화될 수 없는 '미래 세대'가 중요한 정치적 고려사항이 된다.

한편 국민연금법에서는 재정계산제도를 두어 매5년마다 국민연금의 재정수지에 대한 계산을 실시하여 국민연금의 장기재정상태를 전망하고, 국민연금 재정의 장기적 균형을 유지하도록 보험료와 급여수준을 조정하도록 하고 있다. 그리하여 이 재정계산제도는 1998년 1차 연금개혁이 일어난지 5년만에 2003년에 다시 정부가 재정안정화를 위한 개혁 법안을 상정하게 된 가장 직접적이고 구조적인 원인이 된다. 2018년의 연금개

혁 논쟁도 재정계산 결과를 공표하고 이에 대해 정부가 연금에 대한 종합계획안을 마련하면서 공식화된 것이다.

둘째, 수정적립방식의 사회보험 방식의 국민연금 제도틀은 현세대 노인을 구조적으로 배제시키는 한편, 노동시장 유연화와 맞물리면서 노동시장 외부자(outsider)의 사회보험 배제 문제를 더욱 심각한 것으로 부각시키게 된다. 그리하여 자영자(소상공인), 비정규직, 소규모 사업장 근로자 등과 정규직 근로자간의 격차가 중요한 이슈로 부각되기 시작했다.

셋째, 장기 재정불안정과는 별도로, 수정적립방식으로 인해 축적된 연기금을 어떻게 운용해야 할 것인가의 이슈가 지속적으로 제기되었다. 2000년대까지만 해도 전문성과 독립성 강화를 위한 지배구조 개편 논의가 제기되면서 연기금의 금융 투자 확대가 논쟁의 핵심으로 이해되었다면, 조만간 연기금투자자산의 예측가능한 매각이 가져올 문제를 어떻게 해결할 것인가가 제도개혁을 압박하는 요인이 될 것으로 보인다.

넷째, 위에서 살펴본 여러 가지의 구조적 맥락과 개혁의 제약 조건들이 2007년의 연금개혁과 2018년의 논쟁간에 큰 차이가 없다는 점이 또한 주목할만하다.

이러한 맥락하에 10여년에 걸친 두차례의 연금개혁 논쟁에서 다차원적 의제들이 설정되었던 것이다. 의제가 도출되는 자세한 과정은 다음 장에서 살펴볼 것이다.

Ⅳ. 이해관계 균열의 형성

1. 연금정치의 이해관계 균열지점

한국의 경우 연금제도의 도입 역사가 짧아 아직 충분히 제도가 성숙하지 않았기 때문에 제도에 결부된 자기 이해가 서구 복지국가만큼 강하게 형성되지 않은 측면이 있었다. 이에 초기의 연금개혁 논의가 전문가 중심으로 이루어졌다면, 연금개혁 논의가 거듭될수록 이해관계 집단의 영향력이 커지고 있는 상황이다. 특히, 서구의 경험과 학술적 논의가 보여주듯, 연금개혁은 '누가 무엇을 얼마나 얻느냐 혹은 잃느냐', '고령화의 부담을 누가 얼마나 부담하느냐'로 요약되기 때문에, 개혁을 통한 이해관계를 파악하고 이에 대한 균형감있는 개혁방향을 모색하는 것이 매우 중요한 과제가 된다. 든든한 공적연금이 모든 세대에게 안전한 노후생활과 심리적 안정감을 준다는 일반론을 전제로 하되, 자원의 제약하에 채택할 수 있는 '방법론', 즉 정책 의제에 대한 대안들의 속성에 따라 노-자, 노동시장 내부자-외부자, 현 노인세대-현 근로세대 등 연금제도의 주요 이해당사자들의 이해관계가 달라질 수 있기 때문이다. 여기서는 이해관계 집단을 크게 자본, 소상공인, 노동(내부자, 외부자), 현세대 노인, 미래 근로세대 등의 다섯 차원으로 나누어 개혁논의과정에서 직접 표출되었거나, 가설적으로 상정할 수 있는 이해관계를 중심으로 논의하고자 한다[10].

10) 고용상태, 고용지위, 기업규모 등의 노동시장 지위와 계급에 따라 연금개혁에 대한 이해관계 균열이 실제로 존재하는가에 대한 연구는 별도로 진행될 필요가 있다.

2. 2007년 연금개혁의 정치적 균열: 급여축소 연금개혁은 어떻게 이루어졌는가?

현재의 논쟁을 이해하기 위해서는 역사적 맥락을 이해하는 것이 중요하다. 문재인 정부가 내세운 연금개혁은, 노무현 정부 당시 2007년의 연금개혁이 크게 잘못 되었음을 비판하면서 이를 뒤집고자 하는 것이기 때문이다. 비판의 핵심은 '급여축소'에 있다. 서구 복지국가에서도 정권이 바뀔 때마다 개혁의 방향을 완전히 바꾸는 전환이 일어난 사례를 가끔 찾아볼 수 있는데, 영국의 1970-80년대 연금개혁과정이 대표적이다. 그런데 영국의 경우에는 노동당과 보수당이 번갈아가며 집권하면서 그들의 이념에 따라 공적연금 강화 대 공적연금 약화 및 민영화라는 대립구도를 추진했던 것이었다. 1990년대에 들어서는 다른 서구 복지국가들과 마찬가지로 영국에서도 정치적 이념을 넘어서 탈정치화된 개혁을 추진하였다.

그렇다면 같은 진보 정부에서 추진한 정책이 잘못되었다고 비판하고, 다른 방향의 개혁을 추진하는 이유는 무엇일까? 실제로 2007년의 급여 축소 연금개혁은 누구에 의해 왜 어떻게 일어났으며, 그것은 정치적 이해관계에 있어서 누구에게 어떻게 불리했는가?

1) 정치적 논의 과정

국민연금의 장기재정안정화를 도모하기 위한 취지로 1998년 1차 연금개혁과정에서 도입된 재정계산제도에 따라, 당시 노무현 정부는 2002년부터 보건복지부장관 자문기구인「국민연금발전위원회」를 구성하여 장기재정추계를 실시하고 재정안정화방안을 포함한 연금제도개선방안을 마련, 발표하였고, 이를 토대로 보건복지부는 2003년 장기재정안정을 도모하기 위해 보험료율 증가와 급여하향조정을 주내용으로 하는 정부개정안을 발의하게 된다.

이 정부 개정안은 두가지의 큰 비판에 직면하게 되는데, 첫째, 미래를 위한 재정안정화 해결만을 정책의제로 다루었을 뿐, 현재의 더 큰 문제들, 특히 광범위한 국민연금 사각지대와 노후빈곤문제를 간과했다는 것이었다. 둘째, 사회적 대화나 합의과정을 거치지 않고 정부가 일방적으로 개혁을 추진하고자 한다는 비판이 거세게 제기되었다. 즉 정부가 다면적인 정책의제를 인정하고 형성하는데 실패하면서, 정부주도적 연금개혁에 대한 반대 연합전선 형성이 형성된 것이다. 그리하여 축소 개혁 필요성에 대한 공감대 자체가 합의되지 않았고, 정부법안은 국회에서 제대로 논의조차 되지 않은 채 지연되었다. 이에 한나라당과 민주노동당은 각각 2004년과 2006년에 정부가 다루지 않은 국민연금 사각지대 문제해결을 전면에 내세운 대안 법안을 제출하게 된다. 이제 축소개혁과 확대개혁이 동시에 정책의제로 상정된 것이다.

이에 2006년 초반까지의 논의는 재정안정화 대 기초보장 강화의 대립구도로 논의가 전개되었다. 전반적으로 정부의 일방적인 재정안정화 개혁 추진에 대한 범反연합분위기가 형성되는 가운데, 막상 연금개혁의 내용과 방향성에 대해서는 국민연금 전문가 집단과 시민사회에서 각 안에 대한 뚜렷한 공조세력이 형성되지 못하였다. 재정안정화를 위한 축소조정과, 기초보장성 강화를 위한 관대성 확충 이 두가지는 어떤 것도 부정될 수 없는 중요한 정책 의제였기 때문이다. 정부는 재정안정화와 기초보장성 강화를 대표하는 두 법안간의 팽팽한 대립이 아무 진전없이 지속되자, 2006년 6월, 정부는 재정안정화와 기초보장성 강화라는 두가지를

모두 개혁 방향으로 수용하겠다는 타협안을 제시하기에 이른다.

그리하여 이 2006년 중반 이후부터 1년의 연금개혁 논쟁 후반부는 정책의제를 둘러싼 정당간의 연합과 공조를 통해 연금개혁이 타협되어가는 과정을 극적으로 보여준다. 몇차례의 법안 논의 끝에, 2007년 4월, 열린우리당-민주당은 한나라당-민주노동당이 제안한 국민연금법안(보험료율 9%, 소득대체율 40%)과 기초노령연금 도입안에 잠정합의하게 된다. 이 과정에서 국민연금 개정과 기초노령연금은 하나의 정책 패키지로서 논의되었다는 점에 주목할 필요가 있다.[11)]

아래의 〈표 11〉은 2007년 연금개혁에서 제시된 다차원적 의제를 보여주고 있다.

〈표 11〉 연금개혁의 다차원적 의제: 2007년 연금개혁

명시적 목표	개혁 조치안	국면
재정안정화	보험료 상향조정	관대성 축소
보장성 확대	급여 하향조정	
전문성강화	기초노령연금 도입	보장성 확대
사외적립	크레딧 제도 도입	
	퇴직금 적용범위 확대	
	국민연금 기금운용 지배구조 개편	자본화
	퇴직연금 도입	

2) 정치적 이해관계 균열

연금개혁 논의가 정부의 일방적인 추진에서 정당 정치 구도로 넘어가면서, 초기에 개혁을 지연시켰던 복합적이고 상충적인 정책 의제들은, 개혁논쟁 후반부에 들어서면서 오히려 협상과 연합, 타협을 가능케 하는 조건으로 작용하게 되었다. 이때 제시된 개혁 조치안을 중심으로 이해관계 균열을 살펴보면 다음과 같다. 재정수지균형을 위해 급여수준을 낮추는 대신 보험료를 높이는 대안도 논의되었지만, 당시 자본과 노동(내부자, 외부자) 어느 편에서도 지지되지 않았다. 사실 보험료를 인상할 경우, 노동시장 내부자와 외부자의 균열을 더욱 심화시킬 수 있었다. 연금제도에 안정적으로 가입된 정규직 노동자의 경우 급여수준을 약간만 낮추면서 재정안정화를 위한 비용을 노사가 분담할 수 있는 것이지만, 당시만 해도 국민연금 사각지대에 대다수가 놓여있던 저소득층과 불안정 고용계층은 보험료가 높아질 경우 현실적인 한계비용이 더욱 커질 수 있었기 때문이다. 그리하여 노조 및 시민사회와 가입자단체의 의견을 수렴했던 민주노동당 안에서도 보험료 상향조정 대신 급여축소를 재정안정화의 대안으로 제안하게 된다. 단, 이는 국민연금의 보험료 조정 대신 별도의 기초연금 도입을 통해 조세를 투입하는 방안을 개혁 패키지로 내세우기로 했기 때문이기도 했다.

이처럼 보험료 상향조정 대신 급여축소가 재정안정화의 주요 대안으로 논의됨에 따라 자본측은 재정안정화

11) 그러나 이들 패키지 법안은 막상 국회에서 동시에 처리되지는 못했다. 4월 임시국회에서 여야의 국민연금법 개정안은 부결되고 여당이 발의한 기초노령연금법만이 통과되는 상황이 발생하였다(65세 이상 노인 60%, 급여수준 국민연금가입자평균소득월액(A값)의 5%, 10만원). 국민연금법 개정안은 동년 7월 3일 국회를 통과하였는데, 이때 기초노령연금이 3개월만에 재개정되어 수급대상은 전체 노인의 70%로 높이고 급여수준 또한 2028년까지 평균소득의 5%에서 10%로 단계적으로 인상하기로 하였다. 이러한 개정의 주된 동인은 정부의 국민연금법 개정에 한나라당이 동의해 주는 대신 기초노령연금제도와 관련해서는 그들의 요구를 받아주고자 한데서 비롯된 것이었다(김수완·권문일, 2009).

방안에 주요한 이해관계자가 되지 않게 된다. 보장성 강화 국면에서도 기초연금 역시 조세방식이기 때문에 고용주 집단에는 직접적인 이해관계가 발생하지 않았고, 민노당이 제기했던 부유세 등의 재원조달방안은 구체적인 법안화되지 않음으로써 본격적으로 논의되지 않았다. 또한 보편적 기초연금이라는 보편주의적 조치는 구조적으로 내부자-외부자간의 이해차이를 거의 발생시키지 않았다.

한편 기금운용지배구조에 대해서는 가입자 참여 배제, 정부 책임성 약화 등이 주요한 비판지점으로 제기됨에 따라 보건복지부는 2003년 당시 기금운용지배구조 개편안[12]도 재정안정화를 위한 제도개선안과 함께 추진하고자 했다. 그러나 이후 기금운용지배구조 개편은 막상 관련 이해집단의 손익에 직접적인 영향을 끼치는 내용이 아니었기 때문에 이해관계집단의 관심을 끌지는 못하는 경향을 보였다.

퇴직연금제 도입 안건의 경우, 이미 오랫동안 노사정위원회의 논의를 거치면서 첨예한 이해관계 대립이 발생했던 지점들에 대한 직접적인 법안화를 피해가는 방식으로 개혁안이 마련되어 있었다[13]. 이러한 상황에서 퇴직연금제 도입은 노사 양측으로부터 특별히 반대할 이유가 없는 사안으로 받아들여졌다. 2005년 가을 국민연금 개혁추진이 아무런 성과를 보지 못하고 지연되던 중에, 대신 노동부가 퇴직연금제도 도입을 골자로 하여 발의한 『근로자퇴직급여보장법』은 별다른 이견 없이 국회를 통과하여 바로 시행되게 된다. 퇴직연금제의 도입은 그 개혁내용의 모호성과 그에 따른 불확실한 퇴직연금 도입 전망에도 불구하고 상징성만으로도 이후 국민연금 개혁 논의에 큰 전환점이 된다. 퇴직연금과 국민연금이 다층노후소득보장체제로서 역할분담을 할 수 있다는 명목적 정당성을 제기해주었기 때문이다.

이렇게 해서 2000년대 한국의 연금개혁논쟁은 제도 관대성의 확대와 축소, 자본화라는 다차원을 포괄하게 된다. 첫째, 재정안정화를 위한 보험료 상향조정, 급여축소, 재정 수리원칙 강화 등은 제도 관대성 축소로 명명할 수 있다. 둘째, 제도정착(실질적 적용대상 확대), 가입기간 확대를 위한 크레딧, 노인빈곤완화를 위한 기초연금 도입 등의 방안은 제도 확대 국면으로 요약된다. 셋째, 국민연금 지배구조개편과 퇴직연금 도입은 명목적으로는 다른 목표를 중요하게 부각시켰지만, 실질적 효과를 측면에서 보면 국민연금 기금의 금융시장 투자 확대기반 마련, 퇴직연금 시장확대라는 점에서 명백히 금융자본화를 지향한다는 공통점을 가지고 있었다. 이에 논의된 연금개혁 개별 조치들의 이해관계 균열을 정리하면 〈표 12〉와 같다.

〈표 12〉 2003~2007년 연금개혁의 다차원적 의제와 이해관계 균열

		자본측	노동		현세대 노령계층	미래의 근로계층	이해관계 종합	연금개혁 결과
			내부자	외부자				
관대성 축소	보험료 상향조정	-	-	-	0	+	갈등	비채택
	급여 하향조정	0	-	-	0	+/-	갈등	채택
보장성 강화	기초연금 도입	0	0	+	+	-	약한 불균형	수정채택
	크레딧 제도 도입	0	+	+	0	+	균형	채택

12) 보건복지부는 전문성과 (정부로부터의) 독립성 확보라는 취지하에 국민연금기금운용주체를 민간법인으로 독립시키고, 가입자 대표로 구성되어있던 기금운용위원회를 민간전문가로 구성하는 개혁안을 국회에 상정하였다. 이는 외형적으로는 '전문가주의의 강화'로 요약될 수 있는데, 가입자의 이익을 극대화하는 최선의 방책은 '기금운용의 수익성 극대화'라는 전제하에 이를 달성하기 위한 실질적인 방법은 금융 투자 확대라는 방향성이 암묵적으로 깔려있었다.

13) 즉 퇴직금에서 퇴직연금으로의 전환은 개별기업에서 노사의 자발적 협의에 맡겨진 선택사항으로 제안되었다. 5인 미만 사업장으로의 퇴직금제도 확대 역시 영세사업장의 경제적 여건을 감안하여 단계적으로 도입하도록 하여 사용자측의 반대를 최소화하였다.

		자본측	노동		현세대 노령계층	미래의 근로계층	이해관계 종합	연금개혁 결과
			내부자	외부자				
	퇴직금 적용범위 확대	(-)	0	+	0	+	균형	채택
자본화 강화	기금운용지배구조 개편	(+)	(+/-)	0	0	(+/-)	불확실	논의지연
	퇴직연금 도입	(+)	(+)	0	0	+	균형	채택

주: +는 해당 조치로 인해 이익을 보는 경우를 의미하고, -는 비용을 지불하거나 손해를 보게 되는 경우를 의미함. 0는 이해관계와 무관하거나 이익과 비용이 상쇄된 경우, +/-은 불확실하거나 조건에 따라 다른 경우, ( )는 해당집단의 소수에게만 유의미한 경우를 말함. 개혁과정에서 직접 표출된 이해관계나, 예측가능한 가설적 내용을 표기한 것임.

주목할 것은, 2007년 연금개혁 과정에서 노동시장 내부자와 외부자간의 균열은 그다지 크게 부각되지 않았으며, 보험료 상향조정을 제외하면 특별히 자본의 이해에 반할만한 사안도 존재하지 않았다. 가장 가시적인 이해관계 균열은 오히려 현세대와 미래세대간의 균열로 대비되는 경향이 있었다. 그리하여 정치적 논의과정에서 미래세대의 이해관계는 정부에 의해 대표되는 경향이 있었다. 진보정당인 민주노동당은 한노총 및 민노총이 대표하는 노동시장 내부자들의 이해관계 뿐만 아니라 가입자 단체와 시민사회의 의견을 대표하려는 의지를 보였다. 한편 한나라당은 현세대 노령계층의 이해를 가장 강하게 대표하는 한편, 초기에 법안으로 제출한 이원화 방안에서는 국민연금의 보험료를 오히려 7%로 하향조정하자고 주장함으로써 고용주들의 이해에 부합하는 경향을 보였다.

이 중에서 국회에서 최종적으로 논의되었던 연금개혁 패키지인 급여 하향조정안과 기초연금 도입안의 이해관계를 분석해보면, 자본측에게는 두 사안 모두 이해관계가 크게 얽히지 않았고, 미래세대에는 개혁으로 인한 이익과 비용이 모두 존재하기 때문에 서로 상쇄되어 중립적인 이해관계로 볼 수 있었다. 개혁안으로 인한 가장 큰 수혜자는 현세대 노령계층이었다.

반면, 급여하향 조정은 명백히 노동측에 불리한 안이었다. 기초노령연금 도입은 하위 30%가 제외되는 방식으로 인해 노동시장 외부자는 미래의 수급자가 될 수 있지만, 내부자는 이로 인한 혜택이 불투명한 상황이 될 수 있다. 결과적으로 급여하향조정과 기초노령연금 도입의 패키지로 구성된 연금개혁안에서 이익이 가장 불확실한 것은 노동시장 내부자였다. 당시 개혁당시에는 이 지점이 명확히 인지되지 못했던 것으로 보인다. 그러나 이후 기초노령연금이 기초연금으로 발전하고 급여가 상향조정되면서도 상위 30%를 제외하는 방식은 심각한 고령화로 인한 부담 증가로 인해 불가피한 것으로 받아들여졌고, 2010년과 2015년의 공무원연금개혁을 지켜보면서, 노동시장 내부자는 자신들이 받게 되는 연금이 지나치게 적어졌다는 것에 대해 더 명확히 인지하게 된다. 공무원연금개혁 당시, 공무원노조와 연대한 노조에서 공무원연금을 하향평준화하지 말고, 국민연금도 공무원연금만큼 높은 급여를 보장하라고 주장한 것이 이를 잘 보여준다.

〈표 13〉 2007년 연금개혁 최종안: 합의된 연금개혁 패키지의 이해관계

		자본측	노동		현세대 노령계층	미래세대	연금개혁 결과
			내부자	외부자			
연금개혁 패키지	급여 하향조정	0	-	-	0	+/-	사회적 합의하에 개혁
	기초노령연금 도입	0	+/0	+	+	+/-	
	합계	0	(-)	0	+	0	

3. 2018년 이후 연금개혁의 정치적 균열

1) 논의 과정

현 정부는 대선공약을 통해 공적연금의 소득보장 강화를 내걸었다. 연금개혁 논의가 공식화된 계기는 2007년 연금개혁과 마찬가지로 제4차 재정계산에 의거한 것이었다. 4차 제도발전위원회는 재정안정화 중심의 개혁안과 소득보장성 강화 중심의 개혁안 등 두 개의 모수적 개혁안을 제안하였다. 이에 보건복지부는 제4차 국민연금 재정계산 결과를 바탕으로 국민연금 종합운영계획을 제시했는데, 여기에서는 제도발전위원회에서 제시한 재정안정화 중심의 개혁안(보험료 상향조정안)을 빼버리고, 현행유지안, 기초연금 강화방안과 노후소득보장강화 방안 등의 총 네 개 방안을 제시하였다.

이에 대통령 직속 사회적 대화 기구인 경제사회노동위원회(경사노위) 산하에 '국민연금 개혁과 노후소득보장제도 개선위원회(연금개혁특위)를 설치하고, 1년 가까이 논의를 거쳐 단일안에 합의하지 못한채 세가지 안을 국회에 제출하였다. 이중에서 다수안은 정부가 제출한 방안 중에 '노후소득보장 강화방안' (소득대체율 45%, 보험료율 10년간 12%로 상향조정)에 해당한다. 두 번째 안은 현행유지방안이며, 세 번째 방안은 소득대체율을 40%로 유지하고 보험료율을 10%로 즉시 인상하는 안이다. 세 번째 안의 경우 기초연금 인상을 통한 소득보장성 강화를 함께 제안하였다.

이처럼 2018년 이후 연금개혁 논의는 주로 국민연금 중심의 모수적 개혁안을 중심으로 이루어지고 있다. 그러나 실제로는 구조적 개혁방안도 논의되고 있는 바, 여기서는 모수적 개혁안 뿐만 아니라 다층체계안과 구조개혁안을 함께 포함해서 살펴보고자 한다. 이에 2018년부터 이루어지고 있는 연금개혁 논쟁에서 개혁안들은 크게 국민연금강화론(정권 공약)과 다층체계강화론 그리고 일부에서 제기되는 퇴직연금 전환론으로 요약해볼 수 있다(〈표 14〉). 〈표 15〉은 이들 방안을 의제별로 재구성한 것이다. 각 개혁안의 내용은 이해관계 분석과 함께 후술한다.

〈표 14〉 2018~2019년 연금개혁 논쟁 : 개혁안

	주장 내용	노후소득보장 함의	한계/ 조건
국민연금 강화론 (정부안)	· 국민연금 소득대체율 상향조정 (+약간의 보험료인상)	· 국민연금 중심 보장성 강화	· 후세대 부담 증가(국민연금 재정지속가능성 악화) · 실질적 보장 효과 낮음

		주장 내용	노후소득보장 함의	한계/ 조건
다층 체계 강화론	기초 연금 강화론	· 기초연금 통한 보장성강화	· 기초보장성 강화 (국민연금 재정 안정화 개혁 필요)	· 후세대 부담 증가 · 소득 적절성 문제 · 국민연금 소득비례 강화
	퇴직연금 강화론	· 퇴직연금의 연금화	· 중상층 보장성 강화 (국민연금 재정안정화 개혁 필요)	· 노동시장 내부자 중심
	퇴직 연금 전환론	· 퇴직연금 보험료의 국민연금 전환 (일부 혹은 전부)	· 중상층 보장성 강화 · 국민연금 재정안정화 강화 · 노동시장 이중구조 완화	· 국민연금 소득비례 강화 필요

〈표 15〉 2018년 이후 연금개혁 논쟁: 다차원적 의제의 형성

요구	명시적 목표	개혁 조치안	국면
제4차재정계산	재정안정화	보험료 상향조정	부담 강화
공적연금 소득보장성강화	(중저소득층) 기초보장 강화	기초연금 확대	보장성 확대
	국민연금 강화	국민연금 소득대체율 상향조정	
제도 합리화	제도 투명성·형평성 강화 중산층 보장성 강화	국민연금 소득비례 강화 (구조개혁안)	제도 합리화
기금운용 사회적 책임	국민연금 의결권 강화	국민연금 스튜어트쉽 코드 도입[1)]	

주: 1) 연기금 운용에서의 정치적 개입 위험성(political risk), 시장(기업) 통제 강화의 문제 등도 제기됨. 이후 논의에서는 이 국면은 제외하고, 별도의 연구로 다룰 필요.

2) 정치적 이해관계 균열

현 정부가 제시하고 있는 국민연금 강화론은 노인빈곤을 근거로 제시하지만, 실제로는 중산층에 대한 보장성 강화를 제안하는 것으로 볼 수 있다. 이는 지난 2007년의 연금개혁으로 특히 중산층의 노후소득보장이 약화되었다는 문제의식에 근거한다. 이런 차원에서 국민연금 소득대체율 상향조정이 가져오는 실질적인 보장 효과를 살펴보자. 국민연금의 연금액은 노동시장의 계층별 격차를 반영하기 때문에, 소득대체율을 50%로 올려도 평균소득 아래 있는 가입자는 짧은 가입기간을 감안하면 인상액은 대부분 10만원 미만이다. 대신 상위소득 장기 가입자는 인상액이 20~30만원 선에 이른다. 보통 노인 빈곤의 심각성을 지적하며 소득대체율 인상의 필요성이 제시되지만 정작 이 방안이 하위계층 노인에게 주는 효과는 적다(오건호 외, 2019).

문제는 소득대체율 인상은 불가피하게 추가 보험료율 인상을 초래한다는 점이다. 현행 40% 소득대체율 체계에 부응하는 보험료율 인상도 어려운 게 현실인데, 여기서 소득대체율을 인상하면 향후 연금개혁에서 다루어야 할 보험료율 수준은 더 높아질 수 밖에 없다(오건호 외, 2019). 그러나 〈표 16〉에서 보면, 미래세대를 고려하지 않을 경우, 이해관계는 매우 달라질 수 있음을 알 수 있다. 예컨대 보험료 현행 유지는 미래세대를 제외한 모든 집단들에게 있어서 이해에 부합하는 것이다.

〈표 16〉 2018년 이후 연금개혁 논쟁: 연금개혁 방안에 따른 이해관계 균열

			자본측	소상공인	노동		현세대 노령층	미래 세대*	전체 결과 (예상)
					내부자	외부자			
현제도유지		국민연금 소득대체율 유지	0	0	−−	−	0	+/−	이해 갈등
		국민연금 보험료율 유지	+	+	+	+	0	−−	
		합계	+	+	−	0	0	−−	
국민연금 강화론 1: 정부안(다수안)		국민연금 소득대체율 상향조정	0	(+)	+	+	0	+/−	강한 이해 불균형
		보험료 상향조정 12% (10년 이내)	−	−−	−	−	0	+/−	
		미래 보험료 상향조정 (24% 이상)	+	+	+	+	0	−−	
		합계	0	−	+	+	0	−−	
다층체계 강화론	기초 연금 강화론	기초연금 급여 강화	0	+	−	+	+	+	이해 균형
		조세 인상 (미래)	0	0	0	0	0	−	
		국민연금 소득재분배 기능 축소 (소득비례 강화)	0	−	+	−	0	0	
		합계	0	0	0	0	+	0	
	퇴직연금 강화론	퇴직금의 연금화	(+)	0	(+)	0	0	+	낮은 관심
	퇴직 연금 전환론	국민연금에의 (일부) 통합	+	+	(−)	+	0	+	이해 갈등
		국민연금 소득재분배 기능 축소 (소득비례 강화)	0	−	+	−	0	0	
		합계	+	0	(0)	0	0	+	

현재 방식대로 하위 70%에게 제공되는 기초연금 강화는 중저소득층과 불안정고용층의 기초보장 강화에 유리하지만, 노동시장 내부자에게는 혜택을 주지 못한다. 미래세대에게는 혜택과 부담이 공존하여 상쇄된다고 볼 수 있다. 그런데 기초연금 강화에 따라 국민연금의 소득재분배 기능을 축소하고 소득비례 부문을 강화하게 되면, 노동시장 내부자에게는 혜택이, 노동시장 외부자와 중저소득층이 다수인 소상공인의 경우에는 부적 효과가 발생하면서, 전체적으로는 대부분의 집단에게 혜택과 부담이 상쇄되고, 현세대 노인계층에게 순혜택이 커지게 된다. 한편 국민연금의 소득비례부문 강화는 중산층 이상의 급여적절성을 높이고, 제도 형평성을 높여 오히려 제도에 대한 신뢰와 순응을 높일수 있다.

한편 다층체계에서 퇴직연금이 갖는 의미는 다음과 같다. 첫째, 부담의 측면에서 볼 때 퇴직연금의 비중이 제도적으로 국민연금과 비슷할 정도로 큰다. 국민연금과 퇴직연금의 보험료율이 9% : 8.33%로 거의 동일한 수준이다. 특히 사용주가 부담하는 수준으로 보면 국민연금은 4.5%이고 퇴직연금은 8.33%로 퇴직연금이 두배 수준으로 높다. 국민연금에 소득상한이 있는 반면 퇴직연금에는 소득상한이 존재하지 않기 때문에 고소득근로자에 대한 부담분이 상당히 크다. 이러한 상황에서 최근 전사업장에 대한 퇴직연금 확대는 중소기업의 퇴직연금 보험료 부담을 증가시켜, 향후 국민연금 보험료 인상이 필요할 경우 이중의 부담으로 인식될 가능성도 크다. 둘째, 급여수준을 보면 평균소득자 기준일 때 국민연금은 약 40%, 퇴직연금은 약 25%(40년가입)로 국민연금이 더 높지만, 월소득이 국민연금의 소득상한을 초과하는 고소득층의 경우는 국민연금의 실질 소득대

체율이 훨씬 낮아지고 퇴직연금의 상대적인 비중이 커지게 된다. 즉 국민연금의 소득상한의 존재와 퇴직연금의 소득비례적 성격을 고려해볼 때 고용안정성을 지닌 중산층 근로자 이상에게 퇴직연금은 낮은 국민연금 급여를 충분히 보완하는 소득보장기제로 작동할 수 있다.

이러한 상황에서 다층체계 강화론에서는 국민연금 소득대체율 상향조정보다 퇴직연금 강화를 주장하고 있다. 퇴직연금과 관련한 또다른 제안은 퇴직금의 국민연금 전환, 즉 퇴직금 기여금(일부)을 국민연금에 통합하고, 대신 국민연금의 소득비례적 요소를 더욱 강화하자는 안이다. 이 방안은 노후소득보장에서 공적연금의 중요성에 방점을 두되, 보험료 인상부담을 완화하기 위한 방법으로 제안된다. 더 나아가 퇴직금 보험료에는 소득 상한선이 없고, 현재 퇴직급여 자체가 노동시장 내부자에게 해당되기 때문에, 퇴직금의 국민연금 전환은 새로운 의미에서의 재분배 - 즉 노동시장 내부자에서 외부자로, 대기업에서 소규모 사업장으로 -를 가져오고 노동시장 이중구조를 완화하는 방법이 될 수 있다. 퇴직금의 국민연금 전환 조치는 노동시장 내부자에게 부정적인 이해관계를 갖지만, 국민연금의 소득비례요소를 강화하면 이해중립이 될 수 있다.

그렇다면 모두의 이해관계에 부합하거나 이해균형을 가져오는 방안은 없을까? 단일 제도에서는 다차원적 정책 의제에 대해 모두의 이해균형을 담보하는 방안을 찾기가 거의 어렵다. 다차원적 의제 자체가 서로 모순되거나 충돌되는 목표를 지향하기 때문이다. 그러나 다층체계 강화론은 국민연금과 기초연금, 퇴직연금 간의 다양한 제도 논리 속에서 새로운 이해관계 균형을 맞출 수 있는 공간을 제공해주고 있다. 그리하여 아래 〈표 17〉은 다층체계를 모두 포함하고 다양한 조치를 결합하는 연금 구조개혁방안이 비로소 모든 이해관계를 거스르지 않는 이해균형을 이룰수 있는 가능성을 보여주고 있다.

〈표 17〉 포괄적인 구조개혁안에 따른 이해관계 균열

	자본측	소상공인	노동		현세대 노령층	미래 세대*	전체결과 (예상)
			내부자	외부자			
국민연금 소득대체율 상향조정	0	(+)	+	+	0	+/-	이해균형
보험료 상향조정 12% (15년 이내)	-	-	-	-	0	+/-	
미래 보험료 상향조정 (16% 이내)	+	+	+	+	0	-	
기초연금 급여 강화 (점진적)	0	+	-	+	+	+	
조세 인상 (미래)	0	0	0	0	0	-	
국민연금 소득재분배 기능 축소 (소득비례 강화)	0	-	+	-	0	0	
퇴직금의 연금화	(+)	0	(+)	0	0	+	
퇴직금 국민연금에의 (일부) 통합	+	+	(-)	+	0	+	
합계	+	+	+	+	+	+	

Ⅴ. 다차원적 정책 의제를 둘러싼 연금 개혁을 위한 정치적 함의 : 논의의 전제조건 도출

그렇다면 다차원적인 정책 의제를 둘러싼 정치적 정책 결정을 위해 필요한 최소한의 전제조건은 무엇일까? 여기서는 앞서 살펴본 논의들을 토대로 몇가지를 제시해보고자 한다.

1. "Factfulness" : 정보와 논의의 투명성

연금개혁을 위한 첫걸음은, 관련 정보와 논의의 투명성, 혹은 사실충실성(factfulness)이다. 개혁이 왜 필요한지, 우리에게 놓인 제약 조건과 선택지가 무엇인지, 특정한 방안의 예상되는 문제점은 무엇인지에 대해 명확히 진단하고 이해관계를 분석하여 진정한 타협과 협상의 연금 정치가 이루어지기 위해서는, 현재 우리가 가질 수 있는 모든 정보가 투명하게 공유되어야 한다. 특히, 불리한 정보일수록 감추기보다 더 공개할 필요가 있는데, 우리가 직면한 위험과 좁은 선택지를 공유함으로써 책임을 분담하는 의미가 될 수 있기 때문이다.

예컨대 정부의 소득대체율 인상안이 도입되면 기금소진연도가 1-2년 단축된다는 사실만 강조하거나, 출산율과 기금수익율의 전망을 가급적 낙관적으로 높게 설정함으로써 재정안정화 문제가 덜 나타나보이도록 하는 등의 조치는 연금개혁이 왜 어떻게 필요한지 정확한 상황을 판단하는데 충분치 않거나 왜곡을 가져올 수 있으며, 의도하든 의도하지 않든 특정 안에게 불리한 면을 축소하는 정치적 효과가 발생하기 때문에 사실충실성에 부합하지 않는다 - 즉 투명하지 못하다. 예컨대 더 중요한 정보는 기금 소진 이후 부담해야 하는 부과방식 필요보험료율이 얼마나 높아질 것인가이다. 4차 재정계산 결과에 따르면, 2060년 부과방식 필요보험료율이 현행 40% 소득대체율에서 26.8%, 소득대체율을 50%(45%)로 올리면 31.6%(29.2%)에 이른다. 최근 예상보다 더욱 낮아진 출산율을 반영한 장래인구 특별추계를 적용하면, 필요보험료율 수치는 더욱 상향될 것이다.

사실 정부가 이번 연금개혁 논의과정에서 사실충실성에 기반하지 않고 정부가 제시한 개혁안에 불리한 정보를 제시하지 않은 사례는 더 많다. 예컨대 정부는 '노후소득보장안'으로 국민연금의 소득대체율을 상향하면서 "현재보다 재정안정성을 강화하기 위해 단계적 보험료 인상도 병행 추진"을 원칙으로 삼았다고 말한다. 그 결과 "향후 약 25년간 기금적립금이 계속 증가하며, 현재보다 기금소진년도 연장"된다고 설명하였다(보건복지부, 2018: 오건호 외, 2019에서 재인용). 그러나 당분간 기금이 늘어나고 기금소진연도가 5~6년 연장되는 것을 재정안정화라고 볼 수 있을까? 정부안에서 보험료율 인상 효과로서 우선 기금소진연도는 연장될 수 있지만 연금지급이 본격화되는 소진 이후에는 연금지출이 늘어나고 당시 세대가 책임져야할 필요보험료율도 상향한다. 미래 세대의 입장에서는 결코 재정안정화 조치로 해석될 수 없는 방안이다(오건호 외, 2019).

마찬가지로 우리가 받게 되는 연금액이 소득계층에 따라, 세대에 따라, 연금의 종류에 따라 어떻게 될 것인지에 대해서도 구체적인 비교자료가 제시될 필요가 있다. 선별적인 정보가 아니라, 정확하고 다양한 정보의 공유가 이해당사자들로 하여금 상황에 대한 합리적 이해를 가져오고, 집단적 학습효과를 통해 더

나은 논의를 가능케 한다. 그리하여 사회적 파트너(이해당사자)간의 정치적 입장 간의 차이를 논하기 전에 '공통분모'의 영역을 확인하고 확장하면 비로소 다차원적 연금개혁이 성공할 가능성이 높아질 수 있다.

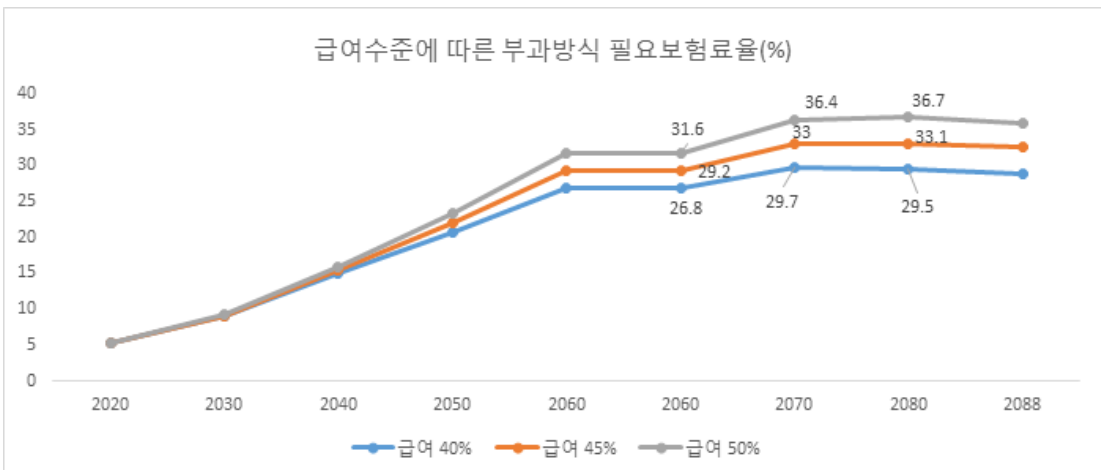
〈표 18〉 소득대체율별 부과방식비용률(단위: %)

연도 / 대체율	2020	2030	2040	2050	2057	**2060**	2062	2063	2070	2080	2088
40%	5.2	9.0	14.9	20.8	24.6	**26.8**	28.1	28.5	29.7	29.5	28.8
45%	5.2	9.1	15.4	22.0	26.5	**29.2**	30.7	31.3	33.0	33.1	32.5
50%	5.2	9.2	15.9	23.3	28.6	**31.6**	32.6	33.5	36.4	36.7	36.0

출처: 4차 재정계산 보도자료. .

주: 적립기금 없이 보험료 수입만을 재원으로 운영할 경우 필요한 보험료율 (보험료 부과대상 소득 총액 대비 급여지출 비용)

〈그림 2〉 국민연금의 소득대체율에 따른 부과방식 필요보험료율 전망



자료: 국민연금연구원 국회제출자료.

2. 개혁의 원칙과 가이드라인의 설정

1) 연금개혁의 방향과 원칙

먼저 연금 개혁의 목표를 점검해보자. 연금개혁이 추구해야 하는 목표는 크게 세가지로 정리할 수 있다. 대상 포괄성(사각지대 완화), 급여 적절성, 세대간 형평성(재정안정화)의 확보가 그것이다. 이들은 어떤 것 하나도 버릴 수 없이 함께 추구되어야 할 문제이다. 즉 사각지대를 완화하면서도 재정안정화를 확보해야 하고, 급여적절성을 확보하면서도 세대간 형평성을 훼손하지 않아야 하는 것이다.

따라서 연금 개혁의 핵심은 다중목표 최적화(Multi-objective optimization)라고 할 수 있다. 다중목표 최적화는 서로 상충관계가 존재하는 다양한 목표를 동시에 충족시켜야 하는 의사결정을 의미한다. 다중목표

최적화 문제에서 각각의 목표를 동시에 최적화시킬 수 있는 하나의 해결책은 존재하지 않는다. 즉 목표간에는 상충성이 존재하며, 하나의 목표가치를 훼손하지 않고서는 다른 목표가치를 증진시킬 수 없는 다양한 파레토 효율의 상태가 존재한다. 다중적 목표들을 동시에 추구하기 위해서는 개혁조치가 다중목표에 미치는 효과를 복합적으로 고려해야 한다. 이를 위한 개혁조치의 선택 원칙은 다음과 같이 설정할 수 있다.

- 다중목표 최적화(Multi-objective optimization)를 위한 개혁 원칙

a. 효용극대화 전략 : 하나의 목표만을 달성하는 방안보다는 둘 이상의 목표를 동시에 달성할 수 있는 방안을 우선적으로 선택

b. 위험최소화 전략 (risk minimizing strategy) : 하나 혹은 두 개의 목표를 달성하는데에는 매우 유리하더라도, 다른 한 목표에 미치는 부정적 효과가 큰 개혁조치는 취하지 않음

2) 급여수준과 기여수준의 가이드라인 설정

독일의 경우 이러한 가이드라인을 정하고 있는 국가이다. 사회법 제 6권 제154조 3항을 통해 2020년까지 보험료 20%, 2030년까지 보험료율 22% (보험료 상한), 소득대체율이 43% 수준을 유지해야 하고, 그렇지 않으면 정부가 개입해야 함을 명시하고 있다.

그동안 국민연금 재정추계에서는 '목표적립배율'이라는 재정목표를 중심으로 재정상황을 진단하고 개혁의 목표치를 설정하고자 했다. 4차 재정계산에 따른 제도발전위원회에서도 '70년 후 목표적립배율 1배'라는 재정목표를 설정하고 논의를 진행한 바 있다. 그러나 이러한 기준은 추계시점에 따라 유동적이어서 매년 늦춰지기 때문에 고정적인 기준점이 되지 못하며, 왜 특정 연도의 목표적립배율의 일정 수준으로 재정안정화의 기준을 삼아야 하는가에 대해 합의가 이루어지기 힘든 방식이다. 일각에서는 70년이 아닌 30년 이후 시점을 대안으로 내세우기도 하지만, 이 역시 우리가 반드시 알아야 할 재정상태에 대한 충분한 정보를 주지 못하고, 가장 불리한 시점을 보지 못하게 함으로써 합리적 결정을 왜곡할 소지가 있다.

이에 대한 보완책으로, 보험료율 상한선을 가이드라인으로 제시하고, 모든 세대의 보험료율이 이를 넘지 않을 수 있는 재정안정화 방안을 마련하도록 하는 것이다. 이때에 보험료율 상한선 설정은 세대간 형평성, 수익비, 부담가능성 등을 총체적으로 고려하여 설정되어야 한다. 이에 대해서는 별도의 연구가 필요할 것인데, 예컨대 대략적인 방향성으로서 모든 세대의 수익비가 1이 넘지 않는 상한선인 16%를 고정보험료율(모든 세대에 대한 보험료율 상한선)로 설정해볼 수 있을 것이다. 퇴직연금과 국민연금의 총기여분의 부담수준까지 고려하여, 총부담율이 20~21%를 넘지 않도록 양 제도의 기여분을 조정하는 방안도 고려할 수 있다.

3. 탈정치화, 전제 조건으로서의 정치화: 이해관계의 명확한 대변

역설적이게도 탈정치화를 위한 전제조건은 이해관계에 대한 명확한 대변이다. 이는 탈상품화의 전제가 유급노동 참여(즉 노동의 상품화)인 것과 같은 논리이다. 모든 이해집단의 목소리가 균형있게 대표되어야 하며, 특히 미래세대의 이해가 빠짐없이 대표되어야 한다. 형식적인 대표성보다는 실질적인 구성에서의 대표

성을 확보하는 것이 중요하다.

이해집단 간에 갈등보다는 합의를 추구할 수 있으려면 공통분모의 확인이 우선되어야 한다. 연금개혁은 지속가능성을 위한 공동의 책임이자 권리라는 관점으로 접근하는 것이다. “누가 무엇을 잃을 것인가”에서 “우리가 함께 무엇을 얻을 것인가”로, “네거티브섬에서 포지티브섬으로” 의 프레임 전환이 필요하다.

다음으로 연금개혁의 논의과정은 탈이념화, 탈정치화되어야 한다. 먼저 탈정치화란 이해관계를 균형적으로 대변하되, 연금개혁이 정쟁의 사안이 되지 않도록 해야 한다는 것이다. 예컨대 연금개혁 비쟁점화 협정 혹은 초당적 개혁공약 등 탈정치화 합의를 추구할 수 있다. 또한 연금개혁이 탈이념화될 필요가 있다. 예컨대 복지국가 황금기의 스웨덴의 사민당은 소득비례형 공적연금을 사민주의의 승리의 상징으로 삼은 바 있다. 그러나 1990년대 이후 스웨덴은 탈이념화, 탈정치화된 방식으로 전면적인 연금개혁을 단행하였다. 우리나라의 연금개혁도 이념 대신 실용으로 나아갈 때다.

4. 패키지의 폭이 커질수록, 다층체계의 구조개혁일수록 다양한 이해관계를 포괄할 여지가 생긴다

앞서 정치적 이해관계 분석을 통해 확인했듯이, 결과적으로 다층체계를 모두 포함하고 다양한 조치를 결합하는 연금 구조개혁방안은 모든 이해당사자들의 이해관계를 거스르지 않는 이해균형을 이룰수 있는 가능성이 커진다. 이는 다층체계가 제도별로 상이한 구조와 원리에 의해 작동됨으로써 다양한 이해관계를 포괄하고 이득과 손실을 상쇄시킬 수 있는 공간을 만들어주기 때문이다.

참고문헌

김수완(2011). 복지국가의 정치적 균열에 관한 연구: 공적 노후소득보장정책에 대한 인식을 중심으로. 사회보장연구 27(2):251-278.

김수완·권문일(2009). 한국 노후소득보장체계, 정책과 개혁의 양면성? 국민연금을 중심으로 한 10년의 평가. 한국사회복지 13(4): 101-143.

김수완·백승호(2011). 복지국가 재편의 경로의존성: 공적연금 제도 구조와 급여관대성 및 지출 수준에 관한 비교연구. 사회복지연구 42(1):433-461.

김연명(2012). 신탁기금인가 사회투자자본인가? 국민연금기금의 성격과 투자정책에의 함의. 김연명 외, 국민연금기금의 투자전략과 지배구조. 인간과복지.

박창균(2007). 국민연금기금의 장기투자 방향. 문형표(편). 연금기금운용의 평가와 정책과제. 경제인문사회연구회 협동연구총서 07-01-04.

보건복지부, "제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획" (2018.12)

서울대학교 사회복지연구소·한국조세재정연구원(2016). 사회정책 욕구 및 인식조사 보고서.

오건호·김수완·김수현·남재욱·오승연·이다미(2019). 한국의 연금 진단과 계층별 노후보장. 내가만드는복지국가 연구보고서.

정창률(2012) 노르웨이 석유기금의 한국 국민연금에의 적용. 김연명 외, 국민연금기금의 투자전략과 지배구조. 인간과복지.

한정림·김혜진(2018). 국민연금가입자의 생애주기에 따른 기준소득월액 분포 연구. 국민연금연구원. 연구자료 2018-02.

Anderson, K. M. (2001). The Politics of Retrenchment in a Social Democratic Welfare State: Reforming of Swedish Pensions and Unemployment Insurance. Comparative Political Studies 34(9): 1063-1091.

Bonoli, G. & Hausermann, S. (2009) Who wants what from the welfare state? Socio-structural cleavages in distributional politics: evidence form Swiss referendum votes. European Societies 11(2): 211-232.

Bonoli, G. (2003) Two Worlds of Pension Reform in Western Europe. Comparative Politics 35(4): 399-416.

Grech, A. G. (2010). Assessing the Sustainability of Pension Reforms in Europe. LSE Centre for Analysis of Social Exclusion. CASE/140.

Hausermann, S. (2010) The politics of welfare state reform in Continental Europe: modernization in hard times. Cambridge.

Haverland, M. (2001). Another Dutch Miracle? Explaining Dutch and German Pension Trajectories. Journal of European Social Policy 11(4): 308-323.

Kangas, O., Lundberg, U. & N. Ploug (2010). Three Routes to Pension Reform: Politics and Institutions in Reforming Pensions in Denmark, Finland and Sweden. Social Policy & Administration 44(3): 265-284.

Lindh, T., Malmberg, B., and J. Palme (2005). Generations at War or Sustainable Social Policy? Journal of Political Philosophy 13:470-89.

Myles, J. & P. Pierson (2001). The Comparative Political Economy of Pension Reform. In Pierson, John (ed.) The New Politics of the Welfare State. Oxford University Press.

OECD (2017). Pensions at a Glance. Paris: OECD.

OECD(2005) Pension at a glance. Paris: OECD

Palier, B. (ed.), 2010, A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Pampel, F. C. (1994). Population Aging, Class Context, and Age Inequality in Public Spending. AJS 100(1): 153-195.

Pierson, P. (1993). When Effect Becomes Causes: Policy Feedback and Political Change. World Politics 45: 595-628.

Svallfors, S. (2008) The generational contract in Sweden: age-specific attitudes to age-related policies. Policy & Politics 36(3): 381-96.

Taylor-Gooby, P. (1999) Policy Change at a Time of Retrenchment: Recent Pension Reform in France, Germany, Italy and the UK. Social Policy & Administration 33(1): 1-19.

Weaver, R. K. (1986). The Politics of Blame Avoidance. Journal of Public Policy 6: 371-398.

Weil, D. N. (2004). Economic Growth. Boston: Addison-Wesley.

기획주제 I

발표3

문재인케어, 중간점검과 나아갈 길

김태현(연세대)

문재인케어, 중간점검과 나아갈 길

김태현(연세대학교 보건대학원)

현 정부는 이른바 '문재인케어'라고 불리는 건강보험 보장성 강화정책을 실시하고 있다. 이 정책은 대규모의 비용이 수반되며, 기대했던 효과를 거둘 때 까지 오랜 기간이 소요될 것으로 예상된다. 이 정책의 효율성을 제고하고 의도하지 않았던 재정 누수를 방지하기 위해서는 정책 환경의 변화를 지속적으로 모니터링하여 정책의 타당성을 점검하는 중간점검이 필요하다. 본 연구는 문재인케어의 현황 및 문제점을 검토하고, 이를 기반으로 정책 목표의 타당성과 실현가능성, 추진과정, 모니터링, 비용의 적정성 등을 점검하여 개선방안을 논의하고자 한다. 최근까지 공개되거나 보도된 자료를 통해 문재인케어의 단기적인 성과를 측정하고, 향후 성과 향상을 위해 필요한 사항들은 국내외 선행연구 및 사례에서 제시된 시사점을 통해 도출한다.

기획주제Ⅱ

발표1

사회서비스 지방분권화를 위한 법적 과제

윤석진(강남대)

사회서비스 지방분권화를 위한 법적 과제

윤석진(강남대학교)

초 록

우리나라의 사회서비스 정책은 본래 중앙정부 중심으로 추진되어 오다가 1995년 지방자치제도가 본격 실시되면서 많은 사회서비스 사무를 지방자치단체로 이관하였다. 특히 2003년「사회복지사업법」개정은 지방자치단체에게 지역사회복지계획을 수립·시행하도록 하여 사회서비스 지방분권화를 알리는 신호탄이 되었다.

2004년 이후 국내에서는 지방정부의 권한 강화와 자율성 신장을 목표로 지방분권화 정책이 본격 시행되었다. 2005년부터는 사회서비스 분야에 대한 지방분권화가 시작되었는데, 전체 사회복지사업 중 일부를 지방자치단체로 이양하였다. 이에 따라 각 중앙부처가 관리해 오던 국고보조사업을 대폭 정비하는 한편, 지방자치단체에 필요한 재원을 보전해 주기 위해 "분권교부세 제도"를 도입하였다. 이 시기 보건복지부 소관사무 중 67개 사무가 지방으로 이양되었다. 이는 보건복지부가 관할하던 전체 국고보조사업의 약 48%에 해당하는 것이었고, 특히 사회서비스 부문은 이양사무 중 약 67%가 지방으로 이양된 것이다.

이 시기 중앙정부 권한의 지방이양을 위해서 근거법이 국내에 마련되었다. 우선 2004년「지방분권특별법」이 제정되었다. 이 법에서는 지방분권의 기본이념, 사무배분의 원칙, 국가사무의 포괄적·일괄적 이양, 지방재정의 확충 및 건전성 강화, 자치행정 역량 및 책임성 강화를 주된 내용으로 선언적 규정을 두고 있었다. 한편 이 법은 2008년「지방분권촉진에 관한 특별법」으로 전부 개정되었다. 개정법에서는 지방분권의 추진에 고나한 구체적 실천과제와 추진시한을 명시하고 이를 강제하는 제도적 장치를 마련하였다. 또한 국가사무와 지방사무의 명확한 구분, 자주재원 확충의 보장, 지방의회 자치입법권의 확대 등에 관한 비교적 구체적인사항을 정하고 있었다. 2013년「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」이 제정되면서,「지방분권촉진에 관한 법률」은 제정법에 흡수통합되었다.「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」은 지속적인 지방분권과제의 추진을 위한 행정체제정비를 통한 지방분권 총괄조정기구 마련하기 위해 종전「지방분권촉진에 관한 법률」과「지방행정체제 개편에 관한 법률」을 통합하여 일원화를 주된 내용으로 하고 있다. 특히 이 법에서는 지방분권의 기본이념과 사무배분 원칙의 재정립, 권한이양과 사무구분체계의 정비 등이 구「지방분권촉진에 관한 법률」과 차이를 보이고 있다.

이러한 입법성과에도 불구하고 현재까지 이어져온 사회서비스 분야 지방분권화 정책은 여전히 중앙정부의 분권교부세 등 국조보조사업에 의존하는 경향이 크고, 과중한 지방비부담 문제 때문에 오히려 지방자치단체간 복지격차의 심화 및 불평등현상이 확대되었고, 지방자치단체 고유사업으로 추진하는 지역복지사업은 역설적이게도 중앙정부의 국고보조로부터 이탈 되는 등 당초 예정했던 지방분권화의 목표가 제대로 달성되고

있지 못한 실정이다. 분명 그 간의 입법성과는 적어도 사회서비스 분야에서는 지방분권과 관련하여 부족했다는 것을 방증하는 것이기도 하다.

이러한 문제는 중앙정부 권한의 지방으로의 이양은 비체계적인 자치분권법리 또는 권한이양법리 때문이며, 지방분권화는 불완전한 권한이양과 함께 특히 사무 및 재정분야에 있어서 중앙정부와 지방자치단체의 모호한 역할분담 때문에 발생하는 것이다. 한편, 이러한 현안과제의 공통원인은 복지사무에 있어 중앙과 지방자치단체 간의 기능배분을 규범적 원리에 따라 시행 했다기 보다 국가의 일방적인 정치적·정책적 판단에 따라 좌우되었다는 데에 있다.

이에 따라 본 논문에서는 사회서비스 지방분권화의 문제가 모두 현행법의 한계 때문에 발생하고 있는 것이라고 보며, 지방분권의 법적 개념의 적극적 규명, 지방자치단체 자치입법권 강화, 지방재정조정제도의 개선을 통해 실질적 사회서비스 분권화를 위해 바람직한 법적 대안이 무엇인지를 살펴보았다.

1. 지방분권의 법적 의미

우리나라에서 시행된 지방분권화 사업은 중앙정부의 권한을 지방으로 이양하는 것으로부터 출발하고 있다. 일반적으로 권한의 이양, 위임, 위탁의 법리는 다르다. 그런데 지금까지 이어져온 사회서비스 분권화는 권한이양이라는 외양은 가지고 있으나, 실무에 있어서 위임 또는 위탁과 혼동되고 있는 측면이 있다. 그렇다 보니, 권한이양이 제대로 이루어질리 만무하다. 이는 지방분권의 법적 개념과 범위가 법리적으로 정립되지 못한 채 정책형성과 시행이 반복되어져 왔기 때문이다. 따라서 본 논문에서는 지방분권의 법적 개념과 법리를 살펴보는 것이 사회서비스 지방분권화의 문제를 밝히고, 그 대안을 제시할 수 있는 첫걸음이라 생각하여 이를 적극 규명하고자 했다.

2. 자치입법권의 개선

지방분권화의 법적 개념 정립은 실질적 자치입법권의 개선을 통해 구체화될 수 있다. 지방으로 이양된 각종 사회서비스 사무가 지방자치단체에서 안정적으로 운영되기 위해서는 무엇보다도 지방자치단체 스스로 자주재원을 마련할 수 있는 자치입법권과 자치재정권이 필요하다. 자치재정권의 문제는 결국 자치입법권으로부터 출발하는 것이기 때문에 이 모든 사안은 지방자치단체의 조례제정권한의 확충문제로 귀결된다. 즉, 지방자치단체가 사회서비스 재원을 자율적으로 확보하기 위해 독자적인 과세입법권 및 과세권을 가져야 한다는 것이다. 하지만, 이러한 권한은 현재 「헌법」 및 「지방자치법」에 따른 조세법률주의, 자치입법권의 법리적 한계 때문에 실현 불가능한 상태이다. 따라서 사회서비스 분야의 실질적인 지방분권은 바로 1차적 근거법인 「헌법」과 「지방자치법」의 개혁으로부터 출발해야 한다. 즉, 사회서비스 사무가 지방자치단체로 위임 또는 위탁한 것이 아닌 실질적 이양사무로 취급되기 위해서는 입법적 개선이 반드시 수반되어야 하며, 본 논문에서는 이에 대한 대안을 살펴보았다.

3. 지방재정조정제도의 개선

실질적 지방자치제도의 실현을 위해서는 지방자치단체가 자주적으로 재원을 확보하는 것이 가장 바람직하다. 하지만, 우리나라의 현실상 자주적 재정능력을 갖춘 지방자치단체는 드물다. 이러한 현실을 감안하면 중앙정부와 지방자치단체 간의 복지재정 관계를 재정립해야 한다. 그리고 복지재정의 지속가능성 확보를 위해 국고보조금, 지방교부세, 분권교부세, 조정교부금 등 지방재정조정제도의 개선이 수반되어야 하며, 본 논문에서는 관련 입법의 개선방안을 살펴보았다.

기획주제Ⅱ

발표2

지역사회통합돌봄: 사회서비스 패러다임 전환과 과제

석재은(한림대)

지역사회통합돌봄: 사회서비스 패러다임 전환과 과제

석재은(한림대학교 사회복지학부 교수)

Ⅰ. 서론

한국에서 커뮤니티케어는 더 이상 보통명사가 아니라, 한국의 돌봄서비스 정책방향을 일컫는 고유명사가 되어가고 있다. 2018년 6월 보건복지부는 '지역사회의 힘으로 돌봄이 필요한 사람이 자신이 살던 곳에서 어울려 살아갈 수 있는 나라'를 비전으로, 이를 구현하기 위한 '커뮤니티케어 추진방향'을 발표했다(보건복지부, 2018). 2018년 11월에는 관계부처 합동으로 '지역사회 통합 돌봄 기본계획(안): 1단계 노인 커뮤니티케어 중심'을 발표하였고(관계부처 합동, 2018), 2019년 6월 '지역사회 통합돌봄 선도사업'을 8개 기초지자체를 시작으로 16개로 확대하여 2년간 실시한다고 밝혔다(보건복지부, 2019).[1)]

정부에서 커뮤니티케어를 정책방향으로 설정한 것에 대해 전문가집단이나 지역의 서비스현장에서 대체로 긍정적인 반응을 보였다. 커뮤니티 케어는 노인, 장애인, 정신장애인 복지에서 Aging in Place, 탈시설화, 지역사회돌봄, 지역사회통합서비스 등 명명은 달라도 지향해야 할 바람직한 정책방향이자 실천방향으로 내면화해 온 보편적 가치였기 때문이다. 정부가 커뮤니티케어를 새로운 정책방향으로 밝히고 고유 브랜드화하는 것이 오히려 새삼스러우면서도 새로운 기대를 갖게 한 것이 사실이다.

선진국에서도 최근 커뮤니티케어를 더욱 강조하는 정책개혁을 하고 있다. 커뮤니티 케어의 오랜 역사를 가지고 있을 뿐만 아니라 최근 사람중심 케어를 강조하는 뉴케어모델(new care models) 시범사업을 하고 있는 영국, 세계적으로 가장 탄탄한 커뮤니티케어를 구현하고 있으면서도 최근 존엄과 재활을 목표로 하며 사람중심 케어를 강조하는 덴마크, 그리고 가장 고령화된 일본에서 지역사회포괄케어시스템, 지역공생 케어모델을 강조하고 있는 것까지 커뮤니티케어와 사람중심 케어가 세계적 흐름임을 보여준다.

커뮤니티케어 정책목표에 대한 광범위한 동의에도 불구하고, 현재 정부가 추진하고 있는 커뮤니티케어 구상과 추진방향에 대해서는 우려의 시각도 만만치 않다. 커뮤니티케어는 한 두 개의 제도를 개선하고 몇 개의 급여를 새로이 도입하고 기존의 서비스를 연계하고 조직하는 수준이 아니라, 각각의 제도적 맥락이 복잡한 보건-의료-사회서비스를 총체적으로 커뮤니티케어 정책방향으로 시스템과 인력, 서비스 내용, 서비스

1) 지역사회 통합돌봄 선도사업은 '대상자의 욕구에 맞추어 주거·보건의료·요양·돌봄 등 서비스를 연계·통합 제공하여 지역사회 독립생활을 지원'을 사업내용으로, 케어안내창구, 지역케어회의, 서비스연계 등을 공통 요소로 하되, 지역 자율형의 통합돌봄 모형을 기획 · 실행하여 「민 · 관 협력 방식의 다(多)직종 연계」의 성공사례를 발굴하겠다는 것을 목표로 하고 있다. 지역사회 통합돌봄 선도사업 시범지역으로 선정된 곳은 다음과 같다.
노인 선도사업(5): 광주 서구, 경기 부천시, 충남 천안시, 전북 전주시, 경남 김해시
장애인 선도사업(2): 대구 남구, 제주 제주시
정신질환자 선도사업(1) : 경기 화성시
추가 노인선도사업(8): 부산 북구, 부산 부산진구, 경기도 안산시, 경기도 남양주시, 충북 진천군, 충남 청양군, 전남 순천시, 제주 서귀포시

문화를 근본적으로 혁신하는 구조적 개혁과 가치 쇄신이 필요로 하는 작업이기 때문이다. 현실적으로 커뮤니티케어가 작동하기 위해 거의 혁명적으로 개혁되어야 하는 전방위적 정책과제와 완전히 탈바꿈되어야 할 사람 중심(person-centered) 돌봄서비스 제공 문화로의 전환은 우리를 압도하는 혁신적 과제이기에 쉬운 길로 왜곡하여 타협하고자 하는 유혹에 빠질 위험성을 경계할 필요가 있다. 커뮤니티케어라는 고유명사로 실행하는 한국의 정책이 커뮤니티 케어라는 보편적 가치를 손상시킬 수 있기 때문이다. 따라서 다소 시간이 걸리더라도 긴 호흡으로 정확한 방향의 설계로 핵심을 잡아 나가는 것이 중요하며, 기존의 프레임으로 관성적으로 복귀되지 않도록 시스템을 만들어 나가고 새로운 돌봄서비스 문화를 창출할 수 있는 여건을 만들어나가는 것이 중요하다.

현 단계에서 그 누구도 커뮤니티케어를 위한 올바른 완결된 정책로드맵을 갖고 있다고 확신하기는 어렵지만, 커뮤니티케어 정책구상의 구체적 비전에 대한 사회적 공감대 형성을 바탕으로 현실적 논의를 더욱 구체화하는 작업이 필요하다. 이를 위해 커뮤니티케어, 지역사회통합돌봄에 대한 기본적 개념과 철학적, 이론적 기반부터 정책과제까지 차근히 정리하며 사회적 공감대를 형성하기 위한 기반작업이 필요하다.

이를 위하여 먼저, 지역사회통합돌봄이 기존 사회서비스 전달체계와 비교하여 구분되는 철학적, 이론적 차이점을 명확히 정리하고자 한다. 둘째, 외국의 커뮤니티케어 정책동향을 정리하여 시사점을 얻고자 한다. 셋째, 한국의 사회서비스 맥락에서 지역사회통합돌봄 패러다임 전환의 의미를 정리하고, 지역사회통합돌봄을 실현을 위한 정책과제와 대안을 제안해보고자 한다. 커뮤니티케어를 둘러싼 현재의 논의단계에서는 완전치 않더라도 한 연구자의 관점에서 총체적으로 논의를 정리를 하는 작업이 향후 생산적 논의가 이어질 수 있도록 하는 데에 기여할 수 있을 것으로 생각한다. 커뮤니티케어를 특정 인구집단만을 대상으로 논의하는 것 자체가 한계가 있지만, 현실적으로 정책과 제도가 인구집단별로 분리되어 전개되고 있고, 인구집단별로 특수한 논의로 들어가기보다는 기본적 논의에 충실하기 위하여 노인 돌봄서비스를 중심으로 커뮤니티케어를 논의하고자 한다.

Ⅱ. 지역사회통합돌봄과 서비스 패러다임의 전환

1. 커뮤니티케어의 개념과 의의[2)]

커뮤니티 케어는 여러 장애에도 불구하고 시설이나 병원보다는 자신의 집(home)에서 존엄성(dignity)과 최대한 독립성(independence)을 유지하며 사회적으로 고립(단절)되지 않고 생활할 수 있도록 지원하는 것을 목적으로 한다(https://patient.info/doctor/community-care; Renwick, 1996). 따라서 커뮤니티케어의 강화는 친숙하고 편안하게 살던 곳에서 삶의 주인으로서 자기결정권을 가지며 그동안 맺어 온 관계들을 지속하며 늙어가는 에이징 인 플레이스(Aging in Place)를 가능하게 해줄 수 있다. 커뮤니티케어는 삶의 질을 고려하는 독립성과 존엄성 보장을 목표로 한다. 커뮤니티를 기반으로(in the community) 커뮤니티에

2) 석재은(2019) "커뮤니티케어의 의의와 정책과제". 왜 커뮤니티케어인가. 한국사회복지협의회.

의해(by the community) 케어가 이루어지며, 지속가능한 돌봄생태계 구축을 지향한다.

이러한 맥락에서 커뮤니티케어의 의의는 첫째, 이용자 측면에서 제도중심 분리적 케어로부터 사람중심 통합적 케어로의 전환을 통해 삶의 질 제고에 그 의의가 있다. 첫 번째로, 커뮤니티케어에서 특히 주목할 점은 사람중심 케어(person-centered care)로 서비스 제공 문화를 근본적으로 혁신하는 패러다임 전환이 강조되고 있다는 것이다. 커뮤니티케어는 '사람을 중심'에 놓고 '사람 중심으로 조정된 케어(person-centered coordinated care)'를 제공할 수 있다는 것이다. 사람 중심으로 조정된 케어는 이용자가 표준화된 기능적 니즈(functional needs)에 따라 분류되어 대상화되고, 분절된 제도 및 공급자의 구분된 기능에 따라 제각각 파편적으로 대응하는 것이 아니라, 사람마다 고유한 삶의 맥락과 니즈를 정책적으로'인정'하고 공급자를'조정'하여 다양한 상황 및 욕구에 맞춰 통합적인 맞춤대응을 한다는 것을 의미한다. 따라서 커뮤니티케어는'사람 중심(person-centered)'으로 맞춤 돌봄을 통합적으로 제공하는 것을 목표로 한다. 사람 중심은 사람마다 상이한 맥락적 상황과 상이한 욕구를 세심하게 고려하는 개별화된 사례관리(care management)를 통해 맞춤서비스를 통합적으로 제공하는 것을 의미한다. 예컨대, 노인의 복합적이고 다양한 욕구를 충족할 수 있는 서비스들이 보건의료제도, 요양서비스제도, 복지서비스제도, 주거서비스제도로 각각 분리되고 다원화되어 있다 하더라도 분리된 제도를 넘어 사람중심으로 필요한 서비스를 연계하여 통합적으로 제공한다는 의미이다. 여기에는 사례관리자와 돌봄 제공자에게 재량권이 충분히 허용되는 것이 중요하다.

〈표 1〉 사람중심 케어모델 특성: 전통적 의료적, 기능적 케어 모델과의 비교

	전통적 의료적, 기능적 케어 모델 (medical and functional care model)	사람 중심 케어 모델 (person-centered care)
기본관점	-정상화 관점 -질병적 관점, 낙인, 문제 중심 -문제해결 관점, 기능적 관점	-인간존엄성 관점: 존엄, 존중, 애정 -당사자 중심, 사람 중심 -당사자의 역량, 선호, 가치, 니즈 중시 -장애, 질병은 하나의 특성일 뿐
기본관심	-질병치료 중심 -일상생활활동 기능 중심 -문제해결 과업 중심	-삶의 질(quality of care) 중심 -전체적인 개인의 삶에 초점 -관계 중심
기본접근	-치료적 접근 -일상생활활동 기능 지원 접근 -표준화, 일반화	-존엄과 존중 접근 -관계적 협력적 접근 -개별화, 유연한 접근
기본전략	-질병치료, 문제 완화 -일상생활기능 대체, 보완	-자기결정권 존중 -자기관리역량 최대화, 잔존능력 최대화 통한 자기효능감 제고 -관계적 존재로서 삶의 연속성 존중
서비스수요자 역할	-수동적, 일방적 수급자	-적극적 참여자, 협력자 -자기관리 주체
서비스공급자 역할	-전문적 권위 및 판단으로 서비스 결정 및 제공 주도 -일방적 서비스 제공자	-서비스 계획, 관리, 제공과정에 수요자 목소리를 경청, 소통, 협의하는 파트너 -수요자에게 적절한 정보제공자 -협의된 서비스 제공자

자료: 필자 정리

두 번째로, 커뮤니티케어는‘자신이 살던 곳에서 나이 들어가기(Aging in Place)’를 지원함으로써 친숙한 자신의 삶의 터전에서 그동안 관계 맺고 살았던 사람들과 함께 계속 관계를 유지하며 살아갈 수 있도록 삶의 연속성을 보장한다.

세 번째로, 커뮤니티케어는 죽음의 순간까지 삶의 주인으로서 독립성과 자율성을 최대한 유지하며 자기관리를 지속할 수 있도록 재활과 잔존능력의 활용을 지원한다. 개개인의 고유한 맥락과 니즈를 이해하고 서비스 제공방식, 내용을 결정하는 데 있어 전문가의 판단뿐만 아니라 삶의 주인으로서 개개인의 자율적인 결정, 자율성(autonomy)을 최대한 존중하는 삶의 방식과 존엄한 돌봄-의료-죽음이 보장되는 것을 의미한다. 이러한 맥락에서 커뮤니티케어는 익숙하고 친숙한 자신의 삶의 터전에서 그동안 관계 맺고 살았던 사람들과 관계를 유지하며 최대한 자율적인 삶의 주인으로서 살아갈 수 있는 여건을 마련해 준다는 점에서 관계적 존재로서 인간을 이해하는 돌봄, 사람중심으로 조정된 통합적인 맞춤 돌봄, 인간의 자율성을 존중하는 존엄한 돌봄을 하는 접근이라 할 수 있다. 그야말로 삶의 질(Quality of Life)을 고려한 돌봄을 지향한다.

둘째, 정책적 측면에서 커뮤니티케어는 공급자 중심에서 수요자 중심으로의 패러다임 전환을 의미한다. 이를 위해서는 공공 목적을 위한 공적 개입과 공공성 강화가 필수이다. 수요자 중심으로의 정책 패러다임 전환은 첫 번째로, 그동안 정책적 편의를 위해 이용자 니즈에 표준화된 니즈 평가와 일률적 대응을 해왔던 것에서 이용자가 처한 고유한 맥락과 상황, 개인별 욕구를 정책적으로 인정하고 다양한 상황을 고려하여 니즈를 평가하고 맞춤대응을 하는 개별 사례관리(care management)를 의미한다. 두 번째로, 서비스 공급에서 서비스 제도의 분절, 파편화, 서비스 공급조직이 다원화되어 있는 현실적 장벽에도 불구하고 ‘이용자 복합적 니즈의 통합적 충족’을 위해 제도와 조직의 분리, 다원화를 넘어서 실질적인 서비스 통합이 이루어지도록 공공에서 개입과 조정을 하겠다는 것을 의미한다. 세 번째로, 그동안 정부의 역할을 서비스 재정과 서비스 할당량을 결정하고 서비스 공급자격 및 가격통제를 포함하는 유사서비스시장을 조성하여 이용자와 서비스 공급자 간 자율적인 서비스계약 여건을 조성하는 것에 공공의 역할을 한정했다면, 분절화 되고 다원화된 서비스 제도 및 서비스 공급환경에서 수요자 맞춤 서비스를 위해서는 서비스 공급기관이 공공적 목적에 부합할 수 있도록 공공적 개입 및 조정을 강화하는 서비스 공급기관의 공공성 담보를 위한 정책적 노력이 강화될 필요가 있다는 것을 의미한다. 이때 공공성은 소유권 차원의 ‘공적(public)’인 것을 의미 한다기보다는 ‘민주적 공공성’을 의미하는 것이므로 민관협치가 중요하다. 네 번째로, 커뮤니티케어에 필요한 주거-복지-요양-의료에 걸쳐 기존 재가-시설-병원의 틈을 촘촘히 메우는 시설·병원과 재가의 중간형태 수준의 서비스형태 개발과 함께 법·제도적 및 재정적 지원이 뒷받침되어야 한다. 다섯 번째로, 커뮤니티케어의 일부를 구성하는 가족 및 지역사회공동체에 대한 지원정책 마련이 필요하다.

셋째, 서비스 공급자 측면에서 커뮤니티케어는 공공목적을 위해 서비스 공급조직이 복무하도록 요구받는다는 것을 의미한다. 따라서 서비스 공급조직 간의 경쟁보다는 소통, 협력, 연계, 네트워킹, 민관 거버넌스 구축과 활성화가 중요해진다. 또한 서비스공급자는 커뮤니티케어 필요한 재가-시설-병원의 틈을 촘촘히 메우는 주거-생활-복지-요양-의료에 필요한 다양한 서비스 개발과 공급 역할을 확대해 나가야 한다.

넷째, 커뮤니티케어는 의료적 처치 필요도가 낮은 환자집단임에도 불구하고 병원에 입원하고 있는 소위

‘사회적 입원’ 등 비효율적인 케어를 지양하고, 지역사회에 밀착하여 비용효과적인 케어를 지향하는 것을 의미한다. 이를 통해 사회적 돌봄의 지속가능성을 제고하고자 한다. 따라서 사회비용적 측면에서 커뮤니티케어는 시설입소, 병원입원보다 비용 효과적인 접근이 될 것이다. 커뮤니티케어는 공식적인 제도에 기반 한 의료-돌봄서비스와 함께 지역사회공동체 연대에 기반 한 돌봄을 포함하며, 거주비용은 사적부담을 전제로 하므로 시설 및 병원보다 비용 효율적인 케어가 가능할 것으로 기대된다.

다섯째, 커뮤니티케어는 공식적인 제도적 돌봄만이 아니라 지역사회공동체의 참여를 기반으로 한다는 점에서도 차별적이다. 지역사회공동체는 자신의 미래를 가꾸는 의미에서 지역공동체 연대에 입각하여‘돌봄 책임을 실천’한다. 민주적 공공성에 기반 하여 지역사회 돌봄정책 거버넌스에 참여하고 활동하는 돌봄 민주주의를 지향한다. 따라서 커뮤니티케어는 민주적 공공성을 담보하는 주체로서 지역사회 시민의 역할이 중요하다. 개인의 연속적인 삶을 보장하는 측면에서 지역성이 강조될 뿐만 아니라, 지역사회 삶의 공동체로서 자신이 돌봄을 받게 될 주거-돌봄정책 결정에 직접 참여하여 목소리를 내고 결정에 참여하며 자원봉사 등으로 돌봄을 함께 지원하고 모니터링 하는 민주적 공공성을 담보하는 주체로서의 지역사회공동체의 역할이 중요하다.

2. 커뮤니티케어 목적과 목표

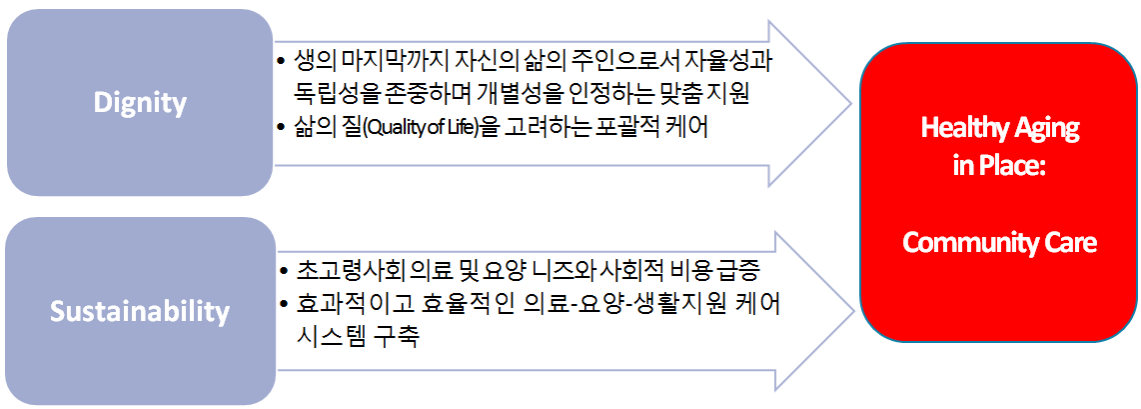
커뮤니티케어의 목적은 두가지로 설명할 수 있다. 하나의 목적은 인간의 존엄성(dignity)에 대한 강조이다. 일상생활 영위에 다른 사람의 돌봄이 필요한 상황에서도 가능한 생의 마지막까지 자신의 삶의 주인으로서 자율성과 독립성을 존중받고 개별성을 인정받으며 살아갈 수 있도록 지원해야 한다는 것을 의미한다. 이를 위해서는 돌봄이 필요한 개개인마다 고유한 상황과 맥락을 인정하고 개별화된 맞춤 지원이 필요하다. 돌봄이 단지 생명연장을 위한 기능적 돌봄만을 의미하는 것이 아니라 삶의 질(quality of life)을 고려하는 포괄적이고 총체적인 돌봄이 되어야 한다는 것을 의미한다.

다른 하나의 목적은 초고령사회에 대응하여 지속가능한 건강돌봄체계의 구축이 필요하기 때문이다. 노인의료비 증가율은 전체 의료비 증가율보다 가파르게 급증하고 있으며, 2017년 기준 노인의료비는 전체 의료비의 40.9%를 차지하고, 노인 1인당 의료비는 전체인구 1인당 의료비의 3배를 상회하고 있다. 소위 사회적입원이라 불리는 불필요한 병원입원 및 시설입소에 대한 과감한 개혁이 필요한 상황이다. 특히 요양병원은 급성기병원과 집 사이의 중간기관으로, 수술 후 회복 및 재활을 주요기능으로 함에도 불구하고 신체기능저하 노인들이 종신토록 생활하는 기관으로 변질되어 운영되고 있는 상황이다. 의료비 중 요양병원 지출비중이 비정상적으로 큰 부분을 차지하고 있다. 소위 문재인케어로 불리는 건강보험 비급여의 급여화 등 의료보장성 강화는 지역사회에서의 통합사례관리에 기반한 효과적인 커뮤니티케어가 뒷받침되지 않는다면 급증하는 의료비용으로 지속가능성 위기를 초래하게 될 것이다. 따라서 건강관리 및 예방-만성질환 관리-치료-회복-요양-돌봄-주거-복지로 이어지는 지역사회에서의 Healthy Aging 노력이 필수적이다.

자율성과 독립성을 존중하며 개별성을 인정하는 맞춤 지원을 통한 존엄성 보장에 보다 용이하며, 보다 효과적이고 효율적인 의료-요양-생활지원 케어시스템을 통해 지속가능성을 제고하는 두 가지 목적을 충족하는 정책방향은 일상생활장애에도 불구하고 살던 곳에서 신체적, 정신적, 사회적으로 건강한 노년생활

(Healthy Aging in Place)을 보장하는 커뮤니티케어(Community Care) 정책의 강조로 수렴된다.

〈그림 1〉 커뮤니티케어의 목적



이에 따른 세가지 목표는 다음과 같다. 첫째, 건강한 노화(Healthy Aging)를 목표로 한다. 건강관리 및 만성질환 관리, 생활지원 서비스, 원활한 사회적 관계 지속 등을 위한 사회시스템을 마련하여 신체적, 정신적, 사회적 건강을 가능한 오래도록 잘 유지한다. 이를 통하여 노년의 건강하고 자립적인 생활 기간을 연장하고, 장기요양 진입을 지연하며, 결과적으로 노인의 삶의 질을 향상에 기여하는 것을 목표로 한다.

둘째, 돌봄이 필요한 경우에도 가능한 자신이 살던 곳에서 나이 들어가기(Aging in Place)를 목표로 한다. 건강이 좋지 않거나 돌봄이 필요한 상황에서 사회적 돌봄체계를 통하여 지역사회에서의 생활을 계속 영위해나갈 수 있도록 하는 것을 목표로 한다. 병원 입원을 했다가도 퇴원하여 지역사회로 복귀하여 생활을 하는데 지장이 없도록 하는 데 목표를 두며, 돌봄을 제공할 가족이 없더라도 지역사회에서 생활하는 데 지장이 없도록 하는데 목표를 둔다.

셋째, 효과적이고 효율적인 노인건강돌봄체계 구축으로 지속가능성(Sustainability) 제고를 목표로 한다. 다양하고 다차원적인 노인건강돌봄체계를 연속적으로 촘촘하게 구축하고 상호 유기적으로 연계하여 커뮤니티케어가 잘 이루어짐으로써, 불필요한 사회적 입원을 제거하고, 시설입소를 지연하는 것을 목표로 한다. 이를 통하여 불필요한 노인의료비 증가 및 장기요양시설서비스 지출을 억제하여 노인의 삶의 질을 제고하면서도 사회 총체적으로 노인건강돌봄체계의 효율성을 제고하는 데 목표로 둔다.

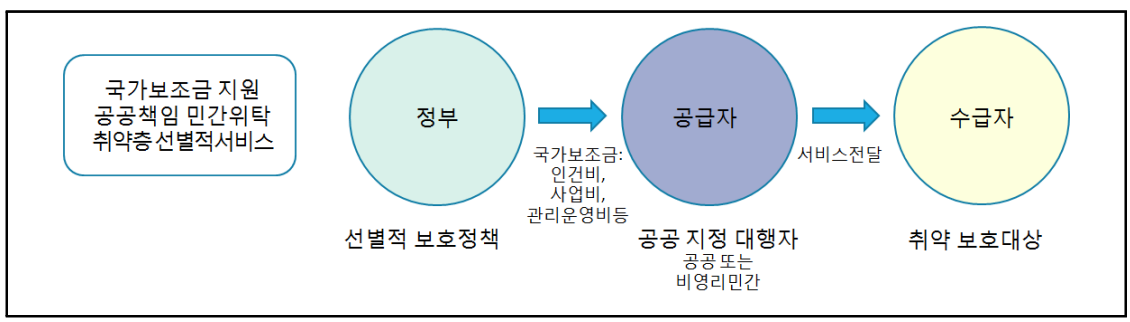
이를 위한 주요과제는 다음과 같다. 첫째, 커뮤니티케어는‘자신이 살던 곳에서 나이 들어가기’(Aging in Place)를 지원함으로써 삶의 연속성, 독립성 및 자율성(autonomy)을 최대한 존중하며 세심하게 배려하는 존엄한 돌봄을 실천해야 한다. 이를 위해 죽음의 순간까지 삶의 주인으로서 독립성을 최대한 유지하며 자기관리를 지속할 수 있도록 재활과 잔존능력의 활용을 지원하고자 한다. 둘째, 커뮤니티케어는 사람중심으로 조정된 케어(person-centered coordinated care)가 필요하다. 이를 위해 공공성이 담보된 통합적 사례관리를 통해 보건-의료-요양-주거-복지 등 분리된 영역 및 제도가 사람중심 케어라는 공공적 목적에 부합하며 서로 소통·협력·연계하고자 한다. 셋째, 커뮤니티케어는 사회적입원 등 비효율적인 케어를 지양하고, 지역사

회에 밀착하여 니즈를 세심히 평가·배려하며, 지역기반 보건-의료-요양-주거-복지 등 공식적 의료돌봄·비공식적 돌봄·스마트기술을 활용한 돌봄을 통해 비용 효과적인 케어를 제공함으로써 지속가능성을 제고해야 한다. 넷째, 커뮤니티케어는 지역사회 케어 주체들의 협치를 위한 돌봄거버넌스가 중요하다. 지역사회공동체의 느슨한 연대에 입각한 돌봄책임 실천과 민주적 공공성에 기반 하여 자원배분과 같은 지역사회 돌봄정책 의사결정에 참여하고 모니터링 하는 돌봄 민주주의를 지향하고자 한다.

3. 서비스 패러다임의 전환

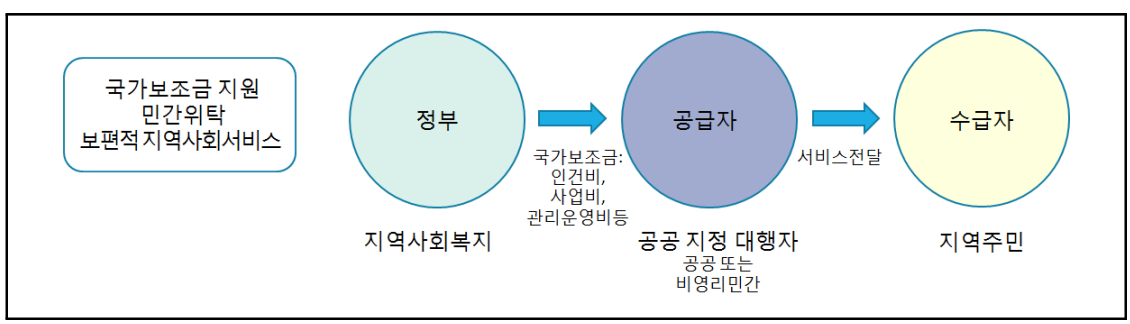
우리나라 사회서비스 공급에서는 역사적 도입 시기에 따른 유형별 특성이 뚜렷이 구분되어 나타나는데, 세대별 사회서비스 성격과 공급체계가 제도적으로 잠금(lock-in)되어 각 단계가 함께 공존하여 누적화되는 경향을 보여준다(김영종, 2012). 사회서비스 1세대는 생활시설, 2세대는 이용시설(종합사회복지관 등), 3세대는 '바우처 사회서비스'라고 부르는데, 1, 2세대 사회서비스가 공급자 간 계약(민간위탁)에 주로 기초했다면, 3세대는 공급자와 소비자, 소비자와 공급자 간 계약에 기초한다. 1세대는 서비스 조치 위탁 및 정부보조금, 2세대는 지역사회서비스를 대상으로 포괄적 위탁과 보조금 지급의 기제를 따르며, 3세대는 소비자의 선택권에 의한 생산자와의 계약관계가 중심 기제가 된다(김영종, 2017: 423-428).

〈그림 2〉 현행 한국의 사회서비스 1유형: 공공책임 민간위탁-취약층선별적서비스



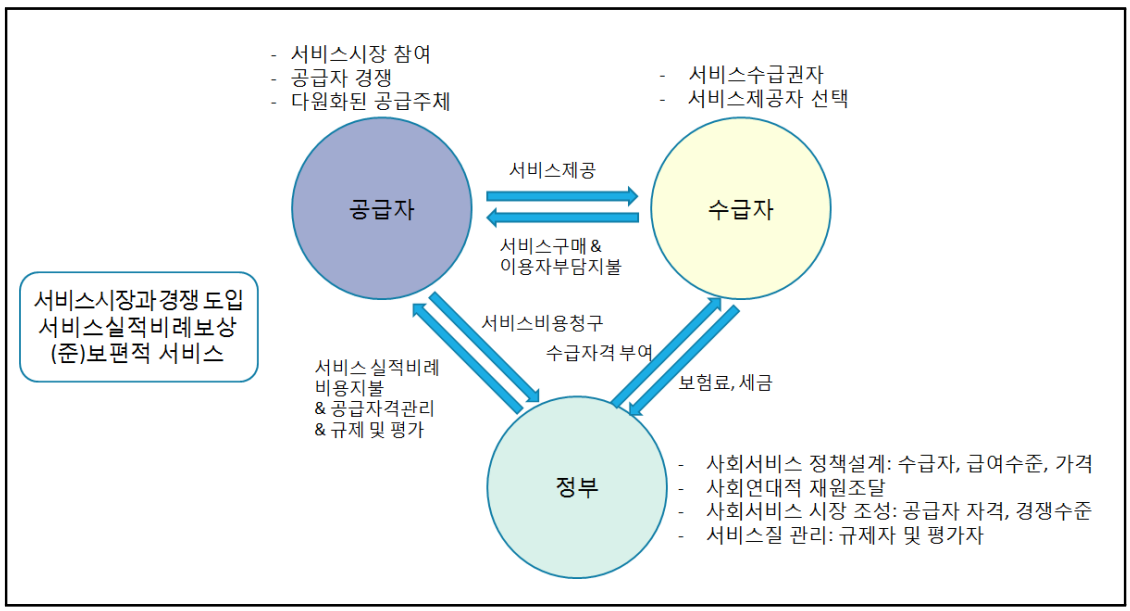
자료: 필자

〈그림 3〉 현행 한국의 사회서비스 2유형: 민간위탁 보편적 지역사회서비스



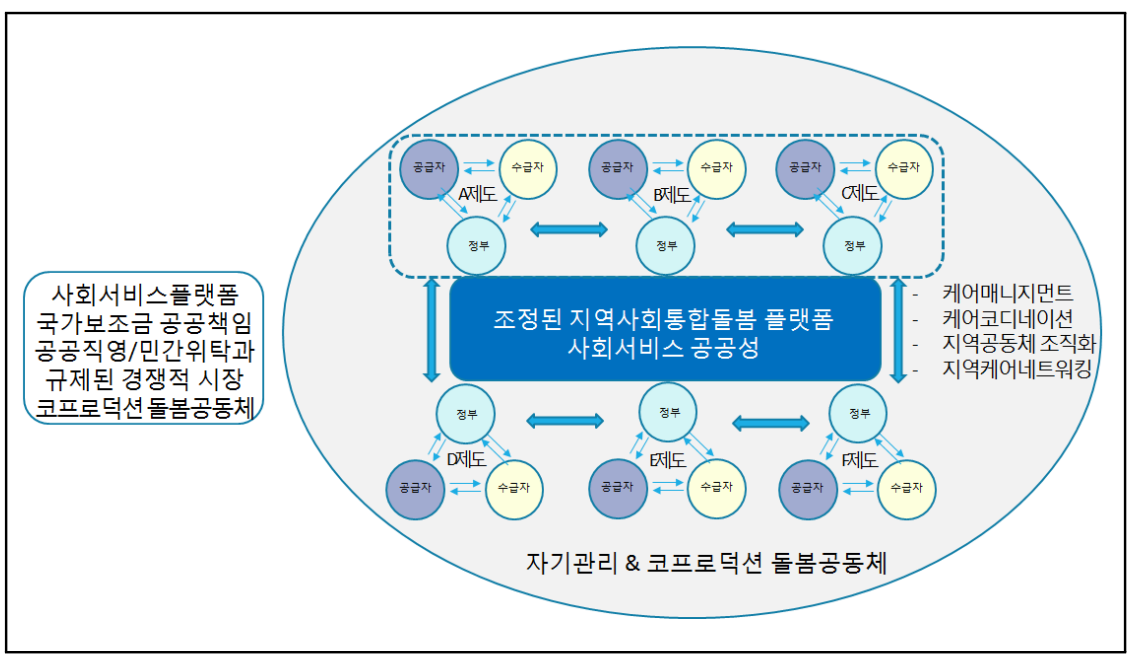
자료: 필자

〈그림 4〉 현행 한국의 사회서비스 3유형: 경쟁적 시장기제 도입



자료: 필자

〈그림 5〉 한국 사회서비스의 새로운 시대: 조정된(coordinated) 지역사회통합돌봄 플랫폼



자료: 필자

〈표 2〉 한국의 사회서비스 제공체계 특성

	현행 사회서비스			새로운 지역사회통합돌봄
	[1유형] 국가보조금 공공책임 민간위탁	[2유형] 국가보조금 지역사회서비스 민간위탁	[3유형] 서비스실적비례보상 다원화된 주체의 경쟁적 시장	[새로운 통합] 조정된 지역사회통합돌봄 플랫폼
목적	필수적 국가책임 취약층 사회보호 제공	포괄적 국가책임 지역사회서비스 제공	사회적니즈 인정자에 대한 보편적 사회서비스 제공	전체 사회서비스 조정을 통한 존엄성과 지속가능성 원칙 강화
전략	선별적 사후개입	보편/선별, 사전/사후 혼합의 지역서비스	보편적 사후개입	서비스제공자 간 배열 조정 & 서비스수요자 참여로 코프로덕션(co-production) 활성화 포괄적 예방적 맞춤형 사전개입 & 보편적 사후개입 & 맞춤형 사후개입
개입대상 및 범위	서비스니즈가 확인된 취약층	애매모호 지역 & 취약층 & 일반층 혼재	서비스니즈가 확인된 개인	지역의 웰빙 & 케어니즈 예방, 관리가 필요한 지역주민 & 서비스니즈가 확인된 개인 & 돌봄공동체에 기여하는 지역주민(가족, 자원봉사자 등)
서비스수급자격	선별적 취약계층 & 서비스 필요가 확인된 자	지역주민 & 보편/선별 혼합으로 프로그램별 자격 상이	보편적인 계층 & 서비스 필요가 확인된 자	보편적 계층 & 서비스 필요가 확인된 자 & 포괄적 예방적 관리가 필요한 자 & 지역주민
서비스이용자 특성	취약한 보호 대상	일반 지역주민	서비스 소비자	서비스 참여자 & 서비스 소비자
서비스공급주체 포함범위	공공 & 비영리민간	공공 & 비영리민간	공공 & 비영리사민간(법인) & 영리민간(법인, 개인)	공공 & 비영리민간(법인) & 영리민간(법인, 개인) & 가족, 자원봉사자 등 비공식주체
서비스공급자 특성	공공 공급자 & 공공의 대행자로서 준공공 민간서비스공급자	공공 공급자 & 공공의 대행자로서 준공공 민간서비스공급자	서비스시장 참여자 경쟁적 서비스공급자	기관 역할에 따라 (준)공공 서비스공급자와 경쟁적 서비스 공급자 공존 & 서비스수요자 및 지역주민

	현행 사회서비스			새로운 지역사회통합돌봄
	[1유형] 국가보조금 공공책임 민간위탁	[2유형] 국가보조금 지역사회서비스 민간위탁	[3유형] 서비스실적비례보상 다원화된 주체의 경쟁적 시장	[새로운 통합] 조정된 지역사회통합돌봄 플랫폼
대표적 사례	보육시설, 장애인시설 등	종합사회복지관, 노인복지관, 장애인복지관, 정신건강복지센터, 자살예방센터 등	노인요양시설, 재가노인요양센터 등	(가칭)재가통합돌봄센터, (가칭)건강생활지원센터 등
지역공동체	개별적 비조직적 자원봉사	개별적 비조직적 자원봉사	자원봉사 미미	조직적 체계적 상호호혜 기반 지역공동체 조직
공공-민간 관계	공공지배: 공공-대행 종속관계	공공지배: 공공-대행 자율관계	규제 및 평가	공공-민간 파트너쉽
공급체계 간 관계	독립적	독립적, 경쟁적, 중복적	독립적, 경쟁적	통합, 연계, 조정 & 독립적, 경쟁적
공급자-이용자 관계	제한적 책임성, 제한적 접근성, 일방성	책임성, 비접근성, 분절성, 단편성, 일방성	책임성, 접근성, 분절성, 단편성, 일방성	책임성, 접근성, 연속성, 통합성, 상호성
재정방식	조치제도 국가보조금	조치제도 국가보조금	서비스 제공실적 비례 보상	기관 역할에 따라 포괄적서비스계약 및 국가보조금방식과 서비스 제공실적 비례 보상방식 병용
중앙정부의 역할	재원조달자(financer) 규제자(regulator) 평가자(evaluator)	재원조달자(financer) 제공자 or 위탁자(commissioner) 규제자(regulator) 평가자(evaluator)	재원조달자(financer) 여건조성자(enabler) 규제자(regulator) 평가자(evaluator)	재원조달자 여건조성자 제공자 or 위탁자 규제자 평가자
지방정부의 역할	재원조달자(financer) 제공자 or 위탁자(commissioner) 기관 규제자(regulator) 감독자(inspector)	재원조달자(financer) 제공자 or 위탁자(commissioner) 규제자(regulator) 감독자(inspector)	여건조성자(enabler) 규제자(regulator) 감독자(inspector)	지역서비스 책임자 & 기획자 지역서비스 관리조정자 재원조달자 여건조성자 제공자 or 위탁자 규제자 감독자

자료: 필자 정리

Ⅲ. 외국의 커뮤니티케어 정책동향

1. 덴마크

가장 선진적으로 커뮤니티케어를 발전시켜 온 덴마크는 2015년 노인돌봄서비스 개혁을 추진하며, 존엄과 재활(Dignity and Rehabilitation)을 핵심 정책방향으로 천명하고 있다. 존엄은 덴마크가 전통적으로 추구해왔던 가치이다. 1949년 고령자 보건·복지에 대한 '자유롭고 평등한 접근'이라는 보편적 원칙이 확립된 이후, 1979년에 설치된 고령자위원에서 '자기결정권', '생활의 계속성', '잔존 능력의 활용'이라는 고령자복지를 위한 3가지 철학이 확립되었다. 자기결정권은 자신의 삶의 태도나 대처방식을 스스로 결정할 수 있도록 존중하는 것을 의미한다. 또한 시설에 입주하는 경우에도 집과 같은 생활공간으로 느껴지도록 친숙한 가구나 추억의 여러 물품에 둘러싸여 생활할 수 있도록 하여 '생활의 계속성'이 최대한 확보되도록 한다. 잔존 능력의 활용은 고령자의 케어는 '과도한 케어'가 아니라 어디까지나 남겨진 능력을 최대한 사용하여 조금이라도 자립된 생활을 보낼 수 있도록 한다는 원칙이다(석재은, 박소영 외, 2016: 215-216). 2003년 덴마크의 전국행동계획(National Action Plan)과 2006년 전국전략계획(National Strategy Plan)에서도 고령자에 대한 모든 서비스는 욕구 및 요구(wants and needs)에 기반하며, 고령자의 권한부여(empowerment)를 강조하고, 요양의 표준화와 연속성 확립이라는 원칙을 명시했다(松岡洋子事務所, 2004; 松岡洋子, 2008). 2015년 개혁에서는 지자체는 '존엄'을 구체적으로 실천할 수 있는 방안을 노인 서비스 품질 기준에 포함시켜야만 하며, 존엄을 바탕으로 다섯 가지 영역(삶의 질, 자결, 품질 및 관리의 조정, 음식과 영양, 그리고 품위 있는 죽음)의 서비스가 이루어져야 하고 구체적인 내용 구성 및 이행방법은 각 지자체의 책임이다.

재활은 노인들이 신체적, 사회적으로 좀 더 건강하게 만들어 스스로를 돌볼 수 있도록 만드는 것, 예방은 노인의 신체적, 사회적, 인지적 기능을 강화하는 것을 의미한다. 재활, 예방, 그리고 사람들이 스스로를 돌볼 수 있도록 돕는다는 원칙은 덴마크 재가서비스에서 전혀 새로운 개념이 아니지만 최근 덴마크 노인 서비스 분야에서 상당히 관심을 받고 있다. 2015년 1월 1일부로 발효된 재활 관련법은 지방 자치 단체는 가정 서비스를 필요로 하는 사람이 자립회복, 신체적·사회적 기능에 초점을 맞춘, 더 나은 생활의 질을 가질 수 있도록 돕는 형태의 프로그램을 통하여 재활계획 혜택을 누릴 수 있는지 평가하도록 의무화하고 있다. 이 재활제도는 이 제도가 도움이 되는 모든 노인에게 제공되며 모든 재활제도는 노인의 개별 요구사항과 역량에 맞추어 조정되어야 한다고 명시하고 있다(석재은, 박소영 외, 2016: 215-216).

예방은 사회적 취약노인에게 중점을 두고, 예방 가정방문 대상을 좀더 명확히하고 유연하게 적용하며, 예방조치가 필요한지를 평가하기 위해 평가도구를 더 많이 활용하며, 자택 개별방문을 보완하기 위한 집단활동(group based offer)을 도입한다(석재은, 박소영 외, 2016: 215-216).

2. 일본[3)]

일본의 개호정책 개정은 재가, 예방, 지역 중심 서비스로 변화하여 왔다. 2005년의 개호보험제도의 개정은 재가/예방 급여가 큰 변화의 축이었지만, 이후 세 차례의 개정은 지역포괄케어시스템의 구축과 비용부담의 공평화로 큰 시점이 변화되고 있다.

2005년 개호보험법 개정은 예방중시형 시스템으로의 전환, 지역에서 지지하는 개호, 시설급여의 수정, 서비스 질의 확보와 향상이 제도개정의 큰 방향으로 설정되었다. 새로 도입된 개호예방급부는 고령자가 요개호상태가 되는 것을 가능한 방지하는 것이다. 즉, 요개호인정자가 되지 않도록 예방하고 요개호상태가 되어도 그 이상 악화되지 않도록 유지 · 개선을 도모하는 급여이다. 개호예방급부는 고령자의 생활과 인생을 존중하고, 가능한 자립생활을 영위할 수 있도록 명시한 개호보험의 기본이념을 실시하는 자립지원 시스템이라고 할 수 있다.

2012년 개정에는 새로운 개호예방 · 일상생활지원종합사업이 도입되었다. 지역지원사업의 하나로서 요지원자 · 이차 예방사업 대상자의 개호예방 · 일상생활지원을 위한 서비스를 시정촌이 종합적으로 실시할 수 있는 개호예방 · 일상생활지원종합 사업이 도입되었다.

2015년 개정의 큰 축은 지역포괄케어시스템의 구축, 비용부담의 공평화, 의료와 개호의 연계 추진 및 충실화 방향으로 이루어졌다. 지역포괄케어시스템의 구축은 고령자가 정든 지역에서 계속해서 생활할 수 있도록 개호, 의료, 생활지원, 개호예방을 충실히 한다는 개념이다. 이 시스템을 구축하기 위해 정부는 서비스의 충실과 중점화 · 효율화라는 키워드를 제시하고 있다. 또한, 서비스의 충실과 관련해서는, 지역포괄케어시스템의 구축에 대한 지역지원사업의 충실을 들고 있다. 지역포괄케어시스템이란 「니즈에 응한 주택이 제공되는 것을 기본으로 하고, 생활상의 안전 · 안심 · 건강을 확보하기 위해 의료와 개호뿐만 아니라 복지 서비스도 포함한 다양한 생활 서비스가 일상생활의 장 (일상생활 권역) 에서 적절하게 제공될 수 있는 지역 내의 체제」이다(미츠비치 UFJ, 2013).

개인, 지역, 연대의 협조를 강조하고, 지역공생을 강조한다. 75세 이상의 노인, 치매 노인, 독거노인, 노노세대 등의 증가에 따른 대응으로 지역포괄케어시스템의 구축이 목표로 제시되었다. 고령자가 오랜 기간 살아왔던 일상생활 권역에 의료, 개호, 예방, 배식이나 안부 확인 등의 생활지원 서비스, 주택의 5개의 요소를 이용자에게 포괄적이고 계속적으로 제공할 수 있도록 하였다. 가능한 한 본인이 살아왔던 자택과 지역에서 생활하면서 필요에 따라 의료와 개호 등의 서비스를 사용하고, 삶의 마지막을 보낼 수 있도록 하는 통합케어체제라고 할 수 있다. 지역포괄케어시스템의 구성요소는 개호, 의료, 예방, 생활지원서비스, 거주 의 다섯 가지를 제시하고 있다. 더 구체적으로 개호 · 재활, 의료 · 간호, 보건 · 예방, 복지 · 생활지원, 주거 · 주거 방식이 된다. 이들 구성요소는 서비스가 제각기 제공되는 것이 아니라 각각의 역할에 의거하여 서로 관계하고 연계하며 재택에서의 생활이 지원되어야 한다.

지역 내에서 의료 및 개호 서비스를 종합적으로 확보할 수 있도록, 의료 계획의 기본방침과 개호보험사업 지원계획의 기본지침을 종합적으로 책정한다. 지역지원사업에 의한 재택의료과 개호의 연계 추진이 모델

3) 석재은, 최선희 외(2016) 참조.

사업 등의 실시로 일정 성과를 포함해 개호보험법 내에서 제도화되고, 전국 실시를 도모하고 있다. 지역케어회의를 추진하여, 개별사업 검토를 통해 다직종 협동에 의한 케어매니지먼트를 실행하고, 네트워크 구축이 실효성이 있도록 정착, 보급시킨다. 중증의 이용자 등의 경우 24시간 지원이 부족하고, 특히 의료 니즈가 높은 고령자의 경우 의료과 개호의 연계가 부족하다는 문제점을 들어 24시간 대응 정기순회/수시 대응형 방문개호를 창설한다. 생활지원 서비스 코디네이터의 배치와 협의체 설치로 생활지원, 개호예방의 기반 정비를 도모한다.

3. 영국[4)]

그리피스경(Griffiths) 보고서 'Community care: an agenda for action'는 1989년 community care 백서와 1990년 커뮤니티케어법의 내용에 핵심적 영향을 미쳤다. 권고내용은 첫째, 커뮤니티케어 서비스의 조정자로서 지방당국의 책임을 강조하면서, 지방당국의 역할을 기존의 직접적인 서비스 제공자에서 서비스 구매자로서의 전환을 권고하였다. 둘째, 사례관리의 개념을 도입하여 욕구에 따른 맞춤서비스의 제공이 가능한 구조를 만들고자 하였으며, 마지막으로 보호시장 개념을 도입하여 혼합경제의 증진을 도모하였다. 또한 그리피스 경은 커뮤니티케어를 위한 보건·복지서비스의 통합을 위해서는 기존 보건·복지기구와 별도로 조성된 커뮤니티케어를 위한 특별기금이 마련되어야 한다는 점을 강조하였다. 즉, 기존 조직구조는 변경시키지 않더라도, 실제 사례관리자가 서비스 제공단계에서 욕구에 따른 유연한 보건·복지통합서비스를 제공할 수 있기 위해서는 재정통합이 이루어져야 한다는 점을 지적한 것이다.

Caring for People(1989) 백서에서는, 자신의 집에서 독립성을 최대한 지원하는 수요자 주도(needs led)의 커뮤니티 케어를 위하여 공식적 욕구평가 절차(formal assessment procedure), 개별화된 케어계획(personalized care plan) 서비스의 협력(incorporating services) 등의 새로운 제도적 장치가 필요하며, 지방서비스당국이 책임을 지고 주거 개조, 재가서비스, 원격모니터링 등 다양한 서비스가 준비될 수 있도록 해야 한다고 밝혔다.

1990년 커뮤니티케어법(The 1990 NHS and Community Care Act)은 그리피스 보고서의 권고를 대부분 수용하여 제정되었는데, 그 권고 중 재정통합을 위한 커뮤니티케어 특별기금 마련을 제안한 권고는 재무부의 반대로 수용되지 못하였다. 커뮤니티케어 백서의 핵심적 내용은 세가지로 정리할 수 있다. 첫째는 재가보호의 원칙으로, 가능한한 시설보호를 피하고 자신의 집 혹은 지역사회에서 정상적으로 생활할 수 있도록 보호한다는 것이다. 둘째, 소비자 선택의 원칙으로, 보호시장의 도입으로 서비스의 경쟁을 통하여 소비자에게 서비스를 선택토록 한다는 것이다. 셋째, 독립성의 원칙으로 최대한 자립할 수 있도록 돕는다는 것이다. 이외에 명시되지는 않았지만, 숨은 원칙으로 비공식 보호제공자에 대한 강조를 들 수 있다.

1993년 4월부터 본격적으로 실행된 커뮤니티케어법의 영향으로, 시설보호 입소자 증가율은 둔화되는 반면, 커뮤니티케어 비율은 급속히 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 재정적 뒷받침이 되지 않는

4) 석재은(2000) 영국의 지역사회보호와 사례관리를 통한 보건·복지서비스 통합. 보건복지포럼 2000.9; Alison Davis, Julie Renfrew(2016) Commissioning Integrated models of care. NHS England..

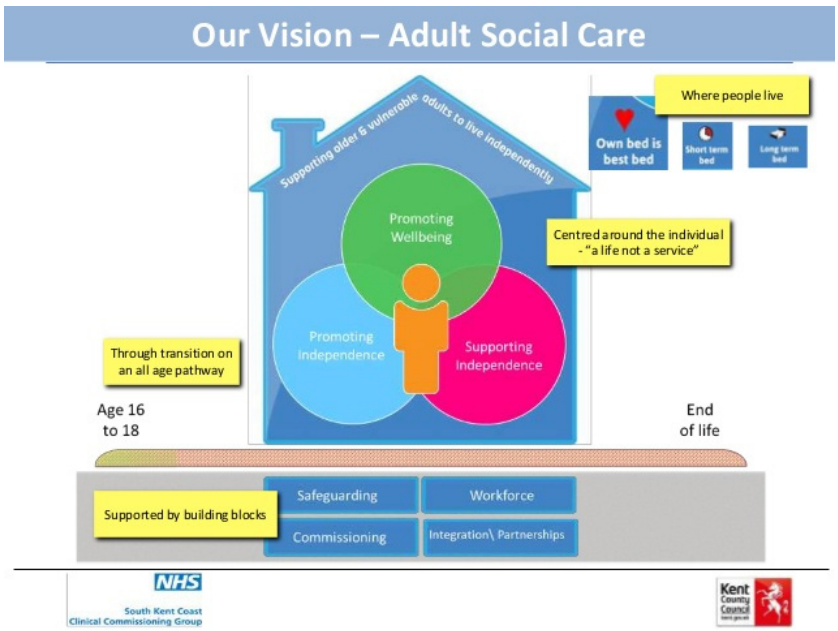
상태에서 욕구에 따른 서비스를 약속한 '사례관리'는 한계를 보이는 것으로 나타났다. 사례관리의 제도화를 통하여 지방자치체는 그 지역의 욕구를 평가하는 의무를 법적으로 지게 되었다. 그러나 누가 욕구평가를 받을 대상인가를 결정하는 문제가 법 실시 이후 불거졌다. 만약 욕구평가를 희망하는 사람들 전원에 대하여 지방자치체가 그 의무를 갖는다면 공공지출의 폭발을 초래하게 될 것이기 때문이다. 또한 전문적 욕구평가팀에 의한 이상적 크기의 욕구에 대한 대응을 사례관리라고 한다면, 이것도 역시 비용폭발을 초래한다. 따라서 사례관리자는 전문적 사정을 근거로 자원의 제약을 고려하여 이용가능한 서비스에 맞추어 보호팩키지를 준비하지 않으면 안되게 되었다. 그 결과 사례관리에 의한 자원효율과 욕구지향의 위험한 균형은 법 실시 후에 곧 자원의 유한성에 직면하여 급속하게 비용 절감형으로 경사되고 있는 것으로 나타나고 있다.

영국은 다른 선진국가 마찬가지로 보건·복지의 복합적 욕구를 가진 노인, 장애인을 위한 적절한 커뮤니티케어를 위하여 보건·복지서비스 통합을 시도하고 있는데, 영국의 경우 보건·복지서비스 통합의 방법으로 사례관리방식의 도입을 채택하고 있다는 점이 특징적이다. 사례관리는 보건·복지의 제도적·재정적 수준에서의 통합이 어려운 상황에서 서비스 제공인력을 통하여 보건·복지서비스를 통합함으로써 수급자의 서비스 제공시점에서 제도적·재정적으로 분리되어 있는 보건·복지서비스의 통합을 도모하는 방안이라 할 수 있다. 이러한 영국의 사례관리방식의 선택은 스웨덴이 아델(Adel)개혁을 통하여 보건·복지의 관리주체를 일원화함으로써 제도적 통합을 시도한 것, 그리고 독일 및 일본이 장기요양보험제도의 도입을 통하여 장기요양보호를 위한 보건·복지서비스 제도 및 재정을 통합한 것과는 구별되는 선택이다. 이러한 사례관리방식 역시 커뮤니티케어의 성공조건과 마찬가지로 사례관리자가 복합적 욕구를 가진 클라이언트에게 필요한 서비스를 설계하고 조정하는 시점에서 충분한 자원과 함께 자원을 통제할 수 있는 권한이 주어져 있지 않는 한 성공을 거두기 어렵다는 점이 보여지고 있다.

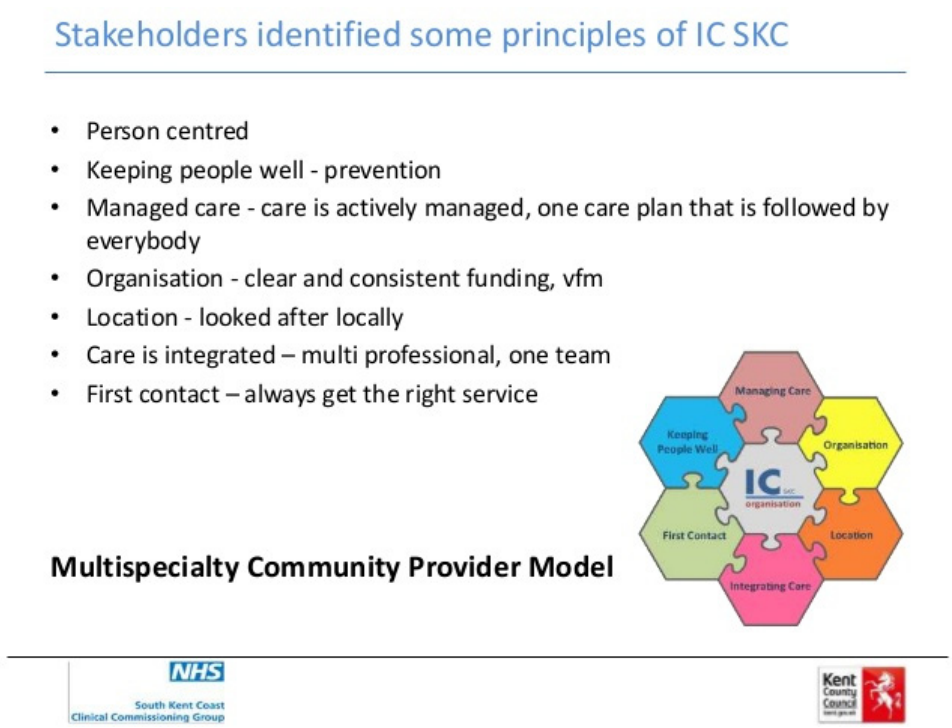
영국의 여러 지역에서 시도되었던 사례관리 실험들은 필요한 서비스를 요청하기 위해 사례관리자라는 한 지점의 접촉(one-point contact)으로 서비스의 수급이 가능토록 함으로써 수급자 중심의 서비스 제공에 기여하였다는 점, 그리고 기존의 전통적인 시설보호방식에 비하여 비용적인 측면에서도 경쟁력이 있었다는 점에서 성공적으로 평가되고 있다. 그러나 이러한 성공적 사례관리를 통한 보건·복지서비스의 통합은 시범사업을 위한 통합적 재정이 뒷받침되고 사례관리자에게 자원을 통제할 수 있는 충분한 권한이 주어졌기 때문에 가능한 것이었다고 보여진다.

Care Act 2014는 영국의 커뮤니티 케어 역사에서 가장 중대한 변화를 담고 있다고 평가된다. 웰빙, 독립이 강조되었다, 사람들의 웰빙(wellbeing)을 증진시켜야 하는 일이 지방정부의 의무라고 선언하였다. 존엄(존중 포함), 신체 및 정신건강과 정서적 웰빙, 학대와 방임으로부터의 보호, 스스로에 의해 통제되는 일상(돌봄과 지원 영역 포함), 참여(일, 교육, 훈련, 여가), 사회적 및 경제적 웰빙, 가족 및 개인의 관계, 주거의 지속성, 사회에 대한 기여 등. 사람을 중심에 놓고 욕구를 충족할 수 있도록 하는 것으로 변화되었다. 예방적인 서비스에 대한 투자가 강조되었다. 가족이나 친지 등 무보수로 돌봄을 제공하는 보호자가 서비스를 받을 수 있는 기회가 강화되었다.

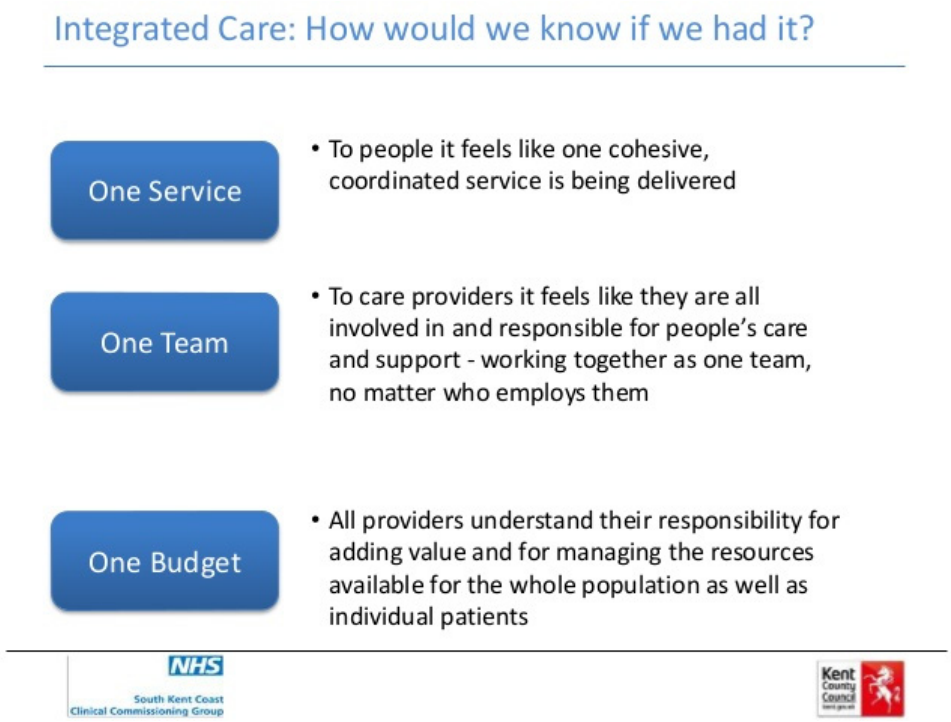
〈그림 6〉 영국 Care Act 2014의 비전과 전략



자료: Alison Davis, Julie Renfrew(2016) Commissioning Integrated models of care. NHS England.



자료: Alison Davis, Julie Renfrew(2016) Commissioning Integrated models of care. NHS England.



자료: Alison Davis, Julie Renfrew(2016) Commissioning Integrated models of care. NHS England.

Ⅳ. 한국형 지역사회통합돌봄을 위한 정책과제와 대안적 구상

1. 제도체계 개편방향(안)

초고령사회 효과적이고 지속가능한 노인건강돌봄체계로 재편하기 위하여 의료-장기요양-지역노인통합돌봄 간의 관계 설정 및 효과적인 역할분담이 필요하다.

가능한 건강하고 자립적인 상태를 오래도록 유지할 수 있도록 지원하기 위한 예방 및 경증단계에서 관리정책을 강화하고, 보편적인 생활지원서비스 이용체계를 마련하여 독립적 생활기간을 연장할 수 있도록 하는데 우선순위를 두어야 한다. 필수적 의료이용에 대한 의료보장성은 더욱 강화하여, 재난적 의료비 부담으로 가계가 위협받거나 의료이용에 제약을 받지 않도록 한다. 필수적 의료이용을 강화하는 대신, 필수적이지 않은 의료이용이 불필요하게 발생하지 않도록 지역일차의료체계, 장기요양체계 및 노인돌봄체계가 체계적으로 잘 구축되고 원활히 유기적으로 역할 분담하여 작동되는 것이 중요하다.

지역일차의료체계를 기반으로 만성질환, 건강 등을 잘 관리하도록 하며, 급성기 질환은 건강보험의 보장성 강화를 통해 의료이용의 접근성을 제고함. 지역일차의료체계가 잘 작동하기 전까지 지역마다 구축한 건강돌봄센터가 그 가능을 담당한다.

요양병원은 그 기능을 재정립하고 분화하여, 수술 후 회복 및 재활기능을 요양병원 고유기능으로 재정립하

고, 장기요양대상과 구분이 되지 않는 만성질환 및 신체기능저하군에 대한 보호기능의 경우에는 장기요양영역으로 편입하여 요양병원을 혁신적으로 재편하는 접근이 필요함. 이를 위해서는 의료법, 장기요양보험법, 노인복지법 등의 법제도 정비와 요양병원, 요양시설 등과의 이해 조정이 필요하다.

방문간호서비스 간호인력 자격을 간호사 수준으로 조정하여 지역사회 간호서비스 질을 제고하고 장기요양서비스에서 방문간호를 필수급여로 제도화함으로써 장기요양에서 보건의료서비스 기능의 강화를 도모한다. 가정간호와 방문간호의 통합을 모색한다.

존엄성과 지속가능성을 제고하기 위한 Healthy Aging in Place를 위해서는 지역사회 의료/요양/생활지원체계의 촘촘한 구축이 필요하다. 또한 삶의 주인으로서 자율성과 독립성을 존중하고 개별화된 포괄적인 맞춤 지원을 하는 통합적인 사례관리체계가 필요하다.

커뮤니티케어 관점에서 장기요양보험이 가지는 한계를 통해 노인돌봄체계의 개편방안을 모색해보고자 한다. 첫째, 장기요양보험은 사회보험이기 때문에 권리에 대한 형평성을 중시하므로 전국적으로 표준화된 통일적인 급여를 특징으로 하므로 개인별 맞춤 케어가 이루어지는데 구조적 한계를 갖고 있다. 장기요양인정체계를 통해 장기요양수급자격과 장기요양인정등급을 구분하고, 동일등급은 동등한 욕구를 가진 것으로 간주되며 동일한 서비스 이용가능 자원을 할당받는다. 욕구사정 도구도 일상생활기능이나 정신상의 문제 등을 중심으로 평가하는 데 주안점이 있어, 동거가족 여부, 비공식 주수발자 유무, 주거상태, 건강상 질환상태 등 개인의 특수한 상황과 맥락에 대한 고려는 이루어지지 않는다. 그러므로 노인돌봄체계를 통한 커뮤니티케어는 장기요양보험에서 포괄하지 못하는 개별적 니즈의 다양성을 고려하는 맞춤케어가 가능하도록 통합적인 사례관리체계를 바탕으로 한 커뮤니티 기반 노인통합돌봄체계로 혁신적으로 확대 개편되어야 한다.

둘째, 장기요양보험은 제도설계상으로는 동일한 등급별 동일한 서비스 이용자원 할당내에서 몇가지 종류의 급여를 조합하여 이용할 수 있지만, 현실에서는 수요자 요인뿐만 아니라 공급자의 수용가능성이 낮아 급여혼합(care mix) 거의 작동하지 않는다. 제도원리상으로는 급여조합에 대한 가능성을 열어 놓았음에도 불구하고, 실제로는 수요자의 정보부족이나 선택편향성 문제를 넘어서 공급자가 기관운영상의 어려움을 이유로 유연한 급여조합을 수용하지 않기 때문에 현실적으로 케어믹스는 작동할 수 없는 상황이다. 특히 방문요양서비스와 주간보호서비스의 급여조합은 쉽지 않다. 실제로 현재 재가급여수급자의 80% 이상이 본인 서비스 이용가능량의 약 90%를 방문요양에 사용하는 등 방문요양급여 편중 현상이 뚜렷하다. 주간보호서비스를 이용하는 경우에도 주간보호서비스만을 배타적으로 이용하는 경우가 대부분이다. 즉 이용자의 니즈에 따라 방문요양 주3회, 주간보호 주3회 이용을 조합하여 사용하기 어려움. 주간보호 5일을 이용하지 않는 경우 주간보호서비스 이용할 수 있는 기회가 실제로 주어지지 않기 때문이다. 대부분의 기관이 방문요양/목욕서비스기관과 주간보호기관으로 분리되어 있어, 결과적으로 서비스 이용도 분절적이고 니즈에 따른 서비스 조합은 실제로 허용되지 않는 경우가 많음. 따라서 자연스럽게 방문요양 또는 주간보호의 양자택일을 강요받는 경우가 대부분이다.

이와 같이 수요자 중심이 아니라 공급자 중심으로 서비스가 공급됨으로써 급여조합도 실제로는 제대로 작동하지 않는 상황임. 현행 장기요양보험은 개별성을 고려한 니즈 맞춤형 돌봄을 제공하는데 상당한 한계가

있을 수밖에 없다. 따라서 공급자 중심을 넘어서 수요자 중심으로 유연한 맞춤급여 설계와 제공이 가능하도록 장기요양 재가서비스 공급체계를 방문요양-주간보호 복합서비스체계로 재편해 나가야 한다.

셋째, 장기요양보험은 급여종류가 단조롭다. 방문요양, 주간보호, 단기보호, 방문목욕, 방문간호 5가지 종류를 할당된 급여수준내에서 사용하며, 일정 한도내에서 복지용구 이용권을 부여함. 재활서비스, 보건의료서비스 등이 결합된 정도에 따라 좀 더 세분화된 급여를 갖고 있는 일본과도 비교된다. 따라서 급여종류 측면에서 선택의 폭이 제한적이다. 일상생활에 장애를 가진다는 것은 총체적인 결핍을 가져오며, 복합적이고 다양한 지점의 도움을 필요로 한다.

그러나 장기요양서비스는 사회보험급여로 설계되어야 하는 특성상 매우 단출한 서비스로 대응하고 있다. 따라서 장기요양보험 급여를 보완해주는 다양하고 포괄적인 생활지원서비스 지원이 필요하다. 지역의 상황에 따라, 노인의 개별적 상황에 따라 욕구가 상이한 생활지원서비스는 보험급여보다는 지역사회밀착형 서비스로 개발되는 것이 더 효율적이고 효과적이다.

넷째, 장기요양보험은 서비스 제공기관의 의도적 중복을 통해 서비스 시장을 형성하여 서비스 질 경쟁을 유도한다는 제도적 가정을 갖고 있음. 따라서 이용자에게 제공기관 선택권을 부여하였음. 그러나 많은 경우 이용자는 제공기관에 대한 진정한 선택권이 담보되지 못함.

이용자들이 이용하고 싶은 제공기관은 대기가 길고, 방문요양의 경우에는 기관이 서비스이용자-인력 매칭 수준에서 관리하는 경우가 대부분이어서 서비스기관을 선택한다는 의미가 사실상 제약되기 때문이다. 더욱이 이용자의 자기결정권과 선택권의 의미는 공급자 및 제공인력을 선택하는 것이기보다는 이용자의 생활 방식, 도움받는 방식 등 급여이용 수준과 급여구성의 선택권이 더욱 중요하다. 따라서 이러한 급여구성에서의 자율적 선택권이 제대로 작동할 수 있도록 장기요양서비스 공급체계를 재편해야 한다.

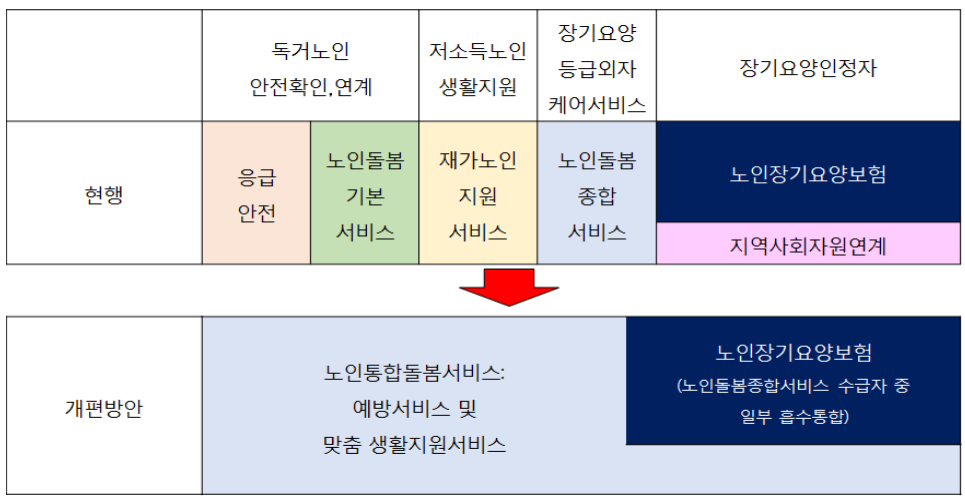
다섯째, 장기요양보험은 소득계층과 관계없이 서비스자격을 부여하는 보편적 적용원칙을 갖고 있음. 그러나 일상생활기능 장애 및 수발시간 수준을 기준으로 하는 장기요양인정등급을 받아야 서비스 수급자격을 가질 수 있다. 2014년 장기요양인정 점수기준 진입문턱을 낮춰 4등급을 도입하고, 경증치매등급인 5등급이 도입되었으며, 최근 치매로 진단받는 경우에는 장기요양인정점수와 관계없이 인지지원등급을 새롭게 부여할 수 있도록 하는 등 장기요양인정이 더욱 확대되는 방향으로 개편되고 있다. 그럼에도 불구하고 돌봄이 필요하다고 장기요양인정을 신청하였으나 장기요양인정등급을 받지 못하는 등급외자는 2071년 기준으로 14-15만 명에 달하고 있다. 그러므로 돌봄 수요와 제도적 대응 간에 괴리가 있는 것은 사실이다. 인지된 돌봄수요에 대한 사회적 차원의 대응이 가능하도록 지방정부 자율적인 노인돌봄서비스 수혜범위를 보편적으로 확대할 필요가 있다. 지자체가 주체가 되어 실시하는 노인돌봄서비스가 선별적 급여설계와 제한된 예산으로 사실상 편협하게 운영됨으로써 장기요양등급외자의 1/3만인 4만8천명을 포괄하고 있었던 것에 그치고 있는데, 지자체 중심의 노인돌봄서비스를 적용범위의 측면에서 실질적으로 장기요양제도를 보충하는 제도로서 자리매김할 수 있도록 혁신적으로 확대 개편하는 것이 필요하다.

그러므로 지역사회 기반의 노인통합돌봄서비스는 첫째, 노인장기요양보험에서 포괄하지 못하는 서비스를 보완하고, 둘째, 노인장기요양보험 대상이 되는 것을 최대한 지연할 수 있도록 필요한 일상생활지원서비스와

재활서비스 등 포괄적인 예방서비스 역할로 자리매김하는 것으로 재편한다. 셋째, 이 때 독거노인 안전 및 서비스 니즈 연계 중심의 노인돌봄기본서비스를 노인돌봄종합서비스와 합하여 노인통합돌봄서비스로 재편한다. 넷째, 노인장기요양보험 및 노인돌봄종합서비스 대상에게 지역사회 자원연계를 통해 추가적인 서비스를 제공하는 지역사회자원연계사업도 노인통돌봄서비스로 흡수한다.

그리고 노인장기요양보험, 노인통합돌봄서비스는 통합사례관리체계를 통해 수요자 중심 서비스 제공체계로 개편한다. 이를 위해 지역별로 공공(공공성이 담보된) 거점재가돌봄기관에 통합적 사례관리체계를 구축하며, 지역별 노인생활/돌봄 콘트롤타워 구축 및 집중 권한을 부여한다. 공공 거점재가돌봄기관별로 유연한 서비스를 위한 재량자금을 조성하여 할당하며, 유능한 사례관리자에게 서비스 제공의 '유연한' 재량권을 부여(서비스 계획-생성-연계조정-제공)한다.

〈그림 7〉 노인장기요양보험과 노인통합돌봄서비스 기능 재편방안



자료: 석재은 외(2018) 노인돌봄종합서비스 개편방안연구. 보건복지부·한림대학교.

2. 서비스 체계(안)

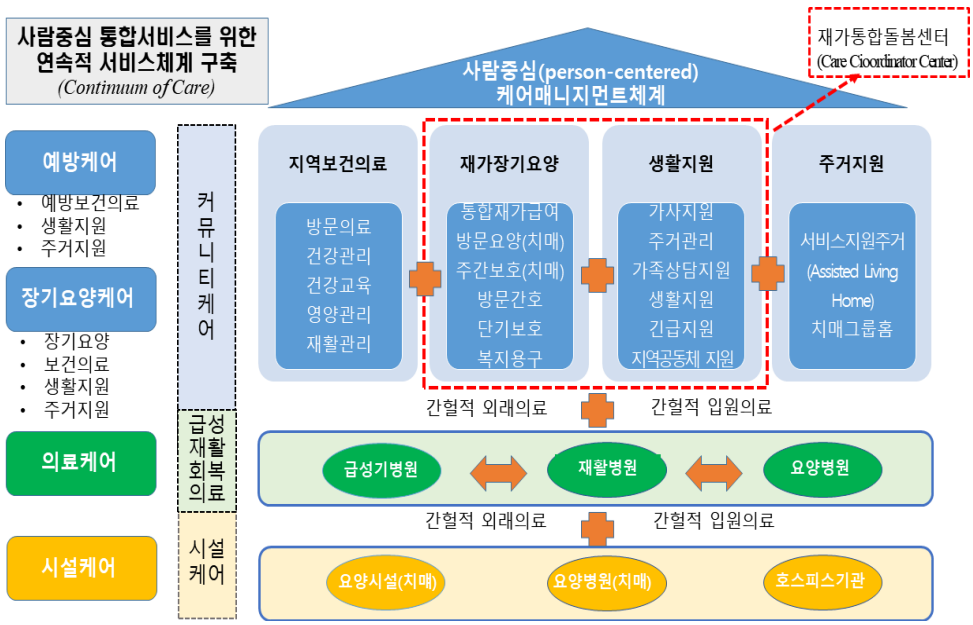
노인 커뮤니티케어의 큰 틀안에 의료-건강관리-장기요양-노인통합돌봄-주거가 함께 공존하며 같은 목표를 지향한다. 노인건강돌봄체계는 중앙정부 주관 책임 사회보험방식인 건강보험제도, 노인장기요양보험제도와 지방정부 주관 책임 재정방식인 보건소 및 건강돌봄센터, 노인통합돌봄서비스로 구성됨. 노인주거는 돌봄서비스가 결합된 노인주거를 중앙정부인 국토교통부 및 LH, 지방정부가 함께 협력하여 조성해 나가야 한다.

노인통합돌봄서비스에 대한 행정책임과 권한은 지자체에 있다. 지자체는 관할 지역에 지역사회통합돌봄 사업예산을 사용할 사업방향을 수립하고 서비스종류를 개발하고 서비스영역별 수급자격 및 이용자본인부담에 대한 기준을 설정한다. 지자체는 지역별 서비스 개발계획에 따라 지역사회 서비스공급기준을 정하고 서비스공급자격을 관리한다. 지자체는 관할 지역에 소생활권역별로 노인통합돌봄서비스에 할당할 예산을 책정하며, 소생활권역별로 노인통합돌봄서비스를 책임지고 전달할 기관을 지정한다. 지정한 노인통합돌봄서비스

책임기관과 정례화된 거버넌스 회의 및 수시로 원활한 소통을 통해 지역의 현장 상황을 공유하고 대응책을 함께 논의한다. 노인통합돌봄서비스 성과목표를 함께 논의하여 합리적으로 설정하며, 성과목표에 따라 노인통합돌봄서비스 책임기관을 평가한다. 지자체로부터 지정된 노인통합돌봄서비스 책임기관을 공공 거점 재가통합돌봄센터로 지칭함. 공공(또는 공공성이 담보된) 거점 재가통합돌봄센터는 책임지역에 대한 통합사례관리 책임을 맡으며 맞춤 돌봄서비스 제공책임을 맡는다. 이용자는 읍면동, 시군구, 보건소, 치매안심센터, 건강보험공단 등 여러 행정통로를 통해 노인통합돌봄서비스에 의뢰될 수 있으며, 장기요양대상자의 경우 재가장기요양서비스기관을 통해 의뢰될 수 있으며, 직접 노인통합돌봄서비스기관에 접근하여 서비스를 이용할 수 있다. 의뢰된 서비스이용자의 수급권 및 공적 비용지원은 시군구에서 판정한다.

사람중심으로 노인케어통합서비스를 위하여 연속적 서비스체계를 구축한다. 첫째, 예방적케어체계를 구축하여 가능한 오랫동안 Healthy Aging in Place를 지원할 수 있도록 한다. 운동, 영양, 재활, 만성질환 건강관리를 지원하는 체계를 구축하며, 도구적 생활지원에 해당하는 생활지원서비스를 지원하는 체계를 구축한다. 주거를 고령친화적 유니버설디자인으로 개보수함으로써 가능한 오랫동안 자립적인 생활이 가능하도록 지원한다. 둘째, 장기요양인정자에게는 장기요양서비스를 제공함. 자신의 삶의 통제권을 최대한 오래도록 유지할 수 있도록 중증에도 재가에서 생활이 가능할 수 있는 집중적인 맞춤케어를 정액에 포괄적으로 제공하는 통합재가급여를 도입한다. 또한 장기요양서비스에서 포괄하지 못하는 생활지원서비스를 제공할 수 있도록 한다. 서비스가 결합된 장기요양주거를 도입하여 가족의 돌봄이 포함되지 않은 지역사회 장기요양생활이 가능하도록 지원한다. 셋째, 의료케어는 필요할 때마다 외래 및 입원의료를 이용한다. 급성기병원에서는 급성기의료를 담당하며, 재활병원은 회복 및 재활을 담당한다. 노인의료비의 상당 부분과 입원일수를 발생시키는 요양병원은 현행 체계를 대폭 개편하여 90일 이상 장기입원이 이루어지지 않도록 수가체계와 법제도를 정비한다. 요양병원을 의료서비스를 포함한 장기요양시설로 개편하는 방안을 비롯하여 근본적인 개편방안을 검토한다. 넷째, 종합적으로 판단할 때 시설케어가 삶의 질 측면에서 더 적합한 경우 시설케어를 이용토록 한다.

〈그림 8〉 사람중심 노인통합케어서비스를 위한 서비스제공체계



자료: 석재은 외(2018)

3. 시스템

보건-의료-요양-주거-복지와 같이 서비스 제도, 재원, 관리책임이 분절적으로 칸막이 쳐져 있더라도 서비스 수요자 입장에서는 통합적이고 연속적인 서비스로 체감할 수 있도록 제도 경계를 넘나드는 통합적인 전문적 사례관리가 필수적이다. 또한 이를 위한 전문적 사례관리자의 조정 역할과 전문적 지역복지실천이 핵심적이다. 사례관리 체계는 사람 중심의 통합적 사례관리와 더불어, 의료-요양-복지 영역 간 구조화되고 기능적으로 소통 및 협력하는 네트워크 체계를 의미한다

삶의 질을 중심으로 컨트롤타워 역할을 하는 중심적인 사례관리 체계 구축이 필요하다. 또한, 각 전문영역에서 사례관리를 하는 전문 인력의 역할과 팀플레이가 필요하며, 지역사회 건강 돌봄 문제해결을 목표로 건강돌봄 협치체계(Health and Social Care governance system) 구축과 원활한 소통 및 협력이 필수적임. 건강돌봄 협치가 가능하도록 참여자 간 합리적인 사회·경제적 보상체계를 제도화해야 한다

그러나 분명한 것은 커뮤니티케어는 사례관리 체계를 갖춘 것만으로는 성공하기 어렵다. 이와 같이 지역사회를 기반으로 한 다양한 서비스의 플랫폼(platform) 역할을 수행하기 위해 통합적 컨트롤타워 역할을 하는 케어매니지먼트 체계 구축이 필요하다. 커뮤니티케어는'사람 중심(person-centered)'으로 맞춤 돌봄을 통합적으로 제공하는 것을 목표로 하므로 사람마다 상이한 맥락적 상황과 상이한 욕구를 세심하게 고려하는 개별화된 사례관리(care management)를 통해 맞춤서비스를 통합적으로 제공하는 것을 의미한다. 예컨대, 노인의 복합적이고 다양한 욕구를 충족할 수 있는 서비스들이 보건의료제도, 요양서비스제도, 복지서비스제

도, 주거서비스제도로 각각 분리되고 다원화되어 있다 하더라도 분리된 제도를 넘어 사람중심으로 필요한 서비스를 연계하여 통합적으로 제공한다는 의미이다.

케어메니지먼트체계를 어떻게 구축할 것인가와 관련하여 몇가지 대안이 가능하다. 첫번째 방안은 케어매니지먼트를 2단계로 구분하는 방안이다. 읍면동 또는 시군구 지자체 행정기구에서 서비스대상자에 대한 상담, 욕구사정, 서비스 결정 및 서비스 제공의뢰가 이루어지고, 서비스제공기관에서는 서비스를 제공하며 제한된 서비스 내에서 사례관리가 이루어지는 방식이다. 두번째 방안은 케어매니지먼트를 담당하는 공공성있는 전문서비스기관에서 케어매니지먼트를 하는 방안이다. 여기에서는 지역의 서비스 대상에 대해 기본적으로 포괄적인 케어매니지먼트 기능을 수행하며, 공공성을 담보해야 하는 서비스를 함께 제공한다. 예컨대, 예방서비스와 건강관리를 제공하는 건강생활지원서비스와 노인돌봄통합서비스를 제공하며, 응급서비스와 야간서비스 등 민간에서 서비스공급이 적절하게 이뤄지기 어려운 공공재적 성격이 강한 서비스를 담당한다. 다만 노인장기요양보험과 같이 장기요양급여에 대해 별도의 서비스 제공체계가 작동하는 경우에는 노인장기요양보험기관에 케어매니지먼트를 의뢰한 것으로 간주하고, 그 기관에서 공공재적 서비스가 필요하여 커뮤니티케어세터에 의뢰하는 경우에 사례관리 및 서비스를 제공한다.

첫 번째 방안이 행정의 비전문성으로 인해 사람 중심이 아니라 서비스 중심의 사례관리가 되고 전문적인 사례관리가 이루어지기 어려운 단점이 있다면, 두 번째 방안은 보다 전문적이고 통합적이며 사람중심의 케어매니지먼트가 이루어질 가능성이 높다. 따라서 두 번째 전문적인 케어매니지먼트 기관을 커뮤니티케어 플랫폼이라 할 수 있는 커뮤니티케어센터(재가통합돌봄센터, 건강생활지원센터)에서 담당하는 것이 바람직할 것이다. 이 때 커뮤니티케어센터는 공공성이 보증된 기관이어야 함. 공공주체이거나 공공기능을 수행하도록 지정받은 비영리민간기관이어야 한다. 이 기관은 전문적이고 포괄적인 사례관리를 담당함. 그 기관은 그 지역에서 사용가능한 커뮤니티케어 재량자금이 제한되어 있으므로 그 내에서 적정하게 자원을 배분하는 역할을 위임받는다.

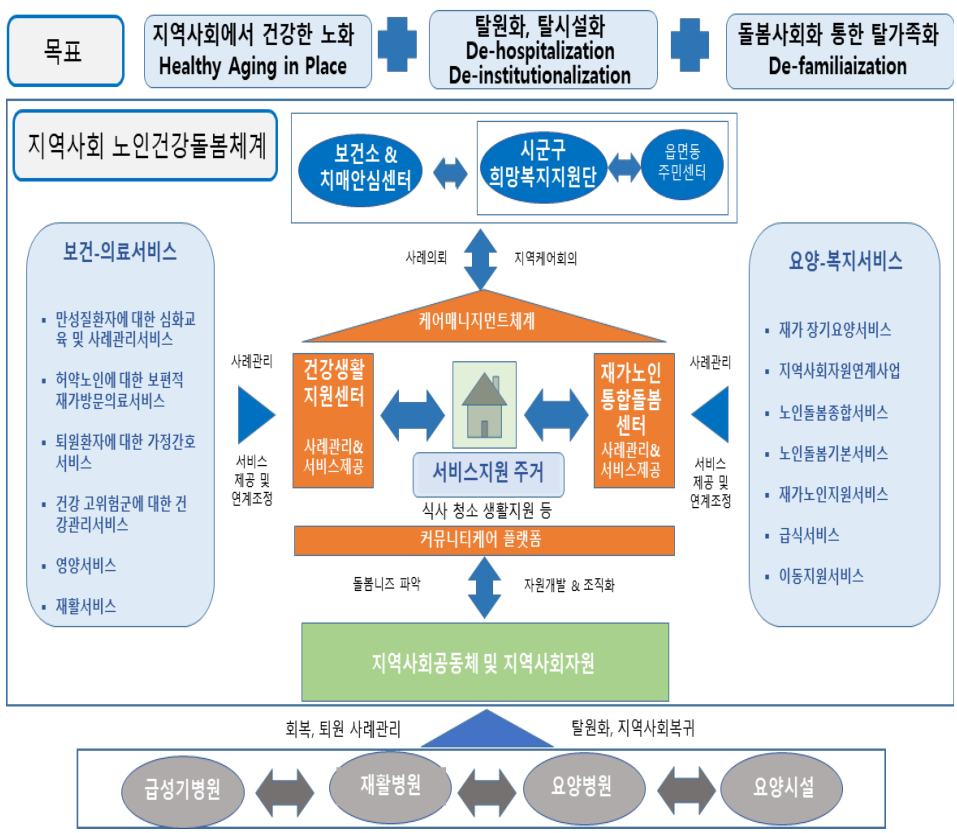
행정은 행정체계로 접근하는 클라이언트의 일반적인 안내소 역할을 수행한다. 또한 행정은 제공자들을 조정하고 조율하는 코디네이터 역할을 수행하고, 지역케어회의와 같은 회의를 주최하는 역할을 담당한다. 그리고 소생활권 커뮤니티케어센터에 커뮤니티케어재량자금을 할당하는 역할을 수행한다. 개개인에 대한 서비스 할당량은 행정이 아니라 커뮤니티케어센터에서 담당한다.

공공 재가통합돌봄센터의 역할과 기능은 다음과 같다. 첫째, 노인의 삶에서 필요한 연속적 돌봄니즈에 대한 통합적인 사례관리를 수행한다. 사례관리에는 첫 번째로 종합적으로 욕구를 평가하고 서비스 계획을 수립하고 서비스를 연계하여 제공하는 역할이 포함된다. 두 번째로 공식, 비공식 자원을 개발하여 조직하는 역할이 포함된다. 세 번째로 서비스이용자와 가족과의 원활한 소통, 다양한 서비스 제공자 간 소통과 연계 및 조정(코디네이팅)이 포함된다. 네 번째로, 서비스 인력에 대한 지도감독과 수퍼비전이 포함된다.

둘째, 예방단계에서는 자기관리 촉진과 다양한 맞춤 생활지원을 제공한다. 현재 각기 분리되어 운영되던 독거취약노인에 대한 노인돌봄기본서비스, 응급안전서비스, 취약노인에 대한 재가노인지원서비스, 등급외자 중 저소득층에 대한 노인돌봄종합서비스를 모두 통합하여 장기요양으로 넘어가는 것을 최대한 늦출 수 있도록

예방 건강관리 및 생활지원서비스를 제공한다. 또한 장기요양대상자 중 일부 취약노인을 대상으로 실시되어 온 지역사회자원연계사업도 통합하여, 장기요양대상자 가운데 정해진 장기요양서비스 외에 추가적으로 생활지원이 필요한 경우에는 맞춤 생활지원서비스를 이용할 수 있도록 한다. 예방적 생활지원서비스는, 기존에 저소득층에게 선별적으로 이루어지던 것과 달리, 경제적 계층에 관계없이 보편적으로 서비스를 이용할 수 있도록 하되, 서비스 비용은 경제적 형편에 따라 등급을 5~7개로 세분화하여 면제부터 실비부담까지 하도록 한다. 셋째, 공공재적 성격이 강하여 민간에서 공급되기 어려워 공공부문에서 대응이 필요한 야간대응, 응급서비스도 지원한다. 넷째, 장기요양단계에서는 통합재가급여와 재가장기요양 개별급여(방문요양, 주야간보호, 단기보호, 방문간호)를 서비스이용자의 상태와 니즈에 대한 전문적 평가와 이용자 선호를 종합하여 제공할 수 있도록 구비한다. 통합재가급여는 니즈에 따라 서비스를 믹스하여 제공하는 것이며, 개별급여는 개별급여를 단독으로 제공하는 것이다.

〈그림 9〉 지역사회 노인통합돌봄서비스 제공체계



자료: 석재은외(2018)

재가통합돌봄센터는 노인에 대한 연속적이며 통합적인 재가돌봄을 제공하는 공공성을 담보된 공공 또는 공공성이 담보된 기관이다. 재가돌봄센터에서는 통합사례관리를 기본으로 하며 예방/생활지원서비스와 장기요양서비스를 함께 제공하는데, 통합적인 예방/생활지원서비스의 독점적 제공기관이다. 장기요양서비스는

현행과 같이 다양한 주체의 여러 기관에서 제공할 수 있지만, 장기요양급여 중 포괄적인 급여로 이루어지는 통합재가급여는 공공성이 담보되는 재가통합돌봄센터에서만 제공할 수 있다. 예방/생활지원서비스 역시 공공성이 담보되어야 하므로 공공기관 또는 시군구에서 공공성이 담보되었다고 인정하여 지정한 비영리민간기관에서만 제공할 수 있다. 따라서 재가통합돌봄센터에서 제공하는 예방/생활지원서비스는 공공서비스이며, 서비스 대상은 보편적이며, 비경쟁적으로 지역적으로 할당된다. 재가통합돌봄센터는 장기요양서비스를 제공하는 민간기관과의 관계에서 민간기관 이용자를 위해 필요한 맞춤서비스를 지원함으로써 공공성의 역할을 수행한다. 재가통합돌봄센터의 장기요양이용자 정원은 한정되어 있으므로 민간기관과의 경쟁은 제한적이다. 그보다는 사례관리에 기반한 예방/생활지원서비스 지원을 통해 민간기관 서비스 이용자에 대한 서비스 질과 만족도를 높일 수 있다. 또한 재가통합돌봄센터는 지역단위의 공공서비스 거점으로서 기관장 회의 및 교육, 각 기관의 사례관리자 회의 및 교육, 돌봄종사자지원센터와 연계하여 인력의 교육 등을 제공하는 소규모 현장교육 기능을 수행할 수 있다. 이와 같이 공공(공공성 담보)기관이 민간기관과 경쟁적 기관으로서 자리매김되기보다는 공공성을 담보하고 공공성을 실천하는 역할을 수행함으로써 서비스를 제공하는 민간기관과 협력적이고 지지적인 관계를 만들어나갈 수 있다.

한편, 광역지자체에 사회서비스원이 설립되면, 공공 재가통합돌봄센터를 운영하는 역할을 수행할 수 있다. 사회서비스원 산하에 지역별로 공공 재가통합돌봄센터를 위탁받아 운영함으로써 사회서비스원이 재가통합돌봄센터의 공공성 역할과 기능을 효과적이고 효율적으로 지원할 수 있다. 재가통합돌봄센터는 기관을 설립, 지정, 지도감독하는 기초지자체와도 밀접한 연계를 가진다. 전반적으로 지역의 서비스 질을 제고하고 조정하고 연계하는 역할과 함께 지역돌봄공동체를 조성하고 개발하는 역할을 통해 지역사회의 삶의 질 제고에 기여하기 위해 지자체와 긴밀하게 협력해 나간다.

재가통합돌봄센터는 공공서비스를 제공하는 역할을 포함하고 있으므로 기초지자체에서 서비스제공기관을 지정하는 것을 원칙으로 한다. 공공기관이나 비영리민간기관 중 공공성을 담보할 수 있는 기관을 지정한다. 공공성에 대한 판단은 지금까지 서비스 제공실적과 그간 쌓여온 평판을 충분히 검토하여 지정한다. 앞에서 살펴본 바와 같이 지역사회 공적서비스기관 역할 재편을 통해 법제도 정비로 공적 재정으로 대부분 운영되는 노인복지관, 재가노인지원센터, 종합사회복지관 등이 공적 돌봄서비스 제공기관으로서의 역할을 수행할 수 있도록 한다. 공공기관은 광역지자체에 사회서비스원이 설립되면 사회서비스원에 위탁하여 운영하는 것을 원칙으로 한다.

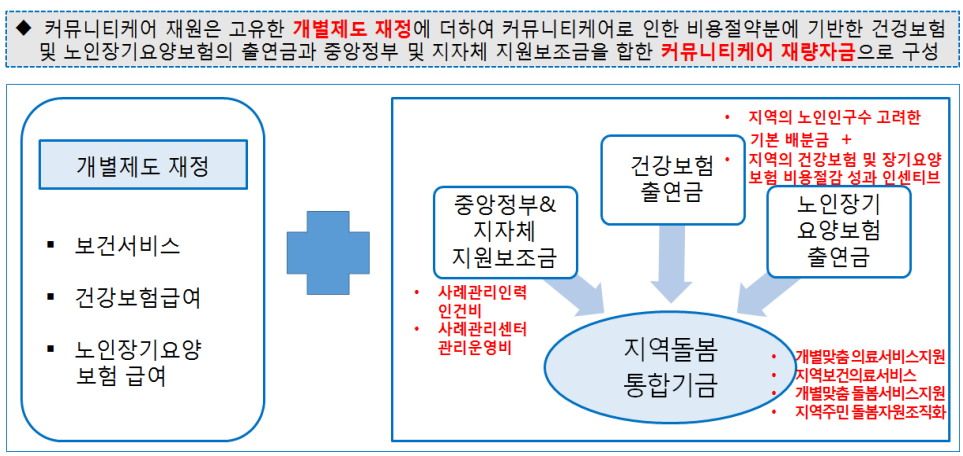
4. 재정체계

지역 기반으로 커뮤니티케어가 작동할 수 있으려면 재량적으로 사용가능한 커뮤니티케어 재량자금(discretionary fund)이 필요하다. 표준화된 니즈평가로 충족되지 못한 개별화된 니즈에 대응하기 위한 지역사회 건강돌봄 통합자금이 필요하다. 커뮤니티케어의 성공은 건강보험 및 장기요양보험 재정절감에 기여할 것이므로 각 지역의 욕구규모(예컨대, 인구수에 따른 기본할당)를 고려하여 커뮤니티케어를 위한 지역사회 건강돌봄 통합기금을 각 지역별로 할당해야 한다.

커뮤니티케어 재량자금은 세가지 재원으로 구성할 수 있다. 첫째, 현재 여러 가지 작은 제도로 쪼개져있는 지자체 수행 노인돌봄사업 지자체예산 및 중앙정부보조금을 통합함. 예컨대, 노인복지 및 돌봄의 경우 노인돌봄종합서비스, 노인돌봄기본서비스, 응급안전서비스, 재가노인지원서비스, 지역자원연계사업 등의 지자체 예산 및 중앙정부보조금을 통합한다. 둘째, 커뮤니티케어로 건강교육 및 만성질환관리 등 건강관리가 잘 이루어진다면 의료지출이 낮아질 것이다. 따라서 커뮤니티케어로 인한 건강보험 지출 절약분을 커뮤니티케어 재량자금으로 출연할 명분이 충분하다. 셋째, 노인장기요양보험도 마찬가지이다. 커뮤니티케어를 통해 예방적 관리가 잘 이루어진다면 장기요양 단계로 진입하는 시기를 상당히 늦출 수 있을 것이고, 이는 곧 노인장기요양보험 비용 절감으로 이어질 수 있다. 따라서 노인장기요양보험에서도 커뮤니티케어로 인한 절약분을 커뮤니티케어 재량자금으로 출연하는 것이 합리적이다. 따라서 기존에 지자체에서 수행하는 노인 건강관리 및 돌봄예산에 더하여 건강보험 및 노인장기요양보험에서 출연금을 기반으로 커뮤니티케어 재량자금을 조성함으로써 커뮤니티케어의 재정적 기반을 마련할 수 있다. 건강보험과 노인장기요양보험의 출연금 등으로 구성되는 커뮤니티케어 재량기금은 인구구성을 고려한 기본 배분금에 더하여 지역별로 건강보험 및 노인장기요양보험 절약분을 반영한 성과 인센티브를 합한 구조로 커뮤니티케어 출연자금 조성 산식을 구성할 수 있다.

제한된 자원을 가장 효과적으로 활용하기 위해서는 자원배분 마지막 단계인 사례관리자에게 재량적 권한(discretionary authority)을 주어야 한다. 자원배분의 적절성은 자원배분의 투명한 공개와 지역시민의 민주적 공공성으로 견제하고 평가한다.

〈그림 10〉 지역사회 노인통합돌봄서비스 재정



자료: 석재은외(2018)

5. 성과평가

성과지표는 정책목적을 명확하게 하고 행위주체로 하여금 정책방향을 이끄는 나침반 역할을 하게 된다. 따라서 성과지표는 정책 비전의 직접적 목표이거나 궁극적 목표에 기여하는 인과관계가 검증된 수단적 목표로

구성되어야 한다.

〈표 3〉 성과평가 항목 및 측정(안)

Objectives	Outcomes	Measurement
1. Healthy Aging: 예방	1-1 자립생활 기간 연장	- 노인의 건강수명 증가 - 노인의 기능적 역량 제한 - 노인의 자기건강관리 참여 증가
	1-2 장기요양 진입 지연	- 노인인구 대비 장기요양노인 비율 감소 - 장기요양 진입 평균연령 증가 - 생애주기 중 장기요양기간 감소 및 유지 - 치매유병율 감소
	1-3 만성질환자 효과적 관리	- 만성질환자 대비 중증질환 이환율 감소
	1-4 사회적 관계 지속	- 노인인구 대비 사회적 고립율 감소
2. Aging in Place: 탈시설화 및 탈가족화	2-1 병원입원일수 감소 (특히 요양병원 입원일수 감소)	- 총입원일수 감소 - 요양병원 입원일수 감소
	2-2 시설입소율 감소	- 장기요양인정자 대비 요양시설입소율 - 노인인구 대비 시설입소 및 요양병원입원 합계 비율 - 치매인구 대비 시설입소 및 요양병원입원 합계 비율
	2-3 충분한 커뮤니티케어 보장 (가족의존도 감소)	- 노인 1인당 커뮤니티케어 서비스량(횟수, 시간, 지출) 증가 - 장기요양노인 1인당 커뮤니티케어 서비스량(횟수, 시간, 지출) 증가 * 방문의료, 방문간호, 재가요양서비스, 생활지원으로 세분화한 서비스 횟수, 서비스시간 및 서비스 지출
	2-4 다층적, 다차원 지역사회돌봄환경 조성	- 노인주거 대비 안심돌봄 주거비율 증가 - 지역돌봄공동체 주민참여율 증가(노인일자리, 유급봉사, 무급봉사, 타임뱅크, 가족 포함) - 커뮤니티케어 거버넌스체계 구축 및 연계 협력 정도
3. Sustainability: 비용효율화	3-1 노인 의료비용 절감	- 노인 1인당 노인의료비용 감소 - 노인 1인당 노인입원비용 감소 * 고령인구수, 후기고령자 가중치, 치매가중치 고려
	3-2 노인 장기요양비용 절감	- 노인 1인당 장기요양비용 감소 * 고령인구수, 후기고령자 가중치, 치매가중치 고려
	3-3 노인 의료 및 장기요양 이용자부담 절감	- 노인 1인당 의료 및 장기요양 이용자부담 감소 * 고령인구수, 후기고령자 가중치, 치매가중치 고려
	3-4 총체적 노인 건강돌봄비용 절감	- 총체적 노인건강돌봄비용 감소(의료비용+장기요양비용+생활지원비용+주거지원비용) * 고령인구수, 후기고령자 가중치, 치매가중치 고려
4. Quality of Life: 존엄성	4-1 노인의 삶의 질 향상	- 노인의 자기통제감, 자기효능감 증가

자료: 석재은(2019)

참고문헌

공선희(2015). 영국의 커뮤니티케어정책의 역사적 변천과 쟁점: 노인케어의 혼합경제를 중심으로. 한국노년학 Vol. 35, No. 1, 79~98.

김영종(2012). 한국 사회서비스 공급체계의 역사적 경로와 쟁점, 개선 방향. 보건사회연구 32(2): 41-76.

김영종(2017). 우리나라 사회서비스와 민간위탁 제도 연구. 보건사회연구 37(4): 406-442.

김용득(2018). 탈시설과 지역사회중심 복지서비스 구축, 어떻게 할 것인가?: 자립과 상호의존을 융합하는 커뮤니티 케어. 보건사회연구 38(3), 2018, 492-520.

석재은(2000). 영국의 지역사회보호와 사례관리를 통한 보건·복지서비스 통합. 보건복지포럼 2000.9.

석재은, 전용호, 박소정, 최선희, 권현정, 이기주, 장은진, 김명숙(2016). 장기요양 재가서비스 개편방안 연구. 세종: 보건복지부, 한국노인복지학회.

석재은 외(2018). 노인돌봄종합서비스 개편방안 연구, 보건복지부.한림대학교산학협력단.

이현숙(2019). 영국의 치매대응 정책분석과 시사점: 스코틀랜드의 국가치매전략을 중심으로. 보건사회연구 39(1): 72-107

전용호(2018). 노인 돌봄의 연속성 측면에서 바라본 의료·보건·복지 서비스의 이용과 연계. 보건사회연구 38(4): 10-39.

Alison Davis, Julie Renfrew(2016). Commissioning Integrated models of care. NHS England.

Anna Starling(2017). Some assembly required: implementing new models of care: Lessons from the new care models programme, The Health Foundation.

Laura Bennett, Matthew Honeyman, Simon Bottery(2018). New models of home care. The King's Fund. www.kingsfund.org.uk

Renwick(1996). “Community care and Social services” BMJ 313(7061): 869-872.

William Roberts(2017). The ‘integration triangle’: health, housing and social care, www.england.nhs.uk/vanguards.

https://patient.info/doctor/community-care

기획주제Ⅱ

발표3

재정분권과 사회서비스
- 지방중심 사회문제 해결을 위한 재정조건 -

이재원(부경대)

재정분권과 사회서비스
- 지방중심 사회문제 해결을 위한 재정조건 -

이재원(부경대)

Ⅰ. 서론

연방제 수준의 분권국가를 위한 혁신은 문재인 정부의 핵심 국정과제이다. 이와 관련하여 정부에서는 2018년 10월 30일에 '재정분권 추진방안'을 발표했다. 처음 1단계 분권을 위해 최근 2년동안 8.5조원의 국세(부가가치세)를 지방소비세로 이양할 계획이다. 올 해부터 3조원 정도의 부가가치세는 이미 지방소비세로 이양됐다. 내년도에는 균특회계 보조사업의 지방이양 계획이 포함됐지만, 모든 요소를 감안해도 역대급 재정분권 혁신이다.

과거 2005년도에 노무현 정부는 149개 국고보조사업의 지방이양을 위해 1조원 정도를 지방에 이양했다. 당시는 지방교부세제도를 이용한 일반재원인 분권교부세를 신설했다. 이와 비교하면 문재인정부의 재정분권은 훨씬 큰 규모의 분권혁신이다. 최근 대통령 소속 자치분권위원회를 중심으로 12조원 상당의 국세를 추가로 지방세에 이양하는 2차 재정분권 논의가 시작됐다. 그런데 재정분권의 규모에 상응하는 수준의 의의와 가치가 사회적으로 부각되지 않고 있다. 2차 재정분권은 논의에 그칠 것이라는 냉소적 의견도 있다.

1단계 재정분권에서 사회서비스 분야 국고보조사업에 대한 영향은 없다. 지방이양이 균특회계 사업 중심으로 고려됐기 때문이다. 이에 따라 국고보조금의 절반이상을 차지하면서도 정부간 재정관계 개편과정에서 복지 혹은 사회서비스분야가 제외되면서 재정분권을 준비할 기회를 가지지 못하였다. 사회서비스 분야의 국고보조사업들은 과거와 동일한 맥락에서 중앙정부의 지침 중심으로 전국 표준적으로 운영되고 있다. 이러한 분위기와 달리 보건복지부 이외의 다른 부처에서는 국민소통과 지역사회혁신의 국정과제를 통해 (실질적으로) 새로운 형태의 사회서비스 혁신을 추진하는 움직임이 활발하다.

지역별로 사회적경제를 진흥하고 사회적 리빙랩과 국민디자인 활동 등을 통해 사회문제 해결의 새로운 플랫폼을 만들고 있다. 이러한 지역사회 변화에서 전통적인 사회서비스 분야의 활동은 소극적이다. 사회서비스 공공성의 담론 속에서 혁신보다는 과거로 회귀하면서 혁신 보다는 보수화되고 있다. 지금까지 지역사회 혁신은 사회복지 부문을 중심으로 보건복지부와 지역의 사회서비스 사업가들이 주도했었다. 하지만 기존의 활동주체는 경로의존적인 관행에 묶이는 다른 한편으로 지역혁신을 위한 새로운 대안적인 움직임들이 지역별로 다양하게 전개되고 있다.

재정분권을 통한 지방세입 확충이 지속되면 이와 같은 지역거버넌스의 변화는 보다 심화될 것으로 전망된다. 지방재정과 지역주민과 소통에서 새로운 사회서비스 플랫폼이 형성되는 잠재력이 상당하지만 전통적인 사회서비스 정책거버넌스에서 의미있는 적응 혹은 변화는 확인되지 않고 있다. 변화가 필요한 시대, 재정분권

의 맥락과 사회서비스 정책플랫폼을 연결시키면서 차세대 사회혁신을 준비해야 한다.

이 글에서는 새로운 지역사회서비스 거버넌스 플랫폼이 형성되는 기본 조건으로서 재정분권의 이론적 및 사회적 맥락들을 정리하고 사회서비스 분야의 정책과제들을 모색했다. 첫째, 정부간 재정관계에 대한 이론들을 정리했다. 둘째, 재정분권과 복지의 관계에 대한 경험을 정리했다. 셋째, 문재인 정부의 재정분권의 추진과정과 특징 그리고 사회서비스에 대한 시사점을 분석했다. 마지막으로 재정분권 시대에 필요한 사회서비스 정책과제를 제안했다.

Ⅱ. 재정분권과 정부간 복지재정관계에 대한 이론적 맥락

1. 사회서비스에 대한 소비와 투자쟁점

사회복지서비스 공급을 둘러싼 정부간 재정관계의 쟁점들은 정치·경제적 성격을 띤다. 정부의 재정지출과 사회복지 간의 관계는 부정과 긍정의 상반된 가치 쟁점이 공존한다. 부정적 측면에서 보면 O'Connor(1973)는 복지지출이 연방정부 재정위기의 주요 원인이라고 했다. 복지국가 재정위기를 분석하면서 복지비용은 사회적으로 동원되지만 편익이 사적으로 전유되기 때문에 복지지출은 사회적 소비가 된다고 주장했다. 이러한 주장은 미국의 정책 환경과 재정맥락에서 인식을 반영하는 것이었다. 반면, 유럽에서 사회복지는 미국과 다르게 긍정적으로 인식하는 흐름을 보였다. Esping-Andersen(1999)와 Taylor-Gooby(2004) 등은 경제 선순환의 구조 안에서 복지를 일종의 사회투자로 고려하였다. 같은 맥락에서 우천식·이진면(2007)은 보편적 복지의 증대로 경제성장과 일자리 창출이 증대될 것이라고 주장하였다.

사회복지에 대한 이상의 상반된 인식에는 각 국가마다 서로 다른 역사경험과 사회·경제적 요인이 전제되어 있다. 미국의 재정학에서는 재정외부성이 높은 사회복지에 대하여 연방정부의 역할을 강조했다. 자유시장주의 국가에서 최소한의 정부가 최선이었지만 시장실패에 따른 정부의 재정개입이 현실적으로 불가피한 상황, 즉 사회복지를 지출의 최소한으로 고려하고 연방정부의 개입 및 역할(재정연방주의)을 지지하였다. 반면, 봉건제와 도시국가의 역사적 전통이 있는 유럽에서는 사회복지와 관련된 정부간 재정관계의 쟁점이 크지 않았다.

북유럽국가의 지방정부는 기초 복지에 소요되는 재정부담이 상당하지만, 국가의 복지재정 확대로 인해 정부간 재정갈등 문제는 크게 발생하지 않았기 때문이다. 한국에서는 2000년대 접어들면서 복지와 경제의 선순환을 강조하였던 생산적 복지, 그리고 사회기반 확충을 위한 사회투자에 대한 담론이 있었다(이재원, 2011). 그러나 국내 학계, 공무원의 인식, 그리고 복지정책의 기조에는 미국 재정학의 기조와 같이 사회복지 지출을 투자가 아닌 '소비'로 바라보는 시각이 존재하고 있다.

2. 정부간 관계와 정부간 '재정'관계 : 양립과 상충

정부간 관계는 역사적·상황적으로 다양한 형태를 가지며 특정국가의 모형은 시기에 따라 독특한 형태로 변한다. 정부간 관계의 기본모형은 미국, 영국, 일본을 대표 사례로 설정하는 세 가지가 있다(이종수 외, 2014:418). 첫째, 연방주의 모형으로 미국의 역사에 기초한 것이다. Wright(1988)는 연방형 모델을 세분화하여 중앙과 지방간 관계를 독립적 분리형, 지시통제의 포함형 그리고 중첩형으로 구분했다. 둘째, 중앙과 지방이 상호의존하는 영국형모형이 있다(Rhodes, 1997). 지방정부에 대한 중앙의 통제가 강한 집권적 특성이 있지만 상호의존성이 상당하다. 셋째, 중앙과 지방이 수직적 관리감독 체계로 형성된 경우이다. 한국과 일본이 전형적 사례이다.

일본형 정부간 관계 모형을 수용할 경우, 한국의 지방자치단체는 중앙정부의 법률에 따라 설립된 '단체'이기 때문에 중앙정부가 결정하는 법률적 사항을 충실히 집행해야 하는 산하기관의 법적 특성을 가진다. 그런데, 2차 세계대전 이후 일본의 지방분권제도에서는 지방자치단체의 재정독립성 강화를 강조했던 샤우프 권고의 영향이 상당했다. 이에 따라 지방재정의 제도와 가치에서는 미국의 연방형 정부간 관계의 특성이 잠재되어 있다. 수직적 관리감독 뿐 아니라 지방의 자율성과 분권혁신에 대한 요구와 기대도 정부간 관계 관련 제도에 잠재되어 있다.

자치분권에 대한 사회운동의 철학적 기반은 유럽의 공동체주의가 전제되어 있다. 이러한 영향으로 정부간 사무관계 조정에서 보충성원칙에 따른 자치 원칙이 설정되어 있다. 이는 한국의 지방자치법에도 반영됐다. 한편, 90년대 세계화와 글로벌 표준에 따른 정부혁신을 본격적으로 추진하였던 한국에서 정부간 재정관계는 미국에서 정립된 재정연방주의 이론의 영향이 상당했다. 작은 정부와 정부의 재정기능과 최적보조율 논의 등이 대표적인 사례이다. 재정분권은 재정지출의 효율성 조건에서 정당화되고 광역단위의 재정지출 및 관리가 중요했다.

이와 같이 중앙과 지방간에 형성되는 사무관계와 재정기능 분담에 대한 이론과 논의들이 현실의 제도와 복합적으로 혼합되면서 일관성 있는 최적 모형을 설계하는 것이 현실적으로 쉽지 않다. 정부간 재정관계에서 관련 제도 개편은 지자체별로 다양한 이해관계가 얽혔기 때문에 논리적 합리성이나 이론적 타당성 보다는 현실에서 재정적 이해관계가 우선한다. 연방제수잔의 재정분권을 위해, 한국은 일본형 정부간 관계 틀의 기초에서 미국형 연방주의 재정관계를 설계·운영해야 한다.

3. 정부간 재정관계와 복지분권

1) 제1세대 정부간 재정관계이론 : 머스그레이브-오우츠 모형

한국에서 정부간 재정관계에 대한 이론과 제도는 미국 재정학의 내용을 적용한 경우가 많다. 따라서 복지와 재정분권에 대한 이론과 인식의 쟁점은 미국 재정연방주의에 기초하여 해석하는 것이 유용하다. 미국 연방정부는 20세기 초반의 뉴딜정책을 주도하면서 주정부 및 지방정부에서 수행하던 복지기능을 연방정부가 흡수하였다. 복지정책의 황금시대였던 70년대까지 미국 연방정부는 사회서비스와 보건정책에서 지방정부 보다

더 적극적이었다(Anton, 1997:704). 60년대 진행되어 왔던 지방정부와 연방정부간의 복지재정관계는 이론으로 정립되었는데, 이를 머스그레이브-오우츠모형의 제1세대이론이라고 한다(Musgrave, 1959; Oates, 1972).

오우츠의 분권명제에서는 머스그레이브의 3대 재정기능 가운데 소득분배는 연방정부가 담당하고, 지방정부는 자원배분기능을 담당한다고 주장했다. 이를 통해 파레토 최적이 달성되고 공공서비스 공급의 효율성이 증대된다고 했다. 지방정부의 재정기능에서 지리적 외부성이 발생하는 공공서비스에서는 연방 보조금을 통한 외부성의 내부화가 필요했다. 이에 따라 제1세대 이론의 정부간 재정관계론은 '분권정리와 최적보조율법칙'을 기반(재정기능분담의 원리)으로 하는 표준화된 최적 모형이 가능하다고 전제했다(Oates, 1972).

이 전제하에서 사회복지 기능은 지방정부 재정지출의 예외적인 영역이 된다. 한국에서는 제1세대 이론에 기초하여 재정지출체계와 정부간 재정관계가 형성되었다.지방재정에서 복지지출은 주류 예산으로 정립되지 않는다. 60년대 집권적인 개발행정체계에서 사회복지지출 자체가 정부 재정에서 예외적인 지출이었고, 가급적 억제되어야 한다는 잔여적 복지의 전통이 형성되었다. 이에 따라 중앙과 지방 모두에서 복지재정은 부정적인 지출영역으로 인식되었다.

2) 80년대 미국 연방정부 재정적자와 신재정연방주의

80년대 미국 연방정부 재정상황 하에서는 제1세대 이론을 유지하기 힘들었다. 연방정부의 재정적자가 악화되면서 레이건행정부는 연방 복지지출을 주정부 및 지방정부로 전가하는 신재정연방주의를 추진했다. 당시 정부실패를 비판하였던 공공선택론자들은 연방재정의 건전성을 위해 복지지출을 축소해야 한다고 주장했다. 이와 관련된 재정이론은 작은 정부론, 티부의 발에 의한 투표[1], 재정분권 등이었다. 이 시기에 보수 중산층 중심의 미국 중소도시에서 과도한 복지지출을 선호되지 않았다. 보수층은 티부의 가설에 따라 연방정부의 복지재정 기능을 지방정부로 이양하게 되면, 국가 전체의 복지지출을 적정 수준에서 관리할 수 있을 것이라고 기대하였다(Boadway, 2001:102).

신재정연방주의에 따라 정부간 재정관계에서는 대규모의 포괄보조프로그램이 도입되었다. 연방보조금의 사분의 일 정도를 감축하는 대신 주정부 및 지방정부에 대해 지출재량을 확대했다. '재원부담과 재량교환' 형태의 새로운 정부간 재정관계가 형성되었다(Anton, 1997). 미국의 작은정부 이론들은 80년대 한국에도 도입되어 공기업 민영화와 정부복지지출 억제의 이론적 배경이 되었다. 80년대 전두환 정부가 복지국가를 국정과제로 제시했지만, 한국정부는 실질적인 복지지출 확대를 선호하지 않았다. 중앙정부의 경우, 재정운영의 이론적 기초를 미국의 신재정연방주의 이론에 두었을 뿐만 아니라 지방에서는 지방자치가 실시되지 않아 지방재정과 복지지출의 유의미한 관계도 형성되기 어려웠다. 당시 민주화가 사회적 최대 쟁점이었고, 이러한 시대적 그리고 정책적 여건 하에서 공무원이 사회복지와 분권에 대한 관심과 인식을 가지는 것은 요원한 일이었다.

---

1) 시민을 합리적인 인간으로 전제하고, 항상 자신에게 최대 이익을 제공할 수 있는 지자체를 선택하여 이주함으로써 이익을 극대화한다고 가정함.

3) 90년대 제2세대 정부간 재정관계이론과 신공공관리주의

미국의 정부간 재정관계이론은 90년대 접어들면서 전면적으로 개편되었다. 80년대 재정적자와 작은정부 상황, 그리고 공공선택이론의 정부실패 비판을 거치면서 제1세대 이론이 현실에서 영향력을 잃었다. 오우츠는 자신의 1세대 이론이 가지는 낮은 현실설명력을 인정하는 동시에, 와인개스트와 함께 제2세대 정부간 재정관계론을 제시했다(Weingast, 1995; Oates, 2005). 2세대 이론에서는 중앙과 지방간 재정기능 분담에서 '최적'구조는 존재하지 않는다. 대신에 연방정부의 보조사업을 진행할 시, 정부간 계약과 협상이 중요하다고 강조하였다. 재정기능 분담을 위한 최적구조를 설계하기보다는 공무원의 재정 운영행태, 재정지출 수혜자들의 이기적 행동, 지대추구 등에 대한 논의들을 발전시키는데 이론에 초점을 두었다(Vo, 2010).

동시에 90년대 클린턴행정부에서는 비전-전략체계에 기초한 신공공관리주의 정부혁신을 추진했으며, 이는 정부간 재정관계에서는 '분권'의 가치를 재정립하는 계기가 되었다(이재원, 2016b). 연방정부의 비전과 전략 계획에 부합하는 범위 내에서 재정분권이 인정되었으며, TANF와 같은 포괄보조프로그램에서도 정부간 계약제도가 도입되었다. 이를 통해 지방의 다양한 재정지출의 가치가 강조될 여지는 많지 않았으며, 국가 전체의 정부혁신에서도 신공공관리주의의 긍정적 가치가 부각되었다. 신공공관리주의 긍정적 효과에도 불구하고 특별히 의미 있는 변화가 재정분권과 사회복지의 영역에서 발생하지는 않았다.

제2세대 정부간 재정관계의 이론은 한국의 복지공급 제도에 도입되지 않았다. 지자체는 개발연대의 재정지출 관행을 지속했으며, 지방세출에서 사회복지비의 비중이 절대적으로 높아지는 상황에서도 복지지출을 예외적인 영역으로 인식했다. 이와 대조적으로 중앙정부는 급증하는 복지욕구에 대응하기 위해 국고보조사업 중심으로 각종 사회복지 재정지출이 확대했다. 국고보조사업 하에서 지방의 복지담당 공무원의 핵심 업무는 중앙정부의 표준화된 복지사업의 재정지출에 대한 지불-정산 업무지침을 숙지하는 것으로 굳혀졌다. 그런데, 현재와 같은 표준화된 중앙정부의 복지보조사업이 지방의 문제를 비용-효과적으로 대응하기 힘들다는 것이다. 국고보조방식의 복지서비스 공급체계가 고착화되면서, 지역문제의 해결 보다는 중앙에서는 사업의 설계를 담당하고, 지방에서는 설계된 사업은 단순히 실행 혹은 전달하는 지방복지재정체계가 형성되었다.

Ⅲ. 복지분권에 대한 과거의 경험과 현재의 인식

1. 분권에 대한 선험적인 가치 : 긍정과 부정

지방자치 부활이 현실화되었던 90년대 초반부터 사회복지와 지방분권과의 관계에 대하여 학계에서는 다양한 논의가 있었다. 당시 정부재정에서 복지지출이 의미 있는 수준으로 확대되지 않았기에 현실분석 보다는 분권이념에 대한 논의가 주를 이루었다. 지방자치를 통해 지역복지를 확대시킬 수 있다는 기대(김용일, 1991; 신섭중, 1990 등)가 있었던 반면, 반복지 즉 분권이 복지를 악화시킬 것이라는 비판(백종만, 1994)도 있었다. 전반적으로 사회복지학계는 지방자치가 복지에 불리하게 작용할 것이라고 인식하는 경향이 있었다. 이인재(1995)는 지방자치가 사회복지를 비롯한 삶의 질의 문제를 오히려 후퇴시킬 가능성이 있다고 우려했다.

최근 10여년 동안 복지사업에서 정부간 재정갈등이 심화되면서 최적의 복지보조율을 설정하려는 연구가 있었다(최병호 외, 2012; 이재원, 2015). 또한 정부간 재정기능에서 사회복지기능의 최적 분담체계를 구축하려는 시도도 있었다(임성일, 2015). 하지만 이러한 연구 및 정책접근은 앞서의 제1세대형 정부간 재정관계 이론에 기초한 시도이기에 문제해결에는 한계가 있었다. 미국에서는 90년대부터 공공선택론과 신공공관리주의에 기초한 신재정연방주의를 포괄하는 제2세대형 재정관계론이 정립되었지만 한국정부의 분권정책에는 의미있는 수준에서 고려되지 않았다(김의섭, 2011; 이재원, 2015).

2. 복지분권의 현실에 대한 분석

지방재정에서 사회복지지출에 대한 논의가 본격적으로 전개된 것은 2005년도 분권교부세를 통한 복지보조사업의 지방이양 때부터이다(구인회 외, 2009). 노무현정부에서 지방분권을 핵심 국정과제 추진하면서 129개 국고보조사업을 지방으로 이양했다. 이양된 보조사업에서 67개는 사회복지사업이 포함되었으나, 사업운영에 필요한 충분한 재정지원은 제공되지 않았다. 왜냐하면 재정지원을 위해 정부가 제시한 내국세 0.94%의 재원이 복지사업의 재정지출 확대 추세를 감당하지 못했다. 이러한 상황에서 복지분권은 중앙정부의 재정부담 전가와 지방재원 징발 그리고 지역사회복지기반 침체를 유발하는 부정적인 정책으로 인식되었다(백종만, 2014). 분권교부세의 지방이양 이후 복지분권에 대한 논문들은 비판적이었으며 다양한 선행연구에서 재정지출이 복지사업을 운영하기에 충분하지 않음을 실증적으로 밝혀졌다(구인회 외, 2009; 구정태, 2009). 김미혜 외(2009)는 수도권을 비롯한 재정선진지역은 복지지출이 확대되었지만 재정이 열악한 지차체는 복지지출이 상대적으로 축소되면서 지역간 복지격차가 확대되었다고 지적했다. 다른 연구에서는 분권교부세의 지방이양 이후, 매년 1조원 정도의 재정부담이 지방재정에 발생하였다고 분석하였다(서정섭, 2011).

노무현 정권에서는 67개 복지사업을 지방이양하면서 지방중심의 복지분권혁신을 기대했다. 하지만 현실은 반대방향으로 전개되었다. 김재훈·이재원(2008)의 따르면 이때 중앙정부는 국고보조사업의 지방이양을 충분히 준비하지 않았고 지자체는 재정사업의 이양 자체를 반대했던 상황이었기에, 분권에 따른 재정사업 혁신은 처음부터 기대하기 힘들었다. 2008년 이후 이명박과 박근혜정부에서는 재정집권을 강화했으며 많은 사회복지지출을 선호하지 않았다(김천구, 2017). 이때 분권의 논의는 복지지출의 활성화 보다는 복지지출의 지역간 격차가 주를 이루었다. 전반적으로 지방이양 이후 복지분권에 대한 학계의 담론과 정책 논의들은 10여년전 상황에서 갇힌 채 답보상태에 머물러 있었다. 학계에서는 복지분권에 대한 우려가, 그리고 2005년도의 복지분권에 대한 재정문제에 대한 인식이 지방공무원에게 고착되어 있다. 현 상황에서 연방제 수준의 분권정책이 지방차원에서 실현되기에는 다양한 한계와 장애가 존재할 가능성이 크다. 정책의도와는 상관없이 이론과 현실 모두에서 분권에 대한 긍정적 가치의 자리매김은 여전히 미지수로 남아있다.

3. 2005년도 복지사업의 지방이양에 대한 경험

1) 2005년도 분권교부세방식의 재정분권

재정분권에 대해 지방의 비판과 회의적 시각이 적지 않다. 이는 2005년도 지방이양의 부정적 재정영향에서 찾을 수 있다. 노무현 정부는 국고보조사업의 일부를 지방으로 이양하고 해당 재원을 보전하기 위해 분권교부세 제도를 도입 및 시행했다. 동시에 재정분권을 촉진하기 위해 국고보조금도 일괄 정비하였는데, 2004년도를 기준으로 149개 사업(9,581억원[2])을 지방으로 이양하였다. 재정지원을 위해 지방교부세의 세부항목으로 분권교부세를 설치했고, 이는 참여정부의 대표적 분권의 성과로 고려되었다. 하지만 현실에서는 복지재정과 관련하여 지속적인 비판이 제기되었다. 왜냐하면 지방으로 이양되었던 67개 복지사업에 대한 재정지출이 예상보다 빠른 속도로 증대되었기 때문이다. 결과적으로 재정분권의 긍정효과는 사라지고 지방이양 된 복지보조사업을 중심으로 지방이양이 '중앙부담의 지방전가'라는 인식으로 자리 잡게 되었다(이재원, 2011).

2) 분권교부세 방식의 복지재정사업 지방이양에서의 쟁점

2005년도 지방이양에서 발생하는 비판의 원인은 크게 다섯 가지로 정리할 수 있다. 문재인 정부에서 추구하는 '연방제 수준의 분권'에 대해 냉소적 회의주의가 아닌 실질적 분권에 대한 기대와 성과를 창출하기 위해서는 지난 지방이양이 가진 한계를 넘어선 체계적 접근이 요구된다.

첫째, 지난 지방이양에서는 사업을 하향식으로 선정하는 과정에서 '현장'이 배제되었다. 이론과 원칙에 기초하여 하향식 접근을 시도하였으나 현장이 가진 환경과 한계를 고려하지 않고, 일선 공무원의 목소리에 큰 관심을 두지 않았다. 당시 개혁의 주체는 '분권'을 우선 고려했고 보조사업들이 이양되면 자연스레 지방에 분권이 이루어질 것이라는 가정을 전제하고 있었다. 따라서 '주민의 눈높이'가 아닌 관료와 전문가의 '지식'이 우선되었으며 사회적 합의와 공론화가 절대적으로 부족했다. 특히, 복지사업은 현장이라고 할 수 있는 보건복지부와 지자체 모두가 이양을 선호하지 않았으며 사업의 지방이양도 충실하게 준비하지 않았다(김재훈 외, 2006).

둘째, 지방이양되었던 67개 복지보조사업에 대한 분권교부세 재원이 충분하지 못해 정부간 복지재정 갈등이 심화되었다. 기획재정부에서는 적절한 재원지원이 설계되었다고 했지만 지자체의 상황은 달랐다. 서정섭(2011)은 2009년 기준으로 지방이양 이후 1.1조원 정도의 지방비 징발 효과가 발생한 것으로 확인했다. 당초 복지재정지출의 확대를 예측하는 중기계획과 지출수요 변수들을 소요재원의 산정과정에 고려되지 않았다.

셋째, 프로그램이 아닌 개별 사업별로 지방이양이 추진되었다. 중앙부처의 조직과 인력에 대한 지방이양 없이 재원중립성에 따라 소요 재원만 이양됐다. 정부간 재정관계에서 의미 있는 분권혁신을 위해서는 [프로그램-조직-인력-예산-법률]의 다섯 가지가 한 번에 이양되어야 한다. 조직과 프로그램은 중앙정부에 그대로

2) 당시 국고보조금 사업은 533개 사업(12조 7천억)이었으며 사업수를 기준으로 약 27%가 이양됨.

남아 있고, 일부 요소, 특히 예산만 지방으로 이양되면 사업을 진행하는 지자체는 해당부처의 하위(하청)기관처럼 운영될 가능성이 존재한다(이재원 외, 2017).

넷째, 국고보조사업에서 보조금 지원에 대한 재원만이 지방으로 이양되었고 사업을 통제·관리하는 권한은 여전히 중앙에 귀속되어 있었다. 예를 들어, 복지시설 운영지원 사업을 지방에 이양하였지만 사회복지사업법에 근거하여 보건복지부는 지방의 복지시설을 계속 관리 감독할 수 있었다. 지방은 중앙정부가 관리하는 법률에 근거하여 중앙의 지시를 받으면서 해당 사업에 대한 재원부담에 대한 의무만 이양받았다. 정부에서는 분권혁신의 지방이양을 의도했지만 현실은 중앙목적 사업에서 지방재원을 동원하는 '징발형 집권개혁'이 완성되었다.

다섯째, 지방이양 이후 사후관리 및 보완 조치를 마련하지 않은 일회성 이양이었다. 국고보조사업이 많은 중앙부처에서는 정부간 재정관계를 부문별로 마련하지 않고 과거의 기조를 그대로 유지했다. 국고보조금의 절반 이상을 차지하는 보건복지부에는 정부간 복지재정관계를 총괄하는 독립 부서가 없었다. 이러한 한계로 인해 새로운 복지사업을 신설하는 과정에서 지자체(기획예산부서)와 협의 없이, 중앙에서 운영하고자 하는 개별사업의 관리에만 집중했다.

여섯째, 지방이양 이후 14년이 지나고 있어도 해당 사업들이 지자체 현장에 적절히 정착되지 못했다는 인식이 높았다. 이재원 외(2017)에서 지자체 복지담당 공무원을 대상으로 지방이양사업의 운영실태에 대한 설문조사가 있었다. 복지분권의 효과에 대한 설문의 응답결과는 평균 2.7점에 불과하였다. 사업운영에서 과거의 보조방식과 달라진 것이 없이 지자체 자체사업으로 적절히 정착되지 못하면 정부간 복지재정관계에서 혁신을 위한 기본 조건 자체가 형성되지 않는 것으로 해석할 수 있다. 중앙정부가 요구하는 지방비 분담이 완화되었는지 여부에 대한 설문에서 응답결과는 2.1점으로 상당히 낮았으며, 중앙정부의 관리 감독이 축소되었는지 여부에 대한 응답 역시 2.5점으로 낮았다. 정부간에 업무협조 및 인력교류에서도 부정적인 응답이 많아서 평균 점수는 2.4점이었다. 이러한 복지거버넌스의 맥락에서는 지자체의 자율적인 분권혁신을 기대하기 쉽지 않다.

〈표 1〉 2005년도 지방이양 이후 정부간 복지재정관계변화 인식

구분		지방이양 사업의 정착정도	지방재정 부담완화	관리감독 축소	업무협조및 인력교류	융합적 복지재정	역할주도에 관한 분위기	응답자	
								응답수	비중
직급	6급	2.8	2.0	2.5	2.4	2.3	2.9	53	22.4
	7급	2.6	2.1	2.5	2.4	2.4	2.7	133	56.1
	8급	3.0	2.4	2.5	2.5	2.5	3.0	39	16.5
	9급	3.0	2.7	2.8	2.8	2.8	3.2	12	5.1
	평균(합계)	2.7	2.1	2.5	2.4	2.4	2.8	237	100.0

구분		지방이양 사업의 정착정도	지방재정 부담완화	관리감독 축소	업무협조및 인력교류	융합적 복지재정	역할주도에 관한 분위기	응답자	
								응답수	비중
권역	수도권	2.4	2.0	2.2	2.2	2.0	2.8	5	2.1
	영남·강원권	2.8	2.2	2.5	2.5	2.5	2.8	129	53.5
	중부권	2.7	2.1	2.5	2.5	2.4	2.8	64	26.6
	호남·제주권	2.6	2.0	2.6	2.3	2.2	2.7	43	17.8
	평균(합계)	2.7	2.1	2.5	2.4	2.4	2.8	241	100.0
시군구	시	2.7	1.9	2.5	2.4	2.3	2.8	82	34.5
	군	2.7	2.3	2.6	2.5	2.4	2.8	94	39.5
	구	2.8	2.2	2.4	2.4	2.4	2.9	62	26.1
	평균(합계)	2.7	2.1	2.5	2.4	2.4	2.8	238	100.0

주 : 5점 척도 기준(1=전혀 동의 않음, 2= 동의 않음, 3= 보통, 4=동의, 5=매우 동의)
자료 : 이재원 외(2017)

Ⅳ. 문재인정부의 2단계 재정분권 : 내용과 쟁점

1. 범부처 재정분권계획의 기본내용

재정분권 혁신을 추진했던 2017년 기준에서, 국세-지방세 7:3 구조 개편을 위해서는 20조원 정도의 국세를 지방세로 이양해야 한다. 이와 관련한 관계부처 합동의 재정분권 계획은 2단계로 추진된다. 1단계는 부가가치세의 10%(당시 8조원 수준)을 지방소비세로 이양하는 것이다. 이후 2단계에서 12조원 정도의 지방세 확충에 대해 다양한 방식을 도입하는 방향으로 추후 검토하는 것으로 계획됐다.

2018년도부터 시작된 1단계의 내용은 두 가지이다. 첫째, 2018년말 지방세법과 부가가치세법 개정을 통해 부가가치세의 4%를 지방소비세로 이양했다. 이는 국고보조사업의 지방이양없는 지방세입의 순증이었다. 2019년도에 지방이양되었던 부가가치세 4%에 대해서 수도권 지자체는 지역상생발전기금 출연하지 않았다. 둘째, 2019년도에는 추가적으로 부가가치세 6%의 이양을 추진했다. 여기에는 균특회계 국고보조사업의 지방이양으로 3.5조원 정도의 국고보조금을 축소하는 재원중립 조건이 있었다. 또한 보통교부세 감소분에 대한 보전을 포함한 지방재정조정이 있었고 수도권 지자체는 지방소비세의 35%를 지역상생전기금으로 출연해야 한다.

이후, 2단계 재정분권을 위해 2020년 이후에는 12조원 정도의의 국세를 지방세로 이양하고 국고보조사업의 지방이양을 포함한 정부간 재정관계를 개편해야 한다. 이와 관련하여 지방분권세(지방공유세)를 포함한 새로운 형태의 지방세제 도입의 타당성 검토와 지방소득세와 교육세 등을 중심으로한 추가적인 지방세수 확충 방안이 모색될 전망이다. 2단계와 관련한 지방이양 재원규모가 상당히 크기 때문에 정부간 재정관계의 구조적 개편이 연계될 것으로 예상된다.

〈표 2〉 관계부처합동 재정분권 추진방안의 당초 내용(2018)

구 분	1단계			2단계('21년~)
	2019년	2020년	합계	
지방소비세 ('19년 4%p↑→'20년 6%p↑)	3.3조원	5.1조원	8.4조원	12조원+α 국세 지방세 전환 포함
소방안전교부세 ('19년 15%p↑→'20년 10%p↑)	0.3조원	0.2조원	0.5조원	
기능이양 (국고보조사업 이양) (균특회계 포괄보조사업 중심)		△3.5조원	△3.5조원	
지방교부세 감소분 등	△0.7조원	△1조원	△1.7조원	
순확충	2.9조원	0.8조원	3.7조원	
국세:지방세	75:25	74:26	74:26	70:30 달성

자료 : 국무조정실·국무총리비서실(2018). '보도자료'(정부, 재정분권 본격화 한다)

2. 균특회계 국고보조사업 지방이양과 수도권 지자체의 지역상생발전기금 출연

2020년도부터 지방세 중심의 재정분권을 위해 2개년도에 걸쳐 추진되는 1단계 재정분권에서 재원 확보와 배분방식은 통합해서 운영될 예정이다. 2개연도에 걸쳐 부가가치세의 10%를 지방소비세(광역자치단체)로 이양하는데, 국고보조사업 지방이양과 기초지자체 및 교육자치단체 재정보전을 위해 부가가치세의 5.3%를 배분한다. 나머지 부가가치세 4.7%는 지방세입 순증분이다. 다만, 부가가치세(국세) 10% 감소에 따른 보통교부세 감소분에 대한 재정보전 조치가 우선적으로 시행되기 때문에 지방세입 전체에서 부가가치세 4.7% 전액을 순수한 순증으로 해석하기에는 한계가 있다.

2020년도에 균특회계 지역자율계정사업의 지방이양에 따른 국고보조금의 규모는 3.6조원으로 추산되었다.. 이를 위해 지역상생발전기금에 '지방이양계정'(시도계정, 시군구계정)을 신설하여 재원을 보전할 예정이다. 시도재원 보전분 2.8조원은 조정교부금과 교육전출금 산정에서 제외된다. 이에 따라 관련 조정교부금과 교육전출금을 기초지자체(0.8조원)와 지방교육청(0.1조원)에 직접 보전할 예정이다.

지방재정조정분을 제외한 부가가치세 4.7%(4조원)에 해당하는 재원의 지자체별 배분은 지방소비세제도를 처음 실시할 때와 동일한 방식으로 추진된다. 즉, 광역자치단체별 소비지수에서 1:2:3의 지역가중치를 적용하고, 수도권 지자체에서 지방소비세의 35%를 지역상생발전기금으로 출연한다. 다만, 균특회계 보조사업의 지방이양, 조정교부금 및 지방교육청 전출금 관련 재정보전금은 3년간 운영하고, 이후 일몰 적용하고 잔여 지방소비세 배분기준으로 통합할 예정이다. 3년 이후에는 지방재정 상황 등을 종합적으로 고려하여 일몰 연장이 가능하다. 일몰이 적용될 경우, 지방이양 사업에 대한 중앙정부의 개입이 가능한 법적 근거를 폐지하고 완전히 지방고유사업으로 전환해야 한다. 중앙정부의 개입 근거법률이 있으면 실질적으로 기준보조율 0%의 국고보조사업으로 지속될 가능성이 있기 때문이다. 분권교부세를 통한 복지보조사업의 지방이양에서 이와 유사한 사례들이 발생했다.

〈표 3〉 지방소비세 인상을 통한 1단계 재정분권의 주요 내용 종합(2019)

<table>
<tr><th colspan="5">1단계 재정분권 (8.5조원)</th></tr>
<tr><td colspan="5">지방세확충 : 부가가치세 10%를 지방소비세로 이양 (2019년 4%, 2020년 6%)</td></tr>
<tr><td colspan="4">지방소비세(10%) 중 우선 배분
(부가가치세 5.3%, 정액 3년일몰)</td><td>잔여 지방소비세
(부가가치세 4.7%)</td></tr>
<tr><td colspan="2">균특회계 국고보조사업 지방
이양에 따른 재원보전(3.6조원)</td><td>조정교부금
조정분</td><td>교육전출금
조정분</td><td>권역별 가중치(1:2:3) 적용 배분
수도권 지역상생발전기금 출연</td></tr>
<tr><td>시도계정
2.8조원</td><td>시군구계정
0.8조원</td><td>0.8조원</td><td>0.1조원</td><td>4.0조원
(지역상생발전기금 출연 4,200억원)</td></tr>
</table>

주 : 2020년 정부예산편성안 기준

자료 : 유태현(2019).

3. 1단계 재정분권의 쟁점

1) 재정분권 혁신의 비체계성

문재인 정부 출범 초기부터 지방세 중심의 재정분권이 강조되었지만 현실의 혁신은 기대만큼 일관성있고 체계적으로 추진되지 않았다. 국세-지방세 비중 7:3 조정을 추진할 범부처TF 구성이 지연되었고, 2017년 12월말에 대통령직속 자치분권위원회 주관으로 늦게 출발했다. 2018년3월초 정부개헌안 제출 시기와 연계하기 위해 2월말까지 재정분권계획을 수립할 예정이었다. 범정부TF의 초안이 작성되고 청와대와 조율과정이 진행되었지만 6월 지방선거 등의 환경 영향으로 3월이후부터는 의미있는 진전은 없었다. 이후 10월말 국무조정실 주관으로 범부처협의 결과라는 형식으로 재정분권 추진방안을 발표했다.

동 방안에서는 촛불민주주의와 재정분권에 대한 국민명제, 재정분권이 주민의 삶의 질에 미치는 영향 그리고 연방제 수준의 분권과 관계 등과 같은 거시적인 담론에 대한 내용이 명확하지 않다. 국세-지방세 7:3의 수치 형식 맞추기를 위한 임의적인 제도 개편 방안의 성격이 강하다. 2단계로서 2020년 이후에는 12조원의 국세를 지방세로 이양하면서 정부간 재정관계를 개편해야 한다. 하지만 구체적 내용이 없는 선언에 그쳤다. 현실적인 의미는 1단계 조치에 있다. 여기에 잠재된 쟁점들은 분권방안에 충분히 고려되지 않았다. 후속조치를 위해 기획재정부, 행정안전부, 자치분권위원회 등에서 논의 중이다. 구체적인 전체 실천계획없이 중앙과 지방간 그리고 지자체간 재정갈등의 쟁점이 잠재되고 있다.

2) 1단계 재정분권의 다섯 가지 쟁점

(1) 분절적·임의적 재정분권에 따른 지자체의 상황적응적 대응 쟁점

국세-지방세 비중구조 조정을 중심으로한 재정분권은 '연방제 수준의 분권' 국가의 플랫폼 속에서 추진돼야 한다. 이를 위해 중앙정부의 조직-인력-예산-정책-법률 등이 연계된 패키지 개혁이 필요하다. 그런데, 정부혁

신이 추진되지 않은 가운데, 지방소비세의 확충과 균특회계 국고보조사업의 지방이양이 묶어지는 단편적인 재정분권이 추진됐다. 분권의 원칙과 지향성이 명확하지 않으며 국세-지방세 7:3 숫자 맞추기식에 대한 우려가 제기된다. 중앙 및 지방재정 기능의 왜곡과 임의적 재정조정에 따른 지방세입 및 세출 체계의 부적절한 변화가 발생할 수 있다.

재정원칙에 기초한 합리적 개편 보다는 기능적 임의적 조정의 성격이 강하기 때문에 지자체에서는 중앙중심의 제도개편에 따른 상황적응적 대응이 중요해졌다. 지방이양 사업에서 의무지출 성격이 강한 사회복지사업들이 포함되지 않았기 때문에 분권교부세 사례와 같은 쟁점은 상대적으로 적을 것으로 전망된다. 다만 균특회계 국고보조사업에 대한 중앙정부 소관부처의 실질적인 정책 혹은 사업관리 개입이 인정되기 때문에 지역별 재정 쟁점은 상당히 다양하게 발생할 가능성이 있다.

(2) 지방세입에서 지역격차 해소를 위한 지역연대 기능 취약

부가가치세의 지방이양을 통한 지방소비세 순증의 결과로 지자체간 세입격차가 심화될 위험이 있다. 재정분권을 위해 지역균형이 약화될 수 있다. 특히 수도권과 지방간 재정격차가 심화될 위험이 있다. 이에 대한 조정방안이 추진되면 모든 지자체에서 불만을 제기하면서 지역간 재정갈등이 발생하게 된다.

수도권 지자체가 지역상생발전기금을 계속 출연하지만, 지방소비세의 확대 규모가 계속 증가할 것으로 전망되기 때문에 재정균형을 보완하는데 한계가 있을다. 이에 따라 분권을 위해 균형이 약화되는 문제가 발생할 수 있다. 균형을 위해 중앙정부 주도의 과도한 재정조정이 추진되면 지방세의 원칙이 약화되어 재정분권의 시대적 가치가 희석될 수 있다. 다른 한편으로 수도권-비수도권 재정격차가 악화될 경우, 재정분권에 대한 사회적 정당성 확보에 애로가 발생하게 된다. 이는 지방세 중심의 재정분권을 전제로하는 2단계 재정분권의 사회적 정당성 기반을 약화시킬 수 있다. 재정조정의 결과에 따라, 지방소비세 재원은 지방세의 형식을 가진 조정교부재원이 되는 분식분권 현상이 발생할 수 있다.

(3) 균특회계 국고보조사업의 임의적 지방이양과 재정조정 갈등

부가가치세 재원의 이양과 균특회계 국고보조사업의 지방이양을 결합하면, 지방이양과 재원보전의 불합치 문제가 발생한다. 균특회계 국고보조사업을 지방이양으로 이양해야 하는 사업 혹은 정책 측면의 논리적 타당성이 충분하지 않다. 재원중립을 위해 수치 맞추기식의 임의적 혹은 편의적 지방이양 성격이 강하다. 개별사업의 지방이양만으로는 재정분권의 지역혁신 효과를 창출하는데 한계가 있다.

지역주민의 삶의 질과 지역경제의 성장 효과가 확인되지 않을 경우, 재정분권의 이유를 설명하기 힘들어진다. 균특회계 지역개발 관련 사업의 지방이양에 따른 지역의 발전과 주민 삶의 질에 미치는 긍정 영향이 검증되지 않았다. 균형이 분권의 전제조건이라는 점을 고려할 때, 현재의 국고보조사업의 지방이양은 지리적 정의를 확보하는데 한계가 있다. 1단계 재정분권의 경우, 세입재원은 재정선진지역에 부여하고 세출기능은 재정낙후지역에 이양하는 구조적 특성이 있다. 세입과 세출의 괴리에 따라 지방소비세 재원의 절반 정도를

국고보조사업의 지방이양을 조정하는 조정재원으로 전환해야 한다. 이러한 경우, 지방세의 기본원칙이 훼손될 뿐 아니라 재정선진지역과 재정낙후지역간 세원갈등이 발생하게 된다.

(4) 지역상생발전기금에 대한 과도한 조정 부담

수도권과 비수도권의 재정격차를 조정하기 위해, 지방소비세 제도를 처음 도입했던 당시에 지방자치단체들 간 수평적 재정조정 기능을 위한 지역상생발전기금을 설치·운영했다. 수도권 지자체의 지방소비세 35%를 출연금으로 전국 지자체에 재원을 배분했다. 2019년 초기 제도의 출연규정은 일몰되었다. 조정하는 재원규모가 크지 않았고 지방소비세 확충에 따른 국고보조사업의 지방이양이 없었다. 또한 보통교부세 재원에 미치는 영향이 크지 않았기 때문에 전체적으로 지방세입에서 부작용은 크지 않았다. 그런데, 1단계 재정분권의 각종 조정기능들을 종합적 수행하기 위해 지역상생발전기금의 역할이 대폭 확대될 것으로 전망된다. 이에 따라, 현행 지역상생발전기금이 종합기능을 수행할 정도로 적절한 제도의 정당성 기반을 갖추었는지, 기술적인 관리 기능을 확보했는지, 재정분권 관점에서 기금 운영 거버넌스의 적절성 등의 구조적 쟁점이 제기될 수 있다.

(5) 재정분권 혁신에서 지방과 주민의 배제, 분권의 정당성 확보 쟁점

1단계 재정분권계획의 가장 큰 쟁점은 국민과의 소통이 충분하지 않았다는 점이다. 자치분권위원회에서 관련 TF를 운영하면서 언론보도와 공개토론회 등의 소통 활동은 없었다. 2018년 3월초에 기본 논의들이 마무리된 이후 10월에 정부계획이 발표됐다. 그 사이에 재정분권은 잊혀진 주제였다. 1단계 계획에서는 분권의 주체인 '지방'과 '주민'이 배제되고 중앙정부의 일방적인 계획에서는 정책대상자의 순응 확보가 쉽지 않기 때문에, 제2의 분권교부세 상황이 발생할 위험이 있다.

무엇보다, 지역사회와 지방자치단체를 포함한 '지방'이 혁신의 주체가 아닌 객체로 설정되었다는 점에서 포용 보다는 배제의 성격이 있다. 특히 재정분권을 추진하는 과정에서 수도권과 비수도권 그리고 선진지역과 낙후지역간 갈등이 잠재되어 있다. 또한, 국고보조사업의 이해당사자가 배제되어 있다. 재원 배분의 규모와 사업권한의 조정 과정에서 현장의 이해관계자들과 정책당국간의 갈등이 발생할 수 있다. 중앙정부는 몫돈의 큰 규모를 지방으로 이양했지만 243개 지자체 입장에서는 소규모의 분산된 푼돈이 될 수 있다. 지방이양에 따른 분권혁신이 지역의 자체 발전과 국가 균형발전에 작용하는 종합적인 청사진이 없었다. 전략계획없는 재원만의 지방이양은 공공재원의 비효율적 소비지출로 연결될 수 있다. 주민의 삶의 질 향상이 전제되지 않았기 때문에 재정측면에서만의 지방이양에서 기대할 수 있는 분권혁신 효과는 제한적일 수 있다. 종합적인 계획없이 임의적으로 수치 형식 맞추기식 재정분권이 추진되면서 균형과 분권 두 가지 부문에서 국정과제의 본질적 가치가 훼손될 위험이 있다.

Ⅴ. 재정분권과 사회서비스 혁신을 위한 정책과제

1. 지자체와 지역사회 중심의 사회서비스 거버넌스

연방제 수준의 분권국가를 설계하기 위한 문재인정부의 재정분권정책에서는 지방세 중심의 지방세입 확충이 핵심이다. 이와 관련하여 지방세입의 순증분을 제외한 나머지 재정이양분에 대해 국고보조사업의 지방이양이 추진된다. 1단계 재정분권에서는 균특회계 지역자율계정 사업들이 지방이양될 예정이다. 지역사회서비스 투자사업과 사회적기업지원사업 등과 같이 사회서비스 분야 재정사업들은 지역자율계정에서 지역지원계정으로 회계과목을 이전하고 지방이양 대상에서 제외되었다.

따라서 1단계 재정사업에서 사회서비스분야 국고보조사업의 지방이양은 추진되지 않는다. 분권교부세의 경험을 고려하면 재정분권에 따른 사회서비스 지출의 직접적인 영향은 제한적이다. 하지만 재정분권에 따른 중앙과 지방재정의 변화를 예상하면 반드시 긍정적으로 해석할 수 없다. 새로운 형태의 재정거버넌스가 형성되는 시기에 보건복지부와 지자체 사회서비스 담당 부서 모두에서 재정분권의 의미를 적절히 해석하고 대응하지 못하고 있기 때문이다.

최근 2개연도에 걸쳐 1단계 재정분권을 추진하면서 8.5조원 규모의 부가가치세(국세)가 지방소비세로 이양되었다. 균특회계 지방이양분에 대한 선공제 이후 모든 지자체에서 지방세입에서 순증효과가 발생했다. 광역자치단체의 순증 비중이 크지만 기초자치단체 역시 조정교부금을 통한 세입 순증효과가 발생했다.

〈표 4〉 지방소비세 인상에 따른 광역과 기초정부의 재원배분 영향분석

(단위 : 억원)

구분	세입 소계	균특 선공제	공제후 지방소비세	교육청 전출금	기초합계	광역합계
전국	84,800	35,695	49,105	3,424	27,403	51,836
서울	6,898	248	6,650	925	2,147	1,998
부산	4,626	979	3,647	260	1,376	3,075
대구	3,335	756	2,579	183	1,071	2,274
인천	1,822	460	1,362	99	511	881
광주	1,956	378	1,578	112	620	1,468
대전	2,108	477	1,631	117	641	1,518
울산	1,630	358	1,272	90	521	1,231
세종	665	337	328	22	74	581
경기	9,778	2,576	7,202	470	4,536	2,911
강원	4,972	2,733	2,292	113	1,368	3,683
충북	4,596	2,174	2,422	116	1,683	2,933
충남	6,576	3,533	3,043	147	2,147	4,376

구분	세입 소계	균특 선공제	공제후 지방소비세	교육청 전출금	기초합계	광역합계
전북	6,842	4,136	2,706	132	2,032	4,778
전남	8,657	6,128	2,529	128	2,310	6,384
경북	8,568	4,663	3,905	193	2,524	6,013
경남	9,516	4,292	5,224	251	3,520	5,856
제주	2,253	1,466	787	66	323	1,928

주 : 1) 여러 자료에 근거하여 추정한 수치이기 때문에 실제와 다소 다를 수 있음.
2) 균특보전분은 광역과 기초 간 2.8:0.8 비율을 적용함.
자료: 전국시장·군수·구청장협의회(2019:14)

이와 달리 중앙정부에서는 가용재원이 축소되었다. 이에 따라 보건복지부에서 활용할 수 있는 추가적인 사회서비스 재원은 제한적으로 배분받는다. 기획재정부에서 가용할 수 있는 중앙정부 재정여건에서 변화가 발생했기 때문이다. 보건복지부의 경우, 기초연금을 비롯한 현금급여서비스에서 자연증가분에 대한 재원부담을 고려하면 재량적인 사회서비스 재원은 상대적으로 축소될 가능성도 있다. 재정분권을 통한 지자체의 여유재원 확보와 중앙정부의 가용재원 축소에 따라 지역사회서비스 재정거버넌스에서 변화가 예상된다. 지자체의 재정정책에서 복지거버넌스가 형성된 상황에 따라 사회서비스 지출에서 지역 다양성이 상당할 것으로 예상된다.

사회서비스 사업들은 중앙정부의 지침에 의존하는 국고보조방식으로 확대되었다. 이에 따라 지자체 사회복지 담당부서들은 지자체의 기획관리 혹은 예산부서와 협력관계 형성을 소홀히했다. 지방의회에 대해서도 중앙의 지침에 따른 지방비 부담분이 자동으로 확보되었기 때문에 자체 복지재원 확보 노력을 강화할 필요가 크지 않았다. 중앙정부가 사회서비스 사업을 설계했기 때문에 지역문제 중심의 자체 사업 혹은 프로그램을 개발할 유인이 크지 않았고 관련 행정역량이 축적되지 못했다. 잦은 인사이동에 따라 업무경험을 통한 역량 축적 기회도 상대적으로 적었다.

이에 따라 지자체 단체장의 관심 정도에 따라 사회서비스 사업이 계속 확대되었던 지역과 소극적이었던 지역들간의 사회서비스 격차는 보다 확대될 것으로 판단된다. 이러한 격차에 대한 책임을 중앙정부에 귀속하고 전국 표준적인 복지거버넌스의 확대를 주창하는 것은 적절하지 않다. 재정분권에 따라 지역주민을 중심으로하는 지역사회서비스 재정거버넌스의 구축과 지방재정 및 지역사회에서 사회서비스 재원동원의 책임은 지자체에서 감당해야 한다. 앞으로 2단계 재정분권이 추진되면 보다 많은 중앙정부의 재원이 지방으로 이양될 전망이다. 사회복지와 사회서비스 분야의 국고보조사업의 지방이양을 추진하고 지자체의 자체 재원을 통한 지방중심 사회서비스 거버넌스를 형성해야 한다. 그렇지 않을 경우, 중앙정부의 국고보조사업을 통한 재원확보를 기대하는 것은 분권의 맥락에서 적절하지 않다. 중앙정부 각 부처에 지역사회서비스 투자를 기대하기보다는 지역주민들에게 정당성을 인정받고 지역사회기반 투자의 성과로 책임을 부담하는 분권형 거버넌스를 구축해야 한다.

2. 정부간 복지빅딜을 통한 차세대 복지분권 플랫폼 구축

1) 2세대형 정부간 재정관계 접근

주요 사회복지사업의 재원들이 중앙-광역-기초의 중층관계에서 조성되는 현행 복지재정 구조에서는 정부간 재정 갈등이 모든 사업에 대해 지속적으로 발생할 가능성이 크다. 모든 영역에서 모든 수준의 공공 주체가 동시에 의사결정 및 집행과정에 개입하기 때문이다. 이와 같은 중층적인 재원구성 구조에서는 복지보조사업에서 자동적인 재정지출 규모 확대와 정부 계층간 이해관계에 따른 의사결정 조정 비용이 상당히 발생한다.

국고보조금제도에서 암묵적으로 전제되어 있는 제1세대형 '외부성'과 '보조금의 법칙' 관점을 탈피해야 한다. 전통적인 재정연방주의에서는 지방사업에서 외부성을 내부화하고 정부간 재정관계에서 최적의 보조금 수준을 결정하는 보조금 법칙을 전제했다. 정부간 재정관계의 다양성과 재정여건의 차별성에 따라 과거의 보조금 법칙은 더이상 유효하지 않다. 새로운 정부간 재정관계에서는 공공서비스에 대한 경쟁, 계약, 정보공유 등을 중심으로 주민들에 대한 실질적인 성과창출과 비용-효과적 서비스 공급에 초점을 맞추고 다양한 형태의 정부간 관계가 형성되어야 한다.

복지보조사업에서의 정부간 재정관계는 중앙정부의 표준화된 지침을 지자체가 수용하면서 지자체와 일선기관의 역할을 혼합하여 수행하는 특성을 가지고 있다. 이와 같은 이원적인 상태에서, 지자체의 자치재정 혹은 분권에 대한 상부구조와 정부간 재정관계의 하부구조가 일치하지 않기 때문에 정부간 재정 갈등이 발생하는 것은 불가피하게 된다. 대안은 2대세형 정부간 복지재정관계를 설계하는 것이다.

지방자치 부활이후 20여년 동안 여전히 비시장적인 권력관계로 정부간 재정관계가 형성되어 있다. 사회복지와 관련된 정부간 재정관계에서도 마찬가지이다. 90년대말 신공공관리주의 정부혁신 이후 개별 지자체, 지방공무원, 그리고 선출직 단체장은 이미 시장친화적 특성으로 전환된 개체적인 정치 혹은 정책 행위자로 전환되었는데 정부간 재정관계의 기조는 과거의 관리주의 통제체제를 그대로 유지하고 있다. 수직적인 관계의 속성과 행위 주체들의 속성이 일치하지 않으면서 분권화된 정부체제에서 기대하는 성과들이 창출되지 않고 있다.

중앙정부가 파악하지 못하는 지방의 상황에서 복지사각지대는 계속 양산될 수밖에 없다. 이러한 현상은 지자체의 무능과 회피 때문에 발생하는 것이 아니라 정부간 복지재정관계 자체의 구조적 결함이 있기 때문이다. 이를 해결하기 위해서는 2세대 정부간 재정관계에서 주장하듯이 지자체의 적극적인 사회문제해결과 복지지출 확대에 따른 정교한 '재정인센티브'제도가 뒷받침되어야 한다.

2) 현금급여 복지사업의 국가사무 전환과 사회서비스의 지방이양

전국표준화가 필요한 현금급여는 중앙정부가 전담하고 지역의 다양성을 인정해야 하는 사회서비스는 지방에서 전담하는 방식으로 정부간 복지재정관계 개편이 필요하다. 생계급여와 의료급여 등을 비롯한 기초생활보장급여 업무를 지방자치단체에서 국고보조방식으로 수행할 필요성은 크지 않다. 지자체에서는 전액 국비 지원을 요구한다. 하지만 국고보조금이 확대되면 지방재정 자립도가 낮아지고 지방세출에서 사회복지비 비중이 높아진다. 수치 논리에서, 지방재정을 악화시키는 결과만 창출하게 된다. 서울을 제외하면 차등보조율이

적용되어 대부분의 지자체는 90% 수준의 보조율을 적용받는다. 전액 국비로 지원돼도 추가적 재정이득이 많지 않다.

현금급여성 기초복지사업들은 중앙정부의 국가사무로 전환하는 것이 타당하다. 현금급여에 대한 '정보'는 기초지자체 보다 보건복지부의 '행복e음' 시스템에서 관리한다. 현금 지출은 국민연금공단이나 건강보험공단의 행정체계를 통해 운영되는 것이 보다 효율적일 수 있다. 현금급여의 부정수급을 관리하고 복지사각지대를 해소하기 위해 빅데이터를 활용하는 것이 중요할 경우에는 보건복지부에서 '사회보장청'을 권역별로 운영하는 것이 효율적이다. 현재와 같이 중앙-광역-기초-읍면동으로 이어지는 길고 복잡한 현금전달체계는 상당히 낡았으며 필요 이상의 행정관리 비용을 수반하는 것이다.

기초복지의 국가사무 전환과 동시에 재원중립 조건에서 사회서비스의 지방이양을 추진하는 방안이 있다. 영유아보육료 지원이나 노인일자리 사업 등과 같이 지역 맞춤형 프로그램 운영을 위해 중요한 사업을 지방고유사무로 전환하면서 재정규모를 조정하는 방안이다. 이러한 구조조정은 '현금급여 = 중앙, 사회서비스 = 지방'의 관점에서 정부간 복지재정관계를 재정립하는 것이다.

3) 사회서비스 분야에서 중앙·지방간 영역별 전담체계 정립

정부간 복지 관계에서 재정갈등이 지속되는 것은 대부분의 복지사업들을 중앙정부의 국고보조사업으로 운영하기 때문이다. 모든 복지사업에서 중앙정부의 절대적 역할이 중요하다는 이론과 현실이 동시에 결합하면서 지자체는 자체적인 지역사회문제 해결 역량과 의지를 강화하지 못한다. 중앙정부가 모든 지역의 사회문제에 책임을 지고 비용-효과적으로 대응하는 것은 현실적으로 불가능하다. 주민생활체계와 활동방식이 다양해지면서 중앙정부 주도의 표준적인 프로그램 설계가 현장에서 유효하지 못한 경우가 많아지고 있다. 지역복지 영역들이 각종 선거 과정에서 주요한 쟁점으로 부각되며서 특정 지역에 한정된 복지쟁점들도 쉽게 전국화되어 복지비의 과다 지출이 발생할 가능성이 항상 잠재되어 있다.

이러한 쟁점에 대응하기 위해서는 사회서비스 분야에서 전국적 대응이 필요한 영역과 국지적 맞춤형 대응으로 충분한 영역을 구분하여 정부간 복지재정 관계를 재정비할 필요가 있다. 이는 제2세대 정부간 재정관계 이론의 관점에서 대규모 핵심 복지사업을 중심으로 정부간 복지빅딜을 추진하는 것이다. 대표적인 사례로서, 아동청소년 사업과 노인복지사업의 빅딜을 고려할 수 있다. 영유아복지지출에서 재정비중이 절대으로 높은 보조사업인 아동 청소년 사업과 보육서비스에서 재정지출은 지방재정에서 전담한다. 대신 전국 정치화를 통해 복지재정 지출 규모가 지속적으로 확대되는 노인과 장애인 복지사업은 중앙정부가 전담한다. 전국 정치영역은 중앙정부, 지방정치 영역은 지방정부간 전담하는 것을 원칙으로 설정하면 중앙-지방간간 복지빅딜이 가능하다.

4) 포괄보조의 새로운 재정분권 프로그램 운영

재정분권와 재원중립성을 기계적으로 해석하지 않고, 실제 전제되어 있는 분권혁신의 가치를 고려하여 정부간 복지재정관계를 재정립하는 대안도 검토할 수 있다. GDP 대비 사회복지지출이 OECD 회원국가

가운데 최하위 수준이라는 점을 고려하면 복지재정에서 중앙정부의 역할은 당분간 계속 중요한 국정과제 영역이다. 다만, 분권화된 정부간 관계에서 지방의 복지혁신을 유도할 수 있는 새로운 복지분권체계를 형성하여 기계적인 재원이양에 대한 대안을 마련할 필요가 있다. 이와 관련하여 포괄보조프로그램의 개발·운용을 검토할 필요가 있다.

과거 분권교부세와 같이 지방이양을 위한 포괄보조나 균특회계 생활기반계정의 경우처럼 세입재원배분에만 지자체의 재량을 인정하는 통계 관리형 포괄보조와는 구분되는 사업관리를 직접 책임져야 하는 소관 부처 중심으로 전략적 성과관리형 포괄보조를 개발하는 것이 중요하다. 포괄보조 프로그램은 미국의 정부간 재정관계에서 중요한 재정수단이다. 행정관리 비용의 절감과 연방정부 복지재정부담의 지방전가, 그리고 정부간 성과계약목적의 포괄보조 등 다양한 형태가 있다. 신복지분권의 관점에서는 후자의 포괄보조가 중요하다.

예를 들어, 영유아보육료지원 사업들은 포괄보조프로그램을 도입할 필요가 있는 복지보조부문이다. 2017년 기준으로 보건복지부에서 운영영하는 보육보조사업은 12개 사업 8.4조원이다. 실효보조율은 63.6%이며 국비 규모는 5.4조원이다. 매년 8조원 이상의 총사업비가 지출되고 있지만 출산율 제고 효과와 부모들의 보육서비스 만족 수준은 높지 않은 편이다. 중앙정부가 개별 사업들에 대해 전국 표준적인 프로그램으로 운영할 필요성도 크지 않다. 지역별로 영유아 보육 수요들이 다양하며 보육시설과 종사자 인력 분포 특성도 다양하다는 점이 정책에 적절히 반영되지 않고 있다. 이에 따라 보육분야에서 중앙정부가 책임져야 하는 대표적인 성과(예, 출산률, 보육만족도, 아동학대수 축소율 등)를 중심으로 지자체에 성과계약하고 관련 사업들을 총액으로 포괄보조하는 복지재정 운영체계를 모색할 필요가 있다. 미국의 TANF와 같이 프로그램의 성과에 따라 추가 재원배분이나 다른 용도의 사회서비스로 재원지출 재량을 인정하는 경우 지자체의 보육혁신을 유도할 수 있다.

5) 재정분권과 통합정부혁신

정부간 재정기능 재조정의 과제를 국고보조사업의 지방이양이라는 작은 정책범주속에서 추진해서는 안된다. 이러한 경우 2005년도 분권교부세를 통한 149개 국고보조사업의 지방이양에서 발생했던 부정적인 경험이 되풀이 될 수 있다. 문재인 정부에서 추진하는 연방제 수준의 분권과 복지자치권의 맥락에서, 국세의 지방이양과 국고보조금제도 개편을 중심으로한 정부간 재정관계는 정책-법률-조직-인사-재정을 포괄하는 정부혁신체계로 접근해야 한다.

예를 들어, 보육기능이나 농산어촌개발 혹은 상하수도사업의 지방이양이 추진되면 중앙정부의 해당 부서에 속하는 조직과 인력 모두 지방으로 이양되어야 한다. 중앙정부는 조직 축소를 원하지 않기 때문에 지방이양 이후 현재 조직 규모에서 새로운 기능을 찾아야 한다. 국고보조사업을 담당하는 중앙공무원은 자신의 신분이 지방공무원으로 전환되는 것을 원하지 않을 수 있다. 이에 대한 대응으로 국가공무원과 지방공무원을 구분하여 차별하는 공무원 인사관리 제도들을 개편해야 한다. '국가'와 지방'이라는 상징을 삭제하여 중립적인 '공무원법'으로 통합 운영하여 차별에 따른 분권혁신 애로 요건들을 해결할 필요가 있다. 중앙정부가 지방이양 사업에 대해 지속적으로 개입할 수 있는 근거 법률들도 개편해야 한다. 지방이양 사업은 지방정부의 집행부와

지방의회 그리고 지역주민들이 운영하도록 재정사업의 거버넌스를 개편해야 한다.

중앙정부가 개입할 수 있게 법률의 근거를 두면, 해당 부처의 수직적인 관리 감독을 통한 재정사업의 집권체계가 지속적으로 유지된다. 또한 관련 법령을 개편하기 위해서는 국회의 입법과정을 거쳐야 하는데, 국회의 정치상황에 따라 지방사업들이 제대로 운영되지 못하는 정치적 집권체계 역시 지속된다. 모든 것에 모든 것이 얽혀 있는 현재의 복잡한 재정사업 관리체계를 단순화시키는 정부혁신의 종합체계로 정부간 재정기능 조정이 추진되어야 한다.

참고문헌

구인회·양난주·이원진. (2009). “사회복지 지방분권 개선방안 연구”. 「사회복지연구」, 40(3): 99-124.

구정태. (2009). “사회복지정책의 분권화: 분권교부세제도를 중심으로”. 「한국사회복지조사연구」, 22: 1-24.

김미혜·박은주·김민경. (2009). “재정분권 이후 기초지방자치단체의 사회복지예산 변화에 대한 결정요인 연구”. 「사회복지정책」, 36(4): 189-213.

김용일. (1991). “사회복지인력과 재정”. 「지방화시대의 사회복지」. 한국사회복지협의회.

김의섭. (2011). “재정분권과 지방재정의 자율성 제고-참여정부 이후 재정분권을 중심으로”. 「재정정책논집」, 13(2): 113-148.

김재훈·이재원. (2008). “국고보조사업의 지방이양을 위한 분권교부세 평가와 개편과제”. 한국행정학회 학술발표논문집, 183-211.

김천구. (2017). “과거 정부의 재정정책 특징과 시사점-집권 초반에는 확장적, 후반기 긴축적”. 「한국경제주평」, 750: 1-17.

백종만. (1994). “지방자치 시대의 사회복지 : 발전과 퇴로의 기로”. 「세계화, 통일화, 지방화, 민영화」. 한국정책학회 학술대회 자료집.

백종만. (2014). “분권교부세 일몰에 따른 정책과제”. 「한국사회복지행정학」, 16(3): 53-88.

서정섭. (2011). “복지재정의 정부간 분단체계 재구축 방안; 정부간 복지재정책임의 재조정과 분권교부세제도의 개편방안”. 「지방재정과 지방세」, 40: 46-67.

신섭중. (1990). “지방화시대를 맞이한 사회복지체계의 공사분담”. 「사회복지」, 겨울호.

우천식·이진면. (2007). “사회투자정책의 경제성장 효과 : 전망과 과제”. 「한국사회의 미래와 사회투자정책」. 한국사회복지학회 등 공동주최 심포지엄 발표자료집.

유태현. (2019). “재정분권 2단계 추진방안 관련 검토과제”. 미발표 자료.

이인재. (1995). “지방자치시대 중앙과 지방정부의 사회복지재정에 관한 연구”. 「지방화시대 복지정책의 방향과 과제」. 한국정책학회 학술대회 발표자료집.

이재원. (2011). “사회서비스투자를 위한 지방재정의 역할강화 방안 : 중앙·지방정부간 복지재정관계를 중심으로”. 「한국지방재정논집」, 16(2): 87-114.

이재원. (2015). “사회복지분야 국고보조사업에서 국고보조율의 현황 및 운영 특성, 그리고 개편과제”. 「한국지방재정논집」, 20(2): 1-34.

이재원. (2016a). 「국고보조사업 운영의 효율성 제고를 위한 정책과제」. 한국지방세연구원, i-98.

이재원. (2016b). “지방재정관리제도와 재정운영에서 분권과 책임 특성 그리고 재정관리의 자치 활성화를 위한 정책과제”. 「한국지방재정논집」, 21(2): 1-33.

이재원·김은정·오영삼. (2017). 「복지재정 운영체계 분석연구」. 보건복지부.

이종수 외(2014).「새행정학2.0」. 대영문화
전국시장·군수·구청장협의회. (2019).「민선7기 2차년도 사무처 워크숍 자료집」.
최병호 외. (2012).「국고보조사업의 국가·지방간 재원분담체계 개선과제」. 행정안전부.

Anton, T.J. (1997). "New Federalism and Intergovernmental Fiscal Relationships : The Implications for Health Policy." Journal of Health Politics, Policy and Law, 22(3): 691-720.

Boadway R. (2001). "Inter-Governmental Fiscal Relations: The Facilitator of Fiscal Decentralization." Constitutional Political Economy, 12: 93-121.

Esping-Andersen, G. (1999). Social Foundations of Postindustrial Economies. Oxford Univ. Press.

Musgrave, R.A. (1959). The Theory of Public Finance. McGraw-Hill.

Oates, W. E.(1972). Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Oates, W. E.(2005). "Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism". International Tax and Finance, 12: 349-373.

O'Connor, J. (1973), The Fiscal Crisis of the State, New York : St. Martin's Press.

Rhodes, R.A.W.(1997). Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Open Universty Press.

Taylor-Gooby, P. (2004). "New Risks and Social Change", P.Taylor-Gooby ed., New Risks, New Welfare: The Transformation of European Welfare State. Oxford Univ. Press.

Vo, Duc Hong(2010). "The Economics of Fiscal Decentralization". Journal of Economic Surveys, 24(4): 657-679.

Weingast, B. R.(1995). "The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development." Journal of Law, Economics and Organisations, 15(1): 1-31.

Wright, D.S.(1988). Understanding Intergovernment Relations, 3rd., Brook/Co.

주체학회세션 I

발표1

보건의료 개혁에서 학술적 실천의 역할
- '비판건강연구(Critical Health Studies)' 제안

김창엽(서울대 보건대학원)

보건의료 개혁에서 학술적 실천의 역할 - '비판건강연구(Critical Health Studies)' 제안[1)]

김창엽(서울대 보건대학원, 시민건강연구소)

1.

'주류'는 명확하지 않으나 한국 보건의료 정책연구에서 '경향'은 뚜렷하다.[2)] 세계적으로도 마찬가지다. 국내에서는 최근 20여 년 동안 건강보험, 지역보건, 의료이용과 질, 공공보건의료 등의 비중이 크다. 최근에는 '체계'에 대한 관심도 다시 늘어나는 중이다. 영역을 넘어 또는 영역 내에서 어떤 경향성이 있는지는 구체적인 분석이 필요할 것이다.

구체적인 자료는 없으나 몇 가지 흐름을 정리할 수는 있다. 기술적으로 크게 발전하고 정교해졌다는 것은 의심할 수 없으므로, 이를 자세히 살피는 것은 생략한다. 여기서는 문제의식, 관점, 연구의 자리 잡기(positioning) 등에 관심을 둔다.

첫째, 연구의 형식과 내용이 대부분 제도 안으로 수렴되었다. 제도는 개인의 선호에 무관하게 '권력'을 행사하여 일정한 행동 패턴을 강제한다. 연구의 결과물로는 학술지 논문이 압도하게 되었고(특히 외국 학술지), 방법은 양적 연구가 대부분을 차지하며, 내용으로는 '논문이 될 만한' 주제나 대상이 중요하다. 이는 한국 사회에서 지식 전반의 생산과 유통체계의 특성으로 굳어져 '제도화'되었다고 할 정도이다. 다른 분야 또는 세계적 경향도 크게 다르지 않으며, 일부에서는 이를 '신자유주의' 지식 생산체제라 부른다.[3)]

둘째, 연구 대상으로 현실 정책이나 사업의 비중이 매우 커졌다. 이론이나 새로운 대안보다는 현실 정책이나 사업을 설명, 평가, 비판하는 경향이 압도적으로 강하다. 여기서는 특히 정책 기술이 강조된다. 상대적으로 '기본'이나 지향을 이해하려는 시도와 대안의 고민은 부진한 편이다.

셋째, 자연스러운 결과지만, 연구의 주제와 준거는 거의 전적으로 '체제 내(內)'에 기반을 둔다. 비판하고 대안을 제시하는 때도 기존 체제를 크게 벗어나지 않는다. 여기서 체제는 거시적 수준에서 자본주의 시장경제 체계나 신자유주의 질서를 의미하는 것만은 아니다. 건강보장의 여러 대안 중 조세 방식이나 NHS가 전혀 연구 주제가 되지 못하는 것이 이런 경향을 반영한다.

이런 경향 모두를 통틀어 연구의 '제도화', '체제 내화', '실무화'로 부를 수 있다.

---

1) 이 메모는 2013년 5월 3일 비판건강정책학회에서 발표한 「'비판건강정책(Critical Health Policy Studies)'의 가능성과 과제」를 수정, 보완한 것임.

2) 무엇을 '연구'라고 할 것인지도 쉬운 문제는 아니다. 여기서는 가능한 한 넓은 범위로 이해하고자 한다.

3) 연구비, 연구성과의 평가, 교수와 연구자의 충원 구조, 대학과 연구기관의 평가 등이 서로 분리되지 않고 하나의 원리로 움직이므로 하나의 '체제'라 해도 무방하다.

이런 경향이 연구와 연구자를 압도하면서 나타나는 첫 번째 현상은 상상력의 빈곤이다. 대안도 흔히 미시기술을 벗어나지 않고, 그나마 효과적인 대안을 내기도 어렵다. 상상을 체제 내로 좁히는 한, 현실이 대안을 제약하는 것은 너무나 당연하다. '도덕적 해이'나 '개인 습관'의 패러다임을 대신할 만한 틀을 체제 내에서 찾기는 어렵다.

또 한 가지, 연구의 내용과 결과가 연구자를 소외시키는 '물화' 현상이 일어난다. 체제를 벗어나지 않고 대안을 마련하는 것은 흔히 미시적 기술에 의존하게 된다. 그리고 이 과정에서는 맥락으로서의 체제가 전제하는 것을 자연스럽게 수용한다. 예를 들어 무상의료를 체제(나름의 용어로는 '건강레짐')가 아닌 기술로 접근하면 의료이용, 개인의 합리적 행동, 인센티브 같은 전제를 모두 수용할 가능성이 크다.

그러나 연구를 통해 현실을 바꾸려는 (이른바 '개혁') 목표와 현재의 지식체제의 조건은 조화하지 않고 흔히 갈등을 일으킨다. 건강보험의 보장성을 올려야 한다는 가치 지향은 (건강보험의 체제를 뛰어넘지 않는 한) 이른바 '도덕적 해이'라는 현실과 만나 새로운 긴장관계를 만들 수밖에 없다. "무엇을 위한 개혁인가"라는 '가치'가 점점 더 모호해지는 것이 결정적 문제다.

셋째, 결과적으로 연구가 현실을 변화시키는 동력을 잃어가고 있다. 대안이 미흡하고, 그나마 가치나 실천과 잘 연결되지 않으니 이런 결과는 당연하다 하겠다.

2.

정책연구를 넘어 새로운 '비판건강연구(Critical Health Studies, CHeS)'의 패러다임이 필요하다고 생각한다. 이를 위해서는 먼저 새로운 이론이 필요하다. 무상의료를 말하면서도 인센티브와 주인-대리인 이론을 말해야 하면 무상의료의 이론은 불가능하다.

연구의 차원으로는 먼저 일반 체계(시스템) 수준의 연구를 회복해야 할 것 같다. 여기서 체계란 건강과 보건의료를 규정하는 최상위 수준의 사회체제를 말한다. 더 구체적으로는 현재의 자본주의 시장경제(그 단계를 무엇으로 보든)를 체계라 해도 크게 틀리지 않을 것이다.

지금 비판건강정책 연구란 자본주의 시장경제체제(무엇이라도 불러도 좋다)의 관련성 속에서 건강정책을 분석하고 비판하며 대안을 제시하는 모든 연구를 포괄하는 개념으로 규정한다. 따라서 '비판'은 체계 수준에서 자본주의 시장경제체제와 직접 연관된다.

3.

방법에 대해서는 '비판이론'에서 배울 필요가 있다. 프랑크푸르트 학파에 속하는 사람들은 세 가지 측면에서 비판이론과 과학이론을 구분한다(Geuss 1981).

- 목적과 목표가 다르다. 과학이론은 도구적 유용성을 중시하는 반면, 비판이론은 해방과 계몽을 목적으로 한다.

- 논리적, 인지적 구조에 차이가 있다. 비판이론은 대상이 명백히 구분된다는 측면에서 객관성을 인정하는 반면, 비판이론은 반성적, 자기-지시적이고 따라서 기술하는 대상-영역의 일부이다.
- 증거를 채택하는 방식이 다르다. 과학이론은 관찰과 실험을 통한 경험적 확증을 요구하는 반면, 비판이론은 평가 과정을 거쳐 살아남은 이론만을 받아들일 수 있는 이론으로 간주한다.

또한, 호크하이머는 세 가지 기준을 충족할 때만 비판이론이라 부를 수 있다고 했는데, 설명성, 실천성, 규범성이 그것이다(Bohman 2013). 현재의 사회적 실재에 무엇이 잘못되었는지 설명해야 하고, 변화의 주체를 규정해야 하며, 사회변화를 위한 비판과 실현 가능한 목표설정의 기준을 제시할 수 있어야 한다. 그는 사회적 탐구의 고유한 목표는 현재의 자본주의를 사회적 합의에 기초한 민주적인 삶의 양식으로 바꾸는 것이라고 했다.

프랑크푸르트 학파 이후 비판이론은 다양한 이론적 경향으로 분화하였다. 페미니즘, 포스트모던, 제3의 길, 사민주의 정치이론 등, 언뜻 보아서는 공통성을 찾기도 어렵다. 법학 분야에서 유행한 '비판법학', 1980년대 중반 이후 한국에서 나타난 '비판사회학'의 현재적 의미도 단일하지 않다. 그러나 한 가지 공통점은 '비판'이 곧 자본주의 비판과 연결되어 있다는 것이다.

비판이론의 다양한 분기에서도 짐작할 수 있지만, 비판이론이 포괄하는 대상은 포괄적이고 중층적이다. 자본주의 체계가 가장 상위 수준의 맥락이라면, 개인과 사회의 모든 면이 체계와 무관하지 않다. 비판이론이 다양한 측면에 걸쳐 있는 것은 당연하다. 따라서 비판이론의 구조는 단순하지 않고, 대상으로 치더라도 마찬가지다.

비판을 이와 같은 방식으로 이해하면, 한국의 보건의료정책에도 이미 비슷한 흐름이 있다. 공공보건의료, 불평등, 노동 건강 등의 논의에서 이런 흐름이 분명 존재한다. 그러나 이들 논의나 연구는 수준이 다양하고 준거의 틀이 불안정하다. 관심 대상도 주로 정책에 한정되어 있다. 하나의 '틀'로 불릴 만한 구조로 만들어져 있지 않다고 할 것이다.

4.

방법과도 관련이 있지만, 특히 '관점'의 혁신을 주장한다. 제도와 체제에 편입된 관점을 일신하여, '사람 중심의 관점(people's perspective)'을 수립할 필요가 있다. '나라 만들기' 시기에는 국가(또는 체제)와 사람의 관점이 대체로 통합적이었으나, 그 시기 '이후'에는 간격이 벌어지는 사태를 피할 수 없다.

건강체제 개혁 또는 보건의료개혁은 누구의 무엇을 위한 것인가? 사람 중심의 관점에서 볼 때, 의료전달체계나 일차의료 강화를 어떻게 설명할 수 있을까? 응급의료체계나 농어촌 지역 의료서비스 공급체계를 사람 중심의 관점에서 보면 (전통적인) 효율성 논리는 부차적 요소에 지나지 않는다.

5.

기존 연구의 성과, 문제의 진단, 규범적 판단, 이들을 기준으로 하면, 정책 대상 또는 목표로서의 현재의 체계와 정책(예를 들어 대공장형 병원 체제)을 넘어 '보건의료' 자체를 새롭게 규정해야 한다. 보건의료만으로 보건의료를 해명하기 어렵다. 좁은 의미의 보건의료로 한정하더라도 자본주의는 다양한 경로로 복잡한 영향을 미친다.

보건의료를 넘어 건강을 생각하면 더욱 그렇다. 이미 확립된 기능이나 웰빙은 말할 것도 없고, 행복이나 안심 등으로 확대해야 할지도 모른다. 자본주의 사회경제체제의 영향이 강한 (생산연령의 남성 중심) '건강관' 자체를 혁신해야 할지도 모른다. '건강 제국주의'의 가능성은 고려해야 하겠으나 건강의 새로운 패러다임 또한 불가피하다.

몇 번의 기회에 건강레짐을 주장한 이유와도 연관된다. 여성학자 세인즈베리의 정의에 기초하면, 레짐은 가치, 규범, 규칙들의 총합으로 인간의 행태나 인간 간의 상호관계, 정책을 일정한 방향으로 결정하는 틀이라는 뜻이다.

응용하면 건강레짐은 잠정적으로 "건강과 보건의료와 연관된 가치, 규범, 규칙, 정책, 법률, 제도의 총합으로, 행태와 상호관계의 방향을 결정하는 틀"로 규정할 수 있다(김창엽 2019: 225). 제도와 체계라는 말로 포괄할 수 없는 개인의 행동과 상호관계는 물론 건강이나 보건의료에 관련된 과업, 의무, 권리를 배분하는 틀로 유용할 것으로 생각한다.

새로운(또는 대안적) 레짐의 빈 곳을 보완하는 작업은 이론적 탐구만으로는 불가능하다. 상상력 가득한 실험과 창의적 시도가 필요하다. 건강과 보건의료는 역사적, 경험적 성격이 강하다. 또, 개인과 가정, 공동체 차원에서 무수하게 많은 미시적 결정과 경험이 만들어진다.

연구의 범위와 대상을 보건의료를 넘혀 건강레짐으로 전환하는 일은 매우 어려운 일이나 피할 수 없다.

6.

사람 중심의 관점에서 보건의료를 건강으로 확대하고, 사회적 결정요인까지 포함하면서, 그리고 비판이론의 관점에서 '비판건강정책(Critical Health Policy Studies)', 나아가 '비판건강연구(Critical Health Studies)'로 정식화하는 일은 몇 가지 한계를 갖는다.

우선 '정책'이나 '보건의료'와 '비판'의 비정합성이다. 정책과 보건의료는 환경으로서의 맥락을 전제하고 더는 문제 삼지 않는 경우가 대부분이다. 자본주의 체계에서 보건과 정책이(즉, 자본주의적 보건과 정책이) 체계 자체에 문제를 제기하는 것은 지식 분야(discipline)의 토대를 허물고 정체성을 위협할 가능성이 있다. 또한, 비판이론은 환원주의적이 되기 쉽다. 이는 실용성이 떨어지고 문제해결 능력이 약할 가능성이 크다는 뜻이다.

비판건강연구가 하나의 체계적 이론으로 정립될 가능성은 열려 있다. 물론 하나의 '지향'으로 그칠 수도 있다. 기존 이론과 현실의 부정합성이 커질수록 비판건강연구의 공간은 넓어진다. 이미 현실과 기존 이론의 간극은 충분히 확인할 수 있다. 여러 양상으로 나타나고 있는 건강과 시장의 긴장 관계가 대표적이다.

6.

'비판건강연구' 개념이 실용적으로 이바지할 수 있는 것은 인식의 수준을 체제 수준으로 높이는 것이다. 그런 점에서 '전환'이 중요하다.

이론으로 성립하기 위해서는 당연히 이론 역량을 강화하는 것이 우선순위가 가장 높다. 축적의 수준이 높지 않은 가운데서 당장은 학습과 새로운 해석, 적용의 과정을 통해 토대를 구축할 수밖에 없다.

비판이론은 "철학의 영역이었던 진리, 도덕과 정의의 규범적 요구와 경험적이고 해석적인 인문사회과학을 연결"하려는 것이다(Bohman 2013). 따라서 이러한 전통을 따르자면, 비판건강연구는 건강의 가치, 건강권과 건강 정의(health justice), 공공성, 참여와 민주주의 등의 규범을 현실(사회적 현실과 역사적 현실) 속에서 작동하는 인문사회과학의 원리와 결합해야 한다.

규범적 요구와 경험을 결합하는 것은 불가피하게 존재와 인식의 질문과 연결된다. 예를 들어, 노인에서 건강권이라는 권리가 '실재'하는 것을 어떻게 알 수 있는가, 왜 그것이 옳은가 등의 질문을 피할 수 없다.

한편, 이는 경험적 연구와 결합해야 한다. 예를 들어 건강권 개념은 관찰과 측정, 대화와 토론, 성찰 등을 통해 실용적 지식을 생산할 수 있다. '비판'의 수준을 고려하면 연구 방법 또한 새로운 모색의 대상이다.

참고문헌

김창엽. 2019.『건강의 공공성과 공공보건의료』. 파주: 한울.

Bohman, James. 2013. "Critical Theory." 2013년 4월 1일 접속.
http://plato.stanford.edu/archives/spr2013/entries/critical-theory

Geuss, Raymond. 1981. The Idea of a Critical Theory. Cambridge: Cambridge University Press.

주체학회세션Ⅱ

발표1

소득주도 성장의 이면: 가구의 필수 생계비 지출결감 방안의 검토

김기태(한국보건사회연구원)

주체학회세션Ⅱ

발표2

예정된 미래, 지속가능한 사회정책에 대한 소고(小考)
- 감소된 자아는 어떻게 타자와 연대할 수 있는가?

김형용(동국대)

예정된 미래, 지속가능한 사회정책에 대한 소고(小考)[1)]
- 감소된 자아는 어떻게 타자와 연대할 수 있는가?

김형용(동국대학교 사회복지학과)

1. 들어가며: 어긋나 버린 시대

많은 이들이 지난 십 수 년 동안 복지국가라는 지향을 별로 의심하지 않았다. 보편적 복지국가는 사회연대를 통해 기회의 균등과 결과의 평등을 일정수준 달성할 것이라는 기대를 반영하였다. 그래서 복지국가는 민주국가를 대체할 대안 담론으로까지 성장하였다. 그러나 바람은 방향을 틀었고, 격분이 도처에서 확인된다. 어찌했건 문제는 공정한 지위경쟁이지 보편적인 사회연대가 아닌 것이다. 오늘날 복지국가는 사회구성원들의 갈등을 완화하기에는 적절하지 않아 보인다. 조국 법무부장관 논란으로 드러난 문제는 그가 양심적 지식인이건 정의로운 정치인이건 특권이 자녀에게 세습되는 현실에 대한 청년들의 분노였고, 비정규직 정규직화를 둘러싼 인천공항공사의 노노 갈등은 표면상으로는 불공정이지만 지위획득 과정의 차이를 무시한 조치에 대한 저항이었다. 초유의 대통령 탄핵을 촉발한 것은 단순하게도 정유라의 입시부정이었고, 성공한 연예인들이 어느 날 누리꾼들에게 절대 용납되지 않는 혐오 대상이 되는 이유도 단순하게 과거의 일탈이다. 영역을 불문하고 사회 전반에 특권과 부당행위가 미투와 같이 폭로되고 있다. 모든 정보가 공개되는 투명한 사회, 개인들에게 주어진 부당함과 불공정이 커지면서 각자가 느끼는 열패감은 타인에 대한 격분으로 쉽게 나타난다. 영국의 브렉시트 그리고 미국의 반이민주의가 보여주는 보수적 반동은 또 다른 유형의 격분이다. 부당함의 대상은 엘리트층으로부터 자신 주변의 나약한 계층에까지 확장되어 있다. 이는 단지 경제적 양극화로 인한 현상은 아니다. 큰 '우리' 사회는 작은 '나'에게 친절하지 않았고 정당하지도 않다는 것이다.

보편적 복지는 필연적으로 부담과 혜택을 나누는 공동선(common good)을 전제로 한다. 그러나 오늘날 부당함의 주장은 왜 노인을 위해서 청년이 부양부담을 지어야 하는가, 왜 맞벌이 가정을 위해서 독신가구가 싱글세를 내야 하는가, 왜 외국인을 위해서 내국인이 일자리를 내주어야 하는지와 같이 곳곳에서 마주친다. 현실에서 차별받는 '나'는 상상되고 추상화된 '우리'의 일원이 아니다. 본 연구는 저마다 사회에 대한 격분이 비롯되는 개인과 공동체의 불협화음의 맥락을 조망해 보고, 이로 인하여 보편적 복지국가가 당면한 어려움을 탐색해 보고자 한다. 현재는 일부 현상이지만 미래에는 개인과 공동체의 심각한 사회문제가 될 수 있는 갈등들은 크게 세 가지 지점에서 발생한다. 시장, 민주주의, 개인주의에서의 대립이다. 사회정책은 감소된 자아를 다시금 회복시킬 수 있을까? 우리는 어떻게 각자 다르면서도 서로 동등할 수 있을까?

---

1) 금번 학술대회에서 논의하고자 하는 내용은 학술적 연구가 아니다. 미래에 대한 불안감에 대해 두서없이 토의하고자 한다. 이에 연구물이라고 보기 어려운, 논리적 비약이나 감상적 표현 그리고 부적절한 인용 등이 있을 수 있음을 먼저 밝힌다.

2. 예정된 미래, 희망 vs. 불안

1) 시장 : 한계비용제로 vs. 분배 전쟁

디지털 혁명, 4차 산업혁명, 미래학자들의 논리는 명료하다. 기술변화를 통한 생산성 극대화는 더 많은 사람들이 자유와 건강을 누리고 가치 있는 삶을 살 수 있게 할 수 있으나, 분배의 양극화를 적절히 다루지 못한다면 민주주의를 구성하는 집단 간의 첨예한 갈등이 사회를 파멸시킬 수 있다는 것이다(Avent, 2016; Gordon, 2016; Rifkin, 2014; Schwab, 2016). 기술혁명의 희망적 메시지는 Rifkin(2014)이 대표적이다. 한계비용제로의 새로운 생산단계에서는 임금노동이 사라질 것이지만 생산성을 높이면서 동시에 비용은 급격히 낮출 수 있어, 이로 인한 풍요와 생활수준의 향상은 더 빠르게 이루어지며 개인은 자율적 창조적 노동을 수행할 수 있다고 본다. 불과 100여 년 전 대다수 생산인구가 종사하던 농업은 오늘날 그 종사자가 극소수로 감소하였음에도 불구하고 새로운 산업이 농업에서 이탈한 노동자를 광범위하게 흡수하였다. 따라서 기계화와 자동화는 인간의 노동을 보다 관계적인 그리고 창조적인 분야로 전환시킬 것이라는 전망이 그리 비합리적거나 낭만적이라고만 간주할 수는 없다. 그럼에도 불구하고 성장은 정체될 위험에 놓일 가능성이 높다. 생산성 증대가 절대 다수의 노동자의 숙련과 학력 프리미엄으로 달성되는 것이 아니므로, 디지털 혁명은 저임금을 고착화시키고 있다. Avent(2016)를 예로 들어보자. 그에 따르면, (1) 디지털 혁명은 노동의 지위를 소멸시키고 있다. 노동이 더 이상 중요한 기능을 수행하지 않는다. 노동은 우리의 일상을 체계화하였고, 구매력을 부여하였고, 집단 내 그리고 집단 간 사회적 유대를 제공하였다. 그러나 노동은 자동화, 세계화, 생산성 증가에 따라 과잉된 생산요소가 되었고, 결국 생산과정에서 아무것도 아닌 그 무엇이 되어가고 있다. (2) 분배 전쟁은 주로 멤버십을 두고 이루어질 가능성이 높다. 이윤은 희소자원을 가진 이들에게 큰 몫을 분배한다. 반면 저숙련 노동은 국가·직업·교육 등에 존재하였던 경계가 사라지면서 더욱 과잉된다. 재분배는 누가 생산성 증대를 이끌어 낸 기여자인지, 기술혁명으로 창출된 부는 근본적으로 사회적 성격을 지니므로 전 국민이 기여자로 볼 수 있는지, 아날로그식 생산관계에서 노동을 담당한 외국의 하청과 아웃소싱 공장노동자가 얼마나 분배의 대상이어야 하는지 명확하게 분배의 내부자를 가려내기 쉽지 않다. (3) 자본대비 노동이 약세로 돌아서면, 노동 내부에서도 차별과 배제를 통해서 희소성을 유지하기 위한 싸움이 진행된다.

즉 정치적으로는 보통선거권이라는 절대적 평등과 함께 경제적으로는 노동계층의 협상력을 높여 비례적 평등을 추구하였던 복지국가는 한국사회에 굳건히 자리를 잡기 전에 그 기본 전제의 붕괴 앞에 서 있다. 이제 임금격차는 주로 기업 간에 그리고 개인 간에 존재한다. 기업문화와 암묵적 지식을 통한 생산성 증대 기여분이 커질수록 숙련을 무기로 하였던 노동계층의 협상력도 약화된다. 경제성장과 임금성장을 동시에 달성하였던 복지국가 연대가 존립하기 어려운 것이다. 중산층의 실질임금 정체와 하락하는 노동소득분배율이 이러한 현실을 잘 보여준다. 결국 경제적 불균형이 심화되면서 장기적인 침체가 유발될 수 있다. 공급측면이 아니라 수요측면에서 약세인 경기침체이다. 소득과 소비의 선순환이 붕괴하면서 전반적인 구매력이 감소하는데, 자율적이고 창조적 노동으로 고임금을 차지하는 이들이 대다수의 경제활동인구를 차지할 것으로 보기는 어렵다. 노동의 일부는 자동화로 대체되지만 여전히 남아있는 노동자는 저숙련 프레카리아트로 전락할 가능성

이 크다. 자동화할 만큼의 유인이 주어지지 않은 저임금 노동이다. 이들은 생산자 또는 소비자가 아닌 단지 이용자로 살아가는 사람들이며, 삶의 부유함이 아니라 배제된 또는 무력한 이들이며, 쉽게 감정적 분노에 휩싸인다. 산업혁명이 모든 국민을 노동을 통해 내부화한 체계와 달리, 새로운 기술 혁명에서 벗어난 프레카리아트들은 일관성이 없고 휘발성이 강한 개별화된 노동자이다. 고용주가 누구인지 모르고, 경력이나 동료도 기대하지 않는다. 노동계급도 중간계급도 아니면서, 정체성의 부유함으로 인하여 우익 포퓰리즘에 쉽게 빠져드는 이들이다.

디지털 혁명시대, 노동자와 그 가족이 부가가치 향상의 기여자 또는 잉여노동을 통해 이윤을 창출하는 생산요소가 아닌 이상, 개인이 권리로서 분배를 요구하는 것은 가능한가? 국가가 가족과 같이 상호돌봄과 애정의 친밀한 공동체가 아닌데, 개인은 분배가 이루어지기 위한 거부할 수 없는 소속을 확보할 수 있는가? 복지국가가 상정한 국민의 본질은 전쟁을 통해서 획득한 상상된 민족공동체였으나, 이제는 그 누구도 자신을 냉전 시대의 어느 편으로 규정짓지 않는다. 자랑스러운 한국인도 아니고 그렇다고 외국인도 아니다. 저마다 다른 정체성을 호소하면서 자신을 드러내기 바쁘다. 각자가 인정받기 원하지만 각자는 결코 무엇으로도 인정받기가 어렵다. 이제 복지국가의 새로운 내부자의 규정을 무엇으로 할 것인가라는 새로운 과제가 대두되고 있다.

2) 민주주의: 협력과 공유 vs. 포퓰리즘

미래학자 자크 아탈리가 바라본 민주주의는 영향력을 상실하고 있다(아탈리, 2018). 근대는 시간이라는 희소자원을 최대한 사용하는 방법으로 자유라는 가치를 보편화 하였다. 그리고 자유의 추구는 시장과 민주주의라는 두 개의 메커니즘으로 작동하게 하였다. 사유재를 보호하는 시장과 공공재를 보호하는 민주주의, 이 두 가지는 최상의 가치로서 개인 스스로가 자기 자신 되기에 몰두 할 수 있게 하였다. 개인의 자유와 이성을 굳건히 구축하는 근대의 시작이다. 그러나 시장은 빠르게 일반화된 반면 민주주의는 그렇지 못하였다. 인간 노동의 상품화가 탈상품화보다 더 빠르게 확장되었을 뿐 아니라 파급력도 비교할 수 없을 만큼 압도적이었다. 시장은 처음부터 세계화된 시장이었으나, 민주주의는 아직까지도 국민국가 내부에서만 작동한다. 시장은 지구 곳곳의 인간을 상품화한 반면, 민주주의는 상호의존적 사회를 창출하는데 실패하였다.

이에 아탈리는 오늘날 시장이 법치가 없는 최초의 시장이라고 보았다. 법치가 있었다면 개인을 보호하는 조치가 이렇게 무력하지는 않았을 것이다. 시장은 지역·직업·기술간 불평등을 폭발적으로 증가시키고 있다. 생산성을 극대로 끌어올리는 이들은 사회적 부를 독차지하는 반면, 이들이 관심을 가지는 대상은 노동자가 아니라 소비자이다. 노동자와 협력적 생산관계를 유지할 필요가 없는 이들은 개별화된 소비자를 사회의 다수로 만들기 위해서 사회를 재조직화하고자 한다. 그러나 국제적 거버넌스가 없는 민주주의는 기업에 대한 통제력을 상실하고 있다. 민주주의 정치는 저마다 생존을 위해 서로 경쟁하는 집단들의 단기적인 성과추구에 맡겨져 있다. 기업유치를 위해 규제를 없애고, 공공부채를 증가시키며, 기후변화에는 무관심하다. 민주주의 가치가 상실되면서 민주적 정치 제도에 대한 지지도 감소하고 있다.

민주주의는 그 범위만 놓고 본다면 여전히 확장 중이다. 세계의 많은 독재 정치체제들이 민주주의 체제로 전환되고 있고, 지역사회에서는 다양한 자치적 커뮤니티가 출현하고 있으며, 부문별 공익재단과 비영리조직의 활동영역과 비중이 점차 높아지고 있고, 이들의 영향력도 동시에 증가하고 있다. 특히 사회적 기업과 협동경제 네트워크가 확대되고 있으며, 먹거리와 보건 분야에서 영리기업과 경쟁할 수 있는 수준의 시장 점유율을 차지하는 경우도 있다. 시장경제 내에서도 이타주의적인 활동이 이어진다. 보다 잦아진 인구 이동으로 민주주의 국가의 사회자본이 저 신뢰사회에 이식되기도 한다. 중국과 인도 등 빈곤 국가에서 중산층은 지속적으로 증가하고 있으며, 동시에 고등교육의 확장과 더불어 법치가 안정화되고 있다. 또한 기술혁명으로 인하여 건강, 노동, 주택, 생활, 여가 예술, 등에서 공유경제와 공유시장의 확대가 이어진다.

그럼에도 불구하고, 민주주의는 더 많은 자유를 확보하려는 이들과 자유를 향유할 수 없는 이들의 거리를 더욱 넓힐 것으로 예견된다. 무엇보다 '다음 세대의 삶이 현 세대보다 나빠질 것은 자명'하다. 이에 청년과 미래세대의 불안은 계급 고착화에 있고, 따라서 자신이 속한 정치체제에서 자유를 추구하는 이상을 상실하게 될 것이다. 이에 따라 이면, 망명, 난민 등 글로벌 유목성이 더욱 커지고 있다. 반면 이러한 이주의 증가는 다른 한편에 있는 이들로 하여금 안전을 추구하게 한다. 보호무역 민족주의와 포퓰리즘적 근본주의가 회귀되는 것이다. 이러한 지역적 위기는 글로벌 위기를 촉발할 수 있다. 시장이 보편적으로 분배될 것이라는 헛된 믿음도 작동하지 않는 상태에서는 중산층의 재산권 수호는 더욱 어려워지고, 자녀 세대가 자신보다 더 힘든 삶을 살아가게 된다면, 누가 민주주의를 옹호할 수 있을 것인가?

자유가 극소수에게만 주어지는 사회에서 타인에 대한 배척과 혐오는 더욱 증가할 것이다. 저임금과 일자리 감소는 한정된 자원을 공유하려는 새로운 공동체를 형성하겠지만 이는 동시에 소비 감소와 디플레이션의 일반화를 야기한다. 민주주의는 공공투자를 더욱 확대하는 방향으로 대응하겠지만, 개인은 불안으로 인해 소비보다 자녀에게 부를 이전할 수 있는 저축을 선택하게 된다. 더욱 더 부동산과 같은 안전자산에 투자하는 순간, 계층별 격차는 되돌릴 수 없을 만큼 커질 것이다. 미래가 안정적이지 않다면 개인의 자유는 이타심보다는 이기심을 선택하게 된다. 단기적 행복과 탐욕이 보편화된다. 그리고 민주주의는 각자 욕구를 주장하기 위해 사용하는 수단으로 전락한다. 이는 공공부채 증가와 세입 감소로 나타난다. 국민들의 태도가 이기적으로 변하고, 공공서비스 이용에 대한 권리는 증가하면서, 그 재원은 중요치 않게 여길 것이다. 따라서 저축은 보험회사와 민간 금융기관이 부를 얻는 방식으로 이루어지며, 공공 재정은 더욱 한계에 다다른다. 공공서비스는 낙후되고, 기존 인프라 유지도 어려울 수 있다. 예를 들어, 공공의 보건의료 인프라는 열악해 지는 반면 생명을 연장하고 질병을 극복하는 신기술은 일부 부유한 계층에게만 허락하는 자원이 된다.

민주주의가 없다면 불평등의 시대가 하루 더 앞으로 다가선다. 고용의 종말, 보호무역, 포퓰리즘 사회가 된다. 사회적 부가 기술혁신가에게 집중되고, 중산층은 소득이 정체되며, 공적소득이전은 주로 이민자에게, 중산층에서 빈곤층에게 집중된다. 이제 변질된 개인의 자유는 자기 자신에만 관심을 보인다. 부유층 개인에게 최우선의 가치는 건강, 여가, 자아실현이 될 것이고, 중산층 삶의 우선순위는 위험이 없는 삶이 되며, 그 이하 대다수는 한정된 자원을 공유하기 보다는 차지하려는 아비규환에서 살게 된다. 한국의 현재 대학입시가 그러한 경향을 그대로 보여준다. 이에 따라 민주주의에 대한 비판과 거부감이 증가한다. 개인은 민주주의에

대한 의미를 부여하지 못하고, 시장의 힘을 신봉하는 새로운 종교적 성향이 나타난다. 중산층은 엘리트와 이민자 모두를 비난하고, 자유를 공격하면서, 극단주의와 전체주의를 부활시킨다.

사실 민주주의는 근대에 들어 민족과 시민이라는 허구적 상상을 통해 동질한 사회라는 전제를 형성함으로서 만들어질 수 있었다. 특히 민족은 개인의 다양성을 삭제하고 물질적, 정서적, 문화적 동질화를 통해 1인 1표라는 평등한 개인을 창출한 것이다. 민족서사. 언어, 시간, 공간을 동질화하고 공간과 상징을 감정적으로 동질화하였다. 따라서 성별, 인종, 지역, 경제수준, 지위에 상관없이 보편적 개인이 탄생하였다. 동질사회는 개인들에게 정체성과 소속을 제공하고, 온전히 소속될 때 자신이 완전하고 온전하다고 믿게 하였다. 특히 우리사회는 반공주의와 개발주의 그리고 탈식민 하에, 한국인이 중요한 것이었고 누구나 여기에 예외는 없었다. 그러나 오늘날 내가 한국인임이 중요한 사람은 급격히 감소하고 있다. 개인의 취향에 따라 자신의 정체성을 스스로 규정하면서, 당연한 문화 또는 당연한 소속이 존재하지 않는다. 노동자가 더 이상 같은 노동자가 아니고, 기업인이 더 이상 같은 기업인이 아닌 것과 같이, 한국인도 하나의 표상으로서 공유되는 정체성이 아니다. 따라서 민족과 같은 동질적 정체성 없이 민주주의가 작동하는 데에는 더 큰 위기가 도래할 수 있다.

3) 개인주의: 동질성 vs 다원화

미래사회 예측에서 중요하게 고려되어야 할 내용 중 하나는 개인주의이다. 개인주의로 인하여 공동체가 해체되는 지에 관한 논의이다. 앞서 설명한 바와 같이 민주주의의 토대는 평등한 개인이었다. 이를 두고 이졸데 카림(2019)는 1세대 개인주의로 설명하였다. 19세기 초반에 탄생한 보편적 개인은 모든 개인을 평등하게 만든 추상화된 개인주의이자, 개인을 거대집단에 결합시켜 정체성을 제공한 개인주의였다. 종교, 학교, 정당 등이 그 예이다. 그리고 68혁명 이후에 등장한 2세대 개인주의는 거대 집단에 속함을 거부하는 개인주의였다. 가장 개인적인 것이 가장 정치적이라는 페미니즘 운동과 같이 소속보다는 개인의 차별화된 경험을 표현하는 정체성 정치였다. 그리고 지금 현재와 다가오는 미래의 개인주의는 3세대 개인주의이다. 개별적 특성을 공적 공간에서 주장하던 2세대 개인주의 즉 소수자 정체성을 법적 주체이자 투표자 권리 찾기 등 정상성에 대한 새로운 규정을 목적으로 하였다면, 3세대 개인주의는 그러한 목적 자체가 없는 개인주의이다. 불변하는 주체가 아니라, 분열, 우연, 불확실, 개방된 주체로서 개인은 자신의 정체성을 여러 가능성 중에 하나로 선택할 뿐이다. 개인 내부에 다양한 정체성이 있고 또한 감소되고 부유하는 정체성을 가진 개인주의다. 예를 들어, 국가대항 축구경기에서 누구를 응원해야 하는지가 완전하지 않다. 이민자 시민 뿐 아니라 개인 취향에 따라 응원하는 양상이 바뀐다. 또한 도시, 농촌, 직장, 학교 어디를 가나 다원화된 정체성을 확인할 수 있다. 어느 마을에도 스타벅스부터 케밥집까지 균일화된 세계가 펼쳐지고 있고, 그 공간에서 개인은 자신의 삶의 취향을 결정한다. 오늘날 주민들에게 고유한 정체성을 부여하는 마을은 존재하지 않다. 다양한 체험이 모두에게 각인된다. 악동뮤지션이나 볼빨간 사춘기는 몽골에서 그리고 경북의 시골마을에서 탄생한 도시화된 글로벌 스타이다. 이들의 고유성은 주어진 하나의 정체성이 아니라, 다원화된 정체성 자체이다.

따라서 시민 또는 국민을 규정하는 자기 규칙은 없다. 서로 공유하는 단일한 세계관이 없다. 신자유주의와 같이 획일성이 아니라, 분산되어 있는 감소된 주체들이다. 문제는 여기에서, 개인 성향의 극대화가 공동체를

왜곡시킨다. 기술변화는 이를 더욱 촉진한다. 알고리즘이 지배하는 인간, 사유할 수 없는 인간이 증가한다. 이미 구글과 유투브와 같이 개인의 성향에 따른 정보를 제공하는 인공지능은 개인의 성향을 극대화시킨다. 그 정보는 대체로 선정적이고 쉽게 주의를 끄는 가짜뉴스 그리고 단편 정보이다. 결국 비판 사고력은 인간의 고유한 이성을 벗어나, 기계 알고리즘에 의해 지배당한다. 트럼프와 같이 과격한 지배자와 기꺼이 지배당하는 개인이 생겨난다. 아동청소년과 노년층에서 이러한 경향은 더욱 강력한 힘을 얻을 것이고, 민주적 공론장은 그 기능을 상실한다.

3세대 개인주의 사회가 공포가 될 때는 타자 혐오가 확산될 때이다. 이졸데 카림은 이를 두고 포퓰리즘적 국면으로 설명하였다. 사회적 분열이 시작되는 역사적 국면, 사회적 홈리스, 감정적 홈리스가 확산되는 국면이다. 조국 사건에 대한 시민들의 감정적 분노를 자세히 들여다보면, 이성보다는 손상된 감정에 있다. 그리고 포퓰리즘은 자신의 군대를 구성하기 위한 전략으로서 이러한 손상된 감정을 원료로 사용한다. 포퓰리즘은 합리성과 이성의 영역에서 이익의 분배를 다루는 것이 아니다. 포퓰리즘은 나눌 수 없는 것, 감정과 정체성에 집중한다. 오늘날 포퓰리즘이 효과가 있는 이유는 개인들이 정체성에 의혐을 느끼며, 몰락을 두려워하는 포퓰리즘적 국면에 있기 때문이다. 복지국가는 소득급여와 서비스급여는 늘리더라도 정체성과 같은 나눌 수 없는 감정을 해결하지 못한다. 포퓰리즘이 다루는 근본적 사회문제는 분배가 아니라 나눌 수 없는 것에 있다.

그럼에도 불구하고 복지국가 옹호론자들은 정당의 대의기능이 적절히 작동하고 시민들의 정치적 욕구가 반영된다면 감정은 정당정치를 통해 이성적으로 해결될 수 있다고 간주한다. 현대 국가의 공적 영역은 논쟁과 타협이라는 합리적 의사소통에 기반하기 때문에, 일탈적이며 정당과 결합하지 못하는 정치적 열정은 불평등 해소로 쉽게 해결할 수 있다고 보는 것이다. 즉 나눌 수 없는 것을 나눌 수 있는 것으로 변화시키는 것이 복지국가라고 본다. 그러나 감정은 이익과 분배의 문제가 아니라 정체성과 문화의 문제이다. 이를 이성으로 해결한다는 것은 환상이다. 민주주의 또한 감정적 합의를 요구한다. 어떠한 사안도 이성과 비이성이 구분되지 않는다. 최후통첩게임이나 독재자게임에서와 같이 인간은 합리적이기보다 감정적이다. 민주주의는 감정의 타협도 다루어야 한다.

포퓰리즘은 이렇게 떠돌아다니는 부정적 감정들을 불러 모아 정치집단을 형성한다. 포퓰리즘이 상처받은 감정들을 변호하고 있고, 훼손된 감정을 엘리트와 타인에 대한 공격으로 방출하고 있다. 포퓰리즘은 그 자체로 하나의 무대이며, 인터넷 댓글이 그 무대 장치이다. 인터넷 댓글에서는 이성보다는 감정과 상처가 주로 등장한다. 우파는 이 열정을 엘리트에 대한 공격 그리고 이성에 대한 공격으로 결합시켜 정치적인 슬로건을 형성한다. 어찌할 수 없는 정체성을 공격한다. 여성을 혐오하고, 노인을 혐오하고, 외국인을 혐오한다. 뿐 아니라 엘리트와 민주주의에 대해 불신을 조장한다. 정체성을 받아들이는 것이 아니라 전선으로 만들어 내고, 끊임없이 공격한다. 이 과정에서 포퓰리즘은 새로운 허구를 만들어 내고 있다. 감정의 부정적 재통합을 통해 새로운 국민을 만들어낸다. 애국민이자 태국기로 대표될 수 있다. 이들은 국민을 특정한 집단으로 재정의하고, 부정적 자기이해에 기반하여 지도자를 선출한다. 이제 경제적 계급이 문제가 아니다. 정체성이 만드는 전선은 감정의 잠재력을 통해서 새로운 왜곡된 국민을 호명하고 있다.

동질사회는 해체되었고, 왜곡된 국민이 형성되는 포퓰리즘 국면이 앞에 놓여 있다. 복지국가는 당연함이 사라지고 새로운 사회연대는 보이지 않는다. 암울하게도 현재는 개인들이 조화롭게 공존하는 사회가 아닌 듯하다. 개인의 존재 형식이 유일하지도 않고, 문화적 좌표도 놓여 있지 않다. 복지국가가 지향하는 가치와 문화가 유지되기 어렵다. 가치는 협상될 수 없고 고정 확정된 것인데, 다원화된 개인들에게 복지국가의 가치를 어떻게 이식할 것인가? 계몽의 시대는 지나가고 있다. 복지국가를 발전시켰던 사민주의는 경제적 성취를 정치가 관리한다는 '관리되는 자본주의'를 내세웠지만, 사실 그 밑바탕에는 사회권이라는 사민주의의 구체적 형상이 있었다. 사회권이라는 형상이 사회를 통합시키고 대중의 충성을 이끌어 내었다. 복지급여라는 물질적 혜택을 통해 구성원을 결합한 것이 아니라, 사회권이라는 시민의 주체성과 상징적 정체성이 먼저 각인되었던 것이다. 그러나 지금의 복지국가 또한 사회권보다 경제성과에 복속하는 복지급여, 개인의 시장 진입을 촉진시키는 목표로서 복지국가 담론이 우세하다. 결국 상징적 통합은 없어지고 복지국가는 돌봄국가로 축소되고 있다. 이졸데 카림은 경제적 통합과 상징적 통합의 분리가 결국 복지국가 위기이고, 이 때 포퓰리즘 국면이 형성된다고 보았다.

3. 미래 사회정책, 집합행동의 복원

1) 집합행동의 딜레마

〈사례 1〉

무상보육 실시 이후 줄 곧 직장맘과 전업주부간의 갈등이 촉발되었다. 미취학 아동을 돌보는 가구들은 엄마가 직장에 다니던 아니던 간에 모두 다 어린이집을 보내는 것이 합리적 선택이었다. 2016년 기준 가정양육수당은 만 1세 아동의 경우 15만 원인데 반하여 종일반 보육료 지원액은 37만8천 원이다. 따라서 직장맘이건 전업주부이건 모두 보육서비스를 이용하는 것이 유리하였고, 그 결과 보육서비스 수요는 폭발적으로 늘어났다, 반면 등원을 희망하는 대기수요가 많아지자 보육 시설들은 퇴근시간이 일정치 못한 직장맘보다 보다 이른 시간에 하원이 가능한 전업주부의 아동을 선호하였다. 결국 여성의 일-가정 양립을 제 목적의 하나로 설정한 무상보육은 오히려 직장맘들의 육아부담을 더욱 가중시켰다. 이에 보건복지부가 2016년 7월 전업주부의 보육서비스 이용에 시간적 제한을 가하자, 전업주부들은 직장을 다니지 못하는 것도 억울한데 직장맘에 비해 정부 지원도 못 받는 것은 사회적 이중 차별이며, 더 나아가 '맘충'과 같이 반달(vandal)로 취급되었다는 점에서 집단적 분노를 표출하였다.

〈사례 2〉

우리나라는 산별노조가 존재하는 금융 및 금속 산업 등에서 정규직과 비정규직 임금격차가 더욱 심화되어 왔다. 특히 2005년 이후 유노조사업장에 대한 무노조사업장의 임금 비율 그리고 정규직 대비 비정규직 임금 비율은 급격히 하락하여, 2014년 기준 유노조 정규직 임금 대비 무노조 비정규직 시간당 평균임금은 39%

수준이다. 사실 산별노조 운동의 목표는 단체임금교섭을 통한 동일노동 동일임금이다. 즉 기업별 경쟁으로 인한 임금인상은 억제하면서 사회임금을 보장함으로서 분배와 산업평화를 달성하는 것이다. 독일의 경우, 연대임금의 기본 정신을 유지하는 임금인상 억제는 노동시간과 고용안정 그리고 경영참가를 통해 보상받았다. 반면 한국의 경우, 노동조합의 단체임금교섭은 각자도생의 확산효과와 비용절감의 하방압력으로 작동하였다. 즉 산업 내 경쟁력 있는 업체들이 주도하는 산별노조의 임금인상은 사용자들이 비용상승 압박을 두 가지로 해소하게 하였다. 생산시설의 해외이전 그리고 사내하청 및 비정규직 확대이다. 선도업체의 비용인상이 하청업체에게 전가되는 것이다. 사용자들이 정규직 임금 상승분을 비정규직 차별을 통해 보충하게 하고 이는 또한 정규직 감소로 이어졌다.

〈사례 3〉

서울의 한 산기슭 밑에서 오랫동안 함께 마을공동체 활동을 하던 공동육아조합 조합원들이 십시일반 돈을 모아 작은 도서관을 개관하였다. 기획과 설립 단계에서부터 마을의 조합원들이 주도하였지만, 여타 주민조직들도 함께 참여하였고 금세 입소문을 타면서 지방자치단체와 지역단체로부터 재정적 지원도 이어졌다. 초기부터 공동육아조합원 자녀 중심의 도서관이 되지 않기 위하여 열린 공간으로의 기획사업을 지속하였고 주민주도 마을공동체 사업의 소중한 성과로 인정받았다. 그러나 도서관이 동네 아동들의 학습과 놀이 공간이 되자 더 이상 상호의무와 신뢰를 중심으로 규율되던 조합방식의 운영은 작동되지 않았다. 이용자들은 일요일은 왜 휴무일인지 불만을 표출하였고 평일도 매일 9시까지 운영할 것을 요구하였다. 운영조합원들은 자신을 도서관 사무원 정도로 취급하는 새로운 관계의 아이들에 놀랐고, 하루 종일 부모로부터 방치되어 보내지는 아이들도 생겨났다. 동네에서 학원 대신에 이용하는 아동들이 많아지면서 지역아동센터와 같은 사회복지시설로 오해도 받았고, 이용하는 아이들도 많아지면서 안전문제도 제기되었다. 초기 관심을 보이고 참여하였던 조합원들은 그 수가 점차 줄어들었고, 열성적인 조합원 수 명이 운영 관리에 있어 절대적인 시간을 담당하게 되었다. 이에 다시 조합원 중심의 닫힌 공간으로의 전환을 논의하게 되었다.

위의 사례는 집합행동의 문제(collective action problem) 측면에서 이해될 수 있다. 비용은 생각지 않으면서 혜택은 받으려 하는 무임승차는 개인화 과정에서 더욱 강화되고, 서로 신뢰·협동하면 더 많은 혜택을 주어지지만 개인수준의 합리적 선택이 우선하면 집단수준의 비합리적 결과로 이어진다. 각 부문의 이익집단들이 노동시장 제도 및 사회정책 개혁을 위하여 정당 및 사회운동 조직과 얼마나 연대를 하였는지를 되돌아보면 이러한 측면에 대한 이해는 보다 명확하다. 복지국가는 한마디로 표현하면 공동재(common goods)를 관리하는 국가이다. 사회의 재화는 사실상 상당부분 공적 속성을 가지고 있다. 그리고 사회 속에서 개인적 삶은 매우 한정되어 있다. 심지어 내가 좋아하는 옷을 구입하는 개인적 행위도 이미 다른 누군가가 디자인하여 가공한 것이고 그리고 누군가 내게 전달해 준 것이다. 개인의 선호란 사회적 관계에서 비롯된 것이므로, 오늘날 고립된 개인과 개인의 선택은 허상에 지나지 않는다. 복지도 마찬가지이다. 우리는 완벽히 타인과의 관계에 의존하고 있다. 복지공급은 불가결하게 집합적 성격을 띠고 있으며 타인과의 관계에서 자원을 동원한다. 알콕에 따르면 전후 영국의 복지는 두 번의 세계대전으로부터의 형성된 타인과의 연대라는

국민적 정체성이 공동의 재화를 만드는 노력으로 귀결된 것이었다. 따라서 복지를 증진하려면 타인과의 관계성이 가시적이어야 한다. 그러나 미래 사회에서는 이러한 관계가 매우 복잡해서 도전받는다. 집합적 행동(collective action) - 공동선을 증진하고 공유된 욕구를 충족시키려는-을 이끌어 내는 기제가 사라지고 있다. 따라서 복지국가의 핵심은 누구와 함께 어떠한 집합행동을 조직하는가이다.

2) 집합행동의 조건

집합행동이 쉽게 이루어지기 위해서는 두 가지 다른 접근법이 있다. 첫째, 주류 경제학자들의 방식으로 합리적 선택이 가능한 조건을 만드는 것이다. 합리적 선택이란 비용 대비 편익을 극대화하려는 행위이다. 보편적 복지는 개인의 합리적 선택에 기초한 전략일 수 있다. 즉 공동구매 관점이다. 개인이 의료보험에 가입하면 비용이 비싸지만, 공적 보험에 가입하면 더 효율적일 수 있다는 것이다. 미국의 의료보험처럼 비용은 높지만 사회적 효율성은 낮고 북구 유럽처럼 보편적 의료서비스는 비용 대비 높은 수준의 품질을 보증한다. 이들 국가의 고복지 제도는 고성장과 역동적 경제의 한 축으로 작동하기도 한다. 여기에서 무임승차는 비교적 낮다. 협동을 통한 보편적 복지에서는 부유층도 동일한 혜택을 누리기 때문에 미국처럼 잔여적 국가에서 나타나는 부유층의 조세저항도 낮다. 또한 불평등이 크면 그만큼 사회적 비용도 크다는 것을 부유층이 인식한다. 따라서 보편복지가 합리적 선택임을 강조할 필요가 있다. 예를 들어, 모든 생활의 편익을 계산하는 사회는 보편적 복지도 합리적 선택이 된다. 영국은 공공서비스의 민영화 이후 철도를 비롯한 교통비용 및 전기 수도 등 주택 에너지 요금이 보편복지 서비스에 해당하는 교육과 건강 지출의 거의 8배에 달한다. 이에 국민들은 높은 생활비용, 더는 시장에 맡길 수 없는 최소한의 생계로서 보편적 복지 제도를 지지하는 듯하다. 영국인이 자랑스러워하고 또한 공공서비스 중 만족도가 가장 높은 것이 NHS와 교육이다. 만약 보편복지가 아니었다면 끔직한 만큼 높은 비용을 개인이 부담하게 될 것이라는 두려움이 있다는 것이다. 여전히 미래 복지국가의 당면 과제도 생계이다. 따라서 한국인의 소비지출의 경우 교육비와 주거비가 상당부분을 차지한다면 이 부분을 공동구매하는 것이 합리적이다. 그러나 문제는 여전히 타인과의 관계이다. 남들이 선택을 하던 안하던, 내가 사교육에 투자하는 것이 합리적 선택이라고 믿는 죄수의 딜레마, 치킨게임과 같은 집합행동의 딜레마는 해결되지 않는다.

둘째, 비합리적 선택은 항상 존재한다. 따라서 개인적 합리성에 기반한 시장경제와 달리 신뢰와 협동의 살림살이 시스템을 만드는 일이다. 일반적으로 정부나 시장에 맡기면 공유지의 비극이 해결된다는 주장, 즉 잘 설계된 재산권 제도는 개인이 집합행동 문제를 해결할 수 있다는 주장은 설득력이 있다. 그러나 그러한 제도는 정부나 시장을 통해서 마련되는 것은 아니다. 사실 다양한 생태적 사회적 제도들을 포함한 토지의 큰 영역에 단일한 규칙을 부과하는 정부의 노력은 실패로 끝났다. 재산권을 부과하는 외부자의 노력도 마찬가지이다. 반면 많은 토착적 관습과 자율적 규범이 이러한 문제를 해결해 왔다. 그들만의 방식으로 홍수나 화재 전염병에 대처하는 방식을 만들어내는 지역적 지식이다. 복지국가 또한 지역사회의 자율적 집합행동 문제 해결 방식을 모색할 수 있다. 이는 문제를 공유하는 구성원들의 합의, 집합행동에 나서는 자율, 자원 이용자들이 미래를 함께 설계하는 방식이다.

3) 다시 공동체주의

새로운 개인주의 하에 타인의 행복 추구가 자신에게도 유익하다는 신념, 새로운 공동체주의가 형성되어야 한다. 결국 문제는 이타주의적 정체성을 사회가 어떻게 설계하는가이다. 이를 위해서는 자아를 존중함과 함께 타인과 함께 미래에 대해 의견을 형성하는 습관이 필요하다. 사실 집합주의는 사민주의의 특징이고 개인주의는 보수주의의 특징이다. 이제 동질적 민족문화에서 발달한 사민주의적 접근은 시효가 다하였다. 이제 자기중심 세대의 등장에 따라 확장되는 개인주의가 포퓰리즘에 전도되지 않으려면, 새로운 연대를 창조할 정체성의 정치가 필요하다. 그리고 그러한 정체성의 정치는 더 적극적인 방식으로 책임과 상호의무라는 도덕적 삶을 지향해야 한다. 이는 단지 '집합적 공급 소비'라는 복지국가 개념에 매몰되어 있으면 안 된다. 개인적 책임과 집단적 책임의 균형을 찾아야 하며, 새로운 개인주의는 더 많은 이타주의를 향해야 한다.

예를 들어, 기본소득이 풀어야 할 과제는 매우 산적해 있다. 기본소득이 빈곤감소 효과가 크며, 소외계층의 생존권을 보장하며, 사회적 부에 대한 보편적 소유권 의식을 통해 민주주의를 공고히 할 것은 분명하다. 그러나 그보다 먼저 상징적 연대, 공동체 내부 구조를 만들지 않으면 결코 성취되지 않을 것임이 분명하다. 왜 남과 나누어야 하는지, 우리는 감정적으로도 받아들여야 한다. 현대의 국가는 코먼웰스였다. 공동으로 적과 위험으로부터 스스로를 보호하기 위하여 집합적 행위를 조직한 단위이다. 국가는 코먼웰스의 기능을 수행하기 위해서, 국민에게 납세의 의무를 부과하였고, 이에 납세와 코먼웰스의 직접적 상관관계가 성립하였다. 이 관계가 투명하고 신뢰되면 누구나 납세를 통해 공통의 집합적 문제를 해결하고자 한다. 여전히 한국사회의 문제는 코먼웰스의 문제이다. 다만 누가 누구를 보호해야 하는지에 대해서 이제는 공동체의 범위를 분명히 해야 한다. 오랫동안 국가가 사회의 도덕성에 주목하지 않았던 것은 스스로 공공의 역할을 수행하지 않고 사유화되었기 때문이기도 하다. 성장우선주의가 문제가 아니라 공정함을 희생하면서 특정 계층의 혜택을 우선한 문제였다. 때문에 조세저항도 매우 높다. 조세는 공정하게 사용되지 않았다.

결국 '삶은 거래(trade)가 아니라 나눔(share)라는 믿음에서, 공동체가 구성된다(박호성, 2009). 개인은 그 자체로 공공성의 주체가 될 수 없다. 개인의 도덕성은 공동체에서 습득하게 되는데, 고립된 개인이 스스로의 목적을 형성하기는 어렵다. 그동안 복지국가는 자유주의적 권리에만 주목해 왔다. 그러나 이제 공동체주의의 덕성이 중요해진다. 권리는 개인에게 있지만, 덕성은 사람들 '사이'에 존재한다. 따라서 공동체주의는 덕성에 근거를 두는 공공선, 인간의 텔로스를 바탕으로 정의를 도출한다. 좋은 삶을 강조하는 공동체주의는 '권리의 정치' 보다는 '공공선의 정치'를 우선한다. 연대나 덕성 없이 권리만 가지고 사회를 이룰 수는 없는 것이다. 개인의 권리가 타인에 대한 돌봄과 보살핌이라는 의무라는 공공선을 우선할 수는 없다. 따라서 미래의 복지국가는 공동체주의에 대한 논의를 시작해야 한다. 정의로운 올바른 사회보다 무엇이 좋은 사회인지를 보다 더 많이 이야기해야 한다. 그리고 국가의 사회정책이 공공성의 주체로서 일반의지를 반영해야 한다. 국가라는 공동체는 공익을 추구하는 현실체이며, 개인이 이에 통합되어 도덕성을 획득할 수 있도록 해야 한다. 개인의 권리와 의무를 공동체에 일치시킴으로써

모두가 공존할 수 있는 조화로움을 추구해야 한다. 이러한 주장이 전체주의적 또는 개인의 실존을 거부하는 사고로 받아들여질 수도 있다. 그러나 공동체가 해체되는 현실에서는 개인의 실존도 없다. 우리는 사회에 존재하기 때문에 개인인 것이며, 그러한 공공선 정치를 통해 민주주의를 회복해야 한다.

주체학회세션Ⅲ

발표1

장애인 고용장려금에 대한 법제적 고찰

강지선(자치법연구원)

장애인 고용장려금에 대한 법제적 고찰

강지선((사) 자치법연구원 선임연구원)

국문초록

장애인 고용장려금 제도는 장애인 고용에 대하여 소극적인 우리 고용 시장의 환경 속에서 장애인 의무고용률을 초과하여 장애인을 고용하는 사업주를 대상으로 그에 대한 인센티브 성격의 장려금을 지급함으로써 장애인 고용 유인을 확보하고자 도입된 제도이다. 그런데 최근 몇 년간 '고용장려금 직접 임금지급'이나 '소속 장애인근로자의 처우 개선 등으로 고용장려금의 사용용도를 제한'하는 등의 규제 정책의 도입이 검토되어 온바, 이러한 제도 개편이 실제화되는 경우에는 장애인 근로자를 고용한 사업주가 자율적으로 그 용도를 정하여 사용할 수 있도록 하였던 기존 장애인 고용장려금의 성격에 근본적인 변화가 이루어질 것으로 예상된다. 그러나 이러한 정책의 변화가 정당화되려면 (ⅰ) 기존 장애인 고용장려금 제도가 더 이상 타당성을 갖지 못한다거나, (ⅱ) 사용용도를 제한하는 방향의 제도 개편이 기존 제도보다 효용이 훨씬 크다거나, (ⅲ) 다른 대안들을 충분히 검토하고 효과를 비교한 후 가장 적합한 수단으로서 결정된 것이라는 점에 대한 설득의 과정이 필요할 것이다.

본 연구에서는 장애인 고용장려금 제도의 도입 취지 및 제도의 성격에 비추어 볼 때, 장려금 일체를 소속 장애인 근로자의 임금으로 사용하도록 강제하거나 처우 개선을 위해서만 사용할 수 있도록 용도를 제한하는 방향으로 제도를 개편하는 것은 사업주의 자율성을 침해하고 장애인 고용에 대한 동기를 저해하여 결과적으로 장애인 고용 촉진을 둔화시키는 요인이 될 수 있다는 점에 주목하였다. 기존의 장애인고용장려금 제도와 이에 대한 용도 제한 규제 정책들 모두 장애인 고용 촉진 및 장애인 근로자의 직업생활 안정을 위한 목적에서 도입되었거나 도입이 검토되고 있는 제도라는 점에서 이들은 서로 목표를 달리하는 것이 아니라는 점에 초점을 맞출 필요가 있다. 그리고 이러한 목표는 단기적이고 단편적인 접근방식을 통해서는 달성되기 어려우며 정확한 문제 진단과 원인 파악, 그리고 각종 고용 및 사회복지 제도 등과의 관계를 고려한 종합적인 대응책 마련과 이를 추진하기 위한 재원 확충 등의 근본적인 접근을 통해 비로소 실현될 수 있을 것임을 밝히고자 하였다. 이를 위해 (1) 장애인 고용과 관련한 전체 노동시장 정책 및 기타 장애인 고용 관련 제도와의 연관성 속에서 장애인 고용장려금 제도의 성격을 살펴 보고, (2) 장애인 고용 장려금 지급과 관련된 법령 분석을 통해 제도적 타당성 및 개선 방안의 방향성을 검토한 뒤 (3) 장애인 고용 장려금 용도 제한과 같은 규제 정책의 특징과 한계에 관하여 비판적으로 고찰하고, 4) 실제 장애인 고용 장려금을 지급받고 있는 사업장의 현황과 고용장려금 활용 실태에 대한 실증적 자료를 토대로 장애인 고용촉진을 위한 종합적 방안 마련의 필요성을 도출하며, (5) 유관 제도들과의 관계성 속에서 장애인 고용 장려금 제도에 대한 종합적인 입법 및 정책적 개선 방안을 모색하고 장기적인 추진방향을 제안하였다.

장애인 고용부담금과 장애인 고용장려금을 두 축으로 하는 장애인 의무고용제를 채택하고 있는 배경과 장애인고용이나 복지와 관련한 각종 제도상 책임 주체를 사업주로 하고 있는 전체 법제와의 연관성 속에서, 장애인 고용에 대한 인센티브로서 사업주에게 지급되는 장애인 고용장려금 정책은 몇 가지 한계를 지니고 있기는 하나 장애인 고용에 대한 유인으로서 유효하게 기능하고 있으며 장애인 고용으로 인하여 발생되는 추가 비용을 보전하는 기능 또한 수행하여 왔다는 점에서 그 취지를 이어갈 필요가 있다. 그리고 장애인에 대한 낮은 고용율, 저임금, 열악한 처우와 같은 장애인 고용 환경의 문제는 장애인 고용 사업주에 대한 희생적 기여를 당연시하는 규제 정책을 중심으로 한 접근으로는 해결되기 어렵다. 장애인 근로자의 저임금 문제는 장애인 고용 사업장의 생산성을 제고하고 경쟁력을 강화함으로써 증대된 이윤이 다시 임금 향상 및 처우 개선으로 이어질 수 있도록 하는 선순환을 통해 극복되는 것이 바람직하다. 그리고 장애인 근로장려금 중심의 제도적 보완책 마련과, 장애인 근로자의 실질적인 직업생활 안정의 효과를 거둔 모범프로그램에 대한 개발과 지원, 그리고 장애인 고용 사업장에 대한 업종 및 생산 방법에 대한 컨설팅 및 근로환경 개선과 판로 확대를 위한 지원이 우선될 필요가 있으며, 이를 가능하게 하기 위하여 장애인 고용 촉진 및 처우 개선을 위한 지식관리가 기반작업으로 이루어질 필요가 있다. 국가와 지자체, 장애인 고용 법인, 그리고 우리 사회공동체가 장애인의 일할 권리를 실질적으로 보장하기 위한 재원 확충의 필요성에 합의하고, 단편적인 나눠쓰기 식 지원이 아니라 장애인 근로자 및 장애인 고용 법인이 필요로 하는 시의적절한 프로그램의 개발과 구현, 이를 통한 생산성 제고와 이에 기반한 이윤 창출 및 임금 향상의 선순환을 위한 지원 제도를 장기적 관점에서 설계하고 여기에 재원을 투입할 때 장애인고용을 촉진하기 위한 여러 노력들은 궁극적인 결실을 맺을 수 있을 것이다. 본 연구에서 다루고 있는 장애인 고용장려금에 대한 법제적 논의를 기반으로 하여 장애인 고용을 둘러싼 제 주체의 요구를 충족하는 방향으로 정책적 개선이 이루어지기를 기대한다.

주체학회세션Ⅳ

발표1

4대 중증질환 보장성 강화 정책에 대한 중증질환자의 의료서비스 이용 변화에 관한 연구

신은규(동서대), 박주호(경희대 의료산업연구원)

4대 중증질환 보장성 강화 정책에 대한 중증질환자의 의료서비스 이용 변화에 관한 연구

신은규(동서대학교 보건행정학과), 박주호(경희대학교 의료산업연구원)

국가가 빠른 속도의 경제적인 발전에 맞추어 전 국민 의료보험을 달성하였으나 제도의 적용을 위하여 보험료를 낮게 책정하고 급여율을 낮추는 전형적인 저부담-저급여 정책을 유지하였으며, 이로 인하여 고질적인 재정부족 문제로 인해 발생하는 낮은 보장성의 문제를 해결하지 못하였다(김정훈·신은규·정기택, 2010).

건강보험은 국민에게 제공할 의료서비스의 보장 범위를 확대함과 동시에 확대되는 재정적 지출을 적정수준으로 유지하기 위해 2005년부터 선별적인 건강보험 보장성 강화 정책을 실시하고 있다(이은경, 2018). 이에 따라 매해 평균 5,000억 원 이상의 자금을 건강보험 보장성 강화를 위해 투입하였으나, 건강보험 보장률이 2006년 64.5%였던 것에 비해 2015년 63.4%로 오히려 낮아지는 등 10년 동안 60%대에 머물고 있다. 국민의 의료비 중 가계직접부담 비율이 2015년 36.8%로 OECD의 평균인 20.3%보다 2배 가까이 높고, 소득 수준의 40%가 넘는 재난적 의료비가 발생하고 있는 가구의 비중은 2010년 3.68%에서 2014년 4.49%까지 증가하였다. 건강보험의 재정은 2011년 이후 지속적인 흑자를 누렸으나, 2018년은 적자로 돌아섰기 때문에, 낙관적인 상황이 아니다(윤희성, 2018).

60%대에 머물고 있는 건강보험의 보장률과는 다르게 진료비는 상승하고 있다. 급여 진료비는 2005년 19.2%에서 2015년 48.3%까지 상승하였으며, 비급여 진료비는 2005년 4.9%에서 12.6%로 상승하였다(김윤, 2017). 정부는 지속적인 건강보험 보장성 강화 정책에도 건강보험 보장률의 상승이 나타나지 않자 건강보험 보장성 강화 정책의 일환으로 2013년 6월 4대 중증질환 보장 강화 정책과 부적정 급여관리 개선방향을 확정하여 발표하였다. 2013~2014년 동안 4대 중증질환 관련 125개 항목에 대해 급여화하였다(김상우, 2016).

민영건강보험은 그동안 국민건강보험의 불충분한 보장을 보완하는 역할을 하면서 사회적 기여를 했다. 정부의 건강보험 보장성 강화 정책에도 민영의료보험 가입 의향이 증가하는 것은 고급서비스에 대한 니즈가 높아지는 상황에 민영의료보험회사가 적합한 상품을 출시하였기 때문이며(오영수, 2006), 그 결과 민영의료보험은 국민의 86.9%가 가입한 것으로 조사되었다(문성웅, 2017).

2013년 6월 발표한 4대 중증질환 보장성 강화 정책은 건강보험 보장성 강화 정책의 일환으로 재난적 의료비를 발생시키는 4대 중증질환을 대상으로 하는 보장성 강화 정책이다. 4대 중증질환은 가계 재정을 심각하게 위협하는 질병이다. 4대 중증질환으로 인해 발생하는 가계 재정을 향한 위협으로부터 국민을 보호하고자 하는 것이다(보건복지부, 2013). 한편으로 건강보험 보장률의 상승으로 의료비의 감소가 이루어진다면 오히려 의료이용이 증가하는 도덕적 해이가 발생할 수 있다(김광호, 2011). 도덕적 해이는 의료의 가격과

의료비 지출의 증가를 가속화하며 의료 자원의 적절한 분배를 파괴시킨다(Zhang Wei at. el, 2011).

이처럼 필수·급성·응급의료는 비탄력적인 특성상 가격에 따라 수요의 변화가 적은 항목이지만, 의료비의 감소가 도덕적 해이를 발생시켜 의료서비스의 남용을 야기할 수도 있다. 그렇기 때문에 4대 중증질환 보장성 강화 정책으로 의료비의 감소가 이루어져도 실제 의료비의 감소가 이루어지는지 예측하기 어렵다.

본 연구에서는 김한상 등(2018)이 작성한 '보장성 강화 효과 분석 -4대 중증질환 중심으로 일반화' 보고서와 김상우(2016)가 작성한 '건강보험 보장성 강화 정책 평가' 보고서를 참조하여 건강보험 보장성 강화 정책의 연혁에 대하여 설명하며, 이중차이분석을 활용하여 4대 중증질환 보장성 강화 정책 이후 중증질환자들이 도덕적 해이로 인하여 비중증질환자와 비교하여 실제 의료비가 증가하였을지, 반대로 가격의 비탄력성으로 인해 실제 의료비에는 차이가 없을지를 알아보고자 한다.

본 연구는 4대 중증질환 보장성 강화 정책 시행 전후의 암, 심혈관 질환, 뇌혈관 질환, 희귀 난치성 질환을 말하는 4대 중증질환 보유자의 총 의료비와 총 의료비를 구성하는 본인부담금, 건보부담금, 비급여 의료비를 비교하였다. 원활한 비교를 위해 한국의료패널 2008년~2015년 연간데이터를 활용하였으며, 통계 도구는 Stata14를 활용하였다.

본 연구에서는 이중차이분석을 활용하여 4대 중증질환 보장성 강화정책의 효과를 알아보았다. 이중차이분석 결과 총 의료비가 감소하였으며, 본인부담금, 건보부담금, 비급여 의료비가 모두 감소한 것으로 나타났다. 감소한 폭은 비급여 의료비, 본인부담금, 총 의료비, 건보부담금 순으로 크게 나타났다.

총 의료비와 건보부담금이 감소한 원인을 파악하기 위하여 중증질환자와 비중증질환자의 연도별 외래 방문 횟수를 대응표본 t검정을 통하여 확인하였다. t검정 결과 비중증질환자는 연도별 외래 의료 이용의 통계적인 차이가 없었으나, 중증질환자의 연도별 외래 의료 이용에는 통계적인 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉, 총 의료비와 건보부담금의 감소는 중증질환자의 외래 이용 횟수가 감소하였기 때문에 나타나는 현상이라고 설명할 수 있다. 그러므로 비급여 의료비와 본인부담금이 가장 크게 감소한 것은 4대 중증질환 보장성 강화 정책으로 인하여 비급여 항목의 급여화가 진행되고 있음을 확인할 수 있으며, 또한 중증질환자의 실제 수납금액의 감소를 이루어 냈다고 할 수 있다. 이는 4대 중증질환 보장성 강화 정책이 유효한 정책수단이었다고 설명할 수 있다.

주체학회세션Ⅳ

발표2

노인 주거 실태와 대안적 노인주거 지원방안

강은나(한국보건사회연구원)

노인 주거 실태와 대안적 노인주거 지원방안

강은나 연구위원(한국보건사회연구원)

2019. 10. 11.

본 자료는 「고령사회 대응 주거정책 과제」 토론회(주최: 서형수 의원실, 2019.09.05)의 발표내용을 수정·보완한 것임

목 차

Ⅰ 노인주거 실태 4

Ⅱ 노인주거 정책 10

Ⅲ 해외사례 14

Ⅳ 대안적 노인주거 지원방안 16

노인 주거정책의 주요 방향

주택 공급
- 자가 가구
- 임차 가구

주택수리 및 개조
- 노후주택 개선
- 배리어프리 설계 등

사회서비스 제공·연계
- 사회서비스 직접 제공
- 지역사회서비스 연계

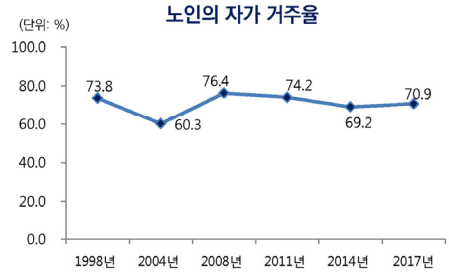
+ 노년기 특성

노인주거 실태: 점유형태

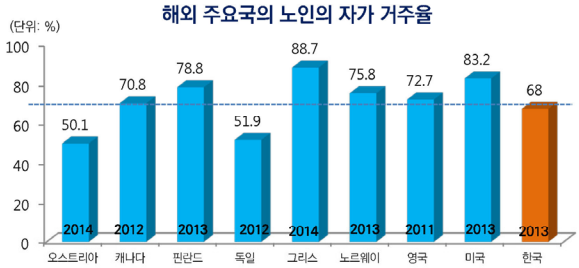
- (주거실태조사) 노인가구 자가 점유율 75.9%(비노인가구 53.3%), 전월세 거주 약 20%, 무상 4.5%
- (노인실태조사) 자가 71%, 임차 19%, 무상 9.5% → 노인 자가율은 70% 수준 유지
- (주거실태조사, 노인실태조사) 노인 임차가구 비율 20% 수준 → 노인인구수 증가를 고려한다면 임차가구 거주노인수는 증가

구분	자가	전세	보증금있는 월세	보증금없는 월세	사글세 또는 연세	일세	무상	총계
노인	75.9	7.2	9.8	1.9	0.6	0.0	4.7	100.0
비노인	53.3	17.1	22.3	2.9	0.7	0.0	3.8	100.0
전체	57.7	15.2	19.8	2.7	0.7	0.0	4.0	100.0

국토교통부(2018). 주거실태조사



출처: 노인실태조사 자료 분석(보건복지부·한국보건사회연구원)



원자료: 가계금융복지조사(한국), 룩셈부르크 자산 데이터(Luxembourg Wealth Study Data, LWS, 그 외 국가)
자료: 안서연, 이은영(2018). 노인의 소득-자산 구성과 수준에 관한 연구: OECD 주요 국가 비교를 중심으로. 국민연금연구원.

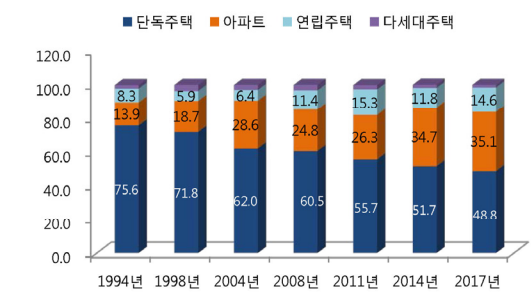
노인주거 실태: 주택유형

- (주거실태조사) 단독주택 50.9%, 아파트 36.2% 등
- (주거실태조사) 비거주용 주거 : 노인가구 3.3%(약 25만명, 2018년 기준), 비노인가구 6.8%
- (노인실태조사) 단독주택 거주비율은 감소, 아파트 거주 비율 증가 추세

구분	단독주택	아파트	연립주택	다세대주택	비거주용건물 내 주택	오피스텔	고시원	편잣집, 비닐하우스 등	기타	총계
노인	50.8	36.2	2.4	7.3	1.9	0.2	0.3	0.5	0.4	100.0
비노인	29.0	52.4	2.2	9.8	1.6	2.7	1.4	0.4	0.7	100.0
전체	33.3	49.2	2.2	9.3	1.7	2.2	1.1	0.4	0.7	100.0

비거주용건물 내 주택: 상가, 공장, 여관 등

출처: 국토교통부(2018). 주거실태조사



출처: 노인실태조사 자료 분석(보건복지부·한국보건사회연구원)

노인주거 실태: 가격 또는 비용

- 비노인가구에 비해 노인가구가 거주하는 주택 가격이나 전월세 비용 모두 낮은 수준임
- 주거관리비(난방비, 상하수도료, 주택수선, 유지비 등) 지출금액은 비노인 가구에 비해 노인가구가 적지만, 가계지출 대비 주거관리비 지출 비율은 노인가구가 11.8%로 높음
- 전체 소득에서 주택임대료(월세)가 차지하는 비율은 노인가구가 36.4%로 비노인가구 23.5%에 비해 높음

주택가격 및 전월세 비용 (단위: 만원)

구분	자가 평균 주택가격	전세	월세 (보증금 제외)
노인	24,061	10,342	20.8
비노인	29,471	15,817	33.1
전체	28,080	15,298	31.8

국토교통부(2018). 주거실태조사

주거관리비

구분	월평균 주거관리비(만원)	가계지출 대비 주거관리비 비율(%)
노인	14.1	11.8
비노인	16.3	7.3
전체	15.9	7.8

국토교통부(2018). 주거실태조사

월소득 대비 주택임대료(%)

구분	수도권	비수도권	전체
노인	42.7	28.4	36.4
비노인	26.0	20.1	23.5
전체	27.7	21.0	24.9

국토교통부(2018). 주거실태조사

노인주거 실태: 주택 면적 및 거주기간

- 주택면적: 노인가구가 비노인가구에 비해 넓음
- 평균 거주기간: 노인가구 15.2년, 비노인가구 5.9년
- 노인가구: 30년 초과된 주택 35.9%, 20년 초과 67.8%(비노인가구 44.4%)

평균 주택 전용면적

구분	수도권	비수도권	전체
노인	67.2	71.4	69.7
비노인	61.6	69.0	65.3
전체	62.5	69.6	66.2

국토교통부(2018). 주거실태조사

평균 거주기간

구분	수도권	비수도권	전체
노인	12.0	17.4	15.2
비노인	5.2	6.6	5.9
전체	6.3	9.1	7.7

국토교통부(2018). 주거실태조사

현재 거주하는 주택 등의 건축년수

구분	노인가구	비노인가구	전체
3년 미만	2.4	8.8	7.5
3-5년	2.7	8.6	7.4
6-10년	5.7	12.3	10.9
11-15년	9.3	14.6	13.6
16-20년	12.0	15.2	14.6
21-25년	16.7	16.4	16.5
26-30년	15.2	11.1	12.0
30년 초과	35.9	12.9	17.6
전체	100.0	100.0	100.0

국토교통부(2018). 주거실태조사

노인주거 실태: 주거환경

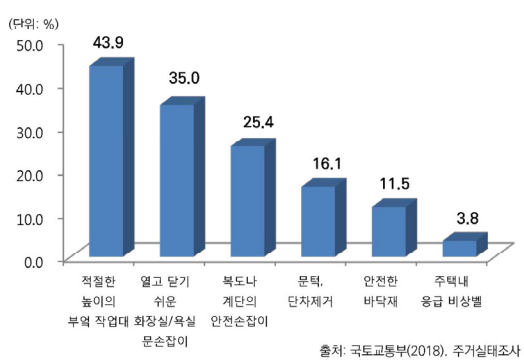
- 생활하기 불편한 환경 10%, 노인을 위한 설비를 갖춘 주택은 6%에 불과
- 안전손잡이 설치율 25.4%, 문턱이나 단차 제거 16.1%, 안전한 바닥재 11.5% 등
- 노인가구가 가장 필요로 하는 주택개조 부문: 미끄럼방지 등 안전한 바닥재(37.6%), 주택 내 응급비상벨(31.1%) 등

노인배려설비 현황

구분	생활하기 불편한 구조	생활하기 불편한 구조는 아니지만, 노인배려 설비 없음	노인배려 설비 갖춤
전체	9.9	84.0	6.1
연령			
[illegible]	7.5	85.8	6.7
[illegible]	8.6	85.8	5.6
[illegible]	11.1	83.1	5.8
[illegible]	12.6	81.5	5.9
[illegible]	15.5	77.9	6.6

출처: 노인실태조사 자료 분석(보건복지부·한국보건사회연구원, 2017)

노후 생활을 위한 설치 및 개조 항목



출처: 국토교통부(2018). 주거실태조사

노인주거 실태: 소결

- 대략적으로 자가 75%, 임차 20%, 무상 5%
- 주택가격(자가, 전월세)이 상대적으로 저렴한, 전용면적은 넓은, 30년 이상 노후된 주택에서 평균 15년 거주(수도권 평균12년)
- 월세 거주노인의 월세 부담율이 높음
- 기능상태가 저하된 노인을 위한 주거 내 안전설비를 최소한 1개 이상 갖춘 주택은 6%에 불과
- 75세 이상 노인 10명 중 1명은 생활하기 불편한 주거환경에서 거주

노인주거지원정책

국토교통부(주거복지 로드맵, 2018)

저소득 고령자 대상 주택 공급

- 고령자 대상 공공임대주택 공급 확대(~22년, 5만호): 건설임대 3만호(고령자 복지주택 5천호 포함), 매입·전세임대 주택 2만호
  - * 고령자복지주택(공공실버주택): 영구임대아파트의 일종. 저층부에 복지관 설치 및 각종 프로그램 운영
- 무주택 고령자 주거지원 강화(매입·전세임대 1순위 자격에 차상위 고령자 추가)
- 연금형 매입임대 시범사업 실시

주거·복지 통합서비스 제공

- 커뮤니티 케어 연계
- 영구임대 취약계층 지원: 단지 관리사무소에 주거복지사 배치 (입주자 사례관리, 돌봄서비스 제공 등)
- 지자체 복지서비스 연계

시군구 단위의 주거복지센터 설치· 운영

- 공공 및 민간자원을 연계한 주거위기 사례관리 지원
- 주거복지 상담 및 교육, 공공임대주택 입주지원, 주거급여 지원, 기관간 네트워크, 상담연계 및 사례관리 등

노인주거지원정책

보건복지부 노인주거지원

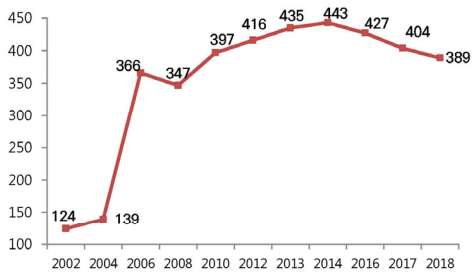
노인주거복지시설

- 노인복지주택, 노인 양로시설, 노인공동생활가정
- 2018년 12월 기준, 389개 시설에 14,920명이 생활(양로시설 265개소, 노인공동생활가정 117개소, 노인복지주택 35개소)

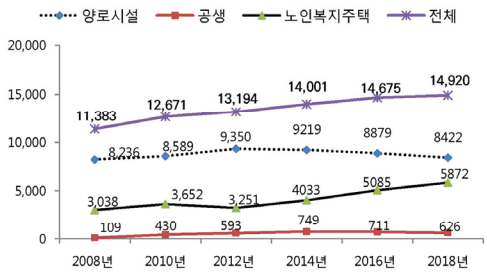
노인 커뮤니티 케어

- 케어안심주택: 신규 공급되는 노인 공공임대주택을 케어안심주택(케어서비스가 연계된 주택)으로 확보(~22년, 약 4만호)

노인주거복지시설 개소수



노인주거복지시설 입소자수(현원)



자료: 보건복지부, 노인복지시설현황, 각 년도

노인주거지원정책

보건복지부 노인돌봄정책

장기요양보험

- 대상자: 장기요양인정등급 1~5등급 및 인지지원등급
- 서비스: 재가서비스(방문요양, 방문목욕, 방문간호, 주야간보호, 단기보호, 복지용구), 시설서비스(노인요양시설, 노인요양공동생활가정)
- (2018년 말 기준) 장기요양보험 인정자 67만명(노인인구의 8.8%), 장기요양기관 21,290개소, 장기요양요원 약 40만명

노인돌봄서비스

- 노인돌봄기본서비스(독거노인)
- 노인돌봄종합서비스(단기가사서비스 포함)
- 응급안전알림서비스
- 노인일자리사업의 노노케어

→ 노인돌봄통합서비스

치매안심센터

- 초기 상담, 치매선별검사, 치매예방, 치매가족지원, 치매환자 사례관리, 인지강화프로그램 등

노인주거지원

지방자치단체

도시 지역

- 주거환경개선을 통한 셰어하우스 지원: 60세 이상 주택 소유자에게 집수리 비용 지원, 대학생이나 취준생에게 저렴한 월세
  - 서울시의 '한지붕 세대공감', 부산시의 '부산청년 우리집, 동거동락'
- 서울시 서비스 연계형 주택
  - 노인의집(서울시 어르신 공동생활주택), 지원주택(supportive housing, 노숙인, 장애인, 노인, 정신질환자 등)
- 빈집을 활용한 사회주택 제공: 빈집을 신축 또는 리모델링하여 주거취약계층에게 공급
  - 서울시의 '빈집활용 도시재생 프로젝트', 경남도의 ' 더불어 나눔주택사업'

농어촌지역

- 공동거주제: 마을회관, 경로당 등을 활용하여 고령의 독거노인들이 공동생활 → 공동식사, 야간보호 가능
- 김제 한울타리 행복의 집, 경기도 카네이션 하우스, 경북 독거노인 공동거주사업 등

민간기업

사회공헌 차원에서의 노인복지주택 설립 및 운영

60세 이상 노인 대상의 민간 아파트 단지 조성

- 단지 내 공동식당 운영, 건강데스크에 간호사 상주, 각종 문화여가프로그램

해외사례

일본

서비스형고령자주택

- (주택) 배리어프리 구조, 1호당 바닥면적 25m^2 원칙, 화장실, 세면설비 등 설치(식당, 욕실 등 공동공간 설치 시 18m^2 가능)
- (서비스) 안부확인 및 생활서비스(식사, 청소 등 가사)
- (직원) 간호사/사회복지사/개호복지사 등 전문직 주간 상주, 야간은 긴급통보시스템으로 대응 가능
- (비용) 보증금, 임대료, 월 서비스 이용료(관리비)
- (대상) 60세 이상자, 요지원/요개호(장기요양) 인정자 등

미국

섹션 202(노인을 위한 주택 지원)

- 건설을 위해 개발자에게 재정 지원, 재정지원을 받은 개발자는 최저소득 노인과 장애인에게 임대를 제공

노인주거모델

- 독립주거시설(independent living), 생활보조시설(assisted living facilities), 은퇴자 커뮤니티(continuing care retirement communities, CCRC), 자연발생적 은퇴자 커뮤니티(naturally occurring retirement communities, NORC) 등

해외사례

Co-Housing(쉐어하우스 등)

- 집단적으로 거주하도록 설계된 주택에서 공동체성이 강한 집단이 함께 살아가는 형태
- 공동의 목적과 활동을 공유
- 주거 구조: 개인공간 + 공유 공간(식당, 공동거실, 정원 등)
- 북유럽, 미국, 영국 등의 중산층 이상 계층
- 같은 연령 그룹과의 공동거주, 세대통합(대학생-노인) 공동거주 등

독일의 돌봄주거공동체 (주보혜, 2019)

- 3-11명이 한 집에 거주하면서 주방, 거실, 화장실 등을 공유 + 개인 침실
- 외로움 극복, 상호돌봄 가능성 → 돌봄주거공동체에 대한 지원(최초 주거공동체 구성시 2,500유로 1회 지원)

노인주거 확보 방향

노년기 특성

1 | 건강 악화 — 2 | 활동범위 감소 — 3 | 사회적 관계망 축소

↓

노년기 주거

생활 공간 + 관계 및 교류 공간 + 돌봄 공간

노인주거 확보 방향

1 복합적 기능이 가능케 하는 주거공간 조성

- 생활공간(낙상 등 위험차단) → 주거환경 개선
- 관계 및 교류의 공간 → 사회적 고립 예방
- 돌봄공간 → 돌봄서비스 제공자의 활동이 가능한 공간

2 주거선택의 다양화

- (현재 주거 선택지) 자택 또는 요양시설
- 상류층 또는 저소득층으로 양극화된 노인주거

3 Aging in place 및 Dying in place 를 고려한 노인주거

- 노인의 기능상태 변화에 따른 노인주거 설계
- 동일 집에서 30~40년 거주 또는 주거 이동의 경우 노인특성을 고려한 주거환경과 서비스 연계

노인주거 확보 방안

기존 주택 + 외부 서비스 연계

- 노인의 건강 및 경제적 특성, 지역사회 자원과 접근성 등을 고려
- 서비스 연계의 구심점이 어디에 위치하느냐에 따라 서비스 연계 방식 결정

노인 주택이나 시설 내 서비스 제공기관 설치·운영	노인밀집지역이나 아파트 단지 안에 서비스 제공인력 배치	지역사회 서비스 제공기관 활용
• (전제조건) 기능저하 노인의 규모화 * 미국의 NORC: 세대주의 40% 이상이 60세 이상, 건강상의 문제를 가진 노인이 상당수 존재 • 고비용(기관 운영, 인력 채용 등)	• 기관 설치운영에 비해 비용효과적 • 영구임대아파트 단지 내 주거복지사 배치(주거복지로드맵, 2018) • (금천구 보린주택) 자활기관과 연계 자활참여자를 주택 1층의 사무실에 배치 • 인력배치 기준: 주거단지나 시역의 경제적 수준 지양	• 노인주택이나 아파트 단지 밖의 서비스 제공기관 활용 • (기존) 영구임대아파트 단지 내 사회복지관 운영('19. 142개소)

허약 ⟷ 건강

노인주거 확보 방안

대안적 주거모델 공급

- 기존 고령자 복지주택(국토부)과 노인양로시설(복지부)의 중간 형태
- 거주공간: 1인 1실(예: 침실+화장실,욕실+간이부엌 등)
- 공용공간: 거실, 식당, 세탁실
- 설비: 배리어프리 설계, 화재 및 가스감지, 응급호출기, 동작감지센서 등 설치
- 기본 서비스(직접 제공): 안부확인, 식사 및 가사지원, 지역사회 서비스 연계
- 운영: 법인 등 위탁이나 직영(주간 상주인력 배치)
- 보증금, 임대료, 관리비, 서비스 이용료 등 부과

고령자 복지주택(공공실버주택)

- 1가구 1주택: 개별 식사, 청소 등
- 복지관 별도 운영

노인양로시설

- 공동생활: 공동식사, 청소/세탁 지원 등
- 1인 1~4실(침실과 개인 가구)
- 서비스: 일상생활, 건강관리, 문화여가 등

노인주거 확보 방안

중앙부처 및 지방자치단체 간의 협업 강화

- 국토부의 다양한 형태의 주택 공급 + 지역사회 복지서비스와의 연계
- 각종 서비스의 분절화 우려

중하위 계층의 노인을 위한 주거 지원 모색

- 저소득 노인이 일정 부분 생활비(자부담)을 납부하며 생활할 수 있는 주거시설 확대

국내 노인주거모델의 확장

- 이미 국내에서 다양한 노인주거 모델이 시도되었으나 지속성이나 확장의 한계
- 해외 사례나 새로운 노인주거모델 모색보다는 기존의 국내 경험을 토대로 업그레이드 필요

참고문헌

국토교통부(2018). 주거실태조사

_____. 주거복지 로드맵

안서연, 이은영(2018). 노인의 소득-자산 구성과 수준에 관한 연구: OECD 주요 국가 비교를 중심으로. 국민연금연구원.

이상림 외. 2016. 초고령사회 대응 지역친화적 노인주거모델 개발 연구. 한국보건사회연구원

주보혜. 2019. 독일의 노인주거 정책 방향: '지역사회 연속적 거주' 정책을 중심으로. 국제사회보장리뷰, 9, 68-77

통계청. 2019. 특별장래인구추계

한국보건사회연구원. 2019. 해외 노인주거모델 사례 세미나 자료집(2019.06.05.)

감사합니다

주체학회세션Ⅴ

발표1

사회복지 공공성: 새로운 공공성 담론을 통해 본 복지정치

김사현(대구대)

사회복지 공공성: 새로운 공공성 담론을 통해 본 복지정치

김사현(대구대학교 사회복지학과)

1. 서론

최근 10여년 동안 우리 사회에서 공공성 논의가 활발했었다. 다시 집권한 보수정권이 효율성을 빌미로 공공부문을 민영화하고 시장화하려는 움직임들을 보이자 진보성향의 학자들이 이를 '공공성의 위기'로 진단한 것이 계기였다. 전후 복지국가적 타협에 대한 신자유주의의 공세가 강해지던 시기에 서구에서 부상한 공공성 의제를 우리의 현실에 적용한 것이다. 아마도 국가에 의해 이루어지던 공적활동의 축소가 초래할 위험에 대한 우려가 공공성 논의를 불러왔을 것으로 보인다. 이러한 공공성 논의는 특정 학문에 한정되지 않았다. 공공부문과 깊게 관련된 행정을 비롯해, 정치학, 사회학, 경제학, 교육학, 법학, 언론학은 물론 철학이나 예술 분야에서도 공공성은 가장 뜨거운 화두였다. 각 학문은 자신의 학문적 정체성에 기초해 다양한 방식으로 공공성 문제를 다루었었다.

사회복지 분야도 예외는 아니었다. 사실 공공성 담론이 추구하는 궁극적인 목표나 가치가 구성원들의 복리향상에 있기 때문에, 공공성 문제를 다루었던 대부분의 논의에는 사회복지에 관련된 내용이 빠지지 않았다. 다만, 다른 학문 분야에서 언급되는 복지는 단지 보편주의적 권리로서만 다루어질 뿐, 그것의 구체적인 양태에 대해서는 논의되지 않는 형편이었다. 이와 달리 사회복지 분야에서 다루어지는 공공성 논의는 보다 구체적으로 어떻게 사회구성원들의 복지를 현실화시킬 것인지에 더 관심을 두었다고 볼 수 있다. 특히, 공공성을 담지하는 주체와 관련하여 누구에게 복지의 책임이 있으며, 그리고 어떻게 복지를 생산·전달할 것인지 등에 대한 문제들을 놓고 이루어지는 제도화 논의는 여타의 학문들과 구별되는 쟁점이라 할 것이다.

그러나 사회복지학 내에서 이러한 논의는 사실 과거에 논의해 오던 것과 별다를 것이 없다. 오래 전부터 사회복지학은 복지의 대상, 제공의 주체, 전달체계, 그리고 재정 등에 관련된 문제를 기본적인 주제들로 다루어왔다(Gilbert & Specht, 1974). 더욱이 제공주체나 전달체계의 문제에 관련된 '민관의 다양성' 논의는 '복지사회' 혹은 '복지혼합' 담론에서 수없이 얘기되었던 바다. 한국사회에서도 이러한 논의는 이미 수십 년 전부터 있어 왔다. 그런 점에서 복지제공주체와 관련된 복지혼합 논의는 새삼스러울 것이 별로 없어 보인다. 그럼에도 최근에 이러한 문제들이 공공성이란 이름으로 다시 제기되고 있는 형편이다. 무엇이 이러한 논의를 다시 불러왔을까? 그때와 지금은 무엇이 다른 것일까?

과거 복지혼합에 대한 논의는 대부분 복지국가의 성격을 규정하는데 활용되었다. 한 사회의 국가복지 수준이 얼마나 낮은지, 상대적으로 민간이 얼마나 큰 역할을 하고 있는지를 확인함으로써 복지국가의 현실을 파악하는데 초점을 둔 것이다. 따라서 당시의 복지혼합 논의는 여전히 복지국가 패러다임 속에서 논의되었다고 볼 수 있다[1]. 그러나 최근 공공성 논의를 토대로 이루어지는 복지혼합 논의는 이와 궤를 달리한다. 오히려

국가복지에 초점을 두는 것이 아니라 민간의 역할을 강조하는 데 활용되고 있기 때문이다. 이렇게 논의의 초점이 달라진 데에는 한국사회의 변화와 관련되어 있다. 주지하다시피 한국사회는 급격한 산업구조의 변화를 경험했다. 산업화를 시작한지 30년도 채 되지 않아 우리사회는 이미 탈산업사회에 들어섰다는 평가를 받고 있다. 이러한 빠른 산업구조의 변화는 급격한 경제성장의 성과이자 결과물일 터이다. 하지만 사회보장제도는 그에 걸맞은 속도로 발전하지 못했다. 서비스경제로 들어서기 시작한 90년대 초중반이 되도록 소득보장제도는 완비되지 못했고, 복지국가로의 길은 요원했다. 외환위기 이후에야 비로소 그 형체를 갖추었으나, 사회는 이미 저임금, 고용불안, 저출산·고령화 등에 따르는 신사회적 위험에 직면해야 했었다. 연금이나 고용보험 등의 광범위한 사각지대 문제는 이러한 한국적 현실과 무관하지 않을 것이다.

이러한 변화로 인해 한국사회는 중첩된 여러 사회문제를 동시에 해결해야만 하는 상황에 처했다. 그런 점에서 국가의 역할이 상당히 중요할 수밖에 없다. 하지만 20년 전 '낙후된 국가'라 불리었던(홍경준, 1999) 한국의 복지국가는 지금도 '작은복지국가(small welfare state)'로 평가받고 있는 실정이다(Yang, 2017). 그때나 지금이나 사회복지를 위한 정부의 역할이 강화되어야 한다는 주장을 부인하기 어려운 이유이다. 다만, 정부가 어떤 부문에 어떠한 방식으로 그 역할을 강화해야 하는지에 대해서는 과거와 상당히 다를 수밖에 없다. 과거 한국 복지국가 담론이 주로 사회안전망으로서 소득보장제도의 확장에 관한 것이었다면, 최근에는 돌봄 등의 사회서비스에 더 많은 사회적 관심이 모아지고 있다. 지난 20년간 정부의 공공지출에서 현금지출 비율이 1.2%에서 4.2%로 증가한 반면, 서비스지출은 1.6%에서 6.0%으로 증가했다는 점은 이러한 변화를 방증한다(OECD, 2017). 최근 사회서비스 분야에서 제기되는 사회서비스원이나 커뮤니티케어 등을 둘러싼 논쟁들 또한 이를 잘 반영하고 있다.

국가 역할에 대한 이러한 인식의 변화는 최근 제기되고 있는 새로운 공공성 담론에 투영되어 나타나는 듯하다. 새로운 공공성 담론은 공공활동을 '국가'에 의한 공식적(official) 활동으로만 바라보던 기존의 시각에서 탈피할 것을 강조한다. 그보다는 활동이 지향하는 가치나 목적, 참여방식에 보다 초점을 둠으로써 다양한 행위주체에게 참여의 문을 열어두는데 방점이 있다(Bozeman, 1987; 齋藤純一, 2009; 조한상, 2009; 조대엽, 2012; 고세훈, 2014; 하승우, 2014; 임의영, 2017). 그런 점에서 최근 다시 복지의 제공주체와 관련된 문제들이 사회복지 공공성이란 이름으로 부상하는 것은 일각 이해가 된다. 하지만 공공성 담론에서 지향되는 가치가 복지 제공주체의 다양성과 기계적으로 연결되는 것은 아니다. 여기에는 기존의 사회규범이나 제도, 질서, 행위범례 등에 대한 문제제기와 더불어 새로운 방식으로 사회를 구성하고자 하는 보다 철학적 성찰을 담고 있다. 따라서 사회복지 공공성 논의 또한 같은 맥락에서 다루어질 필요가 있을 것이다.

관련하여 본 연구는 한국사회의 사회복지 공공성 문제를 복지정치의 관점에서 살펴보고자 한다. 이러한 입장을 취하게 된 이유는 크게 두 가지이다. 그중 하나는 사회복지 공공성 논의가 주로 복지제공주체의 문제나 공공성 측정, 거버넌스 등의 문제에 집중했던 반면, 공공성 담론의 가장 기본적 요소인 정치성에 대해서는 상대적으로 관심이 덜했다는 인식 때문이다. 다른 하나는 복지정치에 대한 성찰의 기회가 필요하다

1) 이와 관련해 홍경준(1999)은 연복지(緣福祉)로 명명된 한국사회의 비공식적 생계조직화 방식에 대해 깊이 고찰한 한 바 있다. 그리고 국가복지뿐만 아니라 이러한 호혜적 생계조직화 방식의 중요성을 설파하였다. 얼마 전까지도 많은 연구들이 국가복지의 확대에만 주로 관심을 두었다는 사실에 비추어 볼 때, 그 당시 이러한 연구가 진행되었다는 것은 그 자체로 의미 있는 일이었다고 생각된다.

는 생각에서이다. 사회복지를 달성하기 위한 정치적 행위를 다루는 복지정치는 사실 그동안 정부역할의 확대 및 축소의 문제만을 다루는 데에 치중되었다. 이에 따라 지금까지의 복지정치는 복지국가의 정치와 크게 다르지 않았다. 그런데 최근의 공공성 논의는 복지정치를 새롭게 구성할 필요성을 제기하고 있는 형편이다. 이에 사회복지 공공성 논의에서 복지정치가 가질 역할을 탐색하고자 하는 것이다.

언급했듯이, 공공성을 정의하는 방식이 다양하지만, 그것을 어떤 방식으로 정의하든 항상 빠지지 않는 것은 공익의 문제이다. 공익은 근대적 관점에서 사회권으로 좁혀 이해할 수 있다(고세훈, 2014). 동시에 사회권은 사회복지 혹은 사회복지정책이 추구하는 핵심적인 가치이기도 하다. 따라서 사회복지 공공성 논의는 기본적으로 사회권 문제를 그 핵심으로 삼고 있다. 즉, 이것을 어떻게 달성하는지에 초점을 두는 것이다. 그리고 실제로 이에 대한 이해가 전제되었을 때에야 비로소 공공성의 다른 특성들과의 관계가 드러난다. 복지정치에 대한 성찰은 이러한 검토 후에 본격적으로 이루어질 수 있을 것이다. 이에 아래에서는 우선 공공성 문제를 다루고, 사회복지 공공성의 핵심적인 한 축을 이루는 사회권 문제를 다룬다. 그리고 그것을 달성하기 위한 행위규범으로서 복지정치의 문제를 다루고자 한다.

2. 공공성

1) 공적인 것과 사적인 것

많은 저자들이 얘기하듯이, 공공성(公共性, publicness)은 얼핏 단순해 보이지만 생각만큼 쉽게 정의되지 않는 개념이다. 말 그대로 '공적인 것(the public)', 혹은 '공공영역(public domain)'으로 손쉽게 정의될 수 있으나, 이러한 표현도 사실 '본질적으로 논쟁적인 개념'이기 때문이다(고세훈, 2014). 오히려 사전적 의미인 '여러 사람에게 관계된 일(公)을 함께 한다(共)'라는 설명이 개념을 이해하기에 보다 수월할지 모르겠다. 그러나 이 또한 '여러 사람이 관계된' 일이라는 것이 무엇이며, '함께 한다는 것'이 무슨 의미인지 여전히 모호하다. 그리고 왜 그래야 하는지에 대해서도 특별한 답을 찾을 수 없다.

공공성 혹은 공공성 담론을 이해하기 위해서는 무엇보다 '공적(public)'인 것과 '사적(private)'인 것에 대한 기본적인 구별이 필요하다. Weintraub(1997)은 가장 일반적인 수준에서, 이 둘을 구분하는 근본적이고 분석적인 두 가지 기준을 제시한 바 있다. 이들에 따르면, 그중 하나는 '가시성(visibility)'의 문제이다. 즉, 사적인 것은 숨겨진(hidden), 혹은 고립된(withdrawn) 것인 데에 반해, 공적인 것은 공개(open)되고 드러난(revealed), 혹은 접근가능한(accessible) 것으로 보는 것이다. 다른 하나는 '집합성(collectivity)'의 문제이다. 이 문제는 사적인 것은 개인적(individual), 혹은 개인에게만 부속되는 경우인 반면, 공적인 것은 집합적(collective), 혹은 공동의 이익(the interests of a collectivity of individuals)에 관련된 것이다. 나아가 이러한 개인 및 집합이란 구분은 일부(part)와 전체(whole)의 형태로 언급될 수 있다. 이 둘은 특정한 경우에 상호간 경계가 불분명하고, 또한 여러 방식으로 결합될 수 있지만, 원칙적인 차이는 명백해 보인다(Weintraub, 1997: 4-5).

직관적으로 이러한 구분은 쉬이 납득된다. 그래서 크게 대수로울 것이 없어 보인다. 그러나 좀 더 구체적으

로 들여다보면, 논란거리가 적지 않다. 우선 '가시성'의 문제는 기본적으로 아렌트(Arendt)가 사적인 것을 정의한 방법에 기초해 있다. 그녀는 사적인 것이 박탈(deprive)을 의미한다는 사실에 착안하여, 인간적 삶의 본질로써 타인의 시선이나 존재가 사라진, 혹은 박탈된 상황을 사적인 삶으로 보았다(Arendt, 1996; 112). 다른 이들로부터 숨겨지거나 버려져 관계가 단절된 것은 사적인 것이다. 그러나 여기서의 박탈은 단순히 인간들 사이의 '관계' 그 차제를 의미하지 않는다. 그녀에게 있어 중요한 것은 '자유를 위한 행위'로써, 행위할 권리 혹은 의견을 피력할 권리이다. 따라서 그녀에게 사적인 것은 이러한 '정치적 자유'나 그러한 행위를 위한 '자리'가 박탈된 것을 의미한다(齋藤純一, 2009; 15-16).

공적인 것은 자연히 이러한 관계나 행위, 자리 등이 보장되는 상황을 말한다. 다시 Arendt의 표현을 빌리자면, 공적이란 것은 공중에 드러나 모든 것을 누구나 볼 수 있고, 들을 수 있으며, 그리고 모두에게 공동의 것이고, 사적인 소유와 구별되는 세계를 의미한다(Arednt, 1996; 102-105). 이는 앞서 언급한 공개되고 열려진, 그리고 접근성 등이 보장된 것을 말한다. 그러나 여기서도 Arendt에게 중요한 것은 '모든 사람들 사이에(in-between)' 자신의 '자리가 존재'한다는 것을 의미한다. 따라서 단순히 모든 사람들에게 공개되어 드러나는 것 그 자체만이 아닌, 참여하여 의견을 피력하고 행위할 수 있는 자리가 보장되었을 때에야 비로소 공적인 것이 되는 것이다.

공적인 것과 사적인 것을 구별하는 또 다른 기준인 '집합성'은 두 가지 의미로 구분해서 생각될 필요가 있다. 하나는 행위자, 혹은 행위주체의 문제이며, 다른 하나는 행위결과에 대한 구별이다. 일반적으로 특정 행위자가 자신의 이익을 위해 개인적으로 취하는 행동은 사적인 것으로 취급된다. 그에 반해 집합적 행위자, 대표적으로 국가에 의해 이루어지는 행위는 공적인 것으로 여겨지는데, 이는 국가의 행위가 국민으로부터 위임받은 권력의 행사라는 점을 전제하기 때문이다. 따라서 여기서 '집합성' 기준은 행위주체의 문제에 한정된다. 그러나 사적 행동이 항상 반사회적, 혹은 비사회적이지 않으며, 공적 주체에 의한 행위의 결과가 반드시 사회적으로 가치 있지는 않다(Dewey, 2014; 14). 개인의 행위는 항상 다른 사람과의 관계 내에서 발생하기 때문에 기본적으로 사회적이며, 또한 자유주의 관점에 따르면 개인의 사적 이익의 추구가 사회 전체에 이익이 될 수 있다. 반대로 공권력이 특정 집단이나 개인의 영리를 위해 이용되는 경우를 우리는 역사적으로 수없이 보아 왔다. 따라서 공적인 것과 사적인 것의 구분은 단순히 행위주체의 집합성 여부에 있는 것이 아니라, 행동의 결과가 미치는 범위와 함의를 함께 보아야 하는 것이다. 즉, 행위의 결과가 관련된 당사자를 넘어 확장되고, 또 많은 다른 사람들의 복리에 영향을 미칠 경우, 그것은 공적인 것이 되는 것이다(신진욱, 2007; 이유선, 2010; Dewey, 2014; 12).

2) 공공성 담론

공공성은 비록 그것이 다루어지는 분야나 관점, 그리고 맥락에 따라 매우 다양한 방식으로 정의되지만, 기본적으로 언급한 공적 속성들을 개념화의 전제로 삼고 있다(임의영, 2018). 대표적으로 소영진(2008)은 절차와 관계에 주목하여 '공동체가 민주적 절차에 따라 구현하고자 하는 평등주의적 가치'로 정의한 바 있다. 조한상(2009)은 이를 세분하여 '자유롭고 평등한 인민이 공개적인 의사소통의 절차를 통하여 공공복리를

추구하는 속성'으로 정의함으로써 인민, 공개성, 공공복리라는 요소를 강조했으며(임의영, 2018), 유사하게 조대엽(2012)도 공공성을 주체와 가치 차원에서 공민성, 제도와 규범의 차원에서 공익성, 그리고 행위의 차원에서 공개성으로 구성된 개념으로 정리하였다. 이승훈(2008) 또한 공공성을 절차, 주체, 그리고 내용의 문제로 구분하고 절차민주주의, 공적주체(국가, NGO, 초국적 기구 등), 그리고 공동체 이익(공익) 및 공공문화를 강조하는 다차원적 공공성 개념을 구성한 바 있다. 이에 임의영(2018)은 이러한 정의들이 공통적으로 행위주체(인민 혹은 공동체), 과정(민주주의), 내용(정의, 평등, 공공복리)을 그 구성요소로 보고 있으며, 결국 공공성을 "공동체의 행위주체들이 민주적 절차를 통하여 정의의 가치를 추구하는 속성"으로 정의 내렸다.

공공성 담론은 이러한 요소들을 둘러싸고 벌어지는 여러 논쟁들의 총합으로 이해된다. 특히, 공공성의 쇠락이나 침식, 반대로 회복이나 강화에 대한 이해방식의 차이가 공공성 담론의 핵심을 이룬다. 여러 학자들이 동의하듯이, 공공성 개념은 고정불변인, 혹은 진리의 문제가 아니다(이유선, 2012; 김완섭·김수한, 2013; 조대엽·홍성태, 2013; 고세훈, 2014; 하승우, 2014). 오히려 현실의 문제와 관련된 실천적 문제이며(이유선, 2012; Dewey, 2014), 따라서 사회구성적 개념이라 할 수 있다(조대엽·홍성태, 2013). 이는 무엇이 공적인 것이고, 무엇이 사적인 것인지는 선험적인 기준으로 구분되는 것이 아닌 사회적 유용성[2]을 두고 집단(혹은 지위)이나 지역, 시대에 따라 달리 규정될 수 있음을 의미한다(이유선, 2012).

공공성 문제를 둘러싼 많은 논쟁들은 이러한 입장을 잘 반영한다. 일례로 가시성 기준과 관련하여, 우리는 무엇이 공적인지는 시대에 따라 다르게 규정되었음을 알고 있다(이승훈, 2008). Arendt(1996)에 따르면, 고대에 생존을 위한 노동이나 경제활동은 숨겨져야 할 사적인 것으로 취급되었다. 공적인 것은 오로지 공동의 관심사에 대해 참여하는 정치적 활동이 이루어지는 공간만을 의미했다. 그러나 시장경제의 등장과 함께 이러한 활동들은 공적 영역으로 흡수되었으며, 이제는 거꾸로 경제활동이 공적 영역을 구성하는 중심축이 되었다. 그리고 사적 영역에는 오로지 돌봄, 가족애, 사랑, 우정 등과 같은 친밀권(intimate sphere)만이 그 자리를 채우고 있는 형편이다(Weintraub, 1997: 35-36; 이승훈, 2008). 그러나 보다 최근에는 여성주의자들의 비판으로 그동안 사적인 것으로 취급되었던 가정 내 여성의 돌봄이나 가사활동 등이 공론의 장에서 중요한 화두가 되고 있다.

집합성에 관계된 논란도 적지 않다. 앞서도 언급되었지만, 일반적으로 개인적인 것은 사적인 것으로 취급된다. 특히, 개인이 자신의 이득을 위해 취하는 행동들에 대한 판단은 더욱 그러하다. 반대로 사회적 차원에서 이루어지는 행동, 그에 따른 사회적 이득은 공적인 것으로 등치시킨다. 이러한 관점은 공공성의 강화가 곧 사회성의 확대인 것으로 이어지게 만든다. 특히, 개인의 욕망이나 이익추가가 공동체 전체의 이익을 훼손한다고 보는 입장을 갖는 헤겔주의자들은 국가의 강제력을 활용해 이를 제어해야 한다고 주장한다. 그에 반해 자유주의자들, 특히 시장주의자들은 사회적 이득은 개인의 사적 이득을 추구하는 과정에서 발생하며, 따라서 개인에 대한 국가의 지나친 간섭은 오히려 이러한 관계를 훼손시킨다고 본다. 또한 개인의 정치적 참여와 자율성을 중요하게 여기는 입장들도 과잉 사회화가 - 그것이 국가이든 혹은 시장이든 - 개인의 사적 영역을 침해함으로써 억압과 배제, 정치적 역량의 상실을 초래할 수 있다고 주장한다(Arendt, 1996; Habermas,

2) 사회적 유용성은 최대한 많은 사람의 좋음을 확보하는 것과 관련이 있다(이유선, 2012)

2006). 이러한 비판은 개인적인 것을 사적인 것으로, 사회적인 것은 공적으로 연결시켜 공공성 강화를 국가의 확대로 해석하는 것을 경계하는 것이다.

한편, 무엇이 공적이며, 공공성을 강화하는 방법인지에 대한 입장차이는 공공성을 구성하는 요소들 사이의 내적 긴장을 양산한다(이승훈, 2008)[3]. 정치적 참여와 공개성에 대한 강조는 공적 주체의 자격을 제한하는 입장과 대립한다. 대표적인 사례가 근대의 민족국가 개념이다. 이 둘은 서로 각기 다른 원칙에 입각해 있기 때문에, 불가피하게 정치적 참여나 권리의 문제와 관련해 갈등관계를 초래한다. 유사하게 경제활동 중심으로 제도화된 체계에서 경제활동을 하지 않는 사람들은 의사결정과정의 참여나 공적 혜택, 혹은 보호 등으로부터 체계적으로 배제된다. 이러한 갈등은 공익성 문제와 관련해서도 제기된다. 정치적 참여와 공개성이란 가치가 충족된다는 것이 사회전체의 이익과 반드시 등치되지 않기 때문이다. 특히, 이해관계가 첨예하게 대립할 때 이러한 현상은 두드러질 수 있다. 따라서 개인의 이해관계를 초월하는 가치를 위한 조정이 불가피하며, 이 경우 공동체주의자들이 말하는 공동선(common good)을 위한 미덕이란 이름으로 개인의 희생이 요구될 수 있다. 이는 공민성과 공개성의 가치가 공익성이란 가치와 충돌할 수 있는 부분이다. 마지막으로 공적 주체와 공익성 간의 문제를 다시 언급하지 않을 수 없다. 언급했듯이, 공적주체에 의해 이루어진 모든 활동이 공익적이라고 말하긴 어렵다. 이 문제는 기본적으로 두 가지 방식으로 제기될 수 있는데, 하나는 공적 주체가 개인 혹은 특정 집단의 이득을 위해 작용할 때이며, 다른 하나는 과도한 정체성이 불러올 수 있는 배타성의 문제이다. 이는 국가에 의한 것이든, 혹은 시민단체에 의한 것이든, 그 어떤 공적 주체에도 적용된다. 다만, 공적주체로서 국가에 의한 공익적 활동은 이에 더해 국가이기 때문에 발생하는 또 다른 문제가 있는데, 그것은 국가의 작동방식과 관련된다. 이 점에 대해서는 관련된 부분에서 다시 언급할 것이다.

공공성 개념과 관련해 제기되는 이러한 문제들을 이해한다면, 우리는 공공성의 회복이나 강화라는 획일화된 슬로건에 서려 있을 내적 긴장을 어렵지 않게 짐작할 수 있다. 그러나 한 가지 더 고려해야 할 점이 있다. 공공성의 실현, 혹은 강화는 공공성 개념을 구성하는 개별 요소들의 단순한 강화를 의미하는 것만은 아니라는 점이다. 그 보다는 "사회구성원들의 사회적 행위 범례를 정의하고 이들의 사회적 관계를 조직하는 원리를 공공성의 철학에 입각해서 재구성한다는 것을 의미한다(신진욱, 2007: 18)." 이를 고려하면, 공공성 담론의 등장은 불가피하게 현 체제와 그것을 지탱하는 철학 및 사회규범, 행위범례 등과 갈등관계에 있을 수밖에 없다. 이는 역사적 사실로부터 확인할 수 있다. 예컨대, Habermas는 『공론장의 구조변동』에서 부르주아 공론장이 등장한 배경으로 절대군주의 권력에 대한 저항을 얘기한 바 있다. 유사하게 여성주의자들은 복지국가의 공적 기능에 대해 새로운 공공성 담론을 통해 비판하였다. 그리고 이러한 사례들은 특정 시대에 공공성 담론이 제기되는 이유를 보여준다. 즉, 누군가, 혹은 어떤 집단은 현 체제로부터 억압상태에 있다는 사실이다. 그런 점에서 공공성 논의는 단순히 이론적 쟁론이 아니라, 현실에 밀착된 문제라 할 것이다.

공공성 담론에 내재된 이러한 쟁점들은 공공성 강화를 위해 우리가 어떠한 점들이 고려해야 하는 점들을 보여준다. 그것은 우리 사회가 공적인 것을 무엇으로 둘지, 또한 공공성을 강화하는 과정에서 제기되는 내

3) 이 부분은 이승훈(2008)의 다차원적 공공성과 딜레마 부분에서 다루어진 내용들이다.

적긴장과 현체제와의 갈등을 어떻게 다룰지다. 이는 공공성 강화를 위해 지향하는 공익과 그것을 실현하기 위한 절차 및 방법, 그리고 현실적 조건들 간의 정합성 문제를 제기한다고도 볼 수 있다.

3. 공익으로서 사회적 시민권

본 절에서는 Marshall의 시민권, 특히 '사회적 시민권(social citizenship)'이라는 개념에 대해 다루어 보고자 한다. 이는 Marshall이 논의한 바와 같이 공공성 개념이 시민권 개념과 맞물려 단계적으로 발전하였을 뿐만 아니라(고세훈, 2014), 사회적 시민권이 공익의 문제와 깊은 관련이 있기 때문이다. 동시에 사회복지 혹은 사회복지정책이 추구하는 핵심적인 가치이기도 하다. 따라서 사회복지 공공성을 논의하기 위해서는 그 출발점을 시민권에 두는 것이 적절해 보인다. 그리고 공익으로서 사회적 시민권을 달성함에 있어 고려해야 할 점들이 무엇인지를 고찰해 보도록 한다.

1) 시민권 고찰

일반적으로 '시민(citizen)'은 공동체, 특히 정치공동체 구성원으로서 자발적이고 능동적인 의사와 행동으로 공동체의 활동에 참여하는 주체로 이해된다[4]. 과거의 정치공동체가 주로 도시였다면, 근대 이후는 국민국가 중심으로 이루어졌다. 따라서 근대 이후 시민은 국가에 속해 정치적 의사결정에 참여할 권한이 있는 사람들을 일컬어지는 경향이 강하다. 시민이 되기 위한 기본조건은 공동체에서 요구하는 의무를 다하는 것에 있다. 그리고 시민으로서 부여되는 권리를 부여받는데, 이것을 가리켜 '시민권(citizenship)'이라 칭한다. 역사적으로 시민권은 특정계층에게만 부여되었으나, 자본주의의 출현과 민족주의에 기초해 발전한 국민국가의 형성은 일반 노동계급에게도 시민권이 확대되는데 기여하였다.

Marshall(1950)은 이러한 근대 시민권의 발전을 역사적 방법으로 분석한 바 있다. 그는 시민권이 세 가지 부분, 즉 공민적(civil), 정치적(political), 사회적(social) 요소로 분화하면서 각각 고유한 원칙에 따라 자기의 속도로 서로 다른 발전경로를 따라갔다고 보았다. 그 결과 공민권(civil right)은 18세기에, 정치권(political right)은 19세기에 달성되었으며, 이러한 공민권과 확립과 정치권의 행사로 사회권(social right)은 20세기에 마련되었다고 주장했다. 그리고 '완전한 시민권(full citizenship)'의 사회는 이 세 권리가 확립된 사회이며, 근대적 복지국가를 그 구체적인 실례로 꼽았다(박순우, 2004).

Marshall의 시민권 개념이 복지국가 논의와 잘 부합하는 이유는 사실 그것이 복지국가의 존립기반과 상당히 일치하기 때문이다. 기본적으로 "시민권은 공동체의 완전한 구성원에게 부여되는 일종의 지위이며, 그 지위를 가진 사람들은 지위가 부여하는 권리와 의무의 측면에서 평등하다"(Marshall, 1950: 28-29). 그런 측면에서 시민권은 사회계급에서 비롯되는 불평등과 긴장관계에 있다. 하지만, 시민권의 발전은 역설적으로 불평등한 체계인 자본주의 성장과 함께 이루어졌다. 공민권의 강화는 자유화된 시장경제의 발전을 가져

4) 시민은 정치공동체의 구성원으로서 정치적 활동을 전제로 한 개념이다. 그런 점에서 비정치적인 성격을 강조는 개념인 '서민(庶民)'과는 구별된다(박구용, 2013). 서민은 벼슬이 없는 평민이나 사회적인 특권을 갖지 않은 보통사람들을 가리켰다. 그러나 최근에는 중산층 이하의 살림이 넉넉하지 못하는 사람들을 일컫는 경제적인 표현으로 바뀌었다. 따라서 서민은 정치적 색채가 배재되었다는 점에서 시민과 다르다.

옴과 동시에 자유에 대한 평등의식을 확산시켰다. 이는 계급격차를 감소시키는 계기가 되었으며, 궁극적으로 노동계급에게까지 정치권, 사회권이 확대되는 결과를 가져왔다. 이것은 복지국가, 즉 사회구성원의 경제적 및 사회적 안녕을 위한 정부의 역할을 강조하는 정치체계의 존립기반과 상당 부분 일치하는 것이다. 실제로 많은 사회과학자들은 시민권, 특히 사회적 시민권이 복지국가의 핵심 개념을 구성한다는 주장에 동의했다(Esping-Andersen, 1990). Marshall 본인도 현대국가를 자본주의-민주주의-복지로 구성된 사회질서로 보고, 그것을 각각 공민권, 정치권, 사회권으로 연결시킨 바 있다(Marshall, 1972; 1993; 박순우, 2004; 김원섭, 2007). 이에 따라 복지확대를 위한 국가개입의 증가는 시민권(사회권) 강화와 거의 동일시되었다.

한편, Marshall이 사회적 시민권의 달성이 완전한 시민권의 조건임을 강조했다는 점에 주목할 필요가 있다. 비록 그가 각 권리의 발달을 각기 다른 궤적과 시간에 따라 발전하는 과정으로 보았지만, 이들 사이의 상호관계성을 무시하지는 않았다. 오히려 시민권의 발전과정을 공민권의 발전으로 인한 정치권의 발전, 그리고 앞선 두 시민권이 불러온 사회권의 발전으로 설명했다[5]. 특히, "사회권이 확립해 가는 일반적인 방법은 정치권력을 행사하는 것"임을 강조했다(Marshall, 1950: 43). 나아가 "전 단계의 시민권이 뒷단계의 그것으로 보완되지 않으면 그 구현이 불완전하다고"(고세훈, 2014) 보았는데, 이는 곧 시민권의 완성이 사회권의 달성으로 가능하다는 사실을 말한다. 그리고 현대사회는 이러한 완전한 시민권이 사회계급이 양산하는 불평등과 긴장관계를 형성함으로써, 사회적 안정을 이루는 사회로 보았던 것이다(Lipset, 1977).

이러한 시민권 개념은 공공성과 관련해 중요한 함의를 제공한다. 우선 사회적 시민권을 완전한 시민권 달성의 조건이라는 점은 시민권에 내재된 공공적 성격, 특히 공익과의 관계성을 잘 보여준다. 또한 시민권의 발달이 평등한 자유와 정치적 참여의 권리성에 기초해 있다는 사실을 알 수 있다. 다만, 그것이 형식적인 것이 아닌, 실질적인 행사에 기반해 있음을 기억해야 한다.

2) 사회적 시민권

Marshall은 사회권을 "약간의 경제적 복지와 보장을 받을 권리에서부터 사회적 유산을 충분히 공유하며, 또한 그 사회에서 일반적으로 받아들여지는 수준의 문명화된 존재의 삶을 살 권리를 모두 포함"하는 것으로 정의했다(Marshall, 1950: p.11). 이러한 정의는 사회권의 역사적 발전과정을 토대로 이루어진 것이다. 그는 사회권의 원천을 지역사회, 마을공동체, 혹은 길드 등 지역사회 기능적 결사체에의 소속으로 보았다. 그러다 경제적 변화가 생기면서 초기의 모습은 점차 사라지고, 국가적으로 입안되고 지역차원에서 운영되는 빈민법과 임금통제체계로 보완되거나 대체되었다. 그런데 당시에 이러한 보호는 곧 시민권의 박탈을 의미했기 때문에, 사회권은 시민권으로부터 분리되게 되었다.

그러나 19C말 빈곤조사, 경제성장으로 인한 화폐소득의 증가, 누진세 도입, 그리고 대량생산이 가져온 풍요의 경험 등은 사회권에 큰 변화를 가져왔다. 계급간 소득격차가 줄어들고, 과거 소수의 사람들이 독점했던

5) Marshall이 시민권의 요소로 다루지는 않았지만, 사회권의 발달과 관련하여 정치권의 발전이 가져온 산업시민권(industrial citizenship)의 영향을 강조했다는 사실은 기억할 필요가 있다. 산업시민권은 노동조합이 획득한 단체교섭권을 의미하는 것으로, 이는 권리의 주체가 개인이 아닌 집단으로 변한 것을 의미하며, 정치권이 정치영역에서 경제영역으로 이동했음을 의미한다. 이것은 정치권의 부산물이지만, 사회권을 요구하는 수단이라고 보았다(Marshall, 1950: 93-94).

문명화된 문화적인 삶의 요소들이 점차 보편화되면서 불평등의 폐지에 대한 요구가 강해진 것이다. 그리고 이러한 요구는 결국 시민권에 사회권을 포함시키도록 만들었고, 시장가치에 비례하지 않는 보편적인 실질소득에 대한 권리를 창출케 했다(Marshall, 1950: 46-47). 공공부조나 사회보험 등의 사회보장 제도들이 이러한 결과를 가져오게 한 대표적인 제도라 할 수 있다.

이와 달리, Marshall은 사회서비스의 확대는 소득평등화의 주요한 수단이 될 수 없다고 보았다. 사회서비스의 확대는 분명 문명화된 생활을 위한 실질적인 기초를 단단하게 만들었다. 사회적 위험이나 불안정을 전반적으로 감소시키고, 사회적으로 서로 다른 지위에 있는 사람들을 평등화시켰기 때문이다. 그러나 이러한 평등화는 비록 기준선을 통해 일정 수준의 소득보장의 역할을 하지만, 본질적으로 계급간의 평등화이기 보다는 개인 간 평등화, 혹은 인구집단 내 평등화를 의미한다. 이는 "지위의 평등이 소득의 평등보다 중요해졌다"는 것을 의미한다(Marshall, 1950: 56).

또 주목할 것은 사회서비스는 사회권의 범위를 규정하기 어렵게 만든다는 점이다. 서비스의 경우 질적인 요소가 크게 작용하기 때문이다. 물론, 강제할 수 있는 권리들은 보장되겠지만, 문제는 시민들의 합법적인 기대가 어떻게 충족될 것인가이다. 발전하는 사회일수록 서비스에 대한 기대치는 계속 상승하기 마련이다. 이에 따라 정부의 책임도 자동적으로 무거워지게 될 것이며, 그 경우 국가는 불가피하게 개별적 권리를 제한할 가능성이 크다. 정당하다고 인정되는 시민들의 기대라도 국가가 그것을 충족시켜 주기에는 한계가 있기 때문이다. 그것은 결국 국가의 책임을 사회전반에 해당하는 보편적인 욕구에 한정시키는 결과를 가져올 수 있다(Marshall, 1950: 58-59). 문제는 이러한 사회서비스의 특성이 자칫 사회불평등을 강화하는 통로로 작용할 수 있다는 점이다. 언급한 집합적 사회권이 계층별 욕구의 차이를 드러내고, 그것이 사회정의라는 이름으로 계급 간 차이를 정당화할 수 있기 때문이다. 그런 점에서 사회권은 집합적인 요소와 개인적인 요소 사이에서 적절한 균형을 유지하는 것이 중요해졌다(Marshall, 1950: 59).

3) 시민권 비판

Marshall의 시민권은 발표 당시 큰 주목을 받지 못했다. 그러다 복지국가 위기 논란이 제기되면서 재조명 받았다. 그 과정에서 시민권에 대한 여러 비판이 있었고, 공공성 논의와 결합되었다. 아래에서는 몇 가지 주요한 비판과 그에 대한 대안적 논의들을 간략히 살펴보고자 한다.

Marshall 시민권에 대한 가장 눈에 띄는 비판은 역시 '배제(exclusion)'의 문제일 것이다. Marshall이 시민권의 평등성과 그것이 가져올 사회불평등에 미치는 영향을 강조했기 때문에 배제의 문제는 다소 의아할 수 있다. 문제는 그가 주로 계급불평등에 주목했다는 점에 있다. 그는 시민권의 발전을 자본주의 시장경제가 가져온 기존 계급불평등의 해체과정에서 찾았다. 또한 시민권이 시장경제가 초래하는 계급불평등과 어떻게 양립할 수 있는지에 주된 관심을 두었다. 이는 그가 비록 시민권의 보편성을 강조했음에도 계급적 지위로 회귀되지 않는 여러 쟁점들에 대해 소홀했음을 의미한다.

이러한 문제의식을 좀 더 구체적으로 살펴보자. 기본적으로 시민권은 공동체의 구성원으로서 공동체에 대한 의무를 다했을 때 주어지는 권리이다. 그런 점에서 시민권을 부여받기 위해서는 구성원으로 인정받아야

하고, 그에 부합하는 의무를 다해야 한다. 이에 대해 Marshall은 시민의 의무로, 납세, 노동, 보험기여, 교육, 공동체 복지의 증진, 병역을 꼽았고, 특히 노동의 의무를 중요하게 여겼다. 그런데 시민권이 발표될 당시 노동에 대한 인정은 소위 '생산영역'에서 이루어지는 활동으로 제한되었다. 복지국가의 여러 제도들 또한 이러한 경제활동을 전제하여 설계되어 발전해 왔다. 이에 따라 생산활동에 참여하지 못하는 계층, 예컨대 전업주부, 실업자 및 무급종사자, 심신장애인 등이 누리는 시민적 지위는 제한적이게 될 수밖에 없었다. 특별히, 근대 복지국가의 핵심 사회보장제도인 사회보험은 그 지위를 더욱 제한하는 결과를 가져왔다.

여성주의자들은 이를 공공성 관점에서 비판한다. 앞 절에서도 언급했듯이, 과거 노동 및 경제활동은 숨겨져야 할 사적영역이었다. 그러나 시장경제의 등장과 함께 이러한 활동들은 공적 영역으로 흡수되었으며, 이제는 거꾸로 경제활동이 공적 영역을 구성하는 중심축이 되었다. 이와 달리, 가정 내 가사활동이나 돌봄 등은 여전히 사적영역으로 남았다. 이에 따라 시민권, 특히 사회권의 제도화 과정에서 이러한 활동은 공론화되지 못했다. 그 결과 여성의 지위를 남성에게 종속되게 만들었다는 것이다.

배제의 문제는 다른 방식으로도 제기된다. 민족국가의 형성은 시민권 지위를 국민에게 한정하는 결과를 가져왔다. 역사적으로 볼 때, 이것은 과거 지역사회에 한정된 시민권이 확대되었다는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있다. 그러나 같은 쟁점이 이제 누가 국민으로 정의되느냐로 옮겨졌다는 사실을 주목해야 한다. 대표적인 경우가 이주민, 혹은 이주노동자에 관련된 문제이다. 노동이동이 활발해진 현대사회에서 이것은 새로운 쟁점으로 부각되고 있으며, 특히 이들에 대한 사회권 부여의 문제는 논란이 매우 뜨겁다. 앞의 쟁점이 국민이지만 시민의 자격을 인정받지 못하는 경우라면, 이 경우는 국민의 지위도 얻지 못하는 것이다.

한편, 앞선 문제는 배제된 '집단'을 포함(inclusion)하는 방식의 논의로 연결된다. 그러나 이와 결을 달리하는 보편성 문제가 있다. 근대사회에서 시민권은 국가로부터 부여되며, 국가는 동질적이고 균일한 시민권 개념을 상정한다. 이 과정에서 국가, 특히 근대의 복지국가는 동등, 혹은 평등이란 명목으로 개인들의 삶을 표준화하고, 단순화하는 경향이 있다. 이는 시민의 효율적 통치를 위해 '가독성(legibility)'을 높이는 데 집중하기 때문이다(Scott, 2010)[6]. 그 과정에서 개별적 욕구는 배척되며, 욕구충족의 비공식적 과정, 예컨대 임기응변이나 자발성, 창의성 등과 같이 현장에 기초해 얻어진 지식과 지혜의 역할은 배제된다. 이러한 개별적 특성들의 배제는 다름을 인정하지 않는 문화를 낳으며, 자발성에서 나오는 생산적 활동을 억제한다. 그뿐만 아니라, 어떤 수혜자 집단도 만족시키지 못함으로써 자칫 공적 계획이 처음 의도했던 목적 자체를 이루지 못하는 결과를 가져올 수 있다(Scott, 2010: 27)[7].

시민권에 대한 또 다른 하나는 비판은 의무담론이다. 자유주의 및 신우파는 Marshall이 시민권의 기본 조건으로 의무를 언급했다는 사실을 강조한다. 그럼에도 근대의 시민권, 특히 복지국가의 사회적 시민권은 지나치게 권리의 측면만이 강조되었다는 것이다. 따라서 복지급여로 주어지는 권리에는 그에 상당하는 의무나 책임성을 동반해야 하며, 특히 노동의 의무를 수행함으로써 의존자(dependants)가 아닌 시민이 되어야 한다는

6) Scott(2010)가 국가의 이러한 관료주의적 계획을 무조건 비판하는 것은 아니다. 그가 비판하는 것은 현장에 기초한 지식과 지혜의 필요한 역할을 배제하는 제국주의적 혹은 패권주의적 계획관이다. 그는 자본주의 시장경제도 같은 성격을 갖는 것으로 보았다. 시장은 가격 매커니즘을 통해 질을 양으로 환원시키며 표준화를 촉진한다고 비판했다.

7) 유사한 예로 이선미·박경희(2017)은 자발적으로 이루어지던 지역아동센터에 공공성 확장이라는 명목으로 정부의 관리감독이 강화되면서 나타난 일을 분석한 바 있다. 이들에 따르면, 정부의 관리감독이 강화되면서 일선 관료 및 민간 운영자의 재량권이 발탁되었고, 결국 취약계층 중심의 이용자에 사회적 낙인의 가해지는 장소로 변했다는 것이다.

것이다(Thatcher, 1993: 6, 서정희, 2008에서 재인용). 이러한 생각은 곧잘 수혜의 자격성(deservingness) 논의로 이어지며, 또한 복지의존의 문제로 연결된다. 저소득층에 대한 소득지원정책은 특히 그러한데, 이에 따라 수급권에 대한 의무조항으로 노동을 부착하는 정책이 만들어지는 상황을 가져온다.

그러나 사실 제도에 대한 의존은 저소층에 한정된 문제만은 아니다. 평소 잘 다루어지진 않지만 제도에 대한 의존은 다른 방식으로도 발생한다. 시민권의 발전은 한편으로 개인의 문제를 사회적 문제로 환원시켰지만, 다른 한편으로 그것은 제도에 자신의 정체성을 구성하게끔 만들었다. 복지국가가 요구하는 제도적 조건에 자신의 삶을 맞출 때에야 비로소 국가로부터의 보호를 받을 수 있기 때문이다. 이는 사람에 의존하지 않고 제도에 의존하는 삶의 양식이 지배적이게 됨을 의미한다(한동우·최혜지, 2015). 더욱이 시민권의 조건으로서 노동, 특히 생산활동에 대한 지나친 요구는 삶의 다른 의미들에 무감각하도록 만든다. 삶의 주체로서 자신에게 주어진 여러 책임, 예컨대 Marshall이 언급한 지역사회의 복지증진 제공, 훌륭한 시민의 삶을 살 의무와 같은 것들을 도외시하게끔 하는 것이다[8].

4. 새로온 공공성 담론과 복지정치

이제 본 논고에서 초점을 두고 있는 복지정치에 대해 논해보자. 복지정치는 일반적으로 복지와 관련된 쟁점들을 정치적 관점에서 다룰 때 쓰인다. 물론, 복지정치를 정의하는 방식은 연구자들마다 다소의 차이가 있다. 그러나 그 차이는 정치적 행위나 선호의 조직화 방식이 더 강조되느냐(홍경준, 1999; 2009), 혹은 정치적 행위가 이루어지는 영역이 더 강조되느냐(山本太郎, 2011) 정도이다. 이에 아래에서는 그동안 복지와 관련된 정치적 요소를 어떻게 다루었는지 고찰해 보고, 새로운 공공성 관점에서 기존 복지정치 담론을 성찰해 보고자 한다.

1) 복지국가의 정치

복지정치의 초기형태는 아마도 복지국가의 발전을 정치적 관점에서 접근한 권력자원론일 것이다(김철주·이병렬, 2012). 기존 복지국가 발전이론이 주로 경제적인 요소를 강조했던 것과 달리, 권력동원론은 정치, 특별히 계급정치와의 관련성을 강조했다. 구체적으로 국가복지의 수혜자이자 행위주체로서 노동계급의 규모, 조직화정도, 응집력 등의 영향을 중요하게 평가했으며, 의회민주주의 아래에서 노동정당의 정부장악력을 주요하게 다루었다. 이들은 노동계급의 동원을 통해 국가를 장악하고, 국가복지를 확대함으로써 계급간 자원의 재분배를 강화하는 것을 목적으로 삼았다. 이러한 관점에서 복지정치는 계급정치와 다르지 않으며, 따라서 복지발전은 노동계급의 동원을 통해 가능한 것이었다.

그러나 산업구조의 변화와 세계화, 그로 인한 복지국가 위기 논쟁 등은 복지정치를 이해하는 시각에 많은 변화를 가져왔다. 무엇보다 복지정책을 둘러싼 정치적 균열기반을 계급으로 보던 시각에 큰 변화가 있었으며, 거시적 균열보다는 제도에 기초한 균열에 관심을 두는 시각이 등장했다. 그 중 가장 대표적인 것은 역시

8) Marshall은 지역사회가 너무 커서 이러한 의무는 요원하고 실질적이지 않다고 했으나, 이것이 오히려 현대사회에 간과하고 있는 중요한 책무일 수 있다.

계급을 위험으로 대체하는 시각들의 등장이다(이하 위험정치). 위험정치는 위험을 기본적인 사회범주로 설정하며, 국가에 의한 복지정책을 위험분산 혹은 재분배하는 기제로 본다(Baldwin, 1990; Soskice, Estevez-Abe, and Iversen, 2001; 홍경준, 2009; 홍경준·김사현, 2018). 나아가 교차계급(cross-class)적 시각에서, 위험이 있는 고용주 및 자본가 또한 복지정책의 발전에 기여한 것으로 평가하기도 했다(Mares, 2003; Swenson, 2002). 사회보험은 이러한 주장에 잘 부합하는 복지제도였다(Moene and Wallerstein, 2001; 홍경준, 2009). 이들은 위험범주의 선호가 복지정치의 중심적 테마로 자리잡는 계기를 마련했다.

이와 달리 제도주의의 등장은 복지정치의 내실을 다지고 외연을 넓히는 또 다른 계기였다. 제도주의는 행위자보다는 제도에 초점을 둔다. 제도가 개인 및 집단의 정책선택을 제약하고 구조화는 과정에 초점을 두는 것이다. 이는 크게 두 가지로 구분될 수 있다(김철주·이병렬, 2012). 그 중 하나는 집합적 선택의 기제로서 정치제도, 즉 정책선호의 균열구조가 아닌 그것을 정책결정으로 수렴시키는 제도적 장치에 관심을 두는 것이다. 여기에는 이익대변의 구조, 정책결정의 조직체계 등이 포함된다(송호근·홍경준, 2006: 93). 다수제 혹은 비례대표제와 같은 선거제도가 복지국가 발전과의 관계를 다루는 연구들이 대표적인 예이다. 이 외에 거부점 등의 의사결정과 관련된 헌법구조의 문제들이 강조되기도 한다. 다른 하나는 제도에서 비롯되는 선호의 내생성을 강조하는 관점이다. 이는 복지국가의 제도적 설계에서 비롯되는 제도적 이해관계 및 규범과 관련된다. 복지권과 의무의 지위체계를 복지정책에 대한 균열구조로 보는 시각(안상훈, 2000)이나 학습 등을 통해 발현되는 규범을 강조하는 연구들이 여기에 해당한다(Pierson, 2006; 김사현, 2010). 이러한 제도주의 관점은 앞서 언급한 계급정치, 위험정치와 결합되면서 보다 폭넓은 논의들을 등장시켰다. 복지레짐과 생산레짐 등에 관련된 논의들이 그러한 것들이다. 이들은 정치적 행위자와 여러 사회경제적, 정치제도들의 정합성을 토대로 거시적인 담론을 구성하는데 성공했다.

한편, 복지국가 '축소의 정치'는 제도주의 관점이 잘 반영된 또 다른 사례이다. 복지국가 축소 혹은 재편기에는 복지국가 발전기와 달리, 제도적 환경이나 이해관계, 규범 등이 작동하여 전혀 다른 정치가 행해진다는 것이다. 특히, 제도의 경로의존적 성격으로 인해 국가마다 다른 개혁의 결과가 나타난다는 것이 주된 입장이다(Pierson, 1996). 이에 따라 작금의 복지정치는 복지정책에 대한 선호의 균열구조 뿐만 아니라, 정치제도, 그리고 사회의 제반조건 등을 모두 고려의 대상으로 삼는 방식으로 진화했다고 볼 수 있다.

그러나 복지정치의 이러한 진화에도 불구하고, 여전히 복지정치의 주된 테마가 '복지에 대한 정부역할'의 문제에 한정되어 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 실제로 권력자원론은 노동계급의 세력화를 통한 정부의 복지정책 확대에 초점을 두었으며, 위험분산을 강조하는 이론은 다른 정치적 균열에서 비롯되는 복지정책의 특성을 포착하는데 주력했다. 정치제도에 대한 논의나 제도적 이해관계에 대한 논의들 역시 궁극적으로 같은 맥락에서 이루어졌다. 비록 복지레짐이론이 정부 이외의 다른 공급주체들, 예컨대 시장이나 공동체 등을 고려했지만, 이 역시 복지국가의 구성과 지속성에 관한 논의에 보다 집중하고 다른 공급주체를 둘러싼 정치적 활동에 대해서는 소홀했다는 점에서 복지국가 명제에서 크게 벗어나지 않았다. 따라서 그동안의 복지정치는 '복지국가의 정치'라 해도 과언이 아닐 것이다. 그리고 이러한 복지국가의 정치에서 강조되는 국가복지 발전의 주된 전략이 결국 권력자원의 동원과 정치제도의 개혁으로 수렴된다는 사실을 알 수 있다.

2) 공공성과 복지국가의 정치

그렇다면, 공공성의 관점에서 이러한 복지국가의 정치는 어떻게 평가될 수 있을까? 근대적 관점에서 복지국가의 발전은 곧 공공성의 확장이었다. 투표권을 두고 벌어지는 선거경쟁을 통해 친복지 정부를 구성하고, 그러한 정부가 공익으로서 사회적 시민권을 확장하는 것은 공공성 담론에서 강조하는 기본 요소들을 모두 충족한다. 근대사회에서 국가에 의한 활동, 특히 사회권 향상을 위한 활동이 공공성 강화와 동일시 될 수 있었던 이유이다. 그런 점에서 복지국가의 정치 또한 공공성 확장의 정치와 다르지 않았다.

그러나 새롭게 제기되는 공공성 담론은 복지국가의 정치에서 간과된 여러 이슈들을 제기하였다. 특별히 시민권에 가해지는 비판과 거의 동일한 종류의 비판에 직면할 수밖에 없는 형편이다. 근대 복지국가의 주된 역할이 구성원의 기본적 필요를 충족하기 위해 자본주의 시장경제에서 비롯되는 사회경제적 불평등을 조정하는 데 있다는 것을 부인할 사람은 거의 없다. 이는 복지국가의 정치가 결국 '분배의 정치'로 작용했음을 의미한다. 문제는 이러한 분배의 정치가 경제활동에 참여하지 않는 구성원들의 이해를 반영하지 못했다는 점이다. 분배기제의 대상은 노동시장에 참여하는 사람들에 한정되었고, 복지국가의 핵심 재분배 장치로서 사회보험은 그 중에서도 고용상태가 안정된 구성원들에게 적용되었다. 또한 사회경제적 불평등 외의 다른 불평등이나 차별의 문제들을 주변화시켰다. 그 결과 가정 내 억압(젠더착취), 인종차별, 주변화, 무력함, 문화제국주의 문제 등에 대한 정치적 활동은 매우 제한적으로 이루어질 수밖에 없었다(Young, 1989).

공공성의 관점에서 복지국가 정치의 이러한 문제는 공적 활동의 박탈로 이해될 수 있다. Arendt의 정의에 따라 공적 활동을 '자유를 위한 정치적 행위', 혹은 그러한 행위를 위한 '모든 사람들 사이에 주어지는 '자리'라 했을 때, 복지국가의 정치는 억압받는 이들에게 그러한 정치적 행위나 자리를 제공하지 못했기 때문이다. 비록 복지국가의 정치가 구성원의 기본적 필요를 어떻게 충족시킬지에 대한 정치화된 접근을 가능하게 했지만, 이러한 쟁점들에 대한 정치적 활동에 소홀했음을 부인할 수 없을 듯하다. 서구의 '신사회운동(new social movements)'은 이러한 문제의식에서 비롯되었으며, 분배정의를 대체하려는 '차이의 정치', '정체성의 정치', '인정의 정치' 등이 등장하게 된 배경도 여기에 있다.

사회서비스, 특히 돌봄서비스를 사회화란 이름으로 국가역할로 인정하는 것은 복지국가 정치에 제기된 이러한 문제를 다소나마 해소하는데 기여한다. 돌봄서비스를 제공하는 것을 두고 벌어지는 정치적 논쟁은 사회경제적 불평등 문제를 넘어서기 때문이다. 그러나 정치적 논쟁이 단순히 국가가 모두 제공할 것이지 아닌지, 혹은 누구에게 얼마나 제공하느냐의 문제로 진행될 경우 그것은 다시 분배의 문제로 회귀될 수 있다. 이러한 논쟁이 결국 돌봄의 문제가 경제적 문제이자 국가역할을 둘러싼 이해관계의 문제로 치환되기 때문이다. 물론, 이러한 정치적 논쟁을 통해 돌봄환경이나 서비스의 질이 어느 정도 개선될 수 있음은 분명하다. 하지만 이것이 제도화되는 과정에서 개별적인 욕구는 고려되지 못할 가능성이 크다. 국가는 불가피하게 서비스의 표준화를 시도해야 할 것이기 때문이다. 그러할 경우 욕구충족 혹은 서비스생산 과정에서 발생하는 임기응변이나 자발성, 창의성 등과 같은 현장기반 지식이나 지혜는 비공식적인 것이 되어버린다. 또한 당사자의 정치적 참여나 활동의 기회는 잠식될 수 있고, 결국 또다시 동원의 정치만 남을 수 있다.

한편, 제도화의 문제는 좀 더 구체적으로 들여다 볼 필요가 있다. 복지국가의 정치는 사회권 확장의 일환으

로 복지제도를 도입하고 확장하는데 크게 기여했다. 그러나 아이러니하게도 이러한 복지제도의 확장은 제도의 존을 불러와 탈정치화를 가속화시킬 수 있다. 복지제도는 그것이 개인의 문제가 사회화된 결과라는 점에서 긍정적이지만, 다른 한편으로 사람들로 하여금 자신의 정체성을 제도적 조건에 맞추도록 강제한다. 그럴 때에야 비로소 국가로부터 보호를 받을 수 있기 때문이다. 정책결정에 관여할 수 없는 입장에서 이것은 불가피한 선택일 수밖에 없다. 특히나 수급조건으로서 노동에 대한 강한 요구는 삶의 주체로서 자신이 만들어 가야 하는 다른 일이나 책임을 도외시하게끔 만든다. 그 결과 생산활동 외의 다른 사회 및 정치적 참여활동에 무감각해지는 탈정치화(depoliticization) 현상이 나타날 수 있는 것이다. 새로운 공공성 관점에서 볼 때, 이러한 탈정치화는 공적활동이 억압된 현상으로 이해될 수 있다.

3) 새로운 공론장과 복지정치, 그리고 그것의 함의

새로운 공공성 담론은 기존 국가중심의 공공성을 넘어서길 요구하고 있다. 이제 공공성은 보다 많은 사람들이 공론의 장에서 공익을 추구하는 정치적 활동을 자유롭게 할 것을 강조한다. 공공성의 확장은 이를 가능하게 하는 조건이나 환경을 개선하는 것으로 이해할 수 있다. 하지만 공공성의 구성요소들 간에는 내적긴장이 있고, 불가피하게 현 체제와의 갈등을 양산할 수밖에 없다. 이것이 조화롭게 되기 위해서는 공공성은 불가피하게 그것을 평가하는 기준을 필요로 한다. 그리고 그 기준에 부합하는 방식으로 적절한 공공성 강화 전략이 마련해야 할 것이다.

사회복지, 특히 이것이 제도화된 형태로서의 사회적 시민권은 그런 측면에서 유용한 기준이 될 수 있다. 개인의 기본적인 필요를 충족하고, 나아가 사회구성원으로서 자신의 삶을 사는 것이 권리로서 보장받는 사회는 어느 누구도 억압받지 않는 정의로운 사회가 될 것이기 때문이다. 그러나 작금의 사회적 시민권은 보다 유연하게 정의될 필요가 있다. 앞에서 언급했듯이 복지국가의 정치로서 확대된 사회적 시민권은 최저생활을 보장하고 사회불평등을 완화하는 것에 초점이 두어졌다. 공공부조와 사회보험 등의 소득보장제도들과 일부 사회서비스는 그것을 가능케 하는 제도적 수단이었다. 이러한 제도들은 소득을 재분배하고, 생활상의 장애를 제거하는 최소한의 필요 서비스를 제공함으로써 사회구성원들의 삶을 개선하는데 기여했다. 그런 측면에서 국가를 활용하는 분배정치나 복지국가 확대를 위한 동원의 정치는 그 필요성이 인정된다. 하지만 점차 사회서비스에 대한 요구가 증가하고, 서비스질에 대한 욕구가 커지고 다양해지면서 어려움에 직면하게 되었다. 평등화를 지향하는 국가정책으로서 이러한 욕구에 부응하기에는 재정적인 문제가 있기 때문이다. 그 결과 국가의 책임으로서 사회적 시민권은 보편적인 욕구에 한정시키는 결과로 이어질 것으로 예상할 수 있다 (Marshall, 1950).

문제는 이러한 보편적인 욕구와 개별적인 욕구 사이의 간극을 어떻게 메우느냐이다. 만약 이러한 욕구를 사적인 것으로 취급하게 되면, 그것은 곧 시장화로 이어질 가능성이 크다. 그러할 경우 시장화에 따른 비용은 개별화되어 시민권이 지양했던 계급간 격차는 오히려 정당화될 것이다. 또한 개인은 그 비용을 담당하기 위해 경제적 활동에 더 종속될 우려가 있다. 그런 점에서 이 공간은 공적 공간이 되어야 하고 새로운 공론의 장이 될 필요가 있다[9]. 공공성 담론에서 살폈듯이, 개인적인 것이 곧 사적인 것은 아니다. 오히려 그것이

집합적으로 공동의 이익에 기여할 경우 공적인 것이 될 수 있다. 새로운 공공성은 이점을 강조한다. 그런 점에서 이 공간은 개별적 욕구를 충족하기 위해 관련된 사람들이 동등한 권리로 참여하는 열린 공간, 필요한 서비스가 생산되고 소비되는 공간, 그리고 개별적인 욕구충족을 통해 공익이 확대되는 공적 공간이 될 수 있다[10]. 홍경준(2013)의 표현으로 닫혀있지 않은 '열린 공동체의 원리'가 작동하는 공간이어야 하는 것이다[11].

필자의 논고는 바로 이곳에서 이루어지는 정치적 활동이 새로운 의미의 복지정치, 혹은 미시적 복지정치라는 것이다. 복지정치의 일반적 정의에 따라 이 공간에서 다루어지는 이슈는 복지이며, 활동의 본질이 정치적이기 때문이다. 새로운 혹은 미시적이란 형용사를 사용하는 이유는 우선 복지국가의 정치 혹은 분배의 정치와는 다른 방식으로 작용하기 때문이다. 그렇다고 시장처럼 교환가치가 지배적인 것을 상정하지도 않는다. 그보다는 호혜성, 즉 상호간의 의무로서 자원의 교환이 이루어질 여지가 크다. 또한 이 공간은 불균등한 자원을 가진 개인들이 생활상의 개별적 욕구를 충족하기 위해 어떠한 욕구가 정당한 욕구인가를 해석하고 경합하는 과정을 수반할 것이란 예측이 가능하다. 그런 측면에서 '욕구해석의 정치(politics of need interpretation)'가 작동할 것이라 볼 수 있다(Fraser, 2008). 미시적 복지정치라 부르는 이유가 여기에 있다[12].

이 공간을 공적인 공론의 장으로, 복지정치가 작동하는 곳으로 설정하는 데에서 오는 몇 가지 유익한 점이 있다. 우선 분배정치에 대해 차이의 정치, 또는 인정의 정치가 제기하는 문제들이 해소될 수 있다는 것이다. 정의의 윤리적 덕목으로 분배냐 인정이냐의 논쟁은 이미 잘 알려져 있다. 분배정의는 기본적으로 모든 사람은 평등하기 때문에 동등한 대우를 받아야 한다는 것을 강조한다. 반면, 인정정의는 개인이나 집단의 정체성, 혹은 차이에 대한 인정이 차별이나 억압으로부터 자유롭게 만든다고 보는 것이다. 이처럼 서로 다른 윤리기반에 따른 두 정의론은 무엇이 먼저이고, 서로에게 환원될 수 있는지 등에 대해 많은 철학적 논쟁을 벌여왔다(Honneth and Fraser, 2014). 그러나 현실은 이러한 정치철학적 논쟁처럼 서로 배척되어 나타나지 않으며, 그럴 필요도 없다. 오히려 (재)분배투쟁과 인정투쟁 모두는 새로운 공공성을 구성하는 데 중요한 역할을 한다(남찬섭, 2012). 그런 점에서 "하나가 다른 하나를 파괴하기보다 양자가 서로 지원하는 방식으로 문화적 인정과 사회적 평등을 개념화할 필요가 있다"는 Fraser의 주장은 적절해 보인다(Frazer, 2016: 25).

한편, 공적 공간은 누구나 접근가능한 열린 공간이며, 참여자들 개인들에게 자신의 '자리'가 보장된 공간이다. 그래서 공개되어 투명성이 보장되는 공간이다. 그런 점에서 이 공간은 Fraser가 정의의 세 번째 차원으로 규정한 '동등참여'를 자동적으로 충족한다. 사회서비스에 관련된 누구라도 참여해 자신의 욕구나 이해

9) 같은 맥락으로 이선미(2016)는 돌봄서비스의 사회화에서 공공성이 보장되기 위해서는 무엇보다 돌봄의 필요를 일반화하는 대신 구체화하기 위한 장치, 혹은 '여백'을 만들어야 한다고 보았다. 여기서 언급되는 '여백'은 본 논고에서 말하는 '공간'과 상당부분 같은 의미를 갖는다. 차이가 있다면, 본 논고는 일반화와 구체화를 대체적 방식이 아닌 공존하는 방식으로 말한다는 점이다.

10) 조대엽(2012)은 이것의 일반화된 형태로 생활공공성을 말하기도 한다.

11) 홍경준(2013)은 '열린 공동체의 원리'로서 세 가지, 곧 발언하는 참여자, 공동생산자로서의 시민, 수평적 연대를 강조했다. 본 논고는 이러한 원리가 발현되는 공간이야말로 공론의 장으로서 적합하다고 본다.

12) 홍경준(1999: 25)은 시장교환으로 환원되지 않는 생계조직화 방식을 사회복지(학)의 정체성으로 보았고, 국가에 의한 재분배와 공동체내에서 이루어지는 호혜를 그러한 방식으로 꼽았다. 이런 측면에서도 호혜적 성격을 갖는 공간에서 작동하는 정치를 복지정치라 부를 수 있을 것이다.

를 개진하고, 욕구해석의 정치과정을 거쳐 정당성을 인정받을 수 있는 공간이다. 따라서 본고에서 설정한 공간은 Fraser가 규정한 정의의 3차원, 즉 분배와 인정, 그리고 동등참여가 모두 가능한 하나의 미시적 사례가 될 수 있다[13].

그런데 이것이 공적 공간으로 작동하기 위해서는 국가의 역할이 무엇보다 중요하다. 자원배분의 한 방식으로서 (재)분배는 집단 내 존재하는 특정한 중심에 의존하며(홍경준, 1999), 그 중심은 힘 혹은 권력이 있는 존재이다. 자원배분에 자발적이지 않은 구성원을 강제할 수 있어야 하기 때문이다. 근대사회에서 국가가 분배를 담당하는 이유는 바로 여기에 있으며, 복지국가의 정치가 필요한 이유이다. 국가가 갖는 이러한 평등화 기능은 개인의 정치적 활동을 가능케 하는 전제조건이다. 공적 활동은 삶 그 자체의 매우 절박한 필요가 충족되어야만 하고, 그것은 노동을 통해서만 가능하다(Arendt, 1996: 118-199). 결국, 경제활동에 종속될 경우 일상적인 정치적 활동은 이루어지지 어렵다는 것이다. 국가에 의한 분배정책, 특히 적절한 소득의 분배는 이러한 문제로부터 벗어날 수 있게 한다. 그뿐만 아니라 공적 활동에 필요한 다른 자원, 예컨대 시간자원이나 담론자원을 확보하는 것 역시 국가의 이러한 분배정책을 통해 가능하다. 그런 측면에서 국가의 평등화 기능은 충분히 확대될 필요가 있다. 그리고 이러한 경우에야 비로소 개별적 욕구의 격차도 줄어들어 필요한 경우 합의나 조정이 더 용이할 것이다.

국가는 또한 이 공적 영역이 잘 작동하도록 지원한 필요가 있다. 주요한 자원, 예컨대 인적, 물적, 정보 등을 필요에 따라 지원하는 것은 공적 활동이 활성화되는 데에 도움이 될 것이다. 그러나 평등이란 이름으로 균등하게 하거나, 혹은 일부 집단에 표적화된 지원을 제도화하는 것은 적절하지 않아 보인다. 그 공간을 관리·감독하려는 것 또한 그러하다. 이러한 조치들은 참여자의 자율성을 손상시키고 국가공공성을 재생산하는 결과를 낳을 수 있기 때문이다. 마찬가지로 국가가 지위의 차이를 인정하고 그것을 쉽사리 제도화하면, 그것은 자칫 낙인이나 계층화로 이어질 수 있다[14]. 그보다는 참여의 동등성을 권리로써 충분히 보장해주고, 그것을 저해하는 유인이나 요소들을 제거하는 일에 초점을 두어야 할 것이다. 그런 점에서 국가는 보다 세밀해져야 하며, 그 일환으로 일선에 재량권을 부여하는 방안 등을 검토해 볼 필요가 있다.

유연한 사회적 시민권은 이러한 조건에서 만들어질 수 있다. 관점에 따라 강조하는 바는 다르지만, 적어도 자유민주사회에서 시민성은 주체적·합리적·비판적 사고에 기반해 자기이해를 조정하며, 사회에 대한 책임과 권리를 공유하는 시민의식 및 활동으로 이해된다[15]. 공론의 장에서 자기이해를 공적으로 조정해 나가는 정치적 활동의 경험적 축적은 그 점에서 시민성이 만들어지고 성장하는 데 기여할 것이다. 그리고 이러한 시민성을 갖춘 시민들은 자신의 이해와 욕구를 협력적으로 달성할 수 있게 될 것이다. 유연한 사회적 시민권이란 바로 이를 일컫는 것이다.

---

13) 예컨대, 석재은(2018)은 Fraser의 3차원 정의기준을 활용해 돌봄정의와 돌봄정책 유형을 설정한 바 있다. 여기서 (재)분배는 돌봄책임의 사회화와 정당한 자원배분으로, 인정은 돌봄윤리와 돌봄의 개별화로, 대표는 돌봄정치의 주류화와 민주화로 설정되었다. 특히, 인정영역의 경우 돌봄수혜자는 돌봄의 개별성을 돌봄제공자는 돌봄제공의 재량을 인정하는 것이 중요하다고 보았다. 이런 점에 비추어 보면, 본고에서 설정한 공간은 인정이 작동하는 곳으로 이해될 수 있다.

14) Feldman(2016)은 사회적 혹은 개인적 지위에 대한 국가의 인정이 역설적이게도 종속적인 정치적 지위를 만들 수 있다는 사실을 강조했다.

15) 이진희(2003)는 자유주의 관점에서 민주시민성의 특성으로 자기정향을 지닌 선택하는 인간, 자기이익의 조정, 비판적·합리적 시민, 공적 영역과 사적 영역에서의 균형으로 보았다. 이러한 조건들에 대한 입장의 차이가 있겠지만, 고려되어야 하는 부분임은 부인하긴 어려울 듯하다.

마지막으로 미시적 복지정치는 복지국가의 정치를 활성화하는 토대가 될 수 있다는 점을 지적하고자 한다. 아래로부터 자신들의 욕구를 개발하고 정당화하는 과정에서 새로운 복지에 관련된 이슈들이 등장할 수 있다. 욕구해석의 정치가 작동한다는 전제에서 그렇다. 그리고 이렇게 제기된 복지이슈가 일반화의 과정을 거치게 되면, 복지국가 정치가 작동할 계기가 될 수 있다. 이것은 그동안 분배정치를 이론적으로 지탱하는 계급정치는 아닐 것이다. 그러나 시민사회를 토대로 하는 '연성권력자원'으로 작용할 가능성이 없진 않다(김영순, 2011; 2018). 즉, 아래로부터 사회권이 형성되어 확대해가는 방법이 될 수 있다는 것이다. 사회권을 확립해 가는 일반적인 방법이 정치권력을 행사하는 것이라는 Marshall의 주장은 이렇게도 적용될 수 있을 듯하다.

5. 논의를 마무리 하며

본고는 사회복지 공공성 강화의 일환으로 복지국가의 정치가 아닌, 새로운 혹은 미시적 복지정치를 활성화하는 방법을 찾고자 했다. 그리고 이러한 복지정치가 작동하게 될 공간으로 보편적 욕구와 개별적 욕구 사이의 간극에 관심을 두었다. 일반적으로 이 공간은 사적인 것으로 취급되어 시장화되어 왔다. 그 결과 계층 간 격차가 커지고 시장 및 경제활동에의 종속이 심화되었다. 이에 필자는 이 공간을 공적 공간으로 삼아야 하며, 이곳에서 복지정치가 활성화되는 모습을 그려보고자 했다. 그래야 비로소 시민의 자발적 참여에 기반한 유연한 사회적 시민권이 마련되고, 궁극적으로 사회복지 공공성이 강화될 것으로 보았기 때문이다.

우리 사회가 직면하고 있는 현실은 이러한 유연한 사회권, 미시적 복지정치를 고려하게 만드는 몇 가지 이유를 제공했다. 우리 사회는 복지국가가 채 완성되기도 전에, 소위 탈산업사회 단계에 들어섰다. 이 말은 우리 사회가 다양하고 복잡한 여러 사회문제를 동시에 경험하고 있음을 의미한다. 이것은 서구 복지국가들이 경험한 것들과 질적으로 다르다. 경제든 복지든 발전의 시기나 속도의 차이에서 비롯되는 문제는 단순히 정도의 문제만으로 치환되기 어렵다. 제도적 환경이나 권력자원, 이해 및 갈등구조 등 복지국가 발전에 있어서 고려되는 모든 요인들의 상황들을 다르게 만들기 때문이다. 더욱이 한국사회만이 지니고 있는 고유한 특성들, 예컨대 분단이나 지역주의 문제 등은 상황을 더 복잡하게 만든다. 필자는 Yang(2017)의 연구에서 복지국가 발전이론으로 한국 복지국가의 발전이 설명되지 못한다는 결론이 나게 된 이유가 바로 여기에 있다고 본다. 그런 점에서 기존 복지국가 발전이론을 토대로 만들어진 발전전략이 얼마나 유의할지 의문을 가지지 않을 수 없다.

그러나 어찌되었든 우리는 이러한 문제들을 극복해 나가야 한다. 그리고 정부가 그 역할을 상당부분 해야 한다는 것에 동의하지 않을 수는 없다. 작금에 직면한 문제들을 개인이 감당하기에는 역부족이기 때문이다. 더욱이 서구의 복지국가들과 비교했을 때 국가의 역할이 여전히 미진한 것은 분명하다. 그런 점에서 과거나 지금이나 정부의 역할을 강화해야 한다는 목소리는 여전히 정당해 보인다. 다만, 정부의 역할이 어느 정도여야 하는지, 정부의 복지개입은 어떻게 이루어져야 하는지에 대해서는 입장의 차이가 있다. 그뿐만 아니라 정부가 아니면 누가 그 역할을 해야 하는지, 어떻게 가능한지 등에 대해서도 많은 논란이 있는 것도 사실이다.

최근 두드러지고 있는 사회복지 공공성 강화를 둘러싼 논의들은 이러한 우리 사회의 현실을 잘 반영한다. 그 중에서 가장 중심적 논쟁은 아마도 복지공급주체에 대한 문제일 것이다. 여전히 일부 연구들은 전통적인

국가공공성 논의에 기반해 정부역할을 확대하는 데에 초점을 두고 있다. 그러나 보다 많은 연구들이 이제 시민사회의 역할을 강조하는 반관반민(半官半民)의 거버넌스에 초점을 두는 듯하다. 특히, 후자의 경우는 조직수준에서 비영리 민관기관의 공적 기능을 강화하는 전략을 마련하는 데에 집중되고 있다. 필자 역시 같은 맥락에서 사회복지 공공성을 강화하는 방편을 찾고자 했다. 다만, 접근방법을 달리하여 보다 '정치적인 것'에 초점을 두었는데, 사회복지 공공성의 강화는 곧 제도화된 형태로서 사회적 시민권의 발달이며, 이것은 정치권력의 행사로써 가능하다고 보았기 때문이다.

필자는 한국 국가복지가 발달하지 못한 이유가 복지의 탈정치화에 있다는 주장에 동의한다. 경제성장의 과정에서 복지정책에 대한 이슈화는 억압되었고, 정치적 균열구조가 남북문제와 지역주의에 따라 형성되면서 복지정책은 늘 정치의 중심 의제가 되지 못했다. 외환위기 이후 진보정권이 집권하면서 잠시 복지정책에 대한 관심이 증가했으나, 이내 다시 관심의 대상은 경제성장이나 민주주의, 권력분배 등의 문제로 회귀했다. 그런 점에서 국가복지 확대를 위한 복지정치, 특히 복지국가 정치의 회복이 꼭 이루어져야 할 터이다. 하지만 복지국가 발전을 위한 권력동원의 문제는 여전히 우리에게 해결하기 어려운 난제인 듯하다. 서구와 같은 노동계급의 동원이 현실적으로 쉽지 않아 보이기 때문이다. 이미 우리 사회는 노동의 성격이 많이 바뀌었고, 노동시장도 크게 이중화되어 있다. 더욱이 분단문제나 지역주의 문제가 계급적 균열구조를 형성하기 어렵게 만들고 있는 형편이다. 그 점에서 시민사회를 권력자원으로 삼는 '연성권력자원'론은 의미가 있어 보인다(김영순, 2011; 2018). 그러나 한국적 상황에서 자발적인 시민단체가 무엇을 중심으로 어떻게 만들어져 참여하게 될지, 또한 시민사회가 여러 복지이슈들에 대해 같은 입장을 취할 것인지는 선뜻 답하기 어렵다[16].

사회서비스에 대한 이해관계를 기반으로 작동하는 시민사회를 본고가 고려해 본 것은 이러한 연유에 따른 것이기도 하다. 우리 사회는 복지와 관련하여 과거 민간의 역할이 컸고, 여전히 지금도 큰 비중을 차지하고 있다. 이들은 전국에 걸쳐 가장 일선에서 복지제공자의 역할을 하고 있으며, 많은 시민들과 일차적 관계를 맺고 있다. 그러나 이 조직들은 한편으로 공적 기능을 하면서, 다른 한편으로 다소 사유화 및 관료화된 방식으로 조직을 운영하고 있는 형편이다. 그 점에서 어떻게 이들의 공공성을 강화할 것인지는 사회복지 공공성 논의에서 중요한 쟁점임이 분명하다. 본고는 이를 부정하지 않을뿐더러 오히려 적극 지지한다. 다만, 그 방법이 어떠한 것이든, 이 지점에 욕구해석의 복지정치가 작동하도록 하는 것이 더 필요하다는 입장이다. 그래야 비로소 시민의 정치적 활동이 일상화될 수 있고, 이를 통해 시민성이 성장할 수 있다고 보기 때문이다. 그리고 이렇게 아래로부터 형성된 욕구와 시민성은 그동안 복지국가의 정치를 저해해 왔던 지역화된 우리 사회의 정치적 균열을 해체하는 데 기여할 수 있을 것이라 게 필자의 지금 생각이다. 어쩌면 망상일지 모르겠으나, 개인적으로 사회과학적 상상이었으면 바람이다.

16) 사실 한국 복지국가의 발전은 진보적 시민단체, 특히 지식인 계층 중심으로 만들어진 시민단체의 역할이 컸다고 해도 과언이 아니다.

참고문헌

고세훈, 2014, 공공성: 개념, 역사, 쟁점, 『황해문화』 84, 8-27.

김구용, 2013, 국가권력과 시민권, 『철학』 114: 117-140.

김사현, 2010, 복지국가의 제도적 특성이 복지태도에 미치는 효과: 노동인구 및 비노동인구에 대한 복지태도를 중심으로, 성균관대학교 사회복지학과 박사학위논문(미간행).

김영순, 2018, 민주화 이후 30년, 한국 복지국가 발전이 주체와 권력자원의 변화와 전망, 『시민과 사회』 1: 1-44.

김원섭, 2007, 복지국가란 무엇인가? 시민권 이론의 관점에서, 『사회보장연구』 23(4): 139-166.

김원섭·김수한, 2013, 한국의 국가공공성 형성과 구조: 발전국가의 복지제도의 발전을 중심으로, 『아세아연구』 56(2): 44-77.

김철주·이병렬, 2012, 복지정치의 이론적 궤적과 지평, 『글로벌사회복지연구』 2(1): 7-25.

남찬섭, 2012, 공공성과 인정의 정치, 그리고 돌봄의 윤리, 『한국사회학회 사회학대회 논문집』, 한국사회학회, pp. 845-863.

박구용, 2013, 국가권려과 시민권, 『철학』 114: 117-140.

박순우, 2004, T. H. Marshall 시민권론의 재해석, 『사회복지정책』 20: 87-107.

서정희, 2008, 시민권 담론의 두 얼굴: Marshall의 사회적 시민권에 대한 재해석을 중심으로, 『사회복지연구』 39: 147-165.

석재은, 2018, 돌봄정의(caring justice) 개념구성과 한국 장기요양정책의 평가, 『한국사회정책』 25(2): 57-91.

소영진, 2008, 공공성의 개념적 접근, 윤수재·이민호·채종헌 편, 『새로운 시대의 공공성 연구』, 법문사, pp. 32-63.

손지아, 2019, 사회복지에서 공공성개념과 기준에 대한 재검토, 『비판사회정책』 62: 131-155.

송호근·홍경준, 2006, 『복지국가의 태동: 민주화, 세계화, 그리고 한국의 복지정치』, 나남출판.

신진욱, 2007, 공공성과 한국사회, 『시민과 세계』 11: 18-39.

안상훈, 2010, 복지정치의 메커니즘과 비계급적 균열구조: 복지권과 복지의무에 기초한 세 가지 지위차원의 이론적·경험적 검토, 『사회복지연구』 16(1): 87-115.

이선미, 2016, 돌봄의 특성과 돌봄 공공성의 요건, 『사회화이론』 29: 223-260.

이선미·박경희, 2017, 돌봄서비스의 공공성 문제: 지역아동센터를 중심으로, 『NGO연구』 12(2): 127-164.

이승훈, 2008, 근대와 공공성 딜레마: 개념과 사상을 중심으로, 『민주사회와 정책연구』 13: 13-45.

이유선, 2010, 공공성과 사적 영역: 프래그머티즘의 관점에서, 『철학과 현실』 86: 115-125.

이유선, 2012, 공공성과 민주주의의 가능성, 『사회와 철학』 24: 51-78.

이진희, 2003, 현대 사회의 민주 시민성에 대한 고찰, 『국민윤리연구』 53: 101-124.
임의영, 2017, 공공성의 철학적 기초, 『정부학연구』 23(2): 1-29.
임의영, 2018, 공공성 연구의 풍경과 전망, 『정부학연구』 24(3): 1-42.
조대엽, 2012, 현대성의 전환과 사회 구성적 공공성의 재구성: 사회 구성적 공공성의 논리와 미시공공성의 구조, 『한국사회』 13(1): 3-62.
조대엽, 2014, 생활정치 패러다임과 공공성의 재구성, 『현상과 인식』 38(4): 131-155.
조대엽·홍성태, 2013, 공공성의 사회적 구성과 공공성 프레임의 역사적 유형, 『아세아연구』 56(2): 7-41.
조한상, 2009, 『공공성이란 무엇인가』, 책세상.
하승우, 2014, 『공공성』, 책세상.
한동우·최혜지, 2015, 복지국가는 사적 공간을 어떻게 식민화하는가: 정치의 분절화와 탈정치화, 『한국사회복지학』 67(2): 1061-181.
홍경준, 1999, 『한국의 사회복지체제 연구』, 나남.
홍경준, 2009, 선호와 정치제도를 중심으로 한 사회정책 발달이론의 모색, 『한국사회복지학』 61(4): 35-59.
홍경준, 2013, 닫힌 공동체로부터 열린 공동체로: 연복지의 쇠퇴와 그 대안의 모색, 『한국사회복지학』 65(2): 179-201.
홍경준·김사현, 2018, 노동대중의 균열: 위험지위와 복지태도를 중심으로, 『사회복지정책』 45(2): 67-94.
山本太郎, 2009, 『복지정치: 일본의 생활보장과 민주주의』, 임성근 역, 논형.
齋藤純一, 2009, 『민주적 공공성: 하버마스와 아렌트를 넘어서』, 윤대석·류수연·윤미란 역, 이음.
Arendt, H., 1996, 『인간의 조건』, 이진우 외 역, 한길사.
Baldwin, P., 1990, The politics of social solidarity: Class bases of the European welfare state, 1875-1975, Cambridge: Cambridge University Press.
Bozeman, B., 2004, All organizations are public: Comparing public and private organizations, Washington D.C.: Beard Books.
Dewey, J., 2014, 『공공성과 그 문제들』, 정창호·이유선 역. 한국문화사.
Esping-Andersen, G., 1990, The three worlds of welfare capitalism, UK: Polity Press.
Feldman, R., 2016, 지위부정의: 국가의 역할, In Olson, K. (eds.), 『불평등과 모욕을 넘어: 낸시 프레이저의 비판적 정의론과 논쟁들』, 문현아·박건·이현재 역, 그린비.
Fraser, N., 1989, Unruly practices: Power, discourse and gender in contemporary social theory, Minnesota: University of Minnesota Press.
Fraser, N., 2016, 재분배에서 인정으로? '포스트사회주의' 시대 정의의 딜레마, In Olson, K. (eds.), 『불평등과 모욕을 넘어: 낸시 프레이저의 비판적 정의론과 논쟁들』, 문현아·박건·이현재 역, 그린비.
Gilbert, N. and H. Specht, 1974, Dimensions of social welfare policy, New Jersey: Prentice-Hall.
Gilbert, N. and H. Specht, 1974, Dimensions of social welfare policy. Prentice-Hall, Englewood

Cliffs: New Jersey.
Habermas, J., 2006,『의사소통행위이론 2: 기능주의적 이성비판을 위하여』, 장춘익 역, 나남.
Honneth, A. and N. Fraser, 2014,『분배냐, 인정이냐?』, 김원식·문성훈 역, 사월의책.
Lipset, S. M., 1977, Introduction. in Marshall, T. H., Class, citizenship and social development: essays, University of Chicago.
Mares, I., 2003, The politics of social risk: Business and welfare state development, Cambridge: Cambridge University Press.
Marshall, T. H., 1950, Citizenship and Social Class: And other essays, New York: Cambridge University Press.
Moene, K. O. and M. Wallerstein, 2001, Inequality, social insurance, and redistribution, American Political Science Review 95(4): 859-874.
Pierson, P., 1996, The new politics of the welfare state, World Politics 48(2): 143-179.
Pierson, P., 2006,『복지국가는 해체되는가』, 박시종 역, 성균관대학교출판부.
Scott, J. C., 2010.『국가처럼 보기: 왜 국가는 계획에 실패하는가』, 전상인 역, 에코리브르.
Soskice, D., M. Estevez-Abe and T. Iversen, 2001, Social protection and the formation of skills: a reinterpretation of the welfare state. In Soskice, D. and P. Hall, (eds.), Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Comparative Advantage, Oxford: Oxford University Press. pp. 145-183.
Swensen, P., 2002, Capitalist against market: The making of labor markets and welfare states in the United States and Sweden, New York: Oxford University Press.
Weintraub, J., 1997, The theory and politics of the public/private distinction, In Weintraub, J. and K. Kumar, (eds.), Public and private in thought and practice: Perspectives on a grand dichotomy, Chicago & London: The University of Chicago Press.
Yang, Jae-Jin, 2017, Political economy of the small welfare state in South Korea, Cambridge University Press.
Young, I. M., 1989, Polity and group difference: A critique of the ideal university citizenship, Ethics 99(2): 250-274.

주체학회세션Ⅴ

발표2

민간기관은 공공성을 가지지 않는가?

정병오(우천복지재단)

민간기관은 공공성을 가지지 않는가?

정병오(재단법인 우천복지재단 상임이사)

Ⅰ. 들어가며

우선 '민간기관은 공공성을 가지지 않는가?' 또는 '민간기관은 공공성이 부족한가?'라는 질문은 사실 그렇게 간단하게 답할 수 있는 질문은 아니다. 이 질문에 대해 답하기 전에 '민간기관의 공공성이 만약 부족하다면 그것은 누구의 책임인가?'로 되묻고 싶어진다. 하지만 일단 답을 해본다면, 구체적인 설명이나 근거는 차차 다루기로 하고 결론부터 말하면 '민간기관은 주어진 조건에서 공공성을 높이기 위해 최대한 노력하고 있다'라는 정도로 답할 수 있을 것이다. 그리고 다른 궁금증들이 생긴다. '민간기관이라면 민간비영리기관만을 말하는 것인지, 영리나 자영업자에 의해서 제공되어 상업화된 영역을 포함해서 말하는 것인가?'라고 궁금증과 '민간비영리기관의 공공성이 부족하다는 것인가, 아니면 상업화된 영역의 공공성이 부족하다는 것인가?'라는 궁금증이 추가적으로 생긴다. 이 두 가지 영역을 구분하지 않고 단순하게 민간기관의 공공성이 부족하다는 결론은 내리는 것은 뭔가 찜찜함이 존재한다.

우리의 복지전달체계의 공공성이 약화된 것은 민간기관의 공공성이 약화되어서 인지, 아니면 다른 이유가 있어서 인지를 큰 틀에서 조망해봐야 한다. 우리의 복지 공공성이 약화되거나 부족한 원인은 보편적이지 못한 복지제도와 부족한 복지재정에 있고 이로 인한 민간기관의 부족한 공적 지원과 상업화된 사회서비스에서 그 원인을 찾아야 한다. 오히려 '정부나 공공기관은 공공성을 충분히 확보하고 있는가?' 또는 '공공은 보편적 복지 확대를 위한 재정 확보와 사회권 보장을 위한 제도 확충을 위해 충분히 노력하고 있는가?'라는 질문으로 되묻고 싶다.

최근 공공성 강화와 관련된 복지계의 논의를 지켜보면, '복지의 공공성 강화'라고 쓰거나 말하면서 '복지공급 주체를 공공부문으로 전환'이라고 읽거나 이해하고 있는 것은 아닌지 매우 불편하다. 복지의 공공성 강화는 공공의 복지에 대한 책임성 강화로 이해하면서, 더 구체적으로는 보편적 복지제도를 더욱 확대하고 이를 위한 복지재정을 확충하는 선결조건이 충족된 뒤에 복지전달체계 상 공급 주체의 책임성 및 전문성을 강화하는 것이 핵심이 아닌가 생각한다. 바꿔 말하면, 최근에 진행되고 있는 공급 주체를 민간에서 공공으로의 전환하는 것이 전 영역으로 확대되는 보편성을 담보하기 위해서는 상당한 정도의 재정 투입이 이루어져야 한다. 이를 전체로 확산시키지 못하고 일부 소수에 그치는 공공으로의 전환이 갖는 위험성은 자칫 소수의 특혜를 가진 공급주체를 만들어내는 우를 범할 수 있다.

복지의 공공성 강화와 관련된 논의는 민간기관의 공공성 부족이나 약화에서 출발되어야 할 논의 주제는 아니라고 생각한다. 정부나 공공영역이 충분한 공공성을 확보하고 있는 지에서 출발하는 것이 순서라고 생각한다. 복지의 공공성이 강화되어야 한다는 논의를 하면서 한국의 복지 공공성 강화를 위해 공급 주체로서

국가의 역할을 확대해야 한다는 논의가 주를 이루지만(신동면, 2010), 좀 더 신중한 접근으로 한국적 맥락에서 국가의 직접적인 공급주체로서의 역할 강화에 대해 문제를 제기한 논의도 있다(주은선, 2016). 복지 공급의 공공화가 시장의 폐해를 수정하는 효과가 있지만, 사회연대나 시민 자율성이라는 두 가지 측면의 공공성 개념을 적용할 때 반드시 긍정적인 결과를 만들어내지 못할 수도 있다는 것이다(주은선, 2016).

복지 공공성 강화에 대한 강조가 원자론적인 개인주의를 극복할 수 있는 근본적이고도 효과적인 길임을 인정한다. 하지만 최근 복지 공공성 강화의 논의에 대해 느끼는 불편함은 '민간은 틀리고 공공은 맞다'는 식의 단편적인 복지 공급주체와 관련된 논의주제가 많다는 것이다. 복지의 공공성 강화에 대한 논의의 결과를 보면, 주로 공공성 강화를 단순히 복지서비스의 공급 주체를 공공이 직접 맡아야 한다는 것을 전제로 한다거나 복지의 공급 주체가 민간이기 때문에 공공성이 낮다는 주장이 대부분이었다. 공급 주체의 측면에서 복지의 공공성 강화라는 주제를 논의하기 위해서 먼저 검토되어야 할 것은 민간의 특성을 명확하게 구분해서 논의해야 한다는 점이다. 복지 공급주체로서 사회복지법인 등 비영리 민간기관이 공공성 약화의 주범이 아니다. 오히려 장기요양, 보육 등 보편적 사회서비스가 빠르게 증가되면서 돌봄의 영역에서 공급주체를 빠르게 확대하기 위해 참여시킨 상업화된 민간으로서 플레이어가 공공성 약화의 주범임을 명확하게 해야 한다. 그것을 구조화 한 주체가 바로 공공, 즉 정부인 것이다.

물론 공공성 약화의 더 큰 주적은 공급 주체가 아니라 부족한 재정 투입임을 다시 한 번 명확히 한다. 공공성 약화는 현재 민간기관에게 충분한 예산을 지원하지 않아 종사자의 처우가 개선되지 않고 그로 인해 사업의 질이 저하되거나 불필요하게 자원개발에 치중하도록 하는 무책임함이 가장 큰 원인이 있다. 즉 민간의 책임을 더욱 강조하는 복지혼합 또는 복지다원주의의 기조를 가진 정부가 가장 큰 책임을 가지고 있다. 그리고 돌봄과 관련된 사회서비스의 경우 충분한 수가가 책정되지 않아 비영리민간이던, 상업화된 민간이건 그 주체의 특성과 상관없이 공공성이 약화되는 주요 원인으로 지적되고 있다. 복지의 공공성 약화의 근본적인 원인은 OECD 평균의 절반 수준인 사회지출 규모와 그로 인한 부족한 복지재정의 문제이다. 재정 확대를 기반으로 보편적인 복지정책의 확대가 없이 복지 공급 주체의 수평이동만으로 복지의 공공성이 강화되는 것을 기대하기는 현실적으로 매우 어려울 것으로 판단된다. 아니 불가능할 것으로 보인다.

사회복지서비스의 경우 대부분 민간기관을 통해 공급되어 왔기 때문에 공공성이 약한 것은 표면적으로 보면 맞는 얘기이지만, 그렇게 단순하게 결론을 내릴 수 있는 논의내용은 아닌듯하다. 반대로 현재 상황에서 국가가 복지서비스의 직접적인 공급주체로서 그 역할을 확대할 경우 공공성이 강화될 것인가도 명확하지 않다. 이는 현재 우리나라의 복지 공공성 약화는 취약한 공적 지원 구조, 즉 취약한 재정 구조 하에서 제공되는 선별적인 정책 기반의 복지서비스 공급이라는 구조적인 한계로 인해 발생하는 것이지 민간기관이 복지 공급의 주된 주체라는 사실이 원인으로 보이지는 않는다. 사회연대의 강화라는 사회적 목적을 달성하고자 할 때 국가라는 공공영역이 더 적합할지, 아니면 시장 및 비영리라는 민간영역 이 더 적합할지 신중한 논의와 검토도 필요하다. 그리고 시민의 자율성 강화라는 사회적 목적 달성을 위해 국가 또는 비영리 민간기관 중 어느 쪽의 역할이 더 필요한 것인지도 불분명하다.

따라서 이 글에서는 복지와 관련한 민간의 공공성 논의를 위해서는 우선 두 가지 개념을 명확하게 논의하고자 한다.

먼저 복지서비스 공급 주체 또는 복지서비스 생산자로서 '민간기관'은 누구인가를 명확하게 개념화해서 구체적으로 살펴보고자 한다. 다음으로 복지서비스의 공공성 강화를 논하기 위해서는 '공공성'의 개념이 무엇인지도 개념화해서 구체적으로 살펴봐야 할 것으로 보인다.

그리고 민간기관은 공공성을 가지고 있는 지 여부에 대해서 살펴보고자 한다. 민간기관이 공공성이 부족하다면, 어떤 원인 때문인지에 대해서 논의해보고자 한다. 또한 민간기관이 공공성을 확보하고 있다면 어떤 측면에서 공공성을 확보하고 있는지에 대해서도 검토해보고자 한다.

Ⅱ. 논의

1. 복지공급 주체로서 민간기관

복지의 공공성 담론의 출발은 현재 우리의 복지전달체계의 구조 상 복지서비스 공급과 관련해서는 민간기관에게 그 책임을 맡긴 상황에 있다는 것을 인식하면서 시작된다. 하지만 이러한 인식이 자칫 민간기관은 공공성이 부족하거나 민간기관이 없다는 것으로 단순하게 결론을 내리는 판단에 영향을 준다면 그것은 매우 잘못된 인식이고 판단이다. 하지만 현재 복지계에서 논의되고 있는 공공성 강화의 주제의 주된 결론이 민간이 운영하는 복지서비스를 공공으로 그 주체를 변경하는 방향으로 수렴되고 있다. 우리의 현재 복지재정 구조나 복지전달체계의 역사적 발전경로를 고려할 때 매우 불편하고도 이상주의적 지향성으로 비쳐진다.

1) 복지 공급체계의 역사적 발전 경로

전통적인 사회복지서비스 그리고 비교적 최근에 더 확장된 개념의 사회서비스를 포함하는 광의의 사회서비스의 공급 주체와 관련된 논의는 사회보장의 다른 영역인 사회보험이나 공공부조의 단순한 특성이나 경로와 달리 매우 복잡한 특성이나 경로를 가지고 있었다(김영종, 2012). 즉 복지서비스의 공급 주체는 분명한 경로의존성을 갖고 역사적으로 발전해왔다.

우리나라의 사회복지서비스 공급체계의 발전 경로를 논의하기에 앞서 사회복지서비스 공급체계를 이해할 필요가 있다. 공급체계와 관련해 김영종(2012)은 크게 규제자, 재정공급자, 서비스생산자, 소비자로 구분했고, 이들은 다시 공공과 민간조직, 공동체, 집단 등으로 구성된다고 보았으며, 그 중에서 민간조직은 비영리조직과 영리조직 등으로 구성된다고 했다. 이 글에서 논의하는 민간기관은 영리 민간조직을 제외한 비영리 민간조직을 의미하는 것이다.

우선 규제자는 사회서비스의 제반 규범을 생산하고 관장하게 되었고, 재정공급자는 사회서비스 생산과 공급에 수반되는 재정을 제공하는 역할을 하게 되었다(김영종, 2012), 우리나라의 경우 공동모금회나 기업재

단 등 민간도 재정공급자의 역할이 가능하지만 대체로 공공이 서비스 공급체계에서 규제자와 재정지원자의 역할을 주로 수행해왔다.

그리고 서비스생산자의 경우 서비스를 만들어내 소비자에게 제공하는 역할을 하는데 서구의 복지국가모형에서는 재정공급자와 서비스생산자가 통합되는 경향을 보여주다가, 1980년대 이후 사회서비스의 민영화 및 시장화의 방식을 통해 민간비영리조직, 영리조직, 정부조직 등으로 다양한 섞임 현상이 나타났다(김영종, 2012). 우리나라의 경우는 주로 민간비영리조직을 중심으로 서비스생산자가 확대되다가 2000년대 이후 사회서비스의 확대 과정에서 노인장기요양, 영유아보육, 바우처서비스 등에서 시장화의 경향이 두드러지게 나타났다. 정부조직이 직접 서비스생산자의 역할을 한 적은 거의 없었다.

마지막으로 소비자의 경우 사회서비스 공급체계에서 오랫동안 역할이 간과되어 왔으나, 보편적 사회서비스의 시장형 공급방식을 통해 소비자가 단순 수혜자가 아니라 정치경제적 역학관계에서 중요한 역할과 권한을 갖게 되었다(김영종, 2012).

김영종(2012)은 사회서비스 공급체계의 발전 경로와 관련해 1세대인 생활시설 원조방식, 2세대인 이용서비스 원조방식, 3세대인 바우처방식 등 3단계로 구분하였다.

1세대 생활시설 원조방식은 1950~1970년대에 걸쳐 사회복지법인 등 민간이 직접 시설을 설립해 서비스생산자로서 역할을 맡았고, 이 시기 재정지원자나 규제자의 역할은 주로 외원단체와 정부가 맡았으며, 소비자는 주로 시설에 거주하면서 생활하는 수혜 대상자로서의 지위를 갖고 있었다. 2세대 이용서비스 원조방식은 1980~2000년대 중반까지 1세대 방식을 유지하면서 정부가 재정을 투자해 이용서비스 위주의 시설을 설립하고 이를 민간 비영리법인에 위탁하는 새로운 방식으로 운영하게 되었고, 이 시기 재정지원자나 규제자의 역할은 정부 중에서 지방자치단체가 맡게 되었으며, 소비자는 주로 지역사회에 거주하는 빈곤계층 주민의 특성을 가진 서비스 수혜 대상자로서의 지위를 갖게 되었다. 3세대 바우처방식은 2000년대 중반이후 현재까지 1세대, 2세대 방식을 유지하면서 저출산고령화 등의 사회문제 해결을 위한 보편적 사회서비스가 확대됨에 따라 기존 비영리조직 이외에도 영리조직이 서비스생산자의 역할을 하게 되었고, 재정지원자나 규제자의 역할은 정부 또는 공적기관이 맡게 되었다. 이 시기 중요한 변화가 나타나기 시작했는데, 재정지원자인 정부가 서비스생산자에게 직접적으로 재정을 지원하던 방식에서 큰 변화를 보이면서 소비자가 재정지원자로부터 재정을 직간접적으로 지원받아 서비스를 구매할 수 있게 되어 구매자로서 서비스 생산자를 선택할 수 있는 지위와 권한이 대폭 이양 받아 소비자의 역할이 크게 강화되었다.

2) 복지공급 주체로서 민간: 민영화 또는 상업화의 서로 다른 두 얼굴

1980년대에 들어서며 서구 복지국가의 경우 신자유주의의 확산으로 인해 서비스 생산 주체를 공공에서 민간으로 이전시키는 민영화가 확대되었으나, 앞에서 살펴본 것처럼 우리나라의 경우 복지서비스 공급체계의 경로는 국가 또는 공공이 직접적으로 서비스생산자로서의 주된 역할을 수행한 경험을 갖고 있지 않았기 때문에 공공에서 민간으로 이전되는 민영화의 경험을 갖고 있지 않다.

1세대 공급체계 단계에서부터 민간이 직접 설립하고 운영하는 '민설민영방식'이었고, 2세대 공급체계 단계

에서도 정부가 설립하고 공공성이 비교적 확보된 민간 비영리법인에게 위탁하는 방식으로 운영되는 '관설민영방식'이었기에 1세대, 2세대 모두 '민영방식'으로 운영되었다. 물론 이 두 가지 방식은 현재에도 복지서비스 공급체계로 유지되고 있으며, 모두 재정지원자와 규제자는 정부가 역할을 맡고 있었기 때문에 민영방식에도 불구하고 공공의 책임이 위임되는 방식으로 그 공공성을 확보하게 되었다. 이와 관련해 김기원(2017)은 사회복지 공급주체를 공적 사회복지주체와 사적 사회복지주체로 구분하면서 사회복지정책을 수립하고 복지행정권을 행사하는 주체를 공적 사회복지주체로 개념화하면서 국가나 공공단체가 아니지만 국가와 지방자치단체와 계약을 체결하고 재정 지원을 받아 서비스를 제공하는 민간기관도 공적 사회복지주체로 분류할 수 있다고 했다(김기원, 2017), 이는 민간기관이지만 공공재정을 받고 있을 경우 공공성을 가지고 있다고 주장할 수 있는 중요한 분류체계이기도 하다.

서구의 민영화와는 우리의 민영방식은 서로 공공성의 결이 다른 것이었고 그 발전 경로가 다른 것이었다. 우리의 민영방식은 애초부터 공공에서 직접 운영한 경험이 없기 때문에 서구에서 신자유주의의 확대 이후 경험한 공공에서 민간으로의 주체 이전으로서 민영화와는 다른 역사적 경로를 가지고 있었다.

3세대 공급체계 단계의 경우는 보편적 사회서비스의 급격한 확대로 인해 서비스생산자로서 공공성이 낮다고 평가되는 영리조직의 참여를 피할 수 없게 되었다(양성욱, 2013). 물론 민간 비영리법인도 서비스생산자로서 참여가 가능했지만, 시설의 설립과 운영에 대한 책임을 스스로 지도록 했기 때문에, 즉 시장의 경쟁방식이 도입되었기 때문에 적극적인 참여가 이루어지지 못했다. 오히려 이 과정에서 서비스 질적 수준이 저하되는 문제를 감수하면서 상업화된 개인이나 영리조직의 참여는 급격하게 확대되었다. 보육서비스의 공급주체로서 국공립 어린이집의 경우도 개인이나 비영리법인에 위탁하는 '관설민영방식'으로 일부 운영되는 경우를 제외하고, 그리고 노인장기요양서비스나 장애인활동지원서비스 등의 일부 '관설민영방식'을 제외하면 3세대 공급체계의 사회서비스는 대체로 낮은 처우로 인해 고용의 불안정성이나 서비스의 질적 후퇴 등으로 인해 결과적으로 공공성이 크게 약화되었다.

논의를 정리해보면, 복지생산 또는 복지공급의 주체로서 민간기관의 경우 위탁형식의 민영방식인 주체의 경우 공공이 만든 제도, 공공이 만든 시설, 공공의 예산 지원, 공공의 규제 등을 통해 공적 책임을 갖고 있기 때문에 공공성을 충분히 확보하고 있다고 볼 수 있다. 하지만 상업화된 사회서비스 공급 주체로서 민간의 경우 충분한 공적 지원이 부족해 공공성이 매우 약화되었다고 판단할 수 있다.

2. 복지 공공성(publicness)의 의미

1) 공공성의 일반적 개념

이종수(2013)는 공공성 개념의 구성요소를 5가지 요소로 논의했다. 첫째, 집단(다수)에 관한 일(group affairs)은 개인이나 가족의 사생활 영역이 아닌 다수의 영역을 의미하고, 둘째, 권위(authority)는 공동의 신뢰를 기반으로 하는 공신력이나 정당성을 의미하고, 셋째, 정부(government)는 민간부문으로서 시장이 아닌 공공부문으로서 정부를 의미하고, 넷째, 비배제성(non-exclusiveness)은 누구나 접근이 가능한 것을

의미하고, 다섯째, 이타성(altruistic interest)은 사익이나 이윤 추구가 아닌 타인이나 공동체의 이익 추구를 의미한다고 했다. 이러한 개념화 논의는 공공부문 자체가 가진 특성을 중심으로 한 전통적이고 단편적인 개념화 논의라 할 수 있다.

공공성의 깊이 있는 개념화 논의를 위해 공공성의 특성 중심의 개념화를 극복하고 좀 더 이념적으로 접근하고자 한다. 공공성 개념에서 빠지지 않고 등장하는 인물은 한나 아렌트와 위르겐 하버마스이다. 이들은 공공성을 공적부문 자체에서 찾지 않았으며, '공공성을 확보하기 위한 사적 부문의 자율적인 소통'을 강조하였다. 하버마스는 아렌트의 공공성 개념에 함축된 의사소통적 행위를 부각시키고, 공공영역을 공적부문인 국가와 사적부문인 사적소유자나 가족 사이에 두고 공공영역의 활성화를 위한 전제로서 사적 자율성을 강조하였다(김진엽, 2016). 아렌트는 공공성을 단순히 관제적인 것으로 환원시킬 수 없는 열린 언어의 행위의 장으로 규정하였다(김진엽, 2016).

이러한 이념적 논의가 반영된 아렌트와 하버마스의 논의에서 제시된 사적부문의 자율성과 의사소통의 확대를 기반으로 한 공공성 논의를 위해 조대엽·홍성태(2013)는 공공성을 공민성, 공익성, 공개성 등 3가지 구성요소를 개념화하였다.

첫째, 공민성은 정치적 공공성을 의미하는 것으로 주권자로서 시민이 민주적 결정과 참여를 통해 정치적인 측면에서 주체적 성취감을 확보하는 힘을 의미하는 것으로 공민성을 4가지 수준으로 전제적 공민성, 대의적 공민성, 참여적 공민성, 숙의적 공민성으로 구분하고 있다(조대엽·홍성태, 2013). 공공성을 개념화하기 위한 하위 개념 공민성은 아렌트와 하버마스의 논의에서 등장하는 사적부문의 자율성과 연관이 깊은 내용으로 〈표 1〉로 그 수준을 정리해보았다.

〈표 1〉 공민성의 수준과 의미

공민성의 수준	의미
전제적 공민성	근대 이전의 전제군주정에서 국왕에 의해서 모든 사회구성이 결정되는 수준
대의적 공민성	국민의 대표를 중심으로 한 대의민주주의를 통해 결정되는 수준
참여적 공민성	제도와 생활영역에서 시민이나 주민의 참여의 폭이 확대된 수준
숙의적 공민성	참여적 공민성이 질적으로 진화되어 다양한 토론의 과정 등 공론장이 보장되는 수준

둘째, 공익성은 경제적 차원의 공공성을 의미하는 것으로 사회 구성원이 공동체적 삶과 생존을 유지하기 위해 물질적 자원이 공적 관리체계를 통해 공유되고 배분될 수 있는 것을 의미한다. 공익성을 4가지 수준으로 구분해 시혜적 공익성, 잔여적 공익성, 기여적 공익성, 보편적 공익성으로 구분하고 있다(조대엽·홍성태, 2013). 공공성을 개념화하기 위한 하위개념 공익성 은 결국 공적 지원을 통해 공공의 책임성이 어느 수준에 도달하는지를 보여주는 내용으로 〈표 2〉로 그 수준을 정리해보았다.

〈표 2〉 공익성의 수준과 의미

공익성의 수준	의미
시혜적 공익성	온정주의적이고 박애주의적인 수준으로 안정적이거나 지속되지 않고 임의적으로 실행되고 책임성을 갖지 않는 경우가 많은 가장 낮은 수준의 공익성
잔여적 공익성	신자유주의적 정책 기조와 유사한 것으로 복지를 성장에 방해가 되지 않는 선에서 공공부조를 중심으로 한 최소한도로 개입해야 한다는 비교적 낮은 수준의 공익성
기여적 공익성	생산적 복지를 기반으로 하는 것으로 노동시장을 통해 사회보험에 기여한 만큼 보장을 받게 되는 비교적 높은 수준의 공익성
보편적 공익성	사민주의적 정책 기조로 중산층까지도 복지를 추구하는 수준으로 복지에 대한 가족의 책임을 해방시켜 사회적 책임으로 전환시키는 가장 높은 수준의 공익성

셋째, 공개성은 행위의 공적 개방성 수준과 관련되어 있는 공공성을 의미하는 것으로 구성원들에게 의사소통의 행위가 공론장의 개방화를 통해 실질적으로 보장되는 것을 의미한다. 공개성을 3가지 수준으로 구분해 교시적 공개성, 절차적 공개성, 소통적 공개성으로 구분하고 있다(조대엽·홍성태, 2013). 공공성을 개념화하기 위한 하위개념 공개성은 공공성을 확보하기 위한 사적부문의 의사소통 수준을 보여주는 내용으로 〈표 3〉으로 정리해보았다.

〈표 3〉 공개성의 수준 및 의미

공개성의 수준	의미
교시적 공개성	과시적 목적과 전달의 목적, 통제와 동원을 통한 규율의 목적에서 작동하는 방식으로 공개적 소통이 거의 일어나기 어려운 수준
절차적 공개성	위임권력의 운영과정을 유권자에게 투명하게 공개해 운영하기 위해 법적 규정에 의해 명시된 절차에 따라 소통하는 수준
소통적 공개성	상호주관적 이해에 기반을 둔 상호작용을 통해 합의에 이르는 과정으로서 의사소통하는 수준

2) 공공성 발전의 역사적 과정 속 복지 공공성 검토

공공성은 시대적 상황에 따라 서로 다른 의미로 개념화되어 왔고, 이러한 역사적 발전과정에서 복지 공공성이 갖는 의미가 무엇인지 검토해보았다.

첫째, 역사적으로 그리스로마시대의 폴리스에서 공공성이 가장 먼저 등장했다(조승래, 2014). 고대 그리스의 경우 시민들의 참여를 토대로 하는 도시 공동체가 있었고, 남자들로 구성된 시민은 사회구성체 의결에 직접 참여하면서 공공성을 실현했고, 로마시대의 경우 공화정을 통해 구성원 전체가 모여 공적인 일, 즉 공동체의 일을 함께 결정해 나가는 것이 바로 공공성이었다(김진엽, 2016). 이러한 역사적 경험은 복지의

공공성과 관련해 '개방적인 의사소통 또는 공론화 과정을 통한 복지정책 결정'의 의미를 발견하도록 해주었다.

둘째, 중세말기와 시민사회 형성시기에 공공성이 등장했다. 중세봉건시대에 공공성을 논의하기 매우 힘든 시기였고, 중세말기 절대군주가 교회로부터 국가가 힘을 가지면서 공공성의 개념이 논의될 수 있었고, 한편으로 시민사회가 형성되던 시기에는 공공성은 절대군주로 대표되는 국가를 견제할 수 있는 시민사회의 공론장 참여를 전제로 한 개방성을 바탕으로 한 시민의 참여를 공공성으로 판단했다(김상준, 2007; 김진엽, 2016). 하지만 이 시기의 공공성은 일정한 틀에 맞춘 행동을 요구하는 평등이 획일성을 추구하는 문제가 있다고 했지만(조승래, 2014), 복지 공공성과 관련해 국가영역의 일방적 추진이 아닌 '시민의 자율성을 보장'하는 공공성이어야 한다는 함의를 갖게 해주었다.

셋째, 과거 자유방임주의 시장경제 중심이던 20세기 초반의 공공성의 개념이 공적 지원을 강화하면서 규율, 질서, 통합과 같은 개념들로 나타났으며 2차 세계대전 후 복지국가의 확대시기에도 공공성 강화가 큰 방향성을 갖게 되었다. 이 시기의 공공성은 정부가 큰 정부를 지향하면서 정부의 재정확대를 기반으로 동유럽을 제외한 거의 대부분의 유럽 국가들이 사회지출을 확대하면서 공공부문의 직접적인 역할을 확대해왔다. 복지 공공성 차원으로 볼 때 '국가의 제도적 규범에 대한 책임과 재정지출에 대한 책임'의 중요성을 확인하게 해주었다.

넷째, 신자유주의의 확산 시기에 등장한 공공성 논의는 정부의 실패를 근거로 한 국가주의의 확대의 위기론을 통해 공공부문의 역할 축소를 주장하게 되었다. 1980년대 전후의 공공성 논의는 신자유주의로 인해 공공에서 책임지던 영역이 민간의 영역으로, 더 나아가 시장의 영역으로 이전되는 과정에서 결국 이전 시기에 가속화되어 오던 공공성 강화는 확실한 후퇴를 경험하게 해주었다. 그리고 이러한 복지 축소의 방향은 결국 복지 공공성 약화라는 결과를 가져다주었고, 특히 '복지의 시장화로 인한 복지 공공성 약화'의 확실한 명제를 제공해주었다.

다섯째, 역사적으로 가장 최근의 공공성의 개념은 신자유주의의 확대로 인한 민영화, 상업화의 과정을 통해 약화된 공적 책임을 다양한 방식으로 강화해야 한다는 공적 담론을 형성하면서 재개념화하기 시작했다. 특히 시민사회의 적극적인 참여를 통해 공공과 민간이 공동으로 문제를 해결하는 소위 협치(governance)를 강화하는 방식으로 공공성 강화 개념이 전환되기 시작했다. 앞서 살펴본 것처럼 이미 오랜 역사적 경험에서 유사하게 제시되었던 시민들의 참여와 연대의 덕을 발휘할 수 있을 때 비로소 사회의 공공성이 회복된다고 보았다(조승래, 2014). 정부의 역할 강화로 인한 정부의 실패를 예방하기 위해 민간의 참여와 역할을 강조하는 개념으로서 거버넌스 강화를 강조하게 되었다. 공공성의 담론을 단순히 공공과 민간의 구분을 통해 개념화하는 것은 공공성의 개념을 대단히 축소해서 해석하는 것으로 보았고(김진엽, 2016), 복지 공공성 강화도 결국 복지 문제 해결을 위한 '공공과 민간의 거버넌스 구축을 토대로 한 공론장 확대'가 필요해진다는 함의를 얻게 해주었다.

3) 복지의 공공성 개념

복지에서 공공성의 논의 중 복지 공급주체와 관련되어 있는 논의가 있다(신동면, 2010; 주은선, 2016).

신동면(2010)은 복지의 공공성과 관련해 복지 공급주체에서 정부의 역할 비중이 높은 지를 판단하는 것을 형식적 차원의 복지 공공성 측면이라고 했고, 인간다운 삶을 살아가는 데 필요한 사회권 보장 여부를 판단하는 것을 실질적 차원의 복지 공공성이고 했으며, 이 두 가지 형식적, 실질적 측면의 공공성 모두를 살펴봐야 한다고 보았다. 그리고 주은선(2016)은 복지의 공공성 강화와 관련되어 핵심적으로 검토되어야 할 이념적 차원은 사회연대의 회복과 시민의 자율성 확대로 보았다. 실질적 차원의 공공성인 사회권 보장과 사회연대의 회복, 시민의 자율성 확대의 개념은 앞서 공공성의 개념을 검토할 때 언급한 공민성, 공익성, 공개성의 3가지 영역에서 최고 수준인 숙의적 공민성, 보편적 공익성, 소통적 공개성의 개념과 같은 맥락으로 볼 수 있다.

복지 공급주체에서 국가의 역할 비중 강화는 공급 주체들이 제공하는 복지의 총량의 단기적 변화는 가져오지만 장기적인 측면의 총량 변화를 가져오지 못하기 때문에 앞서 언급한 형식적 차원의 복지 공공성 강화라고 보았다(신동면, 2010). 오히려 이런 형식적 차원의 복지 공공성 강화보다 실질적 차원의 복지 공공성 강화로서 사회권의 변화가 있었는지를 파악하는 것이 매우 중요하다고 하였고, 이는 모든 국민의 인간다운 생활을 보장하는 사회권 강화를 통한 사회적 불평등 해소와 관련이 깊다고 보았다(신동면, 2010). 그리고 정의나 평등, 연대, 사회통합과 같은 가치를 추구한다는 것이 실체적인 공공성이라고 보기도 했다(윤홍식·남찬섭·김교성·주은선, 2019). 사회서비스의 공급 주체가 누구인지를 결정하는 것보다 공공성 강화에 더 중요한 것은 사회적 통합, 공공이익, 신뢰, 투명서, 재정적 책임성이라고 보았으며, 공공성의 강화가 시민의 참여와 자율성을 침해하지 않아야 한다고 보았다(윤홍식 외, 2019).

우리나라의 사회복지 발전과정을 살펴볼 때, 공공 책임에서 민간 책임으로의 이전 경험을 통한 공공성 약화의 발전경로를 가진 서구와는 달리 어떻게 보면 '공공성 강화의 역사'를 제대로 경험하지 못한 상황에서 오히려 공공성의 위축과 이로 인한 사회적인 부작용이 더욱 두드러지고 가속화되어 발현되고 있다(채장수, 2014). 주지하듯이 세계 10위권의 경제 규모를 자랑하는 우리는 현재 '후발 선진국'의 위상에 접근하고 있다. 하지만 이러한 경제적인 수준과 비교할 때, 복지의 공공성이 가진 우리의 위상은 다소 초라한 편이다.

4) 민간의 복지공급이 갖는 공공성

국가 또는 공공이 복지의 보편성에 근거한 사회권 강화와 관련된 구체적인 책임을 명확히 하지 않아 제도나 재정이 없거나 부족한 상황에서도 복지 공급자, 생산자로서 민간기관인 비영리법인, 사회복지시설, 복지단체 등은 사회적 불평등을 완화시키거나 지연시키는 역할을 해냄으로서 그간 복지의 공공성을 강화하는데 중요한 기능을 담당해왔다. 적어도 복지의 공공성이 훼손되고 약화되는 속도를 줄이는데 기여를 해온 것이다.

(1) 공민성 관점 검토

숙의적 공민성의 경우 가장 높은 수준의 공익성 수준을 설명하는 개념으로 볼 때 복지정책을 결정하는 과정에서 시민의 참여와 논의를 통해 관철할 수 있는 힘과 권력이 부여되어 있느냐의 문제이고, 그리고 이것을 궁극적으로 시민의 권리로서 인정하느냐가 매우 중요한 관건이 될 것이다. 복지서비스 생산자 및

공급자로서 민간이 이러한 조건에 더 부합하느냐에 대한 검토가 공공성이 있는지 여부를 판단하는 기준이 될 수 있을 것이다. 우리의 복지 공공성을 논할 때 시민의 참여와 권리, 서비스와 관련해서 서비스 수요자가 국가의 복지서비스 공급에 적극적으로 참여해 실질적으로 확보되어 있는가에 대해서는 매우 회의적인 생각이 많이 든다. 서울시의 '찾아가는동주민센터', 지난 정부의 '읍면동 복지허브화', 현 정부의 공공행정전달체계 개편의 방향 속에 시민의 참여를 통한 권한 강화 노력이 두드러지고 있지만, 노력에 비해 실질적으로 그 권한이 부여되고 정책에 반영되고 있는지는 좀 더 지켜봐야 할 것으로 보인다.

하지만 민간의 경우 서비스 수요자와 직접적으로 소통하고 논의를 통해 서비스 내용과 프로그램을 구성한다는 관점에서 이용자의 권리 또는 이용자의 인권을 기반으로 한 시설 운영이 더욱 강조되고 있다. 사회복지사업법을 통해 시설의 운영위원회 구성에 반드시 이용자 대표를 반드시 포함시키고 있으며, 이러한 시설에서 이용자의 참여와 권한 강화에 대해서도 시설 평가제도를 통해 지표로도 반영되면서 꾸준히 강화되고 있다.

(2) 공익성 관점 검토

공익성 관점에서 공공성이 가장 높은 수준의 보편적 공익성 측면에서 보면, 민간기관의 복지공급은 공공성이 매우 약하다. 즉 시민들에게 보편적 권리로서 사회권을 보장하는 관점에서 보면 민간복지는 공공성이 낮은 게 사실이다. 하지만 그 결과를 단순히 민간의 책임으로 떠넘기는 것은 이 상황을 너무 피상적으로 이해하는 것이다. 민간의 공공성이 약화되는 근본적인 이유는 결국 국가가 보편적 복지정책들을 적극적으로 도입하지 못하고 있고 이를 위한 적극적 재정 투입이 이루어지지 않기 때문이다. 결국 민간의 공급이 보편적 공익성을 갖기 위해서 필요한 것은 근본적으로 보편적 공익성을 가진 복지제도가 마련되어야 한다.

민간기관의 복지공급의 공공성이 약화된 원인을 먼저 살펴보았다.

첫째, 신자유주의 기반 신공공관리론의 영향이 그 원인이 되었다. 1980년대 전후의 공공성 논의는 신자유주의로 인해 공공에서 책임지던 영역이 민간의 영역으로, 더 나아가 시장의 영역으로 이전되는 과정에서 논의되어 왔다. 고전적 자유주의가 정부의 개입을 완전배제하고 시장 또는 경제 주체의 자유로운 의지를 강조하는 반면, 신자유주의는 강한 정부를 배후로 시장경쟁의 질서를 권력적으로 확정하는 방법을 취한다(정병오, 2017). 하지만 그 당시 우리나라의 경우는 아직도 공적영역에서 보편적 복지서비스가 도입되지 못했던 상황으로, 즉 복지국가가 도입되지 못했기 때문에 공적 지원의 확대과정에서 그 속도의 문제로 볼 수 있었다. 보수적이고 권위적 정권에서는 확대의 속도가 다소 늦었고, 진보적이고 민주적인 정권에서는 확대의 속도를 빠르게 가져왔다. 특히 복지서비스의 경우 공공영역에서 직접 공급의 비중은 매우 낮았고, 거의 대부분의 공급을 민간기관에 위탁의 방식으로 그 책임을 맡겨왔다. 공공이 공급하던 복지서비스가 민간영역으로 이전되는 것이 아니었고 처음부터 민간영역 운영에 큰 변화가 없었다.

둘째, 민간에 대한 부족한 재정 지원이 공공성 약화의 원인이 되었다. 민간의 복지 공급의 공공성이 약화된 이유는 앞에서도 이미 살펴본 것처럼 공공의 충분한 재정 투입이 이루어지지 못해 공적 지원이 약했기 때문이었다.

셋째, 복지 공급의 상업화 및 시장화 허용으로 인한 공공성 약화에 그 원인이 있다. 상업화를 허용했기

때문이다. 보편화된 제도를 수행하는데 정부가 시설을 직접 설립하지 않고 민간비영리법인에게, 그리고 심지어 영리법인이나 개인 자영업자에게도 서비스 공급 주체로서의 지위를 인정했기 때문이다.

독일의 경우는 민간이 서비스를 공급하지만 보편적 공익성을 확보하고 있는 좋은 사례로 독일 민간복지단체가 공공성을 어떻게 확보해나가는지를 들여다볼 필요가 있다.

독일의 경우 북유럽의 복지국가와 달리 헌법 상 보충성의 원리에 의해 특별한 사유가 없는 한 철저히 국가가 직접 사회서비스를 제공하지 않는 민간이 제공하는 것을 원칙으로 갖고 있고, 민간이 제공하지 못하는 사유가 발생할 경우에 한 해 보충적으로 제공하는 것이다. 독일의 민간복지단체들은 조합주의적 연계체계인 민간복지단체협의회를 구성해 사회서비스의 거의 대부분을 민간복지단체협의회 산하 민간단체들이 도맡아 운영하는 사회국가(Sozialstaat)라는 독특한 방식을 통해 복지서비스의 공공성을 높여왔다(차성환, 2006). 자칫 보충성의 원리를 공공의 책임을 줄이면서 개인이나 민간의 책임을 높이는 것으로 판단할 수 있지만, 독일의 보충성 원리는 공공과 민간의 명확한 책임과 역할 분배를 통한 공공성 강화의 대 원칙이라고 할 수 있다. 독일의 사회국가는 사회복지 구현이라는 목표는 반드시 공공부문에 의해서만 이루어지는 것이 아니고 민간 복지조직과의 협력을 통해 달성되는 것이며, 사회복지 과제와 관련한 국가의 책임을 구체적으로 명시함과 동시에 국가의 책임 하에서 공공복지와 민간복지의 협력과 조화를 장려하고 있으며, 이를 헌법과 하위법령에 구체적으로 명문화하고 있다(원소연, 2012). 독일은 유럽 전역에 확대가 되어 온 복지다원주의 또는 복지혼합의 문제점을 극복하기 위해 보편성을 강화하고 사회권을 보장하기 위해 민간과의 역할 분담과 협력을 보다 명확하게 추구해 민간중심의 사회서비스 공급에 노력해온 것이다.

독일이 보충성 원리에 근거해 민간에게 사회서비스를 위탁해 운영하지만 공공성이 약화되지 않는 이유는 사회서비스가 대상자의 욕구에 기반 한 보편적이면서 충분한 급여 수준 때문이었다. 효율성과 객관성 측면에서 정부의 관료집단이 민간복지단체보다 뛰어나지만, 독일이 민간을 통해 서비스를 공급하는 이유는 민간의 경우 대상자의 욕구에 우선순위를 두고 조치를 잘하기 때문이라고 보았다(차성환, 2006; 원소연, 2012). 구체적으로 독일의 노인요양서비스의 경우를 보면, 보충성의 원리가 국가의 부담을 경감시키기 위해 민간부문을 참여시키는 것은 아니고 보충성 원리에 근거한 요양서비스는 국가는 민간부문에서 요양의 수요에 적합한 공급이 될 수 있도록 계획하고 지원하며, 요양서비스에 대해 수급자가 만족할 수 있도록 서비스 품질관리에 관여하며, 최종적으로 민간부문에 의한 요양서비스 공급이 원활하지 않을 경우 국가의 직접 개입을 통해 해결하는 것을 의미한다(원소연, 2012). 사회국가 독일에서 민간이 서비스 공급에 중심이 된다고 해서 독일의 사회서비스 공공성이 우리나라보다 더 약화되었다고 말하기 어렵다는 점에서 우리에게 주는 시사점이 매우 크다.

(3) 공개성 관점 검토

소통적 공개성의 경우 시민의 의견을 개방적으로 청취하고자 하는 구조가 확보되어 있고, 충분히 토론하고 논의할 수 있는 지 여부를 확인해야 한다. 참여와 토론의 보장을 통해 서비스의 품질과 책임성을 높여가기 위한 노력을 해왔는지에 대한 검토가 함께 필요해보였다.

사회복지시설 평가제도를 통한 민간의 책무성 향상 노력과 서비스 질적 개선 노력은 시설의 개방적 토론을 더욱 활성화시켜줌으로서 공공성 확보에 크게 도움을 주었다.

복지서비스 공급 주체를 통해 공공성을 논의할 때 공공 직영의 복지시설이 오히려 공공성이 약화되었다는 증거가 존재한다. 사회복지시설 평가제도에서 평균 수준에도 미치지 못하는 시설의 많은 숫자가 지자체가 직영하거나 반직영하는 구조를 가진 경우라는 점은 단순히 공공이 복지 공급의 주체가 된다고 해서 공공성이 높다고 볼 수는 없다는 사실을 확인시켜주는 근거가 되기에 충분하다.

실제로 시설의 평가제도를 통해 시설의 책임성이 강화되고 서비스의 질이 향상되었다는 증거는 평가결과 점수를 통해 지속적으로 증명되고 있다. 구체적으로 살펴보면, 2018년 보건복지부가 발표한 4개의 시설 유형인 사회복지관, 노인복지관, 양로시설, 한부모가족복지시설에 대한 평가 결과 총점 평균은 87.6점으로 이전평가인 2015년의 87.9점과 유사한 것으로 확인되었고, 최고 등급인 A등급 시설이 72.6%인 것으로 나타났다(보건복지부, 2019). 한 가지 눈에 띄는 내용은 지방자치단체 직영시설(56개소)은 평균 48.5점으로 시설운영이 매우 부실한 것으로 나타났고, 이런 결과는 지속적인 시설 평가를 통해 나타났다고 지방자치단체 직영시설의 평가가 낮은 주된 이유는 직원(공무원)의 잦은 인사이동으로 인한 업무 연속성이 낮고, 시설 고유기능인 프로그램 제공 및 지역자원개발 업무보다는 지방자치단체 행사장 대여 등 단순 시설관리에 치중하기 때문이라고 그 사유를 분석했다(보건복지부, 2019).

민간기관의 공개성 확보를 통한 공공성 강화를 위해서 반드시 필요한 조건은 공론장 마련을 통한 숙의의 과정을 어떻게 만들어 갈 것이냐의 문제로 귀결되었다. 민간기관의 공개성 확보를 위한 역할은 과거보다 더 강화되었다. 과거 예산지원과 위탁관계를 통한 종속적 관계 또는 소위 갑을관계의 수직적 관계를 유지해오다가 지역사회보장협의체와 같은 협치(governance)구조가 제도화되고 공공과 민간이 협력적으로 지역사회 복지문제를 해결해나가는 논의의 과정을 추진하고 지역사회보장계획을 수립하고 서비스 수급계획 또는 새로운 정책이 토론되고 협의되면서 공개성 관점의 공공성은 제도적으로 강화될 수 있었다. 비슷한 방식으로 통합사례관리 시스템을 통해서도 민간기관과 공공기관의 공론장이 확보되면서 공공성이 일정 부분 강화되어 가고 있다.

그리고 복지의 민간 참여 중 상업화와 관련되어 조심스럽지만 언급이 필요한듯하다. 공공성을 약화시키지 않으면서 다양한 공급 주체의 참여와 관련한 대안에서 빠지지 않고 검토되는 영역은 사회적경제 영역이다. 이는 복지국가 유럽에서도 피할 수 없는 대안이되고 있기 때문이다. 복지국가의 복지부문 일자리 중 사회적경제가 차지하는 비중을 살펴 볼 필요가 있다. 복지국가의 경우 사회적경제가 복지와 관련해 감당하는 비중이 매우 큰 것으로 나타난다. 현재와 10년 정도의 시차가 있기는 하지만, 2009년 기준으로 볼 때 EU 27개국의 보건과 사회복지 분야 등에서 36만2652명의 인력이 1억2000만 명에게 서비스를 지원을 하고 있고, EU 27개 국가 중 사회적경제 인구의 비중이 가장 높은 곳은 스웨덴으로 전체 454만5800명의 노동자 가운데 50만7200명(전체의 11.2%)이 사회적경제 부문에서 일한다고 한다는 수치가 눈에 띈다(문화일보, 2014). 우리의 경우도 현재 사회적 경제를 통해 사회서비스를 감당하는 비중이 점점 늘어나고 있으며, 이는 일반적인 영리조직이 사회서비스를 제공하는 것과 공공성 측면에서 다른 공급주체임을 눈여겨보면서 주목해봐야 할 것이다.

Ⅲ. 결론

이 글을 통해 민간기관은 공공성을 가지지 않는가, 또는 민간기관은 공공성이 부족한가에 대해 답을 시도해 보았다. 결론적으로 '그렇지 않다'이지만, 명쾌하지는 않다. 민간기관은 주어진 조건에서 공공성을 높이기 위해 최대한 노력해왔고 노력하고 있다. 복지공급의 민영화나 상업화를 통해 공공성이 낮아졌다는 평가이지만, 우리나라의 경우 복지 공급의 역사적 발전경로를 고려할 때 공공이 직접적으로 복지공급 역할을 수행하지 않았기 때문에 서구의 경우와 같은 공공에서 민간으로 '민영화'를 통해 공공성이 약화되는 경험을 한 적이 없고 처음부터 지금까지도 시설의 설립의 공공 여부와 상관없이 대체로 민간에서 운영해왔기 때문에 이 논의 자체를 진행하기가 어렵다. 굳이 얘기하자면 태생부터 공공성이 약했던 것이다. 하지만 '상업화'를 통한 공공성 약화는 사회서비스가 도입되는 과정에서 분명하게 나타났음을 살펴보았다.

만약 민간기관의 공공성이 만약 부족하다면 그것은 누구의 책임인가 그리고 정부나 공공기관은 공공성을 충분히 확보하고 있는가에 대해서 살펴보았다. 공공은 보편적 복지 확대를 위한 재정 확보와 사회권 보장을 위한 제도 확충을 통해 복지의 공공성 강화를 위해 노력해야 함에도 불구하고 그러한 노력이 충분했는지에 대해서 답을 구해보면 결론적으로 '그렇지 않다'이다. 이 부분은 명쾌하다. 하지만 최근 공공성 강화와 관련된 복지계의 논의는 '복지공급 주체를 공공부문으로 전환'의 논의이고, 이것이 유일한 나아갈 경로로 보는듯하다. 하지만 복지의 공공성 강화는 공공의 복지에 대한 책임성 강화로 이해해야 할 것이고, 더 구체적으로는 보편적 복지제도를 더욱 확대하고 이를 위한 복지재정을 확충하는 선결조건이 충족된 뒤에 복지전달체계 상 공급 주체의 책임성 및 전문성을 강화하는 것이 핵심이다. 바꿔 말하면, 최근에 진행되고 있는 공급 주체를 민간에서 공공으로의 전환하는 것이 전 영역으로 확대되는 보편성을 담보하기 위해서는 상당한 정도의 재정 투입이 이루어져야 한다. 이를 전체로 확산시키지 못하고 일부 소수에 그치는 공공으로의 전환이 갖는 위험성은 자칫 소수의 특혜를 가진 공급주체를 만들어내는 우를 범할 수 있다.

복지의 공공성 강화와 관련된 논의는 민간기관의 공공성 부족이나 약화에서 출발되어야 할 논의 주제는 아니고 오히려 정부나 공공영역이 공공성을 어떻게 확보해야 하는 지에 대해 논의해야 한다. 공공성의 개념적 논의를 통해 복지의 공공성 강화에 대해 살펴보았다. 공민성, 공익성, 공개성 측면에서 복지의 공공성이 어떤 수준에 있고, 이러한 수준은 어떤 의미가 있는지 살펴보았다. 이러한 관점으로 볼 때 우리나라의 복지의 공공성은 매우 낮은 수준의 공민성, 공익성, 공개성을 보여주었으며, 공공성 강화를 위해 사회연대의 확충, 보편적 사회서비스를 통한 사회권 강화, 시민의 자율성 강화라는 몇 가지 핵심 가치를 도출할 수 있었다.

복지 공급주체로서 복지시설을 운영하는 비영리 민간기관이 공공성 약화의 주범이 아니라 돌봄의 영역에서 공급주체를 빠르게 확대하기 위해 참여시킨 상업화된 민간이 공공성 약화의 주된 주체이고, 그리고 그것을 구조화 한 주체가 바로 정부인 것이다. 정부의 부족한 재정 투입은 민간의 책임을 더욱 강조하는 복지혼합 또는 복지다원주의를 강화시키기 때문에 복지의 공공성이 낮아질 수밖에 없다. 그리고 돌봄과 관련된 사회서비스의 경우 충분한 수가가 책정되지 않아 비영리민간이던, 상업화된 민간이건 그 주체의 특성과 상관없이 공공성이 약화되는 주요 원인으로 지적되고 있다. 복지의 공공성 약화의 근본적인 원인은 부족한 복지재정의 문제로 보편적인 복지정책의 확대가 없기 때문이기 때문에 보편적 공익성 수준으로 나아가지 못하기 때문이

다. 복지 공급 주체의 수평이동만으로 앞서 살펴 본 거처럼 시민의 사회권을 보장하는 '보편적 공익성'을 확보해 복지의 공공성을 강화는 현실적으로 어려워 보인다.

이는 현재 우리나라의 복지 공공성 약화는 취약한 공적 지원 구조, 즉 취약한 재정 구조 하에서 제공되는 선별적인 정책 기반의 복지서비스 공급이라는 구조적인 한계로 인해 발생하는 것이지 민간기관이 복지 공급의 주된 주체라는 사실이 원인은 아니다. 사회연대의 강화라는 사회적 목적을 달성하고자 할 때 국가라는 공공영역이 더 적합할지, 아니면 시장 및 비영리라는 민간영역이 더 적합할지 신중한 논의와 검토도 필요하다. 물론 시장의 역할이 아니라는 것은 자명하지만, 그것이 국가의 역할이어야 하는지, 비영리 민간기관의 역할이어야 하는지는 불분명하다. 그리고 시민의 자율성 강화라는 사회적 목적 달성을 위해 국가 또는 비영리 민간기관 중 어느 쪽의 역할이 더 필요한 것인지도 불분명하다. 필자가 보기에는 국가보다는 비영리 민간기관이 우세해 보이긴 하지만 이는 빠르게 결론을 내릴 것이 아니라 공론의 장을 열어 충분한 토론이 이루어져야 할 것이다. 이러한 논의를 위해 복지 공급 주체의 공공으로 전환이 공공성 강화로 가는, 또는 복지국가로 가는 유일무이한 대안이 아님을 독일의 사회국가의 사례를 통해서도 살펴보았다. 좀 더 시간을 두고 신중하게 검토해봐야 할 논제인 듯하다.

최악의 구조적 문제를 안고 있는 복지전달체계임에도 불구하고 민간은 최선의 역할을 다해왔다. 더욱 약화될 수 있는 공공성을 부족한 재정과 열악한 노동에 대한 보상의 상황에서도 그나마 민간 자원을 최대치로 끌어내가면서 힘들게 그 역할과 책임을 감당하면서 선방하고 있다는 사실은 부정할 수 없는 현실이다. 현재와 같이 구조적인 문제의 조정이나 해결 없이 국가 또는 공공이 복지 공급의 주된 주체가 된다고 해서 공공성이 강화될 것이라는 것은 너무도 이상주의적 상상으로 다가온다. 정부의 실패라는 해묵은 논의를 하지 않더라도 관료제로 인한 경직성의 문제는 시민의 자율성을 약화시키기에 충분하다. 그리고 민간에서 공공으로의 공급주체의 전환의 경우 특정 비율에 그치는 상황으로 마무리된다면, 자칫 복지전달체계 상 특권층을 만들어내 사회연대의 강화에 큰 걸림돌이 될 수 있고 결과적으로는 공공성 약화라는 심각한 결과를 만들어 낼 수도 있다는 복지현장의 경고는 비교적 작은 목소리지만 쉽게 무시되어서는 안 된다고 본다.

참고 문헌

김기원. 2017.『사회복지정책론』. 학지사. pp. 296-199.

김상준. 2007. “원칙이자 과정으로서의 공공성: 존 롤스 정의론을 넘어서.”『시민사회와 NGO』5(1): 5-35.

김영종. 2012. “한국 사회서비스 공급체계의 역사적 경로와 쟁점, 개선 방향.”『보건사회연구』32(2): 41-76.

김영종. 2019. “사회복지 전달체계의 지난 20년과 향후 전망.” 한국사회복지행정학회 학술대회 자료집. pp. 19-27.

김진엽. 2016. “예술경영과 공공성.”『기초조형학연구』17(6): 138-154.

문화일보. 2014. “스웨덴 9명중 1명이 사회적경제 활동, 한국은 통계조차 없어.” www.munhwa.com. 2014년 03월 10일자.

보건복지부. 2019. “2018년 사회복지시설평가 결과.” www.mohw.go.kr. 2019년 3월 20일자.

신동면. 2010. “사회복지의 공공성 측정에 관한 연구.”『한국사회정책』17(1): 241-265.

양성욱. 2013. “사회서비스 제공 조직의 공공성은 어떻게 평가할 수 있는가.”『한국사회복지행정학』15(3): 133-160.

원소연. 2012. “복지다원주의와 보충성원칙, 독일의 노인요양서비스 사례를 중심으로.”『한국정책학회보』21(3): 441-480.

윤홍식·남찬섭·김교성·주은선. 2019.『사회복지정책론』. 사회평론아카데미.

이종수. 2013.『한국행정의 이해』. 대영문화사.

정병오. 2017. “사회복지실천 평가의 관리주의적 영향과 극복에 대한 고찰.” 한국사회복지실천연구학회 학술대회 자료집.

조대엽·홍성태. 2013, “공공성의 사회적 구성과 공공성 프레임의 역사적 유형.”『아세아연구』56(2): 7-41.

조승래. 2014,『공공성 담론의 지적 계보: 자유주의를 넘어서』. 서강대학교 출판부.

주은선. 2016. “복지공급주체로서 국가, 시장, 시민사회에 관한 정책 패러다임 검토: 이념과 쟁점.”『사회보장연구』32(3): 175-202.

차성환. 2006. “독일의 사회보장체계와 민간 복지단체.”『담론 201』9(3): 283-324.

채장수. 2014. “적극적 공공성의 두 가지 경향.”『사회과학연구』25(1): 167-185.

주체학회세션Ⅵ

발표1

한국사회서비스, 괜찮은 일자리와 괜찮은 서비스는 가능했나?

강영숙(군산대)

한국사회서비스,
괜찮은 일자리와 괜찮은 서비스는 가능했나?

강영숙(군산대학교)

초 록

본 연구는 현재 10년의 역사를 가지고 바우처 방식으로 제공되고 있는 지역사회서비가 괜찮은 일자리와 괜찮은 서비스 제공이 가능했나라는 질문에 대한 답을 찾는 것에서 시작되었다.

연구 분석의 시간적 단위는 2007년부터 2017년을 하였다. 그 이유는 2007년 노인돌보미, 장애인활동보조, 지역사회서비스투자, 산모신생아도우미 4개 바우처 사업을 시작으로 2019년 현재 9개 바우처 사회서비스가 진행되고 있기 때문이다.

연구 분석대상은 2019년 현재 노인돌봄종합서비스(방문서비스 · 주간보호서비스, 단기가사서비스, 치매환자가족 휴가지원서비스), 장애인 활동지원, 지역자율형 사회서비스투자사업(지역사회 서비스투자 산모신생아 건강관리지원, 가사간병 방문지원), 장애아동가족지원(발달재활서비스, 언어발달지원), 발달장애인지원(발달장애인 부모상담지원), 임신출산진료비지원, 기저귀 조제분유지원, 청소년산모임신출산의료비지원, 에너지바우처바우처 사업 등에 참여하고 있는 종사자와 서비스 대상자로 선정하였다.

분석틀은 Richard et al.(2003)이 개념화하고 조작화한 괜찮은 일자리의 개념과 측정도구를 사용하였다. 괜찮은 서비스는 SERVQUAL 척도(Zeithaml, Parasuraman & Berry)를 사용하여 이용자의 서비스를 측정한 연구논문을 대상으로 연구를 진행하였다.

주체학회세션Ⅵ

발표2

자활사업과 사회서비스

김자옥(서울시자원봉사센터)

자활사업과 사회서비스

김자옥(서울시자원봉사센터 연구위원)

Ⅰ. 서론

자활사업은 취약계층을 위한 근로복지연계(work fare)의 대표적인 프로그램이다. 자활사업 성과는 참여자의 취·창업과 탈수급에 중점을 둠으로써 결과적 성과평가 중심으로 이루어진다. 그러나 이러한 자활사업 성과는 참여자가 취·창업을 이루는 경제적 성과에 치중되어 있어, 저학력·고연령의 참여자가 현실적으로 달성하기 어렵다(이인재·이성수, 2002; 노대명, 2010). 이러한 한계를 극복하기 위해 자활사업 성과는 경제적 자활과 더불어 정서적 자활이나 사회적 자활도 함께 고려되어야 한다(이상록, 2003; 이형하·조원탁, 2004; 정원오·김진구, 2005; 노대명, 2007; 이인재, 2006). 즉 자활사업 참여자는 경제적 자활을 이루기 위한 과정적으로 정서적 자활이나 사회적 자활을 이룰 수 있도록 하는 지원이 필요하다.

이러한 문제 제기를 통해 자활사업에는 참여자를 위한 자활사례관리가 진행되고 있다. 자활사례관리는 참여자에게 근로의 기회 제공, 취업알선 등 자활프로그램 지원과 참여자의 자활프로그램 수행 모니터링 및 사후 관리 등 지역자활센터에서 자활참여자의 자립을 위해 수행하는 모든 과정으로 이루어진다(보건복지부, 2019). 자활사례관리는 참여자가 경제적 성과인 취·창업이나 탈수급을 하기 어려운 조건에서, 참여자의 다층적인 문제를 개별적으로 파악하고 이를 해결할 수 있도록 돕는 과정이다. 자활사업 참여자를 대상으로 하는 사례관리는 개인 보호 중심의 지원서비스를 연결하고, 동시에 고용과 고용유지를 위한 서비스를 제공하게 된다(황미영, 2013). 홍선미(2006)는 자활지원 사례관리의 모형을 지역사회 보호체계 수준의 중개모형, 조직 기관연계망 수준의 통합모형, 기관내 클라이언트 수준의 지지모형을 제시하여, 자활 사례관리가 참여자에게 다차원적인 지지를 할 수 있는 사회서비스 제공해야 한다고 제안하였다. 이는 자활사업 참여자는 개인적 수준의 어려움이나, 가족, 주거환경, 고용유지의 장애물 등 다차원적이고 복합적인 문제 상황을 고려하여 밀도 있는 관리가 필요하다는 것을 의미한다.

자활사업 참여자는 취·창업을 이루는 경제적 자활을 이루기 앞서 참여자의 자활의지 함양이나 정서적 자활, 사회적 자활이 중요한 의미를 가지며(이형하·조원탁,2004; 엄태영, 2010; 박정호, 2010; 유태균·박재민·최수영, 2014; 이은정, 2014, 최상미·홍영표·김한성, 2017), 자활사례관리 중 경험하게 되는 사회서비스가 중요시 되는 이유다. 자활사업 참여자의 정서적·사회적 자활은 참여자가 자활프로그램에 갖는 직무만족, 자활근로 실무자 지원에 대한 만족, 자활프로그램의 질 등이 영향을 준다(엄태영·주은수, 2011; 권용신·김태진, 2010; 권용신·이준상, 2011, 임진섭, 2013). 자활사례관리는 참여자가 자활사업에 참여하는 전반적인 과정을 계획하고, 필요한 자원을 지원하고, 과정을 모니터링하는 전반적인 관리로서, 자활사업 참여자가 자활에 대한 의지를 갖게 하고, 생활태도가 변화하여 고용형태를 유지할 수 있도록 돕는 것이다. 자활사업

참여자가 정서적 지지와 물질적 지지를 받게 되었을 때 스스로 자활을 하고자 하는 역량이 높아진다(이진열·윤기혁, 2018). 또한 자활사업 참여자는 자활사업의 서비스 질이 높다고 인식하면 자활성과가 증가한다고 나타났다(임진섭, 2013; 황보람·이진열·김영진·최영미, 2015).

선행연구를 바탕으로 살펴보면, 자활사업은 참여자에게 지원하는 근로사업단, 희망통장, 근로 관련 전문교육 등의 서비스 질이 높아야 자활성과로 이어지는 가능성이 높다. 자활사업 참여자는 복합적이고 다층적인 문제 상황에 놓여있으므로, 참여자의 특성에 맞는 전문화된 양질의 사회서비스가 필요한 이유다. 자활사업 참여자의 개별적인 상황을 개별맞춤형으로 접근할 수 있는 자활사례관리가 참여자에게 중요한 기능으로 작동한다(백학영·김경휘, 2013; 이은지·조준용, 2019). 그러나 자활사례관리 관련 연구는 사례관리의 구성요소로 사례관리자의 전문성과 조직의 구조 및 특성을 중심으로 효과적인 사례관리 실천이 이루어질 수 있도록 하는 요인들을 탐색하는데 중점을 두고 있다(민소영, 2006; 도광조, 2009; 최지선, 2012; 함철호, 2013; 백학영·김경휘, 2013). 사례관리 구성 요소에서 지역사회요인이나 사례관리 대상자, 서비스 요인을 살펴보고 있으나, 지역사회 요인은 외부자원의 연결횟수, 외부전문가 활용여부, 지역사회 사례회의 참석여부, 통합사례회의 참석여부 등을 그 내용으로 하고, 사례관리 대상자는 알콜중독자, 만성질환자, 대인관계나 자립의지 등이 낮은 대상자의 비율을 살펴보고 있다(백학영·김경휘, 2013; 함철호, 2013). 또한 사례관리 서비스요인에서는 접촉횟수, 직·간접 서비스 개수 및 종류를 파악하고 있다(민소영, 2006). 보건복지부의 자활사례관리 관련 평가지표에서도 사례관리 체계화 수준이란 지표에서 사례관리 내용의 성실한 입력, 수행인력의 근속여부, 사례회의 참석, 지정교육이수, 외부전문가 참석, 우수사례선정 등의 내용으로 평가하고 있다(보건복지부, 2017). 이는 자활사업 참여자가 제공받는 사회서비스가 문제해결을 위한 서비스 내용과 전문성보다는 자활사례관리를 받는 절차적 실현 여부와 성실성에 중점을 두고 있는 것으로 판단할 수 있다.

자활사업의 궁극적인 목적인 참여자의 취·창업과 탈수급의 경제적 자활을 달성하기 위해서는 우선 참여자의 개별적 특성에 적합한 전문적인 사회서비스의 지원내용이 무엇인지를 파악하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 다차원적이고 복합적인 문제를 안고 있는 자활사업 참여자는 자활사업 참여를 통해서 삶이 어떻게 변화되는지에 대한 내용을 설명할 수 있어야 한다. 그러나 자활사례관리가 중점을 두고 있는 것은 대상자인 참여자에게 자활사례관리자에 의해 제공되는 지원절차가 적합하게 실행되는 과정이다. 이에 자활사례관리는 대상자인 참여자에게 개별적인 문제 상황에 맞는 전문적이고 적절한 사회서비스를 제공하고 있는지에 대한 체계적인 관리가 부족하다고 할 수 있다.

2012년 사회보장기본법 전면개정 이후, 사회서비스는 취약계층의 선별적인 서비스를 제공하는 것을 넘어 일반적인 시민이 인간다운 삶을 유지하기 위한 공공성을 지닌 보편적인 사회서비스로까지 그 영역이 확대되었다(조남경, 2017). 사회보장기본법 전면개정 내용 중 '사회복지서비스'는 '사회서비스'로 개정하면서 그 개념이 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도로 확대되었다(사회보장기본법 제3조). 이러한 사회서비스 개념은 인간다운 삶을 보장하기 위해 공공성을 지닌 서비스를 제공할 수 있다는

광의의 의미를 담고 있고, 동시에 사회서비스 개념은 사회적 돌봄을 제공하는 최협의의 의미로도 정의되고 있다(김용득, 2017; 윤영진, 2010). 이러한 맥락에서 자활사례관리를 통해 제공하는 사회서비스도 참여자의 인간다운 삶을 보장하는 사회서비스 지원제도라고 할 수 있다. 즉, 전문적인 사회서비스 지원은 참여자 삶의 과정적이고 다차원적인 변화구성에 대해서 참여자와 현장 근거기반의 이해가 수반되어야 한다. 참여자의 변화를 이끌어낼 수 있는 전문적인 사회서비스를 체계화하기 위해서는 참여자가 자활사업 참여를 통해 자신의 삶이 어떠한 과정을 통해 변화되는지의 다차원적인 과정 변화를 파악하는 것이 우선되어야 하는 지점이다.

참여자의 삶의 과정적 변화는 취·창업이나 탈빈곤처럼 정량적으로 측정되지 못하기 때문에 자활사업 경험 과정 안에서 이루어지는 참여자의 상호작용과 과정적 지향이라는 맥락 내에서 관찰되고 정의되어야 한다(김인숙, 2008). 그 이유는 참여자의 상호작용과 과정적 지향은 자활사업이 참여자에게 어떤 영향을 미치고, 자활사업 참여로 인해 참여자의 삶에 어떤 변화가 나타나는지를 이해하는데 있어서 필수적으로 이해되어야 하는 맥락이기 때문이다(정혜숙, 2015). 자활사업 경험이 참여자에게 미친 영향이나 자활사업으로 인해 나타난 변화를 이해하기 위해서는 양적연구 보다는 참여자가 경험하는 자활사업의 맥락과 과정에 대한 심도 있고, 다차원적인 이해를 가능하게 해줄 수 있는 질적 연구 접근이 요구된다.

이에 본 연구에서는 자활 참여자들의 참여 경험을 이해함으로써 자활사업 참여 과정을 통해 자활사업이 참여자들에게 어떤 영향을 미치는지를 이해하고, 그러한 이해를 바탕으로 참여자의 변화과정을 근거 기반적으로 정의하고자 시도하였다. 본 연구의 연구 질문은 다음과 같다.

연구 질문 : 자활사업은 참여자의 삶에 어떤 영향을 미치는가?

연구 질문은 참여자가 자활사업에 참여하게 됨으로써 개인의 내적인 상황이나 외적인 상황, 다른 사람과의 관계, 구조적인 상황에서 벌어지는 과정적 상호작용과 맥락적 흐름을 보고자 한다. 즉, 참여자를 둘러싼 내·외적 상황이 변화되는 과정을 이해하고, 참여자의 삶이 어떠한 변화정도를 보이는지 이해하고자 함이다. 참여자가 자활사업에 참여함으로써 겪게 되는 변화가 긍정적인 변화도 일어날 수 있고, 부정적인 변화도 일어날 수 있다. 동시에 참여자가 자활사업에 참여하지 않았다면 전혀 드러나지 않았을 결과도 있을 것이고, 자활사업에 참여하게 됨으로써 미약하게 드러나는 변화와 확연하게 드러나는 변화도 있을 것이다. 참여자의 삶에는 자활사업 참여로 인해 일어나는 긍정적이든, 부정적이든, 약한 정도이든, 강한 정도이든 다양한 변화에 대한 과정적 변화를 갖고 있을 것이다. 이러한 변화는 자활사업이 참여자에게 미친 영향으로서, 자활사업의 과정적인 변화라고 볼 수 있다. 참여자의 삶에 기반한 과정적인 변화는 참여자의 삶이 현재 어떤 상태인지에 대한 맥락적 상황을 설명하고, 자활사업 참여를 통한 과정적 상호작용이 무엇인지를 설명함으로써 근거 기반적으로 정의할 수 있다. 이는 참여자의 삶에 미친 다양한 영향을 실재적이고 근거에 기반하여 과정적인 변화를 상향식으로 설명하는데 의미가 있다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 자활사업 성과

자활사업 성과는 자활의 개념 정의에 따라 성과를 무엇으로 볼 것인가가 결정된다. 보건복지부(2015)는 '자활을 국가에서 제공하는 공적 부조 급여를 수급하지 않고 생활할 수 있는 상태'로 정의함으로써 자활사업 성과가 경제적 자활로 한정되어있다. 이러한 정의에 따라, 자활사업 성과는 스스로의 능력으로 소득을 보장할 수 있는 취업이나 창업을 이룸으로써 경제적 자립을 달성하는데 집중되어 있다.

확대된 자활개념을 바탕으로 자활사업의 성과는 크게 경제적 자활성과, 과정적인 자활성과 내용으로 설명하고 있다. 과정적인 자활성과는 정서적 자활성과, 사회적 자활성과로 세부적으로 다차원적인 부분으로 나누어 볼 수 있다(이상록·진재문, 2003; 이형하·조원탁, 2004; 정원오·김진구, 2005; 임진섭 외, 2010). 경제적 자활성과는 경제적 변화 상태만을 보는 결과적 성과로서 자활을 바라보는 관점이다(김인숙, 2008). 이는 참여자가 스스로 자립하기 위한 과정에서 이루어지는 상호작용과 참여자의 경제적 상황, 인구학적 특성 상황에 대한 맥락을 간과하고 있다. 이러한 간과로 인해 경제적 변화상태만을 보는 자활성과는 참여자 삶의 수준을 전혀 고려하지 못하고 있다는 한계가 있다.

많은 연구자들은 현재 자활사업 평가가 경제적 자활성과로만 이루어지고 있는 한계를 지적하고, 참여자의 변화를 설명할 수 있는 과정적인 자활성과가 이루어져야 함을 제시한다. 과정적인 자활성과를 세부적으로 살펴보면 정서적 자활성과와 사회적 자활성과로 나누어 볼 수 있다. 우선 정서적 자활성과에 대해 살펴보면 다음과 같다. 이상록(2003)은 근로 활동에 대한 긍정적 인식과 자아존중감이나 신뢰감, 자기표현 태도 형성으로 주장하기도 하였다. 이형하·조원탁(2004)은 정서적 자활을 참여자가 근로를 하고자 하는 의지, 자아존중감, 자기 신뢰, 긍정적인 생각과 태도 등으로 정의하고 있다. 또한 정서적 자활은 외부 의존에서 벗어나 스스로 살 수 있다는 생각과 자립 의지를 갖는 것으로도 정의하고 있다. 정원오·김진구(2005)는 정서적 자활이 경제적 자활을 이루기 위한 과정의 결과라고도 제시한다. 엄태영(2010)은 자립할 수 있다는 자신감과 실제 자립에 필요한 다양한 자립 관련 요소에 대한 자기 확신, 자신의 생활에서도 긍정적 생각을 가짐으로써 근로의욕이 생겨난 상황이라고 정의한다. 송인한·박장호·김우식(2013)는 정서적 자활성과 내에 심리적 자활성과를 제시하면서 지표로서 Juntunen 과 Wettersten(2006)이 개발한 근로희망 척도(Work Hope Scale:WHS)를 우리나라 상황에 맞춰 변형하여 사용하기도 하였다. 대체적으로 정서적 자활 평가지표는 일자리에 대한 보람과 즐거움, 자신과 가정에 대한 적극성, 근로에 대한 긍정적 태도, 자립의욕 및 자신감, 심리적 안정에 대한 도움으로 성과를 설명한다(이형하·조원탁, 2004 ; 이상록·진재문, 2003 ; 정원오·김진구, 2005 ; 엄태영, 2008 ; 박정호, 2010 ; 임진섭·최장원·장용언, 2011 ; 이영범·남승연, 2013; 이은정, 2014).

다음으로 사회적 자활성과는 대부분의 연구에서 가족관계, 대인관계, 가족이나 대인관계에서의 지지와 격려, 상호존중 정도 등으로 정의하고 있다. 구체적으로 살펴보면, 사회적 자활은 수급자가 자활사업을 통해 얻어지는 사회적 관계망을 얻게 하는 것이라고 개념화하고 있다(이형하·조원탁, 2004). 그리고 대인관계의 형성, 가족의 지지 및 격려, 가족 상호 간의 감정 존중, 전체적인 가족관계의 향상, 친척과의 관계 향상

및 친구·이웃과의 관계 향상을 사회적 자활로 측정하기도 하였다(이상록 2003; 임진섭·최장원·장용언, 2011). 사회적 자활은 참여자가 개인을 넘어선 환경으로 관계를 확대·형성함으로써 자활 과정의 경로 역할을 하였다고 보았다(최은영, 2016). 즉, 사회적 자활 평가지표는 대인관계의 형성, 가족의 지지 및 격려, 전체적인 가족관계의 향상을 성과로 설명한다(이형하·조원탁, 2004; 이상록·진재문, 2003; 임진섭·최장원·장용언, 2010 ; 이영범·남승연, 2013; 이은정, 2014).

또 다른 자활사업 성과관련 연구는 참여자 외에 지역자활센터 기관의 특성이 미치는 영향을 밝히고자 시도하였다. 자활성과에 영향을 미치는 요인으로 지역자활센터 기관의 특성을 살피고자 하는 선행연구들은 자활 참여자의 개인적 특성이 아닌, 자활사업 수행기관의 실무자, 사업 프로그램의 종류와 질, 사례관리사업의 담당 실무자와 지속적인 관리시스템으로 설명하고자 하였다. 이러한 연구들도 자활성과는 취업이나 창업을 이루는 경제적 자활, 참여자의 근로의지 정도, 정서적 자활로 정의하고, 정의된 자활성과에 영향을 주는 지역자활센터 기관의 특성 요인을 밝히고자 하였다(엄태영·주은수, 2011; 백학영·김경휘, 2012; 권용신·김태진, 2010).

자활사업 성과 관련 질적 연구는 특정 대상을 중심으로 참여자가 인식하는 자활사업에 대한 인식 전환에 관한 연구이거나, 자활 과정에 진입하여 탈수급을 이루는 변화에 대한 참여자의 진입 경로를 밝히는 경로에 관한 한정된 연구가 이루어지거나(황정임 외, 2005; 백학영·고미선, 2007; 김인숙, 2008; 정혜숙, 2015), 참여자가 인식하고 있는 탈수급의 의미를 밝히거나, 참여자가 갖고 있는 자활에 대한 의지를 자활사업 참여 이전과 이후의 맥락 속에서 살펴보고 있으며, 자활사업 참여자를 비롯한 근로빈곤층의 전반적인 삶의 경험을 검토하고 있다(백학영·조성은, 2014; 최종혁·김수완, 2012; 이은주, 2008). 이와 같은 연구는 자활사업 참여대상자 중 일부분의 제한되거나 한정된 대상자만을 보는 것은 한계가 있고, 참여자가 경험한 자활사업이 어떠한 경험이었는지, 어떠한 과정과 상호작용이 일어나고 있는지를 밝히기는 제한적이다. 그리고 참여자의 자활사업에 대한 인식이 어떠한가를 설명하고 있지 못하기 때문에 참여자의 자활사업 참여경험을 삶에 기반한 맥락적 흐름과 과정적 상호작용을 설명하는데 제한적이다.

자활사업 경험이 참여자에게 어떠한 영향을 미쳤는지를 알기 위해서는 참여자의 삶에 기반한 실재적이고, 근거 기반적인 설명이 필요하다. 즉, 자활사업과 관련된 연구가 참여자에게 어떠한 의미인지를 이해하고, 참여자가 갖는 의미가 삶에서 어떠한 변화를 일으키고 있는지에 대한 구체적인 근거기반을 통해 이룬 자활사업 성과를 설명하는 것이 선행되어야 할 지점이다.

2. 자활사례관리와 사회서비스

자활사례관리는 2004년 지역자활센터가 서비스 전달체계의 혁신을 꾀하는 '자활인큐베이팅사업'을 도입하면서 시작되었고, 2011년 '자활인큐베이팅사업 '대상자에만 머물렀던 한계를 넘어 자활사업 참여자 전체를 대상으로 역량과 의지를 높이도록 자립계획을 수립하고, 전 과정에 개입하여, 촉진하는 연계서비스를 기획·연결·점검·조정 등의 포괄적인 업무를 수행하고 있다(황미영, 2013).

자활사례관리 관련 선행연구는 사례관리 운영모델이나 매뉴얼개발(홍선미, 2004, 홍선미, 2006; 이문국,

2010), 지역자활센터에서 운영하는 자활사례관리의 실태나 실천 방향(이선영, 2012; 황미영, 2013; 백학영·김경휘, 2013; 엄태영, 2017), 지역자활센터에서 제공하는 자활사례관리나 자활서비스와 참여자의 관계나 영향요인을 분석하는 내용 등(임진섭, 2013; 이진열·윤기혁, 2018; 이진열, 2018; 경승구·이용갑, 2018; 이은지·조준용, 2019)을 살펴보고 있다.

자활사업 모델이나 매뉴얼개발 연구는 자활사업에서 사례관리 적용의 의미를 포괄적인 지역사회지지프로그램으로서 인프라 구축과 서비스 지원체계의 문제, 참여자의 취업능력을 고취시킬 수 있는 접근방법, 지역내 연계망 개발에 활성화를 가져올 수 있다는 제언을 하고, 지역자활센터의 상황에 맞는 적용모델로서 공적 주체중심의 중개형, 전문화된 기관의 연계기능을 중심으로 한 통합형, 개발 지역자활센터의 자활서비스를 중심으로 한 지지형을 제안하고 있다(홍선미, 2004; 홍선미, 2006). 그리고 자활사업에서 사례관리는 클라이언트 중심의 서비스 전달체계 구축과 지원의 복지철학적 입장을 반영하여 운영되어야 함을 강조학도 한다(이문국, 2010).

지역자활센터가 운영하는 자활사례관리의 실태는 기관간 실재 운영에 편차가 있으며, 사업단 중심으로 사업이 운영되면서 자활사례관리는 이중형식으로 구분되어 있고, 실무자들간에 자활사례관리에 대한 긍정적, 회의적인 인식이 공존하고 폭넓게 퍼져있어서 실재 사례관리 운영체계가 불안정하게 운영되고 있다고 지적하기도 한다(이선영, 2012). 그리고 자활사업인 근로연계복지정책이 참여자가 고용이나 노동을 유지할 수 있도록 돕는 지원실천으로서 사례관리가 운영되어야 한다고 주장한다(황미영, 2013). 자활사업에서 이루어지는 자활사례관리가 어떠한 영향을 미치는지에 대한 성과를 실증적으로 살펴보았을 때, 참여자의 근로능력 미약자 비율, 사례관리 전담 여부, 사례관리 매뉴얼 보유, 사례관리 외부 전문가 자문위원 유무가 중요한 요인으로 드러나기도 했다(백학영·김경휘, 2013). 그리고 자활사례관리가 효과적으로 운영되기 위해서는 자활사례관리 담당자가 필요한 역량을 갖출 수 있는 교육과 훈련이 제공되어야 하며, 취·창업관련 기술과 교육기획능력등을 습득하고, 현장실습을 할 수 있는 기회를 가지는 것이 필요하다고 한다(엄태영, 2017). 이와 같은 선행연구는 자활사례관리를 위한 기관 운영실태의 제안이나 자활사례관리를 실제로 운영하기 위한 실무자에게 필요하거나 요구되는 역량에 대해서 그 필요성을 강조하고 있다.

지역자활센터에서 제공하는 자활서비스나 자활사례관리가 참여자에게 미치는 요소로는 참여자가 중고령자라는 특성을 갖고 있거나 자활의지나 참여자가 지각하는 서비스의 질, 직무만족이 높을 때, 자활성과에 유의미한 영향을 미친다고 실증적으로 분석하였다(임진섭, 2013). 그리고 참여자는 정서적 지지와 물질적 지지가 높으면 높을수록 임파워먼트가 높은 것으로 나타나고, 자활사업 참여자가 만족도가 높을수록 성과가 높아지므로 참여자에 대한 상담, 교육, 사례관리 등의 역할을 강조해야 한다고 하였다(이진열·윤기혁, 2018; 이진혁, 2018). 자활사업 참여자가 인식하는 자활사례관리가 참여자의 사회적 지지망이 높다고 인식하는 참여자에게서 정서적 자활이 유의하게 나타나므로, 참여자에 제공하는 서비스의 질높아질 수 있는 밀도있는 접근이 필요하다고 제언하고 있다(경승구·이용갑, 2018; 이은지·조준용, 2019).

자활사례관리 관련 연구를 살펴보면, 지역자활센터에서 자활사례관리의 필요성이나 실재 기관의 운영실태, 실천 방향을 제시하고, 자활사례관리 실천방법이 참여자에게 미치는 영향이 무엇인지를 밝히고자 하였다.

참여자의 다차원적이고, 복합적인 상황을 고려한 접근이 필요하며, 참여자의 인식하는 정도에 따라 그 사업성과가 변화될 수 있다고 제시하고 있다. 그러나 선행연구에서는 자활사업의 자활서비스나 자활사례관리를 통해 제공되는 사회서비스의 내용이나 전문적인 사회서비스로 필요한 과정을 설명하지 못하고 있다. 특히 참여자에게 문제해결을 위한 세부적인 단계별 접근으로서 과정을 설명하지 못하고 있다. 이는 참여자가 자활사업에 참여하면서 어떠한 과정으로 변화되는지를 다차원적으로 살펴보지 못했기 때문이라고 여겨진다. 이에 세부적이고 전문적인 사회서비스로서의 자활서비스나 자활사례관리이 내용을 구성하기 위해서 참여자가 자활사업에 참여하는 과정에서 겪는 변화내용을 살펴볼 필요가 있다.

Ⅲ. 연구 방법

1. 연구 대상

본 연구는 중앙자활센터에서 2015년 '고용-복지 연계를 통한 근로빈곤층의 자립지원 강화방안 프로젝트'(이하 2015년 프로젝트) 내 질적 연구조사의 결과물인, 2차 자료를 사용하였다. 2015년 프로젝트 연구참여자는 서울을 포함한 5대 광역시(인천, 부산, 광주, 대구, 대전)과 각 도(경기도, 강원도, 충북/충남, 경북/경남, 전북/전남)과 제주도를 포함한 총 15개의 지역자활센터의 협조를 얻어 유의할당 표본추출한 참여자 50명이다.

연구 참여자는 중앙자활센터와 각 거점 광역자활센터의 협조를 통해 지역자활센터를 유의할당 하였고, 그중에서 개인이 갖는 인구사회 및 지역적 특성 분포를 모두 고려하여 최종적으로 심층면접이 가능한 대상이었다. 표본은 자활사업 참여자와 차상위 대상을 포함한 근로빈곤층까지 모두 포괄하고 있다. 전국지역 표본추출로 자료를 수집함으로써, 도시 유형별, 사업유형별 참가자를 모두 포괄하였다. 이와 같은 표본의 2015년 프로젝트 질적 자료는, 질적 연구방법에서 사례 수에 대한 제한이 없지만, 다양한 상황에 위치한 참여자들의 경험을 심층면접으로 인터뷰하였기 때문에 사업유형이나 지역의 상황을 폭넓게 반영할 수 있다고 판단된다.

2. 자료 수집

중앙자활센터의 2015년 프로젝트 자료는 2015년 1월부터 2월까지 조사되었다. 2015년 프로젝트 연구진은 교수 연구진 8명과 질적 조사 경험 및 관심이 있는 사회복지학 전공 대학원생 5명으로 구성되었다. 자료는 전국 지역자활센터의 참여자를 대상으로 다음의 〈표 3-1〉와 같은 반구조화된 질문지를 갖고 심층인터뷰를 통해 수집되었다.

2015년 프로젝트의 질적 자료 수집방법은 심층면접으로 조사원들이 연구 참여자와 사전에 연락을 취하고 방문일정을 확인한 후, 개별적으로 가정이나 센터, 혹은 근무지로 방문하여 반구조화된 면접 지침서를 가지고 1회씩 일대일 심층면접으로 진행하였다. 면접 내용은 반구조화된 내용을 질문지로 구성하여 사용하였다. 가구의 특성, 참여자의 반응에 따라 광범위한 답변의 증명과 파악에 초점을 맞추어 면접을 실시하였다. 조사원

들은 면접 시 녹음 전용기기를 사용해 녹음하였으며 당일 면접이 종료되면 조사원들은 녹음을 가능한 한 즉시 풀어 축어록을 업로딩하여 질적 자료를 동시에 구축 및 수정, 보완하는 작업을 진행하였다. 일대일 면접이 완료된 후, 개인정보 보호를 위해 모든 응답자들의 기본 개인정보들을 기호화하였으며 상식적인 수준에서의 오타 확인과 교정의 일련 편집과정을 거쳤다. 일반적으로 응답자의 사투리, 은어 등은 별도로 교정하지 않았으며 응답자가 이야기 한 대로 그대로 풀어서 작성하였다. 조사의 원활한 과정을 위해 조사원들은 녹취와 요약본을 작성함과 동시에 당일 면접의 결과를 간략히 요약하여 수시로 의견을 공유하고 기록하였다.

반구조화된 질문은 참여자의 근로, 빈곤, 욕구, 지역·문화·사회적 자본이라는 범주로 구분하였다. 근로 범주는 '현재 어떤 일을 하고 있나요?', '현재 하고 있는 일에 대해 어떻게 생각하나요?', '현재 하고 있는 일 전후로, 사람들과의 관계는 어떠한가요?'라는 질문을 하였다. 빈곤 범주는 '지금 가정이 경제적 상태는 어떠합니까?', '이런 어려움들을 겪었을 때, 해결을 위해 어떻게 하였나요?'라는 질문을 하였다. 욕구 범주에서는 '현재 생활하는데 불편함이나 어려움은 무엇입니까?', '과거에 비해 현재 생활은 어떠한가요?' 라는 질문을 하였다. 지역·문화·사회적자본 범주는 '지역문화나 지역사회는 어떠한가요?', '수급자에 대한 지역사회의 인식은 어떠하다고 생각하나요?'라는 질문을 하였다.

조사원 교육 및 정기모임은 2015년 1월 첫 째 주에 실시한 후 매주 진행되었다. 조사원 교육은 조사의 목적과 연구대상자의 특성, 반구조화된 면접지에 대한 의견공유, 심층 면접 테크닉과 조사과정 시 직면할 수 있는 윤리적 문제와 연구 참여자들의 개인정보 및 인터뷰 내용의 활용, 비밀보장 문제 등을 교육하였다. 정기모임은 조사원들의 인터뷰 진행 과정 중 인터뷰 자료에 대한 연구원의 사례회의와 피드백, 연구진과의 정기적인 사례회의로 진행되었다. 본 연구자도 대학원 박사과정 중 이 프로젝트에 참가하여 조사원 교육과 훈련, 조사 진행, 조사 결과물 정리, 보고서 작성, 사례회의 등 연구 프로젝트 전반에 참여하였다.

3. 분석 방법

본 연구는 자활사업 참여경험이 참여자들에게 어떠한 영향을 미치는지를 실재적인 근거에 기반하여 밝히기 위해 질적 연구의 현상학적 방법을 수행하였다. 자활사업이 참여자에게 미친 영향은 참여자 개인으로 갖는 경험, 참여자와 참여자, 참여자와 가족, 참여자와 지역자활센터, 참여자와 지역사회와의 상호작용 과정에서 이루어진다. 참여자에게 일어나는 상호작용 과정은 다차원적으로 이루어지는 변화내용으로 이루어진다. 이러한 상호작용의 과정 변화내용을 질적연구방법을 통해 밝히고자 한다. 질적 연구방법은 특정 집단이나 인구집단을 연구하려 하거나 쉽게 측정할 수 없는 변수들을 확인하거나 침묵 속에 있는 목소리들을 밝히기에 유용한 방법이기 때문이다(조흥식 외 역, 2015). 현상학적 방법은 하나의 개념이나 현상에 대한 여러 개인들의 체험의 공통적 의미를 기술한다(조흥식 외 역, 2015). 이 방법은 참여자의 자활사업 경험이라는 공통된 체험에서 상호작용과 과정적 지향에 대해서 다차원적인 내용을 확인할 수 있는 방법으로 본 연구 목적을 밝히는데 적합하다. 현상학적 방법은 개인들의 생생한 체험 그리고 체험에 대한 주관적인 경험과 다른 사람과의 공통되는 객관적인 경험 양자를 갖는 방식 등을 중심으로 논의하므로, 참여자의 경험을 다차원적으로 살펴볼 수 있기 때문이다(조흥식 외 역, 2015.). 그리고 현상학적 방법은 현상의 본질적인 의미를 파악하여 참여자의

체험이 구조적·조직적 측면을 반성적으로 분석하는 것이다(신경림, 조명옥, 양진향 외 저, 2004.). 즉 현상학적 방법은 현상에 대한 전문가인 직접 경험자를 대상으로 현상의 본질을 탐구한다기보다는 현상 경험의 본질을 탐구하는 것이라고 볼 수 있다(홍현미라, 2013).

자료 분석은 현상학적 질적 연구방법 중 Colaizzi의 방법으로 분석하였다. 본 연구는 참여자 개별의 다양한 상황보다는 참여자의 전체적인 경험을 살펴보고, 공통적인 속성을 찾아 자활사업 경험이 참여자에 미친 영향이 무엇인지를 알아보려고 한다. Colaizzi의 방법은 개인적 속성보다는 전체 연구 참여자의 공통적인 속성을 도출해 내는데 초점을 맞춘 방법으로 자활사업 참여자의 공통적인 속성에서 자활사업 경험이 미친 영향을 밝히기에 적합하다(김분한 외, 1999).

Colaizzi의 분석방법은 연구 참여자로부터 기술된 인터뷰 내용에서 의미있는 문장이나 어구를 추출하고, 이를 기반으로 일반적이며 추상적인 진술을 만들어 의미를 구성하여 주제묶음으로 범주화한 후 경험의 본질적 구조를 기술하는 것이다. 그리고 경험의 본질적 구조의 타당성을 참여자로부터 다시 확인하는데, 이러한 전후 과정은 주제에 그 의미가 반영되어 주제를 편견없이 받아들이게 한다(신경림·조명옥·양진향 외, 2004).

Colaizzi 방법의 자료 분석과정은 다음과 같다. ① 자료에서 느낌을 얻기 위해 대상자의 기술(protocols)을 읽는다. ② 탐구하는 현상을 포함하는 구, 문장으로부터 의미있는 진술(significant statement)을 도출한다. ③ 의미있는 진술에서 좀 더 일반적인 형태로 재진술(general restatement)한다. ④ 의미있는 진술과 재진술로 부터 구성된 의미(formulated meaning)를 끌어낸다. ⑤ 도출된 의미를 주제(themes), 주제모음(theme clusters), 범주(categories)로 조직한다. ⑥ 주제를 관심있는 현상과 관련시켜 명확한 진술로 완전하게 최종적인 기술(exhaustive description)을 한다(김분한 외, 1999).

Colaizzi의 분석방법에 따라 참여자의 자활경험을 이해하기 위해 참여자 48명 전체 인터뷰 내용의 음성파일을 듣고 축어록 내용을 여러 번 읽고 느낌을 이해하였다. 자료 분석은 Colaizzi의 분석방법에 따라 자활사업 참여자 인터뷰 내용에서 자활사업이 참여자의 삶에 미친 영향은 무엇인가와 관련된 내용을 구분하여 의미단위구나 문장을 찾았다. 의미단위를 일반적이 의미단위로 재진술하는 과정에서 전체 진술의 맥락을 파악하고, 진술간 내용을 비교·분석하는 과정을 반복하였다. 이러한 과정을 통해 재진술문으로부터 구성된 의미를 도출하고 연구 질문에 맞는 경험과 내용을 모아 중심되는 현상 주제(theme)와 주제모음(theme cluster), 현상 내용의 맥락을 중심으로 최종적으로 범주화(categories)하였다.

Ⅳ. 연구 결과

본 연구는 자활사업이 참여자의 삶에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 의미를 현상학적 연구방법으로 밝히고자 하였다. 참여자가 어떠한 자활사업을 경험하였는지에 대한 의미를 먼저 이해함으로써, 자활사업이 참여자에게 긍정적·부정적인 변화를 보여주는 경험의 과정적 맥락을 중심으로 참여자의 삶에 미친 영향을 살펴보았다. 즉, 자활사업이 참여자의 삶에 미친 영향은 참여자가 자활사업에 참여함으로써 얻게 되는 변화된 모습으로서 과정적인 변화가 드러나는 내용이다. 참여자 삶에 미친 영향은 참여자 개인을 중심으로 스스로의 내적인

인식이나 태도의 영역과 다른 사람과 관계맺기 등과 같은 외부적인 영역으로 나뉘어 드러났다.

자활사업이 참여자의 삶에 미친 영향은 도전의식 형성, 안정적인 관계망의 확장, 능력의 성장, 한시적인 안전망이라는 범주로 드러났다. 이러한 범주의 의미는 도전의식이 형성되고, 안정적인 관계망이 확장되며, 능력이 성장하는 과정을 겪었으나, 동시에 자활사업이 한시적인 안전망이라는 인식을 갖게 되었다고 볼 수 있다.

참여자는 더 이상 나아갈 곳이 없는 상황에서 자활사업 일자리를 하게 되었고, 위기를 극복 할 수 있는 기회로서 자활사업에 참여하게 되었다. 동시에 참여자는 자신의 근로 역량을 쌓아가는 과정을 경험하였다. 이러한 과정 경험 속에서 참여자는 스스로 다시 일어설 수 있으리라는 동기부여를 받게 되었다. 자활사업 일자리는 참여자를 자의적이든, 타의적이든 매일 일을 나가게 하는 일상생활의 강제성으로 작용하였다. 이러한 와중에도 참여자가 심신의 어려움으로 일을 하기 어려우면, 치료와 회복의 과정을 가질 수 있었으며, 자신의 적성과 맞는 근로능력을 키울 수 있는 시간도 가질 수 있었다. 이러한 일련의 과정을 통해 참여자의 삶은 다시 일어서고자하는 의지와 기본생활태도의 형성이 되었다는 변화를 보이기 시작하였다. 이러한 변화가 참여자가 재기할 수 있는 계기가 된 것이다.

참여자는 자활사업 경험이 불안한 선택이지만, 안정적인 관계망이 확장되는 경험이 되었고, 미래가능성이 현실화되는 경험을 하게 됨으로써 미래의 모습이 변화될 것이라는 희망적인 상황을 바라보게 되었다. 참여자는 어려운 상황이지만, 여기서 스스로 성장하는 과정을 통해 자신의 미래를 좀 더 나은 방향으로 나아가고자 하는 모습을 보였다. 이러한 맥락에서 참여자가 자활사업 참여를 통해 자신의 성장을 구체적으로 실현하는데 자활사업이 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 참여자의 삶이 내적인 부분에서, 외적인 부분에서 의식과 태도가 변화되는 모습은 참여자 스스로의 삶을 전환할 수 있도록 해주는 동기가 되고 있었다.

〈표 1〉 자활사업이 참여자의 삶에 미친 영향

주제(theme)	주제 모음(theme cluster)	범주(categories)
위기 극복의 계기마련	문제극복의 기반마련	도전의식 형성
심리적 안정감 회복		
가계절약 습관 형성		
긍정적인 방향으로 인식이 전환	극복할 수 있는 자아 인식형성	
스스로 할 수 있다는 인식 형성		
근로능력의 필요성 인식	미래개척능력의 형성	
스스로 해결하는 태도 형성		
미래준비 의지 형성		
미래비전을 실행하고자 하는 태도		
가족의 소속감 향상	삶 유지의 안정적인 기반마련	안정적인 관계망의 확장
가족내 심리적 안정감 회복		
가족 간 관계 강화		
안정감을 나누는 관계 형성	사회적 관계망 형성	
공감과 이해의 교류관계 형성		
도움 지지망 형성		
연대감을 가진 공동체의식 형성	상호안전망으로서의 역할형성	
나눔 의식 형성		

주제(theme)	주제 모음(theme cluster)	범주(categories)
업무능력의 전문성 강화	업무능력 향상	능력의 성장
소통을 통한 문제해결과정 경험		
상호작용을 통한 성장의 선순환	관계능력의 확장	
성장의 경험 누적		
스스로 일한다는 자신감 형성	근로의지를 현실화시키는 능력형성	
성실한 참여태도 형성		
주도적인 참여태도 형성		
미래계획을 실행하는 태도 형성		
지원을 받기 위해 수급자격 유지노력	제도에 안주	한시적인 안전망
참여종료 후 막막한 생계유지	대책없는 미래	
무리한 취·창업 요구에 부담	강요되는 자립선택	

1. 도전의식 형성

자활사업이 참여자의 삶에 미친 영향은 도전의식이 형성되었다고 드러났다. 도전의식 형성 범주는 자활사업에 참여하면서 참여자의 내적인 문제를 극복할 수 있는 기반을 마련하고, 또한 극복할 수 있다는 자아인식이 형성되었으며, 미래를 개척해 나갈 수 있는 능력이 형성되었다는 주제모음으로부터 드러났다. 참여자는 끝까지 내몰린 삶에서 찾게 된 일자리가 심리적인 안정감과 위기를 극복해 나갈 수 있는 계기를 접했다고 생각하고 있었다. 또한 참여자는 일정한 수입을 갖게 됨에 따라 자신의 삶을 스스로 조절해볼 수 있겠다는 의식이 발생하기 시작하였다.

1) 문제 극복의 기반 마련

참여자는 자활사업을 통해서 문제를 극복할 수 있는 기반을 마련하게 되었다. 참여자는 고연령, 저학력, 저기술력을 갖고 있는 상황에서 심리적인 압박감과 더 이상 나아갈 곳이 없는 상태라는 불안정한 상황에 놓여있었다. 그러나 자활사업 참여를 통해서 참여자는 이러한 위기를 해결해 나갈 수 있는 수단과 방법을 찾아가는 내적인 힘을 얻어가는 과정을 경험하고 있다. 참여자는 타의에 의해 주어진 일을 하고 있지만, 참여자 스스로가 내적으로 갖고 있는 의식이나 태도에 대한 변화를 가져올 수 있는 경험을 하고 있다.

궁금한 거나 있거나 힘들거나 얘기하고 싶으면 자주 와요. 선생님하고 전화도 자주 하고... 그런 부분들도 상담도 많이 해주시고.. 몰라요,.. 근데.. 저는 이제 자활..센터라는 거 여기 내가 일해면서 알게 됐고.. 전에 이런 게 있다는 거조차도 몰랐거든...(o7)

어떻게든 해서 저거라도 이거해서 이거를 벗어나야 하는 것 아닌가요, 그죠?(r2)

그냥 다닐 수 있는 만큼 다니고 그 이후론 또 나 나름대로 또 좀 회복이 되면 할 수 있는 일을 찾지 않을까.. 마음 편안하게 그냥.. 지금은 그냥 내려놨어요 그냥 편안하게..(o8)

참여자는 어려운 상황에서 타의에 의해서 일을 하고 있지만, 자활사업이 위기를 극복할 수 있는 대안이 될 수 있다고 받아들이고 있다. 참여자는 몸과 마음의 상태가 바닥까지 치는 어려운 상황이지만 의지할 수 있는 곳이 유일하게 자활사업 일자리였다. 참여자에게 자활사업은 어려울 때 도움을 받은 기회이고, 이러한 기회에 감사한 마음을 갖고 있었다. 또한 노동시장에서 받아주기 않는 참여자의 조건에서 일을 할 수 있게 되었다는 극복의 계기를 마련할 수 있다고 여기고 있었다.

2) 극복할 수 있는 자아인식 형성

자활사업은 참여자의 삶에 어려운 문제에 봉착했을 때 문제를 해결해보고자 하는 의지와 인식을 갖는 변화를 일으키고 있었다. 참여자는 막다른 상황에서 더 이상 나아질 것이 없다는 절망감보다는 문제의 다른 면을 바라보고, 변화의 가능성을 찾아볼 수 있도록 돕는 긍정적인 방향으로 문제를 바라보는 인식의 과정을 경험하고 있었다. 참여자는 문제에 대한 긍정적인 인식을 하고, 한 걸음 더 나아가 스스로 할 수 있다는 인식을 형성하고 있다고 드러났다.

여러 가지가 많이 있는데... 프로그램에 적극적으로 참여하고 하다보니깐 사실 그게 정말 가장 큰 도움이 되었어요. 정신적으로...(중략) 충분히 정말 생각이 긍정적으로 정말 많이 바뀐 계기가..(c4)

교육이라는 걸로 인해서 사람을 어.. 생각이 바뀌게도 할 수 있다는 걸 알게 되고,(k4)

교육을 받다 보니깐 할 수 있겠구나.. 자긍심 같은거?.....(중략) 전에는 어떤 것을 붙잡고 내가 일어날까? 그런 게 희미했었는데 자활에 들어와 교육도 좀 받고, 생각하는 의도가 조금은 어.... 조금은 좀 많이 좀 알게 되었다 그럴까? 이렇게 하면서 자신감도 생기고 그렇게 좀 변했어요. (k5)

3) 미래개척능력의 형성

자활사업은 참여자의 삶에 미래를 개척해 나갈 수 있는 능력이 형성되는 영향을 미치고 있었다. 참여자는 근로능력의 필요성을 인식하고, 스스로 해결해 나가는 태도를 형성하며, 미래를 준비하고자 하는 의지가 형성하여 이를 구체적으로 실행하고자 하는 태도를 보이고 있었다. 참여자는 일을 하면서 자신의 능력이 변화하는 경험을 하였다. 참여자는 업무기술이 높아지고, 함께 일하는 동료들이 변화하는 모습을 보면서 긍정적인 자극을 받고 있었다. 그리고 참여자는 현재 일하는 곳에서 다른 사람들에게 의존하지 않고, 자신에게 주어진 일을 해나가는 과정을 통해서 자신도 문제를 스스로 해결해 나갈 수 있다는 경험을 하였다. 참여자는 현재의 노력이 계속 이어지면, 미래의 모습이 변화할 수 있겠다는 의지와 태도를 갖게 되는 모습을 보이고 있었다.

일을 함에 있어서 힘들게 하는 것 보다는 직업 정신이 필요하다는. professional 정신이 필요하다는

이야기를 하니깐. 아 그렇구나. 그런 생각이 들더라고요. 저는 그렇게까지는 생각 못했고. 그냥 열심히 해야겠다는 생각만 했는데 그런게 좀 깨우침을 받았고. 그런데 도움이 되었어요.(p6)

처음에는 힘들었는데 뭐랄까 소속된 곳이잖아요 자활센터라는 곳이. 거기에 대한 책임감이 있다 보니깐 감정을 많이 다스리게 된다거나. 욱 하는 게 있는데. (중략) 그런 게 좀 많이..많이 제가 달라진 경우가 되가지고,(p1)

그래서 이제 그런데서 있지만 경제적인 것은 최저이지만 또 시간적인 여유가 되니깐 이제 기술을 익힌다거나 내가 앞으로 살아갈.. 어떻게 살아갈까 이런 계획을 할 수 있더라고요. 그래서 자활? 새롭게 시작할 수 있는 곳이라고 할 수 있어요. 그런 생각을 했어요.(k2)

2. 안정적인 관계망의 확장

참여자는 경제적 여건, 심리정서적인 여건, 가정적인 여건에서 참여자를 둘러싼 내적이고 외적인 환경은 불안정한 상황이었다. 자활사업 참여경험을 통해 참여자는 현재를 유지할 수 있는 수준의 급여를 받으면서 가족에 대한 책임감과 소속감을 높여가게 되었고, 이러한 역할의 변화는 가정을 안정적으로 정착하는데 기여하였다. 참여자는 가족 안에서도 서로간의 격려와 위로를 건네는 관계로 발전하고 있었다. 가족에 대한 책임감을 갖고 돌봄과 양육을 위해서 노력하는 가족 구성원들이 신뢰와 믿음의 관계가 형성됨으로써 안정적인 가족관계로 만들어가고 있었다. 참여자는 일을 하는 과정에서 현재의 생활을 유지하게 되고, 마음의 안정과 여유를 찾게 됨에 따라 다른 사람과의 소통이 원활하게 이루어지는 모습을 보이고 있다. 참여자 개인의 가장 근본적인 위치인 가정 내에서의 안정화는 참여자가 일을 하는데 몰두할 수 있게 하여 참여자의 내적인 심리적 상태를 안정화시키는 계기가 되었다.

심리적인 안정감을 갖고 있는 참여자는 다른 사람과의 관계에서도 서로가 도움을 주고받는 성숙한 관계로 성장하는 모습을 보였다. 참여자는 생활유지의 어려움으로 인해 다른 사람과의 교류나 관계형성을 소극적 태도를 갖고 있으며, 다른 사람과의 관계에서 소외되고 단절된 생활을 하였다. 그러나 참여자는 지역자활센터 실무자나 함께 일하는 동료와의 소통을 경험하게 된다. 참여자는 일이라는 공식적인 관계를 통해 갈등 상황이나 문제 상황을 해결하는 경험을 하게 된다. 이러한 과정은 참여자에게 일방적인 문제해결이 아니고, 참여자가 자신의 의견을 제시하고, 다른 사람들과 의견을 조율하고, 다른 사람들과의 관계망이 안정적으로 형성되는 경험을 하는 시간이 되었다. 이러한 모습은 비슷한 위치의 참여자간에 서로가 서로를 안전하게 보호해주는 안전망으로서의 역할이 확장되는 상황이라고 볼 수 있다.

1) 삶 유지의 안정적인 기반 마련

참여자의 삶은 개인의 내적인 안정감과 가정간의 관계가 강화됨에 따라 안정적으로 살아가는 기반이 되고 있었다. 참여자는 일을 하면서 스스로 심리적인 불안함을 견뎌낼 수 있는 시간을 보내고, 스스로를 위로하며

안정감을 찾아가고 있었다. 참여자는 심리적 안정감을 가지게 됨으로써 가족 간의 관계에서도 긍정적으로 강화되는 모습을 보이고 있다. 참여자의 가정은 경제적 어려움으로 인해 가족해체가 될 위험이 있는 상황이었다. 그러나 참여자가 안정적으로 일을 하게 되어 참여자의 가족이 흩어지지 않고 함께 살아갈 수 있는 상황으로 변화하였다. 가족 구성원들은 가장 역할을 충실히 하는 참여자의 노력하는 모습을 보고 서로가 건강하게 성장하는 모습을 보였다. 참여자의 성실하고 책임감 있는 태도로 인해 가족 구성원들이 함께 변화하고 노력하는 관계로 변화하였다.

그나마, 그런 중에 가장 좋았던 거는 아이들이 잘 학교 들어가고 졸업하고 결혼하고 그렇게 된 게 좋은거죠. 독립적으로 자기 앞가림을 하고 나한테 다 떨어져나가도 될 만큼 컸구나. 그동안에 내가 바로 옆에 있을 수 있었다는 것. (b18)

말 한마디도 따뜻하게 해주고, 오늘은 안 힘드십니까 카면서 전화도 한번 씩 해주고, 몸은 괜찮으십니까 카고.(ab2)

남편이 어쨌거나 아버지로서 아이들 곁에 있어 준 것도 고맙다. 그렇게 마음도 있어요. 이제는.(b19)

2) 사회적 관계망 형성

사회나 가정으로부터 단절되었던 참여자는 다른 사람들과 함께 하는 활동을 통해서 관계망을 형성하는 방법을 익혔다. 참여자간에 이해와 소통을 통하여 안정감을 가질 수 있는 관계를 경험하였다. 그리고 참여자는 상대방의 생각과 태도, 행동 등을 경험하면서 상호간의 공감과 이해를 교류하는 관계를 만들어갔다. 이러한 교류 관계는 참여자들 간에 서로 실질적인 도움을 주고받는 관계로까지 발전하는 모습을 보였다. 참여자는 상대방과의 기본적인 교류부터 시작하여 서로의 실질적인 도움을 주고받는 도움망까지 다양한 단계를 경험하면서 사회적 관계망을 형성해 나갔다.

가족보다도 더 가깝게 지내고 있습니다. 그래서 서로 고민거리 있고 그러면 서로 위로의 말이라도 해주고 그렇게 지내고 있습니다.(r3)

서로 필요하다고 필요에 의해서 같이 이제... 특별한 일 없으면 같이 이제 쭉 가기로 했고.(m3)

우리 계통인 분들한테는 서로가 힘들고 어려우니까 그것이 공감이 되잖아 한 집속에서 공감이 되잖아 그런 것이 좀...(au9)

더불어 너도 나도 그거 없이 서로 도와주고 하니깐 재미있어요.(ae1)

같이 의견을 나누어서 어.. 이 기업을 끌어갈 수 있는 그런 관계성? 함께 의견을 모아서 그 의견을 수렴해서 나아가는 어떤 그런 힘? 함께 하는 힘? 요런거.. 요런거가 좋죠.(k6)

3) 상호 안전망으로서의 역할 형성

참여자가 자활사업에 참여함으로써 새로운 사회적 관계가 형성되고, 확장되는 과정에서 다양한 관계망이 모여 서로간의 상호 안전망으로서의 역할을 하게 되었다. 참여자는 자활사업 참여 초기에는 도움을 주고받는 지지망이 부재한 상황이었다. 참여자는 자활사업 참여 초기에 가족이나 사회적 관계에서 소외되고, 다른 사람들과 단절된 상태를 경험하고, 노동시장에서 취업이나 창업 활동에서 좌절을 경험하였다. 자활사업 참여를 통해 참여자는 상호 동질감을 갖는 동료집단에서 얻는 소속감과 상호간의 위안을 받으면서 연대감을 갖게 되었다. 참여자는 연대감을 갖고 동료와 다른 사람들과의 관계를 만들어가면서 더 어려운 사람들을 자신이 할 수 있는 부분에서는 돕고자 하는 나눔의 의지까지 갖게 되었다. 어려움을 경험해 본 참여자는 다른 사람들의 어려움에도 마음을 쓰고 도움을 주려고 하는 모습으로까지 보였다.

우리가 일하면은 같이 발벗고 나서가지고 해주고 잘해줬어. 선생님한테 많이..도움을 많이 받았어.(ab3)

이제 내가 행복하다랄까, 그런 거는 어떤 사람의 어떤 정을 얻는 다는거...(중략) 사람들에게 다가갈 때 진실한 마음으로 다가갈려고 노력을 해. 거짓 없이.(al1)

많이 도움 많이 받았다고 생각해야지. 많이 받았어. 너무너무 고맙고 나도 좀 힘이 되면은 남을 좀 도와주고 싶고. 그런 맘이 많이 들어요. (ag5)

3. 능력의 성장

참여자는 자활사업을 경험하게 됨으로서 능력이 성장하는 모습을 보이게 되었다. 참여자의 능력이란 업무를 수행하는데 필요한 기술을 익히는 것과 동시에 근로를 하면서 다른 사람들과 함께 일하는 과정을 익혀 원활하게 일을 진행하게 된다는 것으로 볼 수 있다. 참여자가 일을 한다는 것은 주어진 과업을 달성하는 것만 중요한 것이 아니라, 업무를 진행하는 과정에서 문제해결을 위한 협의나 조정할 수 있는 능력이 높아지는 모습을 보였다.

참여자는 참여자 자신의 근로능력의 변화도 보였지만, 다른 참여자와의 상호작용을 통해서 긍정적인 자극을 받아 한 단계 더 나아가는 모습을 보이고 있다. 이러한 자극은 참여자가 자신을 성장시키는 선순환의 움직임을 시작하게 계기가 되고 있다. 자활사업이 참여자의 삶에 일을 할 수 있는 기회를 제공하였고, 이러한 기회를 통해서 참여자는 일을 할 수 있다는 자신감을 갖게 되었다. 참여자는 자신감을 갖게 되고, 일을 하는 과정에서 배우게 되는 업무 태도를 익히게 됨으로써 근로의지를 현실화할 수 있는 능력이 형성되는 모습을

보였다. 또한 참여자는 구체적인 일을 배우면서 근로능력이 향상되는 변화를 보였다. 참여자는 자신의 성공경험이 누적되면서 다른 참여자와의 상호작용을 통해 서로가 자극을 받는 경험을 하고 있다.

1) 업무능력의 향상

참여자는 자활사업이라는 일자리를 통해서 구체적으로 업무를 진행할 수 있는 능력이 높아지고 있었다. 참여자는 현재 자신의 능력이 어느 정도인지 인식하게 되었고, 이러한 인식을 통하여 계발이 필요한 능력이 무엇인지를 인식하고 전문 능력을 높이려고 노력하였다. 또한 참여자는 상대방과의 협상과 협의를 할 수 있는 능력이 길러지고, 갈등 상황에서 문제를 해결할 수 있는 능력이 높아지고 있었다.

직업정신으로 살아야 하는 거라고. 살아가는데 있어서 사람을 대할 때. 같은. 동등한 고객이지만 어쨌든 고객이라는 개념으로 해야 하고.(p5)

기술면을 익힌다는 거 쉽지가 않잖아요. 왜냐하면 시간도 잘 안되고, (중략)자활이 있음으로 해서 처음에는 자활의 그 의미를 잘 몰랐지만, 들어가서 일을 하다보니깐 시간도 좀 우리한테 잘 많이 할애를 해주고 해서 그런 기술면도 갖출 수 있었고 또 일할 수 있었고.. 함께... 일하면서 기술면을 갖추다 보니깐 이게 자긍심 같은 것도 높아지는 거예요.(k1)

기술적인 면에서는 기능적인 내가 윗 단계로 올라서야 그 사람들 지시도 할 수 있고 이렇게 해라, 이렇게 하자고 해야 따라오지. 내가 아무 지식도, 기술도 없는 상황에서는 수긍을 안하지.(s3)
서로 부딪히고 그럴 때 어떻게 해야 하는지. 그리고 제가 일을 함에 있어서 어떤 자세를 가지고 하느냐 그런 이야기를 해줬는데. 상당히 공감이 되고 도움이 많이 되었어요. 사실은. 제가 제대로 가고 있구나 하는 확인도 되는 것 같고. 더 자신감도 생기고 하죠.(p3)

사무실 입장도 있고, 현장에서 일하는 입장도 있으니깐 그 부분에서 서로 생각이 다를 수 있잖아요. 그 부분에서 서로 맞춰가고 있어요.(ad4)

2) 관계능력의 확장

참여자는 자활사업 참여를 통해서 관계능력이 확장하는 실제적인 모습을 보였다. 자활사업은 참여자 혼자 참여하는 일이 아닌 동료들과 집단을 이루어서 일을 하게 된다. 참여자 개인의 성향과 적성에 맞는 일을 찾게 되어 적극적으로 교육기술이나 능력을 심화시키는 과정을 경험하게 된다. 이 과정 안에서 참여자는 다른 참여자들과 상호간에 영향을 주고받게 된다. 참여자들은 상호간에 먼저 앞서는 사람들이 뒤에 오는 사람들을 끌어주기도 하고, 옆에서 나란히 걸으며 격려하는 관계로 서로에서 성장이 되는 선순환의 흐름을 겪게 된다. 이러한 과정 속에서 참여자들은 서로가 서로에게 긍정적인 영향을 주면서 성취감을 느낄 수

있는 관계로 발전해 나가게 되었다. 이러한 통합적인 과정이 참여자에게는 단순히 일을 할 수 있는 능력이 아닌, 참여자의 전체적인 삶의 운영을 주도적으로 이끌어갈 수 있는 근로능력이 확장되는 모습이라고 볼 수 있다.

해마다 해마다 꾸준히 열심히 했더니 그렇게 됐어요. 그니까, 우리도 하면서 감사하고... 그리고 또 세명이 출발했잖아요. 세명이 출발했었는데 오다 보니까 지금은 열일곱명이고 직원이... 이렇게 성장해 오고 열심히 하니까 또 우리같이 어려운 사람들한테 일자리를 제공해 줄 수 있고. 또... 회사 비전이 보이니까 또... 식구들이 들어오는거구. 그래서 감사하죠.(j3)

그 사업단을 꾸려나갈 수 있다는 책임자로 지적을 해주고, 그러고 이제 그런다.. 또 센터.. 자활센터 이사진으로도 되어있고 대표로도 되어있고 (중략) 굉장히 긍지도 있고 성취도 된 거죠.(at2)

3) 근로의지를 현실화시키는 능력 형성

참여자는 자활사업에 참여하면서 일을 진행할 수 있는 구체적인 업무능력을 익히게 되었다. 무엇인가를 할 수 있다는 능력이 있다는 것을 인식한 참여자는 스스로 자신의 삶을 적극적이고, 자신감 있게 생활할 수 있는 모습을 보이게 되었다. 또한 자활사업 일자리에 참여하면서 매일 출근하는 습관을 갖게 되고 꾸준하게 일을 하는 태도를 몸에 익히게 되었다. 참여자는 자신의 미래를 위해서 선택할 수 있는 능력이 생겼고, 선택된 사항에 대해서 구체적으로 준비하는 모습을 보였다.

저도 뭐 기술을 갖고 있고 하고 있고, 자부심을 갖고 하니까, 남들이 그렇게 생각을 하든 말든 뭐 그렇게 크게 신경 안 쓰고...(ak3)

나는 떳떳하게 내가 먹고 사는데 내.. 남한테 안 해치고 먹고 사는데 누가 그거 뭐라 하겠어요. (ag6)

그래도 아침에 일어나면 그래도 출근한다는 자부심으로... 나오는 거죠.(x8)

하나하나 하면서, 열 번을 갖다 나르면서 움직이는 게 난 그게 더 편하다고 생각해요. 일은 힘들고 안 힘들고 이 문제가 아니라, 꾸준하게 개미새끼마냥...(f3)

내가 먼저 나서가 하고 이렇게 하니까... 그러니까 일을 자연스럽게 그렇게 배우게 되더라고, 뒤에 이렇게 서있으면 못 배워요. 앞에 나서가 내가 그 하나라도 더 쳐다보고, 그거 해야 배울 수 있는 거지.(y14)

본인들의 의지인 것 같아요. 의지인거... 포기하지 않고 다시 해보려고 하고 노력하고 거기에 안주하지 않고 자꾸 노력하고 하면 되는 것 같아요.(j11)

그러니까 현장경험을 그렇게 쌓고, 교육 다니면서 교육받고 뭐 그러고 인제 우리가 내세울 수 있는 거는 그런 의지가... 의지가 아주... 강했기 때문에 그냥 자신이 있었어요.(j1)

4. 한시적인 안전망

참여자는 자활사업 일자리를 한시적인 안전망이라고 인식하였다. 일자리를 찾기 어려웠던 참여자는 자활사업에 참여하면서 일을 할 수 있었지만, 자활사업 일자리를 계속 참여할 수 있도록 참여자격 유지에 중점을 두기도 하였다. 참여자는 자활사업에 최대한 참여하려고 하였지만, 자활사업제도 규정상 자활사업 참여기간이 3년이라는 한시적인 기간에 불안함을 갖고 있었다. 참여자는 자활사업 참여 종료 후에는 자활사업 참여기간 동안 노후준비나 참여종료 후의 대책을 세울만한 여유가 없는 상황이었다.

3년 이상 경험이 있는 참여자는 자활사업 일자리의 다음단계로서 취업이나 창업을 선택하게 된다. 참여자들은 3년간의 경험을 통해 성공적으로 창업을 하거나 근로사업단과 관련된 사회적 기업에 취업을 하게 된다. 참여자는 창업이나 취업을 통해 일을 하게 되었지만, 이 일자리가 안정적인 일자리가 되지 못하고 있었다. 자활사업 참여가 끝나면 탈수급이 됨으로써, 주거지원이나 교육지원, 의료지원을 받지 못하고, 온전히 참여자가 스스로 생활유지문제를 해결해야하는 상황이 되기 때문이다. 참여자가 자활사업 참여 종료 이후에 하게 된 일자리는 자활사업 일자리와 비슷하게 낮은 급여로 양질의 일자리가 아니었다. 참여자는 저임금의 질 낮은 일을 하게 되어 기초적인 생계유지가 다시 어렵게 될 수밖에 없는 상황이 되었다. 이러한 상황은 참여자가 자활사업 일자리를 경험한 후에 선택하게 되는 경로가 되고 있지만, 이러한 경로도 참여자에게는 안정적인 일자리로서의 역할은 하지 못한다고 여기고 있었다.

1) 제도에 안주

자활사업은 참여자가 제도 내에서 안주하도록 하는 변화로 부정적 영향을 주는 것으로 드러났다. 참여자는 낮은 인적자본으로 인해 노동시장에서 일을 하기 어려운 상황이다. 이러한 조건에 놓인 참여자는 자활사업에 지속적으로 참여할 수 있도록 자활사업 참여 조건을 유지하려고 하였다. 자활사업 목표는 참여자가 기간 내 취업이나 창업, 탈수급을 이루는 것이다. 그러나 참여자는 자활사업 목표가 현실적으로 달성하기 어렵다고 인식하였다. 그럼에도 불구하고 참여자는 자활사업 운영에 맞추려고 사업단 변경을 하거나 무리하게 창업을 하는 모습을 보였다. 이렇듯 참여자는 자활사업 제도 내에서 벗어나지 않고, 지속적으로 사업에 참여할 수 있도록 참여자의 조건을 조정하려는 모습을 보였다.

제도 자체에 있어서 개선을 말하자면은... 너무 차상위하고 수급자하고의... 어떤 혜택이 너무나 차이가 나니까... 네, 차상위에서 벗어나고 싶다는 생각 보다는 '나 수급자 되고 싶다.' 는 더 들게... 더 드는 거죠. 어 수급자 되게 좋겠다. 이것도 혜택 받고, 저것도 혜택 받고 와... 생계비도 보조받고. 막...(q11)

2) 대책없는 미래

참여자는 자활사업에 참여하고 있지만, 미래 삶이 불안하다는 부정적인 의식을 갖고 있었다. 참여자는 자활사업 일자리를 노동시장에서 일자리를 얻기 어려운 상태에서 일을 할 수 있는 '비빌 언덕'이라고 여긴다. 하지만 자활사업은 3년이라는 기간으로 참여는 한정되어 있고, 자활사업 공동체를 유지하기 위해서는 자활기업이나 사회적기업으로 사업단을 변경해야 하는 압박을 받고 있다. 참여자가 자활기업이나 사회적기업에 참여하지 못할 경우에는 자활사업의 일자리 제공이 끝나고, 더 이상의 자활사업 일자리 참여가 어려워지게 된다. 참여자는 자활사업 일자리 급여 수준이 현상유지를 겨우 할 정도여서 미래를 준비할 경제적 여력이 없다. 이러한 상황에서 자활사업 일자리 참여가 중단될 경우에는 참여자는 노후생활이 막막해진다.

3년 후에.. 너 이제 여기서 그만 다녀 다른 일 해야 돼 딱 그러며는 그게 참 막막한 거 같애요.. 네.. 이렇게 힘들게 그날 생활해서 그날그날 생활하는데.. 나이는 더 먹어가는데.. 어느 날 갑자기 또 이제 끊어진대는게.. 그렇다고 뭐 연금이 나오는 것도 아니고..(o11)

쭉 갈 수 있는 일자리를 만들어줬으면 좋겠어요. 정부에서는 진짜 여기 오는 사람들 전부다 힘들고 사회에서 지친 사람들이 오잖아요.(aj4)

꾸준하게만 시켜주면은 한 육 팔 70대까지만 시켜주면 제일제일 좋겠어요.(ag4)

수급권에서 탈락을 하고 차상위로 갔다고 하더라고 의료 지원이라던지 뭐 선택적으로 지원을 유지해주는 너무 경직되지 않은 그런게 되면 참 좋겠고. (중략) 주택이나 이런 혜택이나 학비에 장학금 같은 혜택이라던지 그런 것들을..좀.. 지원됐으면 더 됐으면.. 그래서 짐을 덜 수 있었으면.(b20)

참여자가 자활사업에 대한 좌절을 느끼는 자체는 부정적 영향이라고 볼 수 있으나, 미래에 대한 불안감으로 참여자가 미래를 준비하고자하는 동기를 얻는 전환의 기회가 되는 것으로 보인다. 참여자가 자활사업에 대한 불안감을 갖는 것은 한정된 기간이 지나면, 스스로 생계를 유지해야 한다는 것을 알기 때문이다. 참여자는 한정된 기간 동안 스스로 생계를 유지할 수 있는 힘을 가져야 한다고 인식하게 된다.

3) 강요되는 자립 선택

자활사업은 참여자가 한정된 기간 이후에는 취업이나 창업, 탈수급을 목적으로 하고 있다. 취업이나 창업, 탈수급이라는 목적을 달성해야 하는 참여자는 현재 자신의 상황과 비추어볼 때 이러한 목적달성에 중압감을 느끼고 있었다. 참여자는 낮은 인적자본으로 인해 노동시장에서 일자리를 얻기 힘들어서 자활사업 일자리에 참여하게 되었다.

그리고 어서, 여기서는 어서 빨리... 자립을 해가지고 어서 빨리... 나가는 게 원칙인데... 이런 나이들도 전부 나이인만큼... 그러고 또 자활이라는 곳에서는... 사람들이...(x3)

여기서는... 그래, 하루 빨리 자립을 해야 되는데... 인제 여건이 또 그렇게 안되고 이러니까.(e5)

3년 후에 나가고.. 뭐 예를 들어서 그래서 뭐 천만 원에서 에를 들어서 천만 원 천오백만 원 내가 쥘 수 있다 그러면 그거로 뭐를 해요, 사실 3, 3년 후에.. 그 돈을 가지고 할 수 있는 일이 뭐가 있.. 없잖아요..(o12)

참여자는 자활사업 일자리를 특별한 근로능력이나 경력이 없어도, 심신이 아픈 상황에서도 일을 할 수 있는 일자리라고 여기고 있다. 이러한 조건의 참여자에게 노동시장의 취업이나 창업은 현실적으로 실현되기 어려운 선택이 될 수 있다. 참여자는 3년 이상의 자활사업 참여를 통해 근로능력이 향상되고, 근로를 유지할 수 있는 태도와 의지가 높아지기는 하였지만, 현실적으로 노동시장에서 이루어지는 취업이나 창업을 안정적으로 유지할 수 있을지에 대한 두려움과 불안함이 있는 상황이었다. 이러한 어려움에도 불구하고 참여자는 도움을 주고 있는 지역자활센터에서의 요구에 적극적으로 부응하는 태도를 취하려고 노력하고 있었다. 그러나 참여자는 이러한 선택이 본인의 온전한 바람으로 이루어지는 것은 아닌 간적접인 강요의 힘이 작용하는 것으로 드러났다.

5. 결론 및 제언

1) 결론

본 연구는 자활사업 참여자의 참여경험에 대한 탐색적 연구로, 자활사업이 참여자의 삶에 어떤 영향을 미치는지에 대해서 살펴보았다. 즉, 참여자 경험을 참여과정 속에서 이루어지는 상호작용, 과정적 맥락과 흐름을 기반으로 참여경험을 이해하고자 하였다. 참여자의 자활사업 참여경험 이해는 삶이라는 현장을 기반으로 자활사업이 미친 영향을 살펴봄으로서 자활사업의 과정적인 변화 증거를 제시하였다.

자활사업 참여경험은 참여자에게 자신의 삶을 꾸려나가려는 도전의식을 갖게 하였다. 참여자의 도전의식은 생활이 불안정한 상황에서 이를 극복할 수 있는 기반이 마련되고, 문제를 스스로 해결해 나갈 수 있는 의지를 갖게 되며, 참여자의 미래를 개척하고자 하는 실제적인 능력을 통해 드러났다.

자활사업이 참여자의 삶에 미친 영향은 도전의식의 형성, 안정적인 관계망의 확장, 능력의 성장, 한시적인 안전망이라고 드러났다. 즉 자활사업이 참여자의 삶에 미친 영향은 다른 삶으로의 전환을 기대할 수 있는 재기를 위한 계기가 되었다고 볼 수 있다.

먼저 자활사업이 참여자의 삶에 미친 영향은 참여자가 본인의 삶을 살아가는데 도전의식이 형성되었고, 일을 할 수 있는 근로능력이 성장하였으며, 참여자 주변의 관계망이 형성되었다는 긍정적인 영향이 드러났다. 그러나 자활사업이 참여자에게는 한시적인 관계망이라는부정적인 영향도 드러났다.

참여자에게 도전의식의 형성은 참여자가 처한 상황에서 문제를 극복하고자 하는 의지가 생겨났고, 문제를 극복할 수 있는 현실적인 기반이 마련되었으며, 미래를 개척해나갈 수 있는 능력이 만들어졌다는 영향을 기반으로 드러났다. 참여자는 자활사업에 참여하여 일을 하면서 스스로 할 수 있는 일을 경험하고, 지역자활센터와 실무자에게 따뜻한 관심과 위로를 받고, 가족과 함께 있음으로 해서 마음의 안정을 갖게 되었다. 마음의 안정을 찾은 참여자는 성실하게 일을 할 수 있게 되고, 마음의 병에 빠지지 않고 버틸 수 있게 되어 스스로가 당당하게 일을 하는 경험을 하였다. 참여자는 본인의 상황을 절망적인 상황으로만 보는 것이 아니고, 무엇인가 변화를 이끌어낼 수 있는 긍정적인 부분에 대해서도 인식하기 시작하였다. 이러한 과정적 맥락에서 볼 때, 참여자는 마음의 안정감과 스스로가 당당해 짐으로써 본인이 스스로 할 수 있다는 도전의식이 생겼다고 할 수 있다.

참여자의 안정적인 관계망 확장은 참여자의 기본적인 사회체계인 가족의 안정감이 회복되었고, 참여자의 심리적인 안정감이 회복되어 삶을 안정적으로 유지할 수 있는 기반이 마련되었다는 것으로 설명할 수 있다. 참여자는 다른 참여자들과의 관계나 지역자활센터와 실무자와의 관계에서도 안정감을 나누는 관계를 형성하고, 서로의 상황과 처지를 공감하고, 이해할 수 있는 교류관계를 만들어갔다. 참여자의 교류는 이러한 관계를 연결하여 상호간에 도움을 주고받는 관계망으로서 역할을 하고 있었다.

여기서 주목할 부분은 참여자가 갖게 된 관계망의 넓이와 깊이 정도가 다르게 나타난다는 점이다. 참여자 관계망 정도는 스스로의 심리적인 안정감을 찾고 다른 사람과의 관계를 인식하기 시작하는 수준도 있고, 가족과의 관계가 강화되고, 그 이후로 참여자 주변 사람들과의 관계가 친밀하고 서로에게 도움을 주고받을 수 있는 관계 수준도 보였다. 여기서도 참여자는 자활사업 참여를 통해 참여자 스스로의 안정감이 내적으로 쌓이게 되고, 이러한 안정감으로 외적인 관계망이 확대되는 모습을 보였다. 그리고 참여자는 함께 일하는 동료들과의 동질감과 연대감을 형성하게 됨으로써 공동체 의식을 갖게 되었다. 참여자는 자신이 어려움을 겪게 되었을 때 지역자활센터 실무자나 동료들과의 이해와 공감을 통해서 서로를 위로할 수 있는 경험을 하였다. 참여자는 격려와 위로로 도움을 받았고, 본인과 같은 어려움을 겪는 다른 사람들의 어려움을 알게 되었다. 참여자는 본인이 어려움을 극복할 수 있도록 돕는 관계를 다른 사람들에게도 나누어 주고자 하는 의지가 나타났다. 이러한 참여자들 간의 상호작용이 이루어지면서 참여자를 중심으로 가족, 지역자활센터, 동료 참여자들 간의 연대감을 기반으로 한 사회적 관계망이 만들어졌다. 참여자들이 함께 만들어낸 관계망은 앞으로 발생할 수 있는 어려움에 대해서 미리 대처해나갈 수 있는 사회적 자본으로서의 역할을 하였다.

자활사업은 참여자의 능력을 성장하게 하였다. 참여자의 능력 성장은 참여자가 일을 할 수 있는 기초적인 업무 능력이 향상되고, 문제 상황을 해결할 수 있는 방법을 익히게 됨으로써 근로능력이 전문화되는 모습에서 찾을 수 있다. 참여자는 경력이나 일에 대한 경험이 없는 상황에서 자신의 상황에 맞춘 교육을 받고, 훈련을 받을 수 있는 기간을 갖게 되어 업무를 수행할 수 있는 근로능력이 향상되었다. 참여자의 능력은 자활사업에 참여하는 초기에는 기초적인 업무기술을 익히는 것으로 한정되지만, 참여기간이 길어짐에 따라 기초업무능력을 넘어 전문화된 근로능력을 갖게 되었다. 참여자는 일을 하는 기회를 통해 경험이 누적되고, 실력이 쌓아지는 축적의 모습을 보였다. 그리고 참여자는 자신감 있고, 성실하며, 적극적인 참여태도와 미래계획의 실현을

위해 구체적으로 실천하는 모습을 보임으로써 참여자의 근로의지를 현실적으로 확인할 수 있다. 또한 참여자가 업무에 참여하면서 기초업무기술부터 익히고, 전문적인 영역까지 근로능력을 높이고, 업무를 익히면서 목표를 달성하는 성공 경험이 쌓이게 되었다. 참여자의 업무 능력 전문화 과정은 다른 참여자에게도 긍정적인 자극이 되어 상호간에 업무능력을 높이기 위한 노력이 선순환되어 영향을 주고받는 관계로 드러났다. 참여자는 초기 자활사업에 참여하면서 기초적인 업무기술을 익히게 된다. 업무기술을 익히는 과정을 거쳐 참여자 본인의 업무능력이 높아지면서 매출을 높이는 등 성공적인 성과를 경험하게 된다. 이러한 경험이 쌓여 참여자는 자활사업 사업단에서 자활기업을 창업하는 과정까지 나아가게 되었다. 창업의 과정은 참여자 혼자가 아닌 동료 참여자와 함께 자활기업을 만들어 독자적인 전문영역을 개척하기도 하고, 다른 참여자들이 취업할 수 있는 성공적인 기업으로 성장하는 경험을 하였다. 참여자 성장 과정은 미래 희망적인 모습이 현실적으로 이루어질 수 있다는 가능성을 갖게 되는 단계가 되고 있다.

자활사업은 참여자의 삶에 한시적인 안정망이라는 부정적인 인식도 갖고 있다. 참여자는 자활사업이 주는 지원을 계속 유지하기 위해 자활사업 참여자격을 유지하여 제도에 안주하고자 하는 태도를 보였다. 이는 참여자에게 자활사업 참여는 한정되어 있는 기간이기 때문에 참여종료 후 생계를 유지할 수 있는 다른 일자리를 얻기 어려운 막막한 상황으로 다시 되돌아갈 수밖에 없는 처지가 된다. 참여자는 어려운 삶의 위기를 극복하기 위해 자활사업에 참여하고 있다. 자활사업 참여를 통해서 참여자는 낮은 수준의 급여를 받고 있지만, 주거지원이나 교육지원, 의료지원 등의 생활지원을 받을 수 있는 자격을 갖게 된다. 이러한 이유로 인해 참여자는 일자리 이외의 지원을 계속 받을 수 있도록 자활사업 운영규정에서 요구하는 자격을 유지하려고 노력하였다. 그리고 자활사업은 3년이라는 자활사업 참여자격 기간이 정해져 있다. 이 기간이 경과하면 참여자는 취·창업을 위한 다음 단계로의 이동이 이루어져야 한다. 이러한 규정은 참여자에게 다음 단계로의 이동을 압박하는 기제인 동시에 자극제가 되고 있었다. 참여자는 낮은 인적 자본을 갖고 있어 자활사업 일자리에 참여할 수밖에 없는 처지에서 일을 하고 있다. 참여자는 획기적인 근본적인 변화가 이루어지지 않은 상황에서 노동시장에서 취업이나 창업을 해야한다는 것이 부담될 수밖에 없다. 이러한 구조적 작동에 의해서 자활사업 참여경험이 참여자에게 도움이 되는 안전망이지만 한시적인 안전망이라고 여기는 부정적인 기제로 작동하고 있었다.

자활사업은 참여자의 삶에 긍정적, 부정적 영향을 미침으로써 삶의 전환이 되는 가능성을 갖게 하고 있다. 자활사업은 참여자가 자신의 삶에 근로의지와 태도를 갖게 하고, 근로능력이 전문화되는 기회를 쌓았으며, 이를 바탕으로 성공적인 경험을 만들어 갈 수 있게 하였다. 그리고 참여자의 성공적인 자활사업 참여경험은 선순환이 되어 참여자의 의지와 태도를 변화하게 됨에 따라 참여자 삶이 전환되는 실현가능성을 더욱 구체적으로 만들어가고 있다.

2) 시사점 및 제언

본 연구는 자활사업의 성과가 경제적 성과 중심으로 평가되고, 동시에 자활사업의 성과가 낮다는 비판 내용에 대한 의문으로 시작되었다. 이에 참여자의 자활사업 참여경험을 기반으로 하여 자활사업이 참여자에

미친 영향을 살펴봄으로써 참여자의 삶을 변화시킨 자활사업의 과정적인 변화를 상향식으로 설명하는데 기여했다고 평가할 수 있다. 앞장에서 논하였듯이 자활사업이 참여자에게 미친 긍정적인 영향을 자활사업의 과정적인 성과라고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 자활사업이 참여자에게 도전의식의 형성, 안정적인 관계망의 확장, 능력의 성장이라는 긍정적인 영향을 미친 것으로 드러났다. 그리고 과정적인 자활성과는 참여자의 내면적, 외현적 모습에 따라 변화 내용이 다르게 나타났다. 이러한 내용을 근거로 하여 과정적인 자활성과로 재구조화하여 설명하면 다음의 〈표 2〉과 같이 설명할 수 있다.

첫째, 자활사업의 과정적인 성과는 참여자의 태도 변화이다. 참여자의 태도 변화는 근로유지를 위한 안정성을 이루었다. 참여자는 고연령, 저학력, 저기술, 가족구조의 문제 등으로 인해 제대로 일을 하지 못하는 상황이다. 이러한 참여자가 일을 시작하여 유지할 수 있는 안정성이 담보된다는 것은 자활사업의 과정적인 성과라고 할 수 있다. 근로유지를 위한 안정성은 참여자의 자활사업 참여기간 정도에 따라 변화의 내용이 다르게 드러났다. 참여자는 자활사업 참여경험 초기에는 심리적인 안정감이 회복되고, 스스로 할 수 있다는 자신감이 형성되었으며, 긍정적인 방향으로 인식이 전환되었고, 가계규모를 꾸리는데 절약하는 습관을 갖게 되는 모습을 보였다. 그리고 참여자는 자활사업 참여경험 후기에는 성실하게 일자리에 참여하는 태도를 보이고, 문제가 발생하였을 때 스스로 해결하려는 태도를 갖게 되었으며, 일을 할 때 주도적인 참여태도를 보였다. 또한 참여자는 미래를 준비하고자 하는 의지가 생김으로 해서 미래계획을 실현시키고자 하는 태도를 보였다. 이와 같은 과정은 참여자가 내적인 의식변화를 시작으로 하여 참여자의 외현적인 태도 변화까지 연관되어 드러난 것이라고 할 수 있다. 참여자의 태도변화는 자활사업에 참여하면서 경험이 누적되는 과정에서 참여자 본인, 가족, 동료들과 상호작용을 통해 이루어졌다.

〈표 2〉 자활사업 참여자의 과정적 성과

구분	내용	참여자 내면의 과정적 자활성과	참여자 외현의 과정적 자활성과
태도의 변화	근로유지를 위한 안정성	심리적 안정감 회복 스스로 할 수 있다는 자신감 긍정적인 방향으로 인식 전환 가계절약 습관 형성	성실한 참여태도 스스로 해결하는 태도 주도적인 참여태도 미래 준비 의지 미래계획을 실행하는 태도
능력의 변화	자립 준비 능력	근로능력의 필요성 인식 기초업무능력 강화	업무능력의 전문성 강화 성장의 경험 누적
관계의 변화	사회적 관계망	가족의 소속감 가족 간 관계 강화 도움 지지망	안정감을 나누는 관계 공감과 이해의 교류관계 소통을 통한 문제해결능력 연대감을 가진 공동체 의식 나눔 의식 상호작용을 통한 성장의 선순환 경험

둘째, 자활사업의 과정적인 성과는 참여자의 능력 변화이다. 참여자의 능력 변화는 자립준비 능력으로 드러났다. 참여자는 자활사업에 참여하기 전에는 대부분 일을 한 경험이 없거나 비교적 단순한 일만을 하였다.

자활사업에 참여한 이후 참여자는 직접 경험을 해봄으로써 기초업무능력을 배우고, 그 능력을 지속적으로 활용하고 더욱 심화시킬 수 있다는데 과정적인 성과가 있다고 할 수 있다. 참여자는 우선 자활사업에 참여하면서 근무능력의 필요성을 인식하게 되었고, 기초업무 능력이 강화되는 변화를 보였다. 그리고 자활사업 참여과정이 쌓이면서 참여자는 업무능력의 전문성이 강화되었고, 경험이 축적됨에 따라 성공의 경험도 하게 되었다. 참여자의 근로능력이 확장된다는 것은 참여자 자신의 근로능력이 심화되고, 전문화되는 과정에서 자신의 내적인 의지와 태도 변화를 시작으로, 동료와의 관계에서 이루어지는 상호작용으로 자극을 받아 단계별로 전진하며 나아가는 과정이라는 맥락 속에 있음을 알 수 있다.

셋째, 자활사업의 과정적인 성과는 참여자의 관계 변화이다. 참여자의 관계 변화는 사회적 관계망으로 드러났다. 참여자는 자활사업에 참여하기 전에는 가족이나 사회에서 단절된 상태로 '막다른 골목'에서 생활하였다. 참여자는 더 이상 나아갈 곳이 없는 상황에서 선택한 자활사업에 참여하게 됨으로써 가족과의 해체를 막고, 가족간의 소속감을 형성해 나갈 수 있었다. 참여자는 가족과의 관계에서 안정을 찾게 됨으로써 외부의 다른 사람과의 관계도 형성되기 시작하였다. 참여자의 사회적 관계망 형성도 참여자의 자활사업 참여기간 정도에 따라 변화의 내용이 다르게 나타났다. 참여자는 우선 가족과의 소속감이 형성되고, 형성된 가족간의 관계가 강화되었으며, 서로의 도움 지지망으로서의 역할을 하게 되었다. 이후 참여자는 자활사업 참여를 통해 안정감을 나누는 관계가 형성되고, 공감과 이해를 교류할 수 있는 관계를 형성하였으며, 소통을 통한 문제해결을 하는 관계로 성숙한 단계로 진입하였다. 그리고 참여자는 가족 이외에 동료들과 연대감을 가진 공동체 의식을 형성하였고, 더 어려운 사람을 위해서 나누고자 하는 의식도 생겨났다. 참여자는 다른 사람들과 상호작용하면서 서로가 상생할 수 있도록 자극을 주고받는 관계를 경험하면서 선순환의 성장을 이루고 있었다. 자활사업 참여는 참여자가 스스로 삶을 꾸려나가는데 있어서, 비슷한 처지에 놓은 참여자가 여럿이 함께 관계를 강화하면서 서로의 안전망으로서의 역할을 하게 되었다. 강화된 사회적 안전망은 장기적으로 참여자에게 다시 나락을 떨어질 수 있는 가능성을 사전에 예방하는 관계망이 될 것이라는데 의미가 있다.

기존의 자활사업에 관한 연구는 참여자가 자활의 목표인 탈수급 성과를 달성하는데 영향을 주는 참여자의 개인적 요인을 찾고자 하거나, 지역자활센터나 사업 운영 특성에 따른 요인을 찾아 밝히고자 하였다. 그러나 본 연구는 정책입안자나 연구자에 의해 설정된 정형화된 자활사업의 구조를 극복하고 자활사업에서 참여자가 경험한 상호작용과 과정적 맥락을 중심으로 참여자 당사자가 인식한 자활사업 경험과 미친 영향에 대한 근거기반적인 내용을 제시하였다는데 함의가 있다.

추가적인 향후 연구과제는 다음과 같다. 본 연구는 참여자에게 자활사업이 어떤 경험이었는지를 밝히는 탐색적 연구로 참여자의 자활사업 참여경험이 무엇인지, 자활사업이 참여자에게 미친 영향은 무엇인지, 이러한 과정에서 드러난 자활사업의 과정적인 성과가 무엇인지를 밝히고자 하였다. 본 연구를 통해 자활사업 참여를 통해 참여자는 태도의 변화로서 근로유지를 위한 안정성 형성이라는 성과와 능력의 변화로 자립준비 능력 형성이라는 성과, 관계의 변화로서 사회적 관계망 형성이라는 성과를 과정적인 성과로 설명하였다. 이와 같은 과정적인 성과는 참여자가 경험한 자활사업에 대해서 귀납적인 내용을 바탕으로 증거를 기반으로 하였다. 이에 향후 연구에서는 참여자 당사자에 의해 드러난 과정적인 성과를 정책 평가에서 사용할 수

있는 근로유지를 위한 안정성 평가척도, 자립준비능력 평가척도, 사회적 관계망 평가척도를 개발할 수 있는 연구로 이어질 수 있다.

참고문헌

권용신·김태진, 2010, “자활프로그램 질과 자립의지에 대한 직무만족의 조절효과-여성자활사업 참여자를 중심으로”, 『사회복지개발연구』, 16(1): 1-27.

김분한·김금자·박인숙·이금재·김진경·홍정주·이미향·김영히·유인영·이희영, 1999, “현상학적 연구방법의 비교교찰”, 『한국간호과학회』, 29(6): 1208-1220.

김인숙, 2008, “자활 개념의 재구성에 대한 탐색-성매매여성 자활 현장을 중심으로”, 『한국가족복지학』, 22: 95-129.

노대명, 2007, “자활지원제도 개편의 쟁점과 과제”, 『노동리뷰』, 2007년 5월호: 22-38.

노대명, 2010, “자활사업 10년의 평가 및 전망”, 『보건복지포럼』, 167: 14-27.

박정호, 2010, “자활사업 참여자의 특성과 자활성과”, 『사회복지연구』, 41(3): 163-184.

백학영·고미선, 2007, “자활사업 참여자의 자활사업에 대한 인식과 노동시장 진입 전망에 관한 연구-여성가장의 자활사업 참여경험을 중심으로”, 『사회복지정책』, 30(3): 83-114.

송인한·박장호·김우식, 2013, “전문가 지지, 근로희망과 경제적 자활의 관계 : 자활사업 전문가 교육을 위한 제언”, 『한국사회복지교육』, 22: 179-202.

엄태영, 2010, “자활사업 참여자의 경제적 자활 장벽 요인에 대한 정서적 자활의 영향에 관한 연구”, 『사회과학연구』, 26(2): 229-248.

엄태영·주은수, 2011, “자활사업 참여자의 정서적 자활 영향 요인 연구 – 서울, 경인지역 장애아동 통합교육보조원 사업 참여자를 중심으로”, 『서울도시연구』, 12(2): 169-187.

이문국, 2010, “자활사업 사례관리 도입배경과 운영실태”, 복지동향, 146, 15-21.

이상록, 2003, “자활사업에 대한 자활사업 참여자들의 인식과 태도가 자활사업이 성과에 미치는 영향”, 『사회복지연구』 21: 105-136.

이상록·진재문, 2003, “지역사회 탈빈곤 정책의 효과 분석*:경남, 전북지역 자활후견기관 운영의 성과 및 한계 분석과 개선방안 모색”, 『한국사회복지학』52: 241-272.

이영범·남승연, 2013, “자활사업 성과지표에 관한 연구”, 『사회과학연구』24(2): 141-162.

이인재·이성수, 2002, “자활사업의 현황과 쟁점”. 『동향과 전망』 통권 53권: 38-61.

이형하·조원탁, 2004, “한국 자활사업이 자활효과 영향요인에 관한 연구-경제적, 사회적, 정서적 자활효과를 중심으로”, 『사회복지정책』, 20: 217-244.

임진섭·장용언·공정석, 2010, “자활서비스의 질과 직무만족이 자활효과에 미치는 영향에 관한 연구: 자활사업 유형에 따른 차이를 중심으로”, 『사회복지연구』41(3): 271-297.

임진섭·최장원·장용언, 2011, “자활사업 참여자의 창업의지의 발생경로에 관한 연구: 사회적일자리형과 시장

진입형 집단에 따른 차이를 중심으로", 『사회복지정책』, 38(3): 27-55.
정혜숙, 2015, "빈곤 여성 한부모 자활 경험의 재구성-자활, 복지의존, 일의 의미", 『한국사회복지학』, 67(4): 251-277.
정원오·김진구, 2005, "자활사업에 대한 참여자들의 주관적 평가와 자립전망-경기지역 참여자들을 중심으로", 『사회복지연구』, 28: 35-67.
최은영, 2016, "자활사업 참여자의 자활효과 관련 요인: 자활패널 1차wave 자료 활용", 『한국사회복지조사연구』, 48: 85-103.
홍현미라, 2013, "사회복지 거시실천에서의 질적 평가연구, 그 절차와 방법에 관한 탐색", 『한국사회복지행정학』, 13(3): 287-310.
이인재 편, 2006, 『자활정책론』, 서울: 나눔의 집.
신경림·조명옥·양진향 외 저, 2004, 『질적연구방법론』, 서울: 이화여자대학교출판사.
조흥식·정선욱·김진숙·권지성 역, 2015, John. W. Creswell, 『질적 연구방법론-다섯 가지 접근』, 서울: 학지사.
황미영, 2013, 노동연계복지에서의 사회복지실천으로서의 자활사례관리의 특성과 전망, 비판사회정책 41, 219-248.
이선영, 2012, 지역자활센터의 사례관리 운영에 대한 탐색적 연구, 한국사회복지교육 20. 57-83
엄태영, 2017, 데이컴 기법을 활용한 자활사례관리실천가 직무분석 연구, 인문사회 21 8(2), 249-275.
백학영·김경휘, 2013, 지역자활센터 사례관리 특성이 자활성과에 미치는 영향, 한국사회복지행정학 15(4), 29-60.
이은지·조준용, 2019, 자활사례관리가 정서적 자활에 미치는 영향:자활사례괸리 수행에 대한 자활참여자의 인식을 중심으로, 디지털융복합연구 17(2), 19-29.
경승구·이용갑, 2018, 단기·장기 자활사업 참가자의 취·창업 의지 영향요인 분석:인천광역시 사례연구, 한국콘텐츠학회논문지 18(6), 679-690.
이진열, 2018, IPA분석을 통한 자활사업 참여자가 지각하는 자활서비스 질에 관한 연구, 공공사회연구 8(3), 149-185.
이진열·윤기혁, 2018, 자활사업 참여자의 사회적 지지와 자기효능감이 임파워먼트에 미치는 영향, 인문사회 21 9(2), 841-851.
임진섭, 2013, 중·고령 자활사업 참여자의 지각된 자활성과만족에 관한 연구:개인요인과 조직요인의 상호작용효과에 관한 검증, 한국사회정책 20(4), 37-75.
홍선미, 2006, 자활지원 사례관리 모형과 운영방안 연구, 사회복지연구 29(4), 133-165.
홍선미, 2004, 자활사업에서의 사례관리 적용에 관한 탐색적 연구, 한국사회복지학 56(2), 311-326.
유태균·박재민·최수영, 2014, 자활사업 참여자의 정신건강이 자활성과에 미치는 영향, 사회복지정책, 41(4), 125-146.

이은정, 2014, 자활사업 참여자의 정서적 자활과 사회적 자활의 영향요인연구:사회적응프로그램 참여자를 중심으로, Journal of Digital Convergence 12(2), 539-548.
최상미·홍영표·김한성, 한국형 정서적 자활프로그램 시행과 효과성 평가, 한국사회복지행정학 19(4), 179-199.
권태신·이준상, 2011, 지역자활센터 실무자의 서비스 질이 자활성과에 미치는 영향, 한국지역사회복지학 36, 23-49.
황보람·이진열·김영진·최은민, 2015, 자활서비스 질이 자활의지에 미치는 영향에 대한 희망의 매개효과, 사회복지정책 42(1), 265-292.
민소영, 2006, 만성 정신장애인을 위한 사례관리 모형과 수행 구조에 대한 탐색적 연구, 사회복지연구 30(1), 215-242.
도광조, 2009, 지역사회복지관 사례관리 수행의 영향요인에 대한 연구, 숭실대학교 박사학위논문.
최지선, 2012, 장애인복지관 사례관리자의 실천경험에 관한 질적 연구, 한국사회복지조사연구 33, 229-264.
함철호, 2013, 공공전달체계 내 사례관리자의 사례관리 수행과 영향요인, 한국지역사회복지학 44, 1-31.
조남경, 2017, 사회서비스의 가치와 지향, 한계, 그리고 가능성:이용자 중심성으로 본 사회서비스의 변화와 발전, 사회서비스연구 7(1), 43-63.
김용득, 2017, 사회서비스 개념의 긴장과 대응, 사회서비스연구 7(1), 1-21.
윤영진, 2010, 사회서비스의 개념 및 성격에 관한 논고, 사회서비스연구 1, 9-32.
황정임·송치선, 전지현, 2005, 빈곤여성을 위한 자활지원정책 개선방안 연구:자활공동체(참여여성) 사례를 중심으로, 한국여성정책연구원 연구보고서 2005-11.
국가법령정보센터, 사회보장기본법
(http://www.law.go.kr/lsSc.do?tabMenuId=tab18&query=%EC%82%AC%ED%9A%8C%EB%B3%B4%EC%9E%A5%EA%B8%B0%EB%B3%B8%EB%B2%95#undefined)
보건복지부, 자활사업안내, 2015 - 2019.
보건복지부 사회복지정책실 자립지원과, 2017. 2017년 자활사례관리 평가 계획.
중앙자활센터, 2016, 2016년 지역자활센터 성과평가 안내서.

주체학회세션Ⅶ

발표1

노동시장 환경변화와 노동정책 과제 모색

김종진(한국노동사회연구소)

노동시장 환경변화와 노동정책 과제 모색

김 종 진
한국노동사회연구소 부소장

1-1 머리말 – 한국의 노동

- **첫째**, 한국의 노동시장은 산업구조와 기술발전 과정에서 어떤 특징을 갖고 있나? 기존의 비정규직 문제를 포착한 노동시장 논의에서 이중노동시장이나 분절 노동시장은 유효한가?

- **둘째**, 한국의 노동시장 상황은 87년과 97년 두 차례 노동과 고용체제 변화 과정에서 어떤 특징을 갖고 있나? 종속된 자영인, 플랫폼노동과 같은 새로운 노동의 출현은 어떻게 봐야 하나?

- **셋째**, 향후 우리사회에서 변화된 환경에 조응 혹은 대응하기 위해 어떤 노동정책들이 논의되거나 필요한 것인가? 특히 변화하는 환경에서 노사정 주체들은 어떤 경로를 선택할 것인가?

* 이 자료는 2019년 10월 11일 학회 발표를 위해 필자의 기존 자료와 진행 중인 연구과제를 토대로 재구성한 것임을 밝힙니다.

1-2 한국 노동정책 접근법

87년 노동체제(labor regime) → 촛불 이후 '새로운 노동체제' 모색 필요

✓ 노동정책, 노동시장, 노사관계, 노동운동, 노동정치 등 국가의 노동문제나 정책이라는 행위주체 문제 초점. 노동체제는 노, 사, 정 3주체 중 상대적으로 노동조합 약화와 노사관계 힘의 균형이 '사용자'와 '정부' 중심으로 이동하면서 관심 초점이 노동시장(고용체제)로 변화

97년 이후 고용체제(employment regime) → 지난 20년간 노동시장 중심

✓ 노동시장이 국가정책과 자본 그리고 노동의 상호작용 속에서 사회구조화되는 양식으로 규정(이중노동시장 : 1차&2차 노동시장, 분절노동시장). 주요 업종직종의 미시적 고용관계와 노동과정 변형과 파편화고 다층적인 고용관계 특징('핵심' vs. '주변' 고용모델, Atkinson, 1984; Hauserman & Schwander, 2012; 정이환, 2013)

➢ **자본주의 시장경제 다양성 모델 논의** (Varieties of Capitalism, Peter A. Hall & David Soskice ed.)
: 자유시장경제 모델(LMEs → 영미 모델) **vs.** 조정된 시장경제 모델(CMEs → 유럽 모델)

➢ **자본주의 노사관계 및 고용관계 전략 논의**
: 하이-로드(High-road) 전략 **vs.** 로-로드(Low-road) 전략
[Bosch, 2005; Tilly, 2005; Mehaut et al, 2010; Appelbaum, 2010; Hatton, 2011]

2-1 한국 노동정책 변화 필요성

1. 급격히 변화하는 노동시장 흐름 – 산업, 기술발전

기존 표준화된 표준적 고용계약(standard employer contract)이나 고용관계(standard employer relationships)가 아닌, '비표준화된 계약'과 '고용' 진행 → 노동시장 변화 확대

2. 노동시장 환경변화, 새로운 모색 필요 – 균열일터, 플랫폼 문제

'포드주의주'(Fordism), '포스트-포드주의'(Post- Fordism) 이론적 접근 → 21세기 후반 전 세계적으로 디지털 전환 시대, 새로운 노동 변화 착목 필요성(Neufeind, M., O'Reilly, J., & Ranft, F, 2018; Huws et al, 2016; Taylor et al, 2017 ;).

환경변화(1990-2000)	정책대응(2010-현재)
✓ 1990년대 이후 신자유주의 → 경제사회정책 변화 → 긴축정책, 복지영역 후퇴 ✓ 산업구조 변화& 기술발전 → 서비스 사회화, 디지털 경제 → 노동시장 변화 ✓ 노동시장 대응 모색 → 실업&고용, 니트, 프리랜서, 프레카리아트, 특수고용, 플랫폼노동, 독립노동자)	✓ 불평등한 사회경제 모델 재구조화 → 지속가능한 경제 사회정책 추구, 복지강화 ✓ 변화하는 외부 환경 대응 → 산업, 교육, 기술, 복지, 노동 등 영역별 대안 모색 ✓ 노동체제와 복지체제 결합된 포용적 사회정책 모색 필요 → 중앙정부와 지방정부 연계 정책 확대 필요

2-2 한국 노동상황 현실 – 불안정 고용

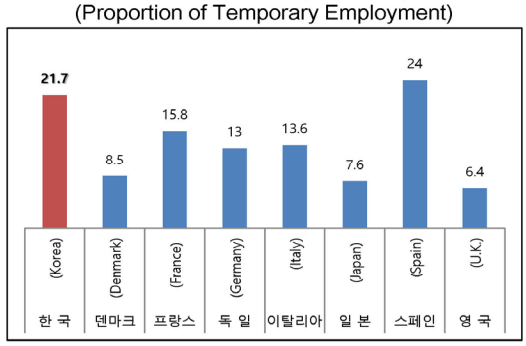
노동시장 불안정성 비정규직 비율 40.9%(820만명, 여성 450만명, KLSI)

✓ 10년 이상 장기 근속자 비율 22% → 1년 미만 단기근속자 30.9% (시간제 13.5%)

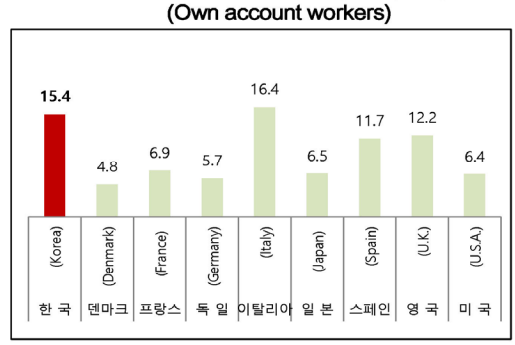
✓ (임시한시)기간제 비중(38.7%), 1인 독립자영자 15.4%

✓ 특수고용, 플랫폼 노동, 독립계약 & 자유직업 증가 → '디지털 부둣가'(일감 찾는 가상이민)

임시직 취업자 비중(2015, ILO)
(Proportion of Temporary Employment)



취업자 1인 자영업 비중(2015, ILO)
(Own account workers)



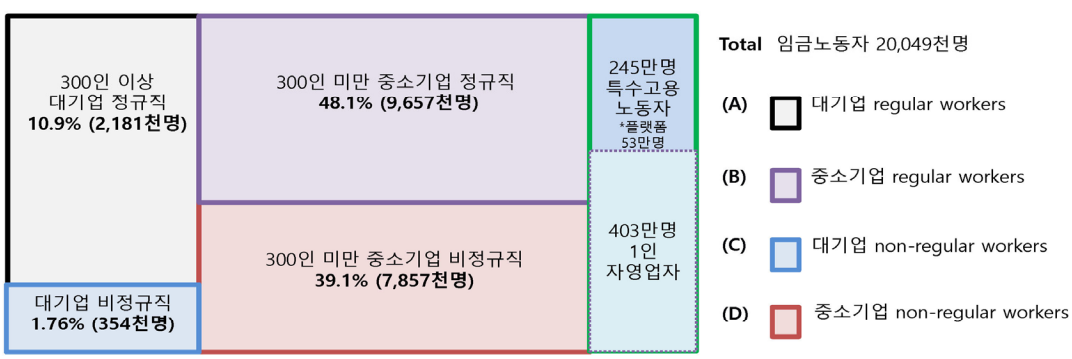
2-3 한국 노동상황 현실 – 일자리 변화

비표준적 계약과 고용문제 → 제도적 배제와 차별 동시 존재

✓ **보호를 필요로 하는 노동** : 영시간 계약 Zero hours, 파견노동 Agency

✓ **모호한 고용관계** : 종속적 자영자 Dependent Self-Employed, 독립 계약자 Independent contractor

장소위치 기반 플랫폼노동 latform worker based on local(ex. 배달운송) 웹기반 플랫폼노동 Platform worker based on web(ex. 크몽)



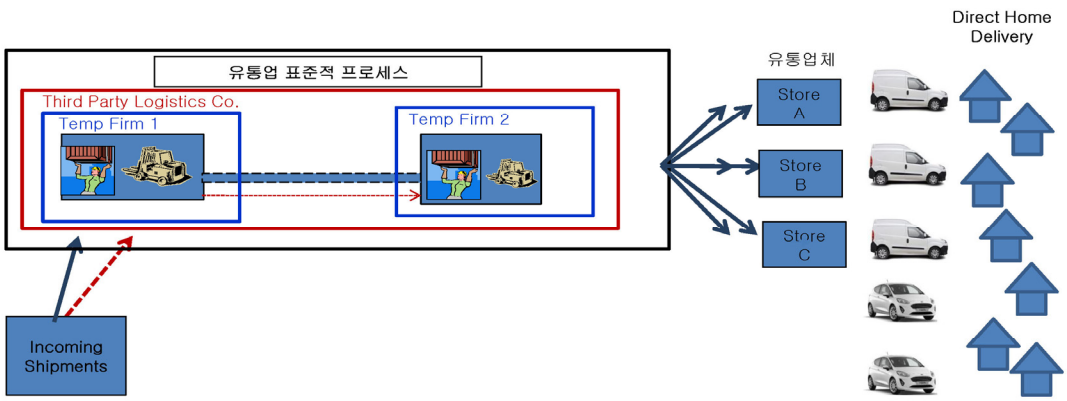
*자료 : 통계청 경제활동인구조사 2018년 원자료 재분석

[사례] 디지털 플랫폼 노동 유형 –기존 산업의 플랫폼화

왜 배달운송 서비스 플랫폼 노동이 확산될까?

고용털어버리기 shedding employment (David Weil, 2018.12)

✓ 조각난 일터 : 산업 + 기술(ICT) = 가치사슬 → 배달운송 기사 '플랫폼 노동화'



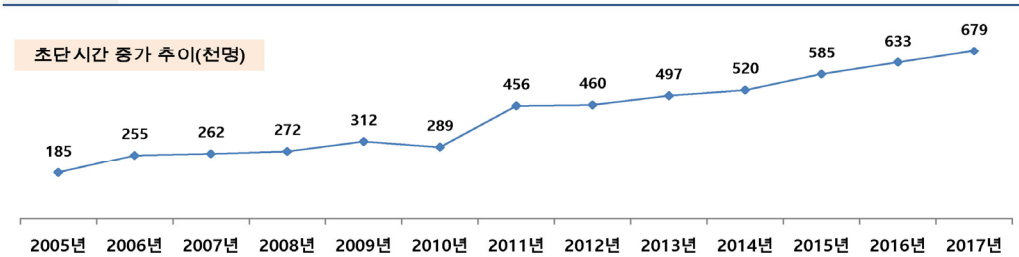
2-4 한국 노동상황 현실 – 취약노동

초단시간 & 간접고용 비정규직 증가

✓ 초단시간 비정규직 증가(49만4천명, 2005년 18만 5천명 → 2017년 67만9천명)

✓ 기간제 비정규직 감소(80만명) 및 간접고용 23만8천 명 증가 (용역 16만5천명 증가)

구분	2005년		2010년		2015년		2018년	
	규모	%	규모	%	규모	%	규모	%
간접고용	547	3.7	818	4.8	866	4.5	785	3.9
파견	117	0.8	210	1.2	210	1.1	189	0.9
용역	430	2.9	608	3.6	656	3.4	595	3.5
기간제	3,802	25.4	2,495	14.6	2,859	14.0	3,004	15.0



2-4 한국 노동상황 현실 – 청년니트

이행기 청년 노동시장 니트(NEET) 문제 심각

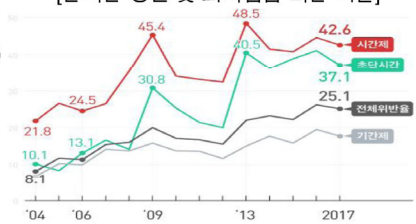
✓ 2017년 청년 실업률 9.9% → 니트 18.4%(OECD 평균 13.4%)

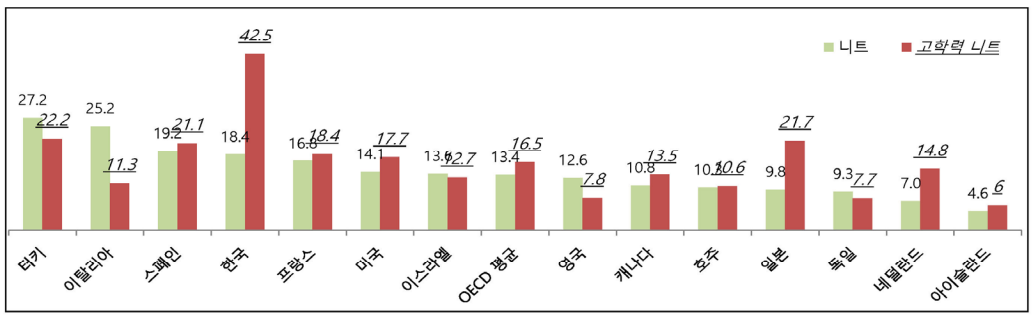
✓ 2015년 한국 고학력 니트 42.5%(OECD 평균 16.5%)

✓ 취준생, 자기모색, 장기실업, 초단시간 아르바이트 반복

→ 불안정 저임금 사회안전망 배제 프레카리아트화(Precariat)

[단시간 청년 및 최저임금 미만 비율]



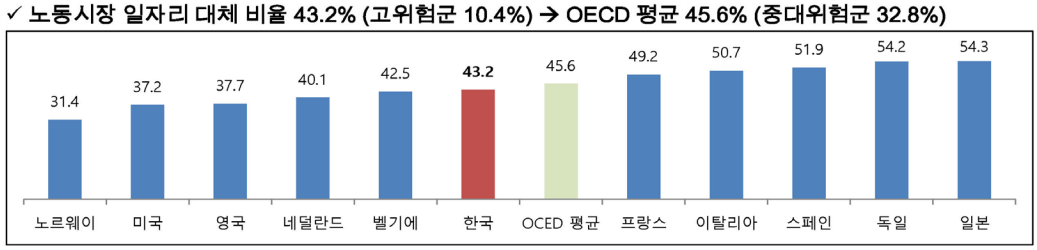


자료 : OECD 한눈에 보는 사회 2019 (Society at a Glance), 대졸 고학력 니트 OECD 2015

2-5 한국 노동상황 현실 – 자동화와 일자리

산업과 기술발전 문제 디지털 자동화

✓ 노동시장 일자리 대체 비율 43.2% (고위험군 10.4%) → OECD 평균 45.6% (중대위험군 32.8%)



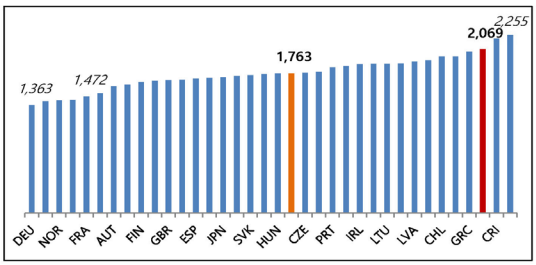
자료 : OECD 2019 고용전망(Employment Outlook, 2019)

✓ 노동시장 비정규직, 고령자 교육훈련&숙련형성 기제 미비 60%-76% 사각지대

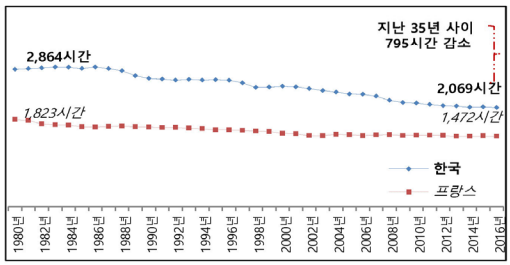
비정규직	일 때문에 시간이 없어	개인적으로 바빠서	너무 비싸서	고용주 지원 부족해서	합계
한 국	53.94	6.70	13.54	2.04	**76.26**
OECD	27.33	11.44	20.37	8.39	67.53
고령자	일 때문에 시간이 없어	개인적으로 바빠서	너무 비싸서	고용주 지원 부족해서	합계
한 국	33.97	11.58	12.01	2.38	**59.94**
OECD	18.80	15.60	13.06	3.87	51.38

2-6 한국 노동상황 현실 – 장시간 노동

OECD 주요 국가 연간 노동시간(2016)



프랑스, 한국 노동시간 추이(1980-2016)



국가(2018)	비준 협약 개수	주48시간 협약		매 7일 24시간 휴식		3주휴가 132호	밤일규제 171호	주40시간 47호	OECD hours worked
		1호 공업	30호 상업	14호 공업	106호 상업				
비준한 ILO회원국 수		52	30	120	63	37	17	15	평균
비준한 OECD회원국 수		16	9	28	11	15	7	7	1746
Japan	49	X	X	X	X	X	X	X	1710
Korea	*29*	*X*	*X*	*X*	*X*	*X*	*X*	*O*	*2024*
UK	88	X	X	X	X	X	X	X	1538
US	14	X	X	X	X	X	X	X	1780

2-7 한국 노동상황 현실 – 저임금, 젠더 불평등

1. 여성과 남성 임금격차 감소 추세

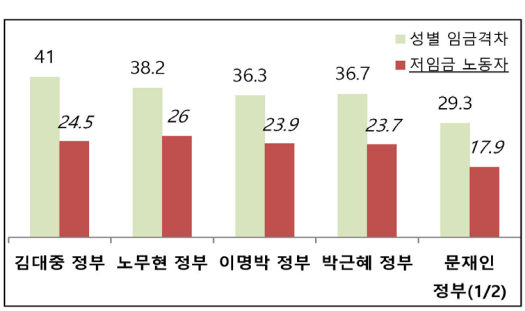
✓ 김대중 정부 41.0%, 노무현 정부 38.2% → 현재 29.3%('18.8)

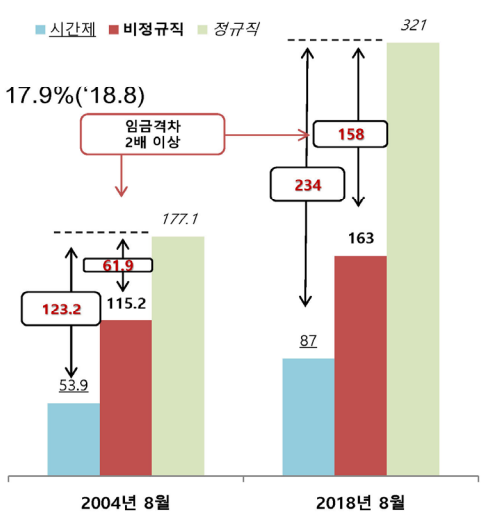
✓ 이명박 정부 36.3%, 박근혜 정부 36.7%

2. 저임금 노동자 비율 감소 추세

✓ 김대중 정부 24.5%, 노무현 정부 26.0% → 현재 17.9%('18.8)

✓ 이명박 정부 23.9%, 박근혜 정부 23.7%

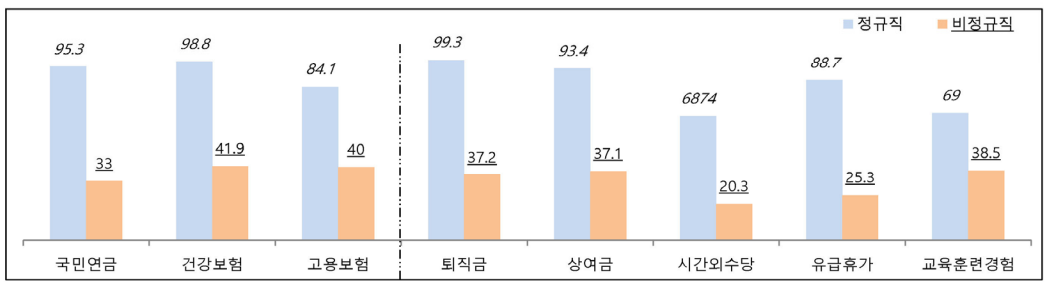




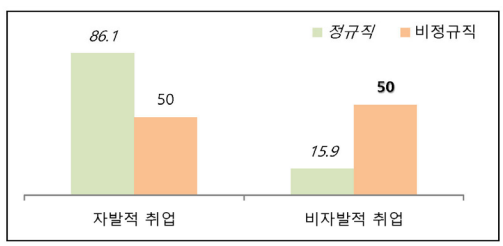
자료 : 통계청 경제활동인구 부가조사 각 시기별(2018.8)

2-8 한국 노동상황 현실 – 낮은 사회안전망

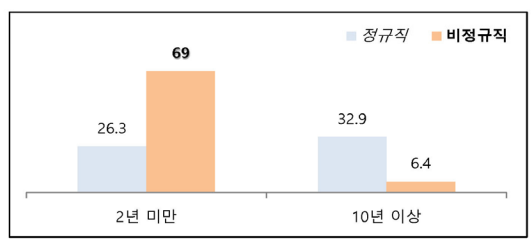
1. 비정규직 '사회보험' 적용율 38% '유급휴가' 25%, '교육훈련' 38%



2. 비정규직 '비자발적 취업' 53%



2년 미만 근속 69% (평균 2.4년 → 정규 8.6년)



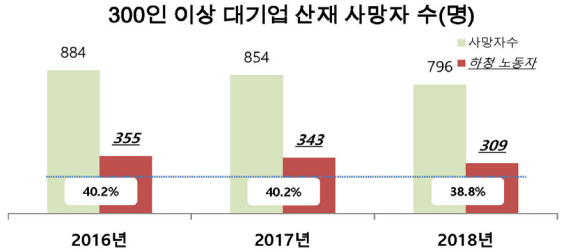
자료 : 통계청 경제활동인구 부가조사 원자료(김유선, 2018.8)

2-9 한국 노동상황 현실 – 위험의 외주화

산업안전 위험의 외주화 , 과로사 문제 심각

✓ OECD 산재 사망률 1위 (평균 2.3명, 사고사망만인율 10.1명) → 2010년 이후 2,366명 사망 발생

300인 이상 대기업 산재 사망자 수(명)



자료 : 고용노동부 (환노위 이용득 의원실)

업무상 질병 산재 승인율 추이(%)

	2015년	2016년	2017년
합계	44.9	44.1	52.9
근골격계질환	54.1	54.0	61.5
직업성 암	48.9	58.8	62.7
정신질환	30.7	41.4	55.9
뇌심혈관 질환	23.5	22.0	32.9
기타	38.5	36.8	43.6

자료 : 한국보건사회연구원, 고용노동부

국가	비준 협약수	방사선 115호	발암 물질 139호	안전 보건 155호	석면 규제 162호	화학 물질 170호	안전 체계 187호	협약 비준 주	사망률 10만당*
비준한 ILO회원국 수		50	41	67	35	21	46		
비준한 OECD회원국 수		27	20	21	17	11	20	*평균*	*2.4*
Japan	49	O	O	X	O	X	O	*4*	*2.0***
Korea	*29*	*O*	*O*	*O*	*O*	*O*	*O*	*6*	*10.1*
UK	88	O	X	X	X	X	O	*2*	*0.4*
US	14	X	X	X	X	X	X	*0*	*4.8*

3-1 한국 노동정책 검토 영역 – 현 정부 국정과제

15 /25

문재인 정부 100대 국정과제 – 노동 관련 정책

노동존중 사회실현 (63번)

- ✓ 노동존중 사회
- ✓ 노동기본권 신장
- ✓ ILO 핵심협약 비준
- ✓ 근로자이해대변확충
- ✓ 체불임금 및 부당해고, 직장 괴롭힘
- ✓ 청년 일자리 기본권

차별 없는 일터 실현 (64번)

- ✓ 비정규직 감축 위한 로드맵
- ✓ 차별 없는 좋은 일자리
- ✓ 원청 공동사용자 책임
- ✓ 임금격차 해소
- ✓ 산업안전보건체계 혁신

* 감정노동자 보호, 특수고용 산재 적용 등

타 부처 연관 노동정책

- ✓ 국민의 눈높이에 맞는 좋은 일자리 창출 (16번)
- ✓ 사회서비스 공공인프라 구축과 일자리 창출 (17번)
- ✓ 대기업과 중소기업 임금격차 축소 등 통한 중소기업 인력난 해소 (41번)
- ✓ 다양한 가족의 안정적인 삶 지원 및 사회적 차별 해소 (65번)
- ✓ 실질적 성평등 사회 실현 (66번)
- ✓ 휴식이 있는 삶을 위한 일·생활 균형의 실현 (71번)

3-2 한국 노동정책 평가와 진단 - 국정과제

16 /25

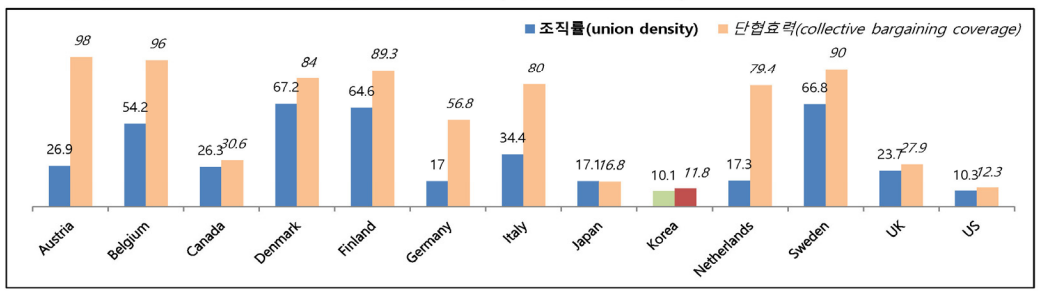
문재인 정부 5년 100대 국정과제 – 노동정책 이행 평가

국정과제	정책 주요 내용	평가	평가진단 근거, 특이사항
노동존중 사회실현	**ILO** 핵심협약 비준 (87호, 98호)	×	정부&국회 의지 미약, 경사노위 미합의
	노동기본권 **제도개선**	○	저성과자 해고, 성과연봉제 폐지
	노사정 대화 **노동존중 기본계획('18)**	×	노사정 대화 노동존중 기본계획('18)
	권리보호, 권리구제 강화	△	체불청산제도 개편(상습자 문제 미개선)
	이해대변 강화, 중소영세기업 권익보호	×	경영참가제, 취약 노동자 권익 개선 미흡
	청년 일자리 기본권 강화	△	노동교육 미흡, 직장내 괴롭힘 법안 통과
차별없는 일터실현	**비정규직** 감축 로드맵	△	사용사유 미도입, 공공부문 정규직화 성과
	차별 없는 **좋은 일자리**	×	차별시정제, 1년 미만 퇴직금제 미시행
	원청 공동사용자 책임	△	산안법 도급인 안전보호조치(노사관계×)
	임금 **격차 해소**	△	최저임금 1만원 실현, 일자리안정자금 등
	산업안전보건체체계 혁신	△	산안법 개편(보호대상&중지권 소극화)
	감정노동자 보호, **특고** 산재 적용	○	감정노동법안 시행('18.10), 특고 일부적용

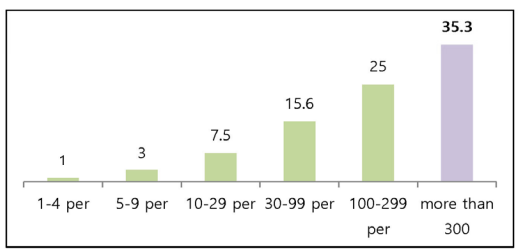
- ➢ 고용보장/보호 : 청년구직활동지원금(월 50만원/6개월/8만명), 사회서비스원 광역 4곳 시범 시행, 실업부조 2020 시행
- ➢ 일과 삶 균형 : 52시간 상한제('18.7.1) 시행 이후 포괄임금제 미시행, 탄력근로제 도입 논의 등 일과 삶의 균형 후퇴

3-3 한국 노동상황 현실 – 미흡한 이해대변(voice)

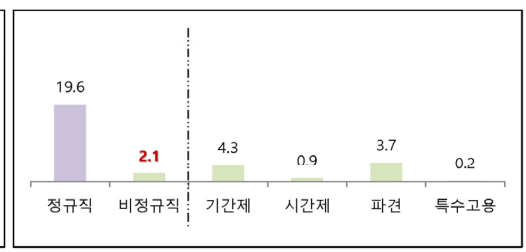
1. 노동자 목소리&발언 '조직률' 10.1% (* 2018년 8월 12.5%)



2. 한국 대규모 사업장 '조직률' 35.3%



비정규직 '조직률' 2.1%



[참조1] 한국 정부 ILO 주요 협약 비준 현황

한국 노동문제 – 오래된 미래, 더 나은 사회?

✓ ILO 회원국(187개국), OECD 회원국(36개국) 기본협약 비준 현황

→ 문재인 정부 공약, 국정과제 핵심 비준 협약 사회적 쟁점(한국 87호, 98호, 29호, 105호)

✓ 질문 : 비준권(대통령), 동의권(국회) 논쟁 합리성

→ 한국 ILO 협약 29개 이행 문제는 어떻게 볼 것인지? 결사의 자유 등과 관련된 것만 국회 선동의?

→ 경제학적 시뮬레이션에서 미국 자본주의와 다르다는 학자들? ILO 비준수 한국=미국

→ 그 사회의 역사적 맥락 간과(논리실증주의 인과성 강조), 사실과 가치를 분리하여 가치판단

협약	87호 결사자유 1948	98호 단체교섭 1949	29호 강제노동 1930	105호 강제노동철폐 1957	138호 최저연령 1973	182호 최악아동 1999	100호 동등보수 1951	111호 남녀차별 1958
ILO 비준국수	155 (82.9%)	166 (88.8%)	178 (95.2%)	175 (93.6%)	171 (91.4%)	184 (98.4%)	173 (92.5%)	175 (93.6%)
OECD 비준국수	33 (91.7%)	34 (94.4%)	34 (94.4%)	34 (94.4%)	33 (91.7%)	36 (100%)	35 (97.2%)	34 (94.4%)
OECD 미비준국	Korea US 뉴질랜드	Korea US	Korea US	Korea Japan	Australia US 뉴질랜드	없음	US	US Japan

[참조2] 한국 정부 시기별 ILO 협약 비준 현황 – 29개

정부	비준 협약	비준일	범주	비준국 수
노태우 정부 3개 비준	81호 근로감독(공업과 상업), 1947 122호 고용정책, 1964 73호 선원 건강 검진, 1946*	1992.12.9. 1992.12.9. 1992.12.9.	우선 우선 기술	146 113 46
김영삼 정부 4개 비준	142호 직업 지도와 직업 훈련, 1975 ***100호 동등 보수, 1951*** 150호 노동 행정, 1978 160호 노동 통계, 1985	1994.1.21. 1997.12.8. 1997.12.8. 1997.12.8.	기술 ***기본*** 기술 기술	68 173 76 50
김대중 정부 11개 비준	***111호 고용과 직업 차별 금지, 1958*** ***138호 최저 연령, 1973*** 144호 3자 협의(국제기준 이행), 1976 159호 장애인 직업 재활과 고용, 1983 19호 외국인 균등 대우(재해보상), 1925 156호 가족부양 남녀 노동자 등등 처우, 1981 ***182호 최악 아동노동 철폐, 1999*** 26호 최저임금 결정 기수, 1928 88호 고용 서비스, 1948 131호 최저임금 결정, 1970 135호 노동자 대표 보호와 편의 제공, 1971	1998.12.4. 1999.1.28. 1999.11.15. 1999.11.15. 2001.3.29. 2001.3.29. 2001.3.29. 2001.12.27. 2001.12.27. 2001.12.27. 2001.12.27.	***기본*** ***기본*** 우선 기술 기술 기술 ***기본*** 기술 기술 기술 기술	175 171 146 83 121 146 184 105 92 54 85
노무현 정부 6개 비준	53호 상선 근무자 자격, 1936* 170호 화학물질 안전, 1990 162호 석면 안전, 1986 185호 선원 신원 서류, 2003 155호 직업 안전보건, 1981 187호 직업 안전보건 증진 체계, 2006	2003.4.11 2003.4.11 2007.4.4. 2007.4.4. 2008.2.20. 2008.2.20.	기술 기술 기술 기술 기술 기술	37 21 35 35 67 46
이명박 정부 4개 비준	2호 무상 공공 고용기관, 1919 47호 주40시간, 1935 115호 전리방사선 노출 노동자 보호, 1960 139호 발암물질 금지 통제, 1974	2011.11.7. 2011.11.7. 2011.11.7. 2011.11.7.	기술 기술 기술 기술	57 15 50 41
박근혜 정부 1개 비준	선원 보호 (MLC), 2006	2014.1.9.	기술	93
문재인 정부 0개 비준	*공약 및 국정과제 (1998년 핵심 4개 비준 ?)*			

3-4 한국 노동정책 새로운 모색 – 제도화 과제

1. 한국 노동정책 새로운 모색 기준들

① 국제규약, 헌법, 법령의 노동인권 기준 → 세계인권선언, ILO, 대한민국 헌법(32조, 33조, 34조)

② 노동기본권 및 사회적 보호 및 향상 → ILO의 <좋은 일자리>, <더 나은 일의 미래> 의제 검토

③ 보편적 노동문제 → 취약집단(vulnerable workers) 고용 개선(저임금, 고용불안, 안전망 배제 집단)

④ 노사정 이해당사자 참여 통한 노동정책 제도화 향상 → 중앙&지방 협력 방안 모색 필요

2. 주요 국가 노동기준 권한과 한국 상황들

	USA / EU		South Korea	
	labor laws	labor standards	labor laws	labor standards
중앙 Central government's administration	yes	yes	yes	yes
지방 Local governments administration	yes	yes	no	no

➢ 국제노동기구 (ILO) '사회적 대화 social dialogues' 정의

사회경제 정책에 관해 노사정 3자(노동자, 사용자, 정부) 혹은 노사 대표가 참여하는 모든 형태의 교섭, 자문, 정보교환

3-5 한국 노동정책 모색 – 노사관계 변화

노동정책 과제 '다차원적 노동정책과 사회적 대화 모색'

✓ **시혜와 배려, 보호의 관점에서, 주체와 평등 그리고 권리의 관점**

✓ 파편화(fragmentation)되고 배타적(exclusive) 노동정책이 아니라,
포괄적(comprehensive)이고 **역동적**(dynamic) 노동정책 → collective labour rights

1. 사회적 대화(social dialogues)

✓ 양대노총 등 노동단체와의 사회적 대화

✓ 다양한 시민사회단체와 의견 교환소통

2. 노사정 협약(tripartite agreement)

✓ 전국, 산업, 지역, 의제별 중층적 교섭 모색

✓ 취약노동 문제의 사회적 협약과 보호 강화

3. 노사관계 법제도 개선

✓ ILO 핵심협약과 노동기본권 향상, 강화

✓ 구속력 있는 차별 없는 좋은 일터 실현

4. '노동체제' 모델 수립

✓ 노동의 인간화, 안전하고 건강한 일터

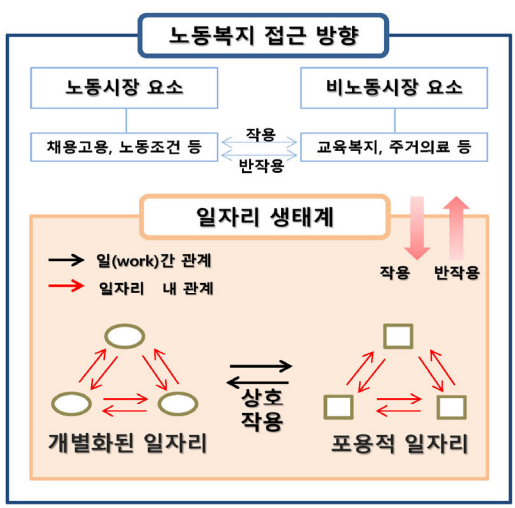
✓ 노조 조직률과 단체협약효력확장 모색

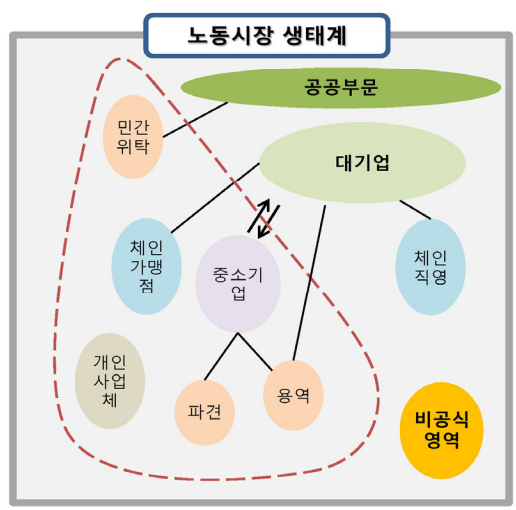
3-6 한국 노동정책 모색 – 노동시장 변화

노동시장 & 비노동시장 결합 모델 모색 시점

✓ **자본의 새로운 비즈니스 모델 창출 : 파편화되고 조각난 일터 확산 → 전통적 계급모델 재검토 시점**

✓ **기존 법체계와 노사관계 한계 상황 : 노동자 법적지위 상실, 기업별 단체협약 효력 상실, 조직화 한계**





3-7 한국 노동정책 모색 – 노동의제

23 /25

		한국 노동정책 다양한 모색 검토
개인역량 강화 투자확대	평생학습 보장	고용보험 확대 개편 → 유급휴가&교육훈련(자기활동계좌제)
	일의 미래로 전환 지원	사회보험 안전망 확대 → 청년보장제, 사회자산과 인출권 검토
	성평등 증진	육아돌봄 강화, 성별임금공시제, AA조치 강화, 성평등 조직
	보편적 사회보호 제공	실업부조, 사회보호 확대, 정부지원 사회보장, 질병상병수당 평등한 시민권(촘촘한 사회안전망, 시민보험)
일 관련 제도 투자확대와 노동권 보호	보편적 노동권 보장	노동기본권, 적정임금(최저&생활), 장시간노동 제한, 노동안전 위험의 외주화 금지, 직장 내 괴롭힘 & 감정노동 규제 강화
	노동시간 자율성 확대	장시간해소(48시간, 주4일제), 호출 및 초단시간 보호, 시간주권 연결되지 않을 권리
	노사단체 대표성 보장	노동자 경영참여(노동이사제), 노사관계 및 사회적 대화 개선
	기술 활용 통한 양질의 일자리 증진	플랫폼노동 권리보호, 디지털 건강&트라우마, 디지털 사회 협 약 규제(플랫폼 중재기구)
지속 가능한 괜찮은 일자리 촉진 위한 경제 투자확대	양질 일자리 투자 증진	디지털 격차 축소(숙련형성), 돌봄 전달체계 재구조화 → 한국 사회서비스 영역 민간위탁 재검토
	기업의 장기 투자 장려	주주 대표성 강화, 국민연금 역할 강화 및 조세 형평성 강화 → 20세기 포드주의&포스트-포드주의 한계 극복
	경제사회 발전 보호지표 개발	분배 및 재분배 형평성, 환경파괴 등 외부효과 측정 지표 개발

3-8 맺음말 - 노동정책 모색

24 / 25

87년과 97년을 벗어난 새로운 노동체제 모색

✓ 노사정 행위 주체의 변화 틀 모색 (* 유연안정성 모델 논의 → 유연성만 한국 강조 → 조건 필요)

1) 물적 분배에서, 권력의 분배로 → 사회정의 범위 확대(인간적인 노동체제 지향)

2) 임금 분배를 넘어, 시간의 분배로 → 기존 임금은 시간 비례 법체계 포주의의 모델)

변화하는 환경에 대응한 노동정책 의제 쟁점들

✓ 환경변화 : 디지털 경제(공유, 긱, 협력경제) 시대 → 양면시장에서 다면시장으로 변화

✓ 노동시장 : 종속적 노동과 고용형태 등장 → 프랜차이즈, 독립계약노동, 플랫폼 노동 등

✓ 노동의제 : 종사장 지위, 소득불안정과 소득보장(사회적 보호), 집단적 이해 대변 방식과 조직 문제, 노동과정 통제(디지털 테일러리즘화), 건강과 산업안전 문제, 교육훈련 등

디지털 경제와 노동 접근법

[전통적 보수적 시각]

✓ 인간의 노동을 기계가 대체한다 (Frey & Osborne, 2015)

[새로운 시각]

✓ 로봇과 함께 노동을 배워야 한다 (Brynjolfsson & Mcafee, 2015)

제도적, 정책적 모색논의들

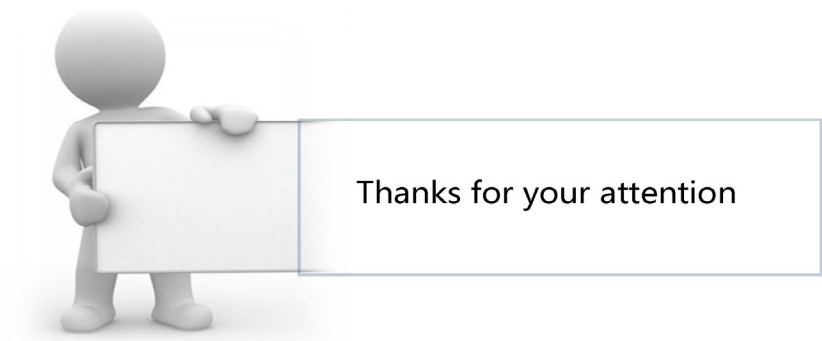
✓ 비고용 기간 사회적 보호 접근 구체화

✓ 사회적 재생산 위한 소득 안전성과 교육훈련 제공

✓ 고용 위계구조 속 공정한 대우 확보

✓ 차별받지 않을 권리 등 노동존중 확보

✓ 노동자 발언 및 대표 권리 확보



E-mail : sadae1999@hanmail.net
http://klsi.org

주체학회세션Ⅶ

발표2

문재인 정부의 노사관계와 사회적 대화

이상호(정책기획위원회)

2019.10.11.
사회정책연합학술대회

문재인 정부의 노사관계와 사회적 대화

목차

Ⅰ. 노사관계의 진단과 쟁점

Ⅱ. 사회적 대화의 진단과 쟁점

Ⅲ. 노동정책의 평가와 전망

2

I. 노사관계의 진단과 쟁점

노사관계의 진단과 쟁점

문재인 정부의 노동정책 기조

◆ 노동체제의 전환기에 걸맞는 의욕적인 노동정책 추진

✓ 일자리 정부의 좋은 일자리 정책

- 공공부문 82만개 일자리 창출, 상시지속업무 비정규직의 정규직화
- 주 52노동시간 상한제, 중소기업 고용촉진정책

✓ 노동존중사회 실현

- ILO 핵심협약 비준 추진, 부당해고 구제절차 개선 등 근로감독 강화
- 산업재해 방지, 직장내 괴롭힘 방지, 감정노동자 보호 등 입법 추진
- 한국형 사회적 대화기구 추진

✓ 차별금지 및 격차축소

- 생명안전업무 정규직 직접고용, 2020년 최저임금 1만원 달성
- 특수고용노동자, 자영업자 등 사회보험 지원

4

노사관계의 진단과 쟁점

문재인 정부의 노사관계 주요 특징

◆ 기울어진 운동장의 균형잡기

✓ 보수정권 10년 동안 악화되었던 노정관계가 화해국면으로 전환

- 일자리위원회, 노사정 대표자 회의 등 공식적, 비공식적 노정협의 증가
- 경제사회노동위원회 등 노사정 관계 복원을 위한 노력
- 그러나 내용적 측면에서 여전히 갈등적, 대립적 양상 상존

✓ 사용자의 절대우위였던 노사관계를 일정하게 조정하여 균형화 추진

- 불법파견, 임금체불, 부당노동행위에 대한 엄정한 법 집행
- 여전히 사업장, 기업수준 노사관계의 정상화에 머물러 있는 상태

✓ 정부가 선도하고 노동조합은 요구하고 사용자들은 복지부동

- 정부가 사회정치적 지지에 기반하여 친노동정책을 적극적으로 추진하다가 경제, 사회적 조건 악화에 따라 정체 및 후퇴국면에 진입
- 노사 모두 수동적 입장에서 이해득실에 치우친 대응만 구사

5

노사관계의 진단과 쟁점

문재인 정부의 노사관계 주요 지표

◆ 노사관계의 정상화 속에 노조 조직률이 증가하고 노동쟁의가 줄어드는 추세

✓ 단체교섭의 진도률이 조금씩 빨라지고 있으며, 노사간 이견충돌이 줄어드는 추세

- 2018년 기준 11월 기준 임금교섭 타결 정도가 70%선에 이르며, 대규모, 정규직 사업장의 경우 교섭타결 시기가 더욱 빨리지는 추세

✓ 노동조합 조직률이 꾸준히 증가하고 있지만, 특정 직종과 업종에 집중되는 양상

- 민주노총 100만 조합원 시대와 같이 조직률 증가세가 뚜렷하게 나타나고 있으며, 공공부문 비정규직 직종을 중심으로 초기업 단위 조직화가 늘어나고 기존 미조직 IT, 서비스업종에서도 조직률 증가

✓ 파업 등 노동쟁의의 절대량은 줄어들고 있지만, 비정규직 등 특정부문에 노사갈등 집중되는 추세

- 박근혜 정부 대비 근로손실일수는 급감하고 있지만, 공공부문 비정규직 직종을 중심으로 노사갈등 심화

6

노사관계의 진단과 쟁점

문재인 정부의 노동공약 진행상황(19/5 현재)

◆ 법률개정을 기준으로 볼 때 17개 국정과제 중에서 5개 완료, 7개는 추진 중이며, 5개 과제는 미추진 상태

〈노동존중사회〉

	공약 내용	진행상황	비고
1	불합리한 단체협약 시정지도 개선 + 성과연봉제 등 2대 지침 폐지	완료	정책추진
2	ILO핵심협약(강제노동과 결사의 자유 및 단결권·단체교섭권 보호관련 협약 비준)	추진 중	경사노위 논의 + 국회비준
3	근로자 이해대변제도의 확충(2018년부터 근로자 대표제도 기능 강화, 중소·영세 미조직 노동자 권익보호를 위한 지원체계 구축)	추진 미약	
4	노사정 대화 활성화	완료	경사노위법 개정
5	노동존중사회 기본 계획 수립	미 추진	
6	부당해고 구제절차 개선	추진 미약	
7	학교 노동인권교육 활성화	추진 미약	
8	직장 내 괴롭힘 보호방안 마련	완료	근기법/산안법 개정
9	임금격차 해소(2020년 최저임금 1만원 실현과 소상공인 등 부담 완화 방안 마련, 공정임금 구축 등 임금격차 해소 추진)	추진 미약	
10	체불근로자 생계보호 강화 및 체불사업장 제재 강화	추진 미약	
11	주52시간 근로 명확화	완료	근기법 개정

〈차별없는 일터〉

12	비정규직 감축을 위한 로드맵(사용사유제한 제도 도입, 비정규직 사용부담 강화 방안 마련)	미 추진	
	공공부문 비정규직 정규직화	추진 중	
13	차별 없는 좋은 일자리(비정규직 차별시정제도 전면 개편, 고용형태에 따른 차별 금지, 1년 미만 근로자(비정규직 포함) 퇴직급여 보장	추진 미약	
14	원청 공동사용자 책임(도급인의 임금지급 연대책임 및 안전보건조치 의무 강화, 파견과 도급 구별기준 재정립)	미 추진	안전보건 일부추진
15	기업공시제 강화	미 추진	
16	산업안전보건체계 혁신(특수고용노동자 등 보호대상 확대, 도급인의 산업재해 예방 의무에 대한 종합적인 개선방안 마련, 감정노동자 보호를 위한 법적 근거 마련, 특수형태근로종사자 산재보험 적용 확대, 물질안전보건자료 영업비밀 심사제도 도입, 일정규모 이상 사업장 안전·보건관리업무 위탁 금지 등 제도 개선	완료	산안법 개정
17	특수고용 노동3권 보장	미 추진	

출처: 정흥준(2019), 한국노총 토론회 발표문

7

노사관계의 진단과 쟁점

문재인 정부의 노사관계 주요 쟁점

◆ 강력한 드라이브가 준비부족과 조건 악화로 성과를 못 내면서 미궁에 빠진 상황

✓ 2020년 최저임금 1만원

- 의욕적인 출발이었지만, 자영업 지원 등 제반 보완대책 부재, 여론 이반, 경기불황 등 사회경제적 조건 악화로 인해 결국 2020년 법정 최저임금인상률 2.9% 결정
- 인상률과 산입범위 논란과정에서 확인되듯이 노사자율주의는 실종되고 정치적 논리가 좌지우지

✓ 공공부문 비정규직의 정규직화

- 비정규직의 특성을 고려한 단계별 정규직화를 통해 전환과정의 충격을 일정하게 완충했지만, 기자회사 방식을 둘러싼 갈등이 심화
- 기존 비정규직의 과감한 처우개선과 차별금지를 병행하지 못한 아쉬움

✓ 주당 52 노동시간 준수와 탄력근로제 확대

- 정부가 노동시간법제의 정상화로서 주 52시간 노동을 바라보지 못하고 일부 노사가 탄력근로제 확대를 과민하게 반응함으로써, 결국 새로운 사회적 대화기구 조차 유명무실해지는 결과 초래

✓ ILO 핵심협약 비준

- 국회의 역학구도, 노사관계의 대립양상에서 선입법·후비준은 사실상 불가능한 상태에도 불구하고 원칙론에 머물러 있던 정부의 판단 오류

8

II. 사회적 대화의 진단과 쟁점

문재인 정부 사회적 대화의 배경과 조건

◆ 사회적 대화의 조건이 우호적으로 형성되면서 행위주체의 전략이 지닌 중요성 부각

✓ 사회적 대화 행위주체의 전략적 선택이 중요

- 노사관계에서 타협과 협상을 통한 비용분담과 이익공유의 역사적 경험이 부족한 상태에서 정부가 사회적 대화의 취약한 구조적 제약을 완화시키는 적극적이고 주도적 역할 강화해야
- 주요 행위주체로서 기존 노사정의 대표성이 현저히 떨어지고 합의내용의 사회적 지지가 낮을 겨우 계층별 대표의 참여와 국민여론의 소통을 통해 사회적 대화의 정당성과 권위를 높여야 함

✓ 노동시장의 이중구조화와 사회경제적 양극화 해소를 위한 사회적 대타협 필요성은 더욱 높아짐

- 한국사회의 지속가능한 발전을 위해 사회경제적 문제를 노사정의 사회적 협의와 타협을 통해 해결해야 한다는 사회적 공감대 확산
- 노사정이 사회적 약자를 배려하고 사회적 책임을 다하는 포용적 코프라티즘이 요구되는 시대

✓ 문재인 정부의 사회적 대화에 대한 인식과 입장은 '한국형 사회적 대화기구 추진'이라는 대선공약에서 확인 가능

사회적 대화의 진단과 쟁점

문재인 정부의 사회적 대화 전략 기조

◆ 노사 모두 계층별 대표들이 참여하는 새로운 사회적 대화 전략 추진

✓ 민주노총의 참여를 통해 노사정 관계의 정상화 시도

- 지난 십수년간 사회적 대화를 거부해온 민주노총의 참여를 견인하기 위한 정부의 적극적인 노력
- 민주노총의 자발적 참여를 이끌어내기 위한 다양한 시도(민주노총 출신 위원장, 6자 대표자회의, 대통령 면담 등)

✓ 계층별 대표의 참여를 통한 사회적 대화의 사회적 정당성 확보

- 대표성 논란을 불식하고 사회적 지지를 이끌어내기 위한 문재인 정부 사회적 대화 전략의 진수
- 양극화와 이중화가 심각한 사회경제적 특성을 반영한 '한국형' 사회적 대화 기구의 거버넌스

✓ 과거 정부 하에서 반복되어온 도구론적, 형식적 코프라티즘의 극복

- 사회적 대화를 자신의 이해와 요구를 관철하기 위한 또 하나의 수단으로 악용하는 행태를 근절하여 사회적 대화의 의미와 중요성을 대중적으로 각인
- 노사정의 사회적 연대책임을 활성화시키기 위한 '포용적 코프라티즘' 의 가능성 타진

11

사회적 대화의 진단과 쟁점

문재인 정부의 사회적 대화 진행과정 1

✓ 2017년 5월 문재인 정부 출범 이후 노사정위원회 정상화 시도

- 2017.8.25 문성현 전 금속연맹 위원장 노사정위원장 취임

➢ 새로운 사회적 대화기구에 계층별 대표 참여, 지역/업종별 중층적 사회적 대화 언급

- 2018.1.31 민주노총이 참여하는 6자 노사정대표자회의 가동(2009년 11월 이후 8년 만에 소집)

➢ 노사정위원회 개편안에 대한 논의를 거쳐 경제사회노동위원회 제정법률안(6.12), 시행령(9.13) 마련

✓ 2018년 5월 말 최저임금 제도개선안(산입범위)에 대한 반발로 양대노총 노사정대표자회의 불참

- 양대노총 복귀 이후 2018년 하반기 의제별, 업종별, 특별위원회 출범 및 운영

✓ 2018년 11월 22일 경제사회노동위원회 출범식 겸 1차 본회의 개최(청와대)

- 기존 노사정 대표자와 공익위원 외에, 노사 계층별 대표 6인(중소기업, 중견기업, 소상공인/청년, 여성, 비정규노동) 등 18인 대표 참여
- 경사노위 참여를 위한 민주노총 대의원대회 의결 두번 연속 무산

12

사회적 대화의 진단과 쟁점

문재인 정부의 사회적 대화 진행과정 2

✓ 2019년 2월 탄력근로제 논의를 둘러싼 갈등으로 계층별 대표 회의 불참

- 국회에 의해서 강제된 탄력근로제에 대한 노사정 합의 압력에 대한 노동계 강력한 반발
- 노동계 계층별 대표 3인의 보이콧으로 수 차례 본위원회 무산과 소집 불능 상태

➢ 법규정에 따르면, 개의와 의결은 재적 2/3 이상, 출석 2/3 이상. 여기에 노사정위원 모두 과반수 참석 의무

✓ 2019년 8월 말 위원장을 제외한 경사노위 위촉직 위원 해촉 결정

- 7월 26일 6자 노사정대표자회의에서 위촉직 전원 해촉 합의

✓ 2019년 9월 현재 문성현 위원장 연임 결정 이후 본위원회 위원 위촉 진행 중

- 박태주 상임위원 후임으로 고용노동부 관료출신 내정
- 노동계 계층별 대표 선임에 대해 한국노총이 추천권 강력 행사

13

사회적 대화의 진단과 쟁점

문재인 정부 사회적 대화의 논란과 쟁점 1

✓ 민주노총의 참여 문제

- 노동계의 대표적 조직이라는 측면에서 중요하지만, 참여문제가 과도하게 부각되는 역효과
- 참여결정 문제가 집행부의 성향 문제가 아니라, 구조적 한계라는 사실 다시 한번 확인
- 민주노총의 참여는 사회적 대화의 필요조건일 뿐, 충분조건은 아님

✓ 노동현안 의제화

- 최저임금 산입범위, 탄력근로제 등 노동현안의 사회적 대화 의제화는 패착 중의 패착
- 정치적 논리에 의해 강요된 타협과 합의로 해석될 가능성 농후
- 결과적으로 실효성과 영향력이 떨어지는 '스몰 이슈'로 인해 '빅 프로젝트' 파국 초래

✓ 노동정치의 한계와 개인화

- 노동정책 이슈의 '몰아넣기'로 막 태동한 경사노위 초기부터 과부화 상태로 빠짐
- 특정 개인 몇몇의 플레이에 의존하는 사회적 대화의 행보

14

사회적 대화의 진단과 쟁점

문재인 정부 사회적 대화의 논란과 쟁점 2

✓ **대표성의 왜곡과 조직권위의 추락**

- 양대노총, 경총과 대한상의 뿐만 아니라, 노사 계층별 위원의 대표성 논란이 초기부터 제기
- 회원가입률과 조직률이 현저히 낮은 현실을 감안할 때 사회적 대화 기구 참가자의 대표성은 정책과 입장으로 발현되는 정체성으로 판단
- 대표자에게 위임된 의사결정권을 존중하지 않는 문화풍토에서 경사노위 본위원회에 참여하는 조직대표자의 위상과 역할은 다른 참가자로부터 존중받기 쉽지 않음

✓ **도구주의적 활용론 횡행**

- 노사는 물론, 정부 조차 사회적 대화 기구를 현안문제의 해결수단이나 민원처리의 소통창구로 악용하는 사례와 관행이 빈번하게 발생
- 단기성과주의의 폐해를 너무나 잘 알고 있음에도 불구하고 '퍼포먼스' 에 의존하게 되는 노사정의 조직적 한계

✓ **이러한 상황에서 한국사회에서 포용적 코프라티즘은 커녕, 노사정 협의 자체가 불가능한 것인가?**

15

III. 노동정책의 평가와 전망

노동정책의 평가와 전망

원인 진단과 잠정 평가 – 긍정적 평가

◆ 보수정권 하 기울어진 운동장으로 전락한 노사관계의 정상화 기반 마련

✓ 노동개악 프로그램 중지 및 적폐 청산 추진
- 성과연봉제 등 박근혜 정부 시기 노동개악조치 전면 철회
- 노동행정개혁위원회 등을 통한 노사관계 비리 조사 및 행정조치

✓ 노동시간, 최저임금, 비정규직 등 노동문제에 대한 기조 전환
- 다양한 이유로 지금까지 유예되어온 노동정책 기본원칙의 재정립 추진
- 저임금 비정규직 등 노동시장 약자에 대한 과감한 지원정책

✓ 유명무실화된 노사정위원회의 개혁을 통한 사회적 대화 복원 추진
- 형해화된 노사정 관계의 정상화를 위한 새로운 사회적 대화 전략 모색
- 기존 경제사회발전 노사정위원회의 경제사회노동위원회로의 전환

◆ 구체적인 성과는 부족하지만, 노사정 관계의 정상화를 위한 정부의 적극적 노력

17

노동정책의 평가와 전망

원인 진단과 잠정 평가 – 부정적 평가

◆ 의욕은 강했으나 준비부족과 조건악화로 인해 개혁동력이 떨어지고 있는 상태

✓ 집권세력의 준비 부족과 실행로드맵의 부재
- 시나리오 2와 플랜 B가 없는 정부 노동정책의 한계
- 앞서가는 대통령과 따라가는 공무원으로 제대로 된 실행전략 수립 어려움

✓ 정치논리의 개입과 정치력의 부재
- 최저임금 산입범위, 탄력근로 논의과정에서 나타난 노사정의 과잉정치화
- 민주노총의 무능력, 사용자의 무책임과 정부의 조정·유인능력 미비

✓ 콘트롤타워의 부재와 개인 플레이 위주의 노동정치
- 청와대, 정부부처, 국회, 경사노위 모두 각자 알아서 움직이는 노동정책
- 노사 모두 자신의 이해방어와 요구투쟁만 앞세우고 사회적 연대책임의식 부재

✓ 경제사회노동위원회의 무력화로 인해 정부의 사회적 대화전략 위기 봉착
- 형식적 전환은 했으나 실질적 변화에 실패한 경사노위 1기
- 위원장 유임 논란과 비노총계 계층별 대표 해촉에 따른 자기 정체성 혼란을 자초하는 2기

◆ 방향은 유지하되 속도조절이라고 하지만, 추진력과 목표가 잘 보이지 않는 상황

18

노동정책의 평가와 전망

노사관계와 사회적 대화에 대한 전망

◆ 정치경제적 상황이 지난 2년 보다 더 악화되고 노사정의 불신이 깊어진 상태에서 문재인 정부 후반기 노동정책은 개혁적인 방향으로 나아가기 힘든 상황

- ✓ '조국' 사태에서 확인된 바와 같이 여야 정치권의 타협에 의한 정치적 안정화는 쉽지 않은 상황에서 2020년 초반 국회의원 선거를 거치면서 사회정치적 요인에 의한 노사 및 노정갈등 가능성 증가
- ✓ 경기선행·동행지수가 지속적으로 하락하고 있는 상황에서 이러한 경기불황은 내년까지 이어질 것으로 보이는바, 노사정 이해관계자의 방어적, 수동적 대응양상이 더욱 강화
- ✓ 지난 1년 경제노동사회위원회의 경험을 반추하고 2기 집행부 구성의 면모를 고려해볼 때 정부 주도의 노사관계 조정과 조율은 더욱 어려워질 것으로 전망
- ✓ 이러한 상황에서 다양하고 다층적인 차원에서 노사, 노정 및 노사정의 대화와 협의 기회를 만들어내고 신뢰증진과 참여확대를 위한 '기획프로젝트' 가 필요
- ✓ 기존 노사정 중심의 사회적 대화 전략의 전면적 수정에 따른 사회통합과 연대책임을 위한 '시민숙의국민공론화' 기구로 전환도 고려해야

19

감사합니다.

공동주체기관세션 I

발표1

일차의료 만성질환관리 시범사업의 추진현황과 과제

박형근(제주대)

공동주체기관세션 I

발표2

일차의료 만성질환관리 시범사업 질환확대 방안

양유선(건강보험정책연구원)

일차의료 만성질환관리 시범사업
질환확대 방안

국민건강보험 건강보험정책연구원
양유선 부연구위원

h·well 국민건강보험

Contents

I. 질환확대 배경

II. 확대질환 탐색

III. 질환확대 시 고려사항

IV. 향후 과제

h·well 국민건강보험

Ⅰ. 질환확대 배경

h·well 국민건강보험 3

Ⅰ. 질환확대 배경

❖ 만성질환(Non-Communicable Diseases, NCDs)

○ 사람 간 전파가 없는 비 감염성 질환(WHO)

○ 최소 1년 이상 의학적 주의가 필요하거나, 일상 생활에 지장이 있는 상태. 혹은 그 두 가지 모두인 상태(CDC)

○ 질병이 3개월 이상 지속되는 상태(NCHS)

→ 만성질환은 발병원인, 기간의 개념을 포함한 질병의 경과특성에 따라 포괄적으로 정의됨

h·well 국민건강보험 4

Ⅰ. 질환확대 배경

❖ 만성질환의 주요특징

○ 발생하면 3개월 이상 오랜 기관의 경과를 취한다

→ 장기적인 치료와 의료비 지출

○ 호전과 악화를 반복하고, 점점 악화 방향으로 간다

→ 계속 치료/관리하지 않으면 악화

○ 연령이 증가함에 따라 발생이 증가한다

→ 고령화와 관련

○ 몇몇 질환을 제외하고 그 원인이 명확하게 밝혀진 것은 드물다

→ 원인이 복합적이고 생활습관과 관련

(이선영 외, 2013; 오영호 외 2001)

h·well 국민건강보험 5

Ⅰ. 질환확대 배경

❖ 효과적인 만성질환 관리

○ 지속적인 관리와 조절(일상에서의 관리)

○ 인구집단적 접근과 개별적 접근의 통합적 관리

○ 건강증진-질병예방-치료-재활 모든 과정의 관리

→ 일차의료(Primary Health Care, PHC) 기반의 접근

(WHO, 2014, 2017)

→ 미국, 영국, 독일, 캐나다 등 일차의료와 지역사회를 중심으로 고령화와 만성질환 예방·관리 대응

h·well 국민건강보험 6

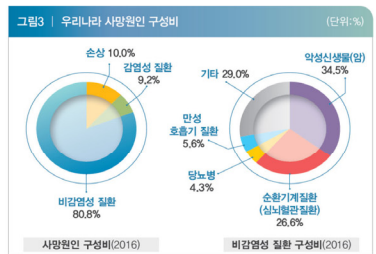
Ⅰ. 질환확대 배경

❖ 우리나라의 만성질환

○ 국내 10대 사망원인 중 7개가 만성질환…사망원인 중 80.8% 비 감염성 질환

○ 2010년 대비 호흡기결핵 제외 11개 만성질환자 증가

[자료원] 2017 건강보험통계연보



[자료원] 통계청 2016년 사망원인통계

표1 | 우리나라 사망 구성비 (단위:인구 10만 명당 사망률)

순위	사망원인	사망자 수	구성비(%)	사망률
1	악성신생물(암)	78,194	27.8	153.0
2	심장질환	29,735	10.6	58.2
3	뇌혈관질환	23,415	8.3	45.8
4	폐렴	16,476	5.9	32.2
5	고의적 자해(자살)	13,092	4.7	25.6
6	당뇨병	9,807	3.5	19.2
7	만성 하기도 질환	6,992	2.5	13.7
8	간질환	6,798	2.4	13.3
9	고혈압성 질환	5,416	1.9	10.6
10	운수 사고	5,150	1.8	10.1

[자료원] 통계청 2016년 사망원인통계

h·well 국민건강보험

7

Ⅰ. 질환확대 배경

❖ 우리나라의 만성질환

○ 60세 이상 만성질환자의 약 60%가 3개 이상의 복합만성질환자

– 고혈압, 당뇨병, 만성요통, 관절증, 천식/COPD, 지질대사장애 등

(정영호, 2013)

〈표〉 복합만성질환자의 복합만성질환 구성: 65세 이상

순위	유형			유병률(%)
1	고혈압	만성요통	관절증	19.00
2	고혈압	만성요통	당뇨병	5.94
3	고혈압	관절증	당뇨병	3.02
4	고혈압	만성요통	천식/COPD	2.96
5	고혈압	만성요통	지질대사장애	2.76
6	만성요통	관절증	당뇨병	2.68
7	만성요통	관절증	천식/COPD	2.31
8	만성요통	관절증	골다공증	2.10
9	고혈압	당뇨병	지질대사장애	1.58
10	고혈압	관절증	지질대사장애	1.57
11	고혈압	당뇨병	천식/COPD	1.55
12	고혈압	관절증	천식/COPD	1.36
13	만성요통	관절증	지질대사장애	1.24
14	고혈압	만성요통	허혈성심질환	1.12
15	고혈압	만성요통	허혈성심질환	1.11
계		2,497명		50.30
복합 만성질환자수		64,630명[1]		

주: 1) 만성질환 유병률이 가장 높으면서 일반적인 주세인 위염, 알레르기, 고도시력감퇴, 어지럼증, 두통, 빈혈, 장각손실, 건선, 불안, 비만, 담배는 만성질환에서 제외하였음.

h·well 국민건강보험

8

Ⅰ. 질환확대 배경

❖ 우리나라의 만성질환 관리

○ 2000년 이후 고혈압·당뇨병을 중심으로 만성질환관리 본격추진

○ 고혈압, 당뇨병, 아토피, 천식 등 일부 질환 적용

연도	내용
2000년 ~	보건소 중심 고혈압·당뇨병 예방관리 시범사업 실시 및 확대
2007년 ~	아토피·천식 예방관리 사업 실시 및 확대 고혈압·당뇨병 등록관리 시범사업 실시 및 확대
2012년 ~	의원급 만성질환관리제 실시
2014년 ~ 2018년	지역사회 일차의료시범사업 실시 및 종료
2016년 ~ 2018년	만성질환관리 수가 시범사업 실시 및 종료
2019년 ~	일차의료 만성질환관리 시범사업 실시

h·well 국민건강보험

9

Ⅰ. 질환확대 배경

❖ 일차의료 만성질환관리 시범사업

○ 2019년 고혈압, 당뇨병을 시작으로 추진

○ 일차의료 중심의 통합적·지속적 질병관리

○ 팀 구성(의사-코티)/지역 거버넌스(의원-지역사회)를 통한 복합적 질환관리

○ 케어플랜, 교육, 지속적인 환자관리를 통해 환자의 역량강화

→ 지속적·효과적인 만성질환관리 & 일차의료 강화 및 활성화

→ 보다 효과적인 만성질환관리를 위해 질환확대 검토

h·well 국민건강보험

10

Ⅱ. 확대질환 탐색

h·well 국민건강보험 11

Ⅱ. 확대질환 탐색

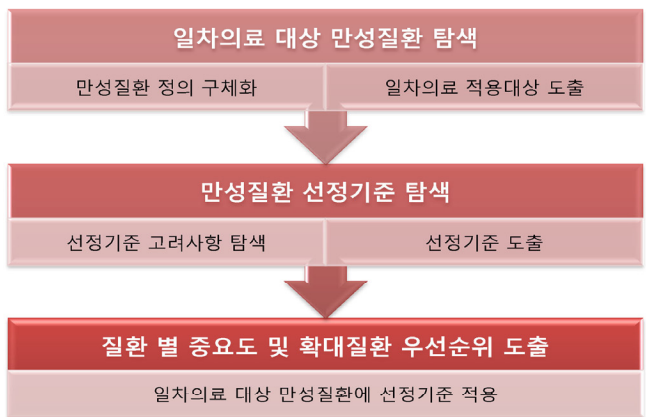
❖ **일차의료** 중심의 **만성질환**?!

- ○ 만성질환은 무엇인가
- ○ 일차의료에 적용 가능한 만성질환은 무엇인가
- ○ 일차의료에 적용 가능한 만성질환은 무엇을 고려해야 하나
- ○ 고려사항을 적용한 만성질환의 우선순위는 어떻게 되나

h·well 국민건강보험 12

Ⅱ. 확대질환 탐색

❖ 일차의료 만성질환관리 시범사업 확대질환 탐색



h·well 국민건강보험

13

Ⅱ. 확대질환 탐색

❖ 일차의료

○ 지역의사가 지역사회, 가족, 개인의 질병예방, 치료를 통합적으로 제공·조정

○ 핵심속성

- 접근성 : 최초 접촉, 지리적 시간적 문화적 접근성
- 포괄성 : 각종 질병 예방, 치료, 재활 포괄
- 조정성 : 환자, 다른 전문의, 지역사회 자원과의 조정
- 지속성 : 지속적인 환자-의사관계 유지
- 이밖에 지역사회에 적합한 의료, 책임성 등

(양윤준, 2019)

h·well 국민건강보험

14

Ⅱ. 확대질환 탐색

❖ 만성질환

○ 국내외 만성질환

– 국내외 상병코드 통합 : 총 60개 만성질환(450여개 상병코드)

관련자료	주요내용
보건복지부 고시 2003-8호 (건강보험요양급여 행위 및 그 상대가치 점수, 만성질환관리료)	11개 질환, 311개 상병코드
건강보험통계연보	12개 질환, 345개 상병코드 * 복지부 고시+관절염, 일부 암
국민건강통계, 지역사회건강조사, 국민건강포탈	약 30개 질환(약 55개 상병코드)
독일 GEK-Report	46개 질환, 260개 상병코드 * 알레르기, 위/십이지장염, 골다공증, 만성요통 등 포함

h·well 국민건강보험

15

Ⅱ. 확대질환 탐색

<국내 주요만성질환>

NO.	질환분류	건강보험통계	보건복지부 고시	국민건강통계, 지역사회건강조사, 국가건강정보포탈
1	고혈압	Ⅰ10~Ⅰ13, Ⅰ15	좌동	고혈압
2	당뇨병	E10~ E14	좌동	당뇨병, 당뇨병성 족부병증
3	심장질환	I05~I09, I20~I27, I30~I52	좌동	심근경색
4	대뇌혈관질환	I60~I69	좌동	뇌졸중
5	악성신생물	C00~C97, D00~D09, D32-D33, D37-D48	C00~C97, D00~D09	백혈병
6	간의 질환	B18, B19, K70~K77	좌동	B형, C형 간염
7	정신 및 행동장애	F00~F99, G40~G41	좌동	주의력결핍 및 과잉행동장애
8	호흡기결핵	A15~A16, A19	좌동	
9	신경계질환	G00~G37, G43~G83	좌동	
10	갑상선의 장애	E00~E07	좌동	
11	만성신부전증	N18	좌동	만성신부전
12	관절염	M00~M09, M11~M19, M45		관절염
13	내분비, 영양, 대사			이상지질혈증, 비만,
14	눈			백내장, 녹내장, 황반병증
15	호흡기계질환			COPD, 만성비염, 만성기관지염
16	소화기계통			항문직장능양, 만성 췌장염
17	피부			피부염(아토피, 지루성), 건선
18	근골격계			오십견
19	기타 이상소견			만성피로
20	천식			천식

h·well 국민건강보험

16

Ⅱ. 확대질환 탐색

❖ 일차의료 중심의 만성질환

○ 정의 : 의원급에서 보편적이며 포괄적으로 관리 가능한 질환

○ 세부조건

- 희귀성 질환이 아님
- 진료유형이 입원보다 외래가 높음
- 진료기관이 병원급 이상보다 의원이 높음

h·well 국민건강보험

Ⅱ. 확대질환 탐색

❖ 일차의료 중심의 만성질환 도출

○ 최근 3년간 국민건강진료DB 분석(2016-2018년)

- 앞선 450여 개 상병코드로 진료받은 환자의 데이터 추출
- 이 중 다음의 제외사항 적용

<제외기준 : 3년 연속 아래 조건 중 어느 것에 포함되는 질환>
* 희귀성 질환 : 이환자가 2만명 미만인 질환(희귀질환관리법에 따름)
* 전체 진료일 중 입원비율 50% 이상인 질환
* 전체 진료일 중 병원급 이상 진료 90% 이상인 질환

- 총 48개 질환(약 193개 상병코드 도출)
  - 질환분류 : 국지질병사인분류체계(ICD-10), 독일의 질환분류 참조

h·well 국민건강보험

Ⅱ. 확대질환 탐색

❖ 일차의료 중심의 만성질환 대상자 현황

- ○ 최근 3년간 48개 질환으로 진료이력이 있는 자 : 약 3,629만명
- ○ 2개 이상 만성질환 보유자 : 84.9%
- ○ 의료기관 이용 수 : 1곳 이용자 12.9%
- ○ 의료기관 이용유형 : 의원급 39.0%, 병원급 이상 5.0%, 복합 56.0%
- ○ 연 평균 외래 일수 : 2016년 12일, 2017년 12일, 2018년 10일
- ○ 연 평균 입원 일수 : 2016년 17일, 2017년 17일, 2018년 16일

h·well 국민건강보험 19

Ⅲ. 확대질환 시 고려사항

h·well 국민건강보험 20

Ⅲ. 질환 확대 시 고려사항

❖ 확대질환은 어떤 기준으로 선정해야 하는가?!

○ 독일의 DMPs(Disease Management Programs) 질환선정 고려사항

- 질환에 걸린 피보험자 수
- 의료서비스 품질 개선가능성
- 증거기반의 가이드라인 가용성
- 통합적인 치료수요
- 피보험자의 자가관리능력 향상 가능성
- 치료비용

(독일 사회법전 제5권. 구조화된 만성질환치료 프로그램)

h·well 국민건강보험 21

Ⅲ. 질환 확대 시 고려사항

❖ 본 연구의 일차의료 만성질환 선정기준 고려

○ 독일의 질환선정 고려사항

○ 일차의료의 핵심속성

○ 일차의료 만성질환관리 시범사업의 적용성

<선정기준 고려사항 예시>

선정구분	선정요소
환자특성	질환자가 많은 만성질환
	환자의 연령대가 낮은 만성질환
의료이용	연간 의료비용이 높은 만성질환
의료서비스	일차의료에 적용가능한 근거기반의 가이드라인이 존재하는 만성질환
	1년 이상 환자의 지속관리가 필요한 만성질환
환자의 질병개선 가능성	질병교육을 통해 환자의 자가관리 능력이 향상될 수 있는 만성질환
	의원의 통합적 관리를 통해 질병관리가 가능한 만성질환
	의원의 통합적 관리를 통해 합병증 예방이 가능한 만성질환
통합관리 요구도	의원의 통합적 관리요구가 높은 만성질환
	의원의 통합적 관리로 질병의 관리와 개선이 가능한 만성질환
인프라	보편적인 의원이 시설과 장비로 통합관리가 가능한 만성질환

h·well 국민건강보험 22

Ⅵ. 향후 과제

h·well 국민건강보험 23

Ⅳ. 향후 과제

❖ 일차의료의 포괄성 vs 질환의 전문성

- ○ 우리나라 의원환경과 일차의료의 핵심속성
- ○ 만성질환의 효과적 관리 = 전문적 관리? or 포괄적 관리?
- ○ 의료전달체계 개선

❖ 복합 만성질환의 대응전략

- ○ 의원의 적용 가능성
- ○ 임상지침과 서비스 프로토콜 그리고 수가체계

h·well 국민건강보험 24

경청해주셔서 감사합니다.

h·well 국민건강보험 25

공동주체기관세션Ⅱ

발표1

지역사회서비스투자사업 제공인력의 자격기준 현황 분석

이인수(사회보장정보원)

지역사회서비스투자사업 제공인력의 자격기준 현황 분석[1)]

이인수(사회보장정보원)

Ⅰ. 들어가며

사회서비스 이용자 증가에 따라 제공인력의 역량이 서비스 품질에도 중요한 영향을 미칠 수 있고, 특히, 제공인력의 보유자격, 교육정도, 전문성 등이 서비스 품질의 중요 요인이 될 수 있다. 이에 따라 제공인력의 자격기준에 대한 정리가 필요하고, 이를 위해 사회보장정보원에서 관리하고 있는 지자체 지역사회서비스투자사업 기준정보를 자료로 활용하여 지자체별로 다양하게 운영되고 있는 지역사회서비스투자사업의 제공인력 자격기준 현황을 분석하여, 전체적인 정리와 제공인력 자격기준에 대한 제언을 제시하고자 한다.

기존 선행연구에서도 제공인력의 역량이 서비스 품질에 상당한 영향을 미치는 요인으로 나타났고, 특히 제공인력의 보유자격 및 교육정도가 양질의 서비스 제공과 밀접한 관계를 맺으며 서비스 전달의 효과성에 유의미한 영향을 미치고 있음을 보여주고 있다[2)]. 다만, 사회서비스 제공인력의 연구는 주로 사회서비스를 통한 일자리 창출이나, 일자리 질과 관련된 연구가 다수이며, 제공인력의 자격조건과 관련된 선행연구는 거의 존재하지 않았다.

사회서비스 전자바우처 사업 중 본 연구에서는 이용자수가[3)] 가장 많아 제공인력의 보유자격, 교육정도, 전문성 등이 중요한 이슈가 될 수 있는 지역사회서비스투자사업을 중심으로 분석하고자 한다. 2017년 2월 기준, 지역사회서비스투자사업의 수는 총 485개이며, 제공인력의 자격기준은 보건복지부에서 별도로 고시하고 있고, 지역사회서비스투자사업의 경우 지자체별로 서비스 내용이 다양하고, 차별화되어 있다. 이에 본 연구에서는 지자체 별로 다양하고 차별화 되어 있는 제공인력의 자격기준을 전체적으로 분석하여 제시하고, 이를 바탕으로 제공인력 자격조건에 대한 제언을 하고자 한다. 서비스 내용에 따라 5개 서비스 영역(심리·상담, 교육·정서, 건강·운동, 여가, 기타)으로 분류하여, 지역간(일반지역과 군·성장촉진지역) 격차를 분석하였다.

연구범위는 사회보장정보원에서 관리 중인 지역사회서비스투자사업 기준정보 자료를 활용하였다(2017년 2월 기준, 총 485개의 서비스가 관리되고 있다). 연구방법은 제공인력 자격기준의 현황분석을 위해 기술통계를 중심으로 분석하고, 분석내용에 따른 빈도 제시와 서비스 영역별로 지역 간 비교 결과를 제시하였다.

---

1) 사회보장정보원(「사회서비스 전자바우처 제공인력의 자격기준 실태분석 연구」)를 참조

2) 조성숙 외 (2012), "지역사회투자서비스사업의 서비스품질과 재이용의사에 대한 만족도의 매개효과 분석", 서울도시연구 13(1): 127~148

3) 지역사회서비스투자사업 이용자는 308,388명, 산모신생아건강관리지원사업은 82,313명, 장애인활동지원서비스 71,636명, 발달재활서비스는 64,471명, 노인돌봄종합서비스는 44,293명, 가사간병방문지원사업은 10,193명, 발달장애인부모심리상담 656명, 언어발달지원사업은 545명임(사회보장정보원 내부자료, 2016)

Ⅱ. 지역사회서비스투자사업 현황

1. 개요

지역사회서비스투자사업은 2007년 4월 지역사회서비스혁신사업의 지역 자체개발형 사업을 기초로 하며, 「사회복지사업법」제33조의 2(사회복지서비스의 신청) 및「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」을 근거로 시행되고 있다. 중앙정부가 전국을 대상으로 일괄 실시하는 국가 주도형 서비스 제공방식에서 탈피하여, 지자체가 지역 특성 및 주민 수요에 맞는 사회서비스를 발굴·기획하는 사업이다. 2009년에 '지역사회서비스투자사업'으로 사업명이 변경 되었고, 2013년에는 지역사회서비스투자사업의 예산 배정이 지역의 자율성과 책임성을 강조하는 포괄보조 방식(block grant)[4]으로 변경되어, 지역자율형사회서비스투자사업의 단위사업에 속하게 되었다(국비기준 2007년 272억, 2012년 1,411억, 2017년 1,621억으로 꾸준히 증가하는 추세이다).

지역사회서비스투자사업의 제공인력 자격기준은 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」 제16조 및 같은 법 시행규칙 제9조 별표 1에 의하여 보건복지부 장관이 별도로 정하도록 되어있다[5]. 즉, 보건복지부는 제공인력 자격기준 고시를 매년 제시하며, 제공기관은 이 기준을 참고하여 서비스 제공계획을 제출하고 있다. 다만, 제공기관의 지역적 분포나 적정공급 규모를 고려(동법 제16조 제3항)하여, 군·성장촉진지역의 경우 제공인력 자격기준에 대해 별도의 가이드라인을 제시하고 있다.

2. 자격분류 현황

우리나라의 자격체계는 국가자격과 민간자격으로 구분되고 있으며, 국가자격은 국가전문 자격과 국가기술 자격으로 나누어져 있고, 민간자격은 공인자격과 등록자격으로 나누어진다.

국가자격은 법령에 따라 국가가 신설하여 관리 · 운영하는 자격을 의미한다(「자격기본법 제2조의 4호」). 국가자격은 국민의 생명 · 건강 및 안전에 직결되는 분야, 국방 · 치안 · 교육 및 국가기간 산업 등 공익에 직결되는 분야 등에 신설할 수 있다(「자격기본법」제11조). 국가전문 자격은 각각의 개별법에서 규정한 자격으로 정부부처에서 주관하고, 국가기술 자격은 「국가기술자격법」제2조에 따라 국가자격 중 산업과 관련이 있는 기술 · 기능 및 서비스 분야의 자격을 의미한다. 국가전문 자격이 공익과 직결되는 기능으로 구성되어 있다면 국가기술 자격은 기업의 수요에 적절한 인력의 기술이나 기능 수준과 관계가 있다.

민간자격은 국가 외의 자가 신설하여 관리 · 운영하는 자격이다(「자격기본법」제2조의 5호). 국가 외의 법인 · 단체 또는 개인은 다른 법령에서 금지하는 행위와 관련되거나, 국민의 생명 · 건강 · 안전 및 국방에 직결되는 분야 등을 제외하고 민간자격을 신설하여 관리 · 운영할 수 있다(「자격기본법」제17조). 공인자격은 주무부장관이 공인한 민간자격이다(「자격기본법」 제2조의 5의3호). 공인자격은 민간자격에 대한 신뢰를 확보

4) 지역사회서비스의 개발 및 심사, 관리, 점검 기능을 지자체에 부여하여 지역맞춤형 사회서비스 개발 촉진 및 재정 효율성을 제고
5) 지방자치단체가 해당 지역의 특성과 주민의 수요에 맞게 발굴하여 제공하는 지역사회서비스의 인력 배치기준 및 자격기준에 관하여는 보건복지부 장관이 별도로 정함

하고, 사회적 통용성을 높이기 위해 심의회의 심의를 거쳐 법인이 관리하는 민간자격을 공인한 것이다(「자격기본법」 제19조 1항). 등록자격은 해당 주무부 장관에게 등록한 민간자격 중 공인자격을 제외한 자격을 말한다(「자격기본법」 제2조의 5의2호).

〈표 1〉 자격의 분류

국가전문자격	국가기술자격	공인자격	등록자격
개별정부부처가 국가자격 관련 법령을 신설하여 운영하는 자격	국가자격 중 산업과 관련 있는 기술 · 기능 및 서비스 분야의 자격	등록민간 자격 중, 주무부 장관이 공인한 자격	주무부 장관에게 등록한 자격

국가전문 자격은 보건복지부, 환경부, 고용노동부 등 26개 부처에서 총 195개의 자격을 관리하고 있고, 국가기술 자격은 한국산업인력공단, 대한상공회의소, 영화진흥위원회 등 9개 기관에서 총 524개의 자격을 관리하고 있다.[6)]

공인민간 자격은 교육부, 미래창조과학부, 금융위원회 등 15개 부처에서 총 99개의 자격을 관리하고 있으며, 등록민간 자격은 5,994개(법인 2,709, 개인 및 기타단체 등 3,285) 기관에서 총 26,865개의 자격을 관리하고 있다.[7)]

Ⅲ. 제공인력 자격기준 분석

1. 분석 자료

본 연구에서는 위에서 언급하였듯이 사회보장정보원에서 관리하고 있는 지역사회서비스투자사업 기준정보를 활용하였고, 2017년 2월 기준 총 485개 지자체 지역사회서비스투자사업 정보를 대상으로 분석하였다. 분석결과는 기술통계를 이용한 수치 집계로 제시하였고, 총 485개 지자체 지역사회서비스투자사업 서비스를 내용에 따라 심리·상담, 교육·정서, 건강·운동, 여가, 기타의 5개 영역으로 분류하여 분석하였다.

5개 영역별 분류기준, 서비스 유형, 서비스 수, 비율은 다음 〈표 2〉와 같다.

심리·상담 영역은 개인이나 가족의 정신적 혹은 심리적 문제 원인을 파악하고 상담이나 심리치료를 통해 이를 해결하는 과정으로 이루어지는 서비스로 '가족역량 강화', '사례관리', '아동 · 청소년 심리지원', '인터넷 과몰입 아동치유', '자살위험군 예방서비스', '정신건강 토탈케어' 등이다.

교육·정서 영역은 개인의 소질이나 성품을 육성하는 과정에 초점을 두는 서비스로 '근로자 정서지원', '노후 사회참여지원', '다문화 가정지원', '부모학교', '아동청소년 비전형성 지원', '아동청소년 정서발달', '아동돌봄' 등이 해당한다.

6) 2017년 7월 기준, 큐넷홈페이지 자료 재구성
7) 2017년 7월 기준, 민간자격정보서비스 홈페이지 자료 재구성

건강·운동 영역은 신체를 단련하거나 건강을 위하여 몸을 움직이는 일, 건강의 개선이나 예방을 목적으로 한 운동이나 체육, 프로그램 등을 포함한 서비스로 'U-health', '노인 맞춤형 운동처방', '노후 사회참여 지원', '비만아동 건강관리' 등이다.

여가 영역은 스트레스를 해소하고 자기충전이나 휴식을 겸한 다양한 취미활동 개발, 여가선용을 위한 서비스로 '노후 사회참여 지원', '아동인지', '장애인 · 노인을 위한 돌봄여행' 등이 해당한다.

기타 영역은 상기한 내용 이외에 단순한 일상생활을 지원하기 위한 서비스로 '노후 사회참여 지원', '장애인 보조기기 렌탈' 등이 해당한다. 다만, '노후 사회참여 지원' 서비스 유형은 교육을 통한 정서함양 서비스를 제공하는 사업이 있기도 하며, 노인들의 취미생활을 지원하기 위한 서비스를 제공하는 사업도 있다. 따라서, 각 서비스 유형에 속한 개별 서비스의 구체적인 내용을 확인하여 전자에 해당하는 경우에는 교육·정서 영역으로, 후자에 해당하는 경우에는 여가 영역으로 구분하였다.

결국 서비스의 구체적인 내용에 따라 특정 유형에 속한 서비스들이 각각 다른 서비스 영역으로 분류될 수 있다. 서비스의 내용에 따라 분류한 5개 영역의 서비스 수와 비율은 교육·정서 영역의 서비스 비중이 가장 높고, 건강·운동 영역, 심리·상담 영역, 여가 영역, 기타 영역 순으로 나타났다.

〈표 2〉 지역사회서비스투자사업의 5개 영역별 분류

(단위: 개, %)

영역	분류기준	서비스 유형	서비스 수	비율
심리·상담	개인이나 가족의 정신적 혹은 심리적 문제 원인을 파악하고 상담이나 심리치료를 통해 이를 해결하는 과정으로 이루어지는 서비스	가족역량 강화, 사례관리, 아동 · 청소년 심리지원, 인터넷 과몰입 아동치유, 자살위험군 예방서비스, 정신건강 토탈케어	90	18.56
교육·정서	개인의 소질이나 성품을 육성하는 과정에 초점을 두는 서비스	근로자 정서지원, 노후 사회참여 지원, 다문화 가정지원, 부모학교, 아동청소년 비전형성 지원, 아동청소년 정서발달, 아동돌봄	201	41.44
건강·운동	신체를 단련하거나 건강을 위하여 몸을 움직이는 일, 건강의 개선이나 예방을 목적으로 한 운동이나 체육, 프로그램 등을 포함한 서비스	U-health, 노인 맞춤형 운동처방, 노후 사회참여 지원, 비만아동 건강관리	141	29.07
여가	스트레스를 해소하고 자기충전이나 휴식을 겸한 다양한 취미활동 개발, 여가선용을 위한 서비스	노후 사회참여 지원, 아동인지, 장애인 · 노인을 위한 돌봄여행	32	6.60
기타	상기한 내용 이외에 단순한 일상생활을 지원하기 위한 서비스	노후 사회참여 지원, 장애인 보조기기 렌탈	21	4.33

2. 서비스 영역별 제공인력 자격기준 분석결과 Ⅰ (자격종목 명시와 자격종목 종류 분석)

서비스 영역별 제공인력 자격기준은 자격종목 명시와, 자격종목 종류 두 가지 기준으로 분석하였다. 첫째, 자격종목 명시는 자격종목만 명시하는 경우(개별법에 따른 자격), 자격종목 분야만을 지정하는 경우(해당 서비스 관련 분야의 자격), 자격종목을 명시하면서 동시에 자격종목 분야를 지정하는 경우(개별법에 따른 자격+해당 서비스 관련 분야의 자격), 기타(전공, 경력)로 구분하였다.

자격종목만 명시한 자격기준의 예는 "「의료법」제82조 및 「안마사에 관한 규칙」제3조에 의한 안마사"이다. 자격종목 분야만 지정한 자격기준의 예는 "「자격기본법」제17조에 의한 동화구연 관련 자격증 소지자" 이다. 자격종목을 명시하고 자격종목 분야를 지정한 자격기준의 예는 "「사회복지사업법」 제11조에 의한 사회복지사, 「청소년기본법」 제22조에 따른 청소년 상담사, 「청소년기본법」 제21조에 따른 청소년지도사, 「초중등교육법」 제21조에 의한 전문상담교사, 「건강가정기본법」 제35조 제3항에 따른 건강가정사 혹은「자격기본법」 제17조에 따른 가족코칭 및 원예 관련 민간자격증 소지자"이다. 기타 자격기준의 예는 "임상심리 및 상담심리 석사 이상인 자"이다.

둘째 자격종목 종류는 국가자격, 민간자격, 기타자격으로 구분하였다. 국가자격은 '국가전문 자격', '경력을 포함한 국가전문 자격', '국가기술 자격', '경력을 포함한 국가기술 자격'으로 구분한다. 민간자격은 '공인민간 자격', '경력을 포함한 공인민간 자격', '등록민간 자격', '경력을 포함한 등록민간 자격'으로 구분한다. 기타자격은 '전공', '경력을 포함한 전공', '경력', '기타'로 구분한다.

서비스 영역별 제공인력 자격종목 명시 분석결과는 다음 〈표 3〉과 같다. 5개의 모든 영역에서 제공인력의 자격조건으로 자격종목을 명시하고 동시에 자격분야를 지정한 경우가 가장 높은 비중을 차지하였다. 자격종목 명시의 경우 심리·상담과 건강·운동 영역에서 높은 수치를 보였고, 자격종목 분야지정의 경우 교육·정서 영역에서 높은 수치를 보였다.

전체 485개 서비스 중 341개(70.31%)가 제공인력 자격기준에서 자격종목을 명시하고 동시에 자격종목 분야를 지정하였다. 반면, 제공인력 자격기준으로 자격종목만 명시하거나, 자격종목 분야만 지정하는 서비스는 각각 82개(16.91%)와 50개(10.31%) 로 나타났다. 또한 기타, 즉 전공이나 경력만으로도 제공인력 자격요건이 충족되는 서비스는 12개(2.47%)였다. 지역사회서비스투자사업의 자격조건은 전반적으로 자격종목이 명시되면서 동시에 자격종목 분야를 지정하는 형태로 이루어지고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 3〉 서비스 영역에 따른 자격종목 명시

(단위: 개, %)

영역	구분	서비스 수	구성비
심리·상담	자격종목 명시	27	30.00
	자격종목 분야 지정	8	8.89
	자격종목 명시 + 자격종목 분야 지정	55	61.11
	기타	-	-
	계	90	100

영역	구분	서비스 수	구성비
교육·정서	자격종목 명시	11	5.47
	자격종목 분야 지정	37	18.41
	자격종목 명시 + 자격종목 분야 지정	144	71.64
	기타	9	4.48
	계	201	100
건강·운동	자격종목 명시	42	29.79
	자격종목 분야 지정	1	0.71
	자격종목 명시 + 자격종목 분야 지정	97	68.79
	기타	1	0.71
	계	141	100
여가	자격종목 명시	1	3.13
	자격종목 분야 지정	4	12.50
	자격종목 명시 + 자격종목 분야 지정	26	81.25
	기타	1	3.13
	계	32	100
기타	자격종목 명시	1	4.76
	자격종목 분야 지정	-	-
	자격종목 명시 + 자격종목 분야 지정	19	90.48
	기타	1	4.76
	계	21	100

서비스 영역별 제공인력 자격종목 종류의 분석결과는 다음 〈표 4〉와 같다. 영역별로는 심리·상담 영역과 교육·정서 영역에서는 '국가전문 자격', '등록민간+경력', '전공+경력'에서, 건강·운동 영역에서는 '국가전문 자격', '등록민간', '전공+경력'에서, 여가 영역에서는 '국가전문 자격', '등록민간', '경력'에서, 기타 영역에서는 '국가전문 자격', '등록민간', '전공'에서 높은 수치를 보였다. 자격종목 종류별로 세분화하여 볼 때, 국가자격 중 '국가전문 자격'의 서비스 수는 5개 서비스 영역에서 모두 가장 높은 수치로 나타났으며, 민간자격에서는 '등록민간 자격에 경력'까지 보는 서비스의 수치가 높게 나타났고, 기타의 경우 '전공에 경력'까지 보는 서비스의 수치가 높게 나타났다.

전체적으로 국가전문 자격만 요구하는 서비스는 전체의 78.14%로 모든 자격종목 종류 중에서 가장 높은 비중을 보였다. 485개의 서비스 중에 총 379개의 서비스가 여기에 해당되었다. 그 다음을 차지하는 것은 경력을 포함한 전공 자격으로 59.79%를 차지한 290개의 서비스가 이에 해당된다. 자격조건으로 등록민간 자격만 제시한 서비스는 전체의 48.25%로 234개의 서비스가 해당되었으며, 경력을 포함한 등록민간 자격은 41.65%로 202개 서비스가 존재하였다.[8)]

전반적으로 국가전문 자격, 국가기술 자격과 같이 국가자격은 경력과 함께 자격요건으로 제시되지 않는 경향을 보이지만, 등록민간 자격이나 전공은 경력과 함께 자격조건으로 제시되는 경향이 높았다. 경력이나 기타 자격요건을 제시하는 서비스는 그 비중이 미미하였다.

8) 하나의 서비스가 제시하는 제공인력 자격요건은 국가자격, 민간자격, 전공 등, 여러 차원이 나열되기 때문에 자격종목 종류별 현황에서는 중복값이 포함된 결과를 제시한다.

〈표 4〉 서비스 영역에 따른 자격종목 종류

(단위: 개, %)

영역	자격종목 종류		서비스 수	구성비
심리·상담	국가자격	국가전문	75	83.33
		국가전문 + 경력	14	15.56
		국가기술	63	70.00
		국가기술 + 경력	6	6.67
	민간자격	공인민간	-	-
		공인민간 + 경력	-	-
		등록민간	47	52.22
		등록민간 + 경력	49	54.44
	기타자격	전공	17	18.89
		전공 + 경력	50	55.56
		경력	0	-
		기타	1	1.11
교육·정서	국가자격	국가전문	136	67.66
		국가전문 + 경력	14	6.97
		국가기술	73	36.32
		국가기술 + 경력	6	2.99
	민간자격	공인민간	3	1.49
		공인민간 + 경력	-	-
		등록민간	85	42.29
		등록민간 + 경력	105	52.24
	기타자격	전공	48	23.88
		전공 + 경력	136	67.66
		경력	20	9.95
		기타	3	1.49
건강·운동	국가자격	국가전문	124	87.94
		국가전문 + 경력	11	7.80
		국가기술	5	3.55
		국가기술 + 경력	-	-
	민간자격	공인민간	-	-
		공인민간 + 경력	1	0.71
		등록민간	71	50.35
		등록민간 + 경력	40	28.37
	기타자격	전공	11	7.80
		전공 + 경력	86	60.99
		경력	4	2.84
		기타	2	1.42

영역	자격종목 종류		서비스 수	구성비
여가	국가자격	국가전문	24	75.00
		국가전문 + 경력	1	3.13
		국가기술	3	9.38
		국가기술 + 경력	-	-
	민간자격	공인민간	-	-
		공인민간 + 경력	-	-
		등록민간	17	53.13
		등록민간 + 경력	8	25.00
	기타자격	전공	7	21.88
		전공 + 경력	12	37.50
		경력	14	43.75
		기타	1	3.13
기타	국가자격	국가전문	20	95.24
		국가전문 + 경력	-	-
		국가기술	16	76.19
		국가기술 + 경력	1	4.76
	민간자격	공인민간	-	-
		공인민간 + 경력	-	-
		등록민간	14	66.67
		등록민간 + 경력	-	-
	기타자격	전공	12	57.14
		전공 + 경력	6	28.57
		경력	2	9.52
		기타	-	-

※ 구성비 = (개별 자격종목에 해당하는 서비스 수 / 영역별 총 서비스 수) *100

※ 영역별 총 서비스 수는 〈표2〉 참고

※ 중복 집계한 결과임

3. 서비스 영역별 제공인력 자격기준 분석결과 Ⅱ (일반지역과 군·성장촉진 지역 비교 분석)

서비스 영역을 '일반지역'과 '군·성장촉진 지역'으로 나누어 자격종목 명시와, 자격종목 종류 두 가지 기준으로 분석하였다. 서비스가 제공되는 지역을 기준으로 '일반지역'과 '군·성장촉진 지역'으로 나눌 수 있다. '일반지역'은 서비스를 제공하는 지리적 범위가 '군·성장촉진 지역' 이외의 지역에 해당되거나, '군·성장촉진 지역'과 그 외 나머지 지역이 혼재된 경우이다.[9] 성장촉진 지역이란, "생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조하여 해당 지역의 경제적·사회적 성장을 촉진하기 위하여 필요한 도로, 상수도 등의 지역사회기반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역으로서 소득, 인구, 재정상태 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역"이다(「국가균형발전특별법」 제2조 제6호 및 같은 법 시행령 제2조의 2).

9) 예를 들어, 군·성장촉진 지역인 충남 보령시와, 군·성장촉진 지역이 아닌 충남 논산시에서 동시에 제공되는 서비스는 일반지역에서 제공되는 서비스로 분류

일반지역과 군·성장촉진 지역에 따른 제공인력 자격종목 명시를 서비스 영역별로 분석한 결과는 다음 〈표 5〉와 같다. 심리·상담 영역의 군·성장촉진 지역을 제외하고 모든 일반지역과 군·성장촉진 지역에서 제공인력의 자격조건으로 자격종목을 명시하고 동시에 자격분야를 지정한 경우가 가장 높은 비중을 차지하였다. 다음으로, 자격종목 명시는 심리·상담, 건강·운동, 기타 영역에서, 자격종목 분야지정은 교육·정서, 여가 영역에서 높은 비중을 차지하였다.

전체 485개 서비스 중 일반지역(383개 서비스)과 군·성장촉진(102개 서비스) 지역은 자격종목이 명시된 경우가 각각 64개(16.71%), 18개(17.65%)로 그 비중이 유사하였다. 반면, 자격종목을 명시하고 동시에 자격종목 분야를 지정한 서비스 비중은 일반 지역이 275개(71.8%), 군·성장촉진 지역이 66개(64.71%)로, 일반지역의 비중이 약 7%p 높았다. 자격종목 분야를 지정한 경우는 군·성장촉진 지역이 13개(12.75%)로 일반지역의 37개(9.66%)보다 3%p 높았다. 전공이나 경력만 지정한 기타의 경우도 군·성장촉진 지역의 비중이 5개(4.90%)로, 일반지역의 7개(1.83%)보다 높았다. 제공인력의 확보에 어려움을 겪을 가능성이 있는 군·성장촉진 지역은 자격종목 분야를 지정하거나 전공 및 경력만으로도 지원이 가능하도록 하여 제공인력의 진입장벽을 낮추고 있다고 할 수 있다.

〈표 5〉 지역에 따른 자격종목 명시

(단위: 개, %)

영역	지역	구분	자격종목 명시	자격종목 분야지정	자격종목 명시 + 자격종목 분야지정	기타	계
심리·상담	일반지역	서비스 수	21	7	50	-	78
		구성비	26.92	8.97	64.1	-	100
	군·성장촉진지역	서비스 수	6	1	5	-	12
		구성비	50	8.33	41.67	-	100
	계	서비스 수	27	8	55	-	90
		구성비	30	8.89	61.11	-	100
교육·정서	일반지역	서비스 수	7	27	111	5	150
		구성비	4.67	18	74	3.33	100
	군·성장촉진지역	서비스 수	4	10	33	4	51
		구성비	7.84	19.61	64.71	7.84	100
	계	서비스 수	11	37	144	9	201
		구성비	5.47	18.41	71.64	4.48	100
건강·운동	일반지역	서비스 수	34	1	76	1	112
		구성비	30.36	0.89	67.86	0.89	100
	군·성장촉진지역	서비스 수	8	-	21	-	29
		구성비	27.59	-	72.41	-	100
	계	서비스 수	42	1	97	1	141
		구성비	29.79	0.71	68.79	0.71	100

영역	지역	구분	자격종목 명시	자격종목 분야지정	자격종목 명시 + 자격종목 분야지정	기타	계
여가	일반지역	서비스 수	1	2	19	1	23
		구성비	4.35	8.7	82.61	4.35	100
	군·성장촉진지역	서비스 수	-	2	7	-	9
		구성비	-	22.22	77.78	-	100
	계	서비스 수	1	4	26	1	32
		구성비	3.13	12.5	81.25	3.13	100
기타	일반지역	서비스 수	1	-	19	-	20
		구성비	5	-	95	-	100
	군·성장촉진지역	서비스 수	-	-	-	1	1
		구성비	-	-	-	100	100
	계	서비스 수	1	-	19	1	21
		구성비	4.76	-	90.48	4.76	100

일반지역과 군·성장촉진 지역에 따른 제공인력 자격종목 종류의 분석결과는 다음 〈표 6〉과 같다. 심리·상담 영역에서는 일반지역의 경우, '국가전문 자격', '등록민간+경력', '전공+경력'에서, 군·성장촉진 지역에서는 '국가전문 자격', '등록민간', '전공+경력'이 높은 수치를 보였다. 교육·정서 영역과 건강·운동 영역에서는 일반지역과 군·성장촉진 지역 모두에서 '국가전문 자격', '등록민간', '전공+경력' 높은 수치를 보였다. 여가 영역에서는 일반지역의 경우, '국가전문 자격', '등록민간', '경력'에서, 군·성장촉진 지역에서는 '국가전문 자격', '등록민간', '전공+경력' 높은 수치를 보였다. 기타 영역에서는 일반지역의 경우, '국가전문 자격', '등록민간', '전공'에서 높게 나타났다. 자격종목 종류별로 세분화하여 볼 때, 양 지역에서 모두 국가자격 중 '국가전문 자격'의 서비스 수가 가장 많았으며, 민간자격에서는 '등록민간 자격'과 '등록민간 자격+경력'까지 보는 서비스의 수치가 높게 나타났고, 기타의 경우 '전공'과 '전공+경력'까지 보는 서비스의 수치가 높게 나타났다.

전체적으로 자격종목 종류에 따른 각 항목의 비중이 일반지역과 군·성장촉진 지역 간에 거의 유사하였다. 예컨대 양 지역 모두 국가전문 자격을 제공인력 자격조건으로 제시하는 서비스 비중이 각각 304개(79.37%), 75개(73.53%)로 가장 높았으며, 그 다음을 차지하는 것이 경력을 포함한 전공으로 일반지역과 군·성장촉진 지역이 각각 228개(59.53%), 62개(60.78%)였다. 그러나 국가기술 자격만 요구하는 서비스는 일반지역이 133개(34.73%), 군·성장촉진 지역이 27개(26.47%)로 일반지역이 8.26%p 높았다.

자격종목이 없이 경력만 요구하는 서비스 비중은 일반지역이 28개(7.31%), 군·성장촉진 지역이 12개(11.76%)로 나타나 군·성장촉진 지역이 4.45%p가 더 높았다. 그 밖의 조건에 해당하는 기타의 경우에도 군·성장촉진 지역이 4개(3.92%), 일반지역이 3개(0.78%)로, 군·성장촉진 지역이 3.12%p 높았다.[10] 전반적으

10) 하나의 서비스가 제시하는 제공인력 자격요건은 국가자격, 민간자격, 전공 등, 여러 차원이 나열되기 때문에 자격종목 종류별 현황에서는 중복값이 포함된 결과를 제시한다.

로 경력과 기타 자격조건에서는 군성장촉진 지역에서 제공하는 서비스 비중이 다소 높은 양상이었으며, 자격종목과 동시에 경력이 필요한 자격조건에서는 군성장촉진 지역에서 제공하는 서비스 비중이 대체적으로 낮았다. 군성장촉진 지역은 제공인력 확보가 어려운 상황으로 제공인력 요건 중 자격종목의 제시에서 그러한 환경적 특성이 반영되고 있다고 하겠다.

〈표 6〉 지역에 따른 자격종목 종류

(단위: 개, %)

영역	지역	자격종목 종류		서비스 수	구성비
심리·상담	일반지역	국가자격	국가전문	64	82.05
			국가전문 + 경력	13	16.67
			국가기술	55	70.51
			국가기술 + 경력	5	6.41
		민간자격	공인민간	-	-
			공인민간 + 경력	-	-
			등록민간	42	53.85
			등록민간 + 경력	46	58.97
		기타자격	전공	16	20.51
			전공 + 경력	45	57.69
			경력	-	-
			기타	-	-
	군·성장촉진지역	국가자격	국가전문	11	91.67
			국가전문 + 경력	1	8.33
			국가기술	8	66.67
			국가기술 + 경력	1	8.33
		민간자격	공인민간	-	-
			공인민간 + 경력	-	-
			등록민간	5	41.67
			등록민간 + 경력	3	25.00
		기타자격	전공	1	8.33
			전공 + 경력	5	41.67
			경력	-	-
			기타	1	8.33
교육·정서	일반지역	국가자격	국가전문	102	68.00
			국가전문 + 경력	11	7.33
			국가기술	56	37.33
			국가기술 + 경력	5	3.33
		민간자격	공인민간	2	1.33
			공인민간 + 경력	-	-
			등록민간	62	41.33
			등록민간 + 경력	86	57.33
		기타자격	전공	36	24.00
			전공 + 경력	104	69.33
			경력	11	7.33
			기타	2	1.33
	군·성장촉진지역	국가자격	국가전문	34	66.67
			국가전문 + 경력	3	5.88
			국가기술	17	33.33
			국가기술 + 경력	1	1.96

영역	지역	자격종목 종류		서비스 수	구성비
		민간자격	공인민간	1	1.96
			공인민간 + 경력	-	-
			등록민간	23	45.10
			등록민간 + 경력	19	37.25
		기타자격	전공	12	23.53
			전공 + 경력	32	62.75
			경력	9	17.65
			기타	1	1.96
건강·운동	일반지역	국가자격	국가전문	100	89.29
			국가전문 + 경력	9	8.04
			국가기술	5	4.46
			국가기술 + 경력	-	-
		민간자격	공인민간	-	-
			공인민간 + 경력	1	0.89
			등록민간	56	50.00
			등록민간 + 경력	30	26.79
		기타자격	전공	9	8.04
			전공 + 경력	66	58.93
			경력	4	3.57
			기타	-	-
	군·성장촉진지역	국가자격	국가전문	24	82.76
			국가전문 + 경력	2	6.90
			국가기술	-	-
			국가기술 + 경력	-	-
		민간자격	공인민간	-	-
			공인민간 + 경력	-	-
			등록민간	15	51.72
			등록민간 + 경력	10	34.48
		기타자격	전공	2	6.90
			전공 + 경력	20	68.97
			경력	-	-
			기타	2	6.90
여가	일반지역	국가자격	국가전문	18	78.26
			국가전문 + 경력	1	4.35
			국가기술	1	4.35
			국가기술 + 경력	-	-
		민간자격	공인민간	-	-
			공인민간 + 경력	-	-
			등록민간	11	47.83
			등록민간 + 경력	4	17.39
		기타자격	전공	5	21.74
			전공 + 경력	7	30.43
			경력	12	52.17
			기타	1	4.35
	군·성장촉진지역	국가자격	국가전문	6	66.67
			국가전문 + 경력	-	-
			국가기술	2	22.22
			국가기술 + 경력	-	-

영역	지역	자격종목 종류		서비스 수	구성비
		민간자격	공인민간	-	-
			공인민간 + 경력	-	-
			등록민간	6	66.67
			등록민간 + 경력	4	44.44
		기타자격	전공	2	22.22
			전공 + 경력	5	55.56
			경력	2	22.22
			기타	-	-
기타	일반지역	국가자격	국가전문	20	100.00
			국가전문 + 경력	0	-
			국가기술	16	80.00
			국가기술 + 경력	1	5.00
		민간자격	공인민간	-	-
			공인민간 + 경력	-	-
			등록민간	14	70.00
			등록민간 + 경력	-	-
		기타자격	전공	12	60.00
			전공 + 경력	6	30.00
			경력	1	5.00
			기타	-	-
	군·성장촉진지역	국가자격	국가전문	-	-
			국가전문 + 경력	-	-
			국가기술	-	-
			국가기술 + 경력	-	-
		민간자격	공인민간	-	-
			공인민간 + 경력	-	-
			등록민간	-	-
			등록민간 + 경력	-	-
		기타자격	전공	-	-
			전공 + 경력	-	-
			경력	1	100.00
			기타	-	-

※ 구성비 = (개별 자격종목에 해당하는 서비스 수 / 지역별 총 서비스 수[11]) *100

※ 중복 집계한 결과임

Ⅳ. 나오며

1차적으로 5개 서비스 영역별로 자격종목 명시와 자격종목 종류를 분석하였고, 2차적으로 5개 서비스 영역별로 일반지역과 군·성장촉지지역으로 구분하여 지역간 격차를 비교한 결과 다음과 같은 제언을 하고자 한다.

첫째, 서비스 내용이 유사한 경우, 해당 서비스의 제공인력 자격기준도 지역별로 유사한 수준으로 조정될

11) 지역별 서비스 수는 심리·상담영역: 일반지역 78개, 군·성장촉진지역 12개, 교육·정서영역: 일반지역 150개, 군·성장촉진지역 51개, 건강·운동영역: 일반지역 112개, 군·성장촉진지역 29개, 영가영역: 일반지역 23개, 군·성장촉진지역 9개, 기타영역: 일반지역 20개, 군·성장촉진지역 1개

필요가 있다. 가령 심리상담 영역에 속하는 서비스와 같이 제공인력에게 요구되는 전문성 수준이 상대적으로 높은 경우, 절반 정도는 '등록민간 자격'을, 절반은 '경력을 포함한 등록민간 자격'을 제공인력 자격조건으로 제시하고 있다. 군·성장촉진 지역과 같이 제공인력 확보에 구조적 어려움이 있는 지역은 별도로 하더라도, 서비스 대상이나 내용이 유사하다면 지역 간의 제공인력 자격기준도 유사한 수준으로 조정하는 방안에 대한 고려가 필요하다.

둘째, 동일한 서비스에 자격종목 종류가 다양하게 혼재되어 있어 자격종목 종류간 수준 차이를 고려할 필요가 있다. 예를 들어 국가자격 중 국가전문 자격을 요구하거나 민간자격 중 등록민간자격을 요구하는 경우 양 자격간 자격조건을 동일하게 보고 있다. 국가전문 자격과 민간자격의 취득과정, 교육내용, 난이도 등을 비교해 볼 때, 민간자격 취득이 상대적으로 용이하기 때문에 이와 같은 자격조건 제시가 적절한지에 대한 검토가 필요하다.

셋째, 군·성장촉진 지역에서 제공하는 서비스 제공인력의 자격기준에 대한 검토가 필요하다. 일반지역보다 군·성장촉진 지역에서 제공인력 자격기준이 더욱 엄격하고, 군·성장촉진 지역 자체적으로도 자격기준이 엄격한 경향이 나타났다. 예를 들어 전공자격만 보는 서비스보다 전공자격에 경력까지 자격기준으로 제시하는 서비스가 많았다. 군·성장촉진 지역에서 제공인력 수급이 어려운 실정이, 자격기준에 적절히 반영될 필요가 있다.

참고문헌

김용득 · 황인매(2013), “사회(복지)서비스 주체들의 추동과 전망 - 이용자, 종사자, 제공기관, 정부의 지향성을 중심으로”, 한국사회복지행정학 15(1): 139-167.

박세경 · 김혜원 · 강혜규 · 박찬임 · 오은진 · 은수미 · 김은지(2009),「사회서비스 인력 선진화 방안 연구」, 보건보건복지부 · 한국보건사회연구원 · 한국노동연구원.

보건복지부(2017), 지역사회서비스투자사업 안내.

사회보장정보원(2017), 지역사회서비스투자사업 기준정보(내부자료).

조성숙 · 허만세 (2012), “지역사회투자서비스사업의 서비스품질과 재이용의사에 대한 만족도의 매개효과 분석”, 서울도시연구 13(1): 127~148.

조정윤 · 박종성 · 정향진 · 주인중 · 나승일 · 원종욱 (2010),「사회서비스분야 자격의 활성화 방안」, 한국직업능력개발원.

공동주체기관세션Ⅱ

발표2

전자바우처사업 제공인력의 자격정보 관리 방안에 관한 FGI 분석

김은하(사회보장정보원)

전자바우처사업 제공인력의 자격정보 관리 방안에 관한 FGI 분석[1)]

김은하(사회보장정보원)

본 연구는 사회서비스 전자바우처 사업의 제공인력 자격정보가 전자바우처시스템을 통해 정확하게 관리될 수 있는 방안을 제시하는 목적을 지닌다. 현재 대인사회서비스 형태로 제공되는 전자바우처사업 제공인력의 자격정보는 사회서비스 전자바우처시스템에서 관리되고 있다. 총 8개 전자바우처 사업은 다양한 대상에게 상이한 목적으로 제공되므로 제공인력이 지녀야 하는 자격조건이 사업별로 각기 다르다. 제공기관은 각 사업의 자격요건을 충족한 인력을 채용하고 전자바우처시스템에 제공인력 자격사항의 신규 및 변동정보를 입력·관리하며, 지자체는 이에 대해 보고를 받는다.

최근 보건복지부 보도자료(2018)나 감사원의 보고서(2019)를 통해 무자격자의 사회서비스 제공이나 자격정보의 미입력, 자격요건 미달상태인 제공인력 등에 대한 문제가 제기되었다. 그간 선행연구는 사회서비스 제공인력 자격수준의 상향조정이 필요하다는 주장을 제시하고 있으나 본 연구에서는 보다 근본적으로 제공인력 자격정보의 정확한 관리가 먼저 이루어져야 한다는 입장이다. 이에 전자바우처 시스템을 통해 제공인력 자격정보 관리가 제대로 이루어질 수 있는 방안을 도출하기 위해 정보시스템을 사용하는 현장 관계자를 중심으로 FGI를 수행하였다.

FGI는 제공기관 관계자 2팀으로 구성된 13명과 지자체 담당자 2팀으로 구성되는 10명을 대상으로 하였다. 주요 결과를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 자격관리 프로세스에서 정확한 정보입력과 관리 강화 노력이 필요하다는 의견이 도출되었다. 과거에 등록된 인력의 자격관리가 부실한 상태이며 입력한 자격정보의 정확성을 확인할 필요가 있다. 시스템 상에서 제공인력 전체의 자격입력을 의무화해야 하며, 관리과정에서 자격관리 책임소재를 분명히 할 필요가 있다.

둘째, 자격증에 대한 신뢰가 필요하며 입력한 자격의 정확성이 담보될 수 있는 관리가 필요하다. 인터뷰 참가자들은 신규 자격증이 증가하고 있어 민간등록 자격증 관리에 어려움을 겪고 있었다. 동시에 자격요건이 모호하여 특정 자격증이 서비스에 적합한지에 대한 판정 과정이 수월하지 않은 것으로 나타났다. 입력한 자격증의 진위 확인이 필요하며, 민간자격증에 대한 신뢰가 저하되고 있으므로 자격 요건을 강화할 수 있도록 제도를 보완해야 한다.

셋째, 현실적인 경력관리 체계가 필요하며 경력에 대한 기관 간 정보공유가 필요하다. 전자바우처시스템에서의 경력관리는 비현실적인 산정으로 이루어져 있어 서비스 특성에 맞도록 입력될 수 있는 개선책이 마련되

1) 본 연구는 사회보장정보원에서 발간 예정인 김은하(2019)의 연구「사회서비스전자바우처시스템을 활용한 제공인력 자격관리 개선방안」의 일부내용을 요약하였다.

어야 한다. 또한 정보시스템에서 정확한 경력 파악이 가능하여 제공기관의 인력활용이 적절하게 이루어질 수 있도록 해야 한다.

마지막으로 교육운영 과정에 대한 체계가 마련되어야 하며 표준화된 정보관리가 필요하다. 현재 교육이수 정보 관리는 허술한 상태로 이루어지고 있었다. 이수정보의 표준화나 교육운영의 체계화 등, 관리를 위한 기초적인 전제조건이 마련될 필요가 있다.

공동주체기관세션Ⅲ

발표1

지원주택 모델화 사업의 쟁점과 의미

남기철(동덕여대)

사회복지공동모금회 2019년 전국기획사업

지원주택 모델화 사업의 쟁점과 의미

남기철

(동덕여자대학교 사회복지학과 교수)

1

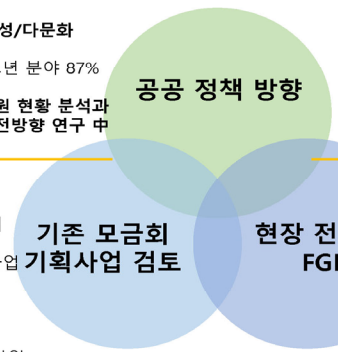
2019 전국기획사업 개요

01 2019 전국기획사업의 양상과 특징

- 복지현장의 다양한 욕구·정책과 전달체계의 변화에 대응하는 시범적이고 선도적인 사업 추진 필요
- 지역사회 중심의 사회적 돌봄을 실현하고자 하는 공공의 방향과 지역 내 다양한 실천모델 개발을 담당하는 민간역량을 통합한 기획사업의 필요성

민간-공공 자원 분포의 사각지대 : 장애인,여성/다문화
*공공 : 지역사회, 노인분야 80%
*민간 : 북한/해외/기타, 지역사회, 아동/청소년 분야 87%

출처 : 이봉주 외(2017). 공공민간복지자원 현황 분석과 모금회의 발전방향 연구 中



정책전환 과제 : 지역사회 중심 선진국형 복지
▶ 기존 취약계층 보호를 위한 시설 중심의 획일적 복지가 아닌 사회의 일원으로 지역사회에 더불어 살아가면서 복지서비스 이용

출처 : 보건복지부 주요업무 추진계획 中

1. 지역사회 중심의 기획사업
- 돌봄 사각지대의 노인을 위한 지역사회 대응모델 구축지원사업
- 지역사회 주도형 노인 건강돌봄 지원사업
- 지역중심 사회서비스 제공을 위한 사회적경제 협동화 지원사업
- 농촌 복지시설 다기능화 지원사업

2. 사각지대 대상을 중심으로한 기획사업
- 성인이행기 빈곤아동청소년 발달지원사업
- 여성폭력 피해자의 사회,경제적 자립 및 폭력예방을 위한 인식개선 사업
- 학교밖 청소년 통합 지원사업
- 경계선 지적 기능 아동청소년 지원사업
- 저소득층 범죄피해자 지원사업

1. 커뮤니티케어 추진계획 이후
- 장애인복지법(제15조. 다른 법률과의 관계)과 정신건강복지법과의 차별성의 이슈
- 반복되는 회전문 현상
- 퇴원/탈시설 후 서비스의 사각지대

2. 사회적 돌봄의 이슈
- 장기요양 제도권에 진입하기 전 과도기 노인에 대한 사각지대 및 돌봄가족
- 성인기 장애인 가족의 이슈

3. 제공주체의 다양화
- 돌봄 영역별 통합 서비스 제공을 위한 당사자 사회적 경제조직 활성화

4. 종사자에 대한 인권

01 2019 전국기획사업의 양상과 특징

기존의 모금회 기획사업

✓ 모금회 기획 사업이란?
: **모금회가 그 주제를 정하여** 배분하는 사업 또는 배분 대상자로부터 제안받은 내용 중에서 선정하여 배분하는 **시범적이고 전문적인 사업** (2018 배분사업안내)
➪ 모금회가 주목해야 하는 사회 의제를 설정하여 지원하는 사업으로, 시범적이고 전문적인 사업

✓ 모금회 기존 기획사업의 한계
- 중앙회를 중심으로 진행
- 지회 기획사업 : 인력 및 예산 제약으로 선도적이고 전문적인 기획사업 부재
- 기획사업의 성과와 임팩트에 대한 관리 및 사회적 보고 기능 취약

새로운 시도 & 새로운 성과 관리 체계 필요

✓ 2019년 전국기획사업의 기획 방향
- 중앙회 : 주요 사회의제 선정 및 사업의 기본 틀 수립
- 지회 : 지역의 사회복지 실태에 부합하는 사업 선정 + 지역토대에 맞게 보완
- **[시너지 효과] 기획력 향상, 지역사회 중심성 향상** ➪ 지역 밀착형 사회의제

✓ 기획사업 성과관리 강화 필요
- 기획사업 **성과관리의 일관성(통일성)** 필요 ← 지역적 다양성으로 인해 지역사회 변화의 임팩트가 분산될 가능성 존재
- 사업수행기관 및 모금회에서 **직접** 성과관리 & **즉각적** 성과보고 필요

01 2019 전국기획사업의 양상과 특징

- **2019 전국기획사업의 성과 지표 개발**
  - 11개 신규 기획사업의 세부 내용 및 성과 목표 구체화
  - 성과목표를 측정할 수 있는 지표 개발
- **성과관리의 수월성을 높이기 위한 구체적인 가이드 라인 제공**
  - 성과평가의 구체적 방법, 성과관리 방법, 기대효과 등에 대한 가이드 라인을 제공
  - 이를 통해 지회 및 사업수행기관에서 성과관리를 수월하게 할 수 있도록 지원

5

01 2019 전국기획사업의 양상과 특징

※ 2019 전국기획사업 주제

신규 기획사업 주제	연구진
1. 비구직 니트(NEET) 청년 지원사업	박미희
2. 주거약자의 지역사회 통합을 위한 지원주택 모델화 사업	남기철
3. 정신장애인의 지역사회 초기적응 지원사업	민소영, 김성용
4. 의료사각지대 해소를 통한 건강권 증진사업	최권호, 이상우
5. 마을단위 통합 돌봄을 위한 협동화 사업	백학영, 한상미
6. 돌봄 가족을 위한 사회적 돌봄사업	박정선, 손가현
7. 취약계층 임신·출산 지원을 통한 초기 양육환경 조성사업	김희주, 장연진
8. 재학대 예방을 위한 가족기능 강화사업	권금주, 임연옥
9. 학대피해 장애인 회복 지원사업	김용득, 조상은
10. 사이버 성폭력 피해 지원 및 인식개선 사업	최승희, 임명희
11. 사회복지종사자의 안전을 위한 보호체계 구축 사업 (부제 : 사회복지종사자의 직무외상 예방 및 대응체계 구축)	권자영, 박향경

6

01 2019 전국기획사업의 양상과 특징

STEP 1
- 신규 기획사업 구체화

STEP 2
- 성과평가 지표 개발

STEP 3
- 성과 평가 방법 가이드라인 제시

• 2019 신규기획 사업 구체화

- 사업의 필요성(문제의식, 사회문제) 구체화
- 사업자문위원회에 참여하여 신규 기획사업의 목적 및 사업내용 명확화
- 주제수립을 위한 현장 FGI 의견수렴

• 성과목표 명확화

- 사회문제 해결을 위한 최종 성과목표 제시
- 최종 성과목표 달성을 위한 과정목표 제시

• 성과지표 개발

- 성과목표에 따른 성과지표 개발

• 기대효과 구체화

- 개인, 조직, 지역사회, 제도적 측면에서의 기대효과 명확화

• 성과평가 방법 제시

- 성과지표를 활용한 조사표 제시
- 구체적 성과평가 방법(시기 및 조사방법 등)

2. 연구 방법

- **현장 및 관련 전문가 의견 수렴**
  - 성과목표 및 성과시표의 타당성 검증을 위한 FGI 진행
  - 성과관리의 수월성 확보를 위한 현장 의견 수렴

7

01 2019 전국기획사업의 양상과 특징(수행주체 : 중앙)

연번	주제명	협력기관	수행기관
1	의료사각지대 해소를 통한 건강권 증진사업	대한의료사회복지사협회	○ 전국 총 15개소 병원 ○ 서울(2개소), 경기(3개소), 인천(1개소), 대전(1개소), 충남(2개소), 강원(2개소), 전남(1개소), 경북(1개소), 경남(2개소)
2	재학대 예방을 위한 가족기능 강화사업	중앙노인보호전문기관	○ 전국 8개 지역노인보호전문기관 ○ 서울남부, 부산동부, 대구남부, 인천, 광주, 충남남부, 전남서부, 경북
3	학대피해 장애인 회복지원 사업	장애우권익문제연구소	○ 전국 2개소 지부 ○ 경기, 경북장애우권익문제연구소
4	사이버 성폭력 피해 지원 및 인식개선 사업	-	한국사이버성폭력대응센터

8

01 2019 전국기획사업의 양상과 특징(수행주체 : 지회)

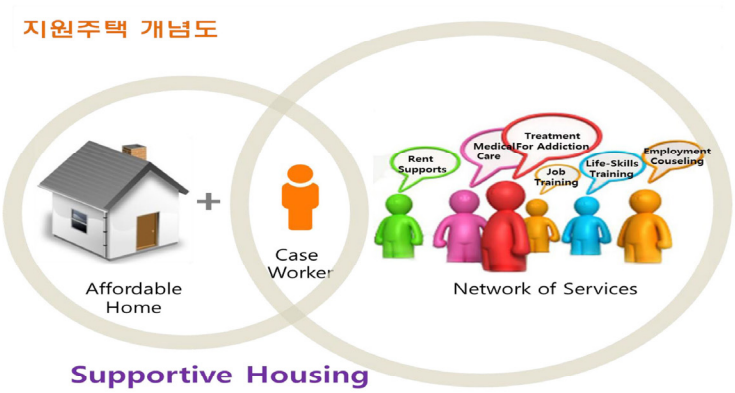
지회명	니트청년 지원	지원주택 모델화	정신장애인 초기적응 지원	통합돌봄 협동화 사업	돌봄가족 지원	위기임신 출산지원	종사자 지원	수행기관 수 합계
서 울		7	2	3		1	1	14
부 산	3	2					1	6
대 구	3				1	1	1	6
인 천					4	1	2	7
광 주		3			1	1	1	6
대 전			1			1	1	3
울 산	1				1	1		3
경기본부			5		16		1	22
경기북부		1			5		2	8
강 원		2	1			2	3	8
충 북	1			4	1	1	1	8
충 남		1		4		1	4	10
전 북	2			1	2		1	6
전 남	1		2		2	1	2	8
경 북	1					2	1	4
경 남			2		1	1		4
제 주			2	1			1	4
세 종				1			1	2
합계수	12	16	15	14	34	14	24	129

지원 주택 모델화 사업의 쟁점과 의미

02 지원주택 모델화 사업

● 지원주택의 의미

지원주택은 '공공주택'과 '휴먼서비스'의 결합 제공을 통해 혼자 힘으로 독자적으로는 지역사회에서 거주하기에 어려운 사람들도 지역사회에서 주거를 유지할 수 있도록 하는 주거복지 체계



11

02 지원주택 모델화 사업

● 지원주택의 이념적 지향

◯ 지역사회에서 독립적으로 생활하기에 심리사회적 어려움을 가진 사람들에게 제공된다.
◯ 모든 시민의 주거권은 기본적인 시민권이며 지역사회 거주를 시설수용에 우선하여 모색한다.
◯ 공공주택과 서비스 양자를 지역사회 단위의 통합에 기반하여 동시에 제공한다.
◯ 지원주택은 주거제공을 우선원칙으로 하며, 서비스 참여나 성과의 평가를 주택제공의 조건으로 삼지 않는다.
◯ 입주자의 독립생활의 장애요소에 대한 사례관리와 함께 제공된다.
◯ 과도하지 않은 적절한 임대료 부담에 기초한다.
◯ 지원주택에서 제공되는 주거는 영구성(안정성)을 가져야 한다.
◯ 당사자의 직접 임대계약에 따른 주택거주가 원칙이다.

● 지원주택과 구별해야 하는 성격이 다른 사업

① 시설의 품질개선을 위한 시설의 소규모화와 지역사회 접근성 강화사업

② 탈시설을 위한 과정적 훈련 주거의 제공

③ 기존의 재가복지서비스 강화

12

02 지원주택 모델화 사업

● **비교를 통한 지원주택의 특성**

- 주거권은 시민의 기본권이라는 전제 하에 우선적으로 주거를 제공하며(주거우선전략, Housing first approach) 주거유지를 위해 선택 가능한 사회서비스를 통합하는 것

구분	공동생활가정	(전형적) 지원주택	주거취약계층공공임대주택	
대상	장애인, 노숙인, 아동, 노인, 성폭력/가정폭력피해자, 가출청소년 등	장애인, 만성노숙인 등 독립적인 주거생활이 어려운 취약계층	쪽방/고시원 등 비주택 3개월 이상 거주자, 노숙인복지시설 거주자	
서비스집중도	강함	중간	없거나 매우 약함	
주택공급방식	운영기관 배정	개인신청 직접계약	운영기관 배정	개인신청 직접계약
입주자선정	운영기관 임의선정	입주자선정위원회(지역사회공개 및 협의)	임의선정	입주자선정위원회(區)
거주기간	최장 7년	최장 20년(일반 매입임대와 동일)	평균 2-3년	최장 20년
주거비용	무료원칙(이용료 부과기능)	입주자 부담	입주자 부담	입주자 부담

출처 : 남기철 외(2016)

02 지원주택 모델화 사업

● **지원주택 모델화 사업의 기획취지**

○ 시설입소를 포함한 전통적인 사회복지 접근방식*에서, 주거복지의 사각지대에 있던 독립생활 기능에 취약성이 있는 노인, 장애인, 만성 노숙인에게 공공(임대)주택과 아울러 **거주지원서비스가 통합 제공되는 것으로의 전환**하고자 함

*전통적인 사회복지 접근방식은 대상의 취약성에 초점을 두어 주거공간에 대한 이슈를 시설수용의 방향으로 두고 있음

- 시설의 품질개선을 위한 시설의 소규모화 및 지역사회 강화
- 탈시설을 위한 과정적 훈련 주거 제공
- 기존의 재가복지서비스 강화

▶

- 모든 시민의 주거권은 기본적인 시민권이며 지역사회 거주를 시설수용에 우선하여 모색함
- 공공주택과 서비스 약자의 지역사회 단위의 통합에 기반하여 동시에 제공
- 지원주택은 주거제공을 원칙으로 하며 서비스 참여나 성과의 평가를 주택제공의 조건으로 심지 않음
- 입주자의 독립생활의 장애요소에 대한 사례관리와 함께 제공함
- 과도하지 않은 적절한 임대료 부담에 기초함
- 지원주택에서 제공되는 주거는 영구성(안정성)을 가져야 함
- 당사자의 직접 임대계약에 따른 주택거주가 원칙

○ 주거문제를 포함한 복합적인 어려움을 겪는 주거약자의 경우 시설 거주 외의 대안적 환경이 부재하기 때문에 주거우선전략을 통해 접근하고자 함. 안정된 독립주거 내에서 자기결정권을 토대로 자립생활을 유지하도록 하는 모델의 필요성 제기

02 지원주택 모델화 사업

● 지원주택 사업에서의 기본 고려사항

• 지원주택과 일반 주거복지나 사회복지에서의 유사사업과 구별이 중요함

- 주택의 공급방식이 당사자의 직접 임대계약에 따라 이루어지는가?

  사회주택 등 주택유형에 따라 개인의 신청에 따른 직접 임대계약이 어려운 경우에는

  주거에 대해 상당한 기간의 안정성을 보장할 수 있는 예약에 준하는 절차가 필요함

  서비스 참여나 성과의 평가가 주택제공의 조건이 되지 않음

- 주거비용에 대해 입주자가 부담하는가?

  월세 또는 전세형태의 주거비용에 대해서는 입주자의 부담이 원칙임

  (단, 입주자의 공적 급여나 민간후원금 수급에 따른 납부는 개인의 부담으로 간주

  => 프로그램에서 입주자의 주거부담을 면제하는 것은 곤란함)

- 주거공간의 형태가 시설의 구성요소와 명확히 구별되었는가?

  입주자가 별도의 주택 혹은 공간(방)에서 독립거주생활을 하는 것을 원칙으로 하며

  독립되지 않은 하나의 공간에 여러 개인이 함께 거주하거나 거주 공간에 상주하는 직원이 있는 것 곤란

15

02 지원주택 모델화 사업

● 지원주택 사업에서의 주거유지지원서비스

공통서비스

- 심리적 지지와 욕구에 따른 지역사회 서비스 연계
- 입주 및 주택관리 지원
- 자치모임 구성 및 운영지원
- 입주민에게 필요한 정보제공

선택적 서비스

- 지역사회 자원개발 및 관리(의료,일자리,직업훈련 등)
- 가사 및 일상생활 유지 지원
- 재정관리 및 취업연계

입주자

직접 제공/관리할 서비스

- 주거입주 지원 서비스
  (주택선정, 임대계약, 주거입주에 필요한 가구 구입 등 초기정착 서비스)
- 주거유지 관련 서비스
  (공과금, 임대료 연체관리 등을 통해 주거유지의 기본적 문제 해결 지원)
- 신체적 건강 및 정신건강 유지 지원 서비스
  (각 질환별 약물복용 및 관리, 병원 동행, 운동지원 등 건강유지 지원)
- 일상생활유지를 위한 서비스, 재정관리 지원서비스
- 사회복지 제도 수급 지원서비스(정부보조금 신청, 법적지원 등)

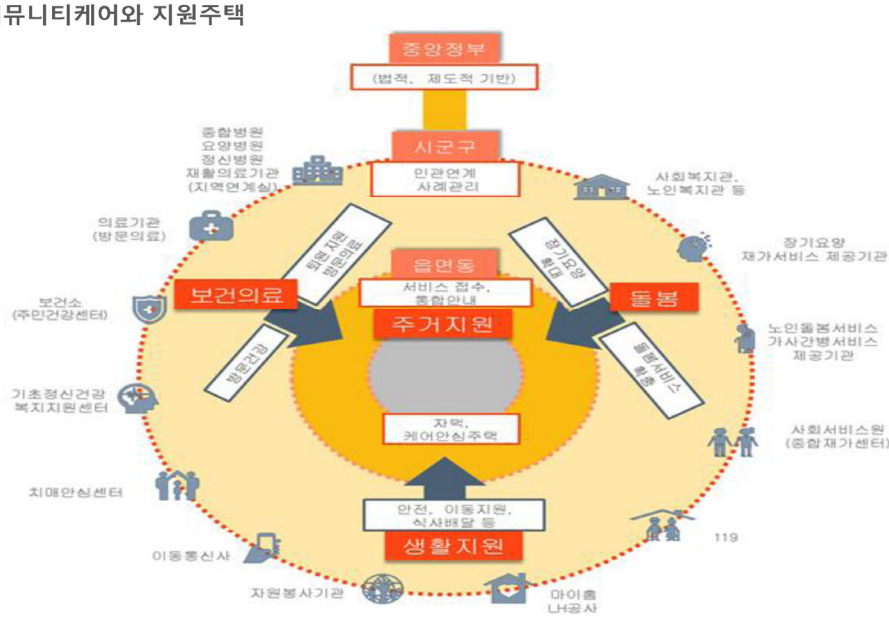
연계가능한 서비스

- 주택유지보수 서비스 연계
- 사회복지 서비스 연계
  (지역사회 복지관 등 사회복지서비스 기관 및 단체 연계)
- 증상에 대한 치료 등 건강관리지원 서비스 연계
  (지역사회정신건강증진센터, 알코올상담센터 등 지역 내 정신보건시스템 연계)
- 고용지원 서비스 연계
- 행정지원서비스 연계(주민센터 등과 연계하여 행정서비스 이용지원)
- 마을활동 연계 등 지역사회 통합을 위한 서비스 연계 및 기타 휴먼 서비스 전문분야와 네트워크 구축

16

02 지원주택 모델화 사업

● 커뮤니티케어와 지원주택



17

02 지원주택 모델화 사업

● 커뮤니티케어에서의 주거지원(노인)

1. 어르신 맞춤형 '케어안심주택' 대폭 확충

ㅇ 노인이 평소 사는 곳에서 **건강관리**를 받고 **각종 돌봄 서비스** 등을 편하게 누릴 수 있는 **'케어안심주택'**을 대폭 확충

▪ 신규로 공급하는 **노인 공공임대주택**(예: '19~'22년 약 4만호 예정)은 **모두** 케어안심주택으로 확보 추진

▪ 노인이 많이 거주하는 **영구 임대주택**(14만호) 등도 **케어안심주택으로 탈바꿈**(~'25)

2. 어르신 독립생활 및 낙상 예방을 위한 주택개조(집수리) 실시

ㅇ 노인이 **집에서 안전사고**를 당하지 않도록 **집수리 사업** 추진

▪ **자활기업** 등 **사회적 경제조직**을 통한 **집수리** 및 **주택관리** 지원으로 **사회적 일자리 확충**효과도 동시 도모

3. 커뮤니티케어와 도시재생 뉴딜사업의 융합으로 '마을 소멸' 대응

● 커뮤니티케어에서의 주거지원(노인 외)

(장애인) 탈시설을 **희망**하는 장애인에게 **자립주택 임대** 및 집중 사례관리 지원으로 지역사회 복귀 및 자립생활 지원

(정신질환자) 정신의료기관 등 퇴원후 단기간 거주하면서 지역사회 정착 및 자립을 지원하는 **중간집**(Halfway-house) 제공

(노숙인) 자립역량 강화 및 생활지도 등을 제공하는 **공동주거 지원**

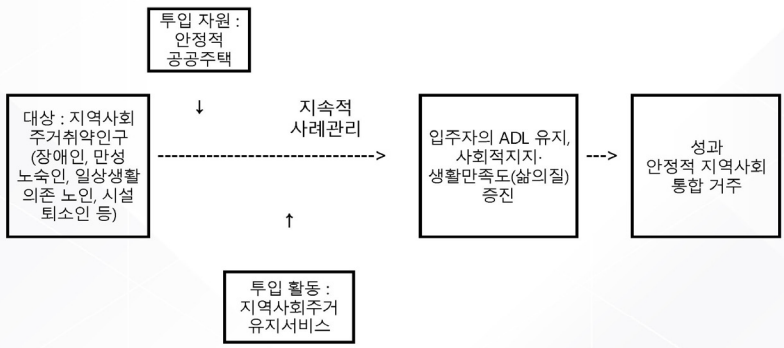
18

02 지원주택 모델화 사업

- 지원주택 모델화 사업의 기본논리

✓ **지원주택 모델화 사업은** 공공임대주택 등의 입주연계와 여기서 생활하는 어려움을 해결하는 지역사회 주거유지 서비스의 지원활동을 투입하며, 이에 대해 지속적인 사례관리를 운영

✓ 입주자의 ADL 등 기능수준의 유지와 사회적지지, 자기효능감, 생활만족도의 증진을 과정적 성과로 하여 궁극적으로 안정적 지역사회 통합거주를 성과로 지향



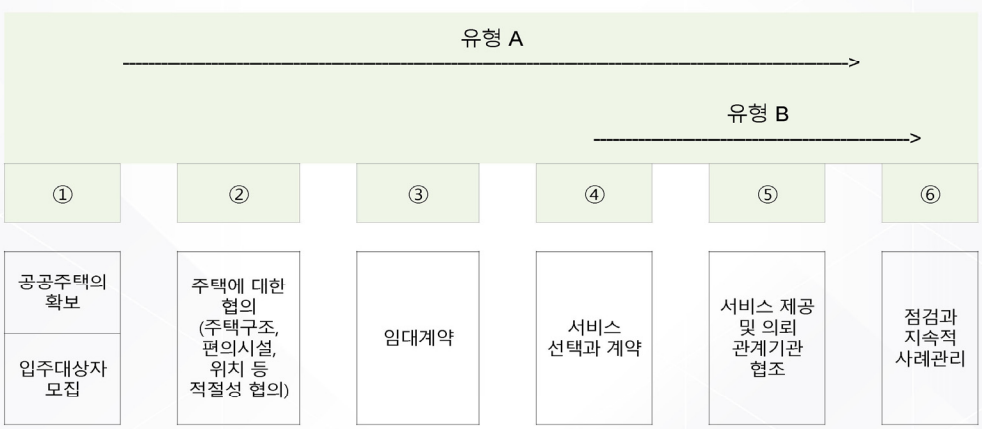
19

02 지원주택 모델화 사업

- 지원주택 모델화 사업의 절차와 유형

✓ **1) 유형 A : 전형적 지원주택 사업의 모델화**

✓ **2) 유형 B : 지역사회 여건에 따른 부분적 지원주택 사업의 모델화**



20

02 지원주택 모델화 사업

● 지원주택 모델화 사업 성과측정 개요

구분	공통지표 여부	측정요소		측정방식	비고	
성과 요소	○	주거안정성		점검 문항		
		지역사회서비스체계		점검 문항		
	○	일상적 독립생활능력		ADL 척도 IADL 척도	택일	
	○	사회적지지와 생활만족도	a 사회적지지	구성체별 척도 지지원천별 척도	택일	a와 b 측정 혹은 c만 측정
			b 생활만족도	척도		
		c 간략한 사회적지지와 생활만족 통합 측정		척도 간략화		
과정 요소		공공주택 제공		점검 문항		
		서비스 제공 및 사례관리 적절성		만족도 척도 점검 문항	2가지 병행	
		지원주택 사업 전형성 준수		점검 문항		

21

02 지원주택 모델화 사업

● 핵심 성과지표(공통지표)

1) 주거안정성

내용	기록 관리 항목	비고
해당 입주자가 지원주택 입주 이후 동일한 주택에서 계속 거주하고 있는가의 여부	① 지속거주 ② 퇴거나 탈락 시 이유 ③ 거주기간	기관별 퇴거자(탈락자) 비율
해당 입주자가 1주일 이상 입원이나 입소 등으로 거주지를 이탈하는 상황이 발생하였는가의 여부	① 이탈 없음 ② 이탈 발생 시 사유 ③ 거주이탈기간	기관별 장기이탈자 비율 및 장기이탈기간 누계
해당 입주자의 과거 주거안정성 상황	① 과거 3년 간 주거 이동 상황 ② 과거의 주거안정성이 (현재보다) 취약하다고 판단되는 이유	
해당 입주자는 향후 동일한 주택(지원주택 사업에서 제공한 주택)에서 거주하게 될 것인지의 전망	① 지속거주 예상 ② 사업 후 퇴거가 예상되는 경우 이유 ③ 거주 예상 기간	
해당 입주자가 원할 경우 현재의 주택에서 계속 거주할 수 있는지의 여부	① 지속거주 가능 ② 지속거주가 불가능할 것으로 판단되는 경우의 사유	

2) 일상적 독립생활능력

- ADL 혹은 IADL 척도활용
- 기능수준에 따라 선택 사용
- 사전사후 측정

3) 사회적지지와 생활만족도

- 사회적지지 척도 + 생활만족도
- WHOQOL 간략수정 지표
- 사전사후 측정

22

02 지원주택 모델화 사업

● 지원주택 사업과정 전형성 점검지표

입주 대상자 선정	① 입주자는 장기입원(입소)의 불가피성이 없다 ② 입주자는 지역사회독립생활을 위해 서비스의 지원이 필요하다 ③ 입주자는 입주 전 주거취약성이 있다 ④ 입주자는 지역사회에 공지하여 신청을 받아 선정하였다 ⑤ 입주자 선정에서 운영기관 혹은 관련 시설의 입소자나 이용자 비중이 과도하지 않다	각 입주자별로 관련 해당사항을 점검하여 집계
주거와 서비스 계약	① 사업 운영기관은 지원주택의 성격이나 서비스에 대해 충분히 설명하고 동의를 받았다 ② 주거의 계약은 주택공급자(혹은 소유자)와 입주자 간의 임대차 계약으로 이루어졌다 ③ 서비스의 계약은 입주지의 지기결정에 기반하여 이루어졌디 ④ 입주자가 지원서비스의 내용을 조정하고 바꿀 수 있다	
주거우선 (Housing First)에 기반한 사업 운영	① 지원주택 거주와 관련한 규칙과 조건은 일반적 사회통념상의 주거규범과 동일하며 그 이상의 제약이 없다 ② 서비스 이용이나 선택이 퇴거의 조건이 되지 않는다 ③ 주택 내에 서비스 관련자는 입주자의 허락 없이 들어갈 수 없다 ④ 입주자가 운영기관에 의해 다른 사람으로 교체될 수 없다(시설 입소자와의 지원주택 입주자 상호교체 등 금지) ⑤ 지원주택은 다른 주거지원 프로그램으로 입주자를 이동시키는 주거훈련 과도단계로 사용될 수 없다	

23

02 지원주택 모델화 사업

● 지원주택의 주거안정성

□ 지원주택은 본질적으로 지역사회 내에서 안정적으로 독립 주거생활을 유지하도록 하는 것

- 원래 주택만 있다면 특별한 지원서비스 없이 지역사회 주거생활을 유지할 수 있는 사람을 대상으로 한 프로그램이 아님
- 지역사회 주거생활을 유지하기 위해 사회(공공임대)주택과 아울러 별도의 사회서비스가 필요한 사람들이 대상임
- 지원주택 사업에 참여하기 전에는 주거안정성이 극히 취약하거나 주거가 아닌 시설에서 생활하던 입주자가 이 사업 이후에 주거안정성을 확보하는 것이므로 주거안정성에서 차이가 나타나야 함

□ 주거안정성은 퇴거나 원하지 않는 주거 이전(혹은 박탈)이 나타나지 않아야 하고, 지속적으로 거주할 수 있어야 함을 의미

- 지원주택을 통상 '영구적 지원주택(permanent supportive housing)'이라고 표현할 정도로 주거 안정성은 중요
- 영구성은 문자 그대로의 의미로 해석할 수는 없고 사회통념적인 주거조건과 다르지 않다는 것이 중요
- 지원주택 사업에서의 주거안정성은 문자 그대로의 영구성의 의미보다 심리사회적 취약성을 가지고 있다는 이유로, 혹은 별도의 서비스를 받는다는 이유로 일반적인 임대주택 거주자보다 주거안정성이 약해져서는 곤란하다는 의미임
- 매입임대주택과 같이 2년마다 최대 9회의 재계약을 통해 최장 20년까지 거주가 가능하면 주거안정성이 확보된 것
- 중요한 점은 일반적인 임대주택에서의 퇴거사유 등이 없음에도 주거안정성이 위협받는 일은 없도록 해야 한다는 점

24

02 지원주택 모델화 사업

● 주거우선(Housing First)에 기반한 사업

□ 지원주택은 본질적으로 주거우선(housing first)이 원칙에 따라, 주거권을 보장하는 것이 우선이고 지역사회에서 주거권이 발휘되는 것을 저해하는 요소를 서비스로 해결한다는 방식으로 운영하는 것을 전제로 함 : 주거준비(housing ready)의 방식과는 반대

1) 일반 사회규범과 동일한 조건과 규칙 : 지원주택 입주자는 주택에 임대계약을 맺고 입주하였고 일반 세입자와 같은 수준의 주거 안정성이 보장되어야 함

2) 입주자의 서비스 선택권 보장과 제약 최소화 : 지원주택 입주자는 서비스에 대한 선택권이 있으며, 원하지 않는 서비스를 자신의 의사에 반하여 받도록 강제할 수 없음 - 쌍방의 서비스 계약(지원수택 입수자이기 때분에 추가석인 제한의 내용이 설정되어서는 안됨)

3) 시설화의 금지 : 지원주택 입주자를 운영기관의 회원이나 입수자 중에서만 선정하는 것의 금지, 지원주택 입주자를 운영기관의 판단에 따라 다른 사람으로 상호교체하는 것 금지, 지원주택 공간 내에 운영기관(시설) 근무자의 상주는 원칙적으로 부적절

25

02 2019 지원주택 모델화 사업

● 2019년 지원주택 모델화 사업에서 드러나는 쟁점

- 전환형 지원주택의 개념 : 주거안정성 확보 쟁점
- 임대료를 지원하는 재가복지사업과의 차이 불분명
- 이미 공공임대에 거주하는 입주민 대상의 서비스(주거유지지원서비스 성격 첨가)
- 이후의 주거안정성에 대한 충분한 고민의 부족(월세 지원하는 경우 사업 종료시?)
- 리모델링과 주거환경개선, 자가거주 발달장애인에 집중된 것 등 기존거주지나 자가에 관련된 사업 중심의 쟁점
- 주거마련 혹은 임대주택 입주가 대상자 개인에게 맡겨질 위험성 있음
- 지역사회조직화 사업의 성격 취약이나 범위(주거영역 포함) 협소
- 커뮤니티케어 사업의 민간 지원 버전 형식의 사업 다수
- 지원주택을 커뮤니티 공간 마련 중심으로 간주
- 사회주택 활용의 기획이 선도적으로 나타나는 경우 등도 존재
- 공공의 지원주택 프로그램 대상자에 대한 서비스 지원 추가형
- 청년 대상에 대한 쟁점

26

감사합니다
27

공동주체기관세션Ⅲ

발표2

사회복지종사자 안전을 위한 보호 체계 구축사업: 클라이언트와의 관계에서 발생하는 직무외상을 중심으로

권자영(세명대)

사회정책연합학술대회

2019 전국기획사업

사회복지종사자 안전을 위한 보호 체계 구축사업

: 클라이언트와의 관계에서 발생하는 직무외상을 중심으로

권자영

(세명대학교 사회복지학과 교수)

1

Contents

- 사업의 기획배경
- 사업의 주요내용
- 주요성과목표
- 사업의 현황
- 정책화 방안 및 쟁점과 이슈

2

1 사업의 기획배경

- ✓ 사회복지업무는 대인관계를 기반으로 업무를 실천하는 직무특성상 복지서비스 제공과정에서 종사자의 안전을 위협당하는 경우가 빈번하고, 직무외상을 경험할 가능성이 매우 높음(윤명숙, 2013; Cunningham, 2003).
- ✓ 현실 , 사회복지종사자는 직무상 클라이언트 폭력(신체적, 정서적, 경제적, 성적 폭력)이나 클라이언트 사망(자연사, 시신목격, 자살)을 자주 경험하고 있으며 여러 가지 선행연구결과들도 그 빈도와 정도가 매우 심각하다고 일관되게 보고됨.
- ✓ 사회복지종사자의 직무외상은 소진, 무력감과 전문직 정체성에 혼란을 가져오며 이는 결국 이직이나 전직, 조직에 대한 충성도 저하, 직무만족도 저하를 가져오고, 장기적으로는 기관의 성과저하, 복지서비스의 질 저하로 이어지는 심각한 후유증을 가져옴.

3

1 사업의 기획배경

- ✓ 사회복지종사자가 클라이언트와의 관계에서 발생하는 직무외상의 문제는 사회복지 현장의 전반적인 위험관리의 대상으로 폭넓게 접근하고 위험으로부터 안전 확보를 위한 관심과 구체적인 노력이 필요함.
- ✓ 사회복지종사자의 위험은 이제 더 이상 피해자 개인의 문제로 간주하지 않고 현장에서 누구나 경험할 수 있는 실천의 이슈로 받아들이는 분위기 조성이 중요함
  (김경희・권자영, 2013)
- ✓ 사회복지서비스는 노동집약적 서비스로 종사자의 능력에 따라 서비스의 질이 직결되는 만큼(서울복지재단, 2005) 사회복지사의 안녕과 기관 서비스의 효과성 강화라는 양 측면에서(Kim, 2012) 적극적으로 사회복지종사자의 안전을 확보해야 함.
- ✓ 본 사업을 통해 개인적, 조직적, 지역사회차원의 위기대응체계를 구축하여 직무외상 위험으로부터 사회복지종사자를 보호하고, 안전한 직무환경을 확보하고자 함.

4

2 사업의 주요내용

- ✓ 직무외상의 예방적 차원
- ✓ 직무외상에 대한 효과적 대처 관리차원
- ✓ 직무외상 피해 종사자의 회복지원 및 사후관리 차원

5

3 주요성과목표

- ✓ 개인수준, 조직 및 기관수준, 지역사회수준에서의 개선
- ✓ 예방차원, 대처차원, 사후관리차원

6

3 주요성과목표

- **성과측정의 표적과 내용**

✓ **장기성과**

- 사업수행을 통해 사회복지종사자의 안전에 관한 사회적 지위의 향상
- 직무환경의 조건이 안전을 추구하는 방향으로 개선
- 특히 개인 종사자 차원이 아닌 조직 및 제도적 차원에서의 변화와 개선

✓ **단기성과**

- 안전민감성 및 안전의식 향상
- 위기대응능력 및 대처역량의 향상
- 외상 후 성장

7

3 주요성과목표

- **성과측정의 표적과 내용**

주제	핵심성과지표
사회복지종사자 안전을 위한 위기대응 지원 체계 구축 사업	◯ 공동지표 - 교육효과 정도 : 외상 후 성장 척도 - 종사자 안전매뉴얼 및 안전지침 개발 - 사업내용의 보급 및 확산의 노력 정도 : 워크숍, 심포지엄 등 진행횟수(연 1회 이상)
	◯ 선택지표(예시) -기초선조사(클라이언트폭력이나 사망 등의 직무외상경험 실태조사, 현황조사. 사례조사 등) -관련 예방 교육 및 훈련 프로그램 실시횟수 -안전민감성, 회복탄력성, 폭력대처역량, 자기효능감 -외상 후 스트레스. 우울 , 불안, 소진, 감정노동, 직무스트레스 -종사자 참여율 , 관리자나 기관장의 교육참여율 -교육만족도 -기관 대응조치 정도 : 기관의 관리체계 향상, 기관 내 관련 제규정의 정비 및 마련 -슈퍼비전 실시 -직무만족도 -관련 조례 및 법률제정을 위한 옹호활동 및 제정, 개정 성과 -사업과 관련하여 의료, 법률, 노무 등의 지역사회네트워크 구축

8

4 사업의 현황

- ✓ 모금회 18개 지회 중 울산과 경남을 제외한 16개 지회가 본 사업을 선택하여 기획사업 중 가장 높은 관심을 보임.
- ✓ 2019년 6월 전국 배분사업을 통해 전국 24개소 기관에 2,333,740,240원의 사업비 배분, 사업수행을 시작함
- ✓ 선정된 수행기관의 유형은 지역 사회복지사협회(지방협회) 14개소, 사회복지협의회 3개소, 지역사회보장협의체 3개소, 기타 4개소(복지재단, 사회복지법인, 장애인시설협회, 아동시설협회).

4 사업의 현황

연번	지회명	선정 사업명
1	서울	사회복지종사자의 안전과 인권보장을 위한 위기대응능력강화사업 : 위기(We 機) - 우리를 위한 기회
2	부산	부산 사회복지종사자의 안전과 인권을 위한 보호체계 구축사업 "사회복지 현장의 안전 강화와 위기대응을 위한 회복 프로그램 '전화위복'"
3	대구	사회복지사 및 종사자의 안전 및 인권보호와 회복지원을 위한 위기대응역량강화사업"함께 지키는 안전 함께 누리는 인권 - 동행(同幸)"
4	인천	인천 사회복지종사자의 인권보호와 회복지원을 위한 위기대응 역량강화사업 "프리;패스" (Protection & Recovery : Path - 보호와 회복의 길)
5	인천	인천지역 직무외상 경험 아동분야 사회복지 종사자들의 회복 및 예방을 위한 맞춤형 지원사업 「소소심 care : 소중한 아동분야 종사자들의 소중한 마음 돌봄」
6	광주	사회복지종사자의 인권보호와 회복지원을 위한 위기대응 역량강화사업
7	대전	대전 사회복지 종사자의 안전과 인권보장을 위한 위기대응능력사업 "안전通 : 안전으로 통하는 사회복지 종사자의 길)
8	경기	사회복지종사자의 안전을 위한 보호체계 구축사업 "보.안.관 : 사회복지종사자 보호와 안전을 위한 관리체계 구축"
9	경기북부	사회복지종사자 안전/보호를 위한 위기대응 지원체계 구축사업
10	경기북부	파주시사회복지종사자의 안전을 위한 보호체계 구축 사업 '심쿵'
11	강원	도진직 행동 및 케어 리스크 관리를 통한 장애인거주시설 종사자의 안진한 서비스체게 구축(부제 : 너와 나의 안진 고리 ~~ ♪)
12	강원	횡성군 사회복지종사자의 보호체계 구축을 위한 소진 예방프로그램『cheer up』
13	강원	사회복지종사자의 안전을 위한 보호체계 구축사업 '웰프존(welfare+safezone)'
14	충북	청주복지종사자의 위험예방 및 심리 정서적 안정을 위한 안전보호체계 구축 사업
15	충남	사회복지종사자의 안전을 위한 보호체계 구축사업 S.O.S(Social Of Safety net)
16	충남	천안시사회복지종사자 복지 프로그램 (EAP 내 마음을 들어줘)
17	충남	사회복지종사자의 안전을 위한 보호체계 구축사업 (부재:사회복지종사자들의 행복한 휴 쉼터, 그리고 든든한 어깨)
18	충남	사회복지종사자 직무스트레스 완화를 위한 예방 치유프로그램 '"잠깐 멈춤, 그리고 다시 시작"
19	전북	사회복지종사자의 안전과 인권을 위한 보호체계 구축사업: "안전, 함께 지켜야할 권리"
20	전남	전남지역 사회복지종사자의 인권침해 및 업무상에서의 위기로 인한 소진방지를 위한 쉼, 교육, 네트워크 구축사업 '위기&소진 휴(休)지(知)통(通)'
21	전남	안전한 업무환경 조성을 위한 통합지원체계 구축
22	경북	경북 사회복지종사자의 안전과 인권보장을 위한 위기대응 시스템 구축 : "Trinita - S Project" (System Strength Support)
23	제주	사회복지종사자의 인권보호와 안전을 위한 대처능력 향상사업 "共.尊"(공감과 존중)
24	세종	사회복지종사자들의 안전을 위한 보호체계 구축사업 "위기탈출 Chance:위기에 찬스를 쓰다"

4 사업의 현황

✓ 사업의 성격상 개별법인이나 기관보다는 대표성을 띤 단체가 지원 및 선정됨

✓ 본 사업은 성과지표 개발 연구를 통해 사업 기획단계에서 공통 및 선택 성과지표를 제안, 성과를 비교분석, 축적이 가능하도록 설계함

11

5 제언

● **주체적인 고민의 부재**

✓ **정형화된 사업계획서 및 사업 내용의 현실성 고려 필요**

- 수행기관 및 지역 특성, 종사자의 유형에 따른 접근방법 등 차별성에 대한 고민 필요
- 심리지원센터 설치 등에 대해 현실성과 필요성 고려

예) 다양한 현장 별 사회복지종사자에 적합한 특화되고 다양한 사업내용과 이를 통해 의미 있는 근거기반의 성과들의 축적, 실용성 있는 매뉴얼이나 안전교육프로그램의 개발, 다양한 위기대응체계 모델의 제시 등

✓ **위탁연구용역의 한계**

- 보완하기 위한 장치마련의 필요성

● **모금회의 핸들링 역할 필요**

✓ **성과관리를 위한 비교 및 관련 데이터 축적과 부작용 고려**

12

6 정책화 방안 및 쟁점과 이슈

- ✓ 사회복지종사자의 안전을 위협하는 것은 클라이언트인가, 조직(환경)인가?
- ✓ 본 사업의 기획에서 사회복지종사자의 안전을 위협하는 원인으로서 클라이언트를 초점으로 하는 경우 안전체계구축은 클라이언트는 사회복지사가 방어해야 할 적이 아닌, 그 위험에 대한 민감성을 배양하는 데 초점을 두어야 함. 즉, 위협의 촉발은 클라이언트로부터 야기될 수 있으나 그 위협을 지속적으로 경험하게 하는 것은 조직(기관)환경이라 점을 고려하여 사업 계획이 수립되어야 함.
  따라서 조직(기관)의 지지적 환경 구축의 중요성과 이를 지원하는 조직(기관)의 역할에 대한 교육을 포함하여 제도화 하는 작업이 함께 진행되어야 함

13

6 정책화 방안 및 쟁점과 이슈

1. 법제화 노력

- **조례 제정 및 개정의 노력**

✓ 서울특별시 사회복지사 등의 처우 및 지위향상에 관한 조례 일부 개정조례안 통과(19. 9.6)

✓ 현행법 전면 개정

✓ 주요 내용

○ 서울시의 사회복지종사자 등의 처우 개선 및 지위향상 시책에 관하여 사회복지종사자의 안전과 인권보호에 관한 사항을 신설함(안 제5조제1항제5호).

○ 처우개선 등 사업에서 서울시장의 **사회복지사 등의 안전과 인권보호를 위한 사업의 근거 조항을 신설함**(안 제9조제1항제5호).

14

6 정책화 방안 및 쟁점과 이슈

✓ 검토의견(서울시 보건복지위 수석전문위원)

◦ 다만, 개정안에서 규정하고 있는 '안전과 인권보호에 관한 사항'은 지나치게 포괄적인 규정으로 보여지며, 조례에 따른 안전과 인권보호의 대상자가 사회복지사인 점을 감안할 때 그 범위를 명확히 할 필요가 있다고 사료됨.

◦ 사회복지종사자의 인권의식 향상을 위해 시설별 표준화된 지침과 대응방안을 마련하는 등 인권 침해에 대한 사전적 개입이 필요함.

◦ 다만, 사회복지 종사자들의 안전 및 인권을 실질적으로 보장과 지원사업의 안정성·지속성을 위해 "사회복지사 등의 심리안정지원사업"과 같은 구체화 된 대상자 및 사업의 명확화는 향후 고려해야 할 사안으로 보여짐.

15

6 정책화 방안 및 쟁점과 이슈

예) 서울시 동대문구 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 조례

[시행 2018. 12. 13.] [서울특별시동대문구조례 제1273호, 2018. 12. 13., 제정]

> 제6조(사회복지기관의 책무) ① 사회복지기관의 장은 그 기관에 종사하는 사회복지사 등의 처우와 복지 및 교육지원과 고용안정을 위하여 적극 노력하여야 한다.
> ② 사회복지기관의 장은 사회복지사 등의 직무상 신변안전과 인권보장을 위한 대책 마련을 위해 노력하여야 한다

☞ 기관장의 책무를 제시한 동대문구 조례의 예

16

6 정책화 방안 및 쟁점과 이슈

✓ 유사한 관련법안 : 1. 산업안전보건법

산업안전보건법	시행령	시행규칙
제26조의2(고객의 폭언등으로 인한 건강장해 예방조치) ① 사업주는 주로 고객을 직접 대면하거나 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에 따른 정보통신망을 통하여 상대하면서 상품을 판매하거나 서비스를 제공하는 업무에 종사하는 근로자(이하 "고객응대근로자"라 한다)에 대하여 고객의 폭언, 폭행, 그 밖에 적정 범위를 벗어난 신체적·정신적 고통을 유발하는 행위(이하 "폭언등"이라 한다)로 인한 건강장해를 예방하기 위하여 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 필요한 조치를 하여야 한다. ② 사업주는 고객의 폭언등으로 인하여 고객응대근로자에게 건강장해가 발생하거나 발생할 현저한 우려가 있는 경우에는 업무의 일시적 중단 또는 전환 등 대통령령으로 정하는 필요한 조치를 하여야 한다. ③ 고객응대근로자는 사업주에게 제2항에 따른 조치를 요구할 수 있고 사업주는 고객응대근로자의 요구를 이유로 해고, 그 밖에 불리한 처우를 하여서는 아니 된다.[본조신설 2018.4.17]	제25조의7(고객의 폭언등으로 인한 건강장해 발생 등에 대한 조치) 법 제26조의2제2항에서 "업무의 일시적 중단 또는 전환 등 대통령령으로 정하는 필요한 조치"란 다음 각 호의 조치 중 필요한 조치를 말한다. 1. 업무의 일시적 중단 또는 전환 2.「근로기준법」 제54조제1항에 따른 휴게시간의 연장 3. 법 제26조의2제1항에 따른 폭언등으로 인한 건강장해 관련 치료 및 상담 지원 4. 관할 수사기관 또는 법원에 증거물·증거서류를 제출하는 등 법 제26조의2제1항에 따른 고객응대근로자 등이 같은 항에 따른 폭언등으로 인하여 고소, 고발 또는 손해배상 청구 등을 하는 데 필요한 지원 [본조신설 2018. 10. 16.]	제26조의2(고객의 폭언등으로 인한 건강장해 예방조치) 사업주는 법 제26조의2제1항에 따라 건강장해를 예방하기 위하여 다음 각 호의 조치를 하여야 한다. 1. 법 제26조의2제1항에 따른 폭언등을 하지 아니하도록 요청하는 문구 게시 또는 음성 안내 2. 고객과의 문제 상황 발생 시 대처방법 등을 포함하는 고객응대업무 매뉴얼 마련 3. 제2호에 따른 고객응대업무 매뉴얼의 내용 및 건강장해 예방 관련 교육 실시 4. 그 밖에 법 제26조의2제1항에 따른 고객응대근로자의 건강장해 예방을 위하여 필요한 조치 [본조신설 2018. 10. 16.]

17

6 정책화 방안 및 쟁점과 이슈

✓ 유사한 관련법안 : 2. 의료법

제12조 (의료기술 등에 대한 보호) ①의료인이 하는 의료·조산·간호 등 의료기술의 시행(이하 "의료행위"라 한다)에 대하여는 이 법이나 다른 법령에 따로 규정된 경우 외에는 누구든지 간섭하지 못한다.
②누구든지 의료기관의 의료용 시설·기재·약품, 그 밖의 기물 등을 파괴·손상하거나 의료기관을 점거하여 진료를 방해하여서는 아니 되며, 이를 교사하거나 방조하여서는 아니 된다.
③ 누구든지 의료행위가 이루어지는 장소에서 의료행위를 행하는 의료인, 제80조에 따른 간호조무사 및 「의료기사 등에 관한 법률」 제2조에 따른 의료기사 또는 의료행위를 받는 사람을 폭행·협박하여서는 아니 된다.
[신설 2016.5.29]

18

6 정책화 방안 및 쟁점과 이슈

- ✓ 벌칙
- ✓ 나. 의료행위가 이루어지는 장소에서 의료행위를 행하는 의료인을 폭행하는 등의 행위로 사람을 상해에 이르게 한 경우에는 7년 이하의 징역 또는 1천만원 이상 7천만원 이하의 벌금에 처하고, 중상해에 이르게 한 경우에는 3년 이상 10년 이하의 징역에 처하며, 사망에 이르게 한 경우에는 무기 또는 5년 이상의 징역에 처하도록 함(제87조제1항 신설).
- ✓ 다. 음주로 인한 심신장애 상태에서 의료행위가 이루어지는 장소에서 의료행위를 행하는 의료인을 폭행하는 등의 죄를 범한 때에는 심신장애로 인하여 사물을 변별할 능력이 없거나 의사를 결정할 능력이 없는 자의 행위는 벌하지 않는 「형법」 규정을 적용하지 않을 수 있도록 특례를 규정함(제90조의2 신설).

19

6 정책화 방안 및 쟁점과 이슈

- **조례의 제정 및 개정과정의 전개에서 고려해야 할 점**
  - ✓ 사회복지종사자 지역별 직무외상의 실태조사의 결과 등을 가지고 (영역별, 지역단위) 토론회나 입법공청회 개최 등을 통해 구체적 논의가 이루어 지고, 현장의 목소리가 조례에 반영되도록 개정작업과정의 전개가 바람직함.
  - ✓ 모법의 개정도 검토해볼 사항

20

6 정책화 방안 및 쟁점과 이슈

2. 시설평가항목으로 종사자 안전에 관한 사항에 대한 평가 항목 포함

- ✓ 예) 종사자 안전교육 실시여부
- ✓ 조직차원에서 직무외상 사건을 다룰 수 있는 위원회 등의 설치여부
- ✓ 관련 매뉴얼이나 지침, 기관규정
- ✓ 심리지원이나 의료지원 등의 치유 및 회복을 위한 지원규정 여부

3. 기타 : 보수교육에 종사자 안전 교육 의무화

- ✓ 특히 신입직원의 경우 필수코스로 마련
- ✓ 최근 성폭력성희롱 교육이나 장애인식교육이 의무화 되는 것처럼
- ✓ 종사자 안전 교육은 의무적으로 이수하도록 사회복지사업법 등에 명시

21

감사합니다

22

공동주체기관세션Ⅲ

발표3

사이버 성폭력 피해지원 및 인식개선 사업

최승희(평택대)

사회정책연합학술대회

사이버 성폭력 피해지원 및 인식개선 사업

최승희
(평택대학교 사회복지학과 교수)

1

01 사이버 성폭력의 진화와 확대

- 사이버 성폭력 피해의 심각성
  - ✓ 최근 불거진 연예인 단톡방의 불법촬영물 공유
  - ✓ 국민 청원게시판에 올려진 울산의 일반인 여성의 호소
  - ✓ 더 이상 '보편적이지 않은' 범죄가 아님

- 성폭력범죄 유형별 발생건수 추이
  - ✓ 카메라 등 이용촬영2007년 564건-> 2016년 5249건
  - ✓ 통신매체이용음란 2007년 240건 -> 2016년 1773건

  - ✓ 그러나 카메라 등 이용촬용 죄 연도별 기소율 추이는 계속 감소
  - ✓ 2010년 카메라이용촬영 범죄건 수 중 총 666건 중 484건이 기소되어 기소율이 73.6%였으나 기소비율은 해마다 감소하여 2016년에는 31.5%에 그침

2

02 사이버 성폭력의 정의와 유형

- 사이버 성폭력의 정의
  - 온라인 성폭력 : 사이버성폭력과 혼용되어 온 개념으로 일반적으로 온라인상에서 대화, 메일, 게시글을 통해 상대가 원치 않는 성적인 언어나 정보, 음란한 영상을 전달하거나 상대의 신체, 성적관심이나 행위에 대한 언급, 성추행 위협, 성관계나 성매매를 제안함으로써 상대방에게 성적인 불쾌감, 수치심 혹은 혐오감을 유발하는 행위
  - 사이버 성폭력 : 사이버공간에서 성 및 성차와 관련한 다차원적인 불법적이고 불편한 행위 유형들을 통칭
  - 디지털 성폭력 : 디지털 기기를 이용하여 여성의 인격권과 성적 자기결정권을 침해하는 모든 행위를 포함.
    국내에서 처음 사용된 개념으로 '소라' 폐쇄운동을 위해 구성된 '디지털성범죄아웃 ' 에서 비롯됨

- 사이버 성폭력의 유형
  - ✓ 인터넷 모바일 SNS 등의 사이버 공간에서 발생하는 젠더 위계에 기반한 폭력
  - ✓ 촬영된 성적 이미지를 조작/착취/유포 협박하는 성폭력, 온라인상의 성적 괴롭힘
  - ✓ '사이버 ' 는 행위를 매개하는 기술적 의미와 피해발생공간의 의미를 담음

3

02 사이버 성폭력의 정의와 유형

- 사이버 성폭력의 유형

유형		성격	예시
촬영물 이용 및 성폭력	촬영	• 설치형/직접촬영형 • 자신 또는 타인의 신체를 그 의사에 반하여 촬영 • 유포로 이어질 가능성 다분	• 불법도촬(몰래카메라) • 치마속, 뒷모습, 전신, 얼굴, 나체 등 • 용변보는 행위, 성행위
	유포/재유포	• 성행위 촬영물 유포/재유포 • 본인이 동의하여 촬영한 촬영물(최초유포자 본인)포함 • 촬영시 동의 여부와 상관없이, 유포시 촬영당사자의 동의없이 정보통신망을 이용하여 유포/재유포 • 얼굴사진과 성적 사진을 합성하거나 조작하여 유포	• 업로더(헤비업로더 포함) • 단톡방, SNS, 포르나 사이트, 커뮤니티 등에 유포 • 보복성 유포 • 지인능욕, SNS계정에 유포
	유포협박	• 성행위 촬영물을 유포하겠다는 협박 • 괴롭힘 등의 목적을 이루기 위해 성적 촬영물을 유포하겠다고 협박	• 가족 및 지인들에게 유포하겠다는 협박 • 이별 후 재회를 요구하며 유포협박 • 다시 본인과 사귀면 유포를 하지 않겠다고 회유 • 유포협박으로 금전요구
	유통/소비	• 영리목적으로 사이버성폭력 촬영물의 유포방조 및 협력 • 비동의 유포 성적 촬영물을 시청,공유,저장 등의 방식으로 소비	• 웹하드, 포르노사이트 등 플랫폼 사업자 • 웹하드 포르노 사이트 등의 플랫폼 이용자 • 피해를 확산시키는 재유포자
사이버공간내 성적 괴롭힘		• 사이버 공간 내에서 성적 내용을 포함한 명예훼손이나 모욕 등의 행위 • SNS, 문자, 전자우편, 공개커뮤니티, 게임 채팅, 모바일 앱 등의 사이버 공간 내에서 발생	• 피해자 사진과 함께 성적인 모욕성 글을 함께 게시 • 원치 않는 성적 이미지나 영상(링크)제공 • 사이버 공간내 성희롱

4

03 사이버 성폭력의 특성

- 기존 성폭력과 다른 사이버 성폭력의 특성

- 익명성
- 전문성
- 무제약성
- 국제성
- 증거수집의 어려움

5

04 사이버 성폭력 규제방식과 민관의 지원기관

- 정보통신망법상 삭제 및 차단
- 성폭력피해자보호법상 삭제 및 지원
- 삭제 및 차단 관련 정책의 운영
  - 비동의촬영 및 비동의유포로 인한 온라인 성폭력피해가 사회적으로 이슈화되면서 2017년 '디지털 성범죄 피해방지 종합대책 ' 발표
  - 방송통신심의위원회: 디지털성범죄대응팀
  - 방송통신심의소위원회를 주 3회원영하여 삭제,차단,시정요구까지의 소요시간을 단축(10일->3일)
  - 여성가족부산하: 디지털 성범죄피해자지원센터 설치

6

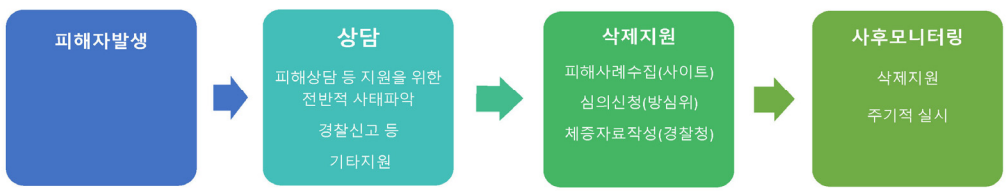
04 사이버 성폭력 규제방식과 민관의 지원기관

● 디지털성범죄 피해자 지원센터(여성가족부 산하)

- 2019년 상반기(1.1.~6.30.) 실적을 분석한 결과, 총 **1,030명의 피해자에게 상담.삭제지원, 수사지원 등 총 49,156건의 지원**

지원건수(건)	상담 지원	삭제 지원	수사·법률지원연계	의료지원연계
49,156건	2,605건	46,217건	302건	32건

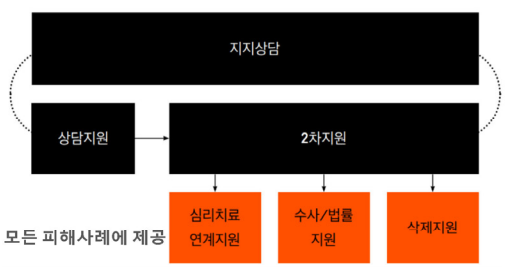
● 비동의 유포 피해자 삭제 등 지원체계



7

04 사이버 성폭력 규제방식과 민관의 지원기관

● 한국사이버 성폭력 대응센터



● 상담 및 삭제지원

- 개인 피해사례 및 맞춤지원 및 피해자요청에 따른 지원계획
- 피해상담과 피해촬영물 삭제지원활동을 상시적으로 진행
- 상담 및 삭제지원은 별도의 선정절차없이 본 단체로 접수되는 모든 피해사례에 제공

● 변호사선임지원

- 피해경험자가 형사.민사소송 진행시 필요한 변호사 선임지원
- 형사소송비용을 1심당 200만원으로 산정하여, 총 25명의 피해경험자에게 변호사 선임지원

● 심리치료연계

- 전문심리치료 기관 및 병원진료를 통한 피해경험자의 트라우마 극복 및 심리치료
- 심리치료 1회기당 10만원으로 산정하여 1인당 10회기씩 지원

8

05 사회복지공동모금회 지원사업명 : 사이버성폭력 피해지원 및 인식개선사업의 주요내용

개인차원 :사이버성폭력피해경험자

- ✓ 전화상담
- ✓ 심리상담
- ✓ 삭제지원
- ✓ 고소고발 등 법률지원

조직차원 : 사이버성폭력 피해지원활동가

- ✓ 심리상담
- ✓ 교육 및 수퍼비전

지역사회차원

- ✓법률자문단운영
- ✓포럼개최
- ✓인식개선 영상물 제작

9

06 사이버 성폭력에 노출된 피해자들의 심각성

- 한국사이버성폭력대응센터 피해자 면담자료
- 일상생활의 어려움
  - 적극적으로 수업에 참여하는 학생이었는데, 피해자가 된 이후부터는 말을 잘 못하겠더라구요. 제가 발표를 하거나 질문을 하거나 이러면 아.. 저 동기들 중 누군가 한 명이 내 나체를 알고, 그거랑 내가 발언하는 거를 겹쳐서 생각을 하면 어쩌지? 라는 생각을 했는데(피해자)
  - 면접같은 거 보러다닐 때도 면접관이 젊으면 혹시 나 알아보는 거 아닌가, 라는 생각에.. 면접 보러가는 거 자체도 많이 어려웠어요. 일상생활자체가 어렵더라구요(피해자)
- 불안과 두려움
  - 아무래도 그.. 피해물이 계속해서 유포되고 있을지도 모른다는 불안감이. 엄청 그게 압박으로.. 사람을 되게 좀먹는다고 그래야 할까. 언제 어디선가 이게 돌발적으로 유포가 될지 모르는 상황이고(피해자)
  - 자신의 신체 일부라든지 자신의 얼굴 전면 혹은 자기만 느껴지는 자기의 모양새가 있잖아요. 남들은 몰라도 본도 다 꺼져있고, 그때는 감각적으로 대게 예민해지는 거예요. 그래서 야동사이트나 동영상이 퍼지는 P2P 이런 거..피해자들이 계속 들어가서 자기를 검색하고 있는 거예요. 자기가 떠있을까봐 자의로 검색해서 나 인거 같다(활동가)
- 자살충동
  - 엄청나게 극심한 자살충동을 겪었고, 다행히 잘 버텨냈고 (피해자)
  - 생각하면 몸이 부들부들 떨리고 눈앞이 캄캄하고 멍 때리게 되면서 그냥 죽고싶다 그런 생각도 많이 했어요(피해자)

10

07 사이버 성폭력 피해지원 활동가들의 간접외상 심각성

- 감정조절의 어려움
  - 삭제를 하면서 좀 감정상태가 맨날..계속 눈물이 난다든지...머리가 아팠어요. 지금도 포르노 사이트만 보면 머리가 아프고 눈도 지근 지근 거려요(활동가 가).
  - 어느 날은 컴퓨터 앞에 앉았는데 심장이 너무 떨리고 약간 업무를 하지 못하겠고 굉장히 우울하고, 약간 내 삶이 뭔가 압도 당하는 그런 느낌이었어요(활동가 나)
- 부적절한 대처기제 작동
  - 지금 받는 스트레스나 이런 것을 내가 조절하지 못하기 때문에 그냥 이제 감각을 차단해버리는 그런 방식들의 방어기제를 쓰는 거죠
  - 장기적으로 봤을 때는 제가 타인과 관계맺는다 던지 혹은 어떤 감정적인 애착관계를 갖는다 던지 할 때도 감정을 못 느끼게 되는 거죠(활동가 다)
- 피해자에 대한 공감과 가해자에 대한 분노
  - 분노, 분노가 가장 큰 것 같고 좀 타는 느낌. 심장도 좀 빨리 뛰어서 아프고 좀 불안하고, 다 타버리는 그런 느낌 같은 것이 항상 있었어요(활동가 나)
- 업무로 인한 피해두려움
  - 이 골목길에 혹시 누군가가..우리의 활동으로 인해서 우리에게 복수라든지 그런 걸 하고 싶은 사람이 튀어나오지는 않을까(활동가 다)

11

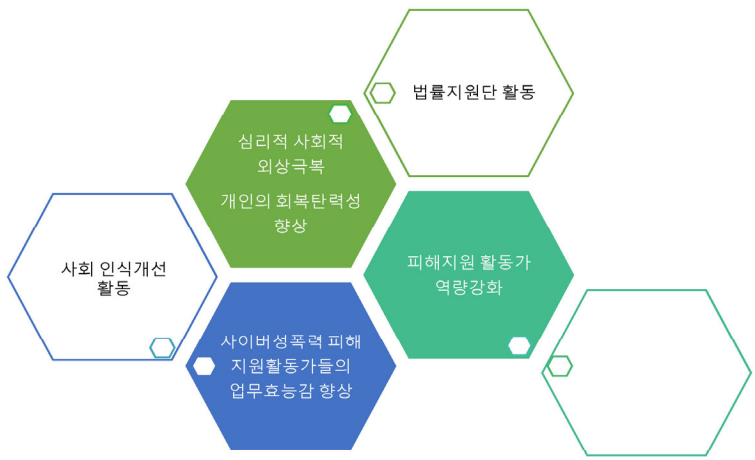
08 사이버 성폭력 대응센터 주요 사업의 특성과 기대효과

- 주요사업의 특성
  - 강점
    - 민간기관으로서의 대상자 지원의 유연성
    - 활동가들의 간접외상 지원 서비스
    - 기존 성폭력 상담소와의 연계활동을 통한 지원
  - 한계
    - 재정적 안정성 취약
    - 대상자들의 분포가 전국단위로 지원 및 접근성의 어려움
    - 사후삭제지원 등의 서비스 등으로 업무의 누적

12

08 사이버 성폭력 대응센터 주요 사업의 특성과 기대효과

- 주요사업의 기대효과



13

09 사이버 성폭력 피해자 지원서비스의 정책가능성 모색

- 사회복지서비스나 제도가 정책화되기 위한 전제
  - 제도의 토대가 되는 법을 제정
  - 법 제정을 토대로 정책화하는 과정
  - 정책대상 집단 규모가 증가하고, 서비스 수준도 높아지는 단계

- 사이버성폭력 피해자 지원서비스 정책화 가능성을 위한 노력
- 기존 법의 보완 선행(성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률)
  - 기존 피해자 지원체계 안에서 보호받지 못하는 경우가 있음 (진화하는 사이버성폭력의 특성)
  - 법적 처벌 가능여부보다 피해사실에 집중해서 피해지원을 해야함
    (가해자를 특정하여 찾지 못하는 경우가 많음)
  - 특히 ,성폭력처벌법에 해당하는 범위 안에서만 국선변호사를 선임할 수 있음
  - 촬영물의 유포 피해는 일회성이 아닌 장기적으로 일어남

14

09 사이버 성폭력 피해자 지원서비스의 정책가능성 모색

- 진화하는 사이버성폭력범죄양상을 포괄하는 법 조항 명시
- 사이버성폭력피해자 처벌 수위를 높임
- 사이버성폭력 피해신고나 지원과정에서 발생하는 2차 피해에 대한 보호조치
- 사이버성폭력에 대한 인식제고
- 사회적 인식의 변화, 문제제기 -> 정치적인 노력 -> 현행 법의 보완이나 제정 -> 피해자에 대한 지원 명시, 가해자에 대한 처벌명시, 전문가들의 소진, 트라우마 관리 등의 내용이 다각적으로 포함되는 방안

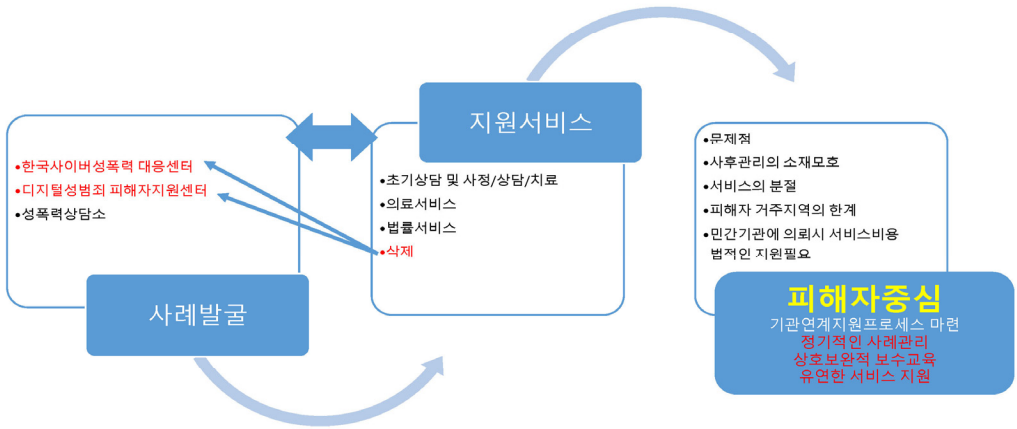
15

10 기관중심이 아닌 피해자중심 서비스 지원 방안 마련

- 기관중심이 아닌 피해중심으로 서비스 제공방안마련
- 공공기관의 피해자 접근성을 높임
- 민간기관의 차별화된 서비스 활용
- 맞춤형 서비스를 위한 주 담당기관 결정/ 정기적인 사례회의 개최
  - 피해자욕구, 피해자거주지 고려
- 사업의 특성상 활동가들에 대한 정기적인 소진예방, 간접외상 치료 지원

16

10 기관중심이 아닌 피해자중심 서비스 지원 방안 마련



17

공동주체기관세션Ⅳ

발표1

서울시 방과후돌봄 현황 및 정책과제

이혜숙(서울연구원)

Contents

01 온종일돌봄의 필요성
02 우리나라의 방과후돌봄 정책과 사업
03 서울시 방과후돌봄 현황
04 지역사회 방과후돌봄 운영 사례
05 정책 과제

1. 온종일돌봄의 필요성

1

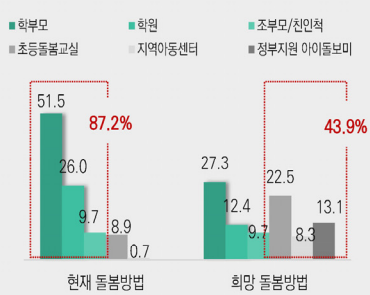
아동과 학부모 삶의 질 향상을 위해 학령기 아동 돌봄의 공공성 강화 대두

아동의 건강한 성장과 발달 저해

- 돌봄 공백은 아동의 인지적, 비인지적 교육 결과에 부정적, 범죄 등 노출시킬 우려 높아(임혜정, 2018)

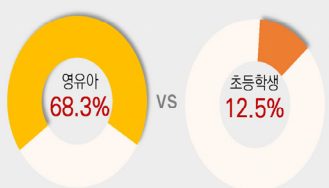
학부모의 삶의 질 저하

- 학부모의 양육 부담 증대
- 저출산 및 여성의 경력단절 양산



공적 방과후돌봄(서비스)의 공급 부족

- 전국 초등학생의 공적 돌봄 이용률은 12.5%에 불과
  - 서울시 공적 돌봄 이용률은 13.9%(2019.3. 기준)
  - '19년 신학기 초등돌봄교실 683명 대기(2019.3.5. 기준)
- 맞벌이, 일시·긴급돌봄 등 돌봄공백 발생



출처: 보건복지부, 2013, 아동종합실태조사.
여성가족부, 2016, 경력단절여성등의 경제활동실태조사
저출산·고령사회위원회, 2018, 온종일 돌봄체계 구축·운영계획

1. 온종일돌봄의 필요성

2

'초등 돌봄의 국가책임 강화'로 정부와 서울시 관련 실행계획 수립·운영 중

['온종일 돌봄체계 구축·운영' 방안 발표(2018.4.)]

2022년까지 53만명으로 공급 확대

- (현재) 학교돌봄 24만 명 → (향후) 34만 명
- (현재) 마을돌봄 9만 명 → (향후)19 만 명

돌봄이 필요한 모든 아동의 이용 보장

(현재) 초등 1~2학년 위주, 오후 5시까지 운영
→ (향후) 초등 전(全)학년, 운영시간 단계적 확대

보편적 돌봄지원체계 구축

(현재) 취약계층 중심 돌봄
→ (향후) 다함께돌봄사업 확대, 지역아동센터 확대 등

[민선 7기 시정 4개년 계획(2018.7.)]

초등 온종일 돌봄서비스 전면 확대

- 초등돌봄교실, 공립형지역아동센터 추가 확대
- 우리동네키움센터 연차별 설치·운영
- 아이돌보미 1만 명 양성

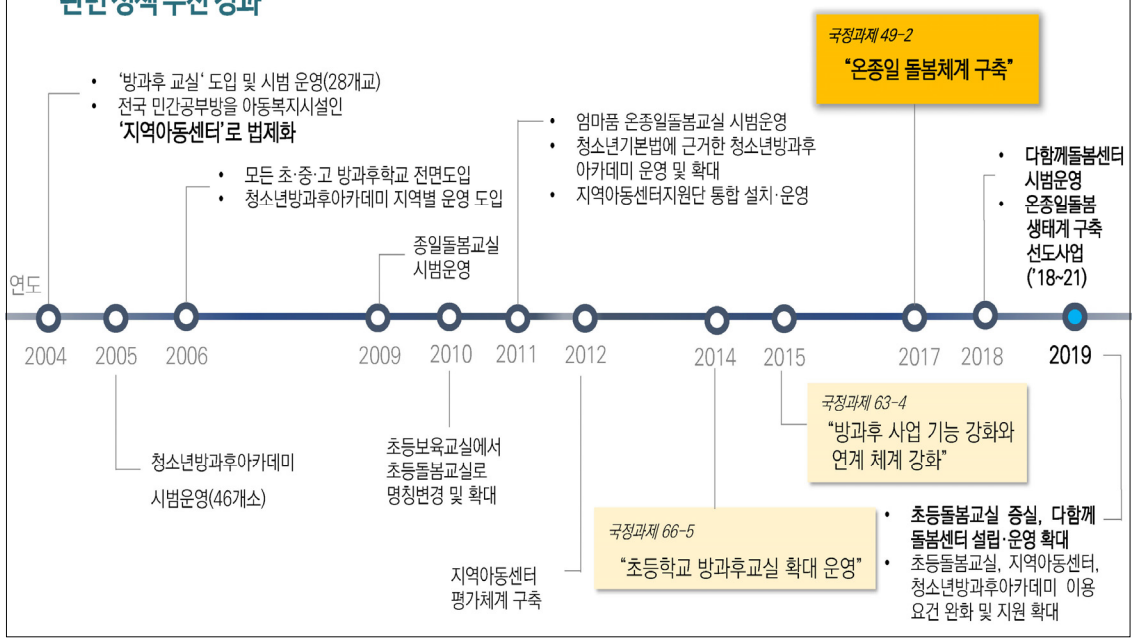
하루 24시간 촘촘한 온마을돌봄체계 구축

- 키움 코디네이터 배치 등 온마을 키움네트워크 형성
- 이용자 중심의 돌봄서비스 매핑, 온라인플랫폼 구축

2. 우리나라 방과후돌봄 정책과 사업

3

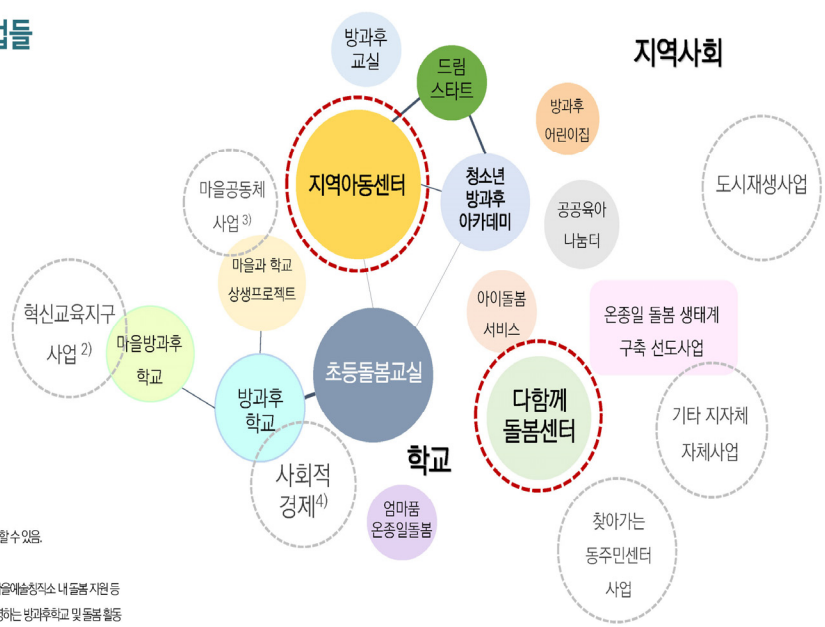
관련 정책 추진 경과



2. 우리나라 방과후돌봄 정책과 사업

4

관련 제도 및 사업들



주: 1) 지자체에 따라 사업 유무, 사업내용이 상이할 수 있음.
2) 마을-학교 연계 사업, 지역 특화사업 등
3) 부모커뮤니티사업, 공동육아 활성화사업, 마을예술창작소 내 돌봄 지원 등
4) 협동조합, 마을기업, 사회적기업 등에서 운영하는 방과후학교 및 돌봄 활동

출처: 보건복지부, 2018, "다함께 돌봄 4개년 계획 수립을 위한 권역별 설명회"

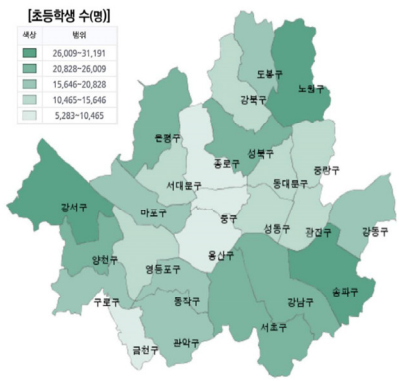
3. 서울시 방과후돌봄 현황

5

서울시 공적 돌봄 비율은 약 10% 수준[1)]

- 2017년 기준, 전체 초등학생 수는 428,333명
- 제공기관 수는 약 1,032개, 이용 학생 수는 43,354명
- 총 82개 권역별 협의체 운영(교육청 내부자료, 2018.3월 기준)

[자치구별 초등학생 수]



[방과후돌봄 제공/이용 현황]

구분	계[1)]	초등돌봄교실	지역아동센터	청소년방과후 아카데미[2)]
제공 기관 수(개)	1,032	574	435	23
이용 학생 수(명)	43,354	31,196	11,284	874

주: 1) 자료마다 시점이 다르고, 기타 돌봄 기관 수치가 반영되지 않아 정확한 파악이 어려움. 이에 따라 공식 수치와 다소 다름에 유의
3개 기관 이외 기타 돌봄 기관 제공/이용 비율을 고려한다면 다소 증가 예상. 서울시 보도자료에 따르면 13.9%(19.3월 기준)
2) 초등돌봄교실은 2017.4.28. 기준, 지역아동센터는 2017.12월 기준, 청소년방과후아카데미는 2017.12.31. 기준이며 중학생 포함
출처: 서울시교육청 초등교육과 내부자료(2018.6.4)
서울시,2018, "2018년 지역아동센터 운영 지원계획"
한국청소년활동진흥원 내부자료(2018.7.25)

3. 서울시 방과후돌봄 현황

6

서울시 전체 초등학교 95.5%(574개교,1,453개실)가 초등돌봄교실을 운영, 31,196명 이용

- 2017년 기준 교당 평균 2.5개실 운영, 학교당 평균 54명 이용(오후돌봄교실 기준)
- 초등학교 1학년은 전체 초등학생 1학년의 23.0%, 2학년은 전체의 18.5%가 이용
- 오후돌봄교실 이용 학생의 약 71%가 방과후학교 수강, 오후돌봄교실 이용 학생의 약 7.3%가 저녁돌봄 이용

[2017년 학년별 초등돌봄교실 이용학생 수]

구분	전체 학생수(명)	전체 학생 수 대비 오후돌봄 기준 이용 비율(%)	초등돌봄교실 이용 학생 수(명)			방과후학교 연계형 돌봄교실(명)
			오후돌봄 (중복 인원)	오후돌봄 중 방과후학교	저녁돌봄	
1학년	72,511	23.0	16,650	11,433	1,277	149
2학년	68,521	18.5	12,660	9,406	783	209
3학년	72,548	2.1	1,557	1,102	152	2,061
4학년	76,062	0.3	264	201	34	857
5학년	70,579	0.1	44	38	14	193
6학년	68,112	0.0	21	17	6	45
계	428,333	7.3	31,196	22,197	2,266	3,510

주: 전체 학생수, 학교수는 2017.4.1. 기준, 초등돌봄교실 이용학생수는 2017.4.28. 기준.
출처: 서울시교육청 초등교육과 내부자료(2018.6.4.)

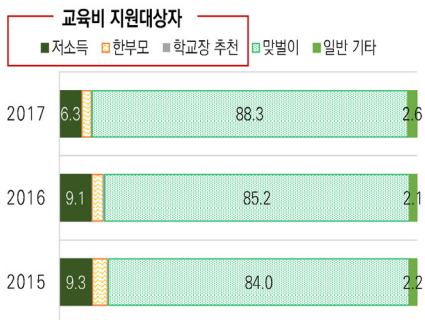
3. 서울시 방과후돌봄 현황

7

초등돌봄교실의 이용학생 대다수는 맞벌이 가구 자녀, 2022년까지 1,930개실 운영 목표

- 맞벌이 가구의 자녀인 이용 아동 비율이 88.3%로 증가 추세, 저소득층은 감소(맞벌이: '15년 84.0%→'17년 88.3%, 저소득: 9.3%→6.3%)
- 중점운영대상을 초등 3학년까지 확대
- '꿈을 담은 교실'로 리모델링하여 251실 증실함(2019년 3월 기준), 2022년까지 공립초 500개실 추가 계획

[연도별·가구유형별 이용학생 수(명)]



[연도별 확대 계획(실)]

연도	증실 수	운영 교실 수 (누적)
~2018년	50	1,430
2019년	250	1,730
2020년	80	1,81
2021년	70	1,880
2022년	50	1,930

출처: 서울시교육청 내부자료

3. 서울시 방과후돌봄 현황

8

서울시 지역아동센터는 422개소, 11,058명 이용

- 2016년 기준 422개소, 11,058명 이용
- 초3, 4학년 이용 비율이 다른 학년에 비해 가장 많음.
- 아동복지법 제50조에 근거한 설치·신고 시설로 별도 공급계획은 없음. 2019년 서울시 시비보조금은 27억 원 증액(서울시 지역아동센터 운영 지원 사업 안내)

[학년별 이용학생 수와 비율]

구분		이용아동 수(명)	비율(%)
전체		11,058	100.0
미취학아동		48	0.4
초등학생		7,764	70.2
	1학년	814	10.5
	2학년	1,183	15.2
	3학년	1,538	19.8
	4학년	1,610	20.7
	5학년	1,339	17.2
	6학년	1,280	16.5
중학생		2,356	21.3
고등학생		882	8.0
탈학교		8	0.1

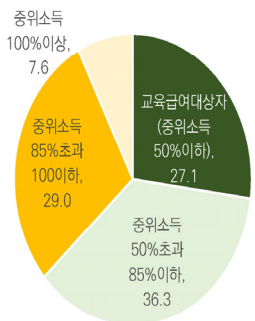
3. 서울시 방과후돌봄 현황

9

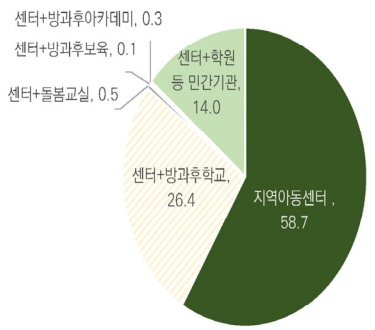
서울시 지역아동센터는 저소득층 자녀가 주로 이용

- 가구 중위소득 50~85%인 자녀가 36.3%, 85~100%이 29.0% 순임
- 이용 아동 중 지역아동센터만 이용 58.7%, 센터+방과후학교 이용이 26.4%였음

[가구유형별 이용 비율(%)]



[지역아동센터 이용 아동의 방과후돌봄 이용(%)]



출처: 보건복지부, 2016 전국지역아동센터 통계조사 보고서(2016.12.31. 기준)

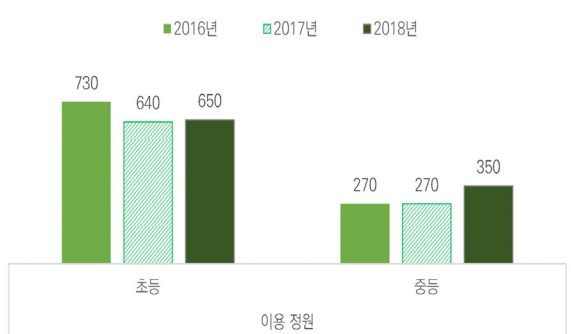
3. 서울시 방과후돌봄 현황

10

서울시 청소년방과후아카데미는 26개소, 818명 이용

- 2018년 상반기 기준 서울시 이용 정원(현원)은 약 1천 명(800여 명), 이중 초등 고학년이 650명(580명)
- 초등학생만 대상인 센터가 13개소, 중등 7개소, 혼합이 6개소임. 청소년수련관이 대부분 운영주체
- 기본지원형 21개소, 다문화형 1개소, 특별(장애)형 2개소, 주말형 1개소, 야간형 1개소임

[연도별 이용 정원(명)]



주: 2018.5.31. 기준

출처: 한국청소년활동진흥원 내부자료(2018.7.25.)

3. 서울시 방과후돌봄 현황

11

이용 아동의 절반 이상이 초등학교 5~6학년생

- 초등학교 5~6학년생이 대다수(2018년 기준 5학년 30.8%, 6학년 32.0%)
- 지난 3년간 차상위, 중위소득 60% 미만인 가구 자녀의 이용 증가

[학년별 이용 비율(%)]

[가구소득별 이용자 수(명)]

주: 2018.5.31. 기준

출처: 한국청소년활동진흥원 내부자료(2018.7.25)

4. 지역사회 방과후돌봄 운영 사례(1)

12

장위1동 우리동네키움센터(구. 별별재미난교실)

- 운영형태: 서울시 우리동네키움센터(2018.4.27. 선정)
- 운영주체: 성북구마을사회적경제센터
- 시 설: 단독주택(방 3개, 다락방 3개, 거실, 부엌)
- 대 상: 장위동 소재 초등학교 1~6학년, 소득 무관
- 이 용 료: 무료(자원봉사와 물품기부를 통한 후원 가능)
- 프로그램: (정기)생활지도, 놀이지도, 간식 제공, (비정기) 특기적성, 학습지도 등
- 특 징: ① 장위1동은 단독/다세대주택이 밀집된 도시재생지역, 초등학교 인근 주택을 임차
  ② 운영회의, 초등틈새돌봄시범사업단 정기회의를 통해 민주적으로 운영방식 결정
  ③ 지역일자리 창출, 마을공동체 활동, 도시재생사업과 연계하여 융합 모델 추구

장위동 예술인모임 '개구장위들' 소속 배우들과 연극놀이
장위동 부마촉제 길거리 퍼레이드 참여

마을활동가, 가족과 함께 하는 설맞이 전통놀이 체험

4. 지역사회 방과후돌봄 운영 사례(2)

13

불암골지역아동센터

- 운영형태: 지역아동센터
- 운영주체: 노원구청
- 시　　설: 단독건물(돌봄교실 2개, 조리실, 사무실, 북까페, 중정, 옥상정원)
- 대　　상: 초등학교 1~6학년, 돌봄취약 아동 우선(80% 정도)
- 이 용 료: 무료
- 프로그램: 지역아동센터 지침에 준함. 숙제, 독서, 특기적성, 안전, 급/간식활동 등
- 특　　징: ① 공립형지역아동센터로 공공시설 내 공간 무상 임대, 전기세 등 공공요금 지원
  ② 북까페가 공존하는 커뮤니티 복합모델로 지역아동센터에 대한 부정적 이미지 개선,
  한편 공동 사용으로 인한 주민과의 갈등이나 아동 안전에 다소 취약

전통놀이 체험

텃밭 수확체험

5. 정책 과제

14

방과후돌봄 공백 해소를 위한 연계체계 구축(이동 연계)

돌봄 기관 간 협력 조정

- 방과후돌봄 시설 연계로 필요아동에게 돌봄 시간 연장 제공

아동 이동서비스 제공(일자리 연계)

- 1차 방과후 돌봄 기관에서 거점형 방과후 돌봄관으로의 이동 지원
- 경력단절여성, 여성 노인을 활용하여 새로운 일자리로 연동
- 학부모의 불안감 해소 및 안전 담보를 위한 투입 인력 교육 이수 및 출결관리 앱 활용

워킹스쿨버스

서울앱창업센터에서 지원하여 개발한 '클래스베리'
(출결관리 무료 앱)

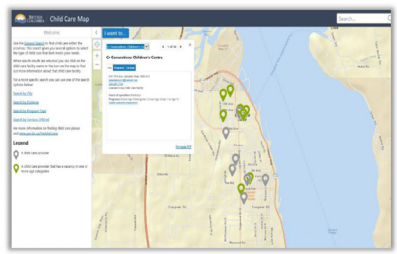
서울형 어르신 일자리사업과 연계

5. 정책 과제

방과후돌봄 프로그램 지원

서울시 차원의 통합 온라인 플랫폼 구축 운영

- 구/동 단위 지도로 제시
- 운영시간, 돌봄 유형(상시·일시돌봄 등), 프로그램 등 구체적인 정보 제공, 업데이트
- 플랫폼을 통해 학부모가 직접 이용 신청 가능(온라인 예약)
- 서울시 보육포털서비스, 자치구 마을지원센터 등 육아정보, 마을자원과 배너 연동



캐나다 브리티시콜럼비아주 child care map(http://maps.gov.bc.ca/ess/hm/ccf)

공공 급/간식 채널 확보

- 급/간식 관련 운영 매뉴얼 개발과 적용
- 직접 제공 시 서울시 친환경유통센터와 연계하여 안전하고 건강한 먹거리 제공
- 외부업체 활용 시 사회적기업, 협동조합 등에서 운영하는 급식업체 연결

서울시 친환경유통센터 급식사업

5. 정책 과제

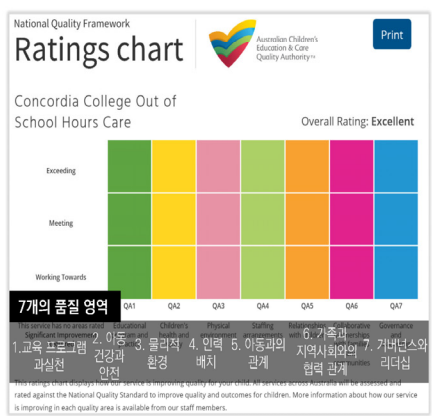
방과후돌봄 프로그램 관리

방과후돌봄 표준매뉴얼 개발 및 적용

- 우리동네키움센터 등 방과후돌봄 사업의 질 관리
- 상시, 일시, 긴급돌봄 등 유형에 따른 활동, 안전관리 등 돌봄 가이드라인 제시
- 학부모 참여 상시 모니터링 시행

돌봄 인력의 자격기준 마련 및 인력 관리

- 유아교육 또는 사회복지, 아동 등 관련 전공/경력, 아동학대 등 범죄 여부에 대한 전담교사 및 보조인력의 신원 보장과 자격기준 강화
- 전담 인력의 역량 교육과 훈련에 대한 계획 수립 및 실시



호주 국가품질관리(https://www.acecqa.gov.au/)

감사합니다.

서울연구원
The Seoul Institute

공동주체기관세션Ⅳ

발표2

초고령사회를 대비한 서울시 노인복지관 기능 재설정 연구

윤민석(서울연구원)

서울연구원
The Seoul Institute

초고령사회를 대비한 서울시 노인복지관 기능 재설정 연구

발표자 : 서울연구원 도시사회연구실 윤민석 연구위원

연구 개요

연 구 진 : 윤민석 연구위원, 문진영 연구원

연구기간 : 2019.07.01 ~ 2019.10.31(4개월)

CONTENTS

01 연구 배경 및 목적
02 연구 내용 및 방법
03 노인복지관 사례
04 주요 결과
05 정책 제언

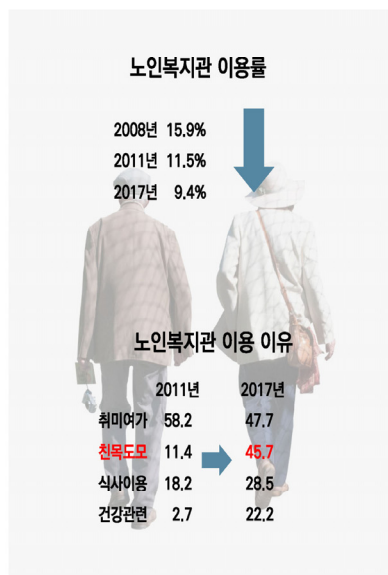
01

연구 배경 및 목적

초고령사회를 대비한 서울시 노인복지관 기능 재설정 연구

초고령사회를 대비한 서울시 노인복지관 기능 재설정 연구

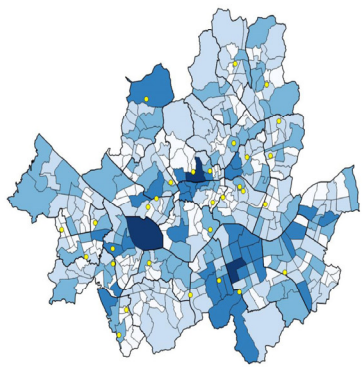
- 서울시 노인인구는 증가하지만 노인복지관 이용 노인은 점차 감소
- 중앙정부의 획일화된 운영지침으로 지역 특색 반영 어렵고 기관 자율성 낮음
- 노인복지관 사업의 변화 적어 일반 프로그램 이용 대비 친목 도모 비율 증가



자료: 한국보건사회연구원, 2008, 2011, 2017, 노인실태조사
자료: 서울시복지재단, 2011, 2017, 서울노인실태조사

01 연구 배경 및 목적

• 서울시 노인복지관 현황



서울시에는 총 35개의 노인복지관이 운영 중

시립 19, 구립 15, 사립1개의 노인복지관이 운영되고 있음

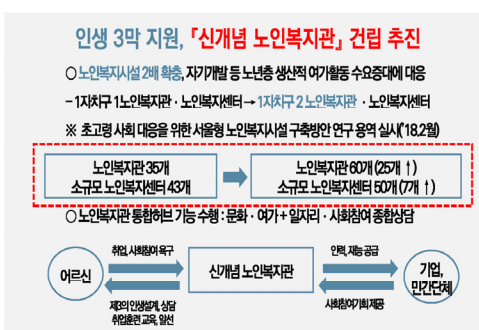
• 서울시 노인복지관 수요공급 현황

[집단4] 낮은 수요, 높은 공급(6개 자치구) 종로구, 마포구, 은평구, 금천구, 도봉구, 서초구	[집단2] 높은 수요, 높은 공급(5개 자치구) 송파구, 강남구, 강서구, 중랑구, 강동구
[집단3] 낮은 수요, 낮은 공급(4개 자치구) 영등포구, 중구, 용산구, 성동구	[집단1] 높은 수요, 낮은 공급(10개 자치구) 노원구, 관악구, 광진구, 성북구, 구로구, 서대문구, 동작구, 동대문구, 강북구, 양천구

자료: 정은하 외, 2018, 초고령사회 대응을 위한 서울형 노인복지시설 구축방안 연구, 서울시·서울시복지재단, p64

01 연구 배경 및 목적

• 서울시 자치구에 노인복지관 추가 건립 계획, 그러나 구체적인 내용은 부재



자료: 서울시 복지본부 추진계획 중 일부, 서울시내부자료, 2018

• 노인복지관의 역할과 유사한 기능을 수행하는 다양한 기관들이 존재

구분	노인보건복지사업안내		유사사업 수행기관
기본사업	평생교육지원사업		자치회관, 50플러스센터, 캠퍼스, 평생학습센터
	취미·여가지원사업		경로당, 종합사회복지관, 노인교실, 노인대학, 어르신아카데미, 청소년수련관, 박물관, 미술관, 공연장, 도서관, 영화관, 구민회관, 문화예술회관, 종교기관
	건강생활지원사업		보건소, 보건지소, 공공체육시설, 건강가정지원센터
	상담·정보제공사업		금융복지상담센터, 공익법지원센터
	사회참여지원사업		자원봉사센터, 노인인력개발센터, 시니어클럽
	위기·독거노인지원사업		독거노인종합지원센터 등 지역의 노인보호전문기관, 동주민센터(참동), 독거노인돌봄수행기관 다수
	정서·사회생활지원사업		한국노인의전화, 심리상담센터
	지역자원 개발. 연계사업		참동, 종합사회복지관 등
	노인권익증진사업		노인보호전문기관, 한국노인의전화
선택사업	건강생활지원사업	기능회복지원	한의원 등 물리치료 시행 민간 병원
		급식지원	식당, 밑반찬 및 도시락 배달 민간 기관
	고용·소득지원사업		고용복지플러스센터, 일자리센터, 어르신취업훈련센터, 지역자활센터, 직업소개소, 직업훈련기관, 50플러스센터
	가족기능지원사업		독거노인지원센터, 민간 상담기관
	가족통합지원사업		마을공동체
	돌봄 요양서비스		장기요양기관(주. 야간보호기관, 단기보호기관), 데이케어센터, 돌봄통합지원센터
	노인주거개선사업		LH, SH

01 연구 배경 및 목적

7

- **정책 환경 변화로 인한 노인복지관의 기능 변화**

✓ 노인복지법 개정, 중앙정부의 커뮤니티 케어와 서울시 돌봄 SOS 등 정책 환경 변화

✓ 정책집행 단위가 자치구에서 행정동 단위로 변화됨에 따라 노인복지관 서비스 단위 재설정 필요

노인복지법	노인복지법 개정(안)
36조(노인여가복지시설) 노인복지관: 노인의 교양 · 취미생활 및 사회참여 활동 등에 대한 각종 정보와 서비스를 제공하고, 건강증진 및 질병예방과 소득보장 · 재가복지, 그 밖에 노인의 복지증진에 필요한 서비스를 제공함을 목적으로 하는 시설	제28조(노인복지관) 노인복지관은 노인이 지역사회에서 건강하고 활기찬 노후생활을 영위할 수 있도록 건강, 교육, 여가, 전문상담, 돌봄, 사회참여 등의 서비스를 종합적으로 제공하는 기관을 말한다.

- **신규 노인복지관 기능 관련 주요 쟁점**

✓ 여가복지시설 vs 종합복지시설

✓ 보편적 서비스 vs 선택적 서비스

✓ 사적 영역과 충돌 vs 공공 서비스로서 기본적인 서비스 제공

✓ 지역적 특색을 살리지 못하는 획일적인 운영 지침

✓ 노인복지서비스 제공 기관 간 중심 역할을 수행의 어려움

연구 목적: 향후 추가 건립 예정인 구립 노인복지관의 차별적 기능 설정

02

연구 내용 및 방법

초고령사회를 대비한 서울시 노인복지관 기능 재설정 연구

02 연구 내용 및 방법

1) 연구내용

- 서울시 노인복지관 환경변화에 대한 분석

✓ 노인복지관 이용현황과 이용 노인의 변화 및 특성 분석

- 서울시 노인복지관 운영관련 자료 분석

✓ 사업계획서 및 평가관련 자료 분석을 통해 노인복지관의 기능 분석

- 미래 서울시 노인복지관에 필요한 기능 검토

✓ 노인복지관 기능에서 지역특성을 도출 할 수 있는 내용 및 방법 검토

✓ 향후 복수의 노인복지관을 효율적으로 운영할 수 있는 방안 제시

2) 연구방법

- 문헌 및 해외 사례 조사

✓ 노인복지관 운영과 기능 관련 선행연구 고찰

✓ 서울시 노인실태조사 자료 분석을 통한 이용현황 및 욕구 파악

✓ 행정자료 및 평가자료 검토

✓ 해외 노인여가복지시설 사례조사

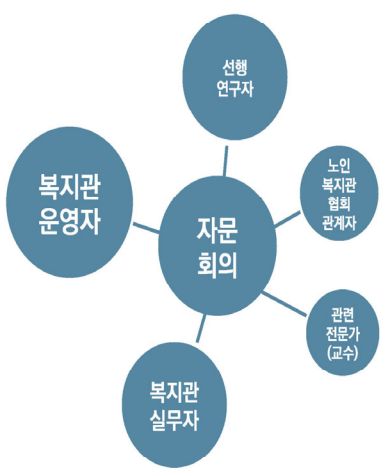
- 현장조사

✓ 서울시 노인복지관 현장조사, 타 지역 노인복지관 현장조사

- 자문회의

✓ 노인복지관 운영자, 관련 분야 전문가

3) 자문회의 주요 내용



- 자문회의 결과, 신규 노인복지관의 기능에 대한 관점 모두 다름

- 복지관 관련자는 지역의 특색과 기관 이용자 특성에 따라 관점 상이

- 하지만, 공통적인 의견은

- 노인복지관의 새로운 브랜드화 필요
- 지역적 특색을 살릴 수 있는 운영방안 필요
- 노인복지관의 자율성 높여야 함
- 지역사회 중심의 커뮤니티 센터로서의 역할 강화 방안 모색
- 전문성 강화된 상담 및 프로그램 제공 필요

→ 상이한 관점에 따라 신규 노인복지관의 기능에 대한 다양한 기능 재설정(안)을 만들어, 장단점 살펴보고 실행 가능성 모색

03

노인복지관 사례

초고령사회를 대비한 서울시 노인복지관 기능 재설정 연구

04 노인복지관 사례

12

1) 노인에게 필요한 시설 건립을 통한 이용 증대 사례

2) 이용자의 능력 개발을 통해 지역내 프로그램 수행 사례

3) 이용자의 자치로 운영하는 사례

4) 노인자치 및 지역사회 교류 중심 시설

5) 노인여가 및 건강 프로그램 중심 소규모 시설

6) 각기 다른 서비스 제공 기관이 결합된 유연한 시설

04 노인복지관 사례

13

1) 노인에게 필요한 시설 건립을 통한 이용 증대

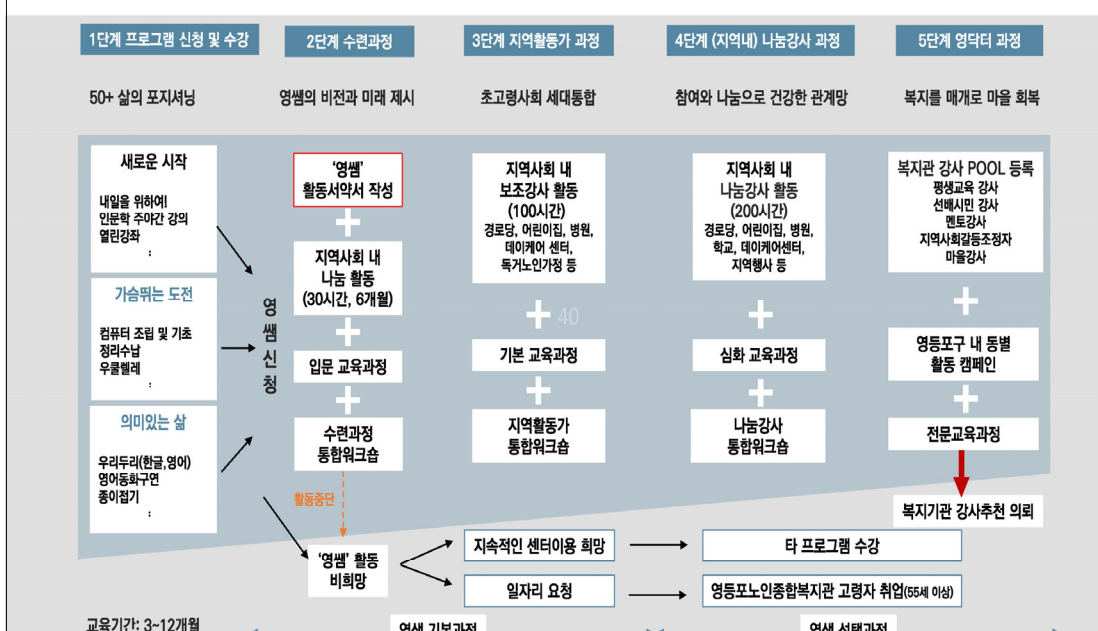
- **판교노인종합복지관**
  - ✓ 개관일: 2017년 7월 4일
  - ✓ 위탁 법인: 사회복지법인 대한불교조계종봉은
  - ✓ 기관 연면적: 11,559.99m²
  - ✓ 기관 특성: 판교신도시 입주와 맞물려 건립된 복지관으로 넓은 공간으로 다양한 프로그램 운영. 특히 시니어 수영장을 운영하고 있음

- **일본 고령자살롱**
  - ✓ 노인들이 편하게 이용할 수 있는 환경과 지역주민과의 교류의 장 제공
  - ✓ 살롱형태의 세 가지 유형 (1) 후레아이 이키이키(활기찬 만남) 살롱 (2) 일반개호예방살롱 (3) 자주(自主)살롱
  - – 후레아이 이키이키 살롱 : 레크리에이션과 취미활동 등 실시, 지역 노인들에게 삶의 의미를 느끼게 하고, 고독감과 히키코모리 문제 예방, 지역사회에서 건강하고, 생기 있게 생활하도록 지원
  - – 일반개호살롱 : 개호보험에서 재원 지원되어 개호예방활동 프로그램을 필수로 운영
  - – 자주살롱 : 자주적으로 운영되는 살롱 중 후레아이 이키이키 살롱(월 1회 이상 개최)과 동등한 조건을 갖춰 운영되는 것으로 시 지원금은 제공되지 않는 유형

04 노인복지관 사례

14

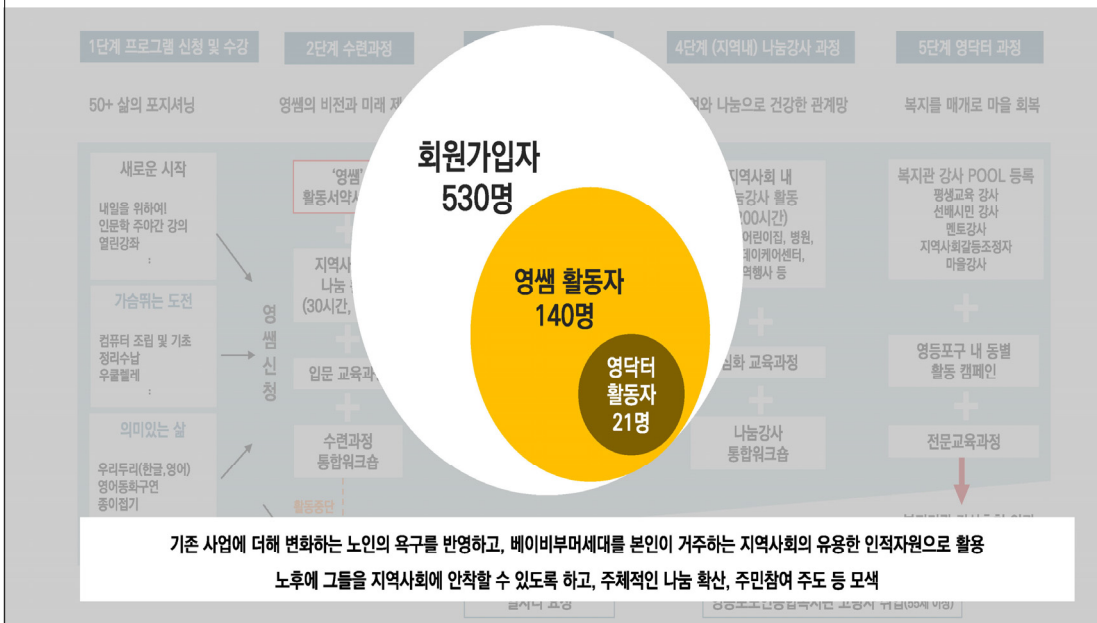
2) 이용자의 능력 개발을 통해 지역내 프로그램 수행 – (1) 주민참여형 영등포 노인종합복지관의 초고령 커뮤니티 베이비부머 '영쌤'



04 노인복지관 사례

15

2) 이용자의 능력 개발을 통해 지역내 프로그램 수행 – (1) 영등포 노인종합복지관의 초고령 커뮤니티 베이비부머 '영쌤'



기존 사업에 더해 변화하는 노인의 욕구를 반영하고, 베이비부머세대를 본인이 거주하는 지역사회의 유용한 인적자원으로 활용

노후에 그들을 지역사회에 안착할 수 있도록 하고, 주체적인 나눔 확산, 주민참여 주도 등 모색

04 노인복지관 사례

16

2) 이용자의 능력 개발을 통해 지역내 프로그램 수행 – (2) 지역의 특색을 살린 종로노인종합복지관 세대통합 프로그램 '종로 & 장금이'

종로노인종합복지관에서 종로& 장금이 장체험 프로그램 진행

종로& 장금이 '찾아가는 장금이'

장담그기 문화를 전수하는 세대통합 프로그램 '종로 & 장금이'

- 2013년 세대통합 봉사단 종로 & 장금이 발족, 전통장 담그기 전수활동 추진

  → 자체 사업으로 전통장 전승 및 사업 확대의 어려움 인식
- 2015년 9월 주민참여예산사업으로 선정 확정되어 주민자치사업으로 확대
- 2016년 전담 사회복지사 및 매니저(각 1인) 채용, 장체험관 및 장카페 운영, 세대통합 마을공동체 형성, 전통장 노인전승단 심화교육 등 심화 육성
- 2017년 서울시 어르신일자리시범사업으로 선정, 지속가능한 시장형 일자리사업 전환 시

  ㄷ
  - 세대 간의 소통과 교류 통한 세대통합 도모
  - 전통장문화 전승 플랫폼 구축을 통한 노인의 재능발현 기회의 장 마련
  - 노인자원봉사활동에서 노인재능기반 일자리 창출
  - 전통장문화 전수활동모델 지역사회 파생 및 마을브랜드로 확립

자료: 종로노인종합복지관 홈페이지

04 노인복지관 사례

17

2) 이용자의 능력 개발을 통해 지역내 프로그램 수행 – (3) 아웃리치 서비스에 중점을 둔 프로그램 중심의 보령효나눔복지센터

- 보령시의 고령화율은 20.8%, 보령효나눔복지센터 인근(웅천읍, 주산면, 미산면, 성주면) 고령화율은 32.3%
- 보령효나눔복지센터는 보령댐 상류에 위치하며, 보령시내와 상당한 거리를 두고 있는 농산촌 지역으로 접근성이 매우 열악하여 아웃리치 서비스에 중점을 둔 프로그램 비중이 높음

✓ 주 2회 밑반찬 제공, 안부확인, 세탁물 수거 등과 같은 서비스 제공

✓ 4개소의 경로당을 거점 공간으로 건강증진 및 여가프로그램을 진행하는 거점 이동복지관(함께하는 이동복지관) 사업 시행

[함께하는 이동복지관 지원 서비스]

건강 지원 사업	여가 지원 사업	생활 지원 사업	지역 교류 사업
건강 교육	노래교실	후원품 지급	지역사회 간담회
기초 건강검진	웃음치료교실	세탁서비스	사회공헌활동
웰빙 생활체조	영화상영	이미용서비스	
물리치료서비스	미술심리치료교실		
건강지압서비스			
테이핑 교실			

자료: 한국노인종합복지관협회 내부자료

04 노인복지관 사례

18

2) 이용자의 능력 개발을 통해 지역내 프로그램 수행 – (4) 우리마포복지관의 스스로, 더불어 배우는 시민주도형 프로그램 '누구나 학교'

- 마포구청에서 운영하는 우리마포복지관은 우리마포어린이집, 장애인주간이용센터, 노인복지관 등 아동, 장애인, 어르신 모두 이용 가능한 통합복지관
- '누구나 학교'에서는 자신이 가진 소소한 지식과 재능, 경험을 나누고, 자신이 배운 수업으로 강좌를 열수도 있어 배움과 가르침의 선순환이 이어짐
- 강의 내용은 한글, 영어, 드로잉, 옷장 수납 방법, 손뜨개질, 워킹, 마술 교실 등 경계가 없음

□ 누구나학교란?

누구나학교

'누구나학교'는 스스로 그리고 더불어 배우는 시민주도형 프로그램입니다.
재능,지식,경험,삶의 지혜를 나누고 싶은 누구나 학교를 열어 강사가 되고,
배움의 기회를 갖고 싶은 누구나 참여 할 수 있습니다.

자료: 우리마포복지관 홈페이지

04 노인복지관 사례

3) 이용자의 자치로 운영되는 사례 – (1) 광산구 더불어락 노인복지관

- 30여 명으로 구성된 '자치회'가 복지관 운영에 참여 : 복지관 사업 계획, 운영관리 사항 의결 및 심의, 강사 채용, 행사 기획
- 매년 2회 '더불어락 대동회'를 통해 주민이 자유롭게 의견을 내고 의결하는 기관으로 자리매김
- 더불어락협동조합이 운영하는 '더불어락 북카페'는 마을학교, 콘서트, 어린이 인문학, 어르신 글짓기 등 전 세대 대상 프로그램 운영
- '두부공장' 등 운영을 통해 취약계층 노인의 일자리 창출

더불어락 자치위원회 회의

더불어락 대동회

더불어락 두부마을

자료: 서울연구원, 2019, 노인을 위한 동네(근간 예정).

04 노인복지관 사례

4) 노인자치 및 지역사회 교류 중심 시설

(1) 지역 노인 대상으로 저렴하고 건강한 음식과 공간 및 프로그램 제공하는 미국 매더 라이프웨이즈 카페 플러스

- 시카고 지역에서 고령자주택을 운영하는 매더 라이프웨이즈(Mather Lifeways)가 지역 시니어층을 대상으로 개설한 카페임
- 저렴한 가격에 커피 및 건강한 음식을 제공할 뿐만 아니라 요가, 댄스, 음악, 미술 등의 평생교육 프로그램 등 다양한 서비스를 복합적으로 제공
- 카페에서는 처음 만나는 사람들 간에도 편안하게 대화할 수 있도록 잡지나 강좌 정보를 테이블이나 벽에 설치해 두는 등 교류의 장을 연출, 새로운 활동을 할 수 있는 기회를 만들도록 노력

(2) 노인의 고립을 예방하고 정보를 제공하는 시 단위의 덴마크 시니어활동센터

- 자원봉사자 및 이용자가 중심이 되어 운영되며 시(지자체)에서는 장소 제공과 시설관리(전기, 수도, 난방) 등을 지원
- 센터에서는 회원들의 욕구에 맞춰 다양한 프로그램을 제공 : 댄스, 피트니스, 사이클링, 의자 체조, 노르딕 워킹 등을 비롯하여 카드놀이, 합창, 당구, 강연회 등

(3) 지역 내 세대간 교류를 촉진하는 독일 멀티제네레이션하우스

- 독일이 2006년부터 추진한 것으로, 프랑스와 스웨덴의 커뮤니티브하우스가 발상
- 또 다른 이용 시설 형태로는 본에 위치한 하우스 데아 파밀리에와 같이, 많은 이들이 교류하는 장소로 교실이나 카페 역할, 상담, 이벤트, 축제 등이 이루어짐
- 성인요리교실, 요가 및 아동 대상 만들기 교실 등 개설, 수업은 유료강사 또는 무료 자원봉사자가 진행

자료: 서울시·서울시복지재단, 2018, 초고령사회 대응을 위한 서울형 노인복지시설 구축 방안 연구.

04 노인복지관 사례

5) 노인여가 및 건강 프로그램 중심 소규모 시설

(1) 50세 이상 시니어들이 지역사회에서 다양한 활동을 할 수 있도록 정보, 상담, 컨설팅을 제공하는 독일 시니어 사무소

- 베를린에 다양한 많은 시니어 클럽이 존재, 그 중 활발하게 운영되고 있는 곳으로 베를린 미테 시니어컴퓨터클럽(전문적인 시니어 컴퓨터 기관으로 컴퓨터 수업, 프로젝트, 개인 모임 운영)
- 하루 수업은 15유로로 누구나 부담 없이 참여 가능함. 미디어디자인대학과 컴퓨터게임 개발 프로젝트도 수행하는 등 대학과의 연계를 통한 프로젝트도 이루어짐

(2) 55세 이상의 조기은퇴자, 은퇴자 또는 장애인 대상의 다양한 체험활동을 제공하는 프랑스 파리 시니어클럽

- 55세 이상의 조기은퇴자, 은퇴자 또는 장애인들에게 다양한 무료 체험활동 또는 소득에 따라 차등된 이용료 지불
- 프로그램으로는 손으로 하는 놀이, 예술활동, 체육활동, 멀티미디어 교육, 문화활동, 건강 클럽, 놀이활동, 은퇴를 잘 즐기기 아뜰리에, 세대 간 활동 등이 있음
- 시니어클럽은 월요일부터 금요일까지 운영되며, 하루 종일 운영이 되는 곳과 오후에만 운영이 되는 곳이 있음

(3) 보건소와 노인요양원을 합친 새로운 지역의료모델인 싱가포르 웰니스캄퐁

- 2016년 4월 고령자의 건강한 일상생활을 지원하기 위해 보건소의 일종인 웰니스 센터와 노인요양원을 하나로 합쳐 만들어진 새로운 지역의료모델
- 고령자의 건강관리를 병원의 벽을 넘어 지역사회로 옮기고자 하는 취지로 설립

자료: 서울시·서울시복지재단, 2018, 초고령사회 대응을 위한 서울형 노인복지시설 구축 방안 연구.

웰니스 캄퐁 입구(좌) 및 내부(우)(자료: 연구진 직접 촬영)

04 노인복지관 사례

6) 각기 다른 서비스 제공 기관이 결합된 유연한 시설

(1) 시니어들을 위한 폭넓은 서비스를 제공하는 싱가포르 액티브에이징허브

- 주간보호 및 주간재활 서비스와 지역사회 자원봉사활동 등 제공
- 헬스실버서클 시니어케어센터는 노인가족, 특히 치매가족 지원

노인주간보호	주간보호, 치매주간호보, 지역간호, 주말/주중 단기보호, 송영서비스, 세대 간 프로그램
재활	재활치료, 짐토닉(Gym Tonic) 프로그램
재택서비스	재택 건강서비스(의료 및 간호서비스), 개별 재택 돌봄서비스
지역사회 활동	세대 간 교류 활동, 건강에 좋은 요리 시연, 그룹활동, 수업 및 워크샵, 사전의료계획
자원봉사활동	Makan Kaki(함께 요리하고 먹는 친구), Jalan kaki(외출과 활동친구), 치매친구, 활동보조자
건강한 생활	건강자가검진소, 건강위험스크리닝, 운동 프로그램, 정신자극활동
정보제공 및 의뢰	지역사회 지지 또는 건강돌봄서비스 의뢰(사회복지사무소, 식사배달서비스 등)
안전 모니터링	알람경보시스템

자료: 서울시·서울시복지재단, 2018, 초고령사회 대응을 위한 서울형 노인복지시설 구축 방안 연구.

액티브에이징허브가 위치한 건물외관(좌) 입구사진(중) 내부모습(우) (자료: 연구진 직접 촬영)

04

주요 결과

초고령사회를 대비한 서울시 노인복지관 기능 재설정 연구

05 주요 결과

1) 복지관 기능 설정의 기본 추진 방향

주요 방향	내용
• 커뮤니티 케어, 지역사회 돌봄, 노인복지법 개정(안) 등 정책 환경 변화에 따라, 지역사회 중심의 커뮤니티 센터로서의 노인복지관 기능 필요	→ 주요 키워드는 아웃리치, 세대통합, 전문가 양성 돌봄을 광의로 인식하여 노인복지관의 역할을 여가시설에서 포괄적 서비스가 가능하도록 함
• 서울시 노인복지관 사업은 대부분 표준화 되어 기존의 기본사업, 선택사업에 거의 모든 기능이 포함되어 있음. 새로운 특화된 기능을 만들어내는 것에는 한계가 있을 것으로 판단	→ 기본사업 또는 선택사업에서 지역성을 가미한 사업을 운영하는 방향
• 특정사업이나 특정 기능을 지정해서 기준을 제시할 수는 없음 • 지역의 특성은 물리적 환경, 기관 이용 노인 특성, 거주 인구 특성 등을 모두 고려해야 함	→ 신규 노인복지관의 기능에 대한 다양한 '안'을 제시하는 방향 여러 대안의 실행가능성과 장단점을 모색 필요
• 복지관 기능의 설정은 평가와도 긴밀하게 연결되어 있음. 복지관 운영 체계에 따른 기능 설정 고려할 필요 있음	→ 설립 전 설계, 기획 단계: 위탁기관 선정하여 운영주체와 자치구가 함께 인력,설계기준 설정 평가 방법: 신 기능에 따른 새로운 평가 기준 적용 필요(지침-평가-교육체계 필요)
• 자치구별 노인복지관 현황 차이 존재	→ 자치구별 노인복지관 운영의 특성을 살리는 방안 필요

05 주요 결과

2) 자치구별 분포 차이에 따른 운영방식의 차이 필요

- 서울시 노인복지관의 분포 형태를 살펴 본 결과 크게 네 가지 형태임
  - 17개 자치구는 시립 또는 구립 노인복지관 1개소만 존재하는 경우
  - 구립 노인복지관만 존재하는 자치구 : 강남, 서초, 양천, 영등포 등
  - 시립과 구립 노인복지관이 공존하는 자치구 : 금천, 마포, 종로, 중랑
  - 시립과 법인이 공존하는 자치구 : 강동

자치구	복지관 개수
강남	3
서초	3
강동	2
금천	2
마포	2
양천	2
종로	2
중랑	2

〈2개 이상 노인복지관이 운영되고 있는 자치구〉

05 주요 결과

3) 복지관 기능

- 보편적 서비스 vs 선택적 서비스 제공
- 준생활시설 vs 이용시설
- 새로운 수요의 창출(신노년세대) vs 기존 이용 노인의 복지 증진(프로그램 다양화 또는 정보력, 기동성있는 노인의 중복 수혜 우려가 있음)
- 허브 기능 담당
- 출구 전략이 필요한지 여부(연령 제한, 졸업제도 도입)
- 지역사회 안착 기능(사회적 역할 부여)
- 모든 세대에 개방(청소년 등 장소 개방 뿐만 아니라 노년에 궁금증이 있는 사람 모두 결국, 지역주민 전체가 대상)
- 트랜드 반영(사회적 경제, 공유의 가치_주거공유, 밥상나눔, 1인 다이닝 등)
- 지역 소외계층 발굴(아웃리치) vs 방문 이용 노인 중심이냐

4) 복지관 운영

- 원스톱 서비스 vs 순환체계
- 지리적 접근성 vs 프로그램 중심
- 무료이용 vs 실비(유료화)
- 연속성 있고 전문성 강화한 상담 및 치료 기능 강화(치매인지지원서비스, 분노장애조절 치료, 심리치료를 위한 소그룹 상담 등)
- 지역공동체 등 강화
- 서울시, 자치구, 신규 복지관과 기존 기관과의 관계 및 연계 문제

05 주요 결과

27

5) 노인복지관 기능재설정(안)

1안 기본사업 + 선택사업

- 특성: 기존의 노인복지관과 동일한 기능 유지
- ✓ 장점 : 현장에서 운영이 용이함
- ✓ 단점 : 차별성이 없어 기존 노인복지관에서 경험한 동일한 문제 발생

2안 기본사업 / 지역특화사업

- 특성: 기본적으로 기본사업을 수행하면서 지역의 특성을 살린 일부의 지역특화사업 시행 (현재 복지관 이용노인의 특성을 반영한 원스톱 서비스 지향)
- ✓ 장점 : 지역의 특성을 살리는 프로그램 운영 가능
- ✓ 단점 : 도시라는 서울의 지역 특성상 차별적인 프로그램 개발의 어려움 존재

05 주요 결과 – 노인복지관 기능재설정(안)

28

3안 기본사업 / 지역특화사업

- 특성: 지역별 특성을 반영한 지역특화사업 중심으로 사업운영 (기관 운영에 있어 복지관의 자율성 확대 및 지역 내 타 기관과의 사업 순환 구조)
- ✓ 장점 : 지역특화사업의 비중이 높아 이용자가 차별적인 프로그램 선택 가능
- ✓ 단점 : 지역특화사업에 대한 사업 분류의 모호함으로 평가 등에서 불이익 발생 가능성 존재, 프로그램 순환의 실효성 문제 및 프로그램 중복 수혜자의 증가 가능성

4안 ~~기본사업~~ 지역특화사업

- 특성: 지역의 특성 살리고, 기존 기관과의 기능 및 역할 분담을 통해 특화된 신규 노인복지관 설립
  (ex. 강의 위주의 교육기능 강화한 노인복지관 또는 운동시설 등 건강생활지원기능 강화한 노인복지관)
- ✓ 장점 : 기존 노인복지관과 분명한 차별성 확보
- ✓ 단점 : 기본 사업을 수행하지 않기 때문에 평가에서 불이익, 또한 이용 노인들이 타 지역 노인복지관과 동일한 서비스를 요구하는 민원이 발생할 경우 대응의 어려움 존재

05 주요 결과 – 노인복지관 기능재설정(안)

5안

기본사업	연계기능의 강화

- 특성: 직접 서비스 줄이고, 아웃리치, 전문상담 강화 (기관 중심 아닌, 당사자의 지역사회 중심으로 대상자에 역할을 부여하는 소프트웨어 측면 기능 강화)

✓ 장점 : 소규모로 건립이 가능. 직접서비스 비중이 낮지만, 수행인력을 현장으로 파견하므로 서비스 체감도 및 만족도는 높을 것으로 예상

✓ 단점 : 기존 노인복지관에 익숙한 노인들이 혼란을 겪을 수 있음

6안

기본사업	선택사업

- 특성: 기본사업의 확대 및 개편을 통해 취약계층 노인들에 대한 서비스 강화

✓ 장점 : 기존 운영방식과 차이가 없으며, 사업내용도 단순

✓ 단점 : 노인복지관 사업개발이 없어 서비스가 단순할 것으로 예상

05

정책 제언

초고령사회를 대비한 서울시 노인복지관 기능 재설정 연구

06 정책 제언

31

1) 서울시노인종합복지관 운영규칙(1989), 서울시운영매뉴얼(2011)과 40여년 전 제정된 시설기준 정비 및 수정 필요

- 현실에 맞는 시설기준 및 운영지침 제정 필요
- 노인복지법 개정과 맞물려 노인복지관에 대한 개념을 여가복지시설에서 돌봄시설로 변경될 예정이나 좀 더 사회적 합의를 도출할 수 있는 방향으로 개정할 필요가 있음

2) 서울시 노인복지관 건립 방식의 변경

- 신규 노인복지관 설립 시 지역내 욕구조사를 통해 필요한 기능 도출
- 욕구에 따른 공간배치를 설계 단계에 반영
- 장기적으로는 설계단계에서부터 운영법인과 협력하여 건립하여 운영의 효율화 도모

06 정책 제언

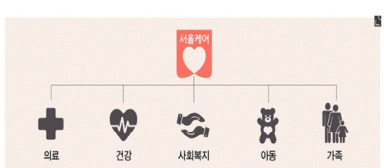
32

3) 기존노인복지관과의 거버넌스 구축

- 효율적인 노인복지관 운영을 위하여 자치구내 역할 분담 및 위상 정립이 필요함
  - 현재 노인복지관이 1개소만 운영되고 있는 자치구는 기존 복지관과 어떤 형태로 협업을 하며 어느 기관이 주도할지를 정해야 함
  - 복수의 노인복지관을 운영하고 있는 자치구는 자치구의 역량에 따라 운영이 이루어지고 있으며, 자치구에서 운영방향을 정하고 있음
  - 장기적으로는 자치구내 운영중인 다른 종류의 복지관들과의 거버넌스 구축을 큰 틀에서 고민할 필요가 있음

4) 노인복지관 브랜드화 추진

- 기존의 노인복지관에 대한 인식 전환, 기능에 맞게 명칭을 변경하여 이용 노인의 혼란 감소 및 접근성 강화
- 장기적으로는 서울시에서 추진하는 서울케어와 같은 형태를 브랜드화 하거나 포함시켜 운영될 필요가 있음



5) 노인복지관간 역할 분담의 주체가 누가 될지에 대한 문제 : 자치구 아니면 시립 노인복지관

- 자치구별로 노인복지관 운영방식에 차이가 존재하므로 서울시에서 일률적으로 운영에 대한 개입에 어려움 존재
- 자치구별 상황에 맞게 노인복지관 관련 사업을 주도하기 위한 고민 필요

공동주체기관세션V

발표1

보육정책의 효과성 분석:

우석진(명지대 경제학과)

보육정책의 효과성 분석:

우석진
(명지대 경제학과)

연구질문

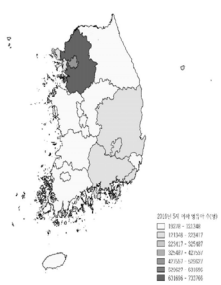
- 보육정책의 효과성에 대한 실증 분석
  - 초혼연령, 초산연령, 합계출산율
- 육아정책연구소에서 구축한 영유아 보육 및 유아 교육에 대한 중앙 및 지방자치단체의 세입, 세출 예산자료
  - 시도 본청 예산
  - 지자체 자료
- 모형: 동적패널 모형을 이용한 GMM(generalized method of moments) 추정

기존연구

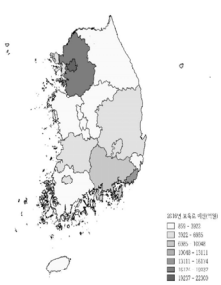
- 김은정, 이혜숙(2016): 전국보육실태조사, 보육료 지원 정책이 출산 의도에 미치는 효과, 이중차분법
- 서문희, 이혜민(2014): 전국보육실태조사, 보육료 및 교육비 지원이 추가 출산의사에 미치는 효과, 로짓-회귀분석
- 김은설(2014): 한국아동패널/가족패널조사, 기대 양육비용이 실제 출산에 미친 효과, 로짓-회귀분석
- 김정호, 홍석철(2013): 전국보육실태조사, 보육료 지원 혜택이 아동모의 추가 출산, 프로빗

- 추정결과는 분명치 않음

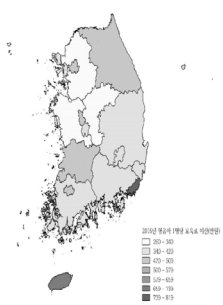
아동 및 예산의 분포



아동분포

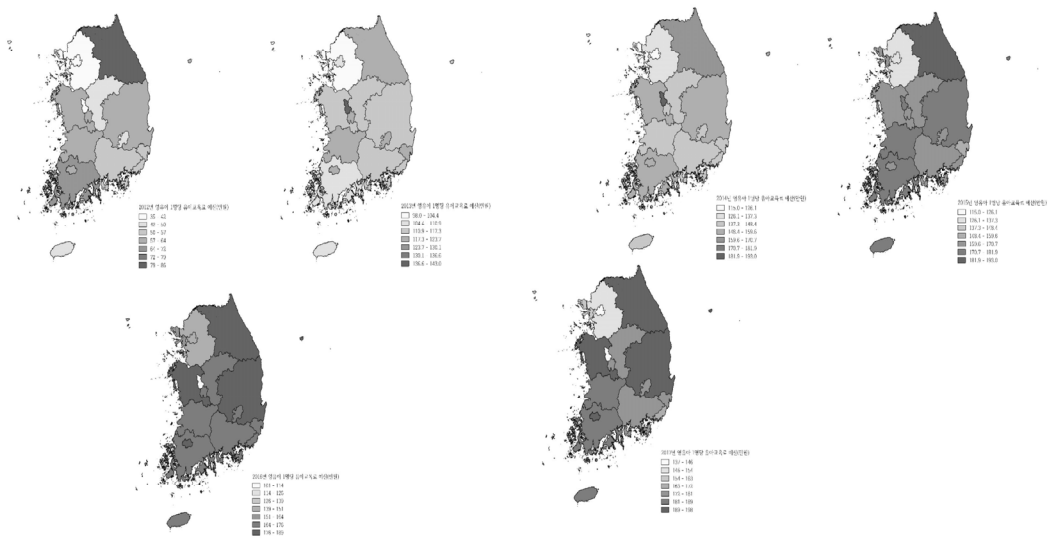


예산분포



아동 1인당 예산분포

아동 1인당 예산분포의 추이



변수

- 합계출산율, 초혼 및 초산연령

변수명	년도	단위	출처
시도 본청의 보육료 예산	2016년	천억원	육아정책연구소
시도 교육청의 유아교육료 예산(누리과정지원, 유아교육진흥)	2012~2017년	천억원	육아정책연구소
0~5세 영유아 수	2012~2017년	천명	통계청
1인당 지역내총생산	2012~2017년	천만원	통계청
조혼인율	2012~2017년	율	통계청
총 가임여성 수(15~49세)	2012~2017년	천명	통계청
여성의 경제활동참가율	2012~2017년	율	통계청

모형

$$(1) \quad y_{i,t} = \alpha y_{i,t-1} + \gamma z_{i,t} + x_{i,t}\beta + v_i + \epsilon_{i,t} \quad (i = 1,\cdots,N; \quad t = 1,\cdots,T)$$

$y_{i,t}$: 성과변수

$y_{i,t-1}$: 이전 기 성과변수

$z_{i,t}$: 정책변수

$x_{i,t}$: 통제변수

v_i: 광역 자치단체 i의 고정효과(fixed effect)

$\epsilon_{i,t}$: 미관측 이질성

[표5-1-1] 보육 및 유아교육 지원이 여성의 초혼연령에 미친 영향 추정결과

Dependent variable: 로그 여성의 초혼연령	
OLS	
로그 보육, 유아교육 예산(천억원)	0.024**
	(0.008)
영유아수	-0.0001*
	(0.00004)
1인당지역내총생산(천만원)	-0.007**
	(0.003)
조혼인율	0.017**
	(0.006)
여성의 경제활동참가율	0.0004
	(0.001)
상수항	3.272***
	(0.049)
표본수	16
R^2	0.759
Adjusted R^2	0.638

[표5-1-2] 보육 및 유아교육 지원이 여성의 초산연령에 미친 영향 추정결과

Dependent variable: 로그 여성의 초산연령	
OLS	
로그 보육, 유아교육 예산(천억원)	0.024**
	(0.009)
영유아수	-0.0001
	(0.00004)
1인당지역내총생산(천만원)	-0.006*
	(0.003)
조혼인율	0.018**
	(0.007)
여성의 경제활동참가율	-0.001
	(0.001)
상수항	3.348***
	(0.053)
표본수	16
R^2	0.754
Adjusted R^2	0.630

[표5-1-3] 보육 및 유아교육 지원이 합계출산율에 미친 영향 추정결과

Dependent variable: 로그 합계출산율	
OLS	
로그 보육, 유아교육 예산(천억원)	-0.154*
	(0.071)
영유아수	0.0003
	(0.0003)
1인당지역내총생산(천만원)	0.066**
	(0.025)
조혼인율	-0.097*
	(0.053)
여성의 경제활동참가율	0.008
	(0.006)
상수항	0.368
	(0.425)
표본수	16
R^2	0.718
Adjusted R^2	0.577

[표5-2-1] 유아교육 지원이 여성의 초혼연령에 미친 영향 추정결과

Dependent variable: 로그 여성의 초혼연령		
	Pooled OLS	Difference-GMM
로그 전년도 여성의 초혼연령		0.386**
		(0.171)
로그 교육청의 유아교육예산(천억원)	0.0150***	0.00564
	(0.00356)	(0.00423)
영유아수	-2.37e-05	1.63e-05
	(1.96e-05)	(9.96e-05)
1인당지역내총생산(천만원)	-0.00351**	0.0131**
	(0.00143)	(0.00606)
조혼인율	0.00319	-0.00320
	(0.00304)	(0.00254)
여성의 경제활동참가율	0.000865**	0.000274
	(0.000377)	(0.000453)
상수항	3.338***	
	(0.0268)	
표본수	96	64
R-squared	0.350	
광역자치단체수		16

[표5-2-2] 유아교육 지원이 여성의 초산연령에 미친 영향 추정결과

Dependent variable: 로그 여성의 초산연령		
	Pooled OLS	Difference-GMM
로그 전년도 여성의 초산연령		0.651***
		(0.162)
로그 교육청의 유아교육예산(천억원)	0.0227***	0.00574
	(0.00390)	(0.00486)
영유아수	-3.54e-05	-0.000116
	(2.15e-05)	(9.64e-05)
1인당지역내총생산(천만원)	-0.00200	0.00578
	(0.00156)	(0.00587)
조혼인율	0.00406	-0.00153
	(0.00332)	(0.00285)
여성의 경제활동참가율	0.000508	0.000245
	(0.000412)	(0.000433)
상수항	3.377***	
	(0.0293)	
표본수	96	64
R-squared	0.457	
광역자치단체수		16

[표5-2-3] 유아교육 지원이 합계출산율에 미친 영향 추정결과

Dependent variable: 로그 합계출산율		
	Pooled OLS	Difference-GMM
로그 전년도 합계출산율		0.297**
		(0.125)
로그 교육청의 유아교육예산(천억원)	-0.127***	0.389***
	(0.0264)	(0.0413)
영유아수	0.000207	-0.000515
	(0.000145)	(0.000863)
1인당지역내총생산(천만원)	0.0481***	-0.217***
	(0.0106)	(0.0511)
조혼인율	-0.0231	0.118***
	(0.0225)	(0.0227)
여성의 경제활동참가율	0.00284	-0.00104
	(0.00279)	(0.00420)

공동주체기관세션Ⅴ

발표2

유아교육지원특별회계의 개편 방향에 관한 논의

김근진(육아정책연구소)

유아교육지원특별회계의 개편 방향에 관한 논의[1)]

김근진(육아정책연구소)

Ⅰ. 들어가며

□ 2019년 1월 17일 전국 시·도교육감협의회는 제65차 정기총회에서 2019년도 유아교육지원특별회계 예산안 편성 및 집행 지침 변경을 요구함.

○ 그 이유는 2019년도 예산안에서 어린이집 누리과정 담당교사 처우개선비 예산 713억원을 교육세에서 부담하여 유아교육지원특별회계에 전입하였기 때문임.

○ 전국 시·도교육감협의회는 해당 정기총회에서 어린이집 보육교사 처우개선비는 보건복지부에서 편성해야 하며, 유아교육지원특별회계에 전입된 교육세 713억원에 대해서는 교육청에서 예산편성을 하지 않겠다는 입장을 발표함.

□ 이에 따라 어린이집 누리과정 담당교사 처우개선비 지급에 있어 재정조달의 불안정성이 발생할 가능성이 높음.

○ 누리과정과 관련하여 발생하는 이러한 재정조달의 불안정성은 2013년 유치원과 어린이집에 재원하는 3-5세 아동 전체로 누리과정이 확대되었을 때부터 누리과정 재정조달에 대한 사회적 합의가 이루어지지 않았기 때문에 발생한 누리과정 재정조달 문제의 연장선상에 있다고 볼 수 있음.

○ 현재 제기되고 있는 어린이집 누리과정 담당교사 처우개선비 문제는 재원을 어디서 조달하는가의 문제이며, 이는 누리과정의 재원을 어디서 조달하는가의 문제와도 연결됨.

□ 유아교육지원특별회계법은 3년 한시법으로 제정되었으므로 2019년 12월 31일에 종료될 예정임.

○ 유아교육지원특별회계가 종료될 경우 누리과정 재정조달에 대한 사회적 합의가 부재한 상태이기 때문에 유아교육지원특별회계 제정 이전에 누리과정 재정조달의 불안정성이 다시 재연될 수 있음.

○ 이런 점에서 유아교육지원특별회계의 연장 여부에 대해서 국회에서 논의해야 함.

□ 유아교육지원특별회계가 연장된다고 해도 7년째 동결된 누리과정 지원금의 인상 문제에 대해서도 논의해야 함.

□ 이런 점에서 유아교육지원특별회계의 연장 여부 및 누리과정 지원금의 인상 문제와 관련된 유아교육지원특별회계 개편 방향에 대해 논의하고자 함.

---

1) 본 발표문은 2018년도 육아정책연구소에서 수행한 “김근진·문무경·조혜주(2018). 육아정책 재정조달 거버넌스 연구” 보고서와 2019년 “누리과정 안정화 및 유아교육지원특별회계법 개정을 위한 국회토론회”(남인순 국회의원 주최·한국어린이집총연합회 주관)에서 발표한 “김근진(2019). 유아교육지원특별회계의 쟁점과 개편방안” 발표문 내용을 발췌하여 수정·보완하였음.

Ⅱ. 유아교육지원특별회계의 연혁

1. 유아교육지원특별회계 제정 경과

□ 2013년 유치원과 어린이집에 재원하는 모든 3-5세 아동을 대상으로 누리과정이 확대되었을 때, 당시 정부는 그 재원을 점진적으로 지방교육재정교부금으로 일원화하는 정책을 추진하였고, 2015년부터 유치원과 어린이집의 누리과정 지원을 위한 재원을 모두 지방교육재정교부금으로 조달하게 됨.

○ 그러나 이에 대해 시·도교육청에서는 지방교육재정교부금은 유치원 및 초중등학교를 위해 사용되어야 하는 재원이기 때문에 교육기관이 아닌 보육기관인 어린이집의 누리과정 지원을 위해 사용되어서는 안된다는 반발이 제기되었음. 어린이집은 사회복지사업법상 사회복지시설로 분류되기 때문에 지방교육재정교부금법상 교육기관이 될 수 없으므로 지방교육재정교부금으로 어린이집 누리과정을 지원하는 것은 법체계에 맞지 않는다는 것임.

○ 당시 교육부는 지방교육재정교부금으로 공통의 교육·보육과정인 누리과정 프로그램을 지원하는 것이므로 문제가 없다는 입장이었으나, 교육계에서는 지방교육재정교부금은 교육프로그램 지원이 아닌 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·경영함에 필요한 재원을 지원하는 목적을 가지고 있기 때문에 지방교육재정교부금으로 어린이집 누리과정을 지원하는 것은 법적 정당성을 갖추기 어렵다는 비판이 제기되었음(송기창, 2016: 12).

〈표 1〉 지방교육재정교부금법

조문	내용
지방교육재정교부금법 제1조(목적)	이 법은 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관(그 소속기관을 포함한다. 이하 같다)을 설치·경영하는 데 필요한 재원(財源)의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 교육의 균형 있는 발전을 도모함을 목적으로 한다.
지방교육재정교부금법 제3조(교부금의 종류와 재원)	① 국가가 제1조의 목적을 위하여 지방자치단체에 교부하는 교부금(이하 "교부금"이라 한다)은 보통교부금과 특별교부금으로 나눈다. ② 교부금의 재원은 다음 각 호의 금액을 합산한 금액으로 한다. 1. 해당 연도의 내국세[목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 20 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목(稅目)의 해당 금액은 제외한다. 이하 같다] 총액의 1만분의 2,046 2. 해당 연도의 「교육세법」에 따른 교육세 세입액 중 「유아교육지원특별회계법」 제5조제1항에서 정하는 금액을 제외한 금액 ③ 보통교부금의 재원은 제2항제2호에 따른 금액에 같은 항 제1호에 따른 금액의 100분의 97을 합한 금액으로 하고, 특별교부금의 재원은 제2항제1호에 따른 금액의 100분의 3으로 한다.

○ 이와 같은 문제는 유아교육 및 보육정책 거버넌스의 이원화에서 발생한다고 볼 수 있음. 유치원에 대해서는 교육부와 교육청이 관리감독권을 행사하고 있고, 어린이집에 대해서는 보건복지부와 지방자치단체가 관리감독권을 행사하고 있는데, 어린이집 누리과정 지원을 위한 재원을 지방교육재정교부금에서 조달하게 되면 교육부와 교육청이 관할권을 갖지

못하는 어린이집에 대한 재정지원을 교육재정으로 조달하는 문제가 발생하게 됨. 이와 같은 관할권과 재정지원의 괴리가 누리과정 재정조달을 둘러싼 갈등의 핵심이라고 할 수 있음(하연섭·유영미, 2017: 235).

□ 누리과정 재정조달을 둘러싼 갈등으로 인한 누리과정 재정조달의 불안정성을 해결하기 위해 2016년 12월에 유아교육지원특별회계법이 제정됨.

○ 유아교육지원특별회계법에서 규정하는 유아교육지원특별회계는 누리과정 재정조달을 위해 만들어진 특별회계로 그 재원은 교육세 전입금과 일반회계 전입금으로 구성됨.

○ 유아교육지원특별회계는 교육세 전입금과 일반회계 전입금의 비율은 규정하고 있지 않으나. 현 정부는 어린이집 누리과정 지원을 위한 재원은 모두 국고에서 부담한다는 정책을 추진하고 있으므로, 2018년부터는 어린이집 누리과정 지원은 모두 유아교육지원특별회계의 일반회계 전입금에서 부담하고 있음.

2. 어린이집 누리과정 담당교사 처우개선비의 논의 경과

□ 2018년 현재 교육부에서는 유아교육지원특별회계와 별도의 예산을 편성하여 사립유치원 교사 처우개선비를 지원하고 있음. 사립유치원 교사 1인당 처우개선비는 2018년 기준 월 59만원이 지원되었음(담임수당 13만원, 교직수당 25만원, 인건비 보조 21만원).

○ 이에 비해 보건복지부는 유아교육지원특별회계의 어린이집 누리과정 지원금에서 어린이집 누리과정 담당교사 처우개선비 2018년 기준 월 30만원을 지급하고 있음.

□ 2018년 9월 19일 한국어린이집총연합회는 국회의원회관에서 “대한민국 3-5세 누리과정비용 6년 동결 대응 정책토론회”를 개최함.

○ 토론회에서는 유보격차 해소를 위해서는 우선적으로 어린이집 누리과정 담당교사 처우개선비를 누리과정 운영비에서 조달해서는 안되며, 교육부와 마찬가지로 복지부도 별도 예산을 편성해 지원해야 한다고 주장함.

□ 복지부에서도 어린이집 누리과정 담당교사 처우개선비를 누리과정 운영비와 별도의 예산을 편성하여 지원하는 방안을 예산 협의 과정에서 요청했음. 이에 대해서는 국회 정기회 보건복지위원회에서 박능후 보건복지부 장관이 다음과 같이 언급함.

제364회 국회 정기회 보건복지위원회회의록 제7호(2018년 11월 6일) 40-41p

최도자 의원: … 누리과정 교사 처우개선비를 별도로 편성해야 할 필요가 있다는 것을 다시 한번 말씀드립니다. 지금 유치원은 교직수당이 46만원, 담임수당이 13만원, 59만원이 또 별도로 지원되고 있어요. 누리과정 말고도 이렇게 되는데, 그런데 어린이집 같은 경우에는 누리과정 운영비에서 지금까지 교사 처우개선비를 지급하고 있지 않습니까? … 그러니 처우개선비를 누리과정 운영비에서 빼내야 한다, 그래서 처우개선비를 우선 단가 2만원 올려서 32만원으

로 해서 유치원하고 다 같이 맞출 수 있는 … 한 번에 올라가기는 그렇지만, 뱁새가 황새 따라가려면 힘들지만 그래도 어느정도 시늉이라도 내야 될 것 아니에요? 그래서 이렇게 2만원 올려서 32만원으로 처우개선비를 별도로 지원하게 되면 858억이 신규편성되어야 합니다.…

보건복지부 장관 박능후: 저희 부에서도 거의 같은 맥락에서 교사 처우개선비를 따로 떼 내고, 또 그와 유사한 수준, 이 정도의 수준을 예산 협의 과정에서 요청을 했었습니다. 그런데…

□ 이와 같이 복지부에서도 누리과정 운영비와 별도의 예산을 편성하여 어린이집 누리과정 담당교사 처우개선비를 지원하는 방안을 예산 협의과정에서 요청하였으나 국회 본회의를 통과한 2019년도 예산에서는 어린이집 누리과정 담당교사 처우개선비 713억원을 교육세에서 부담하여 유아교육지원특별회계로 전입하도록 하였음.

□ 이는 2019년도 예산 정부안 제출 이후 국회 예산 심의 과정에서 2018년도 교육세 부담분인 유치원 유아학비 1조 8341억원과 2019년도 예산 정부안의 유치원 유아학비 1조 7628억원의 차액인 713억원을 어린이집 누리과정 담당교사 처우개선비 항목으로 유아교육지원특별회계에 전입하게 된 것임.

Ⅲ. 유아교육지원특별회계의 구조

□ 유아교육지원특별회계법 제1조에 의하면 유아교육지원특별회계는 “유아교육 및 보육을 통합한 공통의 교육·보육과정 정책의 안정적인 추진”을 위하여 설치한다고 규정되어 있음. 여기서 “유아교육 및 보육을 통합한 공통의 교육·보육과정”은 누리과정을 의미함.

□ 유아교육지원특별회계법 제2조에서는 유아교육지원특별회계는 교육부장관이 운용·관리하며, 동법 제7조에서는 교육부장관은 해당 회계연도 예산을 시·도의 교육비 특별회계에 전입하여 시·도 교육감이 편성·집행하도록 한다고 규정함.

○ 이에 따라 시·도 교육청은 교육비 특별회계로 전입된 유아교육지원특별회계 예산을 편성하여 어린이집을 관할하는 해당 지방자치단체로 전출하고 지방자치단체는 어린이집에 누리과정 예산을 지원하는 전달체계를 구성하고 있음.

○ 시·도교육감협의회에서 어린이집 누리과정 담당교사 처우개선비 713억원에 대해서 예산편성을 거부할 수 있는 것은 유아교육특별회계법 제7조에서 시·도 교육감에게 유아교육지원특별회계 예산 편성 권한을 부여하고 있기 때문에 가능한 것임.

○ 이에 따라 현재 지방자치단체에서는 어린이집 누리과정 담당교사 처우개선비를 지급하고 있으나 지방자치단체로 처우개선비 예산을 전입해야 하는 시·도교육청에서는 해당 예산이 편성되지 않고 있음.

〈표 2〉 유아교육지원특별회계법

조문	내용
제1조(목적)	이 법은 유아교육 및 보육을 통합한 공통의 교육·보육과정 정책의 안정적인 추진을 위하여 유아교육지원특별회계를 설치하고, 그 운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
제2조(특별회계의 운용·관리)	유아교육지원특별회계(이하 '특별회계'라 한다)는 교육부장관이 운용·관리한다.
제3조(세입)	특별회계의 세입은 다음 각 호와 같다. 1. 제5조에 따른 일반회계로부터의 전입금 2. 다른 특별회계 및 기금으로부터의 전입금 3. 제6조에 따른 차입금 4. 그 밖의 수입금
제4조(세출)	특별회계는 다음 각 호의 지출을 세출로 한다. 1. 「유아교육법」에 따른 유치원 및 「영유아보육법」에 따른 어린이집에서 취학 직전 3년의 유아에 대한 공통 교육·보육과정 운영에 소요되는 비용을 지원하기 위하여 지방자치단체에 교부하는 지원금 2. 제6조에 따른 차입금에 대한 원리금 상환 3. 그 밖의 특별회계의 운용에 필요한 경비
제5조(일반회계로부터의 전입)	① 정부는 「교육세법」에 따른 교육세 중 해당 회계연도의 예산으로 정하는 금액을 일반회계로부터 특별회계에 전입한다. ② 정부는 제4조의 사업을 위하여 제1항의 전입금 외에 예산에서 정하는 금액을 일반회계로부터 특별회계에 전입한다.
제6조(차입금)	① 특별회계의 세출재원이 부족한 경우에는 국회의 의결을 얻은 금액의 범위에서 특별회계의 부담으로 장기차입을 할 수 있다. ② 특별회계는 그 자금이 일시적으로 부족한 때에는 특별회계의 부담으로 일시차입을 할 수 있다. ③ 제2항에 따른 일시차입금의 원리금은 해당 회계연도 내에 상환하여야 한다.
제7조(지방자치단체에 대한 지원 등)	① 교육부장관은 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다)에 대한 해당 회계연도 예산을 집행함에 있어서는 이를 시·도의 교육비 특별회계에 전입하여 시·도 교육감이 편성·집행하도록 한다. ② 시·도 교육감은 특별회계의 목적사업을 성실히 수행하여야 하며, 제1항에 따라 지원된 예산을 다른 용도에 사용하여서는 아니 된다. ③ 시·도 교육감은 제1항에 따른 지원금의 결산서를 작성하여 다음 회계연도 4월 30일까지 교육부장관에게 보고하여야 한다.
제8조(세출예산의 이월)	특별회계의 세출예산 중 해당 회계연도 내에 지출하지 아니한 것은 「국가재정법」제48조에도 불구하고 다음 회계연도에 이월하여 사용할 수 있다.
제9조(잉여금의 처리)	특별회계의 결산상 잉여금은 다음 회계연도의 세입에 이입(移入)한다.
제10조(예비비)	특별회계는 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산을 넘는 지출에 충당하기 위하여 세출예산에 예비비를 계상할 수 있다.
부칙 제1조(시행일)	이 법은 2017년 1월 1일부터 시행한다.
부칙 제2조(유효기간)	이 법은 2019년 12월 31일까지 효력을 가진다.

□ 유아교육지원특별회계의 재원에 대해서 유아교육지원특별회계법 제3조 및 제5조에서는 교육세 전입금과 일반회계 전입금으로 구성된다고 규정하고 있음.

○ 교육세 전입금과 일반회계 전입금의 비율에 대해서는 유아교육지원특별회계법에서 규정하고 있지 않음. 따라서 교육세 전입금으로 어린이집의 누리과정을 지원하는 것도 유아교육지원특별회계법상으로는 가능함. 실제로 2017년도 예산에서는 일반회계 전입금이 8600억원에 불과했으므로 2조원 이상이 되는 어린이집 누리과정 지원 예산의 절반에 미치지 못하는 금액만 일반회계 전입금으로 부담하였고 나머지는 교육세 전입금으로 부담하였음.

○ 그러나 현 정부는 어린이집 누리과정 지원 예산은 전액 국고에서 부담한다는 정책을 시행하고 있으므로, 2018년도 예산부터는 교육세 전입금은 유치원의 누리과정 지원을 위해 사용하고, 일반회계 전입금은 어린이집의 누리과정 지원을 위해 사용하고 있음.

〈표 3〉 유아교육지원특별회계 예산 편성

단위: 억원

연도	총액	기관별		재원별	
		유치원	어린이집	교육세 전입금	일반회계 전입금
2017	39,408	18,533	20,875	30,808	8,600
2018	38,927	18,341	20,586	18,341	20,586
2019	38,153	17,628	20,525	18,341	19,812

자료: 1) 각년도 교육부 예산안 및 기금운용계획안.
2) 교육부 보도자료. 2018.12.08. “교육부 2019년도 예산 74조 9,163억원 확정”
3) 교육부. 2019년도 세입·세출예산 각목 명세서.

□ 유아교육지원특별회계법 부칙에는 3년 한시법이라는 점을 명시하고 있음. 다시 말해서, 유아교육지원특별회계는 2019년 12월 31일에 종료할 예정임.

□ 유아교육지원특별회계가 종료될 경우 누리과정 비용 중 어린이집에 지원되는 비용은 영유아보육법 시행령 제23조에 따라 지방교육재정교부금 중 보통교부금으로 부담하여야 하는데, 어린이집에 지원되는 누리과정 비용은 교육세법에 따른 교육세 부담 부분이 아니므로 해당 부분은 보통교부금의 증액 없이 시도교육청이 부담하게 되기 때문에 시도교육청의 반발이 예상됨(조승래 의원 대표발의 유아교육지원특별회계법 일부개정법률안 검토보고: 4-5).

□ 그러나 유아교육지원특별회계의 종료 이후 누리과정 재정조달을 어떻게 할 것인가에 대한 사회적 합의는 현재 부재한 상태임. 이는 이후 누리과정 재정조달의 불안정성이 재연될 수 있음을 의미함.

□ 유아교육지원특별회계의 종료가 다가옴에 따라 국회에서도 조승래 의원 대표발의로 유아교육지원특별회계법 일부개정안이 발의되었음. 개정안은 유아교육지원특별회계를 5년 연장하는 것을 내용으로 하고 있음.

〈표 4〉 유아교육지원특별회계법 일부개정법률안(조승래 의원 대표발의)

조문	내용
개정안 부칙 제2조(유효기간)	이 법은 2024년 12월 31일까지 효력을 가진다.
수정안 부칙 제2조(유효기간)	이 법은 2022년 12월 31일까지 효력을 가진다.

○ 유아교육지원특별회계를 5년 연장하는 것을 내용으로 하는 조승래 의원안은 2019년 8월 26일 국회 교육위원회에서 2022년 12월 31일까지 3년 연장하는 것으로 수정되어 통과하였음.

□ 이와 관련하여 국회 임시회 교육위원회에서는 다음과 같은 내용이 논의되었음.

제370회 국회 임시회 교육위원회회의록(법안심사소위원회) 제2호(2019년 8월 23일) 22-25p

전희경 위원: 이게 지금 올해 12월 31일까지 효력을 가지는 것으로 부칙을 변경하는 거잖아요. 5년 연장하는 것으로.
교육부 차관 박백범: 예, 그렇습니다.
전희경 위원: 그러면 5년 연장한 다음에는 또 어떻게 되는 거예요, 5년이 끝나면?
교육부 차관 박백범: 지금 말씀하신 것처럼 이것과 고교 무상교육과 이런 것을 전부 종합적으로 검토해 가지고 그 이전에 교부금제도를 어떻게 할 것인가에 대해서 기재부와 협의를 하도록 돼 있습니다. …

○ 국회 교육위원회 회의록에서는 유아교육지원특별회계를 연장한 후 고교무상교육 및 지방교육재정교부금 제도를 포함한 교육재정 개편방안에 대해서 교육부와 기재부가 협의를 할 것이라는 일정을 제시함.

교육부교육복지정책국장 설세훈: 위원님 말씀하신 대로 누리과정 관련해서는 재원의 문제가 핵심적인 부분입니다. …
현재 국고에서는 어린이집 부분이 있지 않습니까? 교육계 측에서는 어린이집 부분은 국고에서 해 달라고 하는 거고, 기재부에서는 어떻든 교육비 특별회계에서 출발한 부분이기 때문에 그 부분을 더 고려해야 되지 않겠느냐라고 하는 부분의 입장이 사실은 다른 간격이 있습니다.

○ 누리과정 관련해서는 재원의 문제가 핵심적인 부분이며, 교육계에서는 어린이집은 학교가 아니기 때문에 어린이집 누리과정 예산은 국고에서 지원하라고 요구하는 것이고 기재부에서는 교육비 특별회계에서 어린이집 누리과정 예산 역시 부담하는 것이 재정효율성 차원에서 바람직하다는 입장을 가지고 있음.

교육부교육복지정책국장 설세훈: 또 한편으로는 3년·5년 논의 속에서 꼭 좀 해야 될 부분이 저희가 유아교육에 있어서의 제도, 그러니까 어린이집과 유치원이 구분되어 있지 않습니까? 그렇지만 영유아에 대한 교육과 보육 과정을 운영하고 있는 입장에서는 그 부분을 어떻게 갖고 갈 것인지, 즉 유아교육제도에 대한 개선 부분도 같이 그 기간 동안에 재정과 함께 논의되면서 유아교육에 있어서의 제도 개선과 함께 그 재원을 어떻게 할 것인지를 심도 깊게 논의해야 되기 때문에 이 부분에 대해서는 연장이 필요하다라고 하는 부분에 대해서 같이 생각을 하고 있습니다.
재정당국도 역시 연장은 합니다만 유아교육제도에 대한 근본적인 어떻든 어떤 방향으로 나

가야 될 것인지를 고민해야 되지 않겠느냐, 다만 그 부분이 당장 답이 나올 수 있는 문제가 아니기 때문에 일정 정도 연장이 필요하다고 하는 입장이고요.

○ 누리과정 재정조달 문제는 영유아 교육 및 보육과정 개편과 맞물려서 논의되는 것이 필요하다는 입장이 제시되었음. 유아교육지원특별회계를 연장할 시 단순히 재정조달 문제만 논의되어서는 안되고 유보통합 등을 포함한 영유아 교육 및 보육과정 개편 문제가 같이 논의되고 이에 따라 재정조달 방법이 결정될 수 있다는 것으로 이해할 수 있음.

전희경 위원: … 이것 그냥 유예기간만, 쉽지요. 유예기간 3년 늘리고 5년 늘리고 10년 늘리고. 그런데 문제는 근본적으로 재정문제를 어떻게 해결할 것이냐에 대한 청사진이 안 나오는 이상은 계속 현 상태의 안정 추구 이렇게 해서 근본적인 문제 계속 뒤로 미뤄지는 것 아닙니까?

○ 유아교육지원특별회계 연장과 관련하여 국회 교육위원회 전희경 위원이 제기한 지적은 누리과정 재정조달 문제를 어떻게 해결할 것인가에 대한 청사진을 제시하지 않고 유예기간만 계속 연장하는 것은 바람직하지 않다는 것임.

교육부 차관 박백범: 유보 통합이 확정되지 않는 한 현재의 특별회계처럼 어린이집은 국고에서 맡고 유치원은 교육세 또는 교부금에서 맡는 게 재원을 확실하게 확보하는 방법이기도 하고 분담하는 방법이기도 할 것 같습니다.…

○ 이와 관련하여 교육부의 입장은 유보통합이 되지 않는다면 유아교육과 보육의 이원화된 거버넌스를 반영하여 누리과정 재정조달 역시 유치원은 교육세 또는 교부금에서, 어린이집은 국고에서 조달하는 것이 바람직하다는 입장임.

소위원장 조승래: 이것을 연장하지 않고 연장하기 전제, 일몰되기 전에 관련된 합의를 이끌어 냈으면 좋았을 거예요. 그런데 어쨌든 그 합의를 못한 것도 사실이고. 그런데 그 합의를 못했던 것은 워낙에 앞으로 학령인구 감소에 따른 교육재정의 추이에 대한 견해가 많이 다르기 때문에 발생하기도 했어요.…

○ 국회 교육위원회 조승래 소위원장은 학령인구 감소에 따른 교육재정의 추이에 대한 기재부와 교육부 등 관련 부처 및 당사자들의 견해 차이로 인해 누리과정 재정조달에 관한 합의가 어려웠다는 것을 언급함.

전희경 위원: … 저는 그렇게 생각합니다. 지금 이 상황이다 그러면 교육부에서 조속한 협의와 관련 주체들이 논의를 하라는 의미로라도 기재부 안대로 한 3년 정도만 일단 연장을 해 놓고 그 다음에 다시 한번 그 계획을 보면서…… 그 전에 사실 법이 정비되고 근본적인 구

조적인 다른 방법이 나오면 또 개정을 해야 하는 거잖아요. 그렇지요?
…
소위원장 조승래: 지금 그 합의는 비단 유아교육지원특별회계를 염두에 두고 하는 논의는 아니잖아요. 이것을 뛰어넘는 훨씬 더 포괄적인 논의이지 않습니까?…마찬가지로 관련된 협의가 종료되고 합의가 이루어진다면 그것에 따라서 논의를 또 할 수 있는 것 아니겠습니까?

○ 국회 교육위원회에서는 기재부 안에 따라 유아교육지원특별회계를 2022년 12월 31일까지 3년 연장하고 그 기간 동안 유아교육지원특별회계 뿐 아니라 지방교육재정교부금 제도의 개편을 포함한 포괄적인 논의를 해야 한다고 제시함.

○ 국회 교육위원회의 이러한 논의는 누리과정 재정조달은 유아교육 및 보육 제도의 개편과 맞물려서 진행되어야 하며, 유아교육지원특별회계의 개편 방향은 지방교육재정교부금을 포함한 포괄적인 논의의 틀에서 이루어져야 한다는 것을 보여줌.

Ⅳ. 유아교육지원특별회계의 쟁점

1. 비용부담의 주체: 누가 비용을 부담할 것인가?

(1) 교육재정과 복지재정

○ 유보통합이 추진되었던 기본 취지는 동일한 연령의 아동에게 기관 유형에 상관없이 동일한 교육 및 보육을 제공함으로써 출발선에서의 평등을 달성하기 위한 것이었음.

○ 그러나 교사양성 및 자격체계, 시설설치기준, 운영시간 및 관리감독체계의 차이 등 통합을 위한 여러 현실적인 어려움을 극복하지 못하고 그 진행과정이 지지부진하였고 현 정부에서는 더 이상 유보통합의 추진이 이루어지지 않고 있음.

○ 재정조달의 측면에서 유보통합의 문제는 교육재정과 복지재정의 차이에서 살펴볼 수 있음.

○ 유초중등 교육재정은 교육청의 교육비특별회계에서 관리하며 재원의 70% 가까이를 지방교육재정교부금이 차지함.

○ 지방교육재정교부금은 내국세의 20.46%로 고정되어 있으나 저출산 고령화 추세로 인하여 아동수가 감소하고 있으므로 아동 1인당 교육비는 증가하는 추세임.

○ 초등학교의 경우 학급당 학생수와 교사 1인강 학생수는 2030년까지 OECD 최저수준으로 떨어질 것으로 전망됨(통계청 장래인구추계 저위 가정 실현 시 각각 약 13명, 10명)(이철희, 2019: 43).

- 2016년 초등학교 학급당 학생수: 오스트리아 18.3, 아이슬란드 18.8, 핀란드 19.6, 스웨덴 19.0, 미국 20.8, 영국 25.9, 일본 27.3
- 2016년 초등학교 교사 1인당 학생수: 노르웨이 10.1, 오스트리아 11.6, 핀란드 12.3, 미국 15.2, 일본 16.6, 영국 16.9

○ 그에 비해 복지재정은 저출산 고령화 추세로 증가하는 노인인구로 인해 1인당 복지재정을 확보하기는 점점 더 어려워질 것이며 복지재정에 포함되어 있는 보육재정은 노인복지재정과 경쟁을 해야 하기 때문에 점점 더 확보가 어려워질 것임을 예상해 볼 수 있음.

○ 이런 문제를 해결하기 위하여 재정당국은 유보통합을 통해 교육재정을 보육재정에 연계하는 방안을 지지했던 것임.

○ 물론 아동 수 감소에 따라 바로 교육재정수요가 감소하는 것은 아님. 교육재정수요는 학생 수 뿐만 아니라 학교 수와 학급 수에 의해서 결정되며 학생 수가 감소함에 따라 바로 학교 수와 학급 수가 감소하는 것은 아니기 때문에 학생 수 감소가 곧바로 교육재정수요의 감소로 이어지지는 않음(엄문영, 2017).

○ 우리나라에서 교사는 정년이 보장되는 국가공무원이고 경력에 따라 급여가 상승하는 구조를 가지고 있으므로 교육비특별회계 세출의 60%를 차지하는 인건비가 단시간에 줄어들기 어려운 경직적인 재정구조를 가지고 있음.

○ 또한 누리과정 뿐만 아니라 2019년 하반기에 시행이 추진되고 있는 고교무상교육과 같이 새로운 교육사업들이 시행되고 있어 학생 수가 감소함에도 교육재정수요 감소로 바로 이어지지 않을 것을 예상할 수 있음.

○ 그러나 이러한 점들을 감안하더라도 현재의 교육재정과 복지재정의 구조가 유지된다면 아동 수 감소 추세는 장기간에 걸쳐서 유아교육과 보육의 1인당 지원 금액의 차이를 확대시킬 수 있음.

○ 유아교육과 보육 재정의 차이가 확대되는 것은 유보격차의 확대로 이어지는 문제가 발생할 수 있음.

○ 현재는 보육의 공공성 강화를 위해 사회서비스원에 보육직렬이 포함됨으로 인해 유아교육 및 보육의 거버넌스 이원화가 심화되는 방향으로 가고 있음.

○ 이에 따라 누리과정 재정조달의 핵심 쟁점인 관할권과 재정지원의 괴리가 심화되는 문제가 발생할 수 있음.

(2) 중앙정부 재정과 지방정부 재정

○ 2015-2016년에 시·도교육청과 중앙정부가 누리과정 재원을 둘러싸고 갈등을 일으키게 되고 그에 따라 2016년 12월에 유아교육지원특별회계법이 제정된 직접적인 원인은 중앙정부가 지방정부 사업에 소요되는 재원을 징발하여 중앙정부 사업에 사용하려고 했기 때문임.

○ 2010년대 이후 교육청과 지방자치단체가 협업하여 초중등학교 무상급식 도입함(교육청 50%, 시·도 30%, 시·군·구 20%).

○ 박근혜 정부는 2015년부터 누리과정 지원비용 4조를 전액 지방교육재정교부금으로 부담하게 하여 지방자체사업인 무상급식에 소요되는 재원을 중앙정부 사업인 누리과정에 동원하려는 정책을 시행함(어린이집 누리과정 지원비용 2조는 초중등 무상급식에 소요되는 비용 2조와 비슷한 규모임).

○ 이에 대한 시·도교육청의 반발로 누리과정 재정조달이 파행에 이르러 2016년 12월 유아교육지원특별회계법이 제정됨.
○ 이러한 결과는 지방정부의 장이 주민 직선으로 선출되기 때문이라고 볼 수 있음.
○ 지방자치단체와 교육청의 입장에서는 자신들을 선출한 주민에게 정치적 책임을 지기 때문에 자신들의 공약으로 추진되는 사업을 우선하게 됨.
○ 이에 따라 중앙정부 공약으로 추진되는 사업에 지방정부 재정을 동원하는 것에 대한 반발이 나타나게 되는 것임.
○ 현 문재인 정부는 지방분권을 확대하는 정책을 추진하고 있으며 2018년 10월에는 재정분권 확대 방안이 발표됨. 국가교육회의에서는 유초중등 교육에 대한 권한을 교육청으로 이양한다는 정책이 추진됨.
○ 이와 같이 지방자치와 교육자치가 확대되는 추세에서 중앙정부 공약으로 추진되는 사업에 지방정부 재정을 동원하는 것에 대한 반발은 더욱 빈번하게 발생할 수 있음.

(3) 누리과정 재정조달에 관한 2018년 예산안 국회 부대의견

□ 현 정부는 어린이집 누리과정 지원 예산은 전액 국고에서 부담한다는 정책을 시행하고 있으나, 2018년 예산안 국회 합의문 및 부대의견에서는 이에 대해 제약을 가하고 있음.
○ 2018년 12월에 발표된 여야 3당 합의문 및 부대의견에서는 누리과정에 대한 일반회계 전입금은 2조 586원(2018년 어린이집 누리과정 지원 예산 규모)을 초과할 수 없으며, 이 금액은 매년 지원대상 아동수의 감소에 따라 감소하도록 함. 현재의 누리과정 단가가 유지될 경우 어린이집 누리과정 지원은 전액 일반회계 전입금으로 부담하지만, 누리과정 단가가 인상될 경우 인상분에 대해서는 어린이집 누리과정 지원에 대해서도 지방교육재정교부금에서 부담하도록 함.
○ 이와 같은 국회 부대의견은 저출산으로 인한 아동 수 감소 추세에 따라 내국세의 일정비율로 고정된 지방교육재정교부금으로 인해 유초중등 교육에서는 1인당 교육재정이 증가할 것이니 누리과정 지원금의 추가 소요를 지방교육재정교부금으로 부담하라는 취지라고 볼 수 있음.
○ 이에 따라 어린이집 누리과정 지원을 전액 국고로 부담한다는 정책은 현재의 누리과정 단가를 유지하는 경우에만 적용됨.
○ 어린이집 누리과정 담당교사 처우개선비 713억원을 유아교육지원특별회계 내에서 아동 1인당 누리과정 운영비 7만원과 별도로 조달한다면 현재의 어린이집 누리과정 지원 금액을 초과하게 되므로 국회 부대의견에 따르면 지방교육재정교부금인 교육세 전입금으로 조달하게 될 수도 있음.
○ 그러나 시·도 교육청은 교육세 전입금은 모두 유치원의 누리과정 지원을 위해서만 사용되어야 하고 어린이집 누리과정 지원은 전액 국고에서 부담해야 한다는 입장을 고수하고 있으므로 교육세 전입금으로 어린이집 누리과정 담당교사 처우개선비를 지원하는 것은 수용할 수 없다는 입장을 유지하고 있음.

〈표 5〉 2018년 예산안 국회 합의문 및 부대의견

구분	내용
예산안 합의문	2018년도 누리과정 일반회계 전입금은 2조 586억원으로 한다. 2019년 이후 누리과정 지방교육자치단체에 대한 예산 지원은 2018년 규모를 초과할 수 없다.
예산안 부대의견	정부는 2019년 이후 지방교육자치단체에 대한 누리과정 예산 지원은 2018년 예산액을 초과할 수 없으며, 누리과정 지원단가는 2018년 수준을 적용하고 이를 초과하는 집행단가 인상은 지방교육재정이 부담하며 지원소요 산정시 지원대상 아동의 수는 각 년도 지원대상 아동수를 적용한다. 또한, 2020년부터 2022년까지 학년별로 단계적 도입 예정인 고교무상교육은 지방교육재정교부금을 재원으로 추진한다.

○ 누리과정 재정조달에 관한 국회 부대의견에 대해서 2019년 8월 20일 국회 교육위원회에서는 다음과 같은 내용이 논의되었음.

제370회 국회 임시회 교육위원회회의록 제1호(2019년 8월 20일) 20p

조승래 위원: ··· 마무리하면서 한가지만 더 말씀드리고 싶은데 2017년인가요 그때 국회에서 유아교육특별회계와 관련해서 부대의견을 달았는데 하나는 총액을 초과할 수 없다라는 게 하나가 있고 또 하나는 단가 인상은 교육세로 한다 이렇게 부대의견이 달려 있지 않습니까?
부총리겸교육부장관 유은혜: 예
조승래 위원: 이 부분에 대한 부대의견에 대해서 어떻게 생각하십니까?
부총리겸교육부장관 유은혜: 저는 그 부대의견이 국회의 논의 결과이기 때문에 존중해야 되지만 이번에 예산 논의를 하실 때, 국회에서 심의를 하실 때 그 부대의견이 수정돼야 되지 않나 각합니다. 단가 인상도 그렇고 또 원래의 지방교육재정이 부담해야 되는 유치원분이 있고 어린이집분은 또 별도로 있는데 이것들이 제대로 합의가 되지 않으면서 모든 것을 다 교육세에서 부담하는 것으로 부대의견이 달렸기 때문에 교육감들은 동의하기가 매우 어려운 내용이고요. 그래서 이번 예산 심의과정에서는 이 부대의견에 대해서 위원님들께서 현실을 반영해서 수정해 주시기를 요청드립니다.

○ 국회 교육위원회 회의에서 유은혜 부총리겸교육부장관은 누리과정 단가 인상에 관한 국회 부대의견은 유치원 뿐만 아니라 어린이집 누리과정 단가 인상분도 모두 교육세에서 부담하라는 내용이므로 교육감들의 동의를 얻기가 어려우므로 누리과정 단가 인상을 위해서는 국회 부대의견이 수정될 필요가 있다는 의견을 제시하였음.

조승래 위원: 특별히 누리과정 단가는 어린이집이나 유치원 현장의 요구가 매우 큽니다. 그리고 실제로 단가가 계속 동결해 있는 상태는 결국에 유아교육이나 보육의 질을 떨어뜨리는 결과를 낳게 됩니다. 그래서 이번에 우리가 국회에서 논의하는 과정에서 지난번에 달았던 부대의견을 수정해서 유아교육과 보육의 질을 개선하는 방향으로 처리될 수 있도록 그렇게 교육부도 노력해 주시기를 부탁드리겠습니다.

○ 국회 교육위원회 조승래 위원은 누리과정 단가 동결로 인해 유아교육 및 보육의 질을 떨어뜨리는 결과를 낳게 되므로 국회 부대의견 수정을 통해 누리과정 단가를 인상시킬 필요성에 대해 언급함.

○ 국회 교육위원회에서의 이러한 논의는 누리과정 재정조달 방안에 대한 합의는 단기간에 이루어지기 어렵기 때문에 현재 누리과정 단가를 인상하기 위해서는 국회 부대의견이 수정될 필요가 있다는 점을 언급한 것으로 볼 수 있음.

2. 지원금과 보조금: 어떻게 지원할 것인가?

(1) 보육교사 처우개선비의 법적 성격

□ 유아교육법 제24조제1항은 초등학교 취학직전 3년의 유아교육을 무상으로 실시한다고 규정하고 있고, 이것이 누리과정 지원의 근거가 되고 있음.

○ 유아교육법 제24조제2항은 무상유아교육의 비용은 유아의 보호자에게 지원하는 것을 원칙으로 한다고 규정함으로써 누리과정 지원은 부모에게 바우처로 지원한다는 것을 명시하고 있음.

○ 유아교육법 제24조제3항은 무상교육 비용은 관계 행정기관의 장과 협의하여 고시한다고 규정하고 있는데, 이에 따라 사립유치원과 어린이집에 대해서 아동 1인당 유아학비·보육료 22만원이 지원되고 있음.

〈표 6〉 유아교육법상 무상교육 규정

조문	내용
유아교육법 제24조(무상교육)	① 초등학교 취학직전 3년의 유아교육은 무상(無償)으로 실시하되, 무상의 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다. ② 제1항에 따라 무상으로 실시하는 유아교육에 드는 비용은 국가 및 지방자치단체가 부담하되, 유아의 보호자에게 지원하는 것을 원칙으로 한다. ③ 제2항에 따라 국가 및 지방자치단체가 부담하는 비용은 제4항의 표준유아교육비를 기준으로 교육부장관이 예산의 범위에서 관계 행정기관의 장과 협의하여 고시한다. ④ 교육부장관은 제5조제1항에 따른 중앙유아교육위원회의 심의를 거쳐 표준유아교육비를 정한다. ⑤ 제2항에 따른 지원방법, 제3항에 따른 비용 고시 및 제4항에 따른 표준유아교육비 산정 등에 관하여 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.
유아교육법 시행령 제29조(무상교육의 내용 및 범위)	① 법 제24조제1항에 따라 초등학교 취학 직전 3년의 유아에 대하여 실시하는 무상교육은 매년 1월 1일 현재 만 3세 이상인 유아로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관에서 교육부장관과 보건복지부장관이 협의하여 정하는 공통의 교육 · 보육과정(이하 "공통과정"이라 한다)을 제공받는 유아를 대상으로 한다. 이 경우 유아가 받을 수 있는 무상교육 기간은 3년을 초과할 수 없다. 1. 유치원 2. 「영유아보육법」에 따른 어린이집 3. 그 밖에 교육부령으로 정하는 바에 따라 유아교육을 실시하도록 지정받은 기관 ② 1월 2일부터 3월 1일까지의 기간 중에 만 3세가 된 유아가 공통과정을 제공받는 경우에는 제1항 전단에도 불구하고 무상교육의 대상으로 본다. 이 경우 유아가 받을 수 있는 무상교육 기간은 3년을 초과할 수 없다.

조문	내용
유아교육법 시행령 제34조(권한 등의 위임 및 위탁)	③ 교육감은 법 제29조제2항에 따라 어린이집에서 공통과정을 제공받는 유아에 대한 비용 지원에 관한 업무를 특별시장 · 광역시장 · 특별자치시장 · 도지사 · 특별자치도지사에게 위탁한다. ⑤ 교육부장관 및 교육감은 특별시장 · 광역시장 · 특별자치시장 · 도지사 · 특별자치도지사와 협의를 거쳐 제3항에 따라 위탁된 업무의 처리에 필요한 인력 또는 경비를 지원하여야 한다.

○ 유아교육법 제26조 및 유아교육법 시행령 제32조는 누리과정 지원금 이외에 정부에서 사립유치원에게 보조금을 지급할 수 있는 근거를 규정하고 있음. 이에 따라 교육부는 유치원 교사 처우개선비는 누리과정 지원과 별도의 예산을 편성하여 지급하고 있음.

〈표 7〉 유아교육법상 보조금 규정

조문	내용
유아교육법 제26조(비용의 부담 등)	③ 국가 및 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 사립유치원의 설립 및 유치원교사의 인건비 등 운영에 드는 경비의 전부 또는 일부를 보조한다.
유아교육법 시행령 제32조(사립유치원에 대한 지원)	① 교육부장관과 교육감은 법 제26조제3항에 따라 다음 각 호의 경비의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 사립유치원에 지원한다. 1. 사립유치원 설립비 2. 사립유치원 수석교사 · 교사의 인건비 및 연수경비 3. 교재 · 교구비 4. 그 밖에 교육부장관과 교육감이 필요하다고 인정하는 경비 ② 특별시장 · 광역시장 · 특별자치시장 · 도지사 · 특별자치도지사 및 시장 · 군수 · 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 조례로 정하는 바에 따라 제1항 각 호의 경비의 전부 또는 일부를 사립유치원에 지원할 수 있다.

□ 영유아보육법 제34조는 무상보육을 규정하고 있고, 영유아보육법 제34조의3은 영유아의 보호자에게 보육서비스 이용권을 지급할 수 있다고 규정하여 유아교육법상의 무상유아교육과 마찬가지로 바우처로 지원한다는 것을 명시하고 있음.

○ 영유아보육법 시행령 제22조제1항제1호 및 제23조제1항은 어린이집의 만3세이상의 영유아에 대한 공통 보육·교육과정(누리과정) 지원은 유아교육지원특별회계에서 비용을 부담하고 유아교육지원특별회계가 종료되면 지방교육재정교부금으로 부담한다고 명시하고 있음.

〈표 8〉 영유아보육법상 무상보육 규정

조문	내용
영유아보육법 제34조(무상보육)	① 국가와 지방자치단체는 영유아에 대한 보육을 무상으로 하되, 그 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다. ③ 제1항에 따른 무상보육 실시에 드는 비용은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가나 지방자치단체가 부담하거나 보조하여야 한다. ④ 보건복지부장관은 어린이집 표준보육비용 등을 조사하고 그 결과를 바탕으로 예산의 범위에서 관계 행정기관의 장과 협의하여 제3항에 따른 국가 및 지방자치단체가 부담하는 비용을 정할 수 있다.

조문	내용
영유아보육법 제34조의3(보육서비스 이용권)	① 국가와 지방자치단체는 제34조 및 제34조의2에 따른 비용 지원을 위하여 보육서비스 이용권(이하 "이용권"이라 한다)을 영유아의 보호자에게 지급할 수 있다. ③ 이용권의 지급 및 이용 절차 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.
영유아보육법 시행령 제22조(무상보육의 내용 및 범위 등)	① 법 제34조제1항에 따른 영유아(영유아인 장애아 및 「다문화가족지원법」 제2조제1호에 따른 다문화가족의 자녀 중 영유아를 포함한다) 무상보육은 다음 각 호의 영유아를 대상으로 실시한다. 1. 매년 1월 1일 현재 만 3세 이상인 영유아: 어린이집에서 법 제29조에 따른 보육과정 중 보건복지부장관과 교육부장관이 협의하여 정하는 공통의 보육·교육과정(이하 "공통과정"이라 한다)을 제공받는 경우. 다만, 1월 2일부터 3월 1일까지의 기간 중에 만 3세가 된 영유아로서 어린이집에서 공통과정을 제공받는 경우를 포함한다. 2. 매년 1월 1일 현재 만 3세 미만인 영유아: 어린이집에서 법 제29조에 따른 보육과정(공통과정은 제외한다)을 제공받는 경우 ② 제1항에도 불구하고 법 제34조제2항에 따라 장애아는 어린이집에서 법 제29조에 따른 보육과정을 제공받는 경우 만 12세까지 무상보육을 실시할 수 있다. ③ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 무상보육의 실시에 필요한 사항은 보건복지부장관이 정한다. 〈개정 2013. 2. 28.〉
영유아보육법 시행령 제23조(무상보육 실시 비용)	① 법 제34조제3항에 따라 제22조제1항제1호의 영유아 무상보육 실시에 드는 비용은 예산의 범위에서 부담하되, 「지방교육재정교부금법」에 따른 보통교부금으로 부담한다. 다만, 법률 제14395호 유아교육지원특별회계법 부칙 제2조에 따른 유효기간까지는 같은 법 제2조에 따른 유아교육지원특별회계에서 부담한다. ② 법 제34조제3항에 따라 제22조제1항제2호의 영유아 무상보육 및 같은 조 제2항의 장애아 무상보육 실시에 드는 비용은 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제4조 및 별표 1에 따른 영유아 보육사업에 대한 지원 비율에 따라 국가와 지방자치단체가 부담한다. ③ 무상보육 실시 비용의 지원 방법 및 절차 등 구체적인 사항은 보건복지부장관이 정한다.

○ 영유아보육법 제36조 및 영유아보육법 시행령 제24조는 누리과정 지원과 구분되는 보조금에 대해서 규정하고 있음.

〈표 9〉 영유아보육법상 보조금 규정

조문	내용
영유아보육법 제36조(비용의 보조 등)	국가나 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제10조에 따른 어린이집의 설치, 보육교사(대체교사를 포함한다)의 인건비, 초과보육(超過保育)에 드는 비용 등 운영 경비 또는 지방육아종합지원센터의 설치 · 운영, 보육교직원의 복지 증진, 취약보육의 실시 등 보육사업에 드는 비용, 제15조의4에 따른 폐쇄회로 텔레비전 설치비의 전부 또는 일부를 보조한다.
영유아보육법 시행령 제24조(비용의 보조)	① 법 제36조에 따라 국가 또는 지방자치단체는 예산의 범위에서 다음 각 호의 비용의 전부 또는 일부를 보조한다. 1. 어린이집의 설치, 증축 · 개축 및 개수 · 보수 비용 2. 보육교사 인건비 3. 교재 · 교구비 4. 지방육아종합지원센터의 설치 · 운영비 5. 보수교육 등 직원 교육훈련 비용 6. 장애아 보육 등 취약보육 실시 비용 7. 그 밖에 차량운영비 등 보건복지부장관 또는 해당 지방자치단체의 장이 어린이집 운영에 필요하다고 인정하는 비용 ② 제1항에서 정한 비용의 지원방법 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부장관 또는 해당 지방자치단체의 장이 정한다.

□ 이런 점에서 유아교육법 및 영유아보육법에서 지원금과 보조금은 법적 근거가 다르다고 볼 수 있음.

□ 유아교육법 및 영유아보육법상 누리과정 지원은 보호자에 대한 바우처로 이루어지고 있다는 것을 고려하면, 유아교육지원특별회계에서 부담하는 유아학비 및 보육료 1인당 22만원은 바우처를 통해서 이루어지는 누리과정 지원금이라고 볼 수 있음.

□ 그러나 다음의 판례에서 볼 수 있듯이 유아교육지원특별회계에서 부담하는 비용 중에서 용도가 지정된 방과후 과정비 및 누리과정 운영비 1인당 7만원은 보조금이라고 볼 수 있음.

○ 서울중앙지법 2018.7.21. 민사22단독 판결은 방과후 과정 지원비는 지방자치단체에서 교육과 보육을 통한 종일반 운영의 활성화를 위해 정책적 목적에서 유치원에 직접 지급하는 보조금이라고 보았고, 교육청의 유치원 종일반 운영계획 등을 보면 방과후 과정 지원비의 지원요건·방식 등이 규정되어 있는 등 실질적 수혜자를 유치원 운영자로 볼 수 있다고 판단하였음.

○ 지방법원 판례에서 방과후 과정 지원비는 유아학비와 달리 보조금으로 판단되었는데 그 이유는 유아학비가 유아의 보호자에게 지원되는 금액인 것과 달리 방과후 과정 지원비는 유아의 보호자가 아니라 유치원에 보조되는 금액으로 유아교육법 제27조에 규정하였고, 유아교육법 시행령 제33조에는 방과후 과정 지원비의 용도를 교육환경 개선비, 인건비, 교재·교구비 등으로 지정하여 보조금의 성격을 명확히 하였기 때문임.

〈표 10〉 방과후 과정비 및 누리과정 운영비 7만원에 대한 유치원과 어린이집 규정

방과후 과정비(유치원)		누리과정 운영비(어린이집)	
유아교육법 제27조(방과후 과정 운영 등에 대한 지원)	국가 및 지방자치단체는 방과후 과정을 운영하거나 제12조제3항에 따라 대통령령으로 정하는 수업일수를 초과하여 운영하는 유치원에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 운영에 드는 경비를 보조할 수 있다.	2019 보육사업안내(보건복지부) p.281	아동 1인당 22만원은 보육료, 7만원은 만3-5세 담당교사 처우개선비 및 누리과정 운영지원비로 활용
유아교육법 시행령 제33조(방과후 과정 운영 등에 대한 지원)	① 교육부장관과 교육감은 법 제27조에 따라 다음 각 호의 경비의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 방과후 과정을 운영하거나 제12조에 따른 수업일수를 초과하여 운영하는 유치원에 지원할 수 있다. 1. 교육환경 개선비 2. 인건비 3. 교재 · 교구비 4. 그 밖에 교육부장관과 교육감이 필요하다고 인정하는 경비	2019 보육사업안내(보건복지부) p.283-280	- 누리과정 담당 보육교사 지원(월 33만원) * 누리과정 처우개선비 추가지원(30천원) 포함 - 전체 3-5세아 예산 중 보육료(수수료 포함), 담당교사 지원액 일부(300천원)를 제외한 잔액을 운영비 생성기준 아동 수로 균분(만3-5세 누리과정 장애아반에 편성된 3-5세 장애아동은 일반아동반의 2배 단가 적용)하여 지자체에서 어린이집에 지원 - 생성된 누리과정 추가지원비 단가에 8,120원 추가 지원 - 누리과정 운영지원비: 누리과정 보조교사 인건비(우선 활용), 누리과정 운영을 위해 필요한 항목

□ 이런 점에서 유아교육지원특별회계에 전입되는 비용은 아동 1인당 학부모 지원금 22만원을 기본으로 보조금 7만원이 추가된 구조라고 할 수 있음.

□ 영유아보육법 시행령 제23조에 따라 유아교육지원특별회계에서 부담해야 하는 비용은 영유아보육법 제34조의 무상보육을 위한 비용이기 때문에 영유아보육법 제36조에 근거한 보조금은 반드시 유아교육지원특별회계에서 부담할 필요는 없다고 볼 수 있음.

○ 어린이집 누리과정 담당교사 처우개선비는 보육교사에게 직접 지원된다는 점에서 영유아보육법 제36조에 규정된 보조금의 성격을 갖는 것으로 해석되어야 할 것임.

○ 복지부에서는 누리과정 관련 비용은 유아교육지원특별회계에서 부담해야 한다는 입장을 가지고 있었고, 이에 따라 아동 1인당 7만원씩 지원되는 누리과정 운영비에서 어린이집 누리과정 담당교사 처우개선비를 지급해 왔으나, 별도 예산을 마련해 누리과정 담당교사 처우개선비를 지급하는 방안을 예산협의 과정에서 요청하게 된 것은 영유아보육법 제36조의 보조금 지급이 가능하기 때문이라고도 볼 수 있음.

□ 보육교사 처우개선비의 법적 성격에 대한 법제처 해석

○ 2015.6.26. 법제처 해석은 다음과 같음(어린이집 보육교사 처우개선비 지원에 관한 사항을 조례로 지정할 수 있는지에 대한 회신)

「영유아보육법 시행령」(이하 "시행령"이라 함) 제24조제1항에서는 같은 법 제36조에 따라 국가 또는 지방자치단체는 어린이집 설치, 증축·개축 및 개수·보수비용(제1호), 보육교사 인건비(제2호), 교재·교구비(제3호), 지방육아종합지원센터의 설치·운영비(제4호), 보수교육 등 직원 교육훈련 비용(제5호), 장애아 보육 등 취약보육 실시 비용(제6호), 그 밖에 차량운영비 등 보건복지부장관 또는 해당 지방자치단체의 장이 어린이집 운영에 필요하다고 인정하는 비용(제7호)에 대하여 예산의 범위에서 비용의 전부 또는 일부를 보조한다고 규정하고 있습니다. 이러한 규정들을 살펴보면, 보육교사 처우개선비는 보육교사의 복지증진 및 근무환경 개선을 위하여 비용을 보조하는 사항으로 보이므로 시행령 제24조제1항제2호의 보육교사 인건비가 아닌 제7호에서 그 밖에 차량운영비 등 보건복지부 장관 또는 지방자치단체의 장이 어린이집 운영에 필요하다고 인정하는 비용에 해당하는 사무로 보입니다.

○ 이러한 법제처의 해석은 보육교사 처우개선비는 보육교사의 복지 증진 및 근무환경 개선을 위하여 비용을 보조하는 사항으로 영유아보육법 제36조의 보조금에 해당한다는 것임.

□ 이런 점들을 종합하면 어린이집 누리과정 보육교사 처우개선비는 유아교육지원특별회계에서만 지원할 필요는 없으며 별도의 보조금을 통해 지원하는 것이 가능하다고 보아야 할 것임.

(2) 지원금과 보조금의 규제 방식 차이

○ 지원금과 보조금의 규제 방식 차이는 보조금은 목적을 지정한 금액이기 때문에 지정된 목적 외로 보조금을 사용한 경우 규제할 수 있으나 지원금은 목적을 지정하지 않으므로 목적 외로 사용한다고 해도 거짓이나 부정한 방법으로 지원받지 않은 이상 규제하기 어렵다는 점에 있음.

○ 사회복지에서는 사회서비스 바우처를 통한 지원이 일반적으로 자리잡았으나 교육계에서는 사립 중고등학교에 대한 재정결함보조금에서도 볼 수 있듯이 보조금을 통한 지원이 일반적으로 자리잡고 있음.

○ 교육청에서 누리과정 지원금 인상에 소극적인 이유는 우선 지방교육재정교부금을 어린이집 지원에 투입하는 것을 반대하는 이유도 있지만 학부모 지원금보다 기관통제를 용이하게 할 수 있는 보조금을 선호하는 측면도 있다고 볼 수 있음.

○ 2018년 10월 사립유치원 비리 사태가 발생했을 당시 유치원 3법의 주요 이슈 중 하나가 지원금의 보조금 전환 문제였음. 이는 기관통제가 용이한 보조금을 통해 사립유치원의 공공성을 확보하려는 입장이 반영된 것이라고 볼 수 있음.

〈표 11〉 지원금과 보조금의 규제 방식 차이

조문	내용
유아교육법 제28조(보조금의 반환)	① 국가 및 지방자치단체는 사립유치원의 장이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이미 지급한 보조금의 전부 또는 일부의 반환을 명할 수 있다. 1. 유치원 목적외에 보조금을 사용한 경우 2. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 지급받은 경우 3. 제22조에 따른 교원자격기준을 갖추지 아니한 사람을 교원으로 임용한 경우 4. 유치원 원비 인상률이 직전 3개 연도 평균 소비자 물가상승률을 초과한 경우 ② 국가 및 지방자치단체는 유아의 보호자가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제24조제2항에 따른 비용을 지원받은 경우에는 그 비용의 전부 또는 일부의 반환을 명할 수 있다
영유아보육법 제40조의2(보육비용 지원액의 환수)	① 국가 또는 지방자치단체는 보호자가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제34조 및 제34조의2에 따른 비용을 지원받은 경우에는 그 비용의 전부 또는 일부를 환수할 수 있다. ② 제1항에 따라 환수하는 경우에 비용을 반환할 자가 기한 내에 반환하지 아니한 때에는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수한다.
영유아보육법 제40조(비용 및 보조금의 반환명령)	국가나 지방자치단체는 어린이집의 설치·운영자, 육아종합지원센터의 장, 보수교육 위탁실시자 등이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이미 교부한 비용과 보조금의 전부 또는 일부의 반환을 명할 수 있다. 1. 어린이집 운영이 정지·폐쇄 또는 취소된 경우 2. 사업 목적 외의 용도에 보조금을 사용한 경우 3. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부받은 경우 5. 착오 또는 경미한 과실로 보조금을 교부받은 경우로서 보건복지부령이 정하는 사유에 해당하는 경우

3. 가격규제와 비용보전: 얼마나 지원할 것인가?

○ 보육 및 유아교육에 대한 가격규제 정책으로 어린이집에 대해서는 보육료 상한제, 유치원에 대해서는 원비 인상률 상한제가 적용되고 있음.

○ 가격규제는 정부가 시장에서 가격결정기능을 가져온 것인데 정부가 비용보전을 하지 않으면서 가격규제를 하면 서비스 질이 떨어지게 되는 문제가 발생함.

○ 복지부도 가격규제를 하고 있는 상황에서 비용보전을 하지 않으면 서비스 질 문제를 해결할 수 없다는 것을 알고 있기 때문에 지원을 늘려야 할 필요성에 대해서는 인식하고 있을 것이지만 문제는 그 재원을 누구의 예산으로 조달할 것인가임.

○ 복지부의 입장에서는 영유아 보육료 지원체계 개편, 아동수당 확대에 사용할 재원이 필요하므로 3-5세 누리과정은 모두 교육재정으로 조달하는 것을 선호할 것이지만, 문제는 이 방안은 교육부 및 교육청과 합의를 이끌어내기 어렵다는 것임. 교육계에서는 관할권의 문제 뿐 아니라 공립유치원 확대, 고교무상교육, 무상급식 확대 등 학교에 사용해야 할 재원이 필요하므로 어린이집 누리과정 지원에 교육재정을 투입하기를 원하지 않음.

○ 다시 말해서 관할권과 재정지원이 분리된 상황에서 각 부처는 자기 관할의 사업에 들어가는 예산을 우선하고 있으며 재원 부담 주체에 대한 합의가 이루어지지 않았기 때문에 어린이집 누리과정 지원금이 인상되지 않고 있는 것임.

〈표 13〉 유치원 원비 인상률 상한제와 어린이집 보육료 상한제의 근거규정

조문	내용
유아교육법 제25조(유치원원비)	① 유치원의 설립 · 경영자는 교육부령으로 정하는 바에 따라 수업료 등의 교육비용과 그 밖의 납부금(이하 "유치원 원비"라 한다)을 받을 수 있다. 이 경우 다음 각 호의 기준에 따라 유치원 원비를 달리 정할 수 있다. 1. 제12조제2항에 따른 유치원의 이용형태 2. 교육 대상인 유아가 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급권자의 자녀인지 여부 3. 해당 지역이 저소득층 밀집지역 또는 농어촌지역 등 사회적 취약지역인지 여부 ② 제1항제3호에 따른 사회적 취약지역의 결정기준은 대통령령으로 정한다. ③ 각 유치원은 유치원 원비의 인상률이 직전 3개 연도 평균 소비자 물가상승률을 초과하게 하여서는 아니 된다. ④ 제3항에도 불구하고 다음 각 호의 사항을 고려하여 교육부장관이 정하는 기준에 해당하는 국립유치원은 제5조제1항에 따른 중앙유아교육위원회의 심의를, 교육감이 정하는 기준에 해당하는 공 · 사립유치원은 같은 항에 따른 시 · 도 유아교육위원회의 심의를 각각 거쳐 직전 3개 연도 평균 소비자 물가상승률을 초과하여 유치원 원비를 받을 수 있다. 1. 제24조제2항에 따라 국가 및 지방자치단체가 부담하는 비용 2. 제24조제4항에 따른 표준유아교육비 ⑤ 그 밖에 유치원 원비 산정 및 징수방법 등에 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.
영유아보육법 제38조(보육료 등의 수납)	제12조부터 제14조까지의 규정에 따라 어린이집을 설치 · 운영하는 자는 그 어린이집의 소재지를 관할하는 시 · 도지사가 정하는 범위에서 그 어린이집을 이용하는 자로부터 보육료와 그 밖의 필요경비 등을 받을 수 있다. 다만, 시 · 도지사는 필요시 어린이집 유형과 지역적 여건을 고려하여 그 기준을 다르게 정할 수 있다.

Ⅴ. 유아교육지원특별회계의 개편방안

○ 2019년 말로 종료 예정인 유아교육지원특별회계의 연장 여부를 국회에서 논의해야 함. 2016년 12월에 3년 한시법으로 제정된 유아교육지원특별회계법이 예정대로 2019년 말에 종료된다면 그 다음에 누리과정 재정조달을 어떻게 할 것인가가 문제됨.

○ 따라서 유아교육지원특별회계가 예정대로 종료될 경우와 연장될 경우로 나누어 재정조달 방안을 논의해 볼 필요가 있음.

○ 2019년 8월 26일 국회 교육위원회에서 유아교육지원특별회계 3년 연장안이 통과되었으므로 유아교육지원특별회계의 연장 가능성을 생각해 볼 수 있음.

○ 그러나 유아교육지원특별회계 연장안이 국회 본회의를 통과하더라도 2022년 말에 종료되는 3년 한시법을 연장한 것에 불과하기 때문에 유아교육지원특별회계 종료를 가정한 방안을 생각하는 것도 필요하다고 볼 수 있음.

○ 유아교육지원특별회계의 연장 여부는 누리과정 지원 예산을 어디서 부담할 것인가의 문제와 연결됨.

○ 이전 정부에서는 유보 통합을 전제로 누리과정 지원 예산을 지방교육재정교부금에서 부담하는 정책을 추진하였음. 그러나 당시 유보통합이 이루어지지 않은 상태에서 누리과정 재정지원의 일원화만을 추진하다 보니 관할권과 재정지원의 괴리가 발생하였고, 이것은 누리과정 지원 예산 부담을 둘러싼 갈등의 핵심적인 요인으로 작용하였음(하연섭·유명미, 2017: 235).

○ 다시 말해서 유치원의 관할권은 교육부와 교육청이 행사하고, 어린이집의 관할권은 복지부와 지방자치단체가 행사하는 거버넌스의 이원화 구조에서 누리과정 재정지원만 교육재정으로 일원화하는 상황은 관할권과 재정지원의 괴리를 발생시켰던 것임.

○ 현 정부는 유보통합을 더 이상 추진하지 않고 유보격차 해소에 주력한다는 입장을 가지고 있기 때문에 관할권과 재정지원의 괴리 문제를 해결할 필요성은 더욱 부각된다고 볼 수 있음.

방안 1: 유아교육지원특별회계 연장, 지원금 동결 및 보조금 확대

○ 유아교육지원특별회계가 2019년 국회에서 연장될 경우 현재와 같이 누리과정 재정지원은 모두 유아교육지원특별회계에서 지원되지만 문제는 누리과정 단가 인상을 어떻게 할 것인가임.

○ 유아교육지원특별회계가 연장된다고 해도 재정조달 주체에 대한 합의 부재로 인해 누리과정 지원 단가가 인상되지 않을 수도 있음.

○ 누리과정 지원 단가가 인상되지 않고 동결될 경우 유치원과 어린이집에 대한 지원 확대는 바우처가 아닌 기관보조금을 통해 이루어질 수도 있음.

○ 교육청의 입장에서는 바우처보다 기관보조금을 통해서 지원하는 것이 유치원에 대한 관리·감독을 강화할 수 있고 바우처를 통한 지원 확대는 누리과정 지원비를 유치원과 어린이집 지원금을 동시에 인상해야 하기 때문에 유치원만 별도로 지원할 수 있는 기관보조금을 선호한다고 볼 수 있음.

○ 그러나 이 방안은 현재 복지부가 어린이집 누리과정 소요 예산을 부담하기를 원하지 않기 때문에 누리과정 관련하여 어린이집에 대한 보조금을 확대하는데 어려움이 있고 누리과정 지원금이 동결되는 것이므로 어린이집에서 원하지 않을 것임.

방안 2: 유아교육지원특별회계 연장 및 지방교육재정교부금으로 지원금 인상

○ 2018년 예산안 국회 부대의견은 현재 누리과정 지원 단가에 대해서는 국고에서 어린이집 누리과정 지원을 하지만 누리과정 단가 인상은 지방교육재정교부금으로 해야 한다는 입장을 제시하였음.

○ 복지부의 입장에서도 아동수당 확대 및 영유아 보육료 지원체계 개편등에 사용할 재원이 필요하니 어린이집 누리과정 지원금 인상을 모두 교육재정으로 조달하는 방안을 선호할 것임.

○ 기재부 역시 지방교육재정교부금이 보육재정에 투입되는 방안을 재정효율성 차원에서 선호할 것임.

○ 문제는 이 방안은 교육부 및 교육청과 합의를 이끌어내기가 어렵다는 것임. 교육계에서는 관할권의 문제가 해결되지 않을 뿐 아니라 공립유치원 확대, 고교무상교육, 무상급식 확대 등 학교에 사용해야 할 재원이 필요하므로 어린이집 누리과정 지원에 지방교육재정교부금을 투입하고 싶어하지 않음.

○ 만약 지방교육재정교부금에 포함되는 교육세의 유아교육지원특별회계 전입액을 증액하여 어린이집을 지원할 경우 교육청은 고교무상교육에 소요되는 재원 분담을 거부하고 전액 중앙정부가 부담하라고 요구할 수 있음.

○ 교육청의 어린이집 누리과정 예산 편성 거부를 방지하기 위해 유아교육지원특별회계에서 교육비 특별회계로 전입하지 않고 바로 시·도 일반회계로 어린이집 누리과정 지원 예산을 전입한다고 해도 그 재원이 교육세를 비롯한 지방교육재정교부금에서 나온다면 교육청은 그 감소분을 고교무상교육 재원의 중앙정부 전액부담을 통해 보전하려고 할 수 있음.

○ 이를 통해 국비부담은 늘어나고 원래 의도와 달리 재정비효율성은 확대될 수도 있음.

방안 3: 유아교육지원특별회계 연장 및 재정지원 이원화

○ 교육계에서는 지방교육재정교부금을 어린이집 지원에 투입하기를 원하지 않기 때문에 유치원 지원은 교부금에서, 어린이집 지원은 국고에서 지원하는 것을 유아교육지원특별회계법에 명시하기를 선호할 것임.

○ 그러나 유아교육지원특별회계법 제정 당시에도 재정당국은 국고 투입은 가급적 최소화하고 교부금으로 어린이집 지원을 늘리는 방안을 선호하였기 때문에 유아교육지원특별회계가 연장된다고 하더라도 유치원 지원을 교부금에서 하고 어린이집 지원을 국고에서 하는 방안은 재정당국과 합의를 이끌어내기 어려울 것임.

방안 4: 유아교육지원특별회계 연장 및 협의체를 통한 지원금 인상

○ 현 정부는 유보통합은 더 이상 추진하지 않고 유보격차 해소에 주력한다는 정책을 제시하였음.

○ 유보격차 해소를 위해서는 개별 부처가 각각 정책이 수행되어서는 그 효과를 보기 어려움.

○ 나아가 유아교육과 보육 정책은 지방정부 수준에서 지방자치단체와 교육청을 통해서 수행된다는 점을 고려해 볼 때 유보격차 해소를 위한 협의체를 교육부, 복지부, 지방자치단체, 교육청 간에 설치하는 방안을 제시할 수 있음.

○ 유보격차 해소를 위한 협의체는 7년째 동결되고 있는 누리과정 지원 단가 인상 문제를 포함하여 3~5세 유아를 위한 정책의 재정조달 전반에 대해 논의하여야 함.

○ 이를 위해서는 단지 법적 제도적으로 협의체를 만드는 것에 그치지 않고 참여자들의 구체적인 권한과 책임 배분 및 협의체의 결정 사항에 대해서도 구체적으로 논의될 필요가 있음.

○ 유보통합을 통한 관할권의 일원화를 여러 현실적인 문제로 인해 단기간에 기대하기 어렵다면 유보 이원화를 전제로 협의체를 구성하는 방안을 모색해 볼 수 있음.

○ 이는 교육부, 복지부, 지방자치단체, 교육청 등 유아교육과 보육 거버넌스의 당사자들이 참여하여 구성하는 협의체임.

○ 예를 들어서 대학의 경우도 여러 부처를 통해서 재정 지원을 받고 있으며 각각의 부처는 각자의 기준으로 지원한 금액에 대해서 관리감독을 하고 있음.

○ 마찬가지로 유치원과 어린이집 역시 특정 부처로부터만 지원을 받아야 할 필요는 없으며 협의체를 통해 유치원과 어린이집 지원에 다양한 기관이 참여하는 방안도 모색해 볼 수 있음.

○ 물론 협의체를 통한 협력적 거버넌스는 관할권 일원화를 통한 계층제 거버넌스에 비해 실제 작동에 어려움이 있는 것도 사실임. 지방자치단체와 교육청 간 협의체인 지방교육행정협의회도 실제로는 원활하게 작동하지 못하고 있음.

○ 그 이유로는 협의체 참여자에게 협의체를 통한 협력을 이끌어낼 수 있는 유인을 제공하지 못하기 때문임. 여기서 말하는 유인은 경제적 유인 뿐 아니라 구체적인 권한 및 책임을 어떻게 배분할 것인가의 문제임.

○ 이런 점에서 유치원과 어린이집을 지원하는 협의체를 구성한다고 해도 단순히 법적, 제도적으로 협의체를 구성하는 것에 그쳐서는 안되고 참여자에게 협력을 이끌어낼 수 있는 유인을 권한 및 책임의 구체적인 배분을 통해 제공하는 방안이 필요함.

○ 그러나 이 방안은 실제 협의체가 원활히 작동할 것인가를 보장할 수 없다는 점에서 과도기적인 방안이라는 한계를 가지고 있음.

방안 5: 유아교육지원특별회계 종료 및 지방교육재정교부금으로 재정지원 일원화

○ 영유아보육법 시행령에는 유아교육지원특별회계가 종료되면 유아교육지원특별회계 도입 이전과 같이 지방교육재정교부금으로 유치원 뿐 아니라 어린이집 누리과정 지원을 한다고 규정되어 있음.

○ 그러나 17개 시·도 교육청은 영유아보육법 시행령에 어린이집 누리과정 지원을 지방교육재정교부금으로 하도록 규정한 것은 지방교육재정교부금은 학교를 지원하도록 규정한 지방교육재정교부금법에 위배되는 상위법 위반이라는 입장을 공통적으로 가지고 있음.

○ 따라서 17개 시·도 교육청은 유아교육지원특별회계가 종료될 경우 과거와 같이 지방교육재정교부금으로 어린이집 누리과정을 지원하는 방안을 수용하지 않을 것임.

○ 현재 유보통합이 추진되지 않고 있는 상황에서 유아교육지원특별회계가 예정대로 2019년 말에 종료된다면 누리과정 재정조달의 불안정성이 재연될 가능성이 크다고 볼 수 있음.

방안 6: 유아교육지원특별회계 종료 및 재정지원 이원화

○ 유아교육지원특별회계가 종료될 경우 유아교육지원특별회계에 전입되고 있는 교육부 국고보조금 약 2조원을 복지부 국고보조금으로 전환해서 지방비 매칭으로 어린이집 누리과정 지원을 하는 방안을 논의해 볼 수 있음.

○ 그러나 이 경우 현재 아동수당, 양육수당, 보육료 지원 등의 지방비 매칭으로 인해 이미 지방정부의 재정부담이 존재하고 있는 상황에서 교육부 국고보조금으로 지원되고 있는 어린이집 누리과정 지원에 대해 지방비 매칭을 하게 된다면 지방정부의 재정부담 가중으로 인해 지방정부의 반발이 일어날 수 있음.

○ 만약 유아교육지원특별회계가 종료되고 복지부에서 어린이집 누리과정 지원을 국고보조사업으로 전환함으로써 0-2세 보육료 지원과 마찬가지로 국고보조율 67%를 적용할 시 지방지 매칭 규모는 1조원을 넘게 되는데 이렇게 될 경우 2017년 특수보육시책사업에 소요되는 지방비 규모 1조 405억원(강기숙·신영아·양미선·성정원·이소연, 2017)과 유사한 규모의 금액이 지방비 매칭에 소요될 수 있음.

○ 이렇게 될 때 특수보육시책사업에 소요되는 지방비를 징발하여 어린이집 누리과정 지원 지방비 매칭에 사용해야 하는 문제가 발생할 수 있으므로 지방자치단체의 반발이 예상됨.

○ 이런 문제를 해결하기 위해서는 보조금 준칙의 제정 등을 통해 지방비 매칭 비율 결정에 지방정부의 의견을 반영하고 지방비 매칭 비율의 증가 폭을 통제할 필요가 있음.

○ 그러나 이 방안은 지방교육재정교부금이 보육재정으로 투입되지 않는다는 점에서 교육계에서는 선호할 것이지만 기재부는 재정효율성 차원에서 선호하지 않을 것임.

○ 지방자치단체에서도 지방비 매칭을 통해 추가적인 재정 부담을 지게 되는 방안이기 때문에 선호하지 않을 것임.

Ⅵ. 마치며

□ 정리하자면 2019년 예산에서 어린이집 누리과정 담당교사 처우개선비를 교육세에서 부담하여 유아교육지원특별회계에 전입하고 이에 대해 시도교육감들이 예산편성을 하지 않겠다는 입장을 발표한 것은 유아교육지원특별회계 제정 이전부터 계속되어 왔던 누리과정 재정조달이 가진 불안정성의 연장선상에 있다고 할 수 있음.

□ 누리과정 재정조달의 이와 같은 불안정성은 유아교육 및 보육 거버넌스의 이원화에서 발생하는 문제이고, 관할권과 재정지원의 괴리가 핵심적인 문제라고 볼 수 있음.

□ 이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 관할권과 재정지원의 괴리를 해소하는 방향으로 법체계를 정비할 필요가 있음,

□ 유아교육지원특별회계가 2019년 말로 종료되기 때문에 유아교육지원특별회계를 연장할 것인가의 여부 및 7년동안 동결되고 있는 누리과정 인상 문제를 비롯하여 누리과정 재정조달의 체계를 어떻게 구성할 것인가를 국회에서 논의해야 함.

참고문헌

강기숙·신영아·양미선·성정원·이소연(2017). 2017 지방정부 특수보육시책 현황과 과제. 보건복지부·한국보육진흥원.

교육부. 2019년도 세입·세출예산 각목명세서.

국회 교육위원회(2019). 유아교육지원특별회계법 일부개정법률안 검토보고, 조승래 의원 대표발의(의안번호 20698). 전문위원 신종숙, 2019.8.

보건복지부. 2019 보육사업 안내.

송기창(2016). 지방교육재정교부금에 의한 누리과정 지원의 문제점과 개선대책. 교육재정경제연구, 25(1), 1-28.

엄문영(2017). 문재인정부 초·중등교육재정의 쟁점과 과제. 교육재정경제연구, 26(4), 25~55.

이철희(2019). 인구변화가 노동시장·교육부문에 미치는 영향: 전망과 대응방안. 제16차 저출산·고령화 포럼: 인구변화 전망에 기초한 미래사회 대응전략. 2019.04.12. 저출산고령사회위원회. p.15-44.

하연섭·유영미(2017). 영유아 교육·보육 예산정책의 분석-제도주의적 해석-. 한국정책학회보, 26(4), 227-253.

공동주체기관세션Ⅵ

발표1

복지대타협 추진 구조와 제언

이상범(전국시장군수구청장협의회)

전국시장군수구청장협의회

복지대타협 추진 구조와 제언

2019. 10. 11.

1

복지대타협의 추진구조와 제언

Ⅰ 복지대타협 추진 배경

Ⅱ 중앙과 지방의 복지재정 현황

Ⅲ 복지대타협 추진 구조와 체계

Ⅳ 복지대타협 추진방안과 제언

2

1 복지대타협 추진 배경

1. 복지대타협 추진 배경

기초 복지재정 부담

◆ 사회복지사업 중 91.9%가 국고보조사업으로, 보편적 복지확대로 인해 기초자치단체 복지재정 부담이 지속적으로 증가하고 있음

◆ 국고보조 부담액 매칭비 증가로 시군구에서 자체 사회복지사업을 추진할 수 없을 정도로 행정적·재정적 한계 도달

질서있는 복지체계 구축

◆ 중앙-광역-기초의 복지역할 재정립을 통해 보다 바람직하고 질서있는 복지체계를 구축

◆ 현금성 복지의 개념은 급여의 형태로 전달방식의 문제로서 중앙-지방 간 역할 재정립과 실태분석을 토대로 복지대타협 권고안 제시

지방정부간 복지경쟁 과열

◆ '18년 신설된 사회복지사업 중 489건(4,300억 원)이 현금성 복지사업으로 신규사업 경쟁 과열 및 중복우려

◆ 지자체간 재정불균형이 심한 상황에서 현금성 복지로 시군구간 경쟁할 경우 사회적.지역적 불평등과 갈등 발생 (공공성 고려)

2. 정부간 재정관계

1. 1세대 정부간 재정관계 : 머스그레이브의 정부재정 3대 기능

○ 중앙정부 = 소득분배, 지방정부 = 자원배분 (80년대 전통이론)

2. 2세대 정부간 재정관계 : 와인거스트-오우츠 모형

○ 지방정부의 복지역할 확대, 글로벌 수준의 외부성, 생활권 변화에 따른 재정관계 변화

미국 (광역분권)

80년대 레이건행정부의 포괄보조 : 복지재정 축소
주정부 중심의 사회복지 : 주정부 재량 확대
복지계약주의 (연방-주; 정부-NGO) : TANF

영국 (중앙집권)

지방정부 복지기능 축소 : Quango로 권한 이양
사회서비스에서 중앙정부 개입 강화 : 노인돌봄
집권화와 시장화 동시 추진

일본 (기초분권)

80년대 이후부터 복지분권화 지속
삼위일체 분권개혁 : 지방세,지방교부세,국고보조금
중앙정부의 복지재정 부담의 지자체 전가

재정사업 운영체계의 단순화/단층화, 성과계약과 성과책임
복지축소, 지방정부에 대한 복지재정부담 전가

4

2. 정부간 재정관계

<표 1> 지방재정의 정부간 관계 모형

비교 기준	경쟁적 분권모델 (seperationalist model)	통합 모델 (integrationist model)		집권 모델 (centralized model)
		협조적 분권 (cooperative model)	행정적 분권 (administrative model)	
시스템 이 념	경쟁, 차별화	국가통합.다양성의 조화, 설명책임	획일, 평등	개발, 통합
세원배분	세원분리, 지방세 응익과세	조정적 중복과세, 높은 자주재원 비율	세수분할의 우위, 낮은 자주재원 비율	세제의 집권화
정 부 간 재원이전	외부성 대응 보조금 지방재정조정기능 취약	낮은 의존재원비율, 포괄보조금 우위, 기회의 평등적 재정조정제도 운영	높은 의존재원비율, 특정보조금이 우위, 결과의 평등적 재정조정제도	교섭에 의한 보조금 배분
해당 국가	미국, 전통적 재정연방주의	캐나다, 독일, 구미제국	한국, 일본	아시아 개도국
문제점	재분배저하, 지역격차 발생	국가경제정책과 정합화	설명책임 결여, 예산제약의 연성화	지역지배의 불투명, 부패

5

1 복지대타협 추진 배경

지방재정 패러다임 변화 모색

◈ 지방재정의 경쟁적 측면의 자주재원과 의존재원 구조 논의에 대한 패러다임의 변화 필요

◈ 자율재정(self-financing) 영역과 협력재정(cooperative financing) 영역으로 구분. 자율재정 영역은 지방세와 세외수입 등 자주재원에 의해 운영되는 영역이며, 협력재정 영역은 의존재원과 국고보조금 등 지방재정조정제도에 의한 영역

협력적 재정 거버넌스 구축

◈ 중앙과 지방간 상생통합이 가능하며 지방의 다양성이 인정되고 명확한 설명책임을 가지는 '협력적 재정 거버넌스 구축'

◈ 이를 위해 지역경제 활성화를 위한 재정분권, 지역 간 평등과 다양성의 조화, 수익과 부담의 적절성 등을 목표로 자주재원 중심의 과세자주권 확보, 일반재원 중심의 지방재원 확충, 지방정부와 주민의 협력을 통한 재정자율성과 책임성 확보 할 수 있는 재정분권화 추진

6

복지대타협의 추진구조와 제언

Ⅰ 복지대타협 추진 배경

Ⅱ 중앙과 지방의 복지재정 현황

Ⅲ 복지대타협 추진 구조와 체계

Ⅳ 복지대타협 추진방안과 제언

7

2 중앙과 지방의 복지재정 현황

1. 재정자립도 추이: 감소하는 재정자립도

구분	합계	시·도	시	군	자치구
합계	243(100%)	17	75	82	69
10%미만	5(2.1%)	–	–	5	–
10~30%미만	153(63.0%)	4	33	73	43
30~50%미만	66(27.2%)	7	34	4	21
50~70%미만	17(7.0%)	4	8	–	5
70~90%미만	2(0.8%)	2	–	–	–
90%이상	–	–	–	–	–

자료: 행정안전부, 「2019년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」,

ㅇ 2019년 (당초)예산기준으로 우리나라 243개 지방자치단체 중 재정자립도가 50% 미만의 곳은 224개로 전체의 92.2%임

- 주목할 점은 재정자립도 30% 미만의 지방자치단체가 늘고 있다는 것임 (2017년 153곳→2018년 155곳→ 2019년 158곳)

8

2. 국고보조금 추이: 지속적으로 증가하는 국고보조금 [단위: 조원]

구 분	세출	계	국고보조금	지방부담금	국고보조율
2010	149.8	46.7	29.2	17.5	62.5%
2011	141.2	48.6	30.1	18.5	61.9%
2012	167.0	52.6	32.1	20.6	61.0%
2013	156.9	56.7	34.0	22.7	60.0%
2014	163.5	61.0	37.7	23.3	61.8%
2015	173.3	64.4	41.4	23.0	64.3%
2016	184.6	67.1	42.9	24.3	63.9%
2017	193.1	65.2	43.5	21.7	66.7%
2018	210.7	70.7	47.2	23.5	66.7%
2019	231.0	80.1	53.6	26.5	66.9%
평균증가율	6.4%	9.0%	8.6%	10.3%	-

9

2 중앙과 지방의 복지재정 현황

- 2010년 국고보조사업 규모는 약 47조원이었으나 2019년에는 80조로 확대됨
- 국고보조율은 2010년 전후하여 60%수준에서 2019년 67% 수준까지 다시 증가
- 평균증가율을 살펴보면, 지방세출은 6.4% 증가한 반면 국고보조사업비는 9.0%로 지방예산 증가율보다 높아 지방재정의 부담요인으로 작용
- 국고보조금은 8.6% 증가한 반면, 지방부담금은 10.3% 증가하였으므로 국가 정책목적 사업에 지방비를 활용
- 특히, 2014년 전후 대규모 예산이 투입되는 영유아보육 국고보조율이 15% 인상되었음에도 지방비 부담률이 지속 높아졌다는 것은 국가사업에 대한 지방재원 활용경향이 매우 강했다는 것을 알 수 있음

10

3. 사회복지비 추이: 급격하게 증가하는 사회복지비

구분	자체사업비 비중			보조사업비 비중			사회복지비 비중		
	시	군	자치구	시	군	자치구	시	군	자치구
2008 (b)	36.5	29.3	24.5	41.4	50.0	44.7	21.4	15.5	39.0
2009	36.8	30.2	25.4	42.4	50.9	46.2	22.4	16.1	39.5
2010	33.8	27.0	22.6	45.5	54.2	50.9	24.9	16.6	42.5
2011	32.4	26.7	20.9	46.5	54.3	52.3	25.9	16.9	45.8
2012	31.5	26.2	19.8	46.6	54.9	53.1	26.0	16.9	46.1
2013	29.7	26.8	18.1	48.6	54.2	56.3	28.4	17.4	49.3
2014	29.3	26.5	16.2	49.7	54.2	60.0	32.1	19.6	52.9
2015	28.9	26.8	15.2	50.1	54.1	61.7	33.0	21.1	55.6
2016	30.6	27.1	16.6	49.3	54.0	61.7	33.0	21.1	55.3
2017	32.4	28.7	18.0	47.2	52.5	60.1	32.7	20.7	54.0
2018	33.3	30.0	17.9	48.1	51.5	61.4	34.5	21.8	55.1
2019 (a)	32.0	30.4	17.2	50.1	51.2	63.1	36.1	22.6	56.9
(b-a)	-4.5	1.1	-7.3	8.7	1.2	18.4	14.7	7.1	17.9

2 중앙과 지방의 복지재정 현황

- 자체사업비의 경우 시는 2008년 대비 2019년 4.5%가 감소하였으며, 자치구는 7.3%가 감소하였음
- 보조사업비는 2008년 대비 2019년 시는 9.7%, 군은 1.2%, 자치구는 18.4%가 증가하였음
- 사회복지비는 2008년 대비 2019년 시는 14.7%, 군은 7.1%, 자치구는 17.9% 증가하였음
- 자체사업비 비중이 낮아지는 것은 지역개발을 위한 자율적 예산의 감소한다는 것이며, 보조사업비와 사회복지비의 증가는 상급기관에서 재원을 보조받아 추진하는 예산이므로 지방재정의 경직성이 지속적으로 심화되고 있다는 것임

12

2 중앙과 지방의 복지재정 현황

<표 2> 지방자치단체 사회복지비 비중 (2019, %)

구 분		서울	광역시	세종	도	제주	시	군	자치구
자체 사업비	평균	50.6	41.0	42.1	32.2	38.7	32.0	30.4	17.2
	최고	50.6 서울	45.6 인천	42.1 세종	47.3 경기	38.7 제주	51.1 경기과천	45.0 울산울주	33.0 서울강남
	최저		36.2 부산		19.3 전남		14.8 전남목포	18.4 충남부여	7.2 부산사하
사회 복지비	평균	36.7	39.1	27.9	36.4	22.6	36.1	22.6	56.9
	최고	36.7 서울	42.3 부산	27.9 세종	38.8 경기	22.6 제주	53.0 의정부	44.2 부산기장	71.4 광주북구
	최저		31.1 울산		32.4 전남		21.3 경북문경	9.2 경북울릉	32.9 인천동구

13

<표 3> 예산대비 사회복지비 비중 추이

구분	2016					2017					2018					2019				
	광역	시	군	구	합계	광역	시	군	구	합계	광역	시	군	구	합계	광역	시	군	구	합계
10% 미만	0	0	1	0	1	0	0	1	0	1	0	0	1	0	1	0	0	1	0	1
10%-20%	0	1	41	0	42	0	0	45	0	45	0	0	36	0	36	0	0	28	0	28
20%-30%	7	29	39	0	75	6	31	35	0	72	3	27	42	0	72	2	23	48	0	73
30%-40%	10	39	1	5	55	11	36	1	6	54	14	36	2	6	58	13	31	4	4	52
40%-50%	0	6	0	14	**20**	0	8	0	15	**23**	0	11	1	12	**24**	2	20	1	10	**33**
50% 이상	**0**	**0**	**0**	**50**	**50**	**0**	**0**	**0**	**48**	**48**	**0**	**1**	**0**	**51**	**52**	**0**	**1**	**0**	**55**	**56**
총합계	17	75	82	69	243	17	75	82	69	243	17	75	82	69	243	17	75	82	69	243

자료: 지방재정 365

○ 예산대비 사회복지비 비중을 보면 2016년에서 2019년 동안 40%-50%가 시6, 구 14(16년 20개), 시8, 구15(17년 23개), 시11, 군1, 구12(18년 24개), 시20, 군1, 구10(19년, 31개)로 지속적으로 증가하는 경향을 보이고 있음

○ 특히, 구의 경우는 50% 이상이 2019년 69개 자치구 중 55개를 차지함

14

4. 복지보조사업 매칭비 실태: 광역-기초 기준분담률

구 분	사업명		특별시·광역시		도	
			시	구	도	시·군
현금 급여 (바우처)	의료보호		100	0	70 80	시30 군20
	생계급여 주거급여 영유아보육료	기준	50	50	50	50
		차등인상	70	30	70	30
		차등인하	30	70	30	70
	경로연금		70	30	50	50
	한부모가족 아동 양육·학비 지원		100	0	50	50
사회 서비스	부랑인보호		100	0	100	0
	노인시설보호 기능보강		100	0	100	0
	장애인복지시설 기능보강		100	0	100	0
	부랑인보호시설 기능보강		100	0	50	50
	한부모가족 복지시설 기능보강		100	0	50	50
	성매매피해자 지원시설 운영		100	0	50	50
	가정폭력·성폭력 방지 및 보호지원		100	0	50	50
	보육시설기능보강		50	50	50	50
	노인 여가시설운영 지원		50	50	30	70

15

2 중앙과 지방의 복지재정 현황

- 국고보조금은 복지사업에서 절대적인 비중을 차지하기 때문에 광역-기초간에 국고보조율과 연계된 지방비 분담비율에서 체계성이 필요함
- 현행 지방재정법 시행령 제33조 에서 규정하는 분담비율 체계는 규칙으로 설정한 사업의 수가 15개로 많지 않으며 아동수당과 같이 최근에 도입된 주요 복지사업에 대한 규칙은 아직 추가되어 있지 않음

16

5. 복지보조사업 매칭비 실태: 광역-기초 실제분담률

지역	사업	기준부담률		실제부담률	
		광역	기초	광역	기초
광주	기초연금지급	70	30	60.0	40.0
	생계급여	50	50	70.0	30.0
	모자보건사업	50	50	50.0	50.0
인천	기초연금지급	70	30	60.0	40.0
	생계급여	50	50	68.4	31.6
	모자보건사업	50	50	50.0	50.0
경기	**기초연금지급**	**50**	**50**	**20.0**	**80.0**
	생계급여	**50**	**50**	**58.8**	**41.2**
	모자보건사업	**50**	**50**	**30.0**	**70.0**
경남	기초연금지급	50	50	20.0	80.0
	생계급여	50	50	56.1	43.9
	모자보건사업	50	50	50.0	50.0

17

2 중앙과 지방의 복지재정 현황

ㅇ 2017년 전체 국고보조사업 중 1,000억원 이상의 대규모 사업 중 보건복지부 주관 사업과 지방재정법 시행령에서 제시하고 있는 20개 사회복지사업 간 매칭이 가능한 사업은 기초연금지급, 생계급여 및 모자보건사업이 있음

ㅇ 이를 분담률을 **광주, 인천, 경기 및 경남을 사례로 광역과 기초 간 시행규칙 상의 기준부담률과 실제분담률을 비교해보면, 시행규칙으로 정해진 기준부담률이 준수되고 있지 않다**는 것을 알 수 있음

18

복지대타협의 추진구조와 제언

Ⅰ 복지대타협 추진 배경

Ⅱ 중앙과 지방의 복지재정 현황

Ⅲ 복지대타협 추진 구조와 체계

Ⅳ 복지대타협 추진방안과 제언

19

1. 복지대타협 특위 구성

복지대타협 특위 구성

○ **일 시 :** 2019. 7. 4. (목) / 12:00, 장소 : 천안아산역 2층 키로실
○ **참 석** : 복지대타협특위 상임위원 등
○ **위 원** : 특위 참여 동의서 제출 기초단체장 **(10.11일 현재 202개)**
※ 상임위원회에 의견 제안 및 복지대타협 추진 동참
○ **위 원 장:** 특별위원회 상임위원 중 호선 (염태영 수원시장)
○ **간 사**: 상임위원 2/3 이상 동의로 선출 (정원오 성동구청장)
○ **상임위원**: 광역별 1개 이상 기초단체장으로 구성
주요 사안 심의 및 공동회장단 위임에 따른 의결권 행사

◈ 상임위원회 위촉 명단(총 20인으로 구성)

□ 수도권(8)
- 서울 : 서대문구청장, 서초구청장, 성동구청장, 양천구청장
- 경기 : 수원시장, 군포시장, 과천시장
- 인천 : 중구청장

□ 중부권(4) : 증평군수(충북), 논산시장(충남), 중구청장(대전), 춘천시장(강원)

□ 호남권(3) : 전주시장(전북), 담양군수(전남), 동구청장(광주)

□ 영남권(5) : 문경시장(경북), 서구청장(대구), 거제시장(경남), 부산진구청장(부산), 동구청장(울산)

20

2. 복지대타협 추진 방향(안)

(1) 중앙정부-지방정부 간 복지 역할 분담 협의

중앙정부

○국가최저 수준(National Minimum)을 반영한 보편적 사회보장 급여를 비롯한 각종 **현금성복지는 원칙적으로 중앙정부에서 일괄 부담 협의**

※ **6대 복지수당은 중앙에서 일괄부담**
보편적 사회보장 : ①기초연금, ②기초생활급여, ③장애인연금
출 산·양 육 관련 : ④영유아보육료, ⑤양육수당, ⑥아동수당

지방정부

○ 지방정부는 **창의적이고 지역특성이 반영된 복지서비스** 발굴에 주력

21

(2) 광역-기초 지자체 간 복지재정분권 협의 제도화 마련

복지재정 분담 제도화

◈ 광역지자체가 기초지자체와 공동으로 예산을 부담하는 시·도비 보조 복지사업 추진 시에는 반드시 소속 기초지자체와 예산정책 협의를 거쳐 시행하도록 하는 절차와 제도 마련
◈ 가칭) **광역-기초 지방재정부담심의위원회** 설치 (각 시도별)

(3) 지방정부 자체 현금성복지 실태분석 및 정책조정 제안문 도출

현금성복지 실태분석

[1단계] 지방정부들이 시행 중인 현금성복지 실태조사 및 분석

◎ 전국 기초지자체 현금성복지 실태조사
◎ 시행 또는 준비 중인 복지 정책관련 전국적 실태분석

22

3 복지대타협 추진 구조와 체계

복지재정 정책조정 권고안

[2단계] 현금성 복지 실태분석 결과 및 정책조정 권고안 제안

◎ 중앙-광역-기초 복지 역할 및 재원분담 방안 마련

◎ 현금성 복지 실태분석 결과 및 지자체 의견 종합 검토

◎ 지방정부 주도의 자율적 복지 정책조정 제안문 제출

※ 추후 실태조사 분석결과를 토대로 정책대안 도출

향후 추진계획

○**(시범조사 실시)** 기초지방정부가 실시하고 있는 자체 사회복지 사업 실태조사를 통해 제도적 점검 실시 및 분석
- 19.10월 중순까지 시범조사 실시

○ **(실태조사 실시)** 시범조사를 기반으로 현금성 사회복지사업에 대한 실태조사 실시 및 분석 (19.9-20.2월 까지)

○ **(복지사업 역할분담)** 중앙-광역-기초 사회복지사업에 대한 역할 및 재원분담 방안 마련(20.2월-4월)

○ **(복지대타협 제안)** 기초자치단체의 의견을 종합하여 「사회복지 대타협 제안문」을 마련하고, 중앙정부 및 광역과 협의를 통해 정책 조정·건의 (20년 6월 까지)

※ 궁극적으로 '복지대타협 선언' 이행 착수를 위한 정책 추진은 2020년 말까지 계획

23

복지대타협의 추진구조와 제언

Ⅰ 복지대타협 추진 배경

Ⅱ 중앙과 지방의 복지재정 현황

Ⅲ 복지대타협 추진 구조와 체계

Ⅳ 복지대타협 추진을 위한 제언

24

4 복지대타협 추진을 위한 제언

성공적인 복지대타협 추진을 위한 제언

추진 제언

1. 논의 체계 마련

○ 사회보장위원회(보건복지부), 행정안전부, 기획재정부와 관련 사안을 논의할 수 있는 통로를 개척
- '국가-광역-기초'간 사회보장기능 분담체계 정립 필요성을 강조,
- 조정방안 마련을 위한 공식적인 절차 요구

○ 최근 중앙정부 부처 및 위원회별로 관련 국고보조사업 정비 방안 연구를 구상과 연계
- 재정분권 2단계 추진과 연계(범정부 재정분권 TF 출범)
- 사회보장 2040/저출산고령사회위원회
- 4차 기본계획 재정분과 중앙-지방 비용분담체계 검토

25

4 복지대타협 추진을 위한 제언

성공적인 복지대타협 추진을 위한 제언

추진 제언

2. 입법화를 통한 복지재정 및 사무분담 체계 심의기구 검토

○ 지방재정법/지방자치법/사회보장기본법 개정 등을 통해 핵심 이해관계자 모두가 참여하고 실질적인 조정권한이 주어진 일원화된 복지재정/사무 분담체계 조정심의기구 설립 검토

3. 중앙-광역-기초 역할 분담을 위한 제도 개선 방안

○ 중앙과 지방의 선명한 역할 분담 제안 및 해결가능성 검토

○ **중앙의 소득보장형 복지서비스 기구 신설**
- 소득보장의 재정운영의 책임을 국가로 이전한다면 동일하게 국가의 직접적인 전달체계 신설을 고려할 수 있음
- 사회보장청 신설방안 등

○ **광역과 기초정부간 협의제도 마련에 노력**
- 복지재정 거버넌스측면에서 협력적 네트워크 구축
- 광역-기초 지방재정부담심의위 신설 검토
- 복지사업을 비롯한 재정사업에 대한 의무적 논의 구조

○ **기초정부간 복지대타협 위원회 위상 제고**
- 기초정부간 지속적 협의채널을 위해 복지대타협 특위 위상 제고
- 기초정부 복지서비스의 공공성 강화를 위한 심의기능 부여

26

감사합니다

27

공동주체기관세션Ⅵ

발표2

국가복지대타협의 쟁점과 과제
-정부간 복지재정관계를 중심으로-

정창수(나라살림연구소)

국가복지대타협의 쟁점과 과제
-정부간 복지재정관계를 중심으로-

정창수
나라살림연구소 소장

목차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 정부간 복지재정관계 현황
Ⅲ. 정부간 복지재정관계에서의 쟁점
Ⅳ. 결론

Ⅰ. 서론

- 고령화, 저출산, 청년실업 등 다양한 사회문제가 발생하면서 복지에 대한 수요 급증
- 국가는 사회학적, 인구학적 변화를 고려해 다양한 복지시스템 구축하고 다양한 복지 프로그램 확대하고 있음
- 복지 수요의 양적 증가와 질적 변화는 국가의 예산 증가로 이어짐
- 중앙정부와 지방정부 사이의 복지지출 역할 및 그에 따른 권한과 책임은 지속적으로 변화되고 있음

- 우리나라 복지사업은 예산의 계획과 사업 집행의 주체가 다름
- 중앙정부는 보편적이고 기본적인 복지정책 기획 역할 담당
- 지방정부는 중앙정부의 복지정책을 실질적으로 수행하고 보충적 원칙에서 지역상황에 맞는 복지제도를 기획하거나 수행하고 있음
- 그렇다면 중앙정부가 복지사업을 기획하고 지방정부가 구체적인 사업을 신행하는 과정에서 발생할 수 있는 쟁점은 무엇이 있을까?
- 현재 중앙정부와 지방정부의 복지지출 현황을 살펴보고 사업주체의 이원화로 인해 발생할 수 있는 문제를 확인

Ⅱ. 정부간 복지재정관계 현황

1. 중앙정부와 지방정부의 주요 복지예산 사업

- 중앙정부는 다양한 부서에서 건강보험, 보험, 노인, 고용, 보훈 등 부문에 대한 복지사업을 진행하고 있음
- 보건복지부의 건강보험제도를 운영하고 있으며, 고용노동부는 고용 부문에서 일자리 안정 자금지원, 사회보험사각지대해소 사업을 진행하고 있음

<표1> 건강, 고용부문중앙정부의 복지예산 사업

(단위: 억 원)

부서	부문	프로그램명	단위사업명	세부사업명	18년	19년
보건복지부	건강보험	건강보험 제도운영	건강보험지원	건강보험 가입자지원 (일반회계)	5,200	5,972
고용노동부	고용	고용안전망 확충	일자리 안정 자금지원	일자리 안정자금지원	2,971	2,819
고용노동부	고용	고용안전망 확충	사회보험 사각지대 해소	사회보험사각 지대해소	893	1,342

- 보건복지부의 기초연금지원과 의료 급여 경상보조사업은 19년 본 예산 기준 1조 1,495억원, 6,392억원의 예산으로 가장 규모가 큰 사업

<표2> 기초생활보장, 노인, 보육 등 부문중앙정부의 복지예산 사업

(단위: 억 원)

부서	부문	프로그램명	단위사업명	세부사업명	18년	19년
보건복지부	기초 생활보장	기초생활보장	의료급여	의료급여경상보조	5,347	6,392
보건복지부	기초 생활보장	기초생활보장	기초생활급여	생계급여	3,722	3,751
국토교통부	기초 생활보장	기초주거생활보장	주택정책지원	주거급여지원	1,125	1,673
보건복지부	노인	노인생활안정	기초연금 지원	기초연금지급	9,123	11,495
보건복지부	노인	노인의료보장	노인장기요양보험 지원	노인장기요양보험 사업 운영	806	1,035
국가보훈처	보훈	보훈심사및보상	보훈보상금	보상금	2,744	2,813
보건복지부	아동보육	보육지원강화	영유아 보육료지원	영유아보육료 지원	3,257	3,405
보건복지부	아동보육	저출산대응 및 인구정책지원	아동수당 지원	아동수당 지급	710	2,163
보건복지부	아동보육	보육지원강화	어린이집 지원	보육교직원 인건비 및 운영지원	988	1,187
보건복지부	아동보육	보육지원강화	가정양육수당 지원사업	가정양육수당 지원사업	1,089	892
보건복지부	취약계층지원	장애인 생활 안정 및 재활 지원	장애인 선택적복지	장애인활동지원	691	1,003

- 중앙정부의 주요 복지사업이 지방정부가 일정 금액을 매칭하여 수행하는 사업형식
- 복지사업의 종류에 따라 지방정부에 보조금의 규모는 다르며, 시도 재정여건에 따라 차등적으로 지급하고 있음
- 실제로 2019년 본예산 기준으로 지방정부의 총 사회복지 예산액 합계는 66조원. 이중 국비 비중이 37조원이며 지방비 비중이 44조원으로 전체 복지 예산액의 절반 이상이 국비 보조금으로 이뤄짐
- 이는 지방정부 전체 사업의 지방비 비중이 77%에 달하는 상황에서 사회복지분야에 대한 지방비 비중은 지나치게 높음
- 사회복지 분야를 제외하고 다른 모든 분야의 지방비 비중은 65%
- 따라서 사회복지분야는 중앙정부 사업에 종속된 형태로 지방정부의 사회복지 사업은 중앙정부의 사업을 대행 수행하는 부분이 많다는 사실 시사

<표3> 2019년 지방자치단체 분야별 · 재원부담 주체별 세출예산 현황

(단위: 억 원, %)

구분	국비	지방비				합계	지방비 비중
		시도비	시군구비	기타	소계		
사회복지	370,430	166,259	124,471	428	291,158	661,588	44.0
인력운영비	2,374	96,191	200,428	-	296,619	298,993	99.2
환경보호	31,519	61,149	134,029	11	195,189	226,708	86.1
수송및교통	13,739	93,001	83,338	23	176,362	190,101	92.8
국토및지역개발	23,121	52,464	89,708	188	142,360	165,481	86.0
농림해양수산	49,234	24,660	67,609	39	92,308	141,542	65.2
교육	385	111,941	22,087	9	134,037	134,422	99.7
일반공공행정	1,763	45,476	78,090	3	123,569	125,332	98.6
문화및관광	15,832	35,935	58,369	97	94,401	110,233	85.6
기본경비등	67	7,159	16,272	45,065	68,496	68,563	99.9
예비비	349	12,479	43,218	-	55,697	56,046	99.4
산업 · 중소기업	8,693	22,214	17,271	24	39,509	48,202	82.0
공공질서 및 안전	9,619	18,076	12,640	-	30,716	40,335	76.2
보건	12,338	9,736	14,923	5	24,664	37,002	66.7
과학기술	497	4,928	177	-	5,105	5,602	91.1
계	539,961	761,669	962,632	45,890	1,770,191	2,310,152	76.6

주: 기타는 광역단체와 기초단체간 이전재원에 대한 예산편성액의 차액(유보재원)임
자료: 행정안전부(2019.4).「2019년도 지방자치단체 통합재정개요」

- 전국 지방정부의 사회복지와 보건분야 예산이 총세출에서 차지하는 비중은 각 34.7%, 1.7%임
- 사회복지 비중의 경우 자치단체에 따라 큰 편차를 보임. 부산의 경우 45.7%이지만 제주는 21.4%로 나타남

<표4> 2019년 지방자치단체 사회복지 및 보건 분야 예산비중 (단위: 명, 백민 원)

자치단체	인구	세출합계	사회복지 분야 예산	사회복지 비중	보건 분야 예산	보건 비중
전국계	51,840,339	313,056,956	108,500,273	34.70%	5,437,178	1.70%
서울계	9,762,062	51,497,258	19,929,704	38.70%	817,711	1.60%
부산계	3,429,595	17,435,425	7,964,374	45.70%	287,754	1.70%
대구계	2,452,291	12,492,622	5,286,328	42.30%	302,315	2.40%
인천계	2957179	15,781,219	6,106,445	38.70%	192,217	1.20%
광주계	1,459,003	7,404,038	3,374,691	45.60%	155,556	2.10%
대전계	1,484,398	7,156,214	3,225,044	45.10%	140,701	2.00%
울산계	1151685	5,949,726	1,983,137	33.30%	100,111	1.70%
세종계	325,777	1,551,613	347,354	22.40%	36,363	2.30%
경기계	13,145,482	62,361,716	21,488,516	34.50%	1,148,066	1.80%
강원계	1,540,776	14,641,842	4,228,571	28.90%	265,528	1.80%
충북계	1,599,854	11,896,587	3,756,001	31.60%	225,667	1.90%
충남계	2125732	16,617,525	4,766,076	28.70%	325,479	2.00%
전북계	1827871	16,333,596	5,288,452	32.40%	265,786	1.60%
전남계	1,871,718	19,596,257	5,509,661	28.10%	333,103	1.70%
경북계	2,669,731	24,047,855	6,865,113	28.50%	416,645	1.70%
경남계	3,367,857	23,008,352	7,248,159	31.50%	358,990	1.60%
제주계	669,328	5,285,111	1,132,648	21.40%	65,186	1.20%

자료: 행정안전부 지방재정 365데이터 추출 가공, 2019년 본예산 총계 기준

- 본청을 기준으로 했을 때도 자치단체에 따라 사회복지 비중이 큰 자이를 보임
- 전북본청의 경우 41.7%, 경남본청은 41.2%로 나타나 가장 큰 비중을 가지고 있었음
- 반면 서울본청 33.5%, 울산 28.2%로 나타나 낮은 비중을 보임

<표5> 2019년 지방자치단체 본청별 사회복지 및 보건 분야 예산비중

(단위: 명, 백만 원)

자치단체	인구	세출합계	사회복지 분야 예산	사회복지비중	보건 분야 예산	보건비중
서울본청	9,762,062	35,741,608	11,960,365	33.50%	455,516	1.30%
부산본청	3,429,595	11,666,119	4,645,190	39.80%	161,891	1.40%
대구본청	2,452,291	8,331,570	2,899,710	34.80%	199,419	2.40%
인천본청	2957179	10,110,471	3,323,209	32.90%	48,669	0.50%
광주본청	1,459,003	5,083,001	1,911,990	37.60%	93,777	1.80%
대전본청	1,484,398	4,753,894	1,802,258	37.90%	69,040	1.50%
울산본청	1151685	3,600,333	1,015,538	28.20%	43,062	1.20%
경기본청	13,145,482	24,373,139	9,578,019	39.30%	457,991	1.90%
강원본청	1,540,776	5,229,691	1,912,395	36.60%	116,906	2.20%
충북본청	1,599,854	4,578,890	1,772,509	38.70%	84,061	1.80%
충남본청	2125732	6,269,423	2,210,861	35.30%	133,652	2.10%
전북본청	1827871	6,224,149	2,597,751	41.70%	105,588	1.70%
전남본청	1,871,718	7,369,128	2,602,744	35.30%	108,595	1.50%
경북본청	2,669,731	8,645,620	3,243,960	37.50%	142,600	1.60%
경남본청	3,367,857	8,256,679	3,397,791	41.20%	137,421	1.70%

자료: 행정안전부 지방재정 365데이터 추출 가공, 2019년 본예산 총계 기준

- 기초자치단체 기준 시 사회복지 비중의 편차는 더욱 커짐
- 광주 기초자치단체 합의 경우 사회복지 비중이 63%로 가장 높게 나타났으며, 대구, 부산, 서울은 50%를 넘는 수치를 보임
- 전남의 경우 23.8%로 가장 낮은 비중을 보였으며, 경북, 충남도 낮은 비중을 보이고 있음

<표6> 2019년 지방자치단체 기초단체별 사회복지 및 보건 분야 예산비중

(단위: 명, 백만 원)

자치단체	인구	세출합계	사회복지 분야 예산	사회복지비중	보건 분야 예산	보건비중
서울기초합	9,762,062	15,755,650	7,969,334	50.60%	362,194	2.30%
부산기초합	3,429,595	5,769,307	3,319,185	57.50%	125,863	2.20%
대구기초합	2,452,291	4,161,052	2,386,618	57.40%	102,898	2.50%
인천기초합	2,957,179	5,670,750	2,783,236	49.10%	143,547	2.50%
광주기초합	1,459,003	2,321,037	1,462,701	63.00%	61,780	2.70%
대전기초합	1,484,398	2,402,320	1,422,785	59.20%	71,662	3.00%
울산기초합	1,151,685	2,349,393	967,600	41.20%	57,050	2.40%
경기기초합	13,145,482	37,988,578	11,910,495	31.40%	690,074	1.80%
강원기초합	1,540,776	9,412,148	2,316,176	24.60%	148,621	1.60%
충북기초합	1,599,854	7,317,696	1,983,492	27.10%	141,607	1.90%
충남기초합	2,125,732	10,348,103	2,555,215	24.70%	191,827	1.90%
전북기초합	1,827,871	10,109,445	2,690,701	26.60%	160,198	1.60%
전남기초합	1,871,718	12,227,129	2,906,916	23.80%	224,505	1.80%
경북기초합	2,669,731	15,402,235	3,621,153	23.50%	274,044	1.80%
경남기초합	3,367,857	14,751,673	3,850,371	26.10%	221,568	1.50%

자료: 행정안전부 지방재정 365데이터 추출 가공, 2019년 본예산 총계 기준

- 기초생활보장, 취약계층지원, 보육가족및 여성에 대한 예산비중 전국 평균 비중은 각 6.5%, 5.2%, 9.2%로 나타남
- 그러나 모두 각 비중은 지역별로 큰 큰 차이를 보이고 있으며, 1인당 예산액 역시 지역별로 차이를 보임

<표7> 2019년 지방자치단체별 기초, 취약, 보육 예산비중

(단위: 백만 원, 원)

자치단체	기초생활보장			취약계층지원			보육·가족및여성		
	예산	비중	1인당	예산	비중	1인당	예산	비중	1인당
전국계	20,332,133	6.50%	392,207	16,425,782	5.20%	316,853	28,753,060	9.20%	554,646
서울계	1,402,773	2.70%	143,696	4,841,391	9.40%	495,939	5,461,064	10.60%	559,417
부산계	2,331,017	13.40%	679,677	1,316,973	7.60%	384,002	1,393,146	8.00%	406,213
대구계	1,460,171	11.70%	595,431	715,561	5.70%	291,793	1,259,115	10.10%	513,444
인천계	1,457,564	9.20%	492,890	628,730	4.00%	212,611	1,718,284	10.90%	581,055
광주계	872,078	11.80%	597,722	417,644	5.60%	286,253	996,270	13.50%	682,843
대전계	738,337	10.30%	497,398	511,681	7.20%	344,706	919,528	12.80%	619,462
울산계	291,654	4.90%	253,241	323,356	5.40%	280,768	678,728	11.40%	589,335
세종계	44,793	2.90%	137,496	63,395	4.10%	194,596	130,951	8.40%	401,965
경기계	3,731,892	6.00%	283,892	2,935,668	4.70%	223,321	7,355,603	11.80%	559,554
강원계	816,573	5.60%	529,975	506,233	3.50%	328,557	885,848	6.10%	574,936
충북계	711,624	6.00%	444,806	493,221	4.10%	308,291	949,672	8.00%	593,599
충남계	842,161	5.10%	396,175	721,941	4.30%	339,620	1,121,588	6.70%	527,624
전북계	1,392,149	8.50%	761,623	618,495	3.80%	338,369	981,501	6.00%	536,964
전남계	1,133,358	5.80%	605,517	627,824	3.20%	335,427	1,190,261	6.10%	635,919
경북계	1,395,520	5.80%	522,719	742,122	3.10%	277,976	1,403,063	5.80%	525,545
경남계	1,536,298	6.70%	456,165	780,395	3.40%	231,719	1,971,884	8.60%	585,501
제주계	174,173	3.30%	260,221	181,151	3.40%	270,646	336,556	6.40%	502,827

자료: 행정안전부 지방재정 365데이터 추출 가공, 2019년 본예산 총계 기준

• 본청별로 구분을 했을 때에도 역시 비중은 지역에 따라 큰 차이를 보이고 있음

<표8> 2019년 지방자치단체 본청별 기초, 취약, 보육 예산비중

(단위: 백만 원, 원)

자치단체	기초생활보장			취약계층지원			보육·가족및여성		
	예산	비중	1인당	예산	비중	1인당	예산	비중	1인당
서울본청	0	0.00%	0	4,063,794	11.40%	416,284	2,658,536	7.40%	272,333
부산본청	1,621,302	13.90%	472,739	819,669	7.00%	238,999	695,718	6.00%	202,857
대구본청	990,040	11.90%	403,720	338,902	4.10%	138,198	659,010	7.90%	268,732
인천본청	1,050,188	10.40%	355,132	213,087	2.10%	72,058	864,397	8.50%	292,305
광주본청	571,847	11.30%	391,944	193,690	3.80%	132,755	505,186	9.90%	346,254
대전본청	493,247	10.40%	332,288	223,844	4.70%	150,798	492,379	10.40%	331,703
울산본청	191,324	5.30%	166,125	207,383	5.80%	180,069	284,868	7.90%	247,349
세종본청	44,793	2.90%	137,496	63,395	4.10%	194,596	130,951	8.40%	401,965
경기본청	2,336,900	9.60%	177,772	1,418,467	5.80%	107,905	2,859,631	11.70%	217,537
강원본청	507,722	9.70%	329,524	171,080	3.30%	111,035	405,691	7.80%	263,303
충북본청	480,634	10.50%	300,424	246,320	5.40%	153,964	360,941	7.90%	225,609
충남본청	578,117	9.20%	271,961	318,853	5.10%	149,997	392,953	6.30%	184,855
전북본청	980,352	15.80%	536,335	297,051	4.80%	162,512	394,474	6.30%	215,811
전남본청	730,483	9.90%	390,274	235,415	3.20%	125,775	540,685	7.30%	288,871
경북본청	890,801	10.30%	333,667	347,429	4.00%	130,136	556,269	6.40%	208,361
경남본청	1,037,537	12.60%	308,070	287,777	3.50%	85,448	903,804	10.90%	268,362
제주본청	174,173	3.30%	260,221	181,151	3.40%	270,646	336,556	6.40%	502,827

자료: 행정안전부 지방재정 365데이터 추출 가공, 2019년 본예산 총계 기준

• 기초자치단체 기준 시에도 예산대비 비중과 1인당 예산은 지역에 따라 큰 편차를 보임

<표9> 2019년 지방자치단체 기초단체별 기초, 취약, 보육 예산비중

(단위: 백만 원, 원)

자치단체	기초생활보장			취약계층지원			보육·가족및여성		
	예산	비중	1인당	예산	비중	1인당	예산	비중	1인당
서울기초합	1,402,770	8.90%	143,696	777,595	4.90%	79,655	2,802,528	17.80%	287,084
부산기초합	709,714	12.30%	206,938	497,304	8.60%	145,004	697,429	12.10%	203,356
대구기초합	470,130	11.30%	191,711	376,661	9.10%	153,596	600,107	14.40%	244,713
인천기초합	407,376	7.20%	137,758	415,643	7.30%	140,554	853,886	15.10%	288,750
광주기초합	300,230	12.90%	205,778	223,955	9.60%	153,499	491,084	21.20%	336,589
울산기초합	100,330	4.30%	87,116	115,972	4.90%	100,698	393,860	16.80%	341,986
경기기초합	1,394,992	3.70%	106,120	1,517,200	4.00%	115,416	4,495,971	11.80%	342,016
대전기초합	245,090	10.20%	165,111	287,837	12.00%	193,908	427,148	17.80%	287,758
강원기초합	308,849	3.30%	200,450	335,154	3.60%	217,523	480,157	5.10%	311,633
충북기초합	230,992	3.20%	144,383	246,903	3.40%	154,328	588,731	8.00%	367,990
충남기초합	264,046	2.60%	124,214	403,088	3.90%	189,623	728,636	7.00%	342,769
전북기초합	411,798	4.10%	225,288	321,444	3.20%	175,857	587,027	5.80%	321,153
전남기초합	402,876	3.30%	215,244	392,409	3.20%	209,652	649,577	5.30%	347,049
경북기초합	504,719	3.30%	189,052	394,694	2.60%	147,840	846,795	5.50%	317,184
경남기초합	498,760	3.40%	148,094	492,616	3.30%	146,270	1,068,080	7.20%	317,139

자료: 행정안전부 지방재정 365데이터 추출 가공, 2019년 본예산 총계 기준

- 노인청소년, 노동 분야의 전국평균 예산비중은 각 11.5%, 0.6%임
- 노인청소년의 경우 부산은 16.1%로 나타난 반면 세종 5.7%, 제주는 5.9%로 나타남
- 노동의 경우 강원만 1.3%로 높고 나머지는 1% 미만의 비중을 보임

<표10> 2019년 지방자치단체별 노인청소년, 노동 분야 예산비중

(단위: 백만 원, 원)

자치단체	노인청소년			노동		
	예산	비중	1인당	예산	비중	1인당
전국계	35,908,447	11.50%	692,674	1,727,170	0.60%	33,317
서울계	5,408,001	10.50%	553,981	348,096	0.70%	35,658
부산계	2,813,912	16.10%	820,479	72,087	0.40%	21,019
대구계	1,704,984	13.60%	695,262	94,257	0.80%	38,436
인천계	1,883,483	11.90%	636,919	77,974	0.50%	26,368
광주계	906,107	12.20%	621,045	54,266	0.70%	37,194
대전계	899,319	12.60%	605,848	23,624	0.30%	15,915
울산계	598,998	10.10%	520,106	44,289	0.70%	38,456
세종계	88,802	5.70%	272,585	11,750	0.80%	36,068
경기계	6,629,472	10.60%	504,316	232,440	0.40%	17,682
강원계	1,574,354	10.80%	1,021,793	196,688	1.30%	127,655
충북계	1,359,897	11.40%	850,013	69,822	0.60%	43,643
충남계	1,796,218	10.80%	844,988	68,896	0.40%	32,410
전북계	1,972,712	12.10%	1,079,240	77,610	0.50%	42,459
전남계	2,390,073	12.20%	1,276,941	41,564	0.20%	22,206
경북계	3,051,907	12.70%	1,143,152	123,946	0.50%	46,426
경남계	2,519,294	10.90%	748,041	147,810	0.60%	43,888
제주계	310,914	5.90%	464,517	42,050	0.80%	62,824

자료: 행정안전부 지방재정 365데이터 추출 가공, 2019년 본예산 총계 기준

- 본청을 기준으로 했을 때 경북본청이 15.9%로 가장 높게 나타났고 서울 7.3%, 제주 5.9%로 가장 낮게 나타남
- 노동의 경우 강원이 1.7%로 가장 높고 전남의 경우 0를 기록

<표11> 2019년 지방자치단체 본청별 노인청소년, 노동 분야 예산비중

(단위: 백만 원, 원)

자치단체	노인청소년			노동		
	예산	비중	1인당	예산	비중	1인당
서울본청	2,617,299	7.30%	268,109	226,317	0.60%	23,183
부산본청	1,441,864	12.40%	420,418	49,792	0.40%	14,518
대구본청	830,260	10.00%	338,565	64,201	0.80%	26,180
인천본청	944,039	9.30%	319,236	40,214	0.40%	13,599
광주본청	475,531	9.40%	325,929	41,340	0.80%	28,334
대전본청	468,018	9.80%	315,291	18,912	0.40%	12,741
울산본청	285,216	7.90%	247,651	16,093	0.40%	13,973
세종본청	88,802	5.70%	272,585	11,750	0.80%	36,068
경기본청	2,639,820	10.80%	200,816	59,865	0.20%	4,554
강원본청	645,968	12.40%	419,248	87,977	1.70%	57,099
충북본청	553,932	12.10%	346,239	30,869	0.70%	19,295
충남본청	809,483	12.90%	380,802	28,927	0.50%	13,608
전북본청	869,064	14.00%	475,451	26,107	0.40%	14,283
전남본청	1,047,318	14.20%	559,549	0	0.00%	0
경북본청	1,378,426	15.90%	516,316	57,455	0.70%	21,521
경남본청	1,082,620	13.10%	321,457	55,494	0.70%	16,478
제주본청	310,914	5.90%	464,517	42,050	0.80%	62,824

자료: 행정안전부 지방재정 365데이터 추출 가공, 2019년 본예산 총계 기준

- 기초자치단체 기준 시 노인청소년의 경우 부산이 23.8%로 가장 큰 비중을 보였으나 경남의 경우 9.7%, 충남은 9.5%로 큰 편자를 보임
- 노동의 경우 울산 기초합이 1.2%로 가장 높고 대전이 0.2%로 가장 낮은 비중이었음. 노인청소년에 비해 노동의 차이가 적음

<표12> 2019년 지방자치단체 기초단체별 노인청소년, 노동 분야 예산비중

(단위: 백만 원, 원)

자치단체	노인청소년			노동		
	예산	비중	1인당	예산	비중	1인당
서울기초합	2,790,703	17.70%	285,872	121,779	0.80%	12,475
부산기초합	1,372,049	23.80%	400,062	22,296	0.40%	6,501
대구기초합	874,725	21.00%	356,697	30,056	0.70%	12,256
인천기초합	939,443	16.60%	317,682	37,761	0.70%	12,769
광주기초합	430,577	18.60%	295,117	12,926	0.60%	8,859
대전기초합	431,301	18.00%	290,556	4,711	0.20%	3,174
울산기초합	313,782	13.40%	272,455	28,196	1.20%	24,482
경기기초합	3,989,650	10.50%	303,500	172,575	0.50%	13,128
강원기초합	928,386	9.90%	602,544	108,711	1.20%	70,556
충북기초합	805,966	11.00%	503,775	38,953	0.50%	24,348
충남기초합	986,736	9.50%	464,186	39,968	0.40%	18,802
전북기초합	1,103,647	10.90%	603,788	51,503	0.50%	28,176
전남기초합	1,342,755	11.00%	717,392	41,565	0.30%	22,207
경북기초합	1,673,479	10.90%	626,834	66,491	0.40%	24,906
경남기초합	1,436,677	9.70%	426,585	92,317	0.60%	27,411

자료: 행정안전부 지방재정 365데이터 추출 가공, 2019년 본예산 총계 기준

- 전국의 보훈 평균 예산은 6,286억 원이며, 주택은 3.3조 원, 사회복지 일반은 1.5조원으로 나타남
- 역시 지역에 따라서 보훈, 주택, 사회복지 일반의 예산비중이 큰 차이를 보임

<표13> 2019년 지방자치단체별 보훈, 주택, 사회복지일반 예산

(단위: 백만 원)

자치단체	보훈	주택	사회복지일반
전국계	628,601	3,254,804	1,470,276
서울계	22,946	2,360,523	84,909
부산계	23,847	566	12,826
대구계	31,378	6,729	14,132
인천계	70,220	201,561	68,630
광주계	7,482	76,571	44,273
대전계	13,646	54,142	64,766
울산계	18,229	24,940	2,943
세종계	2,649	4,215	800
경기계	140,616	608	462,216
강원계	40,591	130,025	78,260
충북계	25,039	99,111	47,614
충남계	46,279	114,444	54,549
전북계	23,557	19,892	202,537
전남계	20,312	41,479	64,791
경북계	60,546	44,813	43,196
경남계	68,810	19,284	204,385
제주계	12,453	55,901	19,451

자료: 행정안전부 지방재정 365데이터 추출 가공, 2019년 본예산 총계 기준

• 본청별로 구분했을 때에도 보훈, 주택, 사회복지일반의 예산이 지역별로 큰 차이를 보인다는 것을 볼 수 있음

<표14> 2019년 지방자치단체 본청별 보훈, 주택, 사회복지일반 예산

(단위: 백만 원)

자치단체	보훈	주택	사회복지일반
서울본청	0	2,360,043	34,376
부산본청	16,845	0	0
대구본청	17,299	0	0
인천본청	25,066	137,547	48,672
광주본청	5,717	76,571	42,107
대전본청	6,955	54,142	44,761
울산본청	5,715	24,940	0
세종본청	2,649	4,215	800
경기본청	0	0	263,337
강원본청	5,382	65,860	22,715
충북본청	916	98,897	0
충남본청	2,420	62,641	17,468
전북본청	5,550	0	25,154
전남본청	841	0	48,002
경북본청	13,579	0	0
경남본청	17,998	12,560	0
제주본청	12,453	55,901	19,451

자료: 행정안전부 지방재정 365데이터 추출 가공, 2019년 본예산 총계 기준

• 기초단체별로 살펴볼 때에도 차이를 보임. 보훈의 경우 광주 기초합은 17억원인 것에 반해 경남은 508.1억원으로 나타남

• 주택과 사회복지 일반 역시 지역에 따라 큰 편차를 보임

<표15> 2019년 지방자치단체 기초단체별 보훈, 주택, 사회복지일반 예산

(단위: 백만 원)

자치단체	보훈	주택	사회복지일반
서울기초합	22,945	481	50,532
부산기초합	7,003	566	12,826
대구기초합	14,079	6,729	14,132
인천기초합	45,155	64,013	19,958
광주기초합	1,766	0	2,166
대전기초합	6,692	0	20,006
울산기초합	12,514	0	2,943
경기기초합	140,616	608	198,880
강원기초합	35,210	64,164	55,545
충북기초합	24,123	214	47,615
충남기초합	43,857	51,803	37,080
전북기초합	18,005	19,892	177,383
전님기초힙	19,474	41,480	16,788
경북기초합	46,969	44,812	43,195
경남기초합	50,812	6,723	204,385

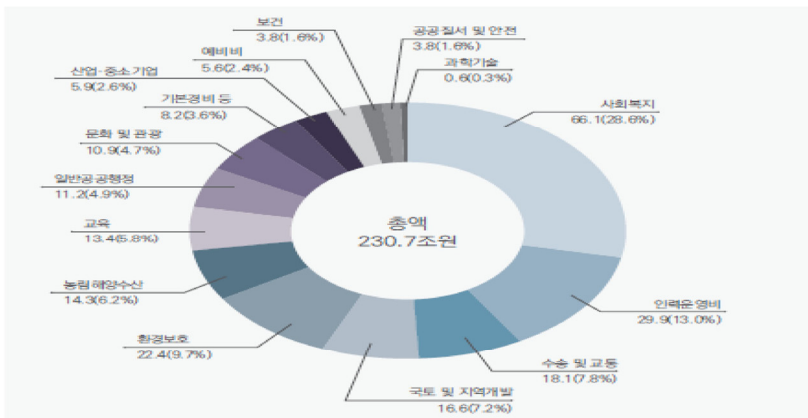
자료: 행정안전부 지방재정 365데이터 추출 가공, 2019년 본예산 총계 기준

2. 중앙정부 주요 복지사업의 국고보조율을 통해 본 지방정부 부담액

- 2019년 지출 총액은 230.7조원. 이가운데 사회복지가 28.6%로 가장 많은 지출규모를 가지고 있음

<그림1> 2019년 분야별 통합재정 분야별 지출규모

(단위: 조원)



자료: 행정안전부(2019.4). 「2019년도 지방자치단체 통합재정 개요」

- 주요 복지사업인 기초연금, 의료급여, 생계급여, 영유아보육료, 주거급여에 대한 중앙정부 및 지방정부의 부담액 규모임.
- 각 종류에 따라 국비와 지방비의 규모가 크게 차이를 보인다는 것을 알 수 있음

<표16> 중기 재정계획에 따른 중앙정부 및 지방정부 부담액 수

(단위: 백만 원)

종류	연도	2018	2019	2020	2021	2022
기초연금	합계	11.9	15	16.7	18.8	20.1
	국비	9.2	11.6	12.9	14.5	15.5
	지방비	2.7	3.5	3.8	4.3	4.6
의료급여	합계	7,062,884	8,108,741	8,218,197	9,019,618	10,064,840
	국비	5,346,603	6,138,317	6,221,175	6,827,851	7,619,084
	지방비	1,716,280.80	1,970,424.10	1,997,021.80	2,191,767.20	2,445,756.20
생계급여	합계	4,577,573	4,788,948	4,950,814	5,074,337	5,515,433
	국비	3,721,567	3,893,415	4,025,012	4,125,436	4,484,047
	지방비	856,006	895,533	925,802	948,901	1,031,386
영유아보육료	합계	4,876,452	5,097,728	5,280,019	5,438,421	5,601,573
	국비	3,257,470	3,405,282	3,527,053	3,632,865	3,741,851
	지방비	1,618,982.10	1,692,445.50	1,752,966.50	1,805,555.70	1,859,722.40
주거급여	합계	1,384,022	2,040,959	2,164,822	2,283,149	2,366,298
	국비	1,125,210	1,659,300	1,760,000	1,856,200	1,923,800
	지방비	258,812.10	381,659.40	404,821.60	426,948.80	442,497.70

자료: 국회예산정책처(2018). 중기재정계획안

- 아동수당은 5세미만의 아동에게 월 10만원씩 소득 차별없이 보편적으로 지급하는 수당
- 아동수당 중기재정계획안에 따르면 국비보조율이 약 72.9%인 사업으로 19년 예산기준 2.2조원의 지출이 예상되었으나 이후 관련된 법이 개정되면서 큰 폭으로 증가하게 됨
- 아동수당의 국비 부담비율은 약 72.9%이고, 지방비의 부담비율은 약27.1%로 나타남

<표17> 아동수당의 중앙정부 및 지방정부 부담액수

(단위: 백만 원)

연도	2019	2020
합계	2,966,706	3,132,200
국비	2,162,729	2,283,374
지방비	803,977	848,826

- 기초연금의 차등보조금 제도를 감안한 평균 국비보조율은 77%. 이에 따라 중앙정부가 19년 기준 11.6조원 부담하면 지방정부는 3.5조원을 매칭으로 부담하는 구조
- 의료급여는서울 50%, 그 외 80% 지원되어 국고보조율이 약 75.7%임
- 생계급여의 국고보조율이 약 81.3%임
- 영유야 보육료 지원의 경우 국고보조율이 약 66.8%%. 19년 중앙정부는 6.1조원을 보조하는 반면 지방정부는 3.1조원의 재정을 사용
- 주거급여는 기초생활보장제도의 일환으로 보조율이 81.3%인 사업임

<표18> 2019년 지방정부 복지사업 매칭금액

(단위: 백만 원)

상위 5대 중앙정부 복지예산	19년 지방정부 매칭 금액
기초연금	3,500,000
의료급여	1,970,424
영유야 보육료 지원	1,692,445
아동수당	720,600
주거급여	381,659
합계	8.265조원

Ⅲ. 정부간 복지재정관계에서의 쟁점

1. 정부간 복지 사무와 재정에 대한 역할 분담 불명확

- 사회복지사업은 다른 분야에 비해 국고보조사업 비율 매우 높은편
- 중앙정부와 지방자치단체 간 복지사무와 재정에 대한 역할 분담이 명확히 정립되어 있지 않음
- 중앙과 지방 간의 부적절한 기능 분담은 정책의 효과성과 효율성을 저해할 수 있음(고영선, 2012).
- 특히 현재 복지사업에서 주변적인 기능만을 지방에 이양하는 것은 반복적인 집행의 성격을 야기할 수 있는 문제
- 또한 중앙정부가 국고보조사업의 시행이나 재정분담의 수준 등과 같은 중요한 내용을 지방자치단체와 아무런 협의없이 결정했을 경우 지방정부의 재원부담은 더욱 커질 수 있음

2. 지방정부에 대한 중앙정부의 과도한 간섭 가능성

- 과거 서울시 청년수당의 경우 정부의 과도한 제재로 인해 시행되지 못했던 대표적인 사례
- 우리나라 지자체는 2013년부터 사회보장기본법에 따라 사회보장제도를 신설할 때 반드시 보건복지부와 협의를 거쳐야 함. 만약 협의가 이뤄지지 않을 경우 사회보장위원회 조정에 따르게 됨
- 지자치의 특수성과 자율성을 보장하기 위해 지난 2018년부터 중앙정부가 기존 사업과 중복된다고 판단하는 '부동의'(不同意) 결정을 내리는 방식을 바꾸기도 함
- 그러나 여전히 지방정부와 복지사업 확대 여부는 중앙정부의 심의권으로 인해 그 영향력이 상당하다고 볼 수 있음

3. 중앙과 유사한 형태의 현금성 복지사업

- 지방정부는 중앙정부와 차별화된 사업을 진행하기 위해 유사한 형태의 복지사업을 진행할 가능성이 높음
- 실제로 제주지역 복지 분야 현금성 급여의 실태를 분석한 결과 정부의 유사·중복 사업과 관련하여 중복성이 높다고 설명 (제주발전연구원, 2015).
- 또한 사회보장위원회 논의 결과 지자체 복지사업 중 1,496개의 단위사업이 중앙정부 정책과 중복 혹은 유사한 것으로 판단
- 지방정부가 대부분 사업의 타당성이나 지역적 특성에 맞는 사업을 고려하기 보다 유사중복을 중심으로 사업을 검토하고 있다는 증거
- 단체장이나 사업부서의 경우 지역 특성에 맞는 사업을 제공하겠다 하지만 제공 형태만 다르게 할 뿐 실제로는 유사한 사업을 진행할 가능성 높음

4. 지방정부간 지나친 복지 재정 경쟁

- 전통적으로 지방정부 간 경쟁은 크게 지방정부들이 공공재와 서비스 공급을 놓고 벌이는 첨예한 경쟁, 관할지역 주민들에게 가능하면 낮은 세율의 조세를 부과하고도 공공서비스를 충분히 공급할 수 있는 수단으로 상급정부로부터 재정지원을 최대한 확보하기 위한 경쟁, 기업의 투자를 촉진하고 생산을 증가시킴으로써 주민소득과 고용의 증대를 가져오기 위한 경쟁이 이루어짐(조철주, 2010).
- 그러나 복지에 대한 관심이 높아지면서 포퓰리즘이나 선심성 퍼주기 예산 등의 문제가 발생할 수 있게 됨.
- 이러한 기초지자체 간 경쟁적인 복지 경쟁은 오히려 복지를 지속가능하게 만들지 못할 가능성이 높음
- 이는 곧 중복 및 지방정부간 갈등을 불어 일으킬 수 있도록 하는 문제가 발생할 수 있음

Ⅳ. 결론

- 질서 있는 복지는 공평하고 지속가능해야 함
- 이를 위해서는 현재 중앙정부와 지방정부 간의 제도적 문제, 지방정부 간 지나친 경쟁 등에 대한 쟁점을 본격적으로 다루어야 할 필요가 있음
- 특히 유사중복에 있어 지자체의 복지사업은 보충적인 사업의 성격보다는 선심성 사업이 될 가능성이 매우 높아 예산낭비의 전형적인 사례가 될 수 있음
- 이에 관련된 내용에 대한 협의가 본격적으로 논의되어야 할 필요가 있음

참고문헌

- 강혜규. 2015.9.7. 사회보장사업 유사·중복성 분석의 시사점과 정책과제. 보건·복지 Issue & Focus. 한국보건사회연구원
- 고영선(2012). 중앙정부와 지방정부의 기능분담: 현황과 개선방향, 예산정책연구, 제1권 제2호 2012.11.pp.1-27.
- 제주발전연구원(2015). 제주지역 복지분야 현금성 급여실태 분석. 2015.06.15.
- 조철주. (2010). 지방정부 간 재정경쟁의 사회후생 효과. 한국지역개발학회 학술대회, 3-17

공동주체기관세션Ⅶ

발표1

야간근로의 원인과 대책

박제성(한국노동연구원)

야간근로의 원인과 대책[1)]

박제성(한국노동연구원 연구위원)

1. 소비사회와 야간근로

인공조명이 발명되기 전까지 오랫동안 인간의 노동은 자연의 시간을 따랐을 것이다. 해가 뜨면 일을 하고 해가 지면 쉬는 삶이었을 것이다. 동물이나 식물의 기름을 이용하는 인공조명이 발명되면서 인간의 저녁은 달라지기 시작했을 것이다. 인공조명은 저녁시간을 여가시간으로 만들었을 것이다. 등잔불 밑에서 도란도란 즐거운 시간을 보내는 것이 가능했을 것이다. 그러나 동시에 인공조명은 야간근로를 가능하게 했을 것이다. 낮에 논일과 밭일을 마치고 집에 들어와 저녁을 먹고 다시 등잔불 밑에서 바느질을 하거나 새끼를 꼬는 야간근로가 이어졌을 것이다. 누구는 책을 읽고 글을 쓰는 지식근로를 수행하기도 했을 것이다. 마치 『독일이데올로기』에서 마르크스가 묘사했던 삶, 낮에는 어부였다가 밤에는 비평가가 되는 삶을 떠올릴 수 있을 것 같다.

그러나 산업혁명과 함께 야간근로는 그러한 전통적이고 목가적인 분위기를 잃고 인간의 정신과 신체를 극단적으로 파괴하는 모습을 띠게 된다. 19세기 초반부터 유럽의 대도시는 가스등을 사용하기 시작했고, 공장은 24시간 가동 체제를 갖추었다. 그리고 12시간 맞교대의 야간근로제가 등장하였다.[2)] 근로시간을 제한하고 야간근로를 금지하라는 요구가 제기되었다. 19세기 초반에 제정된 영국의 공장법은 아동의 야간근로를 금지하면서 하루 근로시간을 12시간으로 제한하였다. 예를 들어 영국의 1831년 공장법은 면직물 공장에서 20세 이하의 근로자가 저녁 7시 30분에서 다음날 아침 5시 30분 사이에 근로하는 것을 금지하였다. 그 이후로 근로시간의 단축은 노동운동의 가장 중요한 요구 사항이었다. 특히 자크 랑시에르에 따르면 19세기 노동운동에서 밤은 핵심적인 정치적 쟁점이었다.[3)] 국제노동기구(ILO) 제1호 협약은 임금에 관한 것이 아니라 시간에 관한 것이었다. 그런데 역설적이게도 시간이 흐를수록 야간근로의 허용 범위가 확대된다.[4)]

야간근로의 확대는 인터넷 기술의 발전으로 인해 더욱 강화된다. 인간을 다른 사물에 비유하는 것은 인간의 습성인데, 과거에는 인간을 톱니바퀴시계에 비유했다면 오늘날에는 컴퓨터에 비유한다. 인터넷에 연결된 스마트폰은 언제 어디에서나 불러낼 수 있다. 그러자 인간도 1년 365일 하루 24시간 내내 언제 어디에서나 동원할 수 있다는 환상이 자리 잡기 시작한다. 사회 전체가 공장이 되고 근로시간은 모든 방향으로 확장된다.

인터넷 기술의 발전은 전자상거래를 확산시켰다. 전자상거래는 배송을 필요조건으로 한다. 전자상거래

---

1) 이 글은 한국노동연구원의 2019년도 연구과제 「서비스업 야간노동 – 인간중심 분업구조를 위한 제언」(연구책임자 이정희)의 일부분의 초고임을 밝혀 둔다.
2) 엥겔스, 『영국 노동자계급의 상태』, 도서출판 세계, 1988, 191면.
3) Jacques Rancière, La nuit des prolétaires : Archives du rêve ouvrier, Fayard, 2012.
4) 김엘림, 『남녀평등과 법』, 한국방송통신대학교출판부, 2005, 140면 참조.

플랫폼이 늘어나면서 경쟁의 핵심은 플랫폼 이용의 편의성이나 안전성에서 배송의 속도로 넘어갔다. 익일배송이 등장하는가 싶더니 당일배송, 새벽배송 등이 확산되고 있다. 빅데이터와 인공지능의 발전은 물류의 효율성을 획기적으로 강화함으로써 배송 준비에 소요되는 시간을 줄이는 데 기여했다.

다른 한편으로 물류를 24시간 흘러가게 만들기 위해서 야간근로는 필수가 된다. 밤새 배송 준비를 마쳐야 새벽배송이나 익일배송이 가능하기 때문이다. 로버트 라이시에 따르면 정보통신기술과 물류기술의 혁신 덕분에 우리는 "구매자 천국의 시대"에 살고 있다. 즉 "더 좋은 조건을 찾아내 그쪽으로 이동하는 것이 역사상 그 어느 때보다 쉬워졌다. (...) 우리는 우리가 원하는 바로 그것을 거리에 구애받지 않고 가장 유리한 가격에 원하는 즉시 얻을 수 있는 시대로 가고 있다."[5]

소비자는 그 전부터 이해타산적이었지만, 이 신경제의 소비자는 실시간으로 이해타산을 한다. 어제보다 더 싸고 더 좋은 곳이 발견되면 즉시 그곳으로 옮겨 간다. 더 이상 단골은 없다. 소비자로서의 우리가 더 싸고 더 좋은 물건을 더 빨리 살 수 있게 되면 될수록 판매자로서의 우리는 고객을 유지하고 사업을 성사시키기 위하여 더 힘든 싸움을 할 수밖에 없다. 그리고 근로자로서의 우리는 더욱 빨라진 생산과 판매의 박자에 맞추기 위해서 더욱 필사적인 삶을 견딜 수밖에 없다.

전자상거래와 총알배송의 증가는 소비자로서의 근로자가 다른 근로자의 시간을 분할하여 사용하는 것과 같다. 그 순간 소비자인 근로자는 자본가와 동일한 입장에 선다. 더 빠른 배송을 원하는 소비자의 욕구는 더 많은 이윤을 원하는 자본가의 욕구와 맞물려 있다.

시간은 누구에게나 24시간으로 똑같이 주어진다. 그러므로 타인의 시간을 내가 사용할 수 있다면 나는 남보다 더 많은 삶을 향유하는 셈이다. 부자가 제일 두려워하는 것은 스스로 밥하고 빨래하고 청소해야 하는 상황이다. 그러므로 부자가 실제로 원하는 것은 "본질적으로 타인에 대한 지배력이다."[6] 그것은 곧 타인의 노동력을 자신을 위해 사용할 수 있는 힘이다. 노동문제의 핵심은 시간의 분배와 맞물려 있다. 계급의 분할은 곧 시간의 분할이다. 시간을 돈 주고 사는 것은 부자의 특권이다. 근로자의 시간을 사용자를 위하여 사용하게 하는 것. 즉 시간의 종속. 이것이 종속의 본질이다. 나아가 시간의 종속은 단순히 지금 이 순간의 종속에 그치는 것이 아니다. 시간은 "세 겹의 현재"(폴 리쾨르)로 존재하기 때문이다. 과거는 기억으로 미래는 기다림으로 현재에 살아 있다. 그러므로 현재의 종속은 근로자의 과거와 미래 모두를 종속에 빠뜨린다. 그리고 장시간 근로 그리고 그것의 가장 극단적 형태로서의 야간근로는 종속의 강화를 의미한다.

소비자 천국의 시대인 오늘날에는 시간의 분할을 둘러싼 비민주성이 사용자와 근로자 사이에 한정되지 않고 근로자와 근로자 사이로 확장된다. 기업이 핵심 업무에만 집중하고 주변 업무를 외주화하듯이, 근로자는 자기 성과에만 집중하고 잡일은 배달근로자에게 외주화한다. 이것은 노동관리양식의 변화가 빚어낸 결과다. 규칙적이고 반복적인 근로, 그래서 안정적인 일상의 근로는 점점 밀려난다. 그 빈자리에는 시장의 수요에 즉각 반응할 수 있는 가변적이고 유연한 노동, 그래서 필연적으로 불안정할 수밖에 없는 노동이 자리 잡는다. 시장이 어떻게 바뀔지 모르기 때문에 사람들은 미래를 예측할 수 없다. 그럴수록 사람들은 현재에 집착한다. 비단 비정규직 근로자만 그런 것이 아니다. 정규직도 미래가 불안하다. 햇빛이 좋을 때 건초를 많이 만들어

5) 로버트 라이시, 『부유한 노예』, 오성호 옮김, 김영사, 2001, 25면.
6) 존 러스킨, 『나중에 온 이 사람에게도』, 열린책들, 2009, 90면.

두어야 한다는 격언을 삶의 지침으로 삼을 수밖에 없다.

지금의 시장은 바로 이 불안감을 동력으로 삼는다. 누구는 현재의 생존을 위해서, 또 누구는 미래의 생존을 위해서, 모두가 언제 어디서나 스스로를 동원하도록 만드는 이 불안감. 사람들의 불안감과 이 불안감이 야기하는 자발적 착취를 에너지로 삼아 끊임없이 업그레이드 되는 시장. 이것은 환상이다. 그런데 이 환상은 끊임없이 앞으로 나아가고자 하는 진보의 환상과 동전의 양면이다. 서 있는 자전거는 넘어진다. 넘어지지 않으려면 끊임없이 자전거 페달을 밟아야 한다. 그러나 오로지 넘어지지 않기 위해서 페달을 밟을 뿐, 어디로 가는지는 알지 못한다. 그건 중요하지 않다. 생각할 겨를도 없다. 시장도 노동도 이 함정에서 빠져 나오지 못하고 있다.

장 보드리야르에 의하면 "복지국가와 소비사회의 모든 정치활동은 양에 의한 자동적 평등화와 최종단계에서의 균형(모든 사람을 위한 전면적인 복지)의 시각에서 재화의 양을 증대시킴으로써 내부모순들을 극복하려고 하는 노력이다."[7] 보드리야르는 이것을 "풍부함에 의한 최종적 해결"[8]이라고 정의했다. 풍부함에 의한 최종적 해결책은 두 가지 사태를 야기한다.

첫째, 양적 풍부함은 새로운 형태의 결핍을 초래한다. 이 새로운 결핍은 질적 영역, 비계량적 영역, 자연적 영역에서 발생한다. 공간, 토지, 공기, 시간 등등. 권리는 결핍에 대한 대응이라고 할 수 있다. 보드리야르에 의하면 "공간에 대한 권리가 생긴 것은 바로 모든 사람을 위한 공간이 더 이상 존재하지 않게 된 순간부터이며, 또 공간과 조용함이 다른 사람들을 희생시키고 일부 사람들의 특권이 된 순간부터이다."[9] 소유권은 토지가 상품화되고 사회적으로 불평등하게 분배되면서 토지의 결핍이 발생하자 그것에 대응하여 생겨난 권리이다. 노동권은 노동이 분업 구조 속에서 상품화되고 소외되면서 노동의 결핍이 발생하자, 즉 나의 노동이 나의 것이 되지 못하는 결과가 발생하자 그것에 대한 대응으로 생겨났다. "맑은 공기에 대한 권리가 의미하는 것은 자연재로서의 맑은 공기의 소멸과 그것의 상품지위로의 이행, 그리고 그것의 불평등한 사회적 재분배라고 하는 사실이다."[10] 햇빛에 대한 권리, 즉 일조권[11]이 대두하게 된 배경도 이와 같다. 판례에 따르면 사회통념상 수인한도를 넘은 경우의 일조방해는 사법상 위법한 행위로 평가되고 이것은 손해배상의 책임을 낳는다.[12]

그렇다면 오늘날 시간에 대한 권리의 중요성이 확산되고 있는 것은 시간의 결핍이 발생하고 있다는 사실의 반증이 아닐까 생각할 수 있다. 즉 시간은 이제 누구에게나 공평하게 주어진 자연적 재화로서의 성질을 상실하고 하나의 상품으로서의 지위를 획득했으며, 이 상품화된 시간이 사회적으로 불평등하게 분배되면서 시간의 결핍이 발생했다는 점이다. 워라벨, 접속차단권, 시간주권 등의 개념은 모두 시간의 결핍에 대응하기 위한 제도적 방책이라고 할 수 있다.

그런 점에서 밤과 어둠이 상품화되고 있는 현상은 주목을 요한다. 인공조명의 발달 및 확산으로 인해

---

7) 장 보드리야르, 『소비의 사회』, 문예출판사, 1991, 54면.
8) 위의 책, 같은 면.
9) 위의 책, 67면.
10) 위의 책, 68면.
11) 건축법 제61조 참조.
12) 대법원 2014. 2. 27. 선고 2009다40462 판결 등.

낮처럼 환한 밤이 이상하지 않게 되었고 어두운 밤 하늘에 별을 보는 일이 오히려 낯선 일이 되어 버렸다. 그에 대한 문제의식으로 1988년에 국제밤하늘협회(IDA, International Dark-Sky Association)가 창립되기에 이른다. 이 협회는 밤하늘보호공원을 지정하고 있다. 이 보호공원은 별을 보고자 하는 관광객을 유치하는 등, 어둠을 상업적으로 활용할 수 있는 길을 열어 준다.[13] "어둠의 상품화"가 진행되는 것이다.[14] 보드리야르의 분석을 차용하면, 인공조명으로 인해 어둠이 결핍되면서 어둠이 권리의 대상이 되고 "어두울 권리" 또는 "어둠향유권"이라는 개념이 등장하게 된 것이다.[15] 그러나 어둠을 향유할 수 있는 권리는 돈과 시간의 여유가 있는 사람만 누릴 수 있다는 점에서 또 다른 차원의 결핍과 불평등을 초래한다.

둘째, 양적 풍부함에 의한 최종적 해결책이 야기하는 두 번째 사태는 좀 더 본격적인 문제로서의 빈부의 문제이다. 풍부함은 빈부의 문제를 흡수한다. 더 많은 생산을 통해서 빈자를 '부자'로 만든다는 개념이다. 물론 그 동안 부자는 더 부자가 되어 있을 것이므로 빈부격차의 문제는 결코 해소되지 않는다. 하지만 어쨌든 경제가 성장을 계속하는 동안에는 빈부격차의 문제를 유예하는 것이 가능하다. 그러나 경제가 성장을 계속할 것이라는 전제는 흔들리고 있다. 2008년 금융위기 이후 세계경제는 불황에서 벗어나지 못하고 있으며, 지구온난화와 기후위기는 과거 방식의 경제 성장을 계속하는 것이 가능하지 않다고 경고한다. 경제 성장이 멈추거나 충분하지 않으면, 유예되었던 빈부격차의 문제가 터져나오는 것은 필연이다. 마치 자전거가 계속 굴러가는 동안에는 넘어지지 않다가 멈추면 넘어지는 것과 같다.

우리의 시선을 다시 밤하늘로 돌리도록 하자. 라즈미그 크쉐양에 따르면, "결국 논점은 인공조명이 필요한 존재인 동시에 줄여나가야 할 오염원이기도 하다는 점이다."[16] 현대인은 아무리 은하수가 보고 싶어도 전깃불 없이는 살지 못한다. 문제는 양자택일이 아니라 경계를 잘 설정하는 것이다. 이것은 인공조명에만 국한된 문제가 아니다. 에너지 낭비를 줄이고 생산과 소비의 재구조화를 고민해야 한다고 할 때, 어디에 기준을 두고 어디에 경계를 그을 것인가 하는 문제가 중요하게 제기될 수밖에 없다. "삶을 위해 꼭 필요한 것과 이기적인 욕망 충족을 위해 필요한 것 사이의 경계는 어디인가?"[17] 하는 질문을 던져야 한다. 경계의 감각을 익힌다는 것은 곧 한계와 유한함을 받아 들인다는 것을 말한다.

2. 야간근로의 유형

야간근로는 두 가지 형태로 구분할 수 있다. 하나는 우리 삶을 위해 꼭 필요한 야간근로이고, 또 하나는 이기적인 욕망 충족을 위해 강요되는 야간근로이다. 우리 삶을 위해 꼭 필요한 야간근로에는 사회적 필요성으

13) 한국에는 2015년에 영양군 일부 지역이 은밤 등급의 국제밤하늘보호공원으로 지정되었다. 은밤 등급은 "IDA 밤하늘 질 측정기 등급기준으로 하늘 밝기 측정값이 평균 21.37mag/arcsec^2(특정면적당 밝기 단위, 범위 21.74~21.00)로 탁월하고 밤하늘 투명도가 세계적으로 뛰어나 은하수, 유성 등 전반적으로 하늘에서 발생하는 현상의 육안관측이 가능한 지역으로 육지에서는 가장 밝게 볼 수 있는 등급"(영양군 홈페이지 : yyg.go.kr)을 말한다.

14) 라즈미그 크쉐양, "잃어버린 어둠을 찾아서", 『르몽드 디플로마티크』, 한국어판, 2019년 9월호 참조.

15) 프랑스는 2009년 8월 3일에 일명 그르넬 환경법 I(법률 제2009-967호)을 공포했는데, 이 법 제41조에 따르면 "인공조명이 사람, 동물, 식물 또는 생태계에 위험을 야기하거나 과도한 교란을 초래하는 한편, 에너지의 낭비를 가져오거나 밤하늘을 제대로 볼 수 없게 만드는 경우에는 예방, 제거 또는 제한의 대상이 될 수 있다."

16) 라즈미그 크쉐양, 위의 글.

17) 위의 글.

로 인한 야간근로와 기술적 필요성으로 인한 야간근로가 있다.

첫째, 사회적 필요성으로 인한 야간근로는 공공서비스를 예로 들 수 있다. 공공서비스는 기본적으로 지속성을 원칙으로 한다. 그러므로 야간근로가 불가피한 경우가 있을 수 있다. 군대, 경찰, 병원, 교정, 소방 등이 대표적이다. 모두가 야간근로를 해야 한다는 의미가 아니라 누군가는 야간의 필요성을 위하여 대기하고 있어야 한다는 의미이다. 야간에 도시의 치안을 위하여 어떤 경찰은 경찰서에 남아 있어야 한다. 야간의 응급처치를 위하여 어떤 의사와 간호사는 병원에 남아 있어야 한다. 이런 경우에는 야간근로의 환경을 개선하고 적절한 교대제를 운영하는 것이 관건이 된다. 그러기 위해서는 예산과 인력이 확충되어야 한다. 그리고 그러기 위해서는 공공서비스의 의의에 대한 재인식이 요구된다. 신자유주의가 훼손시킨 공공서비스의 의의를 복원할 필요가 있다.

둘째, 기술적 필요성으로 인한 야간근로는 장치산업을 예를 들 수 있다. 야간에도 설비의 가동을 멈출 수 없는 사업장으로서 사고가 날 경우 시민의 안녕에 큰 영향을 미칠 수 있는 경우이다. 통신사의 제어실, 발전소의 제어실 등이 대표적이다. 이 경우는 공기업인 경우가 많고, 민간기업이라고 하더라도 공익적 필요성이 인정될 수 있는 경우가 많다. 이 경우도 공공서비스의 경우와 마찬가지로 야간근로의 환경을 개선하고 적절한 교대제를 운영하는 것이 관건이 된다.

이기적인 욕망 충족을 위해 강요되는 야간근로는 예를 들어 자동차 공장의 교대제나 물류산업의 야간근로가 있다. 이것은 공공서비스가 갖고 있는 사회적 필요성이나 장치산업이 갖고 있는 기술적 필요성에서 비롯된 것이 아니다. 전자는 이윤 확대를 위해 공장이나 설비의 가동율을 최대로 끌어 올리기 위하여 야간근로를 포함하는 교대제를 시행하는 것이고, 후자는 전자상거래의 경쟁이 격화되면서 새벽배송이나 익일배송을 위하여 야간에 상하차 작업을 하기 위해 강요되는 야간근로이다. 이러한 야간근로는 모두 규제의 완화와 기술의 발전이 결합하여 초래한 이윤추구를 향한 무한경쟁의 부산물에 불과하다. 이것은 최대한 제한하는 것이 중요하다. 경우에 따라서는 금지할 수도 있을 것이다.

3. 야간근로에 대한 현행법상 규제

근로기준법상 야간근로란 "오후 10시부터 다음날 오전 6시 사이의 근로를 말한다."[18] 현행법상 야간근로에 대한 규제는 크게 두 가지 모습을 취한다.

가. 직접규제의 부재

현행 근로기준법에는 야간근로 자체를 원칙적으로 금지하거나 예외적으로만 허용한다는 취지의 규정이 없다. 성인 남성 근로자에 대해서는 아예 아무런 규정이 없다. 근로기준법 제56조 제3항은 "사용자는 야간근로에 대하여는 통상임금의 100분의 50 이상을 가산하여 근로자에게 지급하여야 한다"고 정하고 있지만,

18) 근로기준법 제56조 제3항.

이것은 야간근로에 대해서 가산임금을 지급해야 한다는 규정으로서 엄밀히 말하면 임금에 관한 규정이지 야간근로를 규제하는 규정이 아니다.

사실 야간근로 자체를 주제로 삼아 분석한 법학 논문은 거의 보이지 않는다.[19] 통상임금이나 포괄임금제 등 관련 주제를 통해서 간접적으로 취급되고 있을 뿐이다. 심지어 노동법 교과서에도 "야간근로" 항목이 목차에 아예 없는 경우도 있다.[20] 그런 점에서 야간근로 확산의 구조적 요인 중에는 학계의 무관심도 포함된다고 하지 않을 수 없을 것이다.

성인 여성 근로자에 대해서는 동의를 받아야 한다는 규정[21]이 있을 뿐이다. 다만, 임산부와 18세 미만 연소 근로자에 대해서는 "오후 10시부터 오전 6시까지의 시간에 근로시키지 못한다"[22]는 규정이 있다. 그러나 이에 대해서도 당사자의 동의와 행정관청의 인가를 받으면 야간근로가 가능하다.

임산부와 18세 미만 연소 근로자에 대해서는 원칙적으로 야간근로는 금지된다.[23] 다만 18세 미만자와 산후 1년이 지나지 아니한 여성의 경우는 당사자의 동의와 고용노동부장관의 인가를 받은 경우[24], 임신 중의 여성이 명시적으로 청구하고 고용노동부장관의 인가를 받은 경우[25]에는 야간근로가 가능하다.

프랑스의 경우는 시사적이다. 프랑스 노동법에 따르면, "야간근로는 예외적으로만 허용된다. 야간근로는 근로자의 건강과 안전의 보호를 위하여 필수적인 사항들을 고려해야 하며 사회적 이익을 갖는 업무나 사업의 계속성을 보장해야 할 필요성에 의하여 정당화되어야 한다."[26]

이와 같이 야간근로에 대한 가치판단을 담은 원칙 규정이 근로기준법에 도입되어야 한다.

이와 관련하여 여성의 야간근로 허용 여부를 둘러싼 논쟁에는 야간근로의 가치판단과 관련하여 우리에게 시사하는 바가 적지 않다는 점에서 좀 더 자세히 들여다 볼 필요가 있을 것 같다.

나. 여성의 야간근로 허용을 둘러싼 논쟁

1953년 제정 근로기준법 제56조 이래 2001년 8월 14일 근로기준법 개정 이전에는 "야업금지"라는 이름으로, "여자와 18세 미만인 자는 하오 10시부터 상오 6시까지의 사이에 근로시키지 못하며, 또 휴일근로에 종사시키지 못한다."[27]라고 하여, 모든 여성 근로자와 18세 미만 연소 근로자에 대해 원칙적으로 야간근로를 금지했다. 다만, "그 근로자의 동의와 노동부장관의 인가를 얻은 경우"[28]에는 예외적으로 야간근로를 허용했다.

---

19) 노동법실무연구회, 『근로기준법주해』, III, 박영사, 2014, 130-131면의 참고문헌을 참조할 것.
20) 예를 들어 김형배, 『노동법』, 제9판, 박영사, 1997 또는 임종률, 『노동법』, 제17판, 박영사, 2019. 임종률의 책은 근로기준법 제56조 제3항을 "야간근로"라는 별도의 항목으로 다루는 것이 아니라 "가산임금과 관련제도"라는 항목의 하위범주로 다루고 있다(468면 참조).
21) 근로기준법 제70조 제1항.
22) 근로기준법 제70조 제2항.
23) 근로기준법 제70조 제2항.
24) 위 제70조 제2항 제1호 및 제2호.
25) 위 제70조 제2항 제3호.
26) Code du travail, art. L. 3122-1.
27) 구 근로기준법 제68조.
28) 위 조항 단서.

그러나 언제부터인가 여성의 야간근로를 금지하는 규정은 여성에 대한 성차별적 인식에 기반한 것이라는 비판과 여성의 경제활동 참여를 방해한다는 비판을 받았다. 우선 성차별적 인식에 기반한 것이라는 비판의 내용은 다음과 같다.

> *"야업금지의 취지는 여성이 야간에 일하는 것이 건강 및 풍기상 유해하고 또 가사를 담당할 시간을 주기 위하여 제정된 것이라 한다. 그런데 신체적 이유라면 여성근로자가 밤 10시 이후에 또는 휴일에 근로하지 못할 정도로 허약한 지가 의심스럽다. 10시 이후 또는 휴일에도 근로에 종사하는 수많은 여성들이 있는 현실이 이를 반증한다. 또한 가사 및 육아 등의 이유라면 이 규정은 가사 및 육아의 전담자를 여성으로 단정해 놓은 것으로 헌법 제36조 제1항의 혼인과 가족생활에서의 양성평등의 원칙에 위배된다. 아직 대부분의 가정에서 여성이 가사 및 육아를 주로 담당하는 것이 현실이긴 하나 그렇다고 하여 양성평등을 실현시켜야 할 법이 여성을 가사 및 육아의 전담자로 간주하고 이들의 야업 및 휴일근로를 금지시키는 것은 여성을 보호한다기 보다는 오히려 이들의 사회적 지위를 일보 후퇴시키는 결과를 초래할 수 있다. 그 밖에 풍기 등의 이유는 야업금지에만 적용된다 할 것인데 이는 여성을 근로자로 보기에 앞서 남성의 성적 대상으로만 간주한 것이기에 받아들이기 어렵다. (...) 위와 같은 이유로부터 야간근로는 육체적 부담이 큰 생산직에 종사하는 여성근로자에게만 금지시키고 일반 사무직 근로자에게는 허용해야 한다고 본다."*[29]

위와 같은 비판의 문제점은 다음과 같다.

우선, 여성이 남성보다 야간에 더 많은 신체적 위험에 노출되는 것은 사회적 사실이다. 그것을 직시하여 여성에 대한 보호를 강화하는 것이 여성을 남성의 성적 대상으로 간주하는 것은 아닐 것이다. 평등의 이름으로 약자의 구체적 현실을 무시하는 것은 약자와 강자를 평등하게 대우하는 것이 아니다. 자유의 이름으로 약자로 하여금 맨손으로 강자와 겨루도록 내모는 것은 약자를 자유롭게 만드는 것이 아니다. 약자에게는 법이 설정한 기준이 평등이고 자유인 것이다.

다음으로, 가족생활에서의 양성평등의 원칙은 남성에게도 가사와 양육에 기여할 수 있는, 기여해야 하는 시간을 보장하도록 규칙을 바꾸는 방향으로 달성되어야 한다. 즉 여성의 야간근로를 허용하는 방향이 아니라 남성의 야간근로를 금지하는 방향으로 가는 것이 타당하지 않을까 한다. 가족생활에서의 양성평등의 원칙이 양성이 모두 평등하게 가족생활을 등한시하는 것이 좋다는 의미는 아닐 것이기 때문이다.

마지막으로, 야간근로가 신체에 미치는 악영향은 여성에게만 해당하는 것이 아니라 남성에게도 해당하는 것이다. 그러므로 여성도 신체적으로 감당할 수 있기 때문에 여성의 야간근로를 허용해야 한다는 논증이 아니라, 남성도 신체적으로 부담이 크기 때문에 남성의 야간근로도 금지해야 한다는 논증으로 가는 것이 맞지 않을까 한다. 야간근로에 종사하는 여성이 많다는 현실이 여성의 야간근로를 정당화하는 것은 아니다.

---

29) 조성혜, 「근로여성보호 및 성차별금지법제의 문제점」, 『사회과학논문집』, 대전대학교 사회과학연구소, 제17권 제2호, 1998, 102면.

다음으로 여성의 야간근로 금지가 여성의 고용을 방해한다는 비판의 내용은 다음과 같다.

> *"오늘날 여성이 경제 활동에 참여하는 규모가 커지고, 3차 산업 특히 서비스 산업이 발전하여 야간근로와 휴일근로가 급격하게 늘어났는데, 사용자들이 이 법 조항을 빌미로 여성을 고용하지 않으려는 유인을 제거하여 여성 근로자의 고용을 촉진하고자 위와 같은[여성의 야간근로를 허용하는] 법 개정이 이루어졌다."*[30]

유급의 생리휴가제도를 폐지할 때에도 같은 논리가 있었다.[31] 이 제도가 기업의 부담을 증가시켜 사용자들이 여성의 고용을 기피하게 만드는 요인이 되기 때문에 폐지해야 한다는 것이다. 결국 2003년 9월 15일 근로기준법 개정에 의하여 무급으로 대체되었다.[32] 이러한 종류의 논증들은 여성의 고용을 활성화한다는 명목을 내세우지만 결국은 기업이 저임금으로 여성의 노동력을 동원할 수 있도록 허용해 주는 것에 불과하다.

2001년 근로기준법 개정으로 여성의 야간근로가 원칙적으로 허용된 후, 이 개정에 대해서 다음과 같이 평가하는 견해가 제출되었다. "여성보호규정의 완화는 반드시 규제완화라는 의미로만 이해할 수는 없다. 왜냐하면, 여성에 대한 특별한 보호를 완화한다고 하는 것 자체는, 남녀평등의 이념에서 본다면 당연한 요청이며 남녀에게 공통된 일반적인 법제도를 적용할 필요가 있기 때문이다."[33]

남녀평등 또는 양성평등의 이름으로 여성의 야간근로를 허용해야 한다는 주장이 갖고 있는 가장 큰 문제점은 양성평등의 원칙이 양성 모두의 권리를 강화하는 방향이 아니라, 반대로 양성 모두의 권리를 약화하는 방향으로 귀결된다는 점에 있다. 여성의 야간근로 금지는 노동운동이 19세기 내내 싸워서 쟁취한 성과 중의 하나이다. 양성평등의 이름으로 이 권리를 폐지하는 것은 역사를 되돌리는 셈이다. 남성에게 야간근로가 허용되므로 여성에게도 야간근로를 허용해야 한다고 주장하는 것은 아이러니하게도 양성평등의 기준을 남성에 설정하고 여성을 그것에 맞추어야 한다고 주장하는 것이다. 반대로 여성이 여성이기 때문에 남성보다 먼저 선취할 수 있었던 권리와 제도를 준거로 삼아 남성에게도 확대 적용하는 방향이 진정한 의미에서의 양성평등의 원칙을 실현하는 길이라고 해야 하지 않을까.[34]

다. 가산임금에 의한 간접규제

현행법이 야간근로를 (그리고 좀 더 일반적으로는 연장근로를) 규제하는 기본 수단은 가산임금이다. "사용자는 야간근로에 대해서는 통상임금의 100분의 50 이상을 가산하여 근로자에게 지급하여야 한다."[35] 그런데 이 규정에는 야간근로를 시키려면 근로자의 동의가 필요한지에 대해서 언급이 없다. 가산임금 지급에 관한

30) 노동법실무연구회, 『근로기준법주해』, III, 박영사, 2014, 252-253면.
31) 논쟁의 맥락에 대해서는 김엘림, 「참여정부 시대의 남녀평등에 관한 입법의 성과와 과제」, 『월간법제』, 2006년 8월호, 22-23면 참조.
32) 현행 근로기준법 제73조. "사용자는 여성 근로자가 청구하면 월 1일의 생리휴가를 주어야 한다."
33) 김형배, 『노동법』, 제13판, 박영사, 2002, 374면.
34) 프랑스에서도 2001년에 여성의 야간근로를 허용하면서 같은 논쟁이 전개된 바 있다. 이에 대해서는 Jacqueline Laufer et al., "Le travail de nuit des femmes", Travail, genre et sociétés, no. 5, Mars 2001, p. 135-160 참조.
35) 근로기준법 제56조.

조항이지 야간근로 규제에 관한 조항이 아니기 때문이다. 그러나 그렇다고 해서 근로자의 동의가 없어도 사용자가 일방적으로 야간근로를 시킬 수 있다는 의미로 해석될 수는 없다. 그것은 강제근로이기 때문이다. 그러므로 근로자의 동의 필요성은 전제되어 있다고 해석해야 한다.

문제는 동의의 형식이다. 현행법상으로는 개별 근로자의 묵시적 동의로도 가능한 것으로 해석될 것이다. 그러나 야간근로의 반가치성을 고려한다면 단체협약에 의한 집단적 동의와 해당 근로자 개인의 명시적 동의를 요건으로 설정하는 것이 타당할 것이다.

성인 여성 근로자의 야간근로는 "그 근로자의 동의를 받아야 한다."[36] 성인 남성 근로자에 비해서 좀 더 엄격하게 규제하는 것처럼 보인다. 즉 매번의 야간근로마다 해당 여성 근로자의 명시적 동의를 받아야 한다는 의미로 해석된다.[37] 물론 이 경우에도 위에서 지적한 바와 같이 단체협약에 의한 집단적 동의가 전제되어야 할 것이다.

남성 근로자든 여성 근로자든 다 마찬가지일 것인데, 사용자가 근로자의 개별적 동의를 받아내는 것은 그다지 어려운 일이 아닐 것이라는 점에서 본다면, 집단적 동의를 전제하는 것은 개별적 동의에 진정한 동의로서의 효력을 부여해 줄 수 있는 필수적 장치라고 할 것이다. 다음과 같은 지적을 염두에 둘 일이다. "근로기준법상 '본인의 동의'나 '당사자 사이의 합의'만으로 금지에 대한 예외를 허용하는 규정은 무의미하므로 삭제함이 바람직하다고 생각한다."[38]

4. 야간영업에 대한 규제

야간근로는 야간영업에 부속되어 있는 경우가 많다. 그러므로 야간영업을 규제하지 않은 채 야간근로만 규제하는 것은 반쪽의 정책이 되기 쉽다. 야간근로의 규제를 위해서는 야간영업에 대한 일정한 규제가 필요하다. 야간영업에 대한 일반적 규제는 존재하지 않는다. 그러나 영역별로 야간영업에 대한 규제의 사례는 없지 않다.

가. 야간통행금지

한국전쟁 이후 야간통행금지는 1954년 제정된 경범죄처벌법[39]에 의하여 제도화되었다. 동법은 "전시, 천재, 지변 또는 기타 사회에 위험이 발생할 우려가 있는 때 내무부장관이 정하는 야간통행제한에 위반한 자"를 구류 또는 과료에 처한다고 규정하였다. 이 근거 규정 자체는 지금도 존재하고 있다.[40] 다만 행정규칙을 통해서 탄력적으로 처리하고 있다. 이 제도의 전면 해제 건의안이 국회 내무위원회에서 가결된 것은 1981년

36) 근로기준법 제70조 제1항.
37) 노동법실무연구회, 『근로기준법주해』, III, 박영사, 2014, 253면.
38) 임종률, 앞의 책, 614면, 각주 1.
39) 1954. 4. 1., 법률 제316호.
40) 경범죄 처벌법 제3조 제1항 제32호 (야간통행제한 위반) 전시 · 사변 · 천재지변, 그 밖에 사회에 위험이 생길 우려가 있을 경우에 경찰청장이나 해양경찰청장이 정하는 야간통행제한을 위반한 사람.

12월 10일이었고, 다음해인 1982년 1월 5일 국무회의에서 경기도와 강원도 안의 휴전선 접적지역(接敵地域)과 해안선을 낀 면부(面部)들을 제외한 전국 일원의 야간통행금지가 해제되었다.[41] 1988년 1월 1일에는 제외되었던 나머지 지역도 통금이 해제되었다.[42]

그러나 야간통행금지가 실시되던 시절에도 공장 담벼락 안의 철야노동은 계속되었다. 거리에는 통금이 있었으니 근로자들은 꼼짝없이 공장에 갇혀 통금이 해제될 때까지 일을 할 수밖에 없었다.[43]

나. 풍속영업

한국은 오랫동안 자영업자의 영업시간을 규제하지 않았다. 그러다가 1991년에 풍속영업의 규제에 관한 법률(풍속영업규제법)[44]을 제정하면서 부분적이기는 하지만 처음으로 자영업자의 영업시간을 규제하는 근거 규정을 도입하였다. 풍속영업규제법 제3조 준수사항 제7호에 따르면 풍속영업자는 "대통령령으로 정하는 풍속영업의 영업시간, 조도, 소음, 시설, 진동, 광고 및 선전 등에 관한 사항을 지켜야 한다." 그러나 동 시행령은 풍속영업의 영업시간을 정하지 않고 시행규칙으로 위임하였다. 동 시행규칙 제4조 제1항 제5호에 따르면 풍속영업의 영업시간은 09시부터 24시까지로 제한되었다. 헌법재판소는 이 규정들을 합헌이라고 결정하였다.[45] 1994년 9월부터는 관광특구지역에 한해서 심야영업을 허용하는 조치로 완화되었다. 심야영업 금지는 1999년 개정 풍속영업규제법[46]에 의하여 전면 해제되었다. 동법은 풍속영업자의 준수사항 중에서 영업시간(제3조 제7호)을 삭제하였다.

다. 학원

2006년 개정 학원법[47]은 지방자치단체의 조례로 사설학원의 영업시간을 규제할 수 있는 권한을 부여하는 규정을 도입하였다. 이에 따라 일부 지방자치단체는 사설학원의 영업시간을 05시부터 22시 또는 23시까지로 제한하는 조례를 제정하였다. 헌법재판소는 이에 대해서 합헌 결정을 하였다. 헌법재판소에 따르면, "학원조례조항이 추구하는 공익은 학생들의 건강과 안전, 자습능력의 향상, 학교교육 충실화, 사교육비 절감 등으로 학원조례조항으로 인하여 제한되는 사익이 공익보다 중대한 것이라고 보기 어렵다."[48]

---

41) 통금 시대의 한국 사회의 풍경에 대한 소묘로 이행선, "1945-1982년 야간통행금지(통금), 안전과 자유 그리고 재난", 『민주주의와 인권』, 제18권 제1호, 전남대학교 5.18연구소, 2018, 5-41면 참조.

42) 『한국민족문화대백과사전』, 「야간통행금지」 항목 참조. http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Item/E0035247.

43) 1970년대 서울 구로공단 근로자들의 근로조건와 생활실태에 관해서는 이정연, 『도시근대화와 종교 : 1970-80년대 서울 신도심의 창출과 초대형교회의 형성』, 서울대학교 박사학위논문, 2018, 85-100면 참조.

44) 1991. 3. 8., 법률 제4337호.

45) 헌법재판소, 1996. 2. 29., 94헌마213.

46) 1999. 3. 31., 법률 제5942호.

47) 학원의 설립, 운영 및 과외교습에 관한 법률, 2006. 9. 22., 법률 제7974호.

48) 헌법재판소, 2016. 5. 26., 2014헌마374.

라. 대형마트

2000년대 들어와서 대형마트의 영업시간을 규제하는 조치들이 도입되었다. 2012년 개정 유통산업발전법[49]은 "건전한 유통질서 확립, 근로자의 건강권 및 대규모 점포 등과 중소 유통업의 상생발전을 위하여 필요하다고 인정"되는 경우, 오전 0시부터 오전 8시까지의 범위에서 대형마트의 영업시간을 제한할 수 있는 근거 규정을 도입하였다(제12조의2). 2017년 개정된 현행법[50]은 이 시간대를 오전 0시부터 오전 10시까지로 확대하였다. 헌법재판소는 이 규정에 대하여 합헌 결정을 하였다.

> *"건전한 유통질서를 확립하고, 대형마트 등과 중소유통업의 상생발전을 도모하며, 대형마트 등에 근무하는 근로자의 건강권을 보호하려는 심판대상조항의 입법목적은 정당하고, 대형마트 등의 영업시간 제한 및 의무휴업일 지정이라는 수단의 적합성도 인정된다. 대형마트 등과 중소유통업자들의 경쟁을 형식적 자유시장 논리에 따라 방임한다면 유통시장에서의 공정한 경쟁질서가 깨어지고, 다양한 경제주체 간의 견제와 균형을 통한 시장기능의 정상적 작동이 저해되며, 중소상인들이 생존 위협을 받는 등 경제영역에서의 사회정의가 훼손될 수 있으므로, 국가는 헌법 제119조 제2항에 따라 이에 대한 규제와 조정을 할 수 있다. 중소유통업자들의 쇠퇴가 가속화되고 있는 현재 상황에서는 장기적 지원정책의 효과가 나타나기 전에 중소유통업자가 시장에서 퇴출되거나 경쟁력의 회복이 매우 어렵게 될 것이므로, 대형마트 등의 영업을 직접 규제함으로써 중소유통업자들이 스스로 경쟁력을 확보할 수 있도록 하는 것이 필요하다는 입법자의 판단이 불합리하다고 볼 수 없다. 심판대상조항은 소비자의 이용빈도가 비교적 낮은 심야시간 및 아침시간에 국한하여 영업시간을 제한하고, 의무휴업일 지정도 매월 이틀을 공휴일 중에서 지정하며, 특별자치시장 등에게 그 지역 유통시장의 구체적 사정을 고려하여 필요에 따라 영업제한 조치를 할 것인지와 그 방법을 정할 수 있도록 한다. 이러한 점을 종합하면 침해의 최소성도 인정된다. 심판대상조항에 따라 대형마트 등이 경제적 손실을 입고, 소비자가 불편을 겪게 될 수도 있으나, 이는 입법목적을 달성하기 위하여 필요한 최소한의 범위에 그치고 있는 반면, 심판대상조항의 입법목적은 매우 중요하므로, 법익의 균형성도 충족한다. 따라서 심판대상조항은 과잉금지원칙에 위배되어 직업수행의 자유를 침해하지 않는다."*[51]

헌법재판소는 중요한 이야기를 했다. 대형마트의 영업시간을 규제하는 규정의 입법 목적은 정당하다는 점, 대형마트와 중소유통업자의 경쟁을 형식적 자유시장 논리에 방임하는 것은 경제영역에서의 사회정의에 반한다는 점 그리고 대형마트가 경제적 손실을 입고 소비자가 불편을 겪게 될 수도 있으나 이는 입법 목적을 달성하기 위하여 필요한 최소한의 범위에 그치고 있는 반면 해당 규정의 입법 목적은 매우 중요하므로 법인의 균형성이 충족된다는 점이 그것이다.

---

49) 2012. 1. 17., 법률 제11175호.
50) 2017. 10. 31., 법률 제14997호.
51) 헌법재판소, 2018. 6. 28., 2016헌바77.

그러나 약점도 있다. 이 제도는 오프라인 대형마트에 한정되어 있다. 대형마트와 별도 법인으로 온라인 쇼핑몰을 운영하는 경우는 규제에서 제외된다. 예를 들어 롯데마트가 별도 법인으로 롯데마트 온라인 쇼핑몰을 운영하는 경우 이 온라인 쇼핑몰은 영업시간의 규제를 받지 않는다. 또 오프라인 매장이 없는 온라인 전문 유통업체(예. 쿠팡)도 영업시간 규제에서 제외된다. 이에 따라 역차별 문제도 제기된다. 온라인 쇼핑의 중요성이 증가할수록 이 문제도 점점 더 강도를 더해 갈 것이다. 오프라인을 풀 것인가, 아니면 온라인을 묶을 것인가? 후자의 경우 어떻게 온라인을 묶을 것인가?

마. 편의점

편의점 등 중소규모 자영업의 영업시간은 여전히 규제에서 제외된다. 논의의 편의를 위하여 프랜차이즈 편의점에 국한해서 살펴본다면, 2013년에 개정된 가맹사업법[52]은 가맹본부가 부당하게 가맹점의 영업시간을 구속하는 행위를 금지하는 규정을 도입하였다. 동법 제12조의3에 따르면, △ 심야영업시간대(00시부터 06시까지 또는 01시부터 06시까지)의 매출이 저조하여 영업손실이 발생함에 따라 가맹점주가 영업시간 단축을 요구함에도 가맹본부가 이를 허용하지 아니하는 행위 △ 가맹점주가 질병 등 불가피한 사유로 필요한 범위에서 영업시간의 단축을 요구함에도 가맹본부가 이를 허용하지 아니하는 행위는 부당한 영업시간 구속에 해당한다.

그러나 이 제도는 편의점의 영업시간 자체를 규제하는 것은 아니다. 2017년에 자유한국당은 골목상권 보호 및 활성화 대책의 일환으로 편의점의 심야영업(24시-06시)을 금지하는 대책을 제출한 바 있다.[53]

5. 결론 : 야간근로 규제 대책

▲ 야간근로에 대한 원칙적 반가치성 표방

야간근로에 대한 원칙적 반가치성을 표방하는 원칙 규정이 근로기준법에 도입되어야 한다. 예를 들어 프랑스 노동법에 따르면, "야간근로는 예외적으로만 허용된다. 야간근로는 근로자의 건강과 안전의 보호를 위하여 필수적인 사항들을 고려해야 하며 사회적 이익을 갖는 업무나 사업의 계속성을 보장해야 할 필요성에 의하여 정당화되어야 한다."[54]

▲ 야간근로를 위한 단체협약의 근거 의무화

현행법은 야간근로에 대한 근로자의 동의가 개별적 동의만으로도 충분한 것처럼 규정되어 있다. 현실적으로 개별 근로자의 동의권 또는 거부권은 유명무실한 경우가 많다. 계약의 자유를 보장한다는 명목으로 근로자

52) 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률, 2013. 8. 13., 법률 제12094호.
53) 허핑턴포스트, 2017. 2. 16., https://www.huffingtonpost.kr/2017/02/16/story_n_14788934.html.
54) Code du travail, art. L. 3122-1.

의 개별적 동의를 권리의무관계의 필요충분조건으로 삼아야 한다는 주장이 있는데, 그러한 주장은 동의는 동의한 자에게 새로운 의무를 창설한다는 점을 이해하지 못한 채 자유의 개념을 지나치게 피상적으로 이해하고 있다는 철학적 차원의 비판을 차치하더라도, 종속적 상태에 놓여 있는 자의 동의를 진정한 동의로 간주하여 상대방의 책임을 면책시켜 준다는 점에서 현실적인 문제점을 노정한다.

연장근로와 야간근로에 대한 근로자의 동의는 집단적 동의를 의무화해야 한다. 그 방식은 취업규칙이나 근로기준법상 서면합의가 아니라, 단체협약으로 일원화해야 한다. 취업규칙과 서면합의는 노동관계 양 당사자의 대등성을 담보할 수 없기 때문이다. 그리고 노동조합이 존재하지 않는 중소기업의 경우를 고려한다면 적어도 이 문제에 관해서는 업종별 의무교섭제도의 도입을 고려할 필요가 있다. 예를 들어 프랑스 노동법전에 따르면, 기업별 협약 또는 기업별 협약이 없는 경우에는 업종별 협약으로 야간근로의 정당화 사유를 규정해야 한다.[55]

▲ 야간근로 자체의 길이에 대한 규제 도입

현행 근로기준법이 야간근로에 대해서 취하고 있는 기본 입장은, 야간근로 자체의 길이에 대한 규제는 하지 않고, 대신 가산임금을 지급하도록 함으로써 사용자가 야간근로를 활용하는 데 부담을 느끼도록 만들어 야간근로의 남용을 방지하겠다는 것이다.

그런데 이러한 목적이 달성되려면 가산임금을 계산하는 기본 임금, 즉 통상임금이 충분히 높아야 한다. 그렇지 않고 반대로 통상임금이 충분히 낮으면 사용자는 설비를 늘리거나 근로자를 새로 고용하는 대신 기존 근로자들에게 야간근로를 시키는 것이 비용이 덜 드는 방법일 수 있다. 그리고 저임금에 시달리는 근로자들로서도 먹고 사는 데 충분한 돈을 벌기 위해서는 원하지 않더라도 야간근로를 거부할 수 없을 것이다.

가산임금제는 야간근로를 비롯하여 초과근로를 억제하는 장치인 것처럼 설명되지만, 역설적이게도 사실은 저임금을 바탕으로 장시간 근로를 유인하는 효과를 갖고 있다는 점을 부인할 수 없다. 이러한 사실은 야간근로를 규제함에 있어서 임금을 통한 간접적 규제보다는 시간 그 자체에 대한 직접적 규제가 필요하다는 점을 시사한다.

일부 야간근로 시간대에 대해서, 사람의 생명과 안전을 확보하기 위하여 불가피한 상황을 제외하고는, 원칙적으로 모든 야간근로를 금지하는 것이 필요하다. 프랑스의 노동법에 따르면, 18세 미만의 연소 근로자에 대해서는 자정부터 새벽 4시까지 심야근로가 금지된다.[56] 다만, 임박한 사고의 예방을 위하여 임시 조처가 불가피한데 성인 근로자를 확보할 수 없는 경우에는 예외적으로 심야근로가 허용된다(그리고 이에 대해서는 해당 시간에 상응하는 보상휴식이 주어진다).[57] 이런 규정은 연소 근로자에 한정할 필요가 없다. 성인 근로자의 경우에도 사람의 생명과 안전의 보장을 위하여 불가피한 경우가 아니라면 심야근로를 금지하는 것이 타당하다.

---

55) Code du travail, art. L. 3122-15. 협약은 이 외에도 야간근로의 최대시간, 보상휴가 및 예외적인 경우의 가산임금, 야간근로자의 통근수단, 야간휴식 등에 관하여 규정해야 한다.

56) Code du travail, art. L. 3163-2.

57) Code du travail, art. L. 3163-3.

▲ 야간근로에 대한 보상휴가 지급 의무화

가산임금은 그 입법목적과 달리 야간근로를 제한하기보다는 오히려 저임금과 맞물려 야간근로를 조장하는 역기능의 가능성을 안고 있다. 야간근로에 대한 대가를 가산임금이 아니라 보상휴가로 지급하도록 하는 것이 필요하다. 예를 들어 8시간의 야간근로에 대해서 12시간의 임금(8시간의 통상임금+4시간의 가산임금)을 지급하도록 하는 대신, 12시간의 보상휴가를 부여하도록 하거나 또는 8시간의 임금과 4시간의 보상휴가를 부여하도록 하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 프랑스의 경우, 야간근로에 대해서는 보상휴가를 제공하는 것이 원칙이고, 예외적인 경우에만 가산임금을 지급할 수 있다.[58]

그리고 장기적으로는 연장근로 전체에 대해서 가산임금제도를 보상휴가제도로 바꾸는 것을 고민해야 한다. 물론 현행 근로기준법 제57조는 사용자와 근로자대표의 서면합의로 가산임금을 보상휴가로 갈음할 수 있도록 하고 있다. 그러나 이것을 선택이 아니라 의무로 강화해야 한다. 그리고 의무에 대한 예외는 서면합의가 아니라 단체협약에 근거하도록 해야 한다.

진정으로 인간적인 노동체제가 종속 안에서의 보호/노동 밖에서의 자유에 안주하는 것을 넘어 종속으로부터의 자유/노동 안에서의 자유를 지향한다면, 임금을 둘러싼 쟁의가 아니라 시간을 둘러싼 쟁의에 좀 더 많은 관심을 가져야 할 것이다. 돈은 아무리 더하고 곱해도 하나의 생명을 구성하지 못하지만, 시간은 24를 곱하고 365를 곱하고 80을 곱하면 한 생명이 되기 때문이다.

▲ 근로기준법에 야간근로에 관한 별도의 장 또는 절 신설

현재 근로기준법에서 야간근로에 관한 규정은 총 3개가 있다. 그 가운데 제56조와 제57조는 제4장 근로시간과 휴식에 관한 장에 배치되어 있고, 제70조는 제5장 여성과 소년에 관한 장에 배치되어 있다. 3개는 너무 빈약하다. 이것은 규제하지 않겠다는 말과 같다. 그리고 이 빈약함은 야간근로의 반가치성에 대한 우리 사회의 문제의식이 그 만큼 약하다는 사실을 반증한다. 위에서 제안한 대책들과 현재의 규정들을 한군데 모아 근로기준법에 별도의 장이나 절을 신설하는 것이 필요하다. 그래서 누구든지 야간근로에 대한 규제 내용이 궁금한 사람은 관련 장/절을 펼쳐 보기만 하면 되도록 만들어야 한다.

58) Code du travail, art. L. 3122-8.

공동주체기관세션Ⅶ

발표2

필수서비스형 야간노동 실태: 간호업종

이정희(한국노동연구원)

필수서비스형 야간노동 실태: 간호업종

이정희(한국노동연구원)

아침에 해가 뜨면 눈을 뜨고 저녁에 해가 지면 잠자리에 드는 것은 인간의 신체리듬이 자연의 시간을 따르기 때문이다. 인간의 노동도 그러할 것이다. 하지만 인공조명의 발명과 최근 디지털 기술의 발전은 인간의 노동이 자연의 시간을 따른다는 그 법칙을 파괴하고 있다. 이윤추구를 위한 자본의 노력은 기술발전에 힘입어 지리적, 공간적 제약을 뛰어넘어 '밤'이라는 시간까지 지배하고 있다. 이윤추구 극대화와 소비자 편익 증대 욕구가 결합되어 노동자들은 '어둠'의 시간에 '인공조명' 아래 일을 하도록 강제되고 있다.

하지만 어둠의 시간에 불가피하게 수행되어야 하는 업무 또한 존재한다. 밤에는 대개 잠을 자기 때문에, 그래서 각종 위험으로부터 자신을 지키는 데 취약할 수밖에 없는 사람들을 보호하기 위한 노동이다. 간호(돌봄), 경찰, 소방, 군대 등의 영역이 그러하다. 이 글에서는 간호업종을 중심으로 필수서비스 제공 차원에서 불가피하게 야간노동을 수행해야 하는 노동자들의 실태를 살펴보고 이들의 노동조건 개선을 위해 필요한 조치들에 대해 논하고자 한다.

간호업종 야간노동 문제를 다룬 그동안 연구는 교대근무자의 건강 실태(수면의 질, 피로, 우울 등), 야간노동자들에 대한 특수건강진단제도의 성과, 교대근무제도 개편 및 인력 배치 기준 개선 등에 초점을 두고 있었다. 이 연구에서도 야간노동자들의 실태를 노동조건 길이와 편성(교대근무형태), 노동강도를 중심으로 살펴보고, 그것이 노동자들의 몸(신체적·정신적)과 삶(생활)에 미치는 영향을 분석할 것이다. 하지만 기존 연구와 큰 차이점은 야간노동자 보호 방안을 현행 노동법과 단체협약 분석을 통해 논하고 있다는 점이다.

이 연구에서 확인한 것은 첫째, 현행 노동법에서는 야간노동에 대한 시간 규정, 즉 "오후 10시부터 다음날 오전 6시 사이의 근로"(근로기준법 제56조)만 있을 뿐 야간노동자에 대한 정의규정이 없다는 점이다. 특수건강진단 대상 유해인자 중 하나인 야간작업이 "가. 6개월간 밤 12시부터 오전 5시까지의 시간을 포함하여 계속되는 8시간 작업을 월 평균 4회 이상 수행하는 경우, 나. 6개월간 오후 10시부터 다음날 오전 6시 사이의 시간 중 작업을 월 평균 60시간 이상 수행하는 경우"(산업안전보건법 시행규칙 별표12의2)로 규정되어 있지만 '모법'이 아닌 '시행규칙'이라는 점, 총 노동시간에 대한 규율 없이 야간작업 길이에 대해서만 정의되어 있다는 점에서 한계를 갖는다. 둘째, 보건의료노조 사업장 단위 지부들의 단체협약을 분석한 결과, 법 규정의 미비함을 일정하게 보완하고 있다는 것을 확인하였다. 법에서는 규정하고 있지 않은 연속적인 야간노동의 제한(연속 3일 초과 금지 등), 단위 기간 내 야간노동 횟수 제한(월 7일 이내로 제한 등), 야간노동 중 휴식, 야간노동자들에 대한 휴일 보장, 야간노동자 수당 지급, 적정 인력 배치 등에 대해 집단적인 규범을 형성하고 있었다.

이를 바탕으로 이 연구에서는 3가지 정책제언을 하고자 한다. 첫째, 산업안전보건법 시행규칙에 있는 야간노동 관련 규정을 모범 규정으로 상향 조정하고, 해당 기간의 총 노동시간과의 관계 속에서 야간노동을

정의할 필요가 있다. 둘째, 노동 관련법 여기저기에 흩어져 있는 야간노동 및 야간노동자 보호 관련 조항을 하나의 장 또는 절로 정리하여 야간노동 전체에 관한 상을 보여줄 수 있도록 법체계를 바꿀 필요가 있다. 셋째, 보건의료노조 각 병원 지부가 체결한 단체협약 내용 가운데 야간노동자 보호하기 위해 필수적이고 유익한 규정들을 법령에 담을 필요가 있다.

〈끝〉

공동주체기관세션Ⅶ

발표3

이커머스 산업의 성장과 택배산업의 영향 : 야간 택배기사의 등장 사례 검토

박종식(연세대 사회발전연구소)

이커머스 산업의 성장과 택배산업의 영향 : 야간 택배기사의 등장 사례 검토

박종식

초 록

오늘날 인터넷 쇼핑의 활성화와 함께 택배산업이 폭발적으로 성장하고 있다. 2000년대 이후 체계화되면서 물류 시스템을 구축한 한국의 택배산업은 '허브 앤 스포크'(Hub & Spoke) 시스템 방식의 물류 네트워크가 대세로 자리매김하고 있다. '허브 앤 스포크' 시스템은 첫째날 저녁 각 스포크에서 집하한 택배물류를 주요 거점 허브로 집결하고 저녁~새벽 시간 동안 다시 각 스포크로 보내고 둘째날 택배기사가 분류하여 최종 배송하는 것을 원칙, 즉 기본적으로 '2일 배송'을 원칙으로 배송시스템이다. 한국의 택배산업은 이를 바탕으로 폭발적으로 늘어나는 택배물량들을 안정적으로 처리하고 있었다.

그런데 이와 같은 허브 앤 스포크 시스템에 기반한 2일 배송 시스템에 불만족하는 소비자들이 등장하고, 신선식품과 같이 2일 배송 시스템으로는 사실상 온라인 쇼핑이 불가능한 제품에 대한 택배수요가 점차 증가하였다. 전자상거래(e-Commerce) 업체들 중에서 기존 택배시스템에 만족하지 못하던 (신선식품) 배송업체들 중에서 일부가 자체 새벽배송 시스템을 구축하고, 이를 수행하기 위해서 새벽배송을 위한 물류시스템이 등장하였다. 이후 기존 택배업계에서도 증가하는 새벽 배송에 대한 요구들이 증가하면서 허브 앤 스포크 시스템 이외에 새벽배송을 위한 별도의 물류시스템을 구축하여 새벽배송 시장에 진출하고 있다.

소비자의 편의 요구와 기업의 이윤추구 목적이 결합하면서 새벽배송 시장은 점차 확대되면서 새벽배송을 전담하는 물류창고 포장 담당자, 간선차량 운전자, 새벽택배 기사가 증가하고 있다. 하지만 새벽간선차량 운전자와 새벽배송기사의 근무환경(working conditions)에 대해서는 거의 알려진 바가 없는 상태이다. 쿠팡의 새벽배송 기사의 두 유형을 간략하게 살펴보면, 새벽배송 전담기사는 처리물량이 상대적으로 적고, 수입도 많지만 신체리듬의 파괴로 매우 열악한 노동환경으로 노동자들이 기피하고 있다. 이로 인해 쿠팡의 배송기사 직고용 원칙을 지키지 못하면서 새벽배송을 위해서 '쿠팡플렉서'라는 별도의 플랫폼 기반 긱(gig) 고용을 활용하고 있다.

1. 택배산업의 정의와 네트워크 조직 특성

1) 택배산업의 정의

오늘날 택배산업의 업체들은 단순히 소형화물 배달만 의미하는 것이 아니라 제3자 물류(Third Party Logistics, 소위 3PL)[1]나 공급망관리(Supply Chain Management) 등 다양한 물류 서비스제공도 함께 하고 있기 때문에 이를 아우르는 단일한 개념으로 정의하는 것은 쉽지 않다. 특히 앞서 언급한 바와 같이 택배업과 도소매업의 경계가 점차 흐릿해져 가기에 앞으로는 더욱 더 쉽지 않을 것으로 예상된다.

우선 택배산업과 택배기사를 표준산업분류와 표준직업분류에서 확인해보도록 하자. 우선 산업적인 접근에서 택배산업은 물류산업(logistics industry)의 하위범주라고 할 수 있는데, 2017년 개정된 10차 〈표준산업분류〉에서는 H. 운수 및 창고업 -〉 49. 육상운송 및 파이프라인 운송업의 하위범주(소분류)에 '소화물 전문운송업'이 있는데, 여기에 택배업이 포함되어져 있다. 이 때, 소화물 전문운송업은 서류, 소포 및 소화물을 수집, 운반, 배달하는 산업 활동을 말한다. 택배업(49401)은 대도시 지역이나 도시 간으로 소화물을 택배 서비스로 제공하는 산업 활동으로 택배지역 수집 및 배달을 포함하는 네트워크 시스템을 형성하여 육상·수상·항공 수송수단이 결합되어 수행될 수 있다.

그리고 택배기사를 직업으로 접근했을 때는 7차 〈표준직업분류〉 에서는 9. 단순노무 종사자 -〉 92. 운송관련 단순노무직 -〉 922. 배달원의 하위범주(세분류) 9222. 택배원을 찾을 수 있다[2]. 택배원이란 고객이 주문 및 구매한 상품 등 각종 물품 및 수화물을 고객이 원하는 곳까지 운반하며, 주요 업무로는 고객이 주문 및 구매한 제품을 출고받아 운반용구에 적재하고, 배달 예정시간에 맞추어 고객에게 배달하고 고객이 원하는 장소에 놓거나 설치해 주는 직종으로 분류하고 있다. 즉, 의뢰인이 빠른 배달을 요청한 문서, 소포 등을 안전하게 전달하는 것을 목적으로 한다.

〈표 1〉 한국표준산업분류 및 표준직업분류에서 택배산업과 택배기사

택배산업	H				운수 및 창고업(49~52)
		49			육상운송 및 파이프라인 운송업
			494		소화물 전문 운송업
				49401	택배업(door to door transport)
택배기사	9				단순노무 종사자
		92			운송 관련 단순 노무직
			922		배달원
				9222	택배원

1) 물류 관련비용의 절감을 위해 제품 생산을 제외한 물류 전반을 특정 물류 전문업체에 위탁하는 것으로, 생산자와 판매자의 물류를 제3자를 통해 처리하는 것을 말한다. 제3자 물류는 화주업체와 1년 이상 장기간 계약에 의해 제휴관계를 맺고 복수의 물류기능을 하나로 묶어 통합 물류서비스를 제공한다는 점에서 일반 물류와 다르다. 제3자 물류는 계약에 기반을 두기 때문에 '계약물류'라고도 한다.(다음 백과사전, 해외투자용어사전 중)

2) 다만 우체국택배의 경우에는 J. 정보통신업 -〉 61. 우편 및 통신업 -〉 611. 공영 우편업에 포함될 것으로 짐작된다. 표준산업분류의 25'택배업' 설명에서 택배업은 다양한 소포송달 중에서 국영을 제외한 '사설'(민간부문)로 규정하고 있다. 마찬가지로 표준직업분류에서도 우편집배원은 9221에 별도로 규정하고 있어서 우체국택배를 배송하는 노동자들은 9221에 해당될 수도 있을 것이다.

하지만 택배산업은 한국에서 법적으로는 규정이 없는 상황이다. 1991년 처음으로 택배산업이 법제화되면서 1992년부터 택배업체가 등장해서 택배산업이 본격적으로 시작되었지만, 1997년 8월 30일, 화물자동차운수사업법이 개정되면서 택배업종 자체가 법적으로 사라지면서 이후 택배산업은 관련법령이 없는 상태로 발전해왔다. 다만 공정거래위원회에서 소비자보호조치의 일환으로 '택배'를 규정하고 있으며, 〈산업재해보상보험법〉의 업종 분류에서 '택배업'을 명확하게 구분하고 있다.

먼저 공정거래위원회의 택배표준약관에서 '택배'는 '소형·소량의 운송물을 고객의 주택, 사무실 또는 기타의 장소에서 수탁하여 수하인 의 주택, 사무실 또는 기타의 장소까지 운송하여 인도하는 것'으로 정의하고 있다(공정거래위원회의 택배표준약관 개정안(제10026호, 2007.12.28) 제2조(용어의 정의) 제1항). 이 때 '택배'를 조금 이해하기 쉽게 풀어서 설명면 '개인 또는 기업 화물 송화인(보내는 사람)이 화주로부터 포장 단위당 30㎏이하(가로+세로+높이의 합이 160㎝이내, 최장변이 100㎝이내)의 소형·소량 화물의 수송을 의뢰받아 화물의 접수로부터 포장, 수송, 배달에 이르기까지의 일체의 수송서비스를 운송인의 일관책임 하에 문전 서비스(Door to Door Service)로 운송 하는 수송체제'로 정의할 수 있다(송승훈, 2011). 그리고 산업재해보상보험법의 업종 분류에서 택배업은 '소형차량이나 도보로 화물의 보관, 하역, 집화, 포장, 배송 등 일관 물류 서비스를 제공하는 사업'으로 규정하고 있다[3].

2) 택배산업의 특성 : 네트워크 조직을 어떻게 관리할 것인가?

그리고 택배산업의 산업적인 특성에 대해서는 물류전공 연구자들이 여러 가지 측면에서 다양하게 속성을 파악하고 있다. 대표적인 몇 가지 특성 지적들을 살펴보면 택배산업은 고객의 요구가 고도화·다양화되면서 정확성, 신속성 및 편리성에 주안점을 둔 수·배송체계와 현대화된 물류 인프라에 기반한 '서비스 산업'이며, 고객 요구에 대해 민첩하게 대응하고, 지속적인 서비스 개선이 중심이 되는 경쟁 심화의 '레드오션(Red Ocean) 산업'이라는 지적, 그리고 택배사업은 시장 성장세를 뒷받침하고 늘어나는 물동량을 안정적으로 처리하며, 단위당 원가 절감을 위해서는 터미널의 확충이 지속적으로 이루어져야 하기 때문에 물량 확대에 맞춰 허브(Hub) 터미널의 시설 확충이 뒤따라야 한다는 점에서 '규모의 경제'가 요구되는 '장치산업'(오승철 외, 2017: 66)이라고 그 특징을 규정하고 있다. 또한 동시에 전국적인 택배배송 망(network)을 갖추어야 한다는 점에서 '네트워크 산업'이라는 특성을 강조하기도 한다. 최근에는 정보화와 네트워크화가 빠르게 진행되는 것과 함께 기존의 가게방문을 통한 쇼핑이 아니라 TV홈쇼핑, 인터넷쇼핑, 모바일쇼핑이 빠르게 성장하면서 다양한 상품들을 소량 운송하는 택배산업이 함께 급성장하고 있다. 이러한 점에서 택배산업은 우리의 일상에 보다 가깝게 다가오고 있다는 점에서 '생활밀착형 산업'의 특성을 강조하기도 한다. 여러 논의들과 함께 택배산업의 일반적인 특징들을 정리해보면 택배산업에서는 첫째, 배송시간과 운송책임의 명확

3) 하지만 택배산업 자체를 규정하고 있는 법률이 부재한 상황에서 다양한 문제점들이 발생하면서, 최근 국토교통부의 주도 하에 택배를 포함한 다양한 배달 서비스들을 묶어서 가칭 '생활물류법'을 추진하면서, 다양한 하위법률에서 흩어져서 규정하고 있는 내용들의 통합을 추진하고 있다. 2019년 6월 26일 정부 관계부처 합동으로 〈신산업 육성과 인프라 투자 활성화를 통한 물류산업 혁신 방안〉을 발표했는데, 핵심은 물류산업 혁신방안으로 ① 생활물류법' 제정을 통해 현재 제도권 밖에서 관리되고 있으나 보편화된 서비스인 택배·배송대행업에 대한 법적 근거를 부여, ② 물운송업계의 뿌리 깊은 관행인 지입제(위수탁제)는 단계적 폐지 등 폭넓은 대안을 Zero-Base에서 검토, 연내 중장기 로드맵 마련 ③ 다단계로 인한 시장질서 교란 및 말단 운수사업 종사자 운임누수 개선을 위해, 직접운송의무비율을 점진적으로 높이는 방안 등을 꼽을 수 있다.

성, 둘째, 다양한 고객요구에 응하는 유연성, 셋째, 소형・소량화물을 위한 운송체제를 구비, 넷째, 수송서비스에 있어서 편리성, 다섯째, 네트워크에 기반한 장치산업 등 크게 5가지로 택배산업의 속성을 정리할 수 있다(이영복, 2013).

다음으로 택배산업의 유형은 비즈니스 모델에 따라서 화물처리 의뢰자와 최종전달 대상자를 구분하여 비투비(B2B)택배, 비투씨(B2C)택배, 씨투씨(C2C)택배 등으로 구분하기도 하며[4], 택배 네트워크의 운영방식 특징에 따라서 허브 앤 스포크(Hub & Spoke) 시스템, 포인트 투 포인트(Point to Point) 시스템, 그리고 두 가지 시스템을 절충한 절충형 시스템으로 구분하기도 한다. 이와 같은 택배 네트워크 운영방식의 차이는 택배산업의 자동화 및 신기술 도입 과정에서 차별적으로 전개되고 있기에 내용을 개괄적으로나마 살펴볼 필요가 있다. 네트워크 유형별 세 시스템의 특성에 대해서는 〈표 2〉과 같이 정리할 수 있다.

〈표 2〉 택배 네트워크 체계별 특징과 장단점

구분	특징	장점	단점
Hub & Spoke 시스템	대형터미널(허브)에 집결한 후 분류하여 배달지 터미널로 운송	• 적은 비용(단일 Hub)으로 많은 연결 구축 가능 • 간선운행 설계 용이 • 물류 이동이 단순하며 높은 운송효율로 운송비 절감 • 분류작업비가 가장 적게 소요 • 허브 단일 중계로 사고율 낮음	• Hub가 Spokes의 수요를 감당하지 못하면 비효율 발생 • Hub 마비시 전체 물류 마비 • 인접 Spoke간 연결망이 없어 운행거리 비효율 발생 • 원거리 지역의 도달 늦음 • Hub 위치 선정시 입지조건 제약이 큼(구인이 어려운 지역은 대규모 Hub 운영난 발생 가능)
Point to Point 시스템	각각의 터미널 간 직접발송	• 허브 과부하시 물량 분산 가능 • 거점 간 직접 간선운영 가능 • 수도권 과밀 물량에 대한 부분 효율 높음	• 많은 수의 간선 및 지선 필요 • 간선 비효율성 및 분류작업비 증가 • 화물 취급단계 증가로 사고율 증가 • 중복투자 우려 및 운영비용 과다
절충형 시스템	두 시스템의 장단점 모두 존재	• 상대적으로 원거리 간선도착도 빠른 운영 가능 • 수도권 과밀 물량에 효율 높음	• 간선운행 설계 복잡 • 노선 조정이 매우 어려움

한국의 택배업체들은 업체들의 주요 고객, 배송량, 배송지역 등의 특성을 반영하여 업체의 특성과 설비투자 및 택배기사 인력확보 역량에 따라서 각 회사 입장에서 최적의 택배 네트워크를 구축하여 사업을 진행하고 있다. 그리고 기본적으로 이를 통해서 택배물량 접수에서 배송완료까지 D+1일 배송 체계를 확립하였다[5].

4) 홈쇼핑 등 온라인 상거래 발전의 영향으로 개인고객이 기업고객에 주문을 하여 기업고객(Business)이 상품을 개인고객(Customer)에게 발송하는 B2C가 2000년 이후 크게 증가하면서 오늘날 택배산업의 전형적인 모습이 되고 있다. 개인 고객이 개인 고객에게 택배를 발송하여 배송 받는 형태인 C2C 프로세스는 전통적인 우편소포의 영역이라고 할 수 있는데, 그 비중은 점차 축소하고 있다. 그리고 B2B 택배는 기업 간 운송으로 기업 간 고정물량의 대량배송은 택배업무의 초기 산업화에 있어서 가장 중요한 역할을 하였다. 하지만 일반 다수 고객을 대상으로 하는 C2C, B2C 택배와는 특성이 다소 상이하며, 주로 특정한 업종에서 특정기업을 전담하는 전문배송업체들이 장기배송계약을 통해서 물량을 처리하는 것이 일반적이다.

5) 최근 증가하고 있는 신선식품 배송은 기존 택배업체들의 D+1일(2일) 배송 완성 네트워크와는 별도의 네트워크를 구축해서 사업을 진행하고 있으며, 냉장냉동 배송 및 냉장 물류창고, 별도의 디지털 할당(DAS : digital assorting system) 및 포장(DPS : digital packing system) 기술이 필요하다는 점에서 이는 별도의 논의가 필요하다.

2. 한국 택배산업의 성장 및 변화과정

1) 한국 택배산업의 성장

과거에도 서류나 소화물 운송서비스가 있었는데, 주로 기업 간 긴급한 상업서류 배송의 필요성으로 인해 기업 간 서류행낭(pouch) 서비스에서 택배산업은 시작되었다고 할 수 있다[6]. 그러던 중 1980년대에 '한국고속서비스'라는 업체가 등장해서 긴급한 서류나 소화물을 고속버스를 이용하여 배달하는 시스템을 구축하고 사업을 전개하였다. 하지만, 1988년 고속버스를 이용한 서류 및 소화물 탁송이 고속버스 영업의 본래 취지에서 벗어난 불법소화물 취급이며 해당사업의 탈세가능성으로 금지조치가 내려지면서 택배수요는 새로운 제도화를 모색할 필요성이 제기되고 있었다. 그리고 1990년이 시작되면서 한국 택배산업의 제도적 기반이 갖춰지기 시작하였다. 1989년 12월 30일 '자동차운수사업법' 개정으로 소화물 일관수송업(일명 택배업)이 제도화되었으며, 1991년 1월에는 '자동차운수사업법 시행령' 제2조가 '소화물 일관수송을 할 수 있는 자동차운송사업자는 노선화물운송사업자, 일반구역화물자동차운송사업자, 용달화물자동차운수사업자'로 개정되었다. 이와 같은 법제도적인 변화를 바탕으로 1992년 6월 (주)한진이 '파발마'라는 브랜드로 한국에서 본격적인 택배영업을 시작하였다. 이처럼 제도적인 기반을 바탕으로 한국의 택배산업이 성장하던 중, 1997년 4월 '기업활동규제완화에관한특별조치법'이 개정되면서 자동차운수사업법에서 화물운송부분을 분리하여 화물자동차운수사업법이 제정되었다. 이 때 기업활동규제완화 차원에서 화물자동차운송사업자의 기준을 충족하면 누구나 택배사업을 할 수 있도록 허용하면서 택배산업은 전면 자유화되었다. 그 결과 1997년 화물자동차운수사업법 제정 이후 일정한 기준만 충족하면 건설교통부 장관의 허가를 받지 않고도 소화물을 운송사업(택배업)을 할 수 있게 되면서 여러 업체들이 택배산업을 시작하였다. 이 시기 또한 인터넷쇼핑몰과 TV홈쇼핑 등 택배산업에 영향을 주는 전방산업이 급성장하면서 대기업은 물론 중소 택배업체들의 시장진입이 급증하던 시기였다. 그 결과 2000년대 전반기 한 때는 무려 2,000여개의 택배업체가 난립하기도 하였다(신태중, 2017: 6). 하지만 이후 택배산업의 규모 확대 및 대규모 물류 허브 및 터미널 등의 네트워크를 갖춘 대기업들의 시장점유율이 점차 높아지고, 산업 내 독과점 경향이 점차 심화되고 있다.

이러한 점에서 한국 택배산업의 성장과정은 아래의 〈표 3〉와 같이 1990년대 이전 택배관련 법규가 없던 시기, 1990년 이후 택배산업의 법제화 시기, 그리고 1998년 이후 전면 자유화시기로 구분할 수 있다[7].

---

6) 초창기 한국의 택배서비스는 주식회사와 같은 형태에서 시작한 것이 아니라 물류협동조합 차원에서 거점별 네트워크를 형성해서 기업택배(B2B)에서부터 시작했었다. 지금도 중소형 택배업체들 중에서 B2B를 주력으로 하는 '한국택배업협동조합'에서 그 흔적을 찾을 수 있는데, 또한 이와 같은 협동조합 방식으로 택배산업이 시작되면서 구성원들이 직접 출자한 방식이었기에 초기 한국 택배산업에서 고용계약 관계는 부재했었다는 특징을 확인할 수 있다.

7) 앞서 언급했었지만, 1998년 이후의 '자유화 시기'는 관련 법규정이 없기 때문에 누구나 택배업을 할 수 있다는 점에서 관련 규정이 부재한 시기라고도 할 수 있다.

〈표 3〉 법제화에 따른 택배업의 시대적 구분

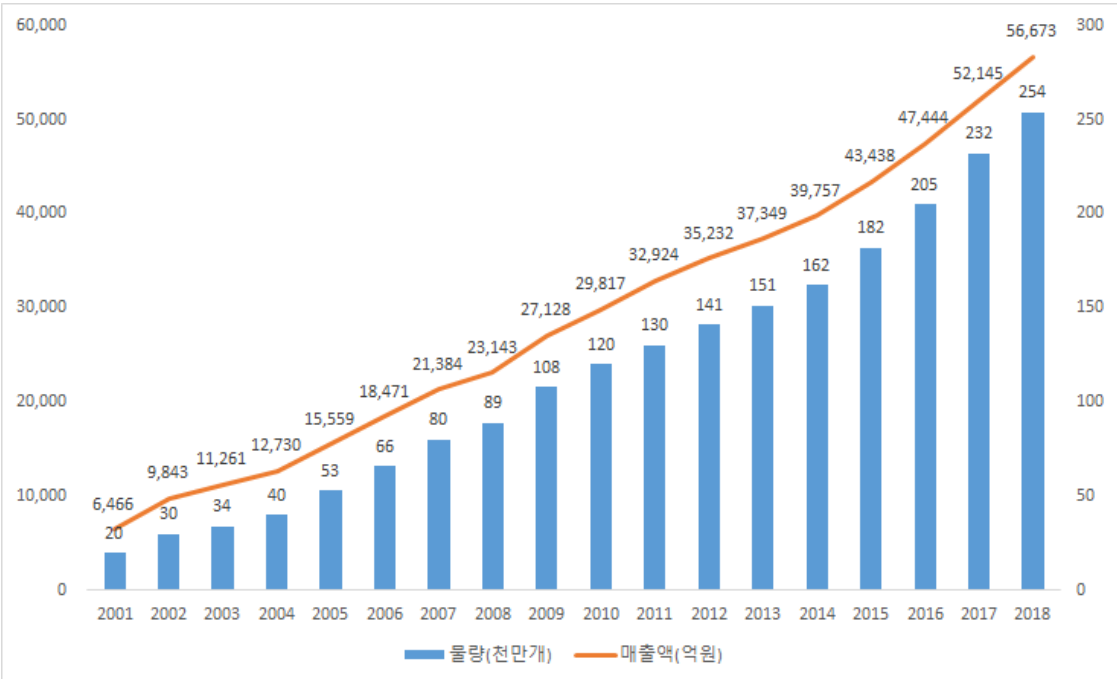
시대적 구분	주요 내용	관련 법규
법제화 이전 (~1990)	- 국내 소화물운송은 우편소포, 철도소화물, 노선트럭운송, 항공화물, 고속버스 탁송(위법)에 의존하여 제한적인 서비스가 이루어졌으나 현대적 의미의 택배서비스로 볼 수 없음 - 특히 1970년대 후반 사내문서 행낭업체 및 상업서류송달업체가 출현하여 기업 간 문서 및 부수적인 소화물 배송이 수행되었음	· 자동차운수사업법 · 우편법 · 철도운송사업법
법제화 시기 (1991~1997)	- 1991년 9월, 자동차운수사업법 시행규칙의 개정 · 공포로 택배사업자의 법제화 - 사업의 허가제, 운임의 신고제, 운송약관의 인가제 - 진입 자격은 노선화물, 일반구역화물, 용달화물에서 전국화물사업자까지 확대 - 18개 운송업자가 면허를 취득하여 본격적인 택배사업 개시	· 자동차운수사업법
자유화 시기 (1998~현재)	- 정부의 기업활동 규제완화의 일환으로 업종구분을 폐지하여 화물자동차운송사업자의 기준을 충족하면 누구나 택배사업이 가능(자동차운수사업법은 1997년 8월 여객자동차운수사업법과 화물자동차운수사업으로 각각 분리 · 재정되었음) - 우정사업본부, 소포방문접수 서비스(우체국택배) 개시('99.8) - 철도공사, 철도소화물운송사업 폐지('06.5)	· 화물자동차운수사업법 · 우편법 · 우정사업운영에관한특례법

* 출처 : 강동수 외(2015 : 12)

다음으로 2000년대 이후 국내 택배시장의 성장추이를 보도록 하자. 2001년 택배물량 약 2억 개, 매출액 6,466억 원이었던 한국의 택배산업은 2018년에는 택배물량 약 25억 4천만 개, 매출액 5조 6,673억 원으로 지난 18여 년 동안 택배물량은 약 12.7배, 매출액은 8.8배 성장하였다[8]. 또한 택배산업 매출액의 연평균 성장률을 살펴보면, 2000년 이전 38.0%, 2001~2010년 19.1%, 2011~2018년 8.4%를 기록하고 있다. 2000년 대 초반과 비교하면 최근에는 성장률이 다소 둔화하고 있기는 하지만, 2010년대 이후 한국이 3~4% 대의 GDP 성장률과 비교하면 택배산업은 여전히 매우 높은 성장세를 지속하고 있음을 확인할 수 있다.

8) 택배물량의 증가율과 비교했을 때 상대적으로 매출액 증가율이 낮은데, 이러한 증가율의 차이를 통해서 평균 택배배송 단가가 점차 낮아졌을 것으로 짐작할 수 있다. 이러한 원인으로는 1) 택배분류작업의 자동화로 인한 처리 물량 증가와 동시에 2) 택배기사들의 배송물량 증가를 추정할 수 있다.

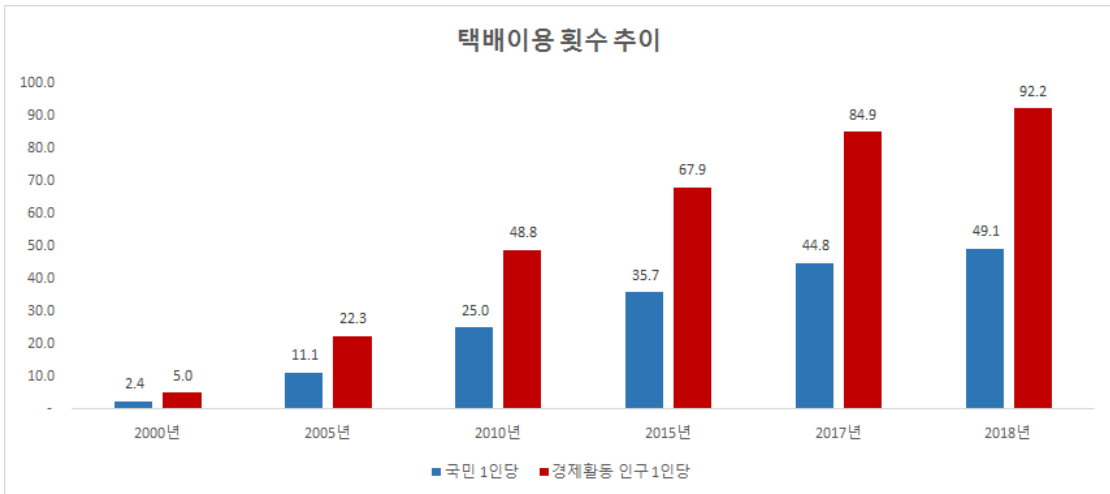
〈그림 3〉 택배물량 및 택배산업 매출액 추이(2001~2018년)



* 출처 : 한국통합물류협회, 국가물류통합정보센터(http://nlic.go.kr)에서 재인용

아울러 전체 택배물량이 증가하면서 1인당 택배이용 횟수도 빠르게 증가하고 있는데, 연간 택배이용 횟수는 전국민 기준으로는 2000년 2.4회에서 2018년 49.1회, 경제활동을 주로 하고 있는 15세 이상 국민 기준 1인당 2000년 연간 5회 2018년 92.2회로 증가하였다. 더욱이 기존의 TV홈쇼핑, 오픈 마켓(open market) 등의 인터넷·모바일 쇼핑과 함께 최근 스마트폰의 보급이 확대되면서 기존 백화점, 대형마트 등이 점포영업 뿐 아니라 온라인 부문 비중을 점차 확대하기 위한 시도를 하는 추세까지 고려하면 택배산업은 앞으로도 지속성장이 예상된다.

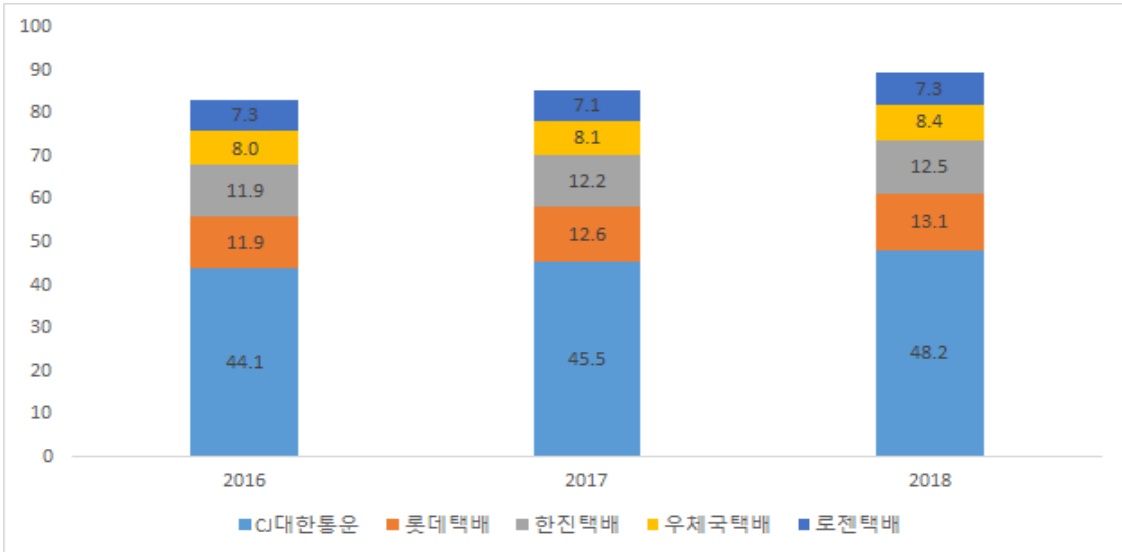
〈그림 4〉 택배이용 횟수 추이(2000~2018년)



* 출처 : 한국통합물류협회, 국가물류통합정보센터(http://nlic.go.kr)에서 재인용

다음으로 국내 택배업체들 간의 최근 경쟁 현황을 간략하게 살펴보도록 하자. 1992년 한진택배가 '파발마'라는 브랜드로 처음 택배영업을 시작한 이후 빠르게 성장하고 있는데, 택배업체수는 1992년 9개에서 2019년 현재는 16개 중대형업체가 택배영업을 하고 있다. 그런데 이 중 상위 5개사(CJ대한통운, 롯데, 한진, 우체국, 로젠)가 2018년 기준으로 전체 택배시장의 89.5%를 차지하고 있으며, 또한 5개사의 시장점율이 점차 높아지는 독과점 시장의 특징을 보이고 있다. 특히 1위업체인 CJ대한통운이 2018년 말 기준 48.2%로 절반가까이 차지하고 있으며, 다음으로 롯데택배(13.2%)와 한진택배(12.5%)가 2위 자리를 놓고 치열하게 다투고 있으며, 우체국택배(8.4%)와 로젠택배(7.3%)로 그 뒤를 잇고 있다. 나머지 80여 개 사의 중소 규모 물류업체가 한국의 택배산업에서 약 10% 내외의 시장점유율을 차지하고 있다.

〈그림 5〉 주요 대형 택배업체들의 시장점유율(2016~2018)



* 출처 : "'엎치락 뒤치락' 택배업계 '넘버2' 전쟁" 머니투데이 2019년 5월 8일 기사.

마지막으로 택배산업에서 실제 업무를 담당하고 있는 종사자들의 규모를 살펴보자. 한국의 택배기사 수는 그 동안 부분적으로만 택배기사 규모를 추정해 왔다. 한국노사관계학회(2011)에서는 택배기사 수를 2004년 2만, 2011년 국토해양부에 등록하고 영업중인 택배업체 수는 17개, 전체 택배기사 수는 약 3만 7천명으로 추정하고 있다. 그리고 박지순 외(2014)는 택배업체들의 배달용 차량대수를 바탕으로 2014년 기준 택배기사 수를 약 39,000여 명으로 추정하고 있다. 신태중(2017)의 조사에 의하면 2016년 12월 기준으로 우체국 택배를 제외한 업체별 전체 택배차량(택배기사) 수는 42,148대이며, 여기서 제외된 우체국 택배의 시장점유율을 바탕으로 우체국택배 기사를 약 3천 명 정도로 추정하여 한국의 전체 택배기사는 2016년 말을 기준으로 4.5만 전후로 예상된다. 한국의 택배기사수는 택배차량을 기준으로 파악하는 것이 가장 정확한 추정으로 2016년 말 기준으로 4.5만 명 정도가 타당한 수치라고 할 수 있다.

3. 최근 택배산업의 변화 양상

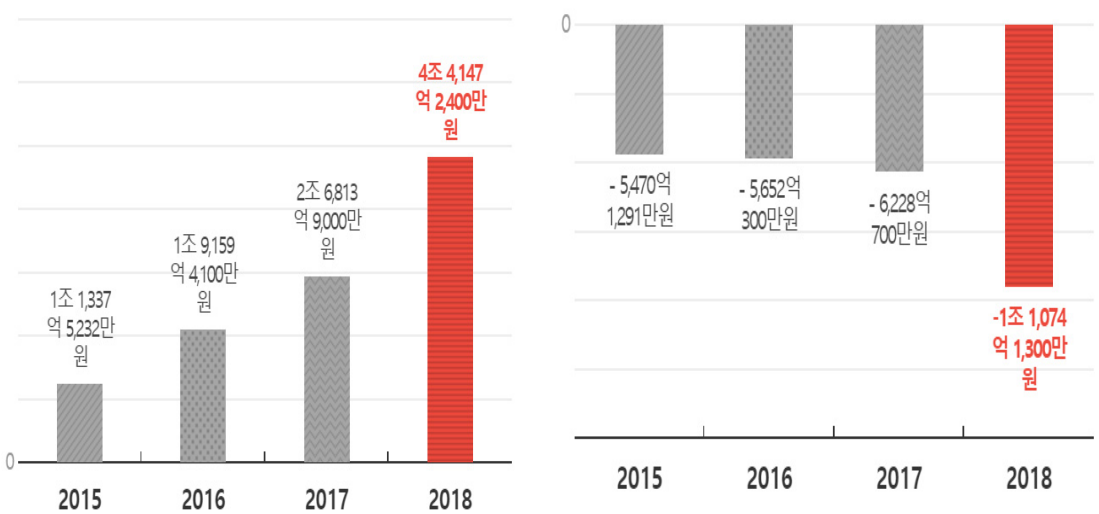
1) 택배산업의 변화1 : 전자상거래와 택배배송의 융합

한 편으로 오늘날 택배산업은 현재 기존 도소매유통업과의 경계가 모호해져가는 흐름도 나타나고 있다. 즉, 상거래유통업체들이 온라인으로 주문받은 상품을 택배업체나 제3자 물류에게 위탁하는 것이 아니라, 자체 배송 시스템을 구축하는 흐름이 비단 한국 뿐 아니라 전세계적으로 나타나고 있다. 세계 최대의 유통업체로 성장한 아마존은 이미 배송업에 본격적으로 진출해서 세계 최대의 상품거래 업체이자 동시에 엄청난 규모의 물류회사라고도 할 수 있다. 한국에서는 이번 택배기사들의 노조 조직화 사례 분석 대상인 쿠팡(coupang)이 대표적이다.

한국에서 처음에 소셜 커머스 업체로 시작한 쿠팡은 2010년 8월 서비스를 개시했다. 사업 초기에는 딜(deal) 기반 비즈니스로 운영하다가 2014년에 온라인 유통업으로 방향을 전환했다. 쿠팡은 2015년에는 연매출 1조원을 넘어섰는데, 이는 아시아 이커머스(e-commerce) 기업 중 최단기간에 이룬 성과이다. 2017년에는 매출 2조 6,813억원을 돌파하며 전년 대비 40% 성장을 기록했고, 2018년에는 매출이 무려 4조 4,147억원을 기록하면서 말그대로 폭발적으로 성장하고 있는 전자상거래업체이다. 쿠팡의 이와 같은 기록적인 성장세에 일찍부터 해외 투자자들이 주목하고 있었는데, 2018년 11월 소프트뱅크 비전펀드는 쿠팡에 20억 달러를 투자한다고 발표했다. 이는 2015년 6월 소프트뱅크그룹으로부터 10억 달러를 투자받은 뒤 이뤄진 추가 투자이며, 이외에도 쿠팡은 블랙록 및 세쿼이아 캐피털 등으로부터도 상당 규모의 투자를 유치하고 있다.

다만 이러한 과정에서 쿠팡은 매년 가파른 매출신장에 비례하여 엄청난 영업적자를 동시에 기록하고 있다. 2015년 영업적자는 5,470억 원이었고, 2017년에는 6,228억 원까지 꾸준히 증가하고 있으며, 매출이 급증한 2018년에는 영업적자도 사상 처음으로 1조원을 넘어 1조 1,191억 원을 기록하고 있다. 이처럼 쿠팡의 경우에는 매출액 증가에도 불구하고 줄어들지 않는 영업이익으로 한 편으로 쿠팡의 성장에 의구심을 보내는 이들도 적지 않은 편이다.

〈그림 6〉 쿠팡의 연도별 매출액 및 영업적자 추이(2015~18)



* 출처 : 쿠팡 자체 사업보고서

쿠팡이 이처럼 매출액 증가에 비례해서 적자가 늘어나고 있는 원인은 쿠팡의 독자적인 배송망 구축과 검색시스템, 결제시스템 등에 엄청난 시설투자와 함께 비용을 치르고 있기 때문이다. 쿠팡은 '로켓배송'이라는 슬로건을 내걸고 자체 물류센터 및 차량 운영을 통해 소비자들에게 직접 제품을 배송함으로써 소비자들의 만족도를 높이고 있다. 현재는 로켓배송 서비스 제품에 대해서만 직접 배송을 하고 있고 사이트 입점업체의 제품은 전문 택배업체에 의뢰하기도 하고 있으나, 점차 '쿠팡 플렉스'[9]라는 내부 위탁 배송기사들이 처리하는

비중이 커지고 있는 상황이다. 그럼에도 2020년까지 대규모 자본 투자를 통해 전 제품에 대해 로켓배송 서비스를 제공하는 것을 목표로 하고 있다.

한 편으로 기존 택배업체들은 쿠팡의 로켓배송이 택배시장의 질서를 교란시키고 시장의 공정 경쟁을 저해하는 위법행위라며 주장하며 이를 고쳐야 한다고 주장하고 있다. 반면 쿠팡은 로켓배송은 소비자의 만족을 충족시키기 위한 서비스의 일환으로 유상운송행위가 아니며 법적인 문제가 없다고 주장하고 있다. 양측이 계속해서 공방을 벌이고 있는 가운데 쿠팡의 이러한 움직임은 유통과 물류를 통합하는 새로운 시도로서 택배시장에 큰 영향을 미치고 있다. 쿠팡의 이와 같은 직접 배송 전략의 영향으로 이마트와 같은 대형 유통업체들과, 동원과 같은 기존 식품업체들도 자체적인 배송망 구축에 뛰어들고 있다.

2) 택배시장의 변화2 : 새벽배송은 택배산업의 새로운 시장?

오늘날 인터넷 쇼핑의 활성화와 함께 택배산업이 폭발적으로 성장하고 있음을 앞서 살펴보았다. 그리고 한국의 택배업체들은 2000년대 이후 체계화되면서 물류 시스템을 구축한 택배산업은 '허브 앤 스포크'(Hub & Spoke) 시스템 방식의 물류 네트워크가 대세로 자리매김하였다. 허브앤 스포크 시스템의 기본적인 내용을 요약하면 첫째 날 저녁 각 스포크(서브터미널)에서 집하한 택배물류를 주요 거점 허브로 집결하고 저녁~새벽 시간 동안 다시 각 스포크로 보내고 둘째날 택배기사가 오전부터 분류하여 고객에서 최종 배송, 소위 '라스트 마일'(last mile)을 하는 것이 기본이다. 즉 기본적으로 '2일 배송'(D+1)을 원칙으로 배송 네트워크 시스템을 구축했다고 할 수 있으며, 한국의 택배산업은 이를 기반으로 고속 성장하고, 매년 증가하는 택배물량들을 소화하고 있다.

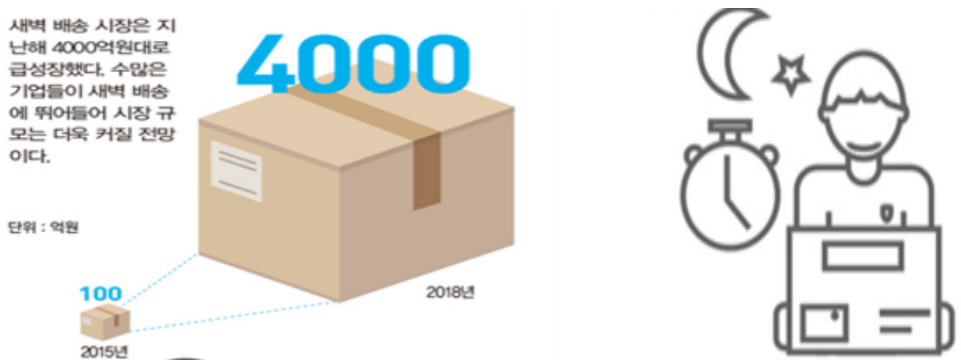
그런데 이와 같은 허브 앤 스포크 시스템에 기반한 2일 배송(D+1) 시스템에 불만족하는, 보다 더 빨리 주문한 제품을 받기를 원하는 소비자들이 등장하고 있다. 아울러 기존의 허브 앤 스포크 방식의 2일 배송 네트워크로는 신선식품들은 신선도 문제로 일부 냉동식품을 제외하면 사실상 불가능하다고 할 수 있다. 그런데 정육, 생선류, 채소류 등의 신선식품도 온라인으로 주문해서 배송을 받기를 원하는 고객들의 수요가 증가하고 있었다. 즉, 기존 2일 배송 시스템으로는 사실상 온라인 쇼핑이 불가능한 제품에 대한 택배수요가 점차 증가하고 있었다. 하지만 기존 택배업체들은 밤에 주문받고 다음날 아침에 고객들에게 전달하는 배송 시스템은, 지난 수 년 동안의 경험을 축적하여 안정적으로 구축한 허브 앤 스포크 시스템을 뒤흔들 수 있다는 이유, 특히 새벽배송은 기존 물류창고 및 차량이 아닌 별도의 물류창고와 차량이 필요하기 때문에 신선식품류에 대한 새벽배송 요청을 거부하였다[10]. 그러자 최근 한국에서 대표적인 신선식품 배송업체인 '마켓 컬리' 등의 전자상거래(e-Commerce) 업체들 중에서는 기존 택배시스템에 만족하지 못하고서 자체 새벽배송 시스

9) '쿠팡 플렉스'는 처음에는 자기 차량으로 개인적으로 남는 시간에 쿠팡 상품을 배송하고 수수료를 받는 형식으로 시작되었는데, 점차 쿠팡 플렉스이면서 전문 택배업체의 택배기사처럼 전업으로 쿠팡 플렉스 일만 처리하는 사례들이 증가하고 있다. 쿠팡에서 직접고용하고 차량 및 유지비를 제공하는 쿠팡맨들 대신 점차 쿠팡 플렉스가 배송하는 비중이 커지고 있는데, 이는 쿠팡맨들을 직접 고용하는데 따른 여러 가지 비용부담 때문인 것으로 짐작된다.

10) 물론 이와 같은 틈새시장을 공략하기 위해서 냉장유통 시스템인 콜드 체인 전문 물류업체가 스타트업 기업들이 등장하고 있다. 대형 유통업체들은 자체적인 새벽배송(냉장배송) 물류 시스템을 개발해서 운영할 수 있겠지만, 중소규모 식품업체들의 경우에는 자체 배송망을 신규 구축하는 것은 쉽지 않고 특히 냉장 차량 등 상온 물류에 비해 약 50% 이상의 고비용이 들기 때문이다.

템을 구축하고 있으며, 이를 수행하기 위해서 새벽배송을 위한 물류시스템이 등장하고 있다. 이후 새벽배송 시장이 폭발적으로 성장하자, 기존 택배업계에서도 새벽 배송에 대한 요구들에 부응하기 위해서 허브 앤 스포크 시스템 이외에 새벽배송을 위한 별도의 물류시스템을 구축하여 뒤늦게 새벽배송 시장에 진출하고 있다. 그 결과 2015년 100억원 대에 불과했던 새벽 배송 시장은 2018년 4,000억 원으로 급증하였다.

〈그림 7〉 국내 새벽배송 시장의 성장



마켓컬리의 신선식품 새벽배송 시장 진출의 성공이후 헬로네이처 등의 신선식품 유통업체가 추가로 등장했을 뿐 아니라, 쿠팡과 같은 기존 전자상거래업체도 진출하고, 이마트, 롯데마트, GS리테일 등의 기존 오프라인 슈퍼마켓 중심의 업체들도 속속 신선식품의 새벽배송 시장에 진출하고 있다. 기존 오프라인 매장의 매출의 성장세가 둔화될 뿐 아니라 오히려 하락하고 있는 상황에서 오프라인 매장 중심의 업체들도 새벽배송 및 온라인 배송에 직접 뛰어들지 않을 수가 없을 것이다. 마켓컬리 뿐 아니라 이마트도 자체 콜드체인 물류 시스템을 개발, 내재화 하고 있다[11]. 그 결과 소비자의 편의 요구와 기업의 이윤추구 목적이 결합하면서 새벽배송 시장은 점차 확대되면서 새벽배송을 전담하는 물류창고 포장 담당자, 간선차량 운전자, 새벽택배 기사가 증가하고 있을 것으로 추정된다.

11) 전자상거래업체로서 쿠팡과 마찬가지로 자체적인 물류 시스템을 구축한 마켓 컬리는 수도권에 한정해서 약 600여대의 차량으로 새벽배송을 하고 있는데, 마켓 컬리 또한 매년 매출액은 증가하고 있지만 매년 영업적자를 기록하고 있다. 다만 수도권에 한정된 마켓 컬리는 영업적자가 쿠팡보다는 작고, 또한 매출액이 증가하면서 영업이익은 감소하고 있다. 그렇지만 마찬가지로 영업적자가 계속되면서 마켓 컬리 매각설이 꾸준히 나오고 있다.

〈그림 8〉 주요 전자상거래 업체들의 새벽배송 현황

주요 유통사 새벽배송 현황

업체	배송 가능 상품수(개)	주문 마감시간	배송 가능지역	배송비
마켓컬리	7000	오후 11시	서울, 인천, 경기	3000원(4만원 이상 무료)
쿠팡	2600	밤 12시	서울, 인천, 경기, 대구, 대전, 울산 부산, 세종 등	월 2900원 유료회원(로켓와우) 가입해야 서비스 가능
이마트	2만7000	밤 12시	서울 강남 일부와 용산, 인천 등	3000원(4만원 이상 무료)
헬로네이처	3000	밤 12시	서울, 인천, 경기 일부	2500원(4만원 이상 무료)
롯데슈퍼	5000	오후 10시	서울, 인천, 광주, 대전, 부산, 대구 등	2500원(3만원 이상 무료)
GS리테일	5000	오후 11시	서울, 경기 일부(분당, 일산, 부천)	3000원(3만원 이상 무료)
더반찬	500	오후 1시	서울, 경기	2900원(4만5000원 이상 무료)

자료 각사

* 출처 : 2019년 3월 24일 한국경제. "밤에 고른 메뉴가 아침 식탁에..아마존도 두손 든 '새벽배송' 1兆로 쑥쑥"

4. 택배기사들의 고용관계 특성과 변화

1) 기존 택배기사들의 고용관계 특성 : 임금노동자에서 개인사업자 특수고용으로

1970년대까지 초창기 택배산업에서는 앞서 언급한 것과 같이 협동조합 형태로 운영되면서 고용관계가 부재했었다. 하지만 1990년대 이후 택배산업의 제도화와 함께 본격적으로 택배업체들이 등장하기 시작하면서 택배업체들은 택배기사들과 직접 고용계약을 체결하고 직고용해서 택배업을 시작했었다. 이는 과거 기업간 거래가 중심일 때에는 어느 정도 안정적인 물량을 확보할 수 있었기에 택배업체와 택배기사는 직접 고용계약을 체결하고 업무를 맡기는 것이 가능했었다. 하지만 1990년대 이후 B2C를 중심으로 택배산업의 규모가 서서히 증가하는 가운데 택배기사에 대한 고용계약은 점차 도급계약으로 전환되기 시작하였다. 특히 1997년 외환위기 이후에는 대부분의 택배업체들이 택배기사들에게 개인사업자등록과 함께 개인소유 화물차량을 확보하지 않으면 택배물량을 주지 않겠다고 하면서 택배기사들은 업체들의 요구에 의해 개인사업자로 전환되었다(조돈문 외, 2015).

이러한 점에서 1990년대 후반 시기는 택배산업의 임금노동자가 개인사업자의 전환이 진행된 중요한 전환점이었다고 할 수 있다. 그리고 이러한 고용관계의 해체과정은 다시 구분해서 살펴볼 필요가 있다. 고용관계가 해체되던 초기에는 택배업체와 택배기사가 직접 위·수탁 계약을 체결하였다. 즉, 처음에는 택배업체와 택배기사 중간에 택배업체 본사 직영 지점이나 영업소와 소통하면서 업무수행을 했었으나 이와 같은 계약관계도 시간이 지나면서 변화가 나타나기 시작했다. 기존 택배업체의 직영 영업소나 지점들이 택배업체와 다시 위·수탁계약을 체결한 대리점으로 전환되면서 택배기사들은 이제 택배본사와 직접 계약하는 것이 아니라 지역별 택배 대리점과 택배 위수탁 계약을 체결하고 있다. 그 결과 택배기사들은 임금노동자에서 개인사업자로, 다시 단층 계약관계의 개인사업자에서 증충적 계약관계 하의 개인사업자로 택배산업 내에서 존재양태가

변화하고 있다. 현재는 택배업체와 택배기사 중간에 대리점이 존재하고 계약을 체결하는 경우와 과거와 같이 택배업체 직영 영업소와 직접 계약을 체결하는 경우가 혼재하고 있는 상황인데, 중간에 대리점에서 택배기사와 계약을 체결하는 방식이 점차 확산되고 있는 추세이다(인터뷰 내용 정리). 그 결과 현재 택배기사의 업무수행은 주로 택배업체와 영업소간 계약에 의해 수행되었고 택배영업소는 택배본사의 직원이 지점장으로 파견되어 본사의 관리 하에 운영되는 것도 있고, 본사의 직원이 아닌 지점장이 본사와 위·수탁 계약을 체결하여 운영하는 경우 등 다양하게 존재하고 있다(조돈문 외, 2015). 인터뷰한 택배기사들에 따르면 CJ가 대한통운을 인수한 2013년 이후로는 업체 직영은 점차 사라지고 업체와 위·수탁 계약을 체결한 대리점을 통한 개인사업자 계약 방식이 크게 늘어나고 있다. 그 결과 택배영업 조직의 운영에서 택배업체, 직영영업소, 위탁 택배대리점, 택배기사 등 다양한 주체들 간에 중층적인 계약관계가 발생하고 있다.

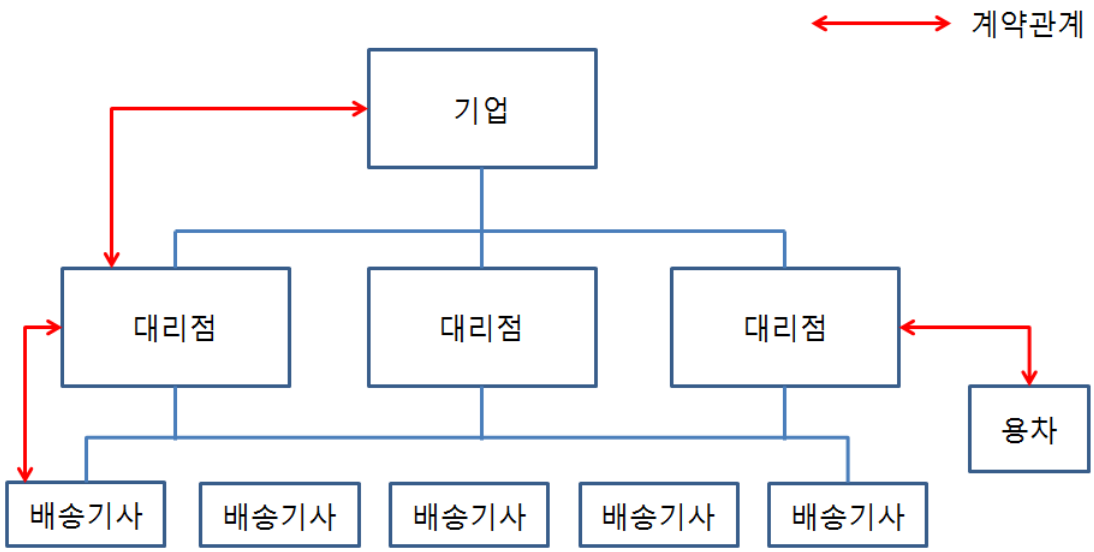
택배업체 중 규모가 가장 큰 CJ대한통운의 사례를 중심으로 택배업체 본사와 대리점 간의 관계에 대한 내용을 정리하면[12], 택배업체와 대리점 간에는 화물의 집하·배송·보관·분류 등의 업무 및 택배업무 수행을 위한 사무일체를 위탁하는 내용의 계약이 이루어지고 있다. 이와 같은 위탁계약에는 대리점에서 자신의 책임과 비용으로 대체인력 또는 배송사원을 고용해야 한다는 내용, 고용한 직원들에 대한 산재보험, 고용보험, 건강보험, 연금보험 등 보험을 대리점 명의로 가입하고 부담하여야 한다는 내용, 고용한 직원들에게 산업재해가 발생할 경우 그로 인한 제반 비용을 대리점에서 부담한다는 내용을 포함하고 있다. 그리고 대리점주는 보통 10명, 많게는 20~30명 정도의 택배기사들과 일종의 도급계약을 체결하여 집하와 배송업무를 처리하고 있으며, 경우에 따라서는 5인 미만의 소규모 대리점으로 운영되고 있는 곳도 있다고 한다. 그리고 최근 대리점 방식의 운영이 거의 정착되면서 기존의 대리점주가 대리점을 매매하는 사례들도 나타나는 등 앞으로 고용관계가 더욱 복잡해질 개연성이 있다.

최근 택배산업의 운영구조에서 대리점 방식이 대세로 자리매김해가고 있는 가운데, 대리점 소장들은 대리점 관리비용이란 명목으로 택배기사들에게 대리점 수수료를 별도로 요구하는 경우들이 대부분이라고 한다. 택배기사들은 과거에는 없었던 대리점 수수료를 추가로 지출하게 되면서 택배기사들의 추가지출이 늘어나고 있는 상황이다. 그 결과 대리점제도의 도입으로 인한 변화를 택배기사들 입장에서 접근하면 과거에는 택배위탁 수수료만 택배업체에서 공제하고 배송수당을 받았으나, 현재는 택배업체에 지급하는 수수료 이외에 추가로 대리점 수수료 또한 공제하고 있다는 점을 지적할 필요가 있다[13].

12) 택배업체와 택배기사 간의 관계는 업체별로 다르며, 어떤 중소회사는 여전히 직고용 택배기사들을 중심으로 운영하고, 아르바이트 형식의 단기고용으로 업무를 맡기는 경우도 존재하는 등 업체별 현황에서도 차이가 큰 편이다. 그리고 중간에 위치한 택배대리점의 평균 규모도 업체별로 차이가 큰 편으로, 이를 일괄해서 파악하는 것은 매우 어렵다. 이러한 한계로 인해 이 글에서는 택배업체 중 규모가 가장 크고 노사관계 흐름이 나타나고 있는 CJ대한통운을 중심으로 택배산업의 현황을 서술한다.

13) 대리점주와 택배기사 간에 발생하고 있는 대리점 수수료에 대해서는 현재 정해진 비율은 없고 같은 대리점 내에서도 택배기사별로 대리점 수수료의 차이가 있기도 하였다. 대리점 수수료의 결정 과정에서 다양한 요인들을 고려한다고는 하지만 사실상 대리점주가 일방적으로 결정한다고 해도 과언이 아니었다. 이러한 점에서 현재 택배업계에서 대리점 수수료율을 평균으로 말하기도 어려운 상황이었다. 그리고 대리점주 중에서도 택배기사로부터 대리점 수수료를 별로도 받지 않는 경우도 있었는데, 대리점주이면서 택배기사들과 함께 택배업무를 하는 일부 대리점주들은 택배기사 입장에서 수수료를 별도로 받지 않기도 하였다.

〈그림 9〉 최근 일반화되고 있는 택배업체 계약구조



* 출처 : 강동수 외(2015), "택배용 화물자동차 운송사업 신규공급 방안 연구"

그렇다면 택배기사들의 취업형태가 임금노동자에서 개인사업자로 전환될 수 있었던 원인을 찾아볼 필요가 있다. 택배산업에서 최종 배송업무를 하는 종사자들은 고용계약을 한 임금노동자에서 수수료 지급계약의 개인사업자, 즉 특수고용형태 종사자로서 노동시장에서 취업자로서의 지위가 변화하였다. 택배산업에서 임금노동자와 개인사업자 신분이 공존하던 시기도 있었지만, 1990년대 후반 이후 빠르게 개인사업자화가 진행되었으며, 나아가 이와 같은 개인사업자 신분은 택배업체와의 직접계약에서 중간에 다시 택배업체와 위·수탁계약을 체결한 대리점(또는 영업소)와 개인사업자로서의 계약을 체결하면서 계약관계의 중층화가 나타나고 있다. 이와 같은 택배기사 고용지위의 빠른 변화는 택배업무의 상대적인 단순함에서 기인하는 측면이 있다. 즉, 택배기사의 배송업무는 최종소비자에게 단순히 상품을 전달하는 것이기 때문에 업무처리 과정에서 업체에서 특별한 지휘감독을 하지 않더라도 최종소비자의 불만이 없으면 업무처리가 제대로 된 것이라는 점을 쉽게 확인할 수 있다[14]. 즉, 최종업무수행 결과를 쉽게 측정하고 파악할 수 있다는 점에서 고용계약을 통해서 임금노동자로서 정해진 월급을 지급하면서 노동과정을 통제하면서 업무를 맡겨야할 필요성이 낮다. 그 결과 택배업체 입장에서는 자연스럽게 개인사업자로서 활용하면서 수수료를 지급하는 특수고용 노동자로서 업무를 수행하게 된다. 그리고 건당 수수료를 지급하는 노동력 대가 평가방식은 자연스럽게 택배기사들의 장시간 노동을 유인할 수 있는 기제로서 작동하고 있다. 그리고 택배시장의 초기 팽창기에 진입장벽은 낮고, 누구나 네트워크만 구축하면 택배업을 할 수 있는 상황에서 업체 간 과당 경쟁 상황에서는 택배서비스의 차별화 시도를 별달리 하기 힘든 택배 업무 특성상 택배배송단가 인하 경쟁은 지속될 수밖에 없다.

14) 즉, 최종배송이 이루어지지 않거나 배송 중 파손 등의 민원이 발생하는 경우에는 패널티 부여가 가능하겠지만, 배송이 정상적으로 이루어진 경우에는 서비스평가가 어려운 점이 많다. 특히 낮시간 최종소비자의 부재로 인해 직접적인 대면거래가 줄어드는 상황에서 서비스평가는 더욱 어렵다.

2) 이커머스 산업의 택배업 진출과 직고용의 (부분적인) 등장

그런데 최근 전자상거래 유통업체들이 직접 택배배송을 전담하면서 택배기사들의 개인사업자화 방식의 일방적인 고용관계에서 다소 변화가 나타나고 있다. 전자상거래 업체 중에서 가장 먼저 직접 배송에 뛰어든 쿠팡의 경우에는 최근 직접고용 정규직과 비정규직, 그리고 쿠팡 플렉스라는 개인사업자 3가지 유형의 고용형태나 나타나고 있다. 쿠팡의 비정규직은 쿠팡맨으로 2년을 경과하고 일정한 평가기준을 충족시키면 정규직으로 전환되는 방식으로 정규직과 비정규직의 근무에서의 차이는 없다. 쿠팡 플렉스는 자기 차량을 보유하고서 택배배송 건당 수수료를 받는 개인사업자이다. 마켓 컬리나 이마트처럼 신선식품 배송을 중심으로 자체적인 물류 설비와 유통망을 구축하고 있는 업체들의 경우에도 지입차주를 활용한 개인사업자와 직접고용이 혼재되어 있다고 한다. 다만 마켓 컬리나 이마트 택배기사의 중심의 개인사업자들이고, 직접고용 택배기사들은 개인사업자 택배기사들의 휴일이나 휴가 등에 대비한 보조 인력의 성격이 강한 편이라고 한다. 마켓컬리의 경우 2019년 상반기 현재 전체 배송 기사 600여명 중 510명 정도가 개인사업자인 지입(持入) 차주이고, 나머지 90명은 마켓컬리 소속 직원이다. 이들의 업무 분장은 지입 차주들이 일차로 권역을 맡아서 배달을 하고, 이들이 쉬는 날 직접 고용한 직원들이 '땜빵'하는 형식으로 운영하고 있다.

전자상거래 업체들의 경우 전문 택배업체들과 달리 다수는 아니지만 임금노동자로서 직접 고용한 택배기사들을 활용하고 있다는 점에서 기존 택배기사 노동시장에서 다소 변화가 나타나고 있다고 평가할 수 있을 것이다.

3) 쿠팡 배송기사(쿠팡맨) 사례 : 전자상거래 업체 소속 배송기사 사례

(1) 쿠팡 배송기사의 고용형태 및 계약관계

쿠팡(coupang)은 앞서 한국 택배산업의 변화과정에서 잠시 설명을 했듯이, 2010년부터 사업 초기에는 딜(deal) 기반 소셜 커머스(social commerce)로 시작했다가 2014년부터 본격적인 온라인 유통업(전자상거래)로 사업 방향을 전환하였다. 그리고 이러한 과정에서 쿠팡은 기존의 전자상거래 업체들과의 차별적인 서비스를 제공한다는 명분으로 전문 택배업체에게 배송을 위탁하는 것이 아니라 쿠팡에서 직접 배송 사원을 고용해서 물류설비와 택배망을 구축해서 운영하였다. 즉, 초기 쿠팡에서 내세웠던 경쟁업체와 차별화된 쿠팡만의 '감성배송'은 무차별적인 위탁 택배에서는 불가능했기 때문에 택배기사들을 직접 고용하고 쿠팡 만의 배송서비스를 제공하였다. 이러한 명분으로 '쿠팡맨'은 탄생하였고, 한국에서는 드물게 전자상거래 업체가 배송을 직접하고, 임금노동자로 배송기사를 직접고용하는 사례가 15년 여 만에 한국의 택배기사 노동시장에서 재등장하게 된 것이다.

그리고 2015년 11월 쿠팡의 김범석 대표는 기자간담회를 통해 2017년까지 쿠팡맨 1만5000명 채용하겠다고 약속하고, 차별화된 배송서비스를 제공하겠다고 약속했으나 약속하던 당시 전국적으로 3,500여명에서, 2019년 7월말 기준으로 쿠팡맨은 약 4,500명에 머무르고 있다. 그 동안 쿠팡의 성장과 배송물량의 폭발적인 증가를 감안하면 1,000 여명 정도의 쿠팡맨 충원은 기존 쿠팡맨들의 노동강도 강화를 의미할 뿐이다. 또한

이 정도의 쿠팡맨 고용규모 증가로는 배송물량을 처리하지 못하게 되자 쿠팡맨 이외의 다른 유형의 노동력을 활용했음을 의미한다. 쿠팡맨들은 임금노동자로서 4대보험의 적용을 받으며, 회사에서 제공한 1톤 화물트럭으로 배송작업을 하며, 이러한 과정에서 드는 제반 비용도 회사에서 전적으로 부담한다. 그리고 임금은 월별로 고정된 기본급을 바탕으로 변동급으로 성과인센티브와 안전 수당(Safety Reward)을 받고 있으며, 일정 기간 근무 후 평가를 통해서 레벨이 올라가는, 즉 승진하는 방식의 내부노동시장의 체계로 부분적으로 갖추고 있다.

2018년 8월, 쿠팡은 정규 직원인 '쿠팡맨'들의 소위 '로켓배송' 서비스 외에 일반인들이 자신의 차를 이용해 물건을 배송하는 '쿠팡 플렉스(coupang flex)'라는 제도를 도입하여 노동력을 활용하고 있다. '쿠팡 플렉스'를 통해서 일을 하는 이들은 '쿠팡 플렉서'라고 부르는데, 이들은 쿠팡맨들과 달리 자신의 개인차량(승용차와 영업용으로 허가받은 화물차)을 활용하여 배송하고, 고정급이 아니라 배송건당 수수료를 받으며, 또한 배송 수수료 또한 쿠팡 플럭서 수와 배송물량에 따라서 수시로 변동되는 방식으로 일을 하고 있다[15]. 임금노동자라면 고용계약이라고 할 수 있는 업무 위탁계약은 하루 단위로 이루어지는, 오늘날 소위 '긱 이코노미(Gig economy)' 형태로 매일매일 일이 가능한 쿠팡 플렉서들이 모여서 쿠팡에서 요구하는 배송물량들을 처리하고 있다. 특히 '쿠팡 플렉스'는 회사에서 새벽 신선식품 배송 시장에 진출하면서 기존 쿠팡맨들이 새벽배송으로 전환을 기피하자 본격적으로 활용하기 시작한 성격이 강하다. 처음에는 쿠팡맨의 보조 성격으로 쿠팡 플렉스를 시작했는데, 쿠팡맨들의 이직이 잦아지면서 플렉스가 처리하는 물량이 점차 늘어나고 있는 상황이다. 심지어 전국 46개 캠프(지역 거점 터미널) 중에는 쿠팡맨은 근무하지 않는 (쿠팡) 플렉스 전용 캠프도 증장하고 있는데, 이들 캠프에서는 플렉스로 처리하지 못하는 물량은 전문 택배업체에 3PL 계약을 통해서 위탁하여 처리하기도 한다.

그 결과 2019년 쿠팡의 배송기사 현황은 회사에서 직접 고용한 정규직/비정규직 쿠팡맨과 쿠팡 플렉스라는 제도를 통해서 활용하는 '쿠팡 플렉서'로 구성되고 있다고 할 수 있다. 쿠팡 플렉서의 경우는 개인사업자라고 하기도 애매하며, 그냥 일일 단기 알바로, 회사는 쿠팡 플렉서들의 안전이나 사고에 대해서 그 어떤 책임도 지지 않는다.

(2) 새벽배송 쿠팡맨들 및 쿠팡플렉스의 근무조건과 문제점

쿠팡이 새벽 신선식품 배송 사업에도 진출하면서 최근의 쿠팡맨 채용에서는 새벽배송 가능한지를 물어보고서 채용을 하고 있다. 아울러 기존 쿠팡맨들 중에서도 새벽배송을 지원하는 경우에는 새벽배송으로 전환하는 경우도 있다. 새벽배송은 9시간 근무를 원칙으로 밤 10시~다음날 오전 7시까지 근무하고 낮 배송과 마찬가지로 1시간의 휴식시간을 주고 있다. 새벽배송을 하는 경우에는 낮 배송보다 월 30~40만원 정도 추가로 임금을 더 받고 있다. 새벽배송 물량은 지역별로 차이가 있는데, 서울은 상대적으로 많은 편이지만 지방은 적은 편이었다. 지방의 경우 주간배송은 130건 정도이지만 새벽배송은 80~90건 정도로 아직까지 지방에서는 새벽배송에 대한 수요가 그리 큰 편은 아니지만, 조만간 지역에서도 새벽배송이 증가할 것으로 예상된다.

15) 쿠팡 플렉스의 배송 단가는 매 시간 본사에서 배송물량과 쿠팡 플렉서 수에 따라서 결정하고 있다.

하지만 새벽배송이 노동시간이 짧고 임금은 더 많이 받는다는 장점에도 불구하고 새벽배송 쿠팡맨들은 오래 버티지 못하고 있다. 특히 새벽배송의 경우 임금이 더 높은데도 신규 인력이 투입되더라도 계속 그만두고 있다. 심지어 캠프에서 야간 전환 신청자가 부족한 경우에는 강제로 야간으로 전환하라고 시키는 경우들도 발생하고 있었다. “월급을 더 주는데도 솔직히 새벽배송에 지원한 것을 후회하고 있다. 이렇게 열악할 줄은 정말 생각도 못했다. 인력충원을 계속 하고 있기는 하지만 이탈 인원이 더 많아 큰 도움이 되지 않는다.”고 설명을 하고 있다.

새벽 배송의 가장 큰 문제점에 대해서는 새벽에만 계속 일을 하면서 낮에 잠드는게 힘들어 제대로 휴식을 취하지 못하면서 생체리듬이 엉망이 되고, 식사시간도 불규칙해지면서 건강이 많이 나빠지는 점을 가장 큰 문제점으로 지적하고 있다. 아울러 저녁 약속도 사실상 불가능하기에 친구와의 만남은 낮에 하더라도 체력적으로 부담이 커서 사회생활을 사실상 포기해야만 했다.

아울러 새벽배송은 사고위험이 높을 수밖에 없어서 교통사고나 안전사고가 낮 배송보다 자주 발생한다. 야간근무자들에게 안전을 위해서 추가로 지급하는 것은 조끼에 부착할 수 있는 작은 플레시 하나에 불과해서 야간 안전사고의 위험이 높다. 그러다보니 어두운 곳에서는 개인 핸드폰의 플래시를 켜고서 일하는 경우들이 대부분이라고 한다. 이러다보니 야간배송을 대부분의 쿠팡맨들이 기피하고 있고, 따라서 신입들에게 야간배송으로 많이 배치하고 있는데, 신입들의 물량 처리 속도가 늦기 때문에, 기존 새벽배송 쿠팡맨들의 물량이 늘어나면서 악순환이 더욱 심화되고 있었다.(다만 쿠팡맨들은 야간배송을 6개월 동안 한 이후에는 주간으로 다시 갈 수 있다.)

그리고 단기 알바 형식으로 일을 하는 쿠팡 플렉스의 문제점도 심각한데, 현재 서울 지역에서 새벽 신선식품 배송은 100% 플렉스가 전담하고 있는데, 현재는 밤 12시까지 주문한 상품을 아침 7시까지 배송하는 것이 원칙이다. 보통 신선식품을 포장해서 실은 간선차량은 새벽 2시 정도 캠프 도착하고 이를 플렉서들이 분류작업을 해서 배송을 나간다. 다만 플렉스가 구해지지 않을 경우에는 쿠팡맨들이 나갔다가 새벽 2시쯤 다시 캠프로 들어와서 새벽 신선식품 배송을 하게 하기도 한다. 플렉스를 활용하는 가장 큰 이유는 새벽 쿠팡맨 확보가 제대로 되지 않기 때문이다.

그런데 플렉서들이 배송 중 사고가 발생해을 때 자동차보험 미적용 문제가 있다. 일반적으로 승용차는 비영업용으로 자동차보험을 가입하는데, 플렉서로 일을 하다가 사고가 나는 경우, 그리고 이를 보험사에서 알게 된 경우에는 비영업용 차량으로 보험가입을 했다는 이유로 보험금일 지급하지 않는다. 현재 플렉서들의 사고 및 안전에 대해서 쿠팡 사측에서는 전혀 책임을 지지 않는 문제가 있다. 플렉서는 대부분 주부들이나 노인들이 짬을 내서 하는 경우들이 많은데, 원하는 시간에 원하는 만큼 할 수 있어서 장점이 있다. 주부 노인들의 경우 일자리를 구할 수가 없기 때문에 일할 수 있는 기회 제공이라는 점에서는 긍정적일 수 있지만, 새벽 배송을 하던 플렉서가 외제차와 사고가 났는데 보험처리가 되지 않아서 수천만원을 개인적으로 부담해야 하는 사례들도 있었다. 자투리 시간에 약간의 과외수입을 벌어보자고 플렉서로 일하다가 막대한 빚을 지는 경우들이 발생할 하는 것이다.

5. 결론을 대신하여

한국의 택배산업은 폭발적으로 성장하고, 최근에는 유통업체들의 직배송 추진과 새벽 배송시장의 확대로 인해 택배산업은 새로운 전환점을 맞고 있다고 해도 과언이 아니다. 이러한 상황에서 기존 택배업체 소속 택배기사들 뿐 아니라 이커머스 업체에서 직접 배송하는 택배기사의 노동환경에 주목할 필요가 있다.

특히 산업구조의 변화, 인구구조의 변화 과정에서 생산자 및 판매업자 뿐 아니라 소비자들의 수요(need)의 확대에도 주목할 필요가 있다. 즉, 기존의 택배배송 시스템에서 보다 짧은 시간에, 과거에는 사실상 배송이 불가능했던 신선식품들에 대한 배달수요가 점차 증가하면서 과거와는 달리 새벽에만 배송을 하는 택배기사들이 등장하고 있으며, 아마도 앞으로 이처럼 새벽에 근무하는 택배기사들이 점차 증가할 것으로 예상된다. 이러한 점에서 이 글에서는 기본적인 자료들을 중심으로 택배산업에서 나타나고 있는 새벽배송 택배기사들의 등장과정을 살펴보았다. 하지만 아직까지 사례연구가 축적되지 않은 상태여서 다양한 함의를 끌어내고 있지는 못한 점이 한계라고 할 수 있다.

하지만 새벽배송 택배기사들은 기존 교대제 사업장인 종합병원이나 제조업 공장과 달리 교대근무없이 새벽에만 계속 근무하고 있는데, 이는 택배배송 기사들의 건강에 심각한 위협이 될 수 있다. 나아가 유통업체와 소비자들의 수요와 필요에 의해서 반드시 필요한 것이라고는 할 수 없는 새벽배송 시장이 점차 확대되어져 가는 것이 바람직한 것인가에 대해서도 한 번쯤 사회적으로 고민해 볼 필요가 있을 것이다.

공동주체기관세션Ⅶ

발표4

야간노동의 규제

박찬임(한국노동연구원)

공동주체기관세션Ⅷ

발표1

주민이 발굴하는 위기가구의 특성

김은하(사회보장정보원), 배지영(한국보건복지인력개발원)

주민이 발굴하는 위기가구의 특성

김은하(사회보장정보원), 배지영(한국보건복지인력개발원)

1. 연구의 배경

2014년 송파구 세 모녀의 안타까운 죽음 이후 복지 사각지대 위기가구 대응을 위한 법률 체계 정비 등이 이루어졌으나 2018년 증평 모녀, 구미 부자 사망사건, 그리고 최근 관악구 탈북민 모자의 사망사건 등 복지 사각지대로 인한 위기가구 사망 소식이 이어지고 있다. 본 연구는 정부의 복지사각지대 발굴 및 지원정책과 관련하여 특히 지역주민 중심의 위기가구 발굴 인적자원망 활성화 방안을 검토하고, 지역주민이 발굴하는 위기가구의 특성을 지역의 인적자원 현황과의 비교분석을 통해 살펴보고자 한다.

2. 분석내용 및 분석방법

본 연구에서는 크게 두 가지 데이터를 활용하였다[1]. 먼저 2017년 1월부터 12월, 1년 간 사회보장정보시스템(행복e음)에 입력된 초기상담 자료(총 214,043건)를 기반으로 복지급여 대상자의 발굴경로 정보를 추출하였다. 위기가구 발굴에 다양한 방식으로 참여하는 지역사회 구성원을 유형화하고 해당 발굴 경로에 따른 위기가구의 특성을 검토하였다.

다음으로 지역 내 다양한 인적자원의 현황 및 특성에 대한 현황조사 결과를 활용하였다. 해당 조사는 보건복지인력개발원 연구진에 의해 2018년 10월 중 시군구 및 읍면동 공무원을 대상으로 수행되었으며, 분석에 사용한 자료는 읍면동 자료 227곳의 현황 자료이다. 해당 자료는 읍면동지역사회보장협의체 등 대표적인 지역주민 조직 외에도 방문형서비스제공자 집단, 주요 서비스 연계기관 및 지원대상자 신고의무자 집단 등의 다양한 인적자원 현황자료가 포함되어 발굴경로에 따른 위기가구의 특성 및 지원현황에 대한 분석을 가능하게 한다.

두 개의 데이터를 지역단위로 결합하여 지역주민이 발굴하는 위기가구의 특성 및 다양한 인적자원의 발굴 현황을 비교 분석하였다.

1) 본 연구가 사용한 데이터는 보건복지부 용역과제로 수행된 최지선·허숙민·김은하·배지영·김헌·하승용·김한샘(2018)「위기가구 발굴 및 지원을 위한 주민참여형 인적안전망 운영매뉴얼 개발연구」에서 활용한 데이터를 재가공하여 분석한 것임을 밝힙니다.

3. 분석결과

먼저 사회보장정보시스템 자료에 나타난 사례의 특성을 살펴보면 여성일수록, 연령이 높을수록, 독거노인일수록, 농어촌에 거주하는 사례일수록, 동절기에 발견되는 사례일수록, 반복하여 관찰되는 사례일수록 지역주민에 의해 발굴되는 비중이 높았다. 이는 지역 사정을 잘 알고 있는 대상들이 복지 위기가구를 발굴하는데 있어 효과적으로 활용되고 있다는 점을 보여주고 있으나 다른 한편 지역주민이 발굴하기 어려운 사례의 특성을 고려해야 함을 알 수 있다. 특히 최근 다수 보고되고 있는 중장년 남성, 대도시 거주자 등 긴급복지 지원이 필요한 사례의 경우 현재의 지역주민 발굴체계로 접근하기 어려움을 보여주는 것이다.

다음으로 읍면동 중심의 인적자원망 현황조사 결과를 살펴보면 읍면동 공무원이 인식하는 핵심적인 인적자원 집단은 지역주민 보다 드림스타트, 의료급여 사례관리사 등 사례관리 전문가나 사회복지기관 등 업무관련 신고가능성이 높은 집단, 노인돌봄서비스, 방문건강서비스 등 방문형 서비스 제공자 등 업무적으로 위기가구 발굴 가능성이 높은 집단인 것으로 확인되었다. 이러한 위기가구 발굴의 핵심적인 역할을 하는 집단과 지역주민의 발굴활동이 조직화되고 연계·확산될 것인가가 지역의 위기가구 발굴 및 지원을 위한 중요한 영향요인임을 확인할 수 있다.

4. 제언

분석결과에 근거하여, 지역주민을 통해 반복적으로 관찰되는 사례들이 다수 발굴되는 것은 이들이 그만큼 취약한 대상에 대한 접근성이 높다고 볼 수도 있으나, 새롭게 진입하는 대상자들에 대한 접근성은 낮을 수 있다는 가능성을 동시에 고려해야 한다. 특히 지역주민을 통한 위기가구 발굴이 군지역을 중심으로 집중되고 있는 결과는 대도시 지역에서의 주민참여 활성화를 위한 대안들이 개발되어야 함을 보여준다. 또한 지역 내 존재하는 다양한 유관기관, 지역주민 조직 등이 효율적으로 연계될 수 있도록 하는 중앙정부와 지방정부의 적극적인 지원이 요구된다.

공동주체기관세션Ⅷ

발표2

주민이 참여하는 복지 사각지대 발굴활동의 의의와 한계 - 포커스그룹 인터뷰 분석

허숙민(대구사회서비스원)

주민이 참여하는 복지 사각지대 발굴활동의 의의와 한계 - 포커스그룹 인터뷰 분석[1)]

허숙민[2)], 최지선[3)]

Ⅰ. 서론

복지 사각지대 해소를 위한 정부의 적극적인 노력에도 불구하고 2019년 7월 북한이탈주민 모자 사망사건 발생 등 복지 사각지대로 인한 문제는 지속적으로 발생되고 있다. 2014년 송파 세 모녀 사건 이후 「국민기초생활보장법」, 「긴급복지지원법」, 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법」의 복지3법 제·개정과 더불어 복지사각지대 발굴 시스템 구축 등이 이루어졌다. 그리고, 2018년 4월 증평군 모녀 사건 이후 그 해 7월 복지위기가구 발굴 대책에서 주민 참여 위기가구 발굴체계인 '명예사회복지공무원' 운영 등을 통해 사회안전망에 대한 점검 및 지원을 강화하고 있었다. 이렇듯 법적·제도적 지원과 더불어 민간의 인적 안전망을 활용, 촘촘한 대응방안을 마련하고 있음에도 또 다시 사각지대의 문제가 나타난 것이다.

최근에 보건복지부에서 발표한 바에 따르면, 명예사회복지공무원 중 공동주택관리자, 검침원, 택배기사, 배달업종사자, 부동산중개인 등 생활업종 종사자 비중을 확대하는 방안과 명예사회복지공무원 활성화를 위한 지자체 교육 실시 및 구축결과와 운영실적을 지자체 평가에 반영하는 방안 그리고 명예사회복지공무원과 고위험 위기가구 간 일촌맺기로 SNS 등을 활용한 주기적 안부 연락 실시 등을 대안으로 제시하였다(보건복지부 보도자료, 2019년 9월 5일)

명예사회복지공무원의 구성 및 역할 등에 관해 기존에 활동하던 지역사회보장협의체를 비롯한 복지이통장 등의 활동이 중첩되어져 있다는 현장의 소리에도 불구하고, 보건복지부에서는 위기가구, 복지 사각지대 발굴 및 지원을 위한 추진체계로 명예사회복지공무원을 제시하고 있다. 2018년을 기준으로 지역사회보장협의체, 복지통장, 방문형 사업자 등 지역주민이 위기가구를 발굴하는 명예 사회복지공무원은 3424개 읍면동에서 21만명이 활동 중인 것으로 나타났고, 이후 명예사회복지공무원 운영 이후 더욱 증가하였을 것으로 예측된다.

보건복지부에서는 기존 읍면동 지역사회보장협의체를 중심으로 인적안전망을 구성하도록 명시한 바 있다. 읍면동 지역사회보장협의체는 주민 중심의 인적·물적 관계망(네트워크) 형성으로 지역문제 발굴·해결방안 논의 등의 역할을 수행해왔으며, 복지서비스 대상을 발굴하는 역할에 있어 이들을 중심으로 취약계층에 접근성이 높은 직종을 대상으로 구성하도록 하였다. 위기가구 방문 및 실태파악을 비롯하여 읍면동 지역사회보장협의체 중 일부에서는 통합사례관리회의에 참여하는 경우도 있다. 전문적 개입이나 서비스를 연계할 수 있는

1) 본 연구는 「위기가구 발굴 및 지원을 위한 주민참여형 인적안전망 운영매뉴얼 개발연구(2018)」의 일부를 재분석한 것임
2) 대구시사회서비스원 정책개발연구팀
3) 한국보건복지인력개발원

전문성은 부족하므로 사례관리 대상자지지, 모니터링, 사후관리 등을 지원하는 역할을 수행하는 경우도 있는 것으로 나타났다(오민수, 2016).

현재의 인적안전망은 통장, 주민자치회, 읍면동 지역사회보장협의체 위원들을 중심으로 활동하고 있다. 향후에도 행정과 주민의 가교 역할을 하는 인적안전망의 역할은 더 강조될 것으로 예견되고 있으나 인적안전망과 관련한 연구는 시군구 단위 지역사회보장협의체 역할을 중심으로만 수행되었으며 읍면동 단위의 인적안전망에 관한 연구는 아직 수행된 바 없다(문영주, 2019)

복지사각지대의 주민은 다양한 경로를 통해 발굴이 이루어진다. 읍면동에서는 맞춤형복지팀, 지역사회보장협의체 위원, 명예사회복지공무원 등이 인적안전망의 주체가 되어 각 지역의 특성에 맞는 복지사각지대 발굴 체계를 구성하고, 주민교육 및 홍보, 조사 등을 통해 발굴한다. 기존 공적지원의 한계를 극복하고, 적극적 발굴을 위해 지역사회의 상황을 잘 파악하고 있는 지역주민들의 활동을 통해 위기발굴 시스템을 구축·운영함으로써 지역 사회의 복지 사각지대 문제 및 제도의 취약성을 보완하기 위해서 명예사회복지공무원을 비롯하여 다양한 주민의 참여를 이끌어 내는 것은 중요하다.

그러나 통장, 읍면동 지역사회보장협의체 위원과 같은 인적안전망의 역할이 무엇인지에 대해서는 아직 실증적으로 규명되지 않았다(문영주, 2019). 이러한 시기에 위기가구 및 복지 사각지대 발굴·지원을 위한 주민 중심의 인적안전망 활동의 성과와 한계 등을 살펴보는 것은 의미있는 일이라 할 수 있을 것이다. 이에 본 연구에서는 인적안전망 참여 주민들을 지원하는 공공과 민간기관의 종사자들을 대상으로 복지 사각지대 발굴 및 지원에 있어 활동내용을 살펴보고, 실제 어떠한 성과와 한계를 가지는지를 파악하고, 그 개선방안을 모색하는 것을 목적으로 하였다.

Ⅱ. 문헌 고찰

1. 복지 사각지대 발굴을 위한 인적안전망의 구축·운영

복지 사각지대란 무엇인가? 사회복지와 관련한 사각지대는 일반적으로 “사회보장의 결함”으로 인식되어 왔다. 사회보장의 혜택을 받지 못하는 상황이 발생하는 경우로 사용되어져 왔던 것이다(김수봉 외, 2005). 복지사각지대는 복지욕구가 있음에도 불구하고 욕구충족에 필요한 적절한 복지급여를 제공받지 못하는 것을 의미한다. 급여대상에 포함되지 않거나, 급여대상에 포함되더라도 급여의 양이 충분하지 않거나, 급여가 수급자의 욕구에 부합되지 않는 등의 경우 등을 포함한다(홍성대, 2011).

읍면동 맞춤형복지팀 업무 매뉴얼(2017)의 내용을 바탕으로 복지사각지대의 개념과 수행주체, 수행방법, 인적안전망의 역할 등을 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 복지 사각지대 발굴 대상은 사회복지욕구가 존재함에도 불구하고 여러 가지 사유로 복지서비스를 제공받지 못하여 생활상의 어려움을 겪고 있는 복지 소외계층을 의미한다. 구체적으로는 탈수급 대상으로 사회보장급여 수혜 자격기준에 의해 배제된 대상자, 타상위대상으로 욕구 대비 복지서비스의 내용 및 수준이 불충분한 대상자, 신규발굴대상으로 공공부조 및 복지서비스 수혜대상이나 발굴되지 못한 대상자를 제

시하고 있다.

둘째, 수행주체와 수행방법은 시군구, 읍면동(맞춤형복지팀, 일반읍면동의 복지행정팀), 읍면동 지역사회보장협의체 위원, 복지통(이)장, 복지위원 등이 복지사각지대 발굴의 수행주체가 되며, 수행방법은 읍면동 특성에 맞도록 복지사각지대 발굴 체계 구성, 일제조사 또는 특정 취약계층 기획 조사 등 발굴조사, 주민교육·홍보 실시, 대상자 발굴 후 체계적 지원 및 관리 수행 등을 제시하고 있다.

셋째, 복지 사각지대 발굴을 위해 다양한 인적안전망을 구축하도록 하고 있다. 읍면동 인적안전망을 운영함에 있어 읍면동 지역사회보장협의체를 구성·운영하도록 하고, 복지통(이)장, 복지위원을 상시운영토록 하였다. 또한 주민봉사모임 조직화 등을 통한 읍면동 단위의 인적안전망을 구축하고, 운영하도록 하였다.

읍면동 인적안전망은 사각지대 발굴 등 지역사회의 복지문제 해결을 위한 읍면동 단위 주민 네트워크를 의미한다. 읍면동 지역사회보장협의체·복지통(이)장·복지위원, 주민자치위원회와의 상호협력, 주민봉사모임 연계·협력 등을 수행하며, 읍면동 복지허브화 사업에서 지역사회 인적안전망의 역할은 크게 세 가지로 제시하고 있다.

첫째, 복지사각지대 발굴 및 취약 주민의 근황파악이다. 복지사각지대 발굴 시 읍면동 맞춤형복지팀으로 통지하고, 위기상황에 놓여 있는 복지사각지대주민을 발굴하기 위한 이웃 탐문, 혹서기·혹한기 취약계층 일제점검, 취약계층 조사(독거노인, 한부모가정 등)시 맞춤형 복지팀과 협력적으로 업무를 수행한다. 특히, 복지통(이)장은 주민등록 일제조사 및 전입신고 사후확인 등을 위한 가정방문 시 해당 주민의 생활의 어려움이나 위기상황에 처해 있는지를 점검하고, 도움이 필요한 경우 즉시 맞춤형 복지팀으로 의뢰한다.

둘째, 복지대상자에 대한 정기적인 방문 및 모니터링이다. 읍면동 단위의 주민 네트워크 구축 및 활동으로 일상 생활환경 속에서 복지대상자를 정기적으로 방문하여 안부를 확인하고, 통합사례관리서비스를 포함한 다양한 제공 서비스에 대한 모니터링을 실시한다.

셋째, 지역특화사업 추진 및 협력이다. 지역특화사업은 지역 내 복지문제 해결을 위한 자체 복지사업으로, 지역사회문제 예방 및 해결을 위한 주민주도의 지역특화사업 추진 및 읍면동 지역특화사업에 대해 협력한다.

2. 선행연구 분석

복지사각지대 발굴의 성과 등에 관한 연구는 주로 설문조사와 공공 데이터에 기반하여 분석되었다. 읍면동 지역사회보장협의체의 역할이 가시화된 읍면동 복지허브화 사업 이후 사업에 대한 성과를 중심으로 논의된 형태이다.

그러나, 이전부터 복지 사각지대 발굴 및 지원을 위한 주민에 대해서는 몇몇 연구들에서 필요성에 대한 제안, 기존 체계의 한계, 역할과 역할수행을 위한 지원 등에 관해 이루어졌다. 박태영·전광현·채현탁(2004)은 지역의 요지원자와의 연결접점을 형성하기 위해 기존의 제도들을 검토하고, 지역내 요지원자 지원을 위한 새로운 인적자원으로서 실적적인 주민참여를 위해 지역내 다양한 주민이 참여할 수 있는 방안을 마련해야 할 필요성을 언급하면서 복지위원제도의 도입을 제시하였다. 복지위원이 수행해야 할 중요한 활동에 대해

복지수요 파악, 상담, 복지정보제공, 연락·통보, 의견 제안과 같은 역할이 적극적이어야 한다고 주장하였다. 홍선미(2010)는 복지 사각지대에 놓은 위기가정 및 취약계층을 위한 지원사업에 있어 지역기반의 통합사례관리 모형을 제시하면서 위기가족이 갖는 복합적인 문제의 특성과 통합적인 접근방식이 공공의 지원사업에 충분히 반영되지 못하고 중복과 사각지대 문제, 사후관리가 안 되는 서비스전달체계의 문제를 제시하였다. 즉, 공공전달체계를 통한 단절적인 소득지원이나 민간서비스전달체계를 통해 파편적으로 제공되는 사회서비스로는 절대빈곤층으로 추락하는 위기가정이나 빈곤가구의 문제를 효과적으로 돕는데 한계가 있다라는 인식을 드러낸 바 있다. 김희연(2013)은 사각지대 해소를 위한 지역중심의 복지체계 구축을 주장하였다. 민관협력을 통한 복지사각지대 상시 발굴체계를 구축하고 중점 취약지역을 선정하여 지역의 민간자원 연계망을 활용, 사각지대 조사·발굴체계의 상시적 운영 등을 제안한 바 있다. 오민수(2016)는 읍면동 지역사회보장협의체에서 나눔문화 확산을 위해 기부금품을 모집하고 배분하는 기능을 제시하지 않아 동 단위에서 민간자원의 발굴과 연계, 그리고 사각지대 발굴 등에 대한 기반조성에 어려움을 겪고 있다고 주장한 바 있다. 또한 읍면동 협의체의 인적안전망 확대를 통해 공공의 서비스 전달범위 확장에 기여함을 염두에 두고 있음으로 자발적 봉사단체 혹은 주민자치조직 등과는 다소 구별된 기능을 한다고 볼 수 있다고 주장하였다.

한편, 김미현(2016)은 서울시 위기가정 발굴 지원사업의 성과를 확인하기 위해 희망온돌 위기긴급기금사업, 찾아가는 위기가정 발굴·지원 사업, 찾아가는 동주민센터 사업의 수행인력을 대상으로 이들의 성과를 분석하였다. 더함복지상담사 파견사업은 '송파세모녀 사건'이후 복지 사각지대에 놓여있는 위기가구를 발굴한다는 취지 아래 시급히 추진되다 보니 준비기간이 충분치 않았고, 구체적인 업무 매뉴얼이 마련되지 못하고, 상담에 필요한 교육도 충분히 제공되지 못한 채 업무에 투입됨으로써 초기업무를 수행하는데 어려움을 겪은 것으로 나타났다. 찾동인력의 경우에는 사각지대 발굴을 위해 민관이 협력함으로써 동장 및 통반장의 역할이 중요한 변수가 된 것으로 나타났다. 이러한 연구결과를 통해 동주민센터 중심의 사업 일원화, 지속적인 교육을 통한 사업수행인력 역량강화, 지역 중심의 사각지대 발굴 역할 지속적 수행 등의 정책과제를 제시하였다. 김지영·주은주(2017)는 대전지역의 특화된 보라미, 복지만두레, 지역사회보장협의체를 대상으로 이들의 현황을 분석하고, 초점집단 인터뷰를 통해 동 인적안전망을 구성하고 있는 주체들간 명확한 역할을 정립하고 이를 기반으로 협력해야만 원활하나 활동이 가능하며 제한된 지역사회 복지자원도 효율적으로 활용할 수 있음을 강조하였다.

허철행(2018)은 읍면동 지역사회보장협의체의 문제는 자발적 참여에 의해 운영되지 않고 있으므로, 복지사각지대 발굴 등에 있어 크게 도움이 되지 못하고 있음을 비판하였다. 또한 협의체 활동을 위한 위원들 교육프로그램도 부실하거나 형식적으로 운영되고 있다고 하였다. 최지선 외(2018)는 행복e음 데이터 분석을 통해 특정 지역에서는 인적자원망을 활용하여 발굴한 사례의 비중이 그 외의 방식을 활용하여 발굴한 사례의 비중보다 높았으며, 대부분 농어촌으로 이루어진 '군'지역에서 인적안전망을 활용하여 발굴한 사례의 비중이 그 외의 방식을 활용하여 발굴한 사례의 비중보다 더 높은 것으로 나타났다. 또한, 지역사회 내 다양한 인적안전망의 활동 및 지원현황을 확인하기 위해 설문조사를 실시한 결과, 현재 활동수준도 높고 향후 활동가능성도 높은 집단과 활동수준과 향후 활동가능성도 크게 높지 않은 두 집단으로 양분되는 경향을 나타냈으며, 읍면동

지역사회보장협의체와 복지통이장이 핵심적인 인적자원으로 인식되고 있는 것으로 확인되었다. 또한 임완섭(2019)의 연구에서는 복지 사각지대 발굴에 가장 효과적인 방안은 지역 내 인적안전망 활용(38.3%), 중앙부처 정보시스템 활용(19.7%) 등으로 나타났다. 문영주(2019)는 인적안전망의 지역사회 참여 동기와 활동에 따라 잠재계층을 분류하고, 잠재계층 분류에 영향을 미치는 요인들을 살펴본 바 있다. 이 연구 결과 인적안전망의 지역사회 참여와 그 활동을 일률적으로 독려하기 보다는 유형에 따라 체계적인 안내와 시간설계 등의 총괄지원, 지속적 활동할 수 있는 지원책 등을 마련하는 것이 필요함을 제시하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이 인적 안전망은 위기가구 및 복지 사각지대의 발굴·지원을 위한 주민지원체계로 복지정보를 제공하고, 복지대상자의 가구를 방문하고 모니터링하며 복지 사각지대 발굴을 위한 가장 효과적인 방안으로 나타났다. 그러나 한편, 이러한 역할을 수행함에 있어 핵심적인 역할을 하는 집단이 있으며, 농어촌 지역에서 인적안전망으로 발굴하는 사례가 더 많은 등 지역차가 존재하는 것을 알 수 있다.

Ⅲ. 연구방법

1. 연구참여자 선정

본 연구의 FGI 참여자는 연구의도를 충족할 수 있는 유의적 표집방법(purposive sampling)으로 참여자를 표집 하였다. 실제 현장에서 위기가구 발굴을 위한 행정조직 및 지역사회보장협의체, 민간의 사회복지시설 및 기관 등에서 종사하는 사람들이 대상이 되었고, 그 중 연구진의 판단에 의해 관련한 내용에 대해 의견을 잘 제시해 줄 수 있다고 판단되는 사람들을 의도적으로 추출하였다.

〈표 1〉 인터뷰 참여자 현황

지역특성	참여자	소속	직위
대도시	A_2	구 지역사회보장협의체	사무국장
	A_1	구청	팀장
	A_3	구청	팀장
중소도시	B_1	동	통합사례관리사
	B_2	동	맞춤형복지팀장
	B_3	동	맞춤형복지팀장
	B_4	시	맞춤형복지팀장
	B_5	시	통합사례관리사
	B_6	지역사회보장협의체	팀장
농산촌	C_1	면	맞춤형복지팀장
	C_2	군 희망복지지원단/주민생활지원과	담당
	C_3	사회복지기관	과장
	C_4	동	담당
	C_5	시	통합사례관리사
	C_6	시	지역사회보장협의체
농어촌	D_1	군	통합사례관리사
	D_2	면	담당
	D_3	군 지역사회보장협의체	사무국장
	D_4	읍	맞춤형복지팀장

구체적으로는 구청 희망복지지원팀의 팀장 2명, 맞춤형복지팀장 7명, 읍면동의 담당자 3명, 지역사회보장협의체의 사무국장과 팀장 등 3명, 통합사례관리사 3명, 사회복지 기관 1명 등 19명이 인터뷰에 참여하였다.

2. 자료수집 및 분석

인터뷰는 연구진이 직접 참여하여 진행하였고, 지역별로 구분하여 2018년 10월 10일부터 10월 30일까지 총 4회에 걸쳐서 진행되었다. 집단의 구성은 대도시와 중소도시, 농산촌, 농어촌으로 구분하였다. 이는 지역의 특성에 따라 인적안전망 활동에 참여하는 주민들의 유형이 다를 것이라는 가정 하에 이루어진 것이다. 집단별로 4명에서 6명까지 참여하였으며, 회당 평균 2시간에서 3시간 정도 소요되었다. 인터뷰를 진행하기 전 연구주제 및 목적에 따라 관련 정책보고서, 업무매뉴얼, 선행연구를 검토·반영하여 질문지를 작성하였고, 인터뷰 이전 참여자들에게 질문지를 사전 검토, 응답을 준비할 수 있도록 한 후 인터뷰를 진행하였다. 인터뷰 과정을 녹음하는 것에 대해 참여자들의 동의를 구하였고 인터뷰과정에서 드러나는 개인정보의 비밀보장을 위해 연구참여자의 이름이 익명으로 처리될 것임을 고지하였다.

자료분석은 일반적인 주제 분석방법에 따라 수행하였다. 먼저 각 그룹의 인터뷰 녹취자료를 반복적으로 청취하고, 전사 자료도 반복하여 읽으면서 참여자들의 의견을 보다 명료화하고자 하였다. 이후 전사자료들을 여러 번 정독하고, 의미있는 문장을 찾아 표시하고, 반복적인 내용과 주제를 찾아 추출하였다.

Ⅳ. 분석결과

1. 인적안전망의 구성

지역의 인적안전망 활동에 있어서 중요한 것은 어떠한 특성을 가진 위원들로 구성되었는가 일 것이다. 도시지역과 농어촌 지역에서는 서로 다른 인적자원이 있을 것이고, 이들의 특성에 따라 활동도 달라질 것이기 때문이다.

저희는 동지역사회협의체가 많이 활성화 되어 있어요. 발굴과 논의와 게다가 복지문제의 해결과 모금과 기획과 사업이 다 되는 게 동지역사회보장협의체기 때문에 구심점이 되고 있고...(인터뷰참여자 A_1)

이전부터 지역사회보장협의체 위주로 계속 활성화 돼 있었어요(인터뷰참여자 A_3)

인적안전망 구성 현황을 보게 되면 1차적으로 이제 지역사회보장협의체, 두 번째로 이제 저희 통장님들, 복지통장이라고 해서 구성이 되어 있고요. 거기에 플러스해서 주민자치위원회가 있고요. 적십자 봉사회, 새마을지도자협의회(인터뷰 참여자 B_3)

통장님들이 많이 움직이시고(인터뷰참여자 B_4)

처음에 이제 구성을 할 때부터 이미 동에서 활동하시던 분들은 당연히 이제 통장님이 동네를 잘 알고 계시고요(인터뷰참여자 B_6)

처음에 이제 인적안전망 구축할 때 저희 먼저 복지이장님(인터뷰참여자 C_1)

저희 쪽에서는 인적안전망 하면 통장님들 구성돼 있고요(인터뷰참여자 C_4)

군지역사회보장협의체와 읍면지역사회보장협의체가 중심이 되요. 그리고 복지파수꾼, 복지이장과 복지파수꾼이 있는데 복지이장은 11개 읍면의 이장님들로 구성이 돼 있고요(인터뷰 참여자 D_1)

인터뷰에 참여한 지역의 인적안전망으로 활동하고 있는 조직의 중심에는 지역사회보장협의체를 중심으로 움직이는 지역이 많았지만, 지역의 상황을 잘 알고 있는 복지이통장들이 중심이 되어 활동하고 있는 지역들도 상당부분 있었다.

저희 상점, 세탁소, 편의점, 그 다음에 부동산. 부동산이 또 은근히 유동인구를 잡아낼 수 있기 때문에... 그 다음에 경찰, 소방서, 배달원 분들도 카톡을 통해서 뭔가 이상하다고 찍어서 보내주시거든요. 그리고 이제 포스트준회원으로 아파트관리사무소(인터뷰참여자 A_1)

학교, 병원, 경찰 이런 인력들을 넣은 거지요(인터뷰참여자 B_1)

119구급대원들하고, 이웃모니터링단을 만들어서 이 분들이 같이 활동해주시고 있어요. 그리고 복지관에서 특화사업을 해서 대학원생, 상담공부하는 학생들... 내가 좀 명예로운 일들을 하고 싶다는 분들이 참여해서 가정을 방문하도록 하고 있어요(인터뷰참여자 B_5)

저희가 아파트 관리사무소 하고 MOU해서 그 관리소장님들이 관심을 많이 보이세요(인터뷰참여자 C_4)

요양보호사나 아이돌보미, 가사간병서비스, 장애인 활동도우미들을 네트워크 해가지고…(인터뷰참여자 D_1)

요양보호사님들이라든지 마을에서 뭐 음식업을 하시는 분들이랑 그 다음에 파출소장님이랑 그

다음에 뭐 중장비업, 중장비업 하시는 분들 있잖아요(인터뷰참여자 D_2)

목회자가 굉장히 저희 지역에서는 좋은 사업을 할 수 있는 파트너 관계로 가질 수 있는 굉장히 좋은 부분들이거든요(인터뷰참여자 D_3)

우체국, 농협, 독거노인지원센터, 노인보호센터, 경찰서, 이렇게 동네 지구대,,, 이런 분들이 발굴을 하는 쪽으로 들어오시고, 요양보호사나 생활관리사가 있는 기관들이 들어왔어요(인터뷰참여자 D_4)

위원의 구성을 살펴보면 지역의 특성을 고려하여 위촉·활동하고 있다. 대부분의 지역에서는 지역사회보장협의체와 복지이통장이 같이 구성되어 있는 경우도 있었고, 직능단체에 중복으로 활동하는 경우도 있는 것으로 나타났다. 그러나, 지역에 따라서는 경찰, 우체국, 119 구급대 등 공공기관과 협력하는 경우도 많았으며 아파트와 도시지역 등은 아파트관리사무소, 편의점이나 상점 등이 농어촌에서는 방문서비스 제공기관, 복지관련 시설 및 기관, 지역의 복지관련 전공자 등을 활용하여 사각지대를 발굴하는 경우도 있는 것으로 나타났다.

2. 인적안전망의 주요 역할

인적안전망은 위기가구 발굴과 가정방문, 모니터링 등에 있어 주요한 역할을 하고 있는 것으로 나타났다. 먼저 위기가구 발굴을 통해, 가정방문까지의 업무를 수행하고 있음을 알 수 있다.

각 주민들이 제보하신 분을 저희 일선에서 업무처리를 진행하는 게 아니라 그 통의 수장이 직접 방문을 가서 업무를, 그러니까 그 문제를 해소할 수 있도록(인터뷰참여자 B_1)

홍보가 그동안 많이 돼 있어 가지고 이제 뭐 이러 이런 분들 이렇게 어려워요 라고 요청 받고 찾아가고 발굴하고 이렇게 하고 있는데(인터뷰참여자 D_1)

폭염 때 계속 가정방문 하고 저희한테 알려드리고, 일지 제출하시고 이런 식으로 해서 피드백을 받고 있어요(인터뷰참여자 B_4)

통장님들 같은 경우는 발굴만 하는 게 아니고 발굴에 따른 지원까지 하고 계세요(인터뷰참여자 B_4)

전입세대 조사 및 일제조사, 모니터링 업무를 수행하고 있는 것으로 나타났다.

저희 통반장님들은 말 그대로 모니터링을 전담해 주세요. 이분들이 이제 전입세대 조사라든가 그 매년 저기 하는 거 있잖아요. 일제조사(인터뷰 참여자 B_3)

사례 의뢰. 사례 뭐 찾동에 찾아가는 상담 그 이후에 또 모니터링 한다든지 이런 부분이 굉장히 많아졌습니다(인터뷰참여자 C_3)

협약기관 발굴, 이런 역할을 담당해주시고 계세요(인터뷰 참여자 B_3)

통장을 중심으로 지역의 위기가구에 대한 발굴과 지원, 모니터링 등 전반적으로 지역의 문제해결을 위한 다양한 활동을 하고 있었으며, 전입세대와 위기가구 일제 조사 등의 역할도 수행하고 있는 것으로 나타났다. 또한 지역 내 연계가능한 협약기관 등을 발굴하는 등 적극적인 역할을 수행하는 경우도 있었다.

3. 인적안전망 활동의 성과

읍면동 복지허브화 이후 복지사각지대 대상에 대한 제보가 증가하였고, 단순히 사각지대 대상이 되는 주민들에 대해 정보를 주는 것만이 아니라, 위기가구의 주민을 직접 행정복지센터로 동행하는 경우도 생겼다. 또한 지역 내에서 해결하기 어려운 문제를 가진 주민들을 발굴하기도 하였고, 대상자로서 지원을 받았던 주민이 다른 위기가구의 주민을 발굴해서 연계하는 경우도 있는 것으로 나타났다.

2016년도에는 굉장히 많은 복지사각지대에 대한 대상 제보가 굉장히 많으셨어요. 저희는 어쨌든 가점을 드려요. 인적안정망에 대한 보상체계를 그 의식적으로나마 이렇게 진행을 해 드린 거죠, 봉사활동도 입력을 해드리지만. 그렇게 함으로써 가장 큰 의의가 있었던 것이 일단 복지사각지대 그 지문 원점으로 보면, 이런 식으로 구성되신 분들이 가장 가시적으로 성과나 의의가 있었던 것은 복지사각지대의 제보양이 현저히 늘어나셨어요. 신청만 하시는 분이 아니라, 뭐 어려워하면 가봐. 이런 게 아니라 어려운 분이 있다고 직접 데리고 오셨기 때문에(인터뷰참여자 B_1)

지역사회 내에서 해결이 안 되는 조금. 그런 분들이 올라오시고 (인터뷰참여자 C_5)

대상자였던 분이 대상자발굴에 도움을 주세요. 노숙인 분이 계셨는데 약을 잘못 먹고, 문제가 생겼던 걸, 저희가 연계해서....이 분이 다른 문제가 있는 분들을 찾아서 연계해주신 적도 있구요(인터뷰참여자 D_4)

인적안전망 역할을 하는 주민들을 모집하는 과정에서 기존에 활동하던 주민의 범위를 넓히기 위해 다른 관점에서 접근하는 경우도 있는 것으로 나타났다. 신규로 활동할 수 있는 주민을 찾기 위해 공모를 하고, 사회복지 관련 기관들도 특정 범위를 정하고 접촉하는 것이 아니라 읍면동에 있는 다양한 기관들이 참여할 수 있도록 노력하고 있는 것으로 나타났다.

아무리 새로운 인물들을 발굴하려고 노력을 해도 동네에서 활동하시는 분들은 다 비슷한 거예요. 그리고 열심히 하는 분들은 정해져 있는 거예요. 근데 어쨌든 동협의체 처음 구성할 때도 기존 단체 활동을 하시는 분들은 좀 제외하고. 그러니까 동에서 추천을 할 때 새로운 인물들을 발굴을 해서 활동하실 수 있도록 하자. 그렇게 방향을 이제 세우고 모집을 했었고요..그리고 나서 이제 구성을 하고 나서 결과를 봤더니 많이 겹치지는 않았어요. 결과가 많이 겹치지는 않은 상황이었고, 그리고 이제 구성할 때 복지기관들이 동에도 있잖아요 동에. 그게 이제 작은 지역아동센터부터 해서 큰 복지관까지(인터뷰참여자 B_6)

위기가구 및 복지 사각지대의 주민들을 발굴하기 위해서 다양한 영역에서 활동하고 있는 것으로 나타났다. 학교, 간호사, 직업상담사 등 공공과 연계된 영역에서도 발굴이 이루어지고 있었고, 경찰서, 아파트관리사무소, 우체국, 시니어클럽의 노노케어, 노인돌봄기본서비스, 보건소 등과의 협약을 통해 위기가구 발굴과 지원을 위해 협력하고 있는 경우들이 많았다. 또한 협약을 통해

통장님이나 동이나 학교나 뭐 이런 간호사나 직업상담사 이런 분들이 실질적으로 발굴은 많이 되고요...경찰서 하고도 협약을 맺었어요. 사례를 어디까지 진행할 것인지, 누가 관할할 것인지, 언제까지 지원할 것인지를 저희랑 똑같이 회의를 하다 보니까 이 치안, 보안에 대한 사례들도 있고요(인터뷰참여자 B_5)

우체국 하고 이제 빨간 자전거 행복 나눔이 협약을 체결해서 집배원 분들이 이렇게 우편물 배달하시거나 할 때 어려운 분 계시면 저희 쪽으로 연락 하시는 것으로 협약을 맺었고 그 다음에 시니어클럽 노-노케어로, 노인돌봄기본서비스를 하시는 독거노인생활관리사, 보건소에 그 통합간호사 분이 계시는데, 통합보건업무 보시는 분들(인터뷰참여자 C_1)

저희가 보장협의체 작년까지 24명이었었는데 올해 33명이 된 게, 이제 보장협의체 사업이 활성화가 되고 어느 정도 이제 동네 소문이 난 거에요. 잘한다고 소문이 나니까 이제 자발적으로 가입을 하시겠다는 분들이 계세요. 그리고 활동 안 하는 분들은 저희가 자동으로 어느 정도 시간 되면은, 규약은 없어요. 근데 세칙에 뭐 탈퇴 강제 규약은 없는데 자동적으로 그냥 탈퇴가 되는 시스템으로 저희는 흘러가고 있어요(인터뷰참여자 B_1)

저희는 섬이 많고, 배타는 시간이 정해져있어요. 지역적인 특성 때문에 저희가 전화를 받고 갈 수가 없는 거잖아요. 요양보호사나 사회복지사 등 초기 면접가를 양성하고 나서 저희가 이제 다른 대상자 분이 어떤 분에 대해서 이런 위기 상황을 발견했다 했을 때 저희가 그분께 전화를 드리고 가서 초기 인테이크를 해서 저희한테 자료를 보내오면 이제 저희가 그 수고비에 대한 부분을 보내드

리고 다시 저희가 계획을 잡아서 개입해야 되는 상황이면 다시 저희가 들어가는, 그런 형태로 일을 했었거든요(인터뷰참여자 D_1)

주민들의 참여를 강화하는 방안으로 발굴하여 지원한 대상에 대한 피드백을 하고, 회의에서도 공지하고, 지역특화사업의 인센티브를 제공하는 등 다양한 방안으로 지원활동에 대한 보상을 제공하고 있었다.

직원들한테 적극적으로 이장님 통해서 발굴한 대상이 있으면 그분에 대해서 전 반드시 피드백을 해드렸어요...예를 들면 이장님이 추천을 했는데 이분에 대해서 우리가 행동하지 않으면 이분이 뭐를 받았는지, 지원을 했는지 알 수 없는데 이거를 제가 PPT로 자료화해서 분기별로 제가 뭐를 연계했고 어떤 서비스를 연계해드렸고 ... 설명해드렸습니다. 이거를 이제 이장회의 때 저희 맞춤형은 뭐 위에서 공문이 내려온 게 아니고 현장이기 때문에 이장회의를 한 달에 두 번씩 해요. 그러면 회의 때 PPT를 만들어가지고 ;;;이번에 이렇게 해드렸으니까 이분들이 아 내가 한 거에 대해서 뭔가 반영이 된 거야...이장님한테 힘을 실어주니까 이장님이 신이 나잖아요. 발굴을 잘 해주죠. 연말에 그렇게 특화사업 인센티브로는 드린다(인터뷰참여자 D_4)

4. 인적안전망 활동의 한계

지역 안에는 여러 조직과 단체들이 있으며, 복지이통장부터 주민자치회, 동지역사회보장협의체 등 다양한 조직과 단체들이 지역주민의 복지증진을 위해 노력하고 있다. 그러나, 주민자치위원회나 주민자치단체 등과 일정 부분 갈등이 있는 경우도 있어 협력에 어려움을 겪고 있는 경우도 있었다.

우리는 주민자치가 또 단체 간에 갈등이 있기 때문에 알력이 있고 갈등이 있어서 그게 쉽지 않아요 (인터뷰참여자 A_2)

갈등상황; 완전히 예전처럼 심한 단계는 아니지만 지금 이제 눈치를 보고 있죠. 아직 이렇게 소강상태에요. 근데 주민자치 활동 하시는 분이 행복키움지원단 활동을 같이 했어요. 근데 이제 주민자치위원장의 마인드가, 그 몇 명의 마인드가 그 자기네 단체만 활동을 해야지, 이거를 이해를 못 하시는 거예요. 그래서 그분들을 새로 규정을 만들어서 내보냈어요. 행키만 활동하게. 조금 그런 상황이에요. 그러니까 지역마다의 특성이 또 틀려요(인터뷰참여자 B_2)

우리는 주민자치 단체 간에 갈등이 있기 때문에 알력이 있고 갈등이 있어서 협력이 쉽지 않아요. 갈등상황; 완전히 예전처럼 심한 단계는 아니지만 지금 이제 눈치를 보고 있죠. 아직 이렇게 소강상태에요. 근데 주민자치 활동 하시는 분이 행복키움지원단 활동을 같이 했어요. 근데 이제 주민자치위원장의 마인드가, 그 몇 명의 마인드가 그 자기네 단체만 활동을 해야지, 이거를 이해를 못 하시는

거예요. 그래서 그분들을 새로 규정을 만들어서 내보냈어요. 행키만 활동하게. 조금 그런 상황이에요. 그러니까 지역마다의 특성이 또 틀려요(인터뷰참여자 D_1)

지역에 따라 인적안전망 역할을 수행하기 위한 인적 자원의 한계를 호소하는 경우가 있었다. 지역 내에서 활동하는 주민의 수가 제한적이기 때문이기도 했고, 다른 직능단체에 비해 수당등은 부족하고, 활동할 내용은 많은 상황에서 비롯된 문제이기도 했다.

근데 단체가 한 10개 정도의 단체들이 동에 있잖아요.그런데 활동하는 분들이 다 겹치는 거예요(인터뷰참여자 B_6)

도시라고는 하지만 중소도시고 또 농촌형이 같이 있기 때문에 저희 같은 곳에서는 사람 없이 할 수 있는 게 없기 때문에... 나 말고 다른 사람도 해야 하잖아 이러면서 왜 그러시냐고 이렇게 했을 때 다른 직능단체와의 비교가 일단은 발생하는 거예요(인터뷰참여자 B_1)

주민차지위원이라든가 통장님들이 인기가 되게 높아요. 통장님들은 뭐 자녀 장학금이라든가 여러 가지 장학금부터 시작해서. 저희 같은 경우에도 주민자치위원이 인기가 없었어요. 근데 이제 서로 하려고 하겠다고 하면서 하지만 지역사회협의체는 하자고 하면은 꺼리시는 거야. 하는 일은 너무 많고 보상은 전혀 없고....(인터뷰참여자 B_3)

저희가 이제 얼마 전에 명예공무원 내려와서 구성하겠다고 읍면에 공문을 보냈는데, 솔직히 말해서 돈이 없으니까 그 이야기를 이장님께 이야기를 하니까 이장님들이 거의 호응이 없다고 하더라고요. 그냥 돈을 준다 이런 식으로 이야기 하고. 그리고 또 설명회도 가 봤지만 설명회에서도 다른 지자체 공무원들이 제일 먼저 수당이 있느냐 없느냐 그 이야기도 했고, 저희 쪽에서도 이제 그런 부분에 대해서는 이제 부정적이니까 될 수 있으면 협의체 위원 그 이장, 이런 식으로 이제 가자고 이야기가 됐거든요(인터뷰참여자 C_2).

처음에는 통장님 중심으로 부녀회장님이나 노인회장님이나 관장님들 이렇게 해서 주민협의체 꾸밀 사람을 좀 모아주세요 했더니 마음 맞는 분들로, 그러니까 기본적으로 부녀회장님, 노인회장님 뭐 반장님이 중심으로 몇 분이 모이시게 되어 지는데, 그렇게 해서 마을 일들을 하다 보면 그런 타이틀을 안 달고 있지만 그런 역할을 하고 계시는 리더분들이 계시더라고요. 그분들이 합류해서 이제 협의체가 꾸려져서 지금 동 단위 중에 케이스는 그렇게 주민, 통이 두 개 통이, 우리가 생각하는 마을이라는 그 의미의 두 개의 통 안에서 주민협의체를 또 새로 꾸렸어요(인터뷰참여자 C_4)

한편으로, 통장과 지역사회보장협의체가 모두 지역의 인적안전망 역할을 하고 있는 상황에서 통장이 모두 지역사회보장협의체 위원으로 참여하게 되면서 새로운 역할을 할 수 있는 주민들을 참여할 수 없게 시작되어 어려움을 겪은 경험도 있는 것으로 나타났다.

거기는 통장님들이 전부 다 보장협의체가 된 거야. 그러니까 초창기 출발을 잘못한 거죠. 그러다보니까 외부인들이 전혀 들어갈 수가 없는 거야. 한 번 이게 시작을 잘못해 버리니까 그래서 지금 뭔가 제도를 만들 때 정말 신중해야 해요(인터뷰참여자 B_3)

지역에 따라, 특히 농어촌의 경우에는 주민들의 역량을 강화하기 위한 교육이 필요함에도 불구하고 주민을 교육할 수 있는 기관이나 연계할 수 있는 기관들이 없는 경우도 있는 것으로 나타났다. 이 경우 타 지역의 교육기관을 이용하거나, 맞춤형복지팀에서 교육을 직접 하는 경우도 있었다. 특히 주민들의 자발성이 없는 경우 교육의 효과가 없을뿐더러 주민의 욕구를 반영하지 않는 대규모의 교육에 대한 비판이 있었다.

지금은 농번기라서...저녁7시에 하거든요. 9시까지. 저희는 프로그램이라던지 그런걸 해도 저녁에 할 수 밖에 없는. 낮에는 바쁘셔가지고 일정을 잡기도 좀 힘들고....지역에 교육을 할 수 있는 시설들이 없어요. 기관도 없고... 그래서 멀리 다른 지역에 있는 0000아카데미 라는 곳에서 강의를 요청했어요. 협의체 위원을 대상으로 복지에 대한 이해라던지해서(인터뷰참여자 C_1)

저희는 종합복지관이 없기 때문에 저희가 그런 프로그램, 그런 역할을 할 수 밖에 없는 거죠...맞춤형복지팀 생기면서 더 생긴 거죠. 원하는 거. 이런 거 하고 싶다. 말 그대로 다하는 건데 맞춤형으로 진짜 이것저것 다하는 거예요. 저희는 그게 불안했었어요. 맞춤형팀이 이것도 해야 된다고 이것도 하고 저것도 하고 하는데 그러다가 갑자기 무슨 사건이 빵 터지면 뭐했느냐 이렇게 나올까봐(인터뷰참여자 C_1)

시에서는 대규모 인원 불러서요. 50명, 60명, 70명 교육하기를 원해요. 근데 저희 욕구에 반하지 않아요. 그리고 그 교육을요, 저도 시에서 받지만 무수히 많이 해도 소용이 없어요. 왜냐하면 내가 자발성이 없기 때문에 교육의 효과가 없어요(인터뷰참여자 B_4)

그러나, 협의체 위원들이 열심히 활동은 하지만, 직장을 가지 주민들이 다수인 경우에는 회의에 참여하는 것도 어렵기 때문에 회의 과정을 준비하는 것은 더욱 어려움을 느끼고 있었다. 주민들이 자신의 생업을 두고, 지속적으로 복지 사각지대를 발굴하기 위해 지역을 살피고, 주민을 방문하고, 조사하는 역할을 하는 것에 대해 부담을 가지는 것으로 나타났다. 또한 자체적인 역할을 찾아서 하기에는 어렵다고 판단하는 의견도 있었다.

지금 지사협도 마찬가지지만 회의를 해도 사실 오시기에 어려우신 분들이 많고, 뭐 활동을 하려고 해도 다 직장이 있다 보니까 어려우세요. 공무원들이 다 준비해 놓으면 오세요, 우리랑 같이 하시기도 하지만... 이분들은 각자 생업이 있으면서 어떻게 보면 들어오시라 하신 건데 이분한테 단발적인 뭔가는 캠페인 같은 거는 할 수 있겠지만 뭔가 지속적으로 가서 살피세요, 뭐를 하세요 했을 때는 사실 결코 쉽지 않은 부분이잖아요(인터뷰참여자 D_4)

협의체 분들은 열심히 하자고 하면 열심히 하시지만, 아직 무언가를 자체적으로 찾아서 하기에는 조금...(인터뷰참여자 C_4)

인적안전망 체계를 구축함에 있어서 중요한 것은 공공과 민간이 각각 맡은 바 역할과 책임을 다하는 것이 기본 전제가 될 것이다. 그러나 현재 공공의 희망복지지원단과 맞춤형 복지팀을 비롯한 관련 전달체계에서 각각의 역할에 대한 이해와 구분이 미흡한 것으로 나타났다. 또한 공공과 민간의 협력이 잘 되는 지역이 있는가 하면, 다소 협력이 잘 되지 않는 지역도 있어 지역 간 편차도 있는 것으로 나타났다.

업무는 담당자의 역량 문제에요. 왜냐하면 기존에 많이 뿌려야 돼. 관계를 많이 개선을 해 나가야 돼요. 그래야지 외부에서도 도와주는 거지. 아까 다른 팀이랑 바뀌니까 서로 사이가 서운해지고 그러면 업무하기가 어렵잖아요. 모든 일에 그런 게 약간 있어.(인터뷰참여자 A_1)

지금 동별로 편차가 굉장히, 제가 모니터링을 다녀보니까 동마다 다 달라요. 정말.... 발굴부터 사례관리까지 정말 성공적으로 하는 동이 있는 반면에 시작도 못하는, 아까 제가 인적안전망 관리에서 말씀드린 것은 그게 안타까운 거예요. 그 선임공무원의 역량에 따라서 정말 시작도 틀리고 다 틀려요. 그리고 또 거기에 따라서 민관협력의 정도랑 다 틀리고 하기 때문에(인터뷰참여자 A_3).

이전에 행정사무관을 모셨었거든요. 그러면 그 처음 단계부터 계속 설명을, 이해를 시켜드려야 되고 사업할 때도 조금 그 사업이 그 사무관, 그 동장님 생각에 따라서 할 수도 있고 안 할 수도 있고 이렇게 바뀌는 그런 부분이 있어서 지금은 복지직과 일하니 훨씬 일하기가 편하죠(안터뷰참여자 B_2)

인적안전망 활성화는 결국은 팀 인원 확충이 돼야 해요. 휴직 등으로 인해 팀장과 팀원 두명이 남는데....근데 문제는 이제 연속성이 없어요. 인력에 있어서 연속성이 중요한데, 제가 2016년 4월에 왔거든요. 내년에 제가 계속 있으리라는 보장은 못해요. 근데 저희 직원 한 명도 2년이 됐어요. 보통 2년이 되면 인사관리자가 나오더라고요. 시청으로 가죠. 근데 또 한 명은 육아휴직을 들어가요. 그러면 결국 저희는 내년에 완전히 단절이 돼요. 이 인원을 지금의 시스템을 유지할

수 있는 그런 구조가 안 돼요. 일단 민간은 어떻다 치더라도 공무원조차도 이렇게 싹 바뀌어버리면(인터뷰참여자 B_3)

읍면동에 맞춤형 복지팀이 생길 때 거의 원년멤버들이 다 들어갔어요. 그 사람들은 이제 지금까지 듣기로는 20년들의 노하우들이 많잖아요. 근데 모든 사람들이 복지직은 아니잖아요. 복지직이라도 전직한 사람들도 있고 뭐 다른 여러 가지 경우의 수가 있을 수 있는데 지금 원년멤버가 복지팀장으로 있는 데가 진짜 많은데 거의 역량이 희망복지 팀장님이 희망복지지원단팀을 뒷받침 해줄 수 있는 역량이 많지가 않아요. 복지직이라도...(인터뷰참여자 C_2)

공공 쪽에서 담당하는 담당자의 역할이 굉장히 중요한데요. 이게 지금 전문가가 아니고 경력직이 아니면 맞춤형에 대한 부분은 사실 해낼 수 없는 부분이예요. 업무도 많지만 우성을 해야 될지를 모르구요(안터뷰참여자 D_1)

전달체계의 측면에서 본다면, 시군구의 희망복지지원단이 주무부서일 경우에는 다른 업무들에 치중되어서 힘들다는 의견과 힘이 약한 부서에 소속될 경우에도 어려움을 느낀다는 의견이 있었다. 또한 희망복지지원단과 조사팀, 위기가정발굴팀 등 시군구나 읍면동에서 하나의 업무에 두 세 개의 부서가 역할을 맡고 있어 이에 대한 정리가 필요함을 언급하였다.

여기는 뭐 과에 제일 밑에지만 거기같은 경우에는 주무계에요. 주무계면 또 기타 업무가 너무 많기 때문에 순수하게 희망복지지원단의 역할을 할 수가 없다고 하더라고요(인터뷰참여자 C_2)

저희 지역 같으면 이 희망복지지원단 자체도 세 개 과의 맨 마지막의 과에 소속되어 있어서 힘을 발휘하기가 힘든 이리 치이고 저리 치이기도 하고. 그것은 사례관리사 선생님이 더 절실하게 느끼실 거예요(인터뷰참여자 C_4)

아쉬운 게 뭐냐면 읍면동 보장협의체는 한 팀에서 해요. 근데 문제가 이제 지역사회보장협의체에 있죠. 그 시군구. 거기가 팀이 달라요. 그래서 약간의 괴리가 생기고는 있어요 현재. 지역사회보장협의체 사무국장님이 노력을 하니까 많이 좁혀서 나가고는 있는데...(인터뷰참여자 B_3)

협력하고 하기는 하지만 사실은 그게 이제 어느 팀에서 맡느냐에 따라서 완전히 달라지고요. 정책, 사회복지과가 별도로 있어서 복지정책팀이 또 별도로 있는 거예요. 그럼 계획은 여기서 담당하고. 그러니까 시협의체 안에 역할 중에, 아니 우리가 이제 한 팀에서 지금은 하고 있는데 지역 안에서도 의견이 막 뭐가 더 중요하게 생각하냐에 따라서 이거는 어디서 담당해야 되지 않냐 저거는 저기서 담당해야 되지 않냐 분분하더라고요. 근데 그게 사실은 통합적으로 하나로 가는 게

더 효과적인지 각각의 역할, 그러니까 여러 기능을 가지고 있지만 그냥 그 업무분장에 따라 나눠 주는 게 나을지. 이렇게 되면 또 연계가 안 될 것 같기는 한데 그런 또 어려움이 있을 것 같고요 (인터뷰참여자 B_6)

읍면동 공무원 입장에서는 어떤 얘기를 하시냐면 이 후원물품조차도 니 일이니 내 일이니에 대해서 기준을 조금 줬으면 좋겠다. 그래서 시의 담당자에게 이쪽 팀의 일이냐 내 팀의 일이냐 이렇게 얘기를 했어요. 정의를 해 달라. 그래가지고 저희가 그 얘기를 듣고, 일단 저희가 총알받이니까 읍면동 방문을 저희가 하니까 조사님이 이렇다는데 조사님이 좀 정의를 해주시면 안 되겠습니까? 아 그거 동네마다 다른데 내가 어떻게 해줍니까? 알아서 하시죠...이런 것조차도 업무 매뉴얼에 정확하게 구분을 해줬으면 좋겠다((인터뷰참여자 C_5)

한편, 복지부에서 사각지대 발굴 및 지원과 관련하여 새로운 형태의 조직들을 만들면서 같은 업무를 하도록 지시하고 있어 일선에서는 업우에 피로도를 느끼고 있는 경우도 있는 것으로 나타났다.

복지부에서 지역사회보장협의체를 해서 뭐 그 다음 또 동지역사회보장협의체 만들었으니까 그다지 오래 되지는 않았는데 또 명예사회복지공무원 해 가지고 어찌 보면 역할들이 그 사각지대 발굴이라는 이런 게 다 비슷함에도 불구하고 또 내용을 들여다보면 거의 내용은 비슷해요. 근데 또 다른 명칭을 만들고 또 이렇게 발굴하고 하면서 좀 지자체 다른 구랑도 통해 보면 피로도를 느끼고 또 발굴하라고 하니(인터뷰참여자 B_6)

인적안전망의 중요한 역할 중 하나가 가구의 방문이다. 그러나 낯선 사람들의 방문을 허락하기도 쉽지 않을 뿐만 아니라 개인정보와 관련된 정보를 제공해주기도 쉽지 않은 것이 현실이다. 인적안전망으로 활동하더라도 모든 인적안전망 주민들이 검증된 것이 아니기 때문에 실제 가구를 방문할 수 있는 권한을 가진 통장을 중심으로 가구를 방문하는 것이 필요하다는 의견을 제시하였다.

통장단은 실제 주민조사 권한이 있거든요. 그 거주지 확인 여부 이런 거 다 조사 권한이 있기 때문에 저희가 업무를 이렇게 그 협조요청 하기도 쉽고 또 주민들하고 접근성도 높고 거의 다 집주인이에요. 그러다보니까 통장단들을 중심으로 집주인이랑 준조직이 다 되어 있어요..통장단을 활용하면 정말 그 인건비도 안 들고 훨씬 파급력이 큰 거예요. 조사라든지((인터뷰참여자 A_3)

통장단은 통장 그 통반장 세팅 조례상에 조사 의무가 있기 때문에 저희가 부탁도 할 수 있는 거고 이 분이 갈 수 있는 거지 이분들한테 자칫 명예사회복지공무원이나 아니면 또 인적안전망이래서 뭔가를 역할을 했는데 그분들을 뭐든 그 긍정을 우리가 할 수가 없잖아요. 그런 분들이 가 가지고

무슨 일을 저지를 지도 모르고. 그런 우려도 있기 때문에 어쨌든 통반장은 그 검증이 된 시민까지 해 가지고, 검증된 인물들이기 때문에 (인터뷰참여자 B_6)

5. 인적 안전망 활성화 방안

인적안전망의 확대는 지속적으로 지역의 문제와 어려움, 사각지대 발견 및 지원을 위해 가장 중요하다고 할 수 있다. 그러나, 지역의 인적자원에는 일정부분 한계가 있을 뿐만 아니라, 아직 확인 안 된, 활동하지 않는 인적자원들도 있으므로 기존의 인적자원들을 어떻게 하면 활성화 될 수 있을지, 그리고 새로운 인적자원들은 어떻게 조직할 수 있느냐에 따라 성과는 달라질 것이다.

저희는 세 번 나눈 비, 세 번 안 나눈 비 뭐 이런 게 있어요. 그런 것들. 그 다음에 자꾸 이야기하는 게 1+1이 참 좋더라고요. 자기 가장 친한 사람들 데리고 와서 그 사람을 좀 육성시키는?(인터뷰참여자 A_1)

저희 동장님 오시면서 잘한 게 뭐냐면 저희 동에 그 핵심 멤버 단체가 6개 단체가 있어요. 6개 단체 협의회를 구성을 하셨고요. 매월 회의를 하고 거기서 자체적으로 자기들끼리 모임도 하고 거기서 또 이제 저희 보장협의체 위원장님이 또 맏언니로서 핵심멤버 역할을 하세요(인터뷰참여자 B_1)

동 안에서 그 마을 위주로 일을 해 나갈 사람들이 필요해서 동 안에 주민협의체를, 통 안에. 그러니까 두 개 통, 두 개 통을 묶어서 협의체, 주민협의체를 다시 꾸렸어요. 거기에 주요 하시는 분들이 통장님, 부녀회장님, 뭐 새마을지도자, 반장님 그 외에 마을 일들을 부녀회장님을 도와서 조금 해 오시던 분들을 통 안에 이렇게 또 작은 셀 안에 그분들이 모여서(인터뷰참여자 C_4)

동협의체 처음 구성할 때도 기존 단체 활동을 하시는 분들은 좀 제외하고. 그러니까 동에서 추천을 할 때 새로운 인물들을 발굴을 해서 활동하실 수 있도록 하자. 그렇게 방향을 이제 세우고 모집을 했었고요(인터뷰참여자 B_6)

또한 인적안전망의 활성화를 위해서는 지역의 주민뿐만 아니라 담당자까지 포함한 교육이 중요함을 알 수 있다. 교육을 함에 있어서도 주민들의 상황을 고려하고, 장기적으로 지속할 수 있도록 중추적인 역할을 하는 리더를 양성하되 임원진들을 많이 구성하고, 각각의 역할을 구분하여 책임을 주고, 그 역할을 잘 할 수 있도록 미리 교육하는 시스템을 만들어 가는 지역도 있었다.

활성화 될 수 있는 방법 중 하나는 교육인데, 교육을 주민들만, 그 인적안전망만 하는 게 아니라

그 기관장부터, 기관장 그리고 팀장, 그리고 실무자, 보장협의체 우리 민간위원들까지 다 하는게 필요하죠(인터뷰참여자 B_1)

지금 현재 단장님이 계속 하실 수는 없기 때문에 내년부터 저희가 차기 단장님 교육을 시킬 거예요. 그 역할을 통해서 단장님들이 이제 임기가 돼서 내려놓으실 때에는 후임자를 발굴해서 그분을 교육시키는 역할. 그게 단장님하고 총무님한테 시스템을 구축해 나가는 단계에 있어요. 그 단장님 스스로가 마인드가 더 변해야 되고. 그 임원진들을 다른 보장협의체에 비해서 많이 구성을 했어요. 그래서 역할을 확실히 구분을 해 드렸어요. 그래서 부단장이 세 명이거든요. 부단장이 분과장을 겸임을 해 가면서 책임을 줬어요. 그 책임을 주면서 이거에 대해서는 당신들이 책임을 지라고 했어요(인터뷰참여자 B_3)

회의의 중요성에 대해서 인식하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 주민이 주체적으로 회의를 운영하기는 어렵기 때문에 공공에서 적극적으로 지원하고 있었다.

회의를 다녀보니 회의가 어떻게 진행이 되느냐가 정말 중요하더라고요. 그게 아 내가 계속 여기 와야지 하는 그런 주민의 역량까지 가고 그 다음에 사업의 내용이 달라지고, 그 다음에 내가 뭐를 해야 하는지 정확한 미션을 줄 수 있는 게 회의더라고요(인터뷰참여자 A_1)

저희 팀장님께서 회의하실 때에는 꼭 시나리오 작성해서 꼭 주라고, 이런 팁을 주신 거죠. 민간이 처음 이거를 하는데 공무원이 이 정도는 해야 한다고 생각하고, 공무원이 먼저 움직이고 시민이 따라온다 라는 게 있으셔서 시나리오 써드려요(인터뷰참여자 B_1)

Ⅴ. 결론 및 제언

지금까지의 인터뷰 진행내용을 중심으로 인적안전망의 구성과 현황 그리고 성과와 한계를 살펴본 결과와 그 논의를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 인적안전망 역할의 중심에는 지역사회보장협의체와 복지이통장이 중심이 되어 움직이고 있었고 도시는 경찰, 우체국, 119 구급대, 아파트관리사무소, 편의점 및 부동산중개인과 상점이, 농어촌에서는 방문서비스 제공기관, 복지관련 시설 및 기관, 지역의 복지관련 전공자 등이 포함되어 인적안전망 활동하는 경우가 많은 것으로 나타났다. 따라서 지역의 특성을 반영한 인적안전망을 구성하되 기존에 활동하던 주민들을 포함하여, 실질적인 활동이 가능한 지역사회 주민들로 구성하는 것이 필요하다. 또한 신규 주민들이 참여할 수 있는 방안을 다양화하고 공공과 민간의 다양한 영역, 신고의무자들을 확인하여 위기가구의 특성에 맞게 운영하는 것이 필요하다.

둘째, 통장을 중심으로 지역의 위기가구에 대한 발굴과 지원, 모니터링 등 전반적으로 지역의 문제해결을 위한 다양한 활동을 하고 있었으며, 전입세대와 위기가구 일제 조사 등의 역할도 수행하고 있는 것으로 나타났다. 또한 지역 내 연계가능한 협약기관 등을 발굴하는 등의 역할을 수행하는 경우도 있었으므로 이들의 활동을 적극적으로 지원하는 것이 필요하다.

셋째, 인전안전망 활동으로 인해 복지 사각지대 가구에 대한 발굴이 높아졌다. 읍면동 복지허브화 이후 복지사각지대 대상에 대한 제보가 증가하였고, 지원을 받았던 주민이 다른 위기가구의 주민을 발굴해서 연계하는 경우도 있는 것으로 나타났다. 이러한 주민의식수준을 제고하기 위해 복지 사각지대 발굴 및 지원에 대한 의미를 부여하고, 누구라도 위기상황이 되면 지원받을 수 있고, 주위의 위기상황을 알려주는 역할을 수행해야 한다는 의식을 심어주는 것이 필요하다.

넷째, 주민들의 참여를 강화하기 위해 다각도로 노력하고 있었으며, 인적안전망 역할을 하는 주민들을 모집하는 과정에서 기존 활동하던 주민들을 위촉하는 형태가 아닌, 신규로 활동할 수 있는 주민을 찾기 위해 공모를 하고, 다양한 공공기관 및 사회복지 관련 기관들이 참여할 수 있도록 노력함에 따라 협약 등을 통해 활동의 범위가 넓어지고 있는 것으로 나타났다. 일선의 현장에서는 인적안전망 활동을 하는 것에 대해 긍정적 의미를 부여하고, 참여 주민들을 확대하기 위해 다양한 형태로 사업에 대해 알리는 것이 필요하다.

다섯째, 인적안전망 활동을 함에 있어 읍면동 지역사회보장협의체와 주민자치위원회, 주민자치단체 등과 일정 부분 갈등이 있는 경우도 있어 협력에 어려움을 겪고 있는 경우도 있는 것으로 나타났다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 읍면동에서 활동하고 있는 직능단체와 지역사회보장협의체 등의 역할과 지원 등을 명확화하는 것이 필요하다.

여섯째, 다른 단체활동에 비해 수당 등의 보상은 적고, 활동은 많은 형태여서 인적 자원이 부족한 지역에서는 사업 수행에 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다. 직장을 가진 주민들은 인적안전망의 역할을 수행하는 것에 대한 부담을 가지고 있었으며, 자체적으로 역할을 찾아서 하기에는 아직 부족함을 느끼고 있는 것으로 나타났다. 또한 교육 자원을 비롯한 사회복지시설 및 기관 등이 부족해서 주민들의 교육 및 연계에 어려움을 겪고 있었다. 앞서 제시한 바와 같이 인적 자원의 한계는 활동에 대한 홍보 및 긍정적 인식을 주는 것도 필요하지만, 심리적인 보상감을 느낄 수 있도록 공공에서도 적극 노력해야 하며, 주민들이 희망하는 인센티브를 줄 수 있는 방안을 강구해야 한다. 자원의 부족문제는 단시간내에 해결될 수 없는 부분이므로 인근의 지역과도 네트워크를 형성하고, 시군구 차원에서 보다 적극적으로 교육과 연계의 문제를 해결하기 위한 노력이 필요하다.

일곱째, 인적안전망 체계를 구축함에 있어 공공내에서도 각각의 역할에 대한 이해와 구분이 미흡하며, 지역에 따라 민관의 협력수준이 차이가 있는 것으로 나타났다. 이는 관련부서가 다를 경우 업무가 연계되는 것이 현실적으로 어렵기 때문에 전달체계의 개편을 고려함과 동시에 복지민원팀과 맞춤형 복지팀의 업무를 명확하게 분장해주고, 협력할 수 있는 체계를 만들어 주는 것이 요구된다.

여덟째, 사각지대 발굴 및 지원과 관련한 새로운 형태의 조직들을 구성, 같은 업무를 수행함에 있어 혼란을 느끼고 있었으며 가구 방문시 개인정보보호와 관련한 어려움이 있는 것으로 나타났다. 상부조직에서 새로운

형태의 조직들을 만들어내는 것을 지양하는 것은 물론이지만 그러한 혼란 속에서도 인적안전망 활동에 대한 방향성을 잃지 않고, 그 혼란과 어려움에 대해 개선하고자 하는 노력이 필요하다. 또한 지역에서 계속 거주하는 주민의 입장에서 개인정보는 민감한 사안이 될 수 있으므로 이에 대한 집중적이고도 지속적인 교육이 수반되어야 한다.

마지막으로 인적 안전망을 활성화하기 위한 방안으로 교육과 회의의 중요성을 인식하고, 시스템을 만들어가는 것도 고려해야 하는 것으로 나타났다. 인적안전망을 대상으로 한 교육을 실시하되 구성원의 성격이나 경험에 따라 교육내용과 시간 등을 고려하는 것이 필요하며 담당공무원 등의 역량을 강화하기 위한 교육도 기획·운영하여야 한다. 그리고 회의 셋팅 방식과 진행방법 등을 매뉴얼화하여 제공하는 것이 필요하다. 이는 업무담당자들을 위한 것이 아니라 실제 주도적으로 사업을 수행하는 인적안전망들의 활동의 연속성과 지속성을 담보하기 위해 필요하다.

본 연구는 인적안전망 활동을 통한 가시적인 발굴건수, 자원연계 실적 등을 구체적 데이터로 제시하지 못해 다소 한계가 있다. 그러나 현장의 의견수렴을 통해 인적안전망 운영을 통한 복지 사각지대 발굴 및 지원에 대한 성과와 한계점을 제시하였다는 점에서 의미가 있다고 할 수 있다.

참고문헌

김수봉 외(2005). 사회보험 사각지대 해소방안 연구. 한국보건사회연구원.

김지영·주은주(2017). 동 인적안전망 강화 방안 연구. 대전복지재단

김희연(2013). 사각지대 해소를 위한 지역중심의 복지체계 구축, 이슈&진단 81.

문영주(2019). 부산광역시 읍면동 인적안전망의 지역사회 참여 동기와 활동유형: 잠재계층분석을 중심으로. 한국사회복지행정학 21(1). 189-224.

박태영·전광현·채현탁(2004). 복지위원제도 도입을 위한 모형 개발에 관한 연구

보건복지부 보도자료(2019.9.5.)복지 위기가구 찾고, 돌보고, 지원하는 체계 강화한다!

오민수(2016). 사각지대 발굴체계의 현황 진단: 읍면동 지역사회보장협의체를 중심으로.「한국사회보장학회 정기학술발표논문집」. 2016 권1호. 352-378.

최지선·허숙민·김은하·배지영·김헌(2018). 위기가구 발굴 및 지원을 위한 주민참여형 인적안전망 운영매뉴얼 개발연구. 보건복지부·한국보건복지인력개발원.

임완섭(2019). 복지분야 사각지대와 부정수급에 대한 복지서비스 공급자의 인식비교_사각지대와 부정수급 발생 유형을 중심으로. 보건·복지 Issue&Focus 제365호.

허철행(2018). 읍면동 복지허브화의 한계와 대응. 지방정부연구 22(3). 533-551.

홍선미(2010) 위기가구지원을 위한 지역사례관리체계 구축방안- 경기도의 통합사례관리모형을 중심으로. 한국사회복지행정학 12(1). 337-362.

홍성대(2011). 복지 사각지대 해소 방안으로서의 사례관리 활성화를 위한 법·제도적 과제. 입법과 정책 3(2). 127-149.

공동주체기관세션Ⅸ

발표1

자영업자 노동공급 분석과 사회적 위험

이아영(한국보건사회연구원)

자영업자 노동공급 분석과 사회적 위험

이아영 (한국보건사회연구원)

요 약

우리나라 자영업자가 노동시장에서 차지하는 비율은 2003년 이후 감소하는 추세지만 여전히 높은 비중을 차지하고 있다. 본 연구는 자영업자의 노동공급 즉, 자영업으로 노동시장에 진입하거나 자영업을 하다 노동시장에서 나가는 형태, 그리고 노동시간을 분석해 그들의 노동공급 특성과 사회적 위험에 관한 시사점을 얻고자 진행되었다. 분석결과 연령별로는 타 연령대와는 다르게 60대 이상 자영업자 비율이 증가하는 것으로 나타났다. 산업별로는 소매, 숙박, 음식업에서 영세 자영업자 비율이 높았다. 상대적으로 교육수준이 낮거나 연령이 높아 임금근로자로 취업이 어려운 상황에서 생계를 위해 오랜 준비 없이 자영업으로 진입을 하는 경향을 확인할 수 있었다. 그 결과 장기간 자영업을 운영하지 못해 퇴출되고 임금근로자로 일자리를 찾지 못해 다시 자영업으로 진입하는 비율이 높게 나타났다. 또한 영세 자영업자의 경우 과잉 및 초과근로가 만연한 상태인 것을 확인할 수 있었다. 즉 자영업자의 노동공급 현황을 살펴보면 고용 형태 지속성이 매우 불안정하며 장시간 노동이 만연한 상태이다. 이러한 집단은 사회회안전망 체계도 미흡하여 빈곤과 사회적 위험에 고스란히 노출될 가능성이 매우 높을 뿐 아니라 각종 사회 정책에서도 배제될 가능성이 높다. 그러한 상황은 결국 우리 모두가 부담해야 할 문제이므로 이에 대한 사회적 관심과 정책이 뒷받침될 필요가 있다.

공동주체기관세션Ⅸ

발표2

자영업자 사회보장 사각지대에 관한 분석

김태완(한국보건사회연구원), 최준영(한국보건사회연구원)

자영업자 사회보장 사각지대에 관한 분석

김태완(한국보건사회연구원), 최준영(한국보건사회연구원)

최근 우리 사회는 급격한 소득분배 악화현상을 경험하고 있다. 특히 저소득층의 근로 및 사업소득이 줄어들었으며, 정부 지원정책에도 불구하고 개선효과는 미진한 상황이다. 정부가 복지정책을 확대하며 노인 등 저소득층과 저임금 등 취약 노동자 등을 위한 지원방안은 다양하게 만들었지만, 우리 사회 약 20% 정도에 해당되는 자영업자를 위한 지원방안은 제시하지 못하고 있다. 우리 연구에서는 한국복지패널을 활용하여 현세대 자영업자의 사회안전망 현실에 대해 분석하였다. 분석결과를 보면, 첫째, 노동자에 비해 자영업자는 약 세배 정도 높은 상대빈곤율을 보여주고 있으며, 자영업자 중 고용원이 있는 자영업자에 비해 고용원이 없는 자영업자 및 무급가족종사자의 빈곤율이 상대적으로 높은 것으로 분석되었다. 둘째, 노동자에 비해 자영업자들은 국민연금은 두 배 이상 보험료를 납부하고 있지 못하여, 여전히 고용보험과 같은 사회보험의 지원은 받고 있지 못하고 있다. 셋째, 지난 10년 간 경제활동 참여상태 변화를 기준으로 자영업을 지속한 경우 국민연금, 고용보험 등 사회보험 사각지대에 놓일 확률이 노동자 지위를 유지한 경우에 비해 높았으며, 자영업에서 노동자로 지위가 변경시 탈빈곤과 사회보험 가입 비율이 높아지고 있었다. 결론적으로 여전히 우리 사회에서 자영업 종사자 특히 고용원이 없는 영세자영업자 소득은 열악하고 이를 보호하기 위한 사회안전망은 취약한 것으로 분석되었다. 중장기적으로 자영업자를 위한 빈곤, 폐업 등 사회적 위험에 대응하기 위한 사회보장제도가 구비될 필요가 있다.

공동주체기관세션Ⅸ

발표3

자영업자의 행복: 경제활동을 고려한 다차원 빈곤의 영향

김성아(한국보건사회연구원), 김문길(한국보건사회연구원)

자영업자의 행복:
경제활동을 고려한 다차원 빈곤의 영향

김성아(한국보건사회연구원 전문연구원), 김문길(한국보건사회연구원 연구위원)

현대 사회에서 경제활동은 인간을 인간답게 하는 주요 사회경제적 기제이다. 이 연구에서는 상용직 및 임시·일용직 임금근로와 고용인 여부에 따른 자영업의 경제활동상태에 주목하면서 개인의 다차원 빈곤 수준과 삶의 만족으로 측정하는 행복에 대한 다차원 빈곤의 영향을 확인하고자 하였다. 이를 위해 2007~2018년 제2~13차 한국복지패널 원자료를 이용하였다. 분석 결과, 첫째, 임시·일용직 임금근로자와 고용인이 없는 자영자의 다차원 빈곤이 높은 수준이었다. 둘째, 삶의 만족에 대한 다차원 빈곤 영역의 부정적 영향을 확인하면서, 임금근로자에 비해 특히 고용주와 자영자에서 안정성이 개인의 행복에 미치는 상대적으로 민감한 영향력을 검증하였다. 이러한 분석 결과를 바탕으로 학술적, 정책적 제언을 제시하였다.

공동주체기관세션X

발표1

사회서비스와 거버넌스
-커뮤니티케어와 자활사업 연계성 고도화 방안-

김보영(영남대)

공동주체기관세션XI

발표1

사회보호와 사회투자지출의 관계분석

최영준(연세대), 김윤영(한국보건사회연구원)

Does social protection crowd out social investment?:

In this era of austerity, while there are significant fiscalpressures on social protection programs particularly on cash benefits, there is increasing rhetoric concerning the "social investment turn." Yet, some scholars question whether social investment policies are actually expanding. The evidence is not sufficiently apparent, and others question whether social protection policies have actually crowded out social investment policies. So far, few systematic studies have examined this issue. This research aims to explore the effect of traditional social protection on social investment policies in 18 OECD countries from 1980 to 2010. To investigate the predictive and causal relationships between the two types of policies, we will use the Granger panel analysis. Then, we will adopt the Beck & Katz panel model to analyze the crowding-out effect that social protection policies have on social investment. We argue that social protection has not crowded out social investment policies in general but, rather, that the positive link between them is increasingly weaker in recent years. In the end, we discuss the theoretical and policy implications of our findings.

최영준, Young Jun Choi (Associate Professor, Department of Public Administration, Yonsei University, Seoul, South Korea, 82-2-2123-2961, sspyjc@yonsei.ac.kr)

김윤영, Yun Young Kim (Research Fellow, Korea Institute for Health and Social Affairs, Sejong, South Korea)

Social investment and social protection: crowding-out or crowding-in effect?

An era of austerity has begun in advanced welfare states. Social spending has decreased or remained stagnant in most Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) countries. According to Elaesser, Rademacher, and Schaefer, "most countries still spend more today than in 1980, but less than at the peak" (2016:4). It is undeniable that significant downsizing pressures have mounted on social protection programs, especially cash benefits. Yet, scholars pay attention to the "social investment turn" as the new mode for restructuring the existing welfare state. The social investment perspective can be seen as an emerging policy paradigm to modernize and restructure the welfare state and to better address new social risks and demands in the knowledge-based economy—increasing the political and financial sustainability of the welfare state (Nolan, 2013; Morel, Palier, and Palme, 2012). Particularly, it emphasizes both human capital, and the necessary skills and creativity, and self-sufficiency via employment, which are key to achieving economic prosperity.

Broadly speaking, social investment (SI) could include all welfare state programs. In a narrower sense, however, SI has been understood as policy or expenditure that directly aims to enhance an individuals'productive capacity while simultaneously solving social problems (Lundvall and Lorenz, 2012). Typically, it includes policies or expenditures related to human capital improvement, families' relationships with the economy, and activation policies for employment (Hemerijck, 2012; Prandini, Orlandini, and Guerra, 2016). In empirical studies, scholars tend to include child- and family-related policies, education, and active labor market policies as SI policies (Nikolai, 2012; Kuitto, 2014).

During the last decade, many researchers havewritten on SI, but many important questions on the SI turn still remain. Some scholars identify that large welfare states with generous social protection (SP), such as Nordic states, tend to develop SI policies whereas small welfare states do not. According to this observation, SP policies tend to expand together with SI—the "crowding-in" effect. However, others have questioned whether existing SP policies crowd out the development of SI or whether the rise of SI policies comes at the price of SP—the "crowding-out" effect—particularly in times of budgetary austerity (Bonoli and Reber, 2010; Nikolai, 2012; Deeming and Smyth, 2015). If SP hinders SI development, it would also impede welfare states from adapting to the new environment. On the contrary, if SI is developed while

reducing SP, inequality can be reinforced (Bonoli, Cantillon, and Van Lancker 2017; Busemeyer, Garritzmann, Neimanns, and Nezi, 2018).

In this respect, scholars commonly emphasize the importance of balancing protection strategy and investment strategy—not only "stock" and "flow" but also "buffer" (Vandenbroucke and Vleminckx, 2011; Hemerijck, 2017). While the trade-off question between SP and SI is the crucial theoretical and policy question for establishing the better SI paradigm, few studies have systematically investigated the relationship between them. Therefore, this paper aims to analyze and discuss their relationship and whether there is the companion effect or the crowding-out effect. This research comprehensively examines the relationships of 18welfare state regimes, through different SI policies and different time periods from the 1980s to the 2000s. We argue that SP has not crowded out SI policies in general, but the relationship varies across welfare states, time periods, and SI policies. Also, the positive link between SI and SP has become increasingly weaker in recent years. In the end, we will discuss the theoretical and policy implications of the findings.

Ⅰ. Literature review

Before the discussion of the SI paradigm, several studies have witnessed the rise of service (in-kind) spending as opposed tocash transfers since the 1990s, and the resulting conflicts between the two types of spending (Kautto, 2002; Castles,2005). Existing welfare regime studies, though neglecting service benefits, assume that the social policies within a welfare regime tend to uniformly change and move within an overarching logic. However, Kasza (2002) refuted this argument, arguing for "the illusion of welfare regimes," where each policy area has its own diverse history, adifferent set of policy actors, and variations in its policy-making process. In subsequent studies, scholars found that key variables that produced the welfare service or health expansion were different from those explaining the expansion of cash transfers (Jensen, 2008; Castles, 2009). Though these studies did not explicitly examine the trade-off between cash and service spending in the welfare state, they do provide a foundation for questioning the possible crowding-out effect of SI spending.

Some scholars have regarded SI as aparadigm shift and a new vanguard of the welfare state (Morel, Palier, and Palme, 2012) and have often proposed it as an alternative to the age-biased welfare state. The growing emphasis on SIhas changed the welfare state from old to new social risks, from cash benefits to social services, and from ex-post remedies to ex-ante prevention

(De Deken, 2014). On the one hand, SI's human capital enhancements and emphasis on employment and the reproductive sphere of the family via education and employment policies supported by social services have been applauded as the new solution to the lingering welfare state (Hemerijck, 2011). On the other hand, as Vandenbrouke and Vleminckx (2011) noted, the SI paradigm may be shifting resources away from programs that are more redistributive to programs that are less so, and it may be contributing to a recommodification and retrenchment of unemployment benefits. In this respect, the SIparadigm could reduce the redistributive cash benefits and boost spending that could push individuals back into the labor market.

However, studies also challenge whether there is actually an SI turn or not. The usual suspect is that ever-increasing spending on old-age pensions fundamentally hinders the development of SI policies within the limited budget. As some welfare states know, the spending on old-age pensions has reached around 15% of the gross domestic product (GDP) and the growing old-age dependency ratio will be another pressure on the welfare state. In this context, it would be difficult to increase SI spending. Yet, there is a positive scenario on the trade-off between SP and SI. The welfare state developing SI policies could effectively enjoy the advantage of saving SP spending (Esping-Andersen, 2002).

Several studies attempt to address this issue. Vanenbrouke and Vleminckx (2011), Nikolai (2012), and Kuitto (2016) attempted to empirically examine the relationship between the two types of spending. They divided social expenditures into compensatory and investment spending and investigated whether resource competition exists. Vanenbrouke and Vleminckx (2011) and Nikolai (2012) descriptively observed the change in these two expenditures over decades. Although they found new social risk benefits increased whereas old social risk benefitsdecreased, they concluded that there was not a clear consistent trade-off between the two types of policies. SI spending, except for family policies, has not increased significantly, while old-age expenditures have been increasing alongside demographic changes.

Kuitto (2016) also analyzed 23 European countries to determine whether there were trade-offs between SP and SI—reviewing the change of expenditures on SI and SP from a life-course perspective: from childhood and youth, to working age, and finally, through old age. He confirmed the SI turn to some extent but found substantial cross-regime and cross-policy variations. Between 2000 and 2010, Nordic countries, together with the UK and Ireland, maintained or increased SI spending on childhood and youth, whereas that type of spending stayed low in Central, Eastern, and Southern European countries where SI was needed

the most. Kuitto did not find a trade-off relationship between the two types of spending, though six countries including the UK, Germany, and Sweden showed signs of such a trade-off. Compared to previous studies, his spending profile approach reveals a more systematic pattern between the two types of expenditures but, as a descriptive analysis, cannot reveal the causal relationship between them.

In contrast, Bonoli and Reber (2010) and Busemeyer and Neimanns (2017) examined the conflictive nature of these expenditure types beyond a descriptive analysis. First, using the micro dataset, Busemeyer and Neimanns (2017) explored the competitive relationship between the two kinds of expenditures by examining whether the provision of unemployment benefits impacted childcare service policies and vice versa. They successfully revealed the trade-off between the two, although the research was limitedto individual attitudes, which may not effectively reflect actual expenditure patterns. Bonoli and Reber (2010) reviewed the effect of old-age spending on childcare spending while controlling socio-economic and political variables, including the female employment rate and the presence of left-wing or religious parties in Parliament. In addition, Bonoli (2013) examined the crowding-out effect of old-age spending on active labor market policies (ALMPs) spending. According to these studies, old-age spending has a negative effect on both family services and ALMP spending, and a causal relationship and conflictive nature were revealed. However, further research is required because the results do not illuminate the comprehensive dynamics between SP and SI, such as the relationship between unemployment and ALMP expenditures. Also, these results do not show the temporal dimension of the relationship between the two types of spending or the cross-regime variations. Because the results indicating a "trade-off" have been mixed, this research aims to adopt a rigorous method to re-examine the causal relationship and to revisit the question of the crowding-out effect between SP and SI. The following are key hypotheses.

Hypothesis 1: Higher social protection spending is likely to decrease social investment spending (crowding-out effect).

H 1-1: Higher old-age spending is likely to decrease family spending.

H1-2: Higher unemployment spending is likely to decrease ALMP spending.

The first hypothesis investigates resource competition and the crowding-out effect. First, we will test the effect of SP spending on SI spending at an aggregate level. We are primarilyinterested in the effect of SP on SI, rather than that of SI on SP, becauseSP policies

developed much earlier and the spending level is also much higher than SI spending. Nevertheless, we will also use the Granger panel analysis to examine whether SI could be a precondition for SP. Then, after disaggregating the spending, we will analyze the crowding-out effect at the policy level. According to the previous studies, "passive" unemployment benefits often contrasts with "active"labor market programs, whereas old-age pensions and family policies tend to be discussed together (Martin and Grubb, 2001; Bonoli and Reber, 2010). We predict the effects of old-age spending on family spending and of unemployment spending on ALMP spending, as a result of resource competition (Elaesser, Rademacher, and Schaefer 2016).

Hypothesis 2: The crowding-out effect is unlikely to exist in a social-democratic state, whereas it is likely to exist in conservative welfare states. There is likely to be an inconsistent crowding-out effect in liberal welfare states.

The second hypothesis relates to the effect of welfare regimes. Some scholars have found the interactive pattern between the two spending types varies among different types of welfare states. Studies have dividedthe two types of SI states: Nordic-type "thick" SI states and UK-type "thin" SI states (Morel et al., 2012; Deeming and Smyth, 2015). The former tends to have both SP and SI, whereas the latter sacrifices SP spending for SI. Morel et al. (2012) proposes two additional models: the traditional compensatory welfare model and the hidden welfare model, as illustrated in Table 1. However, there is very little empirical evidence confirming the four types, including whether there is a causal relationship between the two. While Morel, Palier, and Palme (2012) argue that egalitarian societies are more successful in implementing SI policies and desired outcomes, the relationship between SI and SP needs to be empirically scrutinized beyond case observations.

Table 1. Four worlds of social investment

	Social investment expenditure		
Compensatory expenditure		-	+
	+	Traditional compensatory welfare systems Southern and Continental Europe	Dual investment liability: protection and promotion Nordic countries
	-	Hidden welfare state USA	Productive human capital investment and low protection UK

Source: Morel et al. (2012)

Hypothesis 3: The crowding-out effect is likely to be stronger in the later period (1996-2010) than in the earlier period (1980-1995).

Entering this era of "permanent austerity," welfare states are increasingly confronting budgetary pressures (Kuitto,2016). Earlier studies witnessed the path dependency of the welfare state without much retrenchment (e.g., Pierson, 1994), but increases in social spending have become less prevalent in recent years. We predict that countries with higher SP spending are unlikely to increase SI spending. In other words, there is a high possibility of the crowding-out effect in recent years compared to the late twentieth century.

Ⅱ. Research methodology

Granger panel causality and Beck and Katz's 1995 panel model

The fundamental assumption of studies on the crowding-out effect is that interdependence exists between government budget categories in the process of funding services and benefits (Berry and Lowery, 1990). In other words, as one budget grows, the other budget decreases within a limited total sum. A leading example is the budget allocation process for elderly and child services, as found in Bonoli and Reber (2010). Based on the concept of path dependency, they claimed to prove that pension policies for the elderly constrained the development of new family policies. However, it is difficult for their study to conclude that old age expenditures have a direct causality with childcare expenditures due to their analytical method, which did not explore beyond the variables and indicators. Therefore, this study aims to explore the changing interrelationship between SP and SI expenditures by applying the Granger causality test, which can identify the relationship order by applying a time lag.

The concept of Granger causality starts from the probabilistic premise that the past can influence the present or the future. That is, the causality in the Granger verification is analyzed as a predictive relationship (preceding-event and post-event) rather than a logical relationship (cause and effect): "The Granger causality is bound to be valid between Variable A and Variable B" and "Variable A precedes Variable B" (Hamilton, 1994). However, in the Granger causality examination, it is assumed that the information that adequately predicts the respective variables is included in the time-series data of these variables. Cross-national comparative studies have faced limitations because the analysis unit is necessarily one country. Thus, this study applied the Granger causality test to panel data (hereafter, the Granger panel analysis)

recently devised by Dumitrescu and Hurlin (2012). Unlike the Granger causality analysis (Hurlin and Venet, 2003), the Granger panel analysis, with its new measurement technique, can analyze respective panels. In sum, the Granger panel analysis has the advantage of statistically examining the direction of temporal relationships by reflecting the time differences between the self-variable and the other variables.

The Granger panel analysis, however, has the limitation of being unable to control other factors that influence dependent variables. For that reason, this study will subsequently conduct the panel analysis to estimatethe net effect of SP variables that influence SI expenditures. If a temporal preceding relationshipbetween the historical value of the "X" variable and the current value of the "Y" variable is proven, a subsequent panel analysis can be performed to interpret the results. Thus, the empirical analysis flow of this study can be organized into the following steps: (1) the overall picture based on the descriptive analysis of 18 OECD countries, (2) the analysis of the correlation between SP and SI expenditures according to time periods and welfare regimes, (3) the Granger panel analysis, and (4) the panel analysis.

The specific model suggested for the Granger panel causality test by Dumitrescu and Hurlin (2012) and the panel model suggested by Beck and Katz (1995: 634) are included below. Because this Granger panel analysis is examined based on panel data and not by time-series data, section ái in the aforementioned formula (1) refers to group heterogeneity. This is the coefficient that explains whether the historical variable of X is the Granger cause of Y.[1)]

$$y_{i,t} = á_i + (k)\ y_{i,t-k} + â_i(k)\ x_{i,t-k} + å_{i,t} \quad (1)$$

$$H0 : â_i = 0 \quad \forall i = 1,..N \quad (2)$$

$$H1 : â_i = 0 \quad \forall i = 1,..,N1 \quad (3)$$

$$â_i \neq 0 \quad \forall i = N1 + 1,N1 + 2,..,N$$

The panel analysis has the advantage of solving the small-Nproblem, but the panel data can lead to problems of heteroscedasticity, autocorrelation, and contemporaneous correlation in error terms, which can be against the basic assumptions of the panel analysis. As for the panel analysis, we adopt the model of Beck and Katz (1995: 634), who criticize the general least square (GLS) method for under-evaluating the standard error (SE). Instead, they propose a new calculation of the SE by considering heteroscedasticity and the contemporaneous

1) Most time-series data have unit roots. In order to verify unit roots of time-series data, the Dickey-Fuller test is used. Because the panel data are used, data stability has been identified by conducting the Levin-Lin-Chu unit-root test.

correlation of panel data. Table 2 shows the treatment measure for violation of the basic assumptions (Plümper, Troeger, and Manow, 2005).

Table 2. Treatment measure for violation of the basic assumptions

Violation of basic assumption	*Treatment measure for violation of the basic assumptions*
Heteroscedasticity	*Beck and Katz (1995)*
Contemporaneous correlation	*Beck and Katz (1995)*
Autocorrelation	*Prais-Winsten with corrected SE = AR(1)*
Fixed effect model	*Use of regime dummy variables*

Research variables and scope

First, the main purpose of the panel analysis is to examine whether or not the level of SP spending affects SI expenditures. Therefore, the independent variable is SP expendituresand SI spending is the dependent variable. There are slight differences among scholars about what are SP and SI policies. We follow Nikolai's SP and SI classification (2012). Here, we include pension and unemployment spending, which are the key components of SP in policy and political terms. As for SI policies, we focus on family policy spending and ALMP spending, which have been the "stars" of the social investment approach. One of the key differences between Nikolai and other scholars is that Nikolai regards family policy—spending on the younger generation—as SI, regardless of cash or in-kind benefits, which is unlike others who classify only childcare services as SI. Similar to Nikolai (2012), we consider cash benefits for children as SI policies. Education is also a core social investment approach, but existing studies tend to separate education from other SI policies because its policy logic and public support are rather different from the others' (e.g. Busemeyer et al., 2018).

We include the following sets of control variables proven to be significant in welfare state reforms. Socio-economic variables consist of economic and social transformations that trigger new social risks: ageing, deindustrialization, and globalization (Bonoli, 2013; Busemeyer and Garriztmann, 2017). Political variables include the leftist party's power, which is based on the power resources theory, and women's representation in Parliament, i.e., gender politics (Huber and Stephen, 2000; Leon, Choi, and Ahn, 2016). The operationalization and data source of each variable is shown in Table 3.

The period covered by this study is 1980 to 2010. The reconstruction of the welfare state started in the 1980s, as significant downsizing pressure had been placed on SP programs. Then,

SI strategies emerged as a new policy framework in the 1990s. In the 2000s, an era of austerity commenced again in western welfare states. The analysis covers18 welfare states used in Esping-Andersen (1990). We classify Australia, Canada, Ireland, Japan, New Zealand, Switzerland, the United Kingdom, and the United States as liberal welfare states. Austria, Belgium, France, Germany, Italy, and the Netherlands are classified as conservative welfare states, and Denmark, Finland, Norway, and Sweden are social democratic welfare states. We will analyze the effect of SP on SI policies due to different welfare state regimes, different time periods, and different SI policies.

Table 3. Analytical variables

Category	Variables	Operationalization	Source
Dependent variable: Social investment	Active labor market policy	All social expenditures that aim to improve the beneficiaries' prospectsof finding gainful employment or to otherwise increase their earning capacities.	OECD (2018)
	Family policy	Expenditures that support families.	OECD (2018)
Independent variable: Social protection	Unemployment	All cash expenditures to people compensating for unemployment.	OECD (2018)
	Old-age pension	All cash expenditures (including lump-sum payments) for old-age pensions.	OECD (2018)
Control variable	Unemployment rate	Percentage of unemployed civilian labor force.	Armingeon et al. (2017)
	Women in Parliament	Percentage of women in Parliament.	Armingeon et al. (2017)
	Leftist party	Government support: Parliamentary seat share of social democratic and other leftist parties in government.	Armingeon et al. (2017)
	Globalization	Openness of the economy, measured as total trade (sum of import and export) as a percentage of GDP, in current prices.	Armingeon et al. (2017)
	Real GDP	Growth of real GDP, percentage change from previous year.	Armingeon et al (2017); OECD (2016)
	Debt	Gross general government debt (financial liabilities) as a percentage of GDP.	Armingeon et al. (2017)
	Inequality	After-tax Gini index on disposable income among heads of the household aged 25-59, as a percentage.	Armingeon et al. (2017)
	Old age population	Population over 65, as a percentage of population.	Armingeon et al. (2017)
	Deindustrialization	Employment in services (percentage of total employment)	Dahlberg et al. (2017)

Ⅲ. Analytical results

Figure 1 shows the spending level of SP and SIby 18 OECD countries from 1980 to 2010. Since the 1980s, fluctuations of SP spending are found in some welfare states, whereas spending levels have not changed much in other states. Overall expenditures have continuously grown in France, Italy, and Japan but have considerably decreased after the 1980s in Ireland, New Zealand, and the Netherlands. The inverse V-shape is observed in Sweden, Finland, and Canada to some extent. In general, social spending increased after the financial crisis in 2007, but the figure shows a divergence of SP spending patternsrather than a convergence.

The patterns of SI spending also vary. Unlike SP spending, SI spending has not been changed much in Japan, Italy, and the Netherlands. In some countries, such as Sweden and Norway, the two types of spending have moved together, whereas they have moved in the opposite direction in other countries, e.g., New Zealand and Ireland. This opposite trend in these states seems to follow socioeconomic changes, and the trend is clearer in some states, such as Ireland, the Netherlands, and Japan. Overall, spending patterns over the last three decades and the relationships between the two types of spending vary across welfare states.

Figure 1. Time-series of SI and SP expenditures

Figure 2 shows the correlation analysis (CA) graph between SI (x) and SP (y) by welfare state regimes. The 18 OECD countries'correlation analysis graph in the top left shows the positive relationship between SI and SP. That is, as SP increases, SI also increases. The slope of the correlation analysis targeting 18 OECD countries is +0.53, and it has been found to be statistically significant (P value 〈 0.05). Conservative welfare states show the highest positive correlation of +0.75.

Figure 3 shows the CA between SP and SI from 1980 to 2010 for different time periods. The CA's slope becomes lower over time; the statistically significant inclinations were 0.71 in the 1980s, 0.53 in the 1990s, and 0.29in 2000s. This can be interpreted, as existing studies imply, that SP spending has increasingly lost its connection to SI spending as budgetary pressures have increased and social policies have matured over time. Yet, the crowding-out or crowding-in hypothesis needs further analysis.

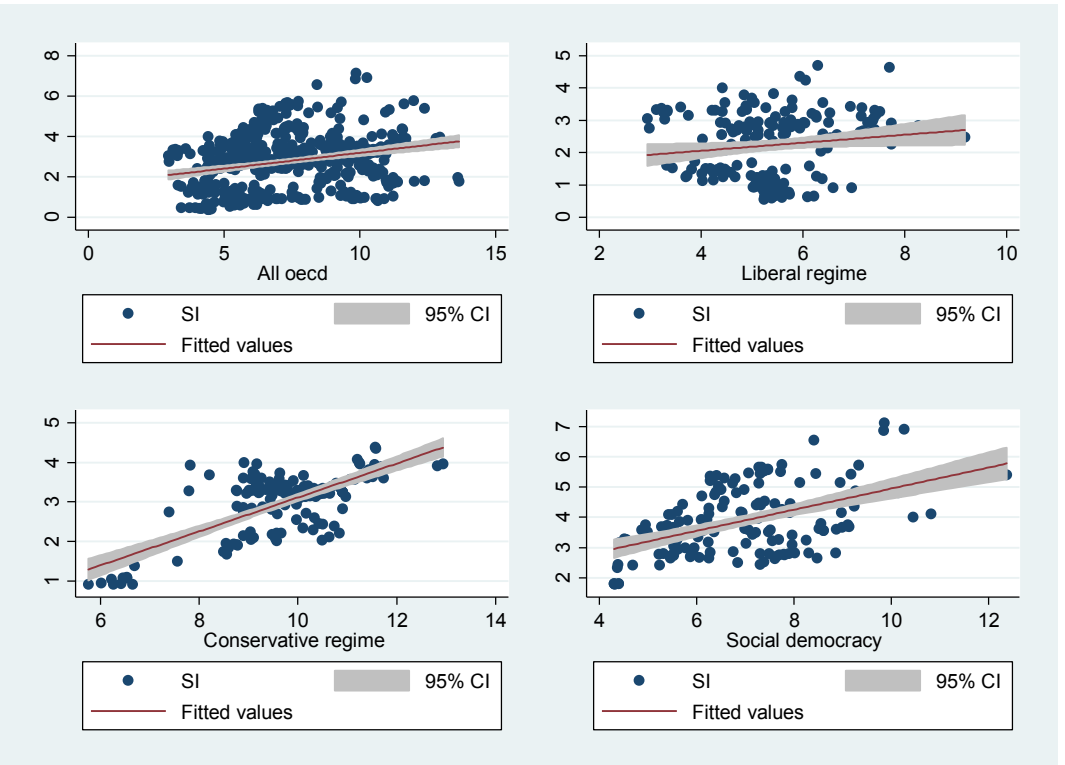


Figure 2. Relationships between SP(x) and SI(y) by welfare regime

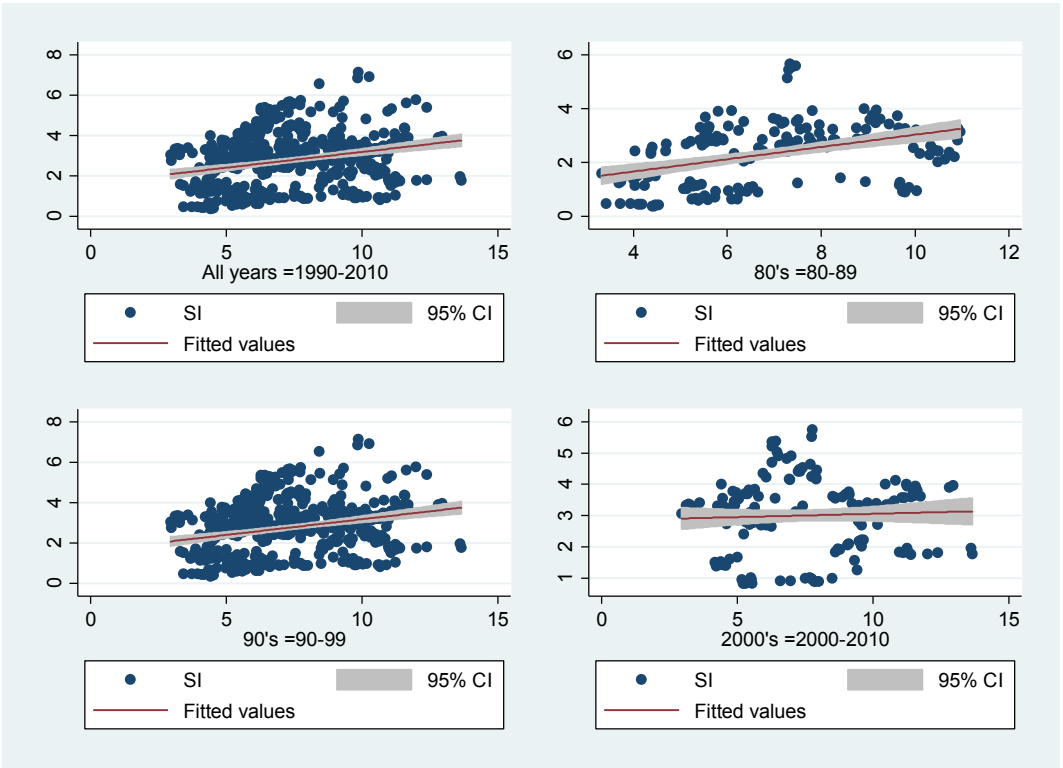


Figure 3. Relationships between SP(x) and SI(y) by period

Granger panel analysis

Table 3illustrates the Granger panel analysis results. First, regarding all 18 nations, the null hypothesis that SI is not the predisposing factor of SP was rejected at a 95% significance level ($p < .05$) and the null hypothesis, that SP is not the predisposing factor, of SI was rejected at a 99%significance level ($p < .01$). Therefore, the Granger panel analysis that targeted 18 OECD member countries from 1980 to 2010 proved this study's hypothesis that SP is the predisposing factor of the development of SI. Also, SI was found to be the predisposing factor of SP, which shows that the development of the two systems influenced each other dynamically.

In social democratic regimes that developed SI policies earlier than others, the SP spending preceded the SI spending. In other words, the empirical analysis implies that increases of SI spending werepossible based on the progress of income security policies. However, SI was not statistically meaningful in preceding with SP spending. In conservative states, the opposite results are found. The progress of SP does not contribute to SI. Conversely, the development of SI has been found to precede SP. There is no preceding relationship in liberal welfare states.

In terms of different periods, from 1980 to 1995, the interaction between SP and SI was mutually reinforcing. However, as the austerity pressure grew from 1996 to 2010, SP was not the predisposing factor of SI (SP ⇏ SI). Rather, SI acted as the predisposing factor of SP.

In addition, the Granger cause and effect analysis of pension expenditures and family policies was conducted, and Table 4 illustrates the interactions. Because the two types of spending increased in the same direction and have pre- and post-temporal relationships with each other, they do not crowd one another out. This result seems to standin contrast with the results of Bonoli and Reber (2010) and Bonoli (2013).

Table. 4The granger panel analysis of the social protection (SP) and social investment (SI) expenditures (1980-2010)

Welfare regime	Precedence relation	Time lag[2)]	Z bar-Stat	Prob	Casual relationship
OECD 18 countries	SP ⇒ SI	2	8..2295**	0.049	SI ⇔ SP
	SI ⇒ SP	2	5.9677***	0.0000	
OECD 18 countries	Pen ⇒ Family	2	2.8050***	0.0050	Pen ⇔ Family
	Family ⇒ Pen	1	4.7459***	0.0000	
1980-1995	SP ⇒ SI	3	9.2125***	0.0000	SI ⇔ SP
	SI ⇒ SP	1	7.4266***	0.0000	
1996-2010	SP ⇏ SI	3	2.6625*	0.078	SI ⇒ SP
	SI ⇒ SP	2	5.3616***	0.0000	
Liberal regime	SP ⇏ SI	3	0.7543	0.4507	SI ⇎ SP
	SI ⇏ SP	1	1.4856	0.1374	
Conservative regime	SP ⇏ SI	2	0.7035	0.4818	SI ⇒ SP
	SI ⇒ SP	1	6.7535***	0.0000	
Social demo regime	SP ⇒SI	3	0.2427***	0.0083	SP ⇒ SI
	SI ⇏ SP	2	-1.1045	0.6294	

Pairwise Dumitrescu Hurlin Panel Causality Tests
Sample: 1980-2010
P value 〈 .01 - ***; .05 - **; .1 - *;
Sources: Armingeon et al. (2015); Dahlberg et al. (2017); OECD (2018a)

2) The optimal lag was determined based on AIC (Akaike)(Baltagi, 2008).

Panel analysis

Next, we conducted the panel analysis to explore the net effect of SP spending on SI spending. Table 5 shows the influence of SP on SI in different welfare state regimes. According to the analysis, the institutional variables representingSP policies had mixed results. The pension spending positively affected the SI spending, whereas the unemployment spending had a negative effect. This spending pattern is found in liberal and social democratic welfare states. In conservative welfare states, however, the spending on unemployment positively affects SI spending, but not the pension spending. Instead, the proportion of the older population negatively influenced the SI spending. For conservative welfare states, it is more important to revitalize the labor market through both passive and active policies.

When it comes to the socio-economic effect on SI expenditures, as the Gini coefficient becomes lower, SI spending is likely to be higher. This confirms that social investment is developed in the so-called egalitarian states, as argued by Morel, Palier, and Palme (2012). Furthermore, higher unemployment rates had a statistically significant influence on increased SI expenditures. Regarding the political variables, gender politics (female representation in Parliament) strongly influence SI spending, and the influence of a leftist party is another important variable but only to a lesser extent. Furthermore, both old and new politics affect SI policies. In liberal regimes, leftist parties exerted an immense influence on the expansion of social investment but had little impact in social democratic states. Older populations in conservative regimes and governmental debt and globalization variables in liberal regimes affected a decrease in SI expenditures. Deindustrialization in all regimes contributed to the expansion of SI expenditures, as Bonoli (2013) notes.

Table 5. Determinants of social investment expenditures by welfare regime

		All periods	Liberal regime	Conservative regime	Social democratic regime
		coef/se	coef/se	coef/se	coef/se
Institutional	Pension	.2133266** (0.010)	.6060651*** (0.001)	.0607803 (0.150)	.5537464*** (0.000)
	Unemployment	−.4919374* (0.070)	−.066023 (0.826)	.2670285* (0.054)	−1.001995*** (0.000)
Control variables	Post Gini	−.0786078*** (0.005)	−.0407711 (0.544)	−.1503195 (0.130)	−.779274*** (0.000)
	Real GDP	.0440718 (0.372)	−.0101034 (0.757)	.0865793 (0.350)	.1563227 (0.232)
	Leftist party	.0090669** (0.024)	.0125691*** (0.000)	−.0089365* (0.063)	−.0179708 (0.364)

		All periods	Liberal regime	Conservative regime	Social democratic regime
		coef/se	coef/se	coef/se	coef/se
	Women in Parliament	.0428047** (0.014)	−.0102177 (0.716)	.0271075 (0.359)	.040251** (0.617)
	Unemployment rate	.140904*** (0.000)	.3779586*** (0.000)	.1348373** (0.036)	.0434002 (0.669)
	Debt	−.0111203*** (0.002)	−.0455987*** (0.000)	.0089715 (0.414)	.0070752 (0.735)
	Older population	.0415672 (0.646)	−.1666606* (0.095)	−.3908918** (0.013)	−.157465 (0.576)
	Deindustrialization	.0534848** (0.015)	.2599925*** (0.001)	.0830719** (0.011)	.4498143*** (0.000)
	Globalization	.0047204* (0.091)	.0133771*** (0.009)	−.0095488 (0.474)	−.0267567 (0.200)
	_cons	3.198356*** (0.001)	−9.309898** (0.049)	8.142152* (0.094)	−.4023746 (0.931)

P value 〈 .01 − ***; .05 − **; .1 − *;

Table 6 reveals the relationship between SP and SI during different time periods. We predictedthat, according to the literature, positive relationships turn negative as budget pressures grow. The results of the analysis almost confirm this prediction. The higher SP expenditures from 1980 to 1995 contributed to higher SI expenditures, whereas the relationship reversed from 1996 to 2010, though statistically not significant. The result is consistent regardless of whether the dependent variable is the ALMP or the family policy.

Indeed, the fiscal pressure (the government debt level in the analysis), is the important variable that negatively affects SI spending. As Kuitto (2015) noted, fiscal pressuresseemingly became the important factor in the welfare state. This finding also supports the result of the Granger panel analysis, in which SP spending preceded SI spending from 1980 to 1995, but that is not the case from 1996 to 2010. Apart from SP spending and the debt level, the equality level and women in Parliament still matter. Yet, the existence of a leftist party and the unemployment rates used to be statistically influential prior to 1996. In the later period, old politics and old social risks are no longer significant variables and deindustrialization noticeably loses its effect.

The results displayed in Table 6 alsoconfirm the Granger panel analysis in that pension spending is the positive factor increasing family policy expenditures. It is the opposite result from Bonoli and Reber (2010), which argued that old age expenditures negatively influenced children and family spending. However, the effect of unemployment benefit spending on ALMP

spending was statistically significant, but in the negative direction, from 1980 to 1995. The two policies seem to contradict each other, whichaccords with the existing literature on activation and welfare-to-work because many welfare states have tightened the eligibility for unemployment benefits while introducing activation or workfare measures to facilitate employment. In the family policy spendingmodel, the old and new political variables are all important but the equality level is not significant. Yet, the political variables are not important in explaining the ALMP spending, but the levels of equality and unemployment matter. However, most independent variables are not statistically significant in explaining the ALMP expenditures since the mid-1990s.

Table 6. Determinants of family policy and ALPM by period

		SI All periods	Family policy 1980-1995	Family policy 1996-2010	ALMP 1980-1995	ALMP 1996-2010
		coef/se	coef/se	coef/se	coef/se	coef/se
Independent variables	Pension	.2133266** (0.010)	.28908** (0.02)	-.1447452 (0.021)	.169173** (0.069)	-.0589852 (0.606)
	Unemploy-ment	-.4919374* (0.070)	.536559** (0.031)	-.1283453 (0.482)	-.825547** (0.03)	-.227668 (0.211)
Control variables	Post-Gini	-.0786078*** (0.005)	-.003307 (0.928)	-.010217* (0.082)	-.08677** (0.036)	.0077425 (0.752)
	Real GDP	.0440718 (0.372)	-.014532 (0.601)	.0214359 (0.387)	.040884** (0.036)	.0254503 (0.298)
	Leftist party	.0090669** (0.024)	.00024** (0.050)	.001164 (0.536)	.00724 (0.863)	.002121 (0.257)
	Women in Parliament	.0428047** (0.014)	.0204526 (0.246)	.011518** (0.041)	.040773** (0.038)	-.01536 (0.219)
	Unemploy-ment rate	-.0317861 (0.369)	-.0366901 (0.563)	-.042153* (0.082)	.825547*** (0.003)	.016277* (0.079)
	Debt	-.0111203*** (0.002)	-.014213** (0.086)	-.012102*** (0.008)	-.014851* (0.097)	.004071 (0.324)
	Older population	.0415672 (0.646)	-.019515 (0.878)	-.034265 (0.620)	.323722** (0.025)	-.026858 (0.693)
	Deindustrializ ation	.0534848** (0.015)	.000244 (0.410)	.000032*** (0.006)	-8.02006** (0.042)	-4.1406* (0.088)
	Globaliza tion	.0047204* (0.091)	.015656* (0.082)	.008501** (0.021)	.001029** (0.041)	-002614 (0.443)
	_cons	3.198356*** (0.001)	-.830846 (0.599)	2.198356* (0.081)	-2.49508 (0.152)	-62278 (0.594)

P value 〈 .01 - ***; .05 - **; .1 - *;

Ⅳ. Conclusion

This study explored whether the maturation of SP crowds out the development of SI. Based on the literature review, we hypothesized that SP is likely to crowd out SI rather than to crowd it in. We also assumed that the effect of SP spending on SI spending would vary across the different types of welfare states and different time periods. In Nordic welfare states, we hypothesized that SP spending isless likely to crowd out the development of SI, whereas it is more likely to do so in conservative welfare states. Also, as fiscal pressures on the welfare state increase, the crowding-out effect would be more visible in later time periods. To investigate this question, we reviewed the changing patterns of SP and SI spending, and then conducted the Granger panel analysis to determine the preceding effect of SP on SI and vice versa. Finally, the panel analysis was conducted to reveal the net effect of SP spending on SI spending while controlling socio-economic and political variables.

Overall, we found mixed results. According to the correlation and Granger panel analyses, the relationship between SP and SI was statistically significant in a positive direction, and we could not find strong evidence of a crowding-out effect. Rather, higher SP became the preceding factor of SI, though it was not the case during 1996-2010 and in conservative and liberal welfare states. The panel analysis revealed more information about the relationship between the two types of spending. Disproving the hypothesis, pension spending has a crowding-in effect on SI spending and, specifically, on family spending. Therefore, in general, we can conclude that SP has not crowded out SI spending during the study period.

However, the result is not consistent in every analysis. For example, unemployment benefit spending negatively influenced ALMP spending. Besides, though not statistically significant, we observed the negative effect of SP on SI in the later time period. Further, because a long-term time gap tends to exist between pension reforms and their impact on pension spending, unlike reforms on unemployment benefits, it might be too early to judge whether pension spending is not crowding-out SI spending. In effect, the impact of pension spending on family or ALMP policies turned negative in the later period.

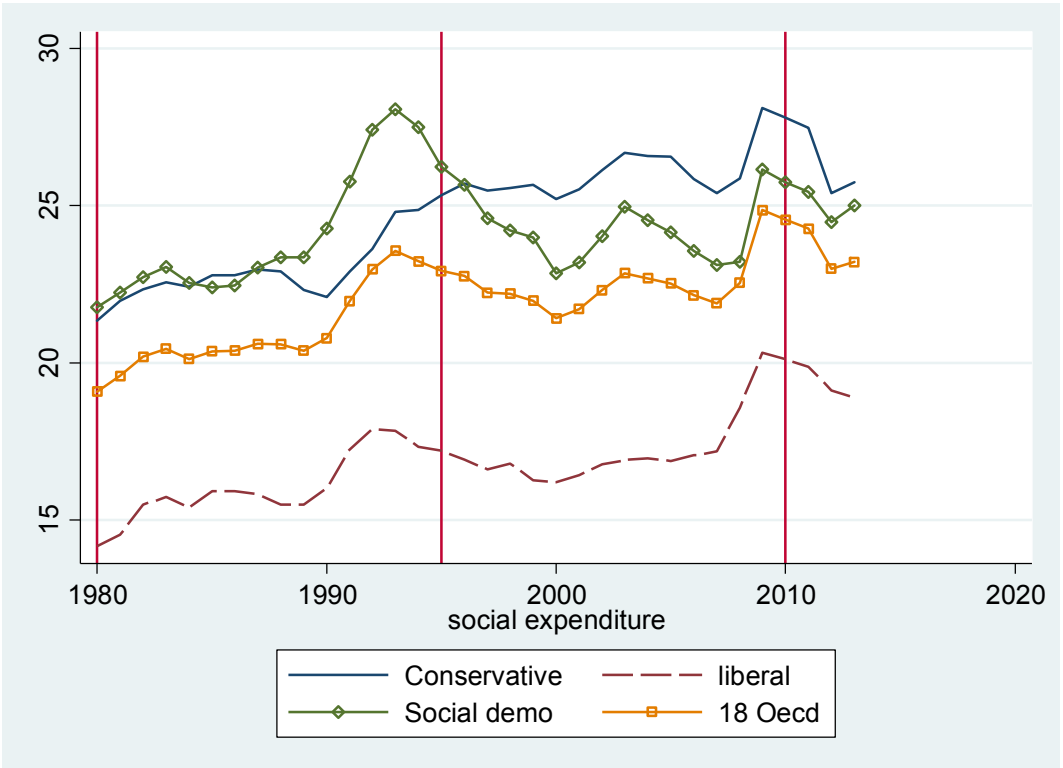


Figure 4. Changes in social spending (% of GDP) in 18 OECD countries(Source: OECD, 2018)

What are the theoretical and policy implications of these findings? First, it seems that the crowding-in effect of SP has changed into the crowding-out effect. We need to pay close attention to the two qualitatively different time periods. Although the retrenchment politics began with the wave of neoliberalism in the 1980s, social spending steadily increased with inertia until 1995. However, as seen in Figure 4, there has been little change in social spending between 1995 and 2010—excluding the effect of the financial crisis in 2007-8. In the expansion period of social spending, large-scale and institutional welfare states have developed both SP and SI, whereas small-scale or residual welfare states have not developed both. However, when the expansion of social expenditures reached the limit for political or financial reasons, welfare states witnessed the crowding-out effect, in which they had to cut one type of spending to increase spending in another area. In other words, it is essential to understand the nature of stagnant social spending and the current austerity to predict the trade-off between SP and SI.

Second, the trade-off between SP and SI might not be completely negative due to the fiscal pressure. Scholars already note that SI could not be effective without SP, and successful SI

could save future SP spending (Esping-Andersen, 2002). Nordic states could be the best example. As seen in Figure 4, the decrease insocial spending, particularly SP, is noticeable in social democratic states. Yet, it might not be the simple crowding-out effect. Rather, their active investment into family policiesand the labor market has contributed to the highest employment rate, gender equality, and the highest innovation score in Europe (European Commission, 2019), which allowed them to reduce SP spending. It is beyond the scope of this research to prove the nature of the trade-off in different countries, but further research is required.

Third, following the first two points, it would be important for welfare states to pursue the optimal restructuring of existing social policies to cope with increasing social risks without losing productive elements. To avoid the crowding-out effect of SP on SI and balance SP and SI, SP should be more redistributive and SI should be much more active in the social democratic states than it is now. Although their SP spending is lower than that of many conservative welfare states, their inequality and poverty level is lower(OECD, 2019). They are also not without social problems, but they have achieved the equitable society as well as the economically lively knowledge-based economy.

Fourth, it should be noted that this result is based on the experiences of Western welfare states. If we include other emerging welfare states, we might have different findings. Unlike Western welfare states, these emerging states tend to experience both old and new social risks simultaneously and have more room to increase socialspending. South Korea is a good example. As it has introduced and expanded old-age pensions and universal social services, including long-term care and childcare services, the growth rate of social spending is the fastest among the OECD countries for the last two decades. Yet, its spending is still around 11% of the GDP. Further research is required to investigate new patterns and mechanisms of SP and SI developments in emerging welfare states, which would add new theoretical insight to the welfare state research.

References

Armingeon, K., Christian, I., Laura, K., David, W., and Sarah, E. (2015). Comparative Political Data Set 1960-2013. Bern: Institute of Political Science. University of Berne.

Armingeon, K., Wenger, V., Wiedemeier, F., Isler, C., Knöpfel, L., Weisstanner, D., and Engler, S. (2017).Comparative Political Data Set 1960-2015. Bern: Institute of Political Science. University of Berne.

Baltagi, B. (2008). Econometric Analysis of Panel Data (4 ed). John Wiley & Sons.

Beck, N., and Katz, J. N, (1995). "What to do (ad not to do) with time-series cross-section data". American Political Science Review, 89(3), 634-647.

Berry, W. D., and Lowery, D., (1990)."An alternative approach to understanding budgetary trade-offs". American Journal of Political Science, 34(3), 671-705.

Bonoli, G. (2013). The origins of active social policy: Labour market and childcare policies in a comparative perspective. Oxford University Press.

Bonoli, G., and Reber, F. (2010). "The political economy of childcare in OECD countries: Explaining cross-national variation in spending and coverage rates". European Journal of Political Research, 49(1), 97-118.

Bonoli, G., Cantillon, B., and Van Lancker, W. (2017). "Social Investment and the Matthew Effect". The Uses of Social Investment, 66.

Busemeyer, M. R., and Garritzmann, J. L. (2017). "The effect of economic globalization on compensatory and social Investment policies compared: A multi-level analysis of OECD countries". DaWS Working Paper Series, No. 2, Danish Centre for Welfare Studies - University of Southern Denmark.

Busemeyer, M. R., and Neimanns, E. (2017). "Conflictive preferences towards social investments and transfers in mature welfare states: The cases of unemployment benefits and childcare provision". Journal of European Social Policy, 27(3), 229-246.

Busemeyer, M. R., Garritzmann, J. L., Neimanns, E., and Nezi, R. (2018). "Investing in education in Europe: Evidence from a new survey of public opinion". Journal of European Social Policy, 28(1), 34-54.

Castles, F. G. (2005). "Social expenditure in the 1990s: Data and determinants". Policy & Politics, 33(3), 411-430.

Castles, F. G. (2009). "What welfare states do: a disaggregated expenditure approach". Journal

of Social Policy, 38(1), 45-62.

Christophe, H., and Venet, B. (2003). Granger causality tests in panel data models with fixed coefficients. Working Paper.

Dahlberg, S., Holmberg, S., Rothstein, B., Khomenko, A., and Svensson, R. (2017). The Quality of Government Basic Dataset. Gothenburg: The Quality of Government Institute. University of Gothenburg.

De Deken, J. (2014). Is it possible to measure the social investment state? On the problems of defining a concept and operationalizing it on the basis of social expenditure data, In B. Cantillon, and F. Vandenbroucke (Eds.), Reconciling work and poverty reduction: how successful are European welfare states? (pp.260-285), Oxford: Oxford University Press.

Deeming, C., and Smyth, P. (2015). "Social investment after neoliberalism: policy paradigms and political platforms". Journal of Social Policy, 44(2), 297-318.

Dumitrescu, E.-I., and Hurlin, C. (2012). "Testing for granger non-causality in heterogeneous panels", Economic Modelling, 29, 1450-1460.

Elsässer, L., Rademacher, I., and Schäfer, A. (2015). "Cracks in the foundation: Retrenchment in advanced welfare states". Economic Sociology: The European Electronic Newsletter, 16(3), 4-16.

Esping-Andersen, G. (1990). The three worlds of welfare capitalism. Cambridge: John Wiley & Sons.

_____ (2002). A child-centred social investment strategy. In G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck, and J. Myles (Eds.), Why We Need a New Welfare State (pp. 26-67). Oxford: Oxford.

European Commission (2019). European innovation scoreboard 2019. European Commission

Garritzmann, J. L., Busemeyer, M. R., and Neimanns, E. (2018). "Public demand for social investment: New supporting coalitions for welfare state reform in Western Europe?". Journal of European Public Policy, 25(6), 844-861.

Hamilton, J. D. (1994). Time series analysis (Vol. 2). Princeton: Princeton University Press.

Hemerijck, A. (2011). "The social investment imperative beyond the financial crisis".Growth, well-being and social policy in Europe: Trade-off or synergy, 11-19.

_____. (2012). Two or three waves of welfare state transformation?. In N. Morel, B. Palier, and J. Palme (Eds). Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges, Bristol: Policy Press, 33-60.

_____. (ed.). (2017). The uses of social investment. Oxford: Oxford University Press.
Jensen, C. (2008). "Worlds of welfare services and transfers". Journal of European Social Policy, 18(2), 151-162.
Kasza, G. J. (2002). "The illusion of welfare 'regimes'". Journal of Social Policy, 31(2), 271-287.
Kautto, M. (2002). "Investing in services in West European welfare states". Journal of European Social Policy, 12(1), 53-65.
Kuitto, K. (2016). "From social security to social investment? Compensating and social investment welfare policies in a life-course perspective". Journal of European Social Policy, 26(5), 442-459.
León, M., Choi, Y. J., and Ahn, J. S. (2016). "When flexibility meets familialism: Two tales of gendered labour markets in Spain and South Korea". Journal of European Social Policy, 26(4), 344-357.
Lijphart, A. (1975). "The comparable-cases strategy in comparative research". Comparative political studies, 8(2), 158-177.
Lundvall, B. Å., and Lorenz, E. (2012). "Social investment in the globalising learning economy: a European perspective". In N. Morel, B. Palier, and J. Palme (Eds.). Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges, Bristol: Policy Press, 235-57.
Martin, J. P., and Grubb, D. (2001). "What Works and for Whom: A Review of OECD Countries' experiences with active labour market policies". Swedish economic policy review, 8(2), 9-56.
Morel, N., Palier, B., and Palme, J. (2012). Towards a social investment welfare state?: Ideas, policies and challenges. Bristol: Policy Press.
Nikolai, R. (2012). "Towards social investment? Patterns of public policy in the OECD world". Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges, Bristol: Policy Press, 91-116.
Nolan, B. (2013). "What use is 'social investment'?". Journal of European Social Policy, 23(5), 459-468.
OECD. (2016). OECD Factbook 2015-2016. OECD Publishing, Paris.
OECD. (2018). OECD Social Expenditure Dataset 1980-2015. OECD Publishing, Paris.
OECD. (2019). Society at a Glance 2019: OECD Social Indicators, OECD Publishing, Paris.
Pierson, P. (1994). Dismantling the welfare state?: Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment. Cambridge: Cambridge University Press.
Plümper, T., Troeger, V.E., and Manow, P. (2005). "Panel data analysis in comparative politics:

Linking method to theory". European Journal of Political Research, 44(3), pp. 327-354.
Prandini, R., Orlandini, M., and Guerra, A. (2016). "Social investment in times of crisis: A quiet revolution or a shaken welfare capitalism". Overview Report, Bologna.
Vandenbroucke, F. (2013). "A European social union: Why we need it, what it means".Rivista Italiana di Poltiche Pubbliche, 2/2013, pp. 221-247. Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=2989730
Vandenbroucke, F., and Vleminckx, K. (2011). "Disappointing poverty trends: is the social investment state to blame?". Journal of European Social Policy, 21(5), 450-471.

공동주체기관세션XI

발표2

해외사례 검토를 통한 기초연금의 향후 발전방향

최옥금(국민연금연구원)

해외사례 검토를 통한 기초연금의 향후 발전방향

2019. 10. 11.

국민연금연구원 연금제도연구실 최 옥 금

Contents

1. 들어가며

2. 한국의 다층노후소득보장 현황 및 제도 간 관계

3. 노인기초보장제도의 해외사례 검토

4. 향후 기초연금 발전방향과 전제조건

5. 나가며

1. 들어가며

들어가며

NPS 국민연금 National Pension Service

- **기초연금제도 시행의 의의**
- **2014.7월부터 65세 노인의 70%를 대상으로 기초연금 시행, 지속적으로 급여 인상**

✓ 기존 기초노령연금과 비교할 때 **급여액 최대 2배 상향**, '18년 9월 25만원 인상, '19년 하위 20% 대상으로 30만원 인상, '20년 하위 40% 대상 30만원, '21년 전체 기초연금 대상자 30만원 인상 예정

- (의의 1) 기초노령연금(한시적 성격)→ 기초연금을 통해 영구적 노인 기초보장제도 구축
- (의의 2) 국기초-기초연금-국민연금을 통해 다층노후소득보장체계 강화

- **현행 기초연금제도의 한계 혹은 문제점**
- (특성) 하위 70%를 대상으로 하여 **보편적 성격 담보, 그러나 대상자 선정을 위해 자산조사를 실시하여 제도 특성을 명확히 구분하기 어려움**(수당 or 부조?)
- (제도 간 관계) **외형적으로 국기초-기초연금-국민연금이 구축된 상황, 기초연금은 국기초와 국민연금 사이에 존재하므로 기초연금 변화가 각 제도에 영향**

✓ 기초연금 급여액의 지속적 상향은 국기초, 국민연금에 영향을 미치지만 이에 대한 충분한 고려가 이루어지지 않음

1

들어가며

- **현행 기초연금제도 및 모수적 개혁의 한계**
  - 기초연금액이 30만원까지 인상되더라도 빈곤 해소에 충분하지 않음(기초연금제도 특성을 고려할 때 빈곤율 완화를 위한 제도는 아님)
  - 다만 기초연금은 현 세대 노인에게 직접적으로 소득을 지원하는 제도이므로 심각한 노인 빈곤 완화를 위해 기초연금을 40~50만원까지 인상하자는 방안, 혹은 기초연금 외에 저소득 노인을 대상으로 하는 보충연금을 도입하자는 방안이 제시되고 있음
  - 그런데 국기초-기초-국민연금 제도 간 관계를 고려할 때 현행 제도를 전제로 기초연금을 30만원 이상 인상하는 방안이 가능한가?
  - 기초연금 발전방향에 따라 향후 다층노후소득보장, 특히 기초보장이 달라질 수 있음, 따라서 현행 기초연금제도가 아닌 발전방향에 대한 논의의 필요성(구조적 개혁)

- **검토내용**
  - **해외 노인기초보장제도 사례를 통해 향후 기초연금 발전방향과 그를 위한 전제조건 탐색**

① 현행 우리나라 다층노후소득보장의 현황 및 문제점 논의
② 해외 노인기초보장제도 유형화 및 사례 검토
③ 향후 기초연금 발전방향과 전제조건 논의

2 . 한국의 다층노후소득보장 현황 및 제도 간 관계

한국의 다층노후소득보장체계

- 빈곤층 대상 최후의 소득보장제도인 **국민기초생활보장제도**, 65세 이상 노인의 70% 대상 **기초연금**, 사회보험 방식으로 운영하는 **국민연금**, 근로자 대상 **퇴직연금**으로 이루어져 있음

3층	개인연금			
2층	퇴직연금(사용자 보험료율 8.3%) + IRP			특수직역연금
1층	국민연금(소득대체율 40%, 보험료율 9%)			
0층	기초연금(65세 이상 노인의 70%, '18.9월 25만원, '21년 30만원까지 점진적 인상)			
	국민기초생활보장제도			
대상	근로자	자영자	기타	공무원 등

3

각 제도의 문제점 및 한계

국민연금제도의 한계

- **제도의 잠재적 사각지대 규모가 상당하고, 이에 따라 아직까지 전국민 연금수급권 확보가 어려워 노후소득보장의 중추적 역할에 한계**

✓ 2018년 12월 기준 국민(노령)연금 수급자는 65세 이상 노인 대비 35.0%, 월 평균급여액(특례, 분할 포함)은 45.3천원, 20년 이상 가입한 노령연금 수급자는 91.1천원 정도임

기초연금제도의 한계

- **비교적 보편적 대상(65세 이상 노인의 70%), 기초노령연금과 비교할 때 급여가 상향되고 지속적으로 인상 예정이나 노인빈곤 해소에 충분하지 않음**

✓ 2018년 12월 기준 단독기준 기준연금액 25만원, 1인당 평균연금액 22.2만원, 감액수급자는 전체의 8.6%

국민기초생활보장제도의 한계

- **최종 사회안전망이지만 일반적 공공부조제도로, 부양의무자 제도 등 엄격한 선정기준으로 인해 노인 빈곤의 사각지대가 존재함**

✓ 2017년 12월 기준 65세 이상 노인의 약 6.4%가 수급, 2019년 기준 생계급여 수준은 1인 가구 기준 50.1천원임(중위기준소득의 30%)

4

제도 간 관계의 문제점 및 한계(기초 중심)

국민연금제도와의 관계

- **국민연금은 보험료를 납부하는 기여식 제도이며, 기초연금 급여와 연계되어 감액되므로 기초연금과의 관계 설정 중요**

✓ 국민연금 소득재분배 급여-기초연금과의 재분배 기능 중복 또는 과다
✓ 기초연금은 70%를 대상으로 하는 보편적 제도이면서 자산조사 실시(국민연금액 100% 기초연금 소득인정액 반영)
✓ 평균소득자 200만원, 소득대체율 40% 가정 시 최소가입기간 10년을 채우고 받는 노령연금은 20만원으로, 기초연금 30만원은 이미 이 수준 이상
✓ 소득파악능력 등을 고려할 때 기초연금 급여 인상은 저소득 지역가입자의 국민연금 가입 유인에 영향 미칠 수 있으며 이에 따라 제도 간 정합성에 영향을 미칠 수 있음

국민기초생활보장제도와의 관계

- **기초·국기초 동시수급자는 국기초의 보충성 원칙에 따라 기초연금이 국기초 소득인정액에 100% 반영되어 기초연금액만큼 국기초 생계급여 감액(줬다 뺏는 기초연금)**

✓ 가장 빈곤한 노인이 기초연금 혜택을 받지 못한다는 문제, 국기초 기준 소득인정액 바로 위에 있는 차상위계층과 국기초 수급자의 경우 가처분 소득에 큰 차이
✓ 국기초가 노인을 대상으로 하는 범주적 공공부조가 아닌, 일반적 공공부조이므로 노인의 특성 반영이 어려운 상황

5

모수적 개혁안의 한계 및 과제

모수적 개혁안의 한계

- **각 제도의 문제 및 제도 간 관계의 문제에도 불구하고, 노인 빈곤문제 해결을 위해 기초연금 인상(40~50만원) 및 보충연금 도입 방안이 제시되고 있음**

✓ 그러나 이 방안은 현재에도 내재되어 있는 각 제도 간 관계의 문제를 더 심화시킬 수 있음(재분배기능 중복 및 과다, 기초연금 인상으로 인한 국민연금 가입 유인 저하, 보충연금 도입 시 제도 간 관계 복잡 심화 등)
✓ 다만 현재의 제도를 전제로 한 모수적 개혁안을 고민할 때, 뾰족한 대안이 없다는 것이 문제임
☞ 모수적 개혁안으로는 한계, 구조적 개혁안 모색의 필요성

기초보장에서의 과제

- **제도 간 역할 및 기능 명확화: 기초연금은 재분배기능, 국민연금은 소득비례기능**
- **노인빈곤 완화를 위한 기초보장 강화**
- **기초연금의 역할 및 기능을 어떻게 설정할 것인가에 따라 달라질 수 있음, 곧 기초연금의 발전방향 어떠해야 할 것인가?**

☞ 노인기초보장제도 해외사례를 통해 모색

6

3 . 노인기초보장제도의 해외사례 검토

노인기초보장제도 유형화

NPS 국민연금 National Pension Service

- 소득비례연금이 이미 있다는 점을 고려할 때 향후 기초연금 발전방향은 **범주적 공공부조, 수당형 기초연금, 최저보장연금으로 유형화 가능**

7

유형 1: 범주형 공공부조: 독일

- **독일 공적노후소득보장은 저소득 노인 및 장애인을 대상으로 하는 범주적 공공부조인 노인·장애인 기초보장제도(GAE)와, 일반국민을 대상으로 하는 사회보험 방식의 국민연금, 정부가 보조금을 지급하는 개인연금인 리스터 연금으로 구성**

4층	임의 개인저축 등		
3층	기업연금(임의)		
2층	리스터연금(임의)		
1층	국민연금(일반연금제도)		
0층	노인.장애인기초보장제도(GAE)		
구분	근로자	자영자	기타경활인구

8

유형 1: 범주형 공공부조: 독일

- **노인·장애인 기초보장제도(GAE)**

- (성격) 65세 이상 저소득 노인 및 18세~65세 미만의 중증자애인을 대상으로 하는 범주적 공공부조로, 자산조사를 통해 대상자 선정
- ✓ 수급을 위해서는 연령·장애·자산조사 요건을 충족해야 함
- (급여수준) 소득 및 재산을 평가하고, 최저생계비에 미치지 못하면 그만큼 지원하는 보충급여, 2016년 기준 1인 지급액은 404 유로
- (수급자 규모) 전체 노인의 10% 미만 수급

- **일반 국민연금제도**

- (성격) 연령요건(2019년 기준 65세 8개월)과 최소가입기간(5년)을 충족하면 수급 가능한 사회보험제도
- (가입대상) 65세 미만, 월 850유로 이상의 소득활동을 하는 사업장근로자
- (보험료) 2018년 기준 18.6%
- 전체 노인의 대다수가 연금(노령,유족,장애) 수급, 평균 노령연금은 981 유로로 평균소득 대비 약 26%로 높은 수준

9

유형 1: 범주형 공공부조: 독일

- **제도 간 역할 분담**

- 독일은 연금제도 도입부터 소득비례연금을 1차적 노후보장제도로 설정하여 운영, 이에 따라 기초보장은 저소득 노인을 대상으로 하는 공공부조로 최소화하여 운영
  - ✓ 국민연금제도 최소가입기간은 5년으로 가능한 많은 사람들이 연금제도에 가입, 소득비례연금 소득대체율은 2017년 기준 총 임금대비 약 44.7%로 높은 수준
  - ✓ 소득비례연금 수급률은 이미 100%를 넘어서고 있으며, 평균 노령연금 수준도 높은 편
  - ✓ 따라서 **범주적 공공부조의 역할은 제한적으로, 전체 노인의 약 10% 내외만이 수급하고 있음**
- 소득비례연금 먼저 도입하여 운영, 제도 성숙으로 인해 대부분 소득비례연금 수급, 소득비례연금만으로도 기본적인 노후소득보장 가능한 상황

10

유형 2: 수당형 기초연금: 캐나다

- **캐나다 공적노후소득보장은 노인을 대상으로 운영하는 수당방식의 기초연금과, 저소득 노인을 대상으로 하는 보충연금, 소득비례연금인 캐나다연금보험으로 운영하고 있음**

3층	퇴직연금	
2층	캐나다연금보험(CPP: Canada Pension Plan)	
1층	기초연금(Old Age Security: OAS)	
0층	보충연금(Guaranteed Income Supplement: GIS)	
구분	경제활동인구	비경제활동 인구

11

유형 2: 수당형 기초연금: 캐나다

기초연금과 보충연금

- (기초연금 성격) 연령조건(65세 이상)과 거주요건(18세 이후 10년 이상 캐나다 거주, 수급 신청 1년간 캐나다 거주)을 충족하면 수급가능한 보편적 수당방식, 일부 고소득자(10% 내외)의 경우 일정 소득 이상이면 기초연금 감액, 일정 수준 이상이면 모두 환수
- (보충연금 성격) 기초연금 수급자 가운데 저소득 노인에게 보충하여 지급되는 선별적 보충급여로 소득조사만 실시(소득조사 시 기초연금은 제외)
- (수급자 규모) 기초연금은 노인의 약 98% 수급, 보충연금은 30~40% 내외
- (급여수준) 기초연금은 평균임금의 약 15%, 보충연금은 평균임금의 약 18% 수준

캐나다연금보험

- (성격) 연령요건(65세)과 최소가입기간(1년)을 충족하면 수급 가능한 사회보험제도
- (가입대상) 18~70세의 근로자와 자영자 대부분 포괄
- (보험료) 2019년 기준 10.2%(9.9%에서 2023년까지 11.9%까지 인상)
- 노인의 90% 이상 캐나다연금보험 수급, 40년 가입 시 소득대체율 25% 보장을 목표로 하고 있었으나 2016년 개혁을 통해 33.3%까지 상향할 계획

유형 2: 수당형 기초연금: 캐나다

제도 간 역할 분담

- 캐나다는 기초연금과 소득비례연금, 저소득 노인을 위한 보충연금까지 포함하여 효율적이고 효과적인 공적노후소득보장 운영

✓ **중·고소득 노인은 소득비례연금을 통해, 중·저소득 노인은 기초연금과 보충연금을 통해 노후소득을 보장**받고 있음

✓ 90% 이상의 노인이 소득비례연금 수급, 대부분의 노인이 기초연금을 수급하고 30~40%의 저소득 노인은 보충연금을 수급

✓ 기초연금과 보충연금을 합산하면 최대급여액이 평균근로자 소득의 약 33% 정도로 이를 통해 빈곤해소 가능, 기초보장 중심의 국가

- 소득비례연금의 역할이 크지 않았으나, 최근 소득비례연금을 강화하는 개혁 시행, 이는 캐나다연금보험이 재정적으로 안정적이고 캐나다의 공적연금 자체가 각 제도의 역할 분담이 명확하여 효율적이고 효과적으로 노인빈곤을 예방할 수 있었기 때문임

유형 3: 최저보장연금: 스웨덴

- **스웨덴 공적노후소득보장은 명목확정기여 방식의 소득비례연금(IP)과 적립방식의 확정기여 방식의 프리미엄 연금(PP), 그리고 소득비례연금과 프리미엄 연금 수급권이 없거나 일정 수준 이하인 사람에게 지급되는 최저보장연금(GP)으로 운영**

4층	개인연금, 저축 등		
3층	기업연금		
2층	프리미엄 연금(Premium Pension; PP) 소득비례연금(Inkomstpensionen; IP)		
1층	최저보장연금(Garantipensionen; GP)		
0층	노인대상특별지원(Äldreförsörjningsstöd; ÄFS)		
구분	근로자	자영자	비경활

14

유형 3: 최저보장연금: 스웨덴

- **최저보장연금(GP)**

- (성격) 65세 이상이면서 스웨덴에 최소 3년 이상 거주, 소득비례연금과 프리미엄 연금이 최저보장연금 수준보다 낮으면 차액만큼
  - ✓ 수급을 위해서는 연령·거주요건·연금조사 요건을 충족해야 함
- (급여수준) 연금조사를 통해 지급, 2018년 기준으로 단독기준으로 연 96,912 크로나, 최저보장연금 평균액은 1,647 크로나임
- (수급자 규모) 최저보장연금 수급자는 전체 노인의 30% 정도

- **소득비례연금(IP)과 프리미엄연금(PP)**

- (성격) 연령요건(61세부터 수급 가능)과 최소가입기간(3년)을 충족하면 수급 가능한 사회보험제도
- (가입대상) 소득활동을 하는 모든 근로자 및 자영자, 가입하한 및 상한연령에 제한 없음
- (보험료) 전체 보험료율은 18.5%, 이 가운데 16%는 소득비례연금으로, 나머지 2.5%는 프리미엄 연금의 재원으로 활용
- 61세 이상 인구 대비 약 90%가 소득비례연금을 수급하고 있음

15

유형 3: 최저보장연금: 스웨덴

제도 간 역할 분담

- 스웨덴은 1998년 개혁을 통해 인구문제에 유연하게 대응할 수 있는 명목확정기여 방식(NDC)으로 전환, 이에 따라 저소득층의 소득보장을 위해 연금조사에만 의존하는 관대하고 포괄적인 최저보장연금을 도입함
  - ✓ 이미 소득비례연금 수급자가 90% 이상이었고, 소득비례연금의 역사가 오래되고 급여수준이 높았기 때문에 연금조사에만 의존하는 최저보장연금을 도입하는 것이 가능함
  - ✓ 개혁 이후에도 공적연금의 포괄성이 높고, 연금조사를 실시하기는 하지만 관대한 최저보장연금 운영을 통해 저소득 노인의 소득보장을 하고 있음
- 다만 향후 소득비례연금은 기대수명 상승이나 시장 상황에 영향을 많이 받을 수 있으므로 최저보장연금의 역할이 커질 수 있음

16

4. 향후 기초연금의 발전방향과 전제조건

해외사례 검토결과 시사점

- **공적노후소득보장 제도 간 역할 및 기능이 명확하고, 그에 따라 제도 간 역할분담이 이루어져야 함**

✓ 검토한 해외사례의 경우 각 유형 및 국가에 따라 약간의 차이는 있지만 소득비례연금과 노인기초보장제도(범주적 공공부조 혹은 기초연금, 최저보장연금) 간 역할과 기능이 명확하게 구분되어 있음

✓ 중·고소득층은 소득비례연금을 통해, 저소득층은 노인기초보장을 통해 노후소득보장

☞ 국기초-기초연금-국민연금 간 역할과 기능에 대한 검토 필요성 제시

- **소득비례연금을 운영할 경우 소득비례연금과 기초보장의 역할 및 기능에는 차이가 있을 수 있지만, 대부분의 노인이 소득비례연금을 수급하고 이를 통해 적정한 소득보장이 이루어지는 것이 우선적으로 필요함**

☞ 소득비례연금인 국민연금이 현재보다 성숙하고 발전하는 것이 필요

17

향후 기초연금의 발전방향 및 전제조건

- 향후 **공적연금을 기초연금 중심으로 운영? 아니면 국민연금 중심으로 운영**?, 이때의 판단 근거는 **향후에도 국민연금이 1차적 노후소득보장으로서의 역할을 담당할 수 있을 것**인가?, 이에 따라 다음의 두 가지 방향으로 구분 가능

① 대부분의 노인이 국민연금을 수급하고, 국민연금을 통해 적정 수준의 소득보장이 가능할 것이라는 전망	② 산업·노동시장 구조 변화를 고려할 때 보험방식의 소득비례연금이 적합하지 않다는 문제의식, 국민연금이 1차 노후소득보장으로서의 역할이 어려울 것이라는 전망
✓ 소득비례연금이 주요 역할을 담당하는 유형 1(범주적 공공부조)과 유형 3(최저보장연금)으로의 발전방향 설정 가능 ✓ 현행 국민연금제도 그대로 운영, 다만 기초연금이 범주적 공공부조나 최저보장연금으로 전환되기 위해서는 소득비례연금이 충분히 성숙해야 가능, 그렇지 않으면 공적노후소득보장에서 범주적 공공부조나 최저보장연금의 의존이 커지는 문제 발생(2016년 영국 개혁 사례)	✓ 유형 2(수당형 기초연금)와 같이 현재보다 기초연금의 역할을 강화하는 발전방향 설정 가능 ✓ 소득재분배 기능이 포함된 국민연금과 기초연금의 재구조화 필요

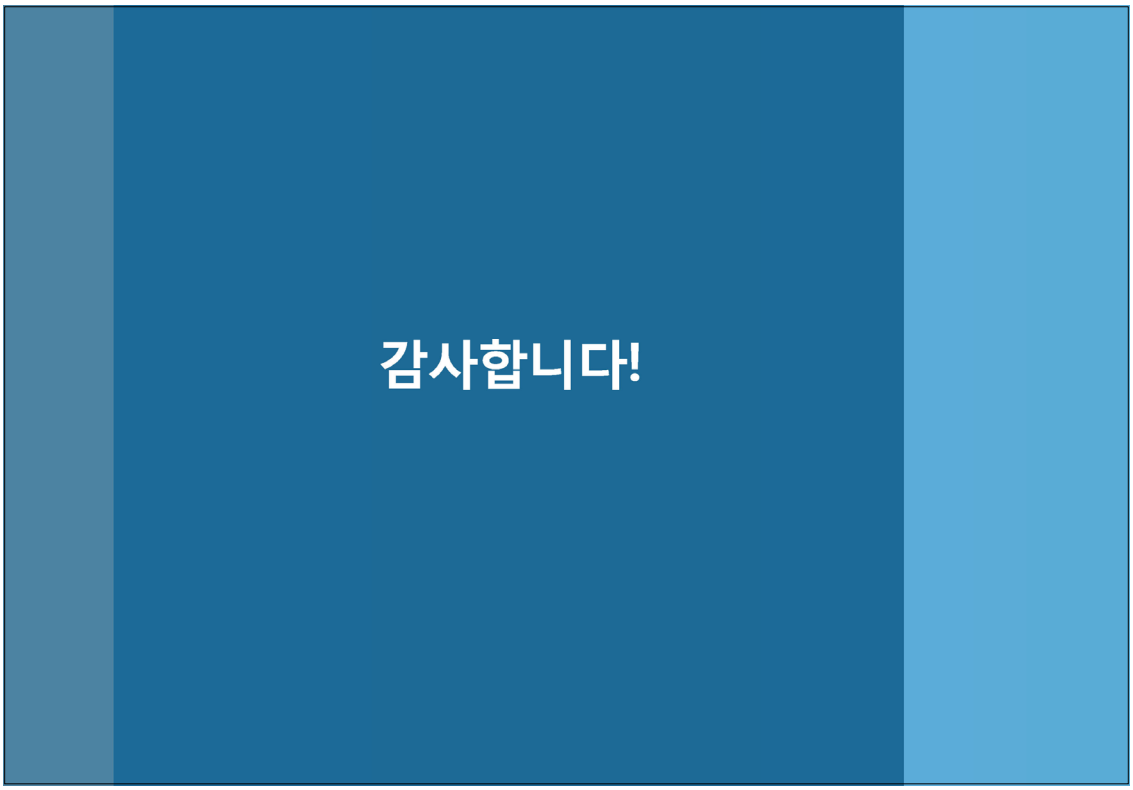
18

5 . 나가며

나가며

- 현재 한국은 소득비례연금인 국민연금 미성숙, 그렇다고 해서 기초보장도 충분한 상황이 아님, 따라서 기초연금의 향후 발전방향을 무엇으로 선택하느냐에 따라 공적노후소득보장 체계도 달라질 수 있음
- 기초연금의 발전방향을 선택할 때의 근거는 **향후 국민연금의 발전가능성이며, 이에 따라 향후 공적연금제도 뿐 아니라 국기초에 이르는 제도 개선을 논의**해야 함
  - ✓ 기초연금의 발전방향을 **범주적 공공부조안이나 최저보장연금으로 설정할 경우 국기초와의 관계를 어떻게 설정할 것인지도 논의할 필요**
  - ✓ 기초연금의 발전방향을 **수당형 기초연금으로 설정할 경우 국민연금과의 재구조화가 불가피하므로, 이에 대한 사회적 논의도 필요**함
- 공적연금의 장기적인 발전방향을 먼저 설정하고, 이에 도달하는 과정으로서의 단·중기방향에 대해 논의하는 것도 필요할 것임

19


감사합니다!

공동주체기관세션XI

발표3

공적연금개혁과 노동공급: 중남미 국가를 중심으로

홍성우(대외경제정책연구원)

공적연금개혁과 노동공급: 중남미 국가를 중심으로

홍성우(대외경제정책연구원)[1)]

요 약

지속적인 출산율 하락과 기대수명의 증가, 그로인한 노인부양비의 급속한 증가로 우리나라를 포함한 많은 국가들이 공적연금재정의 지속가능성에 대해 우려해 오고 있다. 과거 많은 국가들이 공적연금의 재정안정화를 도모하기 위해서 시행하였던 개혁의 방향은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 구조적 개혁(structural reform)이며, 다른 하나는 모수적 또는 비구조적 개혁(parameter or non-structural reform)이다. 전자는 확정급여형 부과식 (Defined-Benefit Pay-As-You-Go) 공적연금제도를 확정기여형 적립식(Defined-Contribution Funded)으로 전환하는 것을 일컫는 반면, 후자는 확정급여형 부과식의 틀 안에서 근로자에게 근로유인을 제공함으로써 공적연금기금의 고갈 시점을 늦추는 다양한 제도적 변화를 의미한다.

본 연구는 각 국가의 노동참여율을 이용하여 위에서 언급한 두 가지 유형의 공적연금개혁이 노동공급에 미치는 효과를 비교하는 것을 주된 목적으로 한다. 구조적, 비구조적 유형의 공적연금개혁 효과를 직접적으로 비교하는 시도는 기존의 많은 연구들에서 수행되지 않았다는 점에서 본 연구의 의의를 찾을 수 있다.

실증분석을 위해 세계은행(World bank)에서 제공하는 데이터를 이용하여 1980년부터 2018년까지의 중남미 19개국에 대한 국가 패널자료를 구축하였다. 이 자료를 바탕으로 two-way fixed effect 모형을 이용하여 실증분석을 수행하였다.

분석결과, 구조적 공적연금개혁은 노동참여율을 약 2% 포인트 증가시킨 반면, 비구조적 공적연금개혁은 노동참여율에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 중남미 국가들에서 비구조적 개혁은 주로 공적연금 수급연령을 늦추는 것이었기 때문에 은퇴를 앞둔 중장년층 근로자에게 유의미한 영향을 미쳤을 수 있지만, 동 개혁이 생산가능인구 전체에 유의미한 영향을 미치기는 어려웠을 개연성이 있다.

본 연구는 구조적, 비구조적 공적연금개혁의 노동공급효과를 직접적으로 비교함으로써 향후 공적연금개혁안 논의 시 추가적으로 고려해야할 사항들을 제시하였다는 점에서 의미있는 시사점을 제공한다.

1) 대외경제정책연구원 선진경제실 부연구위원

특별세션 I

발표1

국민기초생활보장제도의 역사와 이슈, 그리고 방향

김미곤(한국보건사회연구원)

특별세션Ⅱ

발표1

국민기초생활보장제도의 재산기준 개선 방안

정은희(한국보건사회연구원)

국민기초생활보장제도의 재산기준 개선 방안[1)]

정은희(한국보건사회연구원 부연구위원)

이 글은 국민기초생활보장제도에서 사각지대가 생기는 원인 중 하나로 논의되는 재산의 소득환산제를 검토하여 개선 방안을 제시하고자 했다. 기초보장제도의 사각지대가 지속적으로 감소하기는 했지만, 여전히 규모가 크다는 문제가 계속 제기돼 왔기 때문이다.

정부는 비수급 빈곤층을 2023년까지 89만 명에서 47만 명으로 감소시키는 것을 목표로 설정했다. 비수급 빈곤층 감소 계획에는 재산 기준을 완화하는 내용도 포함되어 있다. 재산 기준을 완화하는 방법은 다양하지만, 이 글에서는 기본재산공제액과 주거재산 인정 한도를 상향 조정하는 방안을 검토하였다. 우리나라의 평균 전세가격은 지속적으로 상승하였지만, 기본재산공제액은 2009년 이후 변동이 없어 기초보장제도의 수급 자격을 제약하고 급여 보장성을 약화시킬 수 있기 때문이다.

전세가격 상승을 고려한 기본재산공제액과 주거재산 인정 한도액을 반영하면, 기초보장제도 수급 가구 규모는 적게는 0.1%포인트에서 많게는 0.5%포인트까지 증가한다. 새로 편입되는 가구는 대부분 1인 가구와 2인 가구이며, 절반 이상이 노인 가구로 추정된다. 이러한 결과는 전세가격 상승을 반영한 기본재산공제액과 주거재산 인정 한도액이 기초보장 비수급 빈곤층 중 1~2인 가구와 노인 가구의 수급률을 높이고 이들의 급여 보장성을 강화할 수 있음을 보여 준다.

1. 들어가며

이 글에서는 국민기초생활보장제도(이하 기초보장제도)에서 사각지대가 생기는 원인 중 하나로 지목되는 재산의 소득환산제를 검토하여 개선 방안을 제시하고자 한다. 사각지대 원인 중 다른 하나로 논의되는 부양의 무자 기준은 지속적으로 검토하여 완화하려는 노력을 했기 때문에 이 글에서는 재산의 소득환산제에 한정하여 논의하고자 한다.

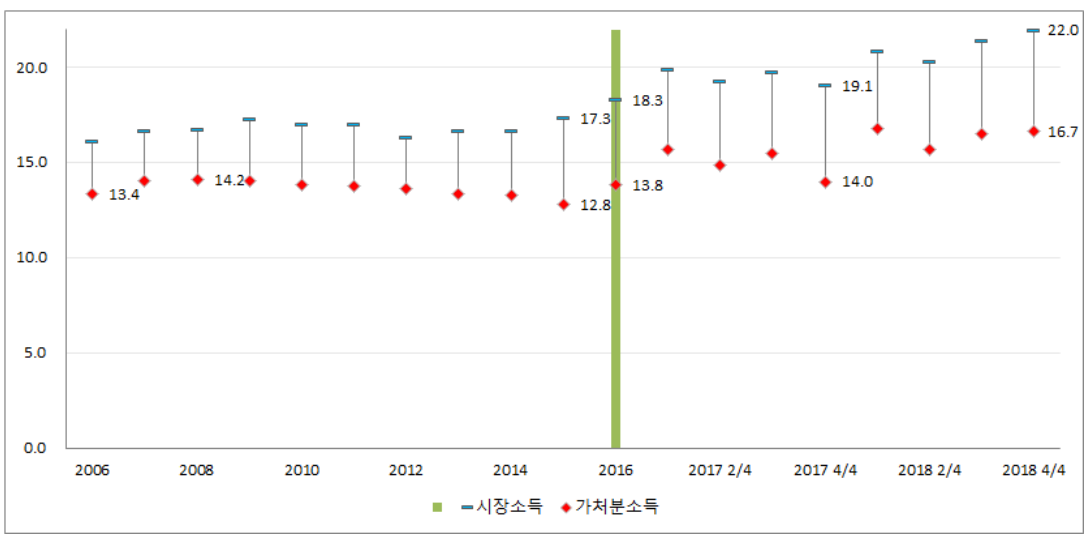
가장 최근에 발표된 연구에 따르면(김태완 외, 2017, p. 489), 기초보장의 사각지대는 기준 중위소득 50%를 빈곤선으로 설정했을 때 144만 명으로, 규모가 크다고 할 수 있다. 기준 중위소득 40% 이하를 빈곤선으로 설정했을 때도 비수급 빈곤층은 93만 명이다. 이는 정부의 빈곤율 감소 및 기초보장제도 사각지대 감소 노력에도 불구하고, 빈곤율 증가에 비해 정부의 공적 지원에 따른 빈곤율 감소 효과가 상대적으로 크지 않기 때문이다.

최근 들어 시장소득 기준 빈곤율이 증가하고 있다. 〈그림 1〉을 보면 정부의 공적 지원에 따라 2006년에서

1) 이 글은 정은희 외(2018)의 연구 내용 중 일부를 발췌하여 수정 및 추가 분석한 것이다.

2016년 사이에는 가처분소득 기준 빈곤율이 감소하였다. 2015년과 2016년에는 공적 이전으로 인한 빈곤 감소 효과가 2006년 이래 가장 높은 값(4.5%포인트 차이)을 보였다. 그러나 시장소득 빈곤율은 2015~2016년에 증가했다. 이러한 결과는 시장소득 기준 빈곤율 증가를 완화할 만큼 공적 이전이 크지는 않았기 때문이라고 볼 수 있다. 2017년 이후 빈곤율은 분기 자료로 바뀐 데다 계절별 변동성 요인으로 인해 빈곤율 변동폭이 커 이전 연도의 빈곤율과 비교하기 어렵다. 정부 개입 효과는 커졌지만 그 크기가 시장소득 기준 빈곤율 증가를 상쇄할 만큼은 아니어서 가처분소득 기준 빈곤율이 감소하지 않는 것임을 확인할 수 있다. 분기에 따라 다르지만, 2017년 이후에는 가처분소득 기준 빈곤율이 14.0%에서 16.7% 사이의 값을 가진다. 이는 2006년 가처분소득 기준 빈곤율(13.4%)과 비교해도 높은 수준이다. 빈곤율을 감소시키기 위해 정부는 일차적으로 시장소득을 개선함과 동시에 빈곤층의 가처분소득을 높이는 방안을 강구해야 한다.

〈그림 1〉 빈곤율(개인)



자료: 통계청. 가계동향조사. 각 연도 및 분기 원자료.

정부는 국민기초생활보장제도 2차 사회보장기본계획(2019~2023)에 2040년까지 빈곤율을 11%대까지 감소시키겠다는 목표를 설정해 두었다(보건복지부, 2019, p. 25). 기초보장제도의 사각지대가 지속적으로 감소하기는 했지만 여전히 그 규모가 크다는 문제가 제기돼 왔기 때문이다. 빈곤율 감소를 위해 비수급 빈곤층의 규모를 2023년까지 89만 명에서 47만 명으로 줄이는 것을 목표로 설정하였다. 비수급 빈곤층 감소 계획안에는 부양의무자 기준 완화뿐 아니라 재산 기준 완화도 포함되어 있다.

기초보장제도에서 보호받지 못하는 빈곤층은 대부분 그 원인이 수급 판정 기준 중 부양의무자 기준과 재산 기준 때문이라고 볼 수 있다. 근본적인 원인은 기초보장제도 수급자 선정 기준이 빈곤선 기준과 다른 것이지만, 일반적으로 논의되는 원인은 수급 판정 기준으로 부양의무자 기준이나 재산 기준을 활용하기 때문이라고 볼 수 있다. 즉, 선정 기준과 빈곤 기준선이 같더라도 각 개인의 능력과 재산 활용 정도, 친족 부양의 원칙 등으로 인해 기초보장제도 선정에서 탈락하는 일이 생긴다.

부양의무자 기준에 대해서는 지속적으로 논의돼 왔으며, 부양의무자 기준 또한 완화돼 왔고, 부양의무자 기준 폐지와 관련해서도 논의가 계속되고 있다(여유진 외, 2017, p. 23). 그러나 재산 기준에 경제 수준 변화와 저소득층 가구의 생활 실태 변화를 반영해야 함에도 불구하고 부정기적, 부분적 조정만 이뤄져 왔다.

2015년 맞춤형 급여 체계로 전환할 당시에도 소득 기준은 조정되었으나 기본재산공제액 기준은 달라지지 않았다. 기초보장제도에서 재산은 소득으로 환산된다.[2] 이때 환산에서 공제되는 재산액이 기본재산공제액이다. 기본재산공제액은 저소득층의 주거자산을 일부 보호하는 기능과 함께 취약계층의 주거자산 형성을 돕는 기능을 한다고 볼 수 있다. 2003년에 재산의 환산제도가 도입되면서, 최저생계비 계측 연도인 1999년 지역별 최저주거면적에 해당하는 전세가격을 기준으로 주택은행(주택동향조사)이 발표하는 2002년 기준 소형 아파트 전세가격 상승률을 적용하여 2003년 기초공제액을 결정했기 때문이다.

우리나라의 평균 전세가격은 지속적으로 상승하고 있으나 기본재산공제액은 2009년 이후 변화가 없었다. 기본재산공제액은 기초보장제도 수급 여부에도 영향을 미치지만 수급액에도 영향을 미치므로, 기본재산공제액에 변화가 없다면 기초보장제도의 보장성이 약화되고 있다고 볼 수 있다. 따라서 이 글에서는 재산 기준으로 인한 사각지대 문제와 재산 기준 개선 방안을 제시하고자 한다.

2. 기초보장제도에서 재산 기준의 의미와 소득환산 방법

현행 기초보장제도 수급자 선정 시에는 급여별 선정 기준과 가구의 소득인정액을 비교하여 선정 기준보다 소득인정액이 낮으면 둘 간의 차액만큼 급여를 제공하고 있다. 가구의 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합한 값이다. 따라서 재산 기준은 수급자 선정 기준과 선정액에 영향을 미치고, 재산 기준의 변화는 대상자의 포괄성 확대와 보장성 강화에 영향을 미칠 것이다.

재산 기준을 적용하는 방법으로서 현행 재산의 소득환산 산정 방법은 아래와 같다. 재산은 일반재산, 주거재산, 금융재산, 자동차로 구분한다. 기본재산공제액은 대도시 5400만 원, 중소도시 3400만 원, 농어촌 2900만 원이다. 주거재산의 한도액은 지역별로 적용하여 대도시, 중소도시, 농어촌이 각각 1억, 6800만 원, 3800만 원이다. 기본재산공제를 한 후 초과하는 재산은 소득으로 환산하게 되는데, 방법은 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉 재산의 소득 환산 방법

(단위: %/월, 만 원)

구분		
기본재산 공제액	대도시	5,400
	중소도시	3,400
	농어촌	2,900
금융재산 공제액		500
환산율(%)	주거재산	1.04
	일반재산	4.17

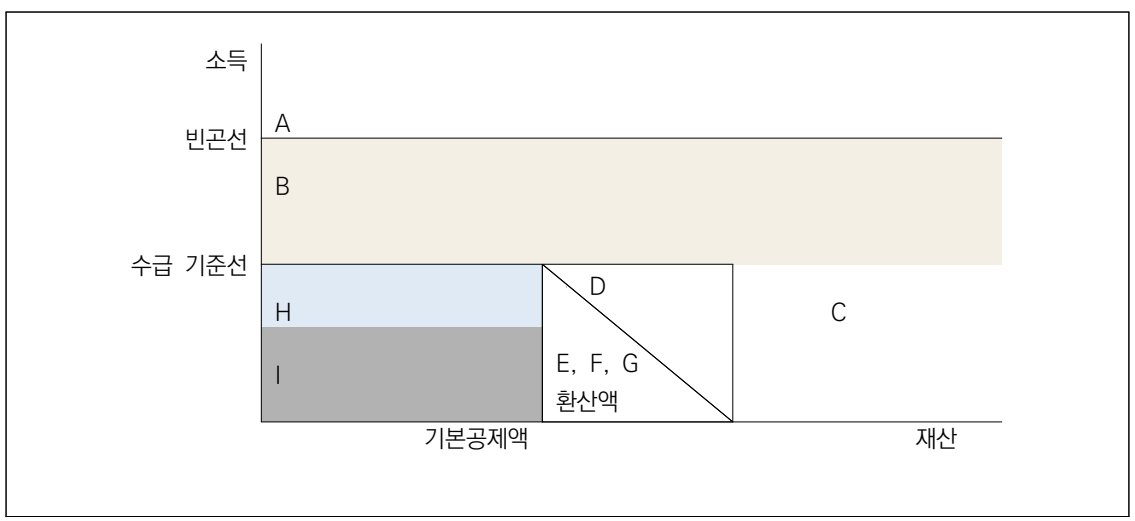
2) 재산의 소득환산제와 관련해 어떤 종류의 재산을 어떤 방식으로 환산하는지에 대해서는 다양한 쟁점이 있는데, 지면의 한계상 이 글에서 이러한 논의를 포괄하여 기술하기는 어렵다. 다양한 쟁점에 대한 논의는 정은희 외(2018)의 연구를 참조하기 바란다.

구분		
	금융재산	6.26
	자동차	100
주거재산 인정 한도	대도시	10,000
	중소도시	6,800
	농어촌	3,800
환산 제외 (근로 무능력 가구)	대도시	8,500
	중소도시	6,500
	농어촌	6,000

자료: 강신욱, 노대명, 류정희, 이현주, 정해식, 황도경, 박형존. (2015). 맞춤형 급여제도 개편에 따른 차상위층 지원제도 개선 방안의 내용을 일부 수정함.

〈그림 2〉는 재산 기준의 구조를 나타내는데, 비수급 빈곤층은 넓은 의미에서는 B+C이고, 좁은 의미에서는 C이다. B는 빈곤선과 수급 기준선의 차이에서 생기는 비수급 빈곤층을 의미하며, C는 재산 기준으로 인해 수급받지 못하는 대상자를 의미한다.

〈그림 2〉 기초보장제도 재산 기준 구조



주: A – 비빈곤층(빈곤선 = 균등화된 가구 경상소득 〈 중위소득의 50% 선)
B – 빈곤선 〉 가구 경상소득 〉 기초보장 소득 기준선(기준 중위소득의 50% 또는 30% 선)
C – 기초보장 소득 기준선 〉 가구소득인정액 〉 기초보장 소득인정액 기준
D – 환산 제외 해당 가구. 가구원이 근로 무능력자로만 구성되며 별도의(완화된) 소득인정액 기준 적용.
E, F, G – 기초보장 소득인정액 기준 〉 가구소득인정액, 가구 재산 〉 기본재산공제 한도
E – 주거재산 〉 기본재산공제 한도
F – 주거 + 일반재산 〉 기본재산공제 한도
G – 주거 + 일반 + 금융재산 〉 기본재산공제 한도, 재산의 소득환산액 〉 0
H – 주거+일반+금융재산 〈 기본재산공제 한도, 자동차 보유, 소득 + 자동차 환산액 〈 소득인정액 기준, 자동차 보유, 가치가 크지 않아 소득과 합산하여도 수급 자격 획득.
I – 주거+일반+금융재산 〈 기본재산공제 한도, 자동차 = 0(환산액 =0)
자료: 정은희, 김태완, 정해식, 임완섭, 오욱찬, 김근혜. (2018). 국민기초생활보장제도 재산기준 개선방안 연구. p. 29 그림 〈2-1〉.

3. 기초보장제도의 재산 기준 구조에 따른 비수급 빈곤층

이 글에서 다루는 연구는 2017년 가계금융복지조사 자료[3]를 통해 재산 기준으로 인한 사각지대 규모를 추정하였다. 전국 규모의 데이터 중 소득, 재산과 관련된 변수가 풍부하기 때문이다. 중위소득의 50% 선을 빈곤선으로 설정하고 소득인정액이 기준 중위소득의 30% 미만인 경우를 수급 자격 가구로 간주했을 때 구간별 가구 비율과 소득 분포는 〈표 3〉에 제시한 바와 같다. 수급 가구 비율은 4.3%[4]이며, 비수급 빈곤 집단 비율은 전체 가구 중 16.8%이다.

비수급 빈곤 집단은 두 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 하나는 집단 B로, 이 집단은 소득은 빈곤선 이하지만 수급 자격이 주어지지 않는 가구를 의미한다. 다른 하나는 집단 C이다. 집단 C는 소득이 빈곤선 기준인 기준 중위소득의 30% 이하이나, 재산을 소득으로 환산함에 따라 소득인정액이 기준 중위소득 30%보다 높아 수급하지 못하는 가구를 의미한다. 집단 B의 비율은 전체 가구 중 1.8%이지만 집단 C의 비율은 전체 가구 중 15.1%이다. 즉 비수급 빈곤층 대부분은 재산이 소득으로 환산됨에 따라 수급 자격이 주어지지 않는다고 볼 수 있다.

집단 C의 소득을 구체적으로 살펴보면, 경상소득 기준으로 월평균 95만 원이나 재산을 소득으로 환산한 액수는 월평균 572만 원으로, 월평균 소득인정액은 666만 원이다. 즉 C 집단이 기초보장 수급을 신청할 경우 이들에게 적용되는 소득은 666만 원으로 산정되어 수급 자격이 주어지지 않게 된다. 그러나 이들의 경상소득은 기준 중위소득의 30% 이하에 해당하므로 소득 기준만 본다면 수급 자격이 있는 가구이다.

수급 빈곤층의 구조를 살펴보면, 수급 자격이 있는 가구 중 환산 제외 적용을 받는 가구(집단 D) 비율이, 수급 자격이 있는 가구 중 3분의 2 이상을 차지한다(전체 가구 중 2.9%). 수급 자격이 있는 가구 중 재산이 기본공제액보다 적은 가구(집단 I)가 수급 자격이 있는 가구 중 약 3분의 1에 해당한다(전체 가구 중 1.4%). 즉, 수급 대상자의 대부분이 환산 제외 적용을 받거나 기본재산공제액보다 재산이 적다고 볼 수 있다. 위 사실로 미루어 보면, 초과 재산이 소득으로 환산되어 수급 가구로 들어오는 비율은 매우 낮다고 할 수 있다.

재산의 소득환산은 빈곤층의 수급률과 소득 보장성에도 영향을 미친다. 여러 유형의 재산 중 수급 자격이 있는 가구의 소득 보장성에 가장 큰 영향을 미치는 것은 자동차와 주거재산이다. 더 구체적으로 수급 자격이 있는 가구의 소득 구조를 살펴보면, 환산액이 가장 높은 집단은 H로 월평균 50만 원이다. 이는 자동차의 환산율이 모든 종류의 재산 중에서 가장 높게 설정되어 있기 때문이라고 볼 수 있다. 집단 H는 월평균 경상소득은 82만 원이지만 소유하고 있는 자동차로 인해 월평균 50만 원의 소득이 발생하는 것으로 간주되어 월평균 소득 인정액이 132만 원이다. 즉 집단 H는 50만 원이 실제로 발생하는 소득이 아님에도 발생하는

3) 2017년 가계금융복지조사의 경우, 본 연구가 진행된 2018년에는 설문조사 원자료만 이용할 수 있었으나, 이후 행정 데이터의 소득 자료와 결합한 데이터를 공개하여 제공하고 있다. 본 연구에서는 행정 데이터와 결합하기 이전의 데이터를 사용하였다.

4) 참고로 2016년 생계급여 수급 가구 수는 89만 6221가구(보건복지부, 2016년 국민기초생활보장 수급자 현황)이며, 우리나라 전체 추계 가구 수는 1928만 4671가구(통계청, 2016년 가구추계)로 생계급여 가구 비율은 4.6%이다. 이 글에서는 데이터의 한계상 부양의무자 기준을 고려하지 않았기 때문에 실제 수급률보다 높게 추정될 것으로 기대하였으나, 다소 낮게 추정되었다. 이 글에서 수급 가구 비율이 낮게 추정된 원인은 첫째, 생계급여 가구 수에는 시설 수급 가구가 포함되어 있으나, 이 글의 분석에서 사용된 데이터에는 시설에 거주하는 자가 제외됐고 둘째, 주택가격은 공시지가가 아닌 시장가격이기 때문에 기초보장제도에서 계산하는 주택가격보다 높게 계산됐으며 셋째, 소득공제를 적용하지 않고 경상소득을 사용했기 때문에 기초보장제도에서 계산하는 소득보다 높을 가능성이 있다는 것이다.

것으로 간주되어 생계급여 지급액에서 50만 원이 삭감된다고도 볼 수 있다. 수급 자격이 있는 가구의 일반재산이나 금융재산의 경우 월평균 환산액은 매우 낮게 나타나는데, 이는 수급 가구가 일반재산이나 금융재산을 거의 소유하고 있지 않거나, 소유하더라도 그 규모가 기본재산공제액보다 작기 때문으로 추정된다.

환산 제외 적용 가구나 재산 규모가 기본재산공제액보다 작아 재산의 환산액이 없는 가구를 제외하면, 수급 자격 가구에 더 큰 영향을 주는 것은 주거재산이다. 주거재산이 기본공제액 보다 커서 초과하는 재산을 환산할 경우, 환산액은 월평균 36만 원이다. 따라서 기초보장제도에서 집단 E는 36만 원의 소득이 발생한다고 간주되므로 최종적으로는 생계급여 지급액이 36만 원 감소한다고 볼 수도 있다.

〈표 3〉 집단별 가구 비율과 소득 및 환산액(2016년)

(단위: %, 만 원)

집단	특성			백분율	누적 백분율	월간 소득(만 원)		
						경상소득	환산액	소득인정액
A	비빈곤			78.8	78.8	507	2,262	2,769
B	빈곤 (21.2)	비수급 (16.8)	소득 〉 기준 중위소득 50%	1.8	80.6	103	435	538
C			소득인정액 〉 기준 중위소득 30%	15.1	95.7	95	572	666
D		수급 자격 (4.3)	환산 제외 적용	2.9	98.5	43		43
E			주거 〉 공제	0.1	98.6	45	36	81
F			주거, 일반 〉 공제	-	-	-	-	-
G			주거, 일반, 금융 〉 공제	0.0	98.6	44	16	59
H			소액의 자동차 환산	0.0	98.6	82	50	132
I			재산 〈 공제	1.4	100.0	58	0	58

주: 기초생활보장제도의 기준선은 2016년 기준값을 적용한 것이며, 경상소득은 균등화한 값, 환산액과 소득인정액은 균등화한 값이 아님에 유의해야 함. 데이터의 제약상 수도권 → 대도시, 비수도권 → 중소도시 기준을 적용함. 소득인정액과 경상소득은 반올림된 값으로 이 둘을 합산한 결과가 소득인정액과 다를 수 있음에 유의.

자료: 통계청. 가계금융복지조사. 2017년 원자료.

4. 재산 기준에 의한 사각지대 완화 및 보장성 강화 방안

재산 기준으로 인한 비수급 빈곤층의 규모를 줄이고 급여 보장성을 강화하기 위해 기초보장제도의 재산 기준을 다양한 방식으로 설계할 수 있다. 먼저, 기본재산공제액 규모를 늘려 보호하고자 하는 재산 규모를 늘리고, 소득으로 환산되는 재산의 규모를 줄이는 것을 고려해 볼 수 있다. 다음으로는, 주거재산 인정 한도[5]를 상향 조정하는 방안이 있다. 주거재산 인정 한도를 상향 조정하게 된다면, 〈표 3〉에서 살펴본 바와 같이 주거용 재산이 기본공제액을 초과하여 남는 재산을 소득으로 환산하게 될 때, 환산되는 소득이 낮아질 수 있다. 이 외에도 자동차의 소득환산율을 조정하거나 다른 재산 유형의 공제액 규모를 확대하거나 소득환산율

5) 주거용 재산 인정 한도는 주거용 재산 환산율과 함께 2013년부터 도입되었다. 2013년 이전에 주거용 재산은 일반재산으로 구분되어 일반재산 환산율 4.17%를 적용받았으나 너무 높다는 비판이 있어(여유진 외, 2011, p. 196) 2013년부터 주거용 재산의 환산율은 일반재산에 적용되는 환산율보다 낮은 1.04%로 설정되었다. 이와 관련한 논의는 여유진 외(2011) 자료에 자세하게 기술되어 있다.

을 조정하는 등의 방식으로도 비수급 빈곤층 규모를 줄이고 급여 감소를 어느 정도 완화할 수 있다. 이 글에서는 기본재산공제액과 주거재산 인정 한도액을 현실화하는 방안에 한정하여 우선적으로 검토하고자 한다.

기본재산공제액은 지역별 최저주거면적에 해당하는 전세가격을 기준으로 설정하였다. 즉, 기본재산공제액 규모는 최저 수준에 해당하는 주택의 전세가격만큼 소득으로 환산하지 않고 그만큼의 주거재산은 보호하려는 취지에서 설정된 것이라고 볼 수 있다. 이후 기본재산공제액은 소형 아파트 전세가 상승률을 적용하여 몇 차례 조정되었으나, 2009년 이후에는 전세가격 상승에도 불구하고 기본재산공제액은 불변이었다. 2009년 이후 기본재산공제액은 불변이지만 아파트 전세가격은 크게 상승하여 2016년에는 현행 기본재산공제액 대비 1.2~1.6배 정도 상승하였다(정은희, 김태완, 정해식, 임완섭, 오욱찬, 김근혜, 2018:53).

기본재산공제액과 주거재산 한도액은 최저주거기준과 연관되어 있다. 최저주거기준에 해당하는 규모의 전세가 변화를 반영하기 위해 통계청의 소비자물가 전세 상승률, 한국감정원의 '전국 주택가격 동향 조사'의 소형 아파트 전세가 상승률 및 최저주거기준 단위 전세가를 적용하였다. 각 지수를 적용한 기본재산공제액과 주거재산 인정 한도액 값은 〈표 4〉에 제시하였다. 1안은 소비자물가지수의 지역별 전세가 증가율을 적용한 것이고, 2안은 주택가격 동향 조사에서 규모 2에 해당하는 소형 아파트 전세가 상승률을 적용한 것, 3안은 최저주거면적에 해당하는 면적에 단위당 전세가를 적용한 것이다.

〈표 4〉 주요 지수 적용에 따른 기본재산공제액과 주거재산 인정 한도액

(단위: 만 원)

(방안) 구분 번호	기본재산공제액			주거재산 한도			비고	
	대도시	중소도시	농어촌	대도시	중소도시	농어촌		
현행	5,400	3,400	2,900	10,000	6,800	3,800		
1	6,900	4,000	3,500	10,100	7,100	4,100	기본재산 + 주거재산	소비자물가 전세 상승률 적용
2	8,000	4,200	3,600	11,900	7,500	4,100		주택가격 동향 조사 아파트 전세가 상승률
3	11,000	6,400	5,200	16,500	8,800	7,300		최저주거기준 단위 전세가

자료: 정은희, 김태완, 정해식, 임완섭, 오욱찬, 김근혜. (2018). 국민기초생활보장제도 재산기준 개선방안 연구. p. 152 〈표 4-12〉 일부 발췌.

〈표 5〉는 각 대안별 조정에 따른 변화를 제시한 것이다. 현행 대비 수급 자격 가구 비율과 생계급여 수급 총액이 높은 안은 3안이다. 현행 대비 3안은 수급 자격 가구 비율이 0.5%포인트 증가하며, 나머지 두 안은 0.1%포인트 증가하는 것으로 나타났다. 현행 대비 3안은 생계급여 총액이 12.1% 증가하며, 나머지 두 안은 각각 3.4%, 3.9% 증가하는 것으로 나타났다.

현행 재산 기준과 주거재산 인정 한도를 적용하면 환산액은 월평균 7000원, 소득인정액은 월평균 48만 3000원이며 생계급여 수급액은 월평균 18만 3000원이다. 그런데 수급 가구 규모 증가가 가장 큰 3안을 적용하면 환산액은 월평균 5000원, 소득인정액은 월평균 48만 6000원이며 가구당 생계급여 지급액은 18만 6000원으로 현행에 비해 급여 보장성이 약간 상승하게 된다.

〈표 5〉 대안별 조정에 따른 변화

(단위: 만 원/월)

구분 번호	수급 자격 가구 비율(%)	증가 비율 (%p)	경상소득	환산액	인정액	생계급여액	생계급여 수급 총액 (만 원/년)	현행 대비 생계급여 수급 총액 비율(%)
현행	4.3		47.7	0.7	48.3	18.3	185,302,232	100.0
1	4.4	0.1	47.9	0.3	48.3	18.5	191,580,264	103.4
2	4.4	0.1	47.9	0.2	48.2	18.6	192,561,087	103.9
3	4.8	0.5	48.1	0.5	48.6	18.6	207,797,460	112.1

자료: 정은희, 김태완, 정해식, 임완섭, 오욱찬, 김근혜. (2018). 국민기초생활보장제도 재산기준 개선방안 연구. p. 158 〈표 4-13〉일부 발췌.

대안별 수급 가구 추계는 〈표 6〉에 제시하였다. 참고로 통계청의 2017년 가구 추계 자료(통계청, 2018)에 따른 전국 가구 수는 1952만 3587가구이며 통계청 2017년 가계금융복지조사 자료에서 추정한 전국 가구 수는 1946만 3367가구이다. 추가 수급 가구 수 추계 방식은 다음과 같다. 전국 가구 수는 통계청이 추계한 2017년 가구 수와 2017년 가계동향조사의 추정 모수 가구 수를 기준으로 했다. 추가 수급 가구 수는 추가로 증가하는 수급 가구 비율과 통계청 자료, 가계동향조사 자료에서 추계한 전국 가구 수를 곱하여 계산했다.

현행 대비 수급 자격 가구 비율과 생계급여 총액은 3안, 2안, 1안 순으로 많이 증가한다. 3안은 현행에 비해 수급 자격 가구 비율을 0.5%포인트 증가시키며 생계급여 총액은 12.1% 정도 증가시킨다. 따라서 추가로 증가하는 수급 가구 수는 약 8만 8000가구로 추정된다.

〈표 6〉 수급가구 규모 추계

구분 번호	추가수급 가구비율 (%p)	추가 대상 가구 수 추계		추가 소요 예산 추계(만 원)
		2017년 전국 추계 가구 수	2017년 가계금융복지조사 전국 가구 수	생계급여 수급 총액 증가 비율(%)
현행	0	19,523,587	19,463,367	0.0
1	0.1	+15,619	+15,571	3.4
2	0.1	+19,524	+19,463	3.9
3	0.5	+87,856	+87,585	12.1

자료: 정은희, 김태완, 정해식, 임완섭, 오욱찬, 김근혜. (2018). 국민기초생활보장제도 재산기준 개선방안 연구. p. 163 〈표 4-14〉 일부 발췌.

현행 재산 기준뿐 아니라 새로운 안 적용에 따른 수급 자격 가구의 90% 이상이 1인 가구와 2인 가구이며, 약 75%가 노인이 가구주인 가구이다(표 7). 또한 새로운 기준을 적용함에 따라 신규로 편입되는 가구는 반 이상이 노인 가구주 가구이다. 그러나 위와 같은 시뮬레이션에서 얻은 결과는 부양의무자 기준을 적용하지 않았기 때문에 실제 수급 자격과는 차이가 있다.[6)]

6) 현재의 재산 기준을 적용하여 추정된 수급 가구 비율과 새로운 기준을 적용한 수급 가구 비율은 모두 부양의무자 기준을 고려하지 않은 것이다. 따라서 이 글에서 제안한 새로운 재산 기준으로 인해 증가한 수급 가구 비율은 기본재산공제액과 주거재산 인정 한도액 상향 조정에 따른 순효과로 볼 수 있다.

〈표 7〉 재산 기준 조정에 따른 수급 가구 특성

구분	수급 가구 규모	수급 가구 비율(%)	65세 이상 가구주 비율(%)	편입되는 가구 중 65세 이상 가구주 가구 비율(%)
현행	1	58.4	75.5	-
	2	31.8		
	3	6.3		
	4	2.5		
	5+	0.9		
1	1	58.2	75.1	56.3
	2	32.1		
	3	6.1		
	4	2.7		
	5+	1.0		
2	1	58.2	74.9	58.8
	2	32.2		
	3	5.9		
	4	2.7		
	5+	0.9		
3	1	57.2	75.2	72.1
	2	32.6		
	3	6.4		
	4	2.8		
	5+	0.9		

자료: 통계청. (2018). 가계금융복지조사 원자료.

5. 나가며

기본재산공제 수준은 2009년 이후 변경되지 않았으나 지역별, 소득계층별 주택가격과 전세가격은 지속적으로 상승하였다. 따라서 기초보장제도의 재산 기준이 이를 반영하지 않는다면 저소득층의 수급 가능성은 제약되고 급여 보장성이 약화될 수 있다. 이에 따라 이 글에서는 기본재산공제액 수준과 주거재산 인정 한도를 소비자물가지수의 지역별 전세가 상승률, 주택가격 동향 조사의 지역별 아파트 전세가 상승률, 최저주거기준 및 지역별 단위 전세가를 적용하여 상향하는 방안을 제시하였다. 세 가지 지표를 적용하여 시뮬레이션한 결과, 수급 규모는 많아야 약 0.5%포인트 증가로, 크게 늘어나지는 않는다. 따라서 추가로 소요되는 예산의 규모 또한 그렇게 크지 않을 것으로 전망된다.[7)]

각 안을 적용했을 때 새로 편입되는 가구는 안에 따라 다르지만 모두, 노인 가구주 가구가 50% 이상을 차지하며, 특히 세 번째 안은 수급 가구로 편입되는 가구 중 70% 이상이 노인 가구주 가구이다. 이는 소득은 낮지만 주거재산을 보유하고 있는 노인 가구의 특성으로 인한 것이다. 따라서 본 시뮬레이션 결과는 정부가 정책 목표로 제시하고 있는 빈곤율 감소에 큰 영향을 미치지는 않지만 노인 빈곤율 감소에 일부 기여하며, 이들 가구의 급여 보장성을 현행보다 강화할 수 있을 것이다.

7) 추정 방식에 따라, 또 각 안에 따라 다르지만 약 2250억 원에서 4518억 원 정도로 추정된다.

그리고 앞으로 우리나라 전세가격은 변동될 수 있기 때문에 이를 반영하여 기본재산 공제 수준과 주거재산 인정 한도를 주기적으로 조정하는 안을 검토해 볼 필요가 있다. 이는 현재의 틀을 유지하는 방향에서 점진적으로 개편할 수 있다는 장점이 있다. 상향 조정을 위해 사용하는 지표로는 지표 안정성과 행정적 적용이 용이한 소비자물가조사의 전세가격지수를 적용하는 것을 우선적으로 하고, 지표 변동성이 큰 점을 고려하여 3년 주기로 조정하는 안을 고려해 볼 수 있다.

그러나 현행 재산 기준은 다양한 장점에도 불구하고 여러 비판이 존재한다. 살펴보았듯이, 기본재산공제액과 주거재산 인정 한도는 주거용 재산을 최저 수준에 해당하는 만큼 보호하는 것과 연계되어 있다. 그러나 생계급여는 주거에 대한 욕구를 반영한 급여가 아니다. 주거에 대한 욕구는 주거급여에서 보장하고 있다. 이러한 방식은 기존의 통합 급여 체계에서 유용하게 적용되던 방식을 개별 급여 체계로 전환한 이후에도 그대로 적용하고 있기 때문이다. 따라서 개별 급여 체계로 전환한 이후 생계급여 기준에 사용되는 재산 기준은 주거급여 선정 기준에 사용되는 재산 기준과는 다르게 설정하는 방안을 고려할 필요가 있다.

또 다른 비판으로는 기초보장제도가 재산을 가진 노인보다는 재산이 없으나 취약한 아동 가구나 청년 가구에 불리하게 설계되어 있다는 점이다. 그 이유 중 하나는 기초보장제도에서 아동만으로 구성된 가구를 제외하고 아동 가구나 청년 가구는 재산을 소득으로 환산하지만, 특례에 따라 노인으로만 구성된 가구나 장애인으로만 구성된 가구 등에 대해서는 재산을 소득으로 환산하지 않고 소득만 급여 기준선 이하이면 수급 대상자로 선정하기 때문이다. 다른 이유는 일반적으로 노인 가구가 청년이나 아동 가구보다 재산 규모가 크다는 점이다. 재산을 축적할 수 있는 기간이 길기 때문이다. 이 글에서 제시하는 안 또한 노인 가구에 유리한 방식이라고 할 수 있다. 따라서 이 글의 안은 청년 가구나 아동 가구의 비수급 빈곤층 규모를 줄이는 데는 한계가 있다고 할 수 있다. 그러나 이러한 문제는 주거급여 기준과 급여 수준을 주거 욕구를 보장할 수 있는 안으로 현실화하고, 생계급여에서 기본재산공제 수준을 주거급여에서 보호하는 주거재산 수준으로 전환하는 것을 검토하고, 생계급여 기준선을 달리 설정하는 방안을 고려하면 일부 개선될 것으로 기대된다.

참고문헌

강신욱, 노대명, 류정희, 이현주, 정해식, 황도경, 박형존. (2015). 맞춤형 급여제도 개편에 따른 차상위층 제원제도 개선 방안. 세종: 한국보건사회연구원, 보건복지부.

김태완, 김문길, 김미곤, 여유진, 김현경, 임완섭,...최민정. (2017). 2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 세종: 한국보건사회연구원. 보건복지부.

보건복지부. (2019). 제2차 사회보장기본계획. 세종: 보건복지부.

여유진, 김미곤, 김문길, 정재훈, 홍경준, 송치호. (2011). 국민기초생활보장제도 재산의 소득환산제 개선방안 연구. 서울: 한국보건사회연구원, 보건복지부.

여유진, 김미곤, 황도경, 김명중, 정용문, 정재훈, 이주미. (2017). 부양의무자 기준 폐지에 따른 정책과제 연구. 세종: 한국보건사회연구원.

정은희, 김태완, 정해식, 임완섭, 오욱찬, 김근혜. (2018). 국민기초생활보장제도 재산기준 개선방안 연구. 세종: 한국보건사회연구원, 보건복지부.

통계청. (2018). 2017년 가구추계. http://kosis.kr에서 2018. 11. 10. 인출.

통계청. 가계금융복지조사 2017-2018 연간 자료.

통계청. 가계동향조사 2006-2016 연간 자료.

통계청. 가계동향조사 2017-2018 분기 자료.

특별세션 I

발표2

서울형 기초보장제도의 운영현황 및 개편과제

김승연(서울연구원)

서울형 기초보장제도의 운영현황 및 개편과제[1)]

김승연(서울연구원 부연구위원)

목차

1 서울형 기초보장제도 도입배경 및 운영현황
2 서울의 비수급 빈곤 실태
3 서울형 기초보장제도의 개편과제
4 서울형 기초보장제도 개선에 따른 수급자 및 예산 변화 추계
5 서울형 기초보장제도의 성과와 한계

1) 본 발표자료는 김승연·이혜림·이영주(2019), '빈곤 사각지대 해소를 위한 서울형 기초보장제도 개편방안', 서울연구원(미발간), 내용을 일부 재정리하였음.

1 서울형 기초보장제도 도입배경 및 운영현황

1. 도입 배경

- 서울형 기초보장제도는 '서울시민복지기준(Seoul Standard 2012-2018)'의 5대 생활영역 중 소득분야의 최저기준 달성을 위한 핵심 사업으로, 서울시민의 생활수준과 서울의 지역적 특성을 반영한 제도
  - 2010년 한국복지패널 자료를 통해 서울의 빈곤실태를 분석한 결과, 서울의 소득인정액 기준 정책적 빈곤율은 4.92%이나 실제 국민기초생활보장제도 수급률은 2.08%에 불과하여, 약 29만 명에 달하는 비수급 빈곤층이 존재하는 것으로 추정
  - 국민기초생활보장제도의 수급자 선정기준인 최저생계비는 전국 평균 생활수준을 반영한 것으로, 중소도시 기준으로 하향평준화 되어 있어 물가가 상대적으로 비싼 서울의 경우 기초수급자 선정과 복지급여 수준에서 상대적 불이익이 발생
- 서울시의 높은 물가와 지역별 생활격차 등 서울의 특수성을 반영한 서울시민복지기준을 마련하고, 서울시민의 생활수준에 걸맞은 소득·재산 기준을 적용한 서울형 기초보장제도를 도입
- 2013년 7월부터 시행된 서울형 기초보장제도는 생활은 어려우나 수급자 및 부양의무자의 소득·재산 기준 등이 법정 기준에 맞지 않아 국민기초생활보장의 맞춤형 급여 수급에서 탈락한 취약계층에게 생계 및 해산·장제급여를 지원하는 사업
  - 서울형 기초보장제도는 서울의 비수급 빈곤층의 사회적 안전망을 강화하기 위해 국민기초생활보장제도보다 완화된 소득·재산 기준을 적용하여 서울시민의 최소한의 생활을 보장하는 제도이며, 국민기초생활보장제도와 상호보완적으로 운영
- 서울형 기초보장제도는 서울시민의 경제적 수준을 반영하여 국민기초생활보장제도 보다 수급자 및 부양의무자의 소득·재산 기준을 완화하였고, 시행 이후 지속적인 제도개선을 통해 서울의 비수급 빈곤 사각지대 해소에 기여

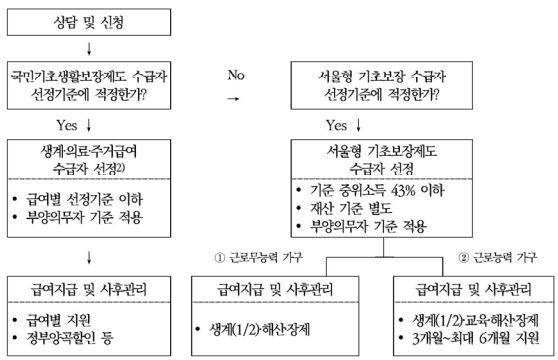
2. 운영체계

1) 선정기준

○ 서울형 기초보장제도는 서울시에 등록된 가구(실제 거주여부 확인) 중 수급권자의 소득·재산 기준과 부양의무자 기준을 동시에 충족하는 가구

○ 서울형 기초보장제도의 선정 대상이 되는 사람은 국민기초생활보장제도의 신청탈락가구이거나 수급중지가구

- 서울형 기초보장제도는 개인의 소득·재산조사에 관한 자체적 권한이 없기 때문에 국민기초생활보장제도 신청자를 대상으로 서울형 기초보장을 병행신청을 받고 있으며, 국민기초생활보장제도에 의해 보장이 가능한 수급권자는 서울형 기초보장제도보다 국민기초생활보장제도를 우선 적용하는 원칙에 따라 급여의 중복수급을 원천적으로 막고 있음



〈그림 1〉 서울형 기조보장제도 운영체계

자료: 서울특별시(희망복지지원과), 2018.1, 2018년 서울형기초보장제도 사업안내, p.41 일부

2) 통합 신청하여 교육급여수급자로만 선정된 경우 서울형 기초보장제도 적합 여부 판정

2. 운영체계

1) 선정기준

▌소득기준

○ 서울형 기초보장제도 수급자 선정기준은 소득평가액이 기준 중위소득 43% 이하에 해당하는 가구

- 서울형 기초보장제도의 소득평가액은 실제소득에서 가구특성별 지출비용과 근로소득공제를 차감하고 남은 금액으로 소득평가액 산정 시 사적이전소득(부양비, 보장기관 확인소득, 무료임차소득 등)은 소득 산정에서 제외

▌재산 기준

○ 국민기초생활보장제도에서 사용하는 재산의 소득환산율이 너무 높고 기본공제액에서 지역별 편차를 반영하지 못해 기초보장 사각지대를 유발한다는 지적이 있어, 서울형 기초보장제도는 별도의 재산 기준

○ 서울형 기초보징제도 수급권자의 재산 기준은 일반재산, 금융재산, 자동차 재산으로 구분되고, 재산 기준은 1억 3천5백만 원 이하

〈표 1〉 서울형 기초보장제도 소득 및 재산 기준

구분	선정기준		내용
서울형 기초 보장권자	소득		• 소득평가액(실제소득-가구특성별지출비용-근로소득공제)이 기준 중위소득 43% 이하
	재산	재산	• 1억 3천5백만 원 이하(일반재산+자동차+금융재산-부채)
		금융재산	• 3,000만 원 이하
		자동차	• 재산의 소득환산율이 100% 적용되는 차량 소유자는 선정에서 제외[3] • 생업용 자동차로서 가구별 1대 • 배기량 2,000cc 미만의 승용자동차 중 차령 10년 이상 혹은 10년 미만의 자동차가액이 500만 원 미만인 자동차

3) 장애인사용 자동차와 일반재산 소득환산율이 적용된 자동차를 제외한 모든 자동차는 재산의 소득환산율을 월 100% 적용

▌부양의무자 기준

○ 서울형 기초보장제도의 부양의무자 범위는 1촌의 직계혈족(부모, 아들, 딸 등), 1촌의 직계혈족의 배우자(며느리, 사위 등)로, 국민기초생활보장제도의 부양의무자 범위와 동일함.

○ 국민기초생활보장제도와 달리 별도의 부양비를 산정하지 않고, 부양의무자의 소득·재산 기준 역시 국민기초생활보장제도 보다 완화된 기준을 적용

○ 부양의무자 기준에서도 수급자 선정기준과 같이 소득과 재산 기준을 분리하여 적용

- 부양의무자의 소득 기준은 2인 가구의 기준 중위소득(100%)에 가구 규모별 기준 중위소득을 합한 금액이 부양의무자 가구 소득 기준 이하이고, 재산 기준은 부양의무자 가구의 가구원 수에 관계없이 6억 원 이하

〈표 2〉서울형 기초보장제도 부양의무자 선정기준(2019년)

(단위: 원/월)

구분	부양의무자 가구 소득·재산 기준						
	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인
소득 기준	4,613,536	5,813,056	6,666,560	7,520,064	8,373,568	9,227,072	10,080,576
재산 기준	6억						

○ 서울형 기초보장제도의 부양의무자 기준 적용 제외 대상은 국민기초생활보장제도와 동일함

- 수급권자 가구에 만 65세 이상 노인 또는 등록 장애인 1~3급의 가구원이 있거나, 부양의무자가 기초연금 수급자이거나, 장애인연금 수급자인 경우, 한부모 가구의 전 배우자(이혼)는 부양의무자 기준 적용에서 제외

▌근로능력 기준

○ 서울형 기초보장제도는 근로능력 가구를 대상으로 한시적으로 생계급여를 지급

- 근로무능력가구로 판정받는 경우 지원을 받을 수 있고, 근로능력가구의 보장기간은 3개월로 급여신청일로부터 연 1회로 제한

2) 지원 내용

○ 서울형 기초보장제도의 급여의 종류는 생계급여, 해산급여, 장제급여로, 생계급여의 최대지원액은 맞춤형 생계급여의 1/2, 최소지원액은 최대지원액의 1/3(2인 가구 기준 142천 원~427천 원)이며, 소득 대비 차등급여로 지급

〈표 3〉 서울형 기초보장제도 생계급여 지원 하한/상한액(2019년)

(단위: 원/월)

구분		1인	2인	3인	4인	5인	6인
최대 지원	소득평가액	0	0	0	0	0	0
	생계급여	256,051	435,979	564,005	692,031	820,056	948,082
				~			
최소지원	소득평가액	734,013	1,249,807	1,616,814	1,983,820	2,350,827	2,717,834
	생계급여	85,350	145,326	188,022	230,677	273,352	316,027

지원급여액 = 가구규모별 최대급여액 - (0.23^{1} × 해당가구 소득평가액)

주1. 계수 0.23은 매년 고시되는 기준 중위소득에 따라 매년 변동
계수 = [(1인 가구 최대 급여액 - 1인 가구 최소 급여액) / 1인 가구 최소 소득평가액]
계수는 1인 가구가 다수이며 지원대상자에 가장 유리하므로 가구규모 상관없이 적용

○ 해산급여는 1인당 60만 원을 지원하며, 추가 출생 시 영아 1인당 60만 원을 추가 지급

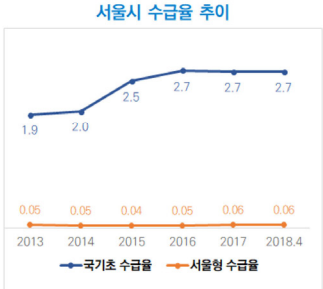
○ 대상자가 사망한 경우 지급되는 장제급여는 1(具)당 75만 원

3. 서울형 기초보장 수급자 현황

1) 수급자 현황

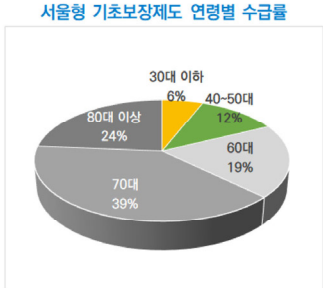
- 서울형 기초생활보장 수급자는 제도를 시행한 첫 해인 2013년에 3,912명에서 2017년 5,175명으로 꾸준히 증가하였으나, 예상한 비수급 빈곤층 규모에 비해 상당히 저조한 편
- 전체 수급자 중 65세 이상 노인가구가 79.3%이고, 전체 수급자 중 92.3%가 부양의무자가 없음
- 근로능력자에 대해 한시적 급여를 지급하기 때문에 30대 이하, 40~50대 수급자가 18%에 불과함.

서울시 수급율 추이



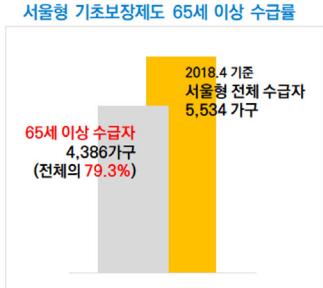
- 서울시민 국민기초생활보장제도 수급률, 서울형 기초보장제도 도입 후 증가

서울형 기초보장제도 연령별 수급률



- 서울형기초보장제도 연령별 수급률 50대 이하 18%, 60대 이상 82%

서울형 기초보장제도 65세 이상 수급률



- 전체 수급지 중 65세 이상 수급지 79.3%,
- 전체 수급자 중 92.3%가 부양의무자가 없고 65세 이상 수급자 중 93%가 부양의무자 없음

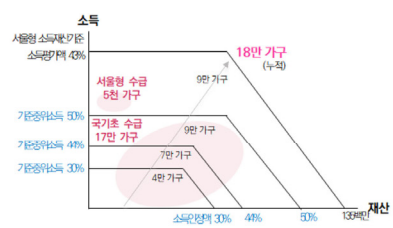
〈그림 2〉 서울형 기초보장 수급자 특성

2 서울의 비수급 빈곤 실태

1. 서울시 비수급빈곤층 규모

- 서울시민의 비수급빈곤층 규모(서울형 기초보장제도 기준 적용) 약 18만 가구로 추정됨
- 국민기초생활보장제도 기준 비수급 빈곤층은 약 9만 가구, 2019년 기준 서울의 국민기초생활보장 수급자는 17만 가구
- 서울형 기초보장 대상이 되는 비수급빈곤층 규모 약 10만 가구로 추정되지만, 실제 서울형 수급자 5천 가구에 불과함
  - 전국 비수급빈곤층 규모 추정 결과는 2017년 기초생활보장제도 실태조사 비수급빈곤층 규모와 유사하게 나타남
  - *"기준 중위소득 40%이하 비수급빈곤층 63만 가구 93만 명"(정부 『제1차 기초생활보장종합계획』 발표, 2015년 기준)*

기준	전국			서울		
	가구	인구	전체가구 대비%	가구	인구	전체가구 대비%
서울형기초보장제도 선정기준 충족	-	-	-	18만	24만	4.92%
소득인정액 기준중위소득 70%이하	144만	214만	7.37%	19만	29만	4.94%
소득인정액 기준중위소득 50%이하(교육 급여)	93만	131만	4.77%	9만	12만	2.37%
소득인정액 기준중위소득 44%이하(주거 급여)	72만	100만	3.69%	7만	9만	1.83%
소득인정액 기준중위소득 40%이하(의료 급여)	60만	83만	3.09%	6만	7만	1.57%
소득인정액 기준중위소득 30%이하(생계 급여)	29만	43만	1.49%	4만	5만	0.99%



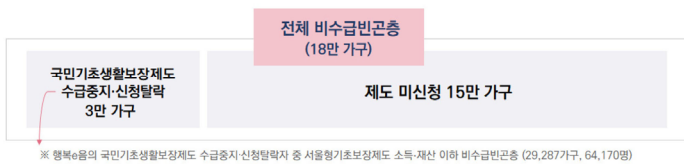
- 2018년 한국복지패널 13차 자료 활용. 서울형 기초보장/국민기초생활보장제도 선정기준 충족 비수급자 규모 * 모수 가중치 적용

〈그림 3〉 서울시 비수급빈곤 규모

- 서울시의 전체 비수급빈곤층 18만 가구에서 정부의 주거급여 기준이 되는 소득인정액 기준중위소득 44%이하인 가구 규모를 제외하면, 실제 서울의 비수급빈곤층의 규모는 약 13만 가구로 추정됨

2. 서울시 비수급 빈곤가구의 특성

○ 서울의(서울형 기초보장 기준 적용) 전체 비수급빈곤층 18만 가구 중
- 국민기초생활보장제도 수급중지·신청탈락자 가구가 3만 가구
- 서울의 제도 미신청 비수급빈곤층 가구 규모는 약 15만 가구
- 제도를 한번이라도 신청한 비수급빈곤층의 규모보다 제도를 한번도 신청하지 않은 비수급빈곤층의 규모가 약 5배 더 많음



〈그림 4〉 서울시 비수급빈곤층의 사유별 현황

○ 제도를 수급하기 위한 모든 자격조건을 충족함에도 낙인효과와 신청과정에서의 행정적 부담, 그리고 제도의 관리·운영상의 배제로 인한 제도 미신청 가구 비율이 높은 것으로 보임

○ 서울형 기초보장제도는 관대한 소득·재산 기준을 적용하고 있지만, 국민기초생활보장제도와 병행신청을 실시해야 하는 구조적인 한계로 인해 제도미신청의 비율이 상대적으로 더 높게 발생할 수 있음

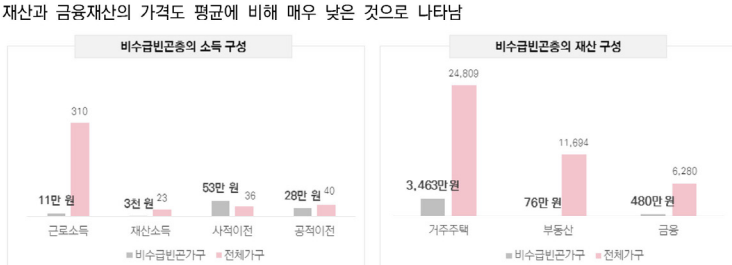
○ 또한 수급권자가 자신의 수급가능여부를 직관적으로 파악하기 어려운 선정기준의 복잡성(소득평가액과 소득인정액 기준) 역시 미신청을 초래하는 주된 요인으로 지적
- 서울시복지실태 조사(2018)에 따르면, 국민기초생활보장 급여를 신청한 경험이 있는 응답자는 1.7%에 불과하고, '부양의무자 기준'이나 '절차 및 서류의 복잡성', '남들이 알기 원치 않음' 등의 사유로 미신청한 사람들이 31.6%에 이르는 것으로 파악됨.

〈표 4〉 국민기초생활보장 급여 미신청 사유

사례수	신청 경험 있음	신청하지 않은 주된 이유						
		필요 없음	방법 모름	부양 의무자 유	절차, 서류 복잡	가족의 반대	남의 도움을 원치 않음	남들이 알기를 원치 않음
2,941	1.7%	68.4%	8.4%	13.2%	4.1%	0.8%	2.0%	2.9%

* 자료: 서울복지실태조사(2018), 서울연구원.

○ 서울의 비수급빈곤층 18만 가구의 소득·재산 현황
- 비수급빈곤층의 근로소득은 월 11만 원, 재산소득은 월 3천 원 수준으로 시장소득이 거의 존재하지 않음.
- 사적이전 소득은 53만 원으로 전체가구 평균금액인 36만 원보다 높게 나타나고 공적이전소득은 오히려 28만 원 수준으로 전체가구 평균금액이 40만 원에 비해 낮게 나타남.
- 비수급 빈곤 가구의 거주주택 가격은 3,463만 원으로 수급자 가구의 14% 수준
- 부동산 재산과 금융재산의 가격도 평균에 비해 매우 낮은 것으로 나타남



〈그림 5〉 비수급 빈곤층의 소득재산 특성

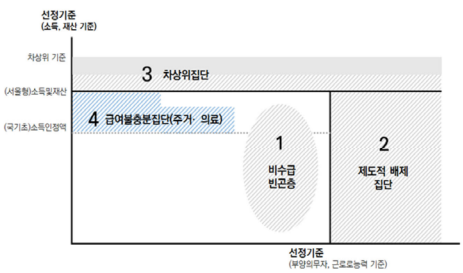
3 서울형 기초보장제도의 개편과제

2. 서울형 기초보장제도의 개편 과제

1) 빈곤 사각지대 유형 및 발생 사유

○ 기초보장제도의 선정기준 충족여부와 수급여부를 기준으로 하여 빈곤 사각지대 유형을 구분

- 비수급빈곤집단: 수급자 선정기준인 소득기준, 재산기준, 부양의무자 기준을 모두 충족했음에도 비수급 상태에 있는 집단
- 제도적 배제 집단: 빈곤층이지만 제도적 조건으로 인해 수급에서 배제되는 집단, 수급권자의 소득·재산 조건에는 부합하지만, 부양의무자나 근로능력자 기준을 충족시키지 못해 수급하지 못하는 사례가 대표적
- 차상위층: 제도상 수급조건보다는 소득·재산 수준이 다소 높아 선정기준을 미충족한 비수급자들 중에서 서울의 물가 등을 반영한다면 적정수준의 소득 보장이 어려울 것으로 추정되는 잠재적 빈곤층
- 급여불충분 집단: 선정기준을 충족하여 급여를 수급하는 집단 중에서 소득·재산 선정기준의 경계 빈곤층으로 추가적인 욕구를 가지고 있는 집단



〈그림 6〉 서울시 빈곤사각지대 유형

유형	발생 시유	대책	접근방식
비수급빈곤층	① 수급조건 충족, 미신청자	• 행정적 부담 축소, 사각지대 발굴 • 제도에 대한 홍보 강화	수급자 확대
제도적 배제집단	② 부양의무자 기준 미충족자, 19~64세 수급권자(근로능력)	• 부양의무자 기준 개선 • 근로 연령층에 대한 급여체계 개선	
비수급 비빈곤층	③ 소득 및 재산기준 미충족(잠재적 빈곤층)	• 가구 규모별 기준 합리화 • 재산기준 적용방식의 조정 • 물가상승 및 기준 중위소득 변동을 고려한 소득평가액 등 기준완화	수급자 확대·보장성 강화
차상위층	④ 추가 욕구 (주거급여 전환자)	• 맞춤형 급여 전환자에 대한 서울형 급여 보충지원	보장성 강화

〈표 5〉 서울시 빈곤사각지대 유형에 따른 검토사항

2) 서울형 기초보장제도 개편 과제

○ 서울형 기초보장제도의 개선과제는 크게 선정기준과 급여체계 개편이라는 두 가지 차원에서 검토

○ 여기서는 선정기준과 관련하여 소득, 재산, 부양의무자기준 개편 과제만 제시

〈표 6〉 서울형 기초보장제도 개편 과제

구분		문제점	개선 과제안
선정기준	소득	• 서울형 기초생활보장의 소득기준은 기준 중위소득의 43%로 정부 기준 중위소득에 따름. • 기준 중위소득은 4인 가구 기준으로 중위소득을 산출 후 OECD 가구균등화지수를 곱하는 방식으로 1·2인 가구에게 불합리하게 측정됨.	• 소득기준선 조정 1안) 기준중위소득 50% 적용 2안) 기준중위소득 45% 적용 • 1·2인 가구 가구균등화지수 적용 (중생보위 가구균등화지수 대안)
	재산	• 국기초에서는 실제 거주지인 주거용재산 소득환산 시 일반재산보다 낮은 재산환산율(1.04%) 적용 • 서울형의 경우 실제 소득이 발생하지 않는 주거용 재산에 대한 공제가 없음.	1안) 자가주택 1채 제외 2안) 자가주택 일정한도액 공제 3안) 대상·가구특성에 따른 일정한도액 공제
	부양의무자	• 학계·현장에서 빈곤 사각지대의 주요 원인으로 부양의무자 기준 폐지를 요구 • 정부는 부양의무자 폐지에 소극적	1안) 65세 이상 or 중증장애인이 포함된 수급 가구에 한해 부양의무자 기준 폐지 2안) 부양의무자 기준 전면 폐지

▌소득 기준

○ 소득기준과 관련하여 가구규모별 선정기준액 산출방식의 문제점과 현행 소득기준인 중위소득의 43% 유지할 것인지를 검토

① 현재 기준 중위소득을 산출하는 방식이 빈곤 연구에서 중위소득을 산출하는 방식보다 중위소득 값을 낮게 산출하여 생계급여의 보장수준을 낮추는 결과를 초래한다는 지적이 있어 가구균등화지수 적용 방식의 개선방안을 검토

- 현행 1·2인 가구의 OECD 가구균등화지수가 상대적으로 낮게 설정되어 전체의 대다수인 1인·2인 가구에게 불리하게 적용
- 서울시의 1인 가구는 31.0%(전국 28.6%), 2018년 기준 서울형 기초보장수급자 중 1인가구의 비율이 82.9%

〈표 7〉 균등화지수 조정 시 선정기준액

(단위: 원/월)

구분	1인	2인	3인	4인	5인	6인
현행 적용 OECD 균등화지수 (기준중위소득 43%)	0.37	0.63	0.815	1	1.185	
	734,013	1,249,807	1,616,814	1,983,820	2,350,827	2,717,834
2019년 중생보위에 제안된 안 (김태완)	0.400	0.650	-	-	-	
	793,528	1,289,483	1,640,956	1,983,820	2,298,374	2,717,834
차이	59,515	39,676	24,142	0	(52,453)	(125,755)

② 서울형 기초보장제도의 소득기준선을 현행 43%에서 인상하는 방안을 고려

○ 서울형 기초보장 기준선은 기준 중위소득의 43%를 적용하고 있으며, '소득인정액' 개념이 아닌 '소득평가액'을 사용하고 있기 때문에 국민기초생활보장제도 보다 상대적으로 높지만, 서울시민의 생활수준을 고려하여 현실적인 급여수준인지에 대해서는 논란

○ 서울형 기초보장제도의 최저소득보장수준을 어디까지 상향할 것인지와 관련하여 서울시 생활임금 수준과의 연동하여 기준 중위소득 비율을 조정하는 방안이 고려

- 1안은 중위소득 50%로 조정하는 방안으로 「서울시민복지기준」에서 소득 분야의 적정기준으로 국제적 빈곤기준선을 적용하여 서울시민의 소득이 서울시 전체가구의 중위소득의 50% 수준 이상이 되어야 한다는 점에 근거
- 2안은 중위소득 45%로 소폭 인상하는 방안으로, 2018년 주거급여의 부양의무자 폐지와 더불어 소득기준을 기준중위소득의 44%로 조정하였고 2019년 45%로 인상될 예정. 국민기초생활보장제도의 변화를 고려하여 서울형 기초보장제도의 소득기준을 기준중위소득의 45%로 조정하는 안의 검토

▌재산 기준

○ 서울형 기초보장제도는 재산을 소득으로 환산하지 않고 이중기준선(dual cut-off)을 적용하고 있지만, 주택가액이 높고 주거용 재산에 대해 기본재산액을 공제하지 않기 때문에 관대한 기준이라고 판단하기도 어려움

- 서울형 기초보장 수급중지 및 신청탈락사유로 근로능력가구의 한시지원 기간 만료(26.6%), 맞춤형 급여로 전환(23.4%), 부양의무자 기준(13.4%)에 이어 소득·재산 기준 초과(13.0%)로 수급하지 못한 가구 비율이 높음
- 서울시 종합주택 평균전세가격은 약 3억 5천만 원(중위전세가격은 3억 3천만 원)으로, 동일시점 6대 광역시도의 종합주택 평균전세가격이 평균 1억 6천만 원(중위전세가격은 1억 5천만 원)임과 비교하면 약 2.2배나 높음. 이렇게 거주용 재산가액이 과도하게 인정되면 실질적으로 빈곤하더라도 수급권자의 제도 진입을 막을 수 있음

〈표 8〉 서울시 주택가격(2019년 5월)

(단위: 천원)

구분		전세가격		월세가격	
		평균 전세가격	중위전세가격	평균 월세보증금	중위 월세보증금
전국		187,954	174,040	40,903	32,741
	서울	354,265	331,209	98,667	24,359
	6대 광역시	162,269	150,055	29,364	72,515

○ 거주용 재산의 적용방식과 관련하여 크게 세 가지 대안을 고려

- 첫째, 자가주택 1채는 재산 범위에서 제외
- 둘째, 기본재산액 개념을 도입하는 방안으로 서울형 기초보장제도는 재산기준이 1억3천5백만 원으로 상대적으로 높게 설정된 대신 기본재산액 공제가 없기 때문에 주거용재산에 한정하여 기본재산액을 공제하는 방안을 검토
- 셋째, 대상·가구특성에 따른 공제방식을 도입하는 방안. 예를 들어 노인의 경우 일정 이하 주택에 거주하는 경우 재산의 소득환산을 제외하거나, 주택연금 가입을 조건부로 재산을 공제

▌부양의무자 기준

○ 서울형 기초보장제도는 부양의무자 기준도 국민기초생활보장제도에 비해 완화된 기준을 적용

- 부양의무자의 부양의무 판정 기준에 있어 '부양능력 미약' 구간을 없앴으며 보장가구의 소득 기준에서도 부양비를 산정하지 않음
- 부양의무자의 소득기준은 서울형 기초보장권자의 가구규모를 고려하지 않아 국민기초생활보장제도의 부양능력 판정소득액 기준선보다 높게 책정됨. 일례로 2019년 4인 가구인 부양의무자의 소득기준액은 7,520,064원(동일 기준으로 국민기초생활보장제도는 수급권자 4인가구 시 6,458,950원)이고, 2019년 부양의무자의 재산 기준도 5억 원에서 6억 원으로 상향됨

○ 정부 정책 개편에 따라 서울형 기초보장제도의 부양의무자 기준 개편도 불가피한 상황

- 서울형 기초보장제도는 국민기초생활보장사업과 통합 신청·조사하기 때문에 부양의무자 기준이 폐지된 수급신청자의 부양의무자 정보를 받지 못하는 문제가 발생
- 서울형 기초보장제도는 국민기초생활보장제도의 수급탈락자 또는 수급중지자를 대상으로 운영되어 국민기초생활보장제도가 확대될수록 서울형 기초보장제도의 역할이 축소되기 때문에 국민기초생활보장제도에 보다 더 적극적인 부양의무자 지원 대책이 모색되어야 함

○ 부양의무자 기준 개선은 두 가지 방안을 검토

- 첫째, 부양의무자 기준을 전면 폐지하는 방안
- 단계적 폐지하는 방안으로 65세 이상 가구와 중증장애인 가구의 부양의무자 기준을 우선 폐지하는 방안

④ 서울형 기초보장제도 개선에 따른 수급자 및 예산 변화 추계

○ 분석자료

- 13차 한국복지패널 중 서울 패널(전국 6,474가구 중 884가구, 13.7%)
- 사회보장정보원 행복e음의 2018년 2월~2019년 1월 국민기초생활보장제도 수급중지 신청탈락자와 그 부양의무자 중 소득인정액 기준중위소득 44% 이하에 해당되는 가구 데이터 50,055가구(134,959건)

○ 분석방법

- [행복e음] 수급중지• 신청탈락가구: 제도 개선으로 인해 수급지위로 전환되는 가구 전수(수급률 100% 가정)
- [복지패널] 미신청 가구(전체비수급빈곤-신청가구): * 모형별 개선효과비율 * 수급률(14.4%)

$$\text{개선효과비율} = \frac{\text{비수급빈곤층 중 조정 기준에 의해 신규수급지위로 전환되는 규모}}{\text{조정 기준 하의 전체 비수급빈곤층의 규모}} * 100$$

$$\text{[서울복지실태조사] 수급률(14.35%)} = \frac{\text{서울형 기준 충족 인구 중 실제 서울형기초보장제도 수급인구}}{\text{서울형기초보장제도의 소득 및 재산 기준을 충족하는 인구}} * 100$$

※ 타 연구의 제도 수급율수급율 참고
※ 손병돈, 여유진 연구는 국민기초생활보장제도 수급율

김강혜(2015)	손병돈(2017)	여유진(2008)
84.9%	72.8%	66.8%

※ 서울복지실태조사는 한국복지패널에 비해 소득·재산 기준 변수에 한계가 있으나, 서울시 3,000가구를 대표하고 '서울형 기초보장제도 수급여부' 변수를 포함하여 수급률 산출에 활용

〈그림 7〉 분석절차

〈표 9〉 서울형 기초보장제도 조정기준별 내용

개선과제	조정 기준	내용
소득 기준	A1. 기준중위소득 50% 적용	소득평가액 선정기준선을 기준중위소득의 50%로 상향조정하는 방안
	A2. 기준중위소득 45% 적용	소득평가액 선정기준선을 기준중위소득의 50%로 상향조정하는 방안
	B1. 중생보위 가구균등화지수	1~2인 가구균등화지수 상향 조정에 따른 1~2인 가구 소득기준 인상
재산 기준	C1. 재산기준 상향	수급권자가구의 재산기준 상한선을 13,500만 원에서 20,000만 원으로 상향하고, 금융재산 3,000만 원 이하 규정은 유지.
	C2-1. 주거용재산 일부 공제 1	수급권자가구가 실거주하고 있는 주택 1채의 주거용재산액 중 최대 1억을 재산기준 산정에서 제외. 기존의 재산기준 13,500만 원과, 금융재산 3,000만 원 이하 규정은 유지.
	C2-2. 주거용재산 일부 공제 2	수급권자가구가 실거주하고 있는 주택 1채의 주거용재산액 중 최대 5,400만 원을 재산기준 산정에서 제외. 기존의 재산기준 13,500만 원과, 금융재산 3,000만 원 이하 규정은 유지.
	C3-1. 수급권자 인구학적 특성에 따른 재산기준 상향	65세 이상의 노인 또는 중증장애인(구, 1~3급)이 있는 수급권자가구의 재산기준 상한선을 13,500만 원에서 20,000만 원으로 상향하고, 금융재산 3,000만 원 이하 규정은 유지.
	C3-2. 수급권자 인구학적 특성에 따른 주거용재산 일부 공제 1	65세 이상의 노인 또는 중증장애인(구, 1~3급)이 있는 수급권자가구가 실거주하고 있는 주택 1채의 주거용재산액 중 최대 1억을 재산기준 산정에서 제외
	C3-3. 수급권자 인구학적 특성에 따른 주거용재산 일부 공제 2	65세 이상의 노인 또는 중증장애인(구, 1~3급)이 있는 수급권자가구가 실거주하고 있는 주택 1채의 주거용재산액 중 최대 5,400만 원을 재산기준 산정에서 제외
부양의무자 기준	D1. 부양의무자 기준 완화	65세 이상 또는 중증장애인(구, 1~3급)이 있는 수급권자가구에 한해 부양의무자 기준 폐지
	D2. 부양의무자 기준 전면 폐지	부양의무자 기준의 전면 폐지

〈표 10〉 서울형 기초보장제도 조정기준 별 신규수급자 규모 및 소요예산

조정 기준	전체 비수급 빈곤층(가구)	수급중지·신청탈락 비수급빈곤층			급여미신청 비수급빈곤층			신규수급 규모(가구)	가구당 월평균급여액 (천원)	연간예산 (억원)
		규모 (가구)	개선효과 비율	신규수급 규모(가구)	규모 (가구)	수급률	신규수급 규모(가구)			
	A	B	C(=D/B)	D=(B*C)	E=(A-B)	F	G=(E*C*F)	H=(D+G)	I	J
A1. 기준중위소득 50%	131,357	8,262	30.33%	2,507	123,095	14.35%	5,358	7,865	164	155
A2. 기준중위소득 45%	120,068	6,327	9.72%	614	113,741	14.35%	1,586	2,200	170	45
B1. 중앙생활보장위원회 균등화지수	120,068	6,063	5.71%	345	114,005	14.35%	934	1,279	98	15
C1. 재산기준 2억	223,689	6,420	10.78%	691	217,269	14.35%	3,361	4,052	345	168
C2-1. 주거용재산 1억 공제	124,298	6,345	9.74%	621	117,953	14.35%	1,649	2,270	364	99
C2-2. 주거용재산 5,400만 원 공제	129,836	6,200	7.66%	477	123,636	14.35%	1,359	1,836	361	80
C3-1. 노인·장애인 C2	223,689	6,420	5.23%	334	217,269	14.35%	1,631	1,965	297	70
C3-2. 노인·장애인 C2-1	124,298	6,345	4.38%	277	117,953	14.35%	741	1,018	316	39
C3-3. 노인·장애인 C2-2	129,836	6,200	3.71%	229	123,636	14.35%	658	887	309	33
D1. 노인·장애인 부양의무자 기준 폐지	120,068	5,702	48.30%	2,754	114,366	14.35%	7,927	10,681	256	328
D2. 부양의무자기준완전폐지	120,068	5,702	100%	5,701	114,366	14.35%	16,412	22,113	284	754

5 서울형 기초보장제도의 성과와 한계

1. 서울형 기초보장제도의 성과

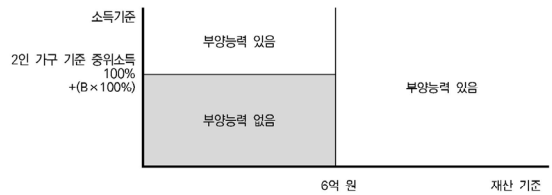
- 서울형 기초보장제도를 시행한 지 6년, 지방자치단체 최초로 별도의 소득보장제도를 도입·운영했다는 의의가 있지만, 여전히 해결되지 않는 한계가 있음
- 국민기초생활보장제도의 최저생계비는 전국 평균 생활수준을 반영한 것으로, 서울시의 높은 물가와 지역별 생활격차 등을 반영하지 못함. 이에 서울의 특수성을 반영한 서울시민복지기준을 마련하고, 서울 시민의 생활수준에 걸맞은 소득·재산 기준을 적용한 서울형 기초보장제도 도입을 통해 지역의 문제를 해결하고자 했다는 점에서 의의가 있음
- 서울형 기초보장제도는 선진적으로 제도를 설계하여 국민기초생활보장제도의 한계를 보완하면서 서울시민의 기초생활을 보장하고자 함.
  - 대표적으로, 국민기초생활보장제도는 소득인정액을 활용하는데 비해 서울형 기초보장제도는 수급자 선정기준인 소득 및 재산기준을 분리하여 실질적으로 빈곤선의 수준을 높임

〈표 11〉 가구규모별 서울형 기초보장제도 수급권자의 소득 선정기준액(2019년)

(단위: 원/월)

가구규모 / 기준 중위소득	보장가구 소득평가액						
	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인
100%	1,707,008	2,906,528	3,760,032	4,613,516	5,467,010	6,320,544	7,174,048
43% (서울형 기초보장제도 생계급여)	734,013	1,249,807	1,616,814	1,983,820	2,350,827	2,717,834	3,084,841
30% (국민기초생활보장제도 생계급여)	512,102	871,958	1,128,010	1,384,061	1,640,112	1,896,163	2,152,214

- 재산평가액을 산정하는 방식도 맞춤형급여 수급자 조사방법을 준용하고 있지만, 소득과 재산 기준을 분리 적용하고 1억 3천 5백만 원이라는 상대적으로 높은 재산 기준을 적용하고, 재산평가액에서 보험, 청약저축, 주택청약종합저축, 기타 산정되는 금융재산(증여)은 금융재산에서는 제외하여 일반재산으로 처리함. 또한 자동차의 소득환산율 기준은 국민기초생활보장제도와 유사하나 일반재산의 소득환산율인 월 4.17%를 적용하는 자동차 기준은 다소 완화하여 적용
- 부양의무자의 부양능력 산정 시 '부양능력 미약' 구간을 적용하지 않으며, 부양의무자의 선정기준도 기초보장권자와 같이 소득과 재산 기준을 분리 적용하고 있음.



주1. B는 부양의무자 가구의 기준 중위소득으로 위 산식 중 가구규모별 소득기준에 해당

〈그림 8〉 서울형 기초보장제도 부양의무자의 부양능력 판정 도해

2. 서울형 기초보장제도의 한계

○ 이러한 서울시의 노력에도 불구하고, 지방자치단체의 권한의 한계로 인해 독자적인 운영이 어렵고, 여전히 광범위한 사각지대가 존재하고 있음. 다음과 같은 사항이 서울형 기초보장제도의 한계로 제시될 수 있음.

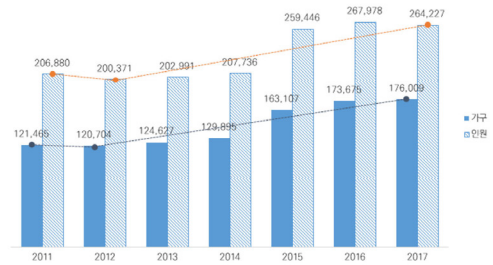
○ 첫째, 서울시는 자체적으로 수급자의 소득 및 재산에 관한 정보를 수집할 권한이 없기 때문에 서울형 기초보장제도의 독자적인 운영이 불가능함.

- 기초생활보장제도 신청자 중 수급 탈락자 또는 수급 중지자를 대상으로 서울형 수급자를 선정하게 됨. 이로 인해 서울형 기초보장 수급자를 발굴하는데 제약요인으로 지적되고 있음

○ 둘째, 중앙정부 정책의 한계를 서울시가 적극적으로 보완하고자 그동안 '서울형 기초보장제도'가 추진되었으나 그 성과가 다소 미흡

- 서울형 기초보장제도 도입 당시, 서울의 소득인정액 기준 정책적 빈곤율은 4.92%이나 실제 국민기초생활보장제도 수급률은 2.08%에 불과하여, 약 29만 명에 달하는 비수급 빈곤층이 존재하는 것으로 추정되어 서울형 기초보장제도를 시행하여 단계적으로 수급자를 20만 명까지 확대할 계획이었음
- 2015년 기준 전국 비수급빈곤층은 93만 명이고 서울의 비수급빈곤층 규모를 약 15만 명으로 추정되는데 비해[4] 서울형 기초보장제도 수급자 수는 시행 이후 약 5~6천여 명으로 정체가 지속되어 비수급빈곤층 문제는 여전히 남아있음.
- 서울형 기초보장제도 시행 초기와 국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여 개편 시기 동안 서울시의 국민기초생활보장제도 신규 인원은 큰 폭으로 증가함. 오히려 서울형 기초보장제도 시행 이후 적극적인 수급자 발굴 과정에서 국민기초생활수급자를 추가로 발굴한 것은 이 제도의 또 다른 성과로 평가됨.

4) 소득인정액이 기준 중위소득 40%이하이면서 국민기초생활보장제도를 수급하지 않는 가구로 산정(보건복지부, 2017: 2017년 기초생활보장 실태조사)



자료: 서울시 내부자료, 2018.6, 서울시 희망복지지원과, 희망복지지원과 업무현황

〈그림 9〉 서울시의 국민기초생활보장제도 연도별 수급자 현황

○ 셋째, 국민기초생활보장제도 변화에 민감하게 영향을 받기 때문에 서울형 기초보장제도의 안정적 운영의 어려움

- 서울형 기초보장제도는 국민기초생활보장제도 수급 탈락자 및 중지자를 대상으로 수급자를 선정하기 때문에 국민기초생활보장제도의 개편에 따른 영향을 크게 받음.
- 대표적으로, 2018년 10월에 시행된 국민기초생활보장제도 주거급여 수급자의 부양의무자 기준 폐지로 인해 서울형 기초보장제도 수급자가 주거급여 수급자로 전환될 경우 수급자의 전체 수급액이 감소하는 문제가 발생. 이에 서울시는 2018년 10월 주거급여의 부양의무자 기준폐지로 인해 전환된 자 중 급여가 감소된 경우 급여 차액에 대하여 2019년 12월 31일까지 한시적 지원을 실시. 2020년부터 이들에 대한 급여가 중단됨에 따라 상당한 민원발생이 예상됨.

○ 넷째, 수급자의 약 80%가 노인가구로 노인 중심의 소득보장제도로 왜곡될 가능성

- 서울형 기초보장제도 수급자의 78.8%가 65세 이상 노인으로 국민기초생활보장제도의 수급자 연령은 40대 미만이 32.7%, 40~50대가 27.8%, 65세 이상은 31.3%인 것과 대비됨. 한편, 서울형 기초보장제도 비수급 빈곤층(가구원)의 65%가 50대 이하 가구임.
- 이는 서울형 기초보장제도가 근로능력에 대한 별도의 자활사업을 운영하지 않고, 한시적으로 생계급여를 지급하기 때문임

〈표 12〉 서울시 빈수급빈곤층의 특성

구분		가구원		1 인 가구	
		빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (가구)	비율 (%)
연령	10-30 대	638	37.4	39	9.6
	40-50 대	**483**	**28.3**	**92**	**22.6**
	60-64 세	112	6.6	53	13.0
	65-69 세	137	8	64	15.7
	70-74 세	117	6.9	57	14.0
	75-79 세	123	7.2	55	13.5
	80 세 이상	96	5.6	47	11.5
	평균 연령	46.8 세 (표준편차 22.9)		63.2 세 (표준편차 15.8)	
근로능력 유무	없음	857	69.5	240	86.3
	있음	**376**	**30.5**	38	13.7
	결측값	473	-	129	-

* 분석대상: 국민기초생활보장제도 신청탈락자와 수급중지자 중 서울형 기초보장제도 수급자와 맞춤형 급여 주거급여 수급 전환자를 제외한 서울형 기초보장제도 미수급자 중 서울형 기초보장제도의 선정기준에 따라 소득 및 재산기준을 충족하는 비수급 빈곤층

특별세션 I

발표3

한국의 권리구제기관의 운영 현황 분석: 지방생활보장위원회를 중심으로

박규범(사회보장정보원)

한국의 권리구제기관의 운영 현황 분석
: 지방생활보장위원회를 중심으로

2019.10.

박규범·윤기찬

목차

1. 연구의 배경 및 필요성
2. 이론적 논의
3. 연구방법
4. 연구결과
5. 결론 및 시사점

연구의 배경 및 필요성

1. 연구배경 및 필요성

기초생활보장제도 현황

- ✓ 신청자의 수급자격 책정을 위해 부양의무자와의 관계를 거부, 기피, 단절 등으로 구분
- ✓ 보장비용 징수에 관한 사항에 대해 권리구제기관인 지방생활보장위원회의 심의와 의결을 거침
- ✓ 권리구제기관인 지방생활보장위원회는 수급자 가구별 특성에 대해 조사→수급자격 부여
- ✓ 빈곤층의 보호와 수급강화를 위하여 취약계층 우선 보장대상자의 경우 반드시 심의와 의결을 통해 권리 보호
- ✓ 현재 현재 시도 및 시군구 생활보장위원회의 운영실적에 대한 모니터링 시스템 부재로 인해 효율적인 관리가 어려움

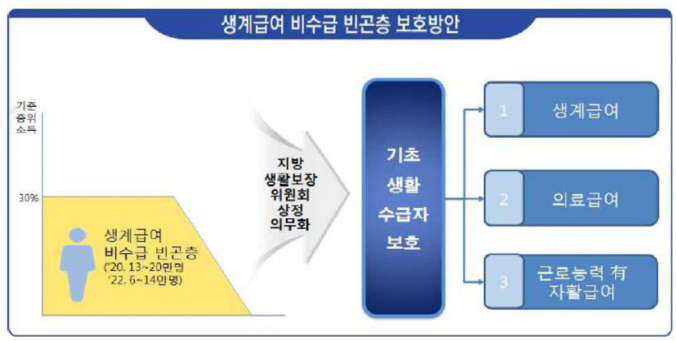
권리구제 기관인 지방생활보장위원회의 운영실적에 대한 분석을 통한 현황분석 및 개선방안 모색 필요

1. 연구배경 및 필요성

제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020)

지방생활보장위원회를 통한 탄력적 보호 강화

- ✓ 기준중위소득 30% 이하이나 부양의무자 기준으로 탈락한 비수급 빈곤층에 대해서는 지방생활보장위원회 심의 의무화
- ✓ 지방생활보장위원회로 先보장하고 부양능력이 충분한 부양의무자에 대해서는 後 부양비 징수
- ✓ 지방생활보장위원회를 통해 보호된 수급자 중 근로능력이 있는 경우는 근로조건 부과(자활근로 또는 취업성공패키지 연계 등)



출처 : 제1차 국민기초생활보장제도 기본계획 및 종합계획 수립 연구, 한국보건사회연구원

2. 주요 연구내용

1 서론

권리구제기관의 기능과 역할, 심의 및 의결내용, 성과분석의 필요성, 개선방안 도출을 중심으로 구성

2 이론적 논의

사회보장제도에서의 권리구제, 생활보장위원회의 개념과, 역할, 기능 등에 대해 설명, 선행연구 검토

3 연구방법

구성현황, 네트워크, 운영현황 등 성과분석을 분석틀 설정

4 분석 및 결과

지방생활보장위원회 운영 현황, 구성 현황, 네트워크 현황 분석

5 시사점

지방생활보장위원회의 역할과 기능 재정립, 수급자 발굴 모니터링 시스템을 구축하기 위한 정책적 시사점과 결론 도출

이론적 논의

1. 기초생활수급권자 권리구제 필요성

▷ **사회보장 권리구제의 개념**

- 법에서 보장하고 있는 권리가 침해당하거나 해당 결정이 부당한 경우 자신의 권리 보호 및 구제를 위한 절차적 수단(Seidel, 2004)
- 사회적 취약계층의 생존권을 신속하게 확보해주고 수급권의 보호 및 증진을 위한 행정적 또는 법적 절차(현외성, 2007)
- 법규정을 통해 보장된 자신의 권리를 실현하기 위한 절차적 수단(박태정, 2010)
- 복지대상자의 인권, 제반자격, 급여, 서비스 등과 관련된 처분에 이의가 있거나 불복이 있는 경우 법적 절차에 의해 보호 및 구제받을 수 있는 제도적 장치(이형하외, 2010)

▷ **사회보장에서 권리구제의 필요성**

- 법률에 명시된 국민의 복지 수급 권리를 보호할 뿐만 아니라 행정기관의 조치 및 행정작용에 대한 취소 및 변경을 요청함으로써 행정오류 및 부당성에 대한 통제 수단으로 작용
- 국민의 권리로서 사회보장 수급권을 국가가 보장하는 것은 당연한 국가의 책무이며, 권리구제에 대한 국가 및 지방정부의 역할은 법에 명시된 당연한 의무임

1. 기초생활수급권자 권리구제 필요성

▷ **사회보장 권리구제의 유형**

- 적극적 행정을 통한 권리구제

▷사전적 권리구제

* 사회보장제도의 특성상 복지급여를 필요로 하는 사람이 행정청 또는 복지시설을 통한 신청을 통해 수급절차가 이루어짐
* 따라서 수급자격이 있음에도 불구하고 여러 요인에 의해 신청하지 못하거나 복지급여에 대해 알고 있음에도 불구하고 신청하지 않아서 제공받지 못하는 복지대상자를 권리에 대한 구제가 필요함

▷사후적 권리구제

* 복지급여 수급이 필요한 대상자가 엄격한 자격기준 때문에 보장결정에서 탈락 후 이의신청 절차를 모르고 있거나 알고 있더라도 신청절차가 복잡하여 신청하지 못하는 경우 이에 대한 권리구제가 필요함

- 제도적 권리구제

▷행정절차를 통한 권리구제

* 이의신청, 심사 및 재심사 청구

▷행정쟁송을 통한 권리구제

* 행정심판, 행정소송

2. 권리구제기관으로서 생활보장위원회의 개념

생활보장위원회 역할과 기능

▷ **중앙생활보장위원회 (「국민기초생활보장법」 제20조)**

기초생활보장 종합계획의 수립, 소득인정액 산정방식과 기준 중위소득의 결정, 급여기준의 적정성 등 평가 및 실태조사 등의 기능 수행

▷ **시도 지방생활보장위원회 (「국민기초생활보장법 시행령」 제29조)**

시도의 생활보장사업 기본방향 및 시행계획 수립, 시도가 실시하는 급여, 자활기금의 설치 및 운영, 그리고 자활계획 등과 관련된 임무 수행

▷ **시군구 지방생활보장위원회**

시군구 생활보장사업 기본방향 및 시행계획 수립, 비수급권자 중 생활이 어려운 사람의 급여결정, 연간조사계획 등에 관한 업무를 담당

2. 권리구제기관으로서 생활보장위원회의 개념

▷ 「국민기초생활보장법」 제20조

- 생활보장사업의 기획, 조사, 실시 등에 관한 사항을 심의의결하기 위해 보건복지부 및 시도, 시군구에 생활보장위원회를 설치하도록 규정
- 중앙생활보장위원회 - 위원장을 포함하여 16명 이내의 위원회를 구성
- 시도 및 시군구 생활보장위원회 - 시도지사 또는 시군구의 장이 사회보장 전문가, 공익대표, 소속공무원 등 총 15명 이내

▷ 조례 제정

- 별도 조례 제정은 불필요하나 지생보의 기능을 담당할 수 있는 다른 위원회가 있는 경우 시도 또는 시군구 조례가 정하는 바에 따라 기능을 대신할 수 있음

→①적합한 위원회 ②위원이 사회보장에 관한 학식과 경험이 풍부, 공익대표 ③관계 행정기관 소속 공무원 자격을 갖춘 자 포함 ④위원장은 조례로 정함

▷ 지방생활보장위원회 구성

- 위원장, 부위원장 1인을 포함하여 15인 이내의 위원으로 구성, 여성비율 30%까지 확대할 수 있도록 적극 권장
- 위원장은 시도지사 또는 특별자치시장, 특별자치도장, 시장, 군수, 구청장이 맡도록 되어 있으며, 부위원장은 위원 중에서 호선

▷ 지방생활보장위원회 자격조건 및 임기

- ①사회보장에 대한 학식과 경험이 있는 사람 ②공익을 대표하는 사람 ③관계 행정기관 소속 공무원

임기는 2년으로 공무원의 경우 당해 직에 재직하는 기간으로 한정

2. 지방생활보장위원회의 역할과 기능

지방생활보장위원회 역할과 기능

▷ 「국민기초생활보장법 시행령」 제29조

①국·공유지에 속한 재산, 자동차, 소득환산 대상 제외 재산 등 개별 가구 특성에 따라 소득환산에 제외되는 사항
②부양의무자의 부양거부나 기피에 따른 사항
③부양의무자 금융동의서 미제출자에 대한 보장기관장이 확인한 사항
④소득환산 제외 재산의 범위
⑤보장시설 수급자에 대한 보양의무자 특례 관련 사항
⑥이혼재판 중이거나 배우자의 폭력 및 학대로 도피 중인 자, 사실상 이혼 상태인 자 등에 대해 지생보가 부의한 사항 등에 대해서는 심의

▷ 지방생활보장위원회 원칙

- 매월 1회 이상의 회의 개최, 특례수급자 결정을 위한 회의는 사안 발생마다 개최 가능, 서면의결이나 소위원회 적극 활용 가능
- 1년 회의 중 연간 2회 이상은 반드시 대면심의로 진행
- 연간조사계획 및 자활지원계획은 매년 1월말까지 수립, 매년 1월에는 시행규칙 제37조에 의해 반드시 개최해야 함

▷ 지방생활보장위원회 자료제출 요구 및 의견 청취권

- 심의사항과 관련하여 보장기관에 대하여 그 소속공무원의 출석이나 자료의 제출 요청 가능
- 심의사항과 관련하여 전문가 또는 관계인 등을 출석시켜 의견 청취 가능
- 의결은 재적위원 과반수 출석과 출석위원 과반수 찬성으로 이루어짐

2. 지방생활보장위원회의 역할과 기능

지방생활보장위원회 소위원회 역할과 기능

▷ **소위원회 설치 및 운영 (시행령 제28조 4항)**

- 지역실태에 따른 보장 확대를 위하여 지생보 심의사항을 전문적으로 검토하고, 신속한 심의를 할 수 있도록 함
- 시행령 제35조에 의해 본위원회 심의의결을 거쳐 위원장이 정하는 운영세칙으로 설치

▷ **소위원회 구성**

- 위원장을 포함하여 7인 이내로 구성, 위원장은 지방생활보장위원회의 의결을 거쳐 위원장이 위원 중에서 지명
- 위원은 관계공무원을 포함하여 사회복지전문가 및 공익대표자로 구성
- 위원장 - 기초생활 담당국장이나 주민생활지원국장, 간사 - 기초생활담당
- 사회복지과장, 감사과장, 시민단체 전문가 또는 하계전문가로 위원 구성

2. 지방생활보장위원회의 역할과 기능

지방생활보장위원회 소위원회 역할과 기능

▷ **소위원회 기능**

부양의무자가 ①부양거부나 기피하고 있는 가구의 보장판단 및 보장에 관한 사항
②부양거부나 기피에 대해 수급권자가 부양받을 수 없다고 보장기관장이 확인한 사항
③취약계층 우선보장에 관한 사항
④보장비용, 금품의 반환·징수·감면에 관한 사항
⑤소득환산에서 제외되는 재산 항목 관련 사항
⑥보장비용 징수대상자 제외 관련 사항 및 결손처분 관련 사항
⑦가구특성에 따라 자동차를 일반재산으로 인정하는 경우
⑧보장시설 수급자에 대한 부양의무자 기준 특례 관련 사항
⑨기타 지방생활보장위원회 및 소위원회 위원장이 부의하는 사항 등

3. 지방생활보장위원회의 성과 측정

지방생활보장위원회 활성화 실적

▷ **운영실적**

- 매월 지방생활보장위원회의 상정안건, 심의대상자, 심의결과 등 개최실적을 별도로 기록하여 관리
- 매월 실적은 시도를 거쳐 다음 달 10일까지 보건복지부에 수기로 보고
- 지방생활보장위원회 운영실적 평가는 「2018년 지자체 합동평가 지표체계 및 지표매뉴얼」에 따르고 있음

$$\text{운영실적} = \left(\frac{\text{지방생활보장위원회상정가구수}}{\text{수급자가구수}} \times 0.5\right) + \left(\frac{\text{보호결정가구수}}{\text{지방생활보장위원회상정가구수}} \times 0.5\right) - (12 - \text{지방생활보장위원회개최횟수}) \times 0.01$$

수급자가구수	2017년 12월 31일 현재 행복e음 시스템에 입력된 수급자 가구수
보호결정가구수	2017년 중 지방생활보장위원회(소위원회, 별도위원회 포함)를 통해 기초수급자로 추가 보호한 전체 가구수
지방생활보장위원회상정가구수	2017년 중 기초수급자 책정을 위해서 지방생활보장위원회에 상정 논의된 전체 가구수
지방생활보장위원회개최횟수	12회를 초과할 경우 12회를 초과하지 못하도록 제한

연구방법

1. 연구를 위한 분석틀

▷ **지방생활보장위원회의 목적**

- 시군구 단위의 생활보장사업의 기본방향 및 시행계획의 수립, 비수급자의 보장결정, 보장비용 징수 제외 및 결정 등을 사회보장전문가, 공익대표 등 민간부문과 거버넌스(governance)의 형태로 결정하는 협의체

▷ **거버넌스의 정의**

- 지방생활보장위원회의 구성과 역할을 종합해 볼 때, 시군구가 기초수급자의 보호와 관련된 갈등해결과 회의를 통해 정치적 해결 가능,
- 의사결정과정에 민간과 공공부문의 다수의 기관들이 참여 가능 등에서 거버넌스 행위로 볼 수 있음

▷ **지방생활보장위원회의 운영방식**

- 독자적으로 운영되는 경우도 있으나 지역사회보장협의체 내 소위원회로 활동되는 경우도 있음
- 지역사회복지협의체의 성과를 분석한 선행연구들을 바탕으로 분석변수를 도출

1. 연구를 위한 분석틀

선행연구

권승(2007)	지역사회복지협의체 구성의 실태와 개선방안의 연구에서 16개 시군구를 대상으로 협의체 및 실무협의체 구성여부, 분야별 참여인원비율, 공동위원장 여부, 상근 민간유급간사 유무, 협의체 회의개최 건수, 협의체 예산액 등을 그 성과 분석
초의수(2007)	지역사회복지협의체의 운영실태와 네트워크 효과에 대한 영향요인을 분석하기 위해, 협의체의 목적 및 기대요인, 구성적 요인(구성방식, 실무분과 구성여부, 위원의 대표성과 자질), 협의체 활동요인(활동방식, 회의개최정도, 의사소통방식) 등 선정
이성로(2009)	사회복지협의체 효과분석을 위해 경상북도 23개 시군→구성의 다양성, 비공식적 모임, 상호보완성, 공동목표와 책임, 의사소통 등 선정
이용돈(2010)	서울시 2개 지역사회복지협의체 종사자를 대상으로 그 효과성을 분석→네트워크 환경, 참여시스템의 활동성, 운영관리의 적합성 등 선정
안혜영(2010)	지역사회복지협의체 활성화 영향요인을 분석하기 위하여 재정, 인적 구성, 네트워크 등의 변수 사용
함철호(2015)	지역사회보장협의체(2015년 명칭변경)의 발전방안을 모색하기 위해 네트워크 참여자와 권력자원, 공동목적, 거버넌스 등을 변수로 사용

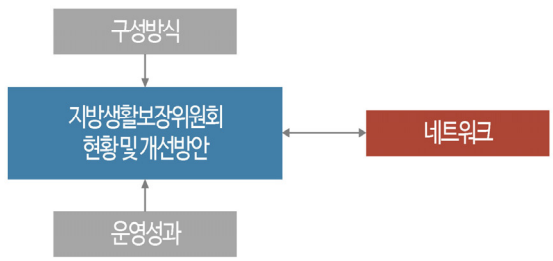
1. 연구를 위한 분석틀

논의종합

✓ **지역사회복지협의체 운영성과 분석을 위해 운영성과, 네트워크, 구성방식 등을 중심으로 살펴봄**

구성현황	지방생활보장위원회 구성방식, 실무위원회 구성여부, 위원의 전문성 등
운영실적	회의개최실적, 결정 수급자수, 기타 결정사항 등
네트워크	지방생활보장위원회와 지역사회복지협의체와의 관계, 통합조사팀과의 관계 등에 대해 심층면담

지방생활보장위원회 보호현황 및 개선방안 도출을 위한 분석틀



3. 자료수집방법

▷ 지방생활보장위원회 기초생활수급자 보호 현황 (2017년)

보건복지부가 매년 수기로 수합된 시도 및 시군구별 지방생활보장위원회의 실적보고서를 바탕으로 시군구 지방생활보장위원회의 운영실적 자료 구성

지방생활보장위원회 운영실적

조사항목	문항	비고(단위)
개최횟수	기초생활보장수급자 선정+ 기타 법령 및 지침에 의한 심의사항	횟수
기초생활수급자 선정관련사항	안건상정 보호결정 신규신청시 부양거부 확인조사로 부양거부 자동차기준 인정 수급자 재산 보장시설생활자 수급자 소득평가액 기타 가구특성 및 생활실태	가구수 인원수
기타 법령 및 지침 관련 심의사항	보장비용징수 기타사항	가구수 인원수
위원회 유형	지방생활보장위원회 소위원회 별도위원회	

3. 자료수집방법

▷ **지방생활보장위원회 구성 현황 (2017년)**

2018년 10월 10일~23일까지 299개 시군구를 대상으로 설문조사 실시

지방생활보장위원회 구성방식에 관한 설문항목

조사항목	문항	비고(단위)
일반현황	시도, 시군구	
위원회 구성현황	지방생활보장위원회(민간인, 공무원) 소위원회(민간인, 공무원) 별도위원회 활용여부	참여자수
분야별 참여자 현황	학계, 사회복지기관, 보건의료기관, 공익단체, 공무원, 기타 등	참여자수
연간 심의건수	대면건수, 서면건수	
연간 평균 참석률	지방생활보장위원회, 소위원회	비율
운영비 예산 편성	운영비	천원
자생보 업무 담당 공무원수 및 부서	사회복지직, 행정직 등 담당부서	인원수
이해관계 기관	기관내 기관외	기관, 팀, 담당자 등

연구결과

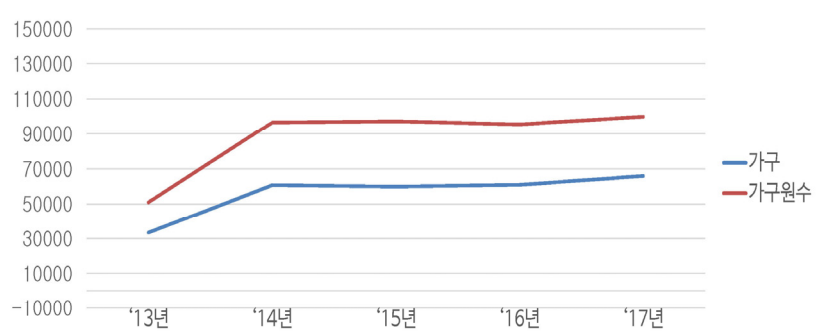
1. 지방생활보장위원회 운영실적

지방생활보장위원회 개최 및 보호 실적

연도	위원회개최실적				보호실적	
	계	지방생보위	소위원회	타위원회	가구	가구원수
합계	13,938	5,563	6,795	1,581	309,071	481,829
'13년	1,782	830	764	188	33,440	51,011
'14년	2,091	957	897	237	60,810	96,515
'15년	증가 2,156	895	증가 1,055	증가 206	59,989	97,256
'16년	3,099	1,169	1,606	325	60,994	95,585
'17년	3,455	1,206	1,798	451	65,986	99,895
'18년	1,362	513	675	174	27,852	41,567
'18.1월	278	146	97	35	4,596	6,774
'18.2월	264	96	131	37	5,877	8,863
'18.3월	265	104	125	36	5,511	8,156
'18.4월	259	78	147	34	5,304	7,905
'18.5월	296	89	175	32	6,564	9,869

1. 지방생활보장위원회 운영실적

지방생활보장위원회 보호실적



수급대상자 보호 실적은 2013년(22,440가구)을 제외하고 대부분 60,000여 건의 실적을 유지
2014년 이후 수급대상자 보호실적의 증가추세↓

⇒지방생활보장위원회의 운영실적에 대한 체계적인 모니터링 필요

1. 지방생활보장위원회 운영실적

지방생활보장위원회 월별 운영 실적(2016)

연도	개최횟수	안건상정		보호실적	
		가구	인원	가구	인원
1월	191	3,132	5,064	3,033	4,905
2월	213	7,746	12,447	7,692	12,363
3월	227	3,847	6,041	3,791	5,953
4월	225	3,700	5,859	3,619	5,715
5월	256	3,403	5,305	3,351	5,213
6월	265	3,661	5,891	3,621	5,817
7월	300	3,152	4,921	3,131	4,885
8월	249	4,146	6,675	4,070	6,563
9월	281	4,821	7,479	4,792	7,446
10월	284	6,213	9,717	6,190	9,596
11월	285	7,262	10,838	7,258	10,822
12월	323	10,442	16,304	10,446	16,307
합계	3,099	61,525	96,541	60,994	95,585

1. 지방생활보장위원회 운영실적

지방생활보장위원회 월별 운영 실적(2017)

연도	개최횟수	안건상정		보호실적	
		가구	인원	가구	인원
1월	210	3,032	4,635	3,019	4,606
2월	261	5,139	8,075	5,135	8,070
3월	256	4,132	6,246	4,127	6,237
4월	267	3,693	5,692	3,691	5,690
5월	262	4,250	6,266	4,238	6,245
6월	306	5,122	7,602	5,116	7,595
7월	272	4,783	7,344	4,768	7,322
8월	314	5,005	7,775	5,010	7,781
9월	370	7,086	10,614	7,082	10,609
10월	280	5,920	9,251	5,919	9,249
11월	313	7,987	12,053	7,980	12,046
12월	337	9,926	14,473	9,901	14,445
합계	3,455	66,074	100,025	65,986	99,895

1. 지방생활보장위원회 운영실적

지방생활보장위원회 실적 특성

1. 정부합동평가의 지표인 신규수급자수와 지생보 운영실적과 관련하여 하반기의 실적이 높게 나타남

2. 동절기 대책 등 복지사각지대 발굴실적이 하반기 실적과 연계되어 높게 나타남

3. 하반기 확인조사 결과 수급자 탈락자를 주로 하반기에 구제하는 것이 그 원인이 될 수 있음

1. 지방생활보장위원회 운영실적

기초생활수급자 선정에 관한 시도별 지방생활보장위원회 통합실적(2017)

시도	개최 횟수	안건상정		보호결정		신규신청시부양키뷰, 기피, 관계단절등 인정		확인조사로부양키뷰, 기피, 관계단절등 인정		자동차기준인정	
		가구	인원	가구	인원	가구	인원	가구	인원	가구	인원
총계	3,455	66,074	100,025	65,986	99,895	33,870	50,084	25,882	39,865	969	1,587
A	300	6,722	9,943	6,702	9,906	4,645	6,809	1,197	1,923	69	102
B	194	3,571	5,217	3,569	5,214	2,460	3,627	807	1,169	64	105
C	148	3,649	5,827	3,648	5,825	1,824	2,479	926	1,453	53	79
D	122	2,108	3,439	2,107	3,436	1,510	2,424	438	744	45	81
E	72	3,346	5,790	3,346	5,787	1,776	3,063	1,380	2,413	42	63
F	76	3,630	5,821	3,621	5,810	1,943	2,997	1,480	2,471	56	98
G	62	852	1,313	851	1,310	654	946	172	324	13	27
H	15	176	247	176	247	99	130	72	105	3	9
I	509	10,325	15,075	10,292	15,035	5,606	8,027	3,543	5,247	230	409
J	275	2,649	3,938	2,649	3,938	1,102	1,620	1,016	1,511	47	87
K	147	2,146	3,228	2,146	3,228	930	1,339	841	1,333	47	88
L	270	2,622	4,144	2,616	4,137	1,183	1,826	1,386	2,237	28	44
M	205	8,128	12,683	8,123	12,674	1,910	2,903	6,064	9,474	35	65
N	398	4,433	6,461	4,433	6,461	2,258	3,311	2,111	3,073	25	32
O	327	4,966	7,119	4,960	7,111	1,893	2,671	2,558	3,649	96	121
P	307	5,944	8,423	5,943	8,422	3,531	4,993	1,694	2,425	106	158
Q	28	807	1,357	804	1,354	546	919	197	314	10	19

2. 지방생활보장위원회 운영실적

기초생활수급자 선정에 관한 지방생활보장위원회 통합실적(2017)

시도	수급권자재산범위특례 (소득환산액사제외되는재산)		보장시설생활자부양의무자범위특례		수급자의소득평가액이최저생계비150%이하인가구		기타가구특성,생활실태등을고려,보장기관이인정하는 경우	
	가구	인원	가구	인원	가구	인원	가구	인원
총계	968	1,397	161	181	375	495	3,973	6,628
A	42	72	61	75	13	20	675	905
B	10	16	13	16	5	6	210	275
C	18	25	38	39	212	303	577	1,447
D	11	19	0	0	5	6	100	163
E	7	11	0	0	0	0	141	237
F	19	41	0	0	0	0	123	203
G	3	4	0	0	0	0	9	9
H	1	2	0	0	0	0	1	1
I	275	373	5	5	61	80	774	1,220
J	285	398	5	6	2	2	192	314
K	216	310	1	1	0	0	111	157
L	6	10	1	1	2	3	10	16
M	12	24	28	28	1	1	79	182
N	11	15	7	7	0	0	21	23
O	22	31	1	1	6	6	386	644
P	28	42	1	2	68	68	515	734
Q	2	4	0	0	0	0	49	98

1. 지방생활보장위원회 운영실적

기타 기초법령 및 지침에 의한 지방생활보장위원회 통합 실적(2017)

시도	개최횟수	보장비용정수(예외포함)심의		기타사항	
		가구	인원	가구	인원
총계	404	10,530	16,459	136,620	192,896
A	1	5,947	9,317	0	0
B	22	441	728	4,531	6,412
C	49	67	105	763	1,254
D	10	381	627	52	56
E	12	202	318	11,961	11,861
F	13	265	375	14	16
G	10	157	297	17	25
H	0	0	0	1	1
I	52	737	1,066	7,965	9,754
J	38	573	933	24,470	38,629
K	7	48	80	6,782	7,966
L	31	38	84	26,566	41,152
M	33	500	837	12,230	23,933
N	38	32	32	7,882	8,095
O	24	725	1,078	29,745	39,249
P	60	408	558	3,641	4,493
Q	4	9	14	0	0

2. 지방생활보장위원회 구성현황

지방생활보장위원회의 구성현황

시도	지방생활보장위원회위원구성		소위원회위원구성		위원소속기관현황						법도위원회 활용건수
	공무원	민간	공무원	민간	학계	사회복지기관	보건의료기관	공익단체	공무원	기타	
총계	741	1358	447	278	314	643	112	316	950	406	
A	73	94	21	9	10	51	4	8	70	24	9
B	34	77	15	8	40	59	7	8	65	67	8
C	21	67	18	10	12	31	2	8	26	18	1
D	20	33	13	7	9	41	10	6	39	22	6
E	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
F	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
G	21	35	2	3	6	15	1	9	20	5	0
H	2	16	0	0	3	9	3	1	2	0	0
I	103	198	63	49	33	83	23	43	134	51	5
J	69	119	31	29	50	47	8	26	77	36	3
K	45	86	35	9	7	35	7	22	83	20	3
L	52	107	31	20	30	46	3	37	63	26	1
M	45	81	32	17	9	38	12	32	59	20	2
N	83	176	64	45	12	70	8	37	100	56	1
O	106	153	61	23	43	56	14	46	124	21	3
P	67	116	59	37	48	54	10	32	86	39	5
Q	0	0	2	12	2	8	0	1	2	1	0

2. 지방생활보장위원회 구성현황

지방생활보장위원회의 구성현황

시도	지생보 참석률	소위원회 참석률	지생보 교체건수	소위원회 교체건수	운영비 (천원)	사회복지직 (명)	행정직 (명)
총계	741	1358	447	278	314	643	112
A	79.85	85.35	2.59	1.8	4959.44	2.76	2.19
B	67.86	73.68	2.33	0	3058.67	2.15	2.13
C	87.49	89.6	4.4	1.5	4509	2.89	1.8
D	84.13	85.67	2.4	1	1335.71	1.17	2
E	-	-	-	-	-	-	-
F	-	-	-	-	-	-	-
G	77.5	53.25	1	0	3035	6.1	3.5
	79.5	100	2	0	666	1.4	0
H	58	0	1	0	0	1	0
I	82.56	92.67	2.36	1.75	17251.9	2.56	1.5
J	77.54	70.91	2.5	1.5	3131	2.69	2.57
K	94.58	93	2.18	3	1758.33	2.4	2.25
L	72.04	88.71	2.38	1.83	1931.11	1.38	2
M	87.75	97.13	1.86	1.4	1302	2.82	1.75
N	85.29	95.33	3.75	1.64	3293.2	2.24	1.9
O	72.24	68.4	2.64	1.38	1401.67	2.94	2.44
P	78.93	90.9	2.71	2	2820.71	4.94	2.43
Q	0	60.75	0	0	4200	1	1

2. 지방생활보장위원회 구성현황

지방생활보장위원회의 구성현황 : 운영 담당부서

시도	생활보장팀	통합조사관리팀	희망목지팀	복지기획팀	기타
총계	102	53	3	17	39
A	16	0	1	2	5
B	6	2	0	3	2
C	7	0	0	0	1
D	5	3	0	0	2
E	-	-	-	-	-
F	-	-	-	-	-
G	3	2	0	0	0
H	1	0	0	0	0
I	22	3	0	3	3
J	4	10	1	1	1
K	3	0	0	0	9
L	6	6	0	1	2
M	2	9	0	1	1
N	4	13	0	1	4
O	11	5	1	2	4
P	10	0	0	3	5
Q	2	0	0	0	0

3. 지방생활보장위원회 네트워크 분석

지방생활보장위원회 협력 네트워크 체계(대내)

	생활보장팀	통합조사관리팀	희망목지팀	복지기획팀	지사협	기타	합계
빈도 (%)	4 (3.3)	58 (47.9)	9 (7.4)	9 (7.4)	3 (2.5)	38 (31.4)	121 (100.0)

✓시군구내 지방생활보장위원회와 협력관계 구축
- 통합조사관리팀이 58개소(47.9%)
- 희망복지팀, 복지기획팀 등이 각각 9개소(7.4%)

✓ 이는 시군구 지방생활보장담당자의 면접결과, 확인조사를 위해 통합조사관리팀과 협력관계를 구축 사례 많음

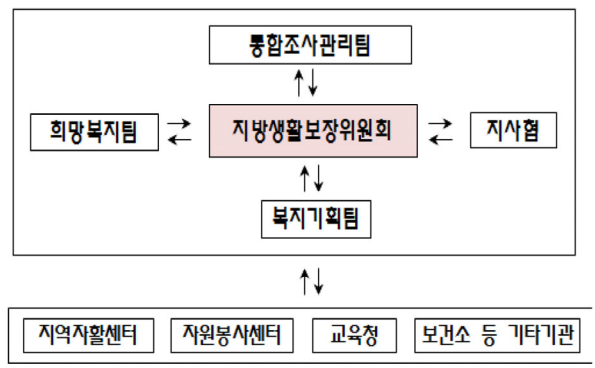
지방생활보장위원회 협력 네트워크 체계(대외)

	생활보장팀	통합조사관리팀	희망목지팀	복지기획팀	지사협
빈도 (%)	15 (60.0)	1 (4.0)	1 (4.0)	8 (32.0)	25 (100.0)

✓시군구 대외적 협력관계
- 지역자활센터와 연계되어 있는 경우 15개소(60.0%)
- 그 외 자원봉사센터, 교육청, 보건소, 요양원, 행복복지재단, 지방노동청 등과 연계 협력

3. 지방생활보장위원회 네트워크 분석

지방생활보장위원회 협력 네트워크 체계(통합)



결론 및 시사점

결론 및 시사점

지방생활보장위원회의 운영 실적 현황

- ✓ 회의개최실적, 수급자 보호결정에 관한 현황분석 - 매년 운영 실적이 증가하고 있음
- ✓ 운영실적의 대부분은 부양의무자의 부양거부, 기피, 관계 단절과 관련된 심의내용이었음

지방생활보장위원회 구성 현황

- ✓ 민간위원의 비율이 높게 나타났으며, 소속된 기관은 사회복지기관, 공익단체, 학계, 보건의료기관 순으로 나타났음
- ✓ 평균 참석률은 80% 수준이었으며, 운영비는 평균 4,959천원으로 나타났음

지방생활보장위원회 네트워크 현황

- ✓ 대내적으로 통합조사관리팀, 희망복지팀, 복지기획팀 등과 네트워킹을 하는 것으로 나타났음
- ✓ 대외적으로 지역자활센터와 가장 많은 네트워킹을 하는 것으로 나타났음

결론 및 시사점

복지 대상자 선정을 위한 정책수립에 기여

- ✓ 지방생활보장위원회 회의실적, 결정건수 등의 관련 자료를 수집하여 그 결과를 바탕으로 정책 참고 자료로 활용 가능
- ✓ 지속적으로 문제제기가 되고 있는 근로능력 평가에 대한 지생보 심의 항목 신설 필요

지방생활보장위원회 운영 효율화

- ✓ 지방생활보장위원회 내 소위원회를 조사팀과 연계하여 운영하는 방안 필요
- ✓ 신청 및 확인 조사 후 탈락한 복지대상자를 중심으로 지생보에 상정하는 방안 마련 필요

종합적이고 포괄적인 사각지대 발굴 체계 마련

- ✓ 지역사회보장협의체, 지방의회, 통반장 등과 같은 지역을 기반한 거버넌스 체계와 연계하여 복지대상자를 권리구제

지방생활보장위원회를 통해 복지사각지대를 해소하고 수급권자의 권리를 적극적으로 보호해야 하며
기초생활보장제도의 불합리성을 메꾸기 위한 단순한 역할에서 벗어나 제도의 개선과 발전을 위한 역할로 확대되어야 함

참고문헌

권승. (2007). 부산광역시 지역사회복지협의체 구성의 실태와 개선에 관한 연구. 「사회과학연구」, 23(1): 51-71.

김홍균, & 김태영. (2015). OECD 국가들의 공공사회복지지출의 효율성 분석: 확률적 변경모형 (SFM) 중심으로. 재정학연구, 8(3), 27-57.

김흥주, 구찬동 (2014). 지방자치단체 복지서비스의 지역 간 격차에 관한 연구. 한국정책과학학회보, 18(1), 99-129.

남찬섭. (2005). 최저생계비 결정과정에 관한 연구: 중앙생활보장위원회와 전문위원회 회의록을 중심으로. 「사회보장연구」, 21(4): 255-282.

문신용·윤기찬. (2004). 사회서비스 생산성에 관한 통합적 분석. 「한국행정학보」, 38(6): 201-224.

문수진, 이종열 (2015). 지방자치단체의 사회복지예산 지출결정 요인에 관한 연구. 한국사회와 행정연구, 25(4), 137-159.

박태정. (2010). 공공부조 권리구제절차의 문제점 및 개선방안, 사회복지정책, 37(1), pp.127-149.

백승주, 금현섭 (2012). 소득불평등과 복지정책선호. 한국사회와 행정연구, 22(4), 411-440.

보건복지부. (2018). 「2018년 국민기초생활보장사업안내」.

보건사회연구원. (2015). 「국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편 실행방안 연구」. 보건복지부.

신현중. (2017). 복지지출이 소득불평등에 미치는 영향. 정책분석평가학회보, 27, 149-176.

안혜영. (2010). 지역사회복지협의체 활성화에 미치는 영향요인에 관한 연구. 「사회과학연구」, 26(2): 319-346.

이성로. (2009). 로컬거버넌스로서의 사회복지협의체: 경북북부지역사례. 「한국공공관리학회보」, 23(4): 281-307.

이용돈. (2010). 「지역사회복지거버넌스의 효과성과 그 영향요인에 관한 연구」. 중앙대학교 대학원 박사학위논문.

이영하, 조원탁, 김형수, 김재곤, 심정영, 조준. (2010). 사회복지법상의 권리구제에 관한 연구 : 행정심판 관련 권리구제조항의 문제점과 개선방향을 중심으로, 사회복지정책, 37(1), pp.151-179.

초의수. (2007). 지역사회복지협의체의 운영실태와 네트워크 영향요인에 관한 연구. 「지방정부연구」, 11(4): 265-290.

참고문헌

함철호. (2015). 지역사회복지거버넌스: 네트워크 조직으로서의 지역사회보장협의체의 발전방안. 「한국지역사회복지학」, 54S: 213-243.

현외성. (2006). 사회복지법제론, 양서원.

행정안전부. (2018). 「2018년 지방자치단체 합동평가 평가지표 및 매뉴얼」

Jessop, B. (2000). "Governance Failure", in G. Stoker, ed., The New Policies of British Local Governance, 11-23.

Joumard, I., Thomas, A., & Morgavi, H. (2017). Making income and property taxes more growth-friendly and redistributive in India.

Krahmann, E. (2003). National, Regional, and Global Governance: One Phenomenon of Many? Global Governance, 9: 323-346.

Schwabish, J. A., Smeeding, T. M., & Osberg, L. (2006). Income distribution and social expenditures. In The distributional effects of government spending and taxation (pp. 247-288). Palgrave Macmillan, London.

Niehues, J. (2010). Social spending generosity and income inequality: A dynamic panel approach.

Powell, M., & Boyne, G. (2001). The spatial strategy of equality and the spatial division of welfare. Social Policy & Administration, 35(2), 181-194.

Koo, C. D., Kim, H. J., & Kim, P. S. (2014). Analysis on the Unequal Welfare Service Distribution among Local Governments in Korea. Lex Localis, 12(2), 225.

THANK YOU
SSiS 사회보장정보원
SOCIAL SECURITY INFORMATION SERVICE

특별세션Ⅲ

발표1

성과주의와 규제 안에서 성매매피해자 자활지원 일은 어떻게 실천되는가?

황경란(서울여대)

성과주의와 규제 안에서 성매매피해자 자활지원 일은 어떻게 실천되는가?[1)]

황경란(서울여자대학교 박사)

2004년 제정·시행된 성매매방지법과 성매매피해자지원체계는 정부와 민간의 파트너십을 토대로 구축되었다. 당시의 민관 파트너십에는 성매매문제의 젠더정치적 특성에 대한 동의와 성매매문제를 여성인권보장의 문제로 본다는 관점의 합의가 전제되어 있었다. 그러나 정부교체 이후 정책의 기조 전환으로 인해 해당 지원체계는 단편적 복지지원체계로 인식되었으며, 소통체계의 형태 변화와 일자리 중심의 성과창출이 강조되면서 그동안 유지되어왔던 민관파트너십이 붕괴되었다. 특히, 정부정책 방향 안에서 성매매피해자 자활지원센터 현장은 '일자리'를 중심으로 그 역할과 기능을 규정 당했으며, 중간지원조직의 형태 변화와 예산 감축을 통해 운동성을 규제 받아왔다. 이에 현장은 성매매피해자의 자활지원 일이 당사자들의 삶에서 탈맥락화되지 않도록 자신의 일 과정을 조정하는 한편, 정책적으로도 같은 목소리를 내기 위해 지난 약 10년 간 논의를 진전시키지 못한 채 자활 개념을 중심으로 같은 논의를 반복하거나 투쟁해왔다.

본 연구는 현장활동가들의 운동성이 성매매피해자의 자활지원 일에 어떠한 기능을 하는지, 당사자의 자활과정에 탈맥락화되지 않도록 자신의 일 과정을 어떻게 조정하는지에 초점을 두고 진행하였다. 제도적 문화기술지 방법을 활용하여 현장활동가들의 일 과정과 이들의 일이 더 넓은 외부 체계와 어떻게 연관되는지 분석함으로써 현 성매매피해자 자활지원체계가 갖는 문제점과 충돌 지점을 확인하였고, 개선을 위한 방향 제시에 목적을 두었다. 현장활동가, 이용자, 중간지원조직 활동가, 정부 관료 등 각기 다른 입장의 정보제공자들을 약 30여명을 만나 자료를 수집하고 분석한 결과, 다음과 같은 내용을 도출할 수 있었다.

첫째, 성매매피해자 자활지원센터 활동가의 일은 성매매의 젠더정치적 특성을 이해하는 것부터 시작된다. 자활지원센터 활동가들의 일 전반은 여성인권관점을 토대로 이뤄져서 성매매에 관한 기존 통념에서 벗어나 성착취 구조 안에서 성매매 문제를 이해해야 하기 때문이다. 이에 여성주의적 시각으로 성매매문제에 접근하며, 젠더이슈를 다루는 다양한 단체들과 연대하고 이슈 투쟁에 동참한다. 둘째, 성매매피해자 자활지원센터 활동가들의 일은 반성매매 운동이 실천으로 전환되는 것이다. 상담원 교육과 반성매매 운동 연대체 활동을 토대로 활동가들은 운동성을 담지한 반성매매 운동 활동가로 성장하고, 이를 토대로 이용자의 성매매 중단(탈성매매) 이후의 삶을 함께 살아간다. 활동가의 자활 지원 일이 탈맥락화되지 않도록 당사자의 자활 과정을 함께 살아가는 일은 성매매 경험 노출(outing)을 경계하며 정부 정책을 유연하게 해석하여 활동하는 한편, 정부지원을 받는 단체로서 이행해야 할 책무라는 긴장 속에서 이뤄지는 것이었다. 활동가들은 성과로 측정되지 않는 비가시적인 일들을 추가하는 방식으로 이러한 긴장 관계를 조정하고 있었으며, 이때 선배활동가들의 경험은 정부 정책을 대체하는 또 하나의 가이드라인으로 작동하고 있었다. 셋째, 반성매매 운동 활동가의

1) 본 연구는 주저자 황경란의 박사학위논문의 일부를 수정·보완한 내용입니다.

일 과정에는 신자유주의 영향 안에서 가시적 성과를 강조하는 정부 정책과 운동성 규제에 대항하는 활동이 포함된다. 이는 2009년 성매매방지중앙지원센터의 기능과 역할이 변모하면서 활동가들에게 보다 복잡한 일 과정이 되었다. 당시 정부는 현장과의 소통체계를 보다 수직적인 형태로 전환하였으며, 성과주의예산제도 도입 시도 및 예산을 삭감하고 동결함으로써 현장의 운동성을 규제하고자 하였다. 이와 같은 기조는 매년 발간하는 사업 운영 지침 외에 각종 매뉴얼을 발간하면서 현장의 활동을 표준화하고자 하였고, 현재까지 현장의 정책 제안을 조건부 수용하면서 이어져오고 있다. 현장의 운동성 규제와 함께 가시적이고 양적인 성과와 경제적 자활을 강조하는 정부 방침 안에서 활동가들은 반복적으로 성매매문제의 젠더정치적 특성을 설명하고, 정부 정책 안에 반영될 수 있도록 의견을 내고 있었다. 단, 이전에 정부주무부처와 주로 소통하였던 것과는 달리 정부에 의견을 제시하는 통로와 방법은 보다 다양해질 수밖에 없었다.

결국, 민관 파트너십과 진보적 정부 관료들의 역할로 구축될 수 있었던 성매매방지법과 피해자 지원체계는 정부 교체 및 정책 기조의 전환의 영향을 받고 있었다. 오히려 현장의 운동성을 규제하고 재단하려는 정부 방침 안에서 현장활동가들은 반성매매 운동의 지향을 잃지 않고 젠더정치적 특성이 반영될 수 있도록 다양한 전략을 시도하는 모순적 상황 속에 존재하고 있었다. 이에 성매매방지법과 피해자 자활지원체계가 여성인권 보장이라는 본래의 목적을 달성하기 위해서는 다음과 같은 노력이 요구된다. 첫째, 성매매문제가 갖는 젠더정치적 특성에 민관의 합의를 토대로 파트너십의 복원이 시급하다. 이를 위해 담당 정부 관료의 인식을 개선하고 중간지원조직으로서 성매매방지중앙지원센터의 역할과 기능을 개선하는 노력이 필요하다. 보다 구체적으로는 공무원 순환보직제도의 개선과 시·군·구 공무원에서부터 중앙 정부부처 공무원까지 최소한 성매매방지법의 방향에 따라 여성인권관점으로 성매매문제를 볼 수 있도록 인식개선교육을 강화할 필요가 있다. 둘째, 활동가들의 일 과정을 더욱 복잡하고 비가시적으로 만드는 성과체계, 현실과 동떨어진 규정들은 과감히 개혁할 필요가 있다. 이를 위해서는 성매매문제의 젠더정치적 특성에 대한 민관의 합의가 전제된다. 이를 토대로 성매매피해 당사자의 자활 과정에 초점을 맞춘 질적 평가체계를 개발하는 한편, 활동가들의 비가시적 일을 감소할 수 있도록 외부보안을 담보한 평가입력시스템을 도입할 필요가 있다.

본 연구는 제도적 문화기술지를 활용하여 반성매매 운동 활동가들을 연구 대상이 아닌 주체로 참여시켰다. 또한, 반성매매 여성운동에서 출발하여 수평적 민관파트너십을 토대로 이끌어낸 제도화라는 성과가 권위적 관료주의와 성과주의 안에서 어떠한 한계에 직면하고 있는지 확인하고 개선방향을 제시했다는 데 의의가 있다. 그러나 젠더거버넌스로서 민관파트너십의 붕괴와 단절 양상과 기존 시민사회의 민관파트너십의 단절 양상의 차이점을 드러내지는 못했다는 한계를 갖는다.

특별세션Ⅲ

발표2

한국의 성별임금격차와 동일가치노동 동일임금 원칙

이승윤(이화여대), 김유휘(한국보건사회연구원)

한국의 성별임금격차와 동일가치노동 동일임금 원칙

이승윤(이화여자대학교 부교수), 김유휘(한국보건사회연구원 부연구위원)

본 연구는 제도적으로 동일가치의 노동에 대한 동일임금의 원칙이 존재함에도 불구하고 한국 노동시장에서 높은 성별임금격차가 존재하는 원인을 이중노동시장 구조와 임금체계를 중심으로 설명하고자 한다. 과거보다 한국 여성의 교육수준이 높아지고 노동시장 참여가 증가하였음에도 불구하고, OECD 국가 중에서 한국 여성의 경제활동참가율은 하위권이고 출산·육아로 인한 경력단절로 M자 곡선을 보인다. 특히 한국 여성의 평균 임금은 남성 임금의 65% 미만이며 국제적으로 높은 수준의 성별임금격차를 보인다. 1951년 국제노동기구(ILO)는 제100호 동등보수 협약을 세워 동일한 가치의 노동에 대하여 남녀노동자가 동일한 보수를 받아야 함을 명시하였다. 한국은 1989년 남녀고용평등법 개정에서 동일가치노동 동일임금 원칙이 명시되었고 1997년 국제노동기구(ILO) 제100호 동등보수 협약을 비준하는 등 동일가치노동 동일임금의 원칙을 제도적으로 받아들였다. 고용에서의 성평등을 위한 법제도적 개선이 이루어졌고, 저출산·고령화 사회를 맞이하여 여성들의 노동시장 참여를 촉진시키기 위한 여러 정책들이 시행되었다. 성평등한 노동시장을 위한 정책적 차원의 노력에도 불구하고 한국 노동시장에서 남녀간 격차는 여전히 존재한다. 본 연구는 동일가치노동 동일임금 노동의 원칙이 존재함에도 불구하고 OECD 내에서 한국의 성별임금격차가 여전히 높게 나타나는 이유를 설명하고자 한다.

본 연구는 동일가치노동 동일임금 원칙에도 불구하고 성별임금격차가 높게 나타나는 원인을 이중노동시장 구조와 임금체계를 중심으로 설명하였다. 한국표준산업분류 기준 산업별 성별임금격차를 살펴본 후 고등교육기관, 거주 복지시설 운영업, 자동차 및 트레일러 제조업 영역을 중심으로 이중노동시장에서 여성이 외부노동시장에 집중되어있는 구조와 내부노동시장과 외부노동시장의 상이한 임금체계를 분석하였다. 각 영역에서 여성과 남성의 직업 분포가 유사함에도 불구하고 임금격차가 존재하며 특히 고등 교육기관 종사자 내에서 학력수준과 직업이 같은 경우에도 성별임금격차가 존재하였다. 세 영역에서 여성의 비정규직 비율이 높고 여성의 평균근속은 남성 대비 낮게 나타났다. 정규직의 경우 직무 기능에 따른 임금, 직무 평가에 따른 임금, 연봉에 따른 임금, 성과에 따른 임금 등 다양한 임금 체계가 존재하는 것과 별개로, 임금에 연공이 반영되는 특징을 아직 가지고 있다. 반면 비정규직은 장기간 근속이 불가하며, 임금 수준 자체가 낮고 근속에 따른 임금상승을 적용받지 못한다. 한국 노동시장에서 여성은 상대적으로 비정규직 노동자로 일하는 비율이 높고 정규직과 비정규직의 서로 다른 임금체계는 비정규직 여성의 임금 수준이 계속 낮은 수준으로 머무르게 만든다. 본 연구는 한국의 노동시장구조와 임금체계에서 동일가치노동 동일임금 원칙이 성별격차 완화에 긍정적 영향을 미치기 어렵다는 점을 지적하고 이를 대한 정책적 제언을 제시하였다.

특별세션Ⅲ

발표3

소규모 사업체 여성노동자 노동 실태: ‘소규모’와 ‘여성직종특화’ 전략 필요

김양지영(성공회대)

소규모 사업체 여성노동자 노동 실태: '소규모'와 '여성직종특화' 전략 필요[1)]

김양지영(성공회대학교 초빙교수)

기존연구들은 사업체 규모와 성별 등이 노동시장을 나누는 주요한 기준이 되고 있음을 밝혀왔다. 사업체 규모가 노동자의 근로조건 및 근로환경에 영향을 미치는데 사업체 규모가 작을수록 임금이 낮고 사회보험 가입률이 낮고 근로환경이 취약하다. 최근 연구에 따르면 특히 여성의 근로조건에 영향을 미치는 것은 성별직종 분리보다도 성별사업체 분리가 더 큰 요인으로 작용한다고 분석하고 있다. 2017년 사업체노동실태현황에 따르면 10인 미만 소규모 사업체에 종사하는 여성 비율은 40.7%로 높게 나타난다(남성 32.2%). 여성의 근로조건이 사업체 규모에 따라 주로 영향받고 있는 현실을 고려할 때 소규모 사업체(1~10인 미만)에서 일하고 있는 여성들의 노동조건 및 노동환경을 살펴보고 이를 토대로 이들의 노동조건 개선을 위한 정책개선안이 마련될 필요가 있다. 본 연구는 이러한 목적으로 경기도 소재 소규모 사업체 여성 노동자 20명을 심층면접하는 방법으로 연구를 진행했고 인터뷰는 2019년 3월부터 5월까지 2달여 기간 동안 이뤄졌다. 연구결과는 다음과 같다.

첫째, 소규모 사업체 여성노동자들은 대부분 주 40시간에 맞춰 일하고 있었다. 이들은 주로 최저임금 수준의 임금을 받고 있으며 시간외 수당이 따로 없기 때문에 시간외 근무를 하지 않고 정해진 시간내에 최대한 일해서 맞춘다라고 하는 경향성을 보였다. 둘째, 여성노동자들은 20사례 중 13사례가 최저임금수준의 임금을 받고 있었고, 7명은 200~250만원을 받고 있었다. 최저임금수준의 임금을 받는 13사례가 속한 직종은 보육교사, 사회복지사, 간호조무사, 경리, 음식업 서비스 종사자 등으로 주로 여성집중직종이라는 공통된 특성을 가졌다. 특히 보육교사, 간호조무사, 경리는 최저임금이 해당 직종의 공식화된 임금이었다. 그 결과 최저임금 인상은 소규모 사업체에서 일하는 여성 근로자들의 임금인상에 주요한 영향을 끼쳤다. 대부분이 최저임금 수준의 임금을 받다보니 최저임금 인상에 따라 임금이 함께 상승했다. 셋째, 여성노동자들은 연차휴가 사용의 어려움을 가장 많이 호소했다. 20사례 가운데 근로기준법에 따른 연차휴가 사용이 가능한 경우는 8사례로, 나머지 12사례는 법에서 보장한 연차휴가를 사용하지 못하고 있었다. 이들은 소규모 사업장의 특성상 혼자 전담하고 있는 일이 많아 자신이 빠질 경우 사업에 미치는 영향이 크고 동료에게 피해가 크기 때문에 사용할 수 없기도 하지만 미안해서 사용하지 못한다고 말했다. 넷째, 소규모 사업체 여성노동자들은 20사례 중 14사례가 정규직이고 6사례는 비정규직으로, 비정규직 6사례 중 3사례는 시간제였다. 계약직은 주로 업계에서 관행적으로 이뤄졌는데 전형적인 여성직종인 보육교사, 간호조무사, 사회복지사 등이었다.

1) 본 연구는 다음 자료의 일부를 수정한 내용입니다. 정형옥·김양지영(2019), "경기도 소규모 사업체 여성노동자 근로환경 연구", 경기도가족여성연구원.

면접한 여성들 가운데는 자신이 정규직인 줄 알고 있었던 이들이 적지 않았고 인터뷰하는 중에도 자신이 정규직인지 비정규직인지를 헷갈려하는 이들도 있었다. 다섯째, 여성노동자들은 성차별 경험과 관련한 질문에 주로 '그런 경험이 없다'라고 말했다. 성차별에 대해서 '함께 일하는 동료 중 남성이 없어서 잘 모르겠다'는 답이 가장 많았는데 20사례 중 9사례는 여성만 있는 직장에서 일했고 남성과 함께 있는 직장에서는 전형적인 여성직무를 하고 있어 유사한 일을 하는 비교 대상이 없는 곳에서 일하고 있었다. 다섯째, 여성노동자들은 일·생활균형과 관련해 20사례 중 16사례가 어려움이 없다고 말했다. 대부분이 자녀돌봄으로부터 자유로운 이들로, 미혼이거나 자녀가 있는 경우에는 자녀가 성인이거나 12세 이상으로 집중적인 돌봄이 필요하지 않은 연령대였다. 20사례 중 집중적인 돌봄이 필요한 미취학자녀가 있는 사례는 4사례에 한정되고, 이들은 대부분 근로조건이 열악하더라도 아이돌봄을 함께 할 수 있는 일·생활균형이 가능한 직장(정시퇴근, 시간제 등)을 찾아 일하고 있었다. 여성노동자들은 대부분 여성직종에서 일하고 있었지만 여성직종에서는 여성의 생애주기상 출산을 하고 아이를 돌볼 것을 전제하지 않고 그에 대한 고려가 거의 없었다. 여섯째, 여성노동자들은 자신의 작업환경을 공통적으로 '사업주 마음대로'라고 표현하고 있었다. 소규모 사업체의 특성인 '사장님 마음대로'는 어떤 사업주를 만나느냐에 따라 근로조건이 결정된다고 해도 과언이 아니다. 사업주가 절대권한을 가진 소규모 사업체에서 사업주의 성격은 직원들의 근로환경에 큰 영향을 준다. 통상적으로 직장내 괴롭힘은 직장 동료들간에 발생하지만 소규모이다보니 직장내 괴롭힘의 주체가 사업주였다. 면접한 여성들 20사례 가운데 5사례는 사업주가 자신의 감정을 조절하지 못해 직원들에게 함부로 하고 그로 인한 스트레스가 컸다. 그리고 20사례 중 7사례는 사업주, 사업주의 동료, 고객, 거래처 등으로부터 직장내 성희롱 위험이 있는 작업장에서 일하고 있었다. 일곱째, 여성 노동자들은 원하는 지원정책으로 복지 지원을 말했다. 10인 미만 사업장은 주로 최저임금을 주고 있어 그나마 지원되는 복리후생비는 식비 10만 원이 전부이기 때문에 복지 지원에 대한 욕구가 컸다.

지금까지 소규모 사업체 여성근로자 20사례를 심층면접해 분석한 내용을 살펴보았다. 여성노동자의 근로조건 개선은 2가지의 방향성을 갖고 이뤄질 필요가 있다. 바로 '소규모'와 '여성직종별 특화' 전략이다. 소규모 사업장에서 일하는 여성 노동자들을 찾아 심층면접한 결과는 주요한 여성집중직종 노동자들과 만나는 과정이었기 때문이다. 따라서 이들의 근로조건 개선은 2가지 전략을 통해 이뤄져야 한다. 첫째, 소규모 사업체에 대한 접근은 기본적인 근로기준법 준수(4대 보험, 주휴수당, 연차휴가 등), 근로계약서 작성, 계약직 근로계약 관행 개선, 복지 지원 확대, 사업주와 근로자 모두를 대상으로 한 성희롱 예방교육과 노동인권 교육, 감정노동자 보호 등이 있다. 사업주의 의무교육과 노동인권 교육·성희롱예방교육을 연동시키고, 근로자 중에 보수교육을 해야하는 경우 보수교육과 노동인권 교육·성희롱예방교육을 연동시킨다. 둘째, 여성직종별 특화 접근은 각각의 직종별 근로조건을 개선할 수 있도록 하는 직종별 접근을 말한다. 예를 들어 근로감독을 할 때 주요 여성직종을 정해서 어린이집(보육교사), 병원(간호조무사, 치위생사, 간호사), 음식점(식당 종사자), 경리 등을 목표로 일제 점검이 이뤄질 필요가 있다. 정부는 장기적으로 여성직종에 대한 근로조건 개선을 위한 중장기 로드맵을 만들어 매년 몇 개 직종을 선정해 집중 점검 및 다양한 지원을 제공할 필요가 있다. 이를 위해서는 해당 직종에 대한 근로조건 실태를 파악한 후 이를 토대로 한 직종별 특화전략을 마련하는 것이 필요하다.

자유주제 I

발표1

돌봄직 임금불이익에 관한 종단 연구

함선유(서울대)

돌봄직 임금불이익에 관한 종단 연구[1)]

함선유(Sunyu.ham@gmail.com)[2)]

1. 연구배경

본 연구는 종단적 자료를 활용하여 돌봄직 종사자의 임금 수준에 영향을 미치는 요인들을 탐색해보고자 한다. 돌봄직 종사자의 저임금 문제는 2000년대 이후 전세계적으로 많은 연구에서 지적되었다. 이들 연구는 종사자의 연령이나 교육수준, 이민상태와 같은 개인의 특성을 원인으로 지적하거나 (Dong, Feng, & Yu, 2017), "돌봄"이라는 일에 대한 임금 차별이 있음을 제기하였다(England, Budig, & Folbre, 2002; Pietrykowski, 2017). 국내 연구에서는 제도적 설계에 대한 지적이 있었는데, 최소 60시간의 노동시간이 확보되지 않는 서비스 시장의 문제나(이철선, 2014; 이철선, 남상호, 최승준, 민동세, & 권소일, 2013), 영세 사회서비스 업체 난립에 따른 문제들이(강현주, 2015; 양난주, 2014) 거론되었다. 그러나 이들 연구는 대부분 횡단자료를 사용하고 있어, 제기된 논의들을 보다 엄밀하게 검증하는 데에는 한계가 있었다. 이에 본 연구에서는 제기된 돌봄직의 저임금 문제의 원인에 관한 논의들을 종단자료를 활용하여 검증해보고자 한다.

우선 돌봄직 종사자의 개인적 특성으로는 관측되는 특성과 관측되지 않는 특성으로 나눌 수 있다. 관측되는 특성에는 돌봄직 종사자들이 이민자이거나 교육수준이 낮다는 점이 거론되었는데, 우리나라에서는 특히 돌봄직 종사자의 진입과 이탈이 빈번하며, 경력이 없는 고령 여성들이 주로 진입한다는 점이 지적되었다(반정호, 2014; 함선유 & 권현지, 2017; 황덕순 et al., 2012). 즉, 노동시장 내 낮은 지위로 인해 진입 장벽이 시장을 찾는 이들이 주로 모이는 일자리라는 것이다. 그러나 이들 연구는 대부분이 횡단 연구로, 실제로 돌봄직에 진입하는 이들의 과거 일자리와 경제활동상태에 대한 정보는 찾아보기 어렵다. 이에 본 연구에서는 돌봄직으로 진입하는 이들이 과거 노동시장에서 어떠한 상태였는지를 확인해보고자 한다. 또한 비경제활동상태였던 이들이 진입하는 시장이라는 점이 돌봄직 종사자의 저임금에 기여하는지 부분이 얼마나 되는지를 살펴볼 계획이다.

한편 개인의 역량(ability)이나, 동기(motivation)와 같이 데이터에서 관측되지는 않으나, 노동시장 내 위치에 영향을 미칠 수 있는 개인의 특성이 있다. 이처럼 관측되지 않는 특성이 돌봄직 종사와 임금 수준에 영향을 미친다면 돌봄직 종사자의 저임금 문제는 임금 불이익이라기보다는 선택에 따른 결과일 수 있다. 가령 돌봄직에 종사하는 이들이 본래 노동시장 내에서 저임금에 위치할 수밖에 없는 낮은 역량을 가진 이들이라면 이는 돌봄직에 대한 차별적 임금의 문제라고 할 수 없다. 또한 보상임금격차(compensating

1) 본 원고는 진행 중인 연구로, 추후 수정될 수 있습니다.
2) 서울대학교 사회복지연구소 연구원, 서울대학교 사회복지학과 박사수료

differential) 논의와 같이 돈이 아닌 타인을 돕고자 하는 내적 동기가 돌봄직 종사에 영향을 미쳤다면 돌봄직 종사자들의 저임금화는 이를 감수하고도 이타성을 실현할 수 있는 직업을 찾는 이들이 선택한 결과일 수 있다. 이에 본 연구는 종단자료에 고정효과분석으로 돌봄직과 돌봄직이 아닌 이들을 비교하는 것이 아니라, 돌봄직의 진입 또는 이탈과 같은 이행(transition)에 따른 임금 차이를 살펴보고자 한다. 만약 기본 모델에서 관측되던 돌봄직의 임금 격차가 고정효과모형에서는 관측되지 않는다면 돌봄직에 대한 임금 문제는 선택효과에 따른 결과일 수 있음을 시사한다.

개인의 관측되지 않는 특성까지 통제하고도 돌봄직에서 유의한 저임금이 관측된다면 이는 설명되지 않는 임금 격차로, 돌봄직에 대한 저평가 논의로 연결된다(England et al., 2002). 본 연구는 이러한 임금 차별이 돌봄직이라는 특정한 일에 대한 차별인지, 아니면 여성의 일에 대한 차별로, 대부분의 돌봄직 종사자가 여성이기 때문인지를 확인하였다. 선행연구들은 돌봄직에 대한 임금차별이 여성의 비율을 통제하고 나서는 사라진다는 점을 확인한 바 있다(Pietrykowski, 2017). 즉, 돌봄직의 저임금은 여성의 비율이 높은 직업이 임금이 낮다는 직업 분리(occupational segregation)의 결과라는 것이다. 이에 여성의 일이라는 점을 통제하고도 남는 임금 격차가 있는지를 검증해보았다.

마지막으로 돌봄직 종사자의 임금은 돌봄 제도에 의해 정해진다. 우리나라에서는 2007년 4대 바우처라고 불리는 노인돌봄, 장애인 활동보조, 산모 신생아 도우미, 가사간병을 시작으로 2008년 노인장기요양보험제도, 2012년 누리과정 등이 도입되었으며, 그 이후에도 주요한 제도 확대가 계속되면서 관련 대상자와 일자리의 수가 급격하게 증가하였다. 가령 최근 10여년간 돌봄직을 포괄하는 사회복지서비스 부문의 일자리가 2배 이상 증가한 바 있다(함선유 & 권현지, 2017). 이러한 사회적 돌봄 제도는 일자리를 창출할 뿐만 아니라, (기준 단가를 정하고 있으므로) 임금 수준도 정한다. 빠르게 증가하는 최저임금에 대비해 돌봄직 종사자의 임금 상승은 거의 이루어지지 않았다는 점(이철선, 2014)을 고려할 때 돌봄직에 대한 임금 불이익은 제도적 요인에 따라 매해 달랐을 수 있다. 이에 본 연구는 돌봄직 종사자의 임금 수준이 최근 10년간 어떻게 변화하고 있는지를 살펴보고자 한다.

이러한 논의들을 검증하기 위하여 본 연구는 노동패널 4~21차 자료에 응답한 20~59세 응답자 중 소득이 있는 이들을 대상으로 소득에 대한 회귀분석과 고정효과 패널분석을 실시하였다.

2. 문헌검토

전세계적으로 돌봄직 종사자들은 가장 낮은 처우를 받는 직종 중 하나로 꼽힌다. 미국의 사례를 연구한 England et al. (2002)는 5~6%의 설명되지 않는 임금 불이익을 확인하고 있다. 독일, 룩셈부르크, 이탈리아, 스페인, 미국의 사례를 살펴본 Jokela (2019)의 연구에서는 돌봄 노동자들과 가사노동자들은 파트타임 고용, 실업, 1년 미만의 재임, 저임금 등의 불안정한(precarious) 고용상태에 놓일 가능성이 다른 노동자들에 비하여 유의하게 높았다. 국내 연구로는 이주환 and 윤자영 (2015)의 연구에서 돌봄직 종사자들은 사무직, 생산조립직에 비하여 각각 62%, 32% 가량 임금이 낮았으며, 이 중 설명되지 않는 15.6%p, 4.4%p의 임금 불이익을 경험하고 있었다. 함선유 and 권현지 (2017)는 유사 서비스 부문 노동자들에 비하여 돌봄직 종사자

들이 40%가량 임금이 낮았다.

돌봄은 다른 누군가의 기능을 유지, 향상하고, 발달을 돕는 사회적으로 중요하고 가치 있는 일이다. 모성과 연결되는 돌봄은 흔히 가치를 환산할 수 없는 숭고한 것으로 칭송되곤 한다(정진주 et al., 2012). 그럼에도 이러한 일을 가정 밖에서 수행하는 이들의 대우가 이토록 낮은 이유는 무엇일까? 선행연구들은 돌봄이라는 일의 전통과 특성, 이를 수행하는 이들의 낮은 지위, 그리고 돌봄 대상자들의 낮은 구매력 등을 지적하고 있다.

(1) 돌봄이라는 일의 전통과 특성에 따른 불이익

불과 20~30년 전만 해도 일상적인 가사노동과 거동이 불편한 노인이나, 환자, 장애인, 아동을 돌보는 책임은 가정 내 여성의 몫이었다. 그러나 인구구조의 변화, 여성의 노동시장 참여의 확대로 돌봄 공백의 위기가 도래하면서 이러한 일들은 점차 외주화되고, 탈가족화되고 있다. 특히 아이돌봄, 장기요양 등 돌봄은 사회적으로 주요한 정책 과제가 되어 전세계적으로 관련 제도들이 도입, 확대되었다. 그러나 돌봄이라는 일에 대한 인식은 여전히 여성이, 가정 내에서 무임으로 행하던 것으로 여겨지고, 연마하고 배우는 기술이라기보다는 어머니라면 누구나 자연스럽게 습득하는 일들로 인식되곤 한다(England et al., 2002). 물론 실제 사회복지사, 유치원교사 뿐만 아니라 장기요양보호사는 관련 자격증을 소지해야 하며, 돌봄의 질에 대한 요구 역시 끊임없이 제기되고 있다. 그럼에도 돌봄이라는 직업에 대한 인식의 지체(遲滯)는 일에 대한 저평가로 이어지며, 임금 수준에 영향을 미친다.

돌봄직이 노동시장에서 저평가받는 또 다른 이유로는 돌봄이라는 일의 특성 자체가 효율성에 부합하지 않기 때문이다. 돌봄은 관계적, 정서적 노동의 형태를 띠고 있으며(Kittay, 1999), 필요한 도움을 제공하기 위해서는 안정적인 신뢰 관계를 쌓아야만 한다. 이 같은 대인관계적 특성으로 인하여 좋은 돌봄은 그것이 임금을 받든, 받지 않든지 간에 노동집약적(labor-intensive)이다(Razavi & Staab, 2010). 제조업과 같이 혁신적인 기술을 통해서 생산성이 향상될 수 있는 종류의 일이 아니다. 더불어 종사자 한 명당 돌볼 수 있는 인원의 제약이 있으며, 돌보는 인원이 많아질수록 돌봄의 질은 떨어질 수밖에 없다. 즉, 돌봄 노동의 효율과 질은 상충관계에 있으며(Blank, 2000), 이로 인하여 돌봄직 종사자의 임금은 시장의 원리를 따른다면 상승하기 어렵다. 이에 더해 돌봄은 누군가의 기능을 향상하고, 역량을 증진하는 투자와 관련된 일을 포함하는데(England et al., 2002), 이처럼 긍정적인 외부효과를 나타내는 일은 시장에서 본래의 가치보다 더 낮은 가격이 책정되게 된다(Congdon, Kling, & Mullainathan, 2011).

이러한 논의들은 (아래 기술될) 여러 가지 설명 가능한 요인을 통제했을 때도 지속되는 돌봄직에 대한 낮은 대우와 관련된 것으로 해석할 수 있다. 또한 설명 가능한 요인에 대한 (설명 불가능하게) 다른 대우 역시 이러한 논의에 포함될 수 있다. 가령 돌봄직은 교육수준에 따른 수익률(return)이 다른 직종에 비하여 낮은 것으로 나타나는데(함선유 & 권현지, 2017; 홍경준 & 김사현, 2014), 이는 돌봄 노동시장이 다른 노동시장에 비하여 같은 인적자본에 대한 대우가 (합리적으로는 설명 불가능하게) 더 낮다는 점을 시사한다.

(2) 돌봄을 수행하는 이들의 특성과 관련한 불이익

타인을 돕고, 보살피는 기술 자체가 꼭 저평가와 연결되는 것은 아니다. 직업을 단위로 직업에서 사용되는 돌봄 및 도움과 관련된 기술과 활동이 임금과 어떻게 관련 있는지를 살펴본 Pietrykowski (2017)의 연구는 고소득 직종, 남성 우세 직종에서는 오히려 돌봄 기술에 대한 임금 프리미엄이 발생한다는 점을 확인하였다. 즉, 돌봄 기술에 대한 임금 불이익은 저임금 집단에서만 관측이 된 것이다. 이러한 연구 결과는 앞서 언급된 돌봄이라는 일의 노동집약적, 관계적 특성, 긍정적인 외부효과와 같이 임금 불이익을 받을 수 있는 조건들이 단지 저임금인 특정 계층과 여성에게서만 작동한다는 점을 시사한다. 특히, Pietrykowski (2017)의 연구에서 돌봄 기술에 대한 임금 불이익은 여성의 비율을 통제하고 나면 사라졌다는 점에서 돌봄 기술에 대한 임금 불이익은 여성에 대한 불이익과 연관있을 수 있다는 점을 알 수 있다.

실제로 여성의 일은 노동시장에서 대개 낮은 대우를 받는다. 여성의 비율이 높아질수록 이들에 대한 임금 수준이 낮아지는 경향이 나타난다(Mandel, 2018; Tomaskovic-Devey, 1995). 즉, 돌봄을 수행하는 이들이 어느 나라에서나 여성이 대다수이며, 동시에 이민자, 유색인종, 저학력, 고령으로 그 사회에서 가장 낮은 지위를 가진 이들이 이 일을 수행하고 있다는 점(Dong et al., 2017)은 돌봄직 일자리의 저임금화를 강화한다. 돌봄직 종사자들은 그들의 낮은 지위로 인하여 근로조건과 임금 수준을 개선하기 위한, 혹은 정당한 임금을 요구하기 위한 대응이 어렵기 때문이다(Neetha, 2019; van der Meulen Rodgers & Zundl, 2018). 우리나라에서도 돌봄직 종사자들은 대다수가 여성이며, 여성이라는 인적 속성과 직장 내 여성의 비율은 돌봄직의 총 임금 격차의 23.5% 가량을 설명하고 있다(함선유 & 권현지, 2017).

그러나 여성의 일이 대개 임금 불이익을 받고 있다는 점에서 돌봄직으로 제도화된 일자리가 오히려 여성의 일자리를 개선할 수 있다는 관점도 있다. 가령 우리나라 장기요양보호사와 아이돌보미의 경우 고령이며 교육 수준과 기술이 낮은 여성들이 주로 돌봄직에 종사하고 있다(함선유 & 권현지, 2017). 오은진 and 노은영 (2010)은 장기요양보호사로 제도화된 일자리에 종사하는 이들의 절반 가량이 경력단절 이후 새롭게 일자리에 진입한 여성들이었으며, 직업을 가지고 있던 이들이라도 음식서비스나 영업, 판매직과 같이 비정규적이며 불안정한 일자리에 종사했던 이들이었다는 점을 확인하였다. 이러한 결과에 따르면, 돌봄직이라는 새로운 일자리가 비경제활동상태였던 여성들을 활성화하거나, 전보다 괜찮은 일자리를 제공할 수 있다는 점에서 돌봄직에 대한 임금 불이익은 사실상 낮은 사회적 지위를 가진 이들이 모이는 선택효과에 따른 결과일 수 있다.

이에 본 연구에서는 패널자료를 활용해 개인의 이질적인 특성과 돌봄직의 진입 전 경제활동상태가 임금 수준에 어떠한 영향을 미치는지를 확인해볼 계획이다. 만약 고정효과를 통해 개인의 이질성을 통제한 후 임금 불이익이 사라지거나 줄어든다면, 돌봄직의 임금 불이익은 앞서 오은진 and 노은영 (2010)의 연구 결과와 같이 돌봄직 일자리가 주로 불안정한 일자리에 종사하였던 이들이 진입함에 따른 선택효과임을 의미한다. 물론 England et al. (2002)는 1982~1993년 사이 National Longitudinal Survey of Youth 자료를 이용해 개인을 통제하여 돌봄직으로의 진입 또는 돌봄직으로부터의 진출 시 발생하는 임금 변화만을 확인한 결과에서도 5~6%의 임금 불이익을 확인하였다. 특히 아이돌봄 종사자의 경우 여성은 41%, 남성은 12%

정도로 임금이 낮았다. 이를 비추어 돌봄직의 저임금이 단순히 여성이 모여 있기 때문에, 노동시장 내 지위가 낮은 이들이 모여있기 때문으로만 설명되지 않는 돌봄직이라는 직업에 대한 임금 격차가 있을 수 있다.

(3) 돌봄 일자리의 사회적 맥락

돌봄직의 임금이 국가에 따라서 다르다는 연구들은 돌봄이라는 일 자체가 항시 저평가 받는 것은 아니라는 점을 시사한다. Budig and Misra (2010)의 연구에서 프랑스, 미국, 멕시코, 타이완에서는 돌봄직에 대한 임금불이익이 관측되었으나, 스웨덴, 독일, 네덜란드의 경우 오히려 돌봄직의 임금 프리미엄이 있음을 확인하였다. 이 연구는 국가의 임금불평등 정도가 높고, 공공 부문이 작을 경우 돌봄직에 대한 임금 불이익이 커진다는 점을 확인하고 있다. Jokela (2019) 역시 각 국가의 고용 제도들이 돌봄직 종사자의 일자리 질에도 영향을 미친다는 점을 강조하였다. 가령 독일의 "미니잡"은 가사노동 일자리와 결합되면서 비정규성과 저임금에 빠지는 결과를 낳았다.

우리나라에서도 돌봄직의 임금은 정책적으로 결정되고 있다. 사회복지시설 종사자와 어린이집 교사의 경우 지자체에 따라 기준이 되는 직급별 호봉제가 적용되며, 요양보호사와 아이돌보미, 사회서비스 바우처 사업 종사자들의 경우 일괄 책정된 서비스 단가의 일정 비율 이상을 인건비로 정하고 있다(함선유 & 권현지, 2017). 이 때 서비스 단가는 경력이나 일의 난이도를 고려하지 않고 있어, 돌봄직 종사자의 임금이 경력이나 교육수준과 같은 개인의 인적자본에 따라 상승할 수는 없는 구조다. 즉 우리나라 돌봄직에 대한 설명되지 않는 저임금 문제는 정부의 기준 임금에 의해 개선될 수도, 악화될 수도 있는 것이다.

더불어 저임금 근로자에 대한 노동 관련 제도 역시 돌봄직 종사자의 임금 수준에 영향을 미칠 수 있다. 우리나라에서는 돌봄직의 기준 임금 수준이 최저임금 정책과 같은 정부의 저임금 일자리 정책에 발맞춰 개선되지 않고 있다는 점이 문제로 지적되고 있다(이철선, 2014). 2008~2017년 사이 지속적으로 상승한 최저임금과 대조적으로 아이돌보미의 경우 2008년부터 5년간 임금이 전혀 상승하지 않으면서 최저임금과 비슷한 수준이 되었다. 활동보조서비스 역시 활동수가가 2009년 8000원에서 2017년 9,240원으로 15%가량 증가하여 규정대로 활동수가의 75%를 임금으로 책정할 경우 2009년 최저임금과의 격차가 2,000원에서 460원으로 줄어들었다. 이는 곧 실질 임금이 하락을 의미한다.

본 연구는 이러한 제도의 확대 및 발달, 최저임금에 대비되는 기준 임금의 변화폭에 돌봄직 종사자의 임금이 영향을 받는다면, 돌봄직의 저임금 문제가 년도별로 다를 수 있을 것으로 보았다. 이에, 연도별로 돌봄직 종사자의 임금 수준이 어떠한지를 확인해보고자 한다. 만약 돌봄직에 대한 제도가 큰 영향 요인이 아니라면 돌봄직의 임금 수준은 최근 10년동안 유사한 수준에 머물렀을 것이다.

(4) 기타 돌봄직의 임금 불이익에 관한 논의들

돌봄직 종사자의 임금에 대한 또다른 논의로는 돌봄직 종사자들은 이타적이기에 금전적 가치에 비하여 타인을 돕는 일에 더 큰 가치를 부여하기에 낮은 임금을 받아들인다는 것이다. 이러한 논의는 비임금적인

편의(amenity)나 불편(disamenity)에 따라서 임금을 받아들일지를 결정한다는 보상임금격차론(compensating differential)에서 시작한다. 남성의 경우 여성에 비해 더 큰 위험부담이 있는 일을 받아들이기에 임금이 높다는 주장이다(Blau & Kahn, 2017). 그러나 이러한 논의는 남성이 여성에 비하여 돈에 더 큰 가치를 두었을 때 가능한 가설인데, 실제 조사자료들은 남성과 여성 모두 소득을 가장 중요한 요인으로 두었다(Jacobs & Steinberg, 1995). 그럼에도 만일 돌봄직 종사자들의 다른 선호를 가졌다며 이는 패널 고정효과 모형으로 통제했을 때 사라지게 된다.

육아기 여성의 시간적 유연성에 대한 선호 역시 보상임금격차론에 의해서 설명될 수 있다. 만일 가구 내 돌봄이 필요한 이들이 있다면 높은 임금 수준을 받기 보다 시간적인 유연성이 가능한 파트타임 업무를 선택할 가능성이 있다. 실제로 돌봄직은 여타의 일자리에 비하여 시간제로 임금을 받는 단시간 노동자의 비율이 높으며, 평균 근무시간이 짧은 특성을 나타낸다(함선유 & 권현지, 2017). 이러한 돌봄 일자리의 특성은 월 60시간 미만 근무로 사회보험에 가입되지 않고, 충분한 월임금을 확보하지 못하나(이철선 et al., 2013), 종사자들이 단시간 노동을 선호하였을 가능성도 있다. 본 연구는 이러한 가능성을 통제하기 위하여 가구 내 5세 미만 아동을 통제변수로 포함하였다.

마지막으로 돌봄직의 저임금의 원인으로 돌봄 구매자의 낮은 위치에 관한 논의가 있다. 돌봄구매자의 구매여력이 낮으므로 이들에 대한 임금이 적절하게 지급되지 않는다는 것이다. 가령, 2007년 중국 상하이 가사서비스조사(Shanghai Domestic Services Survey) 자료와 중국 가구소득프로젝트(China Household Information Project·CHIP)자료를 토대로 가사노동자들의 임금을 연구한 Dong et al. (2017)은 특히 노인을 돌보는 종사자들의 임금 수준이 낮다는 점을 지적하며, 여타 서비스직 대비 돌봄직의 임금격차의 많은 부분이 여타 가사돌봄노동자와 노인돌봄 노동자 사이의 임금격차로 설명된다는 점을 확인하고 있다. 이는 돌봄의 특성상 돌봄을 구매하는 이들이 대개 자원이 부족한 취약계층으로, 그 중에서도 노인의 경우 자원이 더욱 부족하므로 이들을 돌보는 종사자의 임금이 더 열악하다는 점을 시사한다. 이러한 논의는 우리나라의 맥락에서 보다 자세히 다뤄질 필요가 있는데, 우리나라의 경우 민간 부문에서 이루어지는 간병인, 가사도우미 등은 제도화된 돌봄직 종사자가 아니며, 그로 인해 이의 구매자의 구매여력에 영향을 받을 수 있을 것으로 예상된다. 하지만 본 연구에서는 자료의 한계로 이러한 논의는 다루지 못하고 있음을 밝힌다.

3. 연구방법

(1) 분석자료

본 연구는 한국노동연구원에서 실시한 한국노동패널 11~20차 자료를 활용하여 돌봄직 종사자의 임금을 분석하였다. 본 연구는 종단자료의 특성을 활용하여 임금을 분석하고자 한 연구로, 한국노동패널은 조사 응답자의 직업과 산업, 근로상태 등에 대하여 매년 추적 조사를 하고 있어 본 연구의 목적에 부합한다고 보았다. 2009년에 조사된 11차 자료부터 활용하는 까닭은 2009년부터 새롭게 정의된 직업분류에서 돌봄직 종사자들을 보다 명확하게 구분하고 있기 때문이다. 11차 이전 자료들의 경우 구 직업분류를 사용하고 있는

데, 이러한 분류를 따를 경우 그 이후 자료들과 비교해 차이가 발생하므로 본 분석에는 포함하지 않았다. 본 연구에 포함된 조사 응답자는 20-59세에 임금노동에 종사하고 있는 이들로, 임금 자료가 결측인 경우 분석에서 제외되었다. 본 연구에 분석된 응답자는 2009~2017년 사이 조사에 응답한 8,882명이며, 개인-연도 단위로는 43,289개의 관측치가 포함된다.

(2) 조작적 정의

돌봄직에 대한 정의는 연구마다 다소 다르게 설정되고 있다. 돌봄직을 면대면(face to face)으로 개인의 기능을 향상하는 업무로 본 England et al. (2002)는 대학 교수와 고등교육 교사, 의사를 포함한 의료인 등을 분석에 포함하고 있으며, 가사 노동은 분석 대상에서 제외하고 있다. 그러나 이러한 정의는 돌봄직의 정의를 너무 광범위하게 정하고 있어, 대상자 내에서 교육수준과 기술수준 등의 이질성이 크다(Razavi & Staab, 2010). 또한 저임금 문제를 연구하고자 한 본 연구의 목적에 다소 부합하지 않는 측면이 있다. 따라서 본 연구에서는 국내 연구들의 정의를 참고하여 6차 개정 표준 직업의 세부 분류 중 사회복지관련 종사자(247), 유치원교사(248), 의료, 복지 관련 서비스 종사자(421), 가사 및 육아 도우미(951)을 돌봄직 종사자로 정의하였다.

그 외 변수의 조작적 정의는 아래 표1과 같다.

〈표 1〉 변수의 조작적 정의

변수명	조작적 정의
wage	시간당 임금률(만원), 월 임금 총액을 월 근로시간으로 나누어 추정함. 분석 시 자연로그를 취함
monthly_pay	월 임금액(만원), 분석 시 자연로그를 취함
careworker~w	돌봄직 종사자
female	여성 = 1, 남성 = 0
edu	교육년수
age	조사 당시 연령
reg	정규직 = 1, 정규직 아님 = 0
fulltime	전일제 = 1, 전일제 아님 = 0
monhour	월간 근로시간
union	노조 가입 = 1, 노조 입하지 않음 = 0
segregation	조사년도 산업X직업의 셀 당 여성의 비율
lagworking	t-1년도 근로 유무
married	혼인관계에 있음 = 1, 그 외 = 0
child	가구 내 5세 미만 아동의 수
total_hous~e	가구원수 제곱근으로 나누어 균등화한 가구소득 총소득의 5분위수

(3) 분석방법

본 연구는 우선 개인-년도의 통합모형에 회귀분석을 실시하였다. 돌봄직의 저임금 문제가 어떠한 변수들로 설명되는지를 확인하기 위하여 개인의 속성, 일자리의 특성, 지난해 임금노동여부, 가족의 속성, 그리고 패널 고정효과모형으로 개인의 이질적 특성을 차례로 통제하여 돌봄직에 대한 임금 격차가 어떻게 줄어드는지를

확인할 계획이다. 연도별로 돌봄직에 대한 임금 격차가 어떻게 변화하였는지를 확인하기 위해서 돌봄직과 각년도의 상호작용항을 투입하고 이의 한계효과값을 확인해보았다.

4. 결과

(1) 기술통계

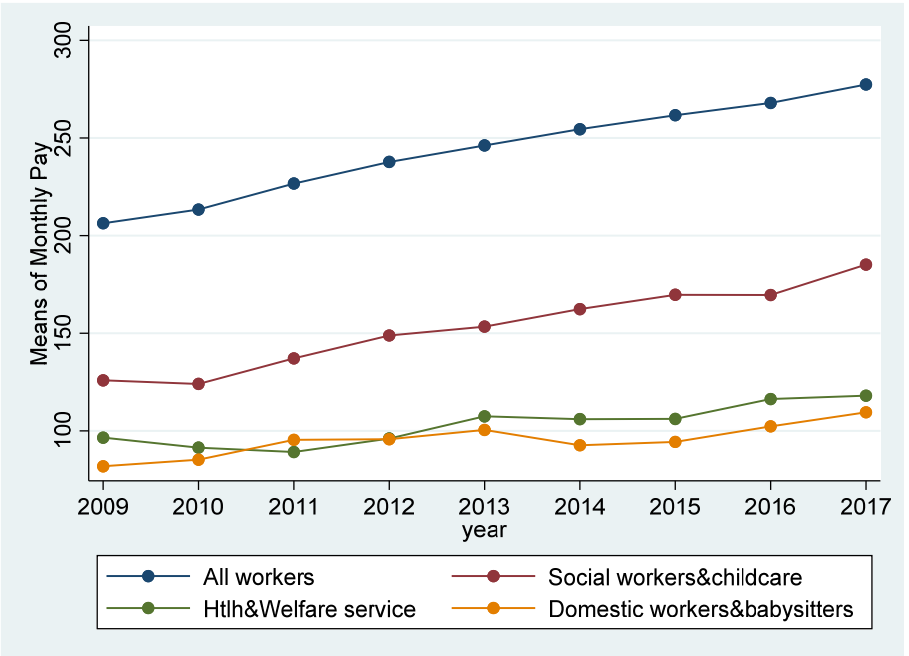
주요 변수의 기술통계는 아래 표2와 같다. 돌봄직 종사자는 총 1,918개의 개인-연도 단위의 관측치가 포함되었으며, 이는 전체의 4.4%를 차지한다. 돌봄직 종사자의 임금은 비돌봄직 종사자에 비하여 낮은 수준으로 시간당임금은 32% 정도, 월임금총액은 45% 정도 낮았다. 시간당 임금에 비하여 월임금총액이 더 낮은 까닭은 노동 시간이 짧기 때문인데, 비돌봄직의 경우 월간 286시간 근로하는데 비해, 돌봄직은 215시간 가량을 근로하는 것으로 나타났다. 연령은 돌봄직의 경우 42세로 비돌봄직에 비하여 2세 가량 높았으며, 여성의 비율은 비돌봄직이 38%인데 반해 돌봄직은 96%로 대부분이 여성이었다. 교육수준은 비돌봄직이 평균 13.5년이었던 것과 비교해 돌봄직이 12.8년으로 다소 낮게 나타났다. 정규직의 비율, 전일제의 비율, 노조가입률 역시 돌봄직에서 낮다는 점을 확인할 수 있었다. 이는 돌봄직 종사자들 자체가 고령이며, 교육년수가 낮은 여성이라는 특징에 더해 돌봄직 일자리의 양상이 비정규직, 파트타임의 비율이 더 높아 일자리가 더 불안정한 특징을 가진다는 점을 시사한다.

〈표 2〉 기술통계

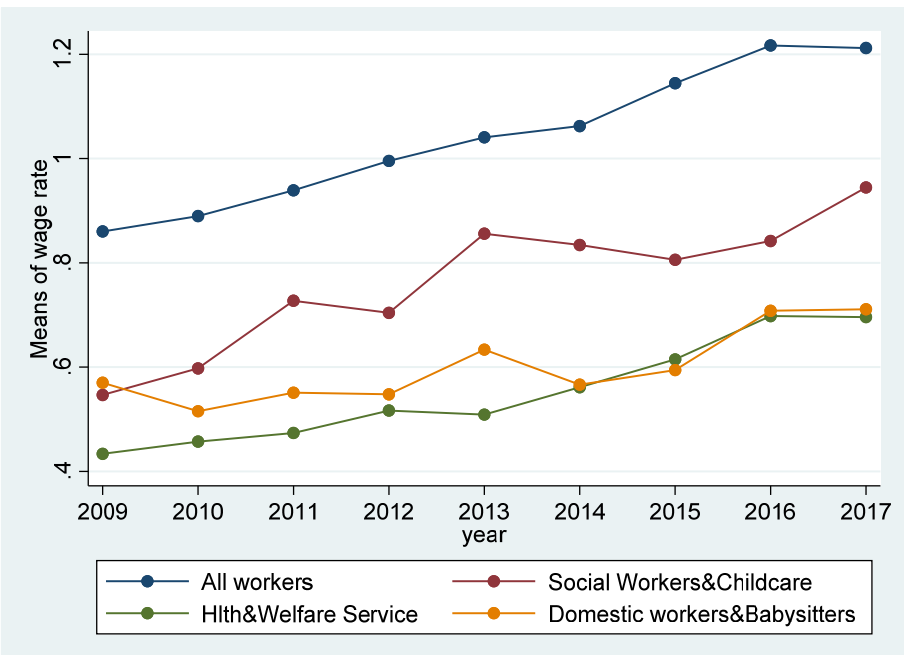
	전체			비돌봄직			돌봄직		
Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Obs	Mean	Std. Dev.	Obs	Mean	Std. Dev.
wage	43,289	1.020	1.059	41,371	1.036	1.074	1,918	0.685	0.550
monthly_pay	43,289	238.8	150.5	41,371	243.8	151.5	1,918	129.8	61.0
careworker~w	43,289	0.044	0.206	41,371	0.000	0.000	1,918	1.000	0.000
female	43,289	0.407	0.491	41,371	0.381	0.486	1,918	0.962	0.190
edu	43,289	13.611	2.801	41,371	13.649	2.781	1,918	12.779	3.089
age	43,289	40.615	9.695	41,371	40.530	9.647	1,918	42.429	10.522
reg	43,289	0.682	0.466	41,371	0.691	0.462	1,918	0.486	0.500
fulltime	43,289	0.926	0.262	41,371	0.933	0.251	1,918	0.777	0.416
monhour	43,289	201.0	58.5	41,371	202.0	58.0	1,918	178.1	64.1
union	43,289	0.106	0.308	41,371	0.111	0.314	1,918	0.005	0.068
segregation	43,289	0.398	0.367	41,371	0.372	0.354	1,918	0.960	0.114
lagworking	39,150	0.912	0.284	37,388	0.916	0.278	1,762	0.826	0.379
married	43,289	0.687	0.464	41,371	0.686	0.464	1,918	0.714	0.452
child	43,289	0.239	0.538	41,371	0.243	0.542	1,918	0.149	0.442
total_hous~e	43,289	407.0	257.3	41,371	408.2	258.7	1,918	381.6	223.9

분석 대상 기간 동안 월임금과 시간당 임금이 어떻게 변화하였는지를 살펴보기 위하여 각 직종별로 연도별 평균 임금을 계산하였다. 그 결과, 비돌봄직의 경우 평균 임금이 2009년에서 2017년 사이 지속해서 상승했지만, 돌봄직 종사자들, 특히 의료 복지 관련 서비스 종사자와 가사 및 육아 도우미의 경우 임금 수준이 거의 증가하지 않았다는 점을 확인할 수 있었다.

〈그림 1〉 직업별 연도별 평균 월임금액(만원)



〈그림 2〉 직업별 연도별 평균 시간당 임금률(만원)



(2) 회귀분석 결과

아래 표 3과 4는 회귀분석을 실시한 결과다. 결과를 살펴보면 돌봄직 종사자의 월임금 총액은 다른 임금 근로자들에 비하여 57.8% 낮다는 점을 확인할 수 있다. 이들의 교육수준과 연령, 가족 변수를 통제한 모델(2)에서도 임금 격차는 48.4%가 나타났다. 그러나 이러한 임금 격차는 전일제, 정규직, 노동시간, 노조 가입, 산업군 등 노동시장 여건을 통제했을 때 12.0%로 줄어든다. 이는 돌봄직 종사자들 대다수가 비정규직, 파트타임으로 종사하고 있으며, 노조 가입률이 낮고, 노동시간이 짧다는 점이 반영된 결과라고 할 수 있다. 돌봄직 종사자들의 임금 문제가 상당 부분 여러 노동조건들과 연관되어 발생한다는 점을 시사한다.

모델(4)는 모델(3)에 성별과 일자리의 성별분리 정도에 관한 변수를 추가한 것이다. 그 결과 돌봄직 종사자의 임금 격차는 3.4% 수준으로 크게 줄어들었는데, 이는 여성이라는 점, 돌봄직에 대부분 여성이 종사하고 있다는 점에서 돌봄직의 임금에 영향을 미치고 있다는 점을 시사한다. 지난해 경제활동상태를 통제한 모델(5)에서는 계수의 크기가 2.5%로 줄어들었으며, 유의수준 10%에서만 차이를 나타내, 비경제활동 상태에서 쉽게 진입한다는 점은 돌봄직의 임금 격차의 1%p가량을 설명하고 있다. 마지막으로 임금 노동자들 개인을 고정효과로 통제한 결과 돌봄직의 임금은 유의하게 낮은 수준으로 관측되지 않았다. 이러한 결과는 돌봄직의 임금이 여성에 대한 임금 차별, 근로 조건 등으로 대부분 설명이 되며, 돌봄직으로의 이행이 월임금상 불이익을 나타내지는 않는다는 것을 의미한다.

그러나 시간당 임금률을 종속변수로 계산했을 때는 다소 다른 양상을 나타낸다. 시간당 임금은 아무 통제도 하지 않았을 때 돌봄직 종사자가 34% 정도 낮은 임금을 받는 것으로 확인되어 월임금총액에 비하여 임금 격차가 크지 않게 나타났다. 이는 노동시간이 짧다는 점이 이미 반영된 결과이기 때문으로 보인다. 개인의 인적 속성과 가족 요인을 통제한 모델(2)에서는 임금 격차의 8.7%p 가량이 줄어들었으며, 노동시장 요인을 통제한 모델(3)에서도 8.7%p가량의 격차가 줄어들었다. 월임금액을 종속변수로 한 결과에서 같은 변수들이 36.4%p 가량의 임금 격차를 줄인 결과와 대조적이다. 특히 정규직 여부 변수의 효과가 월임금액과 시간당임금률 사이에 큰 차이가 없다는 점에서 월임금 총액상의 격차의 많은 부분이 파트타임과 짧은 노동시간과 연관되어 있다는 점을 유추해볼 수 있다. 이는 선행연구들에서 지적된 충분치 않은 시간의 문제와 맥을 같이 한다.

모델(4)에서 성별과 직업X산업 셀당 여성의 비율을 통제할 때 임금 격차는 8.9%p 가량 줄어들어, 여성이라는 점, 여성이 주로 하는 일이기에 발생하는 임금 격차의 수준이 월임금액을 종속변수로 할 때와 유사한 수준임을 알 수 있다. 그러나 월임금액 결과와는 달리 시간당 임금의 경우 가능한 변수들을 통제하고도 여전히 총 6.3%의 임금 격차가 남아 있다는 점에서 돌봄직에 대한 설명되지 않는 임금 불이익이 있다는 점을 확인할 수 있다. 더불어 개인을 고정한 모델(5)에서는 오히려 임금 격차가 8.5% 수준으로 늘어나, 부적 선택 효과가 아닌 정적 선택 효과가 있음을 나타냈다. 즉, 돌봄직 종사자들은 노동시장 내 다른 직업군에 종사할 때에 비하여 더 낮은 임금률을 받고 일하게 된다는 것이다.

〈표 3〉 회귀분석결과: 월임금액

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
careworker	−0.578***	−0.484***	−0.120***	−0.0342**	−0.0255+	−0.00743
	(0.0137)	(0.0111)	(0.0136)	(0.0128)	(0.0133)	(0.0180)
edu		0.0605***	0.0512***	0.0402***	0.0404***	0.000220
		(0.000967)	(0.000851)	(0.000812)	(0.000847)	(0.00570)
age		0.0809***	0.0557***	0.0524***	0.0471***	0.101***
		(0.00211)	(0.00167)	(0.00157)	(0.00168)	(0.00256)
age^2		−0.000848**	−0.000541**	−0.000526**	−0.000473**	−0.000607**
		(0.0000255)	(0.0000202)	(0.0000190)	(0.0000202)	(0.0000295)
fulltime			0.434***	0.408***	0.393***	0.306***
			(0.00809)	(0.00760)	(0.00794)	(0.00902)
reg			0.248***	0.228***	0.218***	0.0959***
			(0.00480)	(0.00452)	(0.00474)	(0.00569)
monhour			0.00180***	0.00146***	0.00144***	0.00107***
			(0.0000341)	(0.0000323)	(0.0000338)	(0.0000289)
union			0.153***	0.139***	0.133***	0.0136*
			(0.00652)	(0.00612)	(0.00638)	(0.00613)
female				−0.269***	−0.274***	0
				(0.00527)	(0.00554)	(.)
segregation				−0.127***	−0.127***	−0.0450***
				(0.00836)	(0.00873)	(0.0100)
lagworking					0.143***	0.0513***
					(0.00649)	(0.00488)
Year dummy	○	○	○	○	○	○
Married		○	○	○	○	○
# of children aged under 5		○	○	○	○	○
Household income		○	○	○	○	○
Industry dummy		○	○	○	○	○
Individual fixed effect						○
_cons	5.331***	2.003***	1.547***	2.076***	2.078***	1.432***
	(0.00289)	(0.0441)	(0.0473)	(0.0451)	(0.0479)	(0.107)
N	43289	43289	43288	43288	39149	39149
r2	0.0393	0.378	0.628	0.672	0.680	0.398

Standard errors in parentheses, + p 〈 0.10, * p 〈 0.05, ** p 〈 0.01, *** p 〈 0.001

〈표 4〉 회귀분석결과: 시간당 임금

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
careworker_new	−0.340***	−0.253***	−0.166***	−0.0739***	−0.0638***	−0.0851**
	(0.0146)	(0.0127)	(0.0161)	(0.0155)	(0.0161)	(0.0261)
edu		0.0740***	0.0505***	0.0392***	0.0395***	0.00186
		(0.00110)	(0.00101)	(0.000978)	(0.00103)	(0.00828)
age		0.0437***	0.0453***	0.0419***	0.0365***	0.0953***
		(0.00241)	(0.00198)	(0.00189)	(0.00204)	(0.00373)
age^2		−0.000374**	−0.000401**	−0.000385**	−0.000328**	−0.000547**
		(0.0000291)	(0.0000240)	(0.0000229)	(0.0000245)	(0.0000429)
fulltime			0.222***	0.195***	0.186***	0.104***
			(0.00959)	(0.00916)	(0.00964)	(0.0131)
reg			0.163***	0.142***	0.132***	0.0467***
			(0.00569)	(0.00544)	(0.00575)	(0.00828)
monhour			−0.00479***	−0.00514***	−0.00518***	−0.00520***
			(0.0000404)	(0.0000390)	(0.0000411)	(0.0000420)
union			0.0935***	0.0790***	0.0717***	−0.0125
			(0.00773)	(0.00738)	(0.00775)	(0.00892)
female				−0.266***	−0.272***	0
				(0.00636)	(0.00673)	(.)
segregation				−0.153***	−0.154***	−0.0476**
				(0.0101)	(0.0106)	(0.0146)
lagworking					0.122***	0.0364***
					(0.00789)	(0.00709)
Year dummy	○	○	○	○	○	○
Married		○	○	○	○	○
# of children aged under 5		○	○	○	○	○
Household income		○	○	○	○	○
Industry dummy		○	○	○	○	○
Individual fixed effect						○
_cons	−0.398***	−2.704***	−1.954***	−1.401***	−1.375***	−2.303***
	(0.00910)	(0.0504)	(0.0561)	(0.0544)	(0.0582)	(0.156)
N	43289	43289	43288	43288	39149	39149
r2	0.0543	0.287	0.540	0.581	0.584	0.446

Standard errors in parentheses, + p 〈 0.10, * p 〈 0.05, ** p 〈 0.01, *** p 〈 0.001

돌봄직 종사자 내의 이질성을 고려하여 직업별로 임금불이익 수준을 살펴본 결과는 아래 표5에 수록되었다. 사회복지사와 유치원교사의 경우 월임금액 수준이 기본 모델에서 절대적으로 낮은 수준은 아니며, 여성에 대한 차별적 요인을 통제하였을 경우 임금 불이익이 사라졌다. 이들의 임금률 역시 여성에 대한 차별 요인을 통제한 모델(4)에서 임금불이익이 관측되지는 않았으나, 개인을 고정한 모델 (6)에서는 임금격차가 관측되었다. 돌봄직 중에서도 특히 전문직 종사자들의 경우 긍정적인 선택효과가 나타난다는 점을 시사한다. 이는 전문직 종사자들의 경우 돌봄직으로의 진입이 월 임금상의 불이익을 일으키지는 않으나 시간당 임금의 하락을 불러온다는 점을 의미한다. 이들 전문직 종사자들은 여타 보건 및 복지 서비스 종사자와 가사 및 아이돌보미와 비교하여 노동시간이 긴 편이며, 대부분이 정규 노동시장에 모여있어 표준편차가 크지 않다는 점과 견주어 볼 필요가 있다.

한편, 의료 및 복지 서비스 관련 종사자와 가사 및 아이돌보미의 경우 월 임금 격차의 많은 부분이 모델(3)에서 설명되어, 파트타임 노동이 임금에 큰 영향을 미친다는 점을 확인할 수 있었다. 그러나 모든 요인을 통제하고도 여전히 설명되지 않는 임금 격차가 존재하였으며, 개인의 이질성을 통제한 (6) 모델에서도 임금 불이익이 관측되었다. 다만, 개인의 이질성을 통제했을 때 근소하지만, 임금 격차가 줄어드는 양상을 나타내, 이들의 경우 전문직 종사자와는 달리 부적 선택 효과가 있었음을 확인할 수 있었다. 즉, 돌봄직 종사자들이 본래 노동시장에서 낮은 조건을 가진 이들이 진입함에 따라 임금 격차가 일부 발생한다는 것을 의미한다. 그러나 이러한 요인이 큰 설명력을 갖는 것은 아니어서, 여전히 많은 부분 설명되지 않는 임금격차가 있음을 확인할 수 있다.

〈표 5〉 돌봄직 세부 구분별 임금 격차 수준

ln_pay	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Profession	−0.373***	−0.398***	−0.0959***	−0.00349	0.00649	0.0270
	(0.0182)	(0.0150)	(0.0162)	(0.0153)	(0.0159)	(0.0225)
Service	−0.819***	−0.563***	−0.126***	−0.0600**	−0.0530**	−0.0464+
	(0.0256)	(0.0212)	(0.0200)	(0.0189)	(0.0193)	(0.0273)
Domestic	−0.865***	−0.624***	−0.201***	−0.0979***	−0.0849**	−0.0401
	(0.0302)	(0.0250)	(0.0272)	(0.0256)	(0.0261)	(0.0318)
ln_wage	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Profession	−0.214***	−0.238***	−0.123***	−0.0258	−0.0162	−0.0788*
	(0.0196)	(0.0171)	(0.0193)	(0.0185)	(0.0194)	(0.0327)
Service	−0.500***	−0.266***	−0.191***	−0.119***	−0.111***	−0.0655+
	(0.0276)	(0.0242)	(0.0237)	(0.0227)	(0.0234)	(0.0397)
Domestic	−0.470***	−0.281***	−0.273***	−0.164***	−0.141***	−0.137**
	(0.0326)	(0.0285)	(0.0323)	(0.0309)	(0.0317)	(0.0462)

Standard errors in parentheses, + p 〈 0.10, * p 〈 0.05, ** p 〈 0.01, *** p 〈 0.001

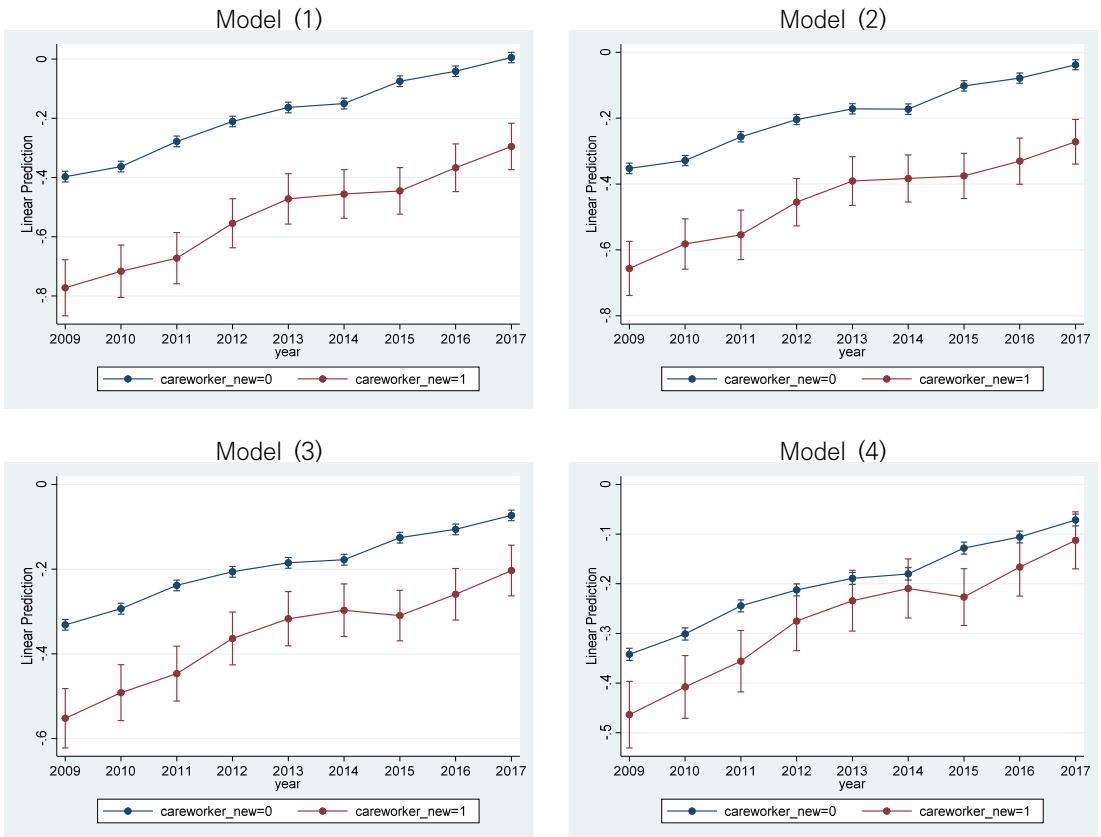
주: 포함된 통제 변수는 생략함.

(3) 연도별 임금 격차의 변화

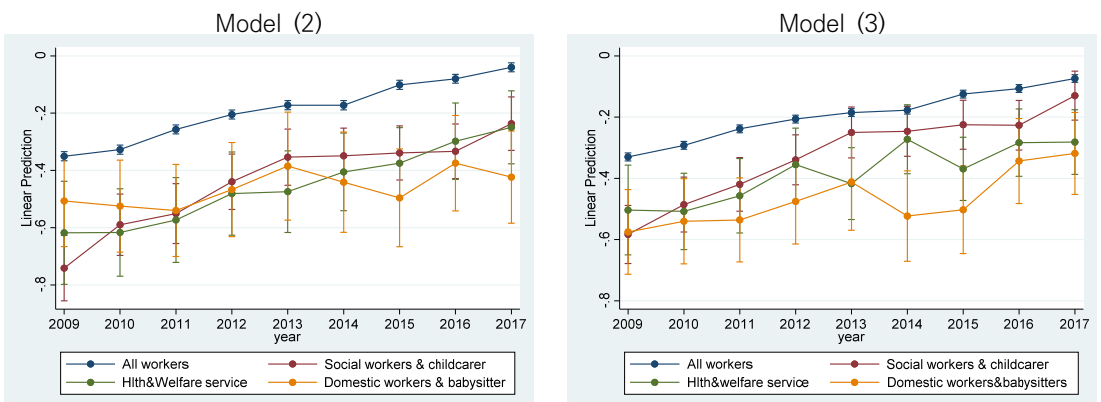
연도별 임금 격차 수준의 변화를 확인하기 위하여 각 모델별로 연도와 돌봄직의 교차항을 넣고 이의 예측치를 계산한 결과는 그림4에 수록하였다. 이의 결과를 살펴보면, 돌봄직에 대한 임금 격차가 2014년까지는 점차 줄어들다가 2014년 이후 다시 확대되는 양상을 보인다. 특히 모델(2)에 비하여 모델(3)에서 2013~2014년 부근에서 임금 격차가 줄어들었다는 뜻은 해당 년도에 돌봄직의 인적 구성에 있어서 비정규직, 파트타임 등 노동 조건이 좋지 않은 이들이 대거 유입되었다는 점을 시사한다. 더불에 대한 임금 차별을 통제한 모델(4)에서는 2013~2014년 그 격차가 더욱 줄어들어, 여성의 구성비가 더 높아지거나, 해당년도에 여성에 대한 임금 차별이 강화되었음을 알 수 있다. 직종별 예측치를 수록한 그림5를 살펴보면 특히 모델(2)와 모델(3) 사이에 특히 사회복지사와 유치원교사가 포함된 전문직에 대한 임금 격차가 줄어들어 노동시간 조건이 임금 격차에 큰 부분을 설명하고 있음을 보여준다. 그러나 가사 및 아이 돌보미의 경우 노동조건 요인을 통제하고도 임금 격차가 벌어지고 있는데, 이는 설명되지 않는 임금 격차가 커지고 있음을 나타낸다.

실제로 2012~2014년은 여러 제도가 급격하게 확대되던 시기로, 2012년 0~2세와 5세의 무상보육이, 2013년 전 아동 무상보육이 실시되었으며, 2012년에는 아이돌봄 사업이 확대된 시기이다. 2014년에는 장기요양보험의 제도적 확대가 있었다. 이러한 제도의 확대는 새로운 일자리 창출로 이어졌는데, 2013년과 2014년 사이 종사자 수가 급격하게 증가한 바 있다. 이는 새로운 일자리가 정규직, 노동시간이 충분한 정규 노동자가 아니라 시간제, 비정규직이며, 여성이 그 일자리의 대상이라는 점을 유추할 수 있게 한다. 아이돌보미의 임금은 최저임금과의 연관성을 생각해볼 수 있다. 그림1 보면, 아이돌보미 종사자 임금은 최저임금과 비교해 임금이 상승하지 않으면서 2013년에 이르러서 최저임금과의 격차가 거의 나지 않게 된다. 이러한 최저임금에 비추어 설명되지 않는 임금 격차가 늘어날 가능성이 있다. 물론 이러한 해석은 엄밀한 인과관계를 기반으로 하고 있지는 않으므로 주의가 필요하다.

〈그림 3〉 임금률에 대한 회귀분석 예측치



〈그림 5. 직종별 임금 임금률에 대한 회귀분석 예측치〉



5. 논의

본 연구는 돌봄직 종사자의 임금 수준을 종단적인 자료를 활용해 확인해보고자 하였다. 우선 돌봄직 종사자들은 시장에서 비돌봄직 종사자에 비하여 월임금 기준으로 58% 가량, 시간당 임금 기준으로는 34% 가량 적은 임금을 받고 있었다. 이의 많은 부분은 여성에 대한 임금 차별과 결합되어 있었으며, 비정규직, 시간제 노동과 짧은 노동시간과 연관되어 있었다. 돌봄직 종사자들이 과거 비경제활동상태였다는 점 역시 돌봄직의 저임금화에 기여하는 부분이 있었으나, 이는 큰 비중을 차지하지는 않았다.

개인의 이질성에 따른 선택효과를 확인하기 위해 실시한 패널고정효과 분석에서 사회복지사, 유치원 교사의 경우 시간당 임금에 있어서 오히려 설명되지 않는 임금 불이익이 증가하였다. 이는 부적 선택효과를 예상했던 것과 달리 정적 선택효과가 있음을 나타내는 결과다. 그러나 그 외 돌봄직의 경우 고정효과 모형에서 임금 격차가 줄어들거나 사라져, 부적 선택효과가 있음을 나타냈다.

마지막으로 2009~2017년 사이 돌봄직의 임금이 어떻게 변화했는지를 살펴본 결과, 아무 통제변수도 포함하지 않은 돌봄직의 임금 격차는 연도별로 큰 차이를 나타내지 않았으나, 통제변수를 포함할 경우 2013년과 2014년에 이르러 그 격차가 크게 줄어든다는 점을 확인할 수 있었다. 그러나 이처럼 설명되지 않은 격차가 줄어든 까닭은 설명되는 구성상의 격차가 늘어났기 때문인데, 가령 비정규직, 파트타임과 같은 노동시장 영역에서 임금 수준을 낮추는 요인들이 돌봄직의 구성상 늘어나는 변화가 있었기 때문으로 보인다. 한편, 가사 및 아이돌보미의 경우 설명되지 않는 임금 격차가 2013년 이후 늘어나는데 이는 최저임금과의 관련성이 있어보이나, 이의 인과관계를 확인하려면 보다 엄밀한 분석이 필요하다. 그럼에도 돌봄 일자리는 사회정책에 의해 창출되고, 없어지거나 변화하고 형성되며, 정부는 돌봄 서비스의 고용주이며, 자금 제공자이며, 감독자 역할을 한다는 점(Razavi & Staab, 2010)에 비추어 돌봄직의 이러한 임금 격차의 시계열적인 변화가 돌봄 정책에 영향을 받은 결과일 수 있음을 유념할 필요가 있다.

본 연구는 돌봄직의 임금 연구에서 거론되어 온 돌봄의 대상자나 기업규모, 조직의 문제 등은 자료의 한계로 인하여 다루지 못하여 한계가 있음을 밝힌다.

참고문헌

Blank, R. M. (2000). When Can Public Policy Makers Rely on Private Markets? The Effective Provision of Social Services. The Economic Journal, 110(462), 34-49. doi:10.1111/1468-0297.00519

Blau, F. D., & Kahn, L. M. (2017). The gender wage gap: Extent, trends, and explanations. Journal of Economic Literature, 55(3), 789-865.

Budig, M. J., & Misra, J. (2010). How care-work employment shapes earnings in cross-national perspective. International Labour Review, 149(4), 441-460. doi:10.1111/j.1564-913X.2010.00097.x

Congdon, W. J., Kling, J. R., & Mullainathan, S. (2011). Policy and choice : public finance through the lens of behavioral economics. Washington, D.C.: Washington, D.C. : Brookings Institution Press, c2011.

Dong, X.-y., Feng, J., & Yu, Y. (2017). Relative Pay of Domestic Eldercare Workers in Shanghai, China. Feminist Economics, 23(1), 135-159. doi:10.1080/13545701.2016.1143108

England, P., Budig, M., & Folbre, N. (2002). Wages of Virtue: The Relative Pay of Care Work. Social Problems, 49(4), 455-473. doi:10.1525/sp.2002.49.4.455

Jacobs, J. A., & Steinberg, R. J. (1995). Further evidence on compensating differentials and the gender gap in wages. Gender Inequality at Work. Beverly Hills/CA: Sage, 93-124.

Jokela, M. (2019). Patterns of Precarious Employment in a Female-Dominated Sector in Five Welfare States—The Case of Paid Domestic Labor Sector. Social Politics: International Studies in Gender, State & Society, 26(1), 30-58.

Kim, Y.-M. (2018). Gendered outcomes of the gender composition of jobs and organizations: A multilevel analysis using employer–employee data. International Sociology, 33(6), 692-714. doi:10.1177/0268580918795554

Kittay, E. F. (1999). Love's labor: Essays on women, equality and dependency: Routledge.

Mandel, H. (2018). A Second Look at the Process of Occupational Feminization and Pay Reduction in Occupations. Demography, 55(2), 669-690.

Neetha, N. (2019). The Language of Employment Contract: Paid Domestic Work Practices and Relations. In K. R. Shyam Sundar (Ed.), Globalization, Labour Market Institutions, Processes and Policies in India: Essays in Honour of Lalit K. Deshpande (pp. 321-340). Singapore: Springer Singapore.

Pietrykowski, B. (2017). The Return to Caring Skills: Gender, Class, and Occupational Wages in the US. Feminist Economics, 1-30. doi:10.1080/13545701.2016.1257142

Razavi, S., & Staab, S. (2010). Underpaid and overworked: A cross-national perspective on care workers. International Labour Review, 149(4), 407-422. doi:10.1111/j.1564-913X.2010.00095.x

Tomaskovic-Devey, D. (1995). Sex composition and gendered earnings inequality: A comparison of job and occupational models. Gender inequality at work, 23-56.

van der Meulen Rodgers, Y., & Zundl, E. (2018). Domestic Worker Inequities and Rights: A Mixed-Methods Analysis. Retrieved from New Jersey:

강현주. (2015). 사회서비스 일자리 질 개선 방안 연구. 한국사회복지행정학, 17(2), 31-58.

반정호. (2014). 사회서비스 부문 노동시장 분석. In 사회서비스 부문 숙련공간의 탐색. 서울: 한국노동연구원.

양난주. (2014). 한국의 사회서비스. 동향과 전망, 93-128.

오은진, & 노은영. (2010). 돌봄서비스의 제도화가 여성일자리에 미치는 영향. 아시아여성연구, 49(2), 185-215.

이주환, & 윤자영. (2015). 돌봄직의 임금불이익과 임금격차 분해. 사회복지연구, 46(4), 33-57.

이철선. (2014). 돌봄서비스 근로자 임금체계 구축과 추진과제. 보건복지포럼, 217(11월호), 49-63.

이철선, 남상호, 최승준, 민동세, & 권소일. (2013). 돌봄서비스 종사자 임금체계 표준화 방안연구.

정진주, 문현아, 김은정, 이상윤, 정최경희, 김유미, . . . 야요, 오. (2012). 돌봄노동자는 누가 돌봐주나? : 건강한 돌봄노동을 위하여. 파주: 한울.

함선유, & 권현지. (2017). 돌봄직 종사자의 저임금 기제 연구. 산업노동연구, 23(3), 131-176.

홍경준, & 김사현. (2014). 한국 돌봄노동의 실태와 임금불이익. 한국사회복지학, 66(3), 133-158.

황덕순, 윤자영, 윤정향, Rostgaard, T., Letablier, M.-T., Bothfeld, S., . . . Rubery, J. (2012). 사회서비스 산업 노동시장 분석. 서울: 한국노동연구원.

자유주제 I

발표2

자치와 복지 연계 시도를 통한 전달체계 개편의 쟁점 연구

김이배(전국시장군수구청장협의회)

자치와 복지 연계 시도를 통한 전달체계 개편의 쟁점 연구

김이배(전국시장군수구청장협의회 전문위원)

Ⅰ. 서론

최근 복지전달체계 개편과 관련하여 자치와 복지의 연계를 시도하는 전달체계 개편이 진행되고 있다. 박근혜 정부의 '읍면동 복지허브화'(2016~2017) 개편 이후, 문재인 정부에서는 '찾아가는 보건복지서비스' 개편을 시도하고 있으며, 특히 이번 개편은 고전적인 전달체계 개편에서 강조하던 지점과 달리, '주민자치형 공공서비스'라는 포괄적인 개념을 제시하면서 관련 지침에 '주민자치', '주민력', '주민참여' 등의 관련 키워드를 제시하고 있다. 이를 통해 읍면동 주민센터를 '자치와 복지'의 중심기관으로 그리고 읍면동의 공공서비스를 민과 관이 함께 계획·생산·전달하는 혁신사업으로 규정하고 있다(행정안전부·보건복지부, 2019).

일반적으로 '자치'는 매우 광범위한 개념으로 '주민자치'의 경우는 지역주민이 참여하는 자치로 이해할 수 있으며, 맥락에 따라서는 마을자치, 동네자치, 생활자치 등으로 언급되기도 하고, 제도적인 측면에서는 주민자치위원회(주민자치회)를 대표적인 기관으로 언급하기도 한다. 자치는 바람직한 것으로 이해되지만, 현실적으로 지역에서 드러나는 양태들은 부정적인 모습으로 비추어지기도 한다(윤영근 외, 2018; 박영득 외, 2019; 최상현, 2016 등). 이렇듯 다양한 모습을 가진 자치 영역이 복지 영역과의 연계를 통해 전달체계 개편의 한 축으로 등장하는 것은 기존의 전달체계 개편의 양식과는 구별이 된다. 또한 개편에서는 방법론적·목적론적으로 자치와 복지 연계를 통해 공공서비스를 창출하고자 한다. 기존의 전달체계 개편이 공공 중심 혹은 행정 중심적인 관점에서 진행되어 왔다면, 이제는 주민의 참여를 통해 기존 전달체계의 문제점을 해소하고자 하는 것이다.

그런데 이러한 자치와 복지는 개별적으로 다른 역사적 과정과 패러다임을 가지고 있고, 실천방식이나 내용에 있어서도 구분되는 성격을 보여 왔다. 학문적으로 본다면 자치는 행정학이나 정치학 등에서 이를 다루어왔고, 복지는 주로 사회복지학의 영역에서 다루어져 왔다. 서로 상이한 개념, 내용, 수단, 목적을 가지는 것이다. 그럼에도 불구하고 현 정부는 자치와 복지 연계를 핵심적인 방식으로 선정했다. 그렇기 때문에 이 두 영역의 연계 혹은 융합의 시도는 기존 문제를 해소할 수 있다는 장점도 있겠으나, 다른 한편에서는 확인되는 않는 것을 실험하는 것으로 정책의 혼란을 야기할 가능성이 있다. 자치와 복지 연계 시도는 많은 질문을 던진다. 자치를 포함하는 전달체계 개편은 어떠한 복지를 지향하고 있는 것인지, 이를 통해 기존의 전달체계가 가진 어떤 문제들을 현실적으로 해소할 수 있는 것인지, 또한 자치와 복지 연계는 어떤 원리와 과정에 의해서 구성되고 작동할 수 있는지, 실제 이에 대한 구체적인 사례나 성과가 있는지 등 많은 질문이 제기될 수 있다.

다른 측면에서 자치는 지방분권과 같은 큰 자치와 주민자치라는 작은 자치까지 광범위하게 논의가 진행되

고 있고, 복지는 지역(사회)복지를 강조하면서 공간을 중심으로 자치와 공유하는 지점을 확장시키고 있다. 그러나 현실적으로 행정체계인 읍면동 단위에서만 보더라도 행정안전부 주도의 '주민자치위원회'와 보건복지부 주도의 '읍면동지역사회보장협의체'가 별도로 운영되고 있다. 지역에 따라 다르긴 하겠지만 두 조직의 연계가 원만히 진행되는 지역은 그렇게 많지 않은 것으로 제시된다. 일부 연구자들은 공공복지 전달체계 구축이나 지역사회복지가 왜 주민자치 영역과 엮여야 하는지 이해하기 어렵다는 견해(양난주, 2019)를 나타내는가 하면, 공공복리를 주민 스스로 해결하라는 메시지를 경계해야 한다는 의견(김형용, 2018) 그리고 이러한 정책혼합은 방향성은 동의하더라도 체계적인 설명없이 정치적인 결정과정에 의해 나타난 것이라는 평가(김이배, 2018)도 제시된다. 이러한 것은 유사사업이라고 볼 수 있는 마을과 복지의 연계 사례에서도 나타난 바 있다. 서울시의 '찾아가는 동주민센터(이하 찾동)' 사업은 마을과 복지를 포괄하는 전달체계 사업으로 실제 운영과정에서 양자간의 연계에 따른 효과성에 대한 의문이 제시된 바 있다. 혁신이란 이름하에 무리한 경계넘기가 아닌가 하는 비판들이다. 부산시의 '다복동' 사업도 전달체계 개편을 추진하면서 도시재생 영역과의 연계를 시도하였으나 복지계로부터 상당한 비판을 받았고(부산광역시사회복지관협회, 2017), 사업이 추진되는 과정에서 이를 축소하거나 혹은 개별적인 단위사업에서만 연계하는 방식으로 변화되었다. 이러한 사례들은 여타 영역과 복지 영역의 연계 혹은 접합의 시도는 매우 신중하게 고려되어야 함을 의미한다. 관련 영역과의 연계는 방향성이나 긍정적인 측면만을 보아 즉흥적으로 이루어져서는 안되며, 실제 실행구조나 작동되는 현장의 실태를 고려한 개편이 되어야 한다는 것이다.

정부에서는 이러한 개편을 위해 2022년까지 관련 인력을 1만 5천명(복지직 1만 2천명, 간호직 3천5백명)을 증원하고 지속적인 예산 증원을 통해 사업을 추진하기로 하였다. 이렇게 규모가 큰 사업임에도 불구하고 현 정부의 전달체계 개편과 관련된 선행연구는 매우 부족하다. 김필두 외(2018)의 연구가 거의 유일하며, 실제 연구된 내용도 한계가 많다. 전달체계는 서비스 공급자와 서비스 대상자 모두 규모가 거대하며, 개편안의 내용에 따라 서비스의 양과 질이 매우 달라지므로 정교하고 합리적인 방식으로 구성되어야 한다. 특히 개편안은 내적인 정합성이 있어야 하며 사업 실시 이전에 개편안에 대한 타당성과 쟁점이 충분히 검토되어야 한다. 하지만 현 정부의 개편안은 이와 관련된 검토가 부족한 상황이다.

그렇기에 본 연구에서는 자치와 복지 연계 시도를 통한 전달체계 개편의 쟁점과 타당성을 검토해보고 이를 통해 이론적 실천적 함의를 도출하고자 하였다. 특히 자치와 복지 연계에서 나타날 수 있는 쟁점 사항을 검토해보고, 이와 관련된 우수 지역사례를 심층적으로 분석하여 개편안에 제시된 자치와 복지 양자간의 결합 효과성과 타당성을 검토해보고자 하였다.

이러한 연구결과는 자치와 복지 연계와 관련된 이론적 근거를 정리하고, 지역사례 분석을 통해 실질적인 자치와 복지의 연계 사례를 통해 실제를 이해하며, 결과적으로 개편안의 쟁점과 타당성 검토를 통해 원만한 개편에 기여할 수 있을 것으로 기대한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 주민자치형 공공서비스 구축사업

본격적인 논의에 앞서 본 연구의 대상인 현 정부의 주민자치형 공공서비스 구축사업을 간략히 정리한다. 매뉴얼상 구축사업은 주민자치 분야와 보건복지 분야로 구분되어 있다. 주민자치 분야는 사업에 제시되어 있는 것처럼 주민자치회 운영, 자치계획 수립 등이 주요한 사업으로 언급되며, 보건복지 분야는 크게 3가지 전략을 설정하고 있는데 이중에 자치적 성격을 강조한 내용은 주민력 강화지원 부분이다. 주민력 강화는 마을복지계획, 주민교육, 주민망 구축, 주민공간 확보 등이며, 이는 주민자치 분야의 개별 사업과 유사한 성격을 가진다.

〈표 1〉 주민자치형 공공서비스 구축사업(주민자치 분야, 보건복지 분야)

주민자치 분야		보건복지 분야	
주체	주요 역할	전략	추진과제
행정안전부(추진단)	-주민자치사업 설계 및 가이드라인 제공 -사업 모니터링 및 제도개선사항 도출 -지자체 컨설팅 및 교육 기획, 홍보 지원 -우수사례 선정 및 발굴, 전파 -국민참여형사업 각부처 사업과 연계 기획	공공서비스 플랫폼 기능 확대	-찾아가는 보건복지팀 인프라 확대 -읍면동 공공서비스 확대 -읍면동 지역사회보장협의체 기능 활성화 -「복지 + 건강」 기능 강화
시도	-사업 추진체계 구축 및 시·군·구 운영 지원 -시·도단위 전문지원기관 운영 -사업추진 현황 및 통계, 사례 관리 -주민자치 전문 인력 교육과정 개발 및 운영	공공서비스 연계 · 협력 지역화	-공공서비스 연계·협력 지역기반 구축 -공공서비스 연계·협력 체계 활성화 -공공서비스 연계계획 수립
시군구	-사업 추진체계 구축 및 읍·면·동 운영 지원 -시·군·구단위 전문지원기관 운영 -주민자치회 등 대표기구 행·재정 지원 -주민자치회 등 역량강화 지원(워크숍, 교육 기획·운영 등) -주민공청회 및 설명회 등 개최 및 홍보 지원	주민력 강화지원	-주민 주도 마을복지계획 수립·실행 -지역 내 지식정보 공유체계 마련 -주민 중심의 지역네트워크(주민망) 구축 -주민생활 속 소통 · 돌봄공간 확보
읍면동	-주민자치 주요사업(주민자치회 구성, 주민총회 등) 지원 -자치계획 수립 및 시행 지원 -공유공간(마을활력소 등) 조성 지원 -주민대표기구(주민자치회 등) 위탁·협의사무 지원	공란	

출처: 행정안전부·보건복지부(2019). 주민자치분야 매뉴얼, 보건복지분야 매뉴얼

이러한 사업은 약칭 주인공(주민이 주인되는 공공서비스)사업으로 불린다. 주민자치분야와 주민력 강화 부분이 '주민자치형'라는 한 지붕아래 같이 있는 모습이다. 고유의 복지 분야는 지자체 부서 강화, 시군구와 읍면동 협의체 강화, 그 외 보건을 비롯한 공공서비스의 확대 등으로 정리할 수 있다. 지침 내용 중 서술된 범위를 보면 공공의 역할 강화보다 공공과 민간의 협력과 관련된 내용이 더 많은 부분을 차지한다. 기존

전달체계 구성과는 상당한 변화가 있는 것이다. 정부의 안을 검토해보면 '자치'로 명명하고 있지만, 사실상 마을을 포함하는 주민참여 공동체 전략을 지향하는 것으로 판단된다. 자치의 목적도 주민자치에 기반한 공동체성을 강화하기 위한 방안이고, 복지의 전략도 지자체 역할 강화와 공동체성을 활성화하려는 것이다.

이러한 현 정부의 복지전달체계 개편은 익히 알려진 것처럼 시작부터 다소 불안정한 상황에서 출발하였다. 강혜규(2017)가 언급했듯이 읍면동 주민센터를 복지중심으로 강화하기 위한 종합적인 내용이 보이지 않았고, 전달체계의 주무부처로 행정안전부가 담당하면서 한편으로 복지의 전문적 성격보다 행정혁신이나 주민자치가 중요하게 고려될 수 있었기 때문이다. 문재인 정부가 출범(2017.5.10.)한 이후 청와대 사회혁신수석이 발표한 '내 삶을 바꾸는 공공서비스 플랫폼' 사업(2017.8.11)은 '혁신 읍면동' 사업으로 변화하였으나 국회에서 관련 예산 전액이 삭감되면서 주인공 사업으로 변경되었다(행정안전부b, 2018.5). 주인공 사업은 기존 읍면동 복지허브화 사업을 찾아가는 보건복지서비스로 변경하였고, 자치를 핵심과제로 제시하였는데 이러한 주인공 사업의 원형은 서울시의 혁신사업인 '찾아가는 동주민센터' 사업이다.

2. 자치의 개념과 현실

주민자치형 공공서비스 구축 사업의 주민자치는 주민자치 제도적 기반마련, 읍면동 행정혁신 등을 통해 풀뿌리 주민자치의 실질적인 기반을 마련하는 것을 내용으로 한다(행정안전부·보건복지부, 2019).

자치와 복지 연계를 위해서는 우선 자치의 개념을 정리할 필요가 있다. '자치'의 대한 개념 논의는 학술적이든 실체적이든 상당한 연원을 가지고 있으나 '주민자치'의 경우에도 아직 합의가 되어 있지 않으며, 이를 적용하는 맥락에 따라서도 매우 다른 활용을 보인다. 실제 현 주인공 사업에서도 자치에 대한 개념제시가 다소 불분명하게 언급되면서 사업을 추진하고자 하는 현장에서 상당한 혼란이 발생시키고 있다. 과연 주인공 사업에서 이야기하는 자치는 무엇이며, 이러한 자치를 통해 달성하려는 사회 혹은 사회가치는 무엇을 의미하는 것인가?

일반적으로 자치는 매우 광범위한 개념이기 때문에 행정학에서는 주로 단체자치와 주민자치로 구분하면서 그 개념을 정리해왔다. 단체자치는 주로 중앙정부와 지방정부 사이의 권한 배분과 같은 주제로 하여 지방자치단체의 독립적인 자치를 설명해왔으며, 주민자치의 경우는 주민이 참여하는 자치로 포괄적으로 사용되어 왔다. 이는 상황에 따라 마을자치, 동네자치, 생활자치 등으로 변용이 되어 사용하기도 한다. 특히 현실적으로 드러나는 주민자치의 모습은 가깝게는 주민자치센터나 혹은 주민자치위원회의 명칭에 한정하여 제도적인 측면에서 이해하기도 한다.

주민자치의 개념을 검토한 곽현근(2015)에 따르면, 주민자치의 개념은 참여민주제 관점, 지역공동체 논의의 관점, 지역공동체 거버넌스의 관점 등에 따라 조금씩 다른 이해를 가져온다.

주민자치에 대한 개념 설정중에 특히 민주주의의 맥락에서 이를 접근하는 논의가 있다. 이는 주민을 대표하는 대의민주제의 결함 내지 한계에 주목하여 주인-대리인 관계의 불일치를 해소하려는 시도이다. 주민참여를 통해 민주주의를 복원하고 적극적인 주민참여를 통해 지역사회가 처한 문제를 해결하고자 하는 것이다. 여기에서는 민주주의를 강화하기 위해 주민의 역량, 학습, 임파워먼트 등이 주요한 관심사로 제시된다. 주민참여가

민주주의를 실현하는 것이고 그것이 주민자치인 것이다.

주민자치가 영미권에서 유래한 사상이지만 실제 영미권에서는 '주민자치'에 해당하는 개념을 찾아보기 힘들며, 유사 개념으로 '지역공동체'(local community) 개념이 주로 활용된다(곽현근, 2015). 지리적 공간에 기초한 공동체로서 지역공동체는 구성원들간의 의사소통과 상호작용이 필수적이되 지역이라는 특정공간이 강조되며 그렇기에 주민참여가 가능한 동네나 마을 범위가 전제된다. "주민자치는 지역주민과 장소에 대한 사회적·심리적 유대를 가진 주민들로 구성된 지역공동체를 전제로 한다"(곽현근, 2015). 즉 지역과 장소를 강조하는 주민자치의 개념이다.

지역공동체 거버넌스(community governance)는 지역공동체와 거버넌스의 복합개념으로 주민이 행정에 적극 참여하는 것을 배경으로 한다. 곽현근(2015)은 여기서 주민참여의 공간을 '초대된 공간'(invited space)과 '민초의 공간(popular space)'으로 구분짓고, 초대된 공간은 정부가 주민에게 제공한 참여제도를, 민초의 공간은 정부와 독립적으로 활동하는 공간으로 설명한다. 초대된 공간의 바람직한 형태는 공동거버넌스(co-governance) 또는 협력적 거버넌스(collaborative governance)가 제시되며 국가와 시민이 대등한 관계속에서 상호협력하는 것을 의미한다.

또 다른 관점으로는 사회적 자본(social capital) 혹은 사회자본의 관점에서 주민자치를 바라보는 것이다. 지역에서 주민참여가 이루어지면 이를 실천하는 과정에서 주민과 주민 사이에 관계가 강화되므로 이러한 관계는 공유재적 혹은 공공재적 성격을 가지게 된다. 공동의 목적을 위해 주민참여가 진행될 때, 사회적 자본의 특성인 신뢰나 상호호혜 그리고 네트워크가 형성되거나 강화되는 것이다. 다수의 사회적 자본 관련 선행연구들은 이것이 지역사회에 긍정적인 효과를 가진다고 평가한다(Coleman, 1988; Putnam, 1993 등). 표현은 다소 다르겠지만 현 정부에서 언급하는 '주민력'의 맥락과도 일정 부분 연결되는 것이다. 결국 주민자치가 활성화되면 지역의 사회적 자본이 증가되고, 이를 통해 지역사회의 역량이 강화되어 긍정적인 효과가 발생된다고 보는 것이다.

정리하면, 주민자치는 민주주의를 실현하는 것으로, 지역과 장소가 고려되며, 국가와 시민의 대등한 협력관계로, 지역의 사회적 자본을 증가시키는 포괄적인 개념이다. 그러므로 이러한 주민자치의 개념은 '다의적(多意的)'이므로 이를 사용시 어떠한 맥락과 목적에서 사용하는 것인지 유념할 필요가 있다. 그렇지 않을 경우, 현장에서는 상당한 혼란이 야기될 수 있다. 다시말해 자치와 복지 연계에서는 모든 것을 포괄하는 의미로 사용하는 것인지, 아니면 어떠한 것을 강조하는 것인지 주된 것으로 사용하는지 그 의미를 밝힐 필요가 있다. 미리 언급하는 것이지만 본 연구의 분석사례를 보면 현장에서 활용하는 주민자치의 개념은 상황에 따라 강조지점이 조금씩 달랐다.

그런데 이러한 주민자치의 이상적 개념은 현실에서 매우 다르게 나타난다. 예를 들면 상당수의 선행연구들은 동단위 주민자치 활동에 대한 평가에서 비판적인 평가가 주를 이룬다(김찬동, 2014; 최진학 외, 2006; 이소영, 2019 등). 읍면동 단위 주민자치 혹은 주민참여는 형식화되어 있거나 형해화되어 있다는 것이다. 관변단체가 주민자치의 핵심을 이루고 자생단체나 기타 단체가 친목조직 수준으로 유지되거나 혹은 정부의 하위조직으로 활동하는 경향을 보인다는 것이다. 대표적으로 주민자치위원회의 활동은 그러한 문제점을 여실

히 보여준다. 주민자치는 사실상 '관치'의 다른 표현으로 현실에서의 주민자치는 매우 불안정한 구조위에서 작동되고 있다고 본다.

3. 자치와 복지와의 관계

"자치는 복지다! 혹은 복지의 완성은 자치다!"(투게더광산 나눔문화재단, 2014)라는 주장은 자치가 가진 다양한 맥락을 반영한 말이다. 자치 그 자체는 복지가 아니지만 자치가 원만히 될 때 그것은 넓은 의미에서 본다면 복지라고 말할 수 있다는 것이다. 혹은 복지가 잘되면 그것은 자치성이 활발히 작용된 것이므로 복지의 완성은 자치라고 주장할 수도 있을 것이다. 이런 측면은 보면 앞 절에서 서술하였다시피 자치는 복지처럼 언제든 남용이 가능한 용어이면서, 동시에 많은 기능을 포괄한 개념으로 이해할 수 있다. 자치와 복지의 특성을 비교해보면 다음과 같다.

〈표 2〉 자치와 복지의 비교

	주민자치	사회복지
등장배경	산업화-근대화 과정에서 상실한 직접민주주의, 일상의 복원	산업화-근대화 과정에서 획득한 사회권
예시	주민총회, 마을계획 등	공공부조, 사회보험, 사회서비스 등
키워드	주민자치, 주민참여, 생활자치,	복지국가, 복지사회
한국적 맥락	주민자치의 형식화, 공공 주도의 문제점	복지국가와 지역사회복지의 역할모호
방법	지역의제 발굴과 실행에 주민이 직접 참여	서비스 공급 및 확대
수단	주민자치회(주민자치위원회)	공공과 민간(시설, 기관), 협의체
대상	공간(지역), 개인	개인, 가족, 생애주기별, 문제영역별
내용	자치적인 방식으로 목적 달성	서비스를 필요 대상자에게 전달하므로 목적 달성
특성	목적달성을 위한 원리에 가까움	구체적인 사업에 가까움

참고: 분석틀과 내용의 일부는 김형용(2016)의 자료를 참고하였음

주민자치와 사회복지를 여러 측면에서 살펴보면 다음과 같다. 등장배경을 보면, 자치는 산업화 근대화 과정에서 상실한 직접 민주주의, 일상의 식민화 때문이며, 이를 복원할 필요성이 제기되었기 때문이다. 한국적 맥락에서는 주민자치의 형식화와 공공 주도의 문제가 심화되고 있기 때문에 논의가 제시되고 있다. 구체적인 방법, 수단을 보면 지역의제 발굴과 실행에 주민이 직접 참여하고 그 내용은 자치적인 방식으로 목적을 달성하고자 한다. 사회복지와 대조되는 특성으로 목적달성을 위한 원리적인 특성을 보인다.

복지는 등장배경을 보면, 산업화 근대화 과정에서 획득한 사회권을 기반으로 하며, 한국적 맥락에서는 복지국가의 역할이 강조되어 왔고, 또 다른 전략으로 지역복지의 강화가 제시되고 있다. 그 내용은 서비스를 필요 대상자에게 전달하는 것으로 목적을 달성하고자 하며, 결국 복지는 구체적인 사업에 가까운 특성을 보인다.

자치와 복지 연계를 바라보는 두 가지 조류가 있다. 하나는 자치쪽에서 복지를 바라보는 관점이고, 다른 하나는 복지에서 자치를 바라보는 관점이다. 자치쪽에서 바라보는 복지는 주로 행정학계의 입장이다. 자치는

주로 행정의 주제였고 제도화 수준도 훨씬 높다. 여기서 복지는 행정분야의 하나로 간주되고 자치의 일부분으로 본다. 이에 반해 복지에서 자치를 바라보는 입장은 상대적으로 빈약하다. 자치를 포괄하는 문화가 부족했고, 지역복지가 그나마 자치와 가까운 영역이었는데 지역복지가 부상한 시기가 얼마되지 않았다. 또한 지역복지의 주민조직화가 자치와 친밀성이 높지만 주민 전체를 조직화하기 보다는 소집단, 소영역의 조직화를 시도하여 프로그램적 성격이 높다.

이러한 것을 볼 때, 자치와 복지는 각자 상이한 특성과 패러다임을 가지는 것으로 정리할 수 있고, 현실적으로 상이한 경로를 지나왔음을 알 수 있다. 그런데 현재에 와서는 이러한 구분되는 관점들이 상호적인 역할을 요구하는 상황이 전개되고 있다는 점이다. 심화되는 사회문제를 해결하는데 있어 국가의 역량만으로는 한계가 있고, 이를 위해 시민 혹은 주민들의 참여가 필요하다는 것이다. 근대적인 관점에서 본다면 국가와 시장, 시민사회 혹은 개인은 상호간 분리·구별되는 특성을 가지지만, 탈근대의 관점에서는 현대사회가 직면한 사회문제를 해결하기 위해서는 이러한 전통적 역할구분 보다는 공동적 관점이 요구된다는 것이다.

지역에서 주민자치의 기능을 정리하면 여러 가지가 있겠으나 크게 두 가지 정도로 정리할 수 있을 것이다. 첫째는 주민자치를 통해 주민 의사를 합리적으로 결정할 수 있다. 목적 달성을 위해 공동체내 의사결정 과정에서 절차적인 효율성을 가져올 수 있다. 한마디로 지역단위 민주주의의 강화이다. 앞에서 살펴본 참여민주적, 지역공동체 거버넌스의 관점과 연결된다. 둘째는 자치적으로 참여함으로서 지역내 공동체의 구성원인 주민의 역량이 강화되고 이를 통해 구성원 전체의 역량이 강화될 수 있다. 주민참여는 개개인의 역량뿐만 아니라 지역사회의 문제해결력을 촉진시킨다. 이는 사회적 자본의 관점과 연결된다. 복지에서의 당사자성의 강화나 예방적 복지의 실현도 이와 관련된다. 이렇게 보면, 주민자치의 기능은 주민참여를 통해 주민의 공동의사결정 및 문제해결을 촉진시키는 기능을 가진다고 볼 수 있다.

이러한 기능은 복지 영역과 어떠한 관계를 가지는가? 혹은 복지에서 자치를 필요로 하는 내용은 무엇인가? 첫째, 기존 복지는 주민자치나 주민참여가 부족하여 지역단위의 여러 문제를 해결하는데 한계가 있었다. 대표적으로 지역주민의 욕구를 적극적으로 반영하거나 지역문제에 대한 의사결정 혹은 문제해결에 적극적이지 못했다. 이것은 주민의 문제라기 보다는 그러한 구조와 상황이 만들어낸 문제였다. 둘째, 지역사회의 문제는 지역이란 공간을 매개로 하는 다수의 주민이 공동체의 문제에 직접적으로 관심을 가지고 참여할 것을 요구한다. 그런데 현대사회는 이러한 공동체성이 소멸하여 공동으로 해결할 수 있는 문제에 대한 대응력이 취약하다. 공동체의 구성원 모두가 피해를 경험하고 있지만 이를 집합적으로 해결할 능력이 부족하다. 지역에서 같이 공동체의 구성원으로 존재하면서 개별적인 단위로만 존재하는 것이다. 이로 인해 여러 가지 사회문제가 발생한다. 그러므로 구성원들이 적극 참여하는 공동체성의 복원이 필요하다는 주장이 제시된다. 구성원 다수가 참여하면서 자치성에 토대하여 관련 의제를 설정하고, 지역문제를 공동으로 해결하는 힘이 필요하다는 것이다.

그런데 자치와 복지의 관계는 그렇게 단면적이지는 않다. 이를테면, 기존 복지가 가진 문제가 자치가 부족해서였나? 질문해보면, 반드시 그런 것은 아닌 것 같다. 기존 복지에서 대표적인 문제는 복지에 대한 낮은 인식과 그에 따른 정부의 낮은 복지재정이 핵심이었다. 복지를 권리로 인식하지 않으므로 선별적인

복지를 지향하였고, 국가는 복지예산을 증가시켜왔지만 낮은 공적 책임성이 문제였다. 그 와중에 민관협력과 지역복지가 등장하였다. 이러한 등장의 배경에는 국가복지만으로 한계가 있다는 전제에서 지역과, 민간 그리고 시민이 복지의 주체가 되어야 한다는 것이다. 이러한 주장의 행간에서는 상당히 많은 긴장과 갈등지점이 존재한다. 한편으로 국가의 책임성을 민간에 전가하는 것이기 때문이었다. 복지국가의 발전을 위해서는 분명 국가만이 혹은 정부만이 책임이 있는 것은 아니지만 그렇다 해도 결국 최종적인 책임은 국가에 있는 것이기 때문이다. 그런 상황에서 자치가 등장한다. 자치는 앞에서 열거한 기존 복지의 문제 몇 가지를 언급하면서 등장한 것이다.

복지와의 관련성에서 본다면 자치는 직접적으로 혹은 간접적으로 복지와 관련될 수 있다. 앞에서 언급한 참여민주주의의 관점은 절차적 방식을 통해 간접적으로 복지에 영향을 줄 수 있고, 사회적 자본의 관점은 공동체의 역량을 축적하므로서 주민의 복지 그 자체에 직접적으로 영향을 줄 수도 있다. 그런데 복지영역에서 민주주의는 중요한 가치인가 질문할 수 있다. 사회의 기본적인 운영원리중의 하나로 민주주의가 언급된다. 그러나 복지의 경우는 이것을 최상위의 가치로 보기 보다는 이것을 성취하는 과정 혹은 방법상의 원칙으로 이해해왔다. 특히 초기 사회복지의 대상은 사회적 취약자였으므로 쌍방간 민주주의의 원리가 강조되기 보다는 일방의 인도주의가 주요한 가치로 언급되었다. 사회가 발전하면서 당사자주의 혹은 소비자주의가 언급되었으나 이 역시 민주주의적 가치라기 보다는 서비스 제공과정에서 이해당사자들의 적극적인 참여의 개념으로 이해되어 온 경향이 있다. 민주주의가 부족해서 복지가 발전하지 않았다는 의견은 맥락에 따라서 맞을 수도 있고 아닐 수도 있다. 대부분의 복지선진국가들은 민주주의적 가치를 반영하면서 정치제도를 발전시켜왔고 그 와중에 국민에 대한 복지의 책임성을 강화시켜왔다. 우리나라의 경우, 분명 이러한 지점이 취약했다. 그러나 여기서 말하는 복지가 어떤 복지인가에 따라 민주주의가 부족해서 복지가 취약했다는 주장은 다르게 해석될 수 있다. 이를테면 미국의 경우 일정 정도 민주주의 국가로 간주되지만 여러 선진국중에서는 복지후진국으로 간주되는 경향이 있다. 즉 복지영역에서 민주주의는 중요한 것이었지만 맥락에 따라서는 필수적인 것이 아니었다. 또한 주민자치의 공동체적 특성은 국가의 자치와는 구분되는 것으로, 일반적으로 민간중심적 혹은 공동체적 복지발전은 복지국가에 부합하지 않는 경향성을 보여왔다(Esping-Andersen, 1990). 즉 국가복지가 복지국가의 지향점이었고, 복지국가의 쇠퇴가 나타나면서 민간영역 혹은 지역의 참여를 강조하는 경향이 대두되었다(Johnson, 1987). 이는 자치의 특성이 매우 다차원적인 지향점을 가지고 있고, 복지와의 관계에서 한편에서는 공통점을 그러나 다른 한편에서는 긴장과 갈등이 있음을 보여준다.

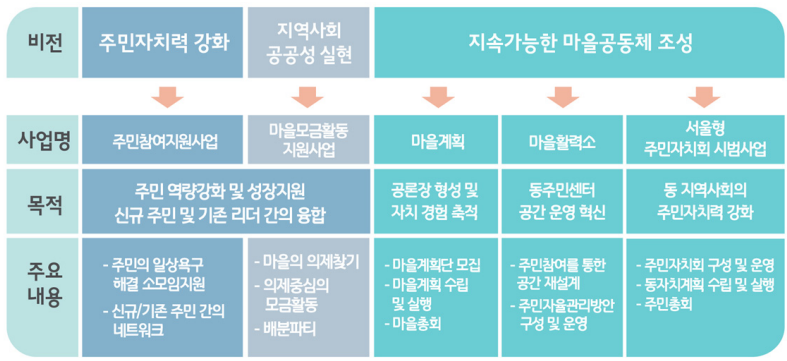
4. 자치와 복지의 연계

복지분야의 연계라는 용어는 서비스 전달체계에 나타난 문제를 해결하기 위해 제시되는 방안으로, 협력(cooperation), 조정, 협동, 협력, 통합, 네트워크 등 다양한 용어와 뜻으로 사용되고 있으며, 때때로 일정한 구분이 없이 사용되기도 한다(나동석, 2007).

자치와 복지 연계는 어떤 원리에 의해서, 어떤 가치에 의해서, 어떤 방법을 통해서 가능한가? 자치와 복지와의 연계에 대해서 소수의 연구(김필두, 2017; 곽현근, 2017; 김찬동, 2014 등)만이 수행되었는데,

대부분은 심층적인 접근이 아니었다. 오히려 실제사례로 서울시의 찾동 사례는 여러 가지 함의를 제공한다. 찾동은 주민자치 분야 매뉴얼을 통해 주민자치 활성화 방안을 제시하였고, 그 내용은 서울형 주민자치회 시범사업 실시, 주민자치위원회 운영, 자치회관 자율관리, 주민자치 아카데미 운영 등을 제시하였다. 다소 제도화와 관련된 내용이 다수를 이룬다. 그리고 명칭은 다르지만 서울시는 마을과 복지의 연계를 시도하였다. 서울시의 찾동에서는 마을이란 개념을 대외적으로 사용하였지만, 사업 내용을 보면 사실상 현 전달체계 개편안의 자치와 거의 유사한 개념으로 사용되고 있음을 알 수 있다.

〈그림 1〉 서울시 찾아가는 동주민센터 '주민자치적 마을생태계 조성' 사업내역[1)]



출처: 서울특별시. 2018. 찾아가는 동주민센터 총론

현 주인공 사업 지침상 복지분야의 중요한 프로그램 세 가지 영역(공공서비스 플랫폼 확대, 연계 협력 지역화, 주민력 강화)중 세 번째 과제인 주민력 강화 세부과제는 주민주도 마을복지계획 수립·실행, 지역 내 지식정보 공유체계 마련, 주민 중심의 지역네트워크(주민망) 구축, 주민생활 속 소통·돌봄공간 확보로 이는 찾동 마을분야 사업중 주민참여사업, 마을계획 사업과 거의 유사하다.

기존 동주민센터의 기능이 주로 단순 행정업무를 처리하던 곳이라면 찾동은 마을 혹은 공동체를 촉진하는 기관으로 역할을 상정하였고, 이는 동장과 공무원(우리동네주무관)에게 역할부여, 복지사업 수행시 지역복지의 관점 강화, 마을공동체 정책의 적극적 반영 등을 수행하였다. 복지공동체 조성의 경우, 주민참여 활성화와 마을을 통한 복지연계 즉 이용자 주체의 복지, 주민주도 복지공동체 활성화를 강조하였다. 지역사회문제 해결의 중심에 주민자치와 마을공동체 조성을 함께 고려한 것이다.

이러한 찾동의 마을-복지 연계는 복지담론에서 상반된 반응을 가져왔다. 이는 마을과 복지, 복지와 마을이 추구하는 것이 유사성 못지 않게 차별성이 컸기 때문이었다(김형용, 2016; 남기철, 2015).

1) ① 주민참여지원사업은 자치구, 광역에 집중되어 있는 주민활동을 동 중심으로 전환하기 위한 주민모임형성 공모사업으로 처음 마을활동을 하는 신규주민모임을 발굴하고, 동네트워크파티를 통해 동에서 활동하는 주민모임 간 상호협력적 관계를 맺고 연계활동을 할 수 있도록 지원하는 사업이다. ② 마을모금활동지원사업은 동에 필요한 의제를 찾아 주민들이 직접 의제실행에 필요한 기금을 마련하고 함께 해결하는 과정과 경험축적을 통해 주민의 성장과 지속가능한 마을공동체를 추구하는 사업으로 동주민센터, 주민운영위원회, 기부금(컨설팅)단체와 자치구의 담당부서, 자치구 추진지원단(민간)이 협력 네트워크를 이뤄서 사업을 진행하고 있다. ③ 마을계획은 주민 스스로 동에 필요한 의제를 발굴하여 다른 주민들과 공유하고 숙의하는 지역공론장을 통해 의제를 직접 선정하고 실행과정에도 참여함으로써 주민자치력을 향상시키고 민관협력의 구조와 문화를 형성하는 사업이다. ④ 마을활력소는 다양한 주민이 이용할 수 있도록 주민참여와 민관협력을 통해 동주민센터의 유휴공간을 우리동네에 맞는 공동체공간으로 개선하여 주민들에 의해 자율운영 되도록 지원하는 사업이다.

결론적으로 말하면 찾동의 마을과 복지의 연계 효과는 명확하게 제시되지 않고 있다. 찾동에서 마을과 복지의 연계 효과에 대한 명시적인 자료가 없는 관계로 이와 관련된 자료를 정리하면, 김이배(2018)는 찾동 사업을 비판적으로 평가하면서 마을과 복지는 서로를 바라보는 관점이 달라 양자간의 결합은 의도한 바를 성취하지 못했다고 평가했다. 특히 이를 결정하는 과정에서 정치성과 논리적 비약이 있었다고 평가했다. 또한 마을과 복지의 연계보다는 양자가 독자적인 사업수행을 하는 경향이 많다고 보았다. 이러한 견해는 실제 사업추진자의 당사자였던 이태수의 언급[2]에도 간접적으로 드러난다. 그러나 찾동의 자치와 관련한 2개의 선행연구(이주헌 외, 2015; 안현찬 외, 2016)를 살펴보면, 문제해결형 주민자치는 기존 체계가 가진 단점을 극복할 수 있는 하나의 대안이 될 수 있다는 것을 강조하고 있다.

연계는 연계의 필요성에서 시작된다. 연계의 필요성이 없는데 연계를 강화하게 되면 효과성이 저하되고 비용이 증가한다. 그러므로 불필요한 연계를 줄이는 것도 중요하다. 자치와 복지라는 개별 영역이 서로 협의하여 연계를 시도한다면 개별 영역내 의사소통을 넘어 타 영역의 정보를 취득하고 이에 따라 반응하는 이른바 거래비용이 증가하게 된다. 그런데 연계는 이러한 거래비용보다 큰 효과가 발생해야 한다. 그렇지 않으면 굳이 비용을 투자할 필요가 없는 것이 효과적이다. 현재 이러한 거래비용을 초과한 효과가 발생하고 있는지 확인이 필요하다. 불필요한 거래를 혁신이라는 이름으로 위장을 하여 효과를 과다계상한다면 문제가 될 수 있다. 또한 우리가 아직 발견하지 못한 효과성이 존재하면서 이를 확인하는 것이 중요하다.

대부분 연계는 수요자의 입장에서 고려될 수 있는데 자치와 복지의 연계는 수요자의 요구에 의해서라기보다는 연계를 통한 효과성을 창출하기 위해서 시도되고 있다는 점에서 구분이 된다. 또한 일반적으로 연계는 보건과 복지의 연계처럼 복합적인 욕구에 대해 통합적으로 서비스를 제공하려는 의도에서 시작되나, 자치와 복지의 연계는 복합적인 욕구에 대한 대응이라고 보기는 힘들다. 기본적으로 자치는 서비스가 아니기 때문이다. 그러나 후술하겠지만 좁은 복지가 아닌 넓은 복지의 관점에서는 자치의 원리, 자치의 가치 그리고 자치의 원리가 복지를 근본적으로 확장시키는데 유용한 도구라고 주장한다. 이러한 독특한 자치의 특성 때문에 자치와 복지의 연계는 다른 영역의 연계와 구분이 된다.

5. 전달체계에서의 자치와 복지 연계 쟁점

앞에서 살펴본 바와 같이 자치와 복지 연계에는 상당한 쟁점이 존재한다. 복지쪽에서 주민자치를 보다 쉽게 해석하자면 지역복지를 강화하겠다는 의미이다. 이는 기존의 전달체계가 공적급여 중심의 전달체계에서 지역복지로 방향을 강화한 것에서 더 나아가 지역단위 의사결정 과정을 강화하여 지역 스스로 움직이는 복지를 지향하겠다는 의미이다. 방향성에 대해서 반박할 수 있는 내용은 아니지만 실제 상세 내용을 검토해보면 논란의 지점이 많다.

우선 자치의 성격에 대한 것이다. 기존 복지전달체계에서 자치는 거의 논의되지 않았다. 기본적으로 전달체계는 공공이 하는 것이고 그래서 공공이 주도하는 전달체계가 주된 내용이 되었다. 이후 민관협력이라는

2) "그러나 아직은 두 영역이 병립하는 단계밖에는 안 되는 것 같습니다. 궁극적으로는 이 둘이 만나서 융합이 되어야 하는데, 그렇기 되기 위해서는 마을의 영역이 더 활성화 되거나 기반이 넓고 튼튼해져야 하죠"(서울시 마을공동체 종합지원센터, 2018).

과제가 서서히 전달체계의 한 주제로 진입하였고, 현재 포괄적으로 지역복지 혹은 지역사회복지라는 느슨한 개념하에 전달체계의 한 범주로 들어와 있다. 지역복지의 경우, 그 개념적 정의에 대한 상당한 논의가 있었지만 일부 공유되는 지점을 제외하고는 사실상 지역이란 공간에서 발생하는 거의 모든 주제를 지역주민의 웰빙(well being)이란 관점에서 접근하기에 엄밀성이 떨어지는 단점을 가진다(최옥채, 2011; 박태영, 2012). 이러한 지점은 역시 자치에도 적용된다. 사실상 자치는 이러한 지점에 놓여있고, 그러므로 상당한 불확실성이 있다.

둘째, 사업단위에서 보면 자치를 평가하는 것이 매우 어렵다. 일반적으로 자치는 스스로 책임지고 처리하는 것을 의미하는 것이지만 실제 이를 측정하기란 쉽지 않다. 개인적인 수준에서 자치수준을 언급할 수 있지만, 일반적으로 자치는 집합적 능력을 의미하는 경우가 많기 때문이다. 개인의 자치수준도 높아야 하지만 사회적인 힘과 같이 자치의 수준은 집단적으로 활용되기 때문이다. 자치는 기본적으로 질적인 특성을 가지기 때문에 양적인 접근을 통해서 측정하기 어렵고, 실제 자치의 수준을 양적으로 측정한다고 하더라도 그것은 자치의 일부분만 파악한 것이 된다. 자치 수준은 자치의 본래적 원리가 제도화되어 실제 작동되는 수준일 때 비로소 자치가 작동된다고 할 수 있으며 이는 경험적인 측면이 강하기 때문에 외부에서 객관화시키기 쉽지 않다. 자치에 참여한 자들만이 그것을 경험할 수 있는 속성을 가지고 있기 때문이다. 물론 지역의제의 제안건수나 참여자수 등 양적 측정을 통해 간접적으로 확인할 수 있지만 자치의 수준을 결정할 수 있는 것은 아니다. 자치가 형식적 수준에서 진행될 수 있고, 기본적으로 자치는 결과가 아닌 과정이기 때문이다. 자치를 잘한다는 의미도 그렇다. 여기서 자치를 잘 한다는 의미는 과정과 결과 모두에서 좋은 성과를 가진다는 것을 의미할 것이다. 하지만 어느 정도 수준이 되어야 잘 한다는 것인지 그리고 그렇지 못할 경우에는 자치를 못한다고 할 수 있는 것인지 판단이 용이하지 않다. 자치 수준을 가늠하는 것은 지역의 환경이나 여건 그리고 구성원들의 다양한 역량에 의해 변화될 수 있기 때문이다. 또한 여러 요인중에 자치의 특성을 분리해내는 것도 쉽지 않다. 자치를 만들어내는 요인들은 무수히 많은 요인들이 영향을 주어 자치라는 행동을 만들어내기 때문이다.

셋째, 주민자치는 외형적으로 의사결정 과정이지만 본질적으로 기존 권력관계의 변화와 극복을 전제로 한다. 기존의 관성화된 권력관계는 구조화되어 있어 사회문제를 해결하기 어렵기 때문에 이를 극복하기 위해서 기존 권력의 해체를 동반한다. 주민자치는 지역의 중요 사항에 대한 의사결정과 자원배분에 관여하는 것이기 때문에 기본적으로 정치적이다. 이는 권력의 약자나 소수자 그리고 무권력의 시민도 자본을 가진 자나 정치적 위세를 가진 자와 대등한 기회를 가진다는 것을 의미하기 때문에 주민자치의 제도적 설계는 기존 권력관계의 변화를 의미하는 것이다. 그런데 지금까지의 복지는 이러한 정치성이 크게 부각되지 않았다. 오히려 지역내 갈등을 축소시키는 보수적 성향을 보여왔다. 복지는 본래 정치적인 성격을 가졌지만 실제 작동되는 방식은 비정치적인 것으로 실현되어 왔다. 이렇게 되면 복지도 정치성과 계급성을 보여야 한다. 비정치적인 복지는 존재하지 않기 때문이다. 기존의 순응적 주민은 공공의 방향성에 협조하고 지원하는 역할을 수행하는 것에 한정되는 것이 아닌 지역을 변화시키는 주체로 간주해야 하고(김이배, 2016) 이는 필연적으로 갈등하는 주체가 시민이자 당사자가 된다. 사실 이번 개편의 추동세력은 은연중에 이러한 방향성을 지향해 왔고 이를 전달체계에 전면화하는 것을 개편의 궁극적인 목적 중 하나로 삼고 있다. 그러므로 전달체계에서는

자치를 도구적 관점에서 활용하려는 관점을 극복해야 하는 과제가 등장한다.

넷째, 공간의 규모(scale)과 관련된다. 많은 자치 관련 연구자들은 공간규모에 민감하게 반응한다. 전달체계상 우리나라의 최하위 행정조직은 읍면동이다. 하지만 읍면동은 일부 지역을 제외하고는 규모가 너무 크고, 행정편의를 위해 만든 구역이기 때문에 주민들이 상호작용하는 공간으로 보기는 힘들다. 현실적으로 읍면동보다 통·반과 같이 더 작은 규모에서 지역공동체가 작용할 가능성이 크다. 그런 관점에서 보면 통·반과 같이 마을이나 동네단위가 적절하다. 읍면동은 마을단위 대표자들이 참여하는 공간으로 이해하는 것이 바람직하다. 그러므로 자치와 복지의 연계에 있어 공간의 크기가 고려되어야 한다.

다섯째, 지역의 다차원성과 관련된다. 현 주인공 사업은 서울시의 의해 시도되었고, 중앙권력의 변화에 따라 중앙정부에 의해 수용되었으며, 이로 인해 전국적으로 확산되는 과정을 가진다. 문제는 제도가 적용되는 공간이 매우 차별적이고 한편으로는 극단적이라는 점이다. 현장은 물리적 규모와 범위의 차이, 자원과 지역공동체의 역량의 차이, 지방자치단체의 역량의 차이가 현저하다. 이른바 중앙, 보다 더 정확하게 말하면 서울이라는 공간과 지방의 격차는 매우 심하고, 이러한 다양한 환경속에서 제도를 집행하고 그 제도에 순응시키기 위해서는 제도의 설계가 다양화되어야 한다. 물론 이러한 설계는 중앙에서 모두 할 수 없고 지역에서 자발성과 자율성에 기반하여 추진되어야 한다. 하지만 현실은 생각보다 엄혹하다. 지역의 다차원성을 어떻게 고려할 것인가 하는 것이 과제이다.

여섯째, 실무적인 차원에서 본다면 현재 자치관련 부서와 복지관련 부서가 이원화되어 있기에 이들간의 의사소통과 역할분담도 정립되어 있다고 보기 어렵다. 부처 칸막이 현상을 언급하지 않더라도 실질적인 행정의 장벽을 무시할 수 없다. 또한 조직적 차원에서 주민자치위원회 혹은 주민자치회와 읍면동 지역사회보장협의체와의 관계도 명확하게 정립되어 있지 않다. 이론적으로 혹은 논리적으로 구분할 수 있을지 몰라도 실제 지역의 현장에서는 이를 구분하고 명확하게 역할을 분담시키기가 쉽지 않다. 중앙에서 조차 이러한 교통정리가 되어 있지 않은 상황에서 지역에 공문이 하달되면 아무리 정책의 의도가 좋다고 하더라고 이것이 현실화되기는 어려울 것이다. 이러한 것의 대표적인 선행 사례가 기존의 '보건과 복지의 연계' 사례이다. 이미 수년전에 보건복지사무소시범사업 등을 통해 보건과 복지의 통합적 제공이 중요하게 제시되었으나 실제 이러한 영역들이 기능적 혹은 업무적으로 연계가 되어 진행되어 왔다고 보기는 어렵다. 오히려 보건과 복지에서는 서울에서 보여준 마을과 복지의 연계 특성처럼 각자가 자기의 영역에 최선을 다하는 것이 가장 효과적이고 바람직한 것으로 귀착되어온 것이다. 이러한 배경에는 양 영역간의 접점이나 공유지점을 확대하기 어려운 것도 있었지만, 각 부서가 전혀 다르게 작동되다 보니 이를 연결할 동기가 부족했기 때문이다. 최근 지역사회통합돌봄(커뮤니티케어) 사업이 시작되면서 비로소 보건과 복지의 실질적인 연계가 작동하기 시작한 것은 노령화와 재정부담에 대한 정부의 강력한 위기의식이 있었기 때문이다. 그런데 자치는 이러한 강력한 동기부여를 제시할 명확한 콘텐츠가 보이지 않는다.

심지어 현 개편안을 매우 비판적으로 보는 입장에서는, 현실적으로 보아 공동체를 강화하겠다는 방향성에는 동의하지만 현재 주어진 조건과 상황을 볼 때, 이를 단순히 자치 복지 연계를 통한 방안으로는 극복할 수 없다고 보는 입장도 존재한다. 공동체가 파괴된 근본적인 원인에 대한 대안도 아닐 뿐만 아니라 실제

그걸 해소하고자 하는 방안도 대증요법 수준에 그쳐 실질적으로 지역을 바꿀 상황이 아니라고 판단한다. 물론 일부 개선을 있을 것이지만 결과적으로 나타나는 방식은 단기적 혹은 사업방식의 개선에 머무를 가능성이 높다고 판단한다. 이러한 방식은 본질적으로 공적 영역과 사적 영역 혹은 민간영역간의 구분이 불분명해지고 결과적으로 자기 복지는 자기가 책임지는 자립의 자치 성격이 강하게 나타날 것으로 본다. 이러한 흐름에서 국가의 책임성을 소실되고 지역이 이를 메꾸는 방식의 성격이 나타날 것으로 본다. 이런 사례는 지역복지가 부상했던 영국의 사례를 보면 결과적으로 그런 결론에 도달한다고 본다. 국가의 책임을 분산하기 위한 명분으로 그것을 활용했기 때문이다. 지역복지로의 패러다임 변화는 지역간 격차를 지금보다 더 심화시킬 것으로 본다. 역량과 자원을 가진 지역은 일정 정도 성과를 거둘 수 있을지 몰라도 그렇지 않은 대다수의 지역은 자치와 복지의 연계는 커녕 자치 조차도 형식적으로 수행될 가능성이 높다고 본다.

Ⅲ. 자치 복지 연계 사례연구

1. 연구방법

본 연구에서는 자치와 복지 연계 시도에 대한 근거를 검토하기 위해 사례연구(case study)방법을 활용하였다. 사례연구는 사례를 중심으로 총체적인 자료수집을 통해 연구를 수행하는 방법으로 사례의 복잡성, 맥락 그리고 어째서(why)와 어떻게(how)에 대한 질문에 총체적인 탐색과 설명을 추구한다(Yin, 1984). 본 연구에서는 사례연구의 종류 중 다중사례연구에 속하며 분석단위는 지역이다. 그러나 단순히 지역만을 보지는 않으며, 지역과 관련된 다양한 층위를 여러 각도에서 살펴보고자 하였다. 이를 위해 문헌고찰, 현지방문, 관계자 면접 그리고 서면 면접 등 삼각검증(triangulation)에 따라 다양한 방법을 활용하였다.

연구대상 지역은 일정 정도 자치와 복지영역의 연계를 시도하였던 지역으로 한정하였는데 그 이유는 실제 자치와 복지가 연계될 경우 나타날 수 있는 성과를 파악할 수 있기 때문이다. 이를 위해 전국 지자체중에서 우수지역으로 평가받거나 우수지역으로 선정된 지역을 중심으로 3개 지역을 선정하였다. 3개 지역은 광주광역시 광산구, 서울특별시 금천구, 충청남도 당진시로, 광산구는 자치와 복지 연계를 중요한 가치로 삼아 사업을 실행하였다는 점에서, 금천구는 서울시의 찾동 사업의 대표적이 지역이자 오랫동안 자치를 강조하고 복지 사업을 수행해왔다는 점에서 그리고 당진시는 군지역에서 시지역으로 승격된지 얼마되지 않은 지역으로 농어촌의 특성을 일부 가지고 있는 도농복합지역으로 자치를 강조하고 있다는 것을 이유로 선정하였다. 방법론적으로 우수지역을 중심으로 선발하여 대표성의 한계도 있으나 자치 복지 연계가 비교적 최근에 확산되었다는 점에서 그리고 향후 이러한 연계 시도가 확산될 경우 일정 정도 완성된 혹은 발전된 모습을 연상할 수 있다는 점에서 우수지역을 중심으로 선발하고자 하였다. 지역분석에는 지역의 행정기관에서 작성한 자료와 발간자료를 기본적으로 활용하였다(행정안전부 주민자치형 공공서비스 추진단, 2019).

지역에 대한 이해를 도모하기 위해서는 현지 방문은 2019년 6~7월에 현지를 방문하였고, 그 이전에도 당진시를 제외하고는 여러 차례 관련 지역을 답사한 경험이 있다. 현지 방문시에 관계자들과 대면 인터뷰를 병행하였는데, 인터뷰의 주된 내용은 실제 현황에 대한 이해와 연구주제에 대한 이해와 인식이었다. 관계자들

은 대부분은 공공영역에서는 공무원 그리고 민간영역에서는 지역사회보장협의체, 복지관 및 재단의 종사자들이었다. 이를 통해 외부의 평가 뿐만 아니라 내부의 실태와 관련 쟁점을 이해할 수 있었다.

서면 면접은 지역별 4명을 선정하여 총 12명이 참여하였고, 공공과 민간 영역의 관련 부서 종사자를 중심으로 선정하였다. 서면 면접은 2019년 7~8월 동안 실시하였고 이를 분석결과에 반영하였다. 인터뷰를 통해 해소할 수 없었던 내용을 중심으로 보다 체계적인 분석을 위해 시도하였는데 즉흥적인 대화가 아닌 조금 더 생각이 필요한 내용을 중심으로 질문 내용을 구성하였다. 질문내용 9개의 구성에는 앞서 이론적 배경에서 검토한 자치와 복지와의 관계성 그리고 연계시 쟁점을 중심으로 구성하였다.

〈표 3〉 서면 면접참여자 내역

순서	지역	소속	성별	순서	지역	소속	성별
A-1	광주광역시 광산구	협의체	남	B-3	서울특별시 금천구	공공	여
A-2	광주광역시 광산구	공공	여	B-4	서울특별시 금천구	공공	남
A-3	광주광역시 광산구	재단	여	C-1	충청남도 당진시	협의체	남
A-4	광주광역시 광산구	민간	남	C-2	충청남도 당진시	협의체	여
B-1	서울특별시 금천구	공공	여	C-3	충청남도 당진시	공공	남
B-2	서울특별시 금천구	민간	여	C-4	충청남도 당진시	공공	남

〈표 4〉 자치 복지 연계 관련 질문지 내역

순번	주제	질문 내용
1	주민자치의 정의	귀하는 주민자치는 무엇이라고 개념정의를 내리고 계십니까?
2	연계 필요성	주민자치와 복지 연계가 필요한 이유가 무엇이라고 생각하십니까?
3	연계 과정	주민자치가 확산되면 복지에도 기여하게 된다고 생각하십니까? 만일 기여한다면 주민자치가 확산되면 어떤 과정을 거쳐 복지에 영향을 준다고 생각하십니까?
4	대표 사업	귀 지자체 사업중에 주민자치와 복지가 연계된 대표적인 사업은 어떤 것들이 있는지 2가지 이상 제시하고 설명해주세요.
5	사업 결과	주민자치와 복지가 결합해서 가져온 결과(성과)는 구체적으로 어떤 것들이 있습니까?
6	사업 애로점	자치 복지 연계 사업을 추진하면서 가장 힘든 점은 무엇입니까?
7	개선점	향후 중앙정부의 자치 복지 연계 전달체계 개편과 관련하여 반드시 개선해야 할 부분이 있다면 서술해 주십시오
8	중요성	귀하는 주민자치와 복지를 연계하는 전달체계 사업이 전국적으로 확대될 만큼 중요하다고 생각하십니까?
9	추가의견	기타의견으로 주민자치와 복지 연계에 대한 추가적인 의견이 있으시면 자유롭게 적어주십시오.

서면 면접은 이미 현지방문 때 안면을 익힌 분들이 대부분으로 연구에 대한 배경설명을 사전에 해두었기에 어려움없이 진행되었다. 면접자료는 익명으로 처리됨을 공지하였으며 연구절차는 일반적인 질적연구의 윤리적 방법을 준수하여 진행함을 알려드렸다. 또한 이러한 연구추진에는 전달체계 개편부서인 행정안전부 주인공 추진단 관계자와 지속적인 의사소통속에 진행하였는데 이는 본 연구의 결과중 일부는 향후 개편안 실행과정에

서 중요한 근거로 활용될 수 있기 때문이었다. 그렇기에 연구자가 구성한 질문지 내역에 추가할 내용이 있는지 의견을 청취하였다.

연구결과 제시는 첫째, 연구대상 지역의 자치 복지 연계 상황을 정리하였고, 대면 면접 및 서면 면접 결과를 정리하여 지역 분석에 활용하였다. 둘째, 서면면접 결과를 기반으로 자치와 복지 연계의 쟁점을 정리하여 제시하였다.

2. 사례연구 분석결과

1) 광주광역시 광산구[3)]

광주광역시 광산구는 도농복합지역으로 21개의 행정동으로 구성되어 있고, 인구는 약 40만명 가량이다. 광산구의 특징은 '젊은 도시'로 주민의 평균나이가 36.4세(전국 2위)이며, 아파트가 많아 구민의 83%가 아파트에 거주한다.

광산구는 지역공동체 회복과 지역사회문제 해결을 위해 주민들의 참여가 중요하다는 생각을 가지고 오래 전부터 자치와 복지 연계 사업을 실시해왔다. 광산구는 직접민주주의 실현을 위해 2014년부터 마을대동회를 개최하였다. 동별로 100-250명의 주민대표가 참여하여 마을의제 884건을 처리하였다. 지역의 대표적인 조직인 지역사회보장협의체, 투게더광산나눔문화재단(이하 투게더재단), 공익활동지원센터, 광산구자원봉사센터 등도 자치를 조직운영의 중요한 가치로 삼아 운영하고 있고, 공공도 이러한 원칙을 준수해왔다. 동의 경우, 마을리더 양성과 학습조직 운영 그리고 공간혁신을 통해 주민력을 키우고자 하였다. 마을리더 양성은 마을등대지기 양성과정(투게더재단)을 실시하였고, 학습조직의 경우, 찾아가는 민관활동가 실천교육, 지역사회 현장학습과 광산복지학당 등을 지속적으로 운영하였다. 공간혁신의 경우, 지역에 시설을 설치하면서 기획과 설계과정부터 주민들의 요구를 반영하였다.

지역사회문제 해결을 위한 일반적인 절차는 동지역사회보장협의체의 정기회의에서 의제가 발굴되면, 마을계획을 수립하고, 투게더재단이 사업공모와 지역자원 연계를 담당하는 방식으로 진행된다. 투게더재단은 구민들이 후원금을 모아 설립한 재단으로 2013년 설립된 이래 광산구 복지사업의 중심적인 역할을 수행하고 있다. 대표사업인 마을등대 사업은 공공복지 영역의 제도적 재정적 한계로 인해 나타나는 복지사각지대의 주민을 주민 스스로 발굴하고 공동체내에서 지원해 나가는 주민공동체 활성화 사업이다(광주광역시 광산구, 2019).

광산구는 독특한 복지모델을 시도하여 전국의 지자체로부터 관심받았는데 자치와 복지 연계를 전면적으로 그리고 전략적으로 추진하였다는데 특징이 있다(김이배, 2017). 이러한 자치를 지역전반에 관철시키는 핵심요인은 지자체장이었다. 자치에 대한 확고한 의식을 가진 지자체장은 공공과 민간 영역에 역량있는 사람을 세우고, 다양한 수단들을 동원하여 실현시키고자 하였다.

그렇기에 광산구의 서면 참여자들은 다른 지역의 참여자들에 비해 자치와 복지 연계에 대한 확신과 필요성

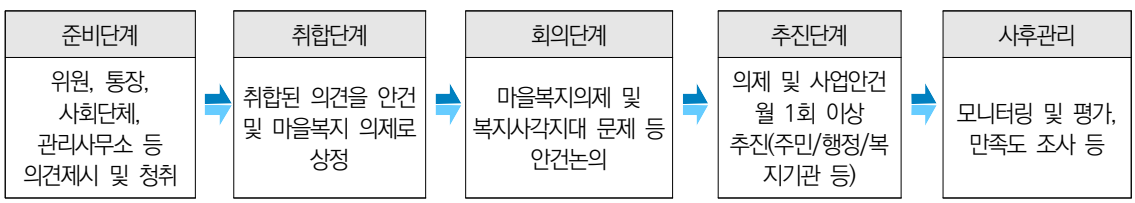
3) 광산구 복지모형에 대한 전반적인 분석은 김이배(2017)의 글을 참고하기 바란다.

그리고 가능성에 대해 보다 많은 이해를 보여 준다.

"자치가 되지 않는 복지는 미완성이다. 주민들의 일상 삶은 모두 복지로 연결된다. 복지를 풀어가는 방식을 자치로 접근해야 한다"(A-2)
"복지가 자치와 결합할 때, 복지시민, 자치시민이 양성될 수 있다"(A-4)

광산구에서 자치와 복지 연계의 대표적인 사업으로 '마을등대' 사업을 제시한다. 2014년 '민관협력 시범사업'으로 시작하여 지금까지 시행하는 사업으로 동지역사회보장협의체를 중심으로 매월 1회씩 마을대동회를 통해 지역 의제를 논의하고 그 해결책을 모색하는 사업이다.

〈그림 2〉 광산구 마을대동회 절차



"00동은 구도심으로 곧 재개발이 이루어질 예정인 지역으로 사회적 약자인 노인, 다문화, 이주노동자들이 밀집하는 지역이다. 이 지역은 곧 철거된다는 생각에 누구하나 개보수를 하지 못한다. 여름에 거동이 불편한 혼자사는 어르신이 무더위 속에 잘 지내신지 안부를 확인하러 가면 걸어 나오기 불편하여 집안에 계시지만 문을 안 열어줘서 어떻게 생활하신지를 잘 모르는 경우가 있었다. 마을대동회에서 이런 분들을 위해 인터폰을 달아주자는 의견이 나왔다. 동지사협이 20여명의 거동불편 어르신 댁을 방문하여 직접 인터폰을 달아드렸다."(A-1)

그러나 영역에 따라 자치의 원리는 유사해도 드러나는 양식은 다르게 표현된다. 이를테면 공공의 참여자는 마을대동회를 대표적인 자치 복지 연계사업으로 이해하면서 주민참여의 직접민주주의의 공간을 중요하게 이해한다(A-2). 그러나 민간의 참여자는 복지사업을 수행하는데 있어 어떻게 주민들에게 물어보고, 어떻게 결정하고, 어떻게 주민들과 함께 역할을 나누는가를 더 중요하게 생각한다(A-4). 즉 자치와 복지 연계의 핵심을 유사하게 이해하지만 강조지점은 다양한 수준을 가진다고 볼 수 있다.

광산구는 자치와 복지의 연계에 대해 상당한 고민을 시도했던 지역이다. "자치적 관점에서의 복지란 이웃이 이웃을 서로 살피고 돕고 살리는 관계의 강화"로 보았다(투게더광산, 2014:301). 자치적 과정을 통해 이웃간 관계가 강화되고 이를 통해 복지가 강화된다고 본다. 여기서 자치는 기존의 복지가 가진 소극성, 협소성을 극복하고 근본적인 변화를 시도하기 위한 중요한 지렛대로 활용되고 있다. 자치는 복지 그 자체는 아니지만 복지를 가능하게 만드는 중요하고도 핵심적인 도구로 이해하고 있다. 자치는 민주적 소통과 참여를 기반으로 하기에 복지의 기반을 확고하게 만드는 효과가 있다고 본다.

그런데 광산구에서 나온 자료들을 보면 자치와 복지 연계에 대한 서술들이 다소 산만하다는 느낌을 받는다. 사회과학적이라기 보다는 당위의 주장에 가까운 표현들이 많고, 설득의 자료이기는 하나 개연성을 지닌 개념들을 장황하게 제시하여 명료한 주장이라고 보기 어려운 부분이 있다. 이를 볼 때, 광산구의 현실적인 모습은 실천을 통해 이론적 한계를 보완했던 것으로 파악된다. 다시 말해 논리적 모습은 다소 부족했지만 구체적인 활동을 통해 그것을 극복해왔고 실제 그렇게 실현시켜 왔다고 평가할 수 있다. 광산형 모형은 '지역복지 전달체계가 나눔과 배려, 주민의 자치력을 강화하여 주민이 마을안에서 복지의제를 찾고 해결하는 모델'(광산구청, 2016: 9)로 정리할 수 있다.

2) 서울특별시 금천구

금천구는 서울특별시의 남서부에 위치한 구로 10개의 행정동이 있으며 인구는 약 23만명 가량이다. 금천구의 지역특성은 크게 4가지 단어로 소개된다. '공장' 밀집 지역으로 '외국인'이 많은 '도시'지만, 아파트보다는 다가구와 다세대주택이 많아 지역 토박이들의 '정'을 느낄 수 있는 곳이다.

금천구는 복지와 관련해서 2012년부터 주민주도 사회안전망인 '통통희망나래단' 운영을 통해 통합서비스를 제공하기 시작하였고, 이후 마을공동체 활성화 사업과 연계사업을 실시해왔다. 자치와 관련해서는 2017년 구단위에서는 전국 최초로 전 동이 기존 주민자치위원회을 주민자치회로 전환시켜 자치를 행정 전반에 중요한 원칙으로 간주하였다. 금천구의 자치와 복지 연계 이해를 위해서는 우선 복지영역과 자치영역으로 구분하여 접근할 필요가 있다.

금천구는 2011년부터 복지전달체계를 개선시키려는 시도를 하였고, 2012년 통통(通通)희망나래단, 통통복지콜센터 등을 운영하였다. 전자는 현 동지역사회보장협의회 모형이라고 볼 수 있고, 후자는 복지상담 및 안내를 원스톱으로 해결하는 기능을 가진다. 현재는 일반화되었지만 시작 당시에 복지사각지대 발굴, 주민주도적 상시적 사회안전망 체계 운영은 매우 새로운 접근이었다. 2015년에는 복지행정 강화를 위한 조직개편으로 구의 복지정책과 내에 마을복지팀을 신설하였고 동 단위에는 팀을 증설하여 서울시의 찾동과 연계된 사업을 시행하였다. 4060 중장년층 1인 가구와 홀로 사는 노인이 많은 금천구는 2016년에는 1인 가구와 고독사 문제가 이슈화되면서 방문 안전망을 통합하고 이웃 관계망을 넓히는 사업들이 요구되었다. 이에 2016년에는 15번의 정책토론회를 거쳐 기존의 복지전달체계에 대한 개선사업을 전개하였다. 또한 신설된 동복지협의체를 중심으로 주민총회를 개최하여 발굴의제를 동단위 복지사업으로 추진하였다. 금천구는 복지전달체계를 선도적으로 발전시키며 복지에 적극성을 보여 온 자치구로 평가된다.

자치영역의 경우, 오랫동안 주민자치위원회가 있었지만 동행정 자문역할에 그쳐 진정한 주민자치와는 차이가 있었다. 이런 와중에 서울시에서는 '서울형 주민자치회'를 도입하였고, 금천구는 2017년 전체 10개동 중 6개 동이 시의 지원하에 주민자치회를 시행하게 되었다. 구는 시의 지원을 받지 못하는 4개 동에 구비를 편성하여 동 전체에 주민자치회 전환을 지원하였고, 주민자치회의 활성화를 위한 의사결정권, 예산운영권, 관련 행정권한 위임 등을 실시하였다. 2017년 10월 조례를 제정하였고, 동 사업비도 1억 4,700만원을 편성하는 등 주민자치의 실행력을 높일 수 있는 여러 가지 조치를 실행하였다. 현장 추진체계를 구축하기 위해

중간조직인 주민자치사업단을 구성하였고, 전 동에 동자치지원관을 배치하였다. 금천구 전체에 22명의 주민자치 관련 인력이 충원되었다(금천구, 2019).

〈표 5〉 주민자치회 지원체계

구분	구 주민자치사업단(2명)	동자치지원관(동별1명)	주민자치회 간사(동별1명)
주요 역할	-주민자치 동간 네트워크 구축 및 협업 체계 구축 -동별 주민자치회 운영 컨설팅, 모니터링 -주민자치 역량강화 교육, 워크숍 -주민자치 주요자료 아카이빙	-주민자치회 구성 및 운영촉진 -자치계획 수립 및 운영지원 -주민총회 기획 및 운영지원 -주민자치학교 운영 -주민자치회 사업 실행 지원	-자치회관 운영 및 관리실무 (프로그램 강사 및 수강료 관리) -주민자치회 실무 지원

그 외 2018년에는 기간별로 여러 사업을 실시하여 주민총회를 통해 83건의 마을사업을 결정하였다. 사실 금천구는 2016년을 '마을 민주주의 원년'으로 선언하고 주민과 주민센터에 예산과 권한을 부여하는 상향적 자치를 이미 시도하였다. 그 대표적이 사례가 동네 여건에 맞는 정책을 발굴하고 직접 실행하는 '동 특성화 사업'이다. 이 사업은 찾아가는 동주민센터를 거점으로 동네주민들이 직접 동네정책을 기획-실행-평가하는 마을민주주의 사업이다. 구는 2016년부터 전국 최초로 가장 작은 단위인 동에 정책결정권과 예산집행 권한을 부여하였고 동별 연간 구비 2,500만원을 지원하여 실행력을 강화하였다.

금천구의 사례는 서울시의 혁신적인 정책와 긴밀하게 관련된다. 서울시의 대표적인 복지사업중의 하나인 '찾아가는 동주민센터' 사업의 마을공동체 및 주민자치 활성화 사업의 하나로 '서울형 주민자치회' 사업이 2017년 4개 자치구(성동, 성북, 도봉, 금천) 26개 동에서 시범사업이 시행되었고, 시는 실행력을 가지기 위해 예산과 인력을 투입하였다. 이러한 조건에서 금천구는 모범적인 주민자치회 사업을 수행한 것이다. 이러한 변화의 중심에는 구청장이 핵심적인 역할을 수행한 것으로 평가된다. 민선5기인 2010년부터 민선6기까지 구청장을 역임하면서 혁신적인 행정을 실시한 것으로 평가된다.

금천구는 주민자치회 사업을 실시하기 이전에 이미 자치구의 복지전달체계를 개선하는 사업을 추진하고 있었는데, 이후 주민자치회 사업을 실시하면서 이러한 복지사업에 상당한 변화를 가져온 것으로 평가할 수 있다. 특히 대표적인 자치 복지 연계 사업이라고 볼 수 있는 '동특성화 사업'을 추진하면서 세 가지 정도의 변화가 나타났는데, "첫째, 주민총회를 통해 의제의 우선 순위를 투표하는 과정에서 주민이 복지 의제를 함께 생각하고, 시급성과 필요성 등을 고려하게 되었고, 둘째, 주민총회로 결정된 의제에 대하여 예산과 인력(단체)이 지원되므로 신속하고 책임성있는 사업추진이 가능하게 되었으며, 셋째, 복지사업 대부분이 주민과 복지당사자가 함께 하는 공동체 사업으로 추진되어 상호 만족도가 높다"(B-1)고 평가한다. 이러한 견해는 다른 참여자의 의견에서도 나타난다.

> *"지난 몇 년간의 경험을 통해 주민들이 마을의 의제를 발굴하거나 문제에 대해 논의를 할 때 자연스럽게 복지 감수성이 생기게 되고, 참여하고자 하는 주민들이 늘어나고 있다"(B-3).*

금천구 사례의 특징은 기존에 복지전달체계 개선사업으로 시작하여 이 사업이 자치사업과 결합하여 추진되고 있으며, 대표적으로 '동특성화 사업'을 통해 자치와 복지의 연계가 시도되고 있다. 그 외에도 다양한 단위사업(고독사 예방사업, 중장년 자조모임 등) 추진과정에도 이러한 자치적이고 공동체적인 원칙을 준수하며 사업을 추진하고 있다고 평가된다. 복지의제는 전체 의제중 평균 40%에 달하며, 동별 배치된 마을사업전문가와 협업으로 지역복지팀, 주민자치회 복지분과, 동복지협의체와 상호 협력체계로 운영되고 있다. 이 과정에서 일부 주민자치회와 동협의체의 역할 조정 필요성을 제기되고 있고(B-1, B-3), 한편에서는 자치와 복지의 접점을 찾기 위해 노력하고 있는 과정이자 상황이라고 언급한다(B-4).

3) 충청남도 당진시

충청남도 당진시는 충남의 북부지역에 위치하고 있으며 인구가 16만7천명 수준으로 도내 4번째 도시이다. 행정구역은 2읍 9면 3동이며, 도농복합도시로 2012년 당진군에서 당진시로 승격하였고, 합계출산률(1.65명)에서 전국 시 단위 1위이고, 공단 등이 있어 고용률(70%)도 전국 시 단위 2위를 나타내는 성장세가 있는 지역이다. 자치와 복지 연계에서 보면 상대적으로 자치 영역이 두드러지는 특징을 보인다. 당진시는 대외적으로 주민자치분야에서 상당한 주목을 받았기 때문이다.

자치영역의 경우, 민선6기가 시작된 2014년부터 주민자치 사업을 시행해왔다. 기존에도 읍면동에 주민자치위원회가 운영되고 있었지만 대부분 지역문제를 다루기보다는 취미여가 프로그램이 주된 역할이었기 때문에 이를 개선하고자 하였다. 이른바 당진형 주민자치는 초기부터 시의회 등과 상당한 갈등과 진통이 있었으나 이후 조례 개정 등을 통해 본격화되었다.

당진시는 2016년부터 마을사업의 실행력을 높이기 위해 주민세 재원을 활용하고 있다. 주민조직이 사업예산을 직접 지원받아 마을사업을 실행할 수 있도록 조례를 정비한 것이다. 2019년 기준 개인균등분 주민세 대비 61.5%인 4억원의 예산을 마을사업에 편성하였고, 2020년까지 주민세(6.5억원) 전액을 주민자치사업에 연동하는 목표를 세우고 있다. 주민세와 주민자치사업 예산이 100% 연계되도록 주민형 마을계획과 주민총회를 모든 읍면동에 확대 적용할 예정이다. 즉 주민세를 낸 주민들이 주민총회에 참여해 마을에 필요한 사업을 선정하고 여기에 주민세가 지원되는 시스템을 구축한 것이다. 초기 주민주도 마을사업의 추진은 주민들의 무관심 등으로 어려움이 있었으나 이후 주민자치위원회를 중심으로 읍면동 주민총회를 통해 주민참여가 가능하도록 하였다. 2018년 기준 14개 읍면동중 5개 읍면동이 주민총회를 개최하였고 마을사업은 18건이 결정되었다. 참여주민수는 1,153명(계획단 237명, 총회 914명)이나 되었다. 이는 마을계획에 직접 참여할 수 있는 공론장이 제공되어 기존의 제한적인 주민참여(이통장 중심)가 모든 주민참여(이통장+주민총회)로 확대되어 변화되었다. 마을사업 현황을 보면 지난 2016년부터 2018년까지 3년간 6개 분야(지역갈등 해소, 주민갈등 사전 예방, 청소년 연계 자치사업 전개, 마을만들기 사업, 지역경제 활성화, 소통과 화합의 장마련) 58개 주민주도형 마을사업을 발굴·시행되었다. 시행과정에 어려움이 없는 것은 아니었다. 자치위원 참여가 기존 기득권층에서 벗어나지 못하는 문제가 있었다. 이를 위해 제도 개선을 추진하여 관련 조례에 사전교육을 자치위원 필수자격으로 명시하고 자치위원 선정을 공개추첨 방식으로 변경하였다. 또한 자치력

함양을 위한 교육프로그램을 개발하였고, 도농복합도시의 특성을 고려하여 주민자치 모형을 구축하였으며, 현재 주민이 쉽게 참여할 수 있도록 온라인 어플리케이션을 개발하고 있다.

복지영역의 경우, 당진시는 종합적이고 체계적인 보건복지 인프라 구축을 진행해왔다. 대표적으로 당진시 종합복지타운(노인, 장애인복지관 등 10여개 기관 입주)을 건립하였고, 2012년에는 당진시복지재단을 설립하여 보다 전문화된 복지서비스를 제공하고자 하였다. 지역복지의 핵심적인 기관으로는 당진시지역사회보장협의체가 있으며, 7개의 실무분과를 운영하고 있다. 시지사협은 지역사회보장계획 수립, 동네방네 찾아가는 이동복지관 사업 등의 사업을 수행하였다(당진시지역사회보장협의체, 2019). 읍면동의 경우 14개의 동지역사회보장협의체가 운영되고 있으며, 위원들의 역량강화에 힘쓰고 있다.

〈그림 3〉 당진시의 청소년과 연계한 자치사업 전개

청소년과 연계한 자치사업 전개(당진2동 외 3개 지역) - 청소년 주민자치 동아리'나라찬'구성 운영 - 청소년 참여 100인 토론회 개최 ⇢ 제안사업 공모신청 - 청소년 꿈 코칭 프로그램 운영 (직업체험 탐방) - 부모님과 함께하는 지역문화탐방단 운영	 청소년 100인 토론회

당진시의 자치 복지 연계의 대표사업은 '주민주도형 마을계획'이다. 마을계획단을 구성하여 분야별 마을사업을 발굴하고, 주민총회를 거쳐 마을사업의 우선순위를 정하고, 지역주민들이 참여하여 사업을 실시하는 구조를 가진다. 이러한 과정에서 마을의 복지관련 의제들이 제안되고 실행되는 과정을 가진다.

현장방문시 면접을 했던 주민자치팀 관계자에 따르면, "지역안건에 복지안건이 많으며, 자치와 복지의 연계 필요성은 높다"고 평가했다. 그런데 이에 비해 실제 공무원들의 준비는 부족하다는 평가를 했는데, "사실상 자치나 복지 분야 각자가 자기 일을 잘하고 있는 상태"로 평가했다. 다른 한편으로 "지역사회가 여전히 전통적인 모습을 간직하고 있어 마을리더의 의견에 대해 다른 의견을 제시하기 힘든 문화적 측면이 있다"고 언급했다. 그렇기에 지역내 의사결정 구조의 개선은 지속적으로 노력하고 있다고 밝혔다(2019.7.24.).

당진시의 이러한 변화의 시발점은 민선6기와 현 민선7기를 역임하고 있는 시장에 의해서이다. 독특하게도 현 시장은 주민자치를 전면에 내세운 행정을 실시하였고, 이러한 배경에는 충남도지사였던 안희정 지사의 영향이 크다고 평가된다. 안지사는 2010년 민선5기 지방선거를 통해 당선된 뒤 도정 전반에 주민자치를 반영하는 혁신적인 행정을 펼쳤다(서정민, 2017). 그렇기에 현장에서는 충남도의 주민자치는 타시도의 주민자치 전략과 차별성이 있었다는 평가다.

자치 복지 연계와 관련하여 당진시 사례의 특징은 개별 영역 각자가 본연의 임무를 충실하게 수행하고 있으면서 마을계획의 실행과정에서 그리고 복지사업 내의 자치적 원리를 강조하는 방식으로 사업이 수행되고 있다고 정리할 수 있다. 이는 참여자의 서면 인터뷰 자료에서도 고전적인 복지 사업이라고 볼 수 있는 읍면동

보장협의체의 사업과 주민총회를 통한 복지관련 안건의 제시가 주된 연계사업을 제시되고 있는 것(C-1, C-2, C-3, C-4)을 통해서도 확인할 수 있다.

"실질적 주민자치와 복지의 연계라기 보다는 아직까지는 민간사회복지기관의 공공부분과의 연계를 추진하고 있는 상황이라고 보는 것이 적절할 것입니다"(C-4)

이러한 자치와 복지의 연계 성과는 다음과 같이 제시된다.

"주민이 복지서비스 수혜의 대상이면서, 동시에 복지문제 해결을 위해 스스로 정책을 주도하고 민간자원을 공유하는 주체로서 인식함으로서 선순환적 복지공동체을 형성하는데 기여합니다. 또한 지역주민의 공동체 의식 함양 및 소외된 이웃에 대한 포용성 향상 및 인식 개선에도 기여하고 있습니다"(C-2)
"주민 스스로 수혜대상자를 발굴 실행함으로써 서로의 만족도가 높으며, 복지의 아주 작은 부분부터 주민이 직접 가능하다는 인식을 증진시키고 있어 복지에 대한 행정과 주민 간에 협치가 이루어지고 있습니다"(C-3)

3. 서면 질문지 분석결과

연구방법에서 제시하였던 서면 질문지의 내용을 분석하면 다음과 같다. 내용분석은 참여자들이 언급한 내용 중 공통적인 내용을 중심으로 정리하였다.

주민자치의 개념 정리의 경우, 참여자들에 따르면 주민자치는 다음과 같은 요소를 포함한다. 주민들이 자발성에 의해서 스스로 행동하며, 지역문제에 대해 적극적 참여하고, 지역의 주체가 되는 것을 의미했다.

자치와 복지의 연계가 필요한 이유를 정리하면, 지역에서 주민들의 일상은 모두 삶의 질과 연결되므로 이는 곧 광의의 복지이며, 이를 효율적으로 달성하기 위해서는 주민들의 욕구가 잘 반영되어야 한다. 또한 주민참여를 통해 공동의 문제를 해결하는 과정에는 자치가 중요한 방식이므로 복지를 확대하기 위해서도 자치가 필요하다. 또한 자치가 확대되면 공동체의식이 강화되어 자연스럽게 지역의 사회적 약자에 대한 관심이 높아진다고 보았다.

자치가 어떤 과정을 거쳐 복지에 영향을 미치는가의 경우, 주민자치가 강화되면 우선 당사자 스스로의 역량이 강화되는데 여기에는 지역에 대한 이해와 인식, 관심, 공감 등이 확대되고 이를 통해 지역문제에 대한 적극적인 행동으로 연결된다. 이러한 과정을 통해 대표적인 지역문제인 복지문제에 관심을 갖게 된다. 주민자치 활동의 상당수는 지역주민의 복지와 관련된 사업이 많으므로 결과적으로 자치를 강화한다는 의미는 복지를 강화한다는 의미와 유사한 효과를 가지게 되는 것이다. 여기서 복지는 마을계획이나 대동회 등을 통해 공동체 구성원 모두가 참여하므로 공동체를 강화하는 효과를 가지게 되고, 구성원이 모두 참여하는 가운데 사회적 약자도 당사자로 그리고 주체로 참여하여 대상화가 극복되고 사전적 예방적 효과를 가지게 된다.

대표사업의 경우, 지역에 따라 자치와 복지 연계사업은 다양하게 제시된다. 광주광역시 광산구의 경우, 마을대동회를 개최하여 지역의제들을 논의하는데 이중에 복지의제를 발굴하고 추진하는 사례가 제시된다(A-4). 특히 우산동내 하남주공1단지에서는 '마을과 이웃이 의사다-마을 치유 프로젝트'라는 사업을 실시하였는데, 어떻게 주민들의 힘과 지혜로 해결할 것인가를 목표로 ① 사업목표, ② 사업 목록, ③ 주민 역할 나누기, ④ 시행주체 마련 등 이런 부분들을 주민들과 함께 결정하고 주민들과 함께 진행하면서 자치와 복지가 결합된 사업을 추진하였다.

서울특별시 금천구의 경우, 2015년부터 시작된 동특성화사업의 복지의제 발굴과 수행은 대표적인 자치 복지 연계사업이라 할 수 있다. 또한 중장년층 자조모임 운영사업을 실시하고 있는데, 은둔형 중장년층들을 사회밖으로 이끄는 자조모임 운영(동별 1개 이상)을 통해 그들이 마을 안의 일원으로 역할을 수행할 수 있도록 하고 있다. 다양한 마을사업에 당사자들이 투입되고 주민자치와 함께 결합하면서 서로 시너지 효과를 내고 있고, 구 단위에서는 동행(함께 행복한) 프로젝트로 확대하여 운영하고 있다. 복지사업 대부분이 주민과 복지당사자가 함께 하는 공동체 사업으로 추진되어 상호 만족도가 높다고 평가된다(B-3).

충청남도 당진시의 경우, 주민주도형 마을계획을 통해 마을사업을 발굴하고 주민총회 과정을 통해 주민이 참여하는 구조를 특징으로 한다. 하지만 실질적인 주민자치와 복지의 연계라기 보다는 아직까지 민간사회복지기관의 공공부분과의 연계 수준에서 사업을 추진하고 있는 상황이라고 밝힌다(C-4). 현재 복지사업별로 낮은 수준에서 협업하고 있는 상황으로, 향후 주인공 사업과 같은 공동체 활성화와 주민참여가 담보될 시 복지관련 사업추진이 강화될 것으로 기대하였다.

자치 복지 연계의 성과는 여러 차원에서 제시된다. 단순하게 서비스가 확대되거나, 주민들의 복지체감도가 증가되는가 하면, 지역문제에 자발적으로 참여하면서 주민역량이 강화되고, 공동체 의식도 강화된다. 지역내 자신들의 문제를 스스로 발견하고 해결하려는 움직임이 증가하고, 이러한 힘들이 소외된 이웃이나 복지문제로 확대되고 있다고 평가한다. 지역에 따라 자치 복지 연계수준이 높은 지역이 있는가 하면 아직은 자치 복지 연계가 단순한 협력 수준에서 이루어지는 지역도 있다.

자치 복지 연계를 추진하였던 지역에서 어려운 점은 여러 가지가 있지만 대표적으로 제시하였던 내용은 크게 3가지이다. 첫째는 행정의 성과주의, 둘째는 주민의 무관심, 그리고 셋째는 자지 복지 연계 사업 그 자체의 어려움이다. 행정의 성과주의는 사업 시작과 동시에 성과를 기대하는 조급증과 관련되는데 자치 복지 연계 사업은 기본적으로 '기다리는' 사업이라는 사업 특성을 이해하지 못하는 것에서 시작된 것이다. 주민의 무관심은 참여의 무관심에서 주민리더 발굴의 어려움, 참여의 무책임성 까지 여러 가지 내용들이 있다. 연계사업 그 자체의 어려움은 사업 특성이 과정마다 세심함과 정성을 다해야 하는 특성을 가지므로 더 많은 노력과 주의가 필요하기 때문이며, 제도적인 차원에서 부서의 단절, 주민자치위원회와 협의체의 역할 중복 등 다양한 요인이 존재한다.

개편안으로의 평가에 대해서 참여자들은 대부분 자치 복지 연계가 필요하고 이것이 전달체계에 중요한 내용으로 포함되어야 한다고 생각했다. 설문 대상자가 대부분 자치 복지 연계를 추진했던 이해관계자들이기 때문에 이러한 입장이 나타나는 것은 당연하다고 볼 수 있다. 그러나 구체적인 내용을 보면 참여자들마다

강조하는 지점이 조금씩 다르다. 복지관 등 민간쪽에서는 기존 전달체계 구축과정에서 경험한 피해의식이 있어 왜곡된 방식으로 진행될 수 있다는 우려가 있고(B-2), 실질적으로 주민참여를 강화할 내용에 대해 정부가 주저하는 태도를 보이고 있다고 평가를 내리기도 했다. 주민자치나 주민참여가 없는 복지는 생각할 수 없으므로 이러한 방향은 바람직할 뿐만 아니라 불가피한 것으로 보는 입장도 있다. 향후 커뮤니티 케어 등이 확산된다면 사업수행에 있어 자치 복지 연계는 필수 불가결한 요소로 보았다.

4. 소결

자치와 복지의 연계를 시도하였던 3개 지역 사례연구의 결과를 간략히 정리하면 다음과 같다. 자치와 복지 연계의 결합정도를 분석하면 광산구>금천구>당진시 순으로 정리되는데, 광산구는 자치를 구정 전반에 전면화하고 이를 마을복지와 연계시키기 위해 다각적으로 노력한 것으로 평가할 수 있다. 대표적인 사업인 마을등대 사업은 매월 마을대동회를 개최하여 자치적인 방식으로 사업을 추진하였고 이를 통해 어려운 이웃을 돕는 관계중심의 사업을 추진하였다. 금천구는 기존 복지전달체계 개선사업을 꾸준하게 실시하다가 이후 자치사업의 전면적 확대와 결합한 사례로 정리할 수 있다. 특히 주민총회를 통한 동특성화 사업은 주민들이 복지의제에 깊은 관심을 가지게 하였다. 당진시는 다른 사례에 비해 자치 영역과 복지 영역의 연계가 비교적 근래에 시도된 사례이다. 하지만 각자의 영역에서 지속적인 발전을 이루어왔고, 마을계획과 주민총회을 통해 자치적 원리의 사업이 확산되고 있는 것으로 평가할 수 있다.

이를 보면, 자치와 복지의 연계는 마을복지계획, 주민총회 혹은 마을대동회, 주민자치위원회(주민자치회) 혹은 동지사협 그리고 단위사업 추진과 같은 방식이 대표적인 연계사업 방식으로 정리할 수 있다. 또한 연계는 사업이라기 보다는 자치라는 하나의 원리 혹은 가치의 성격을 가지고 있으며, 그 성과는 주민의 변화(특히 인식과 참여)를 의미하는 것으로 정리할 수 있다. 이를 통해 복지는 자치를 통해 확대될 수 있고, 자치적인 방식 그 자체가 지역에서는 혁신적인 방식으로 이해할 수 있다.

자치와 복지 연계를 시도하였고 좋은 성과를 나타내었던 지역은 몇 가지 공통점이 있다. 우선, 지방자치단체장의 공통점이 존재한다. 단체장은 모두 혁신가의 모습을 보인다. 자치의 중요성을 인식하고 이를 실제 적용한다. 지역을 질적으로 변화시키기 위해서는 주민의 자치력을 향상시키는 것이 중요하다고 판단한다. 지역을 변화시키고자 하는 의지가 높은 것이다. 둘째, 민관협력의 의지가 매우 높다. 공공과 민간의 참여자들이 적극적으로 참여하고 이러한 자치의 힘이 복지에 확산될 것이라고 믿는다. 협력의 중요성과 방향성에 대한 공유의식이 높다. 셋째, 일정 정도의 기획과 전략이 존재한다. 조직과 인력 그리고 연계의 방식들과 고민들이 존재한다.

그럼에도 불구하고 몇 가지 한계가 있다. 첫째, 자치의 내용과 범위가 고정적이지 않으므로 불확정적이고, 자치적인 방식의 복지사업 추진은 다차원성을 가지기에 추상적이고 불안정한 속성이 있다. 당사자들 조차도 이것이 자치와 복지가 연계된 사업인지 확신하기 힘들다는 의견도 있다. 둘째, 연계사업의 특징은 일정부분 모임운영과 참여라는 방식으로 운영된다. 빠른 이동성을 가진 지역에서는 실제 내용이 형식적이거나 혹은 뿌리가 깊지 않을 수도 있다. 셋째, 지역변화의 동인으로 리더십의 중요성이 존재하나 실제 좋은 지도자를

만나기가 쉽지 않다. 이럴 경우, 추진과정의 어려움이 예상된다. 넷째, 사례연구의 지역들은 일정정도 물적 토대를 가진 지역으로 만일 지역에 물적 인적 자원이 부재할 경우, 이런 기제가 적절히 작동하는 것이 용이하지 않을 수 있다. 지역내에서 사람의 문제는 특히 근원적이다.

결론적으로 지역사례는 여러 가지 한계에도 불구하고, 자치 복지 연계 방식은 일정 정도 긍정적인 효과를 가지는 것으로 평가할 수 있다.

Ⅳ. 개편안 타당성과 쟁점 검토

본 절에서는 자치 복지 연계의 특성을 기반으로 중앙정부가 설계한 개편안의 타당성과 쟁점을 살펴본다. 일반적으로 전달체계 평가 분석틀은 설계와 집행 양측면에서 검토하는 경우가 많지만 현 개편안은 아직 시작단계이므로 본 고에서는 주로 설계측면을 중심으로 검토해보기로 한다. 전달체계 분석틀은 다양하게 제시될 수 있지만 김이배(2014)의 분석틀을 활용한다.

〈표 6〉 전달체계 분석틀

분석항목	분석내용	분석기준
① 문제 규정, 문제원인 규정	공식적인 문제와 원인	문제와 원인규정의 적절성
② 목적과 목표 설정	공식적인 목적과 목표	목적·목표설정의 적절성
③ 전략과 기능	주 개편내용	주 개편내용의 적절성
④ 조직	조직 설계	조직 설계의 적절성
⑤ 인력	인력 배치	인력 배치의 적절성

주: 김이배(2014)의 분석틀에서 설계측면만 인용함

첫째, 문제규정과 관련해서 보면, 이번 개편안은 전달체계에서 발생하는 문제에 대응한 혹은 기반한 정책이었는가? 질문해보면 꼭 그렇지는 않은 것 같다. 정책의 연원을 살펴보면, 청와대 사회혁신수석 하승창은 '문재인표 첫 번째 사회혁신, 내 삶을 바꾸는 '공공서비스 플랫폼''(2017.8.11.)을 제시하면서, 그 핵심으로 읍면동 주민센터의 기능 변화를 강조하였다. 기존의 읍면동 주민센터가 단순 민원업무를 처리하는 곳이었다면, 새롭게 탈바꿈하는 주민센터는 주민이 원하고 주민이 결정한 정책과 서비스가 제공되는 곳으로 설정하였다. 이를 위해, 주민중심의 행정혁신, 풀뿌리민주주의 확대를 위한 주민자치 강화, 찾아가는 복지의 구현 등을 주요내용으로 제시하였다. 본 사업 1차년도로 볼 수 있는 2018년 5월의 '18년 주민자치형 공공서비스 구축 추진계획'(행정안전부a, 2018.5) 자료를 보면, 추진배경에서는 개편에 대한 배경을 간략하게 설명하고 있다. 핵심 국정과제인 '자치분권과 균형발전'의 최종 목표가 주민들의 삶의 질 향상과 공동체 가치 회복으로, 이를 위해 이웃간 공동체 복원 그리고 생활자치의 필요성을 강조하고 있다. 또한 '지방자치단체 세부 추진요령(안)'(행정안전부b, 2018.5)을 보면, 주민자치형 공공서비스 구축 사업은 주민자치를 강화하기 위해 주민의 관점에서 읍면동의 기능을 개선하는 사업으로 규정하고 있다. 이를 보면 현 개편안은 기존 전달체계가 상정했던 사회문제에 대한 해석이나 강조지점들이 다른 것을 확인할 수 있다. 본 개편안에서 복지전달체계는 행정개

편 혹은 자치분권의 하위 기능으로서 역할이 상정되고 이에 따라 구조화되어 있다는 평가를 내릴 수 있다. 기본적으로 전달체계는 행정체계이고, 자치분권은 행정체계의 변화를 통해 가능하기 때문이다. 그러나 이런 논리는 단일하고 고유한 영역 혹은 구분되고 독자적인 성격을 가진 개별 영역을 특별한 기제없이 혼합하여 뒤섞은 정책으로 나아갈 수 있다. 물론 세부 구성과 기획이 원만히 된다면 물리적, 화학적 결합이 가능할 수도 있겠으나, 그렇지 않을 경우 구분되는 영역간 경계가 무너져 오히려 각자의 성격이 사라질 수 있는 경우가 발생할 수 있다. 이를테면, "복지가 자치고, 자치가 복지다" 라는 선문답과 같은 이야기가 통용될 수 있다. 상황에 따라 복지가 자치로 작용할 수 있으나 복지가 자치 그 자체가 될 수는 없다. 그러므로 명확한 개념 정립, 합리적 경계 설정, 내용간 논리적 구조 등의 보완이 필요하다.

둘째, 목적과 목표 설정을 보면, 전략, 기능과 큰 차이를 보이지 않는다. 목적과 목표는 보다 상위의 개념이 포함되어 있어야 하나 개념정립이 되어 있지 않다. 읍면동을 혁신한다는 뜻은 무엇을 의미하는가? 읍면동에 복지와 간호서비스를 강화하는 것을 의미하는가? 아니면 읍면동의 운영을 주민들이 자치적으로 운영하는 것을 의미하는가? 총론적으로는 모두 읍면동의 혁신을 의미하지만 각론상 매우 상이한 내용이 결합되어 있는 것이다. 결국 이번 개편은 복지영역과 행정(자치)영역이 하나의 공간에 자리잡은 형태이고, 주된 기구로 복지는 읍면동협의체를, 행정은 주민자치위원회를 고려하고 있다. 이런 여러 가지 요소를 통합적으로 나타내는 목적과 목표 설정이 필요하다.

셋째, 조직과 인력의 경우, 기존 모형에서 자치와 보건 전담인력을 투입하는 변화가 있으나 양적인 변화를 제외하고는 큰 변화를 확인하기는 쉽지 않다. 인력의 경우, ′18-′22년까지 보건복지인력 1.5만명을 확충하여 배치(복지 1.2, 간호 0.35)(일자리위원회·관계부처 합동, 2017. 10. 18. 일자리정책 5년 로드맵)하는 안을 추진중에 있다. 인력규모를 보면, 기존 ′11-14년(4년간) 사회복지인력 7,000명 증원, ′15-17년(3년간) 사회복지인력 6,000명 증원과 비교하면 이번 개편은 상대적으로 인력충원에 대한 관심이 높은 것을 알 수 있다.

요약하면, 목적과 목표 등의 상위 개념들이 우선적으로 모호하고, 이는 문제인식의 모호, 핵심문제의 이해부재(이현주, 2019)에 기인하는 것으로 파악되며, 조직과 인력에 있어서도 양적증가를 제외하고는 큰 변화를 파악하기 쉽지 않다[4].

〈표 7〉 전달체계 설계측면 분석결과 요약

분석항목	개편 내용	분석결과
① 문제 규정, 문제 원인 규정	읍면동 주민센터의 기능 변화를 강조, 생활자치에 대한 강조	문제규정이 모호함
② 목적과 목표 설정	읍면동 보건복지팀 기능확대, 시군구(읍면동) 연계협력체계 확립, 주민력강화, 공공서비스 인프라 확대	상위 목표로 부적합함
③ 전략과 기능	공공서비스 플랫폼 기능확대, 공공서비스 연계·협력 지역화, 주민력 강화지원	목적과 목표와 유사, 사업간 부조화

4) 그러나 실제 충원 여부는 다소 미지수인데, 지자체 입장에서 보면 최근(′17.7)까지 사회복지직 순증인력에 대해 3년간 인건비(연간 1인당 3천만원 기준)의 약 70%를 국비로 지원하여 온 것과 달리, 이후 인력 충원의 경우는 전액 지자체 부담으로 대규모 증원에 상당한 어려움을 나타내고 있다. 기존 국비 인건비 지원은 ′20년 7월 종료예정이다. 자치구의 경우, 기준인건비는 보통교부세 산정시 광역시 통계에 포함된다고 하나 제도상 광역시에는 교부되고 자치구에는 교부되지 않는 문제점이 있다.

분석항목	개편 내용	분석결과
④ 조직	기존 복지허브화의 기본형에서 행정팀에 주민자치 전담인력 1명, 찾아가는 보건복지팀에 간호인력 1명 추가된 기본형+공공서비스 연계형	큰 변화가 보이지 않음. 보건복지팀 구성
⑤ 인력	'18-'22년 보건복지인력 1.5만명 확충하여 배치(복지 1.2, 간호 0.35)(일자리정책 5년 로드맵)	인력의 양적 증가

주민자치형 공공서비스 구축사업은 읍면동을 기본단위로 하여 주민생활과 밀접한 공공서비스를 주민이 주도하여 제공하는 사업이라고 정리할 수 있다. 이와 관련된 쟁점으로는 우선 주민자치형 공공서비스가 무엇인가 하는 점이다. 주민자치형은 기존 공공주도적 방식에서 벗어나 주민들이 자치적인 방식으로 '주민이 주인이 되게하는 방식'을 강조한다. 공공서비스는 사적서비스가 아닌 공공재적 혹은 공적인 성격을 가진 서비스, 또는 공공과 민간이 공동으로 창출하는 서비스로 정리할 수 있다. 그렇다면 주민들이 자치적인 방식으로 창출한 어떤 서비스라는 뜻이 된다. 그런데 이 개념은 사업의 주체나, 내용, 목적이 너무 모호하여, 갈등적인 내용을 포함하고 있다. 주민들이 공공서비스를 창출할 수는 있을 것이지만 이러한 것에 이르는 과정이 너무 생략되어 있고, 마치 공공서비스의 공급주체가 주민들인 것처럼 오해하게 만든다. 서비스의 범위가 한정적이지 않기 때문에 어떤 것이 서비스가 되는 것인지 명확하지도 않다. 물론 상세내용을 보면 일정 정도 논거가 제시되어 있다. "읍면동 중심의 공공서비스를 민과 관이 함께 계획·생산·전달하는 소(小)지역 단위 혁신"으로 설명한다. 여러 층위들을 포함하고 있어 긴 설명을 필요로 하기에 이해에 어려움이 있다. 대민정책은 기본적으로 단순하고 간결해야 한다는 원칙에서 본다면 상당히 벗어나 있는 것이다. 핵심적으로는 주민자치는 의사결정과정에 당사자인 주민들이 참여하는 것을 의미하는데, 왜 이러한 활동들이 공적기능을 가진 서비스 혹은 공공사무로 전환되어야 하는 것인가 하는 점이다(김형용, 2018). 정책추진자는 이를 설명할 필요가 있다.

상황적인 맥락에서 본다면 이번 정책은 중앙정부입장에서는 복지정책과 자치분권정책이 결합되는 과정에서 파생된 것일 수도 있고, 서울시의 찾동을 참고한 복지정책과 공동체강화전략이 결합한 것일 수도 있다. 이러한 사례는 과거 행정자치부 주도의 주민생활지원서비스 개편에서 나타난 현상과 유사한 측면이 있다. 당시 개편은 '주민생활'이라는 다소 모호한 개념하에 여러 서비스를 공급하는 전달체계 개편을 시도한 바 있다. 이미 평가된 것처럼 그 결과는 그렇게 긍정적이지 않다. 설계와 기획의 문제, 집행의 문제 등 여러 가지 문제들이 있지만 어떤 사업이 핵심이고 그것들간의 논리적 구조를 어떻게 설정할 것인가에 대해 혼선이 있었다고 평가된다(이현주 외, 2007).

특히 비판해야 할 지점은 서울시가 실험한 마을과 복지의 연계가 긍정적인 방향성을 가지고 있겠으나 실제 그 효과가 명확한지 확인되지 않고 있다는 점이고, 그런데 이렇게 검증되지 아니한 사업이 새로운 정부가 집권하면서 국정과제로 전면에 등장하였다는 점이다. 지역사례에서 살펴보았듯이 자치 복지 연계의 방향성을 반박하거나 부인하는 사람은 많지 않을 것이다. 그러나 그 이유로 자치 복지 연계가 영순위 사업으로 제시되거나 전면적으로 실시되어야 한다고 주장하는 것은 균형성을 잃은 것으로 판단된다.

인력과 업무분장에 대해 살펴보면, 서울시 찾동 사례에서도 나타난 바와 같이 상당한 인력 충원에도 불구하

고 현장의 만족도가 낮은 이유는 인력충원에 따라 부가업무의 증가에 기인하는데, 이번 개편에서도 인력증원에 따라 추가업무 혹은 필수업무라고 보기 힘든 업무의 부가는 결과적으로 인력충원 효과를 저하시킬 우려가 있다. 사실 기존 복지업무의 증가에 대한 사후적 보완에 가까운 충원 규모로 판단할 수 있는데 이에 추가적인 업무부여는 오히려 서비스 만족도에 긍정적인 효과를 가지오지 못할 수 도 있다. 그러므로 인력 규모에 맞는 적정 서비스 공공계획 혹은 프로그램 기획과 서비스 배분 계획이 요구된다.

좀 더 본질적으로 본다면 이번 전달체계 개편은 전달체계의 개편이라고 정의내리기 쉽지 않은 특성을 가진다. 자치적인 방식 즉 사업을 추진하는 방식의 변화가 핵심이기 때문에 고전적인 전달체계 개편에서 강조하였던 조직과 인력 그리고 사업(프로그램)을 중심으로 한 분석틀로는 접근하기가 쉽지 않다. 특히 사업의 성과를 담보하기가 쉽지 않은데 목표가 매우 모호하게 제시되어 있기 때문이다. 이를테면, 자치의 수준을 어떻게 측정하고 평가할 것인가? 공공서비스의 공급 적정성을 어떻게 판단할 것인가 하는 여러 쟁점이 남아있다.

이를 보면, 새로운 사업을 급진적으로 시도하기 보다는 기존 정책의 장단점을 면밀히 분석하고 이를 토대로 보다 섬세한 전달체계 개편을 구상하는 것이 무엇보다 필요하다. 지금까지 전달체계 개편 역사를 관통했던 대부분의 시행착오들은 '모호한 진단과 모호한 처방'이라는 특징을 가지고 있었다. 특정 시기마다 급진적인 방식을 시도하였으나 대부분 큰 성과없이 끝난 것은 현실적인 실행구조나 환경에 대해 충분히 고민하지 못한 이유에서이다. 이러한 사업들은 현실을 보다 고려하지 않았으므로 책임성을 담보할 수 없었다[5].

V. 결론 및 제언

본 연구는 현재 진행중인 자치와 복지 연계를 통한 전달체계 개편안의 쟁점을 살펴보고자 하였다. 이론적 배경 검토를 통해 사업의 특성, 자치와 복지의 관계, 연계에서 드러나는 특징들을 정리하였다. 이를 통해 자치와 복지 연계는 상호 조응하는 측면과 충돌하는 측면이 있음을 확인하였다. 구체적인 자치와 복지 연계 실체를 확인하기 위하여 3개 지역에 대한 사례연구를 시도하였으며, 이를 통해 자치 복지 연계 개편안은 긍정적인 효과성을 가지고 있음을 확인하였다. 설계측면을 중심으로 개편안의 타당성을 검토한 결과 여러 가지 한계를 가지는 것으로 평가할 수 있으며, 보다 섬세한 제도설계가 필요한 것을 확인할 수 있었다.

자치와 복지 연계는 자치적인 방식을 활용하여 복지의제를 결정하고 실제 운영에 참여할 수 있는 기반을 제공한다는 점에서 긍정적인 측면이 있다. 자치라는 방식은 기존 복지가 가졌던 협소함을 극복하고 지역이 가진 문제점을 해결하기 위한 가장 기초적이고 근본적인 방식의 전환을 의미한다[6]. 그러므로 현 개편안은 단순히 공공복지전달체계의 강화를 넘어서 지역사회 전체를 강화하는 방식을 지향하고, 지역내 주체들의

5) 책임성을 담보할 수 없는 사업들의 특징을 보면, 혁신이란 이름으로 과대포장하기, 실험으로 미화시키기, 확인되지 않은 것 혹은 실체를 확인할 수 없는 것을 실험하기, 투입대비 산출을 고려하지 않거나 성과를 확인하기 곤란하게 설계하기, 억지로 끼워맞추기, 계획하지 않고 실행하기, 변명하기, 과도하게 기대하기, 여러 가지를 대충 뒤섞여 얼버무리기 등을 언급할 수 있다.

6) 은유적 표현으로 복지는 연극이고 자치는 마당극으로 표현할 수 있다. 연기자 중심의 연극은 관중이 참여할 기회가 적다. 그저 일방적이고, 참여자는 수동적이다. 이에 반해 마당극은 연기자와 관객을 분리하지 않는다. 관객과 연기자의 거리감이 적고 때때로 무대와 마당이 구분되지 않는다. 다시 말해 쌍방적이고, 상호반응적이다.

역량을 강화하는 지역내 주민력, 복지력을 강화하고자 한다. 이를 통해 복지의 확장성과 지속성을 기대한다. 그럼에도 불구하고 실제 운영의 모습이나 현재까지 제시된 개편안의 모습은 한계가 많다고 평가할 수 있다.

주민자치형 공공서비스 구축사업은 이미 항구를 떠나 항해중이다. 사업이 원만하게 추진되기 위해서 다음과 같은 개선이 필요하다.

우선 조직과 인력 확대에 대한 장기계획은 제시되어 있으나 제시한 복지직의 인력충원 수준으로는 현재 업무를 추진하는데 필요한 기초적인 수준으로, 추가 업무를 수행하기 위해서는 서울시에서 추진했던 찾동 사업과 같은 수준의 인력충원이 필요하다. 또한 적정 인력 충원뿐만 아니라 양질의 인력을 운영하기 위해서는 교육체계가 보다 강화될 필요가 있다. 업무 특성이 점차 법정업무가 아닌 비법정업무로 비정형, 재량적 업무가 늘어나고 있으므로 전문성있고, 민감성있는 서비스 제공을 위해서는 제공자의 역량이 확대되어야 한다. 현재 공무원 교육기관이나 수준높은 교육을 제공하는 기관이 제한적이므로 이와 관련된 인프라도 대폭 확충될 필요가 있다.

주민의 역량을 강화할 수 있는 교육 방안들이 모색될 필요가 있다. 주민자치가 정착되지 못한 배경에는 제도적인 측면의 문제도 있었지만 주민들이 주체로 활동하기 위한 역량 그 자체가 부족한 경우가 많았다. 역량강화는 교육을 기반으로 양성될 수 있으므로 교육, 훈련, 지지체계 등 다양한 측면이 강화될 필요가 있다.

사업 그 자체에 대한 수정과 보완이 필요하다. 앞에 언급하였다시피 방향성에 대해서는 모두 동감하고 있으나 이를 실현하고자 하는 방법적인 측면에서 여러 가지 한계를 보인다. 사업의 한 주체인 공무원들도 사업에 대한 숙지가 낮으며, 주민 뿐만 아니라 민간 영역도 사업에 대한 이해가 부족하다(이주헌, 2018). 또한 매뉴얼도 용어 등에 있어서 다소 어렵게 서술되어 있어 일반 주민들이 이해하기 쉽지 않다는 평가이다(김이배 외, 2019). 알기 쉬운 홍보와 더불어 적극적인 홍보, 안내가 실행되어야 한다. 현재 다른 분야에서도 전달체계 개편이 시도되고 있다. 대표적으로 지역사회통합돌봄(커뮤니티 케어) 정책의 경우, 자치 복지 연계의 특성과 연결될 수 있다. 지역사회내 통합돌봄이 원만히 구성되기 위해서는 지역구성원들의 자발적이고 자율적이며 자치적인 방식의 구성이 중요하기 때문이다. 그러므로 정책간에도 분절되지 않고 연계되어 시너지 효과가 발생할 수 있도록 사업내용을 섬세히 다듬을 필요도 있다.

본 사업은 기본적으로 주민주도형을 지향하고 있으나 사업이 정착되기까지 공공주도의 책임성이 강조될 필요가 있다. 이 책임성의 내용은 관련 공무원들이 사업에 대해 충분히 숙지하고 이를 기반으로 사업을 수행할 수 있도록 여건을 만드는 것이다. 본문에서 서술한 바와 같이 본 사업이 가진 특징이 재량적이고 임의적인 특성을 가지고 있기에 공무원의 인식전환이 매우 중요하며, 주민들의 자치력은 단기간에 성과가 나오지 않기 때문에 조급한 마음을 가져서는 안된다. 그렇기에 공공은 적절한 거리에서 주민들을 지원하고 격려하는 마음가짐이 필요하다.

사업주체에 대한 역할분담이나 교통정리가 필요하다. 주민자치형 공공서비스와 관련된 유일한 선행연구로 볼 수 있는 한국지방행정연구원의 보고서(김필두 외, 2018)에는 사업의 주체로 주민협의체인 '주민자치위원회 혹은 주민자치회'를 언급하고 있는데, 이에 비해 '읍면동지역사회보장협의체'에 대한 언급은 전무하다.

이를 보면, 복지영역이 생각하는 대표적인 주체와 행정영역이 생각하는 대표주체는 매우 상이하다고 판단할 수 있다. 그러므로 여전히 조정되지 않는 채로 남겨진 영역에 대한 조정이 선결될 필요가 있다. 이것이 해소되지 않을 경우, 혼란을 야기하거나 아니면 다양한 모습이 구성되거나, 기형적인 구조로 정착될 수도 있다.

또한 아쉬운 것은 이미 강혜규(2017)가 지적하였듯이 전달체계가 추구하는 여러 가지 상위목표에서 특정 영역에 대한 강조 이를테면 자치의 대한 강조는 필연적으로 복지제도가 지향해온 전문적인 서비스에 대한 강화를 후퇴시킬 수 있다. 이는 강조지점이 다르기 때문인데 이러한 현상은 외형적으로 복지서비스가 팽창되고 확장될 수 있으나 질적인 측면에서는 오히려 축소경향성을 가질 수 있다. 그러므로 사회복지의 전문성을 보다 확대시킬 수 있는 방안들이 포함될 필요가 있으며 실제 프로그램을 설계하거나 집행할 경우 이러한 측면을 소홀히 하여서는 안 될 것이다.

전달체계 개편사업이 보다 안정적으로 정착되기 위해서는 새로운 사업에 대한 강조도 중요하지만 기존 시행하였던 이를테면 읍면동 복지허브화의 핵심정책도 중요시할 필요가 있다. 새로운 정책을 시도한다고 해서 기존 정책과의 단절을 강조하기 보다는 정책 연속과 연계가 사업의 성과를 더 보장한다. 예를 들면 통합사례관리 업무의 경우, 지난 개편에서는 사업추진에서 한계가 많았다. 현 개편안에서는 지난 개편의 한계들을 보완하고 보다 안정된 사업을 실시할 수 있도록 하는 것이 현실적이고 바람직하다.

대부분의 전달체계가 특정 정부의 집권시에 갑작스럽게 기획되고 집행되기 때문에 엄밀함은 상대적으로 떨어질 수 있다는 특징을 가진다. 그렇기에 전달체계 특성 자체가 복잡다단한 현실에 부합하기 어려운 보수적인 특성인 가지고 있다는 점을 염두에 둘 필요가 있다. 이는 급진적인 기획이 효과적인 것처럼 보일 수 있으나 사실 그 변화는 짧은 기간내 발생하지 않는다. 제도의 적응과 정착 그리고 그에 기반한 수요자들의 반응기간이 절대적으로 필요하기 때문이다. 그러므로 좀 더 장기적인 안목을 가지고 개편에 임할 필요가 있다. 또한 전달체계와 관련된 다양한 실험이 시도되는 것은 필요하지만 전국단위 사업은 실험대상이 되어서는 안된다고 본다. 지역에서 실험되고 검증되어 일정 정도 체계가 갖추어진 사업이 비로소 전국적인 사업으로 인준되고 실행되는 것이 천천히 가는 것처럼 보여도 그것이 가장 빠른 길이다.

이상으로 자치 복지 연계 전달체계 개편안이 가진 쟁점들을 살펴보았다. 본 연구는 이론적 탐색과 세 지역에 대한 사례연구에 기반하여 개편안의 쟁점을 살펴보았는데 향후 연구들은 샘플링의 확대를 통해 좀 더 포괄적인 연구가 수행될 필요가 있다. 또한 자치 복지 연계 개편의 성과를 어떤 방식으로 평가할 수 있을지 체계를 구성할 필요가 있다.

참고문헌

강혜규. 2017. 새 정부의 복지 전달체계: 정책 기조 검토와 과제 제언. 보건복지포럼 (2017.11). 한국보건사회연구원

곽현근. 2015. 주민자치 개념화를 통한 모형 설계와 제도화 방향. 한국행정학보 49(3). 279-302

곽현근. 2017. 지역공동체기반의 생활자치와 읍면동 사회복지 제도화. 대전세종포럼. 60. 43-60

광주광역시 광산구. 2019. 2019년 찾아가는 보건복지서비스 기본계획

금천구. 2019. 민주주의의 정원, 금천구 주민자치. 금천구청 마을자치과

김이배. 2014. 공공사회복지전달체계 개편의 특징과 한계. 비판사회정책. 42. 44-91.

김이배. 2016. 읍면동 복지허브화의 특징과 쟁점. 비판사회정책. 53. 326-376

김이배. 2017. 기초자치단체 복지공동체 발전요인의 탐색: 광주광역시 광산구 사례를 중심으로. 사회복지정책. 44(4). 67-101

김이배. 2018. 찾동은 기존 공공복지전달체계의 문제를 해소하고 있는가?. 2018년 한국사회복지행정학회 춘계학술대회 자료집

김이배·오단이·허숙민. 2019. 찾아가는 보건복지서비스 기본계획 컨설팅 수행결과 보고서. 행정안전부 주민자치형 공공서비스추진단

김필두. 2017. 마을만들기-주민자치와 복지의 상생. 보건복지포럼(2017.11). 한국보건사회연구원

김필두·류영아. 2008. 읍면동 중심의 주민자치 강화방안. 한국지방행정연구원

김필두·최인수. 2018. 주민자치형 공공서비스에 대한 탐색적 연구. 한국지방행정연구원

김찬동. 2014. 주민자치와 지역복지정책의 방향-서울시의 복지전달체계 혁신을 중심으로-. 한국행정학회 동계학술대회 자료집

김형용. 2016. 복지와 마을, 접합시도에 대한 시론: 개념적 그리고 실천적 쟁점을 중심으로. 비판사회정책. 50. 38-75

김형용. 2018. 공공성, 주민자치, 그리고 시민사회. 복지동향. 참여연대

나동석. 2007. 사회복지사의 지역사회자원 연계에 영향을 미치는 요인에 관한 연구. 한국지역사회복지학. 23. 35-51

남기철. 2015. 지역사회복지관점에서의 서울시 동주민센터 개편사업 분석. 한국지역사회복지학. 55. 163-186

당진시지역사회보장협의체. 2019. 당진시지역사회보장협의체 사업운영보고서.

박영득·정희옥·정수현. 2019. 지방민주주의 활성화를 위한 주민자치조직 개선방안: 표적집단면접(FGI)을 통한 분석. 지역과 세계. 43(2). 219-248

박태영. 2012. 지역사회복지의 정체성에 관한 연구. 한국지역사회복지학. (43). 639-668

부산광역시사회복지관협회. 2017. 민간주도형 지역사회보장협의체 활성화 지원사업 사업보고서
서울시 마을공동체 종합지원센터. 2018. 찾아가는 동주민센터 마을사업 인물백서
서울특별시. 2018. 찾아가는 동주민센터 총론
서정민. 2017. 충남형 동네자치 2단계 추진전략 연구. 충청남도·지역재단 지역순환경제센터
안현찬·구아영. 2016. 서울형 주민자치회 모델 구상과 추진전략. 서울연구원
양난주. 2019. "찾동"의 진화를 위한 세 가지 질문. 찾아가는 동주민센터 제도화 방안 정책 토론회 자료집 (2019.3.22.). 서울특별시의회
윤영근·정회옥·정수현·박영득·장승진·김은경·이재묵. 2018. 사회혁신을 위한 주민자치제도의 발전방안. 한국행정연구원
이소영. 2019. 지방자치에서의 주민참여 현황과 문제점 - 대구의 사례를 중심으로 - . 21세기정치학회보. 29(1). 69~99
이주헌. 2018. 지자체 공공서비스 행정혁신 방향과 과제. '18 지역복지 발전 정책포럼 결과보고서. 사회보장정보원
이주헌·라도삼·이정용. 2015. 찾아가는 동주민센터 활용한 서울형 주민자치 가능성 모색. 서울연구원
이현주. 2019. 사회복지전달체계의 역사와 현 단계 과제. 2019년 한국사회복지행정학회 춘계학술대회 자료집
이현주·강혜규·노대명·신영석·정경희·유진영·김용득·민소영·이주열·한익희, 2007. 주민생활지원서비스 업무수행체계 분석 및 개선방안. 한국보건사회연구원
일자리위원회·관계부처 합동. 2017. 10. 18. 일자리정책 5년 로드맵
투게더광산 나눔문화재단. 2014. 마을복지, 자치로 풀다.
최상현. 2016. 주민자치위원회 운영 실태와 개선방안에 관한 연구. 한국행정연구. 25(1). 139-167
최옥채. 2011. 지역사회복지 정체성 탐색- 사회복지실천 관점 중심으로 -. 한국지역사회복지학. 38. 51-78
최진학·김성현·홍준현. 2006. 로컬거버넌스 시스템으로 본 주민자치센터의 문제점과 그 원인: 군포시 사례를 중심으로. 한국공공관리학보. 20(1). 1-29
하승창. 2017. '내 삶을 바꾸는 공공서비스 플랫폼'. 청와대 대통령비서실
행정안전부a. 2018. '18년 주민자치형 공공서비스 구축 추진계획
행정안전부b. 2018. 주민자치형 공공서비스 포럼 자료집
행정안전부·보건복지부. 2019.2. 2019년 주민자치형 공공서비스 구축 사업 분야별(주민자치, 찾아가는 보건복지서비스) 매뉴얼
행정안전부 주민자치형 공공서비스 추진단. 2019. 주민자치형 공공서비스 우수사례집
Coleman, J. S. 1988. Social Capital in the Creation of Human Capital. American Journal of Sociology. 94. S95-S120.
Esping-Andersen, Gøsta. 1990. The three worlds of welfare capitalism. Princeton, New Jersey: Princeton University Press

Johnson, N. 1987. The Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism. Harvest Wheatsheaf

Putnam, R. 1993. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, New Jersey, USA: Princeton University Press

Yin, R. K. 1984. Case Study Research: Design and Methods. Beverly Hills: Sage.

자유주제 I

발표3

영유아교사의 직무요구, 통제, 보상이 프리젠티즘에 미치는 영향

박소현(고려대), 정혜주(고려대)

영유아교사의 직무요구, 통제, 보상이 프리젠티즘에 미치는 영향

박소현*, 정혜주*,**
*고려대학교 대학원 보건과학과 BK21플러스 인간생명-사회환경 상호작용 융합사업단
**고려대학교 보건과학대학 보건정책관리학부

Ⅰ. 서론

2017년 기준 우리나라의 0-2세 영아의 어린이집 및 유치원 이용률은 71.9%, 3세 이상 유아의 어린이집 및 유치원 이용률은 93.6%로 꾸준히 증가하는 추세이다 (보건복지부, 2018). 이는 전통적 가족구조의 변화와 여성의 노동시장 진출로 인해 영유아의 돌봄은 더이상 가족 내에서 충족될 수 없기 때문이다. 국가는 여성의 경제활동 제고와 저출산 극복을 위한 돌봄의 사회적 요구에 부응하기 위하여 영유아의 보호 역할을 하는 영유아 기관인 어린이집 및 유치원(이하 영유아 기관)을 양적 증가시켰다. 양적 증가로 인해 일정 수준 충족되어 가족의 기능과 사회적 요구를 보완하였으나, 바람직한 방향과 인력의 처우 등과 같은 질적인 측면은 꾸준히 문제제기가 되고 있다 (구은미&김광웅, 2005).

최근까지 우리나라에서는 영유아 돌봄에 있어 표준보육과정과 누리과정의 개발 및 보급, 보육시설 설치 인가제 도입, 평가인증제의 실시, 유아교육 교재교구의 인증제 도입 그리고 아동학대 방지를 위한 CCTV설치 등의 노력이 있었다. 이는 대부분 직접 서비스를 제공받는 영유아의 관점에서 돌봄서비스 질 향상을 위한 제도이다. 하루 대부분의 시간을 기관에서 머무는 영유아에게 교사는 주 양육자인 부모의 대리인으로서 돌봄을 제공한다. 초등학교 이전의 만 0-5세 영유아는 성인과의 상호작용을 통해 발달하는 시기로, 영유아교사의 영향을 많이 받는다.

이러한 영유아교사의 역량을 발휘하기 위해서는 직무환경이 중요한데 영유아교사의 직무환경은 다른 직업과는 구별되는 조직문화를 갖추고 있다. 강은진(2017)의 연구에 따르면, 영유아교사의 교직문화는 교사 간의 위계문화와 협력 관계를 띄며 관계중심적이고, 효율성을 추구하지만 업무의 방식이 비효율적이며 공적 및 사적 관계가 혼재되어 있고 처우와 인식이 낮다.

영유아교사는 영유아와 함께 하는 활동과 그로인한 영유아의 성장을 볼 수 있다는 점에서 직무에 만족하지만 한편으로는 영역 구성, 교육계획 등의 교수학습준비 및 교수학습, 귀가 지도 및 등원 지도, 교실 청소 등의 업무로 인해 업무과중을 경험하는 것으로 나타났다 (김은영, 권미경, & 조혜주, 2012).

영유아의 교수자이자 보호자이며, 양육자의 역할을 해야하는 영유아교사는 과중한 업무로 인해 장시간 노동과 휴게시간을 보장받지 못한다. 또한, 영유아교사들은 스스로의 경력 및 능력에 비해 소득이 충분하지

못하다고 평가하고 있다 (강은진, 2017). 2016년 연구에 따르면, 영유아교사의 68.8%가 개선이 필요한 영역으로 근로시간, 소득, 물리적 환경 등이 포함된 근무환경을 꼽았다 (강은진 외, 2016). 이러한 영유아교사의 열악한 직무환경은 직무 만족도를 낮추고 스트레스를 높인다.

영유아교사가 지각하는 스트레스로 인한 정신건강문제는 업무의 효율 뿐만 아니라 담당하는 영유아와의 관계 형성 및 기관 내 교사 행동에도 부정적인 영향을 미칠 수 있으므로 어느 직종보다 중요하다 (서문희, 2010; 김재희, 2018). 정신건강은 다양한 요인에 의해 영향을 받지만 노동자들은 직무환경이 주요한 영향요인이며, 직무환경에 따라 차이가 나타나는 정신건강은 프리젠티즘의 원인 또는 결과요인으로 작용한다 (김재희, 2018).

프리젠티즘(Presenteeism)은 건강상의 이유로 출근을 하지 못하는 결근(Absenteeism)과 반대되는 개념으로, 아픈 상태에서 출근을 하는 것이다. 육체적, 정신적 부담감이 높으며 전문성이 요구되는 직종의 노동자에게 발생률이 높은 프리젠티즘은 노동자 개인의 건강 뿐만 아니라 조직에 부정적 영향을 미쳐 나아가 전체 사회에도 심각한 비용 발생을 야기시킨다 (신희주, 2018). 그러나 국내에서 프리젠티즘 연구는 주로 간호사, 콜센터 근로자 등의 감정노동을 하는 노동자를 대상으로 이루어졌으며, 영유아교사에 대한 프리젠티즘 연구는 미비하다 (김재희, 2018).

따라서, 본 연구는 영유아교사들의 직무요구인 업무가 과도할 경우, 통제인 휴식 자율성이 없을 경우, 업무에 대한 적절한 보상이 이루어 지지 못할 경우 각각의 직무요구, 통제, 보상이 프리젠티즘에 미치는 영향에 대해 알아보고자 한다.

Ⅱ. 문헌검토

노동자의 질병은 개인의 건강을 넘어 업무수행능력의 감소로 생산성에 영향을 미친다. 출근은 했지만 건강문제로 인해 정상적 업무를 수행할 수 없는 상태를 의미하는 프리젠티즘은 열악한 직무환경과 연관되어 있다 (신희주, 2018).

프리젠티즘에 영향을 미치는 요소는 다양하지만 선행연구에 따르면, Aronsson and Gustafsson(2005)의 연구는 스웨덴 노동자들을 중심으로 결근을 하지 않으려는 성향, 경제 상태 등의 개인적 요소와 시간압박, 대체인력 부족, 자원부족, 사회적 지지 등의 직무요소들이 프리젠티즘에 유의미하게 관련있다는 점을 보여주었다. 핀란드 노동자를 대상으로 한 Böckerman & Laukkanen(2009)의 연구에서도 고용형태, 희망 노동시간과 실제 노동시간의 차이, 교대근무, 특수한 노동조건이 프리젠티즘에 영향을 주었다.

국내 연구에서도 정문희, 이영미(2007)의 연구에서는 직무스트레스와 사회심리적 스트레스가 프리젠티즘에 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 신희주(2018)의 연구에서는 여성과 전문직 종사자, 고연령, 장시간 노동, 좋지못한 건강상태, 가구 주 수입 기여자일 경우 프리젠티즘에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이러한 직무환경에 대한 연구에서는 직무요구-통제(Job demand-control)와 노력-보상 불균형(effort-reward imbalance), 과도한 관여(Overcommitment), 조직적 불평등(Organizational Injustice)

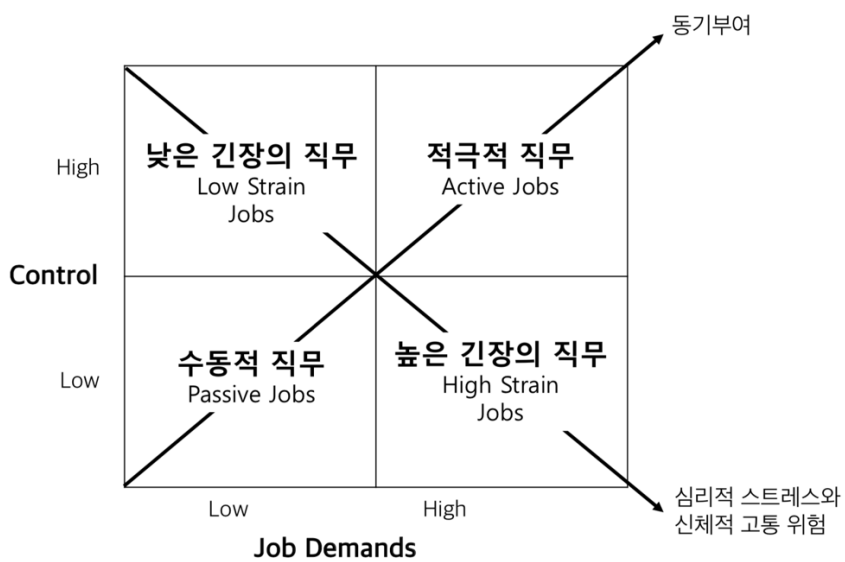
의 모형이 주로 사용되며, 그 중 본 연구에서는 직무환경과 프리젠티즘의 관련성을 파악하기 위한 이론으로 직무스트레스를 설명하는 대표적인 이론인 Karasek(1979)의 직무요구-통제(Job Demand-control) 모형과 Siegrist(1986)의 노력-보상 불균형(Effort-Reward Imbalance)모형을 통해 직무요구(Job demand), 통제(Control), 보상(Reward)에 대해 알아 보고자 한다.

1. 직무요구-통제(Job Demand-Control)

Karasek(1979)의 직무요구-통제 모형은 발표된 이후 직무스트레스에 대한 다수의 연구에서 사용되고 있으며, 작업과부하, 시간적 압박, 역할 갈등 등을 포함하고 있는 '직무요구'와 의사결정, 업무 수행 및 과업에 대한 개인의 통제수준 등의 요소가 포함된 '통제'에 중점을 두고있다 (Van der Doef, M., & Maes, S.,1999; 송지영, 2015).

직무요구-통제 모형의 두 가지 대표적 명제는 긴장가설과 스트레스 완충가설이 있다. 긴장가설은 높은 직무요구와 낮은 직무통제는 직무긴장을 유발하며, 이는 노동자의 건강 및 안녕에 가장 유해하게 작용하고 스트레스 완충가설은 직무요구는 높지만 직무통제 또한 높을 경우 스트레스를 완화할 수 있다는 것이다 (송지영, 2015). 아래 〈그림 1〉은 직무요구-통제 모형을 표현한 것이며, 직무요구와 통제 수준에 따라 직무의 유형이 4가지로 나뉜다.

〈그림 1〉 직무요구-통제 모형(Karasek, 1979)



직무만족과 관련이 있는 '적극적 직무(Active job)'는 높은 직무요구와 높은 직무통제로 이루어져 있으며, 적극적 직무 유형에서 학습의 동기가 발생하여 새로운 행동패턴을 만드는 등 우울감과 같은 정신건강 감소에도 영향을 미친다 (Karasek, 1979; 송지영,2015). 반대로, 직무요구와 직무통제의 수준이 모두 낮을 경우인

‘수동적 직무(Passive job)’는 기존에 개인이 갖고 있던 기술과 지식이 퇴화된다 (송지영, 2015). ‘높은 긴장의 직무(High strain job)’는 높은 수준의 직무요구로 인해 각성이 발생하지만 직무통제의 수준이 낮아 이를 처리하지 못해 높은 수준의 긴장과 스트레스를 유발하게 되며 장기간 지속될 경우 부적절한 행동패턴을 발생시킨다 (송지영, 2015). 이와 반대로 ‘낮은 긴장의 직무(Low strain job)’는 직무요구는 낮지만 직무통제가 높아 장기간 지속될 경우 학습된 무기력을 유발한다 (karasek, 1979; 송지영, 2015). 이를 종합하면, 직무요구가 직무긴장에 미치는 영향을 직무통제가 완충해주는 역할을 하는 것이다.

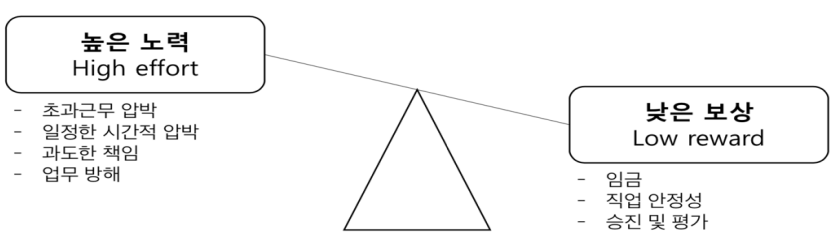
직무요구-통제(Job demand-control)모형과 프리젠티즘을 본 연구는 대게 소진 또는 스트레스와 같은 정신건강에 초점이 맞춰져 있다 (Dewa, C. S., Lesage, A., Goering, P., & Caveen, M., 2004; Mauss, D. 외, 2017; Schmidt, B. 외, 2019;).

2. 노력-보상 불균형(Effort-Reward Imbalance)

노력-보상 불균형(Effort-Reward Imbalance)은 사회적 호혜성(reciprocity)의 개념과 의료 사회학에 기반을 둔 모형이다 (Fink, G., 2016, 임근수&정승언, 2017). 고용계약의 핵심인 사회적 호혜성은 고용주로부터의 적절한 보상에 대한 교환으로 고용된 노동자는 업무와 의무를 수행해야 함이 그 전제이다 (임근수&정승언, 2017). 노력-보상 불균형 모형에 따르면, 과도한 노력-과소한 보상의 불균형이 사회적 호혜성을 위반하여 부정적 감정과 스트레스 반응 유발로 인한 건강에 악영향을 끼치지만 적절한 보상은 긍적적 감정과 웰빙을 증진시킨다 (Siegrist, 1996).

노력-보상 불균형(Effort-Reward Imbalance)모형과 프리젠티즘을 함께 본 연구는 직무스트레스 및 정신건강에 대한 연구(Schmidt, B. 외, 2019; Smektala, T. 외, 2018; Wang, J. 외, 2010), 의료진에 대한 직원복지에 관한 연구(Schmidt, B. 외, 2019)로 노력-보상 불균형 모형을 사용한 영유아교사의 연구는 부족한 실정이다.

〈그림 2〉 노력-보상 불균형 모형



Ⅲ. 연구가설

본 연구의 가설은 아래와 같다.

가설 1. 영유아교사의 직무요구인 과도한 업무는 프리젠티즘에 부정적 영향을 미칠 것이다.

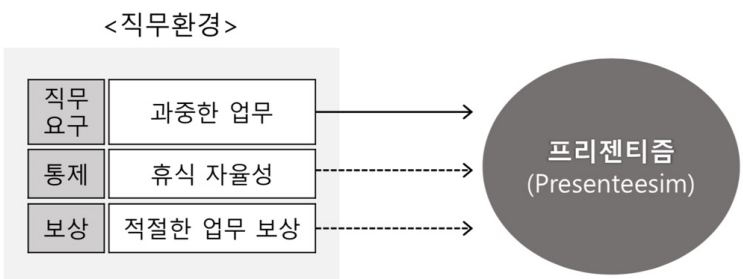
가설 2. 영유아교사의 통제인 휴식 자율성은 프리젠티즘에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

가설 3. 영유아교사의 보상인 업무에 대한 적절한 보상은 프리젠티즘에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

Ⅳ. 연구방법 및 절차

1. 연구모형

〈그림 3〉 연구모형



2. 연구자료 및 연구대상

본 연구는 2017년 한국산업안전보건공단 산업안전보건연구원에서 시행한 근로환경조사를 활용할 것이다. 근로환경조사는 유럽연합의 근로환경조사를 벤치마킹하여 전국 만 15세 이상의 취업자들의 근로형태, 고용형태, 직종, 업종, 위험요인 노출, 고용안전 등의 직무환경을 파악하기 위하여 조사되었으며 2006년 통계청 승인을 거쳐 처음 실시 후 2010년, 2011년, 2014년, 2017년까지 총 5회 실시되었다. 본 연구는 근로환경조사 중 2017년 제 5차 근로환경조사 자료를 활용할 것이며 그 중 보육교사 472명과 유치원 교사 154명의 설문 응답자 중 종사상 지위가 임금근로자(피고용자)인 447명을 대상으로 한다.

3. 측정도구

3. 1 프리젠티즘(Presenteeism)

전병윤 외(2017)의 프리젠티즘 연구동향에 따르면 신체적 및 정신적 건강상 문제가 있음에도 출근하여

업무를 수행하는 것을 질병에 의한 프리젠티즘(Presenteeism)이라 정의한 연구가 총 68개 중 63개로 가장 많았기에 본 연구에서는 이를 참고하여 아플 때 일한 경험을 프리젠티즘(Presenteeism)으로 정의한다.

프리젠티즘(presenteeism)은 근로자가 몸이 아픈 상태로 출근하여 정상적 업무를 수행할 수 없을 때 나타나는 현상이며, 이는 근로자가 신체적×정신적 불편함을 갖고 직무를 수행하며 조직에 부정적 영향을 미칠 수 있기 때문에 결근을 의미하는 업센티즘(absenteeism)보다 중요하게 고려되어야 한다 (전병윤&정진철,2017).

3. 2. 직무요구(Demand)

직무요구는 근무시간, 업무과중, 전문성 요구, 업무의 전이 등을 포함하는 직무에 대한 역할과 기대에 대한 작업관련 의무를 의미하고 직무요구가 높을 시 요구충족을 위하여 추가적 노력을 기울이게 되어 정신적, 신체적 자원의 고갈과, 탈진 등 건강문제를 일으키며, 장기적으로 높은 직무요구는 일에 대한 몰입을 감소시킨다 (박노윤,2010; 임광모&탁진국, 2016).

3. 3. 통제(Control)

직무통제(Control)는 본인의 직무에 관한 의사결정권을 의미하며 스스로 작업 활동을 통제할 수 있는 개인의 능력을 말하며, 직무를 수행하는 영유아교사가 과업을 수행하는 과정에서 발휘할 수 있는 재량의 정도를 의미한다 (주욱경, 2018).

3. 4. 보상(Reward)

보상(Reward)은 업무에 대한 적절한 대가를 의미하며, 금전, 존중, 지위, 승진, 안정 등으로 구분할 수 있다 (Siegrist et al., 2004). 본 연구에서는 업무에 대한 적절한 보상여부를 보상으로 측정한다.

4. 분석방법

본 연구는 STATA 15.0 프로그램을 활용하여 분석하였다. 분석방법은 첫째, 연구 대상자의 인구사회학적 특성을 파악하기 위한 빈도분석과 기술통계 분석을 실시하고 둘째, 프리젠티즘 여부에 따른 영유아교사의 직무요구와 통제, 보상의 차이를 파악하기 위한 카이제곱 분석을 실시한다. 마지막으로, 영유아교사의 직무요구-통제-보상이 프리젠티즘에 미치는 영향을 파악하기 위한 위계적 로지스틱 회귀분석을 실시할 것이다.

Ⅴ. 연구결과

1. 조사대상자의 일반적 특성

조사 대상자들의 인구사회학적 특성은 아래 〈표 1〉와 같다. 성별을 살펴보면 '여성'이 438명(98%), '남성'이 9명(2%)이고 연령은 '30대 이하'가 237명(53%), '40대 이상'이 210명(47%) 순이었다. 학력은 '전문대학 졸업 이하'가 227명(50.8%), '대학교 졸업 이상'이 220명(49.2%)이었다. 직업의 경우 '보육교사'가 325명(72.7%)로 '유치원교사' 122명(27.3%)에 비해 많았다. 근무시간은 '40시간 이하'가 316명(70.7%), '41시간 이상'은 131명(29.3%)이었고 근무기간은 '5년 이하'가 330명(73.8%)으로 가장 많았고 '6년 이상'이 117명(26.2%)순 이었다. 월 소득은 2017년 기준 최저임금을 반영한 135만원을 기준으로 '135만원 이상'이 383명(85.7%)로 가장 많았고 '135만원 미만'이 64명(14.3%) 순이었다. 웰빙에 대한 5가지 질문을 점수화하여 13점을 기준으로 그룹으로 나눈 웰빙지수의 경우 "높은 그룹"이 336명(75.2%), "낮은 그룹"이 111명(24.8%)이었다.

〈표 1〉 영유아교사의 일반적 특성

구분		명(%)	구분		명(%)
변수	내용		변수	내용	
성별	여성	438(98.0)	근무 시간	40시간 이하	316(70.7)
	남성	9(2.0)		41시간 이상	131(29.3)
연령	30대 이하	237(53.0)	근무 기간	5년 이하	330(73.8)
	40대 이상	210(47.0)		6년 이상	117(26.2)
학력	전문대학 졸업 이하	227(50.8)	월소득 수준	135만원 미만	64(14.3)
	대학교 졸업 이상	220(49.2)		135만원 이상	383(85.7)
직업	보육교사	325(72.7)	웰빙 지수	높은 그룹(³ 13)	336(75.2)
	유치원교사	122(27.3)		낮은 그룹(〈 13)	111(24.8)

2. 연구모형과 연구가설의 검증

본 연구의 독립변수인 직무환경 중 직무요구에 해당하는 과중한 업무와 자원에 해당하는 직무통제인 휴식자율성, 보상에 해당하는 적절한 업무보상과 프리젠티즘의 카이 검정을 통한 검증을 실시하였다. 먼저, 〈표2〉은 직무요구, 통제, 보상과 프리젠티즘 간의 카이 검정 결과이다. 결과를 보았을 때, 업무의 과중을 경험할수록 프리젠티즘을 경험할 확률이 더 높은 것을 확인 할 수 있다. 또한, 휴식자율성이 없을 경우 프리젠티즘을 경험할 확률이 높고 적절한 보상을 받지 못할 수록 프리젠티즘을 경험할 확률이 높은 것을 확인할 수 있다.

〈표 2〉 직무요구-통제-보상의 카이 검정 결과

변수명	내용	프리젠티즘		Total(%)
		없음(%)	있음(%)	
과중한 업무	0 없음	213(80.7)	51(19.3)	264(100)
	1 있음	129(70.5)	54(29.5)	183(100)
Pearson chi2				Pr=0.012

변수명	내용	프리젠티즘		Total(%)
		없음(%)	있음(%)	
휴식자율성	0 그렇다	208(87.4)	30(12.6)	238(100)
	1 그렇지 않다	134(64.1)	75(35.9)	209(100)
Pearson chi2				Pr=0.000
적절한 보상	0 그렇다	167(84.3)	31(15.7)	198(100)
	1 그렇지 않다	175(70.3)	74(29.7)	249(100)
Pearson chi2				Pr=0.000
Total		342(76.5)	105(23.5)	448(100)

영유아교사들의 직무요구와 통제, 보상이 프리젠티즘에 미치는 영향 요인

본 연구에서 궁극적으로 살펴보고자 하는 영유아교사의 직무요구와 자원이 프리젠티즘에 미치는 영향요인을 확인하기 위하여 이변량 로지스틱 회귀분석과 위계적 로지스틱 회귀분석을 실시하였다.

아래 〈표 3〉은 이변량 로지스틱 분석으로 통계적으로 유의한 값이 나온 것은 과중한 업무 여부, 휴식자율성, 적절한 업무 보상, 직종, 근무시간이었다. 과중한 업무 여부를 경험했을 경우 프리젠티즘에 대한 Odd Ratio 1.748(95% CI 1.13-2.72)로 통계적으로 유의하게 나타났다. 휴식 자율성이 있을 때보다 없을 경우 Odd Ratio 3.881(95% CI 2.41-6.25)로 유의하였고 적절한 업무보상을 받지 못할 경우 Odd Ratio 2.278(95% CI 1.42-3.64)로 통계적으로 유의하였다.

직종은 보육교사보다 유치원교사일 경우 Odd Ratio 0.554(95% CI 0.32-0.95)로 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나왔고 주당 근무시간이 40시간 이하보다 41시간 이상일 경우 Odd Ratio 2.489(95% CI 1.58-3.93)로 통계적으로 유의하였다. 웰빙지수의 경우, 합계점수가 13점이상인 높은 그룹보다 합계점수가 13점 미만인 낮은 그룹에서 Odd Ratio 1.857(95% CI 1.15-2.99)로 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다.

〈표 3〉 이변량 로지스틱 회귀분석의 결과

변수		프리젠티즘	
		OR	95% CI
과중한 업무 여부	없음	1.0	(reference)
	있음	1.75*	1.13-2.72
휴식 자율성 여부	그렇다	1.0	(reference)
	그렇지 않다	3.88*	2.41-6.25
적절한 업무 보상	그렇다	1.0	(reference)
	그렇지 않다	2.28*	1.42-3.64
성별	여성	1.0	(reference)
	남성	0.93	0.19-4.54
연령	£ 30대	1.0	(reference)
	³ 40대	0.94	0.60-1.45
교육수준	³ 전문대학 졸업	1.0	(reference)
	£ 고등학교 졸업	1.03	0.67-1.60
직종	보육교사	1.0	(reference)
	유치원교사	0.55*	0.32-0.95

변수		프리젠티즘	
		OR	95% CI
소득수준	³ 135만원	1.0	(reference)
	〈 135만원	1.21	0.66-2.22
근무기간	£ 5년	1.0	(reference)
	³ 6년	0.79	0.47-1.33
근무시간	£ 40시간	1.0	(reference)
	³ 41시간	2.49*	1.58-3.93
웰빙지수	높은 그룹(³ 13)	1.0	(reference)
	낮은 그룹(〈 13)	1.86*	1.15-2.99

*P£0.05

영유아교사의 직무요구, 통제, 보상이 프리젠티즘에 미치는 영향에 대해 알아보고자 위계적 로지스틱 회귀분석을 실시하였다. 문헌고찰을 통해 영유아교사들의 프리젠티즘에 영향을 미치는 변수로 확인된 변수 중 통계적으로 유의한 차이가 있는 변수를 투입하여 다음 〈표 4〉와 같이 Model 0, Model 1, Model 2, Model 3, Model 4로 위계모형을 설정하였다. 본 연구에서 위계적 로지스틱 회귀분석의 결과는 아래와 같다.

기본 모형인 Model 0은 일반적 특성 중 프리젠티즘에 영향을 미치는 요인들을 위계적 회귀분석 한 결과 보육교사 보다 유치원 교사가 0.5배(CI 0.29-0.90), 근무시간이 41시간 이상일 경우 2.59배(CI 1.62-4.15), 웰빙지수가 낮은 그룹이 1.85배(CI 1.13-3.02) 프리젠티즘을 경험할 가능성이 높은 것으로 나타났다.

Model 1은 직무요구에 해당하는 과중한 업무 여부를 포함하여 위계적 회귀 분석한 결과, 과중한 업무를 경험한 적이 있는 경우 1.67배(CI 1.05-2.65), 유치원 교사가 0.5배(CI 0.28-0.88), 근무시간이 41시간 이상일 경우 2.46배(CI 1.53-3.96), 웰빙지수가 높은 그룹보다 낮은 그룹이 1.85배(CI 1.13-3.02) 프리젠티즘을 경험할 가능성이 높은 것으로 나타났다. 통제를 뜻하는 휴식자율성 여부를 포함한 Model 2는 휴식자율성이 없을 시 3.49배(CI 2.13-5.74), 41시간 이상 근무할 경우 2.39배(CI 1.47-3.89), 웰빙지수가 낮은 그룹이 1.66배(CI 1.00-2.76) 프리젠티즘을 경험할 가능성이 높은 것으로 나타났다. Model 3은 보상을 의미하는 적절한 업무 보상을 포함하여 위계적 회귀 분석한 결과, 적절한 업무 보상을 받는다고 응답한 집단에 비해 받지 않을 경우 1.99배(CI 1.22-3.25), 보육교사보다 유치원 교사가 0.52배(CI 0.29-0.93), 41시간 이상 근무할 경우 2.53배(CI 1.57-4.07) 프리젠티즘을 경험할 가능성이 높은 것으로 나타났다.

Model 4는 본 연구의 최종 모형으로 직무요구, 통제, 보상의 각 변수를 모두 포함하여 위계적 회귀 분석한 결과이다. 과중한 업무를 경험한 경우 경험하지 않은 집단에 비해 1.77배(CI 1.09-2.87), 휴식자율성이 있는 집단에 비해 없는 집단이 3.5배(CI 2.11-5.81), 업무에 대해 적절한 보상이 있는 집단보다 없는 집단이 1.76배(CI 1.06-2.93), 40시간 이하로 근무할 경우에 비해 41시간 이상 근무하는 집단이 2.24배(CI 1.37-2.46) 프리젠티즘을 경험할 가능성이 높은 것으로 나타났다.

〈표 4〉 영유아교사의 프리젠티즘에 영향을 미치는 요인

변수	프리젠티즘									
	Model 0		Model 1		Model 2		Model 3		Model 4	
	OR	95% CI	OR	95% CI	OR	95% CI	OR	95% CI	OR	95% CI
과중한 업무 여부										
없음			1.0	(reference)					1.0	(reference)
있음			1.67*	1.05-2.65					1.77*	1.09-2.87
휴식 자율성 여부										
그렇다					1.0	(reference)			1.0	(reference)
그렇지 않다					3.49*	2.13-5.74			3.50*	2.11-5.81
적절한 업무 보상										
그렇다							1.0	(reference)	1.0	(reference)
그렇지 않다							1.99*	1.22-3.25	1.76*	1.06-2.93
성별										
여성	1.0	(reference)	1.0	(reference)	1.0	(reference)	1.0	(reference)	1.0	(reference)
남성	0.92	0.17-4.91	0.93	0.18-4.85	1.07	0.20-5.78	0.91	0.16-5.02	1.09	0.20-5.88
연령										
£ 30대	1.0	(reference)	1.0	(reference)	1.0	(reference)	1.0	(reference)	1.0	(reference)
³ 40대	0.83	0.52-1.33	0.86	0.53-1.38	0.83	0.51-1.35	0.82	0.51-1.33	0.86	0.52-1.41
교육수준										
³ 전문대학 졸업	1.0	(reference)	1.0	(reference)	1.0	(reference)	1.0	(reference)	1.0	(reference)
£ 고등학교 졸업	0.98	0.61-1.55	1.00	0.63-1.60	0.89	0.55-1.44	0.96	0.60-1.54	0.91	0.56-1.49
직종										
보육교사	1.0	(reference)	1.0	(reference)	1.0	(reference)	1.0	(reference)	1.0	(reference)
유치원교사	0.51*	0.29-0.90	0.49*	0.28-0.88	0.57	0.32-1.02	0.52*	0.29-0.93	0.56	0.31-1.01
소득수준										
³ 135만원	1.0	(reference)	1.0	(reference)	1.0	(reference)	1.0	(reference)	1.0	(reference)
〈 135만원	1.28	0.67-2.44	1.32	0.69-2.52	1.00	0.51-1.95	1.20	0.62-2.29	0.98	0.50-1.94
근무기간										
£ 5년	1.0	(reference)	1.0	(reference)	1.0	(reference)	1.0	(reference)	1.0	(reference)
³ 6년	0.89	0.51-1.55	0.90	0.52-1.56	0.95	0.54-1.67	0.90	0.52-1.57	0.95	0.54-1.69
근무시간										
£ 40시간	1.0	(reference)	1.0	(reference)	1.0	(reference)	1.0	(reference)	1.0	(reference)
³ 41시간	2.59*	1.62-4.15	2.46*	1.53-3.96	2.39*	1.47-3.89	2.53*	1.57-4.07	2.24*	1.37-3.67
웰빙지수										
높은 그룹(³13)	1.0	(reference)	1.0	(reference)	1.0	(reference)	1.0	(reference)	1.0	(reference)
낮은 그룹(〈 13)	1.85*	1.13-3.02	1.85*	1.13-3.03	1.66*	1.00-2.76	1.60	0.97-2.66	1.45	0.86-2.46
_cons	0.24	0.15-0.40	0.19	0.11-0.33	0.13	0.07-0.24	0.17	0.09-0.30	0.07	0.04-0.15
Pseudo R2	0.0575		0.0672		0.111		0.0735		0.1333	

*P£0.05

Model 0: 일반적 특성

Model 1: 일반적 특성, 직무요구

Model 2: 일반적 특성, 통제

Model 3: 일반적 특성, 보상

Model 4: 일반적 특성, 직무요구, 통제, 보상

Ⅵ. 논의 및 결론

본 연구는 영유아교사의 프리젠티즘에 영향을 주는 요인을 파악하고자 영유아교사 447명을 직무환경 변수인 직무요구, 통제, 보상을 통해 분석하였다. 주요 분석결과로는 영유아교사의 “근무시간”, “과중한 업무의 여부”, “휴식 자율성 여부”, “적절한 업무 보상”이 프리젠티즘에 영향을 미치는 것을 확인 할 수 있었다. 이와 같은 결과를 통해 다음과 같은 논의를 하고자 한다.

첫째, 영유아교사의 과중한 업무와 장시간 근무이다. 연구결과, 영유아교사 중 40.9%가 과중한 업무를 경험한 것으로 나타났으며, 업무의 과중을 경험하지 못한 집단에 비해 경험한 집단의 프리젠티즘 경험 가능성이 1.77배 높았다. 또한, 근로기준법에 명시된 주당 40시간의 근로시간을 초과한 41시간 이상의 근무를 하는 영유아교사들에게서 프리젠티즘 경험률이 2.24배 더 높았다. 영유아교사는 등원 및 하원지도, 부모상담, 일지작성, 교실청소 등 직무영역은 매우 다양하며, 이로 인해 초과업무가 일상화되어 있다. 이는 장시간 근무하는 교사일 수록 건강문제에 대한 호소가 더 많다는 구은미(2011), 김일옥, 정구철(2011) 연구를 뒷받침하고 있으며, 영유아교사들의 저녁 근무 일수 및 주말 근무 여부가 정신건강에 영향을 미친다는 김재희(2018)의 연구와 유사한 결과이다. 업무의 과중은 스트레스를 유발하며 이는 정신건강에 영향을 미친다. 영유아의 정신건강은 영유아에게 부정적 영향을 미치므로 영유아교사의 전문적 역량 발휘가 가능하도록 보조인력 확충을 통한 직무영역의 분산이 필요하다.

둘째, 영유아교사의 휴식 자율성 여부이다. 영유아교사는 직무 특성상 영유아와 분리되어 휴식을 취할 수 없으며 식사시간 조차 영유아의 식사지도를 위해 휴식을 취할 수 없는 환경이다. 이러한 휴식의 자율성은 영유아교사의 직종 간에도 차이가 나타났다. 이는 어린이집이 유치원에 비해 교사들이 모여 식사할 공간이 없고 교사용 화장실 조차 없어 직무환경이 열악하다는 김은영 (2014)의 연구를 보아 열악한 직무환경으로 인해 보육 교사가 유치원 교사에 비해 휴식을 취할 수 없다는 것을 알 수 있다. 따라서 영유아교사가 영유아와 분리되어 쉴 수 있도록 직무에 적절한 휴게시간 방안 마련이 시급하며 이를 위한 휴게공간 마련 또한 시급하다.

세번째, 영유아교사가 지각하는=업무에 대한 적절한 보상의 여부이다. 영유아교사의 직무의 특성상 정신적 스트레스와 신체적 부담감이 높지만 그에 비해 보상은 낮다. 이러한 상황이 장기간 지속된다면 정서적 소진 및 스트레스로 인한 정신건강에 부정적 영향을 미친다는 윤재석, 이완정(2014)의 연구와 김재희(2018)의 연구가 이를 뒷받침 하고 있다. 이는 연구 결과 중 웰빙그룹 간 차이에서도 나타난다. 본 연구에서 웰빙지수는 정신건강을 의미한다. 업무의 보상이 적절하지 않다고 생각하는 경우, 영유아교사의 정신건강에 부정적 영향을 미치므로 웰빙지수가 낮게 나타났다. 영유아교사의 낮은 물질적 보상을 보완하기 위해 처우개선비 지급하고 있지만 비물질적 보상이라 할 수 있는 인식의 개선 또한 필요하다.

본 연구는 기존 수집된 데이터를 사용함으로써 변수 사용에 한계가 있지만 영유아교사의 프리젠티즘 경험에 영향을 미치는 요인을 밝혀낸 것에 의의가 있다. 직무 특성상 영유아교사는 업무의 과중으로 인한 장시간 노동, 영유아와 분리되지 못하는 환경으로 인한 실질적 휴식의 부재 및 자율적 휴식 선택의 부재, 업무에 비해 낮은 보상 등으로 열악한 직무환경에 놓여져 있다. 이로 인해 건강상의 문제가 발생하더라도 출근을 해야하는 프리젠티즘이 발생할 가능성이 높음에도 불구하고 현재 미비한 영유아교사의 프리젠티즘 연구에

기여하였으며 특정 지역이 아닌 전국단위에서 표집된 대상자를 연구대상자로 함으로써 일반화의 타당성을 확보하고 있다 것에 의의가 있다.

본 연구의 결과를 통해, 영유아에게 직접 서비스를 제공하는 영유아교사의 직무환경이 열악한 것을 확인하였다. 과거에 비해 영유아의 기관 이용률이 증가함에 따라 기관에서 머무는 영유아가 많아졌고 주 양육자만큼이나 영유아에게 많은 영향을 미치는 영유아교사의 직무환경의 개선이 필요함을 알 수 있었다. 열악한 직무환경으로 인해 발생하는 영유아교사의 정신건강 문제가 영유아의 기관 이용의 질에 영향을 미칠 수 있으므로 근무시간, 휴식자율성, 적절한 보상과 같은 직무환경의 개선에 대한 지속적 논의가 필요함을 시사하고 있다.

Acknowledgements

"본 연구는 산업안전보건연구원 안전보건정책연구실로부터 근로환경조사원자료를 제공받아 수행한 것으로 이 자리를 빌려 산업안전보건연구원에 감사의 마음을 표합니다. 또한 본 연구의 내용은 연구자의 개인적 견해이며, 산업안전보건연구원의 공식적 견해와 다를 수도 있음을 알려 드립니다."

참고문헌

강은진, 김정숙, 김승진, & 안혜준. (2016). 유치원 및 어린이집 교사의 직업행복감 증진 방안. 육아정책연구소, 연구보고, 24.

강은진. (2017). [59 호] 행복한 영유아를 위해, 이제는 교사의 행복을 돌아볼 때. [KICCE] 육아정책 Brief, (59), 0-0.

구은미, 김광웅 (2005). 영유아보육 프로그램의 질에 영향을 미치는 교사관련 변인의 인과분석. 열린유아교육연구, 10(3), 139-157

구은미. (2011). 보육교사의 신체적 · 정신적 건강상태와 소진에 대한 연구. 한국유아교육· 보육복지연구, 15, 119-139.

김은영, 권미경, & 조혜주. (2012). 교사양성과정 내실화를 위한 유치원과 어린이집 일과운영 및 교사의 직무분석. 육아정책연구소 연구보고, 7.

김은영. (2014). 유치원· 어린이집 교사의 근무여건 개선, 질 높은 영유아 교육과 보육의 첫 걸음. 육아정책연구소, 육아정책 Brief.

김일옥, & 정구철. (2011). 가정보육시설 보육교사의 건강상태가 이직의도에 미치는 영향: 자기효능감의 매개효과를 중심으로. 한국영유아보육학, 68, 147-169.

박노윤. (2010). 직무요구, 직무통제, 직무불안정성 및 사회적 지원이 은행원의 직무만족에 미치는 영향. 경영관리연구, 3(2), 1-24.

보건복지부. (2018). 2018 통계로 보는 사회보장.

서문희 (2010). 보육교사의 직무환경과 처우 개선. 한국보육학회 학술대회자료집, 113-133.

송지영. (2015). 직무요구-통제 모형에 관한 연구:지각된 통제가능성을 중심으로. 학위논문.

신희주. (2018). 무엇이 아픈 노동자들을 출근하도록 만드는가? 직업환경과 프리젠티즘 (presenteeism)에 대한 연구. 산업노동연구, 24(3), 35-71.

임광모, & 탁진국. (2016). 직무요구가 직무스트레스에 미치는 영향. 한국심리학회지: 산업 및 조직, 29(2), 61-83.

임근수, & 정승언. (2017). 노력-보상 불균형과 프리젠티즘의 관계에서 과다 몰입의 역할. 창조와 혁신, 10, 1-38.

임영이. (2018). 간호사의 이직의도와 조직시민행동: 직무요구-직무자원모델의 적용 (Doctoral dissertation, 연세대학교).

전병윤, & 정진철. (2017). 프리젠티즘의 연구 동향 분석과 실무적 시사점. 경영경제연구, 39(2), 93-134.

정문희, & 이영미. (2007). 중소규모사업장 근로자의 스트레스와 프리젠티즘의 관계. 대한직업환경의학회지, 19(1), 47-55.

정효정. (2003). 보육교사의 직무만족에 영향을 미치는 개인 및 조직변인에 관한 연구.

주욱경. (2018). 중국 유치원교사 직무요구와 직무자원이 소진에 미치는 영향 (Doctoral dissertation, 한양대학교).

하성욱, & 양종평. (2012). 직무소진의 직무요구-통제모형에서 완충가설의 재해석. 인적자원관리연구, 19(5), 27-52.

Aronsson, G., & Gustafsson, K. (2005). Sickness presenteeism: prevalence, attendance-pressure factors, and an outline of a model for research. Journal of occupational and environmental medicine, 47(9), 958-966.

Böckerman, P., & Ilmakunnas, P. (2009). Job disamenities, job satisfaction, quit intentions, and actual separations: Putting the pieces together. Industrial Relations: A Journal of Economy and Society, 48(1), 73-96.

Dewa, C. S., Lesage, A., Goering, P., & Caveen, M. (2004). Nature and prevalence of mental illness in the workplace. Healthcare Papers, 5(2), 12-25.

Fink, G. (Ed.). (2016). Stress: Concepts, Cognition, Emotion, and Behavior: Handbook of Stress Series (Vol. 1). Academic Press.

Karasek Jr, R. A. (1979). Job demands, job decision latitude, and mental strain: Implications for job redesign. Administrative science quarterly, 285-308.

Kim, J. (2018). The Effects of Working Conditions and Job Satisfaction on the Mental Health and Presenteeism of Early Childhood Teachers. Korean Journal of Occupational Health Nursing, 27(3), 171-179.

Mauss, D., Li, J., & Angerer, P. (2017). Psychometric Properties of the Work Well Index: A Short Questionnaire for Work-Related Stress. Stress and Health, 33(1), 80-85.

Schmidt, B., Schneider, M., Seeger, P., van Vianen, A., Loerbroks, A., & Herr, R. M. (2019). A comparison of job stress models: Associations with employee well-being, absenteeism, presenteeism, and resulting costs. Journal of occupational and environmental medicine, 61(7), 535-544.

Siegrist, J., Starke, D., Chandola, T., Godin, I., Marmot, M., Niedhammer, I. & Peter, R. (2004). "The measurement of effort-reward imbalance at work : European comparisons". 「Social Science & Medicine」, 58: 1483-1499.

Smektala, T., Zenger, M., Morfeld, M., Stöbel-Richter, Y., Berth, H., & Brähler, E. (2018). Predicting presenteeism via effort-reward imbalance and dispositional optimism: Is it the interaction that matters? Results from the saxony longitudinal study. Work, (Preprint), 1-13.

Suh, Y. S., Park, J. O., & Suh, H. J. (2014). Childcare Staff. Korean Journal of Childcare and Education, 10(4), 5-28.

Van der Doef, M., & Maes, S. (1999). The job demand-control (-support) model and psychological well-being: a review of 20 years of empirical research. Work & stress, 13(2), 87-114.

Wang, J., Schmitz, N., Smailes, E., Sareen, J., & Patten, S. (2010). Workplace characteristics, depression, and health-related presenteeism in a general population sample. Journal of Occupational and Environmental Medicine, 52(8), 836-842.

자유주제 I

발표4

장애인활동지원사 교육제도 개편 방안에 관한 연구

이은실(국민연금연구원)

장애인활동지원사 교육제도 개편 방안에 관한 연구

이은실(국민연금연구원)

본 연구의 목적은 장애인활동지원사 양성을 위한 교육과정의 문제점을 파악하고 이에 대한 개선방안을 제시하는 것이다. 이를 위해 활동지원사 교육기관의 전담관리인력을 대상으로 심층인터뷰를 실시하고, 질적 자료를 분석하였다. 분석결과교육과정의 문제점으로는 행정처리 및 민원업무의 과대, 실습기관의 부족, 교육생의 의지 부족이 도출되었고, 개선방안으로는 실습에 대한 책임부여, 탄력적인 실습 운영이 필요하다는 주제가 도출되었다. 이러한 결과를 바탕으로 활동지원사 교육과정 개편방안에 대한 논의를 제시하였다.

Ⅰ. 서론

장애인 활동지원제도는 일상생활이 어려운 중증장애인의 사회참여와 자립을 지원하기 위한 서비스로 2007년 장애인활동보조서비스로 시작하여 2011년에 「장애인활동지원에 관한 법률」제정 및 시행되고 있다. 혼자서 일상생활이나 사회생활이 어려운 장애인에게 활동지원급여를 제공하고, 이를 통해 장애인의 자립생활과 사회참여를 증진하고 가족의 부담을 줄이고 장애인의 삶의 질 증진을 목적으로 한다.

활동지원제도 시행 이후, 양적인 측면에서 큰 성장이 있었다. 제도시행 초기 1급 장애인을 대상으로 서비스를 시작하여 2011년 약 3만 4천여 명이 서비스를 이용하였고, 이용 자격이 3급으로 확대된 2015년에는 6만 4천 여명, 그리고 2018년도에는 8만 3천여명이 서비스를 이용하여 서비스 이용자가 지속적으로 증가하고 있음을 알 수 있다. 이와 함께 관련 연구들이 많이 진행되었는데, 그동안 활동지원서비스와 관련된 국내외 연구들은 주로 활동지원서비스 이용자(김경미, 2005; 최복천·김유리, 2016)와 서비스제공자에 초점을 둔 연구(손인봉 외, 2015; 이채식, 2011; 임정현, 2017; 정여주, 2015)가 진행되었다. 활동지원서비스를 이용하는 장애인과 그 가족의 만족도와 변화 또는 활동보조인의 직무만족과 소진을 중심으로 논의 되었다. 이러한 연구들은 활동지원서비스를 이용하는 장애인의 사회참여와 삶의 질에 긍정적인 변화가 나타나고, 가족의 부담이 감소되었다는 점에서 활동지원제도의 질적인 성과를 보여주고 있다고 할 수 있다. 그러나 이러한 성과에도 불구하고 활동지원제도의 운영과 관련하여 활동지원사의 수급 부족, 활동지원사의 전문성 부족에 대한 문제는 여전히 남아있는 현실이다.

특히, 최근 활동지원사 이수증 발급 시기가 변경되면서 자격관리와 관련한 문제가 드러나기 시작하였다. 기존에는 이론 · 실기교육 이수 후 발급하던 이수증 발급시기를 이론 · 실기교육 및 현장실습을 모두 이수한 이후에 발급하는 것으로 변경하였다(보건복지부, 2017). 현장실습 제공기관 부족으로 인한 교육 이수 인원이 감소하여 활동지원의 원활한 수급이 이루어지지 못하고 있다. 이러한 현상이 이수증 발급 시기의

변경으로 인해 발생한 현상은 아니며, 이전부터 교육만 이수하고 실제 활동지원사로 활동하지 않았던 교육이수자들의 문제가 이수증 발급 시기의 변경으로 인해 수면 위로 드러났다고 할 수 있다.

최근 장애인등급제 폐지 이후 활동지원서비스 신청 대상이 중증장애인에서 모든 장애인으로 확대되고, 시설장애인의 탈시설 이후 지역사회 정착을 위한 지원인력으로서 활동지원사에 대한 수요가 증가할 것으로 예상되어 활동지원사 양성 및 관리에 대한 대비가 필요하다. 하지만 현재 활동지원사 교육제도는 활동지원사 자격관리에 대한 책임이 명확하지 않고, 활동지원사 양성 교육과정의 실효성 등에 대한 이용자, 활동지원기관 등 현장의 불만이 제기되어 교육기관의 부담 늘어나고 있는 상황이다. 이러한 배경에서 본 연구는 활동지원사의 질적 수준과 교육과정의 실효성을 제고하기 위해 실습과 관련된 활동지원사 교육 과정의 문제점을 파악하고 이에 대한 개선방안을 모색하고자 한다.

Ⅱ. 연구방법

본 연구는 장애인 활동지원사의 교육과정에 대한 문제점을 파악하고 이에 대한 개선방안을 다양한 관점에서 탐색하기 위해 활동지원사 교육기관[1]의 전담인력을 대상으로 질적조사를 실시하였다.

1. 연구참여자 선정 및 자료수집

본 연구의 참여자는 활동지원사 교육기관에서 교육관리업무를 담당하는 전담관리 인력으로 선정하였다. 교육전담인력은 활동지원사 양성과 자격증(이수증) 발급과 관련한 업무를 최일선에서 담당하고 있어 교육과정과 관련한 문제점을 가장 잘 파악하고 있으며 효율적인 개선 방안을 제시할 수 있다고 판단되었기 때문이다. 교육이수증 발급 시기 변경 전후의 경험을 통한 문제점과 개선방안에 대해 탐색하기 위해 2년 이상 활동지원 교육을 담당한 실무자를 연구 참여자로 선정하였다.

활동지원교육기관에 연구의 목적과 취지를 설명하고 참여 동의의사를 밝힌 기관에 연구질문을 사전에 발송하고 녹음하는 것에 동의를 구하였다. 면담은 개별심층면접 형태로 진행하였다. 인터뷰는 2019년 4월부터 5월까지 약 1개월에 걸쳐 진행하였고, 장소는 연구참여자가 근무하는 기관의 회의실이나 상담실을 이용하여 1시간에서 1시간 30분정도 1회씩 진행하였다. 연구에 참여한 교육기관 실무자는 모두 5명이었으며. 연구참여자는 모두 사회복지사 자격 소지자로 활동지원사 교육 담당기간은 짧게는 2년에서 6년까지 분포되어 있었고, 남성2명과 여성3명, 연령은 20대부터 40대까지 분포하였다. 연구 참여자의 일반적 현황은 〈표 1〉와 같다.

1) 2018년 말 기준 장애인활동지원사 교육기관은 56개소이고, 이중 장애인복지관인 11개소, 장애인단체 및 협회 12개, 교육서비스기관 12개, 자립생활센터 8개, 기타 사회복지관, 자활센터 등이 포함됨.

〈표 1〉 연구 참여자의 현황

구분	성별	경력	기관유형
1	여	6년	장애인단체/협회
2	여	5년	장애인단체/협회
3	남	3년	장애인복지관
4	여	2년	장애인복지관
5	남	3년	장애인복지관

2. 자료분석

인터뷰 내용은 연구참여자의 동의를 얻어 모두 녹음한 후 녹취록을 작성하고, 반복적으로 읽으며 줄단위 분석을 통해 범주화하는 내용분석을 실시하여 면접내용을 정리하였다.

Ⅲ. 연구 결과

장애인활동지원 교육기관 전담인력을 대상으로 면담한 자료를 분석한 결과 5개의 주제와 13개의 하위주제가 도출되었다.

〈표 2〉 분석 결과

하위범주	내용
행정처리 및 민원업무 과다	과다한 서류작업과 민원
	실습비 관리 부담
실습기관 부족	활동지원기관의 비협조
	지역에 서비스 기관이 없음
	장애인의 동의를 받기 어려움
	과거의 방식으로 운영함
교육생의 의지 부족	실습하고 싶은 의지가 없음
	당장 취업할 계획이 없음
실습에 대한 책임 부여	서비스제공기관에 의무 부여
	교육생의 실습기간 제한
	교육기관에 권한을 줌
탄력적인 실습 운영	실습기관 확대
	실습내용 조정

1. 교육과정의 문제점: 권한은 없고 책임만 늘어난 제도

연구참여자들은 활동지원사 교육기관은 현장실습을 운영하는 과정을 '권한은 없고 책임만 늘어난 제도'로 인식하고 있었다. 이론과 실습교육 주체가 분리되어 있던 시기와는 달리 실습과정에 대한 부담을 떠안게

되면서 서류 처리로 인한 시간과 노력의 소모, 비협조적인 실습기관의 태도에서 오는 어려움, 자격취득에 큰 의미를 두지 않아 실습에 소극적인 교육생 관리의 어려움을 경험하는 것으로 나타났다.

1) 행정처리 및 민원업무 과다

연구참여자들은 늘어난 서류업무와 실습비 관리로 인해 교육생 관리나 행정 업무가 끝이 없다고 느끼며, 실습이 원활하게 이루어지지 않는 것에서 기인하는 교육생들의 민원과 폭언에 시달리고 있었다.

(1)과다한 서류작업과 민원

연구참여자들은 늘어난 서류 작업으로 인한 업무 부담을 매우 크게 호소하였다. 이론과 실기 교육 실시 후 이수증을 발급하던 시기에는 이수증 발급하는 것으로 교육생에 대한 책임과 역할이 종료되어 교육이 종료되면 끝났다는 작은 보람을 느낄 수 있었지만, 지금은 교육생이 실습을 이수할 때까지 관리 책임과 부담이 남아 있어 교육이 끝나도 끝났다는 느낌을 갖기 어렵다는 것이다. 뿐만 아니라 실습으로 바로 연계가 되지 않는 것에 대한 교육생의 불만을 받아내는 일도 교육기관이 부담을 갖는 부분으로 나타났다. 현재 실습기관은 활동지원서비스 제공기관으로 한정되어 있어 실습을 진행하기 위해서는 활동지원기관의 협조가 절대적으로 필요하지만, 실제로는 잘 이루어지지 못하고 있기 때문이다. 심한 경우 삿대질을 하거나 여성 담당자에게 막말과 폭언을 하는 교육생을 관리하는 것도 교육기관의 몫으로 남아 있어 전담관리자의 안전과 인권에도 문제가 있음을 알 수 있다.

저, 진짜 교육생 50명인데 실습은 열 명도 안 해요. 그럼 그 열 명 실습나가고 이수증까지 나가려면 서류를 몇 개나 만들어야 하는지 한 40개는 되는 거 같은데.. 그거 하다가 하루가 다 가요. 아무것도 못해요.(참여자1)

일이 늘어난거요? 두 배 이상 늘어났죠. 이거는 혼자는 못해요. 지금 관리해야 될 서류가 한 회차 한 명이 끝나면 출석부 나오죠, 동의서 나오죠, 확인증, 의뢰서 그리고 이수증, 설문지 이렇게 다 나가거든요. 여기에서 또 나중에 이걸 보관했다가 재발급. 이게 한 회차에 나와요. 두 번, 세 번 하면 일이 계속 쌓여요, 서류들만 지금.(참여자2)

실습 문의도 그렇고 실습비 문의도 그렇고 그건 교육기관에서 맡아서 해줘야되는 거 아니냐고. 남자선생님이 하실 때는 (그런 행동) 없었는데 지금 저한테는 막말하시거나 막 예전에는 없는 행동들을 지금 와서 하시는 분들도 계시거든요. 삿대질은 기본적으로 받고 있고 사실 멱살 잡힌 적도 많아요.(참여자4)

(2) 실습비 관리 부담

연구참여자들은 실습비 관리에 대한 문제점을 지적하였다. 현재 지침에는 실습을 이수해야하는 기간의 제한이 없고, 교육비의 20% 이내에서 실습비를 지급하도록 되어 있어 실습을 미루거나 아예 실습을 할 생각이 없는 교육생이 늘어날수록 실습비 관리에 대한 부담이 커지고 있었다. 실습비 환불규정이나 실습 기간에 제한이 없어 고스란히 기관의 회계에 남아있어 각종 감사의 지적사항이 되기도 하여 교육기관에 부담이 되고 있었다.

가지고 있어야 할 돈이 아니잖아요. 그 부분이 조금 걱정스럽긴해요. 매번 이월이 되는 돈이니까 저희도 어떻게든 지출을 해야 되기는 하거든요(참여자4)

그것도 좀 무섭죠. 왜냐하면 가지고 있는 잔액이 계속 올라가는데 다 수익으로 쓸 수 없는 돈이고, 기관 회계 감사 같은 거 나오면 많이 지적을 받으니까..(참여자1)

2) 실습기관 부족.

연구 참여자들이 실습운영에 있어서 가장 크게 호소하는 어려움은 실습기관이 부족하다는 점이었다. 당장 실습을 하고 싶어 하는 교육생이 있더라도 실습기관에서 실습생을 받을 여유가 생길 때 까지 기다릴 수 밖에 없는 상황이었으며, 이는 교육생의 민원으로 돌아왔다. 그럼에도 실습기관은 채용예정자만 받는 예전 방식을 고집하거나, 농어촌 지역의 경우에는 활동지원기관이 없어 실제로 실습이 이루어지기 어려운 점도 확인되었으며, 장애인의 동의를 받기 어려워 실습생을 받을 수 없는 서비스 제공기관의 어려움도 나타났다.

(1) 장애인의 동의를 받기 어려운 현실

연구참여자들은 현재 실습이 어려운 점으로 장애인의 동의를 받기 어려운 현실을 지적하였다. 선임활동지원사와 실습생이 장애인을 대상으로 급여제공을 실습하도록 되어 있는 1:1:1 실습 체계 내에서 장애인의 동의는 필수이나 강제할 수는 없다. 이러한 장애인의 참여를 이끌어 낼 수 있는 방안이 필요하다는 점에 공감하면서도 장애인의 사생활 노출과 보호의 측면 자발적인 참여를 기대할 수 밖에 없어 실습에 어려움을 겪고 있다는 점이다.

이게 대상자인 장애인 분들이 많이들 허락해주시면 한꺼번에 받아서 실습을 진행할 수 있는데 그런 시스템이 되지 않다보니까 실습을 동의해주시는 장애인분들이 별로 없대요(참여자 5).

실습에서 장애인분들 가사, 정서, 신체지원을 진행해야하는데 장애인분들이 별로 안 좋아하신다고 들었어요. 본인 집에 남이 계속 왔다가는 걸 안 좋아하시니까(참여자 4)

(2) 활동지원기관의 비협조

활동지원사 실습은 활동지원기관에서만 가능하기 때문에 활동지원기관의 협조가 현장실습에 중요한 영향을 미친다고 할 수 있다. 그러나 활동지원기관은 과거의 방식대로 채용 예정자만 실습을 받거나, 이미 실습까지 마치고 활동지원사 교육이수증을 취득한 사람은 채용하려고 하면서도 실습이 필요한 교육확인증 가진 사람들의 실습에는 외면하는 태도는 교육기관에서 실습을 연계하기 어려운 점으로 호소하였다..

저희가 이야기를 하기는 하는데 몇몇 기관들은 안 받겠다고 이야기해요. 확인증은 안받겠다고, 이수증만 받겠다고. 그렇다면 실습은 받느냐하면 해주지도 않아요. 다른 데에서 해오라고 하는 식이니까 좀 애매하죠(참여자 2).

우리기관은 실습 아예 안 받아주니깐 전화하지 말라고 해요. 그러면 저희도 공지를 할 수 밖에 없어요. 그 기관은 어차피 전화해도 안받아주니깐...(참여자3)

장애인분들이 허락 안하시면 못하는 건 어쩔 수 없지만 기관도 되게 무관심하다고 해야하나.. 실습생 받으면 보험들어야 하는데 그게 100원, 200원이라 보험회사가 잘 안받아주니까 귀찮은거죠. 왠지 장애인이 싫다고 해서 어쩔 수 없다고 핑계 대는 느낌이 들 때도 있어요(참여자 1)

(3) 지역에 따라 다른 실습의 여건

연구참여자들은 지역에 따라 다른 실습 여건으로 인한 어려움을 호소하기도 하였다. 실습을 할 수 있는 활동보조서비스 기관은 전국에 774개소로 확인되나 중소도시 이상에 대부분 위치하고 있고, 농촌이나 시골지역에는 활동지원서비스 기관이 없어 현장실습을 이수할 수 없는 상황도 있다는 점이다.

*진짜 **지역 같은 곳에는 서비스 기관이 한 곳 밖에 없거든요. 실질적으로 거기에서 실습을 안 받아주면 실습이 안되는 거예요.(참여자3)*

3) 교육생의 관리 어려움.

연구참여자들이 공통적으로 지적한 세 번째 어려움은 교육생 관리의 어려움이었다. 당장 취업할 계획이 없거나 실습할 의지가 없는 교육생이 많아 실습을 안내해도 큰 관심을 보이지 않거나 어렵게 연결된 실습에도 성실하게 임하지 않았다. 이러한 현실은 교육기관의 또 다른 부담으로 자리잡고 있음을 알 수 있었다. 실습을 해야 하는 기간의 제한이 없어 실습을 무한정 미루는 경향이 확인되며, 이는 실습비가 이월되는 문제로 이어지는 것으로 나타났다.

(1) 교육생들이 실습의지가 없음

연구참여자들의 시각에서 보면 교육생들에게 실습의지가 없다는 점이 지적된다. 교육생의 일부는 활동지원사의 역할이나 업무에 대해 잘 알지 못한 상태에서 교육을 신청했다가 실습을 포기하는 경우도 있고, 실습할 의지가 아예 없는 경우도 있었다. 당장 활동지원서비스 시장에서 활동할 계획이 없고 자격증을 마련해 두자는 목적으로 교육을 이수하는 교육생이 많아 실습에 소극적일 수 밖에 없다고 지적한다.

저희가 한 달에 두 번 교육을 하는데, 실습까지 마치고 이수증을 받아가시는 분들은 한 10%도 안되요. 실습 기관은 둘째 치고 교육생들이 별로 실습할 의지가 없어요.(참여자1)

이분들이 뭐.. 당장 일하실 마음이 사실은 없기 때문에 실습까지 받아야하는지 잘 모르겠다고...(참여자5)

이분들이 활동지원제도를 잘 모르고 오시는데 어떻게 알고 오시냐면 좀 어린 아이들을 차 운전해서 학교 데려다 주는 것 있다고 들었다고 하시거나 요양보호사보다 이 일이 좀 더 쉽다고 알고 오셔요. 그런데 정작 수업 중에 신체활동 실습 하면 생각보다 일이 어렵다고 하면서 그만두시기도 해요.(참여자2)

사실, 실습하시는 분들이 그렇게 의지가 없어요. 진짜 일을 원하시는 분들은 이력서랑 다 준비해서 찾아다니시는 분들이고.... 구직활동 바로 시작하시는 분들은 50명 중에 두세명?(참여자4)

2. 실습교육의 개선방향

현재, 활동지원사 교육기관에서는 실습 기관에 대한 아무 권한이 없어 활동지원서비스제공기관에 실습을 강제할 방법이 없다. 이에 연구참여자들은 실습 주체들이 대해 책임을 지는 방안을 고민해야 한다고 제안하였다. 실습기관과 교육생에 대해 규제 장치를 두거나 좀 더 유연하고 탄력적인 실습운영을 통해 활동지원사 교육과정을 개선해 나갈 필요가 있다고 강조하였으며, 근본적으로는 일자리의 질이 개선되는 것이 중요하다는 의견도 제시되었다.

1) 실습에 대한 책임 부여

연구참여자들은 지금 교육제도에서는 실습에 대한 책임이 어느 기관에 있는지 명확하지 않아 실습이 제대로 이루어지지 않는다고 보았다. 결국, 서비스제공기관, 교육생, 교육기관 등 실습의 3주체가 실습에 대한 책임을 갖도록 하는 방안이 필요하다는 것이다.

(1)실습기관에 의무부여

연구참여자들은 현장실습을 할 수 있는 곳이 활동지원기관으로 제한된 현재의 상황에서는 활동지원기관도 실습지도와 관리에 노력하고 활동지원인력 양성교육의 일부를 책임진다는 인식을 가질 필요가 있다고 강조한다. 그러나 실습이 형식적이고 성의 없게 이루어지는 경우가 많아 활동지원기관이 책임과 의무를 갖도록 하기 위해서는 실습지도에 대한 내용을 기관평가 지표에 반영하는 방안을 고려하는 것도 필요하다는 의견이 제시되었다.

서비스기관에서 실습은 교육기관의 역할이지 서비스 기관의 역할이 아니라는 인식도 있는 것 같아요. 실습도 교육의 일부니까. 그러니까 우리 기관에서는 쓸 인원만 실습을 하겠다는 인식도 강합니다. 어떻게 보면 서비스 기관에서 실습에 대한 의무가 필요하지 않나 싶습니다.(참여자 2)

현장실습 의무라고 생각하지 않는다는 것이 문제죠. 그래서 성의가 없다고 해야하나? 실습일지가 지침에 나와 있고 2019년에 바뀐 지침을 봐도 활동지원사, 현장실습일지로 명칭이 바뀌었는데 그걸 보지 않으시고 예전거 보내시기도 해요. 그래서 저희가 명칭이랑 지침이 바뀌었다고 확인해보시고 다시 보내달라고 하면 위에만 바꾸고 보내시고.(참여자4)

(2)교육생의 실습기간 제한

연구 참여자들은 실습에 대한 책임은 교육생에게도 부여해야 한다는 의견을 제시하였다. 교육 이수 후 실습기간을 제한하면 교육생들이 실습에 대한 부담과 책임을 가지고 적극적으로 노력할 것으로 된다는 것이다. 이는 교육생 관리와 실습비 관리에 대한 교육기관의 부담을 줄여주어 효율적으로 교육을 운영할 수 있을 것으로 기대된다.

실습을 몇 개월 이내에 받아야한다고 정해주면 아마 어떻게든 실습을 하려고 하실거예요.(참여자 1)

언제까지 실습하라는 제한을 해야되요. 1년이나 2년이내에. 사실 2년이내에 실습 안하시는 분들은 생각이 없는 걸로 봐야하는데 실습비를 환불하거나 할 수가 없으니까 지금은 부담만 되는거 같습니다(참여자5)

(3) 교육기관에 실습관리 권한을 부여 필요

연구참여자들은 교육기관에 권한을 주는 방법이 필요하다는 의견을 제시하였다. 과거의 방식으로 재변경하여 이론과 실습을 분리하면 이론 및 실기교육의 책임은 교육기관에, 실습의 책임은 활동지원기관이 갖게 되므로 교육기관의 부담이 줄어드는 일시적인 효과는 있을 수 있지만, 여전히 실습을 활성화 하여 활동지원인

력의 양성을 활성화하는데에는 한계가 있을 것으로 보인다.

이럴 거면 아예 교육기간을 7일로 늘려서, 이틀은 실습기간으로 포함시켜서 교육을 하든지. 오히려 시간을 늘려서 실습을 포함시키는 것도 좋다고 생각은 하는데... 교육기관이 실습을 맡게 하든지.(참여자 2)

이전 방식으로 하면 저희는 좋죠. 근데 그러면 실습을 거의 안 들으시기는 하실거예요. 채용이 되어야지 실습을 하게 되는거잖아요. 그러면 실습 안하시려고 하실거고, 실습 했는지 안했는지 확인도 안될걸요?(참여자 4)

2) 탄력적인 실습 운영

연구참여자들은 실습기관을 확대하고 실습내용을 조정하여 지금보다 유연하고 탄력적인 실습운영이 필요하다고 강조하였다.

(1)실습기관 확대

연구참여자들은 현재의 실습제도가 개선되려면 무엇보다 현장실습이 가능한 기관을 확대할 필요가 있다고 보았다. 현장실습 기관이 활동지원서비스기관으로만 한정된 상황에서는 전국에서 매년 약 4만여명씩 배출되는 교육이수자들이 실습을 하는 것은 불가능하다. 교육기관이 장애인 이용시설인 경우에는 실습기관으로 허용해주거나, 거주시설과 협력하는 방안을 고민할 필요가 있다.

지금은 실습을 활동지원서비스 제공기관에서만 하도록 되어 있어서 기관도 부담이고 보내는 저희도 부담이고 이용자도 부담이고(참여자 2)...

거주시설 같은 곳도 실습하면 좋겠어요. 거기는 더 중증인 장애인분들도 계시니까(참여자3)

확대를 할 필요는 있을 것 같아요. 실습을 원하시는 분들은 많은데 폭을 늘리는 것은 좋겠다고 생각해요. 그런데 우리가 원하는 것을 할 수 있게 해줄지는 걱정스럽습니다. 이런 부분은 검증을 해야 하는 것이잖아요(참여자5)

(2) 실습내용 조정

연구참여자들은 총 10시간의 실습이 신체, 가사, 사회활동 지원을 영역별로 2시간 이상 하도록 되어 있는 점은 실효성이 없다고 지적한다. 각각의 실습 내용이 독립적이라기 보다는 유기적으로 관련성이 있고 활동지

원제도의 목적이 장애인의 사회참여지원임을 고려할 때 사회활동지원을 강화하는 방향으로 조정하는 것도 방안이 될 수 있다고 제안하였다.

실습시간을 늘리면 좋은데 그건 싫어하겠죠? 그래도 실습 10시간인데 세 가지를 다 해오라고 하면 그건 형식적인 것 같아요. 차라리 사회활동을 많이 하라고 하던지(참여자1)

실습시간이 좀 짧은건 사실이예요. 늘리자고 하면 반발은 있을텐데.. 10시간이면 한가지라도 제대로 실습하고 올 수 있을까 우려는 되거든요. 실습시간을 늘릴 수 없으면 실습해주시는 장애인에게 필요한 내용으로 두 가지를 5시간씩 한다거나 해서..(참여자4)

Ⅳ. 결론 및 제언

장애인활동지원서비스는 일상생활이 어려운 장애인에게 활동지원급여를 제공하여 자립생활을 지원하고, 장애인의 삶의 질을 높이는 것을 목적으로 한다. 활동지원사는 이러한 활동지원서비스를 제공하는 인력으로 장애인의 욕구에 따라 신체활동, 가사활동 및 사회활동지원서비스 등을 제공한다. 활동지원사로 활동하기 위해서는 40시간의 이론 및 실기교육[2]과 10시간의 현장실습을 통해 활동지원사 교육이수증을 발급받아야 한다. 그러나 본 연구를 통해 활동지원사 양성 교육과정의 문제점이 드러났다. 따라서 본 연구는 장애인활동지원사 교육과정의 문제점을 파악하고 이에 대한 개선방안을 제시하고자 하였다. 본 연구를 통해 확인된 주요 결론을 요약하면 다음과 같다.

질적조사 분석결과 교육기관에서는 이론과 실습교육이 일원화 될 필요가 있음을 인식하면서도 현행 제도는 교육기관에 책임만 떠넘길 뿐 권한은 없어서 행정부담, 실습기관 부족, 교육생 관리의 어려움을 경험하고 있었다. 과거의 방식으로 교육생에게 실습을 안내하고, 서비스 기관에게 홍보기회를 주어 돌파구를 찾으려는 노력을 하고 있으나 여전히 실습의 한계는 남아 있었다. 교육기관에서는 이론과 실습을 분리한 이전방식으로 재변경하는 것을 대체로 선호하고 있으나, 근본적인 대책은 아닐 수 있다는 점도 인식하고 있어 근본적인 대책이 필요한 상황이다. 실습지도 관련 사항을 활동지원기관 평가에 반영하거나, 교육생의 실습기간에 제한을 두어 교육기관-교육생-실습기관 등 교육의 3주체가 실습에 대한 책임감을 갖는 것이 필요하고 무엇보다 실습기관을 확대하는 것이 현실적으로 가장 시급해 보인다고 하겠다.

본 연구의 결과를 토대로 활동지원사 교육과정의 개편 방안을 마련하기 위한 제언을 하면 다음과 같다.

첫째, 활동지원사 교육 및 자격관리 주체 일원화를 유지해야 한다. 교육이수증 발급 시기를 현장실습 이전에서 이후로 변경한 것은 현장실습을 강화하고 자격관리의 주체를 일원화하여 활동지원사의 질적 수준과 교육의 질을 확보하고자 하려는 시도였다고 볼 수 있다. 다만, 이론 · 실기교육 이수자의 공급과 수요가 매우 불균형한 상황에서 활동지원사의 실수요자라고 할 수 있는 활동지원기관이 현장실습을 통한 활동지원사

2) 사회복지사, 간호사, 간호조무사 및 유사경력자는 이론 및 실기 8시간을 감면하여 이론 및 실기32시간과 실습 10시간 등 총 42시간을 이수하도록 한다.

양성에 소극적인 태도를 보이고, 교육생이 현장실습에 대한 이행을 소홀히 하면서 현장실습 운영의 어려움이 드러난 것으로 파악된다. 따라서 교육 및 자격관리의 주체를 일원화한 현재의 운영체계를 변화시키지 않고, 활동지원기관이 현장실습에 협조할 수 있는 장치를 마련하고, 교육생 관리의 기준을 명확히 하도록 해야한다.

둘째, 교육생과 실습비 관리 방안 개선되어야 한다. 교육 이수기간에 제한이 없어 이론교육에서 미이수 교육생의 이월이 발생함은 물론 교육생의 실습유보에 따른 교육생 이월과 함께 실습비의 이월로 인한 회계관리의 문제가 한꺼번에 발생한다. 교육생과 실습비 관리의 문제는 결국 같은 맥락에서 발생한다고 볼 수 있으며 현장실습을 이론 · 실기 수료 후 일정 기한 내에 이수하도록 제한할 필요가 있다. 현장실습은 교육기관에서 이론과 실기를 통해 학습한 지식을 실제 장애인을 지원하는 현장에서 활용해 보는 경험을 통해 활동지원사로서의 기술과 태도를 준비하는 과정이다. 따라서 현장에서 활용할 수 있는 이론적 지식이 얼마나 유지될 것인가를 고려하여 실습 이수기한을 제한할 필요가 있다.

셋째, 현장실습기관을 확대해야 한다. 현장실습기관이 활동지원서비스 제공기관으로만 한정된 현재의 교육과정은 실습이 유보되는 가장 큰 원인이 되고 있는 것으로 나타난다. 연구결과 현장실습 기관을 확대하는 것은 활동지원사 실습을 활성화 할 수 있는 근본적인 대안으로 확인되었다. 재가서비스를 기본으로 하는 활동지원사의 역할을 고려할 때 현장실습이 가능하기 위해서는 먼저 기관이 활동지원급여(신체, 가사, 사회활동)와 관련된 일상생활 및 지역사회생활지원 서비스를 제공하고 있는지, 기관의 주요 서비스 대상이 활동지원 서비스를 이용할 자격이 있는지, 그리고 실습을 지도할 수 있는 전문가가 상주하고 있는지를 고려해야 한다. 장애유형별 거주시설 및 중증장애인거주시설은 주거, 일상생활, 지역사회생활지원을 제공하는 시설로, 현재 시설거주 장애인은 활동지원급여 신청 자격이 없어 실습대상으로 이용되고 실제 서비스를 이용할 수 없는 논란을 피할 수 없다. 반면 장애인공동생활가정(그룹홈)은 4인 이내의 소규모 주거시설로서 시설과 재가의 중간 성격을 가지고 있고, 거주장애인이 제한적으로나마 활동지원급여를 이용할 수 있는 점에서 현장실습기관으로 확대할 수 있을 것이다.

넷째, 탄력적인 실습운영이 필요하다. 현재 신체, 가사, 사회활동지원의 각 영역에서 2시간 이상 실습을 하도록 하고 있지만, 장애인의 욕구에 따라서는 3가지 영역의 실습이 어려울 수 있다. 따라서 실습 내용은 3가지 영역을 모두 실습하는 원칙은 유지하되, 2가지 영역 이상 실습할 수 있도록 하고, 2가지 영역으로 실습할 경우에는 활동지원제도의 궁극적 목적인 사회활동지원을 강화하여 실습할 수 있도록 조정하여 제도의 목적에 맞는 인력을 양성하도록 개선하는 방안을 검토할 수 있다.

본 연구는 그동안 활동지원사 교육과정의 개편방안을 현장실습 활성화의 측면에서 검토하고 개선방안을 제시하였다. 그러나, 활동지원사의 실습기회 제공을 위해 실습기관을 확대하는 측면만을 고려하여 실습기관을 일시에 확대할 경우, 사전준비 미비로 인해 실습기관이나 이용인의 측면에서도 단순 봉사자로 인식하거나 또는 기관의 수익마련을 위한 하나의 방안으로 전락할 가능성도 배제할 수 없다. 따라서, 활동지원급여의 내용 분석과 기관들의 서비스 내용 분석을 통해 유사성과 적합성이 높은 유형의 기관부터 준비과정을 거쳐 단계적으로 확대 하고, 장기적으로는 장애인거주시설을 활동지원사 실습기관으로만 이용할 것이 아니라, 장애인의 자립생활과 서비스선택권 보장의 측면에서 거주시설의 장인에게 활동지원서비스의 이용자격을

확대 적용하는 방안을 검토해야 한다. 탈시설지원정책에서 활동지원사는 장애인의 탈시설지원을 위한 핵심적인 서비스 제공인력으로 활용될 것으로 예상된다. 따라서 활동지원사의 교육과정 개편(안)에서 중요하게 고려해야 할 점은 활동지원사의 질적수준 향상 뿐 아니라 활동지원제도의 도입 목적에 맞는 운영과 서비스 이용자의 자립과 삶의 질 향상, 사회통합에 기여할 수 있는 방안으로 운영되어야 할 것이다.

참고문헌

강민희(2014). 장애인활동보조인의 경험에 대한 현상학적 연구-주체적 행위자로서의 돌봄인식고 전문성 구축을 중심으로-. 한국장애인복지학, 25, 83-111.

김경미(2005), 장애인활동보조서비스 이용 이후의 삶의 변화에 대한 연구, 신체적, 심리적, 사회관계적 측면을 중심으로, 한국사회복지학, 60(3), 107-127

김진우 외 (2014) 발달장애인복지론

보건복지부(2019d), 장애인활동지원 사업안내

보건복지부(2019e), 장애인과 함께하는 활동지원사 양성 교육과정

서정희 외(2012) 자립생활 기반구축을 위한 외국사례 및 정책연구를 통한 선진모델구축, 국가인권위원회

손인봉, 김동기, 김승태, 조은아(2015), 장애인 활동지원 제도 코디네이터가 지각한 직무적합성과 소진의 관계에서 직무스트레스의 매개효과에 대한 연구, 재활복지,19(2): 27-53

이채식(2011) 장애인활동보조인의 활동보조서비스 제공실태 분석, GRI연구논총 13(1), 121-144

임정현(2017), 장애인활동보조서비스 활동보조인의 서비스 제공경험에 관한 연구, 직업재활연구 27(2): 1-17

정여주(2015), 장애인활동보조인의 활동보조 경험에 대한 연구, 한국위기관리논집, 11(7) 157-180

최복천, 김유리(2016), 장애아동 부모가 인식하는 활동지원서비스의 문제점 및 개선방안에 관한 질적연구, 지체, 중복, 건강장애연구, 59(3): 207-226

Dejong G. 1979. The moment for Independent Living: Origin. Ideology and Implications for Disability Research.

자유주제Ⅱ

발표1

전달체계 공무원의 복지규범은 정부의 복지역할 강화에 긍정적인가? 부정적인가?
-정부 복지예산수준에 대한 인식을 상호작용효과로-

강상준(서강대)

전달체계 공무원의 복지규범은 정부의 복지역할 강화에 긍정적인가? 부정적인가?

- 정부 복지예산수준에 대한 인식을 상호작용효과로[1] -

강상준(서강대학교 생명문화연구소)

Ⅰ. 서론

사회정책의 가장 큰 목적 중 하나는 시장경제 운영에 있어서 대표적 부작용인 불평등과 같은 사회적 문제를 법률과 제도로 대처하는 것이다. 이는 사회적 갈등을 안정적으로 관리할 뿐만 아니라, 재화의 재분배과정을 통해 사회정의를 실현하고자 하는 롤스(J. Rawls)적 관점에 기반을 두고 있다. 즉, 개인이 소유한 기본적 재화(primary good)를 일정 부분 사회적 자원으로 전환하여 취약한 사람들에게 배분하는 최소극대화의 원칙(Maximin principle)을 정책적으로 구체화 시키는 것이다. 사회정책이 운영된다는 것은 도덕적이면서 합리적인 감성을 지닌 사회구성원들이 이와같은 제도에 동의한 것으로 간주할 수 있으며, 역으로 기본적 재화(소득과 재산)를 제공할 도덕적 의무가 사회적 규범으로 구체화 되는 것을 의미한다(Rawls, 1982).

시민의 도덕적 의무와 사회적 규범이 사회정책으로 운영된다는 것은 좀 더 구체적으로 무엇을 의미하는가? 복지국가의 이론적 기반을 제공하였던 Marshall은 사회적 평등이라는 도덕적이고 규범적인 문제를 경제적 비용의 관점에서 접근하여 공동체 성원으로서 갖는 권리로의 시민권을 제시하고 있다. 사회구성원으로서 인간다운 기본적 삶, 평등한 사회적 권리(social rights)의 보장을 위해 투입되어야 하는 공적 비용을 경제적 부담으로 구체화하여 이를 국가와 사회, 시민들이 책임지도록 하는 근거로 도덕적 의무 내지는 사회적 규범의 기초를 제시한다(Marshall & Bottomore, 1992; Bulmer & Rees, 1996; 김윤태, 2013). 시민은 가장 불리한 상황에 처했을 때 생존을 위한 권리와 소득·재산과 같은 기본적 재화를 향유할 지위(status)와 권리를 가지며, 그와 같은 권리들이 사회정책으로 요구되어지고 모두가 평등하게 공동으로 분담해야 할 책무성도 부여된다는 것이다.

사회적 권리로서의 기본적 재화에 대한 재분배를 실현시키기 위해서는 구체화된 정책과 프로그램이 필요하지만, 무엇보다 이와 같은 정책과 프로그램이 사회 내부에 정착되게 할 수 있는 규범(norm)이 필요하다. 이와 관련하여 김영철(2012)은 '복지정책이 없으면 사회 전체의 복지 수준은 전반적으로 저하될 것은 분명하지만, 만일 그와 같은 복지 정책을 수용하고 내면화시킬 사회적 규범(social norms)이 존재하지 않으면 그 어떠한 복지 정책도 무력화되어 복지 담론 자체가 무의미해질 가능성이 높다'고 하면서(김영철, 2012: 10), '정책(policy)'과 '규범(norm)'을 상호 균등하면서도 뚜렷한 인과관계의 선상에서 이해하여야 하는 개념

1) 본 연구는 서울특별시의 「2017 찾아가는 동주민센터 시정연구논문」 지원사업의 일환으로 진행이 된 연구임.

으로 규정하였다.

즉, 공동체로서의 윤리와 규범, 연대의식이 선행되지 않은 상태에서의 사회정책은 실효성 있는 방안으로 구체화되는 것에 한계가 있다는 것이다. 최근 전기요금 누진제 조정을 위한 정책 프로그램 제안과정에서 보여진 일련의 모습[2]을 통해서도 알 수 있듯이, 주주 자본주의에 입각하여 경영 성과를 달성하는 것을 우선시하는 (공)기업에게 사회적 책임 활동을 요구하거나 높은 세금을 내는 등의 규범을 제시하게 되면 공기업일지라도 주주의 이익에 기반한 비용적 측면에서 계산할 수 밖에 없고 이는 강력한 시장의 저항 형태로 나타난다. 그런 측면에서 Mishra가 사회권(social rights)이 경제적 공민권(civil rights), 정치적 참정권(political rights)과 동등하게 자본주의 사회에서 굳게 뿌리내릴 수 있기에는 한계가 존재할 수 밖에 없다고 지적한 것은 사회정책의 효율적 운영과 폭넓은 제도화의 측면에서 간과할 수 없는 지점이다(Mishra, 1981). 즉, 복지국가를 구성하는 당위적 요소로서의 사회적 권리가 사회정책으로 펼쳐지기에는 복지자본주의 체제에서 논쟁적인 요소일 수 밖에 없다. 그럼에도 불구하고 복지국가라는 공동체의 유지를 위해서는 사회권의 보장인 사회정책이 효과적이고 적절하게 운영되어야 한다는 것에 그 누구도 이의를 제기하지 않고 있다. 이는 사회권이 시민이 향유해야 할 기본적 권리로 설정되어 제도적 복지국가 지향의 정당한 요소로서 근거가 확보되고 있기 때문이다. 그렇기에 「민주적 복지자본주의」 국가는 개인간 권리와 의무에 대한 암묵적 계약 즉, 복지규범의 순응성 확보를 위해 사회적 권리인 사회보장을 정책으로 전달할 수 있는 관료제와 조세체계를 기본적인 매커니즘으로 운영하고 복지국가 발전의 시스템으로 정착시킴(Marshall, 1950; 여유진 외, 2018)은 물론 공공전달체계의 확대와 강화를 꾸준히 유지하고 있다. 이와같은 복지국가 발전과 운영의 맥락에서 전달체계상의 공무원은 복지정책 제공자로서의 특화된 지식과 전문성, 위임된 권한 부여 등의 조직적 특성과 역할이 부여될 뿐만 아니라, 정부정책을 실행·전달하는 과정에서의 정책을 대변하는 역할의 모습도 함께 지니게 된다(Hazenfeld, 1983; Erikson and Goldthrope, 1992; 전병재 외, 1995; 안상훈, 2000: 97). 그리고, 제도화된 복지규범으로서 사회정책의 주된 목표와 초점이 소득보장, 직업보장, 소득격차 감소 등에 맞추어져 있음을 인식하고, 정책 실행 과정과 결과 등 전반에 걸쳐 정책 효과성이 발휘되는 것을 목표로 삼게 된다(구혜영, 2015: 6).

복지규범에 대한 방향과 활동지침은 사회권 보장을 위한 정부 기능이 더욱 전문화되고 다양화되어 감에 따라 점차 확대되고 있다. 아울러 모든 정책과정에 내재화되며(박경원, 2009; 정영오, 2017), 사회적 합의에 기초하여 설정된 규범으로서의 성격이 강하게 규정되는 지향성을 지니게 된다(국민권익위원회, 2012: 12). 전달체계상의 공무원이 지녀야 할 공적가치는 그 기초가 사회적 규범(social norms)에 기반하고 사회규범은 복지규범(welfare norms)으로 제도화되어 사회정책으로 발전되며 다시금 전달체계에서 공무원들에 의해 실행되는 순환의 구조로 안착된다(조경훈·이선우, 2018: 145). Bozeman(2002)은 이에 대해 '정부가 시장실패(market failure)에 대응하는 기제와 역할을 정립하는(anchored) 과정'으로 규정하였고, 이때 정립되는 것이 공적가치로서의 복지규범이라는 것이다. 그리고, 정부 측 제공자(providers)인 전달체계상의 인적 자원이 부족할 경우에는 사회적 가치의 확대 자체가 실패하게 될 수도 있다고 경고하였다(Bozeman, 2002:

2) "한전 이사회, '여름철 누진제 완화' 전기요금 개편안 보류", 연합뉴스 2019년 6월 21일자

145). 물론 이와같은 접근이 정부 영역 확대가 공무원 집단의 이익에 부합한다는 자기이해(self-interest)적 관점(Gelissen, 2000)에 근거하여 비판될 수 있으나(Taylor-Gooby, 1991; 안상훈, 2009), Huseby(1995)의 국가간 비교연구를 비롯하여 Wise & Szücs(1996), Davis(1997) 등의 선행연구에 비추어, 공무원 그룹이 지닌 시민에 대한 책임의식과 그에 따른 정부 역할 강화 인식은 역사적·문화적 배경 등의 여러 요인에 정적인 영향을 받는다고 하였기에 이들 그룹이 지닌 공적 영역 확장에 대한 의식을 자기이해적 관점으로만 규정짓기에는 한계가 있어 보인다.

전달체계 상의 공무원은 기본적으로 경제적 결핍의 영향을 다루게 된다. 특히 소득 결핍에 대한 태도와 신념은 그에 따른 문제를 규정하는 것 뿐만 아니라, 개입방법을 선택하는 것, 소득 결핍에 대한 국가의 역할이 어떠해야 하는지에 대한 관점과도 깊은 관련이 있다. 무엇보다 중요한 것은 이들 그룹의 빈곤에 대한 태도와 국가 역할에 대한 관점은 전달체계 상의 사회보장 서비스를 제공하는데 있어서 적극적이고 긍정적인 자세 여부와 함께 그 자체가 바로 '사회자본(social capital)'[3]이라는 것에 의미가 있다(Irene, Y. H. Ng. & Grace, K. 2010). D. Easton(1965)도 체제이론에 의거하여 체제 투입요소로서 공적 태도(public attitude)가 중요한 역할을 한다고 하였으며, 정부의 역할과 범위에 대한 시스템적 요구(demands)는 정부와 시민들 간의 상호작용에 중요한 영향을 준다고 하였다.

공적 업무에 투입되고 행정을 집행하는 직무특성으로 공무원들이 갖고 있는 복지규범은 정책입안이나 집행 및 행정서비스 전달에 있어서 중요한 영향을 미치게 된다. 중요 업무가 빈곤계층에 대한 사회보장 정책의 최전선에 있다는 것은 빈곤에 대해 사회구조적인 원인을 우선시하면서 개인과 사회 양자의 변화를 동시에 추구하는 직무 특성을 지니게 되므로 전달체계의 복지담당 공무원들의 역할과 자세에 대한 기대는 일반인보다 더 높은 수준의 복지규범을 요구하게 된다(Reeser & Epstein, 1987; Bullok, 2004; Weiss-Gal et al., 2009; 류만상, 2007; 구혜영, 2015; 강상준, 2018). 그러나, 근래에 들어 이들 그룹을 대상으로 이루어진 연구결과들을 보면 빈곤에 대한 관점이 일관되지 않다는 결과(배효숙 외, 2007)를 보이고 있으며, 빈곤의 원인 자체를 빈곤계층의 개인성향에 따른 요인으로 귀결시키거나(김사현, 2008), 빈곤에 대한 태도가 소극적으로 나타남과 동시에 상당 수준 보수화되는 경향성(김소정, 2015: 51)을 보이기도 한다. 또한 전달체계 공무원이 스스로 재량권을 축소하는 방향으로 사고하고 행동하는 경향이 보고된다는 연구결과도 제시되고 있다(주재현 외, 2017: 138). 즉, 복지규범의 수준이 낮아짐은 물론 국가역할에 대해서는 보수화되고 복지급여의 확대에 대해 전적으로 긍정적이지 않은 경향을 보이기도 한다는 것이다(김통원, 2005; 손태흥, 2005; 김사현, 2008; 전희정 외, 2012).

이와같은 맥락으로, 복지정책에 대한 정부 역할 강화라는 국민의 요구가 한층 높아지고, 중앙정부와 지방정부 모두에서 전달체계 인력과 기능을 강화하고 있는 현 시점에서, 정부 역할에 대한 태도나 인지적인 믿음과 가치 등의 미시적 차원에 대한 연구는 중요한 의미를 지니고 있다(강혜진, 2011: 10-11). 특히 사회적 규범으로서의 복지규범이 공적가치로 내재화되어 정부정책 전달자(provider)로서의 역할과 책임을 지닌 공공전달체계 공무원 그룹을 대상으로 한 체계적이고 다양한 연구가 필요하다는 주장(김소정, 2015)은 시기적으로

3) OECD(2001)에서는 사회적 자본(social capital)을 집단 내 혹은 집단 간 협력 촉진 및 공유의 규범, 가치와 이해를 가진 네트워크로 규정하였다(사문도·소진광, 2019: 207 재인용).

일면 타당한 주장이다. 그러함에도 여전히 일선 전달체계의 공무원이 지니고 있는 복지규범과 같은 공통의 사회적 가치체계에 대한 실증연구가 부족하다는 비판과 제언은 지속적으로 대두되고 있다(사문도·소진광, 2019: 205). 이에 공공전달체계 공무원의 복지규범에 대한 인식이 정부역할에 대한 태도에 있어서 어떠한 관계성을 보이고 있는지 실증적으로 파악하기 위하여 본 연구를 진행하고자 한다. 그리고 이 결과를 토대로 정책적 함의를 도출하여 사회정책 측면에서의 정부역할에 대한 방향성 설정에 반영될 수 있도록 기여하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 사회적 규범으로서의 복지규범

복지는 이제 더 이상 누구도 부인할 수 없는 규범적 당위임과 동시에 사회 곳곳에서 정치적 아젠다로 형성되어 다양한 이슈의 중심을 이루고 있다. 시장 경제가 지닌 사회적 불평등의 한계를 극복하기 위한 사회보장제도의 '연대성'을 형성해 나가는 필요충분 조건이다. 복지규범은 입법이라는 과정과 법률이라는 형태를 통해 확고한 위치를 자리잡게 된다. 이는 정당성의 기초로서 민주적 모습, 즉 아래로부터 성숙해야 한다는 점과 사회적 소외를 극복할 수 있는 포섭의 장치로 마련되어야 한다는 점을 의미하는 것이다(김나경, 2013: 54). 사회적 권리 보장과 이를 위한 공동체 의무로서 사회규범은 Marshall에 의해 제도적 영역인 사회권의 구체적 개념으로 제시되었고(Mishra, 1981; Esping-Anderson, 1990), Rawls에 의해서 좀 더 명확해지게 되었다. 개인의 삶을 자유롭게 추구하기 위한 권리가 누구에게나 있다는 것이다. 여기에 덧붙여 Sen(1993)도 인간 자신이 보유한 잠재능력(capability)을 발휘하여 기능수행(functioning)을 통한 안녕(well-being)을 추구할 수 있는 자유를 평등하게 가져야 한다고 주장하였다(권혁주 외, 2012: 167-168).

이와같은 모든 과정에서 복지규범이 '시민들을 동등한 관심과 존중으로 보호하기 위한 국가 운영의 최고 덕목'이라고 한 Dworkin(2000)의 주장과 정리는, 시민에 의한 복지규범이 시민을 위한 사회정책으로 국가에 의해 확립되고 운영되며 지켜져야 됨을 강조한 것이다.

정치적, 경제적, 사회적, 법률적 흐름에서 짚어낸 이와 같은 맥락에 기반하여 Kleeger(2013)는 복지규범(social welfare norms) 개념을 다음과 같이 제시하고 있다. '개인의 자율성과 지위, 행동 등을 법률로 보장하기 위해, 개인의 자유를 해치는 다양한 압력(power of the dead hand)을 적절하고 유효하게 제한하는 사회적 의무이며, 정책으로서 사회복지가 타당하면서도 정교한 규범으로 제도화되는 것'으로 정의하였다. 특히 이 과정에서 제도화된 규범으로서의 법률은 사회적 합의를 도출하고 진보적으로 발전하면서 합법성을 담보해 내는 노력을 기울이게 된다고 하였다(Kleeger, 2013: 695).

능력과 노력에 따른 적절한 보상이라는 시장 경제의 내재된(internal) 원칙[4]과 능력은 부족하나 기본적인 생활 수준을 보상하여야 한다는 외재화된 사회규범으로서의 복지규범은, 간혹 사회적 논쟁의 장에 이슈로

4) Sen은 이에 대해 인간이 지성적(intelligent) 능력에 기초하여 자신의 이익을 추구하는 자기 이익의 극대화(Self-Interest Maximization)가 내재적(internal)으로 일관된 모습을 보이는 것이라 하였다(Amartya Sen. 2002: 23)

떠오르기도 한다. 부와 소득의 적정 분배와 직결되어 있는 사회정책을 둘러싼 사회적 논쟁과 갈등의 현상이 바로 그것이다(Barry, 1999). 특히, 사회적 양극화로 인한 계층·계급·세대간 갈등이 심화될 때 발생하는 논쟁은 사회통합에 장애요인으로까지 작용을 하기도 한다. 1차적으로 복지국가가 지향하는 사회정의란 개인들에게 적어도 최소한의 기본권리를 누리게 하고, 빈곤을 퇴치해 일정 수준의 평등을 구가할 수 있도록 사회적 부를 재분배하는 것을 국가의 의무라고 보는 시각이다(Minogue, 1998: 254). 이른바 '사회정의의 제도적 표현(institutional manifestation of social justice)'인 것이다(Boucher & Kelly, 1998: 2). 외재화된 사회규범은 사회 공동체 속의 다양한 행위자들이 서로에게 관심을 갖고 합의를 도출하는 유기적 상호관계를 형성하게 된다. 이는 사회적 연대의 중요한 기초가 되고 다시금 상호작용을 촉진하는 계기로 환류되어 결국 복지규범 논의의 주체로서 성장하게 된다(Hausman & McPherson, 2006: 87). 복지규범이 형성된다는 것은 시장경제의 원칙에 따른 경제적 행위를 하면서도, 자기 이익의 선호에 부합하지 않는 복지규범이 작용해도 이를 따르는 행동으로 인도하는 사회적 환경과 문화, 제도가 자리잡게 되는 것을 의미한다. 그럼에도 여전히 사회는 사회적 규범으로서의 복지규범에 대하여 비형평적인 재분재의 강요된 제도라는 비판이 강하게 제기되고 있으며, 더 나아가 복지국가가 구현하고자 하는 이념은 형평성에 위배된다는 비판이 제기되기도 한다(곽병훈, 2016: 40).

규범에 대한 전통적 통념은 사회적으로 합의된 가치를 따라야 한다는 것이다. 규범은 본질적으로 합의에 의한 것이고 상호 호혜의 개념에 기반을 두고 있기에 일정 수준의 구속력을 갖고 구성원 상호간의 약속에 의해 서로를 지원함으로써 지속된다. 이는 상호주의에 기초한 서로간의 책임인 것이다. 그렇기에 양극화가 심화되는 현재와 같은 환경에서는 오히려 복지규범(welfare norms)을 더욱 공고하게 하는 것이 신자유주의적 교의(orthodoxy)가 확산되는 것을 막아낼 수 있는 타협(compromise)의 매커니즘으로써 효과적일 수 있다(Kleeger, 2013).

한국사회 역시도 신자유주의적인 경쟁적 구도와 복지규범의 사회적 확대 사이의 타협이 필요되는 시점이다. 그러나, 성장지향적 이익이 우선시 되는 사회적 경향에서, 공동의 합의로 채택되어야 할 사회정책이 그 자체가 지닌 모호한 산출성의 특징으로 합의를 이끌어내는 데에는 막상 한계가 존재한다. 공리주의적 관점이 지닌 효과성과 효율성의 논리 기준이 사회정책의 지향점에 대한 '비효율성' 공격을 가함으로 사회정책이 지닌 사회에 대한'잠재적 이익(potential profit)'을 극대화할 수 있는 기반을 잃게 하기도 한다(Gilbert & Terrell, 2002: 161). IMF에 의한 구제 금융 제공의 조건하에 외생적으로 이식된 신자유주의는 '시장이 사회적 미덕을 최소화하는(markets economize on virtue)' 상황을 초래하여 복지규범의 공동체 윤리를 반시장적인 규범으로 낙인찍게 만들고 있다(Bowles, 2011; 권혁주 외, 2012: 11 재인용). 그러나, 역으로 판단해 보면 '복지규범'은 한정된 사회적 자원을 둘러싼 경쟁과 긴장에 대해 오히려 정당성을 부여할 수 있는 기제임과 동시에 공공부문의 개입이라는 활동을 통해 '사회적 결속력(social cohesion)'을 창출하고 실현하기 위한 본질적 가치인 것이다. 즉, 자본주의의 '인간적인 면(human face; Bryson, 1992)' 이자, '정당성이 부여된 규범(Pampel & Williamson, 1989)'의 제도적 장치이다(곽병훈, 2016: 41-42). 그리고 무엇보다 중요한 것은 '복지규범'을 경제적·사회적 조건으로 확립하고 법률적·제도적으로 운영하여 시민의

기본 욕구를 충족시킬 수 있는 유일한 행위자(권위자)는 국가라는 것이다(Copp, 1992: 260).

즉, 국가라는 권위체계가 법적 책임(legal accountability)하에 행정의 책임성(bureaucratic accountability)과 전문가적 책임성(professional accountability)을 공공전달체계를 통해 수행하는 것이며, 이와같은 책임성하에 전달체계상의 공무원이 지니게 되는 공적 책임으로서의 복지규범은 더욱 중요해지고, 시민의 복지 요구에 대한 민감성은 더욱 강하게 주목받아야 한다는 것이다(Romzek & Dubnick, 1994; 주재현 외, 2017: 138-139).

그러함에도 불구하고 복지규범에 대한 연구는 개념과 정의, 속성에 관한 수준의 연구가 주류를 이루고 있으며(Dworkin, 2000; Houseman & McPherson, 2006; Kleeger, 2013; Baron, 2018; 권혁주, 2012; 김나경, 2013), 전문가적·행정적 책임성에 기반한 전달체계 상에서의 복지규범에 대한 연구는 활발하지 못하다. 더 나아가 전달체계를 통해 체감되는 정부의 역할이나 책임에 대한 권리적 요구를 시민의 기본적 태도로 갖추도록 하기 위한 논의와 연구 자체가 부족하다는 비판 또한 제기되고 있다(Baron, 2018: 248). 이런 측면에서 전달체계 공무원이 선출된 정치가와 시민 사이를 연결하고 대응해야 하는 역할(responsiveness & representation)을 수행함과 동시에 사회적 형평과 공정성, 시민사회 공익을 위한 판단, 행동 등에 있어서 책임성이 부여된다는 연구(Campbell & Willson, 1995; Denhardt & Denhardt, 2000; Demir, 2014) 등은 전달체계 공무원이 단순한 정책서비스의 전달 역할만 하는 것이 아닌 복지규범을 기반으로 한 전문적·행정적 책임과 실천의 주체임을 인식하도록 한다는 데에 눈여겨 보아야 한다.

2. 정부의 복지역할에 대한 태도

정부역할에 대한 기대와 태도를 형성하는 요인에 관한 연구는 서구 선진국을 중심으로 진행되어 왔고(박종민·김현정, 2018: 126) 사회정책과 관련된 정부활동 및 역할이 중심 주제를 이루고 있다. 시장경제를 지향하는 서구 선진국의 체제 특성으로 경제 측면의 정부역할에 대한 기대요인 연구는 상대적으로 적게 나타난다(Borre & Scarbrough, 1995; Borre & Viegas, 1995). 이런 맥락으로 사회정책적 측면에서의 정부의 복지역할이란, 최소한의 소득을 보장하고 기본적 생계유지를 위한 지원과 직업을 보장하도록 하며 빈부격차를 줄이기 위해 정책을 프로그램화하여 지원하는 것 등으로 정의될 수 있다(구혜영, 2015: 6). 정부의 복지역할에 대한 국민들의 요구와 태도는 인구학적 특성, 개인적 이해요인, 사회적 위치, 지지정당, 정치·경제적 이데올로기 등 다양한 요인에 따라 다르게 나타난다(Hasenfeld & Rafferty, 1989; Pettersen, 1995; Blekesaune & Quadagno, 2003; Linos & West, 2003; Kumlin, 2007).

보수vs진보, 우파vs좌파, 지지정당vs반대정당 등 이념적 요인(ideological orientation)에 따라 정부의 복지역할 강화에 대한 선호성에 차이가 발생한다는 연구(Ingleheart, 1984; Jost, 2006; 박종민·조인영, 2007), 계급(class), 계층(strum), 복지수혜여부(소득수준), 연령대, 성별, 교육 등으로 구분되는 사회구조적 요인에 따라 차이가 발생한다는 연구(Hansenfel & Rafferty, 1989; Huseby, 1995; Kumlin, 2007; 박종민, 2008; 류만희·최영, 2009) 등으로 크게 구분될 수 있는데 이와같은 연구의 결과는 간혹 상반된 차이가 나타나기도 하나 전반적으로 교육이나 소득의 수준 등 사회경제적 지위가 높을수록 복지에 대한 정부 역할을

덜 지지하고, 노동계급, 고연령층, 복지수혜자 그룹 등이 정부의 역할 강화에 찬성하는 경향성을 보이는 것으로 나타났다. 특히, 노동계급에서는 민간영역의 노동자보다는 공공영역에 근무하는 공무원들이 정부의 규모와 역할에 대한 태도와 인식에서 더 큰 정부를 지지한다는 연구결과가 제시된다. 이는 앞서 서론에서도 언급하였지만, 복지제공자라는 자기이해적 관점보다는 공공영역의 규모, 문화적·역사적 배경 등의 차이에 따른 시민에 대한 책임성이 집단을 위한 이익추구를 배제하고 공익을 위한 합리적인 판단과 행동을 추구하게 한다는 것으로(Campbell & Wilson, 1995; Blau & Scott, 2003), 정부의 역할을 강화하여 복지정책을 확대하는 지향성을 보인다는 것이다(Huseby, 1995; Wise & Szücs, 1996; Slyke, 2007).

정부 역할에 대한 국민들의 태도를 고려하기 위해 제시되는 기본틀은 D. Easton의 정치체제이론이 대표적이다. 가치의 권위적 배분과정으로서 정치는 정부의 자의성에 의해서가 아니라 국민의 요구와 지지(public attitude)를 바탕으로 정책을 결정하게 된다. 아울러 결정된 정책은 다시 국민의 요구에 어느 정도 부응하는가에 따라 새로운 요구를 파악하고 다시금 정책을 수정하게 된다(Easton, 1965).

시민의 참여를 강조하는 직접민주주의 방식이건 대표를 선출하는 대의민주주의 방식이건 시민들의 요구에 반응하는 것은 민주정부의 지향점이다. 여론, 선거 등 다양한 방식으로 기제가 작동되어 표출된 시민들의 요구에 대해 정부의 반응(결과)은 정책의 수립과 운영으로 나타난다(강혜진, 2011). '시민의 반응과 요구'라는 이와 같은 민주주의 기제는 복지국가 등장 이후 더욱 공고히 되어 정부 역할의 확대와 축소에 관한 논쟁이 이루어질 때 경제적 상황을 비롯한 내외적인 변동(fluctuation) 요인과 결합하여 작용을 하게 되었다. 정부 역할에 대한 시민사회의 기대는 점차 변해왔으며(May, 1997), 순수한 공공재 공급이나 빈곤계층 지원과 같은 역할에 대해서는 이제 보편적으로 수용되어 국가간에도 거의 차이가 없다. 차이가 있다면 중간 수준 이상의 정부 역할로 경제적 측면의 정부개입과 사회보장 측면의 역할 강화에 초점이 맞추어지고 있다(박종민·김현정, 2018: 126). 그렇기에 때로 사회정책의 틀과 방향 자체가 바뀌게 되는 것은 당연한 모습일 것이다. 이는 한국사회도 마찬가지여서 소위 '무상급식 논쟁'이 이슈로 떠올랐던 2010년 지방선거와 2012년 대선(大選)에서는 복지가 최대 쟁점으로 떠올랐다. 이처럼 국민들의 욕구와 인식(mass beliefs)은 정부 역할을 어떻게 결정할 것인가를 정치가들이 선택하도록 하는 정책 선택의 결정적 요인이라 할 수 있다(Borre & Goldsmith, 1995). 정책 결정의 '민주적 책임성'이 중요시되는 현 사회에서 사회구성원들의 지지 없이는 그 어떠한 정부 역할의 수행도 불가능하다(곽병훈, 2016). 신자유주의적 정부개혁이 일반화되면서 기업에 대한 규제를 줄이고 경제활동을 자율적인 시장의 흐름에 맡기자는 의견이 힘을 얻고 있지만, 이와 동시에 정부의 더 많은 책임과 복지 역할을 제안하는 목소리가 나타나는 것도 현실이다. 특히 빈곤구제와 재분배에 대한 정부개입 확대정책 역시 선택의 기로에 서게 되었고(박종민·조인영, 2007), 정부 역할과 범위를 둘러싼 논란이 심화되고 있는 시점에서 정부가 어떤 방향으로 변화하기를 원하고 있는지에 대한 사회 성원의 인식을 알아보는 것은 매우 중요한 과제이다. 그중에서도 공무원이 지니게 될 정부의 복지역할에 대한 인식은 결국 공공전달체계에 의한 직접적인 서비스 전달이 사회적 약자에 대한 '민주적 책임성'을 공고히 할 수 있는 기반으로 작용하게 된다. 그러므로, 정부의 복지역할에 대한 전달체계 공무원들의 인식과 선호를 취합하여 국가 차원의 지표를 도출하는 것(조인영·김태일, 2008)은 정책이 지향해야 할 방향에 대한 가이드 라인을

제시하고자 하는 연구에 있어서 중요한 의미를 차지한다.

3. 복지예산수준에 대한 인식

최근 몇 년 동안 사회보장 예산과 지출이 증가되면서 여러 계층을 대상으로 한 복지프로그램이 확충되는 등 복지국가에 대한 열망은 대중적인 의제로 확대되었다. 이에 따라 재원 마련 방안에 대한 논의와 논쟁들 역시 중요한 화두로 떠오르고 있다. 복지체제 정착이라는 과정과 목표를 위해 다양한 정책적 노력들이 지속되고 있음에도 여전히 재정 확충과 지출 수준은 부족하다는 비판과 더불어, 증가되는 복지예산에 대한 재정부담의 우려 역시 나타나고 있다(진익, 2015). 복지예산을 바라보는 이와같은 상반된 시각은, 현 시점의 복지정책에 투입되는 재정부담의 수준에 대해 국민적 합의가 없거나(류만희·최영, 2009) 인식차이가 크게 될 경우에 발생하는 정책에 대한 저항 혹은 불수용으로 볼 수 있다(O'Toole, 1986). 결국, 복지부담 및 복지예산에 대한 인식수준은 사회정책에 대한 순응이나 불응의 두가지로 나타나(이종엽, 2003), 개인 혹은 집단의 가치체계와 욕구가 반영될 수 있도록(Jaeger, 2006; 권승, 2012; 이홍기·박영준, 2015) 긍정 혹은 부정의 동력원으로 작동하게 된다. 그렇기에 경제위기, 복지욕구 급증, 복지국가체제에 대한 이슈 확대와 같은 국내 환경변화에 대응하면서 현 시점에 걸 맞는 사회정책을 구축하기 위해서는 현재의 복지수준을 바라보는 대중적 인식을 깊이 있게 분석해야 한다.

2011년 한국보건사회연구원의 조사 결과에 의하면, 우리나라의 전반적인 복지수준에 대한 평가에서 응답자의 38.7%가 높다고 평가한 반면, 61.3%의 응답자는 낮은 수준이라며 부정적인 평가를 하였다. 긍정적 평가는 고연령층에서 부정적 평가는 저연령층에서 많은 비율을 차지하였다. 이는 복지정책의 수혜자가 많은 고연령층의 연령 효과를 중요 요인으로 볼 수 있다(김영순·노정호, 2017). 아울러 저소득계층도 복지수준이 높다는 긍정적 평가를 보여, 공공부조와 사회복지 서비스 등의 각종 복지 혜택을 받는 수혜자 집단의 복지지위론이 주된 원인이라고 분석할 수 있다(안상훈, 2009; 한국보건사회연구원, 2011). 2013년 현대경제연구원의 국가 경제수준 대비 복지수준을 분석한 결과에서는 조사대상자(1004명)의 55.2%가 경제수준을 고려할 경우 아직까지는 국가복지수준이 잘 갖추어지지 않다고 하였다. 여기서도 연령이 낮을수록 현재의 복지수준에 대한 평가가 낮아 세대간 인식차이[5]가 크다고 지적하였는데, 세대간 갈등 요소로 전이될 우려가 상존한다고 경고하면서 정부 복지 정책의 방향성을 가늠해 볼 수 있는 중요한 결과라고 하였다(장후석, 2013). 2014년 아산정책연구원의 조사에서는 정부의 분야별[6] 지출에서 복지분야 예산수준이 가장 낮다는 응답이 타 영역에 비해 높은 것으로 나타났다. 나이가 젊고, 교육수준이 높으며, 화이트칼라 종사자일수록 정부의 사회복지비 지출이 적다는 응답이 높아 앞의 두 조사보고와 비슷한 맥락을 유지하고 있었다. 이 연구에서는 복지예산 수준에 대한 시민들의 인식이 정부로 하여금 복지이슈를 정책의 아젠다로 발전시킴은 물론, '심지어' 방향까지 이끌어 낼 수 있는 매개체라고 제시하여 복지예산 수준에 대한 시민의 인식이 정책 형성과 결정에 중요한 요인임을 주장하였다(김지윤, 2014).

---

5) 우리나라의 복지수준이 잘 갖추어지지 않은 편 응답비율 : 20대 65.9%, 30대 64.9%, 40대 51.2%, 50대 이상 42.2%

6) 정부의 지출 분야(체감지출 '적다' 응답 비율) : 교육(31%), 보건·의료(30%), 환경(30%), 산업·에너지(19%), 국방(32%), 외교·통일(17%), 복지(33%), 농림수산(26%), 치안(26%), 문화체육(22%)

최근 보건복지부와 한국보건사회연구원의 보건복지 수요조사(2015)에서 일반국민에게 전반적인 복지수준에 대한 인식을 물어본 결과, 전체 국민의 69.1%가 여전히 복지수준이 낮다는 응답을 하였으며, 특히 전문가[7] 그룹에서의 '수준이 낮다'는 부정적 의견이 일반 국민보다 더 높은 78.0%로 나타났다. 2016년의 동일한 조사에서도 70.5%로 전반적인 복지수준이 미흡하다고 인식하고 있음을 알 수 있다. 이러한 부정적인 인식의 결과는 국민들의 복지체감도와 복지만족도로 귀결되어 정부의 복지정책 확대를 이끌어 내는 기제로 작용할 수 밖에 없다는 분석을 제시하였다.

복지수준에 대한 통상적인 진단 방법은 OECD 회원국들과의 'GDP 대비 공공사회복지지출 비율'을 비교하는 방법이 가장 대표적이다. 물론 한국과 OECD 회원국들 간 경제사회적 여건에 상당한 차이가 존재하고 GDP만으로는 해당 여건의 차이를 모두 포착할 수 없는 것도 사실이지만 일반적으로 널리 활용되어지고 있다. 정량화된 지표를 이용하여 사회보장의 성과를 분석하고 시행 실적을 점검할 수 있는 객관적 자료이기 때문이다. 그러나, 정량화하는 과정에서 실제 정책 의사결정에 필요한 정보가 배제될 수 있고, 점검 결과를 정책의사결정에 활용하기에는 적당하지 않은 경우가 발생할 우려가 있어, 대국민 및 전문가 인식 조사를 통해 이를 보완하여 유용한 조사수단으로 활용될 수 있도록 하는 것이다(한국보건사회연구원, 2016). 정부와 민간 연구기관의 조사보고서에서 나타나듯이 현재의 국가복지수준이 낮다는 인식과 여론이 다수를 이루지만, 심도있게 살펴볼 것은 계층과 집단별로 인식의 차이가 발생한다는 것이다. 이와 같은 인식의 차이가 사회적 갈등의 요소로 작용할 수 있다는 우려의 분석이 제기되면서, 보다 중요한 것은 파악된 차별적 요인을 정책의 아젠다로 전환시킬 수 있어야 하고 정책형성과 결정의 중요 기제로 작동되도록 유용화 시키는 것이다.

Williamson(2015)은 - 집단마다 차이가 있겠지만 - 어떤 집단이 사회정책 특히 재원에 대한 태도나 인식을 형성하도록 하는 가장 중요한 요인은 정부의 지출부문이라고 하였다. 더욱이, 사회정책과 직접 관련이 있는 시민은 정책 시행에 따른 결과를 체감하기 때문에, 현재의 복지예산 수준을 '결과'로서 인식함과 동시에 이를 기반으로 정책에 대한 선호성을 강하게 표출하게 된다(Alford, 2002). 노령층은 노후 생활을 책임지기 위한 자산이 부족하고, 청년세대는 노동시장의 위축으로 부양을 책임질 세대로서의 역할 부여가 어렵게 되었다. 자녀를 둔 가구 역시 부족한 보육 시스템과 높은 교육비 지출로 복지재원의 부담자 보다는 수혜자로의 전환 가능성이 높다. 결국, 전 세대 전 계층이 복지정책에 일정 부분 의존해야 함을 의미한다(Leibfied & Mau, 2008). 이는 복지지위에 상관없이 현재의 복지수준에 대한 계층적이고 집단적인 인식을 바탕으로 사회적 합의와 지지를 도출해야 한다는 것이다(주은선·백정미, 2007).

적정 복지재정 규모나 배분의 우선순위는 정량화된 지표를 기반으로 한 data의 분석만으로 합리적이고 객관적인 답을 찾기에는 한계가 있을 수 밖에 없으므로 가치선호와 가치판단의 영역에 대한 과학적이고 기술적인 조사 분석에 기반하여 이해관계자인 시민들의 의견수렴에 접근하여야 하며, 시기별로 시민의 선택에 따른 우선순위에 맞춰 정책을 추진할 필요가 있다(최순영, 2014: 117). 이런 맥락으로 정부의 세금과 예산사용 수준에 대한 정성적 평가지표를 활용하여 정부역할에 대한 지지 요인을 구성한 박순애·유미년(2008)의 연구는 조사대상자의 복지에 대한 가치관과는 별개의 독립요인으로 정부의 예산사용에 대한 인식(평가)수준

7) 경제, 사회복지, 사회학, 보건학, 인구학 등 사회보장과 관련된 분야에 종사하는 연구자 751명을 대상으로 실시되었음.

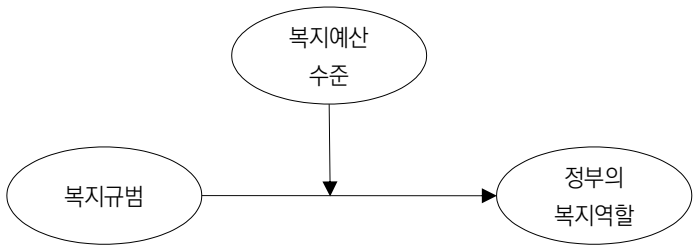
이 정부역할 방향성에 유의하게 영향을 미치고 있는 것으로 나타났는데 이는 정책적 측면에서 고려되어야 할 연구이다. 이와같은 연구결과와 제안들은 복지정책의 주체가 정부라는 것을 감안할 때(Copp, 1992), 정부가 제공하는 복지수준에 대해 시민들이 어떻게 평가하고 있는지를 파악하는 것이 정책결정에 있어서 중요한 변수임을 다시 한번 확인하게 한다(이현우, 2013; 장후석, 2013; 김지윤, 2014).

한국사회에서 복지지출 및 국민부담 수준에 대한 논의가 진행되면서 관련 연구를 진행한 결과, 앞서 제시된 결과처럼 정부의 복지예산수준에 대한 인식 차이가 크게 나타나고 있다. 결과적으로 이에 대한 진단은 향후 복지재정 운영 방향을 결정하는데 기초가 된다는 점에서 중요하다. 국가의 복지수준에 대한 인식은 복지정책 구성 경로의 기본 요소이며, 복지수준의 높고 낮음이 반영되는 것 자체가 정치적 과정이면서 동시에 시민들로 하여금 복지국가를 이해하도록 돕는 기본 메커니즘이 된다(홍경준, 2009). 특히 전문가 집단으로서 자격이 부여되고 있는 복지제공자로서의 전달체계 복지담당 공무원이 인식하는 복지(예산)수준은 집단구성원들의 책무부담에 대한 의사를 가늠하게 해주며 국가개입의 정당성을 판단하는 기준이 될 수 있기에(이홍기·박영준, 2015: 364) 정부역할의 방향성에 대한 연구에 있어서 중요 변수로 고려할 필요성이 있다.

4. 선행연구 검토에 따른 연구모형

본 연구의 목적은 현 시점에서의 전달체계 공무원이 지닌 '복지규범'에 대한 인식이 정부의 복지역할 강화에 대해 정적 혹은 부적 요인으로 작용하는지를 보고자 함이며, 이 과정에서 복지예산수준에 대한 평가가 독립변수인 복지규범 인식정도와 종속변수인 정부의 복지역할에 대해 상호작용의 조절효과로 역할을 하고 있는가를 검증하기 위함이다. 복지의식 수준이나 공공의 태도가 정부역할 강화에 영향을 준다는 선행연구들(Bore & Goldsmith, 1994; Blekesaune & Quadagno 2003; 박순애·유미년, 2008; 이현우, 2013; 황아란·이지호, 2015; 허수연·김한성, 2016)과 공무원들이 지닌 사회적 규범으로서의 복지인식이 복지제도나 정책프로그램 결정, 문제해결 방향 등에 영향을 준다는 연구들(김성한, 1990; 이봉화, 1991; 이양구, 2001; 정동일, 2003; 류만상, 2007; 구혜영, 2015)에 본 연구의 가설은 기반하고 있다. 아울러 좀 더 미시적이고 사회적 규범과 같은 세부적 접근이 있어야 한다는 제언과 주장(강혜진, 2011; 이건민, 2016; 사문도·소진광, 2019), 정부역할이나 책임에 대한 권리적 요구가 전달체계를 통해 향상될 수 있도록 논의되어야 한다(Baron, 2018)는 최근의 연구들에 기반하여 공무원이 지닌 사회적 가치로서의 복지규범에 대한 인식이 정부역할 강화에 유의한 영향을 미치는지 실증적으로 검증하고자 한다. 정부재정과 예산사용 수준에 대한 평가가 정부역할에 대한 지지 요인으로 작용한다는 선행연구(박순애·유미년, 2008)를 고려하여 복지예산의 수준에 대한 평가가 복지규범 인식과 상호작용하여 정부역할 강화로 귀결되는지 조절변수로 살펴보고자 한다. 연구모형은 〈그림 1〉과 같고 구체적인 연구가설은 다음과 같이 제시하고자 한다.

〈그림 1〉 연구모형



가설 1. 전달체계 공무원의 복지규범에 대한 인식은 정부의 복지역할에 정(+)적인 영향을 미칠 것이다.

가설 2. 전달체계 공무원의 복지예산수준에 대한 평가는 복지규범에 대한 인식과 상호작용하여 정부의 복지역할에 조절효과로 작용할 것이다.

Ⅲ. 연구방법

1. 조사대상 및 표본의 특성

〈표 1〉 조사대상의 기본특성

구분		빈도(N)	비율(%)	구분		빈도	비율
성별 (318)	남성	90	28.2	직급 (317)	6급	49	15.5
	여성	229	71.8		7급	32	10.1
연령대 (308)	20대	78	25.3		8급	48	15.1
	30대	129	41.9		9급	188	59.3
	40대	59	19.2	공무원경력 (312)	2년미만	118	37.8
	50대이상	42	13.6		2년~5년	95	30.4
학력 (315)	전문대졸이하	28	8.9		6년~10년	22	7.1
	대졸	262	83.2		11년~20년	32	10.3
	대학원졸	25	7.9		21년이상	45	14.4
직렬 (317)	행정직	51	16.1	채용방식 (316)	일반채용	228	72.2
	복지직	266	83.9		경력직채용	88	27.8

본 연구는 기본적으로 복지전달체계상의 공무원을 대상으로 하고 있으며 사회복지정책의 제공자(providers)로서 시민들과의 가장 최접점에서 근무하고 있는 동주민센터의 복지담당 공무원을 표적집단으로 하였다. 복지규범, 복지예산 수준, 정부의 복지역할 등 각 척도들에 대한 기초분석에서는 집단 간 특성에 따른 차이점을 발견하고자 인구학적 특성, 직렬별, 직급별, 채용방식, 공무원 근무기간 등을 설문조사 항목에 통제변수 문항으로 포함시켰다. 동주민센터 복지담당 공무원은 복지직을 비롯해 행정직도 함께 배치되어 복지업무를 수행하고 있기에 행정직 공무원들도 조사대상에 포함시켜 직렬에 따른 집단간 차이점을 비교하였

다. 아울러, 본 연구의 조사대상이 서울시 동주민센터에서 복지업무를 담당하는 공무원이기에 최근 복지담당 공무원을 확충하면서 민간경력직을 채용·배치한 경로 유입의 특성을 지니고 있어 채용방식에 민간경력직과 일반공개채용을 구분하였다. 이에 유입경로에 따른 집단 간 수준 차이도 비교분석 하였다. 자료수집[8]은 본 연구의 data 수집 협조요청에 응한 36개 동주민센터를 대상으로 시행하였다. 각 변수 및 인구학적 특성에 의한 기초통계 및 직렬별, 공무원 유입경로별, 직급별 구분에 따른 집단간 분석(t-test, ANOVA)과 조절효과 검증을 위해 연구모형에 의거하여 위계적 회귀분석을 진행하였다. 설문이 회수된 335명 중 해당 조사영역에 빠짐없이 기록한 응답자는 총 317명으로 조사대상 그룹의 기본적 특성은 〈표 1〉과 같다.

2. 변수 : 조사척도

〈표 2〉 척도의 구성과 조사문항

변수	문항	chronbach α
복지규범	가난한 사람들에 대한 분배는 도덕적 의무이다.	.746
	좋은 사회는 다른 사람들에 대해 책임을 지는 사회이다.	
	기본욕구를 충족할 수 없는 사람들을 도와주어야 한다.	
	모든 사람들은 평등한 기회를 가져야 한다.	
복지예산 수준	평소 정부의 복지예산은 어떻다고 생각하십니까?(R)	.888
	현재의 경제수준에 비추어 정부의 복지예산은 어떻다고 생각하십니까?(R)	
	현재 우리나라의 복지수준이 어떻다고 생각하십니까?(R)	
정부의 복지역할	정부는 소득격차를 줄여야 할 책임이 있다.	.699
	정부는 원하는 사람에게 직업을 제공해야 할 책임이 있다.	
	정부는 국민들의 기본적인 생계를 보장해야 한다.	

1) 복지규범

복지규범에 대한 조사척도는 류진석(2004)의 "복지태도의 미시적 결정구조와 특성" 연구에서 사용한 척도 중 복지일반의식의 하위척도로 제시된 복지규범 순응성 척도를 활용하였다. 류진석은(2004)은 '복지규범의 순응 정도는 복지에 대한 긍정적인 인식을 의미하는 것으로 복지규범의 순응성은 복지와 밀접히 관련된 사회적 가치에 대한 일반인식으로서 바람직한 사회상에 대해 어떻게 인식하고 있는가를 의미한다'고 하였다(류진석, 2004: 25). 이와 같은 정리는 본 연구에서 개념화하여 파악하고자 하는 복지규범 인식 수준과 동일한 개념이기에 측정 도구로 사용하는데 적절하다고 판단되었다. 아울러, 본 척도는 복지태도 및 인식에 대한 다수의 연구들에서 복지태도에 대한 개념규정을 제시하면서 전반적으로 인용하고 있는 Taylor-Gooby(1985)의 기본틀에 바탕을 두고 있으며, 제반 복지의 내용에 대한 개념규정을 구성범주와

8) 조사기간은 2018년 1월 31일부터 2월 14일까지 총 2주간 진행하였으며, 동주민센터 소속 복지직 담당 공무원 전원에게 설문을 배포하여 자기기입방식으로 응답하도록 하였다. 설문지의 배포와 수거는 3일간의 기본 기간을 두었다.

세부항목으로 구성한 장점을 지니고 있다(강상준, 2018; 196). 복지규범에 대한 인식 수준을 구성하는 문항은 총 4개 문항으로 각 문항에 대해 어떻게 생각하고 있는지를 응답하도록 하여, '전혀 그렇지 않다'의 1점부터 '매우 그렇다'의 5점까지 기재하는 리커트 방식으로 되어 있다. 점수가 높을수록 복지규범에 대한 인식 수준이 높게 나타나는 것으로 파악하였다. 신뢰도는 류진석의 선행연구에서는 chronbach α=.663으로 제시되었고, 본 연구에서는 chronbach α=.746으로 나타났다.

2) 복지예산수준

〈표 2〉에 제시하였듯이, 복지예산에 대한 인식 및 평가 척도는 크게 정부의 복지예산 수준에 대한 평가와 전체의 복지수준에 대한 평가 등 두가지 영역, 3가지 문항으로 구성되었다. 본 조사문항은 앞서 선행연구로 제시되었던 한국보건사회연구원을 비롯하여 민간기관의 연구(장후석, 2013; 김지윤, 2014)에서 국민을 대상으로 한 조사에서 공통적으로 활용되었다. 그러나, 위 연구들이 각각의 개별 문항을 따로 질문하였기에 정부의 복지예산과 현재의 복지 수준에 대한 정성적 평가지표로 활용하기에는 한계가 있다. 즉, 좀 더 세분화된 문항으로 척도를 구성하는 것이 정부의 복지수준에 대한 평가 요인으로 활용하기에 타당하다 할 수 있다(박순애·유미년, 2008). 이에 정부의 영역별 재정지출(Svallfors, 1995), 복지국가의 재정(Andress & Heien, 2001), 복지항목별 복지재정(우아영, 2000), 복지재정의 확대(조돈문, 2001) 등의 내용들을 분석한 선행연구들에 기반하여 제시된 류진석(2004)의 척도를 본 연구에서도 활용하였다. 본 척도는 복지재정의 수준과 복지수준에 대한 평가 정도 등 문항을 세분화하여 복지수준에 대한 대리변수로서의 구성타당도를 확보하였다(류진석, 2004: 7-8)고 판단되어 본 연구에서도 활용하였다. 본 연구에서의 신뢰도는 chronbach α=.888로 나타났고, 류진석(2004)의 연구에서는 chronbach α=.8931로 제시되었다. 각 문항에 대한 응답방식은 '매우 낮다'의 1점부터 '매우 높다'의 5점까지 기재하는 리커트 방식으로 되어 있다. 그러나, 본 연구에서는 회귀식에서 상호작용효과의 일관성 있는 방향성 분석을 위해 역코딩 방식으로 전환하였다. 이에 점수가 높을수록 현재의 복지예산수준을 낮게 평가하는 것으로 분석하였다.

3) 정부의 복지역할

정부의 복지역할에 대한 척도는 Luo(1998)와 Andress & Heien(2001)의 연구에서 직접적으로 사용한 3가지(일자리 제공, 소득격차 감소, 생계보장) 척도이다. 이 척도는 기본적으로 ISSP(International Social Survey Programs)에서 제공하는 모듈(modul) 중 정부역할(Role of Government)을 묻는 척도에 포함되어 있으며, 국내에서는 한국보건사회연구원(2018)의 사회통합을 위한 국민인식조사연구를 비롯하여 여러 연구에서도 활용되었다(류진석, 2004; 조인영·김태일, 2008; 강상준, 2018; 김지영·김경아, 2018; 박종민·김현정, 2018). 신뢰도는 chronbach α=.699로 나타났고 각 문항에 대한 응답방식은 '전혀 그렇지 않다'의 1점부터 '매우 그렇다'의 5점까지 기재하는 리커트 방식으로 되어 있다. 점수가 높을수록 정부의 복지역할을 지지하는 것으로 파악할 수 있다.

3. 자료분석

본 연구에서는 기술통계분석과 상관관계분석을 통해 주요변수의 일반적 특성과 상관관계 등을 살펴보았으며, 집단간 분석을 위해 t-test와 다변량 분석(ANOVA)으로 집단간 차이를 파악하고, 사후검증은 Scheffe 방법을 활용하였다. 조절변수의 상호작용효과를 검증하기 위해서 다음과 같은 위계적 회귀분석 방식으로 진행하였다. 조절효과 분석의 1단계, 2단계, 3단계 구성 중 마지막 3단계에서 상호작용항(독립변수×조절변수)을 회귀식에 추가로 투입하였을 때, 상호작용항(XM)이 통계적 수준에서 유의한 결과가 나타났다면 조절효과가 있다고 해석한다(송지준, 2016: 194).

$$Y = \beta_{10} + \beta_{11}X \quad (1)$$

$$Y = \beta_{20} + \beta_{21}X + \beta_{22}M \quad (2)$$

$$Y = \beta_{30} + \beta_{31}X + \beta_{32}M + \beta_{33}XM \quad (3)$$

이때, 조절변수 검증을 위한 회귀식 (3)에서 추정할 수 있듯이 독립변수(X)와 조절변수(M)의 상호작용항(XM) 간에 나타나는 다중공선성 문제를 해결하기 위해 독립변수(X)인 복지규범과 조절변수(M)인 복지예산 수준에 평균중심화(mean centering)를 실시하였다.

Ⅳ. 연구결과

1. 기술통계 및 집단 간 차이분석

복지규범, 복지예산수준, 정부의 복지역할에 대한 인식 수준의 기초분석 및 집단 간 분석 결과는 〈표 4〉와 같다. 복지규범에 대한 인식의 수준은 학력, 직렬, 직급에 따른 집단 간 차이가 통계적으로 유의하게 나타났다. 학력에 의한 그룹 간 차이는 대학원 이상의 학력 집단이 가장 높게 나타났으며 전문대졸 이하 그룹과의 차이가 통계적으로 유의하게 나타남을 알 수 있었다.

복지예산수준에 대한 인식은 나이와 경력이 많을수록 높다고 평가하는 경향성이 나타났다. 특히 20년 이상의 경력을 지닌 팀장(급) 그룹의 평가수준이 경력이 낮은 그룹의 평가수준 보다 훨씬 높게 나타났다. 정부의 복지역할에 대한 항목에서는 학력과 직급, 경력이 높아질수록 강화해야 한다는 경향성이 나타났으나 통계적으로 유의하게 나타난 인구사회학적 특성은 보이지 않았다. 아울러, 전달체계 공무원 유입경로 즉, 민간경력직 채용그룹과 공개채용 그룹 간 복지규범, 복지예산수준, 정부의 복지역할 등 모든 측정변수에서 통계적으로 유의한 집단간 차이는 나타나지 않았다.

〈표 4〉 조사대상의 기본특성

통제집단		복지규범			복지예산수준			정부역할		
구분	하위그룹	M	S.D	F	M	S.D	F	M	S.D	F
연령대	20대	3.9936	.5345	1.466	3.0128	.7922	**2.642***	**3.9145**	.5896	**5.399****
	30대	4.1473	.5784		3.2196	.8394		4.1576	.6068	
	40대	4.1695	.7243		3.0345	.8276		**4.3333**	.6492	
	50대이상	4.1786	.6493		2.8413	.8304		4.1825	.6875	
학력	전문대졸이하	**3.8750**	.6255	**3.459***	2.7024	.1734	2.979	4.1548	.5913	1.191
	대졸	4.1145	.6284		3.1047	.0510		4.1158	.6357	
	대학원졸	**4.3200**	.5027		3.0667	.1552		4.3200	.6837	
직렬	행정직	**4.0294**	.7659	**6.919****	2.9085	.8328	.069	4.0784	.6850	2.095
	복지직	**4.1250**	.5921		3.1006	.8327		4.1454	.6255	
직급	6급	4.2806	.6587	**3.572***	2.8707	.8131	1.161	4.3401	.6578	2.714
	7급	4.2891	.5503		3.0538	.8567		4.2396	.6060	
	8급	4.1615	.6410		3.0903	.8852		4.1042	.7117	
	9급	4.0213	.6076		3.1188	.8219		4.0709	.6037	
경력	2년미만	4.0614	.5837	2.209	3.1384	.7800	**2.758***	4.0932	.6161	2.054
	2년~5년	4.0447	.6543		3.1439	.8706		4.0596	.6033	
	6년~20년	4.2546	.6036		3.1069	.8288		4.2531	.6820	
	21년이상	4.2389	.6591		2.7556	.8021		4.2815	.6702	
채용방식	공개채용	4.1195	.6342	1.030	2.9956	.8393	.027	4.1287	.8393	1.145
	경력직채용	4.0852	.5991		3.2538	.7991		4.1477	.7991	
※ 복지예산수준 : 점수가 높을수록 현재의 복지수준이 낮다고 평가하는 역점수임.										

2. 상관관계 분석

상관관계 분석결과, 복지규범과 복지예산수준, 정부의 복지역할 간에 정(+)적인 상관관계가 나타났으며 통계적으로도 유의하게 나타났다. 각각의 변수에 대한 왜도와 첨도를 살펴본 결과, 절대값이 2와 4를 넘지 않아 정규분포성의 기본 가정을 충족시켰다.

〈표 5〉 상관관계 분석

	1	2	3
1. 복지규범	1		
2. 복지예산수준	.351**	1	
3. 정부의 복지역할	.564**	.309**	1
왜도/첨도	-.662/.380	-.510/.016	-.155/-.641

3. 연구모형에 따른 분석결과

정부의 복지역할을 종속변수로 설정하고, 평균중심화 한 복지규범을 독립변수(X)로, 평균중심화한 복지예산수준을 조절변수(M)로 설정하여 이들 간의 관련성을 분석하기 위해 위계적 회귀분석을 실시하였다.

〈표 6〉 결과분석

모형		비표준화계수 B	비표준화계수 표준오차	표준화계수 β	t	유의확률	공선성 공차	통계량 VIF
Ⅰ	(상수)	4.132	.030		140.001	.000	-	-
	X	.576	.048	.562	12.083	.000***	1.000	1.000
Ⅱ	(상수)	4.132	.029		141.249	.000	-	-
	X	.531	.050	.517	10.509	.000***	.877	1.140
	M	.097	.038	.127	2.589	.010**	.877	1.140
Ⅲ	(상수)	4.107	.030		135.183	.000	-	-
	X	.555	.051	.541	10.931	.000***	.849	1.177
	M	.101	.037	.132	2.708	.007**	.876	1.142
	XM	.139	.051	.127	2.726	.007**	.958	1.044
X : 평균중심화한 복지규범, M : 평균중심화한 복지예산수준, XM : 상호작용 변수, ***P〈.001, **P〈.01								

〈표 6〉에서 보는 바와 같이 [모형 Ⅰ]에서 복지규범(X)이 1단위 증가하면 정부의 복지역할에 대한 지지의 수준은 .576배의 수준에서 증가하는 것으로 나타났다. 그리고 이는 통계적으로도 유의한 것으로 분석되어 〈가설 1〉 '전달체계 공무원의 복지규범에 대한 인식은 정부의 복지역할에 정(+)적인 영향을 미칠 것이다'는 채택되었다. 이 결과는 앞서 제시된 선행연구(Borre & Goldsmith, 1994; Blekesaune & Quadagno 2003; 정동일, 2003; 류만상, 2007; 박순애·유미년, 2008; 이현우, 2013; 구혜영, 2015; 황아란·이지호, 2015; 허수연·김한성, 2016)들의 결과들과도 일치하거나 동일한 맥락을 유지하고 있다. 2단계 회귀분석에서도 복지규범에 대한 인식은 1단계와 동일하게 정부의 복지역할에 정(+)적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 조절변수인 복지예산수준에 대한 인식(M)은 1단위가 증가함에 따라 정부역할 지지가 .097배 증가하는 나타났다. 이는 통계적으로도 유의하게 분석되었으며, 박순애·유미년(2008)의 정부재정 및 예산 사용 수준에 대한 평가가 정부역할에 대한 지지요인으로 작용한다는 연구와도 일치한 결과를 보여주고 있다.

[모형 Ⅲ] 복지규범과 복지예산수준에 대한 인식이 정부의 복지역할에 미치는 관계에서 조절효과를 검증한 결과, 복지규범과 복지예산수준에 대한 인식의 상호작용이 통계적으로 유의하게 정부의 복지역할 변수에 정(+)적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 이는 본 연구에서 세운 〈가설 2〉 '전달체계 공무원의 복지예산수준에 대한 평가는 복지규범에 대한 인식과 상호작용하여 정부의 복지역할에 조절효과로 작용할 것이다'가 채택되었음을 의미한다. 회귀식은 (4)와 같다.

$$Y = 4.107 + .555X + .101M + .139XM \qquad (4)$$

본 회귀식에 의하면, 복지예산수준에 대한 인식이 평균일 때(즉, 0을 취할 때) 복지규범의 효과는 .555가 되며, 복지예산수준에 대한 인식의 값이 1증가할 때마다 정부의 복지역할에 대한 지지의 효과는 .139만큼 커지게 된다. 즉, 복지규범이 높을수록 정부의 복지역할에 대한 지지의 수준은 높아지며, 이때 복지예산의 수준이 낮다고 평가할수록 정부의 복지역할을 더욱 강하게 요구하는 정도 또한 커진다고 볼 수 있는 것이다.

〈표 7〉 R2 차이 검증 결과

모형	R	R^2	수정된 R^2	표준오차	R^2 변화량	F 변화량	df1	df2	유의확률
Ⅰ	.562	.315	.313	.52717	.315	145.999	1	317	.000
Ⅱ	.574	.330	.325	.52249	.014	6.703	1	316	.010
Ⅲ	.587	.345	.339	.51725	.015	7.430	1	315	.007

다음으로 위계적 회귀분석에서 상호작용 효과에 대한 R2 차이검증을 실시하였다. 위계적 회귀분석 1단계 [모형 Ⅰ]에서는 독립변수인 복지규범(X)만 투입하고, 2단계 [모형 Ⅱ]에서는 조절변수인 복지예산수준(M)을 함께 투입하였다. 마지막 3단계인 [모형 Ⅲ]에서는 상호작용변수(XM)를 추가적으로 투입하였다. 평균중심화 자료에 대한 R2 차이검증 결과는 〈표 7〉과 같다. 결과를 살펴보면, 종속변수인 정부역할 지지(Y)의 분산에 대한 설명량은 단계별로 증가하는데 1단계 31.5%에서 최종 3단계 34.5%로 증가하는 것을 보이고 있다. 변화한 R2에 대한 F검증 결과도 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 따라서 상호작용효과가 유의하다고 결론 내릴 수 있다.

Ⅴ. 결론 및 제언

본 연구는 지속적으로 확대·개편이 시도되고 있는 공공전달체계 공무원들의 복지규범에 대한 태도와 신념이 '사회자본'(social capital: Irene, Y. H. Ng. & Grace, K. 2010)으로서의 중요한 의미를 지니고 있다는 주장에 기반하고 있다. 전달체계라는 사회복지정책의 물리적 최전선에 위치하고 있다는 것은 빈곤에 대한 사회구조적 원인은 물론 개인과 사회 양자의 변화를 동시에 추구하는 직무특성과 높은 수준의 복지규범이 요구된다(Reeser & Epstein, 1987; Bullok, 2004; Weiss-Gal et al., 2009; 류만상, 2007; 구혜영, 2015; 강상준, 2018). 그러나, 최근 들어 여러 연구에서 이들 그룹의 빈곤에 대한 관점, 태도, 직무수행 등에 있어서 소극적 혹은 보수화되는 경향을 보인다는 결과들(김통원, 2005; 손태흥, 2006; 배효숙 외, 2007; 김사현, 2008; 전희정 외, 2012; 김소정, 2014; 주재현 외, 2017)이 분석·제시되고 있다. 이와 같은 문제의식과 정부역할 강화라는 국민적 요구가 한층 높아지고 있는 현 시점에서, 복지규범과 같은 사회적 가치체계에 대한 실증연구가 정책전달자(provider)로서 공무원을 대상으로 좀 더 확대되어야 한다는 제언(강혜진, 2011; 김소정, 2015; 사문도·소진광, 2019)을 바탕으로 본 연구는 진행되었고 결과 및 논의는 다음과 같다.

첫째, 전달체계 공무원이 지닌 복지규범의 가치체계는 정부의 복지역할을 지지하는 긍정적 요인으로 나타나고 있다. 선행연구들에서 나타났던 전달체계 공무원의 빈곤에 대한 소극적 태도, 원인에 대한 개인으로의 귀결, 국가역할의 보수화 경향성 등을 우려하였던 비판적 결과들이 본 연구에서는 유의하게 나타나지 않았다. 오히려 복지규범과 정부의 복지역할 사이의 높은 상관관계 및 독립변인으로서의 복지규범이 종속변인으로서 정부의 복지역할 지지에 영향을 주고 있는 30% 이상의 설명력을 차지하고 있는 수준에 대해 주목하고자

한다. 아울러, 행정직 보다는 복지직의 복지규범이 높고, 교육수준과 직급이 올라갈수록 복지규범 또한 높아지는 것으로부터 함의를 도출해 내고자 한다. 즉, 전달체계 공무원의 복지규범은 복지와 정책에 대한 직무특화 교육을 한층 강화시킬 경우에 직무 경력과 융합되어 전달체계 상에서의 영향요인으로 작용할 수 있다는 것(강상준, 2018)을 예측할 수 있다. 다시 말하면, 이들 그룹들이 사회정책의 목표와 초점을 좀 더 명확하게 인식하고 복지정책 제공자로서의 특화된 지식과 전문성, 위임된 권한을이 효과적으로 발휘할 수 있도록 실제적인 제도 보완이 함께 병행되어야 한다. 본 연구조사에서 복지직의 복지규범이 행정직 보다는 통계적으로 유의하게 높은 수준으로 나타났으나, 이 결과를 기반으로 기존 선행연구(Clark, 2005; Carey, 2008; 김이배, 2010; 김소정, 2015)들에서 제기된 '가치의 부식'을 우려하는 주장에 대해 반대한다는 의견을 제시하려 하지 않는다. 오히려, 몇 차에 걸친 공공전달체계 개편 시범사업이 성공적으로 수행되지 못했다는 역사적 배경에도 불구하고 – 복지직렬의 행정직화를 유도하는 결과가 나타나기도 하지만 – 이 과정을 통해 겪은 경험의 누적 요인들이 역으로 복지직렬 공무원의 책임성을 향상시키는 기제로 작용한다는 것이다. 특히 직급이 상승한 선임 이상급 그룹들이 일선 전달체계 내에서 역할이 커짐에 따라 지역사회에서 시민에 대한 책임의식(정부의 복지역할)을 함께 향상되고 있다는 분석을 제시하고자 한다. 아울러 공무원 조직의 특성상 이들 복지직 선임 그룹이 전달체계 내에서 복지업무를 담당하는 하위직급 공무원들에게 직무와 역할에 관련된 내재적 요인들을 강하게 견인할 수 있는 위치임을 분석으로 제시하고자 한다. 이는 이정은(2019)의 연구에서 복지담당 공무원의 가치부여와 업무 몰입을 지원하고 전문적 판단과 정책 결정을 할 수 있는 상위직급 복지인력이 부족하다고 하며 공공전달체계의 종합적인 인사혁신·관리체계가 필요하다는 것과 동일한 맥락의 주장이다(이정은, 2019: 252). 덧붙여 소문도·사진광(2019)의 공공서비스 공급 역량에 있어서 규범의식과 주민지향성이 접목될 경우 상호작용을 통해 효과성이 상승된다는 결과를 인용한다면, 결국, 복지규범과 주민지향성을 효과적으로 접목시킬 수 있는 방안은 휴먼서비스 조직의 특성인 '수퍼비전' 시스템이라는 것이다. 결국 현재처럼 '대민(對民)·대면(對面)·찾아가는' 복지(정책)의 총량이 확대되는 상황에서 핵심(core)인재에 대한 양적·질적·체계적 확대는 당위적인 정책 우선순위이다.

둘째, 복지예산에 대한 인식이 복지규범과 상호작용을 통해 정부의 복지역할에 정(+)적인 영향을 주고 있다는 것은 사회정책적인 측면에서 전달자로서 뿐만 아니라, 전문가 그룹으로서 역할 부여도 필요 있다는 것을 의미한다. 정부의 지출부문에 대한 평가와 인식은 사회정책에 대한 태도나 인식을 형성하는 중요 요인으로 작용한다(Williamson, 2015). 그리고, 정부의 복지정책 확대를 이끌어내는 기제로서 전문가 그룹의 의견을 지속적으로 수집하는 것이 정책 형성 현장의 실제 모습이다(한국보건사회연구원, 2015). 그렇다면, 현재의 복지수준을 결과로 인식함과 동시에 이를 기반으로 정책에 대한 선호성이 뒤따르는 기제(Alford, 2002)를 명확히 인식하고 있는 전달체계 공무원 집단을 독립된 전문가 집단으로 역할을 인정하고 부여하는 것 역시 정책적으로 고려해 볼 필요성이 있다. 복지예산에 대한 시민들의 인식이 복지이슈를 정책의 아젠다로 제시하고 정책의 방향까지 이끌어 낼 수 있는 매개체(김지윤, 2014)로 작동하고, 연령을 비롯한 학력, 계층 등의 다양한 효과가 반영되어 그룹간 인식의 차이를 파악하기에는 효과적일 수 있으나, 이와 같은 현상의 실제적 체감을 통한 정책의 효과성을 민감하게 느끼고 이것을 정책으로 담아낼 수 있는 언어와 의견으로 재생산할

수 있는 그룹은 전달체계 공무원 그룹이 적임이라는 의견을 제시하고자 한다. 다시 말하면, 현재의 국가복지수준에 대한 인식과 여론에서 나타난 인식의 차이, 갈등의 요소로 작용할 수 있는 내재된 차별적 요인을 세분화하고 전문성에 기반하여 체감적으로 분석하여 정책의 아젠다로서 전환시킬 수 있는 기술적 유용성을 지니고 있다는 것이다. 전문가 집단, 정책전달자로서 전달체계 복지담당 공무원이 인식하는 복지예산수준은 복지규범이라는 사회자본(social capital: Irene, Y. H. Ng. & Grace, K. 2010)을 기반으로 정부역할의 방향성에 대한 판단 기준(이홍기·박영준, 2015)이 될 수 있음을 본 연구를 통해 확인되었다. 이에 적정 복지재정 규모나 배분에 대한 가치선호와 판단의 영역에 대해 기술적이고 과학적인 분석(최순영, 2014)을 위한 참여 그룹이자 전문가 그룹으로서의 역할과 자격이 명확하게 부여되어야 한다.

결론적으로 복지직렬 그룹을 비롯한 전달체계상의 복지업무를 담당하는 공무원들에게 복지업무가 업무의 과중과 민원의 집중에 의한 스트레스를 받는 곳이 아니라, 높은 사회적 가치를 정책으로 실현하는 책임과 역할을 발휘하고 사명감을 향상시킬 수 있는 '직(職)'으로 받아들일 수 있는 제도적 인센티브 장치가 꾸준히 보완되어야 하며, 이를 위한 다양한 연구와 정책 제안이 지속적으로 이루어져야 함을 제안한다.

마지막으로 본 연구의 제한점에 대해서 밝히고자 한다. 첫째, 조사대상이 전달체계 복지담당 공무원 전체를 대상으로 한 것이 아니기에 결과에 대한 일반화에 한계가 있다. 둘째, 전달체계 공무원이 인식하는 정부의 복지역할에 대한 영향요인을 복지규범, 복지예산수준 등에만 국한하였기에 엄격한 결과의 해석에 있어서도 한계가 있음을 밝히며, 이에 대한 연구의 제한점들은 보완하여 추후 후속연구가 필요함을 제안한다.

참고문헌

강상준. 2018. “복지직 공무원의 복지태도가 공공전달체계 성과요인에 미치는 영향에 관한 연구”. 『한국사회복지행정학』 20(3): 185-214.

강혜진. 2011. “정부역할에 대한 국민태도에 미치는 영향요인에 관한 연구: 복지 영역에서 자기이해·가치·평가 정향을 중심으로”. 서울대학교 행정대학원 박사논문.

곽병훈. 2016. “노인복지의 규범적 정당성”. 『한국노년학회지』 36(1): 39-55.

구혜영. 2015. “공무원의 복지의식 영향요인 연구”. 『한국사회복지교육』 30:1-27.

국민권익위원회. 2012. “공무원 행동강령 업무편람”.

권승. 2012. “보육서비스에 대한 복지태도 형성의 결정요인에 관한 연구”. 『사회과학연구』 28(4): 205-230.

권혁주·김효정·송재환. 2012. “보편적 복지에 대한 규범론적 분석”. 『한국행정학보』 46(2): 161-184.

김나경. 2013. “복지개념의 법철학적 구성”. 『법철학연구』 16(2): 53-80.

김사현. 2008. “사회복지전담공무원의 눈으로 수급자를 바라보다”. 한국사회복지학회 학술대회 자료집(광주, 2008. 4. 25). pp 200-205.

김성한. 1990. “보건사회부 관료의 복지이념에 관한 연구”. 서울대학교 대학원 석사학위논문.

김소정. 2015. “동사무소 사회복지전담공무원의 역할 딜레마”. 『사회복지연구』 46(1): 315-342.

김순양. 2001. “읍면동 사회복지전담공무원의 전문성 수준 분석”. 『한국행정학보』 35(2): 155-176.

김영순·노정호. 2017. “복지태도에 있어서의 세대효과”. 『한국정당학회보』 16(3): 109-142.

김영철. 2012. “복지담론의 규범적 조건으로서의 공동체 속성: ‘the social’과 ‘the Common’의 문제를 중심으로”. 『사회과학논총』 31(2): 7-22.

김윤태. 2013. “토마스 험프리 마셜의 시민권 이론의 재검토: 사회권, 정치, 복지국가의 역동성”. 『담론201』 16(1): 5-32.

김이배. 2010. “립스키의 일선관료제 모형에 근거한 국민기초생활보장제도의 집행에 관한 연구”. 『한국사회복지행정학』 12(3): 150-183.

김지영·김경아. 2018. “시민들의 정부정책과 역할에 대한 인식이 정부신뢰에 미치는 영향”. 『한국자치행정학보』 32(4): 405-425.

김지윤. 2014. “한국 유권자와 이슈: 세금과 정부 지출에 대한 한국인의 인식”. 『아산정책연구원』 1-14.

김통원. 2005. 『희망한국21 과 사회복지 전달체계』. 경실련.

류만상. 2007. “지방자치단체 공무원의 복지의식에 관한 연구: 인천광역시청 및 시교육청 일반직공무원을 대상으로”. 인하대학교 행정대학원 석사학위논문.

류만희·최영. 2009. “복지정책에 대한 지지도 연구: 복지의식, 계층, 자기이해(self-interest)의 영향을 중심으로”. 『한국정책과학학회보』. 13(1): 191-210.

류진석. 2004. “복지태도의 미시적 결정구조와 특성”. 학술진흥재단 연구보고서.
박경돈. 2012. “복지국가의 복지지출과 경제성장 간 균형”. 『한국행정연구』. 21(4): 73-101.
박경원. 2009. “공무원의 공직윤리에 관한 탐색적 연구”. 『서울여자대학교 사회회과학논총』 16: 157-170.
박순애·유미년. 2008 “정부정책에 대한 국민들의 지지요인에 관한 연구: 이념, 가치관, 행정서비스 만족도를 중심으로”. 『정책분석평가학회보』 18(4): 199-237.
박종민. 2008. “한국인의 정부역할에 대한 태도”. 『한국정치학회보』 42(4): 269-288.
박종민·김현정. 2018. “정부역할에 대한 일반대중의 기대와 근원: 국가비교”. 『정부학연구』 24(2): 123-153.
박종민·조인영. 2007. “신자유주의 정부역할에 대한 대한 태도”. 한국행정학회 2007년 동계학술대회 발표논문집(서울, 2007. 12. 7). pp. 477-494.
배효숙·박은주·박병현. 2007. “사회복지전담공무원의 빈곤에 대한 태도와 서비스 질 인식에 관한 연구”. 『사회복지행정학』 9(1): 119-114.
사문도·소진광. 2019. “공무원의 사회적 자본이 공공서비스 공급역량에 미치는 영향: 한국과 중국의 조절효과를 중심으로”. 『한국지역개발학회지』 31(1): 203-224.
손태흥. 2005. “사회복지전담공무원이 인식한 빈곤의 원인과 빈곤정책”. 『사회과학연구』 33(2): 141-167.
송지준. 2015. 『SPSS/AMOS 통계분석방법』. 21세기사.
안상훈. 2000. “복지정치의 사회적 균열구조에 관한 연구: 계급론의 한계와 새로운 분석틀”. 『한국사회복지학』 43: 193-221.
안상훈. 2009. “한국의 친복지태도 결정요인과 그 경로구조에 관한 탐색적 연구”. 『한국사회정책』 16(1): 163-192.
여유진·남찬섭·조한나. 2018. “한국형 복지모형 구축: 복지국가의 역사적·철학적 기반 연구”. 한국보건사회연구원.
우아영. 2000. “복지의식에 관한 사회계급간 비교연구”. 가톨릭대학 대학원 사회복지학과 석사논문.
이건민. 2016. “한국 복지태도 연구에 대한 비판적 평가”. 사회정책연합 공동학술대회 자료집(오송. 2016. 10. 14). pp. 491-513.
이민영. 1999. “사회복지전공자들의 빈곤에 대한 태도: 태도 수준과 영향요인을 중심으로”. 이화여자대학교 석사학위논문.
이봉화. 1991. “복지행정공무원의 의식과 실태에 관한 연구”. 서울시립대학교 대학원 석사학위논문.
이양구. 2001. “공무원의 복지의식과 후원 및 자원봉사 실태에 관한 연구: 충남지역 공무원을 중심으로”. 한남대학교 지역개발대학원 석사학위논문.
이정은. 2019. “사회복지공무원 운용의 쟁점과 개선 과제”, 한국사회복지행정학회 학술대회 자료집(광주, 2019. 4. 12). pp. 235-257.
이종엽. 2003. “의약분업 정책의 정책수용성 평가: 정책수용성 확보전략 평가를 중심으로”. 한국행정학회 하계학술대회 논문집(무주, 2003. 6. 20). pp. 1-17.

이현우. 2013. “복지예산 규모에 대한 태도결정에 미치는 요인분석: 복지국가 유형과 정부의 질, 자기이익”. 『국제정치논총』 53(2): 249-280.
이홍기·박영준. 2015. “가구의 경제적 수준이 복지인식에 미치는 영향:정치태도와 교육수준의 매개효과를 중심으로”. 『비판사회정책』 48: 362-397.
인사혁신처·한국행정연구원. 2015. “바람직한 공직가치 재정립 및 내재화 연구”.
장후석. 2013. “복지에 대한 세대간 인식 차이 조사: 50대 이상은 복지만족, 20-30대는 복지 불만”. 『현대경제연구원』 525: 1-12.
전병재. 1995. 『한국사회의 전문직업성 연구』. 사회비평사.
전희정·임란·박정인. 2012. “국민기초생활보장제도 개선에 대한 사회복지전담공무원의 인식 연구”. 『사회복지연구』 43(1): 229-247.
정동일. 2003. “부산광역시 지방공무원의 복지의식에 관한 조사연구”. 부산대학교 행정대학원 석사학위논문.
정영오. 2017, “공무원 행동강령 실천에 영향을 미치는 요인 연구: 윤리적 공직가치와 조직시민행동을 중심으로”. 목포대학교 박사학위 논문.
조경훈·이선우. 2018. “공무원 공직가치 요인에 대한 실증 연구: 지방공무원과 중앙공무원의 비교를 중심으로”. 『한국인사행정학회보』 17(2): 143-164.
조돈문. 2001. “복지의식의 계급효과와 공사부문효과”. 『산업노동연구』 7(1): 157-191.
조인영·김태일. 2008. “정부역할 인식과 정책산출의 국제 비교”. 『한국정책학회보』 17(2): 323-367.
주은선·백정미. 2007. “한국의 복지인식 지형: 계층, 복지수요, 공공복지 수급경험의 영향을 중심으로”. 『사회복지연구』 34: 203-225.
주재현·한승주·임지혜. 2017. “삶의 양식과 공무원의 책임성 갈등에 관한 연구: 사회복지전담공무원을 중심으로”. 『한국정책학회보』 26(2): 137-165.
진익. 2015. “국제비교지수를 활용한 한국의 복지지출 수준 평가”. 『예산정책연구』 4(1): 81-112.
최순영. 2014. “사회복지재정의 합리화 방안에 관한 실증연구”. 『한국공공관리학보』 28(2): 115-157.
최호진·정지범·박경돈 외. 2008. 『미래선진한국의 행정연구』. 법문사.
한국보건사회연구원. 2011. “보건복지정책 수요조사 및 분석방안”.
한국보건사회연구원. 2015. ”보건복지정책 수요조사 및 분석방안“.
한국보건사회연구원. 2016. “보건복지정책 수요조사 및 분석방안”.
한승주. 2017. “공무원의 전문가적 정체성과 책임:일반채용과 경력채용 공무원의 인식 탐색”. 『한국조직학회보』 13(4): 1-32.
허수연·김한성. 2016. “한국인의 복지태도에 관한 연구”. 『사회보장연구』 32(3): 203-235.
홍경준. 2009. “선호와 정치제도를 중심으로 한 사회정책 발달이론의 모색”. 『한국사회복지학』 61(4): 35-59.
황아란·이지호. 2015. “복지부분 정부역할 확대 여부에 대한 결정요인 분석”. 『한국과 국제정치』 31(2):

177-210.

Alford, J. 2002. “Distinguishing Clients from Citizens.” Administration & Society. 34(1): 32-56.

Amartya Sen. 2002. Rationality and Freedom, Belknap Press of Havard University Press.

Amartya Sen. 1993. Capability and Well-Being. In M. C. Nussbaum and A. Sen, The Quality of Life pp. 30-53. Oxford: Oxford University Press.

Andress, H., & Heien, T. 2001. “Four worlds of welfare state attitudes? A comparison of Germany, Norway, and the United States.” European Sociological Review. 17: 337-356.

Barry Bozeman. 2002. Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do. Georgia Institute of Technology.

Barry, N. P. 1999. Welfare(2th ed). Minneapolis: University of Minnesota Press.

Blau, P. M., & Scott, W. R. 2003/1962. Formal Organizations: A Comparative Approach. Stanford University Press.

Blekesaune, Morten & Jill Quadagno. 2003. “Public Attitudes toward Welfare State Policies: A Comparative Analysis of 24 Nations.” European Sociological Review 19(5): 415-427.

Borre, Ole & Jose M. Viegas. 1995. “Government Intervention in the Economy.” In Ole Borre & Elinor Scarbrough (eds), The Scope of Government (pp. 234-280). Oxford: Oxford University Press.

Borre, Ole and Michael Goldsmith. 1995. The Scope of Government. Oxford: Oxford University Press. 1-22.

Boucher, D. & Kelly, P .(1998). "Introduction" In D. Boucher & P. Kelly(eds.), Social Justice: from Hume to Walzer, 1-16. New York: Routledge.

Bowles, S. 2011, “Is Liberal Society a Parasite on Tradition.” Philosophy & Public Affairs 39(1): 46-81.

Bryson, L. 1992. Welfare and The State: Who Benefits? New York: St. Martin's Press.

Bullock, H. E. 2004. "From the front lines of welfare reform: an analysis of social worker welfare recipient attitudes.” Journal of Social Psychology 144: 571-588.

Bulmer, M. and A. M. Rees. 1996. “Conclusion: Citizenship in the Twenty-first Century.” in M. Bulmer and A. M. Rees(ed.) Citizenship Today: the Contemporary Relevance of T.H. Marshall. UCL Press.

Campbell, C., & Wilson, G. K. 1995. The End of Whitehall: Death of a Paradigm?. Blackwell.

Carey, M. 2008. “Everything must go? The privatization of state social work.” British Journal of Social Work 38: 918-935.

Clark, C. 2005. “The deprofessionalization thesis, accountability and professional character.”

Social Work and Society 3(2): 182-190.

Copp, D. 1992. The Right to an Adequate Standard of Living: Justice, Autonomy, and the Basic Needs. Social Philosophy and Policy Foundation.

Daniel M. Hausman and Michael S. McPherson, 2006. Economic Analysis, Moral Philosophy, and Public Policy, Cambridge,

Davis, J. H., L. Donalson, and F. D. Schoorman, 1997, "Towrd a stewardship theory of management." Academy of Management review 22(1): 20-47.

Denhardt, R. & Denhardt, J. 2000 "The New Public Service: Serving Rather Than Steering." Public Administration Review 60(6): 549-559.

Dworkin, Ronald. 2000. Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality. Cambridge, Mass: Harvard University Press

Easton, D. 1965. A Systems analysis of Political Life. New York: John Willy.

Erikson, R. and Goldthorpe, J. H. 1992. The Constant Flux: A study of Class Mobility in Industrial Society. Oxford: Clarendon Press.

Esping-Andersen, Gosta. 1990. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton University Press.

Gelissen, J., 2000, "Popular support for institutionalised solidarity: a comparison between European welfare states." International Journal of Social Welfare 9(4): 285-300.

Gilbert, N. & Terrell, P. 2002. Dimensions of Social Welfare Policy(5th ed). Boston: Allyn & Bacon.

Hasenfeld, Yeheskel & Rafferty, Jane A. 1989. The Determinants of Public Attitudes toward the Welfare State. Social Forces 67(4): 1027-1048.

Hasenfeld, Yeheskel. 1983. Human Services Organizations. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc.

Huseby, B. M. 1995. "Attitude towards the size of Government." In O. Borre and E. Scarbrough(eds). The Scope of Government. 87-118. Oxford: Oxford University press.

Inglehart, R. 1984. "The Changing Structure of Political Cleavages in Western Society." In Dalton, R. J., S. C. Flanagam, and P. A. Beck(eds). Electoral Change in Advanced Industrial Democracies. 25-69. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Irene, Y. H. Ng. and Grace, K. 2010. "Chinese singaporean attitudes towards poverty and inequality: a comparative analysis." International Journal of Social Welfare 21. 149-159.

J. Rawls, 1982. "Social Unity and Primary Goods." in Utilitarianism and Beyond, ed. Amartya Sen and Bernard Williams, pp. 159-185. Cambridge: Cambridge University Press.

Jaeger, M. M., 2006, “What makes people support public responsibility for welfare provision: self-interest or political ideology?: A longitudinal approach.” Acta Sociologica 49(3), 321-328.

Jonathan Baron. 2018. “Social Norms for Citizenship.” Social Research: An International Quarterly 85(1): 229-253.

Jost, J. 2006. “The end of the end of ideology.” American Psychologist 61(7): 651-670.

Kleeger, 2013. Overcoming Neoliberal Hegemony Will Be Difficult: Community Development and the Social Welfare Obligation Norm-A Response to Jerrold A. Long / The Urban Lawyer. 45(3): 693-725 Publisher Information The Section of State and Local Government Law, American Bar Association,

Kumlin, Staffan. 2007. The Welfare State: Values, Policy, Preferences, and Performance Evaluations. In Russell J. Dalton & Hans-Dieter Klingemann(eds.), The Oxford Handbook of Political Behavior. 362-382. Oxford: Oxford University Press.

Leibfied, S. & Mau, S. 2008. Welfare States: Construction, Deconstruction, Reconstruction. Edward Elgar Publishing.

Linos, Katerina & West. Martin. 2003. “Self-interest, Social Beliefs, and Attitudes to Redistribution: Re-addressing the Issue of Cross-national Variation.” European Sociological Review 19(4): 393-409.

Luo, X. 1998. “What Affects Attitudes towards Government's Role in Solving Unemployment? A Comparative Study of Great Britainand the United States.” International Journal of Public Opinion Research 10(2): 121-144.

Marshall, T. H. 1950. Citizenship and social class. From T. H. Marshall. Citizenship and social class and other essays. Cambridge University Press. originally delivered in Cambridge as the marshall Lecture in 1949. In C. Pierson, & F. G. Castles (Eds.). (2006). The Welfare state reader. Polity Press.

Marshall, T. H. and T. Bottomore. 1992. Citizenship and Social Class. Pluto Press.

May, Ernest R. 1997. “The Evolving Scope of Government.” In Joseph S. Nye, Jr., Philip D. Zelikow & David C. King (eds), Why People Don’t Trust Government pp. 21-54. Cambridge: Harvard University Press.

Minogue, K. 1998. "Social justice in theory and practice." In D. Boucher & P. Kelly(eds.), Social Justice: from Hume to Walzer, 253-266. NewYork: outledge.

Mishra, R. 1981. Society and Social Policy. Atlantic Highlands, N.J.: Humanities Press.

O’Toole L. J. 1986. “Policy Recommendation for Multi-Actor Implementation: An Assessment

of the Field." Journal of Public Policy. 6(2): 181-210.

Pampel, F. C. & J. B. Williamson. 1989. Age, Class, Politics, and the Welfare State. Cambridge: Cambridge University Pres.

Pettersen, P. Arnt. 1995. The Welfare State: The Security Dimension. Ole Borre & Elinor Scarbrough(eds.), The Scope of Government, 198-233. Oxford: Oxford University Press.

Reeser, L. C. and Epstein, J. I. 1987. "Social workers' attitudes toward poverty and social action: 1968-1984." Social Service Review 61: 610-621.

Romzek, B. S. & P. W. Ingraham. (2000). "Cross Pressures of Accountability: Initiative, Command and Failure in the Ron Brown Plane Crash." Public Administration Review 60(3): 240-253.

Svallfors, S., 1995, "The End of Class Politics? Structural Cleavages and Attitudes to Swedish Welfare Policies." Acta Sociologica 38(1): 53-74.

Taylor-Gooby. P. 1985, "Attitudes to Welfare." Journal of Social Policy 14(1): 73-81.

Taylor-Gooby. P. 1991. "Welfare state Regimes and Welfare Citizenship." Journal of European Social Policy 1: 93-105.

Van Slyke, D. 2007, "Agents or stewards: Using theory to understand the government-nonprofit social service contracting relationship." Journal of Public Administration Reaserch and Theory 17(2): 157-187.

Weiss-Gal, I., Benyamini, Y., Ginzburg, K., Savaya, R., and Peled, E. 2009. "Social workers' and service users' causal attribution for poverty." Social Work 54: 125-133.

Williamson, V. 2015. Paying Taxes: Understanding Americans' Tax Attitudes. Doctoral dissertation. Harvard University. Graduate School of Arts & Sciences.

Wise, L. and S. Szücs, 1996, "The public/private cleavage in a welfare state: attitude towards public management reform." Goverrnance 9(1): 43-70.

자유주제Ⅱ

발표2

기초연금 도입이 노인가구의 물질적 결핍 감소에 미치는 영향

김찬희(전북대)

기초연금 도입이 노인가구의 물질적 결핍 감소에 미치는 영향

김찬희(전북대학교)

1. 서론

우리 사회의 노인인구는 급증하고 있는 추세로 이미 고령사회로 진입하였으며, 2026년에는 초고령사회로 진입할 것으로 예측되는데(통계청, 2011), 이러한 노인인구의 증가는 1990년대 후반 경제위기 이후 경제, 노동, 사회, 문화 등의 사회 변동과 맞물리며, 노인과 관련된 여러 사회문제를 야기하고 있다.

여러 사회문제 중에서도 노인 빈곤은 신체건강 및 정신건강, 기대수명, 삶의 만족도 등에 영향을 미치며 각종 사회·병리적 문제들을 야기하는 주요 요인으로 보고된다(김자영, 2014; 고정은·이선혜, 2015). 우리나라 65세 이상 노인의 상대적 빈곤율은 50%에 육박하고 있는데, 이러한 수준은 OECD국가[1] 들의 평균 수준을 훨씬 상회하는 가장 높은 수치를 보이고 있어, 우리나라 노인빈곤의 심각성이 확인되고 있다(OECD, 2015). 그러나 어쩌면 이보다 더욱 심각한 문제는 비록 빈곤층에 속하지 않는다 하더라도 기본적인 욕구를 충족하기 못하고 있는 노인들이 적지 않다는 것이다[2]. 이러한 상황은 우리 사회 노인들이 겪고 있는 경제적 어려움이 수치로 보이는 것보다 더욱 심각한 상황일 수 있음을 미루어 짐작할 수 있게 한다.

노인 빈곤을 야기하는 요인들로는 매우 다양한 원인이 있으나, 우리사회에서는 공적 노후소득 보장제도의 부족 및 미성숙이 가장 큰 원인으로 평가된다. 1988년 국민연금제도가 노후소득보장을 목적으로 도입되었으나, 짧은 역사로 인해 국민연금 수급자는 매우 저조한 실정이다. 더불어 저출산·고령화 현상으로 인해 등장한 '연금기금고갈 담론'은 국민연금제도의 재정적 지속 가능성에 의문을 제기하며, 2차례에 걸친 국민연금 개혁으로 이어지게 되었는데, 이러한 개혁 조치는 다른 복지국가들의 연금개혁과는 비교할 수 없을 정도로 매우 급격한 급여수준의 축소[3]가 이루어졌다(오신휘·정창률, 2012).

한편 제도의 미성숙 및 급여수준의 축소와 더불어 국민연금 사각지대 문제 역시 심각한 노인빈곤 문제의 원인으로 지목되었는데, 이러한 노후소득의 공백을 보완하고자 2008년 기초노령연금이 도입되었다. 그러나 기초노령연금은 낮은 급여 수준으로 노인 빈곤 완화효과가 제한적이라는 지적을 받아왔으며(김재호·정주연, 2012; 석상훈, 2010; 손미정, 2010; 장현주, 2013), 그마저도 저소득층 노인보다는 중산층이나 고소득층의 노후소득보장에 더욱 효과적인 것으로 나타났다(강성호·최옥금, 2010).

---

1) OECD 상대빈곤율 기준은 중위소득의 50%이며, OECD 국가들의 평균 노인빈곤율은 12.4%이다(OECD, 2015).
2) 서울노인의 빈곤 및 결핍 실태를 파악하고 있는 보고서에 따르면, 서울 노인의 빈곤율은 타 시도에 비해 낮은 편이나, 2개 이상의 생활수준에서 기본적 욕구를 충족하지 못하고 있는 노인은 서울노인의 약 57%에 육박하고 있다(김성혜, 2015).
3) 1998년과 2007년 두 번에 걸친 개혁으로 국민연금의 소득대체율은 40년 가입의 경우 70%에서 40% 수준으로 점진적 하락하였다.

이러한 상황에서 최근 일어난 변화로 65세 이상의 노인 중 소득 하위 70%를 대상으로 국민연금 급여액을 연계하여 최대 20만원(A값의 10%)[4]을 지급하는 기초연급법이 제정되어 2014년 7월부터 시행되었다. 정부는 이러한 전환을 통해 기초노령연금 급여수준의 적정성 문제가 상당부분 완화될 것으로 기대하고 있다. 이에 기초연금이 실제로 의도한 정책적 목표의 달성 여부를 평가하려는 시도는 정책적·학술적으로 매우 중요한 의미가 있다.

기존의 연구들은 이러한 문제의식에 입각하여 기초연금의 정책적 효과를 분석하였다. 심각한 노인빈곤 문제를 배경으로 기초연금의 도입 및 확대 개편에 따른 노인 빈곤 완화 효과에 초점을 맞추어 정책효과를 분석하고 있다(이정화·문상호, 2014; 유미향, 2015; 임완섭, 2016). 이들 연구는 주로 빈곤율 및 빈곤갭을 통해 기초연금의 빈곤완화 효과를 분석하고 있는데, 그 결과 제한적이긴 하나 기초연금 도입의 빈곤완화 효과를 확인하고 있기도 하다. 한편 일부 연구들에서는 기초연금으로 인한 노령층의 직접적인 소득 증가 혹은 소비지출 변화를 분석하고자 하는 시도들이 이루어지고 있다(이승호 외, 2016; 이채정·권혁주, 2016).

이러한 연구들은 실증 데이터를 통해 실제 정책의 도입 및 전환에 따른 제도 목적 달성을 분석·검증하였다는 점에서 의의가 있다. 그러나 이러한 연구 성과에도 불구하고 노인의 빈곤 상태를 소득에 기준한 단편적인 빈곤 개념 및 측정에 기초하고 있어, 빈곤의 다각적인 모습을 제대로 파악하지 못하고 있는 한계를 보인다(Weich & Lewis, 1998). 소득 기준의 빈곤 측정은 가장 보편적인 방안이지만, 동시에 생활 상태를 간접적으로 측정하기에 실제적인 경제상태를 제대로 반영하기 어렵다는 한계 역시 지적된다(Beverly, 2001; Short, 2005; Iceland & Bauman, 2007). 이에 노령층의 기본적 욕구의 충족 여부를 파악하기에는 여전히 제한적이며, 소득증가 혹은 소비지출의 변화에 대하여 상이한 분석 결과들[5]을 보고하고 있어, 이 역시 기초연금의 빈곤완화 효과를 명백히 밝히고 있지 못한 것으로 평가할 수 있다. 이에 기초연금 도입 및 확대개편으로 인하여 우리 사회 노령층의 기본적 욕구에 기반한 경제적 상태 및 실제 생활수준이 얼마나 완화되었는지에 대한 경험적 근거는 여전히 부족한 상황이다.

한편, 기존 연구들은 제도 설계에 따른 다각적인 정책효과를 파악하지 못하고 있다는 점 역시 한계로 평가할 수 있다. 기초연금 도입으로 인한 정책적 변화는 최대 급여수준의 상승 외에도 급여지급 방식 및 대상선정을 위한 소득평가액 산정 방식 등이 함께 변화하였다. 이에 수급 대상의 범위가 변화할 수도 있으며, 급여 수준 상승으로 인한 효과를 모든 수급자가 동일하게 받지 못할 수도 있다. 그러나 기존 연구들은 급여수준 상승에만 초점을 맞추어, 이러한 제도 설계상의 특성을 반영하지 못하는 한계를 보인다.

이와 같은 선행연구의 한계 및 쟁점에 주목하여, 본 연구는 물질적 결핍 개념을 활용하여 노령층의 실제적인 경제적 상태를 재확인함과 동시에 기초연금 도입에 따른 빈곤완화 효과를 새롭게 분석, 검토하고자 한다. 물질적 결핍은 실제적인 생활상에서 물질적 어려움의 경험에 대한 파악을 통해 빈곤을 직접적으로 측정하고자 하는 대안적 빈곤 측정 개념으로, 미국, 영국 등의 국가들에서 기존 소득 빈곤 측정의 한계를 보완하고자 최근 학술적·정책적으로 적극 활용되고 있다(Iceland & Bauman, 2007). 기초연금법에 따르면 제도의 목적

4) 2019년 4월부터 소득하위 20%는 30만원, 70~20% 사이는 25만원으로 급여 수준이 상승하였다.

5) 기초연금으로 인한 소득의 증가가 다른 소득 원천의 변화를 초래할 수 있는 가능성이 존재하며(Cox & Jimenez, 1989; Kim, 2010), 소득의 증가가 소비 지출의 증가로 이어지지 않을 수 있는 가능성 역시 선행 연구들을 통해 보고되고 있다(Börsch-Supan and Stahl, 1991).

을 '안정적인 소득기반을 제공함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진'하는 것으로 규정하고 있어, 단순히 소득보장에 그치는 것이 아닌, 필수적인 욕구의 충족 및 최저수준 이상의 삶을 영위할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 본 연구에서도 물질적 결핍이 우리 사회의 노령층에 실제적인 경제적 상태를 파악할 수 있는 유용한 대안임에 주목하여, 물질적 결핍 개념을 활용하여 기초연금 도입에 따른 정책 효과를 평가하고자 한다. 이러한 시도는 우리 사회 노인들의 실제적인 생활수준과 그 양상, 기초연금과의 관계를 새로이 확인 및 검도하고, 가장 대표적인 사회복지 정책으로서의 함의를 제시하는데 중요한 연구가 될 것이라 기대한다.

2. 이론적 배경 및 선행연구

1) 기초연금제도의 도입

우리사회에서 기초연금에 대한 요구는 가장 대표적인 공적노후소득보장제도인 국민연금의 부족한 한계를 보완하고자 하는 목적으로 등장하였다. 국민연금은 1988년 시행된 이후 지속적으로 제도를 확대해 나갔으나, 짧은 기간에 따른 제도의 미성숙 및 낮은 급여 수준, 현 노인세대의 사각지대 등의 문제는 국민연금만으로 우리 사회 노인 빈곤 문제를 해결하기에 충분하지 못하였다. 그러나 국민연금은 오히려 보장수준을 감소시키는 성격의 개혁을 각각 1998년과 2007년 두 차례에 걸쳐 진행하게 되었다[6]. 이에 적절한 수준의 노후소득보장 기능에 명확한 한계가 예상됨에 따라 노후소득의 공백에 대한 보완 및 현 노인세대의 빈곤 문제를 해소하기 위하여 2008년 기초노령연금 제도가 시행되었다.

기초노령연금은 국민연금의 낮은 보장성을 보완하고 노인 빈곤 문제를 해소하기 위한 목적으로 도입되었으나, 보장수준이 낮고 빈곤완화효과 역시 크지 않아 저소득노인들에 대한 노후소득보장 역할을 제대로 수행하지 못하며, 소득불평등 및 양극화 완화 효과 역시도 부족하다는 비판을 받아왔다(석상훈, 2010; 김재호·정주현, 2012). 부족한 보장수준 및 빈곤완화효과에 대하여 지속적으로 이어져 온 비판은 2012년 18대 대통령 선거와 맞물리게 되었는데, 그 결과 기존 소득인정액 하위 70%였던 기초노령연금 수급 대상을 전체 노인으로 확대하는 것과, 급여 수준의 2배 상승의 내용을 담은 기초연금제도가 논의되었다. 그러나 결과적으로 원안의 개편안보다 후퇴한 내용으로 2014년 7월 기초연금이 도입되었다.

기초연금은 전체노인들로 대상을 확대한다는 원안과 달리 이전의 기초노령연금과 동일하게 만 65세 이상의 노인 중 소득인정액 하위 70%에 속하는 노인들을 대상으로 급여를 지급한다. 그러나 급여수준이 국민연금 가입자의 평균소득(이하 A값)의 5% 수준에 불과한 기초노령연금과 달리, 기초연금에서는 부족한 빈곤완화효과와 보장성을 높이기 위한 목적으로 2배 상승한 A값의 10%로 개편되었다[7]. 더불어 기초연금의 소득인정액 산정 규정은 기존 기초노령연금보다 완화되었는데, 이러한 변화는 기초연금 수급 대상 기준이 기초노령연금과

6) 1998년에 이루어진 1차 국민연금개혁에서는 급여수준이 40년을 가입한 경우에 70%에서 60%로 하락하게 되었고, 수급개시연령은 2033년까지 65세로 점진적으로 높아졌다. 이어 2007년에 진행된 2차 연금개혁에서는 급여수준이 60%에서 40%로 급격히 하락하게 되었다.

7) 2019년 4월부터 수급대상 중 소득하위 20%는 최대 30만원, 70%~20% 사이는 25만원으로 급여수준 인상이 진행되었으나, 본 연구에서는 2014년 7월 기초연금 도입 당시를 기준으로 기초노령연금과 비교한 기초연금의 정책효과를 분석하였기에, 기초연금 도입 당시의 변화 내용을 중점으로 서술하였다.

동일하여도, 실질적인 수급 대상의 범위가 확대되었을 수 있는 가능성을 시사한다[8].

이러한 변화들은 일반 국민들의 입장에서는 급여의 수준 및 수급 대상의 범위가 대폭 확대 된 것으로 받아들여질 수 있다. 그러나 기초연금은 국민연금 가입기간과 급여액을 고려하여 차등지급하게 설계되었는데, 기초연금액 산정은 국민연금 수급권에 따라 기준연금액에서 국민연금 A값을 감액하여 기초연금액을 산정하게 된다. 이러한 지급 방식은 제도 확대 개편의 효과가 모든 기초연금 수급대상 노인들에게 돌아가지 않을 수 있음을 시사한다. 더불어 당초 예정되었던 수급 범위 및 급여 수준보다 다소 후퇴한 내용으로 시행됨에 따라, 이러한 정책 개편이 노인들의 기본적 욕구를 충분히 충족시킬 수 있는지를 분석·검증하여야 할 필요성이 제기된다.

2) 기초연금과 노인의 경제적 상태에 관한 이론적 고찰

일반적으로 기본적 욕구 충족을 위한 개인의 경제적 상황을 측정하는 지표로 소득과 소비가 대표적이다. 소득은 기본적 욕구를 충족할 수 있도록 하는 자원을 의미하며, 소비는 기본적 욕구를 충족하려 하는 그 행위 자체를 의미한다. 이에 기초연금의 노인빈곤완화 효과를 분석하기 위해서는, 노인가구의 소득과 소비 등 경제적 상태에 관한 이론을 검토하여야 한다.

소득과 소비지출에 대한 대표적인 이론에는 '항상소득가설(permanent income hypothesis)'과 '생애주기가설(life-cycle hypothesis)'이 있다. 항상소득가설(permanent income hypothesis)은 프리드만(Friedman, M.)에 의하여 창시된 가설로, 개인이 경제적 자원을 이용하여 욕구를 충족하고자 하는 행위는 주로 개인의 항상소득에 의하여 결정된다는 내용이다(Friedman. 1957). 연금과 같은 공적노후소득보장제도에 의한 소득은 노인에게 있어 안정적이며 예측 가능한 소득이기에 노년기에 주어지는 항상소득이라 할 수 있으며, 기초연금 역시 노령층에게 고정적으로 주어지는 항상소득으로 분류할 수 있다. 이에 기초연금 도입에 의한 소득의 증가는 노령층의 항상소득을 상승시켜 우리 사회 노인들의 생활수준을 완화시킬 수 있으며, 경제적 수준이 낮을수록 항상소득이 기본적 욕구 충족에 활용될 가능성이 높음을 고려하면(김대일, 2015), 기본적 욕구마저 충족하지 못하고 있는 노인들의 삶의 양상에 영향을 미칠 것으로 사료된다.

Ando와 Modigliani(1963)에 의해 제시된 생애주기가설(life-cycle hypothesis) 역시 노인 가구의 경제구조를 설명하고 있는데, 이에 따르면 개인은 생애 기간 동안 일정 수준의 소비를 유지하려는 경향이 있기 때문에 소득이 적은 시기에는 부채 등을 활용하여 욕구를 충족하고, 중장년기에는 저축 혹은 자산형성을 통해 미래의 욕구에 대비한다. 이러한 점에서 노령층의 경우 상대적으로 평균소비성향이 높고 저축성향이 낮게 나타나기 때문에, 소득의 증가는 저축보다는 욕구를 충족하고자 하는 행위로 연결될 가능성이 더욱 높다는 것이다(김헌수·석상훈, 2013).

그러나 일부 연구에서는 이러한 생애주기가설의 내용을 반박하고 있어 주목된다. 독일의 노인을 대상으로 진행된 연구(Börsch-Supan and Stahl, 1991)에서는, 자녀들에 대한 유산, 예기치 못한 의료비, 고령화로

8) 기초노령연금의 경우 2013년에 65%의 수급률을 보였으나, 기초연금 도입 이후 각각 2014년 66.8%, 2015년 66.4%의 수급률을 기록하였다(보건복지부, 2015).

인한 노후생활 준비 등으로 소득만큼 소비 지출로 이어지지 않고 있음을 보고하고 있다. 이에 경제적으로 어려운 시절을 겪으며, 개인의 어려움을 사회 및 국가의 도움 보다는 개인 혹은 가족의 힘으로 극복해 온 우리사회 노인들의 특성 상 소득의 증가가 곧바로 소비 지출의 증가로 이어지지 않을 수 있다.

한편 구축효과(crowding-out effect) 역시 기초연금 도입으로 인한 급여액의 증가가 실제 생활 양상을 완화시키지 못할 수 있는 가능성을 시사한다. 구축효과(crowding-out effect)는 주로 공적이전소득과 사적이전 소득간의 관계를 나타낼 때 사용되는데, 공적이전소득이 증가할 때 사적이전소득이 감소하는 현상을 의미한다(Becker, 1974). 이러한 현상은 공적이전소득과 사적이전소득이 대체적 관계에 있기 때문인데, 이러한 점은 사적이전소득 뿐 아니라 대체적 관계에 있는 다른 소득원으로부터의 소득 역시 감소할 수 있음을 시사한다.

이처럼 기초연금 도입에 따른 대상자 범위 확대 및 급여수준 상승이 당초 예정보다 축소된 상황에서, 기본적 욕구를 충족시킬 만큼 충분한 소득 증가가 이루어지지 못하거나, 다른 소득원으로부터의 소득을 감소시킬 경우, 혹은 소득의 증가가 소비 지출의 증가로 연결되지 않을 수 있는 가능성을 배제하지 못하는 실정이다. 이처럼 기초연금 도입이 우리 사회 노인들의 기본적 욕구 충족을 충분히 개선시키지 못할 수 있기에, 기초연금 도입에 다른 정책효과는 다각도로 분석·검증되어야 할 필요성이 있다.

3) 기초연금의 정책효과에 관한 선행연구 검토

2008년 기초노령연금 도입 및 2014년 7월 기초연금 도입 이후 많은 연구들에서 기초노령연금 및 기초연금 도입으로 인한 노인 빈곤 완화 효과를 분석하고 있다. 이러한 연구들은 다양한 관점에서 기초연금의 효과성을 분석하고 있는데, 효과를 평가하는 기준들을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 빈곤을 기준으로 기초연금의 효과를 평가한 연구들이다. 이러한 연구들은 주로 빈곤율과 빈곤갭과 같은 통계수치들을 통해 기초연금의 효과를 분석하고 있다. 이들 연구들의 결과에 따르면 기초노령연금의 경우 빈곤율 감소 효과를 보이고 있으나, 그 효과가 미약하고, 탈빈곤 노인가구 역시 차상위 계층으로의 이동에 그치고 있음을 보고하고 있으며(강성호·최옥금, 2010), 오히려 빈곤갭의 경감효과는 상대적으로 고소득층에 속하는 노인에게서 더욱 크게 나타나고 있음을 확인하고 있다(석재은, 2010). 한편 기초연금의 경우 기초노령연금에 비하여 빈곤율 감소효과가 약 1.7%p 증가하였으며, 빈곤갭 감소효과 역시 약 1.9%p 증가한 것으로 나타나(임완섭, 2016), 빈곤 완화 효과가 기초노령연금에 비하여 상승하기는 하였으나, 그 정도가 미약한 것으로 확인되었다. 그러나 동시에 빈곤율 감소 효과가 약 9.15%p 증가하였다는 연구결과(이승호 외, 2016)와 같이 기초연금의 빈곤 완화 효과에 대한 상반된 결과가 함께 보고되고 있어 흥미롭다.

둘째, 소득을 기준으로 기초연금의 효과를 평가한 연구들이다. 대표적으로 이은영(2015) 및 이승호 외(2016)의 연구에서는 기초연금 도입 이후 노인 소득 변화에 미치는 영향을 분석하고 있다. 이들 연구들에서는 기초연금 도입 이후 노인의 총소득 증가로 이어지고 있음을 보고하고 있는데, 이는 우리 사회에서 사적이전소득에 대한 공적이전소득의 구축효과가 나타나지 않고 있음을 시사한다. 그러나 동시에 여전히 우리사회에서 사적이전소득에 대한 공적이전소득의 구축효과가 유의미하게 나타나고 있음을 보고하고 있는 연구 결과(박기

백·성명재, 2016) 들이 함께 보고되고 있는데, 이는 기초연금 도입으로 인한 소득의 증가가 온전히 노인가구의 전체 소득 증가로 이어져 궁극적으로 실제 생활 양상을 변화시키는가를 다양한 시도를 통해 검증하여야 할 필요성이 있음을 의미하는 것이라 할 수 있다.

마지막으로, 소비지출을 기준으로 기초연금 효과를 평가한 연구들이다. 이들 연구들은 소득을 통한 빈곤 측정은 간접적 측정에 불과하며, 소득의 증가가 소비 지출로 연결되지 않을 수 있음을 지적하고 있다. 이들 연구결과에 따르면 기초연금 도입 이후 노인가구의 소비지출이 약 9.5만원 정도 증가하였으며, 이는 기초연금 도입으로 인한 소득증가분(약 9.2만원)과 유사한 수준임을 확인하고 있다. 이러한 결과는 기초연금으로 인한 소득의 증가가 실제 노령층의 소비 지출 증가로 이어지고 있음을 시사한다. 그러나 일부 연구에서는 이와 상반된 결과를 보고하고 있어 주목된다. 이채정·권혁주(2016)의 연구에서는 기초연금 도입 이후 노령층의 소비지출은 교통통신비와 같은 일부영역에서만 제한적으로 증가할 뿐, 전반적인 생활수준이 향상되지 못하고 있음을 보고하고 있다.

지금까지 살펴본 바와 같이 기존의 연구들은 기초연금 도입으로 인한 노인 빈곤 완화 효과를 다양한 시도를 통해 분석하고 있다. 또한 그 결과 역시 실증적인 자료를 통한 분석을 통해 제한적이기는 하나, 기초연금 도입으로 인한 빈곤 완화 효과를 검증하고 있다. 그러나 이러한 경험적 성과에도 불구하고 기존 연구들은 다음과 같은 한계를 보이고 있다.

첫째로, 소득 내지는 소비와 같은 기존 빈곤 측정치에 입각해 기초연금의 정책효과를 분석하고 있다. 이들 측정치는 경제적 상태를 파악하기 용이하여 가장 널리 사용되고 있으나, 노령층의 경제적 상태를 간접측정하고 있어, 실제적인 정책효과를 검증하는데 상당한 한계를 보이며, 특히 '기본적 욕구(basic needs)' 충족 여부를 확인할 수 없어 우리 사회와 같이 심각한 노인 빈곤 문제에 대한 실상과, 이에 대한 대책의 효과를 평가함에 매우 제한적이다. 더불어 여러 연구들이 동일한 제도에 대하여 상이한 분석 결과를 보고하고 있다는 점은 기초연금의 도입에 따른 정책효과 검증이 충분치 않다는 점을 반증한다. 이에 보다 빈곤에 충실한 개념을 통해 우리 사회 노인들의 실제적인 생활 수준을 파악하고, 이에 대한 기초연금 도입의 정책효과를 다각적으로 검증해야하는 필요성을 시사한다.

둘째로 기존의 연구들은 기초연금의 급여 상승에만 초점을 맞추어 제도 설계상의 특성을 충분히 반영하지 못하고 있다. 기초연금의 경우 차등지급 및 소득 평가액 산정 기준 변경 등으로 급여 상승과 더불어 대상범위의 확대 및 지급방식 변경 등이 함께 이루어 졌음에도 불구하고, 기존의 연구들은 이러한 제도적 특성들은 반영하지 않은 채 급여수준 상승에만 초점을 맞추어 분석을 진행하고 있다. 이에 기초연금 도입 이후 수급집단 내에서 실제 생활수준의 변화가 어떠한 양상으로 나타나고 있는가를 확인하기에는 역부족이다.

이에 본 연구에서는 위와 같은 문제의식에 입각하여 보다 직접적인 빈곤 개념인 '물질적 결핍(material hardship)'을 활용하여, 우리사회 노인들의 실제적인 생활수준 및 경제적 상태를 재점검하고, 기초연금의 정책효과를 검증하고자 한다.

4) 물질적 결핍에 대한 고찰

서구 학계에서는 소득 혹은 소비 지표를 활용한 기존 빈곤 측정 방식의 한계를 보완하고자, 대안적 측정 방식에 대한 모색이 활발하게 이루어져 왔다. '물질적 결핍(material hardship)'은 이러한 맥락에서 등장한 대안적 빈곤 개념이라 평가할 수 있다. 빈곤을 정의함에 있어 가장 중요한 요소는 기본적 욕구의 충족이라 할 수 있는데[9], 물질적 결핍은 이러한 빈곤의 개념적 정의에 보다 충실한 방식을 취하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 소득 및 소비와 같은 빈곤 측정 지표들은 여러 이점들을 가지고 있음에도 불구하고, 간접적인 측정 방식으로 인하여 개인 혹은 가구의 '기본적 욕구'의 충족 및 실제적인 경제 상태를 파악하는데 한계를 보인다. 그러나 물질적 결핍은 직접적인 빈곤 측정으로 인하여 기본적 욕구 충족의 필요성에 대한 인간으로서의 권리에 주목하는 방식이기에, 기존 빈곤 측정 방식과 비교하여 보다 더욱 규범적인 대안적 빈곤 개념이라 평가할 수 있다(Beverly, 2001).

서구에서는 실증데이터를 통한 분석을 통해 기존의 빈곤 측정치와는 다른 물질적 결핍의 실태와 양상을 확인하고 있다(Mayer & Jencks, 1989; Cancian & Mayer, 2004; Sullivan et al, 2008). 물질적 결핍과 기존 빈곤측정치와의 관계를 분석하고 있는 상당수의 연구들은 물질적 결핍의 양상이 소득빈곤층에만 국한되어 경험되지 않을 뿐 아니라, 상관성 역시 낮은 수준으로 나타나고 있음을 확인하여 물질적 결핍 측정의 유용성을 반증하고 있다. 예컨대 Cancian & Mayer(2004; 이상록, 2011에서 재인용)의 연구에서는 빈곤층과 비빈곤층의 물질적 결핍 경험을 분석한 결과 빈곤층의 64%는 전혀 물질적 결핍에 대한 경험이 없는 반면, 비빈곤층의 32.5%는 한 가지 유형 이상의 물질적 결핍을 경험하고 있음을 확인하였다. 이러한 연구결과들은 소득과 물질적 결핍 간 상관관계가 미약한 것으로 보고하고 있어, 물질적 결핍을 소득 기준의 빈곤의 양상과 일치하지 않는 것으로 평가하며, 동시에 물질적 결핍이 기존의 빈곤 측정치로 파악하지 못하는 실제 생활수준을 파악하는데 유용하게 활용될 수 있음을 시사한다.

더불어 물질적 결핍은 빈곤 관련 정책의 효과를 분석함에 있어 더욱 유용한 개념으로 평가되기도 한다. 빈곤의 개념적 정의에 입각하여 빈곤 관련 정책을 평가할 경우, 해당 정책의 효과성은 통계상에 나타난 빈곤 수치를 낮추기 보다는, 기본적 욕구의 미충족 상태를 해결한다는 궁극적인 목적에 따라 분석하는 것이 마땅하다. 이러한 점에서 효과적인 빈곤 정책 마련에 보다 도움이 될 수 있으며, 빈곤 정책 및 프로그램의 효과를 평가함에 있어 더욱 유용하게 활용될 수 있는 것으로 평가되고 있다(Beverly, 2001; Ouellette, et. al., 2004). 실제로 서구에서는 이러한 점에 주목하여, 물질적 결핍을 활용하여 사회 정책 및 복지정책의 효과를 평가하고자 하는 시도(Sandra, et al, 2000; Bauman, 2002; Sabia & Nielsen, 2015)들이 이루어져 왔다. 그러나 물질적 결핍의 정책 분석 도구로서의 유용성에도 불구하고, 물질적 결핍을 통해 우리 사회의

9) Hagenaars & Klass(1988)은 빈곤에 대한 개념을 '기본욕구를 충족시킬 수 있는 생활수단이 부족한 상태' 혹은 '자원의 결핍으로 인해 기본적인 물질적 욕구를 충족시킬 수 없는 상태'로 정의하고 있다. Saunders(2004) 역시 빈곤을 유사한 흐름에서 크게 두 가지로 정의하고 있다. 우선 첫째로는 빈곤을 '기본적인 욕구(basic needs)를 충족시키기에 적절하지 않은 자원의 상태'로 정의하였고, 둘째로는 빈곤은 지역사회(community)의 인식에 의해 정의된다고 보았다. 두 학자가 정의한 빈곤 개념에 있어 '기본적인 욕구(basic need)'의 개념은 다른 빈곤 정의에서 내세운 '최소한의 필수품(the minimum necessities)을 구입하는데 불충분한 소득'(Rowntree, 1901), 내지는 '최소한의 기본적인 역량(basic capabilities)을 발휘할 수 있는 수준에 이르지 못하는 상태'(Sen, 1992)의 개념들과 일맥상통하고 평가할 수 있다. 이에 미루어 볼 때, '기본적 욕구(basic needs)' 개념은 빈곤을 정의함에 있어 가장 중심이 되는 개념이라 할 수 있다.

주요 정책들을 평가하려는 시도는 매우 부족하다. 이에 물질적 결핍 개념의 활용을 통해 우리 사회 빈곤의 모습과 이에 대처하는 주요 정책들의 효과를 다각적으로 살펴봐야 할 필요성이 요구되는 실정이다.

3. 연구방법

1) 분석자료 및 대상

본 연구의 분석에는 한국복지패널조사(KoWePS)의 9차년도(2013)와 11차년도(2015)의 자료를 활용하였다. 본 자료는 매년 전국의 표집된 가구를 대상을 가구 및 개인의 일반적 특성, 소득, 소비, 경제활동, 복지욕구 등에 대한 정보들을 수집하고 있을 뿐 아니라 해당 가구에서 경험한 물질적 결핍의 경험에 대한 정보를 함께 포함하고 있어 본 연구의 분석에 적합한 자료로 판단된다. 특히 한국복지패널조사는 표본을 추출함에 있어 중위소득 60% 미만 저소득층에 전체 표본의 약 50%를 할당하고 있는데, 이러한 점은 상대적으로 물질적 결핍을 경험할 가능성이 높은 저소득층이 많이 포함되도록 하여 본 연구의 분석에 더욱 적합한 자료로 판단된다.

한편 본 연구에서는 기초연금 도입이 이루어진 2014년을 기준으로 각각 2013년도와 2015년도의 상황을 조사한 9차년도 자료와 11차년도 자료를 활용하였다. 기초연금 도입이 이루어진 10차년도(2014)자료를 활용하지 않은 이유는 기초연금 도입이 10차년도 자료 수집중인 2014년 7월에 이루어졌기 때문에 지난 1년간의 상황을 조사하는 한국복지패널자료의 특성 상 물질적 결핍 및 소득, 소비 등 주요 변수들이 제도 시행을 전후로 완전히 구분되지 못하였기 때문이다.

본 연구의 분석 대상은 9차년도 자료 조사시점을 기준으로 만 65세 이상 노인 가구주로 한정하였다. 대상을 연령기준과 더불어 가구주로 한정한 이유는 한국복지패널에 포함되어 있는 물질적 결핍 경험에 대한 응답의 경우 응답 대상이 가구로 되어 있어, 가구 내 다수 노인들의 거주에 따른 중복적인 사례 발생 등의 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 이에 본 연구에서는 나이가 만 65세 이상이며 가구주로 등록되어 있는 노인가구 2,891가구를 선별한 데이터를 활용하여 기초분석을 진행하였다. 이후 본 연구의 연구문제를 검증하기 위한 분석대상으로는 기초(노령)연금을 수급하고 있는 노인들만을 대상으로 한정하여 분석을 진행하였다. 대상을 기초(노령)연금 수급자로 한정한 이유는 기초연금 도입으로 인한 급여액 변화의 영향을 파악하기 위함으로, 기초연금 도입 전후 모두 기초(노령)연금을 수급하고 있는 65세 이상 노인 가구주 2,126명을 대상으로 이항로지스틱회귀분석을 진행하였다.

2) 변수의 조작적 정의 및 측정

(1) 종속변수: 물질적 결핍

본 연구의 종속변수인 물질적 결핍 경험은 기본생활과 관련된 식생활 영역, 주거생활 영역, 생활 필수재 영역, 의료영역 등 4개 영역에의 결핍 경험으로 측정한다. 본 연구에서는 물질적 결핍의 개념 및 범위의

모호성에 대한 한계를 보완하기 위하여, 〈표1〉의 선행연구들의 결과를 참조하여 물질적 결핍의 영역을 선정하였다.

식생활 영역에서의 결핍 측정은 ①경제적인 어려움 때문에 먹을 것이 떨어졌는데도 더 살 돈이 없었던 경험, ②경제적인 어려움 때문에 먹을 것을 살 돈이 없어서 균형 잡힌 식사를 할 수가 없었던 경험, ③경제적인 어려움 때문에 먹을 것을 살 돈이 없어서 가구 내 성인들이 식사의 양을 줄이거나 식사를 거른 경험, ④경제적인 어려움 때문에 먹을 것을 충분히 살 수 없어서 먹어야 한다고 생각하는 양 보다 적게 먹은 경험, ⑤경제적인 어려움 때문에 먹을 것을 살 돈이 없어서 배가 고픈데도 먹지 못한 경험 등과 같은 기초적인 식생활 미보장의 항목들로 측정하고 있다.

주거생활 영역에서의 결핍 측정은 ①2달 이상 집세가 밀리거나 낼 수 없어 집을 옮긴 경험, ②돈이 없어 겨울에 난방을 못한 경험 등으로 구성하여 측정하고 있다.

생활 필수재 영역에 대한 결핍 측정은 ①공과금을 기한 내에 납부하지 못한 경험, ②공과금을 내지 못해 전기, 전화, 수도가 끊긴 경험 등의 두 문항으로 측정하고 있다.

마지막으로 의료 영역에서의 결핍은 ①돈이 없어 본인이나 가족이 병원에 못 간 경험, ②건강보험 미납으로 인하여 보험급여 자격을 정지당한 경험 등으로 파악되고 있다.

이와 같은 문항들을 통해 물질적 결핍의 경험을 측정하고 있는데, 각 영역별로 하나의 문항에서라도 경험이 있는 것으로 응답한 경우에는 각 유형에 대한 결핍 경험이 있는 것으로 처리하였으며, 각 영역별로 경험한 결핍 수를 통해 물질적 결핍을 측정하였다. 또한 기초연금 도입 전후의 데이터를 활용하여, 물질적 결핍 변화 상태를 구분하였다. 이를 통해 본 연구에서는 기초연금 도입이 물질적 결핍 감소에 미치는 영향을 더욱 다각적이고 심도 있게 분석하고자 한다.

〈표 1〉 선행 연구들에서의 물질적 결핍 측정: 측정항목의 구성

관련 연구	Food Insecurity	Hosing Insecurity	Basic Utilities	Unrnet Medical	Housing Quality	Housing Crowd	Durable Goods
Bauman(1998)	○	○	○	○	-	-	-
Beverly(1999)	○	○	○	○	○	-	-
Danziger et.al(2000)	○	○	○	○	-	-	-
Edin & Rein(1997)	○	○	○	○	○	-	-
Federman et al(1996)	○	○	○	-	○	○	○
Lerman(2002)	○	○	○	-	-	○	-
Mayer&Jencks(1989)	○	○	○	○	○	○	-
Recior et al(1999)	○	○	○	○	○	○	○
Short&Shea(1995)	○	○	○	○	○	-	-

출처: ASPE(2004), "Measures of Material Hardship" ASPE Research Brief(July 27, 2004). DHSS 이상록(2011) 재인용

(2) 독립변수: 기초연금 급여액 변화

본 연구의 독립변수는 기초연금 전환에 따른 수급액의 변화이다. 즉, 기존 기초노령연금의 수급액에서 정책 전환 이후 변화된 기초연금 수급액간의 차이를 의미한다. 다만, 기초연금 제도 설계상 수급자 전원이 동일한 수준의 급여 변화를 보이지 않고, 국민연금 가입기간 등에 따라 차등 지급되므로 개인의 기초연금 수급액에서 기존 기초노령연금 수급액을 차감한 결과를 통해 기초연금 전환에 따른 수급액의 변화의 영향을 분석하고자 한다.

(3) 통제변수

기초연금의 물질적 결핍 완화 효과를 엄밀하게 파악하기 위해서는 물질적 결핍에 영향을 미칠 수 있는 관련 변수들의 통제가 요청되기에, 본 연구에서는 선행 연구들을 참조하여 관련 인구사회학적 요인 및 경제적 요인들을 〈표2〉와 같이 설정하였다.

다만 본 연구에서는 기초연금 도입에 따른 급여액의 변화가 물질적 결핍 경험 변화에 미치는 영향, 즉 현재의 고정된 상태가 아닌 상태의 변화를 분석하기에 일부 통제변수 역시 상태의 변화를 의미하는 형태로 활용하였다.

더불어 본 연구에서는 기초연금전환으로 인한 물질적 결핍의 완화 효과를 보다 다각적으로 분석, 검토하기 위하여 노인의 빈곤 상태 및 소득, 소비지출을 주요 변수로서 함께 살펴보고, 이들 변수의 변화가 궁극적으로 물질적 결핍 완화로 귀결되어 노인들의 실제 생활 양상이 변화하였는지를 살펴보고자 한다. 이에 소득원별 소득의 실태와 변화상태를 파악하고, 회귀분석에는 경상소득을 사용한 소득 변화 변수를 활용하였으며, 소비지출은 모든 영역에서의 소비지출과 필수영역에서의 소비 지출[10]을 구분하여 소비지출의 변화를 살펴보았으며, 회귀분석에는 총소비지출을 통한 소비 변화 변수를 활용하였다.

〈표 2〉 변수구성 및 측정

구분	변수명	하위 변수들의 구성 및 측정
종속변수	물질적 결핍	▷물질적 결핍: 4가지 영역에 따른 경험 수(0 ~ 4) ▷물질적 결핍 변화 집단: 결핍 유지·증가(0) 결핍 감소(1)
독립변수	기초연금 전환에 따른 수급액 변화	▷수급액 변화: 기초연금 수급액(2015) - 기초노령연금 수급액(2013)

10) 식료품비(외식비 및 주류·담배비 등 기호 식품에의 지출을 제외한 가정식비)와 주거비(월세 및 주거관리비), 광열수도비, 보건의료비 등을 통해 필수영역에의 소비지출을 구분함.

구분	변수명	하위 변수들의 구성 및 측정
통제변수	개인 및 가구의 일반적 특성	▷성별: 남성(0), 여성(1) ▷연령: 만나이(연속변수) ▷학력: 무학(0), 초졸(퇴)(1), 중졸(퇴)이상(2) ▷장애여부: 비장애(0), 장애(1) ▷취업상태: 미취업유지(0), 취업(1), 실업(2), 취업유지(3) ▷가구원수: 독거(0), 2인가구(1), 3인 이상 가구(2) ▷주거점유 유형: 자가(0), 전월세(1), ▷거주지역: 대도시(0), 중소도시/농어촌(1)
경제적 상태 변수	경제적 상태 (소득 및 소비)	▷소득변화: 후년도 소득-전년도 소득 ▷소비변화: 후년도 소비-전년도 소비

3) 분석방법

기초연금 도입이 노인가구의 물질적 결핍 가구에 미치는 영향을 규명하고자 하는 본 연구의 연구문제들과 분석방법은 다음과 같다. 주요 연구문제 분석에 앞서, 기술통계분석 및 교차분석을 통해 분석대상 노인들의 인구사회학적 특성 및 경제적 상태, 물질적 결핍 경험의 실태와 양항을 파악하고자 한다. 다음으로는 카이제곱 검정(Chi-square test)과 평균차이검정(T-test), 분산분석(ANOVA) 분석을 활용하여 기초연금 도입에 따른 경제적 상태의 변화를 비교 분석하고자 한다. 끝으로는 다중 회귀분석 및 이항 로지스틱 회귀분석을 통해 기초연금 도입이 노인가구의 물질적 결핍 감소에 미치는 영향을 분석, 검토하고자 한다.

4. 분석결과

1) 분석대상 노인들의 인구사회학적 특성

본 연구의 주요 연구문제들의 분석에 앞서, 분석대상 노인들의 인구사회학적 특성을 확인하기 위하여 시기별 기술통계 분석을 실시하였으며, 그 결과는 〈표3〉과 같다.

〈표 3〉 분석대상 노인들의 인구사회학적 특성

변수		2013(n=2891)		2015(n=2891)	
		빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
성별	남	1586	54.9		
	여	1305	45.1		
연령	65~69세	638	22.1	377	13.1
	70~74세	901	31.1	810	28.0
	75~79세	804	27.8	869	30.0
	80세 이상	548	18.9	835	28.9
	평균	74		76	
교육수준	무학	682	23.6	685	23.7
	초졸	1108	38.3	1106	38.3
	중졸이상	1102	38.1	1100	38.1

변수		2013(n=2891)		2015(n=2891)	
		빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
거주지역	대도시	1038	35.9	1032	35.7
	중소도시	1853	64.1	1859	64.3
주거점유 유형	자가	1811	62.6	1779	61.5
	전월세	1080	37.4	1112	38.5
근로유무	있음	1083	37.5	910	31.5
	없음	1808	62.5	1981	68.5
가구원수	독거	1277	44.1	1342	46.4
	2인	1305	45.1	1265	43.7
	3인 이상	309	10.8	284	9.9
	평균	1.7		1.6	
장애유무	있음	517	17.9	534	18.5
	없음	2374	82.1	2357	81.5

우선 분석대상자의 성별은 남성 54.9%, 여성 45.1%이었고, 연령 분포는 65~69세 22.1%, 70~74세 31.1%, 75~79세 27.8%, 80세 이상 18.9%로 비교적 고르게 나타났다. 교육수준의 경우 무학 23.6%, 초등학교 졸업 38.8%, 중학교 졸업 이상이 38.1%로 전반적으로 낮은 교육수준을 보이는 것으로 나타났다. 거주지역의 경우 대도시 35.9%, 중소도시 64.1%로 나타났으며, 주거 점유 유형의 경우 자가 62.6%, 전월세 37.4%로 나타났다. 근로 유무의 경우 근로 37.5%, 미근로 62.5%로 나타나 높은 연령에도 근로 활동을 지속하고 있는 비율이 적지 않은 것으로 나타났다. 가구원 수의 경우 독거 44.1%, 2인 45.1%, 3인 이상 46.4%로 2인가구가 가장 많았으나, 홀로 거주하는 경우와 큰 차이가 나지 않는 것으로 나타났다. 마지막으로 장애유무의 경우 장애 17.9%, 비장애 82.1%로 나타났다. 위와 같이 분석대상들의 일반적 특성을 분석한 결과 일반적인 우리 사회 노인들의 특성과 크게 다르지 않으며, 각 시기별로 그 특성이 크게 변하지 않아 연구주제를 검증하기 위한 분석을 진행하는데 큰 무리가 없는 것으로 확인되었다.

2) 기초연금 및 주요 경제적 상태 변화 실태 및 양상

다음으로는 기초연금 도입에 따라 분석대상들의 기초연금 및 주요 경제적 상태들이 어떻게 변화하였는가를 확인하고자 한다. 우선 기초연금의 변화 실태는 다음 〈표4〉와 같다.

먼저 기초연금의 수급 여부를 살펴보면, 기초노령연금(2013년)의 경우 분석대상 중 75.4%가 수급하였으나, 기초연금 도입 이후에는 78.4%가 수급하는 것으로 나타나 수급 인원이 증가하였음을 확인할 수 있다. 기초연금 도입 시 수급대상의 범위 및 기준은 따로 변화하지 않았음에도 불구하고 수급 대상이 증가한 이유는 대상선정을 위한 소득평가액 산정 기준이 완화됨에 따라 신규 수급 대상이 발생한 것임을 시사한다.

급여수준의 경우 기초연금 도입 이후 연평균 약 123만원의 급여 수준 증가가 이루어졌으며, 대상자 중 77.8%가 급여수준이 증가한 것을 확인할 수 있다. 이러한 결과로 볼 때 기초연금 도입 이후 상대적으로 대상 범위 및 급여 수준 등 전반적인 부분에서 모두 확대, 증가되었음을 확인 할 수 있다. 그러나 급여수준이 증가함에도 불구하고 급여 지급 방식의 변화로 인하여 급여 증가를 경험하지 못한 비중(약 22%) 역시 적지 않은 것으로 나타났는데, 이는 기초연금의 정책 효과를 평가함에 있어 단순히 급여 수준의 증가에만

주목할 경우, 단 편적인 변화만을 파악하는 것에 그칠 수 있음을 시사한다.

〈표 4〉 기초연금 변화

변수		2013	2015	paird t value
		빈도/평균	빈도/평균	
기초연금	수급	2179(75.4)	2267(78.4)	
	미수급	712(24.6)	624(21.6)	
	수급 탈락	53(1.83)		
	수급 진입	141(4.87)		
수급액 변화	평균급여액	102.96	225.84	71.358***
	급여액 증감	+122.87		
	증가	2250(77.8)		
	유지	571(19.7)		
	감소	70(2.4)		

다음으로 기초연금 도입에 따른 급여액 변화와 함께 노인들의 소득 및 소비 증가가 이루어지고 있는가를 확인하고자 한다. 이를 위해 기초연금 도입 전후의 소득과 소비를 세부 항목으로 구분하여 분석을 진행하였으며, 그 결과는 〈표5〉와 같다.

우선 전체 분석대상자의 경상소득의 경우 2013년 약 1,770만원, 2015년 약 1,897만원으로 약 127만원 증가한 것으로 나타났으며, 62.1%가 급여액 증가를 경험한 것으로 나타났다. 상대적으로 더욱 많은 인원이 경상소득의 증가를 경험하기는 했으나, 동시에 적지 않은 수준의 인원(37.8%)이 경상소득 감소를 경험하고 있는 것으로 나타났다.

근로소득의 경우 2013년 약 351만원, 2015년 약 289만원으로 약 55만원 감소한 것으로 나타났으며, 같은 수준으로 유지된 인원이 45.0%로 가장 많은 것으로 나타났다. 근로소득 역시 대다수의 인원이 근로소득의 증가 혹은 유지에 해당되었으나, 적지 않은 비중(31.2%)이 근로소득 감소를 경험한 것으로 확인되었다.

재산소득의 경우 2013년 약 145만원, 2015년 약 151만원으로 거의 유사한 수준을 유지하고 있는 것으로 나타났으며, 분석 대상 중 과반 이상(50.8%)이 같은 재산소득 수준을 유지하고 있는 것으로 확인되었다.

기초연금을 제외한 공적이전소득의 경우 2013년 약 350만원에서 2015년 약 395만원으로 약 45만원이 증가하였으며, 52.5%의 인원이 공적이전소득 증가를 경험하였고, 유지되거나 감소된 인원은 각각 23.5%, 24.0%로 유사한 수준을 보였다.

사적이전소득은 기초연금 도입 전후 모두 약 428만원으로 거의 동일한 수준을 보이는 것으로 나타났다. 이는 표면적으로는 기초연금 도입으로 인한 소득 증가에 대한 구축효과가 일어나지 않고 있음을 예상할 수 있게 한다. 그러나 사적이전소득 변화 집단을 살펴보면 실제로 사적이전소득 수준이 유지되는 인원은 7.2%에 불과하며, 증가 46.5%, 감소 46.3%로 극명한 차이를 보이고 있음을 확인할 수 있다. 이러한 결과는 단순히 사적이전소득의 변화액과는 다르게 기초연금 도입에 따른 구축효과가 존재하며, 이는 집단별로 다르게 나타날 수 있다는 점을 시사하고 있어 흥미롭다.

〈표 5〉 주요 경제적 상태 변화 실태 및 양상

변수		2013 빈도/평균			2015 빈도/평균			paird t value
소득	경상소득	1770.43			1897.35			6.444***
		+126.85						
		증가	1795(62.1)	유지	2(1)	감소	1094(37.8)	
	가처분소득	1709.22			1827.73			6.195***
		+118.43						
		증가	1791(62.0)	유지	2(1)	감소	1098(38.0)	
	근로소득	351.28			288.85			-6.110***
		-62.62						
		증가	688(23.8)	유지	1301(45.0)	감소	902(31.2)	
	재산소득	145.16			151.17			1.181
		+6.01						
		증가	731(25.3)	유지	1471(50.8)	감소	689(23.9)	
	공적이전소득	350.36			395.57			9.282***
		+45.21						
		증가	1519(52.5)	유지	679(23.5)	감소	693(24.0)	
	사적이전소득	428.42			428.67			.023
		+.21						
		증가	1345(46.5)	유지	208(7.2)	감소	1338(46.3)	
소비	총소비지출	1535.08			1616.15			4.777***
		+81.06						
		증가	1707(59.0)	유지	5(.2)	감소	1179(40.8)	
	필수소비지출	847.28			826.07			-2.157*
		-21.20						
		증가	1378(47.7)	유지	11(.4)	감소	1502(52.0)	
	비필수소비지출	687.80			790.07			8.132***
		+102.27						
		증가	1970(68.1)	유지	4(1)	감소	917(31.7)	

소득에 이어 소비지출의 변화 양상을 살펴보면, 우선 총소비지출의 경우 2013년 약 1,535만원, 2015년 약 1,616만원으로 약 81만원 증가한 것으로 나타났으며, 분석 대상 중 59.0%가 총소비지출이 증가한 것으로 나타났다. 그러나 총소비지출이 감소한 인원 역시 적지 않은 수준(40.8%)으로 나타나 소득 증가가 소비지출의 증가로 반드시 연결되지 않을 수 있는 가능성을 시사한다.

소비지출을 소비품목에 따라 구분하여 살펴보면 주로 기호 및 취향에 따라 결정되는 비필수영역에서의 소비지출은 2013년 약 689만원, 2015년 약 790만원으로 약 102만원 증가한 반면, 기본적 역구 충족과 밀접한 관계를 보이는 필수 영역에서의 소비지출의 경우 2013년 약 847만원에서 2015년 약 826만원으로 오히려 약 21만원 감소하는 양상을 보였다. 이러한 결과는 소득 증가에도 불구하고 필수영역에서의 소비지출 변화 양상에 따라 기본적 욕구 충족의 변화 양상이 다르게 나타날 수 있음을 시사한다.

살펴본 바와 같이 기초연금 도입 이후 평균 소득 및 소비지출 수준이 전반적으로 상승하여, 노인들의 경제적 상태가 개선된 것을 확인 할 수 있다. 그러나 각각의 소득원에 따른 소득 수준의 변화를 살펴볼 때, 소득원에 따라 전반적인 증가 양상과는 상이한 양상을 나타내는 경우가 존재함과 동시에 증가 및 감소

를 경험하는 비율이 극명하게 상이한 양상으로 나타나고 있음을 확인하였다. 더불어 소비지출 역시 기본적 욕구 충족과 밀접한 영역의 소비수준이 오히려 감소하고 있다. 이러한 결과는 전반적으로 노인들의 경제적 상태가 완화된 것으로 보이나, 기본적 욕구 충족 상태의 개선을 충분히 이루지 못할 수 있는 가능성이 있음을 시사한다.

3) 물질적 결핍 및 변화 실태

다음으로 분석대상들의 물질적 결핍 실태와 변화 양상을 살펴보았다. 전반적인 물질적 결핍 실태를 파악하기 위하여 총 4가지의 물질적 결핍 영역 중 하나의 영역에서라도 결핍을 경험한 비율과 각 영역별 결핍 실태를 구분하여 분석하였으며, 결핍 정도의 실태와 변화 양상을 파악하기 위하여 기초연금 도입 전후로 단 하나의 영역에서라도 결핍을 경험하고 있는 대상자들만을 구분하여 분석을 진행하였다. 그 결과는 다음 〈표6〉과 같다.

우선 단 하나의 결핍 영역에서라도 물질적 결핍을 경험한 노인은 2013년 17.7%로 적지 않은 수준으로 나타났다. 2015년의 경우 12.3%가 물질적 결핍을 경험하고 있는 것으로 나타났는데, 2013년보다 약 5% 감소한 수치로 노인들의 물질적 결핍 경험이 다소 감소하고 있는 것을 확인 할 수 있다. 세부 영역별로 구분하여 살펴보면, 식생활 영역에서 결핍을 경험하고 있는 인원이 16.1%로 가장 많은 것으로 나타났으며, 이어 각각 주거 결핍 3.4%, 필수재 결핍 2.0%, 의료 결핍 2.4%로 나타났다. 또한 세부영역 별 결핍 역시 2015년에는 식생활 결핍 11.3%, 주거결핍 2.5%, 필수재 결핍 1.0%, 의료결핍 1.8%로 기초연금 도입 전후에 따라 물질적 결핍 경험 양상이 전반적으로 감소하고 있는 것을 확인할 수 있다.

반면 노인들의 물질적 결핍 실태를 보다 심층적으로 파악하기 위하여 두 시기 중 단 하나의 영역에서라도 물질적 결핍을 경험하고 있는 노인들만을 대상으로 기초분석을 실시하였다. 그 결과 역시 두 시기 모두 식생활 영역에서의 결핍을 경험한 인원이 각각 2013년 64.2%, 2015년 45.1%로 가장 많은 것으로 나타났다. 그러나 결핍을 경험하고 있는 노인들 중에서는 다른 영역에서의 결핍을 경험하고 있는 인원의 비중 역시 적지 않은 것으로 확인되었다.

한편 4가지 영역의 결핍 중 2가지 이상의 영역에서 동시에 결핍을 경험하고 있는 인원은 각각 2013년 18.4%에서 2015년 12.7%로 감소하고 있는데, 이는 물질적 결핍을 경험하는 비율이 감소하고 있는 것과 동일한 맥락에서 결핍을 경험하고 있는 수준 역시 감소하고 있음을 시사한다.

〈표 6〉 물질적 결핍 실태

변수		전체				결핍			
		2013 (n=2891)		2015 (n=2891)		2013 (n=727)		2015 (n=727)	
		빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
물질적결핍	있음	512	17.7	356	12.3				
	없음	2379	82.3	2535	87.7				
식생활결핍	있음	467	16.1	328	11.3	467	64.2	328	45.1

변수		전체				결핍			
		2013 (n=2891)		2015 (n=2891)		2013 (n=727)		2015 (n=727)	
		빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
	없음	2424	83.9	2563	88.7	260	35.8	399	54.9
주거결핍	있음	97	3.4	72	2.5	97	13.3	72	9.9
	없음	2794	96.6	2819	97.5	630	86.7	655	90.1
필수재결핍	있음	58	2.0	30	1.0	58	8.0	30	4.1
	없음	2833	98.0	2861	99.0	669	92.0	697	95.9
의료결핍	있음	68	2.4	52	1.8	68	9.4	52	7.2
	없음	2823	97.6	2839	98.2	659	90.6	675	92.8
결핍정도	없음					215	29.6	371	51.0
	1개영역					378	52.0	264	36.3
	2개영역					97	13.3	64	8.8
	3개영역					30	4.1	22	3.0
	4개영역					7	1.0	6	0.8

다음으로 기초연금 도입 전후의 물질적 결핍 변화에 따른 집단 분포를 확인하였으며, 그 결과는 〈표7〉과 같다.

우선 전체 분석 대상 노인 중 기초연금 도입 전후로 모두 물질적 결핍을 경험하고 있지 않은 노인 집단은 74.9%로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 이어 기초연금 도입 전 경험하고 있는 물질적 결핍에 비하여 기초연금 도입 이후 경험하고 있는 결핍이 감소하는 비중은 399명(13.8%)으로 미결핍유지 집단 다음으로 많은 비중을 보였다. 마지막으로 기초연금 도입 이후 경험하고 있는 결핍이 감소되지 않았거나, 오히려 증가한 집단은 328명(11.3%)로 나타나, 가장 적은 비중을 보였으나, 그럼에도 그 수준은 적지 않은 것으로 확인되었다.

〈표 7〉 물질적 결핍 변화에 따른 집단

집단		빈도	퍼센트
결핍 변화	미결핍 유지	2164	74.9
	결핍 유지증가	328	11.3
	결핍 감소	399	13.8

4) 기초연금 도입이 물질적 결핍 감소에 미치는 영향

(1) 기초연금이 물질적 결핍에 미치는 영향: 횡단분석

기초연금 도입이 물질적 결핍에 미치는 영향을 검증하기에 앞서, 기초연금 제도 자체가 동일 시기의 물질적 결핍에 미치는 영향을 확인하기 위하여, 각 시기별 기초(노령)연금 수급자를 대상으로 선형 회귀분석을 진행하였다. 그 결과 기초노령연금은 노인들의 물질적 결핌에 유의미한 영향을 미치고 있으나, 기초연금 도입 이후에는 그 효과가 유의미하지 못한 수준으로 감소하고 있다. 이는 제도 변화 과정이 물질적 결핍 완화에 그리

효과적이지 못할 수 있음을 미루어 짐작할 수 있게 한다. 상세한 분석 결과는 〈표8〉과 같다.

〈표 8〉 기초(노령)연금이 물질적 결핍*에 미치는 영향

변수	구분		물질적 결핍(2013)			물질적 결핍(2015)		
			B	Exp(B)	t	B	Exp(B)	t
독립변수	기초(노령)연금 수급액		-.001	-.051	-1.980*	-1.712	.000	-.009
통제변수	성별(남성)		-.018	-.014	-.484	-.002	-.002	-,058
	연령		-005	-.040	-1.751	-.004	-.041	-1.850
	장애여부(비장애)		-.004	-.002	-.108	.030	.021	1.025
	가구원 수		.102	.130	4.279	.093	.139	4.516***
	근로여부(미근로)		-.044	-.033	-1.454	-.019	-.016	-.725
	교육수준(무학)	초졸	-.041	-.031	-1.205	-.002	-.002	-.070
		중졸	-.050	-.036	-1.231	-.006	-.005	-.165
	거주지역(대도시)		-.117	-.087	-4.036***	-.113	-.098	-4.623***
	주거형태(자가)		.214	.166	7.630***	.156	.141	6.450***
	경상소득(log)		-.635	-.271	-9.241***	-.558	-.266	-8.826***
상수항(t)			8.401***			7.684***		
R^2			.109			.083		
Adjusted R^2			.105			.079		
F			24.173***			18.654***		

*p〈.05 **p〈.005 ***p〈.001

※종속변수: 영역 별 물질적 결핍 경험(0 ~ 4)

분석대상자의 일반적 특성과 함께 경상소득을 통제한 후 기초(노령)연금 수급액이 물질적 결핍에 미치는 영향을 분석하였다. 그 결과 기초노령연금 수급액이 더욱 높을수록 유의미한 수준으로 물질적 결핍을 경험하는 수준이 낮은 것으로 나타났다. 기초연금 역시 더욱 많은 수급액을 받을수록 더욱 낮은 수준의 물질적 결핍을 경험하는 것으로 확인되었으나, 그 수준이 유의미하지 못한 수준으로 감소되어 주목된다.

이러한 결과는 동일한 시기에서 기초(노령)연금 수급액의 차이에 따라 경험하는 물질적 결핍이 달라진다는 것을 의미하며, 이와 같은 준보편적 노후소득보장제도가 노인세대의 기본적 욕구 충족에 유의미한 영향을 미치고 있음을 시사한다. 그러나 기초연금 도입 이후 시기에는 기초연금 수급대상 및 급여수준 상승에도 불구하고 그 영향이 유의미하지 못한 수준으로 나타났는데, 이는 기초연금의 제도 설계가 노인들의 기본적 욕구 충족에 더욱 멀어지도록 작용되고 있음을 시사하는 바로 평가된다.

(2) 기초연금 도입이 물질적 결핍 감소에 미치는 영향

다음으로 기초연금 도입의 물질적 결핍 완화 효과를 검증하기 위하여 기초연금을 수급하는 노인 2126명을 대상으로 물질적 결핍 변화 집단에 따른 이항로지스틱회귀분석을 실시하였다. 우선 모델 1에서는 분석대상들의 일반적 특성만을 통제하여 분석을 진행하였다. 다음으로 모델 2와 모델3에서는 분석대상들의 일반적 특성 및 소득수준, 소득의 변화수준을 통제하였고, 모델 4와 모델 5에서는 일반적 특성 및 소비수준, 소비지출 변화 수준을 통제하였다. 그 결과 기초연금의 급여액 증가가 클수록 물질적 결핍의 감소를 경험할 확률이

더 큰 것으로 나타나고 있으나 그 효과는 미약한 것으로 확인되었다. 상세한 분석 결과는 다음 〈표9〉과 같다.

모델 1의 경우 대상들의 일반적 특성만을 통제하여 분석을 진행한 결과 기초연금 급여액이 더욱 많이 증가할수록 노인들의 물질적 결핍이 감소할 확률이 더욱 높지만 그 영향력은 유의미하지 못함을 확인하였다. 모델 2와 모델 3의 경우 기초연금 도입이 물질적 결핍 감소에 미치는 영향에 소득효과가 작용하는가를 확인하기 위하여 소득수준 및 소득의 변화 수준을 함께 투입하여 분석을 진행하였다. 그 결과 역시 기초연금 도입으로 인해 급여액의 증가가 더욱 많이 이루어질수록 노인들의 물질적 결핍이 감소할 확률이 더욱 높은 것으로 나타났으나, 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 한편 소득수준의 경우 더욱 높은 소득수준일수록 경험하고 있는 물질적 결핍이 감소할 확률이 유의미한 수준에서 커지는 것으로 확인되었으며, 소득수준의 변화 역시 소득 증가 수준이 높을수록 물질적 결핍이 감소할 확률이 유의미한 수준으로 더욱 높게 나타나고 있음을 확인하였다. 소득의 변화 수준을 함께 통제하였음에도 기초연금 급여액 변화의 영향력이 변화하지 않았는데, 이는 노인들의 기본적 욕구 충족에 있어 기초연금 급여액 보다 다른 소득의 변화 수준이 더욱 큰 영향을 미치며, 기초연금 급여액 변화가 노인들의 소득 증가로 연결되지 못하고 있음을 시사한다.

모델 4와 모델 5의 경우 기초연금 도입이 물질적 결핍 감소에 미치는 영향을 분석함에 있어 소비 효과를 함께 검증하기 위하여 소득수준 및 소득 변화수준 대신 소비지출 수준과 소비지출 변화 수준을 함께 투입하여 분석을 진행하였다. 그 결과 대체로 소득 수준을 통제한 경우와 유사한 양상으로 나타나고 있다. 역시 기초연금 급여액 변화는 노인들의 물질적 결핍 감소에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 소비지출 수준의 경우 소비지출 수준이 더욱 높을수록 물질적 결핍 감소에 미치는 영향이 더욱 크며, 소비지출 변화 역시 소비지출 변화 수준이 더욱 클수록 경험하는 결핍은 적어지는 것으로 나타났다. 소비지출 변화를 함께 통제하였음에도 기초연금 급여액 변화의 영향력이 변화하지 않았는데, 이는 노인들의 기본적 욕구 충족에 있어 기초연금 급여액 보다 소비 지출 변화 수준이 더욱 큰 영향을 미치며, 기초연금 급여액 변화가 노인들의 평균 소비지출 증가로 연결되지 못하고 있음을 시사한다.

〈표 9〉 기초연금액 변화가 물질적 결핍 감소에 미치는 영향

변수	구분		모델1		모델2		모델3		모델4		모델5	
			B	Exp(B)	B	Exp(B)	B	Exp(B)	B	Exp(B)	B	Exp(B)
독립변수	기초연금 급여액 변화		.000	1.000	.000	1.000	.001	1.001	.001	1.001	.001	1.001
통제변수	성별(기준:남성)		.112	1.118	.071	1.073	.065	1.067	.068	1.071	.066	1.068
	연령		.006	1.006	-.005	.995	-.006	.994	-.005	.995	-.005	.995
	장애 여부(비장애)		.215	1.240	.331*	1.392	.330*	1.391	.340*	1.405	.346*	1.414
	거주지역(대도시)		-.381**	.683	-.437***	.646	-.449***	.638	-.421***	.657	-.438***	.645
	가구원수(독거)	2인 가구	-.393*	.675	.149	1.161	.220	1.247	.091	1.095	.175	1.192
		3인 이상	-.163	.849	.861**	2.366	1.013***	2.755	.651*	1.918	.839**	2.314
	교육수준(무학)	초졸	-.142	.867	-.192	.826	-.204	.815	-.183	.833	-.187	.829
		중졸 이상	-.305	.737	-.203	.816	-.196	.822	-.189	.828	-.168	.845
	주거형태(자가)		.644***	1.904	.725***	2.064	.715***	2.044	.720***	2.055	.709***	2.033

변수	구분		모델1		모델2		모델3		모델4		모델5	
			B	Exp(B)	B	Exp(B)	B	Exp(B)	B	Exp(B)	B	Exp(B)
	근로여부(미근로)	근로유지	-.536**	.585	-.311*	.733	-.278	.757	-.430**	.651	-.422**	.656
		취업	-.427	.653	-.524*	.592	-.460	.631	-.499*	.607	-.471	.624
		실업	-.113	.893	-.011	.989	-.041	.960	-.109	.897	-.111	.895
	소득 및 소비	소득			-.001***	.999	-.001***	.999				
		소득증감					.000**	1.000				
		소비							-.001***	.999	-.001***	.999
		소비증감									.000**	1.000
상수항			-1.858*	.156	.229	1.257	.435	1.545	.151	1.164	.350	1.419
Model Chi-Square			115.486***		254.779***		265.761***		236.180***		245.802***	
-2 Log Likelihood			1834.253		2256.420		2245.438		2275.018		2265.397	
Nagekerke R^2			.088		.163		.170		.152		.158	

*p<.05 **p<.005 ***p<.001

※종속변수: 기준집단 - 결집 유지·증가 집단 / 비교집단 - 결핍 감소 집단

(3) 물질적 결핍 상태 변화 집단 별 소득 및 소비 변화

앞서 이항로지스틱 회귀분석을 통하여 기초연금 도입이 물질적 결핍 감소에 유의미한 효과를 보이지 못하고 있음을 확인하였다. 이에 본 연구에서는 기초연금 도입과 물질적 결핍 간의 관계에 관하여, 이론적 배경 및 선행연구 검토 등을 통해 제시하였던 내용들을 근거로 결핍 변화 집단에 따른 주요 경제적 변수의 변화들을 확인하여 기초연금 도입이 물질적 결핍을 효과적으로 감소시키지 못하고 있는 이유 및 그 과정을 살펴보고자 한다.

우선 분석 대상들의 소득원별 소득 변화를 좀 더 상세히 파악하기 위하여, 소득원별 소득 실태와 변화 양상을 기초(노령)연금 수급 대상 중 미결핍 유지 집단을 제외한 물질적 결핍 변화 집단 별로 구분하여 살펴보았다. 그 결과 물질적 결핍 변화 집단에 따라 소득원별 소득 변화 양상에 차이가 나타나고 있음을 확인하였다. 상세한 분석 결과는 〈표 10〉과 같다.

〈표 10〉 물질적 결핍 변화 집단별 소득원별 소득 실태 및 변화 양상

변수	결핍상태변화집단				T
	결핍감소		결핍유지/증가		
	2013	2015	2013	2015	
기초(노령)연금	130.40	274.76	132.16	280.80	-1.155
	+144.35***		+148.63***		
경상소득	964.49	1170.84	969.38	1030.95	2.913**
	+206.35***		+61.57*		
가처분소득	951.38	1147.16	957.81	1017.01	2.880**
	+195.77***		+59.20*		
근로소득	112.83	105.80	118.84	79.07	2.020*
	-7.02		-39.76**		

변수	결핍상태변화집단				T
	결핍감소		결핍유지/증가		
	2013	2015	2013	2015	
재산소득	20.40	17.74	14.12	17.98	-.933
	-2.65		+3.85		
공적이전소득	107.22	135.20	95.43	104.42	1.982*
	27.97***		+8.98		
사적이전소득	333.59	302.11	318.33	280.35	.189
	-31.48		-37.98		

먼저 기초(노령)연금의 실태 및 변화 양상을 물질적 결핍 변화 집단별로 구분하여 살펴보면, 두 집단 모두 기초연금 도입 이후 급여액이 유의미한 수준으로 상승하였으며, 그 상승 수준의 차이는 통계적으로 유의미하지 않음을 확인하였다. 그러나 집단별 경상소득 및 가처분소득의 변화 양상을 살펴보면 기초(노령)연금 급여액 변화 양상과는 달리 집단별 차이점이 분명하게 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 결핍감소 집단의 경우 경상소득과 가처분소득 모두 기초연금 급여액 상승 수준보다 더 높은 소득 증가가 이루어졌으나, 결핍유지·증가 집단의 경우 경상소득 및 가처분 소득의 증가 수준이 기초연금 급여액 증가 수준에 미치지 못하고 있음을 확인하였다.

다음으로 집단별로 소득원에 따른 소득 변화 양상을 살펴보면 먼저 근로소득의 경우 모든 집단에서 소득수준의 감소가 나타나지만, 그 감소 수준에서 집단별로 차이가 있음을 확인 할 수 있다. 즉, 두 집단 모두 근로소득이 감소하지만 결핍유지·증가 집단의 감소 수준이 결핍 감소 집단의 감소수준보다 유의미하게 큰 것으로 확인되었다.

공적이전소득의 경우에는 모든 집단에서 증가하고 있는 것으로 나타났으나, 결핍유지·증가 집단의 증가 수준이 결핍감소 집단의 증가 수준에 미치지 못하는 것으로 확인되었다. 사적이전소득 및 재산소득의 경우 집단 간 소득 변화 수준이 유의미한 차이를 보이지 못하는 것으로 나타났다.

이와 같은 결과들은 앞서 이론적 배경 및 선행연구 검토를 통해 살펴본 것과 같이 기초연금 도입으로 인해 급여액이 증가하였음에도 불구하고, 다른 소득원의 소득이 감소하는 소득간의 상쇄효과 즉, 구축효과가 발생하고 있음을 시사하는 부분이다.

한편, 그럼에도 불구하고 두 집단 모두 소득의 증가가 이루어진 것은 부인할 수 없다. 그렇지만 모든 집단에서 물질적 결핍 경험이 감소가 이루어지지 못하였다. 이처럼 소득의 증가에도 불구하고 물질적 결핍이 완화되지 않는 이유는 소비지출의 차이에서 그 원인을 살펴볼 수 있다. 즉, 소득이 기본적 욕구를 충족하기 위한 자원을 의미한다면, 소비는 기본적 욕구를 충족하려는 행위, 그 자체를 의미한다. 이는 물질적 결핍의 감소가 이루어지기 위해서는 소득 증가만으로는 불충분하며, 소비지출의 증가가 함께 이루어져야 함을 시사한다. 이에 분석 대상들의 결핍 변화 집단별 소비지출의 실태 및 변화 양상을 분석하였으며, 그 결과는 〈표 11〉과 같다.

〈표 11〉 물질적 결핍 변화 집단별 소비 지출 실태 및 변화 양상

변수	결핍상태변화집단				T
	결핍감소		결핍유지/증가		
	2013	2015	2013	2015	
총소비지출	958.80	1122.10	988.94	1003.32	3.608***
	163.30***		+14.37		
필수소비지출	622.91	638.74	636.63	620.96	1.270
	+15.82		−15.67		
비필수소비지출	335.89	483.36	352.31	382.35	3.963***
	+147.47***		+30.04		

실제로 물질적 결핍 변화 집단 별 소비지출의 실태와 그 변화 양상을 살펴보면 결핍 감소 집단의 경우 기초연금 도입 이후 총소비지출 수준이 증가하였는데, 이는 경상소득 증가분의 약 79%, 가처분소득 증가분의 약 83%에 해당하는 수준으로, 증가한 소득이 거의 그대로 소비지출로 이어지고 있음을 확인할 수 있다. 반면, 물질적 결핍 유지·증가 집단의 경우 소비지출의 증가 수준이 경상소득 증가분의 약 22%, 가처분소득 증가분의 약 23% 수준에 미치고 있다. 이러한 수치는 소득이 증가하였음에도 온전히 소비지출로 연결되지 못하고 있음을 나타내는 것이라 할 수 있으며, 우리사회 노인들이 경험하고 있는 물질적 결핍을 감소시키기 위해서는 단순히 소득의 증가 뿐 아니라 이들의 소비 활동에도 주목해야 할 필요성이 있음을 의미한다. 즉, 소득의 증가가 최대한 소비지출의 증가로 연결될 수 있도록 하며, 동시에 필수영역에서의 소비지출이 증가할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

5. 결론: 요약 및 함의

본 연구는 기초연금 전후로 우리사회 노인가구가 경험하고 있는 물질적 결핍의 실태 및 주요 경제적 상태의 변화, 기초연금 도입이 물질적 결핍 감소에 미치는 영향을 실증적으로 분석 하였다. 그동안 선행연구에서는 기초연금의 정책효과를 평가함에 있어 대체로 기초연금 도입의 노인 빈곤 완화 효과에 초점들 두고 기초연금 도입 효과를 분석하였으며, 많은 연구들이 기초연금 도입이 노인 빈곤을 완화하고 있음을 확인하였다.

그렇지만 이들 연구들의 결과는 주로 소득에 기초한 빈곤 측정치를 통해 노인들의 경제적 상태를 간접 측정하고 있으며, 실제적인 생활 양상 및 기본적 욕구 충족 여부를 파악하는데 한계가 있는 것으로 평가되었다. 아울러 이러한 한계로 인해 기초연금의 실증적인 빈곤 완화 효과를 검증하는 것 역시 일정한 한계를 지니고 있는 것으로 평가된다.

더불어 기존 연구들에서 기초연금의 노인빈곤 완화 효과를 확인하고 있음과 동시에 상이한 결과들 역시 보고되고 있어, 보다 직접적인 빈곤 개념 활용을 통해 기초연금의 정책 효과를 분석·검증하여야 할 필요성에 주목하였다. 이에 본 연구에서는 기존의 소득 혹은 소비 지표의 기존 빈곤 측정 방식의 한계를 보완하기 위한 맥락에서 등장한 대안적 빈곤 개념인 '물질적 결핍(material hardship)' 개념을 활용하여 보다 실제적인 우리 사회 노인들의 경제적 상태를 진단하고, 기초연금 도입이 물질적 결핍 감소에 미치는 영향을 분석하였다.

본 연구에서 연구문제들의 구체적인 분석에는 한국복지패널조사(KoWePS)의 9차년도(2013)와 11차년도(2015) 자료를 활용하였으며, 분석에서 확인된 주요 연구결과 및 함의들을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 기초연금 도입 전후로 기초(노령)연금의 변화 양상을 확인한 분석 결과에서는 기초연금 도입 이후 기초노령연금에 비하여 급여 대상의 범위 및 급여 수준 등 전반적인 부분에서 모두 확대, 증가되었음이 확인되었다. 급여대상의 경우 기초연금 도입 시 대상 선정 기준을 변경하지 않았음에도 급여 대상이 증가한 것을 확인할 수 있는데, 이는 대상 선정을 위한 소득평가액 산정 기준이 완화됨에 따라 신규 수급 대상이 발생한 것으로 예상된다. 다음으로 급여 수준의 경우 급여액이 유지·감소 된 인원에 비하여 대다수 인원의 급여액이 증가한 것으로 확인되며, 평균 123만원 가량 증가한 것으로 나타난다. 이는 기초연금의 경우 급여 지급 방식이 국민연금 가입기간과 연계하여 차등지급하는 방식으로 변경되었으나, 현재 노인 세대의 특성상 국민연금 가입 기간이 길지 않아 대다수 노인의 급여액이 상당 수준 증가한 것으로 평가된다.

둘째, 기초연금 도입 전후로 노인세대의 경제적 상태(소득 및 소비)의 변화 양상을 확인한 분석결과에서는 대체로 평균 소득 및 소비 수준이 증가되었음을 확인하였다. 소득의 경우 경상소득 및 가처분 소득 모두 기초연금 도입 이후 기초연금 도입으로 인한 급여액 증가 수준을 상회하는 수준으로 상승하였으며, 소득원에 따른 소득의 변화 양상 역시 근로소득을 제외하고 모든 소득원에 따른 소득이 전반적으로 증가하거나, 기존 수준을 유지하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 역시 노인 세대의 전반적인 소득 수준이 개선되고 있음을 시사한다. 그러나 소득원 별 소득 변화 양상에 따른 인원 비율을 살펴보면 앞서 평균 소득 변화 수준의 경우 전반적으로 소득수준이 증가하거나 기존 수준을 유지하였지만, 변화 양상에 따른 인원 비율은 소득의 증가 혹은 감소를 경험하고 있는 비율이 각각 뚜렷하게 갈리고 있음을 확인할 수 있다. 이는 기초연금 도입 이후 급여액 증가에도 불구하고, 각 소득원별로 소득의 구축효과가 이뤄질 수 있음과 동시에 소득의 증감 여부에 따라 전체 소득 수준에 차이를 보일 수 있음을 시사한다. 소비지출 역시 소득과 유사한 양상을 보이고 있음을 확인하였다. 소비 지출 및 변화 수준은 전반적으로 기초 연금 도입 이후 증가하고 있음을 확인할 수 있다. 이는 앞서 살펴본 전반적인 소득 수준의 증가가 소비 지출의 증가로 이어지고 있음을 예상할 수 있게 한다. 그러나 소비 영역에서도 소득과 같이 소비지출 변화에 따른 비율은 뚜렷하게 갈리고 있음을 확인할 수 있는데, 이는 앞서 살펴본 소득 수준의 증가 혹은 감소 여부가 소비지출에서의 차이로 이어질 수 있으며, 아울러 소비지출의 증가 혹은 감소 여부에 따라 물질적 결핍 변화 양상으로 이어질 수 있음을 시사하고 있다.

셋째, 기초연금 도입 전후로 노인세대의 물질적 결핍 실태와 변화 양상을 확인한 분석 결과에서는 전체 노인 중 물질적 결핍을 경험하고 있는 비율이 적지 않은 수준임을 확인하였다. 더불어 기초연금 도입 이후 물질적 결핍 경험 비율이 일정 수준 감소하고 있는 것을 확인하였다. 이러한 결과들은 현재 우리 사회 노인들 중 기본적 욕구 충족에 어려움을 겪을 정도로, 열악한 생활환경에 처해있는 노인들이 적지 않음과, 기초연금 도입 이후 이러한 어려움이 일정정도 감소하고 있음을 시사한다. 다음으로 기초연금 도입 전후로 물질적 결핍 상태 변화의 양상을 살펴보면, 물질적 결핍을 경험하고 있던 인원 중 결핍 감소가 나타난 비율이 상당수인 것으로 나타났으나, 동시에 물질적 결핍이 유지되거나 증가한 비율 역시 적지 않은 수준으로 나타났다.

분석 대상 중 상당수의 노인이 기초연금 도입으로 인한 급여액 증가를 경험했음을 고려할 때, 기초연금 도입이 노인들이 결핍 상태를 벗어나는 것에 상당한 영향을 미칠 수 있음과 동시에, 소득 및 소비 차원에서의 변화가 결핍 경험 변화에 차이를 가져올 수 있음을 시사한다.

넷째, 선형회귀분석 및 이항 로지스틱 회귀분석을 통해 기초연금 도입의 물질적 결핍 감소 효과를 분석한 결과, 기초연금 도입 이후 기초연금 급여액이 더 많이 증가할수록 노인세대의 물질적 결핍이 감소하는 것으로 나타났지만, 그 수준이 유의미하지 못한 수준임을 확인하였다. 이에 본 연구에서는 앞서 이론적 배경 및 선행연구에서 검토한 내용을 근거로 추가 분석을 통해 기초연금 도입 및 급여액 변화에도 불구하고 물질적 결핍 감소 효과를 보이지 못하는 이유를 살펴보았다. 이에 기초연금 도입과 다른 소득원에서의 소득 및 소비와의 관계를 확인하기 위하여 물질적 결핍 변화 집단 별 주요 경제 변수의 변화 양상을 살펴보았다. 그 결과 모든 물질적 결핍 변화 집단에서 유사한 수준의 기초연금 급여액 증가가 이루어진 반면, 전체 소득 및 각 소득원 별 소득에서 차이가 나타나고 있음을 확인하였다. 각각 근로소득과 공적이전소득, 사적이전소득의 변화를 살펴보면 증가 혹은 감소 여부는 대체로 동일한 방향을 보였지만 그 변화 수준이 집단 별로 분명한 차이를 드러냈고, 이러한 결과는 경상 소득 및 가처분 소득의 변화 수준에 차이를 만들어냈다. 이는 앞서 이론적 배경에서 살펴본 바와 같이 기초연금 도입으로 인한 급여액 증가가 다른 소득원에서의 소득을 감소시키는, 이른바 '구축효과'에서 기인하고 있음을 시사한다. 한편 소득 변화의 차이에도 불구하고 모든 물질적 결핍 변화 집단에서 소득의 증가를 확인할 수 있다. 그러나 집단 간 차이는 소득 뿐 아니라 소비에서도 나타나고 있는데, 소득이 욕구 충족을 위한 자원이라면, 소비는 욕구 충족을 위한 행위 그 자체인 점으로 미루어 볼 때 집단 별 소비 지출 변화 양상의 차이에 따라 물질적 결핍 변화 양상의 차이가 나타날 수 있음을 시사한다.

이상과 같이, 본 연구 결과는 기초연금 도입으로 인한 노인 빈곤 감소 효과를 구체적으로 규명함에 있어 우리 사회 노인들의 생활수준은 실질적인 변화를 보이지 못하였다는 점을 새롭게 확인하는 바로, 보다 실제적인 경제적 상태를 파악하고 정책효과를 검증하기 위해서 다양하고 대안적인 빈곤 측정 방식에 대한 관심과 활용에 대한 주목이 요청됨을 시사한다.

심각한 노인빈곤 문제와 관련하여 주요한 노인빈곤 정책인 기초연금의 정책효과를 분석·평가하는 것이 학술적·정책적으로 매우 중요한 과업임에도 불구하고, 기존 연구들은 소득 내지는 소비와 같은 기존 빈곤 측정치에 입각하여 노인들의 경제적 상태를 파악하고, 기초연금의 정책효과를 분석하였다. 이에 수치상의 소득 및 소비와 실제 생활수준 사이의 괴리감으로 노인들의'기본적 욕구(basic needs)'와 같은 실제적인 생활수준을 파악하는데 한계가 있었다. 더불어, 기존 연구들은 상이한 분석결과들을 보고하고 있는데, 이는 기초연금도입에 따른 정책효과 검증이 충분치 못하며 그 세부 과정을 파악해야 할 필요성이 있음을 시사하고 있다.

이에 주목하여 본 연구에서는 기존 빈곤 측정치를 활용하는 것에 기인하는 한계들을 극복하고 보다 실제적인 노인들의 경제적 상태와 정책 효과를 검증하고자, 물질적 결핍 개념을 통해 관련 양상을 실증 분석하였다. 더불어 기초연금 도입 전후로 다양한 경제적 변수들의 실태와 변화 양상을 파악하여 보다 실증적이고 구체적

인 정책 효과를 파악하였다. 이를 통해 우리 사회 노인들의 상당수가 기본적 욕구 충족에 어려움을 겪고 있으며, 기초연금 도입이 이러한 어려움을 일부 경감시키고 있기는 하나, 유의미한 감소 효과를 보이지 못하고 있는 것을 확인하여 주목된다. 또한 기초연금 도입 이후로 전체적인 경제적 상태는 전반적으로 완화되고 있는 것으로 확인되었으나, 심층적인 양상은 물질적 결핍 변화 집단 간에 다소 차이가 있는 것으로 나타났으며, 소득원 간의 소득 변화 양상이 집단 간에 상이하게 나타나고 있는 것이 확인되어 주목된다. 이는 기존의 빈곤 측정치를 통해 파악한 노인들의 경제적 상태가 실제 노인들이 처해있는 열악한 생활수준을 충분히 반영하고 있지 못하고 있다는 점과 기초연금 도입에 따른 보다 실제적인 정책효과를 파악하는데 제한적이었다는 것을 의미한다.

한편, 본 연구 결과는 정책적 함의로 복지 정책을 설계하고 평가함에 있어, 보다 욕구 친화적인 정책 설계 및 정책 효과 검증 방식의 필요성이 요청됨을 시사한다. 실제로 지난 국가비전회의II[11]에서는 현 문재인 정부의 소득주도성장의 효과를 '가계소비여력'을 통해 검증하는, 보다 욕구 친화적인 방식의 정책 효과 검증 방식이 논의되었다. 이러한 흐름은 기존 정책적 운영 방향과는 다르게 더욱 실제적인 생활수준 및 삶의 양식에 주목하고자 하는 것이라 평가할 수 있다.

더불어 본 연구의 분석결과에 따르면 노후소득보장 정책을 시행하고 그 효과를 극대화하기 위해서는, 정책의 시행으로 인해 노인들의 다양한 소득원에서의 기존 소득이 감소하지 않도록 하는 방안을 함께 강구해야 할 필요성이 있음을 시사하고 있다.

한편 그럼에도 불구하고 본 연구의 분석 결과는 현금소득 지원 방식에 국한되어 있는 노후소득보장제도의 효과성에 의문을 제기하게 한다. 기초연금 도입 전후로 집단에 따라 소득원 별 소득 변화에 차이가 있기는 하지만, 대체로 전체 소득 수준은 상승한 것으로 확인된다. 그러나 그럼에도 불구하고 물질적 결핍이 완화되지 못하는 모습을 보이는데, 이는 기초연금 도입으로 인한 제도 변화가 물질적 결핍을 완화하기에 충분하지 못한 수준에 그쳤거나, 소비지출로 연결되지 않는 현상에 기인한 것으로 평가할 수 있다. 이에 노인들의 물질적 결핍 완화를 위해서는 보다 기본적 욕구 충족에 보다 직접적으로 관련된 현물 및 서비스 등의 제공이 대안으로 검토될 필요가 있음을 환기시켜준다.

이상과 같은 학술적 및 정책적 함의에도 불구하고, 본 연구는 다음과 같은 제한점을 지닌다. 우선 본 연구에서 활용한 한국복지패널조사(KoWePS)의 자료 수집 시기 및 방식으로 인한 한계이다. 본 연구는 매년 지난 1년간의 경험 및 주요 정보를 수집하는데, 이에 2014년 7월에 도입된 기초연금 도입 직후의 노인들의 경제적 상태 및 물질적 결핍의 실태와 변화 양상을 파악하는데 제한적이다. 아울러 본 연구에서는 기초연금 도입 이후 다양한 소득원간의 소득 변화상의 인과관계가 명확히 검증되지 못한 한계를 보인다. 본 연구에서는 이론적 배경 및 선행연구를 근거로 기초연금 도입 전후로 다양한 소득원 별 소득 변화 양상을 파악하여, 노인 세대의 경제적 상태에 영향을 미칠 수 있는 정책 효과를 다각적으로 검증하고자 시도하였으며, 노인들의 경제적 상태 및 기초연금의 정책효과는 노인 세대 내에서도 매우 다양한 경로로 나타날 수 있음을 확인하였다. 그럼에도 불구하고 본 연구 결과는 다양한 양상을 현상으로서 확인하고 있을 뿐, 집단 별 상이한 양상이

11) 2019년 2월에 진행된 '국가비전회의II'에서는 포용국가 및 균형발전을 위한 다양한 분야 및 영역에서의 정책과제들이 논의되었다.

나타나는 원인과 이유를 인과적으로 검증하지 못하고 있어, 후속 연구를 통해 기초연금 도입이 노인의 경제적 상태에 미치는 영향을 보다 다각적이고 실증적으로 분석, 검증하여 본 연구의 제한성이 극복되어야 할 것으로 사료된다.

참고문헌

강성호·최옥금(2010). 기초노령연금의 탈빈곤 효과 및 계층별 소득보장 효과 분석. 〈한국사회정책〉, 17(2), 43-71.

고정은·이선혜(2015). 노인 우울에 영향을 미치는 요인에 대한 다층분석. 〈정신보건과 사회사업〉, 40(1), 322.

김대일(2015). 소득 및 소비의 불평등과 상호연계. 〈한국노동경제논집〉, 3892), 25-58.

김성혜(2015). 서울노인의 경제·사회적 결핍 실태와 노인복지정책의 발전방향. 〈서울연구원 정책리포트〉, 167, 3-13.

김자영(2014). 노인빈곤이 정신건강에 미치는 영향-고용상태의 조절효과 검증. 〈한국노년학〉,34(4), 717-735.

김재호·정주현(2012). 기초노령연금도입에 따른 소득불평등과 양극화 변화 분석. 〈한국정책학회보〉, 21(1), 421-446.

김헌수·석상훈(2013). 중·고령자의 은퇴리스크 추정을 위한 기초연구. 〈사회보장연구〉, 29(2), 135-165.

박기백·성명재(2016). 공적·사적이전소득이 가구내 소득 이전에 미치는 영향 분석. 〈한국경제발전〉, 22(3), 1-30.

보건복지부(2015). 통계로 본 2015 기초연금.

석상훈(2010). 기초노령연금의 노인빈곤 완화 효과. 〈연금포럼〉, 38, 48-57.

석재은(2010). 이중차이모델에 의한 공적연금제도의 영향 분석. 〈사회보장연구〉, 26(3), 73-98.

손미정(2010). 노후소득보장수단으로서의 기초노령연금에 대한 연구. 〈법학연구〉, 37, 345-361.

오신휘·정창률(2012). 국민연금 개혁에 다른 공적연금의 노후소득수준 변화에 관한 연구:중기적 관점에서. 〈사회복지정책〉, 39(1), 1-22.

유미향(2015). 기초연금 도입이 노인 빈곤완화에 미치는 정책적 효과에 관한 연구. 덕성여자대학교 석사학위논문.

이상록(2011). 빈곤층의 물질적 궁핍, 실태와 영향요인 분석. 〈사회복지연구〉, 42(3), 233-265.

이승호·구인회·손병돈(2016). 기초연금의 확대가 노인가구의 소득, 지출, 빈곤에 미친 영향: 이충차이 방법의 적용. 〈사회정책연합 공동학술대회〉, 467-489.

이은영(2015). 기초연금제도 시행 전후 노인가구의 가계수지 및 노인 빈곤 추이 분석. 국민연금연구원. 연금이슈&동향분석 23.

이정화·문상호(2014). 기초연금이 고령자의 소득에 미치는 영향:성향점수매칭(PSM) 이중차이(DID)를 활용한 분석. 〈한국정책학회보〉, 23(3), 411-440.

이채정·권혁주(2016). 기초연금의 정책효과 분석: 노인의 생활비 지출을 중심으로. 〈한국행정논집〉, 28(3),

365-388.
임완섭(2016). 기초연금의 빈곤 감소효과 분석. 〈보건복지포럼〉, 82-97.
장현주(2013). 기초노령연금의 노인빈곤 감소효과:LIS 소득원천별 노인빈곤 비교. 〈현대사회와 행정〉, 23(2), 121-146.
통계청(2011).

Ando, A. & Modigliani, F. (1963). The life cycle hypothesis of saving: Aggregate implications and tests. The American Economic Review. 53(1), 55-84.
Bauman, K. J. (2002). Welfare, Work and Material Hardship in Single Parent and Other Household. Journal of Poverty. 6(1), 21-40.
Becker, G. (1974). A Theory of Social Interactions. Journal of Political Economy, 82(6), 1063-1093.
Beverly, S. G.(2001). Measures of Material Hardship: Rationale and Recommendations. Journal of Poverty, 5(1), 23-41.
Börsch-Supan, A. & K. Stahl. (1991). Life Cycle Savings and Consumption Constraints: Theory, Empirical Evidence, and Fiscal Implications, Journal of Population Economics, 4(3), 233-255.
Cancian, M. & Mayer, D. (2004). Alternative Measures of Economic Success among TANF participant: Avoiding poverty, hardship, and dependence on public assistance. Journal of Policy and Management. 23(3), 531-548.
Cox, D. & Jakubson, G. (1995). The Connection between public Transfers and Private interfamily Transfers. Journal of Public Economics. 57, 129-167.
Freedman, M. (1957). A Theory of the Consumption, Princeton University Press.
Hagenaars, A. & Vos, K. (1988). The definition and measurement of poverty. Jounal of Human Resources, 23(2), 211-221.
Iceland, J., & Bauman, K. J. (2007). Income Poverty and Material Hardship: How Strong is the Association? The Journal of Socio-Economics, 36, 376-396.
Kim, H. (2010). Intergenerational Transfers and Old-Age Security in korea. Takatoshl Ito and Andrew Rose(ed.). The Economic Consequences of Demographic Change in East Asia, NBER-EASE 19: 227-278.
Mayer, S. E. & Jencks, C. (1989). Poverty and the distribution of material hardship. Journal of Human Resources, 2491), 88-113.
OECD(2015). Pension at a Glance 2015: OECD AND G20 INDICATORS.

Ouellette, T. & Burstein, N. & Long, D. & Beecroft, E. (2004). Measures of Material hardship Final report, Washington, DC: U. S. Department of Health and Human Services, Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation.

Rowntree, Seebohm(1901). 『Poverty: A Study: A Study of Town Life』. London, Macmillan and Co.

Sabia, J. J. & Nielsen, R. B. (2015). Minimum wages, poverty, and material hardship: new evidence from the SIPP. Rev Econ Household. 13, 95-134.

Sandra, D. & M. Corcoran. & Sheldon, D. & C. M. Heflin(2000). Work, Income, and Material hardship after Welfare Reform. The Journal of Consumer Affairs, 34(1), 6-30.

Saunders, Peter(2004). Towards a Credible Poverty Framework: From Income Poverty to Deprivation, The Social Policy Research Centre(SPRC) Discussion Paper, 131.

Sen, Amartya(1992). The Political Economy of Targeting. unpublished manuscript presented at the World Bank Conference on Public Expenditures and the Poor: Incidence and Targeting, Washington, DC, June 1992.

Short, K. (2005). Material and Financial Hardship and Income-Based Poverty Measures in the USA. Journal of Social Policy, 34(1), 21-38.

Sullivan, J. X. & Jurner, L. & Danziger, S. (2008). The Relationship between Income and Material Hardship. Journal of Policy Analysis and Management. 27(1), 63-81.

Weich, S., & Lewis, G.(1998). Poverty, Unemployment, and Common Mental Disorders: Population based Cohort Study. BMJ, 317, 115-119.

자유주제Ⅲ

발표3

활성화와 사회적 시민권의 재구성
-사회부조 개혁을 중심으로-

김병인(성공회대), 조남경(성공회대)

활성화와 사회적 시민권의 재구성
- 사회부조 개혁을 중심으로-

김병인 (성공회대학교 시민사회복지대학원 강사),
조남경 (성공회대학교 사회복지학과 부교수)

국문초록

이 연구는 사회적 시민권 측면에서 활성화(activation)가 복지국가의 변화에 어떠한 의미를 지니는지 탐색하고자 활성화와 사회부조 개혁을 중심으로 고찰하였다. 선행연구에서 활성화는 무직자 및 비고용인구의 노동시장 참여를 진작하기 위한 정책 개혁을 지칭하는데, 이에 대한 대책은 자활의무 부과 확대 및 제재조치의 강화, 복지삭감 등 엄벌적 수단을 포함한다. 또한 사회부조 수급권에서 돌봄, 장애, 직업훈련, 조기은퇴 등의 사유로 자활의무를 면제하였던 전통적 조치의 축소도 비고용인구의 경제적 자활과 탈수급을 강제하기 위한 '활성화' 대책으로 언급된다. 사회적 시민권 측면에서 이런 정책 패키지는 전통적 복지국가의 변화를 초래하므로, 복지국가와 시민간의 관계, 즉 복지국가에 대한 시민권자의 지위 변화를 수반한다고 이해할 수 있다. 이를 규명하고자 본 연구는 우선 사회적 시민권 측면에서 '고용'조건적인 소득비례형 사회보험과 구별되는, 최저소득보장을 위한 사회부조의 보편성에 대해 살펴보았다. 그리고 이를 기반으로 활성화와 사회부조 개혁에 대한 다양한 문헌 고찰을 실시하였다. 이를 종합하여 본 연구는 활성화에 입각한 사회부조의 개혁은 복지국가의 성격 변화를 함축한다고 보았다. 여기서 복지국가의 성격 변화는 사회보호와 탈상품화에 주안점을 두었던 전통적 복지국가가 복지축소, 재상품화 등을 통해서 질적으로 전환하는 과정으로 이해할 수 있다. 사회부조 개혁을 통한 이 같은 복지국가의 성격 변화는 복지청구권이 유급노동, 즉 노동시장 참여로 조건화되는 경향성을 비추고 있다. 따라서 본 연구는 활성화에 입각한 사회부조 개혁은 '유급노동'이 국가복지를 청구할 수 있는 유일한 시민권자의 자격으로 규정되는 사회적 시민권의 재구성을 보여준다는 점을 확인하였다.

주제어: 사회권, 돌봄, 자활, 국민기초생활보장제도, 페미니즘

Ⅰ. 서론

복지국가 개혁에서 유급노동은 핵심적인 정책목표이자 도구로 호명되고 있다(Saraceno, 2015; Betzelt and Bothfeld, 2011). 소위 유급노동은 '일을 통한 빈곤탈출' 담론처럼 아동빈곤, 사회적 배제를 극복할 수 있는 대안으로, 또는 '일-가정 양립' 담론처럼 젠더평등을 달성하기 위한 유력한 수단으로 평가되고 있다. 국제적인 정책담론에서 유급노동은 소위 신사회위험과 같은 사회문제를 해결하기 위한 적극적인 수단으로 묘사되는데, 이는 긴축재정이라는 재정적 한계상황에서 시민의 경제적 자활과 복지국가의 지속가능성을 양립할 수 있는 최선의 방안이 유급노동을 통한 소득창출에 달렸다고 보기 때문이다. 주류 복지 담론에서 시장소득의 확대를 동반하는 고용촉진은 보다 많은 시민을 복지국가에 대한 경제적 의존에서 탈피시키기 위한 유력한 수단인 동시에, 국가의 재정적 측면에서 복지지출 축소와 조세기반 확대를 도모하는 '마법의 탄환'으로 재현된다. 고용촉진을 추구하는 복지 개혁의 의제는 이처럼 OECD 및 EU 등 국제기구의 정책입안자들이나 각국의 정책결정자들의 관심사가 시민의 복지 향상보다 복지국가의 재정안정화에 맞춰져 있음을 함축적으로 드러내고 있다.

활성화(activation)는 유급노동에 중점을 두는 정책 개혁을 설명하는 개념 중 하나로, 일반적으로 사회정책 문헌에선 무직자나 소득보장 수급자를 노동시장으로 통합하기 위한 정책 개혁을 지칭한다. 소위 활성화는 소득보장을 통한 사회보호보다 노동연령대 인구의 고용촉진을 위한 적극적 대책을 추구하는 정책 개혁 등을 의미한다. 선행연구에서 활성화는 전통적 복지국가의 골간, 즉 사회보호체계를 훼손하지 않은 선에서 적극적 고용대책을 추구하는 사회투자(social investment) 정책으로 이해되기도 하지만(Esping-Andersen, 2002a), 복지삭감과 같은 재상품화 정책으로 보는 견해도 상당하다(Seikel and Spannagel, 2018; Bengtsson, De la Porte and Jacobsson, 2017; Bieling, 2012; De la Porte and Jacobsson, 2012). 이런 까닭에 일부 연구자들은 활성화를 사회적 위험에 처한 인민에게 소득보장을 제공하는 '사회보호'에 중점을 두었던 전통적 복지국가의 성격이 질적으로 변화하는 상징적인 경향으로 이해한다(Dingeldey, 2007). 여기서 복지국가의 성격 변화는 복지확대, 탈상품화 등 전통적 복지국가의 목적에 반(反)하는 요소로서 복지축소, 재상품화 등을 통해 설명된다(Greer, 2016; Dingeldey, 2007; Papadopoulos, 2005).

시민권 이론에 비춰보면 활성화에 따른 복지국가의 성격 변화는 국가와 시민 간 관계의 재구성을 의미한다(Dahlstedt, 2013; Taylor-Gooby, 2009). 국가와 시민간의 관계를 상정하는 시민권 이론은 국민국가로 대표되는 정치공동체에 소속된 성원으로서 개인의 지위 또는 자격 등을 다룬다는 점을 감안할 때, 사회적 시민권 측면에서 활성화는 이처럼 복지국가에 대한 시민권자의 지위나 자격에 관한 제도적 규정을 변화시킨다고 이해할 수 있다. 이는 시민권자의 복지권을 둘러싼 논쟁, 즉 '권리'보다 '의무'를 우선시하는 활성화의 사회적 시민권 담론을 통해 확인할 수 있다. 구체적으로 이런 정책 담론의 문맥에서 활성화는 복지권에 상응하는 조건으로 강제적인 노동활동을 부과하는 등 시민의 적극적인 자활책무를 강조한다(Handler, 2003).

또한 정책담론으로서의 활성화는 전일제로 영유아를 키우는 한부모 여성처럼 복지수급 지위를 사회적 부담으로 비쳐지는 '복지의존'으로 규정하고 노동시장 진출을 통한 탈수급과 정치공동체에 대한 경제적 기여

를 강조하고 있다. 여기서 정치공동체에 대한 경제적 기여는 실업자나 비고용인구의 노동공급 확대를 통한 현금성 복지지출의 축소 및 복지국가의 조세기반 확대와 관련이 있다. 이런 차원에서 활성화 담론은 돌봄과 같은 무급노동을 복지청구권으로 인정하기 위한 시민권자의 자격조건에서 제외시키고 한부모를 비롯한 엄마에게 자활의무를 부과하는 조치를 적극 옹호하고 있다(Ingold and Etherington, 2013; Skevik, 2004). 이와 함께 전통적으로 자활의무를 면제했던 장애, 조기은퇴, 직업훈련 등의 사유를 불인정하고 이들에게 경제적 자활을 요구하는 조치에 대해서도 활성화는 복지청구권에 상응하는 시민권자의 의무로서 정당성을 주장하고 있다(Serrano-Pascual, 2007). 따라서 활성화를 통해 구성되는 정책 담론은 유급노동을 통한 경제적 자활을 시민권자의 핵심적인 덕목으로 상정하며, 복지혜택을 받기 위해서는 현재 또는 미래에 생산적인 활동을 통해 복지국가의 재정안정화에 이바지하도록 시민에게 적극적인 자활노력을 요구해야 한다고 강변한다.

이처럼 활성화는 복지청구권에 상응하는 조건으로 노동시장 참여를 위한 경제적 자활과 복지국가에 대한 경제적 책무를 전면에 내세움으로써, 이를 입증하지 못하는 시민에게 복지청구권을 철회하거나 급여액을 삭감하려는 정책기조에 정당성을 부여하고 있다. 사회적 시민권 개념을 통해 '활성화'를 탐색한다면, 복지국가의 성격 변화를 국가와 시민 간의 관계, 즉 복지국가에 대한 시민권자의 지위가 어떻게 변하는지 탐색함으로써 이런 제도적 양식의 변화가 주는 정책적 함의를 찾을 수 있을 것이다.

이를 규명하고자 본 연구는 사회부조 개혁을 중심으로 활성화와 사회적 시민권에 대해 탐구하고자 한다. 조세를 통해 재원을 마련하고 최저소득보장 개념에 입각하여 급여를 할당하는 사회부조는 고용연계성이 없는 무조건부 복지급여(unconditional benefit)[1]로서의 성격을 내재하고 있기 때문이다(Van Parijs, 2016; Van Mechelen and Marchal, 2012; Gough et al., 1997). 일반적인 사회부조는 고용이력과 사회보험료 납부 경력 등을 요구하는, 노동시장의 내부 지위와 결부된 소득비례형 사회보험과 달리, '필요에 바탕을 둔 복지급여(need-based assistance)'로 평가된다(Behrendt, 2002). 여기서 '필요(needs)'는 소요(所要), 욕구(慾求)를 지칭하는 것으로 한 사회에서 인간다운 생활을 위해 국가가 규정한 '최저소득보장' 수준을 의미한다. 그래서 실업보험 수급기간을 만료한 장기실업자뿐만 아니라, 아동기를 벗어난 청년, 노동경력이 없는 한부모나 장애인 등 노동시장 배제 집단도 복지국가로부터 사회부조 청구권을 인정받을 수 있다.

'고용'중심적인 사회보험 위주로 구성된 복지국가의 틀에서 이처럼 필요(needs)에 바탕을 둔 사회부조는 노동시장 배제 인구나 불안정 고용 집단을 국가복지로 포섭하는 기능을 수행하는 만큼, 이를 중심으로 활성화를 탐색한다면 사회적 시민권의 재구성에 대한 학문적 함의를 찾을 수 있을 것이다. 또한 이 같은 접근은 활성화와 사회부조 개혁을 사회권 후퇴나 복지축소로 이해하는 단선적인 시각(김은정, 2006; 류진석, 2004)에서 벗어나, 국가복지를 둘러싼 국가와 시민간의 관계가 어떻게 변화하는지 다룸으로써 복지국가의 성격변화에 관한 폭넓은 맥락을 포착하는 단초를 마련할 수 있을 것이다.

---

1) 기본소득의 대표적인 주창자인 Van Parijs(2016: 14)는 사회부조의 무조건부적인 성격을 다음과 같이 제시하였는데, 이는 ① 현금급여 형태라는 점, ② 사회보험처럼 기여이력을 전제하지 않는다는 점, ③ 급여 자격을 시민, 즉 국적을 가진 자로 제한하지 않는다는 점이다. 반면 그는 사회부조와 견주었을 때 기본소득의 무조건부적인 성격으로는 ① 수급 단위를 가구소득과는 무관하게 '개인'으로 전제한 점, ② 다른 소득의 원천과 독립적이라는 점, ③ ('전무 또는 전부 방식(all or nothing)'의 보충급여방식과 달리) 경제활동인구(고용인구 + 실업자)를 제한하지 않는 면세 혜택(duty-free)이 존재한다는 점을 거론하였다.

이 점에 주목하여 본 연구는 사회부조 개혁을 중심으로 활성화와 복지국가의 성격 변화, 또는 사회적 시민권의 재구성에 대해 탐색한다. 이는 앞서 언급한 것처럼 활성화에 입각한 사회부조 개혁이 복지국가의 성격을 어떻게 변화시키는지 따지는 것이며, 이런 변화가 사회적 시민권 측면에서 복지국가와 시민 간의 관계에 어떠한 함의를 지니는지 살펴보기 위함이다. 이를 위해 본 연구는 우선 사회적 시민권과 사회부조에 대한 이론적 논의를 다룬다. 그리고 이를 기반으로 활성화의 '능동적 시민' 담론을 살핀 후, 이런 정책 담론이 투사된 사회부조 개혁과 사회적 시민권의 재구성에 관한 이슈를 보다 면밀히 탐색하고자 한다.

Ⅱ. 사회적 시민권과 사회부조

1. 사회적 시민권의 개념적 논의

사회적 시민권은 국가복지와 서비스에 대한 시민권자의 지위(또는 신분)를 지칭한다(Dwyer, 2011; Taylor-Gooby, 2009). 정치공동체와 구성원 간의 관계에서 사회적 시민권은 복지국가가 공급하는 집합적인 복지에 접근할 수 있는 합법적인 시민권자의 지위라는 의미를 내포하는 것이다. 사회적 시민권의 구성은 복지국가에 대한 시민의 권리 및 의무에 관한 논의를 포함한다.

사회적 시민권에 대한 논의는 Marshall(1949/92)의 시민권 이론에서 유래하였다. Marshall에 따르면 시민권은 정치공동체에 대한 합법적인 소속(membership)과 신분(status)을 뜻한다. 그에 따르면 근대국가의 성립 이후 시민권은 3가지 요소를 중심으로 발전해 왔다. 공민권(civil rights), 정치권(political rights), 사회권(social rights)이 그것이다. 공민권과 정치권은 각각 체류 및 사유재산에 관한 권리와 (피)선거권 등 정치참여에 관한 권리를 지칭한다. 반면 사회권은 사회보장, 즉 사회보호에 관한 권리이다. 일반적으로 '사회적 시민권자의 권리(social citizenship rights)' 또는 '시민권자의 사회권(social rights of citizenship)'이라는 언명은 사회권에 대한 시민권자의 지위를 강조하는 표현이다(Greer, 2009; Orloff, 1993). 따라서 사회적 시민권은 사회권을 행사할 수 있는 합법적인 '시민권자의 자격(citizenship entitlement)' 또는 '지위 및 신분(status)'이라는 의미를 함축하고 있다.

사회적 시민권은 배타적인 성격을 가진다. 정치공동체(주로 '국가')가 개인의 사회정체성에 따라 합법적인 수급자격을 부여하거나 배척하는 기제로 작동하기 때문이다(Dwyer, 2011). 복지수급자격에서 '유자격자'(deserving)와 '무자격자'(undeserving)의 구분은 각각 사회적 시민권의 통합과 배제를 상징한다.[2] 개인의 사회정체성은 정치공동체가 시민권자의 자격을 판별할 수 있는 귀속적 특성을 가진다. 이는 계급, 젠더, 인종 등 다양한 상호교차성(intersectionality)을 반영한다. 따라서 사회적 시민권이라는 분석적 렌즈는 복지국가에 대한 분석을 통해 이 같은 상호교차에 따른 사회적 분할 및 배제의 역동(dynamics)을 탐색할 수

2) 이주민은 사회적 시민권의 성격을 판별할 수 있는 대표적인 척도집단이다. 사회적 시민권의 통합과 배제에 대한 양상을 선명하게 드러내기 때문이다. 예를 들면 한국의 국민기초생활보장제도는 한국국적의 남성과 결혼하여 자녀를 출산한 이주여성에게만 수급자격을 부여한다(김정선, 2011). 반면 이주노동자나 무자녀 결혼 이주여성은 수급자격에서 배제된다. 한국 국적자의 혈통을 이어받은 자녀를 키우는 이주여성만이 '가치 있는 시민권자'이며 사회통합 대상인 것이다. 이점을 통해 한국의 복지제도에서 혈통주의적·속인주의적 특성을 포착할 수 있다.

있는 여지를 제공한다(Dwyer, 2011: 4). 그런 의미에서 사회적 시민권 개념은 활성화를 탐색하는데서 복지국가의 성격 변화에 따른 통합과 배제의 양상이 어떻게 변하는지 살피기 위한 이론적 토대를 제공하며, 이를 통해 그 의미가 무엇인지 탐색하는 단초를 만들 수 있다.

2. 사회적 시민권의 요소로서 사회부조의 성격

사회정책 문헌은 사회적 시민권의 근간으로 '필요(needs)'와 '사회적 공헌(desert)'을 거론한다. 필요(needs)는 정치공동체의 성원이 복지국가에 소득보장과 서비스를 요구하기 위한 복지청구권과 관련된다. 반면 사회적 공헌은 복지국가에 대한 사회적 기여, 즉 의무(duties)를 함축하고 있다. 일반적으로 사회적 시민권의 논의는 필요(needs)에 따른 성원의 권리(rights)인 복지 청구권과 이에 상응하는 조건으로서의 사회적 공헌, 즉 의무를 다루고 있다(Dwyer, 2011; Powell, 2002; Mead, 1997). 사회적 시민권의 호혜성은 시민의 권리와 의무 간의 관계를 의미하는데, 이는 복지권과 사회적 공헌으로 대별된다. (피)선거권과 관련된 정치적 시민권은 세금을 체납했다고 해서 그 자격을 박탈하지 않지만, 사회적 시민권은 이처럼 의무나 사회적 공헌이라는 잣대를 통해 수급자격에서 일부 집단을 배척하는 '배제'적인 속성이 강하다. 대표적으로 소득비례형 사회보험은 권리를 행사하기 위한 전제조건으로 보험료 납부경력 등을 요구하고 있어, 노동경력이 없는 비고용 인구나 기여이력이 불충분한 불안정 노동자는 수급자격에서 배제될 수밖에 없다. 개인의 노동지위와 성과를 반영하는 소득비례형 사회보험은 유급노동을 통한 보험료 납부를 사회적 공헌이자 사회적 의무로 상정하므로, 사회적 시민권의 호혜성에 따라 구성된 대표적인 제도로 볼 수 있다.

조세를 통해 재원을 조달하는 사회부조는 소득비례형 사회보험처럼 보험료 납부경력, 과거의 노동이력 등을 따지지 않는 것이 특징이다(Van Mechelen and Marchal, 2012; Behrendt, 2002). 이런 성격 때문에 사회부조는 '고용'조건적인 소득비례형 사회보험과 대비되면서, 사회정책 문헌에서는 종종 '필요'에 바탕을 둔 복지급여(need-based assistance)로 호명되고 있다. 구체적으로 사회부조는 최저소득보장 개념에 입각하여 자산조사, 또는 필요 조사(needs-test)를 통해 수급자격을 판별한 후 이에 따라 식별된 개인(또는 가구)의 필요(needs)에 따라 급여를 실시한다(Leisering and Barrientos, 2013). 이 과정에서 개인의 재산이나 소득 등이 반영되며, 무엇보다도 국가가 정한 최저소득보장 수준에서 개인(또는 가구)의 소득이 미달하는 만큼의 차액을 소득이전을 통해 제공한다. 개인의 최종임금에 비례하여 소득이전을 실시하는 소득비례형 사회보험과 달리, 이처럼 사회부조는 기본 필요(basic needs) 수준을 지칭하는 최저소득보장 개념에 준거하여 보충급여방식에 따른 할당원칙을 취하고 있다. 또한 선진 자본주의 국가에서 이주민에게도 사회부조 청구자격을 부여하는데, 이에 대한 규정은 국가별로 상이하지만 일반적으로 국적 또는 장기간의 거주 등이 중요한 준거점이다(Hubl and Pfeifer, 2012; Bruzelius, Chase and Seeleib-Kaiser, 2016). 따라서 사회부조는 '고용'조건적인 사회보험과 달리, '필요(needs)'와 '거주지(residence)'를 핵심 근간으로 삼고 있다(Bonoli, 1997).

이와 같은 사회부조의 보편성은 재정적 납부자와 순 수혜자가 일치하는 소득비례형 사회보험의 보편성과 달리 양자가 분리된 구조를 취하는 것이 특징이다(Hubl and Pfeifer, 2012; Taylor-Gooby, 2009). 사회부

조의 재정적 토대는 노동시장에 참여하는 경제활동인구에게 의존하는 반면, 이를 통해 공급되는 재정적 혜택은 대체로 세금을 납부하지 않는 비고용 인구에게 집중되기 때문이다. 사회보험처럼 실업, 장애, 노령 등 인간이 생애주기별로 직면할 수 있는 사회적 위험을 전체 사회보험 가입자에게로 분산시키는 수평적 재분배가 아닌, 빈곤 해결을 목적하는 사회부조는 부유한 자에게서 빈약한 자에게로 자원이 이동하는 수직적 재분배체계를 핵심 근간을 한다. 이점에 주목하여 Taylor-Gooby(2009)는 자산조사형 사회부조를 사회적 시민권의 통합(inclusion) 요소로 보았는데, 이는 소수의 빈곤층을 위한 다수의 복지노력을 의미한다. Taylor-Gooby의 인식에서 소수의 빈곤층을 위해 다수집단이 기꺼이 재정적 부담을 짊어지는 것은 복지국가를 통해 발현되는 시민간의 '사회적 연대(solidarity)'를 상징한다.

그럼에도 불구하고 사회부조는 '사회적 낙인(stigma)'을 야기한다고 추정되는 자산조사 때문에 사회적 시민권으로 볼 수 있는지 논쟁적인 영역으로 남아 있었다(Marx and Nelson, 2012; Powell, 2002). 오랫동안 사회정책 연구에서 사회부조는 잔여적인 제도로 인식되어왔으며, 사회적 시민권의 제도화는 사회보험을 중심으로 이해되어 왔던 까닭이다. 대표적으로 Esping-Andersen, Korpi 등 1980년대 권력자원론자의 일반적인 인식은 사회적 시민권의 제도화는 '빈민법(poor law)'에서 사회보험으로 진화하는 과정으로, 사회보험의 발전이 사회권의 진전이라는 믿음에 바탕을 두고 있다(Marx and Nelson, 2012). 이런 관점에서 사회보험은 보편적인 제도로 규정되는 반면, 사회부조는 잔여적인 면모가 부각된다.

하지만 이런 일반적인 통념과 달리 Powell(2002)은 사회적 낙인은 역사적이며 상황 조건적인 맥락적(contextual)인 성격을 가진다고 밝히면서, 자산조사와 사회적 낙인간의 관련성이 덜 불분명하다고 지적하였다. 자산조사를 실시하더라도 그 조건이 관대하면 사회적 낙인이 발생하지 않는다고 보았기 때문이다. Powell은 그 증거로 1990년대 호주의 사회부조는 자산조사를 실시하지만 대부분의 소득계층을 포괄할 만큼 그 자격조건이 관대하기 때문에 사회적 낙인을 유발하지 않는다는 점을 제시하였다. 또한 영국의 학생수당(student grants)은 자산조사 형태이지만 그 조건이 엄격하지 않아 사회적 낙인을 동반하지 않는다는 주장도 덧붙였다. 이를 통해 그는 자산조사형 복지급여가 자동적으로 사회적 시민권의 이등 시민 지위(second class status)로 연결된다는 주장은 무리가 있으며, 자산조사 형태도 충분히 사회적 시민권과 양립할 수 있다는 의견을 피력하였다.

더군다나 1980년대 고실업의 위기 이후 자산조사형 사회부조는 노동시장 내부의 지위와 결부된 소득비례형 사회보험의 '배제'적인 성격이 명백해지면서, 보편적이며 사회통합적인 성격이 사회적으로 재조명되고 있다(Marx and Nelson, 2012). 영어권 국가나 유럽연합 회원국의 경우 1980년대 이래로 사회보험의 삭감 조치로 인해 사회부조에 의지하는 인구가 폭발적으로 증가했기 때문이다. 앞서 언급한 것처럼 '일반적인 사회부조(general assistance)'의 수급자격은 민족, 젠더, 유급노동 지위나 사회보험의 납부 경력 등 특정 조건이 아닌, 최저소득보장이라는 보편적 원칙에 준거한다(Behrendt, 2002: 10). 따라서 사회부조는 과거의 노동경력이 수급자격을 좌우하는 소득비례형 사회보험과 달리, 노동시장 배제 집단에게도 이들의 거주 자격과 필요(needs)만을 판별하여 최저소득 보장을 실시한다. 이런 의미에서 필요(needs)에 바탕을 둔 사회부조는 '고용'조건적인 사회보험과 견주었을 때, '무조건적인 복지급여'로서의 성격이 뚜렷하다고

볼 수 있다(Van Parijs, 2016: 14).

복지급여를 청구할 때 요구되는 최소 연령기준도 사회부조를 사회적 시민권의 본질적인 요소로 이해할 수 있는 실마리를 제공한다(Chevalier and Palier, 2014: 194). 이는 보통 18세에 선거권이 부여되는 정치적 시민권과 마찬가지로 아동기에 불인정되었던 사회적 시민권이 합법적으로 인정되는 시점으로서의 의미를 지니기 때문이다. 소위 '필요(needs)' 지향적인 사회부조 청구권은 노동경력이 전무한 청년이 행사할 수 있는 유력한 권리이며, 무엇보다도 사회부조의 수급자격이 인정되는 최소연령 기준은 국가별로 상이하다. 예를 들면 베버리지형 복지모델인 영국과 스웨덴은 각각 16~17세와 18세(예외적으로 15세)에 수급자격이 인정되는 반면, 비스마르크형 복지모델인 프랑스는 25세부터 청구권이 부여된다(Chevalier and Palier, 2014: 191-195; Behrendt, 2002: 90-91). 영국과 스웨덴에서는 아동에서 성인으로 이행하는 청년기를 부모와 독립하는 시점으로 폭넓게 인정하는 반면, 가족주의 전통이 강한 프랑스는 이 기간 동안의 청년에 대한 부모의 부양 책무를 강조한다.[3] 따라서 아동기를 벗어난 청년에게 사회부조 청구권은 정치적 시민권과 마찬가지로 독립적인 성인으로서 국가로부터 사회적 시민권을 인정받았다는 증거로 이해될 수 있다.

페미니스트 문헌에서도 사회부조는 여성의 사회적 시민권에 유의미한 요소로 언급된다(Lewis, 2000: 38-40; Lister, 2000: 69-70; Bussemaker and Van Kersbergen, 1999: 21). 사회부조는 남성 배우자가 없어 사회보험에서 배제된 한부모 등 유자녀 여성이 접근할 수 있는 제도적 기반이며, 무엇보다도 여성의 수급율이 매우 높은 편이기 때문이다(Lewis, 2000). 한부모 여성처럼 유자녀 여성에게 사회부조 수급지위는 자녀양육 및 가사노동 등 무급 보살핌노동의 지위와 연관된다. 보충급여방식에 입각한 생계급여, 주거급여, 아동급여간 중복 혜택, 즉 최저소득보장급여를 중심으로 한 공적 이전의 소득패키지는 저임금 노동보다 복지의 매력도를 증진시키는 만큼, 영유아를 키우는 저소득 여성의 보살핌노동 지위를 재정적으로 뒷받침하는 요소로 평가된다(Knijn, Martin, C and Millar, 2007; Lewis and Hobson, 1997).[4] 이런 까닭에 페미니스트의 문헌에서 사회부조는 남성 배우자나 시장으로 부터의 경제적 의존 없이 보살핌노동을 수행하고 가구를 독립적으로 구성할 수 있는 권리나 능력으로 이해된다(김수정, 2004; Orloff, 1993; Lewis and Hobson, 1997; Lister, 1997).

하지만 필요(needs)에 바탕을 둔 사회부조는 유급노동을 통한 보험료 납부경력을 요구하고 있어 복지국가에 대한 정당한 경제적 기여로 인정받는 사회보험 청구권과 달리, 정치적으로 중대한 도전에 처할 수 있다. 복지수급자의 행동을 문제시하는 의존문화론(dependency culture)이나 하층계급론(underclass), 또는 이

3) 대신 프랑스의 부모는 대학생 자녀나 미취업 자녀를 부양한다는 점이 인정되어, 정부로 부터 연장된 가족수당이나 각종 세제혜택을 받을 수 있다. 하지만 프랑스도 2008년부터 예외적인 경우에 한해 25세 미만 청년에게 사회부조 수급자격을 부여하였다(Chevalier and Palier, 2014).

4) 한국도 영유아를 키우는 기초생활수급자 가구는 생계급여, 주거급여 뿐만 아니라 자녀를 어린이집에 보내지 않는다면 양육수당의 혜택을 받을 수 있다. 만약 어린 자녀가 장애아라면 비장애인을 위한 '양육수당'과 함께, 부가급여인 '장애아동 양육수당'도 주어진다. 또한 아동수당은 2019년에 도입됨에 따라 만 5세 이하의 자녀를 키우는 기초생활수급자 부모는 이에 대한 청구 자격이 부여되었다. 특히, 영유아를 키우는 기초수급자 가구의 경우 양육수당의 혜택은 복지행정을 관장하는 보장기관으로 부터 어린 자녀를 전일제로 돌본다는 증거로 인정되는 만큼, 이 경우 주양육자는 조건부과유예자로 분류되어 자활의무에서 면제된다. 이에 대해 OECD 보고서(2013)는 한국의 기초생활보장 급여와 양육수당의 중복혜택이 영유아를 키우는 한부모나 부부가구의 이차 소득자의 노동유인을 떨어뜨린다고 평가하고 있다. 유자녀 여성에게 노동시장 참여보다 복지의존적인 전일제 엄마(full-time mother)로 안주하도록 이 같은 중복혜택이 부적유인을 제공한다는 것이다. 한국에서도 생계급여를 중심으로 한 공적이전의 소득패키지는 주로 엄마들의 보살핌노동 지위를 재정적으로 뒷받침하는 요소로 이해할 수 있는 부분이다.

주민을 잠재적인 부정수급자로 간주하는 복지 투어리즘(welfare tourism) 등 정책 담론은 이런 추세를 대변한다. 과거의 노동경력을 따지지 않는 사회부조 청구권의 특성상 정치공동체에 대한 경제적인 부담으로 인식되는 '복지의존'으로 비쳐질 가능성이 현저한 만큼, 관대한 복지국가의 해체를 의도하거나 반인종주의적 신념으로 무장한 신우파에게 공격의 빌미가 될 수 있다(Dean and Taylor-Gooby, 1992). 국가마다 차이가 있지만, 신우파에게 한부모나 이주민 등 정상성에 위배된다고 비쳐지는 특정집단은 사회부조 삭감의 필요성을 역설하기 위한 좋은 소재이며, 무엇보다도 사회연대적인 복지국가를 해체하기 위한 공격의 표적으로 인식되고 있다.[5)]

이런 점에 비춰보면 사회부조 개혁을 추동하는 활성화는 전통적 복지국가와 사회적 시민권에 대한 중대한 도전으로 평가될 수 있다. 활성화는 유급노동을 통해 사회에 부담을 준다고 인식되는 '복지의존'에서 탈피하도록 사회부조 수급자에 대한 자활의무 부과를 적극 옹호하기 때문이다. 임노동에 특권적인 지위를 부여하는 자본주의 체제의 원초적인 성격을 고려할 때, 이 같은 점은 고용과 결부되지 않는 사회부조와 유급노동을 시민의 핵심 덕목으로 상정하는 프로테스탄트 노동윤리 간의 상호 모순되는 지점을 드러낸다. 따라서 이를 탐색한다면 활성화와 사회부조 개혁을 통해 국가복지와 유급노동(또는 보살핌노동)의 관계나, 사회적 시민권의 권리와 의무를 중심으로 복지국가에 대한 시민권자의 지위 변화를 살피는 기회를 가질 수 있다. 또한 복지국가의 사회적 연대가 어떠한지 따짐으로써 복지국가의 성격 변화에 대해 면밀히 이해하는 단초를 마련할 수 있을 것이다(Hubl and Pfeifer, 2012; Taylor-Gooby, 2009).

Ⅲ. 활성화 담론과 '능동적' 시민

'활성화'는 OECD의 정책보고서나 EU의 고용전략(European Employment Strategy) 및 각종 문건, 그리고 서구 자본주의 국가의 정책 문건에서 종종 발견되는 용어이다. 이들 문건에서 활성화는 노동유인을 개선하기 위한 복지 및 조세시스템 개편, 적극적 노동시장정책의 효율성 증대, 임금 유연성 증대 등을 추구하는 정책적 지향을 설명하는 맥락에서 배치되고 있다. 덴마크의 적극적 사회정책 개혁(Act on Active Social Policy)이나 독일의 하르츠 개혁(hartz reform)처럼 각국의 정책 담론에서도 활성화는 정책 개혁의 성격을 보여주는 개념으로 인용되고 있다(Jacobi and Mohr, 2007; Polakow, Halskov and Jørgensen, 2001). 이들 정책 담론에서 활성화는 고용촉진을 추구하기 위해 복지국가의 전반적인 틀을 개편하려는 지향성을 담지하고 있다.

정책개혁 담론으로서 '활성화'가 쓰이는 맥락은 종종 '수동적인 복지국가(passive welfare states)'나 '경

5) 대표적으로 트럼프 미 행정부는 푸드스탬프(Food Stamp)나 메디케이드(Medicaid) 등 사회부조 급여를 신청한 이력이 있는 이주민에게 영주권을 발급하지 않는 조치를 발표하였다(한겨레신문, 2019). 이에 대해 트럼프 정부는 미국사회에 재정적으로 부담을 주는 '복지의존'의 가능성이 전혀 없고 미국에 경제적으로 기여할 수 있는 이민자에게만 영주권을 인정하기 위한 조치라고 강변하면서 그 정당성을 주장하였다. 마찬가지로 노르웨이에서도 반인종주의적인 포퓰리즘으로 무장한 신우파 진영은 이주민을 사회에 부담을 주는 잠재적 집단으로 규정하면서 이들의 복지권을 제한하기 위한 복지 개혁의 필요성을 역설하였다(Fangen and Vaage, 2018). 이주민을 잠재적인 복지의존 계층으로 규정하는 정책 기조는 비단 서구 복지국가에 국한된 현상이 아닌 전 세계적인 추세이다. 한국에서도 난민 지위가 인정되면 자동적으로 기초생활보장 청구권이 부여되는 제도적 규정이 암시하는 것처럼, 이런 경향은 사회부조 개혁을 둘러싼, 변화하는 복지정치의 단면을 보여주고 있다.

제활동을 하지 않는 상태(inactivity)' 등을 겨냥할 때라는 점이 특징적이다. 보통 복지국가나 복지수급자의 '수동성'에 초점을 맞추고 있는 것이다(Lister, 2010: 158-159). 여기서 '수동적 복지국가'는 흔히 '소득보장 위주의 복지국가'를 지칭한다. 반면 경제활동의 상태, 즉 유급노동 지위나 구직의무가 부과된 복지수급자는 '활성화된 상태('activated' persons)' 또는 '능동적 시민(active citizen)', '활동적 지위(activity status)'로 묘사된다(Pulkingham, Fuller and Kershaw, 2010). 마찬가지로 '능동적 복지국가(active welfare state)'는 기존의 수동성과 대비되면서 긍정적인 형상으로 재현된다. 정책담론으로서의 '활성화'는 (수동적인) 복지수급자와 복지국가를 부정적으로 보는 인식을 반영하고 있는 것이다.

또한 '활성화' 담론은 경제적 자립과 자활, 고용가능성(employ-ability), 복지국가의 지속가능성 등과 같은 하위 요소를 포함한다(Serrano-Pascual, 2007). 필요(needs) 충족과 사회보호 등 전통적 사회정책의 언어 대신에, '활성화' 담론에는 이와 같은 경제적인 용어가 자리한다(Bethfield and Betzelt, 2011: 5-6). 여기서 고용가능성은 개인이 고용을 달성하고 유지할 수 있는 역량으로 개인의 성취, 기술자격, 자질이나 노동에 대한 올바른 태도 등을 포함한다(Dahlstedt, 2013: 12-13). 노동에 대한 올바른 태도에는 진취성, 기업가적 마인드, 유연성 등이 있다. 복지국가의 지속가능성은 재정적 측면에서 복지국가가 존속할 수 있는 잠재력을 함축한다. 영구적인 긴축 재정(permanent austerity)이라는 제약 조건 속(Pierson, 2001: 456)에서, 국가의 국제경쟁력 향상을 도모하고 저출산·고령화 사회에 대처하고자 조세기반의 확충과 복지지출 축소를 의도하는 복지국가 개혁의 목표를 완곡하게 표현한 개념으로 이해할 수 있다.

활성화 담론이 경제적 용어를 전면에 내세우는 배경에는 소위 이전급여가 개인의 고용가능성과 노동시장의 성과에 악영향을 준다는 전제가 깔려 있다(Eichhorst et al, 2008: 9). 복지수급은 은연중에 경제의 활력을 떨어뜨리고 노동시장의 성과를 왜곡하며, 사회와 복지국가에 부담을 주는 행위로 묘사되는 것이다. 따라서 '활성화'는 복지수급자와 소위 '소득보장 위주의 복지국가'를 개혁되어야 할 표적으로 위치 지우고 있다. 복지수급자와 복지국가를 고용 친화적으로 활성화('activating')하는 것이 '활성화'의 지향점인 것이다(Van Berkel, 2009).

반(反)빈곤정책 차원에서도 '활성화'는 전통적 관점과 다른 지향을 내비친다. 앞서 언급한 것처럼 소득이전은 복지국가와 사회에 부담을 준다는 인식에 근거하기 때문이다. 활성화 담론은 빈곤의 원인을 필수적인 자원의 결핍이나 현금 부족에서 찾았던 전통적 시각이 아닌 사회부조 수급자의 (부적절한) 행동이나 인적자본의 문제로 보는 신우파나 사회투자적 관점과 공명한다(Lister, 2010: 156-158; Böhnke, 2010). 빈곤의 해결은 비고용 인구에게 소득보장을 제공하는 것보다 노동시장 참여를 진작하는 것이 유력한 방안이라는 복지담론과 맥을 같이 한다(Lister, 2010: 161-133; Nilssen, 2006; Levitas, 2005). 특히, 사회투자적 관점은 유급노동을 '능동적 시민'의 책무이며 경제·사회 참여를 위한 전제조건으로 설정한다(Dahlstedt, 2013).

고용촉진에 관한 이 같은 프레임은 소위 '유급노동'이 복지국가의 지속가능성과 양립할 수 있는 유일무이한 경제적 자활의 원천이며, '최선의 복지'라는 믿음에 바탕을 둔다(Seikel and Spannagel, 2018; Eichhorst et al., 2008: 3-4). 소위 '일을 통한 빈곤 탈출' 담론이다. Giddens(1998)의 '사회투자

‘나 Esping-Andersen(2002a; 2002b)의 ‘아동중심적 사회투자전략’ 및 ‘여성친화 정책’에서 일부 엿보이듯이, 사회투자적 관점에서 유급노동은 사회적 배제를 해결하고 빈곤탈출을 도모하기 위한 유력한 수단이다. 이처럼 ‘노동시장’만을 ‘사회통합’과 ‘사회참여’의 공간으로 규정하는 ‘활성화’는 아동빈곤과 사회적 배제를 극복하기 위한 유력한 수단으로 엄마의 고용촉진을 적극 강조하는 정책 담론과 유사성을 보인다(Lister, 2004: 174-175).

이런 맥락에서 소득보장 확충은 빈곤해결을 위한 ‘적극적 수단’으로 평가되지 않고 오히려 복지의존을 장려함으로써 빈곤의 위험을 영구화하는 ‘수동적인 대책’으로 비쳐진다(Lister, 2010: 154-163). 반면 유급노동(paid work)은 사회적 배제를 극복하고 경제적 자활을 도모할 수 있는 ‘적극적인 수단’으로 의미 부여된다(Dahlstedt, 2013; Levitas, 2005: 9-28). 다시 말해, 전통적 사회정책처럼 소득보장 확충을 통해 복지의존적인 ‘수동적 시민’을 양산하는 것보다, 사회투자적 관점에서 ‘서비스’나 ‘프로그램’과 같은 ‘적극적 지출’을 통해 유급노동 참여를 진작하고 ‘능동적 시민’을 육성하는 것이 보다 ‘생산적’이라는 논리와 궤를 같이 한다고 볼 수 있다(Seikel and Spannagel, 2018: 246-249; Cantillon and Van Lancker, 2013: 553-555). ‘활성화’는 소득보장 확충과 누진적 소득세 인상을 통해 소득불평등을 해결하기 위한 정책적 접근 대신, 실업자 및 무직자를 노동시장으로 포섭(소위 ‘사회통합’ 담론)하기 위해 ‘적극적 수단’을 강조하는 정책담론과 높은 친화력을 보인다(Dahlstedt, 2013; Lister, 1998).

이처럼 활성화의 문맥에서는 복지급여에 안주하지 않고 적극적인 자활노력을 수행하거나, 노동시장 내에서 생산 활동을 통해 국민경제에 기여하고 세금 및 사회보험료를 성실히 납부하여 복지국가의 지속가능성에 이바지하는 것이 지식기반경제나 저출산·고령화 사회에 요구되는 ‘능동적 시민’의 자세이자, 유일하게 국가복지를 청구할 수 있는 합법적인 수급자격으로서 승인된다(Eichhorst et al., 2008: 1-3; Serrano-Pascual, 2007: 19-21). 빈곤과 불평등을 양산하는 노동시장의 구조적 문제나 젠더, 인종, 계급 등에 따른 사회적 불평등도, 결과적 평등(또는 형평성)에 입각하여 집합적인 해결책을 모색해야 하는 국가의 책무 범위에서 개인이 고용가능성을 향상시켜 극복해야 할 사적인 영역으로 축소된다(Dahlstedt, 2013: 5-6). 빈곤, 장애, 실업 등 인간이 사회생활 동안 직면하는 불운은 개인이 국가복지에 의지하지 않고 능동적으로 대처해야할 ‘개인적인 이슈’로 귀착되는 것이다.

‘능동적 시민’의 덕목으로서 유급노동 참여와 경제적 자활, 개인의 책무에 대한 강조는 활성화와 개인주의 간의 높은 상관관계를 보여준다. ‘권리와 의무의 조화’라는 언명을 통해 복지수급권에 대한 자활의무를 정당화하는 것도 활성화의 이런 성격을 대변한다(Handler, 2003). 이는 국가와 시민간의 관계를 쌍무적 계약관계로 설정하는 것으로, 사회적 시민권에 대한 ‘복지 계약주의(welfare contractualism)’를 보여준다. 복지 계약주의 아래에서 국가의 책무는 사회보호를 제공하는 것이 아닌, 복지수급을 조건으로 복지수급자에게 경제적 자활을 요구하고 이를 따르지 않을 시 경제적 처벌을 부과하며, 고용가능성을 향상시킬 수 있도록 ‘지원(enabling)’하는 것으로 재구성된다. 따라서 국가복지를 청구하는 시민에게는 ‘소비자(consumer)’와 같은 계약자의 지위로서 복지권에 상응하는 책무가 요구된다(Considine, 2001: 12-13).

Ⅳ. 활성화와 사회적 시민권의 재구성

1. '활성화'에 입각한 사회부조 개혁

'활성화'는 앞서 살펴보았듯이, '능동적 시민'이라는 이상형에 따라 근로 가능한 성인인구에게 적극적인 자활책무를 강조한다(Betzelt and Bothfeld, 2011). 활성화에 입각한 사회부조 개혁은 복지청구권에 상응하는 조건으로 이전 보다 엄격한 구직활동 및 강제적인 노동활동을 요구할 뿐만 아니라, 이를 입증하지 못하면 복지삭감 등과 같은 경제적 처벌을 부과할 수 있도록 제도적 규정을 대폭 강화하였다. 이로 인해 청년과 (장기)실업자 등 전통적으로 노동시장 참여가 기대되었던 집단은 복지청구권을 조건으로 집중적인 취업활동이 요구되었으며, 이에 불응할시 보다 강도 높은 경제적 처벌이 적용되었다.

또한 활성화는 전통적 사회정책과 달리, 비고용 인구에게도 적극적 자활의무를 강조한 것이 특징이다(Ingold and Etherington, 2013; Betzelt and Bothfeld, 2011; Serrano-Pascual, 2007; Skevik, 2004). 장기수급 경향이 뚜렷한 한부모, 부부가구 엄마, 장애인, 준고령자 등이 주요한 표적 집단으로, 활성화는 이들의 복지의존 탈피와 경제적 자활을 위해 강제적인 노동활동 부과를 적극 옹호하였다. 이를 위해 각국의 복지개혁, 즉 활성화에 입각한 사회부조 개혁은 자활의무의 면제사유로 인정했던 조치들을 축소하거나 보다 엄격화하였다(Serrano-Pascual, 2007). 대표적으로 전통적인 자활 면제 사유에는 돌봄, 조기은퇴, 장애 및 질병, 학업, 직업훈련 등이 있다.[6] 다시 말해, 전통적 사회정책은 한부모를 비롯한 어린 영유아를 키우는 여성, 은퇴시점에 가까운 준고령자, 중증질환자 및 장애인, 직업훈련 참가자 등의 경우 노동시장 참여를 강제하지 않고 복지수급권을 허용했다면, 활성화는 복지수급을 조건으로 자활의무를 부과하여 이들의 고용촉진과 경제적 자립을 최우선적인 가치로 삼고 있다.

이처럼 '활성화'에 입각한 사회부조 개혁은 복지청구권에 상응하는 조건으로 노동시장 참여를 위한 적극적인 자활책무를 요구한다. 이를 바탕으로 노동시장정책과 가족정책은 복지수급자의 탈수급뿐만 아니라 저임금·불안정 노동자가 사회부조로 회귀하는 것을 억제하여 전체 근로가능한 성인인구의 활성화를 추구하였다. 구체적으로 서구 복지국가에서는, 비용-효과적으로 고용촉진을 도모하기 위한 적극적 노동시장 프로그램의 효율성 증대, 영아를 키우는 엄마의 노동경력 단절을 예방하고 조기 취업을 뒷받침하기 위한 0-2세 보육서비스의 확충, 저임금노동에 재정적 인센티브를 부여하여 탈수급을 촉진하고 노동유인을 개선하기 위한 노동연계

6) 예를 들면 한국의 국민기초생활보장제도는 유사한 제도로 조건부과유예제를 운영하고 있다. 조건부과유예제는 돌봄과 학업 등의 사유를 인정하여 자활의무 부과를 유예하는 조치이다. 이들 집단은 돌봄·간병인, 대학생, 저임금 노동자(월 60 만원 이하) 등이 있다. 돌봄·간병인의 경우 어린 자녀를 어린이집에 보내지 않고 양육수당을 받으면서 전일제로 보살피는 부모나 중증 질환 및 장애를 가진 가족구성원을 돌보는 수급자를 지칭한다. 대학생은 주로 기초생활수급자인 부모를 둔 자녀들이다. 월 60만원 이하를 버는 저임금 노동자는 주로 비공식부문이나 공식부문에서 시간제노동에 종사하는 이들로 보인다. 조건부과유예자인 이들 집단은 생계급여의 수급 조건으로 자활근로나 취업성공패키지 참여를 요구받지 않는다. 그런 의미에서 이들은 '무조건부수급자(unconditional benefit recipient)'라 할 수 있다. 하지만 최근 정부의 관계부처합동 명의로 발표된 제 1차 기초생활보장계획(2018~2020)에서는 이들에 대한 자활의무 강화 방안을 심도 있게 다루고 있다. 이에 대한 조치는 자활유예에 대한 임금소득 기준의 상향 조정(60만원 이하 -> 90만원 이하), 대학생 및 돌봄·간병인의 고용복지+센터에 대한 분기별 출석제 도입, 대학생인 청년수급자에 대한 근로유인 확대 방안, 그리고 돌봄인·간병인에 대한 시간제 자활근로 도입 등을 포함한다. 한편, 2010년 한층 강화된 근로능력평가로 인해 중증질환과 장애 등으로 자활참여를 면제받았던 일부 '근로능력이 없는 기초생활수급자'는 '조건부 수급자'로 변경되었다. 중증질환과 장애 등의 사유로 '무조건부 수급'이 가능했던 기초생활수급자에게 자활의무가 부과되기 시작한 것이다. 하지만 이는 수급권을 제약하는 조치라는 점에서, 시민사회 진영은'강제노동'을 강요하는 워크페어 정책(workfare)으로 평가하였다(기초법개정공동행동, 2013).

급여(make work pay)의 확충 등이 이 같은 사회부조 개혁에 호응하는 정책수단으로 동원되었다(Weishaupt, 2012). 따라서 사회부조 청구권을 근거로 자활의무를 부과하는 조치는 전체 노동연령대 인구를 능동적 시민으로 활성화(activating)하기 위한 정책 개혁의 출발점으로 볼 수 있다.

2. 사회적 시민권의 재구성에 대한 논의

활성화는 사회부조 청구권을 조건으로 노동시장 참여를 위한 자활의무 부과를 정당화한다. 이에 대한 입장은 사회적 시민권의 '권리'와 '의무'간 관계에 대한 상반된 견해에 따라 다른 자세를 취한다. 우선 자활의무 부과를 적극 옹호하는 신우파나 사회투자적 관점을 살펴보면, '권리와 의무의 조화'라는 언명 하에 사회적 시민권의 호혜성에 입각하여 그 정당성을 설파하는 것이 특징이다(Lister, 2010; White, 2009). 이들의 관점에서 유급노동을 통한 복지의존 탈피와 정치공동체에 대한 경제적 기여는 사회부조 수급권에 상응하는 시민권자의 도덕적 의무로 이해하기 때문이다. 어떠한 조건부과도 없이 복지에 의존하는 행위는 유급노동을 통해 사회적 가치를 생산하고 세금을 납부하는 동료시민에 대한 착취이므로, 사회적 시민권의 호혜성에 위배된다고 보는 것이다(White, 2009: 21-22). 대표적으로 Mead(1997)와 Giddens(1994)는 복지권을 행사하기 위해서는 합당한 의무가 선행되어야 한다는 점을 근거로 사회부조의 무조건부(no conditionality)를 비판하였다(Dwyer, 2011: 98). 이런 관점에서 사회부조 수급권에 대한 자활의무 강화는 권리에 치우친 무게 추를 의무와 조화롭게 하기 위함이며, 이는 사회적 시민권의 호혜성에 부합한다.

하지만 사회적 시민권의 호혜성 측면에서 의무보다 권리를 중시하는 마샬주의자(Marshallian)의 관점에서 이런 접근은 사회권의 침해로 여겨진다. 복지수급에 조건을 부과하는 조치는 최저생활에 대한 시민권자의 권리를 박탈한다는 비판적 시각이다(White, 2009: 21-22). 소위 복지조건부(welfare conditionality)의 강화는 시민권자로서의 보편적인 권리를 훼손한다고 보기 때문이다. 이런 관점에서 시민을 '소비자(consumer)'로 규정하면서 마치 '계약' 조건처럼 복지수급을 조건으로 자활의무를 부과하는 것은 부당한 조치이다. 특히 전통적 사민주의자들은 마샬주의적 견지에 입각하여 신우파의 주장처럼 빈곤층의 복지권이 사회문제의 출발점이라고 보는 견해에 대해, 저임금과 불안정 고용과 같은 사회문제를 양산하는 시장 자본주의의 구조적 문제를 은폐하고 빈곤의 책임을 개인에게 떠넘기려는 개인주의적 접근이라고 비판하였다(Fitzpatrick, 2001). 이런 시각은 복지조건부를 동반하는 활성화가 '필요(needs)'와 '거주지'를 근간으로 하는 사회부조의 보편성을 약화시키는 측면에 주목한다. 유급노동 참여를 강제하기 위해 자활의무 부과를 정당화하는 활성화의 논리는 사회적 시민권, 즉 '거주민'으로서의 복지권을 박탈한다는 비판적인 인식이다.

이런 인식의 연장선에서 일부 선행연구는 '활성화'를 '(재)상품화(recommodification)'와 연결하여 이해하고 있다(Greer, 2016; Eichhorst et. al., 2008; Papadopoulos, 2005; Holden, 2003). 활성화는 빈곤위험에 처한 시민에게 소득이전을 통한 사회보호보다 노동시장 진입을 강제하고자 수급자격의 엄격화, 복지축소 등을 수반한다고 보기 때문이다. 여기서 사회부조 급여를 통한 사회보호는 노동시장에 대한 시민의 경제적 의존을 감소시키는'탈상품화(decommodification)'를 의미한다면, 재상품화는 이에 대한 약화를 통해 시장

의존의 확대를 동반하는 정책적 성격을 내포한다. 사회부조 개혁을 통해 사회보호나 탈상품화에 대한 권리의 약화를 활성화는 함축하고 있다는 것이다. 따라서 복지국가 비교연구에서는 이처럼 반(反)집합적이며 시장지향적인'활성화'를 복지국가의 성격 변화 차원에서 설명하고 있다(Dingeldey, 2007).

페미니스트들도 사회부조 청구권에 자활의무 부과를 적극 옹호하는 활성화의 논리에 깊은 관심을 보였다(Ingold and Etherington, 2013; Lister, 2010; Betzelt, 2008; Skevik, 2004). 노동시장 참여를 통한 경제적 자활 및 탈수급을 강조하는 활성화는 여성에게 돌봄제공자인 모성보다 경제활동을 통해 자원을 조달하는 생계부양자로서의 정체성을 강조하기 때문이다(Sarraceno, 2015). 구체적으로 활성화에 입각한 사회부조 개혁은 자활의무 면제 사유에서 최연소 자녀의 연령 기준 완화나 수급신청자의 배우자에 대한 자활의무 확대를 골자로 한다. 무조건부 수급자였던 학령기 이하 자녀를 키우는 엄마에게 돌봄 선택권을 축소하여 노동시장 참여를 강제하고 이를 통해 복지의존 탈피와 경제적 자활을 추구하기 위함이다. 이런 정책 개혁은 한부모나 부부가구 유자녀 여성 등도 장기실업자와 마찬가지로 경제적 자활을 위해 힘쓰지 않으면 복지수급권이 박탈될 수 있다는 점을 시사한다.

페미니스트들은 경제적 자활을 강조하는 활성화가 모성보다 유급노동을 앞세움으로써 무급 보살핌노동의 가치를 저평가한다고 지적하고 있다(Ingold and Etherington, 2013; Lister, 2010; Skevik, 2004). 이들에게 완전한(fully) 복지혜택을 통한 전일제 자녀양육보다 유급고용을 통한 생계부양자가 될 것을 요구하기 때문이다. '보살핌'을 '노동'으로 인정하여 그 가치를 중시하는 페미니스트의 입장에서 유급노동에 특권적 지위를 부여하는 활성화는 여성의 돌봄 선택권을 박탈하는 조치로 인식되기에 충분하였다. 이런 측면에서 그들은 유급노동을 아동빈곤 및 사회적 배제 해결의 실마리이자 젠더평등을 달성하기 위한 '적극적인 수단'으로 의미 부여하는 활성화에 대한 비판적인 시각을 드러낸다. 페미니스트의 시각에서 활성화는 이처럼 '여성의 비활성화'를 모든 사회문제의 근원으로 규정함으로써 젠더평등에 관한 축소된 관점을 내비치는데, 이로 인해 남녀간 돌봄분배의 불균형, 노동시장의 구조적인 성차별과 열악한 노동조건, 경제적 또는 시간 빈곤 해결에 대한 잠재력을 가진 소득보장 확충의 중요성 등 보다 본질적인 문제는 은폐되고 있다(Sarraceno, 2015; Ingold and Etherington, 2013; Skevik, 2004). 따라서 페미니스트들은 활성화를 여성의 사회적 시민권에 대한 중대한 도전으로 평가하였다.

Lister(2010: 215-216)는 이처럼 여성의 고용촉진을 강조하는 활성화를 상호의존성(interdependence)과 돌봄의 윤리(ethic of care) 차원에서 비평하였다. 그의 비평은 '유급노동 참여'만을 사회적 의무로 규정하는 활성화의 '능동적 시민' 개념, 즉 사회적 시민권의 호혜성에 대한 재해석에 방점을 두고 있다. 유급노동을 사회적 시민권의 유일한 자격으로 규정하는 활성화는 복지 청구권에서 돌봄이나 자원활동 등 무급노동에 관한 선택지를 부정함으로써, 이들 노동의 가치를 저평가한다는 것이 그의 주된 문제의식이다. 이런 관점에서 Lister는 사회적 시민권의 호혜성 차원에서 사회적 의무를 유급노동으로 한정하는 시각에서 벗어나, '보살핌노동'이나 '자원활동' 등 무급노동 전반으로 확장해야 한다고 주장한다. 비록 이들 노동은 경제적 가치를 산출하지 못하지만 사회적 재생산을 위한 활동이므로 정치공동체에 대한 명백한 기여로 볼 수 있다는 점에서다. 이점에 비춰보면 한부모 여성처럼 소위 '복지의존'을 통한 무급 보살핌노동은 사회부조 청구권을 행사하는

데 충분한 자격을 부여하는 시민권자의 '의무'로 규정된다.

Lister의 제안은 활성화에 입각한 사회부조 개혁이 돌봄제공자인 '엄마'의 복지청구권을 축소시킨다는 점을 겨냥하고 있다. 여기서 중요한 특징은 사회적 시민권의 호혜성 측면에서 의무보다 권리를 중시하는 마샬주의자와 달리 Lister를 비롯한 일부 페미니스트는 '권리' 못지않게 '의무'도 중시한다는 점이다(Lister, 2010; Hobson and Lister, 2002). 이런 인식은 사회적 시민권의 호혜성 측면에서 정칙공동체의 성원은 복지국가로부터 복지혜택을 충분히 보장받아야 하는 권리가 필요하다면, 마찬가지로 시민권자는 집합적인 사회복지를 위해 복지국가에 대한 사회적 기여에 힘써야 한다는 공동체주의적 관점을 반영한다(Lister, 2010; Williams, 2000,). 다만, 복지국가에 대한 사회적 기여의 범위는 비단 유급노동에 그치지 않고, 돌봄과 자원활동 등 무급노동의 전반으로 확장되어야 한다. 이점에 비춰보면 활성화는 복지국가에 대한 사회적 공헌을 경제적 차원으로 좁게 해석함으로써 사회적 시민권의 자격을 유급노동으로 축소시키는 것이 본질적인 문제로 규정된다. 이런 맥락에서 Lister의 제안은 활성화에 대한 비판적인 시각을 드러내면서, 돌봄제공자인 엄마로서의 사회부조 청구권이 가진 사회적인 정당성을 설파하고 있다.

3. 활성화와 사회적 시민권의 재구성의 성격

'자립'과 '자활'을 경제적 차원에서 유급노동을 통한 복지의존 탈피로 해석하는 활성화는 사회부조 개혁을 통한 전통적 사회적 시민권의 변화를 함축하고 있다. '필요(needs)'와 '거주지'에 바탕을 둔 전통적 사회부조를 고용연계형으로 재편하도록 추동함으로써 그 성격의 약화를 의도하기 때문이다. 거주민과 엄마로서의 복지권은 노동시장 참여를 위한 적극적인 자활의무를 강조하는 활성화의 논리에 따라 약화되는 것이다. 이런 측면에서 활성화에 입각한 사회부조 개혁은 사회보호에서 고용촉진으로, 또는 탈상품화에서 재상품화로 향하는 복지국가의 성격 변화를 보여주는 만큼, 정책 패러다임의 변화로 상정할 수 있다.

그렇다면 이런 변화가 주는 의미는 사회적 시민권 측면에서 어떻게 이해할 수 있을 것인가? 그리고 이는 시민의 복지에 어떠한 함의를 지니는가? Serrano-Pascual(2007: 19-20)은 활성화를 '사회적 시민권'이 '경제적 시민권(economic citizenship)'으로 재편되는 경향으로 보았다. 그에 따르면 사회적 시민권의 복지권은 시장의 위험으로부터의 사회보호를 목적한다면, 경제적 시민권은 시민권자의 복지권을 노동시장 참여와 결부시키는 시장 지향적인 모델이다. 그의 인식에서 경제적 시민권 모델은 복지국가의 목표가 시민에게 사회보호를 제공하는 것이 아닌 경쟁적인 노동시장의 요구에 보다 잘 적응할 수 있도록 '지원(enabling)'하는 것으로 바뀌었음을 의미한다. 마찬가지로 Hobson(2003: 78)은 순수한 '개인화된 노동자 모델(individualised worker model)'라는 이념형을 제시하면서, 국가복지 및 서비스에 대한 권리가 '거주민'과 같은 시민권자의 지위가 아닌, 노동력 참가(workforce participation), 즉 유급노동 지위와 결부시키는 모델이라고 설명하였다. 이런 변화는 사회부조 수급자가 노동시장에서의 경제적 자활을 예비하기 위한 적극적인 자활노력을 입증하지 못하면 복지청구권이 박탈될 수 있음을 시사한다. 또한 사회부조 청구권에 상응하는 조건으로 현재 또는 미래 시점에서 경제적 자활을 통한 복지의존의 탈피와 정치공동체에 대한 경제적 기여를 강조하는 관점을 드러낸다.

이점에 비춰보면 활성화에 입각한 사회부조 개혁은 노동시장 참여를 거부할 수 있는 선택지를 축소하고 유급노동을 복지 청구권을 위한 유일무이한 자격으로 규정하는 사회적 시민권의 재구성을 의미한다. Hobson의 견해처럼 활성화의 이런 지향은 복지국가에 대한 시민권자의 지위가 '개인화된 노동자'임을 드러내는데, 이는 각각 '필요(needs)'와 '거주지'를 핵심 근간으로 하는 사회부조의 보편성이 약화되고 있음을 시사한다(〈표 1〉 참조). 여기서 복지국가에 대한 '개인화된 노동자'로서의 지위는 사회보험에서 배제된 시민권자가 최저소득보장을 제공하는 사회부조 청구권을 행사하려면 유급노동을 통한 복지의존에서 탈피하기 위한 적극적인 자활노력을 증명해야 한다는 점을 함축한다. 거주민과 엄마로서의 사회부조 청구권이 노동시장 참여를 강제하기 위한 조건부과(welfare conditionality) 체계가 한층 강화되면서, 사회부조가 고용연계형으로 재편하는 경향성을 보여주고 있는 것이다.

현실세계에서 이런 경향은 청년이나 장기실업자에게 보다 강도 높은 구직의무를 부과하거나, 경제적 처벌을 강화하기 위한 제재 조치 등 엄벌적 수단을 체계화하는 정책 개혁을 통해 설명된다. 또한 비고용인구의 활성화 조치에서 알 수 있듯이, 돌봄, 직업훈련 등 노동시장 외곽에서 사회부조 혜택을 통해 다른 활동을 선택할 수 있는 권리가 축소되거나, 장애나 조기은퇴 등의 사유를 보다 엄격히 규정하여 무조건부의 수급범위를 축소하는 정책 개혁도 이 점을 대변한다. 따라서 활성화에 입각한 사회부조 개혁은 재상품화를 향한 복지국가의 성격 변화를 가리키는데, 이는 시민권자의 복지 청구권이 유급노동, 즉 노동시장 참여와 결부되는 사회적 시민권의 재구성을 함축하고 있다. 복지국가에 부담을 준다고 인식되는 복지의존을 근절하고 정치공동체에 대한 경제적 기여를 행할 수 있는 유급노동만이 유일무이한 사회적 시민권의 자격으로 설정되는 것이다.

부유한 자에게서 빈약한 자에게로 자원이 이전하는 사회부조의 로빈후드(Robin Hood)적인 성격을 감안할 때, 이처럼 활성화에 따른 복지국가의 성격 변화는 사회부조의 합법적인 청구 자격의 범위를 '능동적 시민'으로 축소시키므로 사회적 시민권의 '배제'적 성격을 강화시킨다. 적극적인 자활노력을 입증하지 못하면 복지국가로부터 사회부조 청구권이 불인정되기 때문이다. 이런 의미에서 활성화의 확산은 빈곤해결을 위해 재정적 부담을 짊어지는 다수집단이 관대한 사회부조에 대한 정치적 지지를 철회하는 현상으로 이해할 수 있다. 따라서 활성화는 복지국가를 통해 발현되는 '사회적 연대의 약화'와 사회보호의 후퇴에 따른 '위험의 개인화'를 함축하고 있다(Taylor-Gooby, 2009).

〈표 1〉 사회부조 개혁을 통해 본 활성화와 사회적 시민권의 재구성

<table>
<tr><td rowspan="3">사회부조 개혁</td><td colspan="4">사회적 시민권의 재구성</td></tr>
<tr><td rowspan="2">변화
(사회적 시민권의 기초)</td><td colspan="3">시민권자의 지위</td></tr>
<tr><td>기존</td><td>-〉</td><td>변화</td></tr>
<tr><td>자활의무 및
제재조치 강화</td><td rowspan="2">복지권을 노동시장 참여와 결부시킴
(필요, 거주지 -〉 유급노동)</td><td rowspan="2">거주민
엄마</td><td rowspan="2">-〉</td><td rowspan="2">개인화된
노동자</td></tr>
<tr><td>자활의무 면제
조치 축소</td></tr>
<tr><td>변화의 함의</td><td colspan="4">사회적 연대의 약화
위험의 개인화</td></tr>
</table>

V. 논의 및 결론

사회정책 영역에서 활성화는 무직자와 비고용인구의 노동시장 통합을 위한 복지국가의 정책 개혁을 함축적으로 설명하고 있다. 사회부조 개혁은 유급노동에 중점을 두는 활성화의 성격을 선명하게 보여주는 정책 영역으로, 복지국가의 제도적 구성에서 시민의 최저소득보장을 위한 복지 공급과 관련된 제도적 규정을 다루고 있다. 앞서 다양한 문헌 고찰을 통해 살펴보았듯이 활성화에 입각한 사회부조 개혁은 탈상품화에서 재상품화로 전환하는 복지국가의 성격 변화를 가리키며, 이는 사회적 시민권 측면에서 복지국가와 시민간의 관계, 즉 복지국가에 대한 시민권자의 지위 변화를 보여준다. 이 지점에서 본 연구가 앞서 제시한 것처럼, 복지국가에 대한 '개인화된 노동자'로서의 지위는 유급노동, 즉 노동시장 참여가 복지청구권을 행사하기 위한 유일무이한 사회적 의무로 규정되는 사회적 시민권의 재구성을 함축한다. 활성화에 입각한 사회부조 개혁은 사회적 시민권의 기초를 '거주지'나 '필요(needs)'가 아닌 유급노동으로 축소시켜 재설정하는 만큼, 사회보호를 위한 전통적 사회정책이 고용촉진을 위한 노동시장정책 형태로 재구성되면서 거주민과 엄마로서의 복지권이 약화하는 경향성을 비추고 있다.

이 같은 점은 사회적 시민권의 '통합'과 '배제' 측면과 관련지어 살펴볼 수 있다. 활성화 패러다임 측면에서 사회적 시민권의 통합은 '개인화된 노동자'로서 적극적 자활노력을 입증한 수급권자에게 사회부조 청구권을 인정하는 제도적 규정을 지칭한다면, 사회적 시민권의 배제적 속성은 이를 위반하거나 적극적 자활노력을 입증하지 못한 시민을 배척하는 제도적 속성, 즉 수급권 박탈과 급여삭감 등 엄벌적 수단과 관련된다. 여기서 복지국가에 대한 '개인화된 노동자'로서의 지위는 돌봄, 장애, 조기은퇴 등 전통적인 자활의무 면제 조치가 더 이상 사회적 시민권의 '통합'적 요소로 고려되지 않는다는 점을 제시한다. 이처럼 활성화는 사회부조 청구권을 노동시장 참여와 결부시킴으로써 '사회보호'의 범위를 축소시키는 만큼, 복지국가의 성격 변화를 통한 '위험의 개인화'나 '사회적 연대의 약화'로 해석될 여지가 충분하다. 따라서 사회적 시민권 이론은 활성화와 사회부조 개혁을 사회권 후퇴나 복지축소로 이해하는 단선적인 시각에서 벗어나, 복지국가의 성격 변화 차원에서 폭 넓게 바라볼 수 있는 분석적 시야를 제공해 준다.

이런 측면에서 본 연구의 접근은 한국의 정책 변화를 보다 면밀히 파악하는데 도움을 줄 수 있다. 한국사회에서도 일을 통한 빈곤탈출, 고용연계복지정책 등 다양한 정책 개혁 담론이 드러내는 것처럼, 국민기초생활보제도의 정책 개혁은 급여 인상이나 수급자격의 완화 등 최저소득보장의 관대성을 획기적으로 개선하기 위한 '보장성 확대'보다, 기초생활수급자의 탈수급 및 경제적 자활을 유도하기 위한 '노동유인 개선'에 방점을 두어 왔기 때문이다(황덕순·노대명·김재진, 2010). 이에 대한 정책 개혁은 근로능력평가 확대 강화, 자활의무 체계화를 위한 조건부과 체계 개선, 노동연계급여 확대 등을 통해 살펴볼 수 있다. 최근 들어서 양육간병인, 대학생 등 조건부과유예자의 노동유인 방안도 정부의 정책 담화에서 심도 있게 다루어지고 있다(관계부처합동, 2017). 이런 점에서 복지국가와 시민간의 관계나 소득보장과 유급노동(또는 돌봄)의 관계, 또는 한국사회의 사회적 연대 수준을 탐색하는 차원에서 사회적 시민권 개념에 입각하여 국민기초생활보자제도 개편이나 반(反)빈곤정책을 탐구하는 것은 학문적 유의미성이 충분하다.

이를 모색하는데서 한 가지 주목할 부분은 서구 복지국가와 다른 한국의 가족주의를 선명하게 다루어야

할 필요가 있다는 점이다. 비교적 근대사회로 늦게 진입한 동아시아에서 선진자본주의 국가로 급성장한 한국은 사회부조에 전근대적인 부양의무자 기준을 내재하고 있어, 비록 전국적인 수준에서 '최저생계비'와 같은 최저소득보장 개념이 확립되었음에도 불구하고 수급자의 규모는 서구 복지국가에 비해 현저하게 떨어지는 편이기 때문이다. 이 같은 한국의 특수성은 국가와 시민권자 개인 간의 관계를 상정하는, 근대적 의미에서의 시민권의 합리성에 부합하지 않는다. 예를 들면 영국과 호주 등 영어권 국가의 사회부조 청구권은 성년인 '개인'으로 설정한다. 다만, 한부모나 1인 가구처럼 성인이 혼자가 아닌 두 명인 부부가구의 경우 사회부조의 수급자격은 '청구자(claimant)'와 '청구자의 배우자(partner)'로 구분되는 것이 특징이다(Ingold and Etherington, 2013). 사회부조 청구권은 개인의 권리로 간주되지만 부부의 경우 복지국가에 대한 시민권자의 지위는 청구자(주로 '남편')와 그 배우자(주로 '아내')로 구별되는 것이다. 특히 사회부조 수급자인 부부는 공식적으로 미성년 자녀를 부양할 책무만이 요구되며, 자신의 부모를 부양해야 하는 의무는 지지 않는다. 이런 점을 고려할 때 한국사회에서 통용되는 부양의무자 기준을 사회적 시민권 측면에서 면밀히 고찰하는 분석적 시도가 필요하다. 그리고 이를 활성화와 연결하여 종합적인 분석을 강구하다면 서구 복지국가[7]와 구별되는 한국의 특수성을 면밀히 파악하는 단초를 마련할 수 있을 것으로 기대한다.

7) 다만, 이탈리아, 스페인, 그리스 등이 속한 남부유럽 복지국가는 노동연령대 인구를 위한 사회부조의 구성이 잔여적인 것으로 평가받고 있다(Saraceno, 2006; Gough, 1996). 이들 국가의 경우 사회부조는 국가 수준에서 '노인', '장애' 등 범주별 복지급여 형태로만 존재하기 때문이다. 아니면 일반적인 사회부조는 지방정부의 프로그램 형태로 편재되어 있거나 아예 없는 지역도 흔하다. 국가 차원에서 인간다운 생활에 필수적인 요소를 규정하는 한국의 '최저생계비'처럼, 국가가 규정한, 표준적인 최저소득보장 수준이 남부유럽 복지국가에는 존재하지 않는다. 이처럼 사회부조의 잔여적인 면모는 남부유럽 복지국가가 노동연령대 인구를 국가복지에서 배제하는 원인으로 지목된다. 일부 핵심부 노동자는 제한적인 사회보험으로 포괄하고, 소위 '외부자'로 불리는 청년이나 여성, 한계집단은 '국가복지'가 아닌 자선조직이나 가족(주로 '남성생계부양자')에 의존한다"는 진술이 나오는 배경이다(Pérez and Laparra, 2011; Ferrera, 2010; Esping-Andersen, 2002b). 또한 이 같은 사회부조의 잔여성은 대륙유럽국가에 비해 한부모 여성의 높은 경제활동참가율을 설명한다. 남부유럽 복지국가에서 한부모 여성은 부모의 사적 이전소득을 제외한다면 노동시장 참가 이외엔 소득을 획득할 별다른 방안이 없기 때문이다(Bernardi, Mortelmans and Larenza, 2018: 49). 이런 점에 비춰보면 한국의 국민기초생활보장제도는 국가 수준에서 최저생계비가 존재하기 때문에 남부유럽국가와의 차별성이 존재한다. 그럼에도 불구하고 한국의 경우 부양의무자 기준에 따른 제도의 잔여성을 부인할 수 없는 만큼, 결과적으로는 '유아적인 사회부조(rudimentary assistance)'를 가진 남부유럽 복지국가와의 유사성도 명백하다고 볼 수 있다.

참고문헌

기초법개정공동행동, 2013,『기초법의 올바른 개정을 위한 토론회』, 기초법개정공동행동.

김병인, 2019,『활성화와 복지국가의 개혁: 사회적 시민권과, 노동시장과 가족의 변화를 중심으로』, 성공회대학교 사회복지학과 박사학위논문.

김수정, 2004, "복지국가 가족지원정책의 젠더적 차원과 유형",『한국사회학』38(5), 209-233.

김정선, 2011, "시민권 없는 복지정책으로서 '한국식' 다문화주의에 대한 비판적 고찰",『경제와 사회』92, 205-246.

김은정, 2006, 근로연계복지와 사회적 시민권에 관한 소고: 미국 복지개혁을 중심으로, 한국사회과학연구 25(1), 23-41.

관계부처합동, 2017,『제 1차 기초생활보장종합계획(2018~2020) (안)』, 보건복지부·국토교통부·교육부.

류진석, 2004. 노동연계복지의 경향과 특징. 사회복지연구, 25, pp.65-89.

황덕순·노대명·김재진, 2010,『근로유인형 복지제도의 국제비교와 한국의 근로유인형 복지제도 발전방안 연구』, 한국노동연구원.

Bengtsson, M., De la Porte, C. and Jacobsson, K., 2017, "Labour Market Policy under Conditions of Permanent Austerity: Any Sign of Social Investment?", Social Policy and Administration 51(2), 367-388.

Behrendt, C., 2002, At the Margins of the Welfare State: Social Assistance and the Alleviation of Poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom, New York: Ashgate.

Bernardi, L., Mortelmans, D. and Larenza, O., 2018, "Chaning Lone Parents, Changing Life Courses, pp. 1~26, in Bermardi, L. and Mortelmans, D(eds.), Lone Parenthood in the Life Course, Cham: Springer Open Access.

Betzelt, S., 2008, Activation Policies from a Gender-Sensible Citizenship Perspective: a Tentative Analytical Framework, No. 03/2008, ZeS-Arbeitspapier.

Betzelt, S. and Bothfeld, S., 2011(eds.), Activation and Labour Market Reform in Europe: Challenges to Social Citizenship, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Bieling, H, J., 2012, "EU Facing the Crisis: Social and Employment Policies in Times of Tight Budgets", Transfer: European Review of Labour and Research 18(3), 255-271.

Bonoli, G., 1997, "Classifying Welfare States: a Two-dimension Approach", Journal of Social Policy 26(3), 351-372.

Böhnke, P., 2010, "Implications of the Activation Paradigm on Poverty and Social Exclusion in Germany: Facts, Hypotheses, Uncertainties", German Policy Studies 6(1), 185-209.

Bruzelius, C., Chase, E. and Seeleib-Kaiser, M., 2016, Social rights of EU migrant citizens: Britain and Germany compared. Social Policy and Society, 15(3), 403-416.

Bussemaker, J. and Van Kersbergen, K., 1999, "Contemporary Social-Capitalist Welfare States and Gender Unequality", pp. 15-49, in Sainsbury, D(ed.), Gender and Welfare State Regimes, Oxford: Oxford University Press.

Cantillon, B. and Van Lancker, W., 2013, "Three Shortcomings of the Social Investment Perspective", Social Policy and Society 12(4), 553-564.

Chevalier, T. and Palier, B., 2014, "The Dualisation of Social Policies towards Young People in France: Between Familism and Activation", pp. 189~209, in Antonucci, L., Hamilton, M. and Roberts, S(eds.), Young People and Social Policy in Europe: Dealing with Risks, Inequality and Precarity in Times of Crisis, London: Palgrave Macmillan.

Considine, M., 2001, Enterprising States: The Public Management of Welfare-to-Work, Cambridge: Cambridge University Press.

Dahlstedt, M., 2013, "The Politics of Labour Market Activation: Employability, Exclusion and Active Citizenship", Revija Za Sociologiju 43(1), 5-29.

De la Porte, C. and Jacobsson, K., 2012, "Social Investment or Recommodification? Assessing the Employment Policies of the EU Member States", pp. 117-149, in Morel, N., Palier, B. and Palme, J(eds.), Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges, Bristol: Policy Press.

Dean, H. and Taylor-Gooby, P., 1992, Dependency Culture: The Explosion of a Myth, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

Dingeldey, I., 2007, "Between Workfare and Enablement- The Different Paths to Transformation of the Welfare State: A Comparative Analysis of Activating Labour Market Policies", European Journal of Political Research 46(6), 823-851.

Dwyer, P., 2011, Understanding Social Citizenship: Themes and Perspectives for Policy and Practice (2nd edn), Bristol: Policy Press.

Eichhorst, W. et. al., 2008, "Bringing the Jobless into Work? An Introduction to Activation Policies", pp. 1-16, in Eichhorst, W., Kaufmann, O., Konle-Seidl, R(eds.), Bringing the Jobless into Work?, Berlin: Springer.

Esping-Andersen, G., 2002a, "Toward the Good Society, Once Again?", pp. 1-25, in Esping-Ansersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. and Myles, J(eds.), Why We Need a New Welfare State, Oxford: Oxford University Press, 유태균 외 역, 2006, 『21세기 새로운 복지국가』, 나남출판.

Esping-Andersen, G., 2002b, “A Child-Centered Social Investment Strategy”, pp. 26-67, in Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. and Myles, J(eds.), Why We Need a New Welfare State, Oxford: Oxford University Press, 유태균 외 역, 2006, 『21세기 새로운 복지국가』, 나남출판.

Fangen, K. and Vaage, M., 2018, “The Immigration Problem” and Norwegian Right-Wing Politicians, New Political Science 40(3), 459-476.

Ferrera, M., 2010, “The South European Countries”, pp. 616-629, in Castles, F. G., Leibfried, S., Lewis, J., Obinger, H. and Pierson, C(eds.), The Oxford Handbook of The Welfare State, Oxford: Oxford University Press.

Fitzpatrick, T., 2001, Welfare Theory: An Introduction, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 남찬섭·김병철 역, 2013,『사회복지사를 위한 정치사회학』, 나눔의 집.

Giddens, A., 1994, Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics, Cambridge: Polity Press. 김현옥 역, 1997, 『좌파와 우파를 넘어서』, 한울 아카데미.

Giddens, A., 1998, The Third Way: The Renewal of Social Democracy, Cambridge: Polity Press. 한상진·박찬욱 역, 2014, 『제3의 길』. 책과함께.

Gough, I., 1996, “Social Assistance in Southern Europe”, South European Society and Politics 1(1), 1-23.

Gough, I., Bradshaw, J., Ditch, J., Eardley, T., & Whiteford, P., 1997, “Social assistance in OECD countries”, Journal of European Social Policy 7(1), 17-43.

Greer, I., 2016, “Welfare Reform, Precarity and the Re-commodification of Labour”, Work, Employment and Society 30(1), 162-173.

Greer, S. L(ed.), 2009, Devolution and Social Citizenship in the UK, Bristol: Policy Press.

Handler, J., 2003, “Social Citizenship and Workfare in the US and Western Europe: From Status to Contract”, Journal of European Social Policy 13(3), 229-43.

Hobson, B., 2003, “The Individualised Worker, the Gender Participatory and the Gender Equity in Sweden”, Social Policy and Society 3(1), 75-83.

Hobson, B. and Lister, R., 2002, “Citizenship”, pp. 23-54, in Hobson, H., Lewis , J. and Siim, B(eds.), Contested Concepts in Gender and Social Politics, Cheltenham: Edward Elgar.

Holden, C., 2003, “Decommodification and the Workfare State”, Political Studies Review 1, 303-316.

Hubl, V. and Pfeifer, M., 2012, “Categorical Differentiation in the Light of Deservingness Perceptions: Institutional Structures of Minimum Income Protection for Immigrants and for the Disabled”, pp. 161~189, in Marx, I. and Nelson, K(eds.), Minimum Income

Protection in Flux, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Ingold, J, F. and Etherington, D., 2013, "Work, Welfare and Gender Inequalities: An Analysis of Activation Strategies for Partnered Women in the UK, Australia and Denmark", Work, Employment and Society 27(4). 621-638.

Jacobi, D. and Mohr, K., 2007, Rushing towards Employability-Centred Activation: the 'Hartz reforms' in Germany, pp. 217-241, in Van Berkel, R. and Valkenburg, B(eds.), Making It Personal-Individualising Activation Services in the EU, Bristol: Policy Press.

Knijn, T., Martin, C and Millar, J., 2007, "Activation as a Common Framework for Social Policies towards Lone Parents", Social Policy and Administration 41(6), 638-652.

Leisering, L., and Barrientos, A., 2013, "Social Citizenship for the Global Poor? The Worldwide Spread of Social Assistance", International Journal of Social Welfare 22, S50-S67.

Levitas, R., 2005, The Inclusive Society? (2nd edn), Basingstoke: Palgrave.

Lewis, J., 2000, "Gender and Welfare Regimes", pp. 37-51, in Lewis, G., Gewirtz, S. and Clarke, J(eds.), Rethinking Social Policy, London: Sage.

Lewis, J. and Hobson, B., 1997, "Lone Mothers in European Welfare Regimes: Shifts Policy Logics- Introduction", pp. 1-20, In Lewis, J. and Hobson, B(eds.), Lone Mothers in European Welfare Regimes: Shifts Policy Logics, London: Jessica Kingsley.

Lister, R., 1997, Citizenship: Feminist Perspectives, Basingstoke: Macmillan.

Lister, R., 1998, "From Equality to Social Inclusion: New Labour and the Welfare State", Critical Social Policy 18(2), 215-225.

Lister, R., 2000, "Gender and the Analysis of Social Policy", pp. 22-36, in Lewis, G., Gewirtz, S. and Clarke, J(eds.), Rethinking Social Policy, London: Sage.

Lister, R., 2004, "The Third Way's Social Investment State", pp. 157-181, in Lewis, J. and Surender, R(eds.), Welfare State Change: Towards a Third Way?, Oxford: Oxford University Press.

Lister, R., 2010, Understanding Theories and Concepts in Social Policy, Bristol: Policy Press.

Marsall, T. H., 1949/92. "Citizenship and Social Class", in Marsall, T. H. and Botoomore, T.(1992) Citizenship and Social Class, London: Pluto Press.

Marx, I. and Nelson, K., 2012, "A New Dawn for Minimum Income Protection?", pp. 1-27, in Marx, I. and Nelson, K(eds.), Minimum Income Protection in Flux, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Mead, L. M., 1997, "Citizenship and Social Policy: T.H. Marshall and Poverty", Social Philosophy and Policy 14(2), 197-230.

Nilssen, E., 2006, The EU Fight Against Poverty and Social Exclusion: Activation, Targeting and the Sustainability of the Welfare State, Working Papers, Stein Rokkan Centre for Social Studies.

OECD, 2013, Strengthening Social Cohesion in Korea, Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, OECD 대한민국 정책센터 역, 2013, 『한국의 사회통합을 위한 제언 (Korean version)』, OECD 대한민국 정책센터.

Orloff, A. S., 1993, "Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States", American Sociological Review 58(3), 303-328.

Papadopoulos, T., 2005, The Recommodification of European Labour: Theoretical and Empirical Explorations, Working Paper Series 3, the European Research Institute.

Pérez, B. and Laparra, M., 2011, "Chances and Pitfalls of Flexible Labour Markets: The Case of the Spanish Strategy of Labour Market Flexibility", pp. 147~172 in Betzelt, S. and Bothfeld, S(eds.), Activation and Labour Market Reforms in Europe: Challenges to Social Citizenship, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Pierson, P(eds.), 2001, The New Politics of the Welfare State, Oxford: Oxford University Press.

Polakow, V., Halskov, T. and Jørgensen, P, S., 2001, Diminished Rights: Danish Lone Mother Families in International Context, Bristol: Policy Press.

Powell, M., 2002, "The Hidden History of Social Citizenship", Citizenship Studies 6(3), 229-244.

Pulkingham, J., Fuller, S. and Kershaw, P., 2010, "Lone Motherhood, Welfare Reform and Active Citizen Subjectivity", Critical Social Policy 30(2), 267-291.

Saraceno, C., 2006, "Social Assistance Policies and Decentralization in the Countries of Southern Europe", Revue française des affaires sociales 5, 097-117.

Saraceno, C., 2015, A Critical Look to the Social Investment Approach from a Gender Perspective, Social Politics: International Studies in Gender, State and Society 22(2), 257-269.

Seikel, D. and Spannagel, D., 2018, "Activation and In-Work Poverty", pp. 245-260, in Lohmann, H and Marx, I(eds.), Handbook on In-Work Poverty, Cheltenham: Edward Elgar.

Serrano-Pascual, A., 2007, "Reshaping Welfare States: Activation Regimes in Europe", pp. 11-34, in Serrano-Pascual, A. and Magnusson, L(eds.), 2007, Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe, Brussels: P.I.E Peter Lang.

Skevik, A., 2004, "Women's Citizenship in the Time of Activation: The Case of Lone Mothers in "Need-Based" Welfare States", Social Politics 12(1), 42-66.

Taylor-Gooby, P., 2009, Reframing Social Citizenship, Oxford: Oxford University Press.

Van Berkel, R., 2009, "The Provision of Income Protection and Activation Services for the Unemployed in 'Active Welfare States': An International Comparison", Journal of Social Policy 39(1), 17-34.

Van Mechelen, N. and Marchal, S., 2012, "Struggle for Life: Social Assistance Benefits, 1992-2009", pp. 28-53. in Marx, I. and Nelson, K(eds.), Minimum Income Protection in Flux, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Van Parijs, P., 2016, Basic Income and Social Democracy, pp. 12~20. in Van Parijs, P(ed.), Basic Income and the Left, London: Social Europe Edition.

Weishaupt, J. T., 2012, "Origin and Genesis of Activation Policies in 'Old' Europe: Towards a Balanced Approach?", pp. 190-216. in Marx, I. and Nelson, K(eds.), Minimum Income Protection in Flux, Hampshire: Palgrave Macmillan.

White, S., 2009, "Ethics", pp. 19-31, in Castles, F, G., Leibfried, S., Lewis, J., Obinger, H. and Pierson, C(eds.), The Oxford Handbook of the Welfare State, Oxford: Oxford University Press.

Williams, F., 2000, "Principle of Recognition and Respect in Welfare", pp. 338-352, in Lewis, G., Gewirtz, S. and Clarke, J(eds.), Rethinking Social Policy, London: Sage.

"낳으려 해도 키우려 해도…정책이 '발목'", KBS NEWS 2018년 4월 18일자 기사.

"'이민 장벽' 우회로 만드는 트럼프…저소득층에 영주권 발급 막는다", 한겨레신문 2019년 8월 13일자 기사.