2016 사회정책연합 공동학술대회

지방자치 20년!
복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

| **일시** | 2016년 10월 14일(금)~15일(토)

| **장소** | 충북 오송 한국보건복지인력개발원

| **주최** | 사회복지법제학회
한국사회정책학회
한국사회보장학회
한국사회복지정책학회
비판과 대안을 위한 사회복지학회
한국건강형평성학회

| **후원** | 한국법제연구원
한국보건사회연구원
OECD 대한민국 정책센터
국민연금연구원
한국연구재단
서울연구원
한국여성정책연구원
한국건강증진개발원
한국고용정보원
생명보험협회
한국사회복지협의회
한국사회복지공제회
한국사회복지법인협회
(사)자치법연구원
(주)3KSOFT
(주)3KCNS

이 학술지는 2016년도 정부(교육부) 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 출판되었음.

This journal was supported by the National Research Foundation of Korea Grant funded by the Korean Government(MOE).

초대의 글

올 여름 유래 없는 폭염으로 힘들었던 여름이 지나고 나니 어느새 아침저녁의 산들바람이 가을을 느끼게 해줍니다. 결실의 계절, 존경하는 모든 사회정책 연구자 분들께 평안이 깃드시길 진심으로 바랍니다.

사회정책연합 공동학술대회는 올해도 사회정책 연구자분들의 지지와 여러 이해관계자 분들의 관심 덕분에 제6회를 맞이하게 되었습니다. 작년 '한국의 복지수준과 재정의 균형' 이라는 주제로 한국에서의 복지제도의 확충과 효율화와 관련한 시간을 가진데 이어, 올해에도 어김없이 여러분들의 성원에 힘입어 '지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰' 이라는 대 주제 하에 여러 논문이 마련되었습니다. 지방분권화라는 시대흐름에 따라 국내 복지분권화가 구체화되면서 중앙정부와 지자체 간 복지사무 분담과 효율화를 위한 개선 방안에 대한 논의들이 이루어지고 있으나 국가 및 사회정책이라는 거시적 틀에서 여러 학문간의 융합연구를 시도하는 자리는 상대적으로 미진하지 않았나 생각합니다. 이에 다양한 학문적 배경과 가치관을 가진 연구자들이 한 곳에서 모여 과거를 성찰하고, 현재를 분석하며, 그리고 미래를 조망하는 소통의 장을 열고자 합니다.

이러한 맥락에서 사회정책을 연구하는 6개 학회는 국내 복지갈등의 현 주소에 주목하고, 치열한 논쟁과 더불어 현실적인 대안을 모색하기 위하여 제6회 사회정책연합 공동학술대회를 개최하고자 합니다. 이번 공동학술대회에도 기획세션과 자유세션, 그리고 각 학회들의 특색이 반영된 학회별 세션과 후원기관 특별세션이 준비되어 있습니다. 대학원생을 비롯한 연구자들이 선호하는 방법론강의도 성의껏 준비하였으며, 저녁시간에는 특별히 학문후속세대를 위한 네트워크의 장을 마련하오니 대학원생들의 적극적인 참여를 기대합니다.

최선을 다하여 자리를 마련하겠습니다. 사회정책을 연구하고 실천하는 여러분들께서 이번 제6회 사회정책연합 공동학술대회에 적극적으로 참여하셔서 풍성하고 의미있는 토론의 장이 열려 우리 모두의 연구와 성숙에 좋은 결실을 거두게 되기를 기원합니다. 10월 14일(금요일)에서 15일(토요일)까지 오송에서 열리는 금번 공동학술대회에 참여해 주시기를 간곡하게 부탁드립니다.

감사합니다.

2016 사회정책연합 공동학술대회 조직위원장 겸 사회복지법제학회 회장 **최 승 원**
한국사회정책학회 회장 **전 병 유**
한국사회보장학회 회장 **박 능 후**
한국사회복지정책학회 회장 **이 상 은**
비판과 대안을 위한 사회복지학회 회장 **허 선**
한국건강형평성학회 회장 **정 진 주**

첫째날 - 10월 14일 (금요일)

PROGRAM

시간/장소			
9:30~10:30	**등록** (교육관 1층 로비)		
방법론 강의 10:00~11:30	304호 **연구윤리** 최경석(이화여대) **김영란법 : 부정청탁금지법의 이해** 박가림(법무법인 소헌) 사회 : 최윤영(이화여대)	404호 **사회복지 빅데이터** 추병주(사회보장정보원 사회보장정보연구소), 배유진(고려대) 사회 : 이승기(성신여대)	
11:30~12:30	점심식사 (생활관 1층 식당)		
12:30~13:00	**개회사 · 환영사 및 축사** (교육관 서래당) 개회사 : 최승원(사회복지법제학회장) 환영사 : 류호영(한국보건복지인력개발원장) 축 사 : 이익현(한국법제연구원장), 김상호(한국보건사회연구원장), 나성웅(OECD 대한민국 정책센터 사회정책본부장), 김성숙(국민연금연구원장), 김수현(서울연구원장), 이명선(한국여성정책연구원장), 정기혜(한국건강증진개발원장) 사 회 : 윤석진(강남대)		
13:00~14:00	**기조강연 (교육관 서래당) :** 정체된 지방자치, 서울시 복지정책의 도전과 혁신 – 박원순(서울시장)		
14:00~14:20	휴식		
기획세션 14:20~16:10	303호 **중앙정부와 지방정부의 복지 거버넌스**	304호 **복지국가와 지방정부, 그리고 지역정치**	305호 **중앙정부와 지방정부의 복지갈등과 발전 사례**
16:10~16:30	휴식		
16:30~18:40 학회별 세션	303호 **국민건강증진종합계획 건강형평성 대표지표 및 건강격차 해소 전략** 한국건강형평성학회	304호 **2060 재정전망과 복지정책** 비판과 대안을 위한 사회복지학회	나래실 **고용 · 노동 · 복지부문에서의 중앙과 지방의 역할분담** 한국사회보장학회
후원기관별 세션 I	305호 **사회보장입법의 쟁점과 과제** 공동주최 한국법제연구원 · 사회복지법제학회	402호 **아시아 태평양 지역의 노후보장체계와 가족정책** OECD 대한민국 정책센터	
자유세션 I	404호 **디지털 자본주의와 복지국가의 변화** (라운드 테이블)		
18:40~19:00	휴식		
19:00~20:00	저녁식사 (생활관 1층 식당)		
20:00~22:00	**대학원생 네트워크 세션** (교육관 304호) * 참여를 원하시는 분은 해당시간에 와주시면 됩니다.		

둘째날 - 10월 15일 (토요일)

7:30~9:30	아침식사 (생활관 1층 식당) 및 학회별 총회 (교육관)				
시간/장소	301호	302호	303호	304호	305호
9:30~11:20 자유세션 II	**소득보장정책**	**빈곤과 불평등**	**비교복지국가/ 복지정치**	**장기요양/ 전달체계**	**의료보장/ 건강형평성**
	401호	403호	404호	406호	
	호스피스/ 완화의료	**사회보험**	**연금**	**노인/아동/기타**	
후원기관별 세션 II	402호 **여성의 삶 : 결혼, 취업, 그리고 정부지출** 한국여성정책연구원		405호 **서울의 복지에서 한국복지국가의 미래를 논한다** 서울연구원		
11:20~11:40	휴식				
패널세션 11:40~13:00	**패널토론** (교육관 서래당) : 지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰				
폐막 13:00	**폐막식** (교육관 서래당)				

개 회 사

유난히 무더웠던 여름이 물러가고 가을이 성큼 다가왔습니다. 풍성한 수확의 계절, 2016 사회정책연합 공동학술대회에 참석해주신 모든 분들께 감사인사 드립니다.

다양한 학문적 배경을 가지고 각각의 분야에서 사회정책을 연구하시는 교수님들과 미래 연구자인 대학원생들 그리고 이해관계자 여러분의 관심 덕분에 올해로 공동학술대회가 6회를 맞이하게 되었습니다.

작년 우리나라 복지제도의 확충과 효율화와 관련하여 심도 깊은 논의를 나누며 그 의미를 함께 고민해보는 시간을 가진데 이어, 올해는 '지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰'이라는 대주제하에 대회를 준비하였습니다.

지방분권화라는 시대흐름에 따라 국내 복지분권화가 구체화되면서 중앙정부와 지자체 간 복지사무 분담과 효율화를 위한 활발한 논의들이 이루어지고 있습니다.

그러나 국가 및 사회정책이라는 거시적 틀에서 다양한 학문적 배경을 가진 연구자들이 한데 모여 치열하게 고민하고, 토론하는 소통의 자리는 상대적으로 미진하지 않았나 생각합니다. 오늘 이 자리가 복지갈등의 현 주소를 파악하고 대응방안을 모색하며 더불어 미래에 대하여 성찰하는 시간을 갖는 장이 될 수 있기를 진심으로 바랍니다.

여섯 개의 학회가 적극적으로 행사를 준비하고, 많은 분들이 참석하신 가운데 오늘의 학술대회가 열리는 이 사실 자체가 "복지갈등"이 우리 사회에서 매우 중요한 논제이며, 이 점에 대하여 많은 구성원이 깊이 공감하고 있다는 것을 보여줍니다.

이번 공동학술대회에도 기획세션과 자유세션, 그리고 각 학회들의 특색이 반영된 학회별 세션과 후원기관 특별세션이 준비되어 있습니다. 방법론강의도 빅데이터 연구윤리 김영란법 등 중요한 내용으로 성의껏 준비하였으며, 저녁시간에는 특별히 학문후속세대를 위한 네트워크의 장이 마련되어 있으니 대학원생들의 적극적인 참여를 기대합니다.

이처럼 귀한 기회를 만들기 위하여 행사를 기획하고 추진하느라 많은 수고를 하신 6개 학회의 회장님과 집행부, 직접 발로 뛰면서 고생하신 수많은 실무자 여러분들, 그리고 오랜 시간 열정을 가지고 연구해주신 모든 발제자 및 토론자와 사회자 분들께 깊이 감사드립니다. 참석해주신 모든 내외빈 여러분들께도 다시 한 번 감사드립니다.

무엇보다도 학술대회를 적극적으로 후원해주신 한국법제연구원 이익현 원장님, 한국보건사회연구원 김상호 원장님, OECD 대한민국 정책센터 나성웅 사회정책본부장님, 국민연금연구원 김성숙 원장님, 서울연구원 김수현 원장님, 한국여성정책연구원 이명선 원장님, 한국건강증진개발원 정기혜 원장님 등 여러 후원기관장님들 그리고 바쁘신 중에도 기조강연을 맡아주신 서울특별시 박원순 시장님께 깊은 감사를 드리지 않을 수 없습니다. 앞으로도 지속적인 격려와 성원 부탁드립니다.

오늘과 내일 개최되는 공동학술대회가 더 나은 세상을 만들기 위한 사회 정책 패러다임 전환의 출발점이 되기를 간절히 소망합니다.

감사합니다.

2016 사회정책연합 공동학술대회 조직위원장 겸 사회복지법제학회 회장 **최승원**

환 영 사

풍요로운 계절인 이 가을, 우리원은 사회정책연합공동학술대회와 다섯 번째 인연을 맺게 되었습니다. 올해로 제6회를 맞이하는 이 뜻깊은 행사를 한국보건복지인력개발원에서 다시 개최하게 되어 매우 영광스럽게 생각합니다.

지난 2015년은 지방자치가 시작된 지 20주년을 맞이하는 역사적인 해였습니다. 1995년 본격적인 지방자치시대가 시작된 이후 다양한 분야에서 분권화가 이루어져왔으며, 특히 복지분야에서도 보건복지부 사무의 많은 부분을 지방자치단체로 이양하였습니다.

그동안 정부는 사회복지사무소사업, 주민생활서비스 개편, 읍면동복지기능강화사업 등 지금까지 여러 차례에 걸쳐 복지전달체계 개편을 시도하고 있습니다. 주민들이 좀 더 가까운 곳에서 복지의 혜택을 받을 수 있는 방향으로 전달체계의 개편이 이루어져 왔으며, 정부의 주도적인 역할을 강조하기 보다는 지방자치단체, 시민사회, 각종 민간과의 협력을 강조하는 새로운 거버넌스가 자리잡아왔습니다.

하지만 성공적인 지방자치제도를 안착시키기 위해서는 과거에 대한 성찰과 함께 미래를 내다볼 수 있는 혜안이 절실히 필요합니다.

이러한 시점에서“지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰”이라는 주제는 매우 시의적절하며, 여러 연구자들이 한자리에 모여 지금까지의 20년을 학술적으로 고찰하고, 이를 통해 향후 나아가야할 방향을 살펴보는 것은 매우 의미 있는 일일 것입니다.

수확의 계절인 가을에 열리는 사회정책연합 공동학술대회가 좋은 결실을 맺기를 기원합니다. 이번 공동학술대회 기간 중 머무시는 동안 내 집처럼 편안하게 지내실 수 있도록 노력하겠습니다.

활발한 학술교류와 토론도 필요하지만, 잠시 시간을 내어 근처 오송 호숫가를 산책하며 이곳에서의 좋은 추억도 만들어 가시기를 바랍니다.

감사합니다.

한국보건복지인력개발원장 **류호영**

축 사

여러분 안녕하십니까? 저는 한국법제연구원의 원장 이 익현입니다.

1991년 기초자치단체와 광역자치단체의 의회를 설립하면서 부활한 우리나라의 지방자치제도는 1995년 지방자치단체의 장을 주민이 직접 선출하게 됨으로써 본격적인 지방자치시대를 맞이하게 되었습니다. 특히 2000년부터는 지방분권화정책을 통하여 중앙정부의 권한을 지방자치단체로 이관하는 등 실질적인 지방자치의 실현을 목표로 관련정책을 추진해오고 있습니다. 세계적으로도 지방자치단체의 정책형성 및 집행권한의 강화, 자주적인 사무 처리를 위한 법제도적 기반구축, 상향식 의사결정구조의 제도화 등 지방자치제도를 개혁하여 중앙정부의 권한을 지방으로 이관하는 추세입니다.

사회보장과 관련하여 우리 정부는 지방분권화 정책을 추진하면서 사회복지법인, 노인복지시설, 아동보호시설 관련사무 등의 복지사무 56건과 전염병의 예방, 마약류 취급, 의료기관 개설사무 등의 보건사무 128건 등을 지방자치단체로 이관하였습니다. 그렇지만 지방자치단체의 자주적인 입법권, 재정권 및 행정권의 보장이라는 측면에서 개선의 여지가 많다고 할 것입니다. 특히 사회보장 관련사무는 지방자치단체 차원의 조례입법권을 보장하고 나아가 자주적으로 재원을 확보하여 지방자치단체의 특수성에 맞게 운영되어야 할 것입니다. 최근 2010년 지방선거를 전후해서 경제성장과 사회보장의 관계성에 대한 정치적 갈등이 야기되고 있습니다만, 사회보장의 수준과 형태의 결정은 정치적 선택의 문제이기도 하지만 경제적 효율성 및 형평성과 관련한 학술적 과제임을 잊어서는 안 될 것입니다.

이번 사회정책연합 공동학술대회는 그동안 법학계와 사회복지학계에서 분절적으로 연구되어 왔던 문제들을 국가 및 사회정책이라는 거시적인 틀에서 법학과 사회복지학의 학제 간의 융합연구를 시도하고, 이를 통하여 실현가능한 법제와 정책대안의 이론과 실무적 기초를 제공할 수 있다는 점에서 큰 의의가 있다고 하겠습니다. 이에 이번 학술대회를 기획하시고 한국법제연구원에 참여기회를 주신 사회복지법제학회의 최승원 회장님, 한국사회정책학회의 전병유 회장님, 한국사회보장학회의 박능후 회장님, 한국사회복지정책학회의 이상은 회장님, 비판과 대안을 위한 사회복지학회의 허선 회장님, 한국건강형평성학회의 정진주 회장님께 감사의 말씀을 드립니다. 그리고 바쁘신 중에서도 기조강연을 해 주시는 서울특별시 박원순 시장님, 이 외에도 오송까지 어려운 걸음을 해 주신 분들을 비롯하여 각 세션에서 발표와 토론을 맡아주신 전문가 여러분들, 그 외에 자리를 함께 해 주신 모든 분들께 감사와 환영의 말씀을 드립니다.

오늘 이 자리에서는 우리나라의 사회보장과 지방자치와 관련하여 여러 전문가들께서 다양한 측면에서 문제를 제기하고, 그에 대한 대응방안에 관하여 함께 토론하게 될 것입니다. 여러분 모두가 서로의 경험과 지혜를 나누면서 함께 발전할 수 있는 길을 모색하는 값진 시간이 되시기 바랍니다.

감사합니다.

한국법제연구원장 **이익현**

축 사

안녕하십니까. 한국보건사회연구원 원장 김상호입니다.

먼저 「2016년 사회정책연합 공동학술대회」의 개최를 진심으로 축하하며, 이 경사스러운 자리에서 축사를 드리게 되어 영광으로 생각합니다.

무엇보다 바쁘신 가운데 우리나라의 복지정책을 선도하며 지속적인 발전에 관심을 가져주시고, 오늘의 중요한 자리를 마련해주신 사회복지법제학회 최승원 회장님, 한국사회정책학회 전병유 회장님, 한국사회보장학회 박능후 회장님, 한국사회복지정책학회 이상은 회장님, 비판과 대안을 위한 사회복지학회 허선 회장님, 한국건강형평성학회 정진주 회장님과 관계자분들, 그리고 특별히 오늘의 행사를 후원해주신 모든 기관 관계자 여러분에게 감사의 말씀을 전합니다.

또한, 오늘 발표와 토론을 맡아주신 발표자와 토론자 분들, 다양한 분야에서 참석해주신 여러 연구자분들께도 인사와 감사의 말씀을 드립니다.

저는 오늘 이 자리가 참으로 뜻깊다고 생각합니다.

올해로 여섯 번째를 맞이한 「사회정책연합 공동학술대회」는 그동안 다양한 학문적 배경을 가진 연구자들을 한 자리에 모아 한국복지국가의 과거와 현재를 평가하고 미래를 설계하는 소통의 장을 마련해왔습니다.

이번 학술대회에서는 지방분권화에 따른 복지분권화가 구체적으로 이루어지면서 중앙정부와 지방자치단체 간의 복지사업 기획·추진의 효율화를 위하여 “지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰”이라는 주제로 발표와 토의가 이루어집니다.

지방분권화의 확산으로 중앙정부가 담당하던 보건·복지업무는 지난 2000년 중반 이후부터 지방자치단체로 대거 이양되어 왔습니다. 무엇보다 각 지역의 특수성과 자율성을 충분히 고려하여 복지서비스가 제대로 제공되어야 할 당위성이 있으며, 지역 및 세대 간 복지갈등을 유발하지 않도록 관련 정책들이 수행되어야 할 것입니다.

국내외 경제의 불확실성이 심화되고, 성장과 분배에 대한 이념갈등이 정책적으로 타협되지 않는 상황에서 복지갈등은 앞으로 교육, 보육, 보건, 의료 등 다양한 방면에서 표출될 것입니다. 그리고 그 해소방법에 있어서도 다양한 논쟁을 불러올 것으로 예상됩니다. 따라서 복지갈등이 만성적이고 풀기 어려운 사회문제로 발전하기 전에 이 분야에 대한 많은 사례 연구와 실태 조사가 뒷받침되어야 할 것입니다.

이번 학술대회를 통해 복지갈등을 야기하는 원인과 그로 인한 쟁점을 살펴보고, 국내외의 다양한 사례 연구를 공유하고 논의하는 뜻깊은 시간이 되기를 기대합니다. 아울러 이번 학술대회에서 다뤄진 여러 주제들로부터 앞으로 복지갈등의 해소뿐만 아니라 우리나라 사회정책 개선에 기여할 수 있는 생산적인 시간이 되기를 기대합니다.

마지막으로, 오늘 「2016년 사회정책연합 공동학술대회」에 참석하신 모든 분들의 건강과 행복을 진심으로 기원합니다.

감사합니다.

한국보건사회연구원 원장 **김상호**

축 사

2016 사회정책 연합학술대회에 참석하신 내외귀빈 여러분, 반갑습니다. OECD 대한민국 정책센터 나성웅 사회정책본부장입니다. 결실의 계절 가을, 사회정책 연합학술대회 개최를 진심으로 축하드립니다. 아울러 OECD 대한민국 정책센터가 2011년 1차 대회부터 올해까지 이 학술대회에 함께 할 수 있게 되어 매우 기쁘게 생각합니다.

OECD 대한민국 정책센터는 OECD와 대한민국 정부 간 양해각서에 따라 1997년에 설립된 국제협력기구로서 OECD 회원국의 주요 정책과 경험을 아시아·태평양 지역 국가들과 공유하고 OECD 사무국의 성과물을 국내에 전파하는 역할을 수행하고 있습니다.

2005년에 문을 연 OECD 사회정책본부는 보건, 복지, 연금 등 사회정책 분야에서의 국제회의 개최, 국제연수 프로그램 운영, OECD 번역물 발간 등을 통해 OECD와 아·태지역 국가간 정책 교류 및 정책 선진화에 기여하고 있습니다.

2016년에는 제12차 보건계정 국제회의, 제3차 의약품정책 국제회의, 제5차 보건의료 질 증진 국제회의, 제11차 연금정책 국제회의, 제11차 사회정책 국제회의, 제1차 가족정책 국제회의를 개최하였거나 개최예정에 있습니다. 특히, 10월 말에 예정되어 있는 사회정책 국제회의에서는 각국의 공공부조에 대한 논의가 활발히 진행될 예정입니다.

OECD 대한민국 정책센터 사회정책본부는 앞으로도 우리나라 및 OECD의 정책과 경험을 아시아·태평양 지역 국가들과 나눔으로써 그들 국가의 역량강화에 지속적으로 노력할 것입니다.

이번 학술대회 주제는 「지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰」인줄 압니다. 우리나라의 GDP 대비 사회복지 지출의 비율은 2010년 4.8%에서 2014년 10.4% 지난 15년간 2배 이상 증가하여 왔으나, 여전히 OECD 평균 21.6%에는 턱없이 부족하다 하겠습니다.

본 학술대회를 통해, 중앙정부와 지방정부의 재원 조달방안과 역할 분담, 그리고 갈등해결 방안 등에 대한 활발한 논의가 이루어지길 바라며, 앞으로도 사회정책연합 학술대회가 주요 사회적 이슈를 해결하는 논의의 장이 되길 기원합니다.

마지막으로 이번 학술대회를 준비하느라 수고해주신 사회복지법제학회 최승원 회장님과 관계자 여러분께 감사의 말씀을 드리며, 2016 사회정책 연합학술대회 개최를 다시 한 번 축하드립니다. 이 자리에 함께한 모든 분들의 가정에 건강과 행운이 가득하시기를 기원합니다.

감사합니다.

OECD 대한민국 정책센터 사회정책본부장 **나성웅**

축 사

올해 들어 여섯 번째인 사회정책연합 공동학술대회의 개최를 진심으로 축하드립니다.

아름다운 이 가을에 올해에는 여섯 개의 학회가 사회정책연합 공동학술대회에 참여하여 학문의 성과를 나누고 우의를 다지게 되었습니다. 다양한 학문의 전공자들이 모여 우리나라 사회정책과 관련된 주요 주제에 대한 연구결과를 공유함으로써 학문적으로 발전함과 동시에 사회정책의 발전에도 기여하는 이 행사의 의의는 매우 크다고 보겠습니다. 더욱이 매년 다양한 기획주제를 선정하여 주요한 사회정책 분야의 과제와 발전방안을 모색해보는 작업이 이뤄짐에 따라, 이러한 활동의 결과물이 계속 축적되어가게 되면 앞으로 몇 십 년 후에는 우리도 모르는 사이에 우리 사회의 사회정책이 학문적으로나 실무적으로 몰라보게 발전될 것임을 기대하게 됩니다.

저희 국민연금연구원은 그 동안 사회정책연합 공동학술대회에 지속적으로 참여하면서 연금 및 소득보장 연구와 관련된 세션을 중심으로 활발한 활동과 지원을 해 왔습니다. 이렇게 함으로써 연금 및 소득보장을 연구하는 학자들과 교류하여 왔고 이 분야의 연구 활성화에도 기여하고자 하였습니다. 그리고 이러한 노력은 앞으로도 계속될 것입니다. 늘 연금과 관련된 세션을 포함시켜주셔서 이 분야의 연구 활성화를 도모해주시는 연합 학술대회 주최자 여러분께 이 자리를 빌려 감사의 말씀을 전합니다.

사회가 급속히 고령화되면서 노후의 안정적인 소득의 확보는 매우 중요한 사회적 이슈가 되었습니다. 이 문제의 해결을 위해서는 많은 사람들이 머리를 맞대어야 할 것이며, 깊은 연구와 다양한 아이디어 그리고 사회적 합의도 필요합니다. 그러나 물론 다양한 사회정책 분야가 모두 중요하고 사회정책은 서로 유기적으로 연관되어 있기 때문에 서로 다른 다양한 주제와 분야의 연구결과에 대한 관심과 공유도 반드시 필요할 것입니다.

이러한 공동 학문의 장을 만드시느라 행사를 기획하고 추진하신 최승원 사회복지법제학회장님과 여러 학회장님들 그리고 직접 발로 뛰면서 고생하신 수많은 실무자 여러분들, 행사를 할 수 있는 장소를 제공해주신 류호영 보건복지인력개발원 원장님과 직원 여러분께 진심으로 감사드립니다.

오늘과 내일 개최되는 공동학술대회가 학문의 즐거운 축제의 장이 되길 기원합니다.

국민연금연구원장 **김성숙**

축 사

안녕하십니까?
서울연구원장 김수현입니다.

이렇게 풍성하고 아름다운 가을에 제6회 사회정책연합 공동학술대회에서 축하의 말씀을 드리게 된 것을 매우 기쁘게 생각합니다.

최근 누리과정 예산 보육대란, 지방자치단체 유사·중복 사회보장사업 정비, 성남시의 청년배당제 및 서울시의 청년수당 등 중앙정부와 지방자치단체 간에 복지사업을 둘러싼 이슈와 갈등이 뜨겁습니다.
최고의 사회정책 연구자분들이 모인 사회정책연합학술대회에서 지방자치를 화두로 복지갈등의 문제를 심도 있게 논의할 수 있는 자리가 마련되어 매우 뜻 깊게 생각합니다.

지방자치가 성숙되기 위해서는 중앙정부와 지방자치단체 간 역할설정이 우선적으로 중요하고, 또한 지방자치단체가 실질적인 지방자치를 실현하기 위해서라도 지방재정 역시 튼튼해야 할 것입니다. 오늘과 내일에 있을 학술대회에서 발표자나 토론자, 참석자들께서 정부 간 복지갈등을 해소하고, 지속가능한 복지국가를 만들어 갈 수 있는 방안을 모색해 주시기를 기대합니다.

저희 서울연구원은 지난 20여 년 동안 한국의 지방자치 역사와 함께해 왔기 때문에 더욱 이번 학술대회 주제인 '지방자치'와 뗄레야 뗄 수 없는 관계에 있습니다. 그동안 의미 있는 여러 연구를 통해 서울이 새로운 비전을 제시하고, 지방자치를 실현하는 데 뒷받침해 왔습니다. 이러한 노력을 통해 서울이 세계의 대도시 중 가장 성공한 도시로 도약하는 데 기여해왔습니다. 저희 서울연구원은 앞으로도 지방자치를 실현하는 데 기여할 수 있는 양질의 의미 있는 연구들을 지속적으로 추진해 나갈 것입니다.

모쪼록 이번 공동연합학술대회를 통해 중앙과 지방간의 복지갈등 문제를 해소하고 좀 더 균형적인 정부 간 관계가 발전될 수 있는 기회의 장이 마련되길 기대합니다.

감사합니다.

서울연구원장 **김수현**

축 사

안녕하십니까?

한국여성정책연구원장 이명선입니다.

먼저 2016 사회정책연합 공동학술대회의 개최를 진심으로 축하드립니다.

행사의 공동개최를 위해 힘써주신 박능후 한국사회보장학회장님을 비롯한 사회정책학회, 사회복지정책학회, 건강형평성학회, 비판과 대안을 위한 사회복지학회, 사회복지법제학회의 학회장님들을 비롯한 행사 관계자 여러분들의 노고에 깊이 감사드립니다.

이번 행사에서 한국여성정책연구원은 “여성의 삶 : 결혼, 취업, 그리고 정부지출”을 주제로 자유세션에 참여하여 결혼이나 취업과 같은 생애주기별 여성의 삶에 정부의 재정지출이 미치는 영향을 분석한 결과를 공유하고 국가재정제도로서 “성인지예·결산제도”가 우리 사회의 양성평등 수준 향상에 실질적으로 기여할 방안을 모색하고자 합니다.

성인지예·결산제도는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 예산과정에서 고려하여 자원 또는 예산이 성평등한 방식으로 사용될 수 있도록 하는 일련의 활동을 말합니다.

본 제도는 2009년 본격적으로 시행된 이래, 그동안 성평등에 관한 법적 기반을 강화하고, 성인지예산사업의 성평등 분석 범위를 확대함은 물론, 성인지예·결산서 작성을 통해 공무원들의 성평등 인식 제고에 기여하는 대표적인 양성평등 제도 중의 하나로 자리매김하고 있습니다.

특히 2015년 7월 양성평등기본법이 전면개정되어 시행됨에 따라 우리사회의 실질적인 양성평등 실현을 위한 필수적인 정책도구로서 더욱 강조되고 있습니다.

그동안 한국여성정책연구원에서는 성인지예·결산제도와 관련된 다양한 연구를 수행하면서 제도의 안착을 위해 물심양면으로 지원해 왔습니다. 제도의 개념 정립부터 인프라 구축, 시행과정에 대한 점검 및 분석 등 많은 연구를 통해 실효성 있는 제도로 정착시키기 위해 노력해 왔습니다.

이번 행사를 통해 성인지예·결산제도가 더욱 견고하게 자리잡아 갈 수 있는 방안이 도출될 수 있도록 참석하신 여러분들의 고견을 부탁드립니다.

앞으로도 한국여성정책연구원은 오늘 참여하신 기관들과의 지속적인 교류협력을 통해 정부의 성인지예·결산제도의 발전에 이바지할 수 있도록 적극적으로 지원해 나가겠습니다.

오늘 행사에 참석해주신 여러분들께 감사드리며, 사회자, 발표자, 토론자 여러분과 행사를 준비하신 관계자 여러분들의 노고에 감사의 말을 전합니다.

관계 기관의 무궁한 발전과 참석하신 여러분의 건승을 기원합니다.

감사합니다.

한국여성정책연구원장 **이명선**

목 차

[기조강연]

▣ **시민 한 사람 한 사람의 존엄을 위한 행진, '시민복지국가'로의 대장정** ····· 3
박원순 (서울시장)

[기획세션 – 중앙정부와 지방정부의 복지 거버넌스]

▣ **지방자치단체의 복지재정 집행에 관한 고찰 : 서울시 청년수당 갈등을 중심으로** ····· 11
김태환 (한국방송통신대)

▣ **지방자치단체 복지사업의 지속가능성 심사전략과 기준 : 스위스 지속가능성심사 모델을 토대로** ····· 29
배건이 (한국법제연구원)

[기획세션 – 복지국가와 지방정부, 그리고 지역정치]

▣ **지방자치와 복지국가 간의 관계와 복지분권에의 함의** ····· 49
남찬섭 (동아대)

▣ **사회서비스 거버넌스의 재구조화 : 재량혼합의 관점에서** ····· 77
최영준 (연세대)・최혜진 (고려대 박사과정)

▣ **국가, 지방정치, 지역 복지정책** ····· 101
신진욱 (중앙대)・서준상 (중앙대 석사과정)

[기획세션 – 중앙정부와 지방정부의 복지갈등과 발전사례]

▣ **보육정책을 둘러싼 중앙정부와 지방정부간 갈등에 관한 연구 : 일본의 사례를 중심으로** ····· 123
송다영 (인천대) · 이선영 (강남대)

▣ **중앙정부와 지방정부의 기초보장제도 상호발전사례 : 서울형 기초보장제도를 중심으로** ····· 149
문진영 (서강대)

▣ **중앙정부의 '행정복지센터'와 서울시의 '찾아가는 동주민센터'의 비교** ····· 165
이태수 (꽃동네대)

[학회별세션 – 국민건강증진종합계획 건강형평성 대표지표 및 건강격차 해소 전략 (한국건강형평성학회)]

▣ **국민건강증진종합계획 건강형평성 대표지표 개발** ····· 189
장숙랑 (중앙대)

▣ **건강형평성 정책 확산 : 지방정부의 정책과제 현황과 성과** ····· 203
허현희 (고려대)

▣ **해외 건강형평성 정책에 관한 비교 분석 : 건강불평등의 원인과 정책** ····· 219
황종남 (대구대)

[학회별세션 – 2060 재정전망과 복지정책 (비판과 대안을 위한 사회복지학회)]

▣ **2060 재정전망과 한국 복지국가의 미래에 대한 성찰** ····· 229
김연명 (중앙대)

▣ **2060 장기재정전망의 비판적 검토 : 거시전망, 국가채무전망을 중심으로** ····· 245
정세은 (충남대)

▣ **복지재정의 경제적 파급효과와 2060 재정전망의 문제점** ····· 271
김승연 · 장동열 (서울연구원)

[학회별세션 – 고용·노동·복지부문에서의 중앙과 지방의 역할분담 (한국사회보장학회)]

▣ **일자리사업에서 중앙부처와 자치단체의 역할** ····· 287
정재현 · 이상호 (한국고용정보원)

▣ **복지부문 중앙과 지방정부 역할 분담의 과제 :**
유사중복 사회보장사업의 조정 사례를 중심으로 ····· 303
강혜규 (한국보건사회연구원)

[후원기관별 세션Ⅰ – 사회보장입법의 쟁점과 과제 (공동주최 한국법제연구원·사회복지법제학회)]

▣ **한일 의료보험법제에서의 동질성과 차이의 비교 :**
강제가입, 요양기관지정 및 급여범위를 소재로 ····· 329
홍성민 (한국법제연구원)

▣ **복지조례에 대한 입법평가 연구** ····· 351
최유 (한국법제연구원)

[후원기관별 세션Ⅰ – 아시아 태평양지역의 노후보장체계와 가족정책 (OECD 대한민국 정책센터)]

▣ **SDGs 관점에서 바라본 한국의 보건분야 국제개발협력** ····· 363
조경숙 (OECD 대한민국 정책센터)

▣ **OECD와 함께해 온 한국의 연금정책** ····· 375
윤석명 (한국보건사회연구원)

▣ **동아시아 가족정책 국제비교연구 방법론 및 적용방안 :**
OECD Family Data를 중심으로 ····· 405
김상욱 (성균관대)

[자유세션 I – 디지털 자본주의와 복지국가의 변화 (라운드 테이블)]

▣ 디지털 시대와 새로운 거버넌스 : 사회통합과 포용적 성장을 위한 경로형성 조건 … 418
정무권 (연세대)

▣ 디지털화와 노동 : 디지털 시대의 노동의 과제 … 419
김기선(노동연구원)

▣ 디지털 시대의 소득보장 … 420
김태일(고려대) · 최영준(연세대)

[자유세션 II – 빈곤과 불평등]

▣ 복지국가유형별 소득원구조가 노년의 불평등 수준에 미치는 영향 … 423
박경숙 (서울대)

▣ 국민기초생활보장제도 탈수급가구의 가구분리가 빈곤과 빈곤완화효과에 미치는 영향 … 425
김원정 (사회보장정보원)

▣ 기초연금의 확대가 노인가구의 소득, 지출, 빈곤에 미친 영향 : 이중차이 방법의 적용 … 427
이승호 (서울대 박사과정) · 구인회 (서울대) · 손병돈 (평택대)

▣ 한국 복지태도 연구에 대한 비판적 평가 … 429
이건민 (서울대)

[자유세션 II – 비교복지국가/복지정치]

▣ OECD 국가의 장애인복지관대성 결정요인 분석 … 431
정민섭 (숭실대 박사수료) · 이상은 (숭실대)

▣ **종교, 복지국가, 그리고 복지인식** ····· 433
이상은(숭실대)・김희찬 (숭실대 박사과정)

▣ **세계화시대 사회권의 대안 모색 : 시민의 권리에서 거주의 권리로** ····· 434
최혜지 (서울여대)・한동우 (강남대)

[자유세션II – 장기요양/전달체계]

▣ **요양보호사의 근로조건과 장기요양서비스 질에 관한 연구** ····· 437
권현정 (한림대)・홍경준 (성균관대)

▣ **장기요양예방지원체계 구축 필요성에 대한 실증적 고찰** ····· 438
유애정 (국민건강보험정책연구원)

▣ **프랑스의 고령 사회 적응에 관한 법 제정과 장기요양 정책** ····· 440
박혜미 (대전대)

▣ **지역자활센터 자활사업의 성과 요인 분석 및 정책적 제언 :**
경상북도 자활사업 전달체계를 중심으로 ····· 441
손능수 (경북행복재단)・김경휘 (예수대)

▣ **읍면동 복지허브화의 특징과 쟁점** ····· 443
김이배 (광주복지재단)

[자유세션II – 의료보장/건강형평성]

▣ **독일 DRG시스템하 원가산정체계의 특성과 우리나라에 주는 시사점** ····· 445
정의신・태윤희・서수라 (건강보험공단)

▣ **북한 장애인복지 현황에 따른 남북교류 방향** ····· 448
정지웅 (배재대)

▣ **결혼이민여성에서 차별에 의한 건강불평등과 사회자본의 역할** ····· 450
김창오 (서울대 박사과정)

[자유세션II – 노인/아동/기타]

▣ **반-억압 실천론(Anti-oppressive practice)은 한국사회복지(학)에 적용가능성이 있는가? : Lena Dominelli의 실천과 이론 중심으로** ····· 453
양만재 (경북대)

▣ **아동수당 도입과 조세지원체계 개편** ····· 456
이상은 (숭실대)・정찬미 (숭실대 박사과정)

▣ **노인복지관 직원의 직무만족이 이직의사에 미치는 영향** ····· 457
이영광・지은구 (계명대)

[자유세션II – 사회보험]

▣ **사회보험에서의 '근로자성'에 대한 연구 : 고용보험 재심사 사례를 중심으로** ····· 459
이윤진 (한국보건사회연구원)

▣ **노인의 삶의 보람 노동 의미 및 가능성 연구 : 일본의 삶의 보람 노동을 중심으로** ····· 461
박기훈 (서울사이버대)

[자유세션II – 연금]

▣ **4차 산업혁명 시대 국민연금서비스에 관한 연구 : 비대면 서비스를 중심으로** ····· 463
민기채 (국민연금연구원)・이규성 (보험연구원)

▣ **베이비부머의 부양부담이 노후준비에 미치는 영향** ····· 464
송현주 (국민연금연구원)

▣ **남북한 군인연금 통합** ····· 466
이철수・이윤진 (한국보건사회연구원)

[자유세션II – 기본소득과 복지국가]

▣ **기본소득, 복지국가의 대안이 될 수 있을까? : 탈상품화 대 탈노동화** ····· 469
윤홍식 (인하대)

▣ **캐나다의 기본소득보장 제도의 도입시도와 기본소득의 정치** ····· 471
은민수 (경기대)

▣ **새로운 사회적 위험과 기초보장** ····· 474
문진영 (서강대)

[자유세션II – 호스피스·완화의료]

▣ **호스피스·완화의료 활성화를 위한 대국민 교육프로그램 개발** ····· 477
태윤희 · 최영순 (국민건강보험공단) · 김지윤 (혜전대) · 임은실 (대구보건대) · 이주현 (가톨릭대)

▣ **호스피스·완화의료 활성화를 위한 대국민 교육프로그램 효과평가** ····· 478
태윤희 · 최영순 (국민건강보험공단) · 김지윤 (혜전대) · 임은실 (대구보건대) · 이주현 (가톨릭대)

[후원기관별 세션II – 여성의 삶 : 결혼, 취업, 그리고 정부지출 (한국여성정책연구원)]

▣ **여성의 혼인상태에 따른 자산포트폴리오 구성에 관한 연구** ····· 481
김은지 (한국여성정책연구원)

▣ **경력단절 여성의 재취업 욕구 변화궤적과 예측요인 :**
심리사회적기능 요인을 중심으로 ····· 483
손정민 (한국여성정책연구원)

▣ **지방 성인지예산제도의 운영현황 및 효과성 제고방안 연구 :**
2014 회계연도 성인지예산서 작성 공무원의 인식을 중심으로 ····· 485
김희경 · 박수범 · 권도연 (한국여성정책연구원)

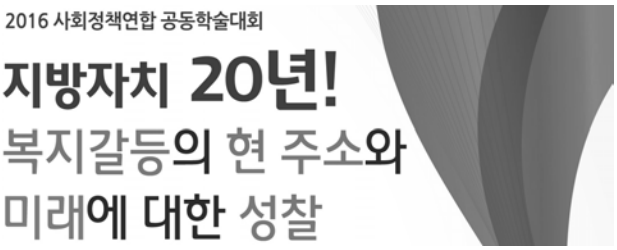
[후원기관별 세션II – 서울의 복지에서 한국복지국가의 미래를 논한다 (서울연구원)]

▣ **한국복지국가의 향배와 서울복지** ····· 487
이태수 (꽃동네대)

▣ **서울시민복지기준의 성과와 한계** ····· 507
허선 (순천향대)

▣ **찾아가는 동주민센터 : 1년간의 성과와 의미** ····· 525
안기덕 (서울시복지재단)

▣ **서울시 보육정책의 기조와 함의 : 국공립보육시설 확충정책을 중심으로** ····· 545
백선희 (서울신학대)



기조강연 (교육관 서래당)

발 표 : **시민 한 사람 한 사람의 존엄을 위한 행진, '시민복지국가'로의 대장정** _ 박원순(서울시장)

사 회 : 윤석진(강남대)

시민 한 사람 한 사람의 존엄을 위한 행진, ‘시민복지국가’로의 대장정

박원순 (서울시장)

안녕하십니까. 서울특별시장 박원순입니다.
여섯 번째 사회정책연합 공동학술대회 개최를 환영합니다.

존경하는 사회정책연구자분들 앞에서 기조연설을 드리려니 공자님들 앞에서 문자 쓰는 격이라는 생각이 듭니다. 그러나 지난 5년 간의 서울시정의 경험을 훌륭한 연구자분들께 말씀드릴 수 있는 기회를 주셔서 참으로 감사합니다. 대한민국이 어떻게 시민 한 분 한 분이 존엄할 수 있는 국가를 만들 수 있을지, 어떻게 하면 국민 모두가 존엄할 권리를 지킬 수 있는 복지국가를 만들 수 있을지에 대한 고민을 함께 나눠주셨으면 합니다.

지난 2011년, 제가 시장에 취임한 지 얼마 지나지 않았을 때의 일입니다. 엊그제같이 생생하게 마음에 남은 일입니다.
서울의 한 임대 아파트에 살고 계시는 시민께서 제게 편지를 보내주셨습니다.
지난 100일동안 이웃 6명이 스스로 목숨을 끊었다고, 스스로 존엄성을 갖고 살 수 있게 해달라는 내용이었습니다.

심장이 덜컥 내려 앉았습니다. 저는 모든 일정을 멈추고, 그 임대아파트로 달려갔습니다. 그리고 사흘동안 시민들과 함께 대화했습니다. 임대아파트 시민들의 삶의 문제는 주택문제만이 아니었습니다. 빈곤과 고독의 문제가 더 컸습니다.

서울시도 부서 칸막이를 허물고 함께 머리를 맞댔습니다. 주택실, 복지와 의료 담당하는 복지건강실, 아이들 보살피는 여성가족정책실, 마을을 살리는 마을공동체 담당관 등 8개부서와 관계전문가들이 함께 8개월간 중지를 모았습니다.

그 결과, 임대비용을 내려 주민 부담 줄이고, 일자리 창출, 의료, 교육, 돌봄에 이르는 서울시 임대아파트 종합대책을 발표할 수 있었습니다. 시민과 함께 만들어낸 협치이고, 혁신이며, 시민의 존엄을 지키는 행진이었습니다.

저는 복지가 시민의 삶 그 자체라 생각합니다. 복지가 일자리이고, 경제이고, 성장입니다. 서울시정의 모든 정책은 시민의 삶과 연결되며, 시민의 복지와 궤를 함께 합니다. 그런 생각으로 지난 5년 시정에 임했습니다.

서울형 복지모델: 모두를 위한 복지

불평등, 불공정, 불안전, 불통이 우리 대한민국 사회에 걷잡을 수 없이 퍼져나가고 있습니다. 저는 삶의 불안이 심화되는 사회일수록 사람과 미래에 투자해야, 우리 공동체가 지속가능하다고 믿습니다.

그래서 5년 전, 서울시장의 직함으로 가장 먼저 서명한 사업이 친환경무상급식입니다. 그리고 서울시립대에서 반값등록금을 시행했습니다. 앞에서 소개한 영구임대아파트의 어려운 분들은 물론 영유아, 청소년, 어르신, 여성, 장애인, 위기가족 모든 시민을 위한 복지제도를 만들었습니다. 서울시는 다섯가지 원칙을 갖고 모두를 위한 복지, 서울형 복지모델을 완성해 가고 있습니다.

1. 사회권의 보장: 서울시민복지기준 제정과 보편적 복지 추진

첫째 원칙, 정부의 최우선 책무는 시민권으로서의 사회권 보장입니다. 복지는 시민의 당연한 권리입니다. 저는 참여연대 사무처장 시절, 시민들과 함께 국민복지최저기준 캠페인과 국민기초생활보장법제정운동을 펼쳐 입법화하는데 성공했습니다. 그리고 서울시장이 된 후, 많은 시민의 참여와 사회정책학자 및 현장전문가들의 협력으로 2012년에 '국민복지최저기준' 패러다임을 발전시킨 '서울시민복지기준'을 제정·공표했습니다. 소득, 돌봄, 주거, 의료, 교육 최저기준과 적정기준을 설정해 시민생활의 최저기준을 충족시킬 뿐만 아니라 적정한 수준의 급여를 제공해야 한다는 복지정책의 비전을 체계화시킨 것입니다. '서울시민복지기준'은 한

국 사회 최초로 사회권을 시민의 기본적 권리 중의 하나라는 선언입니다.

반갑게도 부산시, 광주시, 세종시 등 다른 지방정부에서 복지기준선 제정을 통해 시민의 권리를 확보하려는 적극적인 노력이 이어지고 있습니다. 서울형 복지모델이 다른 지방정부로 연결되었으면 했던 바람이 이루어지고 있습니다.

2. 노동존중특별시 서울

둘째 원칙, 열심히 일하는 시민은 존중받을 권리가 있습니다. 사회학자 라메쉬 미쉬라가 말했듯이 일차적 사회안전망은 '노동'입니다.

서울시는 고용불안정 상태의 노동기본권을 보장하는 것부터 시작했습니다. 서울시 및 산하기관의 비정규직 7,296명의 정규직화를 올해까지 완료합니다. 동시에 '사회 및 공익서비스의 민간위탁'을 제한하며 비정규직 확산을 억제하고 있습니다. 그리고 올해 기준 최저임금 6,030원보다 더 높은 7,145원을 서울시 생활임금으로 책정했습니다. 이번 달부터 서울시 산하 공공기관에 근로자 대표를 이사로 위촉하는 '근로자이사제'를 도입해 노동자들의 경영참여권을 실현해가고 있습니다.

또한 노동존중특별시가 되기 위해서는 노동할 수 있는 일자리가 있어야 합니다.

일하고 싶은 시민은 모두 일할 수 있어야 합니다. 서울시는 청년뉴딜사업, 여성·고령자 일자리창출사업, 서울형 노동시간 단축사업 등으로 민선 6기 동안 모두 공공일자리 목표 104%(305,221개 중 317,622개)를 달성했습니다.

3. 복지의 공공성 강화 : 인간 존엄성 확보의 토대

셋째 원칙, 복지의 공공성을 강화해야 합니다. 시민의 삶이 불평등, 불공정, 불안전, 불통으로 무너지고 있습니다. 복지의 찬반을 논할 때가 아닙니다. 어떻게국가가 제공하는 공공복지가 시민을 받치는 더 탄탄한 안전망이 될 수 있을지 고민해야 합니다. 복지는 시민 존엄성의 토대가 되고, 동시에 지속가능한 경제성장과 사회의 안정을 가져오는 디딤돌이 된다는 것은 이미 서구의 복지국가 역사를 통해 증명되었습니다. 한국을 비롯한 아시아 국가들은 경제수준에 비해 공공복지가 발전하지 못했다는 것은 명백한 그리고 불편한 진실입니다. 한국의 사회복지비 수준은 GDP의 10%로 복지선진국의 1/2에서 1/3 수준에 불과합니다.

공공복지의 확충을 위해서는 복지예산의 확충이 필수입니다. 2016년 서울시의 복지예산은

제가 취임한 2011년에 비해 2배가량 늘어났고 전체 서울시 예산 상의 비중도 26.0%에서 34.4%로 늘었습니다. 서울시 채무를 7조원을 줄여가면서 복지예산은 늘렸습니다. 공공보육시설의 확충은 서울시 공공복지 강화의 상징입니다. 2011년 658개였던 공공어린이집을 현재까지 400개 이상 확충했으며, 얼마 전 1천개소를 넘어섰습니다. 이를 통해 여성의 일가정 양립을 돕고 보육에 대한 경제적 부담을 완화시킬 것입니다. 서민과 청년들의 주거비 부담 완화를 위해 공공임대주택을 대폭 확충한 것도 큰 성과입니다. 해마다 공공임대주택을 1만채 이상 확대했고, 총 8만호를 공급함으로써 2018년까지 공공임대주택수는 총 27만호가 될 것입니다.

무엇보다도 '찾아가는 동주민센터' 사업으로 복지전달체계의 패러다임을 바꿨습니다. 이제 동 주민센터는 서울시민의 복지권을 찾아드리러 갑니다. 동 1개소 당 평균 사회복지직 5.8명, 방문간호사 1명씩 신규인력을 증원시켜 실제 찾아가는 서비스와 통합적 서비스의 제공, 그리고 보편적 복지서비스의 실현을 이루어가고 있습니다.

4. 미래에 대한 '투자'와 새로운 성장동력으로서의 복지

넷째 원칙, 복지는 투자입니다. 복지는 새로운 성장동력입니다.

경제성장 우선전략에서는 사회복지를 낭비로 인식해 복지비 지출을 억제하려합니다. 하지만 복지지출은 내수진작을 통해 경기순환을 돕고 더 나아가 시민들의 인적자본 증진과 역량개발에 기여하는 투자입니다.

실제로 서울시가 지출한 사회복지 예산은 경제성장으로 이어지고 있습니다. 2016년에 서울시 복지예산은 8조 3천억 원입니다. 이 예산 지출을 통해 20조 5천억 원의 생산유발효과가 발생하고 22만 개의 일자리가 유지·창출됩니다. 사회복지예산은 수급자들에게 현금급여로, 사회복지사업 종사자들에게 임금으로 지급되어 가처분소득을 높여주고, 국공립어린이집 및 공공임대주택과 반값등록금 등은 서울시민의 가계 부담을 줄여 생활소득을 높여줍니다. 소득이 증가하면 그만큼 소비가 늘어나고, 골목상권을 살리고, 내수가 살면 일자리도 늘면서 경제도 성장합니다. 복지는 경제성장의 장애물이 아니라 성장을 촉진하고 고용을 창출하는 선순환의 지렛대입니다.

5. 거버넌스의 혁신 : 공동체 복원과 시민참여를 통한 협치

마지막 다섯 번째 원칙, 서울의 복지시정은 혁신과 협치의 양날개로 움직이고 있습니다. 그래서 능동적이고 적극적인 복지정책으로의 과감한 전환도 이뤄냈습니다. 공공복지의 강화

는 '관료화된 복지'로 이어질 우려가 있습니다. 그래서 서울시는 서울시의 책임은 적극 확대하면서 권한은 시민들께 돌려드렸습니다. 복지정책의 수립과 운영, 그리고 사후평가 전 정책의 과정에 시민참여를 대폭 강화하는 새로운 거버넌스를 구축했습니다.

서울시는 지역복지 차원에서도 새로운 시민참여를 시도하고 있습니다. 2012년부터 주민 스스로 문제를 해결하는 관계망을 형성하는'마을공동체사업'을 추진했습니다. 이 프로젝트는 주민들이 마을의 문제를 주체적으로 발견하고, 해결해 나갈 수 있는 역량을 키울 수 있도록 서울시가 지원합니다.

지방자치 20년, 지방정부의 한계

열심히 한다고는 했습니다만, 부족합니다. 서울시장이 할 수 있는 일은 한계가 있습니다. 지방자치 20년이 지난 지금도 지방정부는 중앙정부의 지원만을 바라봐야 하는 것이 지금 우리의 현실입니다. 지방자치라고 하지만 재정도 행정도 지방분권이 되지 못했습니다. 지방정부에서 자율적 복지사업은 엄두도 내지 못합니다.

지방정부 복지예산 중 국고보조사업이 2008년 85.8%에서 2014년 91%로 늘어났습니다. 그만큼 자체복지사업은 줄어들었습니다. 서울시도 복지예산의 75%가 국고보조사업에 들어갑니다. 중앙정부에서 복지정책을 결정하면 지방정부는 재정도 부담하고, 모든 사업을 직접 집행해야 합니다. 누리사업에 대한 교육청의 재정부담이 그 단적인 예입니다.

중앙정부의 철학이 바뀌지 않는 한 복지의 지방자치는 험난합니다. 사회보장기본법에 의해 모든 지방정부의 자체사업이 사회보장위원회의 심의를 거치고 허가를 받아야 하는 상황입니다. 작년에 있었던 사회보장사업 정비지침에서, 서울시의 청년수당의 직권취소결정에서 보듯 중앙정부는 헌법 117조에 보장한대로 지방정부가 주민의 복리를 증진하고자 하는 고유의 권한을 침해하고 있습니다.

시민의 존엄을 위한 행진, 시민복지국가로 완성해야

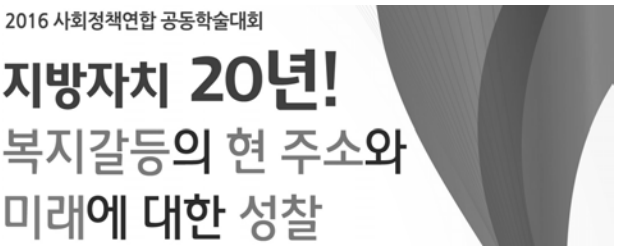
그러나 대한민국은 담대하고 충실한 복지국가로 가야 합니다. 우리 사회는 산업화를 넘어 민주화를 이루었고, 이제 복지국가를 향하는 대장정의 길에 서 있습니다.

저는 인권변호사로 일했습니다. 참여연대에서 경제민주화운동의 축을 만들었습니다. 아름

다운 재단과 아름다운 가게라는 사회적기업을 만들었습니다. 그리고 지금 5년째 서울시정에 임하고 있습니다. 지금까지 저는 제 삶을 시민의 삶을 바꾸는 일에 걸어왔습니다. 부족하지만 서울시 공무원들과 수많은 전문가분들과 함께 만들어 온 서울형복지모델이 대한민국을 시민복지국가가 만들어지는 데에 유용한 경험이 되길 바랍니다.

저는 사회정책 전문가들이 모인 이번 학회에서 이렇듯 시민복지국가로 나아가기 위해 중앙과 지방정부가 해야 되는 역할과 책임이 무엇인지, 그리고 재정과 복지, 성장의 트릴레마 상황에서 우리 사회가 무엇을 지향하고, 어떤 복지국가 모델로 나아가야 할지에 대해 심도 있는 논의가 이루어지길 바라며, 배우고 싶습니다. 내일 예정되어 있는 서울시 복지정책 세션에서 좀 더 자세하게 서울시의 정책경험을 공유하시고 조언을 부탁드립니다. 시민 한 사람 한 사람의 존엄을 위한 행진, 시민복지국가로의 대장정에 함께 해주시길 부탁드립니다.

고맙습니다.



기획세션

중앙정부와 지방정부의 복지 거버넌스 (303호)
좌 장 : 이승기(성신여대)
발표1 : **지방자치단체의 복지재정 집행에 관한 고찰 : 서울시 청년수당 갈등을 중심으로**
_ 김태환(한국방송통신대)
토 론 : 홍성기(동국대)
발표2 : **지방자치단체 복지사업의 지속가능성 심사전략과 기준 : 스위스 지속가능성심사 모델을 토대로**
_ 배건이(한국법제연구원)
토 론 : 전호성(강남대)

복지국가와 지방정부, 그리고 지역정치 (304호)
좌 장 : 김교성(중앙대)
발표1 : **지방자치와 복지국가 간의 관계와 복지분권에의 함의** _ 남찬섭(동아대)
토 론 : 이재완(공주대)
발표2 : **사회서비스 거버넌스의 재구조화 : 재량혼합의 관점에서** _ 최영준(연세대), 최혜진(고려대 박사과정)
토 론 : 한동우(강남대)
발표3 : **국가, 지방정치, 지역 복지정책** _ 신진욱(중앙대), 서준상(중앙대 석사과정)
토 론 : 김영순(서울과학기술대)

중앙정부와 지방정부의 복지갈등과 발전사례 (305호)
좌 장 : 안홍순(신라대)
발표1 : **보육정책을 둘러싼 중앙정부와 지방정부간 갈등에 관한 연구 : 일본의 사례를 중심으로**
_ 송다영(인천대), 이선영(강남대)
토 론 : 이진숙(대구대)
발표2 : **중앙정부와 지방정부의 기초보장제도 상호발전사례 : 서울형 기초보장제도를 중심으로**
_ 문진영(서강대)
토 론 : 권혁창(경남과기대)
발표3 : **중앙정부의 '행정복지센터'와 서울시의 '찾아가는 동주민센터'의 비교** _ 이태수(현도꽃동네대)
토 론 : 홍선미(한신대)

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

지방자치단체의 복지재정 집행에 관한 고찰 : 서울시 청년수당 갈등을 중심으로

김태환 (한국방송통신대학교 강사)

Ⅰ. 서 론

1997년 IMF 외환위기 이후부터 청년실업은 지속적인 사회적 문제로 대두되고 있다. 청년실업률은 전반적인 실업률이 증가하는 가운데에서도 전체 실업률보다 더 큰 폭으로 증가하고 있다. 또한 최근 청년층의 일자리가 크게 감소하여 취업난이 심각한 수준이며, 학교교육(대학, 전문대학, 고등학교)을 마치고 난 이후에도 취업하지 않고서 유휴화되는 비중이 매우 높은 수준에 이르고 있다. 그래서 생겨난 신조어들 또한 다양하다. 헬조선[1], 흙수저[2], 3포세대[3], 5포세대[4], 7포세대[5], N포세대[6] 등이 있다. 이들 신조어가 청년실업과 청년들의 자립이 쉽지 않음을 잘 나타내고 있다.

실제로 2016년 8월 청년실업률(15세-29세)은 전년동월대비 7만 1천명이 증가하여 9.3%로 조사되고 있다. 이는 전체 실업률 3.6%의 2배를 훨씬 뛰어 넘는 수치이다.[7]

---

1) 한국의 옛 명칭인 조선에 지옥이란 뜻의 접두어 헬(Hell)을 붙인 합성어로, '지옥 같은 한국 사회'라는 뜻이다.
2) 부모의 능력이나 형편이 넉넉지 못한 어려운 상황에 경제적인 도움을 전혀 못받고 있는 자녀를 지칭한다.
3) 연애, 결혼, 출산을 포기한 세대
4) 3포세대 + 내 집 마련, 인간관계를 포기한 세대
5) 5포세대 + 꿈, 희망을 포기한 세대
6) 사회, 경제적 압박으로 인해 연애, 결혼, 주택 구입 등 많은 것을 포기한 세대를 지칭하는 용어로 포기한 게 너무 많아 셀 수도 없다는 뜻을 가지고 있다. 기존 3포세대, 5포세대, 7포세대에서 더 나아가 포기해야 할 특정 숫자가 정해지지 않고 여러 가지를 포기해야 하는 세대라는 뜻에서 나온 말이다.
7) 통계청, 2016년 8월 고용동향, 보도자료, 2016. 9. 13, 2면.

정부는 이러한 청년실업 문제를 해결하기 위해 여러 정책들을 시행하고 있지만 정책 대상자인 청년들은 크게 체감하고 있지 못하고 있는 것이 현실이다.[8)]

이러한 상황에서 청년층을 위한 정책 두 가지가 논란이 되고 있다. 성남시의 '청년배당'과 서울시의 '청년수당'이 그 것이다. 이 두 정책은 모두 중앙정부(보건복지부)와 갈등을 빚고 있다. 특히 서울시의 경우는 국가를 상대로 권한쟁의 심판을 헌법재판소에 제기한 상황이고, 정부(보건복지부)는 서울시의회를 상대로 대법원에 제소를 한 상황으로 법정다툼이 진행되고 있다.

따라서 이하에서는 갈등의 중심에 있는 서울시 청년수당제도에 대해 살펴보고, 동 제도에 대한 법적 검토를 한 후 결론을 맺고자 한다.

Ⅱ. 청년수당제도

1. 개요

서울시 청년수당 지급 논란에 앞서 성남시가 '청년배당' 지급을 강행하였다. 청년배당 지급 대상자는 신청일 현재 성남시에 3년 이상 주민등록을 두고 계속하여 거주하고 있는 만 24세의 청년이다. 약 11,300명이 지급 대상자이며, 이러한 대상자들은 1인당 최대 연 50만원(분기별 12,5000원)[9)]에 상당하는 지역화폐(성남시장이 발행하는 성남사랑상품권)를 지급받는다.[10)] 이 상품권의 사용처는 전통시장, 소규모소매점(의류, 신발, 잡화, 문방구, 개인형 슈퍼), 소규모식품점(곡물, 육류, 수산물, 과실, 채소, 제과류, 기타 식품소매점 등), 학원, 서점, 음식점, 이·미용실, 안경점, 화장품 가게, 치킨 집, 사진관, 의류점, 공영주차장, 택시 등 2550여개 이상의 가맹점에서 사용이 가능하다.

이러한 청년배당 정책에 경기도와 정부(보건복지부)가 제동을 걸면서 문제가 되고 있다.

---

8) 백경훈, 청년일자리 정책과 청년수당 정책의 미스매치, 서울시 청년수당, 약인가 독인가 토론회(2016.4.21.), 2016, 25면.

9) 원래 성남시는 성남 거주 19-24세 청년에게 1년에 백만 원, 분기별 25만원을 지급할 예정이었으나 보건복지부가 제동을 걸면서 지방 교부금을 지급하지 않겠다고 하자 일단 그 절반인 1년에 50만원, 분기별 12만 5천원을 지급하고 있다. 월 4만 1,300원 정도의 돈이다(강남훈, "성남시 청년배당 논쟁과 경험", 비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집, 2016, 11면). 정부가 지방교부세법 시행령을 개정해 정부가 반대하는 복지정책을 시행하는 지자체에 지방교부금을 삭감한다는 패널티 조항을 도입했기 때문이다(지방교부세법 시행령 제12조).

10) 2016년 10월 현재 1-3분기 까지는 지급이 완료된 상태이다. 1분기 대상자 1만1,300명 중 1만574명이 수령하였고, 2분기 대상자 1만1,162명 중 1만451명이 수령하였다. 4분기 청년배당은 오는 10월 20일부터 지급될 예정이다.

경기도가 지난 2016년 1월 18일 무상복지 사업(청년배당, 중학생 무상교복지원[11], 공공산후조리원 설립·산후조리비용지원[12]) 예산안에 대해 성남시의회를 대법원에 제소하였고, 동년 3월 17일 보건복지부도 경기도가 성남시의회를 대법원에 제소한 '성남시 무상복지사업 예산안 의결 무효확인의 소' 사건에 대해 원고 측에 보조 참가[13]하기로 결정하여 현재 소송이 진행 중이다.[14] 한편, 성남시는 정부가 지자체의 자치권과 교부세 청구권을 침해했다며 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구한 상태이다.

성남시의 이러한 무상복지제도에 대해 '헬리콥터 살포식 무상복지'[15], '선심성 포퓰리즘 정책', '한정된 재원 속 퍼주기' 등의 비판이 이어지고 있다.[16] 물론 비판만 있는 것은 아니다. 처음으로, '청년'이라는 세대에 대한 한 줄기 희망을 줄 수 있다는 정책이라는 점과 민주주의의 발전을 꾀할 수 있다는 점, 그리고 지역경제의 활성화에 도움[17]이 된다는 긍정적인 평가를 하기도 한다.[18]

한편, 이와 같은 논란에도 불구하고 성남시에 이어 서울시가 지난 8월 3일 '청년수당'을 지급함으로써 다시 논란의 중심에 서고 있다.

서울시는 2015년 11월 가구소득 60%[19]이하 청년대상자들 중 사업계획서를 검토해 선발된 3,000명에게 출처를 묻지 않고 월 50만원씩 최대 300만원의 청년수당을 주겠다는 청년지원활동 사업(청년수당)계획을 발표하였다. 이에 보건복지부는 대상자 선정의 객관성 미흡, 순수 개인활동과 비정부단체(NGO) 활동 등 취업활동을 제외한 부분에 대한 지원 문제, 지원 뒤 모니터링 제도 미비 등을 이유로 즉각 제동을 걸고 나섰다.[20]

---

11) 성남시민인 성남시내 중학교 신입생에게 해당 학교로 교복비 15만원 일괄 지급후 정산한다.
12) 부 또는 모가 성남시에 1년 이상 거주한 경우 산모에게 신청즉시 산후조리지원금 25만원을 지역화폐로 지급한다.
13) 행정소송법 제17조(행정청의 소송참가) ① 법원은 다른 행정청을 소송에 참가시킬 필요가 있다고 인정할 때에는 당사자 또는 당해 행정청의 신청 또는 직권에 의하여 결정으로써 그 행정청을 소송에 참가시킬 수 있다.
14) 복지부, 성남시 '무상복지' 대법원 제소, 아주경제, 2016. 3. 17, http://www.ajunews.com/view/20160317181846211, 최종방문 2016. 10. 13.
15) 조동근, 청년배당, 쾌락 위해 영혼 팔라는 '메피스토' 유혹, 서울시 청년수당, 약인가 독인가 토론회(2016.4.21.), 2016. 7면.
16) [스페셜경제]성남시, 무상복지 3대 정책 강행…'청년수당' 형평성 논란 <왜>, Special Economy, 2016. 1. 21, http://blog.naver.com/speconomy/220604209245, 최종방문 2016. 10. 14.
17) 성남시, 정부 반대에도 '청년배당' 지급 중, 국민일보, 2016. 8. 4, http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923598708&code=11131412&cp=nv, 최종방문 2016. 10. 14.
18) 강남훈, "성남시 청년배당 논쟁과 경험", 비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집, 2016, 18면.
19) 중위소득 기준(1인가구 1,624,831원, 2인가구 2,766,603원, 3인가구 3,579,019원, 4인가구 4,391,434원)
20) 바른사회시민회의, "2030 여론을 통해 본 서울시 청년수당 정책", 바른사회시민회의@FactBrief, 2016, 1면.

서울시는 가구소득 60% 이하 청년 중 창업 및 취업 준비자로 대상을 제한[21]하고, 미취업 기간이 긴 사람과 저소득층에 우선권을 부여하겠다는 수정안을 복지부에 제출했으며, 복지부는 급여항목, 성과지표 등이 여전히 미흡하다는 이유를 들어 불수용 하였다.[22] 서울시는 보건복지부와의 이러한 논의 과정(2016. 1. 7. ~ 6. 30) 속에 애초 계획을 수정·보완하여 '청년보장제도'의 일환으로 청년수당을 3천명에게 6개월간 매월 50만원씩 지급하겠다고 밝혔다. 이에 서울시는 2016년 7월 지원신청(2016. 7. 4. ~ 15, 6,309명)과 선정(2016. 7. 29., 선정심사위원 24명) 등을 마치고,[23] 최종 선정된 3,000명 가운데 약정서에 동의한 2,830명에게 예산 약 14억원(첫 달 활동비 개인에 50만원씩)을 지급하였다.[24] 구체적으로 가구소득과 부양가족 수, 미취업 기간 등을 따지는 1차 정량평가와 사회활동 참여의지, 취업 등 진로계획의 구체성 등을 살피는 2차 정성평가를 거쳐 선정하였다. 이들은 학원수강비, 교재구입비 등 취업이나 진로 모색, 사회역량 강화 등에 지원비를 쓸 수 있다.[25]

그런데 서울시 청년활동지원사업과 관련하여 보건복지부는 지난 6월 부동의 통보(2016. 6. 30.), 8월 시정명령 통보(2016. 8. 3.)와 직권취소처분(2016. 8. 4.)을 한 상태이다.[26] 보건복지부의 시정명령 사유는 사회보장기본법 제26조 제2항[27]의 협의 결과가 '부동의'이고, 동조 제3항[28]의 사회보장위원회의 '조정' 절차를 준수하지 않았다는 이유로 서울시 청년활동지원사업을 중단(대상자 결정 취소 및 결정 작업의 즉시 중단)하도록 한 것이며, 직권취소 처분 사유는 지방자치법 제169조 제1항[29]의 시정명령 미이행을 꼽고 있다. 이에 서울시는 보건복지

---

21) 대학생이나 대학원생, 휴학생은 다양한 장학지원 사업 등 별도의 지원책이 있는 까닭에 사업 대상에서 제외됐다. 그리고 실업급여 수급자, 주 30시간 이상의 근로를 통해 정기소득이 있는 자 등은 선정 대상에서 제외 됐다.

22) 바른사회시민회의, "2030 여론을 통해 본 서울시 청년수당 정책", 바른사회시민회의@FactBrief, 2016, 1면.

23) 김종진, 지방정부의 청년수당과 청년배당 도입 의미와 시사점, 더불어민주당 긴급토론회: 청년활동지원(청년수당)으로 본 청년 구직지원 및 구직안전망, 2016, 17면.

24) [2016 국감] "서울시 청년수당 식비·생활비 충당 등 부적절 활동 목표 청년들에게도 지급", 아주경제, 2016. 9. 27, http://www.ajunews.com/view/20160927084017161, 최종방문 2016. 10. 14).

25) 청년수당 실효성은? 논란 가열, 한국일보, 2016. 8. 3, http://www.hankookilbo.com/v/d6dd7a4f72e644c896ad1b8be8d86855, 최종방문 2016. 10. 14.

26) 보건복지부, 보건복지부, 서울시의 청년수당 대법원 제소에 엄정히 대응키로, 보도자료, 2016. 8. 19, 1면.

27) 사회보장기본법 제26조(협의 및 조정) ② 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향 및 운영방안 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 보건복지부장관과 협의하여야 한다.

28) 사회보장기본법 제26조 제3항은 "제2항에 따른 협의가 이루어지지 아니할 경우 위원회가 이를 조정한다."라고 규정하고 있다.

29) 지방자치법 제169조(위법·부당한 명령·처분의 시정) ① 지방자치단체의 사무에 관한 그 장의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해친다고 인정되면 시·도에 대하여는 주

부에 협의 요청(2016. 1. 12.)을 한 이후 현재까지 협의 절차를 성실히 이행했고, 보건복지부 보완요구(2016. 5. 26.) 사항을 반영하여 수정(2016. 6. 10.)한 바 있다고 밝힌 상태이며, 청년수당 지급 전후(2016. 8.)에도 사회보장위원회 조정 과정 속에서 협의해야하는 과정도 남아있다고 밝힌 상태이다.[30)]

하지만 보건복지부는 2016년 초 "서울시의 청년활동지원사업(청년수당)은 새로운 복지제도 신설에 해당하므로, 사회보장기본법에 따라 보건복지부 장관과 사전협의를 해야하지만 그렇지 않았다."며, 예산안에 대한 재의를 서울시에 요구했다. 서울시가 보건복지부의 요구에 불응하자 1월 21일 서울시의회에 대한 '예산안의결 무효확인청구'를 대법원에 제기했다. 또 청년활동지원사업을 강행할 경우 지방교부세 삭감 경고를 했고, 이에 서울시는 1월 27일 사회보장기본법상의 협의·조정 결과에 따르지 않는 경우 지방교부세를 감액하도록 규정한 '지방교부세법 시행령'에 대해 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구했다.[31)] 또한 2016년 8월 4일 보건복지부의 직권취소처분에 대해 서울시는 8월 19일 보건복지부의 청년수당 직권취소 조치에 대한 취소처분과 가처분을 구하는 소송을 대법원에 제기 했다.[32)33)]

서울시는 항의의 표시로 '청년의 삶까지 직권 취소할 수 없다'는 대형 걸개그림을 시청사에 내걸었으며, 보건복지부도 보도자료 부제에 '어려운 청년들의 현실을 이용해 환심을 사려는 명백한 포퓰리즘 행위'라는 정치색 짙은 구호를 붙였다.[34)]

한편, 서울시의 청년활동지원사업(청년수당)은 보건복지부가 직권취소를 내리고 대법원에 가처분신청을 한 상태이기 때문에 2차 지급이 무산됐다.

무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 시정할 것을 명하고, 그 기간에 이행하지 아니하면 이를 취소하거나 정지할 수 있다. 이 경우 자치사무에 관한 명령이나 처분에 대하여는 법령을 위반하는 것에 한한다.

30) 김종진, 지방정부의 청년수당과 청년배당 도입 의미와 시사점, 더불어민주당 긴급토론회: 청년활동지원(청년수당)으로 본 청년 구직지원 및 구직안전망, 2016, 17면.

31) 김종진, 지방정부의 청년수당과 청년배당 도입 의미와 시사점, 더불어민주당 긴급토론회: 청년활동지원(청년수당)으로 본 청년 구직지원 및 구직안전망, 2016, 17면.

32) 서울시, 청년수당 복지부 직권취소 대법원에 제소…복지부 "엄정대응"(종합), 서울신문, 2016. 8. 19, http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20160819500202, 최종방문 2016. 10. 14.

33) 지방자치법 제169조(위법·부당한 명령·처분의 시정) ② 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 자치사무에 관한 명령이나 처분의 취소 또는 정지에 대하여 이의가 있으면 그 취소처분 또는 정지처분을 통보받은 날부터 15일 이내에 대법원에 소(訴)를 제기할 수 있다.

34) [서울광장] 청년수당, 우리들의 일그러진 초상/강동형 논설위원, 서울신문, 2016. 8. 12, http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20160813023012, 최종방문 2016. 10. 14.

2. 청년수당제도에 대한 찬반론

가. 찬성론

청년수당제도에 찬성하는 이유는 크게 일곱 가지로 구분해 볼 수 있다.

첫째, 청년수당의 최고의 목적은 청년니트[35]의 사회참가를 유도하자는 것이 취지라고 본다면, 기존 사회보장제도의 사각지대에 놓인 청년니트를 지원하는 것으로써 사회보장급여의 누락을 보완하기 위해 신설되는 사업으로 봐야 할 것이다. 그리고 사회서비스의 일종으로 사회보장급여의 누락을 보완하기 위해 신설되는 청년수당은 보건복지부와 협의가 필요한 복지제도이긴 하나 중복이 아닌 이상 누락의 보완이 주는 이익의 수혜자가 복지의 사각지대에 놓인 청년니트란 점이 충분히 고려되어야 한다.[36]

둘째, 청년수당 대상자에게 현금을 지급하기로 한 것에 대한 논란이 있는데, 이미 기초연금이나 국민기초생활보장법상의 수급자 등에게 지급되는 생계급여의 경우 현금으로 지급하고 있다. 그래서 현금 자체가 문제가 된다기보다는 청년들이 받은 돈의 용처가 문제가 될 수는 있을 것이다. 하지만 이러한 우려는 청년들에 대한 불신에서 비롯되었다고 할 수 있다. 청년들은 자신들의 미래를 위해서 노력하기에도 시간이 벅찬 상황에서 유흥비 등으로 쓸 염려가 있기 때문에 현금을 지급해서는 안된다는 것은 부당하다는 생각이 든다.[37] 또한 매월 모니터링하고 결과보고서를 받으며, 활동계획서를 이행하지 않으면 지원을 중단할 계획이기 때문에 포퓰리즘이 아니며,[38] 서울시의 청년수당은 '영수증을 모두 제출해야 하는 제도'로, 사후 모니터링과 증빙서류 검증 등을 통해 사용처에 대한 불신 문제는 충분히 예방할 수 있다고 본다.[39]

셋째, 세대간 형평성에 대한 논란이 있다. 하지만 서울시의 청년수당은 시범사업이다. 즉,

---

35) 'NEET'는 'not in education, employment or training'의 줄임말이다. 학생도 아니고 직장인도 아니면서 직업 훈련도 받지 않는 근로의욕 없는 청년 무직자를 가리키는 말이다. 특히 10대 후반에서 30대 사이의 미혼 취업 인구 중 취업에 대한 의지가 없는 이들을 가리킨다.

36) 정재철, '청년수당'과 '청년배당'은 '청년포퓰리즘'인가?, 민주정책연구원 이슈브리핑(2015-30호), 2015. 11. 9, 5면.

37) [한수진의시사전망대] "청년수당이 마약? 마약에 취할 시간도 없어", SBS뉴스, 2016. 8. 5, http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1003716304&plink=ORI&cooper=NAVER, 최종방문 2016. 10. 14.

38) 성남시, 정부 반대에도 '청년배당' 지급 중, 국민일보, 2016. 8. 4, http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923598708&code=11131412&cp=nv, 최종방문 2016. 10. 14.

39) 청년수당 실효성은? 논란 가열, 한국일보, 2016. 8. 3, http://www.hankookilbo.com/v/d6dd7a4f72e644c896ad1b8be8d86855, 최종방문 2016. 10. 14.

서울시의 정책은 일하는 현장으로 가기에는 심리적으로, 정서적으로 그리고 사회적으로 준비가 안 된, 그런 청년들에게 시범적으로 3,000명에게 지급해보고, 이를 통해 취업에 대한 적극적인 의지를 갖을 수 있게 하자는 취지가 담겨 있다.[40] 또한 수당이 청년들에게 도움이 되는지, 효과는 어떠한지를 검토한 후 수당지급을 확대 또는 폐지하려는 것이다. 따라서 청년수당 정책이 효과가 입증이 된다면 청년수당제도가 취업디딤돌로 기능할 수 있을 것이며, 세대간의 형평성의 문제는 점차 해결될 것이다.

넷째, 도덕적 해이에 대한 문제가 발생할 수 있다고 하는데, 6개월 동안 50만원 정도를 받지고 자기 미래에 대한 투자를 미루는 사람은 없을 것이다. 즉, 그거 받자고 나름대로 취업활동을 둔감하게 또는 게을리하지는 않을 것으로 본다.[41]

다섯째, 지역불균형의 문제는 지역 간 재정규모의 차이나 재정자립도에 대한 차이 등으로 인해 발생할 수 있다고 생각한다. 하지만 이러한 제도가 청년들에게 유용한 제도이고, 꼭 필요한 제도라고 한다면 재정자립도가 낮은 지방자치단체에는 정부가 일정부분의 재정을 지원해주는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다.

여섯째, 중앙정부 정책과의 중복문제이다. 중앙정부가 추진하고 있는 구직촉진프로그램인 취업성공패기지를 예로 들 수 있는데, 이 정책의 수요자를 보면 서울시 기준 5천명 정도가 되는데, 서울에 있는 청년들이 240만 명인 걸 감안하면 0.2% 정도가 수혜를 받고 있다. 즉, 청년들을 위한 정부의 정책들이 많다고는 하나 실제로 그것이 구직 과정에 필요한 비용들, 그리고 사람들의 수를 포괄하기에는 너무 미미한 수준이라는 것이다.[42] 따라서 청년수당의 대상자가 중앙정부의 다른 청년정책의 대상자와 중복이 되지 않는다면 이러한 중복의 문제도 피해갈 수 있을 것이다. 이는 청년수당 대상자 선정기준에 이미 포함되어 있는 내용이기 때문에 중복의 문제는 사전에 차단할 수 있는 사안이다.

일곱째, 이 정책은 시민 참여형 정책이라는 측면에서 모범적인 면이 있다. 서울시의 청년들이 1년 2개월 동안 스스로 3천 명 정도가 모여서, 자신들에게 적합한 지원 정책이 무언지

---

40) [신율의출발새아침] 서울시 청년수당, 완전 로또 VS 정치적 마타도어의 덫, YTN News FM 94.5, 2016. 5. 27, http://www.ytn.co.kr/_ln/0101_201605270901122273, 최종방문 2016. 10. 14.

41) 청년수당 “취업디딤돌 vs 희망고문”, 노컷뉴스, 2016. 8. 5, http://www.nocutnews.co.kr/news/4633548, 최종방문 2016. 10. 14.

42) [한수진의시사전망대] “청년수당이 마약? 마약에 취할 시간도 없어”, SBS뉴스, 2016. 8. 5, http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1003716304&plink=ORI&cooper=NAVER, 최종방문 2016. 10. 14.

찾아서, 만들어낸 정책이라는 점에서 정책 설계자가 정책을 설계하고 일방적으로 시행하겠다고 하는 정책과는 차별성이 있으며, 그 의미가 크다 할 수 있다.[43]

나. 반대론

청년수당제도에 반대하는 이유는 크게 다섯 가지로 구분해 볼 수 있다.

첫째, 대상자 선정의 객관성이 부족해 공공재원으로 지원하기에 적절치 않은 항목이 있으며, 청년수당 사용처에 대한 모니터링 보완과 사업 효과를 평가할 수 있는 관리체계가 미흡하다는 것이다.[44] 가령 구직 의사가 없는 청년이 여행작가를 준비한다고 속인 뒤 청년수당으로 여행을 다녀도 이를 적발할 수 없고,[45] 음식점 창업·요리사 희망자에게 식사비·맛집 탐방비 지급, 프로그래머 희망자에게 pc방 이용비용·게임비 지급 등도 가능할 수 있다는 것이다.[46] 실제로 2016 국감 결과 서울시의 청년활동지원사업이 식비, 주거비, 생활비 충당 등 부적절한 활동 목표를 제출한 일부 청년들에게도 지급된 것으로 나타났다.[47]

둘째, 청년수당 수혜자와 비수혜자 간의 형평성의 문제가 발생한다. 어려운 여건 속에서도 열심히 취업 역량을 키우기 위해 노력하는 대다수 성실한 청년들의 꿈과 의욕을 좌절시킬 뿐이며, 청년 실업문제에 대한 근본적인 해결방안이 될 수 없다는 입장이다.[48] 또한 청년수당의 수혜자가 되는 것은 소위 “로또(Lotto)에 당첨되는 것과 같다”라는 말이 있다. 이는 청년수당의 지원대상인 청년의 인구가 50만 명인데 이중 3,000명 만을 선발하여 지급하고 있기 때문이다. 그리고 취약계층에 대한 지원이 아니기 때문에 저소득자 순이 아닌 계획서를 잘 작성한 청년이 선발될 확률이 높다는 점도 지적하고 있다. 아울러 청년수당 지원 대상자를 19-29세로 제한하고 있기 때문에 병역의무와 스펙 쌓기 등으로 취업이 늦어진 30대 초반의 청년들이 역차별을 받고 있다는 생각을 할 수 있기 때문에 20대와 30대 청년들간 갈등과 위화감을 유발할 수 있다.[49]

---

43) [신율의출발새아침] 서울시 청년수당, 완전 로또 VS 정치적 마타도어의 덫, YTN News FM 94.5, 2016. 5. 27, http://www.ytn.co.kr/_ln/0101_201605270901122273, 최종방문 2016. 10. 14.

44) [서울광장] 청년수당, 우리들의 일그러진 초상/강동형 논설위원, 서울신문, 2016. 8. 12, http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20160813023012, 최종방문 2016. 10. 14.

45) 청년수당 실효성은? 논란 가열, 한국일보, 2016. 8. 3, http://www.hankookilbo.com/v/d6dd7a4f72e644c896ad1b8be8d86855, 최종방문 2016. 10. 14.

46) 보건복지부, 서울시 청년수당에 대한 정부 입장, 보도자료, 2016. 8. 2, 2면.

47) [2016 국감] “서울시 청년수당 식비·생활비 충당 등 부적절 활동 목표 청년들에게도 지급”, 아주경제, 2016. 9. 27, http://www.ajunews.com/view/20160927084017161, 최종방문 2016. 10. 14.

48) 보건복지부, 서울시 청년수당에 대한 정부 입장, 보도자료, 2016. 8. 2, 2면.

49) 새누리 “박원순표 청년수당…즉각 중단해야”, Focus news, 2016. 9. 6, http://www.focus.kr/view.php?key=2016090600152612594, 최종방문 2016. 10. 14.

셋째, 도덕적 해이로 인하여 취업준비생의 취업준비기간이 연장될 가능성이 있다는 비판도 있다. 고용노동부와 일부 전문가는 이 정책이 상호의무원칙(적극적으로 구직 활동에 참여하는 원칙)을 지키고 있지 않아 종국에는 도덕적 해이를 불러올 것이라고 우려했다.[50]

예컨대, 청년수당을 지급받게 되면 취업에 대한 절심함이 약해져 개인적 생산성이 퇴화될 수 있는 가능성이 있다는 것이다. 즉, 당장 취업을 하지 않아도 청년수당을 지급받는 동안은 최소한의 생활은 유지해 나갈 수 있다는 안일함에 빠질 수 있다는 것이다. 또한 일자리를 제공해주는 제도가 아니기 때문에 수혜기간 만료 이후에 별다른 대책이 없고, 이로 인해 오히려 실업률이 상승할 가능성도 예상되고 있다.[51]

넷째, 서울시가 청년수당을 강행한다면 타 지자체들도 앞다투어 현금을 지원하는 선심성 정책이 양산될 것이며, 이는 복지 혜택의 지역별 불균형을 초래할 것이다.[52] 즉, 지방자치단체장의 경제적 포퓰리즘이 전국적으로 확대되어 전국의 지방자치단체장들이 이와 동종 또는 유사한 정책을 펼 수 있다는 것이다. 이렇게 될 경우 지방자치단체의 예산확충 문제로 중앙정부와 지방자치단체의 갈등이 더욱 심각해 질 것이다. 또한 이러한 정책으로 인해 지방자치단체의 성장예산이나 저소득층 지원 예산들이 인기영합성 퍼주기 예산에 밀려 잠식될 가능성이 존재한다. 아울러 청년층의 표를 의식한 포퓰리즘 정책에 불과하다는 비판도 있다.

다섯째, 청년대상 타 정책 간 중복이 발생할 수 있고, 대상자들이 이를 따라 이동할 가능성이 존재한다. 먼저, 중앙정부의 정책과 지방자치단체의 정책간 중복이 발생할 수 있다. 예컨대, 근로의지가 있는 근로빈곤층의 자립지원과 구직의사가 있는 청년의 취업지원을 목적으로 하고 있는 고용노동부의 '취업성공패키지'사업[53]과 '청년수당' 사업이 중복되어 비효율적일 수 있다는 것이다.[54]

또한 지방자치단체의 정책 간 차이로 인하여 불필요하게 대상자들이 이동할 수 있다는 것

---

50) 청년수당 실효성은? 논란 가열, 한국일보, 2016. 8. 3, http://www.hankookilbo.com/v/d6dd7a4f72e644c896ad1b8be8d86855, 최종방문 2016. 10. 14.

51) 김원식, "청년수당, 왜문제인가?: 청년정책의 방향, 국회 토론회 자료(2016.8.29.), 2016, 19면.

52) 보건복지부, 서울시 청년수당에 대한 정부 입장, 보도자료, 2016. 8. 2, 2면.

53) 18-34세 이하 구직 청년을 대상으로(① 고졸이하 미진학 청년, ② 대졸이상 미취업 청년, ③ 최근 2년간 교육·훈련에 참여하지도 일하지도 않은 청년(니트족), ④ 영세자영업자, 최저생계비 250%이하의 가구원으로 실업급여 수급 종료 후 미취업자, 실업급여 수급요건을 충족하지 못한 자, 고용보험 가입이력이 없는 자 등) 집중상담 및 직업심리검사 등을 실시하여 검사결과를 토대로 '개인별 취업활동계획'을 수립한 자에 대해서 '참여수당'을 지급한다. 급여의 수준은 1단계로 상담·진단시 참여수당으로 식비·교통비 차원에서 최대 1개월간 최대 20만원을 지급한다. 2단계로 직업능력개발시 훈련참여지원수당을 최대 6개월간 지급한다. 마지막 3단계로 취업성공시 지급하는 수당으로 근속기간에 따라 최대 100만원(저소득층 한정, 3개월)을 지급하는 제도이다.

54) 김원식, "청년수당, 왜문제인가?: 청년정책의 방향, 국회 토론회 자료(2016.8.29.), 2016, 19면.

이다. 예컨대, 서울시가 청년수당을 지급함으로써 경기도[55]나 인천에 거주하고 있는 청년들이 서울에 거주를 하기 위해 이사를 하거나 주민등록을 이전해 놓는 등의 기회비용이 발생할 수 있다는 것이다.

Ⅲ. 청년수당제도의 법적 검토

서울시의 청년수당제도는 정치적인 측면을 배제하고 법적인 측면만 살펴본다면 크게 다섯 가지 쟁점사안이 있다. 청년수당이 사회보장제도에 포함이 되는지에 대한 법적성격과 사회보장기본법, 지방자치법, 지방교부세법, 행정절차법 등에 대한 검토가 필요하다.

1. 청년수당의 법적성격[56]

서울시 청년활동지원사업은 문헌해석상 헌법 제34조 제2항[57]에 따른 현대 사회의 복지국가 이념을 매우 포괄적으로 규정하고 있는 "사회보장" 개념에 포섭되는 사업이며 특히 사회보장의 개념이 점점 확대되고 있다는 점을 감안할 때 사회보장기본법 상의 사회보장제도를 '협의의 복지제도'로 축소하여 이해하는 것은 타당하지 않다.

사회보장기본법 제3조 제1호에서 "사회보장"을 "출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 말한다."고 규정하고 있는데, 해당사업은 청년의 역량 개발, 사회참여 지원 등을 지원하고자 하는 것으로 이는 동조 제4호가 정의하고 있는 "사회서비스"의 정의인 "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, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도"에 정확히 부합한다.[58]

---

55) 경기도와 여·야 대표단은 지난 2016년 8월 25일 "경기도형 청년수당을 도입 등 대부분의 쟁점 사항에 합의했다"고 밝혔다. 경기도형 청년수당의 명칭은 가칭 '청년 구직 지원금'으로, 경기도 내 청년들의 구직활동을 돕기 위한 지원금으로 지원범위와 대상은 여야와 경기도 간 정책 설계를 통해 구체화 될 것으로 보인다(경기도에도 청년수당 도입된다, 한겨레, 2016. 8. 25, http://www.hani.co.kr/arti/society/area/758430.html, 최종방문 2016. 10. 14).

56) 이하 2015. 12. 3. 보건복지부 보도자료 참고

57) 헌법 제34조 제2항 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다.

58) 보건복지부, 법률검토결과, 서울시 청년활동지원사업 사전협의대상, 보도자료, 2015. 12. 3. 2면.

2. 사회보장기본법 검토

> 제26조 ② 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향 및 운영방안 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 보건복지부장관과 협의하여야 한다.
> ③ 제2항에 따른 협의가 이루어지지 아니할 경우 사회보장위원회가 이를 조정한다.

서울시는 앞에서 언급한 바와 같이 보건복지부에 협의 요청(2016. 1. 12.)을 한 이후 협의 절차를 성실히 이행했고, 보건복지부 보완요구(2016. 5. 26.) 사항을 반영하여 수정(2016. 6. 10.)한 바 있다고 밝힌 상태이며, 청년수당 지급 전후(2016. 8.)에도 사회보장위원회 조정 과정 속에서 협의해야하는 과정도 남아 있다고 밝힌 상태이다.[59] 즉, 서울시는 보건복지부와 사회보장기본법상 충분한 '협의'를 진행해 법적 절차를 준수했다고도 밝히고 있다. 또한 서울시는 청년수당 시범사업이 지자체의 자치사무에 해당해 사회보장법상 '협의' 대상인 것은 맞지만 '협의'는 당사자 간 의사소통을 뜻하는 절차적 의미이고, 최종 결정 권한은 지방자치단체장에게 부여된 것이라고 보았다.[60]

하지만 보건복지부는 "서울시가 시행하고 있는 청년활동지원사업(청년수당)은 사회보장제도를 신설한 것에 해당하므로 사회보장기본법상 사회보장제도 신설·변경시 협의 절차를 따르도록 하고 있는 사회보장기본법을 준수해야하지만 이를 따르지 않고 청년수당을 집행한 것은 명백한 위법"이라고 주장하고 있다. 또한 "서울시가 보건복지부와 진행한 논의만으로 협의가 이뤄졌다고 주장하고 있지만, 법률의 '협의'는 '합의' 또는 '동의'를 의미하는 것으로 해석하는 것이 타당하다"고 강조했다. 아울러 보건복지부는 "청년수당은 효과를 검증할 수 없는 선심성 사업으로, 이러한 문제점을 제거하기 위해 인내심을 가지고 서울시와 협의를 진행해왔다"며 "서울시는 실무 논의 과정에서 구두 합의됐다고 주장하지만, 보건복지부는 협의 결과를 공문으로 통보한 적이 없다"고 설명했다.[61] 나아가 협의가 이루어지지 않았을 경우에는 사회보장위원회가 이를 조정해야 하는 데 이러한 절차를 지키지 않은 상황에서 일방적으로 사업을 강행한 것은 위법이라고 주장하고 있다.[62]

보건복지부는 "협의·조정 제도의 취지는 국가 전체적인 복지제도의 정합성을 유지하고,

---

59) 김종진, 지방정부의 청년수당과 청년배당 도입 의미와 시사점, 더불어민주당 긴급토론회: 청년활동지원(청년수당)으로 본 청년 구직지원 및 구직안전망, 2016, 17면.

60) 서울시, 청년수당 복지부 직권취소 대법원에 제소…복지부 "엄정대응"(종합), 서울신문, 2016. 8. 19, http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20160819500202, 최종방문 2016. 10. 14.

61) 보건복지부, 보건복지부, 서울시의 청년수당 대법원 제소에 엄정히 대응키로, 보도자료, 2016. 8. 19, 1-2면.

62) 보건복지부, 보건복지부, 서울시 청년수당에 대한 취소처분은 적법, 보도자료, 2016. 8. 12, 1면.

중앙과 지방의 연계를 통해 조화로운 사회안전망을 구축하기 위한 것”이라며 “지자체 간 급여와 서비스의 중복, 편중, 누락 등의 문제를 효과적으로 해결하기 위해 중앙정부 차원의 조정 기능은 필요하다”고 밝혔다.[63]

여기서 쟁점이 되는 사항은 사회보장기본법상의 협의가 의사소통을 뜻하는 절차적 의미에 해당하는지, 아니면 ‘합의’ 또는 ‘동의’를 의미하는 것인지가 문제된다.

법률에서 협의란 “특정한 사항이 둘 이상의 행정기관에 관련되어 있는 경우, 이들 행정기관 사이에 당해 사항의 처리를 위한 의논”이라는 견해[64]와 어떤 자가 일정한 사항에 관하여 타자와 의견을 교환하여 의견의 일치를 보기 위해서 합의하는 것[65] 또는 행정기관 간 의견교환 및 협조차원에서 이루어지는 행정내부적인 업무절차 등으로 정의하기도 한다.[66] 이상의 견해들을 살펴보면 서울시와 보건복지부의 주장 모두 일면 타당성이 있어 보인다. 따라서 어느 쪽의 해석이 틀렸다라고 보기 어렵다.

한편, 사회보장기본법 제26조 제2항이 청년수당 문제를 계기로 논란이 되자 여러 건의 개정안이 발의 되었다. 지자체가 신규 복지사업을 시행할 때 보건복지부 장관에게 사업 내용을 ‘통보’만 하면 되도록 하는 내용의 법 개정안이 발의[67]되는가 하면, ‘협의·조정’하는 조항을 삭제해 자율적·탄력적으로 운영할 수 있도록 하는 법 개정안도 발의되었다.[68] 이에 반해 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 보건복지부와 중앙·지자체 간 명확히 ‘사전 합의’토록 하는 법 개정안도 발의되었다.[69]

---

63) 보건복지부, 보건복지부, 서울시의 청년수당 대법원 제소에 엄정히 대응키로, 보도자료, 2016. 8. 19, 3면.

64) 법제처·한국법제연구원, 법령용어사례집, 2003, 2519면.

65) 현암사, 법률용어사전, 2011, 1426면.

66) 조성제, 행정법상 협의제도에 관한 고찰; 군사기지 및 군사시설보호법상 협의를 중심으로, 강원법학 40, 강원대학교 비교법학연구소, 2013, 349면.

67) 중앙정부가 해당 규정을 악용하여 지방자치단체의 신규 복지사업의 시행을 방해하는 사례가 대폭 늘어나고 있다. 서울시의 경우 지난 2년여 동안 청년단체 등과의 협의를 거쳐 청년활동지원제도를 준비하고 시범사업을 계획했으나 보건복지부의 반대로 사업 시행에 어려움을 겪고 있으며, 그 외에도 중앙정부가 2016년까지 지방자치단체의 복지사업 중 1,496개 사업을 통·폐합하도록 하는 등 지방자치단체를 압박하고 있는 실정이다. 해당 규정은 지방자치의 원칙 아래 중앙정부와 지방자치단체가 상호 협력하도록 한 것이며, 이를 마치 지방자치단체가 사회보장제도를 신설 또는 변경하려면 중앙정부의 허락을 받아야 하는 것처럼 해석하는 것은 문제가 있다(기동민의원 대표발의(의안번호 1602), 사회보장기본법 일부개정법률안, 2016년 8월 16일 발의, 1-2면).

68) 윤소하의원 대표발의(의안번호 950), 사회보장기본법 일부개정법률안, 2016년 7월 18일 발의; 위성곤의원 대표발의(의안번호 1342), 사회보장기본법 일부개정법률안, 2016년 8월 2일 발의.

69) 최근 일부 지자체가 ‘협의’의 의미를 단순한 의견교환 정도로 곡해하여 합의가 이루어지지 않았음에도 사회보장기본법상 협의의무를 준수했다고 주장하는 사례, 합의가 이루어지지 않아 위원회의 조정을 거쳐야 하는 사례 등이 발생하고 있어, 관련 규정을 보다 명확히 할 필요가 있다. 또한 합의·조정 결과가 예산편성 시 반영되도록 하여, 제도의 이행력을 강화하려는 것이다(박인숙의원 대표발의(의안번호 2223), 사회보장기본법 일부개정법률안, 2016년 9월 8일 발의, 1면).

3. 지방자치법 검토

> 제169조(위법·부당한 명령·처분의 시정) ① 지방자치단체의 사무에 관한 그 장의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해친다고 인정되면 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 시정할 것을 명하고, 그 기간에 이행하지 아니하면 이를 취소하거나 정지할 수 있다. 이 경우 자치사무에 관한 명령이나 처분에 대하여는 법령을 위반하는 것에 한한다.
>
> 제172조(지방의회 의결의 재의와 제소) ① 지방의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 판단되면 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 재의를 요구하게 할 수 있고, 재의요구를 받은 지방자치단체의 장은 의결사항을 이송받은 날부터 20일 이내에 지방의회에 이유를 붙여 재의를 요구하여야 한다.
>
> ⑦ 제1항에 따라 지방의회의 의결이 법령에 위반된다고 판단되어 주무부장관이나 시·도지사로부터 재의요구지시를 받은 지방자치단체의 장이 재의를 요구하지 아니하는 경우(법령에 위반되는 지방의회의 의결사항이 조례안인 경우로서 재의요구지시를 받기 전에 그 조례안을 공포한 경우를 포함한다)에는 주무부장관이나 시·도지사는 제1항에 따른 기간이 지난 날부터 7일 이내에 대법원에 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있다.

서울시의회 예산결산특별위원회는 2015년 12월 22일 청년수당과 관련한 예산(90억)이 포함된 서울시장이 제출한 2016년도 예산안을 의결하였고,[70] 정부가 이를 심의하는 과정에서 보건복지부는 사전협의를 거치지 않은 '청년활동지원사업'이 사회보장기본법을 위반했다는 이유로 2015년 12월 30일 지방자치법 제169조 제1항을 근거로 서울시에 청년수당제도의 시정을 명하는 한편 지방자치법 제172조 제1항에 따라 서울시장에게 재의요구를 지시하였다.[71]

하지만 서울시는 청년활동지원사업의 재의 요구를 지시하는 것은 주민복리에 관한 사무를 사실상 중앙정부에서 통제하겠다는 발상으로 지방자치를 옥죄고, 지방자치권을 본질적으로 침해하는 것이라고 보았고,[72] 2016년 1월 6일 보건복지부의 재의요구에 서울시장이 불응하였다.

---

70) 서울 청년활동 보장사업은 사업의 실효성에 대하여 논란이 있었으나, 현재 높은 청년실업률하에서 마중물로써 선제적 투자를 위하여 당초 제출한 원안을 의결하였다(서울특별시의회, 내년도 서울시 예산 27조 5,037억원 의결, 토요저널, 2015. 12. 22, http://blog.naver.com/tynews/220575775590, 최종방문 2016. 10. 15).

71) 복지부, 서울시·성남시 등에 예산안 재의요구 통보, 아주경제, 2015. 12. 30, http://www.ajunews.com/view/20151230174216261, 최종방문 2016. 10. 15.

72) 서울시, 청년수당 복지부 직권취소 대법원에 제소…복지부 "엄정대응"(종합), 서울신문, 2016. 8. 19, http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20160819500202, 최종방문 2016. 10. 14.

보건복지부는 2016년 1월 14일 지방자치법 제172조 제7항에 따라 서울시의회를 상대로 대법원에 '예산안의결 무효확인의 소' 및 '예산안 집행정지신청'을 제기하였다.[73]

여기서도 가장 문제가 되는 것은 서울시가 사회보장기본법을 위반했냐는 것이다. 그 이후의 문제들은 서울시가 사회보장기본법을 위반하지 않았다고 판단한다면 일어나지 않았을 일들이기 때문이다. 하지만 앞에서 언급한 바와 같이 서울시와 보건복지부 양측 주장의 옳고 그름을 판단하는 것은 쉽지 않다.

4. 지방교부세법 검토

제11조(부당 교부세의 시정 등) ② 행정자치부장관은 지방자치단체가 법령을 위반하여 지나치게 많은 경비를 지출하였거나 수입 확보를 위한 징수를 게을리한 경우에는 그 지방자치단체에 교부할 교부세를 감액하거나 이미 교부한 교부세의 일부를 반환하도록 명할 수 있다. 이 경우 감액하거나 반환을 명하는 교부세의 금액은 법령을 위반하여 지출하였거나 징수를 게을리하여 확보하지 못한 금액을 초과할 수 없다.
지방교부세법 시행령 제12조(교부세의 반환 또는 감액) ① 법 제11조제2항에 따른 지방자치단체가 법령을 위반하여 지나치게 많은 경비를 지출하였거나 수입 확보를 위한 징수를 게을리한 경우와 그에 따른 교부세의 감액 또는 반환 금액의 범위는 다음 각 호에 따른다. 9.「사회보장기본법」제26조제2항 및 제3항에 따른 협의·조정을 거치지 아니하고 사회보장제도를 신설 또는 변경하여 경비를 지출하거나 협의·조정 결과를 따르지 아니하고 경비를 지출한 경우: 협의·조정을 거치지 아니하거나 협의·조정 결과를 따르지 아니하고 지출한 금액 이내

서울시는 2015년 12월 27일 사회보장기본법상의 협의·조정 결과에 따르지 않는 경우 지방교부세를 감액하도록 규정한 '지방교부세법 시행령'에 대해 헌법재판소에 권한쟁의 심판을 청구하였다.

위의 지방교부세법 시행령은 지난 2015년 12월 10일 "인구구조 등 행정환경 변화로 지방자치단체의 사회복지 수요가 증가함에 따라 부동산교부세를 배분하는 경우 사회복지의 비중을 확대하고[74], 지방자치단체가 지방재정법, 보조금 관리에 관한 법률 또는 사회보장기본법

73) 황성욱, "서울시 청년수당의 절차적 정당성 문제 -법적인 검토", 서울시 청년수당, 약인가 독인가 토론회(2016.4.21.), 2016. 19-20면.

74) 지방자치단체의 사회복지 지출 비중이 증가함에 따라 특별자치시·시·군 및 자치구에 배분하는 부동산교부세의 교부기준 중 사회복지의 비중을 종전의 100분의 25에서 100분의 35로 확대하였다(지방교부세법 시행령 제10조의3 제1항 나목).

을 위반하여 경비를 지출한 경우에도 지방교부세를 감액하거나 반환을 명할 수 있도록" 하는 등의 내용의 개정이 있었다.[75] 즉, 지방자치단체가 사회보장제도를 신설 또는 변경할 때 정부 협의를 거치지 않으면 지방교부세를 감액할 수 있다는 내용의 개정이었다. 이는 성남시의 청년배당과 서울시의 청년수당을 겨냥한 것이라는 지적이 있었다.[76]

한편, 서울시장은 최근 헌법재판소에서 개최된 권한쟁의심판청구 공개변론서한에서 "중앙정부가 예산과 조직에 대한 강력한 통제력을 행사하는 가운데 대통령령을 통해 지방정부를 통제하는 권한까지 갖게 된다면 이는 자치와 분권에 역행하는 퇴행의 길을 열어놓는 길이 될 것"이라고 밝혔으며, 아울러 "중앙 정부의 강력한 통제와 효율성을 강조하는 행정 획일주의로는 다양해진 국민의 삶의 질을 높이지도 못하고 급변하는 세계에 대처할 수도 없다. 이번 결정이 헌법상 지방자치제도의 보장이라는 면에서 역사적인 계기가 될 것"이라고 강조했다.[77]

이는 헌법재판소의 최종 결정이 나와야 알 수 있겠지만 서울시장의 주장에 일면 타당성이 있어 보인다. 즉, 중앙정부가 추진하는 사회보장제도가 아닌 새로운 정책을 지방정부에서 실시하는 경우 정부와의 협의(동의 또는 합의에 가까운)를 거쳐야지 만이 추진할 수 있다는 것으로 해석되는데, 현행법대로 라면 지방자치단체들이 예산의 많은 비중을 차지하고 있는 지방교부세의 감면 위험에 노출되면서 까지 새로운 사회보장제도를 추진하려는 지방자치단체가 얼마나 있을지 의문이다.[78] 이는 지방자치단체의 참신한 정책들을 통제하는 수단이 될 것이며, 정책의 다양성을 해치는 결과를 가져오지는 않을까 우려된다.

---

75) 법제처, 국가법령정보센터, 지방교부세법 시행령 일부개정(개정이유), 2015.12.10 [대통령령 제26697호, 시행 2016.01.01]

76) 박원순, 권한쟁의심판청구 공개변론 "지방교부세법 시행령, 지방자치에 역행", 머니투데이, 2016. 9. 8, http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2016090809444445388&outlink=1, 최종방문 2016. 10. 14.

77) 박원순, 권한쟁의심판청구 공개변론 "지방교부세법 시행령, 지방자치에 역행", 머니투데이, 2016. 9. 8, http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2016090809444445388&outlink=1, 최종방문 2016. 10. 14.

78) 우리나라가 재정분권이 명확히 이루어지기 힘든 이유 중 하나가 지방자치단체의 재정자립도가 낮기 때문이다. 중앙정부와 지방자치단체의 재정운용 양상을 보면 세수는 국세:지방세가 약 8:2인 반면 예산사용액은 국가:지자체(교육청 포함)가 약 4:6으로 역전되어 있다. 즉, 지자체는 중앙으로부터 받는 이전재원에 상당부분 의존하는데, 각종 국고보조사업에 대한 지원금과 지역 균형발전 측면에서 열악한 지자체에 더 많은 재원이 지원되는 교부세가 포함된다(박주희, 중앙정부와 지자체의 청년정책 상호보완 방향, 청년의 일과 자립을 위한 긴급토론회 -서울시 청년수당, 천년 자립을 위한 것인가?-, 국회 환경노동위원회 새누리당 의원단 주최 토론회(2016.8.16.), 2016, 2면).

5. 행정절차법 검토

> 제21조(처분의 사전 통지) ① 행정청은 당사자에게 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 처분을 하는 경우에는 미리 다음 각 호의 사항을 당사자등에게 통지하여야 한다.
> 1. 처분의 제목
> 2. 당사자의 성명 또는 명칭과 주소
> 3. 처분하려는 원인이 되는 사실과 처분의 내용 및 법적 근거
> 4. 제3호에 대하여 의견을 제출할 수 있다는 뜻과 의견을 제출하지 아니하는 경우의 처리방법
> 5. 의견제출기관의 명칭과 주소
> 6. 의견제출기한
> 7. 그 밖에 필요한 사항
> 제22조(의견청취) ③ 행정청이 당사자에게 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 처분을 할 때 제1항 또는 제2항의 경우 외에는 당사자등에게 의견제출의 기회를 주어야 한다.

서울시는 보건복지부장관의 직권취소 처분은 행정처분 취소이기 때문에 행정절차법에 따라 수익자의 권리를 보장받아야 하는 청년수당 대상자들에게 사전통지를 했어야 하는데 하지 않았고,[79] 의견을 제출할 기회도 부여하지 않아 절차상에도 문제가 있다며 "위법한 처분"이라고 주장하고 있다. 하지만 보건복지부는 "절차를 위반한 서울시에 대해 시정명령과 직권취소 조치를 한 것은 적법하며 청년들의 권익을 침해한 것도 아니다"며 "직권취소는 더 큰 사회적 문제를 예방하기 위한 불가피한 조치로 행정절차법 위반에 해당하지 않는다"고 주장하고 있다.[80]

Ⅳ. 결 론

서울시의 청년수당 정책은, 법률상 중앙정부와 협의절차 경료 여부로 법적 분쟁까지 일으키고 있지만 사실 그 논쟁의 핵심은 따로 있다. 중앙정부는 지자체의 포퓰리즘이라고 비판하고 나아가 중앙정부의 고용정책과의 중복을 우려하고 있다. 이에 반해 서울시는 '지자체가 그 주민들에게 그 정도도 못해주느냐'며 반박하고 있고, 중앙정부의 고용정책과 중복되지 않는다고 주장한다.[81] 양측 모두 일면 타당성이 있는 주장이라 생각된다. 하지만 앞에서

79) [대법에 간 청년수당] "'청년수당' 직권취소는 재량권 남용", news1, 2016. 8. 19, http://news1.kr/articles/?2751742, 최종방문 2016. 10. 14.

80) 서울시, 청년수당 복지부 직권취소 대법원에 제소…복지부 "엄정대응"(종합), 서울신문, 2016. 8. 19, http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20160819500202, 최종방문 2016. 10. 14.

살펴본 바와 같이 청년수당은 많은 한계점과 문제점이 존재한다. 하지만 청년수당제도가 시범사업이라는 것을 기억할 필요가 있다. 이 사업이 정말 청년들에게 도움이 되는지, 긍정적인 효과가 나타나는지에 대한 검토가 필요할 것이다. 그래서 긍정적인 측면이 많이 부각된다면 대상을 확대해 나가면 될 것이고, 반대로 그렇지 못하다면 정책을 축소 또는 폐지하면 될 것이다.

이런 측면에서 본다면 중앙정부와 지방자치단체는 갈등의 대상이 아니라 협력과 분업이 필요한 시점이라 생각된다. 청년수당정책에서는 안타깝게도 보건복지부와 서울시의 갈등이 문제가 되었지만 제2의, 제3의 서울시가 더 이상 나와서는 안된다. 그때마다 지금처럼 갈등을 빚게 된다면 이로 인한 손실은 고스란히 국민들에게 돌아갈 것이다.

참고문헌

강남훈, “성남시 청년배당 논쟁과 경험”, 비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집, 2016.

권 혁, 일과 자립을 위한 청년정책의 방향, 청년의 일과 자립을 위한 긴급토론회 -서울시 청년수당, 천년 자립을 위한 것인가?-, 국회 환경노동위원회 새누리당 의원단 주최 토론회(2016.8.16.), 2016.

김원식, “청년수당, 왜문제인가?: 청년정책의 방향, 국회 토론회 자료(2016.8.29.), 2016.

김종진, 지방정부의 청년수당과 청년배당 도입 의미와 시사점, 더불어민주당 긴급토론회: 청년활동지원(청년수당)으로 본 청년 구직지원 및 구직안전망, 2016.

바른사회시민회의, “2030 여론을 통해 본 서울시 청년수당 정책”, 바른사회시민회의 @FactBrief, 2016.

박주희, 중앙정부와 지자체의 청년정책 상호보완 방향, 청년의 일과 자립을 위한 긴급토론회 -서울시 청년수당, 천년 자립을 위한 것인가?-, 국회 환경노동위원회 새누리당 의원단 주최 토론회(2016.8.16.), 2016.

백경훈, 청년일자리 정책과 청년수당 정책의 미스매치, 서울시 청년수당, 약인가 독인가 토론회(2016.4.21.), 2016.

법제처·한국법제연구원, 법령용여사례집, 2003.

정재철, ‘청년수당’과 ‘청년배당’은 ‘청년포퓰리즘’인가?, 민주정책연규원 이슈브리핑(2015-30

81) 권혁, 일과 자립을 위한 청년정책의 방향, 청년의 일과 자립을 위한 긴급토론회 -서울시 청년수당, 천년 자립을 위한 것인가?-, 국회 환경노동위원회 새누리당 의원단 주최 토론회(2016.8.16), 2016, 1면.

호), 2015.
조동근, 청년배당, 쾌락 위해 영혼 팔라는 '메피스토' 유혹, 서울시 청년수당, 약인가 독인가 토론회(2016.4.21.), 2016.
조성제, 행정법상 협의제도에 관한 고찰; 군사기지 및 군사시설보호법상 협의를 중심으로, 강원법학 40, 강원대학교 비교법학연구소, 2013.
현암사, 법률용어사전, 2011.
황성욱, "서울시 청년수당의 절차적 정당성 문제 -법적인 검토", 서울시 청년수당, 약인가 독인가 토론회(2016.4.21.), 2016.

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

지방자치단체 복지사업의 지속가능성 심사전략과 기준 : 스위스 지속가능성심사 모델을 토대로

배건이 (한국법제연구원 부연구위원)

1. 서

지속가능성심사는 법률안을 비롯해 국가의 모든 계획의 장기적 영향을 예측하여 분석하는 입법론적 도구로서, 독일과 스위스 등의 유럽내 주요국가에서는 국가조치의 장기적 효과를 분석하는 툴로 활용하고 있다. 현재 시행하는 국가행위가 장기적으로 어떤 영향을 미칠지는 고려하는 것은 지속가능한 발전이라는 국가목표의 달성을 반드시 필요한 항목일 것이다. 또한 이런 지속가능한 발전이라는 국가목표는 지방분권화 이후 지방자치단체가 지역사회에서 실질적인 국가행위를 집행하고 있는 수행자이라는 점에서 볼 때, 진정한 목표의 달성은 지방자치단체의 역할이 효과를 발휘할 때 가능할 것이다. 특히 지방자치단체의 복지사업은 지역사회의 사회적 안정망의 구성과 사회적 역대를 강화하여 국가통합으로 이어지기 때문에 더더욱 지속가능성의 관점에서 장기적 영향을 높혀야 하는 분야일 것이다. 따라서 본 발제에서는 스위스에서 국가의 주요프로그램에 시행되고 있는 지속가능성심사 방식에 대한 고찰을 바탕으로 그 모델에 기반해 지방자치단체의 복지사업을 대상으로 한국적 적용가능성을 검토해 보고자 한다.[1)]

1) 스위스의 지속가능성심사에 대한 부분은 2012년 한국법제연구원에서 직접 수행한 “입법평가시 지속가능성심사의 적용에 관한 연구”를 토대로 재작성 되었음을 밝힌다.

2. 지속가능성심사의 의의 및 성립배경

(1) 지속가능성심사의 개념 및 특성

지속가능성심사(Nachhaltigkeitsprüfung)는 국가의 계획(Vorhaben)을 지속가능한 발전이라는 목표에 따라 평가하고 최적화하는 것을 목적으로 하는 객관적 분석도구이다.[2] 지속가능성 개념이 각 국가에 수용되면서 지속가능발전전략을 통해 국가의 미래상을 적극 실현하는 장기적 정책과 계획이 수립되었는데, 이를 보다 구체화 하고 실효성 있게 만드는 방법이 바로 지속가능성심사인 것이다. 왜냐하면 실질적인 정책결정과정에서는 적어도 모든 목표가 동시에 실현될 수 없기 때문에, 지속가능성심사는 목표간 형량을 통해 국가의 행위를 보다 명료하게 만드는데 기여한다. 하지만 이런 최적화 결과가 정책결정을 대체하는 것이 아니라 정책결정권자에게 정확한 정보를 제공하여 선택가능성을 투명하게 만드는데 지속가능성심사의 중요한 의의가 있다. 따라서 지속가능성심사는 분석기능(Analyseinstrument)과 소통기능(Kommunikationsinstrument)을 갖는다. 지속가능성심사는 목표간 경합과 갈등을 전문적인 근거에 따라 분석하여 의도하지 않은 장기적 결과(Langfristige Folgen)까지 제시하기 때문에 법안준비과정에서 지속가능발전이라는 목표를 보다 주의하게 되고, 이는 질 좋은 정책결정으로 이어질 수 있다. 이어서 지속가능성심사는 질적 평가기법인 만큼 실행과정에서 전문가 및 법안 당사자 그리고 관련자들을 시스템적으로 연결하여 논의하는 과정을 갖는다. 입법평가를 질 좋은 법안마련을 위한 의사소통으로 이해하는 유럽식 사고방식에서 볼 때, 지속가능성심사과정에서 이뤄지는 사전논의과정이 갖는 진정한 의미는 법안의 하자나 흠결을 사전에 방지하는데 있는 것이 아니라, 정책결정과정에서 논해질 수 없는 세부사항까지 주의 깊게 의견을 교환하여 합리적인 조정을 꾀할 수 있다는데 있다.[3]

(2) 지속가능성심사의 성립배경 및 근거

지속가능성심사는 다양한 형태로 일부 국가의 입법론적 도구로서 개발되었는데, 독립적인 심사도구로서 이용되고 있기는 하지만 규제영향평가 또는 입법평가에 있어 장기적 영향을 분석하는 기법으로 사용되기도 한다. 이에 따라 입법과정 및 정책결정과정에서 지속가능성

---

2) Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung: Leitfaden für Bundesstellen udn weitere Interessierte, 2008, Bern, S. 4

3) Ernst/Jakob/Veit, Gestaltung einer Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der GFA, Berlin, 2009, S. 13; 배건이, 입법평가시 지속가능성심사의 적용에 관한 연구, 한국법제연구원, 2012, 22-25면

심사를 활용하고 있는 대표적인 국가인 스위스를 중심으로 한국과 비교하여 지속가능성심사의 성립배경 및 근거를 고찰하고자 한다.

스위스의 경우 1997년부터 지속가능발전전략을 수립하기 시작하였고 1999년 연방헌법개정시 제2조 제2항에 지속가능성을 국가목표(Staatsziel)조항으로 설정하여 국제적인 흐름에 맞춰 국내법을 변화시켰다. 반면 연방헌법 개정 당시 제170조에 모든 국가조치에 대한 의회의 실효성 심사권을 인정하여 입법평가의 제도적 기반 역시 마련하였다. 이후 연방내각은 2002년 지속가능성전략부터 연방공간개발부(Bundesamt für Raumentwicklung)에게 정책안의 사전검토와 최적화를 위한 평가도구개발을 위임하였다. 이에 따라 연방공간개발부는 2004년 지속가능성심사의 이론적 근거를 제시하고 2007년 연방차원의 지속가능성심사모델을 개발하여 이를 토대로 이듬해 지속가능성심사 입문서(2008)를 발간하여 단계적으로 심사모델을 체계화 시켰다.[4)]

지속가능성심사의 법적 근거는 먼저 연방헌법과 의회법에서 찾을 수 있다. 미래세대에 대한 공동노력과 책임의식을 언급한 헌법전문을 비롯해 지속가능한 발전을 국가목표조항으로 설정한 제2조 제2항(Art. 2 Abs. 2 BV)을 들 수 있다. 위 조항들의 특징은 앞서 언급한 것처럼 구체적인 권한위임 또는 권리의 근거로 인용되지 않고 보충적인 해석기준(Auslegungshilfe)으로 작용할 뿐이다.[5)] 생존의 물적 기반이 되는 환경은 필수적인 고려대상이 되므로 지속가능성이라는 목표는 기본적으로 환경보호조항과 연결되며 스위스 연방헌법은 제4절 환경 및 국토정비편에서 제73조에 지속가능성이 확고한 원칙임을 재차 강조하고 있다. 지속가능성심사는 사전적 입법평가의 도구로서 헌법 제170조 실효성심사조항과도 연결되며, 법률차원에서는 의회법 제141조 제2항에 그 심사기준이 구체화 되어 있다. 동 조항은 2008년 부분개정을 통해 g호에 “경제, 사회, 환경 그리고 미래세대에 대한 영향”을 평가할 것을 의무화 하였다. 이에 따라 법률안에 대한 사전적인 입법평가 결과를 취합하여 의회에 제출하는 역할을 하는 연방내각은 법률초안에 관한 연방내각의 공식입장지침서를 수정하여 지속가능성심사 결과를 반영해야만 한다.[6)]

---

4) Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung von Projekten auf der Ebene der Kantone und Gemeinden, Bern, 2004; Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung von Projekten auf der Ebene der Kantone un Gemeinden, Bern, 2007; Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung. Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte, Bern, 2008

5) Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender(Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung- Kommentar, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf, 2008, S. 52

6) Schweizerische Bundeskanzlei, Botschaftsleitfaden, Bern, 2012, S. 22-24

〈표 1〉 스위스 지속가능성심사의 법적 근거

법조문	내 용
연방헌법전문	...미래세대에 대한 공동의 성과와 책임을 자각하며...
연방헌법 제2조 제2항 국가목표	스위스 연방은 국가의 공공복리, 지속가능한 발전, 내적결합 및 문화적 다양성을 촉진한다.
연방헌법 제73조 지속가능성	연방 및 칸톤은 자연의 지속가능한 균형, 특히 그 복원과 인간에 의한 이용을 확립하도록 노력한다.
연방헌법 제170조 실효성 심사	연방의회는 연방의 조치가 실효성에 의해 심사되는지에 관해 주의를 기울여야 한다.
의회법 제141조 법률초안에 대한 공식입장	제1항 연방내각은 법률초안을 공식입장과 함께 연방의회에 제출한다. 제2항 구체적 진술이 가능한 한, 연방내각은 법률안에 대한 공식입장에서 특히 다음 항목들을 밝힌다: a. 법적근거, 기본권에 미치는 영향, 상위 법률과의 일치성과 유럽법률과의 관계 b. 법률안으로 인해 예정된 권한위임 c. 사전 의회절차에서 이와 관련된 연방내각의 견해와 대안 그리고 공식입장에 대한 논의 d. 법률공포로 인해 예정된 변경, 이런 변경으로 인해 계획될 수 있는 평가 및 사전 의회절차에서집행유용성에 대한 심사 e. 연방과 칸톤, 자치단체에 미치는 법률공포와 집행의 인적·재정적 영향과 비용충당의 종류와 방법, 재정계획에 미치는 영향 및 비용과 편익의 관계 f. 경제·사회·환경·미래세대에 미치는 영향 g. 법률공포와 입법계획과의 관계 h. 양성평등에 미치는 영향

아직까지 입법평가가 제도화 되어 있지 않은 우리나라에서 법률안에 대한 장기적 영향에 대한 평가를 중시하는 독일식의 지속가능성심사 방식은 도입여부에 대한 기대가능성이 낮다고 판단된다. 따라서 오히려 연방 입법 및 주요 프로그램에 이르기까지 필요성이 인정되는 경우 지속가능성심사를 시행하여 국민에게 그 정보를 공개하고 있는 스위스적 지속가능성심사 모델이 지역의 복지사업에까지 폭넓게 적용될 수 있으리라 생각된다. 따라서 이후 발제의 내용에서는 스위스의 지속가능성심사 모델을 중심으로 한국의 지방자치단체의 복지사업에 수용가능한 지속가능성심사 방식을 검토해 보고자 한다.

3. 지속가능성심사의 주요내용

(1) 지속가능성심사의 범위 및 대상

스위스 지속가능성심사는 브룬트란트 보고서에서 언급한 지속가능성 개념의 3영역을 그대로 수용하여 기본적으로 환경, 경제, 사회에 미치는 장기적 영향을 심사범위로 설정하였다. 지속가능성개념이 세대간 형평의 관점에서 환경적 요인을 고려하고 경제시스템과 사회적 구조의 균형을 이루는 것을 중요시 한다면, 지속가능성심사는 이를 토대로 장기적이고 거시적 관점에서 국가의 적극적 미래형성을 위해 기반이 되는 환경, 경제, 사회 영역에 미치는 영향을 평가하여 국가조치의 최적화 대안을 마련하는 데 있기 때문에 자연스레 국제환경법상의 범주화를 따른 것이다. 실무적 관점에서 보자면 입법과정을 지연시키지 않고 부처별 영향평가와 중복되지 않도록 하기 위해서는 지속가능성심사의 영역을 보다 세밀하게 분류하여야 했는데, 연방내각은 다음과 같이 연방차원의 지속가능성심사 영역을 범주화 하여 심사의 효율성을 기하고 있다.

〈표 2〉 지속가능성심사의 3영역

환경	경제	사회
- 자연공간, 종의 다양성 - 식량자원 - 천연자원 - 물, 토양, 공기, 기후 - 환경영향, 환경재해, 사고위험	- 수입, 고용 - 생산자본의 유지/확대 - 경쟁력, 혁신력 - 시장구조, 실질비용 - 공공경제	- 건강, 안전 - 교육, 자기계발 - 문화, 사회적 가치 - 법적 평등, 법적 안전, 양성평등 - 연대성

사전적인 입법평가의 대상은 법률 및 법률안을 비롯해 초안, 프로그램약정, 정보캠페인처럼 아직 법형식을 갖추지 못한 모든 국가조치를 포함하므로, 지속가능성심사 역시 사전적 입법평가와 동일한 심사대상을 갖는다. 다만 지속가능성심사의 목적이 국가의 장기적 발전계획을 구체화하고 그 영향을 분석하는데 있는 만큼 장기적 효과와 관련된 법률개정, 계획, 프로그램, 전략 또는 중요한 의미의 프로젝트가 주요 심사대상이 된다 하겠다. 예를 들어 지속가능성전략에 따른 국가의 중요계획인 경우 계획안의 모든 직·간접적 또는 의도한 효과 또는 부수효과까지 체계적이고 통합적으로 분석하여 최적의 계획안을 제시하게 된다.[7]

7) Wachter, Nachhaltige Entwicklung; Das Konzept und seine Umsetzung in der Schweiz, 2. Aufl., Zürich, 2009, S. 163

2002년 지속가능발전전략부터 연방내각에 의해 정책안의 사전 검토와 최적화를 위해 연방공간개발부에게 그 평가도구개발을 위임하였다. 이를 통해 연방개발부(Bundesamt für Raumentwicklung)는 2004년 지속가능성심사의 이론적 근거를 제시하고, 2007년 칸톤과 게마인데에 시범 적용하였으며 이를 토대로 2008년 지속가능성심사 입문서를 발간하여 심사도구에 대한 국민적 이해를 얻고자 하였다.[8)]

(2) 지속가능성심사의 기준

지속가능성심사의 기준은 실질적인 심사시 법률안 및 국가조치의 지속가능성을 평가할 때 적용되는 척도를 의미한다. 법률안 의 장기적 영향을 분석하는데 초점을 맞추는 경우라면 입법평가의 일반적인 기준(효과성, 효율성, 이행가능성, 체계적합성, 투명성등)도 그 범주에 포함된다.

1) 절차성(Prozesscharakter)

지속가능성심사의 진행과정에서 법안에 대한 전문가 및 이해관계자의 의사소통과 상호피드백(소통기능)은 해당 법률안의 목표를 명확히 하고 방향성을 제시한다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 바로 이런 점은 지속가능성심사가 입법과정에서 중요한 대화수단(Dialog)으로 인식되고 있다는 것을 말해준다.[9)] 이를 토대로 볼 때 절차성(Prozesscharakter)이란 지속가능발전전략에 따라 수립된 국가계획과 조치에 관한 다양한 이익을 조정하는 공적 절차를 입법과정에 포함시켜야 한다는 것을 의미한다. 국가의 장기적 미래를 형성하기 위해 입법과정에서 지속가능성심사와 같은 정책자문도구를 활용해 다양한 이해관계의 충돌을 사전에 예측하여 조정하여 정책결정의 합리성을 강화하는 것이다. 절차성의 강조는 입법안 작성과정뿐만 아니라 국가전략 및 계획과 같은 국가의 모든 조치를 마련하는 과정에도 적용될 수 있으며, 그 과정에서 국가목표로서 지속가능성이 어느 정도까지 실현될 수 있는지를 고려하여 최적화 방안을 도출하고 이를 통해 장기적 관점의 정책을 유도하는 것이다.[10)]

---

8) Bundes für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung von Projekten auf der Ebene der Kantone und Gemeinden, Bern, 2004; Bundes für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung von Projekten auf der Ebene der Kantone un Gemeinden, Bern, 2007; Bundes für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung. Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte, Bern, 2008

9) Ernst/Jakob/Veit, Gestaltung einer Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der GFA, Berlin, 2009, S. 13

10) 김경제 외 3인 역, 입법평가의 적용, 한국법제연구원, 2011, 349면; Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung: Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte, 2008, Bern, S. 6

2) 통합성(Umfassend)

지속가능성심사는 가능한 한 광범위하고 통합적어야 한다. 환경·경제·사회적 영향과 그 상호작용 그리고 부수적 효과에 이르기까지 예상가능한 한도 내에서 포괄적 접근을 통해 분석해야만 한다. 통합성의 의미는 2가지 방향에서 관철되어야만 하는데, 첫째 지속가능성심사의 결과적 측면을 위함이다. 입법평가는 국가조치에 관한 규범·경제·사회·환경적 영향을 분석해야만 하는데, 개별 영향평가영역이 발전하면서 각 영역별로 지나치게 독립된 결과가 나오자 오히려 결과의 취합이 어려워지게 되었다. 이럴 경우 최적화 대안의 도출이 점점 어려워질 수 있기 때문에 지속가능성이라는 통합적 관점을 제시하여 총합평가로서 입법평가의 본래 기능을 유지하고자 함이다.[11] 둘째 지속가능성심사의 범위와 대상적 측면에서 통합성은 계속 관철되어야만 한다. 왜냐하면 지속가능성은 전략수립과정에서 중점방향이 수립되고 지속가능성심사과정에서 세부적인 개별 관점이 명확해지기 때문에 포괄적 범위와 대상을 심사한다할지라도 근본적으로 정책결정과정에서 합의된 지속가능성 요소로 통합되어야만 지향점을 잃지 않고 추진력을 얻을 수 있다.[12]

3) 적용지향성(Umsetzungsorientiert)

지속가능성심사는 국가의 전략, 프로그램 등을 직접적인 대상으로 하기 때문에 가능한 유의미한 결과를 얻기 위해 적용가능한 심사방법과 기준들을 제시해야만 한다. 예를 들어 재정의 지속가능성의 경우 심사결과에서는 편익과 비용의 산정뿐만 아니라, 재정적으로는 비효과적이지만 지속가능성 관점에서 보았을 때는 의미가 있는 결과를 분석해내야만 한다. 이를 위해 필요한 것은 먼저 지속가능성심사범위를 구체화하고 심사에 적용되는 체크리스트를 명확히 해야 할 뿐만 아니라, 마지막 과정에서 추상적 결과치를 계량화 하는 작업을 해야만 한다. 스위스의 경우 연방차원에 적용되는 국가조치 및 계획에 대한 지속가능성심사시 Excel-Tool을 개발하여 사용하고 있다.[13]

(3) 지속가능성심사의 절차

스위스는 지속가능성심사절차를 입법예고의 일반적 절차와 통일하여 그 내용을 점점 심화시켰다.[14] 대부분 연방차원의 장기적 계획을 수립할 경우 연방공간개발부가 지속가능성심사

---

11) 김경제 외 3인 역, 입법평가의 적용, 한국법제연구원, 2011, 349면

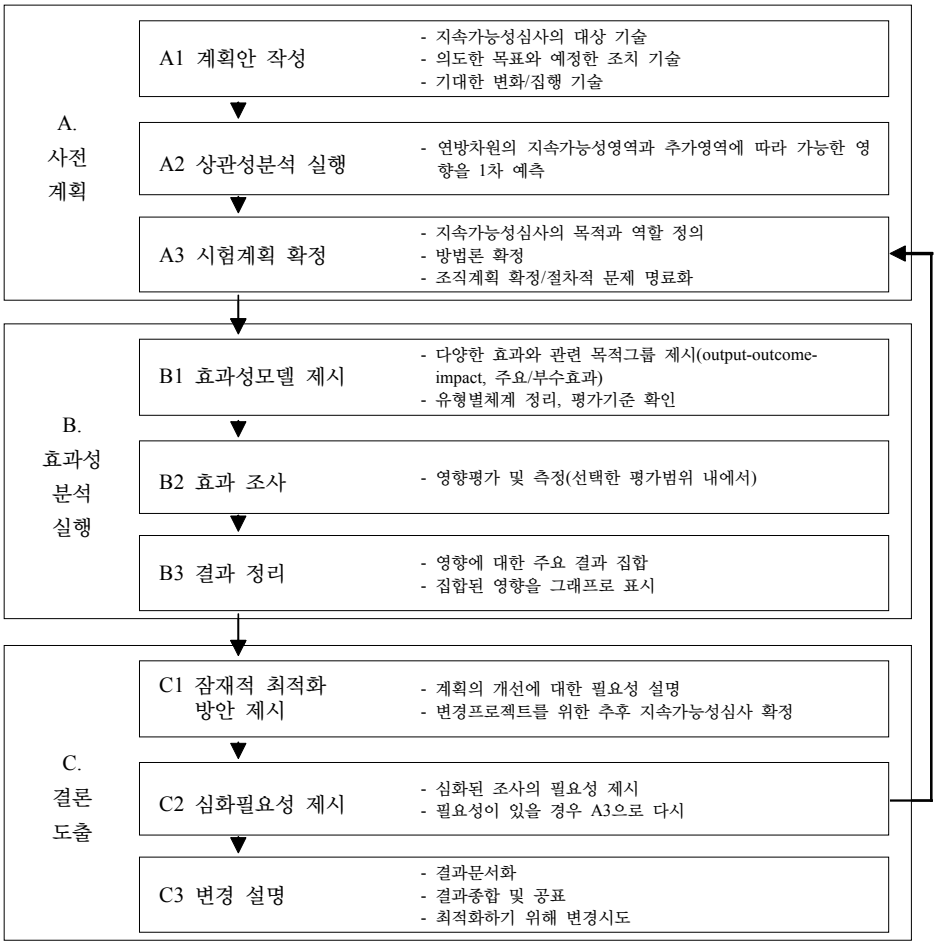
12) Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung: Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte, 2008, Bern, S. 6

13) http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00270/03005/index.html?lang=de

14) 배건이 譯, 법안심사를 위한 사전적 입법평가와 그 방법, 한국법제연구원, 입법평가연구 제5호,

를 통해 계획안(Vorhaben)을 검토하는 것이 일반적이며, 심사결과는 일차적으로 연방내각이 취합해 의회법 제141조 제2항 g호에 따라 연방내각의 법률안에 대한 공식입장에 기술되어 최종적으로 의회에 보고된다. 이와 같은 지속가능성심사의 과정은 크게 상관성분석(Relevanzanalyse)과 효과성 분석단계(Wirkungsanalyse)로 나뉘는데, 심사대상인 국가계획 또는 법률안이 지속가능성 범주에 포함되는지를 먼저 파악한 후 그 장기적 영향에 대한 효과를 분석하는 방식을 취하므로, 스위스 모델을 상관성-효과성분석형이라 칭하였다. 단계별 스위스의 지속가능성심사과정은 다음과 같다.[15]

〈표 3〉 지속가능성심사의 단계



2011, 261면

15) Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung. Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte, Bern, 2008, S. 14

사전적 입법평가 절차와 유사하며 사전계획단계에서 지속가능성심사의 영역인지를 확인하는 상관성분석을 통해 구체적인 심사대상을 확정하고, 의도한 목표와 조치의 예상가능한 효과를 1차로 간략히 예측한다. 특히 상관성분석은 2단계 과정으로 이뤄지는데 먼저 계획과 상위의 지속가능성범주 사이에 효과관련성(Wirkungszusammenhang)이 있는지를 기술하고, 이후 지속가능성상관성의 질적 심사에 대한 내용을 기술해야만 한다. 특히 효과관련성은 간략하게 특성을 표현하기 위해 표8에서 언급했던 것처럼 연방내각이 범주화 한 15개 카테고리에 따라 관련정도를 기호로 표시하게 된다. 이후 국가계획은 6개 질문리스트에 따라 그 내용을 질적으로 기술해야만 한다.

〈표 4〉 상관성분석의 체크리스트[16)]

지속가능성 심사의 대상기술	○ **국가계획의 목표와 배경** 1. 계획상의 주요목표와 하위목표는 무엇인가? 2. 어떤 상위의 효과를 달성하기 위해 노력할 것인가? 3. 예정한 계획이 정책상 어떤 과정을 필요로 하는가? ○ **국가계획상 개별 조치의 목록화** 1. 계획이 각각 다른 개별조치 또는 그룹별 조치에 따라 세분화 될 수 있는가? 2. 개별 조치의 특성을 어떻게 간결하게 기술할 것인가? 3. 언급한 목표와 그에 따른 조치들은 무엇인가?(분명한 관련 효과) ○ **관련 당사자** 1. 어떤 당사자들이 계획에 대해서 얘기해야하는가?(목표그룹) 2. 목표그룹에게 어떤 행동변화를 필요로 하는가? 3. 계획에 해당되지만, 직접적으로 얘기하지 않은 것은 무엇인가? 4. 당사자그룹을 어떻게 분류할 수 있는가?(사회적 지위, 성별, 영업의 내외 효과 등) ○ **의도하지 않은 부수효과** 1. 모든 경우 계획의 의도하지 않은 부수효과가 있는가?
상관성 기술	○ **상관성 기술에 대한 질적 심사를 위한 체크질문** 1. 3영역(환경, 경제, 사회)에 중요한 목표경합이 존재하는가?(한 영역은 개선되지만 반대로 다른 영역은 악화되는지) 2. 현재 이미 악화된 영역에 부정적 효과를 가져올 수 있는가? 3. 계획이 미래세대에게 부담을 전가하거나 영향을 주어서 역효과를 가져올 수 있는가? 4. 계획이 특정 리스크 또는 대규모 불안전과 연관되는가? 5. 계획수립시 목표경합을 최소화 할 수 있는 최적화 방안이 있는가? 만약 있다면 그 최소화 정도는 어느 정도인가? 6. 달성하려한 계획의 어떤 효과를 기대할 수 있는가?(국제적 효과 등)

16) 스위스 연방공간개발부가 작성한 지속가능성심사-개념 및 방법론적 근거(2004)에 따른 체크사항들을 종합하여 재구성한 것이다; Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung-Rahmenkonzept und methodische Grundlagen, Bern, 2004, S. 21-22

방법론과 심사자의 확정이 끝나면 효과성분석단계로 접어드는데, 1차 예측에서 나온 결과를 토대로 관련성을 유형별로 정리하여 심사모델을 구상하고, 그에 따른 심사기준을 확정한다.[17] 이와 같은 효과성분석을 위해 27개 유형의 체크리스트를 마련해 놓고 있다.[18] 이런 효과성 분석은 대강분석(Grob)과 정밀(Fein)분석으로 나뉘는데, 전자는 매우 빨리 진행할 수 있고 비용이 적게 들며 세부적 분석을 필요치 않고 사전지식을 보완하기 위해 전문가회의 중심으로 운영되는 방식을 말하며, 후자는 그와 반대로 개별 방법론을 통해 전문가그룹과 관련 당사자들이 모두 동원되어 참여하므로 많은 비용이 소요된다.[19] 이어서 선택한 범위 내에서 효과분석을 실시하여 주요결과를 종합정리하고 간략하게 그래프화 하여 명료하게 만든다. 마지막 결론도출과정에서는 기본적으로 계획안이 변경될 필요성이 있을 경우 그에 대한 합리적인 근거를 제시하며, 계획안은 다시 A3으로 환원되어 재차 심사되어야 한다. 계획안의 최적화를 목표로 지금까지 심사결과를 종합하여 문서화 하며 가능한 한 객관적이고 명료하게 기술되어진 보고서를 연방내각에 제출한다.

4. 지방자치단체 복지사업에 관한 지속가능성심사

(1) 지방자치단체의 복지사업 특성 및 현황

1991년 지방분권화 이후 복지부분에 분권화가 지속적으로 진행되어왔다. 이런 복지부분의 지방분권화는 과거 민간영역 중심의 비공식화된 복지서비스 제공 및 시설중심의 대상자 보호, 그리고 빈곤계층에 대한 중앙집권적이며 잔여적인 지원이 주를 이루었던 복지분야에서 '복지의 현대화'경향과 함께 질적 변화를 위한 체질변화를 의미하기도 하였다. 즉 최근 10여년 동안 지방자치단체 등을 제공주체로 하는 복지서비스가 공식화 되었고, 지역사회 중심 보호체제로 전환을 꾀하였으며 사회서비스 등이 전(全) 계층에 대한 보편적 복지 시행 등의 형태로 변화된 점을 꼽을 수 있을 것이다.[20]

이런 복지부분에 대한 지방분권화는 다음과 같은 주요 전개과정을 거치며 실시되었다. 특히 2003년 지방자치단체 중심의 복지사업 수행기반이 되는 「사회복지사업법」이 제정되고

17) Wachter, Nachhaltige Entwicklung; Das Konzept und seine Umsetzung in der Schweiz, 2. Aufl., Zürich, 2009, S. 193
18) http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00270/03005/index.html?lang=de
19) Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung-Rahmenkonzept und methodische Grundlagen, Bern, 2004, S. 28-29
20) 강혜규 외 1인, 지방자치단체-중앙정부 복지사업의 유사·중복 실태분석 및 조정방안 연구, 한국보건사회연구원, 2015, 77면

2005년부터는 복지사업 이양 등을 본격적으로 추진하기 위한 재정확충 차원에서 분권교부세 제도를 도입하기도 하였다.[21] 이어서 2012년에는「사회보장기본법」전면개정을 통해 범부처 간 복지사업정보연계를 추진하고 시군구의 복지사업 등에 대한 통합사례관리를 처음으로 실시하였으며, 이듬해 2013년에는 범정부적인 사회보장정보시스템을 구축하여 지방자치단체 복지사업에 대한 통합적인 정보관리가 가능하게 되었다.

〈표 6〉 복지부분 분권화 정책의 변화

시기	주요 정책 및 내용
2003년	○ 사회복지사업법 개정: 지자체 중심의 복지사업 수행 기반 마련
2004년	○ 사회복지사무소 시범사업(2004~06): 통합조사·서비스 연계 전문화 실험
2005년	○ (개정) 사회복지사업법 시행; 지역사회복지계획 수립 및 지역사회복지협의체 운영 ○ 지자체 사회복지직 증원(1,830명) ○ 복지사업 이양 등 지방화 본격 추진: 분권교부세제도 운영
2006년	○ 지자체 주민생활지원기능 강화 개편(2006~07) ○ 복지부 내 '사회서비스정책관 설치' 및 사회서비스관리센터 설립 ; 다수의 사회서비스 바우처사업 시행 준비
2008년	○ 복지부 내 공공-민간-정보 관련 복지전달 개선 TF 운영 ○ 시군구「희망복지129」모형 개발
2009년	○ 지자체 '민생안정추진단' 설치: 민생안정요원 900명 배치(계약직) ○ 시군구 사례관리 시범사업 실시 ○ 분권교부세제도 연장결정(2014년 까지) ○「복지전달체계 개선 대책」발표 (총리실 주관, 관계부처 합동) ; 249개 복지사업을 159개로 조정·정비, 현금성 복지급여를 단일계좌로 지급, 사회복지 통합관리망 구축, 민간사회복지시설 기능조정
2010년	○ 사회복지통합관리망(행복e음) 개통: 한국복지정보개발원 설치 ○ 시군구 "위기가구 사례관리 사업" 실시
2011년	○ 지자체 복지인력 증원 결정(7,000명)
2012년	○ 사회보장기본법 전면 개정 ○ 시군구 "희망복지지원단" 운영: 통합사례관리 실시 ○ 범부처 복지사업정보연계 본격 추진(복지부로 이관) ○ 복지부내 '복지행정지원국' 설치
2013년	○ (개정)사회보장기본법 시행 ○「지자체 복지사업」전수조사 및 정보 관리체계 마련 ○ 사회보장정보시스템(범정부) 구축 및 운영: 지자체 복지사업 정보관리

21) 분권교부세 제도는 국가사무의 지방이양의 일환으로 각 중앙부처가 관리해 오던 국고보조사업을 대폭정비하면서 지방자치단체에 필요한 재원을 보전해주기 위해 2005년 도입된 제도이다. 분권교부세는 지방교부세의 하나로 내국세의 0.94%를 재원으로 하여 이양사업의 성격을 분석하여 경상적 수요와 비경상적 수요로 구분하여 배분하였다, 이상용 사회복지 수요증대에 지방재정의 대응전략-복지재정의 충족을 위한 지방재정의 대응전략-, 지방재정 2007년 제2호, 한국지방재정공제회, 2007, 55면

이 같은 지방자치단체의 복지사업은 다음과 같은 특성을 갖고 있다. 첫째, 보충성 및 다양성을 꼽을 수 있다. 지방자치단체의 자체 복지사업은 거시적 관점에서 볼 때 중앙정부 복지사업에 대한 보완적 기능을 갖고 있으며, 중앙정부 차원에서 실시하지 못한 지역적 특성에 맞는 지역복지서비스의 개발 및 지원은 사회보장서비스의 다양성을 형성시켜주는 요인이 될 수 있다. 이런 지방-중앙연계적 관점에서 보면 지방자치단체에서 수행하고 있는 복지사업은 단순히 복지사업의 속성뿐만 아니라 중앙정부와의 관계 속에서 형성되는 속성들을 지니고 있다는 점을 알 수 있다. 둘째, 고유성과 능동성을 갖는다는 점이다. 최근 복지서비스에 대한 국민적 인식과 요구가 확대되면서 지방자치단체는 단순 중앙정부의 복지서비스 집행자가 아니라 복지서비스의 기획, 제공, 관리 등 능동적인 제공자로서의 역할로 그 기능이 확대되고 있다는 점이다. 따라서 복지부분의 분권화 이후 지방자치단체의 지역적 특성에 맞는 복지사업을 자체적으로 개발하여 시행하고 있다. 물론 예산 확대 및 중앙정부의 복지사업과의 차별성에 대한 요청이 있기는 하지만, 지역적 특성 및 지방자치단체 자체 복지사업의 고유한 운영은 복지실현이라는 국가목표를 고가 아래로부터 성과를 구축(지역사회 보호체제 실현)했을 때 가능하다는 점을 고려할 때 간과할 수 없는 중요한 부분이라 할 것이다.

이런 지방분권화 과정을 거쳐 형성된 지방자치단체 복지사업의 현황에 대해서 보다 구체적으로 들여다 보고자 한다. 지방자치단체가 수행하고 있는 복지사업은 크게 국고보조사업, 이양사업, 자체사업으로 구분할 수 있다. 대부분의 국고보조사업과 이양사업은 중앙부처가 기획하고 일정 예산을 보조하여 지방자치단체에게 집행하는 사업유형이다. 지방자치단체의 자체 사업은 지방자치단체 예산으로 지역의 특성과 환경을 고려하여 자체적으로 기획하고 집행하는 사업을 말한다. 현재 대부분의 지방자치단체의 복지사업은 중앙정부로부터의 보조사업 형식으로 수행되고 있다.[22)]

지방자치단체에서 수행하고 있는 복지사업수는 총40,217건이며, 이중 국가복지사업은 17,025(42%), 이양사업은 4,191건(10%), 자체사업은 19,001건(47%)이다. 지방자치단체가 수행하고 있는 복지사업수를 기준으로 볼 때, 국가사업보다 자체사업을 더 많이 수행하고 있음을 의미한다. 하지만 예산의 형평성 차원에서 보면 국가사업을 위해 204,905억원(77%)를 지출하고 있는 반면, 자체사업은 42,974억원(16%)를 지출하고 있다. 지방자치단체의 자체 복지사업의 경우 저예산 사업이 많기 때문에 사업부에 비해 예산의 규모는 매우 낮음을 알 수 있다.[23)]

---

22) 강혜규 외 1인, 전게서, 41면-43면

23) 함영진 외 3인, 지방자치단체 복지사업 특징 및 영향요인 분석, 한국보건복지정보개발원, 2012, 93-94면; 안영진, 사회복지정책의 분권화에 따른 지방자치단체의 사회복지재원 개선방안, 공법학연구 15집 제2호, 한국비교공법학회, 2014, 59면

〈표 7〉 지방자치단체 복지사업 유형별 건수

(단위: 건)

시도명	시군구	계	국가사업	이양사업	지자체 자체사업	시도명	시군구	계	국가사업	이양사업	지자체 자체사업
계	230	40,217	17,025 (43%)	4,191 (10%)	19,001 (47%)	전북	14	2,528	1,113	245	1,170
경기	31	6,812	2,654	461	3,697	충북	12	2,097	873	199	1,025
경북	23	3,802	1,594	344	1,864	인천	10	2,085	846	306	933
경남	18	3,341	1,407	277	1,657	대구	8	1,452	623	198	631
강원	18	3,287	1,418	308	1,561	대전	5	1,045	430	228	387
전남	22	3,021	1,448	243	1,330	울산	5	966	444	125	397
서울	25	2,860	1,039	238	1,583	광주	5	877	449	150	278
충남	15	2,850	1,197	249	1,404	제주	2	471	201	36	234
부산	16	2,539	1,220	571	748	세종	1	184	69	13	102

〈표 8〉 지방자치단체 사회복지예산 증가율

(단위: 조원)

구분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	연평균 증가율
총예산	107.0	115.4	128.0	144.4	156.7	149.7	156.2	151.1	156.9	4.9%
사회 복지 분야	129.9 12.1%	15.3 13.3%	18.8 14.7%	23.7 16.4%	29.2 18.6%	28.8 19.2%	29.2 18.6%	30.9 20.5%	35.0 22.3%	13.3%

저출산·고령화 등의 새로운 사회변화로 인해 지방자치단체 역시 새로운 공공영역에 대한 지출필요가 증가하면서 재정소요가 급격히 증가하고 있는 반면, 재정자립도는 그에 미치지 못해 세입이 매우 부족하여 재정적자가 발생하고 있는 상황이다.[24] 이는 지방분권화 과정에서 재정분권화가 확실히 실현되지 못했기 때문에 지방자치단체의 복지사업에 대한 부담을 증가하였음에도 불구하고 이를 실행하기 위한 실질적 재원확보수단은 미흡한 구조적 원인이 크다 할 것이다. 특히 국가보조사업의 증가는 지방자치단체의 지방대응비 지출을 증가시킴으로써 지방재정 부담을 가중시키는 요인이 되고 있다.[25]

24) 권아영, 지방자치단체의 재정난의 실태와 개선과제, 이슈와 논점 제434호, 국회입법조사처, 2012, 1면; 안영진, 전게서, 60면

25) 보고사업의 규모는 2008년 18조6517억원에서 2014년 36조6019억원으로 늘어나 7년간 2배 정도 확대됐다.

지금까지 분석한 결과를 놓고 볼 때, 국가복지사업이든 지방자치단체의 자체사업이든 사회복지의 구현이라는 장기적 목표를 위해서는 연계될 수 밖에 없는 구조를 갖고 있다. 따라서 중요한 것은 중앙정부의 복지사업 집행과 지방자치단체의 고유한 복지사업과의 적절한 조화이며, 지속가능성을 논하기 위해서는 지방자치단체 및 중앙정부간 복지재정의 분담이 장기적 관점에서 효율성과 형평성을 갖고 있는 것인지 그리고 예상치 못한 부수효과를 발생시키는 것인지 그리고 지방-중앙정부간 효과적인 연계 및 협력을 통한 통합적 목표구현을 위한 최적의 대안이 무엇인지를 우선적으로 고려해야만 할 것이다.

(2) 지방자치단체의 복지사업에 관한 지속가능성심사에 관한 구상

1) 지속가능성심사의 대상 및 시기

스위스 지속가능성심사의 경우 법률에서부터 국가의 프로그램에 이르기까지 모든 국가의 조치를 심사할 수 있는 개방형 구조를 갖고 있기 때문에, 국민적 통제 및 감시가 활성화 될 수 있다는 장점은 있다. 다만 이런 스위스식 지속가능성심사는 26개 칸톤으로 구성되어 있고 연방보다 칸톤의 권한이 강한 협의민주주의적 시스템이 발달한 정치문화적 특성에 따라 행정에 있어서 절차적 민주주의 요소가 강화된 형태이기 때문에, 이 같은 형태를 직접 도입할 경우에는 심사과정 및 그 결과에 따른 의견조정기간이 길어져 복지사업의 집행지연이라는 부수효과가 발생할 수 있다. 따라서 지속가능성심사의 대상을 지방자치단체의 복지분야 조례 또는 해당 지방자치단체의 복지사업으로 한정하는 것이 바람직하다 할 것이다. 복지기분야 조례의 경우 입안과정에서 지속가능성심사를 시행하여 조례안이 미치는 장기적 영향을 분석하는 입안도구로 활용하는 방법로 가능하다 할 것이다. 지방자치단체의 복지사업이라 할지라도 지역사회에서는 법률 또는 조례에 근거가 없이는 구성 및 집행이 어렵기 때문에 실무적 관점에서는 보자면 복지사업만을 심사하는 방식보다 근거법령 및 그에 따른 사업을 함께 심사하여 장기적 영향을 분석하는 것이 실효성 있는 심사방식(이하 법령중심의 지속가능성심사)이라 판단된다.

이어서 지방자치단체의 복지사업의 경우 관련 법령에 따라 심사대상이 되는 복지사업 유형이 달라지겠지만, 기본적으로 국가보조사업 및 이양사업 그리고 자체 복지사업 모두를 지속가능성심사 대상으로 할 것인지 또는 그 가운데 자체 복지사업만을 심사의 대상으로 할 것인지는 심사자 및 심사결과에서 볼 때는 중요한 사항일 것이다. 3가지 복지사업 유형 중 일부만을 심사대상으로 한다면, 분석과정의 효율성과 분석결과의 명확성은 확보될 수 있겠지만, 복지사업의 특성상 지방-중앙의 협업이 필요할 뿐만 아니라 지방과 지방간, 지방과 중앙간 사회복지의 실현을 위해 장기적으로 어떤 역할을 해야 할 것인지를 분석하는 것도 지속가

능성심사의 일부 요소이므로 3가지 유형을 모두 심사대상으로 삼는 것도 하나의 방법이라고 생각된다.

지속가능성심사의 시기의 경우, 지방자치단체의 복지사업에 대한 지속가능성심사를 효과적인 사업안 작성을 위한 수단으로 사용할 하거나, 복지사업에 대한 사정 위해 사업 수행 이후 효과분석의 수단으로 사용할 수 있을 것이다. 대부분의 주요국가에서 시행하는 지속가능성심사는 미래에 대한 예측을 통해 위험 및 리스크를 사전에 예방하고 관리하고자 하는데 초점이 맞춰진 분석기법이므로, 이를 사후적인 효과분석의 수단보다는 사전적인 분석툴로 사용되고 있다. 따라서 지방자치단체의 복지사업에 대한 지속가능성심사 역시 법령에 근거한 효과적인 사업안 작성을 위한 수단으로 사용되는 것이 보다 효율적인 심사방식이라 판단된다. 사업수행 이후 그 효과에 있어서는 사전에 지속가능성심사 결과가 이미 제시되어 있기 때문에, 지방의회 및 지역주민의 활용여하에 따라 사후 간접적인 통제효과도 발휘할 수 있을 것이다.

2) 지속가능성심사의 주체

통상 지속가능성심사를 주로 시행하고 있는 유럽의 주요국가들의 경우 정부발의 법안(독일) 및 중앙부처의 주요사업(스위스)을 대상으로 실시하고 있다. 대부분 지속가능성심사를 수행하고 있는 독일 및 스위스의 경우 의원내각제형 국가이고 대부분 정부발의 법안이 80% 이상이기 때문에, 이런 구조 속에서 집행부인 행정부는 발의한 법안 및 집행하려는 사업의 정당성을 스스로 입증하는 관점에서 지속가능성심사를 수행하고 있다. 때문에 의회는 지속가능성심사 과정 및 결과에 대해 보고를 받고 최종적으로 그 질을 평가하고 분석결과를 토대로 합리적인 정책결정을 내리는 역할을 맡는다. 이런 지속가능성 심사의 운영구조를 본다면, 그 주체에 관해서는 크게 2가지 방향에서 논의할 수 있을 것이다.

첫째는 유럽처럼 지방자치단체의 집행기관이 지속가능성심사를 수행하고, 그 결과를 지방의회에 보고하는 방식이다. 이와 반대로 지방의회가 수행하는 방식을 고려해 볼 수 있겠으나, 이는 민주적 관점에서 볼 때 의회의 자율에 맡기는 것이 타당하다 할 것이다. 둘째는 지방의회가 지역주민의 대표체로서 최종적인 감독권자임을 고려한다면, 지속가능성심사가 필요한 대상사업을 지정하여 집행기관에게 그 심사를 수행하도록 하여 그 결과를 보고받는 형태를 고려할 수 있을 것이다. 이 같은 형태의 경우, 특정 사업이나 조례안을 대상으로 하기 때문에 지속가능성심사 관련 비용 및 인력적 부담을 줄일 수 있다는 장점이 있을 뿐만 아니라, 지속가능성심사의 대상이 되는 조례 및 관련 복지사업의 집행에 관해서는 지방자치단체의 집행기관이 보다 잘 알고 있기 때문에, 실질적 심사는 지방자치단체의 집행기관이 수행하는 것이 심사결과의 질을 높일 수 있다는 장점이 있다. 첫 번째 지방자치단체 집행기관이 중

심 되는 방식이든, 두 번째 지방의회에 의한 대상선정 및 집행기관에 의한 수행 방식이든 결과적으로는 지방의회가 지속가능성심사의 결과에 대한 최종적인 질적 통제권자이기 때문에, 지속가능성심사의 주체는 결국 지방자치단체의 정책결정 및 집행문화 및 구조에 맞게 선택되어야 할 부분이라 판단된다.

3) 지속가능성심사의 기준 및 방법

스위스 지속가능성심사의 심사기준을 통해 확인할 수 있듯이, 통상적으로 지속가능성심사를 수행하는 기준은 추상적이기 마련이다. 왜냐하면 지속가능성이란 개념 자체가 미래지향적이고 추상적이기 때문에, 이를 판단하는 기준 역시 최상의 원칙으로 올라갈수록 포괄성을 띄어 추상적 경향을 띌 수 밖에 없다. 그럼에도 불구하고 지속가능성심사를 수행할 수 있는 것은, 지속가능성의 개념적 요소를 법안의 의도 또는 시행하고자 하는 사업계획 등과 매치시키는 경우 예측이 가능한 수준에서 객관적 지표를 수립하고 있기 때문이다. 그리고 이런 지표는 1차적으로는 대개 지속가능성이라는 목표의 달성을 위해 필요한 항목(미래세대 배려, 지역사회의 연대, 사회복지서비스의 형평성 등)을 기술하고, 그와 관련된 분야의 실태 및 현황분석을 토대로 달성목표치(현재 15% 달성, 5% 성장)를 정한다. 이후 제2차적으로는 이런 지표에 따라 실제로 입안하려는 조례 또는 사업계획안에 대한 체크리스트를 통해 심사자의 주관적 판단을 가능한 객관화 시킨다. 예를 들어 “위 조례를 통해 달성하려는 목표가 재정의 지속가능성에 영향을 미치는가?”라는 질문항목이 설정되고 “예” 또는 “아니오”로 문답을 하는 방식을 취하는 경우, 지속가능성심사가 형식적인 절차가 되어 지방자치단체의 행정부담을 증가시키는 요인이 될 수 있을 것이다. 그러나 객관적 문답 방식 외에, 주관적 기술 및 가점방식을 더하여 해당 답변을 증빙할 수 있는 통계자료 및 실증데이터 그리고 그에 대한 기술을 더하는 형태로 심사결과가 기술된다면 지역주민에게 지방자치단체의 복지사업에 대한 올바른 정보를 제공하게 될 뿐만 아니라, 지방의회의 정책결정시 객관적 자문역할을 기대할 수 있을 것이다. 지속가능성심사는 정책결정자 및 입안자들이 결정해야만 할 중요한 결정대상을 장기적 관점에서 보다 합리적으로 결정하도록 유도하는 객관적 자문도구인 것이니, 그 결과에 따라 정책결정자 및 입안자들의 결정을 구속할 수 있는 판단도구가 아니다.

위와 같은 지속가능성심사의 역할·기준의 기술방식에 대한 이해를 토대로, 현재 우리나라 지방자치단체의 자체복지사업에 적용가능한 심사기준은 다음과 같이 고려해 볼 수 있을 것이다.

〈표 9〉 지속가능성심사 체크리스트

구분항목	질문사항	예	아니요	미정
대상	(1) 복지사업이 장기적 계획에 따라 추진될 필요성을 갖는가? (2) 복지사업은 국고보조 및 이행사업, 자체사업 가운데 어떤 유형에 해당하는가? (3) 복지사업의 수요 및 수혜혜택은 구체적으로 어느 정도인가?			
목표	(1) 복지사업의 주요목표와 하위목표는 무엇인가? (2) 복지사업의 주요목표와 하위목표간 목표간 경합 또는 충돌이 있는가? (3) 복지사업의 주요목표 및 하위목표의 달성을 위해 지속적인 모니터링이 필요한가?			
수단 및 조치	(1) 복지사업의 주요목표 및 하위목표를 달성하기 위해 필요한 조치는 무엇인가? (2) 복지사업의 주요목표 및 하위목표를 달성하기 위해 필요한 각각의 조치의 효과를 세분화 하여 제시할 수 있는가? (3) 복지사업과 관련된 각각의 조치는 장기적 관점을 반영하여 미래세대를 충분히 고려한 것인가?			
규범적 영향	(1) 복지사업은 사회적 기본권 실현에 영향을 미치는가? (2) 복지사업이 헌법 및 관련 법령의 체계와 충돌되는 점이 있는가? (3) 장기적 관점에서 복지사업의 추진을 위해서 관련 법령의 개선이 필요한 부분이 있는가?			
경제적 영향	(1) 복지사업은 지역주민의 재정부담에 영향을 미치는가? (2) 복지사업은 지역기업의 재정부담에 영향을 미치는가? (3) 복지사업은 국가-지방정부의 재정관계, 지방재정 및 제3섹터에 어떤 영향을 미치는가? (4) 복지사업은 지역의 노동 및 지역경제에 영향을 미치는가?			
행정적 영향	(1) 복지사업으로 인해 해당 지방자치단체의 조직 및 인사에 영향을 미치는가? (2) 복지사업으로 인해 해당 지방자치단체의 행정업무에 영향을 미치는가? (3) 복지사업으로 인해 해당 지방자치단체의 보고 및 회계요건에 영향을 미치는가? (4) 복지사업이 공공재정의 지속가능성에 영향을 미치는가?			
사회적 영향	(1) 복지사업은 지역사회의 사회적 연대 및 사회적 연결망 구현에 영향을 미치는가? (2) 복지사업은 지역주민의 건강 및 공중조건 그리고 삶의 질적 향상에 영향을 미치는가? (3) 복지사업은 지역주민의 평등 및 차별금지에 영향을 미치는가? (4) 복지사업은 미래세대의 이익에 영향을 미치는가?			
부수효과	(1) 복지사업이 가져올 수 있는 리스크가 있는가? (2) 복지사업이 가져올 수 있는 부정적 영향이 있는가? (3) 복지사업이 가져오는 부정적 영향이 현재 문제시 되는 지방자치단체의 업무영역을 더욱 악화시키는가? (4) 복지사업이 의도하지 않은 부수효과를 발생시키는가?			
이해 관계자	(1) 구체적인 복지사업의 대상층이 있는가? (2) 복지사업의 대상층을 세분화 할 수 있는가? (3) 이들 대상층이 복지사업에 관해 이해관계를 갖고 있는가? (4) 복지사업의 대상층간 각각 다른 이해관계로 인해 충돌이 예상되는가?			

지속가능성심사의 체크리스트에서 대상을 먼저 언급한 것은, 심사대상의 선정시 장기적 영향 및 효과 분석이 필요한 대상인지를 팡가하기 위함이다. 이어서 목표분석시 복지사업의 목표가 장기적 관점이 투영되어 있고, 주요목표 및 하위목표간 이런 장기적 관점의 지속적 관철을 위해 모니터링을 통한 피드백이 되어야, 사업실행 전·후를 비교하여 성과를 높일 수 있을 것이라 판단했다. 이어서 수단 및 조치에 해단 체크리스트의 경우 개별 조치의 효과에 대한 세분화 여부를 묻는 것은 다음과 같은 이유에서이다. 먼저 복지사업이 시급히 필요하지만, 그 효과가 장기적으로 지방자치단체의 업무부하 및 지방재정의 악화를 가져오는 경우, 그 원인 및 그 부정적 영향의 정도를 정확히 파악하기 위해서 세분화 항목이 필요한 것이다. 반면 국가보조사업으로 추진되는 지방자치단체의 복지사업의 경우 국고보조금으로 인해 재정적 재원은 충분하지만, 행정부담으로 인해 인력충원이 필요한 경우 인건비 등에 대한 재정소요를 명확히 하여 해당 복지사업의 수단적 효율성에 대한 분석을 기할 수 있기 때문에 세분화 한 것이다. 체크리스트 가운데 규범적 영향은 지방자치단체의 복지사업 추진시 크게 헌법 및 관련 법령과의 체계정합성에 대한 사항을 한 번 더 고려하기 위한 내용이다. 경제적 영향의 경우 복지사업으로 인해 지방세 부담이 증가하거나, 지역주민 및 기업들의 부담이 증가했는지를 확인하고, 지방-중앙, 지방간 그리고 지방-제3섹터간 어떤 재정적 영향이 증가했는지를 확인하고자 하였다. 행정적 영향의 경우 지방자치단체의 복지사업을 집행하는 기관의 행정부담여부를 보다 구체적으로 파악하기 위해 작성한 것이다. 경제적 영향은 복지사업의 추진시 발생하는 수범자 집단 및 지역경제에 대한 영향을 분석하기 위한 것이고, 행정적 영향 가운데 공공재정의 지속가능성은 집행기관의 재정능력을 분석하기 위해 구성한 항목이다. 마지막으로 사회적 영향은 그 범위가 매우 방대하기 때문에 성별영향평가 또는 건강영향평가, 아동영향평가 등 가능한 한 분석가능한 기법이 있는 방식을 사용하는 것을 염두해 두고 체크항목을 작성하였다. 마지막으로 부수효과의 언급은 지방자치단치의 복지사업을 통해 정책결정자가 의도했던 방향과 다른 결과가 도출될 수 있는 부정적 효과를 예측하기 위함이며, 이해관계자 항목에서는 수혜대상의 구체성 및 대상간 각각 다른 이해관계를 통해 새로운 갈등이 조장되지는 않는지를 확인하고자 한 것이다. 체크리스트는 지방자치단체의 복지사업 추진시 복지실현이라는 장기적 과제를 위해 적어도 이 정도는 예측해야만 한다는 필요조건이며, 충분조건이 아니다. 지방자치단체 복지사업의 지속가능성을 실현시키기 위해 정책입안자 및 결정자에게 장기적 관점에서 해당 복지사업의 효과를 정확히 기술하여 사업의 보다 합리적인 추진을 유도하기 위한 분석이라는 점에서, 필요조건인 체크리스트의 질적 보완은 다양한 분야별 전문가 및 수범자 집단과의 논의를 통해 이뤄져야 한다고 판단된다. 다만 미래세대에 대한 영향의 경우 보다 장기적으로 볼 때는 태어나지 않은 세대를 포함할 수 있기 때문에, 그에 대한 판단은 매우 어려운 작업이 될 수 있지만, 현재세대의 이익만을 고려한 것이 아닌지, 미래세대에 대한 배려를 고려하였고, 그 내용이

구체적으로 무엇이었는지를 명확히 기술하는 방식을 통해 객관성을 담아가는 노력을 할 수 있을 것이다.

5. 결

환경책임, 경제적 형평, 사회통합이라는 지속가능성 개념이 정책영역에 수용되면서 지속가능성심사는 세대간 공동체인 국가 및 지방자치단체의 지속가능한 발전을 위한 거시적이고 통합적 관점을 제시할 수 있는 정책자문도구의 역할을 하고 있다. 기존의 정책 및 법률안에 대한 평가가 대부분 당장의 제개정안 및 국가조치를 중심으로 현시성만을 중요시하는 분석결과를 다뤄왔던 한계점을 보완하고자 장기적 관점의 효과를 분석할 수 있는 지속가능성심사를 도입할 것이다. 특히 지방지치단체의 복지사업은 지역사회의 사회적 구조를 안정화 시키고 지역발전을 이룰 수 있는 기반이므로 장기적 관점의 투영은 반드시 필요하다고 판단된다. 현재 지방자치단체의 복지사업은 지역사회 체제로 전환되어 가고 있음에도 불구하고 재정분권화가 뒷받침 되어 있지 못해 아직까지 국가보조사업 및 이양사업 위주로 진행되고 있다. 때문에 지방자치단체의 입장에서는 지역주민의 복지수요에 부합하기 위해서는 이중적인 행정부담과 재정부담을 안고 있을 수 밖에 없다. 따라서 이런 시점에서 필요한 것은 현재의 집행능력 및 재원의 효율적 분배라고 판단된다. 지속가능성심사를 통해 현재고를 측정하고 새롭게 추진되는 복지사업이 장기적으로 지방자치단체에게 어떤 영향을 미칠 것인지를 보다 명확히 하고, 복자사업의 목표 구현을 위해 필요한 수단이 중앙정부 및 다른 지방자치단체와의 연계 그리고 제3섹터와의 공조가 필요한 부분인지도 분석하여 정책입안자 및 결정자들이 합리적인 집행과 결정을 할 수 있도록 지원하고자 하는 것이다. 물론 지속가능성심사의 추상성과 인력부족 그리고 체크리스트의 보완 등 여러 가지 객관화 하거나 명확히 하기 어려운 항목들이 존재하지만, 미래예측은 복지국가의 실현을 위한 사업계획과 집행에서는 과거에서 행해왔고 현재에도 행하고 있으며 미래에도 행할 수 밖에 없는 당위적 요소라 생각된다. 때문에 지속가능성심사를 수행하고 있는 일부 해외국가에서는 가능한한 객관화 하기 위해 심사결과제출과 동시에 실증데이터와 관련 경험적 자료의 제출을 요청하고 있다. 지속가능한 발전은 불명확하기 위해 시행하지 않는 소극적 태도를 통해 달성될 수 있는 목표가 아니며 적극적 미래형성을 위해 객관화 및 명확히 하기 위한 끊임없는 노력을 바탕으로 도달할 수 있는 목표이다. 따라서 다양한 논의와 이론적 근거를 토대로 지속가능성심사 툴의 개발을 통해 지방자치단체의 복지사업에 대한 시범적용은 충분히 가능할 것이라 판단된다.

참고문헌

배건이 譯, 법안심사를 위한 사전적 입법평가와 그 방법, 한국법제연구원, 입법평가연구 제5호, 2011

배건이, 입법평가시 지속가능성심사의 적용에 관한 연구, 한국법제연구원, 2012

강혜규 외 1인, 지방자치단체-중앙정부 복지사업의 유사·중복 실태분석 및 조정방안 연구, 한국보건사회연구원, 2015

권아영, 지방자치단체의 재정난의 실태와 개선과제, 이슈와 논점 제434호, 국회입법조사처, 2012

김경제 외 3인 譯, 입법평가의 적용, 한국법제연구원, 2011

안영진, 사회복지정책의 분권화에 따른 지방자치단체의 사회복지재원 개선방안, 공법학연구 15집 제2호, 한국비교공법학회, 2014

이상용 사회복지 수요증대에 지방재정의 대응전략-복지재정의 충족을 위한 지방재정의 대응전략-, 지방재정 2007년 제2호, 한국지방재정공제회, 2007

전광석, 지속가능성과 세대간 정의, 헌법학연구 제17권 제2호, 한국헌법학회, 2011

함영진 외 3인, 지방자치단체 복지사업 특징 및 영향요인 분석, 한국보건복지정보개발원, 2012

Bundesamt für Raunentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung von Projekten auf der Ebene der Kantone und Gemeinden, Bern, 2004

Bundesamt für Raunentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung von Projekten auf der Ebene der Kantone un Gemeinden, Bern, 2007

Bundesamt für Raunentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung. Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte, Bern, 2008

Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender(Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung-Kommentar, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf, 2008

Ernst/Jakob/Veit, Gestaltung einer Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der GFA, Berlin, 2009

Schweizerische Bundeskanzlei, Botschaftsleitfaden, Bern, 2012

Schweizerisches Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012-2015, Bern, 2012 Wachter, Nachhaltige Entwicklung; Das Konzept und seine Umsetzung in der Schweiz, 2. Aufl., Zürich, 2009

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

지방자치와 복지국가 간의 관계와 복지분권에의 함의

남찬섭 (동아대)

Ⅰ. 서 론

최근 한국사회에서는 복지를 둘러싼 중앙정부와 지방정부 간의 갈등이 크게 증가하였다. 무상보육과 누리과정을 둘러싼 갈등은 누리과정이 시행된 2012년부터 시작되어 매년 되풀이되고 있으며, 작년인 2015년 하반기에는 정부가 이른 바 지방자치단체 유사·중복 사회보장사업 정비를 추진하여 큰 갈등을 불러일으켰고 전국 26개 지방자치단체의 단체장들은 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구하기에까지 이르렀다[1]. 지방자치단체 유사·중복 사회보장사업 정비는 2012년 전부개정된 사회보장기본법 제26조에 따라 2013년부터 시행된 사회보장 신설·변경 사전협의제와 연관된 것인데 이 사회보장 신설·변경 사전협의제 역시 시행 초기부터 지방자치단체 및 해당지역주민들과 갈등을 초래해왔고 특히 최근에는 특정 지방자치단체의 청년수당과 청년배당을 둘러싼 첨예한 갈등으로 전개되고 있다. 이러한 복지에서의 중앙과 지방 간의 갈등은 현실정치적 갈등의 성격도 있지만 일차적으로는 재정분담과 관련된 갈등의 성격이 더 크다. 이는 정부가 사회보장 신설·변경 사전협의제를 운영하기 위해 펴낸 지침(보건복지부, 2014)에 사전협의·조정의 기준 중 한 가지로 국가재정에 영향을 미칠 경우 원칙적으로 지방자치단체의 사회보장제도 신설·변경을 불허한다는 기준을 명시하고 있는 데서도 알 수 있다. 정치적 성격이든 재정문제를 둘러싼 성격이든 이러한 갈등이 빈발한다는 것 자체가 복지분야에서의 중앙과 지방의 역할분담의 정비가 필요함을 보여주는 것이다.

1995년 지방자치단체장 선거를 기점으로 할 때 이제 한국사회도 지방자치가 부활한 지

1) 무상보육 및 누리과정을 둘러싼 논란에 대해서는 김진석, (2016); 이찬진, (2016) 참조. 그리고 지방자치단체 유사·중복 사회보장사업 정비 및 그 결과에 대한 비판으로는 이재완 (2015); 이찬진·남찬섭 (2015); 남찬섭 (2016a) 및 (2016b) 참조.

20년 이상이 지나고 있고 지난 2005년에 여러 논란 끝에 시행된 복지서비스 지방이양도 이제 10년 이상이 지나고 있으므로 복지분야에서의 중앙과 지방의 역할분담의 정비는 곧 복지분권의 정비 문제라 할 수 있다. 실제로 복지분야에서의 중앙과 지방의 갈등이 빈발하면서 복지분권의 정비에 관한 연구는 그동안 대단히 많이 이루어져왔고 이들 연구 중에는 복지분권 전반에 관한 평가를 시도한 연구(예컨대, 구인회 외, 2009; 박병현, 2006; 박병현 외, 2015 등)나 복지분권 이후 중앙과 지방 간 사회복지프로그램 배분의 흐름을 진단한 연구(예컨대, 강혜규, 2015)도 있지만, 대부분의 연구는 복지분권의 제도적 정비에 관한 실용적인 방안제시에 초점을 둔 것들이다(예컨대, 강장석, 2013; 구인회 외, 2009; 김성주, 2013; 김승연, 2014; 이재원, 2013; 임성일, 2015; 조성호, 2015; 조정찬·강현철, 2011; 한재명·김성수, 2015 등). 이들 실용적 개선방안에 초점을 둔 연구들은 대개 중앙과 지방 간의 복지사무배분의 재조정 및 이를 기초로 한 지방복지재정의 제도적 정비에 관한 논의 등 행정적·재정적 측면에서의 개선방안을 제시하는 경우가 많다. 기존의 이러한 연구들이 갖는 의미와 중요성은 두말할 나위가 없는 것인데, 이 글에서는 기존 연구들에서 제시된 방안에 대한 평가를 시도하거나 기존에 제시된 방안에 더하여 또 다시 개선방안을 제시하기보다는 기존 연구들에서 암묵적으로 전제되었던 것, 즉 복지분권이 갖는 모순적 성격에 초점을 두어 논의를 전개해보고자 한다.

복지분권은 본질적으로 그 이면에 중앙정부와 지방정부간의 역할분담을 전제하고 있다. 이런 점에서 복지분권은 곧 해당사회의 지방자치 혹은 지방분권의 틀 내에 존재하게 된다. 그리고 완전한 중앙집권은 현실적으로 불가능하고 완전한 지방분권은 국가의 자기부정이라는 말이 있듯이(강명구, 2014) 지방자치는 국민국가라는 존재를 전제하여 그것으로부터 벗어날 수 없으면서도 그것으로부터 자율을 추구하는 모순적인 실체이다[2]. 이로 인해 지방자치 혹은 지방분권은 중앙과 지방간의 갈등을 항상 내포할 수밖에 없으며, 특정 공간과 시간에서 확립된 지방자치 혹은 지방분권의 제도적 특성은 중앙과 지방간 갈등이 그 특정 시공간에서 일시적으로 타협된 결과이다(이 타협이 일시적이라 해서 그야말로 임시적인 것은 아니며 역사적 연속성이 있으며 경로의존적이므로 상당정도의 안정성을 갖는다). 복지분권 역시 해당사회의 지방분권의 틀 내에서 작동할 수밖에 없으므로 그 사회라는 공간과 시간에서 이루어진 중앙-지방간 갈등의 제도적 타협구조 속에 존재하게 된다. 그리고 복지분권은 이러한 제도적 타협구조를 복지라는 창구를 통해 표현한 것인 셈인데 이처럼 복지라는

2) 지방자치에 관한 문헌들에서는 지방자치권의 유래에 관한 전통적인 견해를 고유권설과 전래권설로 구분하여 소개하는데, 고유권설은 자치권이 다른 어떤 존재로부터 부여받은 것이 아니라 지방정부가 원래부터 스스로 가지고 있다는 견해를 말하고 전래권설은 자치권은 국가로부터 전래 혹은 위탁된 것이라는 견해를 말한다(김병준, 2009; 최봉기 외, 2015 등 참조). 이 두 가지 견해는 지방자치가 가진 모순적 지위를 반영한 것이다.

창구를 통해 표현된 중앙-지방간 갈등은 결국 내용적으로는 복지국가를 둘러싼 갈등인 것이다. 앞에서 본 바 복지사무배분 및 재정배분에 관련된 기존의 수많은 연구들은 기본적으로 지방자치를 옹호하는 입장에서 이루어진 연구들이지만, 서론의 첫 부분에 열거한 바 지방자치단체 또는 지역주민들의 반발을 불러일으키는 조치들은 지방분권보다는 중앙집권화를 원하는 입장에서 추진된 조치들이다[3]. 이러한 사실들은 복지분권이 그 이면에 복지국가의 모습과 관련하여 중앙-지방의 역할분담을 둘러싼 갈등을 내포하고 있음을 보여준다. 이러한 갈등은 한편으로는 복지제공과 관련된 권한이 지방정부에게로 배분될 때 그것이 지역간 차별을 초래할 수 있고 복지에 대한 중앙정부의 책임을 약화시킬 수 있다는 지적(구인회 외, 2009; 박병현, 2006; 박병현 외, 2015; 최영, 2015)으로 표출되며 다른 한편으로는 복지분권으로 인해 권한을 이양받은 지방정부가 중앙정부의 지침을 거부하거나 이행하지 않는 사태가 발생하지 않을까 하는 두려움(Hansen and Klausen, 2002)이나 지방정부의 복지실험이 중앙정부의 재정부담으로 이어지지 않을까 하는 두려움(보건복지부, 2014 참조)으로 표출되기도 한다. 결국 복지분권은 해당사회에서의 복지국가 구축을 둘러싼 중앙-지방간 갈등을 내포하면서 그 갈등이 그 사회의 지방분권의 제도적 타협구조라는 제약 내에 존재하고 작동하게 되는 것이다. 따라서 복지분권은 해당사회의 지방분권의 제도적 특성과 연관되며 동시에 지방분권의 제도적 특성은 복지국가의 제도적 특성과 연결된다고 볼 수 있다. 이 글은 바로 이러한 점, 즉 복지국가의 제도적 특성과 지방분권의 제도적 특성이 어떻게 연관되는지를 살펴보고 그러한 연관성 속에서 복지분권의 정비는 어떤 방향을 지향해야 할 것인가를 고민해보는 데 목적을 둔다.

Ⅱ. 복지분권과 지방자치

위에서 언급한 것처럼 복지분권은 해당사회의 지방자치의 일부로서 존재하고 작동한다. 그러나 복지분권과 지방자치의 관계가 항상 자명한 것은 아니다. 지방자치는 나라에 따라 그 구체적인 양상이 다르고 또 지방자치의 근거도 학문적 배경에 따라 조금씩 다르게 설정되지만 그러한 가운데에서도 그것이 일정정도 민주주의와 연관되는 것은 분명하며(강형기, 2016;

3) 지방자치를 옹호하는 입장에 선 연구들도 물론 그들이 지방자치를 옹호하는 정도는 각자 차이가 있고 지방자치를 보장하기 위해 제시하는 구체적인 방안들도 약간씩 차이가 있는 것은 사실이다. 하지만 전체적으로 볼 때 이 연구들은 지방자치 옹호론의 입장에 서 있다고 할 수 있다. 또한, 서론의 첫 부분에 열거된 조치들 중 누리과정이나 무상보육은 지방자치단체와 재정분담을 추구하는 것들이어서 겉으로 보기에는 지방분권(혹은 좀 더 부정적으로는 재정부담전가)이라고 볼 수도 있지만 실제로 이 조치들은 국가재정부담의 경감을 목표로 한 것이므로 본질적으로는 중앙집권적 조치이다. 유사·중복 사회보장사업 정비나 신설·변경 사전협의제가 중앙집권적 조치임은 말할 필요가 없다.

김석태, 2016; Chandler, 2010; Goldsmith, 1992; Kjellberg, 1995; Sharpe, 1970) 이는 한국에서도 예외가 아니다(김만흠, 1994; 김석태, 2016; 김필두, 2016)[4]. 한국의 지방자치는 제헌헌법에 규정되어 처음 시행되었는데 이승만정권의 정치적 목적에 따라 시행 얼마 후인 1958년에 지방자치단체장 선출이 임명제로 전환되었고 그 후 민주당이 들어서면서 다시 단체장 직선제가 부활되었지만 1961년 쿠데타로 들어선 군사정권에 의해 지방의회가 해산되고 지방자치가 중단되었다. 이렇게 중단된 지방자치는 1980년대 중반 민주화 이후 지방자치법 개정 등의 과정을 거쳐 1991년 지방의회 선거와 1995년 지방자치단체장 선거를 통해 부활하였다(한국의 지방자치의 전개과정에 대한 개관으로는 김병준 (2009) 참조).

이처럼 지방자치가 민주화와 일정한 연관성을 가지고 부활하게 되면서 지방자치시대의 사회복지의 전개에 관한 논의도 지방자치 부활 초기부터 진행되었다. 이는 사회복지의 전개 역시 지방자치와 유사하게 민주주의와 일정한 연관성을 갖는 것으로 간주되어 왔다는 점에서 (강명세, 2014; Lee, 1999) 수긍할만한 일이다. 하지만 지방자치와 사회복지의 관계에 관해서는 초기부터도 견해가 통일되지 않아 지방자치가 사회복지의 발전에 도움이 될 것이라는 입장과 그에 반대하는 입장이 대립하였다[5]. 이는 지방자치가 그 자체로 사회복지의 발전을 가져오는 것은 아니라는 점을 반영한 것이다(이재완, 1998). 이는 다시 지방자치가 비록 민주주의와 연관성을 갖는다고는 하지만 지방자치가 그 자체로 민주주의의 실현을 보장한다고 보기는 어렵다는 사실과도 관련된다. 지방자치는 지방정부가 중앙정부에 대해 자율성을 가져야 한다는 것을 의미하기도 하지만 지역주민들이 스스로의 역량을 가지고 지역의 문제를 설정하고 해결해나가야 함을 의미하기도 한다. 흔히 전자를 단체자치라 하고 후자를 주민자치라 하지만 이 두 가지가 항상 조화로운 것만은 아니다. 예컨대, 중앙에 대한 지방정부의 자율성을 강조하는 것이 때로는 지역유지세력의 지배를 결과하여 오히려 민주주의를 훼손할 수도 있으며 이런 경우 민주주의의 회복은 중앙의 개입에 의해 가능하기도 하였다(김병준, 2009; 유재원, 2014 참조).

이러한 사실들은 이 글의 주제인 복지분권과 관련해서도 생각해볼 지점을 잘 드러낸다. 즉, 예컨대 복지분권(welfare decentralization)은 그 자체로 복지의 향상을 결과하는가? 복지분권은 그 개념상 복지와 관련된 자율성을 상정하는 것인데 그렇다면 복지분권은 그 자체로 자율성을 신장시키는가? 그리고 복지분권 개념이 암묵적으로 전제하는 그 자율성은 누구의 자율성인가, 즉, 지방정부가 복지분야에서 중앙정부에 대해 누리는 자율성인가, 아니면 복지

---

4) 제2차 대전 후의 서구유럽에서는 1970-80년대에 지방분권의 흐름이 나타났는데 이것은 복지국가의 기능적·재정적 부담에서 비롯된 것이기도 하지만 민주적 참여 요구의 증대에서 비롯된 것이기도 하였다(Ferrera, 2005: 170-173).

5) 지방자치 부활 후 지방자치가 사회복지에 갖는 의미 등에 관한 제반 논의에 대해서는 이재완 (1998) 참조.

분야에 종사하는 공급자들이 정부부문으로부터 누리는 자율성인가, 또는 지역주민들이 복지문제 내지 복지정책과 관련하여 발휘하는 자율성인가?[6] 또 자율성의 주체가 누구이든 그런 자율성을 부여하기 위한 분권의 시도는 누가 추동하는가? 중앙정부인가, 지방정부인가 아니면 그 외 다른 어떤 주체, 예컨대 시민사회인가, 지역주민인가? 그리고 이러한 질문들은 궁극적으로 복지분권은 복지의 향상을 결과하는가라는 질문으로 이어지며, 이 질문은 또 만일 복지분권이 복지를 향상시킨다면 그 복지는 누구의 복지인가, 즉 지방정부의 복지인가, 복지공급자들의 복지인가, 아니면 지역주민들의 복지인가라는 질문으로도 이어진다. 이 질문들은 매우 복잡하게 얽혀있다. 예컨대, 복지분권의 추동주체가 누구인가에 따라 자율성의 주체가 달라질 수 있고 또 그에 따라 복지향상의 대상과 복지향상의 내용도 달라질 수 있는 것이다.

위의 질문들이 시사하듯 복지분권과 지방자치의 관계는 상당히 복잡하기 때문에 이 글에서 그것들을 모두 다룰 수는 없다. 이 글에서는 복지분권이 한 사회의 지방자치의 제도적 특성과 밀접히 연관된다는 전제 하에 복지분권으로 자율성을 얻는 주체를 지방정부라고 가정하고 이처럼 지방정부에 자율성을 부여하는 복지분권의 추동은 중앙정부에 의해 좀 더 주도되는 경향이 있지만 그럼에도 불구하고 기본적으로는 지방정부와 중앙정부 간의 상호작용에 의해 이루어진다고 가정한다. 자율성의 주체를 지방정부로 가정한다는 것은 지방정부가 지역주민의 이해를 대변하는 대의기구라고 보고 복지와 관련된 권한을 지방정부가 갖게 되면 그것이 곧 지역주민의 복지증진으로 이어진다고 가정함을 의미한다. 그리고 이처럼 지방정부를 주민의 대의기구라고 보기 때문에 복지분권의 추동이 지방정부와 중앙정부 간의 상호작용에 의해 이루어진다고 가정하는 것이다. 따라서 이 글에서 복지분권은 지방정부가 지역주민의 대의기구로서 지역주민의 복지향상을 위해 필요한 권한을 가지고 또 그런 권한을 중앙정부로부터 일정한 자율성을 가지고 발휘하는 상태를 의미한다. 지방분권과 지방의 자율성에 관한 접근은 형식적 접근, 동태적 접근, 기능적 접근, 거버넌스적 접근의 네 가지로 구분되기도 하는데(Fleurke and Willemse, 2004), 이 구분에 따르면 이 글의 접근은 형식적 접근이라는 전통적 접근에 해당한다. 전통적 접근은 분권의 추동주체를 중앙정부로 가정하고(지방정부의 참여를 배제하는 것은 아니지만) 분권의 제도적 특성을 분석하는 데 중점을 두며 지방분권은 그 자체로 지방의 자율성을 증진시킨다고 가정하는 경향이 있다. 이 접근은 형식적인 제도적 특성과 실제의 자율성을 구분하지 못하는 단점이 있지만 제도적 특성에 따른 지방자치의 유형분류나 국가간 비교에는 장점이 있다[7]. 여기서 이런 형식적 접근을 택한 것은,

---

6) 이 질문과 연관된 문제의식을 표현한 글로는 김형용 (2015) 참조.

7) 나머지 접근 중 동태적 접근은 중앙이든 지방이든 분권에 관련된 행위자들을 분석하는 데 초점을 두며 모든 분권이 자율성 증진으로 이어지는 것은 아니라고 본다. 기능적 접근은 중앙과 지방 간의 수직적 분권보다는 지방 차원에서의 수평적 분권을 분석하는 데 중점을 두며 지방분권이 실제로 자

앞서 본 것처럼, 현재 한국사회가 복지분권의 제도적 정비를 필요로 한다는 점과 복지분권의 제도적 정비는 지방분권 혹은 지방자치의 제도적 특성의 제약 내에서 가능하고 나아가 지방분권의 제도적 특성은 한 사회가 가진 복지국가의 특성과 밀접히 연관된다고 보기 때문이다. 물론 복지분권을 형식적 접근에 입각하여 그 제도적 특성에 초점을 맞추어 분석하는 것은 복지분권과 관련하여 위에서 열거한 질문들 중 많은 질문을 제외하는 것이며 또 경우에 따라서는 이 글에서 규정한 복지분권과 상충하는 답변(예컨대, 자율성의 주체를 지역주민이나 복지공급자로 상정하는 답변 등)을 배제하는 것이다. 이는 이 글이 갖는 한계이며 이 한계는 추후의 연구작업으로 보완되어야 할 것이다.

Ⅲ. 지방자치의 유형과 복지국가

1. 지방자치 유형구분에 관한 기존 연구들

지방자치가 중앙-지방간 갈등의 제도적 타협이라는 것은 말할 것도 없이, 모든 국가는 완전한 중앙집권과 완전한 지방분권이라는 현실적으로 불가능한 양자 사이의 어딘가에서 집권과 분권을 조화시켜야 하기 때문에 발생하는 것이다. 그리고 이것은 당연히 해당국가의 역사적·문화적 유산과 정치적 역관계에 따라 달리 나타나게 되며 이것이 비록 일시적이기는 하지만 경로의존적으로 형성되기 때문에 상당기간 연속성과 안정성도 갖는다. 따라서 중앙-지방간 갈등의 제도적 타협구조, 즉 지방자치의 제도적 특성의 국가간 차이는 몇 가지 유형으로 구분된다. 이러한 지방자치의 유형구분 시도는 서구에서는 이미 몇몇 연구자들에 의해 시도된 바 있다. 지방자치의 유형분류에서 연구자들이 채택한 분류기준은 서로 달라서 역사적 유산에 초점을 둔 경우(Bennet, 1993)도 있고, 지방자치의 일차적 의도나 목적에 초점을 둔 경우(Goldsmith, 1992)나 지방자치의 정치적·기능적 역할 및 성과에 초점을 둔 경우(Hesse and Sharpe, 1991) 등이 있다. 이처럼 서로 다른 기준을 사용한 유형분류의 결과 도출된 지방자치의 유형은 조금씩 차이가 있기도 하지만 또 다른 한편으로 상당정도의 일관성을 보이기도 한다(<표 1> 참조).

율성을 어떻게 얼마나 증진시키는지를 분석하고자 한다. 거버넌스적 접근은 분권보다는 네트워크를 보다 중시하고 지역사회의 이익증진을 위해 일하는 주체는 이제 지방정부가 아니라 거버넌스적 네트워크라고 본다(Fleurke and Willemse, 2004).

〈표 1〉 지방자치의 국가유형 분류 사례

구 분	베넷의 분류 (Bennet, 1993)	골드스미스의 분류 (Goldsmith, 1992)	헤세와 샤프의 분류 (Hesse and Sharpe, 1991)
모형분류 기준	중앙-지방관계의 역사적 변화에 초점을 두어 분류	지방자치의 일차적인 목적에 초점을 두어 분류	지방자치의 정치적·기능적 역할 및 성과에 초점을 두어 분류
모형과 해당국가	• 나폴레옹 모형: 라틴어권 국가, 네덜란드, 독일, 오스트리아, 스위스 • 앵글로색슨 모형: 영국, 아일랜드 • 스칸디나비아 모형	• 후견정치모형: 남부유럽 국가들, 미국 • 경제개발모형: 미국, 캐나다, 호주 • 복지국가모형: 독일, 네덜란드, 영국, 스칸디나비아 국가 •시장촉진모형: 1990년대 이후의 미국, 영국, 북유럽국가	• 프랑코모형: 프랑스, 이탈리아, 벨기에, 스페인, 포르투갈, 그리스 • 앵글로모형: 영국, 아일랜드, 미국, 뉴질랜드 • 북중유럽모형: 노르웨이, 덴마크, 스웨덴, 독일, 네덜란드

출처: Bennet (1993); Goldsmith (1992); Hesse and Sharpe (1991).

이러한 지방자치 유형분류들을 보면 라틴어권 국가들(프랑스, 스페인, 포르투갈, 이탈리아, 그리스) 및 벨기에, 룩셈부르크를 중심으로 한 나폴레옹형과 영국 및 아일랜드의 영국형, 그리고 스웨덴, 노르웨이, 핀란드, 덴마크의 북유럽형은 각 유형분류 연구에서 매우 일관성있게 분류되는 반면 네덜란드와 중부유럽국가들(독일, 오스트리아, 스위스)은 어느 한 집단에 명확하게 분류되지 않아 연구자들마다 서로 다르게 분류되는 경향이 있다(Lidström, 1999)[8]. 하지만 복지국가 유형분류로 가장 널리 알려진 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen, 1990)의 분류를 기준으로 보면, 지방자치유형에서 나폴레옹형에 속하는 라틴어권 국가 및 벨기에, 룩셈부르크와 어느 한 유형으로의 분류가 모호한 네덜란드 및 중부유럽국가들은 모두 보수주의 유형에 속한다. 이렇게 보면 지방자치의 제도적 특성을 기준으로 한 국가유형과 복지국가유형은 적어도 서구국가들 사이에서는 상당 정도로 일치한다고 볼 수 있다. 즉, 나폴레옹형은 복지국가유형에서는 보수주의 유형과 일치하고, 북유럽형은 사회민주주의 유형과, 영미형은 자유주의 유형과 일치하는 것이다. 하지만 이들 지방자치 유형구분 연구들은 각자 사용한 변수가

8) 나폴레옹형은 프랑스의 나폴레옹 I 세의 행정개혁의 특징을 부각하여 사용되는 명칭인데, 이 유형은 유기체적 국가관을 바탕으로 강력한 중앙집권적 전통을 가지며 공공행정의 추진도 실제적인 관리운영보다는 법률에 근거한 일관성을 중시하여 이루어지는 특징을 갖는다(Peters, 2008). 물론 나폴레옹 I 세의 개혁은 매우 오래 전의 일이고 그 개혁에서 구현된 특성이 그로부터 많은 세월이 지난 오늘날에까지 적용된다고 보기 어렵다는 점에서 그 명칭을 사용하는 데 대한 반대의견도 존재한다.

달라 연구마다 다르게 분류된 유형을 사실상 직접적으로 비교하기가 어렵고 또 나아가 지방자치의 제도적 특성 중 어떤 것이 어떻게 복지국가유형과 연결되지는 지를 파악하는 데에도 어려움이 있다.

그런데 지방자치의 제도적 특성과 복지국가유형 간의 관계를 파악하는 데 상당히 기여할 수 있는 연구가 시도된 바 있는데 그것은 셀러스와 리드스트룀(Sellers and Lidström, 2007)의 연구이다. 이들의 연구는 지방자치가 국민국가의 존재를 전제로 하고 있다는 사실에 근거하되 지방정부의 역할과 중앙정부의 역할이 어떻게 균형있게 편제될 수 있는가를 포착할 목적으로 서구국가들의 지방자치유형을 분류하고 이를 복지국가유형과 비교한 연구이다. 이들은 복지국가유형으로는 에스핑-앤더슨의 분류를 기본으로 하되 남부유럽 유형과 임금노동자 유형을 추가한 분류를 사용하였다. 지방자치의 유형분류를 위해 그들은 두 가지 지표를 사용하였는데 한 가지는 지방정부의 역량(local capacities) 지표이며 다른 한 가지는 중앙정부의 감독(supralocal supervision) 지표이다. 이처럼 두 가지 지표를 통해 지방자치의 제도적 특성을 국가별로 측정하고 있기 때문에 이 연구는 지방자치유형과 복지국가유형 간의 관계를 보다 구체적으로 파악하게 하는 장점을 갖게 되었다. 그리고 이들의 연구는 지방분권에 관한 접근 중 전통적 접근인 형식적 접근의 특성을 잘 보여준다.

셀러스와 리드스트룀(Sellers and Lidström, 2007)에 의하면, 지방정부의 역량은 해당국가의 지방정부가 지역주민의 복리향상을 위해 자치능력을 어느 정도나 가지고 있는가 혹은 지방정부의 자치능력을 중앙정부가 어느 정도나 보장하는가를 측정하려는 것이며, 중앙정부의 감독은 일정수준의 자치능력을 통해 중앙정부와 역할을 분담한 지방정부와의 관계에서 중앙정부는 어떤 역할을 어느 정도 하는지 혹은 중앙정부는 지방정부에 대해 어느 정도의 자율권을 부여하는지를 측정하려는 것이다[9]. 이들 두 지표는 각기 정치·행정·재정적 측면에 관련된 하위지표들로 구성되며, 하위지표들은 각기 2-4개의 변수들로 구성된다. 우선 지방정부의 역량은 정치행정적 역량과 재정적 역량의 두 가지 하위지표로 구성되며, 그 중 정치행정적 역량 지표는 세 가지 변수로 구성되며 재정적 역량은 두 가지 변수로 구성된다. 정치행정적 역량을 구성하는 세 가지 변수는 지방자치를 보장하는 헌법규정 유무, 중앙정부 정책결정과정에 대한 지방정부의 영향력 정도, 공공부문고용 중 지방정부고용 비중이고, 재정적 역량을 구성하는 두 가지 변수는 총공공지출 중 지방정부지출의 비중과 총세입 중 지방세입의 비중

9) 본문에서 중앙정부의 감독이라고 한 것은 실제로는 상급정부의 감독이라고 하는 것이 용어상으로는 맞다. 하지만 셀러스와 리드스트룀(Sellers and Lidström, 2007)은, 이 감독변수를 통해 그간 단방제와 연방제에 따라서 다소 혼란스럽게 측정되었던 지방정부의 자율성을 통일적으로 측정하고자 의도하고 있다. 그에 따라 그들은 미국이나 독일 등 연방제 국가에서 큰 규모의 지역정부도 단방제 국가에서의 지방정부로 분류하였다. 따라서 연방제 국가에서의 상급정부의 감독은 단방제 국가에서의 중앙정부에 의한 감독과 마찬가지로 측정된 셈이라 할 수 있고, 이런 점에서 이 글에서는 이 감독변수를 중앙정부의 감독이라고 칭하였다.

이다. 중앙정부의 감독 지표 역시 정치행정적 감독과 재정적 감독의 두 가지 하위지표로 구성되고 그 중 정치행정적 감독은 지방을 감독하는 중앙정부의 감독관 유무, 지방공무원의 중앙정부 임명여부, 지방정부형태에 대한 중앙정부의 통제정도, 중앙 인사관리규정의 지방적용 정도의 세 가지 변수로 구성되고, 재정적 감독은 지방정부세입 중 보조금의 비중, 지방의 조세자율성, 지방정부채무에 대한 통제의 세 가지 변수로 구성된다(Sellers and Lidström, 2007: 615-620)(각 변수들이 갖는 의미와 측정기준 등은 <표 2> 참조).

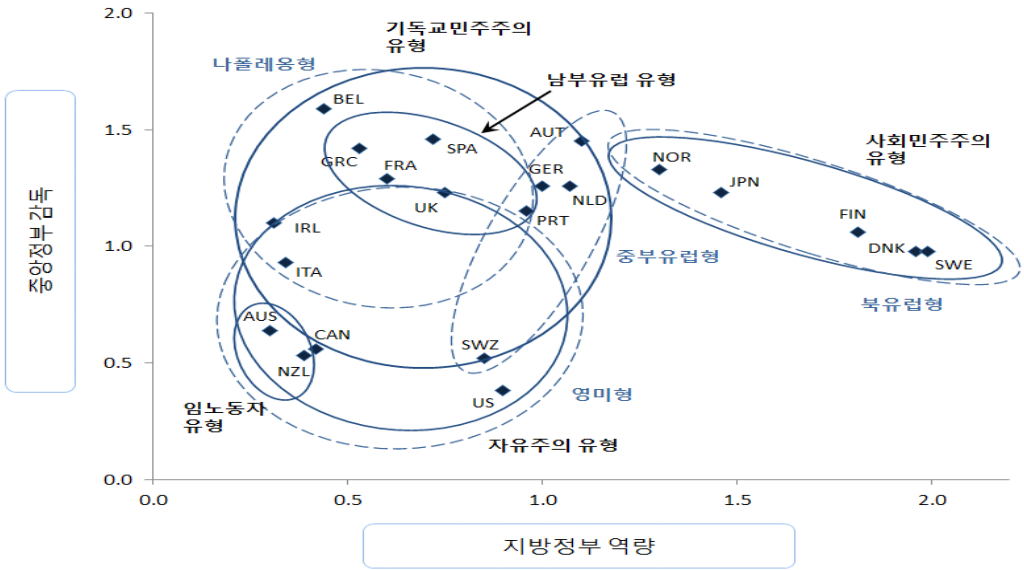
〈표 2〉 지방정부역량 지표와 중앙정부감독 지표의 구성 및 측정

지표	하위지표	변수	내용	측정범주
지방정부역량	정치적·행정적 역량	지방자치 보장을 위한 헌법규정	지방의 이해관계를 주장할 지방정부의 자율성이 헌법적으로 보호되는지 여부	0=명시적 혹은 암묵적 규정 없음; 1=지방의 이해관계를 주장할 암묵적 수단을 규정; 2=지방의 권위를 보장하는 명시적 규정 존재
		중앙정부의 정책결정 과정에 대한 지방정부의 영향력 정도		0=유명무실한 영향력; 0.67=영향력 있으나 제한적; 1.33=영향력이 강하지만 공식적 제도화되지는 않음; 2=제도화된 영향력(헌법, 법률 등에 보장)
		공공부문고용 중 지방정부 고용 비중*	기능수행을 위해 지방정부가 가진 인프라	실제 고용비중 수치를 표준화 (0=최저역량, 2=최고역량)
	재정적 역 량	총공공지출 중 지방정부지출의 비중*	기능수행을 위해 지방정부가 가진 인프라	실제 지출비중 수치를 표준화 (0=최저역량, 2=최고역량)
		총세입 중 지방정부 세입의 비중*	지방정부가 자체 수입을 확보할 수 있는 역량	실제 세입비중 수치를 표준화 (0=최저역량, 2=최고역량)
중앙정부감독	정치적·행정적 감 독	지방을 감독하는 중앙정부의 감독관 유무	중앙의 정책을 실현하기 위해 지방을 감독하거나 중앙정부와의 후견적 관계를 중재하는지 여부	0=지방을 감독하기 위한 중앙 감독관 없음; 1=지방에서 선출되고 제한적 권한을 가진 지방행정관 있음; 2=중앙 감독관 있음
		지방공무원의 중앙정부 임명 여부		0=지방정부가 임명함; 2=중앙정부가 임명함
		지방정부형태에 대한 중앙정부의 통제정도	정부형태와 관련된 지방정부의 자체적 결정력 유무	0=지방이 정부형태를 자유롭게 선택가능; 1=어느 정도 자율성이 있으나 일정한 한계 내에 있음; 2=중앙정부가 결정
		중앙정부 인사관리규정의 지방에의 적용정도	지방정부 인사관리의 표준화 정도	0=중앙과 지방의 인사관리가 완전히 별도; 0.4=인사관리 5개 항목 중 1개 적용 또는 별도로 인사관리하지만 일정한 제한을 둠; 0.8=인사관리 5개 항목 중 2개 적용; 1.2 인사관리 5개 항목 중 3개 적용; 1.6=인사관리 5개 항목 중 4개 적용; 2=인사관리 5개 항목모두에 대해 중앙의 기준 적용1

지표	하위지표	변수	내용	측정범주
	재정적 감 독	지방정부 세입 중 보조금의 비중*	자체수입보다 중앙정부의 재정지원에 의존하는 정도	실제 보조금의 비중을 표준화 (0=최저감독, 2=최고감독)
		지방의 조세권 통제	조세를 독립적으로 징수할 수 있는 지방정부의 자율성	0=지방정부의 자율성 보장(세율 등 결정); 0.4=과표와 과세 자율결정, 형식적 제약조건(예: 투표실시 등을 조건으로 둠); 0.8=과표/과세 재량권 없음. 세율에 대해서는 비공식적 제약 있음; 1.2=과표 재량권 없음. 세율은 중앙정부가 범위를 정함; 1.6=중앙이 표준화된 세율 설정. 과표 재량권 없음; 2=과표와 세율 모두 중앙이 결정
		지방정부 채무에 대한 통제	지방정부가 수입을 자율적으로 확보할 수 있는지 여부	0=지방차원의 민주적 절차만 통과하면 자율 결정; 1=상당정도의 자율; 2=중앙정부의 승인 필요

* 양적변수.
1. 인사관리 5개 항목: 직무(job duties), 근속(tenure), 근태(discipline), 보상(rewards), 채용(recruitment)
자료: Sellers and Lidström (2007); Sellers (2006).

〈그림 1〉 셀러스와 리드스트룀의 지방자치유형과 복지국가유형의 관계



주 1. 셀러스와 리드스트룀은 에스핑-앤더슨의 복지국가유형 외에 다른 논의도 참고하여 복지국가유형을 사회민주주의 유형, 기독교민주주의 유형, 자유주의 유형, 남부유럽 유형, 임노동자 유형의 5가지로 구분하였다.
2. 진한 글씨는 복지국가유형을 가리키며, 흐린 글씨는 지방자치유형을 가리킴.
3. 각 지표별 국가별 점수는 <부표 1>과 <부표 2> 참조.
출처: Sellers and Lidström (2007), p. 621.

이들 두 지표를 구성하는 모든 변수들은 0~2의 값을 갖도록 측정되는데, 0에 가까울수록 지방정부의 역량이 낮거나 중앙정부의 감독이 약함을 의미하고 2에 가까울수록 지방정부의 역량이 크거나 중앙정부의 감독이 심함을 의미한다(Sellers and Lidström, 2007: 616). 지표를 구성하는 질적 변수는 그 측정내용에 따라 구간을 나누어 0~2 사이의 값이 서로 다르게 부여되어 있다. 양적 변수는 각 변수의 실제값을 사용하되 지방정부역량 또는 중앙정부감독 지표의 점수 산출에 투입될 때에는 실제값 중 최대값을 2로 하여 표준화한 다음 그 점수가 투입되었다(Sellers and Lidström, 2007: 616). 지방정부역량과 중앙정부감독이라는 두 지표를 구성하는 변수들을 보면 이들 두 지표가 완전히 배타적이지 않은 점이 확실히 있고 이 점은 셀러스와 리드스트룀((Sellers and Lidström, 2007)도 인정하는 바이지만, 어쨌든 이 두 지표를 중심으로 한 유형구분은 지방정부유형과 복지국가유형 간의 관계를 좀 더 구체적으로 파악할 수 있게 하는데 중요한 진전을 이룬 것으로 생각한다. <그림 1>은 이들이 실제로 각 변수별로 점수를 부여하고 이를 바탕으로 지방정부역량 점수와 중앙정부감독 점수를 산출하여 이를 그림으로 나타낸 것을 옮겨서 제시한 것이다.

이 그림에서 복지국가유형과 지방자치유형은 서로 매우 복잡하여 얽혀 그리 뚜렷하게 구분되지 않는 것처럼 보이지만 유일하게 사민주의유형의 복지국가는 북유럽형의 지방자치와 일치하는 것으로 나타난다(Sellers and Lidström, 2007). 북유럽형 지방자치를 가진 사민주의 복지국가는 지방정부역량이 높은 수준이며 그와 동시에 중앙정부감독도 결코 낮지 않은 수준을 보이고 있다. 그리고 셀러스와 리드스트룀(Sellers and Lidström, 2007)에 따르면, 사민주의 복지국가 이외의 국가들은 유형구분이 비록 쉽게 되지는 않지만 이들도 대체적인 경향성을 보면 기독교민주주의 유형과 남부유럽 유형의 복지국가는 지방정부역량이 낮거나 중간정도이면서 중앙정부감독이 보통이거나 강한 특징을 보이며, 자유주의와 임금노동자 유형의 국가들은 지방정부역량도 낮고 중앙정부감독도 낮은 특징을 보인다고 한다. 사민주의 복지국가가 지방자치유형에서 보이는 이런 특성은 '고역량-중감독'형이라 할 수 있고, 기민주의와 남유럽형 복지국가는 '중저역량-중고감독'형이라 할 수 있으며, 자유주의 및 임금노동자 복지국가는 '저역량-저감독'형이라 할 수 있다. 지방자치가 중앙집권화와 갖는 모순적 관계로 인해 지방정부역량이 높으면서 중앙정부감독도 높은 유형은 현실적으로 불가능하다(Sellers and Lidström, 2007: 611).

2. 지방자치유형과 복지국가유형의 연결

그런데, 셀러스와 리드스트룀(Sellers and Lidström, 2007)의 연구에 사용된 변수들의 점수를 계산하기 위해 실제로 투입된 수치들은 그 기준연도가 1995년이다. 변수에 따라서는 일부 국가의 경우에 2000년대 초의 수치가 사용되기도 했지만 1990년대 초의 수치가 사용된 경우도

있다. 특히 양적변수의 경우에는 1995년을 기준으로 한 수치는 상당히 오래된 자료라 할 수 있다. 그리하여 질적변수는 이들이 부여한 점수를 그대로 사용하되 양적변수에 대해서는 그 수치를 좀 더 최근의 것으로 갱신하여 점수를 재산정하는 작업을 하였다. 여기서 수치를 갱신한 양적변수는 지방정부역량 지표에서는 공공부문고용 중 지방정부고용 비중, 총공공지출 중 지방정부지출 비중, 총세입 중 지방정부세입 비중의 3가지이며, 중앙정부감독 지표에서는 지방정부세입 중 보조금의 비중 1가지이다(본문 앞의 <표 2>에서 *표시한 변수들이 양적변수이다). 지방정부고용비중은 일부 국가를 제외하고는 전체적으로 2008년을 기준으로 하였고, 지방정부지출비중은 일부국가는 2009년을 그리고 나머지 국가들은 2014년을 기준으로 하였다. 지방정부세입비중은 2013년을 기준으로 하였고 지방정부세입 중 보조금 비중은 2014년을 기준으로 하였다.

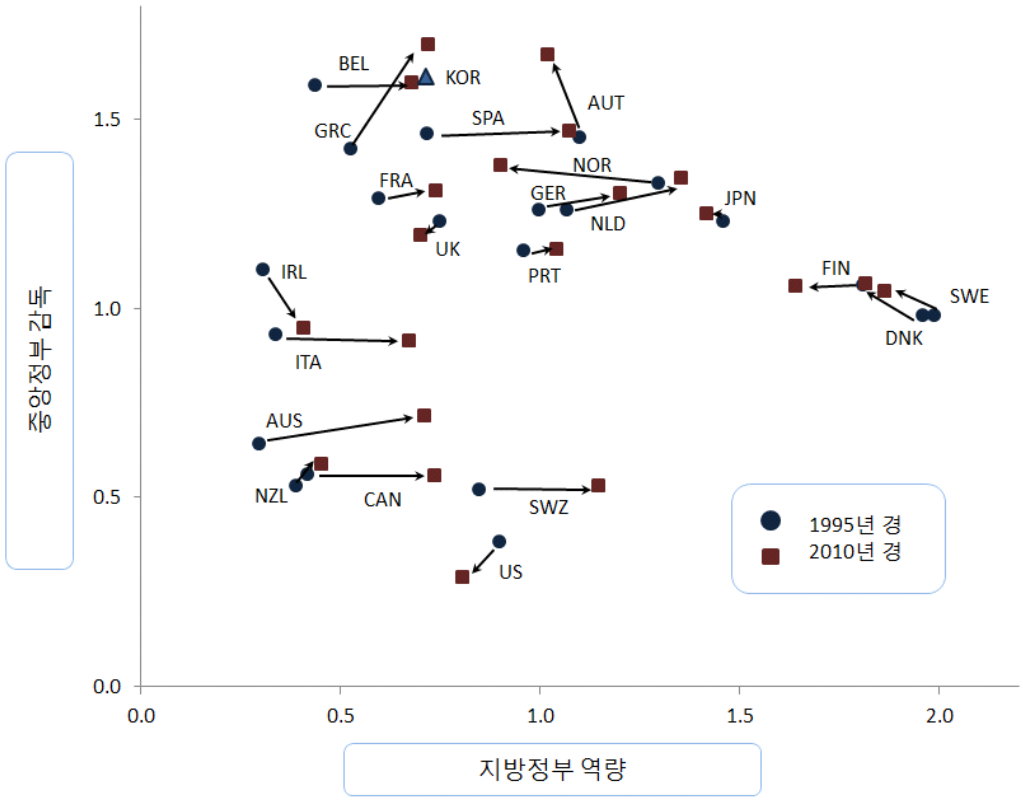
그런데 이 작업의 결과를 해석함에 있어서 주의할 사항이 있는데 그것은 바로 위에서 언급한 것처럼 질적변수에서는 셀러스와 리드스트룀(Sellers and Lidström, 2007)이 부여한 점수를 그대로 사용하였다는 사실에서 비롯되는 것이다. 그리하여 수치를 갱신하였지만 이는 양적변수에서만 그 효과가 있어 전체적으로 제한적이다. 양적변수는 지방정부역량 지표에서는 5개 변수 중 3개이며, 중앙정부감독 지표에서는 7개 변수 중 1개 변수이다. 그래서 갱신의 효과는 주로 지방정부역량에서 볼 수 있는데, 지방정부역량에서도 재정역량에서 갱신의 효과를 더 잘 볼 수 있으며 정치행정역량에서는 제한적으로 볼 수 있다. 그리고 중앙정부감독 지표에서 정치행정감독은 그것을 구성하는 4개 변수가 모두 질적변수여서 갱신의 효과가 없으며 재정감독은 구성변수 3개 중 1개가 양적변수여서 갱신의 효과를 제한적으로 볼 수 있다. 이러한 제한점을 염두에 두고 먼저 국가별 분포의 변화부터 살펴보자. 이 변화는 <그림 2>에 제시되어 있다.

이 그림에서 매우 흥미로운 사실을 발견할 수 있는데, 그것은 북유럽국가들에서는 지방정부역량이 셀러스와 리드스트룀(Sellers and Lidström, 2007)의 분류에서보다 양적변수가 갱신된 자료에서 하락하였으며(특히 노르웨이의 변화가 매우 크다) 반면에 나머지 국가들에서는 소수의 일부 국가들을[10] 제외하고는 대부분의 나라에서 지방정부역량이 셀러스와 리드스트룀(Sellers and Lidström, 2007)의 분류에서보다 상승하였다는 것이다(이제 아래에서는 셀러스와 리드스트룀(Sellers and Lidström, 2007)의 분류를 '1995년 분류'라 하고 여기서 양적변수의 수치를 갱신한 자료를 '2010년 분류'라 칭하기로 한다[11]). 이는 1990년대 중반에서 2010년대

10) 이 소수의 일부 국가 중에서는 미국이 대표적이며, 그 외 일본, 영국, 오스트리아도 해당하기는 하나 사실상 이들 나라에서는 지방정부역량 점수의 큰 변화는 없다고 보는 것이 적절할 것이다.

11) 1995년 분류라는 명칭은 셀러스와 리드스트룀(Sellers and Lidström, 2007)의 자료가 원칙적으로 1995년을 기준으로 하였기 때문에 붙인 것이며, 2010년 분류라는 명칭은 비록 질적변수는 갱신하지 않았지만 양적변수는 대개 2010년을 전후한 시기를 기준으로 갱신하였기 때문에 붙인 것이다.

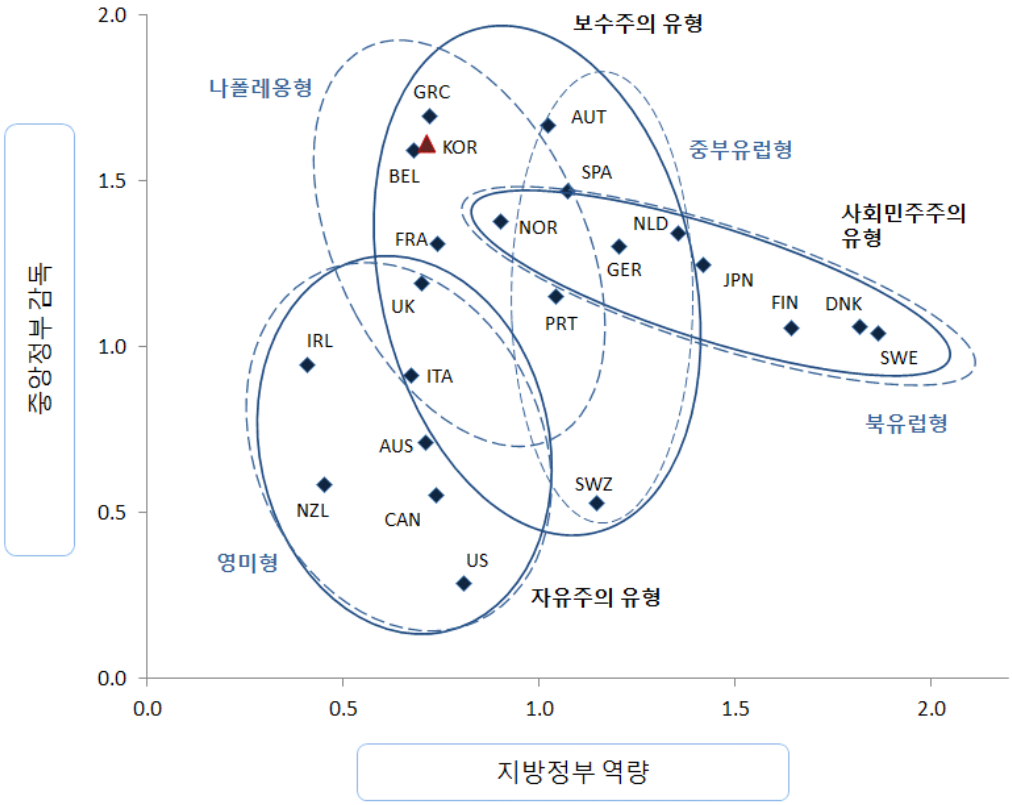
〈그림 2〉 지방정부역량과 중앙정부감독 점수의 국가별 분포의 변화



주: 1995년 경이라는 것은 셀러스와 리드스트룀(Sellers and Lidström, 2007)가 계산한 점수에 따른 분포를 말하며 2010년 경이라는 것은 이들의 점수분포 중 양적변수를 2010년 경의 수치로 갱신한 분포를 말함.

에 들어오면서 지방정부역량이 북유럽국가들을 제외하고는 대체로 향상되는 방향으로 변화가 일어났음을 시사한다. 중앙정부감독 지표 중 양적변수가 1개 포함된 재정감독은 21개국의 평균점수가 1995년 분류의 1.04에서 2010년 분류의 1.13으로 소폭 상승하였다. 하지만 앞서 언급한 것처럼 중앙정부감독지표는 양적변수가 1개만 포함되어 있어 재정감독점수만 가지고 이 지표의 점수상 변화를 말하기는 어렵고 현재 자료로는 1995년 분류와 2010년 분류에서 중앙정부감독 지표에는 점수상 유의미한 변화가 없다고 가정하는 것이 적절할 것이다. 따라서 결국 지방정부역량에서의 변화만 볼 수 있는데 이 변화는 지방정부역량이 높았던 북유럽국가들은 다소 하락하였고 지방정부역량이 북유럽국가들보다 상대적으로 낮았던 국가들은 다소 상승하였으므로 지방정부역량은 적어도 여기서 본 지표상으로는 수렴하는 방향으로 변화했다고 볼 수 있다.

〈그림 3〉 지방자치유형분류기준에 따른 복지국가유형의 분포



주: 각 지표별 국가별 점수는 <부표 3>과 <부표 4> 참조.

이런 변화를 염두에 두고 이제 2010년 분류의 결과에 대해 살펴보자. 이 결과는 <그림 3>에 제시되어 있다. 여기서 지방자치유형은 셀러스와 리드스트룀(Sellers and Lidström, 2007)의 분류대로 표시했지만 복지국가유형은 남부유럽 유형과 기민주의 유형, 임금노동자 유형을 생략하고 단순히 사민주의 유형과 보수주의 유형, 그리고 자유주의 유형의 세 가지로만 제시하였다. 이는 1995년 분류에서 다소 밀집된 분포를 보여 지방자치유형 중 중부유럽형과 중첩되지 않으면서 나폴레옹형에 속했던 남부유럽 유형의 복지국가들이 2010년 분류에서는 매우 산만하게 분산되어 지방자치유형 중 중부유럽형과도 중첩되고 나폴레옹형과도 중첩되는 것으로 나타나 분석상 큰 실익이 없다고 보았기 때문이다. 또한 임금노동자 유형 역시 분석상 큰 실익이 없는 것으로 보여 자유주의 유형으로 포함시켰다.

이 그림의 지방자치유형과 복지국가유형을 보면 1995년 분류에서보다는 다소 약화되었지만 그럼에도 불구하고 사민주의 복지국가가 지방자치유형과 가장 일치하는 양상을 보이며

또 지방정부역량이 비록 1995년 분류에서보다는 하락했지만 그래도 여전히 전반적으로 높은 가운데 중앙정부감독도 낮지 않은 특성을 유지하고 있는 것으로 나타난다(고역량-중감독; 다만, 노르웨이가 예외적이라 할 정도로 큰 변화를 보이고 있다). 또한 보수주의 복지국가유형에 속하는 나라들은 대체로 지방정부역량은 중간 수준 정도에 분포하면서 중앙정부감독은 비교적 높은 수준에 분포하고 있다(중역량-고감독). 자유주의 복지국가유형에 속하는 나라들은 전체적으로 지방정부역량이 낮고 중앙정부감독도 낮은 특성을 보이고 있다(저역량-저감독). 결국 세 가지 복지국가유형이 지방자치와 관련하여 보이는 제도적 특성은 2010년 분류에서도 그 이전 1995년 분류에서의 특성을 상당정도로 유지하고 있는 것이다.

<표 3>과 <표 4>는 지금까지 살펴본 지방자치유형과 복지국가유형 간의 관계를 좀 더 구체적으로 보기 위해 지방정부역량과 중앙정부감독 지표를 하위지표별로 구분하여 복지국가유형에 따른 평균점수를 제시한 것이다. 이 두 표의 맨 오른쪽에 있는 지방정부역량 평균점수와 중앙정부감독 평균점수를 보면 앞서 말한 고역량-중감독의 사민주의 유형과 중역량-고감독의 보수주의 유형, 그리고 저역량-저감독의 자유주의 유형의 경향을 볼 수 있다. 이러한 점수분포경향은 두 지표를 하위지표별로 나누어볼 경우에도 크게 차이가 없게 나타나는데 다만 변수별로는 약간 다른 경향도 관찰할 수 있다.

우선 지방정부의 정치행정역량이라는 하위지표에서는 평균점수가 사민주의-보수주의-자유주의 순으로 나타난다. 그런데 이 하위지표를 구성하는 변수 중 지방자치를 보장하는 헌법적 규정의 유무를 제외한 두 변수, 즉 중앙정부의 정책결정과정에 대한 지방정부의 영향력이나 공공부문고용 중 지방정부의 고용비중을 보면 사민주의 유형이 월등히 높고 보수주의와 자유주의 유형은 다 같이 비슷한 수준에 있는 것으로 나타난다. 즉, 지방정부의 정책결정참여정도나 지방정부가 기능수행을 위해 확보하고 있는 인력의 수준은 보수주의와 자유주의 유형이 크게 차이가 없고 다만 지방정부의 참여나 기능수행에 대한 헌법적 보장장치에서만 차이가 있는 것이다. 이것은 보수주의 유형에 속하는 국가들이 공공행정의 전통에서는 이른 바 나폴레옹형의 특징을 가지고 있고 나폴레옹형의 특징 중 한 가지가 공공행정에 있어서 법률적 근거를 중시하는 것과 연관된 것으로 보인다. 나폴레옹형과 달리 자유주의 유형은 공공행정에서 영미형에 속하는데 여기서는 공공행정의 근거로 법률보다는 실제 관리운영측면에 더 중점을 두는 경향이 있다. 그래서 만일 헌법적 보호규정 유무를 제외한다면 정치행정역량에서 보수주의와 자유주의 유형은 둘 다 중간수준이라고도 할 수 있다. 다음으로 지방정부의 재정역량이라는 하위지표를 보면 여기서도 사민주의 유형이 월등히 높고 보수주의와 자유주의 유형은 둘 다 낮은 점수를 보이는 것으로 나타난다(자유주의가 보수주의 유형보다 좀 더 낮다).

〈표 3〉 복지국가유형별 지방정부역량 점수 현황

	정치행정적 역량				재정적 역량			지방정부 역량평균
	헌법규정	지방정부의 영향력	지방정부 고용비중	정치행정 역량평균	지방정부 지출비중	지방세입 비중	재정역량 평균	
사민주의	1.50	1.83	1.65	1.66	1.46	1.35	1.41	1.56
보수주의	1.50	1.13	1.20	1.28	0.54	0.47	0.50	0.97
자유주의	0.00	1.11	1.23	0.78	0.47	0.38	0.42	0.64
일본	2.00	0.67	1.88	1.52	1.24	1.31	1.28	1.42
전체	**1.10**	**1.24**	**1.32**	**1.22**	**0.73**	**0.65**	**0.69**	**1.01**
한국	1.00	0.00	0.40	0.47	1.33	0.84	1.09	0.71

1. 사민주의 유형: 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴; 보수주의 유형: 오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 그리스, 이탈리아, 네덜란드, 포르투갈, 스페인, 스위스; 자유주의 유형: 호주, 캐나다, 아일랜드, 뉴질랜드, 영국, 미국.
2. 전체평균은 한국을 제외한 것임.

〈표 4〉 복지국가유형별 중앙정부감독 점수 현황

	정치행정적 감독					재정적 감독				중앙정부 감독평균
	중앙 감독관	지방인력 중앙임명	정부형태 통제	인사규정 적용	정치행정 감독평균	보조금 비중	조세 통제	채무 통제	재정감독 평균	
사민주의	1.75	0.00	2.00	1.20	1.24	1.18	1.31	0.50	1.00	1.13
보수주의	1.71	0.40	1.90	1.52	1.38	1.29	1.27	1.00	1.19	1.30
자유주의	0.00	0.00	1.42	0.40	0.46	1.21	0.55	1.40	1.06	0.71
일본	1.00	0.00	2.00	0.80	0.95	1.27	1.67	2.00	1.65	1.25
전체	**1.20**	**0.19**	**1.79**	**1.10**	**1.07**	**1.25**	**1.09**	**1.07**	**1.13**	**1.10**
한국	1.00	1.00	2.00	1.60	1.40	1.70	2.00	2.00	1.90	1.61

주: <표 3> 참조.

<표 4>에 제시된 중앙정부감독 지표 중 정치행정적 감독 하위지표는 모두 질적 변수로만 구성되어 있어 1995년 분류와 사실상 동일한데, 이를 보면 사민주의와 보수주의 유형은 모두 정치행정감독의 정도가 높고 자유주의 유형은 이들 두 유형과 비교하기 어려울 정도로 낮다. 자유주의 유형은 지방정부의 인사문제에 사실상 거의 관여하지 않는 것으로 보이며 지방정부의 형태에 대해서는 통제를 많이 하는 편이기는 하나 사민주의나 보수주의 유형에 비하면 그 강도가 훨씬 약하다. 그런데 재정감독 하위지표에서는 다른 하위지표에서와는 차이나는 경향을 볼 수 있다. 전체적으로 재정감독의 점수는 복지국가유형별 차이가 작은 편인 가운데 점수순서는 보수주의-자유주의-사민주의 순이다. 재정감독에서의 이러한 점수순서는 1995년 분류

에서도 동일하게 나타나는데, 이는 특히 자유주의 유형과 관련하여 흥미로운 사실을 시사한다. 즉, 자유주의 유형의 복지국가들은 중앙정부감독의 전체적인 강도는 낮지만 이는 주로 정치행정적 감독의 강도가 약해서 그런 것이지 재정적 감독의 강도는 사민주의적 복지국가들보다 높은 것이다. 자유주의적 복지국가들은 중앙정부의 보조금 비중도 높은 편이며 지방정부의 채무에 대해서도 엄격히 통제하는 등 재정적 수단을 통한 감독은 적극적인 반면 지방인력의 임명이나 인사관리 등에의 개입에는 소극적이라고 할 수 있다. 사민주의 유형이나 보수주의 유형의 복지국가들은 행정적 통제와 재정적 통제의 강도가 크게 차이가 나지 않는다.

3. 한국에의 시사점

이제 지금까지 논의한 복지국가유형별 지방자치유형의 특성을 한국과 연결하여 생각해보자. 한국이 복지국가유형으로도 어느 유형에 속하는가는 논란거리이지만 지방자치유형으로도 어느 한 유형에 정확히 속한다고 보기가 쉽지 않은 것 같다. 앞의 <그림 3>으로 보면 한국의 지방자치유형은 나폴레옹형에 속한다고 할 수 있고 만일 그렇다면 복지국가유형으로는 보수주의 유형에 가깝다고 할 수 있다. 그런데 앞에서 지방자치유형의 구분에서 기준이 되었던 지방정부역량과 중앙정부감독의 특징을 보면 한국은 중역량-고감독을 특징으로 하는 나폴레옹형과 차이가 있으며 나아가 저역량-저감독을 특징으로 하는 영미형이나 고역량-중감독을 특징으로 하는 북유럽형과도 차이가 있다. 한국은 지방정부역량으로 보면 저역량이어서 영미형에 가깝고 중앙정부감독으로 보면 고감독이어서 나폴레옹형이나 중부유럽형에 가깝다. 이런 점에서 한국의 지방자치유형은 혼합형이라 할 수 있을 것이다.

〈표 5〉 복지국가유형별 지방자치의 제도적 특성과 한국의 현황

		사회민주주의 유형	보수주의 유형	자유주의 유형	한 국
		북유럽형 (고역량-중감독)	나폴레옹형 /중부유럽형 (중역량-고감독)	영미형 (저역량-저감독)	혼합형 (저역량-고감독)
지방정부역량	소계	H	M	L	L
	정치행정역량	H	M	L(M)[1]	L
	재정역량	H	L	L	M
중앙정부감독	소계	M	H	L	H
	정치행정감독	H	H	L	H
	재정감독	M	H	M	H

1. 자유주의 유형에서 (M)은 헌법의 지방자치 보호조항 유무를 고려하지 않을 경우의 정치행정역량이 중간 수준이라는 의미임.

여기서 한국의 지방자치유형을 일단 혼합형이라는 절충적 용어를 사용하여 분류하였지만 이 혼합형이라는 것이 반드시 자유주의 유형과 보수주의 유형의 장점을 혼합한 것이라고 하기는 어렵다. 지방정부역량과 중앙정부감독의 하위지표별로 특성을 좀 더 자세히 살펴보면 각 유형별 경향성을 찾아볼 수 있다. 북유럽형은 지방정부의 정치행정역량도 높은 수준이며 동시에 중앙정부의 개입도 상당정도로 강하다. 그런데 재정적인 면을 보면 지방정부의 재정역량은 높은 반면 의외로 중앙정부의 재정적 감독의 강도는 다른 유형에 비해 그리 높지 않다. 즉 지방정부의 재정역량이 잘 갖추어져 있기 때문에 중앙정부의 통제가 상대적으로 약한 것이다. 반면에 나폴레옹형 및 중부유럽형은 전반적으로 중앙정부의 감독수준이 높은데 이는 이 유형에 속하는 나라들의 지방정부의 역량이 낮은 것과 연관된 것으로 생각할 수 있다. 예컨대 이들 유형에서는 공공지출 중 지방정부의 지출비중이 낮고 총세입 중 지방정부세입의 비중도 낮은데 이는 지방정부로 하여금 스스로의 자원으로 어떤 역할을 하게끔 하지 않는다는 의미라 볼 수 있으며 이에 대응되어 중앙정부의 보조금 비중은 매우 높은 편이다. 지방정부가 스스로의 자원으로 기능하도록 하지 않는 대신 중앙정부가 강하게 개입한다고 볼 수 있는 것이다. 영미형도 재정적 면에서는 강도가 낮아서 그렇지 경향성은 나폴레옹형 및 중부유럽형과 유사하다. 즉, 영미형은 지방정부의 지출비중과 지방세입비중이 낮으며 그런 이유로 중앙정부 보조금 비중이 높은 것이라고 볼 수 있다(북유럽형보다 높다). 정치행적적 면에서 영미형은 지방정부의 역량도 낮지만 중앙정부의 개입 정도도 낮아서 이런 면에서는 다소 자유방임적인 성격을 갖는다고도 볼 수 있다. 결국 다른 유형과 비교하면 다른 유형들은 정치행정적 면에서 지방정부역량이 높고 중앙정부개입도 강하거나(북유럽형) 지방정부역량이 중간수준이고 중앙정부개입이 강하거나(나폴레옹형/중부유럽형) 지방정부역량도 낮고 중앙정부개입도 약한데(영미형) 비해 한국은 정치행정적 면에서의 지방정부역량이 낮고 중앙정부개입이 강한 특징을 보여 어느 유형과도 일치하지 않는다.

또 재정적 면에서는 다른 유형들은 지방정부의 역량이 낮으면 중앙정부의 개입이 높아지고 지방정부의 역량이 높으면 반대경향을 보이는데 한국은 지방정부역량이 중간정도 수준인데 중앙정부개입도 높아 역시 어느 유형과도 일치하지 않는다. 특히 한국은 공공부문지출 중 지방정부지출이 북유럽형에 근접할 정도로 상당히 높은 데도 불구하고 중앙정부 보조금의 비중도 매우 높다. 또 다른 유형에서는 지방정부지출비중이 낮으면 지방세입비중도 낮고 그 반대이면 지방세입비중이 높아 양자 간 격차가 그리 크지 않은데, 한국은 지방정부지출비중이 높은데도 그에 비하면 지방세입비중은 중간정도 수준이어서 양자 간 격차가 크다. 다시 말해서 지방정부에 많은 역할을 맡기면서 동시에 그에 필요한 자원도 자체적으로 확보할 수 있게 하고 그 대신 중앙정부가 행정적으로 많이 개입하는 것이 북유럽형이고 지방정부에 많은 역할을 맡기지 않고 그렇기 때문에 지방정부 스스로 자원을 확보할 여력도 많이 부여하지 않는 대신 중앙정부가 그 공백을 보조금으로 보완하고 이처럼 보조금을 많이 제공하기 때문

에 그에 맞는 국가개입이 이루어지는 것이 나폴레옹형 및 중부유럽형과 영미형이라면, 한국은 지방정부에 많은 역할을 맡기지만 그에 필요한 자원을 자체적으로 확보할 수 있게 해주지는 않으면서 중앙정부가 보조금을 주어 그 역할을 하게 하고 그에 따라 행정적 개입을 많이 하는 셈인 것이다. 이런 특징은 대단히 가부장적인 성격의 것이라 할 수 있다. 만일 이 판단이 맞다면 한국의 혼합형적 지방자치유형은 내용적으로는 가부장형이라 할 수 있을 것이다. 한국의 지방자치가 가부장형으로서 갖는 성격은 기실 복지분권에도 반영되어 있으며 이는 서론에서 언급한 많은 연구들이 이미 이런 저런 형태로 지적한 바이기도 하다.

Ⅳ. 논의 및 결론

복지분권의 제도적 정비가 지방자치의 모든 제도적 특성을 변화시킬 수는 없을 것이다. 그것은 복지분권의 정비가 설사 성공적으로 이루어진다 하더라도 그것은 지방자치의 일부이기 때문이다. 그리고 복지분권은 지방자치의 제도적 타협구조 내에서 그런 타협구조의 변화와 함께 제도적으로 정비될 수밖에 없다. 앞의 본문에서의 논의를 통해 우리는 지방자치의 제도적 특성이 몇 가지의 국가간 유형으로 구분될 수 있고 이러한 지방자치유형이 복지국가유형과 상당정도로 일치하면서 연결된다는 점을 보았다. 그리고 각 지방자치유형이 갖는 제도적 특성은 지방자치의 일부인 복지분권에도 깊게 반영되어 있으며 따라서 복지분권은 복지국가유형과도 연결된다고 볼 수 있다. 그러면 한국사회가 가져야 할 지방자치유형의 제도적 특성은 어떤 모습을 지향해야 할 것인가?

앞에서 언급한 바와 같이 복지분권과 관련해서는 흔히 그것이 초래할 지역간 불평등을 우려하는 시각이 지배적이다(예컨대, 구인회 외, 2009; 박병현, 2006; 박병현 외, 2015; 최영 2015). 이런 지역간 격차의 확대를 우려하는 시각은 충분히 이해할 수 있다. 하지만 우리가 예컨대 사회서비스(지방정부는 특히 사회서비스에서 많은 역할을 한다)에서 평등을 실현한다고 할 때 그 경우 평등의 의미가 무엇인지를 좀 더 구체적으로 생각해볼 필요도 있다. 사회서비스에서의 평등의 실현은 사회서비스를 이용할 권리와 기회가 거주지역에 관계없이 모든 주민에게 동등하게 보장되는 것을 의미할 수도 있고 사회서비스를 필요로 하는 주민이 가진 개별적인 욕구가 그에 맞게 충족되는 것을 의미할 수도 있다. 전자의 경우라면 보편적인 적용을 통해 상당정도로 평등을 보장할 수 있겠지만 후자의 경우라면 평등의 보장은 단순한 보편적 적용을 넘어서 해당 주민이 처한 환경적 특성을 고려한 차별적인 서비스의 제공을 통해 가능할 것이다. 이러한 차별적인 서비스의 제공을 위해서는 지방정부의 적극적인 역할이 필요하며 따라서 복지분권이 요청되는 것이다. 실제로 북유럽국가들과 관련하여 이들 나라의 복지국가의 특징은 사회서비스에 있다는 견해는 비교적 널리 알려진 바이기도 하지만(Kautto

et al., 1999) 강력한 지방정부를 특징으로 들고 나아가 이러한 강력한 지방정부가 중앙정부의 평등주의적 정책을 실현하는 데 토대가 되었다는 평가도 있다(Haveri, 2015; Sellers and Lidström, 2007). 더욱이 지방자치유형으로 나폴레옹형에 속하는 것으로 분류된 스페인의 경우 보건의료와 교육, 노인장기요양 등에서의 복지분권이 지역간 불평등을 증가시켰다고 볼 수 없으며 경우에 따라서는 감소시켰다고 볼 수 있다는 연구도 있다는 점에서(Costa-Font, 2010) 복지분권과 지역불평등을 곧바로 등치시키는 기존의 시각은 재고할 여지가 있다고 하겠다.

이런 점을 전제할 때 그리고 본문의 고찰결과를 볼 때, 복지분권의 제도적 정비가 장기적으로 지향할 수 있는 방향은 분권과 평등주의의 실현이 가장 잘 조화를 이루고 있는 체제, 즉 지방자치유형으로는 북유럽형, 복지국가유형으로는 사회민주주의 유형이 되어야 하지 않을까 생각한다. 물론 지방자치는 해당국가의 역사적 유산과 정치사회적 특성과 연관되어 형성되는 것이어서 이런 배경을 무시하고서 특정 유형을 이식하려는 시도는 불합리하고 비현실적인 것이 될 것이다. 하지만 특정 유형을 장기적인 목표로서 그리고 일종의 이념형으로서 상정하는 것 자체가 잘못된 일은 아닐 것이다. 따라서 그렇게 본다면 한국의 복지분권의 정비방안이 지향해야 할 장기적인 방향은 중앙정부의 개입을 중간수준 정도까지 감소시킴과 동시에 지방정부의 역량은 높이는 방향으로 설정할 수 있을 것이다. 그리고 이런 장기적인 목표 아래에서 단기적으로는 점진적인 개선방안을 실천해나가야 할 것이며 이는 필연적이고도 불가피한 선택일 수밖에 없다. 단기적으로 추구할 방안을 든다면 아마도 한국의 지방자치유형이 갖는 가부정적인 성격을 감소시켜 나가는 것이 되어야 하지 않을까 한다. 이를 위해서는 특히 지방정부의 재정역량을 강화시켜야 하며 또 이는 지방정부가 자체적으로 확보할 수 있는 재원의 비중을 높이는 방안의 우선적인 추진을 통해 시도되는 것이 바람직할 것으로 생각한다. 그리고 이러한 단기적 방안의 추진이 축적된다면 단순히 특정 유형을 지향한다기보다 그 유형이 현재 지방분권이 본질적으로 가진 모순을 제도적으로 타협시켜 얻고 있는 결과, 즉 지방자치를 강력하게 추진하면서도 지역간 불평등의 확대없이 오히려 전국적인 평등의 실현을 이루고 있다는 결과를 실현하는 데 중점을 두어야 할 것이다.

그리고 서론에서 언급한 바와 같이 이 글은 지방자치의 제도적 특성에 초점을 맞추어 복지분권에 관한 논의를 전개하였는데 사실 복지분권이 궁극적으로 지향하는 바는 지역주민들의 복지증진이라는 점에서 지역주민 혹은 지역의 민간복지제공자들의 자율성에도 주목하여 복지분권을 보다 종합적으로 접근하는 시도가 계속 이루어져야 할 것이다.

〈부록〉

〈부표 1〉 지방정부역량 지표의 국가별 현황

	헌법 규정 C1	지방 영향력 C2	지방고용 비중 C3	정치행정 역량평균 C4	지방정부 지출비중 C5	지방세입 비중 C6	재정역량 평균 C7	지방정부 역량평균 C8	복지국가 유형
덴마크	2.00	2.00	72	1.99	44	31	1.93	1.96	SD
핀란드	2.00	2.00	69	1.96	34	22	1.59	1.81	SD
노르웨이	0.00	1.33	74	1.11	32	20	1.58	1.30	SD
스웨덴	2.00	2.00	73	1.99	31	33	1.99	1.99	SD
오스트리아	2.00	2.00	23	1.49	17	11	0.53	1.10	CD
벨기에	1.00	0.00	24	0.49	11	5	0.37	0.44	CD
프랑스	1.00	0.67	24	0.72	15	7	0.42	0.60	CD
독일	2.00	1.33	29	1.33	17	7	0.52	1.00	CD
이탈리아	0.00	0.67	22	0.37	10	4	0.30	0.34	CD
네덜란드	2.00	2.00	29	1.55	24	3	0.37	1.07	CD
스위스	1.00	1.33	25	0.96	21	15	0.70	0.85	CD
그리스	2.00	0.67	8	0.89	17	1	0.00	0.53	SE
포르투갈	2.00	2.00	17	1.42	8	6	0.27	0.96	SE
스페인	2.00	0.67	17	0.99	12	7	0.31	0.72	SE
캐나다	0.00	0.67	22	0.37	16	10	0.49	0.42	LI
아일랜드	0.00	1.33	10	0.47	24	2	0.07	0.31	LI
영국	0.00	1.33	45	0.82	22	4	0.65	0.75	LI
미국	0.00	0.67	59	0.74	21	13	1.14	0.90	LI
호주	0.00	1.33	8	0.45	5	3	0.07	0.30	WE
뉴질랜드	0.00	1.33	14	0.50	10	5	0.21	0.39	WE
일본	2.00	0.67	60	1.42	54	24	1.52	1.46	JA

C1: 0=명시적 혹은 암묵적 규정 없음; 1=지방의 이해관계를 주장할 암묵적 수단을 규정; 2=지방의 권위를 보장하는 명시적 규정 존재.

C2: 0=유명무실한 영향력; 0.67=영향력 있으나 제한적; 1.33=영향력이 강하지만 공식적 제도화되지는 않음; 2=제도화된 영향력(헌법, 법률 등에 보장).

C4, C7, C8: 0=최저역량, 2=최고역량.

출처: Sellers and Lidström (2007).

〈부표 2〉 중앙정부감독 지표의 국가별 현황

	중앙 감독관 S1	지방인력 중앙임명 S2	정부형태 통제 S3	인사규정 적용 S4	정치행정 감독평균 S5	보조금 비중 S6	조세 통제 S7	지방채무 통제 S8	재정감독 평균 S9	중앙정부 감독평균 S10	복지국가 유형
덴마크	1.00	0.00	2.00	1.60	1.15	44	1.14	0.00	0.75	0.98	SD
핀란드	2.00	0.00	2.00	1.60	1.40	33	0.95	0.00	0.60	1.06	SD
노르웨이	2.00	0.00	2.00	0.40	1.10	39	1.94	2.00	1.64	1.33	SD
스웨덴	2.00	0.00	2.00	1.20	1.30	19	1.20	0.00	0.56	0.98	SD
오스트리아	2.00	0.00	2.00	2.00	1.50	12	1.85	2.00	1.38	1.45	CD
벨기에	1.00	2.00	2.00	2.00	1.75	54	0.73	2.00	1.37	1.59	CD
프랑스	2.00	0.00	2.00	2.00	1.50	32	1.20	1.00	1.01	1.29	CD
독일	1.62	0.00	2.00	2.00	1.41	33	1.36	1.00	1.06	1.26	CD
이탈리아	2.00	0.00	2.00	0.40	1.10	57	0.80	0.00	0.75	0.93	CD
네덜란드	1.00	2.00	2.00	1.60	1.65	70	0.80	0.00	0.86	1.26	CD
스위스	1.50	0.00	1.00	0.00	0.63	17	0.83	0.00	0.42	0.52	CD
그리스	2.00	0.00	2.00	2.00	1.50	0	2.00	2.00	1.33	1.42	SE
포르투갈	2.00	0.00	2.00	1.60	1.40	48	1.44	0.00	0.89	1.15	SE
스페인	2.00	0.00	2.00	1.60	1.40	36	1.64	2.00	1.52	1.46	SE
캐나다	0.00	0.00	1.00	0.00	0.25	43	0.12	1.40	0.87	0.56	LI
아일랜드	0.00	0.00	2.00	0.40	0.60	78	0.80	2.00	1.60	1.10	LI
영국	0.00	0.00	2.00	1.60	0.90	72	0.80	2.00	1.55	1.23	LI
미국	0.00	0.00	0.52	0.00	0.13	38	0.82	0.02	0.67	0.38	LI
호주	0.00	0.00	1.00	0.40	0.35	16	0.34	2.00	0.92	0.64	WE
뉴질랜드	0.00	0.00	2.00	0.00	0.50	9	0.43	1.00	0.56	0.53	WE
일본	1.00	0.00	2.00	0.80	0.95	33	1.67	2.00	1.50	1.23	JA

S1: 0=지방을 감독하기 위한 중앙 감독관 없음; 1=지방에서 선출되고 제한적 권한을 가진 지방행정관 있음; 2=중앙 감독관 있음.

S2: 0=지방정부가 임명함; 2=중앙정부가 임명함.

S3: 0=지방이 정부형태를 자유롭게 선택가능; 1=어느 정도 자율성이 있으나 일정한 한계 내에 있음; 2=중앙정부가 결정.

S4: 0=중앙과 지방의 인사관리가 완전히 별도; 0.4=인사관리 5개 항목 중 1개 적용 또는 별도로 인사관리하지만 일정한 제한을 둠; 0.8=인사관리 5개 항목 중 2개 적용; 1.2 인사관리 5개 항목 중 3개 적용; 1.6=인사관리 5개 항목 중 4개 적용; 2=인사관리 5개 항목모두에 대해 중앙의 기준 적용(5개 항목: 직무, 근속, 근태, 보상, 채용).

S7: 0=지방정부의 자율성 보장(세율 등 결정); 0.4=과표와 과세 자율결정, 형식적 제약조건(예: 투표실시 등을 조건으로 둠); 0.8=과표/과세 재량권 없음. 세율에 대해서는 비공식적 제약 있음; 1.2=과표 재량권 없음. 세율은 중앙정부가 범위를 정함; 1.6=중앙이 표준화된 세율 설정. 과표 재량권 없음; 2=과표와 세율 모두 중앙이 결정.

S8: 0=지방차원의 민주적 절차만 통과하면 자율 결정; 1=상당정도의 자율; 2=중앙정부의 승인 필요.

S5, S9, S10: 0=최저감독, 2=최고감독.

출처: Sellers and Lidström (2007).

〈부표 3〉 지방정부역량 지표의 국가별 현황 (일부 변수 최신 수치로 갱신)

	헌법 규정	지방 영향력	지방정부 고용비중		정치행정 역량평균	지방정부 지출비중		지방세입 비중		재정역량 평균	지방정부 역량평균	복지 국가 유형
	A	B	C	C1	D	E	E1	F	F1	G	H	
덴마크	2.00	2.00	76.20	1.68	1.89	64.3	2.00	26.1	1.42	1.71	1.82	SD
핀란드	2.00	2.00	76.00	1.67	1.89	41.1	1.28	23.4	1.27	1.27	1.64	SD
노르웨이	0.00	1.33	64.80	1.43	0.92	33.8	1.05	13.1	0.71	0.88	0.90	SD
스웨덴	2.00	2.00	82.10	1.81	1.94	49.1	1.53	36.9	2.00	1.76	1.87	SD
오스트리아	2.00	2.00	24.12	0.53	1.51	13.1	0.41	3.2	0.17	0.29	1.02	CO
벨기에	1.00	0.00	79.20	1.74	0.91	13.3	0.41	4.7	0.26	0.33	0.68	CO
프랑스	1.00	0.67	32.29	0.71	0.79	20.5	0.64	12.8	0.69	0.67	0.74	CO
독일	2.00	1.33	79.80	1.76	1.70	15.7	0.49	8.2	0.45	0.47	1.20	CO
이탈리아	0.00	0.67	42.20	0.93	0.53	28.7	0.89	16.2	0.88	0.88	0.67	CO
네덜란드	2.00	2.00	74.60	1.64	1.88	30.1	0.94	3.7	0.20	0.57	1.36	CO
스위스	1.00	1.33	90.90	2.00	1.44	19.1	0.59	15.2	0.82	0.71	1.15	CO
그리스	2.00	0.67	19.50	0.43	1.03	6.7	0.21	5.6	0.30	0.26	0.72	CO
포르투갈	2.00	2.00	21.40	0.47	1.49	11.8	0.37	7.0	0.38	0.37	1.04	CO
스페인	2.00	0.67	79.70	1.75	1.47	13.7	0.43	9.7	0.53	0.48	1.08	CO
캐나다	0.00	0.67	86.70	1.91	0.86	19.4	0.60	9.3	0.51	0.55	0.74	LI
아일랜드	0.00	1.33	11.60	0.26	0.53	9.4	0.29	3.1	0.17	0.23	0.41	LI
영국	0.00	1.33	51.51	1.13	0.82	25.2	0.78	4.9	0.27	0.53	0.70	LI
미국	0.00	0.67	87.70	1.93	0.87	21	0.65	14.5	0.79	0.72	0.81	LI
호주	0.00	1.33	86.50	1.90	1.08	4.8	0.15	3.4	0.18	0.17	0.71	LI
뉴질랜드	0.00	1.33	10.80	0.24	0.52	11.3	0.35	6.5	0.35	0.35	0.45	LI
일본	2.00	0.67	85.30	1.88	1.52	40.0	1.24	24.2	1.31	1.28	1.42	
한국	1.00	0.00	18.10	0.40	0.47	42.8	1.33	15.5	0.84	1.09	0.71	

1. 지방정부 고용비중은 2008년 기준. 단, 프랑스는 2011년, 오스트리아는 1996-2000년 기준. 오스트리아의 수치는 UN (2006), p.5에서 필자 계산. 영국 수치는 Office for National Statistics (2016) 참조함.
2. 지방정부 지출은 2014년 기준. 단, 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 독일, 스페인, 스위스의 7개국은 2009년 수치이며 기초지방정부만의 지출임(광역지방정부 제외). 이들 7개국의 자료는, OECD (2016c). 미국 수치는 셀러스와 리드스트룀(Sellers and Lidström, 2007)의 수치를 그대로 인용.
3. 지방세입 비중은 2013년 기준. 단, 네덜란드와 호주는 2012년 수치.
4. 한국의 질적 변수 점수부여 방법: 헌법규정(1점 부여) - 헌법에 규정이 있으나(헌법 제117조, 제118조) 지방자치권을 법령의 범위 내로 제한하여 의회 외에 행정부의 재량에 의한 제약이 가능; 지방정부 영향력(0점 부여) – 지방에 관한 정책결정은 거의 중앙에 의해 이루어지며 지방정부가 참여할 통로가 사실상 없음. 지방자치단체협의회 등이 있으나 거의 유명무실함(김병준, 2009).
5. 질적 변수의 점수부여방법은 <부표 1>의 표의 주 참조. C1, E1, F1은 2를 최대값으로 하여 각기 C, E, F를 표준화한 점수임.

출처: 지방정부고용비중 OECD (2016a), Office for National Statistics (2016); 지방정부지출 OECD (2016b), OECD (2016c); 지방세입 비중 OECD (2016d); 질적 변수 Sellers and Lidström (2007).

〈부표 4〉 중앙정부감독 지표의 국가별 현황 (일부 변수 최신 수치로 갱신)

	중앙 감독관	지방인력 중앙임명	정부형태 통제	인사규정 적용	정치행정 감독	보조금 비중		조세 통제	지방채무 통제	재정감독 평균	중앙정부 감독평균	복지국가 유형
	I	J	K	L	M	N	N1	O	P	Q	R	
덴마크	1.00	0.00	2.00	1.60	1.15	60.3	1.70	1.14	0.00	0.95	1.06	SD
핀란드	2.00	0.00	2.00	1.60	1.40	29.9	0.84	0.95	0.00	0.60	1.06	SD
노르웨이	2.00	0.00	2.00	0.40	1.10	46.1	1.30	1.94	2.00	1.75	1.38	SD
스웨덴	2.00	0.00	2.00	1.20	1.30	31.7	0.89	1.20	0.00	0.70	1.04	SD
오스트리아	2.00	0.00	2.00	2.00	1.50	65.0	1.83	1.85	2.00	1.89	1.67	CO
벨기에	1.00	2.00	2.00	2.00	1.75	50.6	1.43	0.73	2.00	1.39	1.59	CO
프랑스	2.00	0.00	2.00	2.00	1.50	34.3	0.97	1.20	1.00	1.06	1.31	CO
독일	1.62	0.00	2.00	2.00	1.41	40.4	1.14	1.36	1.00	1.17	1.30	CO
이탈리아	2.00	0.00	2.00	0.40	1.10	42.4	1.20	0.80	0.00	0.67	0.91	CO
네덜란드	1.00	2.00	2.00	1.60	1.65	70.9	2.00	0.80	0.00	0.93	1.34	CO
스위스	1.50	0.00	1.00	0.00	0.63	13.4	0.38	0.83	0.00	0.40	0.53	CO
그리스	2.00	0.00	2.00	2.00	1.50	66.8	1.88	2.00	2.00	1.96	1.70	CO
포르투갈	2.00	0.00	2.00	1.60	1.40	36.8	1.04	1.44	0.00	0.83	1.15	CO
스페인	2.00	0.00	2.00	1.60	1.40	37.0	1.04	1.64	2.00	1.56	1.47	CO
캐나다	0.00	0.00	1.00	0.00	0.25	48.2	1.36	0.12	1.40	0.96	0.55	LI
아일랜드	0.00	0.00	2.00	0.40	0.60	50.0	1.41	0.80	2.00	1.40	0.94	LI
영국	0.00	0.00	2.00	1.60	0.90	68.8	1.94	0.80	2.00	1.58	1.19	LI
미국	0.00	0.00	0.52	0.00	0.13	23.1	0.65	0.82	0.02	0.50	0.29	LI
호주	0.00	0.00	1.00	0.40	0.35	44.4	1.25	0.34	2.00	1.20	0.71	LI
뉴질랜드	0.00	0.00	2.00	0.00	0.50	23.8	0.67	0.43	1.00	0.70	0.59	LI
일본	1.00	0.00	2.00	0.80	0.95	44.9	1.27	1.67	2.00	1.65	1.25	
한국	1.00	1.00	2.00	1.60	1.40	60.3	1.70	2.00	2.00	1.90	1.61	

1. 보조금 비중은 2014년 기준. 연방제 국가 중 호주는 광역 및 기초지방정부를 합한 수치이며, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 독일, 스페인, 스위스는 기초지방정부만의 수치임.
2. 한국의 질적 변수 점수부여 방법: 중앙감독관(1점 부여), 중앙임명(1점 부여), 인사관리규정(1.6점 부여) – 이들 변수들에 대해서는 하나씩 구체적으로 고려하기보다는 한국의 경우 지방사무에 대한 감독과 인사관리 등에서 중앙정부의 개입이 강하다는 사실을 포괄적으로 고려함(김병준, 2009 참조); 지방정부형태(2점 부여) – 지방정부형태나 지방정부계층구조 등이 획일적이고 지방의 발언권은 인정되지 않음(김병준, 2009; 임두택, 2016); 조세통제(2점 부여) – 과표와 세율 결정권이 없음(김병준, 2009; 최철호, 2016); 채무통제(2점 부여) – 지방채 발행 등이 법령에 정해진 한계 내에서 가능(김병준, 2009; 손희준 외, 2011).

6. 질적 변수의 점수부여방법은 <부표 2>의 표의 주 참조. N1은 2를 최대값으로 하여 N을 표준화한 점수임.

출처: 보조금 비중 OECD (2016e); 질적 변수 Sellers and Lidström (2007).

참고문헌

강명구. 2014. "'성공의 위기'로부터 벗어나기 위한 지방자치와 '좀 더 많은 민주주의'." 이승종 편.『지방자치의 쟁점』, 서울: 박영사, 11-18.

강명세. 2014.『민주주의, 복지국가, 그리고 재분배』, 서울: 도서출판 선인.

강장석. 2013.『안정적인 복지재원 조달을 위한 지방재정조정제도 개선방안』. 연구용역보고서. 국회예산정책처.

강형기. 2016. "지방자치의 의미와 가치." 지방자치발전위원회 엮음.『한국 지방자치: 발전과제와 미래』, 서울: 박영사, 15-31.

김형용. 2015. "사회서비스 분권화를 어떻게 볼 것인가?: 분권화의 조건과 과제." 2015 사회정책연합 공동학술대회 발표논문.

강혜규. 2015. "중앙과 지방정부 사회복지사업의 구조와 내용: 재정과 운영여건 변화를 중심으로." 2015 사회정책연합 공동학술대회 발표논문.

구인회·양난주·이원진. 2009. "사회복지 지방분권 개선방안 연구."『사회복지연구』, 40(3): 99-124.

김만흠. 1994. "지방자치 논리의 역사적 배경과 한국의 지방정치."『동향과 전망』, 24: 7-31.

김병준. 2009.『지방자치론』(수정판). 파주: 법문사.

김석태. 2016. "지방분권 사상과 한국의 지방자치."『지방정부연구』, 19(4): 1-24.

김성주. 2013.『사회복지분야 국고보조금의 개선방안』. 한국지방행정연구원.

김승연. 2014. "지방복지재정 위기, 분석과 해법."『지방복지재정의 위기, 분석과 해법』새정치민주연합 보건복지위원회 소속 국회의원·한국사회복지시설단체협의회 주최 토론회 자료집, 18-51.

김진석. 2016. "중앙정부와 지방자치단체의 교육 및 보육 역할분담." 참여연대,『보육대란 긴급진단, 누리과정 누구의 책임인가?』, 긴급좌담회 자료집, 14-20.

김필두. 2016. "민선 지방자치 20년의 변화 분석과 향후 개선방안." 한국지방자치학회 편.『한국 지방자치의 발전과 쟁점』, 서울: 대영문화사, 40-68.

남찬섭. 2016a. "유사·중복 사회보장사업 정비방안의 추진결과와 중앙-지방 간 역할분담에의 함의."『사회복지정책과 실천』, 2(1): 47-84.

남찬섭. 2016b. "유사·중복 복지사업정비 담론의 변천과 사회보장전략에의 함의."『비판사회정책』, 50: 126~164.

박병현. 2006. "사회복지의 지방분권화에 대한 비판적 고찰."『한국사회복지행정학』, 8(2), 1-31.

박병현·박상미·최현미·고재수. 2015. “노무현 정부의 사회복지 재정분권: 옳은 정책이었는가 아니면 잘못된 정책이었는가?” 『사회복지정책』, 42(3): 347-376.

보건복지부. 2014.『2015년도 사회보장제도 신설·변경 협의 운용지침』.

손희준·강인재·장노순·최근열. 2011.『지방재정론』(개정 4판). 서울: 대영문화사.

유재원. 2014. “한국 지역사회를 누가 지배하나?” 이승종 편.『지방자치의 쟁점』, 서울: 박영사, 19-28.

이재완. 1998. “지방자치와 사회복지: 지방화, 분권화.” 한국사회과학연구소 사회복지연구실 편.『한국 사회복지의 현황과 쟁점』, 서울: 인간과 복지, 486-517.

이재완. 2015. “중앙정부의 지방자치단체 유사·중복 사회보장사업 정비, 이대로 좋은가?”『중앙정부의 지방자치단체 유사·중복 사회보장사업 정비관련 긴급토론회』. 자료집, 3~30.

이재원. 2013. “사회복지보조금의 적정보조율 설정방안.” Local Finance Magazine. 10: 44-62.

이찬진. 2016. “누리과정예산 지방교육자치단체 전가의 법적 문제점.” 참여연대,『보육대란 긴급진단, 누리과정 누구의 책임인가?』, 긴급좌담회 자료집, 4-13.

이찬진·남찬섭. 2015. “정부의 사회보장사업 정비방안 비판: 지방자치에 위배되는 반복지적이고 비민주적인 정비방안.”『지방자치단체 사회보장사업 정비방안 규탄 국민공청회』, 자료집, 29~43.

임두택. 2016. “지방자치단체 기관구성 형태 다양화.” 지방자치발전위원회 엮음.『한국지방자치: 발전과제와 미래』. 서울: 박영사, 113-126.

임성일. 2015. “사회복지재정의 중앙·지방간 재정관계 재정립.” 2015 사회정책연합 공동학술대회 발표논문.

조성호. 2015. “중앙·지방간 복지재원 분담제도의 개편방안.”『지역정책연구』, 26(1): 81-104.

조정찬·강현철. 2011.『지방자치단체에 대한 복지사무배분 및 복지재정배분에 관한 법제적 과제』. 한국법제연구원.

최봉기·박종선·성영태. 2015.『지방자치의 이해와 전략』, 파주: 법문사.

최 영. 2015. “재정분권과 사회복지(서비스)의 지역간 불평등.” 2015 사회정책연합 공동학술대회 발표논문.

최철호. 2016. “자치재정권 확보방안의 법적 고찰: 조세법률주의와 지방세조례주의를 중심으로.” 한국지방자치학회 편.『한국 지방자치의 발전과 쟁점』. 서울: 도서출판 대영문화사, 295-322.

한재명·김성수. 2015.『복지재정 확대에 따른 지방재정현안과 개선과제』. 국회예산정책처.

Bennet, R. J. 1993. “European local government systems.” R. J. Bennet (ed.) *Local Government in the New Europe*. London: Belhaven Press.

Chandler, J. A. 2010. “A rationale for local government.” *Local Government Studies*, 36(1): 5-20.

Costa-Font, J. 2010. “Does devolution lead to regional inequalities in welfare activity?” *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28: 435-449.

Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Ferrera, M. 2005. *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*. Oxford: Oxford University Press.

Fleurke, F. and Willemse, R. 2004. “Approaches to decentralization and local autonomy: A critical appraisal.” *Administrative Theory & Praxis*, 26(4): 523-544.

Goldsmith, M. 1992. “Local government.” *Urban Studies*, 29(3/4): 393-410.

Hansen, T. and Klausen, J. E. 2002. “Between the welfare state and local government autonomy.” *Local Government Studies*, 28(4): 47-66.

Haveri, A. 2015. “Nordic local government: A success story, but will it last?” *International Journal of Public Sector Management*, 28(2): 136-149.

Hesse, J. J. and Shrpe, L. J. 1991. “Local government in international perspective: Some comparative observations.” J. J. Hesse (ed). Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Baden-Baden: Nomoos Verlagsgesellschaft, 603-621.

Kautto, M., Heikkila, M., Hvinden, B., Marklund, S., and Ploug, N. (ed) 1999. *Nordic Social Policy: Changing Welfare States*. London: Routledge.

Kjellberg, F. 1995. “The changing values of local government.” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 540: 40-50.

Lee, H. K. 1999. “Globalization and the emerging welfare state: The experience of South Korea.” *International Journal of Social Welfare*, 8: 23-37.

Lidström, A. 1999. “The comparative study of local government systems: A research agenda.” *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 1: 97-115.

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). 2016a. OECD Stat, Government at a Glance – 2011 edition: Employment in general government and public corporations, (http://stats.oecd.org/index.aspx?r=898969# (2016.09.30. 접속)).

OECD. 2016b. OECD Stat, Subnational Government Structure and Finance: 3. SNG expenditures, (http://stats.oecd.org/index.aspx?r=898969# (2016.09.30. 접속)).

OECD. 2016c. OECD Stat, Government at a Glance - 2011 edition: Public finance and economics, (http://stats.oecd.org/index.aspx?r=898969# (2016.09.30. 접속)).

OECD. 2016d. OECD Tax Statistics, http://stats.oecd.org/BrandedView.aspx?oecd_bv_id=tax-data-en&doi=data-00229-en# (2016.09.30. 접속)

OECD. 2016e. OECD Stat, Subnational Government Structure and Finance: 8. SNG revenue by

type. (http://stats.oecd.org/index.aspx?r=898969# (2016.09.30. 접속))

Office for National Statistics (UK). 2016. Public sector employment, (http://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/publicsectorpersonnel/bulletins/publicsectoremployment/2015-06-17#toc (2016.09.30. 접속))

Peters, B. G. 2008. "The Napoleonic tradition." *International Journal of Public Sector Management*, 21(2): 118-132.

Sellers, J. M. 2006. "Comparing local governance in developed democracies." Online working paper, (http://www.usc.edu/dept/polsci/sellers/Data/Assets/Comparing%20Local%20Governance%20Systems%20in%20Developed%20Democracies.pdf)

Sellers, J. M. and Lidström, A. 2007. "Decentralization, local government, and the welfare state." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(4): 609-632.

Sharpe, L. J. 1970. "Theories and values of local government." *Political Studies*, 18(2): 153-174.

UN (United Nations). 2006. *Republic of Austria Public Administration: Country Profile*. UN.

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

사회서비스 거버넌스의 재구조화 : 재량혼합의 관점에서

최영준 (연세대학교 행정학과 부교수)
최혜진 (고려대학교 행정학과 박사과정)

한국의 사회서비스는 지난 10년 동안 급속한 발전과 성장을 이루었다. 하지만, 유사중복과 전달체계 혼선으로 인한 비효율성이나 맞춤형 복지의 부재, 이로 인한 사회서비스 체감도 저하, 일률적인 서비스와 열악한 근로조건 등이 문제가 되고 있다. 기존의 연구들은 사회서비스의 문제점과 대안 도출에 상당한 기여를 했지만, 다양한 사회서비스 주체들의 관계를 간과하였다. 또한 사회서비스 공급적인 측면에서 복지혼합에 대한 논의는 많았으나 결정의 권한과 자율성의 배분에는 초점을 두지 못했다는 점에서 한계를 보여 왔다. 본 연구에서는 이러한 한계점들을 극복하기 위해서 재량혼합이라는 관점에서 사회서비스 거버넌스의 재구조화를 제안하였다. 사회서비스에서 과도하게 집중된 중앙정부의 권한과 역할을 줄일 필요가 있다. 중앙정부는 소득보장 및 조세제도에 집중을 하면서 사회서비스는 중장기적으로 지역을 중심으로 할 수 있도록 하되, 지역이 일정정도의 직접 공급 능력을 갖추고 자체 기획능력을 가지고 사회서비스를 민주적이고 창의적으로 운영할 수 있도록 중앙정부가 지원해주는 역할을 하는 것이 필요하다. 또한, 일선관료나 공급자에게도 자율성을 주어 공적 영역 이외에서는 창의적이고 혁신적인 사회서비스가 발전할 수 있도록 도울 필요가 있다. 마지막으로 개인에게도 현금급여를 통해서 자유로운 선택이 더욱 가능할 수 있도록 하는 것을 제안하였다.

1. 사회서비스 재구조화해야 하는가?

한국복지국가의 발전은 최근 사회적 위험의 출현과 맥을 같이 하고 있다. 지속적인 경제 및 고용성장기를 지나 1990년대 후반 경제위기가 가져온 실업과 빈곤의 문제를 해결하기 위해 사회보험제도 및 공공부조제도가 확장된 바 있다. 2000년대에 들어서는 급속한 저출산고령화 이슈와 고용의 위기가 겹치면서 사회서비스의 중요성이 증가해왔다. 특히 지난 10년 동안 복지제도의 발전은 사회서비스가 핵심적 위치를 점하고 있었다. 보육서비스 및 장기요양서비스와 같은 보편적 제도와 함께 아동이나 장애인 그리고 고용에 이르기까지 다양한 사회서비스가 도입되고 확장되었다. 사회서비스의 개념과 영역도 확장되어 2013년에 전면개정된 사회보장기본법에서는 사회서비스를 “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, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도”(제3조 4호)로 지칭하고 있다.

이러한 사회서비스 발전은 목적한 바와 같이 국민의 삶의 질 향상에 상당한 기여를 하고 있음은 부인할 수 없다. 하지만, 지금의 사회서비스가 ‘최선’ 혹은 ‘차선’ 정도 수준이라고 할 수 있는지에 대해서는 많은 이들이 동의하지 않고 있다. 지난 이명박정부와 박근혜정부는 사회서비스 발전의 이면에 존재하는 전달체계 난맥상에 대한 비판이나 중앙 및 지방정부의 유사중복 사업들로 인한 비효율성 개선을 정책과제로 삼았다. 반면, 사회 및 학계에서는 공공의 책임은 도외시한 채 시장과 민간을 중심으로 재편된 사회서비스로 인해 발생하는 다양한 문제점이나 중앙정부의 과도한 지방정부 재량의 침해, 그리고 과도한 지방으로의 재정부담 전가 등의 문제가 지적되고 있다. 또한, 많은 학술연구들이 사회서비스의 낮은 질적 수준에 대한 문제점을 지적하고 있으며, 열악한 사회서비스 종사자들의 열악한 근로환경에 대한 문제점들을 지적하고 있다. 이렇게 나열된 문제점들은 일면 딜레마적 상황에 놓여있지만, 동시에 서로가 긴밀하게 연결되어 있기도 하다.

본 논문에서는 이러한 문제점들에 대한 분석과 대안을 복지혼합(welfare mix)를 보완할 수 있는 재량혼합(discretion mix)의 관점에서 파악하고 제시하고자 한다. 재량혼합은 사회서비스 정책의 해석과 실행에 있어서 결정할 수 있는 권한과 재량의 혼합을 의미한다. 복지공급의 주체가 다양하듯 서비스에 대한 결정권한도 중앙정부, 지방정부, 일선관료, 민간공급자, 개인 등에서 국가마다 다르게 분배되어 있다. 현재의 상황은 개인의 욕구와 개인이 살고 있는 지역적 상황에 맞는 개별화되고 맞춤형 서비스를 구현하는 것을 요구하면서도, 동시에 맞춤형 서비스의 설계 및 정책에 대한 결정 권한은 중앙에 과도하게 집중되어져 있다. 또한 사회서비스의 실제 공급은 과도하게 민간에 의존하고 있는 반면 민간이나 개인에게는 거의 자율성

을 주지 않고 있다. 왜 이러한 문제점들이 현재 사회서비스 거버넌스의 문제와 직결되어 있는지, 그리고 왜 재량혼합의 분석틀이 새로운 대안을 제시하는데 유용한지를 설명하는 것이 본 연구의 목적이다.

2. 사회서비스의 딜레마

한국의 사회서비스는 지난 10년 동안 급속한 발전과 성장을 이루었다. 2000년대에 접어들면서 다음과 같이 사회서비스에 대한 사회경제적 변화에 따른 기능적 요구의 증가와 함께 개인의 복지욕구 증대가 동시에 주요한 변수로 작용하였다. 첫째, 저출산고령화가 급속도로 진행되었다. 1980년대까지 가족계획은 저출산을 유도하는 쪽으로 이루어졌지만, 1990년대를 거쳐 2000년대에 접어들면서 본격적으로 지속적인 저출산이 급속한 고령화로 이어지며, 국가경쟁력의 저하를 우려하는 목소리가 급속히 증가하게 되었다. 특히, 이러한 우려는 연금제도의 취약성과 결부되면서 중요한 사회적 위험으로 간주되게 되었다. 정책적인 대응으로 고령화에 대비하여 돌봄서비스 관련 제도들을 정비하는 한편, 그동안 선별적으로 제공되던 보육서비스가 보편서비스로 확장되게 되었다.

둘째, 산업의 고도화와 고용의 탈산업화가 이루어지면서 고용창출을 어떻게 더 이룰 것인지에 대한 의문이 제기되었다. 제조업에서 고용창출 능력이 급격히 떨어지고 있다는 연구 및 통계가 제시되면서 정부는 안정된 고용창출의 새로운 영역을 찾게 되었다. 또한, 여성의 고학력화에도 불구하고, 임신출산 이후의 경력단절이 고용에 상당히 영향을 미치면서 이를 해결하려는 정부의 노력이 수반되게 되었다. 이러한 배경에서 사회서비스일자리가 일자리 정책의 새로운 '블루오션'으로 인식 되었다.

셋째, 탈산업사회로 이행되면서 나타난 생애주기의 변화는 사회서비스의 중요성을 재인식시켰다. Schmid(2006)의 이행노동시장론에서 제시된 바와 같이 기존의 복지국가는 교육-고용-연금으로 삼분된 생애주기를 지지하면서, 핵심적으로 남성가부장의 소득을 유지시키는 데에 초점을 맞추었다. 이는 현금중심의 사회보험과 건강보험 제도의 발전을 가져왔다. 하지만, 여성들이 본격적으로 노동시장에 참여함과 동시에 평생교육과 평생고용이 요구되면서 현금급여 중심의 사회보장제도는 다변화된 사회적 위험을 대처하기에 효과적이지 않다는 연구결과가 지속적으로 제기되었다. '새로운 사회적 위험(new social risks)'로 대표되는 일가족 양립이나 숙련의 급속한 저하, 고용의 불안정, 돌봄의 위기 등은 이를 대응하기 위한 사회서비스의 발전을 촉진시켰다.

한국의 경우 1980년대 이래로 민주화와 경제위기 등과 함께 사회보험이나 공공부조와 같은 현금급여 사회정책이 발전하게 되었다. 하지만, 서구와 달리 빈곤이나 실업 등 오래된 사

회적 위험에 대한 사회정책이 충분히 성숙되기 전에 급속한 새로운 사회적 위험을 경험하면서 사회서비스의 발전이 요구되었다. 대부분의 보육서비스나 장기요양보험에 대한 논의가 김대중 정부 시기부터 이미 시작된 것은 이러한 사실을 반증한다. 하지만 본격적인 발전은 노무현 정부 시기부터 이루어지기 시작했으며, 이러한 기조는 이명박 정부 및 박근혜 정부까지 이어지게 된다. 박근혜 정부는 '맞춤형 고용-복지'를 핵심 국정목표로 삼으면서 변화하는 생애주기와 다변화되는 사회적 위험을 대처할 것을 선언하게 된다.

> "박근혜정부의 두 번째 국정목표는 '맞춤형 고용·복지' 제도의 확립입니다. 이를 위해 국민의 생애주기와 생활영역을 면밀히 분석해 필요할 때마다 맞춤형 서비스를 제공하기 위한 정책을 마련 중인데요. 목표 달성을 위해 박근혜정부가 준비한 '생애주기별 맞춤형 복지 제공' '자립을 지원하는 복지체계 구축' '서민생활 및 고용안전 지원' '저출산 극복과 여성 경제활동 확대'의 네 가지 전략을..."[1]

맞춤형 복지는 획일화되고 대량생산된 복지가 아닌 개별화된 욕구를 맞추기 위해 고안된 것이라고 할 수 있다. 실제로 대한민국은 사회서비스 '백화점'이라고 할 만큼 다양한 종류의 사회서비스를 시도했고, 도입했다. 하지만, 기존 연구들은 급격히 증가하는 사회서비스 및 사회정책에 비해서 복지서비스에 대한 국민들의 체감도가 낮고 효과성이 떨어지고 있다고 지적하고 있다(예로 문종열, 김기현 2014). 한국의 대부분의 연구에서는 사회서비스가 효과성이 떨어지고 체감도가 낮은 핵심적인 이유로 전달체계의 난맥상이나 정부가 충분한 규제나 평가를 하지 못하는 문제라고 지적하고 있다(강혜규 외 2013). 실제로 다양한 중앙부처에서 사회서비스나 복지정책이 고안되고 있고, 이것이 부처간 조율을 제대로 거치지 못하는 문제나 결과적으로 시군구 단위에서 하나로 모아지는 '깔대기' 문제를 겪으면서 과부하나 비효율성이 나타나는 것은 부인할 수 없는 사실이다.

이와 함께 제기되는 중요한 이슈는 '유사와 중복'이다. 유사사업과 중복사업의 증가가 사회서비스의 비효율성을 증가시킨다는 것이다. 중복현상이란 협의적 차원에서 "복지사업의 수행주체인 부초 간, 또는 동일한 부처의 부서 간 유사한 정책의 집행으로 인하여 사업의 대상과 욕구가 상호 중첩되어 전체 복지사업을 기준으로 볼 때 효율성이 저하되는 현상"을 일컫는다(이만우, 김영수, 2013, 최영준 외 2014:262). 동일한 개인이나 집단이 같은 혹은 유사한 급여나 서비스를 동시에 받는 경우를 유사중복이라고 정의하기도 한다(유승현, 이혜승 2012). 유사중복 논의가 주목을 받게 된 배경에는 2000년대에 증가하는 사회적 위험에 대처하기 위해서 중앙의 각 부처나 지방정부에서 중소규모의 현금급여나 사회서비스를 제도화하였으며, 이 중 상당수가 체계적인 청사진(blueprint)없이 도입되고 실행되면서 전달체계의 혼

1) http://koreablog.korea.kr/46 (2015년 4월 2일 접속)

란이나 낭비적 지출이 발생하고 있다고 보고되었다. 노무현 정부 시절부터 전달체계에 대한 정비를 통해서 이러한 문제를 해결하려고 하였으며, 이명박 정부 때는 '중복과 누락'이라는 이름으로 중앙정부 차원에서의 혼란을 줄이려고 하였다. 이러한 기조는 박근혜 정부까지 이어져 중요한 국정의 과제로 제시되었다.

> "박 당선인측은 복지지출의 누수를 막고 실효성을 높이도록 범정부 복지정보 통합시스템을 구축하고 유사·중복 복지예산사업을 통폐합하는 등 복지행정을 개혁하겠다고…" (연합뉴스 2012/12/20)

> "정부가 지방자치단체와 함께 복지재정 누수·낭비를 원천 차단할 '복지재정 효율화 추진방안'을 추진한다. 이를 통해 정부는 올해 약 3조원 수준의 재정절감효과를… ▲정보시스템을 통한 누수 차단 ▲부적정 수급 근절 ▲유사·중복 복지사업 정비 ▲재정절감 인프라 강화 등 4대 분야 과제를 중점 추진…" (정책브리핑 2015/4/1)

위에서 보는 바와 같이 박근혜 대통령은 정권의 시작과 함께 유사중복의 방지를 주장하며 전달체계 개혁과 복지사업의 통폐합을 강력히 추진하게 된다. 최근 2015년 4월 1일에는 유사중복 프로그램의 구조조정과 부정 수급차단 등을 통해서 3조원을 절약한다는 '선언'을 하게 된다. 하지만, 주목되는 점은 유사하거나 중복된 프로그램을 정리하는 것이 이명박 정부 때부터 지속되어져 왔지만, 여전히 중요한 정책적 이슈로 남아있다는 것이다. 특히, 박근혜 정부 시기에는 사회보장위원회 내에 제도조정소위원회를 설치하여 유사중복 사업을 도입하지 못하게 하고, 지속적으로 유사중복 사업을 찾아내어 제거하려는 노력을 하였다. 일부 성과도 존재하지만, 최근 중앙과 지방 간의 복지제도를 둘러싼 갈등을 불러일으키기도 하였다.

이러한 문제의 기저에는 '유사중복'을 줄이고 효율적인 사회서비스를 구축하려는 의도와 맞춤형 사회서비스의 발전 사이의 딜레마가 존재한다. 생애주기에 맞는 사회서비스 및 복지를 제공하기 위해서는 '다품종 소량생산'이 필수적이다. 다시 말해서 다양한 인구집단에 맞는 특정한 서비스를 발전시킬 필요가 있는 것이다. 이러한 과정에서 유사한 프로그램이 중앙이나 지방에서 도입될 가능성이 커진다. 결과적으로 한쪽에서는 맞춤형 복지를 위해서 다양한 복지 프로그램들을 만들어내고 다른 한쪽에서는 유사하고 중복된 프로그램을 정리하는 상황이 반복되고 있는 것이다. '숨바꼭질'과 같은 이러한 상황은 사회서비스의 핵심적인 딜레마가 되고 있다. 본 연구는 이러한 상황에 대한 분석과 어떻게 이러한 상황을 어떻게 개선할 수 있을지에 대한 대안을 논의하는 것을 목표로 하고 있다.

3. 사회서비스의 문제점: 맞춤형 복지는 안녕하신가?

기존의 빈곤층 대상, 현금급여 위주의 복지제도에서 나아가 자산조사에 기초하지 않은 보육료 지원사업, 노인장기요양보험, 장애인활동지원사업 등의 사업들이 실시되면서 사회서비스가 우리나라의 사회보장제도의 한 영역으로 자리매김하고 있다. 보육료 지원사업의 경우, 정부의 보육료지원정책이 확대됨에 따라 보육기관을 이용하는 0-5세까지의 모든 아동이 보육료 지원을 받게 되었다. 보육시설을 이용하지 않는 영유아에게는 양육수당을 지급하고 있다. 노인장기요양보험 2008년 이후 대상자를 급속도로 확대하여 역시 현재 수급자가 노인인구 대비 약 6.6%로서 서구 복지국가의 수준에 비견될 수준으로 서비스가 제공되고 있으며(연합뉴스 2015/07/13[2]), 활동지원서비스 역시 약 3.3%의 장애인이 자산조사에 근거하지 않은 서비스를 이용하고 있다(이민경 2015).

보편적 정책을 제외하고도 다양한 맞춤형 정책들이 도입되어 시행되고 있다. 예를 들어, 보편적 보육서비스 이면에는 시간연장형 보육료 지원, 장애아 보육료지원, 다문화 보육료지원, 어린이집운영지원, 농촌보육교사특별근무수당지원, 직장어린이집 설치지원, 입양숙려기간 모자지원사업, 아이돌봄서비스 등이 있고, 건강의료 차원에서 6세미만유아 건강검진, 신생아 난청진단 의료비 지원, 취학전아동 실명예방, 저소득층 기저귀 조제분야 지원 등이 있다. 이러한 종류의 서비스들이 청소년, 성인, 노인들 각각 상당수의 정책들이 도입되어 운영되고 있으며, 약 360개의 중앙사업이 2015년에 존재하였다(강혜규 외 2015, 360개 맞춤형 사업 내용은 37-48페이지 참조). 이와 함께 지역 사회서비스의 자율성을 제한적으로 주기 위해서 지역자율성 사회서비스 투자사업이 실행된 바 있다. 이러한 서비스들은 앞서 논의한 바와 같이 유사중복의 담론을 확산시키는 원인이 되기는 하였지만, 최소한 외면상 생애주기에 걸친 맞춤형 복지를 완성하는데 상당한 기여를 하였다.

그렇다면 왜 이러한 사회서비스의 체감도 상대적으로 떨어지며, 또한 비효율성이나 유사중복의 논의가 확대되는 걸까? 기존의 지방자치단체에 의한 사회서비스나 복지프로그램이 지역복지욕구에 대한 체계적인 조사를 통해서 도입되었기보다는 임의적이고 편의적 성격이 많았던 것은 사실이다. 예로, 서비스보다는 적은 액수를 제공하는 다양한 수당(경로수당 등)이 많았던 것이 사실이다. 그렇기 때문에 정부는 현재 사회서비스의 중복유사 문제를 가장 핵심적인 사안으로 지목하고 적극적인 개혁에 나서고 있다. 사회보장위원회에서 전체 지자체에서 실시하고 있는 사회서비스 사업 중, 유사중복성 사업의 규모를 아동보호 및 돌봄의 영역에서는 약 219개 사업으로 3684억원, 그리고 요양 및 성인돌봄 영역에서는 73개 사업으

2) http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/07/13/0200000000AKR20150713054400017.HTML

로 1016억원에 해당하는 사업이 중복 유사성 사업으로 분류하였다(사회보장위원회 2015)[3]. 예컨대, 가사간병도우미, 노인돌보미바우처, 독거노인생활지도사파견사업, 노인건강프로그램 지원사업, 장애인선택적복지사업은 내용면에서 중복사업으로 평가되었다. 이들 사업들은 동일한 대상에 대해 유사한 서비스 내용을 가지고 있기 때문에 비효율성을 초래하는 원인으로 지목되고 있다(김찬우, 오윤섭 2013; 사회보장위원회 2015).

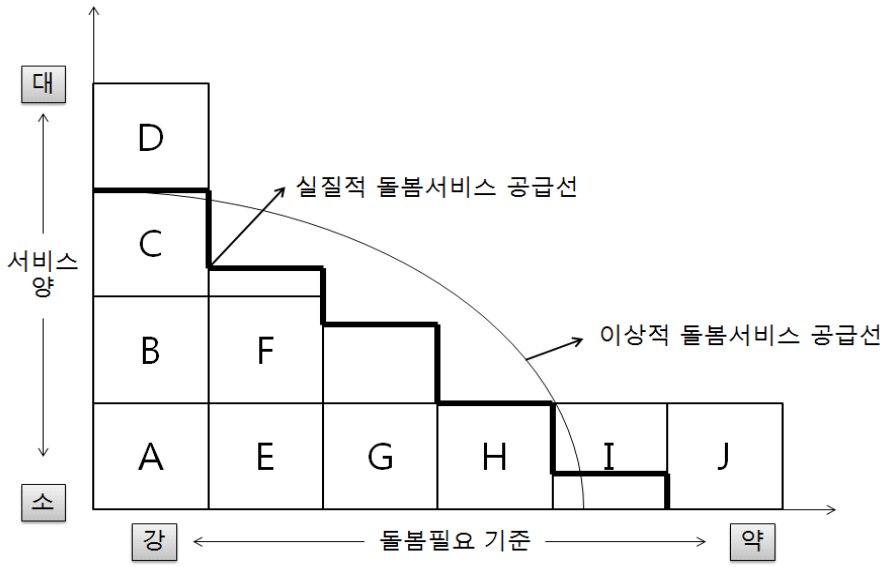
하지만, 동일한 대상에 대해 유사한 서비스 내용을 가진 다수의 사회서비스프로그램이 중앙정부 및 지방정부에서 분절적으로 기획, 시행됨으로써 전달체계상의 통합성을 저해하게 된다는 주장은 타당하지만, 이러한 분절성의 원인과 해결책이 사업의 일방적 축소, 중복수혜 방지 조항의 삽입으로 해결될 수 있는지에 대해서는 이견이 존재한다. 예컨대, 노인돌봄기본서비스가 지자체 자체 사업이나 민간과의 연결사업인 독거노인사랑잇기 등에 대해서 문제있는 '중복'으로 판정하는 것이 가능한지 혹은 적절한지 등에 대한 현장에서도 의견이 엇갈리는 사안이다. 중앙정부 중심 서비스들의 보장성이 낮고, 서비스의 양이 제한적이기 때문에 지자체에서 추가적으로 제공하는 사업들이 반드시 중복으로 평가하기 어렵기 때문이다.

최영준 외(2014)는 돌봄서비스의 유사중복 담론을 통한 복지제도 정비를 다음 그림을 활용하여 논의한 바 있다. 이들에 따르면 이상적인 돌봄서비스라면 A+B+C+E+F+G+H에 해당하는 돌봄필요에 대응할 수 있어야 할 것이다. 하지만, 만일 중앙에서는 A+B+E+F에 해당하는 돌봄욕구만을 대응한다면 C나 H는 서비스의 사각지대가 될 것이다. 이럴 때 지역에서 자율적으로 제공하거나 중앙에서 다른 정책을 만들어서 이러한 욕구를 대응할 수 있을 것이다. 하지만, 현재 유사중복에 대한 정부의 논의는 과연 현재의 정책이 돌봄욕구나 사회서비스 욕구를 얼마나 채우고 있는지에 대한 것을 기준으로 하지 않는다. 유사한 프로그램이 유사한 대상에 제공되고 있는지만이 기준이 되고 있다. 그렇기 때문에 후자의 경우 C나 H에 해당하는 욕구를 충족시키기 위한 중앙이나 지방정부의 프로그램은 유사중복/비효율적 프로그램이 된다. 그런 의미에서 현재 유사중복 논의는 이론적이거나 학술적인 근거에 기반하기보다는 단순한 비효율성 논의에 기반하고 있다. 밑의 그림에서는 x축이 돌봄필요였지만, 경제수준에 따라서 혹은 돌봄영역에 따라서 또 다른 유사중복 논의가 가능하다. 만일 C나 H에 대해서 지방정부나 돌봄서비스 양의 결정하는 일선관료나 사회복지사에게 재량이 있다면 새로운 제도를 도입하지 않고도 보다 유연하게 돌봄욕구를 대처할 수 있을 것이다. 하지만, 이들에게 재량이 없다면 C와 H를 위한 새로운 제도만이 답이 될 수 있다.

---

3) 아동 돌봄 지원, 아동청소년 복지 프로그램 지원, 지역아동센터 지원 등 아동돌봄사업은 약 544개 사업으로 14,181억원이 지출되고 있으며, 가사돌봄요양 서비스(비용) 지원, 노인장기요양 보험료 지원, 장애인활동지원 서비스 등의 사업은 약 89개의 사업으로 1,103억원이 지출되고 있다.

〈그림 1〉 가상의 돌봄서비스 공급선



자료: 최영준 외 (2014)

기존의 연구에서는 복지체감도 저하와 비효율성의 문제점으로 전달체계의 문제를 지적한 바 있다. 보편적 맞춤형 서비스 체계로의 전환은 다음과 같은 전달체계 상의 변화를 수반하였다. 첫째, 영리민간공급업체 위주의 공급체계 재편이다. 최근 발달하고 있는 영유아, 노인, 장애인에게 돌봄서비스를 제공하는 사업들은 그 대상의 특징에 따라 일정부분 차이를 가지고 있지만 대체로 민간공급체계에 의존하여 확대되어 왔다(전용호 2012; 석재은 2008; 이진숙 박진화 2012; 양난주 2014). 소득보장제도에서 시장화나 상업화는 '감축(retrenchment)'로 이해되는 경우가 많으나 사회서비스 확대와 시장화가 동시에 일어나는 것은 감축이나 모순으로 해석되지는 않는다. 한국의 경우에도 단시간에 서비스를 확장시키기 위해서 공공에 의한 직접공급보다 효율적이라고 판단되는 시장을 적극적으로 활용하였다. 둘째, 특정기관에 국고보조금을 지원하여 지역 내에서 사회서비스를 제공하도록 하는 공급자 중심적 전달방식에서 벗어나 '수요자 중심 서비스', '맞춤형 서비스', '통합적 서비스'로 정책의 방향성이 전환된 것이다. 바우처 도입을 통해 이용자의 선택권을 강화하고, 이용자의 욕구(needs)를 필요한 서비스를 제공하는 것은 핵심적 정책기조로 논의되고 있다(강혜규 외, 2010). 하지만, 시장화와 함께 수요자 중심 서비스가 결합되면서 기존의 비영리기관 중심의 전달체계에서 영리기관 중심의 경쟁체제로 변화하게 되었다.

이러한 변화에 대해서 기존 연구들은 과도한 민간의존성으로 인해 사회서비스의 공공성 약화, 질적 수준 저하, 그리고 서비스 체계의 변화에도 불구하고 정부의 관리능력이 따라가

지 못함으로 인해 서비스 관리체계의 문제점이 꾸준히 지적되어 왔다. 서비스의 양적팽창은 이루어졌으나, 서비스 제공과정에서 만연한 불법 및 부당행위에 대한 지적이 꾸준히 제기되어왔다(국민건강관리공단 2015; 입법조사처 2009). 또한 사회적 욕구에 대응하기 위해 만들어진 사업들이 전달체계의 분절성이 심화시키고 있다는 지적 역시 설득력을 얻고 있다. 다양한 욕구에 대응하기 위해 사업이 늘어날수록 일선공무원의 사업관리부담은 과중되고, 이는 다시 서비스의 질 저하로 이어지게 되는 원인이 된다는 것이다. 이와 함께, 돌봄종사자의 낮은 처우로 인해 서비스의 질적 수준이 확보되지 못하는 점 역시 현재의 사회서비스 체계의 주요한 한계점으로 지적되고 있다(최은영 외, 2005; 김상호, 박종성, 구찬동 2011; 장지연 2011; 황덕순, 2013). 위의 문제점들을 보충하기 위해서 기존 연구들은 사회서비스의 공공성 강화를 위해 국공립서비스 기관의 설립(백선희 2012; 양미선 2013), 서비스 질적 수준 개선을 위한 품질전담기구 설립 등을 통한 서비스의 질 관리 체계의 개선(선우덕 2013; 이윤경, 김세진 2012 전용호 2008 최은희 2010; 이봉주 2012), 정부의 서비스 조정 및 연계 능력 강화 등이 대안으로 제시되어왔다. 또한, 사회서비스 관련 정보연계의 확장이나 원스톱 전달체계 구축 등도 꾸준히 대책으로 제기되고 있다.

이러한 문제점과 대안은 얼마나 타당할까? 일단 서비스의 질이 낮고 공공성이 약화된 것이 공공부문에 의한 공급이 적은 것 때문인지는 재고해볼 필요가 있다. 현재의 사회서비스 시장화 하에서 민간부문이나 영리부문은 자율성이 거의 없이 공공부문의 역할을 거의 재량이 없는 상황에서 대행하는 성격을 가지고 있다. 대부분의 사회서비스에서 민간부문은 무엇을 제공할지, 얼마를 받을지, 누구에게 제공할지 등에 대한 상세한 지침을 중앙정부로부터 받고 있다(김철, 이재훈 2015: 35페이지, 사회서비스 전자바우처 사업 현황 표 참조). 그렇기 때문에 이를 어기면 '불법 및 부당행위'가 되는 것이다. 그렇다면, 민간부문을 너무 규제하지 않고 방치해서일까? 그것도 역시 의문이다. 이미 각 사회서비스에 상당수의 평가가 존재한다. 어린이집의 경우 너무 많은 평가가 있어서 일을 하기 어렵다고 불평을 하는 것을 쉽게 들을 수 있으며, 그럼에도 불구하고 이제 CCTV를 어린이집에 설치하자고 하는 논의까지 이르렀다. 이러한 상황은 민간영역에 자율성이 있는 시장화 상황에서 발생하는 문제와는 명백한 차이가 있다. 문제점이 이렇다면, 대안 역시 중앙에서 또 다른 조직이나 기관을 만들어서 질관리를 한자는 것은 '옥상옥'만이 될 수 있다.

그렇다면, 정부의 서비스 조정 및 연계 능력이 떨어져서 혹은 수급자나 공급자에 대한 정보체계가 부족해서 이러한 문제가 발생하는 것일까? 그것 역시 의문이다. 중앙정부 차원에서 유사중복 정리는 이미 상당히 진행되었었다. 사회보장위원회를 만들어 콘트롤 타워를 감당하게 하고 있다. 이러한 상황에서 사회보장 관련 중앙부처를 통합시키지 않는 이상 더 이상의 통합적 관리는 한계가 명백하다. 정보체계 역시 사회보장정보원을 중심으로 급속한 발전을 이룩하고 있다. 2010년 시스템 수 4개에 218개의 연계정보를 관리하던 정보원은 이제 8개

시스템에 613개 정보를 연계시켜서 사회서비스 정보를 확장하였다. 대표적으로 행복e음이 작동되면서 다양한 부처에서 광범위하게 사용하고 있다. 시스템의 복잡함은 여전히 문제이지만, 정보가 부족해서 서비스의 질이 문제가 된다거나 비효율성이 있다고 주장하기는 어렵다. 마지막으로, 공공이 직접 제공을 하면 이러한 문제가 다 해결이 될까? 현재 공공에서 직접 공급하는 사회서비스에 대한 신뢰와 질이 높은 측면이 있기 때문에(김철, 이재훈 2015), 부분적인 답이 될 수 있다. 하지만, 실현 가능성을 차지하고라도, 그것 자체가 근본적인 해결책이 되기는 어려울 것이다. 전달체계의 복잡함은 공공의 확대 자체가 답이 될 수는 없다. 이것보다는 보다 세밀한 대안이 공공부문의 공급확대와 함께 논의가 되어야 할 것이다.

시장의 남용을 막기 위해 정부가 매우 상세한 지침을 제공하고 다양한 평가제도 및 규제를 하고 있음에도 불구하고, 사회서비스 정보체계를 급속히 확대발전 시켰음에도 불구하고, 사회보장위원회라는 콘트롤 타워를 만들고 유사중복 사업을 상당히 정리를 했음에도 불구하고, 서비스 질에 대한 이슈나 전달체계 문제가 여전히 제기되고 있다.그렇다면, 이러한 문제는 단순히 시장화를 넘어서 보다 근본적 곳에 문제가 존재할 수 있다. 근본적인 설계 자체의 문제가 있다는 것을 인정해야 한다. 우리보다 훨씬 소수의 사회서비스를 가지고 있는 서구 복지국가와 달리 우리나라에서는 왜 이러한 문제를 심각하게 가지고 있을까? 이에 대해 다음 장에서는 우리나라 사회서비스 사업이 가지는 근본적인 문제를 재량의 관점에서 접근하고자 한다.

4. 재량혼합의 관점

본 연구에서 재량은 거버넌스적 차원으로 확장된 개념으로 다루게 될 것이다. 재량에 대한 기존의 연구의 일반적으로 일선관료에 대한 관심에 집중하고 있다. 일선관료(street-level bureaucrats)의 논의를 처음 제기한 Lipsky(1980)에 따르면, 일선관료란 일반 시민들과 대면 접촉을 하고 직무수행에 있어 상당한 재량권을 가진 관료라고 정의한다. 이때 재량이란, “관련 담당자에게 주어지는 권한의 범위 내에서 가능한 대안 중 어느 하나를 선택할 자유”를 갖고 “일선관료가 특정 정책을 집행하는 방법 및 그 대안에 대해 실질적으로 결정하는 권한”을 일컫는다(Davis, 1969; 김소정 2014 재인용). 일선관료의 재량권의 행사에 대해서 꾸준히 상반된 입장이 제시되고 있으며, 제도와 시대 상황에 따라서 다른 연구결과가 제시되고 있다(이환범, 이수창 2007, 고수정 2014). 일선관료의 재량이 존재하는가에 대한 단순한 질문에서도 견해가 엇갈린다. 김경호와 소순창(2010) 그리고 김순양(2002)의 연구와 같이 여전히 상당한 재량이 존재한다고 보는 입장이 있는 반면 김이배(2010)의 연구와 같이 수급자 선정 업무가 읍면동사무소에서 구청의 통합조사팀으로 이전되고 통합전산망이 발달함에 따라, 수급자 선정에서의 읍면동 사회복지전담공무원의 재량은 상당히 축소되고 있다고 보는 견해도 있다.

재량권 존재의 여부나 긍정 혹은 부정적 견해가 일관된 결론 없이 지속적으로 제기되는 이유는 일선관료의 재량권 자체가 다른 변수나 주체들에 의해서 영향을 받기 때문이다. 한국의 경우 복지행정의 정보화 및 전산화, 세부적인 지침의 수립 등 사회복지행정 전반에 새로운 업무환경이 전개되고 있는 만큼 이러한 변화들이 일선관료의 재량에 상당한 영향을 미치는 것으로 파악되고 있다. 정보화 뿐 아니라 시장화나 분권화 등 역시 일선관료의 재량에 영향을 미친다. 정보화로 인해 줄어든 일선관료의 재량은 중앙관료나 민간 공급자에게 이전되는 현상이 나타나고 있다. 시장화가 상당히 진행되면 민간공급자의 재량이 증가할 것이며, 분권화는 지방정부의 재량을 증가시킨다. 즉, 일선 관료의 재량은 다른 단위로 이전되면서 변화하기 때문에 일선재량의 크고 작음에 국한하여 논의하게 되면, 재량의 본질과 성격 혹은 역동적 변화를 포괄적으로 파악하기 어렵게 된다. 그렇기 때문에 본 연구에서는 '재량혼합(discretion mix)'라는 이론적 개념을 제안하면서, 사회서비스 이슈 및 대안을 다양한 사회서비스 주체들의 재량혼합의 관점으로 분석틀을 제시하고자 한다.

재량의 개념은 기존에서 사용한 바와 같이 특정한 사항을 선택하고 어떠한 방향을 선택할 것인지 등에 대한 결정과 소관이라고 할 수 있다(Van Oorschot 1991: 7). 재량혼합(discretion mix)이란 재량권이 법, 중앙정부, 지방정부, 일선관료, 서비스 제공자, 서비스 사용자 간에 어떻게 배분되어 있는지에 대한 구조를 보여준다. 재량이라는 개념이 일선관료를 넘어서 사회서비스에서의 변화를 설명하는데 부분적으로 활용된 경우가 있었다. 예를 들어, 법과 제도가 가지고 있는 재량, 즉 법의 해석의 여지에 대한 연구(Mahoney and Thelen 2010)나 지방정부의 재량을 논의한 일부 연구들이나 관료의 재량에 대한 정치적 접근(Hunhold and Peters 2004) 등이 있어왔다. 하지만, 정책을 기획하고 전달하며 수혜를 받는 이들까지를 모두 포함하는 개념으로서의 재량이나 재량의 배분에 대한 논의는 부족했으며, 일관적인 이론적 개념으로 발전되지는 못하였다. 본 연구에서는 사회서비스 재량혼합을 구체적으로 누구에게(자격조건), 서비스를 어느 정도로(서비스 수준), 어떤 서비스를(서비스 유형), 그리고 누구로부터(전달체계)를 내포하는 분석틀로 정의한다. 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 1〉 사회서비스의 재량혼합

재량의 주체	자격요건	서비스 정도	서비스의 유형	전달방식
	누구에게?	얼마만큼?	어떤 서비스?	누구로부터?
법				
중앙정부				
지방정부				
일선관료				
서비스 제공자				
서비스 사용자				

재량혼합과 가장 유사한 개념이라고 할 수 있는 복지혼합은 법이나 이용자를 분석틀 내에서 직접적으로 다루지는 않는다. 하지만, 재량혼합이라는 분석틀에서는 이들을 포함하였다. 예를 들어 두 가지 극단적인 사례를 가정할 수 있다. 먼저, 만약 모든 사회서비스에 대한 규정들이 법으로 완전하게 구체화 되어 있는 경우, 즉 의회가 사회서비스 급여체계 및 거너넌스에 대한 모든 구체적인 사항을 규정하였다면, 정부나 일선관료 등 다른 행위자들은 어떠한 재량도 행사하지 못하여 단순히 사회서비스를 실행하는 역할만을 하게 될 것이다. 이러한 경우에서는 어떠한 서비스의 변화들도 의회를 거쳐야만 통과될 수 있기 때문에 의회가 주요한 거부점이 된다. 그러나 만약 법이 상당한 해석의 여지를 남겨두고 있다면, 다른 행위자들 역시 상당한 재량권을 활용할 수 있을 것이다. 이렇게 법과 중앙정부를 분리함으로써 재량에 대한 해석은 제도의 변화를 이해하는데 기여할 수 있다(Mahoney and Thelen 2010). 반대로 만약 남부유럽과 같이 중앙정부에 의한 전반적인 정책이 부재하고 지방정부가 사회서비스가 필요한 자에게 현금을 제공한다면, 재량권은 대게 지방정부와 돌봄 수혜자에게 독점되게 될 것이다.

기존의 사회서비스 연구에서 가장 많이 사용되는 개념은 복지혼합이었다. 복지혼합은 국가, 시장, 가족(그리고 제3섹터)이 어떻게 복지를 생산하고 분배하는지에 대한 개념이라고 할 수 있다. 복지혼합은 최근 들어서 공급과 배분을 넘어서 재정과 규제까지를 포괄하는 개념으로 확장되고 있다(Long et al 2015). 하지만 대부분의 연구에서 여전히 복지혼합은 공급에 초점을 맞추어 논의되는 것이 일반적이다(강혜규 외 2013). 한국 사회서비스의 논의에서도 '시장의 역할이 확대되었다'라는 의미도 공급을 의미하며, 전체적인 결정권한의 구조는 시장이 국가에 상당히 종속되어 있는 것이 현실이다. 복지혼합 논의에서 누가 어느 정도의 사회서비스를 누구에게 받을 것인가에 대한 결정 권한(authority)과 재량(discretion)에 대한 관심은 상당히 적었다. 반드시 공급자가 결정권한을 가지고 있는 것은 아니며, 결정하는 자와 공급하는 자가 한국 사회서비스의 경우 상당히 분리되어 있다는 점을 고려할 때 재량혼합은 복지혼합 논의를 보완할 수 있다. 특히, 재량은 수혜자까지도 적용되는 개념이 될 수 있다. 예를 들어 수혜자에게 현금급여를 통해서 서비스를 결정하게 한다면 가장 수혜자의 재량이 넓게 발휘될 수 있는 반면 수혜자가 지정된 서비스만을 이용할 수 있게 한다면 재량이 거의 없게 될 것이다.

돌봄서비스 재량혼합의 전체적인 큰 그림을 이해하기 위해서 본 연구에서는 또 다른 유형의 재량개념인 비공식적인 재량(unoffical discretion)을 도입하였다. 이제껏 논의하였던 재량이란 법이나 가이드라인에 의해 제정된 공식적이고 합법적인 의미의 재량이었다. 그러나 모든 재량이 공식적인 것만은 아니다. 일정한 경우에 행위자들은 각기 다른 이유로 그들에게 허락된 선을 넘어선 재량을 행사할 수 있다. 예를 들어 효율성을 높이기 위한 일환으로서 정부가 일선관료의 공식적인 재량을 줄이거나 서비스 제공자의 재량을 줄이려는 시도를 할 경우 이러한 비공식적인 재량이 나타난다. 관료들은 서비스를 규정된 자격을 갖추지 못했어도 돌봄서비스가 필요하다고 판단되는 이들에게 비공식적인 재량을 사용할 수 있다. 반면, 시장에서의 민

간 주체는 자신의 이익을 극대화하기 위해 재량을 행사할 수 있고 이러한 재량은 종종 사기(fraud)와 같은 부작용을 가져오기도 한다. 이를 종합하여 볼 때, 비공식적인 재량은 재량혼합의 실제적인 위치를 이해하고 현 제도에 따른 재량혼합의 효과성을 검토하는데 의의가 있다.

각 국가별로 사회서비스 구성에 있어서 각 주체들의 재량이 상이하게 지정되어 있으며, 이러한 재량의 다양한 혼합이 각 국가의 사회서비스를 얼마나 맞춤형으로 하는지 혹은 효율적으로 하는지가 결정된다고 본 연구는 가정한다. 이신용(2012)의 연구에서와 같이 독일과 같은 국가는 법이 상당히 구체적으로 지정되어 있어서 행정부의 재량이 낮은 반면 우리의 경우에는 법보다는 시행령과 시행규칙에 의존하면서 중앙정부의 재량이 매우 높다. 반면 유럽국가들은 사회서비스에 있어서 중앙정부가 지방정부에게 서비스의 구체적인 급여나 자격조건 그리고 재정까지도 위임을 하면서 재량을 상당히 많이 주는 반면에 우리의 경우 중앙정부가 매우 구체적인 지시를 통해서 지방정부의 재량이 엄격히 제한되는 형태를 가지며 이러한 재량의 제한은 일선 관료에게까지 이어지게 된다(Sellers and Lindstroem 2007). 중앙정부 이하의 구조에서 재량의 여지가 과도하게 축소되면 유동적으로 변화하는 서비스 욕구에 '맞춤형' 서비스를 제공하기가 쉽지 않을 수 있다.

5. 사회서비스 재량혼합의 재구조화: 중앙정부 역할의 재구조화 및 더 작은 단위로의 자율성 이전

우리나라의 사회서비스 재량혼합의 양상은 대부분의 사업에서 행정부가 중앙정부가 구체적인 영역에까지 재량권 행사하고 있으며, 중앙정부가 누가, 얼마만큼, 어떤 서비스를, 누구로부터 받을지에 대한 결정을 내린 후 시행령과 지침을 통해서 지자체에 전달하는 방식으로 정책이 집행된다. 정부가 매우 구체적인 운영방침이나 서비스의 종류 및 양을 결정해주고, 관리구조나 종사자 임금까지 중앙에서 일괄적 지침을 내려주는 경우가 대부분이다. 이러한 중앙정부의 역할은 매우 국가주도적인 가부장적(paternalistic) 모습을 띄고 있으며, 지난 20세기 후반 경제성장을 이끌었던 국가와 기업의 역할과 흡사하다. 하지만, 가부장적인 겉모습에 비해서 실질적인 재정적 지원은 상당히 인색하기 때문에 급여의 수준은 제한적이다. 예컨대, 노인장기요양보험의 방문요양서비스는 하루에 4시간을 초과할 수 없다. 이는 욕구의 수준이 높은 대상자도 획일적으로 일정한 수준 내로 욕구를 제한되며, 하나의 사업으로 욕구가 충족되지 못하게 하는 근본적인 원인으로 작용한다(이진숙, 박진화, 2011). 또한 현금급여의 경우, 공식적인 통로를 통해서 받을 수 있는 경로는 매우 제한적인데, 가장 가까운 대중교통수단까지의 거리를 Km단위로 측정하고, 교통운행횟수와 가장 가까운 방문간호기관까지의 거리를 측정하여 점수를 산출한다. 이는 대상자의 욕구에 따라 해당 급부를 제공받을 수 있도록 제

도가 설계되기 보다는, 일정한 기준에 미달하는 대상자를 제외시키는 형태로 제도가 작동하고 있다고 볼 수 있다.

반면, 지방정부 및 일선담당자는 중앙정부가 정해준 지침대로 사업을 집행하는 역할에 머무른다. 앞에서 언급한 바와 같이 현재 서비스 체계의 특징은 대상의 개별적 니즈를 고려하여 지원을 범주가 결정되는 것이 아니라 표준화된 다양한 서비스의 틀에 맞는 대상자에게 서비스를 공급하는 구조이다. 매년 발행되는 보건복지사업안내 지침은 주요복지사업별로 어떠한 대상자가 해당 사업의 서비스를 받을 수 있는지 결정해서 지방정부가 사업을 집행하도록 안내한다. 이러한 사업에서 지방정부의 수준에서 행사할 수 있는 재량권이 거의 없다. 따라서 기존에 존재하는 어떠한 지침으로도 커버되지 않은 새로운 욕구가 발생하면, 또다시 새로운 사업이 만들어지기 전까지는 이 욕구는 미충족상태로 남으며, 이에 대응하기 위해 지자체에서 펼치는 노력들은 경직성 경비로서 지출하고 나고 남은 소규모 예산으로 집행하는 선별적 사업들을 양산해 낼 뿐이다. 더구나 예산이 조기에 소진된 서비스는 사업이 존재하더라도 이용할 수 없기 때문에, 사업의 체계상으로는 중복 문제가 발생하지만, 실제 제공되는 서비스 양이 수요에 비해 현저히 적기 때문에 오히려 누락의 문제가 발생하는 경우 역시 발생하고 있다(최영준 외, 2013).

셋째, 최근 바우처 제도 등을 통해 이용자중심의 서비스 도입이라는 의미를 크게 부여하고 있으며 정책적으로는 수요자 중심적(user-centered) 가치가 핵심으로 제시되고 있지만, 실제로는 이들이 정책에 개입할 수 있는 여지는 거의 없는 경우가 대부분이다. 제공기관의 입장에서는 계획되어 있는 사업 및 기관의 실정에 맞게 진행하기 때문에, 이용자의 결정 및 선택권이 매우 제한적이다. 즉, 기존에 제공되던 서비스를 이용자가 바우처 제도라는 테두리 안에서 활용하는 것일 뿐, 선택의 폭에 있어서 큰 변화가 없다. 즉, 서비스 이용자의 선택이 제공기관 선택에 한정되는 현재의 바우처 제도 하에서 서비스 프로그램에 대한 선택이나 제공방식과 시간에 대한 구체적인 선택이 이루어지지 못한다. 동일한 지침 내에서 사업이 진행되기 때문에 서비스의 종류가 제한적이고, 대체로 질적으로도 큰 차이를 보이고 있지 않기 때문이다 (강혜규 외 2010).

또한 시장에서 서비스 이용자가 원하는 서비스를 공급받을 수 없을 때, 대안적 선택으로서 시장에서의 출구(exit) 전략으로서 현금급여를 이용하는 것 역시 제한된다. 영유아 서비스의 경우, 비록 서비스 급여에 비해 낮은 수준이지만, 현금급여를 통해 일정 부분 이러한 권한이 인정되고 있다. 하지만, 장애인과 노인에 대한 서비스에서는 비록 서비스 이용자가 현금급여를 선택하기를 원하는 상황이라고 해도 이를 선택하는 것이 매우 어렵다. 이러한 상황은 일괄적 지침과 합법적 테두리 뒤에서 개인이나 서비스공급자는 자신의 이익을 추구할 수 있는 방안, 즉 비공식적 재량 혹은 부정행위를 부추기게 하는 배경이 되기도 한다. 김영민, 임도빈(2011, 34)이 제시한 것처럼, 실제 자녀가 보육원을 이용하지 않음에도 원장과 학부모가 공모

하여 보조금을 현금화하여 원장과 나누어 가지는 사례 등이 나타나게 된다. 그리고 해당 일선 공무원 입장에서는 정황상 부정수급이라고 심증을 가지게 된다 하더라도 객관적인 물증이 없고, 서류가 완벽하게 갖추어져 있는 한 규정에 의거한 보육비를 지원할 수밖에 없게 된다.

이상의 논의를 바탕으로 맞춤형 복지와 유사중복 제거 간의 모순된 정책목표 및 기존의 사회서비스 문제를 해결하기 위해서 본고에서 제시하는 해법은 중앙정부 역할의 변화와 사회서비스 결정 재량의 더 작은 단위로 점진적으로 그리고 체계적으로 이전시키는 것이다.

첫째, 중앙정부는 사회서비스의 재량과 결정권한을 독점하는 것이 아닌 지방정부와 민간 주체들과 재량과 결정권한을 공유하는 동반자적 유형으로 변화해야 한다. 이는 중앙정부 역할의 상당한 축소를 수반해야 할 것이다. 하지만, 여기에서 중앙정부 역할의 축소가 기존의 신공공관리론(new public management)에서의 정부로 변화를 주장하는 것은 아니다. 신공공관리론은 1970년대 후반과 1980년대 초반 자유주의 국가들을 중심으로 급속히 확장된 바 있다. 신공공관리론 내에서 공공부문은 더 경쟁적으로 변화하는 동시에 시민들의 욕구에 보다 효율적으로 유연하게 그리고 투명하게 대응할 것을 요구받는다(Groot and Budding, 2008)[4]. 하지만, 신공공관리론은 작은 규모의 정부와 시장의 활성화가 요구된다는 점에서 저자들의 주장과는 차이가 있다. 오히려 신공공관리론보다는 정부-시장-시민사회의 동반자적 관계를 강조하는 뉴거버넌스 이론에 가깝다(유민봉 2015). 하지만, 뉴거버넌스 이론은 중앙정부와 지방정부에 대한 세밀한 논의나 동반자적 관계를 어떻게 구체적으로 구축할 것인지에 대한 지침을 제공해주지는 않는다. 또한, 최근 행동경제학에서 많이 논의되고 있는 '뚝 침'으로 원하는 목표를 달성하는 너지(nudge)의 정부 역할은 아니다. 오히려 Room(2016)이 논의하는 적극적 시민권을 발휘할 수 있게 '장'을 마련해주고 '품는' 너즐(nuzzle)의 정부 역할에 가깝다.

이러한 한국 중앙정부는 표에서 중앙정부 성격과 정부규모에 따르면 1유형 이상형에 가깝다. 중앙정부가 지방정부나 시장 혹은 제3섹터에 비해서 매우 강하며, 권위적인 모습을 가지고 있지만, 정부지출이나 공공부문의 근로자 비중으로 보는 정부의 규모는 다른 국가에 비해서 상당히 낮다. '이끌어 가려고 하며, 간섭은 많지만 실제 함께 문제를 해결하려는 실질적 노력이 낮은 국가' 유형이라고 할 수 있다. 반면에 스웨덴의 사회민주주의 유형은 중앙정부의 역할이 한국에 비해서 훨씬 약하며 동반자적 위치를 강조한다. 지방정부의 역할과 규모가 상당히 크며, 전체 정부의 지출이나 공공부문 규모가 크다. 복지혼합에 있어서도 지방정부의 역할이 크며, 실제 사회서비스의 자율성 역시 지방의 역할이 크다. 중앙정부는 전체적인 밑

4) 실제적으로는 신자유주의론에 바탕하여 작은 정부, 민간부문 상호간 경쟁, 수익자 부담 원칙, 규제완화 등이 추진되었다. 또한, 경영이론을 광범위하게 도입하여 기업처럼 '기업가정신', '품질관리기법', '마케팅기법' 등 정부의 성과 향상과 관리의 효율성을 추진하였다(이종수, 윤영진 외, 2008). 이러한 변화는 정부가 보다 효과적인 조직으로 변모하는 일조는 하였으나 형평성이나 민주성이 앞서야 하는 공공조직의 특성이 경제성, 효율성, 그리고 효과성으로 대체되었으며, 시장과 민간부문을 지나치게 이상화하였다는 비판도 직면하게 되었다(안병영, 2000).

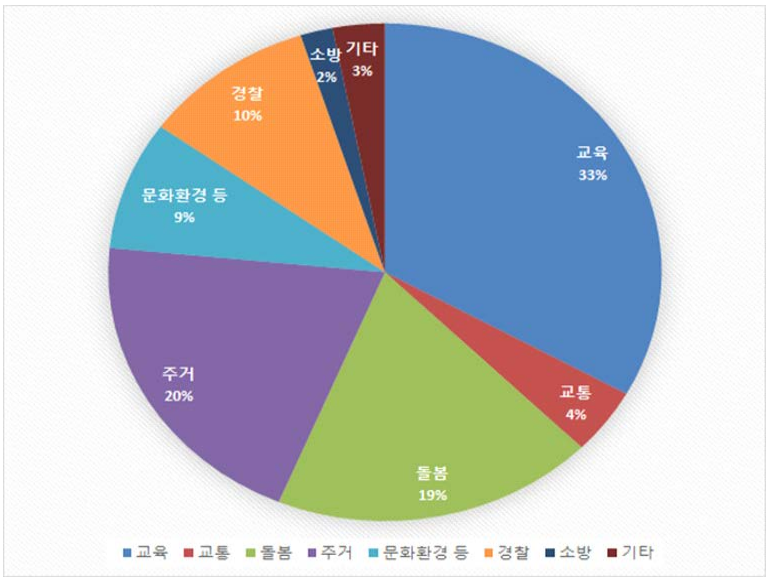
그림을 그려주는 역할을 한다(Sellers and Lindstroem 2007). 자유주의 국가의 경우 동반자적 유형의 중앙정부를 가지고 있지만 정부의 규모가 작으며, 프랑스 등 일부 대륙유럽 복지국가는 좀 더 권위주의적 유형에 가깝지만 상대적으로 큰 정부규모를 가지고 있다.

〈표 2〉 중앙정부의 성격과 정부규모 간의 이상형 유형

	작은 규모의 정부	큰 규모의 정부
권위적 중앙정부	1유형: 한국 등 발전주의 유산 복지국가	2유형: 프랑스 등 보수주의 복지국가
동반자적 중앙정부	3유형: 미국 등 자유주의 복지국가	4유형: 스웨덴 등 사회민주주의 복지국가

구체적으로 중앙정부는 어떠한 역할을 해야 할까? 중장기적으로 중앙정부는 사회보험이나 현금 위주의 복지급여에 집중을 하고 사회서비스는 지방정부에서 전담할 필요가 있다. 영국을 비롯한 대부분의 국가에서 중앙정부가 사회보험을 중심으로 하는 통합된 현금급여를 가지고, 지방정부에서는 인력과 관리 매우 중요한 사회서비스와 교육 담당하는 이원적 구조를 가지고 있음을 알 수 있다. 밑은 영국 지방정부의 지출구조를 보여주고 있으며, 교육과 돌봄 그리고 주거가 핵심적인 지출임을 알 수 있다.

〈그림 2〉 영국 지방정부의 지출구조



출처: DCLG 2014

이미 사회보험제도는 중앙에서 운영하고 있지만, 기초연금과 같은 현금성 급여들도 중앙에서 하는 것이 바람직하다. 이러한 현금성 급여는 사회서비스와 달리 지방정부가 역할을 통해서 질적인 성과의 차이가 크지 않을 것이기 때문이다. 반면 장기요양서비스를 포함한 사회서비스는 지역의 특성에 맞는 프로그램들이 필요하며, 지방정부의 역할에 따라서 성과가 달라질 수 있다. 그렇기 때문에 우리의 경우에도 지방정부의 자율적 판단과 재량을 사회서비스의 기획과 실행에 증가시킬 필요가 있다. 현재는 중앙정부에서 기획한 것을 실행하고 일부 남는 매우 제한된 자원을 가지고 지방복지에 부분적으로 사용하는 방식으로는 지역중심의 맞춤형 복지를 기대하기 어렵다. 지역을 적극적으로 활성화시키되, 중앙정부는 전체 청사진을 그리고, 느슨한 가이드라인을 마련하며, 지역 간의 격차나 서비스의 질이 유지될 수 있도록 하는 역할을 해야 할 것이다. 세부적인 평가보다는 각 지역에서 타겟으로 정한 사회서비스의 목표를 거시적으로 평가하고, 기준을 달성하고 있는 지역은 더욱 재량과 자율성을 증가시키고, 그렇지 못한 지역은 직접 개입하여 목표가 달성될 수 있도록 하는 '적극적 동반자'의 역할을 할 수 있을 것이다. 또한, 민간 주체들의 활성화 여부에 따라서 영국의 돌봄질관리위원회(Care Quality Commission)과 같은 역할이 중요해질 것이다.

다만, 이러한 지방으로의 이전 과정은 급진적이고 일괄적인 방식보다는 지방정부가 충분한 스스로의 기획력과 실행력을 가질 수 있도록 점진적이고 체계적인 계획이 필요할 것이다. 이미 지난 몇 차례의 지역사회보장계획(구 지역사회복지계획)에서 나타나는 바와 같이 지역의 기획력은 지역복지를 창의적으로 기획하고 실행할 만큼 충분하지 않다. 일부 연구소나 교수들에게 기획을 의존하는 것이 아닌 스스로 기획을 할 수 있는 역량이 필요하다. 서울시나 경기도의 경우 지역복지재단을 적극적으로 활용하고 있으며, 기타 지역에서도 지역복지재단을 활용하고 있다. 이는 긍정적이지만, 시군구 단위까지 지역복지재단이 기획을 하기는 쉽지 않을 것이다. 제한된 인력을 가지고 사회서비스를 기획하고 실행하기 위해서는 지역 시민사회와의 적극적인 협업이 필요하다. 경기도에서 수원이나 부천 그리고 남양주 등에서 공무원에 의해서 작성된 지역사회복지계획이 나올 수 있었던 것은 이를 뒷받침하는 시민사회와 다양한 시민협의체가 있었기 때문이다. 시민사회가 활성화되지 않은 지역은 시도차원의 지원이 필요하게 될 것이다.

이미 집행되고 있는 중앙사업에 대해서도 이러한 중앙정부 차원에서 사업의 자체의 조정과 함께 지방정부 및 일선에서의 재량의 증가를 통해서 유사한 내용의 사업의 경우, 추가적인 사업운영비용가 발생하지 않도록 사업의 운영을 탄력적으로 시행할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 현재 복지 분야에서는 전 부처 복지사업(16개 부처 293 개) 중 서비스 내용이 유사한 사업 중 일방적인 중복수급 제한의 규정만이 아니라 해당사업의 수급요건 및 예산집행에 대한 유연성의 증가가 필요하다. 즉, 사회서비스 계획 및 집행에서 중앙정부의 재량의 감소와 함께 반대로 지방정부나 민간 주체들의 재량이 증가되어야 하며, 지방정부(광역과 시

군구), 일선관료, 사회복지사, 비영리기관이나 시장과 같은 민간기관에게 재량을 어떻게 배분할 것인지에 대해서는 더 많은 연구와 논의가 필요하다. 지방정부가 좀 더 재정적인 차원과 사회서비스 기획의 차원에서 더 많은 재량을 가지게 되면 중앙의 기획에 비해서 대상자에 대한 선별이나 지역 상황에 맞는 서비스 제공, 재정 활용의 유연성을 가지게 된다. 소득보장과 달리 서비스보장은 'how'에 따라서 새로운 성과와 결과가 나타날 수 있기 때문에 각 지역마다 새로운 시도가 일어나게 되면 동료학습(peer learning)과 정책이전(policy transfer)도 긍정적으로 일어날 수도 있을 것이다. 초기부터 바로 좋은 결과가 도출될 수는 없을 것이기 때문에 중앙정부로부터 일부 지방자치단체들은 '인큐베이팅'을 하는 시기가 필요할 수 있을 것이다.

이미 문헌들로부터 꾸준히 제기가 되어왔던 사회서비스에서 공공역할의 확보는 여전히 지방정부 차원에서도 중요한 이슈가 될 것이다. 공공이 직접 제공하거나 위탁해서 제공하는 시설들이 어느 정도 확보가 되어야 사회서비스의 전반적 질(quality)을 관리하는 '페이스메이커(pacemaker)' 역할을 할 수 있을 것이다. 어린이집이나 요양시설 등에서 질 높은 공공시설을 최소 20-30% 정도를 확보해 둔다면 비영리기관이나 시장에 서비스 형태나 운영방식 혹은 서비스 수가에 대해서 조금 더 자율성을 허락한다고 해도 부정적 요인보다는 다채롭고 혁신적인 사회서비스가 출현할 수 있는 발판을 마련할 수도 있을 것이다. 현재 중앙정부에 의해서 재량이 거의 부여되지 않은 사회서비스 공급기관들이 혁신적이고 더 높은 질의 사회서비스를 제공할 것이라 기대하기는 힘들다. 공급자의 문제라기보다는 조직적이고 재정적인 구조하에서 어쩔 수 없는 결과라고 판단이 된다. '다품종 소량생산'과 개인의 맞춤형에 맞는 사회서비스가 발전하기 위해서는 지방정부의 역할과 다양한 혁신적이고 창의적인 사회서비스가 발전할 수 있는 토대를 제공하는 것이 필요할 것이다. 이와 함께 지방자치단체들은 직접적으로 각 지역의 사회서비스의 질을 관리하고 평가하는 역할을 감당하게 될 것이다.

또한, 사회서비스를 제공하는 일선 공무원이나 사회복지사에게 재량을 허용하는 방식 역시 고려해볼만 하다. 이러한 경우 제기되는 즉각적 우려는 재량의 남용일 것이다. 그렇기 때문에 재량의 범위를 설정하고 이에 대한 주기적이고 체계적인 점검하는 역할은 지방정부의 몫이다. 하지만, '세모녀 사건'에서 나타났던 바와 같이 복지제도의 사각지대에 있는 이들이 상당수 있으며, 일선에 있는 공무원이나 사회복지사는 이들의 위험을 알 수 있을 것이다. 하지만, 제도가 경직적이기 때문에 도움을 줄 수 없는 사례들이 있다. 만일 사각지대에 있는 이들에 대한 재량이 가능하다면 별도의 프로그램들을 따로 도입하지 않고도 맞춤형 급여를 제공할 수 있게 될 것이다. 공공부조 뿐 아니라 사회서비스 역시 사각지대가 존재한다. 일선관료들의 재량 '0'의 행정에서 '+-3' 정도의 재량을 가진 행정으로 전환이 필요하다. 현재 비약적으로 발전하고 있는 행복이음과 같은 복지정보체계는 재량이 효과적이고 합리적으로 발휘될 수 있도록 하는 기반으로 사용될 필요가 있다.

마지막으로 더 작은 단위로의 권한 이전 방안으로 수혜자가 활용할 수 있는 현금성 돌봄 급여 (cash-for-care)를 확대를 고려해 볼 수 있다. 이는 가부장적인 국가라는 비판적 관점에서는 가장 적합한 정책대안이 될 수 있다. 사회복지학에서 '자기결정권(self-determination)'이 가장 중요하듯 집합적이고 기능적 관점으로 사회서비스를 보지 않고 개인의 권리와 자유라는 관점에서 보면 수혜자의 재량을 증가시키는 것은 바람직하다. 구체적으로는 노인장기요양보험에서 현금의 활용을 점진적으로 증가시키는 방안과 아동수당을 제공하는 방안이 있다. 노인장기요양보험의 경우 가족에 대한 신뢰 문제와 부정수급 문제가 있기 때문에 쉽지 않고, 아동수당의 경우는 재원의 문제 때문에 쉽지 않을 것이라는 것은 주지된 바다. 하지만, 가족에 의한 돌봄을 의도적으로 배제하거나 현금을 가지고 더 좋은 서비스를 선택할 수 있는 이들을 배제할 필요가 있는지는 의문이다. 또한, 아동의 경우 보육서비스부터 아동센터, 무상급식까지 서비스만을 중심으로 운영되고 있으며, 국가는 이들에 대한 규제나 관리에 상당한 자원을 투여하고 있는 실정이다. 실제로 정부가 이러한 서비스의 질을 관리하고 질을 올리는 데는 명백한 한계가 있다. 결과적으로 아동수당을 통해서 개인의 선택을 증진시키고, 무상사회서비스를 저소득층에 한정시키는 방안도 고려해볼 수 있다.

하지만, 더 작은 단위로의 이전이 법적인 차원까지를 포함하지는 않는다. 현재 우리의 법은 과도하게 행정부에 구체적 사항을 위임하는 경향이 있다. 오히려 법에 좀 더 기본적 권리나 운영에 대한 사항을 구체적으로 남김으로서 기본권은 행정부가 아닌 법적으로 지켜질 수 있도록 해야 할 것이다.

6. 결론: 공공성에 기반한 혁신적 사회서비스를 위하여

사회서비스는 지속적인 발전을 거듭하고 있다. 하지만, 무시할 수 없는 문제점들이 지속적으로 제기되고 있다. 유사중복과 전달체계 혼선으로 인한 비효율성이나 맞춤형 복지의 부재, 이로 인한 사회서비스 체감도 저하, 일률적인 서비스와 열악한 근로조건 등이 문제가 되고 있다. 기존의 연구들은 사회서비스의 문제점과 대안 도출에 상당한 기여를 했지만, 다양한 사회서비스 주체들의 관계를 간과하였다. 또한 사회서비스 공급적인 측면에서 복지혼합에 대한 논의는 많았으나 결정의 권한과 자율성의 배분에는 초점을 두지 못했다는 점에서 한계를 보여왔다. 본 연구에서는 이러한 한계점들을 극복하기 위해서 재량혼합이라는 개념으로 한국 사회서비스의 문제점을 진단하고 대안을 도출해보았다.

우리 사회에서 중앙정부가 능력적 차원에서는 가장 훌륭하다고 볼 수 있지만, 지역의 다양성에 맞는 사회서비스를 지속적으로 중앙에서 설계하고 일일이 대안을 제시하는 구조는 문제가 될 수 있다. '중앙'에서 하려는 시도들이 중앙을 중심으로 하는 전달체계의 난맥상을 만

들고, 밑으로는 '깔대기' 문제를 만들게 되기 때문이다. 또한, 이미 정해진 낮은 수가와 보조금 그리고 임금체계 하에서 그리고 낮은 자율성을 가진 공급자들에게 높은 질의 사회서비스나 혁신적이고 다양한 사회서비스를 기대하기 어렵다. 바우처가 개인이 공급자를 선택할 수 있는 재량은 증가시켰지만 정보와 자원의 제약으로 인해서 실질적인 선택에는 한계가 있을 수밖에 없다.

그렇기 때문에 본 연구에서는 기존의 시장화에 대한 비판이나 공적영역의 확대 혹은 콘트롤 타워의 구축이나 원스톱 센터의 도입 등 일반적인 대안을 넘어서 좀 더 각 주체들의 재량이라는 근본적인 관점에서 분석하고 대안을 도출하고자 하였다. 중앙정부가 각 지역별 특성 및 개인의 특성에 맞는 '맞춤형' 사회서비스를 설계하고 규제할 수 있다는 환상은 내려놓을 필요가 있다. 중앙정부는 소득보장 및 조세제도에 집중을 하면서 사회서비스를 각 지역에서 활발하게 시도되고 목적을 성취할 수 있도록 장을 마련해주는 역할을 하는 것이 필요하다. 구체적인 사회서비스는 중장기적으로 지역을 중심으로 할 수 있도록 하되, 지역이 일정정도의 직접 공급 능력을 갖추고 자체 기획능력을 가지고 사회서비스를 민주적이고 창의적으로 운영할 수 있도록 중앙정부가 지원해주는 역할을 하는 것이 필요하다. 또한, 일선관료나 공급자에게도 자율성을 주어 공적 영역 이외에서는 창의적이고 혁신적인 사회서비스가 발전할 수 있도록 돕고, 마지막으로 개인에게도 현금급여를 통해서 자유로운 선택이 더욱 가능할 수 있도록 하는 것을 제안하였다.

현재 한국의 사회서비스는 복지혼합의 공급적 차원에서 민간에 철저히 의존하고 있으면서도, 서비스에 대한 결정과 재량은 중앙정부가 독점하고 있는 모순적 구조를 가지고 있다. 새로운 거버넌스에서는 사회서비스 공급과 재량이 함께 따라가고, 그에 따른 책무성(accountability)이 함께 수반되는 재량혼합 핵심적 요소가 되어야 할 것이다.

참고문헌

Davis, K. C. (1969). A new approach to delegation. *The University of Chicago Law Review*, *36*(4), 713-733.

Department for Communities and Local Government (DCLG) (2014) Local Government Financial Statistics England. Department for Communities and Local Government: London.

Groot, T., & Budding, T. (2008). New public management's current issues and future prospects. *Financial Accountability &Management*, *24*(1), 1-13.

Hunold, C., & Peters, B. G. (2004). Bureaucratic discretion and deliberative democracy. *eTransformation in governance: New directions in government and politics*,

131-144.

Lipsky, M. (1980). Street level bureaucrats. New York: Russell Sage Foundation.

Longo, F., Notarnicola, E., & Tasselli, S. (2015). A framework to assess welfare mix and service provision models in health care and social welfare: case studies of two prominent Italian regions. *BMC Health Services Research*, *15*, 152.

Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge University Press.

Room, G. (2016). Nudge or nuzzle? Improving decisions about active citizenship. Policy Studies, 37(2), 113-128.

Schmid, G. (2006) Sharing Risks: On Social Risk Management and the Governance of Labor Market Transitions. WZB Discussion SP I 2006-101, Berlin.

Sellers, J. M., & Lidström, A. (2007). Decentralization, Local Government, and the Welfare State. *Governance*, *20*(4), 609–632.

Van Oorschot, W. (1991) 'Discretion and street-level bureaucracy' stencil in *Social Policy in West Europe*, Roskilde Universitetscenter.

강혜규, 김보영, 엄태영, 김은지, 정세정 (2010) 사회복지서비스의 이용자중심 제도 운영에 관한 연구, 한국보건사회연구원.

강혜규, 정홍원, 함영진, 권소일, 김지민, 오다은, 민진아 (2015) 지방자치단체-중앙정부 복지사업의 유사•중복 실태 분석 및 조정방안 연구, 한국보건사회연구원.

고수정. (2014). 사회복지공무원의 재량행위와 고객지향성의 관계에 대한 연구. *한국지방자치연구*, *16*(2), 57-79.

국민건강관리공단 2015 2015년 상반기 공익신고 장기요양기관 조사결과, 보도자료. (2015.7.10.)

김경호, 소순창. (2010). 지방자치단체에서 사회복지전담공무원의 업무수행에 관한 질적 연구. *한국지방자치학회보*, *22*(2), 125-147.

김상호, 박종성, 구찬동. (2011). 보육교사 자격의 효과 분석. *한국정책과학학회보*, *15*(1), 101-122.

김소정. (2014). 사회복지전담공무원의 재량행사에 관한 연구: 동사무소 사회복지전담공무원을 중심으로. *사회복지연구*, *45*(2), 349-374.

김순양. (2002). 일선 복지행정 전문관료의 재량행위분석. *한국행정학보*,*36*(2), 291-313.

김이배. (2010). 립스키 (M. Lipsky) 의 일선관료제 모형에 근거한 국민기초생활보장제도의 집행에 관한 연구. *한국사회복지행정학*, *12*(3), 150-183.

김찬우, 오윤섭 (2013) 공공 부문 유사중복사업 식별·관리 실태와 주요 이슈, 감사원, 감사연구원.

김춘남, 황경란, 백민희, 신은경. (2013). *유사·중복 노인복지사업 시행의 효율화 방안 연구: 재가노인복지사업을 중심으로*, 경기복지재단.

문종열 김기현 (2014) 수요자 중심 사회복지 전달체계 모델연구, 예산연구, 3(1): 163-208.

박능후 민소영. (2008). "사회복지서비스 전달체계상의 분절성에 대한 탐색적 연구: 재가노인 복지서비스 분석을 중심으로". <한국사회복지행정학>. 10(2): 57-83.

백선희 2012 보육의 공공성 강화를 위한 방안 월간 복지동향 제166호, 2012.8, 4-7선우덕 2013;

보육통계 (2012) 보건복지부

사회보장위원회 (2015) 지방자치단체 유사·중복 사회보장사업 정비 추진방안, 사회보장위원회 사무국 (2015. 8. 11)

석재은. (2008). 한국 장기요양서비스의 복지혼합: OECD 국가들과의 비교적 접근. *사회보장연구*, *24*(4), 197-228.

안병영. (2000). 21 세기 국가역할의 변화와 국정관리. *계간사상, 봄호.*

양난주. (2014). 영리·비영리 노인장기요양시설의 차이와 동형화에 대한 연구. *한국사회복지행정학*, *16*(1), 179-207.

양미선 2013 국공립어린이집 부족 심각, 정부는 시설 확충에 힘써야, [KICCE] 육아정책Brief, 11호

유민봉 (2015) 한국행정학, 박영사 (제5판)

유승현 이혜승. (2012). "노인장기요양체계의 서비스 연계성 분석; 서비스 중복 및 사각 위험요인 탐색을 중심으로". <한국행정학보>. 46(4): 127-155.

이만우 김영수. (2013). "복지사업의 중복 및 편중 현황과 과제". 국회입법조사처 연구보고서.

이민경. (2015). 장애인의 복지서비스 이용과 영향 요인. 재활복지, *19*, 63-93.

이봉주 2012 사회서비스 품질관리 전담기구 설치에 관한 연구, (2012. 11) 보건복지부

이윤경, & 김세진. (2012). 노인장기요양서비스 품질관리 체계화 방안. 보건사회연구, 32(4), 66-93.

이종수. 윤영진 외, 2008. *새행정학, 대영문화사*

이진숙, 박진화 (2011). 시장원리 확대를 통한 노인장기요양서비스의 효과성 평가, *보건사회연구*, 31(4), 5-33.

이환범,수창. (2007). 사회복지 전담공무원의 행정재량행위가 국민기초생활보장수급자 선정에 미치는 영향요인 분석. *한국공공관리학보*, *21*(3), 1-23.

입법조사처 (2009) 장기요양기관 조사보고서,

장지연. (2011). 돌봄노동의 사회화 유형과 여성노동권. *페미니즘 연구, 11* (2), 1-47.

전용호. (2008). 노인장기요양보험의 서비스 질 관리 개선에 관한 연구: 영국의 질 관리 시스템과 그 시사점을 중심으로. 사회복지정책, 33, 335-361.

전용호. (2012). 한국 노인장기요양보험의 주요한 문제점과 개선방안. 한국지역사회복지학, 43, 345-384.

최영준 외. (2013) 돌봄기능관련 복지사업 심층분석, 보건복지부,

최영준, 김주리, 이승준, 최혜진 (2014) '중복과 누락' 담론의 재구조화, 한국정책학회보 제23권 1호(2014.3): 257~283

최은영, 권순만, 김찬우, 강주희. (2005). OECD 국가의 노인장기요양서비스체계 비교와 정책적 함의.

최은희. (2010). 노인장기요양보험제도 서비스 질 관리체계 개선에 관한 연구. 한국노년학, 30, 401-419.

황덕순. (2013). 돌봄노동자의 특성과 근로조건. *노동포커스 1 사회서비스의 공공성 강화가 필요하다* 5.

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

국가, 지방정치, 지역 복지정책

신진욱 (중앙대 사회학과 교수)
서준상 (중앙대 사회학과 석사과정)

1. 서 론

이 연구는 지방자치제 25년, 지방분권화 10년을 경과하는 동안 지역 복지정책의 측면에서 국가와 지방정부의 관계, 중앙정치와 지방정치의 관계가 어떤 방향으로 변화해왔는지를 고찰한다. 지방자치단체의 복지정책에 대한 다수의 선행연구는 지방분권화라는 대전제를 긍정하는 가운데 지자체의 재정적 취약성, 중앙정부에 대한 의존성, 지자체 간의 격차를 설명하는 요인을 분석하는 데 집중해왔다. 이 연구는 그러한 연구결과들에 의존하면서, 특히 비교-역사적 국가연구의 관점에서 한국의 지방분권화 과정의 특성을 이해하고자 한다. 먼저 비교론적 관점에서 이 연구는 유럽, 미국, 일본 등 여러 지역에서 지방분권화가 복지국가 후퇴를 위한 정책수단이었음을 주목하여, 한국에서도 분권화가 그와 동일한 의미를 갖는지를 검토한다. 다음으로 역사적 관점에서 한국의 중앙집중적 권력구조의 전통이 분권화를 통해 어떤 성격변화를 겪었는지에 관심을 갖는다.

주요 질문은 다음 세 가지다. 첫째, 많은 나라에서 지방분권화가 국가의 복지책임을 충분한 재원을 갖지 못한 지방정부에 전가하는 정책수단이었던 것처럼, 한국에서도 지방분권화는 복지국가의 전반적 후퇴를 의미하는 것이었나? 둘째, 권위주의적 발전국가와 중앙집중적 권력구조의 전통을 갖고 있는 한국에서 지방분권은 복지정책의 영역에서 권력의 탈집중화를 가져왔는가, 아니면 새로운 방식에 의한 국가의 확장을 의미했는가? 셋째, 지방분권화 이후 지방정치는 지역 복지정책의 주요 변수가 되었는가, 아니면 지역복지의 정책결정권자를 선출하는 지방정치 역시 중앙정치에 의해 규정되었는가? 이에 대한 답을 구하기 위해 이 연구는 복지노력을 측정하는 여러 지표 가운데 지방자치단체의 사회복지예산 규모, 총예산 중 복지재정

비중의 추이 및 증감률, 지방정치 권력구조의 변화를 분석했으며, 원자료로는 행정자치부의 『지방자치단체 통합재정 개요』와 『지방재정연감』, 기획재정부의 『나라살림 예산개요』, 중앙선거관리위원회의 선거통계시스템의 자료를 이용했다.

위의 질문들에 대한 이 논문의 주장은 다음과 같다. 첫째, 한국에서는 지방분권화 이후 중앙정부와 지방정부의 복지재정이 모두 상승하는 추이가 계속되어 왔다는 점에서 분권화가 곧 복지후퇴를 의미하지 않았다. 둘째, 지방분권화 이후 모든 지방정부에서 사회복지의 비중이 빠르게 증가한 것은 압도적으로 국고보조사업 증가에 힘입은 것이었다는 점에서, 지방분권화는 국가의 확장을 의미했으며 분권화가 곧 복지국가 후퇴를 뜻하지 않았던 이유 역시 중앙정부의 복지재정 확대에서 찾을 수 있다. 셋째, 지역 복지예산 규모와 증가율은 지자체장의 당파성과 지자체-지방의회 간 권력구조에 크게 영향 받았다는 점에서 지방정치는 지역 복지정책에 중요한 변수였지만, 지방선거 결과는 중앙 정치권력에 대한 심판의 정도와 방향에 크게 좌우되었다는 점에서 중앙정치는 지방선거를 매개로 하여 지역 복지정책에 강한 영향을 미치고 있다고 볼 수 있다.

2. 복지국가와 지방분권

1) 복지국가의 국가성과 탈국가화

현대의 시대에 '국가'는 야누스적 존재다. 강제수단의 정당한 사용권을 독점한 국가는 사회에 대해 다른 어떤 현대사회조직보다 강력한 힘을 행사할 수 있다. 그러나 또한 국가는 사회의 약자를 사회의 강자에 의한 자의적 폭력과 착취로부터 보호해주는 강력한 방패이기도 하다. 오페는 현대국가가 민주주의, 국가폭력, 복지국가의 세 측면을 함께 갖고 있으며 이로부터 국가-시민 관계의 정치동학이 발생한다고 보았다. "모든 현대국가에서 시민들은 세 가지 기본적 방식으로 국가권력과 구조적으로 관계를 맺는다. 모든 시민은 국가권력의 주권적 창조자다. 그들은 잠재적으로 국가에 의해 조직된 폭력과 강제에 '위협'받으며, 또한 국가에 의해 조직된 서비스와 재화들에 '의존'하기도 한다."(Offe, 1996: 147) 말하자면 복지국가는 국가의 다른 제도들과 "분리되어 존재하는 제도가 아니"다. 오히려 "복지국가적 속성이 국가의 다른 속성들과 함께 존재하는 하나의 속성"이라고 정식화해야 한다(Kaufmann, 1997: 22). 국가이론의 관점에서 본다면, 현대국가는 자본주의 하에서 사회적 약자들의 시민적 기본권을 보호해주는 복지국가일 수도 있지만, 국가가 보유한 권력자원을 동원해 시민적 자유를 제한하는 관료국가, 강압국가일 수도 있다. 현대국가의 이러한 양면적 잠재성 가운데 구체적 국가존재의 역사적 변화와 나라별 차이가 생겨난다. 분권화, 즉 국가권력의 분산이 무엇을

의미하는지는 이러한 역사-비교적 관점에서 고찰해야 한다.

역사적으로 복지국가는 전통사회에서 현대사회로의 이행기에 진행된 국가형성(state formation), 나라만들기(nation-building), 정치민주화(democratization)라는 세 가지의 결정적 구조변동의 토대 위에서 탄생하고 발전되었다(Flora and Alber, 1981). 복지국가에 대한 국가중심적 접근이 강조해온 바와 같이 강력하고 효율적인 국가관료기구의 발달은 정치민주화와 더불어 고양된 복지확대의 요구를 국가가 실제로 관철시키기 위한 역사적 조건이었다(Skocpol and Amenta, 1986; Skocpol and Feingold, 1982). 또한 복지국가는 근대 민족주의의 발전에 기초한 민중부문의 정치적 압력의 산물인 동시에, 자본주의 사회에서의 계급적 분열에도 불구하고 공동체적 귀속의식과 집단정체성을 구성하게끔 한 물질적 기초를 제공하기도 했다(Geisen, 2001: 32-37). 국가기구-민족주의-민주주의로 구성되는 삼각형은 현대국가가 '복지'국가로, 복지제도가 복지'국가'로 발전할 수 있게끔 했던 중요한 역사적 토양이었다. 그 토양 위에서 국가를 제도화된 복지공급을 책임지는 헌법적 기관으로 조직한다는 정치이념이 아래로부터 확산되었으며, 그 대중적 압력이 지배집단의 변화와 타협을 가능케 했다(Kaufmann, 2012: 197).

1970년대 초반 오일쇼크를 전환점으로 서서히 가시화되기 시작한 복지국가의 후퇴 또는 변형 과정은 위와 같은 복지국가의 국가성의 약화, 복지제도의 탈국가화 과정을 동반했거나, 또는 그것에 의해 실현되었다. 유럽국가들, 특히 대륙유럽의 여러 나라에서 지배적이었던 '집단주의적-국가주의적 복지국가' 모델은 점차 '자유주의적, 반-국가적, 공동체적 이상과 기획'으로 이동해갔다(Offe, 1996: 158). 경제 영역에서 '조직된 자본주의의 종언'(Lash and Urry, 1987; Offe, 1985)은 국가 영역에서 '탈조직된 복지자본주의', '복지자본주의의 국가성의 약화', 또는 복지제도의 '통일성의 종언'으로 이어졌다(Bode, 2004). 국가가 제공하던 공적 복지의 점점 더 많은 부분이 각 개인이 책임지는 사적 복지로, 또는 제3섹터의 복지공급 기관들로, 또는 분산되어 있는 다양한 유사-복지기관의 몫으로 전환되었다. 이 변화를 추진한 세력들은 앞에 서술한 현대국가의 다면성에 관련된 상이한 집단적 기억들을 선택적으로 동원하고 조직했다. 말하자면 복지국가에 대한 긍정적 기억을 제거하고 관료주의, 권위주의, 비효율성의 담론으로 '국가'에 대한 이미지를 재구성했다. 복지다원주의, 정부재창조, 행정혁신 등의 모토는 그러한 담론체계를 조직하는 핵심 상징이었고, '분권화'='민주화'의 도식도 그 중 하나였다.

중앙-지방 관계의 측면에서 주목할 변화는 제도화된 권력과 권위를 행사하는 기관의 공간적 범위가 국민국가의 시대에 비해 훨씬 더 복잡하고 역동적으로 되었다는 사실이다. 과거 케인즈주의적 복지국가 체제 하에서 국민국가가 누렸던 독점적 지위가 내외적으로 위협받게 되었다는 뜻이다. 국민국가는 안으로는 공격적 투자와 입지전쟁에 뛰어든 지방정부들, 밖으로는 미국 헤게모니 하의 글로벌 금융기구와 경합하면서 그 위상이 상대화되었다. 과거 국민

국가의 독점적 지위를 대체할 정치·경제 조직은 등장하지 않은 채, 지방적(local), 국가적(national), 지역적(regional), 지구적(global) 범위들이 경합하게 되었다(Jessop, 2002: 172-181). 지방분권화 정책은 이러한 변화된 환경에 적응하는 국가의 대응이었던 동시에, 종종 국가의 복지책임을 경감하기 위한 적극적이고 선제적인 정책수단이기도 했다.

지방분권화를 통한 복지국가 후퇴는 많은 나라에서 공통된 현상이었다(이재원, 2013: 39). 미국에서는 1980년대 레이건 정부가 신연방주의(New Federalism)를 표방하며 중앙정부의 복지책임을 지방으로 이양했고(Conlan, 1998), 일본에서는 하시모토 행정개혁을 시발점으로 고이즈미 내각의 포괄적인 제도개혁에서 절정에 이른 복지축소 정책노선의 중심에 지방분권화가 있었다(Hirayama, 2010). 독일에서도 사회정책에서 연방정부 역할의 축소와 지방으로의 기능이양이 진행되었는데, 지방정부의 재정적 어려움 때문에 공공복지 전반의 후퇴를 가져왔다(Busch-Geertsema, 2004: Lennartz, 2011). 그러나 그러한 공통점과 더불어 또한 국가별 차이를 주목해야 한다. 영국에서는 역사적으로 공공행정의 전문화와 관료기구 발달이 지방정부의 사회정책적 역할을 중심으로 진행되어 왔고 노동당이 여러 지역에 튼튼한 뿌리를 갖고 있었기 때문에, 대처와 메이저 총리 하의 복지국가 후퇴는 그동안 지방정부가 책임져왔던 공공복지 역할, 특히 교육, 주택, 사회적 돌봄 서비스의 권한을 박탈하는 방식으로 이뤄졌다(Mitton, 2009: 479). 한편 스페인에서는 민주화와 더불어 지방자치를 강화한 이후에도 중앙정부의 복지재정은 빠른 속도로 증가한 반면, 지자체에서는 지방정부의 지원 하에 지역 저축은행(*caja*)들의 투기적 확장이 계속되어 2010년대 금융위기의 큰 원인이 되었다(Jimeno and Santos, 2014). 그렇다면 한국에서 분권화는 무엇이었는가?

2) 한국에서의 지방자치와 지방분권

한국에서는 박정희 정권에 의해 폐지된 지방자치제도가 1991년 부활되어 첫 번째 지방의회 선거를 실시했고 1995년에 지방자치단체장과 지방의회를 포함하는 제1회 동시지방선거를 실시했다. 중앙정부의 지방분권화 노력 역시 1990년대 초반부터 개시되어 김대중 정부에 이르러 대통령직속 위원회를 구성하기에 이르렀으며, 노무현 정부 하에서 사회복지 사업을 중심으로 국가에서 지방정부로 사무책임의 이양이 포괄적이고 전격적으로 이뤄졌다. 지방자치제가 이미 1990년대 초반에 부활했음에도 불구하고, 복지정책 부문에서 지방분권화를 적극적으로 추진한 주체는 중앙권력의 정점에 있었던 노무현 대통령이었다. 노무현 정부는 2003년 4월에 '정부혁신지방분권위원회' 발족하고 곧이어 지방분권화 로드맵을 발표했으며, 2004년에 '국고보조금 정비방안'을 확정하고 2005월 1월 1일자로 국고보조사업 지방 이양을 시행했다. 그 내용은 총 533개 국고보조 사업 중 13개 부처 149개 사업을 지방으로 이양하는 포괄적인 계획이었는데, 전체 지방이양 사업 예산 중 62.2%를 차지하는 67개 사업이 보건복지

부 사업이었다(지은구, 2013: 96-97). 그런 의미에서 2005년 지방분권화의 핵심은 복지사업의 지방이양이었다.

여기서 흥미로운 점은 이러한 변화를 추진한 핵심 세력이 바로 민주화운동의 전통을 잇는 시민단체들이었다는 사실이다. 시민단체들과 그에 연계된 전문가집단은 1987년 민주주의 체제의 도입 이후에 지방자치 실현을 중앙집중적 권위주의 국가의 개혁과 민주주의 공고화를 위한 중요한 과제로 간주하여 1990년대 초중반 지방자치제도의 재도입을 적극적으로 추진하고 지지했다. 시민사회 세력들은 경실련, YMCA 등을 중심으로 1990년대 초반부터 기초자치단체 입법권 확대 운동을 벌였고 1997년, 2002년 대선에서 주요 후보들이 지방분권을 주요 공약으로 채택하게끔 압력을 가했다. 특히 2002년 대선을 앞두고는 전국적 운동조직인 '지역균형발전과 민주적 지방자치를 위한 지방분권국민운동'을 결성하여 중앙집권과 수도권집중 타파를 목표로 하는 '지방분권 10대 의제'를 제시하면서 후보들과 대국민협약을 체결하는 데 성공했다(김태일, 2007: 129-132). 2002년 대선에서 당선된 노무현 대통령은 분권화에 중요성을 부여해온 인물이었기 때문에, 대통령과 시민사회의 협력 하에 이를 적극적으로 추진하여 2005년부터 포괄적인 분권화가 시행되었다.

이처럼 지방자치제의 강화뿐 아니라 국가기능의 지방분권화까지도 상대적으로 진보적인 시민사회와 정치엘리트 간의 개혁동맹 하에 추진되었다는 사실은 의미심장하다. 왜냐하면 많은 나라에서 지방자치제와 지방분권화는 역사적으로 다른 정치적 의미를 지녔기 때문이다. 전자는 많은 경우에 국가-지방 간 다층적 권력구조를 형성하면서 공공기관 간의 상호견제 역할을 했다는 점에서 민주주의에 기여하는 바가 컸지만, 후자는 복지국가와 민중부문에 부정적인 보수적 정치엘리트들이 복지국가 축소를 목적으로 추진한 경우가 많았기 때문이다. 한국에서 진보적 정치-시민사회 세력이 양자의 정치적 의미를 동일시하면서 적극적으로 추진했다는 것은 주목할 만한 현상이다. 이는 오직 억압적이고 중앙집권화된 권위주의 국가의 경험이라는 역사적 배경, 그리고 민주화 이후에도 대통령을 정점으로 하는 극단적인 중앙집중적 권력구조가 지속되었다는 점과 깊이 관련되는 것으로 보인다. "강력한 국가와 결합한 민주주의는 그 자체 권위주의화할 수 있는 구조적 취약성을 갖고 있다"(최장집, 2007: 165)는 사실 때문에, 민주적 세력들은 국가의 권력과 책임을 포괄적으로 분산, 이양하는 것을 추구했던 것으로 보인다.

그렇다면 한국에서 지방분권화는 결과적으로 많은 해외 사례에서처럼 중앙정부의 복지책임의 '이양'과 복지노력의 '축소'를 의미했는가, 아니면 그와 다른 경로를 걸었는가? 분권화는 그것을 추진한 세력들이 목적했던 것처럼 권력구조의 탈중심화, 국가권력의 분산을 가져왔는가, 아니면 중앙집중적 권력구조의 역사적 전통이 지속되면서 지방정부의 정책에까지 국가가 더 깊이 확장되는 역설적 결과를 낳았는가? 이미 1990년대 초반부터 제도화된 지방정치는 2000대 중반의 지방분권화 이후에 지방정부의 복지정책을 좌우하는 핵심 변수가 될

수 있었는가, 아니면 지방정치 역시 중앙정치의 영향 하에 있었는가? 이어지는 두 장(章)에서 이 질문들에 대한 답을 구한다.

3. 분권화 이후 국가와 지방정부의 복지정책

1) 국가 복지와 지역 복지의 동시 성장

첫 번째로 검토하고자 하는 것은 복지국가 후퇴 가설에 따라 중앙정부는 지방으로의 기능 이양을 통해 복지노력을 축소하고, 국가 기능을 이양 받은 지방에서는 재정적 취약성 때문에 역시 복지지출이 정체되는 전형적인 경로가 한국에서도 관찰되는지 여부다.

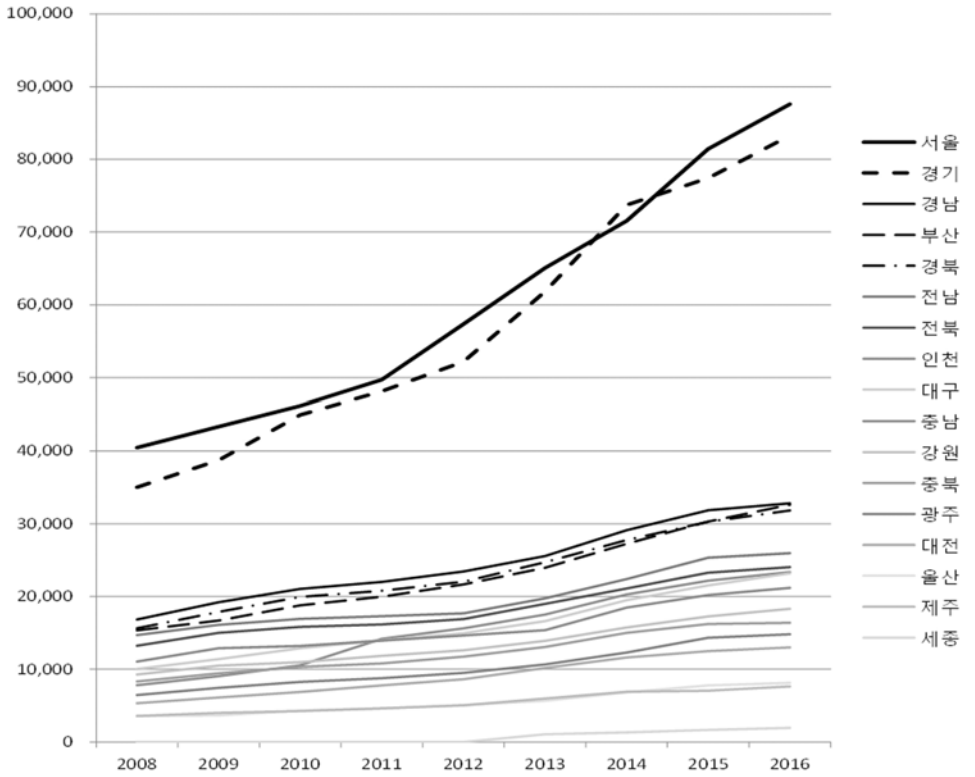
공공기관의 복지노력을 측정하는 지표는 복지예산 규모, 총예산 중 복지비중, 1인당 복지비, 복지소요 대비 복지지출, 자체복지사업비율 또는 자체복지재원부담율 등 다양하며, 이 중 어느 것을 지표로 삼느냐에 따라 측정결과가 크게 달라지고, 또한 설명변수 역시 달라진다는 사실은 매우 중요하다(장동호, 2012). 이 연구는 가장 널리 사용되는 복지예산 규모 및 총예산 중 비중으로 대상을 제한하며, 그에 상응하여 그로부터 도출되는 주장의 타당성 범위 역시 제한적이다. 지자체 복지재정 추이에 관해서는 그동안 많은 연구들이 있었는데, 대부분 2012-13년까지를 대상으로 했기 때문에 여기서는 보수정권인 이명박 정부와 박근혜 정부 후반기인 2016년 시점까지 포함하는 추이를 확인하도록 한다.

먼저 지방자체단체의 사회복지예산 규모를 봤을 때 분명하게 드러나는 것은 지자체 간의 복지예산 규모의 차이가 거의 변동 없이 지속되고 있음에도 불구하고, 모든 지자체에서 2016년 현재까지 사회복지 예산의 규모가 등락 없이 꾸준히 증가되어 왔다는 사실이다. 특히 재정력이 뒷받침되는 서울특별시와 경기도에서 복지재정은 더욱 가파르게 증가했다(<그림 1>). 2007년-2013년 시기를 대상으로 한 박상우(2014: 132)의 연구에 따르면 이 시기 지방정부의 복지예산비중의 연평균 증가율 6.9%로서 같은 시기 중앙정부의 복지예산비중 연평균 증가율인 3.7%보다 훨씬 높았다.

분권화를 시행한 여러 해외 사례에서 지방정부가 국가로부터 이양 받은 복지책임을 수행할 재정적 기반이 부족하여 복지예산의 정체 또는 매우 완만한 증가만을 보였다. 그런데 한국에서는 어떻게 지방정부의 복지예산이 이처럼 급속하고도 지속적으로 증가할 수 있었는가? 뒤에서 보다 자세히 서술하겠지만, 그 답은 지방정부 복지사업의 압도적인 부분이 국가보조사업이었다는 데 있다. 그 제도적 기제에 대한 토론은 다음 절로 잠시 미루고, 일단 여기서 제기할 수 있는 추가적 질문은, 그렇다면 국가는 분권화를 통해 지방에 사무책임을 이양하고 재정지원을 하면서 국가 복지는 축소하는 방향으로 변화했는가라는 것이다.

〈그림 1〉 시도별 지방자치단체 사회복지예산 규모 추이, 2008-2016

(단위: 억원)

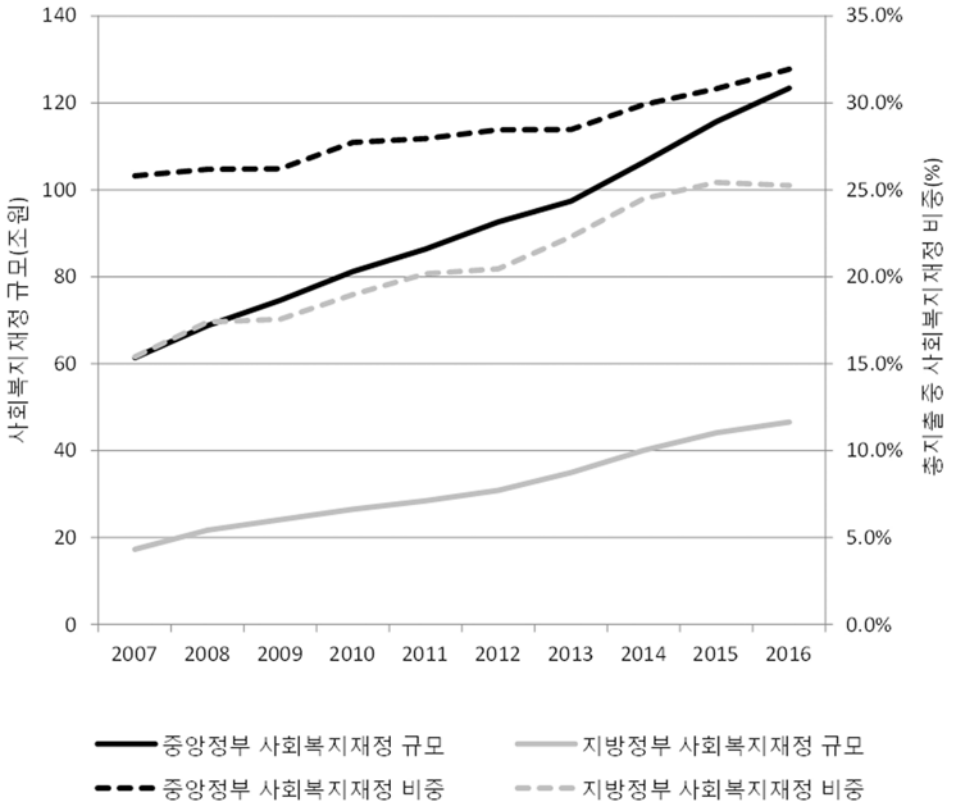


출처: 행정자치부, 『지방자치단체 예산 개요 및 통합재정 개요』, 각 연도.
비고: 사회복지 분야 8개 부문 (기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반); 일반회계 및 특별회계 총규모 기준.

국가-지방의 사회보장재정 변화를 비교하기 위해 중앙정부와 지방자치단체의 사회복지 예산 규모와 총예산 중 사회복지예산의 비중의 변화 추이를 보았다. 아래의 <그림 2>는 2007년부터 2016년까지 10년 동안 사회복지 예산 규모와 총예산 중 비중이라는 두 가지 지표에서 중앙정부와 지방정부 모두 사회복지예산이 꾸준히 증가해왔다는 사실이다. 여기서 중앙정부의 복지예산은 지방에 대한 지원금을 포함하지만, 고제이(2013: 56)의 분석에 따르면 국고보조금과 지방교부세 등을 제외한 국가순사회보장지출 역시 이 시기에 증가 추이였다. 물론 국가 복지예산의 지속적 증가는이전 시기에 도입된 제도의 수혜자 집단이 누적적으로 증가함에 따라 자동적으로 이뤄진 부분을 포함한다. 그러므로 복지예산의 증가가 반드시 해당 시기 정권의 복지정책의 강화를 의미하는 것은 아니다. 그러나 이러한 해석상의 쟁점을 일단 제외하고 본다면, 국가와 지방의 복지지출이 분권화 이후에 상당한 비율로 꾸준히 증가해왔다는 사실 자체는 의미 있는 것으로 간주할 수 있다.

〈그림 2〉 중앙정부와 지방정부의 사회복지 지출 규모 및 비중의 추이, 2007-2016

(단위: 조원, %)



출처: 박상우(2014: 132); 기획재정부, 『나라살림 예산개요』, 2014~2016년 자료; 행정자치부, 『지방자치단체 통합재정 개요』(구(舊) 『예산개요』), 2008~2016년 자료.

2) 분권화를 통한 국가 확장?

앞에서 2005년 지방분권화 이후 중앙정부와 지방정부의 사회복지재정 규모와 비중이 2016년 현재까지 함께 증가해온 추이를 확인했다. 이제 다루고자 하는 질문은 분권화가 그 애초의 취지대로 한국 국가의 권력구조의 탈중심화로 이어졌는가, 즉 국가권력의 지방이양 또는 지방권력의 증대를 통해 국가-지방 간의 오랜 권력불균형이 완화되었는가다. 아래에서 제시할 연구결과는 지방분권화 이후 복지사업의 집행책임은 지방으로 분산되었지만, 정책결정권과 재정기반이라는 핵심적 권력자원은 압도적으로 국가의 손에 남아 있다는 것, 그리고 그러한 지방정부의 의존성, 혹은 국가의 영향력이야말로 중앙정부의 사회보장재정 증가가 지방정부의 동반 증가로 이어지게끔 만든 제도적 기제였다는 것을 보여줄 것이다.

우선 법률적 환경을 보면 국가와 지자체의 복지책임에 관련된 조항들은 국가책임의 전가 또는 지자체에 대한 국가의 지배권 행사를 금지하는 규정들을 명시하고 있지만, 현실에서 그것을 허용하는 불명료성 또는 비일관성 문제를 안고 있다. 「대한민국 헌법」은 국가의 포괄적 사회보장 증진 의무를 명시하고 있으면서(제34조), 동시에 지방자치단체의 주민복리에 관한 사무처리 권한을 규정하고 있다(제117조 제1항). 보다 구체적 규정을 담고 있는 「사회보장법」에 따르면, "사회보험은 국가의 책임으로 시행하고, 공공부조와 사회서비스는 국가와 지방자치단체의 책임으로 시행하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 국가와 지방자치단체의 재정 형편 등을 고려하여 이를 협의, 조정할 수 있다."(제25조 제5항) 여기서 모호하게 남아있는 부분은 '협의, 조정'인데, 이 지점에서 국가-지방 간 권력관계가 제도형성에 작용할 수 있는 여지가 열려있다. 한편 「지방자치법」은 "국가는 지방재정의 자주성과 건전한 운영을 조장하여야 하며, 국가의 부담을 지방자치단체에 넘겨서는 아니 된다."(제122조)고 명시하고 있는데, 이와 달리 「지방재정법」은 지자체가 부담해야 할 경비의 종목 및 부담비율을 대통령령으로 정하도록 하고 있고(제22조 제2항), 지자체에 대한 재원부담지시를 금지하면서도 "법령 또는 조례가 정하는 경우와 국가시책상 부득이한 경우 외에는"이라는 조건을 달아서(제23조 제3항) 다양한 법적용의 여지를 남겨 놓았다. (포괄적인 법률적 검토는 문병효(2015)를 참고)

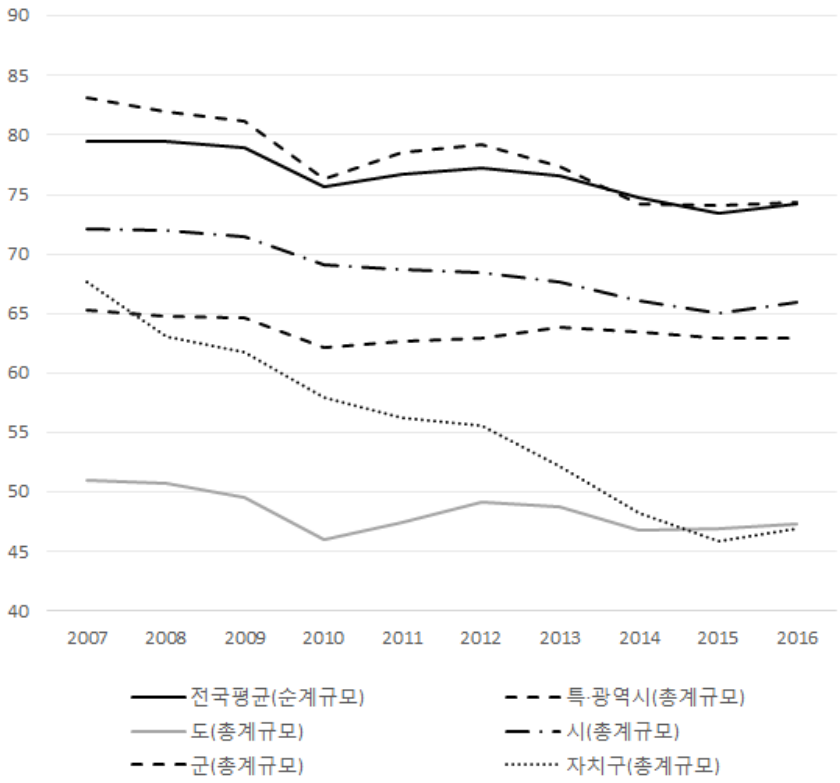
다음으로 제도적 측면에서 국가-지방 관계를 보면, 지방분권화 이후 재정적 측면에서 지방정부의 국가에 재정의존성이 심화되었을 뿐 아니라 정책적 측면에서도 국가의 사회복지 정책방향이 지방정부의 정책을 상당한 정도로 규정하는 제도적 기제가 존재함을 발견할 수 있다. 분권화 이후 지방정부의 사회복지사업의 약 90%는 국고보조사업이었으며, 따라서 서울·경기 등 재정력과 재정자주도가 높은 일부 지자체를 제외하면 지자체 사회복지재정 증가의 많은 부분은 국고보조사업 재원에 의존한 것으로 볼 수 있다. 법률적으로 국고보조사업은 신청주의 원칙을 따르기 때문에 국고 의존 복지사업 증가가 국가에 의해 강제되었다고 볼 수는 없다. 그러나 지역개발 사업 에서 지자체 간의 치열한 경쟁과 달리, 사회복지 사업의 경우 중앙정부 주도 하에 추진되는 경우가 많다(고제이, 2013: 54). 실제로 박상우(2014)의 2013년도를 대상으로 한 분석에 따르면, 중앙정부 복지예산 증가에 따른 지방정부 복지예산 증가의 탄력성은 1.1896로 나타났다. 즉 중앙정부가 복지예산을 100 증액하면 지방정부는 118.96 증액했다는 것이다(박상우, 2014: 131-133).

그런데 국고보조사업은 지방대응비를 유발하기 때문에 지방정부의 복지사업이 확대되면 그에 상응하는 지자체의 지출 역시 증가한다. 나아가 지방비 부담비율이 2000년대 초반 30% 선에서 2010년 이후 50%선까지 급증했기 때문에 지방정부의 재정부담은 국고보조금이 증가하는 비율보다 더 가파르게 증가했다(박상우, 2014: 136; 지은구, 2013: 91). 즉 재정의존성은 재정건전성 문제로 이어지고 있는 것인데, 국세 대 지방세 비율이 80:20 수준인 조건에서 지

방정부의 자체재원은 지출 증가에 준하여 증가하지 않고 있다(문병효, 2015: 73-76). 이에 지자체의 재원보전을 위해 분권교부세 등 이전재원 강화가 이뤄졌지만 분권교부세의 증가 속도는 복지지출의 증가 속도에 크게 못 미치고 있다. “이러한 상황은 분권교부세가 가지는 구조적인 특성 때문”인데, “왜냐하면 분권교부세는 내국세의 0.94%로 연동되어 있으며, 사회복지 예산의 증가율이 내국세의 증가율을 크게 상회하는 상황을 감안하면 사회복지 예산을 충당하기에는 처음부터 무리”였기 때문이다(박상우, 2014: 136). 위와 같은 여러 제도적 조건에서 지방정부의 사회복지 확대는 특·광역시와 시 등 대부분의 단위에서, 특히 자치구 단위에서 재정자주도의 지속적인 저하로 이어졌다(<그림 3>).

한국에서 지방분권화는 재정적, 정책적 측면에서 모두 국가의 지방에 대한 영향력을 강화하는 방향으로 전개되어 왔으며, 그러한 제도적 틀 안에서 중앙정부와 지방정부의 사회복지 재정이 동시에 증가되는 추이가 생겨나게 된 것이다.

〈그림 3〉 지방자치단체 유형별 재정자주도 추이, 2007-2016



출처: 행정자치부, 『지방자치단체 통합재정 개요』, 각 연도.
비고: 재정자주도 = {(자체수입+자주재원)/자치단체 예산규모}*100; 당초예산, 일반회계 기준.

4. 지역 복지정책과 중앙-지방 정치동학

제3장에서는 한국에서의 지방분권화가 제도적으로 지방정부에 대한 국가의 지배력을 강화하는 틀을 갖고 있었고, 이에 따라 정책적으로도 중앙정부의 복지재정의 증감이 지방정부에 강한 영향을 미치는 구조를 갖고 있음을 보았다. 제4장에서는 정치적 측면에 초점을 맞춘다. 주요 관심은 국가 지배력의 지속에도 불구하고 1991년에 시작된 지방정치가 2005년 지방분권화 이후 지자체의 복지정책에 얼마나 영향을 미쳤는가, 어떤 정치적 요인이 어떤 지표에 강한 영향을 미쳤는가, 지방정치는 중앙정치 상황에 의해 어느 정도 규정되었는가라는 질문이다. 그것을 보기 위해 먼저 복지재정의 지역 간 격차를 간략히 확인하고, 그 격차를 설명하는 정치적 요인들을 고찰한다.

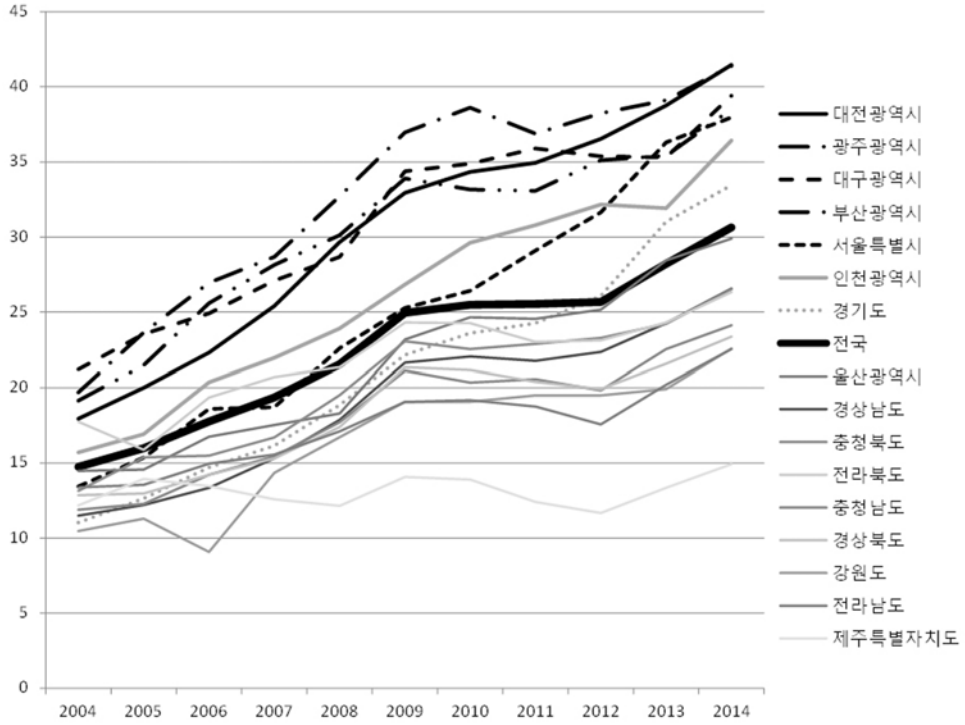
1) 지자체 간 복지 격차

2010년 지방선거에서는 무상급식과 보편/선별주의 논쟁 등 복지 이슈가 선거캠페인과 선거결과에 큰 영향을 미쳤는데, 이처럼 정책이슈, 더구나 복지정책 이슈가 선거정치에 직접적 영향을 미친 것은 주로 인물 이슈나 사건 이슈에 좌우되어온 한국 정치사에서 매우 이례적인 현상이었다. 그 이후 2010년대에 들어 여러 지역에서 단체장과 지방의회 다수당 간에, 단체장과 중앙권력 간에, 혹은 단체장과 지역 시민사회 간에 갈등이 증폭되었을 뿐 아니라, 단체장의 정치적 지향과 지방의회의 권력구조에 따라 복지정책의 차이가 두드러지는 사례들이 등장했다. 박원순 시장 하의 서울시는 지역형 기초생활보장제도 등 중앙정부 정책의 취약지점을 보완하는 정책을 독자적으로 추진했고, 이재명 시장 하의 성남시는 기본소득의 성격을 갖는 청년배당 제도 등 혁신적 정책실험을 펼쳤다. 이에 반해 경남에서는 홍준표 지사가 무상급식 중단 등 복지축소 정책을 펼쳐서 지역 시민사회와 충돌하기도 했다.

위와 같은 변화에 따라 지방권력의 차이가 지역 복지정책의 차이에 미치는 영향에 대한 관심이 높아졌다. 먼저 지자체 간의 차이를 확인하도록 한다. <표 1>에서 보았던 지자체의 복지예산 규모는 각 지역의 사회경제적, 사회인구학적 환경에 크게 규정되기 때문에 정치적 측면에서 큰 의미가 없다. 그에 비해 총예산 중 복지예산의 비중은 지역조건에 따라 각기 다른 복지소요와 경직성 지출을 고려하더라도, 지방권력의 정책적 우선순위를 어느 정도 말해주기 때문에 보다 의미 있는 지표가 된다. 2004년부터 2014년까지 지자체의 복지예산 비중의 추이를 시도별로 비교해 보면, 복지예산의 절대 규모와 마찬가지로 지역 간 격차가 지속되지만 소시기별로 증감의 파동과 폭이 다르다(<그림 4>). 이 지점에서 그러한 역동성이 어느 정도 지방정치에 의해 설명되느냐가 흥미로운 질문으로 제기된다.

〈그림 4〉 시도별 지방자치단체 총예산 중 사회복지예산 비중의 추이, 2004-2014

(단위: %)



출처: 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도.
비고: 일반회계 기준; 범례는 2014년도 기준으로 내림차순; 세종특별자치시 제외.

많은 선행연구들이 지자체들 간의 복지 격차를 설명하는 요인을 찾고자 시도했다. 한편에는 재정력과 재정자립도·재정자주도 등 경제적 요인의 중요성을 발견한 연구들이 있다(김교성·이재완, 2000; 모지환·이중섭, 2010; 신정관-임준형, 2013; 장동호, 2007). 다른 한편에는 집권세력의 당파성과 재선동기, 지방의회의 권력구조, 단체장-지방의회 관계 등 정치적 요인을 강조하는 연구들이 있다(권경환, 2005; 신정관-임준형, 2013; 이재원, 2011; 유진숙·김원섭, 2015; 임헌만, 2005; 정상호, 2011; 지병문·김용철, 2003). 이와 더불어 지자체 주민들의 사회인구학적, 사회경제적 특성에 연관된 복지소요의 차이의 설명력도 중요하게 간주된다. 그러나 복지재정 또는 복지노력의 구체적 지표를 무엇으로 결정하는지에 따라 분석결과가 매우 다르게 나올 뿐 아니라(장동호, 2012), 하나의 연구에서도 복수의 설명변수를 발견하는 경우가 많은 만큼, 지자체 간 복지 격차에 대한 설명은 단순한 논쟁구도보다는 신중하고 정밀한 접근을 요구한다.

이 논문의 주요 관심사인 정치적 동학에 관한 고찰로 들어가기 전에 이 절에서는 먼저 그

에 대한 제한사항으로서 경제적 요인에 관한 선행연구들을 토론한다. 무엇보다 지자체의 재정력이 복지격차와 깊은 관계를 갖는다는 것을 여러 연구결과가 보여줬는데, 어떤 연구에서는 정(+)의 상관관계(모지환·이중섭, 2010; 장동호, 2007), 어떤 연구에서는 부(-)의 상관관계(박고운 외, 2007; 서상범, 2010)로 나타났다. 그러나 두 결과가 서로 모순되진 않는다. 재정력이 강하면 자체재정으로 복지증액을 할 여지가 커지는 데 반해, 재정력이 약한 지역은 복지소요가 크기 때문에 복지예산 비중이나 1인당 복지비가 큰 경우가 많다(박상우, 2014: 125, 139). 국가-지자체 관계에 관련되는 재정자립도나 재정자주도 역시 유사한 방식으로 설명력을 갖는다. 장동호(2012: 131-150)의 2010년도를 대상으로 한 연구에 따르면, 재정자립도는 1인당 복지비와 부(-)의 상관관계, 자체복지사업비율 및 자체복지재원비율과는 정(+)의 관계를 갖는 것으로 나타났다. 신정관·임준형(2013)이 2010년-2011년을 대상으로 한 연구에서는 재정자립도가 지자체 복지예산 비율과는 부(-)의 관계를, 복지예산 증가율과는 정(+)의 관계를 갖는다는 결과가 나왔다. 이상과 같은 사회경제적 조건 하에서 지방정치는 지자체 복지정책의 향방에 제한적이지만 때론 의미심장한 영향을 미친다.

2) 지역 복지정책과 지방정치, 중앙정치

지방정치는 2005년 복지사업의 지방분권화가 시행되기 10여 년 전인 1991년에 부활되었다. 따라서 지방정치는 지방분권화와는 상대적으로 독립된 고유한 제도적 경로와 역동성을 갖고 있다는 점이 우선 고려되어야 한다. 대한민국 정부 수립과 더불어 제정된 제헌 헌법은 지방자치 관련 규정을 법률로 정하도록 하였고, 그 직후인 1949년에 지방자치법이 제정되었다. 이 법률은 지역 주민이 시읍면 지방의회 의원을 선출하고, 지방의회에서 각급 단체장을 선출하는 간선제를 채택하고 있다. 한편 도지사는 대통령이 임명하도록 되어 있었다. 이승만 대통령은 1952년에 최초의 지방선거를 실시하도록 했는데, 이는 1950년 총선 패배를 만회하기 위한 정치 전략이었다. 4·19 혁명 이후 민주당의 제2공화국은 단체장 직선제를 확대하여 서울시장과 도지사, 시장, 군·면·읍·이장을 모두 직선으로 선출하도록 개정했다. 그러나 박정희 군부정권은 지방의회를 해산하고 자치단체장을 임명제로 바꿨으며, 유신체제에서는 지방선거를 통일까지 유보하도록 하여 지방자치를 폐지했다. 1987년 민주화 이후 지방자치제 부활의 요구가 높아져서 1991년에 시군구, 광역시, 도의원 선거가 실시되고 1995년에는 단체장과 지방의회 선거를 포함하는 제1회 동시지방선거가 실시되어 역사상 처음으로 민주주의 체제 하의 지방자치 시대가 열렸다(김진하, 2010: 7-15).

지방정치가 지역 복지정책에 직접적인 영향을 미치기 시작한 결정적 계기는 2010년 제5회 6.2 지방선거였다. 물론 2009년 경기도 교육감 선거에서 당선된 김상곤 교육감이 무상급식 논쟁에 불을 당겼지만, 정당 간의 경쟁이 본격화되고 유권자들의 정치적 관심과 참여가 크게

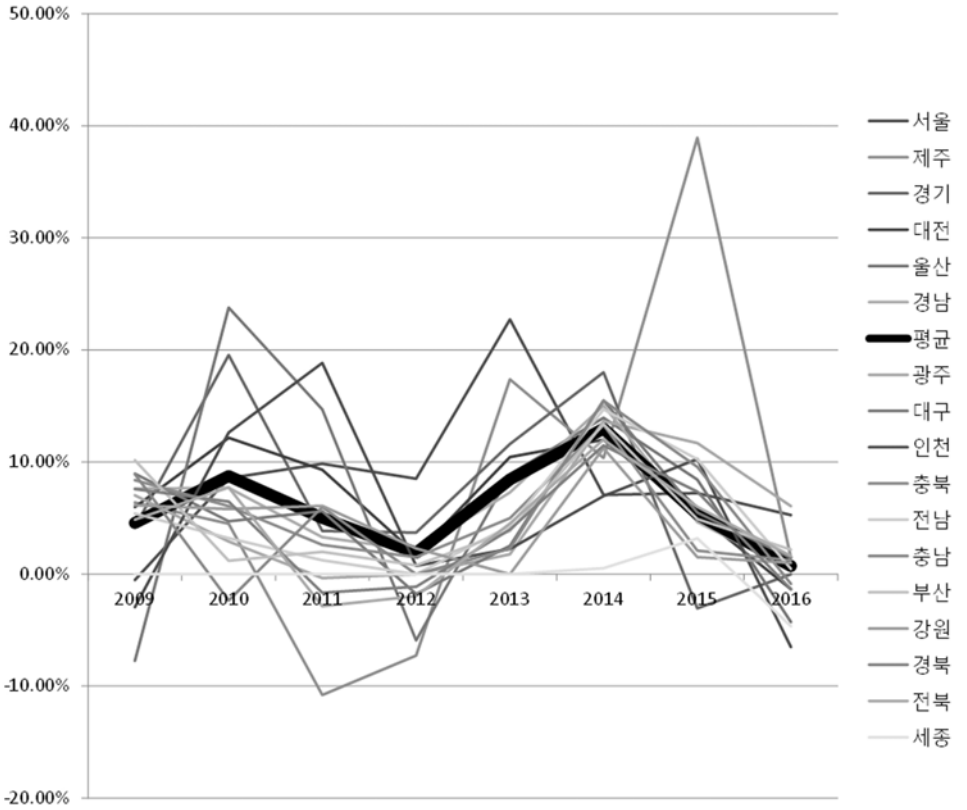
높아진 것은 2010년 지방선거를 통해서였다. 여기에는 몇 가지 제도적, 사회적 맥락이 배경으로 작용했다. 먼저 제도적으로는 2006년과 2010년 지방선거에서 중요한 선거제도 변화가 있었다. 2006년 제4회 5.31 지방선거에서는 선거권 연령 인하, 비례대표 기초의원제도 신설, 기초의원 정당공천제 도입, 기초의원 선거의 중선거구제 도입 등 투표참여와 정당정치를 확대하는 일련의 개혁이 이뤄졌다. 2010년 선거에서는 이제까지의 1인 6표 제도(광역/기초단체장, 광역의회 지역구 및 비례, 기초의회 지역구 및 비례)에서 1인 8표 제도(교육감, 교육위원 추가)로 바뀌었으며, 경선제를 통한 상향식 공천방식 도입, 예비후보자의 선거운동 자유 확대 등이 이뤄졌다(박기관, 2012: 228). 한편 지방선거에 큰 영향을 미친 사회적 배경으로는 2009년-2010년 시기에 무상급식과 4대강사업 등 정책이슈를 둘러싸고 인터넷과 SNS를 통해 거대한 공론장이 형성되었고, 각 지역 후보자들과 공약에 관한 정보 공유와 투표 독려 등이 활발히 이뤄졌다는 점을 들 수 있다(신현기·우지숙, 2011).

이처럼 2010년 지방선거가 활발한 정치참여와 복지이슈의 부상으로 특징지어진 만큼, 이 선거 이후에 지방정치와 지역 복지정책 간의 관계에 관한 많은 연구가 이뤄졌고, 그 중 다수는 지역 간 복지격차에 대한 정치적 설명을 시도했다. 2010년 이후 수행된 연구들에서는 ① 당파성 가설, ② 경쟁 가설, ③ 선거 가설이 경합하고 있다. 첫째, 비교복지국가 연구에서의 권력자원론의 주장을 지지하는 당파성 가설은 어느 정당 소속의 후보가 단체장으로 당선되느냐가 해당 지자체의 복지정책을 크게 좌우한다는 의견이다. 둘째, 이에 반해 경쟁 가설은 집권세력의 소속 정당보다 단체장-지방의회 간의, 그리고 지방의회 내의 정치경쟁이 강할수록 복지확대에 긍정적 영향을 미친다는 의견이다. 셋째, 선거 가설은 지방선거가 실시되는 해에 지방정부들이 복지예산을 특별히 높은 폭으로 증액하는 경향이 있다는 의견이다.

첫 번째의 당파성 가설을 강력히 지지하는 유진숙·김원섭(2015)은 경기, 경남, 광주의 무상급식 실시 여부와 범위를 비교 분석하여, 민주당 집권이 복지확대의 결정적 요인이며, 나아가 "광역단체장의 이념적 노선은 단점 정부 하에서 가장 안정적으로 관철되며 분점 정부 하에서는 불안정한 형태로 관철된다"고 주장했다(유진숙-김원섭, 2015: 382). 한편 경쟁 가설을 지지하는 연구로 지병문·김용철(2003)은 제1회 동시지방선거가 실시된 1995년부터 제2회 동시지방선거가 실시된 다음 해인 1999년까지의 시기를 대상으로 한 분석에서, 지방선거의 경쟁도가 높을수록 이후 지방정부의 사회개발비 지출이 증가한다는 결과를 얻은 바 있다. 2010년 지방선거 이후의 변화를 분석한 정상호(2011)는 지방의회 권력분포가 보다 경쟁적 체제인 지자체의 압도적 다수가 무상급식을 전면실시 했으며, 2차적으로는 단체장 소속 정당과 지방의회 다수당이 일치하지 않는 분점 정부가 단점 정부보다 복지확대에 긍정적인 영향을 미친다는 분석결과에 근거하여 정당 간 경쟁의 중요성을 강조했다. 그러나 이 두 가설이 서로 충돌하는 것만은 아니다. 무상급식 등 일부 사례에 제한된 연구들과 달리, 2010년-2011년 지자체 사회복지예산 비중과 증감을 포괄적으로 분석한 신정관·임준형(2013: 238-242)은 복지예

산 비중은 단체장의 소속 정당과 단체장-지방의회 간의 경쟁적 관계에 의해 설명되는 데 비해, 복지예산 비중의 증가율은 지방의회 내 경쟁구조에 의해 설명된다는 결과를 얻은 바 있다. 끝으로 선거 가설을 지지하는 연구로는 박고운·박병현(2007)의 연구가 있는데, 이들은 2003년-2006년 자료를 분석하여 지방선거가 실시된 2006년도에 지자체들의 복지예산 비율과 1인당 복지비가 유의미하게 높았다는 결과를 얻었다. 2010년 지방선거와 2014년 지방선거에도 유사한 경향성이 있는지를 보기 위해 지자체 복지예산 비중의 매년 증감율 추이를 분석한 결과, 전국 평균과 대부분의 지자체에서 선거가 실시되는 해에 높은 폭으로 복지증액을 했음을 발견했다(<그림 5>).

〈그림 5〉 시·도별 지방자체단체의 사회복지예산 비중의 증감률 추이, 2008-2016



출처: 사회복지예산비중 = 행정자치부,『지방자치단체 통합재정 개요』각 연도.

이처럼 지자체 간 복지 격차에는 단체장의 소속 정당, 권력구조의 경쟁도, 선거스케줄의 영향 등이 함께 작용함을 알 수 있다. 그런 의미에서 중앙-지방 관계의 측면에서 봤을 때 중

앙 국가의 재정적, 정책적 영향력이 큰 틀에서 여전히 강력함에도 불구하고, 지자체와 지방의회의 권력구조가 지역 복지정책에 다양한 방식으로 영향을 미친다는 결론에 이르게 된다. 그러나 여기서 마지막으로 던지게 되는 질문은 "지방선거는 무엇에 의해 영향 받는가?"라는 선거정치학적 문제틀이다. 지방선거 결과가 지역 복지정책에 영향을 미친다면, 지방선거는 중앙정치 혹은 전국정치와 구분되는 엄밀한 의미에서 '지방정치'의 쟁점과 역동성에 의해 가장 강력하게 영향 받는 것인가? 아니면 지역 복지정책에 대한 결정권자를 선출하는 지방선거가 다름 아닌 중앙정치 상황에 의해 주로 영향 받는가? 한국에서 지방선거의 뚜렷한 특징 중 하나는 지방선거가 중앙정부의 정권 중·후반기에 실시될 경우 유권자들의 투표선택이 정권심판의 성격을 강하게 띠어왔다는 사실이다. 반면 정권 초반에 지방선거가 실시될 경우 대통령에 대한 지지 효과로 여당에 보다 유리한 선거결과가 나왔다(김진하, 2010: 7-15). 그 예로 1995년 제1차(민자당 임기 후반), 2002년 제3차(김대중 임기 후반), 2006년 제4차(노무현 임기 후반), 2010년 제5차(이명박 임기 후반) 동시지방선거는 야권 정당이 압승을 거뒀(<표 1>의 진한 배경색)고, 이에 반해 1998년 제2차(김대중 당선 직후), 2014년 제6차(박근혜 임기 초반) 동시지방선거는 여권 정당이 승리하거나 비교적 선전했다(<표 1>의 연한 배경색).

〈표 1〉 역대 지방선거에서 광역 및 기초자치단체장의 야당 점유비율

(단위: %)

대통령 임기	김영삼	김대중		노무현	이명박	박근혜
	1993-1997	1998-	-2002	2003-2007	2008-2012	2013-2018
동시지방선거	제1회 (1995)	제2회 (1998)	제3회 (2002)	제4회 (2006)	제5회 (2010)	제6회 (2014)
광역단체장	66.7%	37.5%	75.0%	93.8%	62.5%	52.9%
기초단체장	69.6%	51.3%	81.0%	91.7%	64.0%	48.2%

출처: 제1회~제5회: 박기관(2012: 237); 제6회: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템.

지방선거가 어느 시점에 실시되건 간에 공통적인 점은 독자적인 지역 이슈보다는 중앙정치 이슈가, 지역 정책공약에 대한 전망투표보다는 재임 중인 중앙권력에 대판 회고적 투표의 성격이 강하다는 사실이다. 더구나 한국에서는 다수 유권자가 계층적 이해관계에 따라 장기적인 균열(cleavage)의 구조를 형성하기보다는, 대통령 국정수행과 집권여당에 대한 평가에 따라 정치성향과 정당선호가 급격히 변하는 높은 변동성(volatility)을 보인다(김장수, 2007; 이내영, 2007). 그렇기 때문에 중앙권력에 대한 평가가 지방권력의 향방에 미치는 영향 역시 즉각적이다. 그런 의미에서 지방분권화에도 불구하고 국가가 지방정부에 재정적, 정책적 영향

을 제도화된 방식으로 행사하듯이, 지방자치제에도 불구하고 중앙정치는 지방선거를 매개로 하여 지방정부의 복지정책에 영향을 미친다고 할 수 있다.

5. 결 론

이 연구는 사회복지의 관점에서 봤을 때 한국에서의 지방분권화와 지방자치제가 전개된 과정의 특성을 결론적으로 다음과 같이 해석한다. 첫째, 한국에서 지방분권화 이후 중앙정부와 지방정부의 복지재정이 모두 상승하는 추이가 계속되어 왔다는 점에서 많은 해외 사례에서처럼 지방분권화가 곧 복지국가 후퇴를 뜻하지는 않았다. 둘째, 지방분권화 이후 지방정부의 복지사업은 재정적으로나 정책적으로나 국가의 크게 의존한 것이었으며, 그런 의미에서 역설적이게도 국가의 강한 영향력이 지속된 것은 지방정부의 복지확대 측면에서는 긍정적 기능을 하기도 했다. 셋째, 지방자치제 실시와 더불어 활성화된 지방정치는 단체장의 당파성, 지방정부와 의회의 권력구조, 선거스케줄의 영향 등을 통해 지역 복지정책에 실질적인 영향을 미쳤지만, 지방선거는 대통령 임기와의 관계, 중앙 정치권력에 대한 유권자들의 평가 등에 의해 크게 좌우된다는 점에서 중앙정치는 지방선거를 매개로 하여 지역 복지정책에 영향을 미친다고 볼 수 있다. 종합해서 말하자면, 한국에서 강한 중앙집중적 권력구조의 전통은 지방자치제와 지방분권화에도 불구하고 지속되고 있으며, 어떤 측면에서 지방선거와 지방분권을 제도적 매개로 하여 지역사회에까지 국가가 확장되었다고 해석할 수도 있다.

그렇다면 한국에서 국가와 지자체, 중앙정치와 지방정치의 관계는 어떤 방향으로 개선되어야 하는가? 지방분권과 지자체 복지정책을 대상으로 한 선행연구들은 지방의 국가의존성을 비판하면서 지방의 재정문제를 해결하기 위한 다양한 대안을 제시해왔다. 그 방향은 두 갈래로 갈리는데, 하나는 지방의 자립성을 높이는 방향이고, 다른 하나는 국가부담을 늘임으로써 지방의 재정부담을 줄이는 방향이다. 전자의 대안으로 국세와 지방세의 배분구조 개혁(문병효, 2015; 박상우, 2014), 지방의 자체재원 확대(이용재, 2015), 집행책임과 재정책임의 견련성 고양 등이 제시되었으며(고제이, 2013), 후자의 대안으로 국고보조사업에 대한 지방대응비의 축소 또는 부분적 폐지, 지방으로 이양된 복지사업의 전면적 혹은 부분적인 재국가화, 특히 국민기초생활보장법에서 규정한 기본적 사회안전망 프로그램에 대한 국가 책임 등이 언급되었다(이재원, 2011; 지은구, 2013). 이러한 여러 대안들에 대한 세밀한 검토가 필요하겠지만, 그중 국가와 지방정부를 제로섬 관계로 놓고 시소의 어느 한쪽을 올리고 다른 한쪽을 내리는 식의 극단적인 지방중심성 또는 국가중심성의 관점은 경계할 필요가 있는 것 같다.

첫째, 국가의 자원과 권한을 지방으로 분산, 이양하는 분권화의 애초의 목적, 그러나 한국

에서는 실현되지 않은 목적을, 실질적으로 실현하기 위한 대안들은 복지국가 발전이라는 측면에서 위험성을 갖고 있다. 복지국가의 발전이란 곧 '더 좋고, 더 큰 국가'를 의미한다. 발전된 복지국가가 되려면 국가기능의 측면에서 국가의 자원과 권력을 사회보장에 우선적으로 부여할 뿐만 아니라, 국가능력의 측면에서 사회로부터 자원을 추출하여(징세) 배분할 수 있는(재분배) 강력하고 포괄적인 능력을 갖고 있어야 한다. 그러므로 복지의 관점에서 '더 좋고, 더 작은 국가'는 없다. 국가의 복지공급 능력을 줄여서 지방을 강화하는 대안은 국가 수준에서 더 큰 문제를 발생시킬 것이다. 또한 국가가 보유하고 있는 권한과 자원을 단지 지방으로 넘긴다면 지방 권력이 그것을 복지 목적을 위해 사용한다고 보장할 수 있는지도 의문이다. 지방정치에서 복지확대 여론이 지역 정치엘리트에게 중앙정치의 경우만큼 강한 압력을 행사할 수 있느냐? 지방정부와 의회의 정책반응성이 중앙정치보다 더 낫다는 보장이 있느냐? 지자체들이 자체재원으로 성장주의적 투자행위를 중앙정부보다 더 공격적으로 펼칠 가능성은 없느냐? 이 모든 면에서 친복지 지자체와 반복지 지자체의 대립이 현재보다 더 커질 수도 있지 않은가? 등등 여러 문제가 물음표로 남아 있다. 이 점에서 김태일(2007)이 노무현 정부의 지방분권화 이후 표명한 여러 우려를 되새길 필요가 있다.

둘째, 그와 반대로 현존하는 중앙집중적 권력구조를 그대로 유지한 채 단지 친복지 정당의 집권을 통해 강한 중앙정치권력을 좋은 목적을 위해 사용할 수 있다는 사고 역시 위험하다. 강한 복지국가를 갖고 있는 여러 나라에서 국가권력의 남용을 막기 위한 풍부한 견제장치들을 갖고 있는 데 반해, 한국에서는 중앙 권력기관 간의 수평적 책임성과 중앙-지방 간의 수직적 견제구조가 모두 매우 취약하기 때문에 가파른 권력 피라미드의 정점에 있는 대통령과 청와대의 의지에 의해 제도의 급변이 가능하다. 정권 변화에 따라 흔들거리지 않는 안정적 복지체제를 구축하기 위해서는 지방정부의 사회보장 기능과 능력이 동시에 강화되어 다층적 권력구조를 형성하게 해야 한다. 지난 10여 년간 지역에서 많은 재정적 어려움에도 불구하고 복지행정과 복지정치의 측면에서 얻어낸 경험과 진보를 과소평가하는 국가중심적 대안은 경계해야 한다.

위의 두 가지 경계할 점을 고려하면서 큰 틀에서 말하자면 국가 능력과 지방정부 능력의 총량을 상수로 두고 시소의 어느 한쪽을 올리고 다른 한쪽을 내리는 식의 단기적 정책 대안보다는, 사회보장국가로서의 성격이 아직 매우 약한 한국 국가의 복지자원을 약화시키지 않으면서 지방정부의 자립적 산업기반 확충과 조세정의 확대를 통해 중앙-지방 간 다층적 권력구조를 창출하기 위한 장기적 비전을 토론해야할 것 같다. 아울러 정치적 측면에서 보면, 지난 몇 년 동안 중앙정치 수준에서 복지와 불평등 이슈가 정치엘리트들에게 상당한 압력으로 작용하고 있다는 점에서 지방정치에 대한 중앙정치의 영향을 부정적으로만 볼 필요는 없다. 지방자치와 지방분권을 '중앙-지방'이라는 틀에서만 보지 않고 '중앙-지방'과 '권력-민중'이라는 두 가지 틀을 교차시켜 본다면, 중앙정치로부터 지방정치의 자율성만을 말하는 것이 아니

라 지방정치의 민주화, 복지여론의 강화, 민중부문의 임파워먼트를 어떻게 이뤄낼 것인지를 함께 고민해야 할 것이다.

참고문헌

권경환. 2005. “지방정부의 권력구조와 재정지출정향.”『한국사회와 행정연구』16(3): 277-298.

고제이. 2013. “국가와 지방자치단체 간 사회보장 책임배분 틀의 재정립 방향.”『보건복지포럼』205: 52-68.

김교성·이재완. 2000. “지방정부 사회복지비 지출수준의 결정요인 분석.”『한국사회복지학』41: 68-92.

김장수. 2007. “정치이념 및 정당에 대한 태도: 그 변화와 상호적 역동성.” 이내영, 이현우, 김장수 공편.『변화하는 한국 유권자 - 패널조사를 통해 본 5·31 지방선거』. 서울: 동아시아연구원, pp. 147-167.

김진하. “지방선거의 역사적 의미와 6·2 지방선거 분석: 서울시장 선거 사례 분석.”『한국정당학회보』9(2): 5-31.

김태일. 2007. “‘지방분권’의 정치 동학.” 고려대학교 아세아문제연구소,『한일공동연구총서』, pp. 127-147.

모지환·이중섭. 2010. “지방정부의 복지재정 자율성에 영향을 미치는 요인.”『사회복지정책』37(4): 49-73.

문병효. 2015. “사회복지재정의 부담주체에 관한 소고.”『사회보장법학』4(1): 55-92.

박고운·박병현. 2007. “지방자치단체의 사회복지재정에 영향을 미치는 요인.”『사회복지정책』31(12): 423-451.

박기관. 2012. “6·2 지방선거 분석과 함의, 그리고 정책과제 – 5·31 지방선거와의 비교적 관점에서.”『한국정책연구』12(1): 225-242.

박상우. 2014. “사회구조의 변화에 따른 중앙-지방정부간 복지재정관계의 재정립.”『지역사회연구』22(1): 123-143.

신정관·임준형. 2013. “지방정부의 복지재정 영향 요인 - 지방권력 교체기 기초자치단체의 복지예산 변화를 중심으로.”『한국사회와 행정연구』23(3): 224-251.

신현기·우지숙. 2011. “트위터에서 일어나는 정치적 담론활동에 대한 탐색적 연구 – 2010년 6·2 지방선거관련 트윗글 내용 분석을 중심으로.”『언론과 사회』19(3): 45-76.

유진숙·김원섭. 2015. “지방정부 복지정책과 정당 - 학교급식정책 사례.”『한국정치학회보』49(4): 363-389.

이내영. 2007. “5·31 지방선거와 정당지지기반의 재편: 이탈투표의 분석.” 이내영, 이현우, 김장수 공편.『변화하는 한국 유권자 - 패널조사를 통해 본 5·31 지방선거』. 서울: 동아시아연구원, pp. 169-194.

이용재. 2015. “지방정부 복지재정의 변화와 과제 – 지역지표와의 상관관계를 통한 탐색.” 한국지역사회복지학회 학술대회, 2015년 5월, 41-82쪽.

이재원. 2011. “중앙과 지방의 복지재정관계 개편 과제.”『보건복지포럼』178: 37-48.

임헌만. 2005. “기초의회와 자치단체장의 정책역할에 관한 연구 – 재정상황과 정책역할간 관계를 중심으로.”『한국행정논집』18(2): 397-423.

장동호. 2012. “지자체 복지지출 비교분석에서의 종속변수 문제 검토.”『보건사회연구』32(3): 122-158.

정상호. 2011. “지방정부 ‘구조’와 지방정치 ‘갈등’의 관계에 대한 연구.”『경제와 사회』90: 70-102.

지병문·김용철. 2003. “지방정부지출의 결정요인에 관한 실증적 연구: 정당효과 및 선거경쟁효과를 중심으로.”『한국동북아논총』26: 1-22.

지은구. 2013. “복지재정분권의 현실과 개선방안.”『사회과학논총』32(1): 83-128.

최장집. 2007. “한국 민주주의, 무엇이 문제이고 무엇이 문제가 아닌가.” 최장집·박찬표·박상훈,『어떤 민주주의인가』. 서울: 후마니타스, pp. 83-194.

Bode, Ingo. 2004. “Das Ende der Einheit – Die Transformation von Staatlichkeit im disorganisierten Worhlfahrtskapitalismus.” in: Sunnane Lütz and Roland Czada (ed.), *Wohlfahrtsstaat – Transformation und Perspektiven*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 67-89.

Busch-Geertsema, Volker. 2004. “The Changing Role of the State in German Housing and Social Policy.” in: *International Journal of Housing Policy* 4(3): 303-321.

Conlan, Timothy J. 1998. *From New Federalism to Devolution: Twenty-Five Years of Intergovernmental Reform*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Flora, Peter, and Jens Alber. 1981. “Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe.” in: Peter Flora and Arnold J. Heidenheimer (ed.), *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick and London: Transaction Publishers, pp. 37-80.

Geisen, Thomas. 2006. “Sozialstaat in der Moderne: Zur Entstehung sozialer Sicherungssysteme in Europa.” in: Katrin Kraus and Thomas Geisen (ed.), *Sozialstaat in Europa: Geschichte, Entwicklung, Perspektiven*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, pp. 21-42.

Hirayama, Yosuke. 2010. “Neoliberal policy and the housing safety in Japan.” in: *City, Culture and Society* 1: 119-126.

Jessop, Bob. 2002. *The Future of the Capitalist State*. Cambridge, UK: Polity Press.

Jimeno, Juan F., and Tano Santos. 2014. “The Crisis of the Spanish Economy.” In: *SERIEs* 5: 125-141.

Kaufmann, Franz-Xaver. 1997. *Herausforderungen des Sozialstaates*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.

—. 2012. *European Foundations of the Welfare State*. New York and London: Berghahn Books.

Lash, Scott, and John Urry. 1987. *The End of Organized Capitalism*. Cambridge, UK: Polity Press.

Lennartz, Christian. 2011. “Power Structures and Privatization across Integrated Rental Markets: Exploring the Cleavage between Typologies of Welfare Regimes and Housing System.” in: *Housing, Theory and Society* 28(4): 342-359.

Mitton, Lavinia. 2009. “The British Welfare System: Marketization from Thatcher to New Labour.” in: Klaus Schubert, Simon Hegelich and Ursula Bazant (ed.), *The Handbook of European Welfare State*. London and New York: Routledge, pp. 478-494.

Offe, Claus. 1985. *Disorganized Capitalism. Contemporary Transformations of Work and Politics*. Cambridge, MA: The MIT Press.

—. 1996. *Modernity and the State. East, West*. Cambridge, UK: Polity Press.

Skocpol, Theda, and Edwin Amenta. 1986. “States and Social Policies.” in: *Annual Review of Sociology* 12: 131-157.

Skocpol, Theda, and Kenneth Finegold. 1982. “State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal.” in: *Political Science Quarterly* 97(2): 255-278.

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

보육정책을 둘러싼 중앙정부와 지방정부간 갈등에 관한 연구 : 일본의 사례를 중심으로

송다영 (인천대학교 사회복지학과 교수)
이선영 (강남대학교 한국사회복지연구소 부연구위원)

Ⅰ. 서 론

최근 우리나라에서 가장 뜨거운 감자 중의 하나는 보육재정을 둘러싼 논쟁이다. 전국 시도교육감과 야당은 누리과정 예산을 대통령 공약대로 중앙정부가 충당해야 한다는 입장이고, 반면 정부와 여당은 지방교육재정교부금으로 이미 제공했다는 입장이다. 보육재정이 심각한 논쟁으로 떠오른 기저에는 '보편적 보육' 실시와 '어린이집, 유치원을 다니는 3세 이상 아동이 이용기관에 상관없이 표준화된 교육과정을 누릴 수 있는 권리'를 보장한다는 정책적 이상이 존재한다. 다만 이와 같은 정책적 지향성을 어떻게 현실화 할 것인가라는 방법론에 있어서 정부-지자체-교육감, 정부-여당-야당간 의견의 대립은 한국사회 보육정책의 균열을 보여준다. 명목상으로 한국사회 보육정책은 지난 10년 정도의 기간 동안 괄목할만한 성장을 했다. 모든 아동은 소득수준에 상관없이 보육시설에 다닐 수 있는 권한을 법적으로 보장받게 되었으며, 보육시설 등록율도 OECD 상위권에 속한다. 그러나 실질적 측면에서 부모와 아동이 안심하고 이용할 수 있는 보육정책으로서의 한계는 뚜렷하다. 무엇보다도 민간보육시설의 과도한 비중으로 '믿고 맡길만한 보육시설'의 부족은 여전히 해결되지 못하고 있다. 보육료 이외의 특별 프로그램이나 추가 교육 등으로 인해 부모들의 경제적 부담은 낮아지지 않았으며, 보육교사 대비 적정아동 인원수의 미비 등으로 보육시설내 아동학대의 위험성도 상존하고 있다.

한국사회 보육정책의 구조적 난맥중의 하나로 떠오른 것은 단연 중앙정부-지방정부 책임

의 범위와 연결되어 있다. 그동안 보육정책을 논의할 때 등장했던 공공성 쟁점은 주로 국가의 책임 범위를 어디까지 할 것인가와 연결되어 있다. 이때까지 국가는 주로 중앙정부를 의미하거나, 경우에 따라서는 중앙정부와 지자체를 동시에 포함하는 의미로, 중앙정부와 지방정부간 책임과 역할에 대한 내용적 분화가 명확하지 않았다. 그런데 2013년 대통령 총선 공약 이후 해마다 재발되는 누리과정 예산 논쟁을 보면 중앙정부 대비 지방정부의 역할 분담 방식에 대해 더 많은 고민을 했어야 함을 알게 된다. 2014년부터 충돌의 양상이 뚜렷해진 중앙정부와 지방 교육감간의 갈등은 보육재정 예산 책임의 소재와 관계된다. 지방교육감 협의회에서는 중앙정부가 누리과정을 3세 이상 모든 아동으로 확대하는 것을 제안한 만큼 예산도 책임져야 한다고 주장하는 반면, 중앙정부는 교육교부금 중 보통교부금(전체 교육 교부금 중 96% 차지) 중 10%를 목적교부금으로 배정하여 사용하면 아무 문제가 없다는 것이다. 즉 현행 [보통교부금(96%, 약40조원): 특별교부금(4%, 약4조원)] → [보통교부금(86%, 약36조원): 목적교부금(누리과정교부금, 10%, 약4조원): 특별교부금(4%, 약4조원) 방식으로 전환할 수 있다고 본다. 목적교부금 중 일부는 기존 유치원의 누리과정 예산으로 사용하던 것이기 때문에 이 예산을 보통교부금으로 집어넣어 계산한다면 보통교부금(91%, 약38조원), 목적교부금(신설 5%, 약2조원이 누리과정 비용으로 사용됨), 특별교부금(4%)으로 재배치되는 것일 뿐이라는 입장이다.

2016년 6월 이후 새누리당, 민주당, 국민의 당에서 발의된 법안도 명칭이나 대책에 있어 새로운 제안인 듯 보이지만 전체적으로 내용을 비교하면 (그 이전의 교육감-중앙정부간 갈등과 동일하게) 예산의 책임 소재가 누구인가로 요약된다. <표 1>을 보면 뚜렷하게 정부·여당과 두 야당간 견해 차이가 뚜렷하다. 정부-여당은 현재 지방교육재정교부금 재원에 포함되어 있는 교육세를 분리해서 '지방교육정책 지원 특별회계'를 설치하는 법안을 주장하고 있다. 그리고 교육세를 재원으로 만든 특별회계는 누리과정, 초등돌봄교실, 방과후학교 등에만 쓰도록 명시하였다. 이것은 보육재정에 중앙정부가 예산을 추가하지 않은 가운데 현행 지방교육재정교부금 안에서 예산 배분을 달리함으로써 해결하겠다는 것으로 이해된다. 이에 비해 두 야당은 누리과정을 3-5세 전체 아동에게 확대 적용하겠다는 것이 대통령 공약인 만큼 예산은 중앙정부가 책임을 지고 안정적으로 확보하라는 입장을 취하고 있다. 이를 위해 두 야당의 발의법안은 지방교육재정교부금 비율을 현행 내국세의 20.27%에서 22.27%, 25%, 25.27% 등으로 상향하는 것을 제안하고 있다. 야당안은 상향비율의 차이만 있을 뿐 중앙정부가 지방교육재정 교부금 확대를 통해 보육예산의 책임을 짊으로써 예산 부담으로 인한 보육정책의 파행을 지방정부나 교육청으로 전가시키지 말라는 입장이다[1].

---

1) 의원별로 미세한 차이는 교부금 비율을 높이면서 어린이집도 교육기관으로 포함시키는 것을 명시하자는 안(최도자), 보육예산 증가에 따른 부담을 완화하고 교육청의 자율 재량권을 보장해주기 위해 보통교부금 비율은 높이고 특별교부금 비율은 낮추자는 안(설훈) 정도이다.

이와 같은 한국사회에서 일어나고 있는 보육재정을 둘러싼 정책 갈등은 중앙정부와 지방정부가 직접 전선을 형성하기 보다는 중앙정부↔교육감, 여당↔야당간 정당 싸움으로 진행되는 양상이다. 그러나 그 중심축을 들어가 보면 중앙정부가 점차 자신들이 떠안았던 책임을 다른 주체, 대체로 지방자치단체로 옮겨가려는 과정에서 발생하고 있다. 중앙정부가 지방정부로 보육정책의 책임을 넘기고 재정부담의 상당부분을 이양시켰던 사례는 우리나라 보다 저출산의 위기를 빨리 경험했고 그에 따라 보육정책에 대한 정책적 관심은 높았으나 재정부담의 책임은 최소화하려고 했던 일본에서도 유사하게 발생한 측면이 있다. 본 논문은 일본 보육정책이 1990년대 이후 복지국가의 위기속에서 여러 가지 제도 개혁을 통해 중앙정부가 보육분야에 있어서의 주도적 책임을 외면함으로써 점차 지방정부가 재정적 부담을 견디지 못하고 민영화를 수용해나가는 과정을 검토해보고자 한다. 이와 더불어 중앙정부가 보육재정 예산을 축소하고 지방정부에게 그 책임을 전가시킴으로써 발생하고 있는 여러 부정적 결과들을 살펴보도록 하겠다. 일본의 정책 전개와 변화 과정을 바탕으로 한국사회 보육정책에 있어 중앙정부와 지방정부간 책임 범위와 역할에 대한 정책적 함의를 찾아보고자 한다.

Ⅱ. 이론적 논의: 복지다원주의 이후 중앙-지방정부간 역할분담 혹은 갈등

보육, 요양 및 제반 돌봄과 관련된 사회서비스 정책을 논의할 때 가장 중요하게 논의되는 사안 중의 하나가 '공공성'이다(송다영, 2011). 공공성은 사적 이익과는 구분되는 공공

〈표 1〉 누리과정 예산 관련 법안 발의 현황(2016년. 6월 발의)

법안명	대표발의 (정당,발의일)	주요 골자	비고
지방교육정책지원 특별회계법 제정안	한선교 (새누리, 6.7)	지방교육재정교부금 재원에서 교육세를 분리해 지방교육정책지원 특별회계 설치	특별회계는 누리과정, 초등돌봄교실, 방과후학교 등에 지원
지방교육재정교부금법 개정안	설훈 (민주당, 6.2)	지방교육재정교부금 교부율을 내국세의 20.27%에서 25%로 상향	지방교육재정교부금 중 보통교부금 비율을 96%에서 97%로 확대, 특별교부금 비율은 4%에서 3%로 축소
지방교육재정교부금법 개정안	권칠승 (민주당, 6.8)	지방교육재정교부 교부율을 내국세의 20.27%에서 22.27%로 상향	
지방교육재정 교부금법개정안	주승용 (국민의당, 6.3)	지방교육재정 교부금 교부율을 내국세의 20.27%에서 25.27%로 상향	
지방교육재정 교부금법개정안	최도자 (국민의당, 6.3)	지방교육재정 교부금 교부율을 내국세의 20.27%에서 22.27%로 상향	교육기관에 어린이집 포함

출처: "다시 불붙은 누리과정 해법…교부금 증액될까? 여야, 20대 국회 들어 누리과정 법안 잇따라 발의 (서울뉴스, 2016.6.9.)"의 내용에 기초하여 수정함.

의 이익을 수행하는 과정에 국가가 어떻게 관여하는가와 연관되어 있다. 구체적으로 사회서비스 정책을 만들어가는 과정에 재원조달(finance, 누가 비용을 책임지는가), 서비스공급체계/전달체계(provision, 누가 서비스를 전달하는가), 서비스 공급과정에 있어서의 규제(regulation, 서비스 시장에 대한 규제를 어떻게 개입하는가) 등으로 나뉜다(Johnson, 1987; Powell, 2007).

전통적으로 사회서비스 정책에 있어서의 공공성은 국가가 재원조달도 하면서 서비스를 직접 공급하는 방식을 의미했다. 그러나 1980년대 이후 복지국가를 재구조화하고 재편해가는 과정에서 사회서비스 부문의 공공성은 복지다원주의(welfare pluralism) 또는 복지혼합(welfare mix)이라는 명분과 결합하면서 다양한 방식으로 전개되고 있다. 복지다원주의나 복지혼합이란 국가가 서비스 제공에 직접적 책임을 지기 보다는 정부-비영리-영리-비공식 부문이 서로 역할을 일정하게 분담, 공유하면서 균형을 이루어나가도록 재원, 공급, 규제의 영역에서 조건을 정비해나가는 것을 말한다(김지미, 2014; Johnson, 1987). 복지다원주의 기조속에서 사회서비스 정책에 있어서의 변화를 세 가지 측면에서 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 사회서비스 정책 재원조달에 있어서 주요 경향은 국가가 재원조달의 중심축을 이루었던 전형적인 방식에서 벗어나 서비스 이용자의 본인부담 방식을 결합하는 방식으로 변화되고 있다. 이에 따라 국가의 재원조달자로서의 역할은 지속되고 있더라도 부담 비율이나 책임정도가 약화되고 다원화되는 양상을 보인다. 둘째, 공급자로서의 역할에 있어서도 변화가 일어나고 있는데, 기존 국가가 주요한 서비스 공급자였다면 점차 비영리(민간)부문, 영리(민간)부문, 비공식부문(또는 자발적 공동체)들이 서비스 전달체계로 유입되는 경향이 뚜렷하다. 다만 복지국가별로 서비스 공급자에 누가 들어오게 할 것인가에 대한 선별성은 상당히 차이가 난다. 서비스 제공주체를 공신력 있는 법인만으로 제한하는 경우부터, 개인이나 영리시설까지 모두 진입을 허용하는 경우에 이르기까지 다양하다. 셋째, 서비스 제공에 있어서의 최저한도(혹은 적정수준)를 보장할 수 있도록 '규제(regulation)'의 방식도 다원화되고 있다. 복지다원화 구조가 이뤄지고 있는 현실에서 규제는 해당 국가의 공공성 정도를 가늠하는데 중요한 기준자가 되기도 한다. 구체적으로 적용해보면 가장 엄격한 수준의 규제를 적용한다면 국가가 재원조달자이자 서비스 공급자가 되는 것을 말할 수 있다. 상대적으로 규제 수준을 낮추면 서비스 공급자로 비영리민간업체만을 허용하는 방식, 더 규제를 완화하면 비영리민간뿐 아니라 영리민간조직도 들어오게 하는 방식 등으로 규제의 수준(dimension)이 적용될 수 있다. 규제가 거의 없어질 경우 공공부문 보다는 시장영리부문이 서비스 시장을 자유롭게 이끌어가는 방식으로도 전환될 수 있다. 이외에도 규제는 서비스 제공인력의 입직 자격 기준선, 임금제공 수준, 시설인증기준선 제시 등을 결정하는데 중요한 역할을 하기 때문에 점차 한 국가의 공공성 정도를 가늠하는 핵심지표가 되고 있다. 따라서 한 국가에서 서비스 정책의 변화는 해당 국가가 복지개혁을 해나가면서 얼마나 규제완화 정책을 진행시켰는가를 통해서도 가늠할 수 있다

(Daniel and Treblicock, 2005; Le Grand, 2006).

이처럼 기존 선행연구들은 국가가 재원조달, 공급, 규제의 세 가지 축을 어떻게 결합하고 혼합하면서 각 국가별로 고유한 사회서비스 정책구조를 만들어냈는가 보여주는데 초점을 두었다(Le Grand and Barlett, 1993; Johnson, 1987; Miller, 1988). 그런데 기존의 사회서비스 정책이나 복지다원주의, 복지혼합 공공성 논의에서 깊이 있게 다루지 않은 것 중의 하나가 '국가(state)'내부의 이해 당사자로서 중앙정부와 지방정부간 각축과 갈등에 관한 것이다. 이들 연구들은 명시하지는 않았으나 중앙정부의 개혁이 지방정부에도 균질하게 적용되거나, 중앙정부의 정책변화에 따른 영향이 지방자치단체에 완전하게 합치하지는 않더라도 상당히 유사한 방식으로 진행되거나 정책적 수렴을 해나가는 것으로 전제하는 듯하다. 중앙정부가 재원조달자로서의 역할을 축소시켜나갈 때 이것이 지방자치단체의 재정부담이나 서비스 공급자로서의 역할 변화에 미치는 영향이나, 중앙정부가 서비스 정책에 있어 규제를 완화시키게 될 경우 이것이 지방정부의 공급자로서의 역할이나 권한에 미치는 파급력 등에 대한 부분은 구체적으로 분석되어 있지 않다.

본 논문은 일본의 보육서비스 정책 전개 과정을 정책사례로 하여, 복지국가 재구조화와 복지혼합의 명목 하에 이루어진 중앙정부에서의 일련의 개혁과 규제 완화가 중앙정부-지방자치단체간 역할, 권한, 책임에 있어 어떤 변화들을 초래하고 있는가를 살펴보고자 한다. 아동복지법이 제정된 1947년부터 현재에 이르기까지의 보육정책 변화과정을 크게 네 단계로 구분해 살펴보는데, 특히 2004년 지방자치개혁으로 인한 중앙정부와 지방정부의 역할 갈등, 그리고 최근에 있었던 보육정책 개혁에 있어서의 중앙정부-지방자치단체 역할 변화에 주목하여 살펴보고자 한다. 또한 중앙정부-지방자치단체의 역할 불균형으로 인하여 발생한 여러 가지 보육관련 현실의 변화를 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 일본 보육정책의 현황과 특징

우선 일본 보육정책에 있어 중앙정부-지방정부간 갈등과 혼선을 보여주기에 앞서, 일본 보육정책의 현황 및 특징에 대해 간략히 검토하고자 한다. 이것은 Ⅳ장에서 기술할 일본 보육정책의 개혁과 그에 따른 중앙정부-지자체간 역할 변화를 이해하기 위함이다. 일본 보육정책의 현실은 우리나라와 큰 차이를 보이는 측면이 있는데, 이를 중심으로 기술하면 아래와 같다.

1. 높은 공립보육시설 비율

일본은 아동복지법에 근거하여 국가와 지방자치단체에서 공립보육시설을 제공하는 비율이 높다. 점차 재정효율화를 이유로 정부의 운영경비가 많이 소요되는 공립보육소가 줄어들고 민간 위탁이 증가하면서 사립보육소가 많아지고 있으나 전체 보육시설 중 (국)공립비율이 10%도 되지 않는 한국과 비교하면 공립보육시설의 비중은 압도적이다. 또한 민간보육시설이라도 직원 인건비를 포함한 보육소의 운영비 전액을 정부와 지방자치단체에서 부담한다는 점에서 우리나라와 사립 어린이집과는 근본적으로 다르다.

2015년 현재 일본의 전국 보육소 운영 현황을 보면, 전국 보육소 수는 24,509개소이고, 그 중 공영 보육소는 9,312개소(38%), 민영 보육소는 15,197개소(62%)가 있다. 공영보육소의 경우 시(구)정촌이 운영하는 보육소가 9,306개소로 대부분을 차지하고 있다. 민영보육소라 해도 사회복지법인이 운영하는 곳이 13,141개소로 대부분이 사회복지법인에 의해 운영되고 있다. 우리나라와 비교해보면 민영보육소도 개인이 운영하는 경우는 거의 없고 공신력을 가진 기관이나 법인에 의해서 운영되고 있다. 사회복지법인이 대부분이고 의료법인, 공익법인, 영리법인 등 법인 중심의 운영이라고 볼 수 있다.

〈표 2〉 운영주체 및 설립주체별 보육소 수

주체		설립 보육소 수	운영 보육소 수
공공		9,887	9,312
	국가, 독립행정법인	1	1
	도도부현	3	2
	시(구)정촌	9,880	9,306
	기타	3	3
민간		14,622	15,197
	사회복지법인	12,673	13,141
	의료법인	14	9
	공익법인 및 일본적십자사	33	39
	영리법인	650	723
	기타법인	1,107	1,133
	기타	145	152
합계		24,509	24,509

출처: 후생노동성(2015). “사회복지시설 조사” 참고로 작성.

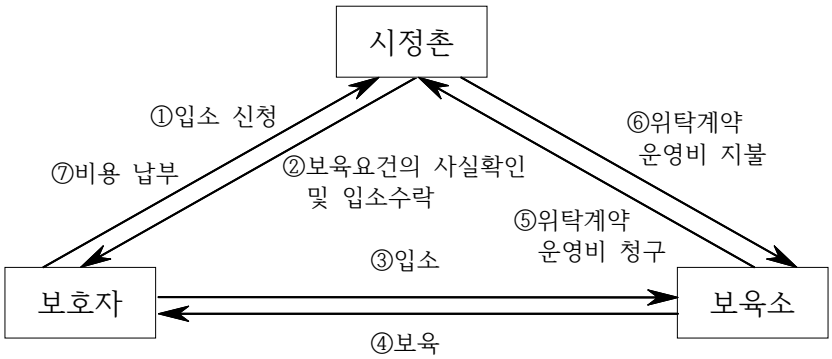
2. 보육시설 이용, 관리, 보육료 부담에 있어서 지방자치단체의 역할

일본은 아동의 보육소 입소부터 전체적 이용과정에 지자체의 역할이 뚜렷하다. 즉 보육시설 입소 과정에 지방자치단체가 개입되면서 보육시설별로 달라질 수 있는 보육서비스 질을 일정하게 관리하며, 보육료 부담에도 일정하게 관여하다.

1) 입소 보육시설 결정

보육소 입소에 대한 계약은 보육에 대한 직접적 책임을 지고 있는 시정촌과 보호자 사이에서 이루어진다. 자녀를 보육소에 입소시키기를 희망하는 경우, 부모는 보육이 필요한 이유와 입소를 희망하는 보육소를 함께 기입하여 시정촌에 제출한다. 시정촌은 심사위원회를 열어 아동에게 적합한 보육소를 선정한 후 이를 부모에게 통보한다. 또한 보육료는 입소 후에 시정촌에 납부하는 형태로 보육소 이용이 이루어진다. 아래 그림은 보육소 입소, 서비스 이용, 비용지불에 관련해서 일본 지자체가 일정하게 역할을 하고 있음을 보여준다.

〈그림 1〉 보육소 입소 절차

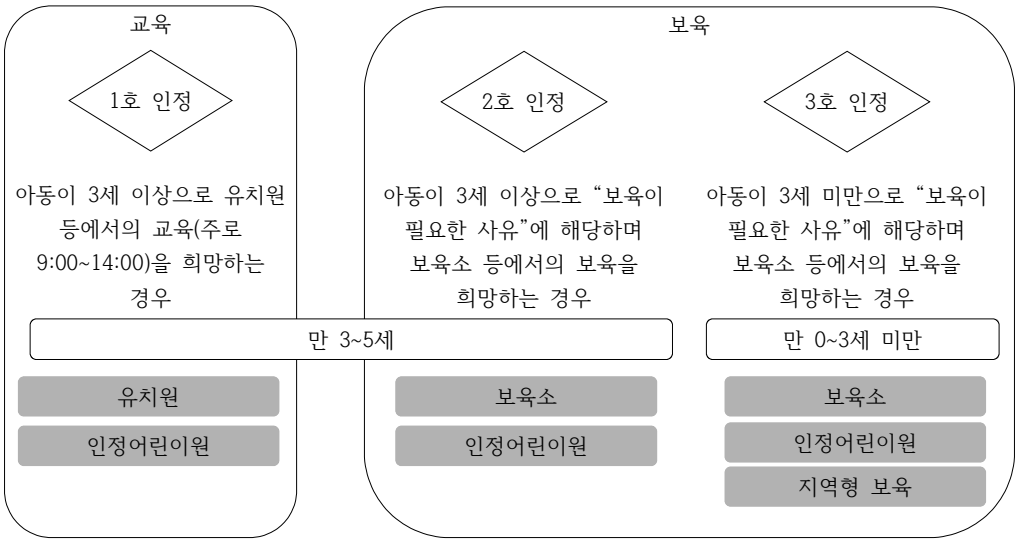


출처: 유해미, 유희정, 장경희(2012) p.20.

2) 보육 방식 결정

지방자치단체는 아동의 연령이나 상황을 고려하여 3가지 방식의 인정을 결정하여 통보한다. 부모가 유치원, 보육소, 인정어린이원, 지역형보육사업을 이용하려면 바로 해당기관으로 가는 것이 아니라 지방자치단체에서 '지급인정'이라는 절차를 거치게 된다. 지급인정 종류와 이용할 수 있는 1호, 2호, 3호로 구분되며, 1호 6시간, 2호 8시간, 3호 11시간으로 배정된다.

〈그림 2〉 시정촌의 지급인정 배정



■ 2, 3호 인정 해당 사유는 다음과 같음.

보육을 필요로 하는 사유와 기준	보육 필요량	
	8시간	11시간
① 취업	•	•
② 임신, 출산	-	•
③ 보호자의 질병, 장애	•	•
④ 동거 또는 장기입원 중인 노부모 간호·케어 등	•	•
⑤ 화재 복구	-	•
⑥ 구직 활동	•	-
⑦ 취학	•	•
⑧ 육아휴직 중에 이용을 지속할 이유가 있는 경우	•	-
⑨ 기타 이에 준하는 상태로 시정촌이 인정한 경우	•	•

3) 보육료 부담 보조

일본은 보호자 소득 기준에 따른 보육료 징수액은 8개 계층으로 구분하며, 소득능력에 따라 차등 지불하는 "능력부담원칙"을 적용하고 있다.

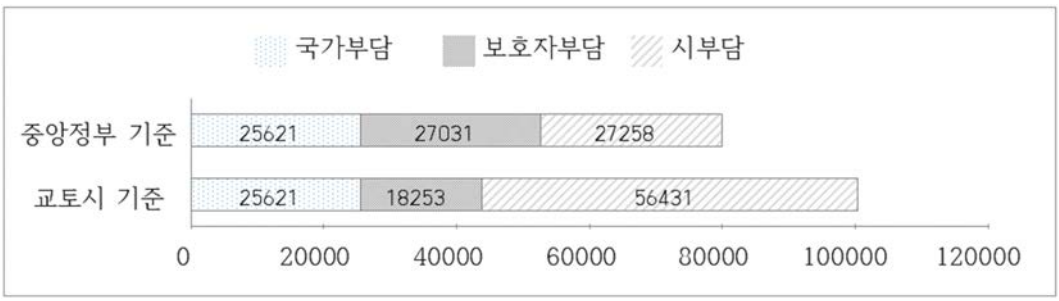
〈표 3〉 소득계층별 부모의 보육료 부담수준(2016년 기준)

계층 구분	정의		월액	
	구분	세액 기준	3세 미만	3세 이상
제1계층	생활보호수급세대		0	0
제2계층	제1계층 및 제4~8계층을 제외한 세대 중 전년도 시정촌 과세 기준	시정촌민세 비과세 대상	9,000	6,000
제3계층		시정촌민세 과세 대상	19,500	19,500
제4계층	제1계층을 제외한 세대 중 소득세 과세 세대 중 과세액에 따라 구분	40,000엔 미만	30,000	27,000
제5계층		40,000~103,000엔 미만	44,500	41,500
제6계층		103,000~413,000엔 미만	61,000	58,000
제7계층		413,000~734,000엔 미만	80,000	77,000
제8계층		734,000엔 이상	104,000	101,000

출처: 文部科学省(2016) "아동·양육 지원 신제도 해설- ②이용자 부담" 참조.

중앙정부는 위와 같이 8단계의 보육료 징수방법을 제시하고 있으나 대부분의 지방자치단체는 자체적으로 조례를 만들어 한층 세분화된 보육료 징수체계 방식을 채택하고 있다. 그 이유는 중앙정부 방식대로 징수하면 보호자 부담이 과중하기 때문이라는 판단 하에 지자체에서 자체 예산으로 보호자 부담 보육료를 지원하고 있다. 현재 중앙정부가 제시하는 보육료를 그대로 수납하는 지역은 없다(유해미, 유희정, 장경희, 2012: 24). 예를 들어 교토시의 경우 아래 그림과 같이 보호자 부담분을 조정하여 징수하는 방식을 취하고 있다. 중앙정부 기준에 따르면 보호자부담분이 27,031엔이 될 경우, 교토시에서는 실제 징수하는 비용은 18,253엔이다. 대신 그 만큼의 차액을 지방자치단체인 교토시가 부담한다. 중앙정부 기준 총 보육비(79,910엔)보다 교토시 기준에서 총 보육비(100,305엔)가 증가한 이유는 교토시가 보육환경 향상을 위해 시부담을 더하여 27,258엔에서 56,431엔으로 늘렸기 때문이다. 이처럼 보육료 지불부담에 있어 중앙정부보다 지방자치단체의 부담 비중이 더 높은 것을 알 수 있다.

〈그림 3〉 교토시 보육료 부담 사례(2014년 기준)



출처: 교토시 홈페이지(http://www.city.kyoto.lg.jp/hokenfukushi/page/0000178518.html) 참조.

3. 낮은 보육시설 입소비율과 대기아동 문제

그러나 일본의 보육시설 이용률은 상당히 제한되어 있다. 일본 정부는 보육시설 입소나 서비스 질 관리에서 상당한 개입을 하고 있는 것에 비해, 보육시설의 이용을 부모의 취업 등으로 인해 가정에서 아동을 보육할 수 없을 경우에 한정하는 경향이 뚜렷하다. 여성이 일을 하고 있다는 것을 증명하지 않으면 보육시설 입소가 선제적으로 열리지 않을 가능성이 높다는 뜻이다. 여성의 역할은 아직도 아동을 돌보는 것이 주요하다는 전통적 사고가 강한 것에 연유한다. 따라서 우리나라에 비해 보육시설 이용률이 상당히 낮은 편인데, 먼저 0~2세 유아 이용률을 살펴보면 전체 유아 인구(0~2세) 중 27.3%의 유아가 보육소를 이용하고 있으며, 매년 0.9~1.3%씩 증가하고 있는 추세이다. 전체 아동 측면에서 보면, 전체 아동 인구(0세~6세) 중 35.9%의 아동이 보육소를 이용하고 있으며, 매년 0.8~1%씩 그 비율이 증가하고 있는 추세이다.

〈표 4〉 보육시설 이용률 추이

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
전체 아동 이용률 (0세~6세)	30.2	30.7	31.3	32.2	33.1	34.2	35.0	35.9
유아 이용률 (0세~2세)	20.3	21.0	21.7	22.8	24.0	25.3	26.2	27.3

출처: 후생노동성(2015). “보육소 이용률” 참고로 작성.

더욱이 일본 보육 관련 정책에 있어서 가장 큰 문제점 중 하나가 대기아동 문제이다. 대기아동이란, 시정촌으로부터 보육이 필요하다는 인정을 받고 입소신청도 하였으나 인가보육소 부족으로 인해 입소하지 못하고 현재 입소를 기다리고 있는 아동을 말한다. 1998년 이후 대기아동의 추이는 아래와 같다. 2014년 현재 21,371명의 아동이 보육소 입소를 기다리고 있다. 대기아동 문제를 해결하기 위해 정부가 다양한 정책을 펼치고 있음에도 쉽게 해결되지 않는 고질적 문제로 남아 있다.

〈표 5〉 대기아동 수 추이

	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
구개념	39,545	34,153	39,881	41,800	43,434	-	-	-	-
신개념	-	-	25,447	24,245	19,794	19,550	26,275	24,825	21,371

출처: 후생노동성(2015). “보육소대기아동”을 참고로 작성.

2000년까지는 대기아동의 정의를 인가보육소에 입소하지 못하는 모든 아동을 대기 아동으로 분류하여 공표하였다. 그러나 후생노동성은 대기 아동에 관한 정의를 새롭게 하여 ①입소

할 수 있는 다른 시설이 있음에도 불구하고 특정한 보육소 입소를 희망하며 기다리고 있는 경우, ②인가보육소는 아니지만 지방자치단체가 독자적으로 시행하는 보육실 등의 인가 외 보육소, 가정적 보육시설과 같은 보육시설을 이용하는 경우는 대기 아동으로 분류하지 않고 있다. 따라서 1990년대 후반에 비해 2000년 이후 2014년에 이르기까지 대기아동수는 명목상으로는 줄어든 것처럼 보이지만 실제적으로 대기아동의 숫자는 전혀 줄지 않고 오히려 정책적 혼선을 가져오는 원인을 제공하고 있다. 2016년 2월 15일 일본 취업모가 블로그에 올렸던 '보육원(추첨)에 떨어졌다. 일본 죽어라'의 파장과 동년 3월 5일에 있었던 '보육원에 떨어진 사람은 나다'라며 해시태그 운동, 부모들의 국회앞 시위는 일본 보육정책에서 대기아동 문제가 얼마나 심각한가를 여실히 보여준다[2].

이처럼 대기아동 개념에 대한 개정은 일본정부가 대기아동 수를 줄이기 위해 적극적인 정책적 노력은 하지 않고, 규제완화라는 정책 기조 속에서 안심하고 믿을 수 있는 보육시설 제공에 대한 책임은 회피하면서 점점 수준 낮은 시설(소위 인정원, 가정양육시설 등)에 자녀를 원치 않지만 넣어야 하는 '자유없는 선택'을 해야 하는 상황을 불러왔다. 엔젤플랜(1994년), 신엔젤플랜(1999년), 신신엔젤플랜(2004년)에서부터 2015년 아베총리의 '1억 총 활약사회'를 위한 보육서비스 확대 정책까지 일본은 보육정책을 위한 국가의 책임을 끊임없이 공표했지만, 믿고 맡길만한 보육시설의 부재로 일본 여성의 경제활동은 구조적으로 제약되고 있으며, 알맞은 보육소를 찾지 못한 대기아동의 문제는 지속적으로 커다란 사회문제가 되고 있다. 대기아동 개념에 대한 정책적 규정 변화는 일본의 고질적인 대기아동 문제를 전혀 풀지 못한 상태에서 거짓 포장을 통해 대중을 호도한 정책으로 비판받고 있다(鈴木尚子, 2004).

Ⅳ. 일본 보육정책의 규제완화와 그에 따른 중앙정부-지자체 역할 변화

본 절에서는 1947년 아동복지법 제정이후 현재에 이르기까지 일본 보육정책의 전개과정을 크게 네 시기별로 분류하여 일본 보육정책의 특성 변화를 살펴보고자 한다. 특히 복지국가

2) 취업모의 주장은 간단하다. 정부가 저출산고령화 사회에 대응하기 위하여 '1척 총 활약사회'를 주장하면서도 실제 아이를 맡길 곳이 없어 일본 여성들은 일을 할 수 없다. 열심히 일하고 열심히 세금을 내도 정부는 일하는 부모가 가장 간절히 원하는 보육시설 제공에 대한 책임을 다하지 않는다. 도쿄올림픽 같은 일회성 행사에 돈 쓰지 말고 보육원이나 아동수당을 늘릴 것을 주장한다. 아베총리는 신 개념에 따라 만들어진 통계자료를 제시하면서 일본에서 대기아동 문제가 크지 않은 것으로 인지하였고, 보육원 입소 어려움 문제를 개인적 문제로 간주하려 하였다. 여기에 반발한 취업부모들은 3월 5일 '떨어진 사람은 바로 나다"라는 해시태그 운동을 벌였으며, 국회앞에서 피켓시위를 벌였다. 3월 9일에는 2만 8천명의 서명부가 후생노동상에게 전달되었다. 대기아동 개념에 대한 정부와 국민간 인식의 차이를 여실히 보여준 사건이라 볼 수 있다.

재편이후 본격적으로 등장한 사회서비스 제공방식의 다원주의화와 그에 따른 파장이 발생하기 시작한 1990년대 후반부터 진행된 일본 보육정책의 주요 개정내용을 살펴보고, 그에 따른 중앙정부-지자체간 역할의 변화와 갈등들을 대해 분석하고자 한다.

1. 1947년~1996년: 아동복지법 제정

앞에서 언급한 바와 같이 일본의 보육소 입소는 기본적으로 가정에서 충분한 보육을 받을 수 없는 환경에 놓인 아동에 대해 시정촌이 판정을 통해 입소를 결정하는 "조치제도(措置制度)"에 따라 입소 여부가 결정된다. 이와 같은 체제는 1947년 아동복지법이 제정되면서 구체화되었는데, 그 당시 보육소 수는 약 1,500개소, 입소 아동 수는 약 14만 명에 지나지 않았다.

1955년 이후 고도경제성장을 겪으며 여성의 노동시장 진출로 인해 보육 수요가 급증하게 되었고 더불어 제2차 베이비붐 세대가 유아기가 된 1970년대 후반까지는 보육소에 관한 정부 정책의 초점이 양적 확대에 집중되어 있었다. 그 수가 정점에 달한 1980년에 보육소 수는 1,996,082개소(공립 1,188,340개소, 민간 807,742개소)까지 증가하게 되었다.

하지만 1970년대 중반 경제 위기를 겪으며 복지국가에 대한 비판이 고조되기 시작했고, 동시에 1974년 이후 출생률 저하가 현저해지는 분위기 속에서 본격적인 복지개혁이 단행되었다. 그 여파로 보육소 수는 매년 감소하는 추세를 보였으나 1989년에 출생률이 1.57을 밑도는 "1.57쇼크"를 계기로 저출산 문제가 심각한 사회문제로 대두되기 시작하였고, 출산률을 높이기 위한 다양한 정책들이 등장하는 가운데 1990년대 중반 이후에는 다시 보육소를 확대하는 정책으로 선회하게 된다.

이와 같이 1947년 아동복지법 제정 이후 1990년대 중반까지 보육정책은 사회적 변화에 따라 감소정책 또는 증가정책을 추진하기는 했으나 조치제도에 의한 보육소 입소체제는 50년간 큰 변화 없이 유지되어 왔다. 이 때까지 보육정책에 있어서 시정촌의 역할은 입소를 판정하는 조치권자로서의 역할을 수행하였다.

2. 1997년~2003년: 대대적인 아동복지법의 개정

아동복지법은 1997년 개정을 계기로 실로 50년 만에 큰 개정이 이루어졌다(1998년부터 시행). 동 법 개정을 통해 기존에 시정촌이 조치를 통해 아동을 입소시키던 시스템에서 이용자가 선택할 수 있는 보육소 입소 시스템으로 전환되었는데, 이는 조치제도의 폐지를 의미한다. 즉 기존에 시정촌이 아동의 입소를 판정하는 체제에서 벗어나 보육소에 대해 제공되는 정보에 근거하여 보호자가 보육소를 선택하는 체제로 전환된 것이다. 따라서 조치권자였던 시정촌은 이용자의 희망을 듣고 입소를 조정하는 조정자로서의 역할로 축소되게 된다. 행정

계약제도(行政契約制度)로의 이행이다.

보육소 입소 결정에 있어서 기존의 “시정촌에 의한 조치(행정처분)”에서 “시정촌과 보호자와의 계약”으로 전환된 점을 두고 일각에서는 아동복지에 대한 시정촌의 공적 책임 후퇴라고 지적하기도 하고, 보호자가 선택할 수 있을 정도로 보육소가 많지 않다는 비난이 쏟아지기도 했다. 또 다른 한편에서는 시민이 직접 보육소를 선택하는 소비자 주권의 시대가 도래했다며 호평하기도 했다(鈴木, 2004:12).

그러나 1997년 아동복지법 개정에 의한 행정계약제도 도입은 여전히 국가가 보육소 운영비를 공적 재원으로 충당하고, 보육소 입소를 위한 엄격한 기준을 시정촌이 제시하고 있으며, 보육소 입소를 위해서는 시정촌에 신청을 해야 한다는 점에서, 완전하게 과거 지자체에 의한 보육책임이라는 기조로부터 단절되었다고 보기는 어렵다. 즉 형식상 조치제도가 폐지되고 선택권을 보장하는 시스템이 확립되었다고 하더라도 입소 과정 및 보육소 운영에 시정촌이 깊이 관여하고 있다는 점에서 보육서비스 제공 및 이용 정책에 획기적인 변화로 보기는 어렵다는 것이다. 그럼에도 불구하고 1997년 법 개정은 약 50년간 지속되어 오던 보육정책에 변화를 추구하는 시발점이 되었음은 자명한 사실이다.

1998년 1월 중앙정부의 행정개혁추진본부에 규제완화위원회가 설치되면서 한층 가속화 일로를 걷게 된다. 동 위원회에서는 1998년부터 2000년까지 조치를 취해야 하는 사항을 정리하여 “규제완화추진 3개년 계획”을 발표했다. 그 계획 중에는 “아동의 보육에 관한 복지서비스 제공에 민간기업을 참여시키는 방안을 검토하고 1999년까지 결론을 내린다”는 내용이 포함되어 보육정책에 대한 적극적인 규제완화정책을 추진하고자 했음을 엿볼 수 있다. 1999년에 중앙정부의 규제완화위원회가 내린 결론의 요지를 살펴보면 ①수요에 대응하기 위한 다양한 복지서비스의 제공, ②보육소의 설치·운영·이용에 관한 제도개혁이었다. ①에 관해서는 당시까지 민간주체 중에서는 사회복지법인에게만 보육소 설치 및 운영권이 주어져 있었는데, 이를 주식회사 등 영리법인에까지 확대한다는 방침이었고, ②에 관해서는 보육소 내 조리실 필수설치 규제 완화, 야간보육소 규제 완화, 휴일보육 추진, 보육소 보조금 대신 이용자에 대한 직접보조방식 도입 등이 주요 골자였다(北場, 2005: 259).

다음 해인 2000년에 후생성은 일정 조건을 충족한 영리기업에게도 보육소 설치를 허용한다고 발표하고, 더불어 소규모 보육소에 대한 정원요건 완화(30명→20명), 보육소 운영에 관한 부동산 자기소유 제한 완화 등을 추가 도입하였다. 구체적으로 살펴보면, 1999년까지는 보육소를 개설할 경우에 토지 및 건물이 원칙적으로 자기 소유일 필요가 있었으나 2000년 3월 이후부터는 시정촌으로부터의 대여 또는 임대가 인정된 개정이었다.

이와 같은 규제완화 정책이 추진된 이면에는 보육소 대기아동 문제의 해소라는 일본정부가 고질적으로 안고 있던 보육소 공급 부족 문제가 내제되어 있었다. 보육소 설치주체 제한을 폐지했음에도 불구하고 대기아동 문제 해소에 큰 효과를 거두지 못했기 때문이다. 영리기

업에 의한 보육소 설치가 정부의 예상만큼 활발하지 못했고, 이에 일본은 2001년에 다시 아동복지법을 개정한다. 개정 내용 중 주목할 점은 공립보육소의 민영화를 촉진하는 규정이 포함되었다는 점이다. 동법 제 56조7에서 “보육의 실시에 대한 수요가 증대하고 있는 시정촌은 공유재산(지방자치법 제238조1항에서 규정하고 있는 공유재산을 말함)의 대여 및 기타 필요한 조치를 적극적으로 강구하여 사회복지법인 및 다양한 사업자의 능력을 활용한 보육소 설치 또는 운영을 촉진하고 보육의 실시를 위한 공급을 효율적 및 계획적으로 증대시킨다”고 하여 민영화 촉진을 통해 보육소 공급에 주력을 다할 것을 명시하였다.

이를 위한 구체적인 방법으로 시정촌은 PFI(Private Finance Initiative) 방식을 도입했다. PFI 방식이란 민간 보육업자가 건설한 보육소를 지차체가 매입한 후, 다시 민간 보육업자에게 대여하는 방식으로 운영을 위탁하는 방법이다. 2001년 법 개정을 계기로 PFI 방식을 통한 보육소 건설이 공적 보조금 지급의 대상이 되었다. 그 이전에는 사회복지법인이나 지자체가 보육소를 신설할 경우에는 국가가 비용의 1/2, 도도부현이 1/4로 합쳐서 비용의 3/4이 보조금으로 교부되었지만, 기타 민간사업자는 공적 보조의 대상이 아니었다(鈴木 2004:12). 이와 같은 노력의 결과 2002년 시점에서 공설민영형 보육소 406개소 중 공립보육소의 위탁 운영형이 282개소, 공유재산의 민간 대여형이 124개소까지 증가하게 되었다(全国児童福祉主管課長会議 2003: 31).

〈표 6〉 일본정부의 보육관련 규제개혁 완화 조치(1997년-2000년)

(1) 1997년: 보호자에 대한 보육소 선택권을 인정함.
보호자에 대한 보육소 정보제공 의무화
소득에 따른 이용료 부담 외에 서비스 이용에 따른 비례부담분 강화
⇒ 지방정부 역할: 조치권자→보육소 입소 조정자(행정계약 조치)

(2) 1998년: 단시간 근무 보육교사 도입허용
급식 조리의 업무 위탁 허용
정원을 초과하여 입소 가능하도록 규제 완화(연초 10%, 매해 도중 15%)

(3) 1999년: 신엔젤플랜. 규제를 더욱 완화하여 정원 초과아동 입소 비율을 높임.
(매해 초 15%, 매해 도중 25%)
소규모 보육소의 정원 조건을 30명에서 20명으로 조정함.
보육소의 부동산소유에 관한 규제 완화함.
⇒ 중앙정부: 공립보육소의 민영화 촉진

(4) 2000년: 보육소 설치 주체 제한을 폐지, 주식회사가 보육소 설립할 수 있게 함.
⇒ 중앙정부: 공립보육소의 민영화 촉진 가속화
지방정부: PFI(Private Finance Initiative)방식 도입

그러나 이와 같은 중앙정부 및 지방정부의 보육소 확충을 위한 노력에도 불구하고 보육소 대기아동 수는 오히려 증가하는 경향을 보였다. 2000년 약 34,000명에서 2002년에는 약 4만 명까지 증가했다. 정부는 또 다른 정책을 강구하였고, 2003년 아동복지법 개정에서는 시정촌에 "아동양육지원사업을 위해 시정촌에 필요한 조치를 취할 것, 보육 수요가 증가한 시정촌, 도도부현에 보육계획 등의 책정을 의무화"하는 내용이 포함되었다. 이로 인해 보육 공급을 확충해야 하는 지자체의 부담은 더욱 가중되었고, 몇몇 지자체에서는 지자체 독자적인 보육사업을 전개하기도 하였다. 이 무렵 대표적인 예가 된 사례가 동경도(東京都)의 인증보육제도와 요코하마시(横浜市)의 요코하마 보육실 제도이다. 이들 사업은 국가가 정한 보육소 설치기준을 충족하지 못해 인가를 받지 못한 인가외보육소를 대상으로 지자체가 독자적으로 더 완화된 설치기준을 제시하여 이를 충족했을 경우, 지자체가 보조금을 지급하기 위한 의도에서 도입된 제도이다.

동경도의 인증보육소 기준은 0세 아동에 대해 보육을 실시할 것, 개소시간을 13시간 이상으로 할 것, 정규직 보육교사를 60% 이상으로 할 것 등의 기준을 내세웠다. 국가가 정한 인가보육소 기준과 동경도가 독자적으로 마련한 인증보육소 기준의 차이는 다음의 <표 7>과 같다.

〈표 7〉 보육소 설치에 대한 국가 기준과 지자체 기준 비교

	인가보육소 (국가 기준)	인증보육소 (동경도 기준)
정원, 대상 연령	정원 60명 이상(단 소규모 보육소의 경우 20명 이상)	A형: 역전에 설치하는 것을 기본으로 함(정원 20명~120명, 그 중 0세~2세가 1/2 이상일 것) B형: 개인이 설치한 보육소로 6명~29명 정원의 소규모 보육소
0세 아동 보육	0세 아동 정원이 없는 보육소 있음.	0세 아동 보육을 반드시 실시해야 함.
기준 면적	0세 및 1세 아동 1인당 기준면적이 3.3㎡ 필요함.	탄력적 기준을 적용하여 0세 및 1세 아동 1인당 기준면적을 2.5㎡로 완화함.
보육료	시(구)정촌이 징수함.	인증보육소가 징수함. 보육료는 인증보육소에서 자유롭게 설정할 수 있음. (상한 있음)
신청방법	시(구)정촌에 신청함.	인증보육소와 보호자와의 직접계약을 맺음.
개보수 비용 보조	주식회사를 대상으로 하는 보조제도는 없음.	A형 중에서 역 개찰구에서 5분 거리 이내에 있는 보육소를 대상으로 개보수 비용을 일부 보조함.
개소 시간	8시간을 기본으로 함.	모든 보육소에 13시간 이상의 개소를 의무화함. 이를 통해 이중보육 해소함.
서비스 내용 설명	서비스 내용에 대한 설명 의무는 없음.	각 인증보육소에서 계약시에 보호자에게 '중요사항설명서'를 전달하고 서비스 내용이나 시설의 개요, 사업자 개요 등을 설명함을 의무화함.
인가서 및 인증서 공개	인가보육소에 대해서 설치 인가서를 교부하지만, 공개 게시할 의무는 없음.	각 보육소에서 이용 정원이나 개소시간 등 서비스 내용을 명시한 '인증서'와 기준에 적합함을 증명하는 '적합증'을 현관 근처 등 이용자 눈에 띄기 쉬운 장소에 게시해야 함.

이와 같은 독자적 기준을 마련하게 된 배경에는 국가에서 정한 인가보육소 기준에 따르자면 동경과 같은 대도시에서는 공간면적을 충족하기 못해 보육소 인가를 받지 못하는 경우가 있거나 보육하는데 있어서 상대적으로 손이 더 많이 가는 0세 아동에 대한 보육을 실시하지 않는 보육소가 있었는데, 이와 같은 문제를 해결해 대기아동을 없애고자 하는 지자체의 적극적 의지가 있었던 것이다.

동경도는 이 제도를 2001년 5월에 발족하여 일찍이 영리기업 및 개인에 의한 보육소 설립을 촉진해 사업자간 경쟁을 활성화시킴으로써 다양한 보육 니드에 대응할 수 있는 새로운 형태의 보육소 설치를 도모하였다. 인증보육소에는 크게 A형(驛前기본형)과 B형(소규모, 가정적보육소)의 두 종류가 있다. 제도 시행 2년 후인 2003년에는 도내에 172개의 인증보육소(A형 106개소, B형 66개소)가 설치될 정도로 빠르게 확산되었다. 동경도내 인가보육소 1,600개소 가운데 10%가 인증보육소로 등록되었고, 나머지는 인가보육소 기준은 충족하지 못하지만, 동경도내의 독자적 기준인 인증보육소 기준을 충족하여 지역의 특성에 맞는 보육서비스를 제공해오고 있다.

3. 2004년~2010년: 보육소 운영비 보조방식에 대한 개혁

2004년은 사회복지정책 세제 개혁('지방분권일괄법[3]')과 발맞춰 보육정책 분야에서도 대대적인 변화가 이루어졌다. 2004년에는 정부와 지방자치단체 간의 재정부담에 대한 일련의 개혁인 삼위일체개혁(보조금 폐지·세원이양·교부금 개혁)이 이루어졌다. 이 개혁의 일환으로 사회복지시설 정비에 관한 보조금이 폐지되거나 통합보조금, 교부금의 형태로 변경되는 개혁이 이루어졌다. 이들 개혁은 지자체의 재량권을 높이는 개혁이라 할 수 있지만, 실제로는 지자체의 재정상황을 더욱 악화시킨 정책이라 할 수 있다. 보육정책 분야에서도 지방세제 개혁에 의해 획기적인 전환이 이루어졌다. 2004년 소위 '아동/양육응원플랜(신신엔젤플랜)'을 도입하여 보육정책에 대한 국가의 책임을 확대하겠다는 의지를 천명했지만, 그 방식에 있어서는 종전과는 완전히 다른 방식이었다. 즉 중앙정부가 보육비용을 부담하지만 지방자치단

3) 2004년 시행되기 시작한 '지방분권일괄법'은 지방분권제도 및 지방재정제도에 관한 일련의 개혁조치를 포함한다. 구체적으로 살펴보면, 종전 지방자치단체는 단체위임사무로 업무로 이관을 받았는데, 개혁조치이후 사무가 '법정위탁사무'와 '자치사무'로 분리되어 재편성되었다. 이 과정에서 사회복지관한 사무는 대부분 자치사무로 분리되었고, 보육서비스도 자치 사무로 분류되었다. 이와 같은 재편으로 인해 중앙정부의 복지업무에 대한 책임이 단체위임사무때보다 훨씬 약화되었다. 보육서비스도 같은 맥락에서 중앙정부의 책임 사무로부터 벗어나 지방정부의 책임으로 이전되었다. 원래 보육은 지방자치단체 책임이 종전부터 높은 편이었으나, 분권일괄법 시행이후 더 높아졌다. 또한 2004년부터 2006년에 걸친 정부-지자체간 재정 개혁인 '삼위일체개혁(보조금폐지, 세원이양, 교부세개혁)으로 보조금이 폐지되고 교부금 형태로 변경되면서 지방자치단체의 재정부담은 훨씬 높아졌다(김지미, 2014: 177-178).

체를 통해 (공영)보육시설을 지원하는 방식이 아니라, 직접 민영시설에 대한 보조금 지급을 제공함으로써 이들의 확대를 추동해내는 방식으로 전환하였다. 이에 따라 지자체가 공립보육시설을 정비하고자 할 경우에 중앙정부가 지급하던 보조금이 폐지되었고, 민간보육시설이 시설을 정비할 경우에만 보조금을 지급함으로써 지자체가 보육시설을 정비하기 위해서는 상당한 비용부담을 감수해야만 했다. 즉 중앙정부가 보육서비스에 대한 책임에서 자유로워지고, 대신에 지방정부의 보육재정부담이 과중되는 결과를 낳았다(김지미, 2014: 178).

2004년까지 보육소 운영비는 아동 한 명을 보육하는데 필요한 최소한의 비용의 국가 기준(보육단가)에 근거하여 총액을 산정한다. 그 중 보호자가 지불하는 보육료를 뺀 나머지 금액 중 1/2은 국가가, 1/4은 도도부현이, 나머지 1/4은 시정촌이 부담하는 체제였다. 하지만 2004년 개혁을 기점으로 공립보육소의 일반재원화가 추진되었는데, 이를 통해 각 지자체의 판단하에 보육소 운영비를 일반재원으로 충당한다는 법안이 실현되었다. 즉 공립보육소 운영비에 대한 국가 보조금이 없어져 보호자 보육료를 제외한 나머지 전액을 시정촌이 부담하게 되었다. 그리고 민간보육소 운영비에 대해서는 기존 체제와 동일하게 국가 1/2, 도도부현 1/4, 시정촌 1/4을 지급하는 체제를 유지하는 형태로 개정되었다. 따라서 지자체 입장에서는 공립보육소를 유지할 경우, 더 많은 시정촌 재정이 투입되어야 하는 상황이 발생한 것이다. 이와 같이 공립보육소의 일반재원화 정책은 지자체가 보육소를 직접 설립하고 운영하는 직영체제에서 벗어나 운영에서 손을 놓게 하는, 즉 어쩔 수 없이 인가보육소를 늘리고 민영화를 촉진해야 하는 상황에 놓이게 된 결정적 계기가 되었다.

2004년 재정개혁 이후, 츠치우라시(土浦市)에 있어서 공립보육소와 민간보육소의 운영비 재정을 비교하면 <표 8>과 같다. 아동 한 명을 보육하는데 공립보육소에서 보육하는 경우 시재정이 71,029엔이 드는데 비해 사립보육소에서 보육하는 경우에는 21,445엔이 소요되어 공립의 경우가 약 3배 이상 높은 시부담이 발생함을 알 수 있다.

〈표 8〉 츠치우라시의 보육소 운영 형태별 전체 운영비 비교 (2013년)

	시설수 (개소)	누적입소 아동수 (명)	지출액 (천 엔)	시설당 지출 (천 엔)	수입액			아동 1인당 시부담 (엔)
					국가, 현 운영비보조금 (천 엔)	보호자 보육료 (천 엔)	시부담 (천 엔)	
전체	23	22,580	2,013,391	87,539	510,725	510,902	991,764	43,922
공립	11	10,233	957,010	87,001	0	230,032	726,978	71,029
사립	12	12,347	1,056,381	88,032	510,725	280,870	264,786	21,445

출처: 土浦市（2016）公立保育所民間活力導入実施計画.

게다가 지자체가 설립하고 직접 운영하는 “공립공영”, 지자체가 설립하고 민간에 운영을 위탁하는 “지정관리제”, 민간이 설립하고 민간이 운영하는 “민립민영”의 경우, 소요되는 시정촌 부담분이 각각 상이하다. 아래 <표 9>는 이치가와시(市川市)의 아동 1인당 소요되는 보육비용의 재정지출 내역을 나타낸 것이다. 위에서 언급한 바와 같이 이치가와시의 경우에도 공립공영으로 운영했을 경우, 가장 많은 비용이 소요됨을 알 수 있다. 특히 시정촌 지자체 부담에 있어서는 그 차이가 현저하다.

〈표 9〉 이치가와시 아동 1인당 소요되는 보육비용의 재정지출 내역 (2015년)

	시	현	국가	보호자	기타	1인당 총 비용
민립민영	53,364엔	15,784엔	25,285엔	25,976엔	536엔	120,945엔
지정관리	93,037엔	342엔	26,147엔	26,147엔	0엔	119,526엔
공립공영	122,636엔	420엔	223엔	24,767엔	1,965엔	150,011엔

출처: 市川市（2015）市川市子ども子育会議「公立保育所運営の今後の方針について」.

게다가 민립민영과 지정관리 간에 소요되는 총 비용에는 큰 차이가 없음에도 불구하고 지정관리 형태의 경우, 시부담이 민립민영에 비해 약 2배에 달하는 높은 비용이 발생하기 때문에 시정촌 입장에서는 지정관리조차 포기하고 설립 및 운영권에 대한 전권을 민간에 이양하고 있는 추세이다. 즉 공립보육소의 토지 및 건물을 민간에 양도하거나 대여하여 민립민영의 형태로 전환하여 보육소를 운영하는 것이다. 이 경우에는 완전히 민간 시설이 되기 때문에 국가의 운영비 보조금을 받을 수 있고 지방정부 입장에서도 가장 유리한 방식이다. 또한 시가 국가 보조금을 받아 설립한 시설이라도 양도 또는 대여하는 민간주체가 사회복지법인 등 민법 제33조에 규정되어 있는 공익법인이면서 양도 후에도 계속해서 보육소를 운영하는 경우에는 시에 국고 보조금을 반환할 의무가 소멸된다. 따라서 시정촌 뿐만 아니라 민간주체에게 있어서도 시정촌이 설립한 보육소를 양도받아 운영하는 방안은 상당히 큰 동기부여가 될 수 있는 운영 형태라 할 수 있다. 이상에서 검토한 바와 같이 2004년부터 개정된 운영비 보조금 개혁에 따른 보육재정 부담 증가로 지자체 입장에서는 공보육보다는 민간이양을 적극적으로 고려하지 않을 수 없었다. 즉 지자체가 공영보육소 정책기조를 고수하게 될 경우 이로 인한 재정부담을 온전하게 짊어져야 하기 때문에, 점차 공영보다는 민간에 의한 운영을 적극적으로 수용하거나 보육재정 부담을 민간시설 유치로 분산시켜야 하는 상황에 놓이게 되었다.

일본 보육정책에 있어 정부에 의한 규제완화의 또 다른 결정적 계기는 2006년 인정어린이원제도 법제화이다. 일본은 대기아동의 수를 줄이기 위해 엄격히 보육시설이라고 할 수 없는

시설이나 유치원도 입소가능 시설로 인정하고, 소규모 시설도 인정하는 조처를 단행했다. 2006년 “취학 전 영유아에 관한 교육, 보육 등을 종합적으로 제공하기 위한 법률”을 통해 인정어린이원제도를 법제화하였고 2008년에는 가정적 보육사업을 법제화하였다. 인정어린이원의 경우, 저출산으로 유치원은 감소하는데 비해 취업여성의 증가로 보육소 입소를 희망하는 아동이 증가하게 되자 유치원을 활용하여 대기아동을 흡수할 목적으로 중앙정부 주도로 2006년에 창설된 유치원과 보육소의 일체형 시설이다.

특히 보육소와 달리 시설과 보호자가 합의하여 시설입소와 보육료를 결정하는 방식으로 도입함으로써 “영유아 보육에 있어서의 지방자치단체의 책임을 회피”하기 위한 제1단계 절차라는 비판을 보육 관계자와 보호자들로부터 받았다. 시설설치와 운영의 기준 역시 현행 보육소와 유치원에 비해 낮은 것은 물론이고 시설유형에 따라 시설설치 기준이 상이하며, 지방재량형 인정어린이원의 경우에는 현재의 무인가 보육시설을 법정시설로 용인하였다는 비판을 받았다(장경희, 2014: 269). 2010년에는 3세 이상 아동을 보육하고 있는 공사립 보육소 모두 급식을 외부에서 조리하여 반입할 수 있게 되었으며, 보육소의 부동산소유에 관한 규제도 완화하는 등 보육시설 운영에 관련된 규정들이 자유로워지게 함으로써 민간시설의 유입을 촉진하였다.

〈표 10〉 일본정부의 보육관련 규제개혁 완화 조치(2004년-2011년)

(1) 2004년: 삼위일체개혁 실시(공립보육소 운영비의 일반재원화)
⇒ 중앙정부 역할: 공립보육소 운영 보조금 폐지
지방정부 역할: 공립보육소 운영비 전액 부담(높은 시부담 발생)
적극적 민영화 실시

(2) 2006년: 인정어린이원제도 법제화

(3) 2008년: 가정적 보육사업 법제화

(4) 2010년: 3세 이상 아동을 보육하는 보육소의 급식을 외부에서 조리하여 반입할 수 있게 됨.
보육소의 부동산 소유 규제 완화
⇒ 민간시설의 유입 촉진

4. 2012년~현재: 신제도 도입을 통한 보육 다원화기

일본정부는 대기아동 문제를 해결하기 위해 1990년대부터 다양한 규제 완화정책을 전개했음에도 불구하고 크게 해결하지 못했다. 이에 2012년 보육정책의 대대적인 개혁을 단행하였다. 이른바 “아동·양육 지원 신제도”라 일컬어지는 3법 개정이다. 즉 ①아동·양육지원법, ②

인정어린이원법의 일부 개정, ③아동복지법 개정을 실시하였는데, 주요 개혁 내용은 다음과 같다. 먼저 ①에 관해서는 지금까지 각각 다른 법과 행정적 적용을 받던 유치원과 보육소의 이용절차나 재정부담 구조를 일원화하였다. ②에 관해서는 유보연계형 인정어린이원에 대해서 유치원과 보육소의 인가 및 지도감독을 일원화하였다. 그리고 ③에 대해서는 위의 두 법의 시행에 따라 보육서비스 시설 설치 기준이나 보육환경조성에 대한 지자체의 역할이 재조정하여 관련 조항들을 정비하는 개정이 이루어졌다. 또한 일본 정부는 "아동·양육 지원 신제도" 시행 이후 급여방식을 유치원, 인정어린이원, 보육소와 관련된 "시설형 급여", 그리고 소규모보육, 가정적 보육, 사업장내 보육, 재가방문형보육을 묶어서 "지역형 급여"로 크게 이원체제로 구성하였다. 2012년에서 성립된 신제도는 2015년부터 실시되고 있다.

위의 개정 이전에는 유치원 소관은 현(県)이고 보육소 소관은 시(市)로 각각 다른 지역에서 소관하고 있었으나 2012년 개정을 통해 양자 모두 소관 책임을 시정촌으로 이양했다. 따라서 이와 같은 일견 시정촌의 책임과 권한이 더욱 증가된 것으로 보일 수 있으나 꼭 그렇다고만은 할 수 없다. 왜냐하면 중앙정부는 아동복지법 개정을 통해 시정촌의 보육실시 의무가 결정적으로 완화하였기 때문이다. 현행 아동복지법 제24조에서는 "아동을 보육할 수 없는 경우, 시정촌은 보호자로부터 신청을 받아 영유아를 보육소에 입소시켜 보육하여야 한다"라고 시정촌의 아동에 대한 보육 의무가 명시되어 있었는데, 개정 아동복지법에서는 기존 조항에 추가로 "시정촌은 보육이 필요한 아동에 대해 인정어린이원 또는 가정적 보육사업 등을 준비하는 등 필요한 보육을 확보하기 위한 조치를 취하여야만 한다"라고 명시하여 시정촌의 책임이 다소 경감되었다고 볼 수 있다. 즉 기존에는 시정촌이 보육소에 입소시켜야 한다는 조항만 있었으므로 시정촌은 보육소 설치에 대한 강력한 의무를 가지고 있었다. 반면에 2012년 개정을 통해 보육소 설치를 하지 않더라도 인정어린이원 또는 가정적 보육사업 등을 준비하는 것으로 시정촌은 책임을 다하는 것이 되기 때문이다. 즉 시정촌은 보육에 대한 직접적 제공 의무에서 벗어나 보육 관련 인프라를 갖추기 위한 노력 의무로 책임이 완화되었음을 의미한다.

지금까지는 아동복지법상 보육시설이 아닌 시설들, 즉 정원 19명 미만의 소규모로 운영되는 보육시설이나 사업소 내 보육시설 등은 공적인 지원이 없는 상태에서 운영되고 있다. 게다가 이와 같은 미인가 보육시설에서 사고 발생률이 월등히 높다고 후생노동성이 발표한 바 있다(장경희, 2014). 그럼에도 불구하고 정부는 이와 같은 시설들을 보육소 보육을 대체하는 시설로 명시하였다. 또한 기존에는 보육에 소요되는 운영비를 인가보육소에만 지급해 왔었으나, 2012년부터 인가 외 보육소를 다른 형태로 명칭 변경하여 지자체가 보조금을 지급할 수 있는 길을 열어준 것이다. 이러한 행정 운영은 결국 보육서비스의 질을 떨어뜨리고 그 피해는 아동 및 보호자에게 돌아갈 수밖에 없다. 게다가 지역형 보육사업은 내각부령이 정하는 기준을 참조하여 시정촌이 조례로 규정하도록 하고 있다. 따라서 보육의 질과 밀접한 관련을

가지고 있는 보육교사 배치, 아동1인당 보육실의 면적 기준 등은 더 이상 의무사항이 아니며, 지자체들은 내각부령을 참조하여 실정에 맞게 제정하고 있는 현실이다. 실제로 2014년부터 각 지방자치단체들이 가정적 보육사업을 포함한 소규모 보육사업을 실시하기 위해 발표한 행정지침을 살펴보면, 보육교사 자격증을 소지하고 있지 않아도 아동을 보육할 수 있도록 명시하고 있다(장경희, 2014: 274).

전체적으로 일본 보육정책은 보육시설 공급에 있어서 중앙정부나 도도부현 보다는 시정촌이 안게 될 부담의 총량이 늘어나고 있으며, 중앙정부는 법률 개정을 통해 지자체가 안게 될 부담 총량을 감소시킨다는 취지아래 서비스 질에 대한 기본적 규제 메커니즘마저 무너뜨리고 있는 상황이다. 이에 따라 지방자치단체는 최고한도의 재정적 부담을 안아야 하는 공영보육시설 확충보다는 민영시설을 허용하는 방식을 받아들일 수밖에 없으며, 소규모 보육사업이라 하더라도 현행 인가 보육소에 준하는 기준을 적용하여 보육서비스를 제공하는 체계를 만들어나가고 있다.

〈표 11〉 일본정부의 보육관련 규제개혁 완화 조치(2012년-현재)

(1) 2012년: 아동·양육 지원 신제도 실시
- 아동·양육지원법 제정
- 인정어린이원법 일부 개정
- 아동복지법 개정

지자체별 보육시설 설치기준 완화
유치원 및 보육소 소관지역 시정촌으로 이양
⇒ **중앙정부 역할: 보육에 대한 책임 감소함.**
지방정부 역할: 중앙정부로부터 떠안은 보육에 대한 책임을 부모에게 전가함.

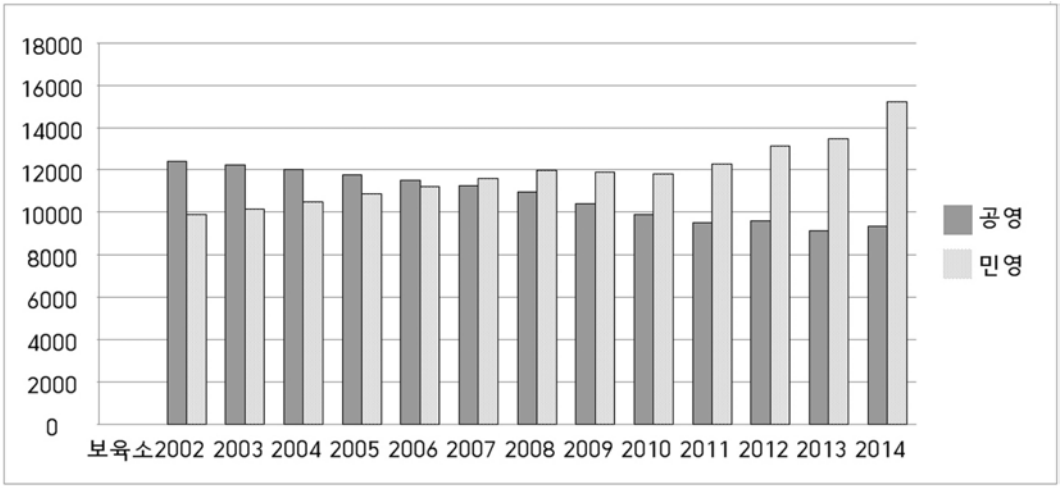
Ⅴ. 결론: 일본 보육정책의 변질과 정책적 함의

이상에서 검토한 바와 같이 일본 중앙정부는 재원조달자로서의 역할은 수행하고 있지만, 그 역할의 많은 부분을 현저하게 줄이고 있으며 그 만큼의 상쇄분을 지방정부로 이양하였다. 특히 2004년 보조금 개혁을 기점으로 공영보육소 운영에 있어서 지자체의 재정부담 증가 경향은 뚜렷하게 나타나고 있다. 2004년 이전의 공영 및 민영보육소 운영비 재정분담 비율은 국가와 지방정부가 반반씩 부담하였으나 2004년부터는 공영보육소의 경우 전액 시정촌이 부담하게 되었다. 즉 중앙정부가 공립보육소에는 보조금을 주지 않고, 민영보육소에만 보조금을 제공해주는 정책을 도입하게 되면서 지방정부가 공립보육소를 운영을 하게 될 경우 전체

운영경비를 부담해야 하는 상황을 맞게 되었다.

이러한 정책적 전환은 지방정부로 하여금 서비스 직접 공급자로서의 역할은 축소하도록 하는 정책으로 변질되었다. 이에 따라 2000년대 중반 이후에는 지방자치단체가 공급자와 운영자의 역할을 수행하는 공립보육소는 과중한 부담이 되면서 민간기관에 운영권한을 이양하는 지자체 사례들이 증가하고, 이에 비해 민간보육소는 지속적으로 증가하면서 2007년 이후에는 공영보육소보다 민영보육소가 더 많아지고 있으며, 최근으로 올수록 민영시설의 증가속도는 더 빨라지고 있다. 결국 보육소 공급주체가 지방정부에서 민간으로 넘어가고 있는 양상이 뚜렷하게 나타나고 있다. 이에 따라 일본의 오랜 보육정책 전통이었던 지방정부에 의한 공영보육소가 민간시장에 잠식될 가능성이 있음을 보여준다.

〈그림 4〉 일본 보육시설의 공급주체별 분포 현황



출처: 후생노동성(2003-2015). “사회복지시설 조사” 참고로 작성.

특히 최근 2015년부터 실시되는 신제도에서는 아동 보육의 질 보장에 대한 지방정부의 의무조차 경감시키는 개정을 함으로써 지금까지 많은 부담을 지고 있던 시정촌의 부담이 줄어든 대신에 그로 인한 피해가 아동 및 보호자에게 돌아갈 가능성이 높아졌음은 자명한 사실이다. 인가보육소 인정범위의 확대, 아동1인당 면적 기준 의무 폐지, 자격증 없는 보육교사 허용 등은 그동안 일본이 보육정책에 있어 재원조달자이자 공급자로서의 국가 또는 지방자치단체의 역할과 책임정도를 현저히 완화시킨 것으로 보인다. 중앙정부에 이어 지방자치단체의 역할과 책임정도도 줄어들게 된다면, 현재 보육소 이용아동을 위한 서비스 질에 대한 보장은 개인 또는 민간업체의 윤리의식에 의지할 수밖에 없다. 일본 보육정책에 있어서 중앙정부, 지방정부의 책임 완화 또는 부담전가로 인한 정책적 결과가 아동보육서비스 질에 어떻게

영향을 미칠 것인가에 대해서는 향후 귀추가 주목된다.

본 연구는 일본의 국가와 지자체간 보육정책을 둘러싸고 발생한 갈등과 영향력 추이를 분석해보면서 이것을 통해 한국사회에서의 정책적 함의를 찾아보고자 하였다. 일본과 한국 보육정책은 성격과 설계방식에 있어서 명목적으로는 동일하지 않다. 가장 현격한 차이는 초기 셋팅에서의 차이다. 일본은 초기부터 보육서비스를 국가의 공적 책임으로 인식하고 공보육 체계를 통해 보육서비스를 제공하려는 전통이 강했던 반면, 한국은 초기부터 국가를 통한 보육보다는 민간에 의존하여 보육서비스 규모를 키워왔다. 2016년 현재 한국, 일본의 공보육 대비 민간보육 시설율은 비교해보면 양국의 차이가 뚜렷함을 알 수 있다. 그러나 보육서비스 정책에 있어서 점점 유사한 방향으로 정책적 수렴을 해 나가는 것으로 보인다. 일본은 오랫동안 중앙정부나 지자체를 통해 보육 서비스 재원, 공급, 규제를 지켜내려는 노력이 있어왔으나 점차 중앙정부가 이를 지방자치단체로 이양시키고, 재정부담을 견디기 어려운 지방자치단체는 준시장화, 시장화, 규제완화 방식으로 이를 회피함으로써 보육서비스 공급에 있어 커다란 변동이 일어나고 있다. 일본의 보육정책 전개에 있어 중앙정부, 지자체간의 갈등과 부담의 지자체 이양은 최근 한국에서 무상보육 실시과정에서 폭발한 지방자치단체의 재정고갈, 특히 누리과정 예산을 둘러싼 중앙정부와 지방자치단체(교육청)와의 재정책임 논쟁을 분석하는데 시사하는 바가 크다.

첫째, 일본의 2004년 '삼위일체(보조금 폐지, 세원이양, 교부세 개혁)' 개혁은 기본적으로 보육재정의 부담이 중앙정부에서 지방정부로 이양된 것으로 보인다. 이 개혁은 사회복지시설 정비에 관한 중앙정부의 보조금 폐지되고 교부금 형태로 변경되는 내용이었다. 이후 지방자치단체가 보육시설을 정비할 경우에는 그 재정책임은 지방자치단체 소관으로 넘어갔다. 다만 민간보육시설이 시설을 정비하는 경우에는 특정한 목적으로 이루어진다는 취지에서 중앙정부가 이를 책임졌다. 지방자치단체가 공립보육시설을 정비하려면 상당한 비용을 지출해야 했기 때문에, 결국 지자체는 공립보육시설 확충보다는 '인가보육소' 확대를 통해 예산 부담 문제를 해결하는 출구를 찾았다. 이로 인해 지자체는 직접 보육소를 운영하는 공급자로서의 역할을 하지 못하고 인가보육소 설치와 운영에 있어서 기준선 제시라는 규제자로서의 역할로 위상을 격하하였다. 이후 지자체는 보육시설의 양적 확대를 위해 각종 규제를 완화하는 조치를 취한다. 새롭게 인가보육소로 참여한 주체들은 주식회사, NPO 법인, 학교법인 등으로 기존 사회복지법인에게는 엄격하게 요구된 기본재산 유지, 설치인가, 설비 기준 등이 적용되지 않았다. 이것은 자연스럽게 공보육시설의 민영화, 시장화로의 이행을 촉진하는 계기가 되었다. 일본은 민영화, 시장화로 인한 폐해와 보육서비스 질에 대한 불안에 대응하기 위하여 2001년부터 보육서비스 제3자 평가제도를 도입하였다. 제3자평가제도란 전문가들로부터의 평가와 평가결과에 대한 공표를 통해 이용자의 적절한 선택을 도와준다는 취지로 이루어지고 있지만, 실제 공설민영이나 일부 시설만 참여하고 있어 그 실효성에 있어서 비판을 받아

왔다(김지미, 2014; 오영란, 2009). 결국 일본의 오랜 전통이었던 국가와 지자체에 의한 보육서비스 질 관리 보장이 후퇴하면서 부모들이 주변에 보육시설이 있어도 아동을 맡기는 것을 저어하는 현상들이 나타나고 있다.

둘째, 2015년 '아동양육지원신제도' 개혁은 종전의 개혁들보다 더 규제를 완화하면서 국가나 지자체의 보육의 질에 대한 보장으로부터 더 멀어지고 있다. 우선 '아동양육지원신제도'는 '조치제도'에서 '행정계약방식(1997)'을 거쳐 '완전계약 방식'으로 전환하면서 지자체의 보육소 설치와 배치에 관한 법적 책임이 보육환경 조성을 위한 노력 조항으로 격하되었다. 제3자평가제도가 존재하고는 있으나 지자체의 책임 규정이 사라진 지역의 보육서비스 현장이 상당히 느슨해질 것이라는 예측은 기우가 아닐 가능성이 높아지고 있다. 또한 기존의 유치원이나 보육원이 아닌 제3시설에서 종합아동원을 설치할 수 있는 규정도 만들어지면서 보육시설 공급주체 규제는 더 완화하였다. 이와 같은 규제 완화는 그 이전 인가보육소보다 더 낮은 기준이 적용되던 '인증보육소' 또는 '인정보육소' 보다 더 낮은 단계의 보육시설로 규제기준치가 상당히 하향화되었음을 의미한다. 여기에 덧붙여 지역에서의 양육지원이라는 명목하에 '아동양육지원급여'라는 새로운 급여가 만들어졌으며 비공식영역에서의 보육도 허용하는 조항도 신설되었다.

일본이 이처럼 오랫동안 국가에 의한 보육서비스 제공 및 전달, 공급 책임을 짊어지는 것에서 벗어나 각종 규제를 급격히 완화하는 그 출발 기조에는 중앙정부의 보육재정 책임 외면 및 회피, 지방자치단체로의 책임전가가 있다. 복지 다원화로 대변되는 일본 보육정책 개혁은 주로 공급주체로서 역할을 축소하기 위한 것으로 해석되어 왔다. 즉 국가가 보육서비스를 직접 공급하는 방식을 벗어나 정부, 영리, 비영리, 비공식 부문이 참여하여 보육시설을 양적으로 확대하고 다양화시킴으로써 일본내의 보육문제, 특히 대기아동 문제를 풀어내겠다는 것으로 이해되어 왔다. 그러나 그 실제를 보면 보육에 대한 중앙정부의 재정부담 외면 및 지방정부로의 책임전가 → 지자체의 재정부담 과중 및 이로 인한 민영화를 통한 민간부문으로의 부담 분산 → 보육서비스 질 보장을 넘어서는 규제 완화 조치들이 일련의 개혁 속에 연속적으로 발생하고 있다. 결국 중앙정부의 공적 책임의 우선적 회피가 지자체의 책임 과중과 위험 전략 분산과정을 거쳐 서비스 질 하락과 그로 인한 부모/아동의 보육시설에 대한 불안과 불신 증대라는 부정적 결과를 만들어내고 있다. 이와 같은 일본의 정책사례는 한국사회에 최근 발생하고 있는 3-5세의 누리과정 예산에 있어서의 중앙정부의 재정부담 회피가 중앙정부-지방자치단체간 갈등이나 양당간 힘겨루기의 문제가 아니라 보육정책 최종 당사자인 부모와 아동, 즉 민생의 기본을 흔든다는 측면에서 새롭게 고민해보아야 할 것이다.

참고문헌

교토시 홈페이지 (http://www.city.kyoto.lg.jp/hokenfukushi/page/0000178518.html) 2016년 9월 20일.

김지미(2010) “일본 지방자치단체 보육정책 확대의 정치구조: 지방자치단체의 주도성과 한계성을 중심으로”. 한국지방자치연구. 제12권 3호. 217-244.

김지미(2014) “일본 보육서비스공급체제의 변화과정에 관한 연구”. 한국지방자치연구 제16권 2호. 161-186.

송다영. 2011. “보육서비스 정책개편 쟁점에 관한 연구.” 한국사회복지학 63(3): 285-307.

유해미, 유희정, 장경희 (2012) “일본 보육정책 동향Ⅱ” 육아정책연구소.

오영란. 2009. “일본 보육정책 개혁의 준시장화 흐름에 대한 비판적 고찰”. 사회복지정책. 39(4), 231-254.

장경희 (2014) 1990년대 중반이후 일본보육정책의 규제완화에 나타난 문제점과 과제: 모든 영 유아에게 동등한 수준의 보육의 질을 제공하기 위한 관점에서, “일본연구논집 제39호”.

최순자(2007) 일본의 유아교육과 보육의 최근 동향 검토, “생태유아교육연구 제6권 1호”.

文部科学省 (2016) “아동·양육 지원 신제도 해설- ②이용자 부담”.

鈴木尚子（2004）保育分野の規制緩和と改革の行方。レファレンス4月号。

川崎市市民・子ども局子ども本部子育推進部保育課（2015）川崎保育概要

市川市（2015）市川市子ども子育会議「公立保育所運営の今後の方針について」

土浦市（2016）公立保育所民間活力導入実施計画

山形文治（1993）保育料の自治体格差の実体と課題『大阪市立大学生活か学部紀要　41巻』

京都市保健福祉局　子育支援部保育課（2015）子ども・子育支援制度について。

内閣府子ども・子育て本部（2016）子ども・子育て支援制度について

全国児童福祉主管課長会議전국아동복지주관과장회의자료（2003）『保育情報316号』

北場勉（2005）『戦後「措置制度」の成立と変容』法律出版社.

Daniel and Treblicock (2005). *Rethinking the Welfare State: The Prospects for Government by Voucher*. Routledge.

Evers, A. 1993. The Welfare Mix Approach: Understanding the Pluralism of Welfare Systems. In A. Evers and I. Svetlik (eds). Balancing Pluralism: New Welfare Mixes in Care for the Elderly. 3-32. Aldershot: Avebury.

Gilbert, Neil and Paul Terrell, *Dimension of Social Welfare Policy(4th ed.*), Prentice Hall, 1998.

Hoyes, L. and Means, R. (1993), "Quasi-markets and the Reform of Community Care", Le Grand, J., and Bartlett, W., (1993) *Quasi-markets and Social Policy*, Macmillan, London.

Knapp, M., G. Wistow, J. Forder, and B. Hardy. 1994. “Markets for Social Care: opportunities, Barriers and Implications”. in W. Battlett, C. Propper, D. Wilson and J. Le Grand (eds). *Quasi-Markets in the Welfare State.* Bristol: SAUS.

Johnson, N. 1987. The Welfare State in Transition: The Theory and Practive of Welfare Pluralism. Brighton: Wheatshef.

Le Grand. J. and Bartlett. W. 1993. Quasi-Market and Social Policy. Macmillan.

Le Grand, J. 2006. “The Blair Legacy? Choice and Competition in Public Services” Transcript of Public Lecture, London School of Economics.

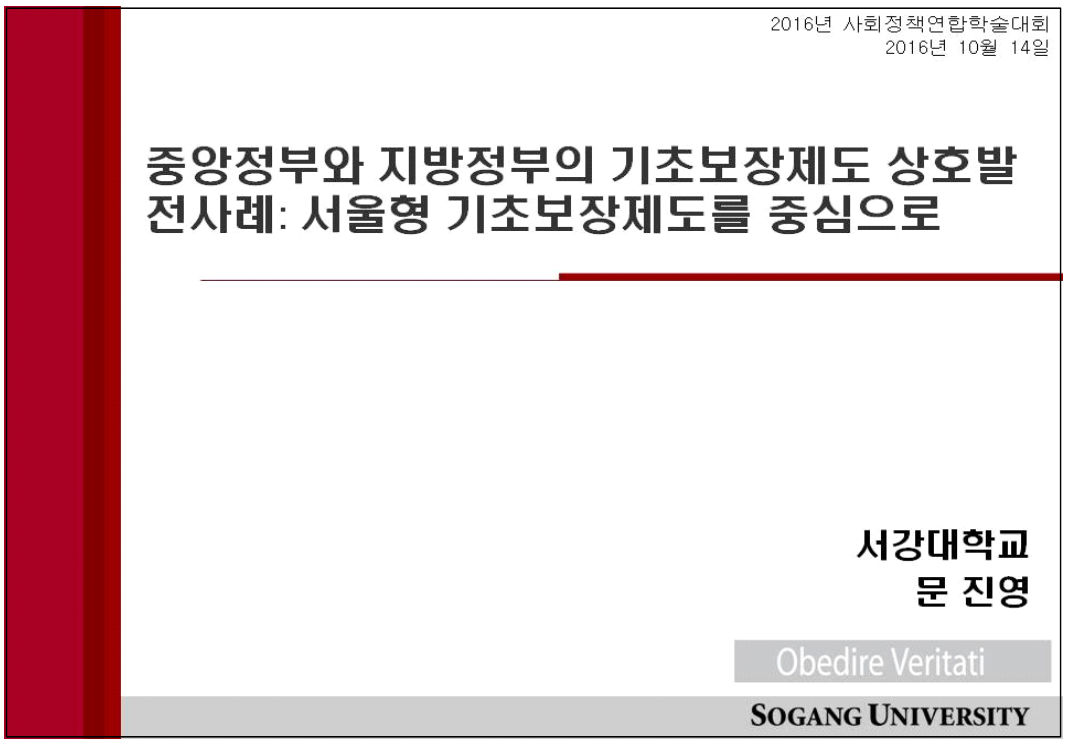
Powell. M. 2003. “Quasi-markets in British Health Policy.” Social Policy & Administration. 37(7): 725-741.

Powell, M. (ed.) 2007. Understanding the Mixed Economy of Welfare. Bristol: The Policy Press and Social Policy Association.

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

중앙정부와 지방정부의 기초보장제도 상호발전사례 : 서울형 기초보장제도를 중심으로

문진영 (서강대)



1. 연구의 배경 및 필요성

- 중앙정부와 지방정부의 기능분담 요구 증가

[표 1] 국고보조금 정비기준

지방이양 대상사업	국고보조사업	국가균형발전특별회계
• 명백하게 지방사무적 성격을 지니는 국고보조사업(시도 수리계 수리시설 관리, 지방문화재 보수정비, 지역특화사업 등) • 반복적 집행성격의 시설물 경상운영비 지원사업(지역평생교육센터, 장애인체육관, 여성농업인센터 운영 등) • 단순한 지방재정 보전 성격의 보조사업(공공자금관리기금 등의 이차보전사업 등) • 국고보조의 실익이 낮은 소액 보조사업(지역단위 소규모 문화관광축제, 수산물 위생안전, 친환경 화장실 등)	• 사무성격상 명백하게 국가사무인 사업(여권발급업무, 국가안전관리시스템 등) • 국가적으로 꼭 필요한 사업이나 지방이양 시 축소가 예상되는 사업(환경, 산림, 보건의료분야 보조사업 등) • 중앙정부 정책수립과 밀접히 연계되어 있고 대내외 환경변화에 국가적으로 대처해야 하는 경우(농업구조조정 지원, 국민기초생활보장, 교육과정개정 등)	• 낙후지역 농산어촌 및 지역 SOC 개발 관련 사업(도서종합개발, 농촌종합개발, 산촌개발, 국가지원 지방도 등) • 지역의 문화·예술·관광자원 개발 관련 사업(공공문화시설 건립, 문화·관광자원 개발, 지방체육관 건립 등) • 지역전략산업, 문화관광 클러스터 등 지역혁신 관련 사업(지역산업진흥, 지역문화산업기반 조성, 지방과학기술혁신 등) • 기타 「국가균형발전특별법」상 규정된 사업 등(농공단지, 개발제한구역 관리 등)

자료: 1. 정부혁신지방분권위원회, 「분권교부세」, 2007.
2. 서정섭·조기현, 「분권교부세의 운영실태와 개선방안」, 2006.

서울시민 복지기준선 (2012) 도입

- 사회권의 적극적 수용
- 보편주의 복지원리의 수용
- '최저기준' 과 '적정기준' 의 구분
- 복지영역의 포괄적 설정
- 시민참여의 강화

<표 1> 기본구도



국민기초생활보장법 개편(법률 제12933호, 2014.12.30)

- 맞춤형 복지의 구현
- 단일기준의 일괄급여 방식에서 중위소득 일정비율별 개별급여
- 최저생계비의 무력화와 급여별 최저보장수준
- 부양의무제도 개편, 그러나

➢ 수급자 수의 증가는 소폭에 지나지 않아서 여전히 광범위한 사각지대를 존재하고 있으며,
➢ 급여 수준도 여전히 미흡하여 기초생계의 보장은 요원하고,
➢ 오히려, 최저생계비를 무력화시킴으로써, 제도가 권리성 급여에서 행정부의 재량형 프로그램으로 전락하였다는 비판이 제기되었음.

국기법 개편과 서울형 기초보장의 조화

- 여전히 광범위한 사각지대
- 국민기초생활보장제도 선정기준의 변화에 따른 서울형 기초보장제도의 변화 필요성
- 급여수준의 변화에 따른 서울형 기초보장제도의 변화필요성

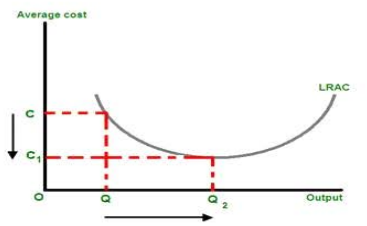
2. 중앙과 지방의 기능분담 이론

- 외부효과(externalities)와 내부효과(internalities)

  - 외부효과: 특정 지방정부가 제공하는 공공 서비스가 다른 지역의 주민에게 혜택을 주는 효과로, 환경정책 등이 이에 해당됨. 이러한 정책은 주로 중앙정부가 담당하는 것이 효과적
  - 내부효과: 중앙 정부가 제공하는 공공서비스가 특정 지역의 주민에게만 혜택을 주는 효과로 중앙정부가 특정 지역주민을 위한 공공시설 건설의 사례가 이에 해당됨. 이는 공유지의 비극을 초래하는 것으로 지방정부의 사업추진이 효과적
  - 재정대응성: 공공서비스의 효과가 발생하는 지역적 범위와 그 공급을 담당하는 정부의 지역적 범위가 일치하여야 함. 외부효과는 서비스의 과소공급, 내부 효과는 서비스의 과다공급이 발생함

- 규모의 경제(economies of scale)

  - 투입규모가 커질수록 장기평균비용이 줄어드는 규모의 경제가 있는 공공 서비스는 평균비용을 최소화하는 수준에서 공급(생산)함으로써 경제적 효율성을 극대화하여야 함



- 분권화 정리(Decentralization theorem)

  - 오츠(Oates, 1972)는 공공서비스를 공급하는데 중앙정부나 지방정부가 동일한 비용이 든다면, 각 지방정부가 독자적인 판단에 의하여 그 지역에 공공서비스를 공급하는 것이 효율적이라고 주장
  - 중앙정부는 지역특성을 잘 알지 못하기 때문에 공공서비스를 획일적으로 공급하는 반면에, 지방정부는 지역의 특성과 수요에 대한 정보를 가지고 있기 때문에 더 효과적일 수 있다.



- 바닥으로의 경주(Race to the bottom)

  - 일반적으로 납세자는 세금의 부담이 적은 지역을 선호하기 때문에, 지방정부는 세금(지방세)을 낮추는 경향을 보임.
  - 이럴 경우 수입의 감소로 인하여 서비스의 수준을 낮출 수 밖에 없는 현상이 야기되는데, 이를 바닥으로의 경주라 부른다.
  - 이와 같이 납세자의 이동성 경향에 따른 공공서비스의 축소를 막기 위해서는 중앙정부가 담당하거나, 지방정부의 세율을 일원화하여야 함.



- 선구자 이론(Pioneering Theory)

➢ 실험과 모방의 반복을 통하여 전국적 규모의 공공서비스가 가능함

➢ 중앙정부 차원에서 전국적으로 시행하기 부담스러운 공공 서비스의 경우, 지방에서 먼저 실험해서 사회적 적실성을 인정받으면 전국적으로 확대하는 과정을 거침

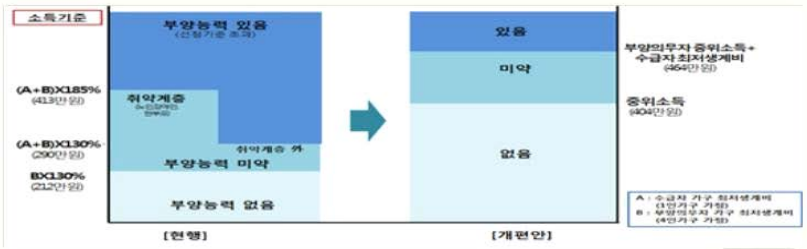
3. 국민기초생활보장제도 개편

- 선정기준 다층화: 최저생계비 → 급여별 선정기준



- 급여수준: 최저생계비 → 급여별 최저보장수준
- 급여간 연계 통합 강화를 통한 수요자 맞춤형 지원

- 부양의무자 기준 완화



- 교육급여의 경우 부양의무자 기준 폐지

2015년 및 2016년 급여별 선정기준

가구원 수		1인	2인	3인	4인	5인	6인
교육급여 (중위 50%)	15년	781,169	1,330,098	1,720,682	**2,111,267**	2,501,851	2,892,435
	16년	812,415	1,383,302	1,789,509	**2,195,717**	2,601,925	3,008,132
주거급여 (중위 43%)	15년	671,805	1,143,884	1,479,787	**1,815,689**	2,151,592	2,487,494
	16년	698,677	1,189,640	1,538,978	**1,888,317**	2,237,656	2,586,994
의료급여 (중위 40%)	15년	624,935	1,064,078	1,376,546	**1,689,013**	2,001,481	2,313,948
	16년	649,932	1,106,642	1,431,608	**1,756,574**	2,081,540	2,406,506
생계급여 (중위 29%)	15년*	437,454	744,855	963,582	**1,182,309**	1,401,037	1,619,764
	16년	471,201	802,315	1,037,916	**1,273,516**	1,509,116	1,744,717

자료: 보건복지부 보도자료(2015.7.27)

수급자 추이

- 기초생활보장 수급현황(2006-2014)

기초생활보장 수급 현황 [단위 : 천명, %]

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
수급자 수	1,535	1,550	1,530	1,569	1,550	1,469	1,394	1,351	1,329
수급률	3.2	3.2	3.2	3.2	3.1	2.9	2.7	2.6	2.6

- 맞춤형 급여 시행 6개월('15.6월 132만명→ '15.12월 165만명)에 총 수급자 규모 25% 증가 (신규 39만명, 탈수급 6만명)
- 급여별 수급자('15.12) : 생계 126만명, 의료 143만명, 주거 143만명, 교육 39만명.

자료: 보건복지부, [국민기초생활보장제도 주요내용] 2016.6

지원내용

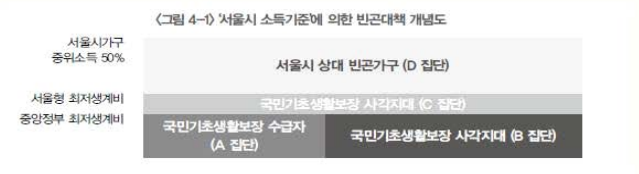
- 가구당 월 평균 현금급여(생계+주거) 4.9만원 증가
- 부양의무자 기준 완화로 14만가구, 월 평균 17.2만원 증가
- '16년에는 기준 중위소득 인상(4%) 등으로 가구당 월 평균 6.1만원 추가 증가
- ('15.6, 개편 전) 40.7만원 → ('15.7, 개편 직후) 45.6만원 →

개편된 기초생활보장제도의 문제점

- 최저생계비의 무력화
- 연계급여의 후퇴
- 여전히 광범위한 사각지대
- 가혹한 소득인정액 제도
- 보장기관의 확인소득(구 추정소득)의 문제
- 자활소득 공제 폐지
- 신규수급자에 대한 5년간 처분재산 조회

4. 서울형 기초보장제도

- 서울시민복지기준선과 서울형 기초보장제도



- 최저기준선: 사각지대해소(B집단 보호)와 서울시의 물가반영(C집단 보호)
- 적정기준선: 서울시 모든 가구가 서울시 전체가구 중위소득의 50% 수준 이상

서울형 기초보장제도 선정기준(2016)

- 국민기초생활보장제도의 전면적인 개편으로 인하여 서울형 기초보장제도의 선정기준도 변경됨

☐ **대상자 선정 기준(맞춤형급여의 생계·의료·주거급여 수급자는 신청 불가)**

○ 서울시 거주기간 : 신청일 현재 세대주 주민등록 기간이 6개월 이상인 가구

○ 소득기준 : 소득평가액 기준 중위소득 40% 이하

(단위 원)

가구규모	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인
소득기준	649,932	1,106,642	1,431,608	1,766,574	2,081,640	2,406,506	2,731,473

※ 보장기관 확인소득, 무료임차소득, 부양 간주비는 소득평가액에서 산정 제외

○ 재산기준 : 가구당 1억 3천 5백만원 이하/금융재산 2천만원 이하/자동차 기준 적합한 가구

※ 보험, 청약저축, 주택청약종합저축, 기타 산정되는 금융재산(증여)은 금융재산에서 제외하되 일반재산으로 처리

- 부양의무제도는 큰 변화가 없음
- 소득 및 재산 기준을 동시에 충족하여야 함

☐ **부양의무자 기준**

○ 부양의무자 : 1촌의 직계혈족(부모, 아들, 딸) 및 배우자(며느리, 사위)

○ 소득 및 재산 기준 동시 충족

(단위 원)

구 분	부양의무자의 세대원(가구주 포함)						
	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인
소득기준	4,866,804	5,201,217	6,802,406	6,408,692	7,004,779	7,605,966	8,207,155
재산기준	5억원						

서울형 기초보장제도 급여내용(2016)

☐ 지원내용

○ 생계급여, 장제급여, 해산급여

※ 근로능력가구는 3개월에 한해 지원하고, 근로능력판정 여부는 기초수급자 판정결과 적용

○ 생계급여 지원 방식 : 소득대비 차등급여

- 최대지원액 : 맞춤형 생계급여의 1/2 수준, 최소지원액 : 최대지원액의 1/3 수준
- 지원급여액 = 가구규모별 최대급여액 - (0.24 × 해당가구 소득평가액)

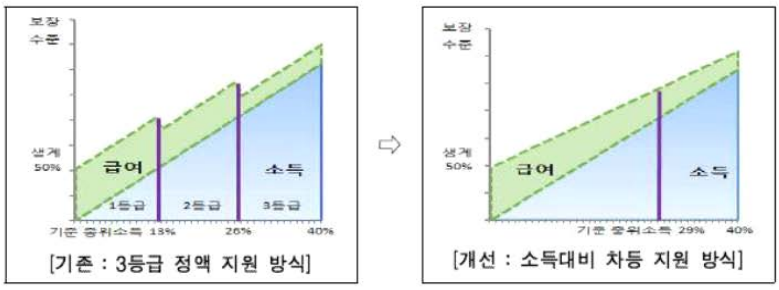
※ 계수 0.24는 매년 고시되는 기준 중위소득 값에 따라 변동됨

(단위 원)

구 분		1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인
최대 지원	소득평가액	0	0	0	0	0	0	0
	생계급여	235,601	401,168	518,958	636,758	754,558	872,359	990,159
				~				
최소 지원	소득평가액	649,932	1,106,642	1,431,608	1,756,574	2,081,540	2,406,506	2,731,473
	생계급여	79,617	135,564	175,372	215,180	254,988	294,798	334,605

- Notch effect를 방지하기 위한 생계급여 지원방식의 변화(2016)

〔개선 전·후 도해 비교〕



[기존 : 3등급 정액 지원 방식] [개선 : 소득대비 차등 지원 방식]

서울형 기초보장제도의 성과

- 서울시 복지사각지대 해소실적

'15년 복지사각지대 해소실적('15.11.30.기준)

구분		상담	신청 접수			조사 결과				
			계	조사 진행중	조사 완료	신규 복지급여 지원대상				미지원
						소계	서울형 신청	수급자 신청	타복지 지원	
누계	가구	196,590	95,716	8,825	86,891	66,688	8,651	45,260	12,777	20,203
	인원	323,086	163,377	18,376	145,001	107,392	12,901	72,328	22,163	37,609
2015년 신규	가구	79,938	48,877	8,825	42,096	31,284	2,145	24,357	4,782	10,812
	인원	140,970	89,122	18,376	74,101	52,512	3,272	40,800	8,440	21,589

5. 기초생활보장제도의 개편에 따른 문제점과 이에 대한 서울형 기초보장제도의 역할

- 기존 국민기초생활보장제도에 대한 전면적인 개편으로 이루어진 현행 제도는 아직 성과자료가 축적되지 않았기 때문에 평가를 시도하기에는 이름
- 또한 (1) 공공부조제도 자체의 문제(보충급여에 따른 근로의욕의 문제 등), (2) 기존 국민기초생활보장제도의 문제(부양의무제, 재산의 소득환산제도 등)에 덧붙여 (3) 개편된 제도의 문제(사회적 권리의 후퇴, 연계급여의 후퇴 등)까지 중첩적으로 나타나고 있음
- 이 모든 문제를 서울형 기초보장제도로 해결하기는 무리

국민기초생활보장제도의 축적된 문제

공공부조 자체의 문제	기존 기초법의 문제	개편된 기초법의 문제
• 보충급여 방식에 따른 근로의욕의 저하 • 목마 효과에 따른 탈수급의 어려움 • 스티그마	• 낮은 선정기준 • 엄격한 부양의무제 (간주부양비 포함) • 가혹한 재산의 소득환산률 • 광범위한 사각지대 • 자활성과 미흡	• 최저생계비의 무력화에 따른 사회적 권리의 후퇴 가능성 • 연계급여의 후퇴 • 추정소득을 대체한 확인소득의 문제 • 자활소득 공제 폐지 • 신규수급자에 대한 5년간 처분재산 조회

서울형 기초보장제도의 과제

- 서울형 기초보장제도의 정체성 정립
  - Self-contained programme or
  - Pathway to national programme?
- 서울지역 최저생계비 계측 및 활용
  - 서울시민복지기준선의 내실화를 위한 기초자료의 생산
  - 취약계층(장애인, 노인, 한부모 등) 가구의 추가비용 계측
  - 서울형 정책빈곤선 산출

- 연계급여 수급권 부여

<표 > 수급권자(수급자)를 인용한 법률안

법률안	현행	개정(안)	수정의견
노인장기요양보험법 일부개정법률안	수급권자	「국민기초생활 보장법」에 따른 생계급여 또는 의료급여 수급자	「의료급여법」에 따른 수급자
노인복지법 일부개정법률안	수급권자	「국민기초생활 보장법」에 따른 생계급여 또는 의료급여 수급권자	「국민기초생활 보장법」에 따른 생계급여 또는 의료급여 수급자
장사등에 관한 법률 일부개정법률안	수급자	「국민기초생활 보장법」에 따른 생계급여 또는 의료급여 수급자	(개정안과 동일)
장애인활동지원에 관한 법률 일부개정법률안 (제34조)	수급자		
장애인복지법 일부개정법률안	생계급여 수급자		

- 위의 <표 >에서 알 수 있듯이, 기초법과 관련한 연계급여가 기존의 "수급권자 혹은 수급자"에서 "생계급여 또는 의료급여 수급자"로 바뀔 경우, 2015년 현재 4인 가구 수급자(167만원)기준에서 4인 가구 생계급여 수급기준(118만원)으로 대폭 하향조정됨

  - 이와 같이, 권리성이 집약되어 있는 '수급권자'라는 용어대신에 생계급여 또는 의료급여 수급자로 한정하는 것은 권리성의 부정으로 해석됨
  - 따라서 서울형 기초보장 수급자는 서울지역 내 기초지자체에서 실시하는 다양한 형태의 연계급여 수급권도 함께 부여하는 것이 바람직함

- 장애인활동 지원에 관한 법률(법률 제13664호, 2015. 12.29개정)의 예를 들자면,

  - 제33조 ④ "… 「국민기초생활 보장법」 제7조제1항제1호에 따른 생계급여 수급자 또는 같은 항 제3호에 따른 의료급여 수급자는 본인부담금을 부담하지 아니한다"
  - 제34조 ① "… 「국민기초생활 보장법」 제7조제1항 제1호에 따른 생계급여 수급자 또는 같은 항 제3호에 따른 의료급여 수급자는 부담하지 아니한다"가 이에 해당함

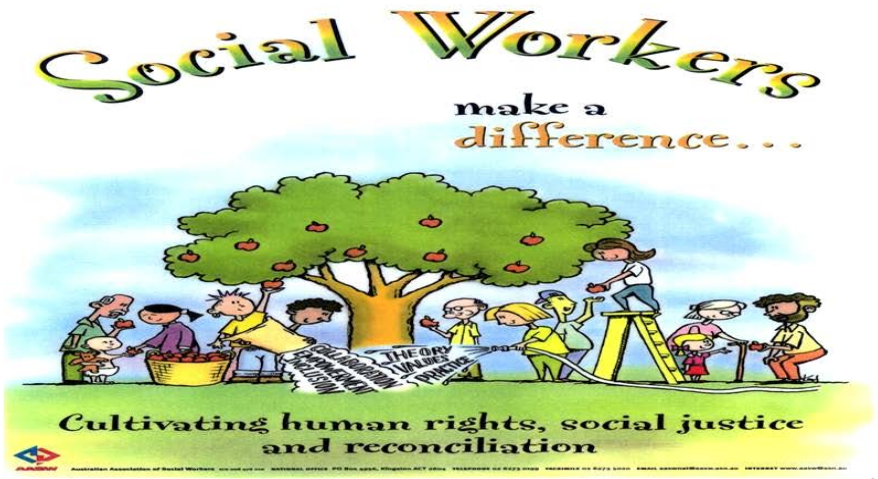
- 찾아가는 동주민센터 사업과의 연계

  - 수급자격이 있음에도 불구하고 수급신청을 하지 못하는 사람들을 적극적으로 발굴(이승선, 김연명, 2014: 73)
  - 다른 사회서비스와의 연계체계 구축
  - 서울형 자활사업의 적극적 추진

- 참고문헌

고영선(2012), “중앙정부와 지방정부의 기능분담: 현황과 개선방향,“ [예산정책연구] 1(2), 1-27
김경혜(2015), 서울형 기초보장제도 운영체계 개편방안. 서울연구원.
보건복지부(2016), [국민기초생활보장제도 주요내용]
서울특별시 서울시민복지기준 추진위원회(2012), [서울시민복지기준]
서울특별시, [2016년 서울형 기초보장제도 세부기준 안내]
서울특별시, [서울형 기초보장제도 생계급여, 차등급여 방식으로 형평성 증진]
서정섭, 조기현(2006), [분권교부제의 운영실태와 개선방안]
이승선, 김연명(2014), “국민기초생활보장제도 개혁방안으로서 ‘서울형 기초보장제도 ' 의 의의와 한계”, [한국사회정책], 21(4), 45-79.
정부혁신지방분권위원회(2007), [분권교부세].

경청해 주셔서 감사드립니다



중앙정부의 '행정복지센터'와 서울시의 '찾아가는 동주민센터'의 비교*

이태수 (꽃동네대학교 사회복지학부 교수)

1. 서울시 복지전달체계 개편의 배경

서울시는 빈곤의 문제를 적극적으로 접근하기 위해 도움이 필요하나, 도움을 받지 못하는 사람을 '비수급 빈곤층'과 '잠재빈곤층'으로 개념화한 바 있다.

비수급 빈곤층은 최저생계비 이하의 소득이나, 기초보장제도의 도움을 받지 못하는 사람들이다. 대표적으로 부양의무자 기준으로 혜택에서 제외되는 사람들이 해당될 것이다. 2012년 기준 서울시의 비수급 빈곤층은 전체 인구 천만 명 중, 약 1.66%에 해당된다.

그리고 잠재빈곤층은 빈곤수준이 최저생계비 이상이나, 서울형 최저생계비 미만인 사람이다. 역시 2012년 기준 2인가구 기준으로 서울형 최저생계비는 중앙정부 최저생계비에 비해, 약 16% 높게 추정된다. 이에 해당되는 사람은 약 2.66%이다(김경혜 외, 2012).

비수급빈곤층과 잠재빈곤층의 합은 전체인구 중 약 4.32%이며, 인구 천만 명 기준으로 보았을 때, 대략 43만 명이 도움을 받지 못하는 복지사각지대 내 빈곤계층이라고 볼 수 있다.

이런 점과 함께 복지전달체계 관점에서 보자면 동 주민센터 복지업무 폭증에 따른 문제가 여전히 남아있다. 이를 흔히 '깔때기'현상이라고 부른다. 복지, 보건, 고용 등의 360개의 복지사무가 동 주민센터로 집중되어 있다. 더군다나 한번 생겨난 제도는 실효성의 유무를 떠나 폐기하기도 쉽지 않다. 이는 업무 과중 뿐 아니라 서비스 중복 및 분절성의 문제도 발생시킨다. 이에 비해 복지행정 최 일선인 동 주민센터에는 복지서비스를 연계해 줄 공무원의 수는

* 본 원고는 이태수·강혜규·김진석·김형용·남기철·안기덕·엄의식, 『서울시 복지전달체계 개편의 의의와 전망』, 근간의 원고를 축약하여 작성한 것임.

여전히 부족하다. 지난 3년간 복지대상자는 73%가 증가하였으나 사회복지담당공무원의 수는 18% 증가에 그치고 있다(서울시 내부자료, 2015).

한편 시민사회의 성숙과 더불어 주민의 참여, 자치가 보다 강화될 필요 역시 존재한다. 특히 지역 내 복지전달체계의 효과성을 높이기 위해서 지역사회 내 존재하는 다양한 복지주체 간 자발적인 참여와 실천이 유기적으로 결합되어야 한다. 즉 사회복지 영역에서 참여 및 협력에 기초한 의사결정, 공동체에 기초한 지속적인 나눔과 돌봄의 체계 구축 등이 실현되어야 할 필요가 있게 된다.

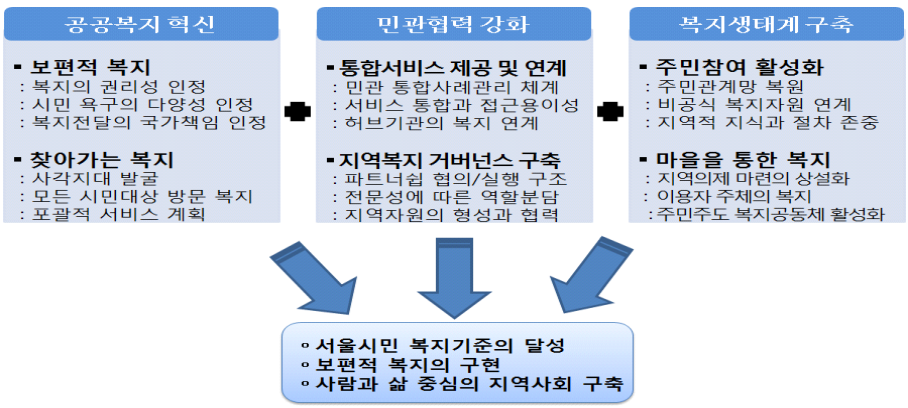
이러한 배경 하에 서울시는 공공복지전달체계의 가장 하부 단위인 동 주민센터라는 행정기구의 전면적인 개편을 단행하기로 하였다.

2. 서울시 복지전달체계 개편의 원리

이른바 '찾아가는 동주민센터'라고 불리는 서울형 복지전달체계로의 개편 작업은 적극적인 방식으로 복지 전달체계의 혁신을 도모하였다.

서울형 복지전달체계가 보다 강조하는 내용은 공공복지의 혁신, 민관협력의 강화, 복지생태계 구축 세 가지라고 할 수 있다. 사각지대 해소를 위하여 찾아가는 서비스, 사회보장급여의 통합적인 서비스 제공 및 사례관리, 그리고 동주민센터 행정 조직의 재구조화는 공공복지의 전달체계의 혁신을 말한다. 민간협력 체계의 강화는 다름 아닌 지역복지 역량의 증진으로 공공-민간복지 네트워크의 형성과 거버넌스 구축을 요구한다. 복지생태계 구축은 주민관계망 형성 그리고 마을의 결합을 통한 소지역 단위의 적극적 복지 활성화 방안이라고 할 수 있다. 이러한 서울형 복지전달체계가 지향하는 원리를 설명하자면 다음과 같다.

〈그림 1〉 서울시 복지전달체계 개편의 원리



1) 공공복지의 혁신: 평등성과 책임성 확보

보편적 복지란 모든 시민이 권리로서 가지는 복지를 의미한다. 현대 국가에서 복지란 근대화 민주화 과정에서 시민들이 획득한 권리이자, 사회문제가 개인의 역량으로 해결되기 어렵고 집합적 연대를 필요로 한다는 원리이며, 서구 복지국가의 발전도 시민권의 확장, 즉 보편적 복지의 원리로 이루어진 것이라고 볼 수 있다. 따라서 서울형 복지전달체계가 권리로서의 보편적 복지를 구현하기 위해서는 적극적 사각지대 해소와 함께 사회보장급여의 공적 책임성을 일차적으로 견지하고 있어야 한다.

따라서 사회보장급여 전달체계에서 보편적 복지를 실현하기 위해서는 우선 모든 주민들의 욕구가 파악되고 조직되어야 한다. 그리고 모든 시민이 기본권으로서 복지급여의 혜택을 누리고 있는지 파악하는 역할은 바로 공공에게 있으며, 이러한 공공성의 원칙을 실현하는 것이 공공 사례관리의 혁신이다.

공공 사례관리의 혁신은 무엇보다 지역사회의 최소 단위에서 복지 사각지대를 줄이는 것이 필요하다. 시민들에게 보장되어야 하는 복지의 기본적 욕구의 영역은 한정되어 있다고 볼 수도 있지만, 이를 구성하는 개인 차원의 복지 욕구는 매우 다양화되고 개별화되어 있다. 따라서 개개인의 복지 욕구는 중앙정부 차원에서 파악될 수 없으며 읍면동 단위에서 발굴되고, 상담되고, 보장계획, 서비스 연계 및 제공이 이루어져야 한다. 최일선 사회보장기관인 읍면동은 가장 효율적으로 보편적 복지를 구축하는 조직인 것이다. 즉 동주민센터가 보편적 복지의 주민 거점기관으로 작동해야 한다.

2) 민관협력을 통한 지역복지 거버넌스 구축

동주민센터의 복지상담전문관과 복지플래너가 복지대상자에 대한 동단위 사례관리 주체라면, 이들은 초기 발굴에서부터 일반적 사례관리 절차에 따른 세부적인 접근과정을 수행하여야 한다. 복지플래너는 단순 사례관리사이나 최종목표는 복합적 욕구를 가진 대상자에게 다양한 지역사회 자원을 연계하여 문제해결에 당사자가 주도적으로 나설 수 있도록 변화를 유도하고 문제해결을 주도하게 한다. 이 경우 복지플래너는 시군구 통합사례관리사, 사회복지관의 사례관리사와의 역할을 명확히 구분할 필요가 있으며, 통합사례관리사와 사회복지관 사례관리사는 집중지원 대상을 중심으로 사례관리가 이루어지도록 할 수 있다. 부언하자면, 공적 책임성은 '그 누구도' 사회보장 체계에서 누락되거나 거부되지 않도록 '관리'되는 것이며 이는 동주민센터 단위의 '사례관리'라는 공적 사회보장 전달체계를 의미한다.

그러나 공공의 역할은 일단 지역주민들과 밀접한 관계를 형성하고 문지기(gate keeper)로서의 책임성을 지니는 것이지 모든 복지급여 제공의 전문성을 발휘하는 것이 아니다. 가족위기

극복, 고용서비스, 정신보건 서비스 제공은 모두 민간의 전문성을 필요로 한다. 복지수급자 및 사각지대에 대한 기본사항, 건강 및 경제 그리고 주거 등의 복지 욕구들을 조사하고 이에 따른 자원을 단순 연계하는 수준의 개입이다. 그러나 이들의 중요한 역할은 최종적인 수행에 대한 평가의 책임성을 지니는 것이므로, 동주민센터 내외의 사회보장급여 전달체계를 얼마나 효율적으로 설계하고 구축하느냐가 매우 중요한 과업이라고 할 수 있다.

동주민센터는 기능적으로 지역사회를 기반으로 작동되어야 하는 조직이다. 이에 지역주민 욕구 파악, 종합서비스 제공, 지역사회통합 매개, 잠재자원 발굴, 주민의 사회교육 기능 등의 기본적으로 지역사회 복지서비스 전달망으로 작동해야 한다. 그러나 현실에서 동주민센터, 사회복지관, 그 어떠한 조직도 단위사업별로 운영으로 인하여 지역복지서비스 전달 주체로서 기능하지 못하고 있다. 따라서 지역사회의 복지 전달체계 강화가 이루어지기 위해서는 민관협력이 주요하다.

찾아가는 동주민센터는 이러한 민관협력 체계 안에서 기대효과를 달성할 수 있다. 사회보장 전달체계 개편이 기대하는 바는 시군구 또는 읍면동 공공-민간 협력을 통한 수급자 발굴, 조사, 의뢰, 서비스제공, 사후관리이다. 이는 현실적으로 복지플래너가 지역사회 복지 욕구자들의 사회적, 심리적, 정서적, 경제적인 특수성을 모두 고려한 전문 사례관리 프레임에서 작동하기 어렵기 때문이다. 동시에 민관협력은 민간기관에 자율성과 권한이 주어진 상태에서 구축되는 것이다. 따라서 읍면동협의체와 같은 중간 협의구조를 통해서 민간의 자발적인 참여와 의사가 존중되는 지역적 협치를 형성해야 한다. 사회복지관을 비롯한 위임과 보조금 방식으로 활동하는 사회복지 기관들의 활동이 공적 전달체계 내에서 자발적으로 작동하도록 거버넌스 체계를 구축해야 하는 것이다.

3) 복지생태계 구축: 생태, 정의, 참여

서울형 복지전달체계는 지역주민과 함께 스스로 문제해결을 위한 복지생태계를 조성해야 한다. 전체성, 지속가능성, 탈지배, 참여, 연대 등의 가치가 담보되어야 하며 또한 찾아가는 동주민센터의 지역성을 강조하는 접근이다. 생태학적 원칙을 간략하게 요약하면 다음과 같다(Ife, 2002[1]).

- 전체성(holism)의 원칙, 즉 한 마디로 “모든 것은 모든 것과 관계되어있다는 관념으로 대표되는 원칙”으로 모든 지역사회문제를 보다 넓은 사회적 맥락 속에서 이해하려는 자세를 의미한다.
- 지속가능성(sustainability)의 원칙, 즉 복지시스템이 장기간 유지될 수 있어야 하고, 자원

1) Ife, J. (2002). Community Development. Australia: Pearson Education

은 재보충될 수 있는 수준에서만 사용되어야 하며, '지속불가능한' 공식적인 지원에 의존하지 않고 가능한 지역사회 내의 광범위한 참여를 통해서 공동체를 유지하는 공유재 방식의 복지를 말한다

- 다양성(diversity)의 원칙, 즉 인권과 사회정의 관점과 철학을 바탕으로 하면서, 동시에 각각의 지역사회는 다양하고 상이한 제 나름의 방식을 추구한다는 사실을 받아들이는 것이다
- 유기적 개발(organic development), 발전주의적 사고를 지양하고 근린 공동체 본래의 특성을 고려하고 잠재성을 개발하도록 내생적 발전 그리고 균형적 발전을 지향하는 복지를 말한다.
- 사회정의 원칙, 즉 구조적 불리에 대한 대처로서, 복지공동체의 구축에 있어서 계급, 성, 인종/민족, 연령, 장애, 성적 동일성 등을 억압하는 구조를 해소해야 한다는 것이다. 또한 불리의 담론에 대한 대처로서, 구조만큼이나 근린사회 담론 또한 중요하다는 입장에서 구성원 모두의 의사결정 참여의 원칙을 말한다.
- 능력고취(empowerment), 지역 공동체 구성원들이 스스로 미래를 결정하는 능력을 갖고 공동체 생활에 참여하여 영향력을 행사할 수 있는 자원, 기회, 지식, 기술을 획득하는 것을 의미한다
- 욕구정의(need definition), 근린의 욕구를 정의할 때 지켜져야 할 원칙으로, 다양한 이해당사자 간의 합의를 도출하려는 노력을 해야 한다는 것, 합의된 욕구가 생태학적 원칙과 사회정의 원칙을 손상하지 않아야한다는 것이다.
- 인권(human right), 복지공동체 구축에 있어서 중요한 원칙으로, 어떠한 복지공동체도 기본적인 인권원칙, 예를 들어 직업의 자유, 결사의 자유, 표현의 자유에 관한 권리는 보호되어야 한다는 것을 말한다.

상기한 복지생태계는 결국 '아래로부터의 변화'(bottom-up)이며 이는 지역이 가지고 있는 다양한 요소들, 즉 지역지식, 지역문화, 지역자원, 지역기술, 지역절차를 존중하여 생태적 그리고 사회정의 원칙을 고수하는 것이다. 최근 강조되고 있는 지역사회 기반 서비스(김형용, 2013)는 모든 이들의 사회적 가치를 인정하는 과정이다. 이 과정에서 외부 전문가에게는 없지만 주민들에게는 있는 지식이 인정되고, 지식공유를 통해 확산되는 결과를 기대하고 있다. 이는 당사자주의와도 일맥상통한다. 당사자주의는 외부자원에 의존하기보다는 가능한 자체적인 자원을 활용하는 것을 의미하며, 지역의 자발적 역량을 발휘하는 것임. 지역의 공동자원으로 모아서 함께 사용하는 것도 지역의 역량이다.

복지생태계가 작동하기 위해서는 시민들의 참여가 절대적이다. 복지서비스의 집행과 운영과정에서 광범위하고 다기한 형태로 작동해야 한다. 복지행정과 관련해서는 덴마크 등 북구

유럽의 이용자 주체(user subject)개념을 적극 차용할 수 있다. 즉 지역사회서비스 기관을 이용자 이사회가 직접 운영하게 하고, 이용자 대표는 지역사회주민협의회를 통해 선출하게 하는 것이다. 이러한 사례는 국가복지의 일부분을 이용자에게 이양하는 것이며, 이용자들은 그들의 역량과 역할을 개발하고 이용자 주체의 구조를 만들어내는 것임. 이용자 주체는 이들의 이해를 대변하고 정치적 역량강화를 동반한다. 지역사회에서는 이용자 포럼과 같이 주민참여를 제도화하는 직접 민주주의의 시도이다. 이 경우 시설과 이용자 간의 차이가 사라지면서 절차적 뿐 아니라 실질적 변화로서 이용자들이 직접 기관을 운영하는 주체가 되는 것이다. 보다 구체적으로 스웨덴 분권화 요소의 하나인 시민통제는 이웃협의회(neighbourhood councils), 이용자 이사회(user board of directors), 중앙정부의 이용자 특별보조금(special user-run grant)등의 도입을 통해, 지역사회 민주주의 강화를 추진한 것이었다. 근린협의회가 지역의 사회서비스 계획에 권한을 행사하는 조직이라면, 이용자이사회는 개별 사회서비스 기관의 예산을 결정하고 운영을 감독하는 조직이다. 이용자 특별보조금은 지역사회 문제 해결을 위하여 사회적 경제조직과 같이 지역주민들이 직접 사회서비스 공급을 조직하는 실험을 원조하기 위한 것이다. 현재 한국에서는 이러한 움직임이 보건과 복지시설 영역에서 가능한 방법들이 모색되고 있다. 공공병원이나 노인 및 장애인 시설의 시민평가제도가 그 사례이다. 사회보험이나 조세를 통해서 공익적 목적을 수행하는 비영리법인들에 대한 시민들의 감시 감독 기능을 확보하기 위하여 시민이사제, 공익이사제와 같은 사회적 관리가 대두되는 것이다.

3. 서울형 복지전달체계 실현 전략

1) 보건 복지 통합서비스

건강의 사회적 결정요인 모형에 의하면 시민의 건강을 둘러싼 사회적 불평등과 불균형은 다양한 사회적 생활 및 노동 조건과 환경적 요인들에 의해서 결정되는 것으로 알려져 있다. 건강에 영향을 미치는 이들 사회적 조건들은 보건의료서비스 뿐만 아니라, 교육, 노동환경, 실업, 주거, 위생, 식품 등 다양한 생활 및 노동 조건들을 포함하며, 이들 조건들은 다시 좀 더 포괄적인 사회정책들에 의해 영향을 받고 있다 (Dahlgren & Whitehead, 1991).

질병 및 사고로 인한 건강상의 문제가 실업 및 빈곤으로 연결되는 사회적 현상에서 볼 수 있듯이 개인에게 있어 질병 등 보건과 관련한 실패는 복지 관련 서비스를 필요로 하게 만드는 경향이 있다, 비슷한 맥락이지만 이와는 반대로 빈곤층, 노인, 장애인 등 복지의 주요한 대상 집단들은 많은 경우 의료 및 보건 관련 서비스를 동시에 필요로 하는 경향이 있다. 이런

측면에서 보건과 복지는 양자 간의 통합적 개입의 여지가 열려있을 뿐만 아니라 상호 보완적인 관계에 있다고 할 수 있다.

특히 인구구조의 고령화가 급속히 진행되고 있는 한국 상황에서 고령자의 높은 건강 관련 욕구를 고려한다면 복지와 보건의 통합적 접근은 더욱 절실한 형편이다. 고령자가 원하는 복지서비스 중 건강검진 33.3%, 간병 서비스 28.5% 등 총 61.8%가 보건 관련 욕구를 표출했으며 향후 우선적으로 늘려야할 공공시설에 대해서도 노인의 41.1%가 사회복지시설을, 35.7%가 보건의료 시설을 선택한 것에서 (보건복지부, 2011) 알 수 있듯이 노인에 대한 복지에서 보건의료의 중요성이 상당함을 알 수 있다. 또한 소득보장, 고용지원, 자활, 사회적 네트워크 형성, 신체활동 및 식습관을 포함한 생활습관 교육 등 사회복지서비스가 제공하는 다양한 기초생활 보장과 노동 및 일상생활 관련 서비스들이 보건 및 건강관련 다양한 위해요인(risk factors)을 경감하는데 도움이 될 수 있다는 측면에서 복지와 보건의 통합적 접근은 보건의료의 측면에서도 지역주민의 건강증진을 꾀할 수 있는 효과적인 방안이라 할 수 있다.

2) 발굴주의에 의한 복지 사각지대 해소

복지 사각지대는 일반적으로 사회복지 서비스나 제도에 대한 특정 욕구를 가지고 있으면서도 그에 대응하는 사회 제도의 혜택을 받지 못하는 집단을 일컫는 개념이다. 복지 사각지대는 수요자 측면에서 보면 인지여부, 이용경험, 향후 이용의향 등에 따라 '비인지 사각지대', '접근성 사각지대', '불만족 사각지대' (이소정, 2013; 아래 표 참조) 등으로 구분될 수 있으며 사각지대의 유형에 조응하는 정책적 대응방안이 요구되고 있다.

현재의 사회보장제도는 엄격한 자격기준으로 인해 대상자가 제한적일 수밖에 없는 한계가 있다. 예를 들어 '접근성 사각지대'의 경우에 이에 해당하는데 복지 정책 및 서비스에 대해 인지하고 있을 뿐만 아니라 이용 의사가 있음에도 불구하고 실제 이용경험이 없는, 혹은 이용이 불가한 경우로서 가장 전형적인 사각지대라고 할 수 있다.

자격에서 배제되는 대상의 문제인 사각지대의 발생은 당사자의 상황을 고려하지 않고 엄격한 자격기준을 기계적으로 적용하기 때문에 발생하는 문제라 할 수 있다. 실제로 자격기준 가운데에서는 그 자체로 현실적이지 않은 기준들이 존재하며, 또는 일반적으로 현실적인 기준이라 할지라도 지역특성을 고려하여 기준을 탄력적으로 적용할 권한이 지방정부에 있지 않음으로 인해 비수급 빈곤층의 생계 문제를 해결할 방안이 존재하지 않는 경우가 있다. 현재의 기초생활보장제도는 "엄격한" 자격기준에 해당하는 사람에게는 한정된 예산이 집중 투여되는 반면 차상위계층이나 자격기준 모두를 통과하지 못한 이들에게는 복지혜택이 거의 주어지지 않는 구조로서 광범위한 사각지대를 만들어낼 수밖에 없는 구조이다.

복지발굴주의의 실현을 위해서는 공공의 복지정책 집행자(공무원)가 관청의 접수창구에서

잠재적 수혜자가 찾아오기를 기다리고 있는 것이 아니라, 잠재적 수혜자를 발굴하기 위해 지역사회를 직접 방문하는 등 복지서비스 작동방식의 근본적 변화가 선행되어야 한다. 또한, 복지발굴주의의 실행 과정에서 복지정책의 집행자와 지역사회의 이해관계자(민간) 사이의 협업에 기반한 “찾아가는 복지”가 필수적인 요소라 할 수 있다. 이와 같이 복지발굴주의는 기존의 복지신청주의와는 전혀 다른 정책 환경과 조건을 필요로 하고 있다. 무엇보다도 주민을 찾아가고, 이들로부터 복지 관련 욕구를 적극적으로 발굴하기 위한 복지관련 공공인력의 확충이 필수적인 전제조건이라 할 수 있다. 또한, 복지관련 공공인력이 잠재적인 수혜자의 잠재적인 욕구를 파악하여 사례를 발굴하고, 필요한 경우 지역사회의 다양한 민간자원과 협업을 수행하기 위한 전문성 제고가 필수적인 전제조건이라 할 수 있다.

3) 민관거버넌스

사회복지 전달체계에서 민관거버넌스의 개념은 기존 우리나라 사회복지 전달체계에 대해 어떠한 평가를 내리느냐에 따라 중의적인 의미를 가진다고 할 수 있다. 첫째, 민관 거버넌스는 공공이 독점하고 있는 정책결정 및 집행 과정에서의 주도성을 민간으로 이양하겠다는 의미로 이해될 수 있을 것이다. 이와 같은 접근은 기존의 복지 전달체계가 공공행정기관 및 공무원의 주도 아래 경직된 체계가 유지되었다는 점을 강조할 경우에 가능하다. 이 경우 민관거버넌스는 기존의 경직된 관 중심의 복지행정체계에서 탈피하여 공공이 민간의 이해당사자들 및 참여자들과 연대와 협력의 가치에 기반하여 책임을 공유하겠다는 것을 의미한다.

둘째, 민관거버넌스는 사회정책에 대한 공공의 궁극적 책임성을 회복하겠다는 시도로 이해될 수 있다. 이와 같은 접근은 결국 공공이 사회정책의 집행에 있어서 공적책임성을 충분히 발휘하지 못했다는 평가를 전제하는 접근이라 할 수 있다. 기존 우리나라의 복지 전달체계가 소위 종속적 대행자 모형(이혜경, 1998)에 기반하여 주요한 사회문제에 대해 국가가 책임지고 전면적으로 개입하기보다 국가의 책임을 재정투여에 한정하고 실제적인 집행의 측면에서는 민간을 대리자로 내세웠다는 입장이다. 결국 우리나라 사회정책은 역사적으로 정책집행의 궁극적 책임을 회피하는 방식으로 진행되어왔다는 점을 강조하는 경우에 해당한다.

서울형 복지전달체계 실현전략으로서의 복지거버넌스는 주요한 사회문제에 대해 재정 투여의 책임뿐만 아니라 정책집행 측면의 책임성까지도 공공이 적극적으로 수용한다는 것을 의미하여 그 과정에서 공공과 민간이 협력과 신뢰의 가치에 기반한 협영을 지향한다고 할 수 있다.

〈관료제, 시장, 협영 패러다임의 비교〉

	관료제	시장	협영/거버넌스
핵심 주체	정부	공급자	네트워크
중심가치	합리성	효율성	신뢰
중심목적	효과적 정책수행	경쟁력 향상	지역사회 삶의 질 변화
다원적 관계	계층제	경쟁	협력
국가의 역할	통제자	규제자	조정자
자원의 배분체계	계선조직	시장	네트워크에 기반한 계약
자원의 활용	공공자원동원	민간기술 활용	공공과 민간 자원 융합
평가초점	투입	산출	변화
이용자에 대한 인식	대상자	소비자	이해 관계자(참여와 협력)
관심의 초점	제도	조직	관계
학술적 기반	정치학, 행정학	경제학, 경영학	사회학(네트워크, 시민사회

출처: 김보영(2013). 사회복지 전달체계 패러다임으로서의 거버넌스, 협영에 대한 이론적 탐색. 사회복지정책, 40(3). 107-132.

4) 복지와 마을의 결합

복지국가 복지정책의 정책적 목표 실현에 있어서 복지와 마을의 결합은 주민자치와 민주주의의 원칙 강화라는 일반적이고 소극적인 수준에서 결합할 수도 있고, 다른 한 편으로는 복지의제의 설정과 구현에 있어서 주민주도성이 강화되는 적극적 결합의 가능성 모두가 잠재해 있는 것으로 보인다. 실제로 우리나라에서 마을사업, 마을공동체, 마을살이 등 다양한 개념과 명칭으로 알려져 있는 마을만들기는 그 관심 영역과 접근법, 그리고 조직의 운영방식에 이르기까지 매우 다양하게 전개되고 있는 현실이다. 지역사회와 주민의 주체적 역할 강화에 대한 논의는 복지 의제에 국한되지 않으며 경제, 교육, 문화, 안전 등 보편적 “삶”의 문제를 포괄하여 시민자치, 주민자치의 정치적 영역으로 확대 및 강화되고 있는 추세이다.

서울시 복지전달체계 실현 전략의 하나로서 마을과 복지의 결합은 빈곤, 돌봄, 건강, 노동 등의 주요 복지 관련 의제를 중심으로 보편적 복지를 지향하는 복지의 영역과 전통적으로 돌봄과 교육 등 복지의 의제를 포함한 보편적 “삶”의 공간에서 주민자치라는 민주주의의 원칙 구현에 천착하는 “마을”의 영역이 상보적인 관계를 유지하며 공존하며 사안에 따라 협업을 시도하는 양상이 될 것으로 보인다. 이러한 과정에서 “마을”은 자치적이고 민주주의적인 의사결정 과정을 거쳐 현대 자본주의 사회 시민의 삶에서 필수적인 요소라 할 수 있는 “복지”

를 주요한 의제로 설정할 수도 있을 것이며, 이 경우 제도로서의 “복지”와 자조적이고 주체적인 자치활동으로서의 “마을”이 상호 보완적으로 만날 수 있을 것이다. 다른 한 편, 제도로서의 “복지”는 지역에서 진행되는 다양한 “마을” 활동들이 주민의 삶과 관련한 다양한 욕구를 실현하는 데에 주요한 자원과 도구로서의 기능을 수행함으로써 “마을” 활동의 활성화와 마을 주민의 삶의 질 향상에 기여할 수 있을 것으로 보인다.

4. 서울시 복지전달체계 개편의 주요 내용

복지전달체계의 의미는 시민들에게 제공되는 서비스와 사업들을 통해 그 의미와 성과가 확인될 수 있다. 서울형 복지전달체계 개편(찾아가는 동주민센터 사업)에서도 마찬가지이다. 이번 개편에서 시도하고 있는 사업으로 기존에 이루어지고 있던 일반적인 공공의 사회복지서비스와 차별성을 나타내는, 즉, 새롭게 구축되거나 크게 달라지는 서비스와 사업을 주요 내용별로 살펴보면 다음과 같다

1) 복지플래너·방문간호사 활동

65세 노인과 0세 아동 가구에 대해 공공 사회복지사와 방문간호사 등 복지와 보건 전문인력이 방문하는 것을 말한다. 이는 노인·아동 가구의 소득수준과 무관하게 전체에 대해 이루어지는 것이므로 ‘보편적’ 서비스라 할 수 있다. 그간 이루어졌던 공공의 복지서비스는 대부분 소득이나 재산에 대한 기준을 가지고 있어 소위 자산조사(means test)에 기반한 선별적 서비스라 할 수 있다. 그러나 이번 서울시 사업의 방문서비스는 전체 가구에 대한 보편적 서비스라는 점에서 큰 차이를 가진다.

보편방문서비스는 복지영역의 ‘어르신 복지플래너’, ‘우리아이 복지플래너’와 보건영역의 ‘방문간호사’라는 명칭으로 진행된다. 65세와 0세는 각각 노년기 진입과 출생초기로 사회복지의 욕구가 부각되는 가장 대표적인 연령대이다. 이 시점에 공무원이 해당 가구를 방문하여 기본적인 복지와 보건 욕구에 대해 사정하고 관련되는 공공 및 지역사회 민간의 복지서비스에 대해 정보를 제공한다는 것이다. 이는 기존 공공의 복지프로그램이 기반하였던 신청주의의 방식을 발굴주의로 전환한다는 점에서도 의미를 가진다.

또한 빈곤위기가정 복지플래너 방문과 서비스의 대상이 되는 경우는 기존의 국민기초생활보장 수급자, 한부모 가정, 차상위 계층 등이다. 신규로 발굴되어야 하는 대상자는 은둔 취약계층이 중심으로 소위 ‘복지사각지대의 발굴과 관리’가 핵심이 된다. 이는 기존의 공공부조 운영시 사회복지전담공무원의 사례관리 활동이 이루어져야 한다고 기획되었으나 실제로 인

력부족 문제로 이루어지지 못했던 공공사회복지사 즉, 사회복지전담공무원 고유 역할의 정상화와 보강이라 할 수 있다.

2) 동 단위 사례관리

찾아가는 동주민센터 사업을 통한 사례관리의 보강은 그간 필요성이나 당위성에도 불구하고 공공의 사례관리가 제대로 진행되지 못하고 있던 현실을 보강하고자 함이다. 최근의 사회복지실천에서는 사례관리가 매우 강조되고 있는 추세이다. 이전에도 국민기초생활보장제도의 실시와 사회복지전담공무원의 제도화, 최근의 구청 희망복지지원단 운영 등으로 복지담당 공무원은 사례관리를 수행하도록 되어있었다. 하지만 실제에서는 워낙 인력이 모자라 실제 사례관리를 수행하지는 못하고 있었다. 찾아가는 동주민센터 사업에 의한 서울형 복지전달체계에서는 공공 복지인력을 비약적으로 증가시켜 공공사례관리가 실질적으로 운영될 수 있도록 기반을 마련하였다는 점, 그리고 사례관리의 주체를 구청 단위에서 동주민센터 단위로 현장에 가까운 일선으로 전면화하였다는 점에서 중요한 의미가 있다.

수집된 자료에 근거하여 이루어지는 사례에 대한 판단 혹은 판정은 동 단위에서의 내부사례회의와 통합사례회의라는 두 가지 유형이 작동된다. 말 그대로 내부사례회의는 동주민센터의 사례관리를 담당하게되는 복지팀 내부에서 이루어지는 것이고 통합사례회의는 동주민센터의 사례관리 담당인력과 사례관리 대상자의 복합적 욕구와 관련되는 전문영역의 민간 사례관리 체계가 함께 결합하는 회의이다. 통합사례회의에 참여하게 되는 체계는 동주민센터 이외에 지역의 사회복지관과 단종(노인 혹은 장애인)복지관, 보건소나 정신보건센터, 지역아동센터, 학교, 기타의 사회복지시설 및 사례관리 전문가 등 민관의 유관체계를 망라한다. 어느 정도의 규모나 분야를 망라하는 회의가 되어야 하는가라는 점은 회의의 의제가 될 사례의 특성에 따라 달라진다.

3) 지역을 담당하는 공무원 : 우리동네주무관

우리동네주무관은 동네라는 작은 지역단위의 복지 관련 수요와 공급자원 발굴에 대한 전담역할을 전면화하는 것이다. 여기서의 동네 개념은 동 단위를 세부적으로 더 작게 구별한 것으로 통단위와 동단위의 중간 정도 규모에 해당할 수 있다.

우리동네주무관은 기존의 동 주민센터 업무 외에 동 전체를 몇 개의 구역으로 세분하여 전담하는 공무원을 지정하는 것이다. 즉, 동의 전 직원이 지역을 구분하여 책임지는 방식이다. 복지팀에 배치된 사회복지담당공무원의 경우 어르신 복지플래너 업무, 아동 복지플래너 업무와 아울러 빈곤가구에 대해서는 집중적인 방문과 사례관리를 수행하는 빈곤위기가정 복

지플래너의 역할이 함께 부여될 수 있다. 행정직 공무원의 경우에도 자신이 담당하는 소지역이 설정된다.

우리동네주무관은 기본적으로 담당 지역에 대해 주민생활 전반과 관련한 주민과의 소통창구이며 담당지역 주민생활의 '살피미' 역할을 수행하는 것이다.

특히 동 지역을 세분하여 전담한다는 점에서는 기존의 통반장 제도와 유사하지만 동주민센터의 공무원이 직접 역할을 수행하는 것이다. 물론 복지통장제와 같은 방식으로 기존의 통반장 제도 역시 보강하여 운영된다. 우리동네주무관의 개념은 서울형 복지전달체계 개편에서 작은 지역을 전담하는 지역전문가로서 복지서비스의 단초를 형성해간다는 측면에서 행정중심이 아닌 서비스 중심으로서 동주민센터를 개편해가는 핵심적 역할체계라 할 수 있다.

4) 복지상담전문관

원스톱(one-stop) 혹은 애니스톱(any-stop) 서비스가 가능하도록 '복지상담전문관'을 배치한다. 이는 그간 복지정보의 취득을 어렵게 해왔고 늘상 '담당자를 찾아 전전해야 하는' 상황을 강요받아왔던 주민들에게 소비자 중심 복지행정서비스를 가능하게 하는 단초가 될 수 있다. 복지상담전문관의 경우에는 주민센터 내방 주민의 복지욕구에 대해서 처리가 되는 상황까지 전체 과정의 진행 확인에 책임을 지는 것으로 한다.

복지상담전문관은 경력 3년 이상의 사회복지직공무원 4명(복지팀별 2명)배치를 권장하고 있다. 이 때 복지전문상담관은 개별업무를 겸직하면서 복지상담전문관을 수행하게 된다. 다만 복지플래너 역할은 제외하며, 동 여건에 따라 우리동네주무관 역할도 제외가능하다. 한편 우리동네주무관은 팀 내 방문상담 및 사례관리 업무와 긴밀한 연관성을 갖고 사업을 수행하게 된다.

5) 복지생태계 조성

복지의 영역에서도 주민중심의 복지와 찾아가는 복지를 연결하여 '공생의 복지체계', '복지생태계' 조성을 핵심적 내용의 하나로 묘사하고 있다. 복지생태계란 지역사회 내에서 저마다의 욕구를 지닌 개인 간의 연계를 통해 공동체 회복을 위한 호혜적 관계망을 육성하고 이를 토대로 하여 민관의 협력적 파트너십은 주민주도성을 관철하는 방향으로 전개되는 것에서 본질을 제시하고 있다(서울시, 2015). 주민관계망의 활성화를 위해 다양한 성격의 연계망이 구축되고 이를 통해 복지대상자는 대상자만이 아니라 또 다른 측면에서는 지역사회 복지주체로 발전할 수 있도록 한다는 기획이다.

복지생태계 구축은 복지사각지대의 발굴이나 복지서비스의 지속성을 위해 적극적인 민관

거버넌스를 활용하는 것과 관련된다. 공공의 경직된 자원만으로는 지역사회의 복지욕구에 잘 대응하기 힘들다. 이는 자원의 희소성이라는 양의 문제와 관련되지만 다른 한편으로는 복지자원의 성격이라는 측면에서도 공공과 민간은 서로 다른 속성을 가지고 있다. 민관협력이라는 말은 자주 쓰이기는 하지만 실제 이 협력이 유기적으로 진행되기는 쉽지 않은 과제이다. 당연히 구현되는 것에는 어느 정도의 시간이 소요될 것이다.

6) 마을만들기 활성화와 지역사회조직

이번 서울시의 사업에서는 마을공동체 분야와의 협력을 전면화하고 있다. 사실상 마을만들기는 지역사회조직화의 다른 이름일 수 있다. 그리고 이 내용이 사회복지, 구체적으로는 지역사회복지의 분야에서 담당해왔던 역할로 인식할 수도 있다. 현재 지역사회복지관의 공식적인 3대 기능이 서비스 제공, 사례관리와 아울러 지역사회조직이라는 점을 감안한다면 마을만들기 활동은 지역사회복지기관들의 고유역할이라 할 수도 있다.

반면, 그간 지역사회 내에서 주민들의 자체적 역량강화와 활성화, 대안적이고 생태적인 지역기반의 생활공동체 구축이 공식적인 사회복지시설 활동에 기반하기보다는 지역운동조직이나 마을공동체 활동 혹은 마을만들기 활동을 수행해온 주체들에 의해 진행되어온 경우가 많다.

때문에 마을공동체 조성의 활동은 지역사회복지 시설 등을 토대로 이루어져 온 내용만이 아니라 마을공동체 만들기 활동의 경험이나 해당 주체들의 활동을 전면화하는 내용을 포괄하고 있다. 이는 이미 2012년 3월 ‘서울특별시 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례’의 제정과 현재까지 이루어졌던 서울시 관련 마을활동의 성과를 일반화하는 성격을 가진다. 이번 찾아가는 동주민센터 사업에서는 동 단위 민간 주체역량과 조직화 준비정도 수준에 따라 동별로 ‘나눔동’, ‘함께동’, ‘희망동’으로 유형을 구분하고 있다.

궁극적으로는 복지생태계 조성과 마을공동체 만들기 활동은 지역사회 내에서 통일적으로 전개되는 것이 자연스러우나 과도적 과정으로는 내용에서 다소 초점의 차이를 가진다. 수행인력도 동에 배치된 공무원으로서 마을사업 전문가(나눔동의 경우 마을사업 담당인력)가 수행하는 것으로 공공복지인력과는 별도로 설정되어 있다.

실제의 마을공동체만들기 사업에서 강조되는 실무 사업은 주민리더발굴과 관계망 형성사업, 주민 주체의 마을계획, 마을자산을 조성하기 위한 마을기금이 핵심이라 할 수 있다.

7) 공간개편

찾아가는 동주민센터 사업은 사회복지의 영역에서만 초점이 두어지는 것이 아니라 궁극적

으로는 행정혁신의 성격을 강조하는 것이다.

서울형 복지전달체계 개편에서는 동주민센터의 공간 자체에 대한 주민편의 중심의 재설계에 대한 내용을 포함하고 있다. 이는 단순하게는 주민센터 근무인력이 큰 폭으로 확장되고 전면적인 조직체계의 변화가 나타난다는 점과도 관련된다. 하지만 더 중요하게는 동주민센터가 행정적 기구만이 아닌 복지사업 전반과 관련된 휴먼서비스 조직으로 기능하게 되며 관련 사업들이 주민의 참여를 육성하고 활성화하는 방향을 전제하고 있으므로 주민활동과 주민편의 중심으로 변화시키고자 하는 것이다.

주민생활과 밀접한 최일선의 개별 조직체계로서 동주민센터의 공간을 변화시켜 궁극적으로 지역사회의 새로운 활성화와 서울시 전체 도시네트워크의 변화를 도모한다는 것, 주민과 행정, 건축전문가가 함께 참여형의 도시 인프라 점진적 개선에 기여하겠다는 목표를 설정하고 있는 것이다. 기본적인 공간 재편의 방향은 주민에게 상시 개방되고 주민이 직접 운영할 수 있는 주민공유공간을 설치하고 보강하는 것, 주민편의 중심으로 유니버설디자인을 적용하여 재설계한다는 의미이다.

8) 인력의 확충

서울시의 동주민센터 개편사업의 가장 특징적인 부분은 휴먼서비스 인력을 공무원으로 채용하여 대규모로 일선 동 단위에 배치한 것이다. 동주민센터 개편 이전부터 사회복지직 공무원의 증원 움직임은 조금씩 나타나고 있었으나 이는 동별 평균 0.6명 증원에 그쳤다.[2] 성품의 전달과 같은 단순 방문을 포함할 경우에도 사회복지업무 담당 공무원이 1일 평균 1가구도 방문하지 못하는 상황이었다. 이러한 상황에서 사례관리나 사각지대 발굴, 지역사회조직사업 등이 가능하려면 기본적으로 필요한 것은 인력의 획기적 충원이다. 찾아가는 동주민센터 사업은 대규모의 신규 인력 확충과 이들의 업무내용 규정을 통해 사업의 지향점을 관철시키고자 시도하고 있다.

2015년 7월부터 1차 사업이 본격화되었는데 여기에서부터 인력의 확충이 서울시 찾아가는 동주민센터 사업의 중요한 요소로 드러나고 있다. 전(全)동을 시행하는 성북, 도봉, 금천, 성동 등 4개구의 61개 동과 일부 동을 시행하는 9개구의 19개 동을 합쳐 모두 80개 동에 평균 6.52명에 해당하는 522명의 사회복지인력을 추가 배치하였다.

---

2) 2016년초 보건복지부가 향후 읍면동을 복지허브로 활성화하겠다는 발표에서 전국적으로 많은 공공복지인력을 추가하겠다는 기획에서 동 단위 복지강화는 대세적 흐름이라 할 수 있다. 하지만 아직 중앙정부의 기획은 동 평균 1명 정도의 한시적 증원에 불과한 투입계획이라 서울시의 동 주민센터 개편사업과는 양적 질적인 측면에서 모두 뒤처진 것이라 할 수 있다.

〈표 1〉 1차년도 동주민센터 개편사업을 통한 복지인력의 증가

洞 사회복지인력 (2014년 말 기준, 서울시 평균)			⇒ (6.52명 ⇧)	洞 사회복지인력 (2015.8.5. 기준 사업 참여 동)				
					복지·건강			행정·기능직
계	사회복지직	행정·기능직		계	소계	사회복지직	방문간호사	
4.68	2.87	1.81		**11.20**	7.67	6.53	1.13	3.53

출처: 서울시 내부자료(2015).

9) 조직과 업무의 개편

인력의 충원은 조직체계의 개편과 함께 이루어지고 있다. 기존 동주민센터는 보통 2개 팀으로 구성되어 있었다. 이는 민원행정과 관련되는 팀, 그리고 공공복지업무와 관련되는 팀의 2분 형태가 일반적이었다. 찾아가는 동주민센터 사업에서는 거의 모든 동에서 복지업무와 관련된 인력이 1개 팀 구성인력 이상으로 늘어나기 때문에 동주민센터의 팀 체제를 3개팀 체제로 전환하고 있다. 복지업무와 관련된 팀을 2개로 확충하는 경우가 보통이다.

실제의 팀 명칭이나 개편내용은 자치구마다 조금씩 상이하게 자율성이 발휘되고 있다. 서울시에서 의도한 대체적인 기본모형은 <표 2>와 같은 조직모형을 전제하고 있다. 이는 마을공동체업무를 포함한 행정자치팀과 두 개의 복지팀으로 구성되는 방식이다. 그리고 이번 서울형 전달체계 개편에서 새롭게 만들어지는 업무가 동주민센터 내에서 특정팀에게만 부과되거나 혹은 특정 팀은 수행하지 않는 방식으로 배치되지 않도록 하고 있다. 동의 모든 인력이 새로운 사업에 (부분적으로) 참여하도록 하는 방식의 업무배치이다.

〈표 2〉 동주민센터 기본모형의 팀별 인력 및 업무분장

구 분	행정자치팀	복지1팀	복지2팀
인 원	11명	5명	6명
직 렬	구분 없음(동 주민센터별 여건에 따라 편성)		
기존업무	예산, 회계, 선거, 수방·제설, 청소, 환경, 운전, 통합민원 등	통합복지상담(복지상담전문관)	
		선별적 복지 총괄 (맞춤형급여, 차상위지원, 한부모, 서울형복지 등)	보편적 복지 총괄 (장애인, 노인, 영유아, 아동, 청소년, 바우처 등)
신규업무	우리동네주무관 주민자치혁신 마을공동체 조성	우리동네주무관 복지플래너(빈곤위기·어르신·우리아이) 동 통합 사례관리 자원개발 및 연계	

출처: 서울시 내부자료(2015).

5. 서울시와 중앙정부 복지전달체계 개편의 비교

1) 서울시 복지전달체계 개편의 차별적 의의

서울시 복지전달체계의 개편은 지금까지 중앙정부 중심으로 전개된 많은 전달체계 개편시도와 일정하게 궤를 같이하면서도 차별성을 지니고 있는 것이 사실이다.

먼저 최근의 경향처럼 동의 기능을 강화하고 이를 복지서비스 중심으로 기능을 집중한다는 점이 궤를 같이하는 점이다. 과거 구 단위나 대동(大洞) 개념으로 복지서비스를 시행하려는 시도가 있었지만 최근들어 행정의 가장 기초단위인 동 중심으로 더 지근거리에서 주민 생활서비스 및 복지서비스를 강화하려는 경향이 자리잡고 있는 추세인 바, 이번 복지전달체계는 그러한 점을 이어받고 있다.

다음으론 통합적 서비스를 핵심으로 하고 있다는 점이다. 복지를 광의의 개념으로 해석하여 고용, 보건, 주거 등을 함께 상담하고 통합적으로 해법을 제시하는 역할을 수행하게 된다.

또한 지금까지의 전달체계가 민과 관의 협력적 관계를 강조하고 특히 민간의 자원동원 기능을 주목하면서도 사례관리라는 기법을 통하여 민과 관, 전문영역 간 종합적인 해법을 제시하는 기법을 동원하고 있다.

그렇지만 서울시 복지전달체계 개편은 이제까지의 그 어떤 전달체계에서 시도했던 것과는 다른 지점을 갖고 있고 이것이 이번 서울시에서 시도하는 전달체계 개편이 갖고 있는 가장 큰 의의이며 향후 이것의 성공 여부를 보장하게 되는 중요한 열쇠가 되리라 기대된다.

그 차별적 의의를 정리하자면 다음과 같다.

첫째, 전담인력의 대대적인 확충을 전제로 시행한다는 점이다. 지금까지 전달체계 개편 과정에서 가장 큰 한계는 인력의 투입에 매우 소극적이었다는 점이다. 인건비 예산에 대한 부담과 공무원 증원에 대한 부정적 시각을 의식하여 결국 동 평균 1명도 안되는 인력을 증원하면서 '동 허브화', '찾아가는 서비스', '사각지대 발굴'이란 간판을 내걸고 개편을 시도하였다. 따라서 결과의 미진함은 이미 예견된 것이나 마찬가지였다. 그러나 서울시의 개편에는 사회복지직의 두 배 증원으로 약 2,000명의 증원이 전제되어 있으며, 여기에 동마다 1인의 간호사 배치까지 추가하여 간호인력 역시 현재보다 두배의 인력이 된다는 것이다. 이는 적극적 정책설계와 집행의 필요조건이라는 점에서 서울시 전달체계 개편의 성공을 담보할 수 있는 가장 든든한 기반이 된다.

둘째, 공공복지의 보편성을 확대했다는 점이다. 지금까지 행한 전달체계 개편은 대부분 빈곤층과 취약계층의 복지에 대한 접근성을 높이는 데에 집중한 반면, 금번 서울시의 복지전달체계는 0세아를 둔 가정 모두, 65세 노인계층 모두를 대상으로 방문서비스를 행하는 보편적

서비스 실행을 포함하고 있다. 이는 서구 선진복지국가에선 이미 오래전부터 보편적 복지 기조 하에 주민들 모두의 복지에 초점을 맞추고 있는 것에 비로서 다가가는 시도라고 할 수 있으며 향후 더욱 확장되고 발전되어야 할 영역이라는 점에서 이번 서울시의 시도가 갖는 의의의 핵심에 해당한다.

셋째, 보건과 복지의 강력한 통합이 실시되고 있다는 점이다. 구의 산하기관인 보건소에 적을 두면서도 동 주민센터에 배치된 간호사가 주민들의 보건을 사회복지직 공무원들과 함께 보듬게 됨으로써 복지와 보건의 통합적 접근이 더욱 확실하게 이루어지는 모형을 실현할 수 있게 되었다.

넷째, 마을 개념의 접합을 시도하고 있다는 점이다. 최근 들어 다양한 영역에서 마을의 중요성을 발견하고 마을의 회복을 시도하고 있는데 민간 복지영역도 예외는 아니었다. 또한 주민자치라는 개념으로 주민센터의 주만자치위원회를 설치하고 주민의 자율적 운영을 유도하는 시도도 공공영역에서 시도된 지 오래다. 그러나 금번 서울시 전달체계 개편 과정에서의 '마을'은 공간적으로는 생활이 이루어지는 매우 작은 단위이면서 원리적으로는 자치와 자율, 참여를 근간으로 하며, 지향점으로는 마을공동체를 형성하는 것이다. 이는 복지대상자에 대한 지원을 통해 나눔공동체가 되는 시도로 국한할 수 없는, 성숙한 시민사회와 발전된 복지국가의 근간을 만드는 의의까지 지니고 있는 시도이다. 물론 이것은 주민 스스로의 자각과 활동에 기반하는 것이 맞지만, 한국 사회가 지닌 특성 상 공공부문에서의 '마중물'역할과 최소한의 지원이 필요하다는 점에서 이번 전달체계과정에 중요한 영역으로 자리잡게 되었다.

다섯째, 공공부문의 전달체계 개편이면서 동시에 이를 확장하여 위탁이나 보조금 지원 등의 다양한 방식으로 민간에 의해 시행되고 있는 복지서비스 부문까지 포함된 좀 더 넓은 의미의 공공전달체계 개념을 염두에 두고 있다는 것이다. 그런 의미에서 민과 관의 협력적 관계가 새로운 관점에서 시도되고 있다고 볼 수 있다.

한편 지금까지 행한 중앙정부의 전달체계 개편작업의 한계를 생각할 때 이번 서울시 동주민센터 개편작업의 비교점을 정리해 보면 <그림 2>와 같다.

<그림 2>에서 보는 바대로 서울시의 전달체계 개편은 인력의 대대적 확충, 보편적인 주민대상의 서비스로의 확대, 문제해결 중심의 접근, 공공의 협력적 리더십, 복지-보건-마을 등의 결합, 생태체계적 접근, 필요한 전문성의 변화, 주민센터의 위상과 역할의 근본적 변화 등의 다양한 측면에서 이전의 개편작업과 구분된다할 것이다.

〈그림 2〉 중앙정부와 서울시 전달체계 개편의 비교점

비 교 항 목	종 전 의 개 편	찾 동 개 편
인 력	적정 인력 확보에 소극적	2배의 전담공무원 충원 행정직의 복지인력화
서비스 대상	빈곤 및 취약계층	- 0세, 65세 전체 가구 등 지역 주민 전체 지향
업무 수행 방식	- 행정사무 지침에 기초한 엄격한 시행 - 신청->판정->통보	- 주민 문제 해결중심의 판단 - 발굴 -> 사례관리 -> 문제해결
민간과의 관계	- 공공 업무의 대행자	- 공공의 리더십 아래 협력적 파트너
문제 해결 방식	- 개별 사례 해결	- 간호/마을 등 협업 - 복지생태계와 마을공동체 조성을 통한 통합적 해결
필요한 전문성	- 행정수행 능력 - 사례관리	- 지역사회 조직 - 네트워크및거버넌스 운영 - 상담 등 실천기술능력
센터의 위상	- 일부 주민에게 법적 복지 급여 전달자	- 주민 전체의 복지 책무성을 이행하는 first-liner

2) 중앙정부 행정복지센터 개편과의 비교

최근 행정자치부와 보건복지부는 읍면동 허브화사업의 연장선 상에서 동 주민센터를 행정복지센터로 개편한다고 발표한 바 있다(2016. 3.).

핵심적 내용은 다음과 같다.

첫째, 읍면동에 기존의 복지팀과 구별되는 별도의 전담팀인 '맞춤형 복지팀'을 설치한다.

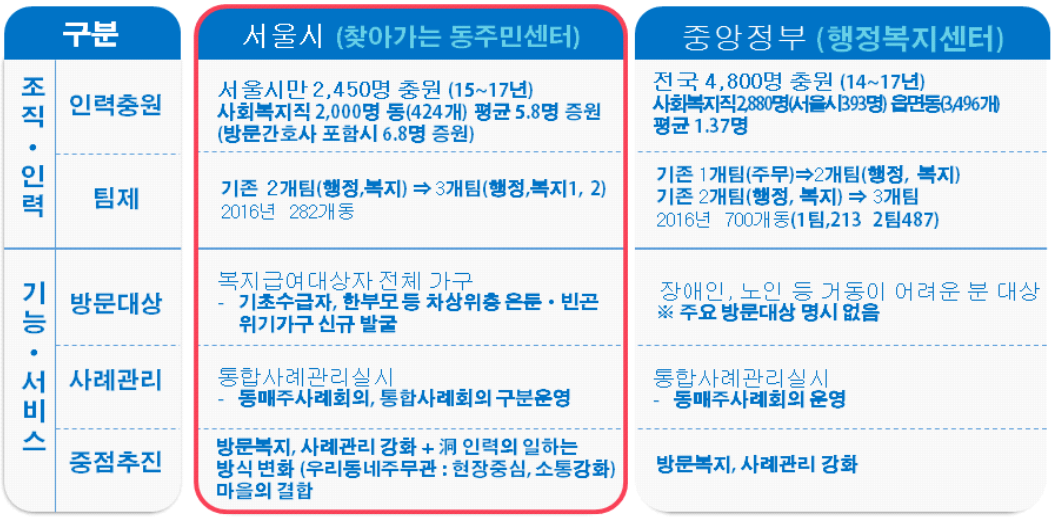
둘째, 이 팀에서 사각지대를 발굴하고 찾아가는 복지상담과 통합사례관리를 담당한다. 예컨대 신규수급자에게 찾아가는 상담을 실시하고 동장은 월 5가구, 팀장은 월 10가구, 팀원은 월 15가구 이상의 상담을 행한다.

셋째, 인력 측면에서 맞춤형 복지팀장을 포함하여 3명 이상으로 팀을 구성한다. 이때 15년에 확충된 1,600명을 재배치하고, 2016- 17년까지 확충하는 3,223명의 신규배치 인력을 활용한다.

넷째, 2016년 30개 시군구의 33개 읍면동으로부터 개편을 시작하여 2017년 800개의 동으로 확대하고 2018년까지 모든 주민센터의 개편을 완료한다.

이상의 행정복지센터 개편 내용을 지금까지 상세히 서술한 서울시 복지전달체계 개편과의 차이점을 비교하면 아래 그림과 같다.

〈그림 3〉 서울시 복지전달체계 개편과 중앙정부의 행정복지센터 개편 비교



현재 이들 두 개편작업 간의 큰 갈등이나 충돌은 현저하게 나타나고 있지는 않는다. 그 이유는 무엇보다도 중앙정부의 행정복지센터에서 요구하는 조건들을 서울시 개편작업은 모두 충족하고 있고 그 이상의 내용을 갖추고 있기에 중앙정부 개편 시도를 위배한 것은 없기 때문이다.

그러나 주민센터의 명칭 변경이나 성과 비교 등에 있어서는 갈등의 소지가 없지 않다. 더군다나 청년수당처럼 중앙정부와 서울시 간의 정치적 정책경쟁의 요소가 개입되면 갈등이 표면화될 소지가 있다. 그러나 두 개편작업을 통해 전달체계 개편을 포함하여 복지 전반에 걸쳐 중앙정부로부터의 통일성과 지방정부가 지니는 고유한 자치성이 어떻게 조화를 이루어야 하는 지에 대한 문제제기가 또 다시 던져지는 것은 사실이다.

6. 서울시 복지전달체계 개편의 과제

1) 성공을 위한 열쇠와 관건

복지전달체계 개편은 사실상 그리 쉽게 그리고 빠르게 그 성과가 나타나는 것은 아니다. 이는 오랫동안 지속되어온 관성을 깨야하고 인력의 전문성이 바뀌어야 하며 일의 방식과 조직의 문화까지 탈바꿈해야하는 매우 근본적인 변화가 이루어짐으로써 완성된다는 면에서 시간과 노력과의 싸움이다.

그런 면에서 금번 복지전달체계의 개편은 다음과 같은 몇가지 측면이 함께 따라 주어야만 좀 더 빠르게 그리고 원래 상정한 목표를 행해 성과를 낼 수 있을 것이다.

첫째로, 공공전달체계의 특성상 이를 책임질 의사결정권자의 의지와 능력이 얼마나되는지가 매우 중요하다. 최적의 모형도 중요하지만, 서울시-구-동의 주요 의사결정라인에 있는 중추인력들이 이 사업에 얼마나 정책적 우선순위를 높게 두느냐, 그리고 이에 대한 이해력이 얼마나 담보되고 있느냐가 관건의 하나가 아닐 수 없다. 특히 동장의 역할은 아무리 강조해도 지나침이 없다. 결국 가장 일선의 지휘자인 동장이 누구냐에 따라 최종 성과는 달려있다해도 과언이 아니다. 스스로를 복지동장으로 자임하고 주민과 함께 호흡하고 지역주민의 문제 해결에 스스로의 사명을 맞추는 자세가 무엇보다도 중요하다. 그러나 현재까지 동장의 위상이 본청에 근무하는 이들보다 높지 않고 또한 동장의 업무 평가틀 역시 이런 부분에 맞추어있지 않은 점을 고려할 때 적절한 역량을 갖춘 동장의 배치와 이런 역할의 유인, 그리고 그에 대한 합당한 성과평가와 보상체계를 갖추는 것이 필요하다.

둘째로, 공공복지행정체계에 속한 공무원의 전문성 함양이 빠르게 이루어져야 한다. 현재 새로운 직무변화와 일하는 방식의 변화에 대응하기 위해 담당공무원들의 전문성과 사명을 전환시키는 교육이 대대적으로 설계되어있지만, 잦은 보직인사와 충분한 시간 확보의 부족, 오랫동안 지속되어온 위계적 공무원조직 문화 등으로 인해 걸림돌이 많은 것이 사실이다. 따라서 직접적인 대면교육은 기본교육으로 하며, 스스로 동 주민센터와 지역사회 내에서 일상적인 학습이 일어나고 스스로 전문성을 배양하는 능력과 문화를 만들어 내는 것이 매우 중요하다. 이는 동장이나 팀장들의 역할 여하에 따라 활성화 여부가 결정되지만 서울시와 해당 구의 적절한 지원과 유도책이 필요한 부분이기도 하다.

셋째로, 변화하는 공공전달체계에 대응하기 위해 복지관 등 민간영역의 여건 강화가 얼마만큼 병행되느냐 하는 점이다. 복지기관의 현재 인적, 재정적 여건이 악화된 상황에서 사례관리와 복지생태계 조성 등에 새로운 파트너로 등장하기 위해서는 복지기관에 대한 역량이 강화되어야 하며 이를 위한 행재정적 지원체계가 동반되어야 한다. 또한 동주민센터의 공무원과 복지기관 사회복지사의 차별성이 좀 더 분명하게 이해되어야 한다. 사례관리, 자원 발굴 및 관리, 지역사회조직, 상담, 방문서비스 등 그간 민간사회복지사의 전유물로 생각했던 영역이 공무원들에 의해서도 그 직무와 직분으로 규정된다면 민간과 공공의 차이는 어디까지 동일하고 얼마큼 차별적이어야 하는 지에 대해 명확한 가이드라인과 이에 대한 당사자들의 이해가 얼마큼 확보되느냐가 매우 중요하다.

넷째로, 서울시의 전달체계 개편 과정에서 민간복지기관과 관련해서 가장 핵심적인 성공의 관건은 '동 주민센터 단위로의 민관 협력체계 활성화'로 요약될 것이다. 따라서 통합사례관리의 운영과 지역자원의 조사·발굴·활용, 나아가 복지생태계 조성 등에 있어 민관협력체계가 잘 조성되어야 한다. 특히 강화된 공공의 역할에 따른 민간 영역의 위상과 역할의 위축

가능성이 있다는 점을 더욱 유의해야 한다. 민관협력의 유형과 관련하여 이번 개편은 '병행보충모형'을 정착하는 의미가 있다고 보여지지만, 협동대리모형을 더욱 강화시킬 가능성이 있다. 복지기관의 속성 상 '공공대리형 민간'으로 규정할 여지가 있어 협동대리모형이 일정 정도 인정될 수 있으나 자칫 통제나 종속의 상태로 갈 가능성이 우려되는 지점이다.

다섯째로, 마을영역과 복지영역의 관계 설정과 이에 대한 명확한 이해와 협조가 중요하다. 마을 영역은 마을사업전문가가 임기제 공무원으로 채용되어 수행되고 있는데, 마을활동가와 민간 사회복지사, 마을사업과 복지사업 간에 그 정체성과 미션 등에 대한 적절한 차별성과 연관성이 명확히 이해되어야 한다. 더 나아가 마을공동체의 지향이 공공전달체계를 통해 이루어지는 국가복지의 확대와 어떻게 조응하며 상호 보완관계를 지닐 것인지에 대한 명확한 이해와 공감대가 없으면 이번 개편작업의 현장은 혼선과 갈등의 여지를 안고 가게 될 것이다. 그리고 무엇보다도 마을공동체를 만드는 과정에서 주민들의 자발성이 해치지 않는 가운데 민관의 거버넌스가 발휘되고 이것이 복지전달체계의 원래 목적과 기능이 실현되는 데에 원활히 결합되는 것이 필요하다. 결국 마을-복지-행정의 삼위일체가 마을단위, 동단위, 나아가 구단위에서 연결되며, 주민-서비스생산자-공무원 사이에도 적절한 역할분담과 연계가 수행되는 것이 관건이 될 것이다.

2) 향후 과제

이번 전달체계 개편은 여전히 근본적으로 많은 과제를 동반하고 있다. 이 작업이 서울시만의 개편으로 끝나지 않고 한국의 공공복지전달체계 개편에 중차대한 대안의 의미를 갖는 것이며, 더 나아가 한국복지국가 내의 주요한 체계를 구성하는 작업이라 할 때 이를 위해 함께 고려되어야 하는 과제가 있을 수밖에 없다.

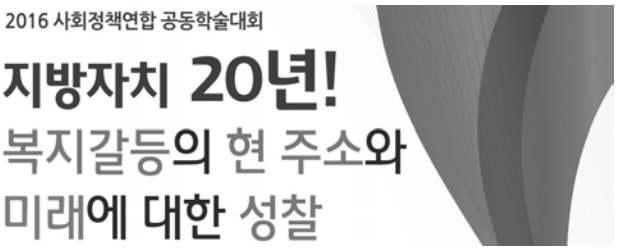
첫째, 현 기초생활보장제도 하에서 사회복지직의 역할과 권한에 대한 대안적 접근이 필요하다. 그 핵심은 사회복지직공무원의 재량권을 강화하는 방향이 되어야 한다. 현재의 공공부조제도는 우리사회가 확보한 소득파악능력에 비해 과도하게 수급자격기준(the eligibility)에 의존하여 급여정도가 판명된다. 그럴수록 그 자격기준은 더욱 복합적으로 적용되고 이에 따른 현실적용 상의 난점 역시 비례하는 결과를 낳는다. 따라서 핀란드, 스웨덴과 같이 일선 공공사회복지사, 즉 사회복지직공무원의 재량적 판단에 기초하여 최종적으로 수급권자 유무가 판별될 수 있는 권한을 부여하는 것이 현재의 공공부조제도가 오히려 빠져버린 '정당성의 덫'을 벗어나는 길일 수 있으며, 행정비용을 절약하는 길이기도 하다. 이와 아울러 공공복지행정체계에 배치된 공무원의 규모와 근무조건 등의 정상화가 요구된다. 향후 지방정부의 역할 가운데 복지서비스의 실현이 지금의 개편보다 더욱 더 중요하게 부각됨으로써 이를 수행하는 공무원들의 적정한 규모는 변할 수밖에 없고 그 전문성은 더욱 고양되도록 요구될 것이

다. 또한 이 직무를 수행하는 이들의 자부심이 고양되어야 하며 그에 적합한 인센티브의 확보 등이 이루어지는 방향으로 근무평가와 조직구조의 발전적 변화가 계속 요구될 것이다.

둘째, 공적 영역에서 제공되는 급여의 확대가 과제가 아닐 수 없다. 현재 한국의 복지국가 수준 전체가 여전히 저열한 수준에 머물러있으며 서울시에서 복지부문에 인적, 재정적 투여를 상당히 하고 있다고는 하지만 여전히 시민들의 복지욕구에는 미치지 못하다고 평가된다. 따라서 사각지대의 발굴에 따른 적절한 지원책의 제공이 뒤따라지 못할 가능성이 있으며, 이는 오히려 시민들의 실망과 불만이 되려 더 커지는 결과로 이어짐은 물론, 그들의 어려움을 해소하지 못하는 결과에 있어서는 변화가 없게 된다. 이런 점에서 주민센터의 기능 개편과 확대는 그 자체로 성공하기 보다는 여하히 더 많은 그리고 더 적실한 급여의 개발과 시행으로 이어지느냐가 오히려 더 중요한 문제일 수 있다. 물론 복지생태계나 마을공동체의 조성이 이런 면을 보완할 수 있지만, 민간과 주민의 역할이 주가 될 수 없으며 공공의 책무성을 회피하는 방편으로 이용될 수 없다. 따라서 전달체계의 개편이 어떻게 복지의 확대로 이어질 것인가를 지속적으로 검토하고 실현 가능한 방안들을 준비하는 것이 매우 중요하다.

셋째, 더욱 근본적으로 공공전달체계만이 아니라 민간까지 포함한 지역사회 내, 나아가 한국사회 전체의 복지전달체계 구도를 종합적으로 재구성하는 것도 필요하다. 사실 공공전달체계 안에 공적 행정업무를 대행하는 민간복지기관들이 존재하게 되며, 이들은 주로 시·군·구의 행정적 지원과 감독 하에 놓여 있는데, 지금까지 이들의 성격을 '민간'으로 규정해 온 것이 사실이다. 그러나 법적 위상이나 종사자 신분으로 볼 때 민간기관이 맞지만 실제 그 운영 상의 다양한 속성들을 보면 단순히 민간이라 분류하기 어려운 측면이 있음이 사실이다. 즉, 이들 기관들은 정부와의 관계 및 재원확보 방식이 어떠냐에 따라 다양한 성격을 지닌다.

따라서 적어도 공공대리형에 속하는 기관들과의 협력적 체계를 공고히하여 이들을 사례발굴과 사례관리의 대등한 파트너로 인식한다는 전제 하에 문제의 해결과정에 하나의 전달체계로 바라보게 된다. 따라서 현재까지 공공과 민간의 이분법적 접근이 이번 개편을 통해 좀 더 통합적이고 협력적인 접근으로 이루어지면서 궁극적으로는 공공의 역할이 중심이 되고 강화되는 방향으로 작동하게 될 것이다. 이것은 지금까지 제대로 위상을 갖지 못했던 지방정부의 복지에서의 역할을 정상화하는 계기가 될 것이며, 이 위에 공공성을 대행하면서 강화하는 '민간아닌 민간'의 역할이 어떻게 조응해야 하는 지의 발전된 모형을 만드는 중요한 출발점이 될 것이다.



학회별세션

국민건강증진종합계획 건강형평성 대표지표 및 건강격차 해소 전략 (한국건강형평성학회) (303호)
좌 장 : 김명희(시민건강증진연구소 센터장)
발표1 : **국민건강증진종합계획 건강형평성 대표지표 개발** _ 장숙랑(중앙대)
발표2 : **건강형평성 정책 확산 : 지방정부의 정책과제 현황과 성과** _ 허현희(고려대)
발표3 : **해외 건강형평성 정책에 관한 비교 분석 : 건강불평등의 원인과 정책** _ 황종남(대구대)
토 론 : 이주헌(서울시립대), 김동진(한국보건사회연구원), 이연경(한국건강증진개발원)

2060 재정전망과 복지정책 (비판과 대안을 위한 사회복지학회) (304호)
좌 장 : 이창곤(한겨레사회정책연구소)
발표1 : **2060 재정전망과 한국 복지국가의 미래에 대한 성찰** _ 김연명(중앙대)
토 론 : 김용하(순천향대)
발표2 : **2060 장기재정전망의 비판적 검토 : 거시전망, 국가채무전망을 중심으로** _ 정세은(충남대)
토 론 : 강병구(인하대)
발표3 : **복지재정의 경제적 파급효과와 2060 재정전망의 문제점** _ 김승연, 장동열(서울연구원)
토 론 : 강신욱(한국보건사회연구원)

고용·노동·복지부문에서의 중앙과 지방의 역할분담 (한국사회보장학회) (나래실)
좌 장 : 권문일(덕성여대)
발표1 : **일자리사업에서 중앙부처와 자치단체의 역할** _ 정재현, 이상호(한국고용정보원)
토 론 : 이영욱(KDI)
발표2 : **복지부문 중앙과 지방정부 역할 분담의 과제 : 유사중복 사회보장사업의 조정 사례를 중심으로**
_ 강혜규(한국보건사회연구원)
토 론 : 이상이(제주대)

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

국민건강증진종합계획 건강형평성 대표지표 개발

장숙랑 (중앙대)

국민건강증진종합계획
건강형평성 대표지표 개발

장숙랑 RN, MPH, PhD
중앙대학교 적십자간호대학 부교수
sjang@cau.ac.kr

제4차 HP2020 건강형평성 총괄지표 필요

보건복지부, 한국건강증진개발원 (2015. 12) 『제4차 국민건강증진종합계획 2016~2020』, pp 35-36

01 HP2020 건강형평성 총괄지표 무엇으로 할까?

□ 건강형평성 지표

– 건강형평성 지표는 각 전문분과의 주제별 특성에 따라 건강형평성제고의 적용대상과 범위가 다양하다는 점을 감안하여 총괄 모니터링 지표를 선정하지는 않았으나, 건강형평성 제고의 평가를 위해 소득수준별·성별 기대수명 격차의 추이를 모니터링 하였다.

02 건강형평성 총괄지표 산출 체계는 어떻게?

〈표 12〉 건강보험코호트 DB를 활용한 우리나라의 소득수준별·성별 기대수명 격차 추이

소득/성별	2010년	2011년	2012년	2013년
상-하	4.98	5.72	5.73	4.56
남-여	6.87	6.80	6.69	6.55

자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원(2015) 제3차 국민건강

03 지표산출에 관한 권고 사항은 무엇인가?

• 향후 기대수명 및 건강수명의 소득·계층

개발 착수하여 제5차 국민건강증진종합계획(HP2030) 반영 계획

HP2020 건강형평성 총괄지표 제안

총괄지표	구분	분리통계	산출자료	비고
기대수명	소득수준 5분위	성별, 지역별 (시도, 시군구)	국민건강보험공단DB	통계청 사망등록자료, 인구센서스: 교육수준별
건강수명	소득수준 5분위	성별, 지역별 (시도, 시군구)	통계청 사망등록자료, 인구센서스 + 국민건강보험 DB 국민건강영양조사 의료패널 등	산출방법 표준화
주관적 건강 또는 삶의 질	소득수준 5분위	성별, 지역별(시도, 시군구)	국민건강영양조사, 지역사회건강조사	시도, 시군구
한국형 건강빈곤 지수	지역	시군구	통계청, 사망등록자료, 인구센서스, 주민등록자료, 지역사회건강조사, 의료패널, 국민보건의료실태조사, 경제활동인구조사, 광역시도 기본통계	

HP2020 건강형평성 총괄지표 적절성 평가

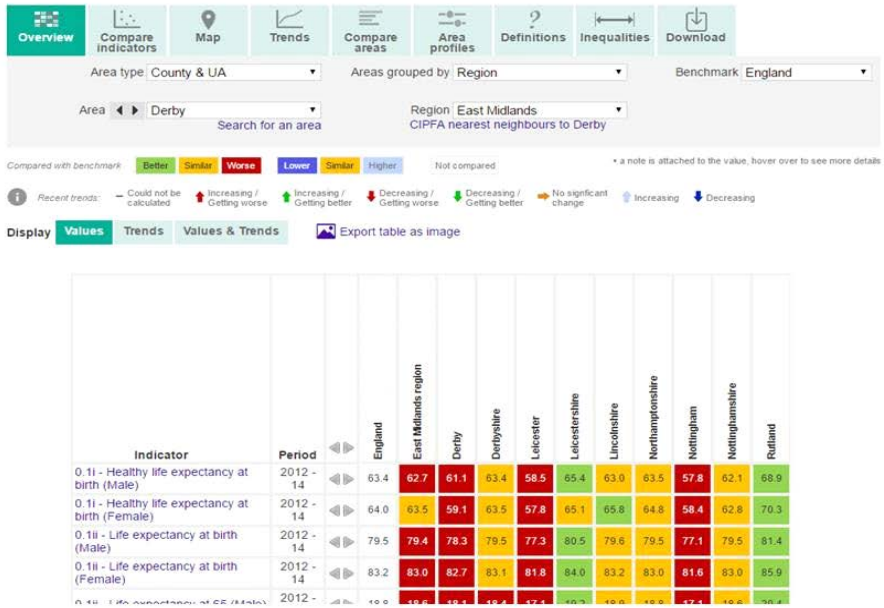
총괄지표	구분	분리 통계	자료	정책 활용성	과학적	산출 가능성	일관성
기대수명	소득수준 5분위	성별, 지역별	국민건강보험공단 DB	●	●	●	◐
	교육수준 3분위	성별, 지역별	통계청 사망등록자료, 인구센서스	◐	●	●	●
건강수명	소득수준 5분위	성별, 지역별	통계청 사망등록자료, 인구센서스 + 국민건강보험 DB 국민건강영양조사 의료패널 등	●	●	◐	◐
	교육수준 3분위	성별, 지역별	통계청 사망등록자료, 인구센서스 + 국민건강영양조사, 또는 의료패널 등	◐	●	◐	◐
주관적 건강	소득수준 5분위	성별, 지역별	국민건강영양조사, 지역사회건강조사	●	◐	◐	◐
삶의 질	소득수준 5분위	성별, 지역별	국민건강영양조사, 지역사회건강조사	●	◐	◐	◐
한국형 HPI	지역	지역	통계청, 사망등록자료, 인구센서스, 주민등록자료, 지역사회건강조사 등	●	●	◐	●

HP2020 건강형평성 총괄지표 자문 1

자문 (9월 9일): 영국 Institute of Health Equity, Director UCL, Dr. Peter Goldblatt

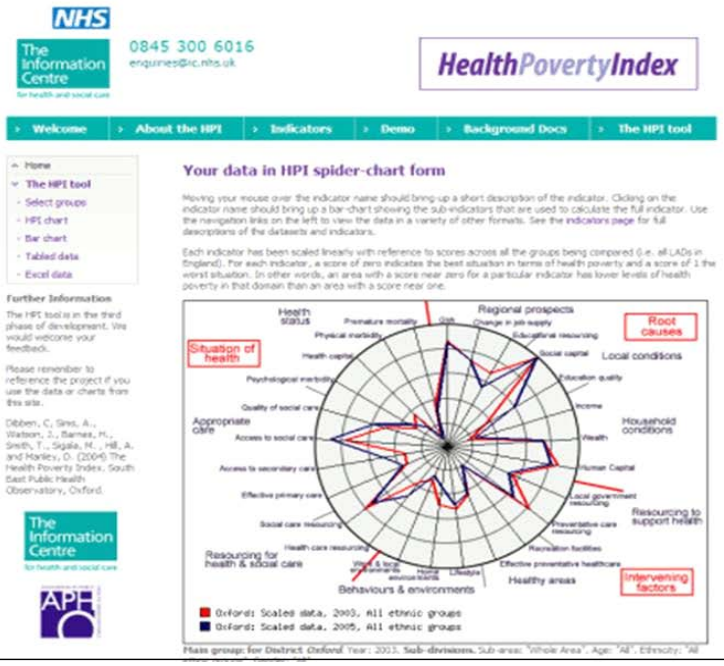
- Marmot Review 이후 국가와 지역단위별로 8개의 총괄건강지표를 제시
  - **성별 기대수명, 성별 건강수명, 성별 기대수명의 SII (소득수준간 격차), 성별 삶의 만족도**
- 지방정부의 책임성을 위해 산출된 지표를 지역별로 제공하고 공개함
- 총괄건강지표와 더불어 건강불평등의 근원적 원인(cause of cause)에 해당하는 지표를 선정하여 동시에 제공: **Health Poverty Index**
- 지표선정은 Marmot Review에서 제시한 정책제안과 생애과정을 고려하여 전문가 워크숍을 통해 확정
- 2013-2014년 WHO European Regional Commission의 의뢰로 Europe Review 발간 → 28개 국가에 대한 건강형평성 지표 비교하고 Action Plan 권고

HP2020 건강형평성 총괄지표 자문: 영국 사례



http://www.phoutcomes.info/

HP2020 건강형평성 총괄지표 자문: 영국사례



HP2020 건강형평성 총괄지표 자문

영국 건강형평성 지표와 Action Plans

Public Health Outcomes Framework http://www.phoutcomes.info/
Marmot indicators
http://www.instituteofhealthequity.org/projects/marmot-indicators-2015
http://www.lho.org.uk/lho_topics/National_Lead_Areas/Marmot/MarmotIndicators2015.aspx
Local authority guidance
https://www.instituteofhealthequity.org/projects/implementing-the-marmot-review-at-local-level
https://www.gov.uk/government/publications/local-action-on-health-inequalities-evidence-papers
Actions for health professionals on health inequalities
http://www.instituteofhealthequity.org/projects/working-for-health-equity-the-role-of-health-professionals
EU health inequalities report
http://www.instituteofhealthequity.org/projects/eu-review
http://ec.europa.eu/health/social_determinants/publications/index_en.htm
WHO European Office report
http://www.euro.who.int/en/health-topics/health-policy/health-2020-the-european-policy-for-health-and-well-being/publications/2013/review-of-social-determinants-and-the-health-divide-in-the-who-european-region.-final-report

HP2020 건강형평성 총괄지표 자문 2

자문 (9월 20일): 서울대학교 의과대학 강영호 교수

- 현재 우리나라를 대표하는 소득수준별 기대여명을 측정할 수 있는 유력한 방법 국민건강정보DB의 보험료 자료를 이용하여 소득수준별 기대여명을 추정
- 자치단체 수준에서 소득수준에 따른 기대여명과 건강수명이 중요한 건강 형평성 지표가 될 수 있음.
- 소득수준은 물질적 요인을 반영, 경제적 취약계층을 잘 규명할 수 있는 지표
  - 정부 정책이 소득/재산 등의 경제적 사회계층 지표를 활용하여 수혜자 결정
  - 정책 대상자의 파악, 정책의 효과 평가를 위해 소득지표가 유용하게 활용
- 그러나, 자료상 한계 존재함 (검진대상자 상이한 문제: 격년 단위 일반건강검진 체계, 비사무직의 경우 매년 건강검진, 생애전환기건강검진, 지역가입자 중에서 세대주가 아닌 사람)
- 진료내역 DB: 보험청구를 위한 질병코드의 내용상 타당성이 문제
- 결정요인에 관한 대표지표선정은 산출가능성에 더 많은 판단 무게를 실어야 함

HP2020 건강형평성 총괄지표 산출 권고사항 (안)

- 총괄지표는 건강불평등의 사회적 결정요인 개념모형에 의하여 인구집단의 건강형평성을 포괄할 수 있는 결과지표로 선정한다.
- 정책영향평가 가능성을 확보하기 위해 3년 평균(Rolling average)을 제시하고, 시계열별 추이를 볼 수 있도록 매년 산출한다.
- 성별, 지역별(시군구 및 시도) 분리하여 제시하고, 지표의 개선 및 악화 정도를 적절한 방법으로 공개한다.
- 지역보건의료계획을 위한 지역사회보건사업기획 과정에 건강형평성 현황을 포함하고 이의 해소를 위한 보건사업기획안을 도출한다.
- 지표 산출 기능을 전담하는 기구 또는 기관을 선정하고 질적으로 우수하고 과학적으로 적절하며 현실성있는 지표산출이 지속적으로 산출하도록 한다.
- 지역별 총괄지표 산출과 의미 해석, 개선 방안에 대한 독립적인 자문 기능을 할 수 있는 기구(위원회)를 둔다.

제4차 HP2020 건강형평성 성과지표의 논리성 평가

〈표 13〉 제4차 HP2020 과제별 건강형평성 지표 현황

과제	성과지표	현행	목표
금연	고등학교 계열별 남학생 현재흡연율 차이	('13) 13.4%p	('20) 9.0%p
	고등학교 계열별 여학생 현재흡연율 차이	('1	
	지역간 성인 남자 현재흡연율 차이	('1	
	지역간 성인 여자 현재흡연율 차이	('0	
	소득수준간 성인 남자 현재흡연율 차이	('13) 10.9%p	('20) 8.0%p
	소득수준간 성인 여자 현재흡연율 차이	('13) 5.6%p	('20) 1.5%p
절주	소득1/4분위층 연간 남자음주자 고위험음주율	('13) 20.2%	('20) 16.7%
신체활동	소득1/4분위층 유산소 신체활동 실천율*	('1	
	소득1/4분위층 근력 신체활동 실천율*	('1	
영양	소득수준간 지방을 적정수준 섭취하는 인구비율 차이*	('1	
	소득수준간 칼슘을 적정수준 섭취하는 인구비율 차이*	('13) 6.0%p	('20) 5.8%p
	소득수준간 리보플라빈을 적정수준 섭취하는 인구비율 차이*	('13) 2.9%p	('20) 7.4%p
	소득수준간 과일·채소를 1일 500g 이상 섭취하는 인구비율 차이*	('1	
	소득수준간 성인 적정체중 인구비율 차이*	('1	
건강검진	의료급여수급권자 영유아건강검진 수검률	('1	
	의료급여수급권자 일반(생애)검진 수검률*	('1	
손상예방	남자 아동청소년 연간손상경험률*	('13) 9.2%	('20) 8.2%
	여자 아동청소년 연간손상경험률*	('13) 6.8%	('20) 5.9%
취약가정	소득1/4분위층 성인 남자 현재흡연율*	('1	
	소득1/4분위층 성인 여자 현재흡연율*	('	
	연가구소득 제1오분위 노인 일상생활수행능력(ADL) 장애율*	('	
	소득1/4분위층 주관적 건강인지율*	('13) 32.4%	('20) 37.8%
	소득1/4분위층 고혈압 유병률*	('13) 26.8%	('20) 23.0%
	소득1/4분위층 당뇨병 유병률*	('13) 12.7%	('20) 10.6%

* 제4차 종합계획에서 추가된 건강형평성 지표

보건복지부, 한국건강증진개발원 (2015. 12) 『제4차 국민건강증진종합계획 2016~2020』, pp 35-36

04 HP2020 건강형평성 전략과 연결성이 있는가?

05 사업 성과지표 기준에 부합하나?

06 대표지표(19개)와 통합성이 있는가?

07 "한국의 건강불평등 지표"와 연결되는가?

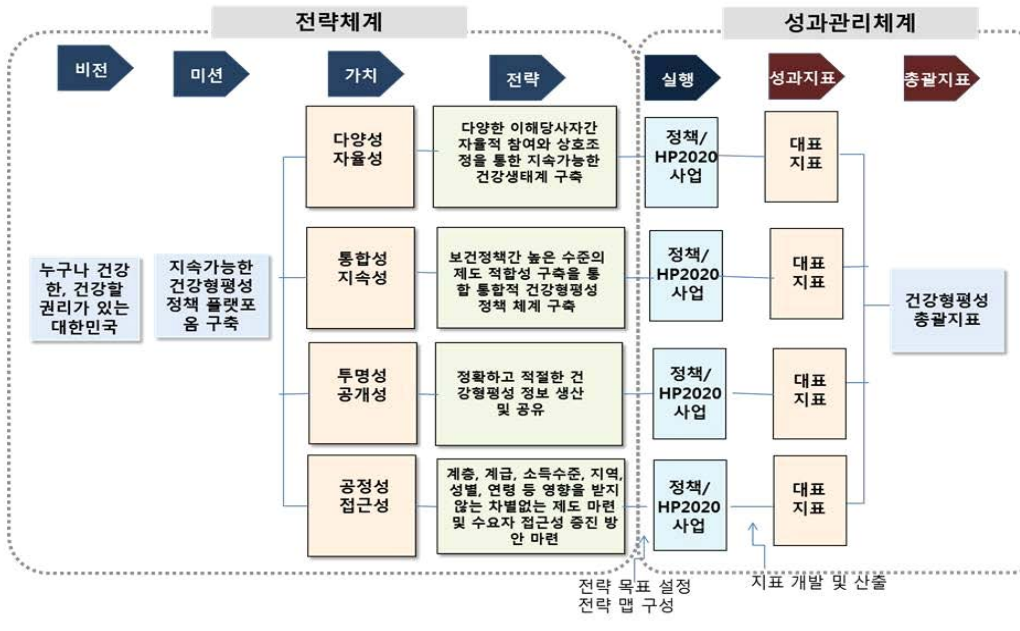
HP2020 건강형평성 대표지표와 사업간 연결성

- 총 24개 대표지표와 건강형평성 사업간의 논리적 연결이 부족한 실정임
- HP2020 지표는 반드시 정책 또는 사업을 통한 변화가능성에 초점을 맞추어야 함. 따라서 대표지표와 사업 평가간 연결(incorporation)이 중요함
- 방향은 생애주기와 사회경제적 격차로 분리, 전략과 사업내용 구분해야

분야	과제명	방향	주요 전략
건강생활실천 확산	절주	생애주기(청소년)	청소년 주류판매 금지 강화
	신체활동	소득 편차	취약계층 신체활동 프로그램 개발 및 보급
만성퇴행성 질환과 발병 위험요인관리	관절염	소득 편차	재가노인 관절염 프로그램 개발 및 보급
	비만	생애주기(아동청소년)	교과과정 연계 비만예방프로그램
감염질환관리	예방접종	취약계층 전반(아동, 노인, 취약지역, 다문화가정 등)	예방접종 지원범위 확대
	에이즈	감염인 인권 보호	국민 인식 개선, 의료인 태도수준 개선
안전환경보건	손상예방	생애주기	생애주기별 맞춤형 프로그램 개발
인구집단 건강관리	모성건강	생애주기(고령, 청소년)	고위험 임산부 지원,청소년 산모지원
	영유아건강	소득 편차	취약계층 영유아 건강증진 지원

자료: 보건복지부, 한국건강증진개발원(2015) 제4차 국민건강증진종합계획 공청회 자료집

HP2020 건강형평성 전략체계와 성과관리 체계 연결



사례연구 1. 계층, 계급, 세대간 건강 형평성 제고 (영국)

- WHO(2013)등의 연구에 의하면, 건강형평성의 문제는 그 자체로 사회문제이며, 사회 전체의 수준에서, 보건의료정책에 한정되지 않는 근본적이고 다층적인 정책개입을 통해서만 완화될 수 있음
- 건강형평성 문제는 사회보장제도, 의료보건제도, 서비스전달체계 등의 개편을 통해 완화될 수 있으나, 사회적, 경제적, 계층적 불평등의 개선 없이는 '모두가 건강한 상태'로 진입하기 불가능
- Institute of Health Equity, University College London 은 Marmot Review에서 제시한 건강형평성 추진가치 및 전략을 세부적인 사업으로 구체화, 제안하는 역할을 수행하고 있음
- 이들 사업들은 중앙정부 및 지방정부들에 대한 사업제안으로서, 중앙정부의 재정지원과 지방정부의 전달체계의 협업체계를 기반으로 하고 있음

사례연구 1. 계층, 계급, 세대간 건강 형평성 제고 (영국)

국가	지역	연도	사업명	대상인구	사업주체
영국	Watcombe	1999-2000	주거개선프로그램	주거환경문제 가정, 냉난방 결핍가구	지방정부
영국	지방	consultation after Marmot review (2014)	Education: The role of schools in developing capabilities and resilience: 수학능력 개선과 회복탄력성	학교 전체: 학생, 교사, 학교주변 자원 등	지방정부
영국	지방	consultation after Marmot review (2011-)	Education: Reducing the number of young people not in employment, education or training by supporting them to enter the workforce:	Youngpeoplenotinemployment,educationortraining	지방정부
영국	일부 초등학교	1999-2000	아침식사클럽	학령기 어린이 253개 클럽	영국보건부
영국	지방	(2011-)	Education: Provision of services to boost adult literacy and improve access to employment:	life course approach for learning and training	지방정부
영국	지방	(2014)	Ensuring a healthy living standard for all: Mechanisms for increasing the number of employees recieving a living wage:	living wage campaign for all	지방정부
영국	지방	(2014)	Employment: Interventions to increase employment opportunities and retention for those with a long-term illness or disability, and for older people:	older and disabled people	지방정부
영국	지방	(2014)	Employment: Working with local employers to encourage, incentivise and enforce good quality work:	local employers	지방정부

사례연구 1. 계층, 계급, 세대간 건강 형평성 제고 (영국)

국가	지역	연도	사업명	대상인구	사업주체
영국	지방	(2014)	Employment: Specific interventions in the workplace which improve physical or mental health or wellbeing	employers	지방정부
영국	지방	(2014)	Healthy Environment: Addressing homelessness and overcrowding:	노숙자 과대밀집거주자	지방정부
영국	지방	(2014)	Healthy Environment:Improving access to green spaces:	지역 공원	지방정부
영국	지방	(2014)	Healthy Environment:Reducing fuel poverty and excess winter deaths	난방 취약 가정	지방정부
영국	지방	(2014)	Early Intervention: Improving the transition from home to school	초등 1~6학년	지방정부
영국	지방	(2014)	Early Intervention: Increasing the provision of parenting programmes:	임산부 및 영유아(5세 이하)	지방정부

사례연구 2. 지역간 건강형평성 제고 노력(경상남도)

- 형평성 가치의 현실화: 어느 수준에서의, 어떤 형평성인가?
  - 건강불평등은 측정수준, 목적, 대상 등에 따라 다양하게 정의될 수 있음
  - 어떤 수준에서의 불평등을 우선적으로 개선할 것인지에 따라, 자원투입 및 정책선택의 특성이 나타날 수 있음
- 건강형평성의 측정수준은, 국제, 국가, 지방자치단체간, 지역간, 생활단위간 등의 기준을 적용할 수 있음
- 어떤 수준에서의 불평등을 '우선적'으로 개선할 것인지에 따라, 자원투입의 질과 양, 그리고 정책의 특수성이 재구성되어야 함
- **현재 한국의 경우, 국가 수준에서의 포괄적이고 체계적인 건강형평성 증진사업은 시행된다고 보기 어려움. 단, 사회보장 및 국민의료보험, 국민건강검진, 그리고 사회적 약자에 대한 긴급복지서비스 제공 등을 통해 기초적이고 보편적인 건강서비스가 제공되고 있음**

사례연구 2. 지역간 건강형평성 제고 노력 사례(경상남도)

- 다양한 보건건강서비스가 주민들에게 직접적으로 제공되며, 주민들의 일상생활 및 사회적 활동의 공간이라는 점에서 '지역 ' 의 의미는 건강불평등 정책에서 일차적인 중요성을 가진다고 할 수 있음
- 주민들이 건강불평등으로부터 파생되는 다양한 사회적 불평등을 직접적으로 체감할 수 있는 수준이라는 점에서, 국내, 특히 지역 내 불평등의 문제는 다른 수준에서의 불평등과는 구별될 수 있음
- 현재 지역(지방자치단체, 지역공동체) 수준에서 몇몇 구체적인 정책들이 시도되고 있으나, 각 사례들은 사업은 목적, 규모, 기간, 대상, 방법, 주요 참여자 등에서 차이를 보임
- 이들 사례 중 공공적, '공식적 제도'의 틀 안에서, '자율성'을 기반으로 '지속적'인 사업을 시행중인 경상남도의 건강플러스, 행복플러스 사례가 시사하는 점은 매우 크다고 판단됨

사례연구 2. 지역간 건강형평성 제고 노력 사례(경상남도)

- **인터뷰: 사봉면 건강위원회**
  - 2008년 이후, 경상남도지역 중 건강수명이 낮은 곳으로 진단된 지역이며, 이후 이러한 문제를 개선하고자 자율적으로 조직된 건강위원회의 활동이 지속되고 있음
  - 지역 주민으로부터 지지를 받는 리더십, 핵심 구성원들간의 강한 유대감, 면사무소, 보건지소, 진주시 등 공공기관들의 지속적인 지원 등이 관찰됨
  - 사업의 확장성에 대한 지역주민들의 고민이 건강위원회에서 구체화되며, 공공기관들과의 협업을 통해 정책화되는 상향식 정책결정 구조가 공고화되어 있음
  - 타 기관, 다른 사업, 정책들과의 연계가 건강위원회 위원들을 중심으로 자연스럽게 이루어지며, 예상하지 않았던 지역 내 공동체성의 증진으로 연결되고 있음
  - 하지만, 지역 및 건강위원회의 위원장에 대한 의존도가 높아, 보다 높은 수준에서의 제도화와 지역 리더들에 대한 투자의 필요성이 있음
  - 지역 내 건강수준이 낮은 지역의 자율적 자구노력이며, 경상남도 내 건강형평성 제고 성과를 가져왔으며, 사봉면 내의 건강불평등을 개선하는 효과를 산출하고 있음

사례연구 2. 지역간 건강형평성 제고 노력 사례(경상남도)

인터뷰: 건강플러스, 행복플러스 (도청, 시청, 보건소, 학계(지원단))

- 경상남도의 건강플러스, 행복플러스 사업은 2010-2017년 도내 건강수명이 낮은 40개 지역 대상을 대상으로 도내 건강형평성을 증진하는 사업으로서, 도의 자율적 보건건강사업임
- 한정된 자원으로 경상남도의 평균적 건강수준을 높이기 위한 사업으로, 지역 내 건강 '형평성'을 최우선적 목표로 삼은 대표적 정책임
- 사업이 마무리되어가는 시점에서, 전반적인 성과는 복합적이며, 지표상의 변화에 대한 단순한 해석 역시 쉽지는 않음
- 사업의 목표와 의미에 대한 지역 내에서의 동의수준은 높으나, 사업방식 및 성과의 해석에 대한 의견은 엇갈림
- 집권적으로 설계된 사업추진체계는 지역 내에서 효율적으로 시행중인 사업에 부정적인 영향을 미치는 경우도 관찰됨
- 사업책임자는 중앙정부의 지원과 협업에 대해서 매우 적극적이며, 본 사업에 대한 장기적 시각의 공유를 제안

국내외 건강형평성 정책 사례(기타)

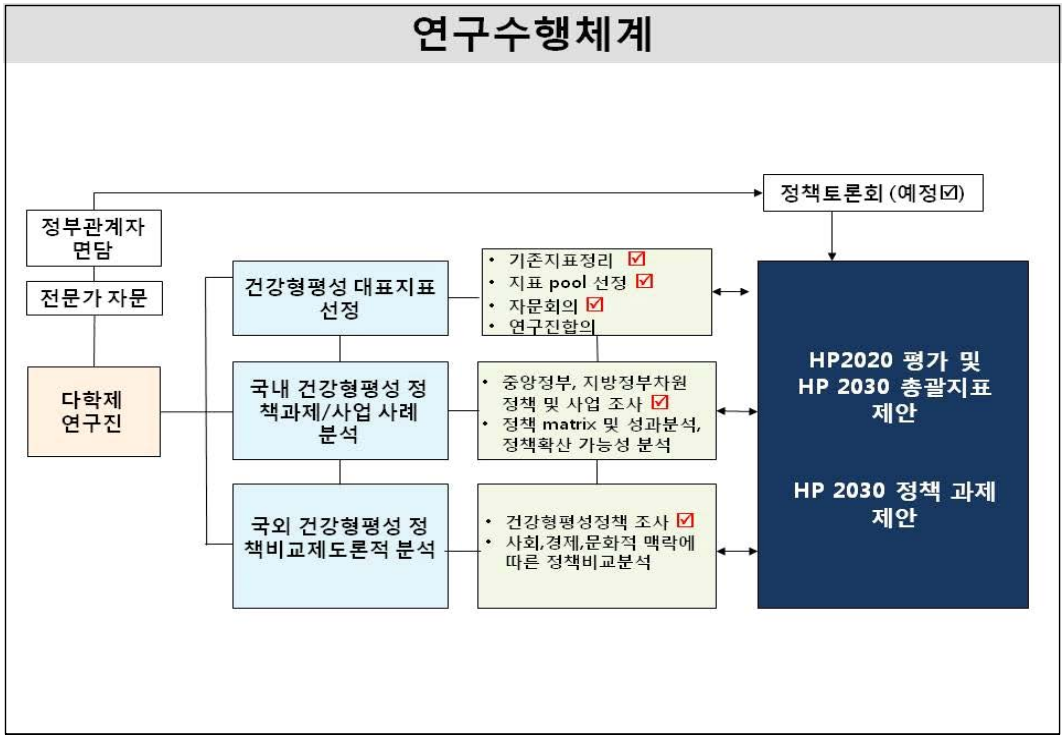
국가	지역	연도	사업명	대상인구	사업주체
한국	전국	2013~	지역아동센터 건강과일바구니 공급사업	아동관련기관 이용 초등학생	시군구 보건소
한국	전국		영양플러스사업	임산부 및 영유아	시군구 보건소
한국	전국	2007~2013	도시보건지소 사업	도시지역 취약인구	보건복지부 건강정책과
한국	전국	2013~	건강생활지원센터 사업	도시지역 취약인구	보건복지부 건강정책과
한국	전국	2015~2017	제1차 양성평등정책 기본계획		여성가족부 여성정책과
한국	전국	2013~2017	제4차 여성정책기본계획		여성가족부 여성정책과
한국	전국	2009~	여성친화도시 조성사업		여성가족부 여성정책과
한국	전국	2005~	성별영향분석평가		여성가족부 여성정책과, 성별영향평가과
한국	전국		방문건강관리사업	취약계층	전국 보건소

국내외 건강형평성 정책 사례(기타)

국가	지역	연도	사업명	대상인구	사업주체
한국	서울시	2012~	생애주기별 여성건강관리사업	여성노인, 장애여성, 취약근로여성 등	서울시 건강증진과
한국	서울시	2015~	소생활권 건강생태계 기반조성 지원사업	서울시민	서울시 건강증진과, 서울시 사업지원단
한국	서울시 서대문구	2016~2019	도시활력증진지역개발사업	홍제 역세권 지역주민	서대문구 보건소
한국	서울시	2013	참여형 보건지소 확충	자치구 건강취약계층	서울시 보건의료정책과
한국	서울시		보건지소 확충 지원	자치구 건강취약계층	서울시 보건의료정책과
한국	강북구	2012-2015	강북구 건강친화마을사업	일개 번지	강북구보건소-협동조합 두루
한국	서울시	2015-현재	찾아가는 동주민센터 사업	서울시 65세,70세, 저소득, 사각지대	서울시, 자치구, 주민자치
한국	전국		방문건강관리사업	취약계층	전국 보건소
한국	강북구	2008-현재	안전도시사업	강북구 전체구민	강북구보건소
한국	서울시 동자동	2013	강점 중심의 자치적 건강증진 사업을 위한 형성연구	동자동 주민	한국건강증진재단/고려대 산학협력단
한국	서울시 동자동	2014	주민정신건강자조모임과 심리상담을 통한 정신적 외상치유와 내적 지원 강화가 알코올 남용 및 우울감에 미치는 영향에 관한 연구	동자동 주민	한국건강증진개발원/고려대 산학협력단
한국	서울시 동자동	2015	지역사회 기반의 자치적 건강증진 사업 및 정책 과정 평가연구	동자동 주민과 이해당사자	한국건강증진개발원/고려대 산학협력단
한국	경상남도	2010-2017	건강플러스 행복플러스	17개지역(2010)--> 12(2011)-->11(2012)	지방정부(도), 지원단, 동사무소, 보건소, 학교, 주민자치조직)

국내외 건강형평성 정책 사례(기타)

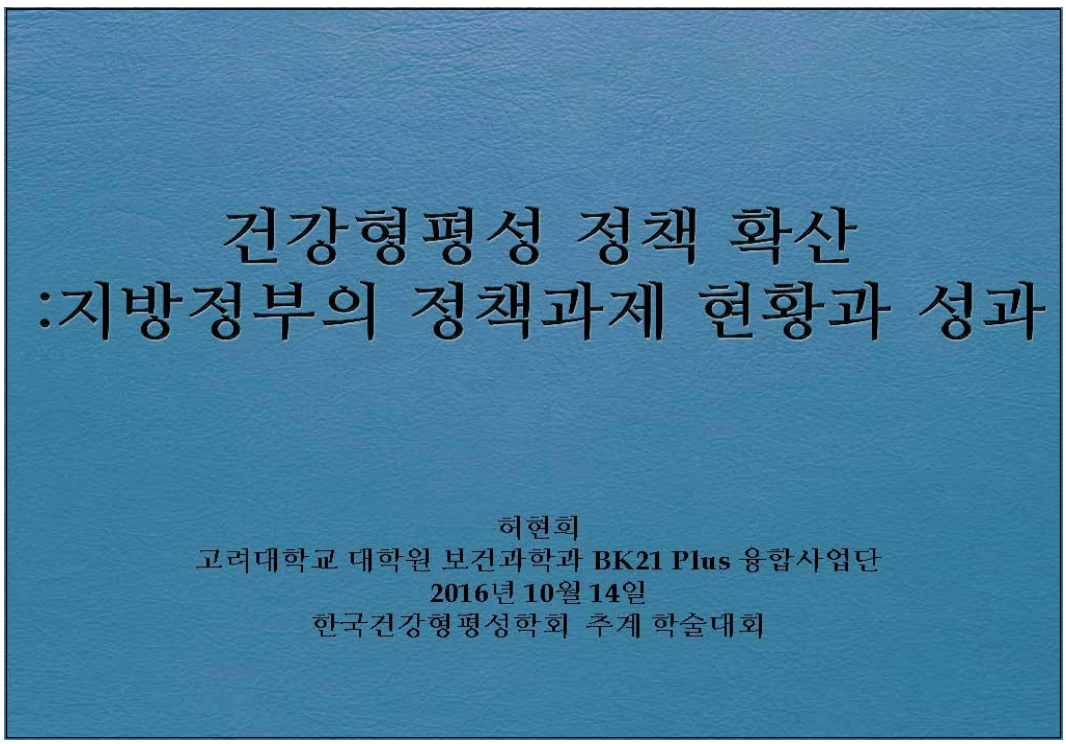
국가	지역	연도	사업명	대상인구	사업주체
캐나다	토론토	2013~2014	Urban Heart @ Toronto	인구집단전체	St.Michael'sHospital CityofToronto UnitedWayToronto WoodgreenCommunityService
캐나다	토론토	2015 ~	TORONTO STRONG NEIGHBOURHOODS STRATEGY 2020	취약지역주민	City of Toronto
캐나다	토론토시	2006-현재	Strong Neighborhood Strategy	토론토 시민	토론토시-유나이티드웨이
미국	전국	1999~	REACH (Racial and Ethnic Approaches to Community Health)	Racial and Ethnic Minorities	US CDC
미국	전국	1974~	WIC	저소득층 임산부, 산모, 수유부, 1세미만 영아, 5세 미만 아동	USDA


연구수행체계
정책토론회 (예정☑)
정부관계자 면담
전문가 자문
다학제 연구진
건강형평성 대표지표 선정
국내 건강형평성 정책과제/사업 사례 분석
국외 건강형평성 정책비교제도론적 분석
• 기존지표정리 ☑
• 지표 pool 선정 ☑
• 자문회의 ☑
• 연구진합의
• 중앙정부, 지방정부차원 정책 및 사업 조사 ☑
• 정책 matrix 및 성과분석, 정책확산 가능성 분석
• 건강형평성정책 조사 ☑
• 사회,경제,문화적 맥락에 따른 정책비교분석
HP2020 평가 및 HP 2030 총괄지표 제안
HP 2030 정책 과제 제안

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

건강형평성 정책 확산 :
지방정부의 정책과제 현황과 성과

허현희 (고려대 보건정책관리학부 연구교수)



건강형평성 증진전략

* 다부문간 협력(intersectoral collaboration)
  * 건강의 사회적 결정요인 고려 가능
  * 건강형평성 정책 및 중재사업에 다양한 이해관계자 참여 필요
    * 정부, 정치인, 시민사회, 보건 공동체, NGO, 자원봉사자, 미디어
* 역량강화(empowerment)
  * 사람들이 스스로의 건강을 더 잘 관리하고 개선하게 하는 과정
  * 의료전문가에 대한 의존성 줄임
  * 건강증진사업의 문화 및 지역 감수성(local sensitivity) 높임
  * 지역사회 변화를 생성하고 지속할 수 있는 역량 강화

*WHO 알마아타 선언, 오타와 헌장, 방콕헌장

2

국내 건강형평정책의 한계점

보건-의료-복지 통합연계서비스 부족	• 전문 인력 공급 부족 • 전담 인력의 잦은 교체 • 민관협력 부족과 의사소통 부재 • 정부기관 내 수준별, 부서별 협력 미흡
미충족 보건의료서비스	• 의료급여 수급자의 낮은 의료 접근성 • 수급자의 복잡한 의료이용 절차 • 근거리 공공의료기관의 부족 • 서비스의 질보다는 양만 중시하는 평가 시스템
불충분한 기초생활보장제도	• 수급자 선정기준의 불합리성 • 낮은 현금급여 수준 • 보충급여 방식으로 근로의욕 저하 • 수급자에 대한 낙인

*허현희 외(2015). 도시빈곤지역의 건강불평등 개선 방안 연구: 이해관계자 분석을 중심으로. 한국건강형평성학회 추계학술대회



도시 빈곤지역의 건강형평정책 평가연구

*'지역사회 기반의 자치적 건강증진 사업 및 정책과정 평가 연구' (건강증진연구사업, 일반 15-12) 보고서 내용 중 일부를 발췌 요약함

4

자료 수집

* 지역기반 참여형 연구(CBPR)에 근거한 평가연구
  * 지역기반조직(community-based organization, CBO)의 참여
* 이해관계자 리스트 구성 (목적적 표집, 눈덩이 표집)
  * 행정기관, 의료기관, 복지기관, 시민단체, 종교단체, 주민
* 수집 기간: 2015년 6월 ~ 9월 (4개월)
* 수집 장소: A지역 근처 회의실, oo희망나눔센터 등
* 인터뷰 시간: 90 ~ 120분

5

혼합 연구 분석

질적 연구

- 심층인터뷰
  - 다부문간 협력 가능성에 대한 입장 및 태도
  - 다부문간 협력의 방해요소와 한계점
- 입장 지도(Position Map)
- 주제 분석(Thematic Analysis)
- NVivo 10

사회연결망 연구

- 설문조사
  - 지역사회 자원 연결망 조사
  - 연계 수준
- 사회연결망분석 (SNA)
- Ucinet6.586
- NetDraw2.154

6

사회연결망 연구

이해관계자 특성



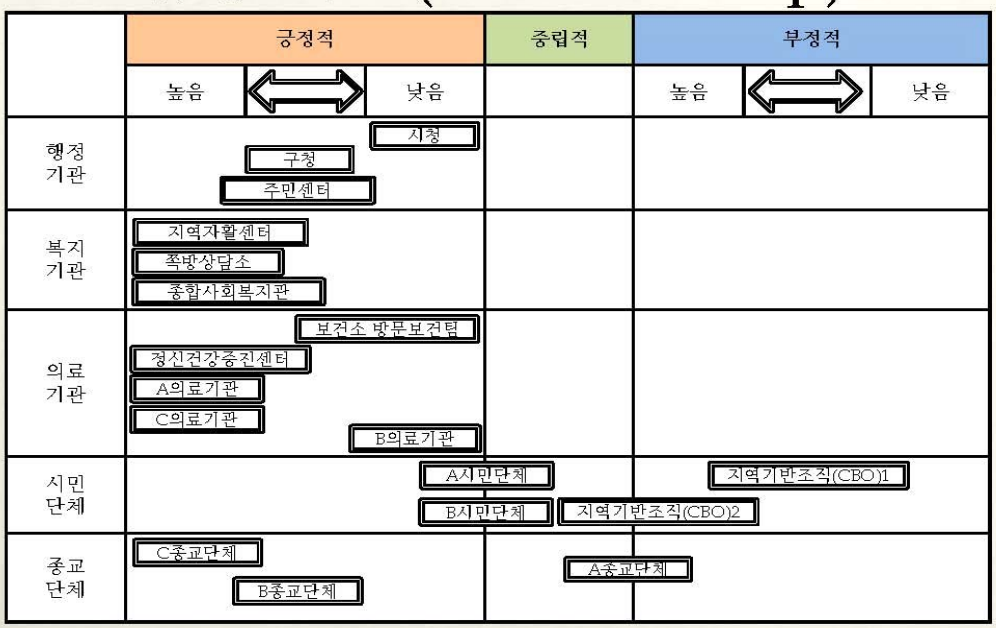
분류	특성	수준	소속 기관 및 단체
정부기관	행정기관(3)	시	시청
		구	구청
		동	주민센터
	복지기관(3)	시	쪽방상담소
		구	종합사회복지관
		중앙	지역자활센터
	의료기관(5)	시	A의료기관
		구	정신건강증진센터
		구	보건소 방문보건팀
		중앙	B의료기관
기타		시	C의료기관
민간단체	시민단체(4)	-	지역기반조직
		-	A시민단체
		-	B시민단체
	종교단체(3)	-	A종교단체
		-	B종교단체
		-	C종교단체

지역사회 자원 연결망 순위

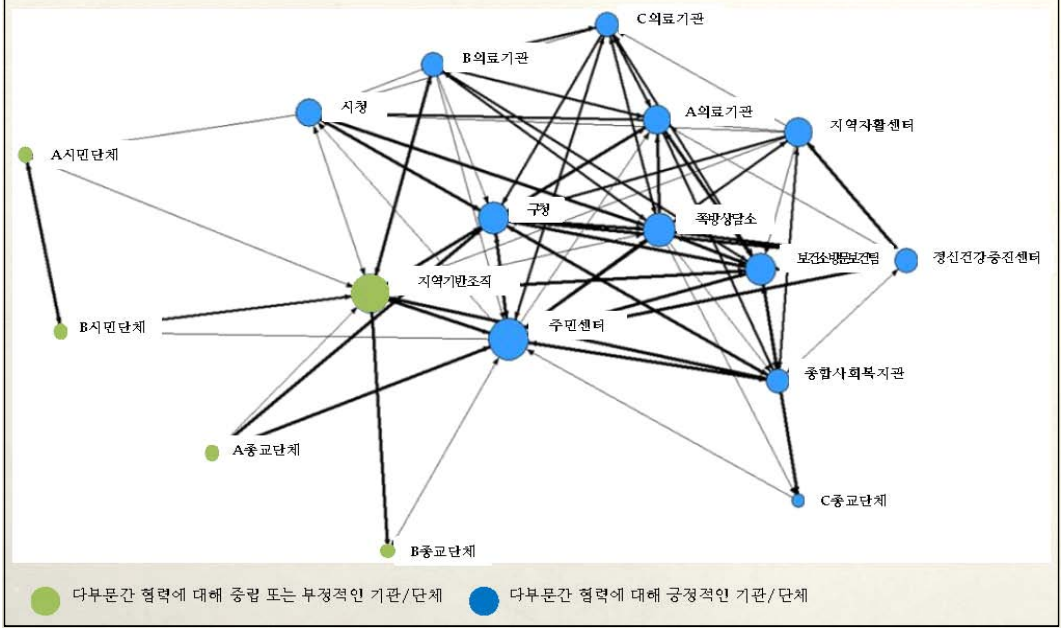
연결중앙성				근접중앙성				매개중앙성	
외향		내향		외향		내향			
1	주민센터	1	CBO	1	주민센터	1	CBO	1	CBO
2	CBO	2	주민센터	2	CBO	2	주민센터	2	주민센터
2	쪽방상담소	3	구청	2	쪽방상담소	3	쪽방상담소	3	쪽방상담소
3	보건소 방문보건팀	3	보건소 방문보건팀	3	보건소 방문보건팀	3	보건소 방문보건팀	4	보건소 방문보건팀

8

입장 지도(Position Map)



자원 연결망과 협력에 대한 태도



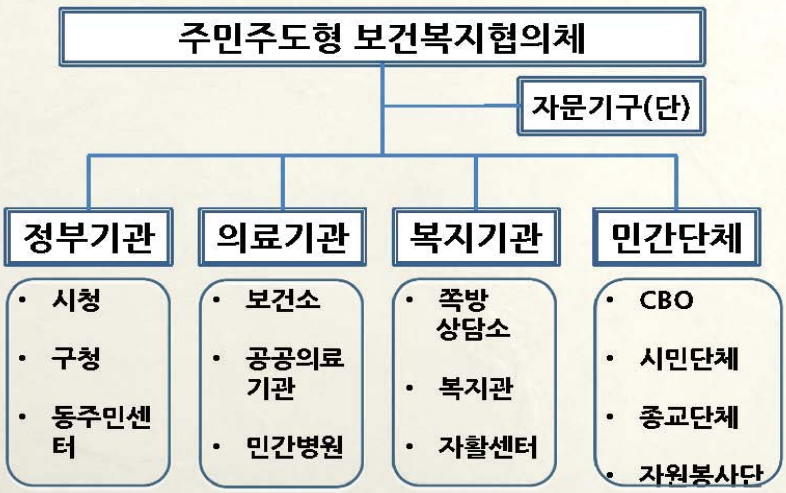
다부문간 협력의 방해요소 및 한계점

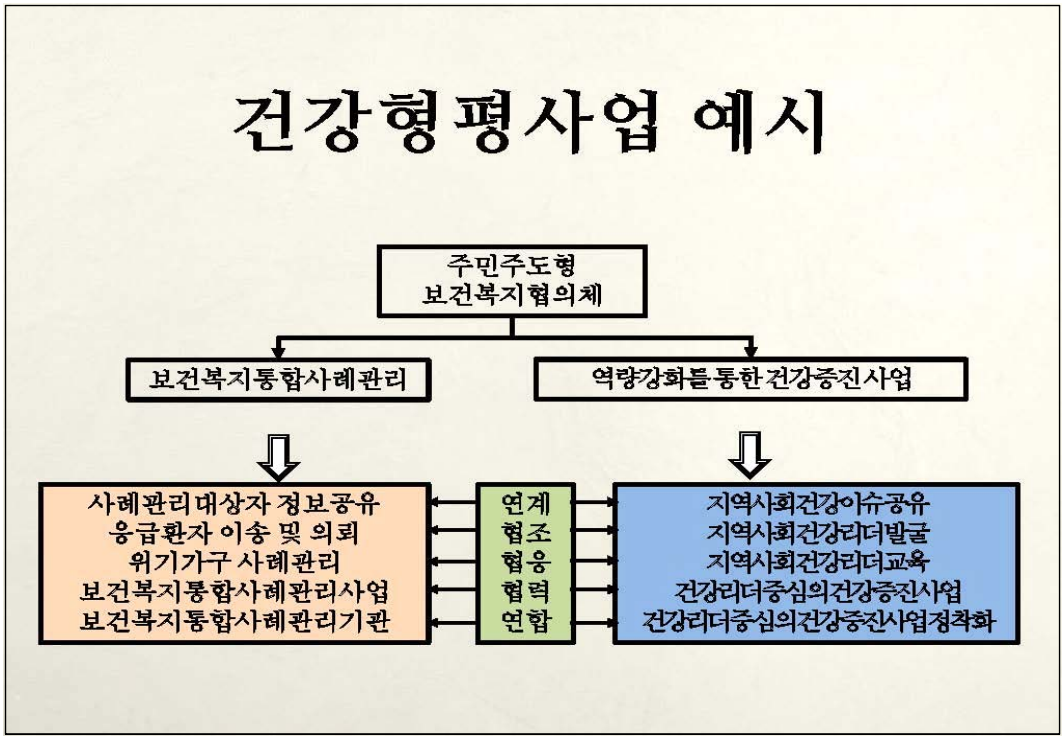
민-관 협력	•신뢰부족 •의사소통 부재 •사업 목표와 진행방식에 대한 입장 다름 • 관 주도 사업은 "주민을 대상화"한다는 인식 •전문 인력 공급 부족 및 담당자 잦은 교체 •서비스의 질보다는 양만 중시하는 평가 시스템
민-민 협력	•의사소통 부재 •중복 사업지원에 대한 경쟁적인 관계
정부 간 협력	• 정부기관 내 수준별, 부서별 협력 미흡 • 평가 시스템에 따른 경쟁구도

다부문간 협력 평가

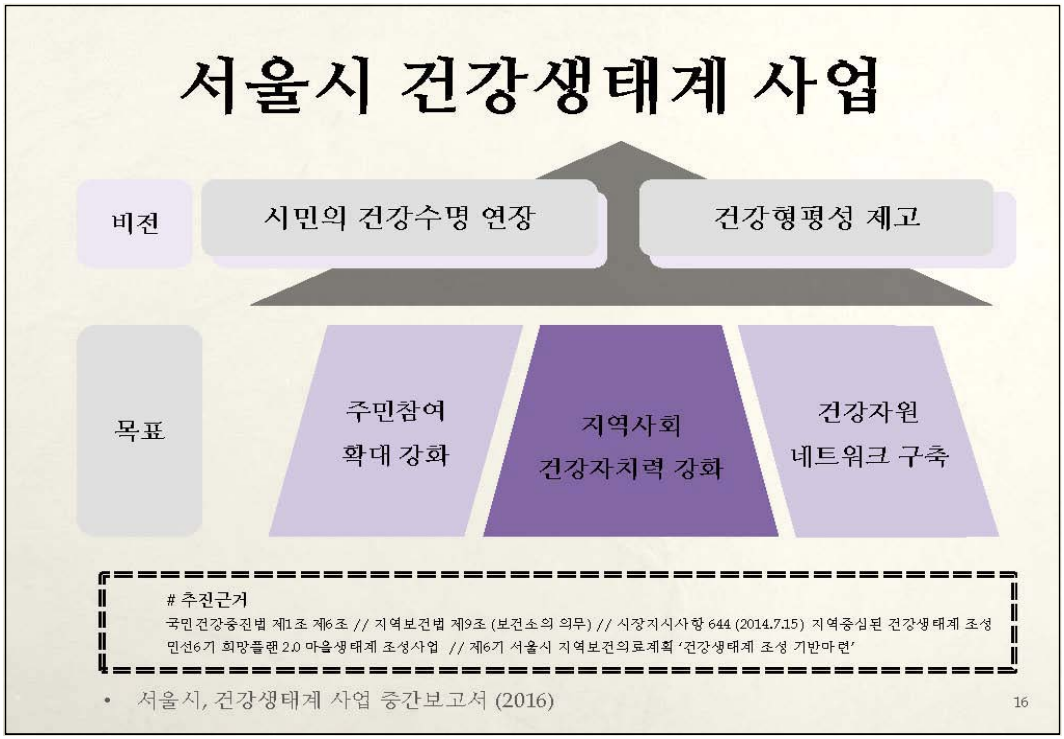
- 지역사회 자원 연결 미흡
  - 민관 협력 및 이해관계그룹 간 의사소통 원활하지 않음
- 건강형평정책과 중재사업의 한계점
  - 통합적이며 포괄적인 사업 체계 부족
  - 불충분한 예산 및 인력 지원
  - 의제설정, 사업계획 및 진행과정에서 주민 소외
- 지역역량 강화를 통한 건강 수준 및 건강형평성 개선 미흡

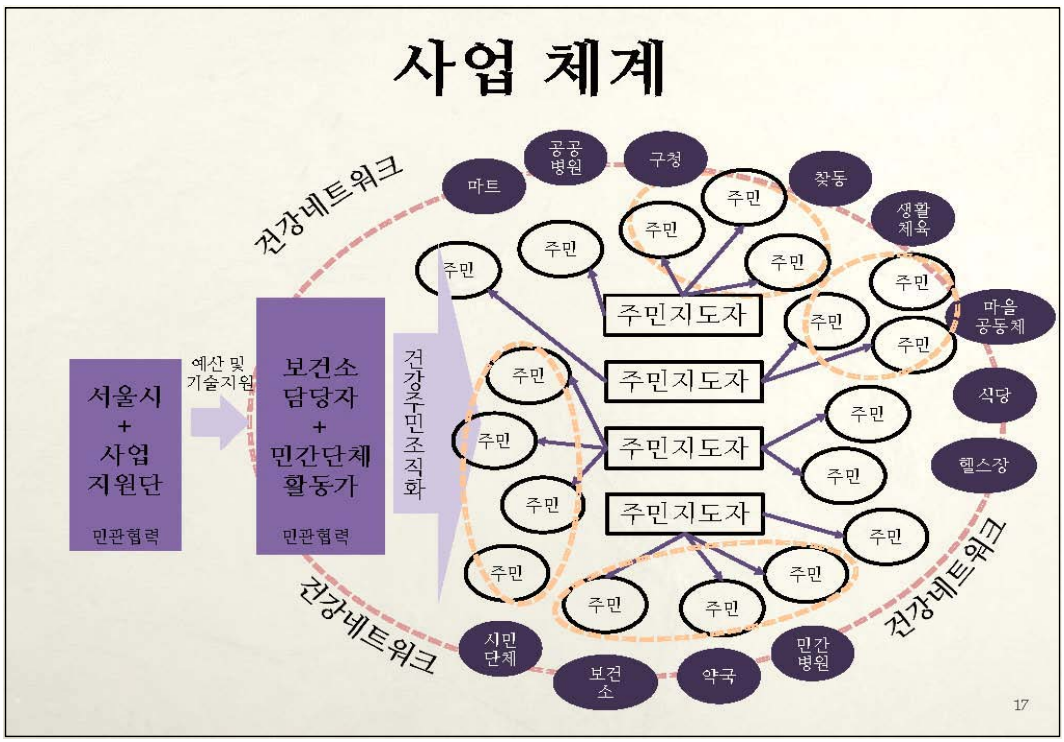
민관협력 보건의료복지 통합연계서비스 모형




건강형평사업 예시
주민주도형
보건복지협의체
보건복지통합사례관리
역량강화를 통한 건강증진사업
사례관리대상자 정보공유
응급환자 이송 및 의뢰
위기가구 사례관리
보건복지통합사례관리사업
보건복지통합사례관리기관
연계
협조
협응
협력
연합
지역사회건강이슈공유
지역사회건강리더발굴
지역사회건강리더교육
건강리더중심의건강증진사업
건강리더중심의건강증진사업정착화


서울시 건강생태계 조성사업
지방정부 사례 조사: 참여형 건강형평사업 모델 탐색


서울시 건강생태계 사업
비전
시민의 건강수명 연장
건강형평성 제고
목표
주민참여 확대 강화
지역사회 건강자치력 강화
건강자원 네트워크 구축
추진근거
국민건강증진법 제1조 제6조 // 지역보건법 제9조 (보건소의 의무) // 시장지시사항 644 (2014.7.15) 지역중심된 건강생태계 조성
민선6기 희망플랜 2.0 마을생태계 조성사업 // 제6기 서울시 지역보건의료계획 '건강생태계 조성 기반마련'
• 서울시, 건강생태계 사업 중간보고서 (2016)
16


사업 체계
서울시 + 사업 지원단
민관협력
예산 및 기술지원
보건소 담당자 + 민간단체 활동가
민관협력
건강주민조직화
건강네트워크
주민지도자
주민지도자
주민지도자
공공병원
구청
마트
찾동
생활체육
마을공동체
식당
헬스장
민간병원
약국
보건소
시민단체
주민
17


사업 지역
도봉구 방학권
동북여성민우회
(보건소)
은평구 봉산권
교육앤핸즈 협동조합
(구산보건지소)
노원구 상계권
함께걸음의료사협
(상계보건지소)
도봉구
노원구
강북구
은평구
성북구
중랑구
종로구
서대문구
동대문구
강서구
마포구
중구
성동구
광진구
강동구
용산구
양천구 신월권
남서여성민우회
(신월보건센터)
양천구
영등포구
성동구 살구권
건강한의료사협
(금호보건분소)
동작구
송파구
구로구
서초구
강남구
관악구
금천구
금천구 독산&시흥권
한우물아이쿱 생협
(독산보건지소/보건소)
18


사업 내용
주민 스스로 건강이슈 발굴과 해결을 위한 실천
평가
및 반영
전략수립
및 행동
주민조직화
건강자원의
네트워크
건강문제
분석 및 진단
지역사회
들어가기
건강이슈
발굴
19

지역의 건강의제 발굴 / 공론화

- 소생활권별 주민건강대토론회를 통한 건강의제 공론화

생활권	날짜	참석자	주민이 발굴한 건강의제
금천 시흥권	5.27 / 6.1 / / 6.9 (총3회)	120여명	흡연, 운동, 쓰레기, 비만, 놀이터, 음주, 먹거리, 불법주차, 미세먼지, 약취
성동 살구권	6.23	144명	흡연, 먹거리, 신체활동, 우울 및 스트레스, 1+1 이웃 및 가족과 대화하기
노원 상계권	7.8	150여명	쓰레기가 없는 깨끗한 마을, 길거리 흡연, 꾸준한 운동과 건강한 식생활, EM을 활용한 친환경생활, 둘레길 걷기
양천 신월권	7.19	110명	항공기 소음으로 인한 스트레스, 생활쓰레기 문제, 주차난 등 주거환경개선, 시장주변과 하수구 생활악취, 안전하지 않은 통학로와 골목길, 운동공간 부족, 주민 간 소통 공간 부족
은평 봉산권	7. 20	100여명	쓰레기, 신체활동, 스트레스, 먹거리

*서울시, 건강생태계 사업 중간보고서 (2016)

20

소모임 조직화 & 실천 계획

	기초 건강실천모임	지역 건강의제모임
도봉구 방학권	• 바른걷기 • 힐링 숲속 걷기 • 신난다 (춤 테라피) • 책사랑	• 애지중지 (쓰레기 문제) • 도건수 (도봉건강인의 수다) • 소생맘 (소녀들과 생리대를 만드는 엄마)
성동구 살구권	• 건강마음 풍선아트 • 건강걷기 • 노인건강체조 • 몸살림 운동 • 천연제품 만들기	• 보행환경 개선 • 생활 발효음식 만들기 • GMO 식품 배우기
금천구 독산권	• 금하마을 걷기동아리	• 환경 GPS (Geum Cheon Prime Solver) • 마음밥 놀이터 • 놀이건강리더 양성과정

*서울시, 건강생태계 사업 중간보고서 (2016)

21

민관협력과 건강네트워크 형성

- 민관협력의 활동체계 구축
  - ✓ 활동가 사무국은 공공기관 내 위치
  - ✓ 주간 사무국 회의를 통해 사업논의, 역할분담, 내용 공유
  - ✓ 월간 실행회의 개최, 주민리더 참여
- 지역의 건강자원 연계를 통한 네트워크 구축 사례
  - ① 도봉구: 방학건강네트워크를 주민건강위원회로 발전 계획
  - ② 성동구: 지역사회 민관 네트워크 구축을 위해 노력 중
  - ③ 금천구: 6.23 건강네트워크 발족, 단체 벤치마킹 11회
  - ④ 노원구: 건강네트워크 권역별/분야별 운영, 월 1회 회의
  - ⑤ 양천구: 6.16 건강네트워크 발족, 분기별 회의 진행
  - ⑥ 은평구 : 8.19 건강네트워크 발족을 위한 사전회의 진행

*서울시, 건강생태계 사업 중간보고서 (2016)

22

참여형 보건사업의 성과

"주민을 만나다 보니까 생각보다 역량 있으신 분들이 많아요. 깜짝 놀랐어요. 그런 생각을 했었거든요. 놀고 있는 주민이 어딨어? 놀고 있는 사람이 뭔가를 할 수 있는 사람이겠어? 노는 사람은 65세 이상이야. 이런 식으로 생각을 했어요. 그런데 주민을 만나다 보니까 관심있는 주민들이 많구나, 역량있는 사람들이 많구나 이런 걸 깨달아서 주민을 믿고 뭔가 한다는 게, 믿을 게 주민밖에 없구나 이런 생각을 하게 되었어요." (D보건소 직원)

"(사업 초반에는) 회의자료를 공유하는 사람이 아니었어요. 회의자료가 이렇게 나왔습니다.라고 (다 만들어 놓고 나중에 결과물만 우리에게) 줘요. 이제는 (먼저 회의 안건지 보여주면서) 이렇게 쓰는 게 맞아? 이렇게 우리에게 물어 보기도 하고. 진짜 좋아졌어요." (지역기반조직 활동가)

* 서울시 건강생태계 사업 관련 이해관계자 5인 인터뷰 자료(2016)

23

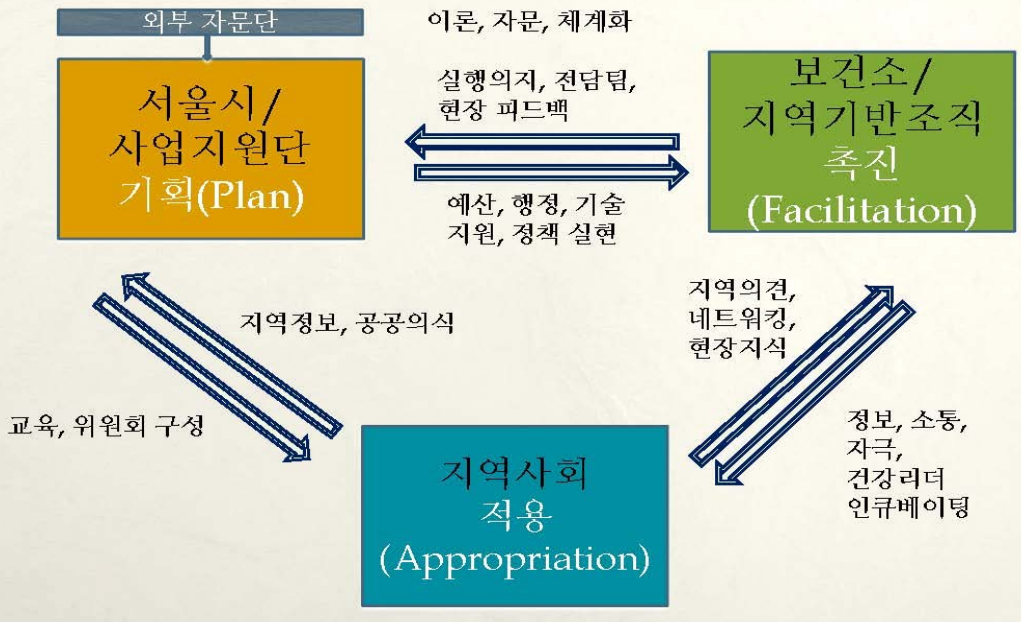
변화의 촉발요소

- 리더의 의지
- 자발적 지역활동가 유입
  - 공공기관과 시민 사이의 매개 및 조정자 역할
- 시민인식 변화
- 사회적 분위기
  - 타 지역 참여형 보건사업의 성공사례
  - 복지 분야 공동체 사업의 중요성 확산

* 서울시 건강생태계 사업 관련 이해관계자 인터뷰 자료(2016)

24

서울시 참여형 사업 모형



지방정부의 건강형평정책 확산을 위한 제언

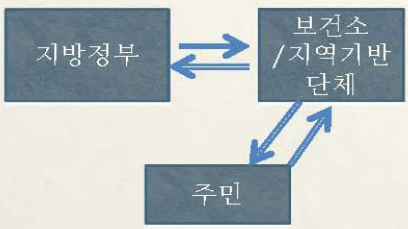
* 참여형 건강형평사업의 법제화
  * 현실적인 인프라(시설, 인력, 장비) 제공 보장
  * 기존 진료중심의 보건소 인력 구성의 변화 필요
  * 법제화되었을 때 관료화되지 않도록 모니터링
  * 주민참여 배제되지 않도록 감시
* 중앙 정부의 개입 최소화
  * 지방의 특성에 맞는 사업이 진행될 수 있도록 보건소 자율성 보장
  * 지역 역량 개발하도록 행정적 지원 및 운영 프로토콜만 제공
* 국가 보건정책의 평가지표 보완 필요
  * 사업의 결과만이 아닌 과정을 포함하는 질적 평가자료
  * 건강형평사업을 수행할 수 있는 근거 제공

* 서울시 건강생태계 사업 관련 이해관계자 인터뷰 자료(2016)

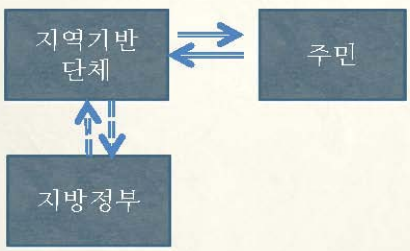
26

참여형 모델의 다양화

공공-민간 파트너십형
(Public-Private partnership)



민간 주도형
(community-led program)

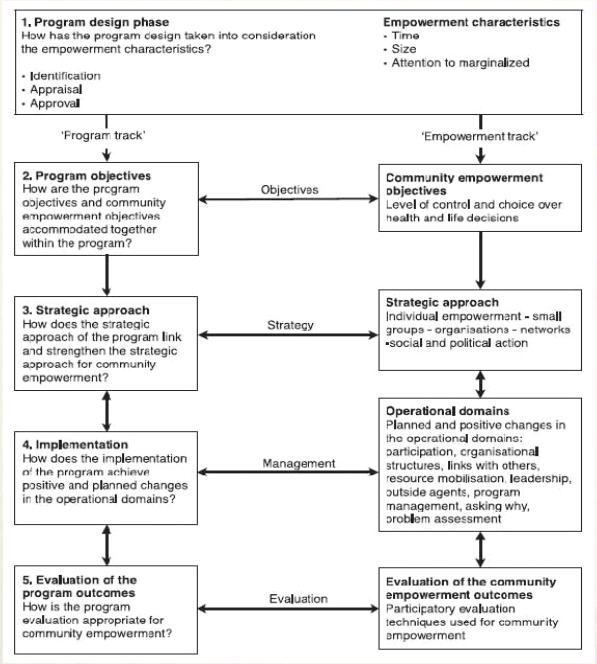


* 서울시 건강생태계 사업 관련 이해관계자 인터뷰 자료(2016)

27

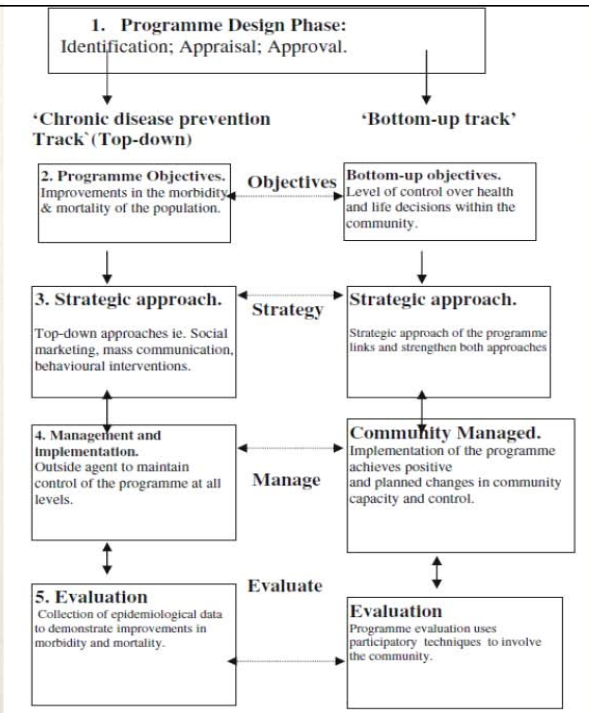
참여형 건강형평사업 평가모델

Parallel Track Model



* Laverack & Labonte (2000). A planning framework for community empowerment goals within health promotion. Health Policy and Planning, 15(3), 255-262

28



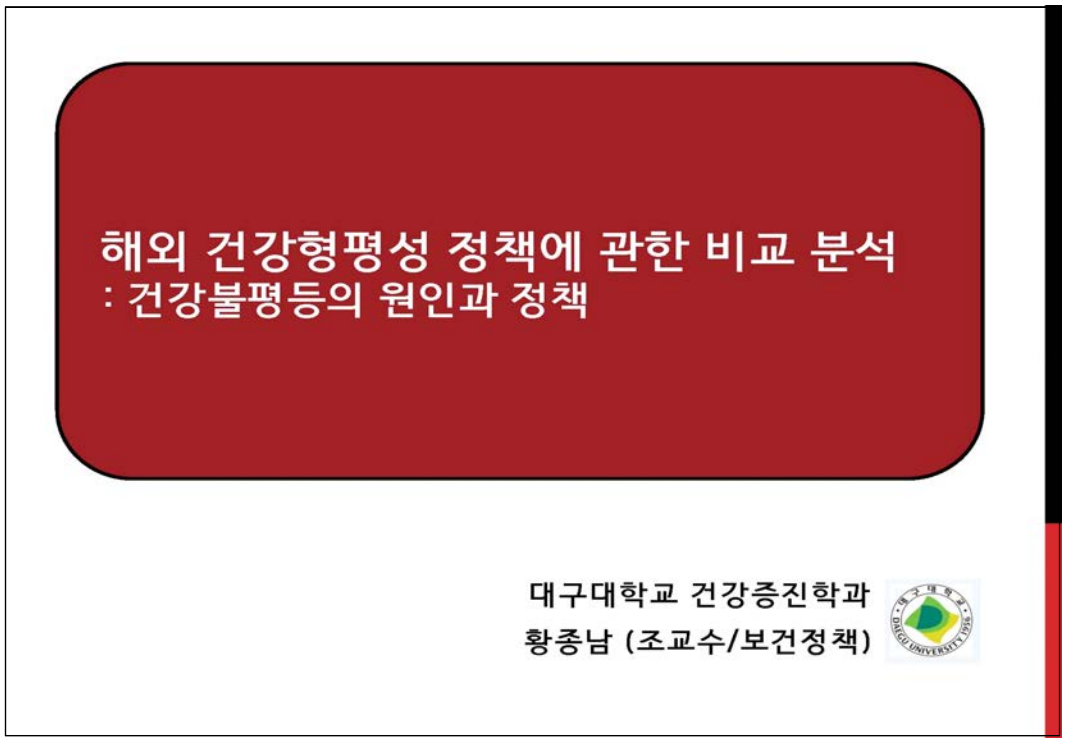
29


감사합니다
manoah930@gmail.com
30

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

해외 건강형평성 정책에 관한 비교 분석 : 건강불평등의 원인과 정책

황종남 (대구대)



개요

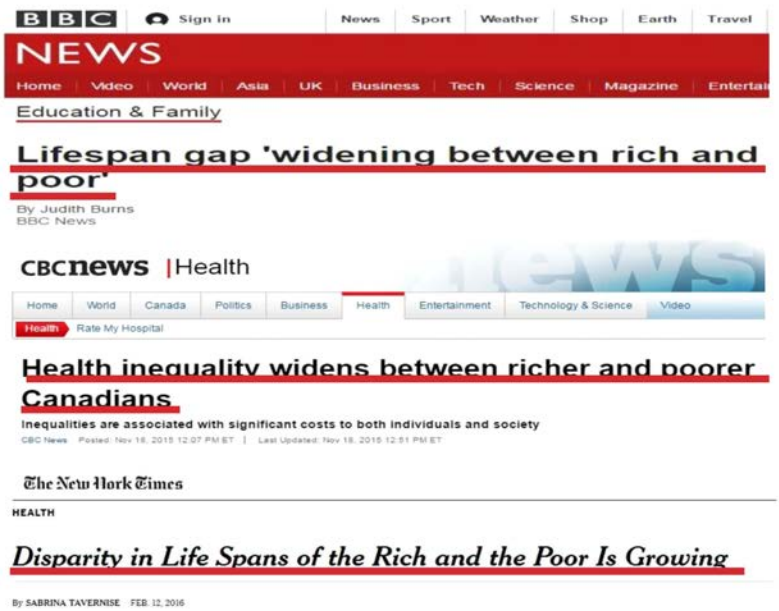
1. 배 경
2. 건강불평등의 원인과 정책
3. 정책 사례
4. 결론 및 제언

배경



- 건강 및 보건의료와 관련한 불평등의 존재는 선행연구에서 반복적으로 논의
- 사회와 문화에 따른 다양한 형태의 건강불평등 문제가 존재
  - 인종, 소득, 성별 etc.

배경


BBC Sign in News Sport Weather Shop Earth Travel
NEWS
Home Video World Asia UK Business Tech Science Magazine Entertai
Education & Family
Lifespan gap 'widening between rich and poor'
By Judith Burns
BBC News

CBCnews | Health
Home World Canada Politics Business Health Entertainment Technology & Science Video
Health Rate My Hospital
Health inequality widens between richer and poorer Canadians
Inequalities are associated with significant costs to both individuals and society

The New York Times
HEALTH
Disparity in Life Spans of the Rich and the Poor Is Growing
By SABRINA TAVERNISE FEB. 12, 2016

건강불평등의 원인과 정책

- 의료제도 유형에 관계없이 건강 및 보건의료 불평등이 존재하며, 일반적으로 불평등의 격차는 심화되는 경향을 보임
- 불평등을 완화하기 위해 그 정도를 측정하고, 격차를 해소하기 위한 정책 및 해결방안이 모색되고 있음
- 건강불평등 해결을 위한 방안으로 건강불평등에 영향을 주는 근본적인 문제 해결하기 위한 접근이 필요성이 강조됨
- 사회, 경제, 성별, 인종을 비롯한 여러 가지 형태의 불평등이 건강불평등의 원인으로 지목될 수 있으며, 이는 결국 “Power inequality” 라는 근본적 원인으로 요약할 수 있음 (Raphael, 2012)

건강불평등의 원인과 정책

- 중앙정부 및 지방정부의 '불평등 인식'에 따라 정책 접근이 상이할 수 있음
- 건강불평등은 '사회 정의'와 '가치'에 따른 판단의 문제이기 때문에 '격차'에 대해 어떠한 인식을 가지느냐에 따라 정책의 방향성이 좌우될 수 있음
- Disparity (Gap/Difference) vs. Inequality vs. Inequity
- 사회·문화·역사적 배경을 바탕으로 불평등을 해석하고 이에 따라 정책 방향이 확립됨
  - 인종과 관련한 건강불평등에 대한 미국과 캐나다의 인식 및 정책 차이

건강결정요인



출처: Whitehead M, Dahlgren G. What can be done about inequalities in health? The Lancet 1991;338:1059-1063; 한국보건사회연구원 재인용

- 건강에 미치는 요인은 다양하고 광범위하기 때문에 "건강수준" 향상에만 초점을 맞춘다면 불평등을 근본적으로 완화 혹은 해결하기 어려움

건강불평등의 원인과 정책

sophie

Conclusions of the SOPHIE Project

Social and economic policies matter for health equity

출처: http://www.sophie-project.eu/index.htm

건강불평등의 원인과 정책

CDC Health Disparities and Inequalities Report — United States, 2013

Canadian Population Health Initiative (CPHI) Strategic Directions, 2012 to 2017

Scottish Government
Riaghaltas na h-Alba
gov.scot

Report of the Ministerial Task Force on Health Inequalities (2013)

4. Priorities for tackling health inequalities

- 인구집단의 건강, 보건의료시스템과 건강불평등에 영향을 미치는 요인들에 대한 이해와 지식
- 중앙 및 지방정부와 지역 단체들의 유기적 협력을 바탕으로 건강불평등을 해결하기 위한 접근
- 건강과 보건의료시스템과 관련한 정책 반응성과 능력 향상

건강불평등의 원인과 정책

Health inequalities: theory of causation (summary version)

Upstream ⟷ Downstream

Fundamental causes
Global forces, political priorities, societal values
leading to:
Unequal distribution of income, power and wealth

→

Wider environmental influences
Economic & work
Physical
Education & learning
Social & cultural
Services

→

Individual experiences
Economic & work
Physical
Education & learning
Social & cultural
Services

→

Effects
Inequalities in the distribution of health and wellbeing

INEQUALITIES

HEALTH INEQUALITIES

출처: Report of the Ministerial Task Force on Health Inequalities (2013)
http://www.gov.scot/Publications/2014/03/2561/5

정책 적용

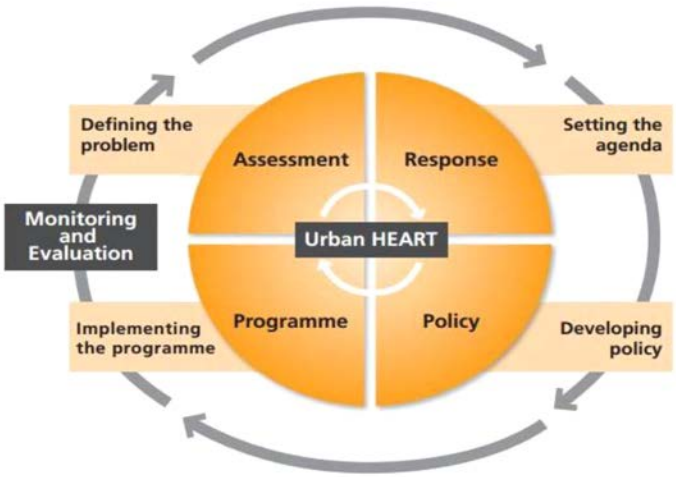


urban HEART @Toronto

AN EVIDENCE-BASED STANDARD FOR MEASURING THE WELL-BEING OF TORONTO'S NEIGHBOURHOODS

정책 적용

Urban HEART
Urban Health Equity Assessment and Response Tool



출처: Urban HEART integrated into the local planning cycle, Urban Heart (WHO, 2010)

정책 적용

urban HEART @Toronto

Urban HEART combines research evidence, partners' organizational data and community knowledge to assess urban equity in relation to five policy domains:

1. Physical Environment & Infrastructure
2. Social & Human Development
3. Economic Opportunity
4. Governance
5. General Population Health + Special Disease Concerns

정책 적용

urbanHEART @Toronto Matrix

1. Physical Environment & Infrastructure
   : Walk score, healthier food, green space, community place for meeting
2. Social & Human Development
   : High school graduation, post-secondary completion, marginalization
3. Economic Opportunity
   : Unemployment, low income, social assistance
4. Governance
   : Municipal voting
5. General Population Health
   : Premature mortality, diabetes, mental health, preventive hospitalization

정책 적용

TORONTO STRONG NEIGHBOURHOODS STRATEGY 2020 TSNS 2020

TORONTO

- 토론토의 "Healthy communities" 정책
- 지역주민을 비롯하여 다양한 기관들의 협력을 바탕으로 사회적, 경제적, 물리적 환경 개선을 목적으로 하는 정책

TSNS 2020 is an equity strategy:

When we achieve neighbourhood equity, we remove the differences between our neighbourhoods that are unjust, unnecessary, and unfair.

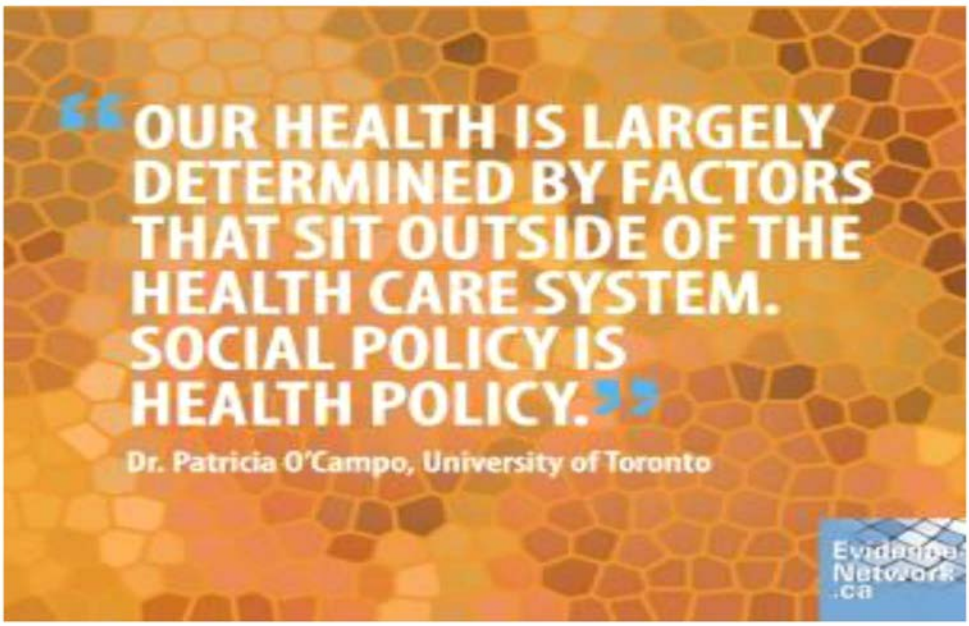
정책 적용



- 2005년 "Building strong neighbourhoods strategy"
- Area-based intervention policy
- 총 140개의 neigbourhood 중 31개의 neighbourhood가 "below the benchmark"로 선정
- 건강 향상을 비롯한 경제 및 사회적 향상을 통한 지역주민 삶의 향상에 초점

결론 및 제안

- 특정 건강지표 향상을 위한 정책 필요성을 무시할 수 없음
- 궁극적으로 건강형평성을 달성하기 위해서는 불평등의 근본적인 원인을 찾아 해결할 수 있는 다양한 정책이 함께 고려되어야 함
- 다양한 결정 요인들과 복잡한 관계로 얽혀 있는 건강문제를 해결하기 위해 "Inter-sectoral" 접근의 필요성이 강조됨 (O'Campo 2014)
- 건강형평성 정책은 단순히 건강수준의 격차를 줄이는 데 국한된 것이 아니라 근본적인 원인을 찾아 해결할 수 있는 광범위한 정책이 고려되어야 함


OUR HEALTH IS LARGELY DETERMINED BY FACTORS THAT SIT OUTSIDE OF THE HEALTH CARE SYSTEM. SOCIAL POLICY IS HEALTH POLICY.
Dr. Patricia O'Campo, University of Toronto

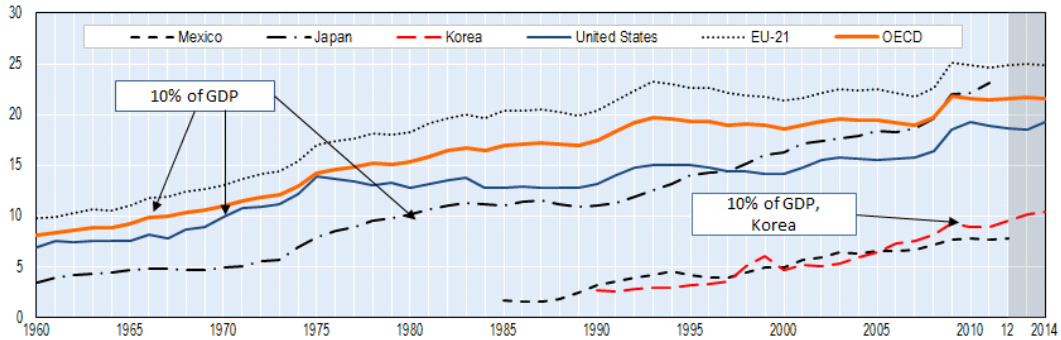
2060 재정전망과 한국 복지국가의 미래에 대한 성찰

김연명 (중앙대 사회복지학과 교수)

Ⅰ. 복지국가 초기단계에서의 '노선 경쟁'

서구 복지국가의 발전 궤적에 비추어 보면 한국이 복지국가 '초기단계'에 진입했음은 이제 의문의 여지가 없다(김연명 2015a:53-56). 복지비 지출의 GDP 대비율은 한 국가의 복지수준을 비교적 정확히 진단해 주는데 2010년 이후 우리 나라의 복지비 지출 규모는 OECD 분류 기준으로 GDP의 10%를 넘어섰다(고경환 외, 2014). <그림 1>에서 보는 것처럼 유럽 대부분의 국가들은 1960년대 초반에 이미 복지비 지출이 GDP 10%를 넘어섰으며, 미국과 일본이 각각 1970년과 1980년을 전후하여 GDP의 10%를 넘어섰다(OECD,2014). 당시 대부분의 유럽 국가와 미국, 일본은 '복지국가'라는 칭호를 얻고 있었다. 한국도 예외일 수는 없다. 더욱이 한국은 복지비 지출의 대부분을 차지하는 공적연금과 의료보험지출의 GDP 대비율이 2013년

〈그림 1〉 공공사회지출의 GDP 대비율 (1960-2014)



자료: OECD(2014)

기준으로 각각 2.0%, 3.0%[1]에 불과하기 때문에 인구고령화로 두 제도의 지출이 더욱 늘어나면서 앞으로 '성숙한' 복지국가의 모습을 갖춰나갈 것으로 보인다.

물론 한국이 성숙한 복지국가로 이행해 갈 것이라는 예측은 그 이행 과정이 '자동적'이거나 혹은 이행된 한국의 복지 수준이 현재의 서구 복지국가와 유사해질 것이라는 것을 의미하지는 않는다. 그 이유는 과거 서구 국가들이 성숙한 복지국가로 이행할 때인 20세기 중후반의 경제사회적 조건과 한국이 성숙한 복지국가로 이행해가는 21세기 초반의 조건들이 근본적으로 상이하기 때문이다. 대부분 유럽 국가들은 2차 세계대전 이후 1950-60년대에 대대적인 복지 확대를 통해 성숙한 복지국가로 진입하였는데, 이 시기의 서구는 높은 경제성장과 노동시장에서 안정적 포디즘이 정착되었던 시기이었다(Pierson,1998). 즉, 복지 확대에 필요한 재원 확충이 충분히 가능했고 정규직 위주의 완전고용이 정착되어 노동시장의 지위에 따른 복지배제가 나타나지 않았다. 여기에 인구고령화가 많이 진척되지 않아 재원부담자(근로활동세대)가 재원소비자(은퇴자)보다 훨씬 많은 양호한 조건을 갖고 있었다.

그러나 한국은 복지국가 초기단계에서 성숙한 단계로 이행하는 시기가 서구와는 달리 복지국가 확립에 매우 불리한 경제사회적 조건에 직면해 있다. 한국은 이미 고도성장기를 지나 소위 '뉴노멀' New Normal 으로 불리는 장기저성장 국면에 진입하여 대규모의 안정적인 복지재원 조달이 매우 불투명해지고 있다. 또한 노동시장도 1997년 외환위기 이후 정규직 위주의 완전고용구조가 거의 붕괴되어가는 상황이기 때문에 '노동에 기반한 복지국가' work-based welfare state 라는 큰 전제를 충족하기가 어려운 상황이다. 서구에서도 과거의 포디즘적 노동시장에 기반한 복지국가의 거대한 전환 필요성이 역설되는 상황에서 (Esping-Andersen et.al,,2002) 한국의 상황은 더 불리한 것으로 보인다. 여기에 세계에서 유래가 드문 극심한 저출산·고령화 현상이 더해져 복지재원을 부담하는 인구의 상대적 축소가 가져올 후유증을 걱정해야 하는 상황에 놓여 있다. 즉, 한국은 성숙한 복지국가로의 이행기에서 고성장, 정규직 완전고용, 상대적으로 젊은 인구구조라는 복지국가 확립의 호조건과는 정반대로 저성장, 노동시장 양극화, 저출산·고령화라는 불리한 조건에 직면해 있다.

본격적인 복지국가로의 이행과정에서 한국이 이처럼 불리한 경제사회적 조건에 직면해 있다는 것은 향후 한국 복지국가의 성격과 전망을 둘러싸고 진보와 보수진영간에 '노선 싸움'이 격해질 수밖에 없다는 것을 의미한다. 2010년 6·2 지방선거에서 촉발된 '무상복지' 논쟁 이후 국민연금 및 공무원연금 개혁 논쟁, 의료보험의 보장성 확대 문제 그리고 '무상보육' 논쟁 등 최근까지 벌어지는 수많은 형태의 복지정책을 둘러싼 보수·진보진영간의 끊임없는 논쟁은 이처럼 불리한 경제사회적 조건 속에서 성숙한 복지국가로의 이행기에 직면한 한국의 특수한 상황을 반영하고 있다.

---

1) 공적연금은 국민연금,공무원연금, 사학연금, 군인연금의 지출의 합계이며 의료보험은 건강보험 및 요양보험 지출액 합계의 GDP 대비율로 고경환(2014:126-127)에서 재계산 한 것임.

한국 사회의 복지논쟁에서 일관되게 복지 확대를 경계하고 과도한 복지가 성장을 방해하여 사회발전에 도움이 되지 않는다는 '반복지 패러다임'은 우리 사회에서 보수세력 혹은 '주류'로 불리는 집단들에 의해 주도되어 왔다. 이 시각의 주요 주장은 현상적으로는 '공짜복지', 혹은 '과잉복지'라는 말로 주로 언론을 통해 유포되고 있다. 재벌 손주에게 주는 '공짜 학교급식' 그리고 전업주부에게도 주는 무료보육서비스가 대표적인 예로 거론된다. 하지만 이 주장은 전형적 정치적 '침소봉대'로 본질적이고 중요한 사안이 아니다. 설사 일부분이 과잉복지라 해도 국가재정에 치명상을 줄 정도는 결코 아니다. 그리고 부유한 노인 30%를 제외하고 소득계층 하위 70% 노인에게 연금을 주는 기초연금처럼 '과잉복지'를 피하면서 '준' 보편주의를 유지하는 방법도 있다.

복지 확대 혹은 성숙한 복지국가로의 진전을 우려하는 '주류'의 본격적인 목소리는 최근 들어와 좀 더 체계화된 형태로 나타났는데 2015년에 12월 기획재정부 발표한 '2060 장기재정전망'은 그 '완결판'이라 할만하다. 발표 당시 재정전망의 타당성과 방법론에 대한 논의가 제대로 이루어지지 않았지만 '2060 장기재정전망'은 한국 사회의 '주류'가 한국의 미래를 어떤 방향으로 가져가려 하는지에 대한 총체적인 모습을 보여주고 있다고 해도 과언이 아니다. 때문에 '2060 장기재정전망'에는 저성장의 장기화와 저출산·고령화가 진행되는 최근의 경제사회적 환경 속에서 한국 복지국가의 미래를 어떤 모습으로 설정하고 있는지에 대한 '주류'측의 입장이 확실하게 나타나 있다. 이 글은 '2060 장기재정전망'에 나타난 '주류'의 한국 사회 운영전략을 복지부문에 맞춰 비판적으로 검토해 보고 이 패러다임대로 한국 사회가 구조화될 경우 한국 복지국가의 미래모습을 성찰해 보는데 있다. 필자의 생각으로는 2060의 재정전망대로 한국의 재정이 운영될 경우 한국의 복지국가는 '자유주의 복지국가의 특징과 남부유럽형 복지국가의 특징이 결합된 가장 '비효율적'인 복지국가가 될 가능성이 매우 크다는 점을 강조할 것이다. 이 글을 통해 필자가 던지고 싶은 가장 근본적인 질문은 과연 '자유주의+남부유럽형 복지체제'가 과연 경제성장과 분배라는 두 마리 토끼를 모두 잡는데 유효한 체제인가 하는 점이며 이런 시각에서 '2060 재정전망'의 기본 골격을 비판적으로 검토할 필요성이 있다는 점이다[2].

Ⅱ. '2060 장기재정전망': '복지 억제론'의 완결판?

2015년 12월에 발표된 기획재정부의 '2060 장기재정전망'(이하 '재정전망')은 기재부 스스

2) '2060 재정전망' 재정지출 추계의 방법론, 경제사회적 가정치 등의 기본사항이 공개되지 않아 비판적으로 검토할 지점이 많으나(예, 건강보험의 지출이 2060년에 GDP의 11%에 이를 것으로 전망하나 이는 상당한 논란이 있을 수 있음) 이는 다른 발표문에서 검토될 것이므로 생략하기로 한다.

로가 밝혔듯이 '정부가 발표하는 최초의 장기재정전망으로서 1년 혹은 5년단위 국가재정운용계획으로는 분석할 수 없었던 인구변화 및 장기성장률 추세를 반영한 미래전망'이다. '재정전망'은 전반적인 국가재정운용의 계획을 밝힌 것이지만 대부분의 내용이 복지비 지출 전망과 억제에 초점이 맞추어져 있기 때문에 사실상은 한국의 복지국가를 어떤 식으로 구조화할지에 대한 한국 사회의 '주류'측의 시각이 담겨있다고 보아도 무방하다. 먼저 '재정전망'은 한국 경제의 잠재성장률에 대해 매우 비관적인 전망을 내놓고 있는데 저출산·고령화 등의 영향으로 잠재성장률이 2020년대는 2.6%, 2050년대는 1.1%까지 하락할 것으로 가정하여[3] 장기적 저성장 국면으로의 진입을 공식화하고 있다. 이런 저성장이 지속될 경우 <표 1>에서 보는 것처럼 국가의 총수입(사회보험 수입 포함)은 2016년 GDP 대비 25.6%에서 2030년-2040년에 27.9%까지 증가하다 2060년에는 25.7%로 낮아지는 반면, 총지출은 '16년 GDP 대비 25.3%에서 2060년 32.2%로 6.9%가 늘어나는 것으로 '재정전망'은 추계하고 있다[4]. 지출 증가는 복지비용 같은 의무지출이 12.0%에서 21.1%로 대폭 늘어나는 것에 기인한다. 결국 증세같은 국가의 조세구조의 변화가 없을 경우 수입은 크게 변동이 없으나 복지비용의 증가로 국가지출은 대폭 늘어나게 된다는 것이 장기재정전망추계가 보여주고자 하는 것이다.

〈표 1〉 '2060 장기재정전망'에 따른 국가 총수입 및 총지출 전망

(단위: %, GDP 대비)

수입 및 지출		’16	’30	’40	’60	연평균 증가
수입	총수입	25.6	27.8	27.9	25.7	3.8
	국세수입	14.6	14.9	15.2	15.6	4.0
	사회보험수입	6.2	8.6	8.3	5.8	3.7
	기타수입	4.8	4.3	4.3	4.3	3.6
지출	총지출(A+B)	25.3	26.3	28.4	32.2	4.4
	의무지출(A)	12.0	15.4	17.4	21.2	5.2
	재량지출(B)	13.3	10.9	10.9	10.9	3.4
	※ 복지지출	8.1	10.6	12.4	15.5	5.4

자료: 기획재정부(2015:3)에서 재구성

'재정전망'에서는 국가지출 증가의 핵심 원인으로 '의무지출'에 해당하는 연금, 건강보험 등의 복지비의 증가와 지방교부세 등 지방이전재원을 들고 있다. 특히 인구고령화의 진전으

3) 이 장에서 나온 인용구와 수치는 별도의 출처가 없는 한 기재부의 '2060 장기재정전망'에서 나온 것이다.

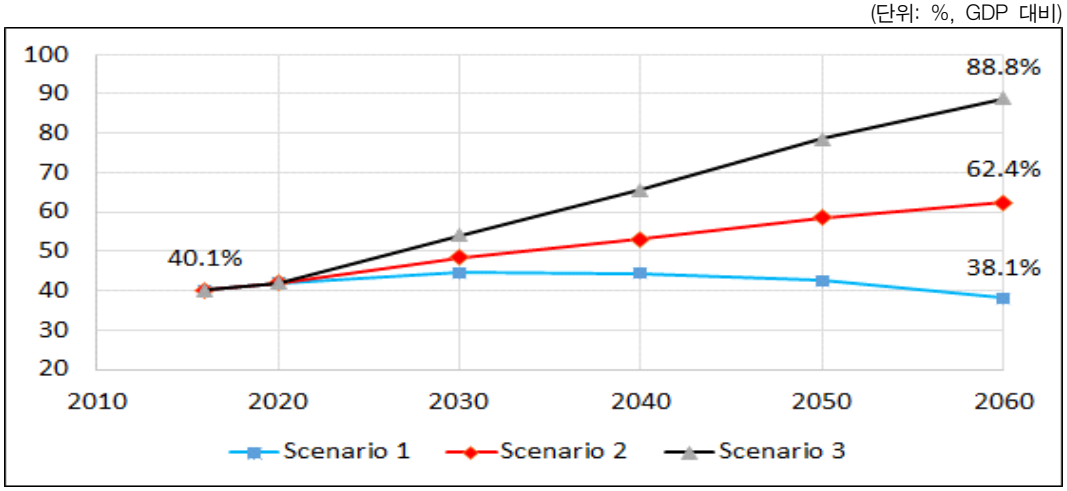
4) '2060 장기재정전망'은 현재의 수입구조와 지출구조가 변하지 않는다는 것을 가정한 추계이다. 지출구조의 변화에 따른 재정변화는 별도의 시나리오 2로 제시되었으나 증세를 가정한 시나리오는 제시되지 않았다.

로 공적연금과 건강보험 등 9개 사회보험의 비용이 크게 늘어나 '16년에 GDP 6%에 불과한 사회보험 지출이 2060년에는 GDP의 22.8%까지 4배 가까이 늘어날 것으로 예측하고 있다.[5] 지방이전재원은 복지비용보다 크지는 않지만 '16년 GDP대비 5.1%에서 '60년 5.8%로 약간 상승할 것으로 예측하고 있다. 결국 저성장 국면에서 인구고령화의 영향으로 국가수입보다 지출 요인이 더 커지고 증가 요인의 대부분은 사회보험 등의 복지비 지출 증가에 기인한다는 것이 '재정전망'의 요지이다. 증세 등을 통해 국가 수입이 늘어나지 않는 상태에서 국가지출이 늘어나게 되면 당연히 국가채무가 늘어날 수밖에 없다.

'재정전망'에서는 이러한 국가지출의 증가에 따른 국가채무의 변동을 <그림 2>와 같이 제시하고 있다. <그림 2>에서 '시나리오 2'는 국가지출 중 '16년 GDP의 13.3%를 차지하는 '재량지출'이 경상성장률만큼 증가하면 2060년에 총국가부채가 '16년 GDP의 40% 수준에서 62.4% 수준으로 급등할 것으로 추계하고 있다. 반면 매년 자연 증가하는 '재량지출'의 10%를 의무적으로 감축할 경우(즉, 세출구조조정, '시나리오 1') 2060년의 국가채무는 38.1%로 현재의 수준을 유지할 것으로 전망하고 있다. '재정전망'에서는 '시나리오 1'의 채무수준을 지속가능하고 관리가능한 수준으로 보고 있어 사실상은 '시나리오 1'을 향후 재정운용의 목표로 삼겠다는 것을 숨기지 않고 있다. 물론 이 전망은 현재의 조세구조와 복지비 지출 구조가 변

〈그림 2〉 '재량 및 의무지출' 변화에 따른 국가채무 전망

(단위: %, GDP 대비)



자료: 기획재정부(2015)에서 재구성

5) '재정전망'에서는 2060년 전체 사회보험지출의 GDP 대비율이 22.8%에 이를 것이라 서술하고 있으나(4쪽) 세부 내역은 밝히지 않고 있다. 같은 자료 11-14쪽에는 각 사회보험의 2060년 GDP 대비 지출액이 나와 있는데 대략적으로 보면 국민연금은 2060년에 GDP의 8.1%, 사학연금 0.3%, 산재보험 0.4%, 고용보험 0.4%, 공무원연금 1.0%, 군인연금 0.15%, 장기요양보험 1.3%, 건강보험이 11.0% 정도로 제시되어 있다.

동하지 않는다는 것을 전제로 한 추정이다. ‘재정전망’에서는 향후 의무지출을 증가시키는 복지제도의 변화가 재정건전성을 악화시킬 가능성에 대해서도 언급하고 있다. 가령 국가의 무지출의 단가가 상승하는 기초연금의 예를 들어 현행 기초연금액의 산정기준이 되는 기준연금액을 5년마다 국민연금 가입자의 평균 소득에 연계·인상할 경우 ’60년 국가채무비율은 GDP 62.4%에서 26.4p가 증가한 GDP 대비 88.8%가 될 것이라는 시나리오를 제시하고 있다.

간략이 살펴본 ‘재정전망’이 주는 ‘주류’의 메시지는 분명하다. 기존 복지제도의 급여수준을 늘리지 않더라도 현재의 저성장 국면에서는 복지비용을 충당하기 어렵고, 새로운 복지제도의 도입은 국가채무를 급증시키기 때문에 더 이상의 복지확대도 불가능하다는 것이다. 즉 강력한 복지 억제력이 작동되지 않으면 장기적으로 국가채무의 급증으로 재정건전성이 약화되고 이는 장기적으로 성장의 장애요인이 될 것이라는 분명한 메시지이다. 한마디로 향후의 경제·사회적 여건을 고려할 때 더 이상의 복지 확대는 불가능하기 때문에 강력한 복지 억제책이 도입되어야 한다는 것이다[6]. 이런 ‘주류’의 복지 억제 시각은 ‘재정전망’에서 재정불안정의 주요인으로 지목한 사회보험의 개혁 전략에서 명확하게 드러난다. ‘재정전망’에서는 한국의 공적연금, 건강보험 등의 사회보험을 보험료를 적게 내는 대신 급여수준은 높은 ‘저부담-고급여’체계로 진단하면서 장기적 지속가능성 확보를 위해 이를 ‘적정부담-적정급여’체계로 전환하는 개혁이 긴요하다는 점을 강조하고 있다. 다시 말하면 현재보다 보험료를 인상하고 급여수준은 인하하겠다는 것이 ‘재정전망’에 나타난 사회보험 개혁의 핵심 논리인 것이다.

결국 ‘재정전망’에 나타난 한국 사회 ‘주류’의 복지전략은 신규 복지제도의 도입 억제, 기존 복지제도의 점진적 감축, 사회보험료의 점진적 인상과 급여 축소로 요약할 수 있다. 재정건전성의 확보라는 명분을 내세워 복지 억제의 필요성을 압축적으로 제시한 ‘복지 억제론’의 완결판이라 할 수 있다[7]. 그렇다면 서론에서 언급한 복지국가 초기단계에서 성숙한 복지국가로의 이행기에 있는 한국의 상황에서 ‘2060 장기재정전망’에서 제시된 강력한 복지억제 구상이 정책적으로 현실화될 경우 한국의 복지국가의 미래는 어떤 모습이 될 것인가를 다음 장에서 살펴보기로 한다.

---

6) 기획재정부는 2060 재정전망의 후속대책으로 2016년 8월 9일 ‘재정건전화법 제안안’을 입법예고 했다(기획재정부,2016). 이 법안의 내용은 1) 국가채무를 GDP 45% 이내에서 관리하며 관리재정수지 적자도 연간 GDP 3% 이내에서 관리하는 강력한 재정총량 관리제를 도입하며, 2) 재정수반 법안 제출시(주로 복지제도) 재원조달방안 첨부를 의무화는 Pay-go 제도를 강화하며, 3) 사회보험제도에 대한 재정관리를 강화한다는 내용이다.

7) 물론 ‘재정전망’의 여러 가정치에 대해서는 반론이 제기될 수 있다. 가령 ‘재정전망’에서 제시하듯이 출산율이 상승하여 잠재성장률이 올라갈 경우 재정건전성은 다른 모습으로 나타날 수 있고, 조세개혁 즉 증세를 통해 국가수입이 늘어나면 국가채무 비율은 ‘재정전망’의 추계치보다 훨씬 낮아진다. 기재부의 ‘2060 장기재정전망’에 대해서는 다양한 시각에서의 비판적 검토가 가능하지만 이 글의 주제가 아니기 때문에 더 이상의 논의는 생략하기로 한다.

Ⅲ. '성숙한' 한국 복지국가의 미래 : '영미형+남부유럽형' 복지국가?

2010년을 전후하여 진보진영에서는 한국 사회의 대안체제 중의 하나로 복지국가에 대한 논의가 봇물처럼 쏟아져 나왔다. 물론 어떤 복지국가인가에 대한 논의는 구체화되지 못했으나 진보는 대체적으로 스웨덴 등의 북유럽 모델을 선호하였다. 보수진영은 물론 북유럽모델의 약점을 찾기에 바빴고 공공복지가 발전되지 않은 영미형 복지국가모델에 대한 선호가 있었음은 잘 알려진 사실이다. 그러나 한국에서 복지국가에 대한 논의는 좀 더 '현실적'인 차원에서 진행할 필요가 있다. 그렇다면 '재정전망' 시나리오대로 국가재정이 운영될 경우, 즉 현재의 국가의 수입(조세구조), 지출구조를 그대로 유지할 경우 예상되는 한국의 복지국가는 서구의 복지국가 모델 중 어떤 유형에 가깝게 구조화될 것인가? 이 질문에 대한 대답을 복지재원의 측면과 복지비 지출의 측면에서 보기로 한다.

먼저 복지재원의 측면을 보기로 한다. <표 1>에서 본 것처럼 현재의 조세부담 수준에 변동이 없으면 한국의 총수입은 2060년까지 GDP의 25.6%-27.9% 사이에 있게 된다. <표 2>는 2012년의 서구 국가들의 총국가수입(국민부담율=조세부담+사회보험기여금 부담)의 규모를 보여준다. 영미형 복지국가의 국민부담율이 29.3%인 반면 나머지 세 개의 복지국가 유형은 34.9%-43.7% 사이에 위치에 있음을 알 수 있다. 즉, 대규모의 증세가 없는 한 한 앞으로 수십년간 한국 정부가 사용할 수 있는 재원의 총량은 영미형 복지국가의 수준에도 못 미치게 된다. 이것은 '재정전망'에서 추계한 대로 국가재정을 운영할 경우 복지에 사용할 수 있는 자원의 총량이 충분히 확보되지 않아 한국의 복지국가 미래는 잘 해봤자 영미형 수준에도 도달하기 힘들다는 것을 의미한다. 큰 정부인 북유럽형이나 중부유럽형 복지국가로 진전하기 위해서는 조세수입을 최소한 GDP의 10% 이상 올려야 하는데 이것은 '상상을 초월한' 대대적인 증세가 없는 한 현실적으로 불가능하다고 보아야 한다[8].

복지비 지출의 측면에서 본 '재정전망'의 함의는 약간 복잡한 논의가 필요하다. <표 2>의 복지비 지출 측면에서 영미형 복지국가는 GDP의 20.1% 수준이나 나머지 세 개의 복지국가 유형은 27% 내외로 약 7%의 차이가 나타난다. '재정전망'에서 추정한 한국의 2060년 복지비 지출 규모는 <표 1>에 GDP의 15.5%로 낮게 나타나고 있으나 이는 한국의 재정통계에서 공공복지지출로 잡히지 않는 건강보험, 요양보험 등의 지출 비용이 제외되어 있기 때문이다.

8) 가령 2013년의 한국의 명목 GDP는 1,430조원인데 10%이면 143조원이다. 즉 조세수입을 통해 143조원을 추가로 확보해야 한다는 것을 의미한다. 그런데 2013년에 소득세 수입이 48조원, 법인세 수입이 44조원, 부가가치세 수입이 56조원으로 3대 국세를 합한 총액이 148조원이었다. 이것은 GDP의 10%에 이르는 추가 세입을 확보하기 위해서는 소득세, 법인세, 그리고 부가가치세를 지금보다 2배 정도 더 걷어야 한다는 것을 의미한다. 법인세율 2-3% 인상을 놓고 보수와 진보간에 엄청난 논쟁을 벌이는 상황을 생각하면 조세수입 GDP 10% 확보는 동화책에나 나올 수 있는 불가능한 이야기이다.

전술한 바와 같이 '재정전망'의 추계에 의하면 9개 사회보험 지출만으로도 2060년에 복지비 지출은 GDP의 22.8%까지 상승하게 된다. 2060년에 사회보험지출액에 재정에서 지출되는 일반복지비를 더한 총복지비 규모(OECD 사회복지비 분류기준) 규모가 '재정전망'에 제시되어 있지 않기 때문에 정확한 수치를 알 수 없으나 복지비 지출의 70-80%가 연금과 건강보험 지출이라는 점을 고려하면 2060년에 한국의 복지비 지출은 최소한 GDP 대비 25% 수준을 넘어서 현재의 스웨덴, 독일 등의 수준에 이를 것으로 추정된다.

〈표 2〉 복지국가 유형별 주요 재정지표(2012년)

(단위: GDP 대비 %)

	국민부담률			일반정부 총지출	공공사회 복지지출
		조세부담률	사회보험기여금		
북유럽형 복지국가	43.7	35.4	8.3	52.7	27.3
중부유럽형 복지국가	40.5	25.7	14.8	50.8	27.8
남부유럽형 복지국가	34.9	23.9	11.0	50.0	26.5
영미형 복지국가	29.3	25.8	3.5	41.3	20.1
한국	24.8	18.7	6.1	32.7	9.6
OECD 평균	33.7	24.7	9.0	45.0	21.6

비고: 북유럽형은 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 자유주의형은 영국, 미국, 캐나다, 뉴질랜드, 호주, 아일랜드, 중부유럽형은 프랑스, 독일, 오스트리아, 벨기에, 네덜란드, 남부유럽형은 스페인, 그리스, 이탈리아, 포르투갈이 속함.

자료: OECD, Social Expenditure Database

그렇다면 2060년에 한국의 복지국가가 현재의 북유럽이나 중부유럽 수준의 복지국가의 모습을 갖추게 되는 것일까? 대답은 '아니다'에 가깝다. 두 가지 이유가 있다. 하나는 서구 역시 인구고령화로 인해 현재의 복지비 수준이 더 늘어날 것이기 때문이다. EU에서 행정부 역할을 담당하는 '유럽연합집행위원회' European Commission는 3년마다 인구고령화로 인한 복지재정 지출 변화를 추계한 공식보고서를 내놓고 있는데 가장 최근의 것이 'The 2015 Ageing Report'이다(European Commission, 2015). 이 보고서에 의하면 현재의 복지제도에 변화가 없다고 가정한다면 2060년에 EU 28개국의 공적연금 지출은 GDP의 11.2%, 의료보장 지출은 7.8%, 장기요양은 2.7%로 3개 제도를 합한 복지비 지출이 GDP의 21.7%에 이를 것으로 추계하고 있다. 여기에 다른 사회보험제도와 발달된 사회복지서비스 등의 일반 복지비 지출을 합치면 GDP의 30% 수준에 이를 것이라는 점은 쉽게 짐작할 수 있다. 두 번째 이유는 더 근본적이다. 2060년의 한국의 복지비가 현재의 유럽 수준에 도달한다 하더라도 복지비의 대부분을 소비하는 노인인구 규모의 차이 때문에 1인당 복지수준이 현재의 유럽수준에 도달한다고

보기 어렵다. <표 3>에서 보는 것처럼 EU 28개국은 2013년에 65세 이상 인구의 비중이 18.4%이며 2060년에는 이 비중이 28.4%로 약 10%p 늘어날 것으로 예측하고 있다. 그러나 한국은 저출산의 영향으로 2060년의 노인인구 비중이 무려 40.1%에 달해 2016년에 비해 26.6%p가 늘어난다(2060년 65세 이상 인구 1천 762만명, 총인구는 4천 396만명). 이것이 의미하는 것은 2060년의 한국의 총복지비 지출이 지금의 유럽수준 혹은 2060년의 유럽수준으로 수렴된다 해도 절대적으로 많은 노인인구 때문에 1인당 복지수준이 결코 유럽수준에 도달하기 힘들다는 것이다.

〈표 3〉 EU 28개국과 한국의 2060년 65세 이상 인구 비율

(단위: %)

국가	2013년	2060년	'13년('16년)-'60년 변화율
EU 28개국 평균	18.4%	28.4%	+ 10.0%
한국	13.5%	40.1%	+ 26.6%

비고: 한국의 65세 이상 인구비율 13.5%는 2016년 수치임.
자료: European Commission(2015:219), 한국은 기획재정부(2015:18)

기재부의 '재정전망'과 유럽집행위원회의 고령화비용추계는 모두 현재의 조세부담과 복지수준이 그대로 유지된다는 것, 즉 '현재 수준에서 정책변화가 없다는 시나리오' no policy change scenario를 전제로 한 추계이다. 이것은 2016년의 한국의 공적연금과 건강보험의 급여수준이 2060년까지 그대로 유지된다는 것을 의미한다. 그렇다면 현재의 한국의 공적연금과 건강보험이 어느 수준인지 국제비교를 통해 살펴보자. 공적연금 수준은 흔히 소득대체율로 국제적으로 비교된다. OECD의 국제비교 자료에 의하면 국민연금의 소득대체율[9]은 40년 가입기준으로 39.8%로 OECD 평균 52.7%에 한참 미달하며 순위로 보면 회원국 34개국 중 24위로 하위권이다(OECD,2015a:139). 그런데 OECD의 비교자료는 40년 완전 가입을 전제로 하는데 한국의 국민연금 평균가입기간은 24년에 불과하기 때문에 실질적인 소득대체율은 24% 수준으로 최하위권에 속한다. 기초연금의 경우도 최근에 OECD에서 국제비교를 시도했는데 월 20만원씩 지급되는 한국의 기초연금의 소득대체율은 임금근로자 세전평균소득의 6%로

9) '소득대체율'income replacement ratio은 공적연금의 수준을 국제적으로 비교하는 방법이나 연금제도에 따라 측정방식이 상이하다. 국민연금같은 소득비례형 연금의 비교에서 사용되는 소득대체율은 연금지급 연령에 지급받는 최초 연금액이 연금 가입기간 중 가입자의 생애평균소득에서 차지하는 비중을 의미한다. 가령 최초연금액이 40만원이고 연금 가입 기간중 생애평균소득이 100만원이면 소득대체율은 40%가 된다. 기초연금 수준의 국제비교시 사용되는 소득대체율은 최근에 OECD에서 새롭게 제시했는데 여기서 사용되는 소득대체율은 기초연금액/임금근로자 세전평균소득을 의미한다. 2014년 한국의 임금근로자 세전평균소득은 332만원이고 기초연금은 20만원이므로 한국 기초연금의 소득대체율은 6%(20만원/332만원)이다(OECD, 2015a: 127,173).

역시 회원국 중 최하위권이다(OECD,2015a:127). 건강보험의 급여수준 비교는 여러 가지 방법이 있으나 국제비교에서는 한 국가의 총의료비 중에서 공공부분재정(정부재정+사회보험재정)이 차지하는 비중이 주로 사용된다. OECD 자료에 의하면 2013년을 전후하여 OECD 회원국의 총의료비 중 공공부문재원의 평균비중은 72.7%이나 한국은 55.9%로 34개국 중 30위로 최하위권에 속한다(OECD,2015b:171). 요약하면 2060년에 한국의 복지비 지출수준이 현재의 유럽수준에 수렴된다 해서 복지수준이 획기적으로 높아지는 것이 아니라 현재의 매우 낮은 복지수준이 그대로 유지된다는 것을 의미한다. 즉, 복지비 지출이 늘어나는 것은 급여수준이 인상에서 기인한 것이 아니라 단지 노인인구수, 즉 수급자가 증가해서 발생되는 현상이라는 것이다.

복지국가 유형중 우리나라처럼 공공복지의 수준이 낮은 것은 영미형 복지국가의 전형적 특징이다. 에스핑 안데르센이 체계화시킨 것처럼 영미형 복지국가는 낮은 수준의 공공복지가 제공되기 때문에 사적복지(민간보험 혹은 기업복지)의 비중이 매우 큰 특징을 갖고 있다(Esping-Andersen,1999). 한국은 세계적으로도 민간보험시장이 대단히 발달한 나라에 속한다. 2010년 기준으로 국민연금 등 4대 공공사회보험으로 거두어들인 사회보험료 총액이 GDP 대비 6.28%인데 반해 민간생명보험시장의 보험료는 7.36%로 사회보험료 총액보다 GDP 대비 1%p 이상 높다(<표 4> 참조). 생명보험과 손해보험을 합친 우리나라의 수입보험료 규모도 2006년을 기준으로 세계 7위권을 기록하고 있으며 수입보험료의 GDP대비 규모로는 세계 4위에 올라있다(보험개발원, 2007: 686-687). 이것이 의미하는 바는 한국이 지금도 민간보험의 역할이 매우 큰 영미형 복지국가의 전형적 특징을 갖고 있다는 것인데, '재정전망'의 가정처럼 2060년까지 공공복지의 급여수준을 높이지 않고 현재의 낮은 수준을 그대로 유지하게 되면(혹은 급여수준을 더 인하하게 되면) 한국은 낮은 수준의 공공복지와 높은 수준의 사적복지라는 영미형 복지국가의 골격을 벗어나지 못하고 미래 한국의 복지국가는 영미형 복지국가와 유사해질 가능성이 높다는 것을 의미한다.

〈표 4〉 민간생명보험과 사회보험의 보험료 수입의 비교

구분	민간 생명보험		사회보험 수입액					
	금액 (십억)	GDP 대비	소계		공적 연금	건강 보험	고용 보험	산재 보험
			금액(십억)	GDP대비				
1980	603	1.64	601	1.63	341	180	-	80
1990	16,043	9.00	5,919	3.32	2,915	2,432	-	572
2000	46,670	8.07	28,576	4.94	15,837	8,737	2,047	1,955
2010	83,006	7.36	70,936	6.28	33,692	28,457	4,188	4,599

자료: 민간생명보험『보험통계연보』각년도, 사회보험은 관련 통계연보에서 재구성

‘성숙한’ 한국 복지국가의 모습에 대한 예측은 낮은 공공복지와 높은 사적복지라는 영미형 특징 외에 다른 ‘복지 양극화’라는 구조적 특징을 고려해야 한다. ‘복지 양극화’는 노동시장에서 좋은 위치에 있는 정규직근로자는 국가복지와 기업복지의 혜택이 전부 주어지지만 비정규직 등 노동시장에서 불완전한 위치에 있거나 배제된 사람들은 국가복지와 기업복지의 혜택에서 제외되는 현상을 의미한다. 다른 말로 하면 노동시장 ‘내부자’ insiders 와 ‘외부자’ outsiders 에 대한 복지의 차별적 배분이기도 한다. 복지국가 유형 중 이러한 복지 양극화가 전형적으로 나타나는 곳이 바로 남부유럽형 복지국가이다. 남부유럽 복지국가 중의 특징 중의 하나는 노동시장 내의 핵심 근로자에게는 매우 높은 수준의 공공복지가 제공되지만 노동시장 외부자에게는 매우 낮은 수준의 복지 혹은 아예 복지지급 대상에서 제외되는 현상이다 (Ferrera,2010; 김연명 2013). 즉, 노동시장에 핵심부분에 있는 공무원, 교사, 핵심 산업 노동자는 고임금과 고복지의 혜택을 누리는 반면 노동시장 주변부에 있는 사람들은 낮은 수준의 복지 혹은 복지혜택이 전혀 주어지지 않는다. 한국에서도 이와 유사한 복지양극화 현상이 이미 많은 자료와 증거가 제시되어 있기 때문에 반복할 필요가 없을 정도이다. 가장 최근 자료에 의하면 정규직들의 사회보험 및 퇴직금, 유급휴가 적용률은 90-100%에 가까운 반면 비정규직의 국민연금 적용률은 32.4%, 건강보험은 40.4%, 고용보험은 39.7%, 퇴직금은 35.6%에 불과한 것으로 나타나고 있다(김유선,2016). 더 중요한 것은 비정규직의 국가복지 및 기업복지의 배제현상이 2000년대 초반에 좀 개선되는 것 같이 보였지만 그 이후로 고착화되어 간다는 것이다. 즉, 노동시장의 개혁과 국가복지의 혁신적 개혁이 없으면 이러한 복지양극화 현상이 고착화되어 복지 양극화라는 남부유럽형 복지국가의 특징이 한국의 복지국가의 미래에 그대로 투영될 가능성이 높다는 것이다.

결국 기재부의 ‘재정전망’대로 국가재정이 운용된다면 한국의 복지국가는 공공복지 수준이 낮고 중산층조차도 민간보험 등 시장에 의존하여 복지를 해결하는 자유주의형 복지국가의 특징, 그리고 노동시장에서 외부자의 배제로 인해 대규모의 복지 양극화가 구조화된 남부유럽 복지국가의 특징이 결합된 ‘영미형+남부유럽형 복지국가’의 혼합모델이 될 가능성이 매우 높다(김연명,2013). 이것은 영미형 복지국가의 경우 분배문제에서 취약점을 갖고 있고, 남부유럽형은 성장문제와 복지양극화라는 측면에서 문제를 갖고 있는데 한국은 두 체제의 취약점만을 흡수하게 되어 한국의 복지국가의 미래는 기존의 복지체제 중에서 가장 비효율적인 체제로 고착화될 가능성이 높다는 것을 의미한다.

Ⅳ. '재정전망'에서 복지와 경제의 관계: 성장의 장애물?

한국의 경우 복지지 지출이 낮은 수준일 때는 성장과 복지의 관계가 경제부처의 초점이 되지 않았으나 복지비가 GDP의 10%를 넘어가는 현재의 시점에서는 상황이 달라져 복지의 문제는 경제와 성장의 프레임에 본격적으로 들어갔다. 기재부의 '재정전망'은 우리 사회의 '주류'들이 복지를 경제와 국가재정의 이슈로 본격적으로 인식하기 시작했다는 것을 의미한다. 그러나 재정전망에 나타난 경제와 복지의 관계는 두 부문의 관계를 부정적으로 보는 뿌리 깊은 신자유주의적 사고이다. 1980년대 이후 2008년 금융위기 이후 전세계를 지배한 신자유주의 패러다임에서는 복지가 시장의 효율적 작동을 방해하여 성장의 장애물이 된다는 것이 표준적인 사고이다. 그러나 잘 알려진 것처럼 복지비의 지출수준과 거시경제적 성과에 대한 관계는 매우 오래된 논쟁적인 사안이다(Mares,2010). 그리고 최근의 학문적 흐름은 불평등의 증가가 거시경제적 성과에 부정적인 영향을 줄 가능성이 높다는 것으로 모아지고 있는데 최근에 발간된 OECD나 IMF의 각종 보고서들이 이러한 흐름을 반영하고 있다(OECD, 2015c; (Dabla-Norris, Era., Kalpana Kochhar et. Al,2015). '2060 재정전망'에서 가정되고 있는(혹은 전혀 언급되지 않거나 무시되고 있는) 경제와 복지의 관계에 대해 두가지 점을 논의할 필요가 있다.

첫째, 사회복지제도와 복지비 지출은 다양한 방식으로 경제에 영향을 준다. 신자유주의 패러다임에서는 사회복지가 소비적·비생산적 지출이고 노동력 공급과 저축을 저해하기 때문에 성장의 활력을 떨어트린다고 인식하고 있다. '재정전망'에서도 이런 어휘를 사용하지는 않았지만 복지와 경제의 상충적 시각을 전제로 깔고 있음은 의문의 여지가 없다. 하지만 한국의 경우 복지제도의 과잉과 복지비의 과도한 지출이 성장을 방해하고 있고, 방해할 가능성이 있는가? 오히려 한국의 경우는 낮은 복지비 지출 때문에 경제와 복지의 관계가 선순환을 이루지 못하고 있다고 보는 것이 타당하다. 1950-60년대 서구 복지국가의 황금기를 경제이론적으로 지탱한 것이 케인즈의 유효수요이론이라는 것은 잘 알려져 있다. 국민들에게 지급되는 복지비는 장롱 속에 숨겨지거나 은행에 저축되는 것이 아니라 물건을 사거나 서비스를 구매하여 소비된다. 즉, 복지비 지출은 경제적 수요를 유지시켜줌으로써 경제순환에 기여한다. 최근 '공급주도성장'을 넘어서 새로운 성장전략으로 논의되고 있는 '소득주도성장론' income-let growth 에서는 한동안 논의되지 않았던 복지비 지출이 갖는 수요유지 기능이 재조명되고 있다(이상헌,2014; 홍장표,2014). 사회복지비로 GDP의 30% 내외를 지출하는 서구의 복지국가들이 2008년 국제적인 경기침체의 충격을 비교적 덜 받는 것도 복지의 거시경제 자동안정화기능 macro economic auto-stabilizer 으로 알려진 대규모 복지비 지출의 내수유지 기능 때문이다

(Andersen,2012). 그러나 한국은 복지비 지출의 절대량이 적기 때문에 다른 복지국가에 비해 이러한 복지의 거시경제 '자동안정화' 기능이 매우 취약하다(강병구,2011). 특히 중요한 것이 공적연금의 내수유지 기능이다. '재정전망'에서는 노인인구 증가로 연금과 의료비 지출이 많아지고 이것이 재정과 경제의 부담이 될 것이라는 일면만을 강조하고 있다. 고령화는 분명히 복지비용의 팽창을 가져오지만 적정한 수준의 노인복지비용의 지출은 고령화사회에서 내수유지 측면에서 필요할 수도 있다. 앞에서 언급했지만 국민연금은 급여수준이 매우 낮기 때문에 고령화가 극단적으로 진행되어도 비용부담은 그렇게 크지 않다[10]. 오히려 노인이 전체 인구의 40%를 차지하는 2060년에 국민연금으로 지출되는 비용이 적을 경우 전반적인 소비위축으로 내수부문에서 상당한 문제가 발생할 가능성을 더 우려해야 할지도 모른다. 이외에도 복지비 지출은 대규모의 고용유지 기능도 하고 상당한 수준의 생산유발효과도 갖고 있는데 '재정전망'에서는 이런 시각이 반영되어 있지 않다. 한국 사회는 '재정전망'에서 우려하는 것처럼 과도한 복지비 지출이 문제가 아니라 오히려 복지비 지출이 너무 적어 경제의 자동안정화 기능이 작동되지 않고 고용창출 효과가 적은 것이 더 문제일 수 있다.

두 번째로 사회복지가 갖고 있는 경제적 기능 중에 한국 사회가 주목해야 될 또 다른 기능은 '개방경제'에서 사회복지의 중요성이다. 북유럽의 소규모 경제에서 보편주의적 복지제도가 발달한 이유를 개방경제의 특성이라는 시각으로 분석하는 흐름이 있다. 즉, 유럽의 스웨덴, 네덜란드 등 소규모 경제는 내수시장의 협소함 때문에 규모의 경제를 위해 수출지향적인 개방경제를 지향할 수밖에 없는데 첨단산업이 각축하는 세계시장에서 적응하고 경쟁하기 위해 국가는 항시적이고 적극적인 산업구조조정을 수행할 수밖에 없다. 이 과정에서 노동자의 산업간 이전을 원활하게 하기 위해 직업훈련 등의 노동시장정책이나 실업기간 중의 소득을 충실히 보장해주는 강력하고 보편주의적인 복지체제가 성립되었다는 것이다[11](Katzenstein, 1985). 이 논리를 반대로 이해하면 경제개방도가 높은 경제일수록 사회안전망이 잘 작동되지 않으면 경제사회적 구조조정이 어려워지고 갈수록 글로벌화되는 세계경제에의 적응도가 낮아진다는 것을 의미한다. 한국은 소규모 개방경제는 아니지만 세계경제에의 결합정도라는 측면에서 세계 최고수준이다. 2008년 한국의 무역의존도는 수출이 GDP 43.4%, 수입이 38.8%로 G20 국가중 각각 1위를 차지하였으며 이는 수출 11.4%, 수입 10.8%로 무역의존도가 각각 17위와 18위를 기록한 일본(IMF, 2010)과 매우 대비된다. 이처럼 세계 최고수준의 경제개방도를 갖고 있는 한국은 최첨단 산업이 경쟁하는 세계경제의 변동에 매우 민감하게 반응, 적

10) '재정전망'에서 2060년 국민연금 비용을 GDP 대비 8.1%로 추정하고 있으나 이미 대부분의 선진국들은 2000년대 초반에 연금지출이 GDP의 10% 수준에 도달했다.

11) 물론 카첸쉬타인의 논리가 이렇게 단순한 것은 아니다. 그는 소규모 경제에서 개방경제라는 특성과 보편적 복지국가를 단순히 연결시킨 것은 아니며 정치체제로서의 조합주의적 정책결정과정의 역할, 즉 정치체제의 중요성을 강조했다.

응해야하는 구조를 갖고 있다. 한국은 노동시장 내부자간의 격차 뿐만 아니라 노동시장 내부자/외부자 사이의 근로조건의 격차가 커 구조조정이나 기업의 퇴출로 노동시장에서 이탈했을 경우 주거, 교육, 노후, 보육 등의 사회적 위험을 전체적으로 개인과 가족이 책임지는 구조를 갖고 있다. 이런 구조로는 개방경제의 원활한 작동을 기대하기 어렵다. 따라서 개방경제 틀 속에서 사회복지제도의 필요성을 인식하는 시각이 보다 더 강조될 필요성이 있다[12].

Ⅵ. 나가며

역사적으로 보면 제2차 세계대전 이전에 산업화의 기반을 충분히 마련하지 못한 국가가 복지국가로 이행한 나라는 없다. 어찌보면 한국이 2차 세계대전 이후 산업화에 성공하여 성숙한 복지국가로 진입할 가능성이 가장 높은 나라이다. 하지만 한국은 본격적인 복지국가 진입을 앞두고 저성장, 저출산·고령화, 노동시장의 양극화라는 매우 불리한 조건에 직면해 있다. 현실적으로 보면 지금의 한국의 경제,사회적 조건 속에서 스웨덴이나 독일 등의 유럽대륙의 복지국가의 모델로 진입할 가능성은 거의 없다. 스웨덴모형이니 독일모형같은 현실적으로 실현 가능성이 없는 이야기는 접어두고 당장 눈앞에 닥친 '남부유럽형+영미형 복지체제의 결합'을 어떻게 피해갈 수 있는지를 고민하는 것이 더 현실적이다. 이런 상황에서 복지와 경제의 관계를 부정적으로 보는 기재부의 재정전망대로 국가재정인 운영되면 한국의 복지국가의 미래는 가장 비효율적인 "영미형+남부유럽 복지체제'의 경로를 피해가기 어려울 것으로 보인다. 기재부의 '재정전망'은 복지비용이 급증할 수밖에 없는 상황에서 복지와 경제, 그리고 재정구조를 어떻게 보수적/시장적 시각으로 재구조화할 것인가에 대한 '주류'의 패러다임을 보여준 것이다. 이러한 '주류'의 패러다임이 '한강의 기적'에 이은 또 다른 한국사회의 번영과 발전을 가져올 것인가? 필자의 대답은 회의적이다. 복지와 경제에 대한 사고의 혁신이 필요한 시점이다.

12) 경제학자인 장하준교수가 이런 시각에서 한국에서 복지확대가 필요하다는 입장을 지속적으로 주장하고 있다. "장하준, 세금=부담? 이러면 복지 논쟁은 진다" (프레시안 인터뷰 기사, 2013년 8월 15일)

참고문헌

강병구(2011), “사회지출의 자동안정화 기능에 대한 연구”, 「경제발전연구」, 17(1):57-85

고경환·장영식 외(2014), 「2013년 기준 한국의 사회복지지출」, 보건복지부·한국보건사회연구원

기획재정부(2015), 「2060년 장기재정전망」 (보도자료 2015년 12월 4일)

기획재정부(2016), 「재정건전화 기본법 제정 입법예고」 (보도자료, 2016년 8월 9일)

김연명(2013), “한국 복지국가의 성격과 전망: 남부유럽복지체제와의 비교를 중심으로”, 「한국사회복지조사연구」, 제36권, pp.27-59

김연명(2015a), “한국 사회복지의 현 단계와 보편주의 복지국가의 과제”, 김병섭·강인철 외 공저, 「우리 복지국가의 역사적 변화와 전망」, 서울대학교 출판문화원, pp.44-93

김연명(2015b), “복지국가, 불평등해소의 대안인가”, 이정우·이창곤(편), 「불평등 한국, 복지국가를 꿈꾸다」, 후마니타스, pp.403-420

김연명(2016), “채권투자를 통한 국민연금기금의 공공복지인프라 확충과 고용창출”, 국회의원 박광온의원실·더불어민주당 정책위원회·(사)더좋은민주주의연구소 주최 「국민연금기금의 공공투자방안토론회」 자료집, pp.27-50.

김유선(2016), 「비정규직의 규모와 실태 통계청, ‘경제활동인구조사 부가조사’(2016.3)결과」 한국노동사회연구소 이슈페이퍼 제4호

이상헌(2014), “소득주도성장: 이론적 가능성과 정책적 함의”, 「사회경제평론」, 43:67-99

이윤진 외(2015), “무상보육·교육정책으로서의 누리과정 현황과 개선 방안”, 「육아정책연구」, 9 (2):113-136

홍장표(2014). “소득주도성장과 산업생태계 혁신”, 문재인·은수민의원 주최, 「소득주도성장의 의미와 과제: 중산층을 키우는 진보의 성장전략」, 세미나자료집

Andersen, Torben M(2012), “The Welfare State and the Great Recession”, Intereconomics, 4, pp.206-211.

Dabla-Norris, Era., Kalpana Kochhar et. Al(2015), *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*, IMF Staff Discussion Note.

Esping-Andersen, Gosta et. al, eds(2002), Why We Need a New Welfare State, Oxford University Press.

Esping-Andersen, Gosta(1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies,* Oxford University Press

European Commission(2015), *The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for*

the 28 EU Member States (2013-2060)

Ferrera, Maurizio(2010). The South European Countries, Francis G. Catles et. al., eds, *The Oxford Handbook of the Welfare State,* Oxford University Press.

IMF(2010), *Principal Global Indicators* (http://www.principalglobalindicators.org/default.aspx)

Katzenstein, Peter J(1985). *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe.* Cornell University Press

Mares, Isabel, 2010, Macroeconomic Outcomes, in Francis G. Catles et. al., eds, *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press

OECD(2012). *Social Spending During the Economic Crisis: Social Expenditure (SOCX) data update 2012*

OECD(2014), *"Social Expenditure Update: Social spending is falling in some countries, but in many others it remains at historically high levels".*

OECD(2015a), *Pensions at a Glance: OECD and G20 Indicators*

OECD(2015b), *Health at a Glance: OECD Indicators*

OECD(2015c), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*

Pierson, Christopher(1998), *Beyond the welfare state?: the new political economy of welfare,* Penn State University Press.

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

2060 장기재정전망의 비판적 검토 : 거시전망, 국가채무전망을 중심으로

정세은 (충남대 경제학과)

1. 서론-장기재정전망의 논리

기재부의 장기재정전망은 다음과 같은 분석과 정책 제안을 담고 있다. 첫째, 저출산 하에서 저성장은 벗어날 수 없는 운명이다. 둘째, 재정확대정책은 효과가 없기 때문에 국가채무만 늘릴 뿐 저성장기조를 바꿀 수 없다. 셋째, 저성장 하에서 조세수입은 정체하게 되는데 고령화 지출은 계속 증가할 수밖에 없기 때문에 국가 채무가 급증한다. 넷째, 결론적으로 복지축소-부담 확대, 재정준칙 도입을 통한 지출 통제, 더 나아가 축소가 이루어져야 재정건선정을 지킬 수 있다. 정부는 고령화가 가져올 재정건전성 악화 가능성에 빨리 대안을 마련해야 한다고 재촉하고 있지만, 복지축소, 재정지출 축소가 바람직한 해결책인가에는 고개를 갸우뚱할 수밖에 없다. 아직까지 복지수준이 미천하고 국가의 재정기능이 약한 우리나라에 적용될 경우 저출산, 저성장 기조를 더욱 악화시켜 문제를 더욱 심화시킬 것이라는 의구심이 들 수밖에 없다.

현재의 정책들이 지속되고 그래서 현재의 추세가 지속된다면 정부가 그리는 위와 같은 미래 전망이 발생 가능성이 높은 미래라는 점은 인정한다. 당장 올해와 내년 한국경제의 성장률이 2%대로 전망되고 있듯이 우리나라는 이미 돌이킬 수 없는 저성장 기조에 접어든 것이 아닐까라는 두려움이 엄습한다. 그럼에도 불구하고 정부의 정책 설계 여하에 따라 당면한 문제는 어느 정도는 극복가능하다고 확신한다. 첫째, 저출산, 저성장의 경로는 정해진 운명이라기보다 정부의 정책 설계에 따라서 단기적으로는 어려울지 몰라도 중기적으로는 어느 정도 극복가능한 과제이며, 둘째, 재정확대정책은 경제위기 시에는 훨씬 효과가 크기 때문에 저성장기조를 바꾸는 데 큰 도움이 될 것이다. 셋째, 고령화 지출은 증가할 수밖에 없지만 출산율

제고에 따라 속도를 늦출 수 있으며 조세부담률을 올리면 국가 채무를 안정적으로 관리할 수 있다. 마지막으로 재정건전성 유지는 중요한 과제이지만 지출 통제를 통해 이를 달성하고자 한다면 경기를 오히려 죽게 만들 것이므로 지출 통제에만 집중하는 정책은 바람직하지 않다고 본다.

즉 정부가 제안하는 복지축소, 재정지출 축소는 한국 경제가 당면한 저출산, 저성장, 고령화 과제에 대한 적절할 정책대응방안이 될 수 없다고 본다. 향후 이러한 논점들을 근거를 들어 설명하는 것이 본 논문의 목적이다. 논문의 구성은 다음과 같다. 2절에서는 정부 장기재정전망의 거시경제전망의 문제점을 지적하고 제도 변화와 정책 설계에 따라 정부 전망보다 성장률을 높일 수 있음을 보이고자 했다. 3절에서는 정부의 국가채무 전망의 문제점을 지적하고자 했다. 정부는 조세수입이 현재 수준에서 증가하지 않을 것이라고 전망했는데 이것 또한 정책변수라는 점을 확인할 필요가 있다. 4절에서는 재정건정성을 지키기 위해 선진국들이 실행하고 있는 재정준칙의 경기순응성 문제를 살펴보고, 스웨덴과 일본의 사례를 대조해서 살펴봄으로써 고령화 시대 바람직한 재정정책에 대한 시사점을 구하고자 한다.

2. 기재부 장기재정전망 중 거시전망의 문제점

2.1 저성장 전망이 지배적인 선행연구들

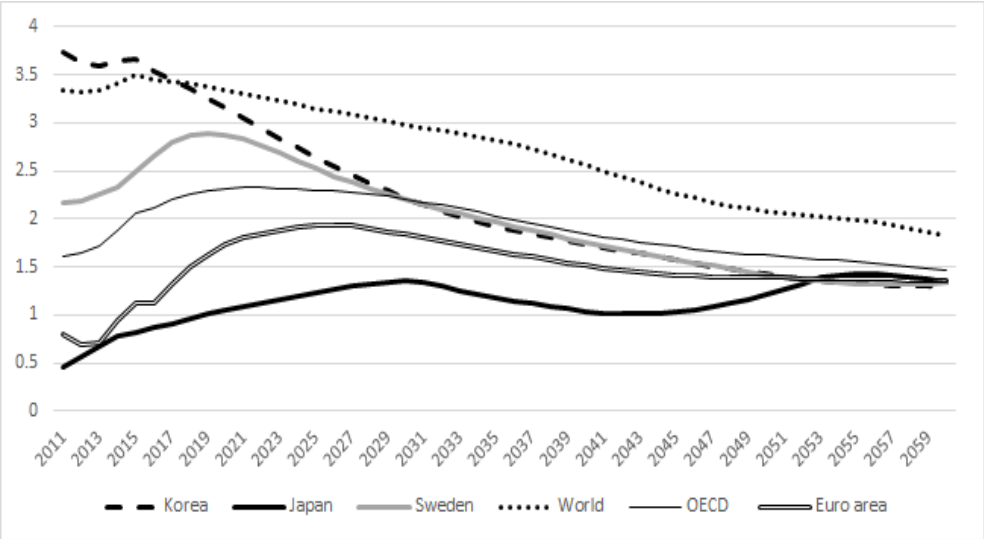
성장률 전망은 지출과 수입에 영향을 미치고 그럼으로써 재정건전성에도 영향을 미치는 등 장기재정전망에서 매우 중요한 역할을 한다. 정부의 장기재정전망에서도 경제성장률이 기준선 전망보다 하락하는 경우, 예를 들어 2016~2060 연평균 실질성장률이 1.9% 대비 0.3%p(경상기준 0.8%p) 하락하는 경우, 즉 1.6%일 경우 2060년 국가채무비율이 기준선 전망 대비 32.2%p 증가한 94.6%에 도달한다고 추정되었다(박명호, 2015). 이러한 추정은 역으로 말한다면 실질성장률이 0.3%p만 높아져도 국가채무비율이 크게 감소한다고 할만큼 장기재정전망에서 성장률이 중요한 역할을 한다는 것을 의미한다. 그런 만큼 성장률 전망은 신뢰할만한 방법론과 가정으로 이루어져야 한다.

〈표 1〉 기재부 및 다른 주요 기관의 장기 성장률 전망

(단위: %)

	16-20	20-30	30-40	40-50	50-60
기재부(2015)	3.6	2.6	1.9	1.4	1.1
예정처(2016)	3.1	2.8	2.1	1.6	1.1
OECD(2014)	3.3	2.7	1.9	1.6	1.3

〈그림 1〉 OECD의 장기 경제성장률 전망



출처: OECD(2014)

정부의 전망에 따르면 향후 생산성, 고용량, 자본스톡량의 증가속도가 매우 느려지게 되어 잠재성장률이 2020년대는 2.6%, 이후 서서히 하락하여 2050년대는 1.1%까지 내려갈 것이라고 한다. 즉 정부의 장기재정전망은 우리나라가 저성장 국면으로의 진입하는 것을 기정사실화 하고 있는데 다른 기관들의 장기전망, 다른 선행연구들의 결과도 크게 다르지 않다. 우리나라의 장기 경제성장률에 대해 기재부와 비슷하게 전망한 OECD(2014)의 다른 OECD 회원국에 대한 전망과 우리나라에 대한 전망을 비교해 보면, 우리나라의 성장률이 다른 국가들에 비해 매우 빠르게 하락하는 것으로 전망되었다. 2030년이 되면 스웨덴, OECD 평균과 비슷해지고 이후 OECD 평균보다 낮아져 2060년이 되면 일본, 유로존 평균과 같아진다.

이러한 분석들은 매우 비슷한 미래를 전망하고 있다. 즉 한국 경제의 저성장은 피할 수 없는 운명이라고 보는 것이 학계의 지배적인 견해이다. 이러한 전망을 뒷받침하는 다른 근거들은 선진국들의 과거 경험과 최근 거론되는 '장기침체(secular stagnation)'론이다. 전자는 선진국들의 장기 동학을 살펴보면 성장률이 추세적으로 계속 하락해 왔다는 것, 따라서 한국도 그러한 운명에서 피할 수 없다는 것이고 후자는 우리나라가 겪고 있는 저성장 기조는 우리나라만의 특수한 현상(일시적 경제불황)이 아니라, 인구 고령화와 높은 가계부채 부담에 따른 생산성 저하 및 과소 고용, 만성적인 수요 부족과 투자 감소 등으로 인하여 전 세계가 공통적으로 겪고 있는 이른바 구조적 장기침체현상이라는 주장이다. 아래 그림에서 2000년대 이후의 저성장 추세는 매우 자연스러운 현상이라는 것이다.

〈표 2〉 우리나라의 잠재성장률 추정결과(기존 문헌 정리)

추정 방법			1991 -2000	2001 -2010	2011 -2020	2021 -2030	2031 -2040	2041 -2050
시계열 기반	순수 시계열	Filtering을 통한 추세 추출	5.8[3]	5.0[3]				
		은닉인자모형	6.5[2] 6.8[3]	4.7[3]				
	구조 모형 가미	오쿤의 방법(자연실업률 추정) SVAR(구조적 제약 부여) DSGE(베이지안 추정)	6.5[2] 6.1[3]	5.0[3]				
생산 함수 기반	일반 /종합	(일반적인 성장회계 방법) C-D 생산함수 가정하에 제반 투입요소(노동,자본 등)의 추정치에 기초 (성장회계 방법에 더하여 여타 요인을 종합적으로 고려) 총공급/총수요 추정 (Bottom-up/Top-down 방식)	6.3[1] 6.7[2] 6.1[3] 6.3[4] 5.6[5] 6.1[6] 6.7[7]	5.2[1] 4.4[4] 4.3[7] 4.3[8] 4.8[10] 4.3[11] 4.8-5.5[9]	3.5[12] 4.1[13] 4.0[14]	2.7[12] 2.7[13] 2.7[14]	2.1[12] 1.8[13] 1.8[14]	1.7[12] 1.2[13] 1.4[14]

1) 한진희 외(2002) 2) 김치호·문소상(2000) 3) 박양수·문소상(2005) 4) 박형수·류덕현(2006)
5) 곽노선(2007) 6) 황종률(2009) 7) 현대경제연구원(2010) 8) 국회예산정책처(2011)
9) 한진희·최경수·임경묵(2002) 10) 김동석 외(2002) 11) 박무환(2012)
12) 국회예산정책처(2012) 13) 백웅기 외(2011) 14) 한진희 외(2007)

출처: 강종구(2016)가 정리한 표2 재인용.

물론 한국 경제가 외환위기 이전의 고도성장으로 다시 복귀할 수 있다고 주장하는 것은 비합리적일 것이다. 경제가 성장하게 되면 성장속도가 느려지게 되는 것은 당연하다. 그러나 외환위기 이후 급격히 낮아지는 한국경제의 성장률을 정상적인 성숙 과정으로 보아야 하는 것인가? 출산율 저하로 인한 생산가능인구 감소로는 설명하기에는 어려운 속도이다. 따라서 완만한 속도 하락은 정상적이겠지만, 장기침체론과 같은 운명론은 정책 전환으로 극복해야 할 문제인 것이다. 장기침체(secular stagnation) 가설도 1938년 앨빈 한센(Alvin Hansen) 하버드대 교수가 처음 주장하였으나 이후 뉴딜정책, 마샬정책으로 세계경제가 부활했던 것이 역사적 사실이다.[1] 현재 세계경제가 장기침체에서 헤어 나오지 못하고 있는 것

1) 2013년 8월 스탠리 피셔(Stanley Fischer) 연방준비제도(Fed) 부의장이 스웨덴 재무부가 스톡홀름에서 개최한 콘퍼런스에서 “실망스러운 세계 경제의 회복세는 보다 구조적이고 장기적인 세계 경제의 변화를 보여주는 것일 가능성이 있다”고 화두를 꺼낸 후, 2013년 11월 로렌스 서머스(Lawrence Summers) 전 미국 재무장관이 국제통화기금(IMF) 콘퍼런스에서 장기침체를 다시 언급함으로써 관심대상으로 부각되었다.

은 1980년대 이후의 신자유주의패러다임의 실패에도 불구하고 전면적 전환이 이루어지지 않고 있기 때문이다.

그렇다면 왜 한국 경제 미래 경제성장에 대해서는 모두 비슷하게 암울한 전망을 하고 있는가? 그것은 장기전망 연구들이 모두 동일한 이론, 즉 새케인지언 이론 & 내생적 성장론에 근거하여 비슷한 방법론을 사용하여 미래의 경제성장률을 전망하고 있기 때문이다. 이 이론의 핵심은 장기적으로 GDP는 수요에 의해 영향받지 않으며 오로지 공급에 의해서만 결정되는 잠재GDP 수준을 실현한다는 것이다. 그러한 이론에 입각하게 되면 한편으로는 과거 거시변수의 GDP에서 변동을 제거한 추세치를 잠재GDP로 파악하고 그 추세를 연장시키는 방식으로 미래를 전망하거나, GDP를 공급측 주요 성장 요인인 생산성, 고용량, 자본스톡량으로 나누고 이 변수들의 미래치를 전망하여 그 합으로 미래GDP를 구하되 세 요인이 모두 장기적으로 증가율이 하락하여 성장에 대한 기여도가 줄어들게 되는 식으로 미래를 전망한다. 경제성장률의 추세치를 잠재성장률로 정의하는 방식의 경우에는 우리나라의 경제성장률은 외환위기 이후 거의 반토막나게 되는데, 추세가 왜 급격히 하락하는지를 설명해야 함에도 불구하고 추세가 하락하므로 잠재GDP가 하락하고 그래서 현실의 GDP가 하락한다고 설명하는 식이므로 문제가 크다. 이러한 방식은 '장기에 실제GDP는 잠재GDP로 수렴한다'라는 가정 자체에 불과하다. 한편 후자 방식, 즉 생산함수 방식은 이러한 추세 파악보다는 진일보한 것이지만 여전히 공급에 의해서만 결정된다고 보는 점, 출산율의 영향력이 과도하다는 점에서 문제가 존재한다.[2] 아래에서는 정부의 장기재정전망이 생산함수방식을 사용하는 것이므로 이에 초점을 맞추어 문제점을 살펴보자.[3]

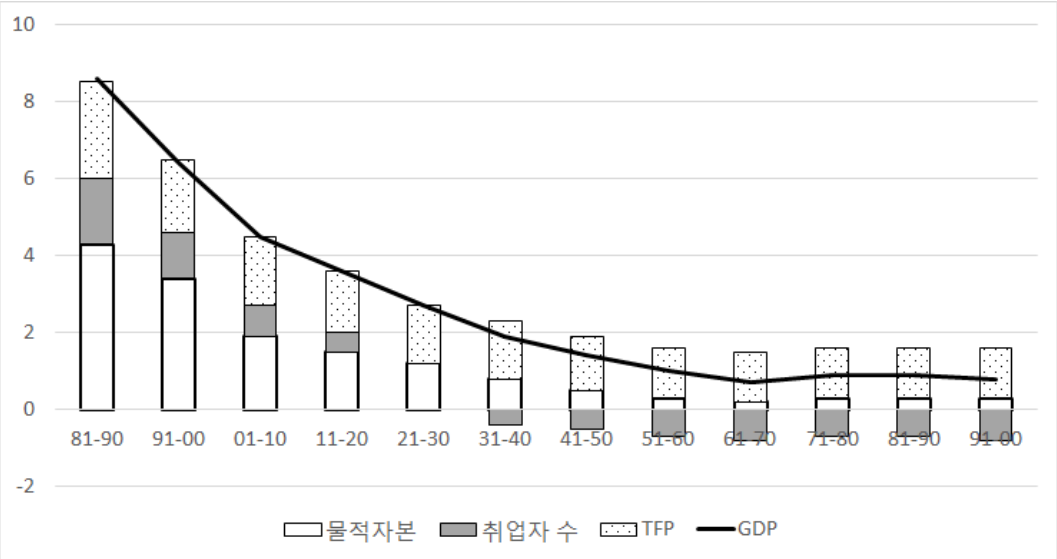
현재의 경제학계를 지배하고 있는 새케인즈-내생적 성장이론을 경제학 교과서 수준으로 간단히 살펴보자. 핵심은 장기적으로 GDP는 수요측 요인이 아니라 공급측 요인에 의해 결정된다는 것인데 공급측 요인이란 생산성, 노동고용량, 자본스톡량을 의미한다. 이 때 노동고용

2) 장기 경제성장률 전망은 콥-더글라스 형태의 생산함수를 활용하여 전망됨. 이는 장기적으로 경제는 완전고용 상태로 복귀하게 되며 공급측면이 GDP를 결정하게 된다는 주류 경제학의 기본 전제에 근거한 것임. $Y_t = A_t L_t^{\alpha} K_t^{1-\alpha}$Y는 GDP, A는 총요소생산성, L은 취업자, K는 자본량이며, α는 산출물의 노동탄력성, KDI(2013)년 장기전망에서는 김광석(1998)에서 제시된 1979~95년 기간 중 평균노동소득분배율 0.654 사용. A값은 과거의 GDP, 취업자, 자본스톡(한국은행 국민계정의 총고정자본형성과 고정자본소모 자료에 영구재고법을 적용하여 자본스톡을 추계)의 연도별 자료를 이용하여 잔차로 도출됨. 과거의 잠재GDP는 A, L, K값에 대해 추세치를 추출하여 위의 식에 투입함으로써 구해지며, 미래의 잠재GDP는 A, L, K의 미래값을 전망하여 투입하여 구해짐.

3) 연간 두 차례 수행되는 OECD의 잠재GDP 및 산출갭 추정은, 생산함수 방식 (해로드 중립적 기술발전 가정)으로 추정된다. 자연실업률을 추정하기 위해서는 경제적 인과관계를 동원하지만 경제참가율, 노동시간, 생산성을 추정할 때는 HP필터를 사용하여 추세를 구한다. 그리고 이렇게 계산된 추세는 각국 데스크의 소폭 조정을 거치기도 한다. 그 결과로 계산되는 산출갭은 HP 필터로 잠재GDP를 계산해서 만들어내는 산출갭과 매우 비슷하다. 독일을 제외하고 G7국가들의 경우 상관관계가 0.9라고 한다.

량은 노동력이 완전고용되는 수준의 고용량인데 이 때 완전고용된다는 것은 실업률이 0인 상태는 아니며 마찰적 실업의 존재로 인해 자연실업률 수준의 실업만 존재하는 정도의 상태를 의미한다. 그런데 그 규모는 출산율에 의해 결정되는 생산가능인구에 의해 제약을 받게 되기 때문에 장기적으로 경제성장률을 결정하는 중요 요인이 바로 출산율이 된다. 한편 양적 투입요소의 또 다른 요인인 자본스톡량은 투자를 통해 축적되며 일부가 감가상각되는 과정을 통해 그 규모가 결정된다. 그리고 축적률, 즉 투자율을 결정하는 것이 바로 저축률이다. 즉 노동력이 완전고용된 상태에서 생산하고 소득이 발생하면 그 중 일부가 저축되며 그러한 저축이 투자가 된다고 본다. 따라서 저축률이 높아지면 투자율이 증가하고 그 반대의 경우는 줄어들게 된다. 생산성은 여러 요인에 의해 결정될 수 있다. 연구개발정책, 교육시스템, 직업훈련, 금융시스템, 산업연관관계, 무역개방도 등이 그러한 결정 요인들이다. 한편 이 성장이론의 주요 특징은 이러한 성장요인들이 장기적으로는 수요 요인, 소비, 투자, 수출, 정부지출에 의해 영향 받지 않는다는 것이다. 이들은 경제를 잠재GDP 수준으로 되돌아오게 하는 역할을 할 뿐 잠재GDP 수준 자체를 변화시킬 수 없다고 가정한다. 따라서 정부의 통화정책, 재정정책은 단기적으로는 효과를 발휘할지 모르지만 장기적으로는 GDP에 아무런 영향을 미치지 않는다고 가정된다.

〈그림 2〉 정부 전망 잠재성장률 추이와 각 요인의 기여도



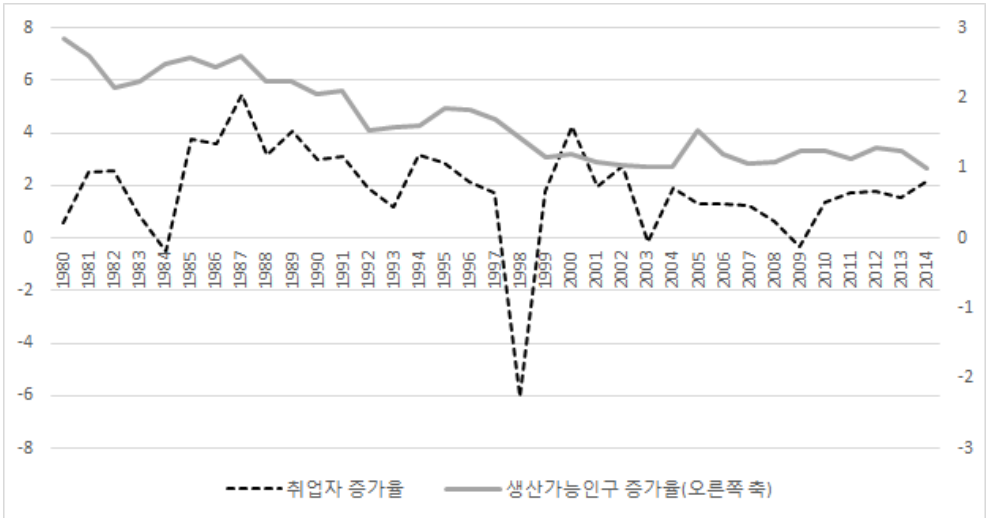
2.2 정부 정책에 의해 변화할 수 있는 장기성장률

그러나 장기 경제성장을 결정하는 각 요인들, 생산성, 고용량, 자본스톡량은 정부의 정책에 의해 영향을 받지 않을 것인가? 정부의 재정정책(복지정책)은 분명 출산율과 경활율(특히 여성의 경활율)에 영향을 미칠 것이기 때문에 노동고용량에 영향을 미칠 수밖에 없다. 출산율 제고 정책의 효과는 매우 오래 걸릴 것이기 때문에 당장은 경활율을 올리는 정책이 효과를 발휘할 수 있다. 우리나라의 경우 공식 실업률은 낮지만 낮은 경활율을 배경으로 높은 체감 실업률이 상당히 오래 지속되고 있다는 점에서 경활율가 고용율을 높여 노동공급을 늘릴 가능성이 매우 높다.

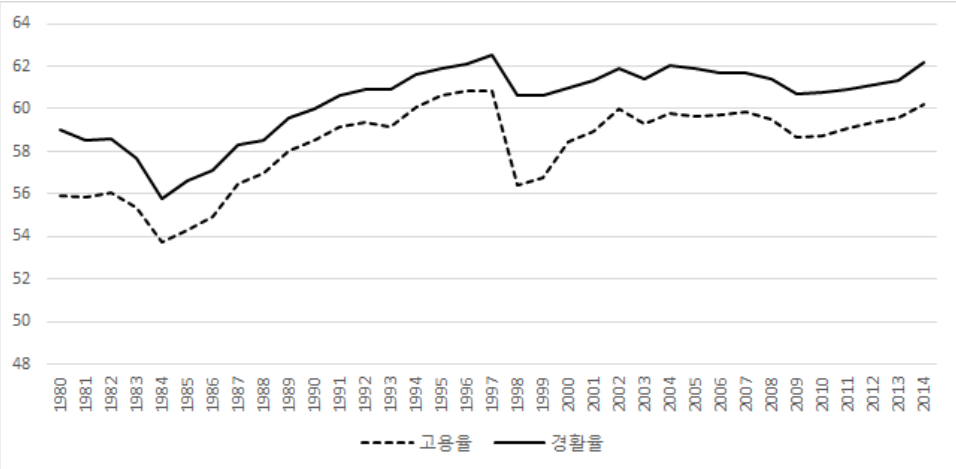
1980년부터 최근까지의 생산가능인구의 증가율은 계속해서 하락해 왔다. 1980년대 초 3%에서 2000년대 초에 1%까지 하락했으며 이후 그 수준에서 안정적인 상태이다. 물론 증가율은 계속 하락해서 2034년에는 마이너스대에 진입하게 된다. 그러나 우선 과거에만 초점을 맞추어서 보면 취업자 증가율, 즉 노동고용량 증가율이 단지 생산인구 추이에 의해서만 결정되는 것이 아니라 고용율에 의해 영향을 받는다는 것을 알 수 있다. 1985년 3저 호황이 시작되면서부터 생산가능인구 증가율은 하락하기 시작하는데 고용률이 급상승하면서 취업수 증가율은 높은 수준을 보이게 되었다. 1990년대 초에 생산가능인구 증가율이 크게 하락하고 고용율이 정체하면서 취업자 증가율은 떨어지게 된다. 2008년 국제금융위기 시에는 생산가능인구 증가율은 큰 변화 없는데 고용율이 하락함에 따라 취업자 증가율이 크게 감소했다. 결국 고용율이 생산사능인구 증가율만큼이나 중요한 변수라는 사실을 알 수 있다.

〈그림 3〉 생산가능인구 증가율과 취업자 증가율

(단위: %)



〈그림 4〉 경제활동참가율, 고용률의 추이



우리나라의 경활율과 고용율은 매우 재미있는 움직임을 보이고 있다. 보통 경활율은 큰 부침이 없고 경기에 따라 실업률이 높아지고 낮아질텐데 우리 경제는 1997년을 제외한다면 경기에 따라 경활율이 달라져 실업률이 오히려 안정적이다. 우리 노동시장의 흥미로운 특징 중 하나이다. 경기가 좋아지면 경활율이 더욱 높아질 것이라고 추측할 수 있는 현상이다. 즉 경활율이라는 것은 일자리 상황에 따라 달라진다는 점에서 수요가 중요한 역할을 할 수밖에 없다. 수요가 중요한 영향을 미칠 수 있다는 점에서 수요 창출 정책이 중요하다.

그럼에도 불구하고 고용율 증가로 이룰 수 있는 성장률 증가는 한계가 있다. 향후 청년층과 여성층의 경활율, 고용율이 증가하도라도 경제활동을 하지 않는 은퇴노인들이 많아지기 때문에 고용율 자체도 하락할 수밖에 없다. 따라서 중장기적으로는 출산율을 올리려는 노력이 적극적으로 이루어져야만 한다. 출산율 증가는 경제성장률에 어떠한 영향을 미칠 것인가? 통계청의 2011년 인구추계에 따라 출산율을 고위, 중위, 저위로 나누어 신석하, 황수경, 이준상, 김성태(2013)는 향후 2016~2060년에 대해 경제성장률을 추정해 보았는데 세 가지의 가정하에서의 경제성장률은 2031년 이후부터 격차가 발생하기 시작하고 장기에 걸친 차이의 평균은 0.5%p 였다.

〈표 3〉 통계청 장래인구추계 출산율 가정 (2011년)

	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045
중위	1.23	1.28	1.35	1.38	1.41	1.42	1.42	1.42
고위	1.23	1.56	1.63	1.70	1.76	1.78	1.79	1.79
저위	1.23	1.04	1.01	1.00	1.00	1.01	1.01	1.01

〈표 4〉 출산율 가정별 장기 실질경제성장률 추이

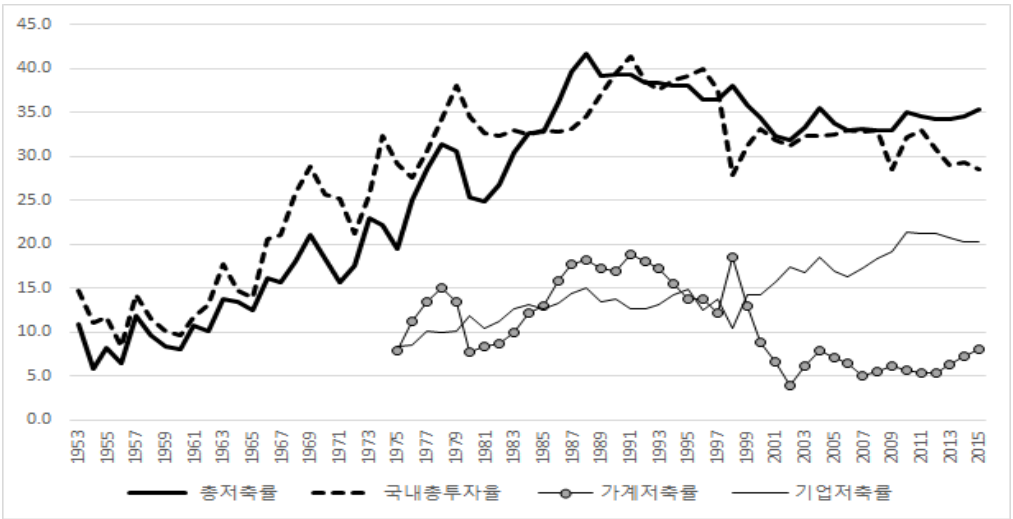
(단위: %)

	'11-20	21-30	31-40	41-50	51-60	61-70	71-80	81-90	91-00
중위	3.6	2.7	1.9	1.4	1.0	0.7	0.9	0.9	0.8
고위	3.8	2.8	2.2	1.8	1.5	1.4	1.7	1.7	1.6
저위	3.5	2.6	1.6	0.9	0.4	-0.2	-0.3	-0.3	-0.3

출처: 신석하, 황수경, 이준상, 김성태(2013)

정부의 장기재정전망에서는 자본스톡량의 증가율도 향후 크게 줄어든다고 전망하고 있다. 그 이유는 자본스톡은 투자에 의해 결정되는데 투자는 다시 저축에 의해 결정되고 향후 고령화 진행으로 부양비가 높아지기 때문에 저축이 감소해서 투자가 줄어든다는 논리이다. 그러나 외환위기 이후 한국경제 상황을 돌아보면 저축의 부족으로 투자가 저조해졌다고 보기는 어려울 것이다. 사후적으로 저축은 투자와 언제나 동일할 수밖에 없는데 과거 고도성장기에 기업들이 투자에 과감하게 나섰을 때에는 이자를 많이 주고서라도 투자를 하려 했고 그것이 고금리, 고저축을 야기했다는 점에서 투자가 저축을 결정하다고 보는 것이 더 논리적일 것이다. 이제는 투자재원이 넘치는데도 기업이 투자에 나서지 않을 뿐 아니라 기업의 저축률은 올라가고 있다.

〈그림 5〉 총저축률, 총투자율, 기업저축률, 가계저축률 추이



실제로 우리나라의 저축률과 투자율의 장기추이를 살펴보면 두 변수 모두 외환위기 전까지는 꾸준히 증가해왔는데 특히 투자율이 저축률보다 높았다. 투자가 저축을 견인해 왔던 것

으로 보인다. 그러나 이러한 증가 추세는 1990년대 초에 멈추게 되고 이후 일정 수준을 유지하다가 외환위기 이후부터 2000년대 초까지 다시 줄어들었으며 이후 일정 수준에서 머무르고 있다. 그러나 우려스러운 것은 외환위기 이후에는 투자가 저축보다 더 작은 양상을 보이고 있으며 2008년 국제금융위기 이후에는 저축률은 상승하는데 투자율은 뚜렷이 하락 추세를 보이는 듯하다는 것이다. 저축률, 투자율은 향후에 더욱 낮아질 것인가, 아니면 현 수준을 유지할 것인가? 그래프의 저축률을 본다면 향후 낮아질 것이라 생각할 이유는 없어 보인다. 반면 투자율을 본다면 낮아질 수도, 그 수준을 유지할 수도 있어 보인다.

그런데 장기전망들은 모두 저축률이 낮아져서 투자율이 줄어들고 그래서 자본스톡 증가율이 하락하고 경제성장률이 하락할 것이라고 전망한다. 그 이유는 무엇인가? 저축률이 투자율을 결정하고 저축률 추이를 결정하는 요인이 주로 피부양인구비율이며 출산율 저하로 피부양인구는 계속 증가할 것이라고 보기 때문이다. 과거의 저축률 추이를 설명하기 위해서 선행연구들은 보통은 총저축률을 종속변수로 하고 경제성장률, 가계부채비율, 피부양인구비율(아동부양인구+노인인구/15세-64세인구)을 설명변수로 하여 회귀분석한다. 박형수, 류덕현(2006)에서는 1970년-2003년까지에 대해 우리나라를 포함한 OECD 16개국을 대상으로 회귀분석하였고 각 설명변수는 양(+), 음(-), 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나왔고 신석하·황수경·이준상·김성태(2013)도 우리나라만을 대상으로 추정하였을 때 각 변수에 대해 동일한 영향력을 확인했다.

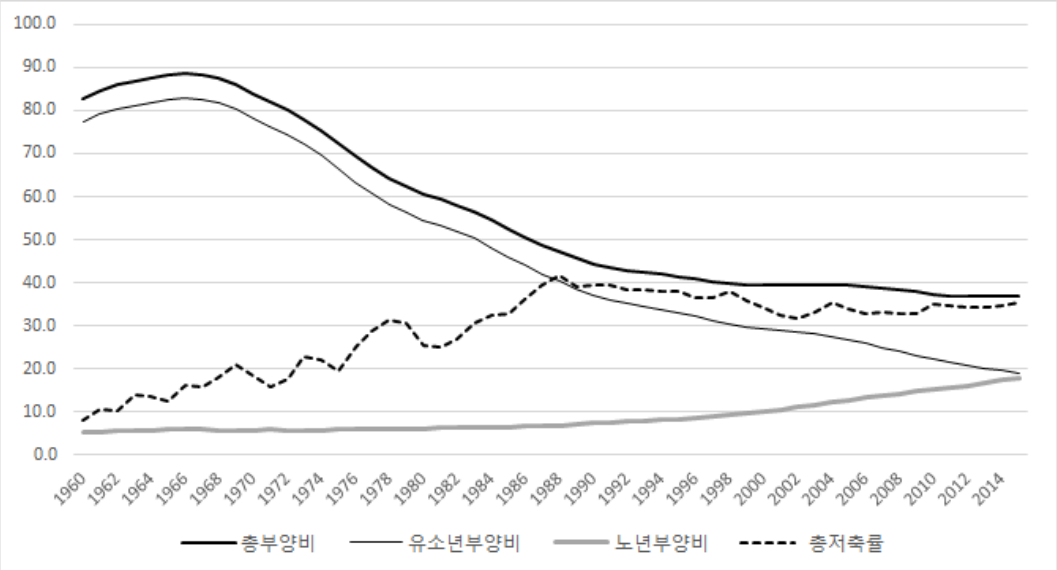
그러나 미래 저축률을 전망할 때에는 경제성장률이나 가계부채비율을 쓸 수 없으므로 박형수, 류덕현(2006)은 피부양인구비율변수만을, 신석하외(2013)은 OECD 주요 4개국과 우리나라를 대상으로 다시 피부양인구비율만을 설명변수로 하여 추정한 뒤 그 결과를 사용하였다. 이 때 박형수, 류덕현(2006)은 그 계수가 −0.452였고, 신석하외(2013)는 −0.1605이었다. 계수가 음(-)이고 피부양인구비율은 증가하기 때문에 2060년에 박형수, 류덕현(2006)은 저축률이 GDP의 약 21%까지, 신석하외(2013)는 18%까지 하락하는 것으로 전망했다.

이러한 저축률의 미래 전망과 관련하여 다음의 문제를 제기하고자 한다. 첫째, 결국 피부양인구비율을 미래 전망을 위한 유일한 변수로 사용하였는데 추정방법에 따라 피부양인구비율이 미치는 영향력이 매우 다르게 나온다는 것은 문제이다.[4] 둘째, 위의 저축률 추이를 보면 외환위기 이후에는 가계와 기업의 저축률 행태가 매우 달라지는데 이를 무시하고 단순히 피부양인구비율만으로 저축률 추이를 결정할 수 있는가도 의문이다. 셋째, 아래 그림은 저축률과 피부양인구비율의 추이, 총피부양인구비율, 아동피부양인구비율, 노년피부양인구비율로 나누어 그린 것인데 있는데 이 세 개의 피부양인구비율과 저축률이 장기적으로 어떤 뚜렷한 상관관계를 보인다고 하기 어렵다는 점이다. 총비율은 1990년까지는 역의 움직임을 보이다

4) 계수값이 이렇게 차이가 있고 피부양인구 비율이 거의 40%에서 100%로 증가하는데도 불구하고 2060년의 저축률 값이 큰 차이가 없다는 것도 의문스럽다.

가 이후에는 같이 움직이고 있고 아동비율은 살짝 역의 관계를 보이는 듯하고 노인비율은 뚜렷한 상관관계를 보인다고 하기 어렵다.

〈그림 6〉 각종 부양비의 장기적 추이



이와 같이 출산율에 의해 결정되는 피부양인구비율이 증가해서 저축률이 하락하고 투자재원이 부족해서 투자율이 하락할 것이라고 기대하기는 어려워 보인다. 피부양인구가 투자율에 영향을 미친다면 다른 경로가 더욱 확실해 보인다. 즉 피부양인구가 증가해서 소비절벽이 발생할 것 같으니 이윤 창출 기회가 줄어서 투자를 줄인다는 경로이다. 이는 공급측 경로라기보다는 수요측 경로인데 차라리 이러한 설명이 더욱 논리적인 것으로 보여진다. 한편 피부양인구가 증가하는 것은 은퇴계층이 증가한다는 것이고 이들이 적절한 소득만 유지된다면 얼마든지 새로운 투자기회가 창출된다는 것을 의미한다. 또한 정부에 의한 투자도 중요한 역할을 할 수 있다. 결국 기업이 투자가 부진할 때에는 국가가 투자에 나설 수 있기 때문이다. 과거 뉴딜 시기에 미국의 대규모 토목공사가 그러한 역할을 했던 것이다. 지금도 그러한 대규모 토목공사를 벌여야 하는 것은 아니다. 그보다는 사회적으로 필요하지만 민간은 할 수 없는 인프라를 국가가 세울 수 있다. 도로말고 문화체육 인프라는 여전히 확충되어야 한다. 투자가 소득을 결정하고 저축을 결정한다면 수요가 공급에 영향을 미친다고 보아야 한다.

생산성 추정은 어떠한가? 정부의 재정전망은 선진국이 경험을 크게 참고하는 방식이었다. 선진국의 경우 총요소생산성 증가율은 미국 및 캐나다를 제외하면 1960-90년 기간 중 1.3-1.9% 수준이었으며 점차 증가세가 둔화되는 모습을 보였다. 신석하, 황수경, 이준상, 김성

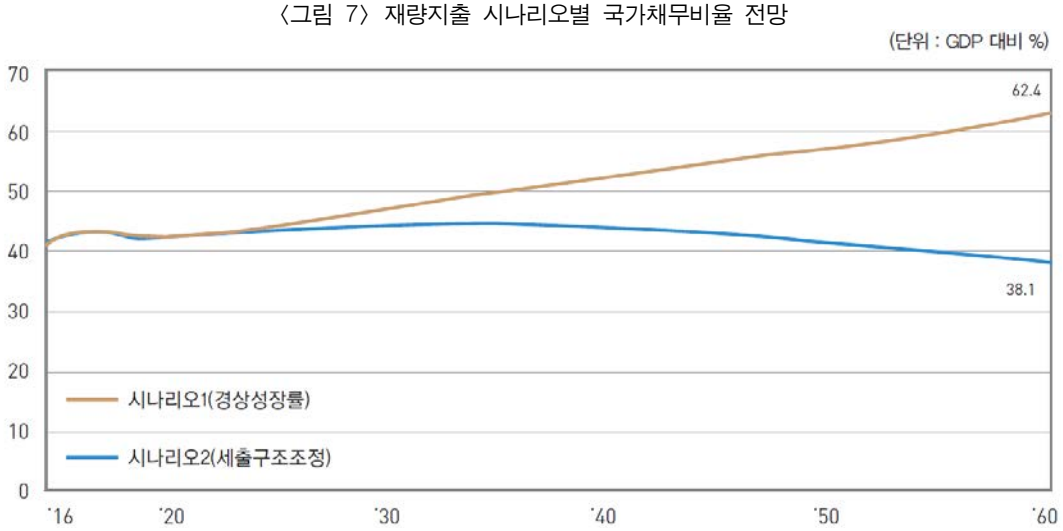
태의 2013년 KDI 장기거시전망 보고서를 보면 정부는 2012년의 총요소생산성 증가율 추정치는 성장회계 결과에서 얻어지는 총요소생산성 시계열에 HP 필터를 적용하여 얻어내고 그 증가속도가 1.6%였는데 이것이 장기적으로는 선진국 수준인 1.3%로 점차 낮아지는 것으로 전제하였다. 그러나 우리 경제의 총요소생산성 증가율 추정치도 연구마다 크게 차이가 있어서 총요소생산성의 장기 전망치를 정확하게 예측하는 것은 쉽지 않다.

3. 조세수입 및 국가채무 전망의 문제점

3.1 고령화로 인한 재정적자 부분은 미미

정부의 장기개정전망은 고령화로 인해 시간이 흐를수록 재정적자가 누적되어 국가채무 규모가 급증한다는 결론을 내리고 있다. 현재 40%를 조금 넘는 국가채무 수준이 2060년에는 자동적으로 GDP 대비 62.4%가 될 것이며 재정지출을 줄이는 것이 이를 막기 위한 가장 효과적인 방법이라고 주장하고 있다. 아래 그림에서와 같이 매년 재량지출액 증가분 중 10%를 매년 세출 구조조정하여 감축하는 경우 국가채무 수준은 2060년에 38.1%가 된다는 것이다. 그런데 이러한 분석에서 내세우듯이 고령화가 국가채무의 급증을 야기하는 주원인인가?

〈그림 7〉 재량지출 시나리오별 국가채무비율 전망



주: 시나리오 2는 기준선 전망의 매년도 재량지출액 증가분 중 10%를 매년 세출 구조조정하여 감축하는 경우. 즉, 시나리오 2에서의 재량지출은 시나리오 1의 매년도 재량지출 증가분의 90%만큼만 매년 증가. 출처: 박명호(2015)

〈표 5〉 일반재정수입과 일반재정지출

	‘16	‘30	‘40	‘60
일반재정수입(A)	19.4	19.2	19.5	19.9
국세수입	14.6	14.9	15.2	15.6
기타수입	4.8	4.3	4.3	4.3
일반재정지출(B)	21.8	20.9	21.1	21.7
고령화의무지출	2.2	2.9	2.9	2.7
지방이전재원	5.1	5.5	5.6	5.8
이자지출	1.2	1.6	1.6	1.9
재량지출	12.9	10.6	10.7	10.7
기타의무지출	0.4	0.3	0.3	0.6
관리재정수지	2.4	-1.7	-1.6	-1.8

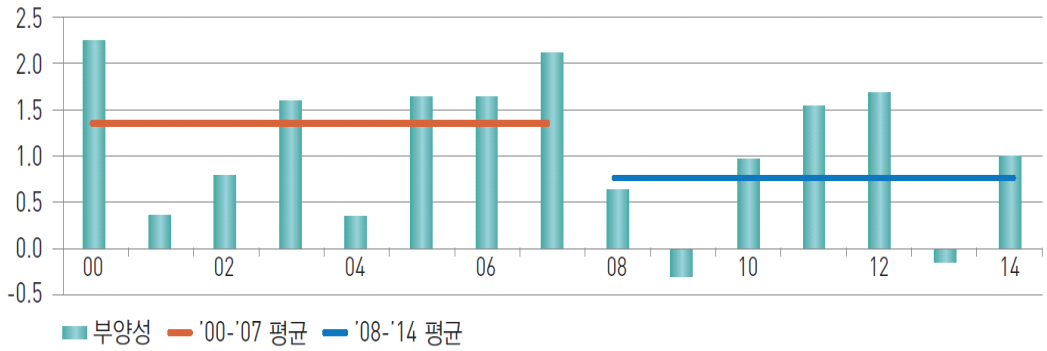
주: 정부는 자세한 자료를 공개하지 않고 있는데, 정부 제공 데이터에 국세수입 기타수입, 고령화의무지출(국세 등 일반재원으로 지출하는 공무원연금, 군인연금, 기초연금, 건강·노인장기요양보험에 대한 국고 지원금을 의미), 지방이전재원, 이자지출, 재량지출, 관리재정수지 데이터가 존재하여 이로부터 일반재정지출과 기타의무지출을 계산하였음.

국가채무를 증가시키는 것은 사회보험 부문이 아니라 일반재정의 총수입과 총지출의 차이인 관리재정수지이다. 그런데 고령화와 진행될수록 사회보험의 수입과 지출 간의 차이는 빠르게 커지지만 일반재정 부분의 수입과 지출의 차이는 시간이 흐르고 고령화가 진전되어도 큰 변화가 없다. 일반재정으로 지원되는 고령화 지출 프로그램은 GDP의 거의 일정한 비중을 유지하는 정도로만 증가하기 때문이다. 아래 표에 따르면 2030~2060년의 기간 동안 일반재정지출은 내내 일반재정수입보다 GDP대비 1.7%p정도 많을 뿐이다. 그러니까 매년 1.7%정도의 재정적자가 발행하기 때문에 이것이 쌓이면 국가채무를 크게 증가시키는 것이다. 그러나 고령화 지출이 3%정도 되고 매년 재정적자가 1.7%정도 발생한다고 해서 고령화가 이러한 재정적자 발생의 원인이라고 말할 수없다. 전체 수입과 전체 지출의 차이일 뿐이다. 그리고 이 정도의 수준이라면 조세부담률을 현재보다 조금만 올려도 국가채무 문제를 쉽게 해결이 가능할 것으로 보인다. 재량지출을 매년 10%줄이는 것만으로 국가채무 수준을 현 수준에서 묶어둘 수 있다고 했고 재량지출이 GDP 대비 10.6%이므로 GDP대비 1.06%정도만 조세부담률을 올리면 될 것이다.

3.2 감세로 인해 단기적으로 부양성 하락

2016년 이후부터 2060년까지 국세수입이 대 GDP 비중이 거의 변화가 없는 것은 세수부양성이 줄어들었기 때문이다. 세수부양성이란 명목GDP 1% 증가 시 세수가 몇 % 증가하게 되는지를 알려주는 수치이다. 이는 탄력성이란 개념과는 다른데, 탄력성이 명목GDP 1% 증가 시 세제의 변화가 없고 순수하게 명목 GDP변화만을 고려했을 때 세수가 얼마나 증가하는가를 나타내는 개념이고 부양성은 세제 변화를 포함하였을 때 GDP 1% 변화에 대한 세수증가율을 의미한다. 전자는 세제 변화로 인한 세수변화분을 제거해야 하는 어려움이 있다. 그런데 정부 발표에 따르면 2015년-2019년동안 경제는 연평균 4.8% 증가하나 국세수입 및 총수입은 각각 3.7%, 4.0% 증가하여 경상GDP에 대한 국세수입 및 총수입 부양성은 0.77 및 0.83일 것으로 예상(2015년 본예산 기준)되었다.

〈그림 8〉 2000년~2007년 및 2008년~2014년 국세수입 부양성

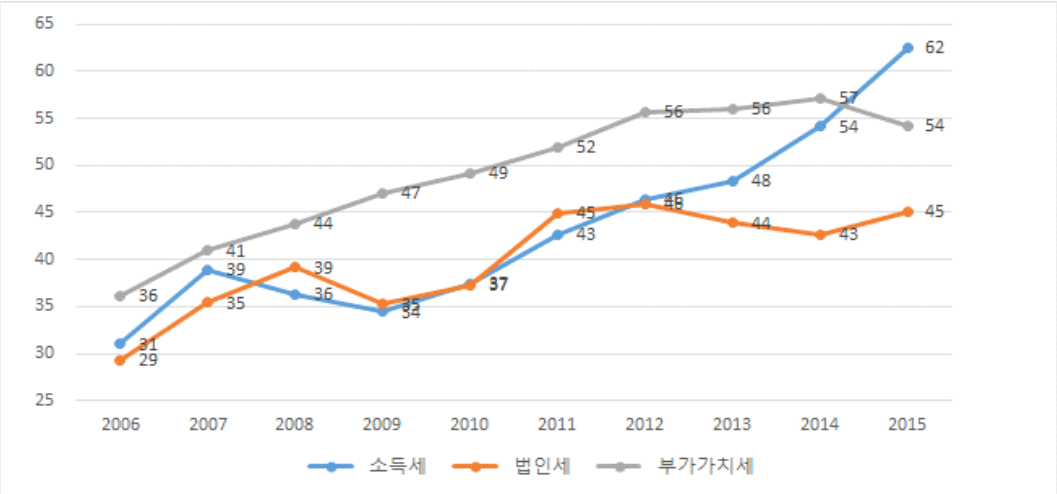


출처: 박명호(2015)

그러나 이렇게 부양성이 줄어든 이유는 무엇인가? 그것은 다름이 아니라 MB정부의 감세정책으로 인한 세율의 하락 때문이다. 특히 감세가 집중되었던 법인세의 경우 세수 증가율이 정체하고 있는 것이 명확하다. 정부는 재정건전성 악화의 주요인이 복지지출 확대인 것처럼 호도하고 있지만 올해를 제외하고 현 정부 집권 이후 세수부족 사태가 지속적으로 발생했던 원인은 감세정책과 감세정책의 낙수효과에 대한 낙관적 기대로 인한 잘못된 예산 수립이었다. 현 정부는 예산편성의 원칙으로 수입보다 지출 규모를 작게 가져간다는 양입제출의 원칙을 집권 초기부터 운용하여 왔고 그에 따라 총지출증가율을 총수입증가율보다 2∽3%p이상 낮게 유지하는 암묵적 재정준칙 정책을 운용하여 예산안을 수립해 왔다.

〈그림 9〉 법인세, 소득세, 부가세의 세입 규모

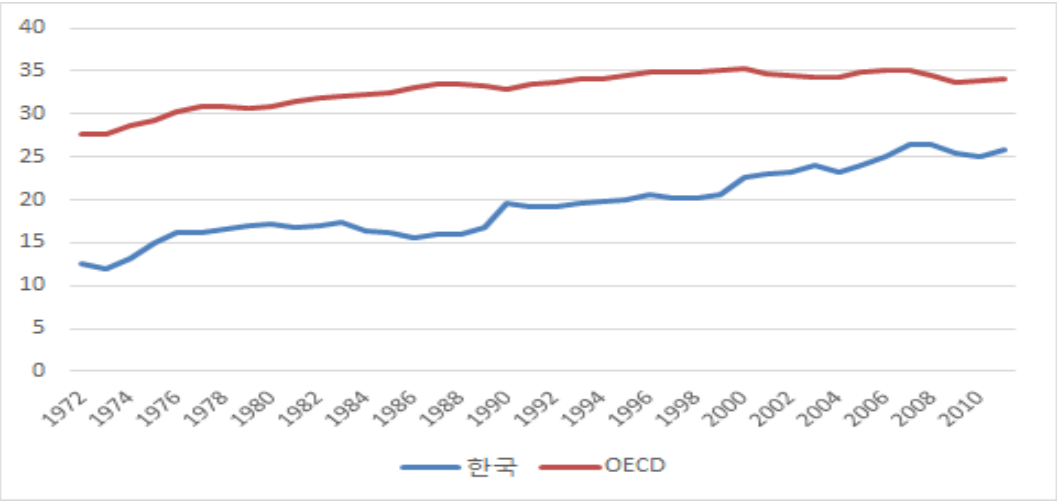
(단위: 조원)



3.3 과표구간 상승효과의 문제

그런데 선진국들의 장기간 세수입 변화를 살펴보면 1980년대 이후 직접세율이 하락함에도 불구하고 조세부담률은 증가해 왔다. 간접세 세율의 인상이 하나의 요인이긴 하겠지만 다른 이유 중 하나는 과표구간 상승이다. 명목소득이 빠르게 증가하게 되면 상위 과표구간으로 이동하게 되어 더 높은 한계세율의 적용을 받게 되고 납세액이 증가하게 된다는 것이다.

〈그림 10〉 OECD 평균과 우리나라의 조세부담률 변화



〈표 6〉 연금소득 및 과표 상승 고려시 소득세 세수 전망

연도	세전소득 GINI	조세 누진도	순재분배 지수	평균 실효세율	면세자 비율	명목GDP 비중
2014	0.3793	0.3069	0.0192	3.6%	29.5%	2.7%
2020	0.3764	0.2672	0.0273	6.1%	14.7%	4.5%
2030	0.3760	0.2090	0.0369	10.9%	4.8%	7.7%
2040	0.3828	0.1611	0.0401	15.6%	1.8%	10.8%
2050	0.3842	0.1195	0.0374	20.0%	0.6%	13.7%
2060	0.3843	0.0795	0.0296	24.2%	0.2%	16.7%
2070	0.3852	0.0497	0.0207	27.7%	0.0%	19.2%
2080	0.3842	0.0290	0.0129	30.6%	0.0%	21.3%
2090	0.3821	0.0148	0.0066	32.7%	0.0%	22.9%
2100	0.3855	0.0054	0.0020	34.2%	0.0%	24.0%

주: 1) 근로, 사업 또는 연금수입이 있는 사람들에 한정
2) 조세누진도는 Kakwani progressivity index, 세전소득지니계수에서 조세집중지수를 차감하여 계산
3) 순재분배 지수는 세전소득지니계수에서 세후소득지니계수를 차감하여 계산하며, 이는 수직적 형평성지수-순위변화지수와 같다.

자료: K.sim 모의실험결과

출처: 고제이·권혁진(2014)

고제이·권혁진(2014)은 미래 국민연금의 성숙으로 인해 은퇴계층이 모두 소득을 가지게 되고 이 연금소득이 물가에 연동되어 명목금액이 계속 증가하게 되기 때문에 과표구간 상위구간으로 많은 국민들이 이동하게 됨을 고려하는 모형, 즉 연금소득 증가에 따른 과세기반 확대를 내생화하하는 모형을 사용하여 장기 소득세 전망을 실시했다. 그 결과 2014년부터 2100년까지 그 어떤 정책적 개입도 없다는 가정 하에, 비록 앞으로 고령화가 진전되면서 경제성장률이 저하되지만 낮은 수준에서도 꾸준한 성장을 거듭하고 명목임금도 지속적으로 상승하면서 상당한 명목과표 상승(nominal bracket creep)효과가 나타난다는 결론을 내렸다.

그 결과 명목GDP 대비 소득세수는 2014년에는 2.7%였지만 2020년에는 4.5%가 되고 2060년에는 16.7%가 된다. 세전소득 대비 추정세액으로 정의한 평균실효세율은 2014년 3.6%에서 2060년 24.2%로 상승하고 거의 모든 소득자가 높은 세율구간으로 이동함에 따라 소득세의 누진성은 급격하게 하락하여 이미 2014년 0.3069에서 2060년에 0.1이하로 떨어지게 된다. 이와 같은 현상은 낮은 수준에서나마 꾸준히 양(+)의 성장을 지속하고, 연금이라는 새로운 화폐수입이 등장하면서 경제활동인구가 감소하더라도 모든 소득자들이 더 높은 세율구간으로 이동하기에 나타나는 결과이다. 그런데 현재 기재부의 장기재정전망은 이러한 과표구간 상

승 가능성을 거의 염두에 두지 않고 미래 세수입을 추정하였다. 게다가 오히려 경기부양성이 줄어들었다고 보고하고 있다. 그러나 고제이·권혁진(2014)의 연구는 상당히 실현가능성이 높은 현상이라는 판단이 든다.

4. 스웨덴과 일본의 서로 다른 정책과 그 결과

4.1 재정준칙의 경기순응성 문제와 2008년 이후 선진국 재정정책 기조의 변화

1980년대부터 미국과 영국을 시작으로 신자유주의적 재정개혁이 시작되었다. 세계화, 조세피난처 확대 배경 하에서, 직접세 세율 인하, 복지 축소, 재정준칙의 제정을 통한 재정건전화 추구가 그 내용이다. 물론 그 속도나 정도는 국가마다 달랐고 직접세 세율은 인하되었으나 (간접세 세율 인상 혹은 명목과표 상승으로 인한) 전체 세수의 완만하지만 여전한 증가, 국가채무 수준의 일률적이지 않는 변화 등으로 인해 원래의 신자유주의적 재정개혁의 노림수가 완전히 성공하였다고 보기는 어려울 것이다. 여기에 더해 이러한 재정개혁이 기대했던 대로 성장과 재정건전성 유지라는 목표를 동시에 달성하게 해준 것도 아니었다. 특히 재정준칙의 도입을 통한 재정규율 강화가 심각한 경기순응성 문제가 있다는 것이 최근의 국제금융위기 와중에 뚜렷이 인식되었다.

1980년대 중반부터 재정준칙이 활발하게 도입되어 2013년 현재 선진국은 31개국, 신흥국은 32개국, 저소득국은 24개국이 도입한 상태이다. 일국 차원에서 채택하는 재정준칙은 여러 가지 유형이 있는데 유형별 도입 현황을 보면 1985년에는 (지출준칙, 수입준칙, 균형재정수지준칙, 채무준칙)을 도입한 국가가 (2, 1, 6, 1)개국에 불과하였으나 2013년에는 (26, 5, 67, 66)개국으로 급증하였다. 한편 EU가 1992년에 균형재정수지준칙과 채무준칙을 도입하고 유로 지역도 1999년부터 초국가준칙을 도입하면서 회원국들은 모두 초국가적 재정준칙을 도입할 수밖에 없었다. 2008년 글로벌 금융위기 직후 재정준칙은 더욱 강화되는 듯하다. 재정 규율이 약화되었다고 판단한 EU는 2011년에 거버넌스 개혁을 단행하여 국가채무가 GDP의 60%를 초과할 때는 매년 구조적 재정수지를 GDP의 0.5% 이상 개선하도록 하는 규정을 도입했고, 독일은 신규 채무를 GDP 대비 0.35% 이내로 유지하도록 헌법에 명시했으며 영국도 GDP 대비 순채무 비율을 전년도보다 낮춘다는 재정운용 원칙을 2010년부터 시행 중이다. 스웨덴은 GDP 대비 1%의 구조적 재정수지 흑자를 달성해야 한다고 예산법에 규정했다. 이러한 선진국의 사례를 들어 우리 정부도 강력한 재정준칙을 도입할 것을 주장하고 있다.

그러나 재정준칙은 경기순응성이라는 문제를 안고 있다. 복지지출 규모가 큰 국가가 균형재정수지준칙을 채택한 경우를 생각해보자. 이 국가에서는 '자동안정화' 장치가 작동하기 마

련인데 균형재정수지준칙을 채택하게 되면 경기 침체기에 자동안정장치로 인해 대규모 재정적자가 발생할 때 정부가 재량적 재정정책을 반대로 사용하여 자동안정장치의 효과를 상쇄시켜야 한다. 즉 경기침체기에도 재정정책은 균형재정수지를 목표로 해야 하기 때문에 전혀 경기에 대응할 수 없는 상황에 직면하게 된 것이다.

아래의 표는 경기변동 영향을 제거한 구조적 재정수지의 추이인데 페이고-제도를 채택한 미국과 일본의 구조적 재정수지가 대규모 적자로서 매우 적극적인 재정정책을 펴고 있고 유로존은 구조적 재정수지가 소폭의 적자로서 재량적 재정정책은 소극적이었던 것을 알 수 있다. 미국과 일본의 페이고 제도는 복지와 같은 의무지출 확대에 주로 적용되고 경기침체에 대응하기 위한 지출은 예외로 하기 때문에 페이고 제도에도 불구하고 경제위기 시에는 재량적 재정정책을 적극적으로 사용할 수 있는 것이다. 재량적 재정정책을 경제위기 시에 적극적으로 사용하는 것은 바람직하지만 복지가 확대되는 것이 아니라 비복지 경기부양책이라는 점에서 효과각 반감될 수 있다. 한편 유로존은 2009년과 2010년에는 어느 정도 적극적인 재량정책을 구사했지만 2011년 재량적 재정정책은 규모를 크게 줄였다. 자동안정장치는 작동하는지 모르지만 재량적 재정정책은 구속을 받는 것이다. 이렇게 세계 경제를 이끄는 선진국들의 재정정책이 어느 쪽이든 제약을 받게 됨에 따라 필요한 만큼 충분히 사용되지 못하고 있고 그로 인해 세계경제가 위기에서 쉽게 빠져나오지 못하고 있다.

〈표 7〉 경기변동 영향을 제거한 구조적 재정수지

(단위: GDP 대비 %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
미국	-2.3	-2.8	-5.1	-8.1	-8.5	-7.7	-6.4
유로존	-2.1	-2.1	-3.1	-4.6	-4.8	-3.4	-2.4
일본	-3.6	-2.2	-3.5	-7.5	-7.9	-8.5	-9.3
한국	1.1	2.3	1.8	0.7	1.7	1.8	2.3
G20 선진국	-2.5	-2.4	-3.9	-6.3	-6.7	-5.9	-5.1
G20 신흥국	-0.4	-0.5	-1.4	-3.6	-2.7	-1.8	-2.2

출처: Fiscal Monitor, IMF(April, 2013)

이러한 문제점 뚜렷해졌기 때문에 글로벌 금융위기 이후인 2010～13년 중에는 단순히 재정수지보다는 경기조정 재정수지를 균형에 맞추도록 하는 재정준칙을 채용하는 국가의 수가 급격하게 늘어났다. EU도 원래는 재정수지 그 자체가 균형이어야 한다는 규정이었으나 국제금융위기 이후 중기적으로는 구조적 재정수지 적자가 GDP의 1% 이상이 되지 않으면 된다라고 규정을 바꾸었다. 우리나라의 경우에는 전 시기에 걸쳐 긴축적 재정정책을 펴고 있음을 알 수 있다. 물론 우리 경제가 위기에 직접 노출되지 않았기 때문에 그럴 수도 있지만 G20신

흥국이 모두 구조적 재정수지가 음(-)이었다는 점에서 상대적으로 우리의 재정기조가 긴축적이었음을 알 수 있다. 재정준칙이 필요없는 상황이라 보여진다.

재정준칙 도입의 유행의 기저에는 재정정책이 효과가 없다는 신자유주의적 사고가 깔려 있었다. 2008년 글로벌 금융위기 직후 위기 탈출을 위해 G20 모두 적극적으로 확장적 재정정책을 시행했으나 곧 재정건전화로 돌아선 것(Fiscal Exit)은 확장적 재정정책은 장기적으로 효과는 없으면서 국가채무만 증가시킨다는 부정적 사고가 있었기 때문이었다. 그러나 2010년 유럽 재정위기가 발생하였는데 유럽 국가들이 그러한 재정 위기에 직면하여 재정건전성을 회복하고자 재정지출을 줄임에 따라 경기가 악화되어 오히려 GDP대비 정부부채가 많아지고 재정건전성은 악화되는 역설적 상황이 벌어지게 되었다. 이러한 배경 하에서 IMF를 중심으로 재정정책에 대한 재평가 주장이 나오고 있다. IMF는 재정승수를 2009년까지만 해도 0.5정도로 추정했는데 실제로는 재정 정책의 효과는 그보다 훨씬 크다는 것이다. 실제로는 0.9~1.7일 것이며, 많은 국가들이 동시에 확장적 재정정책을 사용한다면 재정승수는 분명 1을 넘을 것이라고 주장되고 있다(Blanchard, & Leigh,2013)

4.2 스웨덴의 사례: 강력한 재정개혁과 수준 높은 복지

저성장과 고령화에 직면한 선진국들은 재정과 관련하여 복지를 높은 수준으로 유지하면서도 재정건건성 악화를 막아야 하는 과제에 직면하게 되는데 스웨덴과 일본의 사례는 재정준칙의 도입 자체가 아니라 재정준칙이라는 재정규율을 가이드라인으로 하여 수입과 지출을 적절히 조정하는 정책이 성장, 분배, 재정건전성의 적절한 균형을 위해 중요하다는 것을 보여주고 있다. 스웨덴과 일본은 재정건전성 유지라는 목표에 있어 전자는 낮은 국가채무 수준을 보여 성공적이고 후자는 높은 수준을 보여 실패했다고 보통 이야기되는 이러한 결과가 스웨덴이 일본에 비해 복지를 더욱 과감하게 축소했기 때문은 아니다.

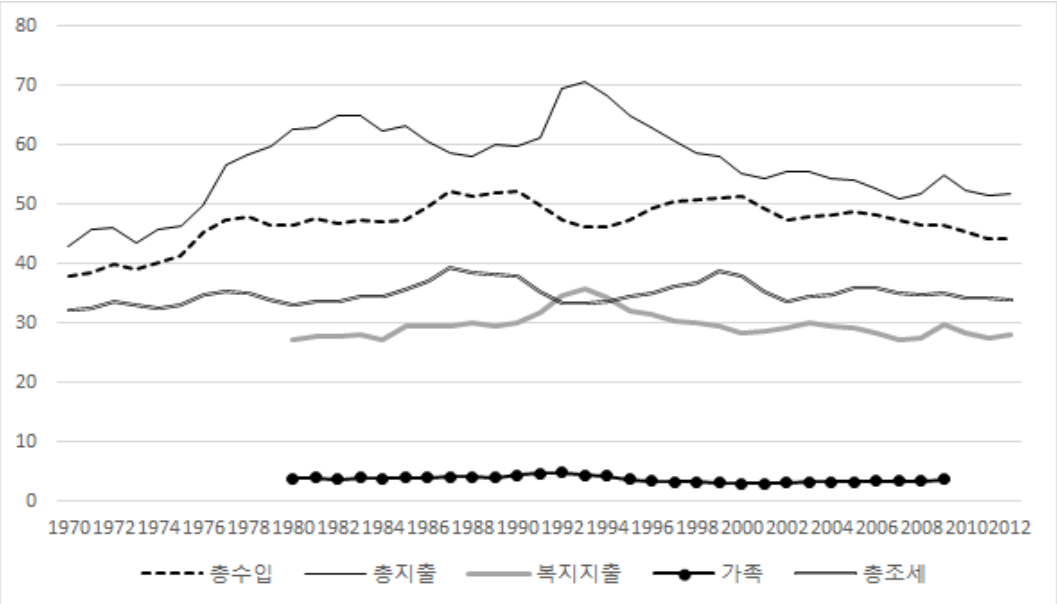
사실 스웨덴은 1990년대 들어 대대적인 재정개혁을 실시하였다. 개혁은 우선 1991년에 정권을 잡은 중도우파 정부에 의해 신자유주의적 방식으로 시작되었다. 즉 중도우파 정부는 1991년 대대적 감세 정책을 실시하였는데 경제위기 하에서 감세가 시행됨으로써 재정수지는 1991년 적자로 전환된 이후 1992년 8.9%, 1993년 11.2%, 1994년 9.1%의 적자를 냈고 그로인해 1990년에 GDP 대비 46.3%이었던 국가채무 수준이 1994년에는 EU 재정준칙 60%를 넘어 82.5%를 기록하게 되었다. 여기에 더해 중도우파 정부는 노인의료비 증가를 막기 위한 복지제도의 축소를 실시하였다. 중도우파 정부의 실망스런 경제운용으로 인해 1994년 말에 사민당이 다시 정권을 잡게 되었는데 사민당은 중도우파 정부의 개혁정책을 완전히 되돌리는 대신 1995년부터 재정 건전화를 위한 재정제도 개혁, 1999년 '세기의 개혁'으로 불리는 연금제도의 개혁을 단행하였다.

구체적으로는 재정건정성 확보를 위해 1995년부터 1998년까지 GDP의 8%에 이른 대폭적인 세출 삭감과 증세 조치를 단행했다. 세출 삭감은 복지 지출 축소가 주된 것이었고 증세는 부유층을 대상으로 한 제한적 증세였으며, 법인세는 1994년 최고세율을 30%에서 28%로 오히려 인하하였다. 또한 1997년에 재정준칙을 도입하였다. 당시 사민당 정부가 택한 재정준칙은 예산지출 상한제(ceiling) 도입, 재정적자의 GDP 대비 3% 내 유지였다. 예산지출 상한제는 27개 세출 분야마다 상한선을 설정하고 그 범위 안에서 우선순위를 정하여 지출하게 하는 제도이다. 1990년대 이후 추진된 복지개혁 중에서 가장 중요한 것이 공적연금 개혁이었다. 새로운 연금제도는 과거와 마찬가지로 부과제도(pay-as-you-go system)이나 소득재분배 효과를 대폭 줄이고 노동자의 기여부담을 과거에 비해 크게 늘리고, 급여 산정식에 경제성장률과 연금 수령자 동년배 집단(cohort)의 기대여명 등을 포함시킴으로써 연금재정 안정성을 제도적으로 확보하고, 조세수입에 기초한 정부의 재정부담을 없앴다.

사민당 정부가 신자유주의적이라는 비난을 초래한 재정개혁에 나선 것은 지출을 통제해야겠다는 판단인 것으로 보인다. 이러한 고강도 개혁은 재정적자와 국가채무 수준을 낮추는 결실을 맺었다. 1998년에 재정흑자를 시현하였으며, 국가채무도 2000년부터 60%대로 감소하고, 현재는 50% 수준을 유지하고 있다. 그러나 2006년에 중도우파연합은 복지시스템을 더 효율적으로 운영하겠다는 공약으로 집권하여 복지제도의 효율성 증진과 개인의 책임성 및 선택권을 강조하는 신자유주의적 요소를 도입하기 시작했다. 중도우파연합은 2008년 국제금융위기 이후 파산 기업들이 증가하였을 때에도 사양산업과 도산 기업은 구제하기보다 정리퇴출하는 식으로 처리함으로써 이전의 사민당과는 다른 모습을 보였다.

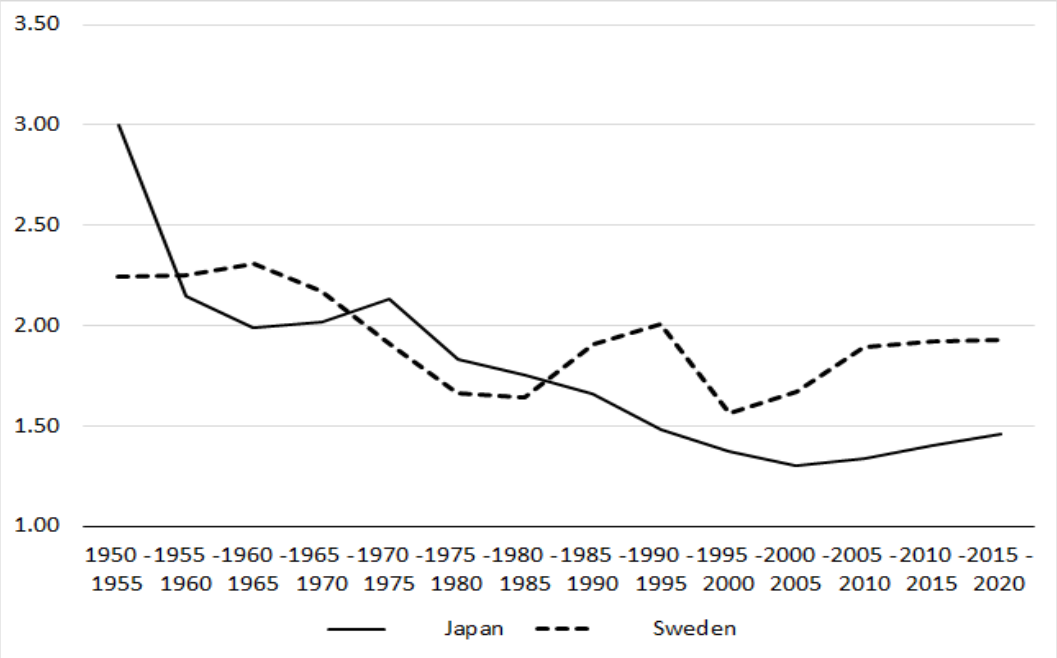
그럼에도 불구하고 스웨덴은 여전히 재정지출 규모가 큰 국가에 속하고 복지제도도 잘 작동하고 있는 국가이다. 이번 국제금융위기 와중에는 중도우파 정부가 구조조정에는 개입하지 않았지만 실업자만은 국가가 책임을 지고 구제한다는 원칙을 지켰고 그 결과 경제의 구조조정은 큰 저항 없이 원만하게 달성할 수 있었다. 중도우파 정부 하에서 사회서비스를 제공하는 전달체계가 큰 변화를 겪으면서 사회서비스 기관과 학교의 '선택의 자유'화가 이루어지고 있고 일부 민간의 진입 허용을 통해 경쟁구도를 도입하고 있지만 사회서비스의 공공성은 훼손되지 않고 있다. 이는 사회서비스를 위한 재원이 대부분 공적으로 조달되고 있기 때문이다. <그림>는 스웨덴의 주요 재정변수의 추이를 보여주고 있는데 재정지출 규모는 1990년대 초반 급증했다가 중반 이후 줄어들고 있는데 복지지출이 줄어들었지만 복지국가의 근간을 흔들 정도의 변화는 아니다. 특히 저출산과 관련깊은 가족복지는 GDP 대비 4% 수준을 거의 유지해온 것에 주목할만하다. 이러한 수준높은 국가복지 시스템이 스웨덴의 출산율 제고에 기여한 것으로 보인다. 우리 정부는 스웨덴의 재정개혁을 매우 찬양하고 있지만 복지부문 뿐 아니라 비복지지출 부문의 축소를 통해 재정건전화를 달성하였고 복지국가의 조정은 있었을지 몰라도 후퇴나 폐기는 아니었던 것이다.

〈그림 11〉 스웨덴의 주요 재정변수의 추이



주: 총수입은 총조세수입과 사회보험기여금의 합으로서 세외수입은 제외.

〈그림 12〉 스웨덴과 일본의 합계 출산율 추이



4.3 일본의 사례: 저복지-저부담-저출산

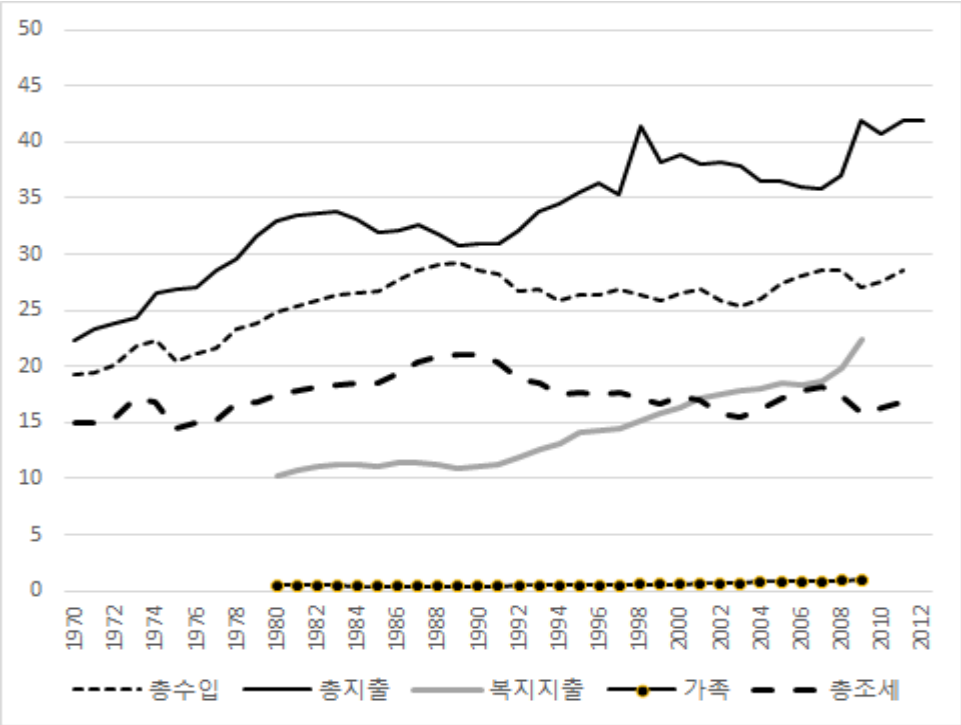
정부가 일본을 닮지 말아야 할 반면교사로 지목하면서 그 이유로 내세운 것이 고령화가 진행되는데도 복지지출을 축소하지 못하여 저성장, 국가채무 증가에 직면하게 되었다는 진단이다. 그러나 일본이 복지지출이 많아서 재정파탄에 이르렀다고 보기는 어렵다. 일본은 동아시아복지체제라고 이름 붙여질 정도로 서구 국가들과 비교하여 국가복지가 약하다. 물론 1990년 이후로 빠르게 증가하고 있지만 고령화 정도를 고려하면 아직도 낮은 수준이고 특히 저출산과 관련있는 가족복지는 거의 전무했기 때문에 출산율이 낮았던 것으로 보인다. <그림 13>을 보면 총수입은 1980년대 말에 감소하여 1990년대 초반 이후 더 이상 증가하지 않고 있는데 비해 총지출은 계속해서 증가추이를 보이고 있다. 총수입 중에서도 총조세는 1980년대 하반기 이후 미약하지만 줄어드는 추세를 보이고 있다. 즉 복지지출 규모가 스웨덴에 비해 한참 못 미치는데 국가채무가 급증하고 있는 것은 세입이 부족하기 때문이었다.

고도 성장기 일본의 조세 정책은 민간저축 독려와 수출지향 산업 촉진을 위하여 관대한 세금공제와 조세감면을 확대하면서 전체 조세부담은 최소화하는 것이었다. 경제성장에 힘입어 일본재정은 1960년대 말까지만 해도 국채의존비율이 10%에 지나지 않았을 정도로 건실했지만, 1970년대 초반 오일위기 이후 재정상황은 악화되기 시작했다. 당시 새로운 재원으로서 주목을 받은 것이 바로 부가가치세였다. 그러나 1979년 국민들의 강력한 반대로 부가세 도입은 포기되었고, 부가세 도입이 실패하고 난 후 1980년대에는 '증세 없는 재정재건'이라는 정책기조 하에 가능한 한 재정지출, 특히 복지지출 증가를 통제하는 정책이 실시되었다. 그러나 증세 없이는 재정재건이 어렵다고 본 일본 자민당 정부는 다시 부가세 도입을 시도해 결국 1989년 4월 1일부터 세율 3%의 부가세를 도입하였다. 그리고 3%로 도입된 소비세는 잦은 정권교체를 야기하며 1997년에 5%로 인상되었다. 그러나 부가가치세의 세율 인상 이후 부가가치세 세수는 증가하고 있고 소득세와 법인세는 세율 하락과 함께 세수가 하락하는 모습을 보였다. 직접세가 감소함에 따라 총수입은 1990년대 초반 이후 2008년 위기까지 소폭 하락하는 모습을 보였고 정부지출은 고령화로 인한 복지지출 증가로 인하여 대규모의 재정적자로 이어졌다.[5)]

---

5) 신동면(2011)은 일본 정부가 국가복지를 확대하는 내용을 담은 사회보장제도 개혁을 추진한 것도 사회보장지출액이 증가한 주요 원인이라고 지적하였음. 1994년에 노인 복지를 위한 '신골드플랜'과 아동을 위한 '신엔젤플랜'이 수립되고, 고령화·소자화 사회를 대비한 노인 및 아동 사회서비스가 확대되었다. 그리고 2000년에 개호보험이 도입되어 고령자 요양보호를 보편주의 사회보험으로 재편하였다. 개호보험 재원은 보험료50%와 정부 보조금 50%로 충당되었으며, 개호보험 도입과 함께 사회보장을 위한 정부의 재원 부담이 크게 증가하였다.

〈그림 13〉 일본의 주요 재정변수의 추이



이러한 흐름에 전환이 발생할 계기가 있었으나 실현되지 못하였다. 2000년대 전반기 고이즈미 총리(2001년~2006) 하에서 신자유주의 개혁을 본격 경험한 이후 신자유주의에 대한 국민들의 불만으로 야당인 민주당이 보편적 복지주의를 내세우며 집권하게 되었다. 일본 민주당은 보편적 복지의 확대를 전면에 내세우면서 자민당과의 차별화에 성공하였고 2009년 중의원 총선거에서 승리하면서 정권교체에 성공하였다. 여기에서 드러난 일본 국민들의 민심은 소득세 확대를 통한 복지확대였다. 그러나 집권 후 얼마 지나지 않은 2010년 6월에 새로 총리에 취임한 간 나오토 총리는 취임하자마자 선거 당시의 공약과는 다른 '제3의 길'이라는 새로운 정책을 제시했다.

내용을 보면 소득세가 아닌 소비세 증세로 정책 전환, 어린이수당 재검토 제시, 새로 도입하겠다고 한 신고령자 의료제도에 대한 계획을 구체적으로 밝히지 않은 것이 대중의 신뢰를 하락시켰고 2010년 7월 참의원 선거에서 참패했다. 이후 소비세 인상에 기반한 재정확충과 사회보장개혁을 '사회보장-조세 일체개혁'으로 명명하여 추진하였는데 민주당의 개혁안에 불만을 품은 일본 국민들은 그 해 12월 선거에서 자민당에게 압승을 안겨주었다. 한편 2012년 12월 이후 집권한 아베내각은 2013년 10월 1일 세 개의 화살(재정정책, 통화정책, 신성장전

략)로 대표되는 아베노믹스를 실시하여 소정의 성과를 거두는 듯했으나 2014년 4월 1일에는 사회보장-조세 일체개혁의 일환으로 소비세를 5%에서 8%로 인상함에 따라 다시 경기가 심각하게 위축되는 모습을 보였다.

여기까지의 상황을 종합해보면 일본 국민들은 증세를 통한 복지에 반대하는 듯이 보인다. 그러나 일본 국민들이 소득세 증세로 복지를 확대하겠다던 민주당을 뽑았던 것을 돌이켜본다면 일본 국민들은 무조건 증세-복지확대에 반대하는 것은 아닌 것처럼 보인다. 1970년대 부가가치세 도입과 최근의 부가가가체세 세율 인상이 다른 국가들에 비해 유독 일본의 경우 어려웠던 것은 그 필요성에 대해 국민들이 납득하지 못하기 때문인 것으로 짐작된다. 부가세 인상은 가계와 중소기업이 나누어 부담하게 될 것인데(대기업은 가계에 전액 전가, 중소기업은 일부만 전가) 소비세 세수의 증가는 거의 대부분 재정적자를 막는데 사용될 것이 분명하였기에 국민들에게 돌아오는 것이 있는지 국민들이 의구심을 갖게 되었다고 볼 수 있다. 일본국민들이 '사회보장-조세 일체 개혁'을 반기지 않았던 것도 재원조달 측면과 사용 측면에서 모두 비판을 받고 있는 것과 관련된다. 즉 근본적으로 일본 정부는 소득세 인상 등의 조세개혁을 시행하지 않고 소비세율 인상만으로 재정문제를 해결하려 하는데 소비세는 상대적으로 저소득층에게 부담이 가중되는 역진성을 띄고 있고 그렇게 거둔 세금이 대부분 정부채무를 갚는 데 사용될 것이기 때문에 국민이 반발했다고 볼 수 있다.[6] 공평 부담-복지 확대 없이는 저출산, 고령화 문제를 해결하기가 난망한 것이다.

5. 결 론

정부의 장기재정전망은 소득분배나 복지확대 정책이 성장에 전혀 도움이 되지 않는다는 이론에 입각하여 작성된 것이다. 이는 경제의 성장이 장기적으로 생산성, 노동공급, 자본스톡과 같은 공급측 요인에 의해서만 결정되며 정부의 정책은 그러한 요인에 영향을 미치지 않는다는 이론이다. 그러나 경제의 장기적 움직임이 소득분배, 정부의 수요확대정책, 복지정책에 의해 영향을 받지 않는다고 볼 수 있을까?

포스트케인지언의 소득주도성장론은 노동소득분배의 개선이 투자와 수출을 위축시키는 것보다 소비를 증가시키는 효과가 더 크게 작용할 때에는 노동소득분배 제고를 통해 총수요를 늘림으로써 성장률을 올릴 수 있다는 주장인데, 우리나라를 포함하여 많은 선진국들이 현재 이러한 체제에 있을 가능성이 높다. 소득주도성장론이 투자와 수출이 성장에 있어 중요하

6) 즉 소비세율 인상분 5% 가운데 3%는 재정건전화를 위해서 투입되고, 나머지 2% 가운데 1%는 소비세율 인상에 따른 사회보장비 지출분에 지원하는 것으로 되어 있어 사용가능한 1%만으로 사회보장 개혁안의 주요 정책들이 예산을 편성하고 있어 복지 확대는 미미하다(류애정, 2013).

지 않다고 보는 것은 아니다. 투자와 수출은 여전히 성장에 중요하다. 단지 임금을 줄이고 이윤을 늘린다고 해도 투자, 수출이 늘어나지 않고 반면에 임금을 늘리면 소비가 투자, 수출 감소보다 크게 늘어난다는 분석으로부터의 결론인 것이다.

1차소득의 분배 뿐 아니라 정부의 재정활동을 통한 정부지출 확대와 재분배 개선도 총수요를 창출하여 성장에 기여할 수 있다. 복지는 사회의 도움 없이는 살아갈 수 없는 사람들을 살아가게 하는 본연의 역할을 수행할 뿐 아니라 수요 창출을 통해 침체된 경제를 일으키는 역할도 수행한다. 현금 이전 형식의 복지는 과다저축이 일어나는 부문의 소득을 다른 부문으로 이전함으로써 사회전체적으로 수요를 확대한다. 다른 한편 현물로 직접 지급되는 복지는 경제의 공급측과 수요측을 동시에 확대하는 역할을 한다. 스웨덴 같은 북유럽 국가들에서는 고용율이 매우 높은데 이는 사회서비스가 국가에 의해 직접 공급됨으로써 고용창출, 수요창출이 동시에 확대되는 사례이다. 보육 서비스의 확대는 여성의 노동시장 참여를 증대시킴으로써 그 이상으로 공급을 확대한다. 결국 복지정책은 총수요확대정책, 총공급확대정책인 동시에 양극화 해소정책이라는 점에서 저성장, 양극화를 해결할 수 있는 핵심 정책 수단이 된다.

그러한 점에서 정부가 재정건전성을 확보하기 위해서라는 명분으로 재량적 복지의 축소, 사회보험의 대폭적인 혜택 축소를 주장하는 것은 잘못이다. 정부 제안대로 실행한다면 경제성장률은 더욱 하락할 것이고 재정건전성은 더욱 악화될 것이다. 즉 정부 장기재정전망의 문제점은 그러한 분석으로부터 이끌어낸 정책 이 실제로 시행되면 문제를 더욱 악화시킬 것이라는 점에 있다.

참고문헌

강종구, 2016, 인구고령화와 산업구조 간의 관계에 대한 실증 분석, 지식협동조합 좋은나라 제12회 정책심포지움-고령화 사회아 한국 경제구조의 변화,

고제이·권혁진, 2014, 인구구조 변화에 따른 조세수입 전망과 사회복지 지출부담 분석, 연구보고서 2014-22-7-2, 한국보건사회연구원

곽노선, 2007, 성장회계를 이용한 외환위기 전후의 성장요인분석과 잠재 성장률 전망, 한국경제연구, 제55집 제4호

국회예산정책처, 2011, 2011-2015년 경제전망 및 재정분석, 연구보고서

국회예산정책처, 2016, 2016~2060년 NABO 장기 재정전망

김광석, 1998, 우리경제의 성장요인과 성장잠재력 전망, 세계경제시리즈 98-01, 세계경제연구원

김동석·김영준·김민수·김승주, 2012, 한국경제의 성장요인 분석, 한국개발연구원 연구보고서

김성태, 2014,「일본의 1990년대 이후 재정정책 및 시사점」, 조동철 편,『우리 경제의 역동성: 1990년대 일본과의 비교를 중심으로』, 연구보고서 2014-03, 한국개발연구원

김연명, 2016, “한국 복지국가의 전망과 과제: ‘자유주의형+남부유럽형’복지국가?”(미발간 원고)

김용하, 2015, 사회보장지출의 전망과 정책과제, 2015 사회정책연합 공동학술대회-한국의 복지수준과 재정의 균형

김치호·문소상, 2000, 잠재GDP 및 인플레이션 압력 측정 결과, 경제분석, 제6권 제1호

박명호, 2015, 2016~2060 장기재정전망, 조세재정 BRIEF 통권 제6호, 조세재정연구원

박무환, 2012, 생산함수 접근법에 의한 국내 잠재성장률 추정 및 전망, 한국경제학보, 제19권 제1호

박양수·문소상, 2005, 우리 경제의 성장잠재력 약화 원인과 향후 전망, 한국은행 조사통계월보 9월호

박형수·류덕현, 2006, 한국의 장기재정모형, 한국조세연구원 보고서

신석하·황수경·이준상·김성태, 2013, 한국의 장기 거시경제변수 전망, 기타보고서, 한국개발연구원

한진희·최경수·김동석·임경묵, 2002, 2003-2012한국경제의 잠재성장률 전망, 한국개발연구원 정책연구시리즈

한진희·최경수·신석하·임경묵·김종일, 2007, 2006-2080 고령화 사회의 장기 거시경제변수 전망, 한국개발연구원 정책연구시리즈

현대경제연구원, 2010, 세계경제 패러다임 변화와 한국경제 잠재성장률 2%p제고를 위한 정책과제, 경제주평 제44호

황종률, 2009, 글로벌 금융위기와 한국의 잠재성장률, 경제현안분석, 제47호

Blanchard, O. J., & D. Leigh, 2013, “Growth forecast errors and fiscal multipliers” IMF Working Paper.

OECD, 2014, Growth Prospects and Fiscal Requirements Over the Long Term, OECD Economic Outlook Volume 2014/1

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

복지재정의 경제적 파급효과와 2060 재정전망의 문제점

김승연 (서울연구원 부연구위원)
장동열 (서울연구원 연구원)

1. 서 론

저출산·고령화, 노동시장의 이중화, 세계적 경제위기 등 불안한 경제사회적 조건들은 복지에 대한 사회적 요구를 키웠고, 2010년 6·2 지방선거에서 촉발된 '무상복지 '논쟁을 계기로 보편적 복지 확대가 정치적·사회적으로 한국 사회의 주류적 기조로 자리 잡는 듯 했다. 하지만 저성장 기조가 장기화되면서, 재정수입 증가세가 약화되는 반면, 복지재정 수요가 급증함에 따라 복지지출을 둘러싼 갈등이 고조되고 있다. 정부는 '2060 장기재정전망'에서 복지제도를 현재 수준으로 유지하기만 해도 2060년에 국가부채가 62.4%까지 급증하여 재정건전성에 위협이 될 것이라는 경고를 하고 있다. 핵심 재정지출 유발요인으로 의무 지출에 해당하는 연금, 건강보험 등의 복지비와 지방교부세 등 지방이전재원을 지목하며 당장 이를 개혁할 준비를 하고 있다. 이와 같은 정부의 대응방식은 복지 지출증가가 국가채무를 유발하여 재정건전성을 악화시키고, 이는 장기적으로 경제성장을 저해한다는 보수적인 견해에 입각한 것이다.

'성장이 우선되어야 하느냐, 아니면 분배가 우선되어야 하느냐, 성장과 분배가 양립가능한가?'에 대한 명제로 매우 오랜 논쟁이 있어왔지만 어느 한쪽이 완전한 승리를 한 적은 없다. 단지, 시기적으로 경제·사회적 상황에 따라 어느 한쪽이 우세하거나 상반된 견해가 대립하면 논쟁을 이어왔다. 현재 우리 사회는 성장우선주의와 분배우선주의의 상반된 견해가 팽팽하게 맞닥뜨린 국면에 있다. 우리나라는 2010년에 이르러 복지지출이 GDP 대비 10%에 도달하여 서구 복지국가보다 30~40년 뒤늦게 복지국가 진입하였다. 하지만 경제·사회적 조건이 서

구 복지국가의 발전시기와는 달리 매우 열악한 상황이다. 외환위기 이후 정규직 위주의 완전고용구조가 붕괴되면서 노동시장 양극화가 심하고, 세계에서 유래가 드문 극심한 저출산·고령화 현상이 더해져 복지재원을 부담하는 인구의 상대적 축소가 심각한데, 장기저성장 국면이 고착화되면서 대규모의 안정적인 복지재원 조달이 매우 불투명해지고 있다(김연명, 2016). 이와 같이 복지재정수요가 급증하는 한편, 재정압박도 커지는 상황에서 성장과 분배를 둘러싼 갈등은 클 수밖에 없다.

시장과 분배가 양립불가능한 목표라는 명제가 지금까지 한 번도 엄밀하게 입증된 바 없는 경제학자들의 단순한 추론에 불과하고, 분배를 우선하는 정책기조가 성장을 저해한다는 확실한 증거가 없다는 주장(이준구, 2015)과 '친복지 진영'이 사회복지확대를 주장할 때 '인권', '재분배' 또는 취약계층의 보호 등이 논리적 근거를 이루었는데 복지지출이 일정수준 이상 올라가면 이런 논리들은 복지 확대의 근거가 되기에 불충분 하다는 주장(김연명, 2016)과 같은 경제학과 사회복지학자들의 자성의 목소리에 주목할 필요가 있다. 또한 '2060 장기재정전망'과 같은 정교화 된 방법과 복지지출 증가가 경제성장을 잠식한다는 논리로 복지확대를 압박하는 상황에 대응하기 위해서는 더욱 실증적이고, 정교화 된 방법과 논리로 복지지출이 경제성장을 저해하지 않는다는 증거를 제시해야 한다. 분배 또는 복지정책의 중요성을 강조하는 입장에서는 정부의 재정지출에서 사회적 기능이 왜 중요한지 그리고 복지가 경제성장을 저해하는지에 대해 논리적, 실증적 검토가 필요하다. 복지재정지출의 경제적 파급효과를 분석한 이유는 이런 맥락에 있다. 정부의 재정지출이 경제성장을 주도해야 하는가? 과연 복지가 경제성장을 저해하는가? 에 대해 실증적 분석을 통해 소극적 논리를 전개하고자 한다[1].

정부의 재정지출이 경제성장을 주도해야 하는가?

2016년 정부 복지관련 예산 122조 원, 전체 정부 예산의 31.8%, 2060년까지 연평균 증가율 총수입 3.8%, 복지지출 5.4%라는 수치가 정부의 재정 압박으로 인식되고 있다. 복지지출이 결코 만만한 수준은 아니다. 하지만 산업·개발에 대한 재정지출은 경기부양책으로 인식하는 반면에 복지지출은 소비적인 지출로 인식되는 경향이 강해 복지지출 확대에 대한 저항감도

1) 소극적 논리 전개라고 하는 이유는 복지지출이 경제를 성장시킨다는 주장보다는 최소한 복지지출이 경제성장을 저해하지 않는다는 주장을 하기 위함이다. 왜냐하면 복지재정지출의 경제적 효과를 볼 수 있는 방법은 매우 다양하다. 이 연구에서 분석한 산업연관 분석을 통해 도출된 생산유발효과와 고용창출 효과를 가지고 복지지출이 경제성장에 기여한다고 주장하기에는 자칫 과장된 주장이 될 수 있다. 또한 정부 재정의 기능, 복지지출이 경제성장에 대한 영향들을 설명하기 위해서는 재정학, 경제학적으로 이론적 검토와 정교한 논리적 전개가 필요하지만 아직 그만큼 충분한 검토가 이루어지지 못했다. 이는 후속연구를 통해 발전시켜 나갈 것이다.

크게 작용한다. 정부의 '2060 장기재정전망'도 이런 인식에 기반한 것이다. 복지지출의 성격을 어떻게 보느냐에 따라 복지정책의 향방이 달라질 수 있다.

우리나라는 복지국가 초기 진입단계에서부터 소득 평등, 고용 증대, 건전 재정의 세 가지 목표를 달성하기 어려운 트릴레마에 직면해 있다. 1970~1980년대부터 트릴레마를 경험해 온 서구 복지국가들은 다양한 방식으로 대응해왔다. 최영준(2012)이 연구결과를 통해서 주장하는 바와 같이 집권세력의 정치적 이념과 지지자들의 정치적 태도에 따라 복지국가는 서비스 경제에서 소득 평등, 고용증대, 건전 재정의 세 가지 목표를 동시에 달성하거나 아니면 두 가지만 달성하고 어느 한 가지를 포기하거나 또는 세 가지 목표를 모두 달성하지 못할 수 있다는 것이다. 즉, 집권세력이 평등주의적 분배결과를 지향하는지, 그리고 시장경제에 대한 직접적 국가 개입의 필요성을 적극적으로 지지하는지에 따라 대응전략은 달라질 수 있다.

정부의 재정지출에서 사회적 지출의 기능에 대해 설명하는 다음에 이론들을 참고해 볼만하다. 오코너(1973)는 '현대 국가의 재정위기'를 통해서 자본주의 사회에서 국가는 근본적으로 이윤이 발생하여 자본축적이 될 수 있는 상황을 조성하여야 하며, 동시에 이를 위한 사회적 조화(social harmony) 또는 사회적 안정(social stability)의 상황이 필요하기 때문에 자본주의 국가들의 정부재정은 '자본축적(accumulation)'과 '정당화(legitimization)'라는 두 가지의 모순된 기능을 수행해야 한다고 주장한다. 오늘날 자본주의 국가들의 정부재정은 이러한 두 기능에 대응하여 자본축적을 위한 '사회적 자본(social capital)'과 정당화를 위한 '사회적 손비(social expenses expenditure)'지출을 하는데, 사회적 자본지출은 노동력의 생산성을 향상시키는 것과 같은 직접적으로 자본의 이윤을 증가시키는 프로그램에 투자하는 사회적 투자지출과 사회보장비 지출을 통해 간접적으로 노동력의 재생산비용을 내림으로써 이윤을 증가시키는 사회적 소비지출을 한다. 또한 자본축적의 과정에서 특정 계급 또는 인구가 희생당함으로써 발생하는 사회적 불안을 방지하고 자본축적과 관련한 국가의 정당성을 확보하기 위한 군사비, 주택, 보건, 기타 빈곤구제 프로그램과 같은 축적과 관련성이 약한 사회적 비용지출을 하는 것으로 설명한다. 또한 강병구(2011)는 사회지출은 성장효과와 함께 거시경제의 자동안정화기능(automatic stabilization)을 강조하면서 특히, 수출주도형 성장구조를 갖고 있는 한국경제는 취약한 내수 기반으로 인해 해외부문이 충격에 따른 경제변동의 폭이 크기 때문에 사회지출의 자동안정화 기능이 거시 경제적 측면에서 매우 중요하다고 주장하였다. 그의 분석결과에 따르면, 한국은 사회지출의 자동안정화효과가 OECD 국가 평균의 절반에도 미치지 못하는 것으로 나타났는데, 이는 사회지출 수준이 낮고, 낮은 수준의 적극적 노동시장 프로그램 및 가족 관련 사회지출 비중과 사회보장제도의 급여체계에 내재한 미약한 근로유인이 자동안정화 기능을 제약하는 요인으로 작용한다는 보았다. 이와 같은 논리는 정부 재정이 사회적 기능을 위해 배분되어야 하고, 사회기능에 지출된 재정이 직·간접적으로 경제성과에 기여할 수 있다는 점을 시사한다.

복지가 경제성장을 저해하는가?

분배와 성장 간에 대립 논쟁 속에서 관련 연구들이 상당히 이루어져왔다. 최근에는 사회투자 전략, 소득주도 성장 전략, 포용적 성장전략이 국제적으로 논의되면서 복지정책의 경제적 성과들에 주목하고 있다. 사회투자전략은 전통적인 소득재분배를 통한 평등보다 사회적 위험에 적응할 수 있는 능력을 길러주는 기회의 재분배에 대한 투자를 강조한다. 즉, 인적자본에 투자하여 가능하면 노동시장에 진입할 수 있는 인구를 많이 늘려서 고용량과 고용의 질을 높히면 경제성장에도 기여한다는 것이다. 또한 소득주도 성장론은 소득분배의 형평성을 유지함으로써 안정적인 소비 및 투자수요를 창출해 나가는 것을 핵심으로 보고 소득분배가 총수요와 경제유인체계를 통해 궁극적으로는 경제 성장과 경제 안정성에 영향을 미친다고 설명한다. 국내에서도 고제이(2014), 원종욱(2015) 등 사회복지 지출의 경제적 효과를 측정하는 연구들이 상당히 진행되고 있다.

정부의 복지재정 지출은 다양한 방식으로 경제적 효과를 갖는다. 예컨대, 국공립어린이집을 건립하여 운영하는 경우, 어린이집 이용료 부담 감소에 따른 가계 가처분소득 증가뿐만 아니라 부모의 돌봄 부담 감소에 따른 편익이 증가하여 사회적 비용을 절감하는 효과를 발생시키기도 한다. 그리고 어린이집 건설 및 운영은 건설업, 부동산업, 사회복지서비스업 관련 산업에 직접적으로 생산을 유발시키고, 고용을 창출하며 나아가 간접적으로 다른 산업에도 연속적으로 파급효과를 갖게 된다.

서비스 경제 체제에서 복지재정 지출은 사회적 정책목표를 달성하기 위한 정책수단일 뿐만 아니라 경제적 성과를 달성하는 주요한 정책수단도 될 수 있다. 그동안 복지정책의 성과는 사회적 가치의 측면에서 주로 평가되었고, 경제적 효과에 대해서는 실증적인 평가가 제대로 이루어지지 못했다. 이에 정부의 복지재정 지출의 경제적 파급효과를 분석하여 복지재정 지출의 경제적 성과를 파악하고자 한다.

2. 연구의 방법

1) 자료 수집

정부의 복지재정지출의 경제적 파급효과를 분석하기 위해서 2016년 정부 예산 중 사회복지(080), 보건(090)분야 일반회계 및 기금 예산을 분석대상으로 하였고, 자료는 2016년 정부 제출 예산안 중 '2016년 세입세출예산사업별 설명서'를 활용하였다. 국가재정법에 따르면 정부의 세출예산은 독립기관 및 중앙관서의 소관별로 구분하고, 소관 내에서 일반회계·특별회계로 구분한 후 그 내용을 기능별·성질별 또는 기관별로 장·관·항으로 구분하도록 되어 있다. 이 연구에 포함된 기능별 보건·복지 분야의 세부 예산 구조와 해당기관 및 기금은 아래 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 경제적 파급효과 계산식

분야		부문		해당 기관 및 기금
080	사회복지	081	기초생활보장	**<일반회계>** 국가보훈처, 교육부, 행정자치부, 인사혁신처, 경찰청, 보건복지부, 식품의약품 안전처, 고용노동부, 국토교통부, 여성가족부 **<기금>** 사립학교교직원연금기금, 군인연금기금, 공무원연금기금, 국민연금기금, 고용보험기금, 산업재해보상보험및예방기금, 임금채권보장기금, 근로복지진흥기금, 장애인고용촉진및직업재활기금,
		082	취약계층지원	
		083	공적연금	
		084	보육·가족 및 여성	
		085	노인·청소년	
		086	노동	
		087	보훈	
		088	주택	
		089	사회복지일반	
090	보건	091	보건의료	일반회계: 보건복지부 기금: 국민건강증진기금, 응급의료기금
		092	건강보험	

2) 분석방법

정부의 보건·복지예산 지출의 생산유발효과, 소득창출효과, 고용창출효과를 파악하기 위해 산업연관분석을 수행하였다. 산업연관분석은 최종수요(소비, 투자 수출)를 충족시키기 위하여 발생하는 산업 간 거래관계를 이용하여 최종수요와 생산 및 고용, 부가가치 등의 관계

를 수량적으로 파악하는 분석방법이다.

먼저 생산유발계수는 최종 수요가 1단위 증가하였을 때 이를 충족시키기 위하여 각 산업 부문에서 직·간접적으로 유발되는 생산액 수준을 말한다. 총 산출액은 당해 기간의 해당 경제 최종 수요를 충족하기 위한 직·간접 생산액의 합계로, 최종 수요가 주어지면 생산 시스템인 생산유발계수에 의해 국내 총 산출이 결정된다.

$$Ax + y - m - z = x$$
$$x - Ax = y - m - z$$
$$(I - A)x = y - m - z$$
$$x = (I - A)^{-1}(y - m - z)$$

$$*(I - A)^{-1} : \text{생산유발계수}$$
$$*(y - m - z) : \text{최종수요}$$

*A: 투입계수행렬, X: 산출액 벡터, Y: 최종수요 벡터, M: 수입 Z: 잔폐

생산유발계수는 두 가지로 산출할 수 있다. $(I - A)^{-1}$형은 국산과 수입을 구분하지 않은 경쟁 수입형 투입산출표의 투입계수를 기초로 도출하고, $(I - A^{d})^{-1}$형은 국산과 수입을 구분하여 작성하는 비경쟁 수입형 투입산출표의 투입계수로부터 도출한다. 이 연구에서는 $(I - A)^{-1}$형으로 분석하였다.

A^{d}: 국산투입계수행렬 A^{m}: 수입투입계수행렬

고용관련 (유발)계수는 전업 환산 기준의 취업자 수를 이용하여 고용효과를 분석[2]하는데, 고용계수는 임금근로자로 고용된 피용자 수로 산출하고, 취업계수는 피용자와 자영업자, 무급가족종사자까지 포함한 취업자 수로 산출한 것이다.

■ 취업계수 : 산출액 10억 원 생산에 직접 필요한 노동량(직접고용효과)

$$\text{고용계수} l^{e^{*}} = l_i^{e} / x_i \quad l_i^{e} : \text{피용자 수}$$
$$\text{취업계수} l^{w^{*}} = l_i^{w} / x_i \quad l_i^{w} : \text{취업자 수}$$

2) 전업 환산 기준(full-time equivalent) 취업자는 임시 및 일용근로자의 근무시간을 동일 산업의 전업 근로자 기준으로 환산하여 추계한 취업자 수를 의미

■ 취업유발계수 : 산출액 10억 원 생산의 파급과정에서 직·간접적으로 유발되는 노동량을 계량적으로 표시한 것

$$x = (I - A^{d})^{-1}(y^{d} - z)$$

2016년 보건·복지예산 2014년 산업연관표(연장표)를 사용하였고, 대분류(30) 기준으로 분석하였다. 2016년 예산을 2014년 산업연관표로 분석한 이유는 한국은행에서 제공하는 산업연관표가 2010년 실측한 것이 가장 최근 자료이며, 현재 2014년 연장표까지 제공되었기 때문이다[3].

승수 및 파급효과 계산식은 다음 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 경제적 파급효과 계산식

구분	승수	파급효과
생산	$(I-A)^{-1}$	$(I-A)^{-1}\Delta F$
부가가치	$A^{V}(I-A)^{-1}$	$A^{V}(I-A)^{-1}\Delta F$
고용	$l^{W}(I-A)^{-1}$	$l^{W}(I-A)^{-1}\Delta F$

3. 사회복지·보건분야 정부 재정지출 현황

정부에서 발표한 2016년 예산안에 따르면, 정부 총수입은 391.5조 원, 총지출은 386.7조 원으로 이 중 보건·복지·노동분야의 지출이 122조 원(31.7%)으로 예산 비중이 가장 높고, 전년대비 증가율도 높다. 한편 산업·중소기업·에너지 및 SOC 와 같은 산업분야 예산을 전년에 비해 감소하였다.

3) 산업연관표를 작성하는데 많은 시간과 비용이 소요되기 때문에 한국은행에서는 5년 단위로 산업연관표를 조사하여 작성한다. 실제 조사하여 작성되는 표가 실측표이고, 비조사기간에는 부분적인 조사를 통해 연장표를 발표한다.

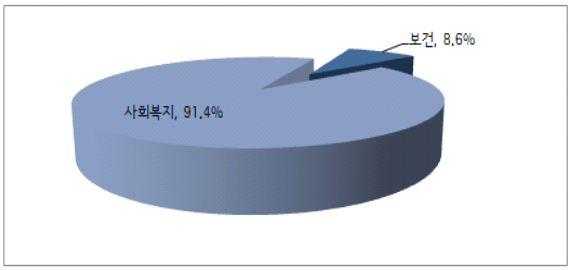
〈표 3〉 2016년 정부의 분야별 예산안

구 분	'15예산		'16예산안		증감
	예산액	비중	예산액	비중	
총지출	375.4	100.0	386.7	100.0	3.0
1. 보건·복지·노동	115.7	30.8	122.9	31.8	6.2
2. 교 육	52.9	14.1	53.2	13.8	0.5
3. 문화·체육·관광	6.1	1.6	6.6	1.7	7.5
4. 환 경	6.8	1.8	6.8	1.8	0.4
5. R&D	18.9	5.0	18.9	4.9	0.2
6. 산업·중소기업·에너지	16.4	4.4	16.1	4.2	△2.0
7. SOC	24.8	6.6	23.3	6.0	△6.0
8. 농림·수산·식품	19.3	5.1	19.3	5.0	0.1
9. 국 방	37.5	10.0	39.0	10.1	4.0
10. 외교·통일	4.5	1.2	4.7	1.2	3.9
11. 공공질서·안전	16.9	4.5	17.5	4.5	3.0
12. 일반·지방행정	58.0	15.5	60.9	15.7	4.9

사회복지·보건분야 예산 122조 원 중 사회복지 예산이 111조 원으로 91.4%, 보건 예산이 10조 원으로 8.6%이다.

〈표 4〉 사회복지·보건분야 정부 재정지출 현황(2016년)

		금액(백만원)	구성비(%)
총계 (보건+복지)		122,272,555	100.0%
	보건	10,499,775	8.6%
	사회복지	111,772,780	91.4%

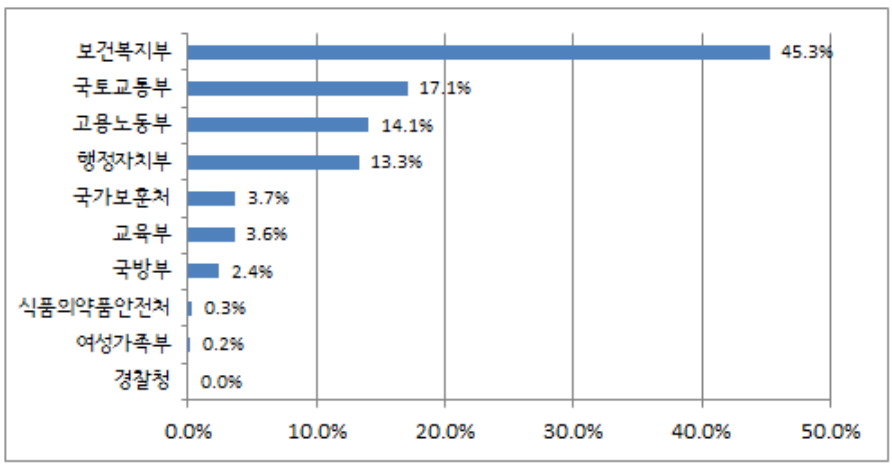


해당 기관별로 살펴보면, 보건복지부 예산이 55조 원, 45.3%로 가장 많은 비중을 차지하고 있고, 고용노동부 예산이 17조 원, 행정자치부 예산이 16조 원이다. 이는 일반회계 예산보다 국민연금(보건복지부), 산재보험 및 고용보험기금(고용노동부), 공무원연금(행정자치부)과 같은 사회보험 급여에 따른 것으로 파악된다.

〈표 5〉 사회복지·보건분야 정부 재정지출 부처별 예산 현황(2016년)

사회복지·보건 분야(2016년)			
부처	분야	금액(백만원)	구성비(%)
경찰청	복지	22,515	0.0%
고용노동부	복지	17,225,282	14.1%
교육부	복지	4,358,892	3.6%
국가보훈처	복지	4,535,653	3.7%
국방부	복지	2,986,682	2.4%
국토교통부	복지	20,870,398	17.1%
보건복지부	보건+복지	55,355,156	45.3%
식품의약품안전처	보건	396,130	0.3%
여성가족부	복지	279,493	0.2%
행정자치부	복지	16,242,354	13.3%
총계		122,272,555	100.0%

〈그림 1〉 사회복지·보건분야 정부 재정지출의 부처별 예산구성(2016년)

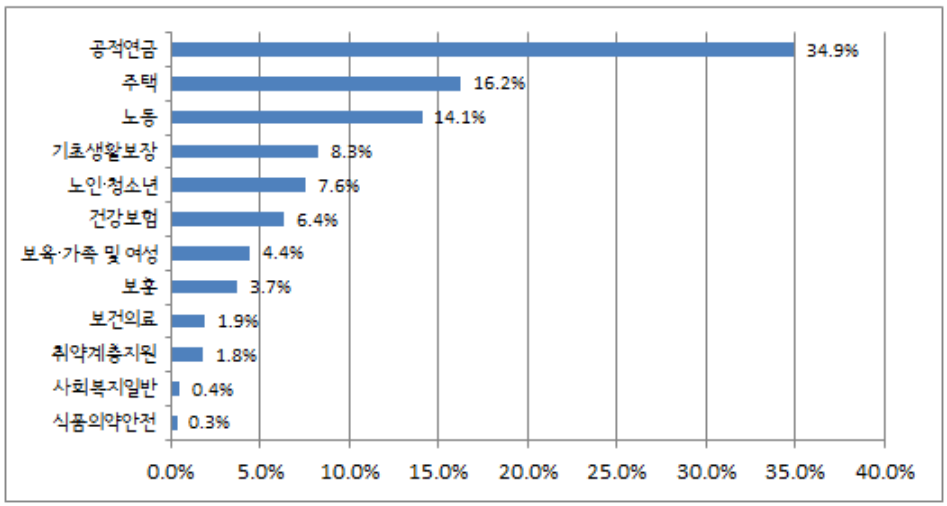


부문별 예산 현황을 살펴보면, 공적연금 예산이 42조 원으로 가장 많고, 주택 예산 19조 원, 노동 예산 17조 원으로 나타났다. 이 세 부문의 예산만 78조 원으로 전체 사회복지·보건 예산의 68%가 되는데 이 중 77조 원이 기금예산이다.

〈표 6〉 사회복지·보건분야 정부 재정지출 부문별 예산 현황(2016년)

사회복지·보건 분야(2016년)			
분야	부문별	금액(백만원)	구성비(%)
사회복지	기초생활보장	10,130,575	8.3%
사회복지	취약계층지원	2,191,165	1.8%
사회복지	공적연금	42,692,483	34.9%
사회복지	보육·가족 및 여성	5,360,822	4.4%
사회복지	노인·청소년	9,252,555	7.6%
사회복지	노동	17,225,282	14.1%
사회복지	보훈	4,535,653	3.7%
사회복지	주택	19,841,462	16.2%
사회복지	사회복지일반	542,783	0.4%
보건	보건의료	2,317,620	1.9%
보건	건강보험	7,786,025	6.4%
보건	식품의약안전	396,130	0.3%
	계	122,272,555	100.0%

〈그림 2〉 사회복지·보건분야 정부 재정지출의 부문별 예산 구성(2016년)



4. 정부 재정지출의 경제적 파급효과 분석

1) 사회복지·보건분야 정부 재정지출의 산업별 예산배분

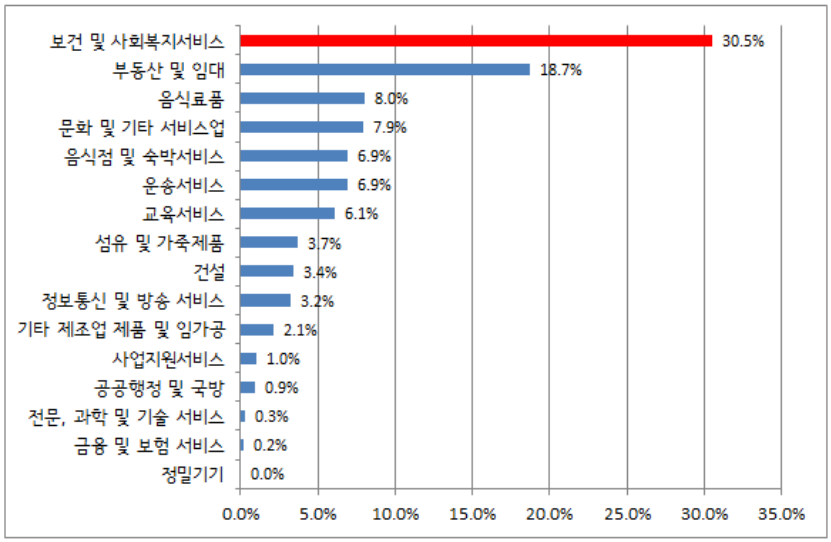
2016년 사회복지·보건 세출예산의 사업별 경비내역을 한국은행에서 제공하는 산업연관표(2014년 연장표) 대분류 기준으로 분류한 내역은 아래 <표 7>과 같다. 사회복지·보건 예산 중 122조 2,725억 원 중 30%가 보건·사회복지서비스 분야에 투입되고, 부동산 및 임대 분야에 18.7%, 음·식료품비에 8.0%가 투입된다.

〈표 7〉 사회복지·보건분야 정부 재정지출의 산업별 예산배분(2016년)

(단위: 백만원, %)

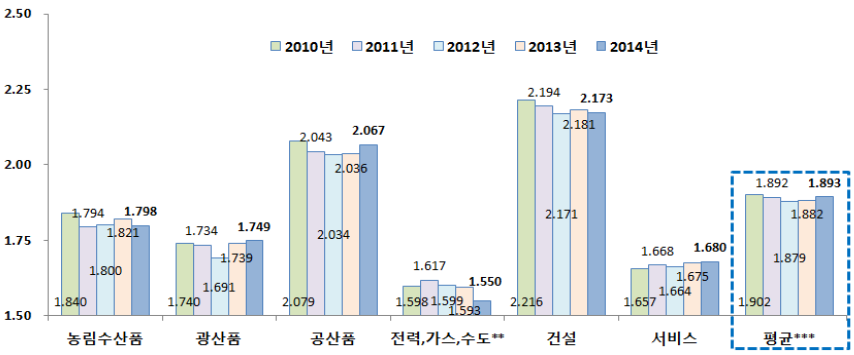
코드 번호	세부산업	산업별 배분금액	구성비	코드 번호	세부산업	산업별 배분금액	구성비
1	농림수산품	0	0.0%	16	전력, 가스 및 증기	0	0.0%
2	광산품	0	0.0%	17	수도, 폐기물 및 재활용서비스	0	0.0%
3	음식료품	9,787,246	8.0%	18	건설	4,104,626	3.4%
4	섬유 및 가죽제품	4,549,622	3.7%	19	도소매서비스	0	0.0%
5	목재 및 종이, 인쇄	0	0.0%	20	운송서비스	8,458,988	6.9%
6	석탄 및 석유제품	0	0.0%	21	음식점 및 숙박서비스	8,492,166	6.9%
7	화학제품	0	0.0%	22	정보통신 및 방송 서비스	3,941,301	3.2%
8	비금속광물제품	0	0.0%	23	금융 및 보험 서비스	209,422	0.2%
9	1차 금속제품	0	0.0%	24	부동산 및 임대	22,880,669	18.7%
10	금속제품	0	0.0%	25	전문, 과학 및 기술 서비스	422,147	0.3%
11	기계 및 장비	0	0.0%	26	사업지원서비스	1,198,752	1.0%
12	전기 및 전자기기	0	0.0%	27	공공행정 및 국방	1,160,675	0.9%
13	정밀기기	8,535	0.0%	28	교육서비스	7,480,634	6.1%
14	운송장비	0	0.0%	29	보건 및 사회복지서비스	37,321,068	30.5%
15	기타 제조업 제품 및 임가공	2,599,784	2.1%	30	문화 및 기타 서비스업	9,656,920	7.9%
계(백만원)						122,272,555	100%

〈그림 3〉 사회복지·보건분야 정부 재정지출의 산업별 예산배분 구성(2016년)



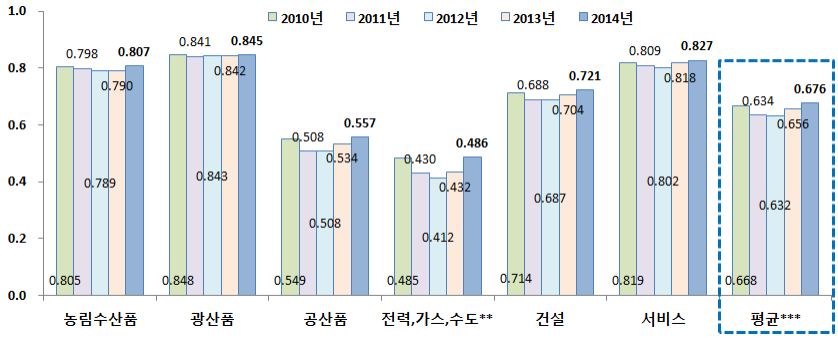
2) 전체 산업의 경제적 파급효과

2014년 전체 산업연관효과를 살펴보면, 우리나라의 6부문 평균 생산유발계수[4]는 1.893으로 전년 1.882보다 높아졌다. 건설부문의 생산유발계수 2.173, 공산품 2.067으로 높은 편인데 비해 서비스 부문은 1.680로 낮은 편이다. 서비스 부분 중에서 사회복지·보건분야 예산이 많이 투입되는 보건 및 사회복지서비스의 생산유발계수는 1.770으로 전체 서비스부문 평균에 비해 높은 편이다.



4) 수입유발계수는 특정 산업의 국산품 1단위에 대한 최종수요가 발생하였을 경우 해당 산업 및 다른 산업에서 직·간접적으로 유발된 수입중간재의 크기를 의미한다.

2014년 우리나라의 6부문 평균 부가가치유발계수[5]는 0.676으로 전년 0.656보다 상승하였으며, 이는 부가가치율 상승 및 수입투입률 하락에 기인한 것으로 파악된다. 서비스 부문의 부가가치 유발계수는 0.827로 가장 높고, 전력·가스·수도 및 폐기물과 공산품은 부가가치유발계수가 각각 0.486과 0.557로 낮은 수준이지만 전년대비 상승폭은 0.054p, 0.023p로 가장 크다.



소비, 투자, 수출 등 최종수요 각 항목들이 우리나라 총산출을 창출하는 데 얼마나 기여하였는지를 나타내는 최종수요 항목별 생산유발계수와 구성비를 살펴보면, 국산품 최종수요 1단위당 생산유발의 크기를 나타내는 최종수요 생산유발계수는 1.890으로 전년에 비해 0.009p 상승하였고, 수출 2.019, 소비 1.702로 전년 대비 각각 0.028p, 0.003p 상승한 반면, 투자 2.075로 0.008p 하락하였다. 구성비는 수출이 총산출의 41.2%를 창출하여 가장 컸고, 소비가 39.4%, 투자 19.4%이다. 투자는 생산유발계수는 높지만 투입 자체가 적기 때문에 비중이 낮다.

〈표 8〉 최종수요 항목별 생산유발계수 및 구성비

구분	소비		투자		수출	
	생산유발계수	구성비(%)	생산유발계수	구성비(%)	생산유발계수	구성비(%)
2014	1.702	39.4	2.075	19.4	2.019	41.2
2013	1.699	38.8	2.083	18.7	1.991	42.5

소비, 투자, 수출 등 최종수요 각 항목들이 우리나라 총부가가치를 창출하는 데 얼마나 기여하였는지를 나타내는 최종수요 항목별 부가가치유발계수와 구성비를 살펴보면, 국산품 최

5) 부가가치유발계수는 특정 산업이 생산한 국산품 1단위에 대한 최종수요가 발생하였을 경우 해당 산업 및 다른 산업에서 직·간접적으로 유발된 부가가치의 크기를 의미한다.

종수요 1단위당 부가가치유발의 크기를 나타내는 최종수요 부가가치유발계수는 0.698로 전년보다 0.020p 상승하였고, 항목별로 소비 0.797, 투자 0.744, 수출 0.564로 모두 전년 대비 상승하였다. 구성비를 보면, 총부가가치 중에서 소비가 50.0%를 창출하여 가장 크고 다음으로 수출 31.2%, 투자 18.8%의 순이었으며, 전년과 비교하면 투자와 소비가 각각 0.6%p, 0.2%p 상승한 반면 수출은 0.8%p 하락하였다.

〈표 9〉 최종수요 항목별 부가가치유발계수 및 구성비

구분	소비		투자		수출	
	부가가치 유발계수	구성비(%)	부가가치 유발계수	구성비(%)	부가가치 유발계수	구성비(%)
2014	0.797	50.0	0.774	18.8	0.564	18.8
2013	0.785	49.8	0.733	18.2	0.541	18.2

3) 사회복지·보건분야 정부 재정지출의 경제적 파급효과

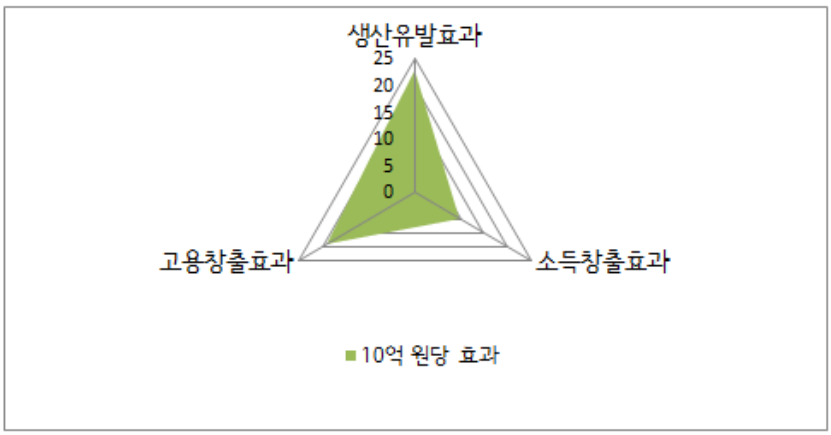
정부 재정지출의 경제적 파급효과를 분석결과, 2016년 사회복지·보건 예산(경상가격 기준) 122조 2,726억 원의 지출에 의한 생산유발효과는 총 280조 682억 원이며, 예산지출 10억 원당 유발되는 생산유발효과로 환산하면 총 22.91억 원이다. 이는 복지예산 10억 원을 지출하면 총 22.91억 원의 직·간접적 생산이 발생함을 의미한다. 또한 부가가치 창출효과는 총 117조 7,392억 원으로 예산지출 10억 원당 유발되는 부가가치 창출효과로 환산하면 총 9.63억 원이다. 2016년 사회복지·보건 예산(경상가격 기준) 122조 2,726억 원의 지출 중 인건비에 의해 총 232만 2,302명의 고용이 창출되는 효과가 있다.

〈표 10〉 사회복지·보건분야 정부 재정지출의 경제적 파급효과

(단위: 억 원, 명)

		보건복지분야 (총예산 122조 2,726억원)
생산유발효과	총산출액	2,800,682
	10억 원당 효과	22.91
부가가치창출효과	총산출액	1,177,392
	10억 원당 효과	9.63
고용창출효과	총산출액	2,322,302
	10억 원당 효과	18.99

〈그림 4〉 사회복지·보건분야 정부 재정지출의 경제적 파급효과(2016년)



정부의 사회복지·보건 예산의 경제적 파급효과를 분석한 결과, 생산유발계수는 2.291로 우리나라 6부문 평균 생산유발계수 1.893보다 높고, 부가가치유발계수도 0.93으로 6부문 평균 0.676보다 높은 것으로 나타났다. 특히, 주목할 점은 다음과 같다. 정부의 사회복지·보건 예산 122조 원 중 현금 급여 및 인건비 지출이 65조 원에 달한다. 즉, 정부의 복지 예산 중 65조 원이 복지 수급자에게 급여로 지급되고, 보건·복지 관련 종사자들의 임금으로 지급된다. 이런 성격의 지출은 가계의 가처분소득을 늘려, 소비를 확대시키게 된다. 우리나라 전체 사업의 경제적 파급효과에서 살펴본 바와 같이 최종수요 항목 중 소비의 부가가치유발계수는 0.797로 투자와 수출보다 높고, 총부가가치 중에서 소비가 50.0%나 차지하고 있다. 따라서 복지 예산 지출로 수급자와 관련 종사자의 가처분 소득이 증대되고, 이로 인해 소비가 확대되어 발생되는 경제적 파급효과가 크다. 최근 노동소득분배율이 악화되는 상황에서 복지재정지출의 확대가 거시경제의 자동안정화 기능을 할 뿐만 아니라 다양한 산업분야에 생산을 유발하고, 고용을 창출함으로써 경제성장에 기여하는 바를 확인할 수 있다.

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

일자리사업에서 중앙부처와 자치단체의 역할*

정재현 (한국고용정보원)
이상호 (한국고용정보원)

제1절 배경과 목적

1995년 7월부터 고용보험제도가 시행되면서 '실업소득 유지 및 지원' 정책의 체계가 이루어졌고 1998년 외환위기로 인한 실업증가 대책으로 시행한 공공근로사업으로 재정지원 일자리사업의 원형이 마련되었다. '재정지원 일자리사업'이라는 명칭은 2008년 글로벌 금융위기에 대처하기 위한 노동시장정책을 가리키며 시작되었다. 2005년 공공근로사업이 자치단체로 이관되기 전까지 노동시장정책의 대부분은 중앙부처가 담당했기 때문에, 자치단체가 일자리사업을 주관했던 시기는 이제 10년 정도 되었다. 2014년 중앙부처와 자치단체 일자리사업은 약 14조원 규모였지만 취업취약계층이 민간노동시장으로 이동이 획기적으로 개선되지 못한 상태에 있다. 여기에는 총괄적 관리체계 미흡, 전달체계의 복잡성과 이질성, 취업지원 연계 프로그램 부족 등 다양한 요인이 복합적으로 작용했기 때문이다. 이 글은 2015년 중앙부처와 자치단체 일자리사업의 현황을 살펴보면서 중앙부처와 자치단체가 일자리사업 추진과정에서 발생하는 문제를 정리하고 그 개선방안을 찾는 것을 목적으로 한다.

---

* 이 글의 내용은 전적으로 저자의 의견이며 한국고용정보원, 고용노동부의 공식 의견이 아님을 밝힘.

제2절 재정지원 일자리사업 정의와 분류

재정지원 일자리사업은 크게 직접일자리창출(이하 직접일자리), 직업능력개발훈련(이하 직업훈련), 공공고용서비스(이하 고용서비스), 고용장려금, 창업지원, 실업소득 유지 및 지원으로 구분된다. 직접일자리 사업은 OECD(2014) 정의에 따르면 장기실업자 또는 취업에 어려움을 겪는 자에게 추가 일자리(additional jobs)를 창출하는 프로그램이다. 제공되는 일자리는 민간부문에서 유사한 프로젝트로도 가능하나 일반적으로 공공부문 또는 비영리부문에서 공동체에 이익이 되거나 또는 사회적으로 유용한 일자리이며 노동비용의 대부분을 공적자금에서 충당한다. EUROSTAT(2013)도 장기실업자 또는 취업에 어려움을 겪는 자에게 일반적으로 공공부문 또는 비영리부문에서 공동체에 이익이 되거나 또는 사회적으로 유용한 추가 일자리(additional jobs)를 창출하는 수단으로 정의한다. 국내에서 직접일자리는 공공부문 또는 민간기업에 미취업자를 취업시킬 목적으로 임금의 대부분을 정부가 직접 지원하는 사업으로 재정지출을 통해 장기실직자 등 취업취약계층 등에 대하여 한시적 성격의 일자리를 제공하기 위해 추진하는 사업이다(고용노동부, 2014). OECD와 EUROSTAT 그리고 국내 직접일자리 사업 정의는 모두 '공적자금으로 취약계층에게 공공부문 또는 비영리부문에서 한시적인 일자리 제공'한다는 점에서 공통점을 가진다.

한편 정부가 재정지출을 통해 제공하는 일자리이지만 다음과 같은 사업은 직접일자리 사업에 포함시키지 않는다(관계부처 합동, 2011). 첫째 상시적인 각종 센터 운영지원 및 공공시설물 운영·관리 사업이다. 종합복지관 운영, 구립보육시설 운영, 아동복지시설 운영, 청소년시설 운영, 청소년상담센터 운영, 알콜상담센터 운영, 정신보건센터 운영 등이 여기에 해당한다. 또한 자치단체에서 시청사 청소용역, 청사 유지 및 관리, 체육공원 관리, 하수처리장 운영, 군민회관 운영, 공설운동장 관리, 공중화장실 관리, 철도건널물 위탁관리 등도 여기에 해당한다. 둘째, 기관의 고유업무 수행을 위한 단순보조·지원인력 채용 사업이다. 여권민원안내도우미, 민원안내도우미, 화장대장 전산화사업, 비과세감면자료 정비사업, 중요기록물 DB 구축, 도로명주소 업무 보조, 지적공부발급업무 보조 등이 여기에 해당한다. 셋째, 특정기간을 단위로 시행되는 각종 통계조사 사업이다. 개별주택가격조사, 개별공시지가조사, 하수관로조사, 국공유재산실태조사, 환경개선부담금 시설물조사 등이 대표적인 예이다. 넷째, 각종 산업육성, 공사 시행 및 투자유치 사업이다. 예를 들면 바이오산업 육성, 그린에너지사업화 지원, 국가산업단지 조성, 청사 신축, 우량기업유치, 고부가가치 기업 투자유치 등이다. 다섯째, 박람회·축제 등 각종 일회성 행사개최 사업도 직접일자리사업에 포함되지 않는다.

EUROSTAT(2013)와 OECD(2014)은 직업훈련 사업을 공공기관의 재정으로 목표 집단을 훈련시켜 고용가능성 개선을 목적으로 한 수단들로 정의한다. 그러나 재직자 훈련은 직업훈련

사업에 포함시키지 않는다. 국내 직업훈련 사업은 실업자 및 재직근로자 등을 대상으로 대학, 훈련기관, 기업연수원 등을 활용하여 실시하는 직업훈련 및 인련양성 사업으로 산업육성을 위한 실업자 및 재직자 양성도 포함한다(고용노동부 2014). 재직자 훈련을 포함시키는 점에서 국내의 정의는 EUROSTAT와 OECD의 정의와 차이가 있다. 한편 다음과 같은 특성을 가진 사업은 직업훈련 사업에 포함되지 않는다(관계부처 합동, 2011). 첫째, 특성화대학과정 운영 및 대학·훈련기관 등에 대한 연구개발(R&D)·연구비·기자재·장학금 등 지원 사업이다. 예를 들면 금융전문인력 양성, 물류특성화대학 육성 등이다. 둘째, 일반인 대상 교양강좌 내지 관련지식 전달 성격의 교육사업으로 군민정보화 교육, KCDF 아카데미, 농기계훈련사업 등이 여기에 포함된다.

고용서비스는 EUROSTAT(2013)에 따르면 “공공재정으로 계약된 공공기관 또는 기타 기관에 의해 제공되는 서비스와 공공고용서비스(PES)에 의해 수행되는 모든 서비스와 활동”으로 정의된다. OECD(2014)는 구체적으로 공공고용서비스 및 행정의 영역에 다음을 포함한다. 첫째, 공개정보서비스, 노동 및 훈련의 기회 알선, 기타 지원형태, 구직자 상담 및 사례관리, 일자리 탐색 비용 또는 이직 비용 지원, 고용주에게 일자리 중개 및 관련 서비스를 제공하는 취업알선 및 관련서비스이다. 둘째, 실업급여 및 조기퇴직급여를 관리하는 급여행정이다. 셋째, 개별적으로 ‘취업알선 및 관련서비스’ 유형에 보고될 수 없는 취업알선 및 관련서비스를 제공하는 기관의 업무와 ‘공공고용서비스 및 행정’ 이외의 적극적 노동시장정책을 수행하는 기관의 업무를 포함한다. 국내는 실업자 및 구직자의 노동시장 통합을 용이하게 하거나 사용자의 직원 채용과 선발을 지원하는 서비스로 사업주 및 구직자(재직자 포함)에 대해 구인·구직 정보제공, 취업알선 등 취업지원 서비스를 제공하는 사업이다(고용노동부 2014). 여기에 보조공학기기를 지원하는 장애인 취업지원 사업도 포함되지만 장애인 등에 대한 사회적·의학적 재활프로그램은 고용서비스에 포함되지 않는다.

OECD(2014)는 고용장려금을 채용장려금(recruitment incentives)과 고용유지장려금(employment maintenance incentives)으로 구분한다. 채용장려금은 일정 기간 동안 실업자나 기타 목표 집단이 일자리에 쉽게 취업할 수 있도록 재정 지원하는 프로그램으로 장기실업자 등과 같은 목표 대상에게 새로운 일자리 제공을 조건으로 하는 지출도 포함한다. 고용유지장려금은 구조조정 또는 그와 유사한 상황에서 고용 유지를 가능하게 하는 지원금이지만 저소득계층을 위한 일반노동수당(general-available in-work benefits)은 포함하지 않는다. EUROSTAT(2013)에서 고용장려금은 실업자와 기타 목표 집단들이 더 쉽게 채용될 수 있도록 하거나 비자발적 실업의 위험에서 고용을 유지하도록 돕는 정책으로 정의된다. OECD와 같이 채용장려금과 고용유지장려금으로 구분된다. 채용장려금은 새로운 일자리의 창출 및 유지를 위한 장려금 혹은 직업체험(work-experience)을 통한 고용능력 향상의 기회를 제고시키고 일정 기간 내에서만 제공되는 장려금이며, 고용유지장려금은 구조조정 또는 기타 경제난으로 인해 비자발적으로 일

자리 손실의 위험에 처해 있는 이들의 고용을 유지시키기 위해 제공되는 장려금이다. 국내는 고용장려금을 실업자 등의 채용을 촉진하거나 자발적 실직위험이 있는자의 계속 고용을 지원하기 위한 것으로 고용촉진지원금, 고용유지지원금 등 고용촉진·고용유지 등을 위해 보조금을 지원하는 사업이다(고용노동부, 2014).

창업지원은 EUROSTAT(2013)에서 실업자와 다른 목표 집단에게 사업을 시작하거나 자영업자되기를 격려하여 기업가 정신을 촉진시키는 사업으로 정의한다. 여기에는 직접적인 현금 지원과 함께 대부, 시설제공, 경영조언 등 간접적인 지원을 포함한다. OECD(2014)에 따르면 창업지원은 창업시기에 실업급여를 계속 지급하는 장려금으로 정의된다. 국내 정의에 따르면 직접적인 지원(현금) 외 간접지원(창업자금대부, 시설제공, 경영조언 등)을 통해 창업을 지원하는 사업으로 정의한다(고용노동부, 2014). 국내 창업지원 정의는 EUROSTAT의 개념에 가깝다.

EUROSTAT(2013)의 실업소득 유지 및 지원은 노동능력이 있고 일할 의사가 있지만 맞는 일자리를 찾을 수 없는 자, 계절적 요인 등 다른 요인으로 일시적으로 일을 쉬어야하거나 일시해고에 있는 자, 또는 구조조정 등으로 일자리를 잃은 자에게 임금이나 소득의 손실을 보상하기 위해 현금을 지원하는 사업으로 정의한다. OECD(2014)는 실업보험과 실업부조를 포함한 업소득 지원 정책이다. 한편 실업급여 수급조건으로 일부 국가는 일할 의사를 요구한다. 국내는 실업급여, 취업촉진수당, 체당금지급, 직업훈련 생계비 대부 등 공적자금으로 실직자의 임금보전을 지원하는 사업으로 정의한다(고용노동부, 2014).

2014년을 기준으로 보면 중앙부처와 자치단체가 수행하는 재정지원 일자리사업은 약 14조 예산으로 운영된다.[1] 이 중 실업소득 유지 및 지원은 중앙부처(고용노동부)만 수행하는 사업으로 자치단체는 어떤 역할도 할 수 없기 때문에, 여기서는 논의에서 제외한다[2]. 한국의 재정지원 일자리사업 중 직접일자리사업이 약 4조5천억 원으로 절반 가까이를 차지한다. 특히, 2조원 규모의 자치단체 일자리사업 예산 중 직접일자리사업이 1조 7천여억 원으로 86.2%를 차지한다.

이 글에서는 직접일자리사업을 중심으로 중앙부처와 자치단체의 역할과 그 개선방안에 대해 논의해 볼 것이다.

---

1) 2012년 제3차 재정지원 일자리사업 효율화 방안에서 244개 자치단체 일자리사업에 대한 전수조사가 처음으로 발표되어 전반적인 현황이 개괄적으로 파악된 이후 2014년과 2015년에도 자치단체 일자리사업에 대한 조사가 이루어졌다. 그러나 일부 기초자치단체에 대한 조사가 이루어지지 못해 완벽한 전수조사가 이루어지지는 못했다.

2) OECD와 EUROSTAT의 노동시장정책 구분에서 '실업소득유지 및 지원'은 소극적노동시장정책(Passive Labor Market Programmes:PLMP)으로 분류하며 나머지 직접일자리창출, 직업훈련, 고용서비스, 고용장려금 그리고 창업지원은 적극적노동시장정책(Active Labor Market Programmes:ALMP)로 분류한다.

〈표 1〉 2014년 일자리사업 예산 현황

(단위: 억원, %)

구 분	합 계	중앙부처			자치단체		
		소 계	단독사업	매칭 사업	단독사업	소계	
합계	139,737 (100.0)	119,690 (100.0)	98,017 (100.0)	21,673 (100.0)	11,361 (100.0)	8,686 (100.0)	20,047 (100.0)
직접일자리	45,733 (32.7)	28,448 (23.8)	7,962 (8.1)	20,486 (94.5)	11,087 (97.6)	6,198 (71.4)	17,285 (86.2)
직업훈련	16,418 (11.7)	15,817 (13.2)	15,604 (15.9)	213 (1.0)	4 (0.0)	597 (6.9)	601 (3.0)
고용서비스	6,529 (4.7)	5,906 (4.9)	4,536 (4.6)	1370 (6.3)	238 (2.1)	385 (4.4)	623 (3.1)
고용장려금	21,450 (15.4)	20,845 (17.4)	20,845 (21.3)	-	-	605 (7.0)	605 (3.0)
창업지원	6,472 (4.6)	5,570 (4.7)	5,570 (5.7)		-	902 (10.4)	902 (4.5)
실업소득 유지및지원	43,500 (31.1)	43,500 (36.3)	43,500 (44.4)	-	-	-	-

자료: 관계부처 합동(2014), 고용률 제고를 위한 재정지원 직접일자리사업 효율화 방안

제3절 수행 주체에 따른 중앙부처 일자리사업의 특성

중앙부처 일자리사업은 수행 주체에 따라 단독사업과 매칭사업으로 구분된다. 단독사업은 중앙정부 직접 또는 소속기관이나 산하기관이 참여자를 모집·선발·관리하는 사업이며 매칭사업은 중앙정부가 자치단체에 예산을 지원하면 자치단체가 참여자를 모집·선발·관리하는 사업이다. 예산 규모로 보면 일자리사업 유형 중 직접일자리창출 사업은 매칭사업이 중심인 반면 다른 유형의 사업은 반대로 단독사업이 중심이며 매칭사업 비중이 낮다. 2015년 기준으로 매칭사업은 직접일자리가 34개, 직업훈련이 7개, 고용서비스 3개, 창업지원 1개 사업이다.

매칭사업 중 직접일자리 사업[3]은 대부분 사회서비스 또는 공공서비스 제공을 통해 정부의 공공업무를 보조하는 일자리이거나 경기불황시 일자리를 제공하는 특성을 가지고 있다. 사회서비스를 제공하는 대표적인 사업은 노인돌봄서비스 지자체 보조, 장애인활동지원, 장애아동가족지원, 지역아동센터지원, 지역자율형 사회서비스 투자사업, 아동양육지원 등이다. 생활체육 지도자 활동지원, 문화예술교육활성화, 도농교류활성화 등이 정부의 공공업무를 보조하는 일자리로 구분된다. 경기불황시 일자리를 제공하는 사업은 지역공동체일자리, 문화재 돌봄사

3) 2015년 중앙부처 직접일자리사업은 부표를 참고

업, 문화재 종합관리체제구축 ,산림재해모니터링, 산불방지대책 등이다. 이런 유형의 일자리사업은 서비스 수요가 충분하기 때문에 예산이 확보되면 대량의 일자리를 창출할 수 있다.

한편, 사회서비스 또는 공공서비스를 제공하는 일자리들은 일자리 제공과 함께 사회공공서비스 제공이라는 이중적 성격을 보유하고 있다. 2008년 글로벌 금융위기에 대응하여 재정지원 일자리사업을 시행하면서 기존 '사회적 일자리'[4]로 육성하려는 사업을 여기에 포함시켰기 때문이다(김미숙 외, 2015). 사회공공서비스 일자리들은 재정지원 일자리사업에 포함되면서 관련 예산은 늘었지만 한시적인 일자리 제공이라는 성격 때문에 전문성 강화를 통한 지속가능한 양질의 일자리 창출이 어렵게 되었다. 따라서 사회공공서비스를 제공하는 일자리는 재정지원 일자리사업에서 분리시켜 전문성을 강화하는 양질의 일자리로 재편할 필요가 있다. 그러나 관련 부처간 이해를 조정할 체계가 없어 이 작업조차 어려운 난관에 처해있다.

직접 일자리사업 중 단독사업은 대부분 인턴형 사업이 차지하고 있다. 중소기업청년인턴, 해외인턴사업, 중견인력경력활용재취업지원 사업 등이 여기에 포함된다. 또한 비 인턴형 단독사업은 특정지역에 국한된 사업이 많다. 어업협정구역의 어장을 청소하는 어업협정 이행사업, 연안어장 환경개선 사업, 4대강 등 환경지킴이 사업이 여기에 해당한다. 이런 유형의 일자리사업은 일자리 수요에 한계가 있기 때문에 대량의 일자리창출에 어려움이 있다.

직업훈련사업 중 매칭사업은 농업전문인력 양성, 지역맞춤형일자리창출지원 등으로 지역에 특화된 사업이거나 경력단절여성 취업지원, 고학력 경력단절여성취업지원으로 여성 취업지원 사업이 포함된다. 지역의 특수성을 반영하거나 여성지원이 직업훈련 매칭사업의 특징으로 볼 수 있다. 고용서비스 중 매칭사업도 직업훈련과 같이 귀농귀촌활성화, 지역노사민정협력활성화, 경력단절여성취업지원으로 지역의 특수성을 반영한 사업과 여성일자리 지원사업이다. 매칭으로 이루어지는 창업지원사업은 귀농귀촌활성화로 농촌지역의 특성을 반영한 사업으로 기획되었다. 직업훈련, 고용서비스, 창업지원 등은 귀농귀촌활성화와 여성취업지원의 범주로 묶어낼 수 있다. 따라서 유사한 목적을 가진 사업들은 고용서비스를 중심으로 패키지화하여 자치단체가 지역 특수성에 맞게 기획·수행할 수 있도록 재설계할 필요가 있다.

---

4) 사회적 일자리는 사회적으로 유용하지만 수익성 때문에 시장에서 충분하게 공급되지 못하는 사회서비스 분야에서 민간 비영리단체에 의해 창출되는 일자리로 정의된다(노동부 2004). 관련된 일자리는 아래 표와 같다.

■노 동	외국인근로자 상담·적응 지원, 산재근로자 간병, 저소득근로자 및 맞벌이 부부의 자녀 방과후 교실
■안 전	안전 문화 조성, 어린이 안전문화 교육장 운영 등
■보건복지	저소득층 보육지원, 노숙자 돌보기, 저소득아동 생활지도,무료간병, 노인 재가복지서비스, 장애인 이동지원 서비스 등
■환 경	재활용품 수거 및 분리, 산림 및 수자원 관리(환경오염 감시 등), 녹지대 재정비, 폐교 등 공공시설물 재활용 등
■문 화	건전 청소년 문화 육성, 문화재 보존·관리, 지역문화 개발 등

〈표 2〉 2015년 중앙부처 일자리사업 현황

(단위: 개, 억원, %)

구 분	총계		단독사업		매칭사업	
	사업수	예산	사업수	예산	사업수	예산
합계	214	139,748	245	117,070	45	22,678
직접일자리	67	24,663	33	3,553	34	21,110
직업훈련	56	17,851	49	16,518	7	1,333
고용서비스	37	6,102	34	5,908	3	194
고용장려금	24	25,961	24	25,961	0	0
창업지원	19	18,339	18	18,300	1	40
실업소득유지및지원	11	46,832	11	46,832	0	0

자료: 고용노동부 내부자료(2015)

제4절 자치단체 자체 일자리사업 특성

여기서 살펴볼 2015년 자치단체 일자리사업은 고용노동부에서 수집한 자료에 자치단체가 지역고용정보 네트워크 홈페이지(www.reis.or.kr)의 지역일자리목표 공시제에 업로드한 사업계획 자료를 추가해 정리하였다.[5] 총 197개 기초자치단체와 17개 광역자치단체의 1912개 사업의 예산을 정리하였다. 광역자치단체 예산은 3,808억원이며, 기초자치단체 예산은 5,848억원으로 총 9,656억원 규모였다. 이중 가장 비중이 높은 직접일자리 사업은 광역자치단체는 1,964(51.6%)억원이었으며, 기초자치단체는 3,775억원(64.6%)으로 총 5,739억원(59.4%)이었다. 일자리사업 개수로 보면 직접일자리 사업수가 1912개 재정지원 일자리사업 중 1445개로 가장 많이 차지하고 있다. 서울시는 571개 일자리 사업 중 직접일자리가 430개였고 경기도도 285개 일자리사업 중 221개가 직접일자리 사업이었다. 세종특별자치시만 6개 일자리사업중 1개 사업만 직접일자리 사업이었다.

다음으로 비중이 높은 사업은 고용서비스 사업으로 1912개 중 176개였고 직업훈련 사업은 138개로 138개로 세 번째를 차지했다. 특히 고용서비스와 직업훈련은 서울과 경기도에 집중되었다. 그리고 충청남도와 경상남도는 다른 시도에 비해 고용서비스 사업을 많이 추진한 것으로 나타났다.

5) 그러나 전라남도, 광주광역시의 일부 기초자치단체 등의 자료는 아직 정리하지 못해 자료의 완성도가 높지 않다.

〈표 3〉 자치단체 자체 일자리사업 수

(단위: 개)

지역	직접일자리	직업훈련	고용서비스	고용장려금	창업지원	총합계
서울	430	43	37	15	46	571
부산	74	8	12	1	4	99
대구	26	4	13	1	6	50
인천	16	0	0	1	0	17
광주	10	0	1	1	2	14
대전	60	8	7	4	1	80
울산	47	3	3	1	2	56
경기도	221	24	23	0	17	285
강원도	63	3	4	2	1	73
충청북도	75	10	17	4	3	109
충청남도	75	9	19	0	2	105
전라북도	66	8	6	2	3	85
전라남도	20	1	0	0	0	21
경상북도	114	5	21	6	12	158
경상남도	133	11	8	4	5	161
제주	14	0	3	5	0	22
세종	1	1	2	0	2	6
총합계	1445	138	176	47	106	1912

자료: 고용노동부 내부자료; 지역고용정보네트워크(www.reis.or.kr)

예산의 측면에서 보면 광역자치단체는 상대적으로 직접일자리 사업의 비중이 낮은 반면 기초자치단체는 직접일자리 사업 비중이 높게 나타났다. 세종특별자치시는 얼마 되지 않았기 때문에 예외로 보아도 서울, 경상남도, 충청북도는 직접일자리 사업의 예산 비중인 낮았다. 직접일자리사업 예산 비중이 70%이상으로 높은 광역자치단체는 대구, 인천, 전라남도, 제주특별자치도였다. 서울 지역 기초자치단체의 직접일자리 예산이 34.8%로 낮은 것을 제외하면 대부분의 기초자치단체는 50%이상의 예산을 직접일자리 사업에 배정했다.

〈표 4〉 자치단체 자체 일자리사업 예산

(단위: 백만원)

지역	광역예산	기초예산	합계	직접일자리		
				광역	기초	합계
서울	170,197	216,368	386,565	94,923 (55.8)	75,224 (34.8)	170,147 (44.0)
부산	18,191	15,016	33,207	11,455 (63.0)	14,343 (95.5)	25,798 (77.7)
대구	14,199	9,700	23,899	11,546 (81.3)	8,921 (92.0)	20,467 (85.6)
인천	690	9,698	10,388	690 (100.0)	9,518 (98.1)	10,208 (98.3)
광주	6,273	654	6,927	3,632 (57.9)	654 (100.0)	4,286 (61.9)
대전	22,573	3,260	25,832	17,220 (76.3)	3,154 (96.7)	20,373 (78.9)
울산	8,746	10,381	19,126	5,510 (63.0)	9,940 (95.8)	15,449 (80.8)
경기도	24,983	99,234	124,217	2,800 (11.2)	80,686 (81.3)	83,486 (67.2)
강원도	3,477	26,044	29,521	2,064 (59.4)	25,362 (97.4)	27,426 (92.9)
충청북도	4,699	17,476	22,175	851 (18.1)	11,610 (66.4)	12,461 (56.2)
충청남도	9,155	39,075	48,230	5,305 (57.9)	33,321 (85.3)	38,626 (80.1)
전라북도	22,771	9,031	31,802	11,237 (49.3)	8,768 (97.1)	20,005 (62.9)
전라남도	397	10,194	10,591	397 (100.0)	10,054 (98.6)	10,451 (98.7)
경상북도	14,369	43,768	58,137	8,156 (56.8)	34,652 (79.2)	42,808 (73.6)
경상남도	40,868	74,956	115,824	7,326 (17.9)	51,337 (68.5)	58,663 (50.6)
제주	17,369	0	17,369	12,650 (72.8)	0	12,650 (72.8)
세종	1,818	0	1,818	595 (32.7)	0	595 (32.7)
총합계	380,773	584,853	965,627	196,355 (51.6)	377,543 (64.6)	573,898 (59.4)

자료: 고용노동부 내부자료; 지역고용정보네트워크(www.reis.or.kr)

예산배정에서 서울, 부산, 경기도 등과 같은 규모가 큰 자치단체를 제외하고 대부분의 광역자치단체는 일자리사업예산 배정에서 중앙정부의 매칭예산을 기초로 배분하는 역할을 수행한다.

여기에 광역자치단체가 자체 기획한 사업을 실행하기 위해 기초자치단에 예산을 배분한다. 기초자치단체는 배정된 예산과 자체 예산을 기초로 사업을 시행하여 참여자를 모집·선발·관리한다. 일자리사업 예산 규모로 보면 광역예산보다 기초예산이 더 크며 기초자치단체 예산 기획에 따라 광역자치단체 예산이 배정되기도 한다.

그렇다면 기초자치단체의 일자리 사업의 예산 결정은 무엇에 의해 영향을 받을까? 고려할 수 있는 요인은 지방세수입에 영향을 주는 지역내총생산(Gross Regional Domestic Product: GRDP)과 인구가 있을 것이다[6]. 인구와 GRDP는 비례하기 때문에 분석을 위해서는 1인당 GRDP와 인구를 설명변수로 보아야 한다. 다음으로 지역 노동시장을 고려하기 위해 지역별 고용률을 고려할 수 있다. 또한 지역에서 직접일자리 사업은 고령자에게 소득을 지원하는 복지정책의 역할도 수행한다. 따라서 65세이상 고령인구 비율도 설명변수로 설정할 수 있다. 따라서 기초자치단체 일자리예산에 영향을 주는 요인 분석 모형을 다음과 같이 설정할 수 있다.

$$\mathrm{Ln}\, Y_i = \alpha + \beta_1 \ln(\text{1인당 } GRDP_i) + \beta_2 \ln(\text{인구}_i) + \beta_3 \text{고용률}_i + \beta_4 \text{고령인구비율}_i + \varepsilon_i$$

여기서 종속변수는 기초자치단체가 설정한 일자리예산, 기초자치단체가 설정한 직접일자리예산, 광역자치단체가 기초에 지원한 예산을 포함한 기초자치단체의 직접일자리사업 총액이다.

〈표 5〉 변수들의 기초통계량

변수	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
시군구 일자리예산(백만원)	197	2,135.3	6341.5	0	68347
시군구 직접일자리(백만원)	197	1,303.2	2073.145	0	16303.8
직접일자리 총계(백만원)	197	1,546.3	2503.066	0	16303.8
1인당 GRDP(백만원)	197	30.5	15.7	8.3	115.6
고용률(%)	197	61.6	5.1	52.1	81.2
고령인구비율(%)	197	17.6	7.5	6.4	36.1
인구(명)	197	223,513.4	213735.3	8392	1125461

자료: 고용노동부, 「지역고용정보네트워크(www.reis.or.kr)」; 통계청(kosis.kr), 「경제활동인구조사」, 「인구총조사」

6) 시군구별 GRDP자료는 2013년 자료가 최근이며 일부자료는 2011년 자료로 구성되었다. GRDP와 일자리사업의 예산의 대략적인 관계를 먼저 확인하는 것이 주요 목적이기 때문에 수집한 자료 그대로 사용하였다.

회귀분석 후 변수들간의 다중공선성 문제와 오차항의 이분산성도 확인한 결과 모두 이상이 없었다.[7] 분석결과 기초 일자리예산은 1인당 GRDP와 인구에 유의한 양의 효과를 가졌다. 반면 고용률과 고령인구비율은 유의한 효과를 얻지 못했다. 따라서 기초자치단체의 일자리 예산은 세수에 영향을 주는 1인당 GRDP와 인구에 영향을 받는다고 볼 수 있다.

다음으로 기초자치단체의 직접일자리 예산은 1인당 GRDP에 양의 유의한 효과를 가졌으며 고용율과는 음의 효과가 유의하게 나타났다. 즉 고용시장이 악화되는 경우 기초자치단체는 직접일자리 예산을 늘린다고 볼 수 있다. 그러나 인구와 고령인구비율은 영향을 주지 못했다.

마찬가지로 광역자치단체의 예산 지원이 포함된 기초자치단체의 일자리사업 예산 총계도 1인당 GRDP에 양의 효과가 유의했으며 고용률에 대해서도 음의 효과가 유의했다. 오히려 정치적인 특성을 일부 가진 고령인구비율은 유의한 효과를 보이지 못했다. 이러한 분석결과는 일자리사업 예산이 일시적인 경기침체에 대응하여 직접일자리사업을 중심으로 증가했기 때문인 것으로 보인다. 즉, 기초자치단체는 지역 노동시장 상황이 좋지 않은 경우 직접일자리 중심으로 일자리사업을 추진하는 것으로 보인다. 반면 전체 일자리예산은 자치단체의 지방세수입에 따라 결정되기 때문에 경기나 노동시장의 영향을 받지 않는 것으로 보인다.

〈표 6〉 회귀분석 결과

변수	ln(기초 일자리예산)	ln(기초 직접일자리)	ln(직접일자리 총계)
ln(1인당GRDP)	0.5914** (0.2333)	0.4319** (0.2174)	0.5371** (0.2185)
ln(인구)	0.363** (0.1549)	0.1491 (0.1449)	0.2268 (0.1451)
고용률	-0.0339 (0.0272)	-0.047* (0.0253)	-0.0473* (0.0255)
고령인구비율	0.0026 (0.0237)	-0.0021 (0.0227)	0.0043 (0.0229)
상수	2.4069 (2.8958)	6.2663** (2.7023)	4.9971* (2.7090)
관측치	194	187	190
$adjR^2$	0.1322	0.084	0.1047

주: 괄호는 표준오차. ***는 1% 수준에서, **는 5% 수준에서, *는 10% 수준에서 통계적으로 유의함

7) 각 변수들의 VIF 값과 평균 VIF값이 작아 다중 공선성의 문제가 없었다. 오차항의 이분산성은 Breusch-Pagan 검정으로 확인하였으며 동분산의 귀무가설을 기각하지 못했다.

자치단체가 추진하는 사업내용을 보면 직접일자리 사업은 환경정화관리, 공공업무지원, 청년실업대책 등으로 정부부처에서 시행하는 사업과 유사하거나 공공근로사업으로 시행하는 사업과 유사한 성격을 가진다. 그리고 자치단체가 수행하는 직접일자리 사업에 직접일자리 사업에 포함되기 어려운 사업이 포함되어 있었다. 예를 들면, 주차단속, 담배꽁초무단투기 단속 등 행정권한이 필요한 사업과 물놀이시설 유지관리, 공원관리 등 시설유지관리 사업이 여기에 해당한다. 이런 유형의 사업들이 포함된 이유는 재정이 투입되어 민간인력을 사용한 사업은 직접일자리로 분류하는 관행에서 나왔기 때문이다. 따라서 일자리사업에서 상시적인 공공업무를 지원하는 사업들은 제외시키는 가이드라인 적용이 필요하다.

그리고 자치단체 일자리사업도 공공업무 지원의 목적과 일자리 지원의 이중적 목적을 가지고 있기 때문에 사업의 담당자가 일자리사업 관리부서 소속이 아닌 개별 사업부서에 있다. 이 경우 사업이 일자리가 아닌 사업 자체의 목적에 중심이 실리게 된다. 사업부서는 민간일자리 연계를 위한 관리 목적은 오히려 배제하고 참여자 모집과 선발에 집중하여, 참여자들의 민간일자리로 연계가 제대로 이루어지지 않는다. 따라서 참여자를 총괄 관리할 수 있는 일자리사업 총괄부서로서 콘트롤 타워가 필요하다. 그리고 참여자 관리가 이루어지지 않은 상태에서 일자리 지원이 이루어지다 보니 민간부문 일자리보다 업무강도가 낮고 시간당 임금이 높은 일자리를 제공하는 결과를 낳았다. 이로 인해 참여자들이 일자리사업에 안주하는 현상이 나타났다.

제5절 정책 시사점

앞에서 보았듯이 13~14조원의 막대한 예산을 들여 중앙정부와 지방정부가 일자리사업 추진해도 취업취약계층의 민간부문 노동시장으로 이동이 획기적으로 개선되지 못한 채 매년 동일한 문제가 지속적으로 야기되고 있다. 이는 재정지원 일자리사업의 목적과 성격이 다양하여 사업특성을 고려한 체계적인 관리가 필요하지만 통합적 관리기능을 담당할 통제기구(control tower)와 조정기구가 정비되어 있지 못하기 때문이다. 특히 자치단체에서 시행하는 소득지원 일자리사업은 민간부문 일자리보다 업무가 느슨하고, 노동강도 대비 시간당 임금이 높아 참여자가 해당사업에 안주하는 반복 참여 현상이 나타났다. 이런 문제를 해결하기 위해 다음과 같은 정책적 시사점을 제시할 수 있다.

첫째, 중앙부처 차원에서 일자리사업을 조정할 수 있는 기구가 마련되어야 한다. 이 기구를 통해 일자리사업의 성격보다 사회공공서비스 성격이 강한 사업들을 재정지원 일자리사업에서 독립시켜야 한다. 이런 사회공공서비스를 제공하는 일자리는 전문가를 양성하여 양질의 일자리로 육성해야 한다.

둘째, 자치단체 차원에서 일자리 총괄부서가 참여자를 관리할 수 있어야 한다. 사업시행과정에서 참여자 관리부터 민간 일자리로 연계시키는 종합고용서비스를 제공해야 한다. 이를 통해 참여자들이 일자리사업에 안주하는 현상과

셋째, 직접일자리 중심의 일자리사업은 지양하고 지역특성에 맞는 직업훈련과 고용서비스를 강화해야 한다. 김용성(2013)에 따르면 중장기적으로 직접일자리 사업은 고용률과 실업률에 부정적인 영향을 미치는 반면 직업훈련과 고용서비스는 고용률과 실업률에 긍정적인 효과를 미친다.

참고문헌

고용노동부(2013),『2013년 중앙부처-자치단체 재정지원 일자리사업 합동지침』.
고용노동부(2014),『2014년 중앙부처-자치단체 재정지원 일자리사업 합동지침』.
관계부처합동(2011),『제2차 재정지원 일자리사업 효율화방안』.
관계부처합동(2014),『제4차 재정지원 일자리사업 효율화방안』.
김미숙·정재현·김지민(2015),「아동복지교사 지원사업 운영평가 및 제도개선 방안 연구」, 한국보건사회연구원.
김용성(2013),「고용률제고를 위한 재정지원 일자리사업 방향의 모색」, 한국개발연구원.
노동부(2004),『사회적일자리 창출사업 2004년도 시행지침』.

EUROSTAT(2013), *Labour market policy statistics methodology 2013*, European Union.
OECD(2014), *The scope and comparability of data on labour market programmes*, OECD.

http://www.reis.or.kr
http://kosis.kr

〈부표〉 2015년 재정지원 일자리사업 목록: 직접일자리사업 (음영 사업은 매칭사업)

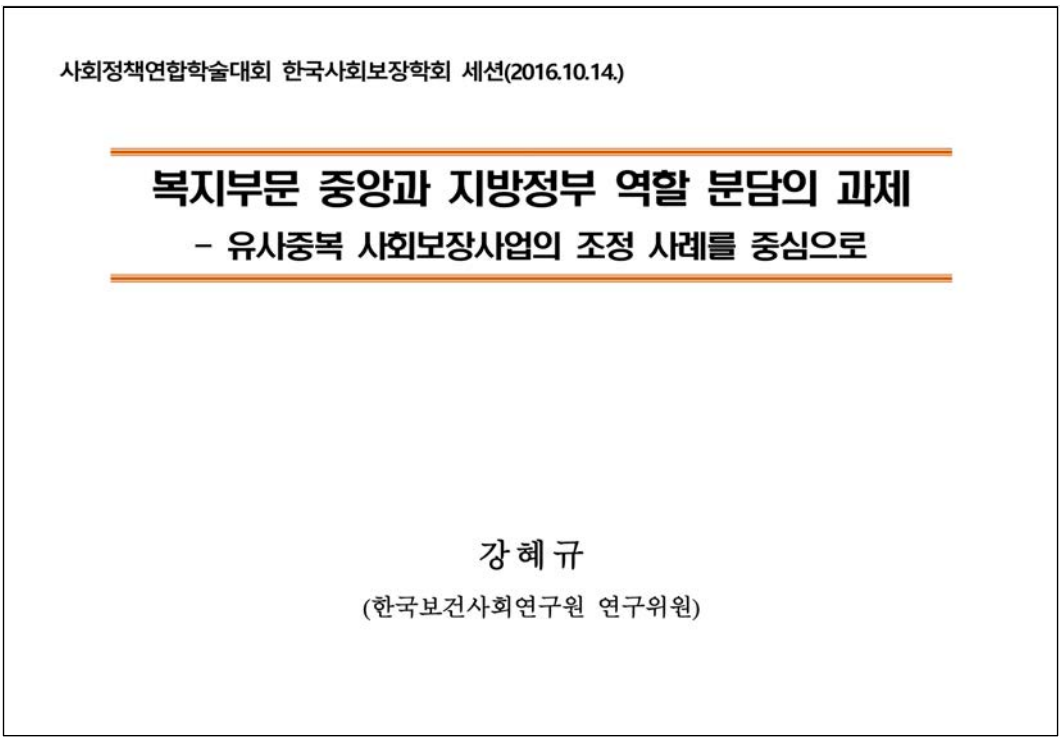
연번	부처	사업내용	
		세부사업	내역사업
1	경찰청	아동안전 지킴이	
2	고용부	업종별 재해예방	건설재해예방지원(건설현장안전지킴이)
3	고용부	사회공헌 일자리지원	
4	고용부	사회적기업 육성(광특)	
5	고용부	사회적기업육성	
6	고용부	중소기업 청년취업인턴	
7	고용부	청년창직인턴	
8	고용부	글로벌현장학습프로그램운영	취업연계형해외인턴
9	고용부	중견인력경력활용재취업지원 (장년취업인턴제)	
10	교육부	영어회화 전문강사	
11	교육부	장애학생 교육지원	
12	교육부	글로벌현장학습 프로그램 운영	
13	국토부	글로벌청년 리더양성	해외건설현장훈련지원 (해외인턴십)
14	국토부	항공전문 인력양성	항공인턴쉽지원
15	농림부	가축위생 방역본부	구제역 예찰 전담요원
16	농림부	도농교류 활성화	마을사무장채용지원
17	농진청	선도농가 경영육성	강소농추진 민간전문가
18	농진청	이공계대인턴십운영(R&D)	
19	농진청	해외농업 기술개발지원	해외농업개발인재파견
20	문화부	초등학교스포츠강사배치지원	
21	문화부	문화관광해설사육성	
22	문화부	문화예술교육 활성화	
23	문화부	박물관진흥지원	등록 사립박물관 학예인력 지원, 사립박물관 문화 에듀케이터 지원
24	문화부	생활체육 지도자 활동지원	
25	문화부	장애인생활체육지원	장애인생활체육지도자교육 및 배치
26	문화부	전통스토리 계승 및 활용(할머니)	이야기 할머니 현장활동 및 신규양성
27	문화부	국민문화향유권 확대	
28	문화부	문화예술기관연수단원육성	
29	문화재청	궁능방재 시스템 구축	
30	문화재청	문화재 돌봄사업	문화재 돌봄사업
31	문화재청	문화재 종합관리체제 구축	문화재 안전경비원 배치
32	미래부	기초기술연구회 운영	맞춤형인력양성지원
33	보훈처	국가유공자등 노후복지 지원	보훈도우미 가사·간병 서비스 지원
34	복지부	방과후돌봄 서비스	아동복지교사지원
35	복지부	요보호아동그룹홈운영지원	
36	복지부	지역사회 통합 건강증진사업(보조)	보건소 연차적 전국 확대

연번	부처	사업내용	
		세부사업	내역사업
37	복지부	노인돌봄서비스 지자체보조	
38	복지부	장애아동가족지원	발달재활서비스
39	복지부	장애인일자리지원	
40	복지부	장애인활동 지원	
41	복지부	지역자율형사회서비스투자사업 (자치단체경상보조)	지역사회서비스투자사업 산모신생아도우미지원 가사간병방문도우미사업
42	복지부	노인일자리 운영	노인일자리지원
43	복지부	자활사업	자활근로사업
44	복지부	노인일자리 운영	시니어 재능활용 일자리
45	산림청	산림병해충방제	산림병해중예찰단운영(보조포함)
46	산림청	산림서비스도우미	
47	산림청	산림재해모니터링	
48	산림청	산불방지대책	산불전문예방진화대(보조포함)
49	산림청	산림가꾸기	
50	산림청	국제산림협력	해외인턴지원
51	산업부	글로벌무역전문가양성과정	
52	미래부	산업기술연구회연구운영비지원(R&D)	이공계인턴십사업
53	행자부	국가기록물정리	국가기록물정리
54	행자부	자원봉사활성화지원(경상)	자원봉사코디네이터지원사업
55	행자부	정보화마을조성(경상)	프로그램관리자육성
56	행자부	지역공동체일자리	마을기업, 취약계층 공공근로 사업
57	여가부	다문화가족 정착 및 자녀양육 지원	다문화가족방문교육지원 다문화가족자녀언어발달지원 결혼이민자통번역서비스 언어영재교실운영등
58	여가부	아동양육지원	아이돌봄서비스
59	여가부	청소년 방과 후 활동지원	방과 후 돌봄서비스
60	여가부	청소년사회안전망구축	청소년동반자프로그램운영지원
61	여가부	결혼이민여성인턴 운영	
62	여가부	경력단절 여성취업 지원	새일여성인턴
63	외교부	월드프렌즈코리아	해외봉사단
64	외교부	협력사업지원(ODA)	ODA청년인턴
65	외교부	국제기구협력(ODA)	다자협력전문가
66	해수부	어업협정 이행	민간어업협력사업
67	환경부	상수원관리지역관리	하천쓰레기수거사업
68	환경부	환경지킴이	1. 자연환경해설사 2. 국립공원지킴이 3. 주민감시관리요원 4. 5대강환경지킴이
69	환경부	하천하구 쓰레기 정화사업	

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

복지부문 중앙과 지방정부 역할 분담의 과제 : 유사중복 사회보장사업의 조정 사례를 중심으로

강혜규 (한국보건사회연구원)



목 차

Ⅰ. 논의 배경
Ⅱ. 복지부문의 유사중복사업 검토 및 조정 추진 사례
1. 정책 추진 경과
2. 유사중복성 검토 연구 결과
Ⅲ. 최근의 여건 변화
1. 복지부문의 정책 환경
2. 지자체 복지예산사업 현황
Ⅳ. 주요 쟁점 및 과제

Ⅰ. 논의 배경

□ **검토 범위[1)]**

○ 본 고는 한국사회보장학회 세션의 기획 취지에 따라, 최근 정부의 '유사중복 사회보장사업의 실태 조사와 조정 추진'을 계기로 드러난 복지부문 중앙, 지방정부의 역할과 관련된 쟁점을 검토하고, 보다 합리적인 정책 운영체계 마련을 위한 과제를 논의하고자 함.

- 첫째, 복지부문 유사중복사업 정비 추진의 경과와 주요 내용 검토, 시사점 제시
- 둘째, 중앙과 지방의 복지부문 역할 분담을 고려한 지자체 상황과 중앙-지방 협력을 위한 정책 여건의 변화 내용 검토
- 셋째, 국가 복지사업 운영 합리화를 위한 쟁점과 과제 제시

1) 본 고는 필자가 한국보건사회연구원에서 책임 맡아 수행한 「사회보장사업 실태조사 및 유사·중복 사업의 조정방안 연구(2015a)」, 「지방자치단체-중앙정부 복지사업의 유사·중복 실태 분석 및 조정방안 연구(2015b)」 등의 보고서 및 발표원고emf(참고문헌 참조)를 기초로 보완 작성하였음.

□ **문제 제기**

○ 복지부문 사업의 유사성·중복성을 점검하는 작업과 이의 추진 동기, 조정방안의 실현은 다양한 의도와 과정이 결합되므로, 보다 세밀한 다차원의 검토가 필요함.

- 유사성-중복성의 분석은 사업의 대상-수요자, 공급-전달체계를 고려한 미시적인 점검에서 출발하고, 조정 방안의 마련은 실현가능성을 고려하게 되며, 대안의 채택은 사업 운영주체-부처의 입장과 주체간 이해관계, 협의와 조율의 의사결정과정과 환경에 보다 크게 영향을 받게 됨.
- 특히, 이 과정을 주도하는, 보다 비중있게 의사를 반영하는 주체가 누구인가에 따라 과정과 결과가 달라지므로, 중앙정부와 지자체의 역할, 역동의 기반이 중요함.

○ '유사·중복'의 문제는 사업 추진·관리상의 업무중복성, 분절성, 비효율성과 함께 사업의 복잡성으로 인한 수요자의 서비스 이용 접근성, 체감도 저하를 초래한다는 점에서, 유사성과 중복성을 최소화하기 위한 작업에 대한 당위성은 보편적으로 인정될 수 있지만, 유사사회보장 사업의 발굴, 조정을 단순하게 추진할 경우에는 복지사업의 축소 가능성이 크다는 점에서 우려가 존재함.

- 이는 중복 및 누수의 감소를 통해 재정관리의 효율성 제고가 가능하다는 점에서 우선순위 높은 정책으로 추진되어 옴.

2

○ 조정사업의 범위를 어떻게 설정하는가에 따라 관점과 접근은 크게 달라져야 함. 특히 중앙정부의 사업간의 유사중복성 검토와 중앙정부와 지자체사업간 그것의 판단 기준은 동일할 수 없음.

- 중앙정부 사업간의 조정은 부처 및 부서 기능에 따른 중복성·유사성이 사업운영의 비효율, 수요자의 혼돈 등을 초래한다는 점에서 조정의 근거가 비교적 명확하며, 사업간의 유사성이 발견된 경우 조정 필요성이 큰 것으로 판단할 수 있음.
- 이에 비해, 지방사업과 중앙정부의 사업 조정은 정부간 복지 책임의 범위, 복지사업을 통한 수요 충족 수준 등에 대한 사회적 합의(논의)가 불충분한 실정이며, 사업이 유사하더라도 사업의 보충성(supplementary)에 대한 견해, 즉 보충적 급여·서비스의 필요성, 타당성에 대하여 다양한 판단이 존재함.
- 중앙정부 사업으로 욕구별 적정수준 혹은 최저수준의 충족이 이루어지지 않는 한, 지자체의 보충적 사업 수행이 '부당'하다고 하기 어려우며, 다만 국가적으로 한정된 자원을 '효율적으로 운용'하자는 공감과 합의가 필요함.

3

Ⅱ. 복지부문의 유사중복사업 검토 및 조정추진 사례

1. 정책추진 경과

○ 복지예산의 증가는 효율적 복지예산 관리, 운용에 대한 정책적 관심을 높여왔고, 지난 2000년대 후반부터는 이에 대한 정책 추진이 가시화되었음.

- 복지분야의 유사중복 문제를 주요 정책 이슈로 주목하기 시작한 이후 2009년 총리실 주관 「복지전달체계 종합대책」(국무총리실, 2009. 6)이 발표됨. 9개 부처 수행 복지사업을 정비(249개 사업 중 90개를 정비, 159개로 조정)하는 방안이 포함됨.

○ 현 정부에서는 개정 사회보장기본법(2013년 시행)을 배경으로, '사회보장'을 범위로 한 맞춤형 서비스 체계의 강화와 효율적인 운용 기반 마련을 위한 국정과제, 사회보장위원회를 중심으로 사회보장사업간 연계, 조정의 논의와 제도 개선을 추진해 옴. 즉, 사회보장사업 관리 효율화를 위한 정부 차원의 모색이 지속됨.

- 이와 관련한 사보위의 안건을 살펴보면 다음과 같음(사회보장위원회 홈페이지).

4

- 복지사업 조정·연계 추진 현황/관리강화 방안: 제4차 사보위('13.9.10). 제5차 사보위('13.12.24), 제8차 사보위('14.7.28)
- 사회보장사업 현황 및 관리방안: 제7차 사보위('14.5.14).
- 신설변경 사회보장제도 협의조정 추진현황: 제8차 사보위('14.7.28), 제10차 사보위('15.8.11)
- 지방자치단체 유사중복 사회보장사업 정비 추진방안: 제10차 사보위('15.8.11)

○ 10차 사보위의 안건자료에 따르면, 다음과 같이 중앙정부사업간, 중앙과 지자체 사업간 유사중복 사업 정비 결과가 제시됨.

- 중앙정부 360개 사업은 297개로, 63개 사업을 정비
- 특히, 지자체사업 정비에 대해서는 연내 정비를 추진할 '즉시 정비대상 사업군'과 '자체정비 대상 사업군'을 구분하고 후자에 대해서는 지속적 모니터링을 통해 정비를 독려한다는 방침과 관련 정책 방안들을 제시(제10차 사보위 제2안건자료)

5

〈 중앙정부 유사·중복사업 정비 결과(사보위 홈페이지 자료, 2015.8.11) 〉

1. 정비결과 (360개 사업 → 297개, △63개)

① **유사사업 정비(48개 → 31개, △17개)**

* 통·폐합(27개 → 10개, △17개), 연계·범위정비(17개), 중장기검토(4개)

* '16년 예산안 반영을 위해 기재부 심의 진행중('15.6~8), 국회제출(9.11)

< 정비사업 사례 >

◇ (주택수리) 주거급여(국토부), 농어촌장애인 주택개조(복지부), 저소득층 옥내 급수관 개량교체(환경부), 사회취약계층 실내환경 진단개선(환경부)

→ 농어촌장애인 주택개조사업은 국토부로 이관하여 주거약자지원사업과 통·폐합, 옥내급수관 사업 폐지('17년), 실내환경 개선사업은 내용 재설계

② **유사사업 통합관리를 위한 사업관리단위 정비(51개→15개, △36개)**

* 예시) 0~5세 보육료지원, 다문화보육료지원, 장애아보육료지원, 시간연장형보육료지원 4개 사업을 "영유아보육료지원사업"으로 통합 관리(4→1:△3)

③ **사업종료 등(△10개)**

* 예시) 주거약자개량자금지원('15년 폐지), 산재근로자대학학자금융자('15년 폐지) 등

2. 기대효과

- 부처 간 사회보장사업의 **유사·중복 및 복잡성을 해소**하여, 대국민 **복지체감도 제고, 복지재정지출 효율성 증대**
- **수요자 편의성·접근성 제고, 서비스 전달체계의 효율성 증가**
- 유사·중복사업 정비로 **재정절감효과: 추정 683억원***

* **폐지대상 사업예산(9개)**: 저소득층옥내급수관개량교체(환), 장애인자녀교육비지원(복), 저소득층생업자금대여(복), 자활장려금(복), 방과후보육료지원(복), 방과후보육료지원(교), 중증질환재난적의료비지원(복), 의료급여대불금지원(복), 청소년산모임신출산의료비지원(복)

6

〈 지방자치단체 유사·중복사업 정비방안(사보위 홈페이지 자료, 2015.8.11) 〉

[1] **즉시 정비대상 사업군**

- **(대상사업) 유사·중복성이 비교적 명확**, 사회보장제도의 원칙에 부합되지 않거나, **일정 규모 이상 사업** 등은 **즉시 정비 추진**
  - ① **사회보험 본인부담금 추가지원**, ② 중앙정부 사업과 **동일 목적의 현금성 급여**, ③ 중앙정부 **신규사업과 중복** (428개 사업, 1,380억원),
  - ④ 중앙정부 사업의 보충적 사업 중 사업 전달체계 개선 등 효율화가 필요한 사업으로 **10억 초과 사업**(131개, 7,214억원)

* (예시) 기초연금과 동일 수급자에게 제공되는 지자체 장수수당, 사회보험관련 법률에 근거하지 않는 본인부담금 지원사업 등

- **(정비방안) 「(가칭)사회보장사업정비협의회」 구성 운영**
  - 즉시 정비대상 사업군은 「**사회보장사업정비협의회**」를 구성·운영하여 **중앙-시도간 협업**을 통해 정비 추진

* 협의회 지원을 위해 보사연 주관으로 분야별(공공부조, 사회보험, 사회서비스) 자문그룹을 구성하여 시도에 컨설팅을 제공하고 정비결과를 사후검증

[2] **지자체 자체정비 사업군**

- **(대상사업) 일정 규모 이하의 소액사업**을 대상으로 사업대상, 급여종류, 급여수준, 지급방식(전달체계) 등 정비
  - ④ 중앙정부 사업의 보충적 사업 중 사업 전달체계 개선 등 효율화가 필요한 사업으로 **10억 이하 사업**(937개, 1,402억원)

* (예시) 노인목욕서비스와 위생수당 사업을 통합 운영, 이원화된 관리 체계를 일원화

- **(정비방안) 지자체가 자체 정비**한 뒤 그 결과를 사무국에 보고

* 필요 시 「사회보장사업정비협의회」의 자문그룹을 통해 컨설팅 등 지원

7

〈 지방자치단체 유사 · 중복사업 정비방안(사보위 홈페이지 자료, 2015.8.11) 〉

〈 이행력 확보방안 〉

□ **(복지부)** 지역복지사업 평가 실시, 기초연금 부담금 감액 조정등 추진

○ **(지역복지사업 평가)** '복지재정 효율화' 부문을 신설하여 유사·중복 정비 실적을 반영하여 포상

- 정비 실적이 우수한 지자체에 대해 포상금 지급(총 1.7억원)
- 정량평가를 통해 유사·중복사업 정비계획 이행실적(70%), 정비 관련 검토회의 개최 등 정비노력(30%)을 반영

○ **(기초연금 부담금 감액)** 기초연금과 유사한 성격의 급여·수당을 지급하는 지자체에 대한 국가 부담금 감액 조치

○ **(신설·변경 협의)** 유사·중복 정비 실적 부진 지자체는 신설·변경 협의시 해당 지자체 사회보장사업 현황, 재정여건 등에 관한 검토 강화

□ **(행자부)** '16년 실시 예정인 **지자체 합동평가**에 반영

○ **(지자체 합동평가)** '복지재정 효율화' 부문을 신설하여 유사·중복 정비 실적을 반영하여 재정 인센티브 지원

- 시·도별 유사·중복사업 관련 정비 우수사례를 제출받아 독창성, 효과성, 전파 가능성 등을 평가

8

2. 유사중복성 검토 연구 결과[2)]

□ 중복·유사 개념의 정의

○ '중복, 유사'의 개념은 학술적으로 검증된 정의를 발견하기는 어렵고, 정책적 관점에서 활용되는 실용적 개념, 조작적 정의가 필요한 개념으로서, 연구에서는 사회보장사업에서의 중복, 유사의 개념을 다음과 같이 정의함.

- 중복사업: 동일 대상자에 대한 동일한 목적 및 급여유형의 사업이 각각 존재하는 경우(각각 다른 부처, 부서, 동일 부서내)
  - 서비스 '중복'은 서비스 수요자의 입장과 공급자 관점으로 구분해볼 수 있음. 가장 정확한 '중복'의 확인은 서비스 이용자가 동일한 구성의 서비스(서비스 내용 및 양, 급여유형 등)를 2가지 이상 이용·제공받는 경우일 것임.
  - 공급 차원에서 검토할 중복의 이슈는 제도의 설계를 분석하여 파악하게 되는 것이며, 이는 사업의 목적, 대상요건(자격기준), 급여내용(유형, 수준), 전달체계 등과 관련됨.
- 유사사업: 사업 목적·기능이 동일하거나 유사하면서, 사업의 대상 범위(전부 혹

2) 강혜규 외(2015a),「사회보장사업 실태조사 및 유사·중복 사업의 조정방안 연구」, 강혜규 외(2015b)「지방자치단체-중앙정부 복지사업의 유사·중복 실태 분석 및 조정방안 연구」를 발췌하여 제시함.

9

은 일부)가 일치하거나, 급여유형(제공형태)이 유사한 경우

- 제공형태(현금급여, 현물급여, 서비스, 바우처 등)만 동일한 경우는 유사사업으로 보지 않음.

1) 중앙 사회보장사업

□ **유사중복성 검토를 통한 주요 사회보장사업의 조정안**

○ 중앙정부 사회보장사업에 대하여 다차원적인 접근을 통해 사업간의 중복성, 유사성을 검토한 결과, '중복' 사업은 발견되지 않았음.

- 동일 대상에 대한 완전히 동일한 목적, 동일한 수단(급여유형등 지원내용, 운영방식)을 의미하는 중복사업은 발견되지 않았으며,
- 사회보장사업의 수급이력 분석결과에서도, 사업을 중복 수급하는 사례는 없는 것으로 확인됨.

○ '유사'사업은 사업 목적·기능, 대상, 급여내용 등을 다각도로 검토하였고, '조정'이 필요한 유사사업은 다음과 같이 정리할 수 있었음.

- 사회보장사업의 유사성 여부를 명확하고 일관된 기준으로 판가름하기는 어려움.

10

세부사업 영역별 욕구 및 사업대상 특성, 사업의 성숙도에 따른 운영 여건의 차이 등이 감안되어야 하기 때문임.

- 따라서 연구에서는 일차적으로 사업명칭과 기본 특성으로 파악되는 유사사업을 추정하고, 주요 사업분야별로 다시 심도있는 검토를 통해 유사사업을 판단함. 발굴된 유사사업군에 대하여 조정 방안을 제시함(21개 사업군 60개 사업).
  - 조정방안은 **'사업 통합(소규모 유관사업 통합 및 패키지화, 사업운영 부처(부서) 일원화), 사업관리 개선, 전달체계 개선(서비스기관 일원화, 협력 강화 등)'** 등을 중심으로 하지만,
  - 한가지를 선택해야 하는 배타적인 개선안이 아닌 보완적으로 병행되어야 할 내용이므로, 이를 반영한 조정안을 사업군별로 마련

〈표 1〉 조정 검토 중앙 사회보장사업 사례 (강혜규 외, 2015a: 287~288)

사업 유형	조정 검토사업
영유아돌봄사업	아이돌봄서비스(여가부), 시간차등형보육료지원(복지부)
방과후돌봄사업	지역아동센터(복지부), 초등돌봄교실(교육부), 방과후아카데미(여가부)
위기아동통합지원사업	드림스타트 사업(복지부), 교육복지우선지원사업(교육부)
독거노인 지원사업	노인돌봄기본서비스(복지부), 독거노인응급안전망구축(독거노인응급안전돌보미사업(복지부), 독거노인U-CARE시스템운영(복지부), 독거노인사회관계활성화 지원(복지부), 독거노인보호지원(복지부)

11

기능저하 노인 보호사업	노인돌봄종합서비스(복지부), 노인장기요양서비스(복지부)
노인 일자리사업	노인일자리사업(복지부), 지역공동체일자리사업(행자부)
장애인 의료비지원사업	장애인의료비지원사업(복지부), 의료급여사업(복지부), 차상위본인부담금경감사업(복지부)
장애인 자립자금 대여사업	장애인자립자금대여(복지부) 저소득층생업자금대여(복지부)
방송통신접근권 지원사업	방송소외계층방송접근권보장사업(자막방송수신기)(방통위), 방송소외계층방송접근권보장사업(화면해설방송수신기)(방통위) 방송소외계층방송접근권보장사업(난청노인용수신기)(방통위)
직업능력 개발훈련	직업능력개발훈련(훈련수당)(고용부), 직업능력개발훈련(훈련수당)(고용부)
장애인 일자리사업	장애인복지일자리지원사업(복지부), 일반형일자리지원사업(복지부)
주거환경 개선 사업군	저소득층 옥내급수관 개량교체(환경부), 사회취약계층 실내환경 진단개선(환경부), 저소득층 에너지효율개선(산자부)
에너지지원 사업	에너지취약계층 고효율조명기기(산자부), 연탄 현물(쿠폰)보조(산자부), 서민층 가스시설개선(산자부)
생활안정지원사업	예술인 긴급복지(창작준비금)지원(문화부), 긴급복지 생계비 지원(복지부)
	근로소득장려금(복지부), 근로장려세제(기재부), 희망키움통장(복지부)
취업취약계층 일자리지원	희망리본사업(복지부), 취업성공패키지(고용부)
공공근로형 일자리사업	지역공동체일자리사업(행자부), 공공근로사업(지자체), 노인일자리사업(복지부)
장년일자리 지원 사업	60세이상고령자 고용지원(고용부), 고령자다수 고용지원(고용부), 정년연장지원(고용부), 정년퇴직자 재고용(고용부)
경력단절여성 취업지원사업	경력단절여성 취업지원(여가부), 고학력경력단절여성 직업교육훈련(여가부)
산림청 일자리사업	공공산림가꾸기(산림청), 산불방지대책(산림청), 산림재해모니터링(산림청), 산림병해충방제(산림청)
장애인대상 고용촉진 및 취업지원 사업	장애인고용장려금지급(고용부), 중증장애인지원고용(훈련수당)(고용부), 표준사업장설립지원·장애인사업장(고용부), 장애인 창업지원(중기청), 저소득장애인·중증장애인 영업장소제공(중기청), 장애인기업종합지원센터운영(중기청)

12

□ 중앙 사회보장사업 유사-중복성 검토의 시사점

○ 사회보장사업간 유사·중복성은 최소화 하는 것이 바람직함. 그러나, 사회보장사업 운영을 둘러싼 한국적 상황을 개선해가기 위한 준비가 지속될 필요

○ 첫째, 각 정부부처 기능을 감안할 때는 문제라고 보기 어려운 사업들일 수 있으므로, 정부 부처 편재에 기반하여 사업을 기획·운영할 경우 피하기 어려운 현실

- 교육·보육 지원사업(교육부, 복지부, 여가부), 일자리 지원사업(고용부, 중기청, 복지부, 여가부) 등의 사례를 볼 때, **기능중심의 부처와 대상자 기준의 부처가 공존하며 발생**하는 불가피한 측면
- 복지사업은 보건복지부를 중심으로 운영되어 왔는데, 2000년대 중반 이후 복지를 위한 정책 대응, **보편적 복지 수요가 확대되면서, 대부분의 정부 부처에서 복지성격의 사업을 운영**하게 되며, 그 변화가 반영되고 있는 것으로 파악

○ 둘째, 통합적 관리가 가능한 세부사업들이 상당 수 **분절적으로 운영**

- 사회보장사업의 제도화 수준, 성숙도와 유관한 것일 수 있음. 특히 사회서비스의

13

경우 **다양한 제도들이 실험되고 작은 규모로 신설되고 있는 성숙과정**이기 때문에 나타나는 현상으로 판단

- **협소한 프로그램 단위 사업을 편성**하는 것이 (포괄적인 1개의 사업으로 편성하는 것보다) **예산 확보에 유리**할 수 있다는 점도 작용할 것으로 예상

○ 셋째, 360개 사업의 구성은 일반적으로 '제도'로 인식하고 있는 '사업'과 사업 내 '단위서비스'가 혼재되어, 실제 운영 제도·사업 보다 크게, 착시 유발

- 예컨대, 360개 사업에는 국민기초생활보장사업이 6개, 긴급복지사업이 8개, 의료급여제도가 11개, 노인장기요양제도가 4개의 급여 단위로 포함

○ 이와 같은 상황이 불가피한 혹은 비의도적인 결과라고 해도, 이는 **장·단기적인, 거시적-미시적 차원의 정비 노력**을 통해 개선되어야 할 사안

- **기획예산처, 국회의 예산심의 과정**을 통한 중복, 유사사업의 스크리닝 작동 필요
  부처간 첨예한 이해가 관련된 사안에 대하여 본격적으로 사회보장위원회의 협의·조정 기능을 확대할 필요
- 상시적인 모니터링의 작동이 무엇보다 우선되어야 할 것이지만, 미국 정부회계

14

국(GAO)의 연방정부 유사중복사업 조사와 같이, 보다 체계적이고 포괄적이며 장기적인, 유사중복·**분절·누락·편중**의 분석 작업의 추진이 필요

- 장기적 전망 속에서 수요자의 욕구(특성과 규모)를 중심으로 한 '통합적 제도'의 설계를 단계적으로 준비할 필요
  - 영국에서는 신노동당정부 시기부터 일련의 개혁을 통해서 제도 간소화 추진: 다양한 자산조사형 급여의 **통합급여 일원화**, 성인돌봄서비스의 **지방정부 역할 강화 및 일선인력의 재량** 확대, 개인독립급여 등 **현금급여의 활성화** 방향, 아동 **프로그램에서의 선택권 확대** 등 제도의 통합 및 간소화, **수요자와 일선 운영 주체의 재량권 확대**

○ 복지부문의 **유사중복 담론**

- 중복의 제거, 유사사업 운영의 최소화는, 거듭 논의한 행정·재정상의 효율성 향상, 수요자 입장의 편의성 제고를 가능하게 하는 필요조건일 수 있으나 다음과 같은 점에서 유의할 필요
  - 실증되지 않은 담론 차원의 유사중복 논의는 막연한 불신과 복지 축소로 오도될 수 있으므로, **근거기반의 연구와 정책** 추진이 필수적
  - 중복은 곧 낭비로, 부정적 개념으로 인식되고 있으나, **수요자의 선택, 욕구의 충족 수준**

15

을 고려한다면 제거하는 방안만이 최선인가에 대한 검토가 필요

-'하나의 서비스로 돌봄 욕구가 충족된다면 추가적 유사 서비스는 문제가 될 수 있지만', 그렇지 않다면 중복적 서비스의 존재가 문제가 되지 않을 수 있음을 지적

- **복지급여의 '편중'** 문제도 비효율성을 초래한다는 점에서, 전체 사회보장 구도의 사회적 합의를 요하는 사안이라는 점에서, 이에 대한 본격적인 검토가 필요

2) 지자체 복지사업

□ 중앙-지자체 복지사업의 유사중복성 검토 결과

○ 앞서 밝힌 바와 같이, 유사한 사업은 "사업의 '목적·기능'이 동일하거나 유사하면서, 사업의 '대상 범위(전부 혹은 일부)'가 일치하고, '급여유형(제공형태, 급여·서비스·프로그램 내용)'이 유사한 경우"를 기준으로 판별

- 각 사업의 세부 급여내용, 서비스, 프로그램 등의 일부가 유사한 경우에도 그 내용을 제시하고 유사사업으로 분류
- 이 결과는 중앙사업간 검토 결과와 달리 조정 필요성으로 직결되지 않음.

16

〈표 2〉 중앙정부사업과 유사성이 있는 지자체 자체복지사업 현황(강혜규 외b 2015: 5)

		지자체 자체사업 (A)		중앙정부사업과 유사성 있는 지자체 사업 (B)		유사사업 비율 (B/A*100)
		사업수(개)	(%)	사업수(개)	(%)	사업수 (%)
보호·돌봄	아동 돌봄 지원, 아동청소년 복지 프로그램 지원, 아동청소년 보호 서비스, 보육료 지원, 보육교사 지원, 보육시설 아동 및 시설 지원, 지역아동센터 지원, 아동 급식, 아동 가정위탁 및 입양 지원	544	(9.2)	219	(14.6)	40.3
생활지원	식사 지원, 위생 지원, 생활용품 지원, 이동 지원, 언론매체 접근 지원, 상담멘토링·심리정서 지원, 폭력 피해·예방 지원, 장수수당, 효도수당, 장수 축하, 명절생일축하위문, 결혼장려 지원, 출산장려 지원 장례 지원/ 묘비 정리, 재가노인 서비스 종합지원, 독거노인 복지서비스 지원 장애인 일상생활 지원, 장애인 지역사회재활 지원, 장애아동 재활·복지 지원 가족여성 복지 프로그램 지원, 여성 사회참여 권익증진 지원, 다문화/새터민 정착 지원 노숙인 지원, 주민 복지 프로그램 운영 지원, 복지관 운영, 거주시설 운영 및 입소자 지원, 시설 건립 및 개보수, 시설 종사자 처우개선 및 역량강화 지원, 민간단체 지원, 푸드뱅크·마켓 운영지원, 행사 지원, 인식개선 및 권리증진 지원 자원봉사 지원, 사례관리 및 복지행정 지원, 지역협력 및 민간참여 지원	2,861	(48.6)	374	(25.0)	13.1
교육	학비(등록금·입학금) 지원, 교육비(학습관련) 지원, 교육비(생활관련) 지원, 장학금 지원, 학습 지원(공부방 포함), 장애인 교육 지원, 평생교육	241	(4.1)	157	(10.5)	65.1
건강·의료	건강검진 지원, 건강보험료 지원, 의료비 지원, 장애인 의료재활·치료 지원, 건강증진 지원, 보장구 지원	370	(6.3)	188	(12.6)	51.1
요양·돌봄	가사돌봄요양 서비스(비용) 지원, 노인장기요양보험료 지원, 장애인활동지원 서비스	89	(1.5)	73	(4.9)	82.0
주거	주거비 지원, 주거자금 대출, 주택시설 개선, 에너지(난방) 지원	163	(2.8)	133	(8.9)	81.6
고용	일자리 지원, 창업 지원, 직업능력·교육, 자활근로 지원, 장애인 직업재활 지원, 장애인 일자리, 노인 일자리	352	(6.0)	93	(6.2)	26.4
문화·여가	노인, 성인, 아동청소년, 장애인 대상 여가/문화활동 지원, 경로당 운영비 및 프로그램 지원	582	(9.9)	21	(1.4)	3.6
생계	수당 지원, 생활비용 지원, 생활자금 대출, 긴급구호 지원, 시설퇴소 자립 지원	344	(5.8)	219	(14.6)	63.7
재해보상	재해 구호 및 보상, 보훈 수당, 보훈단체 지원	345	(5.9)	19	(1.3)	5.5
계		5,891	(100.0)	1,496	(100.0)	25.4

17

○ 중앙의 사회보장사업과 유사하다고 판단된 지자체 사업 중 가장 많은 수가 포함된 사업은 건강보험료 지원사업이었으며(155개, 158억원), 다음으로는 다문화/새터민 정착 지원(98개, 268억원), 생활자금 대출(84개, 397억원), 주택시설 개선(76 개, 113억원), 장수수당(74개, 394억원)이었음.

- 보호돌봄 영역: 보육교사 지원(58개, 2,043억원), 아동 돌봄 지원(42개, 189억원), 지역아동센터 지원(37개, 159억원)
- 생활지원 영역: 다문화/새터민 정착 지원(98개, 268억원), 장수수당(74개, 394억원), 출산장려 지원(37개, 33억원), 폭력 피해·예방 지원(32개, 20억원)
- 교육 영역: 학습 지원(공부방 포함)(44개, 214억원), 교육비(학습관련) 지원(43개, 144억원), 장애인 교육 지원(35개, 22억원)
- 건강·의료 영역: 건강보험료 지원(155개, 158억원)
- 요양·돌봄 영역: 장애인활동지원 서비스(45개, 821억원)
- 주거 영역: 주택시설 개선(76개, 113억원), 에너지(난방) 지원(38개, 379억원)
- 고용 영역: 노인 일자리(53개, 183억원)
- 생계 영역: 생활자금 대출(84개, 397억원), 긴급구호 지원(59개, 528억원), 생

18

활비용 지원(42개, 393억원), 수당 지원(34개, 293억원)

○ 연구에서는 부여된 세부 과업으로서 “2013년 이후 사보위 사무국의 신설·변경 협의 과정에서 불수용된 지자체 사업의 사례를 중심으로 전국 해당 사업을 파악”하는 과정을 통해, 조정의 가능성이 존재하는 사업 유형을 검토

- 「신설·변경 사회보장제도의 협의·조정을 위한 기준과 절차 연구(정홍원 외, 2014)」에 제시된 협의·조정 기준을 참조

〈표 3〉 신설·변경 사회보장제도의 협의·조정 기준(정홍원 외, 2014: 164~165)

주요 기준	내용
제도의 통일성 및 지역간 형평성	전국적으로 적용되는 제도의 경우 제도의 취지에 반하거나, 지역간 형평성을 저해하는 추가급여 및 대상자 확대는 원칙적 불수용
유사·중복·누락·편중의 기준	동일 수급자를 위한 유사 성격의 급여는 원칙적으로 불수용 • 신설 제도는 기존 제도의 수급자와 중복되지 않도록 하고 누락·편중 최소화
사회보험제도	법률에 근거하지 않는 5대 사회보험의 추가 급여, 본인부담금 지원 등은 원칙적 불수용 • 사회보험 사각지대 해소를 위한(취약계층) 보험료 지원, 의료과잉 등 우려없는 본인부담금 지원제도는 사안별 제한적 수용 가능
공공부조	기초보장수급자의 추가 현금급여는 불수용, 현물급여는 제한적 수용 • 차상위계층에 대한 추가급여는 기초보장 급여 보다 낮게 설정
사회서비스	지자체가 급여 및 대상자 추가를 위한 사회서비스의 신설·변경 제도는 사안별로 수용 검토하되, 추가 급여보다는 사용자 확대를 권고
전달체계에 미치는 영향	기존 전달체계를 우선 활용하되 부담을 최소화하는 방안 강구 • 새로운 전달체계 구축이 필요한 경우, 기존 전달체계와의 연계 검토
재정에 미치는 영향	국가재정에 영향을 미치는 지자체 사업은 원칙적 불수용 • 지자체 재정의 지속가능성 관련 기존 사업에 문제가 없는 범위 내에서 시행

19

□ **중앙-지자체 복지사업 유사-중복성 검토의 시사점**

○ 지자체 사업과 중앙정부 사업의 유사중복성 판단, 조정안 모색의 관점은 다른 접근이 필요

- 앞서 제시한 바와 같이, 중앙정부 사업은 사업간의 유사성이 발견된 경우, 조정의 필요성이 큰 것으로 판단 가능하지만, 지방사업과 중앙정부의 사업 조정은 **정부간 복지 책임의 범위, 복지사업을 통한 수요 충족 수준** 등에 대한 사회적 합의(논의)가 불충분한 실정이어서, 사업이 유사하더라도 사업의 보충성(supplementary)에 대한 견해, 즉 **보충적 급여·서비스의 필요성, 타당성에 대하여 다양한 판단**이 존재
- 중앙정부 사업으로 욕구별 적정수준 혹은 최저수준의 충족이 이루어지지 않는 한, 지자체의 보충적 사업 수행이 '부당'하다고 하기 어려우며, 다만 국가적으로 **한정된 자원을 '효율적으로 운용'하자는 공감과 합의**가 필요

○ 지자체도 효율적인 사업구조와 추진체계를 갖출 필요가 있으며, 지자체의 책임성, 자율성, 대응성, 운영의 효율성 및 효과성을 높일 방안을 포괄적으로 모색할 필요

20

- 지자체 사업의 대부분이 **독창적인 고유사업이라기 보다는 오히려 중앙사업의 적정수준 충족이 미흡하여 보충적으로 운영하는 사업**임을 고려
  - '보충적 성격'의 지방사업을 제한하려면, 중앙사업의 개선이 병행될 필요(커버리지 및 급여수준 조정을 통한 기본 욕구 충족, 보장성의 확보)
  - 예컨대, **소득보장은 중앙정부의 책임을 보다 높일 것이니, 서비스 사업은 지자체의 권한과 책임을 강화하자는 등의 방향-원칙의 사전적 협의, 공유**가 필요
  - 수요자 관점으로 접근할 때에도, 동일 목적의 급여를 중앙정부와 지자체에서 각각 받기보다는 통합하여 받는 것이 나을 것임. 그렇지만 금액이 줄어든다면 그 과정이 복잡해다 해도 각각 받는 상황을 더 선호할 것이라는 점을 고려

○ **지자체의 욕구영역별, 제도별 충족도를 진단,** 사업의 적정성 판단 필요

- 지자체별 복지 자원의 분포, 공급 현황의 편차가 매우 크기 때문에, 미충족 욕구에 대한 지자체의 재량적 사업 추진(재량권)을 제어하는 것은 매우 신중할 필요
  - 영역·사업별 욕구 규모 및 충족 수준 파악, 사업운영 주체의 적절성 검토: 기획, 재원 부담, 규제, 유관 제도와의 관계, 전달체계, 지자체의 전반적 재정상태, 제도의 성숙도, 지역 형평성 등을 함께 고려

21

- 광역지자체가 시도 본청의 사업 뿐만 아니라 관내 모든 시군구의 사업 실태 파악, 분석, 점검과 관련하여 권한을 확대해 갈 필요

○ 결국 이러한 요건과 과정은 "지역사회보장계획"의 수립, 보고, 점검, 평가 과정과 그 목표가 상당부분 합치하므로 효율적 추진방안 모색 필요

- 다음에서 논의할 사회보장급여법 기반의 지역사회보장 균형발전 방안의 정책 기제의 정착이 중요

22

Ⅲ. 최근의 여건 변화

1. 복지부문의 정책 환경

□ **복지사업 운영에 있어 지자체의 역할 확대 지속**

○ **(자치역량의 성숙)** 민선지방자치 20년, 2005년의 복지사업 지방이양 및 지역사회복지협의체·지역사회복지계획 수립 10년을 지나며, 시군구 중심의 복지 기획력 향상 및 지역단위 협의 구조 안착

- 지역사회복지계획의 제3기(2015~2018) 수립, 지역사회복지협의체 운영의 상시화를 통해 기초적인 논의 기반 확보
  - 지자체별 편차가 크며, 실효성 확보를 위한 지속적인 제도 개선 모색 필요
  - 지자체간 격차가 지속적으로 발생할 경우 지역주민간의 사회보장 수준의 격차로 이어질 수 있고, 지역간 형평성 논란이 발생할 우려

○ **(복지 인식 향상)** 주민의 전반적 삶의 질에 대한 지방정치의 관심 확장

- 주민의 권리 의식 성숙과 함께 사회복지에 대한 인식 제고, 요구, 참여 확대

23

□ **복지부문의 지방자치단체 이슈는 재정 부담의 문제로부터 주목되기 시작**

○ 2005년의 분권교부세 도입을 통한 사회복지사업의 대거 지방이양을 계기로, 첫째, 지자체의 사회복지사업 부담 과중, 둘째, 국고보조사업의 대폭 증가로 인한 자체사업의 여력 부족, 셋째, 지방의 자체 재원을 확보할 근본적인 구조 개선 요청, 넷째, 정부간 의사결정의 과정과 파트너쉽 문제 등의 논란 지속

○ 중앙-지방의 복지책임 문제(고제이 외, 2014: 29)

- 개별 사회복지법제의 기본구조는 **국가와 지자체의 공동책임** 하에서, **사무구조는 상의하달식의 중앙집권적 구조**를 취함으로써 **사무의 성격과 재원분담의 원리가 모호**해지고 그로 인한 **복지사무의 중복성**과 **배분의 불명확성**으로 복지행정의 실효성을 저해, 복지비용에 대한 갈등과 분쟁을 초래

○ 복지분야 국고보조금과 지방재정조정 문제(고제이 외, 2014: 66-67)

- 첫째, 대부분의 복지사업에서 정부간에 재정기능이 중첩되어 중앙과 지방간 재정갈등의 영역이 넓고. 중앙-광역-기초지자체로 이어지는 수직적 사업관리체계

24

의 비효율성이 심화되어, **정부계층간 복지보조사업의 성과책임 소재가 불분명**

- 둘째, 주요 복지사업의 **기준보조율이 적정하지 않다는 불만** 제기
- 셋째, 국고보조사업별 기준보조율에 대한 지방비 매칭이 의무화되어 있고 중앙정부가 **지방의 신청 없이도 국고보조사업을 추진**할 수 있어 사회복지정책에서 **지자체의 재정자율성을 과도하게 제한**한다는 지적

'사회보장'의 패러다임을 통한 복지의 영역 확장	■ 개정 사회보장기본법을 배경으로, 복지 및 보건을 넘어서는 (교육, 고용, 문화, 주거, 환경) **영역 확장** 기조를 **정책 실행 단위**까지 적용할 필요
자원 제약의 우려와 정책관리의 체계화 추진	■ 그간의 복지 확대 기조는 재정압박의 위기감을 초래, 정책 **추진체계의 합리화, 효율화** 요구 확대 ■ 부처간, 중앙-지방간 분절적 소통의 제약, **협의구조**의 필요
지방자치단체 혹은 지역에 대한 정책적 관심	■ 분권화, 지방화의 진전과 함께 **복지부문 정책 주체**로서 지자체에 주목 ■ 정책 실행의 **현장**이자 수요자와 밀접하게 **소통**가능하고, **참여**를 도모하는 장으로서 지역의 중요성 확대

25

□ **복지부문의 분권화 전개**

○ 2000년대 중반 이후의 누적된 경제·사회·인구적 여건 변화를 배경으로 복지서비스 제도화의 시기가 **분권화-지방화** 추세와 맞물리며, **공공 복지시스템 혁신** 요구

- 이전에 경험하지 못했던 범위, 속도, 양적 측면의 변화가 복지부문 전반에 확산, **복지 확대와 방법에 대한 논쟁**은 우리의 복지 정향을 전환할 계기로 작용
- **"재정 및 전달체계", "정책 추진 주체"의 문제**에 주목

○ 발전단계에서 겪을 수 밖에 없는 **구조적 전환**의 문제, **시대적 여건**의 문제에 직면

- 전자는 민주주의·시민사회의 성숙을 배경으로 하는 분권화-지방화의 과정, 국가의 복지체계를 셋팅해가는 서비스의 제도화 과정과 관련되며,
- 후자는 경제위기, 세계화, 인구문제를 배경으로 하는 실업, 근로빈곤, 양극화, 고령화, 저출산의 문제와 관련

26

□ **「사회보장기본법」 개정 이후(2013년 시행), 사회복지 영역 확장**

○ 사회서비스의 개념을 통해 사회복지, 보건의료 뿐만 아니라, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경을 포함

○ 사회보장사업의 중심부처는 보건복지부로 인식되어 왔으나, '복지' 성격의 사업을 운영하는 부처 확대, 부처간 사회보장 증진의 목표·정책방향을 공유, 협력해야 함을 시사

- 2009년, 9개 부처 사업(249개), 이 중 복지부 사업은 59.4%
- 2015년, 21개 부처 사업(360개), 이 중 복지부 사업은 38.9%

○ 정책의 실질적 집행이 이루어지는 지역 차원의 사회보장체계 업그레이드, 중앙정부와 지자체의 새로운 역할관계 모색 필요

- 사회보장의 주체로서 '중앙—지방—민간'이 적절한 권한과 책임으로 역할을 인식, 수행, 협력할 수 있도록, (중앙-지방) 정부간 관계의 새로운 구도 마련 필요

27

□ 「사회보장 급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」의 시행

○ **지역 사회보장 균등 실현 노력**(제4조 기본원칙)

○ **(제45조 지역사회보장의 균형발전)** 지자체간 사회보장 수준 차이의 최소화를 위한 예산 배분, 급여제공 기관 등의 배치

○ **(제47조 지자체에 대한 지원)** 사회보장사업 수행에 필요한 **비용 지원, 평가결과 반영**

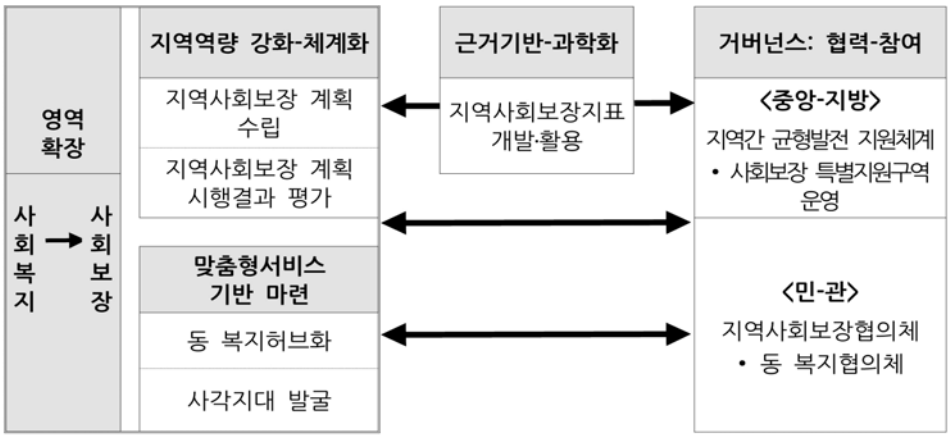
○ **(제48조 사회보장 특별지원구역 운영)** 영구임대주택단지, 저소득층 밀집 거주지, 그 밖에 보건, 복지, 고용, 주거, 문화 등 특정 분야의 서비스가 취약한 지역을 사회보장 특별지원구역으로 선정하여 지원 가능

○ **(제36조 지역사회보장계획의 내용)** 지역사회보장의 목표를 점검할 수 있는 지표("지역사회보장지표")의 설정 및 목표 포함

○ **(제39조 지역사회보장계획 시행결과의 평가)** 지역사회보장계획(시도 및 시군구)의 시행결과를 사회보장위원회에 보고

28

□ 사회보장급여법에 반영된 '지역사회보장'의 수행 구도



29

□ **정부의 준비**

○ 지역 단위의 사회보장 수준을 객관적으로 측정하고, 지역별 합리적 목표 설정에 활용할 수 있는 **지역사회보장지표의 개발**

- 사회보장급여법 시행에 따라 시도 및 시군구 **지역사회보장계획에 지역사회보장지표를 포함하도록** 변경됨에 따라 이를 반영한 지표를 개발 활용
- 지역사회보장 수준을 시범적으로 측정하고, 사회보장실태의 지속 추적, 관리, 활용을 위한 조사체계 효율화 방안 마련

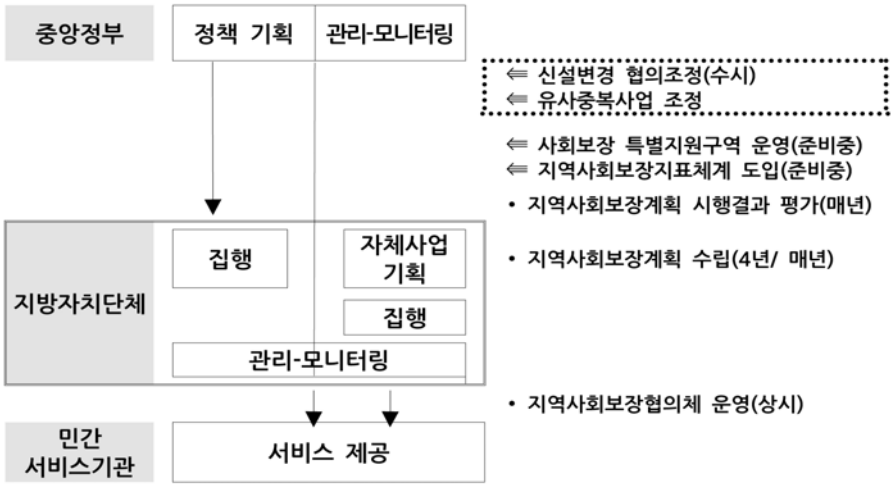
○ 지역 간 사회보장 수준 차이를 최소화하고 전반적인 수준 향상을 유도할 **지역사회보장 균형발전 지원체계** 마련

○ 지역사회보장 수행 여건 변화를 반영한 **연차별 시행계획 수립 및 평가매뉴얼 정비**

- 지자체의 지역사회보장계획 및 그 시행결과 평가 결과를 사회보장위원회에 보고 (사회보장급여법 규정)

30

□ **복지 주체간 관계와 주요 정책 기제**



31

2. 지자체의 복지 예산·사업 현황

□ 지자체의 사회복지 지출

○ 2015년 기준 지자체 예산규모는 134.8조원, 사회복지예산은 37조원(27.5%)

- 2009년부터 지속 상승, 2009년 대비 50.3% 포인트 증가
- 자치구의 복지예산 비율이 높지만(55.6%), 증가율은 **광역단체가 높은편**

〈표 4〉 지방자치단체 복지예산비율의 변화 추이

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
지자체예산 중 사회복지분야 비율(%)	18.3	19.9	20.9	21.3	23.1	26.1	27.5

〈표 5〉 시도 및 시군구별 사회복지분야 예산 비율

(단위: %)

	전체평균	특별시.광역시	시도본청	시	군	자치구
2015	27.5	34.7	30.7	33.0	21.1	55.6
2013	23.1	28.7	25.3	28.4	17.4	49.3
2011	20.9	26.1	23.2	25.9	16.9	45.8

자료: 재정고 홈페이지; 강혜규 (2015).
주: 1) 일반회계 기준으로, 전국 평균 및 시도별 평균은 순계예산규모로, 시군구별 평균은 총계예산규모로 산출
2) 사회복지분야는 기초생활보장, 취약계층지원, 보육가족여성, 노인청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반 등 8개 부문 포함

32

○ 국가복지사업의 분담비(매칭예산)가 지자체 복지예산 중 평균 90%를 상회하면서 지자체의 **자체 시행 복지사업이 지속적으로 축소**되는 경향

- **자체사업의 비율**이 사업전체로는 47.1%, 사회복지부문은 **8.2%**('15년 예산 기준)
  - 지역 특성과 재량권에 기반한 주민복지사업을 운영하기는 어려운 여건임을 시사
- 사회복지부문 자체사업예산의 축소 경향이 전체사업 대비 큰 편
  - '11년과 '15년의 예산규모의 차이를 비교해보면, 자체사업의 경우, 전체정책사업은 약 10조원 증가('11년 56조원, '15년 66조원), 사회복지부문은 약 4,500억원 증가('11년 3.18조원, '15년 3.63조원)로, **전체증가분의 4.5%**를 차지
  - **보조사업의 경우,** 전체정책사업은 약 17조원 증가('11년 55.5조원, '15년 72.7조원), 사회복지부문은 약 15조원 증가('11년 25조원, '15년 40조원)로, **전체증가분의 88%**를 차지
- 지자체의 "자체재원" 부담만을 구분하여 추정해보면, 전체사업 대비 **19%** 수준
  - 보조사업액의 지자체 부담(매칭)을 약 35%(평균 보조율 약 65%)로 볼 때,
  - '15년 기준 전체 보조사업액(72.7조원) 중 지자체 부담 25조원, 자체사업 66조원을 포함하면 총 **91조원**, 복지부문 보조사업액(40조원) 중 지자체 부담은 14조원, 자체사업 3.6조원을 포함하면, **17.6조원**[3)]

3) 지자체 재원을 총 91조원으로 보면 17.6조원이 19%에 해당, 공표되는 지자체의 평균 사회복지예산 비율(27.5%)보다 낮은 수준임. 즉, 순

33

〈표 6〉 지방자치단체 세출예산 구조별 순계 분석('15년, 13년, 11년 예산기준)

(단위: 십억원, %)

		전체	사회복지								
			계	기초생활보장	취약계층지원	보육가족여성	노인청소년	노동	보훈	주택	사회복지일반
2015년 기준	계[1]	173,259	44,063	10,528	5,755	11,602	13,488	679	278	1,264	469
	정책사업	140,049	44,063	10,528	5,755	11,602	13,488	679	278	1,264	469
	자체사업	66,018	3,629	168	708	648	1,160	265	202	357	121
	보조사업	72,703	40,261	10,337	5,031	10,932	12,296	412	76	851	327
	자체사업 / 정책사업 *100	**47.1**	**8.2**	1.6	12.3	**5.6**	**8.6**	**39.0**	**72.7**	28.2	25.8
2013년 기준	계	176,992	38,782	10,225	5,276	12,193	8,276	786	287	1,267	4,686
	정책사업	140,049	38,448	10,157	5,241	12,138	8,215	782	287	1,209	4,177
	자체사업	64,595	3,408	182	702	552	1,091	201	162	387	1,268
	보조사업	75,453	35,040	9,974	4,538	11,585	7,123	580	124	821	2,919
	자체사업 / 정책사업 *100	**46.1**	**8.9**	1.8	13.4	4.5	13.3	25.7	56.4	32.0	30.4
2011년 기준	계	141,039	28,463	-	-	-	-	-	-	-	-
	정책사업	112,470	28,237	-	-	-	-	-	-	-	-
	자체사업	56,970	3,176	-	-	-	-	-	-	-	-
	보조사업	55,500	25,061	-	-	-	-	-	-	-	-
	자체사업 / 정책사업 *100	**50.7**	**11.3**	-	-	-	-	-	-	-	-

자료: 행정자치부, 「2013회계연도 지방재정연감」 자료로 계산함; 강혜규 (2015).

주: 1) 전체 예산은 정책사업, 재무활동, 행정운영경비로 구성되었으며, 각 연도별 재무활동비, 행정운영경비는 표에 제시하지 않음. 각각 그 금액은 다음과 같음: 2015년 9,793십억원, 24,745십억원, 2013년 14,443십억원, 22,499십억원, 2011년 8,721십억원, 19,848십억원.

수한 지방재원이 사회복지사업을 위해 쓰이는 규모는 전제 사업 대비 1/5 수준으로 볼 수 있음.

34

□ 중앙-지방의 복지사업

○ 가장 최근 중앙 사회보장사업과 지자체 복지사업의 실태를 파악한 2015년 한국보건사회연구원 보고서를 통해 그 경향성을 살펴보면, 지자체 자체 복지사업의 수행 경향성은 중앙 사회보장사업과 비교적 뚜렷한 차별성을 보임.

- 중앙사업이 주거-생계-교육(예산 기준), 건강의료-고용-생활지원(사업 수 기준)의 비중이 큰 반면,
- 지자체 자체사업[4]은 생활지원-보호돌봄-문화여가(예산 기준), 생활지원-문화여가-보호돌봄(사업 수 기준)에 집중

○ 따라서 개략적으로 **중앙정부와 지자체 복지사업간의 상호보완적인 역할 분담**이 이루어지는 경향[5]

- **기초적인 생활보장 영역**으로서, 생계, 주거, 교육, 건강의료, 고용은 중앙정부가,

4) 지자체가 자체적으로 실시하는 자체 복지사업을 파악한 결과 총 5,891개이며, 시·도사업 521개, 시·도-시·군·구 매칭사업 1,076개, 시·군·구사업 4,294개였음. 예산은 총 64,826억원으로서, 시·도사업 3,668억원, 시·도-시·군·구 매칭사업 53,086억원, 시·군·구사업 8,072억원이었음. 사업 수에서는 시군구 자체사업이 2/3 이상을 차지하지만, 예산기준의 비중은 시도가 기획하고 다수의 시군구에서 운영중인 시도-시군구 매칭사업의 비중이 컸음.

5) 요양돌봄 사업은 중앙정부와 지자체 예산 사업 비중이 매우 낮은 편이었는데, 노인장기요양의 보험제도가 운영되어, 별도의 재정사업 없이 이 제도에 크게 의존하고 있음을 시사함.

35

지역 수요에 따라 **다양한 서비스사업**을 실시하는 생활지원, 보호·돌봄, 문화여가 사업은 지자체가 주도적 역할을 하는, 사업 기획과 운영 권한의 중앙-지방의 기본 분담 체계는 작동하고 있는 것으로 판단

○ 그러나 이는 예산의 분담 구조와 연동되어, 지자체 부담을 주목하는 입장에서는 중앙사업의 지방비 매칭 부담을 크게 느끼고, 이로 인한 재량적 사업의 제한성을 축소하려고 하는 한편, 국고보조의 차등비율을 높여온 중앙정부에서는 국가사업에 대한 지방비 분담의 정당성을 지지하는, 일정 수준의 해결점이 필요한 이견이 지속

- 또한 작년 하반기에는 국가 전반 복지사업 운용의 효율화를 목적으로 중앙 사회보장사업과 중복성·유사성이 있는 지자체 복지사업의 정비를 추진

36

〈표 7〉 중앙정부 사회보장사업('14년 기준) 및 지자체 자체 복지사업('15년 기준) 비교

	중앙정부 사업(360개)				지자체 자체사업			
	사업 수 (개)	(%)	예산 (억원)	(%)	사업 수 (개)	(%)	예산 (억원)	(%)
보호·돌봄	39	(10.8)	57,250	(10.7)	544	**(9.2)**	14,181	**(21.9)**
생활지원	47	**(13.1)**	3,960	(0.7)	2,861	**(48.6)**	31,446	**(48.5)**
교육	43	(11.9)	90,490	**(16.9)**	241	(4.1)	741	(1.1)
건강·의료	67	**(18.6)**	69,290	(13.0)	370	(6.3)	788	(1.2)
요양·돌봄	16	(4.4)	10,940	(2.0)	89	(1.5)	1,103	(1.7)
주거	34	(9.4)	151,190	**(28.3)**	163	(2.8)	602	(0.9)
고용	52	**(14.4)**	15,290	(2.9)	352	(6.0)	4,674	(7.2)
문화·여가	6	(1.7)	830	(0.2)	582	**(9.9)**	7,346	**(11.3)**
생계	29	(8.1)	96,370	**(18.0)**	344	(5.8)	2,086	(3.2)
재해 보상	27	(7.5)	39,080	(7.3)	345	(5.9)	1,859	(2.9)
계	360	(100.0)	534,690	(100.0)	5,891	(100.0)	64,826	(100.0)

자료: 강혜규 외(2015b): 중앙 사회보장사업의 경우, 강혜규 외(2015a: 36).
주: 1) 괄호안은 각각 전체 사업 수, 총 예산액에서 각 영역별 수치가 차지하는 비율
2) 중앙정부 사업예산은 '14년 기준 국비(일반회계, 특별회계, 기금, 지방재정교부금등)를 포함, 건강보험사업 및 국세감면 등 15개 사업은 미포함
3) 지자체 사업예산은 "총계" 기준임(시도-시군구 매칭사업에서 지자체 부담분이 중복계상)

37

Ⅳ. 주요 쟁점 및 과제

1. 쟁점

□ **지방에 기대하는 복지 역할과 수준: 정책지향의 이중적 메시지 혹은 모순(ambivalence)**

○ 유사중복사업 정비와 지역사회보장 추진(사회보장급여법 기반) 정책 방향에 대한 **지자체 이해 혼선**: 중앙과 지방의 상호 조정이 아닌 경우 축소로 이해→ **지자체의 복지 역할 확대를 기대하는가**

□ **복지주체간 보충적(supplementary) 사업 수행: 자원 제약 vs. 유사·중복**

○ 복지욕구의 확대와 함께 복지추진의 체계화에 주목하고 최저기준-적정기준이 고려되고 있으나, 국가의 재정적 한계를 감안할 때 **다원화된 복지 주체의 출현** 불가피(혹은 독려)→ **사업의 유사·중복을 어떻게 인식-대응할 것인가, 중앙과 지방의 합리적 복지사업 운영구조를 어떻게 설정할 것인가**(공공부조-현금급여, 서비스...)

38

□ **행정전반의 정부간 관계 문제**

(한국지방행정연구원 임성일 연구위원의 2015년 발표문 "사회복지재정의 중앙-지방간 재정관계 재정립" 내용임)

○ 한국은 영국과 함께 OECD 국가 중 '**재정이전제도**'에 가장 많이 치중하는 국가

- 국고보조금제도에 크게 의존하는 정부간 재정관계 형성
  - 국민소득이 높은 국가일수록 **일반보조금(포괄보조 포함)**을, 낮은 국가일수록 특정보조금(국고보조금등)을 적극적으로 운영하는 경향
- 복지부문 의무적 지출(mandatory expenditure)은 법률에 의한 **'의무·구속성'**과 **'자기통제 가능성**(지자체의 사업선정, 사업량, 가격, 보조율 등의 의사결정권)'이 타 부문에 비해 매우 강한편

○ 우리의 정부간 재정관계는 위계에 의한 의존적 수단·행태 중심의 **내포적(inclusive)** 관계

- 협상과 교환이 가능한 **협력적(coordinate)** 관계로의 도약이 과제
- 세출관련 의사결정권한이 법령과 중앙정부에 집중되어 **세출 분권도 취약**

○ 복지재정의 지방분권을 강화하고, 국고보조사업의 기획, 관리, 의사결정을 긴밀하게 **수평적 협력관계**에서 협의조정하는 **제도적, 행태적 변화** 도모 필요

39

2. 과제

□ **중앙-지방 사회복지 운영의 효율화**

○ 최소의 투입으로 최대의 효과를 기대하는 '효율화'는 투입의 경감 뿐만 아니라 **효과성 향상 기제**의 작동 병행 필요

- **자원의 확대 노력 + 유사·중복·누락·편중의 축소 + 과정상의 소통·협의 절차 정착을 통한 주체간 동기 부여**

○ 시·군·구를 중심으로 책임과 권한 모두를 강화하는 방향: 재량권, 자율성의 부여

- 사무 분담, 사업지침의 전면 검토: **기초적 보장사업의 국가책임** 제고, 지역기반 운영이 효율적인 **서비스 사업의 지방 재량권** 확대
  - 지방사업의 중앙 **협의조정이 보다 수평적 관계에 기반한 절차로 체감될 수 있도록** 운영될 필요: 조정 결과의 수용은 각 지역에서 판단하는 방안(지역 의회, 광역단체 역할)
  - 중앙-지방 관계에 대한 인식은 민간에 영향: **지방사업의 조정은 곧 민간사업의 조정으로 파급**
- **민간의 활력, 주민의 참여를 촉진**하는 기제: 주도성 인정, 존중

40

○ 중앙정부는 지역단위에서(지자체가) 어떻게 주민 복지에 대응하는가를 파악(모니터링)하고 지원방안을 모색하되, **궁극적인 책임은 지자체가 감당**할 수 있는 구조

- **지역사회보장지표체계**를 통한 상시적 모니터링
- 지역사회보장계획 수립 및 평가를 통한 **중앙-지방의 상황 공유, feedback**(사보위 보고)

○ 중앙 정책의 유기적 구조를 감안, **정책의 일관성과 통합성**을 제고할 필요

- 시군구가 4년마다 욕구-자원조사등을 통한 지역사회 진단, 지역 내 광범위한 의견 수렴 절차를 통해 **4년 주기의 '지역사회보장계획'**을 수립하고, 시도는 이를 점검·조정 권고하고, 중앙정부는 이를 사보위에 보고하는 구조가 마련된 바, **현행 '신설변경 사회보장사업의 협의조정' 제도와의 정합성을 점검**할 필요
- 계획중인 "사보위 운영 사회보장사업 **평가 제도**와 지역사회보장계획 연차 시행결과 평가", "사회보장**통계 구축**과 지역사회보장지표체계 구축"의 통합적 검토 필요

41

□ **중앙-지방의 사회복지 재정책임 정립**

(한국보건사회연구원 고제이 연구위원의 2014년 보고서[6] 내용임)

○ 복지사무의 성격상 국가와 지방자치단체간의 권한 및 책임의 중첩이 불가피하며, 중첩성은 복지실현에 있어 법적 갈등 혹은 책임회피의 근거가 된다는 점에서 책임 배분에 관한 규범적 원리의 구체화가 필요

○ 법규범체계 정비 과제

- 국가와 지방자치단체간의 역할 및 재원의 합리적 배분을 위해서는 지방자치에 관한 헌법적 보장의 구체화 및 명확화가 요구되어, 조례제정권의 범위, 지방세를 통한 자주재정권의 보장 등에 대한 헌법적 개선이 필요
  - 예산 심사의 실질화, 기금에 대한 헌법적 규율, 감사원의 권한 및 지위, 조세법률주의와 지방세조례주의, 재정에 대한 국민에 의한 통제 등에 대한 검토 필요
- 복지 책임의 적절한 배분을 위한 복지사무와 관련한 실정법제의 정비
  - 사무불경합의 원칙(지방자치법 제10조제3항)에도 불구하고, 광역단체와 기초단체간 중복사무의 정의등, 행정주체간의 사무경합, 공동사무가 허용됨에 따라 재정부담이 큰 사

6) 고제이 외(2014), 중앙-지방 사회복지 재정책임 정립방안 연구, 한국보건사회연구원.

42

무에 대한 책임회피의 근거로 이용될 소지 존재

- 복지에 관한 지자체 자율권 확대를 위해서는 재정에 대한 자율성의 확대가 필연적으로 요구되므로 지방재정법의 개선 역시 중요한 규범적 과제
  - 자주재정권의 확대를 위한 국세의 지방세로의 대폭 전환, 재정보장청구권의 인정, 지방재정조정제도의 개선 등도 검토될 필요
- 적절한 재정의 통제장치 마련을 위하여, 복지재정 지출에 대한 사후적·사전적 통제장치를 구체화 할 수 있도록 국민 또는 주민참여의 제도화 필요

○ 정부 간 재정관계와 관련 중앙과 지방간 합의를 위한 원칙 필요

- 사회복지재정현황과 장기전망에 대한 인식 공유와 의사소통을 보장하기 위한 제도적 장치 마련
- 정부간 재정관계의 형식 보다 개별 지역에서 발생하는 문제 자체에 초점을 맞추는 '문제해결형' 정부간 재정관계의 설계가 바람직하므로, 주민들이 필요한 문제해결을 잘하는 재정 체가 상대적으로 유리할 수 있도록 공공서비스에서 경쟁하는 기능형 재정관계의 모색 필요
- 중앙과 지방은 현행 수직적 관리통제체계에서 수평적 기능협력체계로의 전환을

43

통해 성과에 기반한 책임성있는 재정 파트너쉽을 구축

○ 늘어나는 사회복지지출을 지원하기 위한 재원조달 대책을 마련하고 복지 재정건전성을 제고할 수 있는 지방재정의 효율적 관리체계를 구축할 필요

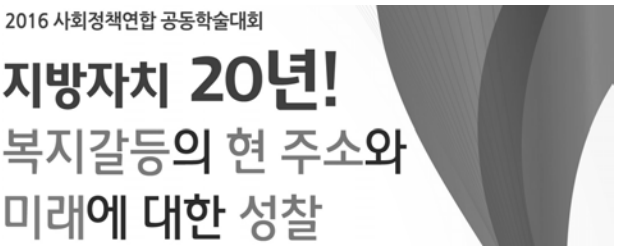
- 사회복지비 팽창, 지방채무 증가 등에 따라 발생할 수 있는 지자체의 재정 건전성 약화에 대한 대책으로 지방재정재정위기 사전경보시스템의 내실화, 지방재정부담심의위원회 역할의 강화, 지자체의 자체적 재정관리 역량 증진 노력 필요
- 지방의 사회복지비 팽창을 뒷받침하기 위한 재원조달 방안으로 지방소비세 규모 확충 및 사회복지세(지방사회복지세 포함) 도입 검토 필요

44

〈 참고문헌 〉

- 강혜규(2016.7), 복지정책의 중앙과 지방정부 역할분담, 충청남도 정책 아카데미(제4차) 발제자료.
- 강혜규·강신욱·박세경·정경희·김용득·유태균·주무현·최영준·함영진·권소일(2015a),「사회보장사업 실태조사 및 유사·중복 사업의 조정방안 연구」, 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 강혜규·정홍원·함영진·권소일·김지민·오다은·민진아(2015b),「지방자치단체-중앙정부 복지사업의 유사•중복 실태 분석 및 조정방안 연구」, 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 강혜규·박세경·정해식·김보영·안혜영·조미형·주은수·이민경·이정은(2015c, 발간예정),「지역사회보장지표 개발 및 지역간 균형발전 지원체계 마련 연구」, 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 강혜규(2015.10), 중앙과 지방정부 사회복지사업의 구조와 내용: 재정과 운영여건 변화를 중심으로(사회정책연합학술대회 기획주제 발표),「2015년도 추계 사회정책연합학술대회 자료집」.
- 고제이·유태현·이재원·조성규·주만수·손지훈(2014),「중앙-지방 사회복지 재정책임 정립방안 연구」, 한국보건사회연구원.
- 임성일(2015.10), 사회복지재정의 중앙-지방간 재정관계 재정립,「2015년도 추계 사회정책연합학술대회 자료집」.
- 최병호(2015.9), 효율적 복지정책을 위한 중앙-지방간 재정관계의 개편 과제,「2015년도 한국응용경제학회 정책세미나 자료집」.

45



후원기관별 세션 I

사회보장입법의 쟁점과 과제 (공동주최 한국법제연구원·사회복지법제학회) (305호)

좌 장 : 최환용(한국법제연구원)

발표1 : **한일 의료보험법제에서의 동질성과 차이의 비교 : 강제가입, 요양기관지정 및 급여범위를 소재로** _ 홍성민(한국법제연구원)

토 론 : 장은혜(한국법제연구원)

발표2 : **복지조례에 대한 입법평가 연구** _ 최유(한국법제연구원)

토 론 : 윤석진(강남대)

아시아 태평양지역의 노후보장체계와 가족정책 (OECD 대한민국 정책센터) (402호)

좌 장 : 김태일(고려대)

발표1 : **SDGs 관점에서 바라본 한국의 보건분야 국제개발협력** _ 조경숙(OECD 대한민국 정책센터)

발표2 : **OECD와 함께해 온 한국의 연금정책** _ 윤석명(한국보건사회연구원)

토 론 : 김수완(강남대)

발표3 : **동아시아 가족정책 국제비교연구 방법론 및 적용방안 : OECD Family Data를 중심으로** _ 김상욱(성균관대)

토 론 : 석재은(한림대)

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

한일 의료보험법제에서의 동질성과 차이의 비교 : 강제가입, 요양기관지정 및 급여범위를 소재로*

홍성민 (한국법제연구원)

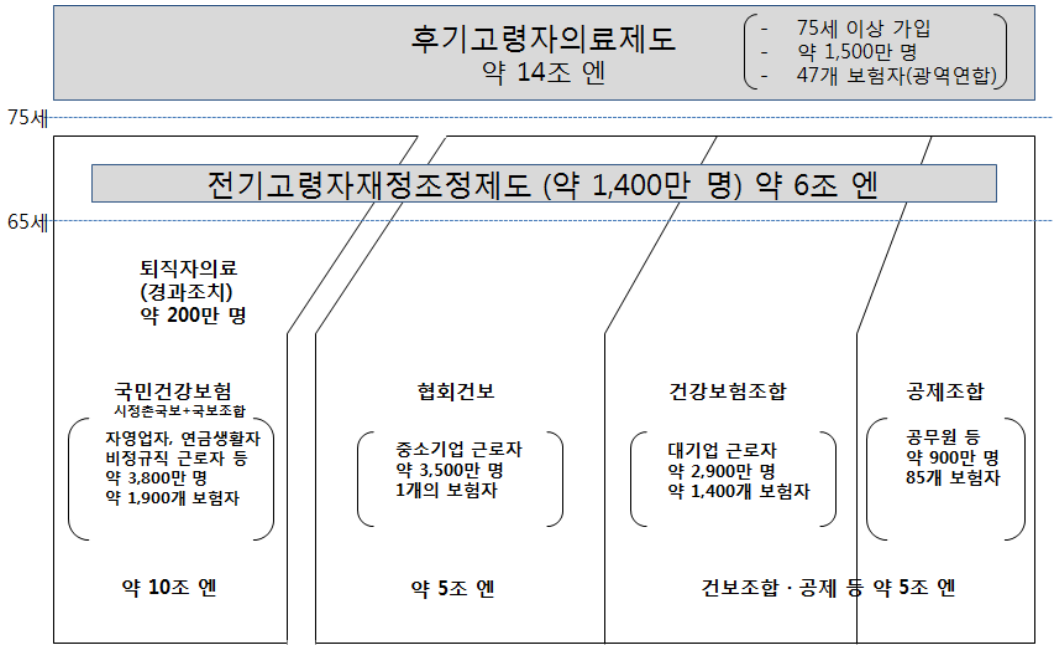
1. 서 두

일본에서는 의료보장과 관련하여 모든 국민이 공적의료보험제도 중 어느 하나에 의무적으로 가입하여 보장을 받을 수 있는 전국민개보험체제를 확립하고 있다. 즉, 일본의 공적의료보험제도는 다원화된 제도로 이루어져 있는데, 근로자를 위한 직역보험(건강보험, 선원보험, 공무원 및 사립학교직원 공제조합 및 일부 자영업자의 국민건강보험조합 등), 지역보험으로서 근로자 외의 75세 미만의 자를 위한 국민건강보험제도와 75세 이상의 고령자를 위한 후기고령자의료제도로 구별할 수 있다. 특히 국민건강보험제도는 지방자치단체에 의하여 운영되며 해당 지방자치단체의 구역 내에 주소를 가지는 75세 미만의 자 중 기타 의료보험에 가입되어 있지 않은 자를 강제적으로 가입하도록 규정하고 있다(다만, 생활보호법에 의한 의료보호를 받고 있는 세대에 속하는 자는 제외됨). 이와 같은 '보편주의(평등주의)적인 일본의 의료보험제도는 지금까지 국민의 의료접근을 용이하게 하여, 국민의 수진기회의 평등보장에 있어서 큰 역할을 해 왔을 뿐만 아니라 현재까지 일본 의료보장의 근간을 이루는 제도로서 유지되어 왔으며 이는 가장 기본적인 특징'으로 평가되고 있다[1].

* 본 논문은 2016년 한국법제연구원 수시연구과제 '한일 양국의 지속가능한 의료보장법제 연구' (연구책임자: 홍성민)를 기반으로 함.

1) 西村健一郎『社会保障法入門 第2版』(有斐閣, 2014年) 29-30頁, 同『社会保障法』(有斐閣, 2007年) 151-152쪽.

〈일본의 의료보장제도 체계〉



출처: これからの医療保険制度の在り方を考える研究会編『持続可能な医療保険制度の構築に向けてー平成27年改革の奇跡とポイントー（第一法規、2016年）5頁。

사회보험방식에 의한 공적의료보험제도를 가지고 있는 우리나라도 일본과 동일하게 전국민개보험체제를 이루고 있다. 즉, 1963년 처음으로 의료보험법[2]이 제정되었지만 의료보험제도의 실시는 이루어지지 못한 체, 1977년에 개정된 의료보험법[3]에 의하여 비로소 500인 이상의 사업장 근로자를 대상으로 하는 의료보험제도가 실시되었다. 이 후 1979년에 공무원 및 사립학교교직원, 1988년에 농어촌지역 그리고 1989년에는 도시지역의 자영업자까지 의료보험제도가 확대되어, 제도가 실시된 지 약 10여년 만에 전국민개보험체제를 확립하였다. 나아가 우리나라 의료보험제도는 1998년에 공무원 및 사립학교교직원 의료보험과 227개의 의료보험조합으로 이루어진 지역의료보험을, 2000년에는 결국 근로자의료보험까지 완전하게 통합하였다. 그리고 현재는 공공기관인 '국민건강보험공단'을 단일보험자로 하는 의료보험제도의 일원화를 달성하였다[4]. 이와 같은 우리나라의 의료보험제도에 관해서는 국민건강보험법[5]

2) 1963년12월16일 법률 제1623호.
3) 1979년4월17일 법률 제3166호.
4) 일원화된 단일보험자 체제의 공적의료보험의 의의에 관해서는, 김나경 "의료보험의 법정책 -기초법이념과 법실무" (집문당, 2012년) 97-99쪽.
5) 2016년3월22일 법률 제14084호.

이 규율하고 있으며, 해당 법률에 의하여 피보험자의 강제가입, 소득수준에 따른 보험료의 차등부과, 현물급여를 기본으로 하는 균등한 보험급여, 민간병원이 비율이 높은[6] 가운데 요양기관의 당연지정제도 등을 규정하고 있다[7].

한편 헌법재판소는 요양기관의 강제지정제도[8]가 문제가 된 사건에서, "우리 의료보험제도는 법률에 자격이 정해진 자가 보험료를 낼 것을 전제로 하여 보험급여를 하는 사회보험방식을 택하고 있다. 소득재분배와 위험분산의 효과를 거두려는 사회보험의 목표는 임의가입의 형식으로 운영하는 한 달성하기 어려우므로, 피보험자에게 가입의무를 강제로 부과하는 것은 의료보험의 목적을 달성하기 위하여 적합하고도 필요한 조치로써, 이로 인한 피보험자의 기본권에 대한 제한은 원칙적으로 정당화된다. 그런데 우리 의료보험제도는 피보험자인 국민뿐이 아니라 의료공급자도 또한 의료보험체계에 강제로 동원하고 있다. (중략) '요양기관 강제지정제'의 목적은 법률에 의하여 모든 의료기관을 국민건강보험체계에 강제로 편입시킴으로써 요양급여에 필요한 의료기관을 확보하고 이를 통하여 피보험자인 전 국민의 의료보험수급권을 보장하고자 하는 것이다"고 판결하였다[9]. 나아가 사회보장법학계에서는 '강제가입'과 '요양기관의 당연지정제도'를 우리나라의 공적의료보험제도를 유지하기 위한 중요한 요소로 보는 견해도 있다[10].

이에 본 논문에서는 사회보험방식에 의한 공적의료보험제도를 운영하면서도 특히 전국민 개보험체제를 확립하고 있는 우리나라와 일본에서, 이와 같은 제도를 유지하기 위한 중요한 요소로 평가되는 '강제가입'과 '요양기관지정', 나아가 관련문제로서의 '임의비급여(일본에서는 혼합진료[11])'를 소재로 하여 동질성과 차이를 비교 및 분석하고자 한다.

---

6) 서울대학교보건대학원「민간의료기관의 공공성 평가 및 공공의료 수행방안 연구」(2013年)에 의하면, 전체 의료기관 중에서 민간의료기관의 비율이 2012년 기준 94.2%, 전체병상수의 비율이 90.0%였다.

7) 자세한 내용에 관해서는, 김나경 앞의 책 99-104쪽.

8) 해당 판결에서는 강제지정과 당연지정의 두 제도가 "모두 의료기관의 의사와 관계없이 국가에 의하여 강제로 요양기관으로서 지정된다는 점에서 궁극적으로 강제지정제를 의미하며 (중략) 모두 국가에 의한 강제지정이라는 점에서 헌법적 관점 상 그 구분의 실익이 없으므로, 아래에서는 양자를 구분하여 판단하지 아니하고, '요양기관 강제지정제'로 통합하여 그 위헌성을 살펴보기로 한다"고 판시하였다.

9) 헌법재판소2002년10월31일 99헌바76결정.

10) 김한나·김계현·이정찬「대형병원에서의 요양급여기준 외 치료행위 인정요건에 관한 검토」충남대학교 법학연구 제24권1호 (2013년) 685쪽, 정영철「공법적 시각에서 본 임의비급여의 제한적 허용의 쟁점」법학논고 제40집(2012년) 257쪽, 최호영「건강보험체계와 임의비급여」사회보장법연구 제2호 (2012년) 172쪽, 김계현「요양기관 강제지정제의 문제점과 개선방향」의료정책포럼 제6권 (2008년) 23쪽.

11) 일본의 혼합진료문제에 관해서는, 堤建造「混合診療をめぐる経緯と論点」レファレンス 770号 (2015년) 및 우리나라 자료로는 오은환「일본의 혼합진료금지제도와 신의료기술」HIRA정책동향 제02호 (2007년)를 참조.

2. 강제가입

(1) 법령 및 재판례

국민건강보험법 제5조 (적용 대상 등)
① 국내에 거주하는 국민은 건강보험의 가입자(이하 "가입자"라 한다) 또는 피부양자가 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 제외한다.
1. 「의료급여법」에 따라 의료급여를 받는 사람(이하 "수급권자"라 한다)
2. 「독립유공자예우에 관한 법률」 및 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따라 의료보호를 받는 사람(이하 "유공자등 의료보호대상자"라 한다). 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람은 가입자 또는 피부양자가 된다.
가. 유공자등 의료보호대상자 중 건강보험의 적용을 보험자에게 신청한 사람
나. 건강보험을 적용받고 있던 사람이 유공자등 의료보호대상자로 되었으나 건강보험의 적용배제신청을 보험자에게 하지 아니한 사람
② 제1항의 피부양자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중 직장가입자에게 주로 생계를 의존하는 사람으로서 보수나 소득이 없는 사람을 말한다.
1. 직장가입자의 배우자
2. 직장가입자의 직계존속(배우자의 직계존속을 포함한다)
3. 직장가입자의 직계비속(배우자의 직계비속을 포함한다)과 그 배우자
4. 직장가입자의 형제·자매
③ 제2항에 따른 피부양자 자격의 인정 기준, 취득·상실시기 및 그 밖에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

우리나라의 국민건강보험법(이하 "동법"이라 한다)은 국내에 거주하고 있는 국민[12]에 관하여 건강보험의 가입자 또는 피부양자가 된다고 규정하고 있다(다만, 의료급여법에 의한 의료급여를 받는 자 등은 제외함). 해당 조문에 관한 헌법재판소의 판례[13]는 의료문제에 관한 사회적·경제적 관점 및 사회보험이 실시되기 이전에 임의가입의 의료보험제도가 실패한 역사적 경험 등을 고려할 때에, "사회보험으로서의 건강보험은 그 본질상 강제적 요소가 수반될 수밖에 없다. 보험가입자로서는 그가 지불하는 보험료가 예상의료비용을 초과하는 경우 가입을 하지 않으려고 할 것이고, 보험자로서는 질병위험도가 높아 예상의료비용이 보험료를 초과하는 경우 피보험자의 가입을 거부하려 할 것이나, 이런 경우에도 강제로 가입하도록

12) 외국인에 관해서는 동법 109조에서 특례를 규정하고 있다.
13) 헌법재판소2013년7월25일 2010헌바51결정, 동2003년10월30일 2000헌마801결정, 동2001년8월30일 2000헌마668결정, 동2000년6월29일 99헌마289결정 등

하여 원칙적으로 전국민을 포괄적 적용대상으로 하여야만 소득수준이나 질병위험도에 관계없이 모든 국민에게 의료보장을 제공하고자 하는 그 본래의 기능을 다할 수 있기 때문이다"고 하면서 "소득재분배와 위험분산의 효과를 거두려는 사회보험의 목표는 임의가입의 형식으로 운영하는 한 달성하기 어렵고 법률로써 가입을 강제하고 소득수준에 따라 차등을 둔 보험료를 부과함으로써만 이루어질 수 있는 것이어서, 국민에게 보험가입의무를 강제로 부과하고 경제적 능력에 따른 보험료를 납부하도록 하는 것은 건강보험의 목적을 달성하기 위하여 적합하고도 반드시 필요한 조치"라고 판시하고 있다.

(2) 일본의 학설 및 재판례

일본의 학설에서도 일반적으로 '강제가입'을 사회보험제도의 주요한 특징으로 제시하고 있다[14]. 그리고 국민건강보험제도에 강제 가입하도록 규정한 법률의 합헌성이 문제가 된 사건의 판례[15]에서는, "국민건강보험제도는 상부상조의 정신에 입각하여 국민의 질병, 부상, 분만 또는 사망에 관하여 보험급여를 실시하는 것을 목적으로 하고 있으며, 해당제도가 목적하는 것이 국민의 건강을 유지하고 증진하여 국민의 생활을 안정시킴으로써 공공의 복지에 이바지함에 있음이 명백하므로 이와 같은 보험급여를 받는 피보험자에 관해서는 가능한 한 보험사고가 일어날 수 있는 모든 자에게 적용되어야 하는 것은 당연하며 또한 상부상조라는 보험의 성질에 따라 보험사고가 초래하키는 개인의 경제적 손해에 관하여 가입자 상호에게 분담시켜야 하는 것이다"고 판시하였다. 나아가 이와 같은 '강제가입'의 목적에 관해서 학설은 "가입을 강제하여 나아가 소득 등에 비례하는 보험료설정을 도입하지 않으면 저소득자의 가입이 불가능해지고 또한 고소득자로부터 상대적으로 높은 보험료를 징수하는 것도 불가능해지기 때문에 국민건강보험을 기반으로 하는 전국민개보험체제를 실현하고 나아가 국민건강보험의 재정을 유지하는 것이 불가능해지기에 이를 회피하는 것, 그리고 강제가입이 아닌 임의가입을 인정하게 되면 피보험자가 의료를 필요로 할 때까지 보험에 가입하지 않게 되는 이른바 역선택의 문제가 발생하기에 이를 방지하는 것 등을 생각할 수 있다"고 하여[16], 특히 국민건강보험제도가 의료보장법제에 있어서 건강하고 문화적인 최저한도의 생활의 보장(일본국헌법 제25조 제1항)과 국가의 사회보장 등의 향상·증진의무(동조 제2항)를 수행하기 위한 중요한 제도로써 이와 같은 정책목적을 달성하기 위하여 강제가입이라는 수

14) 加藤智章 · 菊池馨実 · 倉田聡 · 前田雅子『社会保障法　第6版』(有斐閣, 2015年) 23쪽, 菊池馨実『社会保障法』(有斐閣, 2014年) 25쪽, 西村 · 앞의 책 (2014年) 18쪽, 西村 · 앞의 책 (2007年) 27쪽, 岩村正彦『社会保障法 I 』(弘文堂、2001年) 40쪽 등.

15) 最高裁昭和33年2月12日大法廷判決 · 民集12巻2号190쪽.

16) 中川純「国民健康保険条例の合憲性」岩村正彦編『社会保障判例百選　第5版』(有斐閣, 2016年) 17쪽.

단을 취하는 것은 입법재량의 범위 내에서 허용된다고 이해하는 것이 오늘날 일본의 통설이라 할 수 있다[17].

(3) 소결

이처럼 전국민개보험체제를 특징으로 하고 있는 한국과 일본의 양국에서는 공통적으로 의료보험의 목적을 달성하기 위하여 적합하고 필요한 조치 또는 수단으로서 '강제가입'을 제도화하였다고 할 수 있다. 즉, 한국과 일본은 헌법에서 규정하고 있는 생존권을 보장하기 위하여 각각 의료보험법을 제정하였으며, (일본의 경우 다원화된 의료보험제도를 운영하고 있는 반면에 한국은 일원화된 의료보험제도에 관하여) 해당 법률의 목적[18]을 가장 잘 달성할 수 있도록 법률을 통하여 보험가입을 강제하고 있는 것이다. 한편, 우리나라에서는 의료보험의 강제가입제도가 "모든 국민에게 의료보장을 제공하고자 하는" 목적만이 아니라, "소득재분배의 목적"을 달성하기 위하여 필연적으로 요구된다는 견해가 있다[19]. 즉 "건강보험은 사회보험으로써 의료보장과 소득재분배를 목적으로 한다는 점에서 가입강제의 목적의 정당성이 인정되고, 가입강제는 의료보장과 소득재분배라는 목적을 달성하기 위하여 효과적이고 적절한 수단"이라고 보고 있는 것이다. 하지만, 의료보험제도가 실질적으로 소득재분배의 효과를 가지는 것까지 부정할 수 없지만, 소득재분배를 수행하는 것 자체가 의료보험제도의 목적이라고 할 수는 없을 것이다[20]. 이에 일본에서도 건강보험제도는 일차적으로 "국민 건강의 확보라고 하는 정책을 달성하기 위한 제도"로 보고 있으며[21], 소득재분배는 어디까지나 효율적인 의료보장제도의 운영을 실현하기 위한 정책목적을 가지는 제도로서의 수단 내지는 기능이라고 하겠다.

---

17) 菊池馨実「国民健康保険条例の合憲性」西村健一郎・岩村正彦編『社会保障判例百選 第4版』(有斐閣, 2008年) 13쪽.

18) 일본의 국민건강보험법 제1조는 "국민건강보험사업의 건전한 운영을 확보하여 이로써 사회보장 및 국민보건의 향상에 기여하는 것을 목적으로 한다"고 규정하고 있으며, 우리나라 국민건강보험법 1조도 "국민보건 향상과 사회보장 증진에 이바지함을 목적으로 한다"고 규정하고 있다.

19) 오대형「건강보험 가입강제와 직장가입자·지역가입자 간의 차별」이홍재 편저『사회보장판례연구』(법문사, 2010년) 210-211쪽.

20) 동일한 견해로는 이홍재·전광석·박지순『사회보장법 제3판』(신조사, 2015년) 14쪽, 노호창「공적 건강보장에 있어서의 자유제한과 그 정당성」사회보장법연구 제3권1호 (2014년) 187-188쪽, 정영철 앞의 논문 259쪽, 김종수「임의비급여에 관한 사회보장법적 검토」사회보장법연구 제1호(2012년) 142-143쪽, 정철「건강보험상 임의비급여 허용의 문제점」법학논총 제24권1호(2011년) 10쪽 및 일본의 학설로는 島崎謙治『日本の医療 制度と政策』(東京大学出版会、2012年) 208頁.

21) 岩村 앞의 책 19쪽.

3. 요양기관지정

(1) 법령 및 재판례

동법 제42조 (요양기관)
① 요양급여(간호와 이송은 제외한다)는 다음 각 호의 요양기관에서 실시한다. 이 경우 보건복지부장관은 공익이나 국가정책에 비추어 요양기관으로 적합하지 아니한 대통령령으로 정하는 의료기관 등은 요양기관에서 제외할 수 있다.
1. 「의료법」에 따라 개설된 의료기관
2. 「약사법」에 따라 등록된 약국
3. 「약사법」 제91조에 따라 설립된 한국희귀의약품센터
4. 「지역보건법」에 따른 보건소·보건의료원 및 보건지소
5. 「농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법」에 따라 설치된 보건진료소
② 보건복지부장관은 효율적인 요양급여를 위하여 필요하면 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 시설·장비·인력 및 진료과목 등 보건복지부령으로 정하는 기준에 해당하는 요양기관을 전문요양기관으로 인정할 수 있다. 이 경우 해당 전문요양기관에 인정서를 발급하여야 한다.
③ 보건복지부장관은 제2항에 따라 인정받은 요양기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 인정을 취소한다.
1. 제2항 전단에 따른 인정기준에 미달하게 된 경우
2. 제2항 후단에 따라 발급받은 인정서를 반납한 경우
④ 제2항에 따라 전문요양기관으로 인정된 요양기관 또는 「의료법」 제3조의4에 따른 상급종합병원에 대하여는 제41조제3항에 따른 요양급여의 절차 및 제45조에 따른 요양급여비용을 다른 요양기관과 달리 할 수 있다.
⑤ 제1항·제2항 및 제4항에 따른 요양기관은 정당한 이유 없이 요양급여를 거부하지 못한다.

현물급여를 기본으로 하는 의료보험제도는 통상 보험자의 의무로 규정되어 있는 요양급여를 제공하기 위하여 필요한 의료시설을 가지고 있지 않기 때문에(보험자 직영병원은 제외), 요양급여를 실시하기 위하여 의료기관을 의료보험제도에 포섭하는 것이 필요불가결하다[22]. 동법 42조는 원칙적으로 의료법에 따라 개설된 의료기관 및 약사법에 따라 등록된 약국 등에 대하여 요양급여를 실시하도록 의무화하고 있으며(제1항 전단과 제5항), 예외적으로 보건복지부장관이 공익이나 국가정책에 비추어 요양기관으로 적합하지 아니한 의료기관 등은 요양기관에서 제외할 수 있다고 규정하고 있다(제1항 후단). 특히 한국에서는 요양급여를 제공하는 공급자로서 의료기관의 입장에서는 요양기관의 지정신청을 필요로 하지 않는 이른바 당

22) 西村 앞의 책 (2007年) 201쪽.

연지정제도를 실시하고 있는 것이다[23]. 나아가 부당한 방법으로 요양급여비용을 부담하게 한 요양기관에 대한 제재로써 일정기간의 업무정지 또는 과징금의 부과와 같은 처분에 관한 규정[24]을 가지고 있을 뿐 지정거부나 취소에 관한 규정은 가지고 있지 않으며, 원칙적으로 모든 의료기관을 요양기관으로 포섭하고 있다(예외규정은 존재). 이와 같은 당연지정제도에 관하여 헌법재판소는, "우리 의료보험제도는 피보험자인 국민뿐이 아니라 의료공급자도 또한 의료보험체계에 강제로 동원하고 있다. 사회보험의 강제성은 피보험자의 강제가입에 관한 것이므로, 요양기관의 '강제지정제'는 사회보험의 본질적 구성요소에 포함되는 것은 아니다. (중략) '요양기관의 강제지정제'의 목적은 법률에 의하여 모든 의료기관을 국민건강보험체계에 강제로 편입시킴으로써 요양급여에 필요한 의료기관을 확보하고 이를 통하여 피보험자인 전 국민의 의료보험수급권을 보장하고자 하는 것이다"고 판시하고 있다[25][26].

(2) 일본의 재판례 및 학설

일본에서는 의료기관을 의료보험제도에 포섭하기 위하여 다음과 같은 제도가 실시되고 있다. 즉, 의료보험제도 내에서 요양급여를 제공하고자 하는 의료기관은 지정신청을 통하여 후생노동대신으로부터 요양기관으로서의 지정을 받아야 한다[27]. 이와 같은 요양기관의 신청 및 지정의 법적성질에 관해서 일본의 판례는, "국가기관으로서의 (도도부현)지사[28]가 제3자인 피보험자를 위하여 보험자를 대신해서 요양급여, 진료방침, 진료보수 등 건강보험법에 규정되어 있는 각 조항(이른바 법정약관)을 계약내용으로 하여 의료기관과의 사이에서 체결하는 공법상 쌍무적·부종적 계약으로, 해당계약에 의하여 요양기관은 피보험자에 대하여 요양급여의 담당방침에 따라 요양급여를 실시할 책임을 지며 보험자는 요양기관이 실시한 요양급여에 관하여 진료보수를 지불해야 할 책무를 진다"고 보고 있다[29]. 한편 일본에서는 후생노동대신은 진료보수를 부정하게 청구하는 등 의료기관의 부정행위를 이유로 요양기관의 지

23) 다만 법률상 '당연지정'이라는 용어가 명문상 규정되어 있는 것은 아니다.
24) 동법98조 (업무정지)와 99조(과징금).
25) 헌법재판소2002년10월31일 99헌바76결정.
26) 당연지정제도의 배경에 관해서는, 홍성민「医療供給体制における国家統制 -保険医療機関の指定を中心に-」社会保障法31号（2016年）160-161쪽을 참조.
27) 한편 일본에서는 의사 등도 동일하게 후생노동대신으로부터 등록을 받아야 하는데, 이와 같은 요양기관의 지정과 보험의 등의 등록이라는 두 가지 의무를 부과한다는 점에서, '이중지정방식'이라고도 한다.
28) 2000년 지방분권개혁에 따라 후생노동대신으로 개정되었다.
29) 大阪地裁昭和56年3月23日判決・判時998号11頁、判タ436号74頁. 또는 공법상의 준위임계약이라고 판단한 판례로는, 大阪高判昭和58年5月27日・判時1084号25頁、東京地判昭和58年12月16日・判時1126号56頁、横浜地判平成15年2月26日・判時1828号81頁 등.

정을 취소할 수도 있는데, 이에 해당의료기관이 불복하면 행정사건소송법상 취소처분에 관한 취소를 구하는 소송을 제기할 수 있다[30]. 이에 학설에서는 지정취소처분과의 정합성을 고려하여 요양기관의 지정에 관해서도 "사인의 권리의무를 일방적·권력적으로 창설하기 때문에 행정처분에 해당한다. 지정의 결과 발생하는 법률관계가 계약관계라고 할지라도 지정자체는 행정처분에 해당 한다"고 지적하고 있으며[31], 현재 판례 및 행정해석[32]의 계약설보다 행정처분설이 학설의 다수를 차지하고 있다[33].

한편 의료법에 따라 병원개설중지권고를 무시한 체 요양기관의 지정신청에 대한 지정거부처분의 위법성이 문제가 된 사건에서, 최고재판소는 의료법상 권고를 무시하여 개설된 병원에 관하여 "요양기관의 지정을 거부한 것은 공공의 복지에 적합한 목적을 위하여 실시된 필요적·합리적 조치"라고 판단하고 있다[34]. 그리고 이와 같은 지정거부의 목적에 관하여 학설은 해당 판결이 양질의 적절한 의료를 효율적으로 제공하기 위한 의료보장체제의 확보와 의료보험제도 운영의 효율화에 관한 중요성을 지적하면서 "의료보험재정의 적정화·효율화는 일본의 의료정책에 있어서 중요한 과제라고 할 수 있으며, 적어도 이와 같은 목적은 부당한 것이라고 할 수는 없다"고 하면서도, "지정은 신청자의 직업활동의 기초가 되는 법률관계를 구축하는 것이라고 할 수 있으며, 지정거부는 직업활동 그 자체에의 중대한 제약도 포함한다는 점에서는 유의할 필요가 있다"고 보고 있다[35].

(3) 역사적 배경

위와 같은 일본의 지정제도에 관하여 역사적 변천과정에 관해서는, 다음과 같이 4단계로 구분할 수 있다[36]. ①1927년부터 1942년까지는 보험자가 직접 일본 의사회나 도도부현 의사

---

30) 이와 같은 판례로는, 東京高判昭和54年7月31日 · 判時938号25頁、大阪高判昭和57年2月23日判タ470号187頁、東京高判57年12月15日判時1074号42頁 등.

31) 阿部泰陸 「地域医療計画に基づく保険医療機関指定拒否－鹿児島地裁1998年（行ウ）第三号保険医療機関指定拒否処分取消請求事件1999年6月14日判決（判例時報1717号78頁）をめぐってー」 判評502号 〔判時1725号〕（2000年）5頁.

32) 『健康保険法の解釈と運用 第11版』（法研、2003年）482頁.

33) 加藤智章「保険医療期間の指定の法的性格」岩村正彦編『社会保障判例百選 第5版』（有斐閣, 2016年）47頁、田村和之「保険医療期間の指定の法的性格」西村健一郎 · 岩村正彦編『社会保障判例百選 第4版』（有斐閣, 2008年）51頁、岩村正彦 「社会保障入門40」 自治実務セミナー41巻6号（2002年）13頁、中野妙子 「医療法の勧告に反して開設された病院に対する保険医療機関指定拒否―鹿児島地判平成11·6·14(山川病院事件」 ジュリスト1199号（2001年）110頁、稲森公嘉 「判例評釈·県知事による保険医療機関指定拒否の処分性と適法性」 賃金と社会保障1307号（2001年）73頁 등.

34) 最高裁平成17年9月8日第一小法廷判決 · 判時1920号29頁.

35) 尾形健 「保健医療機関指定拒否処分と憲法22条」 西村健一郎 · 岩村正彦編『社会保障判例百選 第4版』（有斐閣, 2008年）21頁

회 등과의 사이에서 진료보수내용에 관한 약정을 포함한 단체도급계약을 체결하여, 이들 단체가 해당 단체에 소속되어 있는 의사 중에서 요양급여를 제공할 담당자를 정하고 이를 보험자가 지정하는 형태로서 개별 의사와의 계약을 맺은 것으로 보았다(단체도급계약방식). ②1942년부터 1948년까지는 도도부현지사가 일방적으로 보험의를 지정하여, 해당 지정을 받은 의사는 정당한 이유가 없으면 거부할 수 없도록 하였다(강제지정방식). 이로 인하여 요양급여를 담당하는 기관으로써는 당시까지 개별 보험자가 각각의 의사와 지정계약을 체결하는 형태였지만, 도도부현지사가 각각의 보험자를 대신하여 요양급여의 담당기관으로서 일괄적으로 보험의를 지정하는 형태로 대체되었다[37].③1948년부터 1957년까지는 도도부현지사에 의한 보험의 지정방식은 유지하면서 이를 강제지정방식에서 임의지정방식으로 전환하였다. 즉, 지정에 관해서는 의사본인의 자유의사에 의하여 동의에 기초로 실시되었으며, 지정을 받은 의사는 일정한 예고기간을 두고 자유롭게 사퇴할 수 있도록 하였다(계약지정방식). 그리고 ④1957년부터는 요양급여를 담당하는 기관으로서 의사 개인을 보험의로 지정하는 개인지정박식에서 병원이나 진료소 등의 의료기관을 요양급여의 담당기관으로 지정하는 기관지정방식으로 바꾸었다. 그리고 이와는 별도로 요양기관에서 요양급여를 제공하는 의사도 개별 요양급여에 관한 행위에 대하여 책임을 명확히 하는 등의 취지에서 보험의로 도도부현지사의 등록을 받도록 하였다(이중지정방식).

(4) 소결

우리나라의 의료보험법제에서의 당연지정제도에 관해서는 강제가입과 동일하게 “의료보험의 목적을 달성하기 위하여 적합하고도 필요한 조치” 또는 일본의 판례에서처럼 “공공의 복지에 적합한 목적을 위하여 실시된 필요적·합리적 조치”로써 “이와 같은 제도의 목적은 부당한 것이라고 할 수는 없다”고 하겠다. 의료보험의 보험자 스스로가 피보험자에 대하여 요양급여를 제공해야 할 의무를 부담하고 있으며(현물급여의 원칙) 의료자체가 본래 누구에게라도 필요불가결한 서비스라는 필수성을 가지고 있어서 보험자 스스로가 의료기관을 개설하지 않는 한 의료기관을 의료보험제도 내로 포섭해야 하기 때문에, 우리나라와 일본에서 공통적으로 (한국의 경우 강제적인 당연지정제도인 반면 일본의 경우 임의적인 계약지정제도로

36) 해당내용에 관해서는, 홍성민 앞의 논문 158-159쪽.

37) 나아가 보험의에 대한 진료보수도 후생대신이 일본 의사회장의 자문을 통하여 결정하는 방식이 채용되었다. 이와 같은 배경에는 보험의료조직의 법적근거를 명확히 하고 이를 통일함으로써 보험대상의 적용확대 등으로부터 증가하고 있는 피보험자에 대하여 광범위한 요양급여의 담당기관을 이용할 수 있도록 조직의 확충을 도모하였다고 한다(新田秀樹「医療保険における保険者と医療機関の直接契約制の導入の可能性一健康保険組合について」名古屋大学法政論集第176巻（1998年）89-90쪽).

써) 지정제도가 규정되어 현재 유지되고 있는 것이다. 이와 같은 요양기관의 지정제도는 국가가 의료보험제도전반의 안정적이고 건전한 사업운영에 대하여 책임을 가지고 직접 그 발전을 도모해야 하기 위해서 전국적으로 공적의료보험에서의 요양급여를 담당하기에 적절한 의료기관을 지정하도록 하는 국가의 책임(한편으로는 개입)이 강조된다고 할 수 있겠다[38].

한편 위의 헌법재판소 판례는 "사회보험의 강제성은 피보험자의 강제가입에 관한 것이므로, 요양기관의 '강제지정제'는 사회보험의 본질적 구성요소에 포함되는 것은 아니다"고 판시하여 당연지정제도의 필요성에 의문을 제시하면서도, 우리나라의 의료공급체제 및 기타 사회적 환경 등을 고려할 때에 결론적으로는 해당제도의 필요성을 긍정하고 있다[39]. 나아가 의료기관의 직업자유와 국민보건권(엄밀하게는 진료선택권)에 관한 합헌성판단에 있어서 국가가 공적의료보험의 기능보장이라고 하는 입법목적을 해치지 않는 범위에서 의료기관의 직업자유와 국민의 보건권도 배려해야 하는데 이에 우리나라에서는 "의료행위를 비급여대상으로 제공할 수 있는 가능성을 인정하고 있는 바 (중략) 최소침해의 원칙에 위배되지 아니 한다"고 판시하고 있다.

4. 급여범위

(1) 법령

> 동법 제41조 (요양급여)
> ① 가입자와 피부양자의 질병, 부상, 출산 등에 대하여 다음 각 호의 요양급여를 실시한다.
> 1. 진찰·검사
> 2. 약제·치료재료의 지급
> 3. 처치·수술 및 그 밖의 치료
> 4. 예방·재활
> 5. 입원
> 6. 간호
> 7. 이송

38) 홍성민 앞의 논문 163-164쪽.

39) 이와 같은 헌법재판소의 판단에 대해서는 "요양기관의 강제지정제가 기본권 제한의 입법으로서 갖추어야 할 수단의 적정성을 결한다는 결론을 짓게 하며, 따라서 헌법상의 과잉금지의 원칙에 어긋남으로써 의사의 직업의 자유를 침해하므로 위헌"이라고 하는 반대의견이 있으며, 나아가 비판적인 견해로서 이승우 「국민건강보험법 제40조 제1항의 위헌여부」 헌법판례연구 제3권 (2001年) 314-316쪽도 있지만, 학설상 다수의 견해가 판례에 따르고 있다 (이홍재·전광석·박지순 앞의 책 57쪽과 61쪽, 양승엽 앞의 논문 221쪽, 노호창 앞의 논문 158쪽, 정영철 앞의 논문 272쪽, 김종수 앞의 논문 149쪽, 최호영 앞의 논문 177쪽, 정철 앞의 논문 311-314쪽 등).

② 제1항에 따른 요양급여(이하 “요양급여”라 한다)의 범위(이하 “요양급여대상”이라 한다)는 다음 각 호와 같다.
1. 제1항 각 호의 요양급여(제1항제2호의 약제는 제외한다): 제4항에 따라 보건복지부장관이 비급여대상으로 정한 것을 제외한 일체의 것
2. 제1항제2호의 약제: 제41조의3에 따라 요양급여대상으로 보건복지부장관이 결정하여 고시한 것
③ 요양급여의 방법·절차·범위·상한 등의 기준은 보건복지부령으로 정한다.
④ 보건복지부장관은 제3항에 따라 요양급여의 기준을 정할 때 업무나 일상생활에 지장이 없는 질환에 대한 치료 등 보건복지부령으로 정하는 사항은 요양급여대상에서 제외되는 사항(이하 “비급여대상”이라 한다)으로 정할 수 있다.

제41조의2 (약제의 요양급여 제외 등)
① 보건복지부장관은「약사법」제47조제2항의 위반과 관련된 제41조제1항제2호의 약제에 대하여는 1년의 범위에서 기간을 정하여 요양급여의 적용을 정지할 수 있다.
② 보건복지부장관은 제1항에 따라 적용이 정지되었던 약제가 다시 제1항에 따른 정지의 대상이 된 경우에는 총 정지 기간, 위반정도 등을 고려하여 요양급여에서 제외할 수 있다.
③ 제1항 및 제2항에 따른 요양급여 적용 정지 및 제외의 기준, 절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제41조의3 (행위·치료재료 및 약제에 대한 요양급여대상 여부의 결정)
① 제42조에 따른 요양기관, 치료재료의 제조업자·수입업자 등 보건복지부령으로 정하는 자는 요양급여대상 또는 비급여대상으로 결정되지 아니한 제41조제1항제1호·제3호·제4호의 요양급여에 관한 행위 및 제41조제1항제2호의 치료재료(이하 “행위·치료재료”라 한다)에 대하여 요양급여대상 여부의 결정을 보건복지부장관에게 신청하여야 한다.
②「약사법」에 따른 약제의 제조업자·수입업자 등 보건복지부령으로 정하는 자는 요양급여대상에 포함되지 아니한 제41조제1항제2호의 약제(이하 이 조에서 “약제”라 한다)에 대하여 보건복지부장관에게 요양급여대상 여부의 결정을 신청할 수 있다.
③ 제1항 및 제2항에 따른 신청을 받은 보건복지부장관은 정당한 사유가 없으며 보건복지부령으로 정하는 기간 이내에 요양급여대상 또는 비급여대상의 여부를 결정하여 신청인에게 통보하여야 한다.
④ 보건복지부장관은 제1항 및 제2항에 따른 신청이 없는 경우에도 환자의 진료상 반드시 필요하다고 보건복지부령으로 정하는 경우에 직권으로 행위·치료재료 및 약제의 요양급여대상의 여부를 결정할 수 있다.
⑤ 제1항 및 제2항에 따른 요양급여대상 여부의 결정 신청의 시기, 절차, 방법 및 업무의 위탁 등에 필요한 사항과 제3항과 제4항에 따른 요양급여대상 여부의 결정 절차 및 방법 등에 관한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

제41조의4 (선별급여)
① 요양급여를 결정함에 있어 경제성 또는 치료효과성 등이 불확실하여 그 검증을 위하여 추가적인 근거가 필요하거나, 경제성이 낮아도 가입자와 피부양자의 건강회복에 잠재적 이득이 있는 등 대통령령으로 정하는 경우에는 예비적인 요양급여인 선별급여로 지정하여 실시할 수 있다.
② 보건복지부장관은 대통령령으로 정하는 절차와 방법에 따라 제1항에 따른 선별급여(이하 “선별급여라 한다)에 대하여 주기적으로 요양급여의 적합성을 평가하여 요양급여 여부를 다시 결정하고, 제41조제3항에 따른 요양급여의 기준을 조정하여야 한다.
(2017년 3월 23일 실시 예정)

동법은 요양급여의 기준에 관하여 보건복지부령으로 정한다고 규정하고 있으며, 이와 같은 위임을 받아 '국민건강보험 요양급여의 기준에 관한 규칙' (2016년6월3일 개정 보건복지부령 제404호, 이하 '동규칙'이라 함)에서 규정하고 있다. 동규칙에 의하면, 요양급여(약제는 제외)는 비급여대상을 제외한 일체의 것이 요양급여의 대상이 되며 (제8조1항1호) 비급여대상은 동규칙의 별표에서 열거하고 있다 (제9조1항). 하지만 이와 같은 법령에 의하면 요양급여(약제는 제외)는 원칙적으로 비급여대상을 제외한 그 전부가 요양급여의 대상이 된다고 해석되지만, 한편으로 동규칙 제8조2항은 요양급여대상의 구체적인 적용기준과 방법에 관하여 '건강보험 행위 급여·비급여 목록표 및 급여 상대가치점수'(2013년12월13일 개정 보건복지부고시 제2013-192호, 이하 '목록표'라 함)에서 규정하고 있으며, 요양기관이 보험자로부터 요양급여의 비용을 지불 받기 위해서는 목록표에 해당하는 내용이 기재되어 있어야 한다[40]. 한편 비급여대상에 관해서는 요양기관이 보험자로부터 요양급여의 비용을 지불 받을 수 없을 뿐, 헌법재판소의 판결처럼 "의료행위를 비급여대상으로 제공할 수 있는 가능성을 인정함으로써, 의료보험에 의하여 보장되는 급여부분 외에 의료소비자의 자율적인 결정에 따라 자신의 부담으로 선택할 수 있는 소위 비급여대상의 의료행위를 함께 제공하고 있다." 즉, 우리나라 의료보험제도는 요양급여와 비급여대상을 함께 제공받을 수 있는 '혼합진료[41]'를 인정하고 있는 것이다.

(2) 문제의 소재

위에서처럼 우리나라 의료보험법제는 동규칙과 목록표에서 요양급여의 대상만이 아니라 비급여대상까지도 상세하게 기재하고 있음에도 불구하고, 실제의 의료현장에 있어서는 이들 규정이 규정하는 내용과 일치하지 않는 의료행위가 적지 않게 이루어지고 있다. 이와 같은 법령상의 공백부분으로부터 이른바 '임의비급여' 문제가 발생하는 것이다[42]. 학설은 이와 같

---

40) 이와 같은 방법은 일본도 동일하며, 해당 내용에 관해서는 稲森公嘉「公的医療保険の給付」日本社会保障法学会編『新講 座社会保障法1 これからの医療と年金』(法律文化社、2012年) 96-98頁, 笠木映里『公的医療保険の給付範囲』(有斐閣、2008年) 16-27頁을 참조.

41) 혼합진료란 "진료비 전액을 건강보험으로 적용하거나 아니면 전액을 비급여로 환자가 부담해야 하는 방식으로 우리나라와 같이 건강보험환자에게 일부진료는 보험급여를 적용하고 나머지 진료는 비급여로 적용하는 혼합의 형태"를 말한다(김한나·김계현·이정찬 앞의 논문 681-682쪽).

42) 노호창 앞의 논문 181-182쪽. 노호창「임의비급여의 허용요건」노동법학 제44호 (2012年) 338쪽은 임의비급여에 관하여, 첨단 의학기술 및 약학의 발전으로 인하여 아직 요양급여 항목이나 합법적인 비급여 목록에는 포함되어 있지 않지만 환자를 위하여 신약이나 첨단기술을 사용하는 '의학적 임의급여'와 요양급여의 적용 대상이긴 하지만 기준이 되는 용량이나 방법을 지키지 않아서 추후 보험자에 의하여 급여비용이 삭감되거나 환수될 수 있는 '불법적 임의비급여'로 분류하고 있으며, 법률 및 정책 상 주로 논의되는 것은 전자를 말한다고 보고 있다.

은 임의비급여와 관련하여, “의료기관의 의료행위 중 일정 대상을 정하여 그러한 행위에 대해서는 보험의 적용범위에서 벗어나게 함으로써, 의료소비자에게는 만족스러운 양질의 서비스를 제공하고, 의료기관에 대해서는 다양한 질의 의료행위나 의료발전, 새로운 치료기법의 개발 등을 가능하게” 하지만, 한편으로 “이러한 비급여대상을 넓게 인정하게 되면, 앞에서 살펴본 강제가입과 당연지정제를 근간으로 한 건강보험체계를 붕괴시켜, 궁극적으로는 건강보험의 주된 기능인 ‘요양기관으로 지정된 모든 의료기관을 통하여 피보험자의 소득수준이나 질병위험도에 관계없이 전 국민에게 저렴한 가격으로 동일한 수준의 의료행위를 제공’하는 것이 불가능하게 할 우려가 있다”고 보아 비급여대상에 대하여 일정한 규제를 부과하고 있으며 이와 같은 규제를 일탈한 것이 이른바 임의비급여 문제라고 설명하고 있다[43]. 나아가 이와 같은 임의비급여를 규제하기 위하여 동법시행령 제19조3항과 57조1항에 근거하여, 보험자인 국민건강보험공단은 의료기관이 환자로부터 직접 임의비급여의 비용을 받은 경우에 이를 징수하고 있다[44]. 임의비급여에 대한 이와 같은 규제수단에 관해서는 “요양기관의 진료의 자유와 환자의 진료선택권을 침해한다는 이유로 오랫동안 건강보험에서 논란이 되어 왔다[45]”고 지적받고 있으며, 해당 위법성이 쟁점이 된 판례[46]에서는, 우리나라 국민건강보험제도의 취지로부터 “국민건강보험을 규율하는 법령은 ①원칙적으로 모든 진료행위를 요양급여대상으로 삼고, 요양급여의 구체적인 적용기준과 방법은 구 요양급여기준규칙과 보건복지부장관의 고시에 의하도록 하며, ②거기에 규정되지 아니한 새로운 형태의 진료행위가 이루어지거나 기존 요양급여기준에 불합리한 점이 있으면 구 요양급여기준규칙이 정하는 여러 신청절차를 통하여 이를 요양급여대상으로 포섭하게 하고, ③구 요양급여기준규칙 제9조 [별표 2]에 규정된 이른바 법정 비급여 진료행위는 이를 건강보험 적용대상에서 제외하여 그 부분에 한하여 비용 부담을 요양기관과 가입자 등 사이의 사적 자치에 맡기고 있는 것으로 해석된다”고 하여 원칙적으로 이와 같은 법령에 따라 요양급여를 제공하고 해당비용을 받아야 하는 것으로 이와 같은 법령에 따르지 않은 체 환자와 합의하여 받은 경우에는 위법하다고 판시하였다. 다만, 해당 판례는 기존의 판례를 일부 변경하여 예외적으로 “①그 진료행위 당시 시행되는 관계법령상 이를 국민건강보험 틀 내의 요양급여대상 또는 비급여대상으로 편입시키거나 관련 요양급여비용을 합리적으로 조정할 수 있는 등의 절차가 마련되어 있지 아니한 상황에서, 또는 그 절차가 마련되어 있다 하더라도 비급여 진료행위의 내용 및 시급성과 함께 그 절차의 내용과 이에 소요되는 시간, 그 절차의 진행 과정 등 구체적 사정을 고려해 볼 때 이를 회피하였다고 보기 어려운 상황에서(진료의 시급성, 괄호는 필자 이하 동일), ②그

43) 김종수 앞의 논문 149쪽.
44) 나아가 위에서 언급한 것처럼 부당부정한 행위를 요양기관에 대한 제재로서, 일정기간의 업무정지 및 과징금의 부과를 실시하고 있다.
45) 이홍재·전광석·박지순 앞의 책 48쪽.
46) 대법원 2012년6월18일선고 2010두27639 전원합의체 판결.

진료행위가 의학적 안전성과 유효성뿐 아니라 요양급여 인정기준 등을 벗어나 진료하여야 할 의학적 필요성을 갖추었고(의학적 안전성 및 필요성), ③가입자 등에게 미리 그 내용과 비용을 충분히 설명하여 본인 부담으로 진료받는 데 동의를 받았다(환자의 동의)"고 하는 엄격한 요건 하에서 임의비급여를 허용한다고 판시하고 있다[47].

(3) 일본의 혼합진료

일본에서는 의료보험법 상 요양급여와 비급여대상을 함께 제공하는 혼합진료를 원칙적으로 인정하고 있지 않으며, 이와 같은 혼합진료가 이루어진 경우 본래의 요양급여에 해당하는 부분도 의료보험의 급여부분으로부터 배제하여 해당요양급여비용에 관하여 피보험자가 전액 자기부담하게 된다. 혼합진료에 관해서는 2000년대 초반 규제개혁의 관점에서 전면금지의 해제 또는 규제완화가 활발하게 주장되었지만, 2004년 규제개혁담당대신과 후생노동대신의 '이른바 [혼합진료] 문제에 관한 기본적 합의[48]'에서 혼합진료의 전면금지의 해제는 보류되고 그 대신에 예외적으로 혼합진료를 인정하는 특정요양비제도[49](현재는 보험외병용요양비제도[50])를 확충하는 방향성이 제시되었다[51]. 그리고 이와 같은 일본의 '혼합진료보험급여외의 원칙[52]'에 관해서는, 이를 명확하게 규율하고 있는 법규정은 존재하지 않으며 일반적으로 해당근거로 사용되는 보험외병용요양비에 관한 규정의 표현이 애매하다[53]는 이유로, 최근

---

47) 해당 판례에 관한 학설의 일반은 예외적으로나마 임의비급여를 인정한 것에 대하여 우려를 보이면서도 대체로 결론에는 찬성하고 있다(노호창 앞의 논문 185쪽, 김종수 앞의 논문 157쪽, 최호영 앞의 논문 193-195쪽 등).

48) いわゆる『混合診療』問題に係る基本的合意 (후생노동성, http://www.mhlw.go.jp/houdou/2004/12/dl/h1216-1a.pdf 2016년 6월 8일 최종열람).

49) 특정요양비제도란 입원비용(병실비)이나 치과재료비용에 관한 부당한 차액징수와 의료기술의 눈부신 혁신 등을 배경으로 1984년 건강보험법 개정을 통하여 국민의 생활수준 향상 및 가치의 다양화에 따른 의료에 대한 국민수요의 다양화, 의료기술의 눈부신 진보에 따른 의료서비스의 고도화에 대응하고자, 필요한 의료서비스의 확보를 도모하기 위한 요양급여와 환자의 선택에 의한 비급여에 관하여 적당한 의료서비스의 조정을 도모하고자 하는 취지에서 도입되었다 (『健康保険法の解釈と運用〔第11版〕』(法研、2003年) 627頁).

50) 일본의 보험외병용요양비제도에 관해서는, 西村 앞의 책 (2014년) 39-40쪽.

51) 笠木映里「混合診療」西村健一郎・岩村正彦編『社会保障判例百選 第4版』(有斐閣、2008年) 64頁.

52) 일본 및 우리나라에서는 일반적으로 '혼합진료의 금지'라고 알려져 있지만, 엄밀한 의미에서 요양급여로부터 배제하는 반면 자유진료는 인정하고 있는 것으로 그 자체가 금지되어 있다고는 할 수 없기 때문에 '혼합진료보험급여외의 원칙'이라고 하는 것이 적절하다. 동일한 견해로는 稲森 앞의 논문 (2012年) 98頁, 太田匡彦「混合診療」岩村正彦編『社会保障判例百選 第5版』(有斐閣, 2016年) 60-61頁. 또한 最高裁平成23年10月25日第三小法廷判決・裁時1542号3頁도 '혼합진료보험급여외의 원칙 (混合診療保険給付外の原則)'이라는 용어를 사용하고 있다.

53) 稲森 앞의 논문 (2012년) 99쪽.

일본 법원에서 해당 법적근거의 유무가 쟁점화 되었다. 이에 해당 사건을 담당한 최고재판소는 보험외병용요양비제도의 취지 및 목적 나아가 건강보험법 전체의 정합성 등의 관점에서 동법86조[54]의 해석으로부터 해당제도의 지급요건을 충족하지 못하는 경우 보험진료부분도 자유진료부분과 함께 요양급여의 대상으로부터 배제된다고 해석하는 것이 타당하다고 하면서, 다만 이와 같은 해석은 법규정의 문언 상 그 취지가 반드시 명확하게 표현되어 있다고 말할 수는 없다고 판시하였다[55]. 한편, 이와 같은 법해석의 문제와는 별개로 입법정책의 문제로서 의료보험법 상 혼합진료를 전면적으로 해제할 것인가 또는 현행의 보험외병용요양비제도를 유지하면서 확대할 것인가가 논의되었으며[56], 2015년 9월 30일 중앙사회보험의료협의회는 후생노동성이 마련한 '환자신청요양의 제도설계에 관하여(안)[57]'을 승인하여 2016년 4월 건강보험법의 개정을 통하여 환자신청요양제도가 신설되었다[58].

(4) 최고재판소2011년10월25일 판결

① 사실관계

일본에서는 혼합진료와 관련하여 의료보험의 피보험자가 요양급여에 해당하는 암치료법과 함께 요양급여에 해당하지 않는 다른 암치료법을 동시에 받는 이른바 혼합진료를 받은 경우에, 원래 요양급여에 해당하는 치료법도 요양급여대상에서 배제되어 해당진료에 필요로 한 비용의 전액을 피보험자가 부담하도록 한 것에 대한 적법성이 문제화되어 사회적으로 큰 관심을 모았다. 해당사건에서는 암에 걸린 건강보험의 피보험자 X(1심 원고, 2심 피항소인, 3심 상고인)가 보험의료기관인 병원에서 요양급여에 해당하는 치료법A와 요양급여에 해당하지 않는 치료법B를 병용하는 진료를 받았다(혼합진료). 이에 후생노동성은 원래 보험진료인 치료법A와 자유진료인 치료법B를 병용하는 혼합진료의 경우 구 건강보험법 83조가 규정하는 특정요양비(현재 86조가 규정하는 보험외병용요양비)의 지급요건을 만족하는 경우를 제외하고 자유진료부분 뿐만 아니라 보험진료 해당부분도 보험급여에서 제외한다는 해석을 채

54) 일본 건강보험법 86조 보험외병요요양비
피보험자가 후생노동성령으로 규정한 바에 따라 제63조3항 각호에서 열거하는 병원 또는 진료소 및 약국(이하 '보험의료기관 등'이라고 함) 중에 자기의 선택함에 따라 평가요양, 환자신청요양 또는 선정의료를 받은 경우 해당요양에 필요한 비용에 대해서 보험외병용요양비를 지급한다.

55) 最高裁平成23年10月25日第三小法廷判決・裁時1542号3頁.

56) 해당논의에 관해서는, 堤 앞의 논문 113쪽 이하를 참조.

57) 患者申出療養の制度設計について（案） (중앙사회보험의료협의회, http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12404000-Hokenkyoku-Iryouka/0000098762.pdf 2016년 6월 8일 최종열람).

58) 환자신청요양제도에 관해서는 홍성민·가타기리유키『한일 양국의 지속가능한 의료보장법제 연구』한국법제연구원 (2016년) 쪽을 참조.

용하였다. 즉, X가 병원에서 받은 치료법A와 치료법 모두에 관해서 요양급여에 해당하지 않으므로 해당 의료비에 관해서는 전액 본인이 부담해야 한다는 것이다. 이에 X는 국가(1심 피고, 2심 항소인, 3심 피상고인)에 대하여 위와 같은 법해석은 위법 및 위헌에 해당하고, 치료법A와 치료법B을 병용하는 혼합진료를 받는 경우에도 보험진료 해당부분에 관해서는 건강보험법에서 규정하는 요양급여를 받을 수 있는 지위에 있음을 확인하는 소송을 제기하였다. 제1심에서는 피고의 청구가 인용되었지만[59], 항소심에서는 국가의 항소를 인용하여 피고의 청구를 기각하였다[60].

② 주요판지

입법경위 등을 비추어 보면 구 건강보험법의 특정요양비 및 현재의 보험외병용요양비에 관한 제도 모두 전국민개보험체제의 전제 하에서 의료의 공평성 및 재원 등을 포함한 건강보험제도 전체의 운영방식을 고려하여, 혼합진료보험급여외의 원칙을 계속적으로 채용하는 것을 전제로 한 후에 피보험자가 소정의 요건을 만족하는 평가요양 또는 선정요양을 받은 경우에만 이와 함께 받은 보험진료 해당부분을 포함한 피보험자의 요양전체를 대상으로 하고 기본적으로 그 중에 보험진료 해당부분에 관해서 실질적으로 요양급여와 동일한 내용의 보험급여가 현금으로 지급되는 것을 상정하여 도입되었다. 즉, 보험의가 특수한 치료법 또는 새로운 치료법 등을 실시하거나 소정의 의약품 이외의 약물을 환자에게 시용 및 처방하는 등 이와 관련하여 보험의료기관이 피보험자로부터 요양급여에 관한 일부부담금을 초과하는 금액을 지불 받는 것을 원칙적으로 금지하고 있는 가운데, 선진의료와 같은 혼합진료에 관해서는 보험의료에서의 안전성 및 유효성을 위협하고 환자에게 부당한 부담을 발생시키는 의료행위 자체를 억지하는 취지와 의료의 공평성 및 재원 등을 포함한 건강보험제도 전체의 운영방식을 고려하여, 보험의료기관 등의 신청 및 제공되는 의료 내용 등에 관한 평가요양의 요건에 해당하는 경우에만 해당 금지규정이 예외적으로 해제되는 것이며 기본적으로 피보험자가 받는 요양전체 중에 보험진료 해당부분에 관해서 실질적으로 요양급여와 동일한 내용의 보험급여가 현금으로 지급되는 것을 상정하여 건강보험법 86조 소정의 보험외병용요양비에 관한 제도가 도입되었다고 해석함이 타당하다. 이와 같은 제도의 취지 및 목적, 법체계 전체의 정합성 등의 관점에서 볼 때에 건강보험법은 선진의료와 같은 혼합진료 중에 선진의료가 평가요양의 요건에 해당하지 않아서 보험외병용요양비의 지급요건을 충족하지 않는 것에 관해서는 피보험자가 받은 요양 전체 중에 보험진료 해당부분도 보험급여로부터 모두 제외시키는 이른바 혼합진료보험급여외의 원칙을 취하고 있음을 전제로 동법 86조 등이 규정되었

59) 東京地判平成19年11月17日判時1996号3頁.
60) 東京高判平成21年9月29日判タ1310号66頁.

다고 볼 것이며, 해당규정의 문언 상 그 취지가 명료하게 나타나 있다고는 보기 어려운 면도 다소 있지만 해당조문 등에 관하여 위와 같은 원칙의 취지에 따른 해석을 도출할 수 있다 할 것이다. 의료보험을 통하여 제공되는 의료내용에 관해서는 제공되는 의료의 질(안전성 및 유효성 등) 확보와 재원측면에서의 제약 등의 관점에서 해당 범위를 합리적으로 제한하는 것은 피할 수 없으며, 해당 사건에서처럼 원래 보험진료에 해당하는 치료법에 선진의료와 같은 자유진료의 치료법을 부가적으로 병용하는 혼합진료에 관해서는 법이 규정하는 특별한 요건을 충족하는 경우에 한하여 요양급여 대신에 보험외병용요양비를 지급하는 반면 해당요건을 충족하지 못하는 경우에는 보험급여가 일체 적용되지 않는 것에는 일정한 합리성을 인정할 수 있다. 나아가 이와 같은 내용이 불합리한 차별을 초래한다거나 환자의 치료선택의 자유를 부당하게 침해하는 것이라고는 할 수 없으며 사회보장제도의 일환으로써 입법된 건강보험제도의 보험급여로써 현저하게 합리성을 결한다고도 할 수 없다. 이에 해당 판례는 결론적으로 혼합진료보험급여외의 원칙을 내용으로 하는 법해석이 헌법14조1항, 13조 및 25조에 위반하지 않았다고 판시하였다[61].

(5) 소결

사회보험방식에 의한 공적의료보험에 관해서는 해당제도가 아무리 충실한 제도라 할 지라도 당사자가 원하는 모든 재화나 서비스를 제공하는 제도를 채용할 수 없는 이상(이른바 재원의 한계), 급여범위에 관한 일정한 제약을 피할 수는 없다고 할 수 있다. 이에 우리나라와 일본 의료보험제도 모두에서 공통적으로, 급여범위에 관한 일정한 규범을 정하고 있으며, 특히 이와 같은 규정을 지키지 않는 경우에는 요양기관의 진료보수 청구권이 발생하지 않는 구조를 채용하고 있다. 반면에 일본에서는 의료보험법상 혼합진료를 원칙적으로 인정하지 않고 있으며, 이에 반하여 우리나라는 혼합진료를 인정하고 있다. 또한 우리나라는 혼합진료를 인정함으로써 “건강보험 강제가입과 당연지정제가 가지고 있는 일정한 문제들을 해결하는데 기여할 수 있다[62]”고 평가하면서도, “이러한 비급여 대상을 넓게 인정하게 되면 강제가입과 당연지정제를 근간으로 하는 건강보험체계에 위협이 될 수 있다[63]”고 보아 일정한 규제를 부과하고 있는 것이다. 이와 같은 의료보험의 급여범위에 관한 문제는, 일본의 의료보험제도가 “전국민개보험을 채용하고 있으며 최적수준의 의료를 평등하게 보장한다는 이념 하에 전개되어 왔음을 인식의 출발점으로 하여”, 실태를 정확하게 파악한 후에 신중하게 검토해야

61) 이와 관련하여 위의 다수의견 외에도 田原, 岡部, 大谷 재판관에 의한 보충의견과 寺田재판관의 법정의견이 있다.
62) 노호창 앞의 논문 179쪽.
63) 노호창 앞의 논문 181쪽.

하는 문제라고 판단하고 있으며[64], 이와 같은 문제해결방법은 일본과 동일하게 전국민개보험체제를 확립하고 있는 우리나라에서도 공통적으로 지적할 수 있는 내용이라 하겠다. 이에 우리나라에서도 모든 국민은 누구나 건강할 권리를 가진다는 건강균점의 사상을 그 이념적 토대로 하여 사회국가원리에 기초하여 자유제한이 필연적인 공적 건강보장 체제의 중핵으로써 사회보험(건강보험)을 통한 건강권의 보편적인 보호가 구현되어 왔으며, 특히 건강보험법은 그 방법으로 보편적인 적정 의료의 보장을 추구해 왔다는 점을 강조하고 있는 것이라 하겠다[65].

5. 결론을 대신하여

우리나라와 일본 양국은 공통적으로 사회보험방식에 의한 공적의료보험제도를 채택하였음에도 불구하고, 서로의 사회적·경제적·정치적 상황에 따라 다른 형태로 발전하여 왔다[66]. 그럼에도 불구하고 양국은 공통적으로 국민의 건강증진을 위하여 보험급여를 실시함으로써 국민보건 향상과 사회보장 증진에 이바지함을 목적으로 하고 있다. 그리고 이와 같은 한일 양국의 의료보험제도의 가장 큰 공통적인 특징으로는, 전국민개보험체제를 이루고 있는 점이라 하겠다. 이처럼 전국민개보험체제를 확립 및 유지하기 위하여 중요한 것은, 우선 이들에 관한 여러 법제도가 서로 관련 지어가면서 논의할 필요가 있다는 것이다. 반면에 오늘날 의료비증가의 억제(사견으로는 적정화)를 주요축으로 하는 의료정책은 고도의 전문기술적인 고찰과 사회적 합의를 기반으로 하는 정치 및 정책적 판단을 필요로 하며, 사법부의 입법실무에 대한 파악에는 한계가 있다는 점을 고려할 때에 입법재량의 여지가 매우 크다고 할 수 있겠다.

한편 의료보험법제는 국가마다 여러 형태를 가지고 있으나 의료정책에 관해서는 공통의 목표가 존재한다. 즉, '질 높은 의료를 가능한 한 최소의 비용으로 국민 모두에게 공평하게 보장하는 것'이라 할 수 있겠다. 세부적으로 요소를 구분하면 ①의료의 질(quality), ②의료접근의 공평성(equity), ③의료비용(cost)이다[67]. 이는 또한 의료보험법제 및 의료정책의 내용 및 방향성을 평가하는 기준이 되기도 한다. 한국과 일본 양국의 의료보험법제를 비교하는 의의

---

64) 稲森 앞의 논문 101쪽.

65) 노호창 앞의 논문 186쪽.

66) 片桐由喜「韓国の病院ー特徴と今日的課題ー」健保連海外医療保障108号（2015年）108頁. 우리나라 사회보장제도에 대한 일본의 영향에 관해서는, 同「韓国·占領体制下における社会保障制度」商学討究55巻2/3号（2004年）143~175頁와 「韓国·社会保障法制の基盤形成過程ー所得保障制度を中心にー」同56巻1号（2005年）57~112頁를 참조.

67) 島崎謙治『日本の医療 制度と政策』(東京大学出版会、2012年) 15쪽.

는 다음과 같다[68]. ①양국의 의료보험법제가 서로 다르다고 하여도 위에서 언급한 의료보험법제 및 의료정책에 관한 목표와 평가기준 자체는 동일하기 때문이다. ②또한 의료성과를 평가하는 절대적 기준이 존재하지 않는 이상 타국과의 상대평가를 통하여 자국의 의료보험법제 및 의료정책에서 개선해야할 과제를 명확히 할 수 있기 때문이다. ③나아가 한일 양국이 저출산 고령화의 심화 및 의료기술의 발달로 인하여 의료비 증가가 불가피한 반면 더 이상의 높은 경제발전을 기대할 수 없다는 공통의 문제를 안고 있는 상황에서 타국의 의료보험법제 및 의료정책으로부터 시사를 얻을 수 있기 때문이다. 어쩌면 이와 같이 한 국가에서 의료보험법제를 개혁하고 의료정책을 입안할 때에 타국의 정책을 참고하는 것은 가장 효율적이고 선택 가능한 최선의 방안이라 할 수 있겠다[69].

참고문헌

김나경『의료보험의 법정책 -기초법 이념과 법실무』(집문당, 2012년)
이홍재·전광석·박지순『사회보장법 제3판』(신조사, 2015년)
서울대학교보건대학원「민간의료기관의 공공성 평가 및 공공의료 수행방안 연구」(2013년)
홍성민·가타기리유키『한일 양국의 지속가능한 의료보장법제 연구』한국법제연구원 (2016년)

김계현「요양기관 강제지정제의 문제점과 개선방향」의료정책포럼 제6권 (2008년)
김종수「임의비급여에 관한 사회보장법적 검토」사회보장법연구 제1호 (2012년)
김한나·김계현·이정찬「대형병원에서의 요양급여기준 외 치료행위 인정요건에 관한 검토」충남대학교 법학연구 제24권1호 (2013년)
노호창「공적 건강보장에 있어서의 자유제한과 그 정당성」사회보장법연구 제3권1호 (2014년)
「임의비급여의 허용요건」노동법학 제44호 (2012년)
오대형「건강보험 가입강제와 직장가입자·지역가입자 간의 차별」이홍재 편저『사회보장판례연구』(법문사, 2010년)
오은환「일본의 혼합진료금지제도와 신의료기술」HIRA정책동향 제02호 (2007년)
이승우「국민건강보험법 제40조 제1항의 위헌여부」헌법판례연구 제3권 (2001년)
정영철「공법적 시각에서 본 임의비급여의 제한적 허용의 쟁점」법학논고 제40집 (2012년)
정철「건강보험상 임의비급여 허용의 문제점」법학논총 제24권1호 (2011년)
최호영「건강보험체계와 임의비급여」사회보장법연구 제2호 (2012년)

68) 島崎, 앞의 책 26-27쪽.
69) 홍성민, 앞의 보고서 쪽.

岩村正彦『社会保障法 I 』(弘文堂, 2001年)
加藤智章・菊池馨実・倉田聡・前田雅子『社会保障法　第6版』(有斐閣, 2015年)
笠木映里『公的医療保険の給付範囲』(有斐閣, 2008年)
菊池馨実『社会保障法』(有斐閣, 2014年)
島崎謙治『日本の医療　制度と政策』(東京大学出版会, 2012年)
西村健一郎『社会保障法入門 第2版』(有斐閣, 2014年)
『社会保障法』(有斐閣, 2007年)
『健康保険法の解釈と運用 第11版』(法研, 2003年)

阿部泰陸　「地域医療計画に基づく保険医療機関指定拒否－鹿児島地裁1998年(行ウ)第三号保険医療機関指定拒否処分取消請求事件1999年6月14日判決(判例時報1717号78頁)をめぐってー」 判評502号 〔判時1725号〕(2000年)
稲森公嘉「公的医療保険の給付」日本社会保障法学会編『新講 座社会保障法1 これからの医療と年金』(法律文化社, 2012年)
「判例評釈・県知事による保険医療機関指定拒否の処分性と適法性」 賃金と社会保障1307号(2001年)
岩村正彦「社会保障入門40」自治実務セミナー41巻6号(2002年)
尾形健「保健医療機関指定拒否処分と憲法22条」西村健一郎・岩村正彦編『社会保障判例百選第4版』(有斐閣, 2008年)
太田匡彦「混合診療」岩村正彦編『社会保障判例百選　第5版』(有斐閣, 2016年)
片桐由喜「韓国の病院ー特徴と今日的課題ー」健保連海外医療保障108号(2015年)
「韓国・占領体制下における社会保障制度」商学討究55巻2/3号(2004年)
「韓国・社会保障法制の基盤形成過程ー所得保障制度を中心にー」同56巻1号(2005年)
加藤智章「保険医療期間の指定の法的性格」岩村正彦編『社会保障判例百選　第5版』(有斐閣, 2016年)
笠木映里「混合診療」西村健一郎・岩村正彦編『社会保障判例百選 第4版』(有斐閣、2008年)
菊池馨実「国民健康保険条例の合憲性」西村健一郎・岩村正彦編『社会保障判例百選　第4版』(有斐閣, 2008年)
田村和之「保険医療期間の指定の法的性格」西村健一郎・岩村正彦編『社会保障判例百選 第4版』(有斐閣, 2008年)
堤建造「混合診療をめぐる経緯と論点」レファレンス 770号 (2015년)
中川純「国民健康保険条例の合憲性」岩村正彦編『社会保障判例百選　第5版』(有斐閣, 2016年)

中野妙子　「医療法の勧告に反して開設された病院に対する保険医療機関指定拒否―鹿児島地判平成11･6･14(山川病院事件」ジュリスト1199号（2001年）

新田秀樹　「医療保険における保険者と医療機関の直接契約制の導入の可能性―健康保険組合について」名古屋大学法政論集第176巻（1998年）

홍성민　「医療供給体制における国家統制　-保険医療機関の指定を中心に-」　社会保障法31号（2016年）

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

복지조례에 대한 입법평가 연구

최유 (한국법제연구원)

복지조례에 대한 입법평가 연구

최 유(한국법제연구원 부연구위원)

순 서

1. 복지 조례
2. 입법평가조례와 복지조례
3. 복지조례에 대한 입법평가와 사회보장평가

1. 복지 조례

- 복지조례
- 복지사무
- 국가와 지방자치단체의 복지사무갈등

1-1 복지 조례

- 복지조례

- 조례는 지방자치단체가 그 권한에 속하는 사무에 관하여 지방의회의 의결을 거쳐 제정하는 규범
- 복지조례는 복지사무에 관한 조례
- 복지사무는 대표적인 지방자치사무임
- 복지조례는 직접적인 근거리 복지를 실현

균질적인 국가복지와 지역특성에 맞는 지역복지가 조화를 이루어 주민생활의 권익을 보장

- 다만 국가복지와 지역복지 사무의 구별이 분명하지 않아 중앙과 지방 그리고 법률과 조례 사이의 갈등 예고

1-2 복지 사무

- 헌법 제117조 제1항

지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

- 지방자치법의 복지 자치사무 (제9조 제2항)

제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

제2호 2. 주민의 복지증진에 관한 사무

가. 주민복지에 관한 사업 / 나. 사회복지시설의 설치·운영 및 관리

다. 생활이 곤궁(困窮)한 자의 보호 및 지원

라. 노인·아동·심신장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지증진

마. 보건진료기관의 설치·운영 / 바. 감염병과 그 밖의 질병의 예방과 방역

사. 묘지·화장장(火葬場) 및 납골당의 운영·관리 / 아. 공중접객업소의 위생을 개선하기 위한 지도

자. 청소, 오물의 수거 및 처리 / 차. 지방공기업의 설치 및 운영

1-2-1 복지사무의 중첩문제

- 헌법과 법률에 권한배분에 관한 명시적인 기본원칙은 없음
- 지방자치단체는 이론적으로는 '복리에 관한 사무'에 대하여 전권한성을 가짐
- 그러나 '법령'에 의한 한계를 지닌다는 점에서 헌법이 지방자치단체에 보장한 독자적인 자치사무 영역은 없음
- 다만 헌법은 지방의회를 선거로 구성하도록 하는 등 지방자치의 고유성과 자율성에 대한 고려는 하고 있는 것으로 보임
- 지방자치법과 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법상의 사무배분기준
- 법령에 안에서 해석론

- 법률에 위반해서는 안됨
- 법률이 없는 경우에는 자치사무로 인정되는 것인가?
- 사회보험이나 공공부조와는 달리 사회서비스의 경우에 지방자치단체의 독자적인 복지조례와 사업을 어느 정도 인정할 것인가의 문제

1-3 복지사무 갈등

- 규범적 문제 (헌법)
  우리 헌법 제117조 "복리사무"와 "법령의 범위 안" 충돌
  불명확한 사무배분, 확립되지 못한 보충성원칙

- 정치적 문제 (대통령제와 중앙집권제의 결합)
  지방에 대한 중앙권력의 통제권한 강화
  야당단체장에 대한 정치적 견제

- 재정적 문제 (재정수입의 극심한 불균형)
  중앙정부 의존적 재정구조 (재정수입 8:2)
  재정지원을 수단으로 한 중앙정부의 지방자치단체 통제

1-4 지방의 독자적인 복지조례

- 서울특별시 청년 기본조례 제10조 제3항

시장은 청년의 능동적인 사회참여 기회를 보장하기 위해 청년활동을 촉진하고 활성화하는 지원·육성 방안을 강구하여야 하며, 예산의 범위 내에서 활동비 등을 지급할 수 있다.

- 성남시 청년배당 지급 조례 제1조

이 조례는 「청소년기본법」제8조와 제49조, 「사회보장기본법」제5조, 「지방자치법」제8조와 제9조의 규정에 따라 성남시에 거주하고 있는 청년에게 청년배당을 지급하여 성남시 청년의 복지향상과 취업역량 강화를 도모하는 동시에 성남시 지역경제 활성화에 이바지함을 목적으로 한다.

2. 입법평가와 복지조례

- 입법평가
- 입법평가조례
- 복지조례에 대한 조례평가

2-1 입법평가

- 입법평가

연구자	대상	평가영역등
박영도	실질적 의미의 법률에 대한 평가	재정적 및 비재정적 의도적 및 비의도적 영향 전반
신상환	입법과정	혁신적인 과학기법
최윤철	최광의=법률제정과 관련한 모든 부분에 대한 평가(구체적인 법규+의회 및 정부 입법자+입법과정+입법에 영향을 미치는 각종 이익단체, 사회단체 광의=법규+입법자+입법과정 협의=법규+입법과정 최협의=법규	여러 영역의 영향
정창화	입법행위의 실시, 효과	법의 실효성(법사회학) 입법비용과 편익(법경제학)
한상우/강현철/류철호	현행의 규제영향평가 등 각종 영향평가를 포괄하는 보다 종합적이고 체계적인 평가	법적·행정적 측면 과학적 분석기법
국회입법조사처	현행 법률 제·개정 법률안 법률안 초안	정치·경제·사회적 영향 등 입법의 효과성: 목표 달성 가능성, 수용가능성, 실용성, 비용 대비 효과, 준수가능성 등

2-1-1입법평가 제도화의 어려움

- 오랜 연구에도 제도화 되기 어려움 - 입법평가의 주체, 세부기준, 권한설정 등
- 기존의 법학방법론과의 차별화 곤란 (체계적 분석, 법논리적 분석 등)
- 비용분석, 비용효과분석, 수용성, 실용가능성 등 사회과학 내지 경제학적 방법적용을 통한 법효과분석의 어려움
- 규제영향분석(RIA)와의 구별, 오히려 RIA의 한 부분으로서 입법평가가 실시되는 경향
- 규제영향분석 이외에도 부패영향평가, 성별영향평가, 법안비용추계, 갈등영향평가 등 개별법에서의 영향분석제도의 발전
- 최근 조례평가조례의 제정

2-2 입법평가조례

- 입법평가조례 현황

- 2013년 광주광역시 조례 사후 입법평가 조례
- 2013년 경기도 자치법규 입법영향분석 조례
- 2014년 부산광역시 조례 입법평가 조례
- 2015년 제주특별자치도 자치법규 입법평가 조례

- 광주광역시와 부산광역시는 사후입법평가만을 시행,
- 경기도와 제주는 사전, 사후 입법평가 실시
- 광주광역시와 부산광역시는 평가위원회 구성을 시장책임
- 경기도와 제주는 평가위원회가 의회소속

2-3 복지조례에 대한 입법평가

- 입법평가조례에서 평가기준

- 복지, 환경 등 전문분야에 대한 세부기준 없음

- 경기도 사전 평가기준

1. 입법의 필요성	**상위 법령에 위임된 사항이거나 자치사무에 해당 공익 및 정책실현에 필요한 조례여부 조례로 규정해야 할 사항인지**
2. 적법성 / 중복성	입안내용이 헌법 및 상위법령에 부합하는지 중복되는 법령 및 다른 자치법규가 있는지 중복되는 법령이나 자치법규가 있음에도 별도로 제정할 필요가 있는지
3. 비용 / 의견수렴	비용이 많이 수반되어 재정건전성을 해칠 소지가 있는지 비용추계는 이루어졌는지 조례제정시 입법예고, 공청회 등 의견수렴을 거쳤는지 조례시시행에 따른 이해당사자의 의견 및 반대의견을 충분히 검토했는지

- 경기도 사후 평가기준

입법영향 분석항목	세부항목
1. 입법목적의 실현성	조례의 입법 당시 설정한 입법목적은 그 의도대로 수행되었거나 수행되고 있는가?
	조례의 입법 당시 설정한 입법목적을 수행할 수 없도록 하는 새로운 사정이나 위험이 나타났거나 나타날 우려가 있는가?
2. 유효성 및 효율성	조례의 집행비용과 그로 인하여 얻은 편익은 입법당시 기획하였던 효과를 달성하고 있는가?
	예상하지 못한 집행비용/부작용이 발생한 경우가 있는가?
3. 법적합성	조례내용이 헌정질서 및 상위법령에 배치되거나 위임이 없음에도 무리하게 시행하고 있지는 않는가?
	해당 근거법령이 없는 경우 자치사무로 인정될 수 있는가?
	조례의 시행과정에서 다른 조례와의 충돌 또는 모순이나 대립적인 경우가 발생하지는 않았는가?
	조례의 전부 또는 일부가 남녀(성별영향)/장애인(장애인차별금지) 등을 차별하는 효과를 야기하였거나 야기하고 있지는 아니한가?
4. 조례의 기여도	조례시행으로 도민의 후생복리의 개선에 영향을 미쳤는가?
	지역현안 및 불편해소에 기여하였는가?
5. 조례와 도민의 관계	조례 혹은 조례의 집행에 대한 도민들의 평가는 긍정적인가?
	조례에 대한 홍보가 충분하여 도민들이 조례에 대해 낯설게 느끼지 않도록 하였는가?
	도민들은 조례의 내용에 대해 충분히 이해하고 있는가?
	조례의 시행에 관하여 민원사항이 제기된 적이 있는가?
	조례가 특정지역이나 특정계층에 유리하게 작용하고, 동시에 다른 지역이나 다른 계층에 불리하게 작용한 경우가 있는가?
	조례에 대한 개정 또는 폐지의 요구는 없었는가?
6. 조례의 필요성	조례를 계속 유지할 필요가 있는가?

2-4 조례입법평가의 발전

- 조례입법평가는 사전적이며, 그리고 2년 내지 3년 주기로 하는 사후평가를 내용으로 함
- 앞으로 사후평가가 주기적으로 이루어지면서, 사후평가의 대상과 방법에 대한 경험이 축적될 것으로 예상
- 연구로서의 사후평가는 복지분야 등에 대한 전문적 세부기준을 연구할 필요가 있음
- 특히 각 분야별 정책평가와 입법평가가 갖는 연계성 및 독자성에 대한 연구가 필요할 것으로 생각됨

3. 입법평가와 사회보장기본법

- 사회보장기본법과 평가
- 입법평가와 정책평가의 차이
- 사전입법평가와 사전협의제도
- 사후입법평가와 사회보장평가

3-1 사회보장기본법과 평가

- 사회보장기본법

제1조(목적) 이 법은 사회보장에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 사회보장정책의 수립·추진과 관련 제도에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 국민의 복지증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

- 사회보장제도 사전협의제도

제26조 ② 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향 및 운영방안 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 보건복지부장관과 협의하여야 한다.

- 사회보장위원회의 사후평가제도

제20조(사회보장위원회) ① 사회보장에 관한 주요 시책을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 사회보장위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·조정한다.

3. 사회보장제도의 평가 및 개선

3-1-1 사회보장기본법 2013년 개정

- 2013년 사회보장기본법을 전면개정

- 제20조 사회보장위원회와 제26조 제2항의 사전협의제도 규정

- 지방자치단체의 장은 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 보건복지부장관과 협의해야 함

- 협의가 이루어지지 않을 경우에 위원회가 조정

- 조정이 이루어지지 않을 경우에 대한 규정은 없음

- 유사중복 제도를 정비, 전국적으로 체계적, 효율적인 복지제도 정비

- 지방자치단체의 복지사업에 대한 중앙정부의 통제로 기능할 우려

3-2 입법평가와 정책평가의 차이

- 입법평가와 정책평가는 동전의 양면 (강현철 등, 입법평가와 정책평가의 비교교찰 및 관계설정에 관한 연구, 2012)

	입법평가	정책평가
평가주체	시 또는 의회	정부나 지자체 자체 또는 총리실
평가대상	법령	정책 사업 업무 성과
평가목적	법령개선	정책개선
평가방법	입법 체계성 입법 명확성 입법 효과성	정책성과평가 사업집행평가 예산집행등 재정 평가
제도화	종합적인 평가제도 없음	정부업무평가제도

3-3 사전입법평가와 사전협의제도

- 사전협의제도 세부기준을 보면 사전협의제도는 조례에 대한 평가는 아니라 규정함
- 복지조례의 규정이 새로운 사업을 예정하고 있는 경우(가령 청년수당) 사실상 조례평가가 됨
- 사전협의제도의 세부기준은 사실상 사전조례평가에서 상위법 위반여부의 기준이 됨
- 보건복지부 및 사회보장위원회가 지자체의 고유사업에 대해서 어디까지 간섭할 수 있는지에 대한 본질적인 문제
- 사전협의제도의 평가위원과 평가기준의 투명성(비공개) 문제
- 2014년과 2015년 세부기준의 변경 문제
- 평가항목별 점수제식의 검토의견서 삭제, 기재부의 교부세 삭감

3-4 사후평가와 사회보장평가

- 현재 사회보장평가는 실시되지 않음
- 사후조례평가를 통하여 조례가 목적한 사업이 어느 정도 성과가 있었는지 사업성과평가를 할 수 있는지의 문제
- 사회보장평가를 통해서 간접적으로 조례개폐에 영향

	사후 조례입법평가	사회보장평가
주체	시 또는 의회 지자체 자체 평가	사회보장위원회 중앙정부에 의한 외부평가
평가기준	규범평가 + 실효성 평가	실효성 평가 + (사실상 규범평가)
평가결과	조례의 개선	정책의 개선 + (사실상 조례 개폐)

3-5 입법평가와 사회보장기본법 평가와의 관계

- 두 평가제도 모두 향후 실시될 예정
- 조례입법평가는 지자체의 내부평가로서 기능을 하고, 사회보장기본법상의 평가는 중앙정부에 의한 외부평가로서의 기능
- 입법평가에서 사회과학적 방법을 동원한 사업성과 평가를 실시할 경우에는 사실상 입법평가는 정책평가에 대한 예비평가로서 기능할 가능성
- 즉 사전조례입법평가는 사전협의제도를 통과하기 위한 준비작업적 성격, 사회복지 관련 법률과 복지조례에 대한 관계를 규명
- 사후조례 입법평가는 향후 조례개정이나 폐지 등을 위한 규범평가이지만, 사실상 조례의 존치여부를 결정할 사업실적평가를 실시할 경우에는 사회보장정책평가와 유사하게 됨, 사회보장평가를 위한 평가자료 및 평가성과 준비로서 기능
- 입법평가 방법과 평가대상을 어디까지 설정할지의 문제
- 사회보장평가를 위한 평가지표와 평가자료 마련의 문제

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

SDGs 관점에서 바라본 한국의 보건분야 국제개발협력

조경숙 (OECD 대한민국 정책센터)



- 목 차 -

- SDGs 개요
- 한국의 ODA
- SDGs 와 관련된 ODA
- 맺음말

Ⅰ. SDGs 개요

SDGs 개요 (1)



SDGs 개요 (2)

- 새천년개발목표(MDGs): 2001~2015
- 지속가능개발목표(SDGs): 2016~2030
  - 지속적 성장.발전을 위한 2016~2030년 동안 전 세계 공통의 국제개발목표 지침
  - 빈곤퇴치 및 소득수준 향상 뿐 아니라, 사회.경제.환경.안보 분야를 통합한 포괄적 개발

MDGs 와 SDGs 비교 (1)

MDGs	SDGs
8개 목표 21개 세부목표	17개 목표 169개 세부목표
개도국 대상	개도국뿐 아니라 선진국도 대상
빈곤, 의료, 교육 등 사회분야 중심	경제, 사회, 환경 등 확장
정부중심	정부,시민사회,민간기업 등 모든 이해관계가 참여

MDGs 와 SDGs 비교 (2)

MDGs 8개 목표(Goal)	SDGs 17개 목표 (Goal)
1. 절대빈곤 및 기아 퇴치	01. 절대 빈곤 종식 02. 기아종식 및 지속 가능한 농업개발 08. 경제성장, 고용 09. 사회기반시설 및 산업화
2. 보편적 초등교육 실현	04. 공평한 교육보장 및 평생교육
3. 양성평등 및 여성능력 고양	05. 양성평등 및 여성권익 신장 10. 국가 내 및 국가간 불평등 완화 16. 정의에 대한 접근 및 포용적인 제도
4. 유아사망률 감소	03. 보건 및 복지: 모자보건
5. 모성보건 증진	03. 보건 및 복지: 모자보건
6. 에이즈 등 질병 퇴치	03. 보건 및 복지: 질병예방
7. 지속 가능한 환경 확보	06. 안전식수 및 위생 07. 저렴한 현대적 에너지 접근 11. 지속 가능한 도시 및 정주여건 12. 지속 가능한 소비 및 생산양식 13. 기후변화 대응 14. 대양, 바다, 해양자원 보존 15. 육상 생태계 보존
8.글로벌 파트너십 구축	17. 글로벌 파트너십 구축

보건복지 관련 SDGs (1)



전세계에서 완전한 빈곤 종식: 1일 생계비 1.25달러 미만 인구 근절, 빈곤수준의 인구 절반으로 감소, 사회보장제도 등



기아종식 및 지속 가능한 농업개발: 식량안보, 영양증진, 아동 영양장애, 임산부, 모유수유여성 및 고령층 영양수준 향상 등



보건 및 복지: 모든 사람을 위한 건강한 삶 보장과 삶의 질 향상(모성/신생아/영아사망률 감소, 전염성질환, 약물남용, 정신건강,교통사고, 필수의약품/백신 등)



안전한 식수 및 위생: 안전한 식수에 대한 보편적이고 형평성 있는 접근성 보장

보건복지 관련 SDGs (2)



지속 가능한 도시와 정주지 조성: 저렴한 주택, 도로안전, 여성/아동/노인/장애인 공공장소에 대한 보편적 접근



지속 가능한 소비 및 생산 양식 보장: 건강과 환경에 미칠 악영향 최소화하기 위해, 화학물질 및 폐기물 관리, 공기, 물, 토양에 배출 경감



정의에 대한 접근 및 포용적인 제도 구축: 폭력 기인 사망률 감소, 아동학대 등 종식, 출생신고 등



이행수단 강화 및 지속가능개발을 위한 글로벌 파트너십 활성화

Ⅱ. 한국의 ODA

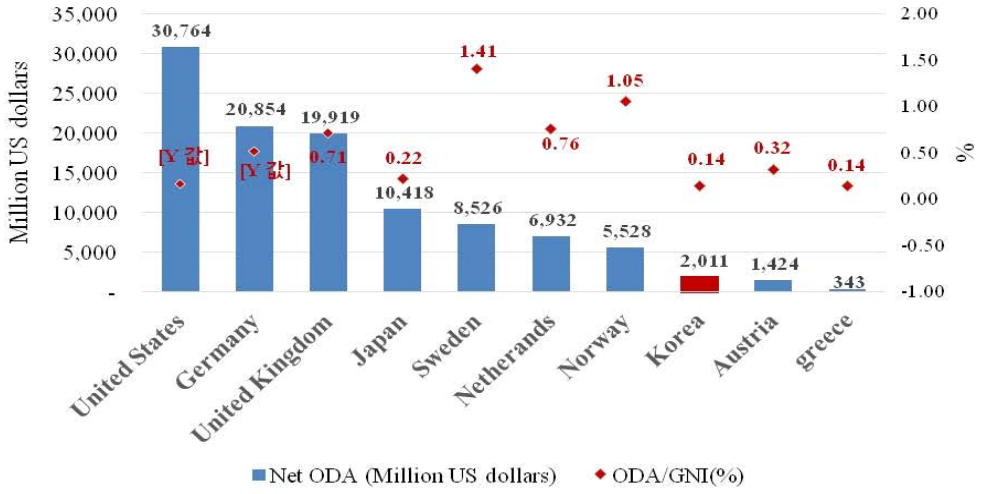
(Official Development Assistance)

한국의 ODA 역사

- **수혜국**
  - 1945~1999: 12 billion USD 수혜
  - 2000년 ODA 수혜국에서 제외
- **공여국**
  - 1960s년대 부터 시작
  - 1977년, 첫 공식 예산 (2 million USD)
  - 2010년 Development Assistance Committee (DAC) 24번째 회원국

Net ODA: OECD Countries, 2015

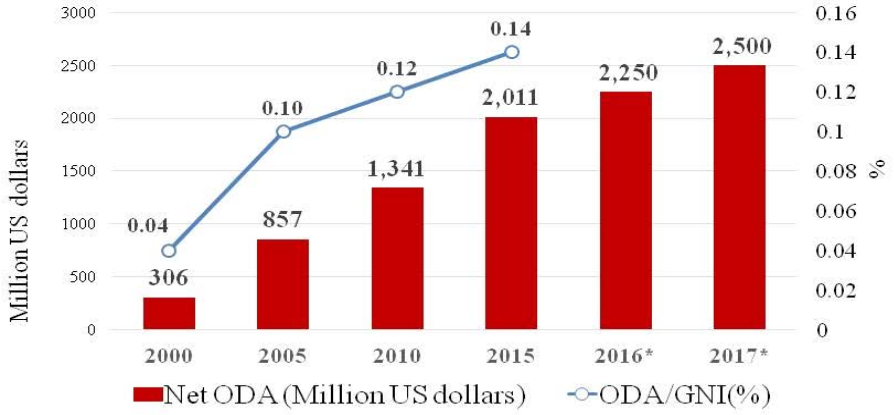
Total, Million US dollars, 2015
Total, % of gross national income, 2015



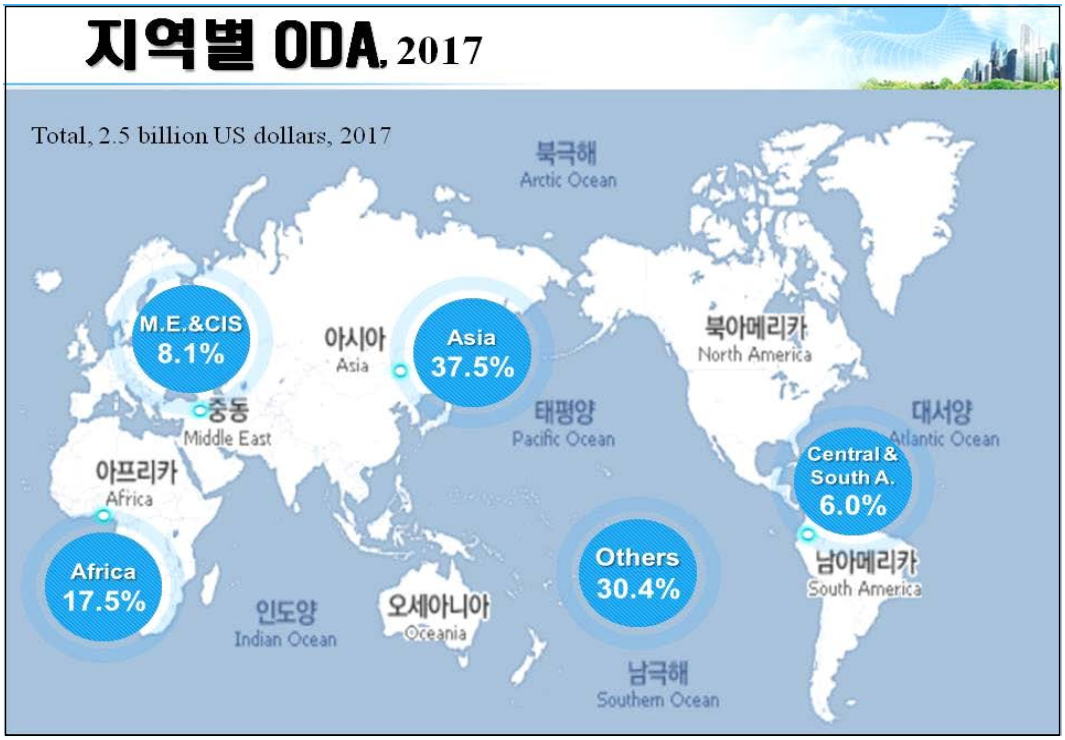
Source: OECD International Development Statistics, 2016.

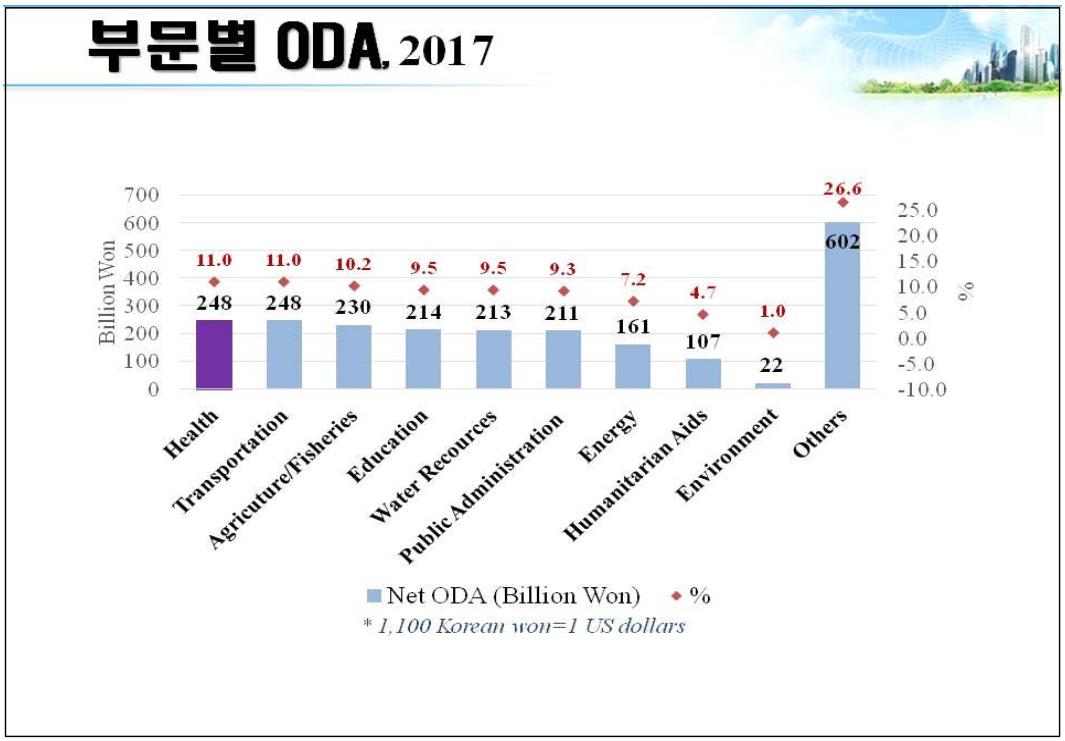
Net ODA: 한국, 2000-1017

Total, Million US dollars, 2000– 2017
Total, % of gross national income, , 2000– 2015



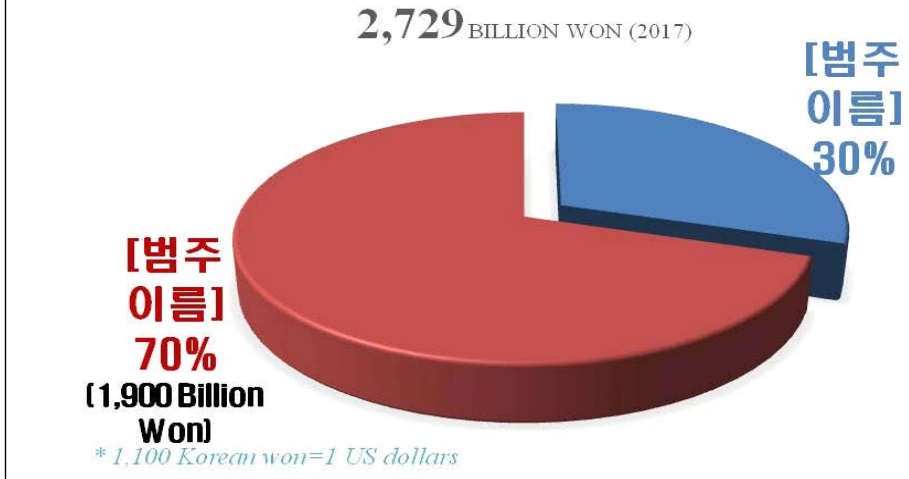
Sources: OECD International Development Statistics, 2016.
** Estimation by 「2017 Action Plan on International Development Cooperation」, Committee for International Development Cooperation, Republic of Korea, 2016.5.30.*

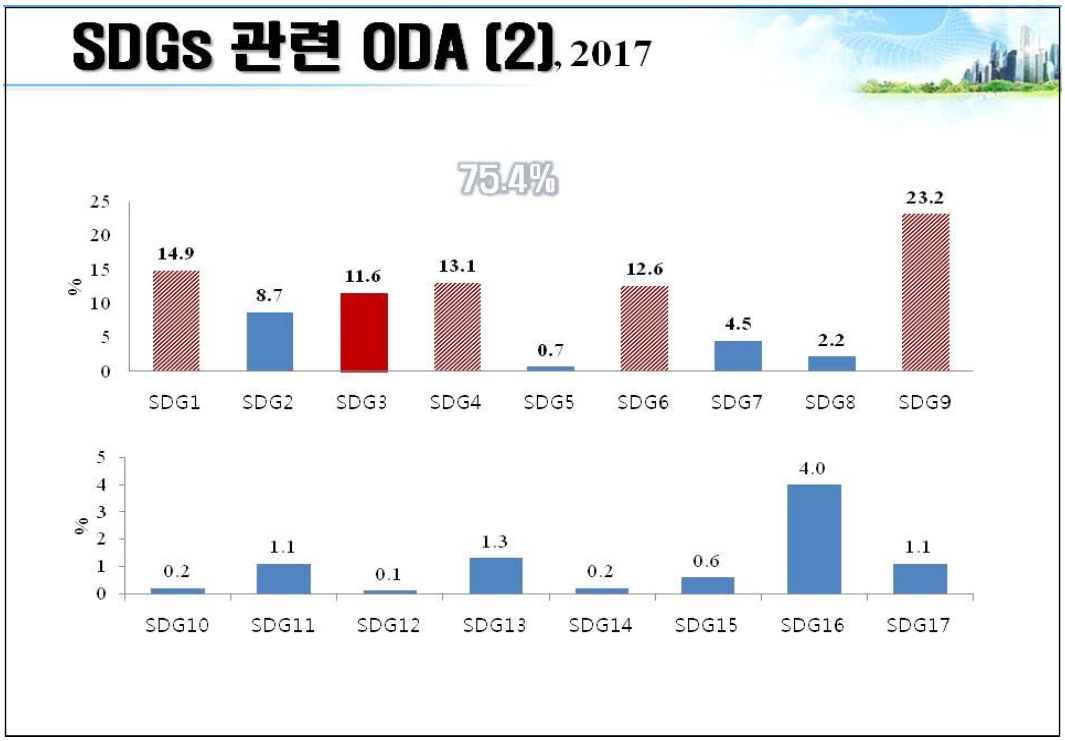

지역별 ODA, 2017
Total, 2.5 billion US dollars, 2017
북극해
Arctic Ocean
M.E.&CIS
8.1%
아시아
Asia
Asia
37.5%
북아메리카
North America
중동
Middle East
태평양
Pacific Ocean
대서양
Atlantic Ocean
아프리카
Africa
Central &
South A.
6.0%
Africa
17.5%
Others
30.4%
남아메리카
South America
인도양
Indian Ocean
오세아니아
Oceania
남극해
Southern Ocean

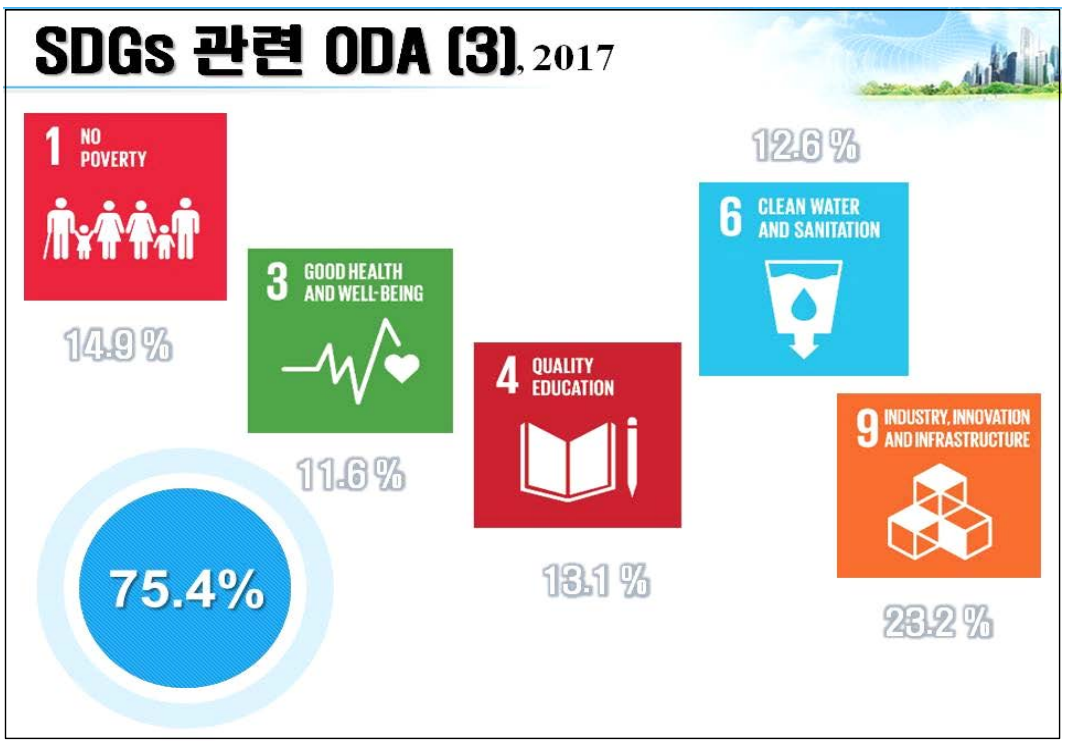

부문별 ODA, 2017
Billion Won
%
700
600
500
400
300
200
100
0
25.0
20.0
15.0
10.0
5.0
0.0
-5.0
-10.0
11.0
11.0
10.2
9.5
9.5
9.3
7.2
4.7
1.0
26.6
248
248
230
214
213
211
161
107
22
602
Health
Transportation
Agriculture/Fisheries
Education
Water Recources
Public Administration
Energy
Humanitarian Aids
Environment
Others
Net ODA (Billion Won)
%
* 1,100 Korean won=1 US dollars

Ⅲ. SDGs 관련 ODA

SDGs 관련 ODA (1), 2017




SDGs 관련 ODA (2), 2017
75.4%
%
25
20
15
10
5
0
14.9
8.7
11.6
13.1
0.7
12.6
4.5
2.2
23.2
SDG1
SDG2
SDG3
SDG4
SDG5
SDG6
SDG7
SDG8
SDG9
%
5
4
3
2
1
0
0.2
1.1
0.1
1.3
0.2
0.6
4.0
1.1
SDG10
SDG11
SDG12
SDG13
SDG14
SDG15
SDG16
SDG17


SDGs 관련 ODA (3), 2017
1 NO POVERTY
14.9 %
3 GOOD HEALTH AND WELL-BEING
11.6 %
4 QUALITY EDUCATION
13.1 %
6 CLEAN WATER AND SANITATION
12.6 %
9 INDUSTRY, INNOVATION AND INFRASTRUCTURE
23.2 %
75.4%

보건분야 SDGs 관련 ODA

- 예방접종(Vaccination)
  - UNICEF와 협력하여 백신 제공
- 모자보건(Mother and Child Health)
  - 모자보건 증진, 여성관련 질병 치료, 어린이 병원 건립, 산부인과병원 의료용품 제공 등
- 보건분야 역량강화(Capacity Building in Health)
  - 일차보건의료(Primary health care)
  - 전염성질환 예방 및 관리
  - 보건의료인력 교육 훈련
  - 현대적 병원 및 감염성질환 전문 병원 등과 같은 의료시설 건립

Ⅳ. 맺음말

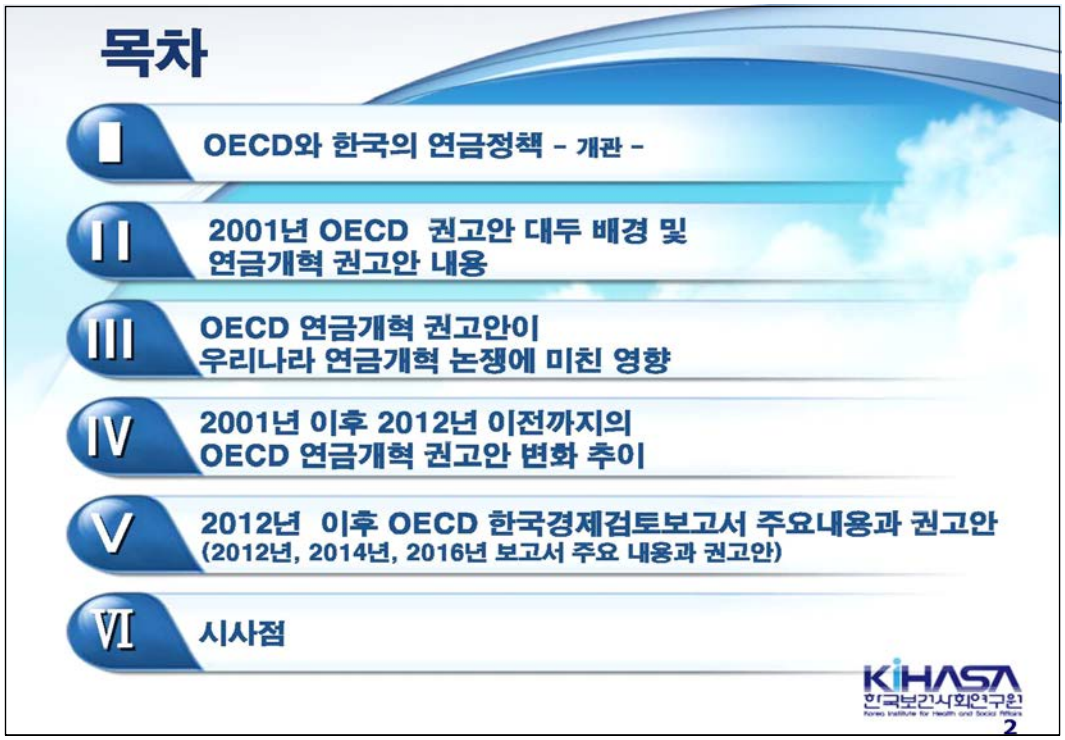

OECD
Thank You
www.oecdkorea.org

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

OECD와 함께해 온 한국의 연금정책

윤석명 (한국보건사회연구원)




목차
Ⅰ OECD와 한국의 연금정책 - 개관 -
Ⅱ 2001년 OECD 권고안 대두 배경 및 연금개혁 권고안 내용
Ⅲ OECD 연금개혁 권고안이 우리나라 연금개혁 논쟁에 미친 영향
Ⅳ 2001년 이후 2012년 이전까지의 OECD 연금개혁 권고안 변화 추이
Ⅴ 2012년 이후 OECD 한국경제검토보고서 주요내용과 권고안 (2012년, 2014년, 2016년 보고서 주요 내용과 권고안)
Ⅵ 시사점
KiHASA 한국보건사회연구원
2


Ⅰ. OECD와 한국의 연금정책 - 개관
KiHASA 한국보건사회연구원
3

OECD와 한국 연금정책 어떤 관계인가? - 개관

KIHASA 한국보건사회연구원

❑ 2001년 한국경제검토회의 [OECD/EDRC 위원회]

○ 그동안 경제검토 위원회[EDRC]에서 통상적으로 거론되었던 경제 문제 외에 빠른 인구 고령화에 대응하기 위해 연금과 건강보험을 특별 주제로 선정

❑ 당시에 파격적인 권고안 제시 [2001년 보고서에 언급된 주요내용 요약]

○ OECD 회원국들 중 가장 빠른 속도로 인구 고령화가 진행되는 한국의 상황을 고려하면서 노후소득보장체계를 정비할 필요가 있음.

- 본인의 보험료 납부를 전제로 연금이 지급되는 국민연금의 적용 범위가 좁아, 향후 노인들 중 무연금자 비중이 높을 것으로 예상됨.

- 그대로 방치할 경우 노인빈곤율이 높아져 상당한 정치적인 압력에 직면할 것으로 예상

○ 정치적 압력에 대응하기 위해 보편적인 기초연금 도입을 권고

4

OECD와 한국 연금정책 어떤 관계인가? - 계속

KIHASA 한국보건사회연구원

❑ 당시 한국에서는, 제1차 국민연금재정계산위원회 출범을 준비 중이었음.

○ 1998년 국민연금법 개정을 통해 5년마다 주기적으로 국민연금 재정상태를 점검하도록 하였음.

❑ 이러한 상황에서 2001년 OECD 권고안은 1차로는 2007년, 2차로는 2014년까지 한국 연금논쟁에서 가장 중요한 이슈가 되었음.

○ 급속한 인구고령화에 대처하기 위해, 국민연금 재정안정에 정책역량을 집중해야 한다는 당시 정부 입장

- 국민연금 급여삭감과 보험료 인상을 주요 내용으로 하는 재정안정화에 중점을 두면서, 연금 사각지대는 재원이 허용하는 범위 내에서 공공부조제도를 활용

○ 연금, 즉 노후소득보장의 사각지대를 방치하면서 국민연금 재정안정화를 서두르는 것은 본말이 전도되었다는 야당과 시민단체 등의 주장과 충돌

5

OECD와 한국 연금정책 어떤 관계인가? - 계속

KIHASA 한국보건사회연구원

❑ 논란이 커짐에 따라 당시 정부는 노후소득보장 사각지대문제 해결을 위한 "노후소득보장사각지대해소위원회" 구성

○ OECD에서 권고한 조세방식 기초연금 도입의 타당성 여부 검토

○ 이후 당시 야당[한나라당]은, 기초연금 도입을 총선과 대선 공약으로 제시

❑ 1차 국민연금 재정추계 결과를 반영한 국민연금 재정안정화방안과 기초연금 도입을 놓고 치열한 정치적인 논쟁 지속

○ 당시 정부와 여당은 공공부조성격의 효도연금 또는 기초노령연금 선호

- 보편적인 제도 대신 65세 이상 노인 40% 범위 내에서 운영하는 제도 제안

○ 격렬한 논쟁 끝에 2007년 65세 이상 70%에게 적용하는 기초노령연금 도입

6

OECD와 한국 연금정책 어떤 관계인가? - 계속

KIHASA 한국보건사회연구원

❑ 2012년 대선에서의 기초연금 도입 공약으로 인해 기초연금이 중요한 정치적 쟁점으로 등장

○ 1년 이상의 논란 끝에 적용 대상은 70%로 그대로 유지하되

○ 연금액을 두 배로 인상하는 기초연금을 2014년 7월부터 도입

❑ 한편 OECD는 국민연금 재정안정 달성을 위한 보험료 인상 필요성 제기

○ 국민연금 재정안정 달성과 함께 사각지대 축소노력이 필요함을 지적

- "저부담 고급여" 국민연금제도에 정작 취약계층은 배제되는 문제점 지적

○ 재정안정 차원에서의 국민연금 급여삭감으로 인한 노후소득 보충차원에서

- 퇴직금의 퇴직연금 전환과 개인연금 활성화 필요성 제기

7

OECD와 한국 연금정책 어떤 관계인가? - 계속

KIHASA 한국보건사회연구원

- ❑ 한국 정부는 국민연금, 나아가 공적연금 사각지대를 축소하기 위해,
- ○ 저소득 근로자의 국민연금 가입을 지원하는 "두루누리사회보험" 도입
- ○ 근로장려세제(EITC)를 실시하여 저소득층의 국민연금 가입률 제고
- ○ 공적연금간 가입기간 연계제도 도입
- ❑ 퇴직연금과 개인연금을 활성화시키기 위해,
- ○ 신규 사업장의 퇴직연금제도 강제도입 퇴직연금과 개인연금의 세금 공제 범위를 연간 7백만원으로 확대
- ○ 확정급여형(DB) 중심인 퇴직연금을 확정기여형(DC)으로 유도함으로써 노후소득원의 다양화 및 위험 분산 추구

8

OECD와 한국 연금정책 어떤 관계인가? - 계속

KIHASA 한국보건사회연구원

- ❑ 연금 신생국인 한국의 연금정책과 OECD는 뗄래야 뗄 수 없는 관계를 유지해오고 있음.
- ○ 그동안 OECD 권고안을 한국적 상황에 부합할 수 있도록 탄력적으로 받아들여 왔음.
- ❑ 이견이 있는 부분에 대해서는 꾸준한 대화를 통해 공감대를 형성하는 노력
- ○ 노후소득보장 적절성 확보 차원에서 국민연금 소득대체율을 46%로 동결하는 부분과
- ○ 기초연금의 노인빈곤 완화 효과 제고를 위한 대상자 축소 및 취약노인에 대한 연금액 차등(추가) 지급 문제 등에 대해서는 긴밀한 협조체제 구축이 필요

9



2001년 OECD의 연금개편안 대두 배경

KIHASA 한국보건사회연구원

- 향후 50년 동안 급속하게 진행될 고령화로 인해 인구구조에 있어 급격한 변화가 예상되었음
  - 출산율과 사망률의 급격한 하락이 원인
  - 출산율이 OECD의 평균인 1.7%보다도 훨씬 낮음.
  - 65세 이상 노령인구가 7%에서 14%로 증가하는 기간이 프랑스의 115년에 비해 우리나라에서는 22년임.
- OECD는 고령화와 고령사회에 대비해 현행 공적연금제도와 노후소득보장체계의 재정비 필요성을 강조

11

2001년 OECD의 연금개편안 대두 배경 (계속)

KIHASA 한국보건사회연구원

우리나라 노인층의 소득원천(Sources of income for the elderly) 비교

소득원	연 도	
	1988	1994
공적 연금	1.2	3.9
사적 연금	0.0	0.0
저축 또는 기타 자산	6.8	6.9
자녀의 지원	63.7	44.3
근로 임금	26.3	37.6
공공 부조	1.8	3.5
기타	0.2	1.5
미상	0.0	2.3
총계	100.0	100.0

○ 부모에 대한 자녀의 경제적 지원이 1988년 63.7%로부터 1994년 44.3%로 감소

12

2001년 OECD의 연금개편안 대두 배경 (계속)

KIHASA 한국보건사회연구원

OECD 국가의 노인층의 소득원천(Sources of income for the elderly) 비교

소득원	국 가									
	캐나다	핀란드	독일	이태리	일본	네덜란드	스웨덴	영국	미국	평균
근로소득	20.6	14.7	12.4	20.7	67.4	8.2	7.5	15.2	29.4	21.8
자산조사에 부가되는 소득	1.4	1.8	0.5	0.5	0.3	1.0	4.3	6.0	1.2	1.9
실업급여	0.9	0.8	0.2	0.1	0.1	0.4	0.4	0.1	0.2	0.3
공적연금	48.9	100.8	82.8	65.0	39.0	67.1	86.9	45.6	44.9	64.6
사적연금	23.3	0.0	3.3	2.5	1.0	39.0	20.7	29.6	20.7	15.6
기타 공적급여	3.0	6.2	0.1	2.9	0.2	0.1	4.5	1.6	1.3	2.2
기타 사적인 이전	16.5	5.4	5.4	9.0	8.5	11.9	9.8	17.1	19.1	11.4
직접세 및 기여금	-14.6	-29.8	-4.8	0.0	-16.6	-27.8	-34.0	-15.1	-16.5	-17.7
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

13

2001년 OECD/EDRC 연금권고안의 배경

KIHASA 한국보건사회연구원

❑ OECD/EDRC 위원회

○ OECD/EDRC 위원회에서는 2001년 한국경제검토회의의 특별 주제를 인구고령화로 설정하여 연금개혁방안을 제시

❑ 세계은행

○ 1994년 "노령기의 위험 회피[*Averting the Old-age Crisis*]"

- 사적연금 활성화를 통한 다기둥[또는 다축, Multi-pillar]의 노후소득보장체계 구축 필요성 및 구체적인 구축방안을 제시
- 사회경제 여건변화를 고려하여 노후소득보장에서 공적연금과 함께 사적연금의 역할을 고려해야 한다는 입장.

○ 공적연금제도를 첫 번째 기둥으로 하되, 퇴직연금[기업연금]을 두 번째 기둥으로, 개인연금을 세 번째 기둥으로 하는 다기둥 노후소득보장제도를 제안

14

세계은행(1994)의 연금개혁 권고안

KIHASA 한국보건사회연구원

❑ **3층 구조의 필요성을 역설**

※ 우리나라에 대해서는 1층을 보험료 방식으로 권고[2000]

1층	2층	3층
소득재분배 + 보험기능	저축 + 보험기능	저축 + 보험기능
소득조사 실시, 최저연금 보장 또는 정액연금	직역연금 또는 개인연금	직역연금 또는 개인연금
세금(tax)으로 재원 조달	완전 적립방식, 정부의 간접적인 규제	완전 적립방식
강제적용, 공적제도	강제적용, 민간운용	임의적용, 민간운용

15

2001년 OECD 연금권고안의 배경 (계속)

- OECD/EDRC 위원회 2001년 보고서
- 한국이라는 특정국가에 대해 구체적인 방안을 제시하여 큰 영향을 끼침.
- 첫 번째 기둥을 구성하는 공적연금제도를 두 개의 층[Tier]으로 구분하는 내용을 포함하고 있어 세계은행의 권고와는 차이
- 수차례의 변화과정을 거쳐 2001년의 권고안과는 다른 방향의 권고안이 2012년과 2014년에 추가적으로 제시됨.

16

2001년 OECD/EDRC 보고서의 공적연금 개편안

- 현재[2001년 당시 기준]의 공적연금 급여체계를 유지할 경우 연금과 관련한 공공지출이 OECD국가 중 가장 높은 증가율을 보일 것으로 전망
  - 근로자들의 전체 임금 중 연금관련비용이 향후 25%를 초과하여 노동시장과 잠재 경제성장률에 부정적인 영향 및 후 세대 부담이 과중할 것으로 전망
  - 사업장가입자와 자영자 간의 소득분배 왜곡 및 이에 따른 사업장 가입자의 불만이 고조될 것으로 전망
  - 사업장 가입자의 경우 퇴직금[연금 환산액]과 국민연금 합계 소득대체율이 90%에 달해 소득대체율이 지나치게 높음을 지적
  - 국민연금과 직역연금간의 연계부족으로 노동력 이동의 제약요인
  - 상당수의 자산이 국민연금에 집중됨에 따른 기금운용 상의 왜곡문제 언급

17

2001년 OECD/EDRC 보고서의 공적연금 개편안 (계속)

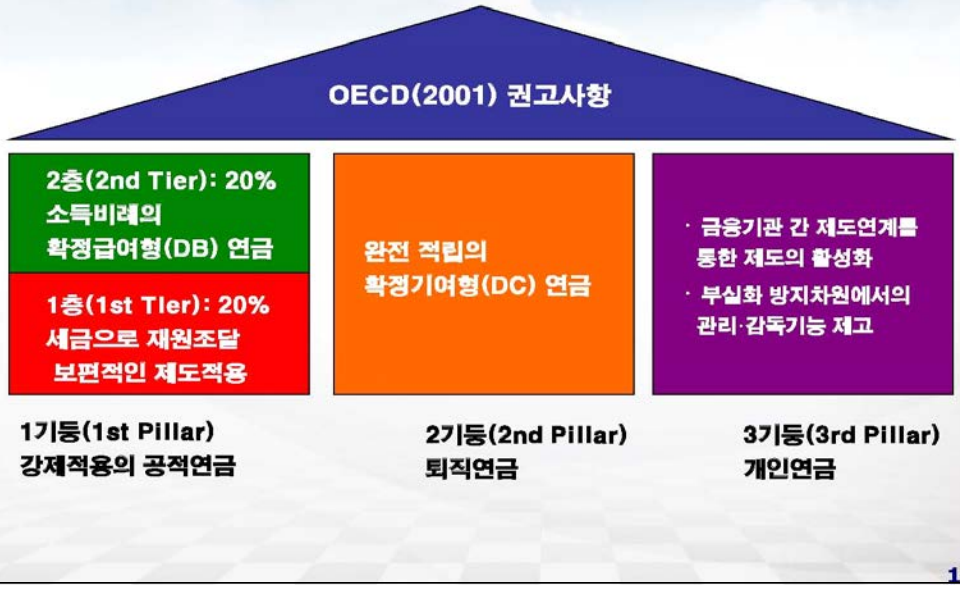
KIHASA 한국보건사회연구원

- OECD는 국민연금제도가 민간부문 노후저축의 역할을 강화하는 쪽으로 개선되어야 하며, 또한 제도 적용율을 높이기 위해 보편적인 제도 적용의 기초연금 도입이 바람직하다는 입장을 표명하였음[2001년 보고서 91쪽]
- OECD는 노후소득보장체계를 3개 기둥체계[Three-Pillar System]로 개혁하는 것이 바람직하다는 연금개혁안을 제시
  - 첫째 기둥[1st pillar]은 모든 국민에게 강제적으로 적용하는 공적연금으로 두개의 층[2 tiers]으로 구성
  - 퇴직금제도를 강제적인 확정기여형 기업연금체제로 전환하여 두번째 기둥[2nd pillar]으로 설정
  - 셋째 기둥[3rd pillar]은 개인연금제도의 활성화

18

2001년 OECD/EDRC 보고서의 공적연금 개편안 (계속)

KIHASA 한국보건사회연구원



19

2001년 OECD/EDRC 보고서의 공적연금 개편안 (계속)

KiHASA 한국보건사회연구원

노후소득보장체계에 대한 OECD의 정책권고 [2001년 OECD/EDRC 보고서]

OECD가 권고한 우리나라의 소득보장체계 개혁 방향

1축(1st pillar) : 강제적용의 공적연금

1층(1st tier)	2층(2nd tier)
. 세금으로 재원 조달하는 보편적인 기초연금 . 20%의 소득대체율	. 가입자의 소득수준에 연계되는 확정급여형 (defined-benefit) 연금 . 20%의 소득대체율

2축(2nd pillar) : 법정 퇴직금제도를 강제적인 확정기여형 기업연금으로 전환

. 완전 적립의 확정기여형 (a fully funded, defined-contribution system)

3축(3rd pillar) : 현행 개인연금제도의 활성화

. 금융기관 간 개인계정의 이관 허용 등을 통한 기존 제도의 활성화

. 개인연금 담당 기관에 대한 금융감독원(FSS)의 관리.감독 기능 제고

20

Ⅲ. 2001년 OECD 연금개혁 권고안이 우리나라 연금개혁 논쟁에 미친 영향

KiHASA 한국보건사회연구원

21

2001년 OECD 보고서가 한국의 논쟁에 미친 영향

KiHASA 한국보건사회연구원

- 우리나라 공적연금제도 개편 논의에 지대한 영향을 미침.
- **65세 이상 모든 노인을 대상으로 조세로 조달되는 기초연금을 도입하라는 권고안**이 논쟁의 핵심
- 2007년 국민연금 재정안정화 조치와 함께 65세 이상 노인의 70%에게 적용되는 기초노령연금제도가 도입
  - 제도 도입 당시부터 제도 발전방향에 대한 명확한 비전이 제시되지 않아 바람직한 제도 발전방향에 대한 논란이 지속
- 2001년 권고안과 마찬가지로 2012년, 2014년과 2016년 OECD/EDRC에서 제시하고 있는 권고안은 향후 기초연금제도 발전방향에 적지 않은 영향을 미칠 것으로 전망

22

IV. 2001년 이후 2012년 이전까지의 OECD 연금개혁 권고안 변화 추이

23

KiHASA 한국보건사회연구원

2003년 OECD/EDRC 보고서 주요내용 및 권고사항

KIHASA 한국보건사회연구원

- 2001년 OECD 권고안을 실행에 옮기는 조치가 필요하다고 강조
- 국민연금의 경우 재정 불안정 문제 해결이 시급하며, 재정안정화 방안은 노동시장에 부정적인 영향을 최소화하기 위해 연금급여를 삭감하는 것이 바람직하다는 입장
- 국민연금 가입자들의 보험료 납부율 제고를 통한 실질적인 의미에서의 전 국민연금제도를 달성하여야 한다고 언급
- 국민연금제도가 성숙단계에 도달하기 이전까지 과도기간 동안의 노인빈곤 완화 차원에서, 공공부조제도가 최저생계비 수준으로 인상될 필요가 있다는 입장

24

2005년 OECD/EDRC 보고서 주요내용 및 권고사항

KIHASA 한국보건사회연구원

- 전 국민 대상으로 국민연금제도의 적용이 확대되었으나, 자영자 등의 낮은 제도 참여율로 인해 국민연금제도를 통한 노인빈곤 예방에 상당한 한계가 있을 것으로 전망
- 이에 대한 해결책으로는 2001년 OECD 보고서에서 제안한 다층소득보장체계를 도입하는 것이라고 거듭 강조
- 2001년 OECD 권고안이 실행에 옮겨질 경우 예상되는 공적연금의 연금액 축소[60%에서 40%로]는 퇴직연금과 개인연금 활성화를 통해 보완되어야 한다는 입장

25

2007년 OECD/EDRC 보고서 주요내용 및 권고사항

KiHASA 한국보건사회연구원

- 기초노령연금을 보편적인 제도 적용의 기초연금으로 확대할 경우, 국민연금과 보편적인 기초연금을 합한 총지출이 2050년 경 GDP 대비 14%에 달할 것으로 예측하여 장기적인 측면에서의 제도 지속 가능성에 의문이 든다는 입장
- 소득대체율이 20%인 소득비례 국민연금과 20%인 보편적 기초연금으로 개편할 경우 2050년경의 연금지출이 GDP 대비 10%으로 지속 가능할 수 있다고 2007년의 OECD 보고서는 판단
- 한국 정부가 두가지 정책 대안 중 하나를 선택할 수 있을 것으로 평가
  - 국민연금제도의 현행틀을 그대로 유지하는 방안 : 세대간 형평성 확보
  - 국민연금의 소득대체율을 20%로 낮추되 보편적인 조세방식의 기초연금을 도입하는 방안 : 재원을 기여보다는 세금에 의존하게 되는 문제 발생

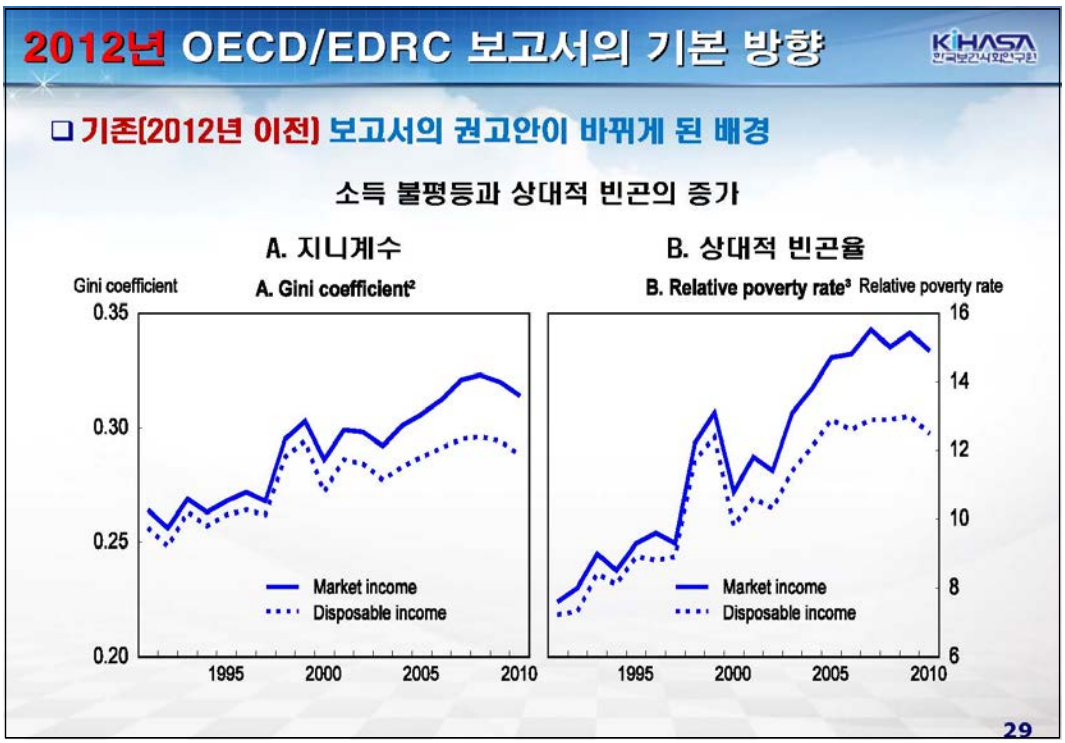
26

Ⅴ. 2012년 이후 OECD 한국경제검토보고서의 연금개혁 권고안

KiHASA 한국보건사회연구원

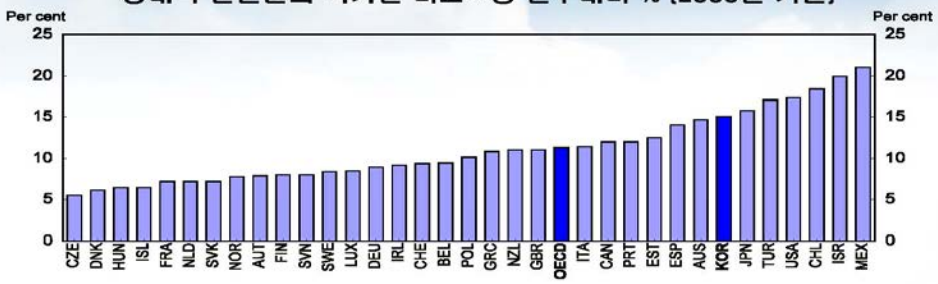
27


V -1. 2012년 OECD 권고안
KiHASA
한국보건사회연구원
28


2012년 OECD/EDRC 보고서의 기본 방향
KiHASA
한국보건사회연구원
❑ 기존(2012년 이전) 보고서의 권고안이 바뀌게 된 배경
소득 불평등과 상대적 빈곤의 증가
A. 지니계수
B. 상대적 빈곤율
Gini coefficient
A. Gini coefficient²
B. Relative poverty rate³
Relative poverty rate
0.35
0.30
0.25
0.20
16
14
12
10
8
6
Market income
Disposable income
1995
2000
2005
2010
29

2012년 OECD/EDRC 보고서의 기본 방향 (계속)

상대적 빈곤율의 국가간 비교 : 총 인구대비 % (2008년 기준)

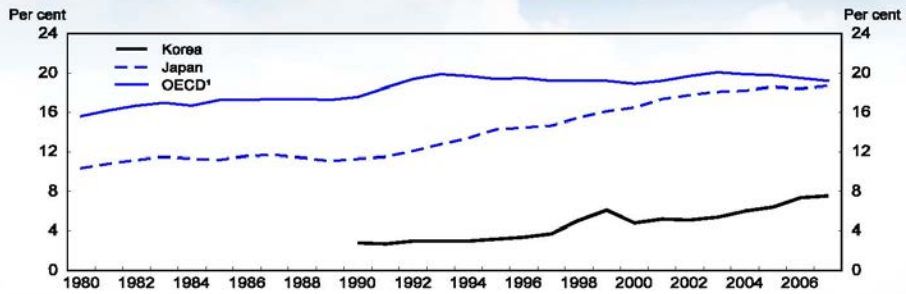


- 2012년 OECD 한국경제검토보고서는 한국의 사회 통합(Social cohesion) 제고를 강조
- 사회지출(Social spending)은 특히 저소득층을 중심으로, 효과적이면서도 필요한 사람에게 혜택이 돌아가게(well-targeted) 증가시켜야 한다고 강조

30

2012년 OECD/EDRC 보고서의 기본 방향 (계속)

공공부문의 사회 지출 (GDP대비 비중, %)



- 인구 고령화로 인해 재정건전성을 유지하는 신중한 접근이 필요
- 전 방위적인 사회지출 증가보다는 필요한 부문에 대한 중점적인 증가가 필요하다는 입장

31

연금제도 관련 권고안 주요 내용

❑ 2012년 보고서에서 OECD의 한국 연금관련 주변환경 평가

○ 국민연금제도의 도입이 늦어 OECD 국가 중 가장 높은 노인 빈곤율을 보임.

- 노인인구 대비 국민연금 수급자 수가 적기 때문임.

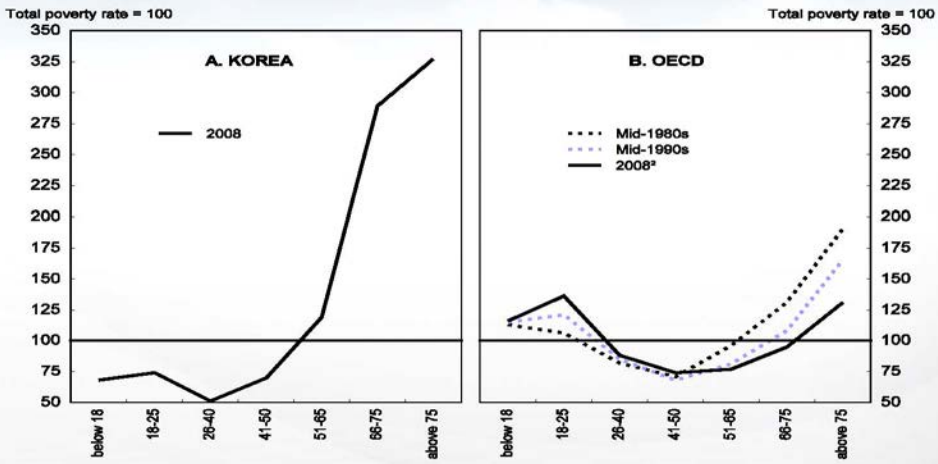
○ 우리나라의 경우 전체 인구 중 노인인구의 상대빈곤율이 압도적으로 높음.

○ 기초노령연금제도가 대상자는 준보편적으로 적용하는 반면(65세 이상 노인의 70%), 급여수준이 높지 않아(국민연금 가입자 평균소득인 A값의 5%, 2012년 현재 월 9만 4,600원) 전체 제도 유지비용은 매우 크면서도 실질적인 의미에서의 노인빈곤 완화에는 커다란 기여를 하지 못함.

32

연금제도 관련 권고안 주요 내용 (계속)

연령대별 상대적 빈곤율: 한국과 OECD 회원국 비교



33

연금제도 관련 권고안 주요 내용 (계속)

KIHASA 한국보건사회연구원

❑ 기초노령연금

○ 기본적으로 선택과 집중을 통해 보다 국가의 지원을 필요로 하는 취약계층에게 기초노령연금의 혜택이 돌아가게 하되,

○ 정치적 반발로 인해 이러한 방향으로의 제도 개편이 어렵다면 현재 낮은 수준의 기초노령연금 급여 인상시 차별화된 급여인상이 필요하다는 입장

- 일정소득 이상의 노인 집단에 대해서는 현재의 수준을 유지한 채 저소득 노인 중심으로 기초노령연금 급여를 인상하는 차별적인 접근을 제안

○ 2001년 권고사항, 즉 65세 이상 전체 노인에게 20% 소득대체율의 조세방식 기초연금을 제공하라는 권고안과는 상당한 차이

○ 보편적인 제도 적용의 조세방식 기초연금 대신, 선별적인 제도적용의 연금제도로 권고안의 기본방향이 바뀜.

34

연금제도 관련 권고안 주요 내용 (계속)

KIHASA 한국보건사회연구원

❑ 국민연금 등 사회보험

○ 비정규직 근로자에 대한 국민연금과 고용보험의 제도적용이 취약

- 비정규직 근로자의 비율이 높은 소규모 기업에서 사회보험의 가입률이 매우 낮은 문제를 지적

피고용자의 국민연금, 건강보험, 고용보험 가입율[%]

피고용자의 가입율	합계	사업장 규모(근로자 수)		
		1-9인	10-99인	100인 이상
모두 가입	64.5	39.2	73.5	92.1
하나 또는 두개 가입	5.4	5.3	6.2	3.3
미가입	30.1	55.5	20.3	4.6
합계	100.0	100.0	100.0	100.0

35

연금제도 관련 권고안 주요 내용 (계속)

KIHASA 한국보건사회연구원

○ 국민연금제도가 점차 성숙단계로 진입함에 따라 재정 건전성 확보를 위해서는 보험료율 인상이 불가피

- 수급개시 연령을 늦추면 보험료 인상폭이 줄어들 수 있다는 입장

○ 고령인구 빈곤율 완화를 위해 국민연금제도 적용의 잠재적 사각지대 문제를 언급

- 경제활동인구의 30%가 공적연금 프로그램에 미가입
- 2030년에 노령인구의 40%가 최소가입기간을 채우지 못해 무연금자로 전락

○ 자영업자와 가족종사자(family worker)에 대한 소득파악이 어려워 가입자 평균소득 하락을 우려

○ 노인층의 높은 빈곤율을 낮추기 위해 국민연금의 역할이 중요함.

○ 국민연금에 대한 순응성 제고 및 소득신고의 투명성 제고 노력이 필요

36

연금제도 관련 권고안 주요 내용 (계속)

KIHASA 한국보건사회연구원

□ 사적연금 활성화

○ 낮은 국민연금 소득대체율을 민간저축으로 보완하여야 한다는 입장

○ 법정 퇴직금(retirement allowance)을 불안정하고 일시적인 소득으로 간주하여 은퇴소득으로 연결되기 어렵다고 평가.

- 또한 퇴직금이 기업으로 하여금 근로자의 조기퇴직을 촉진하는 유인으로도 작용할 수 있음을 지적

○ 2005년 도입된 퇴직연금제도에 2011년 현재 기업의 9%, 근로자의 36%가 가입하고 있어 제도활성화를 위해 넘어야 할 산이 많음.

- 퇴직금에 대한 조세혜택을 철폐하고, 퇴직연금의 이동(portability)이 가능하도록 개인퇴직연금(Individual Retirement Pension)을 활성화시켜야 한다고 권고

37

연금제도 관련 권고안 주요 내용 (계속)

KiHASA 한국보건사회연구원

OECD의 2001년 권고안과 2012년 권고안 비교

	기초(노령)연금	국민연금	사적연금
2011년 권고안	△ 보편적인 조세방식의 기초연금제도 도입 - 65세 이상 전체노인 대상 - 20% 소득대체율	△ 국민연금은 소득비례연금으로 전환 - 20% 소득대체율을 제공하는 100% 소득비례연금	△ 퇴직금제도를 강제적인 확정기여형 기업연금으로 전환 △ 개인연금 활성화
2012년 권고안	△ 선별적인 제도 전환 - 선택과 집중으로 통해 저소득 노인 중심으로 수급 대상 축소 △ 수급비율 축소가 정치적인 반발로 어렵다면 - 급여는 저소득 중심으로 인상 (일정소득 이상 노인에 대해서는 급여 동결)	△ 재정 불안정 측면 - 보험료 인상 불가피 - 연금수급 연령 인상 스케줄을 앞당기거나 수급연령을 추가로 연장함으로써 재정 불안정 문제 대처 △ 잠재적 사각지대 축소 - 노동시장 양극화 해소 통한 잠재적 사각지대 축소, 사회보험료 지원 통해 취약계층의 가입유인 제고	△ 퇴직연금 도입 가속화 - 퇴직금에 대한 세제 혜택 폐지 △ 개인퇴직연금 활성화

38

V-2. 2014년 & 2016년 OECD 보고서 주요내용 및 권고안

KiHASA 한국보건사회연구원

39



Poverty Rate of Korea

(Unit, %)

	Households including the elderly		Households composed of only the elderly	
	Poverty rate		Poverty rate	
	2007	2012	2007	2012
Total	32.5	34.3	61.0	66.0
Aged 65-74	41.4	43.5	57.7	60.9
Aged 65 and a bove	43.6	47.2	61.0	66.0
Aged 75 and a bove	48/6	54.0	67.6	74.7
	Total household			
	2007		2012	
	Poverty rate	Extreme Poverty rate	Poverty rate	Extreme poverty rate
	14.8	4.4	14.6	4.6

Poverty's among Korea's elderly **has been aggravated** since the implementation of BOAP

Source : Yun (2013)

41

Policy Implications for addressing elderly Poverty

Poverty & income inequality are much higher among the elderly than the working age population

Given the budget constraint, would require narrowing the coverage of Basic Pension

- to provide larger benefits to the elderly below the minimum cost of living

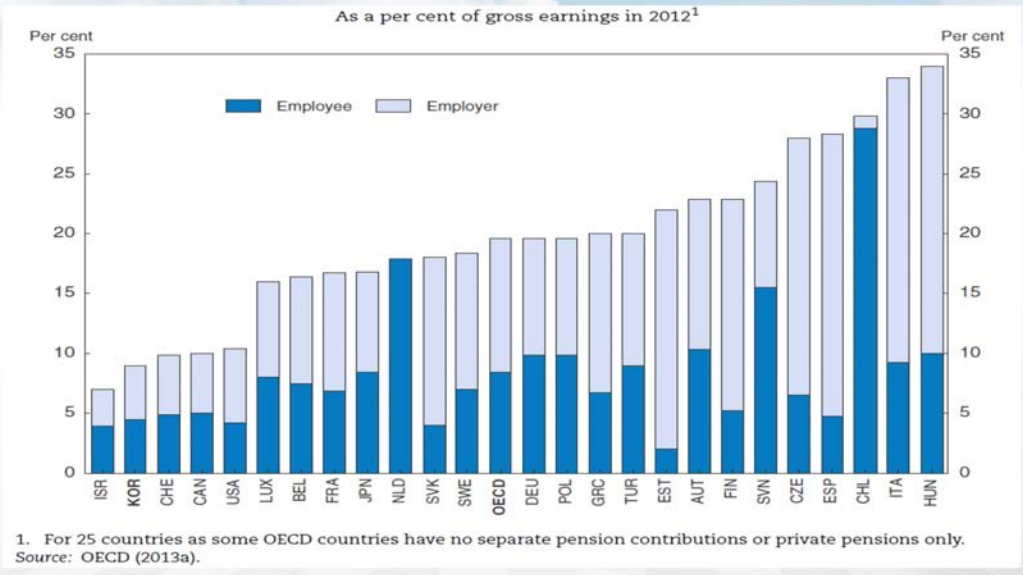
- in line with its stated goal of aiding the "financially distressed" (Yun, 2013), so that can escape absolute poverty

Narrowing the Basic Pension's coverage and increasing its benefit would be appropriate.

Source : Yun (2013) & OECD (2014)

42

International comparison of pension contribution rates



1. For 25 countries as some OECD countries have no separate pension contributions or private pensions only.
Source: OECD (2013a).

Ensuring the Sustainability of Public Pensions

The best option is to raise more revenue.

- relying general tax revenue to finance pensions would not be appropriate in Korea.
  * only 41% of the elderly will receive an NPS pension in 2020.
- Relying on general tax revenue to fund NPS would transfer income from low-income persons to high-income persons.

The priority is to raise the NPS contribution rate.

- has been set at 9% since 1998
- the 2nd lowest in OECD area
- well below the OECD average of 19.6%.

Source : Yun (2013) & OECD (2014)

OECD Economic Surveys: Korea (2016년)



45

2016년 OECD 권고안 (key & other recommendations)

KIHASA 한국보건사회연구원

❍ Key recommendations

- Focus the Basic Pension on the elderly with the lowest incomes to reduce the high rate of poverty among those over age 65.

- Expand the coverage of the National Pension Scheme to reduce poverty in the long run.

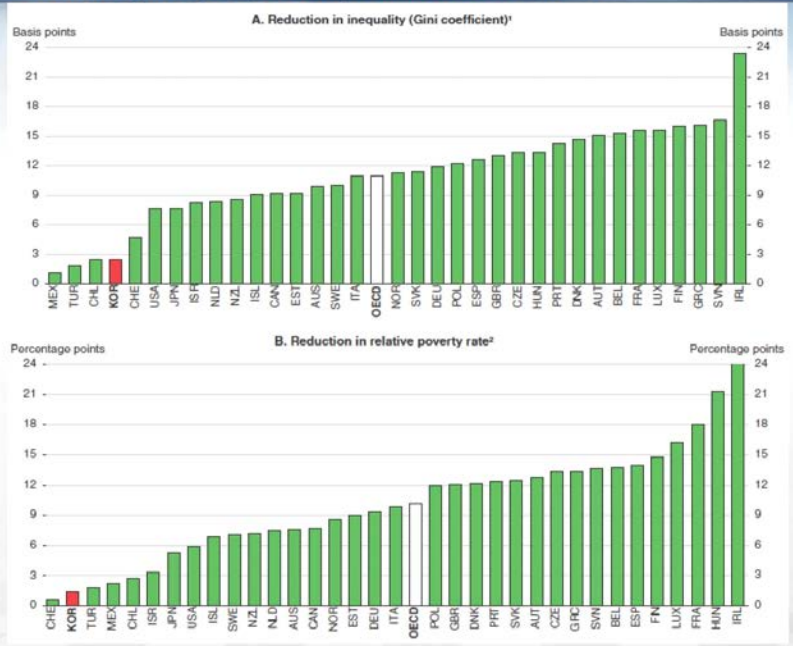
❍ Other recommendations

- Expand company pensions and strengthen personal pension plans to create a strong multi-pillar system to ensure adequate income for the elderly.

46

The impact of taxes and transfers on income inequality & poverty is weak in Korea

KIHASA 한국보건사회연구원



page -47

Korea's income disparity among seniors 2nd highest in OECD

According to a report released by the Korea Labor Institute, the Gini coefficient for people aged 65 or over in Korea was **0.422**, the second highest after Chile at 0.428.

The Gini coefficient among Koreans aged 18 and 65 was **0.28**, lower than major economies like the United States at 0.392, the United Kingdom at 0.353, Germany at 0.299 and France at 0.294.

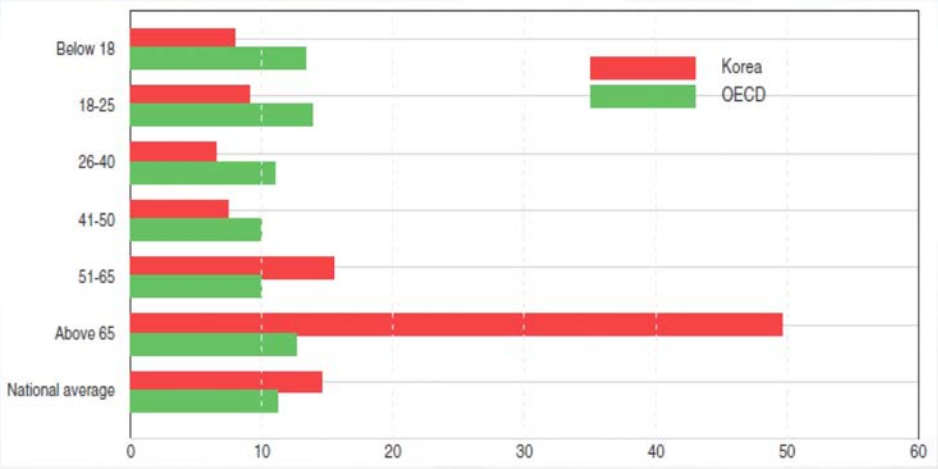
The poverty rate -- the proportion of people with net income below a defined threshold -- for senior citizens with more than two family members in a household was **47.6** percent, while the figure for elderly living on their own was **67.1** percent.

Source: The Korea Herald (2016. 9. 11)

page -48

Relative poverty rates for persons over 50 are very high in Korea

Percentage in 2013[1]

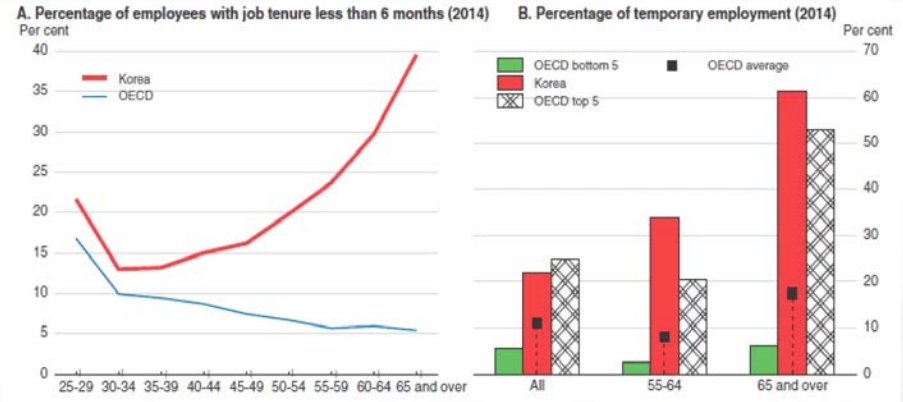


page -49

2016년 OECD 보고서

KIHASA 한국보건사회연구원

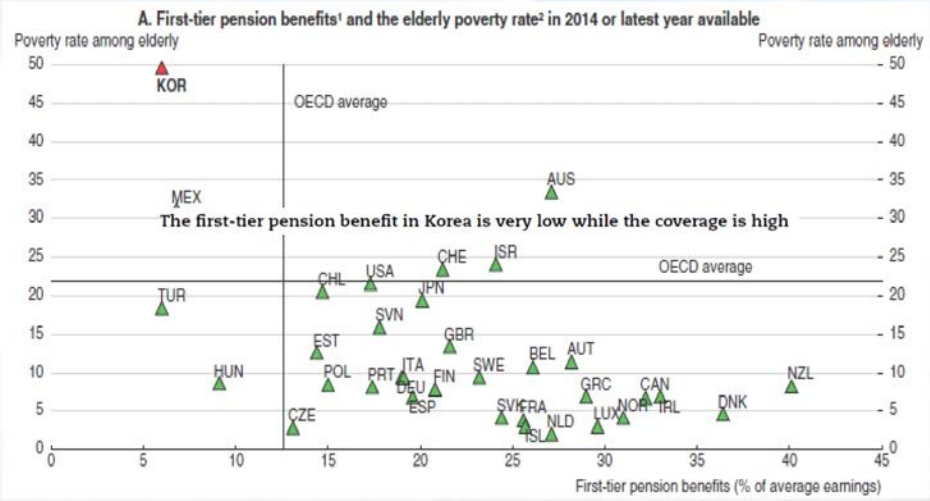
Older workers in Korea are concentrated in temporary, low-paying jobs



page -50

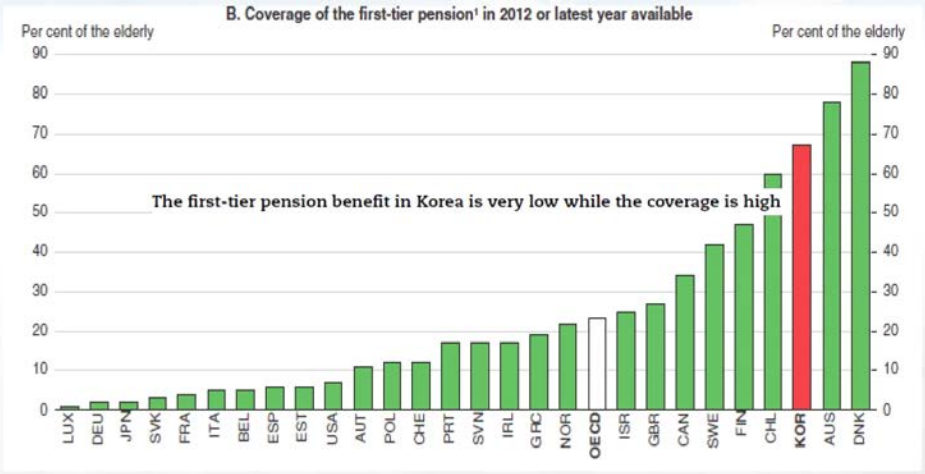
2016년 OECD 보고서

KIHASA 한국보건사회연구원



page -51

2016년 OECD 보고서



page -52

2016년 OECD 보고서 (내용에 대한 비판적 검토와 시사점)

Important to make **the NPS more effective in reducing poverty** in the long run.

A three-pronged approach is needed.

First, the number of contributors should be increased. In 2012, **only 37%** of the working-age population paid contributions, well below the rates in other OECD countries, reflecting lower compliance by the self-employed, non-regular workers and SME employees.

Second, the average contribution period should be lengthened to increase the size of benefits.

Third, the targeted replacement rate should be kept at its current level of 46% (excluding the Basic Pension, which has a replacement rate of **5%** (OECD 보고서 에러)).

← The pension amount will be kept low by the plan to reduce the targeted replacement rate for those with 40 years of contributions from 50% to 40%, well below the OECD average of 53%, by 2030 (OECD, 2015e). Moreover, the average contribution period of recipients over 2030-40 is projected to average 20.6 years, reducing the actual replacement rate to around 20%.

← **2030-40년에도 국민연금 평균가입기간이 20.6년에 불과할 것이라는 예측에 근거한 이러한 권고안이, 빠른 인구고령화라는 한국의 특수한 현실을 감안할 때 과연 타당한 정책 권고안일 수 있을까?**

53

2016년 OECD 보고서 (내용에 대한 비판적 검토와 시사점)

There are three options to sustain public pension systems: cutting benefits, raising the pension eligibility age and increasing revenue.

A 40% targeted replacement rate would be too low, given the short average contribution period.

← (after-tax의) 순소득 대체율 개념으로도, 우리 국민연금의 소득대체율이 여타 OECD 국가(독일과 일본 등)와 비교할 때, 낮은 것인가?

(after-tax의) 순소득 대체율 개념으로는 우리 국민연금의 소득대체율이 낮지 않을 수도 있음. 이 부분에 대한 집중 연구가 필요함.

A more rapid hike in the pension eligibility age, under current labor practices, would create hardship by lengthening the gap between when workers leave firms and when they receive a public pension.

The best option, therefore, is to raise more revenue by raising the contribution rate from its relatively low level of 9%. The adjustment of the contribution rate should begin as soon as possible, as delays only make the necessary increase larger (2014 *OECD Economic Survey of Korea*).

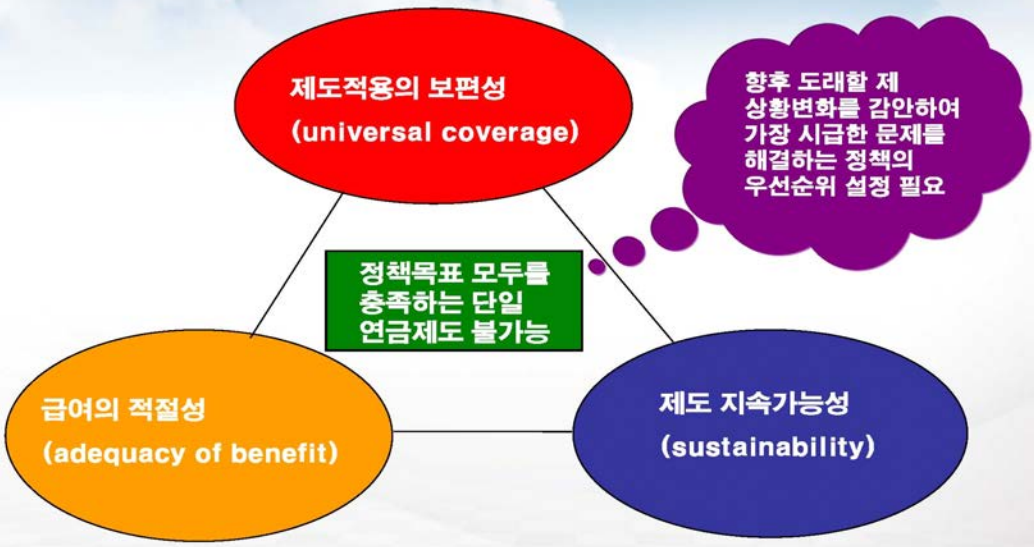
← 2018년 예정인 4차 국민연금재정계산에서, 국민연금 보험료 인상 스케줄을 확정해야 함.

54

Ⅵ. 시사점

55

공적연금의 정책 목표 관점에서의 시사점



-56-

시사점

❑ 연금개혁논의에서 국제기구 역할의 중요성

○ 개별 국가들이 연금제도를 둘러싸고 있는 주변 환경의 급격한 변화를 제대로 파악하지 못하여 제도 개혁의 시급성을 느끼지 못할 경우나, 이해 관계자들의 거센 반발로 인해 해당 국가 자체의 역량으로는 연금제도 개혁이 어려울 때 객관성을 확보한 국제기구의 권고사항이 효과적

○ 연금개혁 과정에서의 탈정치성을 강조하는 많은 학자들이 이같은 개혁방식에 대해 동의하는 입장임.

○ 약 10여년 만에 OECD 권고 방향이 일부 바뀐 배경은 2008년 전 세계 금융위기 이후 전개되고 있는 OECD 회원국들의 재정 불안정 문제가 크게 작용한 듯.

○ 선택과 집중을 통한 정책 효과 극대화 및 이를 통한 제도의 지속 가능성으로 무게 추가 옮겨간 것으로 평가할 수 있음.

57

시사점 (계속)

KIHASA 한국보건사회연구원

○ OECD는 우리나라의 근로장려세제(EITC)가 전 세계에서도 매우 효과적으로 작동하고 있는 국가로 언급

○ 근로장려세제 확대가 저소득 자영자 집단 등 취약계층의 소득파악 기제로 작용할 수 있음.

○ 취약계층에 대한 정확한 소득파악, 행복e음제도 통한 복지제도의 연관성 점검 등 관련제도를 보다 체계적이면서도 유기적으로 활용할 경우, 취약계층에 대한 국민연금 보험료 지원제도 등의 확대를 통한 국민연금 잠재적 사각지대 축소가능

- 자영자에 대한 근로장려세제 도입 및 적용대상의 확대필요

58

시사점 (계속)

KIHASA 한국보건사회연구원

○ 2001년 OECD 보고서 이후 계속 지적되고 있는 사적연금 활성화에 대해서도 노력을 기울여야 할 것임. .

- 특히 저소득층을 포함한 취약계층과 중산층을 대상으로 활성화시키는 방안이 구체적으로 검토되어야 할 것임.

- 독일 저소득층 대상 사적연금인 Riester 연금과 유사한 제도 도입을 면밀하게 검토해야 함.

○ 취약계층 국민연금 가입 활성화를 위해 도입된 "두루누리사회보험" 을 보다 활성화시킬 필요가 있음.

- 비용이 더 들더라도 대상자 확대(자영자 포함, 선정기준 상향 조정 등)를 통한 실질적인 사각지대 축소 노력이 필요함.

59

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

동아시아 가족정책 국제비교연구 방법론 및 적용방안 : OECD Family Data를 중심으로

김상욱 (성균관대)



Problem

- Importance of Cross-National Comparative Studies
  - Sample- or data-specificity and the consequent 'limited generalizability' of the research findings
  - Eminent methodologists' continued emphasis on the 'comparative method'
    - Max Weber (1949): "historical/comparative methods"
    - Charles Ragin (1987): Combination of "case-oriented" & "variable-oriented" methods in cross-national comparisons
  - "No matter how grandiose the results could be, the 'stand-alone' datasets, are destined to fail to demonstrate the cross-cultural comparative aspects of a phenomenon"

2

- The Area of 'Fertility and Aging' in East Asia
  - Need for cross-national comparison is particularly salient in the research area of fertility & aging
  - This is primarily because different countries tend to exhibit both homogeneities and heterogeneities
  - East Asia, in particular, is noteworthy due mostly to two reasons: (1) EA is constantly on the rise worldwide nowadays; (2) the 'fertility/aging' issue that has been plaguing the West for a long period of time is becoming even more serious in the East lately in its speed and ramifications

☞ Unlike the mundane expectation or ordinary belief that most EA countries, with the strong familism and the Confucius legacy, would probably be similar in 'fertility/aging' and the related aspects (facts, societal responses and/or policies), they are indeed pretty much different due mostly to differential levels of socio-economic development, political and/or welfare regimes, rank-and-file populace's attitudes and behaviors, etc.

3

- What Aspects of the 'Fertility/Aging' in EA?
  - · (1) Family Structure
  - · (2) Family Position in the Labor Market
  - · (3) Family and Childhood Policies
  - · (4) Child Outcomes
  - – These are, in fact, streamlined standard indicators or aspects adopted in the OECD Family Database
  - – Each indicator, of course, contains a plethora of minute or sub-indicators in it

4

- OECD Family Database (http://www.oecd.org/els/family/database.htm)
  - – Since 2006
  - – Rich reservoir of all sorts of information on families and children in the West
  - – Hierarchically structured with a set of standardized measurement indicators
  - – 4 dimensions (SF, LMF, PF, CO); 13 sub-dimensions; 70 indicators; 263 measurements (Table 1)

5

- OECD_FD: Pros & Cons
  - Handy standardization and harmonization
  - Outstanding achievements and contributions (academic & policy-implementations) w/ diverse data on families and children in the West
  - No equivalent data available, however, in the East
    - Korea and Japan are the only OECD members in the East, w/ other countries (e.g., China, Singapore, Hong Kong, Thailand, Vietnam, Taiwan, etc.) failing to be represented
    - No cross-national or cross-continental comparison is readily available between the East and West at the same time
  - Euro-centric → Failing to reflect EA uniqueness (e.g., intergenerational support relations, gender preference, etc.)
  - Tends to be pretty much diverse and diffuse (looks pretty descriptive, rather than truly explanatory) sorts of indicators
    - Comprehensive frame of reference or theoretical underpinnings, if any?

6

- OECD_FD in EA: Recent Developments
  - OECD Korea Social Policy Centre and the KIHASA (한국보건사회연구원) have been working together for the last few years to initiate the construction (and possibly dissemination, as well, in the near future) of equivalent d-base, called the EA_FD
    - 1st Round (2012): Identification of some of the most significant indicators only for Korea
    - 2nd Round (2013): 3 more countries (Japan, China, Singapore)
    - 3rd Round (2014): 3 more countries (H.K., Thailand, Vietnam)
    - 4th Round (2015): Preliminary check-ups and some validations of the accumulated datasets

7

- EA d-base: Current States

(1) Identification and Retrieval of Unavailable Indicators

– No. of missing indicators: Korea = 156; Japan = 163; China = 177; Singapore = 170; H.K. = 173; Thailand = 200; Vietnam = 203 (Tables 2-1 thru 2-4)

– Retrieval rates (w/ excluding CO): Korea = 53.0% (106/200); Japan = 49.5% (99/200); China = 42.5% (85/200); Singapore = 46.0% (92/200); H.K. = 44.5% (89/200); Thailand = 31.0% (62/200); Vietnam = 29.5% (59/200) (Table 3)

8

(2) Cross-Validation of Available Indicators

– Discrepancies observed, w/ respect to Korea and Japan, between OECD_FD and EA d-base

· Which one is valid, then?

· It depends on the data collection protocols and procedures

· Apparently OECD_FD does not have any official agencies or protocols in the local level that is in charge of data collection and forwarding

· OECD headquarters in Paris tends to collect data (1) by going thru a whole batch of internationally renowned websites or published booklets OR (2) by getting touch w/ local personnel or agencies on an intermittent basis

9

[(2) Cross-Validation of Available Indicators] (*Continued*)

- Apparently, no known or reported central coordination function is working out there for the OECD_FD to strictly impose its measurement guidelines or promote personal commitment
- Therefore, unlike the ordinary expectation, OECD_FD is not necessarily likely to be inherently valid or reliable
- EA d-base, however, has different protocols and procedures: (1) direct contacts w/ local personnel on- & off-line at both domestic and int'l levels; (2) stricter guidelines for data collection and forwarding
- The issue of relative validity between OECD_FD and EA d-base remains to be seen

10

[(2) Cross-Validation of Available Indicators] (*Continued*)

– Standardized measurement guidelines have not been properly abided by in EA d-base

- A significant amount of deviance from OECD_FD's streamlined conceptual definitions and scrupulous measurement guidelines is observed in non-OECD, as well as OECD, countries in the East
- This leaves much room for improvement to come up w/ a better and more appropriate measurement on the part of each country involved in EA d-base

11

[(2) Cross-Validation of Available Indicators] (*Continued*)

– A non-negligible amount of data in EA d-base (OECD_FD, as well) turns out to be outdated, and fails to have a clear-cut time frame (referencing year) and data sources

· This was particularly the case for the non-OECD countries in the East

· With outdated, unclear or unknown, and varying time points to which the data is referring, a smooth harmonization and comparison across the countries can hardly be expected

12

[(2) Cross-Validation of Available Indicators] (*Continued*)

– Figures or numbers in EA d-base often turn out to be fluctuating too much across the countries

· Extraordinarily high or low numbers for some countries—e.g., SF1.3 (household by number of children) for a few countries

· Reason of doubt that some sort of mistakes or errors might have been there in the process of data collection, forwarding or processing

· Should be closely checked into and rectified later on

13

[(2) Cross-Validation of Available Indicators] (*Continued*)

– Some data in EA d-base turn out to be relying too heavily on some small-scale, or regionally confined and less creditworthy, survey data
  · Needs to be replaced by more creditworthy and truly 'national sampled' survey data
– Survey data, albeit a national level, turn out to be used too much in the absence of some official governmental statistics
  · Whenever macro-level governmental statistics are readily available, they need to be used instead of some micro-level survey data

☞ A rule of thumb indicates that public (not private) sources, macro (not micro) ranges, international (not local) levels, up-to- (not out-) dates are usually preferred

14

Tasks / Huddles from this point on …

- Driving Force of the Current Research Team
  – The 4-year (2012~15) rounds of breathlessly conducted ongoing research project is now required to take a pause to ruminate over any sort of problems or limitations underlying the EA d-base
- Suggestion and/or Recommendations
  (1) Try to fill up the void, or missing info, in EA d-base as much as possible
  (2) Try to check more closely into the validity of a variety of available indicators in EA d-base (as well as OECD_FD)
  (3) Try to come up w/ a streamlined construction of precise measurement indicators in EA d-base

15

[Suggestion and/or Recommendations] (*Continued*)

(4) Try to find out more up-to-date and clear-cut info
(5) Try to avoid some extremely fluctuating, if any, data across the countries
(6) Try to have data from some truly national sample survey, instead of locally confined one
(7) Try to have some official governmental macro-statistics, instead of some micro or perceptual survey data
(8) Try to refer statistics from some world-renowned institutions (e.g., WHO, EU, ILO, World Bank, IMF, etc.), instead of some local agencies or institutions

16

[Suggestion and/or Recommendations] (*Continued*)

(9) Try to make use of internationally coordinated survey datasets (e.g., ISSP, EASS, CNES, WVS, ELFS, etc.) as much as possible
  – They indeed keep producing and disseminating lots of data relevant to EA d-base, such as ideal no. of children, family-work balance, life satisfaction, gender preference, household division of labor, intergenerational support exchanges, attitudes towards childbearing and marriage, and the like
  – These data are, in fact, already made readily available via several prominent data archives (e.g., ICPSR, GESIS, Roper Center, CESSDA, ASEP, SSJDA, EASSDA, etc.)

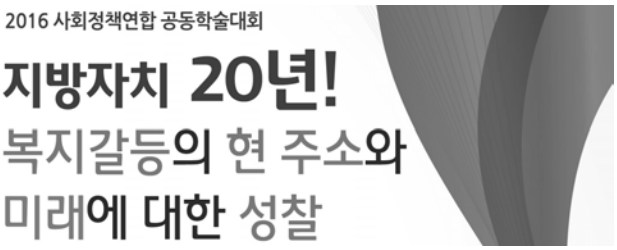
17

- Our further efforts need to focus more seriously on ……
  - "Full-fledged" validation study from the next year on that pays closer attention to the truly 'cross-validation' of available indicators by means of employing all different kind of vehicles (e.g., more intimate contacts w/ local personnel in charge of data forwarding; online surfing and navigation of a whole batch of websites in domestic and international levels, books, journal articles, data archives, etc.)
  - Better networking of the data construction infrastructure by means of launching a more formal and sustainable network of coordination among the local representatives in the East involved in the EA d-base

18

Thanks a lot!

19



자유세션 I

디지털 자본주의와 복지국가의 변화 (라운드 테이블) (404호)
좌 장 : 이호근 (전북대)
발표1 : **디지털 시대와 새로운 거버넌스 : 사회통합과 포용적 성장을 위한 경로형성 조건** _ 정무권(연세대)
발표2 : **디지털화와 노동 : 디지털 시대의 노동의 과제** _ 김기선(노동연구원)
발표3 : **디지털 시대의 소득보장** _ 김태일(고려대), 최영준(연세대)
토 론 : 박찬임(노동연구원), 변영우(경성대), 이항우(충북대), 장지연(노동연구원)

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

디지털 자본주의와 복지국가의 변화 (라운드 테이블)

본 세션은 학술적 연구를 논문의 형태로 발표하는 것이 아니라, 최근의 디지털 기술의 발전이 가져오고 있는 사회변동에 대하여 학술 및 정책연구를 위한 아젠다를 제기하기 위한 문제제기와 토론을 중심으로 하는 라운드 테이블 형식으로 구성된다.

□ 세션 개요

최근 디지털 기술의 혁신적인 발전으로 다른 기술과 융합되면서 디지털 정보와 데이터의 네트워크화를 통해 생산, 금융, 교통, 통신, 문화 등 경제적 생산관계뿐만 아니라 사회의 다양한 영역에 전면적으로 적용되고 있다. 이에 따라 이전과 다른 새로운 생산시스템, 일과 노동의 성격, 노동시장의 구조의 변화를 가져오며, 궁극적으로 소득분배 구조의 변화와 삶의 양식의 변화를 가져오고 있고, 앞으로는 더욱 양극화 될 것으로 예견되고 있다. 즉 디지털 기술의 혁신적인 발전은 단순히 산업조직이나 산업구조의 변화뿐만 아니라 인간 삶의 양식에서부터 정치·사회적 제도에 이르기까지 사회 전체의 제도와 인간의 삶의 양식에 급격한 변화를 가져오고 있는 것으로 해석하고 있는 것이다.

이를 2016년 다보스 포럼에서는 '제4차 산업혁명'이라고 부르며 대대적인 사회변화를 예고했다. 이미 독일에서는 2011년에 메르켈 정부에 의해 산업적 차원에서는 '인더스트리 4.0'이라고 명명하고 대대적인 경제, 산업, 사회구조와 제도의 변화를 추진하고 있다. 그리고 노동의 차원에서는 '노동 4.0 (Arbeiten 4.0)'이라고 부르면서 노동과 사회적 보호의 변화에 대한 예측과 대비를 위한 연구와 제도변화를 준비하고 있다. 또한 EU 차원에서도 그 이전부터 이에 대비하기 위한 새로운 성장전략 및 복지국가 개혁에 관한 연구와 정책적 노력이 있어왔다.

이러한 변화는 단순히 기술·기능적인 차원에서의 경제사회 구조의 변화가 아니라 기본적으로 자본주의체제의 발전양식에서 기존의 자본과 노동의 관계 및 권력관계의 변화, 그리고 이에 대응하는 정치사회관계가 보다 다른 차원으로 이행하고 있는 것으로 해석되고 있다. 그동안 산업자본주의 모델을 기반으로 경제글로벌화, 신자유주의, 후기산업사회, 금융자본주의

등 자본주의 변화의 양식을 시대적 특징으로 불리워져 왔지만, 이제는 '디지털 자본주의(digital capitalism)' 또는 '인지자본주의(cognitive capitalism)' 등의 새로운 자본주의의 개념화가 등장하고 있다. 이러한 변화가 가져오는 자본주의 체제의 변화 즉 생산체제, 일과 노동양식, 기업조직, 노동시장, 소득분배, 다양한 사회적 삶의 양식이 어떻게 변화할 것인가는 지금부터 면밀히 연구하고 대안을 찾는 과정이 필요하다.

이런 맥락에서 본 세션은 디지털 기술이 가져올 사회변동과 사회정책적 함의를 이끌어 내기 위해 크게 3 가지 주제로 나누어 핵심 이슈들을 발표하고 토론을 시도한다.

□ 발표 1: 디지털 시대의 새로운 거버넌스: 사회통합과 포용적 성장을 위한 경로형성 조건 (정무권, 연세대학교 교수)

이 발표는 디지털 기술을 중심으로 한 융합적 기술들의 보편적 적용이 디지털 경제화, 또는 궁극적으로 자본주의 체제의 새로운 변화로 인식된다면, 새로운 자본과 노동의 관계와 노동의 가치생산 방식의 변화, 그리고 이에 상응하는 사회·정치제도의 변화를 어떤 관점으로 바라보고 어떻게 이해해야 하는가에서 출발한다. 그리고 예견되고 있는 일자리 감소, 불평등과 양극화의 심화를 보다 사회통합적이고 포용적 성장이 가능하기 위한 경로의 형성을 위한 거버넌스는 어떻게 구축해야 하는 가의 문제를 포괄적이며 기초적인 수준에서 문제제기를 해본다.

그 전제로 최근의 디지털 기술의 변화, 디지털 혁명은 기능적인 기술의 변화가 아니라 사회시스템의 변화, 즉 사회혁신(social innovation)과 함께 해야 한다는 가정에서 논의를 전개한다. 이러한 관점이 디지털 자본주의로의 이행이 가져오는 문제를 최소화하고 보다 사회통합적이며 포용적 성장이 가능한 자본주의 체제로 경로를 형성할 수 있고, 이에 필요한 기본적 조건으로서 제도와 거버넌스 개혁의 문제를 비판적으로 검토하고 미래의 연구과제와 정책과제를 제시하고자 한다.

첫째, 자본과 노동의 관계를 새로 매개하는 것은 산업사회에서의 육체적 노동이 아니라 지식이 되었다. 지식과 정보의 공공성을 확대하는 것이 필요하다. 디지털 시대가 됨에 따라 정보와 지식의 공공성에 대한 새로운 철학적 관점과 이를 어떻게 확보해야 하는 가에 대한 제도적 설계가 필요하다.

둘째, 디지털 기술의 산업조직과 일과 사회적 대화, 사회적 합의가 중요하다. 따라서 여전히 자본주의 다양성의 관점에서 제기하는 기업, 노동, 정부가 기술변화에 따른 문제점들을 개선하고 포용적 성장을 위해서는 새로운 기술이 발생하는 문제와 그 이익을 상생적으로 만들기 위해 서로 대화와 합의를 통한 제도개혁과 문제해결을 지향해야 한다는 것이다. 이미 합의주의적 복지국가의 건설의 경로와 전통을 가진 서구 유럽국가들은 현재 디지털 혁명에

대한 대비에서도 합의주의 조정방식을 강조하고 있다.

셋째로, 포괄적인 사회정책적 대응이 필요하다. 우선 새로운 지식과 기술을 보편적으로 학습하고 공유할 수 있는 새로운 교육체제와 숙련형성체제(skill formation)가 필요하며, 새로운 소득보장, 가족정책, 사회서비스 등 다양한 사회정책적 대응이 필요하다.

넷째로, 디지털 혁명은 바로 사회적 혁신이라는 관점을 강조한다. 디지털 자본주의로의 이행에서 사회통합적 경로를 갖기 위해서는 시민사회의 역량강화가 필요하다. 우리의 기존의 산업사회에서의 발전전략은 시민사회와 시장이 없는 가운데 국가주도의 성장전략이었다. 이러한 한계가 산업화의 성공에도 불구하고 그 이후에 많은 문제와 모순을 가져다주었다. 따라서 미래의 성장전략은 시민사회의 역량강화에 의한 사회적 혁신을 주도하면서 사회통합적 경로를 밟아야 할 것이다.

□ 발표 2: 디지털화와 노동: 디지털 시대의 노동의 과제 (김기선, 한국노동연구원)

이 발표는 디지털 시대가 일의 성격과 노동시장에 어떤 영향을 미치며, 이에 대한 문제점과 대응전략을 제시하는 데에 초점을 두고 있다. 이미 다른 국가에서는 디지털화에 따른 다양한 변화를 예측하고 이에 따른 새로운 비즈니스모델의 가능성을 모색하는 등 디지털화를 국가의 새로운 성장 동력의 기회로 삼기 위해 디지털화를 국가차원의 행동전략으로 삼아 이를 보다 적극적으로 추동(推動)하는 한편, 일자리나 고용형태의 변화 등 혹여 디지털화가 몰고 올 수 있는 부정적인 영향을 최소하기 위한 논의가 진행되고 있다. 예컨대 대표적으로 독일은 정부차원에서 디지털화가 몰고 올 변화를 '인더스트리 4.0(Industrie 4.0)'으로, 디지털화에 따른 노동의 변화를 '노동 4.0(Arbeiten 4.0)'이라 칭하면서 미래 전략을 추진하고 있는 것이다.

이 발표가 강조하는 노동의 영역에서 변화와 문제는 다음과 같은 이슈를 제기하고 있다.

첫째, 디지털화가 일자리를 어떻게 변화시키고 있는가? 해외와 국내에서의 기존 연구를 바탕으로 우리 사회에서도 일자리가 축소되고 있으며, 이를 최소화하는 방향으로의 직업훈련 제도의 방향이 전환적으로 바뀌어야 한다는 것을 제시한다.

둘째, 디지털화가 일하는 방식을 빠른 속도로 변화시키고 있다는 것이다. 무엇보다도 스마트기기의 활용으로 근로시간의 경계를 무너뜨리면서 일의 시간을 정량화하기 어려우며, 현재의 근로기준법의 적용이 무용지물이 되고 있다는 것이다. 근로시간과 휴식시간과의 경계도 모호해지고 있다.

셋째, 유비쿼터스 노동이 빠른 속도로 가능해지면서 일과 생활 균형(Work-Life-Balance)의 문제가 발생하며, 원격근로의 보편화와 함께 노사합의 과정과 노동조직의 문제도 초래하기 때문에, 장소와 시간을 넘어서는 보다 본질적인 차원에서 근로자의 주권이 강화될 필요성이 제기되고 있다.

넷째, 디지털 기술의 발전은 이들 기술이 적용된 기기와 이 기기들을 이용하여 업무를 수행하는 근로자의 안전 문제가 발생하며, 이에 따라 산업안전에 대한 새로운 관점과 규정이 필요하다.

다섯째, 디지털화로 인해 플랫폼을 활용하는 새로운 비즈니스 모델이 급속히 확산되면서 노동의 성격도 변화시키고 있는 것을 예의 주시할 필요가 있는데, 특히 특수근로자 형태의 증가에 따라 근로자의 권리, 안전, 사회보장 등의 문제를 함께 고민해야 한다.

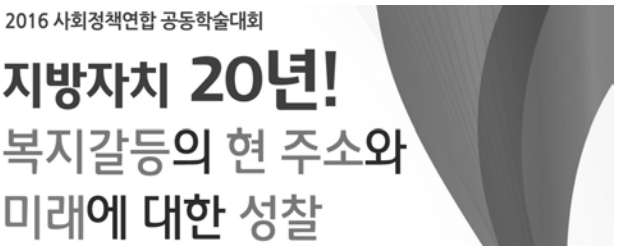
□ 발표 3: 디지털 시대의 소득보장 (김태일, 고려대학교 교수 & 최영준, 연세대학교 교수)

이 발표는 기술과 노동의 변화가 소득보장에 어떠한 영향을 주고, 노령화 시대에 어떻게 정합성이 있는 소득보장제도를 발전시킬 수 있을 것인지를 논의하고자 한다. 디지털 자본주의와 4차 산업혁명의 급속한 진전은 서구를 중심으로 노동시장에 실질적 영향을 주기 시작했으며, 향후 그 영향력은 증폭될 것으로 예상되고 있다. 디지털 경제 및 노동시장의 변화로 인해 시간제 고용이나 임시직 고용은 새로운 '노멀'이 될 것이며, 휴먼 클라우드 플랫폼의 발전은 '제4차 산업혁명'에 언급된 바와 같이 최저임금제와 고용에 따른 각종 세금에서 자유로운 더 이상 '특수'하지 않을 고용, 즉 새로운 자영업을 급속히 확대시킬 것으로 예상되고 있다.

이러한 변화들은 공공부조와 소득비례형 소득보장제도에 대한 회의감을 증가시키고 기본소득에 대한 논의를 급속도로 확산시키고 있다. 그러나 기본소득이 가지고 있는 일부 합리적 타당성에 비해서 지금의 사회보장체제를 대체하는 중단기적 대안이 될 것인가에 대해서는 의문이 있다. 경로탈피적인 기술변화나 노동시장의 변화와 달리 사회보장제도는 다양한 정치·경제·사회적 거부점으로 포위되어 경로의존적(path-dependent) 속성을 특징으로 한다.

본 연구에서는 소득보장 중 가장 비중이 큰 국민연금을 초점으로 논의하면서 현재 존재하는 소득비례적 소득보장제도 강화를 대안으로 제시하고자 한다. 첫째, 가장 취약한 근로연령대인 20대와 50대 후반부터 60대 초반 연령대별로 연금 기여를 정액으로 지원하는 안을 제안하고자 한다. 둘째, 소득재분배적 요소를 국민연금에서 제거하면서 완전소득비례연금으로 전환을 제안한다. 이러한 기여지원에 기반한 기여형 소득보장제도 강화는 인구대상에 기반한 수당제도와 함께 국민들에게 안정된 노후보장의 도구가 될 수 있을 것이라 기대된다. 또한 VR(Virtual Reality)가 일상화된 미래사회에서 현실(Reality) 고용과 사회관계에 대한 규범을 유지시키는 역할도 가능하게 할 것이다.

□ 토론: 박찬임 (한국노동연구원), 변영우 (경성대학교 교수), 이항우 (충북대학교 교수), 장지연 (한국노동연구원)



자유세션II

빈곤과 불평등 (302호)
좌 장 : 황규성(한신대)
발표1 : **복지국가유형별 소득원구조가 노년의 불평등 수준에 미치는 영향** _ 박경숙(서울대)
토 론 : 김신열(전북대)
발표2 : **국민기초생활보장제도 탈수급가구의 가구분리가 빈곤과 빈곤완화효과에 미치는 영향**
_ 김원정(사회보장정보원)
토 론 : 이용우(건국대)
발표3 : **기초연금의 확대가 노인가구의 소득, 지출, 빈곤에 미친 영향 : 이중차이 방법의 적용**
_ 이승호(서울대 박사과정), 구인회(서울대), 손병돈(평택대)
토 론 : 김정근(강남대)
발표4 : **한국 복지태도 연구에 대한 비판적 평가** _ 이건민(서울대)
토 론 : 한은희 박사(Univ. of Wisconsin-Madison)

비교복지국가/복지정치 (303호)
좌 장 : 지은구 (계명대)
발표1 : **OECD 국가의 장애인복지관대성 결정요인 분석** _ 정민섭(숭실대 박사수료), 이상은(숭실대)
토 론 : 김승연(서울연구원)
발표2 : **종교, 복지국가, 그리고 복지인식** _ 이상은(숭실대), 김희찬(숭실대 박사과정)
토 론 : 김기덕(순천향대)
발표3 : **세계화시대 사회권의 대안 모색 : 시민의 권리에서 거주의 권리로** _ 최혜지(서울여대), 한동우(강남대)
토 론 : 김기덕(순천향대)

장기요양/전달체계 (304호)
장기요양 : 장기요양정책의 쟁점과 과제
좌 장 : 김상철(한세대)
발표1 : **요양보호사의 근로조건과 장기요양서비스 질에 관한 연구** _ 권현정(한림대), 홍경준(성균관대)
토 론 : 문용필(국민건강보험정책연구원)
발표2 : **장기요양예방지원체계 구축 필요성에 대한 실증적 고찰** _ 유애정(국민건강보험정책연구원)
토 론 : 이현숙(안양대)
발표3 : **프랑스의 고령 사회 적응에 관한 법 제정과 장기요양 정책** _ 박혜미(대전대)
토 론 : 손동기(외대 EU연구원)

전달체계 : 지역사회 복지전달체계의 실재와 개편
좌 장 : 강신욱(한국보건사회연구원)
발표4 : **지역자활센터 자활사업의 성과 요인 분석 및 정책적 제언 : 경상북도 자활사업 전달체계를 중심으로**
_ 손능수(경북행복재단), 김경휘(예수대)
토 론 : 백학영(강원대)
발표5 : **읍면동 복지허브화의 특징과 쟁점** _ 김이배(광주복지재단)
토 론 : 이현선(음봉산동복지관)

의료보장/건강형평성 (305호)
좌 장 : 장숙랑(중앙대)
발표1 : **독일 DRG시스템하 원가산정체계의 특성과 우리나라에 주는 시사점**
_ 정의신, 태윤희, 서수라(건강보험공단)
발표2 : **북한 장애인복지 현황에 따른 남북교류 방향** _ 정지웅(배재대)
발표3 : **결혼이민여성에서 차별에 의한 건강불평등과 사회자본의 역할** _ 김창오(서울대 박사과정)
토 론 : 이주헌(서울시립대), 김동진(한국보건사회연구원)

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

복지국가유형별 소득원구조가 노년의 불평등 수준에 미치는 영향

박경숙 (서울대 사회학과)

이 연구는 국가별 소득보장구조와 노년의 소득기회의 연관성을 소득원구조를 중심으로 분석하고자 하였다. 복지국가유형을 고려하여 사민주의, 시장자유주의, 조합주의 국가와 가족중심 부양체계가 강한 한국, 대만, (일본)에서 소득원구조가 노년의 불평등에 미치는 영향을 분석하였다. 그리고 성, 교육수준별 생애소득기회의 차이와 노년의 가구형태가 노년의 불평등에 미치는 영향이 소득보장구조에 따라 어떻게 차이가 나는가를 분석하고자 하였다.

분석을 위하여 사용한 자료는 Luxemburg Income Data Center (www.lisdatacenter.org) 에 수집된 주요 나라들의 소득 자료이다. 자료센타에 수집된 나라 중 서구복지국가의 유형과 아시아 사회의 소득보장체계의 특성을 비교하기 위하여 미국, 독일, 스웨덴, 한국, 일본, 대만을 선택하였다.

분석결과 노동기회와 사회보장이 보편적으로 보장되는 사회(사민주의 복지체제)에서 확실히 노인의 불평등수준이 낮았다. 그리고 불평등을 완충하는데 공적이전소득의 영향이 매우 컸다. 공적이전소득의 완충효과는 상대적으로 시장지위가 취약한 여성, 교육수준이 낮은 계층과 노년의 빈곤위험이 클 수 있는 단독가구에서 컸다. 공적이전소득의 이런 효과는 조합주의국가로 선택한 독일에서도 유사하게 확인되었다. 노인 전체의 불평등 수준이 낮고, 공적이전소득이 상대적으로 시장지위가 취약한 계층에 소득을 보완하는 효과가 크게 나타났다. 한편 미국에서는 노년의 빈곤율과 불평등 정도가 높은데 공적이전소득이 불평등을 완충하는 정도가 상대적으로 제한되었다. 서구 세 나라에서 노년 불평등의 차이는 노동기회의 보편성과 사회보장기회의 포괄성 정도에 따라 크게 구분된다고 인식된다. 노년의 불평등 정도는 노동기회가 보편적이고 사회보장이 시장지위가 취약한 계층의 소득안전을 보완하는 기능을 할

때 크게 개선되는 것을 확인할 수 있다.

가족부양이 강조되는 대만, 한국, 일본에서 소득원구성과 불평등에 미치는 영향은 서구의 복지체제 유형과 또한 유의한 차이를 확인할 수 있다. 한국에서는 노년의 불평등 수준이 매우 높다. 이것은 일차적으로 사회보장소득의 제한성과 밀접히 연관된다. 사회보장기회가 제한된 것은 사회보장제도가 도입된 시기가 최근인 이유도 있지만 노동시장의 분절과 점차적으로 심화되고 있는 노동지위의 계층화와 연결되어 사회보장기회가 계층화되는 정도가 큰 점이 우려된다. 대만과 한국사회에서 가족부양이 소득보장에 미치는 영향이 크며 가족부양의 역할은 노동기회와 사회보장의 계층화와 밀접히 연관되어 있다는 점도 강조될 부분이다. 가족부양이 노동기회와 사회 보장의 보편적 기회를 더욱 약화시키는지, 아니면 취약한 노동, 사회보장 기회를 보완하는 기능을 하는지 논란이 될 수 있다.

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

국민기초생활보장제도 탈수급가구의 가구분리가 빈곤과 빈곤완화효과에 미치는 영향*

김원정 (사회보장정보원)

본 연구는 복지패널조사 2-10차년도 자료를 사용하여 국민기초생활보장제도 탈수급가구의 가구분리가 빈곤과 제도의 빈곤완화효과에 미치는 영향을 분석하였다. 분석 대상은 탈수급을 경험한 원가구로 탈수급 직전 연도와 탈수급 발생 연도의 두 개 시점을 비교하였다.

분석은 Stata 13.0을 활용하여 다양한 빈곤 정보를 제공하는 FGT 빈곤 지수를 인구집단별 소득원천별로 분해하는 방식과 소득원의 차이로 빈곤완화효과를 측정하는 두 가지 방식으로 이루어졌다. 이 때 인구집단은 수급자를 남겨두고 분리 탈락한 가구, 수급자로 남겨진 가구, 가구분리 없이 가구원이 전체 탈락한 가구와 가구분리 여부를 확인할 수 없는 가구원 일부 탈락 가구의 네 개 유형으로 구분하였고, 소득원은 기초보장급여 전 경상소득과 기초보장급여가 포함된 경상소득으로 구분하였다.

주요 결과를 살펴보면 탈락 직전 연도 원가구 기준 탈락가구와 수급가구로의 가구분리는 8.4%에게서 발생하였으며, 분리된 가구의 평균 가구원 수는 분리 전 3.8명에서 분리 후 탈락가구 1.9명, 수급가구 2.6명으로 축소되고 있었다.

기초보장급여 전 경상소득 기준의 빈곤 분석에서는 수급자로 남겨진 가구가 가구분리 전 원가구에 비해 빈곤율은 18.2%p, 빈곤갭은 11.2%p, 빈곤의 혹독함은 7.6%p 증가하는 것으로 나타났다. 이에 반해 수급자를 남겨두고 분리 탈락한 가구의 경우 전반적으로 빈곤의 감소가 관측되었다.

---

* 본 연구는 소속기관의 공식적인 견해가 아니며 연구자 개인의 의견임을 밝힙니다.

김원정, 사회보장정보원 연구원
연구 관심 분야는 빈곤과 공공부조 정책임

기초보장제도의 빈곤완화효과 분석에서는 수급자로 남겨진 가구의 빈곤갭과 빈곤의 혹독함 완화에 대한 제도의 빈곤완화효과가 가구분리 이전 대비 증가하였고, 소득원천별 빈곤의 기여도 분석에서는 가구분리 이후 수급자로 남겨진 가구의 가구 경상소득 대비 기초보장급여 비중이 증가하는 가운데 빈곤갭 완화에 대한 제도의 절대적 기여도가 8.8%p 증가하는 것으로 나타났다.

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

기초연금의 확대가 노인가구의 소득, 지출, 빈곤에 미친 영향 : 이중차이 방법의 적용*

이승호 (서울대학교 사회복지학과 박사과정)
구인회 (서울대학교 사회복지학과 교수)
손병돈 (평택대학교 사회복지학과 교수)

2014년 7월, 저소득 노인을 대상으로 현금급여를 지급하는 기초노령연금제도가 기초연금제도로 전환되면서, 평균 급여수준이 2배가량 증가하였다. 본 연구에서는 가계동향조사의 월간 자료를 이용하여, 이러한 기초연금의 확대가 수급 노인가구의 소득, 소비, 빈곤에 미친 영향을 분석하였다. 가계동향조사의 월간 조사는 동일 연도에 한하여 동일 가구의 조사 결과를 연결한 패널자료로의 구축이 가능하고, 제도 확대 이전(4-6월)과 이후(7-12월)의 구체적인 변화를 살펴볼 수 있다. 본 연구에서는 삼중차이 추정을 이용하여 제도 효과를 추정하였다. 이 방법은 이중차이 추정과 동일하게 처치집단과 비교집단의 전후 차이를 이용하여 제도의 효과를 추정하지만, 추가 비교집단을 통해서 처치집단의 특성 차이로 인한 분석결과의 편의를 줄일 수 있다. 최종적인 기초연금 확대 효과는 삼중차이 추정을 적용한 고정효과 모형의 회귀분석을 통해 확인하였다.

분석결과, 기초연금의 확대는 노인가구의 시장소득이나 사적이전소득의 구축 없이 가구소득을 유의하게 증가시킨 것으로 나타났다. 또한 증가한 가구소득의 상당 부분이 노인가구의 소비지출의 증가로 이어졌으며, 주로 주거와 의료, 통신, 여가를 위해 사용되었음을 확인하였다. 기초연금을 수급한 노인가구는 빈곤율과 빈곤갭이 모두 감소하였지만, 상당수의 노인가

---

* 이 논문은 2016년 6월 Sweden, Sigtuna에서 열린 “2016 FISS International Conference”에서 “The Effects of Basic Pension Reform on Elderly Well-being in Korea”의 제목으로 발표된 글을 수정, 보완한 것입니다.

구는 여전히 빈곤 상태를 벗어나지 못하는 것으로 나타났다. 본 연구에서는 내생성을 고려한 독립변수 측정과 표본 선정에서의 자의적인 부분을 보완하기 위해서, 기본모형 이외의 다양한 모형에 대한 민감도 분석을 수행하였으며, 기본 분석결과와 아주 유사한 결과를 확인할 수 있었다.

본 연구의 이러한 결과는 기초연금의 확대가 노인가구의 소득과 소비를 증진시키고, 빈곤을 줄이는 데 있어서 효과적인 정책 수단이 될 수 있음을 보여준다. 그러나 기초연금을 수급한 가구의 상당수가 여전히 빈곤 상태를 벗어나지 못하고 있음을 고려하면, 이를 위한 추가적인 제도 개선이 필요해 보인다.

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

한국 복지태도 연구에 대한 비판적 평가

이건민 (서울대학교)

본고는 우리나라에서 기존에 이루어진 복지태도 연구를 비판적으로 평가하고, 이를 바탕으로 향후 해결해야 할 지점을 제시하는 것을 목적으로 한다.

1980년부터 2000년대 후반까지의 한국 복지태도 연구의 동향과 성과, '정형화된 사실'과 '정형화된 문제'의 발견과 기존 연구의 한계를 두 시기로 나누어 검토하였다. 먼저 1980년부터 1990년대 중반까지의 연구들은 비록 탐색적 수준의 연구에 머물렀으나, 흥미로운 관점의 제시와 대담한 해석의 시도, 거시적 시각의 선취라는 특징을 보여주었다. 한편 탐색적 수준의 연구를 넘어서고자 시도한 1990년대 중반부터 2000년대 후반까지의 연구들은 이론들 간 경합 구도의 형성과 분석방법론상의 다양한 진전을 보여주었다. 반면 이 시기 연구들은 설문문항 작성을 비롯한 연구 설계, 모형 설정, 변수 선택, 분석 결과 해석 등에 있어서 다양한 혼란을 낳았으며, 계급·계층론과 복지지위론 간 경합으로 치우친 논의구도의 형성 및 고착화가 거시적 관점의 탈각과 시계열적 변화에 대한 둔감이라는 심각한 부작용을 초래하였음이 확인되었다.

이어서 2000년대 후반 이래 최근까지의 연구들에서 발견되는 주목할 만한 흐름들을 포착하여 소개하였다. 마지막으로 조세, 정부 및 정치 신뢰와 관련한 포괄적인 설문조사의 필요성, 변수와 이론 간 관련성에 관한 기존 논의의 근본적인 재검토와 비판의 요청, 독립변수와 종속변수 간 구분 문제, 태도 관련 독립변수의 내생성 문제 해결의 중요성 등을 향후 해결해야 할 주요 과제로 제시하면서 글을 맺는다.

주제어: 복지태도, 시기별 구분, 권력자원론, 자기이해론, 복지지위론, 사회화론, '정형화된 사실', '정형화된 문제', 사고실험

---

* 이건민, 서울대학교 사회복지학과 박사과정을 수료하였으며, 2016년 3월부터 서울대학교 사회복지연구소 연구원으로 일하고 있습니다. 관심 연구 분야는 주택과 복지(국가)와의 관계, 기본소득, 사회적·생태적 전환, 복지국가 담론 및 정책, 이데올로기 비판 등입니다.

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

OECD 국가의 장애인복지관대성 결정요인 분석

정민섭 (숭실대학교 사회복지정책 박사수료)
이상은 (숭실대학교 사회복지학과 교수)

장애인복지는 현대 복지국가 발전과 함께 괄목할만한 수준으로 향상되어 왔다. 20세기에 들어 장애인복지가 발전해온 과정을 대략적으로 개괄해 보면 서구 복지국가들은 사회보장제도를 통해 소득보장의 기틀을 마련하고, 의료 및 재활서비스를 발달시켰으며, 장애인의 교육과 고용을 통한 사회적 통합을 위한 서비스 관련 제도들을 발달시켜 왔다. 전 세계에서 장애인복지가 발전해 나가고 있는 방향에서 일정한 경향이 발견된다고 해서 세계 각 국가의 장애인복지수준이 같은 것은 아니다. 왜냐하면 각 국가의 국가경제력과 정치시스템 그리고 사회적 인식에 따라 장애인복지 수준이 다르기 때문이다. 장애인복지에서 양대 축인 소득보장제도와 고용보장제도를 중심으로 살펴보면 소득보장 수준이 높고 고용보장 수준은 낮은 나라들이 있는가 하면, 반대로 고용보장 수준은 높고 소득보장 수준이 낮은 나라도 있다. 또한, 둘 다 높은 수준에 있는 나라도 있고, 둘 다 낮은 수준에 있는 나라도 있다. 이러한 국가들 간의 장애인복지 수준 차이가 어떤 요인에 의해 발생되게 되었는지에 대한 실증적 연구의 필요성이 있다.

OECD(2010)에서는 장애인소득보장 및 통합정책을 중심으로 제도적 관대성을 평가해 회원국 28개 국가의 장애인복지제도 수준의 다양성을 제시한 바 있다. 이에 본 고에서는 OECD 국가들이 장애인복지제도 수준에 있어 지출규모 뿐만 아니라 제도적 관대성에도 큰 차이가

---

* 정민섭, 숭실대학교 사회복지정책 전공으로 박사과정을 수료하였다. 석사과정은 미국 Washington University와 State University of New York에서 MSW 과정을 이수하였다. 주 전공 분야는 사회복지 정책과 행정이다. 현재 연구 관심분야는 장애인복지정책과 시각장애 관련 연구이다. 특히, 장애인복지정책의 국가간 비교연구, 장애인복지제도 중 접근성에 관련된 법제도 및 시각장애 관련 실천적 연구에도 관심을 가지고 있다.

나타난다는 점에 주목하고, 어떤 결정요인이 국가 간 장애인복지 관대성에 영향을 미치는지 실증적 방법을 통해 탐색해 보고자 한다. 특히, 본 연구에서는 경제적, 정치적, 사회적 변수와 같은 거시적 변수들이 장애인복지관대성에 미친 영향을 분석함으로써 장애인복지 발전요인을 사회 전반에서 찾아보고자 한다.

본 고에서는 OECD 28개 국가의 1인당 GDP, 선거제도 유형, 노동조합결성율, 장애인고등교육 참여율과 장애인복지관대성과의 관계를 실증적으로 분석하였다. 연구결과, 첫째, 국가경제력을 나타내는 1인당 GDP와 장애인통합정책관대성 간에 유의한 관계가 있는 것으로 나타났다. 둘째, 정치시스템의 특성을 나타내는 선거제도 유형과 장애인소득보장관대성 간에 상당히 관계가 있는 것으로 나타났다. 셋째, 사회적 파트너인 노동조합의 힘은 소득보장관대성, 통합정책관대성, 관대성종합지수 모두에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 넷째, 장애인의 사회권 확대 대리지표인 장애인고등교육참여율은 통합정책관대성과의 관계에서 유의한 수준에서 관계가 있는 것으로 나타났다.

연구결과를 토대로 한국 장애인복지발전을 위한 시사점을 정리하면, 첫째, 우리나라가 국가경제력에 걸맞는 장애인복지수준을 제고하려면 장애인소득보장 및 통합정책 수준을 양적 및 질적으로 향상시켜 나가야 한다. 둘째, 한국의 장애인소득보장제도를 포함한 전체적 장애인복지의 제도적 수준이 향상되기 위해서는 의회에 장애인비례대표가 더욱 많이 진출할 수 있는 선거제도와 의회구조가 만들어져야 한다. 셋째, 사회적 파트너인 노동조합이 장애인 및 근로무능력자에 대한 복지수준을 향상시키는데 관심을 가져야하고, 정부와 고용주는 노동조합을 사회적 파트너로서 인정하여야 한다. 넷째, 우리나라의 장애인고등교육정책과 통합정책관대성 간의 불균형을 개선해 나가야 한다. 우리나라 장애인고등교육율은 OECD 평균 이상인데 반해, 교육 후 후속적 제도적 장치인 통합정책관대성에 관한 지표는 OECD 국가 중 최하위 수준이다. 따라서 고등교육을 받은 장애인들이 사회에 통합될 수 있도록 장애인통합정책 관련 예산확대와 제도적 관대성을 높여 나갈 필요가 있다.

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

종교, 복지국가, 그리고 복지인식

이상은 (숭실대학교)
김희찬 (숭실대학교)

본 연구는 종교가 국민들의 복지인식에 어떠한 영향을 미쳤는지 분석함으로써 복지발달에 종교가 미친 영향을 실증적으로 살펴보고자 하였다. 이를 위해 세계가치관조사(World Value Survey, WVS) 의 3차-6차 자료를 활용해 종교와 복지인식의 관계를 통시적으로 분석하였다. 주요한 세 가지 분석결과를 도출했다. 첫째, 전체 자료를 결합한 분석에서 서구 복지국가들에서는 종교와 복지인식간의 통계적으로 유의한 차이가 발견된 반면, 한국에서는 이러한 차이가 발견되지 못하였다. 둘째, 국가 내 시기별 분석에서는 서구 복지국가들 중 미국의 경우만 종교유무와 종교분파별로 복지 인식에 뚜렷하고 일관된 차이를 보였다. 한국은 최근 자료에서 가톨릭이 프로테스탄트 보다 복지책임의 선호도가 높게 나타났다. 셋째, 시기와 국가효과를 통제한 회귀분석 결과 서구복지국가와 한국 모두 가톨릭이 프로테스탄트에 비해 복지인식이 높은 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 가톨릭과 프로테스탄트 간에 국가 복지에 대한 인식의 유의미한 차이가 있을 것임을 시사한다. 특히 한국의 경우 국가복지에 대한 선호도가 높은 가톨릭의 비중이 낮고 국가 복지에 대한 선호도가 낮은 개신교의 비중이 높은 종교인구 분포를 고려할 때, 향후 한국의 복지국가 발달에 있어서 중요한 시사점이 있다.

주제어: 종교, 종교분파, 복지인식

---

* 이상은, 숭실대학교 사회복지학과 교수, 주저자 (salee@ssu.ac.kr)
현: 숭실대 사회복지학부 교수, 한국사회복지정책학회 회장
학력: 위스콘신-메디슨 사회복지학 박사
관심분야: 소득보장, 복지국가발달론
김희찬, 숭실대학교 대학원 사회복지학과 박사과정 (ch12@ssu.ac.kr)
숭실대학교 사회복지학과 박사과정
관심분야: 복지국가발달론, 가족정책

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

세계화시대 사회권의 대안 모색 : 시민의 권리에서 거주의 권리로

최혜지 (서울여자대학교)
한동우 (강남대학교)

□ 연구목적

근대국민국가 체제 내에서 시민권과 복지청구권의 실질적 등치화는 별 저항 없이 수용되어 왔다. 그런데 지구화, 전지구적 경제위기를 촉발로 근대국민국가를 단위로 한 사회복지 구현의 지속가능성과 유용성이 도전 받으면서 (국적중심의)시민권에 기반한 복지청구권 패러다임에 대한 논의의 필요성이 대두되고 있다. 이를 배경으로 이 연구는 탈국가적 증후의 확대를 바탕으로 시민권 기반의 복지청구권을 거주권 중심으로 전환해야 할 필요성에 대해 논의하고자 했다.

□ 연구방법

이 연구는 문헌자료와 연구자의 사유를 기초로 한 문헌연구로 수행되었다.

---

* 최혜지(서울여자대학교 사회복지학과 교수)
이화여대 사회사업학과에서 학사와 석사 학위, Washington University 사회복지대학원에서 석사와 박사학위를 받았다. 현재 서울여재대학교 사회복지학과 교수로 재직 중이다. 주로 노인돌봄을 주제로 연구했으며 최근 문화다양성, 이동성. 시민권 등 사회복지담론을 주제로 연구하고 있다.
한동우(사회복지, 누구의 권리인가? : 근대국민국가적 시민권에서 탈국가적 거주권으로의 전환)
연세대학교 사회복지학과에서 학사, 석사, 박사학위를 받았다. 현재 강남대학교 사회복지대학원교수로 재직중이다. 사회복지행정과 비영리조직 분야를 연구하고 있으며 최근에는 생태주의 관점의 복지체제비판에 관한 연구를 하고 있다.

□ 연구범위 및 내용

이 연구는 다음의 다섯 가지 세부주제로 구성되었다. 첫째, 캘리코니스와 고진의 사유를 중심으로 사회조직 원리로서 국가 중심주의의 확대와 초국적 시민권 담론을 포함한 탈국가적 원심력 확대 사이의 대립적 견해와 논의를 복지권을 중심으로 살펴보았다. 둘째, 복지는 자유의 확대라는 연구자의 관점에 기초해, 민족으로 표상된 국적중심의 사회복지 청구권이 인간 공동체의 발전 갖는 모순과 제약성을 분석했다. 셋째, 민족과 국적으로 구조화된 사회복지청구권에 새로운 상상을 더 할 대안으로서 탈근대적 시민권 담론을 고찰했다. 넷째, 탈근대적 시민권 제도의 두 축인 초국민적 시민권적 시각과 다국적 국민국가 시민권 시각을 비교분석했다. 다섯째, 탈근대적 시민권 제도에 대한 두 시각으로부터의 함의를 통해 복지청구권의 시민권 기반에서 거주권 기반으로의 전환 가능성을 논의했다.

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

요양보호사의 근로조건과 장기요양서비스 질에 관한 연구

권현정 (한림대학교)
홍경준 (성균관대학교)

본 연구의 목적은 요양보호사들의 근로조건과 장기요양서비스 질과의 관련성을 실증적으로 규명하는데 있다. 한국의 장기요양서비스의 역사적, 사회적 맥락속에서 발생한 시장화와 공존하고 있는 공공성의 관점에서 서비스 노동시장의 정부규제와 조직규범과 관행이 서비스 질과 관련성이 있는지를 탐색하였다. 노인장기요양서비스 제도적 맥락에서 본 요양보호사의 근로조건과 서비스 질과의 이론적 탐구는 Daly와 Lewis(2000)의 돌봄의 통합적 접근을 통해 조망하였다. 분석 자료는 전국에 있는 노인장기요양시설 248개 설문조사자료와 인터넷 자료를 병합하였다. 분석결과, 요양보호사의 근로조건 가운데 조직규범에서 작동하고 있는 임금수준이 높을수록, 부가급여(상여금)가 존재할수록, 교육 및 훈련을 지원할수록 서비스 질이 높은 것으로 나타났다. 본 연구결과의 해석에 있어, 한국의 장기요양시장에 존재하고 있는 요양서비스 노동시장에 대한 규제와 규범들이 돌봄 노동자의 노동조건을 형성하고 있다는 것을 경험적으로 확인하였다.

주제어: 노인장기요양보험제도, 장기요양서비스의 질, 요양보호사의 근로조건, 고용의 질, 노동시장 규제, 조직규범

* 권현정, 주저자
홍경준, 교신저자

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

장기요양예방지원체계 구축 필요성에 대한 실증적 고찰

유애정 (국민건강보험정책연구원)

궁극적으로 노인장기요양보험제도는 '혼자서 일상생활을 수행하기 어려운 대상자'에게 요양서비스를 제공하여 보다 오랫동안 지역생활을 유지할 수 있도록 지원하는데 그 목적을 두고 있다. 그리고, 2016년 8월에 입법예고 된 노인장기요양보험법 개정안에는 법 제1조(목적)과 제3조(기본원칙) 등에서 '대상자의 잔존능력 유지 및 향상'을 목적으로 서비스를 제공해야 함을 명확히 제시하고 있다.

이처럼 제도권 내에서 '대상자의 잔존능력 유지 및 향상'에 목표를 두고 효과적으로 장기요양서비스를 제공하기 위해서는 실제 대상자의 상태가 호전되어 등급변경이 있어도 건강한 노인의 상태로 호전되는 것이 아니기에 일정 부분 도움이 제공될 수 있는 제공체계가 갖춰져야만 한다. 특히, 등급 내에서 등급외 대상자로의 등급변경은 등급내에서 변경이 있는 경우보다 훨씬 그 영향이 클 수 있다.

2018년부터 본격적으로 베이비부머세대가 65세 이상의 노인층으로 진입하게 될 것이고, 이들의 상태가 점차적으로 누군가의 도움이 필요한 상태로 악화되어 돌봄서비스가 필요한 대상자가 급격하게 늘어난다고 예측해 볼 때, 현재의 장기요양보험 등급외 대상자를 위한 지원체계를 어떠한 방식으로 보다 활성화 시킬 것인지에 관한 검토가 필요하다.

즉, 지금의 노인장기요양보험제도 서비스만으로 이들의 욕구를 충족시킬 수 있는지 그렇지 않다면 장기요양보험제도 진입 전 단계의 보호체계를 구축해야 하는 것은 아닌지에 관한 궁극적인 검토가 필요한 시기에 직면해 있다고 볼 수 있다.

이에 본 연구에서는 장기요양보험 등급외 대상자를 위한 효과적인 서비스 제공체계 구축이 필요함을 문제제기하고, 향후 검토해 나가야 할 정책적 방향성을 제시하는데 그 목적을

* 국민건강보험공단 건강보험정책연구원 부연구위원, aejungyoo@gmail.com

둔다.

크게 세 가지의 연구내용으로 구성되었는데 첫째, 보다 체계적이고 효과적인 장기요양 등급외자에 대한 지원이 필요하다는 측면에서 현재 등급외자 지원 현황을 선행연구를 검토와 함께 실제 경기도 A시의 대상자에게 직접 설문한 내용을 토대로 제시하였다.

둘째, 장기요양 등급외자는 요양필요도가 있어 등급판정을 받았으나 장기요양보험제도의 중경증 중심의 등급체계로 인해 관련 서비스를 이용하지 못하고 있어 지역사회에서 이들의 중증화를 예방할 수 있는 지원을 받아야 하는'예방대상자'로 재정의하고, 우리와 유사한 장기요양보험 등급체계를 갖고 있고, 그와 관련한 지원정책을 체계화시켜 운영하고 있는 일본의 정책운영사례를 분석해 보았다.

마지막으로 앞서 제시한 두 가지의 연구내용에 기초하여 향후 우리가 검토해 나가야 하는 정책적 방향성에 대한 제안을 담았다.

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

프랑스의 고령 사회 적응에 관한 법 제정과 장기요양 정책

박혜미 (대전대학교 사회복지학과 교수)

본 연구는 프랑스의 고령 사회 대응을 위한 노인 복지 정책 개혁의 주요 내용과 특징을 분석함으로써 우리나라의 고령화 대책을 위한 시사점을 찾는 것을 목적으로 한다. 인구 고령화로 인한 사회보장 지출의 증가는 기존의 사회보장 운영 체계의 혁신을 포함하여 근본적인 제도적 개혁을 촉구한다. 세계에서 가장 완만하고 긴 고령화의 진전 속도를 보이고 있는 프랑스 또한 베이비붐 세대의 본격적 고령 진입 및 의존성 인구의 증가로 인한 사회적, 경제적 문제에 직면하고 있다. 높은 수준의 공공비용 지출 국가 중 하나인 프랑스는 급증하는 사회적 비용과 경제 성장의 저조로 인한 사회 보장 제도의 개혁을 지속적으로 도모하고 있다. 이에 본 연구는 문헌 연구를 기반으로 2003년 폭염 사태 이후 강화된 의존성 대상자 보호를 위한 사회 연대적 접근과 고령 사회 최대 이슈인 자립성 지원을 위해 추진해온 정책 변화(법률 개혁안, 균형적 지방화 및 전달 체계 개선 등)를 짚어봄으로써 최근 프랑스 노인 정책의 동향을 이해하고, 제도 개혁의 배경을 중점적으로 분석하고자 한다.

고령, 장애, 의존성과 관련된 문제들은 신사회적 위험으로 간주되며 프랑스의 사회적 논의와 사회 복지 정책 개혁의 중심에 있다. 2016년 1월부터 시행될 '고령 사회 적응에 관한 법' (Loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement)의 제정은 그동안 제기 되어온 의존성과 자립성 상실 대응을 위한 제도적 개혁의 결실이자, 유관 영역의 중요한 쇄신의 계기라고 볼 수 있다. 이에 본 연구는 노인의 자립성 지원을 위해 연 7억 유로(약 8700억원)가 투입될 이 법의 도입 과정을 검토하고, 특히 장기요양 정책과 관련된 개혁의 내용과 특징을 심층 분석함으로써 한국의 실질적이고 지속적인 장기요양 보호 체계 발전에 필요한 시사점을 제시하고자 한다.

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

지역자활센터 자활사업의 성과 요인 분석 및 정책적 제언 : 경상북도 자활사업 전달체계를 중심으로

손능수 (경북행복재단 선임연구원)
김경휘 (예수대학교 사회복지학부 교수)

본 연구는 최근의 자활환경 변화 속에서 자활사업 성과의 하락을 방지함과 동시에 성과를 높이기 위한 정책을 제안하고자 자활사업 전달체계 즉 지역자활센터, 행정기관, 그리고 광역자활센터를 중심으로 자활사업 성과 저해 요인과 성과 향상 요인들을 조사하여 분석하였다. 이를 위해 경북도내 지역자활센터 20개소의 실장(실장이 없을 경우 센터장 및 업무대행자)을 대상으로 면접조사를 실시하였다.

분석결과, 먼저 지역자활센터의 문제점에서는 참여자 특성변화가 지역자활센터가 당면하고 있는 가장 심각한 문제점으로 제시되고 있다. 또한 도농복합형과 농촌형을 중심으로 실무자의 전문성 약화, 그리고 도시형을 중심으로 자활생산품 판로개척 부진이 주요 문제점으로 제시되고 있다. 지역자활센터의 자활사업 성과 향상을 위해 필요한 개선사항으로는 자활사업 참여자와 관련된 '자활사업 참여자 확대'와 '근로능력에 맞는 일자리 마련'이 주요한 항목이었다.

다음으로 행정기관의 문제점에서는 '자활사업에 대한 정보의 부족'을 가장 중요한 것으로 지적하고 있으며, 다음으로 '자활생산품 우선구매 저조', '자활기금 활용저조', '수의계약 저조', '행정기관과 자활센터 연계협력 부족'의 순으로 나타났다. 행정기관의 자활사업 성과 향상을 위해 필요한 개선사항으로는'담당공무원의 이해증진 및 협조'가 주요한 개선사항으로 지적되었으며, 이는 도시형 보다는 주로 도농복합형과 농촌형에서 가장 중요한 사항이었다. 다음으로는 '자활생산품에 대한 수의계약 활성화'와 '자활생산품 우선구매 촉진'으로 자활생산품의 생산과 판매를 촉진하는 것이 중요한 사항이었다.

마지막으로 광역자활센터의 문제점으로는 ‘종합정보제공자로서의 역할 미흡’, ‘공공과 민간의 자원동원 부족’, ‘조직적 홍보체계 구축 미흡’, ‘지역특화사업 지원 미흡’ 등의 순으로 나타났다. 광역자활센터의 자활사업 성과 향상을 위해 필요한 개선사항으로는 ‘지역자활센터의 업무추진에 대한 보완과 지원역할’ 그리고 ‘지역특화사업에 대한 체계적 관리와 지원 필요’에 대해 가장 중요한 것으로 지적하였다. 이 외에 ‘종합자활정보제공자의 역할 수행’과 ‘지역 내 관련 전문가들의 관리와 네트워크 형성’도 주요한 개선사항으로 지적되고 있다.

지역자활센터의 자활사업 성과의 하락을 방지함과 동시에 성과를 높이기 위한 정책을 제시하면 다음과 같다. 먼저 지역자활센터와 관련하여 첫째, 자활사업 참여자 확대 및 근로능력미약자에 맞는 일자리가 마련되어야 한다. 둘째, 도농복합형과 농촌형을 중심으로 자활실무자 자활전문성 강화를 위한 교육체계를 구축해야 한다. 셋째, 도시형을 중심으로 자활생산품 판로에 대한 체계화가 필요하다. 넷째, 도농복합형과 농촌형을 중심으로 인력확보와 직원처우개선을 위해 운영재원의 확대가 필요하다.

다음으로 행정기관과 관련하여 첫째, 도농복합형과 농촌형을 중심으로 담당공무원 특히 읍면동 공무원의 자활 업무에 대해 이해 증진이 필요하며, 나아가 담당공무원 뿐만 아니라 다른 공무원들의 이해도 필요할 것이다. 둘째, 도시형을 중심으로 자활생산품에 대해 행정기관에서 자체구매 지원을 강화해야 한다. 또한 자활생산품에 대한 수의계약 활성화와 더불어 민간단체와의 수의계약을 할 수 있는 지원이 필요하다. 셋째, 자활기금 운용의 활성화가 필요하며, 자활기금의 대상과 영역을 확대하여 활용성을 높이는 것이 필요하다. 넷째, 도농복합형과 농촌형을 중심으로 지역자활센터와 행정기관과의 연계협력을 개선해야 한다.

마지막으로 광역자활센터와 관련하여 첫째, 지역자활센터의 업무추진에 대한 보완과 지원역할을 수행해야 한다. 둘째, 광역자활센터는 종합자활정보제공자의 역할을 적절히 수행해야 한다. 셋째, 광역차원에서 대기업, 민간자원, 광역시도의 자원동원이 필요하며, 이로써 광역화 사업을 추진하며, 지역자활센터의 성과를 높일 수 있도록 역할을 수행해야 할 것이다. 넷째, 광역자활센터에서 지역특화사업에 대해 체계적 관리 및 지원하고, 지역센터별 현재 추진중인 사업에 포커스를 두고 확대할 수 있는 지원체계를 마련하여야 한다.

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

읍면동 복지허브화의 특징과 쟁점

김이배 (광주복지재단)

본 연구의 목적은 공공복지전달체계 개편안인 ‘읍면동 복지허브화’의 내용을 탐색하고, 전반적인 특징과 쟁점을 검토하는 것이다. 이를 위해 쟁점 분석의 영역을 크게 2가지로 구분하여, 개편안의 정당성과 정합성, 가치, 방향성 등 주로 개편안 구조와 관련된 부분과 개편안이 제시한 조직 및 인력, 4대 프로그램(사각지대 발굴, 방문상담, 통합사례관리, 민관협력 활성화), 관련 쟁점 등 프로그램의 개별 내용 부분으로 구성하였다. 쟁점 분석을 통해 개편안의 개선과제를 제시하였으며, 연구결과는 ‘읍면동 복지허브화’ 개편 초기의 정책적, 이론적, 실천적 함의를 제공할 것으로 기대한다.

주제어: 읍면동 복지허브화, 전달체계 개편, 정합성, 가치, 방향성

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

독일 DRG시스템하 원가산정체계의 특성과 우리나라에 주는 시사점

정의신 (건강보험공단)
태윤희 (건강보험공단)
서수라 (건강보험공단)

유럽에서 DRG(Diagnosis Related Group)[1] 기반 지불제도는 병원에서 소요되는 비용을 상환하는 주요 수단으로 활용되고 있다. Reinhard Busse et al.,(2012)은 병원원가회계 및 원가산정 시스템의 발전이 환자 치료에 소모되는 비용의 동질성(homogeneities) 및 이상치(cost-outlier)에 대한 검토를 가능하게 하였음을 강조하고 있다. 즉, DRG시스템하의 원가 계산은 환자 개인에서 제공되는 진료서비스에 드는 비용을 근거로 비용 상환을 결정하게 함으로써 보상의 효과성과 공정성을 높이게 된다는 것이다.

DRG시스템하의 보상의 기초가 되는 표준원가 산정은 개별 병원 단위에서 제출하는 원가정보의 정확성과 일관성으로부터 영향을 받게 된다. 이에 독일은 표준원가의 신뢰성과 보상의 적정성을 위한 첫 단계로 표준원가 계산의 근간이 되는 개별 병원 단위 원가회계분석 과정에 활용할 표준 가이드라인을 제공하고 있다.

특히, 독일은 DRG시스템하 보상수준 및 방식의 정확성과 신뢰성을 제고하기 위해 '표준원가산정'이라는 병원원가계산의 목적을 개별 병원단위 원가계산 전(全)단계에서 강조하고 있다[2]. 즉, DRG시스템하 병원원가계산은 병원마다 자의적일 수밖에 없는 원가정의 및 배부[3]

---

* 정의신(발표자), 건강보험공단 정책연구원 포괄간호연구센터 센터장
태윤희, 건강보험공단 정책연구원 포괄간호연구센터 부연구위원
서수라, 건강보험공단 정책연구원 포괄간호연구센터 부연구위원

1) DRG(Diagnosis Related Group)는 급성기 입원환자분류체계 가운데 하나로 진단명, 시술여부 등과 연관되어 있고 임상적, 경제적 등에서 유사한 그룹으로 분류하는 체계임

원칙과 방식에서 DRG 무관 영역 즉, 환자 진료서비스와 무관한 비보상 영역을 식별해내는 과정이라고 해도 과언은 아니다.

우리나라에서도 최근까지 원가기반 DRG 지불보상제도에 대한 필요성과 연구들이 진행되고 있는데, 이는 우리나라 건강보험 지불보상제도 개혁에 대한 논의가 지불보상 '방식'으로부터 지불보상 '수준'으로 논의가 확장되고 있다는 점에서 의미가 있다고 할 수 있다. DRG시스템하의 지불보상 '수준'은 특히 7개 질병군 포괄수가제와 신포괄지불제가 행위별수가제에 기반하고 있다는 점에서부터 그 문제점을 찾을 수 있다. 즉, 우리나라 포괄지불제는 지불의 기본 단위인 KDRG 시스템하의 과목별 불균형 및 환산지수와 상대가치에 근거한 기초수가 산정 등 행위별수가제하에 발생하는 수가적정성의 문제를 고스란히 안고 있다.[4] 이를 개선하기 위해 국내 몇 개 병원의 원가 정보를 활용하여 DRG 기반 지불보상체계를 구축하기 위한 노력들이 전개되어 왔다.[5]

그러나 문제는 제출되는 원가정보가 현 행위별수가제하의 병원회계 목적과 병원 단위 비용 정보를 DRG시스템하 표준원가산정시 포함하게 된다는 것이다. 다시 말하자면 DRG별 원가계산은 환자별 원가계산에 기반하는데, 환자별 원가계산의 기본 정보를 형성하는 부서별 원가계산, 시행과별 원가계산, 수가별 원가계산 단계가 현행 행위별수가제하의 병원회계 기준과 목적을 그대로 유지하게 된다. 이는 표준원가에 DRG 보상 이외 영역이 포함되어 행위별수가 자료를 통해 표준수가를 생산함으로 발생하는 불균형의 문제를 여전히 남기게 된다.

DRG시스템하 표준원가산정을 위해서는 우선적으로 정보의 생성단계인 개별 병원단위에서 제출되는 원가정보의 정확성과 투명성이 유지되어야 한다. 이를 위해서는 병원단위에서 원가계산이 이뤄질 때 참고할 수 있는 공통의 기준과 원칙, 예외 사례 발생시 적용 및 조정의 우선순위 등에 대한 지침과 가이드라인이 마련되어야 한다. 이는 현행 시범기관의 (행위별)

---

2) 일반적으로 비영리 의료기관 중심의 행위별수가제하의 병원원가회계의 목적은 경영합리화와 성과보상 그리고 투자결정 등을 목적으로 활용되고 있으며 행위별수가제하의 원가계산은 병원마다 분산되어 있고 서로 다른 개별 정보시스템에 기록되는 특징이 있음. 병원원가계산 목적의 차이는 원가정의와 배부 기준 및 방식의 결정 등 원가회계 전반에서 차이로 나타남 Feyrer et al.,(2004)글을 참고할 것

3) 원가배부란 해당 기준에 따라 공통 원가를 각 대상인 진료부문과 (진료)지원부문에 대응시키는 과정으로 이 과정에서는 배부율 등을 계산하기 위한 원칙과 지침이 마련되어야 함. 배부기준은 원가계산의 정확성에 영향을 주게 되므로 병원 특성 차이를 감안하여 계산을 표준화하고 단순화하여야 함 2006

4) 원가에 기반한 DRG 시스템하 지불보상체계는 현행 행위별수가제하의 상대가치체계가 갖는 원가불균형의 문제를 해결하고 casemix를 고정하는 것이 필요함

5) 국민건강보험공단과 건강보험심사평가원 등은 그동안 포괄수가 원가분석(2013) 및 원가시스템 구축 관련 연구(2014, 2015), 요양기관 패널 제도 도입 관련 연구(2013) 등을 통해 원가 정보에 기반한 연구 등을 다각적인 측면에서 시도하여 왔음. 이러한 노력의 결과로 각각의 병원원가회계 수준에 따라 다차원적인 표준원가시스템 구축 사례들이 개발되어 제시되고 있음.

수가별 원가계산 이전(以前) 단계를 포함한 단계별 원가 계산 현황을 파악하고 검증하는 과정으로부터 시작되어야 한다. 이는 표준화되고 공통된 정보를 통한 DRG시스템하 표준원가 산정은 향후 새로운 지불제도에 대한 수용성을 확대시키는 첫 단계가 될 것이다. 본 연구는 독일 InEK이 제공하고 있는 DRG시스템하 병원원가산정을 위한 병원단위 지침과 가이드라인 적용의 사례를 살펴봄으로써 국내 DRG시스템하 표준원가 산정을 위한 병원단위 원가 계산의 가이드라인 마련에 기여하고자 한다.

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

북한 장애인복지 현황에 따른 남북교류 방향

정지웅 (배재대학교)

□ 연구의 필요성 및 목적

○ 통일의 당위성은 헌법의 정신과 민족적, 인도주의적, 사회경제적 측면에서 뒷받침되는 것이며, 이에 따라 체계적인 통일준비를 위한 연구가 이루어져야 할 필요가 있음.

○ 특히 사회복지정책은 남북한 주민의 사회통합에 가장 큰 영향을 미침으로써 진정한 통일을 완성시키는 의미를 지니고 있으며, 사회복지의 주요한 영역 중 하나로서 장애인복지는 남북통일 이후 장애인 인구의 증가 및 북한 장애인복지의 열악한 상황 등을 고려할 때에 연구의 필요성은 매우 높음.

○ 장애인복지 영역에서 통일준비를 위한 연구를 수행하기 위한 첫단계는, 북한 장애인복지의 현황을 파악하는 것이라 할 수 있음. 하지만, 현재 북한 장애인복지 관련 자료를 수집하는 것은 매우 제한적인 상황이라 할 수 있음. 이러한 가운데, 북한의 장애인복지 현황을 고찰할 수 있는 간접적인 방법으로 국내외 민간단체가 수행하고 있는 북한장애인 지원사업의 내용과 규모, 특징 등을 살펴보는 것이 유효한 작업이 될 수 있음.

○ 이러한 문제의식에 의하며, 본 연구는 국내외 민간단체가 수행하였거나, 수행하고 있는 북한장애인 지원사업의 현황을 파악하고, 이를 근거로 북한장애인 지원사업의 대안적인 발전 방향을 제시하고자 함.

---

* 정지웅, 강원대학교 사회과학대학 심리학과 졸업, 강남대학교 사회복지전문대학원 사회복지학 석·박사. (전)경기개발연구원 경제사회연구부 연구원, (현)배재대학교 복지신학과 조교수.
관심 연구분야는 장애인복지, 통일사회복지, 종교사회복지, 생태주의적 사회복지 등임.

□ 연구의 방법

○ 문헌연구: 국내외 민간단체(UN OCHA, WHO, 국제푸른나무, Together-Hamhung, DULA International, Handicap International 등)의 북한장애인 지원사업의 현황을, 민간단체가 발간한 사업보고서, 인터넷자료 등에 나타난 내용을 토대로 정리함

○ 인터뷰: 국내외 민간단체의 북한장애인 지원사업 담당자를 인터뷰하여, 사업내용의 보다 심층적인 내용 및 향후 발전방향을 파악하여 정리하고자 함

□ 연구의 내용

○ 국내외 민간단체의 북한장애인 지원사업 현황

○ 국내외 민간단체의 북한장애인 지원사업 발전 방향

○ 분석 결과를 토대로 한 북한장애인복지의 전반적 상황에 대한 탐색적 유추

○ 향후 통일단계(「민족공동체 통일방안」의 각 3단계)에서 준비해야 할 장애인복지 통합 방향에 대한 함의 도출

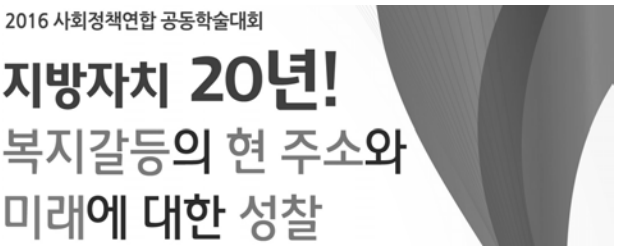
2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

결혼이민여성에서 차별에 의한 건강불평등과 사회자본의 역할

김창오 (서울대학교 사회복지학과 박사과정)

사회자본은 인종차별에 의해 발생되는 건강불평등을 완화시킬 수 있는가? 만일 그러하다면 사회자본의 건강평준화 효과(health equalizing effect)는 어떠한 속성에 기인하는가? 본 연구는 이와 같은 질문에 대답하기 위하여 『2009년 전국다문화가족 실태조사』에 참여한 결혼이민여성 40,430명에 대하여 차별에 의한 건강집중지수(discrimination-related concentration index, CI)를 측정하였고, 특별히 사회자본 유형과의 관계를 분석하였다. 연구결과 결혼이민여성의 주관적 불건강은 차별 경험이 높은 여성일수록 보다 집중적으로 분포하고 있음이 확인되었다(CI 0.023, standard error [SE] 0.001, p<.001). 하지만, 이를 사회자본 유형에 따라 세부적으로 살펴보았을 때, 유독 연결적 사회자본(linking social capital)을 가진 결혼이민여성에서만 차별에 의한 건강불평등이 발생하지 않는 것으로 나타났다(CI 0.008, SE 0.008, p .322). 왜 이와 같은 차이가 발생하였을까? 추가분석을 통해 건강집중지수를 기여요인별로 분해한 결과 연결적 사회자본과 비연결적 사회자본에서 관찰되는 건강불평등의 차이는 다음의 두 가지 요인으로 설명되었다: 1) 차별에 대한 항의(35.8%), 2) 차별경험(28.3%). 본 연구는 시민단체, 노동조합 및 정당참여로 조작화한 연결적 사회자본이, 비록 2.2%의 결혼이민여성에게서만 관찰되었던 예외적 현상이었음에도 불구하고, 차별에 의한 건강불평등을 완화시키는 유용한 회복요인(resilient factor)으로 작용할 수 있음을 보여주었다. 향후 국제이주민의 건강불평등을 개선하기 위하여 이들의 사회자본을 정치경제학적 관점에서 새롭게 고찰해야 할 필요가 있다.

* 김창오, 1) 現 서울대학교 사회복지학과 박사수료
2) 前 서울시 보건의료정책과 공공보건팀장(2013-2014), 前 강북구보건소 관리의사(2008-2013)
3) 한국건강형평성학회 운영위원
4) 대한가정의학회 가정의학전문의



자유세션II

노인/아동/기타 (406호)
좌 장 : 김광병(청운대)
발표1 : **반-억압 실천론(Anti-oppressive practice)은 한국사회복지(학)에 적용가능성이 있는가? : Lena Dominelli의 실천과 이론 중심으로** _ 양만재(경북대)
토 론 : 김태동(김포대)
발표2 : **아동수당 도입과 조세지원체계 개편** _ 이상은(숭실대), 정찬미(숭실대 박사과정)
토 론 : 최윤영 (이화여대)
발표3 : **노인복지관 직원의 직무만족이 이직의사에 미치는 영향** _ 이영광, 지은구(계명대)
토 론 : 박지현 (평택대)

사회보험 (403호)
좌 장 : 조준모(성균관대)
발표1 : **사회보험에서의 '근로자성'에 대한 연구 : 고용보험 재심사 사례를 중심으로** _ 이윤진(한국보건사회연구원)
토 론 : 권순원(숙명여대)
발표2 : **노인의 삶의 보람 노동 의미 및 가능성 연구 : 일본의 삶의 보람 노동을 중심으로** _ 박기훈(서울사이버대)
토 론 : 박찬임 (한국노동연구원)

연금 (404호)
좌 장 : 박경숙(경기대)
발표1 : **4차 산업혁명 시대 국민연금서비스에 관한 연구 : 비대면 서비스를 중심으로** _ 민기채(국민연금연구원), 이규성(보험연구원)
토 론 : 고제이(한국보건사회연구원)
발표2 : **베이비부머의 부양부담이 노후준비에 미치는 영향** _ 송현주(국민연금연구원)
토 론 : 황남희(한국보건사회연구원)
발표3 : **남북한 군인연금 통합** _ 이철수, 이윤진(한국보건사회연구원)
토 론 : 최옥금(국민연금연구원)

기본소득과 복지국가 (301호)
좌 장 : 서용석(고려대)
발표1 : **기본소득, 복지국가의 대안이 될 수 있을까? : 탈상품화 대 탈노동화** _ 윤홍식(인하대)
토 론 : 김교성(중앙대)
발표2 : **캐나다의 기본소득보장 제도의 도입시도와 기본소득의 정치** _ 은민수(경기대)
토 론 : 강남훈(한신대)
발표3 : **새로운 사회적 위험과 기초보장** _ 문진영(서강대)
토 론 : 이승윤(이화여대)

호스피스·완화의료 (401호)
좌 장 : 송양민(가천대)
발표1 : **호스피스·완화의료 활성화를 위한 대국민 교육프로그램 개발** _ 태윤희, 최영순(국민건강보험공단), 김지윤(혜전대), 임은실(대구보건대), 이주현(가톨릭대)
토 론 : 한수연(남서울대학교)
발표2 : **호스피스·완화의료 활성화를 위한 대국민 교육프로그램 효과평가** _ 태윤희, 최영순(국민건강보험공단), 김지윤(혜전대), 임은실(대구보건대), 이주현(가톨릭대)
토 론 : 황명진(고려대)

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

반-억압 실천론(Anti-oppressive practice)은 한국사회복지(학)에 적용가능성이 있는가? : Lena Dominelli의 실천과 이론 중심으로

양만재 (경북대학교)

반-억압실천(Anti-Oppressive Practice: 이후 AOP로 표기)은 1960년대 말 영국에서 사회복지 실천개혁의 배경으로 발전한 사회복지실천론이다(Dalrymple and Burke, 1995; Dominelli, 2002). AOP는 영국과 미국, 캐나다, 세계 여러 국가들이 사회복지현장에 적용하고 있고(Larson, 2008; Baines, 2011a), 대학의 커리큐럼에도 도입되어 교육하고 있으며(Coleman, et al., 2002; Collins and Wilkie, 2010), 연구도 꾸준히 진행되고 실정이다(Baines, 2011; Brown, 2012; Nissen and Curry-Stevens, 2011; Strier and Binyamin, 2013; Beckett, 2013; Rush and Keenam, 2013).

AOP는 클라이언트의 심리적인 역량강화에 초점을 둔 사회복지실천접근 방법을 극복하고, 클라이언트의 의식과 개인에게 미치는 불평등한 사회구조를 변화시켜서 클라이언트에게 존엄성을 강화하고 사회정의를 실현하려는 사회복지실천론이다. 사회복지학계에서는 AOP가 클라이언트와 사회복지실천들이 연대하여 불평등을 재생산하는 사회의 정책과 제도의 변화를 모색하는 실천론이라는 점에서 “사회정의를 지향하는 사회복지실천모델”로 불리기도 한다(Sakamoto, 2007; Curry-Stevens, 2011; Baines, 2011a).

AOP는 단일 이론으로 구성되어 있지 않고 여러 사회 이론과 관점 즉 여성해방론, 막시즘, 비판이론, 포스트모던이즘, 토착론(indigenization) 등 다양한 관점들을 수렴·통합하여 창조한 점에서 절충주의 성향을 가진 사회복지실천론’이기도 하다(Payne, 1997; Baines, 2011c). AOP

* 양만재, 경력: 경북대학교 졸업, 영국 Durham 대학교 사회복지 전공 박사 경북대학교외 강사
관심 분야: 지역사회복지 실천론, 사회복지실천 이런, 반억압 실천과 이론

가 다양한 사회이론들을 포섭하고 있을 뿐만 아니라 사회복지학자들이 다양한 영역의 사회복지현장과 연구 분야에 적용할 수 있는 실천론(문헌검토 참조)의 특성을 소유하고 있다. AOP를 쉽게 비판을 할 수 없다는 뜻을 지닌 “성우”(sacred cow)로 비유한다(Willson and Bresford, 2000).

영미와 유럽국가의 사회복지학계는 AOP에 관한 논의를 다양한 사회복지영역에서 활발하게 진행하고 있지만, 한국사회복지학계에서는 논의되고 있지 않는 실정이다. 한국사회복지학계가 미국의 학문성향 즉, 사회복지체계이론과 생태학적 사회복지실천론 등에 크게 영향을 받은 탓도 없지 않을 것이다(최일섭, 2007; 나병균, 2013).

한국사회복지계에서는 미국의 학문적인 편향에서 벗어나 다양한 사회복지실천론에 관한 연구가 필요하고 실천현장에 종사하는 실천가들에게 편식에서 벗어난 교육이 필요하다는 요구가 제기되어 왔다(이근무·김영숙, 2009). 한국사회복지학계가 사회복지실천의 정체성과 전문성의 강화를 위해서 AOP에 관한 연구가 필요하다. 한국의 사회복지실천의 특징을 AOP를 주창한 Dominelli(1997b;2009)의 언어를 빌어 표현하면, 한국사회복지실천은 주로 클라이언트의 개인 중심의 “치유적 접근”(therapeutic approaches)과 시장경제체제에 적응하는 “현상유지적 접근”(maintenance approaches)에 근거한 개인변화에 역점을 두었다고 할 수 있다. 따라서 클라이언트들이 사회적 환경 변화를 위한 비판의식을 강화하고 클라이언트를 억압하고 차별하는 사회 불평등구조의 변화를 위한 주체적인 역량을 강화하는 “해방론적인 접근”(emancipatory approaches)의 사회복지실천과 연구는 경시한 성향이 있다. 박선영(2016)의 주장 즉 사회차원에서 역량을 강화하여 억압에서 해방된 자유로운 주체로 설 수 있는 사회정의와 연결된 실천을 소홀했다는 해석과 다르지 않다. 달리 표현하면 한국 사회복지학계는 해방론적 접근과 사회정의의 가치에 기반 한 사회복지실천을 위한 통찰과 전문성을 요구하고 있다는 것이다. AOP가 해방론적인 접근과 사회정의를 중시하는 실천론이라는 점에서 한국사회복지학계의 요구사항을 충족시켜 줄 요소가 있다. 한국사회복지학회가 사회복지실천의 전문성을 심화하고 정체성을 강화하는 방향을 모색하는 노정에 있다면, AOP에 관한 연구를 계속 외면해야 할 주제는 아닐 것이다. AOP가 한국사회복지학계의 요구사항인 사회 불평등에 대응하고 사회정의를 실현하는 이론적인 자원이 있는가하는 문제를 제기할 수 있다. 다시 말해서 AOP가 한국사회복지계에 적용 가능성 혹은 유용성이 있는가라는 질문이다.

이 같은 질문에 답하기 위하여 본 연구는 반-억압실천(AOP)의 정체성을 우선 밝히는 작업부터 시작하고자 한다. AOP의 정체성에 관한 해명 작업은 먼저 AOP가 출현하는 외부환경 분석에서 시작한다. AOP가 등장하게 된 사회정치 배경을 기술하는데 초점을 둔다. 이어 문헌 검토의 작업으로 AOP를 제안한 대표학자들의 문헌과 AOP가 다양한 사회복지현장에 적용한 연구논문들을 소개한다. 문헌검토는 AOP의 사회복지실천론의 위상과 연구 경향을 짐작할 수 있는 근거가 될 수 있기 때문이다. 이어 내부 시선으로 돌려 AOP의 정의와 주요 원

칙을 분석하고 해석하는 작업이다. 정의와 원칙은 AOP의 창조에 주도적인 기여를 한 Lena Dominelli의 이론중심으로 논의한다. AOP의 후학들의 이론도 추가할 것이다. AOP의 핵심원칙을 선호하는 학자들도 있지만, 동시에 비판하는 학자들도 분명 있다. AOP의 장점과 비판들도 한국사회복지학계의 적용가능성을 탐색하기 위해서 간단하게 정리한다. AOP의 정체성을 밝힌 담론을 바탕으로 한국사회복지학계의 적용 가능성을 함의 장에서 긍정과 부정의 측면에서 논의할 것이다.

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

아동수당 도입과 조세지원체계 개편

이상은 (숭실대 사회복지학부)
정찬미 (숭실대 사회복지학과 박사과정)

본 연구는 아동부양가구에 대한 소득보장정책에 있어서 아동수당과 조세지원정책의 양자 모두를 종합적으로 고려하면서, 한국에서의 아동수당 도입 방안과 조세지원제도들의 대체 문제를 검토하였다. 이를 위하여 주요 국가들의 사례를 비교 분석하고, 또한 대안 모델에 따라 소득계층별로 급여수준의 변화를 분석하였다.

분석결과 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있었다. 첫째, 한국의 아동부양가구에 대한 소득보장정책은 이제 인적소득공제 중심의 역진적 체계에서 벗어나 아동수당 중심의 누진적 체계로 전환해야 한다. 둘째, 아동수당을 도입할 경우 소득수준에 관계없이 모든 아동에 급여를 제공하는 보편적 아동수당이 적절하다. 셋째, 조세지원정책 측면에서는 중산층 이상이 주된 수혜대상인 인적소득공제 및 비환급성 세액공제제도는 폐지하되, 저소득층 및 서민층에 대한 지원제도는 존속시키는 것이 필요하다. 넷째, 중장기적으로 근로장려세제를 중산층에 대한 지원체계로 까지 대폭 확대하는 것을 고려해야 한다.

주제어: 아동수당, 아동급여, 조세지원, 소득공제, 세액공제, 근로장려세제, 자녀장려세제

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

노인복지관 직원의 직무만족이 이직의사에 미치는 영향

이영광 (계명대학교 BK21PLUS 지역사회통합인재양성사업단)
지은구 (계명대학교 사회복지학과 교수)

1. 서론

우리나라의 노인인구가 점점 증가면서 노인문제가 발생하게 되었으며, 이는 사회문제까지 발전하게 되었다. 통계청(2016)에 따르면 2010년 기준 5,424,667명으로 2000년 대비 2,024,667명이 증가하였다. 노인인구의 증가로 인하여 발생하는 다양한 사회문제들로 인하여 국가에서 생활지원, 건강지원, 돌봄서비스지원, 주거지원, 고용지원을 하기 위하여 노인복지관, 노인시설 등을 통하여 지원하고 있다. 보건복지부(2015)에 따르면 2014년 기준 노인복지시설의 수가 73,774개소이며, 이는 2010년에 비하여 4,536개소가 증가하였다. 또한 2015년 기준 노인복지관 종사자의 수는 약 5,301명으로 나타났다.

선행연구에서 이직의사에 영향을 미치는 변수로 직무만족과 조직몰입으로 보고하고 있다(나종문, 황진수, 2009; Mor Barak et al, 2001; Tett & Meyer, 1993). 나종문과 황진수(2009)의 연구에서는 지역자활센터 종사자들의 조직몰입과 이직의사에 관한 연구를 실시하였으며, 그 결과 두 변수의 관계는 음(-)의 관계를 보여 조직몰입이 높을수록 이직의사가 낮아지는 것으로 나타났다.

지금까지 종합사회복지관, 자활센터, 아동복지서비스 제공기관 등을 대상으로 직무만족, 조직몰입, 이직의사에 관한 연구가 이루어 졌으나, 이·퇴직이 높은 노인복지관을 대상으로 한 연구는 미비하게 이루어지고 있는 실정이다. 이에 본 연구에서는 이·퇴직율이 높은 노인

* 이영광은 계명대학교 사회복지학과 박사과정에 재학중에 있으며, 현재 BK21PLUS 지역사회통합인재양성사업단 참여 연구원으로 있다. 주요 관심분야는 장애, 사회복지 전달체계, 사회복지급여, 사회복지 성과관리 등이다.

복지관의 종사자를 대상으로 직무만족이 이직의사 미치는 영향관계에서 조직몰입이 매개효과를 검증하고자 한다.

2. 연구방법

본 연구에서는 노인복지관 종사자의 직무만족과 이직의사의 관계에서 조직몰입의 매개효과를 알아보기 위해 SPSS 22.0 통계 프로그램을 사용하여 다음과 같은 통계처리를 하였다. 첫째, 기술통계 분석을 통하여 연구대상자의 인구사회학적특성을 분석하였다. 둘째, 측정문항의 신뢰도를 검증하기 위하여 신뢰도 분석을 실시하였다. 셋째, 주요변수들 간의 관계를 알아보기 위하여 상관관계분석을 실시하였다. 넷째, 매개변수의 효과검증을 위하여 매개효과 검증(Mediator Effect Analysis)을 실시하였다. 다섯째, 독립변수와 종속변수의 관계에서 매개변수의 영향력을 검증하기 위하여 Sobel-test를 실시하였다.

3. 주요연구결과

노인복지관 종사자의 직무만족이 이직의사에 미치는 영향관계에서 조직몰입 매개효과를 검증한 결과는 다음과 같다. 직무만족이 이직의사에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으며($p<.01$), 조직몰입 역시 이직의사에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다($p<.001$). 변수들의 관계는 부적(-)인 관계를 보이고 있으며, 직무만족과 조직몰입이 높을수록 이직의사가 낮아지며, 반대로 직무만족과 조직몰입이 낮아질수록 이직의사가 높아진다는 것을 의미한다. 직무만족과 이직의사의 관계에서 조직몰입의 매개효과를 설명하는 회귀계수는 $R^2=.38$로 나타났으며, 이는 38% 설명한다. 직무만족과 이직의사의 관계에서 조직몰입이 매개효과가 있는 것으로 나타났으며, 이는 부분매개효과가 있는 것으로 나타났다. 매개효과에 대한 유의도를 검정하기 위하여 Sobel-test를 실시하였다. 그 결과 직무만족과 이직의사의 관계에서 조직몰입의 매개효과는 z값이 −1.96보다 낮은 $z=-10.50$($p<.001$)로 나타났으며, 이는 통계적으로 유의미한 것으로 나타나 매개효과의 유의성이 확인되었다.

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

사회보험에서의 '근로자성'에 대한 연구 : 고용보험 재심사 사례를 중심으로

이윤진 (한국보건사회연구원)

사회보험은 근로자와 사용자가 중심이 되는 '근로관계' 를 전제로 하기에 근로기준법상의 근로자와 사용자 개념이 전제가 되어 대상자가 설정된다. 기존의 사회보험에서의 근로자 개념과 관련한 연구들은 사회보험의 근로자와 근로기준법상 근로자 개념이 일치한다는 전제하에 논의를 진행하고 있는데, 실제 사례에서 근로자 개념의 이러한 일치가 어떠한 문제를 야기하고 있는지에 대한 논의는 국내에서 거의 진행된 바 없다. 하지만 사회보험과 근로기준법의 궁극적인 목적이 다름에도 불구하고 이를 일치시키는 것이 과연 제도 이용자들 입장에서 적절한 것인가에 대한 논의는 사회보험이 근로자의 생활을 보장하는 1차적 사회안전망이라는 것을 고려하였을 때 반드시 필요하다. 이에 본 연구는 사회보험에서의 근로자 개념과 근로기준법의 근로자 개념을 일치시키는 것이 현실에서 어떠한 문제가 발생하는지를 통해 정책적 개선방안을 제시하려 한다.

구체적으로 본 연구는 실업에 대한 국내 유일한 사회안전망인 고용보험제도에서 근로기준법상의 근로자 개념의 적용이 사회보험으로서의 고용보험의 역할에 적합한지 탐색적 연구를 시도한다. 본 연구에서 활용하는 자료는 2016년 7월까지 발표된 고용보험 심사위원회 사례이다. 동 자료에서 중점적으로 살피게 되는 것은 고용보험법상의 근로자성, 혹은 근로자 인정 여부가 분쟁의 대상이 되어 고용보험 심사위원회에서 문제가 된 사례들인데 이는 현실에서의 제도 이용자들의 인식과 실제 법제도가 충돌하는 지점으로 현실적 문제점을 파악하는 데 용이하다. 연구 방법은 질적내용분석(qualitative contents analysis) 을 통해 고용보험 도입 이래

* 이윤진, 연세대학교 사회복지학 박사, 사회보장을 중심으로 고용, 산재, 소득보장 등에 관심을 갖고 연구 중, 현재 북한 노동복지를 주제로 한국연구재단 박사후 연수 과제 수행 중

로 근로자성, 즉 피보험자의 개념이 문제가 된 사건을 연구의 목적에 맞게 범주화 하여 분석한다.

본 연구는 기존에 사례를 통해 연구된 바 없는 사회보험에서의 근로자 개념에 대해 고용보험을 중심으로 살펴봄으로써 현실에서 제도 이용자들이 근로자 개념과 관련하여 겪는 문제점을 파악하고 근로기준법과 사회보험의 근로자 개념의 일차에 대한 논의를 진행하여 제도의 발전에 기여하는 기초자료로 기능할 것으로 예상된다.

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

노인의 삶의 보람 노동 의미 및 가능성 연구 : 일본의 삶의 보람 노동을 중심으로*

박기훈 (서울사이버대학교)

평균수명의 연장 및 건강한 노인이 증가함에 따라 퇴직(사회적 퇴직) 후의 10~20년을 어떻게 활기차게 보낼 것인가에 대한 관심이 높아지고 있다. 퇴직 이후의 노인이 노후를 활기차게 보내는 것은 사회의 활력 유지뿐만 아니라 개인의 건강 유지 등을 위해서도 중요한 과제가 되고 있다. 특히 일은 통한 사회참여는 노인의 노동력을 생산적으로 활용하여 지속 가능한 사회보장제도를 가능하게 한다는 측면에서 그 중요성이 더욱 부각되고 있다. 본 연구에서는 노인의 노동력을 '일'을 통해 활용하는 형태에 주목하여 특히 소득만을 목적으로 한 일이 아니라 소득 외에 일하는 즐거움, 건강유지 등 소득 이외의 목적을 동시에 추구하는 노인노동력 활용을 중심으로 다룬다. 따라서 일을 통해 금전적 편익만을 목적으로 하지 않고 비금전적 편익 또한 동시에 추구하는 노인들을 주 연구 대상으로 하며 그들의 노동력을 사회적으로 활용하는 방법을 찾고자 한다.

본 연구에서는 노인의 노동력을 활용하는 하나의 방법으로 일본에서 제시된 '삶의 보람 노동(취로)'에 주목하였다. 이와 같은 노인노동력 활용에 관심을 갖는 것은 노인 인구가 빠르게 증가하고 있는 상황에서 상기한 두 가지 목적을 동시에 추구하는 사업이 일본과 한국에서 확인되고 있기 때문이다. 일본은 이미 40년 가가이 실버인재센터사업을 진행하고 있으며 한국

---

* 본 발표문은 한국일본문화학회에 일본어로 작성하여 투고(2016.9.25)한 논문을 요약·정리한 것임을 밝혀 둔다.
박기훈, 1) 노인인력개발원의 초기 형태인 노인인력운영센터에서 근무(2004년)
2) 고령사회를 극복하는 핵심 방안 중의 하나는 노인의 노동력을 활용하는 것인데 특히 정년 후 노인의 노동력을 활용하는 방안에 대해 관심을 갖고 일본의 실버인재센터 및 비영리조직의 동향을 주시해 왔음

에서는 10년 이상 ‘노인일자리사업(노인일자리 및 사회활동지원사업)’이 진행되고 있다. 그런데 최근 우리나라의 노인일자리사업은 노인일자리사업 참여자의 ‘근로자성’문제에 직면하고 있다. 또한 일본의 실버인재센터는 1980년 사업이 시행된 이후 40년 가까이 사업이 지속해 오고 있지만 실버인재센터의 회원 수가 감소가 2000년대 중반부터 나타나고 있다. 이론 인해 일을 통해 소득뿐만 아니라 소득 외의 목적을 동시에 달성하고자 하는 삶의 보람 노동이 과연 지속 가능한가라는 근원적인 문제에 직면하고 있다.

본 연구는 문헌연구를 중심으로 하여 1970년대 중반부터 현재까지 실버인재센터의 삶의 보람 노동과 관련된 저서, 논문, 정부보고서, 관련법을 분석하였다. 연구결과, 실버인재센터의 삶의 보람 노동은 노인의 노동의 특성에 맞추어 노동과 복지를 동시에 추구하는 독특한 노동형태이기는 하나 다음과 같은 문제에 직면하고 있는 것이 확인되었다. 고용배제에 따른 일 영역의 제한, 삶의 보람 노동 해석에 따른 지역실버인재센터 운영 차이 발생, 삶의 보람 노동에서 고용적인 성격의 강화, 민간노동시장영역침범, 실버인재센터 회원 감소가 그것이다. 이러한 문제에 대하여 실버인재센터의 삶의 보람 노동이 지속가능한 노인노동력 활용 방법이 되기 위해서는 삶의 보람 노동에 있어서 고용적인 성격을 강화하는 것보다 고용의 배제를 전제로 한 삶의 보람 노동 형태가 필요하다고 판단하였고 그 가능성을 제시하고자 하였다.

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

4차 산업혁명 시대 국민연금서비스에 관한 연구 : 비대면 서비스를 중심으로*

민기채 (국민연금연구원)
이규성 (보험연구원)

본 연구의 목적은 4차 산업혁명 시대를 맞이하여 중장기적으로 국민연금공단의 비대면 서비스를 활성화하기 위한 시사점을 도출하는 것이다. 이를 위해 먼저 4차 산업혁명의 의미를 고찰한 후, 국민연금공단을 포함한 국내 공공기관과 민간기관, 해외 공공기관과 민간기관의 비대면 서비스 현황을 검토하고 공단의 비대면 서비스 활성화 과제를 제시하였다. 분석 결과, 4차 산업혁명이 본격화될 경우 생산과 생활에서 인공지능, 지능형로봇, 사물인터넷, 클라우드 컴퓨팅, 빅데이터분석 등이 융합되어 나타날 것이며, 이에 따라 국민연금서비스도 초연결성, 지능화 및 자동화 양상이 나타날 것으로 예상된다. 현재 국민연금공단은 비대면 연금서비스로서 인터넷, 유선 등을 통한 급여 관련 신고·신청 채널을 운영하고 있으나, 이용률이 높지 않아 비대면 서비스 활성화가 요청된다. 국내외 현황 검토를 통한 시사점으로는 정보통신-친화적(IT Friendly) 비대면 연금서비스 활성화, 비대면 채널 및 서비스 업무 확대, 모바일 전자민원 메뉴 개선, 신분증 촬영·영상통화·기존계좌 활용·손바닥정맥지도·휴대폰인증·OTP/ARS인증·홍채인식 등 다양한 비대면 본인인증 방식 검토 등이 필요하다. 4차 산업혁명 시대 국민연금 비대면 서비스의 장기적 과제로 범정부 차원의 대국민 생활서비스 통합포털을 통한 초연결성 확보, 인공지능로봇의 도입을 통한 지능화 및 자동화를 고려할 필요가 있다.

---

* 본 연구는 국민연금공단 단기과제인 '비대면 연금서비스 활성화 방안 연구'를 수정한 것이며, 본 연구는 소속기관의 공식의견이 아닙니다.
민기채는 국민연금연구원 부연구위원으로 재직 중이며, 연금제도, 통일, 체제전환국 복지국가에 대하여 연구하고 있다.
이규성은 보험연구원 연구원으로 재직 중이며, 금융, 연금, 보험에 대하여 연구하고 있다.

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

베이비부머의 부양부담이 노후준비에 미치는 영향

송현주 (국민연금연구원)

본 연구의 목적은 우리사회 부모와 자녀 부양으로 자신의 노후준비에는 취약하다고 알려져 온 베이비붐 세대(1955~1963년 출생자)의 부양부담과 노후준비와의 관계를 실증분석하고, 베이비붐 세대의 노후소득보장 관련 시사점을 제시하고자 하였다.

이를 위해 기초적으로 지금까지 이루어진 베이비붐 세대 관련 연구들과 부양부담, 노후준비 등에 관한 선행연구들의 연구결과를 검토하였다.

주요 연구결과는 다음과 같다.

먼저, 베이비붐 세대의 노후준비와 부양부담 실태를 살펴본 결과는 다음과 같다.

다층노후소득보장체계 실태조사 결과를 통해 노후준비 실태 비교하여 살펴본 결과, 베이비붐 세대의 경우 베이비붐 이후 세대에 비해 노후준비 수단이 낮으며, 노후준비 수단은 주로 공적연금이었다. 특히 베이비붐 세대의 부양비용이 감소하면서 저축 증가하는 것으로 나타나, 부양부담의 감소가 노후준비로 연결됨을 확인하였다.

다음으로 베이비붐 세대의 부양부담이 노후준비에 미치는 영향에 대한 실증분석한 결 결과는 다음과 같다.

베이비붐 세대의 부양비용과 가구의 노후준비를 패널분석을 통해 살펴본 결과, 가구 부양비용의 증가하는 시기에는 저축을 줄이며, 부양비용이 감소하는 시기에는 저축을 늘리는 것으로 나타났다. 특히 가구저축 중 예적금 수준에 영향을 미쳤다.

또한 베이비붐 세대의 부양비용수준과 개인의 연금 가입과 같은 노후준비와도 관련성을 가지는 것으로 나타났다. 현재 부양부담이 높은 경우는 가구주의 직종과 소득수준에 따른 안정성이 확보된 경우로, 노후준비도 잘 이루어지는 것으로 나타났다. 노후준비의 영향요인에

* 송현주, - 현 국민연금연구원 연금제도실 부연구위원
- 관심사: 노후준비 및 노후소득보장

서는 부부 서로의 연금가입 여부가 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 배우자의 경우 공적연금 가입이 개인연금 가입의 가능성으로까지 연결되는 것으로 나타났다. 또한 가구의 저축에 근로소득이 정적인 영향력을 나타냈다.

마지막으로 통계청 자료를 이용하여 노후에 필요한 소득을 산출한 결과 60세 이상 가구주 2인 가구의 경우 최소 약 248만원 이상의 생활비가 필요한 것으로 나타난 가운데, 현재의 노후준비 수단으로 노후준비 수준을 예상한 결과, 필요생활비에 못 미치는 것으로 나타났다.

이러한 연구결과들을 토대로 베이비붐 세대의 노후준비 관련 몇 가지 시사점과 연구의 한계점을 제시하였다.

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

남북한 군인연금 통합

이철수 (한국보건사회연구원 연구위원)
이윤진 (한국보건사회연구원 초빙연구원)

박근혜 정부 출범이후 통일준비위원회의 발족은 통일에 대한 구체적인 준비의 시작을 알림과 동시에 사회복지 영역에서도 통일 이후의 사회통합을 위한 준비의 필요성을 제기하고 있다. 그 중에서도 연금제도 통합의 문제는 통일 이후에 북한 주민의 소득보장문제와 결부하여 가장 중요한 문제로 언급된다. 한편 남북한은 반세기가 넘는 분단의 상황을 겪으면서 이질적인 정치체제를 통해 국민들의 삶의 모습 또한 상이할 수밖에 없었는데 남북한의 특수직역연금제도, 그 중에서도 군인연금제도는 체제의 상이성을 가장 크게 드러내는 제도라 할 수 있다. 북한의 직업군인은 국민 전체의 5% 정도를 차지하여 그 규모가 상당하다. 따라서 연금통합 시 기본적인 소득보장 기제인 국민연금제도 이외에 남북한의 군인연금제도에 대한 통합 논의가 그 무엇보다 정치적 이슈로 급부상할 가능성이 크다 할 수 있다.

하지만 현재까지 북한의 군인연금제도에 대한 명확한 설명과 자료가 국내에 소개된 바 없을뿐더러 관련 연구가 거의 진행된 바 없어 통일을 준비함에 있어 사회복지 통합의 영역에서 한계가 있다. 이에 본 연구는 기존에 시도하지 않았던 북한의 군인연금제도에 대한 제도적 관점에서의 분석과 함께 남북한의 군인연금 제도 통합 쟁점과 방향을 제시하여 통일 준비에의 실질적 역할을 하고자 한다.

본 연구는 문헌연구를 바탕으로 탈북자 심층인터뷰(deep depth interview) 를 통해 질적내용분석(qualitative contents analysis)을 진행하여 북한의 군인연금제도를 분석한다. 이를 통해 제도와 현실의 정합성을 파악하고 향후 통일 한국에서의 군인연금제도 통합 쟁점과 방향을 제시한다. 문헌연구는 국내외 관련 문헌을 통해 제도적 관점에서 남북한 군인연금제도의 사회

* 이철수: 2003년 박사학위취득, 신한대 교수, 북한사회복지, 통일사회보장 전공
이윤진: 2015년 박사학위취득, 한국보건사회연구원 초빙연구원, 노동·사회보장 전공

보험분석을 시도하고, 탈북자를 대상으로 한 인터뷰를 통해 북한의 군인연금제도 현실에 대해 제도와의 정합성을 확인한다. 군인연금제도를 경험한 탈북자를 통해 북한의 제도를 파악한 연구는 전무하고 특히 군인연금제도에 대한 연구는 진행된 바 없어 본 연구는 향후 후속 연구에 있어 큰 의의를 가질 것으로 기대한다. 특히 본 연구는 본 연구는 통일을 대비함에 있어 남북한 사회복지 통합의 정책적 기초자료로 기능할 것으로 예상된다.

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

기본소득, 복지국가의 대안이 될 수 있을까? : 탈상품화 대 탈노동화

윤홍식 (인하대학교 행정학과 교수)

기본소득을 둘러싼 논란이 확산되고 있다. 지난 6월 스위스에서는 성인에게 매달 2,500 스위스 프랑(한화 약 289만 원)을 지급하는 무조건적인 기본소득 실시 여부를 두고 국민투표가 시행되었다. 국민투표는 반대 77%로 부결되었지만, 투표 참가자의 23%가 기본소득에 찬성표를 던졌다(오마이뉴스, 2016). 핀란드에서는 2017년부터 실업급여를 받는 2,000명을 무작위로 선발해 월 560유로(한화 70만 원)의 기본소득을 지급하는 시범사업을 시행하기로 했다(Annala, 2016).[1] 국내에서도 기본소득에 대한 논의가 확산되고 있다. 주요일간지는 기사, 사설, 칼럼 등을 통해 기본소득에 대한 기사와 주장을 싣고 있다. 더욱이 제1야당인 더불어민주당의 김종인 전(前)비상대책위원장은 지난 8월 22일 경제인들과의 조찬 간담회에서 "우리는 내수가 축소되는 상황이기 때문에 언젠가는 위기에 봉착할 수 있지 않을까 생각한다"며 기본소득 도입을 생각해보아야 한다고 했다(국민일보, 2016). 현재의 분위기라면 2017년 대선을 앞두고 유력 대선후보 중 누군가는 기본소득을 선거공약으로 채택할 가능성도 있어 보인다. 특히 충분한 사회적 논의과정 없이 새로운 제도 도입이 신속하게 이루어지는 한국 사회에서 기본소득이 어느 날 갑자기 제도화 될 가능성도 배제할 수 없다. 실제로 한국은 보수정부 하

1) 보편적 복지국가인 핀란드에서의 실험이 한국사회에서 기본소득을 지지하는 진영을 고무시키고 있지만, 핀란드의 기획은 한국사회의 지지자들의 기대와는 매우 다른 목적을 가지고 있다. 핀란드 중도우파 정부가 기본소득 시범사업을 실시하는 이유는 복지확대로 인해 위협받는 국가재정을 보호하고, 더 많은 사람들을 노동시장에 참여시키기 위해서이다(Tiessalo, 2016). 핀란드 사회보건부 장관은 "기본소득시범사업을 시행하는 목적은 기본소득이 노동 동기를 감소시키는 문제가 있는 기존 사회보장제도를 개혁할 수 있는 대안이 될 수 있는지를 확인하기 위해서"라는 점을 분명히 했다. 이는 핀란드에서 2017년부터 시범적으로 실시될 기본소득이 '무조건성'에 기초한 기본소득이 아닌 워크페어와 유사한 정책이라는 점을 확인시켜주고 있다.

에서 막대한 지출을 수반하는 “보편적 보육료지원”이 도입된 경험이 있다.

그러면 왜 기본소득을 둘러싼 논의가 이처럼 확대되고 있는 것일까? 기본소득을 지지하는 많은 논자는 현재 한국 사회가 직면한 불평등과 빈곤의 확대는 전통적인 복지체제로 대응하기 어렵다고 이야기한다. 좋은 일자리가 감소하고 있는 상황에서 정규직 고용을 전제로 제도화된 복지체제가 제 역할을 할 수 없다는 것이다. 대신에 고용과 관계없는 기본소득은 한국사회가 직면한 문제를 해결할 수 있는 유력한 대안이 될 수 있다는 것이다. 단순하지만 매우 매력적인 주장이다. 하지만 기본소득을 지지하고, 제도화하기 이전에 우리가 반드시 답해야 할 질문이 있다. 그것은 이제 막 복지확대를 시작한 한국 복지체제에서 기본소득이 갖는 지위와 역할을 규명하는 작업이다. 본 연구는 이러한 문제의식에 기초해 그간 선행연구에서 다루어지지 않았던 복지국가의 관점에서 기본소득을 분석했다. 먼저 이론적 논의에서는 자본주의 분배체계로서 복지국가가 왜 위기에 처하게 되었는지 그 원인을 경제, 정치, 분배체계의 측면에서 검토했다. 다음으로 기본소득의 특성을 검토한 후 좌우 진영의 논의와 이러한 논의가 갖는 한계에 대해 분석했다. 이어서 복지국가를 형성해가고 있는 한국복지체제에서 기본소득이 갖는 의미에 대해 검토했다.

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

캐나다의 기본소득보장 제도의 도입시도와 기본소득의 정치

은민수 (경기대학교 융합교양대학)

2차대전 이후 1960년대까지 확대되던 캐나다 복지는 경제후퇴와 재정적자에 직면하면서 1970년대 중반 이후 빠르게 축소의 정치(politics of retrenchment)로 넘어가게 된다. 두 세기 동안 경제적 압력의 증가와 복지프로그램의 성숙은 복지국가의 어려운 입장을 대변해주고 있다. 첫째, 전후 많은 국가들이 선택한 시민권과 사회보험은 최근 경제적 재구조화가 조성한 새로운 사회적 리스크에 적절히 대응하지 못하고 있었다. 둘째, 사회복지를 둘러싼 당시의 갈등은 복지국가 확대의 정치가 변화되고 있음을 보여주었다. 이러한 두가지 변동은 많은 선진복지국가들로 하여금 어떻게 하면 보다 효과적인 소득보장정책을 제공할 수 있을 것인가에 대한 논의를 야기하였고, 그것은 캐나다에서도 마찬가지였다. 이러한 논의는 1960년대 캐나다의 사회보장 프로그램들의 빠르게 성장한 이후 정기적으로 등장하며 오랜 시간동안 계속되었는데, 이중에서도 가장 논란이 많았던 정책이 무조건적이고 보편적인 "기본소득(basic income)" 방안이었다. 보통 다양한 명칭으로 불리는 기본소득의 캐나다식 표현은 GAI (guaranteed annual income, 이하 GAI)로서 일종의 부의 소득세(nagative income tax)이다 (Mulvale and Vandervought, 2012: 177); Mulvale, 2009: 2009: 7). 가장 단순하고 강력한 기본소득보장(guaranteed income, 이하 GI)의 개념은 모든 사람이 그 사람의 상황이나 욕구에 상관없이, 근로의무 등의 자격조건도 없이(혹은 거의 없이) 국가에 의해 지속적으로 제공받는 최소한의 핵심적 소득으로 정의할 수 있을 것이다.[1)]

1) 다른 표현으로 Guaranteed Annual Income, citizen's wage, guaranteed livable income, basic income, social dividend, territorial dividend, state bonus, demogrant 등이 있다(Young and mulvale, 2009: 7). 밀튼 프리드만은 단순한 Negative Income Tax를 통해 기존의 소득보장 프로그램을 전체적으로 대체할 것을 제안한 바 있다(Friedman, 1962: 191-194). 가령 NIT 세율이 50%라면, 면세점이 8,000달러인 조건에서 6,000달러의 소득이 있을 경우, 차액의 50%인 1,000달러를 보조 받는 식이다. 물론 소득이 전혀 없다면 4,000달러를 받게 될 것이다.

캐나다는 조세제도와 복지제도를 통합하고 선별성을 증가시켜 근로인센티브를 증대시키기 위하여 GI/NIT 방식으로 소득이전을 재설계하려는 일련의 노력을 반복하였다. 주지하다시피 부의 소득세(nagative income tax)는 일정 소득수준 이하일 때 급여를 받도록 설계되어 있으며, 증가하는 소득만큼 급여액이 줄어들지만, 근로를 유인하기 위해 소득이 늘어날수록 급여액의 감소폭이 줄어들도록 설계되는 것이 일반적인 방식이다. 따라서 소득수준에 상관없이 모든 사람에게 조건 없이 지급되는 기본소득의 '이념형'과는 다소 차이가 있는 것이 사실이지만 소득기준이나 급여감소율 등의 제도설계 유형에 따라 기본소득의 이념형에 가까워질 수도 있어 일반적으로 범 기본소득의 변형으로 인정받고 있다.[2)]

캐나다에서 기본소득 보장)은 1935년 Alberta에서 집권했던 사회신용당(social credit party)의 등장으로 인하여 1930년에 정책 아젠다로 떠올랐다. 그러나 실질적인 논의는 미국의 NIT에 영향을 받은 일부 사회과학자들에 의해 1960년대에 시작되었으며, 이후 1970년대 초와 1980년데 중반 사이에 GAI에 대한 수많은 공식보고서들이 연방정부와 지방정부 차원에서 발간되었다. 이 중 의미있는 연구와 실험은 Castonguay-Nepveu 보고서, 빈곤문제 특별 상원 위원회 보고서(일명 Croll Report), 연방-지방 사회보장검토서(Federal-Province Social Security Review, 일명 Orange Paper), 캐나다 경제통합과 발전전망 위원회 보고서(이른바 Macdonald Commission Report)일 것이다.

먼저 "Castonguay-Nepveu 보고서"(1971)는 미국 닉슨 대통령의 Family Assistance Plan에서 영감을 받아 NIT와 유사하게 "General Social Benefits Regime"의 도입을 제안하였으며, 같은 해 비슷한 맥락에서 연방 상원이 발행한 이른바 "크롤 보고서"(1971)는 빈곤 근절을 위하여 빈곤선의 70%까지 최대급여를 제공하는 GAI제도를 최초로 제시하였다. 캐나다 사회보장위원회가 발행한 "사회보장검토서"(1973)는 소득지원I(income support)과 소득보충(income supplement)의 이층 시스템 개념을 제안하여 주목을 받았다. 널리 알려진 캐나다 경제통합과 발전전망 위원회가 발행한 "맥도널드 보고서"(1985)는 기존의 다양한 보편적 소득보장 프로그램들을 일제히 폐지하고, 여기서 절약된 예산으로 모든 캐나다인들에게 금액은 적지만 단일한 "수당"형태의 소득보장제도인 보편적 소득보장프로그램(UISP: Universal income security program)을 시행하자고 권고하였다. 이후 실업보험과 UISP류의 시나리오를 주장했던 Forget 보고서(1981)를 제외하면, 기본소득제도는 최근까지 연방차원의 공식문건을 통해 다시 등장하지 않았다. 그러나 2006-2011년 기간 중 보수당이 자유당, 사민계열의 NDP, 블록 퀘벡(Bloc

2) 현재 세계 어느 곳에서도 완벽한 Guaranteed Income 프로그램은 없다. 기본소득제도로 이해될 수 있는 프로그램들이 존재할 뿐이다. 예컨대 1999년 시작된 알라스카 기금 수당(Alaskan Permanent Fund Dividend)은 알라스카 성인 주민들에게 매년 배당금을 지급하고 있다(2007년 기준으로 $1,654). 비록 소액이기는 하지만 그럼에도 관대하고 온전한 기본소득안의 특징들을 지니고 있다. 일부에서는 캐나다의 Old Age Security/Guaranteed Income Supplement 프로그램이 GI의 한 형태라고 주장하기도 한다. 이러한 점에서 부의 소득세를 기본소득의 한 범주로 볼 것인가 하는 것은 논의의 여지가 있다.

Quebecois) 등의 야당들에 둘러싸인 채 소수정부를 유지하는 상황에서 상원과 하원의 각 위원회들은 소득보장 혹은 기본소득제도와 관련된 권고안을 제시하였다. 상원의 위원회는 2010년 12월 31일 발간한 녹서에 NIT에 기초한 기본소득안을 포함하여 빈곤을 해소할 방안과 관련된 비용 및 급여를 다루고, New Brunswick과 Manitoba에서 기본소득의 실험프로젝트를 구체적으로 평가할 것과 중증장애를 가진 사람들을 위하여 LICO[3]수준에서 기본소득 보장 방안을 개발하고 시행할 것을 권고하였다(Senate of Canada, 2009). 이에 반해 하원의 위원회는 장애를 가진 시민들에게 급여를 제공하는 연방 기본소득 프로그램부터 단계적으로 시작하는 게 좋겠다는 권고안을 제출하였다(House of commons, 2010: 143).[4]

이렇듯 캐나다는 오랫동안 NIT 방식의 기본소득 보장제도에 집착해왔다. 물론 본 논문에서 직접 다루지는 않지만 유독 미국과 캐나다와 같은 자유주의국가들은 공통적으로 소득조사방식을 사용한 NIT 방식의 GI 도입을 선호해왔다. 그러나 미국과 캐나다 간 차이점도 크다. 자유주의 복지국가인 캐나다에서 NIT의 도입을 위해 최근까지 시도했던 GI 방안의 도입 노력을 역사적으로 개괄하고 방안들 간의 차이점은 무엇이며, 그에 대한 정치권과 시민사회의 반응은 어떠했는지를 살펴보고자 한다.

---

3) Low-income cut-off(LICO): 캐나다의 최소 연간소득 금액.

4) 비록 하원 회원회가 상원에 비해 GAI를 덜 지지하였다 할지라도 전자는 보편적 소득보장 목표를 포기한 것은 아니었다. 오히려 위원회 의원들은 우선 GAI를 장애가진 사람들에게 적용시키는 점증적인 접근법을 권고하였다(mulvale and vanderborght, 2012: 184).

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

새로운 사회적 위험과 기초보장

문진영 (서강대학교 신학대학원 사회복지학과 교수)

Part 1. 한국 복지국가의 환경: 우리는 어디에 서 있는가?

1. 이중(二重) 과제와 한국 복지국가

1.1 한국 복지국가의 이중과제

근대적응(適應)과 근대극복(克服)이라는 한국 사회 일반의 이중과제론은 복지국가의 건설에도 관철된다. 한국 복지국가의 이중과제란 한국 사회가 아직까지 전통적인 의미의 복지국가의 면모를 제대로 갖추지 못한 상태에서, 사회경제적으로는 21세기 형 후기 산업사회로 급속하게 이행되어 새로운 사회적 위험이 분출되고 있는 현실을 반영하고 있다.

즉 20세기 복지국가의 핵심적인 원칙인 국민기본선(the principle of national minimum)마저도 보장되지 않은 상태에서, 21세기 형 새로운 사회적 위험이 중첩적으로 나타나는 것이다. 따라서 한국은 산업사회를 기반으로 하는 '케인지안 복지국가의 건설(*old risks, old welfare*)'과 동시에 후기 산업사회에서 나타나는 '새로운 위험에 대한 사회대응 모델의 구상과 실천(*new risks, new welfare*)'을 동시적으로 실천해야 하는 꽤나 까다로운 이중적(二重的)인 과제를 가지고 있다.

다시 말해서, '비동시성의 동시성'을 보이는 한국 사회의 경우, 오래된 위험(old risks)과 새로운 위험(new risks)이 동시적으로 나타나는 중첩성(superposition)을 그 특징으로 하고 있다.

예를 들자면, 과거에는 고용과 빈곤이 양립 가능한 것이 아니었지만 현재는 불안정고용의 등장과 함께 고용과 빈곤이 양립하는 소위 근로빈곤층(working poor)를 양산하고 있다(최영준, 2011: 37).

이러한 점에서 현재 한국 복지국가가 당면한 최대의 과제는 20세기 중후반기 '오래된 복지(old welfare)'와 21세기 형 '새로운 복지(new welfare)'를 동시적으로 달성하여야 한다는 점이다.

즉, 전통적인 노동자를 대상으로 노령, 실업, 질병, 그리고 장애로 인한 소득의 상실에 대처하는 현금급여 중심의 소득유지 프로그램 위주로 운영된 '오래된 복지'와 청년, 실업자, 저숙련 노동자, 여성 그리고 비정규직 근로자를 대상으로 교육, 직업훈련이나 재훈련, 그리고 일가족 양립을 가능하게 하는 돌봄의 사회화를 통해서 개인의 역량을 키워주는 사회서비스 중심으로 운영되는 '새로운 복지'를 동시적으로 추진하여야 한다는 것이다.

1.2 새로운 위험의 등장배경

- 세계화
- 지식기반경제로의 이행
- 노동시장의 유연화
- 저성장
- 노동운동의 약화
- 가족구조의 변화
- 저출산 고령화
- 제4차 산업혁명
- Brexit

1.3 새로운 위험의 등장

- 일 가족 양립의 어려움
- 가족 구조의 변화에 따른 한부모 가족의 증가
- 돌봄 수요의 급증
- 중고령 저숙련 저학력 노동자의 증가
- 비정규 근로자의 양산과 근로빈곤 인구의 급증
- 사회보장제도 배제인구의 증가

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

호스피스·완화의료 활성화를 위한 대국민 교육프로그램 개발

태윤희 (국민건강보험공단)
최영순 (국민건강보험공단)
김지윤 (혜전대학교)
임은실 (대구보건대학교)
이주현 (가톨릭대학교)

국민의 존엄한 죽음을 보장할 수 있는 대안의 하나로서 '호스피스완화의료'에 대한 국민의 인식 개선하는 것이다. 국민 인식제고를 위한 교육프로그램을 개발하고자 하였다.

교육 프로그램 개발을 위해 국내외 현황 및 문헌을 검토한 후 국내 전문가와 실무자를 중심으로 자문회의를 개최하였다. 자문회의을 통해 개발된 호스피스완화의료 활성화를 위해 대국민 교육 프로그램인 '아름답고 존엄한 나의 삶'을 5개 지역(국민건강보험공단 본부 강단, 영등포남부지사, 아현실버복지관, 강남서부지사, 구로지사), 156명을 대상(65세이상 2그룹, 65세 이하 2그룹, 20~30대 1그룹)으로 6주 동안 11회기로 시범교육을 실시하였다. 강의 내용을 평가하였으며, 교육 시범적용에 따른 교육내용의 개선방안을 제시하였다.

호스피스완화의료 활성화를 위한 교육 프로그램 개발로 국민 누구나 접근가능한 교육 프로그램을 개발하고 제시하였다는 점과 호스피스완화의료에 대한 정보 등을 제공함으로써 '존엄한 죽음'을 선택할 수 있는 인식으로 전환하는 계기를 줄 수 있는 기회를 제공하였다는 점에서 의의가 있다.

* 태윤희, 국민건강보험공단 건강보험정책연구원 부연구위원
고려대학교 경제학과 박사 수료
관심 및 연구 분야 : 호스피스·완화의료, 건강보험 보장성 등

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

호스피스·완화의료 활성화를 위한 대국민 교육프로그램 효과평가

태윤희 (국민건강보험공단)
최영순 (국민건강보험공단)
김지윤 (혜전대학교)
임은실 (대구보건대학교)
이주현 (가톨릭대학교)

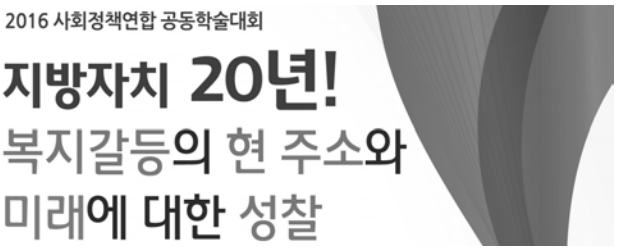
국민의 존엄한 죽음을 보장할 수 있는 대안의 하나로서 '호스피스완화의료'에 대한 국민의 인식 개선하는 것이다. 국민 인식제고를 위한 교육프로그램의 효과를 확인하고자 하였다.

호스피스완화의료 활성화를 위해 대국민 교육 프로그램인 '아름답고 존엄한 나의 삶'을 5개 지역(국민건강보험공단 본부 강단, 영등포남부지사, 아현실버복지관, 강남서부지사, 구로지사), 156명을 대상(65세이상 2그룹, 65세 이하 2그룹, 20~30대 1그룹)으로 6주동안 11회기로 시범교육을 실시하였다. 교육의 효과를 평가하기 위해 교육 직전 사전조사, 교육 직후 사후조사1, 교육 후 1개월 후인 사후조사2를 조사하였다. 교육효과 평가를 위한 설문항목은 삶의 의미, 마무리에 대한 불안, 우울, 호스피스완화의료에 대한 기본지식이었다. 교육의 효과평가 결과 삶의 의미, 마무리에 대한 불안, 우울, 호스피스완화의료에 대한 기본지식의 개선효과를 가져왔다.

호스피스·완화의료에 대한 인식개선과 활성화를 위한 교육 프로그램을 활성화하여 생의 마지막 단계에서 이루어지는 불필요한 의료행위를 막음으로써 국민의 삶의 질 향상은 물론 국민의료비의 효율적인 이용측면에서도 크게 도움이 될 것이다.

---

* 태윤희, 국민건강보험공단 건강보험정책연구원 부연구위원
고려대학교 경제학과 박사 수료
관심 및 연구 분야 : 호스피스·완화의료, 건강보험 보장성 등



후원기관별 세션II

여성의 삶 : 결혼, 취업, 그리고 정부지출 (한국여성정책연구원) (402호)

좌 장 : 이택면(한국여성정책연구원)

발표1 : **여성의 혼인상태에 따른 자산포트폴리오 구성에 관한 연구** _ 김은지(한국여성정책연구원)

토 론 : 고혜진(한국고용정보원)

발표2 : **경력단절 여성의 재취업 욕구 변화궤적과 예측요인 : 심리사회적기능 요인을 중심으로** _ 손정민(한국여성정책연구원)

토 론 : 김영숙(한국여성정책연구원)

발표3 : **지방 성인지예산제도의 운영현황 및 효과성 제고방안 연구 : 2014 회계연도 성인지예산서 작성 공무원의 인식을 중심으로** _ 김희경, 박수범, 권도연(한국여성정책연구원)

토 론 : 성지혜(대구여성가족재단)

서울의 복지에서 한국복지국가의 미래를 논한다 (서울연구원) (405호)

좌 장 : 김종해(가톨릭대)

발표1 : **한국복지국가의 향배와 서울복지** _ 이태수(꽃동네대)

발표2 : **서울시민복지기준의 성과와 한계** _ 허선(순천향대)

발표3 : **찾아가는 동주민센터 : 1년간의 성과와 의미** _ 안기덕(서울시복지재단)

발표4 : **서울시 보육정책의 기조와 함의 : 국공립보육시설 확충정책을 중심으로** _ 백선희(서울신학대)

토 론 : 이창곤(한겨레사회정책연구소)

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

여성의 혼인상태에 따른 자산포트폴리오 구성에 관한 연구

김은지 (한국여성정책연구원 부연구위원)

본 연구는 최근 우리나라 가족 구조가 독신, 이혼, 재혼, 한부모 가족 등 다양한 형태로 나타나는 변화를 겪고 있는 현실에서 이혼 및 별거중인 여성 가구주의 자산 포트폴리오 구성을 분석함으로써 시사점을 도출하고자 하였다. 가족생활주기, 항상소득가설 등을 참고하여 65세 미만의 가구주가 속한 가구를 대상으로 자산별 비율에 대한 분석을 시도한 결과, 이혼 및 별거중인 가구주는 예금과 예금 외 금융자산 보다는 부동산 자산 보유 비율이 높은 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 전반적으로 부동산에 편중된 기존의 포트폴리오가 완화되면서 금융자산의 비중이 높아지고 있는 최근의 경향성에 반(反)하는 것으로, 이혼 및 별거중인 가구주는 유동성이 떨어지는 부동산 비중이 높은 상황에서 재정위험에 노출되어 있는 것으로 분석되며, 이들이 우리나라 가족 중심의 복지체계 혜택에서 제외되고 있지 않은지 면밀한 검토가 필요하다 하겠다.

주제어: 자산 포트폴리오, 이혼 및 별거, 노동패널, Tobit model

---

* 본 세션의 풀페이퍼는 한국여성정책연구원 후원기관별 세션(402호)에 참석하시면 받아보실 수 있습니다.

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

경력단절 여성의 재취업 욕구 변화궤적과 예측요인 : 심리사회적기능 요인을 중심으로

손정민 (한국여성정책연구원 연구원)

본 연구는 경력단절 여성의 재취업 욕구의 변화궤적을 추정하고, 경력단절 여성의 재취업 욕구 궤적에 영향을 미치는 예측요인을 심리사회적 기능 요인 중심으로 확인하고자 하였다.

한국복지패널 데이터를 활용하였으며, 궤적 및 예측요인은 잠재성장모형(LGM)을 적용하여 확인 하였다. 경력단절 여성의 재취업 욕구 변화궤적은 시간이 지남에 따라 선형모형으로 증가궤적을 보였으며, 예측요인은 우울감과 배우자관계 만족도로 확인되었다.

본 연구결과를 바탕으로 경력단절 여성의 심리사회적 기능의 긍정적 변화를 유도하고, 이를 통하여 재취업 성공 효과를 극대화 할 수 있는 사회복지적 측면의 실천적 개입자료를 제시하는데 의의가 있다.

주제어: 경력단절 여성, 재취업 욕구, 심리사회적 기능, 잠재성장모형

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

지방 성인지예산제도의 운영현황 및 효과성 제고방안 연구 : 2014 회계연도 성인지예산서 작성 공무원의 인식을 중심으로

김희경 (한국여성정책연구원 부연구위원)
박수범 (한국여성정책연구원 부연구위원)
권도연 (한국여성정책연구원 연구원)

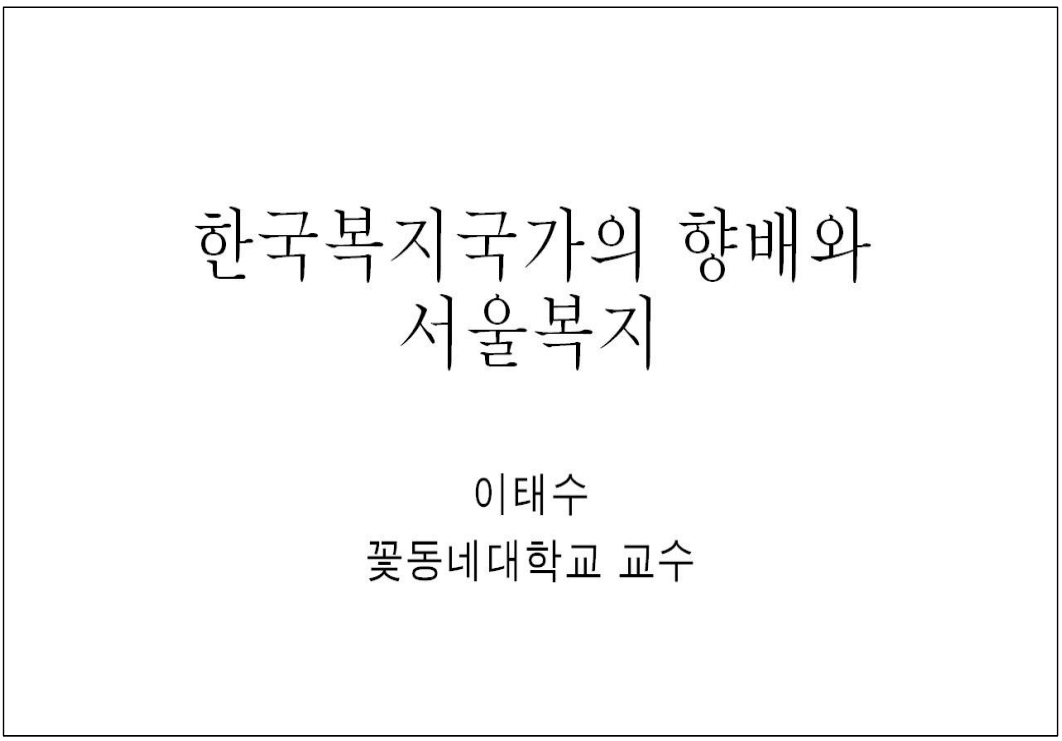
성 평등한 사회를 달성하기 위한 제도적 장치 가운데 하나로 도입된 성인지예산제도는 정부예산의 성 평등한 편성 및 집행을 위해 예산이 여성과 남성에 미치는 영향을 파악하고 이를 예산과정에 반영하도록 하는 것이다. 이는 정부예산이 성 중립적이지 않으며, 정부사업 및 정책이 전달되는 과정에서 뒷받침되는 예산에 대한 분석 없이는 성 주류화를 달성하는데 한계가 있음에 근거한다. 본 연구는 이러한 성인지예산제도가 현재 제도화 수준은 높지만 충분한 제도효과를 발휘하지 못하는 점이 무엇인지, 이를 실제 제도 운영 주체인 공무원들의 제도에 대한 인식 및 제도에 대한 정책순응 측면에서 찾고자 하였다. 이를 위해 지방 성인지예산제도의 운영 주체인 공무원들의 인식을 토대로 제도의 효과 달성을 위해 개선되어야 할 사항이 무엇인지를 경험적으로 분석하였으며, 특히 제도의 주요 행위자인 예산부서, 여성정책부서, 사업담당자간 인식차이를 함께 비교·분석하였다. 분석결과, 먼저 지방자치단체에서 시행되고 있는 성인지예산제도는 제도에 대한 공무원 개인의 관심이 낮아 제도 운영이 개별 사업을 추진하는 공무원 개인의 관심보다 기관 전체 및 기관 외부 차원의 관심에 의해 작동되고 있었다. 또한 성인지예산제도 운영에 참여하는 집단별 인식비교 결과, 전반적으로 성인지예산의 주무부서인 예산부서의 제도에 대한 관심이 가장 낮음을 확인하였다. 이는 성인지예산제도의 성격과 관련된 것으로 성인지예산이 분석서로 인식되고 있는 결과에 기인한다. 이에 대표적인 성 분석 도구인 성별영향분석평가 제도와의 연계 노력이 요구되며, 성인지예산은 예산으로서, 성별영향분석평가는 성 분석으로서의 기능 정립을 통한 연계방안 마련이 예산부서의 책임성과 제도에 대한 순응을 높일 수 있는 방안이 될 수 있음을 제시하였다.

주제어: 지방재정, 지방 성인지예산, 성 주류화

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

한국복지국가의 향배와 서울복지

이태수 (꽃동네대)



I. 한국복지국가의 현재 조건

한국사회의 5대 위기

생활의 위기	노동의 위기	경제의 위기	사회의 위기	정부의 위기
•생계불안 (빈곤/사각)	•장시간 노동	•성장률 둔화	•저출산	•정부신뢰의 위기
•주거불안	•비정규직 양산 및 비애	•창의성과 역동성 둔화	•고령화	•조세 부정의
•육아불안	•영세자영업자 위기	•노동/자본 균형 파괴	•안전불감	•재정의 위기
•교육불안	•청년실업	•경제 비민주화	•부패사회	
•건강불안	•노동의 가치 추락		•전근대성의 잔존	
•노후불안 등 6대 불안			•비민주적 조직문화	
			•범죄 창궐	

한국의 복지국가가 지닌 제도적 유산

- 첫째, 경제성장 신화의 역설
- 둘째, 분단과 이념적 단조성(單調性)
- 셋째, 계급, 계층의식보다는 국가주의와 민족의식의 우세
- 넷째, 경제권력의 초비대

한국 복지국가가 직면한 '4대 덫'

① '보수정권'의 덫

- 복지국가 초기 10년을 상대적 진보정권이 설계한 뒤, 현재 연속하여 다시 10년을 담당할 보수정권은, '보수도 복지국가를 이끌 수 있다'는 기대와는 달리 철저히 퇴행적 기제들을 작동시켜 오고 있음.

② '보수담론'의 덫

- 한국사회에서 2010년 무상급식 논쟁이 보편적 복지 논쟁으로 발전하여 최초의 복지국가 논쟁의 지형이 형성되었고, 그 결과 분배 또는 보편적 복지에 대한 긍정적 인식이 상대적으로 확산되었다고는 하나 최근 무상급식의 철회 국면에서 보여주는 선별적 복지에 대한 회귀 현상에서 보듯 여전히 공고한 '보수담론의 덫'이 작동하고 있음.

③ '선(先)재원확보'의 덫

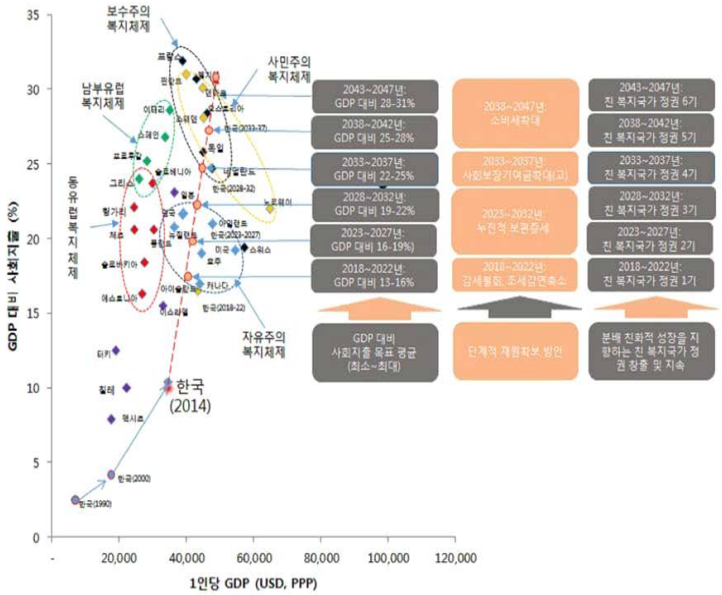
- 이미 2010년 보편적 복지를 둘러싼 논쟁도 바로 재원확보 가능성에 대한 논쟁으로 불붙어 더 이상 논쟁점이 확대전선을 갖지 못한 채 소강상태로 들어갔으며, 최근에도 재원확보와 관련하여 증세논쟁이 이어지면서, 정치권 모두가 더 이상의 논쟁 대열에 있지 못하고 그 어느 집단도 논쟁의 주도권을 잡지 못한 상태가 되어 버림.
- "재원확보는 정치적 결단의 산물"

④ '주체없는 주체'의 덫

- 복지국가의 형성에는 반드시 정치적, 사회적 주체가 있어야 함에도 현재 우리사회에는 그 어디에도 집단적, 조직적 역량을 갖고 복지국가의 동력을 만들고 증폭시키는 주체를 찾아보기 힘듦.
- 시민주체론, 연성주체론 등이 거론되지만 실행력을 담보하기에는 여전히 많은 난관과 시일이 걸릴 일임.
- 무엇보다 유일한 주체는 아니지만 결코 생략될 수 없는 노동조합과 노동자층이 복지국가의 친화세력으로 거듭나는 데에는 상당한 시일이 소요될 수밖에 없다는 판단히 현실적일 것임.

Ⅱ. 한국복지국가의 지향과 3대 과제

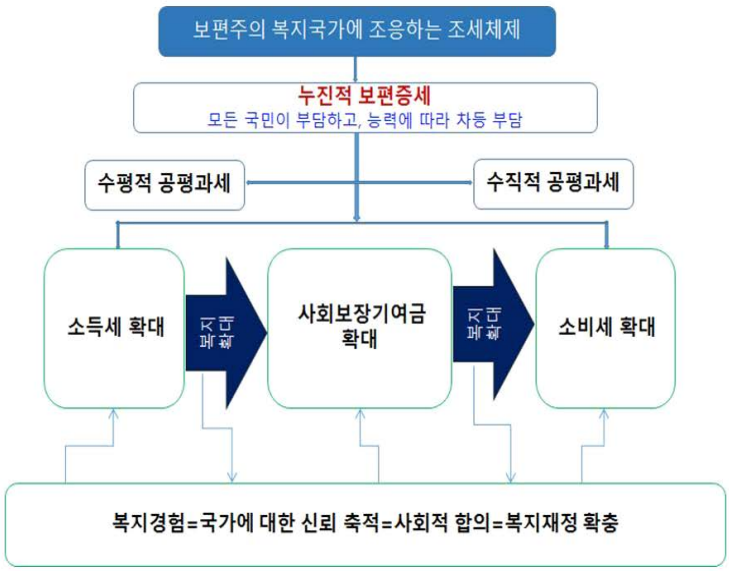
[한국복지국가의 장기적 발전 경로]



1. 시민사회의 토대 구축 : '깨어있는' 시민의 각성



2. 재원 확보



3. 주체세력의 확보와 복지정치의 활성화

- 한국에서 보편적 복지국가를 위한 복지동맹은 불리한 조건 속에서 가능한 자원들을 최대한 결집하는 형태가 되어야 할 것. 이는 서구의 사민당 + 조직화된 계급들의 동맹을 넘어서는 '무지개연합', 즉 **조직노동 + 시민운동 + 각종생존권 운동 + 풀뿌리운동 간의 연대**와 **복지동맹**이 필요함
- 복지국가의 건설을 위해 조직 노동운동의 역할은 필수적이며, 이때 가장 먼저 실천해야 할 것은 기업 조직 내부로 한정된 **연대의 폭을** 기업 내 비정규직, 타기업, 그리고 취약 미조직 노동자들을 포함하는 **사회적 약자로까지 확장**시키는 것
- 이런 사회적 주체세력들이 정치공간에 있는 계급정당, 이념정당과 연계하여 계급간, 계층간 동맹을 맺어 집권하는 과정이 필수적임

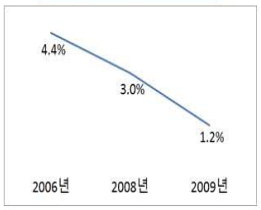
Ⅲ. 서울복지의 진전

서울복지의 의의

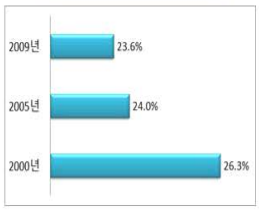
- 복지국가에서 지방정부 역할과 그 가능성에 대한 거대한 실험
- 중앙정부 정책의 미비와 왜곡에 대한 보충 및 시정 기능
- 사회복지 서비스 제공의 선도적 기능
- 민관 협력의 발전적 관계 조성

박원순 시장 이전의 서울

시 경제성장율

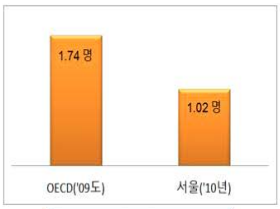


GRDP 비중

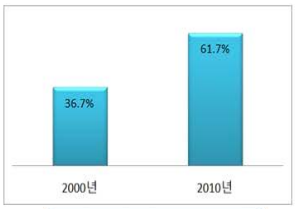


비정규직 규모





출산율



여성 미혼률(25-34세)

서울복지의 정책 기조 전환

박시장 이전의 복지 정책		
기조	한계	박시장 복지정책의 방향
선별적 복지	신사회적 위험에 대한 대응 부재	보편적 복지 기조
사람보다 개발	개발위주 성장으로 양극화 확산	사회권의 구체적 실현
민간·시장 중심의 복지	복지접근성 약화	공공복지 확대
관치행정	시민참여 제한	거버넌스의 혁신
복지지출 22%	복지사업에 투입할 재원 부족	복지재정 확충 34%

대표적 정책 성과들

1) 서울시민 복지기준

주요 사업 내용

- 서울시민의 삶의 질 제고와 기회의 공평성 확보를 위해 소득, 주거, 돌봄, 건강, 교육의 생활영역에서 시민이 향유해야 할 복지의 기본 수준을 설정함으로서 사회복지에 대한 시민의 권리를 보호하고 자치구간 복지 격차를 해소하고자 함.
- 소득, 주거, 돌봄, 건강 교육의 5개 영역별로 서울의 지역 특수성을 반영한 최저기준 및 적정기준을 설정하고 이를 실현하기 위한 105개 사업으로 구성.

실적

- 총 105개 사업 중 97개 사업 추진('15.9.30 기준)

2) 서울형 기초보장제도 도입

주요 사업 내용

- 생활수준은 최저생계비 이하이나 부양의무자 등 법정기준이 맞지 않아 국민기초생활보장제도의 보호를 받지 못하는 비수급 빈곤층에 대한 생계급여, 교육급여, 해산·장제 급여 지원.
- 서울시의 특별한 여건을 반영한 서울형 기초보장제도를 지원함으로써 저소득층의 최저생계 보장 및 복지사각지대 해소

실적

- 2013년 7월 시행 이후 서울형 기초보장제도 수혜자 수 112,294명(2015년 말 기준)

3) 생활임금제 도입

주요 사업 내용

- 서울지역의 가계지출, 주거비, 교육비, 물가수준 등 지역특성을 반영하여 근로자의 실제 생활이 가능한 최소한의 임금인 '생활임금'을 설정하여 서울시 및 투자·출연기관에 종사하는 직접채용 근로자 등 저임금 근로자를 대상으로 '생활임금제' 단계적 도입.
- 공공부문 우선 적용 후 자치구 및 민간 확산을 유도.

실적

- 2016년 서울시 생활임금 시급 7,145원 / 월 149만 3,305원[최저임금(6,030원)×약 120% 수준]

4) 찾아가는 동주민센터

주요 사업 내용

- 사회복지인력을 2배로 확충하고 기존 동주민센터의 기능과 인력을 재편하여 찾아가는 복지를 실현하고 마을과 지역주민 중심의 복지생태계를 조성.
- '15년 7월 13개구 80개동에 찾아가는 동주민센터 1단계 사업을 본격 시행. '16년 18개구 283개 동으로 확대.

실적

- 방문복지 강화를 위해 '15년 513명의 복지인력을 추가 채용하여 찾아가는 동 주민센터 80개 동에 집중 배치(동별 6.25명 배치). 통해 서울시민의 보편적 복지 실현
- '16년 18개구 283개동으로 확대 실시, '17년 서울시 25개 전구로 확대 예정

5) 국공립 어린이집 확충 및 균형배치

주요 사업 내용

- 국공립 어린이집을 확충하여 서울 지역 보육전달체계의 공공성 강화 및 질 높은 보육서비스의 제공.
- '국공립어린이집 확충 서울형 모델'의 개발을 통해 공공기관·공공주택 내 국공립 어린이집 설치 및 민·관 공동연대 사업으로 비용절감, 민간참여 형 확충사업 추진.
- 국공립 어린이집 지역별 균형배치를 통해 이용자 접근성 강화 도모.

실적

- '12년 23개소, '13년 60개소, '14년 94개소, '15년 163개소 확충으로 서울시 국공립 어린이집 수 지속적 증가, '16년 300개소 확충 예정.
- 서울시 국공립 어린이집 점유율은 15.9%로 타시도의 3배 수준으로 증가.'15년 국공립 어린이집 2개소 이상 설치 동 317개

6) 공공임대주택 확충

주요 사업 내용

- 민간주택시장에서 적절한 주택을 구하기 어려운 서민들의 주거안정과 주거수준 향상을 위한 공공임대주택의 재고량을 전체 주택재고의 10%까지 공급 확대(2020년까지 목표)

실적

- 민선 5기(2010.7~2014.6)에 임대주택 8만호를 공급하고, 민선6기(`14.7~`18.6) 기간 중 공공임대 6만호, 민간임대 2만호 공급을 추가적으로 추진 중

7) 공공부문 비정규직 정규직 전환

주요 사업 내용

- 서울시 공공부문의 직접·간접 고용 비정규직의 단계적 정규직화 추진
  - 1단계: 서울시, 시 산하기관 및 투자출연기관에서 직접 고용하고 있는 비정규직(기간제) 대상 상시·지속 업무에 종사하는 비정규직 1,369명을 정규직 전환(2012.5.1. 일괄전환).
  - 2단계: '12. 05 서울시 공공부문 2단계 비정규직 고용개선 대책 발표 후 직접고용 정규직 추가 전환자 236명 정규직화 및 간접고용 비정규직 5,953명을 2013년에서 2017년까지 단계적으로 정규직화 시행

실적

- 1, 2단계 공공부문 비정규직의 정규직화 대책으로 총 7,322명의 비정규직이 정규직화 대상이 됨. 이 중 2015년 4월까지 직접고용 1,369명을 포함한 5,626명의 정규직 전환의 완료, 2017년까지 나머지 1,697명의 간접고용 노동자의 정규직 전환예정

8) 청년활동 지원사업

주요 사업 내용

- 이행기에 놓인 청년이 사회진입을 위해 벌이는 다양한 활동을 경제적 곤란함으로 인해 포기하지 않도록 비용부담을 지원하고 사회적 관계망을 연결.

- 만 19세~29세 서울거주 미취업 청년 및 졸업예정(유예)자 3,000명에게 활동계획 실행 시 최대 5개월, 월 50만원 이내 활동비 지원

실적

- '16. 8. 선발된 청년에게 1차 지급하였으나 복지부에 의한 직권취소로 사업 중단 상태

9) 반값 등록금

주요 사업 내용

- 반값등록금 실행예산(183억원) 서울시의회 확정('11.12.16)과 '12학년도 등록금 책정(등록금 심의위원회 '12.1.9, 기성회 이사회 '12.1.12) 후, 신입생 등록금 수납('12.2.8 ~ '12.2.10)을 통해 전국 최초 반값등록금 실행.
- 대학생과 대학생 자녀를 둔 가계의 등록금 부담을 완화하여 학업에 전념할 수 있는 여건을 마련.
- 대학의 공공성 강화를 위해 사회적 배려대상자의 입학 기회 확대, 학생 개인의 재능기부 등의 사회공헌활동을 통해 지역에서의 대학의 역할 강화.

실적

- '16. 02. 입학부터 4년간 반값 등록금 혜택을 받은 12학번 141명 등 학사 1천428명과 석사 450명, 박사 55명이 학위 수여

10) 친환경 무상급식

주요 사업 내용

- 의무교육대상자(초등학교, 중학교)에 대한 연차별 친환경학교급식 지원으로 보편적 교육복지를 실현 및 성장기 학생들의 건전한 심신발달 도모.

실적

- 2015년 559개 공립초, 381개 국·공·사립 중, 총 940개교 705,000명에게 친환경 무상급식 지원 및 친환경 무상급식 비대상 학생인 고등학생 중 저소득층 자녀 9,696명에게 급식비 지원.
- 친환경 학교급식 식재료 안정성 및 생산·공급 체제의 구축

11) 여성 안심특별시

주요 사업 내용

- 서울시 여성이 안심하고 생활할 수 있도록 '싱글홈 여성 홈 방법 서비스', '여성안심택배', '여성 안심귀가 스카우트 운영', '여성안심지킴이집' 등의 생활밀착형 정책 추진.

실적(2015년 기준)

- '홈 방범서비스' 1천8백 가구 설치
- 전국 최초 '여성안심택배' 120개소 설치・운영('13년, 50개소
  → '15년, 120개소로 확대 운영)
- '안심귀가 스카우트' 25개 자치구, 500명 활동
- 여성안심지킴이집: '14년, 656개소 → '15년, 673개소 확대 운영

12) 제2인생 설계를 위한 50+세대 종합지원

주요 사업 내용

- 지자체 최초로 「50+ 종합지원정책」을 마련하여 50~64세의 '50+세대'를 위한 촘촘한 지원 기반을 2020년까지 단계적으로 구축.
- '불안하다' '일하고 싶다' '갈 곳이 없다'는 50+세대의 고민과 현실을 반영해 3대 영역(①배움과 탐색 ②일과 참여 ③문화와 인프라) 6개 세부과제의 「50+ 종합지원대책」을 본격 가동.
- 종합지원정책의 체계적인 추진을 위해 <50+재단>, <50+캠퍼스>, <50+센터>를 3개 축으로 하는 지원기반을 마련

실적

- '16. 6월 50+재단 출범
- '16. 4월 50+캠퍼스 서북캠퍼스 개관, 10월 도심 캠퍼스 개관 예정
- 50+센터 총 5개소 개관

13) 어르신 돌봄서비스 사업

주요 사업 내용

- 혼자 힘으로 일상생활을 영위하기 어려운 어르신 및 독거어르신에게 어르신 욕구에 따라 안전확인, 서비스 연계, 가사 및 활동지원 등 맞춤형 복지서비스 제공

- 노인돌봄 기본서비스, 노인돌봄 종합서비스, 단기가사서비스, 사랑의 안심폰사업, 돌봄통합지원센터 확대 운영, 재가어르신 도롭통합시스템 운영

실적

- 2015년 기준, 노인돌봄 기본서비스 22,699명, 노인돌봄 종합서비스 2,641명, 사랑의 안심폰 사업 6,798명 등

14) 보호자 없는 환자안심병원 확대

주요 사업 내용

- 시립병원의 공공의료 건강격차 해소로 의료취약계층을 포함한 시민 고객에게 비교적 저렴한 비용으로 양질의 공공의료서비스 제공.

- 환자안심병원은 간호사가 환자 수발부터 전문 간호까지 24시간을 책임지고 간병인이 필요 없는 간호·간병 통합서비스를 제공.

실적

- '13년 1월 서울의료원 환자안심병원 180병상에서 시작하여 '15년 기준 서울의료원 400병상, 동부병원 155병상 등 총 555병상. 일반병상 100%를 환자안심병원으로 운영함으로써 보편적 공공의료를 실현.

- 현재 운영 중인 서울의료원, 동부병원에 이어 서남병원, 북부병원, 보라매 병원 등 3개 병원을 추가하여 '17년까지 555병상에서 1000병상까지 확대 추진 예정

15) 서울형 보건지소 확충지원

주요 사업 내용

- 취약계층 밀집지역에 주민 참여형 보건지소 설치를 통해 취약계층의 공공보건서비스 접근성 및 건강형평성을 제고하고 지역보건사업에서 주민 참여를 통한 지역사회 역량 강화시립병원의 공공의료 건강격차 해소로 의료취약계층을 포함한 시민고객에게 비교적 저렴한 비용으로 양질의 공공의료서비스 제공

실적

구분	2011년		2015년
보건소	25	⇨	25
보건분소	18	⇨	20
보건지소	3	⇨	16

17) 복지재정지출

2011년에 비해 서울시 복지 예산 5년간 약 4조원, 2배 증가

구분	2011년		2016년
서울시 복지예산	4조4천억원 전체예산의23.5%	⇨	8조3천억원 전체예산의34.4%
사회복지	2조6천억원	⇨	4조2천억원
여성가족	9천억원	⇨	2조2천억원
주거복지	4천억원	⇨	1조2천억원
보건의료	3천억원	⇨	4천억원
교육복지	1천억원	⇨	3천억원

Ⅳ. 서울복지에서 바라본 복지국가 상(像)

보편적 복지에서 본 서울시 정책의 함의



비전

- 서울복지를 통해 복지국가의 비전을 생각해 보면 '시민이 주인인 서울'이란 시정 기조에서 그 특징을 찾을 수 있음.

- '시민'은 중의적(重意的) 개념으로서
  ▷ 서울시의 구성원으로서의 시민(citizen)
  ▷ 국가 형성 이전 원초적인 사회구성원으로서 시민사회를 구성하는 시민(the civil)

의 두 가지 의미를 지니고 있음.

- 따라서 박원순복지는
  ▷ 서울시 차원의 복지정책 상으로는 서울시의 주인인 '시민(citizen)'을 토대로 하되
  ▷ 국가운영 차원의 복지국가 상에서는 국민보다도 더 원초적으로 사회의 주인이라는 의미를 지닌 '시민(the civil)'을 근간으로 하는 등 중의적으로 시민이란 개념을 활용할 수 있음.

목표

- 첫째, 시민 모두가 하나로 통합된 사회

; 현재 우리사회가 소득수준별로, 지역별로, 세대별로, 연령별로 분열되어 사회적 갈등과 위기의 수준이 도를 넘고 있는 측면에서 볼 때 보편적 복지의 강화, 참여와 협치의 실현 등은 서로의 존재를 인정하고 사회구성원으로서 공존할 수 있는 토대와 사회적 연대감 구현 구축

- 둘째, 출발의 공정함을 보장하되, 결과의 격차가 사회정의에 어긋나지 않을 정도로 유지되는 것

; 사회적으로 기여하고 경제적인 댓가를 받는 데에 있어 누구나 동일한 기회를 권리로서 갖도록 하고 여기에서 민주적으로 자신의 주체적 권리를 행사하도록 함. 그러나 결과가 인간의 존엄성을 해치거나 사회적 갈등을 증폭시킬 정도로 심각한 격차를 지닌 것에 대해 사후적인 교정 역할을 행하도록 함

- 셋째, 궁극적으로는 시민 한사람 한사람의 존엄성이 보장받는 것

; 모든 사람은 인간으로서 그가 천부적으로 부여받은 존엄성이 있으므로 이것을 누리도록 그 기반이 되는 경제적 능력과 사회적 조건이 확보되어야 함. 이것이 시민복지국가의 구성원인 시민들의 진정한 행복과 자유가 실현되는 모습임

원리

1) 시민권의 실질적 보장

- 서울시민의 기본적 권리를 적극적으로 확보하고, 모든 서울시민이 한국 사회와 서울시가 이룩한 경제적, 사회적, 문화적 성과를 적절하게 향유할 수 있는 시민권이 발현되기 위해서는 생계, 건강, 주거, 교육 등과 같은 기본적인 사회권을 보장

2) 보편적 복지 선도적 실현

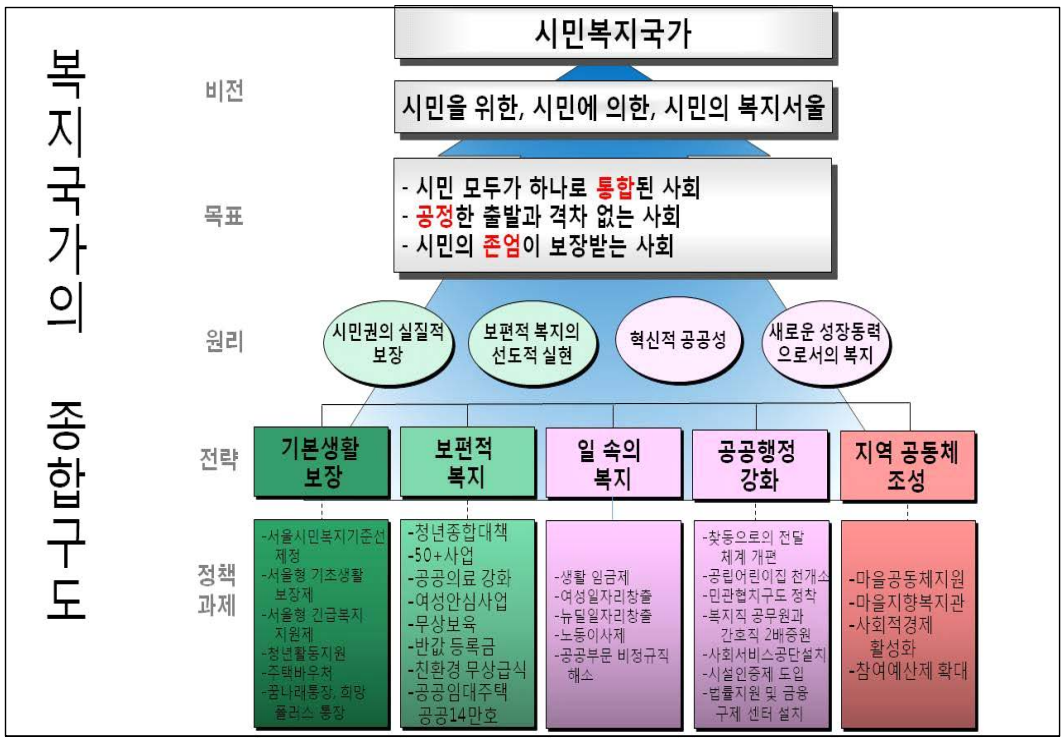
- 사회권을 제도적으로 구체화시키기 위한 원리로서 저소득층에 한정되는 '잔여주의'보다 일반 시민 모두를 대상으로 하는 '보편주의'원리를 적극적으로 수용하여 중앙정부와 다른 지방자치단체보다 앞서 보편주의 원리를 적용한 복지정책들을 도입·추진

3) 혁신적 공공성

- 정부의 책임은 확대하면서 권한은 이양하는 방식과 공공인프라를 확충하는 방식으로 공공성을 확충
- 서울시는 사회복지전달체계의 공공성을 대폭 강화하는 새로운 혁신을 시도하여 2017년까지 사회복지 및 간호 인력 2,500명을 증원하여 '찾아가는 복지'를 추진

4) 새로운 성장 동력

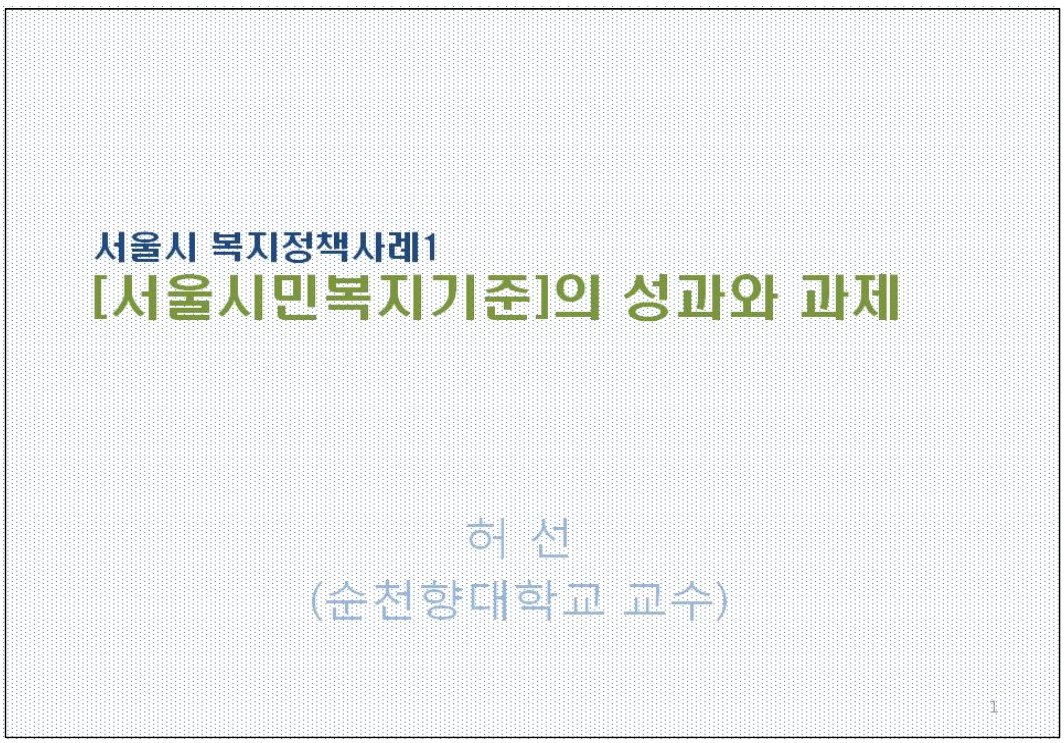
- 지난 5년 간 복지예산이 약 4조 원, 2배가량 증가하고 생활임금제 도입 및 무상급식, 반값 등록금 적용 등은 하나의 소득주도성장 전략이며 사회투자 성장 전략임.


복지국가의 종합구도
시민복지국가
비전
시민을 위한, 시민에 의한, 시민의 복지서울
목표
- 시민 모두가 하나로 통합된 사회
- 공정한 출발과 격차 없는 사회
- 시민의 존엄이 보장받는 사회
원리
시민권의 실질적 보장
보편적 복지의 선도적 실현
혁신적 공공성
새로운 성장동력으로서의 복지
전략
기본생활 보장
보편적 복지
일 속의 복지
공공행정 강화
지역 공동체 조성
정책 과제
-서울시민복지기준선 제정
-서울형 기초생활 보장제
-서울형 긴급복지 지원제
-청년활동지원
-주택바우처
-꿈나래통장, 희망 플러스 통장
-정년종합대책
-50+사업
-공공의료 강화
-여성안심사업
-무상보육
-반값 등록금
-친환경 무상급식
-공공임대주택 공공14만호
-생활 임금제
-여성일자리창출
-뉴딜일자리창출
-노동이사제
-공공부문 비정규직 해소
-찾동으로의 전달 체계 개편
-공립어린이집 전개소
-민관협치구도 정착
-복지직 공무원과 간호직 2배증원
-사회서비스공단설치
-시설인증제 도입
-법률지원 및 금융 구제 센터 설치
-마을공동체지원
-마을지향복지관
-사회적경제 활성화
-참여예산제 확대

서울시민복지기준의 성과와 한계

허선 (순천향대학교 사회복지학과 교수)

* 현 순천향대학교 사회복지학과 교수로서, 참여연대 사회복지위원회 실행위원. 서울시 정책자문위원, 한국빈곤문제연구소 운영위원 등으로 활동하고 있으며, 주요 관심분야는 빈곤정책과 공공부조분야이다. hersun@sch.ac.kr



1. 서울시민복지기준의 배경 :

朝鮮日報 2012년 10월 23일 화요일 A14면 사회

저소득층 6만명에 월 50만원 생계비 지원

내년부터 기초수급자 외 대상
소득·주거·돌봄 등 5대 분야
서울시민복지기준 확정·발표



뉴시스
박원순 서울시장이 22일 서울시민복지기준선을 발표하고 있다.

내년부터 서울시가 정부 기초생활 수급자와 별도로 '서울형 기초보장제도'에 따라 저소득층 6만명에게 4인 가구 기준 월 50만원 생계비를 지원한다. 정부 기초수급자에 포함되지 않는 시민들이 대상이다. 서울시는 이 같은 이른바 '서울형 기초수급자'를 2018년까지 19만명으로 늘릴 예정이다. 이들에게는 기초수급자와 같은 수준으로 교육·해산·장례비도 주어진다. 서울시는 이를 위해 2590억원의 예산을 투입할 계획이다.

서울시는 22일 이런 내용을 담은 5대 분야(소득·주거·돌봄·건강·교육) '서울시민복지기준'을 발표했다. 서울시는 분야별 복지 최저기준과 적정기준을 세워 최저기준은 내년부터 예산에 반영하고, 적정기준은

동·노인·장애인 등 돌봄이 필요한 시민이 가구 소득 10% 이내 지출로 서비스를 이용할 수 있도록 하는 것이다. 국·공립 어린이집을 동마다 2곳 이상 세워 2020년까지 전체 어린이집 중 30% 이상을 국·공립으로 채울 예정이다. 보육료 외 기타 활동비 부담도 보육료 50% 이하로 제한하기로 했다.

인구 5만~10만명당 1곳씩 보건지소를 설치, 시민 누구나 걸어서 10분

중앙일보 2012년 10월 23일 화요일 018면 사회

서울시 복지 사각 19만명 생계·교육비 지원 받는다

전국 지자체 중 복지기준 첫 발표

기초수급자보다 선정 기준 완화
공립 어린이집 전체 30% 이상 확대

서울 노원구에 사는 이영미(58)씨는 파지를 주워 어렵게 생활하고 있다. 하지만 연락을 끊고 사는 아들이 소득이 있다는 이유로 기초생활수급자로 선정되지 못하고 있다. 서울 금천구에 사는 정명수(42·무직)씨도 소득이 없지만 보증금 7000만원짜리 전셋집 때문에 아무런 지원을 못 받고 있다.

서울시가 복지 사각지대에 놓인 빈곤층 19만 명을 지원하기 위해 내년부터 정부의 국민기초생활보장제도와 별도로 '서울형 기초보장제'를 도입한다. 소득, 주거 등 분야별 최저기준을 정해 이에 미달하는 빈곤층을 지원하겠다는 것이다.

서울시는 22일 소득·주거·돌봄·건강·교육

서울시민 복지기준 자료: 서울시

분야	최저기준
소득	서울시 특성에 맞는 '건강하고 문화적인 생활을 하는 데 필요한 최소한'의 가구별 최저생계비를 보장한다.
주거	임대로 비중이 소득의 30%를 넘지 않도록 하며, 주거환경이 최저 주거기준(4인 가구 기준 43㎡)을 충족한다.
돌봄	영유아·아동·노인·장애인 등의 가구원이 있는 서울시민은 돌봄 서비스를 가구소득의 10% 이내 지출로 이용할 수 있도록 한다.
건강	경제적·지리적 장벽 때문에 필수적인 보건의료 서비스를 이용하지 못하는 시민이 없도록 한다.
교육	교육의 경제적 부담을 완화하고 교육여건의 지역별 격차를 해소해 모든 서울시민이 교육 기본권을 누린다.

지 공공임대주택을 늘리기로 했다.

돌봄 분야 최저기준 충족을 위해서는 국·공립 어린이집을 동마다 2곳 이상에 배치해 2020년까지 전체 어린이집의 30% 이상으로 확충키로 했다. 서울시는 또 인구 5만~10만 명당 1곳씩 보건지소를 설치해 시민 누구나 걸어서 10

1. 서울시민복지기준의 배경: 제1 공약

원순씨가 약속하는 변화와 희망

'서울시민복지기준'
Seoul Standard 2012-2018
'인간다운 생활, 안정된 삶이 실현되는 사람도시 서울'

'토건행정을 넘어 사람에게 투자하는 서울'
'공공복지와 삶의 질 중심의 새로운 도시행정'
'서울 시민이면 누구나 누려야 할 삶의 기준'

서울의 변화와 희망을 만듭니다!

서울시장 야권단일후보
박 원 순

'서울시민복지기준'
Seoul Standard 2012~2018

비전	인간다운 생활, 안정된 삶이 실현되는 사람도시 서울
목표	서울시민 누구에게나 적정 수준의 복지와 삶의 질 보장
사명	사람에 대한 투자를 중심에 놓는 서울시정 세계 20위권 도시경제에 걸맞은 선진 복지행정 시민의 삶의 질 향상에 기반한 도시 경쟁력
전략	사회적 합의를 통한 시민복지기준 수립, 이행 각 자치구별 복지 격차 해소 전략, 계획 수립 중앙정부 자치구와의 전략적 협의와 협력 추진 시민복지기준에 부합하는 복지친화형 법령에산 재정비
계획	시민복지기준 추진기구 구성 서울시민 '삶의 질' 실태조사, 지표 및 정책 개발 시민복지최저선 확정 및 계획 수립(1단계 시회적 합의) 시민복지적정선 확정 및 계획 수립(2단계 시회적 합의) 당해 연도 이행점검 및 평가결과 공표

3

2. 서울시민복지기준 추진과정: 시민참여형



4

2. 서울시민복지기준 추진과정 : 시민참여형



2. 서울시민복지기준 추진과정: 1,000인 원탁회의



경향신문

2012년 08월 10일
14A면 (지역)

서울시 복지정책 내손으로 '1000인 원탁회의' 서울시가 시민 복지기준선 완성을 위해 9일 올림픽핸싱경기장에 마련한 '1000인의 원탁회의'에 참석한 시민들이 소득, 주거, 돌봄, 건강, 교육 등 5개 분야별로 토론을 하고 있다. 서울시는 지난 6개월간 마련한 5개 분야 28개 복지정책과, 이날 원탁회의 현장에서 25개 정책 재안을 받아 '서울시민 복지기준을 실현할 10대 핵심정책'을 선정했다고 밝혔다. 김정근 기자 jeongkk@kyunghyang.com
(25.1×13.3cm

6

3. 서울시민복지기준의 내용: 주요 개념과 기준

구분	최저기준 (minimum standard)	적정기준 (decent standard)
수준	누구나 누려야 할 최저한의 삶의 질을 보장	품위 있는 삶의 질을 영위할 수 있는 수준
책임	서울시가 보장해야 할 책무가 있는 수준	서울시·공동체· 개인 공동책임으로 보장되는 수준

분야	시민참여형으로 규정한 미래상
소득	가난의 두려움 없이 삶의 목표를 가질수 있는 서울
주거	집 걱정 없이 안정된 삶의 터전을 누리는 서울
돌봄	영유아`아동`노인`장애인을 함께 돌보는 서울
건강	아파도 치료 못 받는 사람없는 모두가 건강을 누리는 서울
교육	경쟁과 차별을 넘어 창조적 인재를 길러내는 서울

7

3. 서울시민복지기준의 내용: 소득분야 기준

가난의 두려움 없이 삶의 목표를 가질 수 있는 서울



소득

최저기준 서울시 특성에 맞는 최저생계 보장

서울시민 누구에게나 서울시 특성에 맞는
'건강하고 문화적인 생활을 하는데 필요한 최소한'의
가구별 최저생계비를 보장한다

적정기준 중위 소득 50% 수준 이상 확보 지원

서울시민의 소득이 국제적 빈곤기준선인 서울시
전체 가구 중위소득의 50% 수준 이상이 되도록 한다

8

3. 서울시민복지기준의 내용: 소득분야 사업

가난에서 벗어나는 데 실질적인 도움이 되는 복지

서울형 기초보장제도
부양의무자 기준 및 소득 기준 완화로 빈곤 사각지대 해소
수급자 1/2 수준 생계급여, 동일수준 교육, 해산 · 장제급여 지원
2013년 410억원 투입, 2018년 19만명까지 지원 대상 확대

비수급 빈곤층 **19**만명

보장비용 징수제도 활성화
부양의무자의 거부 및 기피시 선 수급자 선정, 후 보장비용 징수
2013년 관련기준 수립 및 2천명 지원, 2018년 1만명까지 지원

서울희망근로 **6**천명

서울 희망근로사업
최저생계비 100~116% 서울형 차상위계층에 대한 일자리 제공
1일 2만2천원~3만3천원 지원, 2013년부터 매년 1천명씩 확대

서울형 좋은 일자리 사업
청년 일자리 2만5천개, 여성 일자리 2만7천개 확충
지역 공동체 중심 노인 일자리 10만개 확충

일자리창출 **152**천명

생활임금제 도입
저임금 근로자 가족생활 안정에 필요한 임금 수준 확보
2013년 연구 용역을 거쳐 2014년 서울시 유관기관부터 시행

9

3. 서울시민복지기준의 내용: 주거분야 기준

집 걱정 없이 안정된 삶의 터전을 누리는 서울



주거

최저기준 임대료 비중이 소득의 30% 이하
주거공간 43m² 이상

서울시민의 임대료 비중이 소득의 30%를 넘지 않도록 하며, 주거환경이 '주거 최저기준'을 충족하도록 정책적으로 지원한다. 또한 서울시민중 누구도 한뎃잠을 자거나, 거주에 부적합한 곳에서 살지 않도록 한다

적정기준 임대료 비중이 소득의 25% 이하
주거공간 54m² 이상

서울시민의 임대료 비중이 소득의 25% 수준이 되도록 하며, 다양한 정책을 통해 4인 표준가구 기준으로 54㎡ 정도의 주거공간을 확보할 수 있도록 한다

10

3. 서울시민복지기준의 내용: 주거분야 사업

쾌적하고 살기 좋은 집이 있는 서울

주택재고 대비 공공임대주택비중 10%

공공임대주택 확충
5%대의 주택재고량을 선진국 수준인 10%까지 확대
2013년 8천670억원 투입, 2018년까지 임대주택 8만호 추가 공급

주거비 지원 확대
2014년까지 매년 1만가구, 2018년 매년 2만가구 주택바우처 제공
2013년 최저생계비 150% 이하까지 지원 대상 확대

주택바우처 2만 가구

주택에너지 효율 개선 사업
주택개량사업을 단순교체에서 에너지효율화로 전환
2014년까지 매년 500호, 2018년 매년 1천500호 지원

주거지원센터 지원 확대
2018년까지 20개소로 확대(센터당 1억2천만원 지원)
가구특성별 사례관리 및 자활프로그램 연계

노인 장애인용 지원 주택
주거와 휴먼서비스 결합한 지원 주택 2018년까지 1천500호 제공
기존 공공임대주택 무장애화 매년 150호 지원

노인,장애인 지원주택 1500호

11

3. 서울시민복지기준의 내용: 돌봄분야 기준

영유아 · 아동 · 노인 · 장애인을 함께 돌보는 서울



돌봄

최저기준 소득 10% 이내 지출로 돌봄서비스 이용

돌봄이 필요한 영유아 · 아동 · 노인 · 장애인 등의 가구원이 있는 서울시민은 현행 법규에 규정된 표준적 돌봄 서비스를 공공의 책임 하에 가구소득의 10% 이내 지출로 이용할 수 있도록 하여 경제적 부담으로 돌봄을 포기하거나 생업에 지장을 받지 않도록 한다

적정기준 10분 이내 품질 높은 돌봄서비스 이용

서울시민이면 누구나 10분 이내 거리에서 돌봄서비스에 접근할 수 있도록 한다. 또한 제공되는 돌봄서비스의 품질을 OECD 평균 수준이 되도록 하며, 다양한 가족 돌봄의 수요도 충족될 수 있도록 지원한다

12

3. 서울시민복지기준의 내용: 돌봄분야 사업1

공공의 책임 하에 돌봄서비스가 제공되는 서울

어린이집 서비스 질 향상과 국공립어린이집 균형 배치
2014년까지 동별 2개소 이상 배치, 2020년까지 30% 달성
2018년까지 보육교사 1인당 유아 비율 16.3명으로 감축

국공립어린이집 30%이상

이용자부담 상한액 50% 이하

어린이집 이용자 부담 비용 적정 관리
이용자 부담액이 50% 이하가 되도록 가이드라인 제시
2018년까지 저소득층 영유아 5만여 명의 필요경비 일부 지원

방과후 돌봄 서비스의 공공성 강화
2018년까지 공립 지역아동센터 100개 확대
지역아동센터 운영 및 처우 개선으로 지역아동센터 역량 강화

공립지역아동센터 100개소

영유아 가정방문 실시
2013년 연구용역, 2014년 시범 실시, 2018년까지 7만여 명 지원
아동의 신체적, 정서적, 사회적 지적 발달정도 체크

13

3. 서울시민복지기준의 내용: 돌봄분야 사업2

장애인 활동 지원 서비스 사각지대 및 틈새 계층 해소
1급 장애인 국고지원 탈락자 200명 ,2급 장애인 300명 지원
아동 중증 장애인 소득 기준 폐지로 100명의 장애아동 지원

장애인 활동 지원서비스 600명

노인장기요양 보험 지원 2,870명

복지사각지대 노인 돌봄 서비스 증진
노인장기요양보험 본인부담금 지원(시설급여 20%, 재가급여 15%)
노인돌봄종합서비스 본인부담금 지원(월 2만4천원)

장애아동 및 가족지원 서비스 증진
장애아동 재활치료 서비스 급여 확대(월 22만원▶ 2015년 월 27만원)
장애아가족양육지원서비스 확대 (120%이하 ▶ 2014년 150%이하)

가족 돌봄자를 위한 일 · 가족 양립 지원
일 · 가족 양립 지원을 위한 기초 실태조사 및 종합계획 수립
서울시 일 · 가족 양립 지원센터 2018년까지 5개소 설립

일 · 가족 양립지원센터 5개소

14

3. 서울시민복지기준의 내용: 건강분야 기준

아파도 치료 못 받는 사람 없는
모두가 건강을 누리는 서울



건강

최저기준 필수적 보건 의료서비스 이용권리 보장
경제적, 지리적 장벽 때문에 필수적인 보건의료서비스를 이용하지 못하는 서울시민이 없도록 한다.

적정기준 시민의 건강수준 향상 및 건강격차 해소
서울시민의 건강 수준을 OECD 평균 수준 이상으로 향상시키고, 지역별 건강격차를 해소하여 시민 모두가 건강한 생활을 영위하도록 한다.

15

3. 서울시민복지기준의 내용: 건강분야 사업

의료서비스 미충족률 '0' 인 서울

보건의료 사각지대 해소를 위한 공공보건의료 체계 강화
걸어서 10분 이내 이용 가능한 서울형 보건지소 75개소까지 확충
2018년까지 서북권 종합병원, 동남권 노인병원 설립

서울형보건지소 75개소

생애주기별 건강관리 강화
만성질환관리 지원 시민건강포인트 제도 7개구 시범 실시
학생 및 저소득층 아동 3만4천명 대상 치과 주치의 시행

야간 휴일 진료센터 100개소

안전하고 편리한 의료서비스 제공
야간과 휴일진료센터 2014년 100개소 운영으로 의료 공백 해소
24시간 전문가 건강 상담이 가능한 서울건강콜센터 운영

환자안심병원 운영과 재가 중증 환자 지원
가족 간병이 곤란한 입원환자에 무료 간병 서비스 제공
환자복지 희망센터 및 환자권리 옴부즈맨 운영

환자안심병원 430병상

건강한 마을, 건강하고 안전한 도시
생활 속 발암물질 감소시켜 암예방관리 강화
정신보건센터 정신질환자 사례 관리 2018년까지 6천2백명으로 확대

16

3. 서울시민복지기준의 내용: 교육분야 기준

경쟁과 차별을 넘어 창조적 인재를 길러내는 서울



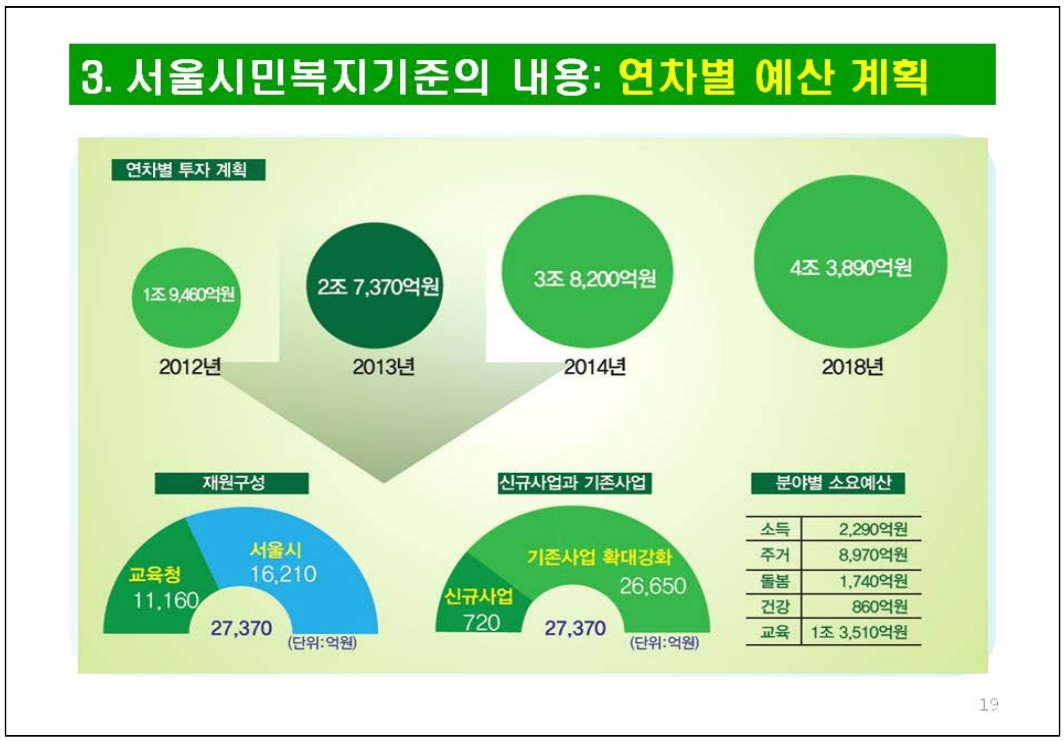
교육

최저기준 학령기 교육 기본권 보장
교육의 경제적 부담을 완화하고 교육여건의 지역별 격차를 해소하여 모든 서울시민이 학령기에 보장된 교육적 기본권을 누릴 수 있도록 한다

적정기준 성인의 평생교육 기회 증진
의무교육의 질을 OECD 평균수준으로 높이고, 성인의 직업적, 시민적 능력을 향상시키기 위해 성인의 평생교육 기회를 증진한다

17


3. 서울시민복지기준의 내용: 교육분야 사업
누구나 배움의 기회를 누릴 수 있는 서울
초중등 수익자 부담 경비 제로화
학습 준비물비 등 취학 필수 경비 무상화 단계적 확대
2014년 초 · 중학교 전체로 양질의 친환경 무상급식 확대
수익자 부담 교육경비 0원
학교밖 청소년의 특성과 적성을 고려한 맞춤형 지원
허브 역할을 수행할 학교 밖 청소년 지원센터 설립 운영
아웃리치 활동 강화 등을 통한 조기발견 시스템 구축
학급당 학생수 25명 이하
학급당 학생 수 적정화 및 쾌적한 학습환경 조성
초중고등학교 학급당 학생 수 OECD 평균 수준으로 단계적 감축
노후 교육시설 현대화, 개인위생 증진 등 쾌적한 교육환경 조성
학교폭력 없는 학교안전망 구축
모든 초,중,고,특수교에 학교 보안관 등 학교안전 전담인력 배치
2018년까지 학교 안전을 위한 CCTV 통합관제센터 25개 운영
평생학습 활성화를 위한 시민교양대학 확대 운영
교육접근성 제고를 위해 지역 교육장 2개소 추가 설치
2018년까지 600개의 인터넷, 모바일을 이용한 사이버 강좌 운영
사이버강좌 600개
18


3. 서울시민복지기준의 내용: 연차별 예산 계획
연차별 투자 계획
1조 9,460억원
2012년
2조 7,370억원
2013년
3조 8,200억원
2014년
4조 3,890억원
2018년
재원구성
교육청 11,160
서울시 16,210
27,370
(단위:억원)
신규사업과 기존사업
신규사업 720
기존사업 확대강화 26,650
27,370
(단위:억원)
분야별 소요예산
소득 2,290억원
주거 8,970억원
돌봄 1,740억원
건강 860억원
교육 1조 3,510억원
19

4. 서울시민복지기준의 추진현황: 2015년 주요사업별

구분	계	추진 중				미추진
		소계	정상	미흡	부진	
계	105	96	88	1	7	9
소 득	12	12	12	-	-	-
주 거	19	18	18	-	-	1
돌 봄	24	24	23		1	-
건 강	25	22	18	-	4	3
교 육	25	20	17	1	2	5

※ 추진상황 분류 : 정상(달성률 80%이상), 미흡(70~79%), 부진(70%미만)

☞ **미흡사업 : 1개** ▶ 교육(1) - 어린이·청소년 관련 인권교육 추진 71%

☞ **부진사업 : 7개**

▶ 교육(2) - 차별받지 않는 맞춤형 특수교육 지원 66%, CCTV통합관제센터 구축지원 38%

▶ 돌봄(1) - 노인장기요양보험 본인부담금 지원 45%

▶ 건강(4)- 만성질환 관리 지원하는 시민건강포인트 도입 60%, 서울건강몰운영38%, 학생·저소득아동치과주치의 사업46%, 야간.휴일 진료센터 운영 46%

20

4. 서울시민복지기준의 추진현황: 2015년 성과지표별

구분	계	추진 중				미추진		
		소계	정상	미흡	부진	소계	시기 미도래	계획변경
계	**35**	**34**	**32**	**1**	**1**	**1**	-	**1**
소 득	5	5	5	-	-	-	-	-
주 거	4	4	4	-	-	-	-	-
돌 봄	12	12	12		-	-	-	-
건 강	6	6	4	1	1	-	-	-
교 육	8	7	7	-	-	1	-	1

※ 추진상황 분류 : 정상(달성률 80%이상), 미흡(70~79%), 부진(70%미만)

- 미흡 지표(1개) : 흡연률 자치구 간 격차 (건강, 71.6%)
- 부진 지표(1개) : 자살률 자치구 간 격차 (건강, 63.6%)

(자료) 서울시 내부자료

21

4. 서울시민복지기준의 추진현황: 2015년 성과지표별

분야	성과지표		15년목표	15년 추진실적		추진사항
				실적	달성률	
소득 (5)	서울형기초보장제도수혜자수(명)/누계		115,000	112,294	97.6	정상
	국민기초생활보장 수급자수(명)	기존	208,000	208,594	100.4	정상
		보장비용징수제도활용/누계	6,000	16,982	283	정상
	최저소득기준보장률(%)		41.7	44.57	107	정상
	적정소득기준보장률(%)		88.2	89.1	101	정상
주거 (4)	노숙인주거지원비율(%)		13	15.03	115	정상
	최저주거기준미달가구비율(%)		10.5	7.1	147	정상
	전체임차가구의소득대비임대료비율(%)		23	22.6	101	정상
	주택재고대비공공임대주택비율(%)		6.8	6.8	100	정상

22

4. 서울시민복지기준의 추진현황: 2015년 성과지표별

분야		성과지표	15년 목표	15년 추진실적		추진사항
				실적	달성률	
돌봄	최저기준 (7)	어린이집평가인증률(%)	77	76.4	99.2	정상
		어린이집월이용자부담액50%이하구비율(%)	52	100	192.3	정상
		방과후아동돌봄률(%)	56	56	100	정상
		요보호아동친가정적환경보호율(%)	37	87.07	235.3	정상
		노인요양및돌봄서비스이용률(%)	9.2	11.28	123	정상
		장애인활동지원서비스이용률(%)	89	83	93	정상
		돌봄비용과다지출가구비율(%)	5.3	14.7	277	정상
돌봄	적정기준 (5)	보육교사1인당유아수(명)	17.3	16.2	106.7	정상
		요양보호사1인당시설입소노인수(명)	2.4	2.35	102	정상
		장애인1인당활동보조인수(명)	3	2.8	93.3	정상
		사회복지종사자1인당서울시민수(명)	143.4	107.4	133.5	정상
		국공립어린이집2개이상설치한행정동비율(%)	85	75	88	정상

23

4. 서울시민복지기준의 추진현황: 2015년 성과지표별

분야	성과지표		15년목표	15년 추진실적		추진사항
				실적	달성률	
건강 (6)	의료서비스 미충족률	평균치(%)	15	11.4	132	정상
		자치구간격차(%p)	16	10.5	152	정상
	경제적이유로 인한 의료 미충족률	평균치(%)	22.5	19.1	117	정상
		자치구간격차(%p)	28.5	31.1	91	정상
	보 건 기 관	총개소수(개)	67	68	102	정상
	자 살 률	평균치(명)	23	24.7	93.1	정상
		자치구간 격차(%)	52.5	82.5	63.6	부진
	흡 연 률	평균치(명)	21	20.6	102	정상
		자치구간격차(%p)	7.8	10.9	71.6	미흡
	비 만 율	평균치(명)	21	23.9	87.9	정상
		자치구간 격차(%p)	9.9	11.2	88.4	정상

24

4. 서울시민복지기준의 추진현황: 2015년 성과지표별

분야	성과지표			15년목표	15년 추진실적		추진사항
					실적	달성률	
교육 (8)	학습준비물지원수준만족도(%)			55	98.7	179.5	정상
	친환경무상급식수혜율(%)			100	100	100	정상
	대안교육지원학생수(명)			2,420	1,700	70.2	정상
	학교급별학급당평균학생수 25명이하학급수(교,학급)			중앙정부와 연계 중·장기 추진			계획변경
	학교시설개선비율(%)			55	53	96.4	정상
	학교폭력및예방전담인원수(명)			2,386	2,413	101.3	정상
	시민교양대학 온라인운영	온라인운영	강좌수(개)	450	466	103	정상
			참가자수(명)	60,000	86,000	143	정상
		오프라인 운영(개소)		3	3	100	정상

25

5. 서울시민복지기준의 성과: 외부 평가

서울시, UN 공공행정상 4관왕

대표 복지브랜드 서울시민복지기준 대상 수상

서울시가 2013년 역대 최초로 UN공공행정상 4관왕의 영예를 안게 됐다. 과거 2개 사업이 동시에 수상한 경험은 있었지만, 4개 사업이 동시 수상한 사례는 이번이 처음이다.

UN공공행정상을 주관하는 UN경제사회처 공공행정발전국에서는 지난 5월 14일 2013년 UN공공행정상의 최종심사 결과를 발표하고 서울시에 수상 사실을 통보했다.

4개 수상은 서울시민복지기준(시민참여 측진 분야), 에코마일리지제도(시민참여 측진 분야), 여성 1인가구 종합 지원정책(성인지 정책 분야), 반부패 청렴건설행정시스템(부패 방지 분야)이다.

UN공공행정상은 공공행정 분야에서 최고의 권위를 자랑하는 국제상으로, 2003년 제정된 이후 해마다 국내·외 많은 공공행정 수행기관들이 수상을 다툰다.

UN은 2003년 6월 23일을 'UN 공공행정의 날'로 지정한 이후 매년 전 세계 공공기관에서 훌륭한 행정서비스 또는 정책을 대상으로 세 차례에 걸친 엄정한 심사를 통해 우수 정책 사례를 선정, UN공공행정상을 주고 있다.

5개 대륙별로 5개 분야의 우수 공공행정사례에 대해 시상하며, 서울시는 일본, 싱가폴, 인도 등 아시아·태평양지역의 공공행정시례와 경합한다.

서울시는 아시아·태평양지역에 수여된 12개의 상 중 4개를 휩쓸며 1회 최고 수상기관이자 역대 최다 수상기관이 되었다. 또한, 올해는 복지서비스는 물론 시민참여정책과 반부패제도까지 다양한 분야에서 그 우수성을 인정받았기에 수상의 의미가 더욱 크다.

특히 '시민참여 측진분야'에서는 서울시가 대상과 우수상을 모두 차지해, '함께 만드는 서울, 함께 누리는 서울'을 모토로 주요 정책의 결정과정에 시민참여를 장려하고 민·관협치를 실천하는 박원순 시정의 노력들이 국제사회에서도 높이 평가받고 있음을 보여준다.

시민참여 측진 분야'에서 대상을 수상한 서울시민복지기준은 서울시가 정책의 바탕이 되는 지침을 162회의 회의를 거쳐 시민과 함께 만들었다는 점에서 큰 반향을 일으켰다.

기본계획 수립과정에서부터 시민, 전문가, 공무원으로 구성된 민·관협력 거버넌스체계를 구축해 162회의 회의를 거쳤고 온라인 게시판, 1000인의 원탁회의, 청책워크숍, 시민패널단인 '서울복지메아리단' 등 기존의 의견 수렴방법과는 획기적으로 차별화된 참여과정을 통해 사회적 합의를 이루어냈다.

또한, 서울시민복지기준은 지역의 특수성을 반영한 복지기준을 전국 최초로 정립했다는 점에서도 높은 평가를 받았다.

<서울뉴스통신>

26

5. 서울시민복지기준의 성과: 전국 전파

- 부산
- 광주
- 대전
- 완주군
- 대구
- 세종
- 경기도







5. 서울시민복지기준의 성과: (사례)서울형 기초보장제도

구 분	복지 사각지대 해소 인원							
	누계 (2013. 7월 ~ 2015. 9.30)				2015년 신규 발굴			
	계	서울형 기초보장	국민기초 생활보장	타복지 연계 지원	계	서울형 기초보장	국민기초 생활보장	타복지 연계 지원
가 구	58,988	8,185	38,707	12,096	23,584	1,679	17,804	4,101
인 원	94,179	12,185	61,308	20,686	39,299	2,556	29,780	6,963

구분	2012		2013		2014		2015.6월	
	수급자 인원	증감	수급자 인원	증감	수급자 인원	증감	수급자 인원	증감
서울시	200,371	△3.1	202,991	1.3	207,736	2.3	208,594	0.4
전국	1,395,103	△5.9	1,350,891	△3.2	1,328,713	△1.6	1,315,729	△1.0

28

5. 서울시민복지기준의 성과:

(사례)서울형 기초보장제도의 성과

- 국민기초보장제도의 사각지대 수급자 발굴
- 대폭 완화된 선정기준 적용의 시범사업적 성격
- 빈곤 사각지대 해소를 위한 중요한 전기를 마련

29

6. 서울시민복지기준의 한계: 지방정부의 한계

중앙정부에 협조를 요청한 사항

- 소득: 중소도시, 대도시의 차별화된 최저생계비 마련을 위한 국민기초생활보장 관련 법령 개정
- 주거: 소형 · 저렴 주택 공급 확대를 위해 다가구 주택의 건축허가 대상 및 면적 기준 완화
- 돌봄: 공공돌봄서비스 기관의 확충과 종사자 처우 개선을 위한 지원
- 건강: 보건복지관련 인력 충원에 대한 중앙정부 총정원제의 탄력 적용
- 교육: 무상교육 확대에 대한 정책 결정 및 학급당 학생 수를 낮추기 위한 교원 채용 규모 확대
- 보조금 지급방식 개선: 국고보조금의 차등보조율 제도 개선 필요

30

6. 서울시민복지기준의 한계: 중앙정부와의 갈등

지방자치단체
유사·중복 사회보장사업 정비지침

4 유사·중복 정비기준

□ **사회보장제도**(사회보험, 공공부조, 사회서비스)별로 정비기준에 따라 검토한 뒤, **제도별 공통기준에 따라 정비**

구 분	정비기준	공통기준	
사회보험	• 5대 사회보험과 관련한 사업 중 법률에 근거하지 않는 추가 급여, 본인부담금 지원 사업 등은 원칙적으로 정비		
공공부조	• 맞춤형 기초생활보장 제도 도입('15.7)에 따라 기존 지자체 사업과의 상호보완성을 종합적으로 검토하여 정비 추진 권고	제도의 통일성, 지역간 형평성	• 중앙정부 사회보장제도 취지에 부적합하거나, 지역간 형평성을 크게 저해 하는 추가급여 지급 및 대상자 확대는 원칙적으로 정비
		유사·중복, 누락,편중	• 동일 수급자를 위한 유사 성격의 급여는 원칙적으로 정비
		전달체계에 미치는 영향	• 기존 전달체계를 우선 활용하되 부담을 최소화하는 방안강구
		지자체별 여건	• 지자체별 재정 상황, 인구 구조 등 지방자치제도 실시 20년간 변화한

31

6. 서울시민복지기준의 한계

(사례)서울형 기초보장제도
• 예상보다 적은 수급자수의 증가
• 서울시 물가를 반영하지 못한 소득기준
• 미흡한 생계급여 수준, 의료급여 미실시
• 예상보다 적은 수급자수의 증가
• 전달체계로 인한 사각지대 발굴의 한계
•"사각지대 해소는 단지 수급자 선정기준의 완화만으로 해결되지 않으며 상당한 행정력과 정치적 의지가 뒷받침되어야 한다"

32

2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

찾아가는 동주민센터 : 1년간의 성과와 의미

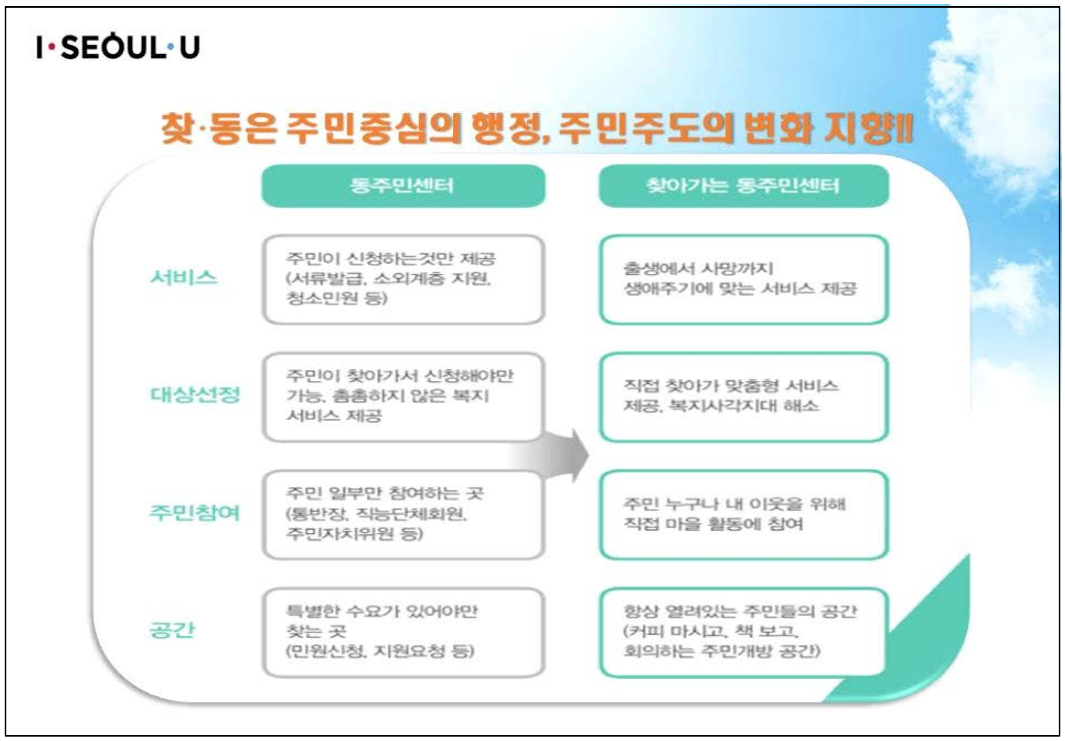
안기덕 (서울시복지재단)




I·SEOUL·U
찾아가는 동주민센터
목 차
1. Intro
2. 사업 기반조성
3. 전달체계의 개편
○ '찾아가는' 행정 문화가 자리잡다
○ 복지와 건강 사각지대를 줄여나가다
○ 맞춤형 서비스와 자원의 연계가 확대되다
4. 협치 행정의 도입
○ 더 많은 주민이 참여
○ 주민이 함께 만드는 마을
5. 의미 있는 성과와 과제


I·SEOUL·U
서울시 찾·동 정책개념도
동주민센터
공공
건강
공동체
복지
자치
시민
Social Support
• 촘촘한 복지건강 안전망
• 전인적 회복력 지원
• 주민 사이의 관계 복원
• 공공의 주요한 행위자로 참여


I·SEOUL·U
서울시 찾·동 사업구조
찾아가는 복지 실현
• 복지플래너, 우리동네주무관 활동
• 복지 통·반장 활동
복지 · 건강
통합 서비스 제공
• 복지상담전문관
• 동단위 사례관리
마을
행정
마을공동체 조성
• 복지·마을 주민리더발굴
• 마을계획 수립
• 마을기금조성
동행정혁신
• 동주민센터 공간 재설계
• 직무에 따른 동별 적정인원 설계
• 주민자치위원회 혁신
주민조직화
지원연계
마을종합지원센터
일자리고용센터
민간자원
민간·공공복지기관 (복지관 등)
민간·공공보건기관 (정신보건센터, 보건소등)


I·SEOUL·U
찾·동은 주민중심의 행정, 주민주도의 변화 지향!!
동주민센터
찾아가는 동주민센터
서비스
주민이 신청하는것만 제공 (서류발급, 소외계층 지원, 청소민원 등)
출생에서 사망까지 생애주기에 맞는 서비스 제공
대상선정
주민이 찾아가서 신청해야만 가능, 촘촘하지 않은 복지 서비스 제공
직접 찾아가 맞춤형 서비스 제공, 복지사각지대 해소
주민참여
주민 일부만 참여하는 곳 (통반장, 직능단체회원, 주민자치위원 등)
주민 누구나 내 이웃을 위해 직접 마을 활동에 참여
공간
특별한 수요가 있어야만 찾는 곳 (민원신청, 지원요청 등)
항상 열려있는 주민들의 공간 (커피 마시고, 책 보고, 회의하는 주민개방 공간)

I·SEOUL·U

2015년 7월
찾아가는 동주민센터 1단계 사업 시행

13개 자치구 80개동

전동시행 | 4개 자치구 61개동

성 동(17) 성 북(20) 도 봉(14) 금 천(10)

일부동시행 | 9개 자치구 19개동

종 로(2) 노 원(2) 은 평(2) 서대문(3)
마 포(2) 양 천(2) 구 로(2) 동 작(2)
강 동(2)



2016년 7월 **18개 자치구 283개동 출범**

I·SEOUL·U

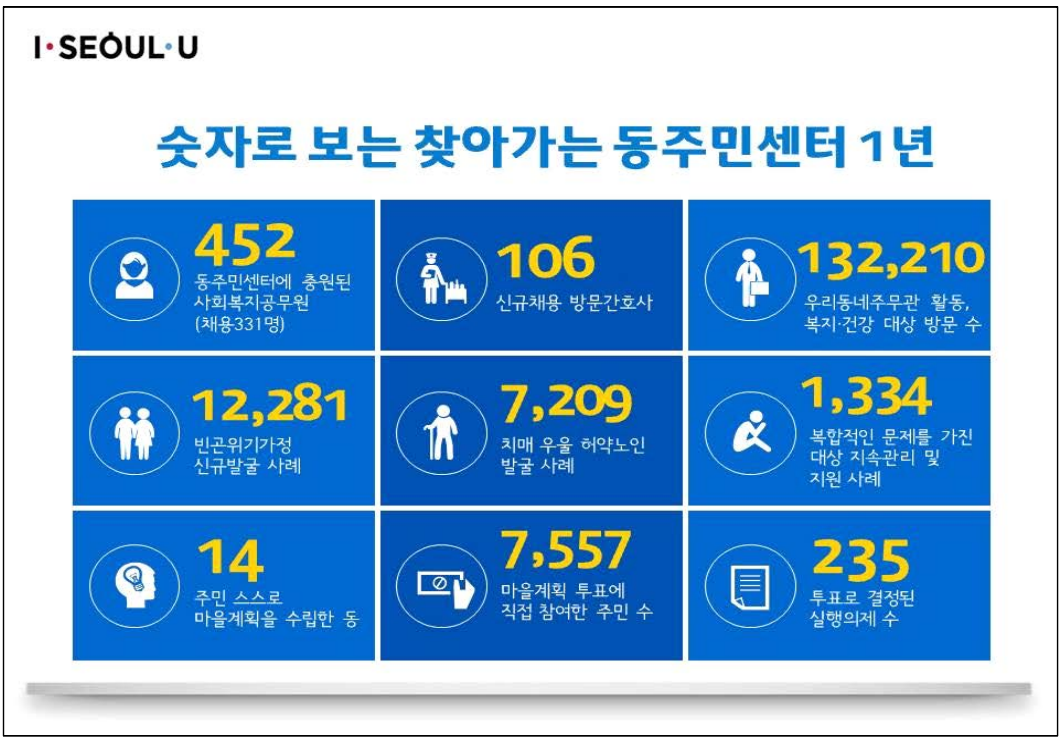
중앙정부와의 비교

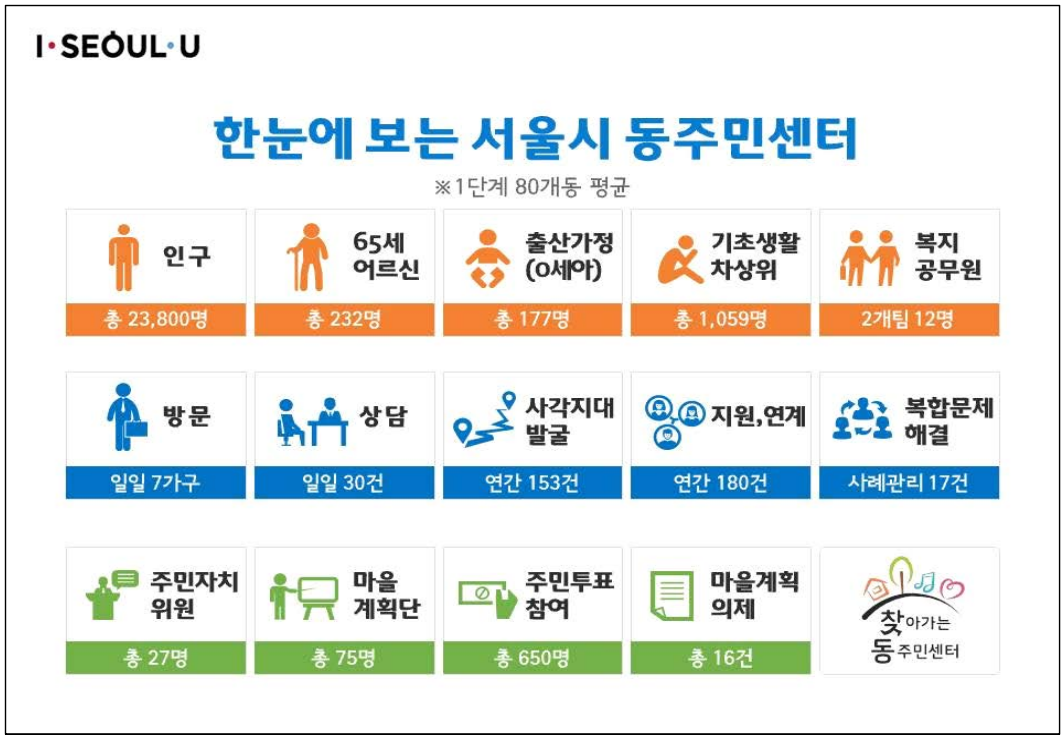
(읍면동 복지허브화, 행정복지센터)

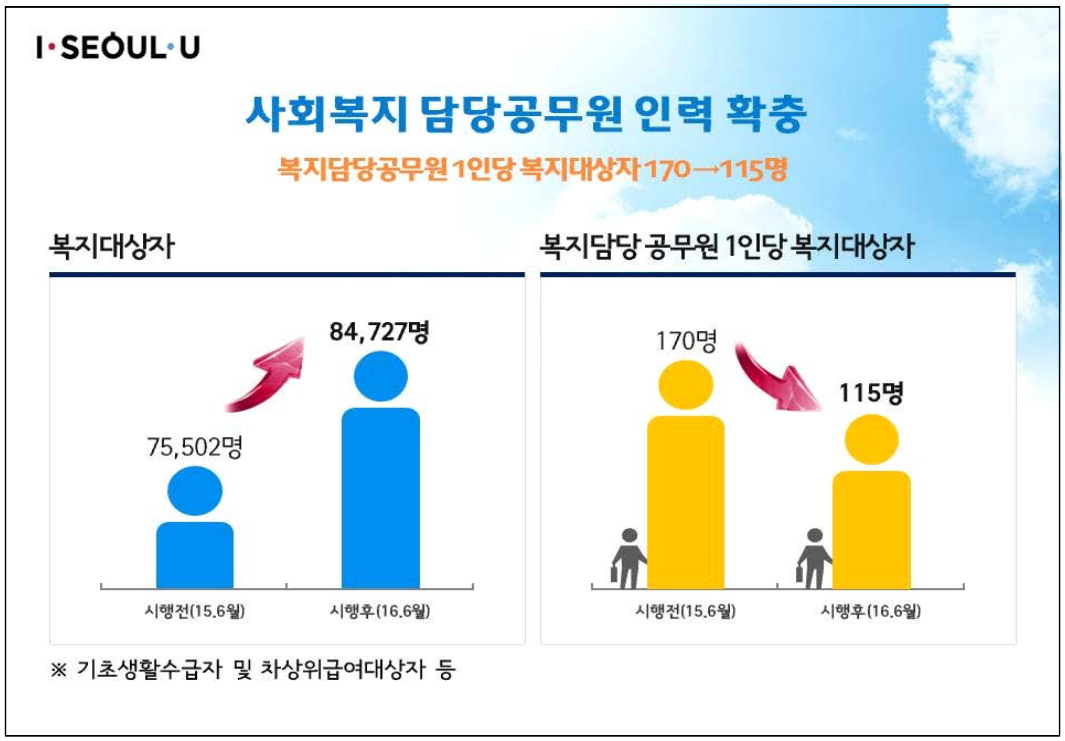
서울시 장점 파격적인 인력확충, 복지+건강, 복지+마을결합, 행정혁신

구분		서울시 (찾아가는 동주민센터)	정부 (읍면동 복지허브화)
조직·인력	인력충원	서울시만 2,450명 충원 (15~17년) 사회복지직 2,000명 동(424개) 평균 5~6명 증원	전국 4,800명 충원 (14~17년) 사회복지직 2,880명(서울시 393명) 읍면동(3,496개) 평균 1.37명
	팀제	기존 2개팀(행정,복지) ⇒ 3개팀(행정,복지1, 2) 2016년 282개동	기존 1개팀(주무) ⇒ 2개팀(행정, 복지) 기존 2개팀(행정, 복지) ⇒ 3개팀 2016년 700개동(1팀,213 2팀487)
기능·서비스	방문대상	복지급여대상자 전체 가구 - 기초수급자, 한부모 등 차상위층 은둔 · 빈곤 위기가구 신규 발굴	장애인, 노인 등 거동이 어려운 분 대상 ※ 주요 방문대상 명시 없음
	사례관리	통합사례관리실시 - 동매주사례회의, 통합사례회의 구분운영	통합사례관리실시 - 동매주사례회의 운영
	중점추진	방문복지, 사례관리 강화 + 洞 인력의 일하는 방식 변화 (우리동네주무관 : 현장중심, 소통강화)	방문복지, 사례관리 강화


I·SEOUL·U
찾아가는 동주민센터 1년!
무엇이 달라졌나?
찾아가는 동주민센터


I·SEOUL·U
숫자로 보는 찾아가는 동주민센터 1년
452
동주민센터에 충원된 사회복지공무원 (채용331명)
106
신규채용 방문간호사
132,210
우리동네주무관 활동, 복지·건강 대상 방문 수
12,281
빈곤위기가정 신규발굴 사례
7,209
치매 우울 허약노인 발굴 사례
1,334
복합적인 문제를 가진 대상 지속관리 및 지원 사례
14
주민 스스로 마을계획을 수립한 동
7,557
마을계획 투표에 직접 참여한 주민 수
235
투표로 결정된 실행의제 수


I·SEOUL·U
한눈에 보는 서울시 동주민센터
※1단계 80개동 평균
인구
총 23,800명
65세 어르신
총 232명
출산가정 (0세아)
총 177명
기초생활 차상위
총 1,059명
복지 공무원
2개팀 12명
방문
일일 7가구
상담
일일 30건
사각지대 발굴
연간 153건
지원,연계
연간 180건
복합문제 해결
사례관리 17건
주민자치 위원
총 27명
마을 계획단
총 75명
주민투표 참여
총 650명
마을계획 의제
총 16건
찾아가는 동주민센터


I·SEOUL·U
사회복지 담당공무원 인력 확충
복지담당공무원 1인당 복지대상자 170→115명
복지대상자
84,727명
75,502명
시행전(15.6월)
시행후(16.6월)
복지담당 공무원 1인당 복지대상자
170명
115명
시행전(15.6월)
시행후(16.6월)
※ 기초생활수급자 및 차상위급여대상자 등

I·SEOUL·U

전국 최초 동주민센터 배치

찾동방문간호사 80명

찾아가는 동주민센터

마을사업전문가 35명





※ 우리아이 방문 간호사 27명

I·SEOUL·U

주민 · 복지중심의 동 행정 기반 조성

○ 관련 법령개정 : 복지사각지대 발굴 등 법적근거 마련

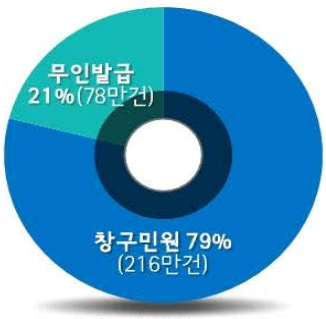
정원조례, 행정기구 설치조례 등 5개 조례

무인민원발급기 전동 배치 : 행정효율화 기반마련

전체 민원대비 이용율 21%



| 시행 전 (2014.7~2015.6)

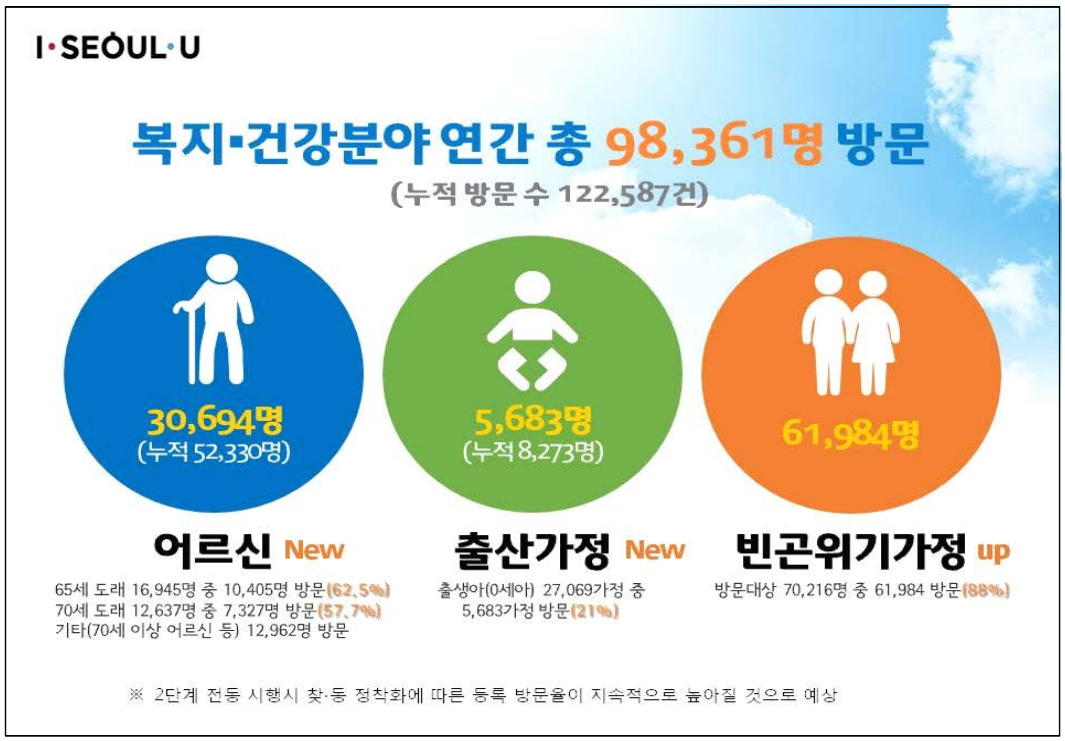


| 시행 후 (2015.7~2016.6)

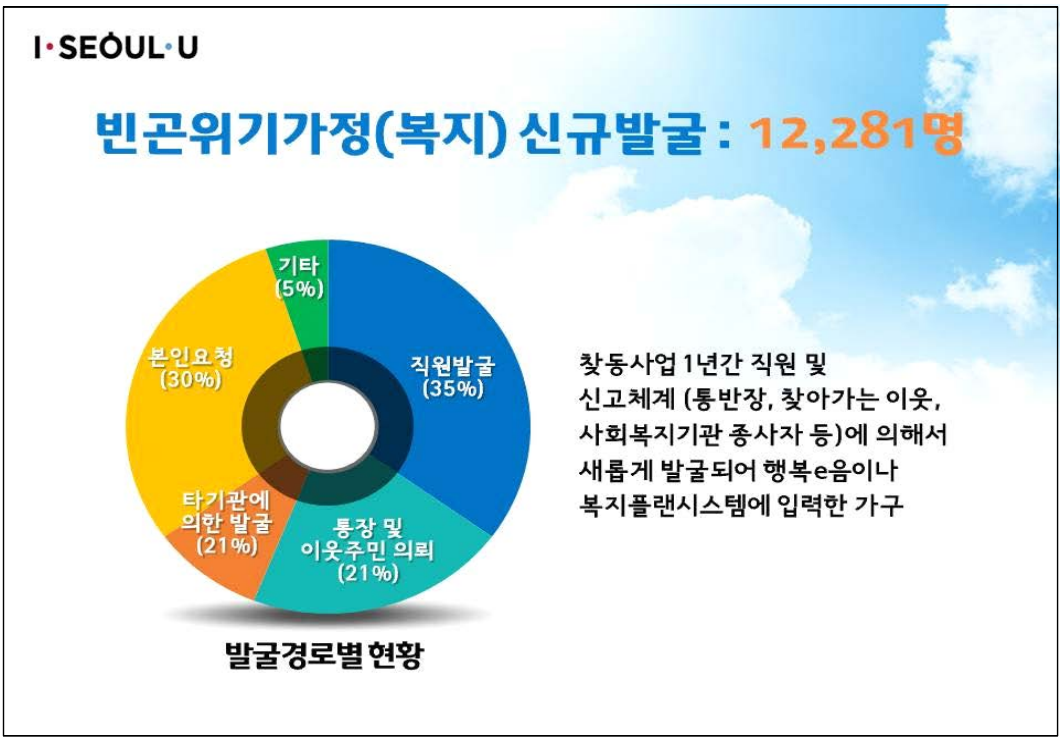

I·SEOUL·U
주민친화적인 청사 공간 개선
서울시 공공건축가 등 건축가 74명 참여
주민들이 쉽고 편안하게 사용할 수 있도록 조성
좌석 확보(518석), 상담실 개선(66실), 주민공유공간 조성(106개소) 등

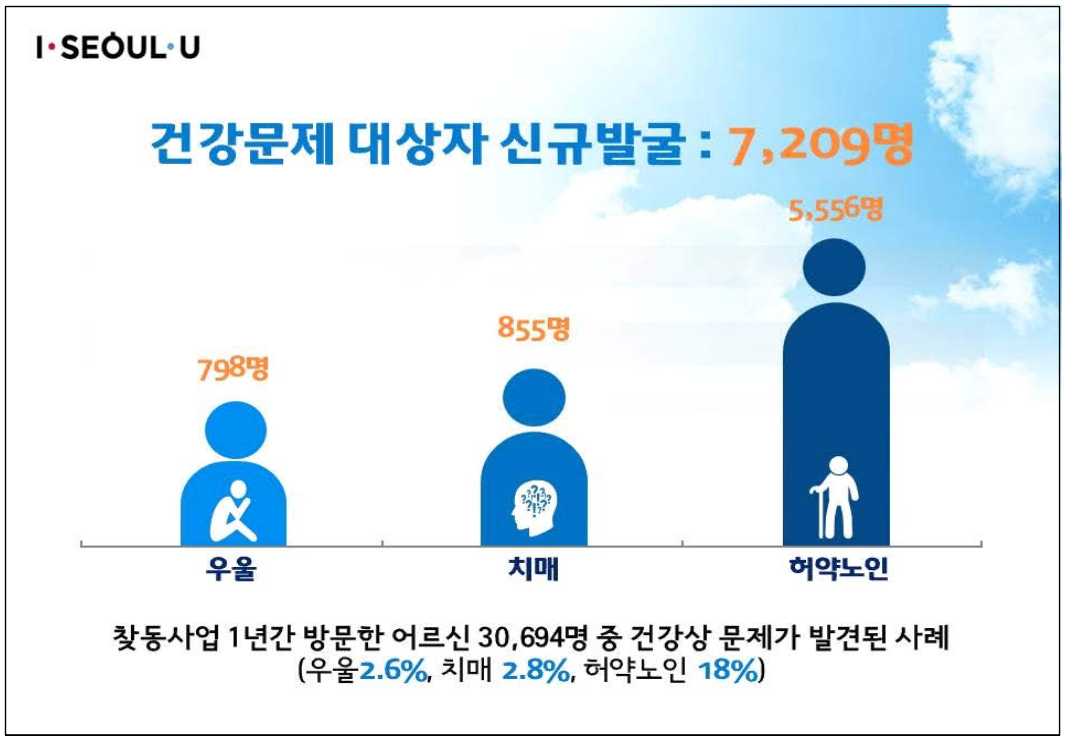

I·SEOUL·U
전달체계의 개편
'찾아가는'
행정 문화가 자리잡다
찾아가는
동주민센터

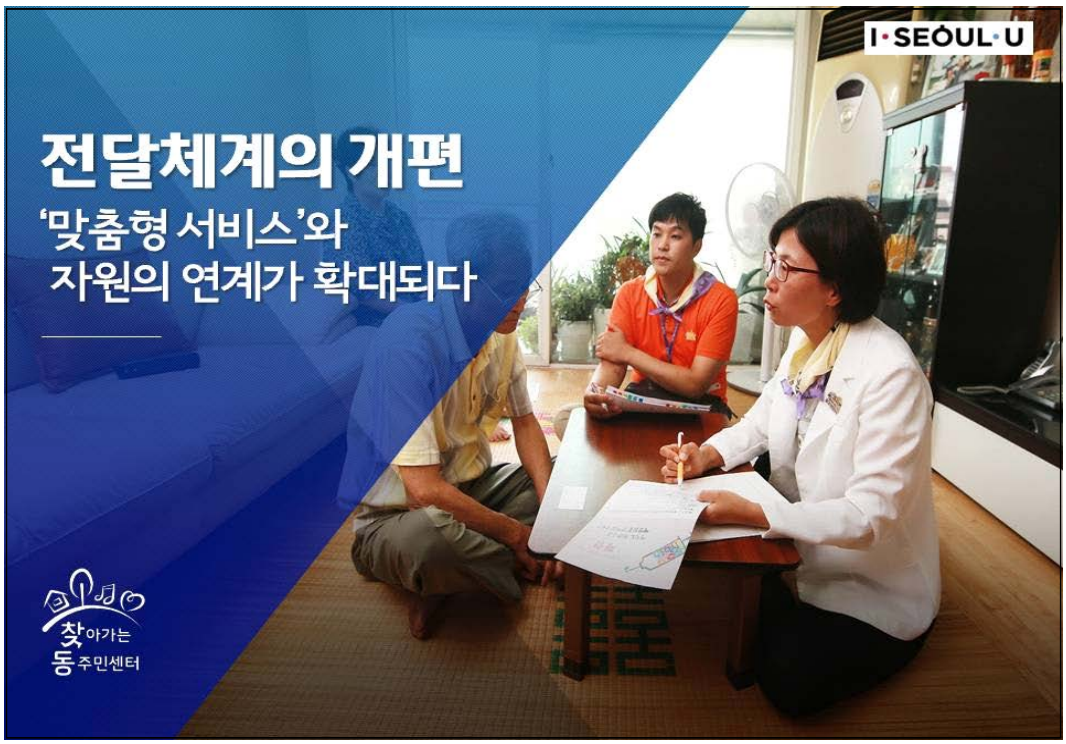

동주민센터 찾아가는 현장 방문 증가
복지대상방문 + 우리동네주무관 활동 위한 출장 횟수
연간
132,210회
(240% 증가)
연간
54,846회
출장 횟수 | 시행전 (2014.7~2015.6)
출장 횟수 | 시행후 (2015.7~2016.6)
※ 동 방문간호사 1인당 어르신 등 월평균 58건 방문

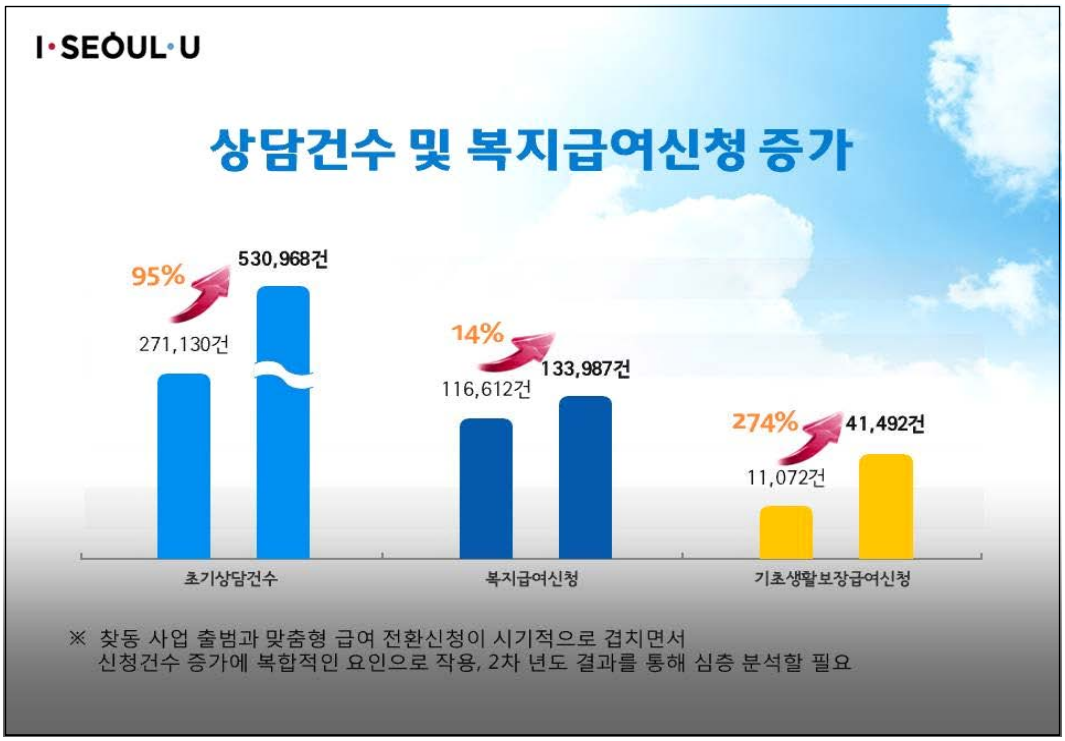

I·SEOUL·U
복지·건강분야 연간 총 98,361명 방문
(누적 방문 수 122,587건)
30,694명
(누적 52,330명)
5,683명
(누적 8,273명)
61,984명
어르신 New
65세 도래 16,945명 중 10,405명 방문(62.5%)
70세 도래 12,637명 중 7,327명 방문(57.7%)
기타(70세 이상 어르신 등) 12,962명 방문
출산가정 New
출생아(0세아) 27,069가정 중
5,683가정 방문(21%)
빈곤위기가정 up
방문대상 70,216명 중 61,984 방문(88%)
※ 2단계 전등 시행시 찾·등 정착화에 따른 등록 방문율이 지속적으로 높아질 것으로 예상

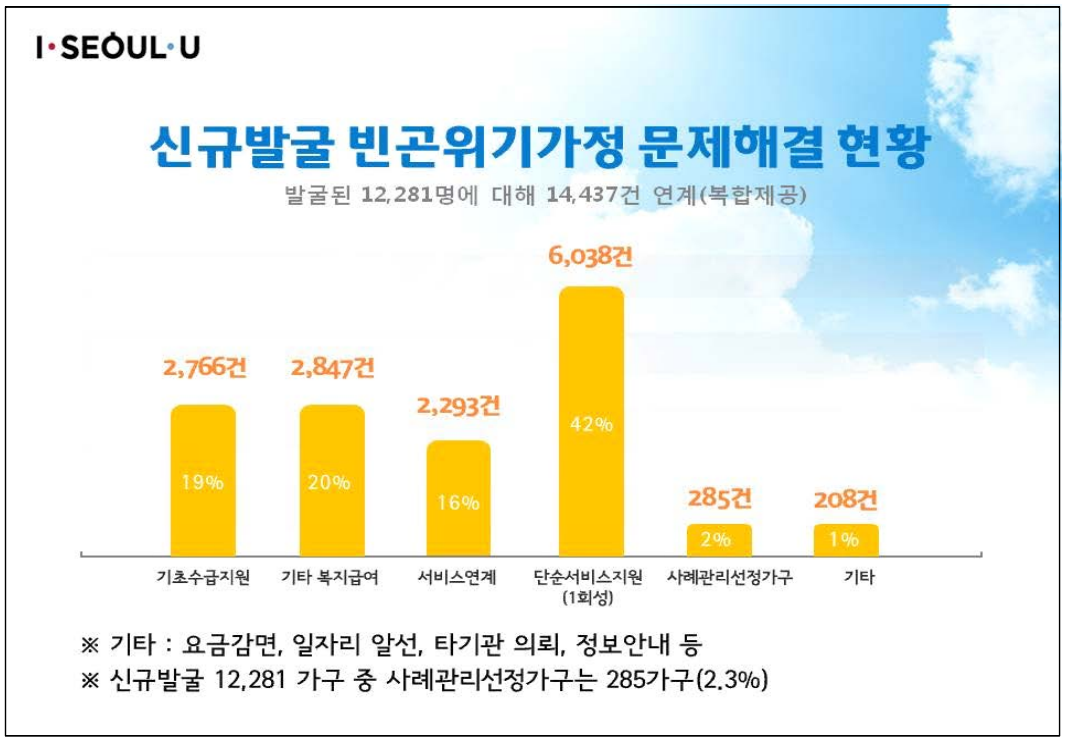

I·SEOUL·U
전달체계의 개편
'복지와 건강' 사각지대를
줄여나가다
찾아가는
동주민센터


I·SEOUL·U
빈곤위기가정(복지) 신규발굴 : 12,281명
기타 (5%)
본인요청 (30%)
직원발굴 (35%)
타기관에 의한 발굴 (21%)
통장 및 이웃주민 의뢰 (21%)
발굴경로별 현황
찾동사업 1년간 직원 및
신고체계 (통반장, 찾아가는 이웃,
사회복지기관 종사자 등)에 의해서
새롭게 발굴되어 행복e음이나
복지플랜시스템에 입력한 가구


I·SEOUL·U
건강문제 대상자 신규발굴 : 7,209명
798명
855명
5,556명
우울
치매
허약노인
찾동사업 1년간 방문한 어르신 30,694명 중 건강상 문제가 발견된 사례
(우울2.6%, 치매 2.8%, 허약노인 18%)


I·SEOUL·U
전달체계의 개편
'맞춤형 서비스'와
자원의 연계가 확대되다
찾아가는
동주민센터


I·SEOUL·U
상담건수 및 복지급여신청 증가
95%
530,968건
271,130건
14%
133,987건
116,612건
274%
41,492건
11,072건
초기상담건수
복지급여신청
기초생활보장급여신청
※ 찾동 사업 출범과 맞춤형 급여 전환신청이 시기적으로 겹치면서
신청건수 증가에 복합적인 요인으로 작용, 2차 년도 결과를 통해 심층 분석할 필요


I·SEOUL·U
신규발굴 빈곤위기가정 문제해결 현황
발굴된 12,281명에 대해 14,437건 연계(복합제공)
2,766건
19%
2,847건
20%
2,293건
16%
6,038건
42%
285건
2%
208건
1%
기초수급지원
기타 복지급여
서비스연계
단순서비스지원
(1회성)
사례관리선정가구
기타
※ 기타 : 요금감면, 일자리 알선, 타기관 의뢰, 정보안내 등
※ 신규발굴 12,281 가구 중 사례관리선정가구는 285가구(2.3%)

I·SEOUL·U

복합적인 문제를 가진 빈곤·위기가정 지원

사례관리 대상자 선정 1,334건



사례관리 유형별 현황

긴급복지지원액 41억원



단위 : 백만원

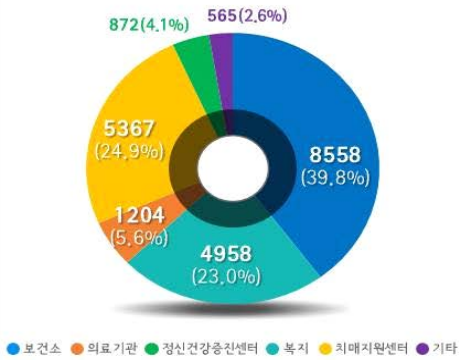
'15.7~'16.6	국가긴급복지		서울형긴급복지	
	건수	지원액	건수	지원액
서울시 합계 (25개구)	36,490	19,333	7,101	2,290
찾동 시행 (전동 4개구)	6,978	3,481	1,813	642

※ 찾동 1단계 전동시행 4개구 61개동 기준 (성동,성북,도봉,금천)

I·SEOUL·U

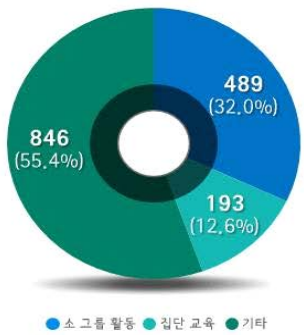
지역사회 건강서비스 네트워킹
12,966건

어르신의 건강스크리닝을 통해 건강문제에 도움을 줄 수 있는 곳과 맞춤형 연계



어르신 건강 프로그램 참여
13,049명

어르신의 건강수준 유지 및 건강정보 습득을 위한 프로그램을 연간 1,455회 운영



I·SEOUL·U

방문 서비스만족도 및 산모의 양육역량 향상

방문서비스 만족도(출산가정)

보편방문 : 9.04점

지속방문 : 9.28점

(10점 만점)

산모의 주관적 양육역량



※ 방문건강서비스 통한 만족도 평균 9.2점/(10점)으로 상당히 높게 나타남,
양육역량 또한 강화됨(7.5점/12점)

I·SEOUL·U

민간의 참여로 돌봄체계가 만들어지기 시작

New
동주민센터협업기관 879개

※ 동 사례회의 참여 691회



UP
주민주도 복지나눔모임 159개

※ 시행전 대비 2배 증가



※ 초기대비 주민과 민간기관의 참여가 지속적인 증가추세로 주민 스스로 돌보는 돌봄체계 활성화 기대



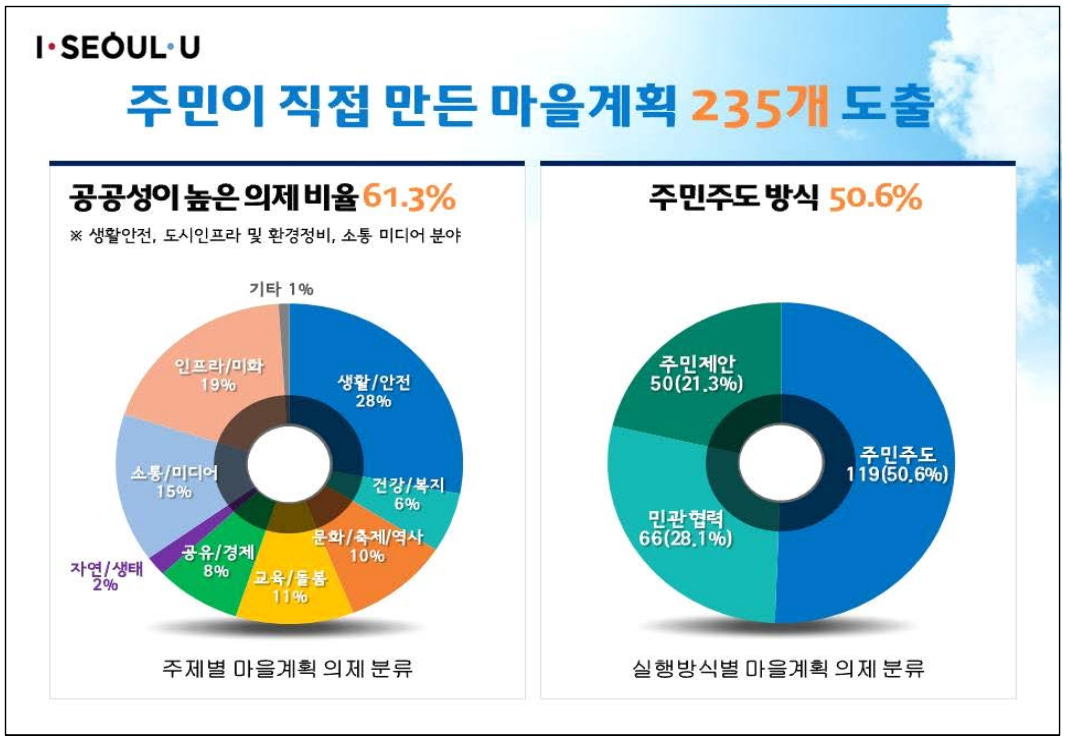
주민참여의 보편적 확대

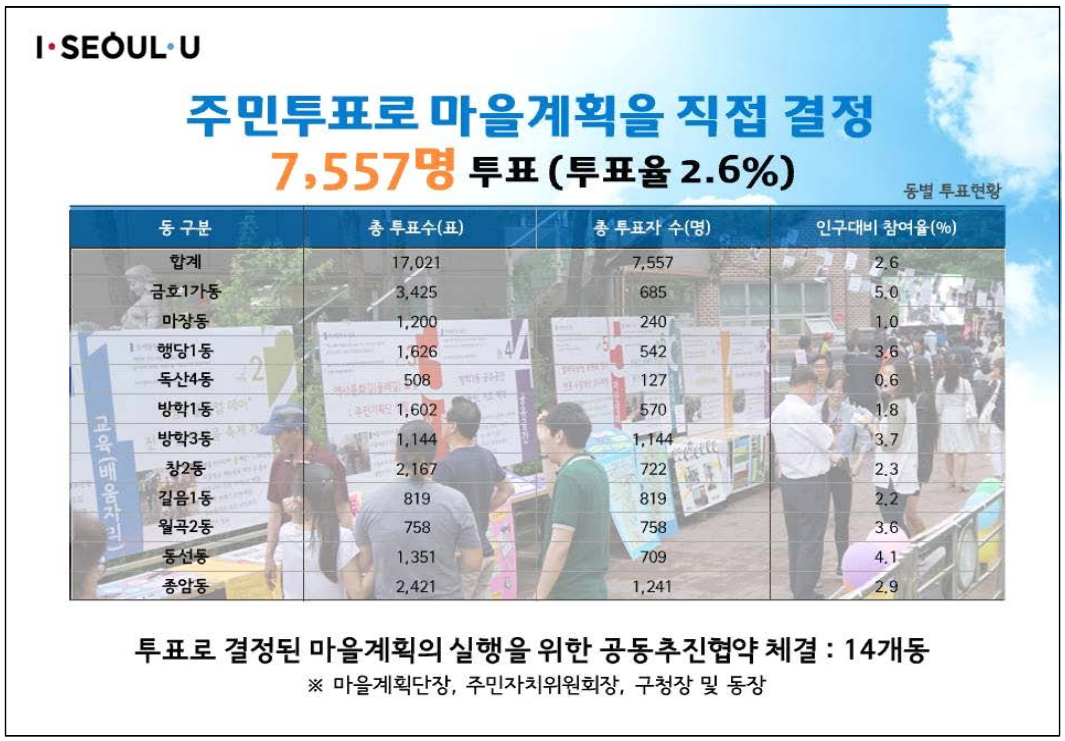
마을계획단 1,058명 모집

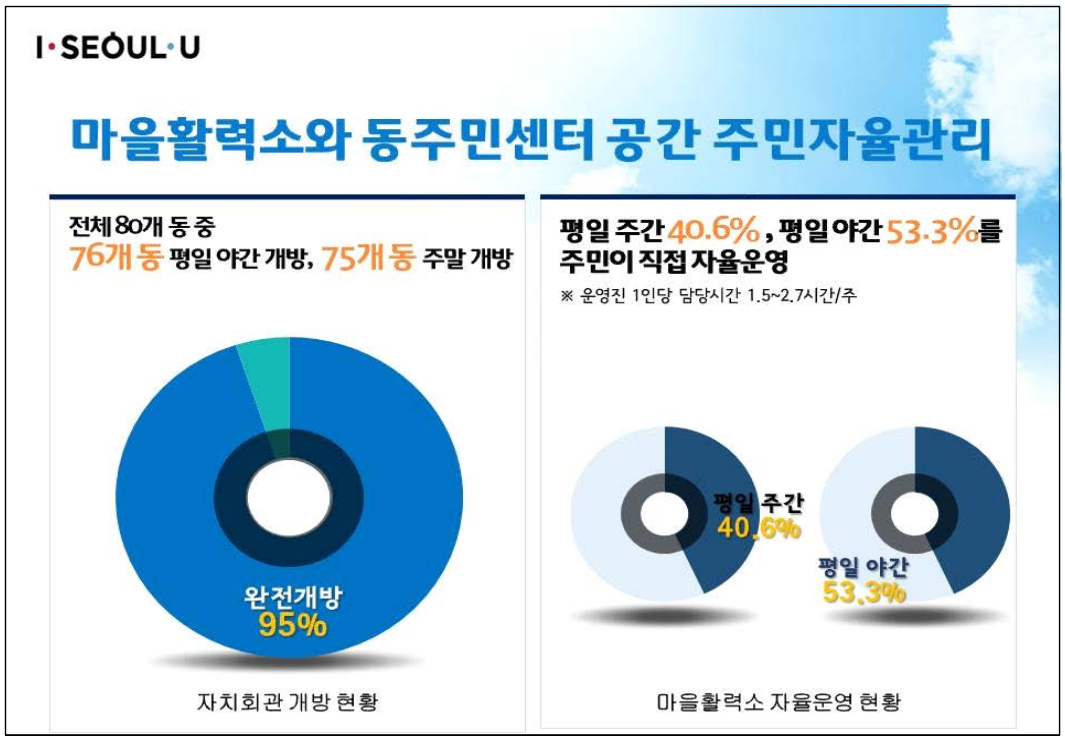




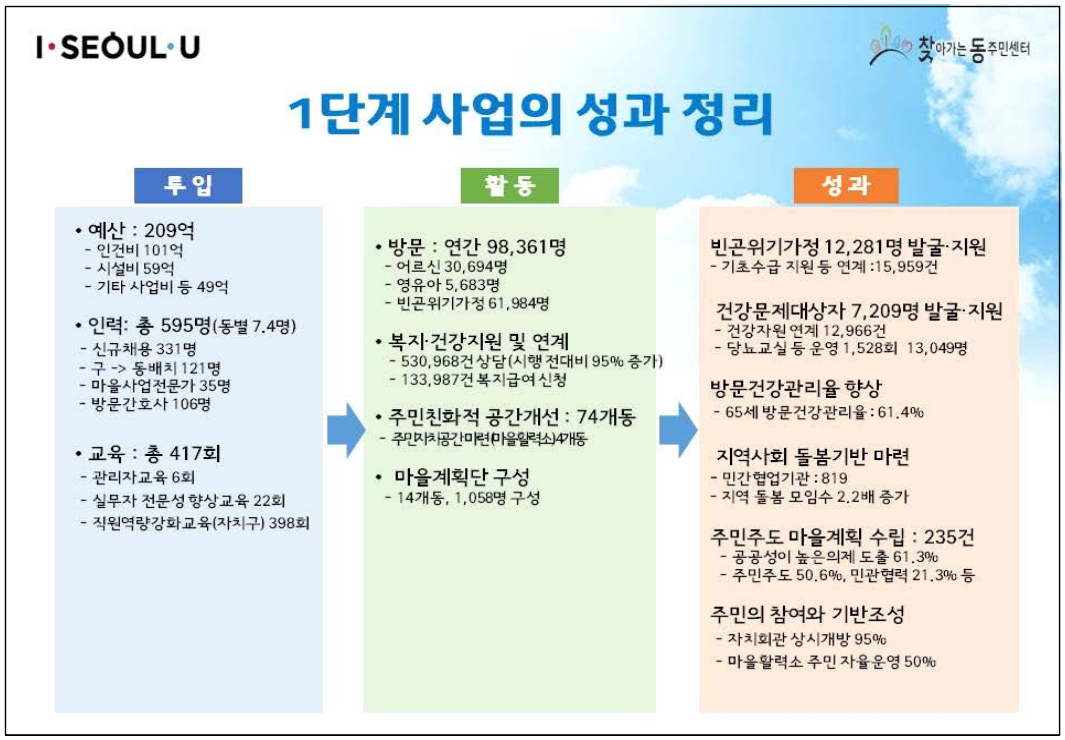
※ 마을계획단은 14개 동에서 평균 75.6명으로 구성
※ 기존 동 행정에 적극적으로 참여해 온 주민자치위원과 통장 외에 일반 주민들의 참여가 활성화 : 83.3%
※ 여성 비율 대폭 확대 28.9 : 71.1
※ 연령대의 다양화 50대>40대>60대 순10-30대도 15.2% 차지

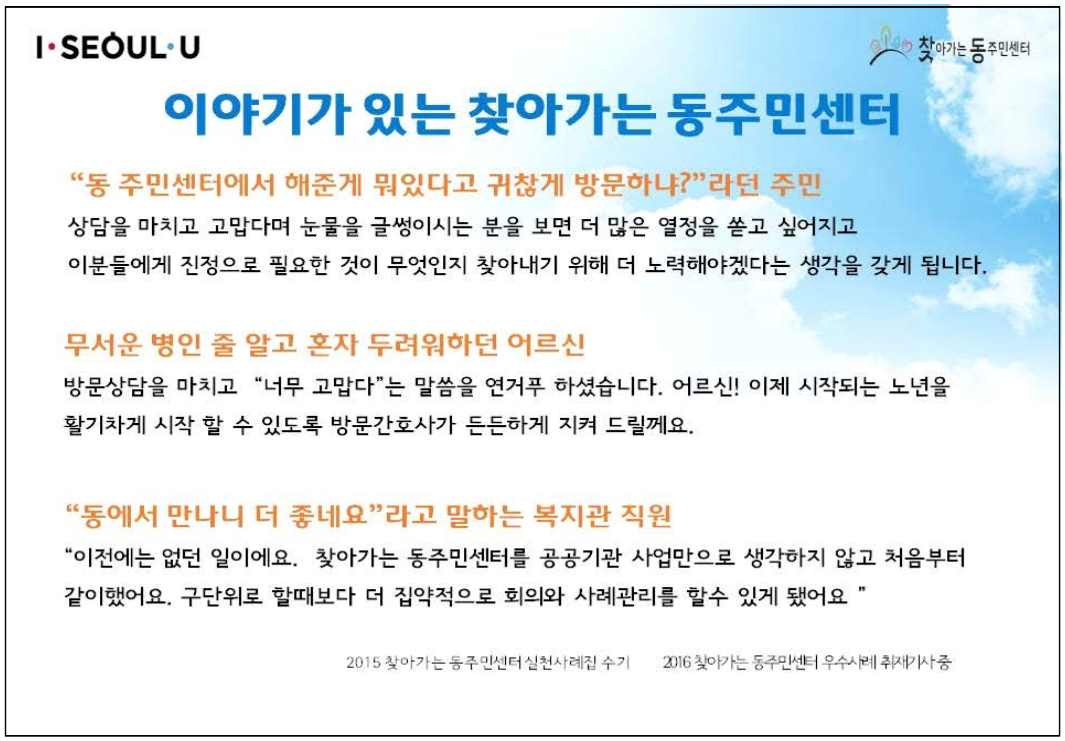

I·SEOUL·U
주민이 직접 만든 마을계획 235개 도출
공공성이 높은 의제 비율 61.3%
※ 생활안전, 도시인프라 및 환경정비, 소통 미디어 분야
기타 1%
인프라/미화 19%
생활/안전 28%
소통/미디어 15%
건강/복지 6%
문화/축제/역사 10%
공유/경제 8%
교육/돌봄 11%
자연/생태 2%
주제별 마을계획 의제 분류
주민주도 방식 50.6%
주민제안 50(21.3%)
주민주도 119(50.6%)
민관협력 66(28.1%)
실행방식별 마을계획 의제 분류


I·SEOUL·U
주민투표로 마을계획을 직접 결정
7,557명 투표 (투표율 2.6%)
동별 투표현황
동 구분 | 총 투표수(표) | 총 투표자 수(명) | 인구대비 참여율(%)
합계 | 17,021 | 7,557 | 2.6
금호1가동 | 3,425 | 685 | 5.0
마장동 | 1,200 | 240 | 1.0
행당1동 | 1,626 | 542 | 3.6
독산4동 | 508 | 127 | 0.6
방학1동 | 1,602 | 570 | 1.8
방학3동 | 1,144 | 1,144 | 3.7
창2동 | 2,167 | 722 | 2.3
길음1동 | 819 | 819 | 2.2
월곡2동 | 758 | 758 | 3.6
동선동 | 1,351 | 709 | 4.1
종암동 | 2,421 | 1,241 | 2.9
투표로 결정된 마을계획의 실행을 위한 공동추진협약 체결 : 14개동
※ 마을계획단장, 주민자치위원회장, 구청장 및 동장


I·SEOUL·U
마을활력소와 동주민센터 공간 주민자율관리
전체 80개 동 중
76개 동 평일 야간 개방, 75개 동 주말 개방
완전개방
95%
자치회관 개방 현황
평일 주간 40.6%, 평일 야간 53.3%를
주민이 직접 자율운영
※ 운영진 1인당 담당시간 1.5~2.7시간/주
평일 주간
40.6%
평일 야간
53.3%
마을활력소 자율운영 현황


I·SEOUL·U
의미있는
성과와 과제
찾아가는
동주민센터


I·SEOUL·U
찾아가는 동주민센터
1단계 사업의 성과 정리
투입
• 예산 : 209억
- 인건비 101억
- 시설비 59억
- 기타 사업비 등 49억
• 인력: 총 595명(동별 7.4명)
- 신규채용 331명
- 구 -> 동배치 121명
- 마을사업전문가 35명
- 방문간호사 106명
• 교육 : 총 417회
- 관리자교육 6회
- 실무자 전문성 향상교육 22회
- 직원역량강화교육(자치구) 398회
활동
• 방문 : 연간 98,361명
- 어르신 30,694명
- 영유아 5,683명
- 빈곤위기가정 61,984명
• 복지·건강지원 및 연계
- 530,968건 상담(시행 전대비 95% 증가)
- 133,987건 복지급여 신청
• 주민친화적 공간개선 : 74개동
- 주민자치공간 마련(마을활력소)4개동
• 마을계획단 구성
- 14개동, 1,058명 구성
성과
빈곤위기가정 12,281명 발굴·지원
- 기초수급 지원 등 연계 :15,959건
건강문제대상자 7,209명 발굴·지원
- 건강자원 연계 12,966건
- 당뇨교실 등 운영 1,528회 13,049명
방문건강관리율 향상
- 65세 방문건강관리율 : 61.4%
지역사회 돌봄기반 마련
- 민간협업기관 : 819
- 지역 돌봄 모임수 2.2배 증가
주민주도 마을계획 수립 : 235건
- 공공성이 높은의제 도출 61.3%
- 주민주도 50.6%, 민관협력 21.3% 등
주민의 참여와 기반조성
- 자치회관 상시개방 95%
- 마을활력소 주민 자율운영 50%


I·SEOUL·U
찾아가는 동주민센터
이야기가 있는 찾아가는 동주민센터
"동 주민센터에서 해준게 뭐있다고 귀찮게 방문하냐?"라던 주민
상담을 마치고 고맙다며 눈물을 글썽이시는 분을 보면 더 많은 열정을 쏟고 싶어지고
이분들에게 진정으로 필요한 것이 무엇인지 찾아내기 위해 더 노력해야겠다는 생각을 갖게 됩니다.
무서운 병인 줄 알고 혼자 두려워하던 어르신
방문상담을 마치고 "너무 고맙다"는 말씀을 연거푸 하셨습니다. 어르신! 이제 시작되는 노년을
활기차게 시작 할 수 있도록 방문간호사가 든든하게 지켜 드릴께요.
"동에서 만나니 더 좋네요"라고 말하는 복지관 직원
"이전에는 없던 일이에요. 찾아가는 동주민센터를 공공기관 사업만으로 생각하지 않고 처음부터
같이했어요. 구단위로 할때보다 더 집약적으로 회의와 사례관리를 할수 있게 됐어요 "
2015 찾아가는 동주민센터 실천사례집 수기 2016 찾아가는 동주민센터 우수사례 취재기사중

I·SEOUL·U

찾아가는 동주민센터

가정폭력을 피해 바퀴벌레와 함께 생활하던 위기의 세 모녀

찾동으로 발견된 세모녀는 월세가 10개월 이상 체납된 반지하방에, 가전제품과 가구도 전혀 없이 바퀴벌레만이 가득한 방에서 가정폭력을 피해 극도로 불안해 하던 상태,
동주민센터 긴급지원과 지역주민들의 도움으로, 장롱, 주방용품, 이불, 식탁 등을 지원하고 근로능력이 있어 조건부수급자로 자활사업과 직업훈련에 참여할 수 있도록 하였다.

기저귀가 떨어져 애견패드를 깔고있던 아기와 어린부부

집 앞에 서서 발걸음을 멈췄습니다. 도무지 발 딛일 틈도 없이 쓰레기더미와 이불 그리고 개 사료와 분뇨가 뒤섞인 방에 기저귀가 떨어져서 애견패드를 밑에 깔고 아무것도 입지 않은 채 있던 아기
긴급생계지원으로 기저귀와 분유 등 육아용품과 살림살이를 구입하여 지원하였고, 주민센터 직원들 중 딸 키우는 분들이 십시일반 아기 옷을 사 들고 얼른 입혀보고 싶은 마음에 달려갔던 기억이 납니다

열사병으로 의식이 없던 어머니와 방치하고 있던 딸

빈곤위기가정을 모니터링 하던 중 열사병과 폐렴으로 의식이 없는 어머니를 발견 119로 중환자실에 입원. 동주민센터에서 긴급의료비를 지원, 또래관계가 전무하던 딸은 시립청소년드림센터로 연계
획기적이라고 말할 수 있는 것은, 무기력해 있던 가정이 웃음을 찾게 되었고 임대주택에 들어갈 날을 바라며 기다리고 있는 모습에 동 주민센터는 안도의 숨을 쉬고 있습니다.

2015 찾아가는 동주민센터 실천사례집 수기

I·SEOUL·U

찾아가는 동주민센터

향후 전망과 장기적 과제

공공정책 강화 및 주민의 주도적 참여체계 구축

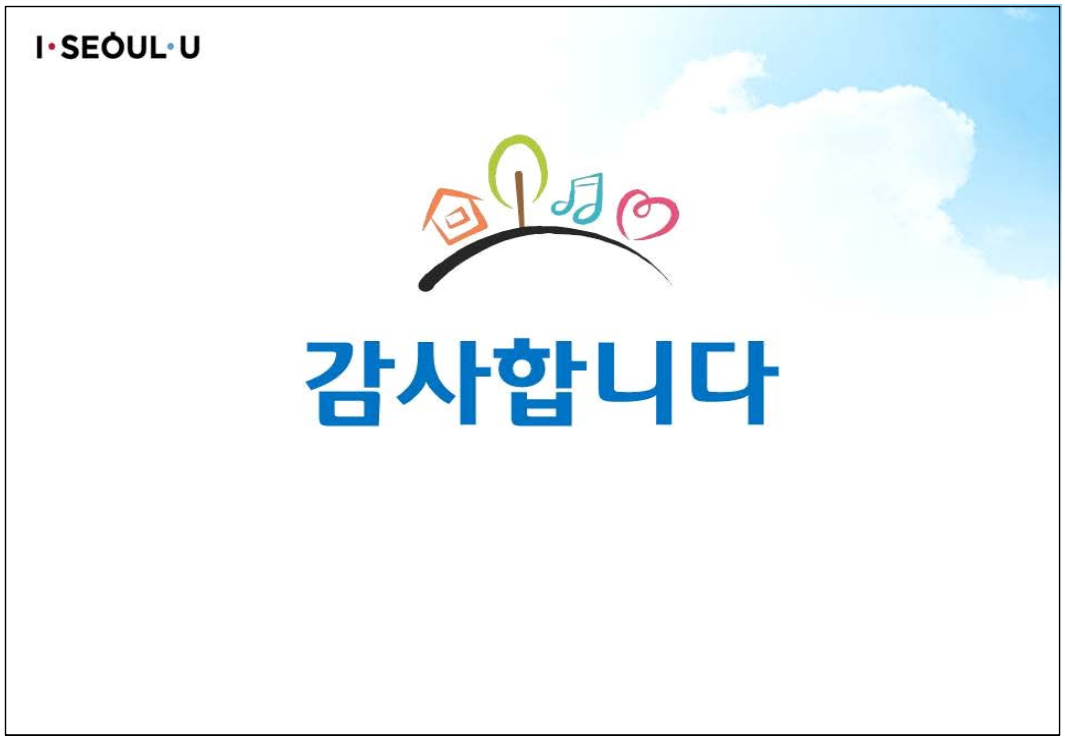
복지분야의 서비스 및 소득 보장을 강화하기 위한 정책 수립 및 실행

주민의 주도적 참여를 위한 제도적 설계 강화

조급한 실적주의 지양

충분한 시간을 두고 현장에서 주민과 함께 변화가 일어날 수 있도록 업무방식과 중점과제에 대한 인식전환에 보다 중점




I·SEOUL·U
감사합니다

서울시 보육정책의 기조와 함의 : 국공립보육시설 확충정책을 중심으로

백선희 (서울신학대학교 사회복지학과교수)

Ⅰ. 서 론

사회복지는 공급주체에 따라 국가복지, 시장복지, 기업복지, 가족복지, 제3섹터복지 등으로 구분할 수 있다[1]. 한 사회의 복지는 다양한 공급주체가 혼합되어 제공된다. 국가복지 주도적이라 하더라도 정부의 개입 방식은 다양하다. 적극적으로 서비스를 직접 공급할 수도 있으며, 민간영역에 재정 지원의 역할을 할 수도 있다. 소극적인 국가개입 방법으로 규제의 역할을 담당할 수도 있다.

현재 우리나라 보육정책은 정책 초기인 1990년대와 비교하여 국가역할이 확대되었다. 영유아 전체를 대상으로 하는 보편적 무상보육은 높은 수준의 국가복지로 평가 받을 만하다. 그러나 우리나라의 보육시설 공급은 94%가 민간영역일 정도로 민간 주도적이다. 보육정책에서 우리나라 정부의 역할은 공급은 민간중심, 운영지원(재정)은 공공중심으로 운영하는 재정지원자의 역할이라고 할 수 있다.

---

* - 중앙대학교 사회복지학과 박사(Ph.D).
- 서울시보육정책위원회 위원장, 서울시성평등위원회 위원, 서울시시민복지기준추진위원회 위원, 대통령직속저출산고령사회위원회 분과위원, 국회저출산고령화대책특별위원회 자문위원
- 보육정책, 여성정책, 저출산정책, 사회보장정책

1) 사회복지의 공급주체와 관련하여 Johnson(1987)은 국가, 상업부문, 비공식부문, 자원부문으로, DiNitto & Dye(1993)는 공공(정부)부문, 민간비영리부문, 민간영리부문으로, Gough & Kim(2000)은 국가, 시장, 비영리조직, 기업, 가족으로, Evers(1990)는 국가, 시장, 자원부문, 비공식부문으로 구분한다(윤영진 외, 2008: 9 재인용). 이러한 견해를 종합하면 복지주체는 크게는 공공부문과 민간부문으로, 구체적으로는 공공부문의 국가와 민간부문의 시장, 기업, 가족, 비영리조직으로 정리할 수 있다.

2011년의 서울시 국공립보육시설의 비율은 전국 평균보다 2배 수준으로 높으나, 우리나라 보육정책의 특징과 크게 다를 바 없다. 그러나 2012년부터 서울시 보육정책에 의미 있는 변화가 시작되었다. 보육정책의 핵심정책으로 국공립보육시설 확충을 채택하여, 기존의 민간 주도적 공급에서 공공 주도적 공급의 비중을 높이는 정책을 전개하고 있다. 특히 2015년부터 시행하고 있는 '국공립보육시설 +1000' 정책은 공공-민간의 복지혼합에 의미 있는 변화를 가져다 줄 것으로 기대된다.

이 연구는 서울시 박원순시장의 복지정책의 하나로 추진되고 있는 국공립보육시설 확충정책을 통하여 서울시 보육정책 기조의 변화와 그것의 사회적 기대 효과를 분석하면서, 한국 보육정책에 대한 함의를 모색해 보기 위한 것이다.

Ⅱ. 보육정책에서의 복지혼합과 정부의 역할

1. 복지혼합과 정부의 역할

국가복지 수준이 높은 나라에서도 국가가 사회복지서비스의 유일한 공급자인 적은 없다. 비영리부문 등 민간부문과의 다양한 혼합방식으로 사회복지서비스가 제공된다. 다만 복지국가 수준이 높을수록 공공부문 지배력이 높고 복지국가 수준이 낮을수록 민간부문 의존이 커진다.

공공부문과 민간부문의 복지혼합에 대한 다양한 견해들이 존재한다. Glennester(1985) 공급(provision)과 재정(finance, 운영 지원)을 축으로 공공 공급 - 공공 재정, 공공 공급 - 민간 재정, 민간 공급 - 민간 재정, 민간 공급 - 민간 재정이라는 네 가지의 기본 형태로 복지혼합을 설명한다. Gidron, Kramer & Salamon(1992)도 정부와 비영리부문간의 역할분담을 재정 부담과 서비스공급을 축으로 네 가지 모형으로 설명한다(표 1). 정부가 재정 부담과 서비스 공급을 제공하는 정부주도 모형(Government dominant model)은 북구 사민주의 국가들에서 찾아볼 수 있으며, 재정 부담과 서비스공급을 비영리부문의 자율성에 따르면서 정부는 잔여적 복지만을 책임지는 비영리주도모형(NPO dominant model)은 미국의 모형이다. 이중모형(dual model)은 정부와 비영리부문이 모두 재정과 공급에 관여하는 것으로 비영리부문이 정부정책의 대상자가 아닌 자에게 정부와 동일한 서비스를 주거나(보충형 모델, supplement model), 동일 대상자에게 정부가 지원하지 않은 서비스를 제공해주는(보완형 모델, complement model) 모형이다. 그리고 협조모형(collaborative model)은 정부가 재정 부담을 하고 비영리부문이 서비스를 공급하는 형태로 비영리부문이 정부 역할을 단순 대리하기도 하고 동등한 파트너십 관계를 유지할 수도 있다(Gidron, Kramer & Salamon, 1992; 강혜규 외, 2007: 57-58 재인용 참고).

〈표 1〉 Gidron, Kramer & Salamon(1992)의 역할분담 모형

	역할분담모형			
기능	정부주도모형	이중모형	협조모형	비영리주도모형
재정부담	정부	정부/비영리	정부	비영리
서비스공급	정부	정부/비영리	비영리	비영리

자료: Gidron, Kramer & Salamon(1992); 강혜규 외(2007), p.58 재인용.

기드론 등의 역할분담 모형은 글렌너스터와 마찬가지로 공급과 재정을 기준으로 네 모형을 설명하고 있지만 서비스 공급주체를 정부와 비영리부문으로만 한정한 한계를 갖고 있다. 또한 복지혼합 모형은 일반적으로 국가 전체적으로 나타나는 주도적 특성을 보여주는 것이어서 개별 사회복지서비스에서의 복지혼합을 보여주는 데 한계가 있다.

백선희(1997)는 보육이라는 단일한 사회복지서비스를 예로 각각의 보육시설 유형들이 공급과 운영재정에서 어떠한 복지혼합의 특성을 나타내는지를 <그림 1>과 같이 구분한다. 보육에 대한 국가책임이 강할수록 ①과 ②의 공공부문에 의존하게 되고 보육에 대한 국가책임이 약하면 ⑥의 민간부분에 의존하게 된다. 그는 1997년의 우리나라 보육정책을 기준으로, 국공립보육시설은 정부 공급 - 정부·민간 공동 재정의 ②유형으로, 정부지원을 받는 사회복지법인 민간보육시설은 민간 공급 - 정부·민간 공동 재정의 ⑤유형으로, 정부지원이 없는 민간보육시설과 가정보육시설을 민간 공급 - 민간 재정의 ⑥유형에 해당한다고 설명하다.

〈그림 1〉 보육시설 공급주체와 운영재정에 따른 복지혼합(1997년 기준)

<table>
<tr><td colspan="2" rowspan="2"></td><td colspan="4">공급 주체(Provision)</td></tr>
<tr><td colspan="2">정부(Public)</td><td colspan="2">민간(Private)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">재정
(Finance)</td><td>정부
(Public)</td><td>①</td><td rowspan="2">②
국공립보육시설</td><td rowspan="2">⑤ 민간보육시설
(비영리법인)</td><td>④</td></tr>
<tr><td>민간
(Private)</td><td>③</td><td>⑥
민간보육시설(개인)
가정보육시설(개인)</td></tr>
</table>

자료: 백선희(1997) 참고. 모형의 번호체계 ①~⑥를 공공성이 강한 순서대로 변경함.

사회복지서비스에서의 복지혼합은 정부의 역할도 다중적이라는 것을 의미한다. 정부는 조세를 재원으로 서비스 인프라를 직접 제공하고 운영하는 직접 제공자의 역할을 할 수 있다. 복지다원주의에서 정부는 재정지원자 또는 규제자의 역할을 하게 된다. 재정지원자로서의 정부는 민간부문 서비스기관에 재정을 지원하며, 규제자로서의 정부는 국가정책의 틀 안에

서 설립, 운영, 서비스 비용을 규제하는 역할을 하게 된다. 물론 공공부문과 비영리부문에 대해서도 지도·감독 또는 규제의 역할은 있다. 우리나라 보육사업 초기에 정부는 비영리(사회복지법인)보육시설(⑤)에 대해서는 재정지원자의 역할을, 민간(개인)과 가정보육시설(⑥)에 대해서는 규제자의 역할을 수행해 왔다. 국공립보육시설에 대해서는 시설을 직접 설치하였지만 운영비에 대해서는 일부 지원하는 역할을 하였다. 당시 정부의 보육예산은 적고, 보육료 지원대상도 저소득층으로 한정되었기 때문에 전반적으로 규제자로서의 정부역할이 강조되었다고 할 수 있다.

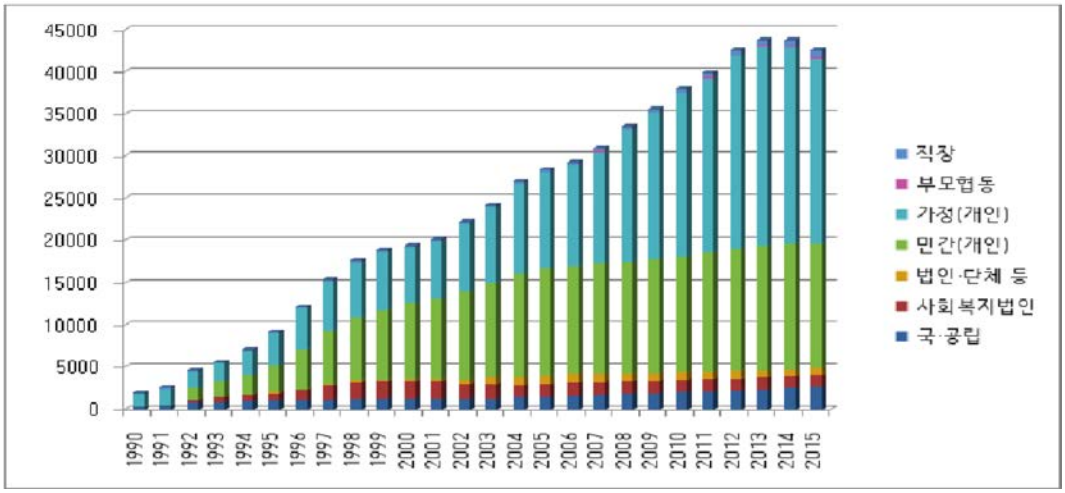
사회복지서비스에서의 복지혼합이나 정부의 역할은 고정되지 않고, 같은 복지국가체계, 같은 국가에서도 변화, 발전하게 된다. 2016년 현재 우리나라 보육서비스에서의 복지혼합과 정부 역할, 그리고 국공립보육시설 확충 정책을 추진하고 있는 서울시에서의 복지혼합과 정부 역할은 1990년대의 보육사업 초기와는 다른 양상을 보인다.

2. 우리나라 보육서비스에서의 복지혼합과 정부의 역할

우리나라 보육시설의 규모는 영유아보육법 시행 직전인 1990년 12월 기준 1,919개소에서 2015년 42,517개소로 25년 동안 22배로 성장하였다. 그 동안 국공립보육시설의 증가는 360개에서 2,629개소로 7.3배 증가한데 비해, 민간영역 보육시설은 1,559개소에서 39,888개소로 26배라는 압도적 증가를 하였다. <그림 2>의 연도별 보육시설 공급에서 보듯이 민간부문 의존이 점차 심화되어 왔다.

〈그림 2〉 우리나라의 보육시설 유형별 추이

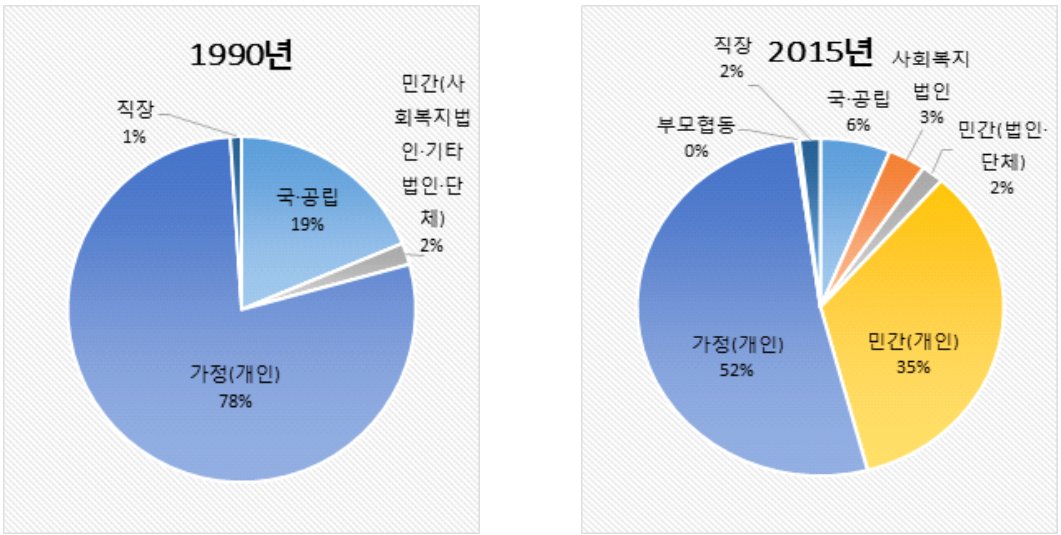
(단위: 개소)



자료: 보건복지부, 보육통계, 각연도

보육시설 유형별 분포를 1990년도와 2015년도를 비교하여 보면(그림 3), 공공영역인 국공립보육시설의 비중은 19%에서 6%로 감소하였고 민간영역은 94%로 증가하였다. 민간영역에서도 비영리법인인 사회복지법인보육시설의 비중은 2015년도에 3%에 불과하고, 개인이 운영하는 30인 이상 규모의 민간보육시설이 35%를 점유하게 되었다. 20인 이하 소규모 가정보육시설은 1990년 78%에서 2015년 52%로 비중은 감소하였으나 시설 수는 1,500개에서 22,074개로 15배 성장하였다.

〈그림 3〉 우리나라의 보육시설 유형별 분포(1990, 2015)



비고: 1990년: 전체 1,919개소, 국공립보육시설 360개, 민간보육시설 39개소, 가정보육시설 1,500개소, 직장보육시설 20개임.
2015년: 전체 42,517개소, 국공립보육시설 2,629개소, 사회복지법인보육시설 1,414개소, 법인·단체보육시설 834개소, 민간(개인)보육시설 14,626개소, 가정보육시설 22,074개소, 부모협동보육시설 155개소, 직장보육시설 785개소임.
자료: 보건복지부, 보육통계, 각 연도 참고

그렇다면 25년 동안 정부의 역할은 어떻게 변화되어 왔는가? 보육시설 운영비의 원천은 정부지원과 이용자 부담 보육료이다. 1990년대 정책 초기에 정부의 재정지원이라 함은 국공립보육시설과 사회복지법인보육시설에 운영이 일부, 그리고 저소득층에 대한 보육료 지원이 전부였다. 민간부문 보육시설의 운영비의 대부분은 이용자부담 보육료인데, 이 때 정부는 민간부문 보육시설이 받을 수 있는 보육료의 상한선을 통제하는 규제자로서의 정부 역할을 한다. 이러한 역할은 2000년대 중반 이전까지 지속되었다.

2000년대 중반 이후 보육료 지원 대상자를 중산층에서 확대하는 한편 민간부문 보육시설

에 기본보육료를 지원하기 시작하였다. 2012년에 영아와 만5세의 무상보육이 시작되고, 2013년에는 모든 영유아를 대상으로 무상보육이 확대된다. 정부의 재정투자는 10조원 이상으로 급증하고, 대부분의 재원이 보육료지원이라는 형식으로 민간부문 보육시설의 운영을 지원하게 되었다. 즉, 정부 역할이 이전의 규제자에서 재정지원자로 변화되어 갔다.

보육시설'공급'은 민간 주도적이지만 무상보육 시행으로 정부의 '재정 지원'이 확대되면서, 보육서비스에서의 복지혼합의 양상에 변화가 생겼다. 국공립보육시설은 이용자부담 보육료 없이 운영할 수 있게 되어 정책 초기의 모형②에서 공공 공급 - 공공 재정의 모형①로 이동하게 되었다. 사회복지법인보육시설 역시 국공립보육시설과 마찬가지로 이용자 부담 보육료가 없으므로 정책 초기의 모형⑤에서 민간 공급 - 공공 재정의 모형④로 이동하였다. 또한 개인이 운영하는 민간보육시설과 가정보육시설도 일부 이용자부담 보육료가 있기는 하지만 운영비의 상당부분을 정부로부터 직간접적으로 지원받게 되어 정책 초기의 모형⑥에서 민간 공급 - 공공·민간 혼합재정의 모형⑤로 이동하였다.

〈그림 4〉 보육시설 공급주체와 운영재정에 따른 복지혼합(2013년 기준)

<table>
<tr><td colspan="2" rowspan="2"></td><td colspan="4">공급주체(Provision)</td></tr>
<tr><td colspan="2">정부(Public)</td><td colspan="2">민간(Private)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">재정
(Finance)</td><td>정부
(Public)</td><td>①
국공립보육시설</td><td rowspan="2">②</td><td rowspan="2">⑤
민간보육시설(개인)
가정보육시설(개인)</td><td>④
민간보육시설
(비영리법인)</td></tr>
<tr><td>민간
(Private)</td><td>③</td><td>⑥</td></tr>
</table>

비고: 2013년은 영유아 무상보육이 전면 시행된 해임.
1990년대와 비교할 때, 국공립보육시설은 ②→①로, 비영리(사회복지)법인 보육시설은 ⑤→④로, 민간(개인)보육시설과 가정보육시설은 ⑥→⑤로 공공성을 강화하는 방향으로 이동함. 이와 같은 이동에는 '무상보육'이 영향을 미침.

자료: 백선희(1997)의 모형을 기본으로, 2013년도의 정책 환경에 맞게 재구성함(기타 제목 일부 변경, 모형의 번호체계 ①~⑥를 공공성이 강한 순서대로 변경).

우리나라의 보육이 전체적으로 공공성 강화의 방향으로 이동한 것은 긍정적이다. 그러나 국공립보육시설의 비율이 5~6%에 지나지 않기 때문에 공공성 강화에는 한계가 있다. 정부는 여전히 직접공급자로서의 역할을 수행하기 보다는 민간부문에 대한 재정지원자로서의 역할을 한다. 재정에 대한 공공 지원 이상으로 중요한 것이 사회서비스 공급 주체의 공공성이다. Anttonen and Sipilä(2003:13)는 사회서비스 제공 주체의 유형에 따라 이념 또는 동기, 서비스 수혜자와 공급자의 사회적 지위가 달라진다고 설명한다. 서비스 공급주체로서의 국가의 이념 또는 동기는 권리, 법령, 정치적 목표, 사회적 통제 등에 있지만 영리부문에서 이념 또는

동기는 이윤과 이용료에 있다고 한다. 수혜자의 지위는 국가가 공급주체일 때는 수급자격이 있는 시민의 지위를 갖지만 영리부문에서는 소비자 혹은 고객이 되며, 서비스 제공자의 사회적 지위는 국가가 공급주체일 때는 공무원 또는 공공부문 노동자가 되지만, 영리부문이 주체일 때는 피용자 또는 전문가가 된다고 한다(강혜규 외, 2007: 101 참고). 공공영역의 보육서비스 공급이 증가해야 하는 이유이다.

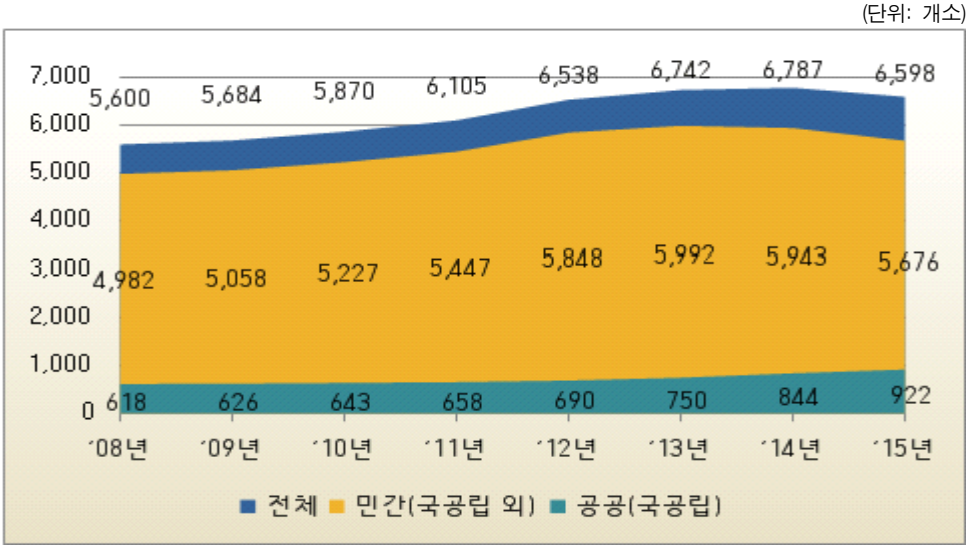
Ⅲ. 서울시 보육시설 공급구조와 정책 기조의 변화

1. 보육시설 공급구조의 변화

서울시 보육시설의 공급구조는 우리나라 전체와 크게 다르지 않다. 민간 의존적 공급이 뚜렷하고, 국공립보육시설이 차지하는 비중이 낮다. 다만 서울시의 국공립보육시설의 비중은 전국의 약 2배이다.

〈그림 5〉 서울시 전체 어린이집 중 국공립어린이집의 분포

(단위: 개소)



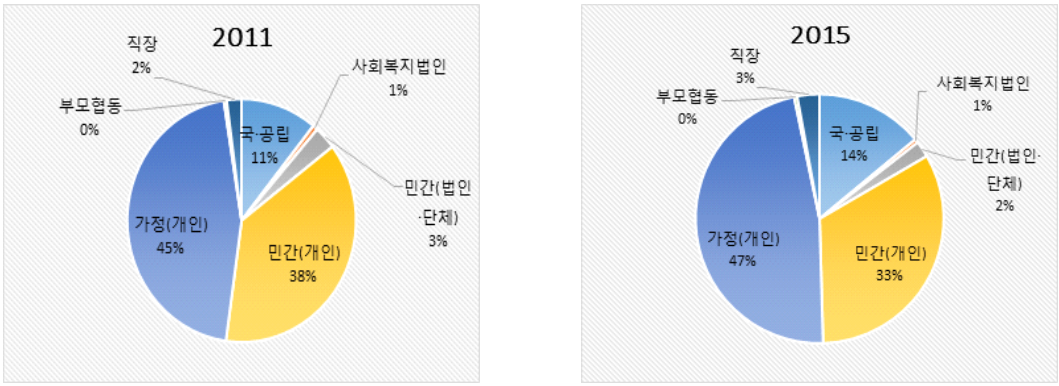
자료: 보건복지부, 보육통계, 각 연도 참고

서울시에서 서울형어린이집을 본격적으로 시작하기 전인 2008년과 2015년 현재의 국공립보육시설의 분포를 비교하여 보자(그림 5). 2008년도의 국공립의 비중은 11%(618개소)였으나 2015년도에는 14%(922개소)로 3%p 증가하였다. 국공립보육시설 확충정책을 시작한 2012년

을 기점으로 2008~2011년에는 국공립보육시설이 연평균 16개 증가하였지만, 2012~2015년 사이에는 연평균 66개가 증가하였다. 국공립보육시설 확충으로 보육시설 수는 물론 이용 아동수와 보육교직원 수도 증가하였다.

서울시의 보육시설 유형별 분포는 2011년과 2015년 사이에 어떠한 변화가 있는지를 살펴보자. 먼저 2011년의 국공립보육시설 분포는 2008년도와 마찬가지로 11%였는데, 4년 만에 14%로 3%p 증가하였다. 가정보육시설은 2%p 소폭 증가하였으나 전국의 52%보다는 5%p 낮은 비중이고, 민간(개인)보육시설과 민간(법인, 단체)보육시설은 각각 5%p, 1%p 감소하였다. 민간보육시설은 비중뿐만 아니라 그 수도 2,488개소에서 2,315개소로 173개 감소하였다.

〈그림 6〉 서울시 보육시설 유형별 분포(2011, 2015)



비고: 2011년은 서울시 국공립보육시설 확충정책 채택 전년도임.
자료: 보건복지부, 보육통계, 각 연도 참고

공공영역의 비중은 14%로 여전히 작지만, 광역자치단체 중 서울 다음으로 국공립보육시설이 많은 부산시가 8%대라는 것과 비교한다면, 국공립보육시설 확충 정책은 어느 정도 성과를 거두고 있다고 평가할 수 있다. 서울시는 2015년도부터 국공립보육시설 확충 2단계 계획(2015~2018)을 수립하였는데, 1단계(2012~2014)에 확충한 264개소의 거의 4배가 되는 1,000개의 국공립보육시설을 추가 확보하는 것이어서 그 결과와 효과에 주목할 필요가 있다.

2. 보육정책 기조의 변화: 서울형어린이집에서 국공립보육시설의 확충으로

서울시는 2009년에 서울형어린이집 공인제도를 도입하였다. 보육시설의 새로운 모델로 등장한 이 사업은 민간보육시설에 재정지원을 하고, 보육료, 보육교사 급여, 취약보육, 회계관리 등을 국공립보육시설처럼 운영해야 한다는 조건을 제시하는 사업이었다. 국공립보육시설

확충 대신 국공립보육시설과 같은 보육시설을 두자는 의도이다.

2009년에 1,799개소 보육시설이 서울형어린이집으로 공인되었다. 이후 2012년에 2,392개소까지 증가하다가 2015년에는 1,553개소로 줄어들었다. 2009년부터 2016년 6월까지 서울형어린이집으로 인가받은 시설은 총 2,903개소가 된다(서울시 여성정책가족실, 2016 참고). 그 수가 크게 감소한 이유는, 사업 초기에 사업 실적을 높이기 위해 국공립어린이집 등 정부지원 시설까지 서울형어린이집에 포함시켰다가 이후 이것이 사업의 취지에 맞지 않다고 하여 제외시켰기 때문이다. 또 서울형어린이집 재평가에서 기준에 미달로 탈락되는 경우도 있다.

〈표 2〉 서울형어린이집 공인 현황(2009-2015)

(단위: 개소)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1,799	2,301	2,364	2,392	2,353	2,232	1,553

비고: 국공립어린이집을 서울형어린이집에 포함시키는 것은 정책 목적과 의도에 맞지 않는다는 이유로 국공립어린이집 등이 제외됨(필자 주)
자료: 2009~2014: 김송이·백선희·백은주(2015); 2015: 서울시 여성가족정책실(2016a)

2016년 초 현재 1,348개소가 서울형어린이집으로 운영 중이다. 서울형어린이집이 민간보육시설, 가정보육시설, 단체 및 법인보육시설, 부모협동보육시설을 대상으로 한다고 하였을 때 해당 보육시설 5,447개소(2015년 말 기준)의 25%가 서울형으로 운영 중인 것이다. 그렇다면 서울형은 복지혼합에서 어떠한 위상에 있는가? 서울형에 대한 서울시 지원의 특징은 첫째, 국공립보육시설과 동일하게 지원한다는 원칙에 따라 인건비, 처우개선비 등을 지원한다는 것이고, 둘째, 자기자본을 투자한 민간보육시설이라는 점을 감안하여 국공립에는 지원하지 않는 기타운영비를 추가로 지원해주고 있다는 것이다. 기타운영비는 평균보육료 수입의 10%에 해당하는 금액으로, 2016년 기준으로 70인 시설이면 월평균 210만원, 연 2,540만 원이다[2]. 이 지원금은 융자금, 임대료, 감가상각비 등에 사용에 지출할 수 있도록 허용하는 비용이므로, 필자는 이것을 일종의 시설 확충비에 대한 후불성 정부지원으로 규정하고자 한다. 따라서 보육시설의 복지혼합에서 서울형어린이집이 갖는 위상은 독특하다. 서울시가 공공성 확보를 위하여 국공립의 대체재로 만든 서울형어린이집은 누리과정 지원금을 포함하여 운영비 전부를 지원받고, 다른 민간영역 어린이집과 달리 보육시설 투자금에 대해 공적 지원을 받는 모델이어서 기존과 다른 새로운 형태라 할 수 있다.

2) 서울특별시(2016a) 보육사업안내에 따르면 2016년 아동1인 평균보육료는 291,660원임. 이것의 10%인 약 30,000원을 기타지원금으로 받게 된다.

〈그림 7〉 보육시설 공급주체와 운영재정에 따른 복지혼합(2013)_서울형 포함

<table>
<tr><td colspan="2" rowspan="2"></td><td colspan="5">공급주체(Provision)</td></tr>
<tr><td colspan="2">정부(Public)</td><td colspan="3">민간(Private)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">재정
(Finance)</td><td>정부
(Public)</td><td>①
국공립
보육시설</td><td rowspan="2">②</td><td rowspan="2">⑦
서울형</td><td rowspan="2">⑤
민간보육시설
(개인)
가정보육시설
(개인)</td><td>④
민간보육시설
(비영리법인)</td></tr>
<tr><td>민간
(Private)</td><td>③</td><td>⑥</td></tr>
</table>

비고: 2013년은 영유아 무상보육이 전면 시행된 해임.
1990년대와 비교할 때, 국공립보육시설은 ②→①로, 비영리(사회복지)법인 보육시설은 ⑤→④로, 민간(개인)보육시설과 가정보육시설은 ⑥→⑤로 공공성을 강화하는 방향으로 이동함. 이와 같은 이동에는 '무상보육'이 영향을 미침.

자료: 백선희(1997)의 모형을 기본으로, 2013년도의 정책 환경에 맞게 재구성함(기타 제목 일부 변경, 모형의 번호체계 ①~⑥를 공공성이 강한 순서대로 변경).

그러나 서울형어린이집이라는 혼합모델(그림 7, ⑦)은 기본적으로 민간보육의 한계를 극복하기 어렵다. 시설확충 비용의 일부를 사후 지원하고 있지만 서울형어린이집은 기본적으로 사유재산이다. 민간어린이집과 동일하게 받는 특별활동 비용 등 기타 필요경비, 특별활동 리베이트 사건 등[3] 민간운영의 사례들을 그대로 보여준다.

민선5기 보궐선거로 박원순시장 체제가 되면서 서울시는 보육정책의 방향을 서울형어린이집 확대정책에서 국공립보육시설 확충정책으로 전환하였다.

3. 국공립보육시설 확충 1단계 성과와 2단계 계획

서울시의 국공립보육시설 확충 1단계 시기인 2012년부터 2014년까지 264개소가 신규 확충되었다. 그 결과 4년간 국공립보육시설의 비중이 2011년 11%에서 2015년 14%로 40% 증가량이 있었고, 국공립보육시설 이용아동의 비중은 전체의 22.6%에서 25.7%로 28% 증가량이 있었다. 입소 대기기간은 18.8개월에서 9.7개월로 9.1개월 단축되었으며, 국공립보육교사는 5,526명에서 8,609명으로 3,083명이 증가했다.

3) 서울형어린이집의 리베이트와 관련 해마다 사건이 보도되고 있다(머니투데이. 2011.11.28. "서울형어린이집, 특기교육 리베이트 꿀꺽"; 메디컬투데이. 2011. 11. 30. "양천구 어린이집 28곳 리베이트 받다 덜미"; 뉴시스. 2012. 5. 14. "양심없는 어린이집 원장들… 특별활동 리베이트-국가보조금 16억 꿀꺽" ; 뉴스1코리아. 2015. 1. 20. "교육업체 리베이트 받은 (서울형)어린이집…법원 공인취소 정당" 등.

〈표 3〉 2012~2015년 서울시 국공립보육시설 확충의 성과

구분	2011.12	2015.12	변화량
국공립보육시설	658개소 (전체의 10.8%)	922개소* (전체의 14.0%)	264개소(40.1%) 증 (전체의 3.2% 증)
국공립보육시설 이용아동(정원)	55,150명 (전체의 22.6%)	70,561명 (전체의 25.7%)	15,411명(27.9%)증 (전체의 3.1% 증)
입소 대기기간	18.8개월(예상)	9.7개월(실제)	9.1개월(50%) 단축
국공립 보육교사	5,526명	8,609명	3,083명(55.8%) 증

자료: 서울시여성가족정책실, 2016(b).

2단계는 2015~2018년에 걸쳐 추진할 '국공립보육시설 확충 +1000' 사업이다. 이 사업의 목표는 보육서비스 품질 확보를 통해 믿고 맡길 수 있는 보육환경을 조성하는 것이다(서울특별시, 2016b). 4년간 1000개를 추가 확충하여 2018년에 국공립보육시설을 전체의 약 28%(1,934개소)(서울특별시, 2016c), 이용아동 기준으로는 50%에 이르는 보육환경을 만든다는 계획이다. 2015년 전국의 국공립보육시설 이용아동의 비율 11.4%(보건복지부, 2016a)의 약 4.4배가 되는 목표치이다.

〈표 4〉 국공립보육시설 +1000 확충 계획

단위 : 개소

지표	2014	2015	2016	2017	2018
1000개소 확충 (목표)	-	150개	300개	300개	250개
국공립보육시설 수 (누적)	934개	1,084개	1,384개	1,684개	1,934개
확충 예산	-	945억원	1,650억원	1,650억원	1,375억원

비고: 보육통계 자료인 2015년 922개소와 위의 2015년 1,084개소와 개소수의 차이가 발생하는 이유는, 보육통계는 실제 존재하는 보육시설의 수를 제시한 것이지만 위의 +1000 확충계획은 국공립보육시설 설치 결정을 기준으로 한 것이다. 신축의 경우 대개 1~2년의 기간이 소요된다. 2014년의 국공립보육시설 공식통계는 844개소이다(필자 주).
자료: 목표와 누적 수: 서울특별시, 2016(b), p. 18
예산: 2015년- 서울특별시 여성가족정책실(2014), 2016~2018년- 서울시여성가족정책실(2016b)

이와 같은 국공립보육시설 확충이 가능한 이유는 서울시의 적극적인 예산 투입이다. 1000개소 확보를 위해 총 5,620억 원의 예산이 투입될 계획이다. 중앙정부의 국공립보육시설 확충 지원금이 1개소 당 최고 2억5천만 원인 것과 비교하여 서울시는 1개소 당 최고 25억 원이라는 파격적인 지원을 한다. 자치구는 재정자립도에 따라 확충비용의 최소 0% 최대 25%를

부담 한다[4].

국공립보육시설 확충을 추진하는 또 다른 원동력은 민-관 협력이다. 민관연대, 민간시설 무상임대, 민간매입, 서울형어린이집의 국공립보육시설의 전환 등의 다양한 민-관 협력 방식을 활용하고 있다. 특히 민관연대나 민간시설 무상임대 방식을 활용한 국공립보육시설 확충 비용은 1개소당 평균 약 5억 원 정도로[5] 약 20억 원이 소요되는 신축 비용의 1/4 수준으로 효율적이다. 또한 서울형어린이집에 국공립어린이집으로 전환 기회를 우선 제공하는 방법도 기존의 민간부문과의 상생 전략의 하나로 평가할 수 있다.

서울형어린이집 확대가 기존의 민간부문 공급 정책을 유지한 채 운영의 공공성을 확보해 가는 전략이라면 국공립보육시설 확충 정책은 보육시설 공급에 대한 공공부문의 책임을 이행하는 전략이다. 보육서비스의 다양한 복지혼합에서 공공 공급 – 공공 재정의 ①모형을 강화하는 바람직한 방향 모색이라고 할 수 있다.

Ⅳ. 국공립보육시설 확충 정책의 기대 효과

국공립보육시설 확충은 국가책임의 이행과 공공성의 확보를 의미한다. 보육서비스는 공급과 재정에 있어서 다양한 형태의 복지혼합으로 나타난다. 서울시의 국공립보육시설 확충은 기존의 민간의존정책이나 민간부문을 통한 공공성 제고의 전략에서 공공부문의 책임 자체를 강화하는 전략이다. 특히 서울형어린이집 지원사업은 일정정도 효과는 있겠지만 민간부문의 한계에 직면할 수밖에 없다는 것을 확인시켜 주었다.

공공부문의 강화되어야 하는 이유는 앞서 앤토넨 등(2003)의 견해에서 보듯이 제공주체에 따라 이념 또는 동기, 수혜자와 공급자의 사회적 지위 등이 달라지기 때문이다. 국공립보육시설 확충을 통해서 우리는 다음과 같은 것을 기대할 수 있다.

현재의 민간부문 주도적 공급에서 공공부문이 강화되면, 첫째 보육의 공공의 가치를 강화시켜 갈 수 있다. 경제적 이윤 동기가 약화되고 책임 있고 투명한 운영이 확대된다.

둘째, 양질의 보육서비스를 받을 권리를 증진시킨다. 국공립보육시설은 민간영역과 비교하여 운영과 서비스에 대한 지도·감도, 규제 등이 엄격할 뿐만 아니라 서울시가 추진 중인 '국공립보육시설 운영가이드라인'이나 '국공립보육교사 관리시스템(보육서비스지원센터)', '투

4) 자치구의 재정수요충족도에 따라 강남구는 자체 분담률이 25%, 중로, 중, 용산, 영등포, 서초, 송파구는 15%, 나머지는 총액의 5%만 부담하여 구립 국공립보육시설을 확보할 수 있다(서울특별시, 2016a: 55).

5) 2012~2014년 국공립보육시설 확충 과정에서 민관연대는 평균 4.5억 원, 매입 신축은 평균 19.5억 원이 소요되었다(서울특별시 여성가족정책실, 2014).

명한 회계관리 장치(클린회계 등)'등은 보육시설 운영과 서비스의 전문성을 향상시킨다.

셋째, 국공립보육시설 운영은 수혜자인 취업부모의 일-가정 양립 지원에 보다 부합한다. 국공립보육시설의 운영 방식(실질적 운영시간, 시간 연장 보육, 입소 순위 등)은 민간부문의 운영방식보다 취업부모에게 친화적이다. 또한 입소 대기기간도 줄임으로써 부모의 사회경제적 활동을 원활히 지원할 수 있다.

넷째, 국공립보육시설은 수혜자인 영유아의 무상보육을 받을 권리를 증진시킨다. 국공립보육시설이 증가할수록 무상보육 수혜자도 증가한다. 또한 특별활동 등 기타비용에 대한 부담도 감소된다. 일 예로 2016년도 서초구의 만3세아를 기준으로 한 월평균 기타비용 부담은 국공립보육시설에서 월 210,600원, 민간 또는 가정보육시설에서 월 332,600원, 서울형어린이집에서는 그 중간인 월 230,600원이다(서초구육아종합지원센터, 2016)[6].

다섯째, 국공립보육시설 확충은 서비스 제공자인 보육교사에게 좋은 일자리를 제공한다. 좋은 일자리(good job)는 '경제적 보상수준이 높고, 해당 직종의 사회적 위세가 높으며, 주관적 직무만족도가 높은 일자리'(방하남 외, 2006)이다. 국공립보육시설은 민간보육시설보다 급여가 안정적이다. 2016년 1호봉 기준으로 정부지원시설은 월 199~209만원, 정부미지원시설은 1호봉 가이드라인이 없어 법정최저임금을 적용한다면 월 177~187만원이다. 급여 차이는 경력이 많을수록 커진다. 국공립보육시설은 고용계약기간이 없는 무기계약인 반면 민간영역에서는 유기계약이 대부분이다. 국공립보육시설 1000개 확충으로 향후 1만 명 이상의 좋은 일자리를 창출할 것으로 전망한다.

〈표 5〉 서울시 보육교사의 급여 비교(2016)_1호봉 기준

(단위: 원)

평균호봉		정부지원시설 (국공립, 사회복지법인, 서울형 등)	정부미지원시설 (민간, 가정 등)
기준 호봉		1호봉	법정최저임금 이상
월 총 액	기본급	1,567,020	법정최저임금 1,260,270 이상 (경력수당 미포함)
	정부지원수당*	영아반 420,000~ 유아반 520,000	영아반 505,000 ~ 유아반 605,000
	기본급+수당	1,987,020 ~ 2,087,020	최저 1,765,270 ~ 1,865,270 이상
	시간외수당 개별시설수당	미포함	미포함

비고: * 중앙 및 서울시, 자치구가 지원하는 수당 포함. 자치구 지원 수당은 자치구마자 다르기 때문에 정부지원시설 월 50,000원, 정부미지원시설에는 월 80,000원을 적용함.
자료: 2016년 자료: 2016년도 보육교직원 인건비 지원기준(보건복지부, 2016b); 서울특별시(2016b).

6) 연단위 또는 분기단위로 내야 하는 것들을 월평균으로 모두 전환하여 계산한 것이다. 처음 입소할 때 내는 50,000원은 반영되지 않았다.

여섯째, 서울시의 국공립보육시설 확충 방식은 민-관 협력 구조라는 것이 큰 장점이다. 국공립보육시설 확충 과정에서 민간부문과의 갈등을 약화하고, 민간 무상임대, 민간 전환, 서울형어린이집에 대한 우선권 부여 등 새로운 거버넌스를 시도하고 있다. 2016년 7월 기준으로 190개소의 서울형어린이집이 국공립으로 전환됐다(서울시 여성가족정책실, 2016).

Ⅴ. 결론 및 함의

서울시는 서울형어린이집 확대에서 국공립보육시설 확충으로 정책 기조를 전환하였다. 서울형어린이집사업은 재정(운영 지원)에서의 정부 역할이 강화된 형태이나 공공보육시설 증가에는 영향을 미치지 못한다. 국공립보육시설은 공급과 재정에서 정부 역할이 강화된 형태이다. 글렌너스터의 모델에 의하면 공공 확충, 공공 재정(운영) 모형에 해당한다. 서울시는 국공립보육시설 확충으로 공공의 역할을 강화하면서, 보육서비스 질, 경제적 부담 경감, 좋은 일자리 확충, 일-가정 양립의 지원, 그리고 민-관의 새로운 거버넌스 구축에 기여하고 있다.

보육정책에서 공공부문과 민간부문 공급 중 무엇을 강조하느냐에 따라 정부 역할에 변화가 있었다는 것을 확인하였다. 민간보육시설 중심의 정책에서는 규제자로서의 정부, 서울형어린이집 중심의 정책에서는 재정지원자로서의 정부, 그리고 국공립보육시설 확충과 관련해서는 직접공급자로서의 정부 역할이 강조되었다. 서울시가 자치구에 획기적 지원을 하며 공공부문 보육을 확대해 갈 수 있었던 것은 보육을 사회적 보호가 아닌 현재와 미래를 위한 사회적 투자로 접근하였기 때문이다. 그리고 사회경제적 효과도 나타났다.

국공립보육시설의 확충은 보육의 사회적 책임과 공공성, 그리고 저출산 시대에 더욱 요구되는 일-가정 양립 지원을 위한 효과적 전략이다. 서울시의 경험은 국공립보육시설 확충이 가정경제와 일자리 창출, 서비스 질 제고에 직접 영향을 미친다는 것을 다시 한번 확인시켜 주었다. 중앙정부도 보육서비스의 직접 제공자로서, 국공립보육시설을 30%이상 확보하는데 투자를 해야 할 것이다. 특히 재정자립도가 약한 지방자치단체에 대해 국가의 대폭적인 지원이 요구된다. 지방정부의 민-관 협력 방식은 국공립보육시설 확충 정책을 연착륙시킬 수 있는 방법임과 동시에 확충 예산을 절감하는 방식임이 확인되었다. 중앙정부와 지방정부, 서비스 수요자와 공급자 그리고 기업 등 사회적 단위가 참여하는 거버넌스를 구축하여 국공립보육시설 확충을 사회투자적 전략으로 접근할 필요가 있다.

참고문헌

강혜규·김형용·박세경·최현수·김은지·최은영·황덕순·김보영·박수지 (2007).『사회서비스 공급의 역할분담 모형개발과 정책과제- 국가·시장·비영리민간의 재정 분담 및 공급참여 방식 -』. 한국보건사회연구원.

김송이·백선희·백은주 (2015),『서울시 보육 중장기 종합계획 수립을 위한 연구』. 서울시여성가족재단

방하남·이상호 (2006), "좋은 일자리(Good job)의 개념구성 및 결정요인의 분석", 한국사회학 제40집 1호, pp. 93-126.

백선희 (1997). 정부의 보육시설 공급정책의 전개과정에 관한 평가. 한국영유아보육학, 10, 189-210.

보건복지부 (2016a),『보육통계(2015.12 현재)』

보건복지부 (2016b),『2016년도 보육사업안내』

보건복지부, 각 연도,『보육통계』

서울특별시 여성가족정책실 (2014), "국공립어린이집 1000개소 확충계획"

서울시여성가족정책실 (2016a), 내부자료

서울시여성가족정책실 (2016b), "서울시 보육비전 2020" (내부자료).

서울특별시 여성가족정책실 (2016c), "성과관리회의 보완/개선대책"(내부자료).

서울특별시 (2016a),『2016 서울시 보육사업안내』.

서울특별시 (2016b),『함께서울 2016 서울시정 4개년 계획(2014-2018)』.

서초구육아종합지원센터 (2016) http://youngua.seocho.go.kr/care/ (다운로드 2016. 8. 30).

윤영진·장승옥·지은구·김은정 (2008).『사회복지서비스 공급체계와 재정지원방식에 관한 연구』, 보건복지부.

Gidron, B., Kramer, R. M. & Salamon, L. M. (1993), Government and the third sector: Emerging relationships in welfare states, San Francisco:Jossey-Bass(강혜규 외, 2007 재인용).

Glennerster, Howard (1985). Paying for welfare Blackwell, Oxford, UK.

Sipilä, J., Anttonen, A., & Baldock, J.(2003), "The Importance of Social Care", The Young, the Old and the State: Social Care Systems in Five Industrial Nations, Edward Elgar, pp. 1~23 (강혜규 외, 2007 재인용).

(언론기사)

뉴스1코리아. 2015. 1. 20. "교육업체 리베이트 받은 (서울형)어린이집…법원 공인취소 정당".

뉴시스. 2012. 5. 14. "양심 없는 어린이집 원장들… 특별활동 리베이트-국가보조금 16억 꿀꺽".

머니투데이. 2011. 11. 28. "서울형어린이집, 특기교육 리베이트 꿀꺽".

메디컬투데이. 2011. 11. 30. "양천구 어린이집 28곳 리베이트 받다 덜미".

2016 사회정책연합 공동학술대회

지방자치 20년!
복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

발 행 처 : **사회복지법제학회**
한국사회정책학회
한국사회보장학회
한국사회복지정책학회
비판과 대안을 위한 사회복지학회
한국건강형평성학회

인 쇄 처 : 도서출판 **새로문화**
전화: (02) 313-1431(代)
E-mail: sero31@hanmail.net