

사회복지사무소 도입 어떻게 할 것인가?

일시 : 2003년 11월 20일(목) 오후 1:30 - 5:30

장소 : 충남대학교 산학연교육연구관 3층 대강당

주최 : 충남대학교 사회과학연구소 · 대전참여자치시민연대복지포럼

학술대회 일정

- ◆ 등 록 1:30-2:00
- ◆ 개 회 2:00-2:20
- ▶ 개회사 : 육동일 (충남대학교 사회과학연구소장)
 - ▶ 인사말 : 김중생 (대전참여자치시민연대복지포럼 회장)
 - ▶ 축 사 : 김광희 (대전광역시 정무부시장)
- ◆ 주제 발표 및 토론
- ▶ 제 1주제 2:20-3:20
- 사 회: 박재묵 (충남대 사회학과 교수)
- 발표자: 류진석 (충남대 사회복지학과 교수)
- “복재재정확충의 기본방향과 과제”
- 토론자: 김성한 (대전참여자치시민연대복지포럼 집행위원.
한남대 사회복지학과 교수)
- 박종범 (민주노총대전본부 사무처장)
- ◆ 중간 휴식 3:20-3:30
- ▶ 제 2주제 3:30-5:30
- 사 회: 오정수 (충남대 사회복지학과 교수)
- 발표자: 심재호 (목원대 사회복지학과 교수)
- “사회복지사무소 도입 어떻게 할 것인가?”
- 토론자: 손건익 (보건복지부 복지정책과장)
- 이상설 (대전시 중구청 사회산업국장)
- 김지찬 (부산시 부산진구청 사회산업국장)
- 김정태 (대전시 중구 사회복지전담공무원)
- ◆ 만 찬 6:00-7:00

복지재정확충의 기본방향과 과제*

류진석(충남대 사회복지학과 부교수)

I. 서론

복지정책의 집행은 재정지출을 통한 비용부담을 전제로 하고 있기 때문에, 복지재정의 적정성 문제는 항상 논란의 대상이 되어왔다. 사회복지지출을 둘러싸고 다양한 정치세력간의 갈등, 정부역할에 대한 찬반논쟁 등은 복지재정의 운용과 그에 따른 사회경제적 영향에 집중되고 있다. 예컨대, 복지국가의 위기는 다름 아닌 복지지출의 적정성 문제에 대한 이데올로기 및 제도적 수준에서의 복지국가의 비판과 직결되어 왔다. 특히 신자유주의세력들은 '정부가부담(government overload)'이라는 논리하에 재정지출의 억제를 강조하면서, 시장중심의 사회질서의 재구축 또는 복지정책의 축소를 지향하고 있다. 반면에, 소비의 사회화, 사회정의 및 사회연대성의 실현으로서 아직도 복지국가는 유효하며, 대중의 높은 지지를 받고 있다는 현실을 강조하는 적극적 복지국가론으로 대별되고 있다(Ferrera and Rhodes, 2001; Pierson ed., 2001). 이러한 복지국가의 위기 및 재편에 관한 이론적 논의에서 복지재정의 문제는 복지확대와 복지축소간의 핵심적 쟁점으로 자리잡고 있는 실정이다.

그동안 우리나라의 경우에도 복지재정은 복지수요의 증대에 따라 꾸준히 향상되어 왔지만, 사회경제적 변화에 따라 다양하게 출현하고 있는 새로운 복지욕구에 효과적으로 대응하지 못하고 있는 실정이다. 사회문제의 복잡성, 새로운 복지욕구의 출현은 복지재정의 역할과 방향에 대한 새로운 틀, 즉 과거와는 다른 복지재정패러다임의 정립을 요구받고 있다. 그동안의 연구성과에 따르면, 경제위기와 국가복지의 재정위기에 대응하는 복지국가의 재편논리는 크게 보면 '복지축소지향테제(welfare retrenchment thesis)'와 '불가역적테제(irreversibility thesis)'로 대립적이지만, 그 기저에는 복지재정의 축소지향을 선호하는 정책 프로그램 내지는 의존적인 복지문화의 변화를 추구함으로써 생산성에 대한 강조, 노동중심의 복지프로그램으로 복지개혁을 추동하고 있다(Mishra, 1990; Pierson, 1994; Peck, 2001). 대부분의 선진복지국가의 복지개혁의 수렴적 현상에도 불구하고 개별국가가 경험한 복지현실의 차이 내지 정책적 유산의 '경로의존성(path dependency)'으로 복지국가별로 복지개혁의 영역과 내용에 있어서는 많은 편차를 드러내고 있다(Pierson ed., 2001; Torfing, 2001). 예컨대 Esping-Andersen(1990, 1996)이 유형화한 자유주의적 복지국가, 조합주의적 복지국가, 사회민주주의적 복지국가는 복지국가의 분화가능성을 열어놓은 것이며, 복지체제의 편차만큼 복지개혁의 내용과 프로그램의 질적인 차이가 나타나고 있다.

* 이 원고는 아직 작업 중이며 저자의 허락없이 인용을 삼가해주시기 바랍니다.

그렇다면, 우리나라 복지재정정책의 기본 방향을 서구 복지체제의 재편논리를 고려하여 축소지향적인 복지재정패러다임을 수용할 것인가? 아니면, 보다 적극적인 복지국가를 지향하기 위해 적정수준의 복지재정을 확충하는 방향으로 진전시킬 것인가?라는 선택의 문제에 직면하고 있다. 그동안 복지문제에 있어서 우리나라의 정책적 유산(policy legacies)은 공적 책임주의보다는 개인 및 가족책임주의의 상대적 우위, 성장이데올로기에 따른 정책우선순위에서의 배제 등을 특징으로 하고 있다. 이와 같은 정책적 유산은 성장이데올로기의 제도화된 결과로 복지재정의 확충에 대한 부정적인 인식에 연유하고 있으며, 그 결과 경제투자중심으로 인하여 복지재정에 대한 국가역할을 일정수준 제한하는 정책결정과정을 보여왔다고 해도 과언이 아니다. 또한 복지제도의 운용원리측면에서 ‘선별적 위험보장’ 내지는 ‘수익자 부담의 원칙’이 주된 원리로 설정됨에 따라 상대적으로 국가주도의 복지재정책임성이 낮은 수준으로 전개되어 왔다.

그러나 IMF경제위기의 경험은 우리사회에서 사회적 안전망의 중요성을 환기시키는 계기로 작용한 바 있으며, 급변하는 사회경제적 변화에 부응할 수 있는 사회적 안전망으로서 복지제도의 기능에 대한 인식의 전환으로 사회적 안전망의 확충과 더불어 국가의 복지재정에 대한 적극적 역할이 모색되기 시작하였다. 국민연금, 고용보험, 산재보험 등 사회보험의 수급대상의 확대, 국민기초생활보장제도의 도입 등으로 복지재정지출의 증가율이 급속하게 이루어져 왔지만, 아직까지 국제비교의 관점에서 사회복지지출은 동일한 경제력을 지닌 국가와 비교하더라도 상대적으로 낮은 수준에 머물러 있으며 삶의 안정성에 대한 복지수요는 여전히 사적복지의 영역에 의해 충당되고 있다. 이러한 현실을 고려한다면 지속가능한 사회발전을 위해서뿐만 아니라 사회통합과 공공이익의 극대화를 위해서 복지확충은 불가피할 수밖에 없을 것이다. 또한 수동적 복지국가(passive welfare state)에서 적극적 복지국가(active welfare state)로의 전환¹⁾, 사회투자전략으로서 복지기능의 재조정은 복지재정에 대한 국가의 역할강화가 전제되어야 할 것이다. 복지재정정책의 기본방향은 기존의 민간(개인 및 시장) 책임주의로부터 국가의 적극적 역할이 강조되고, 재정부담에 대한 사회적 수용성을 제고시키는 방향으로 복지재정패러다임을 전환시킬 필요가 있다.

이러한 인식에 기초하여 이 글의 목적은 복지재정패러다임에 입각한 복지재정의 기본방향과 과제를 검토하고자 한다. 이를 위해 첫째, 복지재정측면에서 국가의 적극적 역할을 강조하게 된 배경 또는 정당화 논거는 무엇인가? 둘째, 복지재정의 방향과 역할의 핵심요소는 무엇이며, 복지재정패러다임의 주요원리는 어떤 관점에서 정립되어야 할 것인가? 셋째, 복지재정의 적극적 역할을 수행하기 위한 구체적인 실천과제는 무엇인가? 등을 초점으로 논의를 전개할 것이다. 단, 여기에서는 복지재정을 민간복지재정보다는 국가복지재정에 국한하여 논의를 전개할 것이다.

1) 적극적 복지국가(active welfare state)는 실업, 질병, 장애, 노령 등과 같은 전통적 사회적 위험뿐만 아니라, 기술결여, 장기실업, 한부모 가족 등 다양한 새로운 위험에 적극적으로 대응해야 하며, 개인 역시 더 좋은 삶의 질을 창출하기 위해 책임의식의 공유와 적극적 참여를 지향하는 국가로서 과거의 수동적 복지국가와는 대비되는 개념으로 사용되고 있다.

II. 복지재정확충의 필요성: 국가주도의 복지재정책임성의 확립

복지재정에 대한 국가의 책임성 강화는 결국 정부의 정책추진방향과 의지에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 보편적인 복지수준제고와 질적 전환을 유도하기 위한 세부적인 정책프로그램의 실행은 복지재정의 뒷받침이 전제되어야 가능할 것이며, 복지재정확충이 선결되어야 할 것이다.²⁾ 국가주도의 복지재정책임주의로의 전환이 필요한 이유 또는 그 정당화 논거가 무엇인가에 대해 살펴보기로 한다.

1. 복지수준의 상대적 낙후성: 사회복지지출의 국제비교

사회복지의 발전수준을 총체적으로 나타낼 수 있는 지표는 복지지출의 규모라 할 수 있다. 여기에서는 복지지출의 규모를 OECD에서 사용하고 있는 공공사회복지지출과 사회복지지출개념을 중심으로 살펴보기로 한다. 공공사회복지지출(public social expenditure)이란 일반정부지출과 사회보험지출을 의미하는 반면에, 사회복지지출(social expenditure)은 공공사회복지지출에 법정민간지출을 합한 개념을 의미한다(고경환 외, 2002).

먼저, 정부예산 대비 복지예산의 규모를 살펴보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 복지예산의 변화추이(단위: %)

구 분	1998	1999	2000	2001	연평균 증가율
GDP(백억)	44,437	48,274	52,196	55,156	-
정부예산(백억:A)	7,558	8,369	8,874	9,912	9.49
복지예산(억:B)	83,115	104,428	106,504	126,162	15.36
공 공 부 조 ¹⁾	25,122	33,526	38,096	52,654	28.43
사회복지서비스 ²⁾	57,993	70,902	68,409	73,508	8.73
B/A (%)	11.00	12.48	12.00	12.73	5.23
GDP 대비	1.87	2.16	2.04	2.29	7.36

주: 1) 생활보호(의료보호, 국가보호 등), 재해구호, 귀순복합동포보호.

2) 시설보호(장애인, 노인, 아동, 모자보호 및 선도보호시설 등), 재가복지, 근로복지, 보건의료 등.

자료: 고경환 (2003).

그동안 우리나라 복지예산은 꾸준히 성장하고 있는 추세이며, 정부예산의 증가보다 복지예산의 증가율이 높게 나타나고 있다. 정부예산에서 복지예산이 차지하는 비율을 보면 1998년부터 2001년 동안 11.0~12.73%로 나타났으며, 정부의 복지예산은 1998년의 경우 경상 GDP대비 1.87%에서 2001년 2.29%로 증가하였음을 보여주고 있다. 이처럼 복지예산의 증가

2) 국가주도의 복지확충의 필요성은 크게 두가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 하나는 이념과 가치측면에서 사회통합의 실현, 소득불평등의 완화, 평등이데올로기의 지향, 사회적 불평등구조의 시정 등을 위해서는 국가개입이 필요하다는 것이다(Legrand, 1982; Goodin, 1988; Esping-Andersen, 1990). 다른 하나는 효율적 관점에서 국가개입의 근거를 찾고 있다. 즉, 공공재, 외부효과, 정보의 비대칭성 등과 같은 시장실패요인으로 자유시장경제체제에서 사회복지서비스가 제공되기 어렵기 때문에 국가에 의해 제공되는 것이 더욱 효율적일 수 있다는 것이다(Stiglitz, 1988).

추이는 사회보험의 적용확대, 국민기초생활보장제도의 도입, 사회복지서비스의 확충 등에 의한 결과라 할 수 있다.

그러나, 정부의 복지에산이 확대되었음에도 불구하고, 복지지출규모는 선진복지국가에 비하면 매우 낮은 수준에 불과하다. 정부의 일반회계에 의한 복지지출과 사회보험급여를 포함한 공공사회복지지출 추이의 국제비교 결과를 <표 2>에서 살펴보면, 다른 국가에 비해 대단히 낮은 수준임을 알 수 있다. 물론 사회보장의 발전정도, 인구고령화의 수준, 조세부담율 등의 차이로 인하여 복지지출 수준을 단순비교하는 것은 우리나라의 복지지출규모의 위상을 왜곡할 수 있다. 우리나라의 경우 1998년에 들어서서 처음으로 5%를 넘는 5.94%를 보이는 등 급속한 증가추세를 보이고 있지만, 다른 국가에 비해 상대적으로 복지지출수준의 낙후성은 여전하다.

<표 2> 공공사회복지지출 비교 (단위: 경상 GDP 대비 %)

구분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
오스트레일리아	14.36	15.43	16.38	16.51	16.25	17.79	17.92	17.62	17.81
덴마크	29.32	30.17	30.72	32.35	33.06	32.41	31.69	30.66	29.81
핀란드	24.78	29.91	33.92	33.88	33.04	31.24	30.97	28.72	26.54
프랑스	26.45	27.09	27.88	29.34	29.07	28.98	29.31	29.27	28.82
독일	20.29	24.17	25.56	26.37	26.19	26.70	28.06	27.74	27.29
일본	10.80	10.94	11.45	12.07	12.67	13.47	13.91	14.32	14.66
멕시코	3.23	3.58	3.93	4.24	4.68	7.44	7.54	8.02	8.22
스웨덴	31.02	33.18	36.39	36.66	35.21	33.03	32.99	32.26	30.98
영국	21.62	23.41	25.75	26.46	26.10	25.84	25.79	25.33	24.70
미국	13.36	14.41	15.11	15.36	15.34	15.41	15.30	14.93	14.59
한국	3.16	2.96	3.25	3.33	3.38	3.67	3.90	4.27	5.94

자료: <http://www.oecd.org>.

한편, 앞에서 살펴보았던 공공사회복지지출에 법정민간지출을 포함하고 있는 개념인 '사회복지지출'의 변화추이를 <표 3>에서 살펴보면,

<표 3> 사회복지지출 추이

	1990	1992	1994	1996	1998	2000
지출액(십억원)	7,591 (5,651)	10,775 (7,979)	15,149 (10,944)	22,142 (16,332)	48,269 (26,513)	47,706 (29,352)
경상 GDP 대비 %	4.25 (3.16)	4.39 (3.25)	4.68 (3.38)	5.29 (3.90)	10.86 (5.97)	9.14 (5.62)
연평균증가율	20.2					

주: 2000년은 잠정치임. ()안은 법정민간부문 제외.

자료: 고경환 외, 한국의 사회복지지출추계:1990~1999, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2002.

퇴직금을 비롯한 법정민간지출이 차지하는 비율이 상당히 높음을 알 수 있다. 특히 사회복지지출 변화추이를 보면 1998년을 기점으로 급속히 증가하고 있음을 알 수 있다. 이 시기에 사회복지지출이 증가한 이유는 무엇보다도 IMF 외환위기에 따른 실업대책에 소요된 재정지출, 법정퇴직금의 증대 등 때문이다.

이와 같은 사회복지지출 수준이 국제수준에 비추어 어느 정도인가를 알아보기 위해 OECD 주요 회원국과 비교한 결과가 <표 4>이다. 우리나라는 1999년을 기준으로 경상 GDP 대비 9.77%로 OECD 회원국 중 복지후진국이라 불리는 미국(14.96%), 일본(15.05%)에 비하여 낮은 수준임을 알 수 있다. 특히 30%를 넘는 스웨덴(31.47%), 덴마크(30.10%) 등은 우리의 3배 이상으로 우리나라의 사회복지지출은 이들 국가의 약 31~65%의 수준에 불과한 것으로 나타났다(고경환 외, 2002).

<표 4> 사회복지지출수준의 국제비교(1998)

(단위: 경상 GDP 대비 %)

	한 국 ¹⁾	스웨덴	덴마크	프랑스	영 국	네덜란드	폴란드	일 본	미 국
사회복지지출	9.77	31.47	30.10	28.82	25.07	23.90	22.83	15.05	14.96

주: 1) 한국은 1999년 자료임.

자료: 외국자료는 OECD, Social Expenditure Database 1980~1998, 3rd ed., 2001.

고경환 외, 한국의 사회복지지출추계:1990~1999, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2002.

2. 급증하는 복지수요: 사회문제의 다양성 및 새로운 욕구출현

우리사회의 경우 압축성장에 따른 부정적인 명암을 경험하고 있다. 소득격차의 심화, 빈곤문제의 심화, 가족해체 등 사회적 연대성이 붕괴되는 현상을 비롯하여 지하철 참사 등 대형사고로 안전의 위협을 목도하고 있다. 현대 자본주의사회가 추구하는 물질적 성장의 결과 위험사회(risk society)에 직면하고 있다는 울리히 벡(1997)의 지적을 굳이 인용하지 않더라도, 생명과 안전을 위협하는 각종 위험에 노출되어 있다. 또한 실업, 질병, 장애, 노령 등과 같은 전통적인 사회적 위험(social risks)에 덧붙여 가족해체에 따른 적응, 기술결여, 열악한 노동, 단독가구 등 생애주기에 따라 새로운 위험이 증대되고 있으며, 이에 대처할 필요성이 점증되고 있다. 복지국가의 새로운 도전으로 언급되는 ‘가족해체’, ‘노동시장의 배제’, ‘고령화의 사회경제적 영향’은 우리사회도 지속가능한 발전과 무관하지 않은 도전요인임에 틀림없다. 이러한 사회적 위험에 대한 대처방식을 개인책임으로 국한시키기에는 너무나 많은 한계를 가지고 있기 때문에, 공적 책임을 강화하는 방식으로 대처하지 않으면 안될 것이다. 특히 현재의 우리나라의 정치적, 경제적, 사회적인구학적 변화는 복지수요를 증대시킬 것이며, 복지수요에 효과적으로 대응하기 위해서는 국가의 복지재정역할이 강화될 수밖에 없을 것이다. 복지재정확충과 밀접히 연관된 복지수요의 증대가 불가피한 제반 여건을 살펴보면, 다음과 같다.

첫째, 정치적 여건변화로 들 수 있는 것이 참여민주주의의 확산과 지방분권시대의 도래

이다. 민주주의의 공고화 과정으로서 참여민주주의에 대한 강조는 다른 한편으로 사회 각 집단들의 제반 욕구를 분출시키는 과정을 경험할 것이며, 이 과정에서 다양한 복지수요가 표출될 것으로 예상된다. 그리고 지방분권시대를 맞이하여 지역적 특수성에 기초한 복지프로그램의 실시, 분산과 분업을 통한 지역간 복지의 균형발전을 도모하기 위해서는 현재의 지역간 수평적 불균형을 시정하는 작업이 선행되어야 할 것이다. 특히 지역간 수평적 불균형을 시정하기 위해 복지분야에 대한 재정조정제도의 개선과 현실화 요구 등으로 복지재원의 확충과 정부의 재정책임성의 강화는 불가피할 것이다.

둘째, 경제적 여건변화로서 소득수준의 상승으로 인하여 기대되는 삶의 질 또는 사회복지욕구수준이 다양화되고 확대될 전망이다. 즉, 생활의 질적 개선에 대한 욕구가 증대함에 따라 생활편의시설, 보건, 사회적 서비스 등 각종 복지수요가 급증할 것으로 보인다. 또한 IMF외환위기 이후 소득불평등 및 빈곤수준이 악화되어 경제위기 이전으로 회복되지 않고 있고 빈익빈 부익부 현상이 더욱 심화되는 경향을 보이고 있어 사회통합을 심각하게 저해하고 있기 때문에, 소득불평등 및 탈빈곤을 위한 다양한 정책적 접근을 요구하고 있다(정진호, 2002; 박찬용 외, 2002). 그리고 노동여건에 대한 개선요구, 노동시장의 배제현상을 극복하기 위해 적응, 일자리 창출 및 인적자본의 향상을 위한 적극적 노동시장정책의 강화, 여성의 경제활동참가에 따른 보육 및 부양문제의 해결, 정보화 및 지식기반경제체제로 전환됨에 따라 노동시장 유연성을 강조하는 노동시장의 구조변화로 비정규직 노동자를 보호하는 각종 노동보호정책의 강구 등은 국가의 복지재정의 확충과 맞물려 있다고 해도 과언이 아니다.

셋째, 사회인구학적 변화로 무엇보다도 심각한 것은 저출산율과 고령화의 급속한 진전이다. 저출산율과 급속한 인구고령화는 경제성장에 대한 장애일 뿐 아니라 사회의 존립자체를 위협하는 잠재적 불안요인으로 작용할 가능성이 높다는 사실이다. 예컨대, 가임여성 한명이 평생동안 낳은 평균자녀수인 합계출산율(total fertility rate)이 1970년 4.5명의 높은 수준에서 1983년 대체출산율 수준인 2.1명으로 낮아졌고, 2002년 1.17명으로 지속적인 감소추세를 보이고 있다. 우리나라는 1970년에서 2001년 사이(약 30년간)에 3.23명이 감소하고 있어 일본(0.8명), 독일(0.7명), 영국(0.8명)등에 비해 감소속도가 매우 빠르게 진행되고 있다는 점이다(통계청, 2003).

우리나라 65세이상 고령인구는 <표 5>에서 보듯이, 2000년을 기점으로 총인구의 7%를 상회하여 고령화사회(aging society)에 진입하였고, 2019년에는 14%를 넘어 고령사회(aged society)에 진입될 것으로 전망하고 있다. 특히 고령인구 비율이 7%에서 14%에 도달하는데 걸리는 기간이 19년이며, 14%에서 20%는 7년에 불과하여 선진국이 경험한 고령화 속도에 비해 빠른 속도로 진행되고 있다(통계청, 2003)³⁾.

저출산 및 고령화의 급속한 진전으로 노년부양비(65세이상인구/15~64세인구)는 <표 6>에서 보는 바와 같이 2003년 현재 11.6%이나 평균수명의 증가로 인하여 2020년 21.3%, 2030년 35.7%로 높아질 전망이다. 그리고 2003년 생산가능인구 8.6명당 노인 1명, 2020년에는 4.7명당 노인1명, 2030년에는 2.8명당 노인1명을 부양하는 결과를 초래할 것이다. 2003년

3) 인구고령화가 7%에서 14%까지 증가한 소요년수를 보면, 프랑스는 115년, 스웨덴 85년, 일본 24년 등에 비하면 우리나라의 경우는 대단히 빠른 속도로 증가하고 있다.

현재 노령화지수는 40.8%로 유년인구(0~14세) 100명당 노인인구는 41명이지만, 2030년에는 186.6%로 크게 높아질 전망으로 고령화의 사회경제적 파급효과는 지대할 것으로 예측된다(통계청, 2003).

<표 5> 65세이상 고령인구 추이

	2000 (고령화)	2010	2019 (고령)	2020	2026 (초고령)	2030
총 인 구(천명)	47,008	49,594	50,619	50,650	50,610	50,296
65세 이상(천명)	3,395	5,302	7,314	7,667	10,113	11,604
구 성 비(%)	7.2	10.7	14.4	15.1	20.0	23.1

자료 : 통계청, 「장래인구추계」, 2001.

이혜훈(2001)의 연구에 따르면, 고령화가 진전됨에 따라 연금재정의 지출을 증가시키고 연금제도 자체의 성숙으로 인한 재정악화 다음으로 영향을 미친다고 분석하고 있다. 또한 고령화의 영향으로 1인당 의료비 지출이 증가하는 것은 세계적인 일반적인 현상이다. OECD(1998)에 따르면, 선진국의 경우 노인인구 1인당 진료비는 비노인인구 1인당 진료비의 3-4배에 달한다고 하였다. 이처럼, 고령화의 진전은 노동시장에 미치는 영향뿐만 아니라, 사회보장재정에 미치는 영향이 지대하기 때문에 국가의 적극적인 재정안정화 정책이 수립될 필요가 있다.

<표 6> 노년부양비 및 노령화지수

구 분	1970	1980	1990	2003	2010	2020	2030
노년부양비 (%)	5.7	6.1	7.4	11.6	14.8	21.3	35.7
노령화지수 (%)	7.2	11.2	20.0	40.8	62.0	109.0	186.6
노인1명당 생산가능인 구(명)	17.7	16.3	13.5	8.6	6.7	4.7	2.8

자료 : 통계청, 「장래인구추계」, 2001

※ 노령화지수 = (65세이상인구 / 0~14세인구 × 100)

넷째, 이혼율, 한부모 가정의 증대 등 가족체계의 불안정성은 아동양육 및 가족부양책임의 약화를 초래함으로써 새로운 복지수요를 창출하는 원천으로 작용할 수 있다. 가족체계의 불안정성을 보여주는 대표적인 지표로서 <표 7>의 이혼율의 변화추이를 보면, 가족해체현상이 점차 심화되고 있음을 알 수 있다. 혼인건수 대비 이혼건수의 비율이 1991년 11.8%에서 1995년 17.1%로 증가하다가 2002년에는 거의 절반수준인 47.4%를 보이고 있다.

<표 7> 혼인건수 대비 이혼건수(단위: 건, %)

구분	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2002
혼인건수(A)	416,872	402,593	398,484	388,591	362,673	320,063	306,573
이혼건수(B)	49,205	59,313	68,279	91,159	118,014	135,014	145,324
B/A(%)	11.80	14.73	17.13	23.46	32.54	42.18	47.40

자료: 통계청, 인구동태조사. <http://www.nso.go.kr>.

3. 복지재정에 대한 국가역할의 증대: 외국의 경험

공공부조를 비롯하여 사회적 서비스에 대한 복지재정은 대부분 국가가 조세에 기초한 정부예산에서 충당하고 있으며, 사회보험에 대해서도 수익자부담뿐만 아니라 국가재정을 부담하는 경우도 있다. 오스트레일리아의 경우는 의료와 산재를 제외한 연금, 실업급여, 가족수당 등을 국가의 재정에서 전액부담하며, 뉴질랜드의 경우도 산재를 제외한 연금, 의료, 실업, 가족수당을 전액 국가재정에서 충당하고 있다. 이들 두 나라는 보험방식이 아닌 조세방식에 의해 사회보장제도를 운용하는 독특한 국가로 분류할 수 있다. 그러나 보험방식으로 운용되는 사회보험제도에 대해 국가의 재정을 부담하는 국가들도 다수가 존재한다. <표 8>은 사회보험에 대한 국가의 재정기여를 살펴본 것이다. 이들 국가의 경우 사회보험제도의 관리운영비의 부담은 물론이거니와 연금 및 건강보험, 실업보험의 경우에는 국가가 적극적으로 재정부담을 하고 있음을 알 수 있다. 특히 일본의 경우 기초연금 재정불안정에 대한 직접적인 보완책으로서 국가재정부담을 1/3에서 2004년부터는 1/2로 인상될 예정이어서 국가재정역할을 강화하고 있다.

<표 8> 사회보험에 대한 국가의 재정기여 비교

구분	연금	건강보험(의료)	산재보험	실업보험
독일	기여에 의한 미적용 대상보조	-모성급여보조, 실업자 및 훈련생급여, -연금수령농민과 학생건강급여보조 -실업자, 농민, 학생 등에 대한 장기요양급여기여	-농업재해보험보조, - 학생과 유치원생 적용기여	부족분 보조 및 실업부조 부담
스위스	기초연금: 20% 부담 (장애인 50%부담)	의료보호 보조(저소득자)	-	부족분 보조
스웨덴	최저보증연금 :전액부담	의료보호 전액부담	-	이용비용의 93% 기여
일본	기초연금(국민연금): 급여 1/3부담(2004년부터 1/2부담)	-국민건강보험(농민, 자영업자 등) : 50%부담 -건강보험(피용자): 13% (노인보건비 16.4%)	국가예산범위내 보조	급여비용의 25%

자료: US, SSA, Social Security Programs Throughout the World: Europe, Asia and Pacific, 2002, 2003.

<http://www.ssa.gov>.

이와 같은 사회보험에 대한 국가의 재정기여는 세대간 재분배에 기초한 재정건전성 확보 못지않게 세대내 재분배를 고려하는 복지원칙을 시사해준다고 할 수 있다. 따라서 우리나라의 경우에도 사회보험사각지대의 문제를 해소하기 위해서는 국가의 재정기여를 통해 위험보장과 함께 세대내 재분배를 높이는 방향으로 정책적 전환을 검토해야할 것이다.

다른 한편으로, GDP대비 사회보험에 대한 국가의 재정부담수준을 <표 9>를 통해 살펴보면, 1990년에 EU의 국가재정부담은 8.0%에서 1999년에는 10.2%로 증가한 것으로 나타났다. 1999년의 경우 재정측면에서 여전히 고용주의 기여가 GDP대비 10.8%, 수급자의 6.5%, 국가재정보조가 10.2%, 기타 1.1% 등으로 구성되어 전체 28.7%의 지출수준을 보여주고 있다(INDAP, 2002). 이러한 결과를 통해 복지재정에 대한 국가의 재정부담수준이 제도의 성숙에 따라 점차 확대되었음을 알 수 있다. 사회구조의 변화에 따라 다양한 사회적 위험이 출현하고 그 양상도 과거와는 다르게 변하고 있기 때문에, 위험보장의 포괄범위와 내용도 차이가 나타날 수 있다. 따라서 제도시행초기보다는 사회보험제도의 성숙정도에 따라 재정수요를 증대시키는 요인으로 인하여 국가의 재정부담은 일정 수준 불가피할 것이다.

<표 9> 사회보험지출에 대한 GDP 대비 국가의 재정부담정도 (단위: %)

구분	기여분담			국가보조	기타	계
	고용주	수급자	계			
1990						
프랑스	145	8.1	22.5	4.8	1.0	28.3
독일	11.8	7.7	19.5	6.8	0.7	27.1
이탈리아	13.5	3.8	17.3	6.7	0.6	24.6
영국	7.2	6.9	14.1	10.9	0.6	25.7
EU	11.3	6.3	17.6	8.0	1.2	26.8
1999						
프랑스	14.3	6.3	20.6	9.4	0.9	30.8
독일	11.3	8.6	19.9	10.0	0.7	30.6
이탈리아	11.4	3.7	15.1	10.1	0.8	26.0
영국	7.6	6.6	14.1	12.9	0.3	27.3
EU	10.8	6.5	17.4	10.2	1.1	28.7

자료: INDAP(2002: 151).

지금까지 살펴본 내용을 요약하면, 첫째, 우리나라의 경우 복지지출의 규모면에서 다른 선진복지국가에 비해 상대적으로 낙후되어 있다는 점이다. 복지수준의 상대적 낙후성은 정보화 및 지식기반경제에 따른 노동시장의 구조변화, 인구고령화 등 사회경제적 변화에 효과적으로 대응하는데 한계로 작용할 것이며, 이러한 결과는 지속가능한 발전을 이룩하는데 장애가 될 것으로 예상된다. 둘째, 사회보장제도의 적용대상의 확대, 급여수급자의 증대 등 사회복지제도의 성숙화에 따라 기존의 가입자 중심의 복지재정충당방식으로는 한계에 직면할 수밖에 없으며, 보다 적극적으로 국가재정의 역할강화가 불가피할 수밖에 없다. 셋째, 사회인구학적 변화로 저출산, 급속한 고령화의 진전, 가족구조의 기능변화 등은 더 많은 복지수요를 창출시킬 것이며, 사회복지재정에 미치는 영향이 지대할 것으로 예상된다. 따라서 복지수준의 질적 제고, 노동시장구조의 변화와 사회인구학적 변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 기존의 개인책임에 입각한 복지패러다임을 넘어서 보다 적극적으로 공적 기능을 수행

할 수 있는 국가주도의 복지패러다임과 이에 기초한 복지재정책임주의를 확립할 필요가 있다.

Ⅲ. 복지재정확충의 기본방향과 역할

복지재정의 역할과 방향은 복지패러다임에 부응하는 방향으로 정립될 필요가 있다. 복지패러다임에 부응하는 복지재정의 역할과 방향을 복지재정패러다임이라 한다면, 그것의 구축은 두가지 전제에 입각하는 것이 바람직할 것이다. 하나는 복지국가의 재편과 관련된 세계적 흐름과의 조응이며, 다른 하나는 한국의 복지현실에 기반한 것이다. 전자와 관련하여 복지국가재편의 핵심적 원리는 재상품화(recommodification), 비용억제(cost-containment) 그리고 재조정(recalibration)이 바로 그것이다(Pierson, 2001; 송호근 편, 2001).

복지국가의 재편과정에서 나타난 비용억제는 대다수의 복지국가가 재정적자를 줄이기 위한 재정축소주의와 관련되며, 재상품화는 Esping-Andersen(1990)이 언급한 노동의 시장의 존성을 탈피해주는 정도를 의미하는 탈상품화(de-commodification)의 대립되는 개념으로서 사회적 임금의 축소, 급여자격의 엄격성 등은 이러한 원리에 기초한 복지재편이라 할 수 있다. 반면에 재조정은 복지제도의 목적을 달성하기 위한 새로운 시도로서 합리화(rationalization)와 새로운 복지수요를 수용하고 사회변화에 부응하려는 최신화(updating)를 내용으로 하는 복지제도의 재설계라 할 수 있다. 이러한 세가지 원리의 결합정도에 따라 국가별로 복지재편의 양상이 차이를 나타내고 있다(Esping-Andersen, 1996; Kuhnle, 1999; Pierson ed., 2001). 즉, 복지축소지향적이면 비용억제와 재상품화의 원리에 가까운 반면에, 복지수정주의는 비용억제와 더불어 재조정 원리를 지향하는 것으로 구체화된다고 볼 수 있다.

따라서 우리나라의 복지패러다임은 복지국가재편에 따른 세계적 조류와 앞에서 언급한 한국의 복지현실 즉, 복지지출규모의 상대적 낙후성, 급증하는 복지수요 등을 고려한다면, 첫째, 재상품화 원리보다는 재조정의 원리 둘째, 일정수준까지의 비용확대 등이 복지패러다임의 주요 원리로 설정할 수 있을 것이다. 결국 이러한 복지패러다임은 국가주도의 복지확충과 사회복지제도의 효율화로 집약할 수 있을 것이며, 이에 기초한 복지재정 역시 일정수준까지는 국가역할을 강화하는 방향으로 정립되어야 할 것이다. 이와 같은 복지재정확충의 기본방향과 복지재정의 역할에 대해 살펴보기로 한다.

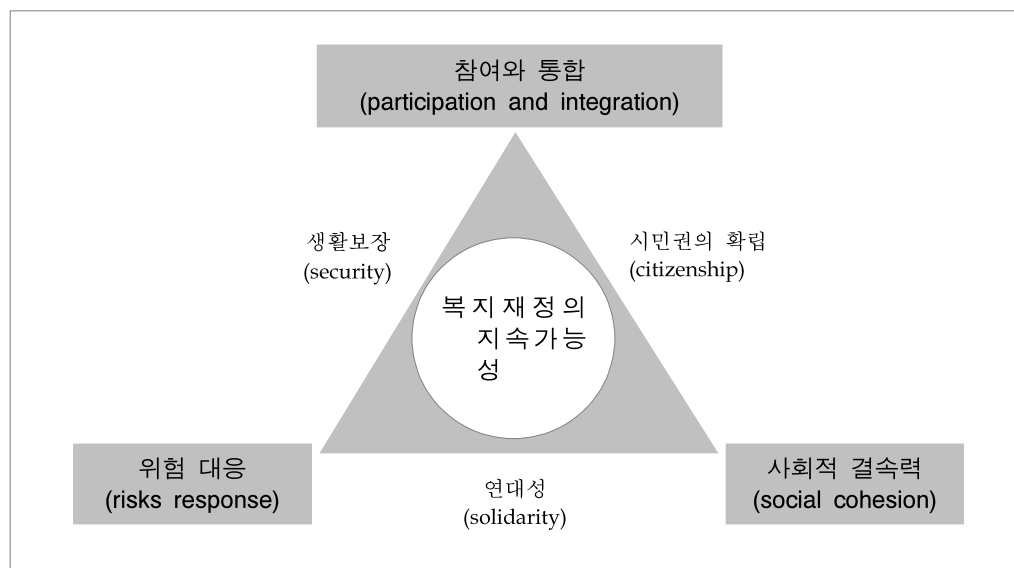
1. 복지재정확충의 기본방향

(1) 복지재정의 지속가능성을 위한 재정책임성(fiscal accountability)의 확립

지속가능성(sustainability)이라는 용어가 사회의 전 영역에서 적용, 논의되고 있다. 지속가능성이라는 개념은 지속가능한 발전이라는 전체의 틀 속에서 사회적, 문화적, 생태학적,

환경적, 정치적, 경제적 차원 등으로 구별되고 있다. 그 중 복지지향과 밀접히 관련되어 있는 사회적 지속가능성(social sustainability)은 사회적 조화, 공평한 소득분배, 자원과 사회적 서비스 접근의 형평성, 사회적 배제(social exclusion)의 최소화 등을 강조하고 있다. 그리고 지속가능성의 기준은 최종적인 상태가 아니라 과정으로서 바람직한 방향을 의미한다(Sachs, 1999; Koning, 2001에서 재인용).

이러한 논의에 기초하면, 우리나라의 경우 복지재정의 지속가능성은 현재의 복지재정을 유지하는 수준을 넘어서 사회적 지속가능성의 객관적 지표들, 예컨대 Omann and Spangenberg(2002)이 언급한 기본욕구의 충족, 사회적 자원의 접근성, 공평한 기회, 참여, 생활유지 등을 달성할 수 있는 복지재정의 확충을 의미한다고 볼 수 있다. 복지재정의 역할과 방향은 복지재정의 지속가능성을 위한 국가의 재정책임성을 강화하는데 있다고 할 수 있다. 특히 복지재정의 지속가능성을 확립하기 위한 목적은 참여와 통합, 위험대응, 사회적 결속력을 강화하는데 있으며, 이의 실현을 위해 국가주도의 복지재정책임성을 확립하는데 있다.



<그림 1> 지속가능한 복지재정의 가치지향

<그림 1>에서 보는 바와 같이 지속가능한 복지재정이 추구하는 가치지향은 각종 사회적 위험에 대해 효과적으로 대응함으로써 사회구성원의 삶의 안정성과 생활보장을 가능하게 하며 그 결과 배제가 아닌 참여와 통합을 실현하는데 있다. 또한 사회적 약자를 위한 재분배적 기능을 수행함으로써 사회연대성을 확보하는데 용이할 뿐 아니라 사회적 결속력을 강화하는 적극적 기능을 강조하고 있다. 그리고 복지재정은 사회적 결속력과 참여를 고취하여 개인의 권리와 의무를 충실히 실행하는 등 시민권의 확립과도 밀접히 연관되어 있다.

지속가능한 복지재정의 확립은 복지수요에 부응하는 복지제도의 확충에 있으며, 이는 다음과 같은 기본원리에 기반하여 이루어져야 할 것이다. 첫째, 선별적 위험보장에서 포괄적 보

편적 위험보장으로, 둘째, 임시적·사후적 대응에서 예방적·사회투자적 대응으로, 셋째, 사회적 분리지향에서 사회적 연대지향으로, 넷째, 수익자부담에서 복지이해주체간의 비용분담으로 전환이라는 기본원리에 입각하여 국가주도의 복지재정책임성을 확립하는 것이 바로 복지재정패러다임의 핵심이라 할 수 있다.

그러나 복지재정의 지속가능성을 확립하기 위해서 고려해야할 점은 국가주도의 복지재정 확충도 복지수요의 무한성에 대응할 수는 없기 때문에, 재정운용의 건전성확보와 통치가능성이 예견될 수 있는 수준까지의 재정책임성을 의미한다. 이는 선진복지국가에서 경험하고 있는 복지재정부담에 따른 경제성장간 순순환적(pro-cyclical) 관계를 크게 훼손할 경우를 고려할 필요가 있다는 점이다. 물론 성장이데올로기에 과도하게 경도되어 분배정의 및 복지의 중요성을 간과하는 복지재정패러다임을 의미하지는 않는다.

다른 한편으로 복지재정의 지속가능성을 확립하기 위해 전제되어야할 점은 ‘세대간 재정 부담’의 원칙을 어떻게 정립할 것인가라는 문제이다. 즉, 동일세대의 복지는 동일세대가 책임지는 형태로 나아갈 것인가, 아니면, 미래세대의 부담을 전제로 현 세대의 복지수준을 향상시킬 것인가라는 논란에 대해 사회적 합의가 요구된다. 후자의 경우는 현 세대의 사회적 기여를 인정하고, 미래세대의 사회경제적 토대를 제공했다는 점에서 그에 상응하는 사회적 보상체계를 구축하는 것이 바람직하며 형평성의 원리에 부합하기 때문에 미래세대의 부담을 일정수준 지을 수밖에 없다는 주장이다. 그러나, 지속가능성이라는 개념에 기초한다면, 미래세대의 부담을 가중시키지 않는 범위내에서 최대한 현 세대의 책임에 입각하여 문제해결을 도모하는 것이 지속가능성을 확보할 수 있다는 점에서 바람직할 것이다. 따라서 복지재정의 지속가능성을 확보하기 위해서는 동일세대책임주의에 입각하여 재정책충과 재정운용의 합리화를 도모하는 방향으로 복지재정패러다임이 정립될 필요가 있다.

(2) 국가주도의 복지재정의 안정성 확보 및 재정건전화 유도

복지재정을 논의할 경우 구성범주, 재원의 부담과 주체, 재원의 원천에 따라 상이하게 사용되고 있다. OECD의 사회복지지출의 개념정의에서 볼 수 있듯이, 사회복지지출을 공공사회복지지출(일반정부지출+사회보험지출), 사회복지지출(공공사회복지지출+법정민간지출), 총사회복지지출(사회복지지출+자발적 민간지출), 순사회복지지출(총사회복지지출-조세부담)으로 구분하고 있다(고경환외 2002). 이러한정의는 구성범주에 따른 복지재정의 구분이며, 재원의 부담과 주체에 의한 분류는 순수공공급여, 공공급여, 민간급여, 순수민간급여로 할 수 있다. 그리고 재원의 원천으로 보면 일반적으로 조세, 보험료, 공공기금, 민간재원, 개인기부 등 다양할 수 있다.

복지재정의 안전성 확보는 재정원천측면에서 복지수요에 따라 복지지출에 소요되는 기존 재원뿐만 아니라 새로운 재원을 발굴·개발하는 것을 의미한다. 특히 재정안정성 확보는 급여수준의 조정방식을 유연하게 대처할 수 있기 때문에 재원조달방식과 밀접히 관련되어 있다(이각희, 2003).

재정건전화는 사회보험의 재정운용과 밀접히 연관된 것으로서, 재정적자 내지 재정악화를 방지하는데 초점을 두고 있다. 그러나 문제는 재정건전화는 제도의 지속가능성과는 정합

적 관계를 유지할 수 있지만, 다른 한편으로 제도의 존립근거와는 상충될 수도 있다는 점이다. 예를 들어 재정건전화를 강조하면 제도의 지속가능성을 확보할 수 있는 반면에, 제도가 추구하는 원래 목적을 상실할 수 있는 목적전치현상이 나타날 수도 있다. 역으로 제도의 존립근거를 강조하면 재정건전화를 훼손하여 제도의 지속가능성을 위협하는 결과를 초래할 수도 있다는 것이다.

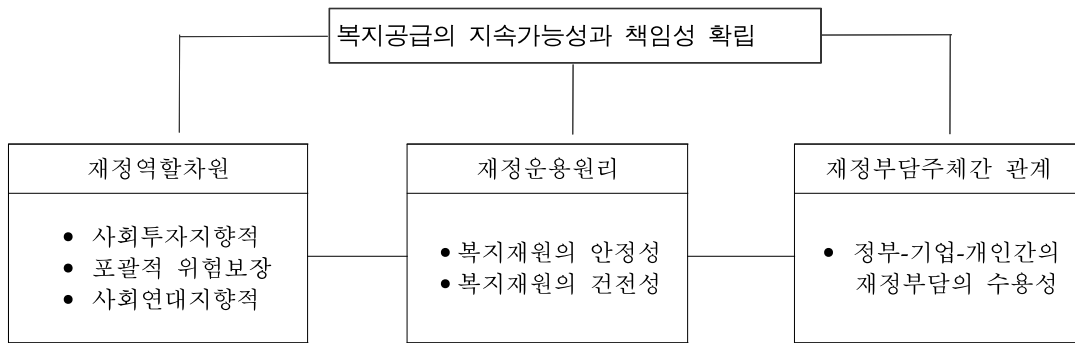
따라서 복지재정패러다임의 기본 방향은 공공부조나 사회복지서비스, 노동관련 프로그램들과 관련된 복지수요의 재정책충은 조세에 의한 국가주도의 재원조달방식으로 재정안정화를 확보하고, 사회보험의 재정운용은 재정건전화를 유도하는 방향으로 설정되어야 할 것이다. 물론, 재정건전화를 유도함과 동시에 사회보험급여의 적절성 또는 충분성(adequacy)도 고려하는 국가의 재정역할을 모색해야 할 것이다.

(3) 복지재정부담주체간의 재정책임인식 제고: 재정부담의 수용성 제고

복지재정패러다임을 구축하는데 고려해야 할 점은 복지재정의 부담주체로서 정부, 기업, 개인이라는 삼자 주체의 역할설정 문제이다. 일반적으로 재정부담주체간의 역할분담 논의의 배경은 개별 국가의 복지재정패러다임의 성격과 밀접히 연관되어 있다. 선진복지국가에서 이러한 논의는 성장의 한계에 따른 복지국가의 역할재조정에 관한 논의임과 동시에 복지재정지출의 과부담문제와 직접적으로 관련되어 수익자의 부담을 강화하는데 초점을 두고 있다. 반면에 우리나라의 경우는 사회보험제도와 관련하여 관리행정비 및 건강보험의 농어민에 대한 국가기여부분을 제외하고는 전적으로 수익자부담의 원칙에 입각하고 있기 때문에 국가재정부담을 강화하는데 초점을 두고 있다. 따라서 재정부담주체간의 역할분담과 관련하여 국가재정부담을 강화하여 사회보험의 사각지대를 최소화하기 위한 방안으로 운용될 필요가 있을 것이다.

또한 복지재정부담에 대한 사회구성원의 적극적이고 긍정적인 인식을 제고해야 할 것이다. 복지재정의 지속가능성을 확보하는데 있어서도 복지재정부담에 대한 긍정적인 인식은 중요한 관건이며, 복지정책의 결정하는데 중요한 영향을 미칠 수도 있다. 이를 위해서는 복지재정의 투명성과 효과성을 높이는 방향으로 국가의 재정역할을 수행해야 할 것이다.

결국, 복지재정패러다임의 목적은 지속가능한 복지재정을 통해 복지수요자에 대해 효과적인 복지공급과 그 책임성을 확립하는데 있으며, 이의 실현은 국가주도의 복지재정역할의 강화에 달려있다. 따라서 복지재정패러다임은 <그림 2>에서 표시된 바와 같이 사회투자적 성격, 포괄적 위험보장수단, 사회연대 확보라는 재정역할측면과 운용원리로서 복지재원의 안정성과 건전성 유도, 부담주체간의 관계측면에서 재정부담의 수용성을 제고하는 것을 주된 구성요소로 하고 있다.



<그림 2> 복지재정패러다임의 구성요소

2. 복지재정의 역할과 기능

복지재정은 ‘위험보장(risk security)’, ‘사회투자(social investment), ‘사회연대(solidarity)’를 성취하는 역할과 기능을 수행한다고 볼 수 있다. 만약 공적인 복지재정이 존재하지 않는다면, 욕구충족이나 문제해결은 연대성의 원리보다는 시장원리에 입각하여 개인책임으로 귀결될 것이다. 복지재정은 복지공급의 지속가능성과 책임성을 성취하는 전략적 수단임과 동시에 사회적 안정기제(societal stabilizer)로서 역할을 수행하고 있다. 보다 구체적으로 복지재정의 역할과 기능에 대해 살펴보면 다음과 같다.

(1) 생애주기의 위험보장의 역할

국가의 복지재정역할은 위험에 대한 사회적 분산기능으로서 역할을 수행하고 있다. 복지국가의 실체를 핵심적 용어로 표현한 ‘요람에서 무덤까지’는 생애주기의 위험요소에 대한 보장성(security)을 확립하는 과정임과 동시에 그 결과라 할 수 있다. 복지제도의 중요한 목적은 Esping-Andersen(1990)이 언급한 ‘시장의존성의 탈피’에 있듯이, 복지재정은 이를 실현하기 위한 수단적 성격을 지니고 있다. 특히 사회적 위험(social risks)의 종류와 내용은 개인에 따라 그 영향이 상이할 수 있기 때문에, 다양하게 제도화된 형태로 위험의 분산 내지는 위험보장을 실현하는 것이 무엇보다도 중요하다.

사회적 보호 내지 복지프로그램은 빈곤감소나 소득과 서비스에 대한 최소한의 욕구충족이라는 미시적 수준에서부터 사회질서와 체제를 유지하려는 거시적 수준에서 도입의 목적으로 논의되어 왔다. 그 후 시간이 지나면서 소득상실을 초래하는 위험으로부터 사람들을 보호하고 생애주기에 따른 소득재분배를 가능케 하며 사회구성원들의 안정감을 주는 프로그램으로 발전되어왔다(Atkinson, 1995; Kuhnle, et al., 2001에서 재인용).

국가별로 차이가 있지만, 일반적으로 생애주기에 따른 소득지원이 복지재정에 의한 소득보장정책을 통해 이루어짐으로써 빈곤이라는 사회적 위험에 대한 대처와 예방을 가능하게 하는 역할을 수행한다고 볼 수 있다. 또한 연령이 증가함에 따라 다양한 공적소득의 보충형태가 증가하는 구조를 통해 과거의 경제활동기간 동안 누렸던 지위를 유지하도록 도와줌으로써 삶의 안전성을 보장하는 기능을 수행한다. 이처럼 복지재정은 생애주기의 특성을 고려

하여 빈곤, 실업, 질병 등과 같은 사회적 위협에 대한 보장역할을 수행한다고 볼 수 있다.

(2) 사회투자적 역할

인적자본 및 사회자본을 축적시키기 위한 제도적 대응은 한 사회의 지속가능성을 확립하는데 중요한 기능을 수행하고 있다. 빈곤 및 실업문제의 해결을 위해 충당되는 복지재정은 수동적인(passive) 소득유지뿐만 아니라 개인의 성장잠재력을 극대화함으로써 인적자본의 투자로 간주될 수 있으며, 아동에 대한 지원, 가족 구매력의 증대와 빈곤감소를 위한 복지재정은 미래의 삶의 기회를 고양시키는 기능을 수행한다고 볼 수 있다(Esping-Andersen et al., 2002). 따라서 복지재정은 사회구성원의 인적자본 및 사회자본을 축적시킬 수 있는 사회화된 투자기능을 수행함으로써, 생산성 향상에 기여할 뿐 아니라 소비로 간주되기 보다는 사회투자전략으로서 역할을 수행한다고 볼 수 있다.

(3) 사회연대성의 증진

사회복지정책에서 연대성(solidarity)은 사회적 보호를 위해 상호책임성을 공유함으로써 형성되는 연대네트워크, 즉 상호원조체계를 의미하며, 보다 일반적으로는 동일사회나 집단에서 다른 사람들을 위해 책임성을 발휘하는 것을 말한다(Spicker, 2003). 복지재정은 상호원조체계를 제도화된 형태로 기능하게 하며, 사회적 취약계층으로 분류되는 여성, 장애인, 실업자, 노인 등에 대해 삶의 질의 개선 및 안정성을 보장함으로써 사회참여의 활성화와 연대성을 실현하는 역할을 수행하고 있다. 노동시장의 참여를 통한 자기실현과정 역시 노동친화적 복지정책(work-friendly welfare programs)을 통해 이루어지고 있다. 그리고 복지정책은 새로운 사회적 위협으로까지 언급되고 있는 가족구조의 불안정성을 해소하는 것을 목적으로 하고 있다. 가족친화적 복지정책은 아동의 건전한 성장과 발달을 유도하고, 가족자원의 적정성을 장려함으로써 가족생활과 노동간의 관계를 원활히 하고 노동과 보호에 관한 부모의 선택을 지원할 뿐 아니라 고용기회에 있어서도 양성평등을 증진시키는 것을 의미한다. 복지재정은 바로 이와 같은 참여와 안정성을 달성함으로써 사회적 결속력을 강화하고, 사회연대성을 증진시키는 역할을 수행하고 있다.

IV. 복지재정확충을 위한 실천과제

: 복지재정에 대한 국가의 적극적 역할과 비용부담의 수용성 제고

복지재정계획을 수립하는 중요한 목적은 무엇보다도 복지재정패러다임에 부응하는 실천과제를 구체적으로 도출하는데 있다. 복지재정패러다임의 기본방향은 앞서서도 언급했다시피, 복지수요에 따른 복지공급의 지속가능성을 확보하기 위해 국가주도의 복지재정책임성을 강화하는데 있다. 특히 국가주도의 복지재정책임성이란 복지재정의 안정적 확보와 복지수요에 대응하는 재정지출의 체계화와 효율화를 의미한다. 한편, 사회복지영역별로 국가주도의 재정책임성의 의미는 상이할 수 있다. 즉, 국가주도의 복지책임성은 사회복지서비스 및 공

공부조에 대해서는 국가재정확충으로서, 사회보험분야에서는 사회보험재정의 건전화를 전제하면서 사회보험의 사각지대 해소를 위한 국가주도의 재정부담을 통해 제도발전의 내실화를 도모하는데 있다.

복지재정의 책임성을 확립하기 위해서는 기존 복지재정의 현상유지를 넘어서 보다 적극적으로 복지수요에 대응할 수 있는 국가의 복지재정 확충이 선결되어야 할 것이다.⁴⁾ 여기에서는 이와 같은 복지재정패러다임을 실천할 수 있는 과제를 세 가지 측면, 즉 복지이념적 수준, 복지제도의 내용수준, 복지제도의 관리운영수준으로 구분하여 개략적으로 살펴보기로 한다.

1. 복지이념수준: 이중적 복지실천의식의 극복과 복지비용부담의 수용성 제고

국가주도의 복지재정확충에 적극적 지지는 호혜성의 원리에 기초한 복지실천의식과 밀접히 연관되어 있다. 복지제도를 둘러싼 이해관계자의 신뢰와 복지친화적 태도는 복지제도의 안정성과 예측가능성을 제고시키기 위해서 뿐만 아니라 복지제도의 지속가능한 발전을 위한 기초조건이라 할 수 있다. 복지제도의 정당성과 확충여부는 사회구성원들의 복지제도에 대한 우호적, 지지적 태도에 달려있으며, 이러한 태도는 정치적 행위 및 의사결정의 중요한 원천으로 작용한다. 복지제도 내지 프로그램은 국민여론과 지지에 의해 영향을 받는다는 사실은 정치적 민주주의가 발전된 대부분의 국가에서 일반화된 현상이다. 욕구에 대한 대응, 생활안정, 위험보장, 미래의 불확실성을 감소시킬 목적으로 제공되는 사회복지지는 사회구성원들의 신념, 가치, 태도에 의해 영향을 받으며, 정치적 과정을 통해 표출된다. 복지제도는 정치적 선택과 밀접히 연관되어 있고, 사회구성원들의 복지태도와 사회적 가치의 공유의식에 의해 이데올로기적 정향 및 세력관계로 구체화된다. 그러므로 복지의식은 이데올로기적 정향과 세력관계의 중요한 지지기반을 제공하는 소재이며 복지의 정치적 선택성의 기초를 이루고 있다.

또한 복지의 확대와 축소라는 가변성은 사회에서 수용가능한 범위안에서 조정될 수밖에 없다. 이러한 수용가능성은 복지의 보장범위와 내용, 복지제도에 대한 지지정도, 그리고 비용부담정도 등에 대한 사회구성원의 가치와 태도에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 현재의 복지제도의 내용은 국민들이 사회복지를 어떻게 생각하는가라는 기본인식을 반영하고 있다는 점을 고려할 경우, 일반 국민들의 사회복지의식은 복지발전에 중요한 영향을 미칠 수 있다.

그러나, 우리나라에서 나타나는 일반 국민의 복지의식은 개인주의와 집합주의 가치관이 부분적으로 수용되거나 혼재되어 상황에 따라 복지의 제반 이슈에 대한 선호여부를 선택적으로 표출하는 경향을 보여왔다. 특히 국가책임을 선호하고 있음에도 불구하고 복지의 실천 의지로서 비용부담의 수용정도는 낮은 결과를 보이고 있어 이중적인 태도를 드러내주고 있

4) 복지재정에 대한 국가의 적극적 역할강화는 한편으로 경제성장과 효율성의 문제로 제약을 받거나 비판의 소재가 되기도 하지만, 다른 한편으로는 정치적 선호, 이데올로기 등 정치 문화적 맥락에 따라 지지되기도 한다. 그러므로 복지재정의 적극적 역할을 강화하기 위해서는 경제적 상황과 정치적 맥락간의 접점을 찾기 위한 새로운 사회적 협약 또는 합의과정을 요구하고 있다는 점도 동시에 고려해야 할 것이다.

다(최균·류진석, 2000). 바로 이와 같은 이중적인 복지의식을 극복하는 것이 복지재정을 확충하는데 도움이 될 것이며, 복지실천의식의 강화와 호혜성(reciprocity)원리에 입각한 연대의식, 기부문화의 확산 등은 복지재정부담의 수용성을 높이는데 일조할 것이다.

2. 복지제도의 내용수준: 위험보장방식의 질적 수준 제고

(1) 사회복지서비스의 질적 개선을 위한 복지재정의 확충

국가주도의 복지재정확충의 목적은 인간욕구에 부응하는 보편적인 서비스를 제공함으로써 모든 국민이 건강하고 안정된 삶을 영위하는데 있다. 특히 사회적 약자를 위한 사회적 보호체계를 확립함으로써 사회적 위험에 대한 보장방식을 강화함과 동시에 다양한 복지수요에 대응하면서 사회발전을 도모해야 할 것이다.

① 사회적 보호를 위한 복지시설의 확충과 시설 현대화

사회복지시설은 사회적 보호를 필요로 하는 대상자에게 적절한 서비스를 제공할 수 있는 ‘생활의 장’으로서 기능을 수행해야 한다. 2001년 현재 사회복지시설수는 933개소이며, 전체 시설 생활인원은 81,306명으로 나타났다. 가족책임이 약화되고 다양한 사회문제로 인하여 사회적 보호를 필요로 하는 대상자의 규모는 증가하고 있으나 시설서비스 수준, 전문인력의 확보, 전문 프로그램 등의 측면에서 많은 문제를 야기시키고 있다. 따라서 복지재정의 확충은 사회복지시설의 확충과 현대화를 통해 생활자의 삶의 수준을 높이고, 보호율을 증대시키는 방향으로 기능해야 할 것이다.

특히 미신고 사회복지시설은 2001년 현재 총 1,008개소로서, 노인복지와 장애인복지시설에 집중되어 있는 것으로 나타났다. 대부분의 미인가 시설은 입소자에 대한 체계적인 관리가 이루어지지 않거나 전문적인 서비스를 받지 못한 관계로 입소자의 삶의 수준 역시 심각한 문제가 되고 있는 실정이다. 이러한 미인가시설을 인가시설로 전환시킬 법적, 제도적 지원체계를 마련하여 보다 나은 서비스 제공을 통해 수급권의 질적 수준을 향상시켜야 할 것이다.

한편, 탈산업사회에서 가족해체현상이 과거보다 두드러지게 나타나고 있고 그 규모가 확대됨에 따라 이에 대응할 수 있는 사회적 지원시설을 확충할 필요가 있다. 예를 들어 가족 폭력으로부터 벗어나기 위해 모자가정일시보호시설이나 생활시설에 입소한 경우 또는 아동 자립지원시설인 경우에 거주기간을 일정기간으로 제한하고 있기 때문에 실제 시설을 퇴소한 경우 갈 곳이 마땅하지 않는 경우도 종종 발생하고 있다. 탈시설화의 논리에도 불구하고 사회복지시설은 복지공급의 최종 종착지로서 의미를 띠고 있기 때문에 사회적 보호기능을 강화하기 위해서는 적정규모의 시설 확충이 이루어져야 할 것이다.

② 노인, 아동 및 청소년, 장애인, 여성 등 사회적 약자를 위한 사회복지서비스의 질적 개선

노인인구의 증가로 인한 노인복지욕구의 증대, 여성의 사회참여 활성화, 장애인의 권리 증대, 아동 및 청소년의 건전한 발달 등을 위해서는 다양하고 개별화된 사회복지서비스를 제공해야한다. 사실 우리나라 복지수준의 낙후성은 필요로 하는 사회적 서비스를 체감할 수 없다는데 기인한다. 예를 들어 노인간병, 장애아동의 교육 및 재활, 영유아 보육 등과 관련된 서비스의 공급이 제한되어 있거나 시장에 의해 주도되기 때문에 복지서비스에 대한 접근성의 문제를 초래하고 있다. 따라서 복지재정확충을 통해 사회적 약자에 대한 사회복지서비스의 확충 및 질적 개선을 적극적으로 도모해야할 것이다.

(2) 공공부조 및 사회보험의 사각지대 해소를 위한 국가의 재정부담

복지재정패러다임은 국가주도의 복지재정확충을 통해 재정책임성을 확립하는데 있다. 그러나 복지영역별로 복지재정의 역할은 복지욕구의 무한성에 대응하는데 한계가 있기 때문에 그 비중이나 내용면에서 상이할 수 있다는 점을 전제한다. 따라서 사회복지서비스 영역에서는 국가주도의 복지재정확충을 통해 공급책임을 강화하는 한편, 사회보험영역에서는 기본적으로 재정건전성을 확보하고 보완적으로 저소득 및 사회적 약자에 대한 급여수준의 적절성을 보장하기 위한 제도적 요소의 도입과 사회보험 사각지대를 해소하는 역할을 수행해야할 것이다. 공공부조와 사회보험에 대한 국가의 재정역할은 다음과 같은 실천과제를 수행해야 할 것이다.

① 탈빈곤정책의 강화: 차상위계층에 대한 선택적 급여제공 및 자활사업의 내실화

국민기초생활보장제도하에서는 수급권자가 일정한 자격요건을 갖추게 되면 모든 급여를 수급할 수 있으나, 최저생계비 수준에서 벗어난 차상위계층인 경우에는 전혀 급여수급이 이루어질 수 없는 구조로 운용되고 있다. 차상위계층은 사회적으로 보면 근로활동을 수행하면서도 빈곤상태에 머물러 있는 열악한 계층임에도 불구하고 전혀 국가의 사회적 안전망으로부터 배제되고 있다. 따라서 차상위계층의 개별 상황에 부합하는 급여를 선택적으로 제공할 수 있도록 제도적 개선을 통해 국민기초생활보장제도의 사각지대를 해소하고 탈빈곤을 지원해야할 것이다. 그리고 자활사업은 일시적인 소득보전중심의 빈곤완화정책수준에서 벗어나 빈곤계층이 근로활동을 통해 빈곤에서 탈출할 수 있도록 사회적 일자리 창출 등 노동시장정책과 연계되어 추진되어야할 것이다.

② 사회보험의 사각지대 해소: 비정규노동자의 사회보험 적용 및 연금납부예외자의 적용 문제

근로활동을 하면서 사회보험의 미적용 대상, 즉 사회보험 사각지대의 존재는 국민기초생활보장제도에 과도하게 의존하게 만드는 결과를 초래하고 있기 때문에, 사회보험과 공공부조간의 관계를 왜곡시키고 있다. 대부분의 선진국의 경우 1차안전망으로서 사회보험이, 2차안전망으로서 공공부조가 담당하는 구조로 삶의 안정성을 보장하고 있으나, 우리나라의 경우는 2차안전망인 공공부조에 전적으로 의존하고 있거나 아니면 공공부조로부터도 배제되고 있는 실정이다. 사회보험의 사각지대는 근로활동을 하면서도 빈곤상태로 전락하는 소위 '신

빈곤층' 문제를 더욱 심화시키고 있다. 특히 2001년 경제활동인구조사를 기초로 보면, 상용직의 사회보험 미적용률이 4.3%에 불과한 반면, 임시직의 경우는 74%, 일용직의 경우는 96%에 이르고 있다(안주엽 외, 2001). 최근 선진국의 경우 연금제도의 사각지대를 해소하기 위해 육아·개호·군복무 등 기간에 연금보험료 납부를 면제해주는 연금크레딧제도, 실업자의 경우 고용보험료에서 연금보험료 납부 등 새로운 제도를 도입하여 연금적용을 확대하고 있는 것은 우리나라에서 사회보험 사각지대를 해소하는데 많은 시사점을 제시해주고 있다(석재은 외, 2002). 결국, 사회보험재정의 건전성 확보 못지 않게 실질적인 위험보장이 가능할 수 있도록 사회보험의 존립목적에 충실한 복지재정의 역할이 강구되어야 할 것이다.

(3) 고용친화적, 가족친화적 복지급여문화의 정립을 위한 복지재정의 확충

완전고용의 신화가 무너지고 있는 상황에서 복지프로그램은 노동시장의 참여유인을 제고시킬 수 있는 기능이 요구되고 있다. 소득지원이라는 소극적 복지에서 벗어나 노동시장의 참여에 대한 동기부여, 고용가능성을 극대화할 수 있는 적극적 복지로 전환할 필요가 있다. 그리고 새로운 사회적 위험으로 대두되고 있는 가족기능의 약화와 가족해체를 예방하기 위해 가족중심의 서비스지원체계를 강구할 필요가 있다. 복지재정은 다음과 같은 복지급여문화를 정립하는데 활용되어야 할 것이다.

① 고용친화적 복지프로그램의 강화

고용불안의 해소, 비정규직노동자보호 등을 위해 적극적 노동시장정책의 내실화가 요구되고 있다. 세계화 및 신자유주의적 사고의 만연으로 경쟁이 심화되고 그 결과 노동시장에서는 고용불안이 심각한 수준에 달하고 있다.⁵⁾ 이제 고용안정성 문제와 비정규직 문제는 삶의 안정성을 심각하게 위협하는 사회적 위험으로 작용하고 있다. 노동력의 재조정을 위하여 직업교육 및 취업알선 등 노동시장정책을 지원하기 위한 제반 정책이 종합적으로 강구될 수 있는 방향으로 복지재정의 역할을 강화시켜야 할 것이다.

② 저출산, 고령화, 가족해체 등 새로운 위험에 대응하는 가족친화적 복지프로그램의 확충

저출산문제는 이제 우리사회에서도 중요한 사회적 이슈가 되고 있다. 인구의 저출산구조를 탈피하기 위해 출산 및 아동양육과 관련된 서비스 및 현금지원방안을 적극 검토해야 할 것이다. 선진국의 경우 출산율을 유지하기 위해 장기간 정책적 접근을 시도해왔다는 점은 많은 시사점을 제시해주고 있다. 또한 급속한 고령화로 노인요양보호의 수요가 급증하고 있어 요양보호대상 노인의 간병, 수발 등 요양비용을 사회화하여 노후 자립생활을 지원하고 부양가족의 부담을 경감할 수 있는 제도적 방안을 강구해야 할 것이다. 그리고 이혼의 급증, 가족형태 다양화에 따른 새로운 가정문제에 효과적으로 대응하고, 건강한 가정을 육성할 수

5) 예를 들어 대기업 86개사를 대상으로 실시한 조사에서 기업의 정년퇴임연령이 평균 만56.1세이지만, 직장인들의 체감정년연령은 만48.3세로 조사된 결과(www.jobkorea.co.kr), 또는 직장인 3,126명을 대상으로 설문조사한 결과 체감정년은 평균 36.5세로 나타난 결과(www.joblink.co.kr)는 현재 우리사회에서 고용불안이 얼마나 심각한 지를 보여주는 일레이다(연합뉴스, 2003. 10. 9에서 인용).

있도록 가정중심의 통합적 복지서비스 체계를 확립할 필요가 있다. 따라서 여성의 사회참여를 증진시키고 가족기능을 강화시키기 위해 출산 및 아동양육에 대한 지원, 노인의 수발부담에 대한 지원 등 가족친화적인 복지프로그램을 확충해야할 것이다.

3. 복지제도의 관리운영수준: 사회복지제도의 운영효율화

국민기초생활보장제도 및 사회보험제도의 운영효율화를 도모함으로써 복지재정의 효율성을 증진시켜야할 것이다. 복지제도의 관리운영수준에서 복지재정의 주요 실천과제는 복지인프라의 구축과 효율적 활용, 사회보험관리기구의 혁신방안 등이라 할 수 있다. 복지제도의 운영 효율화는 복지재정책임성을 제고시키는데 중요한 영향을 미치기 때문에 이의 내용에 대해 살펴보면 다음과 같다.

(1) 사회복지전달체계의 개선: 사회복지인프라 구축 및 효율화

국가주도의 복지서비스를 강화하고 제감복지를 증진시키기 위해서는 복지인프라의 확충과 효율화를 달성하는 것이 중요한 과제이다. 특히 사회적 약자에 대한 사회복지서비스의 효율화 및 국민기초생활보장제도의 내실화를 위해서는 사회복지전달체계의 개선이 시급히 이루어져야 할 것이다. 사회복지사무소의 시범사업 실시, 지역복지네트워크의 구축 등은 전달체계개선을 위한 기초 작업의 일환이라 할 수 있다. 사회복지서비스의 효율화 및 국민기초생활보장제도의 내실화를 위해서뿐만 아니라 지역사회단위중심의 복지서비스프로그램의 확충, 지방분권의 실현 등으로 지역단위중심의 사회복지 전달체계의 중요성이 강조될 수밖에 없다(심재호, 2003; 이현주, 2003). 현행 사회복지전달체계로는 이러한 역할을 효과적으로 수행하는데 한계가 있으며, 특히 과중한 업무부담으로 인하여 사회복지서비스 수급자의 특성 및 욕구에 맞는 서비스의 제공이나 사례관리를 기대한다는 것은 불가능할 것이다. 따라서 사회복지전달체계의 개선을 통해 복지수요중심의 공급체계를 확립할 필요가 있으며, 이에 대한 복지재정의 적극적인 역할을 강화해야할 것이다

(2) 사회보험 관리기구의 혁신

사회보험관리운영기구는 각각의 사회보험제도가 수행해야할 기능을 충분히 발휘할 수 있도록 하고, 이와 공시에 각 제도를 효율적으로 집행, 감독하여 사회보험의 종합적인 기능을 제고하는 역할을 한다(방하남 외, 1999). 현재 우리나라 사회보험관리운영체계는 개별 사회보험에 따라 보건복지부, 노동부 등 관장부처가 상이하고, 이에 따른 집행기구도 분립적으로 존재하고 있어 부처간 상호연계가 활발히 이루어지지 않고 있다. 그 결과 사회보험제도의 관리운영의 일관성이 결여될 뿐 아니라, 이로 인한 비효율성의 문제가 제기되고 있다. 따라서 사회보험의 집행기구의 효율화를 증진시키기 위한 경영혁신은 물론 관련업무의 내용 및 정보에 대한 연계체제를 구축해야할 것이다.

V. 결론

급증하는 복지수요에 효과적으로 대응하기 위한 복지제도의 구축 및 질적 전환이 요구되고 있으며, 이를 실현하기 위해서는 복지재정의 뒷받침이 필수적이다. 그러나 경제성장에 미치는 영향, 부담수준, 복지의존문화 등의 이유로 복지재정의 방향과 역할에 대해 많은 논란이 제기되고 있다. 우리나라의 경우는 선진국에서 경험하고 있는 복지재편논쟁과는 다르게 위험보장, 사회적 결속력의 제고, 참여와 통합을 위한 확대지향적인 복지발전을 추구하고 있다. 특히 노동시장, 가족 등과 관련된 복지수요가 전통적인 산업화시대에 비해 탈산업사회에서 훨씬 다양해지고 개별화되고 있다. 과거와는 다른 복지수요의 증대로 사회구성원의 삶의 안정성을 보장하기 위해서는 개인책임으로 대응하기에는 현재의 소득불평등, 노동시장참여의 제한 등으로 한계가 있기 때문에 국가주도적인 복지확충에 의해 이루어진 것이 효과적이라 할 수 있다.

이러한 인식에 기초하여 복지공급의 주체인 가족, 시장, 국가간의 관계에서 국가주도적인 복지재정패러다임으로 전환이 필요한 이유는 첫째, 복지지출의 상대적 낙후성, 둘째, 사회보험의 성숙화에 따른 국가재정부담의 불가피성, 셋째, 저출산, 급속한 고령화의 진전, 가족구조의 기능변화 등 복지수요에 대한 대응 등 때문이다. 따라서 복지수준의 질적 제고, 노동시장구조의 변화와 사회인구학적 변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 기존의 개인책임에 입각한 복지패러다임을 넘어서 보다 적극적으로 공적 기능을 수행할 수 있는 국가주도의 복지패러다임과 이에 기초한 복지재정책임주의를 확립할 필요가 있다.

결론적으로 지속가능한 복지재정을 통해 복지수요자에 대해 효과적인 복지공급과 그 책임성을 확립할 필요가 있으며, 일정수준까지 국가주도의 복지재정 역할이 강화되어야 할 것이다. 이러한 국가주도의 복지재정 역할은 포괄적 위험보장과 사회연대를 확보하기 위해 사회적 서비스의 질적 개선, 공공부조 및 사회보험의 사각지대 해소, 가족친화적이고 고용친화적인 복지프로그램의 확충, 사회보험 관리운영기구의 효율화를 통해 구체화될 것이다. 그리고 재정부담의 수용성을 높임으로써 복지재원의 안정화를 도모할 수 있고, 동시에 재정건전성을 확보하는 것이 지속가능한 복지발전을 추구할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 고경환 외, 한국의 사회복지지출추계:1990~1999, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2002.
고경환, “복지재정 5개년 계획: 2004-2008”, 2003. 미발표문.
박찬용 외, 소득분배와 빈곤동향 및 변화요인분석, 한국보건사회연구원, 2002.
방하남 외, 사회보험 통합방안 연구, 한국노동연구원, 1999.
석재은 외, 국민연금 재정안정화 방안 연구, 한국보건사회연구원, 2002.
송호근 편, 세계화와 복지국가: 사회정책의 대전환, 나남, 2001.

- 심재호, "지역보건복지 전달체계 구축에 관한 연구: 사회복지사무소를 중심으로", 비판과 대안을 위한 사회복지학회, 2003년 춘계학술대회 자료집, pp. 33-63.
- 안주엽 외, 비정규근로의 실태와 정책과제(II), 한국노동연구원, 2001.
- 이각희, "복지재원의 안정성 확보와 사회보험재정의 건전화", 2003. 미발표문.
- 이현주, "지역사회복지협의체에 관한 연구", 비판과 대안을 위한 사회복지학회, 2003년 춘계 학술대회 자료집, pp. 67-103.
- 이혜훈, 고령화와 재정의 대응과제, 한국개발연구원, 2001.
- 정진호 외, 소득불평등 및 빈곤의 실태와 정책과제, 한국노동연구원, 2002.
- 최균·류진석, "복지의식의 경향과 특징: 이중성", 한국사회복지연구회, 사회복지연구, 제16호, 2000: 223-254.
- 통계청, 장래인구추계, 2001.
- _____, 2003 고령자 통계, 2003.
- _____, 인구동태조사, <http://www.nso.go.kr>
- Esping-Andersen, G. et al., *Why We Need a New Welfare State*, Oxford : Oxford University Press, 2002.
- Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge : Polity Press, 1990.
- _____, "After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy", in G. Esping-Andersen (ed.), *Welfare State in Transition*, London : Sage Publications, 1996.
- Ferrera, M. and M. Rhodes, "Building a Sustainable Welfare State: Reconciling Social Justice and Growth in the Advanced Economies".
- Goodin, R.E., *Reason for Welfare: The Political Theory of the Welfare State*, Princeton: Princeton University Press, 1988.
- <http://www.oecd.org>
- INDAP, *Annual Report on the Welfare State 2002*, 2003.
- Koning, J. "Social Sustainability in Globalizing World Context, theory and methodology explored". 2001.
- Kuhnle, S., "Survival of the European Welfare State", *ARENA Working Paper*, 1999.
- Kuhnle, S., et al., "The Work-Friendly Welfare State", 2001.
- Legrand, J., *The Strategy of Equality*, London: George Allen and Unwin, 1982.
- Mishra, R., *The Welfare State in Capitalist Society*, London : Harvester Wheatsheaf, 1990.
- Omman, I. and J. H. Spangenberg, "Assessing Social Sustainability", 2002.
- Peck, J., *Workfare States*, New York: The Guilford Press, 2001.
- Pierson, P. (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford : Oxford University Press, 2001.

- Pierson, P., *Dismantling the Welfare State?* Cambridge : Cambridge University Press, 1994.
- Sachs, I., "Social Sustainability and Whole Development: Exploring the Dimensions of Sustainable Development, in E. Becker & T. Jahn(eds.), *Sustainability and the Social Sciences: A Cross-Disciplinary Approach to Integrating Environment Considerations into Theoretical Reorientation*, London and New York: Zed Books.
- Spicker, P. "Solidarity between generations: A conceptual account", ISSA, 2003.
- Stiglitz, J. E., *Economics of the Public Sector*, New York: W. W. Norton & Company, 1988(2nd).
- Torring, J., "Path-Dependent Danish Welfare Reforms: The Contribution of the New Institutionalisms to Understanding Evolutionary Change", *Scandinavian Political Studies*, Vol.24, No.4, 2001, pp. 277-309.
- US, SSA, *Social Security Programs Throughout the World: Europe, Asia and Pacific*, 2002, 2003. <http://www.ssa.gov> .

사회복지사무소 도입 어떻게 할 것인가

심재호(목원대학교 사회복지학과)

I. 문제의 제기

1990년대 이후 공공부문에서 사회복지전담공무원이 확대·배치되어 왔고, 민간조직으로서 사회복지관·장애인복지관·노인복지(회)관·자활후견기관 등이 꾸준히 증가하고 있다¹⁾. 이처럼 지역사회 내에서 사회복지인력과 조직이 확대되고 있는 것은 지역복지실천을 위한 인프라를 확립시킬 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있지만, 지역복지전달체계의 구조와 기능상의 문제점과 한계가 지적되면서 전달체계의 정비와 재편이 필요하다는 주장이 꾸준히 제기되고 있다(변재관·강혜규; 2000, 심재호, 2003; 강혜규, 2003 등). 특히, 현재의 공공복지전달체계는 사회복지에 대한 공적 책임을 효율적으로 수행하기에는 양과 질의 측면에서 모두 한계를 보이고 있다는 것이다. 양적인 측면에서 본다면 공공복지전달체계가 체계화되어 있지 못하고 전담인력이 부족하다는 것과, 질적인 측면에서는 전문적이고 다양한 복지서비스가 부족하여 증가하는 국민의 복지욕구를 충족시키기에는 미흡한 실정이라는 것이다. 특히 지방정부의 사회복지 담당부서(시·군·구청의 사회복지과)는 중앙정부의 사업과 예산의 틀을 그대로 답습하고 있으며, 지역주민의 욕구에 부응하는 고유한 복지업무를 기획·조정하는 등의 역할을 거의 하지 못하고 있다. 그리고 일선의 집행기구인 사회복지전담 공무원의 경우에는 과중한 업무부담과 부적절한 조직환경으로 인해 효율적인 업무수행이 어렵다는 문제점이 지적되고 있다(강혜규, 2003; 심재호, 2003).

이러한 상황에서 다행히도 현정부가 사회복지사무소의 시범사업을 추진하기로 함으로써 상당한 기대를 갖게 하고 있다. 그것은 사회복지사무소 도입에 따라 사회복지에 대한 지방정부의 역할이 증대하고 지역의 특성을 반영한 복지정책이 가시적이고 체계적으로 집행될 수 있을 것으로 예상되기 때문이다. 그래서 발표자는 먼저 공공복지전달체계가 재편될 필요성을 검토하고 현재 보건복지부가 구상하고 있는 사회복지사무소의 조직구조와 역할 등에 대해 논의하고자 한다.

1) 2002년을 기준으로 사회복지전담공무원은 7,200명으로서 이들은 전국 읍면동 사무소와 일부 시·군·구청에 배치되어 있으며, 사회복지관은 353개, 장애인복지관은 93개, 노인복지(회)관은 123개소가 운영중이며, 자활후견기관은 193개소가 설치되어 있다.

II. 지역복지 전달체계 재편의 필요성

지역복지전달체계가 재편되어야 할 필요성으로서 발표자는 먼저 사회복지 외부적 측면으로서 사회경제적 환경 변화에 따라 지방정부의 행정조직 개혁이 이루어져야 한다는 점과, 다음으로 사회복지 내부적 측면으로서 사회문제와 욕구의 다양화 등 복지환경의 변화에 대응하여 조직의 책임성 및 전문성을 강화하기 위해 지역복지전달체계의 재편이 필요하다는 점을 논의하고자 한다.

1. 지방행정조직의 개혁과 지역복지전달체계의 재편

공적 사회복지전달체계가 재편되어야 할 필요성으로서 먼저 사회경제적 환경 변화에 따라 공공행정조직의 개혁이 필요하다는 것을 지적할 수 있다. 공공행정조직의 개혁을 촉구하게 되는 사회경제적 요인으로는 세계화, 지방화, 정보화 및 행정수요의 변화 등을 들 수 있으며²⁾, 이러한 환경변화에 따라 지방정부 차원에서도 행정조직의 개혁이 필요하게 되었다. 즉, 세계화, 지방화, 정보화의 진전에 따라 지방행정조직은 지금까지 해 온 것처럼 중앙정부의 정책과 행정을 지원하는 것에 한정될 것이 아니라 환경과 복지, 지역사회의 갈등조정 등의 영역에서 발생하는 행정수요를 충족시켜야 하는 상황에 놓이게 되었다. 또한 새로운 서비스에 대한 주민의 욕구와 기대가 상승함으로써 이에 대응하여 지방행정조직은 서비스의 질적 관리를 통하여 주민에 대한 책임성을 강화해 나가는 것이 절실히 요구된다.

이러한 사회경제적 환경의 변화에 따른 지방행정부문의 개혁은 서구와 일본의 경우에는 이미 오래 전부터 이루어져 왔다³⁾. 즉, 복지국가적 기능 확대, 시민참여의 증대, 그에 따른 주민자치영역의 확대 현상들이 가속화됨에 따라서 지방정부의 조직과 기능변화에 대한 요구는 급격히 팽창하게 되었다. 그 결과, 행정개혁의 중요한 과제로서 지방정부의 개혁이 제기됨과 동시에 지방정부의 경쟁력을 높일 수 있는 다양한 방안을 모색하게 되었다. 물론 우리의 경우에도 지방자치제도가 본격적으로 실시된 1995년 이후 지방행정조직의 개편작업이 크게 2번에 걸쳐서 시도된 바 있었다. 김영삼 정부초기인 1995년과 김대중 정부 초기인 1998년에 지방조직개편작업이 이루어졌는데, 이와 같은 행정조직개편의 이면에는 당시 정부의 공식적인 언명들에도 불구하고 행정기능이나 행정사무의 질적·양적 변화에 대한 효과적인 적응보다는 권력재분배적 입장에서 개혁의지의 표현하는 정책적 상징행위로서 채택했던 경향이 강했다(이창원, 1999). 즉, 우리의 경우 지방행정 개혁이 행정기능이나 권력의 재분배보다는 기계적인 지방행정조직과 인력의 감축이 주된 내용으로 자리잡고 있었다. 그래서 행정조직의 구조조정은 필요에 따라 조직과 기능을 확대하거나 축소하는 형태의 조정이 아니라 일방적인 인원감축만 있었다. 그 결과 지금까지의 지방행정개혁이 절차나 내용 면에서 적절하고 효과적인 방법으로 개편되었는지에 대해서는 다소 회의적인 평가가 내려질 수밖에 없

2) 이에 대한 논의는 오정수(1999)를 참조하기 바람.

3) 영국과 일본의 경우에는 지방분권을 위한 개혁을 추진하면서 지역의 사회복지와 경제문제 및 환경문제를 해결할 수 있도록 지방정부의 권한을 제고하고 지방정부의 구조를 개편함으로써 지방정부의 경쟁력을 강화하고자 시도하였다. 이에 대한 개략적인 논의는 김순은(2001)을 참조하기 바람.

을 것이다.

따라서 노무현정부에서는 수요 증감에 따라 필요한 기능과 조직은 확대하고 불필요한 기능과 조직은 축소하는 형태로 구조조정을 시도하여, 지방행정조직이 지니고 있는 조직운영의 비능률과 기능의 미비 등을 제거함으로써 지방행정체제를 능률적이고 경쟁적이며 대응력을 갖춘 체제로 변화시키는 것이 필요하다. 이를 통해 궁극적으로 지방행정조직의 생산성 증대와 자치역량 강화를 이루고 주민복지를 극대화시키도록 하여야 할 것이다(오재일, 1999). 이러한 행정의 생산성 증대와 자치역량의 강화를 위해서는 다음과 같은 변화가 필요하다.

첫째, 지방행정조직의 정책기능(기획력)을 강화시켜 나가야 할 것이다. 지방자치제가 도입되기 이전 혹은 도입초기에는 지방정부는 단지 중앙정부에서 결정된 사항만을 집행하는 실행부서에 불과하였으나, 지방자치제가 정착되어 가는 현 시점에서 지방정부가 해당 지역 사회의 현안들을 정책의제화하는 능력은 매우 중요하게 부각된다. 이와 관련하여 행정조직의 전문성을 확대하는 것이 필요한데, 사회복지분야의 경우에 행정의 전문성을 향상시키기 위해서는 사회복지전담공무원으로 하여금 지금처럼 집행기능만 수행하게 하는 것이 아니라 정책기능을 담당시켜 나가야 할 것이다. 이를 위해서는 사회복지전담공무원이 집중 배치되는 사회복지사무소를 만드는 것이 효율적일 수 있을 것이다.

둘째, 자치역량을 강화시키기 위해서는 지방행정조직 자체가 변화하여야 한다. 과거에 중앙의 의사가 지방에 하달되는 과정에서 지방행정조직은 통제 혹은 내부관리 중심의 조직운영이 이루어져 왔다. 그러나 지방자치제가 본격화되어 가는 상황에서는 지역주민의 욕구와 문제에 민감하게 반응할 수 있도록 행정조직의 체제와 운영시스템이 정비되어야 한다. 특히 주민과 밀접한 관련을 가지는 환경·복지·보건·교통 등의 분야가 강화되고, 총무·인사·서무 등의 조직은 축소되어야 한다. 이러한 관점에서 사회복지업무를 담당하는 조직으로서 사회복지사무소를 설치하는 것을 적극 고려해야 할 것이다.

셋째, 이러한 조직구조의 변화와 더불어 인적 자원의 합리적 배치와 관리가 이루어져야 한다. 지금까지 지방행정분야에서는 일반관리직 중심으로 조직이 운영되어 왔기 때문에 전문직이 합당한 역할과 기능을 수행하기에는 한계가 있었다. 따라서 행정의 진문화 추세에 대응하여, 기존에 읍·면·동에 분산되어 전문성을 제대로 발휘하지 못하고 있는 사회복지전담공무원을 보다 합리적이고 효율적으로 활용할 수 있는 방안으로서 사회복지사무소를 설치하는 것이 필요하다.

2. 복지환경의 변화와 지역복지전달체계의 한계

공적 지역복지전달체계의 재편이 필요한 내적 요인으로 크게 3가지를 들 수 있는데, 첫째, 복지문제와 욕구의 다양화 등 복지환경의 변화에 대한 대응이 필요하며, 둘째, 지역복지전달체계가 구조적으로 민간의존적이어서 공공부문의 조직을 강화하는 것이 필요하고, 셋째, 지역복지전달체계의 기능이 미약하여 전문성과 책임성 및 공공성을 강화시키는 것이 필요하다는 것이다.

1) 지역복지환경의 변화 : 복지문제와 욕구의 다양화

지역복지환경이 변화하고 있다. 즉, 실업의 증가로 인한 빈곤문제의 심화와 가정해체 등에 따른 복지욕구가 급증하고 있으며, 이와 함께 지속적으로 진행되고 있는 인구고령화, 핵가족화, 여성의 사회참여 확대 등도 새로운 복지수요를 만들어내고 있다.

먼저 빈곤이 심화되고 있는데, 석재은·김태완(2002)의 연구에 따르면 평균소득의 40%를 빈곤선으로 설정하였을 경우의 빈곤율은 1996년 6.9%, 1997년 6.6% 수준이던 것에서 1998년 9.2%, 1999년 9.4%로 급격히 높아졌다가 2000년 8.7%, 2001년 8.7%, 2002년 8.0%로 점차 낮아지고 있는 것으로 나타났으나 현재의 빈곤율 수준은 상당히 높은 편이라고 할 수 있다⁴⁾. 그리고 실업의 증가로 인해 가족문제가 심화되고 있는데, 장성자·김승권(1999)의 조사에 의하면, 응답자의 11.8%가 실직 후 가정폭력을 경험하였으며, 특히 실직여성이장은 다른 가족에 비해 초조와 불안, 불면증, 우울증, 소화 및 위장장애, 식욕감소 등을 가장 많이 경험하고 있는 것으로 나타났다. 자녀의 가출 및 행방불명도 실직으로 인해 발생하였으며, 실직 가정 중 앞으로 이혼과 별거를 고려하는 비율이 여성이 가장인 가족에서 가장 높게 나타났으며(16.7%), 그 이유로 실직을 지적한 경우가 가장 많은 비율을 차지하였다. 이처럼 IMF 경제위기 이후 빈곤의 심화와 가족의 구조적 해체가 확산되고 있다.

다음으로 가족구조의 변화와 급속한 인구고령화가 진행되고 있다. 최근까지 나타나고 있는 우리나라 가족의 가장 특징적인 변화는 가족규모의 축소, 가족주기의 변화, 가족세대의 단순화, 한부모 가족이나 독신가구와 같은 비정형적인 가족형태의 증가 등 구조상의 변화를 지적할 수 있다(김성천, 2001). 통계청(2001)에서 최근 발표한 장래인구추계 결과에 의하면, 65세 이상 노년인구는 2000년에 339만 5천명(7.2%)에서 2019년에는 731만 4천명(14.4%)로 고령사회에 진입하고, 2026년에는 20.0%로 본격적인 초고령사회에 도달할 것으로 전망된다.

이에 따라 사회복지적 차원에서 빈곤으로 인한 문제들을 완화시키고 가족의 기능을 지원하기 위한 다양한 복지서비스를 공급하는 것이 필요하다. 즉, 지금처럼 공공부조 뿐만 아니라 다양한 복지서비스의 필요성을 증가시키고 있으며, 이에 따라 현행 공공복지행정조직의 기능과 구조를 변화시키도록 요청되고 있는 것이다.

2) 공적 지역복지전달체계의 구조적 한계

우리나라 사회복지전달체계의 특징이자 문제점 중의 하나는 서비스의 공급이 민간부문에 지나치게 의존하고 있다는 점이다. 공공부조의 경우에 지역사회에 거주하는 수급권자에게는 동사무소를 통해서 기초생활보장 급여가 제공되기는 하지만, 사회복지서비스의 경우에는 상당 부분 지역사회에 있는 민간기관인 복지관이 담당하고 있다. 또한 시설에서 보호받아야만 하는 경우에는 대부분 사회복지법인 등의 민간부문이 보호와 서비스를 제공하고 있다. 이처럼 공공부조로서의 시설보호와 사회복지서비스를 제공하고 있는 사회복지시설(기관)은 그 운영주체의 95% 이상이 사회복지법인 등 민간단체이다. 즉, 사회복지의 공급이 민간에게 지나치게 의존되어 있다는 것이며, 이것은 정부의 책임을 민간에게 떠넘기고 있음을 의미한다.

4) 우리나라의 빈곤층 규모는 보건복지부의 자료에 의하면 2003년 6월 현재 기초생활보장 수급자 수는 135만명이고, 차상위계층(최저생계비 120% 미만)은 320만명으로 추정된다.

따라서 공적인 보호가 필요한 대상자에 대한 정부의 책임을 충실히 수행하기 위해서는 행정조직을 재편하여 정부에 의한 공공부조와 사회복지서비스의 공급을 확대하도록 해야 할 것이다.

3) 공적 지역복지전달체계의 기능적 한계

현재 공적 지역복지전달체계의 주요 문제점으로 지적할 수 있는 것은 첫째, 행정기관 및 관련기관간 수평적 연계·조정 미흡, 둘째, 기획·집행의 일관성 및 자율성 미흡, 셋째, 사회복지업무의 과부하와 업무 수행여건 미흡 등으로 구분하여 살펴볼 수 있다(강혜규, 2003).

첫째, 행정기관 및 관련기관간 수평적 연계·조정 미흡으로 인해 업무의 중복·누락·비효율이 초래되고 있다. 즉, 중앙부처간 업무 영역 조정의 문제⁵⁾, 각 기관내 복지담당 부서간 업무 분담의 문제, 업무를 중심으로 협력이 필요한 외부 행정기관 및 민간기관과의 수평적 체계에서의 연계·조정 문제가 나타나고 있다. 시·군·구청내 관련 과간⁶⁾, 읍·면·동사무소의 기초보장업무 담당자와 노인, 장애인, 모·부자가정업무 담당자간에 업무를 연계할 제도적 장치가 마련되지 않아 전반적으로 업무수행의 효율성이 저하되고 있다. 또한 기초생활보장제도의 핵심축인 자활사업의 경우에는 부처간 대상자의 범위와 선정, 급여 절차, 사후관리 과정에서 부처간 및 일선기관간에 업무 분담과 협력을 위한 조정이 필요한 것으로 지적되고 있다. 한편, 복지업무의 특징 중 하나는 한 기관에서 제공할 수 없는 다양한 서비스가 요구된다는 것이며 이에 따라 관련기관과의 네트워크 형성과 협력관계의 유지가 필수적이다. 그러나 서비스 제공을 담당하는 일선 공무원들은 관련기관 연계 및 의뢰를 위한 시간을 할애하기 어려운 실정이다.

둘째, 정책기획과 집행의 일관성 및 자율성이 미흡하다. 보건복지부의 정책이 일선 담당자에게 전달되는 통로인 시·도, 시·군·구의 복지담당과는 지역 실정에 적합하게 집행되는 제도를 조정하고, 일선에서 제기되는 문제에 대하여 지역실정에 적절하게 대처해야 한다. 그러나 현재 시·도청 및 시·군·구청에는 복지전담공무원이 배치되지 않은 지역이 대부분이므로 집행될 복지제도의 특성과 내용을 충분히 이해하고 이에 대한 기획, 지도, 감독을 수행하기 어려운 실정이다. 또한 사회복지전문직렬로서 지방사회복지직은 5급까지 배치할 수 있도록 하고 있으나 현재 대부분은 7급 이하로서, 계 혹은 과의 책임을 맡은 경우가 없는 것으로 파악된다.⁷⁾ 일반 행정직 공무원간에 사회복지업무의 담당을 기피하는 분위기는 개선되지 않고 있으며, 이를 일반행정직이 담당하게 된 경우 복지업무의 성격을 이해하고 전문성을 요하는 부분에 대해 대처하기 어려운 실정이다.

셋째, 사회복지업무 담당자의 역할이 과중하고 업무 수행여건이 미흡하다. 2000년부터 국민기초생활보장제도가 시행됨에 따라 복지욕구의 심층적 파악과 해결을 위한 상담·정보제

5) 사회복지전담공무원 확충 규모의 결정, 배치 기준의 협의 및 실행에 있어 보건복지부의 당초 의도가 원활하게 반영되기 어려운 실정이다.

6) 특히 기초생활보장업무와 노인, 장애인, 모·부자가정업무는 업무 영역에 따라 동일한 대상을 별도로 책정, 급여, 관리함에 따라 그 비용이 배가되고 있으며, 자활지원사업을 활성화시키기 위한 지방자치단체 각 부서간 지원업무 연계체계가 취약한 것으로 문제제기 되고 있다.

7) 2002년 사회복지직렬로 전환한 여성복지상담원 및 아동복지지도원 가운데 '사회복지전담공무원'으로서 과장 및 계장을 담당하는 경우가 있는 것으로 파악된다.

공·의뢰·자활사업 개발·지역자원의 개발 및 관리·기획기능 강화 등의 업무가 부과되고 있다. 이처럼 복지수요의 증가와 이에 따른 업무확대로 인해 담당인력의 업무 부담이 증가되고 있으나, 이에 적극적으로 대응할 인력과 업무 수행의 물리적 여건은 보완되고 있지 않다.

Ⅲ. 사회복지사무소 모형에 대한 검토

지금까지 기존의 공적 지역복지전달체계가 상당한 한계를 지니고 있음을 살펴 보았다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 전달체계를 재편하는 것이 필요한데, 현재 공적 지역복지전달체계의 재편방안으로서 사회복지사무소를 설치하는 것이 유력한 방안으로 제시되고 있다. 따라서 사회복지사무소의 구조와 기능에 대한 논의가 필요한데, 발표자는 사회복지사무소 모형을 검토하기에 앞서서 지방정부 차원에서 기존의 공적 복지전달체계를 재구조화하는 데에 고려되어야 할 조직화모델에 대해서 먼저 논의하고자 한다.

1. 공적 지역복지전달체계의 조직화 모델

조직이란 주어진 목적을 추구하기 위해서 일정한 원칙에 따라 구성된 사회단위로서, 환경의 변화에 적응하기 위하여 합리적 내부구조를 채택하고 있다. 지역복지전달체계 역시 하나의 조직으로서 주민의 복지수요와 환경변화에 따라 적절하게 대응해 나가는 것이 필요하다. 이러한 전달체계의 모형을 설정함에 있어서 원칙적으로 크게 2가지의 접근이 가능하다고 보여 진다. 즉, 서비스의 공급자 측에서 접근하는 것과 서비스의 이용자 측에서 접근하는 것이다. 전자의 경우에는 기본적으로 다음과 같은 4가지 사항이 고려되어야 한다. 첫째, 어떤 조직구조를 갖추어야 하는가? 둘째, 어떤 기능/업무/역할을 수행해야 하는가? 셋째, 어떤 인력이 충원되어야 하는가? 넷째, 환경과의 관계는 어떻게 설정되어야 하는가라는 점이다. 한편, 이용자의 시각에서 사회복지전달체계에 접근할 경우에 기본적으로 고려해야 하는 것은 ‘무엇을, 어떻게 받을 수 있는가’이다. 이것은 전자에서 제기된 물음 중 특히 둘째와 셋째 사항에 해당되는 것이다(심재호, 1999).

한편, Kettner에 따르면, 사회복지조직에 있어서 구조는 조직의 일상적인 기능의 정도와 내용을 결정하는 매우 중요한 변수로서, 궁극적으로 사명과 목적달성을 향한 조직의 발전과 관련성이 크다고 한다. 또한 일단 조직의 구조적 틀이 만들어지게 되면 그것은 다른 기능들이 수행되는 방식을 결정짓는다고 하였는데, 조직구조는 다음과 같은 요소들을 결정한다고 하였다(Kettner, 2002, pp.87~8). 첫째, 직무의 핵심요소와, 직원이 독자적인 전문성을 발휘하고 판단을 내릴 수 있는 범위이다. 둘째, 책임성의 소재로서, 누구에게 책임이 있으며, 어떤 업적(성과)을 누가 책임지게 될 것인가라는 것을 결정한다. 셋째, 슈퍼비전과 지시로서, 누가 업적(성과)평가를 실시하고 승진이나 인사고과 등을 결정할 것인지를 결정한다는 것이다. 넷째, 의사소통의 통로로서, 누가 어떤 이슈를 가지고 누구와 의사소통하는지를 결정한다.

다. 마지막으로 특정 직원이나 부서가 조직의 사명과 목적에 대해 영향을 미치는 정도를 결정한다는 것이다.

이처럼 조직구조는 중요한 의미를 지니고 있는데, 사회복지기관의 내부조직— 주요 직무의 분화 방식(즉, 공식적 조직화)과 그에 따른 각 부서와 직원들의 실질적인 업무관계(즉, 비공식적 조직화)—을 결정하는 데에 있어서는 여러 가지의 선택이 가능하다. 사회복지기관의 직무를 분화하는 데에 있어서 공식적 조직화는 표 2에서 보는 바와 같이 여러 가지 방식으로 이루어질 수 있다.

<표 1> 사회복지기관의 공식적 조직화 모형

조직화 기준	특성 및 적용대상	내부조직 사례
프로 그램별 조직화	사회복지기관들에서 가장 흔한 조직구조 중의 하나이다. 이것은 특정한 형태의 문제나 클라이언트에 관한 전문적인 지식과 기술이 요구되는 경우에 흔히 선택할 수 있다. 예컨대, 가족서비스기관은 가정위탁프로그램, 입양프로그램, 가족상담프로그램 등으로 분과된다. 가정위탁프로그램은 다시 위탁가정모집, 아동에 대한 케이스워크, 위탁가정의 부모에 대한 교육 및 지원서비스부서 등으로 나뉜다.	가족상담 프로그램, 약물상담 프로그램 등
기능별 조직화	이것은 대규모 기관에서 활용될 수 있는데, 기술적 전문성이 직무분화의 기준이 된다. 사업부는 임상적(clinical) 서비스를 책임지며, 재정관리부는 전반적인 재정문제를 책임지게 된다. 사업부는 다시 세분화될 수도 있는데, 예컨대 장기실업자의 노동능력개발을 위한 기관인 경우에 out reach, 이송서비스, 아동보호, 상담, 예비직업 훈련, 기술훈련 등의 서비스 부서로 세분화할 수도 있다.	사업부, 재정부, 인사관리부, 마케팅부 등
과정별 조직화	이것은 직무를 과정별로 나누는 것인데, 특별한 기술이나 전문능력이 원조과정에서 시간대별로 이루어질 때에 활용된다. 또한 상당한 전문적·기술적 지식과 숙련도를 요구하는 매우 정교한 검색 및 허가 과정이 있는 경우에 활용된다. 예를 들어 아동보호기관은 과정별로 직무를 분화시킨다. 이 모형의 장점은 각 단계가 고유한 전문성을 지니고 있다는 것이며, 단점은 클라이언트가 직원과의 관계에서 지속성을 갖지 못한다는 것이다.	접수·안내부, 상담 및 가족 서비스 부, 사후관리 및 평가담당부 등
시장에 따른 조직화	선별된 시장에게 더 나은 서비스를 제공할 필요성이 있을 때 시장별 조직화가 선택된다. 예컨대 치료시설과 같은 기관들은 주로 지역사회내의 다양한 기관으로부터 의뢰를 받아 유지된다. 시설을 유지하기 위해서는 입소정원을 채워야 하기 때문에, 이 기관들은 의뢰기관의 요구에 어느정도 부응하는 구조를 취하게 된다.	대규모기관담당, 소규모기관담당, 교육기관담당 등
소비자 및 클라이 언트별 조직화	클라이언트나 문제의 유형은 종종 클라이언트별로 부서를 만들 수 있을 정도로 본질적인 차이를 지니고 있다. 예를 들어 노숙자 서비스를 제공하는 담당자는 노숙남성과 여성 또는 노숙가족을 서로 다른 프로그램에 분리시킬 필요성을 느끼게 된다. 또한 노인프로그램의 경우에도, 치매노인을 담당하는 부서, 영양 및 건강 보호서비스를 필요로 하는 노인담당 부서, 사회활동이나 레크레이션에 관심있는 노인담당 부서 등으로 나눌 수 있다. 이 모델은 비슷한 유형의 클라이언트를 결집시키는 장점이 있다.	독신남성노숙자 서비스 담당, 독신여성노숙자 서비스담당, 노숙가족서비스 담당 등
지역별 조직화	이것은 지역이 넓은 경우에 대규모 기관들이 사용하는 방식이다. 각 사무소의 지리적 경계에 따라 책임성이 구분되며 경계내에서 사업결과와 서비스 기획을 한다. 각 사무소는 예산과 직원 및 장비를 독자적으로 담당하며 경계내에서 모든 서비스를 제공해야 한다. 이 모형의 장점은 서비스 접근성을 향상시킬 수 있다는 것이며, 지역사무소의 직원들이 지역주민을 알고 있는 경우에 보다 질 높고 개별화된 서비스가 제공될 수 있다.	동부사무소, 중부사무소, 서부사무소 등

2. 사회복지사무소의 구조와 주요 업무⁸⁾

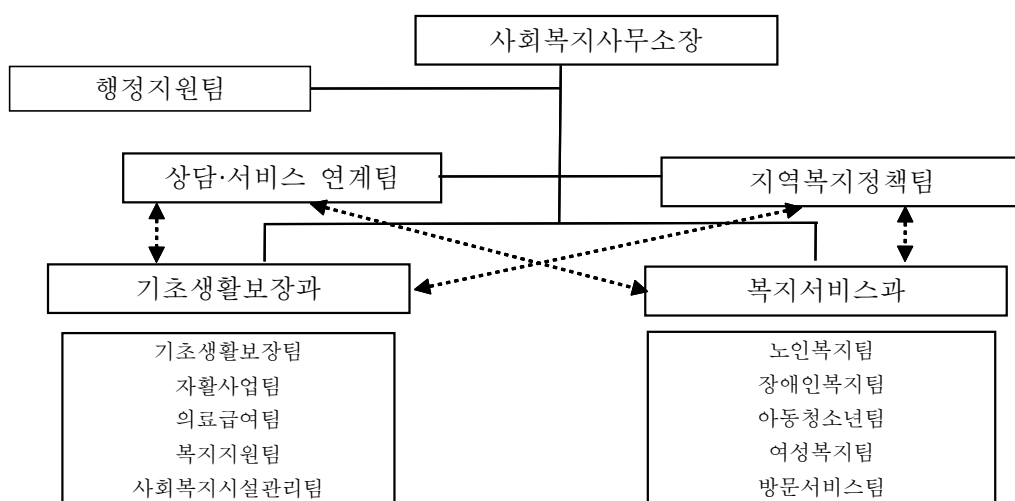
지금까지 사회복지전달체계의 내부조직화 모형들을 검토하였는데, 이를 토대로 사회복지사무소의 구조와 기능에 대하여 논의하기로 한다. 사회복지사무소 모형에 대한 논의는 1980년대 이후부터 계속되어 왔는데, 여기에서는 최근 보건복지부에 제출된 연구보고서에 제시된 내용을 중심으로 사회복지사무소의 구조와 기능을 검토하기로 한다.

1) 사회복지사무소의 구조

현재 제시된 기본적인 사회복지사무소의 모형으로서 다음과 같이 2개과 13팀 체제의 내부 구조가 제시되고 있다. 기초생활보장과에는 기초생활보장팀, 자활사업팀, 의료급여팀, 시설관리팀, 복지지원팀 등 5개 팀을 두고, 복지서비스과에는 노인복지팀, 장애인복지팀, 아동청소년팀, 가족복지팀, 여성복지팀, 방문서비스팀 등 6개팀을 두도록 한다. 이러한 2개과와는 별도로 상담/서비스연계팀과 지역복지정책팀을 만들도록 한다. 이들 팀은 직접적으로 서비스를 제공하는 역할을 담당하는데, 이와는 별도로 인사나 재무 등 기본행정을 담당하는 행정팀을 사회복지사무소장 직할로 설치하는 것을 제시하고 있다.

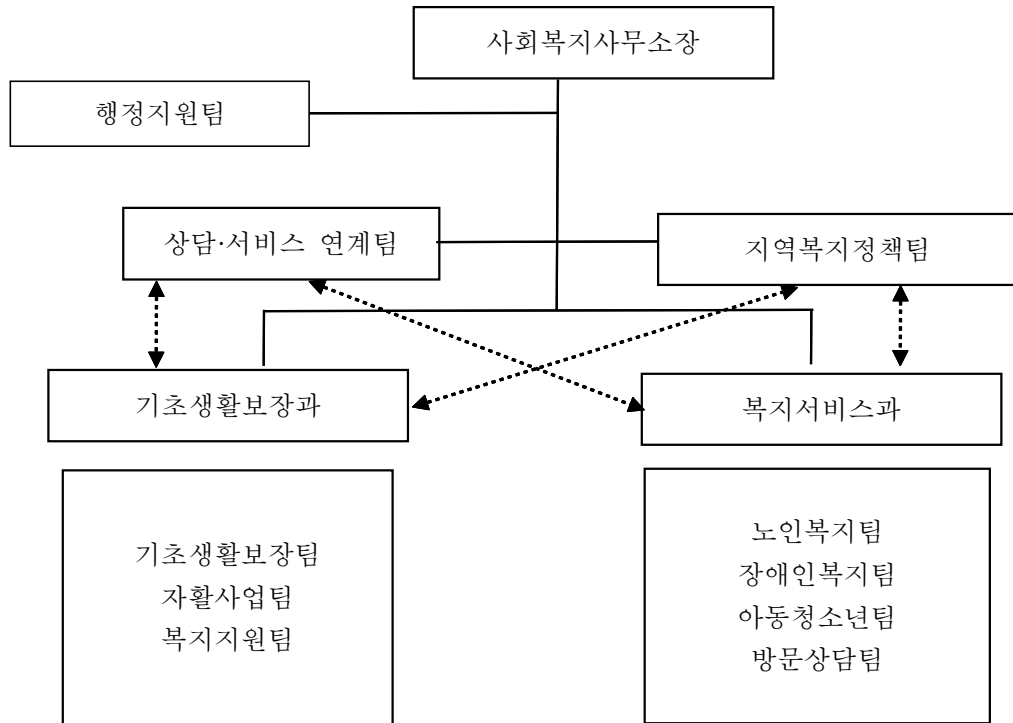
이러한 조직 구성은 기본적으로 서비스 대상자들이 다양하게 있고, 지역 내의 사회복지 자원들이 어느 정도 존재하는 도시형을 기준으로 구성한 것이다. 이러한 기본형을 토대로 인구 규모 및 복지서비스 욕구, 서비스 제공 기관의 수 등을 고려하여 대도시형, 중소도시형, 농어촌형으로 구분할 수 있을 것이다(<그림 1,2,3> 참조). 지역의 인구밀도가 낮고 사회복지 자원이 희박한 농촌의 경우는 서비스 연계보다는 직접적 서비스의 제공 및 안내를 위한 지역분소의 필요성이 높다. 또한 지역 인구의 고령화로 인해 자활사업 제공의 범위가 협소하므로 사회복지사무소를 4~8개 읍·면·동 당 1개씩 하는 대신 분소를 설치하여 노인들에 대한 방문서비스를 보다 원활하게 하는 것으로 구성하는 것이 바람직하다.

<그림 1> 사회복지사무소(A형-대도시 형) 구조표

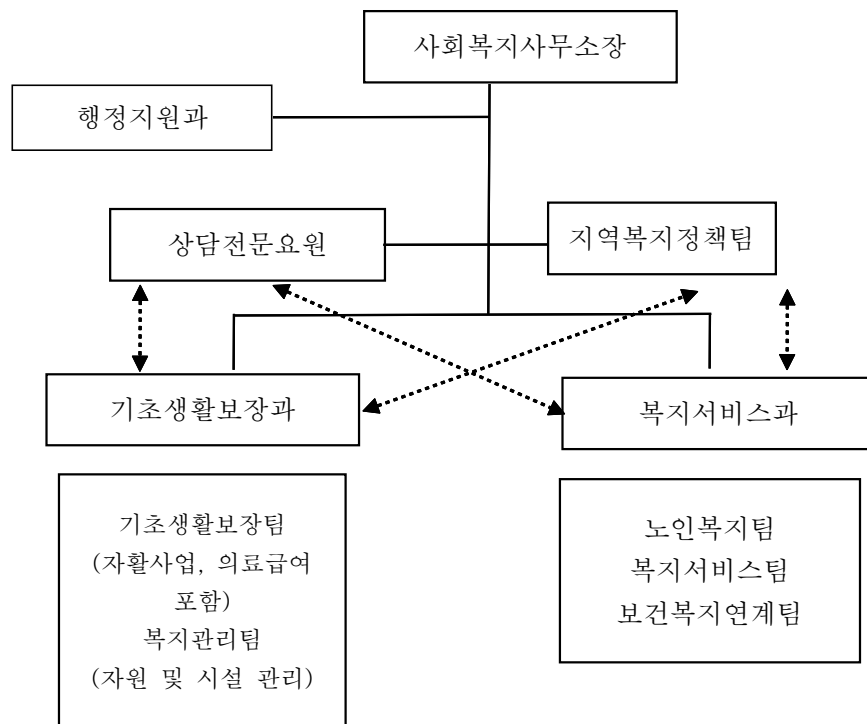


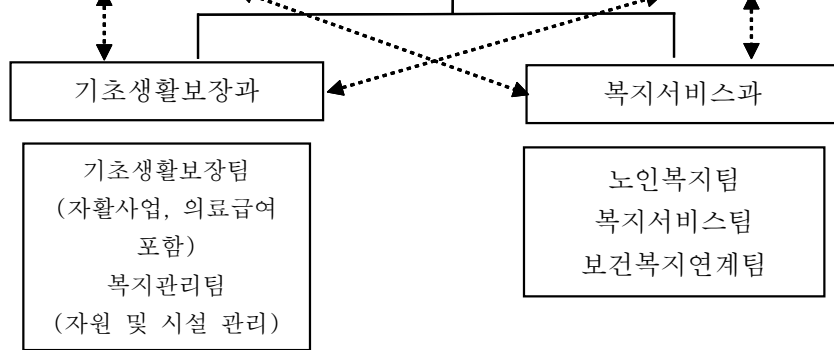
8) 이 부분은 이인재 외, 2003, 「공공복지업무의 효율적 연계방안」를 인용하였다.

<그림 2> 사회복지사무소(B형-중소도시형) 구조표

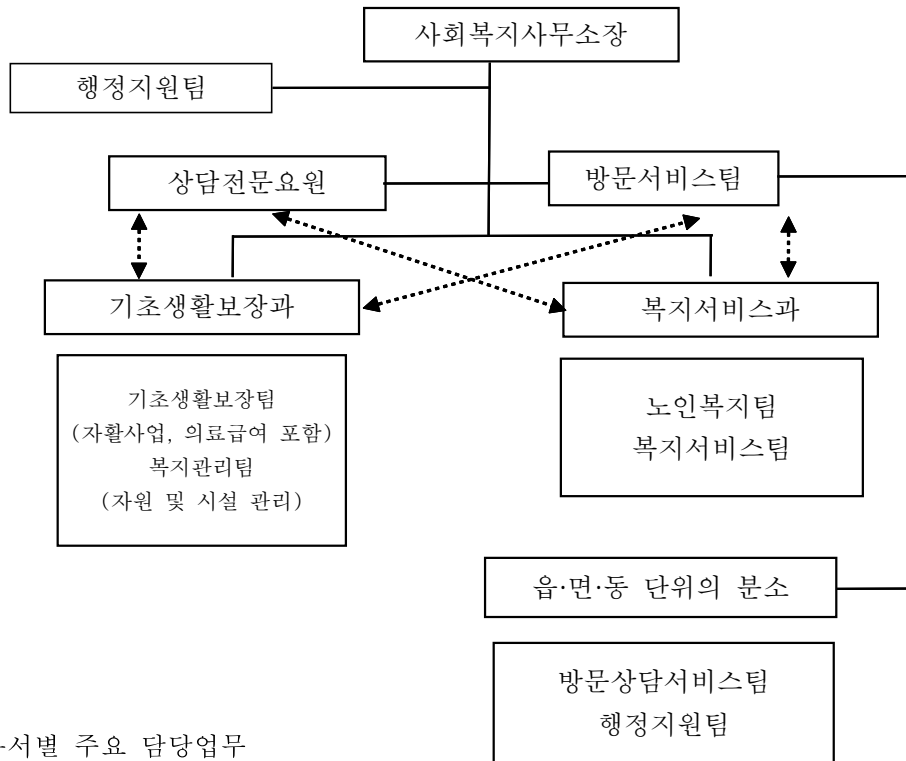


<그림 3 > 사회복지사무소(C형-농어촌/보건복지시설 有 형) 구조표





<그림 4> 사회복지사무소(D형-농어촌/복지시설 부족형) 구조표



2) 부서별 주요 담당업무

○ 기초생활보장과 : 기존의 사회복지전담공무원의 기본 업무를 전담하며 기초생활보장 프로그램의 수급자 선정과 급여지급, 사후관리, 사회복지관·생활시설 등의 사회복지시설 관리, 자원봉사 등 민간자원 동원·연계 등을 전담한다.

○ 복지서비스과 : 기초생활수급권자 이외의 대상자별 사회복지서비스를 담당하며, 지역 내의 사회복지서비스와의 연계·의뢰 등을 담당한다. 복지서비스과의 각 팀은 대상자들에 대한 사례관리 차원의 자원동원·연계·상담서비스 제공 등을 주로 수행하는 역할이다.

○ 상담·서비스 연계팀 : 사회복지사무소의 Gate-way로서 one-stop service가 이루어 질 수 있도록 In-take상담, 복지사무소의 업무에 대한 안내, 고용부문 서비스 및 사회보험 서비스 기관 등으로의 안내 및 의뢰 등의 업무를 수행한다.

○ 지역복지정책팀 : 지역복지계획을 수립하고 지역복지협의체에 주도적으로 참여하여 복지사무소 내에서 공급되지 못하는 자원의 발굴과 연계를 도모한다.

<표2> 사회복지사무소의 부서별 담당업무

기초생활보장과	지역복지정책, 기초생활보장 업무 담당
기초생활보장팀	기초생활보장 프로그램 담당
자활사업팀	자활후견기관, 자활공동체 등 자활사업 전반 담당
의료급여팀	의료급여 프로그램 전반 담당
시설관리팀	사회복지관, 생활시설 등 사회복지시설 관리
복지지원팀	자원봉사 등 민간자원 동원, 연계, 조정업무
복지서비스과	대상자별 사회복지서비스 업무 담당
노인복지팀	노인복지 서비스 담당
장애인복지팀	장애인 복지 서비스 담당
아동청소년팀	아동 청소년 서비스 담당
가족복지팀	가족복지 서비스 담당
여성복지팀	여성복지 서비스 담당
방문서비스팀	초기상담 및 방문 상담 담당
지역복지정책팀	지역복지계획 수립 등 지역복지정책 전반 담당
상담·서비스연계팀	Intake 상담 및 사무소 내외 자원과의 연결 담당

3) 사회복지사무소의 설치단위와 규모

사회복지사무소의 설치는 인구 5~10만 명당 1개소를 설치하고, 농촌지역의 경우 군 단위에 사회복지사무소를, 읍·면·동에 분소를 설치하는 것이 타당하다. 인구 10만 명 이상의 시·군·구에 A/B형을 1개소 설치하고, 인구 50만 명 이상의 시에는 2개소를 설치할 경우 총 156개소의 A/B형 사회복지사무소가 필요하고, 인구 10만 명 미만의 79개 군에는 인구학적 조건 및 사회복지 서비스 대상자들의 현황에 따라 C형 또는 D형의 사회복지사무소를 설치한다.

그래서 대도시형은 행정지원팀 10명, 상담/서비스연계팀 5명, 지역복지정책팀 5명, 기초생활보장과 20명, 복지서비스과 20명 등 총 60명 내외로, 중소도시형은 행정지원팀 7명, 상담/서비스연계팀 4명, 지역복지정책팀 4명, 기초생활보장과 15명, 복지서비스과 15명 등 총 45명 내외로, 농어촌형은 행정지원팀 4명, 상담전문요원 3명, 방문서비스팀 3명, 기초생활보장과 10명, 복지서비스과 10명, 분소 10명 등 총 40명 내외로 구성하는 안을 고려할 수 있다.

앞으로 각 팀과 과에 필요한 인력은 각 지역의 상황과 대상자 구성 현황에 맞추어 조정할 필요가 있다. 아직까지는 공공복지 부문에서 사례관리를 체계적으로 도입한 경험이 없어서 인력구성에 필요한 욕구 추정이 어려운 실정이다. 사례관리 수준의 대상자 관리에 필요한 시간과 case-load를 시범사업을 통해 가능한 정확히 계산해야만 불필요한 자원 소비를 막고 적절한 인력을 효율적으로 운영할 수 있을 것이다.

사회복지사무소가 담당할 대상자의 범위를 단계별로 나누어서 고려해 볼 수도 있다. 1단

계로 수급권자를 중심으로 하고, 2단계로 차상위계층, 3단계로 일반아동·여성·노인·장애인 등의 취약가능 인구집단 등으로 범위를 확대한다면 1단계의 역할을 주로 수행할 경우 사무소 1개소 당 약 40여명의 인력이 필요할 것으로 추산되고, 2단계 60여명, 3단계 80여명 등으로 점차 인력과 서비스 범위를 확대시켜나갈 필요가 있다.

3. 사회복지사무소 주요 기능⁹⁾

사회복지사무소는 기존의 기초생활보장 등 사회복지업무를 이관하여 수행하는 동시에 추가적으로 사회복지서비스를 제공하고, 지역차원의 사회복지 자원을 조정·연계하는 기능을 수행한다. 구체적인 기능은 다음과 같다.

1) 국민기초생활업무, 자활업무 등 공공부조 제공

사회복지사무소의 일차적 과제는 기초생활보장 대상자, 자활 대상자 방문, 발굴, 선정, 급여 관리 등 기초법 수급자들에 대한 사례관리 역할을 수행하는 것이다. 재산기준, 부양의무자 기준 등의 현실화를 통한 기초법 수급자들의 확대, 차상위계층에 대한 부분급여제도의 도입 등에 따른 기초법 관련 업무의 확대가 예상된다. 나아가 자활사업의 차상위계층으로의 확대와 사회적 일자리의 제도화 등의 변화는 자활업무의 확대로 이어질 것이며, 이러한 변화들은 향후 공공부조 업무의 대폭적인 확대를 가져올 것이다.

2) 노인, 장애인, 아동, 여성복지 등 대인서비스 제공

공공부조 업무뿐만 아니라 인구 고령화, 가족 해체 등 새롭게 확대되고 있는 대인서비스 영역 업무 역시 사회복지사무소의 주요 담당 업무가 된다. 사회복지사무소의 도입으로 나타날 가장 큰 변화는 공공부문에서 대인서비스 제공 기능이 확대될 것이라는 점이다.

3) 지역복지 기획, 연계, 민간기관 관리

사회복지사무소의 설립은 그 동안 필요성에도 불구하고 현실적으로 실행하기가 불가능했던 지역복지 사업기획은 물론이고 복지, 보건, 고용 등과의 연계 그리고 민간기관 관리를 가능하게 한다. 특히 2003년 6월 사회복지사업법 개정을 통해 지역단위 복지계획 수립이 법제화된 것은 지역차원에서 이러한 사업의 중요성을 확인할 수 있는 계기가 된다. 공공과 민간기관과의 연계 및 민간기관 관리 등의 업무는 사회복지사무소를 중심으로 하는 ‘지역복지협의체’ 구성을 통해 가능할 것이다.

4) 복지서비스와 보건, 고용 서비스간 연계

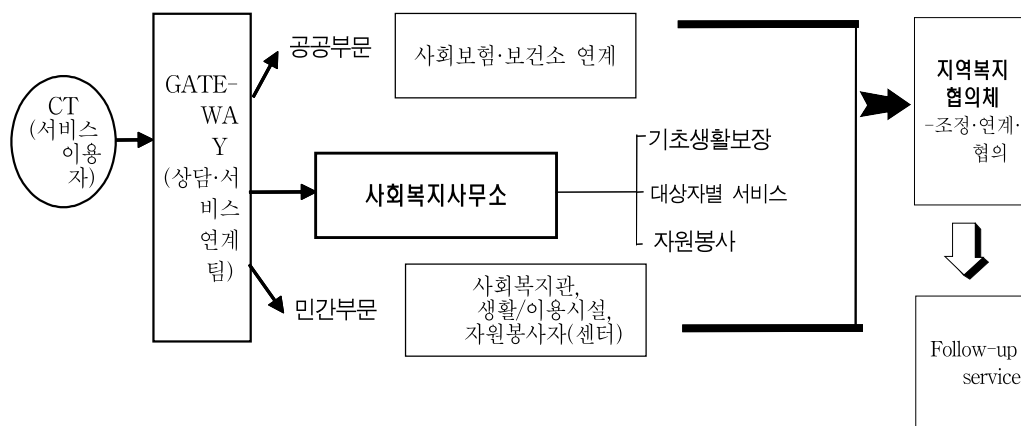
사회복지사무소에서는 그 동안 분산되어 제공되던 복지 서비스간 통합 및 연계는 기본이고 복지와 보건, 고용서비스간 연계를 통해 수요자 입장에서는 원 스탑 서비스 제공이 가능해야 한다. 사회복지사무소를 출발점으로 해서 여러 기간들의 다양한 서비스들이 연계, 조정

9) 이 부분은 이인재 외, 2003, 「공공복지업무의 효율적 연계방안」을 인용하였다.

될 수 있을 것이다. 예를 들어 수급자의 경우, 사회복지사무소에서 사회복지전담공무원과의 초기상담과 지역복지협의체 사례회의를 거쳐, 사례관리자(사회복지전담공무원, 사회복지관 사회복지사, 고용안정센터 고용상담원 등)를 통해 필요한 지원기관(사회복지사무소, 사회복지관, 고용안정센터)을 소개받게 되며, 지속적인 사례관리를 받게 될 것이다.

이러한 사회복지사무소의 기능은 one-stop 서비스 방식으로 이루어지는데, 이를 통해 서비스의 이용자들이 한 기관에서 자신에게 필요한 다양한 서비스와 급여를 한꺼번에 해결할 수 있게 된다(<그림 4> 참조).

<그림 4 > CT에 대한 One-Stop service와 사례관리의 흐름도



4. 사회복지사무소 도입과정에서 고려되어야 할 사항

현재의 전달체계를 어떻게 재편해야 할 것인지에 대해 다양한 논의가 이루어져야 할 것이다. 이러한 논의과정에서 다음과 같은 사항들이 고려되어야 할 것이다.

첫째, 행정자치부와 지방정부를 어떻게 이해시키고 협조를 얻을 수 있을 것인가의 문제이다. 현실적으로 이 문제는 사회복지사무소의 도입에 가장 큰 걸림돌이 되는 것으로 보이는데, 조직구조 상에서 일반직 공무원을 배제하지 않으면서도 사회복지전달체계로서의 기능을 살릴 수 있는 효과적인 직무분담 방안을 찾아야 한다.

특히 인력배치와 관련하여, 기존 일반직과 사회복지전담공무원의 배치를 어떻게 할 것인지 그리고 일반직과 사회복지전담공무원의 업무분담을 어떻게 할 것인지에 대해서 신중하게 고려해야 한다. 이것은 일반직의 협조를 얻어 성공적으로 안착시키는 데에 중요한 요소이다. 예를 들어 기존 시군구청 사회복지과의 각 팀구조를 그대로 두고 여기에 사회복지전담공무원을 추가하되 새로 설치되는 팀(통합조사팀, 통합서비스연계팀, 종합민원실 등)에는 사회복지전담공무원을 집중 배치하는 방안과, 처음부터 전면 재배치하는 방안이 있을 수 있다. 전자의 경우에는 일반직의 협조를 얻기 쉽다는 장점이 있으나, 기존 조직에 추가되는 사회복지전담공무원의 역할이 주변화될 가능성이 있다. 후자의 경우에는 사회복지사무소의 기능을 최적화시킬 수 있는 장점이 있으나, 일반직의 반대에 부딪힐 가능성이 있다는 문제를 지니

고 있다.

그리고 각 시군구의 읍면동사무소에 몇 명이 배치되어 있는지도 고려해야 한다. 현재 접근성을 높이기 위해 지소를 두는 방안이 고려되고 있는데, 만약에 읍면동에 사회복지전담공무원이 2명이상 배치되어 있는 시군구는 모든 읍면동 사무소에 1명을 남겨 두고 나머지 인력을 사회복지사무소로 배치하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다.

둘째, 사회복지사무소가 도입될 경우에 필요한 인력을 어떻게 충원할 것이냐의 문제인데, 인력의 종류와 규모를 면밀히 검토해야 할 것이다. 이와 관련하여 기존의 시·군·구 사회복지 담당부서가 수행하고 있는 업무를 분석하여 일반 행정공무원과 사회복지전담공무원의 적절한 직무구조를 찾아야 할 것이다.

셋째, 일정기간 동안의 시범사업을 통하여 시·군·구의 지역적 특성을 반영하는 모형을 확립하도록 해야 하고, 무엇보다도 시범사업이 효과를 검토할 수 있도록 충분한 사업예산을 확보하는 것이 필요하다. 이 과정에서 인구과밀지역과 과소지역, 고령인구의 비율이 높은 지역과 낮은 지역, 농촌지역과 도시지역 등 다양한 지역적 변수를 고려하여 시범사업이 이루어져야 한다.

넷째, 사회복지사무소가 운영될 경우에 지금까지 지역사회에서 복지서비스 공급의 핵심 역할을 담당해 온 사회복지관의 기능과 중복될 가능성이 높다. 이렇게 될 경우에 지역사회 전체의 관점에서 보면 서비스가 중복되어 자원이 낭비되는 결과를 초래하게 될 것이므로 사회복지사무소와 사회복지관간에 적절한 역할조정과 기능분담이 필요하다.

V. 결론

국민의 복지욕구를 충족시키기 위해서 새로운 제도나 복지서비스를 도입 실시하는 것도 시급하지만, 그것 못지 않게 복지서비스를 제공하는 사회복지조직을 체계화하는 것도 매우 중요하다. 그래서 지금까지 발표자는 지역단위에서 공적 사회복지전달체계를 재편하는 방안의 하나로서 사회복지사무소를 검토하였다.

80년대 이후 공적 지역복지전달체계의 재편은 끊임없이 논의되어 왔으나 그 결실을 보지 못하고 있는 것이 지금의 현실이다. 다행히도 노무현정부가 사회복지전달체계의 개선을 공약으로 제시한 바 있기 때문에, 앞으로 지역단위에서 공적 복지전달체계의 재편이 이루어질 것으로 기대되며, 이를 위해 지방정부는 현재의 사회복지전달체계가 지닌 문제점과 한계를 인식하고 이를 개선하기 위해 보다 적극적으로 노력해 나가야 할 것이다.

참고 문헌

강혜규, 2003, “사회복지전달체계의 현안과 개선과제”, 한국사회복지학회, 「한국사회복지학회 춘계학술대회자료집」

- 김성천, 2001, "인구·가족구조의 변화와 한국의 사회복지", 「비판사회복지학회 창립학술대회 자료집」, 비판사회복지학회 창립준비위원회, pp.79~100.
- 김순은, 2001, "영국과 일본의 지방분권 비교 분석", 한국지방자치학회, 「한국지방자치학회보」 제13권 제2호 통권 제34호.
- 석재은·김태완, 2002, "빈곤 및 소득분배 동향 :1996~2002 2/4분기", 한국보건사회연구원, 「보건복지포럼」 통권 제74호.
- 심재호, 2003, 공적 사회복지전달체계의 재편방안-사회복지사무소 설치를 중심으로, 한국 사회복지학회 정책토론회자료집.
- , 1999, "주민자치센터의 도입에 따른 사회복지 전달체계의 구축방안", 한서대학교, 「인문사회과학연구」 제1권
- 오재일, 1999, "지방정부의 조직개편에 대한 평가와 전망", 「한국행정학회 1999년도 하계 학술대회 발표논문집」
- 오정수, 1999, "사회복지행정 조직환경의 변화와 대응전략", 「한국사회복지행정학」, 창간호.
- 이인재 외, 2003, 「공공복지업무의 효율적 연계방안」.
- 이창원, 1999, "2차정부조직개편의 평가", 한국정책학회, 「한국정책학회소식」 제288호.
- 장성자·김승권, 1999, "실직가정 여성의 생활실태와 복지대책", 「IMF 경제위기에 따른 사회적 취약계층을 위한 복지정책 방향 세미나」, 대통령직속 여성특별위원회·한국보건사회연구원.
- 통계청, 2001, 장래인구추계 결과.
- 황성철, 1995, "사례관리(Case Management)실천을 위한 모형개발과 한국적 적용에 관한 연구", 한국사회복지학회, 「한국사회복지학」 통권27호.
- Marianne Woodside, Tricia McClam, 2002, *An Introduction to Human Services*, BROOKS/COLE.
- Peter M. Kettner, 2002, *Achieving Excellence in the Management of Human Service Organizations*, Allyn & Bacon, Boston.