

新 복지국가의 전략과 과제

- 지속가능한 복지를 위한 정책과제

[주최] 헤럴드경제, 현대경제연구원

[일시] 2012. 9. 25 (火) 14:30~16:30

[장소] 롯데호텔 신관 14층 컨퍼런스 A룸

<사회> 유병규 현대경제연구원 경제본부장

<발표> 육동한 국무총리실 국무차장

박용주 국회예산정책처 경제분석실장

조흥식 서울대학교 교수 (사회복지학회장)

2012년 제6차 헤럴드경제 紙上 좌담회 진행(案)

1. 일 시 : 9월25일(화) 오후2시30분-4시30분
2. 장 소 : 롯데호텔 신관 14층 컨퍼런스A룸
3. 주 최 : 헤럴드경제, 현대경제연구원(HERI)
4. 大주제: **新복지국가의 전략과 과제 (연간 주제)**
 小주제: 지속가능한 복지를 위한 정책 과제
 (※ 발표자와 사회자(4인)의 비공개 좌담회 → 내용 정리 → 2~3일 후 기사화)

〈 토론회 내용 및 발표자 〉

구분	시간	주제 및 목차 (例示)	발표자
주제 발표 1	10분	- '지속가능한 복지'를 위한 재정 정책 과제 .최근 복지 지출의 급증 추이 .복지지출 급증에 따른 재정 부담의 증가 . '지속가능한 복지'를 위한 재정건전성 강화 대책	육동한 국무차장 (총리실)
주제 발표 2	10분	- '지속가능한 복지'를 위한 자원 확보 방안 .복지 수요와 지출의 급증에 따른 재정 건전성 우려 증가 .복지 자원 마련을 위한 증세(세금 인상) 가능할까? .선진 복지국가들은 복지자원 마련 어떻게 했나? .우리나라의 복지 자원 확보를 위한 정책 대안	박양주 경제분석실장 (국회 예산정책처)
주제 발표 3	10분	- '지속가능한 복지'를 위한 복지 시스템 재설계 .우리나라 복지 서비스의 현황과 문제점 .복지 서비스별 예산 추이와 전망 . '지속가능한 복지'를 위한 복지 시스템의 재설계 (복지서비스의 구조조정과 효율화 방안 등) .스웨덴 우파연합 정부의 '복지 구조조정' 사례	조흥식 교수 (사회복지학회장, 서울대)
- 정책제언과 종합토론을 중심으로 세미나 결과를 정리하여 발표			

I. '지속가능한 복지'를 위한 재정정책 과제

육 동 한 국무총리실 국무차장

1. 논의 배경

- '08년 경제위기, 최근의 유럽재정위기 등으로 인해 전세계적으로 저성장, 실업, 사회 양극화가 심화되는 가운데 이를 보완하기 위한 수단으로서 서민생활의 안정 및 복지 확충 요구 폭증
- 우리나라의 경우, 글로벌 차원의 경제위기와 경제성장과정에서 누적되어 온 경제·사회적 문제점들이 결합되면서 미래 복지정책 방향에 대한 논쟁이 가열
 - 글로벌 경제위기의 확산 등에 따른 저성장, 일자리 부족 및 미스매칭 발생
 - IMF 경제위기 이후 지니계수가 악화되고 중산층 가구수도 감소되는 등 분배구조의 불균형 지속
 - 저출산·고령화 현상의 확산에 따라 복지지출의 대폭 증가 및 잠재성장률 하락 우려
- 반면, 유럽재정위기 등으로 재정건전성이 중시되며 기존의 비효율적인 복지정책의 문제점도 부각
 - 저출산·고령화현상이 전세계적으로 심화되는 상황에서 늘어나는 복지수요를 재정건전성과 어떻게 조화시킬 것인가가 주요 이슈로 등장

❖ 복지정책에 대한 관심과 재정건전성에 대한 우려가 동시에 높아지고 있는 상황에서 재정건전성을 유지하는 가운데 지속가능한 복지 추구 필요

2. 우리나라의 복지지출 현황 및 전망

(1) 우리나라 복지제도 체계

□ 우리나라는 그동안 비교적 짧은 기간 내에 선진국 수준의 복지제도의 틀을 마련한 것으로 평가

○ 특히 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산업재해보험 등 4대 보험을 완비하는 데 우리나라는 불과 32년 만에 4대 보험의 틀을 갖추

* 4대보험 완비 소요기간 : (韓) 32년, (美) 63년, (佛) 60년, (獨) 105년

○ 그 외에도 공공부조제도, 다양한 복지서비스 등의 제도적 기반 역시 비교적 단시일 내에 구축했다는 평가

□ 하지만, 타 선진국에 비해 사회보험 제도의 미성숙, 낮은 복지지출수준* 등 아직까지 미흡한 측면이 있는 것도 사실

* OECD 평균 공공사회복지지출은 GDP 대비 19.3%, 우리나라는 GDP 대비 7.5% ('07년 기준, '10.12월 OECD 자료)

< 우리나라의 사회안전망 체계 >

사회안전망	제 도	시 행
1차 사회안전망 (사회보험)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국민연금보험 ○ 고용보험 ○ 건강보험 ○ 산업재해보상보험 ○ 노인장기요양보험 	<ul style="list-style-type: none"> ○ '88년 도입, '99년 전국민 확대 ○ '95년 도입, '98년 1인사업장 확대 ○ '89년 도입, '00년 전국민 확대 ○ '64년 도입, '00년 1인사업장 확대 ○ '08.7월 시행
2차 사회안전망 (공공부조)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국민기초생활보장제도 ○ 의료급여 ○ 기초노령연금 ○ 장애인연금 	<ul style="list-style-type: none"> ○ '00 도입 ○ '77 시행 ○ '08 도입 ○ '10.7월 시행
3차 사회안전망 (사회복지서비스 및 긴급복지지원)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 돌봄서비스 등 (9개부처, 45개 사업) ○ 금전 및 현물(서비스) 지원 (의료/생계·주거·기타지원) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전자바우처 방식에 의한 사회복지서비스 실시('07) ○ 제도 도입('06.3)

(2) 이명박정부의 복지정책

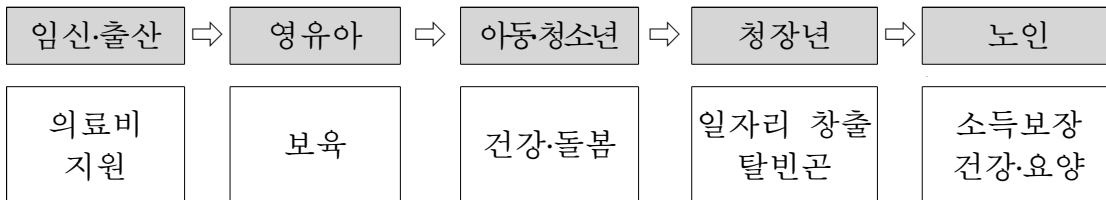
□ 『일-성장-복지』의 선순환 구조 확립이라는 정책기조하에 복지제도를 일관되면서 지속적으로 확충

① 성장과 복지의 선순환을 구축하는 '일하는 복지'

- 근로장려세제(EITC) 시행('08)
- 기초수급자 대상 이행급여('11), 희망키움통장('10) 도입
- 저임금 근로자 사회보험료 지원('12)

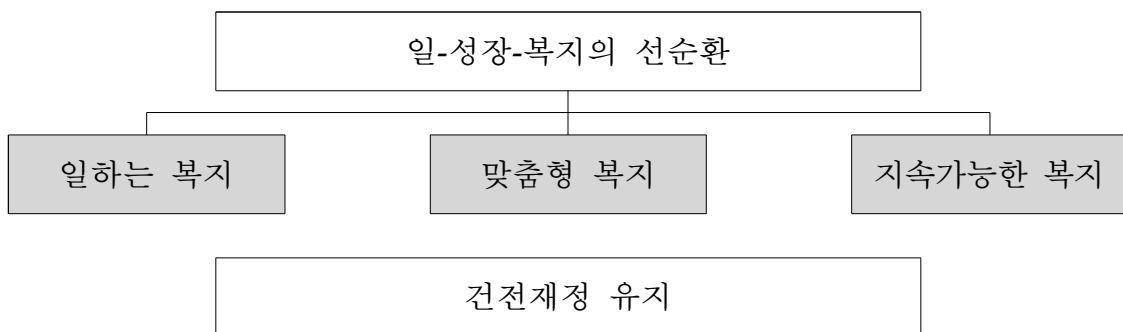
② 꼭 필요한 사람에게 필요한 서비스를 제공하는 '맞춤형 복지'

- (영유아) 보육료 전 계층 확대('12~), 양육수당 도입('09)
- (대학생) 국가장학금('12), 저소득층 성적우수 장학금('11) 도입
- (노인) 기초노령연금·장기요양보험('08), 치매약제비('10) 도입
- (장애인) 장애인연금 도입('10), 장애인 활동지원 도입('11)



③ 재정여력 범위 내에서 지출을 관리하는 '지속가능한 복지'

- 사회복지통합관리망(행복e음, '10), 사회보험통합징수체계 구축('11), 시군구 희망복지지원단 출범('12~) 등을 통한 복지전달체계 개선



(3) 우리나라 복지지출 현황 및 전망

□ 복지지출이 매우 빠르게 증가하여 '07년 이후 복지지출 연평균 증가율은 8.5%로 총지출 증가율(6.5%)을 크게 상회

○ (복지예산) '07년 61조 4천억원 → '12년 92조 6천억원(↑8.5%)

○ (총지출 대비 복지지출) '07년 25.8% → '12년 28.5%

< 총지출 · 복지지출 규모 및 증가율 >

구 분	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	연평균 증가율
· 총 지 출(조원, A)	237.1	262.8	301.8	292.8	309.1	325.4	
(증가율, %)	(5.8)	(10.8)	(14.8)	(△3.0)	(5.5)	(5.3)	(6.5)
· 복지지출(조원, B)	61.4	68.8	80.4	81.2	86.4	92.6	
(증가율, %)	(9.6)	(12.1)	(16.9)	(1.0)	(6.3)	(7.2)	(8.5)
· 총지출대비 비중(B/A, %)	25.9	26.2	26.6	27.7	28.0	28.5	

* '08년 및 '09년 추경 포함기준

□ 아직까지 우리나라의 국민부담율(조세 및 사회보장부담)과 공공복지지출 수준은 선진국에 비해 낮은 실정이나,

(GDP 대비%)

	스웨덴	덴마크	프랑스	영국	일본	한국	OECD 평균
국민부담율(08)	46.3	48.2	43.2	35.7	28.1	26.5	34.8
공공복지지출(07)	27.3	26.1	28.4	20.5	18.7	7.5	19.3

* '10.12월 OECD 자료, 한국은 '09년 결산치 기준

○ OECD 국가 중에서 우리나라의 복지지출 증가율('03~'08)은 연평균 14.7%로, OECD 평균(4.5%)의 3배가 넘는 수준

< 공공사회복지지출 증가율 >

(GDP대비, %)

	한국	미국	영국	프랑스	OECD 평균
'00년	5.6	14.5	19.0	27.9	19.4
'05년	8.3	15.9	21.1	29.2	20.6
연평균증가율	14.7%	6.8%	7.0%	5.0%	4.5%

* 자료 : OECD, 사회지출통계(09년), 한국은 '03년과 '08년 자료

□ 우리나라는 현 복지제도를 유지하더라도 고령화, 연금제도의 성숙 등으로 복지 지출이 선진국 수준에 도달할 전망

○ 고령화와 함께 향후 연금제도가 성숙됨에 따라 연금지출 비중이 선진국 수준으로 증가 예상

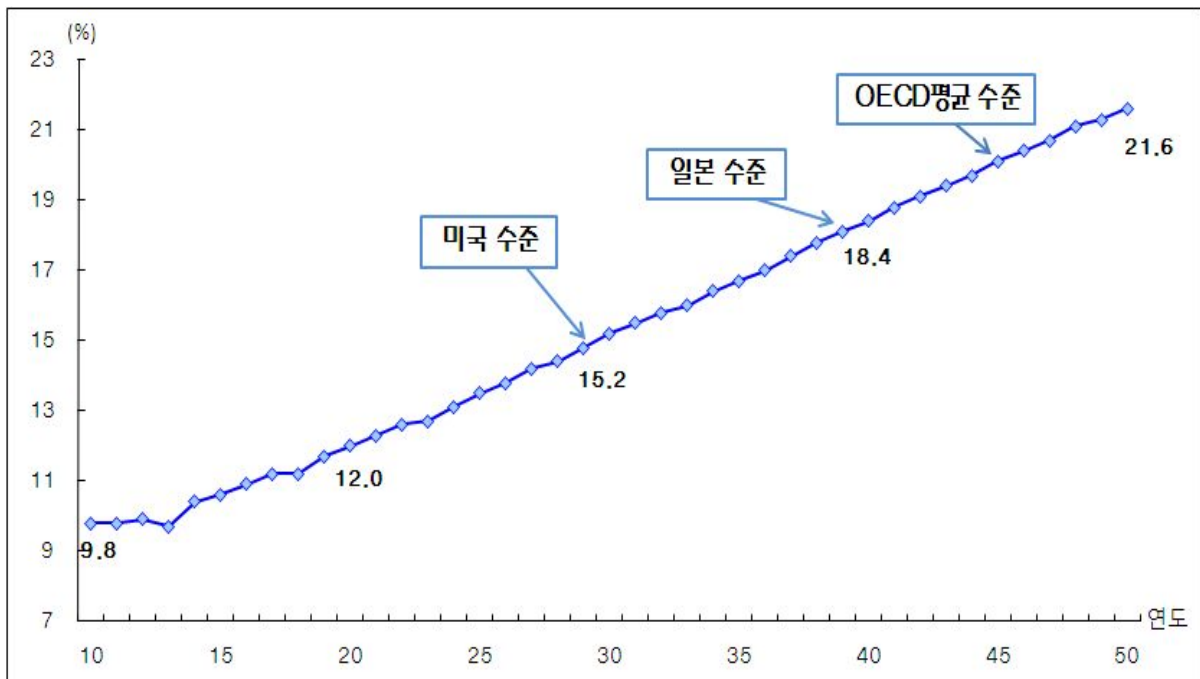
* 고령화율 : ('10년) 11.0(한국) > 14.8%(OECD) → ('50년) 38.2(한국) < 25.7%(OECD)

* 공적연금 지출 장기추계(GDP대비 %, 조세研) : ('09년) 1.9 → ('50년) 8.4

○ 복지지출은 '30년 미국 수준(GDP 대비 15%), '40년 일본 수준(18%), '45년 이후 OECD 평균 수준(20.6%) 상회 전망

* 복지지출 전망(조세연, GDP대비 %) : ('10) 9.8 → ('20) 12.0 → ('30) 15.2(미국) → ('40) 18.4(일본) → ('45) 20.1(OECD 평균) → ('50) 21.6

< 복지지출 전망 (GDP대비 %) >



* 자료 : 조세研 ('09.12)

□ 향후 신규복지 제도 도입 또는 기존 복지제도 완하시 복지지출 규모는 더욱 크게 증가 예상

< 현 복지제도 유지시 장래 국민부담 전망 >

① (시나리오 1) 현재와 같은 국민부담률*을 유지시 국가 채무증가 등 재정악화가 불가피

* GDP 대비 '세금과 사회보장기여금(국민연금, 건강보험 등)의 합'의 비율

* 국가채무 전망 ('09 조세연, GDP 대비 %)

('10년) 36.1 → ('35년) 47.7 → ('45년) 87.6 → ('50년) 115.6

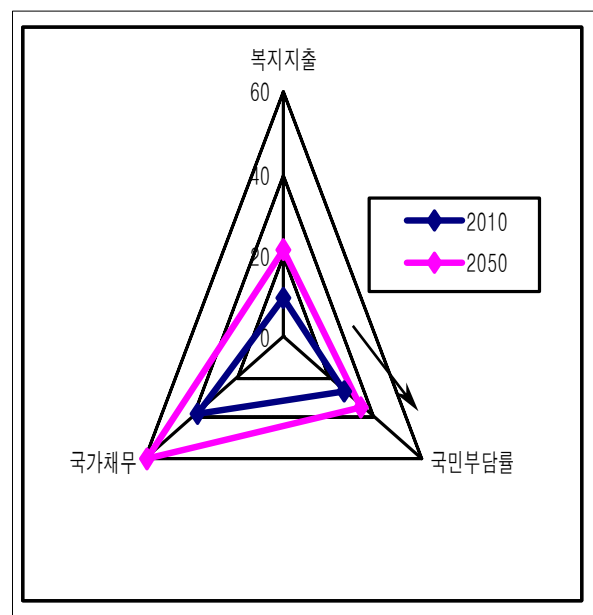
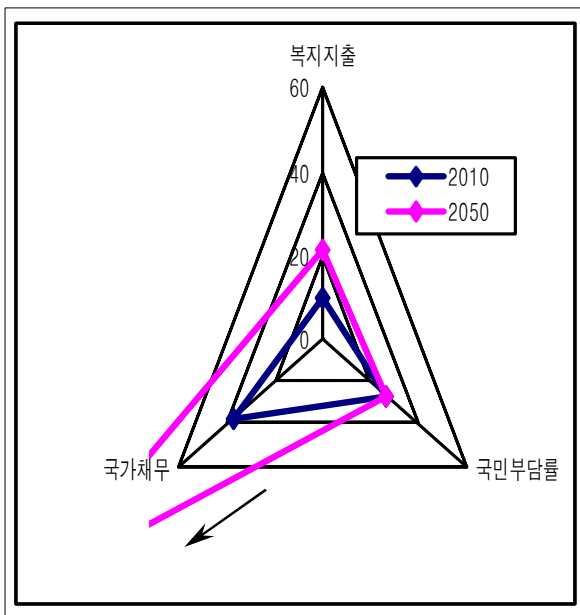
② (시나리오 2) 국가채무를 '50년에 60% 수준(EU 가이드라인) 유지하기 위해서는 국민부담률을 크게 인상시킬 필요

* 국민부담률 인상 ('09 조세연, '50년 국가채무 60% 유지시, %)

('10년) 26.4 → ('35년) 31.3 → ('45년) 32.9 → ('50년) 33.7

(1안) 현재의 국민부담률 유지시

(2안) 국가채무 60% 유지시



* 자료 : 조세연 ('09.12)

3. 지속가능한 복지를 위한 재정건전성 유지 방안

(1) 재정건전성 현황 및 위험요인

□ 우리나라 재정건전성은 금융위기 극복 이후 강력한 지출억제 및 세수실적 호조 등에 힘입어 빠르게 개선

* 총지출증가율(%): ('05~'07평균)6.5 ('08)10.8 ('09)14.8 ('10)△3.0 ('11)5.5

* 국세수입증가율(%): ('05~'07평균)11.1 ('08)3.6 ('09)△1.7 ('10)8.0 ('11)10.1

< 재정수지 및 국가채무 추이(조원, %) >

	'08	'09	'10	'11
▪ 관리대상수지 (GDP대비, %)	△15.6 (△1.5)	△43.2 (△4.1)	△13.0 (△1.1)	△13.5 (△1.1)
▪ 국가채무 (GDP대비, %)	309.0 (30.1)	359.6 (33.8)	392.2 (33.4)	420.5 (34.0)

○ 주요국에 비해서도 재정건전성 회복 속도가 빠르고 양호

* 재정수지(GDP대비%, '09→'11): (OECD평균) △8.1 →△6.3, (한국) △4.1 → △1.1

* 국가채무(GDP대비%, '09→'11): (OECD평균) 92.5 → 103.0, (한국) 33.8 → 34.0

□ '11년도말 국가채무는 420.5조원(GDP대비 34.0%) 수준

○ '08년 발생한 금융위기 극복을 위한 확장적 재정정책으로 지난 3년간('09~'11년) 국가채무가 비교적 크게 증가

○ 우리나라 국가채무 수준(GDP대비 34.0%)은 OECD 평균(103.0%), G20국가 평균(77.7%) 등 국제수준을 고려할 때 비교적 건전하고 충분히 감당할 수 있는 수준

< OECD 주요국의 '11년 GDP대비 국가채무 비율 전망 > (단위: %)

구분	영국	프랑스	미국	일본	독일	한국	평균
국가채무비율	97.9	100.1	102.7	205.5	87.2	34.0	103.0

* OECD('12.5), 한국: 정부통계

○ 이와 같은 재정건전성을 바탕으로 최근 세계 3대 신용평가사에서 한국의 신용등급을 상향 조정

□ 하지만, 재정건전성을 위협하는 요인도 상존

- 대외적 경제위기에 취약한 우리나라의 경제구조
 - * 금융위기시 우리나라 성장률 하락속도('08년 3/4분기 3.3% → 4/4분기 △ 3.3%)는 OECD국가중 3위
 - * 재정투입('08~'10년 66.7조원, '08년 GDP대비 6.5%)은 OECD 국가중 1위
- 현행 복지제도만으로도 2050년 복지지출이 GDP 대비 21.6%로서 OECD 평균 수준(20.6%)을 상회
 - * 복지지출 전망(조세연, GDP대비 %) : ('10) 9.8 → ('20) 12.0 → ('30) 15.2(미국) → ('40) 18.4(일본) → ('45) 20.1(OECD 평균) → ('50) 21.6
- 세계 최고수준의 고령화 속도, 세계 최저수준의 출산율 등에 따른 중장기적인 성장잠재력 감소로 세입·지출 여건의 지속적 악화 우려
 - * 잠재성장률 전망(KDI, '07년): ('10년대)4.0% ('20년대)2.7% ('30년대)1.8%
- 우리나라는 국방지출과 통일 등 특수한 여건에 대비한 추가 재정여력도 확보 필요
 - 국방지출은 '10년 GDP 대비 2.5%로, OECD 평균의 2배
 - * GDP 대비 국방지출 비중('07년) : (日) 0.9, (英) 23, (佛) 24, (獨) 13, (OECD 평균) 1.3%
 - 통일비용도 유사시 재정이 감당해야 할 잠재 위험요소
 - * 남북한 통일비용 : GDP의 12%('08년 기준) 추정(조세연)
 - 독일의 통일비용 : '91~'05년간 GDP의 4~5%

- ❖ 그간 우리나라는 다른 나라에 비해 비교적 재정건전성이 양호한 상태였으나,
- ❖ 취약한 경제구조, 저출산·고령화, 통일비용 등을 감안할 때, 재정을 고려하지 않은 복지제도 도입시, 국민부담 증가 및 재정악화 우려

(2) 지속가능한 복지를 위한 재정건전성 유지방안

- ❖ 불확실한 대내외 경제여건 및 향후 재정전망을 고려하여 재정건전성을 유지하는 범위내에서 지속가능한 복지를 추구하는 원칙을 견지 필요

□ (기본방향) 성장과 복지가 선순환하는 복지모델 정립

- 복지정책은 각국의 복지제도 역사성·성숙도, 사회운영 방식 차이 등 사회·경제적 특성을 고려하여 설계 필요

< OECD 국가 복지유형 비교 > (보사연, '10)

	국 가	특 징
저복지-저부담	한국(現), 일본, 미국	복지지출과 국민부담률 모두 낮음
저복지-고부담	해당국가 없음	복지지출은 적지만 국민부담률 높음
고복지-저부담	그리스, 스페인, 영국, 포르투갈	복지지출은 많지만 국민부담률 낮음
고복지-고부담	스웨덴, 독일, 이탈리아	복지지출과 국민부담률 모두 높음

- 우리나라는 저복지-저부담 구조로서, 취약계층을 중심으로 한 '맞춤형 복지'를 추구하는 한편, 일자리창출을 통한 '성장과 복지가 선순환'하는 복지모델을 추구가 바람직
- 복구의 고부담·고복지 모델은 급격한 국민부담 증가를 수반하는 만큼, 적정 국민부담과 복지 수준에 대한 공론화와 사회적 타협 노력이 필요

* 국민부담율('08) : (스웨덴) 46.3%, (덴마크) 48.2%, (한국) 26.5%('09)

* 스웨덴도 재정개혁, 일과 복지연계 등을 통해 고부담·고복지모델에 대한 개혁을 지속적으로 추진 중

- 단기간의 무리한 증세, 복지확충은 기업 경쟁력 약화, 투자·소비 위축을 통한 성장을 둔화 등을 야기 시켜 오히려 장기적으로는 서민경제 부담요인으로 작용 우려

□ (세입기반 확충) 세원의 투명성 강화, 비과세·감면 정비, 과표양성화 및 신규 세원 발굴 등 지속 추진

1. '지속가능한 복지'를 위한 재정정책 과제

- 해외금융계좌 신고대상 확대, 탈세제보 포상금 지급한도 확대 등 지하경제 비중 축소 및 세원투명성 지속 강화
 - 총 103개 비과세·감면제도 중 금년 세법개정을 통하여 24건을 폐지하고 26건을 정비
 - * 장기주택마련저축 비과세, 농수축협 조합출자·예탁금 비과세 종료 등
 - * 국세감면액(감면율, %): '08년 28.8조원(14.7)→'09년 31.1조원(15.8)→'10년 30.0조원(14.4)→'11년 30.6조원(13.7)
 - 대기업 최저한세율 인상(14%→15%), 금융소득종합과세 기준금액 인하(4천만원→3천만원), 고가가방(200만원 초과)을 개별소비세 대상에 추가하는 등 과세기반 확대
- ⇒ 복지재원 마련을 위한 세금 및 사회보장기여금의 인상은 복지수준 및 국민부담에 대한 사회적 합의가 전제
- (세출구조조정) 성과가 미흡하거나 유사·중복사업을 조정하는 등 지속적인 세출구조조정을 통하여 복지재원 확보
- 연례적 집행부진, 성과미흡, 외부지적 사업(국회, 감사원) 등 3대 유형의 예산절감 추진
 - 그동안 지속적으로 예산이 증가해 온 R&D·보조금 등 8대 영역*에 대한 세출구조조정 추진
 - * (1) R&D 예산, (2) ODA 지원, (3) 국방경영 효율화, (4) 인건비, (5) 전달체계 효율화, (6) 보조사업, (7) 재정융자사업, (8) 정책연구용역비
 - 재정준칙 강화, 장기재정전망(연금·의료 등) 실시, 재정위험 모니터링시스템 마련 등
- (복지제도 개혁) 성장과 복지가 선순환하는 '일하는 복지'와 꼭 필요한 사람에게 꼭 필요한 만큼 지원하는 '맞춤형 복지'로 복지지출 효율화 추진
- 근로무능력 빈곤층에 대해서는 사회안전망을 더 강화하여 국민기본생활을 보장하되,
 - 근로능력이 있는 빈곤층에 대해서는 근로 인센티브를 강화하여 빈곤탈출을 지원하는 것이 바람직

1. '지속가능한 복지'를 위한 재정정책 과제

- 이를 위해 근로능력이 있는 빈곤층에게 적합한 일자리를 지속적으로 창출·지원하여 일할 여건을 조성 추진
 - * 유럽 선진국의 복지개혁은 예산집행의 효율성을 높이고 근로인센티브를 강화함으로써 “복지의존성 완화 → 복지지출 삭감 → 재정의 지속가능성 개선”을 목표로 함
- 각종 복지사업이 유기적인 연계 없이 시행됨에 따라 복지재정의 증가에도 불구하고 국민의 복지체감도와 만족도는 높지 않은 수준
- 복지전달체계를 수요자 중심으로 통합하여 원스톱 서비스를 구축함으로써 국민의 복지체감도를 제고
 - * 수요자 중심의 맞춤형 원스톱서비스를 제공하기 위하여 2014년까지 7,000명의 복지인력을 확충하고, 통합사례관리를 담당하는 지자체별 희망복지지원단 출범
- 범부처간 정보연계를 통해 복지 사각지대를 해소하고 부정 수급자를 방지하는 등 복지재정의 효율성 추구
 - * 1차 시스템 구축으로 12개 부처 198개 복지사업을 연계('12.8월), '13년 2월까지 전 부처 293개 복지사업 연계 예정
- 국민연금·기초노령연금·건강보험 등 대규모 복지지출 프로그램의 지속가능성 확보를 위한 구조개혁 추진

II. '지속가능한 복지'를 위한 재원 확보 방안

박 용 주 국회예산정책처 경제분석실장

1. 재정 건전성 전망

- 복지지출은 대부분 의무지출의 성격을 가지고 있기 때문에 지속적인 재정지출을 유발
 - 현재의 복지수준 뿐만 아니라 저출산·고령화의 급속한 진전에 따른 재정적 영향을 고려하는 장기적 관점이 필요
- 국회예산정책처는 지난 6월, 2060년까지 인구구조 변화에 따른 경제성장률과 재정 수입, 지출을 전망하고 정책효과를 분석한 '2012~2060년 장기 재정전망 및 분석' 보고서를 발간
- 장기적으로 저출산·고령화에 따른 총인구 및 생산가능인구 감소, 인구구조변화 등으로 거시경제에 부정적 영향 예상
 - 2017년 고령사회(노인인구 비중 14%), 2026년 초고령사회(20.8%) 진입 예상
 - 고령화가 급속하게 진행되어 노인부양비(2010년 15.2명 → 2060년 80.6명)
 - 실질경제성장률은 지속적으로 하락할 것으로 전망
 - 2020년대 중반 이후 2%대, 2040년대 1%대, 2055년 이후 1% 미만 예상

[그림] 실질 및 경상GDP 전망

(단위: %)



주: 2011년 이전의 잠재성장률은 HP(Hodrick-Prescott)필터로 추정
2012년 이후 실질경제성장률의 전망치는 잠재성장률과 동일

□ 현재의 세제가 유지된다는 가정 하에서 총수입을 전망한 결과, GDP 대비 총수입은 지속적으로 하락

- 2012년 GDP 대비 26.0%에서 2040년 24.0%까지 완만히 하락하고 이후 2060년 22.1%까지 낮아짐
- 생산인구 감소, 경제성장 둔화 등으로 국세수입, 사회보장기여금 수입의 증가율이 지속적으로 둔화되고, 세외수입의 증가가 급격히 둔화

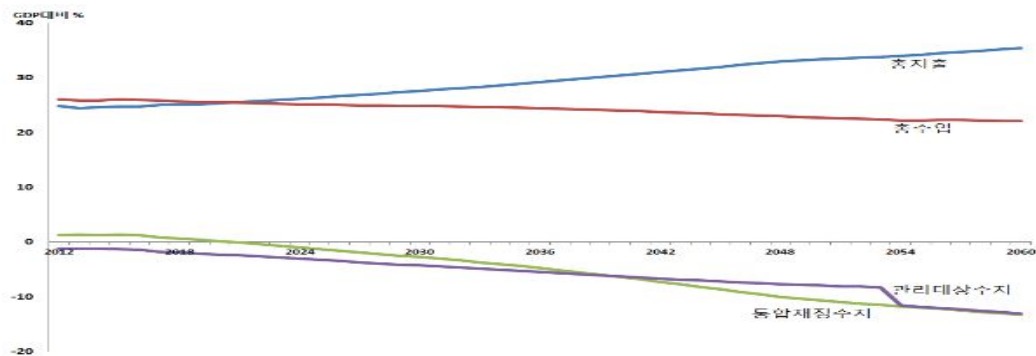
□ 현재 복지제도, 지출구조가 유지된다는 가정 하에서 총지출을 전망한 결과, 2060년까지 연평균 4.7% 증가

- 의무지출과 재량지출로 구분하고, 인구구조 변화를 지출항목별로 반영
 - 의무지출: 국민기초생활보장급여, 국민연금, 공무원연금, 기초노령연금 등 지출의무 또는 지출규모 등이 법적으로 정해진 지출을 의미
 - 재량지출은 2014년부터 경상 GDP 증가율만큼 증가한다고 가정
- 총지출은 2012년 GDP 대비 24.8%에서 2060년 35.4%로 증가
 - 2012~2060년 연평균 4.7% 증가하여 경상GDP 연평균 증가율 3.9%를 0.8%p 상회
 - 공적연금이 연평균 7.0% 증가하고, 차입이자비용이 6.8%, 사회보험이 5.2% 등 증가
 - 총지출에서 의무지출이 차지하는 비중은 2012년 45.7%에서 2060년 63.3%로 증가

□ 관리대상수지는 2012년 GDP 대비 1.2% 적자에서 지속적으로 악화되어 2060년에는 GDP 대비 13.1% 적자 예상

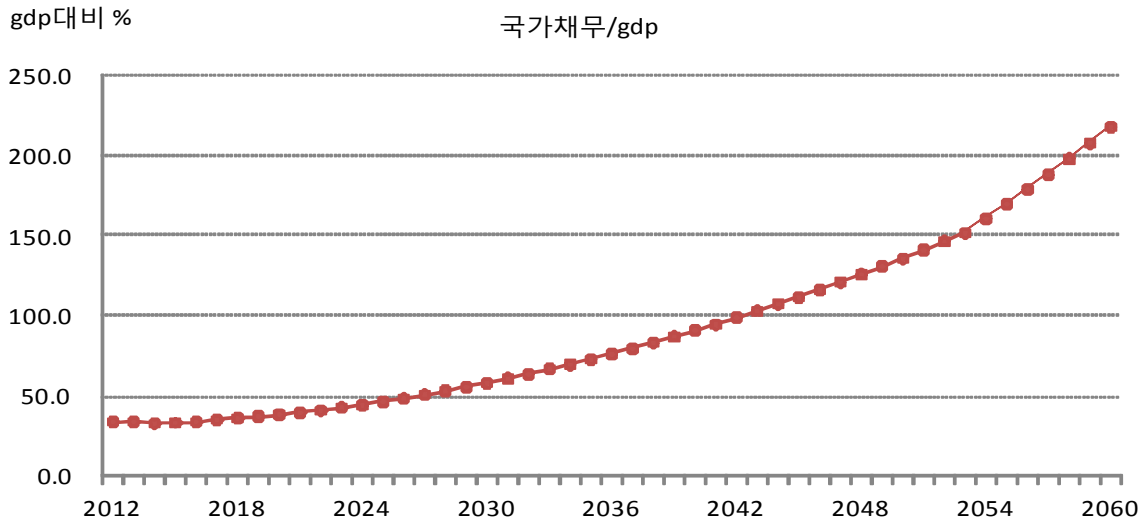
- 국민연금은 2041년 적자 전환, 2053년 기금 고갈 예상
- 2008년 국민연금공단의 재정계산: 2044년 적자전환, 2060년 기금 고갈

[그림] 기준선 전망 : 총수입 · 총지출 · 재정수지



□ 국가채무는 2012년 GDP 대비 34.2%에서 지속적으로 증가하여 2060년 218.6%로 확대

[그림] 기준선 전망 : 국가채무



□ 재정의 지속가능성을 Bohn's Test※를 통해 검정해 보면, 2034년 이후 지속가능성 확보에 어려움

※Bohn's Test는 단기적인 재정지출의 재량적인 변화나 경기변동을 조정하여 재정의 지속가능성을 검정하는 방법론

- 2034년 GDP 대비 국가채무 비율은 70.2% 수준임에도 불구하고 재정이 지속가능성을 상실하게 된다는 평가
- 2034년은 65세 이상 인구비중이 20%를 초과하는 초고령사회에 진입한지 9년째 되는 해로서, 65세 이상 고령인구비중은 27.6%, 노년부양비는 45.7%에 달하게 됨

□ 현재 지출구조를 지속적으로 유지하기 어려우므로 복지지출 확대는 신중할 필요

- 재정건전성 유지를 고려한 정책수단을 취하는 과정에서 추가 복지재원 마련 방안에 대한 신중한 접근 필요
- 장기 재정건전성 유지를 위한 세원확대, 세제개편 방안이 필요

2. 재원 확보 방안

□ 재정의 지속가능성 유지, 복지재원확보를 위해 국민적 합의에 기초한 증세를 고려

□ '낮은 세율, 넓은 세원'이라는 조세원칙에 따라 불필요한 비과세·감면의 축소

- 2013년부터 고령사회에 진입하는 2018년까지 국세감면비율을 현행 14.4%에서 9%까지 감소 검토
 - 이러한 조치로 추가적인 세수증가분은 2013년 3조원(GDP 0.2%), 2060년 90조원(GDP의 1.1%)
- 비과세·감면 정비를 통한 실효세율 상향 조정을 우선 고려
 - 개인소득세의 2010년 평균 실효세율은 무자녀 1인가구 기준 4.1%로 OECD 평균(14.2%)에 비해 매우 낮음
 - ※ 신용카드 소득공제, 저축장려 조세지출 등 정책목적이 달성되었거나 고소득층에 더 많은 혜택이 돌아가는 등 입법취지에 맞지 않는 비과세·감면 항목 정비

□ 재원마련 및 투명성 제고 차원에서 지하경제 양성화 지속적 추진

- 지하경제의 규모에 대해서는 연구결과마다 상이
 - Schneider(2007)은 2004~2005년 지하경제규모 GDP 대비 27.6%, 안종민(2010, 조세연)은 GDP 대비 17.1% 수준으로 분석
- 지하경제 양성화를 위해 역외탈세 방지, 소득·지출분석프로그램의 적극적 활용, 세금계산서 거래 확대 등 세제와 세무행정상 지속적 개선

□ 금융관련 세원 발굴 및 금융소득종합과세 기준금액 인하

- 명시적 수수료를 받는 금융서비스에 부가가치세 10% 부과(단, 금융보험수익에 대한 교육세 폐지)
- 소액주주 주식양도차익 과세: 2013~2015년 3%, 2016~2017년 6%, 2018년 이후 10% 세율로 부과

- 금융소득종합과세 기준금액을 현재 4,000만원에서 2,000만원까지 인하

□ 고령사회에 진입하는 2018년 이전까지 부가가치세 인상

- 2018년에 2%p 인상하면, 2018년 17조원(GDP 0.9%), 2060년 70조원 (GDP 0.8%) 정도의 추가세수 확충 가능

□ 국민연금 재정안정을 위한 보험료율 인상 및 수급연령 조정

- 현행 9%인 보험료율을 2025년까지 12.9%로 단계적으로 인상
 - 2070년까지 기금이 고갈되지 않도록 하기 위해서는 보험료율이 17%까지 인상되어야 하지만, 이 경우 미래세대에 부담이 지나치게 전가
- 보험료율 인상과 함께 수급개시 연령을 2025년까지 67세로 상향
 - 보험료율 12.9%로 인상과 수급개시 연령의 67세 상향 조합시 국민연금 적립금 고갈을 2070년까지 미룰 수 있을 뿐 아니라 세대간 부담이 고르게 분포

□ 인구고령화로 인해 예상되는 건강보험 지출을 감당하기 위해서 지출통제와 보험료 수입 확대 필요

- 중·장기적 관점에서의 건강보험 재정운용 필요
 - 과거 당기 재정수지 흑자가 컸을 때 보장성을 확대함으로써 재정건전성이 악화되는 문제 반복
- 보험료 부과체계 개선을 통한 보험료 수입 확대 필요
 - 과세베이스 확대차원에서 재산과표 기준을 점차 하향 조정
- 건강보험 재정의 책임성과 투명성 제고를 위해 건강보험을 기금화
 - 국민연금 등 타 사회보험과 달리 기금이 아니므로 정부통합재정에 미포함
 - 기금화를 통해 국회의 심의를 받도록 하고, 수지불균형에 따른 국고지원에 대해서도 국민적 합의 도출

3. 선진국의 복지재원 마련

□ 우리나라의 조세부담률, 국민부담률 수준은 OECD 평균 이하

- OECD 국가 평균에 비해 조세부담률, 국민부담률 수준 낮은 상황
 - OECD 평균 조세부담률(2009): 24.6%, OECD 평균 국민부담률(2009): 33.8%
 - 우리나라 조세부담률(2010): 19.3%, 국민부담률(2010): 25.1%

□ 복지 수준에 비례하는 부담 수준이 필요

- 재정건전성 유지와 높은 수준의 복지를 위해서는 이에 비례하는 부담 수준이 필요
- 주요 복지 국가라고 할 수 있는 북유럽 국가, 독일·프랑스 등 서구 선진국과 비교할 때 상대적으로 낮은 국민부담 수준
 - 독일 국민부담률(2010): 36.3%, 프랑스 국민부담률(2010): 42.9%
 - 특히, 북유럽 국가들은 40%를 상회하는 높은 국민부담률을 유지
 - ※핀란드 42.1%, 스웨덴 45.8%, 노르웨이 42.8% (각각 2010년 기준)

[표] 주요 OECD 국가들의 연도별 조세부담률 추이

(단위: %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
덴마크	49.7	48.6	47.9	47.1	47.1	47.2
핀란드	31.9	31.6	31.1	30.9	29.9	29.6
프랑스	27.8	28.0	27.5	27.3	25.7	26.3
독일	21.0	21.9	22.8	23.1	22.9	22.1
그리스	20.6	20.6	20.9	20.5	19.8	20.2
이탈리아	28.3	29.8	30.4	29.8	29.7	29.4
일본	17.3	17.7	18.0	17.4	15.9	-
한국	18.9	19.7	21.0	20.7	19.7	19.3
네덜란드	25.4	25.1	25.3	24.7	24.4	-
노르웨이	34.6	35.2	34.5	33.9	32.8	33.1
포르투갈	22.7	23.4	24.0	23.8	21.6	22.3
스페인	23.7	24.6	25.2	21.2	18.6	19.7
스웨덴	35.8	36.0	35.0	34.9	35.3	34.3
영국	29.0	29.7	29.4	28.9	27.6	28.4
미국	20.5	21.3	21.4	19.8	17.6	18.3
OECD 평균	26.1	26.3	26.4	25.7	24.6	-

자료: OECD, Revenue Statistics 2009~2010, 2012.

[표] 주요 OECD 국가들의 연도별 국민부담률 추이

(단위: %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
덴마크	50.8	49.6	48.9	48.1	48.1	48.2
핀란드	43.9	43.8	43.0	42.9	42.6	42.1
프랑스	44.1	44.4	43.7	43.5	42.4	42.9
독일	35.0	35.6	36.0	36.4	37.3	36.3
그리스	31.9	31.2	31.8	31.5	30.0	30.9
이탈리아	40.8	42.3	43.4	43.3	43.4	43.0
일본	27.4	28.0	28.3	28.3	26.9	-
한국	24.0	25.0	26.5	26.5	25.5	25.1
네덜란드	38.4	39.1	38.7	39.1	38.2	-
노르웨이	43.5	43.9	43.6	42.9	42.9	42.8
포르투갈	31.2	31.9	32.5	32.5	30.6	31.3
스페인	35.7	36.6	37.2	33.3	30.6	31.7
스웨덴	48.9	48.3	47.4	46.4	46.7	45.8
영국	35.7	36.4	36.0	35.7	34.3	35.0
미국	27.1	27.9	27.9	26.3	24.1	24.8
OECD 평균	35.0	35.1	35.2	34.6	33.8	-

자료: OECD, Revenue Statistics 2009~2010, 2012.

□ 사회적으로 지속가능한 부담수준은 조세구조와 밀접한 관련

- OECD 주요국의 경우, 국민부담률이 증가하면서 소득세와 사회보장기여금, 일반 소비세의 비중이 증가하는 경향
- 조세부담률이 높아지면서 조세구조가 효율적인 구조를 갖게 할 필요
 - 국민부담을 증대시키면서 그에 따른 성장저해 효과를 최소화할 필요
- 소수에게 과도한 세부담을 전가하기 보다는 대다수의 납세자가 비용을 분담하는 방식
 - 북유럽 국가들은 대다수의 국민이 비용을 분담

□ 핀란드 정부는 2012년에 복지국가의 기초를 강화하고 장기재정건전성 제고를 위해 다양한 조세정책 시행

- 건강과 환경에 영향을 주는 간접세(sin tax) 인상
 - 술, 담배, 초콜렛, 탄산음료, 아이스크림, 수송연료, 자동차에 부과하는 세금인상

- 개인소득세와 법인소득세는 인하
 - 저소득 근로자에 대한 세부담을 완화하기 위해 기본공제와 세액공제를 확대하고, 개인소득세 과표구간을 물가상승률(3.3%) 상승에 따라 상향조정
 - 법인소득세는 2011년 26% → 2012년 24.5%

- 지자체 개인소득세와 사회보험료는 인상, 조세부담의 형평성을 제고하기 위해 재산소득세와 상속세는 인상하면서 누진구조 강화

4. 결론 : 정책 대안

□ 인구구조 변화, 성장률 저하 등을 고려한 장기적 관점의 재정운용 필요

- 고령사회 진입 이전에 재정의 지속가능성을 고려한 재정·조세정책 시행

□ 세원확보를 위한 조세정책 시행

- 비과세·감면 정비를 통한 세원확대

- 과표 양성화 노력 : 지하경제 축소

- 사회보험료율 조정 고려, 금융소득 과세 등 과세영역 확대

□ 재정건전성 유지 및 재정규율 강화를 위한 재정준칙 고려

- 거시적 재정규율 강화
 - 재정총량, 재정수지, 국가채무 등 재정 목표에 대한 국회의 심의

- 미시적 재정규율 강화
 - 의무지출 : 법률에 의해 지출되는 의무지출(복지지출 등)은 지출 한도 등으로 사전적 통제 강화
 - 재량지출 : 성과관리제도, 예비타당성조사, 총사업비 관리 제도 등 강화하여 지출의 효율성 제고

Ⅲ. '지속가능한 복지'를 위한 복지 시스템 재설계

조 흥 식 서울대 교수

2012/9/24 헤럴드경제 좌담회

**지속가능한 복지 발전
의 전략과 대안**

조흥식 CH0, Heung-Seek
서울대학교 사회복지학과 교수

Contents

1. 서론
2. 한국 복지체제의 성격
3. 지속가능한 복지 발전 의 요건
4. 지속가능한 복지 발전의 전략과 대안
5. 결론

1. 서론

◆ 한국은 복지국가인가?

한국은 **1)** 복지문제가 국민의 주요 관심사가 되고, **2)** 국가가 **IMF**의 강한 권고와 함께 국민의 요구 투쟁에 의한 국민기초생활보장제도의 시행, **4대** 사회보험의 정비, 사회복지서비스의 강화 등 제도의 확장, **3)** 복지예산의 증대, **4)** 시장의 부작용 해결을 위한 국가의 개입 시도, **5)** 수사적(**rhetic**) 표현에 가깝지만 김대중 정부가 생산적 복지를, 노무현 정부가 참여복지를, 이명박 정부가 능동적 복지를 복지정책의 중요한 국정과제로 계속 내세운 점을 고려하면 한국은 외환위기 이후인 **1998**년부터 복지국가의 입구 가까이에 와 있다고 할 수 있음

3

- ◆ 복지국가로 불리기 위해서는 취약계층의 생계보조를 넘어 일반 국민의 노동력 재생산 과정에 개입하는 일정한 수준의 보편적 복지제도 정착이 전제가 되어야 하는 점에서 보면 복지국가로 보기로는 아직도 매우 취약함
- ◆ **2009**년부터 시작한 무상급식 논쟁은 급식뿐만 아니라 보편적 복지라는 사회복지의 큰 틀로 세상의 이목을 집중
- ◆ 후발국가가 갖는 이점; 선발국가의 경험을 타산지석으로 삼아 시행착오를 겪지 않으면서 만들어 갈 수 있기 때문
- ◆ *이 글의 목적은 한국이 지속가능한 복지 발전을 이루기 위한 전략과 대안을 제시하는 데 있음.*

4

2. 한국 복지체제의 성격

1) 성장담론의 우세에 비해 복지담론의 열세

* 한국에서 제기되고 있는 복지(국가) 논쟁의 핵심 쟁점

- (1) 복지와 경제성장 간의 케케묵은 담론; 선성장-후복지 논리 vs 성장과 복지의 동반성장 논리(성장친화형 복지? 복지친화형 성장?)
- (2) 재정문제 논쟁; 세금 폭탄론 논쟁
- (3) 복지 선택 논쟁; 보편적 복지 vs. 선별적 복지

5

2) 선별주의 복지제도의 우세

- ◆ 국민기초생활보장제도와 기초노령연금이 도입되고 4대 사회보험이 법제화되었지만 실제 내용을 보면 선별적 복지제도가 중심으로 되어 있어 질적으로 보면 취약
 - 국민기초생활보장제도; 자격요건이 엄격하여 절대빈곤층을 모두 포괄하지 못하고 있음
 - 기초노령연금; 보장성이 낮아 보편적 연금의 위상을 지니지 못함
 - 건강보험, 국민연금, 고용보험; 사각지대 문제
 - 주거복지; 매우 열악
 - 사회복지서비스; 수준이 낮음
 - 한국형 근로장려세제(**EITC: earned income tax credit**) 도입, 장기요양보험 도입에 따른 노인복지서비스 시장 형성과 퇴직연금 전환에 따른 국민연금 축소 시도, 시장화된 민간 서비스 제공 강화, 개인연금 등 사적보험의 활성화 등은 비정규직, 노인, 여성, 실업자, 장애인 등에 대한 일정 정도의 사회배제와 소외의 문제를 노출

6

3) 국가복지의 왜소화에 따른 자가복지(自家福祉)/연복지(relation-based welfare)/연고복지 혹은 각개약진복지의 편중성

<표 1> 민간보험보급률 및 총사회지출 대비 민간보험보급률 추이

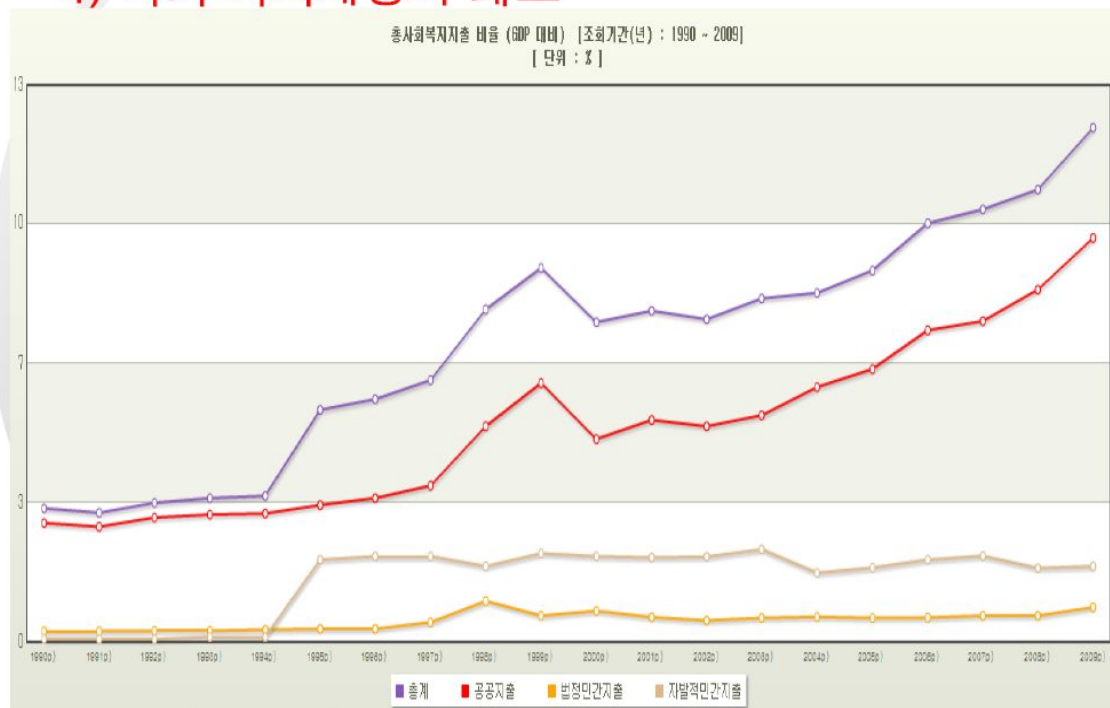
		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2006
민간보험 보급률(%)	한국	10.2	11.0	11.2	11.7	13.8	11.6	11.8	10.6	10.2	9.8	9.8	10.7
	OECD	-	8.4	7.8	8.3	8.4	8.7	9.1	8.9	8.4	9.3	9.2	9.1
민간보험보급률 총사회지출(%)	한국	230.2	231.7	227.3	197.2	138.0	130.0	142.5	136.5	139.4	124.6	112.7	118.4
	OECD	-	37.4	34.6	37.0	37.5	38.3	40.9	39.2	35.8	39.0	-	-

주: 총사회지출 대비 민간보험보급률 = ((민간보험보급률) ÷ (총사회지출/GDP)) × 100.

자료: 민간보험보급률 중 1994년은 OECD(a); 1995~2004년은 OECD(b); 2006년은 OECD(2007a). 총사회지출 중 OECD평균은 OECD(2007b); 한국은 고경환 외(2007).

7

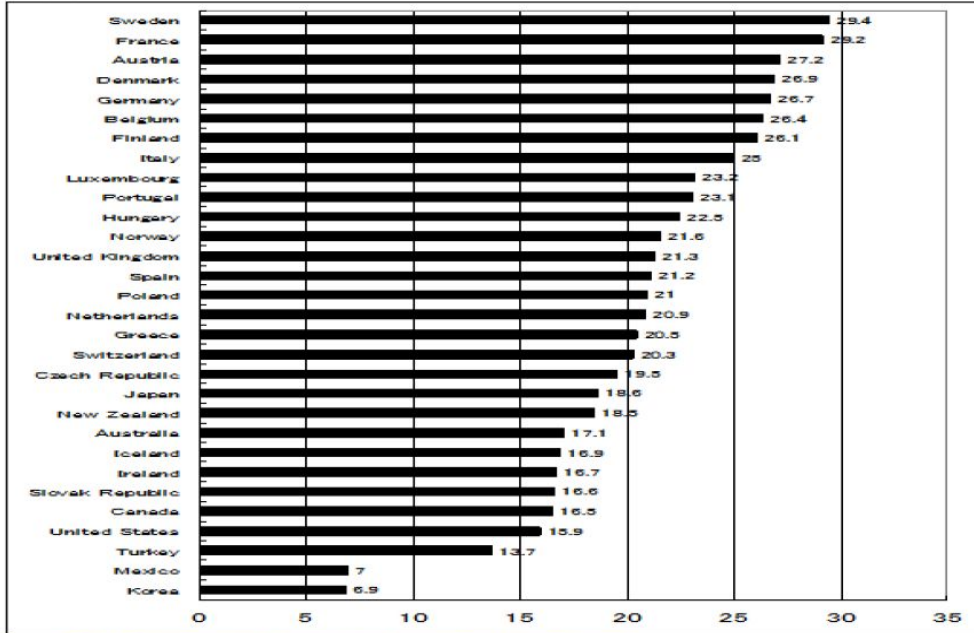
4) 국가 복지재정의 왜소



8



◆ OECD국가의 GDP 대비 조세 부담율 (%)



9



◆ OECD국가의 GDP 대비 조세 부담율 (%)

국가명	2007년	국가명	2007년
멕시코	20.5	포르투갈	36.6
터키	23.7	영국	36.6
일본	27.9	룩셈부르크	36.9
미국	28.3	스페인	37.2
한국	28.7	네덜란드	38.0
스위스	29.7	헝가리	39.3
슬로바키아	29.8	아이슬란드	41.4
휴주	30.6	오스트리아	41.9
그리스	31.3	핀란드	43.0
아일랜드	32.2	이탈리아	43.3
캐나다	33.3	노르웨이	43.4
폴란드	33.5	프랑스	43.6
OECD 평균	35.9	벨기에	44.4
뉴질랜드	36.0	스웨덴	48.2
독일	36.2	덴마크	48.9
체코	36.4		

◆ 주: 여기 조세는 사회보장료나 급여세(payroll tax)는 포함하지 않음

◆ OECD Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistics.

10

5) 사회보장제도의 재분배 기능의 빈약함

- 한국 노동시장은 적정수준의 임금과 고용안정, 사회보험 혜택을 누리는 1차 시장과 이 모든 것을 결여한 취약계층으로 형성된 2차 시장으로 이중구조화 --> 이러한 노동 시장 이중구조는 사회보장시스템의 여과기제가 적절히 작동하지 않는 상태에서 소득분배의 악화와 빈곤 확대로 귀결
- * 1차 시장에서 배제된 대표적인 집단은 영세사업장 종사자와 비정규직 노동자
- 사회보험의 사각지대가 상당히 존재

11

<표 2> 소득단계별 지니계수와 개선 효과 추이 (쫄가구)

	소득단계별 지니계수			소득단계별 개선효과(%)	
	일차소득 (A)	시장소득 (B)	기처분소득 (C)	사적이전 효과 (A-B)	공적이전 효과 (B-C)
2003년	0.357	0.336	0.324	5.89	3.62
2004년	0.362	0.338	0.324	6.51	4.19
2005년	0.366	0.341	0.325	6.70	4.70
2006년	-	0.344	0.324	-	5.81

주 1. 일차소득은 근로소득(임금소득+사업·부업소득)+재산소득, 시장소득은 일차소득+사적이전소득, 기처분소득은 경상소득(시장소득+공적이전소득)-(조세+사회보험료).

2. 여기서 말하는 사적이전소득은 경조사소득을 포함하지 않은 것임

3. 공적이전효과는 조세 및 사회보험료의 지니계수 개선효과를 포함한 것임

자료: 2005년까지는 강신욱·여유진 외(2006), 2006년은 김태원 외(2007)에서 인용, 개선효과는 남찬섭(2008) 인용.

12



국가별 가치분 소득 대비 공적이전 비율

국가	가계 가치분 소득 대비 공적이전 비율 (%)	공적이전에 따른 불평등 감소 (지니계수 완화) 효과
스웨덴	32.7	0.121
영국	14.5	0.085
프랑스	32.9	0.056
일본	19.7	0.048
미국	9.4	0.041
한국	3.6	0.011
평균	21.4	0.078

자료: 2009년 경제협력개발기구 통계연보

13



6) 남성생계부양자형 복지구조

- 우리나라의 복지체제는 중규모 이상 기업의 남성 정규직 노동자의 생활안정을 보장하는 방식으로 구축
- 비정규직 노동자, 영세사업장 종사자, 자영업자는 배제되었고, 여성은 정규직 남성노동자의 가족에 한해서 포함

14

3. 지속가능한 복지 발전의 요건

* 2008년 9월 미국 월가에서 발생한 세계금융위기는 복지국가에서 자본주의가 갖는 근원적인 문제 제기; 조지프 스티글리츠(Joseph Stiglitz)의 진단----> 경제위기의 주원인의 하나로 지나친 금융규제 완화정책과 금융 감독당국의 부실한 감독 등을 예로 지적하면서 시장이 과연 자기조절 기능을 갖고 있는냐에 대해 강한 의문--> 세계금융위기는 단순한 경제모델이나 정책의 실패가 아니라 자본주의 패러다임의 오류이기 때문에 새로운 패러다임이 필요함을 강조

- 1) 지난 15년 동안의 선성장-후복지 정책기조를 계속 유지하는 한,
- 2) 미국식 FTA를 맺고, 자발적인 민영화와 규제완화를 시행하는 한,
- 3) 소득양극화를 양산하면서 복지로 그 구멍을 메우는 한,
- 4) 단순한 법적·제도적인 정비나 정책 프로그램 시행만으로 만족하는 한,
진정한 복지국가가 될 수 없음--> 이런 상황에서 복지만 늘리면 필경 재정이 악화되어 복지 포퓰리즘이라는 비판을 받을 수 있음

15

◆ 현재 한국 복지국가의 이상적 모형에 대한 접근

- (1) 영미식 자유주의 모형; 가족책임을 유지함과 동시에 복지에 대한 법적·제도적인 정비나 복지정책 프로그램의 기능적 개선 ----> 여당이 추구하는 모형
- (2) 사회민주주의 모형; 노동시장에서의 차별적 처우 철폐와 사회보장제도의 사각지대 해소, 완벽한 보편적 복지 추구 ----> 진보정당이 선호하는 복지국가 모형
- (3) 사회투자형 복지국가 모형; 경제성장과 복지의 동반성장을 목표로 하는 성장친화형 복지국가 모형 ----> 제1 야당이 추구하는 모형

16

- ◆ 사회투자형 복지국가 정책은 한국 경제사회 변화과정에서 필요한 측면도 있음
- ◆ 사회투자형 복지국가 정책의 한계;
 - 첫째, 중산층에까지 보편적으로 현금을 지급하는 프로그램 등의 사회안전망이 갖춰진 서구 복지국가에서 시도하는 사회투자 프로그램들을 기본적 사회안전망이 취약한 한국 사회에 그대로 적용하기는 어려움
 - 둘째, 사회투자정책에 드는 재정을 어떻게 조달할 것인가에 대한 사회적 합의가 관건인 점
 - 셋째, 노동시장 안에서 적절한 일자리를 충분히 제공하지 않으면 당장 정책적 한계를 갖게 된다는 점
 - 넷째, 보건복지, 교육, 고용정책, 청소년·가족·여성정책, 문화·체육정책 등 사회정책 프로그램들 간의 연계성을 높이지 못하면 정책 목적을 달성할 수 없다는 점
 - 다섯째, 영국 외 서구 어느 나라도 복지국가 대신 사회투자국가를 전면으로 내세우는 나라가 없다는 점

17

전통적 복지국가의 요건

- 첫째, 국가안보, 즉 평화의 보장
- 둘째, 중도적 성격으로서의 복지국가를 가장 잘 반영하고 있는 경제제도로서 수정자본주의 또는 혼합경제체제의 운용과 경제 수준 및 고용의 안정도에서 '성숙단계(maturity stage)'에 진입
- 셋째, 정치제도로서의 대의민주주의
- 넷째, 국민 개인의 복지에 대한 국가의 막중한 책임의 수행; 국가 예산 중 복지지출비의 비중이 상대적으로 큼
- 다섯째, 사회·문화적인 면에서 '반전체주의(anti-totalitarianism)' 속성

18



◆ **지속가능발전(Sustainable Development)의 개념**



19



◆ **'지속가능한 발전 복지(sustainable developmental welfare)'의 개념;**

- 사회정책과 경제정책의 제도적 보완성 - 한 제도의 존재가 다른 제도의 효율성을 증가시키는 관계 - 을 전제
- 복지는 성장과 분배의 선순환을 확립하는 데 기여--> 성장친화적 복지
- 복지재정의 지속가능성
- 복지주체자의 강조; 시민성의 활성화--> 풀뿌리 민주화와 자주적 공동체 형성

◆ **'지속가능한 발전 복지'의 전제;**

여성취업 상승 + 출산율 회복 + 안정적 경제성장
+ 생태 환경 + 평화

20



'지속가능한 발전복지(Sustainable Developmental Welfare)의 요건

- 첫째, 복지국가의 생산체제로서 대기업과 중소기업의 상생 구조와 협력적 노사관계
- 둘째, 생산체제의 변화전략과 긴밀한 상호보완관계를 가질 수 있도록 하는 복지제도 설계; 복지급여 범위의 포괄성/ 복지급여의 양과 질의 관대성/ 적극적 노동시장정책에 의한 고용 활성화/ 돌봄서비스의 국가 책임성
- 셋째, 민주주의의 성숙과 새로운 사회적 대타협; 지배세력이 유포한 신자유주의(시장만능주의) 이념과 담론의 퇴각이 필요
- 넷째, 공공성을 담보로 하는 사회권 신장; '홍익인간' 이념

21



- * 테일러 굿비(Taylor-Gooby, 2009): “사회권은 호혜, 포용 (inclusion), 신뢰의 세 가지 사회가치에 기반”
 - 1) 호혜- 집단 간 수평적 재분배 (cf. 사회보험체계)
 - 2) 포용- 일반 국민들과 소수 취약집단 간의 수직적 재분배 (cf. 조세를 재원으로 지급하는 자산조사 급여와 서비스)
 - 3) 신뢰- 특정 유형의 재분배를 지지하기 보다는 복지서비스와 이를 제공하는 사람을 지지하고 믿는 것
 - * 사회권을 구성하는 가치 중에서 신뢰는 그 중요성이 더해가는 반면, 신뢰를 유지하는 것은 점점 어려워지고 있음
- 다섯째, 정부의 정책기능에 대한 정의(justice)의 구축;
- 2010년 국제투명성기구(TI ; TransparencyInternational)의 국가별 부패인식지수: 한국5,4점(39위) / 178개국 가운데 뉴질랜드·덴마크·싱가포르등 3개국이 9.3점으로 공동 1위 / 스웨덴·핀란드 9.2점, 캐나다 8.9점, 네덜란드 8.8점, 스위스·오스트레일리아 8.7점, 노르웨이 8.6점--> 복지 발전의 정도와 정부의 부패는 반비례

22



여섯째, 남성생계부양자모델로 구조화 되어 있는 가족영역을 획기적으로 전환하여 전체 재생산영역의 구조를 개편; 부양의무자를 확인하는 방식을 지양하고 가족의 책임을 축소

일곱째, 생태적 지속가능발전(ecologically sustainable development)의 개념으로 복지국가를 조망

여덟째, 지역자치 연대운동의 활성화

아홉째, 민족 분단국가인 한국의 특수성과 맞물려 있는 전쟁의 불안을 종식; 통일과 평화는 양자택일 아님

23

4. 지속가능한 복지 발전의 전략과 대안

전통적 패러다임 vs 대안가능 패러다임(alternative possible paradigm)

첫째	실증주의적, 과학적, 객관적, 양적 개념 중심 vs 해석적, 직관적, 주관적, 질적 개념 중심
둘째	남성중심, 가부장적 vs 여성중심, 양성평등적
셋째	백인우월적 인종주의 중심 vs 다양성을 기본으로 하는 다문화 중심
넷째	분리주의적, 물개성적, 경쟁적 vs 상호관계적, 개성적, 통합적 분리주의적
다섯째	위세(privilege)를 중요시 vs 억압(oppressions)을 중요시

24

◆ 잘 알려져 있는 스웨덴 모델의 특징:

'국민의 집' 개념

1. 적극적 노동시장정책
2. 높은 노동자 조직률
3. 노사협조 노선: 단체교섭에 의한 결정
4. 보편적 복지
5. 완전 고용
6. 인플레이션과 실업률의 억제
7. 연대임금(동일노동·동일노동임금)

25

◆ 덜 알려져 있는 스웨덴 모델의 특징:

1. 소셜 엔지니어링(**social engineering**): 사회전체를 대상으로 하는, 거시적 수준에서 삶의 향상을 촉진하기 위한 방법과 수단 ---> 각 분야에서 전문지식을 몸에 익힌 '소셜 엔지니어'들이 시민 생활을 향상시키겠다는 사명감에 불타 정열적으로 일에 몰두
2. 사회 전반에 광범위하게 퍼져 있는 신뢰감(**broad social trust**): 법의 존중과 매우 낮은 권력남용이나 뇌물 관행에 따라 부패와 오직(汚職)에 의한 행정비용(**transaction cost**)의 절감

26



◆ 지속가능한 복지발전의 전략과 대안: 시민성을
담보한 지속가능발전 복지체제의 확립

첫째, 불안정 고용, 비정규직 문제, 빈곤, 주거불안, 이주노동자의 권리, 장애인차별 등의 실질적인 생활과 직결된 사회문제들을 정치 이슈화해야 함; 지역 풀뿌리공동체 주민들의 생활정치 작업에 의해 달성

둘째, 시민은 자신의 삶을 규정짓는 복지정책과 경제정책 결정에 참여할 수 있는 경로장치를 만들어야 함; 현재 정책정당은 고사하고, 정당의 대표성 자체가 여전히 문제가 되고 있으며, 시민사회단체의 정책 영향력 또한 미흡한 문제 등을 해결

셋째, 노동조직은 노동시장에서의 통제력을 높여야 하며, 시장과 정부에 대한 영향력을 높여야 함; 노동자와 자영자, 노동자와 빈민, 그리고 중산층과의 '복지동맹'을 맺을 수 있는 정책 프로그램의 설계 필요

27



5. 결론

◆ 지속가능한 복지 발전을 이루어가려면 적어도
재정과 제도화에 대한 깊은 논의를 거쳐야 함.

- * 재정문제: 대중적인 합의와 지지를 얻어 내어야 할 문제
- * 제도화 문제: 중앙정부와 지방자치단체의 행정체계 구축(service delivery system) 문제와 직결--> 지역협치 (Local Governance)의 활성화(Government가 아닌 Governance!!!)

◆ 복지국가는 구호나 상상이 아닌 구체성과 실현성을
담보해야 함.

28

<참고>

韓國 社會福祉Service 政策의 現況과 課題: 사회복지서비스 시스템 재설계를 중심으로

曹興植(韓國社會福祉學會 會長, Seoul大學校 社會福祉學科 教授)

1. 서론

오늘날 후기산업사회의 빈곤이나 다양한 사회위험(social risks)은 개인의 힘이나 가족의 자조능력, 그리고 시장체제에만 의존하기에는 훨씬 복잡하고 심각하다. 특히 급격한 사회변동과정에서 가족문제를 유발시키는 상황에서는 무엇보다도 국가의 사회보장제도를 통한 문제해결이 필수적이라 할 수 있다.

일반적으로 사회보장제도는 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스로 구분되는데, 사회보장제도의 내용을 경제(소득) 보장과 비경제 보장으로 나눌 때 사회보험과 공공부조는 경제보장을 주 내용으로 하고, 사회복지서비스는 비경제 보장을 주 내용으로 한다. 다시 말하여 오늘날 국민 전체의 기초생활보장을 목적으로 다양한 사회위험에 대응하는 사회보험 또는 공공부조가 소득보장을 기반으로 보편적, 평균적, 균등적으로 대처하는데 비해, 이를 지지, 보완하는 제도로서의 사회복지서비스는 특수적, 구체적, 개별적으로 개인이나 가족의 문제에 대응하는 서비스 제공의 기능적 특징을 갖고 있다고 할 수 있다(조흥식, 2008).

오늘날 한국에서는 저출산, 고령화 등 인구구조의 변화, 핵가족화 등 가족구조의 변화, 여성의 경제활동 참여 증가 등으로 사회복지서비스에 대한 수요는 지속적으로 증가하고 있다. 가족, 특히 여성에 과도하게 의존하는 비공식적인 돌봄(care)은 이제 한계에 도달하여 돌봄의 시장화 내지 사회화가 불가피하게 나타나고 있다. 이 뿐만 아니다. 사회양극화의 심화, 확산은 상대적 취약계층의 증가로 이어져 사회복지서비스 수요의 가속화로 나타나고 있다. 따라서 한국의 사회복지서비스 부문은 최근 몇 년간 제도화가 급속히 진행되었으며, 예방적인 복지를 위한 핵심 영역으로 주목받고 있다.

게다가 현금급여 보다는 인적 서비스(human services)가 중심이 되는 사회복지서비스 부문은 일자리 창출의 잠재력이 큰 영역이다. 즉, 돌봄서비스와 전문적 서비스를 동시에 주축으로 하는 사회복지서비스는 일자리 창출 잠재력이 매우 큰 분야로써, 한편으로는 여성 등 저소득층 고용취약계층에게 돌봄서비스 분야에 적합한 일자리를 제공하여 서민생활 안정과 경제활동 참여기회를 확대시킬 것이며, 또 한편으로는 고숙련 노동력에 대한 수요확대로 고용 창출을 통한 서비스 전문성 제고 기회를 제공하고, 생애과정 단계별로 필요로 하는 다양한 삶의 질 서비스를 제공하여 전 국민에 대한 사회복지서비스 수준을 제고한다는 측면에서 복지정책의 새로운 패러다임을 제시하고 있다.

한국에서 현재 사회복지서비스에 대한 법적 개념은 '사회복지사업법'에서 찾을 수 있다. 이 법 제2조에서 "사회복지사업"이라 함은 다음 각목의 법률(국민기초생활보장법, 아동복지법, 노인복지법, 장애인복지법, 한부모가족지원법, 영유아보육법, 성매매 방지 및 피해자보호 등에 관한 법률, 정신보건법,

성폭력 방지 및 피해자보호 등에 관한 법률, 입양특례법, 일제하 일본군 위안부 피해자에 대한 생활안정지원 및 기념사업 등에 관한 법률, 사회복지공동모금회법, 장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률, 가정폭력 방지 및 피해자보호 등에 관한 법률, 농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법, 식품기부 활성화에 관한 법률, 의료급여법, 기초노령연금법, 긴급복지지원법, 다문화가족지원법, 장애인연금법, 장애인활동 지원에 관한 법률, 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률, 보호관찰 등에 관한 법률, 장애아동 복지지원법 등 25개)에 따른 보호·선도, 복지에 관한 사업과 사회복지상담, 직업지원, 무료 숙박, 지역사회복지, 의료복지, 재가복지, 사회복지관 운영, 정신질환자 및 한센병력자의 사회복지에 관한 사업 등 각종 복지사업과 이와 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영, 지원을 목적으로 하는 사업을 말한다"라고 한 것이다.

이렇게 볼 때, 한국에서 사회복지서비스는 국민의 생존권을 보장하기 위한 국가의 사회보장제도의 하나로서, 일반 국민은 물론 사회적으로 불우한 환경에 놓여있는 빈민, 아동, 노인, 장애인, 모자, 영유아, 여성, 다문화가족, 노숙인 등에 대한 상담 등과 같은 정서적 원조를 중심으로 하여 이와 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원 등을 포괄한다고 할 수 있다.

이 글의 목적은 韓國 社會福祉Service 政策의 現況과 문제점을 규명한 후, 향후 課題에 대해 논하는데 있다.

2. 사회복지서비스와 사회복지서비스정책의 성격

1) 사회복지서비스의 성격

사회복지서비스는 그 범위를 어떻게 보느냐에 따라 성격이 달라진다. 일찍부터 영국에서는 사회서비스(social service)를 전 국민의 물질적, 정신적, 사회적 최저생활의 확보를 위한 공사의 사회적 제반서비스의 총칭으로 보는데 반해, 한정된 사회복지서비스를 말할 때에는 대인적 사회서비스(personal social service)란 용어를 사용하고 있다. 여타 사회복지가 발달된 스웨덴 등 북구 나라들뿐만 아니라 독일, 프랑스, 미국, 일본 등에서도 이러한 대인적 사회서비스를 사회보험, 공공부조와 더불어 사회복지제도의 근간으로 본다. 따라서 우리나라에서 말하는 사회복지사업은 바로 이러한 대인적 사회서비스를 말하며, 이를 학계에서는 통상 사회복지서비스로 사용하고 있다(조홍식, 2008).

(1) 사회복지서비스의 구성적 성격

대인적 사회서비스라는 단어, 즉 사회복지서비스라는 단어는 그것이 너무나 다양한 의미와 해석을 가져온다는 데에서 분명 혼란스럽지만, 적어도 다음의 세 가지 차원을 포함하는 개념이라 할 수 있다. 즉 서비스, 공급자, 수급자 등이 그것이다(Douglas & Philpot, 1998).

우선 서비스에 대해 알아보면, 서비스란 특별히 그런 일을 하도록 교육된 사람들의 실천을 통해 어떤 재화를 다른 사람들에게 전달하려는 의도적이고, 조직화된 지속적인 노력이며, 사회적 욕구(needs)를 가진 구성원들이 삶의 질을 개선하도록 제공되는 것이다. 서비스라는 이름 아래에서 제공될 수 있는 것들을 크게 살펴보자면, 1) 문제를 예방하도록 돕는 정보를 제공하는 것, 2) 심각한 문

제에 빠져있는 사람을 돕는 전문화된 서비스를 제공하는 것으로 나눌 수 있다.

둘째, 공급자는 크게 조직과 서비스 제공 전문가 차원으로 이루어진다. 일반적으로 사회복지서비스의 공급자 가운데 조직 차원은 중앙정부, 지방정부 수준의 정부조직과 민간조직에 의해 이루어진다. 반면, 서비스 제공 전문가 차원은 대인적 사회서비스 전문직의 구성원들인 사회복지사, 상담 및 심리사, 카운슬러, 의사, 간호사, 법률전문가, 교사, 종교인, 그리고 자원봉사자 등으로 이루어진다.

셋째, 수급자는 누가 서비스를 받는가 라는 점과 관련된다. 사회복지서비스를 제공받는 사람들에게 명명하고 있는 이름들을 살펴보면, 의료서비스 분야에서는 환자(patient) 혹은 클라이언트(client), 학교나 교육서비스 분야에서는 학생(student) 혹은 학습자(learner), 레크리에이션서비스 분야에서는 시민(citizen), 재정지원 관련서비스 분야에서는 클라이언트(client), 교정서비스 분야에서는 재소자(inmate), 범인(criminal), 범죄인(offender), 범위반자(law violator), 집단가정(group home)에 사는 발달장애인이거나 요양원(nursing house)에 사는 노인에게 상담서비스를 제공하는 경우 수용인(resident), 그리고 위기개입 서비스를 받는 경우 희생자(victim)로 부르는 것이다. 이러한 정의들을 살펴보면서 한 가지 중요한 이슈는 우리가 사회복지서비스를 받는 사람을 어떻게 인식할 것인가 라는 문제이다. 다시 말하여 그들로 하여금 사회적 낙인을 줄 수 있다는 점을 명심해야 한다는 것이다. 그런 점에서 오늘날 수급자를 소비자(consumer, customer) 혹은 시민(citizen)으로 명명하고 있음은 시사하는 바가 크다.

따라서 이러한 사회복지서비스의 구성적 성격에 의하면, 사회복지서비스는 모든 시민들뿐만 아니라 특히 불우하고 열세한 위치에 있는 아동, 노인, 여성 및 장애인 등을 우선 대상으로 이들의 제반 문제를 해결하여 정상적인 사회인으로 복귀시키는데 목적을 두고 있기 때문에 사회보험이나 공공부조의 재정적인 부조와는 달리, 사회복지전문가에 의한 서비스만이 소기의 성과를 기대할 수 있는 것이라 하겠다.

(2) 사회제도로써 갖는 성격

오늘날 사회복지서비스는 하나의 사회제도로 인식된다. 따라서 사회복지서비스가 갖는 복잡한 본질에도 불구하고, 단일한 사회제도로써의 사회복지서비스는 1) 프로그램 영역이라는 측면에서, 2) 기능의 영역이라는 개념에 의해서, 3) 기관들의 망이라는 의미에서, 4) 서비스 전달 접근에 의해서, 5) 소비자 대중의 입장에서 각각 달리 이해되는 성격을 갖고 있다(Halley, Kopp & Austin, 1998).

첫째, 프로그램 영역이라는 측면에서 볼 때, 프로그램이란 서비스의 분류항목으로서 그것은 다양한 부분에서 장기적으로 일어나는 것이다. 이렇게 프로그램 차원에서 볼 때 일반적으로 사회복지서비스는 건강, 정신건강, 교육, 상담, 범죄교정, 재활 등 중요한 프로그램 요소 혹은 하부체계로 이루어져 있다고 할 수 있다.

둘째, 기능의 영역이라는 측면에서 볼 때, 이러한 관점은 사람들이 살아가고 기능하는 환경을 중심으로 사회복지서비스의 성격을 규정짓는 것으로서 주로 물리적, 정서적, 교육과 고용, 교통, 가족, 주택, 치안, 영적이고 미적인 부분, 여가와 레크리에이션 등이 그 요소가 된다.

셋째, 사회복지서비스를 기관들의 조직망으로 볼 때, 사회복지서비스는 공공기관, 민간기관, 자발적 조직들의 혼합물이라고 할 수 있다. 이러한 기관들과 서비스 제도들은 사회복지서비스 전달을 위해 넓은 조직망을 구성하게 된다. 주로 중앙정부, 지방정부 차원에서의 구분이 주된 요소가 되며, 이외

III. '지속가능한 복지'를 위한 복지 시스템 재설계

에도 사적인 사회복지서비스 기관, 종교에서 창설한 사회복지서비스 등이 존재한다. 넷째, 서비스 전달에의 접근이라는 측면에서 볼 때, 보통 서비스 제공을 조직화하는 데에는 두 가지 방법이 있다. 그것은 포괄적인 통합의 방법과, 개별적이고 독립된 전문화의 방법 등이 그것이다. 이 두 가지 방법을 구분해 보면 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 사회복지서비스 전달의 통합과 전문화의 방법 비교

목표	통합	전문화
요소	다양한 서비스 제공기관들이 하나의 센터 안에 들어와 있다.	특정한 사회적 욕구 해결을 목표로 하는 서비스가 제공된다.
관계	일반적으로 서로 다른 서비스 기관을 대변하고 협력시켜줄 책임을 갖는 사람이 있다.	기관 내외에서 실천가들은 서로 다른 프로그램에서 서로 다른 책임을 갖고 일한다.

다섯째, 사회복지서비스를 소비자 대중의 입장에서 볼 때, 이 관점에서 사회복지서비스는 아동, 노인, 여성, 가족, 장애인, 알콜 혹은 약물중독자, 부랑인 혹은 노숙자 등 분류로 나누어질 수 있다. 앞의 네 가지 관점이 사회제도에 중점을 맞추는데 비해 이 관점은 처음으로 서비스를 받는 사람들에 강조점을 두고 있다. 이것은 한가지 중요한 시사점을 제공하는데, 그것은 사회복지서비스를 제공받는 사람들은 사회복지서비스 제도의 네 가지 국면들과 많은 상호작용을 한다는 것이다. 그 상호작용은 긍정적인 방향이 될 수도 있고, 종종 갈등의 형태로 나타나기도 한다. 최근 서비스 제공기관들에서 시민참여위원회를 조직하려는 노력들이 나타나는 것은 사회복지서비스 제도의 적용에 소비자참여가 중요함이 점차 인식되고 있음을 나타낸다고 할 수 있다.

2) 사회복지서비스정책의 성격

국가의 재정지출이 수반되는 사회복지서비스정책은 공공서비스정책과는 구분된다. 사회복지서비스정책의 핵심은 경제영역에서의 여타 국가서비스와는 구분되는 사회영역의 서비스이다.

첫째, 경제영역에서의 국가서비스정책은 주로 생산부문에 대한 지원인 반면에 사회복지서비스정책은 노동의 재생산과 관련된 국민들의 일상생활에 대한 재정지출이다. 사회복지서비스정책은 기업에 대한 직접적인 지원이나 도로와 항만 건설처럼 경제활동을 지원하는 경제서비스정책이 아닌 가족과 공동체를 위한 생활서비스정책이다.

둘째, 유형의 재화와 구분될 수 있는 무형의 서비스에 초점이 맞춰진다. 따라서 사회복지서비스정책은 도로포장, 가로수, 신호등과 같은 유형적인 재화와는 구분되는 인간 중심의 개개인에게 제공되는 특징적인 서비스정책이다.

셋째, 사회복지서비스정책은 국가가 직접 개입하는 공공서비스이면서도 공공재의 순수성을 가지기 힘들다는 특징이 있다. 사회복지서비스정책은 개인서비스로서의 서비스 제공자와 수혜자가 개별적으로 매칭된다. 즉, 사회복지서비스정책은 재화의 생산이나 분배가 아닌 대인적 서비스로서 개인의 신체적, 지적, 심리적 욕구 또는 개인의 사회적 역할과 관련된 욕구를 충족하는 영역에서 제공된다. 이러한 욕구해결은 개인적 해결이나 비공식적 해결이 아니라 사회의 집합적 노력을 통해 해결하는 특징을 지닌다. 그리고 이러한 사회복지서비스정책은 초기에는 특수한 요보호 대상자의 욕구에 초점을

맞추었으나 점차 보편적인 시민의 욕구로 그 대상을 확장해 가고 있으며 공공재적 성격을 지니고 있어 서비스 공급에 대한 공공의 다양한 형태의 개입과 사회규범을 통한 규제와 관리가 작용한다. 이렇게 볼 때, 본질적으로 사회복지서비스정책은 취약한 이용자들을 포괄하는 경향이 있으며, 높은 노동집약성과 사후에 그것의 질을 확인할 수 있는 경험재(experience goods)라는 특징을 가진다. 또한, 서비스가 이루어지는 지역적인 공간적 근접성과 서비스 제공자(provider)와 이용자(user) 간의 밀접한 관계적 친밀성을 특징으로 하고 있다.

3. 한국 사회복지서비스 정책의 현황과 특성

사회복지서비스정책의 범위, 양, 접근방법은 각 나라의 발전 정도와 국민소득에 따라, 그리고 그 사회의 사회문화적이고 정치적인 요인에 따라 다르다. 사회발전이 안된 나라는 발생된 구호대상자를 원조하는 사후적 성격에 치중하지만, 발전된 사회에서는 사회복지서비스가 보편적으로 이용되고 보다 일반적으로 채택됨으로써 특별한 도움이나 보호의 욕구에 있는 사람들을 위한 서비스에 한정하지 않고 기능의 범위가 더 넓어지면서, 공적인 재정원조(공공부조)와의 분리가 일어나고 빈곤하거나 문제가 있는 개인이나 가족만이 아니고 모든 시민에 대한 서비스 적용의 인식이 일반화되는 경향을 갖는다(Kahn, 1973).

그리고 일반적으로 사회복지서비스정책의 영역은 서비스를 제공할 인적 대상으로 보아 가족서비스 영역, 아동과 청소년서비스 영역, 장애인서비스 영역, 노인서비스 영역, 여성서비스 영역 등으로 구분할 수 있다.

1) 범국가적인 저출산·고령사회 대응 방안의 일환

한국 정부는 범국가적인 저출산·고령사회 대응체계 강화를 위해 처음으로 2006년 8월에 15개 정부부처와 민간전문가가 참여하여 '출산율 하락추세 반전과 고령사회 적응기반 구축'을 목표로 5년간('06~'10) 추진할 정책과제를 발굴하여 「제1차 저출산·고령사회기본계획」을 수립하였다. 그 후 2010년 우리나라 합계출산율은 1.22명으로 세계 최저수준이 지속되고 있고, 고령화 속도도 세계 최고 수준을 보이는 등 정책의 효과성이 별로 나타나지 않은 상황에서 정부는 저출산·고령화 문제의 심각성을 다시 한번 인식하여 '제2차 저출산·고령사회기본계획'을 2010년 10월 26일 최종 확정하였다.

제2차 기본계획은 '점진적 출산율 회복과 고령사회 대응체계 확립'을 목표로 4대 분야에 걸쳐 231개 과제로 구성하였으며, 5년 동안 75.8조 원이 소요될 것으로 추정하였다. 제2차 계획은 1차 계획과 달리 기존 저소득층 위주 지원에서 탈피하여 맞벌이 가구와 베이비붐 세대로 대상을 확대하여 체감도를 높이고, 정부 중심에서 벗어나 기업·국민들의 참여를 유도할 수 있는 다양한 정책을 마련한 것이 특징이다.

육아휴직급여 정률제 도입(통상임금의 40%) 등으로 일·가정 양립을 강화하고, 양육부담 경감을 위해 보육·교육비 전액지원 대폭확대(고소득층 30% 미만 제외)와 양육수당 확대(연령, 금액), 신혼부부 대상 근로자서민 전세자금대출 소득요건 완화(3천 → 3천 5백만 원) 등을 추진할 계획이다. 이를 통하

여 양육형태에 대한 선택권을 확대하고, 결혼·출산·양육에서 공평한 기회를 부여하도록 했다. 고령사회 대책으로서 중고령층의 근로기회 확대 및 퇴직연금 등 노후소득보장 강화 등 베이비붐 세대의 은퇴대비책을 마련하였으며, 사전예방 건강관리 체계 구축으로 고령사회 삶의 질을 향상시킬 계획이다. 그리고 인구구조의 고령화로 야기되는 문제에 미리 대응하기 위해 주택·교육·금융·재정분야별로 제도개선을 추진하고 국민의 공감대 확산을 위한 범사회 운동을 전개해 나갈 계획을 수립하였다.

한편, 이러한 계획을 추진하기 위한 예산 규모를 보면, 제2차 기본계획 5년 동안, 국비·지방비·기금 등을 포함하여 총 투자 규모는 약 75.8조 원으로 추계된다. 분야별로 저출산 39.7조 원(1차 19.7조 원), 고령화 28.3조 원(1차 15.8조 원), 성장동력 7.8조 원(1차 6.7조 원)을 투자할 계획이다. 연차별 투자계획을 보면 다음 <표 2>과 같다.

<표 2> 연차별 투자계획

(단위:조원)

구분	2010	2011~2015						
		계	2011	2012	2013	2014	2015	
계	12.4	75.8	14.1	14.6	15.2	15.7	16.2	
분야별	저출산	5.9	39.7	7.2	7.6	7.9	8.3	8.7
	고령화	5.0	28.3	5.4	5.5	5.7	5.8	5.9
	성장동력	1.4	7.8	1.5	1.5	1.6	1.6	1.6
국비	7.9	53.4	9.9	10.2	10.7	11.1	11.5	
지방비	4.5	22.4	4.2	4.4	4.5	4.6	4.7	

주: 1) 매년 예산 편성 시 변동가능
2) 제1차 기본계획(42.2조 원)과 비교하여 제2차 기본계획에 투자될 자원은 총 79% 증가

2) 새로운 형식의 재정지원 방식인 “이용권(바우처) 제도” 구축

바우처(voucher) 제도는 정부가 특정한 재화 혹은 서비스의 수요자에게 일정액에 상응하는 구매권을 부여하고, 공급자에 대해서는 서비스 제공의 대가를 사후 지불해 주는 서비스 전달체제로 정의되며, 특정 서비스에 대한 구매권을 부여한다는 점에서 현금지급제도와 다르고, 소비자로서 하여금 다수의 공급자 중에서 원하는 공급자를 선택하게 한다는 점에서 현물지급제도와도 구분된다. 바우처 지급방식은 다원화된 주체들이 서비스제공에 참여할 수 있는 기회를 제공하기 위해 시장기제를 도입하여 서비스의 책임성과 이용자의 선택권을 강조하는 서비스 제공방식이라 할 수 있다.

이러한 공급자중심에서 수요자중심의 지원방식은 수요자의 선택권을 늘려주고, 서비스 공급기관들 간의 경쟁을 통한 서비스 질 관리를 도모할 수 있으며, 수요와 서비스의 불균형 현상을 시장기제를 이용하여 개선할 수 있다는 장점이 있다. 이러한 수요자 선택권 강화를 통해 복지서비스 대상자가 소극적 복지수급자에서 능동적 서비스 구매자로 전환될 수 있다.

한국에서는 그 동안 사회복지서비스 수요의 급증에도 불구하고, 사회복지서비스에 대한 공공의 투자가 미흡하고, 복지서비스 시장도 형성되지 못하여 다양한 욕구 충족이 곤란한 실정이었다. 2006년 9월 수립된 “사회서비스 확충 기본계획”에 따라 2007년부터 지역수요에 기반한 사회복지서비스 확충,

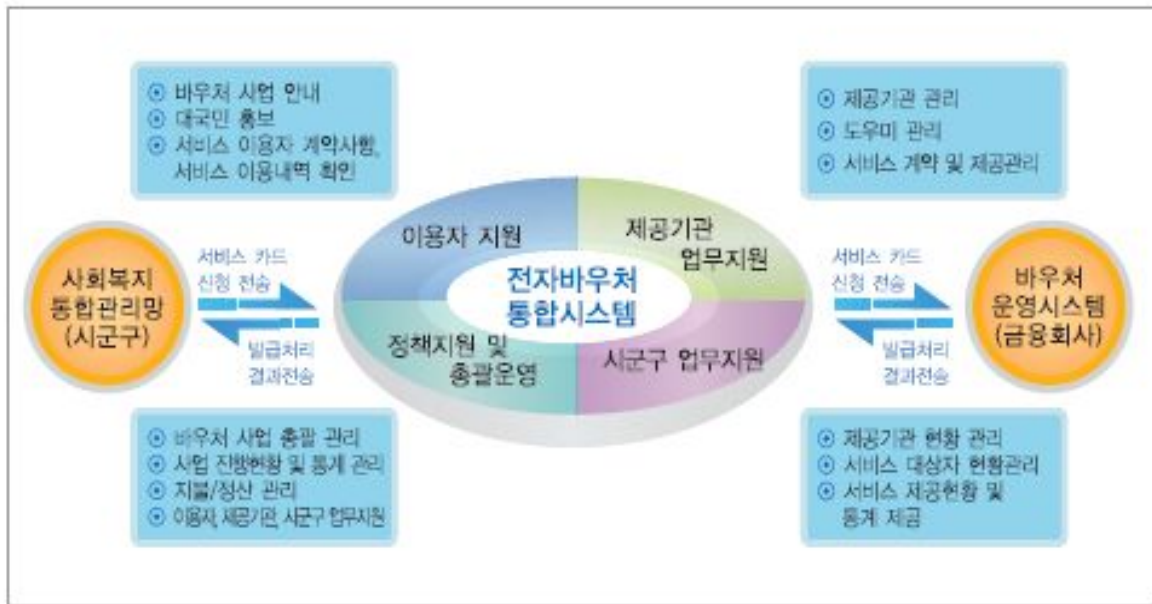
III. '지속가능한 복지'를 위한 복지 시스템 재설계

수요자 중심 시장 형성, 투명하고 효율적인 시장관리를 위한 전자 바우처 도입 등 실행전략을 마련하고 사회복지서비스 이용권 사업을 확대하여 왔다.

이 중에서 특히 괄목할 것은 전자 바우처 도입이다. 과거에는 쿠폰 형식의 종이 바우처를 지급하였으나, 2007년부터는 바우처 지원 방식의 확대에 따라 바우처의 지불, 결제 및 정산을 전산화한 전자식 바우처(e voucher) 시스템을 도입하였다.사업의 전자화로 행정관리비용 감소, 재정운영의 효율성 및 투명성을 제고할 수 있었다.지불·정산업무의 전산화로 지방자치단체의 행정부담이 경감되었으며, 중앙정보 집적체계 구축으로 사업실적의 실시간 파악이 가능하여 행정비용이 절감되었다. 또한, 서비스 대상자별 이용실태 모니터링 체계를 구축하여 서비스의 오남용, 공공재정의 중복지원 가능성을 사전에 차단하는 효과도 있었다.

전자 바우처 사업은 단기간 내에 많은 성과를 거두고 있으며 시스템을 개발·운영하는 과정에서 나타난 일부 미흡한 부분을 지속적으로 개선·보완해 나가고 있다. 전자 바우처 사업수행에 필요한 단일 포털 체계 구현, 유관기관과 시스템 연계 표준화 등 바우처 프로세스를 수요자 중심으로 개선하는 한편, 전자 바우처 라이프 사이클 관련 정보를 통합하는 DW(Data Warehouse) 구축 등을 통해 전자 바우처 통합정보시스템(아래 <표 3> 참조) 고도화를 추진하였다.

<표 3> 전자 바우처 통합정보시스템



이러한 사회복지서비스 바우처 사업은 2007년 노인돌봄종합서비스(4월), 장애인 활동보조서비스(5월), 지역사회서비스 투자사업(8월) 등 3개 사업으로 출발하여, 2008년 산모신생아도우미(2월), 가사간병서비스(9월), 2009년 장애아동재활치료(2월), 2010년 장애아동언어발달지원(8월)까지 확대하여 7개 사업이 시행되고 있다.

2010년 12월 말 기준으로 6개 사회복지서비스이용권 사업 현황을 살펴보면, 6개 사업에 대한 실적은 국비 약 3,962억 원, 수혜자수는 660,272명, 기관은 4,424개소, 인력은 55,271명으로 나타나고 있다(<표 4> 참조).

III. '지속가능한 복지'를 위한 복지 시스템 재설계

<표 4> 사회복지서비스 바우처 사업 현황

(2010. 12. 31 기준, 단위 : 개소, 명, 백만 원)

사업명	노인돌봄 종합서비스	장애인 활동보조	산모신생아 도우미	가사 간병방문	지역사회 투자	장애이동 재활치료	합계
제공기관수	1,001	528	250	309	1,572	801	4,461
수혜자수	34,105	32,271	62,491	27,816	485,736	31,661	674,080
제공인력	8,555	20,411	3,369	3,186	15,421	3,098	54,040
예산(국비)	53,459	137,849	28,018	24,951	110,000	42,711	396,988

현재까지 바우처 사업을 평가해 보면, 지원대상을 저소득층에 한정하지 않고 서민·중산층까지 포괄하도록 대폭 확대한 대신 서비스 이용액 일부에 대한 본인부담제를 도입함으로써 시장 활성화를 도모하고 도덕적 해이를 방지할 수 있었다. 특히 바우처를 통해 수요자의 선택 폭이 넓어지고 본인부담금을 내고 원하는 공급자를 결정함에 따라 높은 수요자 만족도를 달성할 수 있었음을 알 수 있다.

3) 지역사회복지서비스투자 사업의 활성화

지역사회복지서비스투자 사업은 지역사회가 지역별 특성과 주민욕구를 반영하여 지역실정에 맞는 사회복지서비스를 주도적으로 개발·제공토록 지원하는 사업으로 인적자본 형성, 건강투자 활성화, 성년 경제활동 활성화, 고령근로 촉진 및 사회참여 활성화 등 주민들의 수요에 부응하는 다양한 성과가 있었다.

사업유형에는 지방정부가 지역여건·주민수요 등을 반영하여 사업 아이템을 발굴하고, 중앙정부 보건복지부가 선정 지원하는 지역개발형(586개)과 보건복지부가 사업모델을 발굴·제시하고 선정·지원하는 지역선택형(1개)이 있다. 수혜자는 2007년 29만 명, 2008년 24만 명, 2009년 27만 명, 2010년 31만 명으로 계속 증가하고 있으며, 서비스 제공기관은 2007년 391개소, 2008년 791개소, 2009년 906개소, 2010년 1,566개소로 지속 확대되어 제공기관 간 서비스 경쟁을 유도하고 있다. 관련 종사자는 2007년 20천여 명, 2008년 47천 명, 2009년 39천 명으로 집계되었다. 2010년부터는 월 20시간 이상의 근로자를 일자리로 산출하도록 하여 일자리의 질적 관리를 위한 체계를 도입하였으며 동 기준을 적용하면 2010년에는 19천 명의 일자리를 창출한 것으로 나타났다.

또한, 2010년 지역사회서비스 투자사업 587개 사업에 대한 성과평가를 실시하여 우수사업은 발굴·육성하고, 경쟁력이 낮은 사업은 자연도태 될 수 있는 효율적인 관리체계의 기본 틀을 마련하였다. 참고로 지역사회복지서비스투자사업 주요내용을 보면 <표 5>와 같다.

III. '지속가능한 복지'를 위한 복지 시스템 재설계

<표 5> 지역사회복지서비스투자사업 주요내용

(단위 : 개, 2010. 1월)

유 형	주요서비스	사업 수	참여 시군구	
계		587	229	
소 계		1	228	
선택형	아동인지능력향상서비스	취학 전 아동대상 1:1 독서지도, 부모상담, 도서자금, 독서정보 등	1	228
소 계		586	226	
개발형	문제행동아동조기개입 서비스	문제행동아동에 대한 상담, 놀이치료, 인지치료, 모래놀이치료, 부모상담 등	56	106
	아동정서발달 지원서비스	아동의 정서치유 및 사회적 향상 프로그램 제공	45	61
	저소득층아동체험학습 서비스	체험서비스(문화, 예술, 과학, 역사 등)/캠프서비스	91	118
	비만아동 건강관리 서비스	① 맞춤형 운동처방 및 지도 ② 식이 요법 ③ 부모 교육 및 정보 제공	53	64
	저소득 장애인·노인 맞춤형운동처방서비스	별역검사·건강상담, 유산소운동, 재활마사지, 댄스스포츠	64	83
	고령자 소외예방 서비스	고령자 라이프코칭/ 노후재무설계	13	35
	저소득가정 발달서비스	① 맞춤형 휠체어, 자세유지기구, 리프트서비스 등 ② 육아용품 및 장난감 대여	7	64
	저소득층 아동돌봄 서비스	홀로 집에 남아있는 아동에게 토일케어 서비스 제공	13	12
	다문화 가정아동 지원서비스	우리말배우기·일상생활서비스·학습지원서비스·정서지원서비스	52	92
	부모학교 서비스	성격유형검사서비스/가족역할정립교육서비스/가족참여공동체프로그램	9	23
	아동 발달검사 및 리더쉽 증진 서비스	아동발달검사(심리검사) 아동 발달초기 문제를 발견하고 발견된 문제해결을 위해 사회적 증진 프로그램 등 다양한 서비스 제공	8	12
	저소득층 아동 집중관리서비스	취약계층 아동들에게 돌봄서비스, 상담, 체험 학습 등 토일 서비스 및 멘토링 지원	61	93
	저소득 가정 소득서비스	저소득 및 취약가구에 방역 소득 서비스 제공	27	35
	시각장애인 안마서비스	근골격계·신경계·순환계 질환의 증상개선을 위해 수기요법 및 기타 자극요법에 의한 안마 서비스를 제공	25	43
	기 타		62	123

4) 사회복지서비스 품질관리

사회구조 및 인구구성 변화 등에 따라 사회복지서비스 분야에 대한 소비자의 욕구가 양적으로 증가할 뿐만 아니라 다양화되고 있다. 이에 부응하기 위해 사회복지서비스 분야가 확충되고 공급기관이 증가함에 따라 관련 시장이 확대될 뿐 아니라 서비스의 질적 측면에 대한 요구가 지속적으로 증가하고 있다. 이에 보건복지부는 2009년 4월 “사회서비스 전자 바우처사업 선진화 방안”을 발표한 이후, 지속적으로 사회복지서비스 품질관리를 강화하고 있다.

기본적으로 필요한 사항인 각 사업별 제공기관의 이용자 계약서 작성, 모니터링 및 제공인력 신규·보수 교육 등의 내용을 지침에 반영하고 지속적으로 보완하여 기관 운용에 적용하도록 할 뿐만 아니라, 2010년 공통 품질기준을 배포하여 서비스 기본원칙, 제공기관 운영원칙, 제공원칙 등에 관한 가이드라인을 제시하였다. 또한, 제공기관 품질평가 시범사업을 실시하고, 제공기관별 사업 및 인력 현황을 공개함으로써 이용자의 선택권 강화를 도모하였다.

이와 관련하여 지속적인 품질관리 강화 정책의 일환으로 2011년부터 단계적인 품질평가체계 개선을 추진하여 서비스 질 관리체계를 확충하고자 노력하고 있다.

5) 사회복지서비스 전달체계와 민간 복지자원의 활용

한국에서 사회복지서비스 전달체계가 갖고 있는 문제는 효율성이 떨어지고 전달체계의 구축의 정도가 미흡하다는 점이다. 따라서 첫째, 보건복지부 중심으로 각부처 복지사업의 대상자 선정, 중복 여부 등을 점검·조정하고, 사업 신설·변경시 사전협의의 의무화하도록 사회보장기본법 개정을 추진하였으며, 회복지통합관리망의 연계범위를 101개 사업에서 186개 사업으로 확대하여 복지사업의 총괄 조정 및 통합관리를 추진하고자 노력하고 있다. 둘째, 시군구 희망복지지원단을 통하여 사례관리와 복지자원 관리를 강화하고 있다. 2012년 3천명을 포함하여 2014년까지 총 7천명의 복지담당공무원을 확충하고 2012년 4월 희망복지지원단을 구성하여, 지역별 통합 사례관리체계를 강화하고 있다. 개별 사례관리사업(드림스타트, 자활, 장애인사례관리, 교육복지투자사업 등)과 방문형서비스(방문보건사업, 독거노인돌봄사업 등)간 연계방안을 마련하여 사업간 시너지 효과를 제고하고 있다. 셋째, 지역 내 복지자원관리시스템을 개발하여, 희망복지지원단의 지역자원 총괄 및 배분기능을 강화하고, 지역사회 복지협의체의 연계범위를 고용, 주거, 교육 서비스까지 확대하고 있다.

그리고 공공 민간의 복지자원 활용을 활성화하기 위한 방안으로서 첫째, 사회복지서비스 품질 제고를 위하여, 사회복지서비스 R&D를 추진, 고부가가치 신규 사회복지서비스를 개발하는 방안이 제시되고 있다. 자폐위험군 조기개입 프로그램, 아동 발달 검사 도구개발 등을 포함하여 심리·정서 지원 서비스가 주요 예시로 포함되었다. 또한 서비스기관 “등록심사 평가 품질인증”의 단계적 품질관리 체계를 마련하기로 하였다. 둘째, 사회복지시설 운영 선진화를 위하여, 외부 공익이사 도입, 운영정보 공개, 성폭력범죄자 근무제한 등 투명성 및 인권강화를 위한 제도 개선(사회복지사업법 개정)과 사회복지사 등 종사자에 대한 인건비 가이드라인 준수 등 처우 개선을 추진하기로 하였다. 셋째, 나눔 실천에 대한 제도적 지원 기반으로, 나눔의 정의, 나눔문화 활성화 사업, 모금기관 관리·감독, 나눔실천자 예우 등의 규정을 포함하는 ‘나눔기본법’을 제정, 나눔 관련 제도를 체계적으로 정비하고, 기부금액의 일정액을 정기적으로 지급하는 ‘기부연금’제도 도입 방안을 검토 중이다.

6) 사회복지서비스 부문의 예산

사회복지서비스정책의 주 부처인 보건복지부의 2012년 예산안과 연두업무보고 자료를 통해 2012년도 사회복지서비스정책의 예산을 살펴보고자 한다. 2012년 예산 편성안의 사회복지부문 예산은 16조1,998억원으로 전년대비 5.8%, 보건부문을 포함한 예산은 21조7,375억원으로 전년대비 5.1% 증가한 규모로 제시되었다. 사회복지서비스 부문의 2012년 예산은 전년대비 5.2% 증가한 규모로서, 2011년 11.0%, 2010년 10.0%와 비교할 때 낮은 수준의 증가율이었다. 부문별로 볼 때, 노인부문 예산이 사회복지서비스 부문 전체의 50%를 차지하고 있으며, 아동·장애인부문이 전년대비 12.0%로 가장 많이 증가한 것으로 나타난다. 보육·저출산·가족 부문은 2010년, 2011년 크게 증가하다가 2012년 예산안의 증가율은 전체 증가율 수준에 머물렀다(<표 6> 참조).

III. '지속가능한 복지'를 위한 복지 시스템 재설계

<표 6> 사회복지서비스 부문 예산현황(2009년-2012년)

구분	(단위: 억원 %)							
	2009년		2010년		2011년		2012년	
	예산	예산	증가율	예산	증가율	예산	증가율	
사회복지서비스	60,121	66,121	10.0	73,418	11.0	77,264	5.2	
• 아동·장애인등	9,104	8,933	-1.9	10,512	17.7	11,769	12.0	
• 보육·저출산·가족	18,483	22,022	19.2	25,600	16.3	26,894	5.1	
• 노인	32,534	35,166	8.1	37,306	6.1	38,601	3.5	

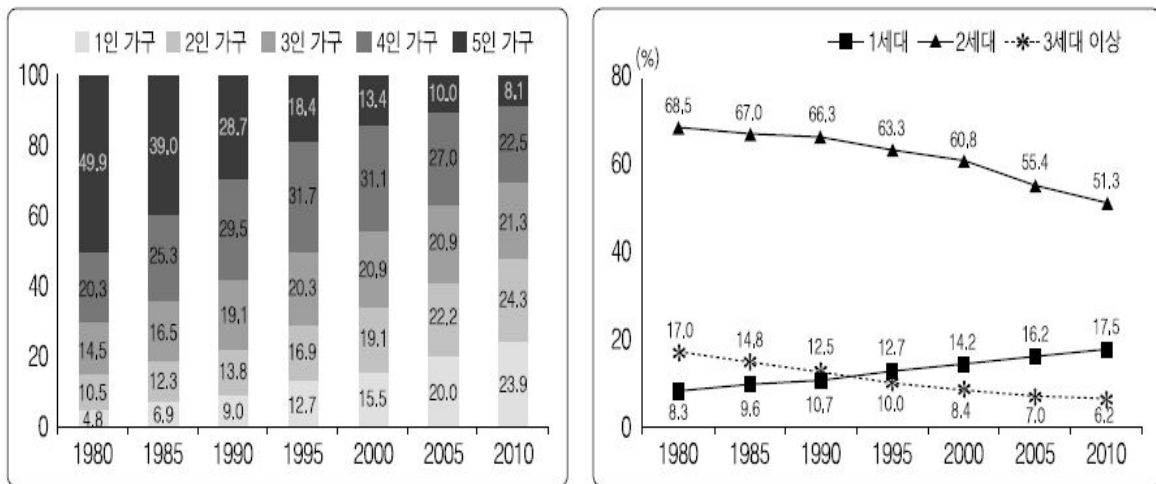
주: 1) 2011년은 국회최종예산안임.
 자료: 보건복지부, 주요업무참고자료, 보도자료 인용

4. 한국 사회복지서비스 시스템 재설계의 과제

사회복지서비스 분야는 인구, 사회, 경제적 여건 등의 영향을 직접적으로 받게 된다. 무엇보다 핵가족화와 1인 가구 증가, 저출산·고령화 등에 의한, 가족구조의 변화와 가족기능의 약화, 사회양극화에 따른 경제적 소외계층의 확대 등으로 이에 대응하기 위해 사회복지서비스 부문에 대한 국민의 욕구가 지속적으로 증가할 것은 분명하다. 현금지원만으로 해결하기 어려운 일상생활의 삶의 질과 관련된 욕구가 확대되고 있어, 사회복지서비스를 중심으로 하는 서비스급여의 제도화가 선진 복지국가처럼 한국에서도 시급하게 부각되고 있다.

<표 7>에 있듯이, 노인 단독가구를 비롯한 1세대 가구는 지속적으로 증가하여 2005년 16.2%에서 2010년 17.5%로 1.3%p 늘어난 반면, 2세대 이상 가구는 동기간 55.4%에서 51.3%로 4.1%p 감소하면서 가구 분화가 지속적으로 진행되고 있다. 이는 가족 돌봄기능의 공백이 진전될 것임을 보여준다. 따라서 사회복지서비스 확충에 대한 요구가 사회 전반적으로 보편화될 전망이다.

<표 7> 연도별 가구원 규모와 세대구성원 변화추이



자료: 통계청, 2010 인구주택총조사 전수집계결과(가구·주택부문) 보도자료, 2011.7.7.

1) 사회복지서비스 시스템 재설계의 전제

첫째, 다양한 새로운 사회위험에 대비하는 사회안전망으로서 사회복지서비스 부문의 제도를 촘촘하게 구축하는 것이 필요하다. 특히 사회복지서비스 정책은 보편적인 국민의 일상적인 삶과 직결되고 있기 때문에 예방적 기조로 전환되도록 모색하되, 개인의 욕구를 우선하여 편성하는 맞춤형 서비스가 가능하도록 서비스 수급 체계, 수요자와 일선 공급자의 접점에 대해 세심한 고려를 사전에 해야 한다. 그리고 개인별로 다양하게 나타나는 문제와 욕구를 심층적으로 분석하고 변화과정을 추적하여 정책 이용자의 입장에서 복지 체감도 향상이 가능한 방안을 제시해야 한다.

둘째, 사회복지서비스 수급의 공정성을 확보해야 한다. 개인 및 지역 여건에 따라 차별과 배제, 소외가 발생하지 않도록 해야 한다.

셋째, 사회복지서비스 제도 운영의 지속가능성을 확보해야 한다. 이를 위하여 효율성을 높일 수 있는 제도운영에 대한 사회복지서비스 정책의 모니터링에 주력할 필요가 있다(강혜규, 2012).

넷째, 사회복지서비스 전문직의 정체성 확보가 필요하다. 어떤 전문직에도 정체성 확보를 위해서는 윤리가치, 지식, 기술의 3가지 요소가 필수적으로 요구된다(Morales, A. & Sheafor, 1980). 현재 한국의 경우 Specialist로서의 사회복지사는 가족치료사, 정신보건사회복지사, 학교사회복지사 등 각 분야에서 세분화되면서 각자의 영역을 넓혀 가고 있는 추세이다. 그리고 현재까지의 사회복지 현장에서는 주로 Specialist만을 전문직으로 인정하고 개발해 가는 추세였다. 그러나 점차 Generalist로서의 사회복지사의 역할과 훈련이 늘어나고 있는 추세이다. 그러나 그렇다고 해서 Specialist의 사회복지사의 수나 질이 떨어지고 있는 것은 더더욱 아니다. 다만 여기에서 간과하지 말아야 할 것은 전문성에 따른 지식 습득과 훈련을 게을리 하지 말아야 한다는 점이다.

다섯째, 지역사회복지서비스에 대한 관심을 계속 제고해야 한다. 한국에서는 21세기 들어서야 지역사회를 기반으로 하는 사회복지사의 역할이 매우 중요하다는 사실을 사회복지계에서 수용되고 있다. 역사적으로 보면, 정상화(normalization) 개념이 폭넓게 도입되고 지역사회보호 정책이 강화됨으로써 점차 클라이언트들의 목소리가 높아지고 있다(Payne, 1997). 지역사회복지서비스가 중요한 이유는 현재 진행되고 있는 각종 대면적인 사회복지서비스 실천적 접근이 보다 효과적으로 지속되기 위해서는 지역사회 주민들의 의식 전환 및 지역 내의 자체적인 지원체계(support system) 구축이 필수 불가결하기 때문이다. 예를 들면 장애인이나 소년소녀 가장들, 독거노인들이 시설로 가지 않고 일정한 복지 서비스를 수혜 받으면서 지역사회 내에 통합되어 살아가려면 지역 주민들의 지원체계가 무엇보다도 필요하다(강혜규 외, 2011). 이를 구축하기 위해서는 지역사회복지서비스를 기반으로 하는 사회복지사들의 활발한 활동이 요구된다고 할 수 있다.

여섯째, 정보화에 대한 관심을 더욱 제고해야 한다. 정보화 사회에서는 삶의 양식이 점점 더 정보시스템 의존적이 되어 간다. 과거의 정보시스템은 정보획득 또는 의사소통의 수단에 불과하였으나 이제는 홈쇼핑, 홈뱅킹, 원격 민원서비스, 재택근무, 원격교육, 원격진료, PC통신학습, 온라인교실 등 직접적인 행위의 수단이 되어 가고 있다. 따라서 정보시스템 보유 정도와 이용능력에 따라 빈부격차, 사회경제적 불평등은 심화될 수 있고 나아가 정보이용능력이 없는 사람은 생활행위의 무능력자로 전락할 수도 있다. 이 문제는 정보통신 쪽으로부터의 접근인 보편적 서비스 대책과, 사회복지적 접근인 중간집단의 활용 대책으로 나누어 대응책을 마련할 수 있다.

2) 사회복지서비스 시스템 재설계의 과제

현재 한국 사회복지서비스정책의 내용을 보면 아직도 아동, 장애인, 노인, 여성 등 각각 개인 중심으로 이루어지고 있으며, 사회화와 발달 촉진을 위한 서비스나 접근, 정보, 충고 서비스보다는 치료, 원조, 재활 서비스 위주로 이루어지고 있는데, 특히 재활부문은 약하고 주로 사후치료 위주의 서비스가 주류를 이루고 있으며 예방 프로그램은 매우 제한적이다.

아동의 경우 시설보호, 아동상담소, 입양, 탁아 서비스가 대부분이고, 장애인, 노인의 경우도 시설보호 위주이며, 여성의 경우 모자가정 위주의 서비스가 주류를 이루고 있어 가족과의 관련 속에서 보는 서비스 내용이 빈약하다. 그나마 1980년대 후반부터 시설보호에서 재가복지에 관심을 가져 사회복지관사업을 활성화함으로써 가족전체를 위한 서비스가 주어지기 시작하였으나 아직 저소득가족 중심으로 이루어지고 있다.

그리고 최근에는 전통적인 가족관과 상당히 다를 수 있는 새로운 사회복지서비스가 대두되었다. 이러한 서비스는 주로 여성주의자들의 운동에 의해서 개발되어 왔는데, 대표적인 것이 성폭력피해자, 가정폭력 피해자와 가해자를 위한 서비스, 그리고 보육관련 서비스이다. 그 동안 유명무실하거나 효과가 적었던 이러한 서비스들은 여성단체의 지속적인 노력에 힘입어 사회에 부각되었던 것이다. 이러한 이유 때문에 이들 서비스 영역은 사회복지사업법의 체계 속에 있음에도 불구하고, 사회복지 분야보다는 오히려 여성 분야에서 상당히 독자적으로 이루어지고 있는 실정이다.

이뿐만 아니라, 사회적 욕구의 변화에 따른 보호 변화 예방 생활의 질 향상의 4가지 사회복지서비스 프로그램의 발전 과정을 적용해 보면, 한국 사회복지서비스정책의 수준은 이제 겨우 보호 차원에서 변화 차원으로 이전하는 단계에 와 있다고 하겠다.

그러나 이러한 처지에도 불구하고, 고령사회, 저출산사회가 되고 있는 한국 사회는 현재 다양한 사회복지서비스의 양적, 질적 확충을 요구하고 있다. 이러한 요구에 부응하기 위해서는 다음과 같은 당면 과제를 해결하여야 한다.

첫째, 생애맞춤형 사회복지서비스체계 구축이 필요하다. 사회복지서비스들은 대상자들의 개별적인 복지욕구에 부응하는 개별적 서비스로서 주어져야 하기 때문에 대상자들의 특성과 욕구가 신속하고 정확하게 파악되고 결정하도록 해야 한다. 그러기 위해서는 우선, 취약가족의 가족기능 강화가 필요하다. 취약가족원의 심리·정서적 안정을 위한 전문상담 및 치료 지원이 필요하다. 그리고 취약가족 특성에 기반한 직업훈련 취업서비스 체계를 구축하고 일과 가정 양립이 가능하도록 온종일 자녀돌봄 서비스를 확대해야 한다. 또한 건강한 미래세대 육성을 위하여 취약가족의 경제·주거·의료 지원 확대를 통한 기본생활 보장, 자녀양육비의 실효성 확보 및 서비스 확대로 전반적인 가정보호체계를 구축해야 한다. 특히 핵가족화에 따른 가족돌봄 기능의 강화가 무엇보다 중요하다. 이를 위하여 돌봄서비스의 대상 확대 및 비용의 차등부담 방안을 강구하고, 중산층 이상을 포괄하는 돌봄서비스의 다양화가 필요하다. 돌봄서비스 인프라의 균형적 확충과 함께, 서비스의 질적제고를 위한 자격관리 체계 구축도 필요하며, 이와 함께 가족돌봄 담당자에 대한 물질적·정서적 지원 확대가 요청된다.

그리고 아동의 삶의 질 수준 제고를 위한 복지재원 확충, 사례관리체계 개편, 아동복지서비스정책의 효과성 진단을 병행해야 하며, 아동의 정서적 욕구 파악과 위기 예방을 위한 아동복지 확충에도 주력하여야 한다. 또한, 방임, (성)학대, 아동에 대한 다양한 범죄 피해가 초래됨에 따라 아동보호 및 안전을 위한 예방 및 개입에 대한 정책 수요도 증가할 것이므로 이에 대한 정책 개발이 필요하다. 정

서적 문제를 경험하는 아동들의 증가에 따라 정신건강에 대한 정책적 지원도 확대해야 한다. 장애인의 경우, 장애인 등록인구는 지속적인 증가 추세를 보이고 있으며 다양한 장애유형 등에 따라 서비스 다양화에 대한 욕구가 증가하고 있다. 2010년 12월 말 현재 등록장애인은 2,517,312 명이다. 그 간 제3차 장애인정책발전 5개년(2008~2012) 계획이 수립, 추진되었는데, 2012년에는 제4차 계획 수립이 예정되어 있다. 특히 최근 도입된 장애인연금제도(2010년) 및 장애인활동지원제도(2011년)가 수요자 중심의 효율적 서비스 공급체계로 정착되도록 실효성을 담보할 정책 방안이 모색되어야 할 것이다.

아울러 노인가족형태별 맞춤형 지원체계 마련이 필요하다. 노인단독가구의 지역사회 중심 생활환경을 구축해야 하며, 노인부양가족의 돌봄 부담의 경감 방안으로서 세제혜택, 간병수당 및 금융·주택지원 등 재정적 지원 확대, 노인부양에 대한 교육과 정보제공 등 가족간의 연계체계를 마련해야 한다.

둘째, 사회복지서비스 전달체계 개선이 필요하다. 2010년 사회복지통합관리망 구축을 계기로 수요자 중심의 복지서비스 이용기반 강화를 위한 지역단위의 사례관리체계의 구축 등 이용자중심 서비스 환경, 부문간 협력이 강화된 전달체계 개선, 추진이 필요하다. 다양한 복지 급여·서비스를, 원하는 국민이 적시에, 편리하게 이용할 수 있도록, 그리고 정책대상자에 대한 책임있고 효율적인 관리가 이루어질 수 있도록 전달체계를 업그레이드 할 필요가 있다. 이는 주요 복지문제에 대한 통합적, 체계적 서비스 기반 마련, 복지관련 행정 기관, 민간서비스 기관간 유기적, 공식적 협력 체계 구축, 복지서비스의 누락 및 사각을 해소하되, 공공의 책임성과 자원관리의 효율성을 높이고, 민간의 자율성, 주도성을 높일 지원체계 구축이라는 과제를 달성할 때 비로소 효과가 있다고 할 수 있다. 특히 복지·고용의 통합적 서비스 공급체계 구축 방안 모색을 통한 취업지원의 활성화와 복지지원 연계, 수요자 중심의 체감도 제고에 집중할 필요도 있을 것이다.

아울러 사회복지서비스 제도가 발전할수록 서비스의 공급주체가 다원화되고 있음을 주의 깊게 보아야 한다. 공공과 민간부문에서 다양한 공급자들이 관여하게 되고, 지방화의 진전에 따라 지역적 특성을 반영하는 격차도 발생하게 될 것이므로 이를 조정, 연계하는 작업이 중요한 과제로 부각된다.

셋째, 사회복지서비스의 전문성을 제고해야 하는 과제가 있다. 사회복지서비스의 다양화는 사회복지사의 전문성을 어떻게 키울 것인가와 밀접히 관련된다. 점차 서비스의 내용이 다양화되고 그 수준이 고급화되면서 사회복지사의 전문성 과제는 중요해진다. 최근 사회복지사 1급 국가시험에 의한 자격증 취득제도는 이러한 전문성 제고의 한 방안이 되지만 이것으로는 부족하다. 앞으로 더 세분화되고 심화된 전문사회복지사 인증제도가 확립될 필요성이 있다.

아울러 사회복지서비스 고용수요 확대에 따른 인적자원 개발, 고용조건 확보 정책도 지속적으로 관심을 기울여야 할 것이다. 사회복지서비스 일자리 확충과 관련, 취업취약계층, 전문직, 준전문직 각각의 취업을 늘리고, 고용안정성을 높일 수 있는 중장기적 인력 수급, 훈련 대책 마련이 필요하다.

넷째, 사회복지서비스 이용자의 체감도와 만족도를 높일 사회복지서비스 이용 여건을 조성할 필요가 있다. 민주주의의 진전에 따라 시민과 복지대상자들이 서비스의 결정과 공급과정에 참여하고자 하는 욕구가 증대되고, 이러한 욕구를 충족시키기 위한 기제들이 다양하게 마련될 필요가 있으므로 사회복지서비스 부문의 지식정보화는 이와 같은 요구들을 충족시킬 수 있는 방향으로 개발될 필요가 있다. 아울러 사회복지서비스 수요의 증가와 사회복지서비스 시스템에 대한 보편적 인식 증대에 따라 이용자 만족도 문제가 중시되고 있다. 2012년은 바우처 사업이 시행된 지 5년을 맞게 된다. 그 동안 장애인활동지원제도 시행 등 사회복지서비스의 대상 확대, 새로운 재정지원방식, 품질관리를 위한 정책 모색 등이 이루어졌으나, 사회복지서비스 사업에 대한 전면적인 정책 효과성 점검이 이뤄지지 않

았으므로 이에 대한 점점이 시급하다. 이와 함께 사회복지서비스의 수요 확대와 함께 복지 만족도와 제도 운영의 효율성을 감안한 적정 급여방식(현금급여와 현물급여·서비스)을 새롭게 검토할 필요가 있다. 그리고 사회복지서비스 시장화의 시도가 서비스의 품질, 이용자의 서비스 접근, 고용 등에 미치는 파급 효과 등도 보다 면밀히 검토해야 한다.

다섯째, 이러한 사회복지서비스의 확충에 따라 재정소요는 크게 증가할 것으로 예상되므로, 국가의 복지 재정 지출이 획기적으로 증가해야 할 것이지만, 세계화된 경쟁의 심화로 재정의 여유확보가 쉽지 않을 것으로 전망된다. 따라서 사회복지서비스 시스템 재설계의 전제조건으로 서비스의 효율성 확보가 요청된다. 즉, 효율성이 보장되지 않는 서비스의 확충은 점점 어려워질 것으로 전망할 수 있다는 것이다. 사회복지서비스의 효율성을 확보하기 위해서는 복지대상자의 특성과 욕구, 그리고 가용자원에 대한 신속하고 정확한 정보의 획득이 가능해야 할 뿐만 아니라, 오용과 남용을 방지할 수 있는 제도적 장치, 국내 외의 관련된 정책경험이나 정보 및 여론을 신속하고 정확하게 수렴할 수 있는 장치가 마련되어야 한다. 사회복지서비스 부문의 지식정보화는 이러한 과제의 수행에 결정적인 중요성을 가질 것으로 보인다.

여섯째, 민간 사회복지서비스 자원 확충이 필요하다. 나눔문화의 활성화로 제시되고 있는 민간 사회복지서비스 자원 확충의 과제는 지속가능한 보건의복지시스템을 발전시켜나가기 위해 간과할 수 없는 국가적 과제로 대두되었다. 자원봉사, 기업의 사회공헌과 함께 주목되고 있는 민간기부 활성화를 위한 개선과제로서는 우선, 사회 전 계층의 기부 일상화를 위한 기부교육의 강화가 필요할 것으로 보인다. 미국의 봉사학습(Service Learning)과 같이 기부학습을 초중고교의 교과과정 및 교원양성 과정에 반영하고, 평생교육 차원에서 직장인, 은퇴자 등 대상별 맞춤형 기부교육을 확산하며, 현금기부뿐만 아니라 현물기부, 자원봉사활동 등 다양한 기부형태 개발을 통해 보급할 필요가 있다. 또한 유증, 공익신탁(charitable trust), 기부자 조언기금(donor advised fund) 등과 같은 다양한 기부모델의 개발과 지원을 확대하고, 일회성, 감성자극적 기부문화의 한계를 넘어선 기획중심의 모금활동을 통해 정기적이고 지속적인 기부활동을 전개할 수 있도록 모금기관 간의 네트워크를 강화해야 한다. 그리고 기부활성화를 위한 인프라 개선·확충이 요청된다. 세제혜택 범위 확대와 제도 간소화의 지속적 추진이 필요하고, '나눔포털' 운영확대를 통한 기부단체 연계와 안내·상담을 위한 인프라 확충, 전문성 있는 모금기관과 모금전문가(fund raiser)의 양성, 전략적 모금활동 등을 꾸준히 전개해야 한다(강혜규, 2012)

<참고문헌>

- 강혜규. "2012년 복지서비스정책의 전망과 과제". [보건복지포럼]. 한국보건사회연구원. 2012. pp. 42-51.
- 강혜규·김보영·안혜영·엄태영·이기연·김은정·박경화·이정은. [지역복지 활성화를 위한 공공부문의 역할과 전략 연구]. 보건복지부, 한국보건사회연구원. 2011.
- 보건복지부. [2010 보건복지백서]. 2011.
- 조흥식. [인간생활과 사회복지]. 학지사. 2008.
- Douglas, A. & Philpot, T. *Caring and Coping : A Guide to Social Services*. London : Routledge. 1998
- Halley, A. A., Kopp, J. & Austin, M., J. *Delivering Human Services*. N.Y.: Longman. 1998.
- Kahn, A. J. *Social Policy and Social Planning*. N.Y.: Random House. 1973.
- Morales, A. & Sheafor, B. W. *Social Work: A Profession of Many Faces*. Boston: Allyn & Bacon. 1980.
- Payne, M. *Modern Social Work Theory*. Chicago: Lyceum. 1997.