

사회복지 정책동향과 사회복지현장

김보영 (영남대학교 지역및복지행정학과)

<http://www.facebook.com/boyungk>,

<http://boyung.net>, boyung@boyung.net

사회복지, 변방에서 중심으로

요즘은 가히 복지의 시대이다. 5년 전까지만 해도 복지는 일반적으로 선행이나 자선의 의미 이상으로 잘 이해되지 않았다. 하지만 2008년 경기도 교육감 선거에서 ‘무상급식’ 공약을 내건 김상곤 후보가 당선된 이후 복지는 어느덧 정치적 쟁점으로 떠올랐다. 뒤이은 지방선거나 국회의원선거에서도 여야 가리지 않고 복지공약을 내세우기 시작하였다. 민주당은 무상급식, 무상보육, 무상의료와 반값 등록금으로 이른바 ‘3+1’ 복지공약을 내세우는가 하면 이를 포퓰리즘으로 몰아붙이던 정부여당은 총선직전에 0~2세 전면 무상보육 정책을 전격적으로 시행하기도 하였다.

얼마 전 치러진 대통령 선거에서도 복지는 보수와 진보를 막론하고 핵심적인 공약을 차지했다. 무상보육정책에 이은 공공보육시설 확대, 기초노령연금 확대, 본인부담금 상한선제나 4대 중증질환 치료비 보장 등은 선거과정에서도 쟁점이 되었을 뿐만 아니라 박근혜 대통령 당선 이후에도 그 구체적인 시행 방안을 둘러싸고 연일 논란이 계속되었다. 또한 전면적으로 확대되는 육아수당이나 기초노령연금 등으로 국민들은 이제 복지가 특별한 남의 얘기가 아닌 당장 내가 해당되는지, 얼마나 받을 수 있는지 따져봐야 하는 자신들의 이야기로 인식하고 있다.

그야말로 격세지감이다. 복지라고 하면 일부의 희생과 봉사 정도만 떠올리고, 소외계층의 문제 정도로 인식되던 우리나라에서 불과 몇 년 사이에 복지는 정치에서나 일상생활에서나 빠질 수 없는 일부가 되어버린 것이다. 하지만 이러한 급격한 변화로 인한 부작용도 만만치 않다. 올해 들어 1월 31일 용인, 2월 26일에는 성남, 3월 21일에는 울산 중구에서 일선 사회복지직 공무원이 업무과중을 호소하며 자살하면서 큰 논란을 빚고 있다. 최근 보육료, 양육수당, 기초노령연금 등으로 업무가 폭증하지만 복지인력이 크게 늘거나 업무분담이 제대로 조정되지 않는 현실이 지적되고 있다.

다른 사회복지현장은 또 다른 변화를 경험하고 있다. 복지가 주목을 받을수록 복지를 하던 사람들이 더 대접받기 보다는 더욱 어려운 상황에 직면하게 되고 있다. 장기요양보험이나 바우처 실시 등으로 복지영역에 전에 없이 많은 사람들이 뛰어들게 되면서 과거에는 사명감과 헌신으로 높았던 자부심은 경쟁을 위한 몸부림으로 바뀌고 있다. 존중과 격려보다는 더욱더 엄격한 평가와 감시를 받게 되고, 주민이나 대상자들에게 보람보다는 더욱 커진 요구와 목소리를 느끼게 되고 있다.

그러다보니 현장에서는 불만과 회의가 적지 않다. 많은 기관의 사회복지사나 관리자들이 “지금 내가 뭘 하는지 잘 모르겠다.”라는 말을 한다. 예전과 다르게 누군가에게 도움을 주고 변화를 만들기 보다는 ‘고객’을 확보하고 유지하는게 더 급한 경우가 많아지기 때문이다. 혹은 “사방에서 목을 조여 오는 것 같다.”라는 말도 들린다. 한쪽에서는 너도나도 복지영역에 끼어들어 경쟁이 생기기 시작하고 또 정부에서는 희망복지지원단이니 희망리본프로젝트니, 드림스타트니 하면서 기존의 민간복지 영역을 밀고 들어오니 하는 말이다.

이러한 일은 왜 일어나고 있는 걸까? 왜 갑자기 전에는 관심도 없는 복지에게 너도나도 관심을 갖고 뛰어드는 걸까? 그런데 왜 복지를 하던 사람들은 더욱 어려움을 느끼고 회의를 느끼는 일이 많아지는 걸까? 도대체 우리나라 사회복지의 어디로 가는 걸까? 그럼 현장에서는 이것을 어떻게 받아들이고 어떻게 대응해야 하는 것인가? 수많은 질문들이 떠돌고 있지만 하루하루가 정신없이 돌아가는 현장에서는 이를 차분히 생각해볼 시간도 별로 없다. 이 기회를 통해서 어떻게 이런 변화가 일어나고 있는 것인지, 그 것이 어떻게 사회복지 현장의 변화를 가져오고 있는지, 그래서 어떻게 변화가 될 것이고 우리는 어떻게 해야 하는지를 하나씩 짚어보고 고민해보도록 하자.

우리나라 사회복지정책의 발전과 변화

우리나라에서 사회복지정책이 본격적으로 발전하기 시작한 시기는 1960년대부터라고 할 수 있다. 그 이전에는 일제강점과 해방, 뒤이은 한국전쟁, 분단과 4.19 혁명 등 격변의 시기를 겪으면서 국가가 제대로 기능하기가 어려웠기 때문에 국제구호단체의 활동 이외에 제대로된 복지가 실현되기 어려운 상황이었다. 하지만 본격적인 국가주도의 경제개발과 더불어 공무원연금법(1960), 생활보호법(1961), 군인연금법(1963), 산업재해보상보험법(1963), 의료보험법(1963) 등 각종 사회복지법제도들이 연속적으로 입안되기 시작한 것이다.

하지만 이 당시의 복지는 수단적인 의미가 강했다는 것이 대체적인 평가이다. 즉, 국민의 복지 향상 자체가 목적이 아니라 정권안정이나 경제개발 등의 다른 목적을 위한 수단적 의미가 강하다 보니 당시의 중심적인 의제라기보다는 변두리의 문제였다. 가령 지금까지도 특혜논란이 일고 있는 공무원연금이나 군인연금은 쿠데타로 집권한 당시 정부가 정권의 안정적인 운영을 위해 처음부터 그렇게 특혜성으로 도입되었다는 비판이 많다.

산재보험이나 의료보험은 당시 경제개발을 위해 필수적인 측면이 강했다. 경제개발을 본격적으로 추진하는 과정에서 또한 본격화될 수밖에 없는 산업재해 문제를 대응할 제도가 필요했으며, 안정적인 건강한 노동력 공급을 위해서 의료보험이 또한 필요로 하였다. 따라서 두 사회보험 모두 다 보다 이러한 보호가 시급한 사람들 보다는 일부 대기업에서부터 시행되고 그 이후 점차 범위가 확대되는 변화를 겪는다.

당시에는 정치적으로나 사회적으로나 최상의 목적이나 목표는 경제 성장이었다. 그

렇기 때문에 모든 사회제도는 무엇보다 이 목적이 우선하였다. 그리고 또한 그 당시 주요한 사회적 욕구나 문제는 경제성장으로 해소되는 구조를 가졌다. 세계 역사상 전무후무한 10여 년간 두 자리 수가 넘는 경제성장률을 기록할 만큼 성공적이었고, 빈곤이나 양극화와 같은 문제는 고속성장이 그 답이었다. 혈혈단신 상경해서 갓은 역경을 딛고 성공하여 온가족을 먹여 살렸다거나 그렇게 어렵게 자식이나 동생을 공부시켜 출세하였다는 신화는 주변에 흔한 것이었다. 매년 확대되는 경제규모는 그만큼 확대되는 기회를 의미했고, 모두가 노력하면 성공할 수 있다는 충만한 믿음이 빈곤이나 불평등의 문제를 흡수하기에 충분했다.

그렇게 얻은 경제적 풍요와 안정 다음에 터져 나오기 시작한 것은 민주화 바람이었다. 빈곤과 무지로부터 자유로워진 사람들은 이제 자유로운 삶과 사회를 원하기 시작했고, 그런 열망이 80년대를 휩쓸었다. 그 결과 대통령 직선제 도입으로 민주주의 정치체제가 시작되었다. 이는 사회복지정책에 있어 또 다른 발전의 계기가 되었다. 이제 국민의 선택에 의해서 정부가 구성되는 시대가 되다 보니 정부는 보다 국민의 삶의 문제에 관심을 가져야 했다. 베이비붐 세대의 노동시장 진입에 맞추어 국민연금제도가 도입(1988)되고, 의료보험은 확대되어 전국민 의료보험시대가 개막(1989)되고, 시장자유화에 따라 실업문제에 대응하기 위한 고용보험제도가 시행(1995) 되었다.

최초의 민주적 정권교체라고 불리는 김대중 정부의 출범은 또 다른 계기가 되었다. 일제 조선구호령을 이어받은 시혜적 성격의 생활보호제도 2000년에 와서야 최저생활 보장 개념의 국민기초생활보장제도로 전환되었다. 그리고 국민연금, 고용보험, 산재보험 등 기존의 사회보험제도도 전면적으로 확대되어 이론상으로나마 보호가 필요한 모든 국민을 포괄하는 제도로 완결되었다. 말하자면 60년대부터 구축되기 시작한 기본적인 사회복지제도가 1차적으로 완성되었다고도 평가할 수 있다.

하지만 이러한 민주화시기에 사회복지의 중심적인 의제는 아니었다. 오히려 부패척결, 과거청산, 지역주의 극복 등 민주화 그 자체가 중심이었다. 민주화를 추진하는 주체들에게는 정치적 민주주의와 자유가 확립이 되면 모든 문제가 해결될 수 있다는 믿음이 존재했다. 그 당시 모든 문제란 권위주의의 유산이거나 남아있는 특권세력의 전횡 때문이라고 생각했기 때문이다. 따라서 선거에서 핵심쟁점이란 누가 부패나 특권을 누렸는가를 따지는 것이었다. 복지는 그 뒤의 문제였을 뿐이었다.

이렇듯 경제성장과 민주화가 이전까지 우리 정치와 사회를 지배하는 의제였다. 한편으로는 경제성장이 이루어지면, 다른 한편으로는 민주화만 이루어지면 된다는 생각이 지배했다. 그런 와중에 사회의 문제를 직접 다루는 복지는 변방일 수밖에 없었다. 복지는 성장을 위한 수단의 일부이거나 민주화의 성과 중 하나였을 뿐 그 자체가 중심적인 문제는 아니었던 것이다. 하지만 90년대 말부터 진행된 우리사회의 변화는 이러한 믿음을 근본적으로 뒤흔들고 있다.

그 시작은 1997년 경제위기였다. 이로 인해 우리나라의 고속성장 시기는 종료되었다. 한편으로는 국가주도의 보호된 고속성장 구조가 경제적 자유화로 인해서 더 이상 유지되지 못하고 붕괴되면서 경제위기를 맞은 것이기도 하였으며 이제는 이미 경제규

모로는 세계 10위권내 대국으로 더 이상 과거와 같은 고속성장을 할 공간이 남아있지 않게 되니 말하자면 선진국형 만성적 저성장 구조에 접어들게 된 것이다.

이는 뒤집어 말하면 더 이상 우리사회의 문제가 고속성장으로 해소되지 못하고 되었다는 말이다. 그러니 그것이 다른 수단으로 해소되지 못하는 한 그동안 고속성장으로 감추어질 수 있는 문제는 지속적으로 악화될 수밖에 없다. 기회가 그만큼 확대되지 않으니 열심히 일한다고 모두가 다 성공할 수는 없고, 그러다 보니 빈곤과 불평등의 문제는 지속적으로 악화되고 있다. 또한 고속성장 시대에는 자기 세대보다 자녀세대의 부가 훨씬 더 확대되고 그러니 자식을 잘 키우고 나중에 부양을 받는 것이 도덕적으로나 경제적으로나 합리적인 선택이었지만 자식 세대가 더 어려워지고 있는 저성장 시대에는 전혀 그렇지 못하다. 그렇다보니 고령화가 진행되면 될수록 그대로 노인 빈곤 또는 노후불안이 증가할 수밖에 없는 것이다.

민주화 의제는 오히려 노무현 정부를 거치면서 흔들리기 시작했다. 지역주의 타파와 탈권위주의를 전면에 내세운 노무현 정부의 출현은 자유주의적 민주화의 완결판이라고 할 만하였다. 김대중 정부와 같은 연정도 아닌 단독 집권에 탄핵파문을 거치면서 국회에서도 여당이 제 1당을 차지했다. 하지만 민주화 정부의 집권으로 사회문제가 해소되는 것은 아니었다. 온갖 로드맵과 위원회가 만들어졌지만 여전히 양극화와 저출산 등 주요한 사회문제는 지속적으로 악화되고 국민들의 삶은 더욱 어려워졌다.

그래서 다시 떠오른 의제는 ‘경제성장’이었다. 2007년 대선에서 여야후보는 경쟁적으로 경제성장을 공약으로 내세웠다. 이명박 후보가 7% 경제성장률을 공약하자 정동영 후보는 8%로 맞받아쳤다. 하지만 국민의 선택은 현대건설 입사 12년 만에 최고경영자에 올라 스스로 ‘샐러리맨의 신화’가 되었던 이명박 대통령을 선택하였다. 하지만 그렇다고 경제성장의 신화가 재현될 수 있는 것은 아니었다. 여전히 안팎의 경제적 어려움은 계속되었고 경제성장률이 오르기는커녕 더 떨어지고 국민의 삶은 더욱 팍팍해져 갔다. 그러면서 ‘경제성장’에 대한 믿음 역시 상실되기 시작한 것이다.

사회복지의 의제는 이러한 배경 속에서 부상하게 되었다. 이제는 사람들의 삶의 문제가 성장을 통해 얻어지거나, 민주화를 통해 얻어진다는 믿음이 상실되기 시작하면서 이를 직접 다루는 사회복지가 주목받을 수 있는 공간과 여건이 형성되기 시작한 것이다. 이런 와중에 2008년 경기도 교육감 선거에서 무상급식과 같은 복지공약을 전면에 내세운 후보가 실제로 당선되어 많은 부모들이 실질적인 혜택을 입게 되는 경험 이 파급력을 가질 수가 있었다. 또한 세계 최저수준의 저출산 대응을 위해 도입되기 시작한 보육료 지원정책, 국민연금 개혁과정에서 도입된 기초노령연금 등은 그 대상을 하위 70%로 설정하여 복지가 일부 소외계층을 위한 것이라는 인식을 깨뜨리고 상당수의 사람들이 혜택을 직접누리기 시작한 것이다.

이제는 양극화, 저출산, 고령화, 일과 가족의 양립 등 주요 사회문제들이 지속적으로 악화 되는 가운데 더 이상 이런 문제들이 경제성장이나 민주화가 되면 해결되는 것이 아니라 이 문제를 직접 대응하는 사회복지를 통해서 해야한다는 인식이 자리잡아 가고 있다. 국민들은 사회복지를 통해서 직접 자신들의 삶의 문제들이 직접적으로

완화되기를 바라고 정치권은 그렇기 때문에 이것이 표가 되는 문제가 되었다고 인식하면서 서로 상승작용을 일으켜 지금의 복지의 시대가 열리고 있는 셈이다.

기실 세계의 사회복지의 역사가 산업화로 인해서 대규모로 쏟아지기 시작하는 빈곤과 불평등의 문제에 대응하는 과정에서 이루어지기 시작하였다는 점을 생각하면 우리 사회에서는 이제야 사회복지를 사회문제에 대한 해법으로 바라보기 시작한 것이라고 할 수 있다. 이제야 비로소 우리의 정치도 무의미한 경제성장 약속이나 누가 더 부패하고 특권을 누렸나 보다는 누가 과연 국민의 삶의 문제를 해결할 수 있는가를 가지고 다투게 되는 그러한 변화를 기대할 수 있는 여지가 생기기 시작한 것이다.

사회복지정책 쟁점 바로보기

이렇듯 복지의 시대가 왔다고는 하지만 그렇다고 기존의 인식이 모두 바뀐 것은 전혀 아니다. 오히려 이러한 변화가 갑자기 오다보니 복지에 대한 논의가 합리적으로 이루어지기 보다는 다소 이념적으로나 감성적으로 이루어지는 경우도 많고 다소 황당한 억측과 오해가 많은 것도 사실이다. 사회복지정책에 대한 보도나 논쟁들을 보면 이를 제대로 알고 전달해야 할 언론이나 합리적으로 판단해야 할 정치인, 관료들 역시 제대로 이해를 못하고 있거나 잘못된 인식을 가지고 있는 경우가 매우 흔하다.

여기에 사회복지제도 예외는 아니다. 정책을 제대로 전공하고 공부한 사람이 아니면 많은 경우 상당한 오해를 가지고 있는 경우도 드물지 않게 발견하곤 한다. 특히나 최근에는 잘못된 보도나 주장이 난무하다 보니 잘 알고 있던 사람들도 헛갈릴 지경이다. 그러한 의미에서 기존의 고정관념에 대한 재진단, 그리고 최근 쟁점에서 오해되고 있는 몇 가지 점들을 다시 짚어보도록 하겠다.

파이를 먼저 키워야 한다: 선성장후복지론

요즘 복지가 주목을 받는 와중에 걱정하는 목소리도 크다. 가장 대표적인 것인 선성장론이다. 아직 복지를 누리기에는 시기상조라는 것이다. 우리나라가 눈부신 발전을 이루었지만 아직 국민소득이 1인당 2만 달러 수준밖에 안되니 4~5만 달러 이상을 하는 선진국 수준에 이르려면 아직 멀었다는 것이다. 특히 지금과 같이 경제가 어려운 시기에는 복지에 돈을 쓰기보다는 더욱 허리띠를 졸라매야 한다고 외친다. 복지를 먼저 하다가는 선진국의 문턱에서 좌절할 수 있다는 준엄한 경고도 들린다.

물론 논리상으로는 맞다. 복지도 돈이 있어야 할 것 아닌가. 그런데 얼마만큼 돈이 있을 때 얼마만큼의 복지를 해야 하는가는 여전히 남는 질문이다. 그렇다면 이에 대한 답은 과연 지금 복지선진국이라고 하는 나라들의 소득이 지금 우리나라와 같을 때 얼마만큼을 복지에 지출했는가를 따져보면 그 수준을 얼추 비교해 볼 수 있다.

[그림 1]은 주요 선진국들이 각각 국민소득 1만 달러에 도달했을 때, 그리고 2만 달러에 도달했을 때 국민총생산대비 사회복지지출 수준이 어느 정도였는가를 보여주고 있다.¹⁾ 이를 보면 주요 선진국들이 7~80년대에 국민소득 1만달러 수준에 도달했을

[그림 1] 1인당 국민소득 규모별 국내총생산(GDP) 대비 사회복지지출 비중

단위 %, 자료: 엘지경제연구원(2003), 괄호 안은 도입시점



때 이미 사회복지지출 비중은 적게는 10%에서 많게는 28% 가까이 지출하고 있다. 우리나라의 경우 국민소득 1만 달러에 이른 것이 1995년인데 그 당시 사회복지지출 비중은 고작 3.5% 수준에 불과하다.

그리고 국민소득 2만 달러에 도달한 것은 선진국들의 경우에는 80년대 말에서 90년대 초 사이이다. 이때에도 선진국들은 많은 경우 이미 복지지출 비중이 20%~30% 수준이었고, 그나마 복지수준이 낮은 미국과 일본이 11~14% 수준이었다. 현재 2만 달러 수준에 있는 우리나라의 복지 지출은 여전히 10%에도 못 미치고 있다. 다시 말해 복지지출 수준에 있어서 선진국들이 같은 소득 수준이었던 때와 비교 해봐도 우리나라 복지수준은 한참 떨어지고 있는 것이다.

선성장론이나 복지시기상조론을 주장하는 사람들의 말이 맞으려면 소득수준이 1~2만달러 수준일 때 우리나라보다 훨씬 더 많은 돈을 사회복지에 쏟아 부었던 이런 나라들은 더 이상 발전을 못하고 주저앉았어야 한다. 하지만 현재 이들 국가들 모두 그들이 말하는 국민소득 4~5만달러 수준 혹은 그 이상의 성장을 이룬 선진국으로 그 지위를 여전히 가지고 있다. 적어도 그 논리는 역사적 경험을 비추어 보면 근거가 없는 셈이다.

이에 대해서 혹자는 그래서 이렇게 복지에 돈을 많이 쏟아 부은 유럽이 현재 심각한 경제위기를 겪고 있는 것이 아니냐고 반론을 제기할 수 있다. 최근 국가부도 사태로 심각한 위기상황을 겪고 있는 그리스에 대한 국내 언론의 기사에서 복지 때문에 이렇게 경제가 망했다는 목소리가 높다. 그렇다면 지금과 같이 세계 경제가 불안정한 시기에 복지를 하는 것은 위험천만한 일일까?

사회복지하면 경제가 어렵다: 복지망국론

복지는 경제에 해롭다는 주장은 매우 오래된 비판이다. 기본적으로 복지를 하면 일

을 안해도 돈을 주는데 누가 일을 할 것이며 또 이런 사람들에게 돈을 주기 위해 세금을 걷어야 하는데 돈을 벌수록 세금을 걷으니 누가 돈을 벌려고 할 것이냐는 논리이다. 이러한 논리는 80년대부터 세계적으로 맹위를 떨치고 있는 이른바 신자유주의가 가지는 복지에 대한 기본입장이기도 하다. 복지는 기본적으로 자유로운 경쟁을 방해하니 경제위기의 원인이 된다는 것이다.

이러한 주장은 최근 상대적으로 복지가 발달했다고 하는 유럽의 경제위기를 맞아 더욱 그 힘을 얻고 있다. 특히 국가부도사태를 겪는 그리스에서 얼마 전에는 한 학자가 와서 이는 무리한 복지 공약 탓이라고 지적했다고 지금과 같이 복지공약이 남발하면 어떤 결과를 빚게 되는지 교훈을 얻어야 한다고 보도되기도 하였다.²⁾ 실제로 일부 언론과 정치인들은 이를 근거로 우리도 지금과 같이 복지타령을 하다가는 심각한 위기에 빠질 수 있다고 연일 경고하고 있다.

[그림 2] 국가별 사회재정지표 비교

자료: UNDP 보고서 등



물론 상황에 대한 분석은 사람마다 다를 수 있다. 하지만 이것이 얼마나 객관적이고 체계적인 근거를 가지고 있는가는 따져봐야 한다. 최근 유럽위기와 관련해서 분명한 사실은 그리스, 이탈리아, 포르투갈, 스페인 등 유럽위기에서 거론되는 이들 국가들은 전체 유럽에서 복지수준이 높은 국가가 아니라 가장 낮은 수준의 국가에 속한다는 것이다. 주요 서구유럽국가들의 사회재정지표를 보여주는 [그림 2]를 살펴보면 이들 국가들은 결과적으로 다른 유럽국가들에 비해 상대적으로 높은 지니계수, 즉 불평

등도와 함께 재정적자, 또는 국가채무 비중이 매우 높게 나타나고 있다.³⁾

그렇다면 이른바 북유럽 복지선진국들은 어떨까? 복지 때문에 유럽이 경제위기를 겪고 있는 것이라면 이들 국가들이 가장 심각한 상태여야 맞다. 하지만 사실은 그 정 반대이다. 복지지출 수준이 가장 높고 그 결과 가장 불평등도가 낮은 스웨덴, 덴마크, 핀란드와 같은 북유럽 복지국가들은 실업율도 상대적으로 낮은 수준일 뿐만 아니라 재정적자나 국가부채 수준은 특히 유럽에서 가장 낮은 편에 속한다. 실제로도 이들은 유럽 경제위기로부터 가장 자유롭고 안전한 국가들로 꼽히고 있다.

진실은 무엇일까. 사실 유럽위기의 주범으로 꼽히는 것은 유로라는 단일 통화체계이다. 단일 통화체제로 인해서 유럽의 각 국가들이 통화나 환율정책을 자유롭게 펼칠 수 없게 되자 가장 재정구조가 취약한 나라부터 경제위기로 빠져들고 있는 것이다. 그랬을 때 가장 복지수준이 낮은 나라들이 조세구조가 약하고 조세구조가 약한 나라들이 재정구조가 취약하니 가장 위기에 취약할 수밖에 없었다. 반면 복지가 발달한 나라들은 조세구조가 잘 발달되어 있고 사회적 신뢰도 높으니 재무구조가 튼튼하고 그러니 위기로 부터도 자유로울 수 있는 것이다.

[그림 3] 주요 국가경쟁력 순위

IMD(총 57개국)			WEF(총 133개국)			WB(총 183개국)		
1위		미국	1위		스위스	1위		싱가포르
2위		홍콩	2위		미국	2위		뉴질랜드
3위		싱가포르	3위		싱가포르	3위		홍콩
4위		스위스	4위		스웨덴	4위		미국
5위		덴마크	5위		덴마크	5위		덴마크
17위		일본	8위		일본	15위		일본
20위		중국	19위		대한민국	19위		대한민국
27위		대한민국	28위		중국	89위		중국

그렇다면 경쟁력 측면에서 이들 복지선진국들은 어떨까? [그림 3]은 주요 국가경쟁력 순위를 보여주고 있다.⁴⁾ 스위스국제경영개발대학원(IMD), 세계경제포럼(WEF), 세계은행(WB) 등에서 2009년에 발표한 세계경쟁력 순위를 보면 5순위 안에 미국과 홍콩, 싱가포르와 같은 우리가 흔히 생각하는 경쟁력 높은 국가들도 있지만 덴마크나 스웨덴과 같은 북유럽 복지국가들도 자주 꼽히고 있다. 말하자면 복지수준이 높은 나라들이 현재 경제위기로부터 더 안전할 뿐만 아니라 미래 경쟁력에서도 우수할 수 있다는 말이다. 실제로 이들 북유럽 국가들이 해고를 자유롭게 하는 유연한 고용구조를 가지면서도 강력한 사회보장정책으로 사회 안정을 유지하고 적극적 노동시장정책으로 신속한 재취업을 촉진하는 이른바 ‘유연안정성(flexicurity)’ 전략은 급변하는 경제환경속에서 주목을 받고 있다. 이를 보면 복지망국론의 실제적 근거는 매우 취약한 셈이다.

국민연금은 파산할 것이다: 연금 고갈론

박근혜 정부가 출범하면서 한참 기초연금공약이 논란이 되면서 국민연금도 덩달아 논란이 대상이 되었다. 기초연금확대로 국민연금 가입자가 손해니 이득이니 말이 많았다. 그런데 국민연금 이야기가 나올 때 마다 단골로 등장하는 이야기가 바로 기금 고갈이다. 최근에 발표된 연금재정추계에서도 2060년에 고갈된다는 추정이 발표되었다. 이 때문에 과연 내가 연금을 받을 수 있을까란 불안감이 팽배한 것이 사실이다. 얼마 전 한 시민단체는 국민연금 폐지운동을 벌이면서 국민연금이 “다단계 사기”와 같다고 주장하기도 하였다. 정부에서 지급 중단되는 일이 결코 없다고 말해도 불안감은 쉽게 없어지지 않는다.

그렇다면 정말 내 연금은 안전한 것인가. 상식적으로 연금기금이 바닥나는데 무슨 돈으로 연금을 준다는 것인가. 결론부터 말하자면 우리나라에 현존하는 그 어떠한 연금보다도 안전한 것이 국민연금이고, 그 어떤 연금보다도 더 유리한 것이 국민연금이다. 어째서 그럴까. 민간연금이나 그 회사가 망한다면 받기가 어렵겠지만 국민연금을 받을 수 없다는 것은 나라가 망했다는 이야기다. 그리고 세계적으로 국가연금의 경우 기금을 쌓아놓고 연금을 주는 경우보다는 그런 것 없이 연금제도를 운용하는 경우가 더 많다. 이른바 부과방식으로 운용한다는 말이다.

우리나라야 처음 제도시행에 대한 부담을 최소화하기 위하여 기금적립방식으로 시작했지만 애초의 설계부터 일정 시점 이후에 부과방식으로 전환되도록 계획되었었다. 따라서 기금고갈은 원래 예정되어 있던 것이다. 단지 고령화가 빠르게 진척되어 그 시점이 생각보다 빨라졌을 뿐이다. 그러면 그 이후에는 어떻게 되는가. 그 당대의 노동연령인구의 보험료를 걷어서 그 당대의 연금수급자에게 연금을 지급하는 부과방식으로 전환되는 것이다.

그런데 지금처럼 고령화 심각하면 그 부담이 커져 받을 수 없는 것 아닌가. 일단 보험료로 지급이 어려워지면 부족분은 국고로 충당하게 될 것이다. 지금도 이미 기금이 고갈된 공무원 연금, 군인연금은 국고가 투입되고 있다. 얼마 전 공무원 연금에 몇 조의 혈세가 들어간다고 논란이 된 바 있다. 국민연금도 그러한 운명이 될 수 있는 것이다. 어쨌든 국가는 약속한 연금을 지급할 수밖에 없으며 우리나라가 법치국가로 유지되는 한 이는 보장된다.

그러면 너무 후세대의 부담이 커지는 것 아닌가. 하지만 현재 우리나라의 연금부담은 다른 선진국과 비교하면 결코 큰 규모가 아니고 오히려 그 반대가 맞다.⁵⁾ 2010년 기준으로 유럽에서 노인인구가 전체인구 대비 15%였고, 이때 국내총생산의 11%를 연금으로 지출했다. 우리나라는? 2050년에 노인인구가 전체인구 대비 40%정도에 이를 것으로 예상하고 있는데 현행대로 연금제도가 유지된다면 연금 지출액은 고작 5.5%에 불과하다. 박근혜 정부의 공약대로 두배 인상된 기초연금을 모든 노인에게 지급한다고 해도 2050년에 국내총생산의 약 4.3%를 지출하게 된다. 2050년에 둘을 합해야 2010년 유럽의 평균적인 연금부담 수준에도 못 미치는 것이다.

그럼 문제는 무엇인가. 오히려 연금이 너무 적다는데 있다. 다른 선진국은 노인인구 15%에게 국내총생산의 11%를 지급하였는데 우리나라는 노인인구가 40%될 때 그에 턱없이 못 미치는 연금을 지급한다면 상당수의 국민들이 제대로 된 소비능력을 가지지 못하게 되는 것이고 그렇다면 경제여건은 상당히 어려워질 수밖에 없다. 지금만 하더라도 노인 빈곤률이 45.1%로 OECD 회원국 평균 3배가 넘는 단연 1위이고, 노인자살률 역시 OECD 평균의 3배에 이르는 압도적인 1위를 차지하고 있다. 그렇다면 앞으로 몇 십 년 후에도 현재 유럽평균 지출수준에도 못 미치는 연금부담이 문제인가 아니면 지금도 세계 최고수준도 모자라 평균의 몇 배가 넘는 노인빈곤과 노인자살이 문제인가.

그렇다면 왜 다들 이렇게 연금부담에 대해서만 걱정들이 많은가. 이는 우리나라가 여전히 얼마나 관료주의에 빠져있는가를 단적으로 보여준다. 국민들이 죽어나가는 것보다 관료들이 골치 아픈 재정 부담이 더 큰 문제인양 부풀려진다. 기본적인 복지지출 수준이 낮은 우리나라 정부관료 입장에서는 다른 나라보다 훨씬 적은 연금부담도 골칫거리가 된다. 언론도 그들의 설명만 들으니 마치 그것이 진짜 문제인양 기사를 남발하고 헤드라인을 장식하지만 노인들의 가난과 죽음은 사회면 귀퉁이를 겨우 차지할 뿐이다. 그러니 이젠 사회복지하는 사람들마저 혼동을 겪는 경우가 적지 않다. 이럴 때 일수록 사람이 먼저인 사회복지의 기본정신을 잊지 말자.

우리사회는 어디로 갈 것인가

그렇다면 사회복지정책에서 현재 직면한 가장 중요한 문제는 무엇인가. 최근 발표되어 세계적으로 큰 주목을 받은 두 영국 보건학자의 연구결과⁶⁾는 이에 대해 상당한 시사점을 던져주고 있다. 보건불평등 문제에 대해 연구하던 이 학자들은 국가 간 비교분석이 가능한 데이터들을 확보해서 비교분석해본 결과 각종 건강과 사회문제들이 매우 뚜렷한 경향을 나타낸다는 것을 발견하였다. 이들은 세계에서 가장 소득이 높은 50개 국가 중 일정 인구규모 이상인 나라들을 선별하여 기대수명, 영아 사망률, 정신건강, 비만 등 건강관련 지표를 비롯하여 살인율, 수감율, 십대 임신, 사회 신뢰도, 사회적 이동성, 아동교육 성취도 등 각종 사회지표들을 비교분석해 보았다.

결과는 매우 분명하였다. 이와 같은 보건사회지표들과 각 국가들의 1인당 국민소득을 비교해본 결과는 아무런 상관관계를 나타내지 않았다. 즉, 그 나라의 경제수준과 국민의 건강, 사회문제 수준과는 큰 관계가 없었던 것이다. 하지만 5분위 소득분배율, 즉 가장 가난한 20% 인구의 소득대비 가장 부자인 20%의 소득배율로 측정한 그 사회의 불평등 정도와 이들 보건사회지표를 비교해 보았더니 [그림 4]와 같이 뚜렷한 상관관계를 나타내었다. 즉 그 사회의 불평등 정도가 높을수록 기대수명이 낮고 더 많은 영아가 사망하고, 알콜 및 약물 중독을 포함한 정신건강 문제가 심각하고, 비만인 사람들이 더 많을 뿐만 아니라 더 많은 살인이 일어나고 더 많은 사람이 감옥에 가고 더 많은 10대 청소년들이 임신을 하고, 사회적 신뢰도와 이동성은 더욱 낮고,

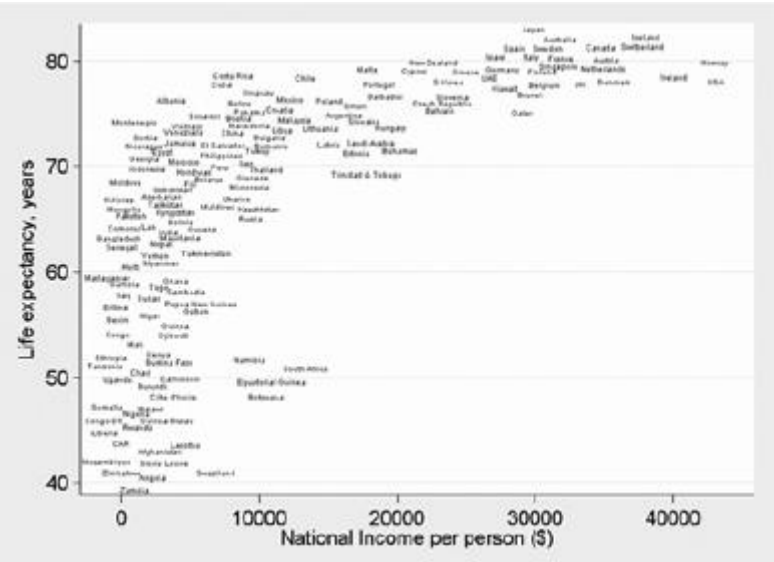
[그림 4] 주요 선진국의 보건사회지표와 불평등과의 관계



교육적 성취도도 더욱 낮더라는 것이다. 즉 건강과 그 사회의 문제 수준을 결정하는 것은 경제수준이 아니라 바로 그 사회의 불평등 정도라는 결론이다.

물론 이것이 경제 수준은 관계가 없다는 이야기는 아니다. 하지만 일정 소득수준 이상이 되면 경제 수준과 건강 및 사회문제와의 상관관계는 적어지는 경향을 보인다. [그림 5]는 세계 160여개국의 1인당 국민소득과 대표적인 건강지표인 기대수명을 비

[그림 5] 1인당 국민소득과 기대수명과의 관계

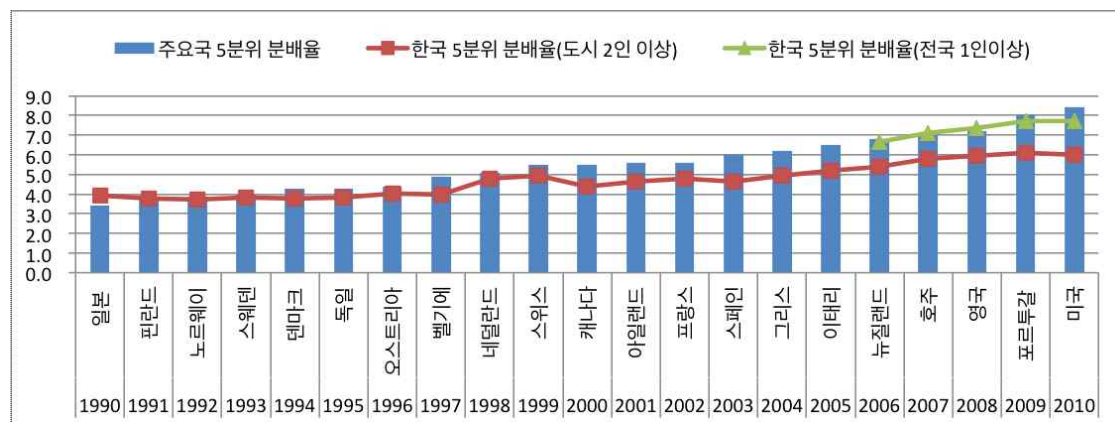


교한 것으로 이러한 경향을 잘 보여주고 있다. 국민소득 만 달러 수준까지는 소득이 늘어날수록 기대수명이 가파르게 상승하지만 그 이상 수준이 되면 소득수준과 기대수명의 관계는 급격하게 떨어진다. 그랬을 때 그 이상 국가들에게 그 수준을 결정하는 것은 소득수준이 아니라 불평등 정도라는 것이다.

이 학자들은 어떠한 요인보다도 다른 어떤 스트레스 요인보다도 자존감이나 사회적 지위에 대한 ‘사회 평가적 위협(social-evaluative threat)’이 보다 크고 명확한 코르티솔(cortisol, 급성 스트레스에 반응하는 호르몬)의 변화를 가져온다고 지적하고 불평등은 바로 이런 사회 평가적 위협의 증가로 이어진다고 설명한다. 코르티솔의 장기 방출은 비만, 고혈압, 만성피로, 만성두통, 면역력 약화 등 각종 건강상의 문제로 이어지고 사회적인 스트레스 수준의 증가는 각종 사회문제 증가로 이어질 수 있다. 또한 사회 불평등은 산업화 이후 사회적 불안과 갈등의 근본적 원인으로 오랫동안 지적되어 왔다.

그럼 이러한 연구결과들이 우리나라에 시사 하는 바는 무엇인가. 우리나라에서 최근 10여 년간 가장 뚜렷한 변화는 양극화라고 지적되는 불평등의 급격한 증가이다.

[그림 6] 주요 선진국의 불평등과 우리나라 불평등 추이 비교

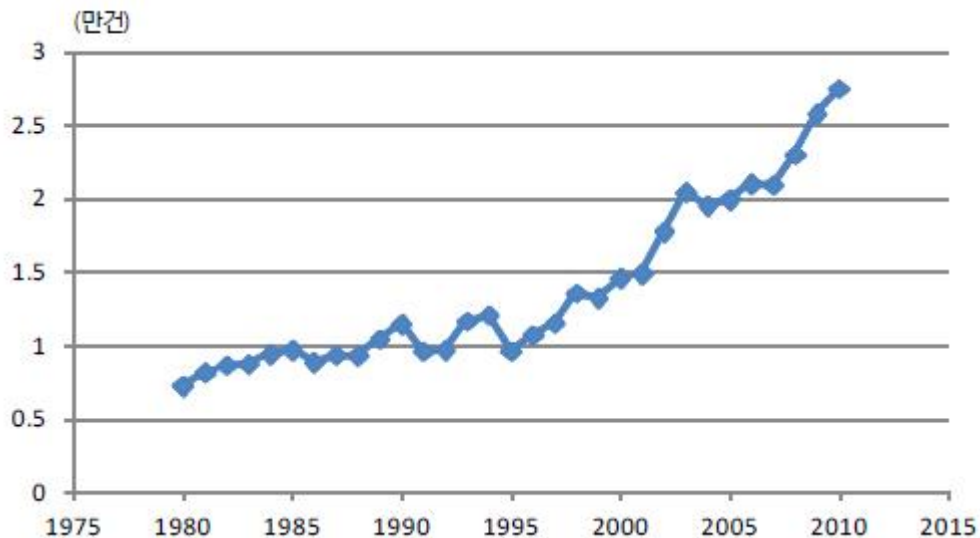


[그림 6]은 우리나라 불평등도의 추이를 주요 선진국과 비교하여 보여주고 있다. 우리나라 불평등도의 추이를 보면 1997년 경제위기 이전까지는 상대적으로 낮고 안정적인 모습을 보이다가 1997년 이후에는 약간의 기복은 있으나 전반적으로 증가하는 추세를 보이고 있음을 알 수 있다. 특히 국제비교가 가능한 전국 1인 이상 5분위 분배율을 보면 상황은 더욱 심각하다. 이미 우리사회 불평등 수준이 선진국 중에서 가장 높은 정도에 이르고 있는 것이다.

위의 연구결과에서 본 것처럼 불평등의 급격한 악화는 각종 보건사회문제의 악화로 이어질 수 있다. 기대수명 감소, 영아 사망률 증가 등과 같은 건강문제 뿐 아니라 십대 임신과 같은 청소년 문제 악화, 살인과 수감율 증가와 같은 사회 광폭화 경향도 예상할 수 있다. 이미 급격하게 악화되고 있는 노인 자살, 학교 폭력, 문지마 살인 등의 문제는 불평등의 증가와 무관하다고 하기 어렵다. 실제로 최근 KDI의 연구결과에

따르면 상대적으로 안전한 나라라고 인식되었던 우리나라 흉악 범죄율이 이미 OECD 평균보다 높고, 성폭력 발생률은 두 배 가량 높으며 이런 범죄율이 감소하고 있는 다른 나라와 달리 우리나라는 꾸준히 증가하고 있는 것으로 나타났다.⁷⁾ 이러한 증가 추세는 [그림 7]에서 보이는 것처럼 불평등이 악화되기 시작한 1990년대 말 시점 이후

[그림 7] 우리나라 강력(흉악)범죄 추이



로 두드러지게 보이고 있다.

이러한 건강과 사회문제의 증가는 즉 사회적 욕구의 증가를 의미한다. 이런 의미에서 우리사회 사회적 욕구는 지속적으로 증가할 것을 예상할 수 있다. 하지만 사회적 욕구의 증가는 이에 그치지 않는다. 고령화와 가족구조의 변화는 우리사회 사회적 욕구 증가를 부르고 있는 또 하나의 축이다. 통계청에 의하면 우리나라는 이미 2000년에 노령인구 비율 7%로 고령화 사회에 진입하였으며 장래 인구추계에 의하면 2018년에는 14%로 고령사회, 2026년에는 20% 이상인 초고령 사회로 진입할 전망이다. 고령화가 다른 나라에 비해 이른 것은 아니지만 고령화 속도는 세계적으로 가장 빠르게 진행되고 있다. 돌봄의 욕구가 큰 노인인구 비율의 급격한 증가는 그만큼 돌봄에 대한 사회적 욕구의 급증을 의미한다.

그에 비하여 전통적으로 돌봄을 담당했던 가족의 규모는 급격히 축소되고 있다. 최근 통계개발원의 연구에 따르면 1995년에서 2010년 사이 주된 가구 유형이 3~4인 가구에서 1~2인 가구로 변화하였다.⁸⁾ 1995년에는 4인가구와 3인가구의 비중이 가구 유형에서 각각 31.7%, 20.3%로 3~4인 가구가 전체 가구의 절반 이상을 차지했으나 2010년에는 2인가구가 24.3%, 1인가구가 23.9%를 차지하여 전체 가구의 절반 가까이가 1~2인 가구로 변화한 것이다. 이는 가구 구성원 중 최소한 1인 이상이 가구 소득 책임을 지고 있다고 할 때 가구원 중 한 명이라도 장애나 고령으로 돌봄이 필요할 경우 아예 가구 내에 돌봄 사람이 존재하지 않거나 소득활동을 포기해야 하는 상황을

의미한다. 돌봄 욕구의 발생이 가족의 위기로 직결되거나 방치될 수밖에 없고 그만큼 돌봄 욕구의 사회적 성격이 강화되고 있는 것이다.

우리나라 복지정책의 향방

이러한 사회적 위기에 직면하여 우리나라 정치나 정부가 손을 놓고 있는 것은 아니다. 앞서 진단한 바와 같이 전통적인 ‘경제성장’이나 ‘민주화’의 의제가 약화되었던 것과 더불어 사회문제와 사회적 욕구의 증가에 직면하여 지난 2012년 대선에서 여야 후보 모두 사회복지의 확대에 대해서는 서로 합의한 듯 같은 방향을 제시했다. 특히 전통적으로 사회복지에 소극적이었던 보수진영의 후보였던 박근혜 현 대통령은 모든 노인에게 기초노령연금 두 배 수준 지급, 4대 중증질환 전액 국가부담, 본인부담금 상한제, 무상보육 전면 확대, 양육수당 도입, 국공립 보육시설 확대 등 굵직굵직한 복지 공약들을 전면내세웠다.

기실 박근혜 대통령의 이러한 복지확대 기조는 선거 때 반짝 출현한 것이 아니었다. 이미 2009년에 박 대통령은 “아버지의 궁극적인 꿈은 복지국가 건설이었다.”고 언급하며 그 뜻을 잇겠다는 의지를 분명히 하였으며, 18대 국회의원을 지내면서 보건복지가족위원회에서도 활동하였고, 대선 1년 전에 자신의 복지정책 방향을 담은 사회보장기본법 전면개정안을 대표발의하고 고용복지 정책세미나를 주최하여 복지정책의 기본구상을 제시한바 있다. 또한 박근혜 대통령 스스로 신뢰의 정치를 강조하고 공약사항에 대해서는 강력한 추진의지를 기회가 있을 때마다 강조하고 있다.

이렇듯 박근혜 정부는 우리사회가 직면하고 있는 사회문제에 대해서 국가가 주도적으로 개입하고 그 수단으로서 복지정책을 내세우고 있는 뚜렷한 기조를 가지고 있다. 이는 박근혜 대통령 스스로 가지고 있는 국가주도로 경제적으로 거두었던 성공의 경험이 역시 국가주도의 사회복지를 통해서 또다시 재현하고자 하는 의지로 투영되고 있다고도 할 수 있다. 이러한 기조는 복지정책을 통해서 사회적 안정을 추구하려는 의도로 복지국가의 발전의 한축을 담당했던 서구 보수주의 정부들의 맥락과도 상통하고 있는 것이다.

그렇다면 박근혜 정부는 경제성장과 민주화의 의제를 넘어서서 국민복지시대를 성공적으로 안착시킬 수 있을 것인가. 일단 그런 국정기조와 의지는 확실해 보인다. 국민행복시대를 취임일성으로 내세웠고 중산층 70%, 고용률 70% 등 구체적인 정책목표까지 제시하고 있는 등 확실한 지향을 드러내고 있다. 그러나 그러한 지향이 구체적으로 실현될 것인가에 대해서는 사실 회의적이다. 우리나라 정부를 여전히 지배하고 있는 발전주의와 관료주의의 유산으로 인하여 이러한 정책의도와 정책의 부조화가 벌써부터 발생하고 있으며, 또한 정책이 시행되더라도 정책의도와 집행의 부조화의 한계에 부딪칠 가능성이 크기 때문이다.

기실 박근혜 대통령이 스스로 새 정부의 핵심 국정지표라고 내세운 “중산층 70%, 고용률 70%” 달성은 그 의미가 매우 큰 정책기조다. 이대로만 실현된다면 그동안 약

화만 되던 우리나라 양극화의 흐름을 다시 되돌리는 것이며 실업률이 아닌 고용률을 내세우는 것은 우리나라 고용문제를 실질적으로 대응하겠다는 의미가 될 수 있기 때문이다. 하지만 실질적으로 정부가 이를 달성할 수 있는 정책수단을 동원하고 있는가는 별개의 문제이다. 앞서 언급했듯이 우리나라 정부는 사회문제를 직접 정책적으로 대응하여 해결하기 보다는 경제발전이 우선적인 정책 목표였으며 오랜 권위주의적인 관료주의로 인해서 정책의 결과를 책임지기 보다는 전시행정적 접근에 익숙하기 때문이다.

다시 말해 중산층 복원, 원초적 삶의 불안에서 해방과 같은 궁극적인 정치적 지향점에 대해서 과연 현재 주요 정책으로 내세우고 있는 기초노령연금, 4대 중증질환 의료보장 강화와 같은 수단이 충분한 것인가에 대한 실질적인 검토가 이루어진 적도 없고, 그럴 전망도 잘 보이지 않는다. 서구에서 산업화 이후 사회문제에 대한 대응의 실질적 수단으로 복지국가가 발달했던 것과 달리 우리나라에서는 아직 사회문제 해결의 구체적 수단으로써 복지정책을 인식해본 적이 없기 때문이다. 그렇기 때문에 여전히 무언가를 한다는 것 자체가 중요한 것이지 그것이 얼마나 실질적으로 국민의 삶의 문제를 얼마나 덜어낼 수 있을 것인가가 아직 관심의 대상이 잘 되지 않는 것이다.

사실 이러한 비전이 현실화되기 위해서는 그에 상응하는 투입이 이루어져야 한다. 아직 턱없는 복지지출 수준이나 소득재분배 구조를 OECD 최하위에서 평균수준으로 끌어올리던, 의료나 주거보장 수준을 획기적으로 끌어올리던 근본적 전환 없이 저성장시대 이후 지속적으로 악화되는 국민의 삶이 다시 개선된다는 것은 안일한 희망사항일 뿐이다. 그동안 발전국가 모델에 맞춰져 있던 예산과 정책구조가 복지국가 모델로 전환되는 과정이 필요한 것이다. 하지만 이러한 전환이 필요하다는 인식부터가 부족한 것이 현실이다.

게다가 복지의 확대에 대해서 앞서 다루었던 복지 시기상조론이나 복지 망국론 등이 아직 비등하며 기존의 정치와 관료, 언론의 저항역시도 만만치 않다. 국제적 수준에 맞추어 실질적인 복지정책을 전면적으로 추진할 수 있는 여건 자체가 되어있지 못한 것이다. 이로 인해 국민의 삶을 실질적으로 개선시키고자 하는 박근혜 정부의 정치의도와 정책의 부조화는 지속될 가능성이 크다. 다시 말해 박근혜 정부는 국민행복이니, 중산층 복원이니 희망찬 비전을 내세우고 나름 정책을 추진하겠지만 국민들이 이를 체감하는 수준에 이르지 않는 미지수란 것이다.

이러한 한계가 극복되지 않는 것은 권위주의적인 관료주의의 유산 역시 크다. 우리나라에서 민주주의가 실현된 지 10년이 넘었지만 그렇다고 민주적인 과정을 통해서 국가와 정책의 방향이 결정되는 궁극적인 의미의 민주주의와는 거리가 있다. 국민이 직접 나라의 지도자를 뽑을 수 있다는 형식적인 민주주의가 정착되었을 뿐이다. 왜냐하면 아직 정치인이 국가의 정책을 이해하고 방향을 제시하는 수준에 이르지 못하고 있으며 사실상 정책은 관료들에게 맡겨져 있기 때문이다. 따라서 민주주의 과정을 통해서 당선된 정치인이 정책을 결정하고 행정관료들이 이를 집행하는 구조가 아니라 누가 당선되든 여전히 정책은 관료들이 만드는 권위주의적 ‘관행’은 지금도 당연한 듯

계속되고 있다.

관료를 중심으로 정책이 만들어지다 보니 문제에 대한 실질적인 대응이 중심이기 보다는 현재의 개선이 중심이 될 수밖에 없다. 그러니 과감한 정치적 의도일수록 정책과의 부조화를 피하기 어렵다. 다른 한편으로 집권자의 의도에 맞추기 위해 각 부처 관료들이 경쟁적으로 뛰어들다 보니 정책적 의도가 체계적인 국가전략으로 나타나기 보다는 중구난방으로 정책 갯수만 기하급수적으로 늘어나는 경우가 많다. 가령 복지 분야의 경우 관심이 집중되면서 최근 파악된 바로는 무려 총 16개 부처에서 289개의 사업이 시행된 것으로 나타났다.⁹⁾ 사정이 이렇다 보니 전략적이고 체계적인 접근은커녕 현황파악조차 불가능에 가깝다. 이러한 현상은 일자리 사업이나 다문화관련 정책 등 주목받는 정책 분야가 생길 때마다 반복되고 있다. 정책결정자가 정책의 주도권을 가지지 못하고 관료중심으로 이루어지다 보니 각 부처마다 조직의 생존을 위해 주목받는 분야에 앞 다투어 뛰어들면서 나타나는 현상인 것이다.

이러한 상황에서는 정책이 시행된다고 하더라도 집행과정에서 효과성이나 효율성을 담보할 수가 없다. 중앙에서 지방까지 행정체계 역시도 권위주의적 통제중심의 관료주의에서 벗어나지 못하고 있다보니 조직구조는 각자 담당 업무중심의 관리체제로 되어 있고, 사업의 진행은 최대한 관리책임상 문제가 없도록 하는데에 초점이 맞춰지게 된다. 이러한 집행체계는 주민들의 삶의 문제에 대응해야 하는 사회복지사업의 접근과는 거리가 멀고 이 때문에 복지정책과 집행의 부조화가 발생한다.

이 때문에 지금과 같이 복지업무가 폭증할 때 정부조직 전체 차원에서 적절한 역할 분담이 이루어져 효과적으로 집행되기 보다는 그나마 이러한 업무에 익숙한 일부 사회복지직에게 집중되고 대부분의 행정인력은 기피한다. 최근 사회복지직 공무원들의 과중한 업무로 인한 자살사태는 복지직 공무원의 부족도 원인이지만 그러한 상황이 조직적 차원에서 철저히 외면되는 현실 역시 근본 원인이라고 할 수 있다. 통제와 관리에서 복지와 지원으로 행정의 기본역할이 바뀌고 있는 가운데 행정체계 자체는 변하지 않다보니 복지업무가 폭증해도 행정 조직내에서는 언제나 익숙지 않은 ‘비주류’ 업무로 취급되고 복지직에게 떠넘겨 방치된다. 이런 상황에서는 복지직을 늘릴수록 그나마 분담하던 행정직이 줄어드니 업무부담에 변화가 없다는 하소연이 나오게 되는 것이다.

종합하자면 앞에서 살펴본 바와 같이 사회복지정책으로 감당해야 하는 사회문제와 사회적 욕구는 지속적으로 증가할 것이다. 이러한 가운데 민주화와 경제성장 의제가 약화된 이후 국가주도의 복지개입의 필요성을 인식하고 등장한 박근혜 정부는 국민의 복지향상을 직접적인 국정목표로 내세우고 있지만 여전히 권위주의적 관료주의 유산 때문에 이러한 정치의도와 정책, 그리고 집행과의 부조화를 지속적으로 경험하게 될 가능성이 크다. 그렇다면 이러한 사회복지를 둘러싼 복지정치의 향방은 사회복지현장에 어떠한 영향을 미칠 것인가. 이를 살펴보기 위해 민간사회복지기관과 정부의 관계가 어떻게 형성되고 발전되었는가부터 따져보도록 하자.

사회복지현장의 변화

우리나라의 현대 민간사회복지의 역사는 해방과 한국전쟁 시기로 거슬러 올라간다. 이 당시에 우리나라에서 이루어졌던 민간 국제구호단체의 활동에서부터 우리나라 민간사회복지가 시작된 것이다. 이 당시 무수했던 전쟁고아들이나 미망인, 장애인 등을 돌보았던 것이 이들의 주된 역할이었다. 이들의 예산 총액은 당시 정부 보건사회부의 예산 규모를 초과할 정도로 당시 무력했던 정부의 역할을 대신하였다고 할 수 있다. 하지만 6~70년대를 거치면서 우리나라에서 경제성장이 지속되자 이러한 원조기관들은 철수하기 시작하였다. 이 때 정부는 이들이 대신하였던 역할을 다시 정부가 인수하기 보다는 다른 국내의 개인이나 단체에게 맡기고 대신 보조금을 지급하기 시작했다. 1970년 사회복지사업법 제정을 통해서 민간이 복지서비스를 제공하고 정부가 국가보조금을 제공하는 형태가 제도화된 것이다.

이를 흔히 '종속적 대행자'관계라고 표현을 한다.¹⁰⁾ 즉 민간에게 정부의 역할을 대행토록하면서 재정을 지원을 하고, 또 그러한 관계를 기반으로 긴밀하게 민간의 역할과 활동에 대해서 통제하는 종속적 관계를 유지하는 것이다. 다시 말해 우리나라 복지서비스 영역에서 대부분의 공급자 역할은 처음부터 민간을 중심으로 이루어지는데 그렇다고 해서 민간의 다양성이나 자율성이 보장되는 방식이 아니라 공공의 대행자로서 위치 지워지고 또한 그러한 특성 때문에 종속적인 통제를 받게 되는 것이다.

보조금 지원방식을 매개로 이렇게 특징 지워진 관계는 1990년대 지역사회복지관을 시작으로 민간위탁사업의 형식으로 계약 방식이 도입되었지만 대부분 비경쟁수의계약 방식으로 이전의 보조금 방식과 본질적인 차이는 없었다.¹¹⁾ 다시 말해 형식 상 경쟁입찰을 통해 사업계획을 검토해서 지원을 결정하는 형태를 가지고 있었지만 실상 서비스 확대 과정에서 외부자원을 활용하기 위해 명목적인 입찰과 계약절차를 공식화한 것에 불과했다는 것이다. 이러한 방식은 1990년대 이후 가정봉사원파견센터, 지역자활센터, 정신보건센터, 건강가정지원센터, 지역아동센터 등을 통해 사회복지서비스가 확대되는 데에도 적용되었다.

따라서 1990년대 까지 형식적으로 보다 민간의 자율적 특징을 보장하는 방식으로 변한 듯하지만 여전히 사회복지서비스에서 민간기관이란 실질적으로는 정부의 '종속적 대행자'로서 관료적인 통제구조 아래 있었다고 할 수 있다. 여기에서 정책을 시행하는 정부는 공급하는 보조금이 지도감독규정에 잘 맞게 집행되었는가를 감독하는 것이 주요한 정책집행에 있어서의 목적이자 관심이었던 것이다.¹²⁾ 하지만 여전히 정부는 민간공급기관 뒤에 있기 때문에 사회복지서비스에 관한 문제나 욕구를 직접적으로 책임지는 형태는 아니었다. 요약하자면 사회복지서비스에 있어서 우리나라 정부는 항상 전면에서 직접적으로 책임지는 역할은 민간을 대행자로 내세워서 피하면서도 그 뒤에서 민간을 통제하는 형식으로 정책이 발달되어왔던 것이다.

이러한 관계는 우리나라가 그동안 가지고 있었던 발전국가적 특징과 권위주의적 관료주의와 맞닿아있다. 국민의 직접적 복지보다는 경제개발이 우선적 목표였으므로 복

지문제는 관리와 통제의 대상이었던 것이다. 즉, 국가가 직접 개입하여 문제를 해결하기 보다는 큰 불안요소가 되지 않는 수준에서 통제되고 관리되는 것이 목적이었고, 이 때문에 국가는 직접 복지문제에 손을 대지 않으면서 민간이라는 대행자를 내세워 그 활동에 대해서는 국가가 통제하는 종속적 관계를 가지게 된 것이다.

하지만 2000년대에 접어들면서는 사회복지현장에서는 상당한 환경의 변화가 시작되었다. 우선은 사회복지서비스의 제도적 확대가 급격하게 일어나고 있다. 2002년부터 2007년까지 사회복지 관련 예산은 연평균 36.6%로 주택부문을 제외한 복지분야의 증가율(12.8%)를 훨씬 상회하는 것이었다.¹³⁾ 게다가 2007년부터는 장기요양보험의 시행과 더불어 사회복지 전자 바우처 사업이 시작되어 현재 노인돌봄종합서비스, 장애인활동지원사업, 산모·신생아도우미사업, 가사간병방문사업 등 8개 종류의 바우처 제도를 중심으로 또한 급격한 사회복지서비스의 제도적 확대가 진행되고 있다.

이러한 사회복지서비스의 제도적 확대는 1997년 이후 급증하는 사회적 욕구에 대한 국가적 대응의 시작을 의미한다. 국가가 더 이상 복지문제에 되도록 직접 개입하지 않다가 점점 더 주도적으로 개입하는 변화가 일어나기 시작한 것이다. 이는 전통적인 종속적 대행자관계의 변화를 동반하는 것이었다. 그 변화가 가장 상징적으로 나타나는 것은 보조금 등을 이용한 공급자 지원방식 중심에서 사회보험이나 바우처 등을 이용한 이용자 지원방식으로의 전환이다. 이는 종속적 대행자 관계에서는 그동안 국가가 서비스의 결과에 별다른 관심이 없었지만 이제는 서비스 이용자의 만족감이나 서비스의 질에 관심을 가지기 시작한 변화를 의미한다.

이용자 지원방식으로 경쟁과 선택의 원리가 도입되기 시작한 것이고, 보조금 체제에서는 공급자가 이용자를 선택하고 이용자는 이를 고맙게 여길 수밖에 없었던 구조에서 이제는 이용자가 오히려 선택권을 가지고 서비스에 대해 만족하지 못할 경우 서비스 수급권과 관계없이 공급자를 바꿀 수 있는 구조가 된 것이다. 이는 이전의 종속적 대행자 관계에서 정부는 공적자원에 대한 대행적 집행이 규칙과 절차에 맞추어 이루어졌는가만 관심을 가졌다면 이제 이용자의 서비스에 대한 만족, 서비스의 질에 본격적인 관심을 가지기 시작했다는 것을 의미한다. 이는 사회적 욕구에 국가가 직접적인 대응을 해야 하는 필요성과 맞물린 변화라고 할 수 있다. 또한 민주화의 진전 이후 높아진 이용자의 권리의식도 반영되고 있는 것이라고 할 수 있다.

다른 한편으로는 공공 복지전달체계의 꾸준한 개혁과 강화가 진행되고 있다. 이는 역시 사회적 욕구의 증가에 맞춰서 국가의 직접개입 필요성이 증가하면서 그 결과에 대한 관심이 높아지다 보니 복지정책과 서비스의 효율성과 효과성을 높이기위한 시도가 나타나고 있는 것이다. 2000년대 들어서서 굼직한 전달체계 개편 시도만 하더라도 ‘사회복지사무소 시범사업(2004~2006)’, ‘시군구 주민생활지원 행정 개편(2006~2007)’ 등이 있었으며 2010년 사회복지통합관리망인 ‘행복e음’ 구축과 희망복지지원단 설치 운영에 이르고 있다.¹⁴⁾ 특히 2012년 4월부터 시작된 시군구 희망복지지원단은 복합적 욕구를 가진 대상자에게 지역내 자원과 서비스를 연계하여 제공하는 통합 사례관리를 시행하여 이전의 단순한 통제와 관리중심의 행정에서 적극적 지원과 조정의 역

할로의 전환이 시도되고 있는 것이다.

이러한 변화는 공공기관의 직접서비스로 나타나기도 한다. 실제로 희망복지지원단에서 통합사례관리에 나서면서 민간기관의 사례관리와 충돌하고 갈등을 빚는 사례들이 적지 않게 나타나고 있다. 그리고 마찬가지로 민관 통합적인 아동서비스를 구축하기 위한 드림스타트 사업은 직접 대상자에게 서비스를 제공하면서 기존의 지역아동센터와 중복과 충돌이 나타난다. 사회복지정책의 효과성을 높이고자하는 전달체계 개혁이 한편으로 공공의 직접서비스의 증가로 이어지고 있는 것이다.

샌드위치가 된 사회복지현장의 위기

살펴본 바와 같이 이제 우리나라 정부는 그 어느 때보다도 사회복지문제에 관심을 가지고 무언가를 하려고 할 것이며, 또한 이는 사회복지전달체계에 있어서도 민간에게 맡기고 통제하는 종속적 대행자 관계에서 보다 정부가 사회복지정책의 결과를 향상시키고자 하는, 이용자 중심 지원방식이라든지, 통합 사례관리 체계의 도입이라든지 하는 변화로 나타나고 있음을 살펴보았다. 하지만 그와 동시에 기존의 발전국가와 권위주의적 관료주의의 유산 때문에 이러한 정부의 의도와 정책, 그리고 집행의 부조화를 지속적으로 경험하게 될 것이라고 진단해 보았다.

이러한 상황에 대해서 명확하게 인식해야 하는 중요한 이유는 바로 이러한 부조화 가운데 민간사회복지기관은 그 희생양이 될 가능성이 매우 크기 때문이다. 사회적 욕구가 증가하고 정부는 이에 대응하려고 함에도 여전히 발전국가와 권위주의적 관료주의에 묶여 제대로 된 변화가 이루어지지 않는 가운데 민간사회복지기관은 위아래에서 다중의 압력에 직면하게 되고 그 결과 더욱 가혹한 상황으로 내몰릴 가능성이 크기 때문이다.

벌써부터 사회복지가 주목을 받게 되면서 기존의 민간 사회복지기관들은 더욱 존중과 대접을 받기 보다는 동시다발적인 도전에 직면하는 상황을 맞이하고 있다. 여기서는 주로 정책적인 측면에서 살펴보면 우선은 사회복지서비스의 확대에 인해서 오히려 독점적 지위가 상실되고 다양한 경쟁에 노출되는 상황을 들 수 있다. 즉, 종속적 대행자 체제에서는 말 그대로 종속적이긴 하지만 동시에 공공의 대행자라는 독점적인 지위를 보유하고 있었다. 지역사회복지관이던 보호시설이던 해당지역 또는 해당 대상자의 복지에 대한 역할은 그 기관에 맡겨져 있었던 것이고 통제를 받긴 하여도 적어도 그러한 지위에 위협을 받지 않았다.

하지만 사회서비스가 확대되면서 동시에 기존 복지기관 이외의 다양한 복지 공급자들이 등장하기 시작하였고 게다가 장기요양보험, 바우처 등으로 인한 경쟁기관들이 나타나기 시작하였으며 심지어 공공기관이 직접 서비스를 제공하는 경우도 늘어나고 있다. 따라서 이제는 독점적인 대행자에서 여러 경쟁적 복지공급자 중 하나로 지위가 바뀌기 시작한 것이다. 하지만 그렇다고 ‘종속적’ 관계가 해소되는 것도 아니었다. 여전히 보조금 체제에 묶여있기도 하고 권위주의적 관료주의 유산 때문에 공공과 민간

의 관계가 ‘계약’이나 ‘동반자’ 관계이기 보다는 여전히 상명하복적인 통제관계는 지속되고 있다. 결국 민간복지기관들은 경쟁에 내몰리면서도 그에 상응하는 자율성을 확보하는 것이 아니라 종속적 관계에 묶여있는 이중 압력에 시달리게 되는 것이다.

그러면서 점점 더 구체적인 성과에 대한 요구는 높아가고 있다. 사회복지시설 평가가 90년대 말부터 도입된 이후 회계나 규칙과 절차준수 중심의 행정평가와 단순 실적에 대한 평가가 중심이었지만 점점 더 구체적인 성과에 대한 관심이 높아지고 있다. 과거의 종속적 대행자 체제에서 민간복지기관은 주어진 역할을 문제없이 무난하게 수행을 한다면 별 문제가 없었지만 복지가 관심의 중심이 될수록 점점 더 그래서 무엇을 어떻게 하였고 어떠한 성과를 보이고 있는가에 대한 질문을 받게 되는 것이다.

하지만 앞에서 정치적 의도와 정책, 정책과 집행의 부조화에서 지적했듯이 그렇다고 민간사회복지기관들이 더 구체적인 성과를 낼 수 있도록 자율권이 주어지거나 과감한 지원이 이루어지는 것은 아니다. 종속적인 통제관계 아래에서 더 많은 성과를 보여줄 요구만 늘어나는 것이다. 오히려 상기에 지적한 독점적 지위에서의 변화로 인하여 보조금과 같은 기존의 지원은 동결되거나 축소되는 경향이 나타나고 있다. 결국 기존의 민간사회복지기관들은 자원이나 여건은 더욱 악화된 상태에서 더 구체적인 성과를 더 많이 보여주어야 하는 이중적인 압박에 시달리게 되는 것이다.

이와 동시에 민주화와 권리의식의 향상으로 이용자의 인식 역시 예전 같지 않다. 이것이 이용자 중심 지원 정책과 맞물리면서 더 이상 받으면 고마워하는 존재가 아니라 직접 권리와 요구를 제시하는 존재가 되고 있다. 결론적으로 민간 사회복지기관들은 기존의 독점적인 지위는 약화되면서 더욱 경쟁적인 상황에 내몰리고, 그러면서 더욱 구체적인 성과를 요구받으면서도 그에 상응하는 자율적 권한이나 지원이 주어지기 보다는 계속 종속적이고 통제적인 관계 아래에 있으면서 경쟁기관의 도전이나 더 높아진 이용자의 욕구에 맞춰야하는 위아래의 이중적인 압박에 눌러 샌드위치가 되어가고 있는 것이 현재 사회복지현장이 일반적으로 직면하고 있는 위기상황인 것이다.

사회복지현장, 어디로 갈 것인가

지금까지 왜 사회복지라는 의제가 최근 이렇게 주목을 받게 되었으며 그럴수록 왜 사회복지정책에 대한 논란과 혼란은 가중되고 또 왜 그동안 사회복지현장을 담당하던 민간 사회복지기관들은 더욱 어려운 위기상황에 직면하게 되었는가를 전반적으로 살펴보았다. 그리고 살펴본 바와 같이 점점 우리사회의 사회적 문제와 욕구가 증가할수록 정부는 사회복지에 대한 성과를 바라지만 이전의 발전국가와 관료주의적 한계를 벗어나지 못하는 한 정책과 집행의 부조화는 계속될 것이다. 이는 다시 그 가운데서 사회복지현장은 겪는 이중압박으로 인한 위기는 지속적으로 심화될 것이라는 것을 의미한다.

하지만 이러한 상황을 인식하는 것이 절망을 의미한다고 보지는 않는다. 오히려 급격한 변화에 어리둥절하여 점점 더 샌드위치가 되어가는 신세를 면하지 못하면서도

막연하게 무언가 나아지겠지라는 안일한 희망에 안주하기 보다는 이것이 일시적인 현상이 아니며 구조적으로 강화될 것이라는 점을 인식한다면 이 상황을 타개할 수 있는 실질적인 대안을 찾아 나설 수 있다.

그리고 위기라는 것은 ‘위험한 기회’이다. 이 위험하다는 것은 이를 극복하지 못하면 더욱더 어려운 상황으로 내 몰릴 것이라는 의미이지만 기회라는 것은 잘 극복한다면 새로운 전환기를 맞을 수도 있다는 의미이다. 복지에 대한 문제가 심화되면서도 그에 대한 활로를 모색하지는 못하는 지금과 같은 교착상태에서는 이를 주도적으로 해소하는 주체가 향후에 더욱 높은 주도권과 위상을 확보할 수 있는 것은 당연한 일이다.

따라서 지금과 같이 민간사회복지의 위상과 역할이 위협받는 상황이라면 여기에서 어떻게 다시 그 위상과 역할을 재정립할 것인가를 모색하는 것이 절실하다. 그 것은 단순히 사회복지사들의 지위를 확보하는 차원에서가 아니라 지금과 같은 교착상태를 어떻게 현장에서부터 해소할 수 있는가에 대한 방안을 제시할 수 있는 것이어야 한다. 다시 말해 증가하는 사회적 욕구와 이에 대응하는 정치와 정책과 집행의 부조화가 현장에서 충돌하고 있다고 할 때 그 한가운데에 있는 민간 사회복지 주체에서부터 어떻게 풀어나갈 수 있는가에 대한 전략이 모색되어야 한다는 것이다.

이는 이러한 상황에서 민간 사회복지주체가 그동안에 묶여 있던 종속적 대행자의 지위에서 벗어나 어떻게 자신의 고유한 역할을 확보하고 기능할 수 있을까를 포함한다. 그리고 이러한 우리사회의 현실에서 어떠한 사회복지실천이 어떻게 이루어져야 하는가에 대한 고민이 구체적으로 이루어져야 한다. 최근 다양하게 논의되고 있는 협동조합이라든지, 마을만들기라든지 하는 논의들은 다른 곳에서 이미 새로운 움직임들이 활발하게 벌어지고 있음을 의미한다. 이러한 움직임에 대해서 사회복지현장이 주도적으로 대응한다면 사회복지실천의 새로운 역사를 여는 것이 될 수 있지만 그렇지 못한다면 이전보다 더한 변방으로 밀려날 수 있는 그야말로 절체절명의 위기상황인 것이다.

-
- 1) 김소연. 2011. “2만달러 시대때 복지지출, 선진국이 한국의 3배” 『한겨레신문』 1월 26일자
 - 2) 뉴시스. 2011. “그리스 국가부도 무리한 복지공약 탓” 『뉴시스』 8월 9일자
 - 3) 이진희. 2011. “복지국가는 성장 못한다” 우리 안의 편견이 문제” 『한국일보』 2월 1일자
 - 4) 대통령자문 국가경쟁력강화위원회. 2010. “대한민국 국가경쟁력 순위는?” 2013년 3월 36일 접근
<http://blog.naver.com/penc2287?Redirect=Log&logNo=110097043214&from=postView>
 - 5) 김연명. 2013. “기초노령연금 인상 논란? 악마는 다른 곳에 있다” 『오마이뉴스』 1월 21일자
 - 6) Wilkinson, R., & Pickett, K., 2009. The spirit level: why more equal societies almost always do better, London: Allen Lane.
 - 7) 김두열·전수민. 2012. 치안·복지·경제성장: 범죄 발생 현황 분석. 한국개발연구원
 - 8) 통계청. 2012. 인구·가구 구조와 주거 특성 변화. 보도자료. 3월 21일자.
 - 9) 강신욱·이현주·손병돈 외. 2011.. 복지정책의 효율적 관리방안 연구. 보건복지부·보건사회연구원
 - 10) 이해경. 1998. “민간사회복지부문의 역사와 구조적 특성.” 『동서연구』 10, 41-75
 - 11) 양난주. 2011. “한국 사회서비스 공급특성 분석: 보조금과 바우처방식의 검토.” 『사회복지정책』, 38(3), 191-219.
 - 12) 남찬섭. 2009. “최근 사회복지서비스 변화의 함의와 전망- 지방이양, 바우처, 노인장기요양보험으로 인한 변화를 중심으로 한 탐색적 고찰.” 『비판사회정책』, 28, 7-49.
 - 13) 강혜규. 2008. “사회서비스 확대정책과 지역사회 사회복지서비스 공급체계.” 『상황과 복지』 25: 67-98.
 - 14) 강혜규. 2012. “차기 정부의 복지정책 과제-사회복지 제도 운영체계를 중심으로” 『2012년 한국행정학회 하계학술대회』 6월 29일 발표