연구보고서 2008-27-1

능동적 복지의 개념정립과 정책과제

The Concpts and Policies of Active Welfare

김승권 • 이성규 • 박병현 • 최 균 • 이수희 • 박지윤

한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Affairs

능동적 복지의 개념정립과 정책과제

연구보고서 2008-27-1

발 행 일 2008년 12월
저 자 김 승 권 외
발 행 인 김 용 하
발 행 처 한국보건사회연구원
주 소 서울특별시 은평구 진흥로 268(우: 122-705)
전 화 대표전화: 02) 380-8000
홈페이지 http://www.kihasa.re.kr
등 록 1994년 7월 1일 (제8-142호)
인 쇄 처 대명기획
가 격 8,000원

ⓒ 한국보건사회연구원 2008

ISBN 978-89-8187-537-4 93330

머 리 말

새 정부가 들어서면 항상 새로운 국정철학을 설정하는 경향을 갖고 있고, 사회복지분야에서도 새로운 복지철학을 설정하여 정책을 추진하려는 의욕을 갖는다. 이러한 양상은 과거정부에서도 나타난 것으로 「생산적 복지」, 「참여복지」 등이 복지철학의 측면에서 명명(命名)된 것이라 하겠다. 그렇지만 이와 같은 중요한 의미를 갖는 복지철학이 정권초기에 그 개념이 명확히 설정되어 있지 않았을 뿐만 아니라 개념정립을 위한 노력이 나중에 이루어짐으로써 복지철학의 국정반영이 제대로 이루어지지 않았고, 복지철학은 선언적, 허구적 개념으로 이해되기도 하였다.

이명박 정부는 「능동적 복지」를 국정철학으로 표방하고, 이를 강력히 추진하려는 의지를 확고히 하고 있다. 따라서 역대정부와 달리 정권초기에 신정부가 표방한 「능동적 복지」의 개념을 정치화하고, 국민의 복지요구를 충족하기 위한 지속적이고 한 단계 향상된 복지정책을 추진함으로써 복지국가로서의 위상을 정립할 필요가 있다. 이를 위해서 능동적 복지에 대한 개념정립과 함께 기본방향 및 추진전략을 설정하고, 복지재정투자의 현황과 투자전략을 모색하며, 그리고 국민과 복지전문가들이 현재 복지정책의 문제점을 어떻게 파악하고 있는지, 중점투자분야를 어떻게 설정하고 있는지 등의 요구도 파악이 필요하다.

본 연구는 당원 김승권 선임연구위원의 책임으로 원내·외 연구진에 의하여 수행되었다. 아울러 능동적 복지의 개념정립 과정에 이루어진 일반국민과 전문가 의견조사 등에 적극적인 참여가 있었음은 본 연구의 중요성을 의미하는 것이라 사료된다.

전체 연구진의 노고에 깊이 감사드리며, 연구진의 구체적 역할분담은

다음과 같이 제시된다.

연구기획 및 총괄(김승권)
제1장 서 론(김승권)
제2장 한국 사회복지의 전반적 평가와 환경변화(김승권)
제3장 능동적 복지관련 서구의 복지철학 논의(김승권·박지윤)
제4장 국정철학으로서의 창조적 실용주의와 능동적 복지(이성규)
제5장 능동적 복지의 개념정립과 주요 내용(김승권)
제6장 사회복지정책에 대한 일반국민의 인식 및 욕구(김승권·이수희)
제7장 능동적 복지에서의 중앙 및 지방정부와 민간기관의 역할(박병현)
제8장 사회복지서비스 효과성 제고를 위한 복지전달체계 개선방안(최균)
제9장 결 론(김승권)

본 연구의 검토과정에서 고견을 주신 당원의 이상영 연구위원과 노대명 연구위원에게 감사를 표한다. 마지막으로 본 연구결과가 이명박 정부의 복지정책 추진에 중요한 기초자료가 되고, 아울러 「제3차 사회보장 장기발전방향」의 수립과 추진에 귀중한 자료로 활용되기를 기대한다.

2008년 12월
한국보건사회연구원
원장 김 용 하

목 차

Abstract ····· 11

요약 ····· 13

[제1부: 서론 및 기존정책 평가]

제1장 서 론 ····· 27
제1절 연구의 필요성 및 목적 ····· 27
제2절 연구의 내용 및 방법 ····· 28

제2장 한국 사회복지의 전반적 평가와 환경변화 ····· 31
제1절 한국 사회복지의 전반적 평가 ····· 31
제2절 복지환경의 변화 ····· 47

[제2부: 이론적 논의 및 능동적 복지의 개념정립]

제3장 능동적 복지관련 서구의 복지철학 논의 ····· 57
제1절 능동적 복지국가(Active Welfare State) ····· 57
제2절 적극적 복지(Positive Welfare) ····· 65
제3절 능력개발국가(Enabling State) ····· 69
제4절 역량강화(Empowerment) ····· 73

제4장 국정철학으로서의 창조적 실용주의와 능동적 복지 ····· 81
제1절 서구의 실용주의 ····· 81
제2절 실학과 실용주의 ····· 96
제3절 창조적 실용주의와 능동적 복지 ····· 103

제5장 능동적 복지의 개념정립과 주요 내용 ·····109
제1절 능동적 복지의 개념과 특성 ····· 109
제2절 능동적 복지의 기본방향 및 추진전략 ····· 112
제3절 능동적 복지의 핵심요소와 기존 복지정책과의 비교 ····· 116

[제3부: 국민의 복지욕구와 주요 정책과제]

제6장 사회복지정책에 대한 일반국민의 인식 및 욕구 ·····123
제1절 조사개요 및 응답자 특성 ····· 123
제2절 주요 분석결과 ····· 126
제3절 분석결과의 시사점 ····· 152

제7장 능동적 복지에서의 중앙정부, 지방정부, 민간기관의 역할 ·····157
제1절 개요 ····· 157
제2절 정부의 역할 ····· 158
제3절 능동적 복지에 있어서 중앙정부와 지방정부 간의 관계 ····· 166
제4절 민간부문의 역할 ····· 176
제5절 사회복지서비스 공급의 새로운 대안: 민·관 사회복지 네트워크 구축 ···· 178

제8장 사회복지서비스 효과성 제고를 위한 전달체계 개선방안 ·····189
제1절 개요 ····· 189
제2절 현행 사회복지전달체계의 현황 및 문제점 ····· 191
제3절 사회복지전달체계 개편 방향 ····· 197
제4절 제언 ····· 215

제9장 결 론 ·····217

참고문헌 ·····219

부록 ·····225

표 목 차

〈표 2- 1〉 복지국가유형별 기능별 지출비중 및 연평균 증가율 ····· 32
〈표 2- 2〉 연금급여액 변화추이('03～'07년) ····· 33
〈표 2- 3〉 기초생활보장제도의 절대빈곤 감소효과 ····· 36
〈표 2- 4〉 자활사업 참여자수('03～'07년) ····· 37
〈표 2- 5〉 자활성공률('03～'07년) ····· 37
〈표 2- 6〉 노인복지기관수 및 노인일자리수 변화추이('03～'07년) ····· 38
〈표 2- 7〉 장애급여 수급률 시계열비교 ····· 39
〈표 2- 8〉 장애급여 수급률의 국제비교(1999년 기준) ····· 40
〈표 2- 9〉 장애급여 수급률의 국제비교(2000년 이후 기준) ····· 40
〈표 2-10〉 아동안전사고 사망자수 및 아동10만명당 사망자수 현황 ···· 42
〈표 2-11〉 요보호아동 발생현황 ····· 42
〈표 2-12〉 요보호아동 보호내용 ····· 43
〈표 2-13〉 전국의 보육비 지원비율의 변화추이 ····· 44
〈표 2-14〉 OECD 국가와의 건강관련 지표 비교(1) ····· 44
〈표 2-15〉 OECD 국가와의 건강관련 지표 비교(2) ····· 45
〈표 2-16〉 등록자원봉사자 변화추이 ····· 46
〈표 2-17〉 각국의 자원봉사활동 참여율 비교 ····· 46
〈표 2-18〉 핵심 생산연령인구와 노인인구의 변화 추이 ····· 48
〈표 2-19〉 외국인과의 혼인 ····· 49
〈표 2-20〉 한국여성의 결혼필요성에 관한 태도 ····· 50
〈표 2-21〉 한국여성의 이혼에 대한 태도 ····· 52
〈표 2-22〉 경제활동참가율 ····· 53

〈표 3- 1〉 새로운 사회적 위험과 새로운 복지국가의 역할 ····· 60
〈표 3- 2〉 유럽좌파정당들의 공통된 복지국가 쇄신 전략 ····· 61
〈표 3- 3〉 복지국가와 능력개발국가의 비교 ····· 69
〈표 3- 4〉 복지국가로부터 능력개발국가로의 전환 ····· 72
〈표 3- 5〉 임파워먼트의 다양한 수준(범위) ····· 78
〈표 5- 1〉 과거정부 복지정책과 「능동적 복지」 정책의 비교 ····· 119
〈표 6- 1〉 응답자의 인구사회학적 특성 ····· 125
〈표 6- 2〉 복지정책 대상 확대에 대한 의견 ····· 127
〈표 6- 3〉 복지정책 민간참여 확대에 대한 의견 ····· 129
〈표 6- 4〉 복지세수확보방안에 대한 의견 ····· 131
〈표 6- 5〉 복지예산을 위한 세금부담에 대한 의견 ····· 133
〈표 6- 6〉 복지서비스 효율적 전달에 대한 의견 ····· 135
〈표 6- 7〉 복지서비스의 비효율적 전달분야에 대한 의견 ····· 137
〈표 6- 8〉 복지지출 확대 및 축소에 대한 의견 ····· 138
〈표 6- 9〉 복지지출 확대 및 축소에 대한 의견: 인구사회학적 특성 · 140
〈표 6-10〉 아동·청소년복지분야 중요서비스에 대한 의견 ····· 142
〈표 6-11〉 노인복지분야 중요서비스에 대한 의견 ····· 145
〈표 6-12〉 여성복지분야 중요서비스에 대한 의견 ····· 147
〈표 6-13〉 가족복지분야 중요서비스에 대한 의견 ····· 149
〈표 6-14〉 장애인복지분야 중요서비스에 대한 의견 ····· 151
〈표 7- 1〉 중앙정부의 재정지원 유형 ····· 169
〈표 8- 1〉 읍·면·동 주민생활지원팀 인력 현황 ····· 192
〈표 8- 2〉 읍·면·동 주민생활지원팀 복지직 현황 ····· 192
〈표 8- 3〉 시·군·구-읍·면·동의 기본현황 ····· 194
〈표 8- 4〉 현행 공공 복지수행체계의 문제점 ····· 194
〈표 8- 5〉 민간 복지시설 현황 ····· 195

〈표 8- 6〉 시설유형별 시설 세입구조 ····· 196
〈표 8- 7〉 시설유형별 세출구조 ····· 196
〈표 8- 8〉 희망복지지원단 설치 후 업무 및 역할 변화 내용 ····· 207
〈표 8- 9〉 공공 사례관리를 위한 주체별 역할분담 ····· 209
〈표 8-10〉 시설유형별 기능조정 방안 ····· 212
〈표 8-11〉 기능대체를 반영한 시설유형 분포 ····· 215
〈부표 1〉 복지지출 확대 및 축소에 대한 의견: 빈곤층기본생활보장지원 ··· 227
〈부표 2〉 복지지출 확대 및 축소에 대한 의견: 아동청소년복지 ····· 228
〈부표 3〉 복지지출 확대 및 축소에 대한 의견: 노인복지 ····· 229
〈부표 4〉 복지지출 확대 및 축소에 대한 의견: 여성복지 ····· 230
〈부표 5〉 복지지출 확대 및 축소에 대한 의견: 출산·양육지원 ····· 231
〈부표 6〉 복지지출 확대 및 축소에 대한 의견: 장애인복지 ····· 232
〈부표 7〉 복지지출 확대 및 축소에 대한 의견: 이주민지원 ····· 233
〈부표 8〉 복지지출 확대 및 축소에 대한 의견: 자립·자활지원 ····· 234
〈부표 9〉 복지지출 확대 및 축소에 대한 의견: 주거보장 지원 ····· 235
〈부표 10〉 복지지출 확대 및 축소에 대한 의견: 보건의료서비스지원 ···· 236

그 림 목 차

〔그림 2-1〕 우리나라 연도별 급여보장률 시계열 비교 ····· 34
〔그림 2-2〕 급여보장률 국제비교('06년 기준) ····· 35
〔그림 2-3〕 성별 평균 초혼연령 추이 ····· 50
〔그림 2-4〕 혼인건수 및 조(粗)혼인율 추이 ····· 51
〔그림 2-5〕 총 이혼건수 및 유배우 이혼율 추이 ····· 52
〔그림 3-1〕 반덴브루크의 능동적 복지국가 도식 ····· 63
〔그림 8-1〕 기본모형: 시군구 희망복지지원단 설치 ····· 202
〔그림 8-2〕 동통합 권역별 희망복지지원센터 설치 ····· 203
〔그림 8-3〕 군지역 특화모형 : 복지-보건 협력 희망복지지원담당 지정 ·· 205

Abstract

The Active Welfare State: Framework, Strategy, and Action Plan

The ‘active welfare’ is one of the goals set up by the Lee Myung-bak administration to realize its vision for the advancement of the economy and the enhancement of the quality of life. The actors of the active welfare are government, civil society, family and individuals, and all of them are required of progressive participation and a greater role in achieving a secure welfare state.

The fundamental elements of the active welfare are the still welfare state, active intelligent state, active community, and active people. The active welfare adopts a preventive and integrated welfare approach, emphasizes customer-centered welfare services, increased opportunities for empowerment, and the improvement of the quality of life.

The following are some significant factors to improve the service delivery system for the effective implementation of the active welfare.

- promoting public responsibility by providing service-oriented administration in local governments
- increasing responsiveness to community needs
- strengthening partnership and networking in public and private sectors

요 약

제1장 서 론

□ 연구 필요성

– 우리나라의 복지발전과 국민의 삶의 질 향상을 도모하기 위하여 현 정부가 표방하고 있는 「능동적 복지」의 개념정립, 기본방향 및 추진전략 설정, 복지정책의 문제점 및 요구도 파악이 필요함.

□ 연구목적

– 「능동적 복지」관련 국내외 다양한 복지개념 및 철학을 논의하여 능동적 복지의 개념을 정치화하고, 기본방향 및 추진전략을 제시함.
– 「능동적 복지」의 개념을 복지정책에 구현하기 위한 핵심 추진과제를 개발하여 구체적으로 방안을 제시함.
– 「능동적 복지」의 개념을 정확하게 인식토록 복지관련 정책입안자, 복지전문가, 현장실천가, 전체 국민에 대한 홍보자료로 활용함.

□ 연구내용

– 한국 사회복지평가 및 복지환경의 변화전망
– 능동적 복지관련 서구의 복지철학 논의
– 국정철학으로서의 창조적 실용주의와 능동적 복지
– 사회복지정책에 대한 일반국민의 인식 및 욕구 분석
– 능동적 복지에서의 중앙 및 지방 정부와 민간기관의 역할
– 복지체감도 제고를 위한 효율적 사회복지전달체계 개선방안 및 정책제언

□ 연구방법

- 국내외 문헌을 수집·분석, 행·재정 통계자료 가공 및 재분석
- 만19세 이상 일반인 대상의 실태조사 실시(전화조사)
- 관계 담당자 및 전문가 자문회의 개최

제2장 한국 사회복지의 전반적 평가와 환경변화

□ 한국 사회복지의 전반적 평가

- 상대적으로 높은 국방비 및 경제지출 비중이 사회복지 지출의 상대적 저(低)비중으로 이어지고 있음.
- 소득의 양극화 현상으로 인해 사회안전망에 다수의 사각지대 존재함.
- 급증하는 사회서비스 욕구에 효과적으로 대응하기에는 현재의 서비스 공급체계가 전반적으로 미흡한 수준임.
- GDP 대비 가족에 대한 사회적 비용지출과 가족지원수준은 미흡함.

□ 사회보장 및 공공부조 분야의 복지수준

- 1인당 연금급여액의 증가율이 물가상승률을 상회하면 급여의 적절성이 확보된 것으로 판단됨.
- 건강보험 급여보장률은 OECD 국가중 멕시코를 제외하고는 매우 높은 편임.
- '03～'07년 기초생활보장제도의 절대빈곤 감소효과성 증가율은 69.3%임.
- 자활사업 참여를 통한 탈수급률은 지난 5년 동안 최저 5.4%, 최고 6.8%로 성과가 낮아 내실화된 사업추진이 요구됨.

□ 사회복지서비스 분야의 복지수준

- 노인 10만명당 주거복지시설, 의료복지시설 등은 증가하였으나 여가복지시설은 감소하였고, 노인일자리수는 증가함.
- 최근 우리나라 장애급여 수급률이 급격히 증가했지만 여전히 국제수준에는 미치지 못하고 있음.
- 아동안전사고 사망자수와 요보호 아동발생현황은 감소하는 경향을 보이고 있으며, 보육비 지원아동비율은 증가함.

□ 보건의료 분야의 복지수준

- 의료보장 수준은 매우 높으나, 의료비용의 본인부담률은 OECD국가 중에서 높은 수준에 있어 문제점으로 지적됨.
- 평균수명과 영아사망률 등은 OECD 평균과 비슷한 수준을 보이고 있으며, 암으로 인한 사망률 및 허혈성 심장질환에 의한 사망률은 OECD 평균에 비해 낮은 수준에 머무르고 있음.

□ 민간자원의 개발 분야의 복지수준

- 등록자원봉사자 수는 급속한 성장추세를 보이고 있으나, 자원봉사참여율은 다른 나라와 비교했을 때 다소 낮은 수준에 있음.

□ 복지환경의 변화

- 압축적 경제성장과 최근의 경제위기 도래
- 인구변천에 따른 저출산·고령화의 심화
- 이주가정 및 외국인근로자 증대 등에 따른 다문화 사회의 도래
- 혼인 및 이혼 양상의 변화

제3장 능동적 복지관련 서구의 복지철학 논의

□ 능동적 복지국가(Active Welfare State)

- 능동적 복지국가는 능동성, 사회투자, 맞춤형 복지, 참여 및 위임의 목적을 가짐.
- 능동적 복지국가의 정책방향은 남성 및 여성의 고용확대, 새로운 사회적 위험 및 사회적 욕구에의 적절한 대응, 개별적 욕구 및 상황을 배려한 적극적인 노동시장정책의 질적·양적 강화임.

□ 적극적 복지(Positive Welfare)

- 인적자본에 대한 투자는 개인의 근로능력이 향상되고 근로를 통한 복지탈출을 유도함.
- 복지공급에서의 개인과 비정부단체들의 역할 강화는 중앙정부 중심의 복지공급을 지양하고 비영리부분, 기업, 지방정부 등 복지공급주체를 다변화하는 것임.
- 기회의 평등은 선택의 자유와 기회의 평등을 통해 사회적으로 배제된 사람을 포용하고 자조적 삶을 추구하는 것을 강조하는 것임.
- 시장기능의 역동성을 통한 국가경제 향상은 복지에 대한 경비를 전적으로 국가를 통해서가 아니라 기업을 포함한 비정부기관들과의 결합을 통해 생성되고 분배하는 것임.
- 신노동당의 복지정책을 중심으로 한 적극적 복지의 정책방향은 균형있는 시민의 권리와 의무, 공공부문과 민간부문의 긴밀한 협조, 복지지출수준 유지 상태에서의 시민의 복지의존도 저하와 자립 강화임.

□ 능력개발국가(Enabling State)

- 능력개발국가는 '능력부여', '민영화', '책임'이라는 용어로 표현되며, 시장지향적 사회복지, 근로의 장려, 선택적 복지, 회원권에 기반을 둔 통합이 핵심요소임.
- 능력개발국가의 정책방향은 '국가가 복지대상자들이 근로를 통해 자신의 생활을 책임지도록 유도하고, 복지서비스 공급에서 민간부문의 역할을 증대하며, 사회보장프로그램은 보편주의를 포기하고 선별주의에 기초하며, 복지급여는 시민권이 아니라 이해보유자들의 회원권에 기초하여 제공'하는 것임.

□ 역량강화(Empowerment)

- 역량강화의 구성요소로는 개인의 사고(mind-sets), 조직구성권간의 관계(relationship), 조직의 제도나 구조가 있으며, 성공적으로 수행되기 위해서는 모든 면에서 복합적으로 변화되어야 함.
- 역량강화(Empowerment)의 정책방향은 장기적 관점에서 소외계층의 역량을 강화할 수 있는 맞춤형 서비스를 운영하고, 정책의 입안 및 전달과정에서 정책대상자들이 충분히 참여할 수 있도록 유도해야 함.

제4장 국정철학으로서의 창조적 실용주의와 능동적 복지

□ 서구의 실용주의

- 프래그머티즘은 새로운 경험 해석에서 의식의 의미성과 연속성을 강조하고 즉각적인 경험의 관계성, 창조성, 역사 문화적 성격을 중시함.
- 각자가 소중하게 생각하는 삶의 가치를 추구할 자유가 보장되는 다

원적이고 민주적인 사회를 강조함.

- 진보사상으로 창의적이고 개별화된 복지프로그램의 중요성을 암시하고 인류의 번영과 복지를 중시함.

□ 실학과 실용주의

- 실학에서 강조하는 것은 공리사상과 평등사상임.
- 실학사상의 특징은 실용주의, 실증주의, 비판정신, 개방주의임.
- 경제적 균형의 추구를 통해 평등의 기반을 확보하는 문제는 곧 복지사회의 이념과 소통을 의미하며, 실학은 현실과 이념의 조화를 추구하면서 실질적 효과를 통한 진실성과 정당성의 근거를 제시함.

□ 창조적 실용주의와 능동적 복지와의 관계

- 인간을 창의적이고 가치지향적인 존재로 인식하고, 실질적이며 적극적인 정책을 실현한다는 점에서 맥을 같이 함.
- 생애주기별 개인에게 삶의 초점을 맞추는 맞춤형·예방형 제도이고, 개개인의 삶의 여가 형태, 복지수요자의 여건과 상황에 생태학적으로 접근하는 것이며, 궁극적으로 수요자 중심의 실용성이 내포되어 있다고 할 수 있음.
- 인간의 창의적 노력과 가치를 추구할 수 있는 다원적이고 민주적 사회를 구현하고 좌우의 갈등을 넘어 '앞으로 또 위로(up & forward)' 향하는 미래지향적이고 통합주의적 실용노선을 통해 개인의 자기창조가 가능한 가치함축적인 실천철학임.

제5장 능동적 복지의 개념정립과 주요 내용

□ 「능동적 복지」의 개념

- "국민의 사회적 위험 예방과 해결을 위해 국가책임을 강화하여 국민기본생활을 보장하고, 개인 및 사회의 적극적 협력과 함께 재기·자립의 기회를 확대하여 안정적이고 행복한 삶을 가능케 하는 복지"로 정의함.
- 능동의 주체는 '국가, 시민사회, 가족 및 개인' 등 모두이며, 이들 모두의 적극적 참여와 역할 수행을 요구하며, 현 정부가 표명하는 실용주의는 국가와 개인의 이분법을 폐지하는 개념임.

□ 「능동적 복지」의 특성

- 미래사회의 위기에 적극 대응하기 위한 개념으로서 예방적 측면에서의 접근과, 기존의 사회안전망을 유지하면서 보다 적극적으로 전체 국민의 '삶의 질' 향상 측면에서 접근하는 특성을 지님.
- 기존 복지체계의 조직화와 효율화를 통한 복지재정 확충의 당위성을 확고히 하고 국민의 복지체감도를 획기적으로 증대시킬 수 있는 기반을 마련하는 특성을 지님.

□ 「능동적 복지」의 기본방향

- 생애주기별 통합적 복지
- 수요자 중심의 맞춤형 복지
- 예방적 복지
- 국가책임과 가족·기업·사회책임의 균형
- 역량강화(empowerment)를 위한 기회확대
- 보건복지서비스의 성장동력화

□ 「능동적 복지」의 추진전략

- 복지와 경제성장의 선순환체계 확립
- 원스톱 서비스(one-stop service)를 제공하는 통합전달체계 형성
- 개별화된 전문서비스 제공
- 실질적 자립지원을 위한 '교육-노동-복지'의 연계 강화
- 민간의 복지참여 활성화
- 보건복지서비스 산업의 육성

□ 「능동적 복지」의 핵심요소

- 복지국가체제를 유지(Still welfare state)함.
- 능동적이고 현명한 국가(Active intelligently state)를 주요 요소로 함.
- 능동적 공동체(Active community)를 주요 요소로 한다.
- 능동적 개인(Active people)으로 변모토록 지원한다.

제6장 사회복지정책에 대한 일반국민의 인식 및 욕구

□ 종합분석결과

- 복지대상의 확대와 복지정책에의 민간참여 확대에 대한 긍정적인 국민 견해는 능동적 복지 이념에 대한 긍정적인 국민의식으로 확대 해석 가능함.
- 복지를 위한 세금을 부담할 의사가 있다는 의견이 50%이상을 차지하여 복지의 경제적 자원 운영에 대한 국민의 참여의지로 해석 가능함.
- 전반적으로 국민은 낮은 복지체감도를 보였는데, 빈곤층지원정책에 대한 평가가 가장 낮았으며, 노인복지, 장애인 복지 및 아동·청소년

복지에 대한 평가가 낮았음.
- 장애인복지영역에 대한 의견이 가장 많았고, 아동·청소년복지영역과 노인복지영역의 지출확대에 대한 견해가 많았음.

□ 주요 분야별 분석결과

- 아동·청소년복지분야에서는 질 높은 교육과 보육, 안전한 생활환경에 대한 사회적 욕구를 반영한 정책의 추진이 요구됨.
- 노인복지분야에서는 의료서비스지원에 대한 욕구가 높게 나타남.
- 여성복지분야에서는 여성의 사회활동을 지지하고 가정의 고유기능을 대리해 줄 수 있는 체계적인 사회적 지원 확충 필요함.
- 가족복지분야는 자녀양육지원에 대한 요구가 높음.
- 장애인의 자립 및 자활에 대한 서비스 욕구가 높음.

제7장 능동적 복지에서의 중앙정부, 지방정부, 민간기관의 역할

□ 중앙정부의 역할

- 복지국가 체제 유지의 역할을 담당
- 모든 국민에게 기회를 균등하게 제공
- 예방적 측면의 건강·복지서비스를 제공
- 괜찮은 일자리와 수요자 중심의 맞춤형 복지서비스 지속제공
- 학습국가(learning state)로서의 위상정립
- 개인의 역량 강화

□ 지방정부의 역할

- 사회복지 발전에 호의적인 정부는 중앙정부의 사회복지역할을 강조
- 그러나 지역사회주민들의 욕구를 효율적으로 충족시켜 주기 위해서는 지방정부 중심의 전달체계가 중요시 됨.
  - 지역주민들의 실제적 욕구에 기초한 복지정책 마련, 독자적 사회복지 발전계획의 수립이 가능, 양질의 사회복지서비스 개발

□ 민간부문의 역할

- 공공부문에서의 사회복지서비스 제공은 소비자들의 욕구에 적극적으로 대비할 가능성이 적고, 비효율적인 운영에 대한 직접적인 책임 추궁이 어려우며, 공공부문 종사자들이 자기들의 이익을 위해 불필요한 서비스를 제공하는 낭비를 가져올 수 있음.
- 선구자적 역할의 프로그램 운영, 정부가 요구하는 서비스의 개선자 혹은 대변자로서의 역할, 소수 집단들의 특별한 이익을 보호하는 특정적이고 분파적인 가치를 보호하는 가이드로서의 역할, 보충적 서비스 제공자로서의 역할이 있음.

□ 민·관 사회복지 네트워크 구축

- 다양한 욕구를 가진 지역사회클라이언트들에게 적절한 서비스를 제공하기 위해서는 필연적으로 기관들 간 네트워크가 요구됨.
- 네트워크는 지역사회가 가진 인적·물적 자원을 효율적으로 배분하기 위한 조정과 협의의 수단이 됨.
- 사회복지 서비스 간 연계는 개별 클라이언트나 서비스 제공 기관에 대해서 뿐만 아니라 전체 사회에 대해서도 긍정적인 기여를 함.

□ 사회복지서비스 네트워크의 효과와 특성

- 클라이언트의 욕구 충족
- 유휴자원의 발굴 및 동원
- 제공되는 서비스의 효율성 증진
- 서비스 조직간 협조전략

□ 민·관 네트워크 구축방안

- 민·관 파트너십의 형성
- 종속적 관계에서 동반자적 관계로 민간부문과 공공부문의 관계 설정
- 민·관 네트워크 구축
- 민·관 네트워크 구축을 위한 중앙정부의 적극적인 지원

제8장 사회복지서비스 효과성 제고를 위한 전달체계 개선방안

□ 기본방향

- 조사-행정중심의 지방행정을 서비스중심(service-oriented)으로 전환하여 공공의 책임성 제고
- 주민 복지수요에의 대응성(responsiveness) 강화
- 욕구에 맞는 급여·서비스 제공 및 체계적인 사후관리(case management system)로 문제를 사전에 예방, 사회통합에 기여
- 서비스에 관한 정보 제공, 찾아가는 서비스, 신속한 서비스, 통합적인 서비스를 통한 수요자중심의 접근(any-stop services) 강화
- 민관 협력(partnership) 서비스의 공식화, 민간자원의 연계(networking) 강화

□ 전달체계 개선방안

- 복지서비스에 관한 정보의 통합적 제공, 서비스 전달과정의 간결화, 서비스 이용자에 대한 통합적 관리체계 구축, 공공과 민간, 민간시설들 간의 연계체계 형성 등이 필요함.
- 공공부문은 '희망복지지원단'의 설치 및 사례관리 강화를 기반으로 한 맞춤형 서비스의 제공
- 민간부문의 기능조정을 통한 전달체계의 개선을 통해 서비스 누락 및 중복 방지, 복지시설 간 서비스 연계 및 조정, 그리고 새로운 민·관 협력체계의 구축
- 민간과 공공 간의 연계체제 구축, 민간기관 간 네트워크 체계를 형성하여 민간·공공 통합적 사회복지서비스 전달체계 구축

제9장 결 론

□ '제2차 사회보장5개년계획'의 평가결과를 반영하여 기존정책의 지속성 여부와 효과성 및 효율성 증대방안 강구

□ 정책의 효율적 추진과 자원활용의 극대화를 위하여 개별정책의 기획단계에서 목표 및 성과지표를 설정, 집행과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 접근하는 「성과관리」 수행

□ '복지환경'의 변화에 순응(順應)하고 대비(對備)하기 위하여 복지정책의 추진과정에서 유연성 강조, 지속적인 정책모니터링 체계 구축

□ 지방이양된 복지정책에 대한 중앙정부의 역할정립 구축, 광역 및 기초지방자치단체의 복지계획(4개년계획)과의 연계성 강화

□ 지역특성 최대한 반영된 복지정책 추진, 지역 불균형적 복지수준 개선

[제1부: 서론 및 기존정책 평가]

제1장 서 론

제2장 한국 사회복지의 전반적 평가와 환경변화

제 1 장　서 론

제 1 절　연구의 필요성 및 목적

1. 연구의 필요성

과거정부는 「생산적 복지」, 「참여복지」 등을 복지철학으로 제시하였으나 정권초기에 그 개념이 명확히 설정되어 있지 않았을 뿐만 아니라 개념정립을 위한 노력이 정권 중반부에 이루어짐으로써 복지철학을 국정에 반영하는 데 한계를 가졌다. 이러한 이유로 인하여 각 정부의 복지철학은 선언적, 허구적 개념으로 이해되는 등 정권말기에 이르기까지 확고히 정의되지 못하였고, 이에 기반을 둔 정책과제 개발에 한계를 가졌음이 사실이다.

실제로 김대중 정부에서는 생산적 복지에 대한 좋은 이미지를 가졌으나 실제로 생산적인 정책추진은 한계를 노출하였고, 노무현 정부의 참여복지에서는 참여가 제대로 이루어지지 않았다는 비판을 받았을 뿐만 아니라 정권 후반기에는 '사회투자국가'에 대한 새로운 복지철학을 제시하면서 방향은 바람직함에도 불구하고 복지정책에서 혼선을 초래하였다고 사료된다.

이명박 정부는 「능동적 복지」를 국정철학으로 표방하고, 이를 강력히 추진하려는 의지를 확고히 하고 있다. 따라서 신정부가 표방한 「능동적 복지」의 개념을 정치화하여 정권초기에 확립하고, 국민의 복지요구를 충족하기 위한 지속적이고 업그레이드된 복지정책을 추진함으로써 복지국가로서의 위상을 정립할 필요가 있다. 그럼으로써 과거정부에서 정권초기에 설정하였던 복지철학이 제대로 구현되지 못하였던 한계를 극복하고 복지

철학을 구체화함으로써 당초목표를 달성하고 복지발전과 국민의 삶의 질 향상을 도모할 수 있을 것이다.

이를 위해서 능동적 복지에 대한 개념정립과 함께 기본방향 및 추진전략을 설정하고, 국민과 복지전문가들이 현재 복지정책의 문제점을 어떻게 파악하고 있는지, 중점투자분야를 어떻게 설정하고 있는지 등의 요구도 파악이 필요하다. 이는 새 정부의 복지정책 방향을 설정하는데 귀중한 근거자료가 될 것이다.

2. 연구목적

본 연구는 신정부의 국정철학인 「능동적 복지」의 개념을 정치화하고 이를 구현하기 위한 정책과제를 모색하기 위함을 주요 목적으로 한다. 이를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 「능동적 복지」관련 국외 및 국내의 다양한 복지개념 및 철학을 논의하여 능동적 복지의 개념을 정치화하고, 기본방향 및 추진전략을 제시한다.

둘째, 「능동적 복지」의 개념을 복지정책에 구현하기 위한 핵심 추진과제를 개발하여 주체적으로 방안을 제시한다.

셋째, 「능동적 복지」의 개념을 정확하게 인식토록 복지관련 정책입안자, 복지전문가, 현장실천가, 전체 국민에 대한 홍보자료로 활용한다.

제 2 절 연구의 내용 및 방법

1. 연구내용

본 연구의 주요 내용은 다음의 다섯 가지로 구분된다.

첫째, 한국 사회복지평가 및 복지환경의 변화전망

둘째, 능동적 복지관련 서구의 복지철학 논의
셋째, 국정철학으로서의 창조적 실용주의와 능동적 복지
넷째, 사회복지정책에 대한 일반국민의 인식 및 욕구
다섯째, 능동적 복지에서의 중앙 및 지방 정부와 민간기관의 역할
여섯째, 복지체감도 제고를 위한 효율적 사회복지전달체계 개선방안
마지막으로 정책제언 및 결론을 제시한다.

2. 연구방법

본 연구는 다음의 세 가지 방법으로 수행되었다.

첫째, 문헌을 수집·분석하였다. 「능동적 복지」와 관련된 국내외 기존 문헌을 고찰하고, 행·재정 통계자료를 가공 및 재분석하였다.

둘째, 실태조사를 실시하였다. 실태조사는 일반국민을 대상으로 전국을 대표하는 표본조사로서 「전화조사」를 통해 추진되었다. 이는 만 19세 이상 일반인을 대상으로 하였으며, 1,500명을 조사 완료하였다.

셋째, 관계 담당자 및 전문가 자문회의를 개최하였다. 각 분야 공공기관과 민간기관의 담당자 회의 및 전문가회의를 통해 자문을 얻었으며, 관련 학자들을 대상으로 별도 면접을 실시하였다.

제 2 장　한국 사회복지의 전반적 평가와 환경변화

제 1 절　한국 사회복지의 전반적 평가

1. 복지지출 수준

우리나라는 국토의 분단 상황 및 경제발전 수준에 따른 복지지출의 한계가 존재하고 있다. 즉, 상대적으로 높은 국방비 및 경제지출 비중이 사회복지 지출의 상대적 저(低)비중으로 이어지고 있음이다.

소득의 양극화 현상으로 인해 사회안전망에 다수의 사각지대가 존재하고 있다. 이는 엄격한 기준으로 인해 기초생활보장제도 미적용자가 다수 발생되는 등 안전망에 허점이 있기 때문이다. 즉, 각종 지원제도에도 불구하고 공적소득보장제도의 지원을 받지 못하는 노인 다수 발생 등 광범위한 사각지대가 여전히 존재하고 있으며, 복지서비스의 읍면동 깔때기 현상 등 비효율적인 복지서비스 전달체계 및 낮은 사회복지지출(social expenditure) 수준으로 인해 사회안전망이 취약한 수준으로 판단된다.

급증하는 사회서비스 욕구에 효과적으로 대응하기에는 현재의 서비스 공급체계가 전반적으로 미흡한 수준이다. GDP 대비 사회서비스 부문에 대한 공공지출 수준이 OECD의 1/2수준으로 지속적인 투자가 필요함을 시사하고 있음이다.

GDP 대비 가족에 대한 사회적 비용지출과 가족지원수준은 2001년 GDP 대비 0.1%에서 2006년 0.56%로 크게 신장하였다. 그럼에도 불구하고 유럽의 대부분 국가에서 가족에 대한 사회적 비용이 GDP에서 차지하는 비율이 2001년 기준 2~3% 인 것과 비교해서는 아직까지 부족한 실정에 있다.

〈표 2-1〉 복지국가유형별 기능별 지출비중 및 연평균 증가율

(단위 : %)

국가 유형	연도	공공행정[1]	국방	경제	삶의 질[2]	보건복지			교육
						건강	사회보장	계	
한국	1995	18.00	13.57	25.29	9.50	6.24	9.20	15.44	18.20
	2000	18.38	10.93	22.95	10.61	9.80	10.24	20.04	17.09
	2005	17.78	9.34	22.07	9.65	12.42	11.75	24.17	16.99
	증가율	-0.12	-3.67	-1.36	0.16	7.12	2.48	4.8	-0.68
영미형	1995	21.21	6.71	10.51	5.45	15.17	28.47	43.64	12.47
	2000	20.58	6.19	9.70	5.16	16.49	28.38	44.87	13.51
	2005	18.97	6.59	9.05	4.77	18.28	28.91	47.19	13.41
	증가율	-1.11	-0.18	-1.49	-1.32	1.88	0.16	1.02	0.73
대륙형	1995	21.09	3.11	12.00	5.04	11.20	37.84	49.04	9.72
	2000	18.15	3.01	7.13	5.85	13.13	42.20	55.33	10.53
	2005	18.28	3.01	6.91	5.72	13.74	42.25	55.99	10.07
	증가율	-1.42	-0.33	-5.36	1.28	2.07	1.11	1.59	0.36
북구형	1995	18.20	3.34	10.27	5.28	10.36	41.08	51.44	11.46
	2000	18.37	3.41	7.94	4.50	11.71	41.15	52.86	12.91
	2005	15.71	3.09	8.34	4.33	12.96	42.26	55.22	13.31
	증가율	-1.46	-0.77	-2.06	-1.97	2.26	0.28	1.27	1.50

주: 1) 공공행정 = 일반행정 + 사회안정; 2) 삶의 질 = 환경 + 주거 + 여가, 문화 및 종교; 3) 일반정부지출= 중앙정부 + 지방정부 + 사회보장기금; 4) UN SNA1993 13장의 정부기능분류에 따른 10개의 정부기능, 건강에는 의료와 공중보건에 관련된 비용이나 이전, 사회보장에는 질병과 장애, 노령, 유족, 가족과 아동, 실업, 주거, 사회배제, 사회보장을 위한 R&D, 기타 사회보장이 속함; 5) 주거비를 충당하기 위한 사회이전은 사회보장에 속함, 주거에는 주택건설과 유지에 관한 비용이 속함

자료: www.sourceOECD.org

2. 사회보장 및 공공부조 분야의 복지수준

연금급여의 적절성에 대한 대리변수(proxy variable)로 과거 5년간 수급자 1인당 연금급여의 증가폭과 물가지수 증가율을 고려하여 살펴본다. 비교기간동안 1인당 연금급여액의 증가율이 물가상승률을 상회하면 급여의 적절성이 확보된 것으로 판단한다. '03～'07년간 물가증가율은 약 11.6%이었으며, 노령연금과 유족연금은 각각 18.6%, 15.5% 증가한 것으로 나타난 반면,

장애연금은 6.2% 증가에 그쳤다.

〈표 2-2〉 연금급여액 변화추이('03～'07년)

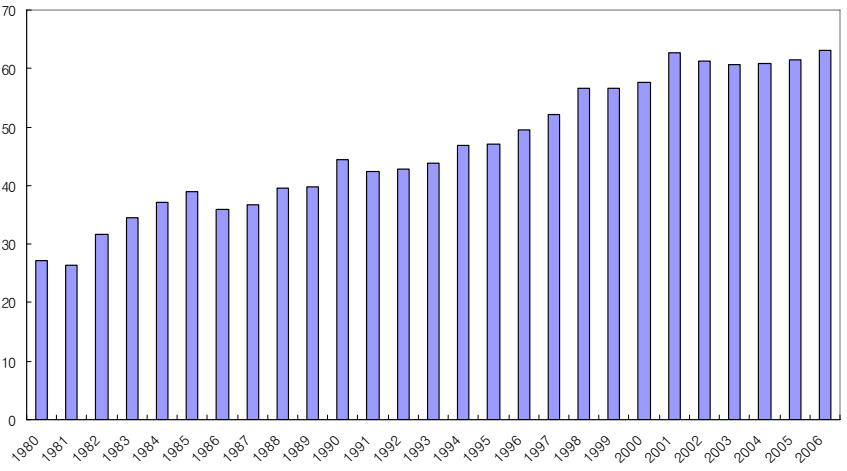
(단위: 원, %)

구분	노령연금		장애연금		유족연금		물가지수	
	급여액	(증감률)	급여액	(증감률)	급여액	(증감률)	급여액	(증감률)
2003	169,371	-	331,902	-	170,962	-	93.95	-
2004	163,959	(-3.2)	336,620	(1.4)	177,083	(3.6)	97.32	(3.6)
2005	171,569	(4.6)	343,850	(2.1)	184,222	(4.0)	100.0	(2.8)
2006	188,089	(9.6)	345,725	(0.5)	192,104	(4.3)	102.2	(2.2)
2007	200,953	(6.8)	352,359	(1.9)	197,393	(2.8)	104.8	(2.5)
('03～'07 증가율)	-	(18.6)	-	(6.2)	-	(15.5)	-	(11.6)

전체 의료비 중 공적 건강보험에서 부담하는 급여가 차지하는 비율이 건강보험 급여보장률이다. 공단 조사결과에 의하면 '04년 기준으로 보험급여율은 56.4%(약국 제외)이었고 약국 부문을 포함하면 61.1%로 추산하고 있으며, 환자 본인부담률은 38.9%로 나타났다. 그리고 약국 부문을 포함하여 급여보장률은 '05년에 61.8%, '06년에는 64.3%로 발표되었다. 그러나 국제비교를 위해 다른 나라의 보장률을 제시하고 있는 OECD Health Data 2008 자료를 가지고 비교해 본다.

〔그림 2-1〕 우리나라 연도별 급여보장률 시계열 비교

(단위: %)

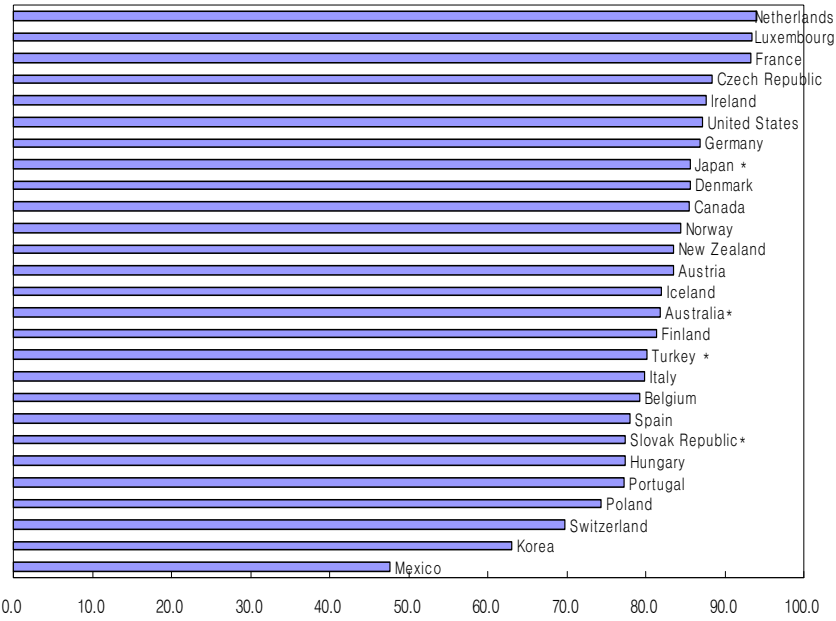


OECD Health Data 2008에 의한 연도별 분포를 살펴보면 제도도입시기 거의 40%이하이던 급여보장률이 1996년 의료보장성 강화를 위한 보험급여 확대 노력에 따라 점점 늘어나 2000년에는 57.7%, '03년 60.6%, 그리고 '06년에는 63.1% 정도가 되었다. 1996년 보장성 강화조치와 '04년부터 본인부담 상한제 실시, 중증질환 본인부담 경감방안, 암의 보험급여 확대 등 보장성 강화방안 추진으로 급여보장이 높아가는 추세를 보이고 있다. OECD 평균 급여보장률은 81.04%이었고 최고 보장률은 네덜란드가 94.0%, 그리고 최저는 멕시코가 47.6%이었다.

OECD Health Data 2008로 국가별 급여보장률을 살펴보면 우리나라 급여보장률 수준은 멕시코를 제외하고는 매우 높은 편이며, 또한 대부분의 국가들이 70% 이상의 급여보장률을 나타내고 있으며 과반수의 국가들이 80%를 넘고 있다. 그리고 OECD 평균도 81%이며, 네덜란드의 경우 94%의 급여보장률을 나타내고 있다.

〔그림 2-2〕 급여보장률 국제비교('06년 기준)

(단위: %)



주: *는 2005년 기준임.

통계청 전국가계조사 원자료를 기초로 평가한 '07년도 기초생활보장제도의 절대빈곤 감소효과를 살펴보면, 1인 가구를 제외할 경우 절대빈곤 감소효과는 인구 및 가구 기준으로 12.7%였으며, 전 가구를 대상으로 분석한 결과 인구 기준 13.0%, 가구 기준 12.4%로 각각 나타났다.

기초생활보장제도의 절대빈곤 감소효과의 증가율을 산출하기 위해 기준시점인 '03년을 기준으로 동일한 방식에 의해 분석한 절대빈곤 감소효과는 인구와 가구 기준 모두 7.5%로 나타났다. '03년 통계청 전국가계조사 표본의 경우 1인 가구를 제외하고 있으므로, 비교시점인 '07년과의 비교를 위해 '07년 통계청 전국가계조사 원자료에서 1인가구를 제외한 경우 인구 및 가구 기준 기초생활보장제도의 절대빈곤 감소효과는 각각 12.7%로 나타났

다. 따라서 동태적 관점에서 평가한 '03~'07년 기초생활보장제도의 절대빈곤 감소효과성 증가율은 69.3%로 분석된다.

〈표 2-3〉 기초생활보장제도의 절대빈곤 감소효과

(단위: %)

구분		절대빈곤율 (인구)			절대빈곤율 (가구)		
		공공부조 수급 전	공공부조 수급 전	절대빈곤 감소효과	공공부조 수급 전	공공부조 수급 전	절대빈곤 감소효과
'03 (1인 가구 제외)		10.7	9.9	7.5%(0.8%p)	12.0	11.1	7.5%(0.9%p)
'07	1인 가구 제외	11.0	9.6	12.7%(1.4%p)	12.6	11.0	12.7%(1.6%p)
	전 가구	12.3	10.7	13.0%(1.6%p)	16.1	14.1	12.4%(2.0%p)

자료: 통계청, 2003·2007년 전국가계조사 원자료

자활사업은 기초생활보장제도의 수급자 및 차상위 근로빈곤층을 대상으로 근로활동을 통해 빈곤에서 탈출할 수 있는 자립지원을 목적으로 한다. 국민기초생활보장제도 시행 이후 근로능력의 유무에 상관없이 국민의 최저생활을 보장하고자 하는 취지아래 근로능력이 있는 수급자뿐만이 아니라 실직 혹은 취업이 불안정한 비수급 및 차상위계층에 이르기까지 자활사업을 통한 직업훈련과 일자리가 제공되고 있다.

자활사업은 '05년까지 자활근로사업, 가사간병도우미 사업으로 추진되었으나, '06년 이후 장애학생통합교육보조원사업이 추가적으로 이루어지고 있다. 따라서 자활사업의 참여자의 연도별 추이를 살펴보면, '03년 59,862명에서 '07년 80,514명으로 증가하였다.

〈표 2-4〉 자활사업 참여자수('03~'07년)

(단위: 명)

구분	계	수급자	차상위층
2003	59,862	42,907	16,955
2004	60,946	42,143	18,803
2005	79,408	52,240	27,168
2006	79,652	53,750	26,082
2007	80,514	54,190	26,324

주: 자활사업 참여자 중 수급자는 일반수급자를 포함하며, 차상위층은 비수급빈곤층과 차상위층을 포함.

자료: 보건복지가족부 내부자료, 각 연도

자활사업 참여를 통한 탈수급률은 지난 5년 동안 최저 5.4%, 최고 6.8%로 답보상태를 보였다. 즉, 자활사업 참여의 성과가 낮은 수준으로 보다 내실화된 사업추진이 요구된다고 하겠다.

〈표 2-5〉 자활성공률('03~'07년)

(단위: 명, %)

구분	자활성공자수	탈수급률(자활성공률)
2003	4,307	6.8
2004	4,131	5.4
2005	2,886	5.5
2006	3,223	6.0
2007	3,406	6.3

자료: 보건복지가족부 내부자료, 각 연도.

3. 사회복지서비스 분야의 복지수준

노인복지법상의 노인복지시설은 주거복지시설, 의료복지시설, 여가복지시설, 재가복지시설 및 보호전문기관으로 구분하고 있다. 노인인구 증가에 걸맞도록 복지서비스를 향상시키기 위해서는 모든 조건이 동일하다고 할지라도 노인인구 대비 이와 같은 노인복지시설의 증가는 필연적이다. 산

출된 결과에 의하면 노인 10만명당 주거복지시설 4.78개소, 의료복지시설 17.24개소, 재가복지시설 15.34개소, 보호전문기관 0.34개소씩 증가한 것으로 나타났으며, 여가복지시설은 98.95개소 감소한 것으로 나타났다. '04~'07년 기간동안 '노인일자리수'는 노인인구 10만명당 1,465개의 일자리가 증가 되었다.

〈표 2-6〉 노인복지기관수 및 노인일자리수 변화추이('03~'07년)

(단위: 천명, 억원, 원, 개)

구분	2003	2004	2005	2006	2007
노인복지기관수(개)	50,517	53,461	56,518	59,121	60,788
- 주거복지	125	139	282	366	398
- 의료복지	254	382	583	898	1,186
- 여가복지	49,633	52,261	54,785	56,789	57,777
- 재가복지	505	662	851	1,049	1,408
- 보호전문기관	-	17	17	19	19
노인일자리수(개)	-	35,000	47,000	83,000	115,646

장애발생에 따른 경제적 비보장 자체를 제거하는 것이다. 이것은 두 가지 대책으로 구분된다. 하나는 장애가 발생했을 때 경제적 비보장에 놓이지 않도록 사회적 차원에서 장애인에 대한 경제적 지원대책을 마련하는 것이다. 우리나라의 경우 이에 해당하는 대표적인 프로그램으로 국민기초생활보장제도와 장애인복지법상의 장애수당을 들 수 있다. 다른 하나는 장애의 발생을 대비하여 사전에 경제적 보장책을 미리 준비해 두는 것이다. 우리나라의 대표적 제도는 국민연금과 산업재해보상보험제도를 들 수 있을 것이다. 이 중에서 장애수당은 일반적 빈곤에 대한 소득보장제도라고 할 수 있는 국민기초생활보장제도의 각종 급여와 달리 빈곤 장애인의 장애로 인한 경제적 어려움에 대한 직접적인 지원제도로서의 성격을 지니고 있으며, 또한 국민연금의 장애연금은 일반국민 전체를 대상으로 한 다는 점에서 취업근로자만을 대상으로 하는 산재보험에 비해 장애관련 소득

보장제도로서 더 근본적인 제도라고 할 수 있다.

'03~'04년의 장애급여 수급률 추이를 살펴보면, 11% 내외에서 변화가 거의 없었으나, '05년에는 19.9%로 전년도에 비해 10% 포인트 가까이 급격히 상승했다. 이는 '05년에 장애수당의 지급대상 요건이 기존의 국민기초생활보장수급자 중 1, 2급의 중증장애인에서 전 등급의 장애인으로 확대되면서 장애수당 수급자가 수가 급증한 데 따른 결과이다. 또한 장애수당의 수급대상이 차상위계층까지 확대된 '07년에는 장애급여 수급률이 22.0%로 전년도에 비해 2.6%p 증가하였다.

〈표 2-7〉 장애급여 수급률 시계열비교

(단위: %, 명)

연도	장애급여 수급률 (B/A)	전체 등록 장애인 수(A)	장애급여 수급자 수(B)	
			장애수당 수급자	장애연금 수급자
2003	10.5	1,454,215	110,606	42,580
2004	10.6	1,610,994	120,061	50,869
2005	19.9	1,777,400	296,565	58,614
2006	19.4	1,967,326	319,450	61,762
2007	22.0	2,112,633	398,197	67,091

자료 : 보건복지가족부(각 년도), 장애인복지사업안내 및 국민연금통계연보.

1999년 기준, OECD 20개 회원국의 평균 장애급여 수급률은 5.5%이며, 우리나라와 터키, 멕시코를 제외한 OECD 17개 회원국의 평균 장애급여 수급률은 6.4%로 나타났다. 이는 '07년 기준의 우리나라 장애급여 수급률 1.5%의 4배를 상회하는 것으로 최근 우리나라 장애급여 수급률이 급격히 증가했지만 여전히 국제수준에는 미치지 못하고 있음을 알 수 있다.[1)]

1) 국가간 장애급여 수급률의 비교가 가능하기 위해서는 장애급여 수급률을 '전체 인구 중 장애급여 수급자 수'로 조정하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 국가마다 장애 기준이 달라 장애출현율 차이가 있기 때문에 장애급여 수급률을 '전체 장애인구 중 장애급여 수급자 수'로 할 경우 정확한 비교가 불가능함.

〈표 2-8〉 장애급여 수급률의 국제비교(1999년 기준)

(단위: %)

구분	장애급여 수급률			기준년도	1인당 GDP($)
	기여급여	비기여급여	계		
오스트리아	4.6	-	4.6	1999	26,342
벨기에	4.3	1.6	5.9	1999	24,461
덴마크	-	7.7	7.7	1999	32,554
프랑스	2.9	1.7	4.6	1999	24,431
호주	-	5.2	5.2	1999	20,740
이탈리아	1.6	3.9	5.5	1999	20,481
네덜란드	7.8	1.2	9.0	1999	25,203
노르웨이	9.2	-	9.2	1999	35,329
포르투갈	5.7	0.8	6.5	1999	11,310
스페인	3.0	1.7	4.7	1999	14,900
스웨덴	8.2	-	8.2	1999	28,350
스위스	5.3	-	5.3	1999	37,102
영국	4.1	2.6	6.7	1999	24,992
미국	2.5	2.2	4.7	1999	32,952
폴란드	12.4	0.7	13.1	1999	4,175
독일	4.2	-	4.2	1999	25,624
캐나다	1.8	2.1	3.9	1999	21,751
멕시코	0.6	-	0.6	1999	8,391
터키	0.1	-	0.1	1999	6,274
OECD(17)			6.4	-	-
OECD(20)			5.5	-	-
한국	0.1	0.2	0.3	1999	9,549

자료: OECD('03), Transforming disability into ability

〈표 2-9〉 장애급여 수급률의 국제비교(2000년 이후 기준)

(단위: %)

구분	노르웨이 ('04)	폴란드 ('04)	스위스 ('04)	호주 ('05)	룩셈부르크 ('05)	스페인 ('04)	영국 ('04)	한국 ('07)
수급률	10.1	9.2	5.4	5.0	17.1	2.8	7.0	1.5

주: 장애급여 수급률은 장애급여 수급자 수를 총 인구수로 나눈 수치이며, 연령 기준은 노르웨이, 폴란드, 스위스, 룩셈부르크, 한국의 경우에는 20~64세, 호주, 스페인, 영국의 경우에는 15~64세임.

자료: 1) OECD(2006, 2007), Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers vol. 1, 2.
2) 윤상용 외(2008), 『장애인 소득보장체계 개선 방안』, 보건복지가족부·한국보건사회연구원.

급성기 치료 이후 아·급성기 또는 만성기에 해당하는 장애인의 재활치료 욕구가 높은 데 비해 이들을 입원 및 치료할 전문재활병원이 매우 부족한 현실이었다. 재활센터 설립은 '06년부터 추진되어 '07년까지 강원, 인천, 제주에 설립 추진이 이루어졌으며, '08년에는 충청권과 영·호남권에 추진이 이루어지고 있다. '재활병상 충족률'을 살펴보면, '03년 재활병상 충족률은 7.7%였으며, '07년 재활병상 충족률은 17.2%였다. 장애인 직업재활서비스 강화의 효과로서 나타나는 '장애인 보호고용률'은 '03년 0.7%였으며, '07년 동일한 수준이어서 문제점으로 지적된다.

아동안전사고는 모든 아동의 생명과 직결되어 있다는 점과 아동의 삶을 위협한다는 면에서 그 예방대책이 중요하다. 특정 욕구를 지닌 대상만을 아동복지서비스 대상으로 삼는 것과 달리, 아동안전대책은 모든 아동을 대상으로 한다는 점에서 보편적 관점의 아동정책으로 볼 수 있다. 따라서 아동안전예방 정책의 성과는 전체 아동 삶의 질을 향상시키고 국가이미지를 제고한다는 점에서 중요하다.

국가의 안전한 아동성장환경의 질을 평가하기 위하여 사용할 수 있는 지표는 14세 미만의 아동안전사고 사망자수 및 사망률이다. 우리나라는 '03년 어린이안전종합대책을 수립하여 '07년까지 아동안전사고사망자수 감소에 대한 목표치를 설정한 바 있다. 아동안전사고 사망자수는 '03년 891명에서 '06년 645명으로 매년 꾸준히 감소하였으며 특히 어린이 안전원년을 선포한 '03년 이후 뚜렷한 감소를 보이고 있다.

'03년 정부는 어린이 안전원년을 선포하고 '07년까지 아동안전사고사망자수를 절반으로 감소시키겠다고 발표하였다. 따라서 매년 10%씩 사고자수를 줄여 '07년 아동안전사고 사망자수를 635명으로 감소시키는 것을 목표로 하였다.

〈표 2-10〉 아동안전사고 사망자수 및 아동10만명당 사망자수 현황

(단위: 명)

연도	2003	2004	2005	2006	2007
아동안전사고 사망자수 (목표치)	1,016 (1,142)	891 (1,015)	756 (888)	645 (761)	- (635)
아동10만명당 사망자수 (목표치)	10.8 (13.3)	9.5 (11.8)	8.2 (10.4)	7.2 (8.9)	- (7.4)

요보호아동은 보호자로부터 유실, 유기 또는 이탈된 아동 또는 보호자가 아동을 양육하기에 부적당하거냐 양육할 수 없는 아동으로 정부가 아동보호의 책임을 갖는 다. 그러나 이러한 요보호아동은 가족구조와 기능의 약화로 야기되는 문제에 의하여 발생되며, 이러한 문제는 사회나 국가적인 차원에서 예방책과 대책을 세우는 것이 아동복지정책의 기조이다. 요보호 아동발생현황 변화를 살펴보면 '03년 10,222명, '04년 9,393명, '05년 9,420명, '06년 9,034명, '07년 8,861명으로 대체적으로 감소하는 경향을 보이고 있다. 특히 전년대비 '04년 가장 많은 감소를 보였으며 그 후 꾸준히 감소하여 '07년에는 '03년에 비하여 약 13.3% 감소하였다.

〈표 2-11〉 요보호아동 발생현황

(단위: 명)

구분	총아동 발생수	귀가 및 연고자 인도	요보호아동의 발생원인					
			계	기아	미혼모아 등	미아	비행, 가출, 부랑	빈곤, 실직, 학대등 기타
2003	21,882	11,660	10,222	628	4,457	79	595	4,463
2004	20,357	10,964	9,393	481	4,004	62	581	4,265
2005	18,468	9,048	9,420	429	2,638	63	1,413	4,877
2006	16,008	6,974	9,034	230	3,022	55	802	4,925
2007	11,394	2,533	8,861	305	2,417	37	748	5,354

요보호아동의 보호내용으로 크게 시설보호와 가정보호로 구분되며, 지난 5년간 가정보호사업의 활성화를 위하여 다양한 정책 및 사업을 추진하

였다. 요보호 아동의 가정보호를 증가시키기 위하여 국내입양활성화 대책과 가정위탁사업의 적극적 추진을 통하여 과거 아동복지의 주류를 형성하였던 시설보호사업보다는 가정보호사업의 중요성을 강조하였다.

가정보호와 시설보호는 비슷한 수준으로 증감을 보이다가, '06년 가정보호가 50%를 넘어 '07년 63.4%를 차지하게 되었다. 이러한 가정보호율의 증가원인으로는 위탁보호가 '04년 2,212명에서 '06년 3,778명으로 대폭 증가하였기 때문이다. 참여정부는 가정 없는 아동보호 내실화를 위하여 가정위탁보호를 활성화하였으며 국내입양을 적극적으로 추진하였다.

〈표 2-12〉 요보호아동 보호내용

(단위: 명)

	계	시설보호				가정보호			
		소계	아동	장애아	미혼모	소계	위탁보호	입양	소년소녀가장책정
2003	10,222	4824	4747	42	35	5,398	2,392	2506	500
2004	9393	4,782	4680	38	64	4,611	2,212	2100	299
2005	9,420	4,818	4,769	48	1	4,602	2,322	1,873	407
2006	9,034	4,366	4,313	53	-	4,668	3,101	1,259	308
2007	8,861	3,245	3,189	39	17	5,616	3,778	1,991	247

자료: 보건복지가족부, 『보건복지통계연보』, 각 년도.

보육비 지원아동비율은 자녀양육의 경제적·사회적 부담경감 수준을 측정하는 지표로서 중요한 의미를 갖는다. 전국적으로 취약계층의 보육비를 지원받는 아동의 비율은 '03년 24.5%에서 '05년에는 54.2%로 '03년에 비해 2배가 증가하였으며, '06년에도 '05년에 비해 11.2%p가 증가한 65.4%의 비율을 보여서 전반적으로 보육비 지원을 받는 아동이 큰 폭으로 증가한 것으로 나타났다. 그리고 '07년도에는 78.1%로 전년대비 12.7%p 증가하였고, '03년 대비 53.6%p 증가하였다.

〈표 2-13〉 전국의 보육비 지원비율의 변화추이

(단위: 명, 천명)

구분	2003	2004	2005	2006	2007
보육시설이용아동수	858,345	930,252	989,390	1,040,361	1,099,933
보육비지원아동수	210,613	279,882	536,049	680,736	859,353
보육비지원비율	24.5	30.1	54.2	65.4	78.1

자료: 여성가족부(2004～2007),「보육통계」; 보건복지가족부(2000～2003),「보육통계」

4. 보건의료 분야의 복지수준

의료보장 수준은 매우 높으나, 의료비용의 본인부담률은 OECD국가 중에서 높은 수준에 있어 문제점으로 지적된다. 즉, 우리나라의 의료보장 적용률은 100%로서 OECD 국가들 중 가장 높은 수준이며 1인당 입원 일수 및 외래방문 일수도 OECD 평균을 상회하고 있으나, 의료비용의 본인부담률은 37.7%로서 OECD 평균 19.3%에 비하여 약 2배 정도로 높으며, 입원 및 외래 모두 OECD 평균에 비해 약 15% 포인트 정도 높은 수준이다.

〈표 2-14〉 OECD 국가와의 건강관련 지표 비교(1)

부 문	지 표	OECD 수준			한국수준
		최소	최대	평균	
의료비용 보장성	본인부담률, %	51.2	6.9	19.3	37.7
	입 원	40.58	0.67	15.78	33.62
	외 래	92.22	5.41	35.85	50.72
	국민의료비 대 공공지출비중, %	42.8	90.6	72.5	53.0
	국민의료비 대 GDP, %	6.0	15.3	9.0	6.0
	국민의료비 의약품지출 비율, %	8.9	31.9	17.2	27.3
의료 이용	의료보장적용율, %	25.30	100.00	95.65	100.00
	1인당 입원일수	4.0	36.7	9.9	13.5
	1인당 외래방문일수	2.5	13.8	6.8	11.8

평균수명과 영아사망률 등은 OECD 평균과 비슷한 수준을 보이고 있으며, 암으로 인한 사망률 및 허혈성 심장질환에 의한 사망률은 OECD 평균

에 비해 낮은 수준에 머무르고 있다.

〈표 2-15〉 OECD 국가와의 건강관련 지표 비교(2)

부문	지 표	OECD			한국
		최소	최대	평균	
건강 수준	사망률(10만명당)*	971	460.4	652	719
	PYLL(일수)*	7003	290.8	4062	4397
	평균수명(세)	71.4	82.0	78.6	78.5
	영아사망률(천명당)	2.3	23.6	5.4	5.3
	암에 의한 사망률(십만명당)	137.8	244.8	170.6	162.3
	뇌혈관질환에 의한 사망률(십만명당)	29.2	129.5	60.4	95.8
	허혈성심질환에 의한 사망률(십만명당)	29.5	266.8	101.8	34.9
	자기판단건강상태('good' 이상 %)	34.4	89.6	68.6	47.4
건강 행태	주류 소비량(1인당 리터)	1.3	15.5	9.5	8.1
	흡연인구비율(%)	15.9	38.6	24.3	25.3
	과체중과 비만인구 비율(%)	23.3	69.2	47.6	30.5

5. 민간자원의 개발 분야의 복지수준

우리나라에서는 자원봉사자를 등록하도록 하여 각종 혜택인 상해보험가입, 활동비(수당) 지급, 자원봉사대회 개최 등을 제공하고 있다. 따라서 등록자원봉사자 수는 유용한 인적민간자원 동원 활성화를 평가하기 위한 성과지표가 될 수 있다. 우리나라 등록 자원봉사자 수는 다음의 표와 같다. '04년에는 228천명, '05년 297천명, '06년 1,284천명, '07년 1,858천명으로 급속한 성장추세를 보이고 있다. 특히 '05년에서 '06년 1년간의 증가는 332%나 되는 기록적인 증가를 보이고 있다.

〈표 2-16〉 등록자원봉사자 변화추이

(단위: 명, %)

구분	'04	'05	'06	'07
등록자원봉사자	228,043	297,442	1,284,235	1,858,513
15세 이상 인구수 대비 자원봉사 참여율	-	-	14.3	-
등록자원봉사자 증감	-	30.43	331.76	44.72

자료: 보건복지가족부(2008), 내부자료; 통계청(2007), 「한국의 사회지표」

그런데 우리나라 자원봉사참여율[2]은 '06년 현재 14.3%로 파악되었다.[3] 이는 다른 나라와 비교했을 때 다소 낮은 수준에 있다. 영국은 '03년도 51%, 호주 '04년도 46%, 미국 2001년도 44%, 홍콩 2001년도 22%, 싱가포르 '04년도 15%로 나타나, 적게는 1~2%의 차이를 보이나 많게는 37%p 이상의 차이를 보이고 있다.[4] 한국을 제외한 5개국 평균 자원봉사참여율은 35.6%이다. 따라서 우리나라의 자원봉사참여도 향후 지속적으로 증가하여 35% 이상이 되도록 해야 할 것이다.

〈표 2-17〉 각국의 자원봉사활동 참여율 비교

(단위: %)

국가(연도)	영국[1]('03)	미국[2]('01)	호주[3]('04)	홍콩[4]('01)	한국('06)	싱가포르[5]('04)
참여율	51	44	46	22	14.3	15

주: 1)영국: 공식, 비공식 자원봉사활동, 시민참여(서명운동, 공공 시위에 참여 등 포함); 2)미국: 등록된 기관을 통한 공식적 자원봉사활동(2001년도 Independent Sector Survey) '04년도 28.8%(Bureau of Labor Statistics of the US Dept. of Labor); 3)호주: 전반적인 자원봉사활동; 4)홍콩: 등록된 기관을 통한 공식적인 자원봉사활동; 5)싱가포르: 전반적인 자원봉사활동

자료: 이강현 외 3인(2005), 「2005 한국인의 자원봉사·기부 현황 조사연구」, 볼런티어21; 통계청(2006), 「한국의 사회지표」.

2) 자원봉사참여율과 자원봉사등록률은 차이를 보임. 바람직하기는 양자가 동일한 것인데, 일부 자원봉사자들은 등록을 하지 않아 일반적으로 등록률이 참여율보다 낮음.

3) 통계청(2006), 『한국의 사회지표』

4) 이강현 외. 3인('05), 『'05 한국인의 자원봉사·기부 현황 조사연구』, 볼런티어21; 한국자원봉사협의회('07), 최일섭 외, 『자원봉사활동진흥을 위한 국가기본계획수립 연구용역』 재인용).

제 2 절 복지환경의 변화

1. 압축적 경제성장과 최근의 경제위기 도래

서구 복지선진국과 비교하여 한국사회는 짧은 시간에 압축적으로 발전하였다. 이는 복지선진국이 순차적으로 겪었던 경제 팽창기의 사회보장확대와 세계화경쟁시대의 복지구조조정을 동시에 압축적으로 해야 함을 의미한다. 또한 지난 세기말에 불어 닥친 외환위기 이후 사회안전망의 한계 노정되었다. 사회안전망의 틀은 선진국 수준으로 마련되었으나, 소득의 양극화 현상으로 인해 사회안전망에 다수의 사각지대가 발생하여 제도개선 압력이 상존하고 있다. 특히, 외환위기 이후 급속히 증가된 사회안전망 관련 재정을 보다 효율적으로 집행 할 수 있는 전달체계가 제대로 갖추어져 있지 않아 정책의 효율성을 담보하기 어려운 환경에 직면하고 있음을 부인할 수 없다.

2. 인구변천에 따른 저출산·고령화의 심화

세계 최저수준의 출산율과 가장 빠른 고령화는 복지수요의 증가와 지속 경제성장 가능성에 대한 우려를 초래할 것으로 전망된다. 우리나라의 인구 고령화 속도는 세계 최고 수준으로 고령화 사회(7%)에서 고령사회로 가는데 18년, 고령사회에서 초고령사회로 가는데 8년 소요될 것으로 추정되고 있으며, 총부양비는 2005년 39%로서 선진국의 평균보다 낮은 수준을 보이고 있으나, 빠른 고령화 속도로 인하여 2030년에는 55%로 세계 평균수준에 달할 것이고, 2050년에는 선진국 수준보다도 높은 86%에 도달할 것으로 추정된다.

무엇보다도 경제활동이 가장 왕성한 25~49세 연령층인 '핵심 생산연령인구'가 '07년을 정점으로 '08년부터 감소하기 시작하였는데, '08년에는

전년도보다 약 7만명이 감소하였으며, ’10년에는 ’7년보다 약 47만명이 감소될 것으로 추정되어 약 2,019만명이 될 전망이다. 이와 같은 인구학적 통계는 한국의 사회문제인 ‘청년실업’의 해소에 다소 도움이 될 수도 있지만 범사회적으로 노동력 확보에 비상등이 켜질 우려를 배제할 수 없을 것이다. 따라서 핵심 생산연령인구의 연령층을 확대하는 사회정책이 활성화되어야 한다. 이와는 상반되게 노인인구는 과거보다는 다소 더디지만 지속적으로 증가하게 될 것이므로 이에 대비하는 정책이 더욱 강화되어야 한다. 즉, ’07~’08년 기간의 노인인구는 20만명 증가하였고, ’08~’09년 기간에는 약 18만명이 증가하며, 그리고 ’09~’10년 기간에는 약 16만명이 증가하게 될 전망이다.

〈표 2-18〉 핵심 생산연령인구와 노인인구의 변화 추이

(단위: 천명)

연도	핵심 생산연령인구(25~49)	노인인구(65+)
2007	20,660	4,810
2008	20,588	5,016
2009	20,426	5,193
2010	20,196	5,357

자료: 통계청, 『장래인구추계 결과』, 2006. 11.

3. 이주가정 및 외국인근로자 증대 등에 따른 다문화 사회의 도래

다문화가정이 급속하게 증가하고 있다. 이는 국제결혼에 의하여 간접적으로 파악될 수 있다. 외국인과의 혼인은 2000년 이후 지속적으로 증가하고 있으며, 2005년을 정점으로 최근에는 다소 감소되고 있으나 이는 베트남 사람과의 국제결혼 규제강화에 의한 일시적 현상으로 풀이되며 향후 증가가 이어질 것으로 판단된다.

향후에도 세계화로 인한 국제인구이동의 증가에 따라 한국남성의 아시아계 여성과의 국제결혼이 급증하면서 다문화가정이 증가할 것으로 전망

되는데, 특히, 산업화·도시화 과정에서 나타난 농촌지역의 기능 축소로 국내에서 배우자를 찾기 어려운 농림어업종사자의 국제결혼은 지속될 전망이다.

〈표 2-19〉 외국인과의 혼인

(단위: 건, %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
총 혼인건수	334,030	320,063	306,573	304,932	310,944	316,375	332,752	345,592
외국인과의 혼인	12,319	15,234	15,913	25,658	35,447	43,121	39,690	38,491
한국남자+외국여자	7,304	10,006	11,017	19,214	25,594	31,180	30,208	29,140
한국여자+외국남자	5,015	5,228	4,896	6,444	9,853	11,941	9,482	9,351

자료: 통계청(2008. 3)

더군다나 한국인은 지속적인 출국초과를 보이고 있다는 점과는 달리 그동안 출국초과를 유지하던 우리나라의 국제순이동이 2006년 입국초과로 전환되었으며, 이러한 경향은 당분간 유지될 전망이다. 더군다나 누적적으로 본다면 한국사회에 외국출신의 인구가 많이 거주하고 있음이다. 따라서 이들 외국출신자에 대한 사회정책적 접근을 강화하여 한국사회에의 적응력을 증대하여야 할 것이다. 이를 위해는 한국인의 다문화 수용 자세와 함께 그들을 포용하려는 기본인식이 있어야 할 것으로 사료된다.

4. 혼인 및 이혼 양상의 변화

개인주의 가치관의 확산과 가족가치관의 약화가 급속히 진행될 것이다. 결혼에 대한 인식은 그 사회의 시대적 배경이나 상황 그리고 개인에 따라 나름대로의 특성을 지니고 있어 결혼형태는 다양성을 지니는데, 결혼관도 가족중심에서 개인중심으로 점차 바뀌어 가고 있으며, 최근에는 결혼은 필수가 아닌 선택으로 받아들여지고 있어 생활능력이 있고 불편이 없으면

하지 않아도 괜찮다는 식의 결혼의 필요성에 대한 부정적인 태도도 증가하고 있다. 이는 양성평등 의식과 기존의 가부장제적 가족의식 사이의 지체현상이 커져 미혼의 젊은이들에게 결혼을 통한 가족구성이 더 이상 필수가 아니며, 매력적인 유인도 되지 못하기 때문일 것이다(김승권 외, 2006).

〈표 2-20〉 한국여성의 결혼필요성에 관한 태도

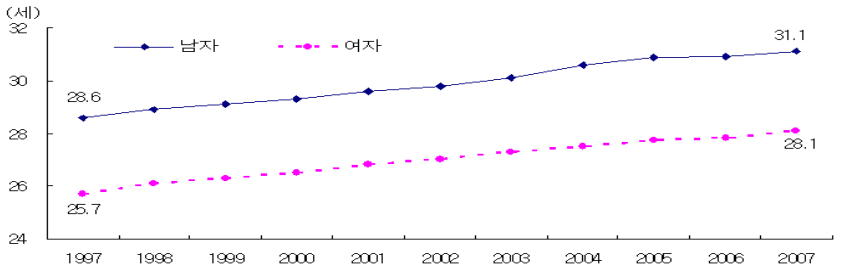
(단위: %, 명)

특성	반드시 해야 함	하는 편이 좋음	해도 좋고 하지 않아도 됨	하지 않는 편이 좋음	모르겠음	계(수)
2000년	26.2	29.4	38.2	5.4	0.8	100.0(10,601)
2003년	25.7	28.7	37.1	7.9	0.7	100.0(11,145)
2006년	27.9	29.8	38.2	4.0	-	100.0(9,693)

자료: 김승권 외(2006)

이와 같이 개인주의 가치관이 확산되면서 개인의 자아실현과 삶의 질을 중요하게 여기는 경향이 확대되고 결혼을 기피하거나 연기하는 현상이 증가하게 되었다. 이는 고학력화와 일 중심의 가치관 증대와 맞물려 평균 초혼연령의 상승과 미혼율 증대를 불러오고 있다.

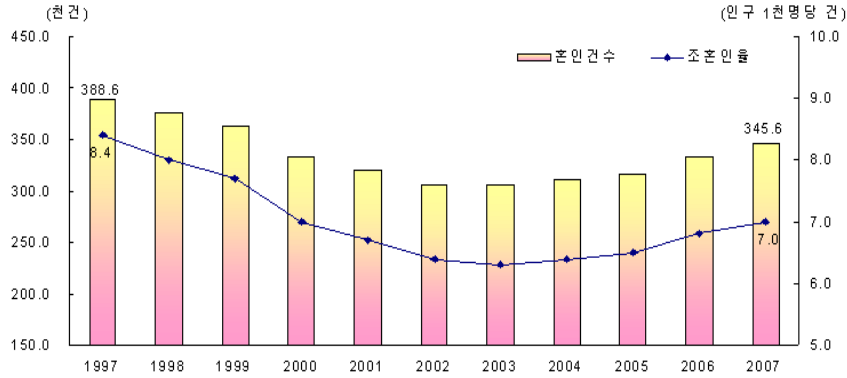
[그림 2-3] 성별 평균 초혼연령 추이



자료: 통계청(2008. 3)

이러한 요인에 의하여 1996년 이후 2003년까지 혼인이 감소되었다. 비록 혼인건수가 2004년 이후 4년 연속 증가하고 있으나 전문가들은 "쌍춘년[5] 및 20대 후반 인구의 증가(제3차 베이비붐 효과[6])"(통계청, 2008. 3) 등의 영향으로 판단하고 있어 이의 지속여부는 불투명하다. 오히려 개인주의적 가치관의 확산과 성개방의 영향으로 혼인은 감소하고 (일시)동거가 증가할 가능성이 높을 것으로 예측된다.

〔그림 2-4〕 혼인건수 및 조(粗)혼인율 추이



자료: 통계청(2008. 3)

이혼가치관의 변화와 이혼증가로 인한 한부모가족이 급증하고 있다. 이혼에 대한 긍정적 가치관이 증가하고 있는데, 이유가 있으면, 경우에 따라서는 할 수도 있다는 비율이 2000년 45.7%에서 2006년 48.6%로 증가하였다. 따라서 전체 여성의 약 절반이 이혼수용적 태도를 보였음을 보여준다.

5) 쌍춘년은 양력으로 2006. 1. 29~2007. 2. 17 기간임.
6) 제3차 베이비붐 효과는 한국전쟁 이후 태어난 사람의 자녀가 혼인·출산 연령기에 도달하여 나타나는 효과를 말함.

〈표 2-21〉 한국여성의 이혼에 대한 태도

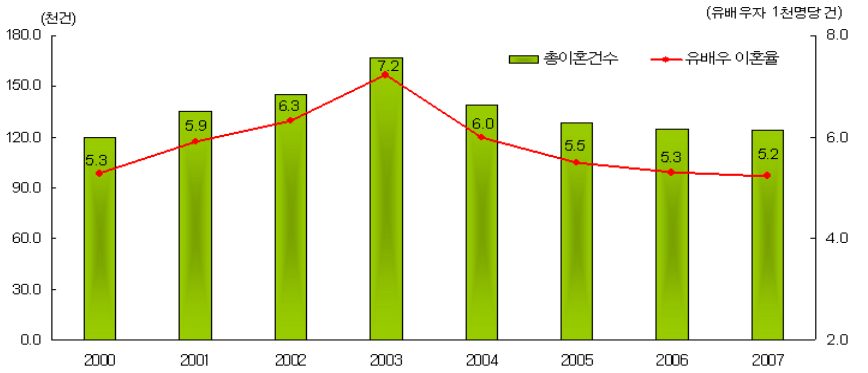
(단위: %, 명)

특성	이유가 있으면		경우에	가급적	절대로	모르겠음	계(수)
	반드시 하는 것이 좋음	하는 것이 좋음	따라서는 할 수도 있음	해서는 안 됨	해서는 안 됨		
2000년	3.3	12.2	30.2	38.0	14.8	1.4	100.0(10,598)
2003년	3.3	15.3	30.3	36.2	14.2	0.7	100.0(11,145)
2006년	2.2	11.6	34.8	40.8	10.0	0.5	100.0(9,693)

자료: 한국보건사회연구원(연도별 자료), 『전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사』

이에 따라 이혼건수는 증가하게 되었는데, 2000년 11만 9,982건이던 이혼이 2007년 12만 4,590건으로 증가하였다.

［그림 2-5］ 총 이혼건수 및 유배우 이혼율 추이



자료: 통계청(2008.4).

결과적으로 한부모가구는 1990년 889천 가구에서 2005년 1,370천 가구로 증가하였고, 전체 한부모가족 중 이혼에 의한 경우는 더욱 높은 증가율을 보였다. 특히, 외환위기 이후 경제적 문제로 인한 한부모가족이 증가하고 이들 가정에 있는 빈곤아동에 대한 사회적 보호가 미흡하여 빈곤의 대물림 가능성이 높다. 한부모가족의 아동빈곤율은 일반가구의 약 3배 수

준이라는 사실은 이를 뒷받침한다.

5. 여성취업 증가에 의한 맞벌이 가족의 증가

고학력화, 여성의 자아욕구 증대, 가구경제의 어려움, 노동시장의 유연성 제고 등 많은 긍정적 및 부정적 요인에 의하여 여성의 경제활동참가율이 증가하였다. 즉, 1985년 41.9%이던 여성경제활동참가율이 2006년 50.3%로 증가하였고, 기혼여성의 경제활동참가율도 유사한 수준에서 증가하였다. 이는 맞벌이 가족의 증가로 이어졌으며, 최근에는 전체 가족의 약 1/3이 맞벌이 가족으로 파악되고 있다.

〈표 2-22〉 경제활동참가율

(단위: %)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
전체 경제활동참가율	61.2	61.4	62.0	61.5	62.1	62.0	61.9
여성경제활동참가율	48.8	49.3	49.8	49.0	49.9	50.1	50.3

주: 경제활동참가율=(경제활동참가자수÷15세 이상 생산가능인구수)×100
자료: 통계청(연도별 자료), 「경제활동인구연보」

[제2부: 이론적 논의 및 능동적 복지의 개념정립]

제3장 능동적 복지관련 서구의 복지철학 논의

제4장 국정철학으로서의 창조적 실용주의와 능동적 복지

제5장 능동적 복지의 개념정립과 주요 내용

제 3 장　능동적 복지관련 서구의 복지철학 논의

제 1 절　능동적 복지국가(Active Welfare State)

벨기에의 전 사회연금부장관 프랑크 반덴브루크(Frank Vandenbroucke)는 벨기에가 EU 의장국이던 2000년 리스본 EU 정상회담에서 능동적 복지국가(Active Welfare State)의 개념을 제시한 바 있다. 이는 후기산업사회로의 이행에 따라 경제사회구조의 변화들, 즉 인구 고령화, 노동시장의 변화, 가족기능의 변화들이 새로운 사회적 위험들(new social risks)과 새로운 사회적 욕구들(new social needs)을 창출시켜 전통적인 복지정책 이상의 새로운 사회정책이 요구됨을 전제로 한 개념이다.

실업, 퇴직, 질병, 산재 등을 구 사회적 위험들이라 한다면, 새로운 사회적 위험들에는 인구 고령화에 따른 노인케어 문제, 숙련기술결여 노동자 및 질 낮은 고용, 장기적 실업의 높은 증가율, 가정과 직장의 긴장관계, 한부모됨, 그리고 가족기능 축소로 인한 다양한 가족부양 문제의 발생 등이 있다. 그리고 새로운 사회적 욕구들에는 직장-가정의 양립, 직장-교육의 병행, 그리고 생의 전반에 걸쳐 이루어지는 가족기능과 직장환경에의 변화에 대한 적절한 대응 등이 있다.

반덴브루크는 전통적인 복지국가가 위기에 직면하게 된 원인으로 인구고령화, 노동시장의 여성화, 그리고 후기산업사회로의 전환에 따른 노동시장 구조의 변화로 규정하면서 능동적 복지국가 개념의 등장 배경에 대해 설명하고 있다. 첫째, 인구고령화의 위기 도래이다. 인구고령화로 인하여 노동력 및 경제활동인구가 감소하고 유년·노년 인구 부양비가 증가하게 되는데 이러한 변화는 전통적 복지국가의 사회보장제도, 특히 연금 및 건

강보험제도에 급격한 부담이 되었다. 예를 들면, 벨기에는 1970년대에 2명의 근로자가 1명을 부양하였는데, 현재는 1명의 근로자가 1명을 부양하는 상황이 되었다. 이러한 현상은 반은 실업률의 증가로 또 반은 인구고령화 현상에서 비롯된 것이다.

둘째, 노동시장의 여성화이다. 여성의 사회참여가 확대되면서 가족 내 보육·돌봄서비스 욕구가 점차 증가하고 있으나 전통적인 복지국가는 가족의 새로운 복지욕구인 일과 보육·교육의 양립에 어떠한 답안도 주지 못하였다. 또한 여성이 노동시장에서 미숙련·저임금·불안정한 직업에 종사하는 건수가 증가하면서 점차 빈곤의 여성화가 진행되고 있으나 현재의 복지국가 모델로서는 역시 이에 대한 대안을 제시하지 못하였다.

셋째, 후기산업사회로의 전환이다. 산업사회에서 서비스산업 중심의 후기산업사회로 전환되면서 이전에 산업역군으로서 노동시장에 투입되어왔던 미숙련노동자가 노동시장 및 사회에 충분히 참여하지 못하게 되었으며 이들은 새로운 복지대상자로 전락하게 되었다.

이와 비슷한 맥락에서 새로운 사회적 위험의 등장과 사회정책의 변화에 대해 체계적인 논의를 하고 있는 테일러 구비는 신 사회적 위험을 “후기산업사회로의 이행과 연관된 경제, 사회변동과 연관된 결과로서 사람들의 생애기간에 직면하는 위험들”(Talyor-Gooby, 2004; 김연명, 2007. 재인용)로 규정하면서 신 사회 위험의 발생 경로를 네 측면에서 고찰하고 있다.

첫째, 맞벌이 부부의 증가와 여성교육의 향상으로 여성들의 노동시장 참여가 급증하면서 일과 가정을 양립하기 어려운 저숙련 여성층에서 신사회위험이 나타난다. 둘째, 노인인구의 증가로 노인케어의 부담이 급증하고 있다. 노인케어는 상당부분 여성에게 주어져 있고 여성이 케어와 직장을 병행하기 어려워 노동시장에서 철수하면 홑벌이 부부가 되기 때문에 빈곤의 가능성이 높아진다. 셋째, 무숙련 생산직의 비중을 줄여온 생산기술의 변동, 그리고 저임금의 비교우위를 이용한 국가간 경쟁의 격화로 발생하

는 노동시장구조의 변화는 교육수준이 낮은 사람들이 사회적으로 배제되는 위험을 발생시킨다. 즉, 교육수준이 낮을수록 실업에 빠질 확률과 장기빈곤에 빠질 위험성이 높아진다. 넷째, 일부국가에서 민영화된 공적연금, 의료보험 등에서 소비자가 선택을 잘못할 경우 혹은 민영보험에 대한 규제가 잘 이루어지지 않을 경우 새로운 위험이 발생할 수 있다.

이렇게 새로운 위험의 발생경로를 네 가지로 분류한 테일러 구비는 세 영역에서 사회적 취약계층이 새로운 사회적 위험에 노출될 가능성이 높다는 점을 지적하고 있다(Talyor-Gooby, 2004; 김연명, 2007. 재인용). 첫째 영역은 가족과 성역할의 변화와 관련하여 ① 일과 가족의 책임, 특히 아동양육의 책임간의 균형을 잡는 것, ② 노인수발에 대한 요청을 받거나 혹은 수발 대상자가 되어 가족의 지원이 없는 경우이다. 둘째 노동시장 변화와 관련하여 ① 적절한 수준의 임금과 안정적인 직업을 얻는데 필요한 기술이 없는 경우, ② 쓸모없게 된 기술과 훈련을 받았거나 혹은 평생교육을 통해 그 기술과 훈련을 제고시킬 수 없는 경우이다. 셋째, 복지국가 변동과 관련하여 불안정하고 부적절한 연금과 불만족스러운 서비스를 제공하는 민간공급을 이용하는 경우이다.

〈표 3-1〉 새로운 사회적 위험과 새로운 복지국가의 역할

사회경제적 변화	새로운 사회적 위험	새로운 복지국가의 역할
인구 고령화	• 취약한 노인 보살피기 • 스스로 취약한 노인이 되는 것	• 노인서비스
가족 내 성역할의 변화	• 일과 가족 내 책임의 균형잡기(보육 등)	• 보육서비스
노동시장 변화	• 입직의 어려움 • 적절한 일자리의 확보와 유지 의 어려움 • 적절한 일자리를 확보할 만한 숙련기술의 결여 • 확보한 숙련기술의 빠른 부식	• 교육, 훈련 • 적극적 노동시장정책
복지국가의 변화(민영화)	• 부적절한 급여(연금 등) • 불만족스런 서비스	• 적절한 급여와 서비스체계의 직접제공(특히, 취약층) • 민간복지에 대한 적절한 규제

자료: Taylor-Goody(2004); Huber & Stephens(2004)

이처럼 구 사회적 위험에 대한 대응구조로 발달되었던 전통적인 복지국가 모델이 위기에 직면하게 되었기 때문에 새로운 사회적 위험, 즉 모든 국민들이 경험하는 생애주기적 위험에 대해 국가가 보호장치를 개발할 필요가 있다는 논리에서 능동적 복지국가 개념이 등장하게 된 것이다. 즉, 사람들이 노동시장 뿐 아니라 사회전반의 전 영역에 충분히 참여할 수 있는 기회의 창조를 통해 인구고령화에 따른 유년·노년 인구 부양비의 증가가 억제될 수 있으며, 여성의 일과 가정의 양립 또한 가능하게 되어 여성의 사회참여가 활발해지고, 미숙련노동자의 사회참여도 증대되어 실업률 제고에 기여하게 된다는 것이 능동적 복지국가의 핵심개념이다. 실제로 이는 1990년대 초반 네덜란드와 덴마크의 근로연계복지(workfare)를 이론적 배경으로 한다. 또한 고용의 중요성 및 고용기회와 책무·유인이 적절히 조화된 보다 적극적인 노동시장정책이며, 신 사회위험 및 생애주기별 욕구에 대한 맞춤형 대응정책이라고 할 수 있다.

반덴브루크는 능동적 복지국가의 조건으로 다음 네 가지를 포함한다.

첫째, 사회정의를 위해 진보적 조세체계와 소득재분배가 필요하다. 기회평등과 업적주의는 이상적 목표일 수 없으며 정부는 사람들이 시장에서 뛸 수 있도록 무장시키기 위해 투자하는 것 이상의 역할을 해야 한다. 둘째, 노동시장이 실질적으로 충분한 기회(일자리)를 제공할 수 있도록 정부를 포함한 사회전체가 책임을 져야 한다. 셋째, 노동시장 참여에의 강조는 개인과 가족의 욕구를 고려하는 보다 넓고 유연한 맥락의 것이어야 한다. 넷째, 빈자와 권력 없는 자들의 도덕적 책임뿐만 아니라 부자들과 권력 있는 자들의 사회적 의무를 강조해야 한다(Vandenbroucke, 2002; 김영순, 2007. 재인용).

〈표 3-2〉 유럽좌파정당들의 공통된 복지국가 쇄신 전략

- 고용확대가 복지개혁의 핵심문제이다.
- 복지국가는 전통적 사회적 위험(실업, 질병과 장애, 노령, 아동)뿐만 아니라 새로운 사회적 위험들(숙련기술결여, 질 낮은 고용, 한부모됨)과 새로운 사회적 욕구들(직장-가정의 양립, 직장-교육의 병행, 가족기능과 직장환경에의 변화에 대한 적절한 대응)에 대응해야 한다.
- 사회지출과 더불어 사회투자를 병행하는 적극적이고 예방적인 '지능적 복지국가(intelligent welfare state)'가 필요하다.
- 적극적 노동시장정책의 질적, 양적 강화가 필요하다.
- 저숙련노동자의 임금보조금 지급과 적정 수준의 최저임금제가 필요하다.
- 노동유인을 강화하는 방향으로 조세와 급여제도를 개편하여 빈곤의 덫을 제거해야 한다.
- 비정규노동자들을 사회보장체계 내로 통합해 들여 보호해야 한다.
- 국제시장에서의 경쟁으로부터 보호되며, 저숙련노동자들에게 고용기회를 제공할 수 있는 민간서비스부문을 더 발전시켜야 하며 필요한 경우 임금보조금제도를 활용할 수 있다.
- 급여의 선별성과 보편성은 그 자체가 원칙이 아니며 장, 단기적 효율성의 관점에서 선택적으로 이용가능한 방법론에 불과하다. 이 경우 선별성은 빈곤자를 가려내는 것(poverty test)이 아니라 부유한 자를 가려내는 것(affluence test)이 되어야 한다.

출처: Vandenbroucke(2001). 161~162 (김영순, 2007. 재인용)

반덴브루크는 특히 경제활동 제고, 즉 비경제활동인구의 활성화를 위한 정책들에 대한 강조가 두드러지는데, 위에 제시한 항목들의 절반이 고용

확대와 직접적으로 연관되어 있다는 점에서 잘 드러난다. 이는 EU국 일반에 나타는 대응전략과도 유사하다고 할 수 있으나, 물론 이는 높은 청년실업률과 조기퇴직률, 낮은 여성경제활동참가율로 사회적 위험들에 매우 취약한 구조를 가진 대륙유럽의 딜레마(continental dilemma)를 반영하고 있다고 볼 수 있겠다.

에스핑 안데르센(Esing-Andersen)의 2002년 책 서문(Sustainable Social Justice and Open Co-ordination in Europe)을 쓴 반덴브루크는 능동적 복지국가를 통해 지속적인 사회정의가 구현될 수 있다고 서술하였다. 여기서 능동적 복지국가의 핵심요소는 다음과 같이 세 가지로 요약된다. 첫째, “능동적 사람”(Active people)이다. 이는 모든 시민이 사회적·경제적 삶의 주류에 충분히 참여하도록 하는 것이다. 둘째, “복지국가체제 유지”이다(Still welfare state), 이는 능동적 참여가 어려운 사람들(사회적 약자, 장애인 및 퇴직자 등)에 대한 사회보장을 제공하는 전통적 복지국가의 기능을 유지하는 것이다. 셋째, “현명한 능동적 국가”(Intelligently active state)이다. 국가가 복지의 대상·목표를 신중하게 확인하여 개인별 맞춤형 복지의 메커니즘이 작동될 수 있도록 사회정책을 관리·운영하는 것이다.

다시 말해 능동적 복지국가는 전통적인 복지국가의 사회보장제도가 적절히 운영될 수 있도록 유지하면서도 능동적인 사람(Active people)에 의한 능동적 사회(Active society)를 만들기 위한 능동적인 정책(Active policy)을 수행하는 국가로 다음의 네 가지 목적을 가진다.

첫째, 능동성이다. 현재의 사회보장제도 내에 사람들이 능동적으로 사회에 참여하지 못하도록 기능하는 요인을 제거하여 사회안전망이 “비능동성의 올가미(inactivity trap)”가 되지 못하도록 한다. 더불어 사람들이 사회적 위험에 노출되지 않도록 선제적으로 대책을 강구하여 제시할 수 있어야 한다.

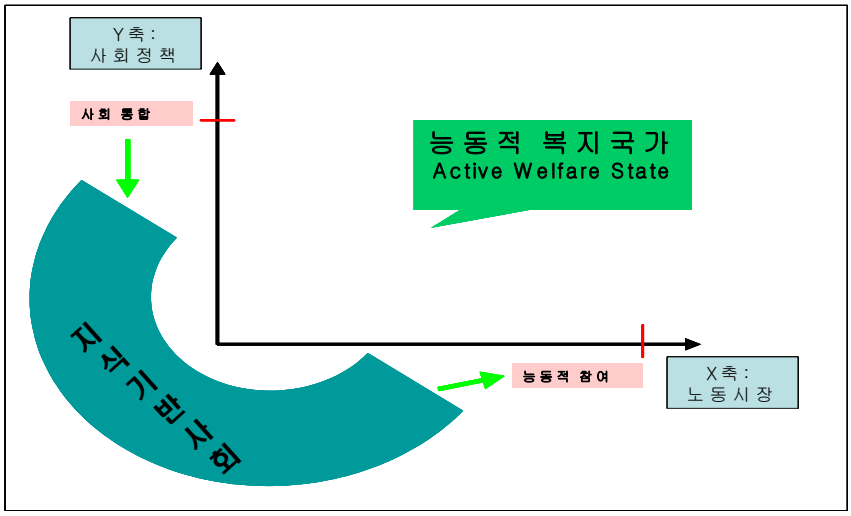
둘째, 사회투자이다. 능동적 복지국가는 개인의 약점이 드러나는 부분에 있어서 훈련 및 교육의 기회를 제공하여 사람들이 능동적으로 사회에 참여

할 수 있도록 한다.

셋째, 맞춤형 복지이다. 능동적 복지국가는 맞춤형 복지에 기반을 둔 서비스를 제공한다. 이는 복지서비스의 대상과 목적이 특정한 문제를 제기한 사람들의 욕구 및 상황에 따라 개별적으로 고안되어야 함을 의미한다. 또한 현재의 복지서비스 정책 및 전달체계가 사회적 문제를 적절히 제거할 수 있는지를 항상 고려해야 하며, 복지서비스의 핵심 분야에 대해서는 전문가의 지속적인 재평가가 요구된다.

넷째, 참여 및 위임이다. 능동적 복지국가는 일방적으로 부과하는 복지에서 벗어나 사회적 파트너를 개발하고 위임 및 참여를 독려한다. 따라서 복지기관이 질적으로나 양적으로 정부의 기준을 만족시킬 때, 정부는 이러한 기관들에 사회적으로 더 많은 책임을 지우며, 보다 독립적으로 경영될 수 있도록 한다.

〔그림 3-1〕 반덴브루크의 능동적 복지국가 도식



자료: Vandenbroucke, Frank, "Europe, Globalisation and the Future of Social Policy" 회의연설 자료, 2000, 5. 6.

능동적 복지국가의 정책방향은 크게 세 가지로 분류된다. 이를 간략히 제시하면 다음과 같다.

첫째, 남성 및 여성의 고용확대이다. 전통적인 복지국가의 정책방향이 남성의 고용확대였다면, 능동적 복지국가는 남성과 여성의 완전고용을 사회적 도전과제로 보고 이를 실현시키고자 노력한다. 이는 가족 구조의 변화와 여성의 사회참여에 대한 인식 변화에서 기인한다고 볼 수 있으며, 노동시장에서 개인과 가정을 포괄하는 전 고용확대로 전환되어야 함을 의미한다.

둘째, 새로운 사회적 위험 및 사회적 욕구에의 적절한 대응이다. 실업, 질병 및 장애, 노령화 등이 전통적 사회적 위험이라면 새로운 사회적 위험은 숙련기술결여 노동자 및 질 낮은 고용, 장기적 실업의 높은 증가율, 한부모 가정의 증가 등이며 새로운 사회적 욕구는 일과 가정, 교육의 양립욕구 등이다. 따라서 전통적 복지국가가 전통적 사회적 위험들을 바람직하지 못한 결과로 인식하고 사회안전망의 확대로 더욱 다양한 사회보장을 실시하여 이를 해소하려 한 것과는 달리 능동적 복지국가는 보다 능동적이고 예방적으로 전통적 및 새로운 사회적 위험에 대응한다. 결과적으로 능동적 복지국가는 사회지출 뿐 아니라 사회투자(훈련 및 교육 등)에 매진해야 함을 강조하게 된다.

셋째, 개별적 욕구 및 상황을 배려한 적극적인 노동시장정책의 질적·양적 강화가 필요하다. 조세 및 급여제도 개편을 통한 노동유인 강화로 빈곤의 덫과 실업의 덫을 제거한다. 아울러 국제시장의 경쟁으로부터 보호되며, 미숙련 노동자들에게 고용기회를 제공할 수 있도록 민간 서비스부분의 발전 및 임금보조금제 등도 활용한다.

제 2 절 적극적 복지(Positive Welfare)

적극적 복지의 개념은 1998년 영국의 사회학자 기든스(Anthony Giddens)가 토니 블레어 전 영국총리(신노동당)의 고문으로 활동하면서 사회민주주의와 신자유주의(대처리즘)의 절충안으로 '제3의 길'을 제시하면서 그것의 새로운 복지국가 비전 내지 새로운 사회경제정책의 패러다임으로 제창한 개념이다. '제3의 길'은 고복지-저부담-저효율로 요약되는 사회민주적 복지국가 노선(제1의 길)과 고효율-저부담-불평등으로 집약되는 신자유주의적 시장경제노선(제2의 길)을 지양한 새로운 정책노선으로서 시민들의 사회경제생활을 보장하는 동시에 시장의 활력을 높이려는 이중적 목표를 지양한다. 즉, '제3의 길'은 전통적인 사회민주주의 복지국가와 신자유주의적 반복지국가를 모두 지양하고 새로운 복지국가의 유형으로서 제시된 것이다(원석조, 2006; 박능후, 2007. 재인용).

적극적 복지(Positive Welfare)의 개념이 등장하게 된 배경은 크게 세 가지를 들 수 있다.

첫째, 대량생산의 종언 및 기술변화, 그리고 세계화의 급진전에 따라 국민국가의 힘이 약화되었다. 그리고 경제자유화와 민영화의 논리에 순응하게 되었으며, 집단주의는 붕괴하고 개인주의가 급부상하는 등 새로운 사회적 변화들로 전통적 형태의 복지국가가 더 이상 유지되기 어려웠다. 즉, 자본과 노동의 계급타협 결과로 형성된 전통적 복지국가는 세계화와 개인주의의 진전에 따라 더 이상 지속되기가 어려운 실정이었다.

둘째, 과거에는 개인이 직면하는 사회적 위험들의 성격이 외부적인 것이었지만 최근으로 올수록 점차 내부적인 것으로 변화하고 있으며, 이는 새로운 사회적 위험을 창출시켰다. 기술적 변화 및 한부모가정의 가속적 증가 등의 새로운 사회적 위험은 단순히 경제적 차원의 불평등이 아닌 개인의 전 생애에 영향을 미치는 "사회적 배제(social exclusion)"를 낳았다.

따라서 전통적 복지국가는 시민들의 복리증진을 위해 점점 더 비효율적으로 되고 있다는 것이다(기든스, 1994: 149; 조영훈, 2004. 재인용).

셋째, 전통적 복지국가는 사회서비스의 수급자들에게 복지의존적 태도와 가치관을 조장해 사회적 빈곤의 영속화에 기여하고 빈곤구제나 불평등의 해소에도 그다지 효과적이지 않았다. 기든스에 따르면, "사회적으로 배제된 수많은 사람들은 복지의존의 덫에 빠져 있다는 점에서 어느 정도는 복지국가 그 자체의 희생자들"이라고 한다(기든스, 1994; 조영훈, 2004. 재인용).

따라서 전통적인 복지국가의 기능을 확대하는 것은 이러한 문제에 대한 대안이 될 수 없으며, 세계화 시대에도 국가가 여전히 평등과 민주주의의 증진을 위해 개입해야하지만, 그것은 이전의 복지국가와는 다른 새로운 형태의 복지국가를 요구한다는 것이다. 새로운 복지모델은 복지의존을 조장하는 각종 급여의 제공에서부터 자립을 가능하게 하는 교육 및 직업훈련 등의 인적자본과 사회적 자본에의 투자에 집중함으로써 복지가 갖는 생산주의적 성격을 극대화하고자 하는 복지국가가 바로 적극적 복지국가이다(기든스, 1998; 김영순, 2007. 재인용). 즉, 낡은 평등개념과 빈민층만을 대상으로 하는 소극적인 복지를 청산하고 시민 개인들의 자립과 자조 및 능동적인 참여를 통해 대부분의 국민들에게 이익을 주는 적극적인 복지제도를 추구한다는 점에서 새로운 형태의 복지국가상으로 볼 수 있다.

적극적 복지의 핵심은 인적자본에 대한 투자, 복지공급에서의 개인과 비정부단체들의 역할 강화, 기회의 평등, 그리고 시장기능의 역동성을 통한 국가경제 향상 등이다. 이를 간략히 논의하면 다음과 같다.

첫째, 인적자본에 대한 투자는 평생교육을 강조하고 개인이 일생동안 지속할 수 있는 교육프로그램을 개발하여 개인의 근로능력이 향상되고 근로를 통한 복지탈출을 유도하는 것을 내용으로 한다.

둘째, 복지공급에서의 개인과 비정부단체들의 역할 강화는 중앙정부 중

심의 복지공급을 지양하고 비영리부분, 기업, 지방정부 등 복지공급주체를 다변화하는 것을 말한다. 특히 저축, 교육자원과 기타 투자기회를 개발하고, 가족친화적 작업장 정책을 촉진하는 과정에서 비정부단체 및 사기업의 역할이 강화되도록 하는 것이다.

셋째, 기회의 평등은 선택의 자유와 기회의 평등을 통해 사회적으로 배제된 사람을 포용하고 자조적 삶을 추구하는 것을 강조하는 것이다. 결과의 평등을 지나치게 추구하는 것은 시장과 시민사회의 역동성을 저해하고 복지의존을 지속시키는 반면, 기회의 평등을 보장하는 것은 빈곤탈출과 계층이동의 여지를 제공한다고 보았다. 다시 말해 “불평등보다는 사회적 배제(social exclusion)를 고려한 사회적 포섭(social inclusion)에 초점을 맞춰야” 한다고 주장한다(기든스, 2002; 조영훈, 2004. 재인용).

넷째, 시장기능의 역동성을 통한 국가경제 향상은 복지에 대한 경비를 전적으로 국가를 통해서가 아니라 기업을 포함한 비정부기관들과의 결합을 통해 생성되고 분배하는 것이다.

적극적 복지의 정책방향을 신노동당의 복지정책을 중심으로 살펴보면 다음과 같이 요약된다.

첫째, 시민의 권리는 의무와 균형을 이루어야 한다. 이는 “책임 없이 권리 없다(no rights without responsibilities)”는 말을 새로운 정치 모토로서 제시한 기든스의 주장과도 일맥상통하는 개념이다(기든스, 1998). 경제적 기회의 제공, 복지의 제공이 국가의 의무라면, 유급노동을 통해 스스로를 부양하는 것은 시민의 의무라는 것이다(Lister, 2002; Williams & Roseneil, 2004: 김영순, 2007. 재인용). 즉, 근로능력이 있는 사람들이 일할 수 있도록 돕고 장려하는 것을 말하는데 이는 1998년 4월 영국에서 전국적으로 시행된 ‘복지로부터 근로로의 전환’(welfare to work) 프로그램을 그 예로 볼 수 있다. 이것은 근로능력이 있는 사람들이 취업, 교육 및 직업훈련, 자원단체 봉사 혹은 자활프로그램 등을 통해서 일하도록 근로의무를 부과하고 불응하면

복지급여를 삭감 혹은 박탈하는 것을 그 내용으로 한다. 또한 연금개혁을 통하여 중저소득계층의 근로자도 가입할 수 있는 기업연금제도를 구축하고, 저소득 근로자를 위한 국가연금을 제공하여 전체 근로자들의 근로동기를 강화해야 한다고 한다.

둘째, 사회구성원들이 예측 가능한 위험으로부터 보호받고 퇴직 후 생활을 보장받도록 하기 위해 공공부문과 민간부문은 긴밀히 협조해야 한다. 경제적 범세계화, 실업률 증가, 인구고령화 및 한부모가정의 증가 등 새로운 형태의 위험을 최소화하거나 보상할 수 있는 위험성관리체계를 구축하도록 하며 이를 위하여 개인과 정부 이외의 다른 기관들도 적극적 복지에 공헌하도록 한다.

셋째, 정부의 복지지출 수준은 낮추지 않고, 국가가 시민생활에 대해 지속적으로 책임을 지되, 정책의 방향이 복지의존을 조장하는 각종 급여의 제공으로부터 자조를 가능하게 하는 교육 및 직업훈련으로 옮겨지도록 한다. 빈곤층에게 사후적으로 소득을 보장해 주기보다는(passive risk system) 인적 자원에의 투자를 통해 사람들로 하여금 새로운 지식기반경제에 적응할 수 있게 도와주고, 시민들의 자아의 발전과 자율성을 보장할 수 있도록 하는 적극적 복지(positive welfare)의 제공자가 되어야 한다는 것이다(기든스, 1998; 김영순, 2007. 재인용). 실업자에 대한 직업훈련, 노인에 대한 일자리 제공, 전 국민에 대한 평생교육이 이 차원에서 중시된다(원석조, 2006; 박능후, 2007. 재인용).

결과적으로 적극적 복지(Positive Welfare)는 베버리지가 제기한 5대 사회악인 궁핍 대신에 자율성을, 질병이 아니라 활력적인 건강을, 무지 대신에 생활의 지속적인 일부로서의 교육을, 불결보다는 안녕을, 그리고 나태 대신에 진취성을 추구하도록 하게 된다.

제 3 절 능력개발국가(Enabling State)

길버트(Neil Gilbert)는 전통 복지국가의 존재 양태에 영향을 미치는 거시 사회적인 변화들에 주목하며, 1987년 능력개발국가(Enabling State) 개념을 제시하였다. 그에 의하면 대부분의 산업 국가들이 기존의 복지국가의 경계를 다시 그리고 성격을 바꾸는 중요한 패러다임적 변화를 경험하고 있다고 주장한다. 변화의 내용은 사회권의 확장, 직접적인 현물지급, 보편주의적 할당, 노동의 탈상품화의 원칙으로부터 권리와 의무의 연계, 현금 및 바우처(voucher) 형태의 간접지출의 확대, 선별주의적 표적할당, 노동의 재상품화 경향으로의 전환이 포함된다(닐 길버트, 2001; 이혜경, 2003. 재인용).

따라서 전통 복지국가로부터 능력개발국가로의 이행이 이루어지고 있다고 보고, 능력개발국가의 본질은 “민간이 책임질 수 있도록 공공부문이 지원한다(public support for private responsibility)”는 원칙으로 집약된다고 하였다(닐 길버트, 2001). 시장을 비롯한 민간 부문의 영향력이 지속적으로 증가하고 있다는 점에서 새로운 형태의 복지국가는 시민생활에 대한 국가의 개입을 줄일 뿐 아니라 그 개입의 형태도 변화시켜야 한다는 것이다. 이런 의미에서 전통적인 복지국가와 능력개발국가는 본질적으로 다른 경향을 가지며, 이를 정리한 것은 <표 3-3>과 같다.

〈표 3-3〉 복지국가와 능력개발국가의 비교

전통적 복지국가	능력개발국가
• 사회권 확대	• 권리와 의무의 연결
• 직접적 지출에 의존	• 간접적 지출의 증가
• 서비스 형태로 이전	• 현금 또는 교환권으로 이전
• 공공기관에 의한 전달	• 민간기관에 의한 전달
• 개인에 중점을 두는 정책	• 가족에 중점을 두는 정책
• 소비를 위한 복지급여	• 투자를 위한 복지급여
• 경제적 불평등 감소	• 사회공평의 회복

자료: 닐 길버트(2001)

능력개발국가의 등장배경은 다음과 같이 설명된다.

첫째, 고령화, 혼외출산, 이혼율의 증가와 같은 인구학적 변화와 세계화로 인하여 새로운 복지수요가 창출되고 있는 한편 국가의 세금수입 감소로 인하여 복지재정에 문제가 발생하였다. 전통적인 복지국가의 사회보장제도의 시초가 되었던 비스마르크의 사회보장계획은 1889년 기대수명이 45세이었던 때에 만들어졌으나, 현재의 기대수명은 76세(OECD 평균)로 고령인구의 사회적 부양부담금이 크게 증가하게 되었다. 1980년대 초반부터 1990년대 초반까지 21개 OECD 국가에서 한부모가정의 수는 평균 25%나 증가하여 가정 내 아동보육, 재정지원 등의 지원서비스 수요가 크게 증가하였다. 또한 세계화로 인한 초국가적 기업의 출현과 정보통신에서의 급격한 기술변화 등으로 자본의 이동성이 증가되었으며 세계 자본시장의 통합이 이루어져 국가에서 재분배되는 사회적 지출은 감소하게 되었다. 따라서 새로운 복지수요에 대응하는 복지모델의 필요성이 증대된 것이다. 하지만 능력개발국가로의 이행이 사회보장, 건강보험, 장해급여, 공적부조, 실업급여 등 사회복지 프로그램의 중단을 의미하는 것은 아니다. 다만 복지 프로그램이 일련의 인구학적 조건과 세계시장조건의 제약을 받게 될 것이고, 따라서 전통적 복지국가가 전제했던 것과는 다른 규범적 전제에 의해 사회복지정책이 운영되어야 함을 강조하는 것이다(조영훈, 2003).

둘째, 시민들 사이에서 기존의 복지국가에 대한 부정적 평가가 증가하는 반면, 민간부문에 대한 신뢰가 늘어나고 있으며, 이러한 시민들의 태도 및 가치의 변화로 인해서 보편주의 복지국가의 기틀이 흔들리게 되었다. 수십년간 복지국가의 팽창을 경험해 온 시민들은 복지서비스가 근로동기를 저하시킨다는 사실을 경험하게 되면서 관대한 복지정책에 대해 부정적으로 평가하기 시작한 것이다. 이러한 시민과 비정부조직에 의한 사적 노력과 책임에 대한 관심은 능력개발국가를 전통적 복지국가와 구별하기 위한 큰 개념이라는 토대 속에서 구현된 것이라고 할 수 있다.

셋째, 전통적인 복지모델이 개인생활의 보장을 위한 지원을 해 왔다면, 새로운 복지모델은 개인의 시장지위 혹은 개인생활에 대한 스스로의 책임능력을 향상시킬 수 있도록 하는 것이 중요함을 인식하게 하였다. 따라서 능력개발국가(the Enabling State)는 개인의 능력개발을 통하여 복지수요를 감소시키는데 기여할 수 있다는 것이다.

이처럼 능력개발국가는 '능력부여', '민영화', '책임'이라는 용어로 표현된다고 할 수 있다. 능력개발국가의 핵심요소에 대해 자세히 살펴보면 시장지향적 사회복지, 근로의 장려, 선택적 복지, 그리고 회원권에 기반을 둔 통합 등의 네 가지로 설명될 수 있다. 이를 논의하면 다음과 같다.

첫째, 시장지향적 사회복지이다. 복지서비스 소비자의 선택폭을 넓힌다는 가정 하에 사회복지서비스는 민간복지전달체계에 의하여 운영되도록 한다. 또한 복지대상자가 소비자권리를 실행할 수 있고 시장의 경쟁으로부터 이익을 취할 수 있도록 현물급여보다는 현금이나 바우처(voucher)를 선호한다. 즉, 시민권에 기초한 복지제공은 점차 줄어들고, 시장과 자원단체, 지역사회의 역할이 크게 증대하게 된다. 복지제공에 있어서 비영리단체의 역할을 증대시키는 형태의 민영화가 국가 독점의 경우와 다른 것은 민간 부문에서 복지서비스 공급을 담당하기 때문에 수요자의 욕구에 보다 유연하게 대응할 수 있다는 것이다. 그리고 민간 부문 서비스 공급자들의 경쟁을 유발함으로써 복지제도 전반의 효율성 향상을 꾀할 수 있다는 장점도 지니고 있다(조영훈, 2003).

둘째, 근로의 장려이다. 전통적 복지국가는 노동능력이 있는 평범한 시민을 복지 제도에 의존하게 만든다는 것으로 비판하고, 국가는 일할 수 있는 모든 사람에게 일자리를 부여함으로써 개인의 능력과 사회적 능률이 극대화되도록 조력가의 역할을 해야 한다고 주장한다(닐 길버트, 2001). 이는 1990년대 초 미국 복지정책의 기조를 근로연계복지(workfare)로 전환시키는 이론적 배경이 되기도 하였다. 즉, 복지대상자들의 근로를 장려하

고 근로를 통해 자신의 생활을 책임지도록 유도한다. 또한, 시민의 자원봉사를 활성화하여 사회적 참여를 늘이고 사회적 통합 및 포용을 이룬다. 직접적인 복지급여를 줄이고 근로유인을 제공하는 방식의 간접투자를 증가하며, 근로유인 및 규제를 통해 복지제도가 효율적으로 운영되도록 한다.

셋째, 선택적 복지이다. 사회적 평등을 제고하기 위해 사회복지서비스가 가장 필요하고 받을만한 자격이 있는 사람에게 돌아갈 수 있도록 선택적으로 제공한다.

넷째, 회원권에 기반을 둔 통합성을 갖는다. 민간사회복지기관, 지역사회, 사회복지단체 등 사회조직의 회원권(membership)에 기반을 두어 복지서비스가 제공될 수 있도록 한다.

〈표 3-4〉 복지국가로부터 능력개발국가로의 전환

전통적 복지국가	능력개발국가
— 공공부조 • 공공기관을 중심으로 한 전달체계 • 서비스 중심의 전달 • 직접지출에 초점	— 민영화 • 민간기관을 중심으로 한 전달체계 • 현금 및 바우처(voucher) 중심의 전달 • 간접지출의 증가
— 노동권 보호 • 사회적 지원 • 노동의 비상품화 • 무조건적 급부	— 근로장려 • 사회적 포용 • 노동의 재상품화 • 근로유인 및 규제의 사용
— 보편적 복지 • 스티그마(stigma, 오명)를 피함	— 선택적 복지 • 사회적 평등의 재구축
— 시민권의 결속 • 공유된 권리의 결속	— 회원권(membership)의 결속 • 공유된 가치와 시민적 의무의 결속

능력개발국가의 정책방향은 다음 세 가지로 요약된다.

첫째, 국가는 복지대상자들이 근로를 통해 자신의 생활을 책임지도록 유도한다. 복지대상자들에게 직업훈련 및 재교육 프로그램 등을 제공하고, 복지수급자들에게 수급제한을 가하거나 근로동기를 강화하는 정책을 시행

하는 방법 등이 있다.

둘째, 복지서비스 공급에서 민간부문의 역할을 증대한다. 복지서비스 전달체계의 민영화가 이루어지며, 현금급여 및 바우처(voucher) 사업을 증가한다. 이는 노인보호나 아동보육 서비스와 같이 직접적인 서비스 제공이 필요한 복지 프로그램 분야나, 이민자나 홈리스 내지는 각종 형태의 중독자들과 같은 소규모의 새로운 형태의 수급자들에 대한 각종 사회서비스(상담, 간병, 침식 제공 등)를 포함한다(조영훈, 2003).

셋째, 사회보장프로그램은 보편주의를 포기하고 선별주의에 기초하며 복지급여는 시민권이 아니라 이해보유자들의 회원권에 기초하여 제공한다. 기존의 보편적 복지프로그램은 시민권에 기초하여 복지수급권을 보장하는 반면, 능력개발국가에서는 복지수급권은 사회보험, 민간보험 혹은 비영리단체 등과 같은 특정 집단의 회원권에 기초하게 된다. 따라서 사회복지의 기능들이 국가에서 민간기업 및 지역사회로 이전되어 복지서비스의 민영화가 이루어지게 된다.

제 4 절 역량강화(Empowerment)

Webster 사전에서 Power란 타인에 대한 통제, 또는 영향력의 소유, 법적이고 공적인 권위, 능력, 권리 또는 신체적인 힘으로 규정하고, 이러한 힘은 개인의 권리, 자원, 기회에 일정한 통제를 가능케 하는 것으로 정의하고 있다. 뿐만 아니라 Empower란 누군가에게 권한을 주는 것, 혹은 힘을 부여하는 것, 그리고 가능하도록 능력을 주는 것, 허락하는 것이라고 정의하고 있다. 김은영(2002)은 임파워먼트(Empowerment)란 “클라이언트에게 능력과 권력(power)을 할 수 있게 해주다(enable), 허용해주다(allow), 인정해주다(permit)”의 의미를 가지고 있다고 하였다. 세계은행(World Bank)은 “개인 혹은 사회집단이 결정을 내리고 이러한 결정을 통하여 바람직한 행

동과 결과를 가져올 수 있도록 그들의 역량을 제고하는 과정을 의미한다"고 정의한다. 이 때 역량강화의 과정에서 자산(asset)을 구축하는 것과 이러한 자산이 소비되는 조직 혹은 기관의 효율성 및 공정성을 증진시키려는 노력이 중요하다.

일반적으로 우리나라 용어로는 권한부여, 능력고취가 많이 사용되고 있으므로 능력과 권력의 측면에서 개념이 정의되고 있음을 알 수 있다. 이는 임파워먼트에는 권한 이양, 결정에 참여한다고 하는 인간관계의 측면과 개인이 스스로 동기를 부여하는 측면이 있다고 할 수 있겠다. 포괄적으로 정리해보면, 역량강화는 "사람들이(혹은 사회집단이) 그(들)의 운명을 개척하고 더 나은 삶을 살 수 있도록 하는 권력의 재배치를 위한 과정 및 산물"로 정의된다.

역량강화 모델의 이론적 전제는 인간의 존엄성과 가치를 인정하는 사회복지실천의 기본적인 가치와 이념을 수용하고 상황속의 인간이라는 사회복지 실천의 근본적인 개념적 틀을 수용한다. 또한 클라이언트의 문제를 도전으로 인식하고 클라이언트 자신이 자기의 상황을 이해하고 해결책을 찾는 주체적인 인간으로 인식하며 강점, 잠재력, 자원, 협동관계 등을 활용하여 개인의 변화는 사회환경의 변화로 이끌 수 있다는 것을 강조하고 있다(노주영, 2004).

역량강화(Empowerment)는 1940년대에 다양한 사회운동과 정치학 분야에서 연구되기 시작하여 지금까지 다양한 영역에서 연구되고 있다. 초기 사회복지의 주된 관심사는 사회문제에 대한 현실적인 대안을 마련하기 위한 사회운동과 관련되어 있었다(오혜경, 1998; 지종수, 2006. 재인용). 소외되고 권리가 박탈당한 집단을 주 대상층으로 활동을 수행해왔던 사회복지에서도 사회구조적 차별에서 발생하는 소수인종, 흑인, 여성, 장애인, 빈곤자들에 대한 사회적·정치적 권리획득이라는 사회운동의 연속선상에서 역량강화에 대한 연구가 진행되었다(윤민화, 1999; 지종수, 2006. 재인용). 역량

강화 개념의 등장배경을 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 미국의 경우, 1970년대 후반 미국에서 주류 백인사회와 문화적·사회경제적 배경에서 상당한 차이가 있었던 흑인사회의 저소득층을 대상으로 한 사회복지사(Barbara Solomon, 1976)의 연구에서 저소득층 흑인들에게 시혜적으로 제공되던 사회복지서비스 보다는 그들 스스로 영향력을 행사하고 독립적으로 삶을 개척할 수 있도록 도움을 주는 역량강화(empowerment)가 더욱 효과적이라는 점이 알려지게 되었다.

둘째, 사회적인 관점에서 역량강화의 대상은 여러 종류의 사회적인 낙인의 형태로 인해 피억압적인 상태에 있는 다양한 형태의 사람들, 혹은 요보호 계층 또는 기본적으로 누려야 할 권리와 혜택을 상실하고 무기력을 경험한 사람들이었다. 즉 신체적 장애, 인종, 종교 혹은 성별을 이유로 사회적 의사결정과정에서 차별받거나 소외되곤 하였던 집단들이 자신의 의사를 독립적으로 결정하고 그것을 사회적으로도 관철할 수 있는 힘을 얻는 과정으로서 중요시되었다. 따라서 시민권리운동, 흑인투표권 저항운동, 노조 활동, 민권운동단체, 여성해방운동 등(김미혜, 2003) 여러 가지 사회운동의 흐름 속에서 의식변화와 함께 이들의 권리를 보장하는 데 있어서 견인차 역할을 하며 역량강화의 개념이 등장하였다.

셋째, 사회복지서비스 전달의 측면에서 역량강화는 클라이언트들이 영향력을 얻고 이를 사용하는 방법을 스스로 터득할 수 있도록 도와주는 것을 의미할 뿐 아니라 사회복지 수요자의 평등권 보장 그리고 이들에 대한 존중 및 책임 등을 가장 이상적으로 실현할 수 있는 지속가능한 장치로서 제시되었다. 다시 말해 클라이언트의 생활, 지역사회와 서비스에 있어서 적극적으로 개입하고 클라이언트 자신의 조정을 증진시키기 위한 것을 그 목적으로 하는 것이었다(오혜경, 1997).

한편, Bill Ginnodo는 임파워먼트(Empowerment)란 관료제하의 권위주의, 계층제의 단점을 보완하고자 출현한 것이라고 주장하였다. 즉, 권위주의는

위계질서와 지배·복종의 관계를 중요시하는 형태로 집권주의적 조직운영을 강화함으로써 상층부가 독단적인 의사결정을 하고, 외부의 참여를 배제시키고 외부에서 건의나 문제점을 제기할 수 없다. 또한 국민과의 관계에서 군림적인 자세를 취함으로써 국민이 정책담당자와의 관계에서 부담감과 위축감을 느끼는 것이 권위주의의 문제점이다. 또한 권한, 의무, 책임의 정도에 따라 상하의 계층을 설정하는 계층제는 상부조직만이 중요하고 하부조직은 중요하지 않다는 위화감이 조성될 수도 있다. 하지만 임파워먼트는 개인에게 '권한과 책임'이라는 동기부여를 줌으로써 보다 나은 효과를 창출하고자 하는 이유로 임파워먼트가 출현하게 되었다고 한다(Bill Ginnodod, 1999).

역량강화(Empowerment)의 핵심요소는 양방향 정보(지식)접근성 제고, 사회통합 및 참여, 사회적 책임, 그리고 지역공동체의 조직역량 등이다. 이를 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

첫째, 양방향 정보(지식) 접근성 제고이다. 정보(지식)는 권력이며 '정부→시민', 그리고 '시민→정부'와 같이 양방향의 전달통로가 보장되어 있다는 것은 책임 있는 시민과 민감하게 반응하는 정부가 존재한다는 것을 의미하므로 역량강화에 필수적인 요소이다. 즉, 사람들과 함께 상호신뢰 상황이 마련되고 의견교환이 이루어질 때 사람들은 확신 있게 행동하게 되며(오혜경, 1997) 보다 적극적으로 자신의 의사를 표출 할 수 있게 된다. 정보(지식)가 있는 시민은 기회를 얻거나, 서비스에 접근하거나, 권리를 사용하거나 효과적으로 협상하는 데에 있어서 유리하며 정보(지식)의 보급은 인쇄물, 집단토론, 시, 거리연극, 드라마 등의 여러 가지 형태로 라디오, TV, 인터넷 등의 다양한 매체를 통하여 진행될 수 있다. 공개적 의사소통과 대화는 인간 상호간의 수용과 인정을 유도하며 지식과 정보를 공유케 하여 힘을 증대시키는데 도움을 준다(노주영, 2004).

둘째, 사회통합 및 참여이다. 지역사회 안에서 스스로 자신을 관리하고

자신들의 참여와 접근을 성취하기 위해 스스로의 힘과 능력을 키워가는 과정에서 역량강화가 활용된다. 이는 사회복지대상자에게 의사결정과 자원배분 등을 조정할 수 있는 권한을 부여하고 사회복지서비스 전달과정에 참여할 수 있도록 하여 제한된 사회복지자원이 사회복지대상자의 개별적인 이해와 우선순위에 따라서 재배치될 수 있도록 한다. 또한 클라이언트 스스로 문제 상황을 인식하여 해결하고 자신들의 생활을 스스로 만들어 나갈 수 있는 능력을 기르는 것을 강조한다. 그리고 주민들 스스로가 주위환경의 개선을 위해서 적극적으로 움직여야 한다. 나아가 사회·경제적으로 소외된 사람들의 역량강화가 발현될 수 있으려면 정책적 우선순위를 구축하고, 예산배분 및 서비스전달과정에서 이들이 직·간접적으로 참여할 수 있도록 하는 것이 필요하며 중앙집권적인 의사결정은 피해야 한다. 결과적으로 클라이언트는 차츰 그들의 삶에 있어서 수동적인 서비스 소비자(service consumer)라기보다는 생산자로서의 참여자(producer participants)가 된다(오혜경, 1997).

셋째, 사회적 책임이다. 사회적 책임은 정부 정책입안 및 수행자, 복지서비스 제공자 등이 정책수행 및 복지재정의 사용에 있어서 부정이 발생하였을 때에 그들을 추궁할 수 있는 메커니즘이다. 사회복지대상자의 역량강화를 통하여 보육, 국민연금 및 건강보험 등 각종 사회복지제도가 실제로 자녀들이 질 높은 보살핌을 받고, 노후에 적정한 연금이 보장되며, 아픈 사람에게 적절한 약과 처치가 전달될 수 있도록 기여하는지에 대해 관심을 갖고, 이러한 관심이 정책과 제도를 변화시킬 수 있는 힘으로 작용하게 된다.

넷째, 지역공동체의 조직역량이다. 이는 클라이언트 개인의 이익과 변화를 성취함과 동시에 사회집단의 이익과 사회변화를 가져오는 목적을 달성하기 위한 것이다. 사회집단 및 공동체의 역량강화는 공동의 관심사가 걸린 문제를 해결하는데 있어서 구성원들이 조직하고, 함께 일하며 자원을

동원하도록 하는데 효과적이다. 사회복지대상자 공동의 욕구를 관철시키거나 그들의 의사를 사회에 전달하는 데에 있어서 공동체가 조직되어 있는 경우에 그렇지 않은 경우보다 더욱 효과적이다.

종합해볼 때, 역량강화의 개념은 전체적인 변화를 요구하는데 그 목적을 둔다. 즉, 개인의 사고, 집단간의 관계, 조직의 구조·제도 등 세 가지가 모두 변하여야 한다. 어느 한 수준에서 하나의 요소만 변화시키는 단편적인 변화가 아닌 시스템적 변화를 요구하는 것이다. 역량강화의 구성요소로는 개인의 사고(mindsets), 조직구성권간의 관계(relationship), 조직의 제도나 구조가 있는데 역량강화가 성공적으로 집행되기 위해서는 모든 면에서 복합적으로 변화되어야 한다(김재득, 2000).

〈표 3-5〉 임파워먼트의 다양한 수준(범위)

개인 임파워먼트	• 개인의 자기 신뢰감(자긍심)증진 • 개인 자신의 사고변화와 역량증대	Micro(기본)
집단 임파워먼트	• 역량확산(타인/구성원의 역량증대) • 상호권한 이전과 관계증진 • 파워(power) 흐름은 위에서 아래로(top-down)식의 한 방향(one-way)만이 아님	Meso(핵심)
조직 임파워먼트	• 집단 임파워먼트의 확산 • 제도/구조 변화를 통한 임파워먼트의 의향과 행동정착	Macro

자료: 박원우, 1998

역량강화(Empowerment)의 정책방향은 다음과 같다.

첫째, 가정폭력 피해자, 빈곤자, 실업자 및 사회적·인종적 소외계층에 대하여 위기상황을 모면할 정도의 단순한 지원으로 끝나는 것이 아니라 장기적 관점에서 그들의 역량을 강화할 수 있는 맞춤형 서비스를 운영한다. 아동폭력, 부부폭력 및 노인학대 등의 가정폭력 피해자들의 역량을 강화하여 삶의 모든 영역을 스스로 결정하고 자립적으로 살아갈 수 있는 기반을 마련할 수 있도록 한다. 빈곤자들이 가난에서 벗어날 수 있도록 교

육 및 훈련의 기회를 제공하고 근로능력을 향상시켜 자립할 수 있도록 하고, 사회적·인종적 소외계층이 사회적으로 배제되지 않도록 참여를 장려하고 그들의 참여가 가능할 수 있도록 사회적 분위기를 구축한다.

둘째, 역량강화에 기반을 둔 정책은 정책의 입안 및 전달과정에서 정책대상자들이 충분히 참여할 수 있도록 유도해야 한다. 정책대상자들의 참여가 없는 역량강화는 그들의 의지가 개입될 수 없으므로 상의하달방식의 정책은 견제되어야 한다. 즉, 사람, 조직, 지역사회가 기관이나 사회의 민주적 과정에 관여할 수 있는 정책제도가 마련되어야 한다. 이는 역량강화 개입의 범주가 개인, 가족, 집단조직, 지역사회뿐만 아니라 광의적으로는 제도의 변화와 개혁까지도 포함한다는 것을 의미한다.

제 4 장　국정철학으로서의 창조적 실용주의와 능동적 복지

제 1 절　서구의 실용주의

1. 실용주의의 개요

가. 실용주의와 프래그머티즘

통상 실용주의(實用主義)라 번역되는 프래그머티즘(pragmatism)은 이제는 보통명사로 쓰이지만, 사실은 매우 특정한 사상적 경향을 가리키는 용어이다. 우리말의 실용주의는 실용성을 중시하는 사상적 경향이나 태도 등을 지칭하는 보통명사와 같은 의미를 더 담고 있다. 그래서 실용주의와 프래그머티즘을 혼동할 수 있다. 그러나 본 고에서는 실용주의와 프래그머티즘을 같은 것을 가리키는 용어로 사용하고자 한다.

어원상 프래그머티즘(pragmatism)과 연관될 수 있는 그리스어 프라그마(pragma)는 사실, 행위, 사태, 행동 등을 뜻하고 실천이라는 뜻과 실체적이란 뜻을 같이 함의하는 용어 'practice'의 어원이기도 하다. 이러한 어원상의 뜻을 따르자면 일반적으로 말할 때의 프래그머티즘은 실천적 행위나 실제적인 것을 중시하는 경향이라고 일컬어질 수 있다.

이 용어를 철학적으로 사용한 사람은 독일의 철학자 칸트(Immanuel Kant, 1724～1704)였다. 이후 퍼스가 칸트의 생각에서 아이디어를 얻어 프래그머티즘이라는 용어를 캠브리지 '형이상학클럽'이라는 비공식 토론 모임에서 처음 사용하였다.

프래그머티즘이란 무엇보다도 경험의 개념을 새롭게 해석한 것으로 새로운 경험 해석에서 의식의 의미성과 연속성을 강조하고 즉각적인 경험의 관계성, 창조성, 역사 문화적 성격을 중시하였다는 것이다.

경험은 다른 사람이나 세계의 사물들과 연관하여 발생되는 관계적인 것이고 수동적으로 수용하는 것이 아니라 세계를 변화시키는 능동적이고 창의적인 활동이다. 특히 자아와 정신의 능동성 그리고 사회성을 강조하였다. 인간의 정신을 외부의 조건에 피동적으로 대응하는 것으로 보는 경험론의 견해를 비판하고, 정신의 능동적 측면을 피력하였다.

관념의 원인을 따지는 것, 행위 원인을 규명하는 것은 과거지향적인 사상이다. 그러나 프래그머티즘은 인지 활동에서도 주관적 관심의 역할을 중요시하고, 인식 주관은 단지 관조자가 아니라 행위자이며 미래에 이루어질 행위의 목적에 많은 관심을 가지는 것이다. 사회적 존재로 살아가는 과정에서 생겨난 경험은 보편적인 것이 아니라, 역사적 문화적 가치와 연관된 개인적이며 구체적인 경험이다. 이러한 경험 해석을 통해 프래그머티즘은 철학은 물론이고 여타 다른 영역에서 주요 개념들을 재해석하거나 그 토대를 제공하였다(김동식, 2002).

프래그머티즘은 탐구활동마저도 유기체가 환경과 상호 교섭하는 과정이며 유기체가 소망한 바를 주체적으로 추구해가는 능동적이며 목적지향적인 것으로 보았다. 형이상학보다는 자연주의, 과학적 방법 중시, 경험의 충만성을 중시하고 전통철학의 금과옥조인 이론과 실천, 주관과 객관, 사실과 가치의 2분법을 폐기하였다.

또한 '실용주의 격률(pragmatic maxim)'은 실제적인 경험을 통해 대상을 개념화 하는 것으로 이를 가지고 실천했을 때 생길 수 있는 결과를 고려하여야 하며 절대불변의 고정된 틀 보다는 변화와 우연성, 유연성 등을 중시한다.

프래그머티즘은 인간의 창의적 노력과 가치창조가 자유로운 공간 확보

를 위해서 각자가 소중하게 생각하는 삶의 가치를 추구할 자유가 보장되는 다원적이고 민주적인 사회여야 한다고 보고 더 나은 사회를 만들어 가기 위해 기존의 제도와 규범을 넘어서 새로운 틀을 만들어 내는 상상력이 필요하고 지식, 제도 등이 얼마나 인간의 삶을 풍요롭게 하느냐가 중요하며, 각자의 삶을 맥락적으로 개선시키고자하는 휴머니즘이며 진보의 사상으로 창의적이고 개별화된 복지프로그램의 중요성 암시하고 인류의 번영과 복지를 중시한다.

2. 퍼스

가. 실재론

일반적으로 '프래그머티즘'을 창안한 인물로 알려져 있는 퍼스(Charles S. Peirce, 1839~1914)는 천문학자, 물리학자, 논리학자, 수학자 그리고 철학자 등으로 불릴 만큼 다양한 경력과 폭넓은 관심을 지녔던 인물이다. 철학에 대한 그의 전반적인 접근 방식은 칸트에게서 그 예를 볼 수 있듯이 건축물을 쌓아가듯 체계적인 지식을 구축하려는 것이었으며, 그 내용이나 방법론들은 퍼스의 다방면의 다른 연구들 특히 카테고리에 대한 그의 견해와 논리학, 그 중에서도 관계의 논리에 대한 그의 연구가 진행됨에 따라 수정 보완과 발전을 거듭하였다.

퍼스는 실재를 인간의 마음과는 독립적으로 존재하면서 동시에 의미 있게 의도될 수 있고 가능한 지식과 관계되는 어떤 것이라고 보았다. 실재를 인식의 문제와 연관지어 그 성격을 규정하려 하였으며 실재란 궁극적 의견 혹은 지식의 이상적인 완성에 의해 파악되는 것이라는 발상이 퍼스의 사상에서 매우 중요한 견지를 형성하는 실재론적인 모티브를 제공하게 된다(김동식, 2002).

또한 지식이론에 있어서도 퍼스는 데카르트식의 내성적 직관에 의한 지

식을 부정하고 사고는 오로지 그것을 전달하는 기호로서 인지된다는 주장을 발전시켰다. 인간의 모든 행위에 추론적인 요소가 있다고 보는 퍼스는 추론을 귀납과 연역 그리고 가설 등 세 가지로 분류한다.

나. 탐구이론과 프래그머티즘의 준칙

퍼스의 초기 사상은 탐구이론과 프래그머티즘의 준칙이라고 할 수 있다. 퍼스는 탐구를 의심-믿음의 관계로 파악하였으며 탐구를 의심의 자극에 의해 믿음의 상태를 획득하려는 투쟁이라고 정의하고 모든 현실적인 의심으로부터 해방되어 의견의 정착에 이르면 마무리되는 활동으로 탐구를 통해 도달된 믿음은 행동을 형성하게 된다고 보았다.

믿음을 얻는 방법으로서 퍼스는 고집, 권위, 선험적 방법, 과학적 방법 등 네 가지를 비교하고 각 방법들이 지닌 장점과 문제점을 지적하면서 그 가운데 과학적 방법을 권유하고 있다. 또한 관념의 의미를 파악하는데 있어서 매우 실증적이고 행동주의적인 방식을 주장하고 기본적으로 그에게 있어서 믿음의 본질, 즉 사고의 기능은 행위의 습관을 수립하는 것이고, 믿음이 다르다는 것은 그것이 야기 시킨 상이한 행위에 의해 파악된다고 보았다(김동식, 2002).

습관, 의심, 믿음, 행위, 사고, 의미, 결과, 진리, 실재 등의 개념들을 새롭게 해석하여 결과적으로 프래그머티즘의 효시가 되는 아이디어들을 발전시키고 있으며, 관념이나 사고, 믿음 등과 같이 대체로 심리적 혹은 사유적, 개념적인 것들이 행위나 실천과 아주 직접적으로 연관된 의미를 갖게 된다(류명걸, 2004).

퍼스에 의하면, 의심의 상태를 벗어나 믿음에 이르는 것이 탐구이며 사고의 기능은 그러한 믿음을 산출하는 것이라고 설명한다. 사고란 당연히 정신적 활동이지만 믿음, 즉 행위의 습관으로서의 믿음을 산출하는 것과 연관되어져 있는 것이다.

탐구라고 하는 것 자체를 지속적인 하나의 과정으로 파악하고 있으며 이러한 견해가 제임스나 듀이, 로티 등의 사상에도 지속적인 영향을 미치고 있다. 의식의 흐름이나, 성장을 지향하는 경험의 과정, 끊임없이 새로운 메타포를 창안해 나가는 과정인 언어 등의 개념 속에는 고정된 실체나 실재에 대한 진리의 추구보다는 경험을 과정으로 파악하려는 경향을 볼 수 있다.

퍼스는 데카르트 이래의 근대철학에서 명석성이라는 것이 철학의 주요한 개념으로 사용되어 왔지만 애매하게 사용되었음을 비판하고, 그 개념을 설명하는 대안으로 프래그머티즘의 준칙을 제시하였다. 여기에서 중요한 관점은 관념의 의미를 행위와 연관시키는 부분이다. 사고에 대한 정의, 즉 행위와 연관시킬 수 없는 측면에 대해서는 그 의미성을 부여하지 말 것을 강조하는 것으로 어떤 것의 관념이란 결과적으로 그것의 감각 가능한 결과에 대한 관념이라는 것이다. 따라서 한 대상에 대해서 기대되는 행위 결과는 그 대상에 대해 기대할 수 있는 전부라는 것을 강조한다(이유선, 2006).

따라서 퍼스는 실재에 대한 접근은 고집이나 권위 혹은 선험적 방법 등이 아니라 과학적 방법 혹은 그것의 주된 특징을 이루는 실험적 방법 등에 걸맞은 방식으로 이루어져야 한다고 주장한다. 문제의 핵심은 '어떻게 참된 믿음이 거짓된 믿음으로부터 구별되는가'이며, '완전히 발전될 경우에 참과 거짓의 관념들은 의견을 확정하는 과학적 방법에만 관련'되기 때문이다.

퍼스 후기의 사상적 입장은 제임스 등의 프래그머티즘해석을 강하게 비판하면서 자신의 견해를 다시 제시하고 그것을 프래그머티시즘이라고 명명하였다. 프래그머티즘의 준칙은 기본적으로 실험적인 방법 내지 태도를 활용하는 것이며 그것은 행위와의 연관성을 중시하는 원리이다. 또한 그 준칙은 프래그머티즘이라는 사상의 효시를 알리는 주요한 계기를 제공하

였으며 제임스에 의해 진리에 대한 이론으로 발전했고, 퍼스 스스로에 의해서는 프래그머티시즘이라는 형태로 발전했다(김동식, 2002).

프래그머티즘의 준칙이 시사하는 실천에 대한 강조나 결과주의 등은 기본적으로 과학적인 실험주의를 함축하고 있는데 그러한 경향은 퍼스 자신은 물론이고 제임스와 듀이의 도구주의에도 그대로 이어지는 고전적 프래그머티즘의 주요한 경향으로 받아들여진다.

퍼스는 세계나 경험을 이해함에 있어서 연속성과 우연성을 모두 강조하는 체계를 수립하고자 하였다. 존재의 영역에 있어서 지속성과 우연성의 영역을 인정한다는 것은 세계의 이해에 있어서도 과정적인 측면과 오류가능성을 인정하는 태도로 이어질 개연성이 높다. 퍼스의 오류가능주의나 지식의 성장과 지속적인 탐구의 개념 등은 의식의 흐름에 대한 제임스의 견해, 지식의 성장을 지향하는 끝없는 탐구라는 듀이의 탐구이론과 이러한 맥락과 연관하여 진리를 고정불변의 실재나 실체와 연관시켜 정의하기보다는 과학자 공동체의 탐구나 그 결과와 연관시키려는 일종의 사회적 합의를 중시하는 접근 방식도 듀이나 로티의 사상에 영향을 끼쳤다.

3. 제임스

가. 진리론

제임스(William James, 1842~1910)는 프래그머티즘을 인식의 방법이 아니라 하나의 진리관으로 보았다. 이는 진리에 대한 개념을 새롭게 정립하고 진리란 절대적이기보다는 다양한 유형으로 상대적일 수 있다고 보았다. 즉 하나의 원인이 하나의 결과로 귀결되는 것이 아니라 여러 유형의 결과들을 도출할 수 있으며 다원성과 가변성을 내포하게 된다는 것이다. 이는 제임스의 경험론이 근간을 이루고 있으며 경험론의 입장에서 상대주의적인 관점을 견지하여 프래그머티즘을 하나의 진리관 내지는 세계관으

로서 정립시키고자 하였다.

제임스의 사상에서 진리란 단순히 외부의 사실들에 대한 집적이 아니라 오히려 인간적 활동의 결과이며, 인간이 진리를 창조하는 주체로 보았다. 의식의 끊임없는 흐름과 관심의 지속, 인간의 자유의지에 따른 행위와 세계에 대한 그 영향, 진리란 실재에 대한 그림이 아니라 인간의 창조적 활동의 결과라는 점, 경험의 분절적·단절적 이해가 아닌 전체론적인 안목 등을 일관되게 피력하고 있는 제임스의 견지는 인간적 요소의 능동성과 창의성을 존중해야 한다는 것이다. 인간은 분명히 세계의 한 부분이지만 세계를 변화시키는 힘을 지닌 존재이기도 하다.

나. 경험론과 다원론

제임스에게 있어서 형이상학은 선험적인 것이 아니라 경험에 대한 포괄적인 서술이라 할 수 있으며 이러한 것을 근본적인 경험(radical empiricism)이라고 하였다. 근본적 경험론이란 존재 세계에 대한 직접적인 묘사나 서술 등이 아니라 경험의 구조나 조건 등을 세계에 투영하는 접근방식이다. 그리고 대상에 대한 즉각적인 파악을 강조하는데 내가 이 책상의 한 모서리를 보고 있을 때 내가 어떠한 개념화도 거치지 않은 상태에서 지각한 것은 당신이 그것을 보고 어떠한 개념화도 거치지 않은 채 지각한 것과 같은 것이라고 주장한다. 개념화 이전의 것을 순수 경험이라고 한다(김동식, 2002).

제임스가 주장하는 근본적 경험론은 인식에 관한 이론이기도 하지만 실제로는 세계에 대한 견해, 즉 하나의 우주론이라고 해야 할 것이다. 그러한 우주론에서 제임스의 견해가 갖는 두드러진 특징은 다원론적인 견지, 인간의 창의성에 대한 존중, 그리고 끊임없는 변화의 흐름으로서의 세계의 모습 등을 강조한 점이다.

제임스의 사상을 관통하고 있는 다른 주요한 특징은 변화, 생성과 과정

에 대한 강조라고 할 수 있다. 우주가 정해진 법칙에 따라서 일정하게 움직이는 것이 아니라 끊임없이 변화하고 다양한 모습을 가지고 있다고 보았으며 개인은 자연의 일부이기 때문에 개인의 경험 또한 끊임없이 변화하고 있으며 따라서 사고나 의식 또한 변하는 하나의 흐름이라고 보았다(William James, 2008).

우주나 세계 그리고 경험에서는 변화와 생성이 주목을 받는다. 동시에 그러한 변화의 한 축으로서 인간의 자발성 혹은 창의성이 매우 중요한 위치를 차지하게 된다. 변화, 우연, 창의 등에 대한 강조는 퍼스, 제임스, 듀이, 로티 등의 사상을 모두 관통하고 있는 프래그머티즘의 주요한 특징이다. 경험의 흐름이나 의식의 흐름이라는 개념, 그리고 세계나 우주의 변화에서 연속성과 과정에 대한 중시 등은 당연히 불변성, 실체, 고정적 법칙성 등에 대한 비판으로 귀결된다. 다원성 강조의 이면에는 항구성이나 불변성에 대한 비판이 깔려 있기 때문이다.

다. 실천의 의미성 중시(현금가치)

제임스의 사상이 지닌 독특성 중에서 강조되는 것은 실천적 경험에 대한 강조와 중시이다. 무엇보다도 실천적 결과의 존중이라는 원리로 해석하여 실천을 통한 결과를 중시하고 실천에 있어서 의미성을 갖는 것, 즉 '현금가치'를 중시한다.

현금가치란 실생활에서 하고자 하는 것을 할 수 있게 해주는 가치를 말하며 우리가 실제로 생활하는데 도움을 줄 수 있는 '현금 가치를 가지는 지식'을 의미한다. 이는 실천적 현금가치가 없는 논쟁이나 이론은 공허한 것이고 형이상학적 토론이건 과학적 이론이건 차이를 내는 것은 반드시 행위나 실천적 차이를 뚜렷이 나타내야 한다. 또한 역사적으로 주어진 상황에서 얼마나 삶을 풍요롭게 할 수 있는지가 중요하다고 보았다(김동식, 2002).

세속적 역사주의는 "죽어서 얻을 수 있는 삶을 위해서 현세를 부정하기

보다는 덧없는 현실의 삶을 의미 있게 만들기 위해 노력한다는 니체적 관점과 유사"하며 현재의 생활보장을 중요시 한다.

인간의 창조성과 적응의 문제에 주목하고 무엇보다도 인간적인 측면을 강조하였다. 인간의 자유로운 의지에 바탕을 둔 행위가 세계의 변화에 영향을 미치기 때문에 어떻게 행동하고 생각하는 것이 우리 자신과 세계를 더 나은 방향으로 개선하는 데 적합한지를 생각해야 한다는 것이다.

4. 듀이

가. 도구주의

고전적 프래그머티즘의 집대성자라 할 수 있는 듀이(John Dewey, 1859~1952)는 퍼스와 제임스가 창안하고 발전시킨 실용주의를 집대성한 인물이다. 철저한 자연주의자라 할 수 있는 듀이는 경험이라는 개념을 새롭게 해석함으로써 도구주의를 제창한다. 인간이 하나의 유기체로 환경에 적응해가는 모든 과정을 경험이라고 하고 민주적·과학적이며 진보를 지향한다고 보았다.

또한 도구주의는 환경의 적응을 돕지 못하는 개념이나 이론은 검토·수정되어야 하고 프라그마(pragma), 즉 행동과 실천을 거친 검토와 수정의 과정이 유기체로서 인간이 살아가는 경험 세계라 보았으며 경험적 지식을 통한 미지의 세계를 실험하고, 이를 통해 실용주의적 진리를 발견하는 것이다.

듀이는 퍼스가 주장한 의심·믿음의 도식을 논리화하여, 탐구의 논리로 체계화시킨다. 예측할 수 없는 불확실성의 세계 즉 문제 상황 속을 살아가는 인간이 그것을 벗어나 문제를 해결하고자 하는 노력이 탐구이고, 이때 사용되는 도구 노릇을 하는 것이 사고(思考)이다. 사고는 인간이 불안, 위험, 고난 등에서 벗어나려는 노력인데, 장애와 문제에 봉착하였을 때 비로소 사고가 시작된다.

이렇듯 인간 유기체가 불안을 느끼며 거기에서 벗어나고자 하는 상황을 듀이는 '문제상황'이라고 한다. 문제를 극복하는 것이 '문제해결'이며, 사고의 기능은 문제해결에 있다. 도구주의에 의하면, 사고 과정의 끝에 하나의 해결 방법으로써 결론에 도달하는 것이 바로 지식이요, 관념이요, 이론이거나 사상이다.

문제해결의 방식 중에서 듀이가 특히 강조한 것은 과학적인 방법, 민주주의적인 방식, 지성적인 방식 등이다. 예측과 실험을 통한 확인·검증 등의 절차를 문제해결을 위한 필수적인 요소로, 그러한 수단과 절차가 사회적인 문제들의 해결을 위해 적용될 때에 민주주의적인 방식으로 나타난다고 보았다(이유선, 2006).

다시 말하면, 인간이 생각을 통해서 문제를 해결해나가는 과정이 인간이 환경에 더 잘 적응함으로써 더 나은 삶의 단계로 나아가는 진보의 과정이라고 생각하였다. 영원불변의 진리를 관조하는 관조적 지성이 아니라 무엇인가를 만드는 기술적 지성을 중시하며 과학적인 방법과 민주주의적인 방식, 지성적인 방식은 서로 다른 방식이 아니라 문제 해결의 동일한 방식을 의미한다.

인간을 좀더 나은 방향으로 진보시키는 것이 지성의 역할이고 현실적인 삶에 구체적인 도움을 주는 지성의 중요성을 강조하고 듀이는 이것을 '창조적 지성'이라고 불렀다. '창조적 지성'은 전통적 철학에서 전제되듯이 영원불변한 진리를 관조하는 관조적 지성이 아니라 무엇인가를 만드는 기술적 지성이고, 생에 봉사하는 실제적인 지성이며, 인간에게 위대한 수단을 제공하는 행동적 지성이다. 즉, 미래를 계획하고 그것을 실현하기 위한 수단을 제공해주는 지성을 말하며 개인 스스로가 주체가 되어 미래를 만들어 나가는 것, 미래의 가능성을 약속해 주는 지성이다(김동식, 2002).

나. 경험의 개념

듀이에 의한 경험의 개념은 객관 즉 자연과 대비되는 정신이 객관을 파악한 결과라고 보는 견해와는 반대로, 경험을 유기체가 자연과 교섭하는 일련의 상호작용(interaction) 및 상호교섭(transaction)의 과정으로 보았다. 상호작용은 유기체와 환경 간에 맺어지는 통일된 행동의 작용을 말하고, 상호교섭은 상호작용이 완전히 처리되어 통합된 인식의 과정을 가리킨다. 유기체와 환경 간의 상호관계를 중시한 이 견해는 전체론적인 성격을 주요한 특징으로 하고 있다. 따라서 듀이의 경험은 전통적인 경험론에서 파악된 경험과 대비되는 것으로 경험의 전체성과 자연과 유기체의 연속성을 강조하는 것이다. 즉 경험이란 내적으로 파악된 자연의 기능, 혹은 자연의 흔적이라 할 수 있는 것으로 듀이가 파악한 자연이란 변화 과정의 상호연관성이라 할 수 있다.

듀이의 경험 개념에서 중요한 실천적 과제는 변화라는 기능을 지적으로 이해 가능하도록 효과적으로 학습하는 것이며 습관과 자아의 개념에 대한 재고찰을 요구한다. 경험이 유기체와 환경의 상호작용과 교섭이라고 한다고 해서 지식의 대상이 전적으로 새로운 것으로 바뀌는 것이 아니라 양자의 상호작용과 교섭을 통해 재구성된 대상에 불과하다고 보았다. 이러한 과정이 반복되면서 개인은 유기적 반복 과정, 즉 습관을 형성하게 된다. 그러므로 습관이란 자극의 반복된 기능이 아니라 자극의 의의가 새겨 놓은 흔적의 기능이며 따라서 사람마다 동일한 자극에 대해서도 다른 반응과 습관이 나타날 수 있다고 여겼다(김동식, 2002).

다. 탐구의 논리

듀이가 강조하는 탐구를 살펴보면 유기체와 환경의 상호작용과 교섭의 과정에 모두 변화한다는 듀이의 경험론을 바탕으로 하며 이러한 변화의 과정에 참여하는 능동적인 행위로서 변이의 상호연관성을 파악하는 것을 가리킨다.

듀이에 의하면 지식의 목표도 그러한 변이의 상호관계를 파악하는데 달려 있고 이와 같은 연관된 사항을 파악하기 위해서는 대상들에 적극적으로 일련의 조작을 행하는 것이 매우 중요하다고 강조했다. “탐구란 미확정적 상황에 대한 통제되거나 연출된 전환으로서, 상황의 구성 성분이나 관계를 매우 확정적이게 하기 위해 애초 상황의 구성 요소들을 통일된 전체로 바꾸는 것이다”(김동식, 2002). 그러므로 듀이가 보는 탐구의 기본 성격은 실험주의 혹은 조작주의로 요약될 수 있다.

듀이의 탐구 단계는 상황이 문제라는 점을 인식하고 그 문제를 해결하는데 있어 관련된 가설이나 해법을 제시하고, 문제 해결을 위한 추론을 세우고, 추론이 유도한 아이디어에 대한 실험이나 검사를 하는 것이다. 특히 두 번째 단계인 가설의 역할에 대하여 강조하면서 능동적으로 상황 변화의 상호연계성을 파악하려는 탐구의 과정은 창의성을 필수요건으로 전제한다.

정리해 보면 듀이의 탐구이론은 과학의 방법을 유기체와 환경의 상호작용과 교섭의 과정인 경험의 설명에 도입시킨 것일 뿐만 아니라 과학은 물론, 사회적 탐구조차도 환경에 대한 적응의 한 방편, 즉 도구라고 보는 관점을 포함하고 있다. 나아가 탐구의 논리가 포괄하는 논점은 단지 이러한 과학적·사회적 탐구에 그치지 않고 인간이 사용하는 도구는 물론이고 과학 활동을 포함한 모든 이론이나 언어, 사고를 포함하여 실로 인간의 문화활동 전반을 환경에 적응하기 위한 도구로 보는 견해, 즉 도구주의로 귀결된다. 삶의 경험이란 도구를 활용하여 문제상황을 해결해 가는 지속적인 일련의 탐구 과정이다(김경원 외, 2007).

듀이의 사상이 갖는 매우 중요한 의미는 그것이 퍼스, 제임스의 사상을 계승 발전시키는 과정에서 프래그머티즘을 도구주의로 집대성하여 하나의 철학적 전통을 수립하였다는데서 찾을 수 있다. 퍼스의 실용주의 준칙에서 시작된 실용주의의 주요 아이디어들은 제임스를 거쳐 듀이의 도구주의

로 발전·집대성되는 과정을 거쳐 하나의 철학사조로 발전하였다.

확장된 도구주의에서 지식 자체는 유기체가 환경과 상호작용 및 교섭하는 과정에서 얻게 된 도구로 설정된다. 도구주의에서의 경험이란 끊임없이 변화하는 것, 성장을 지향하며 지속적으로 탐구해 나가는 것으로 설정하고 있으며 도구주의의 진리, 지식, 경험 등에 대한 견해가 신 실용주의에도 많은 영향을 끼치고 있다.

또한 듀이가 강조한 사회적 지성, 또는 창조적 지성의 사회 문제 해결에 대한 적용은 사회심리학을 비롯한 사회과학 분야에서 실용주의적인 이론을 정립하는데 지대한 기여를 하였다.

5. 로티

가. 네오프래그머티즘

로티(Richard M. Rorty, 1931~)는 1980년대 들어서면서 네오프래그머티즘을 천명하였는데 그의 네오프래그머티즘의 출발점은 반표상주의 또는 반정초주의이다.[7] 반표상주의는 플라톤 이래 서양 사상의 전통인 이성중심주의에 대한 비판으로서, 진리중심의 담론을 버리고 문예중심의 담론을 지향하자는 철학 패러다임의 전환을 주창하는 사상이다.

철학을 실재의 참모습을 탐구하는 진리 추구의 활동이라고 보고 그 근거를 정당화하려 하는 정초주의 인식론을 비판한다. 그 주요 논지는 표상주의 인식론의 전제, 즉 인간의 이성을 '자연의 거울'로 보는 것이 데카르트 이래 근대의 형이상학이 지어낸 허구에서 비롯되었다는 것이다.

다른 지식들의 출발점이나 정당화의 근거가 될 정초적 지식, 확고부동

7) 표상주의는 인식이 표상에 의해 이뤄진다는 발상이며, 정초주의는 그러한 표상적 인식이 모든 지식의 기초라는 발상임. 따라서 표상주의의 외연이 정초주의보다 더 넓은 의미임. 로티는 1980년대 초반에는 주로 '반정초주의'를 사용하다가 후반에 들어서는 '반표상주의'란 용어를 주로 사용함.

한 지식이란 존재하지 않으며 절대적·객관적 진리란 설명적 의미를 지니지 못하며 최선의 사회적 실행이 존재한다고 보았다. 즉, 절대적이고 보편적인 진리의 존재를 부정하고 공적인 영역과 사적인 영역, 실천과 이론, 자아창조와 연대의 문제를 분리시키고 있지만, 이 두 가지가 서로 충돌하는 일 없이 병렬적으로 조화롭게 진행될 수 있다고 보았다.

네오프래그머티즘에 의하면 철학의 소명은 문화나 시대적 상황과 결부해 재설정되어야 한다. '문화의 거중조정자', '지식의 윤리학이란 의미의 지식사회학' 등이 그러한 표현이다. 역사주의자인 네오프래그머티스트는 투철한 시대 인식에 대한 요구를 강조하며, 그 시대 인식의 골자는 우연성의 전면적 수용이며 자유의 확대이다. 이 시대의 철학은 새로운 지식의 생산이 아니라 민주주의에 대한 봉사를 위한 자유의 찬양에 힘을 쏟아야 한다는 것이다(김동식, 1994).

이러한 주장은 철학만이 아니라 문화 전체의 향방을 전환하고자 하는 시도인데 인류의 문화가 신화의 시대, 철학의 시대, 종교의 시대, 과학의 시대를 지나 19세기 후반부터는 문예의 시대로 진입하였다고 보는 것이다.

즉, 문예의 시대, 민주주의 시대(민주주의를 옹호하는 문화의 거중 조정자)를 주창하였으며 인간의 정서 및 정신세계에 뿌리를 둔 문화 복지의 유형 추정이 가능하다고 보았다.

이러한 변화는 구체적인 시대 상황 속에 놓여 있는 인간 자신에 대한 이해를 가장 중요한 것으로 여기는 관점으로의 이행으로 문화에서 핵심을 차지하는 내용은 인간의 자기 이해인 것이다.

네오프래그머티즘의 문화 전략의 주된 이유나 배경의 핵심은 자유의 확대, 특히 개인의 자유 확대이다. 진리 중심의 문화에서 자유 중심의 문화로 가자는 제안이다. 이를 자아의 문제와 결부해서 말하자면 자아를 정화시키려는 전통철학의 견해를, 자아창조를 위한 탈근대적 견해로 전환하는 것이다. 그것은 과학 중심의 담론을 문예중심의 담론으로 바꾸는 일이며

우연성에 바탕을 두지만 낙천적이고 낭만주의적이며 심미적인 문화를 지향하자는 외침이다.

문화창조는 아무것도 없는 상태에서 이루어지는 것이 아니며 기존의 문화를 전제로 하는 것으로 이 점을 고려하여 네오프래그머티즘은 자문화중심주의를 주창한다. 자문화를 출발점으로 삼되 그것이 문제를 노정하면 세상사에 잘 대처하게 해주는 재서술을 모색하고 또 도입하자는 발상이다. 새로운 어휘의 도입과정에서 대화가 필요하고 강제되지 않은 합의가 요구된다. 그와 같은 과정을 거치면 한편으로는 자기 모순적인 극단적 상대주의에 빠지지 않고 그렇다고 객관성을 추구할 필요도 없다고 보는 것이다.

합리성이라는 잣대를 거부하는 네오프래그머티즘이 주장하는 문화전략의 방법은 '방법론이 없는 실용주의'를 표방하고 다원주의를 권장한다. 다양한 방법들에 대해 관용의 폭을 넓히고 참신한 해석들을 도출시키는 것이다. 이러한 여러 방법들 가운데 사회문제에 대한 대안을 선택하고 실행하는 것이 네오프래그머티즘의 문제 해결 방식이다.

로티의 네오프래그머티즘은 문화의 다양성에 대한 적극적인 옹호와 권장이다. 그것은 자아창조나 개인의 자유 혹은 사적 영역의 확대라는 논점과도 맞물려 있다. 네오프래그머티즘에서 자유를 옹호하고 다양성을 강조하는 것은 기존의 문화나 가치들에 대한 해체나 비판의 작업이 전개되는 것과 병행하여 참신한 아이디어들의 창출에 문화적 가치를 두는 것이다.

네오프래그머티즘에 따르면 탈철학의 문화, 문예적 문화, 심미적 문화에서 매우 중요한 능력은 비인지적인 시적 상상력과 사회문제에 대처 능력이다. 전자는 사적 자유의 확대, 메타포의 창안이나 자아창조 등과 깊은 연관성을 갖고 있고, 후자는 문제상황의 타개를 위해 필요한 기술인 능력이나 경제력, 조직력 등과 깊은 관계가 있다고 볼 수 있다. 전자는 새로운 안목을 제시하는 데 중요한 능력이며, 후자는 구체적인 문제 해결의 현실적인 수단이다(김동식, 2002).

탈근대의 관점에서 이성중심주의를 비판하면서 로티가 보는 철학자의 임무와 기능은 옛것과 새로운 것, 세대와 세대, 상이한 문화적 영역들과 전통들 간에 조화를 꾀하는 거중조정자가 되어야 한다고 주장한다.

제 2 절 실학과 실용주의

1. 실학의 개요

유학은 본래 이론과 실천의 양면성을 동시에 포함하고 있다. 그러므로 이론에 치중하여 철학적 방면으로 전개될 수도 있고, 실천을 강조하여 실용주의적인 방면으로 나아갈 수도 있는 것이다. 이러한 관점에서 볼 때 성리학은 전자의 성격을 띠고 있으며 실학은 후자에 해당한다고 볼 수 있다. 그러나 성리학과 실학은 비중의 차이는 있을지언정 이론과 실천 어느 한 면을 버리고서는 논의될 수 없는 것이다. 즉, 성리학은 유학사상을 논리적이고 철학적으로 전개시켰지만 어디까지나 현실과 인간의 성실성을 바탕으로 한 것이며, 실학 역시 경세치용·이용후생의 측면을 두드러지게 강조하였지만 그 근본정신은 유학사상에 뿌리를 두고 있다.

성리학은 동아시아의 고대사상에서 절대자나 인격신과 같은 신비주의적 요소를 배제하고, 우주의 발생으로부터 만물의 생장성쇠(生長盛衰)와 인간의 관혼상제(冠婚喪祭)에 이르기까지 만물의 구성과 작용 전체를 일관된 체계로 설명하는 사상이다. 임진왜란을 거쳐 병자호란을 치르는 17세기 초기에 정통적 도학파의 일반적 관심이 예학과 의리론에 집중되고 있는 반면, 일부의 유학자들은 성리학의 지식을 가지고 있으면서 현실의 경제적 내지 사회제도적 문제에 관심을 돌리고 있는 태도를 보였다.

실학은 조선 성리학을 근본부터 재검토하고 주희의 사상과 정면 대결하면서 국가개혁방안을 제시하였다. 인간에게 도덕적 본성이 완전하게 주어

져 있다는 성리학의 핵심적인 기본전제를 부정하고, 끊임없이 노력함으로써 인의예지(仁義禮智)와 같은 도덕규범을 몸에 익히며 이를 더불어 실현할 수 있는 사회를 만들어갈 수 있다고 주장한다. 인간이 타인을 생각하고 배려할 수밖에 없는 개념적 틀을 제공하고 학자가 한강 부교(浮橋)나 수원 화성(華城) 등의 건설에 직접 관여하였다.

가. 공리(功利)

실학파의 현실에 대한 적극적 관심은 재화의 생산에 대한 긍정적 태도에서 가장 잘 나타나고 있다. 이에 비하여 주자학파의 이념적 핵심은 의리정신이라 할 수 있다. 실학파에서 재화와 이용을 선행적인 것으로 제시하는 것은, 근본으로서의 도덕을 밝히면 말단으로서의 사회의 안정은 자동적으로 이루어진다는 주자학파의 본말론을 정면으로 부정하는 것이다. 그것은 덕을 중요하지 않다고 배제하는 것이 아니라, 인격적 덕만으로 사회가 안정될 수 없다는 입장이다(금장태, 2008).

실학파는 국가의 폐단이 무엇보다 빈곤에 있음을 강조하고, 재리의 생산이 백성의 생존과 국가의 존립에 필수적임을 인식함으로써 적극적으로 생재론(生財論)을 주장한다. 재리의 추구를 인간이 생존하기 위한 자연적 욕구로서 긍정하는 입장이 실학파의 기본 전제가 되고 있으며 재리의 생산에 대한 적극적 긍정은 사족(士族)의 비생산적인 생활을 비판하는 데로 나가고 있다.

이처럼 재리의 생산을 필연적인 것이요, 정당한 것으로 평가하고 그 효과를 적극적으로 긍정하는 입장이 바로 실학파의 공리 사상이라 할 수 있다. 그러나 이 공리는 개인의 물질적 욕구에서 출발하지만 사회의 모든 인간에게 필요한 재리의 생산과 향유를 지향한다. 따라서 실학파의 공리 사상은 이기적 사리·사욕을 추구하는 것과 구별되어 개인의 집합으로서 공동체의 전체적 이익을 중요시하고 있다. 공리는 사욕에 머무르지 않고 공리를 지향

하며, 양적 다수의 개인에게 만족을 주는 것에서 나아가 모든 인간에게 부여되는 공리이기에 의리를 내포할 수 있게 된다. 공리가 모든 백성에게 향유된다는 것은 그 속에 이미 의리의 정당성이 구현되는 것이다.

그러나 모든 백성에게 이롭다는 것만으로는 실학파의 공리 사상의 기준이 충분하지는 못하다. 모든 백성 또는 백성 전체란 국가와 같은 의미를 갖게 되며 따라서 백성 개개인의 자연적 욕구와 거리가 생길 수 있게 된다. 여기서 실학파의 공리 사상에 두 번째 기준으로서 모든 백성에게 균등하게 분배되어야 한다는 원칙이 나타나게 되는 것이다.

봉건적 사회계층이 고착되었을 때 존비의 도덕적 신분 질서는 부익부, 빈익빈이라는 경제적 강자와 약자로 유리화되는 변질현상을 가져왔고, 이를 극복하려는 것이 실학파의 중요 과제로 받아들여졌다. 백성들이 계층적으로 심하게 이질화되어 있는 동안 재리가 특정계층에 독점되기 쉬운 것이다. 또한 재리가 어떤 계층에 독점되면 전체적으로 재리의 증대가 이루어졌다고 하더라도 그것은 의리에 배반되었다고 보지 않을 수 없다.

따라서 실학파는 이러한 현실을 비판하면서 신분 계급에 따른 특권을 제거하고 모든 백성이 균평하게 재리를 향유하는 것을 의로 삼는 공리 사상을 제시하였다. 이들의 백성에 대한 개념 속에는 신분제도의 개혁 의식이 들어 있으며, 모든 인간이 동등한 생존권을 가지고 있다는 평등사상을 내포하고 있다.

실학파는 모든 백성이 누리고 또 균평하게 누려야 할 공리 사상을 제시함으로써 이 공리는 바로 의리와 일치시켜 파악되었던 것이다. 공리는 백성과 직결되고 백성은 바로 의리의 기반을 이루는 것으로 이해됨으로써 실학파의 공리는 본래적으로 의리를 지향하고 있으며, 또한 의리도 공리를 통하여 나타나고 있다.

실학파는 공리 사상을 통하여 이해(利害)의 현실적 중요성을 상대적으로 강조하였다. 민중이 극도로 빈곤한 현실적 문제를 해결하기 위한 제도의 개

혁이나 기술의 이용을 중시하여 부국강병론을 위한 객관적 수단과 방법을 밝히고 있는 동안 실학파는 개인의 내면적 도덕 근거에 대한 관심은 이차적인 것으로 치부하는 인상마저 주었다. 그러나 실학파의 공리 사상은 한 시대의 모순을 철저히 인식하고 또 그 해결을 위한 방법을 모색하는 과정에서 그 사상의 보편적 가치를 드러내 주었던 사실에 주목할 필요가 있다.

첫째, 실학파는 고정화된 형식적 도덕규범을 거부하면서 신체를 가진 구체적 인간에 대한 관심과 사랑을 고양시켰다. 인간의 본성만이 아니라 감성의 중요성을 강조하고, 내면적 재통합을 통해 전체적인 조화를 가능하게 하였다. 지식 계층이나 지배계급만에 대한 존중이 아니라 무지하고 빈곤한 하층의 노동 대중에 대한 인간애를 각성시킨 것이 바로 실학파의 공리 사상이 지닌 사회윤리적 모습인 것이다.

둘째, 실학파는 현실과 이념의 조화를 추구하면서 관념적 의리론자의 위선적 기만성을 부정하고 실질적 효과를 통한 진실성과 정당성의 근거를 제시하였다. 실학의 공리 사상은 현실적인 효과를 중시한 실용주의적 정신을 진리의 한 기준으로 받아들여 사상이 관념적 형식주의에 빠지는 것을 방지하고 있는 것이다.

셋째, 실학파의 공리 사상은 실제의 공효(功效)를 추구하면서 사고의 세계에 머물지 않고 행동의 세계로의 이행을 추구한다. '언'과 '행', '지'와 '행'의 연관성은 유학의 근본 문제의 하나이다. 행동과 실천을 떠난 진리는 이미 진리로의 의미를 잃는다고 보았다. 진리에서 행동이 나오는 것을 강조하기보다는 행동에서 진리가 실현될 수 있다는 것을 강조하는 데 실학파의 입장이 있다(금장태, 2008).

나. 정약용의 실학사상

정약용(1762~1836)은 실학파의 큰 봉우리를 이루는 사상가로서 조선후기 사회에 개혁론을 주장하였던 대표적 인물이다. 정약용이 지닌 사상의

일반적 특성은 개방성·종합성·현실성을 들 수 있다. 조선시대의 정통 이념인 주자학 내지 도학을 맹목적으로 추종하는 태도가 아니라 그 시대에 받아들일 수 있는 다양한 사상 체계를 폭넓게 수용하고자 하였다. 정통적·폐쇄적·권위적 사고방법이 지닌 보수적 태도를 벗어나 객관적이고 합리적이며 진보적 입장을 확립하는 것이라 할 수 있다. 그러면서도 정약용은 하나의 통일된 사상 체계를 종합·확립시키고 주체적 창의성을 수립하였다. 어느 한 학파에 치우치지 않고 자유로운 선택을 통하여 자신의 철학적 입장을 확립하였고 이러한 개방성과 종합성의 준거는 곧 현실성이라 할 수 있다.

백성을 근본으로 하는 민본 정신에서 정부와 백성의 관계를 심장과 사지의 유기적 생명체에 비유하면서 신분이나 계급적 차별이 폐지된 평등하고 균형 있는 조화가 강조되고 있으며, 그의 경제사상도 합리적 능률과 더불어 균평성이 중요시되었다. 정약용에 있어서 민중의 평등은 신분적인 혹은 이념적인 차원에서만 이루어지는 것이 아니라 경제적 균형을 통하여 평등의 실질적 효과가 확보될 수 있다고 보았다.

분배의 균형이 정치의 본질적인 조건이고 경제적 균평의 추구를 통해 평등의 기반을 확보하는 문제는 곧 복지사회의 이념을 실현하는 것이기도 하다. 이러한 재화의 균평한 분배를 추구하고 민중의 생존권을 보장하기 위하여 정약용은 제도적 장치를 확보하고자 하였다(연세대학교 국학연구원, 2006).

농업생산을 증대하기 위하여 생산기술의 도입과 계발을 통해 편리와 능률을 높이고, 생산 활동과 그 이익을 보호하는 행정이나 생산자가 사회적으로 존중되는 의식의 개혁을 추구하는 경제원리의 구체적 실행을 하였다. 경제활동의 증대를 국가의 부강과 민생의 향상을 위한 방법으로써 제시하고 모든 정치와 경제의 현실적 문제를 윤리적 정당성과 성실성의 근원적 문제와 일관성 속에서 해명하고자 하였다.

다. 실학과 실용주의

실학에서 강조하는 것은 공리사상과 평등사상이다. 인간에 필요한 재리의 생산을 추구하여 인간이 생존하기 위한 기본적인 욕구를 충족시키고자 하였다. 또한 모든 인간이 동등한 생존권을 가지고 있다는 평등사상을 피력함으로써 신분제도의 개혁을 시도하였으며 민중을 가난으로부터 구제하기 위한 현실적 대안들을 도출하고 이를 위한 수단과 방법을 모색하고자 하였다.

불변적 진리에서 경험적으로 인식하며 세계를 우주자연, 인간사회, 인간개체의 세 차원으로 파악하고, 우주로부터 개체에 이르는 일관된 체계로 완성된다고 보았다. 경험적 인식을 기초로 한 「기학」을 통해 진리의 불변성에 대한 성리학의 아집을 파괴, 「인정」을 통해 시대의 변화에 능동적으로 대응하며 유학의 이상사회를 효과적으로 구현할 수 있는 방안을 모색하였다.

자연·사회·인간의 관계 설정은 궁극적으로 그렇게 인식된 진리를 실현하고 살아갈 수 있는 사회를 만들기 위한 것이며 그러한 사회체제의 구현을 통해 진리에 한 걸음 더 다가갈 수 있도록 하기 위한 것이다.

조선후기에 발흥한 실학사상은 경험적인 실증과 실용을 토대로 하여 이루어지는 '실사구시'나 '경세치용'의 성격이 두드러졌다. 그러나 실학은 인간의 실제적인 생활과 관계되어 윤리도덕과 같은 가치문제도 포함하고 있다. 이러한 관점에서 실학의 개념은 실용주의나 실증주의가 뿐만 아니라 외형적인 물질적 번영 속에 인간의 내면적인 가치기준이 내포된 의미로 규정할 수 있을 것이다.

실학사상의 특징을 요약하면, 첫째, 실용주의이다. 기존의 주자학파가 등한시하였던 이용·후생 문제에 관심을 보임으로써 현실사회와 유리되지 않는 학문관·현실관을 전개하였다.

둘째, 실증주의이다. 성리학의 형이상학적 관념론에서 벗어나 객관적인 현실문제를 실증을 통해 고찰하였으며, 경서고증뿐 아니라 역사·지리·제도

등에 이르기까지 학문하는 방법에서는 근대적·과학적인 연구 태도를 지녔다.

셋째, 비판정신이다. 주자학의 전통적인 권위에서 탈피하여 자유로운 학문탐구를 존중하고, 주자학파의 학문적 폐쇄성이나 현실사회의 모순에 대한 과감한 비판과 새로운 개혁론을 제기하였다.

넷째, 개방주의이다. 종래의 주자학 일변도에서 양명학·고증학뿐 아니라 불교·노장사상(老莊思想) 및 서학에 이르기까지 폭넓은 학문적 관심과 함께 선진문물을 적극 수용하고자 하였다. 실학사상에는 실용주의는 물론 실증주의, 비판정신, 개방주의 등을 내포하고 있다. 현실의 사회문제와 분리되지 않고 현실 속에서 문제점을 발견하고 이를 해결하기 위한 방법을 찾고자 하였다.

또한 문제를 해결하는데 있어 형이상적 관념론에서 탈피하여 객관적이고 실증적인 대안을 도출하고자 노력하였다. 과감한 비판정신과 사회개혁론을 주장하고 학문연구에 있어서는 개방적인 태도를 취하였다.

2. 방법으로서의 실용주의

실학사상은 인간에게 완전한 형태로 주어져 있는 도덕적 본성을 일상에서 온전히 드러내기만 하면 된다는 성리학의 주장을 비판하였다. 사회사상에 있어 신분이나 계급적 차별이 폐지된 평등하고 균형 있는 조화를 강조하였으며 경제사상에서도 합리적 능률과 균형성을 중요시하였다.

경제적 균형의 추구를 통해 평등의 기반을 확보하는 문제는 곧 복지사회의 이념과 소통을 의미한다. 실학은 현실과 이념의 조화를 추구하면서 실질적 효과를 통한 진실성과 정당성의 근거를 제시한다. 또한 현실적인 효과를 중시한 실용주의 정신을 하나의 기준으로 수용하였다.

따라서 실학의 공리사상은 실제의 공효(功效)를 추구하면서 사고의 세계에 머물지 않고 행동의 세계로 표출되는 것이다. 진리에서 행동이 나오는 것을 강조하기보다는 행동에서 진리가 실현될 수 있다는 것을 강조한다.

실용주의는 단어가 의미하는바 그대로 현실에 유용한 것을 추구하는 사고방식이다. 말보다 행동과 실천을 중시하고, 모든 행동의 옳고 그름을 실생활에 유용하냐의 여부에 따라 판단한다. 또한 이를 실천하는데 있어 공정한 규칙, 합리성, 투명성, 정직과 신뢰 등 다수의 구성원들이 공유하는 사회적 가치가 전제되어야 할 것이다.

제 3 절 창조적 실용주의와 능동적 복지

1. 창조적 실용주의

앞서 서양의 철학사상과 동양의 실학사상을 통하여 실용주의를 살펴보았다. 동·서양의 철학에서 말하는 실용주의는 경험과 진리를 통한 인간활동의 결과이며 이는 진리를 창조하는 주체로서 보았다. 또한 경험과 진리, 다원성, 인간의 창의성을 존중하고 끊임없는 변화와 생성에 주목한다. 특히 인간의 창의성과 적응의 문제에 주목하면서도 무엇보다 인간적인 측면을 강조하고 인간의 자유로운 의지에 바탕을 둔 행위와 더 나은 세계로의 전환을 추구한다.

동·서양의 철학사상에서 살펴보았듯이 실용주의는 현실에서의 문제를 직시하고 이를 해결하기 위한 실질적이며 구체적인 방안을 제시하는 것이다. 가난한 사람들에게는 최소한의 인간다운 생활을 보장하기 위한 삶의 터전을 마련하여주고 기본적인 소득보장을 제공한다. 국가 경제성장을 위한 실리외교와 경제정책을 확립하고 균평한 분배를 통한 국민의 통합을 이루어내는 것이다.

이러한 실용주의를 한 단계 업그레이드한 창조적 실용주의의 비전은 무엇인가? 먼저 창조적 실용주의는 관망하는 지성이 아닌 현실적인 삶에 구체적인 해결을 위한 행동하는 지성, 창조적 지성을 추구한다. 지성적인 행

위, 과학적인 탐구 방법 추구, 실천적 효과성 중시, 미래의 경험에 대한 고려 등이 함축되었다. 다시 말해 관념과 이념이 아닌 경험적이고 실증적인 방법을 토대로 사회문제를 분석하고 해결하며 국가 정책을 수립해 시행함으로써 선진화를 앞당기고 안착화 하는 것이다.

듀이가 주장하는 개인의 미래상은 능동적 가치창조에 기반하고 이를 통해 삶의 질을 향상시키고자 하는 진보적 사상으로 창의적이고 가치지향적 지식을 추구한다. 인간을 경험의 과정에서 지성을 확보하고 진보를 향한 미래를 추구하는 존재로 인식(인재 = 新성장동력)하고 평등과 균형 있는 조화를 강조하며 합리적 능률과 균형성을 중시한다.

2. 능동적 복지

현대 사회는 저성장, 세계화의 진전, 지식기반 경제의 도래, 노동시장의 유연화, 그리고 가족기능의 약화와 저출산·고령화의 진행 등 새로운 사회·경제구조에 직면하고 있다. 따라서 전통적인 복지국가의 경제·사회적 지속가능성에 대하여 회의적 시각이 팽배하고 새로운 사회위험에 대응하는 패러다임의 전환은 물론 이에 대한 대책마련이 필요하다 할 것이다.

이러한 사회·경제의 구조변화로 인해 우리사회는 새로운 문제와 욕구에 직면하게 되었고 새로운 사회·경제구조변화의 연장선상에서 우리가 도전받고 있는 문제들에 대하여 기존의 수동적·소극적인 문제 해결방식은 사회복지정책의 효과성을 상실하게 된다. 가난한 사람들에게 기초적인 소득보장을 제공하고, 의료의 혜택이 필요한 사람에게 단지 의료급여만을 제공하는 사회를 더 이상 복지국가라 명명할 수 없다. 빈곤의 덫에서 탈출할 수 있는 근본적인 방안을 제시하고 이를 실현할 수 있는 적극적인 사회, 사회위험을 사전에 방지하는 예방적인 사회여야 복지국가의 진정성을 확보할 수 있는 것이다.

인적자본과 사회적 자본에 대한 투자를 통해 개인의 가능성과 능력향상에

주력하고 효율화와 미래 복지재정 여력 확보의 선순환 구조를 확립하여야 한다. 특히, 아동에 대한 적극적 투자를 통해 미래의 우수한 노동력을 확보하고 돌봄 노동에 종사하는 여성인력의 경제활동 참여를 확대시켜야 한다.

공공부조 등을 통한 소득분배중심에서 탈피하여 시장에서의 경제활동능력 강화를 통한 역량강화와 기회분배 중심 사회로 전환하여 경제성장과 균평한 분배의 상호보완적인 관계를 수립할 수 있도록 하여야 한다. 또한 인적자본의 필수요소인 건강에 대한 사전·예방적 투자를 강화하여 생애주기별 건강관리체계를 구축하여야 한다.

이렇듯 새로운 사회위험에 대한 대응에 있어 기존의 수동적인(passive) 소득지원은 그 의미를 상실하고 있으며, 보다 적극적인(active) 활성화 정책 등이 요구되고 있다. 이는 사후적 정책 조치에서 벗어나 사전적이고 예방적인 정책으로의 전환을 의미하는 것이다. 또한 새로운 사회위험에 대한 대응은 근본적인 사회정책적 인식과 실천의 전환을 요구하고 있다.

'능동적 복지'는 빈곤, 사회 양극화 등과 같은 사회문제를 해결하는 데 있어 기존의 복지정책을 유지·발전시켜 신 사회위험에 대응할 수 있는 선순환구조를 체계화하고 정착화 하는 것이다. 또한 개개인의 성장잠재력을 도출하고 역량강화를 통한 능동적 삶을 지원하는 것이다. 이를 통하여 국가의 경쟁력을 강화하고 복지선진화를 달성하여 국민의 삶의 질 향상과 사회통합을 건설하는데 그 목적을 두고 있다.

능동적으로 찾아가는 서비스를 강화하고 퍼주기 식의 시혜성 복지가 아닌 예방과 맞춤, 통합에 주력하는 복지를 실현하는 것이다. 이는 사회문제나 복지욕구를 사전에 예방하거나 또는 복지대상이나 욕구에 따라 적절한 복지서비스를 제공하여 사회통합에 기여하는 것이다.

교육과 노동시장을 연계한 다층적이고 적극적인 노동시장을 구축하고 생애주기별 욕구에 대한 개별화된 맞춤 시스템을 통하여 개인의 자아실현과 국가 경쟁력을 향상시킨다. 또한 가난, 장애 등에 빠져들기 전에 미리

예방하는 차원에서 국가와 사회가 능동적으로 개입하여 개인의 역량을 강화함으로써 개인을 능동화시키고, 사회를 능동화시키는 것이다.

3. 창조적 실용주의와 능동적 복지와의 관계

창조적 실용주의와 능동적 복지는 인간을 창의적이고 가치지향적인 존재로 인식하고, 실질적이며 적극적인 정책을 실현한다는 점에서 맥을 같이한다.

능동적 복지체계는 기존의 패러다임을 바꾸는 것으로 수동적이고 소극적인 복지에서 탈피하여 능동적이고 적극적인 복지 자체가 창의적이라고 할 수 있다. 해방 후 지난 몇 십년동안 우리 사회를 지배해온 사회복지 패러다임은 수혜를 받는 사람에게 문제가 발생하면 가동되는 수동적 복지 시스템이었다.

그러나 역사와 사회를 성찰하면서 국민 소득 4만 불 시대를 상정하는 발전적 시각에서 시대의 흐름에 순환하는 새로운 창조적 실용주의를 창안해 내고 이러한 과정을 통해서 복지제도의 과정 전환(shift) 모색이 요구되어진다.

창조적 실용주의와 능동적 복지는 생애주기별 개인에게 삶의 초점을 맞추는 맞춤형·예방형 제도이며 개개인의 삶의 여가 형태, 복지수요자의 여건과 상황을 생태학적으로 접근하는 것으로 수요자의 가슴속에 스며들 수 있는 실용성이 내포되어 있다고 할 수 있다.

능동적 복지의 속성은 개인을 능동화시키고 가난과 질병을 사전에 예방하는 것으로 생활 속에서 편안함을 주고 개인이 자기창조의 주체가 되는 일련의 연속적인 과정이며 이러한 과정 속에서 창조적 실용주의는 실현된다.

개인이 변화하고 지역사회가 변화하여 전체사회를 변화시키고 이는 국가의 역량을 강화시킨다. 다양한 창조적 방안과 전략과정 속에서 개인과 사회, 국가는 능동화되고 스스로의 사회 변화 동력을 발생시켜 인간의 삶을 만족시키고 더욱 행복해 질 수 있는 사회를 건설하게 되는 것이다.

사회의 분화·통합과정에서 인간의 삶의 질에 초점을 두고 지역 사회는 물론 전체사회의 분화·통합 과정 속에서 전체 동력이 가동되는 순환시스템이 생성된다.

사회 동력화는 그동안 국가복지에만 의존하던 시스템을 벗어나 개인과 사회의 자선의지와 기부문화가 보편화 되고 일반화되는 것으로, 사회 동력화는 복지사각지대를 자동 치유할 수 있는 자율적 사회충전성이 내장되어 있다. 따라서 창조적 실용주의와 능동적 복지를 실현하기 위해서는 사회 동력화를 강화하고 발전(generating)시켜야 한다.

창조적 실용주의와 능동적 복지와의 관계는 인간의 창의적 노력과 가치를 추구할 수 있는 다원적이고 민주적 사회를 구현하고 좌우의 갈등을 넘어 '앞으로 또 위로(up & forward)' 향하는 미래지향적이고 통합주의적 실용노선을 통해 개인의 자기창조가 가능한 가치함축적인 실천철학이다.

제 5 장　능동적 복지의 개념정립과 주요 내용

제 1 절　능동적 복지의 개념과 특성

1. 「능동적 복지」의 개념

「능동적 복지」는 “국민의 사회적 위험 예방과 해결을 위해 국가책임을 강화하여 국민기본생활을 보장하고, 개인 및 사회의 적극적 협력과 함께 재기·자립의 기회를 확대하여 안정적이고 행복한 삶을 가능케 하는 복지”로 정의한다. 이는 국가가 중심이 되고 사회와 개인이 적극 참여하는 복지이다. 즉, 책임 있는 국가, 더불어 사는 따뜻한 사회, 자기창조·배려(配慮)하는 개인을 의미한다.

능동의 주체는 ‘국가, 시민사회, 가족 및 개인’ 등 모두이며, 이들 모두의 적극적 참여와 역할 수행을 요구한다. ‘국민이 사회적 위험에 처하지 않도록 미리 개입한다(대통령 취임사)’는 측면에서 능동의 주체는 당연히 국가가 된다.[8] 국가뿐만 아니라 기업·개인·가족도 적극적으로 복지에 참여할 필요성이 있음을 의미하는 것이다. 즉, 전근대적 문화에서의 참여가 아니라 근대화된 복지체계에서의 참여를 의미하며, ‘권리와 책임’의 균형이라는 측면에서 접근된다.

또한 국가와 개인 둘 다 능동의 주체로서, 현 정부가 표명하는 실용주의는 이분법을 폐지하는 개념이다. 국가는 개인이 능동성을 발휘할 수 있도록 해주고, 능동력이 없는 사람은 능동적으로 보호해 준다는 의미를 지닌다. 즉, 능동이라고 표현한 이유는 국가가 복지대상자를 능동적이 되도록

8) 국가의 능동성은 굳이 능동이라고 표현하지 않고 “정부가 ~ 하겠다”고 표현하는 것이 바람직함.

하겠다는 의미로 enabling(능력개발)과 다소 맥락을 같이 한다고 보겠다.

능동의 대상으로서의 시민사회, 가족 및 개인 등은 책임과 의무의 균형을 통해 과거 수동적 입장에서 능동적 입장으로 인식을 전환해야 하는 것이다.

능동적 복지의 영어표현은 “Active Welfare”로 하고, 복지측면에서 신정부를 “Active Welfare State”로 표현한다. 즉, 국가가 모든 시민이 삶의 주류에 충분히 참여할 수 있는 조건을 마련해 주는 것으로 해석한다면 Active Welfare State가 적절하다. 물론 Giddens의 “Positive Welfare”(적극적 복지)도 능동적 복지의 개념에 상당히 부합되는 측면이 있으므로 이 표현도 적절할 것이다. 또한 능동적 복지를 Gilbert의 “Enabling State”(능력개발국가)로 볼 수도 있으나 1987년에 나온 오래된 개념이고 시장성이 강(强)한 측면이 있어 능동적 복지와는 다소 거리가 있다는 판단이다.

2. 「능동적 복지」의 특성

「능동적 복지」는 미래사회위기에 적극 대응하는 예방적 복지(Preventive welfare), 기존 복지체제의 유지에 기반하고 국민의 삶의 질 향상을 위한 적극적 복지(Sustainable and positive welfare), 그리고 복지재정 확충과 복지체감도 증진에 초점을 둔 효율적 복지(Efficiency welfare) 등 세 가지 특성을 지닌다. 보다 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

첫째, 「능동적 복지」는 미래사회의 위기에 적극 대응하기 위한 개념으로서 예방적 측면에서의 접근이라는 특성을 지닌다.

한국사회의 미래 위기요인은 사회양극화, 사회연금 재정, 청년실업, 저출산고령화 등 다양하다. 이들 미래사회의 위기요인에 적극적으로 대응하기 위한 방안의 사례는 다음과 같이 제시된다.

사회양극화 위기를 해소하기 위하여 드림스타트 사업, 기회균등할당제

(계층할당제), 자활지원 등의 대응방안이 필요하다. 사회연금 재정의 위기 극복을 위하여 국민연금 및 특수직역연금 개혁, 건강보험 개혁 등이 필요하다. 청년실업 위기에 대한 대응방안으로서 청년들의 역량강화 및 일자리 창출을 확대하여야 한다. 저출산 위기에 대한 대응방안으로서 출산 및 자녀양육 지원, 보육서비스 양적 및 질적 강화 등이 있으며, 고령사회 위기에 대한 대응방안으로서 일자리 창출, 치매·중풍노인으로 인한 가족의 부양부담을 완화해야 할 필요가 있다.

둘째, 「능동적 복지」는 기존의 사회안전망을 유지하면서 보다 적극적으로 전체 국민의 '삶의 질' 향상 측면에서 접근하는 특성을 지닌다.

국민의 정부, 참여정부 등 역대정부에서 추진되어 온 사회안전망의 비효율적 측면을 보완하면서 사회안전망 수준을 확대한다. 즉, 잔여적 측면의 복지뿐만 아니라 '보편적 측면'의 복지를 확고히 하기 위하여 개인 및 사회의 책임과 의지 및 능력을 중요한 덕목으로 설정한다. 아울러 노령, 실업, 질병 등 구 사회위험 뿐만 아니라 기술 및 능력의 부족, 낮은 소득의 일자리, 한부모 가족 등과 같은 '신 사회위험'에도 적극적으로 대응하는 확대된 개념으로 수용한다.

셋째, 기존 복지체계의 조직화와 효율화를 통한 복지재정 확충의 당위성을 확고히 하고 국민의 복지체감도를 획기적으로 증대시킬 수 있는 기반을 마련하는 특성을 지닌다.

공공 및 민간 복지전달체계의 효율성을 강화하고, 국민의 복지욕구에 근거한 복지서비스(needs-based welfare)를 제공한다. 전자를 위하여 복지전달체계의 정보화를 추진하고 공공과 민간의 연계체계를 구축·강화한다. 후자를 위하여 국민욕구에 기반을 둔 서비스의 다양화와 눈높이 서비스를 제공하고 수요자 중심의 맞춤형 서비스를 위한 서비스의 질적 향상을 도모한다.

이와 같은 특성을 갖는 「능동적 복지」가 대통령선거 공약인 「디딤돌 복지」와는 어떤 관계를 갖는가를 살펴본다. 새 정부의 국가통치 철학인 창조적 실용주의에 의하여 능동적 복지가 출현되고, 능동적 복지에 의하여 디딤돌 복지가 출현되는 과정을 갖는 것으로 사료된다. 즉, "창조적 실용주의→능동적 복지→디딤돌 복지"로 연결될 수 있다는 것이다. 따라서 디딤돌 복지는 능동적 복지의 한 수단으로 인식된다.

디딤돌 복지는 "빈곤의 나락으로 빠지지 않게 국가가 최소한의 안전망을 마련해 줘야한다"는 것으로 「능동적 복지」의 컨셉(concept)과는 다소 차이가 있다는 지적이 있으나 "사회안전망을 디딤돌 삼아 능동적으로 재기해야 한다"는 의미로 확대하면 동일한 맥락으로 이해될 수 있다.

제 2 절 능동적 복지의 기본방향 및 추진전략

1. 「능동적 복지」의 기본방향

「능동적 복지」의 기본방향은 생애주기별 통합적 복지, 수요자 중심의 맞춤형 복지, 예방적 복지, 국가책임과 가족·기업·사회책임의 균형, 역량강화(empowerment)를 위한 기회확대, 그리고 보건복지서비스의 성장동력화 등 여섯 가지로 설정한다. 이를 논의하면 다음과 같이 제시된다.

첫째, 생애주기별 통합적 복지

영아기~노년기까지의 전 생애단계에서의 통합적 복지를 제공함으로써 효율적이고 맞춤형 복지를 제공한다. 또한 비효율적, 중복적, 낭비적 요인을 제거하는 복지정책을 구사한다는 것으로 받아들일 수 있다.

둘째, 수요자 중심의 맞춤형 복지

수요자의 제반 특성 및 요구에 부응하는 맞춤형 복지를 제공함으로써 복지체감도를 극대화 한다. 즉, 필요한 서비스를 적재적소에 제공함으로써 사각지대를 최소화하고 중복을 방지하는 것을 주요 내용으로 한다.

셋째, 예방적 복지

고비용의 사후치료적 서비스를 최소화하고, 반대로 저비용의 사전예방적 서비스를 최대화하는 방향성을 갖는다. 이는 국민의 고통을 완화하고 복지재정의 건전성을 확보할 수 있는 체계로의 전환을 의미하는 것이다.

넷째, 국가책임과 가족·기업·사회책임의 균형

사회복지에 대한 국가의 책임을 증대시키면서, 가족, 기업, 사회가 적극적으로 복지에 참여토록 유도함으로써 복지자원을 극대화하는 것이다. 또한 공동체적 참여의식을 고취하고, 능동적인 대응을 유도하는 복지방식이라 하겠다.

다섯째, 역량강화(empowerment)를 위한 기회확대

국민 개개인의 역량을 극대화할 수 있도록 자립 및 자활 능력을 배양하는데 최선을 다하는 복지를 추진한다. 즉, 출발선에서의 공평성을 강조하고, 기회를 균등하게 제공함으로써 빈곤의 악순환을 조기에 차단하는 등 능력개발을 중시한 서비스 제공을 의미한다.

여섯째, 보건복지서비스의 성장동력화

보건복지 관련 산업의 발전 및 활성화를 통한 국가발전을 도모한다. 즉, 국가발전에 보건복지분야가 동참함으로써 복지에의 예산투입이 개인발전,

사회발전, 국가발전에 긍정적 역할을 하고 투자(投資)로서의 가치를 갖게 되도록 추진한다는 것이다.

[기본방향의 주요 논의]
— 양극화 해소는 비실용적 개념(concept)이며 사회적 배제 해소 측면에서 삶의 질을 보편적으로 향상시킨다는 개념으로의 접근이 필요함. • 사회적으로 배제된 사람들에게 역량개발을 위한 기회를 제공하는 empowerment를 강조함. — '시장'은 '수단'이므로 방향, 원칙 등에서 직접적 표현은 부적절하다고 판단됨. • '시장원리'보다는 체계정비에 있어서의 효율성이 적절한 표현이므로 '시장'이라는 말은 사용하지 않는 것이 바람직함. • 시장의 활용은 voucher처럼 지엽적인 차원으로 사용하고, '시장'보다는 '민간'이라는 표현이 적절하다고 판단됨. — 일반국민에게는 보편적 사회보장제도를 통해 높은 수준의 삶의 질을 보장하고, 국가의 도움이 필요한 사람에게는 필요한 것들을 맞춤형으로 제공하다는 측면에서 맞춤형의 의미를 제한할 필요가 있음. • '맞춤형'은 심화된 보편주의를 의미하며, 보편주의를 전제한 개념이라 하겠음.

2. 「능동적 복지」의 추진전략

「능동적 복지」의 추진전략은 복지와 경제성장의 선순환체계 확립, 원스톱 서비스(one-stop service)를 제공하는 통합전달체계 형성, 개별화된 전문서비스 제공, 실질적 자립지원을 위한 '교육-노동-복지'의 연계 강화, 민간의 복지참여 활성화, 그리고 보건복지서비스 산업의 육성 등 여섯 가지로 설정한다. 이를 논의하면 다음과 같이 제시된다.

첫째, 복지와 경제성장의 선순환체계 확립

복지에의 투자가 경제성장에 도움이 되고, 경제성장으로 복지증진이 이룩하게 되는 체계를 확립한다.

둘째, 원스톱 서비스(one-stop service)를 제공하는 통합전달체계 형성

복지서비스 전달체계를 효율적으로 구축하여 통합적이고 원스톱 형태의 복지서비스를 제공한다.

셋째, 개별화된 전문서비스 제공

복지서비스 공급자의 전문성을 강화함으로써 양질의 전문적 서비스를 제공할 수 있고, 궁극적으로 서비스 수혜자의 만족도를 극대화한다.

넷째, 실질적 자립지원을 위한 '교육-노동-복지'의 연계 강화

저소득층 등 자립이 미약한 계층을 대상으로 직업훈련, 취업연계, 그 과정에서의 복지서비스 제공 등의 종합적이고 입체적 서비스를 제공함으로서 성공적 자립을 도모한다.

다섯째, 민간의 복지참여 활성화

기업, 종교기관, 가족, 개인 등 다양한 민간영역이 복지사업에 적극 참여할 수 있는 사회환경을 조성함으로써 복지의 양적 확충에 기여한다.

여섯째, 보건복지서비스 산업의 육성

보건복지분야에서 산업화 가능한 항목을 적극 개발하여 육성함으로써 경제성장에 기여하고 국가경쟁력을 강화한다.

제 3 절 능동적 복지의 핵심요소와 기존 복지정책과의 비교

1. 「능동적 복지」의 4대 핵심요소

「능동적 복지」의 4대 핵심요소는 복지국가체제 유지(still welfare state), 능동적이고 현명한 국가(intelligently active state), 능동적 공동체(active community), 그리고 능동적 국민(active people) 등이다. 이를 구체적으로 논의하면 다음과 같다.

첫째, 복지국가체제를 유지(Still welfare state)한다.

「능동적 복지」는 모든 국민에 대한 사회보호(social protection)를 보장한다. 이는 기존의 복지정책을 유지·발전시키고, 문제점을 보완하여 사회안전망의 내실화 및 정착화를 도모한다.

둘째, 능동적이고 현명한 국가(Active intelligently state)를 주요 요소로 한다.

능동적이고 현명한 국가로서 모든 국민에게 기회를 균등하게 제공하고, 예방적 측면의 건강·복지서비스를 제공하며, 그리고 괜찮은 일자리와 수요자 중심의 맞춤형 복지서비스를 지속적으로 제공한다. 그럼으로써 공동체와 개인이 능동적으로 설수 있도록 국가가 현명하게 개입하고, 제도의 효율성 및 효과성 강화를 위한 지속적 모니터링 및 성과관리 체계를 구축한다.

더군다나 학습국가(learning state)로서의 위상을 정립하는데, 이는 개개인이 전 생애에 걸쳐 교육효과를 가질 수 있도록 평생학습추진 시스템을 중층적(中層的)으로 구축하는 것이다. 누구나, 언제나, 어디서나 학습이 가능하고, 그 학습 성과가 학습자산으로 정당하게 평가되는 시스템이 가동되는 국가로 정의될 수 있다. 즉, 가정교육, 사회교육, 학교교육, 기업교육

등이 통합적·협동적으로 추진되는 유연한 교육구조를 갖추고, 누구라도 접근이 용이하도록 함으로써 국민개개인의 삶의 보람이 증대되고 지식 및 정보를 창조하는 국가로서 거듭나는 것을 의미한다.

셋째, 능동적 공동체(Active community)를 주요 요소로 한다.

능동적 공동체를 추구하는 국가는 기업, NPO, NGO, 종교기관, 가족 등 민간복지자원의 활성화를 적극 지원한다는 것이다. 즉, 공동체가 서로의 삶에 능동적으로 개입하여 복지의 한 축을 담당할 수 있도록 하는 법적·제도적 지원을 아끼지 않는 국가로서의 위상을 갖는다는 것이다.

넷째, 능동적 개인(Active people)으로 변모토록 지원한다.

빈곤, 질병, 실업, 저임금, 가족해체 등 참여기회를 박탈하는 요인의 발생과정에 사전 개입하여 예방·차단하기 위해 적극 지원하고, 문제발생시 조기에 개입하여 문제의 확산을 차단하고 개인을 고통으로부터 조속히 벗어나게 하기 위해 적극 지원하는 국가가 된다는 것이다. 그럼으로써 사회경제적 삶에 자발적으로 참여하는 개인으로 성장할 수 있도록 역량개발을 적극 지원하게 되고, 개인이 사회주류에 충분히 참여할 수 있도록 하는 정책, 즉, 능동적 개인으로 살아갈 수 있도록 적극 지원하는 역할을 국가가 하는 것이다.

주의할 점은 '능동적 개인'을 개인이 능동적으로 되라는 의미의 개인책임으로 인식하여서는 안 된다는 것이다. 이는 국가의 책무를 감소시키고, 개인의 책임을 증가시켜 복지국가로서의 위상을 훼손하게 될 가능성이 있기 때문이다.

2. 능동적 복지와 기존 복지정책과의 비교

역사적 맥락에서의 「능동적 복지」의 개념을 파악하는 것이다. 이명박 정부의 「능동적 복지」를 김대중 정부의 「생산적 복지」와 노무현 정부의 「참여복지」와 비교하면서 논의한다. 이를 간략히 제시하면 다음과 같다.

김대중 정부의 「생산적 복지」의 기본개념은 시혜적 복지에 대한 반대개념, 스스로의 능력을 개발하여 자립할 수 있도록 지원하는 복지정책, 그리고 중산층 육성과 서민생활을 목표로 하는 인간개발중심의 복지 등이다. 「생산적 복지」의 정책구현은 “더불어 사는 사회, 건강하고 안전한 생활보장”이라 하겠으며, 안정된 생활, 사회적 평등제고, 사회보장제도 효율화, 건전한 국민생활, 다져지는 국민건강, 철저한 안전관리 등을 중요시 한다.

노무현 정부의 「참여복지」의 기본개념은 국민의 참여와 보편적인 복지, 국가의 적극적 책임을 강조하고, 소외계층의 의식주 등 기초생활과 자녀교육, 의료 등을 보장하고 이를 위해 국가·사회·개인이 연대해 부담한다 것이었다. 「참여복지」의 정책구현은 ″더불어 사는 균형발전 사회″라 하겠으며, 미래를 열어 가는 농어촌, 사회, 문화, 여성 참여복지와 삶의 질 향상, 국민통합과 양성평등의 구현, 사회통합적 노사관계 구축 등을 중요시 하였다.

실용정부인 이명박 정부의 「능동적 복지」는 한편으로는 역대정부의 복지철학과 다소 유사한 점을 가지면서도, 다른 한편으로 매우 독특한 점을 갖는다. 다시 말해 과거정부의 복지정책의 장점을 계승하면서, 비효율적 측면 등 내재된 문제점을 보완하고 새로운 사회경제적 환경에 적응하는 개념을 도입하여 신 사회위험에 대응하고 경제성장을 동시에 달성하기 위한 것이다.

따라서 「능동적 복지」는 지속적 복지발전과 국민의 삶 향상을 위하고 시민복지로 확대하기 위한 복지로 인식된다. 결과적으로 실용정부의 「능

동적 복지」는 그 간의 우리나라 복지성장 과정을 종합적으로 체계화, 조직화, 효율화하는 단계로 이해될 수 있다.

〈표 5-1〉 과거정부 복지정책과 「능동적 복지」 정책의 비교

	생산적 복지	참여복지	능동적 복지
중심 표제어	• 자립지원 복지 • 인간개발중심 복지	• 국민 참여 • 보편적 복지	• 평생복지 기반 구축 • 예방형·맞춤형복지
형평과 효율	• 형평과 효율 중간	• 효율보다 형평 중시	• 형평과 효율 동시 달성
보장 보편화	• 노동보험 1인 이상 확대, 국민연금 도시자영자 확대	• 노후소득보장 사각지대 축소 • 비정규직보호강화	• 기초노령연금대상 확대 • 공보육 대상아동 확대
고용과 연계	• 자활사업 확대	• 사회서비스 고용 증대	• 일자리 창출 우선
중점과제	• 국민기초생활보장 강화	• 보육지원 강화 • 사회서비스 사업실시	• 보육에 대한 국가책임 강화 • 사회서비스 사업 확대
주요성과	• 공공부조 강화 • 건강보험 통합 • 의약분업	• 기초노령연금법 제정 • 국민연금 개혁 • 노인장기요양보험법 제정 • 장애인차별금지법 제정	• 노인장기요양보험 정착 • 장애인 연금 도입 • 사회보험료 징수 통합
전달체계	• 고용안전망 강화	• 민원서비스 통합(행자부)	• 원스톱 서비스(복지부)
복지예산	• 일반예산증가율 1.5배	• 일반예산 증가율 1.5배	• 일반예산 증가율 상회

[제3부: 국민의 복지욕구와 정책과제]

제6장 사회복지정책에 대한 일반국민의 인식 및 욕구

제7장 능동적 복지에서의 중앙 및 지방정부와 민간기관의 역할

제8장 복지체감도 제고를 위한 효율적 사회복지전달체계 개선방안

제9장 결 론

제 6 장　사회복지정책에 대한 일반국민의 인식 및 욕구

제 1 절　조사개요 및 응답자 특성

1. 조사개요

가. 조사의 배경 및 목적

세계적인 경기침체 속에 한국사회는 사회격차 심화로 인한 복지수요 폭등에 직면하고 있다. 사회변화와 맞물린 새 정부 출범과 더불어 변화된 사회복지 관점에 맞춘 복지정책의 방향설정이 필요하다. 따라서 본 조사를 수행하게 되었으며 주요목적은 다음과 같다. 첫째, 사회복지전반에 대한 일반국민의 견해를 조사·분석하여 능동적 복지의 실현을 위한 기초자료로 활용한다. 둘째, 사회복지정책의 주요영역과 대상에 대한 욕구를 파악하여 한국사회의 복지욕구를 충족시키기 위한 종합적이며 효율적인 복지 운용방안을 구상한다. 셋째, 궁극적으로 관민과 국민의 적극적 참여를 통해 삶의 질 극대화를 도모할 수 있는 방안을 모색한다.

나. 주요 조사내용

주요 조사내용은 다음과 같다. 첫째, 복지정책 일반에서는 복지정책 대상 확대 여부와 복지정책 민간참여 확대에 대한 인식을 알아본다. 둘째, 복지재정에서는 복지관련 세수확보방안과 복지예산을 위한 세금부담여부를 확인한다. 셋째, 복지서비스 전달의 효율성 정도와 주요 10개 영역 중 비효율적 전달분야에 대한 의견을 통해 일반국민의 복지체감도를 살펴본

다. 넷째, 복지정책 관련 주요 10개 영역에서의 정부 지출의 확대 및 축소에 대한 욕구를 도출한다. 마지막으로 주요대상별 중요서비스에서는 아동·청소년, 노인, 여성, 가족, 장애인분야의 복지서비스에 대한 일반국민의 욕구를 도출한다.

본 조사는 2008년 11월 20일부터 12월 2일까지 실시되었으며, 만19세이상 일반국민 1,500명을 대상으로 하였다. 조사표는 한국보건사회연구원의 연구진에 의해 설계되었다. 조사방법은 전국을 대표하는 표본조사로서 일반국민을 대상으로 한 「전화조사」를 통해 추진되었다.

본 조사에서 수집된 자료는 SPSS 통계 패키지를 통해 다음과 같은 방법으로 분석하였다. 첫째, 응답자의 인구사회학적 분포 특성을 파악하기 위해 기술통계(빈도와 백분율)를 산출하였고, 둘째, 응답자의 인구사회학적 분포 특성에 따른 사회복지정책에 대한 인식 및 욕구를 알아보기 위해 교차분석을 실시하였다. 마지막으로 소집단별 응답점수의 유의미한 차이를 확인하기 위해 Chi-square test를 실시하였다. 각 통계표의 수치는 소수점 둘째자리에서 반올림하여 표기하였으며, '무응답', '모름' 등의 수를 별도로 표기하지 않았다.

2. 응답자의 인구사회학적 특성

응답자의 인구사회학적 특성으로 거주지역, 성, 연령, 혼인상태, 교육수준, 월평균 가구소득, 취업여부를 파악하였다. 거주지역은 대도시가 가장 많았고, 다음은 중소도시였으며, 군 지역은 적었다. 성별은 여성이 남성보다 다소 많았고, 연령은 50대 이상이 가장 많았으며, 30대, 40대, 20대의 순이었다. 혼인상태는 유배우가 가장 많았고, 미혼, 이혼·사별·별거는 미미하였다. 교육수준은 고졸 이하가 가장 많았고, 다음은 4년제 대졸 이상, 2~3년제 대졸의 순으로 분포하였다. 가구소득 수준은 201~300만원과 101~200만원이 유사하게 많았고, 500만원 이상, 100만원 이하, 301~400

만원, 401~500만원 순이었다. 취업여부는 취업이 과반수 이상이었다.

〈표 6-1〉 응답자의 인구사회학적 특성

(단위: %, 명)

특성	빈도	비율
지역		
대도시	705	47.0
중소도시	671	44.7
군	124	8.3
성		
남자	741	49.4
여자	759	50.6
연령		
20대	317	21.1
30대	343	22.9
40대	338	22.5
50대 이상	502	33.5
혼인상태		
미혼	297	19.8
유배우	1,130	75.3
이혼·사별·별거	73	4.9
교육수준		
고졸 이하	790	52.7
2~3년제 대졸	217	14.5
4년제 대졸 이상	493	32.9
가구소득		
100만원 이하	231	15.4
101~200만원	341	22.7
201~300만원	344	22.9
301~400만원	156	10.4
401~500만원	119	7.9
500만원 이상	309	20.6
취업여부		
취업	893	59.5
미취업	548	36.5
학생	59	4
계(수)	1,500	100

제 2 절 주요 분석결과

1. 복지정책 일반

가. 복지정책 대상 확대

복지정책의 대상 확대에 대한 의견을 '정부재정으로 지원하는 복지정책의 대상을 빈곤층에서 중산층까지로 확대해야 한다고 생각하십니까?'라는 질문에 의하여 살펴본 결과, '(매우) 그렇다'가 45.0%로 가장 높았다.

'복지정책 대상 확대'에 대한 견해 중 '(매우) 그렇다'를 중심으로 인구사회학적 특성을 살펴보면, 거주지역, 성, 연령, 가구소득 수준, 취업여부에 따라 통계학적으로 유의하였다. 중소도시와 군에 거주하는 경우가 대도시에 거주하는 경우에 비해 상대적으로 높은 수치를 보였는데, 중소도시 혹은 군에 거주하는 경우 대도시에 비해 복지서비스에 대한 접근이 다양하지 못하기 때문에 복지정책의 대상 확대에 대해 적극적인 견해를 보인 것으로 판단된다. 여성이 남성에 비해 대상 확대를 지지하였으며, 30대가 다른 연령층에 비해 복지정책의 대상 확대를 지지하였다. 가구소득 수준이 300만원대인 경우 대상 확대에 대해 상대적으로 높은 수치가 나타났는데, 300만원대의 가구소득 수준인 경우에 다른 가구소득 수준에 비해 복지정책의 대상 확대로 인한 복지혜택에 대해 기대가 클 것으로 예상할 수 있다. 한편 취업한 경우에 미취업 또는 학생보다 대상 확대에 대해 높은 지지를 보였다. 통계학적으로 유의하지 않았지만 혼인상태 중 미혼에 비해 유배우 및 이혼·사별·별거인 경우와 교육수준 중 4년 대졸 이상 인 경우 대상 확대에 대해 '(전혀) 아니다'에 높은 수치를 보여 복지정책의 대상 확대에 대해 부정적인 견해를 보였다.

〈표 6-2〉 복지정책 대상 확대에 대한 의견

(단위: %, 명, 점)

특성	전혀 아니다	아니다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	계(수)	평균
전체	11.5	21.5	21.9	32.1	12.9	100.0(1,500)	3.13
지역							
대도시	13.5**	21.4	24.8**	29.6*	10.6**	100.0(705)	3.03
중소도시	9.8*	22.2	19.4**	34.7*	13.9	100.0(671)	3.21
군	9.7	18.5	19.4	32.3	20.2**	100.0(124)	3.35
성							
남자	14.7**	21.9	19.6**	30.1*	13.8	100.0(741)	3.06
여자	8.4**	21.2	24.2**	34.1*	12.0	100.0(759)	3.20
연령							
20대	9.8	22.4	25.2	28.4	14.2	100.0(317)	3.15
30대	10.2	17.5**	22.2	36.7**	13.4	100.0(343)	3.26
40대	14.5*	22.8	18.9	32.5	11.2	100.0(338)	3.03
50대 이상	11.6	22.9	21.7	31.1	12.7	100.0(502)	3.11
혼인상태							
미혼	9.4	19.9	29.0**	30.6	11.1	100.0(297)	3.14
유배우	12.0	22.0	20.2**	32.5	13.3	100.0(1,130)	3.13
이혼·사별·별거	12.3	20.5	20.5	32.9	13.7	100.0(73)	3.15
교육수준							
고졸 이하	9.9**	21.4	22.3	33.2	13.3	100.0(790)	3.19
2~3년제 대졸	11.5	23.5	22.1	31.3	11.5	100.0(217)	3.08
4년제 대졸 이상	14.2**	20.9	21.3	30.8	12.8	100.0(493)	3.07
가구소득							
100만원 이하	12.1	22.5	20.3	31.6	13.4	100.0(231)	3.12
101~200만원	9.7	19.4	24.6	31.7	14.7	100.0(341)	3.22
201~300만원	12.5	23.5	18.0**	33.4	12.5	100.0(344)	3.10
301~400만원	14.7	26.3	10.3**	29.5	19.2**	100.0(156)	3.12
401~500만원	14.3	16.0	25.2	39.5*	5.0**	100.0(119)	3.05
500만원 이상	9.4	20.7	29.1**	30.1	10.7	100.0(309)	3.12
취업여부							
취업	12.7*	21.5	20.9	30.6	14.3**	100.0(893)	3.12
미취업	10.0	22.1	22.1**	35.2	10.6	100.0(548)	3.14
학생	8.5	16.9	35.6**	27.1	11.9	100.0(59)	3.17

주: 1) * p<.10, ** p<.05

2) 평균은 '전혀 아니다'부터 '매우 그렇다'까지를 1~5점의 응답점수로 환산하여 구함.

나. 복지정책 민간참여 확대

복지정책에의 민간참여 활성화에 대한 의견을 '복지정책에 있어서 개인의 기부 또는 기업의 사회공헌과 같은 민간참여가 더 활성화 되어야 한다고 생각하십니까?'라는 질문에 의하여 살펴본 결과, '(매우) 그렇다'가 80.7%로 전적으로 가장 높았다. 민간참여 확대는 '모든 사회구성원이 적극적으로 복지에 참여하여 주체적으로 복지활성화에 기여한다'는 의미를 지니며, 능동적 복지가 지향하는 이념과 맥을 같이 한다. 민간참여 확대에 대한 긍정적인 국민 견해는 복지에 대한 국민의 적극적 입장으로 확대하여 해석할 수 있다.

민간참여에 대한 견해 중 '(매우) 그렇다'를 중심으로 인구사회학적 특성을 살펴본 결과, 성, 연령, 교육수준, 가구 소득수준, 취업여부에 따라 통계학적으로 유의하였다. 여성이 남성에 비해 민간참여의 확대를 지지하였으며, 30대가 다른 연령대에 비해 민간의 복지참여 확대에 적극적 관심을 보였다. 교육수준이 4년제 대졸 이상인 경우와 가구소득 수준이 300만원대인 경우 민간참여에 대해 긍정적 견해를 보였다. 또한 취업한 경우 민간참여 확대에 대해 긍정적 견해를 보였는데, 특히 '매우 그렇다'는 적극적 입장을 개진하였다. 경제활동을 하는 경우가 그렇지 않은 경우에 비해 민간참여에 더 적극적인 견해를 보인다고 판단할 수 있다.

한편, 복지정책에의 민간참여 확대에 대한 부정적 견해를 '(전혀) 아니다'를 중심으로 살펴본 결과 연령, 교육수준, 가구 소득수준 등에 따라 통계학적으로 유의하였다. 50대 이상과 고졸이하인 경우에 민간참여 활성화에 대해 부정적인 입장을 보였는데, 연령이 높고 교육수준이 낮을수록 복지정책에의 민간참여 확대에 대해 보수적인 경향이 있음을 알 수 있다. 가구소득 수준이 500만원 이상인 경우 민간참여 확대에 부정적인 입장을 보였는데 이는 고소득층의 소득재분배 활성화에 대한 소극적 견해를 대변

한다고 볼 수 있다.

〈표 6-3〉 복지정책 민간참여 확대에 대한 의견

(단위: %, 명, 점)

특성	전혀아니다	아니다	보통이다	그렇다	매우그렇다	계(수)	평균
전체	2.1	3.2	14.1	50.3	30.4	100.0(1,500)	4.04
지역							
대도시	2.4	2.6	13.6	51.1	30.4	100.0(705)	4.04
중소도시	1.9	3.6	13.9	50.7	30.0	100.0(671)	4.03
군	0.8	4.8	17.7	43.5	33.1	100.0(124)	4.03
성							
남자	2.6	3.8	14.3	44.8**	34.5**	100.0(741)	4.05
여자	1.6	2.6	13.8	55.6**	26.4**	100.0(759)	4.03
연령							
20대	2.5	3.2	11.7	53.9	28.7	100.0(317)	4.03
30대	2.3	1.5**	14.0	48.4	33.8	100.0(343)	4.10
40대	1.8	3.0	12.1	50.0	33.1	100.0(338)	4.10
50대 이상	1.8	4.6**	16.9**	49.4	27.3*	100.0(502)	3.96
혼인상태							
미혼	1.3	2.7	14.1	52.5	29.3	100.0(297)	4.06
유배우	2.2	3.3	14.1	49.4	31.1	100.0(1,130)	4.04
이혼·사별·별거	2.7	4.1	13.7	54.8	24.7	100.0(73)	3.95
교육수준							
고졸 이하	2.5	4.2**	16.1**	49.5	27.7**	100.0(790)	3.96
2~3년제 대졸	1.8	1.4	13.4	54.4	29.0	100.0(217)	4.07
4년제 대졸 이상	1.4	2.4	11.2**	49.7	35.3**	100.0(493)	4.15
가구소득							
100만원 이하	2.6	2.6	18.6**	50.6	25.5*	100.0(231)	3.94
101~200만원	2.1	4.1	13.2	47.5	33.1	100.0(341)	4.06
201~300만원	0.9*	2.0	11.6	56.1**	29.4	100.0(344)	4.11
301~400만원	1.3	0.6*	7.1**	46.8	44.2**	100.0(156)	4.32
401~500만원	2.5	2.5	10.9	49.6	34.5	100.0(119)	4.11
500만원 이상	3.2	5.5**	19.1**	48.5	23.6**	100.0(309)	3.84
취업여부							
취업	1.8	3.1	12.8*	48.2**	34.2**	100.0(893)	4.10
미취업	2.6	3.3	16.6	52.9	24.6	100.0(548)	3.94
학생	1.7	3.4	10.2	57.6	27.1	100.0(59)	4.05

주: 1) * p<.10, ** p<.05

2) 평균은 '전혀 아니다'부터 '매우 그렇다'까지를 1~5점의 응답점수로 환산하여 구함.

2. 복지재정

가. 복지를 위한 세수 확보방안

복지세수 확보방안에 대한 의견을 '국가가 노인, 아동, 장애인 등에게 복지서비스를 제공하기 위해 필요한 돈을 어떻게 마련하는 것이 가장 바람직하다고 생각하십니까?'라는 질문에 의하여 살펴본 결과, '돈이 많은 사람들이 세금을 더 내서'가 39.7%로 가장 높았으며, '국민 모두가 세금을 더 내서(27.2%)'와 '기업이 세금, 기부금 등을 내서(22.2%)'가 유사하게 많았고, '종교단체 등이 기부금을 내서' 5.6%, '복지서비스를 받는 사람이 서비스 이용 요금을 내서' 3.3%, 기타 2.2% 순이었다. 기타의견에는 '기업과 부자들이 함께 참여해서', '국가재정으로', '의원들의 월급을 줄여서', '고액체납자에게 세금을 거둬들여서' 등이 있었다.

'돈이 많은 사람들이 세금을 더 내서' 복지 세수를 확보해야 한다는 의견을 통해 일반국민들이 복지운영의 자원조달을 위해 고소득층과 기업이 적극적으로 참여하길 원하고 있음을 유추할 수 있다. 한편, 국민 모두의 경제적 참여를 통해 복지 세수를 확보해야 한다는 견해도 27.2%를 차지했는데, 복지정책의 세수확보에 대한 의견이 복지 운영의 경제적인 자원조달에 대한 국민 견해를 의미한다고 볼 때, 국민의 복지 참여에 대한 의지를 확인 할 수 있다.

'복지세수 확보방안'에 대한 의견 중 '돈이 많은 사람들이 세금을 더 내서'를 중심으로 인구사회학적 특성을 살펴보면, 성, 연령, 혼인상태, 교육수준, 가구소득 수준에 따라 통계학적으로 유의하였다. 여성이 남성에 비해 높은 수치를 나타냈으며, 연령 중 50대 이상이 높은 수치를 나타냈다. 혼인상태 중 이혼·사별·별거인 경우와 가구소득이 100만원 이하, 500만원 이상인 경우에 '돈이 많은 사람들이 세금을 더 내서' 복지재정을 확충하는 방안을 지지하였다.

〈표 6-4〉 복지세수확보방안에 대한 의견

(단위: %, 명)

특성	돈이 많은 사람들이 세금을 더 내서	국민 모두가 세금을 더 내서	기업이 세금, 기부금 등을 내서	종교단체 등이 기부금을 내서	복지서비스를 받는 사람이 서비스 이용 요금을 내서	기타	계(수)
전체	39.7	27.2	22.2	5.6	3.3	2.2	100.0(1,490)
지역							
대도시	39.8	24.3**	25.4**	5.0	3.6	1.9	100.0(701)
중소도시	38.7	29.5*	19.6**	6.6	3.1	2.1	100.0(667)
군	45.1	31.1	18.0	3.3	2.5	0.0	100.0(122)
성							
남자	37.0**	29.7**	21.0	6.7*	3.7	1.9	100.0(735)
여자	42.4**	24.8**	23.4	4.5*	2.9	1.9	100.0(755)
연령							
20대	38.7	22.9*	27.3**	5.1	4.8*	1.2	100.0(315)
30대	38.8	23.4*	27.5**	5.9	2.4	2.1	100.0(338)
40대	34.7**	30.0	21.7	6.8	3.6	3.3	100.0(337)
50대 이상	44.4**	30.6**	15.8**	4.8	2.8	1.6	100.0(500)
혼인상태							
미혼	37.5	22.2**	28.0**	5.5	5.1**	1.5	100.0(293)
유배우	39.7	28.6**	21.0**	5.6	2.9	2.2	100.0(1,124)
이혼·사별·별거	49.3*	24.7	17.8	5.5	1.4	1.4	100.0(73)
교육수준							
고졸 이하	43.6**	27.7	18.6**	5.0	3.1	1.8	100.0(786)
2~3년제 대졸	36.4	24.8	27.1*	4.7	4.7	2.4	100.0(214)
4년제 대졸 이상	34.9**	27.3	25.9**	6.9	3.1	1.8	100.0(490)
가구소득							
100만원 이하	46.5**	28.9	14.9**	5.3	2.6	1.7	100.0(228)
101~200만원	40.9	25.9	22.1	5.0	3.2	3.0	100.0(340)
201~300만원	35.4*	28.9	25.7*	5.6	2.6	1.8	100.0(342)
301~400만원	35.7	30.5	24.7	5.8	1.9	1.2	100.0(154)
401~500만원	28.6**	27.7	25.2	8.4	7.6**	2.4	100.0(119)
500만원 이상	44.6*	23.5	21.5	5.2	3.6	1.7	100.0(307)
취업여부							
취업	38.4	28.0	21.0	6.2	4.0*	2.4	100.0(886)
미취업	41.8	27.2**	22.9*	5.0	1.7**	1.6	100.0(545)
학생	40.7	15.3**	33.9*	1.7	8.5**	0.0	100.0(59)

주: 1) * p<.10, ** p<.05

가구소득 수준 중 100만원 이하와 500만원 이상의 지지가 두드러지는데, '돈이 많은 사람들이 세금을 더 내서' 복지세수를 확보하는 방안에 대

한 100만원 이하 집단의 지지는 고소득층의 소득재분배에 대한 저소득층의 인식 반영으로 해석할 수 있으며, 500만원 이상 집단의 지지는 소득재분배라는 사회적 의무에 대한 고소득층의 인식으로 판단할 수 있다.

나. 복지예산을 위한 세금부담

복지예산을 위한 세금부담에 대해 '복지투자의 확대를 위해 세금을 더 걷어야 한다면 현재보다 세금을 더 부담하실 의향이 있으십니까?'라는 질문에 의하여 살펴본 결과, '(매우) 그렇다'가 34.2%로 가장 높았다. 복지예산 세금 부담에 대한 견해가 복지 운영에 대한 국민의 경제적 참여 욕구를 의미한다고 볼 때, 복지의 경제적 자원 운영에 대한 국민의 참여의지로 해석 할 수 있다.

복지예산 세금부담에 대한 견해 중 '(매우) 그렇다'를 중심으로 인구사회학적 특성을 살펴본 결과, 성, 연령, 혼인상태, 교육수준, 가구 소득수준, 취업여부에 따라 통계학적으로 유의하였다. 남성은 여성에 비해 높은 수치를 보였으며, 40대 연령이 다른 연령대에 비해 높은 수치를 나타냈다. 유배우인 경우 상대적으로 복지예산을 위한 세금부담에 대해 긍정적인 입장을 보였는데, 가족을 부양하기 때문에 복지에의 경제적 투자로 생활안정을 기대할 가능성이 높다. 교육수준 중 4년제 대졸 이상 인 경우 복지예산을 위한 세금부담에 적극적인 입장을 보였다. 가구소득이 300만원대인 경우 복지투자를 위한 세금부담에 긍정적인 입장을 보인 반면 100만원대와 500만원 이상인 경우 세금부담에 대해 부정적인 입장을 보였는데, 중산층이 복지에 대한 경제적 참여 욕구가 높고, 저소득층과 고소득층은 복지에 대한 경제적 참여 욕구가 낮은 것으로 해석할 수 있다. 중산층의 경우 복지에의 경제적 참여를 통해 장기적인 사회 부양으로 인한 생활 안정을 기대하는 것으로 유추할 수 있다. '취업'을 한 경우 복지 투자에 적극적인 참여의지를 보인 반면, 미취업인 경우 소극적인 입장을 보였는데,

이는 직장의 유무로 인한 경제적 여유에 기인한 것으로 추측할 수 있다.

〈표 6-5〉 복지예산을 위한 세금부담에 대한 의견

(단위: %, 명, 점)

특성	전혀 없다	없다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	계(수)	평균
전체	13.0	20.3	32.4	29.3	4.9	100.0(1,500)	2.93
지역							
대도시	13.5	20.0	33.8	27.4	5.4	100.0(705)	2.91
중소도시	13.3	20.7	30.4	31.1	4.5	100.0(671)	2.93
군	8.9	20.2	35.5	30.6	4.8	100.0(124)	3.02
성							
남자	10.7**	15.0**	29.8**	37.5**	7.0**	100.0(741)	3.15
여자	15.3**	25.6**	34.9**	21.3**	2.9**	100.0(759)	2.71
연령							
20대	12.0	17.4	39.4**	26.5	4.7	100.0(317)	2.95
30대	11.7	18.7	36.4*	28.9	4.4	100.0(343)	2.96
40대	11.8	19.2	31.1	33.1*	4.7	100.0(338)	3.00
50대 이상	15.3*	24.1**	26.1**	28.9	5.6	100.0(502)	2.85
혼인상태							
미혼	12.8	15.8**	41.8**	24.9*	4.7	100.0(297)	2.93
유배우	12.7	21.1	30.8**	30.7**	4.8	100.0(1,130)	2.94
이혼·사별·별거	19.2	27.4	19.2**	26.0	8.2	100.0(73)	2.77
교육수준							
고졸 이하	13.7	24.7**	32.2	25.6**	3.9*	100.0(790)	2.81
2~3년제 대졸	13.8	18.0	36.4	27.6	4.1	100.0(217)	2.90
4년제 대졸 이상	11.6	14.4**	31.0	36.1**	6.9**	100.0(493)	3.12
가구소득							
100만원 이하	16.5*	28.1**	30.3	21.2**	3.9	100.0(231)	2.68
101~200만원	14.7	21.1	31.7	29.9	2.6**	100.0(341)	2.85
201~300만원	8.1**	15.7**	35.5	34.9**	5.8	100.0(344)	3.15
301~400만원	6.4**	17.3	30.1	37.8**	8.3**	100.0(156)	3.24
401~500만원	11.8	17.6	30.3	36.1*	4.2	100.0(119)	3.03
500만원 이상	17.8**	21.4	33.3	21.7**	5.8	100.0(309)	2.76
취업여부							
취업	11.4**	18.5**	30.8	33.9**	5.4	100.0(893)	3.03
미취업	16.6**	24.1*	33.2**	22.3	3.8*	100.0(548)	2.73
학생	3.4**	13.6*	49.2**	25.4	8.5*	100.0(59)	3.22

주: 1) * p<.10, ** p<.05

2) 평균은 '전혀 없다'부터 '매우 그렇다'까지를 1~5점의 응답점수로 환산하여 구함.

3. 복지서비스 효율적 전달

복지서비스 전달의 효율성을 '복지서비스가 누수나 중복 없이 혜택이 필요한 사람들에게 효율적으로 전달되고 있다고 느끼십니까?'라는 질문에 의하여 살펴본 결과, '(전혀) 아니다'가 65.1%로 가장 높았다. 복지서비스의 효율적 전달에 대한 견해가 기존 사회복지서비스에 대한 국민 평가를 의미한다고 볼 때, 기존 사회복지서비스 전달의 효율성에 대한 국민의 낮은 평가 뿐 아니라 사회복지에 대한 국민의 낮은 복지체감도를 확인할 수 있다.

복지서비스 전달의 효율성에 대한 견해 중 '(전혀) 아니다'를 중심으로 인구사회학적 특성을 살펴보면, 거주지역, 성, 연령, 혼인상태, 교육수준, 가구 소득수준 등에 따라 통계학적으로 유의하였다. 대도시는 중소도시나 군에 비해 복지서비스에 대한 접근성이 높음에도 불구하고 복지서비스 전달의 효율성을 낮게 평가하였으며, 여자가 남자에 비해 낮게 평가하였다. 30대가 복지서비스 전달의 효율성에 대해 부정적 견해를 상대적으로 많이 보인 반면 50대 이상은 부정적 견해를 적게 보였다. 50대 이상인 경우, 급격한 고령화로 확대된 노인복지서비스로 인해 복지체감도가 상대적으로 높아졌기 때문일 것으로 판단된다. 미혼과 4년제 대졸 이상인 경우 복지서비스 전달의 효율성을 낮게 평가하였다. 유배우인 경우 자녀를 양육하는 과정에서 복지서비스를 접할 기회가 있지만, 미혼인 경우 복지서비스를 접할 기회가 상대적으로 적기 때문으로 해석 할 수 있다.

한편, 가구소득 수준 중 중산층의 부정적 평가가 두드러지는데 기존사회복지가 잔여적 측면에 머물러 있어서 중산층이 복지서비스의 직접적 대상에 해당되는 경우가 많지 않기 때문이라 해석된다. 과거 '수혜자'에서 나아가 '모든 사회구성원'이 사회안전망 속에서 살아갈 수 있도록 중복 없고, 효율적인 복지정책 수립을 통해 보편적 복지로의 방향을 설정하는 노

력이 필요하다.

〈표 6-6〉 복지서비스 효율적 전달에 대한 의견

(단위: %, 명, 점)

특성	전혀 아니다	아니다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	계(수)	평균
전체	20.0	45.1	26.3	7.7	0.9	100.0(1,500)	2.24
지역							
대도시	20.0	47.8**	24.5	6.5	1.1	100.0(705)	2.21
중소도시	20.6	42.9	26.8	9.1*	0.6	100.0(671)	2.26
군	16.9	41.9	33.9**	6.5	0.8	100.0(124)	2.32
성							
남자	21.3	41.6**	28.6**	7.4	1.1	100.0(741)	2.25
여자	18.7	48.6**	24.1**	7.9	0.7	100.0(759)	2.23
연령							
20대	21.8	48.6	23.3	5.0**	1.3	100.0(317)	2.15
30대	20.4	50.4**	23.9	4.4**	0.9	100.0(343)	2.15
40대	22.2	46.4	24.3	6.2	0.9	100.0(338)	2.17
50대 이상	17.1**	38.4**	31.3**	12.5**	0.6	100.0(502)	2.41
혼인상태							
미혼	23.2	53.2**	18.5**	3.7**	1.3	100.0(297)	2.07
유배우	19.5	43.1**	28.3**	8.3*	0.8	100.0(1,130)	2.28
이혼·사별·별거	15.1	43.8	27.4	13.7**	0.0	100.0(73)	2.40
교육수준							
고졸 이하	17.6**	41.6**	30.3**	9.2**	1.3*	100.0(790)	2.35
2~3년제 대졸	17.1	50.2	25.8	6.5	0.5	100.0(217)	2.23
4년제 대졸 이상	25.2**	48.5*	20.3**	5.7**	0.4	100.0(493)	2.08
가구소득							
100만원 이하	17.3	38.1**	33.3**	10.8*	0.4	100.0(231)	2.39
101~200만원	21.1	41.9	28.4	7.3	1.2	100.0(341)	2.26
201~300만원	16.9	49.7*	26.5	7.0	0.0	100.0(344)	2.24
301~400만원	23.1	53.2**	18.6**	3.2**	1.9	100.0(156)	2.08
401~500만원	26.1*	48.7	20.2	4.2	0.8	100.0(119)	2.05
500만원 이상	20.4	43.4	24.9	10.0*	1.3	100.0(309)	2.28
취업여부							
취업	21.5*	44.9	25.1	7.5	1.0	100.0(893)	2.22
미취업	17.5	44.9	28.3	8.6*	0.7	100.0(548)	2.30
학생	20.3	50.8	27.1	1.7*	0.0	100.0(59)	2.10

주: 1) * p<.10, ** p<.05

2) 평균은 '전혀 아니다'부터 '매우 그렇다'까지를 1~5점의 응답점수로 환산하여 구함.

복지서비스 전달의 효율성에 대한 낮은 평가는 복지서비스에 대한 국민 욕구의 적극적 반영을 통해 해결되어야 한다. 복지서비스 제공이 비효율적인 분야에 대한 국민 견해를 '복지서비스가 비효율적으로 전달되고 있다고 느끼신다면 가장 어떤 분야에서 그러하다고 생각하십니까?'라는 질문에 의하여 살펴본 결과. '빈곤층 지원정책'이 25.7%로 가장 높았으며, '노인복지'가 17.7%, '장애인복지' 13.5%, '아동·청소년복지' 12.1% 순이었다. 다음으로 '보건의료서비스지원'이 8.9%, '출산·양육지원' 6.0%로 분포하였으며, '주거보장지원(3.9%)', '여성복지(3.7%)', '자활·자립지원(2.7%)'은 미미하였다. 기타 의견에는 '국민연금', '건강보험', '유가환급금' 등이 있었다.

'빈곤층 지원정책'에 대한 낮은 평가는 경기침체로 인한 사회 격차 심화와 빈곤층 증가에 따른 것으로 추측 할 수 있다. 한편, '노인복지서비스' 전달이 비효율적이라는 의견이 많았는데 고령화에 따른 우려에 기인한 것으로 판단된다. 급격한 사회변화에 따라 빠르게 변하는 국민 욕구에 유연하게 대처하지 못한 복지정책 및 서비스에 대한 평가로 확대하여 해석할 수 있다.

복지서비스가 비효율적으로 전달되는 분야에 대한 견해를 통계적으로 유의미한 인구사회학적 특성별로 살펴보면 다음과 같다. 성별 중 여성이 '아동·청소년복지'에 대해 상대적으로 높은 수치를 보였는데, 여성이 남성보다 자녀양육에 대한 관심과 욕구가 많기 때문으로 해석할 수 있다. 20대와 30대는 출산·양육지원서비스의 전달이 비효율적이라는 의견을 많이 보였으며, 특히 30대는 '아동·청소년복지서비스' 전달이 비효율적이라는 견해를 가장 많이 보였다. 반면, 50대 이상은 '노인복지서비스'의 전달을 낮게 평가하였다. 이는 생애주기별 발달과업에 따른 것으로 판단되는데, 20대와 30대가 자녀양육을 준비하거나 하고 있는 시기이고, 50대 이상은 노후를 맞이하는 시기이기 때문이다. 고졸이하인 경우 '노인복지'에 대해 낮

은 평가를 보였는데, 가구소득 수준이 100만원 이하 인 경우와 미취업인 경우에서 동일하게 나타난다. 노후준비를 하지 못하고 있는 현실과 차후 노후보장체계에 대한 불안감이 작용한 것이라 판단된다.

〈표 6-7〉 복지서비스의 비효율적 전달분야에 대한 의견

(단위: %, 명)

특성	1. 빈곤층지원정책 4. 아동청소년복지 7. 주거보장 지원 10. 기타			2. 노인복지 5. 보건의료서비스지원 8. 여성복지			3. 장애인복지 6. 출산·양육지원 9. 자립·자립지원				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	계(수)
전체	26.4	18.1	13.8	12.4	9.2	6.2	4.0	3.8	2.8	3.5	100.0(1,462)
지역											
대도시	26.1	17.3	15.0	12.3	9.2	5.3	4.3	3.8	3.0	3.5	100.0(693)
중소도시	26.0	19.2	12.7	12.7	9.0	6.5	4.0	3.7	2.5	3.7	100.0(646)
군	30.1	17.1	13.0	12.2	9.8	8.9	1.6	4.1	3.3	0.0	100.0(123)
성											
남자	26.5	19.3	14.9	10.3**	10.5*	5.1*	3.9	2.8*	3.9**	2.9	100.0(725)
여자	26.3	17.0	12.8	14.5**	7.9*	7.2*	4.1	4.7*	1.8**	3.8	100.0(737)
연령											
20대	26.8	13.7**	14.7	10.9	8.9	11.5**	5.1	3.5	1.9	2.8	100.0(313)
30대	23.7	13.0**	13.3	18.3**	7.4	9.5**	3.0	5.3*	3.6	3.0	100.0(338)
40대	28.4	14.3**	13.7	13.7	9.1	2.1**	6.1**	3.4	4.9**	4.2	100.0(328)
50대 이상	26.7	27.1**	13.7	8.5**	10.6	3.1**	2.5**	3.1	1.4**	3.3	100.0(483)
혼인상태											
미혼	31.7**	11.6**	15.7	8.9**	8.5	8.9**	4.1	4.1	3.1	3.4	100.0(293)
유배우	24.8**	19.2*	13.5	13.6**	9.5	5.5*	4.0	3.7	2.9	3.3	100.0(1,100)
이혼·사별·별거	29.0	29.0**	11.6	8.7	7.2	4.3	2.9	2.9	0.0	4.3	100.0(69)
교육수준											
고졸 이하	27.7	22.3**	13.3	10.4**	9.1	4.7**	3.4	4.1	1.8**	3.2	100.0(762)
2~3년제 대졸	24.6	13.3**	12.8	12.3	12.8*	10.0**	4.3	3.3	3.3	3.3	100.0(211)
4년제 대졸 이상	25.2	13.7**	15.1	15.7**	7.8	6.7	4.7	3.5	4.1**	3.4	100.0(489)
가구소득											
100만원 이하	28.0	24.4**	13.3	8.0**	9.8	2.7**	4.0	4.9	2.7	2.0	100.0(225)
101~200만원	26.9	14.4**	12.9	13.5	11.7*	7.8	6.3**	2.1*	1.5*	3.0	100.0(334)
201~300만원	23.7	18.7	13.9	17.2**	8.0	5.6	3.6	2.4	3.6	3.3	100.0(337)
301~400만원	26.1	14.4	20.3**	13.7	5.2*	8.5	4.6	4.6	0.0	2.7	100.0(153)
401~500만원	24.6	10.2**	16.1	13.6	11.9	5.9	4.2	5.9	5.1	2.4	100.0(118)
500만원 이상	28.5	22.0*	10.8*	8.1**	8.1	6.4	1.4**	5.1	4.1	5.4	100.0(295)
취업여부											
취업	27.5	15.7**	14.3	11.3	9.7	6.3	4.5	3.7	3.2	3.8	100.0(875)
미취업	25.0	22.9*	12.5	14.2	8.1	6.2	2.8*	4.0	1.5**	2.9	100.0(529)
학생	22.4	12.1*	19.0	13.8	10.3	3.4	6.9*	3.4	8.6**	0.0	100.0(58)

주: 1) * p<.10, ** p<.05

4. 복지지출 확대 및 축소

사회복지의 주요 영역별 복지지출 확대 및 축소에 대한 의견을 '다음에 각 정책영역에서의 정부지출 확대 및 축소에 대한 의견을 말씀해주십시오 (단, 모든 영역에서 지출을 늘리는 경우, 세금부담이 늘어날 수도 있다는 점을 감안하시기 바랍니다)'라는 질문에 의하여 알아보았다.

복지지출 확대 및 축소에 대한 견해를 각 영역의 전체 응답 수치를 통해 살펴본 결과, '이주민 지원'을 제외한 모든 영역에서 복지지출을 '확대'해야 한다는 의견이 가장 많았다. '장애인복지' 영역을 확대해야 한다는 의견이 59.9%로 가장 많았고, '아동·청소년복지' 영역이 58.5%, '노인복지' 영역이 57.1%였다. 한편 '이주민 지원' 영역은 복지지출을 '축소'해야 한다는 의견이 많았는데, 사회가 급속도로 다문화 되고 있음에도 불구하고 사회구성원 간의 다양성에 대한 보수적 인식이 크게 변화하지 않았음을 알 수 있다.

〈표 6-8〉 복지지출 확대 및 축소에 대한 의견

(단위: %, 명)

영역	전적으로 축소	축소	현재수준 유지	확대	전적으로 확대	계(수)
빈곤층의 기본생활 보장 지원	2.1	5.0	30.2	51.3	11.4	100.0(1,500)
아동·청소년복지	0.7	2.9	25.7	58.5	12.2	100.0(1,500)
노인복지	0.7	2.5	26.0	57.1	13.8	100.0(1,500)
여성복지	1.5	3.9	36.5	47.3	10.8	100.0(1,500)
출산·양육지원	0.9	3.9	30.7	48.0	16.4	100.0(1,500)
장애인복지	0.1	1.2	20.8	59.9	17.9	100.0(1,500)
이주민지원	1.0	6.9	43.8	42.1	6.2	100.0(1,500)
자립·자활지원	0.3	3.1	29.3	55.2	12.1	100.0(1,500)
주거보장지원	0.5	3.5	42.5	46.1	7.4	100.0(1,500)
보건의료서비스지원	0.3	1.7	28.5	54.8	14.6	100.0(1,500)

주요 10개 사회복지영역의 복지지출에 대한 국민 견해를 구체적으로 알아보기 위해 각 영역에 대한 인구사회학적 특성별 평균점수와 통계적 유

의미성을 중심으로 살펴보았다. <표 6-9>의 점수가 높을수록 지출 확대에 대한 국민 욕구가 크다는 것을 의미한다.

먼저 '빈곤층의 기본생활 보장지원'에 대해 살펴보면, 4년제 대졸이상인 경우와 가구소득 수준이 300만원대인 경우 높은 점수를 나타냈다. <부표 1>에 따르면, 연령 중 20대와 30대, 미혼, 대졸 이상(2~3년제 포함)인 경우에 '빈곤층의 기본생활 보장지원'에 대한 정부 지출 '확대'에 상대적으로 높은 수치를 보였다.

둘째, '아동·청소년복지'에 대해 살펴보면, 30대와 가구소득 수준이 300만원대인 경우 높은 점수를 보였는데, <부표 2>에서 연령 중 30대가 '아동·청소년복지'에 대한 정부 지출 '확대'에 상대적으로 높은 수치를 보인 것과 일치한다. 30대는 가정을 꾸리고 자녀를 양육하는 연령대로 아동·청소년복지정책에 대한 관심과 욕구 높기 때문에 아동·청소년복지분야에 대한 지출 확대를 지지한 것으로 판단할 수 있다.

셋째, '노인복지'에 대해 살펴보면, 미혼이 가장 높은 점수를 보였는데, <부표 3>에서 '노인복지'에 대한 정부 지출 '확대'에 대해 20대, 미혼, 4년제 대졸이상과 취업한 경우가 상대적으로 높은 수치를 보인 결과와 같은 맥락에서 이해 할 수 있다.

넷째, '여성복지'에 대해 거주지역 중 군지역이 가장 높은 점수를 보였는데, 구체적인 통계적 유의성은 나타나지 않았다(부표 4 참조).

다섯째, '출산·양육지원'에 대해 군, 20대와 30대, 학생인 경우 높은 점수를 보였는데, <부표 5>를 통해 통계적 유의미성을 확인 할 수 있다.

여섯째, '장애인복지'에 대해 살펴보면, 학생이 가장 높은 점수를 보였고, 혼인상태가 미혼인 경우와 교육수준이 2-3년제 대졸인 경우 높은 점수를 나타내었다. 그러나 인구사회학적특성별 통계적 유의미성에서는 미

〈표 6-9〉 복지지출 확대 및 축소에 대한 의견: 인구사회학적 특성

(단위: 점)

특성	1. 빈곤층의 기본생활 보장지원		2. 아동·청소년복지							
	3. 노인복지		4. 여성복지		5. 출산·양육지원		6. 장애인복지			
	7. 이주민지원		8. 자립·자활지원		9. 주거보장지원		10. 보건의료서비스지원			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
지역										
대도시	3.64	3.78	3.80	3.62	3.73	3.93	3.48	3.74	3.56	3.80
중소도시	3.67	3.79	3.81	3.60	3.75	3.96	3.43	3.75	3.57	3.81
군	3.62	3.80	3.87	3.75	3.87	3.93	3.46	3.85	3.52	3.94
성										
남자	3.72	3.82	3.90	3.54	3.79	3.99	3.53	3.78	3.58	3.84
여자	3.58	3.75	3.72	3.70	3.71	3.90	3.39	3.73	3.55	3.79
연령										
20대	3.69	3.73	3.89	3.61	3.89	4.01	3.42	3.66	3.60	3.86
30대	3.76	3.92	3.88	3.68	3.88	4.02	3.52	3.77	3.59	3.83
40대	3.69	3.85	3.80	3.60	3.59	3.98	3.49	3.78	3.52	3.86
50대 이상	3.52	3.68	3.71	3.60	3.68	3.82	3.41	3.79	3.56	3.75
혼인상태										
미혼	3.72	3.75	3.93	3.59	3.86	4.04	3.41	3.65	3.57	3.83
유배우	3.63	3.80	3.78	3.63	3.73	3.92	3.48	3.79	3.56	3.82
이혼·사별·별거	3.63	3.67	3.82	3.63	3.66	3.89	3.26	3.71	3.63	3.78
교육수준										
고졸 이하	3.57	3.75	3.72	3.64	3.72	3.89	3.41	3.80	3.59	3.82
2~3년제 대졸	3.73	3.80	3.87	3.59	3.85	4.04	3.49	3.63	3.55	3.86
4년제 대졸 이상	3.75	3.84	3.92	3.61	3.76	3.99	3.51	3.74	3.53	3.79
가구소득										
100만원 이하	3.53	3.71	3.74	3.63	3.77	3.92	3.42	3.83	3.60	3.79
101~200만원	3.66	3.79	3.75	3.67	3.78	3.96	3.47	3.85	3.66	3.86
201~300만원	3.71	3.83	3.88	3.55	3.74	3.93	3.50	3.75	3.54	3.84
301~400만원	3.75	3.93	3.92	3.70	3.83	4.03	3.49	3.74	3.52	3.90
401~500만원	3.61	3.83	3.86	3.72	3.78	3.99	3.55	3.65	3.46	3.74
500만원 이상	3.63	3.70	3.77	3.55	3.67	3.89	3.36	3.65	3.52	3.75
취업여부										
취업	3.70	3.82	3.86	3.60	3.74	3.98	3.49	3.74	3.57	3.85
미취업	3.57	3.74	3.72	3.66	3.75	3.86	3.40	3.79	3.56	3.77
학생	3.68	3.69	3.80	3.47	3.88	4.17	3.46	3.63	3.42	3.75

주: 1) * p<.10, ** p<.05

2) 점수는 '전적으로 축소'부터 '전적으로 확대'까지를 1~5점의 응답점수로 환산하여 구함.

혼만이 상대적으로 높은 수치를 보였다(부표 6 참조).

일곱째, '자립·자활지원'에 대해 알아본 결과, 거주지역 중 군, 가구소득 수준이 100만원대인 경우 높은 점수를 보였으나 통계적으로 유의하지 않았다(부표 7 참조).

마지막으로 '보건의료서비스지원'에 대해 알아본 결과, 거주지역 중 군, 가구소득 수준이 300만원대인 경우 높은 점수를 보였으며, 남자가 '전적으로 확대'에 상대적으로 유의미하게 높은 수치를 나타냈다. 거주지역 중 군 집단인 경우에도 '보건의료서비스지원'에 대한 지출 '확대'에 대해 적극적인 의견을 개진하였다(부표 10 참조).

5. 주요 대상별 중요서비스

가. 아동·청소년복지분야

아동·청소년에게 필요한 서비스를 알아보고, 효율적으로 제공하는 것은 아동·청소년의 건강한 성장 뿐 아니라 잠재적인 사회적 자원 양성에 직결되므로 중요하다. 아동·청소년복지분야의 중요서비스에 대한 욕구를 살펴본 결과, '교육서비스'가 34.5%로 가장 높았고, '안전환경조성서비스'가 18.7%였다. '보육서비스' 12.9%와 '폭력예방서비스' 11.7%는 비슷한 수치였고, '여가활용서비스(7.9%)', '상담서비스(6.5%)', '의료보건서비스(6.0%)'는 미미하였다. '역량강화서비스'는 1.7%로 가장 낮았다.

'교육서비스'에 대한 높은 욕구는 한국사회의 교육열을 대변한다고 볼 수 있으며, '안전환경조성서비스'에 대한 욕구는 최근 들어 급증한 아동관련 사건·사고로 인한 경각심의 증가로 해석할 수 있다. 전반적으로 살펴보면, 교육, 안전, 보육과 같은 기본적 서비스에 대한 욕구가 많은 반면 여가활용, 상담, 역량강화와 같은 보편적 차원의 서비스에 대한 욕구는 낮았는데, 이는 아직까지 기본적 서비스에 대한 욕구 충족이 부족하다는 것을 의미한다.

〈표 6-10〉 아동·청소년복지분야 중요서비스에 대한 의견

(단위: %, 명)

특성	1: 교육서비스 3: 보육서비스 5: 여가활용서비스 7: 의료보건서비스				2: 안전환경조성서비스 4: 폭력예방서비스 6: 상담서비스 8: 역량강화서비스				
	1	2	3	4	5	6	7	8	계(수)
전체	34.5	18.7	12.9	11.7	7.9	6.5	6.0	1.7	100.0(1,500)
지역									
대도시	34.8	19.3	13.8	11.1	7.8	6.5	5.2	1.6	100.0(705)
중소도시	34.4	18.0	12.2	12.2	8.8	6.1	6.4	1.8	100.0(671)
군	33.9	19.4	12.1	12.1	4.0*	8.1	8.1	2.4	100.0(124)
성									
남자	38.2**	16.1**	12.1	9.4**	8.9	5.9	7.3**	2.0	100.0(741)
여자	31.0**	21.3**	13.7	13.8**	7.0	7.0	4.7**	1.4	100.0(759)
연령									
20대	29.7**	18.9	13.6	11.7	9.1	8.8*	5.7	2.5	100.0(317)
30대	29.4**	23.0**	13.1	9.3	11.4**	5.5	5.8	2.3	100.0(343)
40대	41.1**	20.4	11.2	9.2	6.8	4.7	4.1*	2.4	100.0(338)
50대 이상	36.7	14.5**	13.5	14.9**	5.6**	6.8	7.6*	0.4**	100.0(502)
혼인상태									
미혼	28.3**	18.9	14.1	10.4	11.4**	9.4**	4.4	3.0*	100.0(297)
유배우	36.0**	18.7	12.8	12.0	7.1**	5.5**	6.4	1.5	100.0(1,130)
이혼·사별·별거	37.0	19.2	9.6	11.0	6.8	9.6	6.8	0.0	100.0(73)
교육수준									
고졸 이하	35.3	18.4	12.3	12.9	6.2**	6.7	6.7	1.5	100.0(790)
2~3년제 대졸	30.0	20.3	14.7	11.5	10.1	6.5	5.1	1.8	100.0(217)
4년제 대졸 이상	35.3	18.7	13.2	9.7	9.7*	6.1	5.3	2.0	100.0(493)
가구소득									
100만원 이하	33.3	15.2	14.7	13.4	7.8	7.4	7.8	0.4*	100.0(231)
101~200만원	34.0	20.2	11.4	12.3	6.5	6.7	6.5	2.3	100.0(341)
201~300만원	34.9	18.9	14.5	8.4**	8.7	6.4	6.7	1.5	100.0(344)
301~400만원	26.3**	22.4	16.7	11.5	10.9	5.8	3.2	3.2	100.0(156)
401~500만원	32.8	21.8	12.6	10.9	11.8	4.2	5.0	0.8	100.0(119)
500만원 이상	40.5**	16.5	9.7*	13.6	5.8	6.8	5.2	1.9	100.0(309)
취업여부									
취업	34.7	18.3	13.0	10.0**	9.4**	6.2	6.6	1.9	100.0(893)
미취업	34.7	19.7	13.3	14.6	5.1**	6.2**	5.3	1.1**	100.0(548)
학생	30.5	16.9	8.5	10.2	11.9**	13.6**	3.4	5.1**	100.0(59)

주: 1) * p<.10, ** p<.05

예방적 차원의 보편적 복지를 지향하는 능동적 복지로 나아가기 위해 우선적으로 아동·청소년복지의 밑받침이 되는 기본적인 서비스를 간과해선 안 될 것이다.

아동·청소년복지분야 중요서비스에 대한 욕구를 통계적으로 유의한 인구사회학적 특성별로 살펴보면 다음과 같다. '교육서비스'에 대한 욕구는 남성이 상대적으로 많았고, 여성은 '안전환경조성서비스' 및 '폭력예방서비스'에서 상대적으로 높은 수치를 보였다. 여성이 남성보다 안전과 보호에 대한 욕구가 크기 때문으로 이해할 수 있다.

연령 중 20대와 30대는 '안전환경조성서비스' 및 '여가활용서비스'에 대한 욕구에 상대적으로 높은 수치를 보인 반면, 40대는 '교육서비스'에 높은 욕구를 보였다. 20대와 30대는 미혼이거나 초등학생 이하의 자녀를 양육하는 부모일 경우가 높고, 40대는 중·고등학생 자녀를 둔 부모일 가능성이 높다. 아동·청소년 서비스에 대한 욕구 차이는 연령별 발달과업에 따른 것으로 유추할 수 있다. 한편, 혼인상태 중 미혼인 경우 '여가활용서비스', '상담서비스', '역량강화서비스'에 대해 상대적으로 높은 수치를 보인 반면 유배우인 경우 '교육서비스'에 대한 욕구가 높았다. 자녀를 실제로 양육하는 경우, 여가활용 및 역량강화와 같은 발달과정 중의 다양한 활동보다 학교생활과 교육에 관심이 높음을 알 수 있다.

나. 노인복지분야

한국사회의 65세 이상 노인인구는 2000년 전체인구의 7%에 도달하여 고령화 사회로 진입하였으며, 2019년에는 14%를 넘어 고령사회로 진입할 것으로 추계(통계청, 2001)된다. 급격한 고령화 현상에 따라 고령화의 파급효과에 대한 사회적 인식이 높아지고 있기 때문에 노인복지 분야에 대한 체계적인 대응이 필요하다. 노인복지분야의 중요서비스에 대한 욕구를 살펴본 결과, '의료보건서비스'가 39.5%로 가장 높았으며, '일자리서비스'

32.4%, ‘돌봄서비스’ 16.3%, ‘여가활용서비스’ 10.8% 등의 순이었고, ‘교육서비스’가 0.9%로 가장 낮았다.

‘의료보건서비스’에 대한 높은 욕구는 의료산업 및 의료기술의 발전을 무색하게 하며, 기존노인복지서비스에서 기본적 서비스 제공이 충분히 않았음을 반증한다. 한편, ‘일자리서비스’에 대한 욕구 역시 높은 수치를 보였는데, 생산 활동에 대한 국민의 긍정적 인식과 욕구를 가늠할 수 있다. 능동적 복지가 사회구성원 모두의 주체적인 참여를 통해 복지 활성화를 이루는 개념이라고 할 때, 이러한 욕구변화가 긍정적으로 작용할 것으로 기대된다.

노인복지분야 중요서비스에 대한 욕구를 통계적으로 유의한 인구사회학적 특성별로 살펴보면 다음과 같다. 성별 중 남자는 ‘의료보건서비스’에 유의하게 높은 수치를 보인 반면 여자는 ‘돌봄서비스’에 상대적으로 높은 욕구를 보였는데, 남성보다 여성이 보호에 대한 욕구가 크기 때문으로 판단할 수 있다. 연령 중 30대는 ‘일자리서비스’에 대한 욕구가 상대적으로 높았고, ‘여가활용서비스’에 대한 욕구가 낮은 반면, 50대 이상 노년층은 ‘여가활용서비스’에 대한 욕구가 상대적으로 높았다. 30대가 사회생활을 통해 생산 활동을 하는 연령이므로 노후 대처에 대해 50대 이상보다 적극적이며 생산적인 사고를 할 가능성이 높으며, 이에 기인한 것으로 판단된다.

한편, 가구소득 수준이 301~400만원인 경우 ‘의료보건서비스’에 낮은 수치를 보였지만, ‘일자리서비스’에 상대적으로 높은 수치를 보였다. 중산층은 연령 중 30대의 경우와 비슷하게 생산 활동에 대해 적극적인 인식을 갖고 있다는 것을 알 수 있다. 반면 가구소득 수준이 500만원 이상인 고소득층은 소득수준이 301~400만원인 중산층과 상반되는 욕구를 보였다. ‘일자리서비스’에 대해 낮은 수치를 보였고, 유의하지 않지만 ‘의료보건서비스’에 대해 높은 욕구를 나타냈다. 즉, 고소득층의 경우 노후의 경제활동을 통한 생활유지보다 건강과 여가에 대해 높은 욕구를 갖고 있는

것으로 판단할 수 있다.

〈표 6-11〉 노인복지분야 중요서비스에 대한 의견

(단위: %, 명)

특징	1: 의료보건서비스 4: 여가활용서비스	2: 일자리서비스 5: 교육서비스	3: 돌봄서비스			
	1	2	3	4	5	계(수)
전체	39.5	32.4	16.3	10.8	0.9	100.0(1,500)
지역						
대도시	41.6	31.6	15.5	10.9	0.4*	100.0(705)
중소도시	37.3	33.2	17.0	10.9	1.6**	100.0(671)
군	40.3	32.3	17.7	9.7	0.0	100.0(124)
성						
남자	43.6**	33.1	11.5**	10.9	0.9	100.0(741)
여자	35.6**	31.8	21.1**	10.7	0.9	100.0(759)
연령						
20대	38.2	32.2	18.6	10.1	0.9	100.0(317)
30대	37.0	39.1**	14.9	8.2*	0.9	100.0(343)
40대	41.4	29.9	16.9	10.4	1.5	100.0(338)
50대 이상	40.8	29.7	15.5	13.3**	0.6	100.0(502)
혼인상태						
미혼	40.1	31.3	14.8	12.8	1.0	100.0(297)
유배우	39.5	32.5	16.7	10.4	1.0	100.0(1,130)
이혼·사별·별거	38.4	35.6	16.4	9.6	0.0	100.0(73)
교육수준						
고졸 이하	40.3	31.1	17.2	10.4	1.0	100.0(790)
2~3년제 대졸	35.9	36.9	15.2	10.6	1.4	100.0(217)
4년제 대졸 이상	40.0	32.5	15.4	11.6	0.6	100.0(493)
가구소득						
100만원 이하	40.7	32.5	13.9	12.6	0.4	100.0(231)
101~200만원	39.0	33.7	15.0	10.6	1.8*	100.0(341)
201~300만원	41.9	31.7	18.0	7.8**	0.6	100.0(344)
301~400만원	32.7*	39.7**	15.4	12.2	0.0	100.0(156)
401~500만원	33.6	31.1	20.2	13.4	1.7	100.0(119)
500만원 이상	42.4	28.5*	16.8	11.3	1.0	100.0(309)
취업여부						
취업	39.6	33.5	15.2	10.9	0.8	100.0(893)
미취업	39.8	30.7	18.1	10.6	0.9*	100.0(548)
학생	35.6	32.2	16.9	11.9	3.4*	100.0(59)

주: 1) * p<.10, ** p<.05

다. 여성복지분야

모든 구성원의 참여를 통한 사회발전을 위해 여성의 활발한 사회참여가 절실하다. 그러므로 여성의 사회적 활동을 적극적으로 발전시키기 위한 체계적인 방안이 마련되어야 한다. 여성복지분야의 중요서비스에 대한 욕구를 살펴본 결과, '일하는 여성을 위한 보육지원서비스(47.0%)'가 전적으로 높은 수치를 보였으며, 다음으로 '주부 등 경력단절여성을 위한 인력개발서비스'가 29.5%였다. 한편 '여성폭력피해자 지원서비스(8.9%)', '여성폭력 예방서비스(7.3%)'와 '다문화가족여성을 위한 서비스(7.3%)'에 대한 욕구는 미미하였다.

능동적 복지가 모든 구성원의 적극적 참여를 통한 복지활성화를 목표로 한다고 할 때, 여성의 사회참여에 대한 적극적 지지를 빼 놓을 수 없다. 그러나 아직까지 '일하는 여성을 위한 보육서비스지원'이나 '주부 등 경력단절여성을 위한 인력개발서비스'에 대한 욕구가 높은 것은 여성의 참여를 위한 기본적인 기반 마련이 시급함을 보여준다.

여성복지분야 중요서비스에 대한 욕구를 통계적으로 유의한 인구사회학적 특성별로 살펴보면 다음과 같다. 거주지역 중 군 지역의 '여성폭력피해자지원서비스'에 대한 욕구가 상대적으로 높았는데, 군 지역의 여성폭력 발생률에 비해 지원서비스가 부족하기 때문으로 유추할 수 있다. 성별 중 남성은 '다문화가족 여성을 위한 서비스'에 높은 수치를 보였으나, 여성은 '경력단절을 위한 인력개발서비스'에 높은 수치를 나타냈다. 연령 중 40대가 '경력단절을 위한 인력개발서비스'에 상대적으로 높은 수치를 나타냈는데, 자녀 양육을 마무리하는 시기로서 사회활동에 대한 욕구가 증가하기 때문으로 추측된다. 한편, '여성폭력예방서비스'에 대해 20대의 욕구가 높았는데 최근 들어 급증한 여성관련 사건·사고로 인해 경각심이 증가한 것 때문으로 해석할 수 있다.

〈표 6-12〉 여성복지분야 중요서비스에 대한 의견

(단위: %, 명)

특징	1: 일하는 여성을 위한 보육지원서비스 3: 여성폭력피해자 지원서비스 5: 다문화가족여성을 위한 서비스		2: 주부 등 경력단절여성을 위한 인력개발서비스 4: 여성폭력 예방서비스			
	1	2	3	4	5	계(수)
전체	47.0	29.5	8.9	7.3	7.3	100.0(1,500)
지역						
대도시	47.9	29.6	8.1	6.2	8.1	100.0(705)
중소도시	47.1	29.5	8.9	8.2	6.3	100.0(671)
군	41.1	28.2	12.9*	8.9	8.9	100.0(124)
성						
남자	46.3	26.7**	9.6	8.2	9.2**	100.0(741)
여자	47.7	32.1**	8.2	6.5	5.5**	100.0(759)
연령						
20대	50.2	25.2*	9.1	10.1**	5.4	100.0(317)
30대	50.1	29.7	7.9	5.2*	7.0	100.0(343)
40대	44.4	33.7*	8.9	4.4**	8.6	100.0(338)
50대 이상	44.6	29.1	9.4	9.0*	8.0	100.0(502)
혼인상태						
미혼	51.5*	22.6**	9.8	10.1**	6.1	100.0(297)
유배우	46.4	31.1**	8.1*	6.4**	8.1*	100.0(1,130)
이혼,사별,별거	38.4	32.9	16.4**	11.0	1.4**	100.0(73)
교육수준						
고졸 이하	43.7**	27.5*	11.4**	8.7**	8.7**	100.0(790)
2~3년제 대졸	52.1	33.2	6.9	3.2**	4.6*	100.0(217)
4년제 대졸이상	50.1*	31.0	5.7**	6.9	6.3	100.0(493)
가구소득						
100만원 이하	45.0	27.3	12.6**	7.4	7.8	100.0(231)
101~200만원	46.3	30.5	10.6	7.3	5.3	100.0(341)
201~300만원	45.1	32.0	7.3	5.5	10.2**	100.0(344)
301~400만원	43.6	35.3*	3.8**	8.3	9.0	100.0(156)
401~500만원	49.6	32.8	7.6	8.4	1.7**	100.0(119)
500만원 이상	52.1**	23.0**	9.1	8.4	7.4	100.0(309)
취업여부						
취업	48.5	28.1	8.5	6.9	8.0	100.0(893)
미취업	44.2	31.9	9.9	7.7	6.4	100.0(548)
학생	50.8	27.1	5.1	10.2	6.8	100.0(59)

주: 1) * p<.10, ** p<.05

미혼인 경우 '일하는 여성을 위한 보육지원서비스'에 대한 욕구가 높았는데, 결혼 후 사회활동과 육아를 병행해야하는 상황에 대한 부담에 기인한 것이라 판단된다. 교육수준 중 '고졸이하'인 경우 '여성폭력피해자지원서비스'와 '여성폭력예방서비스'에 상대적으로 높은 수치를 보였으며, 가구소득 수준이 100만원 이하 인 경우도 '여성폭력피해자지원서비스'에 높은 수치를 보였다. 고졸이하인 집단과 저소득층은 '여성폭력'과 관련된 서비스에 대한 욕구가 높음을 알 수 있다.

라. 가족복지분야

현대시대의 가족은 급격한 사회변화에 의한 사회적 위험에 직접적으로 노출되어 있다. 사회의 구성단위로써 가족의 고유기능을 되찾고, 침해받지 않기 위해서 체계적인 서비스가 지원되어야 한다. 가족복지분야의 중요서비스에 대한 욕구를 살펴본 결과, '자녀양육지원서비스'가 24.1%로 가장 많았고, '생계보조서비스'가 22.7%, '취업훈련 및 일자리알선서비스'가 22.3% 순이었다.

'자녀양육지원서비스'에 대한 높은 욕구는 앞서 살펴 본 '여성복지분야'의 '일하는 여성을 위한 보육지원서비스'에 대한 높은 수치와 같은 맥락에서 이해 할 수 있다. 사회변화로 인해 여성의 사회참여가 증가하면서 자녀 출산 및 양육이라는 가정의 고유기능에 대한 사회지원에의 욕구가 증가하였기 때문으로 판단된다.

가족복지분야 중요서비스에 대한 욕구를 통계학적으로 유의한 인구사회학적 특성별로 살펴보면 다음과 같다. 성별 중 남자는 '보건의료서비스'에 대한 욕구가 높은 반면, 여자는 '가족돌봄서비스'에 대한 욕구가 높았다. 남자는 앞서 살펴본 노인복지분야의 중요서비스에서도 '보건의료서비스'에 대해 상대적으로 높은 욕구를 나타내었는데, 건강관리와 의료서비스에 대해 여성보다 남자가 더 민감하다는 것을 알 수 있다.

〈표 6-13〉 가족복지분야 중요서비스에 대한 의견

(단위: %, 명)

특성	1: 자녀양육지원서비스 3: 취업훈련 및 일자리 알선서비스 5: 주거지원 서비스 7: 가정폭력예방 및 치료서비스				2: 생계보조서비스 4: 보건의료서비스 6: 가족상담서비스 8: 가족돌봄서비스				
	1	2	3	4	5	6	7	8	계(수)
전체	24.1	22.7	22.3	11.5	5.7	5.5	4.1	4.0	100.0(1,500)
지역									
대도시	21.7**	24.3	22.4	11.1	6.4	5.5	4.1	4.5	100.0(705)
중소도시	26.1	20.4*	22.1	12.7	4.9	6.0	4.2	3.7	100.0(671)
군	27.4	25.8	22.6	8.1	6.5	3.2	4.0	2.4	100.0(124)
성									
남자	25.6	21.3	21.7	13.8**	6.5	4.5*	3.9	2.7**	100.0(741)
여자	22.7	24.0	22.8	9.4**	5.0	6.6*	4.3	5.3**	100.0(759)
연령									
20대	28.7**	25.2	14.5**	8.5*	7.6	7.9**	5.0	2.5	100.0(317)
30대	35.6**	21.3	16.6**	9.6	6.7	3.8	2.9	3.5	100.0(343)
40대	25.4	20.4	25.1	9.5	5.9	5.3	3.3	5.0	100.0(338)
50대 이상	12.5**	23.5	29.1**	16.1**	3.8**	5.4	5.0	4.6	100.0(502)
혼인상태									
미혼	23.9	24.6	17.5**	8.4*	8.8**	8.1**	5.1	3.7	100.0(297)
유배우	24.6	21.8	23.2	12.6**	4.9**	5.0*	3.7	4.3	100.0(1,130)
이혼·사별·별거	17.8	28.8	27.4	8.2	6.8	4.1	6.8	0.0	100.0(73)
교육수준									
고졸 이하	18.9**	24.6*	26.1**	11.3	4.8	5.8	4.6	4.1	100.0(790)
2~3년제 대졸	34.1**	20.7	17.5*	10.6	5.5	4.6	4.1	2.8	100.0(217)
4년제 대졸 이상	28.2**	20.5	18.3**	12.4	7.3*	5.5	3.4	4.5	100.0(493)
가구소득									
100만원 이하	16.9**	21.6	26.4	14.7*	3.9	7.8	4.8	3.9	100.0(231)
101~200만원	22.9	26.1*	22.9	6.7**	8.5**	4.1	5.0	3.8	100.0(341)
201~300만원	27.9*	19.8	23.0	11.6	3.8*	5.8	3.5	4.7	100.0(344)
301~400만원	30.1*	16.0**	26.3	12.8	4.5	5.1	2.6	2.6	100.0(156)
401~500만원	31.1*	16.8	15.1*	14.3	8.4	6.7	0.8*	6.7	100.0(119)
500만원 이상	21.0	28.5**	18.4*	12.6	5.8	4.9	5.5	3.2	100.0(309)
취업여부									
취업	26.5**	21.8	20.5**	10.3*	7.1**	5.9	3.6	4.3	100.0(893)
미취업	20.1	23.9	25.5	13.5	3.3**	4.7	5.1	3.8	100.0(548)
학생	25.4	23.7	18.6	11.9	8.5**	6.8	3.4	1.7	100.0(59)

주: 1) * p<.10, ** p<.05

연령 중 20대와 30대는 '자녀양육지원서비스'에 대해 욕구가 높은 반면 50대는 '취업훈련 및 일자리 알선서비스'에 높은 욕구를 보였다. 20대와 30대는 자녀양육을 앞두고 있거나, 하고 있는 경우가 많고, 50대는 자녀양육을 마치고 사회활동을 원하는 시기인 경우가 많기 때문으로 판단된다.

마. 장애인복지분야

다원화는 모든 사회구성원이 서로의 다양성을 인정하고, 배려를 통해 참여를 촉진하는 것이다. 한국사회는 급격하게 다원화되고 있지만 유연한 지원이 이루지지 못하고 있다. 장애인은 과거부터 비장애인과 함께 사회를 지탱해 온 구성원이었음에도 불구하고 상대적으로 낮은 처우를 받아왔음이 사실이다. 모든 사회구성원의 참여를 통해 복지를 운용하고자하는 능동적 복지의 실현을 위해 장애인복지에 대한 체계적이고 효율적인 지원이 모색되어야 한다. 장애인복지분야의 중요서비스에 대한 욕구를 살펴본 결과, '취업훈련 및 일자리 관련서비스'가 46.9%로 가장 많았으며, '생계보조서비스'가 22.9%, '의료보건서비스'가 13.3% 순이었다. '취업훈련 및 일자리 관련서비스'에 대한 높은 욕구는 장애인의 자립 및 자활에 대한 국민 욕구를 반영하는 것으로 판단할 수 있다.

장애인복지분야 중요서비스에 대한 욕구를 통계학적으로 유의한 인구사회학적 특성별로 살펴보면 다음과 같다. 20대는 '편의시설확대서비스'에 높은 욕구를 보인 반면, 40대는 '취업훈련 및 일자리 관련 서비스'에 높은 욕구를 보였으며, 50대는 '생계보조서비스'에 높은 욕구를 나타냈다. 고졸 이하인 경우 '생계보조서비스'에 높은 욕구를 보인 반면, 4년제 대졸 이상인 경우 '취업훈련 및 일자리 관련서비스'와 '교육서비스'에 보다 높은 욕구를 나타냈다.

〈표 6-14〉 장애인복지분야 중요서비스에 대한 의견

(단위: %, 명)

특성	1: 취업훈련 및 일자리관련 서비스 3: 의료보건 서비스 5: 교육서비스		2: 생계보조 서비스 4: 편의시설 확대 서비스			
	1	2	3	4	5	계(수)
전체	46.9	22.9	13.3	12.9	4.1	100.0(1,500)
지역						
대도시	46.5	24.5	12.2	12.2	4.5	100.0(705)
중소도시	48.3	20.4**	14.0	13.9	3.4	100.0(671)
군	41.1	27.4	15.3	11.3	4.8	100.0(124)
성						
남자	45.2	25.1**	13.0	12.4	4.3	100.0(741)
여자	48.5	20.8**	13.6	13.3	3.8	100.0(759)
연령						
20대	48.3	17.7**	14.5	16.4**	3.2	100.0(317)
30대	47.8	21.3	12.5	13.1	5.2	100.0(343)
40대	53.3**	19.8	11.2	12.1	3.6	100.0(338)
50대 이상	41.0**	29.5**	14.3	11.0	4.2	100.0(502)
혼인상태						
미혼	47.5	18.9*	13.5	17.5**	2.7	100.0(297)
유배우	47.3	23.5	12.9	11.8**	4.4	100.0(1,130)
이혼,사별,별거	37.0*	30.1	17.8	11.0	4.1	100.0(73)
교육수준						
고졸 이하	44.1**	25.4**	14.4	12.2	3.9	100.0(790)
2~3년제 대졸	47.5	19.4	15.7	16.1	1.4**	100.0(217)
4년제 대졸이상	51.1**	20.5	10.3**	12.6	5.5**	100.0(493)
가구소득						
100만원 이하	38.1**	32.5**	14.3	11.7	3.5	100.0(231)
101~200만원	51.9**	22.6	10.0**	12.3	3.2	100.0(341)
201~300만원	48.5	17.2**	16.0*	12.8	5.5	100.0(344)
301~400만원	54.5**	15.4**	10.9	14.1	5.1	100.0(156)
401~500만원	43.7	22.7	12.6	15.1	5.9	100.0(119)
500만원 이상	43.4	26.5*	14.6	12.9	2.6	100.0(309)
취업여부						
취업	49.4**	21.1**	13.3	12.2	4.0	100.0(893)
미취업	43.1	26.8*	13.1	13.0*	4.0	100.0(548)
학생	44.1	15.3*	13.6	22.0*	5.1	100.0(59)

주: 1) * p<.10, ** p<.05

가구소득 수준이 100만원대인 경우와 300만원대인 경우 '일자리관련서비스'에 대한 욕구가 높았고, 100만원 이하의 저소득층과 500만원 이상의 고소득층은 '생계보조서비스'에 상대적으로 높은 수치를 나타냈다. 취업 중인 경우 '일자리관련서비스'에 대한 욕구가 높았고, 미취업인 경우 생계보조서비스에 대한 욕구가 상대적으로 높았다.

제 3 절 분석결과의 시사점

1. 전반적 시사점

한국사회가 직면한 세계적인 경제 한파(寒波)는 사회격차를 심화시키고 복지 수요를 폭등시켰다. 복지예산 한계 내에서 폭등한 복지 수요를 충족하기 위해 효율적이고 체계적인 복지지원이 절실하다. 정부는 사후처방에서 탈피해 문제를 미연에 방지하기 위한 노력에 대한 투자에 적극적으로 주의를 기울여야 하며, 기존 사회복지정책의 구조를 더욱 효율적으로 재조정하여야 할 것이다. 능동적 복지의 실현을 위해서 사회복지전반에 대한 일반국민의 견해를 조사·분석하고, 사회복지정책의 주요영역과 대상에 대한 욕구를 파악하는 일이 선행되어야 한다. 따라서 기존 사회복지에 대한 평가와 함께 사회복지전반에 대한 일반국민의 인식과 복지 참여에 대한 적극성을 알아보았으며, 시사점은 다음과 같다.

첫째, 복지대상의 확대와 복지정책에의 민간참여 확대에 대한 긍정적인 국민 견해는 능동적 복지 이념에 대한 긍정적인 국민의식으로 확대하여 해석할 수 있다. 복지정책의 대상을 중산층까지 확대하여 보편적 차원의 복지서비스를 제공하는 방안과 복지정책에 대해 개인과 기업의 참여를 확대하는 방안은 능동적 복지의 기본 방향과 일치하기 때문이다. 능동적 복지의 실현을 위한 체계적인 노력 이전에 새 정부가 내세운 능동적 복지라

는 개념이 사회전반에 융화될 수 있도록 하는 정부차원의 노력이 병행되어야 할 것이다.

둘째, 복지를 위한 세금을 부담할 의사가 있다는 의견이 50%이상을 차지했는데, 복지의 경제적 자원 운영에 대한 국민의 참여의지로 해석 할 수 있다. 정부차원에서 복지관련 세금운용을 체계적이고 투명하게 관리하여 민간의 기금 및 사업 등의 참여를 확대시킬 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.

셋째, 전반적으로 국민은 기존 복지서비스에 대해 낮은 복지체감도보였는데, 빈곤층지원정책에 대한 평가가 가장 낮았으며, 노인복지, 장애인 복지 및 아동·청소년복지에 대한 평가가 낮았다. 정부는 이러한 국민의 평가를 정책방향 설정에 적극 반영하여 중복을 최소화하고 효율적인 복지서비스를 제공하여야 한다.

넷째, 능동적 복지를 효율적으로 조직하여 체계적으로 지원하기위해 주요 사회복지분야의 복지지출 확대 및 축소에 대한 국민의 견해를 수렴한 결과, 장애인복지영역에 대한 의견이 가장 많았고 아동·청소년복지영역과 노인복지영역에 대한 지출확대에 견해가 많았다. 복지지출의 효율화는 무엇보다 사회복지대상에 대한 면밀한 분석을 통해 가능하다. 접근성이 높고 충분한 서비스를 제공하기 위해서 민간과 연계하여 체계적으로 복지서비스를 확대하는 방안을 통해 참여와 효율성을 확보하는 것이 요구된다.

2. 주요 분야별 시사점

주요 분야별 중요서비스에 대한 국민 욕구를 통해 다음과 같은 시사점을 도출 할 수 있다.

첫째, 아동·청소년복지분야에서는 질 높은 교육과 보육, 안전한 생활환경에 대한 사회적 욕구를 반영한 정책의 추진이 요구된다. 교육과 보육서비스의 양적인 확대에도 불구하고, 수준 높은 교육환경과 보육서비스를

제공하지 못하고 있다. 이는 공교육에 대한 불신으로 사교육의 폐해를 야기하였으며, 안심하고 맡길 수 있는 보육서비스에 대한 욕구를 더욱 강하게 만들었다. 또한 최근의 경제·사회적 불안요소의 증가는 아동·청소년의 안전한 생활환경을 위협하고 있다. 따라서 교육·보육 환경개선을 위한 사회적 투자를 지속적으로 확충하고, 각종 폭력·유해매체 등 유해환경으로부터 아동·청소년을 보호하기 위한 예방과 대책을 강구해야 할 것이다.

둘째, 노인복지분야에서는 의료서비스지원에 대한 욕구가 눈에 띄게 나타났다. 의료서비스는 노인복지분야에 있어서 가장 기본적으로 확충되어야 할 서비스이다. 이러한 결과는 노인복지정책 및 서비스가 급격한 고령화로 인한 사회의 욕구에 민감하게 대응하지 못한 결과로 판단된다. 체감도 높은 서비스를 제공하기 위해서 무엇보다 지역별 노인인구수에 비례하여 고른 시설을 분포하게 해야 할 것이며, 민간과 연계하여 의료서비스를 다양하게 특성화하여 효율적으로 확대하는 방안 마련이 시급하다. 한편 일자리서비스에 대한 높은 욕구에 부응하여 노인의 사회활동을 사회적 자본으로 활용하기 위한 방안을 확충해야 할 것이다.

셋째, 여성의 사회활동을 확대하기 위해 꾸준히 노력해 왔음에도 불구하고 아직까지 여성복지분야에서는 일하는 여성의 자녀양육으로 인한 경력단절이 문제가 되고 있다. 여성의 활동은 가족복지와 연결되고, 아동·청소년 성장 및 발달과 밀접하게 관련되어 있다. 여성의 사회활동을 지지하기 위해 가정의 고유기능을 대리해 줄 수 있는 사회적 지원을 체계적으로 확충하여야 한다. 출산 및 양육으로 인해 일하는 여성의 경력이 단절되지 않게 미연에 방지할 수 있는 체계를 마련하는 것이 예방적 차원의 복지를 주장하는 능동적 복지의 역할이라 하겠다. 또한 이를 보호해 줄 수 있는 법적 체계 확립도 병행 추진되어야 할 것이다.

넷째, 가족복지분야는 여성복지분야의 욕구와 맥락을 같이 한다. 즉, 자녀양육지원에 대한 요구가 높았는데, 여성의 사회활동으로 인한 당연한 귀

결이라고 판단된다. 보육지원을 확대하기 위해 민간 참여를 권장하고 있지만 이와 더불어 민간 보육시설에 대한 관리를 체계적으로 하여야 한다. 또한 안심·안전한 보육환경 조성을 위한 투자를 확대해야 할 것이며 더 나아가 가족친화적인 사회환경을 조성하기 위해 노력해야 할 것이다.

마지막으로 장애인복지서비스와 관련하여 자립 및 자활에 대한 서비스에의 욕구가 높았는데, 안정적인 직업훈련과 취업지원에 대해 정책적·제도적 측면에서 미흡했다는 반증으로 해석할 수 있다. 이는 장애인의 생존권과 밀접한 관련을 맺고 있다. 최근 장애인 관련법이 제·개정되면서 장애인에 대한 고용과 취업지원, 의료·보건 등의 서비스는 제도화되어 있지만, 장애인의 현실적인 욕구에는 미치지 못하고 있다. 따라서 장애인에 대한 관련법의 복지서비스 규정이 실질적으로 이행될 수 있도록 노력해야 한다.

제 7 장　능동적 복지에서의 중앙정부, 지방정부, 민간기관의 역할

제 1 절　개요

능동적 복지는 국민의 사회적 위험 예방과 해결을 위해 국가책임을 강화하여 국민기본생활을 보장하고, 개인 및 사회의 적극적 협력과 함께 재기·자립의 기회를 확대하여 안정적이고 행복한 삶을 가능케 하는 복지를 의미한다. 따라서 능동적 복지에서는 국가가 중심이 되고 사회와 개인이 적극 참여하는 복지이며, 책임 있는 국가, 더불어 사는 따뜻한 사회, 자기창조·배려(配慮)하는 개인을 추구한다. 즉 능동적 복지는 기존의 복지정책을 유지·발전시켜 신 사회위험에 대응할 수 있는 선순환구조를 체계화하고 정착화 하는 것이라고 할 수 있다. 능동적 복지에서는 개인의 성장잠재력을 도출하고 역량강화를 통한 능동적 삶을 지원함으로써 국가경쟁력을 강화하고 복지선진화를 통한 삶의 질 향상과 사회통합 건설에 기여한다. 따라서 빈곤, 사회 양극화 등과 같은 사회문제를 해결하는 데 현상유지, 소극적 정책에서 벗어나 능동적이고 적극적인 정책과 비전 제시하며, 교육과 노동시장을 연계한 다층적이고 적극적인 노동시장 구축하며, 생애주기별 욕구에 대한 개별화된 맞춤 시스템을 통하여 개인의 자아실현과 국가 경쟁력 제고한다. 뿐만 아니라 가난, 장애 등에 빠져들기 전에 미리 예방하는 차원에서 국가와 사회가 능동적으로 개입하여 개인의 역량을 강화함으로써 개인을 능동화한다.

능동적 복지에서는 중앙정부, 지방정부, 민간부문이 각자 맡은 역할을 충실히 하는 것이 중요하다. 본 고에서는 능동적 복지에서의 중앙정부, 지

방정부, 민간부문의 역할에 대해 살펴보고, 중앙정부와 지방정부간의 바람직한 관계와 정부와 민간부문이 협력할 수 있는 방안도 살펴보고자 한다.

제 2 절 정부의 역할

1. 중앙정부와 지방정부 간의 사회복지 역할 배분의 기준

중앙정부와 지방정부간의 사회복지기능 배분의 기준은 무엇인가? 이 질문에 대해 전수일과 봉민근(1995)은 고려해야 할 기준으로 효율성의 정도, 공공재의 성격, 편익지역, 주민의 선택, 외부효과의 유무, 업무의 성격 등을 들고 있다.

첫째, 정부 간의 기능 배분은 서비스공급 상의 규모의 경제가 고려될 필요가 있다. 공공사회복지가 효율적으로 제공되기 위해서는 일정한 급여수준을 유지하는 데 필요한 비용이 최소화될 필요가 있다. 그렇기 때문에 생산량 증가에 따라 단위비용이 체감하는 규모의 경제가 발생하는 사무는 중앙정부에서 담당하고, 규모의 경제가 존재하지 않는 사무는 지방정부가 담당하는 것이 필요하다. 그래서 규모의 경제가 존재하는 사회보험은 중앙정부에서 담당하는 것이 합당하다.

둘째, 공공재의 성격은 소비의 비경합성과 비배제성으로, 한 개인의 소비는 타인의 소비를 저해하지 않는다는 것이다. 즉 동일한 공공재는 여러 사람이 소비할 수 있다. 그러므로 순공공재에 가까울수록 중앙정부에서 제공하는 것이 바람직하며, 사유재에 가까울수록 지방정부에서 제공하는 것이 바람직하다.

셋째, 영향을 받는 지역이 전국적인가 아니면 지역적인가에 따른 기능의 배분으로 어떤 사회복지정책을 집행하면 그 정책의 영향을 받는 지역이 전국적이면 중앙정부에서 담당하는 것이 바람직하고 지역적이면 지방

정부에서 담당하는 것이 바람직하다.

넷째, 중앙정부가 공공재를 공급하면 모든 지역사회에 균일한 수준의 사회복지서비스를 제공하게 된다. 따라서 전국적인 서비스의 통일성을 요하는 것들은 중앙정부에서 제공되어져야 한다. 이에 반해 공공재의 종류나 수준이 지역주민들의 선호에 맞게 다양화될 필요가 있다면 각 지역 주민들의 선호를 가장 잘 반영할 수 있는 지방정부가 제공하는 것이 바람직하다.

다섯째, 시장기제에 의한 재화의 배분이 효율적이기 위해서는 사람들이 재화의 교환행위를 하면서 특정한 사람의 복지에 영향을 주게 된다면 시장에서 재화가격의 변화라는 형태로 그 대가를 지불해야 한다. 그러나 어떤 경우에는 특정한 사람들의 행위가 전혀 시장가격의 변동 없이 다른 사람의 복지에 영향을 주거나 받을 수 있다. 이러한 특정 사람의 행위가 시장기제 외부에서 다른 사람의 복지에 영향을 주는 것을 외부효과라고 한다. 이러한 외부효과가 강한 서비스는 중앙정부가 제공하는 것이 바람직하고 적은 서비스는 지방정부가 제공하는 것이 바람직하다.

여섯째, 기획성이 강한 업무는 전국적이고 통일성을 요하는 경우가 많기 때문에 조정기능이 있는 중앙정부가 담당하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 단순히 집행 성격이 강한 업무는 지방분권하의 지방정부가 담당하는 것이 바람직하다. 그리고 고도의 전문성을 요하는 사회복지서비스는 중앙정부에서 제공하는 것이 바람직하고 비교적 단순한 업무는 지방정부에서 제공하는 것이 바람직하다.

2. 중앙정부의 역할

가. 중앙정부 역할의 중요성

사회복지의 역사를 살펴보면 초기 단계에서는 가족, 이웃, 지역사회, 교회 등과 같은 비공식 부문이나 민간부문이 중요한 역할을 하였고, 다음

단계에서는 지방정부가 중요한 역할을 하였다. 그리고 복지국가의 단계에서는 중앙정부가 가장 중요한 역할을 하였다. 그래서 오늘날 복지국가라고 불리는 대부분의 국가들은 중앙정부에서 급여수급자격, 급여수준, 재원, 전달체계에 관한 많은 사항들을 결정한다.[9] 실증적인 연구도 중앙정부의 역할이 강조되는 중앙집권형의 국가일수록 사회복지가 발달하는 것을 보여준다. 예를 들면, 윌렌스키(Wilensky, 1975: 52-53)는 중앙집권형의 국가일수록 사회복지지출비율이 높으며 평등을 추구하는 프로그램에 더 많은 치중을 한다는 조사결과를 발표하였다.[10]

그러면 왜 사회복지서비스 전달체계에 있어서 중앙정부의 역할이 중요한가? 구딘(Goodin, 1988)은 중앙정부 또는 국가가 사회복지서비스를 제공해야 하는 이유를 '시장의 실패'(market failure)에서 찾으면서 다음 네 가지 이유를 들고 있다.

첫째, 사회복지서비스는 공공재(public good)의 성격을 많이 띠고 있기 때문이다. 공공재는 시장의 수요와 공급의 기제에 맡겨두게 되면 사회적으로

---

9) 중앙정부의 복지역할의 중요성을 보여주는 역사적 사례로는 Dix의 이야기가 있다. 1854년, 미국의 Dix는 구빈원에 일요예배 연사로 초청되어 갔다가 감옥소와 같은 곳에 쇠사슬에 매여 비참하게 지내는 정신질환자들을 목격하고 그들에게 제공되는 서비스를 향상시키기 위해서는 주립정신병원이 건립되어야 한다는 캠페인을 벌였음. Dix는 미국 전역을 돌아다니면서 구빈원에 수용된 정신질환자의 비참한 생활상을 폭로하는 한편 주립정신병원 건립을 위해 연방정부가 주정부에게 부지를 제공하는 법안을 연방의회에 제출하였다. 상원과 하원에서는 원래 법안에 들어 있던 부지보다 더 많은 부지를 제공하는 안이 압도적으로 통과되어 미국 역사상 최초의 정신건강법이 탄생되기에 이르렀음. 그러나 당시의 Pierce 대통령은 '불행한 사람을 돕는 권한은 주정부에 있으며 구호를 이유로 연방정부가 주정부를 간섭해서는 안 된다'는 명목으로 거부권을 행사했음. 이 거부권 행사로 인해 미국은 1935년 사회보장법이 제정될 때까지 약 80년간 사회복지에 대한 연방정부 불개입원칙이 고수되었고 그로 인해 사회복지정책 발달이 지체되어 아직까지 복지후진국으로 남아 있게 되었음(Dobelstein, 1986).

10) 카메론(Cameron, 1978)도 18개국을 대상으로 1960년에서 1975년 사이의 공공경제의 확충 이유를 추적하는 연구에서 중앙집권형의 국가일수록 사회복지를 포함한 공공경제의 확충을 추구하는 경향이 있다는 조사결과를 발표하였음. 또한 페터슨과 롬(Peterson & Rom, 1989)은 미국의 주정부를 대상으로 1970년에서 1985년까지 시계열적인 변화추계를 분석하였는데 주정부는 재분배정책에 대한 지출을 축소하는 경향이 있음을 보여주었음.

바람직한 공급이 이루어지기 힘들다. 공공재는 그 재화를 소비하는데 있어 비경합적(nonrivalry)이고 비배제적(nonexcludability)인 성격을 지니고 있기 때문에 시장에만 맡겨두었을 경우 효율적으로 제공되지 않는 특징이 있다.[11] 사회복지서비스는 다른 사람에게 아무런 영향을 주지 않으면서 모든 사람들에게 혜택을 줄 수 있기 때문에 사유재보다는 공공재에 가깝다.

둘째, 사회복지서비스는 시장에서 바람직하게 공급되기 위해서는 사회복지서비스를 구입하려는 사람들이 그 서비스에 대해 충분한 정보와 지식이 있어야 한다. 그러나 현실적으로 많은 사람들은 그러한 정보나 지식을 가지고 있지 못하며 이를 얻기 위해서는 많은 비용이 든다. 가장 대표적인 것이 의료서비스이다. 달리 표현하면 정보의 비대칭성 때문에 시장에서는 바람직하게 공급되지 못한다.

셋째, 시장에서 공급되는 것이 불가능하기 때문에 정부가 제공해야 하는 사회복지서비스가 있다. 대표적인 것이 사회보험이다. 미래에 발생할 수 있는 실업으로 인한 소득감소에 대비할 보험은 민간이 제공하기는 어렵다.

넷째, 사회복지서비스는 재화의 단위당 비용이 적게 드는 '규모의 경제'의 이점 때문에 민간부문에서 제공하지 못하는 서비스를 정부는 제공할 수 있다.

또한 김태성·송근원(1999)은 다음과 같은 다섯 가지 이유를 들어 중앙정부의 역할의 중요성을 설명하고 있다.

첫째, 사회복지재화나 서비스 가운데 의료나 교육서비스와 같은 것은 그 속성상 공공재적인 성격이 강하여 모든 국민들을 대상으로 하는 것이

---

11) 여기서 비경합성(nonrivalry)이란 어떤 재화나 용역에 대한 한 사람의 소비가 그 재화나 용역에 대한 다른 사람들의 소비를 방해하지 않음을 의미하며, 비배제성(nonexcludability) 일단 어떤 재화나 서비스가 공급되면, 그 공급비용을 부담하지 않은 사람들에 의한 그와 같은 재화와 서비스의 사용을 금지시킬 수 없는 상황도 발생할 수 있음을 의미함. 어떤 재화나 용역이 비배제성이라는 성격을 띠면 그것들의 시장이 구성될 수 없기 때문에, 그 재화나 용역은 정부에 의해서 공급되거나 아니면 전혀 공급되지 않을 수도 있음.

전체 사회의 이득의 관점에서 유리한데 현실적으로 이것은 중앙정부만이 할 수 있기 때문이다.

둘째, 어떤 재화는 대상이 되는 사람이 많을수록 기술적인 측면에서 유리하다. 예를 들면, 사회보험의 경우는 가입대상이 많으면 많을수록 여러 가지 측면에서 유리하다. 따라서 가장 큰 단위인 중앙정부에서 모든 국민을 대상으로 포괄적으로 관리하는 것이 작은 단위인 지방정부에서 하는 것보다 바람직하기 때문이다.

셋째, 사회복지가 추구하는 가장 중요한 목표인 평등(소득재분배)과 사회적 적절성의 두 가치를 실현하는 데 중앙정부가 유리하다. 이것은 두 가지 측면에서 이야기할 수 있는데 하나는 중앙정부의 정책에 의해서만 조세의 징수와 급여의 양면에서 모든 국민들의 소득분배 형태에 영향을 줄 수 있다는 것이다. 예를 들면, 모든 고소득층에 대한 높은 누진율을 적용하는 조세를 재원으로 모든 저소득층에 대한 높은 급여를 하게 되면 그 국가 전체의 소득재분배 효과는 커질 수 있다. 반면에 지방정부의 독립적인 사회복지정책은 재원이나 급여의 측면에서 지역간 소득불평등을 높일 수 있다.

넷째, 중앙정부는 소득재분배 정책에 대한 정치적 저항이 적을 수 있다. 중앙정부의 어떤 결정에 대한 국민 전체의 저항은 조직과 인력의 측면에서 쉽지 않기 때문이다. 반면에 지방정부의 사회복지정책에 대한 저항은 크게 나타날 수 있다. 예를 들면 미국 캘리포니아 주의 경우 주정부 사회복지정책의 주요 재원인 재산세(지방세)의 세율을 올리는 것에 대하여 제한을 두자는 조항을 주민전체의 투표에 의하여 통과시켰다.

다섯째, 중앙정부에 의한 사회복지정책은 다양한 사회복지에 대한 욕구를 체계화하여 다양한 프로그램을 통합, 조정하거나, 이러한 정책들을 지속적이고 안정적으로 유지하는 데 유리하다. 예를 들면 선진 산업국가들 가운데 복지후진국으로 알려진 미국은 다른 유럽의 복지국가들에 비하여

지방정부에 의한 사회복지정책이 상대적으로 발전되었다. 따라서 이러한 상황에서 미국 국민 전체의 산재, 실업, 교육에 대한 욕구를 해결하는 포괄적이고 안정적인 정책의 실시가 어려워 지역 주민들 사이의 욕구는 단편적으로 해결이 되는 경향이 있어 지방정부 사이, 혹은 시, 군 사이의 욕구해결 정도에 차이가 크다.

나. 중앙정부의 역할

1) 복지국가 체제 유지의 역할

능동적 복지에서 중앙정부는 복지국가 체제를 유지시키는 역할을 해야 한다. 이를 위해 중앙정부는 모든 국민에 대한 사회보호(social protection)를 보장해야 하고, 기존의 복지정책을 유지·발전시키고, 문제점을 보완하여 사회안전망의 내실화하고 정착화해야 한다.

2) 모든 국민에게 기회를 균등하게 제공

능동적 복지에서 중앙정부는 모든 국민에게 기회를 균등하게 제공하는 역할을 해야 한다. 기회의 평등이란 각 개인은 자신의 소질과 능력을 자유롭게 계발할 평등한 권리와 기회를 가질 뿐만 아니라 동일한 업적에 대해서는 동일한 보상이 주어지는 것을 의미한다.

3) 예방적 측면의 건강·복지서비스 제공

예방적 측면의 사회복지서비스는 민간부문에서 제공하기에는 비용이 많이 소요된다. 따라서 중앙정부는 예방적 측면의 사회복지서비스를 적극적으로 제공하여야 한다.

4) 괜찮은 일자리와 수요자 중심의 맞춤형 복지서비스 지속제공

기본적으로 괜찮은 일자리와 맞춤형 복지서비스의 지속적인 제공은 중앙정부에서 하는 것이 바람직하다. 특히 최근의 금융위기로 인한 대규모 실업발생의 가능성이 높은 시기에서는 일자리의 창출은 중앙중부가 주도할 필요가 있다.

5) 학습국가(learning state)로서의 위상정립

능동적 복지에서는 개개인이 전 생애에 걸쳐 가정교육, 사회교육, 학교교육, 기업교육 등이 통합적·협동적으로 추진된 유연한 교육구조와 누구라도 접근이 용이한 평생학습추진 시스템이 중층적으로 구축되어 삶의 보람과 지식과 정보를 창조하는 국가를 추구한다. 따라서 누구나, 언제나, 어디서나 학습이 가능하고 그 학습성과가 학습자산으로 정당하게 평가되는 시스템이 가동되는 국가를 지향한다.

6) 개인의 역량 강화

일반적으로 역량강화(empowerment)란 “클라이언트에게 능력과 권력(power)을 가질 수 있게 해주다(enable), 허용해주다(allow), 인정해주다(permit)“의 의미를 가지고 있다. 개인의 역량 강화에서는 서비스 수혜자의 상황을 환경 안에서 이해하며, 자원과 강점을 찾는다. 개인, 집단 또는 지역사회가 자신의 상황을 통제하고 목적을 달성하며, 이로써 자신과 타인의 삶의 질을 극대화 할 수 있도록 돕는다. 따라서 역량강화를 통해 빈곤층에 대한 자립이 가능할 수 있도록 기회를 제공하며, 아동·청소년에게 조기 투자를 강조한다. 또한 노인과 여성의 역량강화를 통해 신사회가 필요로 하는 기술력 획득을 가능하게 하여, 경제적 자립이 가능하게 하는 측면에서 필요하다.

3. 지방정부의 역할

일반적으로 사회복지 발전에 호의적인 정부는 중앙정부의 사회복지역할을 강조하고, 사회복지 발전에 부정적인 정부는 사회복지에 대한 중앙정부의 역할을 축소시키고 사회복지서비스 전달에 관한 많은 권한을 지방정부로 이관하려 하는 경향이 있다. 그래서 1980년대부터 신보수주의가 주도적인 이데올로기로 등장하면서 복지국가 위기론이 제기되었을 때에는 복지선진국 중 보수적인 정부는 중앙정부가 주체가 되는 사회복지프로그램들을 지방정부로 이전하려고 하였다. 가장 대표적인 예는 연방정부의 책임으로 되어 있던 많은 사회복지프로그램들을 주정부와 지방정부에 이관하는 것을 목적으로 미국의 레이건 행정부가 시도하였던 신연방주의(New Federalism)[12]이다. 미국의 경우 복지개혁으로 알려져 있는 AFDC 프로그램의 TANF로의 변화의 가장 주된 내용은 급여수급자 선택, 급여수급자의 자격요건, 급여의 지속기간 등에 대한 주정부 권한의 대폭 강화이다.

그러나 지역사회주민들의 욕구를 효율적으로 충족시켜 주기 위해서는 지방정부 중심의 전달체계가 중요시되기도 한다. 그 이유로는 첫째, 지방정부는 지역주민들의 실제적 욕구에 기초한 복지정책을 펼 가능성이 높다. 즉 중앙정부가 중심이 되어 고안한 사회복지제도는 지방의 사회적·인구학적 특성을 반영할 수 없었으나, 지방정부가 중심이 되는 전달체계에서는 지방정부의 재량권이 넓어지기 때문에 지역주민의 새로운 욕구나 변화된 욕구에 빠르게 대응한 사회복지제도를 고안할 수 있다. 둘째, 지방정부의 재정 편성권이나 기타 행정적 권한에 대한 재량권이 넓어짐으로써 민선자치단체장이나 지방의회의 의지에 따라 독자적 사회복지 발전계획의 수립이 가능하고, 복지정책이 보다 다양화되고, 그 질도 높아질 가능성이 충분

12) 이 부분에 관한 자세한 내용은 황성동, "미국의 사회복지 재정의 추세", 현외성 외, 「복지국가의 위기와 신보수주의적 재편」 (서울: 대학출판사, 1992), pp. 197-202 를 참조하기 바람.

하다. 셋째, 지방정부간의 경쟁이 되어 보다 양질의 사회복지서비스가 개발될 수 있다(이 점은 다르게 해석하면 지방 재정의 규모에 따라 지역간의 사회복지서비스 불균형을 초래할 수도 있다). 미국의 경우 교육서비스는 거의 대부분 지방정부의 주도하에 제공된다. 영국의 경우도 교육서비스는 재원의 80% 이상, 대인서비스는 90% 이상을 지방정부에서 마련한다.

제 3 절 능동적 복지에 있어서 중앙정부와 지방정부 간의 관계

1. 정부간 관계의 개념

'정부간 관계'(intergovernmenttal relationships)란 국민과 국가간의 관계가 아니라 한 국가 내에서 중앙정부와 지방정부, 혹은 지방정부간의 관계를 의미하는 용어이다. 이것은 연방국가인 미국에서 연방정부와 주정부간의 역할분담이나 업무조정의 문제가 가시화된 뉴딜정책을 기점으로 하여 연방정부와 주정부와의 관계를 나타내는 용어로 사용되기 시작하여 195년대에 정부 간 관계에 대한 대통령자문위원회가 설치되면서 일반화된 용어이다. 하지만 연방정부가 아닌 단일국가제를 취하는 국가들의 경우에 있어서도 유사한 업무조정이 과정이 있기 때문에 이 용어가 그대로 통용되고 있다(박광준, 1999).

사회복지분야에 있어서 중앙정부와 지방정부 간의 관계는 사회복지재정분야가 주종을 이루고 있기 때문에 중앙정부의 지방정부에 대한 재정지원 유형에 따라 관계를 정립할 필요가 있다.

2. 중앙정부의 지방정부에 대한 재정지원 유형

가. 범주적 보조금

범주적 보조금(categorical grants)은 정부의 보조금프로그램 중에서 규모가 가장 큰 보조금으로 중앙정부는 이 재원이 사용되는 세부적인 항목(수혜자의 대상, 지급내용, 지급방식)을 지정한다. 이 경우 지방정부는 중앙정부가 상세히 정한 보조금의 운용방식을 단순히 집행하는 역할만 수행한다. 범주적 보조금은 지방정부가 일정 정도의 대응자금(matching fund)을 마련하는 것을 조건으로 제공하는 경우가 대부분이어서 조건적 보조금(conditional grants)으로 불리기도 한다. 지방정부의 일정부분의 재정부담을 조건으로 제공되는 범주적 보조금은 사회복지프로그램 시행에 대한 중앙정부의 재정부담을 일정 부분 줄이는 효과가 있고, 중앙정부가 바라는 사회복지 목표에 대해 지방정부가 참여하도록 유도하는 효과도 있다. 그러나 범주적 보조금은 중앙정부가 보조금의 운용과 관련하여 규제를 하기 때문에 중앙집권적인 성격을 띠고 있다. 따라서 다양하고 지역에 맞는 프로그램을 실시하지 못하고 중앙정부의 감독 때문에 지방정부의 행정업무가 가중되는 단점이 지적되기도 한다.

나. 총액 보조금

중앙정부가 지방정부에 재정을 보조하는 또 다른 방법으로 총액 보조금(block grants) 방식이 있다. 이 방식은 범주적 보조금처럼 세부적인 항목별로 지원하는 것이 아니라 세부적으로 분류된 보조금들을 유사한 기능별로 묶어 총액으로 지원하는 것이다. 이 방식에서는 지역개발, 고용과 훈련, 사회서비스와 같이 기능별로 묶어서 보조금이 제공되며, 지방정부는 기능별 기준을 충족하는 조건으로 총액 범위 내에서 보조금을 사용할 수 있다. 따

라서 총액 보조금 방식에서는 지방정부의 재량권이 넓어져, 지역의 특수한 욕구에 대응하여 프로그램을 시행할 수 있는 장점이 있다. 또한 총액 보조금은 범주적 보조금 방식보다 중앙정부의 재정부담을 줄일 수 있다.

그러나 총액 보조금제도는 사회복지의 규모를 축소시키기 위해 미국의 레이건 행정부에서 유용하게 이용하였다는 점에서 주의할 필요가 있다. 범주적 보조금은 중앙정부가 미리 보조금이 사용되는 프로그램을 지정하여 제공하는데 반하여 총액 보조금은 반드시 보조금내역에 명시된 기능들을 위해 사용되어야 하지만 지방정부는 명시된 기능 내에서의 보조금의 구체적 사용은 자유로이 정할 수 있다. 즉 보건, 복지, 교육, 사회복지서비스, 지역사회개발 등의 기능적 범위 내에서 보조금의 구체적인 사용결정은 지방정부에서 내릴 수 있다. 총액보조금은 중앙정부 관료들의 통제력을 감소시킬 수 있고 그 지역사회의 욕구에 맞는 프로그램을 위해 사용될 수도 있다. 그러나 지방정부는 중앙정부로부터 받는 보조금이 총액 보조금의 형태이면 사회복지 분야에 사용할 가능성이 적다. 왜냐하면 지방자치단체의 의사결정권을 지닌 관료들이 생각하고 있는 복지사업의 우선순위가 사회복지계가 원하는 순수복지프로그램과는 거리가 멀 수가 있고, 미국의 레이건 행정부가 전체적인 사회복지예산을 줄이기 위한 방편으로 종류별 보조금 대신에 총액 보조금을 사용하였듯이 전체복지예산을 줄이기 위한 방편으로도 사용될 수 있기 때문이다.[13]

다. 일반재정

중앙정부가 지방정부에 재정을 보조하는 마지막 방법은 일반 재정으로 중앙정부가 아무런 조건이나 규제 없이 지방정부에게 보조금을 지원하는

13) 한국의 지방분권정책 하에서의 중앙정부 보조금 방식의 변화에 대해서는 박병현, "사회복지의 지방분권화에 대한 비판적 고찰", 『한국사회복지행정』, 제17호, 2006, pp. 1~31을 참조 바람.

방식이다. 이 경우에 지방정부는 중앙정부로부터 지원을 받은 보조금을 자유롭게 사용할 수 있다. 이 방식은 지방정부의 재원사용에 대한 독립성을 높여 지방정부가 독자적으로 지역에 필요한 사회복지프로그램을 개발할 가능성을 높여준다.

<표 7-1>은 중앙정부의 재정지원 유형의 내용과 지방정부의 역할을 보여준다.

〈표 7-1〉 중앙정부의 재정지원 유형

재정지원 유형	목적의 규정	지방정부의 역할
범주적 보조금	• 상세하게 규정	• 중앙정부의 정책이나 절차를 엄격하게 집행
총액 보조금	• 광범위하게 규정	• 주어진 기능별 영역 내에서 자율적으로 집행
일반재정	• 규정하지 않음	• 독자적으로 정책결정

자료: Neil Gilbert & Paul Terrell, Dimension of Social Welfare Policy(fourth ed.) (Boston: Allyn and Bacon, 1998), p. 228.

라. 중앙정부의 지방정부에 대한 보조금 제공의 조건

중앙정부는 지방정부에게 보조금을 제공하면서 재정분담을 요구하거나, 어떤 특정 주민에게만 보조금을 사용하도록 하거나, 특정 프로그램에 사용하도록 하거나, 일정한 절차를 이행하도록 하는 조건들을 부과하기도 한다(Gilbert & Terrell, 1998). 중앙정부는 지방정부가 일정부분의 재정분담(match fund)을 한다는 조건으로 보조금을 제공하기도 하며, 어떤 프로그램의 세부적인 내용, 즉 대상자 자격, 급여의 형태와 액수, 세부적인 전달방법 등을 시행할 것을 조건으로 지방정부에 보조금을 제공하기도 한다. 또한 중앙정부가 지방정부에 보조금을 제공하면서 지방정부로 하여금 어떤 특정 지역 특정 집단을 대상으로 급여를 제공하도록 조건을 다는 경우가 있고, 보조금과 관련하여 지방정부가 수행해야 하는 보조금 운용에 대한 기록, 보고, 감사 등의 행정적 절차나 과정을 이행할 것을 중앙정부가 조건으로 부과하는 경우도 있다.

3. 능동적 복지에 있어서 중앙정부와 지방정부의 관계 설정

가. 중앙정부와 지방정부간 재정관계 재정립의 필요

사회복지재정의 운용과정에서 중앙과 지방간에 적절한 재정분담과 재정수단의 선택은 국가재정자원의 효율적인 활용이라는 측면에서 매우 중요하다. 만일 중앙정부와 지방자치단체 간에 합리적으로 재정분담이 이루어지지 않거나, 중앙정부가 일방적으로 지방자치단체에게 과도한 재정부담을 의무적으로 강요하는 정책을 추진할 경우 지방자치단체는 재정운용 면에서 상당한 압력을 받게 된다. 과거의 사회복지재정 운영 시스템은 보건복지부-지방자치단체 중심체제였으나 노무현 정부 집권 이후에는 보건복지부, 여성가족부, 교육인적자원부, 노동부 등과 같은 중앙부처와 지방자치단체간의 연계체계로 변화했고, 지방자치단체 내에서도 광역자치단체와 기초자치단체간의 사회복지기능 분화 현상이 나타났다. 특히, 2005년에 시행된 지방분권정책으로 사회복지의 전달체계가 중앙정부 중심에서 지방정부 중심으로 전환되면서 사회복지재정의 기초가 되는 지방교부세제도와 국고보조금제도에 있어서 많은 변화가 일어났다. 이러한 변화는 중앙정부 차원의 사회복지정책 강화로 인한 재정부담이 지방정부로 전가되어 중앙정부와 지방정부간 사회복지재정의 구조와 틀을 새롭게 설정할 필요가 있다. 중앙정부와 지방정부간의 재정관계가 어떤 형태가 되던 지방정부의 사회복지재정부담을 완화시킬 수 있는 방향으로 중앙정부의 사회복지책임성을 유지할 필요가 있다.

나. 지방교부세제도의 복지기능 강화

지방교부세는 국세와 지방세가 약 8:2의 비율인 반면 국가와 지방자치단체의 세율은 약 4:6의 비율로 나타나는 국가와 지방자치단체 간 세입·

세출의 부정합(mismatch)을 완화하기 위하여 내국세의 일정비율(19.24%)을 지방자치단체에게 교부하는 재원이다. 국가는 지방교부세제도를 통하여 국가와 지방간의 수직적 재정불균형을 완화한다. 지방교부세는 국가가 지방을 대신하여 징수하는 지방세(고유재원)의 성격을 가지고 있기 때문에 재원의 사용에 관해서는 전적으로 지방자치단체에 일임한다. 그러나 사회복지욕구의 증가와 함께 현재의 지방교부세제도는 개선될 필요가 있다.

개선방향으로는 재정부족분에 대한 적정 조정률을 개선한 방법, 세출구조와 기준재정수요구조의 차이를 개선하는 방법, 사회복지재정수요 급증에 따른 기준재정수요 항목을 변경하는 방법, 분권교부세 제도를 개선하는 방법 등이 있을 수 있다.

다. 분권교부세제도의 개선

분권교부세는 노무현 정부가 지방분권을 시행하고 추진하기 위해 일부 국고보조사업들을 지방으로 이양하기 위해 마련한 재원이다. 교부세의 형태를 취한 것은 국고보조금 사업의 지방으로의 이양은 지방자치단체에게 재원사용의 권한을 부여하는 것이 일차적 목적이었기 때문에 아무런 제한없이 지방자치단체들이 사용할 수 있도록 하기 위한 것이었다. 그러나 국고보조금을 지방자치단체에 재정사용의 재량권을 완전히 부여하는 보통교부세로 전환할 경우에는 상당한 혼란이 일어날 것을 예상하여 지방교부세 내에 분권교부세를 신설하여 한시적으로 2009년까지 운영하기로 하고, 지방교부세의 내국세 비율을 19.24%로 인상하고 이 가운데 분권교부세 규모를 0.94%로 설정했다. 따라서 분권교부세는 현재의 계획대로라면 2009년까지 5년간 한시적으로 운용되고 2010년부터는 일반보조금 형태인 보통교부세로 운용된다. 그러나 현재의 분권교부세가 어떤 형태로 전환되는 것이 바람직한 것인지에 대해서 심각하게 고민할 필요가 있다.

분권교부세의 전환방식에는 계획되어 있는 보통교부세로의 전환, 보통

교부세가 아닌 형태로 재정비, 분권교부세의 폐지(관련사업의 국고보조사업으로 이전) 등의 세 가지로 나누어볼 수 있다.

첫째, 분권교부세가 현재 계획대로 2010년부터 보통교부세로 전환하게 되면 어떤 결과가 발생하는가? 보통교부세의 경우 지방자치단체별 배분금액을 산정하는 과정에서 지방자치단체의 사회보장지출 수요를 계량적으로 산출한다. 구체적으로 살펴보면, 지방교부세의 9개 산정항목 중 하나인 '사회보장비'는 특정 인구수(노령인구, 아동인구, 장애인인구 등)와 관련 단위비용을 고려하여 자치단체별로 배분금액이 산출된다. 그러나 지방자치단체로 배분된 금액은 각 지방자치단체가 사회복지분야에 실제 사용하는 금액과는 큰 차이가 있다. 그 이유는 보통교부세는 어디에 쓰일 것인가에 대해서는 간섭을 받지 않기 때문이다. 다시 말해 지방교부세의 특성상 보통교부세가 총액으로 지방자치단체에 지급되면 해당 지방자치단체는 해당분야별로 산정한 금액의 내역과 정확하게 일치시킬 필요가 없이 각 자치단체가 필요로 하는 재정분야에 임의로 사용할 수 있다. 이렇게 되면 지방자치단체에 따라서는 보통교부세의 산정과정에서 도출된 사회보장 수요액보다 많이 지출할 수도 있고 적게 지출할 수도 있다. 이것은 분권교부세가 보통교부세로 전환하게 되면 분권교부세 하에서는 사회복지에 투입될 재정이 보통교부세 하에서는 지방정부의 자율성에 따라 사회복지가 아닌 부분에 투입될 수도 있다는 것을 의미한다. 이런 점을 감안하면 분권교부세를 보통교부세로 전환하는 것은 지방자치단체간의 사회복지수준 격차를 더 크게 할 수 있기 때문에 바람직하지 않다.

둘째, 분권교부세를 보통교부세가 아닌 형태로 재정비 하는 경우로 분권교부세를 포괄적 보조금 형태로 전환하는 경우이다. 포괄적 보조금이란 보건, 복지, 교육, 사회복지서비스, 지역사회개발 등과 같은 일반적인 기능을 위해 중앙정부가 지방정부에 제공하는 보조금이다. 종류별 보조금은 중앙정부가 미리 보조금이 사용되는 프로그램을 지정하여 제공하는 데 반

하여 포괄적 보조금은 반드시 보조금 내역에 명시된 기능들을 위해 사용되어야 하지만 지방정부는 명시된 기능 내에서의 보조금의 구체적인 사용은 자유로이 정할 수 있다. 즉, 보건, 복지, 교육, 사회복지서비스, 지역사회개발 증의 포괄적인 범위 내에서 보조금의 구체적인 사용결정은 지방정부에서 내릴 수 있다. 포괄적보조금은 지방정부의 재정운용의 자율성을 강화하여 중앙정부 관료들의 통제력을 감소시킬 수 있고 지역사회의 욕구에 맞는 프로그램을 위해 사용될 수 있다. 그러나 포괄적 보조금제도는 지방정부의 사회복지재정을 왜곡시킬 수 있다는 점을 유의해야 한다. 왜냐하면 지방정부의 의사결정을 가진 관료들이 생각하고 있는 복지사업의 우선순위가 순수사회복지프로그램과는 거리가 멀 수 있기 때문이다. 포괄적 보조금은 지방정부는 중앙정부에 비해 지역 시민들의 사회복지 욕구에 더 잘 대응할 수 있다는 점을 전제로 하고 있다. 물론 지방정부는 중앙정부보다 지역의 문제에 대해 더 많이 알고 있으며, 또한 지역구성원들의 특별한 욕구에 보다 잘 대응할 수 있다. 그러나 지방정부는 응집력이 있는 다수, 즉 지역토호세력과 밀착되기 쉬워 다른 주민들의 이익을 경시할 수 있다. 따라서 현재의 분권교부세가 포괄적 보조금으로 전환하더라도 울타리(대기능, 중기능 구분)를 더 촘촘히 하여 반드시 필요한 사회복지부문에는 재정이 투입될 수 있도록 할 필요가 있다.

셋째, 분권교부세를 폐지하고 이전의 국고보조사업으로 환원하는 경우이다. 이 경우는 2005년에 분권교부세를 신설하여 시행기간이 짧은 것과 국가정책의 실패로 보일 수 있어 가능성이 낮아 보인다. 그러나 분권교부세로 지원되는 사업 중 일부는 보통교부세 혹은 포괄보조금으로 전환하더라도 일부사업은 면밀한 검토를 거쳐 이전의 국고보조사업으로 환원하는 것도 필요하다.

라. 국고보조금제도의 개선

1) 국고보조율의 조정

지방교부세가 중앙과 지방자치단체간의 수직적 재정불균형과 지방자치단체 간의 수평적 불균형을 완화하기 위해 사용되는 것과는 달리 국고보조금은 지방자치단체들이 중앙정부의 이해에 합치되는 방향으로 정책을 수행하도록 유도하고 촉진하는 것에 주된 목적을 두고 있다. 이 과정에서 중앙의 재정이 지방의 재정으로 이전되기 때문에 중앙과 지방간의 수직적 재정불균형이 완화되는 효과가 있으나 이것이 주된 목적은 아니다. 따라서 국고보조금제도의 가장 중요한 특징은 그 용도의 제한성이다. 국고보조금은 모두 개별사무와 관련되어 지급하도록 규정되어 있는데 이는 바로 보조금들의 사용목적이 개별적 사무에 제한되는 것을 의미한다(김재훈, 2007).

현행 국고보조금의 기준보조율을 규정하고 있는 '보조금의 관리 및 예산에 관한 법률'은 20여년 전에 만들어진 것으로 지방자치제도의 실시와 지방분권 등 사회환경이 급변하는 현재 상황에도 적절하게 적용되는지에 대해서는 논의할 필요가 있다. 또한 사회복지와 관련한 국고보조금의 경우 지역의 특성을 반영하여 국고보조율을 조정할 필요가 있다. 최근에는 중앙정부의 사회복지정책이 사회투자를 강조하면서 신규복지보조금사업이 증가했다. 이러한 중앙정부의 일방적 신규복지사업 확대에 대한 지방비 부담 강요는 자치단체의 재정의 어려움을 가중시키고 있다.

현행 국고보조금제도가 안고 있는 문제점으로는 ① 국가재정여건에 따른 지원규모의 불규칙성으로 자차단체 재정운영의 자율성을 제약하고, ② 국가이해우선사업이 지속적으로 증가하는데도 국비·지방비 부담비율은 거의 변화가 없어 자치단체의 재정 경직성을 심화시키고, ③ 보조금의 교부결정방법 등의 경직성으로 인해 자치단체의 자율적·계획적 재정운영을 저해하며, ④ 소액의 집행 잔액 반납으로 자치단체의 업무량 및 비용이 증

가하고, ⑤ 보조사업단가가 낮게 책정되어 지방비를 추가 부담하는 사례가 빈발하며, ⑥ 법정보조율사업을 제외한 보조사업은 대부분 국가예산심의 결과에 따라 보조율이 일방적으로 결정되어 지방비부담이 가중되고 있다는 점을 들 수 있다(이상용, 2007).

국고보조금의 중앙과 지방간 부담 배분의 적정성을 판단하는 기준은 당해 사업의 외부효과의 정도, 지방사무의 정도, 지방의 재정부담능력, 국가최저한(national minimum)의 확보 필요성이다. 일반적으로는 외부효과가 있는 사무와 비용이 많이 드는 대규모 사업은 국가사무로 하는 경향이 있다. 국가최저한에 해당하는 사업은 모든 국민이 어떤 지역에 거주하든지 기본적으로 받아야 하는 권리이기 때문에 중앙정부가 책임을 져야하는 사업이다. 따라서 기초생활제도와 관련된 급여와 경로연금은 전액 중앙정부가 책임져야 하는 사무이기 때문에 국고보조율은 100%가 될 필요가 있다.

2) 차등보조율의 적용

최근 중앙정부의 사회복지에 대한 관심 증대는 지방자치단체의 재정의 부담으로 연결되고 있지만 그 부담 정도는 지자체의 환경에 따라 매우 다르다. 사회복지사업에 대한 수요는 자치단체의 복지수혜자의 수와 직접 연결되는데 복지사업 수혜자의 비율은 자치단체의 재정력에 비례하지 않으며 오히려 재정력이 약한 지자체에 복지수혜자가 편중되는 경우가 많다. 예를 들면, 서울시 노원구의 경우 도시계획에 의해 임대아파트가 많이 건축되어 기초생활보장수급자가 많다. 노원구의 경우 사회복지예산은 전체 예산의 39.9%를 차지하며 이는 서초구의 21.7%, 강남구의 20.8%보다 매우 높은 수준이다. 부산광역시 북구의 경우에도 사회복지예산이 총예산에서 차지하는 비율은 53.8%에 이른다.

따라서 재정력이 어려운 자치구에 대해서는 국고보조금을 차등 지원하는 방법이 고려될 필요가 있다. 그러나 현행 보조금의 예산 및 관리에 관

한 법률 시행령 제5조는 기준보조율에 가산하여 적용하는 인상보조율은 대도시 자치구를 제외한 재정이 어려운 도, 시, 군에 한하여 적용된다. 그러나 기초생활보장 수급자들이 대도시에 집중되어 있다는 점을 감안하면 이 시행령은 재정력이 취약한 대도시 자치구에도 적용되는 방향으로 개정될 필요가 있다.

마. 사회정의에 입각한 자원의 배분

중앙정부가 제공하는 사회복지사업의 보조금에서는 신청주의와 지방비 매칭이라는 획일적 경제적 관점 외에 사회정의의 관점에서 접근할 필요가 있다. 신청주의와 지방비 매칭 원칙은 지방분권 이후 재정자립도가 낮은 자치구는 국가보조금 사회복지사업을 회피하는 경향을 보이고 있으며 이로 인해 사회복지서비스의 지역간 불균등 문제가 발생하고 있다. 따라서 지자체의 재정수준에 관계없이 사회정의 차원에서 전국적 최저표준의 서비스를 필요로 하는 사회복지서비스는 균등하게 제공될 필요가 있다. 특히 시혜 형태의 생활보호제도를 대체한 국민기초생활보장제도는 수급자의 복지 권리를 강조하며 전국적 통일성 원칙을 따른다. 따라서 시혜에서 권리로 개편되고 지방정부가 재량적으로 선택하고 조정할 여지가 없는 국민기초생활보장제도는 사회정의에 입각해서 재정부담 주체인 중앙정부가 관련 예산의 100%를 모두 부담할 필요가 있다.

제 4 절 민간부문의 역할

사회복지서비스가 공공부문에서만 제공될 경우 여러 가지 문제점들이 발생할 수 있어 민간부문의 사회복지서비스 제공의 당위성이 제기되기도 한다. 민간부문에서 사회복지서비스를 제공해야 한다는 이유는 '정부의 실패'(government failure)와 관련지어 설명되는데 구체적으로 살펴보면 다

음과 같다(Rhoads, 1985).

첫째, 공공부문은 민간부문보다 사회복지서비스를 제공하는 데 있어 경쟁체제가 이루어지기 어렵기 때문에 서비스를 독점적으로 제공할 가능성이 많아 소비자들의 욕구에 적극적으로 대비할 가능성이 적어진다. 또한 경쟁이 없는 상황에서 창의적인 프로그램 개발을 위한 노력이 결여될 수 있다.

둘째, 공공부문은 소유자가 정부(더 엄밀하게 말하면 일반 국민)이기 때문에 서비스 제공의 비효율성에 대한 제재가 어렵다. 반면에 민간부문에서는 비효율적인 운영을 하는 것에 대한 직접적인 책임 추궁이 가능하다.

셋째, 공공부문에서의 사회복지서비스 제공은 자기 이익을 추구하는 소비자 집단들의 요구에 정치적으로 대응할 가능성이 많아 이러한 서비스를 제공하는 공공부문 종사자들이 자기들의 이익을 위해 불필요한 서비스를 제공하는 낭비를 가져올 수 있다. 특히 민주주의 사회에서 특정 사회복지서비스는 정치적 영향력을 행사할 수 있는 특정집단의 이익이 과도하게 반영되어 불필요하게 확대될 수 있다(Niskanen, 1973).

또한 Kramer(1981)는 사회복지서비스를 제공함에 있어서 민간기관의 역할로서 ① 목적이 혁신적이고, 선험적이며, 실험적이고, 시범적인 프로그램을 운영할 수 있는 선구자적 역할, ② 정부가 요구하는 서비스를 설립, 개선, 확장하도록 감시하고 비판하는 개선자 혹은 대변자로서의 역할, ③ 시민참여, 지도력 개발, 그리고 사회적, 종교적, 문화적인 소수 집단이나 혹은 다른 측면에 있어서 소수 집단들의 특별한 이익을 보호하는 특정적이고 분파적인 가치를 보호하는 가이드로서의 역할, ④ 공적인 책임성이 요구되지만 정부가 할 능력이 없거나 혹은 정부가 직접적으로 제공하려는 의사가 없는 서비스를 제공하는 보충적 서비스 제공자로서의 역할을 들고 있다.

그러나 Salamon(1995)이 민간부문은 본질적으로 불충분성(insufficiency), 온정주의(paternalism), 특수주의(particularism), 비전문주의(amateurism) 등의

내재적 특성을 지니고 있어서 사회복지서비스를 제공하는 데에는 완전하지 못하다고 주장했듯이 사회복지서비스를 민간부문에만 맡겨두었을 경우 여러 가지 문제점들이 파생될 수 있다. 여기서 불충분성이란 민간부문의 재원이 주로 자발적인 기부에 의존하기 때문에 재원조달의 어려움을 말하며, 온정주의란 민간부문의 경우 재원을 제공하는 사람들의 요구나 가치를 우선적으로 반영하는 것을 말하며, 특수주의란 특정집단의 욕구가 과도하게 반영되는 것을 말하며, 비전문성이란 전문가에 의존하지 않고 자원봉사인력에 의존하는 것을 말한다.

제 5 절 사회복지서비스 공급의 새로운 대안: 민·관 사회복지 네트워크 구축

1. 사회복지 서비스 네트워크 개념과 필요성

선행연구에 따르면 네트워크는 다양하게 표현되는데, 일반적으로 연계(linkage), 조정(coordination), 협력(cooperation), 협동(collaboration) 등의 개념으로 광범위하게 사용되고 있다. 이러한 개념에는 함께 목표를 이룩하기 위해 두 개 혹은 그 이상의 기관들이 참여함으로써 상호적 이익을 얻는 관계를 전제로 한다(Gardiner, 2000). 그러므로 기관간의 네트워크는 둘 혹은 그 이상의 기관이 독자적으로 얻을 수 없는 목적을 성취하기 위해 어떤 종류의 자원(재정, 물질적 시설, 클라이언트 의뢰, 기술적 지원 서비스)을 교류하는 것이라고 정의할 수 있다(Van de Ven & Ferry, 1980).

관계망, 연계망 등의 용어로 이해되고 있는 네트워크(network)는 둘 이상의 개인 혹은 집단의 체계화된 관계의 구조적인 형태이며, 연계(networking)는 그러한 구조로서의 네트워크를 구축하는 행위이다. 즉, 네트워크는 관계를 유지하는 연계의 체계적인 집합이라고 볼 수 있으며, 내

용과 구조의 측면에서 다차원적으로 이해할 수 있다. 연계를 통해 무엇이 어느 정도 교환되는지에 관련한 질적인 내용과 네트워크의 체계화된 양적인 구조를 형성한다(Wasserman & Faust, 1994).

사회복지조직간 연계는 사회복지분야에서 서비스의 효과적 전달, 서비스 이용자의 욕구충족과 만족, 그리고 자원의 효율적 활용이라는 차원에서 최근 들어 더욱 관심이 증대되고 있다. 개정 사회복지사업법(2003)에 의한 지역사회복지협의체는 지역단위를 중심으로 한 복지기관들 간의 긴밀한 협력관계를 통해 이러한 목적을 달성하려는 정부의 의도적 노력이라는 점에서 우리의 주목을 끈다. 그러나 지역사회에는 서비스를 주로 제공하는 복지기관만이 아니라 다양한 시민단체, NGO 기관, 관변 단체들이 존재하고 있고, 사회복지기관들은 이들 기관과 모종의 방식으로 정도의 차이는 있지만 연계를 해야 할 필요가 존재한다.

사회복지서비스기관들이 협력적으로 연계체제를 구축하고 그러한 연계관계를 통해서 필요한 자원과 정보를 교환할 때 복지기관들은 지역사회내의 자원을 보다 효율적으로 활용함과 동시에 활용 가능한 자원을 극대화할 수 있게 된다. 즉 개별사회복지서비스기관들 간에 연계관계가 잘 구축된다면 개별사회복지서비스기관들이 가진 자원과 정보의 활용범위는 더 이상 개별사회복지서비스기관에만 국한되는 것이 아니라, 연계망 내의 모든 사회복지서비스기관으로 확대되어 사회복지서비스기관 간에 서비스 의뢰를 포함한 자원 및 정보의 공유가 가능하게 된다(유태균·김자옥, 2001).

더구나 지역사회를 기반으로 하는 지방분권화 시대의 사회서비스는 과거와는 달리 중앙집권적 서비스 전달이나 물질적 구호 위주의 사업, 시설서비스만으로는 부족하며 지역특성을 고려한 사회복지 실천방법과 대인서비스(personal social service)에로의 방향 전환이 이루어져야 한다(이정규, 1998). 또한 지역사회를 사회서비스 제공의 장으로 삼는 지역사회복지사는 클라이언트의 문제나 욕구를 파악하여 그를 위한 적절한 케어(care)계

획을 세울 뿐 아니라, 지역에 있는 현재적, 잠재적 사회자원 및 사회적 관계망(network)에 대한 충분한 이해를 통해 클라이언트의 다른 사람, 타 기관 및 단체들과 효과적으로 상호 교류하는 기술을 겸비해야 한다(장인협, 1995).

이처럼 지역사회복지 서비스는 이러한 복합적 연계의 필요성이 본래적으로 상존할 수밖에 없는 영역이다. 사회복지 관련 조직간 네트워크가 필요한 이유를 좀 더 구체적으로 기술하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 지역사회 클라이언트들이 가진 욕구의 복합성을 들 수 있다. 사회복지서비스 욕구를 가진 집단은 전통적으로 사회복지 서비스의 주축이 되어 왔던 심리적 지지뿐만 아니라 경제적 원조, 그리고 보건, 취업관련 서비스, 교육 등 다양한 서비스에 대한 욕구를 가지고 있다. 이의 충족을 위해서는 다양한 서비스 제공이 필요한데, 단일기관이 가지고 있는 자원의 한정으로 인하여 제한된 서비스만을 제공하게 된다. 따라서 다양한 욕구를 가진 클라이언트들에게 적절한 서비스를 제공하기 위해서는 필연적으로 기관들 간 네트워크가 요구된다.

둘째, 네트워크는 지역사회가 가진 인적·물적 자원을 효율적으로 배분하기 위한 조정과 협의의 수단이 된다. 지역 내 클라이언트들에게 적절한 자원과 서비스를 보다 효과적으로 제공하기 위해서는 각 기관의 성격에 따른 역할 분담이 필요한데, 바로 이 시점에서 조직간 네트워크가 요구된다. 조직 유형 간 상호 교류와 소통이 전혀 없어 서로에 대한 정보를 알지 못한다면 자원의 낭비는 물론 갈등상태에 이르게 될 수도 있다. 따라서 사회복지 관련 조직간 네트워크를 통해 조직간 의사소통을 가능하게 하고, 정보를 상호 공유하고, 서비스의 단절과 중복, 그리고 파편화를 방지함으로써 역할분담을 도모할 필요가 있다.

셋째, 사회복지서비스 간 연계는 개별 클라이언트나 서비스 제공 기관에 대해서 뿐만 아니라 전체 사회에 대해서도 긍정적인 기여를 한다. 사회복지서비스 간 연계는 서비스의 특화를 유지 또는 강화하는 기반이 되

고 서비스의 중복 및 누락을 방지함으로써 자원 효율성을 높이고 클라이언트의 만족이라는 효과성을 확보하는 방안이 될 수도 있다.

2. 사회복지서비스 네트워크의 효과와 특성

사회복지에서의 서비스 네트워크는 두 개 이상의 기관이 서로 기관자체의 정체성을 유지하면서, 클라이언트에게 보다 나은 서비스를 제공하기 위하여 기관 간 상호연락이나 정보의 공유 등 낮은 수준의 상호교류에서부터 클라이언트 의뢰, 프로그램 교환, 프로그램 공동기획 및 시행, 물적 자원의 교환 등 보다 높은 수의 교류까지 포함하는 것이다. 이러한 교류과정에서 클라이언트에게 적절하고 포괄적이며 지속적인 서비스를 제공하게 됨으로써 서비스의 효과성을 제고하고 사회복지적 개입의 책임성을 완수하는 데에 그 목적을 둔다. 그리고 이는 복합적인 문제와 다양한 욕구를 가진 클라이언트의 환경을 재구성하면서 다양한 사회적 지지를 제공하고 있는 체계로서 클라이언트를 둘러싼 사회적 관계망을 형성·강화하며 조정한다. 따라서 조직간 네트워크 구축은 사회서비스를 통합하고 효율성을 제고하는 효과를 가진다. 이러한 특징은 다양한 차원의 욕구를 가지는 대상에게 매우 적합한 형태의 사회서비스를 제공하는 양식이라고 볼 수 있다(김용학, 2003b; 김선주·김교정, 2006; 박은주, 2006; 송호근 외, 2006).

그리고 지역사회에서 네트워크를 구축함으로써 크게 다음과 같은 네 가지의 효과를 볼 수 있다. 첫째, 클라이언트의 욕구 충족이다. 지역사회 내에서 살아가고 있는 클라이언트는 복합적인 문제와 다양한 욕구를 가지는 경우가 많다. 이 때 네트워크는 다양한 욕구에 대한 서비스를 중단 없이 제공하기 위해서 특화되고 전문화된 여러 서비스 전문가 혹은 조직들의 협력할 수 있는 장치가 된다. 둘째, 유휴자원의 발굴 및 동원이다. 자원부족의 문제를 극복할 수 있는 대안으로 네트워크에 기여하는 서비스 제공자들이 자원을 공동으로 활용할 수 있게 하고 서비스 제공에 활용되지 않

고 있는 지역사회자원을 동원함으로써 자원의 부족이라는 한계를 극복할 수 있다. 셋째, 제공되는 서비스의 효율성 증진이다. 즉, 서비스를 제공하는 클라이언트에 대한 지속적인 추적이 가능하여 서비스의 중복이나 누락을 방지할 수 있다. 넷째, 서비스 조직간 협조전략이다. 이를 통하여 소속감 및 공동체 의식 증진을 통하여 파워의 열세를 극복할 수 있다(이준영, 2007).

네트워크의 속성에 기초하여 서비스 네트워크를 다룬 선행연구를 살펴보면, 다소 차이는 있지만 크게 네트워크 과정과 구조(박영란·황정임, 2000; Van de Ven & Ferry, 1980), 혹은 네트워크의 내용과 형태(김현주, 1998)로 구분하고 있다. 이 때 네트워크의 과정이나 내용, 관계적 특성 등은 주로 기관 간에 이루어지는 자원의 흐름에 관한 내용을 보여주는 것으로서 네트워크가 이루어지는 내용, 방향, 빈도 등을 의미하는 네트워크의 '내용적 측면'이라고 할 수 있다. 연계의 내용이란 연계가 구체적으로 무엇의 흐름으로 구성되는가의 문제로 사회복지기관 간의 관계에서 이루어지는 연계관계의 실질적인 구성요소를 말한다(김인숙 외, 1999; 박미은, 2003). 이는 연계를 통해 실질적으로 무엇이 교환되는가를 말한다. 기관 간의 관계를 형성하는 가장 기본적인 목적은 바로 가치(value)를 교환하기 위해서이며, 기관 간의 관계의 특성은 그 관계가 '무엇을 교환하기 위한 관계인가'에 따라 달라진다. 사회복지서비스 기관이 그 목적을 달성하기 위해 상호 교환하는 내용은 정보의 공유, 프로그램의 교환, 재원이나 물리적 공간의 공유, 클라이언트 의뢰 등과 같은 자원의 흐름을 말한다(김인숙 외, 1999; 유태균 외, 2001; 박미은, 2003).

그리고 네트워크가 이루어지는 형태는 연계자들이 맺는 관계의 구조를 밝히는 것으로서 네트워크의 밀도, 중심성, 공식화, 연계방식 등을 의미하는 네트워크의 '구조적 측면'으로 볼 수 있다. 이러한 연계의 정보는 연계횟수, 연계에 대한 인식, 연계 구조 등으로(유태균 외, 2001; 박미은, 2003), 연계관계를 형성하는 서비스 기관이 맺는 관계의 양, 방향, 빈도, 인식수

준, 강도, 밀도, 중심도 등을 말한다.

이러한 기관의 서비스 연계에 영향을 미치는 요인에 관한 여러 선행연구에서 검증된 요인은 크게 조직요인과 개인요인으로 요약할 수 있다. 장애인기관간의 연계를 연구한 이현주(1998)의 연구에서는 조직의 연계에 대한 인식, 체계, 비공식적 인맥이 조직간 연계에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다음으로 재가노인을 위한 사례관리 네트워크를 분석한 정순둘(2001)의 연구에서는 구성원의 인식이나 개인적 친밀성의 정도, 전문적 능력, 비공식적 인맥, 사회복지사 자격증 유무와 정보접근성 등이 기관 간의 연계에 크게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 김종윤(2006)의 노인장기요양보호 서비스 기관의 연계강화 방안에 관한 연구에서는 개인적 요인 중 인식도, 연계유지를 위한 교류정도, 조직적 요인 중 운영주체, 보수수준, 연계경로 등, 환경적 요인 중 협조정도, 내부 규정 여부 등이 연계에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

3. 민·관 네트워크 구축방안

가. 민·관 파트너십의 형성

사회복지 영역에서 민·관 파트너십의 출현배경은 이론적으로 보면 시장실패(market failure)와 정부실패(government failure)와 관련이 있다. 사회복지자원의 공급 출처의 큰 두 축은 정부(공공부문)와 시장(민간부문)이다. 공공부문인 정부는 집권화된 의사결정을 중심으로 각종 규제조치나 정책을 통해 자원을 배분하기 때문에 보이는 손에 의해 움직인다. 이에 반해 민간부문인 시장은 개별경제주체의 분권화된 의사결정을 토대로 작용되고, 가격이라는 보이지 않는 손에 의해서 움직인다. 그러나 중요한 선택은 완전한 시장과 불완전한 정부 또는 완전한 정부와 불완전한 시장 사이에 이루어지는 것이 아니고, 불완전한 시장과 불완전한 정부 사이에서 이루

어지기 때문에 시장이나 정부 어느 한쪽에 의존한다는 것은 완전한 대안이 되지 못한다(전상경, 1991).

따라서 시장이나 정부 어느 한쪽에만 의존하지 않고 양자의 단점을 보완하여 좀 더 효율적인 사회복지서비스의 공급방안을 찾는 것이다. 우선 사회복지행정의 입장에서 보면 민·관 네트워크의 구축은 가격 메카니즘과 경쟁성의 시장원리를 도입함으로써 정부에 의한 서비스 공급의 효율성을 높일 수 있다. 그리고 지금까지 정부에서 담당해 온 기능 중 반드시 정부가 담당하지 않아도 되는 기능을 민간과 협력하여 수행함으로써 위축되었던 민간부문을 활성화시키고 민간의 자율성과 창의성을 신장시킬 수 있는 방식으로서도 의의를 가진다.

파트너십은 단순히 서로 간의 이익을 위해 정보교환에 그치는 연결망 형태의 파트너십이 있는가 하면, 정보교환에 더하여 참여자의 활동의 변화를 요구하는 조정 형태의 파트너십이 있고, 이에 더하여 자원의 공유가 요구되는 협조 형태의 파트너십, 그리고 정보교환, 활동변화, 자원공유 뿐만 아니라 서로의 이익과 공동목표 달성은 물론 파트너십에 참여하는 상대방의 능력가지 향상시키고자 하는 협력 형태의 파트너십도 존재한다. 따라서 사회복지 현실에서는 이러한 파트너십의 기본적 특성들을 얼마나 반영하느냐에 따라 파트너십의 효과를 알 수 있다.

나. 민간부문과 공공부문의 관계 설정: 종속적 관계에서 동반자적 관계로

Gidron, Kramer & Salamon(1992)은 공공과 민간의 협력모형을 대행자(vendor) 모형과 동반자(partner) 모형으로 나누었다. 우리나라의 경우 1970년대 이전의 사회복지에 대한 정부의 방치와 외원에의 의존을 통해 서비스가 제공되던 시기를 제외하고는, 1970년 사회복지사업법이 제정되어 정부의 재정지원과 함께 개입이 늘어나는 당시부터, 공공부문은 비영리 영리조직들과의 관계를 일종의 '종속적 대행자' 모형으로 설정했던 것으로

보인다. 이는 민간 비영리 조직들이 정부의 서비스 정책을 대행해 주는 역할을 하면서 그에 따르는 재원을 정부에 의존하는 과정에서 점차 종속화되어 갔다는 것을 의미한다(이혜경, 2002).

현재 우리나라의 사회복지서비스 전달체계는 막강한 재정능력과 통제력을 지닌 공공부문(중앙정부, 지방정부 또는 기초자치단체), 정부로부터 재정 지원을 받을 수 있는 신고시설, 정부로부터 인정받지 못하면서 재정지원도 받지 못하는 미신고 시설로 구성되어 있다. 그러나 이러한 민간부문은 자원이 취약하고 연대하지 못하고 있으며, 공공부문을 대상으로 한 협상력도 약하기 때문에 국가의 사회복지 서비스 정책 형성에 파트너로서 참여하기보다는 사회복지서비스 예산을 수동적으로 집행하는 종속적 대행자 위치에서 벗어나지 못하고 있다.

공공부문이 사회복지서비스의 제공을 민간부문에 위탁하는 근본적인 이유는 조직의 경직성과 비효율성으로 인해 공공부문은 가장 필요한 부문에 가장 적절한 시기에 서비스를 제공하기 힘들기 때문이다. 그러나 민간부문이 공공부문의 종속적 대행자 위치에 있는 한 사회복지서비스의 질적인 향상은 기대하기 어렵다. 따라서 민간부문과 공공부문과의 관계가 종속적 대행자의 관계에서 진정한 동반자적 관계로 변화하는 것이 필요하다.

다. 민·관 네트워크 구축

사회복지를 지방분권화 한 것은 중앙정부는 재정지원을 포괄적으로[14] 할테니(실질적으로는 감소된) 지역에서 자체적으로 복지계획을 세워 지역의 문제를 해결하라는 것이다. 그러나 한정된 자치단체의 한정된 자원으로 광범위한 지역사회문제의 해결은 한계가 있다. 이러한 현실을 극복할 수 있는 방안 중의 하나가 공공기관과 민간기관의 네트워킹을 구축하여

14) 여기서 '포괄적'의 의미는 정부보조금을 종류별 보조금(categorical grant)에서 포괄적 보조금(block grant)으로 전환하겠다는 것을 의미함.

서비스 제공의 효율성을 향상시키는 것이다. 공공과 민간의 네트워크 구축의 핵심은 정보공유이다. 그러나 공공부문과 민간부문의 정보공유가 힘든 것이 현재 사회복지의 전반적인 문제이다. 민간의 대표적인 기관인 종합사회복지관과 관의 대표적인 기관인 동사무소간의 정보공유가 올바르게 이루어 지지 않아서, 수혜의 중복 및 대상자 선정에 대한 정보가 올바르게 순환되지 않는 경우도 있다. 따라서 지역사회복지 자원에 대한 효율적 활용이 절실히 요구되는 현실이다. 특히, 직접적이고 대규모의 자원이 투여되는 기초생활보장 분야에 대한 접근에 있어서는 지역사회 복지네트워크 형성이 시급히 요구되고 있다.

이를 위해 공공과 민간이 지역사회의 자원에 대한 정보를 함께 공유하는 사업과 접근성을 높인 의뢰시스템 도입, 그리고 활발한 복지서비스 연계활동이 필요하다. 지역복지네트워킹의 기대효과는 복지자원들 간의 네트워크형성을 통한 지역사회 복지 자원의 효율적 활용이 가능할 것이고, 각 실무자간의 유대감을 형성하여 기관 간 정보공유를 통한 'Win-Win전략'을 실행할 수 있는 기회를 마련하게 될 것이다. 지역복지네트워크의 강화를 실현하기 위한 구체적 방안으로서 지역사회복지협의체 적극적인 활동이 필요하고 더불어 일하는 실무자간의 편의를 도모하고, 사회복지서비스 이용자를 위한 통합체계가 마련되어야 한다.

사회복지관 및 동사무소, 구청 간의 정보공유를 원활히 하기 위해서는 다음과 같은 노력이 요구된다.

첫째, 협의체(형식적으로 운영되고 있는)의 적극적인 활동이 필요하다. 서로 서로 일하는 사람들의 편의를 위해 존재하는 대상자를 위한 통합체계가 마련되어야 할 것이다.

둘째, 동사무소의 실무자들의 보직변경으로 대상자에 대한 인수인계가 잘 안 되는 실정에 대해, 일정한 기간에 대해서 전보제한을 펼치는 공공기관의 대처가 필요하다.

셋째, 중복 서비스, 대상자 정보공유 문제 등을 해결하기 위해서 민과 관의 공동데이터 베이스 구축이 필요하다. 이 서비스 구축에 따른 전문가(DB구축 전문가)를 한시적으로 고용하여 데이터베이스 구축에 대한 전반적인 사업을 맡긴 후, 데이터베이스가 구축되고 원활하게 운영되는 시점에서 데이터베이스만을 전문적으로 다루는 인력을 채용하여야 할 것이다.

특히, 최근 중요한 문제로 등장하고 있는 취약계층을 대상으로 하는 일자리 창출·지원체계의 경우 전적으로 정부의 노력에 의존하는 경우 성과가 산출될지는 불투명할 뿐만 아니라 바람직하지도 않다. 빈곤계층의 다양한 욕구를 제한된 행정 인력으로 지속적으로 관리하는 것은 불가능하다. 따라서 취약계층을 대상으로 하는 탈빈곤 정책은 지역사회에 기반을 둔 민간기업이나 민간 비영리 단체의 참여가 전제될 때 가능하다. 이런 점에서 취약계층 대상 일자리 창출이나 고용지원정책은 공공부문과 민간부문의 광범위한 파트너십과 기관 간 상호 네트워크가 구축될 때 원활하게 작동할 수 있다.

라. 민·관 네트워크 구축을 위한 중앙정부의 적극적인 지원

민·관 파트너십이 제대로 기능하기 위해서는 중앙정부는 인정받을 만한 비전을 제시하고, 지자체와 민간 주체의 지역복지 기획력을 높이고 민·관 파트너십을 형성하도록 적극적인 지원체계를 마련하여야 한다. 지역사회에서 민·관 파트너십이 유기적으로 작동되기 위한 접근경로와 지향하는 방향을 명확하게 제시하여야 한다.

제 8 장　사회복지서비스 효과성 제고를 위한 전달체계 개선방안[15)]

제 1 절　개요

사회복지전달체계는 복지서비스가 공급자로부터 소비자에게로 전달되는 과정을 원활히 하고 복지서비스 제공자들 간의 연계 등을 통해 복지서비스 공급자와 수요자를 조직적으로 연결시키기 위한 조직적 체계이다(최성재·남기민, 2006). 따라서 체계적인 사회복지전달체계의 구축은 사회복지정책의 목표 및 운영 효율성을 확보하기 위한 핵심적인 요건이다.

최근 들어 복지정책의 효과성을 제고하고 제한된 복지자원의 효율적 활용을 위해 전달체계 개선이 필요하다는 주장이 제기되었다. 이러한 문제제기는 신정부의 국정과제에도 반영되어 국민편의 원스톱서비스 제공을 위한 '희망복지129센터(가칭)의 설치'가 핵심과제로 선정되었다.

현행 사회복지전달체계는 경직성과 비효율성으로 인해 복지환경의 변화에 유연하게 대응하지 못한다는 평가를 받고 있다. 특히, 신빈곤층의 대두, 저출산·고령화 등의 사회경제적 환경 변화에 대응하여 국가의 복지정책과 예산은 지속적으로 확대되어 왔음에도 불구하고 복지서비스 전달체계는 국민들의 체감 만족도를 향상시키지 못하고 있다는 문제점이 지적되고 있다. 이러한 문제점은 복지서비스에 관한 정보의 분산, 서비스 전달과

15) 이 글은 보건복지가족부 「사회복지서비스 전달체계 개선 TF」에서 논의되었던 내용과 보건복지가족부 발표 및 내부자료, 사회복지전달체계 개선을 위한 보건복지가족부 연구용역과제의 핵심내용을 정리한 「'희망복지' 전달체계 개편방안에 관한 공청회」(2008.11.16) 자료집 중 강혜규(2008), 류명석(2008)의 내용을 중심으로 작성되었음.

정의 복잡성, 서비스 이용자에 대한 통합적 관리체계의 부재, 공공과 민간, 민간 시설들 간의 연계체계 미흡 등으로 인해 서비스의 누락 또는 중복 문제가 발생하고 있기 때문이다.

공공부문의 경우, 사회복지전달체계의 개선을 위해 보건복지사무소 시범사업(1995.7~1999.12), 사회복지사무소 시범사업(2004.7~2006.6) 등을 실시하였으나 현실적인 여건의 제약으로 인해 제도로 정착되지 못하였다(노현송·강혜규, 1997; 강혜규 외, 2005). 또한 2006년 7월부터 주민생활지원서비스 전달체계 개편이 실시되었으나, 지자체의 행정조직 개편에 치중하고 있어 서비스 누락 및 중복, 복지시설 간 서비스 연계 및 조정, 그리고 민·관 협력체계 등에 대한 실질적인 개선은 이루어지지 않았다.

민간부문은 일선 현장에서 복지서비스 공급의 주된 역할을 담당하고 있으나, 공공부문의 연계 미흡, 복지서비스 전달의 비효율성 등과 같은 문제점이 지적되고 있다. 특히, 복지·보건·고용 관련 민간 서비스시설의 유형이 116개에 달하고 있고, 특정 기능을 수행하는 소규모 센터들이 크게 늘어남으로써 서비스 전달의 효율성이 저하되고 있다. 이는 과거 장기적·종합적 계획이 미비한 상태에서 복지시설이 양적으로 크게 증가하고 세분화·전문화됨으로써 시설유형 간에 업무의 중복 문제가 발생하고 있기 때문으로 파악된다(류명석, 2008). 또한 개인의 특성 및 환경을 고려한 전문화된 서비스에 대한 수요가 늘어나고 있으나, 공급자 중심의 획일적이고 파편화된 서비스 제공에 치중하여 수요와 공급의 불일치가 발생하고 있는 실정이다.

따라서 현행 사회복지전달체계의 구조를 '수요자 중심', '맞춤형서비스 제공', '통합 관리체계 구축'을 목표로 개선할 필요 있다. 이를 위해서는 복지서비스에 대한 주민들의 욕구를 충족시킬 수 있는 수요자 중심의 서비스 통합 및 효율화 방안 마련, 지역 간 서비스 공급 불균형과 시설유형 간 기능 중복 문제들의 제거를 통한 제한된 복지자원의 효율적 활용과 복

지서비스의 공급 확대 방안 모색, 민간기관에 대한 지원 강화와 복지서비스 전달의 책임성과 전문성을 제고할 수 있는 있는 제도적 방안 강구, 지역복지 발전을 위해 필요한 공공과 민간의 역할 분담 및 협력체계 강화를 위한 현실적 모형을 개발함으로써 가능할 것이다.

제 2 절 현행 사회복지전달체계의 현황 및 문제점

1. 공공 사회복지전달체계의 현황과 문제점

가. 현황

공공 사회복지행정은 보건복지가족부-지방자치단체(시·군·구, 읍·면·동)의 행정계통을 통해 집행되고 있으며, 지역사회를 중심으로 시·군·구와 읍·면·동이 주된 행정기능을 담당하고 있다. 시·군·구에서는 사업기획 및 관리, 자원 발굴 및 관리를 담당하고 있으며, 2006년 주민생활지원개편에 따라 통합조사팀, 서비스연계팀이 신설되었고, 대상자에 대한 밀접한 접촉이 필요한 조사를 담당하고 있다. 읍·면·동에서는 지자체 집행업무 가운데 직접 주민을 대면하는 대부분 서비스의 접수, 상담, 서비스연계제공, 대상자 사후관리(확인조사를 통한 급여변동 확인, 중점관리대상의 사례관리 실시)를 담당하고 있다(강혜규, 2008).

읍·면·동 주민생활지원팀 인력 현황은 <표 8-1>과 같다.

〈표 8-1〉 읍·면·동 주민생활지원팀 인력 현황

읍·면·동 (개수)		인구수	주민생활지원팀 정원				주민생활지원팀 배치현원				
			계	복지직	복수직	행정직 등 기타	계	복지직	복수직		행정직 등 기타
									복지직	행정직	
총 인원	계 (3,516)	49,113,620	11,573	5,781	2,366	3,342	11,217	5,691	573	1,708	3,245
	동 (2,109)	39,736,408	7,070	3,771	1,284	2,015	6,845	3,710	249	1,012	1,874
	읍 (211)	4,203,491	971	489	234	248	964	487	90	131	256
	면 (1,196)	5,173,721	3,448	1,521	848	1,079	3,408	1,494	234	565	1,115
평균 인원	1개 동	18,841	3.35	1.79	0.61	0.96	3.25	1.76	0.12	0.48	0.89
	1개 읍	19,921	4.60	2.3	1.1	1.17	4.57	2.3	0.43	0.6	1.2
	1개 면	4,236	2.88	1.27	0.7	0.9	2.85	1.25	0.20	0.47	0.93

주: 1) 계약직 및 일용직은 제외한 인원임 (동 99명, 읍 26명, 면 119명); 2) 5개 출장소를 제외함.
자료: 복지부 지역복지과 취합자료(2008년 7월 현재)

읍·면·동의 복지직 현원을 파악한 결과 <표 8-2>에서와 같이 복지직 배치인원은 대부분 1~2명이었으며, 특히 면사무소의 2/3가 1명의 복지직이 배치된 것으로 파악된다(강혜규, 2008).[16]

〈표 8-2〉 읍·면·동 주민생활지원팀 복지직 현황

	계	복지직 0명	복지직 1명	복지직 2명	복지직 3명	복지직 4명	복지직 5~6명	복지직 7~13명
동	2109	42개	967개	780개	191개	71개	37개	21개
읍	211	-	26개	76개	63개	27개	17개	2개
면	1196	15개	712개	399개	64개	5개	1개	-

주: 1) 복지직 인원수별 동, 읍, 면 각각의 개수임; 2) 5개 출장소를 제외함(복지직 0명 1개소, 1명 2개소, 2명 1개소, 3명 1개소)
자료: 복지부 지역복지과 취합자료(2008년 7월 현재)

16) 복지직 배치 현황을 보면, 동지역은 1명 배치 967개(45.9%), 2명 배치 780개(37.0%)이며, 면지역은 1명 배치 712개(59.5%), 2명 배치 399개(33.4%)이다.

나. 문제점

지난 정부는 2006년 7월부터 「주민생활지원서비스 행정 개편」 추진하였는데, 이는 '주민생활지원'의 개념으로 협의의 사회복지를 넘어서는 통합적 공공서비스 중심의 지방행정 기능 재편이었다.

주민생활지원서비스체계로의 개편은 의욕적으로 실시되었으나 근본적인 한계를 지닌 것으로 평가된다. 이러한 한계로서는 대부분의 지자체가 급격하게 확대된 복지재정 및 사회정책분야 업무 확대에 대응하는 자체적인 혁신 노력 부재, 지역별 여건을 감안한 설계 및 준비 미흡, 지역 특성을 고려한 조직모형의 설계 미흡, 전문성을 극대화할 업무 분담 및 복지직의 보직 배치 미흡, 복지담당공무원 업무가 복지대상자 자산조사 및 급여지급 등에 집중됨으로써 자활, 보호 및 서비스, 교육 등의 통합적 사례관리 미흡 등과 같은 점을 지적할 수 있다(강혜규, 2008, 보건복지가족부b, 2008).

또한 현행 지방행정체계의 특성, 즉 시·군·구(232개)는 관할 범위가 너무 크고 읍·면·동(3,600여개)은 너무 작아서 읍·면·동에 적정규모의 인력을 배치하려면 매우 많은 인력이 필요하고, 시·군·구를 중심으로 하기엔 접근성이 문제가 되는 한계를 지니고 있었다.

주민생활지원 개편에 따라 행정직이 보강된 읍·면·동 주민생활지원팀의 평균 인력도 동 주민센터 3.2명, 읍사무소 4.6명, 면사무소 2.8명에 불과(배치 현원, '08년 7월현재)한 실정이다. 이 중 사회복지직은 동 주민센터 1.9명, 읍사무소 2.7명, 면사무소 1.4명이다(강혜규, 2008).

현행 공공 사회복지전달체계의 주요 문제점을 기능과 구조의 측면에서 정리하면 다음 <표 8-4>와 같다.

〈표 8-3〉 시·군·구-읍·면·동의 기본현황

	행정구역 현황 (개소)				평균면적	평균인구	전체인구	평균 공무원	복지직
	전체	5천 미만	5천~1만	1~2만	(㎢)	(천명)	(천명)	수(명)	총정원(명)
자치구	69	-	-	-	49	324	22,383	694	3,988 (평균 17명)
시	75	-	-	-	513	283	21,287	888	
군	86	-	-	-	664	56	4,763	440	
동	2166	133	417	768	자료없음	18	39,608	12	6,235 (평균 1.7명)
읍	212	-	62	70	68	19	4,162	27	
면	1206	901	232	65	62	4	5,221	16	

주: 1) 일반시 2개, 일반구 26개는 제외한 수치임; 2) 복지직 공무원 정원 10,515명 중, 시도 292명이 제외된 수치임.

자료: 2007년 1월 현재, 행정안전부, 2007 행정자치통계연보.

〈표 8-4〉 현행 공공 복지수행체계의 문제점

	문제점	실태
기능	• 기초보장 사후관리 취약	• 읍·면·동 복지직이 가구방문 등 관리업무 수행 곤란
	• 확대되는 서비스 수요에 대한 공적 대응 취약 • 서비스 기획, 수요자 욕구사정, 민간과의 협력을 통한 맞춤형 서비스 제공 여건 취약	• 기초보장(현금급여/자산조사) 중심의 업무가 우선되고, 서비스관련 욕구파악, 서비스연계 미흡
	• 복지서비스간 연계제공 미진	• 대상자별, 서비스간, 공공 민간기관간 협력기반으로서의 전산시스템 미비
	• 복지급여 통합처리 어려움	• 행정전산시스템 고도화과정에서 통합적 업무수행 지원기반이 미비
	• "8대 서비스"의 실질적 제공 미흡	• "8대 서비스"에 대한 인식은 넓혔으나, 실제 서비스프로그램이 담보되지 않음
	• 민간서비스 기관에 대한 모니터링 기제 부재	• 복지"시설"에 대한 감독 중심, "사업, 서비스"에 대한 모니터링은 불가
	• 확대된 서비스사업에 대한 기획력, 수행체계 부재	• 시군구단위 사업 기획의 필요성은 높아가나, 재정력·기획경험의 부재로 중앙정부 정책변화에 조응하기 어려움
구조	• 주민생활지원국 내 과간, 팀간 업무 협력 어려움	• 기능별(통합조사, 서비스연계), 대상별(노인, 장애인) 팀간 업무연계가 유기적이지 않음(대상별 사업팀의 대상자 관리기능 취약)
	• "주민생활지원과"와 "사회복지과"의 역할 왜곡	• 복지업무가 기타서비스 영역과 분리되는 현상
	• 읍·면·동 주민생활담당(6급)의 역할 취약	• 복지업무에 대한 행정직의 commit, 업무이해가 미흡하여, 복지직 1인과 동일 역할 어려움 (교육 절실)
	• 유관 공공기관, 민간기관과의 "협력업무" 취약	• 지역사회복지협의체가 운영되고 있으나, 고용지원기관, 보건소, 민간복지기관 등과의 구속력을 가진(재정이 결합되거나 규제가 따르는) 업무협력이 어려움

2. 민간 사회복지전달체계의 현황과 문제점

가. 현황

복지·고용·보건 관련 민간 서비스시설의 유형은 총 116개로서, 이 중 장애인 관련 시설유형이 22개로 가장 많고 아동시설 21개, 지역주민/가족 관련 시설유형 17개, 노인 관련 시설유형 16개 순으로 분포하고 있다. 116개 시설유형의 전체 시설의 수는 101,789개이며, 경로당과 보육시설을 제외하면 13,492개이다(류명석, 2008; 보건복지가족부a, 2008).

〈표 8-5〉 민간 복지시설 현황

(단위 : 개소)

구분	시설유형 수	시설 수	시 설 유 형
계	116	101,789	
지역주민/가족	17	1,167	종합사회복지관 408개소 등
아동	21	35,117	지역아동센터 2,618개소, 민간보육시설 14,408개소 등
청소년	12	1,425	청소년수련관 143개소, 청소년공부방 502개소 등
여성	15	539	성폭력피해상담소 165개소, 가정폭력상담소 289개소 등
노인	16	60,798	노인요양시설 1,112개소, 경로당 56,480개소 등
장애인	22	1,896	장애인복지관 157개소, 장애인주간보호시설 289개소 등
노숙인	4	150	노숙인쉼터 75개소, 부랑인 복지시설 52개소 등
고용	1	242	지역자활센터 242개소
보건	8	455	정신보건센터 151개소 등

민간복지시설의 운영 현황을 보면,[17] 인력은 시설 종사자 규모가 1~5명인 시설이 279개로서 전체의 44.4%를 차지하고 있으며, 재정은 시설유형 간 또는 시설유형 내에서 재정규모의 차이가 상당히 큰 것으로 파악되었다.

17) 류명석(2008)의 내용 중 일부이며, 자세한 내용은 2008년 서울복지재단에서 실시한 「전국의 민간 사회복지서비스시설 실태조사」 참조.

민간복지시설의 재정구조를 보면, <표 8-6>에서와 같이 세입에서 보조금이 차지하는 비중은 58.7%이며 사업수입은 9.9%, 법인전입금 5.3%, 후원금 8.0%임. 민간 복지시설의 보조금에 대한 의존정도가 높은 것으로 나타났다.

세출은 <표 8-7>에서와 같이 인건비 비율이 43.5%로서 가장 높고 사업비, 운영비 순으로 나타났다.

〈표 8-6〉 시설유형별 시설 세입구조

(단위: 천원, %)

항목	시설전체 평균	지역주민	아동	청소년	여성	노인	장애인	노숙인*	고용*	보건*
보조금	378,880	454,599	134,846	42,276	104,493	458,462	505,038	420,922	324,155	186,177
	58.7	54	62	64	46	56	64	86	82	91
사업 수입	77,966	145,346	3,248	12,744	33,432	76,088	64,641	17,047	1,662	10,181
	9.9	13	2.1	4.2	4.7	12.6	11.2	1.5	0.3	4.4
법인 전입금	29,534	39,022	10,063	9,192	4,786	39,634	30,339	25,128	869	11,750
	5.3	5	5.6	0	4.1	6.2	5	1.8	0.4	6.4
후원금	48,529	71,189	60,402	1,654	11,705	31,800	39,646	20,943	315	2,349
	8.0	7.7	16	0	18.3	5.5	5.4	5.1	0.1	0.4

주: 1) * 케이스가 10개 미만인 경우

〈표 8-7〉 시설유형별 세출구조

(단위: 천원, %)

항목	시설전체 평균	지역주민	아동	청소년	여성	노인	장애인	노숙인*	고용*	보건*
인건비	268,263	283,530	92,455	46,669	74,508	305,020	428,415	144,878	197,568	150,254
	43.5	34.2	41.5	44.4	49.4	43.5	55.9	34.4	65.2	68.5
사업비	203,154	353,077	64,720	26,744	47,802	203,971	210,001	170,429	104,671	36,339
	26.2	36.3	31.8	17.1	16.6	29.0	19.6	34	4.3	15.6
운영비	55,476	63,051	18,307	22,673	37,637	74,553	72,269	131,210	35,526	24,233
	11.3	8.1	18.2	24.6	20.5	14.3	12.0	34.5	11.2	13.0

주: 1) * 케이스가 10개 미만인 경우

나. 문제점

민간 복지시설의 경우 서비스의 다양화 추세에 따라 특정 기능을 수행하는 소규모 센터들이 대폭 증가함으로써 서비스 전달의 효율성이 저하되고 있다. 이는 과거 장기적이고 종합적인 계획이 미비한 상태에서 복지시설이 양적으로 크게 증가하고 세분화·전문화됨으로써 시설유형 간에 업무의 중복 문제가 발생하고 있기 때문이다. 또한 민간전달체계는 공공 전달체계와 유기적으로 연계되지 못하고 있으며, 민간기관 간에도 통합되지 못함으로써 사회복지서비스의 효과성과 효율성은 높지 못한 실정이다(류명석, 2008; 보건복지가족부b, 2008).

한편 사회적 변화에 따라 개인의 특성 및 환경을 고려한 전문화된 서비스에 대한 욕구가 증가하고 있으나, 공급자 중심의 획일적이고 파편화된 서비스 제공에 치중하여 수요와 공급의 불일치 현상이 광범하게 발생하고 있다.

제 3 절 사회복지전달체계 개편 방향

1. 기본방향 및 과제

가. 기본방향

사회복지서비스의 효과성을 제고하기 위한 사회복지전달체계의 개편을 위한 기본방향은 다음과 같다(강혜규, 2008).

첫째, 조사-행정중심의 지방행정을 서비스중심(service-oriented)으로 전환하여 공공의 책임성을 제고시킨다. 이는 중앙정부 정책의 단순집행이 아닌 지역단위 복지수요 및 공급관리에 기반한 지방자치단체의 주도적 사업기획·관리 능력의 향상과 관련되어 있다.

둘째, 주민 복지수요에의 대응성(responsiveness)을 강화한다. 이는 주민들이 복지전달체계에 보다 쉽고 편리하게 접근할 수 있는 환경 조성과 함께 보다 다양한 서비스를 적절한 시기에 제공하는 것이다.

셋째, 욕구에 맞는 급여·서비스 제공 및 체계적인 사후관리(case management system)로 문제를 사전에 예방하고 이를 통해 사회통합에 기여한다.

넷째, 서비스에 관한 정보 제공, 찾아가는 서비스, 신속한 서비스, 통합적인 서비스를 통한 수요자중심의 접근(any-stop services)을 강화한다. 이는 초기상담(intake) 창구의 다원화 및 콜센터의 기초민원 대응 기능을 강화함으로써 가능할 것이다.

다섯째, 민관 협력(partnership) 서비스의 공식화, 민간자원의 연계(networking)를 강화한다. 이를 위해서는 민간 서비스기관, 유관 공공기관과의 다양한 협력방식(인력 파견, 정보공유·교류, 공통서식 활용 등 전산기반 마련)을 활용하는 것과 관련되어 있다.

나. 주요 과제

사회복지전달체계의 개선을 위한 주요 과제는 다음과 같다(보건복지가족부a, 2008).

첫째, 통합서비스를 제공하는 희망복지지원단의 설치이다. 희망복지지원단의 설치를 통해 접수(intake), 자산 및 욕구조사, 급여 및 서비스 계획 작성, 급여 및 서비스 제공, 환류와 같은 과정을 통합하는 서비스체계를 구축하는 것이다. 또한 희망복지지원단을 통해 보건·복지·고용을 통합하여 복지수요자에게 맞춤형서비스의 제공이 가능하도록 해야 한다. 특히 희망복지지원단 내에 민간과 공공이 협동하여 서비스를 제공하게 하는 체계의 구축이 필요하다.

이를 통해 복지정책 집행의 기초단위인 시·군·구를 중심으로 대민서비스 기능 향상, 일선창구의 초기상담 기능 강화, 사례관리의 활성화, 민간

과의 협력을 통한 맞춤형서비스, 통합서비스 확대 등을 통해 이루어질 수 있다.

둘째, 민간복지기관의 기능 조정이다. 민간기관에서 제공하고 있는 서비스 중 중복서비스는 축소하고, 민간기관 간의 연계를 강화해야 한다. 특히 복지자원이 상대적으로 풍부한 대도시의 경우 민간기관을 종합서비스 전문기관으로 분화시키고, 사례관리를 담당하게 해야 하며, 상대적으로 복지자원이 부족한 중소도시나 농촌지역은 종합서비스기관으로 전환시켜야 할 것이다. 또한 민관 협의기구의 효율적 활용을 통한 조정의 강화가 필요하다. 민간기관의 역할 조정에서 사례관리체계의 정착이 필요하다고 할 수 있으며, 이를 위해 공공과의 적절한 역할 분담구조가 마련되어야 할 것이다.

셋째, 사회복지통합관리망 및 적정 급여관리체계의 구축이다. 사회복지통합관리망의 구축을 통해 소득·재산 정보의 실시간 제공 및 법정급여의 자격조회를 자동화시켜야 한다. 또한 개인별 복지욕구 및 제공 가능한 서비스 정보를 종합적으로 제공할 수 있는 통합DB의 구축이 전제되어야 할 것이다. 특히 최근 들어 증가하고 있는 부정수급의 단속을 위한 기구의 강화가 필요하다고 할 것이다.

이를 통해 공공 복지행정에서의 자산조사 부담 및 중복행정의 부담을 감소할 수 있으며, 공공-민간의 서비스 연계, 사례관리 기반 구축, 부정수급 근절 등이 가능할 것이다.

2. 공공 전달체계 개선방안

공공 사회복지전달체계의 개선을 위해 「희망복지지원단」 설치, 「시·군·구 129콜센터」 운영, 「공공 사례관리」 강화, 「사회복지통합관리망」 구축 등과 같은 방안이 실현되어야 한다.

가. 주요 내용(보건복지가족부a, 2008)

1)「희망복지지원단」설치

지방자치단체별로 복지수요에 맞춘 대민서비스를 강화하기 위하여 핵심기능인 "서비스기획－통합조사－사례관리－긴급지원－콜센터"의 기능을 원활하게 수행할 지역 여건에 적합한 조직의 재구조화가 필요하다. 이를 위해서는 도시 특화모형으로서 동 통합지역에 인구 5～10만을 포괄하는 희망복지지원단(센터)을 설치하고, 농어촌(군) 특화모형으로서 읍면단위에 희망보건복지팀을 설치한다. 특히 현행 통합조사팀, 서비스연계팀의 기능을 조사－사후관리(사례관리)가 협력적으로 이루어질 수 있도록 강화하고, 별도의 사례관리팀 신설해야 한다.

또한 전문 사례관리를 수행하는 민간복지기관(종합, 노인, 장애인), 유관 공공기관(보건소, 국민건강보험공단 등) 인력 파견을 통해 사례관리기반 구축해야 하는데, 이를 위해서는 전문사례관리기관의 민간복지협력기관 지정을 통한 인력파견 방안과 중앙 보건복지콜센터와 시·군·구 129콜센터의 연계 활용을 적극 도입해야 한다.

2)「시군구 129콜센터」운영

주민에게 종합적인 복지정보의 제공을 위해 시·군·구에 129콜센터를 설치, 운영함으로써 복지 관련 민원상담의 콜센터 집중, 일반적·일상적 민원 응대 감소, 수요자의 접근 편의 향상, 포괄적인 복지정보 제공 확대 등과 같은 효과를 기대할 수 있다.

3)「공공 사례관리」강화

공공정책의 주요 목표로서, 탈빈곤-탈수급을 위한 체감도 높은 서비스

를 제공하기 위하여, 기초생활보장 수급자와 기타 저소득층(법정급여 대상자인 차상위계층), 긴급지원이 필요한 대상자 등을 일차적인 공공 사례관리의 주 대상으로 설정한다. 또한 비수급 빈곤층(법정급여 비대상 저소득층)에 대해서도 사회안전망의 사각이 발생하지 않도록 관리한다.

한편, 시·군·구 희망복지지원단(사례관리계)은 자원 관리, 서비스내역 조사·관리, 사례관리 업무 총괄 (일반/전문 사례관리), 전문사례관리 대상자 선정 , 지원상황 모니터링 및 서비스 관리, 민관협력을 통한 전문사례관리를 수행한다.

4)「사회복지통합관리망」구축

공공 복지행정상의 중복, 비효율, 업무지체의 장애요인 해소가 가능한 전산기반을 대폭 확충해야 한다. 이를 통해 희망복지지원단과 공공-민간의 상담, 서비스연계 프로세스의 전산화가 가능해지고, 시스템기반 통합사례관리, 방문보건, 고용서비스 연계, 공공-민간서비스 연계가 이루어질 수 있다.

나. 희망복지지원단 설치 방안(강혜규, 2008; 보건복지가족부a, 2008)

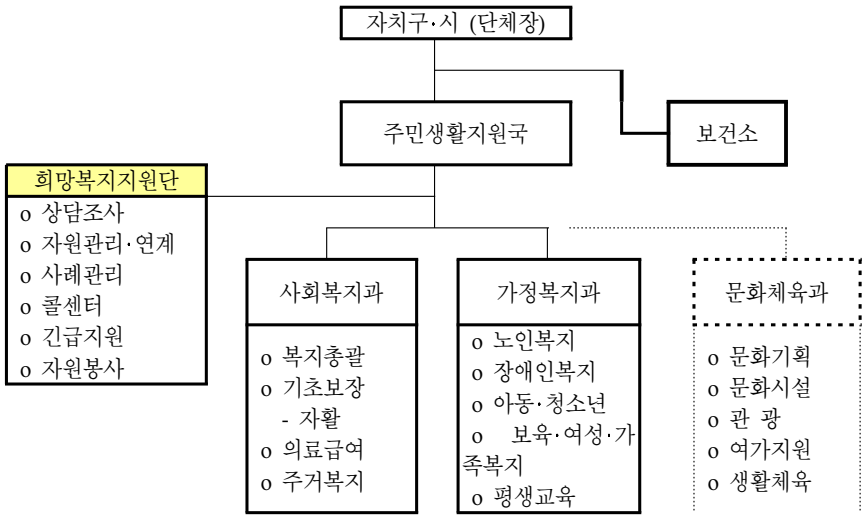
1) 모형 1: 주민생활지원과를 희망복지지원단으로 전환

시·군·구 주민생활지원국의 "통합조사, 서비스연계, 긴급지원" 기능을 강화하기 위해, 주민생활지원과를 "희망복지지원단"으로 전환하여 설치한다.

희망복지지원단은 "서비스기획(자원관리·연계)－상담조사－사례관리－긴급지원－콜센터－자원봉사" 등 대민서비스를 강화할 핵심 기능을 배치하여 조직을 재구조화하는 등 지역 여건에 따라 적합한 모형 설계, 적용함을 원칙으로 한다. 특히 서비스연계팀의 자원관리 기능, 지자체 서비스

사업 기획기능을 강화하고 사례관리 기능을 분리한다. 이러한 조직 개편에 따라 복지직의 초기상담기능을 강화하고, 공공 급여대상의 사후관리를 담당하게 될 것이다.

〔그림 8-1〕 기본모형: 시군구 희망복지지원단 설치



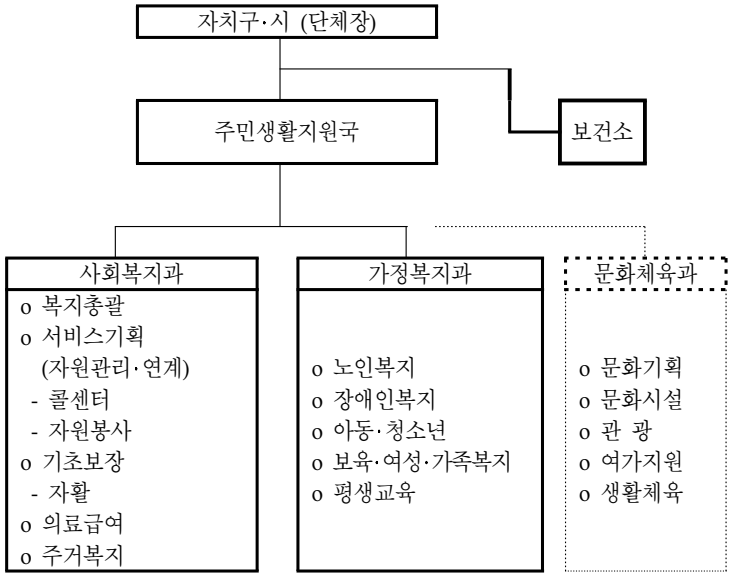
2) 모형 2: 도시지역 특화모형-동통합 권역별 희망복지지원센터 설치

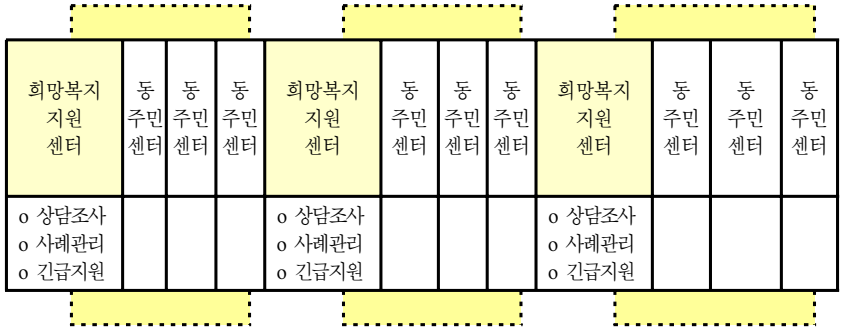
최적의 범위 및 규모의 경제를 위해서는 통합적 대민서비스지원 기구인 「희망복지지원단」의 설치단위로서 현행 시·군·구, 읍·면·동 단위 모두 부적절하기 때문에 대도시의 경우 인구 10만내외를 관할(4~5개 동)하는 권역의 최일선 「희망복지지원단(센터)」을 설치하는 것이 바람직하다고 할

수 있다. 이는 동단위 일선조직에서는 업무 분담, 찾아가는 서비스가 곤란한 실정이며, 시·군·구 단위 조직을 일선창구로 활용하기 위해서는 접근성의 문제가 빈번하게 제기되기 때문이다.

따라서 상대적으로 주민의 이동이 용이하고, 민간복지기관에 대한 접근성이 높은 도시지역에서는 시·군·구-읍·면·동의 활용을 효율화할 수 있는 보다 새로운 접근 필요하다고 할 수 있는데, 이를 위해서는 동 주민센터의 "복지" 중심 전환 바람직하다고 하겠다.

〔그림 8-2〕 동통합 권역별 희망복지지원센터 설치





3) 모형 3: 동 권역「희망복지지원단(센터)」설치

지방행정의 중심적 기능이 될 사회복지의 일선기구로서 동 권역「희망복지지원단(센터)」설치방안을 검토할 필요가 있다. 이는 대도시지역의 폐지되는 동을 중심으로 설치하고, 인근 동 주민센터의 주민생활지원팀 인력 전원, 혹은 사회복지직을 중심으로 배치하여 인근 몇 개 동을 관할하는 사회복지업무를 담당하게 하는 방안이다.

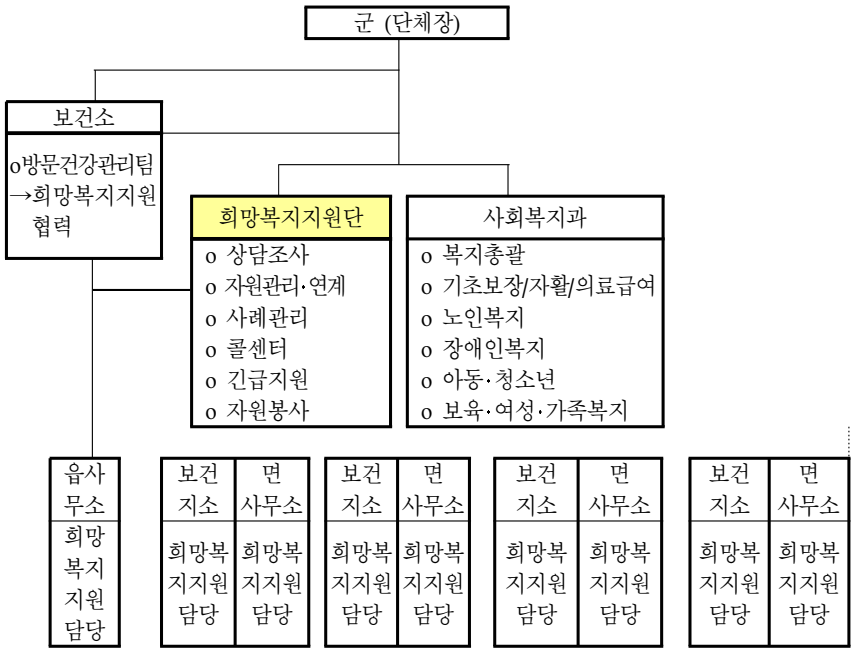
이 모형은 동 주민생활지원팀, 통합조사팀, 서비스연계팀이 함께하여 통합적, 탄력적 업무수행을 통해 인력의 효율적 활용, 서비스 제공의 시너지 효과가 클 것으로 예상된다. 또한 사회복지직간 업무분담 가능한 인력규모가 구성되어 추가인력 확보의 필요성이 최소화될 것이며, 지역 여건에 따라 기능별·지역별 탄력적 업무분담을 통해 접수부터 사후관리까지 통합적 급여제공 및 서비스 사례관리 가능할 것이다.

4) 모형 4: 군지역 특화모형: 복지-보건 협력 희망복지지원담당 지정

군지역의 경우 지역복지 자원이 매우 취약하고, 고령화율이 상대적으로 높으며, 특히 기초수급 및 차상위계층가구의 상당수가 65세 이상 노인비율이 높아서 공공영역에서의 복지-보건 연계서비스 제공이 핵심적 과제가

되고 있다.[18] 따라서 읍·면사무소의 사회복지직과 보건소 및 보건지소의 방문건강관리인력을 희망복지지원담당으로 함께 지정하여, 사회복지직과 방문건강관리인력을 중심으로 상시적인 사례관리 협업체계 구축하는 것이 바람직하다고 하겠다.

〔그림 8-3〕 군지역 특화모형 : 복지-보건 협력 희망복지지원담당 지정



18) 기초보장수급자 중 기초노령연금수급자 비율을 파악한 결과, 동지역은 인원기준 27.2%(세대기준 41.7%)인데 비해 면지역은 인원기준 53.6%(세대기준 70.1%), 읍지역은 인원기준 39.2%(세대기준 54.5%)으로서, 읍·면지역은 전체 기초보장 가구의 2/3 가량이 노인세대임.

다. 희망복지지원단의 주요 기능(보건복지부a, 2008)

1) 통합사례관리

희망복지지원단에서는 기초수급자·노인·아동 등 취약계층의 급여·서비스 신청, 서비스계획수립 및 지급 결정 및 통보 기능을 수행한다. 특히 수급계층의 욕구 수준에 따라 사례관리 대상을 구분하여, 민간-희망복지지원단-읍·면·동의 협업을 지원하게 된다.

2) 복지·보건·고용·교육 등 통합서비스 제공

저소득 실직자에 대해 기초생계비 제공, 자활지원계획수립·고용지원 등 복지·고용서비스를 통합적으로 제공한다. 노인 및 질환자에 대해 노인장기요양보험, 노인돌보미, 방문건강관리등과 연계한 서비스, 의료급여사례관리, 전화상담 등을 통해 복지·보건서비스를 제공하게 된다. 또한 아동에 대해서는 교육·보건·보육·가족지원서비스 등을 제공한다.

3) 복지서비스 접근성 강화

복지서비스에 대한 접근성을 강화하기 위해 민간인력 등을 활용한 현장방문서비스를 강화하고, 시·군·구 복지콜센터를 활성화하며, 긴급복지서비스을 확대 실시한다.

현장방문서비스의 강화를 위해 방문건강관리인력, 의료급여사례관리사, 복지도우미 및 민간파견인력을 우선적으로 활용하되, 드림스타트 사업인력, 독거노인생활지도사(관리사), 노인돌보미 등 인력도 충분히 활용하여 현장방문서비스를 강화한다.

시·군·구 복지콜센터를 활성화함으로써 각종 복지서비스 안내, 서비스 신청 접수 및 처리, 긴급복지지원으로 국민의 복지서비스에 대한 접근성

을 제고할 수 있다.[19)]

4) 민간 복지자원 관리

사회복지관 등 지역사회복지자원 관리, 지역사회복지협의체 운영, 민간 희망복지 협력기관에 대한 예산지원기능을 수행한다. 희망복지지원단의 설치를 통해 공공 사회복지전달체계의 업무 및 역할의 변화 내용을 정리하면 <표 8-8>과 같다(강혜규, 2008).

〈표 8-8〉 희망복지지원단 설치 후 업무 및 역할 변화 내용

단위·부서		현행 주요 업무	개선 주요 업무
시군구	주민생활 지원 기획	• 주민생활지원서비스 업무총괄 및 종합계획 수립, 조정	※희망복지지원단에서 사회복지과로 이관 • 주민생활지원업무: 복지-보건-고용-(주거-교육) 등 실질적 강화
	통합조사	• 신규조사: 자산조사+생활실태 (+복지욕구) • 보장결정 및 급여통지	• 신규조사: 자산조사 (기초 생활실태) • 보장결정 및 급여통지
	서비스 연계	• 민관네트워크 구축관련 업무 • 지역자원 발굴·동원·연계·관리 및 기관간 연계체계 구축 • 사회복지서비스 제공대상 결정·통지 • 이웃돕기, 후원결연 • 긴급복지지원	• 서비스사업 기획 강화 • 지역자원 발굴·동원·관리 - 자원봉사 관리 • 연계체계 구축 활성화 - 협의체 운영 • 긴급복지 지원 • 콜센터 운영 ※ 팀 명칭 변경 고려 (자원관리·연계팀)
	통합사례관리		• 민관협력 사례관리시스템 구축 및 지원 (지역여건에 따라) - 민간인력 파견 근무 - 복지직 집중 배치/ 계약직 채용 - 지역사회복지협의체 활용 • 사례관리 실시 - 기초수급가구 및 기타저소득가구 - 자활사례관리 ※ (지역여건에 따라) 사례관리, 긴급지원 팀 신설

19) 시·군·구 전화민원(평균 15건)·방문민원(6건), 읍·면·동 전화(33건), 방문(25건)

〈표 8-8〉 계속

읍면동	주민생활 지원팀		• 초기상담 실시 - 문제·욕구, 생활실태 파악 • 주민생활지원서비스 신청에 대한 종합 안내, 접수 - 신청서·서류징구, 시군구 관련팀 의뢰 • 확인조사 실시 • 자활대상자 관리 • 사례관리의 실시 • 사회복지서비스 실시		<복지직> • 초기상담(intake) 강화 - 복지욕구의 파악, 사례관리대상자 screening • 확인조사 실시 ※ 사례관리, 사회복지서비스 실시는 시군구 「희망복지지원단」으로 이관 <행정직> • 주민생활지원서비스 종합안내 • 기타 현금급여 신청접수, 처리 - 바로 처리가능한 업무(증명서발급, 장애인등록, 기초노령연금 신청 등)

라. 공공 사례관리 강화 방안(안혜영 외, 2008)[20]

공공 사례관리를 강화하는 목적은 첫째, 사회복지정책의 궁극적 목표달성과 수요자 체감도를 향상하기 위해서이다. 둘째, 대상자 책정(자산조사)·현금급여 중심 지방복지행정을 실질적 주민 복지수요를 관리하고 지원할 새로운 시스템으로 전환하기 위해서인데, 이를 통해 대상자 관리, 유형분류, 관리 등의 체계화를 통해 보호가 필요한 대상의 관리를 체계화하고, 민간부문의 전문 서비스 지원을 위한 연계가 가능해진다. 셋째, 민관 협력 사례관리 시스템을 통해 통합적 서비스 제공, 공공의 관리 책임향상 및 자원연계 효율화, 민간의 전문서비스 기능을 향상할 수 있다.

공공 사례관리를 위한 공공부문과 민간부문의 역할을 살펴보면 다음과 같다. 공공부문은 정보시스템을 활용하여 자원을 관리하고 민간에 배분하며, 부족한 자원의 확충 및 예산 지원 기능을 수행하고, 이를 통해 지역 내 취약계층에 대한 전체적인 사례관리를 실시하게 된다.

20) 사회복지전달체계 개선을 위해 보건복지가족부의 연구용역과제로 수행된 안혜영 외(2008)의 내용 중 일부를 재정리한 내용임.

민간부문은 대상자의 개별적 욕구에 대응하는 서비스를 개발하여 제공함으로써 전문적 서비스 제공을 활성화하고, 지역 내 통합정보망 구축을 위해 자원조사시 서비스 정보 제공 및 서비스수혜자 정보 제공하며, 희망복지지원단의 협력기관지정, 희망복지지원단으로의 인력파견의 가능성과 적절성을 고려하는 등 지방자치단체 차원의 통합적 서비스 제공체계 구축에 적극적으로 참여하게 된다.

공공 사례관리의 수행 절차를 보면, 읍·면·동은 사례관리의 과정에서, 초기상담을 통하여 대상자 발굴 및 선정을 담당하며, 대상자분류를 1, 2, 3 유형 및 긴급지원의 형태로 구분하고 대상자에 대한 서비스 지원의 기본 방향을 설정하게 된다. 시·군·구 희망복지지원단(사례관리계)은 자원 관리, 대상자별 서비스 수혜내역 조사 및 관리, 사례관리 계획수립, 사례관리 실시, 사례관리 업무 총괄 (일반/전문 사례관리), 전문사례관리 대상자 선정, 지원 상황 모니터링 및 서비스 관리, 민관협력을 통한 전문 사례관리 추진한다.

〈표 8-9〉 공공 사례관리를 위한 주체별 역할분담

<table>
<tr><th colspan="2">주체</th><th colspan="2">역할</th></tr>
<tr><td rowspan="2">공공</td><td>읍면동</td><td>• 대상자 발굴 및 선정
• 대상자 유형분류</td><td rowspan="2"></td></tr>
<tr><td>희망복지지원단</td><td>• 자원 관리
• 대상자별 서비스 수혜내역 조사 및 관리
• 사례관리 계획수립
• 사례관리 실시
• 사례관리 업무 총괄 (일반/전문 사례관리)
• 전문사례관리 대상자 선정
• 지원 상황 모니터링 및 서비스 관리
• 민관협력을 통한 전문 사례관리 추진</td><td>• 정보의 통합 및 배분
• 부족한 자원 확충 및 예산지원
• 지역 내 취약계층에 대한 전체적인 사례관리 실시
• 민간과의 협력관계 형성</td></tr>
<tr><td colspan="2">민간</td><td colspan="2">• 통합정보 구축에 적극 참여 및 정보 활용
• 지역사회 공동과제에 대한 관심과 지역사회복지협의체 활동에 적극참여
• 전문적 개입이 필요한 사례관리 대상자에 대한 공동 사례관리 담당
• 담당 영역의 전문서비스 확충 및 지역 내 사회복지기관과의 유대강화</td></tr>
</table>

사례관리 대상자는 위험사정도구에 근거하여 대상별로 적절한 수준의 서비스가 제공될 수 있도록 0, 1, 2, 3유형으로 분류한다. 각 유형별 특징과 서비스의 내용은 다음과 같다.

- 0유형(긴급지원): 문제가 심각하여 긴급지원이 필요한 경우 (초기상담 이후 사례관리 과정을 거치지 않고 신속히 필요한 서비스를 제공)
- 1유형(급여형): 문제와 관련 공공부조 및 법정급여의 지원이 필요한 경우
- 2유형(일반형): 문제 관련하여 공공영역에서의 직접적 서비스 제공이 필요한 경우, 공공에서의 직접적 서비스 제공의 유형과 정도는 지역별 사례별로 달라질 수 있으나 단순 서비스 지원이 될 수 있고 민간과의 계약적 연계 없이 공공에서 관리할 수 있는 경우
- 3유형(집중형): 복합적이고 심각한 욕구가 있어 민간의 전문적 서비스 연계 및 조정이 요구되는 경우, 지난 6개월 간 1, 2 유형의 서비스로 개선이 없어 집중관리가 필요하다고 판단된 경우, 대상의 특성에 따라 돌봄서비스, 자활 및 고용서비스, 전문상담치료 등을 구분하여 집중 제공할 필요가 있는 경우

3. 민간 전달체계 개선방안(류명석, 2008; 보건복지가족부b, 2008)

가. 주요 내용

민간 전달체계 개선의 주요 내용은 시설유형별 기능 조정이다. 시설유형별 기능 및 중복성 분석을 토대로 지역주민/가족과 노숙인, 아동/청소년, 장애인, 노인 분야의 기능 통합을 실시할 경우 전체 시설유형은 116개에서 88개(28개, 24% 감소)로 조정 가능하다. 즉, 기능조정은 동일 대상에게 유사한 서비스를 제공하는 시설유형들을 단일한 시설유형으로 통합하는 것이다.

이러한 기능조정을 통해 기관의 다기능화가 이루어짐으로써 현재 복지시설의 다양성이 부족한 지역들은 복지수요에 대해 보다 신축적으로 대응할 수 있을 것으로 기대된다.

나. 기능조정 방안

시설유형별(지역주민/가족, 노숙인, 아동/청소년, 장애인, 노인 분야)의 기능 통합을 분석한 결과 <표 8-10>에서와 같이 시설유형은 116개에서 88개(28개, 24% 감소)로 조정할 수 있다.

〈표 8-10〉 시설유형별 기능조정 방안

구분	기존 시설 유형	조정 시설 유형
지역주민 /가족 (5개 시설유형)	종합사회복지관 재가복지봉사센터	종합사회복지관
	건강가정지원센터 결혼이민자가족지원센터 한부모가족복지상담소	가족지원시설
노숙인 (3개 시설유형)	노숙인상담보호센터 노숙인쉼터 부랑인복지시설	노숙인상담지원시설
아동/청소년 (17개 시설유형)	아동상담소 아동복지관 종합아동복지시설 청소년상담지원센터 청소년상담센터	아동청소년종합지원시설
	아동전용시설 청소년수련관 청소년문화의집 청소년수련원 청소년특화시설 청소년야영장 유스호스텔 청소년활동진흥센터	아동청소년활동시설
	지역아동센터 청소년공부방	아동청소년복지시설
	아동일시보호시설 아동단기보호시설	아동청소년일시보호시설
장애인 (12개 시설유형)	장애인주간보호시설	장애인재가복지시설
	장애인단기보호시설 지체장애인생활시설 시각장애인생활시설 청각언어장애인생활시설 정신지체인생활시설 장애영유아생활시설 중증장애인요양시설 장애인유료복지시설 장애인공동생활가정	장애인거주시설
	장애인보호사업장 장애인근로사업장	장애인직업재활시설
노인 (2개 시설유형)	양로시설 노인공동생활가정	노인주거복지시설

다. 지역별 기능조정 방안

1) 대도시 모델: 전문화

대도시의 경우 기초생활수급자 등 저소득층의 자활 및 지원 수요가 증가하고 있으며, 장애인 및 노인, 만성질환자에 대한 재활 및 기능회복에 관한 전문서비스 수요가 상대적으로 높게 나타나는 특징을 나타내고 있다. 또한 대도시는 복지수요 대비 시설 배치수준이 전반적으로 가장 우수하며, 시설유형별로 골고루 분포하고 있어 서비스 접근성이 상대적으로 유리하며, 종합사회복지관의 설치 비율이 다른 지역에 비해 높은 수준을 나타내고 있어 종합서비스시설과 소규모 시설과의 서비스 공급 중복의 문제가 상대적으로 두드러진다.

이러한 특징을 바탕으로 대도시의 복지시설의 기능조정을 위해서는 서비스의 전문화 강화를 통한 효율성 제고, 종합사회복지관의 지역사회 거점기관으로서의 역할 수행, 노인 및 장애인 복지관의 중심 센터로서의 역할을 강화, 서비스 전문화에 따른 인센티브와 현행 시설평가제도의 개선이 필수적이다.

2) 농어촌 모델: 다기능화

농어촌지역의 경우 결혼이민자가족이 집중 거주하고 있어 이들의 사회적응에 대한 지원이 필요하며, 의료서비스가 양적·질적으로 부족하기 때문에 방문간호 및 연계서비스 수요가 크다고 할 수 있다. 또한 지역사회의 거점기관인 종합사회복지관과 노인복지관, 장애인복지관의 배치 규모가 대도시 및 중소도시에 비해 크게 부족하며, 아동 및 청소년 인구 비율이 낮기 때문에 지역아동센터 등 관련 시설의 수요 대비 배치수준은 대도시에 비해 양호하나 편이나 접근성이 떨어지는 형편이다.

따라서 농어촌지역에서는 지역사회에 필요한 복지시설을 추가로 설치하는 것이 우선적으로 고려되어야 할 것이다. 그러나 복지예산을 고려할 때 보다 현실적이고 단기적인 방안은 현재 운영 중인 복지시설을 다기능화 하는 것이라고 할 수 있다. 특히 기존 복지시설이 다기능화 하여 서비스 공급을 늘리기 위해서는 인력과 비용이 추가적으로 소요되므로 이에 대한 충분한 지원이 수반되어야 할 것이다.

한편 농어촌지역의 복지시설의 다기능화를 통해 서비스를 공급할 때 반드시 고려되어야 할 점은 공간적 접근성이다. 즉, 농어촌지역의 경우 면적이 넓고 교통의 불편하기 때문에 서비스 접근성이 떨어지기 쉬우며, 이 경우 시설의 추가 설립이 불가피할 것이다.

3) 기능대체 시설

지역사회의 부족한 서비스 공급을 위한 복지시설의 다기능화가 실질적으로 적용되기 위해서는 특정 시설에 대한 기능대체시설이 지정되어야 한다. 실제 특정 지역사회에서의 기능 대체 시설의 선정은 지역의 복지수요와 서비스 공급 실태에 기초하여 이루어지는 것이 타당할 것이다.

<표 8-11>은 시설유형의 기능조정 및 기능 대체에 따른 전국 232개 시·군·구의 시설 설치 유무에 관한 결과이다.

〈표 8-11〉 기능대체를 반영한 시설유형 분포

구분	시설 유형	기존시설 존재	기능대체시설 존재	기능대체시설 미존재
지역주민 /가족	종합사회복지관	164	40	28
	가족지원시설	120	63	49
노숙인	노숙인상담지원시설	84	88	60
아동 /청소년	아동청소년종합지원시설	146	56	30
	아동청소년활동시설	208	23	1
	아동청소년복지시설	227	0	5
	아동청소년일시보호시설	13	214	5
노인	노인복지관	159	62	11
	노인교실	180	41	11
	방문요양서비스	216	9	7
	주·야간보호서비스	177	34	21
	단기보호서비스	91	111	30
장애인	장애인복지관	125	58	49
	장애인재가복지시설	140	48	44
	장애인직업재활시설	139	39	54
고용	지역자활센터	212	9	11

제 4 절 제언

국민의 복지욕구를 효과적으로 충족하기 위한 사회복지전달체계의 개선은 복지정책의 실효성을 확보하는 데에 핵심적 요인이다. 특히, 사회경제적 환경 변화에 대응하여 국가의 복지정책과 예산은 지속적으로 확대되어 왔음에도 불구하고 국민의 복지체감도가 높지 않다는 점은 전달체계의 문제점을 단적으로 나타내주고 있다. 이러한 문제점은 복지서비스에 관한 정보의 통합적 제공, 서비스 전달과정의 간결화, 서비스 이용자에 대한 통합적 관리체계의 구축, 공공과 민간, 민간시설들 간의 연계체계 형성 등으로 해결할 수 있다.

공공부문은 '희망복지지원단'의 설치를 통해 공공 전달체계의 개선이 이

루어질 수 있을 것으로 기대된다. 특히, 사례관리의 강화를 기반으로 한 맞춤형 서비스의 제공은 국민들의 복지체감도 향상에 크게 기여할 것이다. 그러나 이를 위해서는 복지담당공무원의 확충, 일선 행정조직인 동의 확대 개편, 사례관리를 위한 전문인력의 확보가 핵심요건이라고 할 수 있다.

민간부문의 기능조정을 통한 전달체계의 개선은 서비스 누락 및 중복 방지, 복지시설 간 서비스 연계 및 조정, 그리고 새로운 민·관 협력체계의 구축에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보인다. 특히, 수요자 중심의 서비스 통합, 지역 간 서비스 공급 불균형과 시설유형 간 기능 중복 문제들의 제거 등은 제한된 복지자원의 효율적 활용에 크게 기여할 것이다.

민간과 공공 간에 연계체제를 구축하고, 민간기관 간에도 네트워크 체계를 형성하여 민간·공공 통합적 사회복지서비스 전달체계를 구축하는 것이 필요하다. 따라서 새로운 전달체계는 희망복지지원단을 중심으로 민간과 공공이 연계되고, 민간기관은 사례관리기관과 전문서비스 및 지원서비스 기관으로 기능이 구분되어 연계협력체계가 구축되어야 한다. 이를 통해 지역복지 발전을 위해 필요한 공공과 민간의 역할분담 및 협력체계 강화가 가능할 것이다.

제 9 장　결 론

본 연구에서는 한국사회의 복지수준을 진단하고 복지환경 변화를 전망하며, 신 정부의 국정철학인 「능동적 복지」의 개념을 정치화하는 시도를 하였다. 이어서 「능동적 복지」에 부합하는 중점 추진과제를 개발하기 위한 기초자료로 보건복지정책에 대한 일반국민의 의견을 조사하여 분석하였고, 정책방향을 제시하였다. 따라서 이러한 방향에 따른 구체적 정책을 설정, 추진함에 있어서 다음과 같은 점을 유념하여야 한다.

첫째, 사회보장기본법에 근거하여 이루어진 '제2차 사회보장5개년계획'의 평가결과를 반영하여 기존정책의 지속성 여부와 효과성 및 효율성 증대방안이 강구되어야 할 것이다.

둘째, 정책의 효율적 추진과 자원활용의 극대화를 위하여 '정부업무평가기본법'에 명시되어 있는 바와 같이 개별정책의 기획단계에서 목표 및 성과지표를 설정하고, 집행과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 접근하는 「성과관리」가 이루어져야 한다.

셋째, 급변하는 사회경제적 환경과 인구변동 등 제반 '복지환경'의 변화에 순응(順應)하고 대비(對備)하기 위하여 복지정책의 추진과정에서 유연성이 강조되고 지속적인 정책모니터링 체계가 구축되어야 한다.

넷째, 지방이양된 복지정책에 대한 중앙정부의 역할정립이 명확히 되어야 할 것이며, 특히 광역 및 기초 지방자치단체의 복지계획(4개년계획)과의 연계성을 강화하여야 한다.

다섯째, 지역특성이 최대한 반영된 복지정책을 추진하고, 지역 불균형적 복지수준을 조속히 개선할 수 있어야 한다.

참고문헌

강혜규 외(2005), 『사회복지사무소 시범사업 1차년도 평가연구』, 한국보건사회연구원.

강혜규(2008), 「사회복지서비스 공공 전달체계 개선방안」, '희망복지' 전달체계 개편방안에 관한 공청회 자료집.

금장태, 『한국 실학사상 연구』, 한국학술정보(주), 2008.

김경원 외, 『신실용주의로(세계 일류국가 만들기)』, 말과 창조사, 2007.

김동식, 『로티의 신실용주의』, 철학과 현실사, 1994.

_____, 『프래그머티즘』, 아카넷, 2002.

김미혜, 『임파워먼트의 매개성과 조절성에 관한 탐색』, 이화여자대학교 대학원, 2003.

김연명, 「사회투자정책과 한국 사회정책의 미래」, 한국사회복지학회·한국사회정책학회·한국행정학회·한국산업사회학회 공동 심포지엄 '한국사회의 미래와 사회투자정책' 발표문, 2007.

김영순, 「사회투자국가가 우리의 대안인가?」, 『경제와 사회』, 통권 74호, 2007.

김용학, 『사회연결망 이론』, 박영사, 2003.

김은영, 『사회적 지지가 빈곤가족의 임파워먼트에 영향을 미치는 영향에 관한 연구』, 이화여자대학교 대학원, 2002.

김인숙 외, 「가정폭력 피해자를 위한 서비스 네트워크 모델개발」, 『한국가족복지학』, 제3호, pp. 63-147, 1999.

김재득, 「행정부문에서 임파워먼트 개념에 대한 올바른 이해」, 『한국인간

관계학보』, 제5권, 제1호, 2000.
김재훈, 「사회투자와 정부간 재정관계」, 『한국지방재정학회 특별세미나 발표논문집』, pp. 27-50, 2007.
김태성·송근원, 『사회복지정책』, 나남, 1999.
남상락, 『동서철학과 한국실학사상의 탐구』, 다운샘, 2000.
노주영, 『사회복지사 임파워먼트 영향요인과 직무효과성』, 신라대학교 사회복지대학원, 2004.
노현송·강혜규(1997), 『시범 보건복지사무소의 운영평가 및 개선방안』, 한국보건사회연구원.
닐 길버트 저, 김영화·임성옥·공적원 역, 『복지국가에서 능력개발국가로: 미국 사회복지의 이해』, 한울, 2001.
류명걸, 『미국의 실용주의 철학』, 용성출판사, 2004.
류명석(2008), 「사회복지서비스 민간 전달체계 개선방안」, '희망복지' 전달체계 개편방안에 관한 공청회자료집.
문순영, 「민간 비영리 사회복지부분 연구를 위한 이론적 고찰: 정부와 민간 사회복지부문의 협조관계 유형 모색」, 『연세사회복지연구』, 제6권, pp. 33-77, 2001.
_____, 「한국 민간사회복지부문의 구조적 특성에 관한 연구: 정부와의 관계를 중심으로」, 연세대학교 대학원, 2001.
박광준, 「21세기 사회복지와 지방정부의 역할」, 한국사회복지학과 '99춘계학술대회 자료집, 1999.
박미은, 「정신보건사회복지사들의 서비스 연계실태 및 연계관련 요인」,『한국사회복지학』, 51: pp. 63-91, 2002.
박병현, 「중앙과 지방간의 사회복지기능 분담 논의에 대한 일고 - 지방의 재정현황과 문제점을 중심으로」, 한국사회복지학회 93 춘계학술대

회 자료집, pp. 19-42, 1993.
박병현,『사회복지정책론: 이론과 분석』, 학현사, 2007.
박병현,「노무현 정부의 복지재정분권정책에 따른 지방정부 사회복지재정 실태 분석 및 정책적 개선방안」,『한국사회복지학』, 제60권 제1호, pp. 159-185, 2008.
박원우,『임파워먼트 실천 매뉴얼』, 시그마컨설팅그룹, 1998.
박은주,「정신장애인의 재활서비스네트워크 모형 개발」, 부산대학교 사회복지학 박사학위논문, 2006.
보건복지가족부a(2008),「 '희망복지' 전달체계 개편방안 자료집」
보건복지가족부b(2008),「 '희망복지' 전달체계 개편방안」(내부자료)
(사)한국해운물류학회,『초정 박제가의 실학사상과 해운통상론』, 신서원, 2004.
송호근 외,『관계와 상징의 연결망(Ⅱ): 한국사회의 변동과 연결망』, 서울대학교 출판부, 2006.
안혜영 외(2008),『지방자치단체 사례관리 업무매뉴얼』, 한국보건복지인력개발원.
여욱동,『실용주의 이념의 통일국가』, 학문사, 2005.
연세대학교국학연구원,『한국실학사상연구1(철학·역사학편)』, 혜안, 2006.
오혜경,「사회사업 실천에 있어서 세력화(Empowerment)에 관한 연구(급진주의 사회사업 실천 중심)」,『사회복지 리뷰』, 2권 1호, 1997.
이경애,「조직문화와 사회복지사의 임파워먼트에 관한 연구」, 숭실대학교 대학원, 2006.
이상용,「복지재정의 충족을 위한 지방재정의 대응전략」,『지방재정』, 제145호, 2007.
이유선,『듀이 & 로티』, 김영사, 2006.
이준영,「사회복지 네트워크(network)의 이론과 과제」, 한국사회복지행정학

회 춘계학술대회 자료집, pp. 3-34, 2007.

이혜경,「한국 사회복지 서비스 공급체계의 민·관 파트너십 구축의 과제와 전망」, 사회복지공동모금회 창립 4주년 기념 심포지움 자료집, 2002.

윌리엄 제임스,『실용주의』, 정해창 편역, 아카넷, 2008.

전상경,『시장과 정부 불완전한 선택대안』, 교문사, 1991.

전수일·봉민근,『지방자치와 복지행정』, 홍익재, 1995.

조영훈,「복지다원주의의 확대와 복지국가의 미래:닐 길버트의 뒤르케임식 해석에 대한 평가」,『현상과 인식』, 겨울, 2003.

조영훈,『변화하는 세계, 변화하는 복지국가』, 집문당, 2004.

지종수,「사회복지사의 임파워먼트에 영향을 미치는 요인에 관한 연구」, 가톨릭대학교 사회복지대학원, 2006.

최성재·남기민(2006),『사회복지행정론』, 나남출판.

철학과현실(2008),『철학문화연구소(계간)』, 77호, 2008.

통계청,『경제활동인구연보』, 연도별자료.

Bill, G., *The Power of Empowerment,* 이관웅 역,『16개 기업의 조직혁신 성공사례』, 엘테크, 1999.

Dobelstein Andrew W, *Politics, Economics, and Public Welfare,* Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall, 1986.

Esping-Anderson, G., *Towards the Good Society, Once Again?:Why We Need a New Welfare State,* London: Oxford University Press, 2002.

Gidron B. R. Kramer & L. Salamon, *Government and the Third Sector : Emerging Relationships in Welfare Stat,* Jossey-Bass, 1992.

Gilbert Neil & Paul Terrel, *Dimensions of Social Welfare Policy* (Fourth ed.), Boston: Allyn and Bacon, 1998.

Goodin R, *Reasons for Welfare,* Princeton: Princeton University Press, 1988.

Huber, E. & Stephens, J., *The Politics of Postindustrial Welfare States: Combatting old and new social risks,* London: Routledge, 2004.

Kramer Ralph M., *Voluntary Agencies in the Welfare State,* Berkeley, Los Angeles: University of California Press, 1981.

Niskanen W, *Bureaucracy: Servant or Master?* London: Institute of Economic Affairs, 1973.

Rhoads S., The Economist's View of the World, Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

Salamon Lester M., *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State,* Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1995.

Vandenbroucke, F., "Europe, Globalisation and the Future of Social Policy" 회의 연설자료, 2000.

_____, "European Social Democracy and the Third Way: Convergence, Divisions and Shared Questions", in Stuart White, New Labour: The Progressive Future?, New York: Palgrave, 2001.

_____, "The Active Welfare State: A European Ambition, UN Commission for Social Development" 회의 연설자료, 2001.

_____, "Foreword: Sustainable Social Justice and Open Co-ordination in Europe", in Esping-Anderson G., *Why We Need a New Welfare State* Oxford: Oxford University Press, 2002.

Van de Ven A. H. & Ferry D. F., Measuring and assessing organization, New York; John Wiley & Sons, 1980.

Wasserman S. & K. Faust, Social Network Analysis, Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

Wilensky H. L., *The Welfare State and Equality,* Berkeley: University of California Press, 1975.

http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTEMPOWERMENT/0,,contentMDK:20245753~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:486411,00.html

부 록

〈부록 1〉 복지정책 일반국민의 인식 및 욕구 통계표

〈부록 2〉 사회복지정책 국민의식조사 설문지

〈부록 3〉 Vandenbroucke 연설문 및 서문

〈부록 1〉 복지정책 일반국민의 인식 및 욕구 통계표

〈부표 1〉 복지지출 확대 및 축소에 대한 의견: 빈곤층기본생활보장지원

(단위: %, 명)

특성	전적으로 축소	축소	현재수준 유지	확대	전적으로 확대	계(수)	평균
전체	2.1	5.0	30.2	51.3	11.4	100.0(1,500)	3.65
지역							
대도시	2.6	4.4	30.2	52.2	10.6	100.0(705)	3.64
중소도시	1.3*	5.4	30.4	51.1	11.8	100.0(671)	3.67
군	3.2	6.5	29.0	47.6	13.7	100.0(124)	3.62
성							
남자	2.4	5.8	23.8**	52.9	15.1**	100.0(741)	3.72
여자	1.7	4.2	36.5**	49.8	7.8**	100.0(759)	3.58
연령							
20대	1.9	4.1	26.8	57.1**	10.1	100.0(317)	3.69
30대	2.0	2.3**	26.5*	55.4*	13.7	100.0(343)	3.76
40대	1.2	6.5	26.3*	54.4	11.5	100.0(338)	3.69
50대 이상	2.8	6.4*	37.5**	42.8**	10.6	100.0(502)	3.52
혼인상태							
미혼	1.3	3.7	26.3	59.3**	9.4	100.0(297)	3.72
유배우	2.2	5.2	31.2	49.6**	11.7	100.0(1,130)	3.63
이혼, 사별, 별거	2.7	6.8	30.1	45.2	15.1	100.0(73)	3.63
교육수준							
고졸 이하	2.8**	6.1**	33.5**	46.8**	10.8	100.0(790)	3.57
2~3년제 대졸	0.9	4.6	25.8	58.1**	10.6	100.0(217)	3.73
4년제 대졸 이상	1.4	3.4**	26.8**	55.6**	12.8	100.0(493)	3.75
가구소득							
100 만원 이하	3.5*	7.4*	33.8	43.7**	11.7	100.0(231)	3.53
101~200 만원	1.8	5.6	29.0	52.5	11.1	100.0(341)	3.66
201~300 만원	0.9*	2.6**	30.8	56.1**	9.6	100.0(344)	3.71
301~400 만원	1.9	3.8	23.7*	58.3*	12.2	100.0(156)	3.75
401~500 만원	4.2*	5.9	30.3	44.5	15.1	100.0(119)	3.61
500 만원 이상	1.9	5.5	31.4	49.5	11.7	100.0(309)	3.63
취업여부							
취업	2.0	4.3	27.5**	54.1**	12.1	100.0(893)	3.70
미취업	2.4	6.0	34.9	46.2*	10.6	100.0(548)	3.57
학생	0.0	6.8	27.1	57.6*	8.5	100.0(59)	3.68

주: 1) * p<.10, ** p<.05

2) 평균은 '전적으로축소'부터 '전적으로확대'까지를 1~5점의 응답점수로 환산하여 구함.

〈부표 2〉 복지지출 확대 및 축소에 대한 의견: 아동청소년복지

(단위: %, 명)

특성	전적으로 축소	축소	현재수준 유지	확대	전적으로 확대	계(수)	평균
전체	0.7	2.9	25.7	58.5	12.2	100.0(1,500)	3.79
지역							
대도시	0.6	3.0	24.8	60.7	10.9	100.0(705)	3.78
중소도시	1.0	2.8	25.3	58.1	12.7	100.0(671)	3.79
군	0.0	2.4	32.3*	48.4**	16.9*	100.0(124)	3.80
성							
남자	0.7	3.5	22.5**	59.6	13.6*	100.0(741)	3.82
여자	0.8	2.2	28.7**	57.4	10.8*	100.0(759)	3.75
연령							
20대	0.9	2.5	27.8	59.9	8.8**	100.0(317)	3.73
30대	0.6	1.5*	17.8**	65.3**	14.9*	100.0(343)	3.92
40대	0.9	3.8	18.6**	62.7*	13.9	100.0(338)	3.85
50대 이상	0.6	3.4	34.5**	50.2**	11.4	100.0(502)	3.68
혼인상태							
미혼	0.3	3.4	26.3	61.3	8.8**	100.0(297)	3.75
유배우	0.7	2.7	25.5	57.9	13.3**	100.0(1,130)	3.80
이혼, 사별, 별거	2.7**	4.1	26.0	57.5	9.6	100.0(73)	3.67
교육수준							
고졸 이하	1.0	2.7	29.0**	55.1**	12.3	100.0(790)	3.75
2~3년제 대졸	0.0	4.6	24.4	57.1	13.8	100.0(217)	3.80
4년제 대졸 이상	0.6	2.4	20.9**	64.7**	11.4	100.0(493)	3.84
가구소득							
100 만원 이하	0.4	3.9	32.5**	51.1**	12.1	100.0(231)	3.71
101~200 만원	1.5*	3.2	22.6	59.8	12.9	100.0(341)	3.79
201~300 만원	0.3	2.3	23.5	62.2	11.6	100.0(344)	3.83
301~400 만원	0.6	1.3	18.6**	63.5	16.0	100.0(156)	3.93
401~500 만원	0.8	3.4	20.2	63.0	12.6	100.0(119)	3.83
500 만원 이상	0.6	2.9	32.0**	54.4*	10.0	100.0(309)	3.70
취업여부							
취업	0.6	2.8	22.6**	62.3**	11.8	100.0(893)	3.82
미취업	0.9	2.7	30.1	53.6	12.6	100.0(548)	3.74
학생	1.7	5.1	30.5	47.5	15.3	100.0(59)	3.69

주: 1) * p<.10, ** p<.05

2) 평균은 '전적으로축소'부터 '전적으로확대'까지를 1~5점의 응답점수로 환산하여 구함.

〈부표 3〉 복지지출 확대 및 축소에 대한 의견: 노인복지

(단위: %, 명)

특성	전적으로 축소	축소	현재수준 유지	확대	전적으로 확대	계(수)	평균
전체	0.7	2.5	26.0	57.1	13.8	100.0(1,500)	3.81
지역							
대도시	0.6	2.7	25.7	58.7	12.3	100.0(705)	3.80
중소도시	0.7	2.5	26.1	56.2	14.5	100.0(671)	3.81
군	0.8	0.8	27.4	52.4	18.5	100.0(124)	3.87
성							
남자	0.7	2.4	20.5**	59.2*	17.1**	100.0(741)	3.90
여자	0.7	2.5	31.4**	54.9*	10.5**	100.0(759)	3.72
연령							
20대	0.3	1.3	20.8**	64.4**	13.2	100.0(317)	3.89
30대	0.6	1.7	23.3	58.0	16.3	100.0(343)	3.88
40대	0.9	3.8*	22.2*	60.1	13.0	100.0(338)	3.80
50대 이상	0.8	2.8	33.7**	49.8**	12.9	100.0(502)	3.71
혼인상태							
미혼	0.0	1.7	19.2**	63.3**	15.8	100.0(297)	3.93
유배우	0.9	2.7	27.4**	56.1	12.9*	100.0(1,130)	3.78
이혼, 사별, 별거	0.0	2.7	31.5	46.6*	19.2	100.0(73)	3.82
교육수준							
고졸 이하	0.8	3.3**	30.5**	53.7**	11.8**	100.0(790)	3.72
2~3년제 대졸	0.9	1.8	22.1	59.9	15.2	100.0(217)	3.87
4년제 대졸 이상	0.4	1.4*	20.5**	61.3**	16.4**	100.0(493)	3.92
가구소득							
100 만원 이하	0.0	2.6	33.3**	51.1**	13.0	100.0(231)	3.74
101~200 만원	1.2	2.3	28.4	56.6	11.4	100.0(341)	3.75
201~300 만원	0.0	2.3	22.1*	61.3*	14.2	100.0(344)	3.88
301~400 만원	0.6	2.6	17.9**	61.5	17.3	100.0(156)	3.92
401~500 만원	0.8	1.7	22.7	60.5	14.3	100.0(119)	3.86
500 만원 이상	1.3	2.9	27.5	53.7	14.6	100.0(309)	3.77
취업여부							
취업	0.6	2.9	21.3**	60.1**	15.1*	100.0(893)	3.86
미취업	0.9	1.8	33.0	52.7	11.5	100.0(548)	3.72
학생	0.0	1.7	32.2	50.8	15.3	100.0(59)	3.80

주: 1) * p<.10, ** p<.05

2) 평균은 '전적으로축소'부터 '전적으로확대'까지를 1~5점의 응답점수로 환산하여 구함.

〈부표 4〉 복지지출 확대 및 축소에 대한 의견: 여성복지

(단위: %, 명)

특성	전적으로 축소	축소	현재수준 유지	확대	전적으로 확대	계(수)	평균
전체	1.5	3.9	36.5	47.3	10.8	100.0(1,500)	3.62
지역							
대도시	1.3	3.4	36.3	50.5**	8.5**	100.0(705)	3.62
중소도시	1.9	4.6	37.4	43.5**	12.5*	100.0(671)	3.60
군	0.8	2.4	32.3	50.0	14.5	100.0(124)	3.75
성							
남자	2.6**	5.1**	39.1**	42.2**	10.9	100.0(741)	3.54
여자	0.5**	2.6**	33.9**	52.3**	10.7	100.0(759)	3.70
연령							
20대	2.2	3.5	37.2	45.1	12.0	100.0(317)	3.61
30대	1.7	3.5	32.1*	50.1	12.5	100.0(343)	3.68
40대	1.2	5.3	35.5	48.2	9.8	100.0(338)	3.60
50대 이상	1.2	3.4	39.6*	46.2	9.6	100.0(502)	3.60
혼인상태							
미혼	1.7	5.1	34.7	49.5	9.1	100.0(297)	3.59
유배우	1.6	3.5	36.9	46.8	11.2	100.0(1,130)	3.63
이혼, 사별, 별거	0.0	5.5	37.0	46.6	11.0	100.0(73)	3.63
교육수준							
고졸 이하	1.4	3.3	36.3	48.2	10.8	100.0(790)	3.64
2~3년제 대졸	1.8	5.1	36.4	46.1	10.6	100.0(217)	3.59
4년제 대졸 이상	1.6	4.3	36.7	46.5	11.0	100.0(493)	3.61
가구소득							
100 만원 이하	0.0	2.2	42.4**	45.9	9.5	100.0(231)	3.63
101~200 만원	1.8	4.4	30.8**	50.7	12.3	100.0(341)	3.67
201~300 만원	1.5	5.2	37.5	48.3	7.6**	100.0(344)	3.55
301~400 만원	1.3	3.8	35.3	42.9	16.7**	100.0(156)	3.70
401~500 만원	3.4*	1.7	31.1	47.1	16.8**	100.0(119)	3.72
500 만원 이상	1.9	3.9	39.8	46.0	8.4	100.0(309)	3.55
취업여부							
취업	1.9	4.1	36.5	46.5	11.0	100.0(893)	3.60
미취업	0.7**	2.9**	36.3	49.6	10.4	100.0(548)	3.66
학생	3.4**	8.5**	37.3	39.0	11.9	100.0(59)	3.47

주: 1) * p<.10, ** p<.05

2) 평균은 '전적으로축소'부터 '전적으로확대'까지를 1~5점의 응답점수로 환산하여 구함.

〈부표 5〉 복지지출 확대 및 축소에 대한 의견: 출산·양육지원

(단위: %, 명)

특성	전적으로 축소	축소	현재수준 유지	확대	전적으로 확대	계(수)	평균
전체	0.9	3.9	30.7	48.0	16.4	100.0(1,500)	3.75
지역							
대도시	0.9	3.7	31.3	49.6	14.5*	100.0(705)	3.73
중소도시	1.0	4.3	30.7	46.8	17.1	100.0(671)	3.75
군	0.8	3.2	27.4	45.2	23.4**	100.0(124)	3.87
성							
남자	1.2	5.0**	24.7**	52.1**	17.0	100.0(741)	3.79
여자	0.7	2.9**	36.6**	44.0**	15.8	100.0(759)	3.71
연령							
20대	0.0	2.8	28.4	46.1	22.7**	100.0(317)	3.89
30대	0.6	3.5	25.1**	49.3	21.6**	100.0(343)	3.88
40대	1.8*	7.1**	32.2	47.9	10.9**	100.0(338)	3.59
50대 이상	1.2	2.8	35.1**	48.4	12.5**	100.0(502)	3.68
혼인상태							
미혼	0.0	2.7	27.6	50.5	19.2	100.0(297)	3.86
유배우	1.2	4.3	30.9	48.0	15.7	100.0(1,130)	3.73
이혼, 사별, 별거	1.4	2.7	41.1**	38.4*	16.4	100.0(73)	3.66
교육수준							
고졸 이하	1.1	3.3	32.7*	48.4	14.6**	100.0(790)	3.72
2~3년제 대졸	0.5	3.7	28.1	46.1	21.7**	100.0(217)	3.85
4년제 대졸 이상	0.8	5.1	28.8	48.3	17.0	100.0(493)	3.76
가구소득							
100 만원 이하	0.0	2.2	34.2	48.1	15.6	100.0(231)	3.77
101~200 만원	0.3	3.2	30.8	49.9	15.8	100.0(341)	3.78
201~300 만원	0.6	4.4	31.7	47.4	16.0	100.0(344)	3.74
301~400 만원	1.3	6.4*	23.1**	46.8	22.4**	100.0(156)	3.83
401~500 만원	1.7	3.4	29.4	46.2	19.3	100.0(119)	3.78
500 만원 이상	2.3**	4.5	31.4	47.9	13.9	100.0(309)	3.67
취업여부							
취업	1.3**	4.8**	28.6**	48.9	16.3	100.0(893)	3.74
미취업	0.4	2.4	34.9	46.7	15.7	100.0(548)	3.75
학생	0.0	5.1	25.4	45.8	23.7	100.0(59)	3.88

주: 1) * p<.10, ** p<.05

2) 평균은 '전적으로축소'부터 '전적으로확대'까지를 1~5점의 응답점수로 환산하여 구함.

〈부표 6〉 복지지출 확대 및 축소에 대한 의견: 장애인복지

(단위: %, 명)

특성	전적으로 축소	축소	현재수준 유지	확대	전적으로 확대	계(수)	평균
전체	0.1	1.2	20.8	59.9	17.9	100.0(1,500)	3.94
지역							
대도시	0.1	1.8**	19.4	62.4*	16.2*	100.0(705)	3.93
중소도시	0.1	0.6*	21.3	58.6	19.4	100.0(671)	3.96
군	0.0	0.8	25.8	53.2	20.2	100.0(124)	3.93
성							
남자	0.1	1.5	17.9**	60.5	20.0**	100.0(741)	3.99
여자	0.1	0.9	23.6**	59.4	15.9**	100.0(759)	3.90
연령							
20대	0.0	1.6	14.2**	65.9**	18.3	100.0(317)	4.01
30대	0.0	0.9	16.0**	63.0	20.1	100.0(343)	4.02
40대	0.0	1.2	18.6	61.5	18.6	100.0(338)	3.98
50대 이상	0.4	1.2	29.7**	53.0**	15.7	100.0(502)	3.82
혼인상태							
미혼	0.0	2.0	13.5**	63.3	21.2*	100.0(297)	4.04
유배우	0.2	1.0	22.1**	59.9	16.8**	100.0(1,130)	3.92
이혼, 사별, 별거	0.0	1.4	30.1**	46.6**	21.9	100.0(73)	3.89
교육수준							
고졸 이하	0.3	1.6	23.9**	57.3**	16.8	100.0(790)	3.89
2~3년제 대졸	0.0	0.5	16.1*	62.7	20.7	100.0(217)	4.04
4년제 대졸 이상	0.0	0.8	17.8**	62.9*	18.5	100.0(493)	3.99
가구소득							
100 만원 이하	0.0	0.4	26.0**	54.5*	19.0	100.0(231)	3.92
101~200 만원	0.0	1.5	19.9	59.5	19.1	100.0(341)	3.96
201~300 만원	0.0	1.7	19.2	63.1	16.0	100.0(344)	3.93
301~400 만원	0.6*	1.3	10.9**	69.2**	17.9	100.0(156)	4.03
401~500 만원	0.8**	0.0	17.6	62.2	19.3	100.0(119)	3.99
500 만원 이상	0.0	1.3	25.9**	55.3*	17.5	100.0(309)	3.89
취업여부							
취업	0.1	1.1	18.7**	61.0	19.0	100.0(893)	3.98
미취업	0.2	1.3	25.5**	58.0	15.0**	100.0(548)	3.86
학생	0.0	1.7	8.5**	61.0	28.8**	100.0(59)	4.17

주: 1) * p<.10, ** p<.05

2) 평균은 '전적으로축소'부터 '전적으로확대'까지를 1~5점의 응답점수로 환산하여 구함.

〈부표 7〉 복지지출 확대 및 축소에 대한 의견: 이주민지원

(단위: %, 명)

특성	전적으로 축소	축소	현재수준 유지	확대	전적으로 확대	계(수)	평균
전체	1.0	6.9	43.8	42.1	6.2	100.0(1,500)	3.46
지역							
대도시	1.0	6.8	41.3*	45.4**	5.5	100.0(705)	3.48
중소도시	1.0	7.6	45.3	39.2**	6.9	100.0(671)	3.43
군	0.8	4.0	50.0	38.7	6.5	100.0(124)	3.46
성							
남자	1.3	6.3	39.1**	44.7**	8.5**	100.0(741)	3.53
여자	0.7	7.5	48.4**	39.5**	4.0**	100.0(759)	3.39
연령							
20대	0.6	7.9	45.1	41.3	5.0	100.0(317)	3.42
30대	1.7	5.2	37.9**	49.6**	5.5	100.0(343)	3.52
40대	1.5	7.4	39.6*	44.1	7.4	100.0(338)	3.49
50대 이상	0.4	7.2	49.8**	36.1**	6.6	100.0(502)	3.41
혼인상태							
미혼	1.3	10.1**	40.7	41.8	6.1	100.0(297)	3.41
유배우	1.0	5.6**	44.2	42.9	6.3	100.0(1,130)	3.48
이혼, 사별, 별거	0.0	15.1**	49.3	30.1**	5.5	100.0(73)	3.26
교육수준							
고졸 이하	1.1	7.6	46.1*	39.1**	6.1	100.0(790)	3.41
2~3년제 대졸	0.5	6.0	43.3	44.2	6.0	100.0(217)	3.49
4년제 대졸 이상	1.0	6.3	40.4*	45.8**	6.5	100.0(493)	3.51
가구소득							
100 만원 이하	0.0	6.5	50.6**	36.8*	6.1	100.0(231)	3.42
101~200 만원	0.9	7.3	43.7	40.2	7.9	100.0(341)	3.47
201~300 만원	1.2	4.7*	42.4	46.5*	5.2	100.0(344)	3.50
301~400 만원	0.6	5.8	44.2	42.9	6.4	100.0(156)	3.49
401~500 만원	0.8	4.2	40.3	48.7	5.9	100.0(119)	3.55
500 만원 이상	1.9*	11.0**	41.4	40.1	5.5	100.0(309)	3.36
취업여부							
취업	1.1	7.6	39.1**	45.6**	6.6	100.0(893)	3.49
미취업	0.7	6.2	50.9	36.7	5.5	100.0(548)	3.40
학생	1.7	3.4	49.2	39.0	6.8	100.0(59)	3.46

주: 1) * p<.10, ** p<.05

2) 평균은 '전적으로축소'부터 '전적으로확대'까지를 1~5점의 응답점수로 환산하여 구함.

〈부표 8〉 복지지출 확대 및 축소에 대한 의견: 자립·자활지원

(단위: %, 명)

특성	전적으로 축소	축소	현재수준 유지	확대	전적으로 확대	계(수)	평균
전체	0.3	3.1	29.3	55.2	12.1	100.0(1,500)	3.76
지역							
대도시	0.4	3.1	29.9	54.8	11.8	100.0(705)	3.74
중소도시	0.3	3.1	29.7	55.0	11.9	100.0(671)	3.75
군	0.0	2.4	24.2	58.9	14.5	100.0(124)	3.85
성							
남자	0.4	3.2	27.4	55.5	13.5*	100.0(741)	3.78
여자	0.3	2.9	31.2	54.9	10.7*	100.0(759)	3.73
연령							
20대	0.3	2.2	38.8**	48.6**	10.1	100.0(317)	3.66
30대	0.3	2.3	28.3	58.3	10.8	100.0(343)	3.77
40대	0.0	5.9**	22.2**	59.5*	12.4	100.0(338)	3.78
50대 이상	0.6	2.2	28.9	54.4	13.9	100.0(502)	3.79
혼인상태							
미혼	0.3	3.4	36.0**	51.9	8.4**	100.0(297)	3.65
유배우	0.4	2.9	27.2**	56.7**	12.8	100.0(1,130)	3.79
이혼, 사별, 별거	0.0	4.1	35.6	45.2*	15.1	100.0(73)	3.71
교육수준							
고졸 이하	0.5	2.2**	27.8	55.6	13.9**	100.0(790)	3.80
2~3년제 대졸	0.5	6.9**	30.0	54.4	8.3*	100.0(217)	3.63
4년제 대졸 이상	0.0	2.8	31.4	55.0	10.8	100.0(493)	3.74
가구소득							
100 만원 이하	0.0	1.3*	29.0	55.0	14.7	100.0(231)	3.83
101~200 만원	0.3	1.8	24.6**	58.9	14.4	100.0(341)	3.85
201~300 만원	0.3	2.6	29.9	56.1	11.0	100.0(344)	3.75
301~400 만원	0.6	5.1	29.5	49.4	15.4	100.0(156)	3.74
401~500 만원	0.8	4.2	35.3	48.7	10.9	100.0(119)	3.65
500 만원 이상	0.3	4.9**	31.7	55.7	7.4**	100.0(309)	3.65
취업여부							
취업	0.2	3.7*	30.3	53.2*	12.5	100.0(893)	3.74
미취업	0.4	2.4	26.6**	58.8	11.9	100.0(548)	3.79
학생	1.7	0.0	39.0**	52.5	6.8	100.0(59)	3.63

주: 1) * p<.10, ** p<.05

2) 평균은 '전적으로축소'부터 '전적으로확대'까지를 1~5점의 응답점수로 환산하여 구함.

〈부표 9〉 복지지출 확대 및 축소에 대한 의견: 주거보장 지원

(단위: %, 명)

특성	전적으로 축소	축소	현재수준 유지	확대	전적으로 확대	계(수)	평균
전체	0.5	3.5	42.5	46.1	7.4	100.0(1,500)	3.56
지역							
대도시	0.3	3.5	43.1	45.7	7.4	100.0(705)	3.56
중소도시	0.6	3.1	42.5	45.9	7.9	100.0(671)	3.57
군	0.8	5.6	38.7	50.0	4.8	100.0(124)	3.52
성							
남자	0.8**	4.0	40.5	46.0	8.6*	100.0(741)	3.58
여자	0.1**	3.0	44.4	46.2	6.2*	100.0(759)	3.55
연령							
20대	0.3	2.5	41.3	48.9	6.9	100.0(317)	3.60
30대	0.6	2.9	39.9	50.4*	6.1	100.0(343)	3.59
40대	0.6	5.3**	44.1	41.7*	8.3	100.0(338)	3.52
50대 이상	0.4	3.4	43.8	44.4	8.0	100.0(502)	3.56
혼인상태							
미혼	0.3	3.4	40.7	50.2	5.4	100.0(297)	3.57
유배우	0.5	3.5	43.2	45.0	7.8	100.0(1,130)	3.56
이혼, 사별, 별거	0.0	4.1	38.4	47.9	9.6	100.0(73)	3.63
교육수준							
고졸 이하	0.4	2.9	42.0	46.5	8.2	100.0(790)	3.59
2~3년제 대졸	0.5	5.1	39.6	48.4	6.5	100.0(217)	3.55
4년제 대졸 이상	0.6	3.9	44.4	44.6	6.5	100.0(493)	3.53
가구소득							
100 만원 이하	0.0	3.0	42.0	46.8	8.2	100.0(231)	3.60
101~200 만원	0.0	1.8**	39.9	48.7	9.7*	100.0(341)	3.66
201~300 만원	0.6	4.9	41.0	46.8	6.7	100.0(344)	3.54
301~400 만원	0.6	4.5	45.5	41.0	8.3	100.0(156)	3.52
401~500 만원	1.7**	4.2	45.4	43.7	5.0	100.0(119)	3.46
500 만원 이상	0.6	3.6	44.7	45.6	5.5	100.0(309)	3.52
취업여부							
취업	0.6	3.9	40.9	46.8	7.8	100.0(893)	3.57
미취업	0.2*	2.7	44.3	46.0	6.8	100.0(548)	3.56
학생	1.7*	5.1	49.2	37.3	6.8	100.0(59)	3.42

주: 1) * p<.10, ** p<.05

2) 평균은 '전적으로축소'부터 '전적으로확대'까지를 1~5점의 응답점수로 환산하여 구함.

〈부표 10〉 복지지출 확대 및 축소에 대한 의견: 보건의료서비스지원

(단위: %, 명)

특성	전적으로 축소	축소	현재수준 유지	확대	전적으로 확대	계(수)	평균
전체	0.3	1.7	28.5	54.8	14.6	100.0(1,500)	3.82
지역							
대도시	0.4	1.8	29.1	54.3	14.3	100.0(705)	3.80
중소도시	0.3	1.6	28.9	55.3	13.9	100.0(671)	3.81
군	0.0	1.6	23.4	54.8	20.2*	100.0(124)	3.94
성							
남자	0.7	2.0	26.6	54.1	16.6**	100.0(741)	3.84
여자	0.0	1.4	30.4	55.5	12.6**	100.0(759)	3.79
연령							
20대	0.3	1.6	24.6*	58.4	15.1	100.0(317)	3.86
30대	0.6	1.5	26.2	58.0	13.7	100.0(343)	3.83
40대	0.3	2.1	25.1	56.2	16.3	100.0(338)	3.86
50대 이상	0.2	1.8	34.9**	49.4**	13.7	100.0(502)	3.75
혼인상태							
미혼	0.3	1.7	25.6	59.6*	12.8	100.0(297)	3.83
유배우	0.4	1.6	29.1	54.1	14.9	100.0(1,130)	3.82
이혼, 사별, 별거	0.0	4.1	31.5	46.6	17.8	100.0(73)	3.78
교육수준							
고졸 이하	0.1	1.9	29.2	53.2	15.6	100.0(790)	3.82
2~3년제 대졸	0.5	2.3	25.3	54.8	17.1	100.0(217)	3.86
4년제 대졸 이상	0.6	1.2	28.8	57.4	12.0**	100.0(493)	3.79
가구소득							
100 만원 이하	0.0	1.7	32.5	51.1	14.7	100.0(231)	3.79
101~200 만원	0.0	2.1	27.6	53.1	17.3	100.0(341)	3.86
201~300 만원	0.0	1.7	26.2	58.1	14.0	100.0(344)	3.84
301~400 만원	0.0	1.3	23.7	59.0	16.0	100.0(156)	3.90
401~500 만원	1.7**	0.8	32.8	51.3	13.4	100.0(119)	3.74
500 만원 이상	1.0**	1.9	30.1	55.0	12.0	100.0(309)	3.75
취업여부							
취업	0.4	1.1**	27.4	55.3	15.7	100.0(893)	3.85
미취업	0.2	2.6	30.1	54.0	13.1	100.0(548)	3.77
학생	0.0	3.4	30.5	54.2	11.9	100.0(59)	3.75

주: 1) * p<.10, ** p<.05

2) 평균은 '전적으로 축소'부터 '전적으로 확대'까지를 1~5점의 응답점수로 환산하여 구함.

〈부록 2〉 사회복지정책 국민의식조사 설문지

※ 일반적인 사항에 관한 것입니다

1. 정부재정으로 지원하는 복지정책의 대상을 빈곤층에서 중산층까지로 확대해야 한다고 생각하십니까?
   ① 전혀 아니다 ② 아니다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

2. 복지정책에 있어서 개인의 기부 또는 기업의 사회공헌과 같은 민간참여가 더 활성화 되어야 한다고 생각하십니까?
   ① 전혀 아니다 ② 아니다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

3. 국가가 노인, 아동, 장애인 등에게 복지서비스를 제공하기 위해 필요한 돈을 어떻게 마련하는 것이 가장 바람직하다고 생각하십니까?
   ① 복지서비스를 받는 사람이 서비스 이용 요금을 내서
   ② 국민 모두가 세금을 내서
   ③ 돈이 많은 사람들이 세금을 더 내서
   ④ 기업이 세금, 기부금 등을 내서
   ⑤ 종교단체 등이 기부금을 내서
   ⑥ 기타( )

4. 복지투자의 확대를 위해 세금을 더 걷어야 한다면 현재보다 세금을 더 부담하실 의향이 있으십니까?
   ① 전혀 없다 ② 없다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

5. 복지서비스가 누수나 중복 없이 혜택이 필요한 사람들에게 효율적으로 전달되고 있다고 느끼십니까?
   ① 전혀 아니다 ② 아니다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

6. 복지서비스가 비효율적으로 전달되고 있다고 느끼신다면 가장 어떤 분야에서 그러하다고 생각하십니까?(선택지 중 하나만 선택해 주십시오)
   ① 빈곤층 지원정책 ② 아동청소년복지 ③ 노인복지
   ④ 여성복지 ⑤ 출산·양육지원 ⑥ 장애인복지
   ⑦ 자립·자립지원 ⑧ 주거보장 지원 ⑨ 보건의료서비스지원
   ⑩ 기타(예. 국민연금, 건강보험 등)

7. 다음에 각 정책영역에서의 정부지출 확대 및 축소에 대한 의견을 말씀해주십시오.
(단. 모든 영역에서 지출을 늘리는 경우, 세금부담이 늘어날 수도 있다는 점을 감안하시기 바랍니다)

구분	① 전적으로 축소	② 축소	③ 현재수준 유지	④ 확대	⑤ 전적으로 확대
1. 빈곤층 기본생활 보장 지원					
2. 아동청소년복지(아동청소년의 균등한 학습·성장기회 제공 등)					
3. 노인복지(노인들의 적절한 삶의 질을 유지)					
4. 여성복지(여성에 대한 취업지원 등)					
5. 출산·양육지원(충분하고 질높은 출산 및 양육지원)					
6. 장애인복지(장애인의 적절한 삶의 질을 유지)					
7. 이주민 지원(새터민 및 다문화가정의 삶의 질 향상)					
8. 자립·자활지원(자립·자활을 위한 서비스 및 일자리 제공 등)					
9. 주거보장 지원					
10. 보건의료서비스지원(아픈 사람에게 적절한 의료서비스 제공)					

8. 아동·청소년기의 건강하고 행복한 생활을 위하여 아동 및 청소년들에게 제공해야 하는 가장 중요한 서비스는 무엇이라고 생각하십니까?
①의료보건서비스 ②보육서비스
③교육서비스 ④여가활용서비스
⑤폭력예방서비스 ⑥역량강화서비스
⑦상담서비스 ⑧안전환경조성서비스

9. 노후의 안락한 삶을 위해서 노인들에게 제공해야 하는 가장 중요한 서비스는 무엇이라고 생각하십니까?
①의료보건서비스 ②돌봄서비스
③일자리서비스 ④교육서비스
⑤여가활용서비스

10. 여성복지분야에서 가장 우선적으로 실시되어야 하는 서비스는 무엇이라고 생각하십니까?

①일하는 여성을 위한 보육지원서비스 ②주부 등 경력단절여성을 위한 인력개발서비스
③여성폭력 예방서비스 ④다문화가족여성을 위한 서비스
⑤여성폭력피해자 지원서비스

11. 가족의 건강하고 행복한 생활을 위하여 가족에게 제공해야 하는 가장 중요한 서비스는 무엇이라고 생각하십니까?

①생계보조서비스 ②자녀양육지원서비스
③가족돌봄서비스 ④보건의료서비스
⑤취업훈련 및 일자리 알선서비스 ⑥주거지원 서비스
⑦가정폭력예방 및 치료서비스 ⑧가족상담서비스

12. 장애인복지서비스 중 가장 우선적으로 실시되어야 하는 서비스는 무엇이라고 생각하십니까?

①생계보조 서비스 ②의료보건 서비스
③취업훈련 및 일자리관련 서비스 ④교육서비스
⑥편의시설 확대 서비스

※ 다음은 귀하의 일반 사항에 관한 문항입니다.

13. 성별: ① 남 ② 여
14. 연령: 만 세
15. 결혼여부: ① 미혼 ② 유배우 ③ 이혼, 사별, 별거
16. 거주지역: ① 대도시 ② 중소도시 ③ 군
17. 최종학력: ① 고졸이하 ② 2~3년제 대졸 ③ 4년제 대졸 이상
18. 월평균 가구소득: 만원
19. 취업여부: ① 취업 ② 미취업 ☞ [19-1번으로 이동]
    19-1. 미취업인 경우: ① 학생 ② 기타

바쁘신데도 불구하고 시간내 주셔서 진심으로 감사드립니다.
귀하께서 응답하신 자료는 보건복지정책 수립 및 추진에 귀중한 자료로 사용될 것입니다. 거듭 감사드립니다.

〈부록 3〉 Vandenbroucke 연설문 및 서문

A. The Active Welfare State: A European Ambition(New York, Verenigde Naties "Commission for Social Development")

1. COMMON CHALLENGES FOR SOCIAL POLICY IN THE EUROPEAN UNION

A series of major demographic, economic and social changes over the past 20-25 years across the European Union have profound implications for social protection systems and will continue to do so in future years. According to the 1997 (1) and 1999 (2) European Commission Reports on Social Protection four major trends are of particular importance:1) First, the ageing of the population in all Member States and the prospective increase in the rate of growth in the number of elderly people from 2010 onwards. The largest expansion will be in the number of people of 75 and over, who tend to have greater demands towards pension systems, health care and social services. At a time when increased female participation in the workforce is likely to reduce the available pool of unpaid family carers, the demand for long-term care will increase markedly. A falling birth rate over many years also causes a prospective decline in the number of people of working age, thus potentially undermining the financing capacity of the system. 2) Secondly, the changing gender balanceand the growing participation of women in the labour force, which has been accompanied by increasing demand for support services, both child care and the care of people with disabilities as well as the elderly infirm. This evolution puts gender issues and the importance of ensuring equality of opportunity for men and women at the forefront of the national

and European political agendas.3) Thirdly, the persistence of high and long-term unemployment and a low rate of participation in the workforce, especially among women and older workers, and the trend towards earlier retirement.4) Finally, the increase in the number of households, the decline in the average size of households (or in other words: the rise of the number of people living on their own) and the increase of the number of households with no one in work. This has made it more difficult to provide care and support from within the family and increases the importance of the availability of income and other support for people who are not in paid employment. We may adopt a neutral attitude to these facts themselves, even a positive attitude to some of them. But they do require systematic adjustments to the welfare state's architecture. An ageing population means that more resources have to be spent on essentially traditional areas of social security, notably pensions and sickness insurance. At the same time, growing older gives rise to a new social risk: long-term dependency on care in an age of growing individualisation. Chronic illnesses, such as Alzheimer's disease, are gradually playing a larger part in it. The inequality between those who are affected by such conditions and those who aren't is dramatic. The feminisation of the labour market is in itself a positive development. Yet this pushes a traditional objective further beyond our reach. Full employment as it was understood in most European countries was full paid employment for men – not for women. This was mainly associated with the traditional male breadwinner's model operated in many welfare states. When we target full employment today, we mean full paid employment for men and women. Even if more people than ever before participate in the labour market (which is the case, contrary to popular belief), full employment has become far more difficult to

attain. The services rendered by the welfare state today do not only require a lot more effort than before. Some new tasks are added, too. The traditional welfare state does not adequately meet the new needs of combining family life, work and training. Neither does it answer increasing poverty among women, which is due in part to the as yet unfinished emancipation on the labour market, plus –and this is not devoid of importance– the as yet incomplete emancipation within the family, accompanied by the clearly increased risk of having to manage all alone. The changeover to a post-industrial society goes far beyond the problems of the welfare state. The social problem we are confronted with is the significantly higher risk of social exclusion among those with inadequate schooling. This is a new phenomenon because it refers, in statistical terms, to a predictable social risk. In this matter, the armoury of solutions of the traditional welfare state fails. Exclusion is not caused by either advanced age, accident or illness, nor even by a temporary fluctuation in the business cycle. The main cause is in the "new work requirements, which turn productive people into disabled people" (3). In such cases, the traditional welfare state offers benefits but no way out. We provide material comfort but offer no new opportunities. In short, traditional social ambitions require more effort and co-exist with new challenges. If we look for a composite measure of the strain our mature welfare systems already experience today, we may use simple dependency ratios, i.e. the ratio between the non-working population with social benefits and the active population. In 1970, the ratio of employed people to those living on benefit was 2:1 in Belgium. Today it has shifted to 1:1. Greatly simplified, we can say that half of the increased dependency is due to unemployment, the other half to retirement. The use of this indicator needs of

course refining.The image that a fixed group of 'payers' is poised against a group of 'recipients' is misleading because some people shift from one position to the other and back, and because both categories can co-exist within the same family. Nevertheless, this trend of increasing dependence must be stopped. The most frequently quoted reason is that the economic sustainability of social protection is coming under undue pressure. That is certainly true. Let me quote this important conclusion drawn recently by the European Commission from its projections on the future financing of pension systems in Europe: "Expanding the number of these who are in work would help to alleviate the future problem of funding social protection systems at least as much as, if not more than, the reform of pension arrangements per se" (4). The real issue is the significant number of those of working age who are not part of the labour force at all (especially women not actively seeking work).But there is yet another reason why a growing dependency ratio must give rise to some fundamental questions: dependence on benefit means, to a greater or lesser extent, social vulnerability. Part of this vulnerability cannot be avoided in an ageing society. Another part is avoidable, though, and hence must be reduced. In the latter case, dependency means that opportunities are denied: opportunities to actively participate in society. There are still other indicators showing the strain on today's welfare state. The significant and systematic reduction in poverty that characterised my country in the 70s and 80s has ground to a halt. In health care, we are faced with more patients experiencing financial difficulties and with embarrassing policy choices because the resources do not longer match the new needs and possibilities.The new Belgian government coined a new expression to summarise the challenge: we want to transform our country to an "active welfare state". The expression

points to two different ideas: our goal is a society of active people, with a high employment rate; yet, we do want to achieve this goal without giving up the old ambition of the welfare state to offer adequate social protection.

2. FROM A CONVERGENCE OF IDEAS ON EMPLOYMENT -CENTRED WELFARE REFORM

The Belgian government's approach is but one instance of a Europe-wide convergence of views on what is sometimes called "employment-centred welfarereform". Notwithstanding different political, institutional and cultural backgrounds, notwithstanding a wide variety of social security systems, I think one can safely say that European policy makers today agree on the following general guidelines for "employment-centred welfare reform": 1) Welfare policy cannot be reduced to employment, but employment is the key issue in welfare reform. Moreover, the nature of the employment objective has changed. "Full employment" as it was conceived in the past in most European countries, underlying traditional concepts of the welfare state, was full employment for men. The social challenge today is full employment for men and women. It points to the need to rethink both certain aspects of the architecture of the welfare state and the distribution of work over households and individuals as it spontaneously emerges in the labour market.2) The welfare state should not only cover social risks as we traditionally defined them (unemployment, illness and disability, old age). It should also cover new social risks (lack of skills, causing long-term unemployment or poor employment, single parenthood) and respond to new social needs (namely, the need to reconcile work, family life and education, and the need to be able to negotiate changes

within both family and workplace, over one's entire life cycle).3) The traditional welfare state is, in a sense, predominantly a passive institution. A social risk has to result in a bad outcome, and only then there is the safety net spread by the various institutions that offer social security. An intelligent welfare state should respond to old and new risks and needs in an active and preventiveway. As a corollary, it is stressed that the welfare state should not only engage in ″social spending″, but also in ″social investment″ (e.g. in training and education).Personally, I would like to emphasise here that social investment is not a substitute for social spending. The idea that the ″social investment state″ can replace much of the traditional welfare state is unreal, given that we live in an ageing society, with ever more people dependent on benefits and social spending because of age. Moreover, social investment does not come cheap, certainly not in the short run.4) During the nineties, there was growing consensus that active labour market policies should be higher on the agenda and upgraded, both in quantity and in quality, by tailoring them more effectively to individual needs and situations. Active labour market policies presuppose a correct balance between opportunities, obligations and incentives for the people involved. Hence, taxes and benefits must not lead to a situation in which poor individuals (or their families) face very high marginal tax rates when their hours of work or their wages increase, or when they take up a job. ″Poverty traps″ and ″unemployment traps″ - discouraging mainly low-skilled workers from taking up jobs - characterise not only selective welfare systems, but some other more universal systems as well, in differing degree. Activation thus is the keyword. It is therefore necessary to subsidise low-skilled labour, by topping up low-skilled workers'pay, and/or by selectively subsidising employers, combined with decent minimum wages.

More generally, mechanisms in the current social security systems that discourage people rather than encourage them to be active, should be discarded as much as possible. 5) Such an active welfare state needs an economic environment, based upon both a competitive sector, exposed to international competition, and the development of a private service sector, which is less exposed to international competition, and in which low-skilled people find new job-opportunities. Continental Europe typically lags behind in the development of the private service sector. Wage subsidies for low-skilled people can also be instrumental in that respect. Without this kind of convergence the political process set in motion by the 1997 Luxembourg Job Summit would have been more difficult (see below, section 5). It is one of the reasons why the discussion of the National Action Plans on Employment and the elaboration of European Guidelines for Employment Policies turned out to be a substantive exercise - contrary to what sceptics might have feared.

3. TOWARDS A CONVERGENCE OF VIEWS ON THE EUROPEAN SOCIAL MODEL?

Of course, a comprehensive view on the future of the European welfare states entails much more than the five points which I have listed so far. It also requires thorough discussion on the future of pensions, health care, and care for the elderly. I will here focus on pensions.We should adopt a broad perspective on pensions, one that ensures that the long-standing social objectives of systems can be fully taken into account as Member States prepare their systems for demographic ageing. On the future of pensions, the

debate is often conducted in a one-sided manner, focusing on the issue of ensuring the financial sustainability of systems, to the exclusion of other equally important issues related to ensuring the positive social impact of pensions. Notably in the context of the debates about the relative strengths and weaknesses of a public pay-as-you-go system versus a privately managed funded system, Peter Orszag and Joseph Stiglitz have rightly emphasised that ″we need to keep in mind our ultimate objective″ (5). Ideological discussions on public versus private systems indeed distract our attention from the truly relevant question. It is precisely this insight which allowed us to gain momentum in Belgian pension reform and to make simultaneous progress in three domains:1) a thorough modernisation of the financial safety net for the elderly, to fight poverty among the older generation more efficiently;2) the creation of a demographic reserve, theso-called ″Silver Fund″, to safeguard the financing of the first pillar or our pension system (a pay-as-you go public system, which is, in Belgium, the fundamental guarantee that everyone has access to a decent pension). The Silver Fund is a budgetary device (one might say, a ″disciplinary″ device) that uses earmarked debt reduction to build up a demographic reserve, to absorb the acceleration in pension expenditure when the baby-boomers become pensioners.3) the democratisation of the second pillar of our pension system, which is rather underdeveloped in comparison with other countries. The goal of the new legislation, to be introduced in Parliament shortly, is to make adequate supplementary social protection via ‘social’ pension funds a privilege for the many, not the few. Pension plans will have to be offered to all workers in the sector or company, and will have to meet a number of social criteria if they are to benefit from a supportive tax regime (and, moreover, provide transparancy

with regard to their investment strategy, i.e. publish whether or not they pursue Socially Responsible Investment). We especially look forward to the creation of robust sectoral funds, entrenched in the existing system of sectoral collective bargaining.

More information on Belgian pension reform :Nota over sociale pensioenplannen I believe the very same issues – how to fight poverty among pensioners more effectively; how to safeguard the existing pensions systems, with their in-built solidarities; how to develop supplementary pensions as a complementary social protection for the many – should structure our European discussions as well. The Lisbon Summit (March 2000) has put the debate on pensions firmly on the European agenda by advancing the issue as the first priority of the new co-operation between Member States in the field of social protection. The Belgian government, which will organise the Presidency of the European Union in the second half of this year, wants to carry this debate forward by trying to establish a consensus on a set of common social objectives for European pension systems. In defining common objectives for pension systems we can start from the 10 ″principles and objectives″ which the European Commission has proposed in its last year's Communication on ″Safe and Sustainable Pensions″ and which revolve around the adequacy of pensions, intergenerational fairness, solidarity within pension systems, gender equality, sustainability, etc. (6)It is for Member States to decide what pension system they want, and how they will ensure its financial sustainability. But the fundamental challenge is one we all share. Clearly, if we succeed in defining common objectives with regard to pension systems, the idea of a European social model will become yet more tangible.

4. A DUAL BENCHMARK FOR THE EUROPEAN SOCIAL MODEL: ACTIVE PARTICIPATION AND LOW POVERTY

Earlier, when I defined the "active welfare state", I said that our goal is a society of active people, with a high employment rate; yet, we do want to achieve this goal without giving up the ambition of the welfare state to offer adequate social protection. Indeed, promoting labour market participation is no substitute for social protection.Consider the following graph on employment rates and poverty rates.

More work does not automatically imply less poverty. If we look at the UK or the US, we see that the participation rate is much higher than in continental Europe, but the same goes for the poverty rate. By contrast, countries such as Denmark succeed in reconciling extensive social protection with high participation. The relation between employment rates (activation) and levels of poverty (social protection) is not "if (employment) - then (no poverty)"; nor do we have a mutually exclusive relation "either (employment) - or (social protection against poverty)". The relation can, and should be, "and-and": it is possible and necessary to aim at both social protection and the promotion of employment. It is, among other considerations, this insight which lies at the heart of the Belgian and other governments'plea within the European Union for complementing the Luxembourgprocess on employment with a common European strategy on social protection. Just as with the Luxembourgprocess, this process should be one where explicit, clear, and mutually agreed targets are forwarded, after which peer review leads European Member States to examine and learn from the best practices around. It would

not be a process whereby the European Union takes over national competencies. "Best practices" should be taken literally here. What Europe needs is an exercise in ambition in the social policy area, the establishment of "standards of excellence" rather than standards of mediocrity. A variety of benchmarks for social protection can be forwarded, but we have stressed one in particular. We believe itis essential that European Member States commit themselves to standards of excellence in the battle against poverty, and systematically exchange information on best practices in fighting poverty. Although such a target is by no means the only social policy benchmark conceivable, I do want to emphasise it here. As a matter of fact, there exists an "iron law of social policy": a credible commitment to combat poverty presupposes a firm commitment to the establishment of a fully-fledged welfare state; and, where the latter exists, an equally firm commitment to its preservation and continuous adaptation to social needs. Although the idea to define a common European target with regard to poverty is rather new – the Belgian government formally proposed it in January 2000 – progress is being made in that direction. We can already build upon a common political methodology and an agreed agenda.

5. THE PROMISE OF A COMMON METHODOLOGY

Earlier I mentioned the emergence of a convergence of views with regard to «employment-centred welfare reform». Transforming this European convergence into common action was far from easy. Even if the post-Thatcher years brought common thinking across Europe, this did not mean that everybody was ready to act together. Not only were there many differences between systems as every welfare state had built its own variety, not only

were the employment and poverty rates very divergent, but moreover in many countries there was a constitutional fear for rules dictated from Brussels and in particular for rules whose net result was to shift financial burdens from one member country to another. So if we were to make any headway at all, we had to tread lightly. And that is exactly what we have been doing in the open co-ordination method1) As a first element we decided to agree on common objectives in the field of employment (Luxembourg 1997) and, very recently, in the broader social field (Nice 2000). Some of these objectives are quite precise, whereas others are rather qualitative. As these objectives are revised every year, every year we have the possibility to make them more concrete in quantitative terms and in timing and more ″in the sense that the standard to be reached should be the ″best national practices. This is the so-called ″benchmarking2) As a second element we left to every member state the choice of means to achieve a given objective. Every member state has to present every year an action plan to that effect. These national action plans are reviewed by the Commission and the other Member States. This is the so-called ″peer-review.3) To reinforce this open co-ordination method I would like to call for further involvement of trade unions and employers in creating active welfare states. The famous Dutch ″assenaar agreement″ (1982) has taught us all that social dialogue is a necessary condition for the introduction of the active welfare state. An active welfare state presupposes social partners who take up their responsibility and lend us their knowledge of the field. Where issues such as social inclusion and fighting poverty are at stake, the same goes for the non-governmental organisations. The open method of co-ordination is sometimes called «soft law». The merit of this new approaches should not make us forget that older roads – such as «hard-law»

remain valuable. At the outset we wrote in the Treaties that social harmonisation could be achieved by regulation taking the form of minimum norms. Because of the frequent unanimity requirement however, this road to harmonisation was not always easy. It should however not be disregarded. There are indeed social objectives, which can be met solely by the Union because they relate to the European internal market, to the trans-national character of companies and to citizen's mobility. They cover, among others, the free movement of persons (including the indispensable co-ordination of social security, where we still have a long way to go because Regulation 1408/71, which aims at ensuring that migrants keep their social security rights, requires urgent simplification and extension), the promotion of social cohesion (structural funds), international aspects of social policy (workers'rights in multinationals, in cases where enterprises are being transferred). They further include minimal social standards and rules to prevent social dumping in the area of terms and conditions of employment, working hours, labour organisation, the rights of part-time employees, and so on. Europe also traditionally issues social measures aimed at objectives that the Union shares with Member States but where it is advisable that the Union should take the lead. Obviously, this is an open category but one which finds its foundation and justification in the social objectives of the Treaty. It may be illustrated with the following examples :the equal opportunities policy, non-discrimination, health and safety at work, promotion of social dialogue. Much progress has been made in most of these areas- more than the public generally realises – but there is still a long way to go. Unfortunately the new Treaty of Nice did not succeed in injecting more Qualified Majority Voting in this field.

6. AND A COMMON AGENDA

So where are we today in Europe? A short summing up will do for our purpose:1) First of all there is the Luxembourg process(October 1997) which aims to bring about convergence in national employment policies. We all have accepted to pursue 20 objectives under 4 headings i.Increasing participation in the labour-market. Specific objectives are indicated like ensuring all school-leavers within 6 months either a job or training. ii.promoting innovating entrepreneurshipiii. increasing flexibilityiv. promoting equality of chance. 2) Second, this whole process of modernising the welfare state got further impetus at the European Council of Lisbon (March 2000). Over and beyond the Luxembourgprocess on employment, which was strengthened by quantifying the overall objectives, the European Council added the wider ambition of social policy. The Council stipulated that : i.participation in the labour marked should reach 70 % by 2010, and for women the 60 %-threshold should be crossed by then (These objectives could even be reinforced by intentions of the Swedish Presidency to reach agreement on intermediate targets for 2005 (56% for women and 66 % for men). ii."Steps must be taken to make a decisive impact on the eradication of poverty by setting adequate targets to be agreed by the Council by the end of the year. (…) Policies for combating social exclusion should be based on an open method of co-ordination combining national action plans and a Commission initiative…." iii. cooperation should start on the future of European pension systems3) Thirdly, at the European Council of Nice (December 2000), the heads of State and government approved six strategic orientations for social policy constituting a common social agenda: i. more and better jobs, ii.

finding a new balance between security and flexibility, iii. fighting discrimination and exclusion, iv. modernisation of social security, v. equality between men and womenvi. integrating social aspects into our foreign policy. I just mention these six objectives without further elaboration; they are in a sense a European rerun of the active welfare state, which I have described elsewhere. There is however one single point I want to stress. As my government has been one of the first to recognise that the relation between employment and social protection can be made into a mutually reinforcing one, we worked very hard to complement the Luxembourgprocess on employment with a common strategy on social protection. For us Nice is the other side of the coin minted in Luxembourg. Within this social agenda, the European Council of Nice gave particular attention to two of these six objectives. They are particularly dear to me because they add to the Luxembourg process exactly these dimensions we need to take the road towards the active welfare state.1) Fighting social exclusion and discrimination was very much put on the foreground. i. Member State are invited to develop their national priorities within the framework of the following objectives: to facilitate participation in employment and access for all to resources, rights, goods, and services; to prevent the risks of exclusion to help the most vulnerable to mobilise all relevant bodies. I want to stress that these general objectives have been specified in more detail. They refer to decent income and housing, access to health care and education, etc. The broad scope of these objectives is not surprising social exclusion is a multidimensional problem. That feature should be recognised throughout the process of dealing with the problem.ii.It is impossible to monitor progress in Member States with regard to social inclusion without comparable, quantitative indicators on

outcomes. This certainly is a complex and sensitive issue. Fortunately, hereto we do not have to start from scratch. Recently the European Commission proposed six indicators with regard to social cohesion dealing with income distribution (the income quintile ratio); the number of people below the poverty line (before and after social transfers) the persistence of poverty the number of jobless households; regional disparities and the amount of early school leavers not in further education or training. (8) Although there is political agreement that appropriate indicators are needed to monitor the Member States' developments in social policy, we still have a long way to go. Achieving a consensus in this field is a major ambition of the Belgian Presidency of the Union. The result would be a set of shared indicators linking ambitions and progress in fighting poverty and social exclusion in Member States to the objectives agreed by the Nice European Council. (More detail : see Towards a European Social Policy : turning principles of co-operation into effective co-operation)iii. Following the Conclusions of Lisbon, each EU Member State should present a National Action Plan, including a description of the (nationally determined) indicators and follow-up methods. These action plans are due for June 2001.On the basis of a first analysis of the National Action Plans, which I hope will be ready after the summer, the Open Method of Co-ordination can then really get underway. Drawing first common conclusions by the end of 2001 must then be feasible.2) As a second priority objective the European Council of Nice mentioned the modernisation of the social security systems with particular attention for the old age pension systems. As I argued earlier, we should adopt a broad perspective on pensions, one that ensures that the long-standing social objectives of systems can be fully taken into account as Member States

prepare their systems for demographic ageing. This is the point of view of the group of high-level officials created by the Council to support our co-operation on social protection. The Social Protection Committee wants to ensure that its work is sufficiently visible to act as a counterweight to narrower perspectives, which may otherwise dominate the debate. In this endeavour it has our full support. Given the work currently undertaken by the Committee, I believe it is possible to make progress, during the Swedish and Belgian Presidencies, in the development of the common social objectives I mentioned before. Our aim should be to establish in the domain of pensions what we have established in Nice with regard to social inclusion, namely, a consensus on our broad objectives. As a conclusion I think that this new social agenda will enable us to develop a «equilateral policy triangle» where for the first time in our history social policy, employment policy and economic policy reinforce each other within the European Union.

(1) Commission of the European Communities, Social Protection in Europe 1997, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1998, 160 p.
(2) Commission of the European Communities, Social Protection in Europe 1999, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2000, 124 p.
(3) J. Donzelot, ″L'avenir du social″, Esprit, March 1996, pp. 58-81.
(4) Commission of the European Communities, Social Protection in Europe 1999, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2000, p. 30.
(5) P. Orszag and J. Stiglitz (1999), ″Rethinking Pension Reform: Ten

Myths About Social Security Systems", paper presented at the Conference "New Ideas About Old Age Security", The World Bank, Washington D.C., September 14-15.

(6) Communication from the Commission, The Future Evolution of Social Protection from a Long-Term Point of View; Safe and Sustainable Pensions, COM(2000)622, 11 October 2000, 20 p.

(7) Source: I. Marx, "Low Pay and Poverty in OECDE Countries", Employment Audit, winter 1999.

(8) Communication from the Commission, Structural Indicators, COM (2000)594, 27 September 2000, 75 p.

(9) The concept of the "European policy triangle" was introduced by Anna Diamantopoulou, European Commissioner for Employment and Social Affairs. She used this concept the first time when addressing the European Parliament on August 31, 1999.

B. Social Europe after the Portuguese Presidency: Short-term Challenges (Lisbon, Speech delivered at the Conference "Europe, Globalisation and the Future of Social Policy")

1. Introduction

- I am honoured to be invited as a speaker on this conference, which takes place as the Portuguese Presidency enters its last months. I am honoured, because the chances are real that this Presidency will be remembered for a long time. The social dimension of the European construction has been at the centre of the Presidency's programme, thereby reflecting the strong commitment of Portugal over the last years to the consolidation and

strengthening of its own social protection system. No doubt, important options have been taken during the first months of this year. I do not believe that this is merely because the time proved right. Under the leadership of Mr. Guterres, the Portuguese have remembered us that people can make the difference in forcing the time to be right.

- The Portuguese Presidency took the idea of the learning society very seriously. Not in the least in the particular sense of proving that there are many political benefits to reap from an explicitly scientific input in discussing important questions of European policy. Indeed, under the impulse of minister Ferro Rodrigues and the two Secretaries of State, Mr. Vieira Da Silva and Mr. Pedroso, the Portuguese Presidency put special effort in bringing the best of our European social scientists together, to analyse the external and internal challenges Europe faces today, and to provide recommendations with regard to the way we should respond to these challenges. I was all the more pleased that these eminent scholars have responded in a way that bears testimony to both their scientific and social commitment, with an open mind for realities.

- This sense of realism appears, for instance, in the discussion of the impact of globalisation provided by the report of Maurizio Ferrera, Anton Hemerijck and Martin Rhodes. I largely agree with the bottom-line of their analysis (1): there are many good reasons to believe that the overall impact of globalisation on the welfare state – that is, globalisation seen as a purely external constraint, befalling us – has been exaggerated. To see this thesis re-affirmed in their report is important for Europe. For indeed, to use the words of Paul Hirst and Graham Thompson: this view of globalisation, as a radically new and insurmountable external constraint, may be a myth that robs us of hope. They have aptly described this pessimistic view as "the pathology

of over-diminished expectations" (2). The report to the Portuguese Presidency may safeguard Europefrom this sense of resignation, and affirms that we still have a capacity to act.

2. Europeanisation

- However, national economies do operate in changed contexts, and governments generally face tighter external constraints. It is undoubtedly the case that we are engaged in a process that I would call "regional globalisation" within Europe. The relative importance of world exports for the European economy as a whole, excluding intra-community trade, increased slightly over the last thirty years, in contrast to the US, where it nearly doubled. But what has surged is intra-European trade. In this setting of europeanisation, national governments in the Eurozone have lost further grip on monetary policy, while their public sector deficits are limited through the Pact for Stability and Growth. These contextual elements are bound to have their implications for social protection systems, even if little is known about their actual impact. Economic integration is in itself not neutral towards national social security systems: be it in terms of free movement of people (including the free movement of patients and health professionals), or the freedom to provide cross-border financial services (e.g. the right to belong, on a cross-border basis, to a private supplementary pension scheme); be it in terms of the freedom of goods (including pharmaceuticals and medical devices); in connection with competition law; or, finally, in terms of the trade-off and contradictions between industrial/research policy on the one hand and social policy on the other (e.g. in the branch of medication). The long held assumption that social protection could exist in a vacuum, hermetically

sealed from the European Single Market legislation, from EU legal competence as well as from major EU economic policies, has been revealed as an illusion.

- However, the changes are not only of an external nature. What we call ‘globalisation’ is, in part, acorollary of a more fundamental development: the (industrialised) world has taken the turn to a knowledge-based economy. This is not an external constraint on traditional welfare states, but rather a change of environment that puts its mark on several aspects of our western societies, and calls for profound changes of the architecture of the welfare state itself.

- As pointed out in many of the papers prepared in the context of the Portuguese Presidency, it is equally true that there are yet other problems internal to the welfare states that do not reduce to the international context in which they operate. We therefore have both the capacity and responsibility to face these problems. The strains on European welfare states, due to population ageing, due to the changing gender balance and declining average size of households, the strains due to the persistence of high and long-term unemployment and low participation rates, all call for adjustments to the welfare states’architecture. I think these adjustments are fairly well summarised by the Ferrera-Hemerijck-Rhodes metaphor of ″re-calibration″

3. The Lisbon European Summit and the challenge we now face

- Let me now try to summarise what I think has been achieved at Lisbon, by means of a summary slide-show.

- Of course, Lisbon builds further on the processes initiated at earlier Summits. Indeed, the willingness to foster employment via a process of ″soft law″, instantiating ″management by objectives″, is not new, and has already

been expressed at the Essen Summit. The Luxembourg Job Summit initiated a fully-fledged employment process. I'm convinced its impact on member states has already been very important.

- What then did we achieve in Lisbon? A first thing was to consolidate and strengthen this employment process, among other things by formulating quantitative employment targets. It suffices here to recall for example the explicitly stated goal "to raise the employment rate from an average of 61% today to as close as possible to 70% by 2010, and to increase the number of women in employment from an average of 51% today to more than 60% by 2010."

- Moreover, conceptual depth was given to this process by building on the kind of analyses to which I referred earlier. Thus, theemployment challenge was depicted against the background of the underlying shift to a knowledge-based society.

- But this was not the end of the story at Lisbon. Against the same background, we explicitly introduced social policy as a second and distinct focus of attention for European co-operation. I depict this by the following two-dimensional scheme:

- Including social policy as a distinct focus of attention was a crucial step. Let me explain this by presenting you some raw data, which fit into this two-dimensional scheme:

- On the horizontal axis you have, for a number of OECD countries, labour market participation rates, on the vertical axis you have poverty rates. I take poverty as one good yardstick for social inclusion. Employment is of course a key element of welfare reform, and social policy. Yet, encouraging participation on the labour market is no substitute for creating income security

and for combating poverty. More work, in society A as compared to another society B, does not automatically imply less poverty in society A, compared to poverty in society B. If we look at the UK or the US, we see that the participation rate is much higher than in continental Europe, but the same goes for the poverty rate. One can infer from this graph that there is neither a positive correlation, nor a negative trade-off between high activity rates and low levels of poverty. Many European countries display good records in income protection and poor records in terms of employment rates – as is the case in my country, Belgium. The Nordic countries, however, show that high participation and low poverty can be complements, rather than substitutes.

- We may conclude from these facts that the relation between employment rates (activation) and levels of poverty (social protection) is not "if (employment) - then (no poverty)"; nor do we have a mutually exclusive relation "either (employment) - or (social protection against poverty)". The relation can, and should be, "and-and": it is possible and necessary to aim at both social protection and the promotion of employment.

- It is, among other considerations, this insight which lies at the heart of the Belgian and other governments' plea within the European Union for complementing the Luxembourgprocess on employment with a common European strategy on social protection. Just as with the Luxembourgprocess, this process should be one where explicit, clear, and mutually agreed targets are forwarded, after which peer review leads European member states to examine and learn from the best practices around. It would not be a process whereby the European Union takes over national competencies. "Best practices" should be taken literally here. What Europe needs is an exercise in ambition in the social policy area, the establishment of "standards of

excellence″ rather than standards of mediocrity.

- So far, I have shown what has been achieved in Lisbon. How should we now proceed?

- We believe social inclusion should be the priority issue, in developing the Lisbon strategy of open co-ordination with regard to social protection – as is also said by Ferrera, Hemerijck and Rhodes. Of course, social inclusion is a multidimensional and complex objective: it is about income, but also about literacy, access to education, housing, health care, and – of course – employment. Hence, a European scoreboard should reflect this multidimensionality. Yet, we think it is possible, not only to develop such a scoreboard, but also to formulate benchmarks in this matter. As a matter of fact, we think that encouraging active participation in society is also a multidimensional objective. Participation is not just about the number of jobs. It is also about equality of opportunity for women, it is about the availability of childcare, it is about the positive flexibility needed to reconcile work and family life. It is possible to develop benchmarking on these issues too (as is suggested by the conclusions of the Extraordinary Summit of Lisbon). A society that achieves social inclusion for all its citizens and provides a rich notion of participation, is what we call, in Belgium, ″an active welfare state″.

- The goal of active welfare states must build on the idea – inspired by the work of people such as John Rawls and Amartya Sen – that giving people the opportunity to participate in society is a primary good, a ‘functioning’, that should be available to all. The opportunity we must offer is noless than the social basis of respect and individual self-respect. In that view, employment is only a part of the broader notion of activity. Hence, in a genuine active welfare state, participation in society cannot be narrowed

down solely to participation on the labour market, and neither to the faint creed that ‘every job is a good job’.

- This active welfare state continues to be a welfare state. An ageing population, even if it is actively ageing, and, more generally, new social risks, still call for social protection, for social expenditures next to social investment. Indeed, participation in society must also be secured for those who are not or no longer employed. Some of the ongoing reforms in the social security system of my own country are exercises in re-calibration that are indeed aiming at offering better and modernised social protection. ″Re-calibration″ – to use Ferrera, Hemerijck and Rhodes’ terminology - will be done for instance in health insurance: the introduction of an upper limit on the bill that people have to pay for pharmaceuticals is meant to offer more protection to those who de facto suffer most from the risk of (chronic) illness. Or, to take another example, our minimum income guarantee for the elderly will be greatly improved and adapted to today’s sociological realities. Also, I want to move away form the Bismarckian tradition which offered separate systems of social protection for salaried workers and self-employed, and different social regulations for blue-collar and white-collar workers, since in the knowledge-based society of tomorrow some of those traditional distinctions become harder to sustain.

- As stated explicitly in the Ferrera-Hemerijck-Rhodes report, Europe’s comparative advantage continues to lie in its capacity to avoid large inequalities, allowing long-term skill-investment for the many, not the few, and protection against all major social risks. So conceived, welfare is not an impediment, but can be a reinforcement of Europe’s responsiveness to the new challenges of the knowledge-based society. Consider e-commerce:

certainly there is a huge European demand potential for e-commerce. Far greater, perhaps, than on the other side of the Atlantic; how many Americans out of 100 have time and financial resources to spend on the internet? And how many Europeans? A lot of hard-working yet rather poor people in your society can hardly be called an asset if a virtuous circle of demand for e-commerce is what you're after (3). This is but one way of saying that we truly believein adequately managed social protection as a productive factor, and that there might be a virtuous circle at play. I have depicted this by the arrows in this slide: the knowledge-based society can fuel employment; social inclusion is an asset when building a knowledge-based society.

- To better reap the benefits of this valuable asset through a well considered, forward looking and socially conscious strategy is what constitutes the active welfare state's project.

- Of course, we should integrate the employment process, the social process, and the macro-economic process, to achieve the ″triangle″ which Anna Diamantopoulou once presented (4).

- In fact, at this stage of my preparation of this slide show, I was tempted not just to place those small arrows at 'the knowledge-based society', but to extend it into a full circle on the slide: wouldn't that be nice icon for Europe? Yet, I am not sure that we already fully understand what we have to do to achieve a real ″circle″; hence I cautiously refrained from closing the circle already here and now.

- In broad terms, it is this project which was announced at the Lisbon Summit. Expectations are running high now. The next step is not to fall short of them. We have to turn principles into reality. The challenge we are facing today is to render the idea of a European model tangible, on the basis of

specific indicators, and – where it is possible – specific common targets.

- In other words, the short term is becoming crucial now. It is, for instance, time to talk real business in the High Level Group on Social Protection that was established as a focal point for deepening the co-operation on social protection, and come up quickly with a set of adequate indicators that will provide the necessary guidance along the trail. This step is of utmost importance for the ultimate success or failure of the complete endeavour. All member states should therefore lend their full support and co-operation to the High Level group, and see to it that the Commission's proposal to give the Group a more definite and institutional place by turning it into a "European Social Protection Committee" can be adopted on short notice in the Council.

4. The role of the High Level Group

- How can the High Level Group practically contribute to making the idea of a distinct 'European social model' more tangible? Ibelieve the approach that has been taken by the Group, since its first meeting in February, is the right one. The Group has been focussing, for reasons of pragmatism, on a limited number of issues, and should continue to do so, so as not to overload the boat. These issues relate to two of the four key objectives that were highlighted in the July 1999 Commission Communication: social inclusion and pensions.

Social Inclusion

- The High Level Group should now establish a set of indicators that are both operational and highlight the multidimensionality of exclusion and its corresponding challenges in important fields of social policy. Therefore, I

would propose that we make these indicators operational in two parallel movements. First, the High Level Group should be able to agree on a limited number of univocal gauges to measure poverty in a simple and transparent way, taking into account the situation in each country. Lack of adequate income is generally accepted as one of the most important single indicators of poverty, and can be used rather easily as a pragmatic basis of inter-temporal comparisons within and between Member States. We can start as of today with the post-transfer total disposable income (5), and use it to define a relative poverty measure such as the most recent European Union poverty definition according to which 60 percent of the national median income is the lower limit (the 'poverty line'). Such a first set of simple poverty indicators should be available by December 2000.

- In order not tonarrow down the comparison to income inequality, in order to allow measuring the multidimensional character of social policy and, finally, to enable Member States to emphasise different aspects of social policy, it is important in a second step to add other social exclusion dimensions such as housing, health care, education, number of workless households, access to information and communication technology, personal mobility…

- It is not the High Level Group alone that must be set at work in the months to come. A useful exercise for the Member States could be to establish, already now, concise ″Social Inclusion Reports″ which summarily evaluate the impact of their social policies on promoting social inclusion. This evaluation of social policies by the Member States could usefully be structured around the three strands of policy that have been proposed in the Presidency's Progress Report and which relate to, first, coverage and structure

of minimum resources, social assistance and other relevant social protection schemes, second, enabling integration in the world of work and, third, the comprehensive and integrated approach to the full range of factors which cause social exclusion. These evaluation reports would also allow the Member States to reflect on the data and methods used to measure social inclusion in their national context. I am proud to be able to tell you that yesterday a Belgian "Intergovernmental Conference" agreed on a working method for the translation of the measures decided in Lisbon to our national context (6). And we consider that starting to work on a 'Social Inclusion National Action Plan' is part of that exercise. Simultaneously to the work of the Member States the Commission should prepare a methodological report to assess the existing European indicators in this field.

- This first evaluation exercise will bring forward elements for a framework of later, more definite Social Inclusion Action Plans. Being a first exercise, it may shed light on the kind of indicators that should be used in a European social scoreboard, the methodological problems experienced, etc. Of course, Member States should take into account the features of the forthcoming Commission Proposal regarding the Action Programme on social inclusion. The High Level Group could have its role also in this kind of exercise: it would be the ideal place to compare the national reports and to give Member States the chance to comment on (all or some of) the others' reports. It may be the case that this kind of peer review will take place mostly between groups of countries which have similar institutions and policy mixes, "welfare families" in the terms of Maurizio Ferrera, Anton Hemerijck and Martin Rhodes; however, I think that much can be learned from looking at welfare systems belonging to another "family" than one's own.

- After the Nice European Council then, a second, more concrete NAP-exercise can be undertaken which takes into account the guidelines for policy of the ″Social Agenda'. Correspondingly, this 'Social Agenda' should preferably contain some specifications as far as the structure and content of the NAPs are concerned.

- I am thoroughly convinced that the crucial steps after Lisbon can be taken successfully if everyone keeps in mind the ultimate goal of any well-designed social scoreboard. Such a scoreboard is not an end in itself, but an instrument. These steps can be taken, if everyone truly recognises that the scoreboard's purpose is not one of playing a rank order tournament to decide who's best in class in front of the cameras. If there is a rank order tournament, it is merely a mechanism that should enable us to ameliorate the overall record of all European welfare states. This scoreboard is not a vehicle for defining any pecking order among Europe's nations, but a tool to preserve and rejuvenate Europe's hallmark of social protection for its citizens. It combines national informational advantage on specific problems and solutions with supranational goals that are fundamentally the same for everyone. It carries the promise of making subsidiarity work, and making it work in the same beneficial direction.

- I do believe an ambitious poverty norm is an excellent comprehensive target we can use for the social dimension of European co-operation. Indeed, a credible commitment to combat poverty presupposes a firm commitment to the establishment of a fully-fledged welfare state. And, where the latter exists, an equally firm commitment to its preservation and continuous adaptation to social needs. For this reason, I think we can safely set objectives in terms of outcomes rather than in terms of, say levels of welfare expenditure, let alone

in terms of how this money is spent. One can imagine different ways of defining a poverty norm: following the European Commission proposal for the Lisbon Summit, Member States could agree, for example, to try and reduce the numbers living below the poverty line from 18% today to 15% in 2005 and 10% in 2010".

- In any case we must learn from previous, less successful, European attempts to fix common goals for social policy. Fear for excessive harmonisation lead to a resistance in the Member Countries against coming up with ambitious goals one decade ago. At least three lessons can be learned from this experience. One, to state that our challenges and goals are common is not to be confused with a plea for social policy sameness. Convergence of ideas as regards possible responses to the challenges is quite distinct from uniformity in actual social policy measures. Two, we must have the willingness to set out true standards of excellence, rather than search for the greatest common denominator. We must, in other words, have the political courage to look at the best practice frontier of social policy, and not deceive our citizens with grandiosely orchestrated exercises of national complacency. Three, it is important to recognise that we should indeed look at best practices: the objectives we define must be feasible if we want to avoid progressive actions getting bogged down in blind-alley discussions.

Pensions

- The second priority of the future Social Protection Committee relates to pensions. We should try to find an answer to the obvious, yet not entirely self-evident question "why do we need pensions"? There are three aspects to social protection for the elderly. First, creating income security, at a certain age, i.e. assuring individuals that they will not loose too much in comparison

with their end-of-career income, is an essential precondition for 'active ageing.' This implies that the traditional "replacement rate" is still a very good indicator for measuring the degree of social protection offered by pensions. Second, a decent society needs a minimum income guarantee for the aged, whatever their previous career. And, finally, we have to find answers to new social risks such as dependence on care (e.g. chronic illness). The assessment of the level of social security we are really offering the elderly can be done through the aforementioned replacement rates, the adequacy of minimum income guarantees, and the extent to which pensions are being complemented by other provisions such as services or cash benefits for care-dependent people.

- Turning again to more practical issues, how should we deal with pensions in the High Level Group? At first there has been a certain hesitation on our part to turn the pension-issue into a priority, because we feared not only the possible overload for the work of the Group but also the risk of ending up with yet another exercise focussing in a one-sided manner on the question of the financial sustainability of pension systems. To put it somewhat provocatively: all pension systems are sustainable, the question is what level of pensions we want to guarantee, and how we are going to make sure that we can still offer that level in two decades from now? The core issue for the Committee therefore will be no less than to examine sustainability of the final social objectives of the pension schemes and how we will live up to them in the future. I am very pleased therefore that the Group has been unanimous in its view that a broad perspective on pensions, which takes into account the positive social impact of pensions, should be adopted. It is precisely because such a broad view is adopted that we have to face some really fundamental

questions. (This question about the objectives of pension systems is at least as important as the issue which particular pension system we should favour. As noted recently by Orszag and Stiglitz (7), much of the arguments raised earlier in favour of reform towards privately managed, mandatory, defined contribution pension plans turn out to be based on a set of myths. Sometimes public pension systems do perform better. It is thus all the more compelling to reflect thoroughly on the question of objectives before turning to the matter of implementation.)

Social inclusion vs. Pensions: different approaches

- Clearly, both priority-issues in the Committee will have to be dealt with in different ways: whereas European decision-makers seem to be ready for setting common targets or even benchmarks as regards social inclusion, the pension issue is different, and we should confine our co-operation to exchange of information and practice.

European Social Legislation

- Let me conclude this discussion of the way ahead for the future Social Protection Committee by stressing that the emphasis I put here on the process of 'benchmarking' - 'soft law' in other words - does not mean that no attention should be paid to the legislative work to support European social policies, which is, for that matter, already on the European agenda. I will not elaborate on this issue here (9).

5. The confidence to proceed

- We are obliged to ourselves to engage fully in the process of making the idea of a European social model tangible. At a time when we are reaching the end of the economic unification project, we have shown in Lisbon the

confidence to state common, far-reaching ambitions explicitly. Perhaps this is what the world, and especially the citizens of Europe, have been waiting for: that we believe in, and are willing to fight for a genuine European social model. Richard Freeman is correct in dryly remarking that every decade or so a new Ideal Economic Model is heralded. We had the Japanese economy in the 1980s, and now it is the US's turn to be looked at by the rest of the world. But the USdoes not outperform us on all accounts. Our comparative advantage indeed lies in our social record. I think Freeman is also right in stating that there is no such thing as single-peaked capitalism; that institutions must not necessarily converge to a single dominant form(9). This analysis supports the positive attitude expressed at Lisbon that it is the European model itself we must re-calibrate, without giving up on its essential characteristics.

- At Lisbon, we succeeded in taking an important step: the first one, on a new trail. While a first step is important, it is only through the next steps that we show to our travelling companions we are not just wandering around. In the immediate future, thesenext steps will be undertaken for a great deal via the High Level Group, which faces the task of constructing adequate tools that may help us to make further progress. Many of us have the feeling that the Portuguese Presidency has put Europe, its states and its citizens, right at a crossing. I hope that, within a few years from now, we can all look back to this Presidency as demarcating the point of no return on our way to a revitalised social Europe.

(1) See Vandenbroucke; F. (1998), Globalisation, Inequality, and Social Democracy, in R. Cuperus and J. Kandel (eds), European Social

Democracy. Transformation in Progress, Wiardi Beckman Stichting/Friedrich Ebert Stiftung, Amsterdam, pp. 95-146.

(2) Hirst, P. and G. Thompson (1996), Globalization in Question, Polity Press: Cambridge, p. 6.

(3) I am grateful to Luc Soete who suggested this example to me.

(4) She used this concept the first time when addressing the European Parliament on August 31, 1999.

(5) We should indeed refer to "total disposable income" after taxes and transfers – thus not only wages but also other sources of income (e.g. interests).

(6) Yes, we are a complicated country: within Belgiumwe need an intergovernmental procedure to implement Lisbon. Yet, for that reason we are also a kind of laboratory for the effectiveness of "soft convergence" and "benchmarking". If it does not work within Belgium, how will it ever work within Europe?

(7) P. Orszag and J. Stiglitz (1999), "Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems", paper presented at the Conference on "New Ideas About Old Age Security", The World Bank, Washington, D.C., September 14-15.

(8) This point is further discussed in F. Vandenbroucke (1999), The Active Welfare State: A European Ambition, (Den Uyl-lecture, Amsterdam, December 13, 1999).

(9) See R.B. Freeman (2000), Single Peaked vs. Diversified Capitalism: the relation between economic institutions and Outcomes, NBER Working Paper 7556.

C. SUSTAINABLE SOCIAL JUSTICE AND ≪OPEN CO-ORDINATION≫ IN EUROPE

In March 2000, the European Council held a special meeting in Lisbon, at which a new and ambitious strategic goal was assigned to the European Union for the next decade. In the broadest terms, this goal is ″to become the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion.″ The modernisation of the European social model was part and parcel of this new strategic goal: ″Investing in people and developing an active and dynamic welfare state will be crucial both to Europe's place in the knowledge economy and for ensuring that the emergence of this new economy does not compound the existing social problems of unemployment, social exclusion and poverty.″

The Lisbon Summit not only promoted social policy as a distinct focus of attention for European co-operation; at the same time it laid the methodological foundations for a new Europe-wide approach to social policy, called ″open co-ordination″. Succinctly stated, open co-ordination is a mutual feedback process of planning, examination, comparison and adjustment of the social policies of Member States, all of this on the basis of common objectives.

Expectations ran high after the Lisbon Summit. The next step was to turn these solemn declarations and new principles of co-operation into practice. One immediate challenge was to make ″open co-ordination″ operational and effective in the field of social inclusion and pensions, two areassingled out as priorities for co-operation. This was a key ambition during the Belgian Presidency of the European Union in the second half of 2001. We were able to finalise a first round of effective open co-ordination on social inclusion,

which was launched in December 2000, with a set of common conclusions drawn from the first Member States' National Action Plans on Social Inclusion. And we reached a political agreement on common quantitative indicators to monitor the Member States' performance with regard to social inclusion. We also reached agreement on common objectives for our pension systems, and a procedure for applying open co-ordination to pensions from 2002 onwards.

In order to put the pension challenge into a broader perspective, I asked Gosta Esping-Andersen, together with Duncan Gallie, John Myles and Anton Hemerijck, to present a scientific report on the evolving architecture of the European welfare states to a conference organised by the Belgian Presidency in Leuven in October 2001. Their brief was to reflect upon the Gestallt of social policy at the beginning of the new century, both from the point of view of desirability and feasibility. Admittedly, such a brief encompasses difficult and far-reaching questions. The report had to be explicit on the underlying issues of social justice (what are common European objectives of social policy) and on issues of political methodology (how can European nations co-operate to enhance their performance, in view of these common objectives?). This book is based on their excellent conference report.

The analysis of this book strongly supports the idea that open co-ordination of social policies in the European Union, if applied judiciously, can contribute significantly to the achievement of sustainable social justice for Europe's citizens. In this Foreword I would like to comment briefly on the idea of sustainable social justice and on the role of open co-ordination.

Sustainable social justice through an active welfare state

The Lisbon conclusions refer to ″an active and dynamic welfare state″. The Belgian government coined the expression ″active welfare state″in 1999 to capture the combination of three ideas. First, it refers to a goal, viz. a state of active people. We want to enable all citizens to participate in the mainstream of social and economic life. Second, it is no coincidence that our objective is still called a welfare state: the traditional ambition of providing adequate social protection for those who cannot participate actively, or who have reached the age of retirement, is entirely preserved. Third, the notion suggests that we need an ″intelligently active state″, i.e. it refers to the way in which government should conduct and manage its social policy.

The idea of the active welfare state builds upon some widely shared convictions with regard to social policy that came to be accepted during the 1990s in most European countries. These boil down to four main points.

First, welfare policy cannot be reduced to questions of employment and unemployment, but employment is nonetheless the key issue in welfare reform. Moreover, the nature of the employment objective has changed. Full employment as it was conceived in the past in most European countries, was employment for men. The social challenge today is employment for men and women. This is linked to the transformation of family structures and our changed conception of women's role in society. It points to the need to rethink both the architecture of the welfare state and the distribution of work over households and individuals as it emerges in the labour market.

Second, during the nineties there was growing consensus that active labour market policies should be higher on the agenda and made more effective, both in quantity and in quality, by tailoring them more effectively to individual needs. Active labour market policies presuppose a correct balance

between opportunities, obligations and incentives for the people involved. Hence, taxes and benefits must not lead to a situation in which the poor (or their families) face very high marginal tax rates when their hours of work or their wages increase, or when they take up a job. More generally, mechanisms in the current social security systems that discourage people from being active should be discarded as much as possible.

Third, the welfare state should not only cover traditionally defined social risks (unemployment, illness, disability and old age), but also new social risks, such as single parenthood or a lack of skills causing long-term unemployment or inferior employment. And it should respond to new social needs, such as the reconciliation of work, family life and education, and the need to be able to negotiate changes within both family and workplace over one's entire life cycle. This is crucial. Yes,the traditional ambitions of welfare policy still remain and are subject to greater pressures than ever, as a result, for example, of demographic change. But now they co-exist with new challenges. It should therefore be obvious that rolling back the welfare state is the worst conceivable option: we don't need less, but more welfare.

This brings me to the fourth point that is now accepted by most policy makers. The traditional welfare state is, in a sense, predominantly a passive institution. It is only once an undesirable outcome has occurred, that the safety net is spread. It is surely much more sensible for an active state to respond to old and new risks and needs by prevention.

An intelligently active state recognises the individual vulnerability that isthe result of social dependency. But it recognises at the same time that this dependency can often be avoided. Increasing dependency is no law of nature but the result of socio-economic changes, which in turn react to human

intervention. What is needed, in addition to social spending, is social investment, such as in education and training. I concur with the authors that social investment is not a substitute for social spending. The idea that the ″social investment state″ can replace much of the traditional welfare state is unrealistic, especially given that we live in an ageing society, with ever more people dependent on benefits and social spending because of age. For that reason, the term ″active welfare state″ is to be preferred to the notion of a ″social investment state″.

What I have said, so far, about the active welfare state is probably not controversial. Certainly, most people would agree that ″getting people back to work″is an important ambition. Let me nevertheless ask a question that, at first sight, seems redundant: why does this matter? Why should we aim at more ″active participation″ in our society? A first possible answer is that of a macroeconomic book-keeper with a social conscience, pointing to the ageing of the population. If demographic ageing increases the ratio of non-working to working members of the population, then the ratio of the average social security benefit of the inactive population to the average wage of the working population can be maintained only by increasing the financial burden on those who work. Those who want to keep social benefits at the same level as wages without increasing the financial burden on the latter, have to counteract the ratio bias between the non-employed and the employed. This argument of sustainability, which people on both the right and the left of the political spectrum accept, is valid and important. But it is rather limited in scope. What if there was no such demographic shift? Would a low activity rate then no longer be a problem? There is a subtler argument as to why participation matters. Encouraging active participation, it is said, is the best weapon against

poverty and the best guarantee for a fair income distribution. However, this argument too is not really sufficient. Obviously, for manyindividuals access to the labour market is crucial to escape from poverty. Yet, a cross-country comparison shows that promoting labour market participation is no substitute for income redistribution and the fight against poverty: more work does not necessarily mean less poverty. In the United Kingdom and the United States, for example, more people are at work, and for longer hours. But there is more poverty . in the active age bracket . than, for example, in Belgium. By contrast, countries such as Denmark succeed in reconciling extensive social protection with high participation. It is necessary and possible, therefore, to aim at both high levels of employment and social protection.

My defence of participation consequently stems neither from the concern of the macroeconomic book-keeper nor from the belief that we have discovered a substitute for social protection. What justifies fundamentally the importance I attach to participation is a conception of equality.

Since participation in social life is crucial for gaining respect from others and self-respect, the opportunity to participate actively in society is one of the basic opportunities that should be the right of everyone. Borrowing some terminology from John Rawls, the argument may be developed as follows. Rawls considers self-respect as perhaps the most important of his ″social primary goods″(social primary goods are what social justice should distribute fairly). Rawls takes it that in a well-ordered society self-respect is secured by the public affirmation of the status of equal citizenship for all. But, he adds that self-respect requires that there should be ″for each person at least one community of shared interests to which he belongs and where he finds his endeavours confirmed by his associates.″ In Rawls' conception of social

justice ″the social bases of self-respect″are to be distributed equally. If I am right to include the opportunity to participate in the social bases of self-respect, then justice requires that the opportunities to participatebe shared equally too. Or, at least, an unequal distribution can only be just when it works to the greatest benefit of the least advantaged.1

This normative rationale necessarily refers to participation in society in the broadest sense, rather than participation in the labour market. Indeed, if the defence of more active participation draws its strongest argument from the postulate that participation is a Rawlsian ″social primary good″for every individual, it cannot be narrowed down to merely participation in the labour market. In that case, participation should also include other activities that can be used to build up respect and self-respect. These may include caring for a friend or a family member, voluntary social or cultural work or education. From this point of view, the growing number of women in the labour market may equally lead to policy measures aimed at activating men in the household, and social participation may also stand for active ageing, where the elderly are no longer regarded as dependent but rather as productive people who can make valuable contributions to society.

This normative justification directly feeds back into labour market policy. If participation is seen as a social primary good, the quality of jobs becomes as important as the quantity, as rightly emphasised in Duncan Gallie's chapter. Also, this broad interpretation of participation implies new rules for the organisation of tomorrow's full employment of both men and women. I am, for philosophical reasons, no supporter of a universal, unconditional basic income. But I do support a labour market in which it is easy to enter and exit on a temporary basis, perhaps to care for children or parents or to take

refresher courses, or perhaps just simply for a battery recharge. The existing enterprise culture, which drains people's creativity and energy between 25 and 40 and considers those above 55 often as increasingly unproductive, is not compatible with the ″full employment″model of the future.

My egalitarian argument for the importance of participation has yet other consequences, notably for the way in which we have to integrate the idea of ″individual responsibility″, an expression often used in the context of activation. Let me elaborate upon this, with specific reference to my ownsocial-democratic stance. Responsibility can be a slippery notion, and social democrats are sometimes hesitant about referring to responsibility in the context of social policy: they fear it is a euphemism for the sort of mindset which holds that benefit recipients are guilty of sloth until they provide proof to the contrary. But as a simple matter of fact, the increasing emphasis on individual responsibility is not only the result of the popularity of such a dislikeable ideology; it is also nourished by sociological developments, namely the nature of new risks (such as skills shortages and single-parent households) and the link that is made, rightly or wrongly, between these risks and personal behaviour. These developments cannot be ignored. The traditional social security approach of insurance against unpredictable risks was mechanistic and based on supposedly objective statistics and probability theory. Judgements about individual behaviour were pushed into the background. That is now changing, also for the sociological reasons I mentioned.

But apart from this sociological observation, we owe it to ourselves to clarify what we mean by ″personal responsibility″, at least if we assume that real equality of opportunity is the essence of social democracy. Indeed, one

cannot explain what equality means if one doesn't make clear what individual responsibility, on the one hand, and societal responsibility, on the other, really stand for.

Allow me to give a trivial example. Suppose that we lived in a world without social security. Two sons inherit from their father. Although they have had the same education, they are very different. The elder brother is very sober and fully satisfied with what life has to offer. He is much 'happier'than his younger brother who needs champagne and caviar each day to be happy. If their father splits his inheritance exactly in two, the eldest will be happier with his share than the youngest. Yet nobody doubts that the equality principle has been adhered to. Now suppose that the two brothers have the same consumption patterns but that the eldest is perfectly healthy and the youngest has been paralysed since birth and requires all kinds of medical equipment. If their father divides his inheritance in two equal parts, we may find that the equality principle has been violated. Why? Because we generally regard a difference in taste as a matter of individual responsibility, for example, because we classify it as produced by ″free will″ - whereas no one would ascribe an innate physical impairment to an individual's responsibility.

My egalitarianism is based on the conviction that it is unfair that individuals should be put at a disadvantage by characteristics or circumstances for which they cannot be held responsible. Two conclusions follow. First, pursuing equality is by definition responsibility-sensitive. Otherwise we end up with absurd implications (holding, for example, that equality requires the father to bequeath more money to the son with luxurious habits). Second, since the equality principle is the very cornerstone of social democracy, the

principle of individual responsibility requires a context of full solidarity with those who have become victims through circumstances beyond their control.

Viewed in this way, the pursuit of equality is not a question of equal outcomes, such as equal pay, independent of personal choice and effort. Yet it requires more than what is usually understood by ″equal opportunities″. Individual choices are not determined solely by formal social institutions, but also by natural gifts and talents which individuals received at birth and through their early childhood. Those who want to give everyone the same opportunities but ignore such differences hold a narrow, meritocratic view of individual responsibility. In the view I am committed to, people cannot be held responsible for differences in talents, only for what they do with those talents. Here again, our philosophical stance has clear policy implications: even in a situation of formally equal opportunities (an objective that has so far not been attained) and full employment, there is still a case for income redistribution.

So a social-democratic commitment to participation and responsibility affects the shape of the welfare state. For a social democrat the active welfare state must meet four tests. First, the government's task is not simply to invest in people in order to prepare them for confrontation with the market. A meritocracy, which offers equal opportunities but ignores any differences in talents, is no ideal goal. Even if opportunities are formally perfectly equal, differences in reward by the market do not necessarily reflect individual responsibilities. There is a fundamental argument for giving income redistribution (notably progressive taxation) a role of its own for the purpose of social justice. Second, society as a whole , including the government , is responsible for ensuring that the labour market can actually offer a sufficient

number of opportunities. Third, the plea in favour of participation as a social primary good gives rise to a broad definition of ″active participation″in a labour market that is positively flexible from the point of view of individual and family needs. And fourth, it continues to be the duty of social democrats to make provision, in addition to the easy rhetoric about the moral responsibilities of the poor and the powerless, for a more difficult rhetoric about the social obligations of the rich and the powerful.

My account of the normative rationale for active welfare states is certainly not complete. If we were to pursue the reference to the Rawlsian basket of ″social primary goods″, which social justice aims to distribute fairly, we would have to include not just participation (as a social basis of respect and self-respect), but also income and wealth. How should we treat such a multidimensional basket of primary goods in a conception of social justice? I will not enter into this complex discussion. Moreover, if we were to stick to a literal interpretation of Rawls' Theory of Justice, we would be confronted with ambiguity concerning citizens' individual responsibility.2 Let me however conclude by adding a qualification to my own emphasis on responsibility, or rather by raising a problem. Not all the dilemmas we face when implementing social policy can be reduced to 'equality with responsibility'. Some consequences of individual choices-choices for which people are responsible-are so dramatic, and the ensuing vulnerability so overwhelming, that we want to correct these effects anyway. Intensive care units admitting two critically wounded drivers will not ask themselves, for example, which of the two violated the traffic regulations and which one did not. The same applies to a great number of decisions where the question 'how did you get in such dire straits'is simply not asked. This is compassion-a notion which

some think has no place in the rigorous field of justice but rather supplements it. But surely protecting the vulnerable can claim an independent place as a requirement of justice when we speak about the welfare state? Protecting the vulnerable, sometimes irrespective of the cause of their vulnerability, is a positive responsibility which society should assume.

Where are we to draw the line? Which principle should we appeal to in concrete situations? This is not an easy question since the two starting points I mentioned earlier-responsibility-sensitive egalitarianism on the one hand, protecting the vulnerable on the other-do not arise from one key principle; they may even be at odds. We must dare to admit that this is probably inherent in any such philosophical reflection. Some will stress the first basic principlerather than the second. Perhaps social democrats differ from others in that they want to take both principles explicitly on board.

The life-cycle, financial sustainability,and justice

Gosta Esping-Andersen and his co-authors explicitly refer to a broadly Rawlsian conception of justice. Their highly interesting "life-cycle approach" also fits well into a broadly Rawlsian framework, since Rawls explicitly reasons in terms of citizens' "life prospects", or "expectations of well-being". I fully support this innovative search for an explicit normative position, which is often lacking in social policy analysis. The life-course dynamics perspective is also highly relevant from a practical policy point of view. Indeed, we should firmly keep in mind that good pension policies . like good health policies . begin at birth. Investment in real equality of opportunity for children and the concomitant welfare policies that are needed, should be at centre stage, as Gosta Esping-Andersen argues.

John Myles moreover raises issues of intergenerational justice, and so ventures into a domain where the political and philosophical issues at stake are extremelycomplex. Formulating an unambiguous, philosophically justifiable standard for intergenerational justice that is politically acceptable for the various (European) actors involved is everything but easy. The living conditions of different generations can beas different as chalk and cheese, which makes reasoning in terms of equality (which is our benchmark for intragenerational justice) rather precarious. Also, a satisfactory forum for discussion does not exist. However ″a-historical″ our conception of social justice may be, it still is our view and we use it to think about the problem ″here and now″. By definition, other-possibly more sophisticated- future views on justice may evolve but this does not help us decide today.

Myles provides an extremely useful input into this complex normative discussion, by drawing attention to Richard Musgrave's proposal for intergenerational risk sharing. Let me introduce the argument as follows: a basic precondition for any pension system is that it must be ″time-consistent″. A pension system must be robust and flexible enough to avoid that some generation would one day feel entitled to abandon the prevailing implicit intergenerational contract. In other words, we must construct pension systems so that they will be considered ″fair″by successive generations; time-consistency in this sense requires an accepted notion of fairness, which leads us to the realm of social justice.

Now, financial sustainability and social justice are often seen as uneasy friends at best, sworn enemies at worst. This is a mistake. Financial sustainability is not an ″external″ constraint befalling our pension systems independently from their internal logic. On the contrary, intergenerational (and

intragenerational) fairness is a precondition for their sustainability. Consider the budgetary debate on pensions expenditure: the sustainability of the public pension system will be jeopardised, so it is assumed, if essential future government spending is crowded out by the costs of ageing; or if the system is sustainable only on the basis of unacceptably high taxes. ″Crowding out other essential spending″ and ″unacceptably high taxes″ are statements that signal problems of fairness towards future generations.

Musgrave suggested a conception of intergenerational fairness by proposing a solution for optimal risk sharing based on the relative income position of the working age population and pensioners: an implicit contract between generations based on a stable and ″fixed″ definition of relative living standards. Musgrave's point was that this divides the demographic and economic risks between the actives and retirees.

Admittedly, a ″fair″ spread of risks between generations on the one hand and intergenerational social justice on the other hand, are two different things. Or, as the Dutch Scientific Council for Government Policy put it in a report on ″Generationally-aware Policy″: ″It is not so that sustainable solutions per se are either just or not, and that just solutions per se are either sustainable or not.″ But there is common ground in the two approaches: creating a situation that is unsustainable in the long run is unfair to the generations to come. We want sustainable social justice in Europe. In that perspective, the Musgrave condition is an interesting reference point, but not necessarily an absolute and immovable criterion. Yet, although I endorse the relevance of Musgrave's ″fixed relative income position″, I would immediately like to amend his point slightly by introducing the dimension of care. When we focus on the relative income position of pensioners, we may neglect potential

expenditure differences between the working age population and pensioners, such as expenditure differences related to health care and care for the elderly.

It is safe to assume that spending on care is relatively more important in pensioners' budgets. William Baumol's unbalanced growth theory would help us predict the likelylong-run consequences. If, like Baumol, we were to divide the economy into two sectors: the care sector on the one hand, and the non-care sector (that is, all the other sectors) on the other hand, no doubt productivity would grow more slowly in the former. If we don't want wages in the two sectors to diverge, the cost ″per unit of care″ will probably increase more than the cost ″per unit of product″ in the rest of the economy. If the ″price per unit of care″ increases faster than the ″price per unit of product″ in the rest of the economy, the cost of living will increase relatively faster for pensioners, because the share of care is relatively larger in pensioner's budgets. Pensioners and the working age population have as it were, different consumer price indices: given our assumptions the real value of the euros of pensioners will decline faster than that of the working age population. If we were to base our reasoning purely on nominal income, we would therefore do pensioners an injustice in such a context. However, the argument that care will inevitably become more expensive for consumers crucially depends on the extent of public investment in the care sector: public intervention may protect the consumer's budget, by increasing subsidies for the care sector, by higher levels of reimbursement of care expenditure, etc.

This issue is obviously connected with the increasing professionalisation of care and, inevitably, also with the increasing employment of women (and of both men and women over 55). Since we nowprioritise the goal of raising female activity rates, we must simultaneously recognise that this has enormous

consequences for the provision of care to the frail elderly. I believe our analyses of Europe's social future have failed, so far, to integrate the challenges posed by the family-work-pension nexus with the challenges posed by the care nexus.

Obviously, the significance of all this requires empirical assessment. But, whatever the outcome, it makes more sense to require a "fixed relative position" between the generations (if that is the yardstick) in terms of well-being than to require it in terms of income. Depending on public investment in the care sector, it may well be that unchanged relative incomes yield a fall in relative well-being for the elderly.

Since the pension challenge is compounded by the increasing cost of health and elderly care in our societies, an adequate assessment of the future of social protection requires an integrated approach. After launching open co-ordination on pensions, preparing open-coordination between the European Union Member States on the challenge of health and care for the elderly may well be the next step to take.

These summary and incomplete reflections on rather abstract problems of social justice may appear surprising, coming from someone whose metier is politics. Yet, I firmly believe that politics and policy making need normative debate. Being a somewhat reconstructed Rawlsian myself, I am obviously pleased with the authors' reference to a broadly Rawlsian framework. To say, as the authors do, that "the European debate is quite close to the Rawlsian ethos", seems an overstatement; a Rawlsian conception of social justice would entail far more redistributive efforts than are currently undertaken in most European nations. Yet, I believe there is such a commonality of social values in the European Union, based on solidarity and the rejection of social

exclusion, that it makes sense to reason in terms of a "European social model" (and to probe it along Rawlsian lines), notwithstanding the variety of institutions and social traditions in the Member States. However, it is high time to specify this rather vague notion of a European social model by means of more precise definitions of our common social objectives. That is, I believe, the principal role of "the open method of co-ordination", to which I turn now.

Open co-ordination and the definition of the European social model

Open co-ordination is a process where explicit, clear and mutually agreed objectives are defined, after which peer review enables European Union Member States to examine and learn from good practices. The method respects and is in fact built on local diversity; it is flexible, and aims to promote progress in the social sphere. To do so, it requires that we use comparable and commonly agreed indicators in order to monitor progress towards the common goals. The exchange of reliable information aims at institutionalising "policy mimicking", at least to a certain extent. Intelligent policy mimicking needs to be actively managed and "contextualised", as Anton Hemerijck emphasises. Well thought-out "benchmarking" requires three elements:

- firstly: reliable information on social policy and its results;
- secondly: evaluation of this information in the light of the commonly defined objectives;
- thirdly: evaluation of this information in the light of the local context of

policies.

The latter is important, because otherwise benchmarking would easily appear ″compulsive″ to actors who find themselves in a completely different local situation. If we are insensitive to context, the ″open method″will lose credibility and the whole exercise is unlikely to be successful.

This ″open″ approach is pragmatic, and this is why it can be an effective instrument for social progress. Thus, we have found a way that implies a credible commitment to a social Europe. This signals an important message to the European citizen, namely that Member States will defend our welfare states against a possible retrenchment, as a result of intensifying competition in an integrated European market and a globalising economy. Or, to use more popular terms, it is a signal that we will counteract ″social dumping″. With regard to ″social dumping″ there is, however, a need for nuances. Firstly, economic and monetary integration is only one of the many challenges. Today, adjustment is necessary because (a) the traditional fields of social protection, such as pensions and health care, will require more resources and (b) because new social risks and needs have emerged. Secondly, experience, so far, does not suggest that European integration necessarily leads to welfare retrenchment. To the contrary, in many countries the single market has reinvigorated the formation of broad social pacts and the need to rethink - rather than roll back - welfare state programmes.

Nevertheless, it would be naive to just extrapolate from current experience. Increased factor mobility within the Union will undoubtedly affect welfare states in the long run. We should not forget that we are still at the dawn of a long process of European Union enlargement. In light of these developments, the need for an explicit definition of the European social model

is now greater than ever. This brings me to what I consider to be the principal added value of the open method of co-ordination.

This added value is far greater than, simply, the fruits of policy learning or a defence against a competitive ″race to the bottom″. Common objectives are essential because they allow the much discussed but rarely specified ″European social model″to be translated into a tangible set of agreed objectives, to be entrenched in European co-operation. For the first time, thanks to the open method of co-ordination, the rather vague idea that the European Union embodies a distinct social model, based on common social values, is given content by means of precise definitions.

Open co-ordination is both a cognitive and a normative tool. It is a ″cognitive″tool, because it allows us to learn from each other. This learning process is not restricted to the practice of other Member States; national policy makers can also learn a lot from the underlying analyses and normative views within other Member States. Open co-ordination is a ″normative″ tool because, necessarily, common objectives embody substantive views on social justice. Thus open co-ordination gradually creates a European social policy paradigm.

The ″soft″ character of open co-ordination is often met with scepticism. Yet by means of ″soft″ co-operation and consensus building we can go far beyond solemn but vague declarations at European Summits. This is, at this stage, the most promising way to give concrete shape to ″social Europe″, as a large region in the world in which sustainable social justice will thrive. Open co-ordination can fulfil that ambition if it is used in a judicious way.

Open co-ordination is not some kind of fixed recipe that can be applied to whichever issue. The methodology we have now applied for the first time in

the field of social inclusion differs from the open co-ordination that, via the so-called Luxembourgprocess, has been developed already since 1997. The methodology with regard to pensions will again be somewhat different. In December 2001 it was agreed that Member States would be invited to present a ″national strategy report on pensions″ the European Commission and the Council will then agree a joint report at the European level ″to analyse the national strategy reports with regard to the broad common objectives and to identify good practice and innovative approaches of common interest to the Member States″. Common conclusions on pension policy should be integrated into the Broad Economic Policy Guidelines, drawn up by the European Union every year. Thus the methodology in the field of pensions, agreed upon at the end of 2001, envisages a fairly ″light″ process in comparison with the other existing open co-ordination processes.

To ensure a successful application of the open method of co-ordination, five key principles have to be met:

Firstly, this is only one method amongst others. It is no panacea we can apply to all European social issues. We cannot rely solely on open co-ordination to reach social Europe. Legislative work is important, as is evident in the need for the portability of social security rights when we move within the European Union

Secondly, we must not mix up the objectives and instruments of social policy. Mixing up these elements goes against the spirit of subsidiarity that is fundamental to the open method of co-ordination. But that is not the only reason why I emphasise this. How we achieve something is undeniably important, but thinking ahead about what we want to achieve is obviously what matters most. This may seem a trivial point, but in practice it is

sometimes forgotten. For instance, the debate on the future of our pensions has been dominated for a long time by elaborate comparative analyses of the relative efficiency of pension instruments, that is, of pay-as-you-go systems versus funded systems. This involves definitely important questions but the debate should not get bogged down in a debate on instruments. When we apply the open method of co-ordination, we must focus first on the objectives.

Thirdly, all possible instruments should be included in the analysis. "Comprehensiveness"is particularly important in the field of pensions, as John Myles's analysis in this book illustrates very convincingly. Let me elaborate a little on this.

In discussions on the demographic transition and financial sustainability, it is often assumed that countries with a relatively strong first (public) pillar have a particular disadvantage. But this may well prove to be an optical illusion.

According to the basic rules of macro-economic accounting, pensions represent a claim on the output of services and goods. For any pension system, the real cost of the retirees boils down to their expenditures on services and goods that have to be provided for by the people who are active at that given time. So conceived, the demographic problem is one of an increasing share in spending. From this angle, it makes no difference whether these expenditures are accounted for within the public ledger, or not.

As Myles argues, adequate benchmarks and indicators must therefore be based on the total social cost of pensions, and not only on public expenditures. Such a comprehensive approach requires the establishment of reliable, and indeed comprehensive, social accounts. A shift of costs to the

private sector lightens the budgetary burden, but offers few solutions to tricky questions like intergenerational equity and intragenerational justice- it may even lead to less equity and justice. A comprehensive approach to the pension challenge requires us to revisit not only our public pension pillars, but also the regulation of our private pillars.

Shifting to private systems under budgetary pressure is no solution in itself: it does not require less government, but a different kind of government, capable of regulating the private sector. Thus we are far beyond the primitive stage where the question was ″for or against″ the second pillar, or alternatively ″for or against″ pay-as-you-go. With reference to the reform of the second pillar that is currently underway in Belgium, I would say the crucial question is: to what extent can private systems provide a supplementary social protection, which is easily accessible for the many, not just the few? I am pleased that such a comprehensive approach, including all the relevant pension vehicles, is an agreed feature of the process of open co-ordination that will be launched in the field of pensions.

The fourth principle concerns the choice of ″benchmarks″used to put objectives into practice: when we define our standards, we have to be realistic and ambitious at the same time. We definitely need best practices in the learning process: feasible ″standards of excellence″ instead of already acquired standards of mediocrity.

The fifth principle for a useful application of the open method of co-ordination is eminently practical. Progress cannot be measured in the field of social exclusion and poverty without comparable and quantifiable indicators. For this reason, developing a set of common EU indicators with regard to social inclusion was a top priority for the Belgian Presidency, and we were

very pleased to reach a political agreement on this by the end of 2001.

This fifth principle is the actual litmus test for the political readiness to engage in open co-ordination. However, I should emphasise that the purpose of a common set of indicators is not a naming and shaming exercise. If there is a "rank order tournament" at some stage of the process, it should exclusively serve the purpose of improving the overall record of all European welfare states through, amongst other things, the identification of best practices. Indicators are not a vehicle for defining any pecking order among Europe's nations, but a tool to preserve and reinforce the quality of social protection for the benefit of all Europe's citizens.

A final question, raised at the Leuven conference where we discussed the content of this book, is about the relation between open co-ordination and democratic decision making in Europe. One of the potential gains of open policy co-ordination is that it requires all national governments to prepare and discuss their policy reforms "in public", and this, moreover, simultaneously. Open co-ordination definitely implies "openness"in that sense too. On the other hand, the intergovernmental nature of open co-ordination, without formal involvement of the European Parliament, points to a democratic deficit. In my opinion this constitutes an important question for the debate on the future of Europe's institutions that will be prepared by the Convention, decided upon at the December 2001 Laeken Summit.

Let me conclude by emphasising again that open co-ordination is not a panacea, let alone a magic formula. Yet, an effective open method of co-ordination is more than an intelligently managed learning process and a defensive instrument. If we employ it judiciously, open co-ordination is a proactive and creative method that allows us to define "social Europe" in

more specific terms and to anchor it firmly as a common collective good at the heart of European co-operation. This method can provide the key for people to be able to identify Europe with sustainable social justice. At this stage of European co-operation, open co-ordination is clearly a promising way to realise this ambition. We should sail thoughtfully, but we should embark on the voyage with all due speed.

Frank Vandenbroucke
Minister for Social Affairs and Pensions
Belgian Federal Government

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회비

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지 - 발간자료 - 간행물회원등록을 통해 가입
- 유선 및 이메일을 통해 가입

▶ 회비납부

- 신용카드 결재
- 온라인 입금 : 우리은행(019-219956-01-014) 예금주 : 한국보건사회연구원

▶ 문의처

- (122-705) 서울특별시 은평구 진흥로 268 한국보건사회연구원 지식관리센터 간행물 담당자 (Tel : 02-380-8234)

도서판매처

- 한국경제서적(총판) 737-7498
- 영풍문고(종로점) 399-5600
- Yes24 http://www.yes24.com
- 교보문고(광화문점) 1544-1900
- 서울문고(종로점) 2198-2307
- 알라딘 http://www.aladdin.co.kr

KIHASA 한국보건사회연구원 신간 안내

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 08-01	건강수명의 사회계층간 형평성과 정책과제	강은정	6,000
연구 08-02	여성 흡연과 음주의 요인 및 정책대안	서미경	9,000
연구 08-03	공공보건조직의 효율성 분석 및 운영 합리화 방안	신호성	7,000
연구 08-04	건강한 미래세대를 위한 영양 관련 요인 분석과 정책과제: 모유수유 및 아동·청소년 영양문제를 중심으로	김혜련	7,000
연구 08-05	남북한간 보건의료 교류·협력의 효율적 수행체계 구축방안 연구	이상영	6,000
연구 08-06	저소득층 생계비 지원정책의 개선방안 연구	강신욱	7,000
연구 08-07	건강보험 지불제도와 의료공급자의 진료행태: 의료공급자의 유인 수요와의 연관성 파악	허순임	7,000
연구 08-08	공적연금의 지속 가능성에 관한 연구: 재정적·정치적 지속 가능성 중심으로	윤석명	7,000
연구 08-09	국민연금 기금운용 성과 평가	원종욱	7,000
연구 08-10	사회통합을 위한 사회적 배제계층 지원방안 연구: 사회적 배제의 역동성 및 다차원성 분석을 중심으로	김안나	9,000
연구 08-11	사회재정지출의 효율성과 형평성 분석	최성은	6,000
연구 08-12	한국복지모형에 대한 연구: 그 보편성과 특수성	노대명	6,000
연구 08-13	한국인의 행복결정요인과 행복지수에 관한 연구	김승권	10,000
연구 08-14	다문화시대를 대비한 복지정책방안 연구 -다문화가족을 중심으로 -	김유경	15,000
연구 08-15	아동 · 청소년복지 수요 추계 연구 Ⅰ	김미숙	8,000
연구 08-16	지역복지 활성화를 위한 사회자본형성의 실태와 과제	박세경	6,000
연구 08-17	노년기 사회경제적 불평등의 다차원적 구조분석	이소정	8,000
연구 08-18-1	2008년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가 연구-조건부 수급자를 중심으로	이태진	7,000
연구 08-18-2	국민기초생활보장제도 모니터링 실효성 제고를 위한 기초연구 - 법, 조직, 정보 인프라를 중심으로	이현주	6,000
연구 08-18-3	2008 빈곤통계연보	김태완	8,000
연구 08-18-4	의료급여 사례관리 효과분석 Ⅱ	신영석	6,000
연구 08-18-5	의료급여 선택병의원제도 모니터링에 관한 연구	신현웅	5,000
연구 08-18-6	서구 근로빈곤문제의 현황과 쟁점	노대명	6,000
연구 08-19-1	국민연금기금의 의결권행사 기준개선을 위한 해외사례 연구	원종욱	6,000
연구 08-19-2	한국의 복지 GNP	홍석표	5,000
연구 08-20-1	저출산·고령사회 기본계획의 추진실태와 효율화 방안 연구	오영희	10,000
연구 08-20-2	저출산·고령사회관련 주요 현안 및 대응방안 연구	오영희	9,000
연구 08-20-3	저출산 대응 정책의 효과성 평가에 관한 연구	이삼식	7,000
연구 08-20-4	저출산·고령사회에 대응한 여성인적자본의 효율적 활용방안	신윤정	6,000
연구 08-20-5	노인 장기요양보장체계의 현황과 개선방안	선우덕	9,000
연구 08-20-6	농촌지역 고령자의 생활기능 자립을 위한 보건복지 지원체계 모형 개발	선우덕	5,000
연구 08-20-7	노후생활안정을 위한 인적 및 물적 자산 활용방안	김수봉	미정
연구 08-20-8	국제적 관점에서 본 고령화에 대한 정책적 대응현황과 과제	정경희	6,000

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 08-21-1	2008년 한국복지패널 기초분석 보고서	김미곤	15,000
연구 08-21-2	2007년 한국복지패널 심층분석 보고서	여유진	9,000
연구 08-22-1	한국의료패널 예비조사 결과 보고서	정영호	9,000
연구 08-22-2	2008년 한국의료패널 조사 진행 보고서	정영호	8,000
연구 08-23-1-1	사회재정사업의 평가	유근춘	미정
연구 08-23-1-2	사회재정사업의 평가 -가족복지서비스 전달체계의 운영평가: 상담서비스 네트워크를 중심으로	고경환	6,000
연구 08-23-2	사회재정평가지침-사례와 분류	유근춘	미정
연구 08-23-3	조세 및 사회보장 부담이 거시경제에 미치는 영향	남상호	5,000
연구 08-23-4	의료급여 재정모형과 재정지출 전망	최성은	6,000
연구 08-23-5	복지제도의 발전방향 모색-가족부문 투자	유근춘	미정
연구 08-23-6	정부의 복지재정지출 DB 구축 방안에 관한 연구(2차년도)	고경환	5,000
연구 08-23-7	2008 사회예산 분석과 정책과제	최성은	7,000
연구 08-24-1	국립소록도병원의 만성병 관리체계에 대한 건강영향평가	강은정	5,000
연구 08-24-2	드림스타트의 건강영향평가	강은정	7,000
연구 08-24-3	KTX의 건강영향평가 -의료이용을 중심으로	김진현	6,000
연구 08-24-4	기후변화에 따른 전염병 감시체계 개선방안	신호성	6,000
연구 08-25	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영(1년차)	오영호	5,000
연구 08-26	인터넷 건강정보 평가시스템 구축 및 운영	송태민	8,000
연구 08-27-1	능동적 복지의 개념정립과 정책과제	김승권	8,000
연구 08-27-2	보건복지재정 적정화 및 정책과제	유근춘	8,000
연구 08-27-3	능동적 복지개념에 부합된 국민건강보험제도의 체계개편 방안	신영석	6,000
연구 08-27-4	능동적 복지와 사회복지서비스 실천방안	김승권	7,000
연구 08-27-5	능동적 복지 구현을 위한 건강투자 전략	최은진	6,000
연구 07-01	한미 FTA 협상과 의약품 관리제도의 발전적 개선방안	박실비아	8,000
연구 07-02	보건의료 인력자원의 지역별 분포의 적정성과 정책과제	오영호	9,000
연구 07-03	근거기반의 건강증진사업 추진 활성화 전략	최은진	7,000
연구 07-04	고령사회에 대비한 국가영양관리 발전전략 모색	김혜련	10,000
연구 07-05	건강보험 적정 보장성 확보방안	허순임	8,000
연구 07-07	국민연금운용시스템 및 관리감독체계 개선방안	원종욱	7,000
연구 07-08	근로빈곤층에 대한 국제비교연구: 실태와 정책을 중심으로	노대명	6,000
연구 07-09	교육 불평등과 빈곤의 대물림	여유진	7,000
연구 07-10	사회재정지출 성과관리 및 효과분석 방안	최성은	8,000
연구 07-11	한국 사회복지정책의 평가와 발전방안(II) - 지방자치단체를 중심으로 -	김승권	12,000
연구 07-12	사회서비스 공급의 역할분담 모형개발과 정책과제 - 국가 · 시장 · 비영리민간의 재정분담 및 공급참여 방식	강혜규	10,000
연구 07-13	한국의 아동빈곤실태와 빈곤아동지원방안	김미숙	7,000
연구 07-14	복지욕구 다양화에 따른 장애인 복지지표 개발연구	변용찬	7,000

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 07-15	유비쿼터스 기반의 e-Welfare 현황 및 발전방향 연구	정영철	7,000
연구 07-16	한국의 삶의 질 수준에 관한 연구	장영식	6,000
연구 07-17-1	2007년 국민기초생활보장제도 점검 평가 - 기초보장 수급자 및 담당자 심층면담을 중심으로	이태진	13,000
연구 07-17-2	의료급여 사례관리 및 효과분석	신영석	6,000
연구 07-17-3	2007년 빈곤통계연보	김태완	8,000
연구 07-17-4	기초생활보장제도 효과성에 관한 연구	노대명	5,000
연구 07-17-5	미국 Medicaid의 각주별 모니터링 체계 비교 연구	신영석	7,000
연구 07-17-6	국민기초생활보장제도 자산조사체계 효율화 방안 연구	최현수	8,000
연구 07-17-7	저소득층 의료욕구 측정에 관한 연구	신현웅	6,000
연구 07-17-8	사회정책의 진단과 동향	이태진	16,000
연구 07-18-1	Social Service Provision System: *the Issues of Public-Private Partnership in UK, US and Korea*	강혜규	5,000
연구 07-18-2	외국의 민간의료보험 정책 연구	홍석표	5,000
연구 07-19-1	국제결혼가족의 결혼 · 출산 행태와 정책방안	이삼식	6,000
연구 07-19-2	양육 지원 정책의 향후 발전방향: 국제 비교를 중심으로	신윤정	7,000
연구 07-19-3	2008년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사 실시를 위한 기초연구	정경희	7,000
연구 07-19-5	노인 장기요양보험제도의 도입에 따른 노인요양시설의 경영전략 개발 연구	선우덕	9,000
연구 07-19-6	저출산 · 고령화 대책의 조직 및 평가체계 효율화 방안	조남훈	9,000
연구 07-19-7	사회교육기관의 저출산고령화대책 교육실태와 활성화 방안연구: 공공교육기관을 중심으로	오영희	6,000
연구 07-19-8	우리나라 노인의 사회참여 유형 분석 및 정책적 함의	이소정	6,000
연구07-19-9	International Seminar on Low Fertility and Policy Responses in Selected Asian Countries	강유구	7,000
연구 07-20	2006 한국복지패널 심층분석 보고서	김미곤	7,000
연구 07-21	2007 한국복지패널조사 기초분석 보고서	김미곤	12,000
연구 07-22-2	정부의 사회복지재정 DB 구축에 관한 연구(일차년도)-세출예산을 중심으로-	고경환	6,000
연구 07-22-3	사회회계행렬을 이용한 건강투자의 경제성장효과 분석	남상호	5,000
연구 07-22-4	사회예산분석과 정책과제	최성은	8,000
연구 07-22-6	바우처 제도의 효과제고를 위한 평가 방안	최성은	6,000
연구 07-23	2007 인터넷 건강정보 게이트웨이스텝 구축 및 운영	송태민	9,000
연구 07-24	의료이용 및 의료비패널 구축을 위한 1차 예비조사	정영호	9,000