

21세기 복지사회를 위한 파트너십: 정부 기업 민간의 역할 - 한국의 경험

성 민 선
(가톨릭대 교수)

1. 서 언

국민 소득 1만 달러의 중진국이라는 경제 발전 속도에 걸맞지 않게 한국에서 복지는 비교적 새로운 개념이다. 한국은 50년대 초반 전쟁의 폐허를 외국의 원조로 극복하면서 과거 30년간 경제 성장에 매달려 온 결과 오늘 날과 같은 경제 발전을 이룩하였다. 한국인들은 그 동안 '생존'하기에 바빴기 때문에 삶의 질을 추구한다는 것은 사치스러운 일로 여겨졌다. 국가는 자기 힘으로 스스로를 보살필 수 없는 일부 국민들을 구호하고 보호하기에도 힘이 미력했었다. 사실, 분단국가로서 그리고 권위적 군사 집단의 강압적 통치하에서 국방에 최우선 순위가 두어져 국가 예산의 사분지 일이 지출될 수밖에 없었다. 국민들은 헌법에 명시되어 있는 대로 최소한의 인간다운 건강하며 문화적인 삶을 누릴 자격이 있는 주권을 가진 사람들로 대접을 받지 못하였다.

최근에야 경제 발전으로 중산층이 형성되면서 새로운 사회적 요구가 제기되기 시작하였다. 또한 사회 정치적 여건의 변화로, 경제 발전 기간 동안 그늘에 가려져 있던 소외 계층 집단들이 사회적 권리로서의 복지에 대한 요구가 증대되었다. 이제 국민들은 생존 차원을 넘어 삶의 질을 보장하는 그런 복지를 원하기에 이르렀다. 또한 복지 수요자들은 나라의 주인으로 대우받을 권리의 성취를 위해 독자적으로 또는 다른 이해집단들과 연대하여 직접 행동을 취하기 시작하였다. 이를테면, 복지가 국가의 시혜라는 개념이 하나의 권리라는 인식으로 대치되는 사회 운동이 확대되고 있다.

지금은 소위 복지 개혁이 요구되고 또한 준비되고 있는 시기이다. 몇몇 법안들이 국회에 제출되어 있고 현재 심의 중에 있거나 곧 처리될 예정이다. 그런 법안 중 하나가 '사회보장에 관한 기본법'이다. 현재 정부법안과 야당의원들에 의한 법안 등 두 개의 사회보장법안이 제출되어 있다. 그 법안들에 따르면 사회복지는 곧 사회 보장으로 정의된다. 법안들은 공통적으로 사회보장을 하나의 권리로 규정함으로써 모든 국민이 헌법에 정해진 대로 인간다운 생활을 할 수 있도록 최저생활을 보장하고 복지

사회를 실현하는 것을 법의 이념으로 제시하고 있다.

사회보장 개념 속에 사회보험, 공적 부조, 사회복지 서비스, 그리고 보건·주거·교육·고용 등의 분야에서 인간다운 생활이 보장될 수 있도록 지원하는 '관련 복지제도'를 포함하고 있다. 법안들은 국가와 지방 자치 단체는 사회보장 제도를 시행함에 있어 가정과 지역공동체의 자발적 복지 활동을 촉진해야 한다고 명시하고 있다.

현대사회의 사회보장이 국민들의 권리이고 국가의 책임이라고 한다면, 사회복지의 파트너는 국가의 사회복지 기능을 보완, 보조, 또는 필요에 따라 대리하는 모든 사람들 또는 조직들이라 할 수 있다. 복지가 국가중심(또는 제도적)이 될 수록 시민사회의 파트너 역할은 축소될 것이며, 민간중심(또는 잔여적)이 될수록 시민사회의 파트너 역할은 확대될 것이다. 그러나 복지에 간여하는 가정과 시장 그리고 국가는 상호배타적 관계가 아닌, 각기 갖고 있는 고유한 장점들을 최대한 발휘하는 가운데 협력하는 동반자 관계를 형성하면서 조화를 이루는 것이 바람직하다(김상균, 1987: 34).

본 논문에서는 우리 나라의 복지 현실에 그대로 반영되고 정부와 민간 사이의 복지 파트너십 유형을 살펴본다.

II. 한국 사회복지 파트너십의 특성: 민간중심, 유교복지국가 모형

한국의 사회복지지는 상당 부분 가족과 시장 제도에 의해 주도된다. 우리는 이를 민간 중심 모델, 또는 유교 복지 국가 모델이라 부를 것이다. 이는 분명히 정부 주도 모델과는 다르다. 이 모델을 살펴보자.

1. '선 가정 보호, 후 사회 보장' 파트너십

존스(Jones, 1993: 214)는 한국 일본 홍콩 대만 등 아시아국가들은 서구의 복지 국가 유형에 맞지 않음을 다음과 같이 명쾌히 지적한 바 있다(1993: 214). "그들은 자유주의가 아니다. 사회적 지향이 대단히 큰 반면 최소한의 사회적 권리를 포함한 개인 권에 대한 감각은 대단히 적다. 그들은 사회민주주의도 아니다. 고용된 중산층의 법에 의한 사회적 급부가 충분히 없기 때문에 보수적인 조합주의자 라고도 할 수 없다".

존스는 한국을 유교복지국가, 즉 선동적인 유교적 확대가족에 의해 운영되는 '가계 경제 복지 국가' 로 간주하였다. 서양인 학자의 관찰이 아니더라도 우리 나라의 주요 복지 체계가 바로 가족이라고 하는 사회 체계였음은 아무도 부인할 수 없을 것이

다. 유교의 가르침에 의한 효(孝)사상과 가족주의 그리고 지역사회 공동체 내의 상부상조와 같은 전통적인 가치관들을 바탕으로, 그리고 가족 내에서의 가족원들에 의한 분명한 역할 분담으로 가족들은 안정을 유지해 올 수 있었다. 복지는 가족 맥락 속에서 가족들의 협동에 의해 수행되어왔으며, 후기 산업사회를 향해 가고 있는 지금 가족의 복지 기능이 크게 저해를 받고 있음에도 사정은 크게 다르지 않다.

이러한 가족 지향적 전통은 정책 결정자들로 하여금 과거 15년간 우리 나라 복지 정책의 기저로 '선 가정보호, 후 사회보장' 정책을 고수하게 하였다. 이 정책은 특히 노인 복지법을 제정할 때 채택된 것으로서, 노인들에 대한 보호를 경노효친 사상을 통해 각 가정에서 해결하려했던 것이다. 지난 1993년부터 그 구호는 공식적으로는 사라졌지만, 가족에게 복지의 주된 짐을 부과하는 경향은 기본적으로 변화하지 않았다.

최근 노인들이 집을 떠나지 않고 봉사를 받을 수 있는 재가복지 정책이 강조되고 있다. 그러나 재가복지를 실제로 담당하는 것은 민간 기관이다. 민간 기관들은 정부 지원이 부족한 가운데 재가복지를 위해 자원 봉사자들을 모집하고 교육하며 관리하여야 한다. 정부는 충분한 재정 지원이 없이 민간에게 지나친 부담을 부과하고 있다.

아동 보육 사업도 실시는 되고 있으나 보육 비용에 대한 지원은 생활보호 대상자를 중심으로 이루어지고 있어서 생활보호 대상자 위의 대다수 저소득 계층은 자비 부담으로 값비싼 아동 보육 서비스를 구매하여야 한다. 자녀 양육은 가정의 책임이라는 의식이 아직 작용한다.

가정이 복지의 중심인 나라에서 가정을 돕는 국가의 가족정책이 없다는 것은 하나의 신화이며 이치가 맞지 않는다. 가족들은 공적 부조 대상자가 아닌 한 국가로부터 지원을 받을 길이 없다. 예컨대, 미혼모가 자녀들을 키울 수 있는 정책은 없다. 거기에 한국에서는 전통적으로 입양이 가정이 필요한 아동 중심이 아니라 가계 계승을 목적으로 행해지기 때문에, 미혼모의 자녀들은 해외에 입양될 수밖에 없었다. 해외입양은 앞으로도 계속될 것이며 당장 그 대안이 보이지 않는다.

문제는 가족이 해체될 수밖에 없거나 기능을 제대로 못하게 되지 전까지는 가족들에 대한 사회적 보호 기제가 없다는 것이다. 국가의 보호를 받으려면 문제 또는 위기가 먼저 발생해야만 한다.

이를테면 가족 해체가 일어난다 던지 기능 수행이 어려워지기까지는 가족에 대한 사회적인 보호 장치가 없다. 국가의 보호를 받기 위해서는 일단 가족 해체나 문제가 발생하여야 한다.

해서는 좀더 분석적인 비교가 필요하다고 생각합니다.

복지재정 지출규모의 비교는 나라마다 다른 조세제도나 재정정책 등은 물론 각국의 조세부담율이나 의료보험, 국민연금 등 사회보험제도의 상대성을 충분히 고려해야 좀더 현실적인 해결방안이 모색된다고 봅니다.

또한 우리나라 사회복지의 가장 중요한 부분인 사회복지시설의 운영이 비록 대부분 민간에 의해 이루어지기는 하나 그 운영재원의 대부분이 중앙 또는 지방정부의 예산지원으로 충당되고 있음을 고려한다면 그간의 정부의 역할도 제묵의 평가를 받아야 한다고 봅니다.

또 하나를 지적한다면, 성교수께서는 적은 예산에도 불구하고 정부는 민간을 통제하는데 있어서는 막강한 영향력을 행사하고 있고 민간 비영리 기관은 정부의 엄격한 통제하에 놓이는 등 정부가 서비스의 결정과 통제권을 전적으로 행사해 온 것으로 이해하고 있습니다만, 이러한 분석에 전적으로 동의하기에 어려움이 있습니다.

사실 사회복지행정의 경우 사회복지의 특성상 정부행정의 다른 어떤 영역보다도 민간의 자율성이 반영되는 방향으로 노력하고 있다는 것을 말씀드리며 그럼에도 불구하고 민간부분에서 정부의 통제와 간섭이 심하다고 인식하고 있는 것은 아마도 사업운영의 대부분을 정부의 예산지원에 의존하고 있는 민간부문의 재정적 취약성이나 또는 정부의 행정지도의 전문성이 낮아 불필요한 간섭정도로 비쳐진 것이 원인이 아닌가 생각합니다.

이에 따라 그간 정부에서는 사회복지행정의 전문성 제고를 위하여 국가 및 지방직 공무원의 사회복지화를 추진해왔습니다. 우선 지방행정기관의 경우 '92.12 지방공무원 임용령을 개정하였으나, 지방공무원에 대한 인사근거인 직제·정원 조례가 개정되지 아니한 상태에 있어 이의 실행이 되지 못하고 있으며, 반면 중앙행정기관에서는 '93.9 국가공무원임용령을 개정한 데 이어 보건복지부의 직제가 '95.5 에 개정되어 사회복지 직렬에 대한 인사조치가 완료된 상태입니다.

정부가 예산으로 지원하는 부분에 대하여는 사실 정부의 감독과 평가가 뒤따르는 것은 불가피하다고 생각되며 다만, 그 평가와 감독의 질적 수준을 개선할 필요가 있는 것은 확실합니다.

마지막으로, 각 부문의 역할에 있어서 국제협력에 관한 부문이 제외된 것은 아쉬움이 남습니다. 우리부 전반적 복지수준이 아직 선진국 수준은 아니라 하더라도 예를 들면, 의료보험, 국민연금 등 특정분야에 있어서 우리의 성공사례를 후진국의 발전모델로 대외에 소개해도 부끄럼이 없다고 하겠습니다.

정부, 기업, 그리고 NGO 등이 각자의 영역에서 교육,연수 등 인적교류 및 정보의 제공 등을 통해 외국과 상호협력관계를 구축하는 것이 필요한 것으로 생각합니다.

다음에는 위와 같은 인식을 전개로 해서 정부와 민간의 역할 등을 고려한 앞으로의 사회복지 정책방향에 대해 몇가지 의견을 말씀드리고자 합니다.

첫째는, 여하히 복지재정을 확충하느냐 하는 것입니다. 지난 3월 대통령께서는 “성장 우선주의”에서 벗어나 국민의 “삶의 질” 변화에 적극적 관심을 기울여야 할 때라고 하시며 『삶의 질의 세계화』를 위한 복지개혁구상을 선언하셨는데 이는 사회복지 또는 삶의 질의 문제가 국가 경영차원에서 국가의 중요 정책과제로 등장하게 되었음을 뜻한다고 하겠습니다.

따라서 앞으로는 복지부문에 대한 정부재정투자가 상당히 호전될 것으로 예상됩니다. 그러나 앞으로 지적하였듯이 현재의 20% 수준의 조세부담을 또는 정부재정 지출구조를 고려할 때 획기적인 복지재정 지출의 증가는 약속받기 어렵습니다.

이런 점에서 앞으로는 『적정부담-고복지』정책으로의 전환이 불가피하고 이에 따른 국민적 동의 또는 합의를 도출하는 것이 사회복지계의 숙제가 아닌가 합니다. 또한 지출면에서도 복지부문지출을 단지 소비측면에서만 인식하는 것이 아니라 복지는 생활환경개선, 노동의 질개선 등으로 외부 경제효과가 있음을 입증하므로써 생산적 복지라는 새로운 복지인식을 정부는 물론 국회 등 정부예산 결정주체에게 이해시키는 것이 필요하다고 하겠습니다.

둘째는, 정부와 국민이 함께 참여하는 복지공동체를 구축해 나가야 할 것입니다. 복지는 정부의 힘만으로는 해결하기 어려운 문제이므로 민간이 보완적인 역할을 분담할 수 있도록 제도개발 및 유인책을 강구해 나가야 할 것이며 이는 성교수께서 지적하신 유교적 문화풍토를 기초로 한 특히 가정, 이웃-지역사회-국가로 연결되는 다

층적 복지공동체 형성이 필요합니다. 이를 위해서는 최근 사회적 분위기가 조성되고 있는 자원봉사활동, 기업의 복지투자를 유도하기 위한 적극적 정책개발이 요구되고 있습니다.

세째는, 한정된 재원으로 복지효과를 극대화하기 위해서 복지전달체계의 효율화도 도모해 나가야 합니다. 사회복지전달체계의 대폭적인 개선을 통하여 국민의 피부에 와닿는 전문적이고, 실효성 있는 복지서비스를 제공하는 것이 무엇보다도 중요합니다. 이는 국민 개개인의 복지수요를 측정하여 복지정책을 수립하는 이른바 “복지정책의 인간화”를 의미한다고 할 수 있으며 성교수께서 지적하신 “인간적인 네트워크”과 뜻을 같이한다고 하겠습니다. 복지전달체계의 효율화는 민간부문도 예외일 수 없는 데 이를 위해서는 한국사회복지협의회를 정점으로 하는 민간부문의 전달체계 조직을 대폭적으로 체질 개선하는 것이 필요합니다.

네째는, 세계화시대·노령화시대에는 사회보장 수요가 급증하고 다양화될 것이므로 이에 대비하여 연금·의료보험·산재 보험·고용보험 등의 사회보장제도를 보다 내실화해 나가야 하며 사회보장제도 상호간은 물론이고 각종 사회복지서비스 정책과도 정책협조가 이루어져야 할 것입니다.

마지막으로, 세계화시대의 복지정책에 발맞추기 위하여 국경이라는 공간을 뛰어넘어 저개발국 문제에 적극적으로 기여하는 국제복지사업을 적극 추진해 나가야 할 것입니다. 이는 세계 각국에 대하여 우리 민족의 인본주의 정신을 드러내고 복지지원을 통한 민간외교를 위하여도 매우 시급한 과제라 할 것입니다. 이를 위해서는 정부의 적극적 주도아래 NGO의 국제적 활동과 역할을 보다 강화하여야 할 것입니다.