

## 21세기 한국사회복지정책의 전망과 과제

이 광 찬(원광대 사회복지학과 교수)

### 1. 머리말

복지국가 구축 노력이 일천하고 사회복지 수준이 저급한 단계에서 한국은 20세기 말엽과 21세기 벽두에 신자유주의 광풍을 맞아 파행적인 큰 곤란을 겪어오고 있다.

20세기의 마지막 20년간에는 2차 세계대전 후 많은 선진자본주의 국가들이 구축한 복지국가 형태로부터 변형이 이루어져 왔다. 이러한 최초의 개조과정은 주로 신 우파 정치세력과 그리고 반 복지국가주의(anti-welfarism)와 반 국가통제주의(anti-statism)를 결합시킨 이데올로기들에 의하여 주동되었다.<sup>1)</sup> 각국 정부에서 지식·정보화와 세계화와 병행하여 나타난 지속불가능한 인구학적 및 비용증대 추세로 민영화와 복지국가프로그램의 억제が必要하다고 보았던 것이다.

신 우파의 반 복지국가주의자들은 복지지출을 경제적으로 비생산적인 것('실물경제'에서의 유출)으로, 그리고 사회적으로 해로운 것(의존문화를 산출)으로 생각하였다. 반 국가통제주의자들은 자유시장을 제반 자원, 상품 및 서비스를 할당하기 위한 규범적인 메커니즘으로 간주하였다. 이러한 출발점에서부터 '국가'는 제반 시장과정의 자연스러운 작동에 방해가 되는 것(왜곡적 간섭)으로 보았다. 이러한 반 복지국가주의적 및 반 국가

1) 이러한 내용에 대해서는 J. Clarke and J. Newman(1997) *The Managerial State*, London : Sage.; G. Hughes and G. Lewis(eds.)(1998) *Unsettling Welfare*, London : Routledge/Open University.; 그리고 C. Jones and T. Novak(1999) *Poverty, Welfare and Disciplinary State*, London : Routledge.를 참조할 것.

통제주의적 정치의 영향은 신자유주의적 보수당정부들의 두 가지 유형의 민영화 개혁에서 찾아볼 수 있다.

그 한가지 민영화 유형은 복지급여의 '시장화'개혁으로 서비스 제공의 경쟁을 시키고 영리를 위한 단체와 비영리 서비스 제공자들을 조장한다. 동시에 공공부문의 서비스제공자들은 점점 더 중·소기업들과 같이 계약적, 경쟁적 관계 형태들을 갖도록 요구되었다. 이러한 민영화 사업은 '사적 부문'(시장과 동일시되는)과 '공적 부문'(국가와 동일시되는)을 병렬시켜서 이 양 부문간의 경계선들을 점점 희미하게 만들었다. 이러한 경향은 복지에 대한 책임을 '공공영역'에서 '사적 영역'(개인들과 가족의 세계)으로 떠넘기는 두 번째 유형의 '민영화'와 교차하였다. 이러한 두 가지 형태의 민영화 전환은 공적 급여제공의 규모와 중요성을 감소시키고 공적인 것들보다 사적인 것들의 가치를 찬양하였다.<sup>2)</sup>

이러한 세계적 추세 속에서 한국도 이데올로기적·정치현실적 신자유주의 정향에 경도되어서 소위 "생산적 복지"라는 아리송한 정치적 수사가 고창되는 가운데 혼미한 파행적 상황이 전개되고 있다. 어려운 국면을 맞이하고 있는 한국의 사회복지정책은 21세기에 어떠한 방향으로 나아가야 할 것인가를 모색해 보는 작업은 매우 중요한 일이 아닐 수 없다. 여기서 이러한 노력을 시도해 보고자 하는데, 이를 위해서는 한국사회복지정책 발전의 위상 및 전망과 과제 검토로 외연될 수밖에 없다.

따라서 먼저 한국의 복지국가 발전과정과 위상을 검토해 보고 그 다음으로 복지국가의 기본 배경상황이 전 세계적으로 변화함에 따르는 문제를 짚어보고자 한다. 이러한 작업에 기초하여 21세기 한국사회복지정책의 방향(전망과 과제)을 "복지국가" 수준과 이와 연결된 관계 속에서 지방화적 "복지사회화" 수준으로 나누어 제시해 볼 것이다.

## 2. 한국의 복지국가 발전과정과 위상

한국의 불행한 근대사는 서구가 경험한 장기에 걸친 자본주의적 성장과 자유주의의 사상적 기반 및 민주참정의 역사를 전혀 갖추지 못한 채 해방을 맞았다. 해방 후 국민국가<sup>3)</sup>를 건설하는 과정에서 제일 먼저 일제의 식민잔재를 청산하고 민족정기를 바로

2) W. Bartlett, J. Roberts and J. Le Grand(eds.)(1998) *A Revolution in Social Policy: Quasi-market Reforms in the 1990s*, Bristol: The Policy Press.; N. Johnson(ed.)(1996) *Private Markets in Health and Welfare*, Oxford: Berg.를 참조.

3) 국민국가란 자본주의화 이전의 고대 및 중세의 '중앙집권적 통일국가'인 민족국가와 대비하여 다음과 같

세웠어야 사회정의가 실현되고 민족공동체로서의 만 백성의 삶의 열개를 올바르게 구축하고 발전시킬 수 있는 토대를 마련할 수 있었으나 그렇지 못하였던 데서 많은 불행한 현대사의 근본원인을 찾아볼 수 있다.

역대의 관료적 권위주의체제하에서 이러한 식민관료 체질은 최근까지 면면히 이어져 오면서, 식민종주국이었던 일본의 복지정책 및 제도를 모방하여 왔다. 따라서 국민들의 시민권에 바탕한 복지정책을 모색하는 것이 아니라, 은연중 식민지 신민(臣民)의 분리통제를 지향하는 복지정책을 강구해 오는 식이었다. 식민지에서는 일반적으로 제국을 위해 일하는 식민지 공무원에 대한 복지제도, 법정 빈민구호, 종교적 및 기타 자선활동에 대한 공적 지원 등 단편적이고 제한적인 프로그램이 도입되고 해방 후에도 집요한 영향을 미쳐왔다는 것이다<sup>4)</sup>. 이와 같이 권위주의 체제하에서 식민체질의 편의주의적·반공주의적 관료정치는 현 제도의 잘못된 도입 및 확장에 주요한 역할을 하였다.

이러한 정치경제적 기초로 인해서 경제발전수준에 관계없이 사회복지는 극히 낙후되어 있고 전근대적으로 가족 및 친족제도와 시장에 과도하게 내맡기며, 직업복지(occupational welfare)와 재정복지(fiscal welfare)<sup>5)</sup>가 대종을 이루고 있다. 이것은 탈상품화와는 거리가 먼 시장의존적 복지제도인 것이다.<sup>6)</sup> 따라서 전반적으로 보면 불평등을 강화시키는 제도라고 할 수 있다. 노동시장의 취업영역 밖에 있는 곤궁자들에 대한 내실 있는 최저수준의 소득보장이 되지 못하고, 공적부조와 사회복지서비스도 신자유주의적인 “생산적 복지”<sup>7)</sup> 기치 하에 친족부양 우선주의와 제한부조주의를 고수하고 있다.

---

은 특징을 갖는 것으로 이해된다. ①국가의 주권이 동질화된 국민에게 있고 ②비교적 영속적인 통치체도를 지니며, 그리고 ③지배의 관료제화가 이루어져 있다. 신용하, “민족형성의 이론,” 《韓國社會學研究》 제7집(1984).

4) J. Midgley(1984), *Social Security, Inequality, and The Third World*, John Willey & Sons.를 참조.

5) R. Titmuss, “The Social Division of Welfare: Some Reflections on the Search for Equity,” in Titmuss. R.(1974)(ed.), *Essays on ‘The Welfare State’*, London: Allen and Unwin.을 참조.

6) 한국 사회복지의 낙후성·저급성·역진성 및 시장의존적 성격을 보기 위해서는 《동향과 전망》 1992 겨울호(백산서당)에 실린 최균의 “한국 노동정치의 성격과 국가복지의 전개”와 정원오의 “한국 사회복지체계의 시장의존적 성격분석,” 그리고 《社會福祉》 1992 겨울호(한국사회복지협의회)에 실린 이영환의 “1993년도 사회복지 예산의 성격”을 참고할 것.

7) 안전망식 공적부조에 치중해 온 미국에서 빈곤이 확대 재생산되고 경기침체에 직면하면서 1980년대 초 신자유주의적인 “생산적 복지”(productive welfare)라는 사이비복지가 제시되었다. 영국에서는 최선진 복지국가의 과복지문제 해결방안으로 “제3의 길”로의 탈출구를 모색해 왔다. 김영삼 정권에서 초보적 복지기반도 못 갖춘 처지에서 이를 짝새게 모방하여 “생산적 복지”의 기치를 들더니 김재중 정권에서는 한 수 더 떠서 이것을 “DJ복지철학”으로 이데올로기화하여 “탈상품화가 아닌” 신발명품처럼 선전하여 혼란스럽다.

이런 왜곡들은 비복지 저문가들에 의해 주도되며 일부 “복지학자들”의 부화뇌동에 의해 강화된다. 그

최근에 “생활보호법”을 대체한 “국민기초생활보장법”(1999. 9. 7. 공포, 2000. 10. 1. 시행)은 형식상 진일보한 것이나<sup>8)</sup> “생활보호법”하의 보장수준보다 열악해졌다는 불평이 비등하기까지 했으며, 또한 지하철 등의 공공장소에서 모든 인간적 존엄성을 내던지고 구걸하는 장애인 등 비참한 비보장인구는 여전히 흔하게 볼 수 있는 실정이다.

결국 한국의 복지국가 제도는 잔여적, 선택주의적, 신분주의적, 사후구제적 기반을 형성하였다는 점이 장애발전을 위해 가장 불행한 점이다. 그 다음으로 사회정책이 보편주의 원칙을 확립하지 못하고 있는 점이 또한 중대한 문제이다. 보편주의는 사회적 책임의 가치와 평등의 가치를 두 지주로 하는 사회적 연대책임에 근거를 두고 있다. 이것의 본질은 모든 사람들이 사회적 지위여하를 불문하고 동일한 서비스 망에 의지하며, 따라서 그러한 서비스들의 질에 큰 관심을 가지고, 또한 특수한 고용상의 지위에 결부되어 있는 사회적 권리(social rights)를 상실할 염려 없이 새로운 경제적 조건에 대한 조정이 가능해야 한다는 것이다. 더욱이 현재 의료보험 통합에서 보는 바와 같이 보편주의적 제도로 개혁하는데 매우 큰 진통을 겪고 있다. 애초에 독일-일본식을 모방한 “조합방식”의료보험으로 잘못 구축된 의보제도 기반은 보편주의적인 통합체제(전국국민연대책임제도)로의 근본적 개혁에 실패한 채 깊은 수렁으로 빠져들고 있다.<sup>9)</sup> 이러한 제도모형

근본원인은 정권교체 시마다 반복되는 “패거리식 바람몰이문화”의 일회성 잔치판에 있는 것이 아닐까. “생산적 복지”에 대한 비판은 이광찬, “김 대통령의 복지구상에 대한 비판적 고찰,” 「한국사회복지학」 통권 제27호, 한국사회복지학회, 1996, 11.을 참고할 것.

- 8) “국민기초생활보장법”은 형식상 규정은 진일보한 것이나, 이것을 운영하는 기본이념(주요가치)은 미국에서와 같이 문화(culture)로서 정의되는 빈곤관에 기초하여 “생산적 복지”라는 반 탈상품화 상태의 틀 내에서 신자유주의적인 개인적인 의무와 책임, 경제적 효율성, 및 자조주의에 의존하고 있으며, 그래서 실제로는 결국 저급한 “근로조건부 생계유지프로그램”(a work-conditioned subsistence maintenance program) 성격의 구제책이라 할 수 있다.
- 9) 질병현금급여도 없는 반쪽짜리 국민건강보험제도가 현재 개혁에 실패하여 밑 빠진 독에 물 붓기 식이면서 난맥상을 보이고 있다. 국민의 건강보장수준은 불평등 하향추세이면서 비용은 통제불능의 급등추세다. 이런 와중에 민간의료보험 도입, 노인요양(개호, 수발)보험 도입 등 무모한 대안들이 고창되고 있으며, 막강한 의료권력은 최근 “국민을 위해” 정치세력화를 선언하고 나섰는데, 이렇게 강화된 의사세력에 의해 국민의 건강보장이 되는 일은 동서고급에 없다. 또 상기한 여러 대안제도의 도입은 사태를 악화시킬 뿐이다. 개호보험은 독일, 일본과 같이 조합방식 의료보험의 구조적 모순에서 파생된 궁여지책이다. 노인인구 비율이 세계 최상국에 속하는 스웨덴 등 선진국에서는 전국민연대적 건강보장제도 하에 훨씬 더 효율적으로 개호 및 기타 복지서비스도 통합적으로 제공하고 있는 점을 명심하여야 할 것이다. 이러한 근본적 개혁의 실패는 개혁과정에서 문외한의 인사가 위원장이 되고 일부 저돌적 개혁운동가들의 오만이 심사평가원의 독립과 의약분업까지 동시에 밀어붙이는 등 난맥으로 일을 그르치고 말았다. 전 세계에 유례없는 자유의료시장체제에서 의료보장을 위한 공적 조정통제기제는 공단의 구매자독점권(monopsony)과 의료심사평가권에 불과한데 이것마저 상실한 것이다. 결국 의약분업뿐만 아니라 국민건강보험제도도 폐지하고 다시 합리적인 틀을 짜는 편이 영구적인 파행과 끝없는 악순환을 막는 길이 될

으로 유교적 가족주의의와 기타 복지사회정책 쪽으로의 무책임한 수사만 구사하고 있다.

또한 한국에서는 권위주의 체제하의 급속한 산업화·도시화에 따라 사회·경제 및 정치적인 특수한 요인들의 작용으로 유력한 조직적 집단으로부터 집단별, 계층별 사회복지제도가 하향적으로 도입되어 분립체제화 되어 왔다.

이러한 기반 위에 국가복지에 의한 사회적 임금(social wage)<sup>10)</sup>은 거의 무시할 수준이고 그것도 상대적 부유층에 편중되어 있다. 또한 사회적 서비스부문이 발전되지 않아 '사회적 소비'가 별로 없고, 특히 절박한 가족 및 노인·아동복지 서비스도 별무하다.

이와 같이 한국은 현재 초보적인 '후진복지국가'단계에서 제도기반도 잘못 확립되었는데, 최근에 세계화와 사회경제적 대변화로 올바른 복지국가제도의 확립이전에 "복지사회"<sup>11)</sup> 접근방법으로 전환해 가는 곤란에 처해 있다.

한국의 사회복지의 비스마르크식의 직업관련 복지(Bismarckian, occupationally linked welfare)<sup>12)</sup> 제도모형으로 상기와 같이 전개되어 탈상품화(decommodification)와 탈계층화

것이다. 그래서 다시 국민건강보험제도를 진정한 통합체제화로 재정비하여 국민건강보장목적의 효율적·효과적 달성을 위한 관련요소들(하위 시스템들)의 종합적인 기획·조정·통제·관리의 향상과 각 사회보장사업간의 조정·협력을 증진할 수 있는 하나의 공적시스템을 구축하고, 이것의 주무 책임행정관리체제를 정비하여야 한다. 이를 위해서는 먼저 조속히 각 부처에 흩어져 있는 보건의료보장행정 관련 업무를 복지부로 이관·정비하고, 국민건강보험공단에 심사평가원을 부속기관화(의료심사 및 질 평가권 확보)하고 일원적인 구매자독점권을 이용하여 의료인력과 자원의 합리적 적정배분 등 능력 있는 공적 시스템을 확립한 후, 보다 강력한 공적 개입에 의한 공공적 1차 보건의료서비스 위주의 새로운 패러다임의 건강보장사업을 계획적·단계적으로 강력히 확충시켜 나가야 할 것이다.

- 10) 국가가 현금과 현물로 개인들이나 가족들에게 移轉해 주는 집합적 급여의 총계. 이것은 취업에서 생기는 사적 임금 또는 개인적 임금과는 구별된다. 사회적 임금은 최소한 고전적인 사회복지 대책, 즉 사회보장·보건·교육·주택 및 개별적 사회서비스로부터의 급여(혜택)를 망라한다. 국가들간에 상당한 차이가 있지만, 사회적 임금은 일반적으로 과세제도로부터 생기는 혜택도 쉽게 전통적인 사회복지급여와 같은 것으로 생각할 수 있는 경우에는 또한 고려한다. 예를 들면, 부양가족에 대한 세금특전, 근저당에 대한 이자지급에 대한 특전, 교육비와 의료비에 대한 공제 등 사회임금에 대한 국가적 지출계산에 실제로 포함되는 항목들은 나라에 따라 상이하다. 예를 들면 스웨덴과 벨기에에서는 문화적 및 레크리에이션 대책비도 포함된다. 그러나 사회임금이란 개념에는 모든 직업적·재정적 복지는 좀처럼 포함되지 않는다.
- 11) 이 "복지사회(welfare society)" 견해는 1980년대 이후(복지국가 위기이후 단계)에 대두되어 만들어진 것으로서 "복지다원주의(welfare pluralism)" 또는 "복지의 혼합경제(the mixed economy of welfare)"로도 불리는 것으로서 미국의 Martin Rein 및 Lee Rainwater와 영국의 Richard Rose 등이 대표적 학자들이다. 이러한 접근방법은 기본적으로 "복지"라는 것(기본적 요구들을 만족시키고 사회적 보호를 해주는 제반 재화와 서비스)이 나오는 근원은 다수라는 것이다. 즉 국가, 시장(기업 포함), 자발적 조직체들과 자선단체들, 그리고 친척관계망(가족 포함)과 같은 여러 가지 근원이 있다는 복지혼합물(welfare mix) 이론인데, 이것의 적용에는 신중하고 주도면밀한 주의가 필요하다.
- 12) 이것에 대해서는 V. George & P. Taylor-Gooby(Ed.)(1996) *European Welfare Policy : Squaring the*

(destratification),<sup>13)</sup> 그리고 여성의 탈가족예속화(de-familialization)<sup>14)</sup>라는 측면에서 역기능적이고 앞으로 21세기의 변화하는 환경에서 더욱 곤란성이 커질 것이다.

지역사회의 사회복지 지형은 상기한 바와 같은 한국 사회복지의 전개과정과 위상에 내포되어 마찬가지로 열악한 상황일 뿐만 아니라 또한 거기에 더하여 지방이라는 점에서 연유하는 더욱 불리한 점들을 벗어날 수 없는 실정이다. 즉 상기한 분립적 사회복지 체제로 인해서 불평등이 직업별로 수직적으로 그리고 지리적, 지역별로 수평적으로 구조화되어 있다<sup>15)</sup>. 지역사회는 재정을 비롯하여 제반 자원이 상대적으로 매우 부족한데 복지비용과 급여는 고소득 상위층 및 근대적 직업부문들과 인구밀도가 높고 부유한 도시지역들에 유리하게 분배된다. 그리고 현재 지방의 사회경제적 및 인구학적 변화에 따르는 제반 사회적 요구(social needs)와 특히 제반 사회적 서비스에 대한 요구는 크게 증대하고 있고 과거보다 절박성이 엄청나게 커가고 있다.

### 3. 복지국가의 기반환경의 변화

제2차 세계대전 후 자본주의 황금시대의 본질적인 부분인 복지국가는 차례로 공민권(civil rights), 정치권(political rights), 및 사회적 시민권(social citizenship)라는 3가지 현대적 시민권<sup>16)</sup>을 확립하고, 번영, 평등 및 완전고용의 완전한 조화를 이루고 있는 것처럼 보였으나 이것은 오늘날에는 그 토대가 되었던 기반환경의 변화로 성립할 수 없게 되었다. 우리는 현재 과거 산업혁명시보다도 훨씬 불투명하고 전면적인 엄청난 변화의 소용돌이 속에 말려들고 있다. 이것은 복지국가에 대한 본질적 도전들로서 세계적 경제사회질서의 변동과 탈산업화자본주의사회 그리고 인구노령화와 인구·가족·사회 구조 변화 등을 주축으로 한 엄청나게 불확실하고 불안정한 태풍권에 말려들었음을 뜻한다.

오늘날 세계화(globalization), 세계경제화는 개방경제를 의미한다. 일국의 성장은 경제

*Welfare Circle*, New York : St. Martin's Press, p.204를 참조할 것.

13) G. Esping-Andersen(1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge : Polity Press, chapters 2 and 3.

14) V. George & P. Taylor-Gooby(1996) *op. cit.*, p.215.

15) 이광찬(1993), '韓國福祉國家의 基礎와 代案的 展望', 한림과학원 편, "신한국의 정책과제", 나남, p.452.

16) 이 내용에 대해서는 김형식의 논문을 참고할 것. 김형식, 「T. H. Marshall의 '시민적 권리'론에 관한 소고」, 『한국사회복지학』 통권 제26호, 한국사회복지학회, 1995, pp.77~109. 그리고 T. H. Marshall (1950) *Citizenship and Social Class*, Oxford : Oxford University Press.를 참조.

적 개방상태를 요구하고 이것으로 인해서 또한 국제적 시장경쟁이 더욱 치열해지고 국제적인 무역, 금융 및 자본이동에 대한 취약성이 더 커진다. 그러므로 각국 정부가 자기 마음대로 고용유지나 재분배목표의 추구를 위해서 재정금융정책을 집행할 수 있는 자유가 더욱 속박된다. 이와 같이 세계화와 규제철폐 즉 개방상태는 자기나라 자체의 정치경제를 자율적으로 설계할 수 있는 능력과 민주적 선택을 몹시 제한시킨다고 한다.

다음으로 세계적 경쟁이 의미하는 것은 임금비용이 높은 경제들은 노무비가 더 싼 경제들에게 일자리는 빼앗길 것이라는 것이다. 그래서 신흥공업국들은 선진국들의 산업 부문에서 일자리를 빼앗아 오면서 눈부신 산업성과를 거두어 왔으나, 이제는 제3세계의 개발에 일자리를 빼앗기면서 '탈산업화'를 유발하게 되고 복지국가주의도 방해받게 되었다. 실업문제에 당면하여 복지국가의 고임금비용(강제적인 사회적 기여금으로 인한)과 제반 경직성(직업 보유권, 비용이 많이 드는 해고지급금 또는 관대한 사회적 급여와 같은)이 결합되어 있어서 직업증대가 곤란하다고 한다.<sup>17)</sup>

이러한 현상과 관련되어 복지국가위기에 박차를 가하는 것은 변화하는 경제적 상황, 즉 '탈산업화'와 성장둔화이다. 탈산업화적 고용추세는 전문적 및 숙련직업들을 촉진하므로 무자격노동자들에 대한 수요는 주로 저임금에 의존할 것이다. 이러한 고용추세는 또한 임시적 직업, 비자발적 시간제 직업, 가정에서 하는 일 또는 자영업에 있어서와 같은 '부정형'의 불안정한 직업들을 조장하는 것 같다. 그래서 결과적으로 핵심적 노동인구와 주변적 노동인구 간의 양극화가 더욱 커질 것이다(미국에서 가장 현저).<sup>18)</sup> 빈곤과 양극화는 결국 사회질서를 위협할 것이고, 그래서 그 대책적 비용지출계정으로 공공부문에 부담을 지울 것이다.

이러한 노동시장 변화, 특히 높은 실업 및 불완전(저소득) 고용(subemployment)은 사회적 급여에 대한 수요를 증대시킬 뿐만 아니라 또한 직업을 통한 사회보험이라는 비스마르크식 복지모형에 기초한 제도들에 있어서 급여자격권 및 재정 문제를 일으킨다.

복지국가에 대한 또 하나의 도전요소는 인구학적 변화, 특히 인구노령화이다. 인구학적 문제들은 낮은 출산율과 평균수명의 증대가 결합되는 데서 생기는데, 이러한 현상으로 무거운 부담이 되는 의존률이 나타나게 되고 상당히 견실한 성장이 안 되면 심각한 재정적 긴장을 유발한다. 그러나 인구노령화가 자동적으로 위기를 의미하는 것은 아니다. 부분적으로는 그러한 노령화의 비용은 장기적인 생산성 증대 여하에 좌우된다. 더욱이 인구학적 부담은 정치적 관리를 받는다. 은퇴연령을 제고시키는 것 같은 정책을 채

17) 이광찬, 「韓國 社會保障의 將來展望」, 『社會政策論叢』 제9집, 1997, 한국사회정책연구원, p.134.

18) OECD(1993) *Employment Outlook*, Paris : OECD.

택한다.<sup>19)</sup> 또한 고용을 극대화시키면 자동적으로 의존률을 저하시킬 것이다. 여기서 사회복지정책이 EC국가들처럼 낮은 여성고용과 조기은퇴를 조장하는가 또는 스칸디나비아에서처럼 참여극대화를 조장하는가 하는 것이 결정적으로 중요하다.

노령화문제는 주로 출생률에 의해 좌우된다. 흔히 여성취업은 출산율을 저하시키게 되고 그래서 노령화위기를 악화시킬 것이다. 그러나 스칸디나비아에서는 여성취업률이 세계에서 가장 높은데도 출산율 또한 매우 높다. 이것은 관련복지정책에 의존하는 것이다. 여성들의 경제적 독립이 탈산업화사회의 한 특징이 되고 있는데 따라서 현대가족은 직장생활과 가족적 목적을 조화시키기 위하여 복지국가를 필요로 한다. 그리고 복지국가는 아이들을 필요로 한다.

현대의 복지국가는 또한 그 복지국가 자체에 특유한 도전에 직면해 있다. 현존 사회복지방안들과 점진적으로 변화하는 요구(needs) 및 위험(risks)간에 괴리가 점점 더 커가고 있다. 이것은 가족구조의 변화(예, 偏親가구들의 증대), 직업구조의 변화(전문화와 분화의 증대), 라이프 사이클의 변화(이것이 점점 직선적이고 표준적인 특성이 적어져 가고 있다)에 기인한다. 그러므로 최근 생겨난 새로운 요구들을 다루어 줄 수 있는 복지국가의 능력부족에 대한 불만이 점점증하고 있다.

현대의 복지국가는 과거의 사회질서를 역점을 두어 다루고 있고, 보편주의와 평등이라는 복지국가의 이상들은 비교적 동질적인 노동계급에 관련하여 출현하였던 것이다. '탈산업화사회'의 특성을 이루는 훨씬 더 큰 직업적 및 라이프 사이클상의 분화는 또한 제반 요구와 기대들이 더욱 더 이질적이 되어 감을 의미한다. 경력 불확실성 증대, 보다 유연한 조정에 대한 요구 및 여성취업을 포함한 가족제도들의 변화와 더불어, 시민들은 또한 더욱 다양한 위험에 직면한다. 제반 수준의 향상과 제반 요구에 보다 잘 대응할 수 있는 서비스들에 대한 기대의 상승, 범죄율 증대로부터 환경오염에 이르기까지의 지속적인 산업사회의 문제들, 그리고 이러한 제반 변화의 결과로서 생기는 점점증하는 불평등과 사회적 배제 문제 등을 포함하는 제반 사회적 변화가 중요한 도전이 되고 있다.<sup>20)</sup>

또한 복지국가의 이전의 '모델'가족은 점차 변화되어서 한편으로는 2인소득자 가족과 2중직업 가족단위들이 증대되고, 또 한편으로는 이혼, 독신 및 편친가구들이 늘어간다. 전자는 흔히 좋은 이점이 있으나, 주부들의 노동력 공급은 저소득층가구들이 오늘날 빈곤을 모면하거나 익숙해진 생활수준을 유지할 수 있는 유일한 수단이 되고 있다. '비정형적' 가족들은 급속히 증대하고 있는 고위험의 빈곤한 피보호자들(복지대상자들)을 이

19) OECD(1988) *Aging Populations*, Paris : OECD, p.70.

20) V. George and P. Taylor-Gooby(1996), *op. cit.*, p.205.



른다. 이와 같이 연속적인 일련의 더욱 복잡한 관계유형들이 상례적인 핵가족에 근거한 급여자격권에 미치는 영향도 새로이 대처해야 할 문제가 되고 있다.<sup>21)</sup>

최근에는 또한 국제기관들의 사회정책담론들이 각국의 사회정책에 많은 영향을 미쳐 왔는데, 이러한 기관들이 지지하는 복지대안들의 범위를 보면 다음 <표-1>에서 보는 바와 같이 현재 자유주의의 변형들에 한정되어 있고 사회민주적 또는 재분배적 의제를 제출하는 국제기관이 하나도 없다는 점도 복지정책 발전에 불리한 환경이 되고 있다.

<표-1> 세계적 사회정책 담론

지향	복지세계	보급기관
<b>현존 복지관 :</b> 부담 사회적 응집력 투자 재분배공약	자유주의(예 : 미국, 영국) 보수주의적, 조합주의적(예 : 프랑스, 독일) (동남 아세아) 사회민주주의(예 : 북유럽)	IMF, OECD EU, ILO, WB OECD, WB -
<b>신생 복지관 :</b> 안전망 노동장려적 복지제도 시민급여권 재분배	사회적 자유주의 사회적 자유주의 미래적 -	WB, EU IMF ILO, COE -

출처 : Deacon and Hulse, 1996.<sup>22)</sup>

주 : CEO : Council of Europe(유럽회의 : 1949년 설립)

### 3. 21세기 한국사회복지정책의 방향

#### 1) 복지국가 정책의 방향

앞에서 본 세계적인 복지국가의 기반환경변화는 21세기 한국에도 동일하게 적용될 것임을 전망할 수 있다. 따라서 한국은 이러한 새로운 21세기의 변화된 상황에 대한 대책을 강구하면서 또 한편으로는 과거 산업화 사회의 미해결 복지문제와 그 잘못된 제도가

21) 이광찬(1997) 앞의 논문, p.136.

22) B. Deacon and M. Hulse(1996) *The Globalisation of Social Policy*, Leeds : Leeds Metropolitan University.

반을 바로잡아야 하는 2중의 큰 과제를 안고 있다.

우선적으로 다음과 같은 제도기반을 바로잡는 것이 시급한 과제이다. 그것은 가족주의의 강조와 제반 공적인 사회적 서비스의 등한시, 그리고 저급한 수준에서 보급된 사회보험방안들은 직역별, 계층별 분립체제라는 비스마르크식 모델로 이루어져 있으며, 특히 공무원, 군인, 교직원 및 대기업체 근로자 같은 특권계층에 유리한 혜택을 주고 있다. 이러한 잔여적 형태의 신분분리유형의 사회보장은 전혀 포괄적이지 아니고, 또 소득유지를 확보해 주고자 하지도 않는다. 과도하게 시장과 가족에 맡겨 놓고 있다. 그래서 회사가 후원하는 직업복지를 조장하게 되었다. 그런데 노동시장은 핵심-주변의 구별(주로 성적 구별)이 존재하여 주변적 노동시장 근로자들은 공적 사회복지뿐만 아니라 직업적·사적 복지대책도 결여되는 문제가 있다.

또한 기업별 복지모형은 유럽의 예에서 보는 것처럼 노동시장 경직성을 강화하고 실업증대만 가져오며, 또 유연화정책의 실현과 산업구조의 개편에 따라 수많은 직업이동을 하게 되고, 노무비를 낮추기 위하여 임금, 직업복지, 사회적 임금이 결국 연동되어 저하되므로 큰 어려움에 봉착하게 된다.

그렇다면 잘못된 현 한국 복지국가 기반을 전 사회적 연대책임에 기초한 보편주의적, 제도적, 예방적 복지정책 모형으로 개선, 발전시켜서 시민생활의 공적 공간을 넓혀나가야 하겠다. 이를 위한 제일의 과제는 우선 현재 실시중인 사회보장제도를 분립적, 단편적 체제로부터 통합체제화 하는 일이다. 이것은 모든 기타 복지국가정책의 개선, 발전의 토대가 될 것이다.<sup>23)</sup> 이러한 체제 위에서 점차 각종 사회보험과 공적부조제도를 확충, 발전시켜 가고 직업복지, 사적 복지보다 국가복지를 중점적으로 확충해 가야 할 것이다. 그리고 서비스분야의 공공소비 부문도 확장해 가고, 가족, 노인 및 아동복지서비스 분야의 조속한 대책강화가 있어야 할 것이다.

21세기의 사회에서는 첫째로 남녀를 불문하고 스웨덴처럼 생산주의적 복지정책(“생산적 복지정책”이 아니라)을 강화하여 의존인구를 축소하고 경제활동참가율을 최대한 증대시키도록 하여야 할 것이다. 그래서 부부가 함께 직장생활을 하고 노인들도 건강하면 새로운 일자리를 창출하여 활동하도록 하여야 한다. 이를 위해 공적 탁아서비스, 유급출산휴가 및 신생아양호휴가 같은 것으로 여성의 노동참여율을 증진시키고, 주로 공적 복지 등의 서비스직을 늘려준다. 다만 이러한 서비스직의 보급은 스웨덴같이 관대하지 않도록 하고 공적 서비스대상 중 일정 소득층 이상은 유료서비스를

23) B. Q. Madison(1980) *The Meaning of Social Policy*, London : Croom Helm, pp. 186~189.

받도록 하여야 한다. 앞으로 노령화사회에서는 요양원의 개호(caring)서비스직 등이 많이 늘어날 것인 바, 이러한 저기술 워커직에 기술이 없는 사람들을 단기훈련시켜 취업시키고 능력 있는 대상자는 유료로 하도록 한다. 둘째로 특히 젊은 근로자들은 ‘빈곤함정’에 빠지지 않도록 적극적 사회투자정책을 점차 강화해 가야 할 것이다.

공적부조와 노인, 아동 및 가정복지대책 강화에는 목표집단 지향적 정책을 취하더라도 범주별 우선순위를 두어 점차적으로 자산조사방법을 탈피하여 캐나다처럼 납세신고서에 근거하여 자격권을 결정함으로써 능력이 많은 사람들만 배제하는 방법이 좋을 것이다.

이렇게 하는 데 재정조달은 경제활동참가율을 최대한 높임으로써 과세기초를 높이고, 은퇴연장, 기여기간 연장……등 다각적 조치로 복지지출을 줄이고 재정수입은 증대시키는 정책을 강구하여야 한다. 유교적 가족복지정책은 주택문제 대책과 더불어 일정 수준 이하 가정의 노인을 보호하는 가구에는 다자녀 저소득가구와 같이 일정한 보상 급여를 해 주도록 하여야 할 것이다.

특히 서비스전달의 지방분권화와 민영화에 있어서는 신자유주의적 시장화전략으로 이루어지는 경향은 가장 경계하여야 할 점이다. 그래서 모든 복지서비스 공급자들은 중앙에서 규정한 엄격한 기준들의 적용을 받도록 하여야 하는데, 이러한 조치는 효율성을 높이고, 보다 분화된 이질적인 ‘탈산업화적’ 요구구조에 따라서 제반 서비스가 다양화되도록 하려는 것임을 명심하여야 한다.

요는 21세기의 제반 새로운 변화가 사회적으로 유익한 것으로 전환되도록 하기 위해서 우리의 복지결정3개조(welfare triad), 즉 노동시장, 복지국가 및 가족을 우리가 어떻게 재설계할 것인가의 도전에 직면한다. 이 문제는 이러한 복지결정3개조의 각 구성요소는 최적의 기능을 하기 위해서 무엇을 필요로 하는가 하는 것이 되는데, 그 답은 다음과 같이 간단명료하다.<sup>24)</sup>

- 노동시장은 유연성 증대를 절실히 요구한다. 그래서 완전고용을 회복하거나, 최소한 일자리 공급을 증대시키고자 목적한다면 필경 임금불평등 증대가 불가피할 것이다. 노동시장은 또한 수요증대를 필요로 하는데, 우리는 대부분의 새로운 일자리를 제공해 주기 위해서는 3차(서비스)부문에 의지하지 않으면 안되기 때문에, 이것은 제반 서비스에 대한 수요를 의미한다.
- 복지국가는 그 과세기초를 강화하여야 하는데, 이것은 가족들과 노동시장만이 산출

24) G. Esping-Andersen(1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*, New York :Oxford University Press, pp.173-4.

할 수 있는 것으로, 보다 높은 출산율로의 복귀(노령화를 상쇄하기 위해), 유소득 취업자 증대, 그리고 사회급여 의존자들의 감소이다.

가족은 무엇보다도 적절한 수입(income)과 일자리를 필요로 하며, 이것을 가능하게 해 주도록 그 값을 감당할 수 있는 제반 사회적 서비스의 이용수단을 필요로 한다. 새로 생겨난 노동시장은 필연적으로 불평등과 유연성의 증대를 수반하므로, 가구들의 복지를 최적화 하는 데는 언제나 처럼 일시적인 빈곤과 위험을 메워 주고 또 굳어지지 않도록 하기 위한 사회적 보호를 필요로 한다. 그러나 함정에 빠지지 않도록 하기 위해 가족들은 기능(skills)을 지니고 있지 않으면 안된다.

여기서 사회민주적 복지체제 접근방법으로서의 탈가족예속화(de-familialization) 전략이 중요하다. 이것은 가족들의 요구들(needs)을 집산주의화(공영화)함으로써 여성들을 가정의 무급노동으로부터 해방시켜 주고, 그래서 2인 소득자 가구를 양성해낸다. 이것은 아동빈곤을 감소시켜 주고, 또 가구들의 한 소득자가 일시해고, 재훈련 또는 임금하락 시에는 또 한사람의 소득자에게 의존할 것임으로 유연화의 태풍을 뚫고 나갈 능력을 더 잘 갖추게 해 준다. 2인 소득자 가구들은 또한 보다 강력한 사회적 연결망을 가지고 그래서 한 쪽이 실업자가 되어도 생존가능성이 더 많다.

이러한 전략이 취업모들이 돌봄-직장일 순환을 청산하도록(주로 전문적인 주간보호에 의하여) 도와주고 또 아이들을 갖는 기회비용의 상당부분을 충당해 주고자(관대한 아동수당은 물론 유급출산휴가와 양친휴가) 한다면, 출산저하를 역전시킬 수 있다.

다자녀를 가진 2인 소득자 가구가 보편화하게 되면 또 하나의 복지향상 가망성이 있게 된다. 이러한 가구는 매우 절실하게 자유시간을 추구하는데 여기에 그 구매력 증대가 부가된다면, 그것은 레스토랑과 여가공원으로부터 아동보호와 노령부모들에 대한 가정원조서비스에 이르는 참으로 유망한 서비스 소비원이 된다. 그래서 가족들은 웨이터, 공원지기, 아이 돌보는 사람 및 가정부들에 대한 일자리를 창출한다. 먼저 아동보호 이용수단 확보가 2인 소득자 가족들에 대한 전제조건임은 물론이다. 이것이 바로 요점인데, 즉 서비스들이 서비스들을 생기게 하며, 2인 소득자 가구는 특히 노동집약적인 서비스분야에서 직업을 증가시키는 역할을 한다.

그런데 이러한 서비스의 상대적 비용이 주요한 제약이 되므로, 비용을 낮춘다면 잘 될 것이나, 이렇게 하면 임금불평등이 커지는 문제가 생긴다. 즉 공공부문 밖에서 상당히 서비스직이 성장하는 것은 유연성과 저임금에 의존하기 때문에 결국 '평등 대 일자리'의 타협적 교환(trade-off)을 피할 수 없을 것이다. 이러한 타협적 교환 문제를 해결하는 방법으로는 오늘날 미국, 오스트리아와 뉴질랜드 그리고 영국에서 확

산되고 있는 역소득세(negative income tax)제도(미국에서는 근로소득공제 earned-income credit제도라고 함)를 들 수 있다.

이것은 저임근로자들에게 복지의존이나 범죄가 더 매력적으로 보이는 경우에도 근로 유인을 유지시켜 주려는 것으로, 즉 부가적으로 버는 근로소득 매 달라 당 세금 감면액을 낮추어 감으로써 전통적인 자산조사 부 부조의 '빈곤함정'에 대처하려는 것이다. 최저한의 시민소득을 보증하되(a guaranteed citizen's income), 보다 많은 사람이 일을 하게 하고 일하지 않는 복지 의존자들을 감소시켜서 총 재정부담을 적게 하려는 것이다.

그러나 이 제도는 적극적인 교육훈련정책들과 결부되지 않고, 또 저임금에 의존하는 고용주들을 보조해 주는 것이 되어서 이들의 훈련, 자본 및 기술 투자유인을 감소시킨다면, 이러한 계층에 대한 빈곤격차를 좁혀주는데 불과하다. 그래서 그러한 문제가 한 세대에서 다음 세대로 이전되는 것을 막지는 못할 것이다. 이것이 적극적인 기술 교육적 훈련프로그램에 결부된다면 아마도 일시적인 저임직 취업기간에 임시적 빈곤을 피한다는 의미에서 그 역할이 긍정적일 수 있고, 이외에 임금보조나 관대한 가족 급여제도를 통해서도 동일한 성과를 얻을 수 있을 것이다.

장차 임금불평등이 커지고 젊은 근로자들과 그들의 가족들이 그 타격을 받을 가능성이 가장 많다면 분명히 장래의 어떠한 복지정책이라도 그것이 훈련이나 직업보조나 근로소득공제나 또는 가족급여에 의해서건 간에 강력한 소득보장을 우선시 하지 않으면 안된다. 아이들을 갖게 하고 그 아이들이 빈곤속에서 자라지 않도록 하는 것이 중요하기 때문이다.

여하튼간에 더욱 불평등주의적 노동시장은 없어지지 않는데, 그렇다면 과거의 평등 원칙, 즉 '지금 당장 모든 사람에 대한 모든 종류의 평등'이라는 것을 '일부의 불평등은 일부의 평등과 양립될 수 있게 할 수 있다'는 것으로 바꾸어서 수용하여야 한다. 일시적인 박탈은 그것이 평생의 기회들에 영향을 미치지 않는다면 중요하지 않다. 여기서 탈산업적인 복지최적화의 모색에는 모든 시민들에게 빈곤함정에 빠지지 않도록 보증하는 사회적 이동성(mobility) 보장이 요구된다. 그런데 이 장래의 이동성 보장이 어떠한 것이 될 것인가는 사회적 배제와 열등한 생활기회들의 주된 원인들이 무엇인가에 달려있다.

이러한 원인이 되는 2가지 근원이 있는데 그 하나는 결혼불안정 및 아동기의 빈곤과 관련된 위험들(risks)이고, 또 하나는 부적절한 기술이다. 그런데 전자의 가족유발적 위험들을 줄이려면 표준적인 '사회민주적 친여성정책 패키지', 즉 아동보호 서비스,

모성들의 근로유인책들, 그들의 노동력 공급 감소와 아동 양육비를 고려한 적절한 소득 유지책이 요구된다. 그리고 후자의 노동시장유발적 위험들을 감소시키려면 교육, 훈련 및 시장성이 높은 기술들에 대한 재고가 있어야 한다.<sup>25)</sup>

우리가 정말로 더 잘 이해해야 하는 것은 어떠한 종류의 기술과 어떠한 종류의 교육을 증진시켜야 하는가 하는 것이다. 일반적으로 여러 가지 기술 숙련, 유연성 있는 적용, 및 평생학습 능력에 대한 요구가 증대하고 있음을 알고 있다. 그리고 우리는 또한 직접적인 면접적 서비스생산양식으로 인해서 '사회적 기술(social skills)'이 완력보다도 더 중요한 현실에 직면한다. 현대의 실업구조에 있어서의 하나의 주요문제는 해고된 광부들이나 철강노동자들은 어떤 서비스를 판매하는 그러한 사회적 기술을 소유할 것 같지 않다는 것이다.

미국에서는 교육, 심지어 중등교육을 받고도 기본적인 읽기, 쓰기, 및 산수까지도 할 수 없는 사람들이 15~20%나 된다고 하는데,<sup>26)</sup> 이렇게 되면 교육이 별로 보장해 줄 수 있는 것이 없을 것이다. 이러한 사람들은 훈련을 시킬 수 있기 위해 요구되는 최소한의 자격수준도 소유하고 있지 못하며, 그래서 너무도 명백히 평생 저임직이나 또는 아마도 범죄에 종사하도록 운명지워져 있을 뿐인 계층, 즉 사실상의 인간자본 폐물인 것이다. 우리가 진정으로 최적의 복지체제를 확립하고자 한다면 어떠한 사회에서나 이러한 결과를 제거하지 않으면 안된다.

## 2) 지방화적 복지사회화

위에서 본 바와 같은 세계적인 상황변화 전망과 이에 따라갈 수밖에 없는 한국의 상황 및 정책과제의 해결성과에 따라서 지역사회의 사회복지의 전망과 과제가 달라질 것이다. 그래서 국가적인 과제가 위에서 제시한 바와 같이 잘 해결되어 간다는 기대 하에서 지역공동체의 복지과제를 개관해 본다.

21세기의 가장 중요한 과제도 시·공을 초월하여 탈상품화, 탈계층화, 및 탈가족예속화를 이룩하여 모든 주민이 다 존엄성을 유지하고 심분 자아실현을 하면서 높은 질적 생활을 누릴 수 있도록 하는 것이다. 그러나 이것이 지난 반세기보다도 더 어렵게 되었다.

그래서 상기한 바와 같이 결혼불안정 및 아동기의 빈곤과 관련된 위험들에 초점을 둔 제반 가족복지서비스를 확충·발전시켜 가고, 또 한편으로는 노동시장 정책으로 교육,

25) Ibid, pp.182-3.

26) OECD(1997), Literacy, Skills and the Knowledge Society, Paris : OECD.

훈련을 통한 다양한 숙련기술을 확보토록 하는데 지역사회수준의 최고도의 노력이 있어야 하겠다. 이것은 사회민주적 접근방법과 자유주의적 접근방법의 절충으로 이루어지는 생산주의적 복지정책을 지향하며, 지역수준에서는 국가정책을 넘어가 보완해 주기 위해 '복지사회' 즉 복지다원주의적 제 조치의 확충이 중요한 과제가 된다. 그래서 국가 이외에도 기업을 포함하는 시장, 자발적·자선적 조직, 가족 및 친족집단들도 주요한 복지의 주요 제공자가 되어 공동 노력을 하도록 하여야 한다.

앞으로는 과거의 시설중심의 소극적 복지에서 보다 선제적인 가정중심 복지(family-based welfare) 및 지역사회중심 복지(communitry-based welfare)로 전환해 가고, 제반 사회복지 서비스를 사회개발 차원으로 연결, 확장함으로써 삶의 질(QL)을 향상시키는 방향으로 나아가야 한다. 지금까지는 삶의 질이 주로 삶의 객관적인 특징들, 즉 행복에 기여하는 제조건의 질(QC)에 초점을 두어 왔으나, 앞으로는 이러한 외부적인 삶의 질과 더불어 사람들의 질(QP)도 동시에 향상시키도록 하는 것이 매우 중요한 과제이다. 높은 삶의 질은 인간개발 없이는 달성될 수 없으며, 제반 정부정책도 관련된 사람들의 능력을 무시하면 실패할 수밖에 없다.<sup>27)</sup>

지역사회가 지방분권적 자치적 지역사회복지서비스 전달체제를 각계각층의 모든 주민의 참여 유도 하에 포괄적으로 구축하고 제반 서비스의 통합화와 체계화를 도모해 나가야 할 것도 주요한 과제이다. 그래서 피보호자(clients)에 대한 공급자 중심의 규격화된 복지서비스에서 서비스 이용자중심의 자유로운 선택적 서비스로 전환하여 제반 생활·복지 요구(needs)에 즉시 대응할 수 있도록 하여야 한다. 예방적 복지기능과 생애주기적 접근에 의한 가족정책을 통해 삶의 모든 과정단계에서 필요로 하는 다양한 복지서비스와 소득이전, 교육, 예방적 건강보호, 재활, 및 성인교육을 통해서 수준높은 노동력 확보와 삶의 질 향상에 기여하도록 하여야 한다. 이것은 생애의 전과정 서비스체인으로 결혼, 출산, 유아보육, 교육, 고아, 장애, 빈곤, 곤란, 노령, 질병 및 사망 등을 커버하는 것이다.

이러한 지역사회복지서비스는 취약계층에서 더 나아가 모든 주민들의 요구에 대해서도 서비스를 확장하면서 이 서비스직을 새로운 제3차 산업으로 육성하여 고용 등 경제적 잠재력이 큰 시장으로 발전되도록 하여야 한다. 이것은 자유시장 경쟁형 사회복지서

27) A. Offer(1996)(Ed.), *In Pursuit of the Quality of Life*, New York: Oxford University Press, chap. 11. 그리고 D. Elliott and N. S. Mayadas(Eds.)(1999), *Social Development Issues, Volume 21 : Alternative Approaches to Global Human Needs*, Arlington, Texas : The Inter-University Consortium for International Social Development.를 참조.

비스로 변형되어서 민간업체도 공급주체로 진출, 공·사가 경쟁원리를 기초로 경합하여 다면적 서비스를 제공하고 조화롭게 확대해 가도록 하여야 한다. 이를 위해 지방자치 조례로 “지역사회서비스 발전기금규정”을 제정, 시행하고 이 서비스 관리기능을 강화하도록 효과적이고 효율적인 대책마련에 특히 유의하여야 한다.<sup>28)</sup>

지역사회에 있어서 제반 가용자원의 공유적 확충을 통하여 다양한 각종 요구에 대응한 조화로운 유·무료, 공·사적 복지서비스체제를 효율적으로 구축해 가고, 제반 사회보장 사업 및 관련 제 분야, 특히 교육분야와 생태학적·환경적 측면까지도 관련시켜 전체론적 접근책을 모색해 나가는 것도 중요한 과제이다. 이에 는 노령, 장애, 일탈 등 복지수요범주가 다양화되면서 이에 대응할 수 있는 유능한 각 급의 분야별 전문인력을 양성, 확보, 유지, 향상시키는 일이 중요함은 물론이다.

이러한 과제를 훌륭히 해결해 나간다면 새 천년 처음세기인 21세기에 지방자치공동체는 각기 경쟁적으로 모범이 되는 지속 가능한 “복지사회”공동체로서 모든 주민의 높은 삶의 질을 보증할 수 있을 것이며, 통일복지국가의 주춧돌을 튼튼히 놓는데 기여하게 될 것이다.

28) 이것이 최근 중국의 ‘사회적 시장경제체제’의 핵심적 사회복지정책이며, 영국, 일본 등 많은 선진국의 추세이다. 이러한 내용은 필자가 지난 1999. 6. 23~29일 중국 난징에서 개최된 지역사회복지 및 개발에 관한 국제세미나에 참석, 확인한 것임.