사회투자정책 추진을 위한 거버넌스 구조

윤태범 한국방송통신대 교수

장현주 한국행정연구원 연구위원

사회투자정책 추진을 위한 거버넌스 구조

윤태범/한국방송통신대 교수, 장현주/한국행정연구원 연구위원

1. 사회투자정책과 거버넌스

1) 사회투자정책과 거버넌스의 의의

□ 정부와 환경의 변화

영 역	특 징
시민사회	- 사회의 (양적, 질적) 성장 - 복잡, 다기한 사회로의 분화 - 복잡한 구조화에서의 문제 발생 - 시민사회 자율성 증대 - 시민사회의 공적 역할 증대
정 부	- 정부(정책) 신뢰도의 지속적인 하락 - 기존 정부관리제도의 해체 가속화 - 중앙관리기구(조정기구)의 통제력의 약화 - 부처간 조정기제의 취약성 증대 - 정부 정책결정 전반의 개방성 증대 - 국가 권위의 약화
관 료 제	- 강력한 관료제의 붕괴(탈관료제화) - 일사분란함의 소멸 - 관료제 개방성 증대

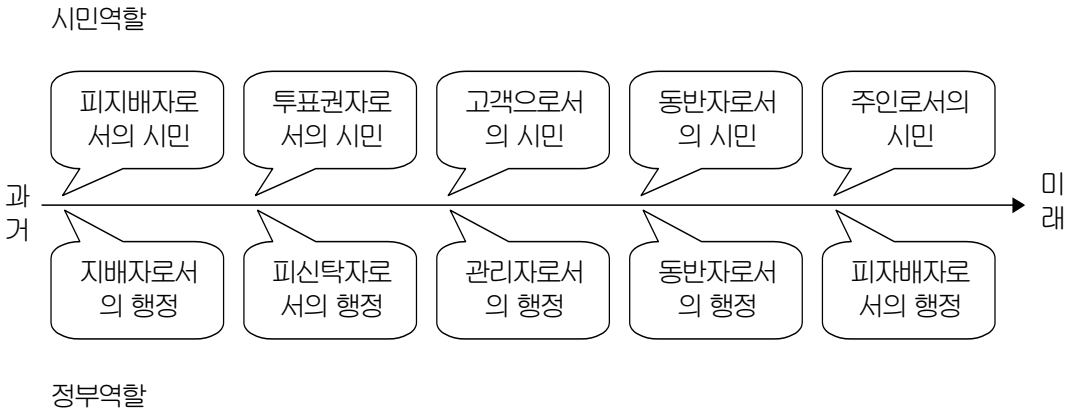
□ 변화하는 정부의 역할

○ 정부의 인식과 역할의 변화 : 교육, 경제, 고용 등에 있어서의 차별 제거를 위한 정부의 인식과 적극적 투자

○ 문제에 대한 수동적 대응자에서 예방자로의 전환 : 정부는 문제해결자이면서 동시에 사회 재구조화의 설계자(social designer)

○ 적극적 사회통합의 지향 : 사회는 통합되어 있는 것이 아니며, 정부의 노력에 의하여 통합성 증대

○ 사회투자적 관점에서의 국정운영 : 복지부문만이 아니라 국정운영 전반에서 사회투자적 관점 필요



Vigoda, Eran(2002), From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration, *PAR*, 62-5.

□ 사회투자정책의 핵심원리

○ 시장의 역동성과 긍정적 측면의 강조
- 경제정책과 사회정책의 통합 지향
- 생산 주체와 소비 주체의 통합 강조
※ 단 경제정책과 사회정책 통합시, 경제정책의 압도 가능성 경계 필요.

○ 최소극대화의 원리(maximin principle)
- 사회적 약자의 적극적 배려
- 기존의 사회적 강자 중심의 의사결정구조 재구조화 필요
- 의사결정과정에서 사회적 약자의 적극적 참여기제의 확보 필요

○ 시민권의 재정립
- 정부에 대한 요구자이자 사회에 대한 책임자로서의 역할
※ 단 구조적 여건의 마련이 전제되었을 때 양자를 동일하게 설정 가능

○ 기회의 재분배
- 결과평등과 더불어 기회평등을 핵심적 가치로 수용.
※ 그러나 여전히 결과의 평등이 반드시 확보되어야 할 대상과 서비스가 존재한다는 점에서, 이에 대한 균형 있는 고려 필요

○ 경제적 참여의 강화
- 취업 가능성의 제고 및 노동시장에서의 비배제
- 노동시장의 유연성이 실질적, 지속적 고용으로 나타나도록 선행조치 필요
※ 취업 가능성의 제고와 취업 자체는 별개의 문제로 접근할 필요. 오히려 양자를 모두 취하는 전략도 필요

□ 사회투자론과 복지정책의 변화

○ 복지 패러다임의 변화
- 사람에 대한 투자, 기회평등, 경제정책과 사회정책 통합, 그리고 예방성을 강조하는 사회투자론은 기존의 사회복지패러다임의 변화 촉구
- 이것은 기존의 사회복지를 포함한 정부정책 전반의 구조 변화를 의미

○ 기존 정책의 우선순위와 정책결정방법의 재설정
- 정책의 우선순위는 지배적 가치나 패러다임 변화에 의하여 변정
- 이것은 의사결정구조를 지배하는 거버넌스 변경으로 보다 실효성있게 이루어짐

○ 부처간 기능적(정책적) 연계성 강조
- 사회복지 업무가 특정부처(보건복지부)의 업무가 아님을 강조. 즉 복수부처에 분산(분리)되어 있는 정책들이 사회투자적 관점에서 연계되어야 함을 의미.
- 따라서 보건복지부 수준에의 사회투자정책만 논의하면, 이것은 기존 복지정책에 대한 사회투자적 해석에 머무는 것임.
- 사회투자론 본연의 가치에 충실하려면 보건복지부를 넘어서는 전정부적 차원에서 사회투자적 관점이 확보가 필요.

○ 정책 혼합(policy mix)을 통한 정책 효율성 강조
- 사회투자적 관점에서 분산되어 있는 각종 정책과 서비스의 연계성(policy mix) 확보 필요.
- 예를 들어서 보육과 고용은 사회투자적 관점에서 별개 정책이 아님.

○ 수요자 중심의 맞춤형 서비스 지향
- 사회투자정책이 단순한 기회 재분배에 머무는 것이 아니라 결과의 재분배까지 연계될 필요가 있음
- 이를 위해서 기존의 표준화된 획일적 서비스에서 비표준화된 다양한 맞춤형 서비스(tailored service)로 전환 필요

- 맞춤형 서비스의 핵심은 고객 요구 수용성의 극대화이며, 이것은 고객이 의사결정에 직접 참여함으로써 확보 가능.

○ 의사결정 주체의 변화
- 기회 균등 혹은 재분배가 강조될 경우, 정책 우선순위에 있어서 아동, 여성, 노인 등 전통적인 사회적 약자가 핵심적인 정책대상집단으로 등장
- 적극적 사회투자정책으로 전환되기 위해서, 이들이 단순한 수요자가 아니라 핵심적인 의사결정자가 될 수 있도록 제도화함.

○ 정부 과잉 간섭주의의 배제
- 사회투자에 있어서는 정부는 더 이상 간섭주의자(paternalist)의 지위에 있으면 안됨.
- 즉 기존의 복지 패러다임하에서 정부는 "복지"라는 이유로 인하여 사회에 대한 직접적으로 과도한 개입을 하여왔는데, 일부 긍정적 측면에도 불구하고 지역사회의 제도, 시민사회의 역량을 약화시키기도 하였음.
- 복지국가, 복지정책이 정부, 관료제, 국가 비대화의 정당화 논리로서 활용되어서는 안되며, 오히려 시민사회의 성장과 강건함에 기여할 수 있어야 할 것임.

2. 전통적 복지정책관련 기존 거버넌스 구조

□ 재원 조달주체(중앙정부) 중심의 거버넌스
○ 재원 조달 측면에서 중앙정부 중심이며, 사업집행에 있어서도 지방자치단체의 행정적·재정적 지원이 부족함
○ 예를 들어, 자활사업의 경우 국민기초생활보장법에 자치단체의 국공유지 우선임대, 사업 우선위탁, 생산품 우선구매를 명문화하고 있으나, 실제 지원사례는 극소수임
○ 사회보험제도 전반에 관한 정책결정, 공공부조의 대상자 선정, 급여, 전달체계, 재정부담에 대한 정책결정의 권한을 중앙정부가 행사함
○ 사회복지관련 대부분의 사무는 지방자치단체의 고유사무가 아닌 중앙정부로부터의 기관위임사무가 많으며, 국고보조사업 지침을 통하여 중앙정부가 지방정부의 사회복지서비스 정책의 방향과 내용을 제약

○ 따라서 기존의 기관위임사무 중심의 중앙권한 지방이양은 중앙정부가 정책결정권, 지방정부가 단순 집행기능을 수행하는 새로운 형태의 중앙집권체제에 불과함

○ 기획·집행의 일관성 및 지방정부의 자율성이 미흡함. 즉, 보건복지부의 정책에 대하여 광역자치단체, 기초자치단체의 복지담당과는 지역 실정 및 지역의 차별화된 수요에 적합하게 집행되는 제도를 조정하지 못하고, 일선에서 제기되는 문제에 대하여 지역실정에 적절하게 대처하지 못함 따라서 대부분의 지방정부가 수행하고 있는 사회복지서비스나 프로그램이 차별성이 없으며, 거의 유사한 양상을 보임

○ 지역에서 복지자원을 연계할 자원조정체계가 부재함. 지역복지의 기획과 조정을 담당할 공공부문의 역할 미흡하고, 지역별 공공-민간기관간의 협력체계가 미흡하여 가용자원이 효과적으로 활용되지 못하는 문제를 노정함

○ 기초적인 생계보장 외에 노인복지, 아동복지, 재가보호, 재활, 취업, 고용유지 등 가족의 욕구, 인적자원투자를 위한 공공-민간의 보건, 복지, 고용 서비스간 유기적인 연계체계 또는 협력체계가 미비하며 수요자를 위한 one stop service 제공 기회(opportunity)가 낮음. 또한, 개별 프로그램을 설계·운영하는 기관들이 상호 보완성(mutual complementarity)을 추구해야 하나, 현실에서는 상호 독립적인 기능을 수행하고 있음

□ 작동하지 않는 형식적·외견상의 거버넌스

○ 로컬 복지 거버넌스 형태로 운영하기 위한 지역 환경여건은 성숙되어 있으나 지방자치단체의 추진의지가 약해 사업이 관계공무원의 의욕정도에 따라 좌우되며, 사업 추진을 위한 네트워크 구성 자체가 어려움

○ 민-관 파트너십 네트워크 구조 자체가 취약함

○ 서비스전달체계에 있어서의 공공과 민간의 협력관계는 '동반자적-협력' 관계가 아닌 '종속적-대행자' 관계임. 즉, 민간 비영리조직들이 정부의 서비스 정책을 대행해 주는 역할(vendor)을 수행하면서 그에 따르는 재원을 정부에 의존하게 되는 과정에서 점차 종속화되어 감.

□ 중앙부처간 업무 영역 중복 및 수평적 연계·조정 미흡

○ 보건복지부: 국민기초생활보장업무, 노인복지, 장애인복지, 아동복지, 노동부, 교육인적자원부: 기초보장수급자의 자활업무
여성가족부: 여성 및 청소년복지

○ 자활정책의 영역에 대하여 대상자의 범위와 선정, 급여 절차, 사후관리 과정에서 부처간, 일선기관간 업무 분담과 협력을 위한 조정 미흡으로 업무수행의 효율성 저하 초래

○ 현실적으로 한 기관에서 다양한 서비스를 제공할 수 없음에도 불구하고 관련기관과의 네트워크 형성과 협력관계가 미흡함. 따라서 수요자를 위한 정책혼합을 통한 one stop service 체계 구축 가능성이 낮음

□ 여전히 주체로서 인식되지 못하는 정책대상집단

○ 복지문제 등 지역의 비경제적 생활문제에 대해서 그 사업출범과정에서 민간단체와 일부 종교단체의 협조 외에 주민의 자발적 참여 또는 기업 및 시민단체의 보편적 참여가 극히 제한적임

○ 현행 지방자치법의 규정을 적극적으로 해석하고 주민의 권익을 확대하는 자치입법권의 포괄적 활용 수단으로서 현재까지 지방 차원에서 사회복지 조례 제정운동이 미흡함

□ 하향식, 일방식의 전달체계

○ 보건복지부 - 광역자치단체(시, 도) - 기초자치단체(시, 군, 구) - 읍, 면, 동사무소의 획일적인 구조를 통해 집행

○ 지역사회와 격리된 사회복지시설의 운영, 시설운영의 폐쇄성과 비전문성 문제, 민간부문의 시설운영에 대한 정부의 지속적인 관리와 통제가 잔재함

○ 보고의무와 감사 등 명령과 지시에 의한 통제는 통제하는 측에서의 비용과 인력의 문제 및 통제 대상자 측에서의 서비스 활동의 제약 문제, 규정에 충실한 서비스(방어적 서비스) 양산에 치중하여 서비스 본연의 목적에서 벗어나 서비스보다는 사무중심이 되는, 즉 목적과 수단이 전도되는 현상을 초래함(김영종, 2003)

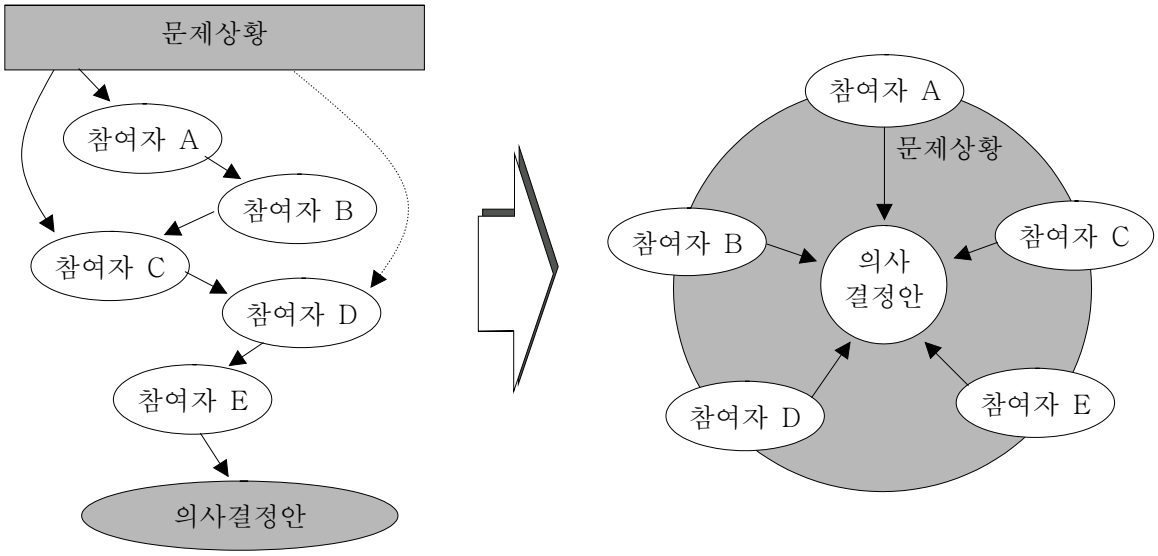
3. 효율적 사회투자정책 추진을 위한 새로운 거버넌스의 설계

1) 새로운 거버넌스 설계의 기본방향

□ 새로운 거버넌스란?

○ 거버넌스란?
- 공동의 문제를 해결하는 기제(mechanism)
- 공동의 문제해결을 위한 관련 행위자들간의 권한과 의무, 권력의 형태 혹은 이를 규정하는 방법

○ 새로운 신거버넌스란?
- 공동의 문제 해결을 위한 네트워크의 활용
- 계층제적 경직성의 배제



□ 새로운 사회투자정책 거버넌스 설계의 기본방향

○ 거버넌스를 통한 문제의 해결
- 공공문제의 해결은 규모가 큰 정부나 국가가 아니라 충분하고 안정적인 거버넌스 역량을 갖춘 국가에 의하여 효율적으로 이루어질 수 있음.
- 즉 정부(역량) 를 통한 문제 해결이 아니라 거버넌스(역량)를 통한 문제 해결이어야 함.(정용덕, 2006. 12)

○ 거버넌스를 형성하는 정부의 역량
- 전통적인 정부 역량은 문제의 직접적인 해결 역량이었다면, 앞으로 기대되는 정부의 역량은 유효하고 작동하는 "거버넌스 형성" 역량임.
- 이제 문제는 정부가 해결하는 것이 아니라 거버넌스가 해결하는 것이기 때문에, 정부의 역할은 새로운 좋은 거버넌스를 구축하는데 있음.

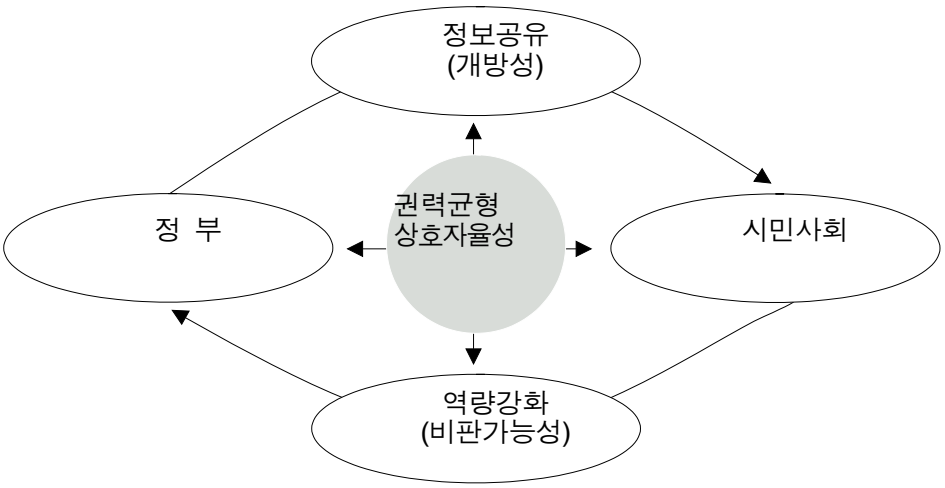
○ 지역사회의 역량과 자발성 강화 조치 선행 필요
- 전통적인 복지 패러다임이든 사회투자적 패러다임이든, 이제는 정부가 과잉 간섭주의에서 벗어나 적정 수준의 조정과 설계, 지원에 머물러야 함.
- 사회적 자본의 형성과 성장, 그리고 안정화에 기여하는 방향으로 기여할 수 있어야 함.

○ 효율적인 정부, 더 많은 서비스 지향
- 투자적 관점에서 일은 효과적으로 하되, 늘 보다 많은 좋은 서비스 창출을 지향
- 더 많은 서비스는 반드시 큰 정부에 의해서만 이루어지는 것은 아님. 얼마든지 생산방식, 제공방식 등의 변경을 통해서도 가능함.

○ 국가역량의 확보
- 정부 혹은 공공부분의 권위가 확보되지 않는 상태에서는 서비스 효과성 창출에 한계
- 민-관간 상호자율성 확보를 위한 제도 설계 및 활용으로 신뢰 형성 필요

○ 정책 개방성 증대를 통한 정책정보 역량의 강화

- 정보의 공유와 정책의 개방성이 선결조건
- 정보, 정책의 개방과 공유를 통합 정책 합리성의 확보



○ 다양한 정책연결망(policy network) 활성화 통한 협력적 거버넌스 (collaborative governance) 구축

- 서비스의 특성에 따른 다양한 정책 연결망 구축 가능
- 국가, 시장, 시민사회공동체간 역할 정립 및 분업을 통한 네트워크 구성
- NGO 및 NPO의 내부역량 강화
- 전문성에 따라 부문별 민간이양(예, 인구 고령화에 따른 실버산업의 경우 민간부문의 비교우위)

○ 협력적 리더십의 활성화

- 이해관계의 첨예화 증대 및 이에 상응하는 조정과 중재의 필요성 급증
- 명령과 통제보다는 조정과 상호작용의 촉진기제로서의 역할 필요
- coordinator /facilitater 로서의 정부

2) 중앙부처수준에서의 거버넌스 체계

□ 사회투자정책의 효과적 추진 지향을 위한 인식의 공유

○ 전통적 복지에서 사회투자로의 패러다임 변화에 따라 중앙부처간 인식의 공유 및 확산이 무엇보다도 중요함. 특히 전통적 복지정책 패러다임 하의 사후적·치료적·소득보장 위주의 정책 중심에서 사전적·예방적 차원에서 보건, 복지, 고용, 보육, 교육, 노동서비스 등이 수요자에게 상호 유기적으로 연계·제공·투자됨으로써 궁극적으로 이들이 경제적 자립 및 자활을 통해 사회자본을 형성하여 능동적으로 사회 및 의사결정에 참여할 수 있는 시스템을 갖출 수 있도록 중앙부처간 필요성을 공감하는 것이 중요함. 따라서 보건복지부만이 아니라 노동부, 교육인적자원부, 여성가족부 등 관련 중앙부처간의 사회투자정책 패러다임에 대한 인식의 공유 및 확산이 중요함

□ 중앙부처내 정책관리방식의 변화 필요

○ 저출산, 고령화 현상 및 사회 양극화 심화에 따라 아동복지 및 노인복지의 중요성이 점차 증대되고 있음에도 불구하고 정책관리방식은 환경변화를 따라가지 못함에 따라 의사결정 비용의 증가가 예상됨

○ 아동복지, 노인복지 사업별 진단을 통해 최적의 정책관리방식을 결정함으로써 의사결정비용의 최소화와 효율적인 정책관리를 모색토록 함

○ 예, 아동 능력향상을 위한 사회학습망 사업의 경우 중앙-광역-기초-비영리조직, 중고령 노인의 장기근로를 유인하기 위한 시스템의 경우 중앙-광역-기초

□ 중앙부처간 유사·중복사업 통합을 통한 사업추진의 일관성 확보

○ 중앙부처간 유사·중복사업 및 정책 재조정 필요성. 현재 보건복지부, 노동부, 교육인적자원부, 여성가족부 등에 복지관련 정책 및 사업이 산재되어 있으나 유사 및 중복 사업 및 프로그램들을 정밀 진단·정비하여 사업의 일관성 및 효율성을 위하여 통합, 이관할 필요가 있음

○ 보건복지부: 국민기초생활보장업무, 노인복지, 장애인복지, 아동복지
노동부, 교육인적자원부: 기초보장수급자의 자활업무
여성가족부: 여성 및 청소년복지 등

※ 1996년 미국 뉴욕 주의 경우 복지개혁에 따라 15개 주정부기관이 관할하고 있던 자활직업교육훈련프로그램을 뉴욕 주 노동부로 통합·이관하여 정책 추진의 일관성을 도모함

□ 중앙부처간 사업 및 정책 조정을 할 수 있는 top-level 거버넌스 구조 구축 필요

○ 유사·중복사업 통합·정비 후에 사회투자정책 관련 중앙부처(보건, 복지, 고용, 노동, 교육, 보육 등)의 정책 및 이해관계를 조정할 수 있는 "협의체" 성격의 top-level governance 구조를 구축할 필요가 있음

○ "사회투자정책관리위원회(가칭, Social Investment Policy Management Committee)" 등으로 구축할 수 있으며, 각 부처의 장이 대표로 참여토록 함

3) 중앙정부-지방정부간 거버넌스 체계

□ 중앙-지방간 관계·기능의 재설정

○ 사회복지서비스에 있어서 중앙정부의 기관위임사무의 범위를 줄이고 지방정부의 고유사무의 범위를 보다 확대할 필요가 있음(중앙-기초자치단체)

○ 사회복지서비스의 경우 권한 이양을 통하여 중앙정부는 조정자로서의 역할, 지방정부는 집행자로서의 역할 정립

○ 중장기적으로 중앙정부는 사회보험 전반, 지방정부는 공공부조(기초생활보장제도)를 책임운영·관리하는 방향으로 역할 정립. 지방정부는 기초생활보장제도 개별급여로의 전환을 통해 근로빈곤층의 경제활동참여 기회 제공 확대

□ 중앙부처 정책의 지방수준 전달체계의 합리적 재조정/재조직화

○ 기초자치단체의 역할 재정립이 필요함. 중앙정부와 광역자치단체의 제도를 단순 집행하는 기능에서 벗어나 지역의 특성을 반영한 사업을 지속적으로 개발·수행하며, 민간부문과 협력관계 네트워크를 구축하고, 지역복지 시스템을 기획, 실행, 점검하는 역할을 일선에서 수행하여야 함

○ 사회복지서비스의 추진주체는 궁극적으로 지방정부로 설정되어야 함. 이를 위해서는 지방의 재정적 자율성과 책임이 중요함

○ 기초자치단체에서 주민생활지원국의 역할 정립 필요성. 사회투자정책 패러다임 하에서 기초자치단체의 주민생활지원국(구, 사회복지사무소) 중심으로 지역복지서비스체계를 운영할 것인지, 이 경우 노동부의 고용안정센터와 보건소의 기능은 어떻게 유지할 것인지에 대한 현실적인 고민이 필요함

※ 사회투자정책 패러다임 하에서는 현행 보건복지부가 추진하고 있는 행정구역상 시, 군, 구의 실, 과별로 분산되어 있는 복지, 고용, 여성·보육, 주거, 평생교육, 문화 등 주민생활지원서비스 기능을 하나의 부서로 통합하는 주민생활지원국을 확대, 설치하고, 중·장기적으로는 기존 노동부의 고용안정센터의 기능을 통합 이관하여 수요자에게 한번 방문으로 필요한 모든 서비스를 제공할 수 있는 정책혼합을 통한 one stop 체계를 구축하는 것이 최선의 대안이 될 것임

4) 정부-시민사회 조직간 거버넌스 체계

□ 현재까지 정부-시민사회간 협력적 거버넌스 미흡

○ 시민사회(시민단체)의 비판적 인식 필요와 더불어 정부 입장에서 협력을 유인할 기제 필요

○ 시민사회의 적극적 참여를 유도할 수 있는 제도의 형성 필요

□ 지역중심의 복지시스템 설계 및 민-관 네트워크 구축

○ 지역복지시스템의 설계(지역에 따라 차별화된 서비스 개발·설계)가 필요함. 복지수요의 양적, 질적 변화에 따른 서비스 방식의 변화에 대응하기 위하여 수요자가 함께 복지자원으로 참여할 수 있는 지역공동체의 형성을 통해 지역단위의 복지계획 설계가 필요함. 이때 민간기관과 공공부문의 적절한 역할분담을 통해 복지서비스 영역 및 업무의 명확화가 반드시 수반되어야 함

○ 지역단위에서 복지, 보건, 고용 등의 통합적인 서비스제공을 위해 공공-민간 공동체의 지역단위 협의체 인력과 정보의 네트워크 구축이 필요함. 이를 통해 지역단위 복지계획 수립, 자원활용 및 공유, 연계서비스 제공 등에 활용할 수 있음

○ 지역단위 협의체 네트워크의 총괄 조정자 역할은 복지전담부서인 주민생활지원국이 수행토록 함

○ 지역 중심의 사회복지서비스 영역의 전달체계 재편

□ 협력적 거버넌스 체계 유도

○ 예산심의 참여 및 사회복지 조례 제정운동을 통한 실질적인 주민참여의 강화 및 주민 참여경로 제도화

○ 공공과 민간부문이 기존의 종속적대행자 관계에서 동반자적 협력관계로 전환해야 함(기존의 종속적-대행자 관계에서는 공공의 실패가 반드시 민간의 실패로 귀결되기 때문)

○ 명령과 통제 중심의 전형적인 관료제적 통제시스템을 지양하고, 공공과 민간간의 상호신뢰에 기반한 통제시스템을 구축하여 서비스에 대한 직접적인 통제에 따르는 비용 절감

○ 공공과 민간부문 사이의 자원과 책임성의 공유(정부는 지도와 감독의 권한뿐만 아니라 보조금 지급 의무와 함께 서비스 실행 결과에 대해 민간기관과 함께 공동 책임을 지도록 하는 장치를 통해 동반자적 협력 관계 구축)

○ 전달체계 측면에서 네트워크구조의 민간조직연합을 통해 보건(심리치료, 상담 포함), 복지, 교통지원, 보육, 고용, 노동 등 관련 서비스 통합, 서비스 전달의 효율성 제고 및 one stop service 체계로 전달체계 개편·구축

○ 정부가 필요한 서비스 분야를 명시하고 민간분야는 필요한 분야에 대해 원하는 가격에 제안을 하여 계약을 맺는 '서비스 구매계약제도(Purchase of Service Contract)'를 통해 정부자원 지원방식의 변화를 모색하며, 즉 투입보다는 성과와 산출물을 통제할 필요가 있음(김영종, 2003)