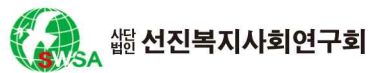


한국의 개조 : 균형의 길 발전동력을 살려라

정 경 배 (전 한국보건사회연구원장)
최 낙 삼 (한양대학교 공과대학 교수)

- 일 시 : 2017년 3월 2일(목) 14:00~17:00
- 장 소 : 광화문 프레스센터 20층 프레스클럽



< 목 차 >

제 I 장 한국 복지정책의 효율성 : <균형의 길>	0
1. 복지국가의 <균형의 길>	0
2. 사회복지전달체계의 경직화 비효율 <불균형> 요인	2
3. 사회복지전달체계의 비효율 요인분석	13
4. 민관협치의 확장효과	16
5. 공공 복지전달체계와 협치방향	18
6. 가정 같은 정서적 공동체: <정서적 균형>	2
7. 공적연금 재정안정장치	25
8. 사회복지 업무 배분의 불균형	26



[이 저작물은 크리에이티브 커먼즈 저작자표시-비영리-동일조건변경
허락 2.0 대한민국 저작권에 따라 이용하실 수 있습니다.](#)

【 저자 소개 】

【약 력】

정경배 (전 한국보건사회연구원장)

학 력 : 서울대학교 사범대학 학사, 서울대학교 행정대학원 석사
미국 피츠버그대 경제학 박사

경 력 : 한국보건사회연구원장, 국민연금연구원장,
한국사회보장학회 회장, 한국사회복지협의회 발전위원장
대통령자문정책기획위원, 국민경제자문회의 위원
서울대학교 박사과정 강의(복지경제, 복지재정)
Chairman, APEC, Ad Hoc Committee, SSN, 2000.



【주요저서】

연구활동 : "The Balanced Way", (출판예정), "생산적 복지"2000, "균형적 복지국가",
"국민연금재정추계수리 모형", "고령화사회의 복지정책",
"사회복지전달체계의 공공·민간 협치",
논 문 : "아시아 경제공동체연구", 서울대 행정대학원,
"Modernizing the Korean Welfare State", 2004, Transaction Pub, U.S.A.
"Altai 문화협력 구상", 2015

【약 력】

최낙삼 (현재 한양대학교 공학대학 기계공학과 교수)

학 력 : 1981 서울대학교 기계공학과 학사 졸업
1983 KAIST 기계공학과 석사 졸업
1990 (일본) 규슈대학 총합이공학연구과 박사 취득
1994 (영국) 임페리얼 칼리지 기계공학과 박사후 과정

경 력 : 1981~1986 대우중공업 생산기술센터
1990~1995 (일본) 응용역학연구소 조교수
1995~현재 한양대학교 교수 재임중, 공학기술연구소장, 대학평의원 역임
2013 대한기계학회 재료 및 파괴부문 회장
2017 한국복합재료학회 수석부회장
2015~현재 한국연구재단 공학분야 전문위원



【주요저서】

논문 및 수상 : 국제 저명학술지 99편, 국내학술지 78편, 국내외 학술상 수상: 9건
한양대학교 Best Teacher상 수상.

저 서 : 전공분야 국내 3권, 국외 1권, 역서: 1권

제 I 장 한국 복지정책의 효율성 : <균형의 길>

정 경 배 (전 한국보건사회연구원장)

2017. 3. 2

1. 복지국가의 <균형의 길>¹⁾

복지국가 유형의 공통된 특징은 ①총체자원의 균형성과 지속가능성에 충실하지 못 하고, ②효율성과 평등성의 최적조합을 향한 제도적 장치가 부족하고, ③경제와 복지의 적정배분의 시스템이 취약하여 금융위기, 국가부채, 실업증가, 자살증가 등의 위험을 겪고 있다.

복지경제사회정책이 인간생태의 욕구에 기초하고 있지만 자원균형과 인간생태의 총체성(Holism)을 고려하지 않고 부분적인 접근법만으로는 제도적인 위기를 맞게 된다(경제위기, 금융위기, 복지병 등). 균형적 접근은 자연과 인간의 총체적 자원의 균형을 고려한 지속가능성을 근간으로 두고 사회구성원의 정보네트와 자동화 인공지능(AI)에 의해서 최적자동화로 균형진화가 지속되고 있다.

복지국가의 유형으로써 사회민주주의는 평등성의 이념이 기초가 되어 공동체 중심의 이론이 개발되고 유럽을 중심으로 발전하여 인간의 존엄성을 고양 시키는데 기여해 왔다. 한편 미국을 중심으로 시장경제의 경쟁원리를 기초로 하여 자원의 최적배분을 달성 하고자 하는 신자유주의는 효율성을 극대화하고 개인주의와 개인인권의 신장에 기여 하여왔다. 그러나 공동체의 평등성 치중은 근로동기의 저하와 재정부담의 과중을 초래 하였으며, 신자유주의는 빈부격차를 심화시키는 등의 문제점을 해결하기 위하여 제3의 길에서 양 체재의 조화를 시도하고 있지만, 지속가능성의 궁극적인 문제는 미해결로 남아서 2000년대 이후 유럽과 미국의 재정금융 위기를 발생 시키게 되었다. 한국은 이를 해결하기 위하여 평등성과 효율성의 균형적복지경제 모형이 설계되어야 할 것이다. 다음 표는 기든스의 제3의길에 제시된 변수를 추출하여 비교분석 하였다.

1) Chung, Kyungbae,(ed). Modernizing the Korean Welfare State, Transaction Publishers, 2004.

<표 1-1> 균형주의 통합체재 (Giddens, "The Third Way", 1998)

사민주의 Social Democracy (Equality)	신자유주의 Neoliberalism (Efficiency)	제3의 길 The Third Way (Egalitarianism)	<균형의 길> The Balanced Way (Sustainability)
1. 지속가능성 (자원고갈)	· 자원고갈 심각 (성장의 제약)	· 자원고갈 우려	① 자원균형(지속가능) (자연자원+재정자원)
2. 성장정책 (총수요관리)	· 성장중심 정책 (공급경제)	· 사회투자국가 Social Investment State	② 최적효율(Opti Effic) (최적성장+최저배분)
3. 분배정책 (분배평등성)	· 빈부양극화 Income Polariz	· 평등성목표(p.66) Equality	③ 분배균형(양극공존) (기본보장+성과보상)
4. 복지국가 (조합주의)	· 소극적 복지 (소극적 보장)	· 적극적 복지 Positive Welfare	④ 적정균형(통합효율)* (Generative+자아실현)
5. 고용수준 (완전고용정책)	· 고용유연성 (해고신축성)	· 적극적 고용정책 (훈련, 구직정보)	⑤ 고용균형(인력자원) (첨단기능+고령자원)
6. 정서균형(안정) (시설보호중심)	· 시설보호 (정서파괴)	· 가족중시 (민주적 가정)	⑥ 정서균형(가정같은) (나눔돌봄+정서충족)
7. 세계화(-) Globalism	· 세계화선진국이익 -근린빈곤화	· 세계다원주의 Cosmopolitan Pluralism	⑦ 세계공존(세계안전망) = (빈곤, 재해, 개발)
8. 생태/환경 (낮음)	· 환경보호 (소극적)	· 환경문제 제기 (강조)	⑧ 생태균형(균형적 순환) (생태공존, 자원균형)
9. 거대정부 (정부/시민사회)	· 최소정부 (시민사회자주성)	· 적극적 시민사회 (적극적 정부)	⑨ 복지전달 협치 (전달협치+자활사업)
10. 혼합경제 Mixed Economy	· 시장경제(Market Fundamentalism)	· 신혼합경제 New Mixed Eco	⑩ 최적효율-적정배분 (공정경쟁+배분개입)
11. 집단개념 Collectivism	· 개인주의 Individualism	· 공동체 중시 Communalism	⑪ 공존질서 (공동체공존)
▫평등분배(재정위기)	▫시장경쟁(빈부격차)	▫중도복지(금융위기)	▫ 균형주의(최적효율)

* 균형주의 정책 요소 :

외생적인 위험요소에 대응하여 회복력을 작동함으로써 인간과 자연이 공존하면서 진화 발전을 지속하고, 총체자원이 균형적으로 배분되어, 생성된 소득(일)은 생존우선순위로 분배(빵)되고, 정서적 균형(행복)수준이 충족된 상태를 지향하게 된다. 사

회복지 전달체계가 중복 칸막이 등에 의해서 전달장애가 발생하면 자동조절의 균형 시스템이 고장을 일으켜 복지투입의 효율성이 떨어지는 현상은 많은 국가에서 관찰되고 있다. 수요자 중심의 전달체계가 협치(Collaboration)운영 되고, 공동체의 귀속감에 의해서 안정성을 제공하는 정서적 균형이 인간의 행복증진과 진화 발전을 가능케 한다.

2. 사회복지전달체계의 경직화 비효율 <불균형> 요인

1) 국가복지예산 증가와 자살률 증가의 역설

- 사회복지예산 115조는 총예산 386.7조원의 30%에 가까우나, 어찌된 일인지 국민의 행복지수는 OECD 34개국중 29위, 자살률은 매 37분마다 1명꼴로 불명예스럽게도 1위를 기록하고, 그 중에서도 노인자살률과 청소년자살률이 1위인 것은 우리나라 사회복지정책의 효과성에 대한 심각성을 나타내고 있음
- 지금까지는 복지수준이 저조한 것은 낮은 정부예산 때문이라고 지적하여 왔으나 국가예산의 3분의 1까지 증가 되어 가는데 반비례하여 국민의 자살률은 증가하고 행복수준은 최하위로 떨어져 가는 역설이 나타나고 있는 것은 제도적 결함과 운영체계의 진단평가 필요.
- 전달경직성은 전달장애를 일으키고 비효율을 가중 시키고 있다. 우리나라의 사회복지예산 증가에 따라 4가지가 증가하였는데, 부처마다 복지유사 프로그램의 증가, 이에 따른 업무량 증가와 담당 인력증가, 부서 조직의 증설과 예산투입, 준법규제와 절차의 복잡화, 경직성의 강화로 효율을 저하 시킴.

2) 사회복지 전달조직의 팽창현상²⁾

2) Parkinson's Law (The Economist in 1955:)

He explains this growth by two forces: (1) "An official wants to multiply subordinates, not rivals" and (2) "Officials make work for each other." He notes in particular that the total of those employed inside a bureaucracy rose by 5-7% per year "irrespective of any variation in the amount of work (if any) to be done."

- 영국의 경영학자 파킨슨은 영국의 식민지는 감소하는데 식민지 공무원 수는 증가하는 신기한 현상을 발견하고 파킨슨 법칙의 가설을 세웠다.
- 끊임없이 새로운 자리를 마련해야 하는 관료조직의 속성 때문에 실제 업무량과 관계없이 불필요한 일자리가 생기고, 이를 관리하기 위해 또다시 새로운 일거리가 만들어진다는 이론으로 부하배증의 법칙과 업무배증의 법칙으로 나누어져 있음

- 우리나라의 복지전달체계가 확대되고 있지만 이에 비례하여 전달장애를 일으키고 있다.
- 복지프로그램의 분화에 따른 담당인력이 증가하고 그에 따라서 업무량이 증가하며, 그에 맞추어서 조직이 확대되고,
- 점차로 업무의 고유성과 분절성이 강조되고 관련 부서와 경쟁 때문에 상호간에 협조를 꺼리며,
- 독립적 특성을 강조하는 행정조직은 확대되지만 유사 기능의 중복성이 커지고, 독립성 강조로 칸막이³⁾를 늘리면서 협치가 이루어지지 않고 있는 실정임.⁴⁾

3. 사회복지전달체계의 비효율 요인분석

1) 복지사각지대와 중복수혜

- 우리나라의 복지에산은 지난 10년간 약 4배 증가하였고, 복지사업은 9개 부처에 총 249개에 이르는 등 폭넓은 복지 서비스를 제공하고 있음
- 이 과정에서 부처 간·사업 간 중복으로 인한 복지 서비스의 비효율이 증가하여 수혜자의 복지 체감도는 낮은 상태임
- 복잡하고 허술한 전달체계와 복지에산에 대한 관리 미흡으로 중복수혜가 발생한 반면, 정작 복지가 필요한 농어촌-중소도시의 소외계층이 수혜 대상에서 제외되는 등 복지 사각지대 발생 하고 부정수급 등의 문제점이 발생하고 있음

○ 지역유형별 시설 현황

3) 보건복지부 2009년 자료, 대통령 지적사항

4) 부하배증의 법칙과 업무배증의 법칙<공룡화 현상> : 1)부하배증 : 공무원의 수는 업무량에 관계없이 증가, 2)업무배증 : 이를 관리하기 위해 또다시 새로운 일거리가 만들어진다. 3)칸막이 법칙 : 관련부처, 관련부서 간의 비협조, 독립성 강조, 4)개혁환원 법칙 : MB초기, 여성부 환원

- 대도시인 강서구 시설 수는 131개소로 농어촌인 고성군의 시설 수 32개소의 4배에 이룸(강서구가 고성군에 비해 인구는 10.8배이고 지역넓이는 강서구가 12%에 불과함)
- 노원구의 경우에 종합사회복지관이 8곳, 노인복지관이 1개소, 장애인복지관이 1개소 등으로 유사한 기능 중복이 심하게 나타남

2) 사회복지시설의 중복 및 부실시설 존재(보건복지부)

- 유사대상·기능을 가진 사회복지시설의 중복 운영
 - 아동·청소년을 위한 상담·보호 기능을 담당하는 시설이 청소년지원센터, 아동보호전문기관, 아동상담소 등 여러 유형이 중복으로 존재

- 농어촌에는 종합사회복지관이 하나도 없거나, 수요에 부응하는 대상별 대표 시설이 부재함
 - 종합사회복지관이 하나도 없는 시·군·구가 71개
 - 강원도 영월군의 경우, 아동의 수는 줄고 노인의 수가 증가하고 있어 노인시설 수요가 증가하고 있으나 시설 부재 및 유휴시설 활용 불가

- 서비스 공급 주체인 사회복지시설 간 정보공유 및 자원연계가 미비해 동일 대상에 대한 서비스 중복, 사각지대에 대한 미확인 등의 문제 발생
 - (복지사각지대) 수요자에 대한 정보공유 미흡으로 차 상위 계층 등 작은 서비스로도 큰 효과를 볼 수 있는 대상자들은 사각지대로 존재
 - (중복 수혜자) 여러 복지시설에서 수급 대상으로 생각되는 사람들에게 각각 서비스를 제공함으로써 동일 서비스가 한명에게 중복 제공. 기초생활보장제도가 시행되면서 수급자의 적응행동(소득축소, 재산은닉, 세대분리, 근로기피, 과잉의료소비 등)은 늘어가지만, 효과적 통제수단 부재

<표 1-2> 부서별 유사복지 사업

분야	연계 추진	사업
출산 후 돌봄	연계·조정방안 마련	<ul style="list-style-type: none"> • 여성·학교폭력원스톱지원센터(여가부) • 해바라기아동센터(여가부) • 해바라기여성·아동센터(여가부) • 성폭력상담소(여가부) • 성폭력피해자 보호시설(여가부) • 스마일센터(법무부) • 범죄피해자지원센터(법무부)
성폭력피해자 지원	연계·조정방안 마련	<ul style="list-style-type: none"> • 장애인 인권증진(인권위) • 장애인차별금지 모니터링 및 인식개선(복지부)
장애인 차별금지 모니터링	연계·조정방안 마련	<ul style="list-style-type: none"> • 폭력피해이주여성지원(여가부) • 가정폭력방지 및 피해자 지원(여가부) • 성폭력방지 및 피해자 지원(여가부) • 성폭력·가정폭력 탈북여성 쉼터 지원(통일부)
폭력피해 탈북여성 지원	연계·조정방안 마련	<ul style="list-style-type: none"> • 여성장애인교육지원(복지부) • 여성장애인사회참여지원(여가부)
여성장애인 교육지원	연계·조정방안 마련	<ul style="list-style-type: none"> • 발달재활서비스(복지부) • 치료지원서비스(교육부)
장애아동 치료지원	연계·조정방안 마련	<ul style="list-style-type: none"> • 발달재활서비스(복지부) • 치료지원서비스(교육부)

3) 차세대 전자바우처 시스템 전환

- 사회서비스 전자바우처 사업은 기존에 공급자인 서비스 제공기관의 지원방식의 사회서비스를 2007년 국내 최초로 전자이용권(바우처 카드)을 이용자에게 직접 지원 하는 방식으로 변경한 제도로서, 현재는 노인돌봄, 장애인활동지원, 산모신생아 도우미, 가사간병 도우미, 발달재활서비스, 언어발달지원, 발달장애부모 심리상담 등 8개 사업으로 확대함
- 보건복지부는 하나의 카드로 다수의 바우처 서비스를 이용할 수 있도록 바우처 통합관리체계를 구축하며, 2015년부터는 임신·출산·육아 관련 바우처카드를 시작으로 단계적으로 바우처카드를 통합할 예정임

○ 사회복지서비스의 대상자별-성질별 통합협치⁵⁾

- 노인복지(s1-s8): 노인돌봄기본서비스, 노인돌봄종합서비스, 독거노인 응급안전 돌봄미사업 등은 노인돌봄사업으로 통합
- 여성복지(w1-w8): 산모·신생아 건강관리 지원사업과 신생아의 난청진단 의료비 지원사업 등은 산모 신생아 건강지원 사업으로 통합. 여성기업종합지원센터운영 사업과 여성기업판로지원, 경력단절여성취업지원, 여성창업지원사업 등은 여성기업지원사업으로 통합
- 아동복지(c1-c8): 아이돌봄 서비스, 시간연장형보육료지원, 손자녀가게지원비, 방후보육료지원, 공동육아나눔터 운영, 아동안전지킴이, 아동여성안전지역연대 운영 지원 등은 아이돌봄서비스로 통합하여 신속적 운영이 필요함
- 장애인복지(d1-d8): 장애아가족양육지원, 장애아동수당, 장애아보육료지원 등은 장애아동지원 으로 통합, 장애인활동지원, 장애인자립자금대여, 장애인창업지원, 장애인특화형 일자리 제공, 장애인고용장려금지급, 장애인기업종합지원센터운영 등은 장애인자립지원사업으로 통합운영

4. 민관협치의 확장효과

- 한국 사회복지전달체계는 2015년12월29일 이후 사회보장급여에 관한 법률에 의하여 완전히 국가 중심의 공공전달체계로 전환되어, 민간자원의 동원도 공공의 계획 속에 포함되게 시킴으로써 전달장애 현상이 심각하게 발생하게 됨
- 그 실례가 정부의 복지예산이 증가하여도 국민이 체감하는 복지 만족도는 OECD 각국 중 최하위를 기록되고 있으며 아직도 복지의 사각지대는 심각한 수준에 이르고 있음
- 이와 같은 현상은 복지의 비효율성⁶⁾을 표출하는 공공복지 전달장애 현상을 심화시키고 있기 때문이며, 공공전달의 장애 요인은 공공경직성, 전달분절성, 공공자원의 제약성, 접근성, 적시성 등이 부족하기 때문임

5) 정경배, 2016, 사회복지 민-관협치, P9 참조.

소득1, 의료2, 주거3, 교육4, 고용5, 돌봄6, 여가7, 문화8

6) 복지비효율(welfare unmet): 전달장애에 의해서 서비스의 목표가 미완성되고 클라이언트의 욕구 미충족(unmet need)상태가 가속되기 때문에 발생하는 비효율성

○ 공공전달의 장애요인

구 분	내 용
공공경직성	행정규정의 경직성과 절차의 복잡성, 서비스 제공방식의 공급자 위주의 비효율성 때문에 가변적인 복지수요를 제때에 충족시키지 못 하는 결과를 초래
전달분산성	공공전달체계의 프로그램 중복, 부서 간 칸막이 등으로 비효율이 발생하고 일선기관에 집중 갈데기 현상이 발생하고, 상호 협력 연계 협치를 방해하기 때문에 사회복지 예산 투입의 효과성이 크게 제약
공공의 접근성	공공행정의 전달체계는 시군구 소재지에 집중되어 있고 최일선 읍면동이나 산간 오벽지 도서지역은 지역적 제약을 받기 때문에 사각지대가 발생
공공자원의 제약성	국가의 복지자원은 지역적으로 시간적으로 제약을 받고, 예산의 범위 내에서 공급이 결정되기 때문에 시민의 무한한 복지 복지수요는 민간자원의 “이웃 도움”없이 충족 불능
공공 적시성	공공규정의 절차에 따라서 공급자 위주로 대상자의 자격을 결정하고 서비스 자원의 가용 범위 내에서 제공되기 때문에 순수한 인간의 가변적 욕구에 대응하는 적시의 서비스 제공이 제약을 받음

- 사회구조는 인간끼리 연계된 공동체의식(Gemeinschaft)에 뿌리를 두고 동근성(同根性:Common Rootedness)⁷⁾에 기초해서 상호의존적 구조를 가지고 있음
 - 따라서 인간끼리의 긴밀한 상호작용 과정에서 복지욕구가 발생하는 것이 사회 현상이며, 민간자원의 협치는 사회가 평형성(Homeostasis: 항상성)을 유지하는데 필수적인 특성임
 - 사회복지 프로그램을 수행하는 과정에서 공공복지서비스가 민간자원의 협력을 얻어서 복지수요를 충족시키게 되면 복지지출의 확장적 승수효과가 발생함⁸⁾
 - 그러나 민간협치가 없이 공공부서의 일방적 결정에 의해서 복지지출이 이루어지면 인간의 상호의존연계 고리가 이어지지 않기 때문에 욕구충족의 비효율과 미충족 현상이 발생하게 됨

- 공공지출이 민간자원과 협치(Collaboration) 할 때는 이와같은 확장효과가 발생하기 때문에 공공만의 단독으로 정책 수행 할 때와는 비할 바 아니게 범위가 확대됨
 - 확장성승수 효과는 사례에 대한 접근성, 적시성, 자원의 제약성을 해결하고 사각지대를 줄이며, 복지 서비스에 대한 만족도를 높여서 국가 예산의 절감과 국민의

7) Chung, Kyungbae, Modernizing the Korean Welfare State, 2004, Transaction Publishers, USA, P.69. Common rootedness.

8) Welfare program "Multiplier Effect".

행복 수준을 높이는데 기여하게 될 것임

○ 민간자원과의 협치의 승수확장 효과

구분	내용
확장성	민간자원의 바다는 무한한 상호의존성을 통해서 서로 돌보고 나누면서 확장해 나감
통합성	민간자원과 협치는 집약적으로 통합처리 되는 성질이 있음
접근성	이웃에 대한 손쉬운 접근은 민간전달체계의 특징임
적시성	어려움에 처한 이웃의 서비스 필요성을 적시에 대응함
안정성	이웃에 의한 돌봄 민간전달은 귀속감을 높이고 정서적 안정감
정보성	모든 정보를 그랩바인식(information grapevine)비공식 전달 ⁹⁾
상부성	서로 상부상조하며 받은 것만큼 해야 함 없이 되갚음

○ 반대로 모든 사회복지 자원이 국가의 통제로 관장하게 되어서 공공전달체계만 전체를 지배하게 된다면 협치의 효과가 발생하지 않는 것은 물론부의 승수확장이 이루어지고 그 결과 공공서비스에 대한 체감도는 떨어지게 될 것임(부의 승수효과)¹⁰⁾

5. 공공 복지전달체계와 협치방향

1) 지역사회보장협의체

○ 사회복지전달체계의 개편을 위한 시도는 서비스 공급 주체가 분리되어 있고, 부서별 칸막이, 프로그램별로 각각 다른 수행기관이 난립되어 있음

- 복지예산의 저효과성과 사각지대의 상존하고 있으며 보건의 사각지대가 복지의 취약계층인 현상이 일반화 되어 있으며¹¹⁾, 사회복지정책의 효과성을 높이기 위하여 수많은 정책의 시도를 했음에도 불구하고 그 효과가 현저하게 낮은 것도 사실임

9) 정보전달의 비공식 채널(informal grapevine): 공식조직을 통한 정보전달이 개인에게 전파 될 때는 이웃, 친지, 가족 등 비공식 조직을 통해서 신속하게 전파.

10) 부의 확장효과(Negative expansion multiplier effect): 승수는 정의 방향으로 확장성이 크지만 반대로 부의 방향으로 축소성이 존재한다.

11) 정경배, 보건의료 취약지역 통합대책, 2010.12, 한국복지경제연구원. p. 140

- 2002년 1월에 개정된 ‘사회보장기본법’은 기존 사회복지서비스 외에 보건의료, 교육, 고용, 주거 등 다양한 복지서비스를 포괄하는 사회서비스 개념을 도입하여 국민의 보편적·생애주기적인 특성에 맞게 소득과 사회서비스를 함께 보장하는 맞춤형 사회보장제도의 운영을 지향하였음

2) 지역현장 밀착형 제도 진화

- 사회보장기본법의 기본이념인 맞춤형 복지를 실현하고 중앙행정기관과 지방자치단체간 유기적인 연계로 지역 단위의 종합적 사회보장계획 수립 및 지원체계를 정립하고 국민중심의 맞춤형 복지전달체계를 개편하여 국민의 복지 체감도를 향상시키고자 민관협력 활성화를 위한 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」(이하 ‘사회보장급여법’)을 2015년에 제정함
- 중앙부처와 유기적 연계를 통한 지역단위의 종합적 사회보장, 지역 간 사회보장의 균형발전을 위한 지원 체계가 정비되면서 지역사회보장협의체의 기능이 확대되고 및 활성화 전기가 마련되고 다양화된 국민의 복지욕구에 조응하여 국민의 삶의 질을 증진시킬 수 있는 현장 밀착형 사례관리를 시도하게 되었음
- 지역사회보장협의체는 네트워크형 조직구조를 통해 당면한 지역사회보장의 현안을 해결하자는 것이 근본적인 취지인 바, 이는 지역사회보장의 기획과 실행 기능을 위한 협의적 의사결정, 상생적 조직 관계, 지역사회 공동체, 사회적자본 등을 주요 개념으로 두고, 네트워크 방법론을 토대로 구성됨
- 공공분야의 통합사례관리 도입으로 공공과 민간의 양 영역에서 수요자 중심으로 한 지역단위의 통합서비스 기반 마련에 대한 욕구가 분출, 지역주민의 욕구충족을 위하여 서비스의 조정과 협력기반 마련이 중요함¹²⁾

3) 최일선 동 허브의 복지기능 강화

- 최일선 동조직의 복지기능을 강화하기 위하여 2013년 11월에 「동 주민센터 복

12) 사회보장협의체 운영지침, 보건복지부, 2015

지기능보강 지침」을 행정안전부와 합동으로 마련하여 동 주민센터를 복지허브 기관으로 개편하기 위한 기반을 구축하고자 했음

- 2014년부터는 도시 및 농촌의 지역적 특성에 맞는 복지 전달체계 개편 모형을 마련하기 위해 시범사업을 실시하고 있으며, 복지 인력 확충 및 일선 읍면동 우선 배치를 통해 찾아가는 서비스 등 복지기능 강화를 추진하고 있음

- 동 협의체는 지역복지 「사회복지사업법」 제7조의2에 의거 특별자치도, 시·군·구에 의무적으로 설치하여야 하고, 2014년도 말 현재 전국 229개 시·군·구에 지역사회복지협의체가 조직·운영되고 있음
 - 협의체 위원은 사회복지·보건의료에 관한 학식·경험이 풍부한 자, 사회복지·보건의료 사업 기관·단체 대표자, 공익단체 추천자, 사회복지·보건의료 담당 공무원 중에서 지자체장이 임명·위촉하며, 그 수는 위원장 포함 10명 이상 30명 이하로 함
 - 지자체 여건에 따라 실무협의체 내에 노인, 고용, 주거 등 복지대상자별·기능별 실무분과를 설치하여 운영하고 있으며, 지역사회복지협의체의 원활한 운영을 위하여 지역사회복지계획 심의·건의와 지역내 복지자원의 연계·발굴 등의 업무를 처리하기 위하여 상당수의 지자체가 민간 전문인력인 상근간사 1인 이상을 배치하고 있음
 - 2014년 말 전체 229개 시·군·구 중 172개 시·군·구에 200명의 상근간사가 배치되어 있음(배치율 86%)

4) 공공중심 관주도 전달체계의 경직성 문제

- 공공중심의 관주도형 전달체계는 사각지대 접근의 제약성이 심하여 예산의 투입과 제도적인 행정절차만으로는 효율성이 제약됨
 - 사각지대에 놓인 취약계층은 바로 우리의 이웃이기 때문에 민간자원의 도움 없이는 관주도의 행정절차와 법규정만으로 복잡한 민간의 문제해결이 어려운 이유임
 - 대상자에게 접근성, 적시성이 제약되고, 법규의 적법성, 확실성, 지연성이 효율을 떨어뜨리고 지속성, 통합성, 시장성이 문제가 되고 있음

- 협치방법: (공동참여-공동사업-협치조례)¹³⁾

13) Collaborative Governance:

- 사회복지협의회와 사회보장협의체의 협치 수행을 위해서 다음의 관계가 형성 되어야 함

구 분	내 용
민간자원과 협력관계 형성	공동사업 공동계획 공동운영 공동평가 공동참여로 협치체계를 형성하고 준수해야 함
민간자원 네트워크를 지원	지역별 시도, 시군구, 읍면동 시설과 인적·물적 자원의 연계 네트워크 형성될 수 있도록 조정하고 지원해야 함
민간자원의 위탁 (contract-out)시 연계 형성	위탁사업의 계약시 협력조항을 선결시켜서 관련 민관협력을 지원하도록 함
최일선의 통합체계 형성	보건+복지+고용+교육 등의 통합 서비스를 제공 하도록 관련 공공기관과 민간자원이 협치체계를 조례에 포함시킴

6. 가정 같은 정서적 공동체: <정서적 균형>

사회의 기본단위인 가정의 건전한 유지와 가족의 자조능력을 제고하고, 보호가 필요한 개인에 대해서는 공동체적 연대 하에 가정과 같은 보호를 제공하는 ‘가정 같은 사회’의 정서적 공동체 형성을 통해 따뜻한 사회를 만들어 가도록 해야 한다.

이와 같은 정서적 공동체를 이루기 위해서는 국가와 지역사회가 가정의 정서적 유대와 안정보호의 기능이 유지될 수 있도록 하고 다양한 욕구에 대응하여 적합한 서비스를 제공할 수 있는 사회적 지원체계가 <균형의 길>의 정서적행복을 제공한다.

제도적 지원을 통하여 가족의 기능을 보완·지지함으로써 ‘사랑’, ‘애정’, ‘보살핌’ 등 가족구성원 간에 누릴 수 있는 특별한 정서적 유대감을 높이고 가정의 기능이 원활하게 균형 되도록 해야 한다.

이를 위해서는 노인복지, 장애인복지, 가족수당, 육아수당, 육아휴직, 주택수당 등 가족이 정서적으로 안정되고 행복하게 느낄 수 있도록 지원하는 적극적인 가족지원 대책이 필요하다. ‘가족의 우애와 충효’에 기반한 전통적 공동체 정서는 정신과로와 스트레스에 시달리는 현대인들에게 안식과 행복감을 제공해주고, 가족해체 예방, 노숙방지, 자살 예방 등의 <균형의 길>이 될 수 있다.

1) 고령사회의 소득불균형

- 우리나라의 노인 빈곤율은 심각한 수준이며, 연금 등 노인 소득보장체계의 빈약성 때문에 스스로의 근로를 통해 생계적 소득을 얻어야만 하는 것이 현 상황임
- 65세 이상 노인가구의 빈곤율은 최저생계비 미만의 절대빈곤 기준으로는 30% 내외로, 중위소득 50% 미만의 상대빈곤 기준으로는 40% 내외로 나타났으며, 빈곤율 비율은 점차 증가하고 있으며, 1인가구를 포함하였을 경우 빈곤율이 더욱 높게 나타나는 경향을 보임

<표1-3> 65세 이상 노인 빈곤율 추이(연도별)

(단위: %)

구분	2006	2006*	2007	2007*	2008	2008*	2009	2009*	2010	2010*	2011	2011*
중위소득 50%미만 (상대빈곤)	39.2	44.9	38.6	45.2	39.2	46.0	39.3	47.6	39.1	47.2	41.0	48.8
최저생계비 미만 (절대빈곤)	27.5	30.6	27.5	30.9	28.8	32.4	30.2	35.5	28.6	34.3	30.2	36.1

주) : 가처분소득 기준(가처분소득 = 경상소득-조세-사회보장분담금), 전가구 기준임

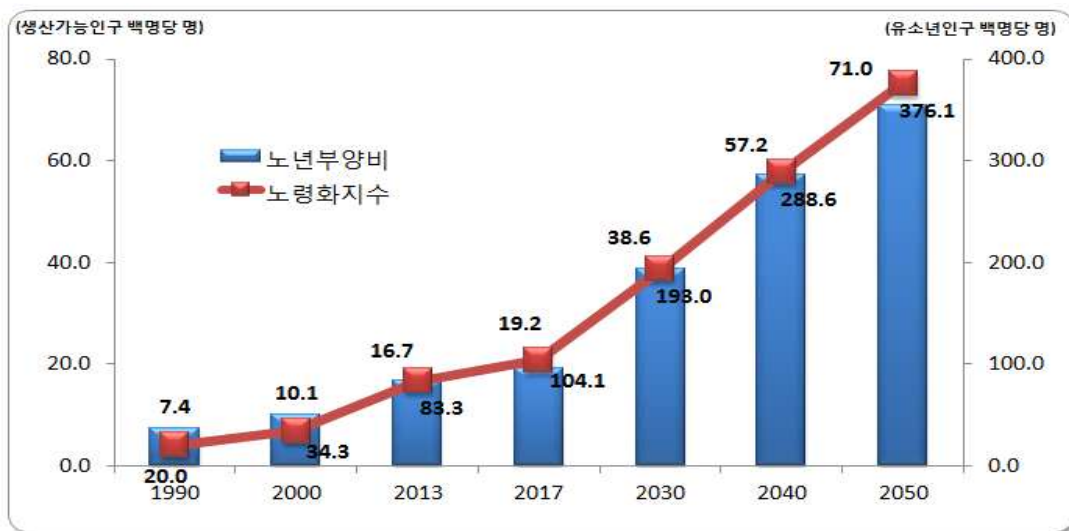
- 노년기의 급격한 자살 사망률의 증가: 여자의 연령별 자살 사망률은 25~34세 연령층에서 높아지는 경향을 보이거나 이후 연령층에서는 오히려 낮은 자살 사망률을 유지하다 65세 이후 서서히 증가하는 경향을 보이는 반면 남자는 연령이 높아질수록 서서히 증가하다 70세 이후 급격히 증가하는 경향을 보임
- 노인 연령층에서의 급격한 자살률 증가, 특히 70세 이상 남자에서의 급격한 자살률 증가는 그 원인 파악과 대책 마련이 요구됨

2) 노령화와 소득보장

2013년 노령화지수는 83.3으로 유소년인구(0~14세) 100명당 65세 이상 고령자가 83명이며 2017년에 이르면 노령화지수가 104.1로 고령인구가 유소년인구를 초

과할 것으로 전망

- 우리나라는 노인 소득보장에서 공적 이전의 역사가 일천하고, 최근에서야 제도적 준비가 이루어지고 있는 실정이다. 사회보장의 역사가 긴 국가들에서 노인소득보장은 가장 먼저 정비된 영역이기 때문에 노인들은 다른 연령집단에 비해 빈곤율이 낮은 특징을 보인다. 비교 역사적 교훈 속에서 우리나라 노인의 경제적 불안정성을 해결하기 위해서는 기초연금이 현실화되고 노령연금의 보장성이 확대되는 등 공적 연금을 통한 소득보장을 확대시키는 것이 우선적 과제라고 할 수 있다.



<표1-4> 노년부양비 및 노령화지수

(단위 : 해당인구 100명당 명, 명)

	1990	2000	2013	2017	2018	2030	2040	2050
노년부양비1)	7.4	10.1	16.7	19.2	20.0	38.6	57.2	71.0
노령화지수2)	20.0	34.3	83.3	104.1	108.5	193.0	288.6	376.1
고령자1명당 생산가능인구(명)3)	13.5	9.9	6.0	5.2	5.0	2.6	1.7	1.4

주 : 1) 노년부양비 = (65세 이상 인구 / 15~64세 인구) × 100

2) 노령화지수 = (65세 이상 인구 / 0~14세 인구) × 100

3) 고령자 1명당 생산가능인구 = 15~64세 인구 / 65세 이상 인구

- 우리나라 노인의 소득원천에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 근로소득이고 공적

이전은 가장 적은 비중을 차지하며 그 간격을 불안정하게 채우고 있는 것이 자녀로부터 사적 이전이다. 우리나라 노인가구는 자녀와의 동거가구의 비율이 상대적으로 높고 이 가구에 거주하는 노인의 빈곤위험이 낮은 특징을 보인다. 그러나 현재 자녀와 동거하지 않는 가구의 비율이 증가하고 있고 부양의식에 있어서도 자녀에 의한 부양을 기대하는 노인의 수는 감소하고 있는 것도 사실이다. 노년의 소득에서 자녀로부터 사적 이전의 중요성은 점차 감소하고 있다.

- 연금수급권이 확대 되어감에 따라 연금제도는 노인빈곤 완화에 기여할 것임을 엿는데, 먼저 연금제도 성숙에 따른 빈곤 완화효과를 보면 50대는 3.6%p, 40대는 9.0%p, 30대 3.9%p의 빈곤 감소효과가 나타나는 것으로 나타났다.

다음으로 추납에 따른 빈곤 완화효과는 추납비율을 25%p씩 상향 조정할 때마다 빈곤율은 7.8%~8.2% 수준으로 나타나며, 연금 사각지대의 감소는 노인빈곤 완화와 직결 되므로 연금 사각지대 감소를 위한 정책적 노력이 필요할 것이다.

이러한 정책적 노력과 관련 하여 저소득자에 대한 보험료지원, 크레딧 활성화 뿐 아니라 무소득 배우자에 대한 가입기회를 확대하는 정책이 요구 된다. 수급 후에도 최저생계비 수준 이하일수 있는 문제도 발생 할 수 있으므로 향후 저연금에 대한 연금 사각지대 문제를 고려 하여야 할 필요가 있다.

- 65세 이상 노인 중 기초생활보장 수급자는 2011년 기준 378,411명으로 나타났으며, 65세 이상 노인 전체 중 약 6.6%에 달하는 것으로 나타남. 65세 이상 노인 중 기초생활보장 수급자 비율은 미미한 감소 추세를 보이고 있으나, 전체인구 중 수급자 비중에 비하면 여전히 2배 이상 높은 비율을 보이고 있음¹⁴⁾

- 2012년 15세 이상 인구의 경제활동참가율은 약 61.3%로 나타났고, 60세 이상은 38.4%, 65세 이상은 30.7%로 나타나 전년보다 소폭 상승함. 노인의 경제활동참가율은 성별에 따라 큰 차이가 있는 것으로 나타났는데, (60세 이상 기준) 남성의 경제활동참가율은 51.4%로, 여성의 28.4%에 비하여 23.0%p 높게 나타남¹⁵⁾

14) 보건복지부, 「국민기초생활보장 수급자현황」, 2002~2011.

15) 통계청, 「경제활동인구조사」, 2012.

- 노인 고용률은 60세 이상 기준 37.5%, 65세 이상 기준 30.1%로 전년에 비해 약간 증가한 것으로 나타났으며, 경제활동 참가율과 마찬가지로 성별로 큰 차이가 있는 것으로 나타남¹⁶⁾

7. 공적연금 재정안정장치

국민연금 적립금은 2025년을 정점으로 2060년 이후에는 고갈이 전망되기 때문에 미래불안을 해소하기 위하여 저출산과 인구의 고령화, 경제상황 변화등에 따른 적정기여와 적정급여의 균형체계를 마련하여야 한다. 우리 국민연금은 제도가 아직 충분히 성숙한 상태가 아니므로 현재로서는 급여에 필요한 지출이 크지 않다. 현재는 9%의 보험료율로도 제도를 충분히 유지시킬 수 있을 뿐 아니라 적립금이 쌓인다. 하지만 수급자 규모가 커지고 급여지출이 증가하면 선진국의 공적연금 전례를 따라가게 될 것이며 급여와 보험료율이 증가하여 국민의 부담이 가중 될 것이다.

우리나라는 인구구조는 유래 없이 고령화가 가속되고 있어서 부과방식의 연금제도로는 감당하기가 불가능 하며 연금기금의 적립방식이 필수적인 것은 재언을 요치 않는다. 현재 보험료 9%에 40% 대체율은 중부담 중급여 구조이다. 세계적으로 보험료 수준을 보면 오스트리아, 핀랜드가 22.8% 로 가장 높고, 스위스와 캐나다가 9.9%로 우리나라 수준이며 스웨덴이 18.4% 이다. 우리도 중부담의 13-4% 까지는 여유가 있을 때 장기재정추계의 결과 75년 이후의 적립배율을 결정하고 조금씩 조정 하여 나가야 한다.

자동안정장치의 가장 큰 요인은 보험료를 부담할 세대의 인구수이며, 급여를 받을 세대의 수명과 수급기간, 적립기금의 이식률, 물가상승률, 경제상황에 따른 소득수준, 등의 요인들로 구성된 조정률로 연금자동조정장치가 마련되어야 한다. 그런데 무엇보다도 중요한 것은 정치권의 선심성에 결탁하지 말고 중립적으로 오로지 백년대계의 미래를 설계하여야만 우리의 지정학적 취약성에 재정위기를 가중시켜 근간이 흔들리지 않도록 분열을 방지해야 할 것이다.

독일과 일본에서 도입한 급여자동조정장치의 핵심은 인구고령화 및 경제적 위험을 급여의 자동조정을 통해서 급여에 반영함으로써 보험료율의 추가적인 상승을 억제한다는 것이다. 일본은 세계에서 인구고령화가 가장 빠르게 진행되는 국가로서

16) 통계청, 「경제활동인구조사」, 2012.

고용률: 해당 연령급간 취업자/해당 연령급간 전체 인구×100

(60세 이상 전체인구수 8,290천명, 취업자수 3,108 / 65세 이상 전체인구수 5,930천명, 취업자수 1,784천명)

후생연금은 1994년, 1999년 재정재계산을 통해서 연이어 급여의 삭감 조치를 취한 끝에, 2004년 재정재계산에서는 급여에 자동조정장치를 도입함과 동시에 향후 보험료율을 확정하였다.

일본의 급여 자동조정장치에서도 독일과 마찬가지로 과거소득의 재평가 및 연금 슬라이드에 가입자수와 기대여명(즉 수급자수) 변화를 반영하였다. 가입기간 중의 과거소득은 '1인당 평균 순소득상승률 - 공적연금 피보험자수의 감소율 - 기대여명 증가율'기준으로 재평가하고, 연금수급자의 연금은 매년 '소비자물가상승률 - 공적연금피보험자수의 감소율 - 기대여명 증가율'에 연동하여 증가하도록 하였다.

일본 후생연금의 소득 및 연금의 조정기준

- 가입기간 중의 소득재평가 기준 : 순소득상승률 - 조정률
- 연금수급자의 연금액 조정 기준 : 물가상승률- 조정률
- 조정률 = 공적연금 피보험자수 감소율 + 0.997

※ 0.997은 향후 기대여명의 증가율로 2005~2025년 사이에 65세의 기대여명의 연평균 증가율

자료 : 후생노동성 연금국 수리과 (2005), 『厚生年金・国民年金 平成16年 재정재계산결과』

이렇게 재평가 및 급여연동방법을 바꿈으로서 비록 평균소득은 증가하더라도 근로세대인구가 감소하여 총소득이 감소하거나 평균수명이 증가하는 만큼 급여액을 삭감하도록 한 것이다. 독일과 마찬가지로 인구고령화의 위험을 가입자 및 수급자 모두의 급여조정으로 연결시켜 부담을 분담하는 구조이다.

독일과 일본에서 도입한 급여자동조정장치의 핵심은 인구고령화 및 경제적 위험을 급여의 자동조정을 통해서 급여에 반영함으로써 보험료율의 추가적인 상승을 억제한다는 것이다. 이러한 접근은 보험료율의 안정을 급여의 조정을 통해서 담보한다는 의미에서 확정급여적이기 보다는 확정기여적인 패러다임이다¹⁷⁾.

8. 사회복지 업무 배분의 불균형

1) 사회복지 업무과중 으로 소진현상

17) Börsch-supan(2004b)은 독일의 급여조정방식이 스웨덴의 NDC 방식과 크게 다르지 않음을 증명하고, 독일의 급여조정방식이 스웨덴 보다 더 NDC적임을 지적

2013년 초(1-3월)에 3명의 사회복지사가 업무 수행 중 자살함에 따라 그 원인을 분석하고 해결책을 모색하기 위하여 현장을 방문하였다. 관계자 인터뷰를 통해 파악한 현황은 다음과 같다.

2013년 3월 19일 울산광역시 중구 태화동 주민센터에 근무하는 안광남(남36세)씨는 부인과 8세의 아들을 둔 단란하고 원만한 가장이었다. 년 초에 수급기준 변경에 따른 일제조사와 초·중·고 교육비, 보육료 지급업무의 가중으로 심리적 소진 상태에 이르고 사회복지 통합전산망의 장애로 시간 지체와 민원 압박으로 절망에 빠지게 되었다.

2013년 2월 26일 경기도 성남시 정자 1동에서 근무하는 강민경(여32세)씨는 몇 개월 후에 결혼을 앞둔 유복한 가정의 1남2녀 중 장녀로 숙명여대학원과 독일 유학을 거친 성악가로 활달한 성격 이었다. 년 초에 기초수급조건 변경과 초·중·고 교육비, 보육료 일제조사의 시한에 쫓기면서 악성민원 폭행이 절망으로 밀어 넣게 하였다.

2013년 1월 23일 경기도 용인시 기흥구청에 근무하던 이민제(남29세)씨는 강남대 사회복지학과 출신으로 구청 통합조사팀에 근무하는 4년 3개월 경력의 의욕적인 청년이었다. 이 또한 앞의 2인과 마찬가지로 년 초의 적용기준 변경사항 일제조사와 초·중·고 교육비, 보육료 시한 내 지급의 압력에 쫓기면서 악성민원에 시달려 절망을 느끼게 되었다.

사고의 공통된 요인은 첫 번째로는 기초수급 조건의 변경으로 인한 일제조사업무가 년 초에 폭증, 둘째, 초·중·고 교육비와 보육료의 업무 이관으로 개학 전까지 일제조사 지급의 한시적 집중 현상, 셋째, 여성 사회복지사의 육아휴직(예: 성남시 197명중 30명)으로 나머지 인력의 업무 과중, 넷째, 사회복지 통합전산망의 잦은 장애로 업무시간의 심각한 지연을 들 수 있다. 다섯째, 지속적인 악성 민원인의 괴롭힘과 폭행 및 동료들의 개입 회피, 여섯 번째, 각 부처의 중첩된 복지업무가 상호 조정장치 없이 일선에 부과되었고 이에 연계한 지자체장의 공약사항 증폭으로 특별 지시가 남발하였다. 마지막으로 사회복지업무가 전문성이 요구되는 점과 힘든 업무 특성 때문에 기피대상이 되어 행정직의 협력이 부족한 점 등을 들 수 있다.

민원사항은 주로 기초수급의 자격변동에 따른 기초수급자들의 절박한 불만이 컸으며, 수당의 지급지연과 양곡배달 문의, 제출서류 요건에 대한 이의신청과 처리지연 항의, 타인의 수급에 대한 불편한 심기의 고발, 보편적 복지를 근거로 개인의 오물청소까지 불평증가 등이다. 특히, 악성민원의 사례로는 흥기로 복지사의 복부를 찔러 중상을 입히고, 안경을 3번씩이나 파손 시키는 폭행, 야간이나 주말까지 집요하게 전화를 걸어서 살해의 위협과 지속적인 괴롭힘, 높은 곳에서 추락자살 하겠다는 위협과 상부에 고발 하겠다는 협박 등 지속적인 괴롭힘은 심리적인 위축과 심각

한 우울증, 직업에 대한 좌절감이 발생시키는 원인이 되었다.

2) 사회복지 공공전달체계 업무 과중의 요인

(1) 전달체계의 혼선

첫째, 사회복지 전달체계의 문제점은 13개 부처에서 쏟아낸 292개의 복지업무를 25-27명으로 구성된 읍·면·동에서 1-2명의 사회복지공무원이 담당하고 있으며 연초에는 기준변경 때문에 과도한 업무량이 집중되고 있다. 또한 부서별 중복, 분산된 복지 프로그램이 깔때기 현상으로 서비스를 전달하는데 있어 병목현상이 발생하고 있다.

둘째, 공공전달의 일방소통 문제이다. 악성민원의 원인으로 공공전달은 상명하달(上命下達)식이며 수혜자에 대한 따뜻한 사례관리에 기초한 배려보다는 자격관리를 위한 심사평가가 주가 되는 행정적 일방통보 방식을 따르고 있다.

셋째, 현장의 읍·면·동 불통 문제이다. 복지에 관련된 시설이나 의료기관은 군청 소재지까지 집합되어있고 읍·면·동 이하 산간벽지에는 취약지구로 남아 있다. 또한 이러한 지역에서 여전히 복지 보다 행정 업무가 폭증하고 있다.

넷째, 민간자원의 네트워크 부족 문제이다. 현재 민간복지 자원은 이웃사촌, 부녀회장, 복지위원, 자원봉사, 종합복지관, 재가복지시설, 의료기관, 교회, 사회복지시설 등 다원적이고 비체계적인 형태로 구성되어 있다. 반면 공공전달체계는 공권력의 획일성 때문에 사례대응이 어렵고 전문성과 접근성이 없이는 사례관리가 불능하기 때문에 민간자원과 공공자원의 연계가 필수적인 상황이다.

(2) 행정직과 복지직의 소통 미흡 및 업무 폭증

우리나라 사회복지직 공무원 한 명이 담당하는 인원은 약 1000명으로 경제협력개발기구(OECD) 회원국 평균의 3배이다. 또한 새 정부의 복지정책 확대로 앞으로 복지직 공무원들의 업무 과중은 더욱 심화될 것으로 예상된다. 또한 공무원 사회에서 복지업무는 3D(힘들고, 더럽고, 위험한)로 분류하고 있다.