

Welfare
Issue
Today

2014
2.11
vol. 11

복지이슈 Today

편집인의 글	3	민영화 vs. 민관협력 : 시장화 폭풍 속에서 복지의 공공성을 지켜나가려면 / 김지영
이슈	4	[이슈 ①] 복지의 시장화 : 삶을 위한 선택이 우선이다 / 전지혜
	5	[이슈 ②] 지역사회복지계획 수립을 위한 지역사회복지협의체의 기능과 역할 / 현명이
	6	[이슈 ③] 공공성이 강화된 지역사회복지관의 주요 현안 / 윤희숙
	7	[이슈 ④] 복지공동체 사업에서 공공부문과 민간부문의 관계 설정 / 김진석
	8	[이슈 ⑤] 지역재단의 역할과 과제 / 김미현
	9	[이슈 ⑥] 사회투자정책을 위한 로드맵을 만들자 / 김지영·전채경
	10	[이슈 ⑦] 복지 사각지대 해소, 보이지 않는 소외계층 발굴 기술을 보다 치밀하게 / 정은하
해외동향	11	[미국] 캘리포니아 주, 민간투자 유치해 고교생 경력개발 활성화 시도 / 전채경
	12	[영국] 장기요양서비스 민영화 30년의 그늘 / 전미양
	13	[영국] 민간기업과 손잡은 적극적 노동시장 정책, The work programme / 전미양
	14	[독일] 의료민영화 : 재정문제 해결을 위한 대안에서 공공성 훼손의 주범으로 / 박은정
	15	[일본] 개호시장 민영화의 득과 실 / 김원경
	16	[일본] 와카야마현, 아동상담소에 상근번호사 채용으로 법적대응력 강화 / 박지선
	17	[스웨덴] 교육민영화 정책에 대한 우려의 목소리 높아져 / 전채경
이슈와 통계	18	국민 대다수, 복지서비스를 국가의 책임과 역할로 인식 / 이웅

복지이슈 Today

편집위원회

김혜정(서울시복지재단 연구개발실장, 장애인직업재활학 박사, 편집위원장)
김승연(성균관대학교 사회복지학 박사)
김지영(서울시복지재단 연구개발실 정책연구팀 선임연구위원, 교육학 박사)
안철홍(서울시복지재단 전략경영본부 기획조정팀 차장)
윤희숙(서울시복지재단 연구개발실 정책연구팀장, 경영학 박사)
정재훈(서울여자대학교 사회복지학과 교수, 사회정책학 박사)

집필진

김미현(서울시복지재단 연구개발실 노인정책팀장, 사회복지학 박사)
김원경(일본복지대학 지역케어연구추진센터 연구원, 사회복지학 박사)
김지영(서울시복지재단 연구개발실 정책연구팀 선임연구위원, 교육학 박사)
김진석(서울여자대학교 사회복지학과 교수, 사회복지학 박사)
박은정(독일 보쿰대학교 사회학과 박사과정)
박지선(일본 오카야마현립대학교 보건복지학 박사)
이 웅(연세대학교 사회복지대학원 석사)
윤희숙(서울시복지재단 연구개발실 정책연구팀장, 경영학 박사)
전미양(영국 요크대학교 사회정책학 박사과정)
전지혜(미국 일리노이주립대학교 장애학 박사)
전채경(런던정경대학교 사회정책학 석사)
정은하(서울시복지재단 연구개발실 노인정책팀 연구위원, 사회복지학 박사)
현명이(서울시복지재단 연구개발실 정책연구팀 연구위원, 사회복지학 박사)

민영화 vs. 민관협력

: 시장화 폭풍 속에서 복지의 공공성을 지켜나가려면

민영화 논란으로 온 나라가 들끓고 있다. 철도에 이어 의료계로 불어 닥친 민영화 바람은, 여간해서는 단체행동에 나서지 않는 의사들로 하여금 십여년만에 다시 총파업을 예고하게 하는 상황까지 만들었다. 날로 거세어지는 민영화 폭풍 속에서 복지는 안녕한가? 이번호 「복지이슈Today」에서는 공공 서비스 전반으로 번져나가고 있는 민영화 추세가 복지분야에 미치는 영향을 살펴보고, 민간의 참여를 유도하면서도 복지의 본질인 공공성을 지키기 위한 방안을 모색하였다.

첫 번째 이슈에서는 복지의 시장화 바람 속에서 삶을 보장하는 복지를 지키기 위한 대안의 필요성을 강조하였다. 이슈2,3,4에서는 지역복지사업을 위한 민관협력의 바람직한 모델을 지역사회복지협의회, 지역사회복지관, 복지공동체사업의 측면에서 조망하였다. 이슈5에서는 주민이 주도하는 지역 복지의 새로운 대안으로 떠오르는 지역재단에 대해 살펴보았다. 이슈6에서는 민간의 역할 강화를 통해 복지재원의 한계성을 극복하고자 하는 사회투자정책의 로드맵 마련을 제안하였고, 마지막 이슈에서는 민관협력이 가장 절실한 영역의 하나인 복지 사각지대 해소의 효과성을 높이기 위한 방안을 제시하였다.

해외동향에서는 전세계를 휩쓸고 있는 민영화가 드리운 그늘을 보여주는 한편, 복지의 공공성에 대한 포기 없이 민간의 역량과 창의성을 활용하기 위한 노력들 또한 소개하였다. 장기요양서비스, 지역의료, 개호서비스, 교육 등 핵심적인 공공서비스가 시장에 맡겨짐으로써 나타난 문제들은 복지분야의 민영화가 얼마나 신중하게 접근해야 하는 사안인지를 잘 보여준다. 반면 사회혁신성과채권을 통한 민간자본 유치, 민간기업과 손잡은 적극적 노동시장정책 등은, 공공과 민간의 책임과 역할이 조화롭게 구성된 프로그램을 설계할 수 있다면, 시장에 주도권을 넘기지 않고도 민관협력을 통한 복지서비스 확충이 가능할 수도 있으리라는 희망을 품게 해 준다.

이슈와 통계에서는 한국복지패널 데이터를 활용하여 우리 국민들 대다수가 복지서비스, 특히 보건 의료 및 장애인복지 등 사회적 약자를 위한 서비스를 국가의 책임과 역할로 인식하고 있음을 밝혔다.

자유시장경제의 옹호자로 알려진 아담 스미스조차도 ‘사회 전체에 큰 이익을 주지만 이윤으로 개인(들)에게 보상을 해 줄 수 없어 개인(들)이 만들고 유지할 것이라고 기대할 수 없는’ 공공재의 공급은 국가의 의무로 보았다. 복지는 이윤을 추구하는 개인에게 맡길 수 없는 모든 국민이 누려야 할 핵심적인 서비스이자, 영리기업이 아닌 ‘사회적 연대’의 주체인 시민과 국가의 공동과업이다. 민간이양 또는 민간참여 확대라는 말로 국가의 책임을 방기하고 시장이 복지를 잠식하게 해서는 안 된다. 정부가 중심을 잡고 이윤추구에서 자유로운 시민들의 참여를 이끌어내어 민관협력을 활성화하는 것이 민영화의 폐해를 막고 복지의 공공성을 살려나가는 길이다.

복지의 시장화 : 삶을 위한 선택이 우선이다

민영화 바람이 거세다. 물, 전기, 가스, 철도 등 기본적인 공공재를 다루는 공기업뿐만 아니라 언론과 금융, 교육, 그리고 의료까지, 공적영역의 시장화를 둘러싼 논쟁이 그 어느 때보다 뜨겁다. 사회복지 영역도 이 흐름을 거스르지는 못하고 있다.

정부의 복지지출규모는 계속 늘어나는 추세이지만, 복지 영역에서 공적 역할이 확대되었다고 바로 해석할 수는 없다. 고령화 사회로 진입하고, 다양한 가족 유형이 늘어나면서 복지수요와 이에 따른 복지지출이 늘어나는 것은 당연했다. 문제는 지출 규모가 아니라, 누구를 위한 복지를 어떠한 방식으로 누가 제공하는지이다. 우리나라는 김대중 정부의 생산적 복지, 노무현 정부의 참여복지, 이명박 정부의 능동적 복지를 거쳐 현 정부에 이르기까지, 점점 복지 영역의 시장화가 가속화 되었다.

급증하는 복지수요에 대한 대처를 위해 확대된 복지 인프라는 민간시장 중심이었다. 재원은 정부로부터 충당되었으나, 전달체계의 공공성은 부족했다. 복지서비스 공급주체를 민간에 위탁하고 정부에서 재원을 조달하는 방식으로 복지 인프라를 키워온 것이다. 특히 노인 간병, 아동 보육, 장애인 활동지원 등 사회복지서비스 영역에서 이러한 경향을 잘 볼 수 있다. 바우처 방식을 도입하여 수요자의 선택권을 강화하고, 공급자의 경쟁을 유도하여 서비스의 질도 보장하고자 하였다. 그러나 민간 서비스 공급자의 이윤추구를 위한 노력이 서비스의 질을 높이는 방향이 아닌, 복지대상자가 돈벌이의 수단이 되거나 고용불안과 저임금 감정노동에 시달리는 사회복지서비스 종사자들이 늘어나고 있다.

복지서비스의 민영화를 통해, 이윤추구 마인드 못지 않게 사회복지 철학으로 무장한 민간사업자가 투입되어 보다 효율적인 자원 배분을 가능하게 하고 소비자의 선택권과 서비스의 질도 높일 수 있을지도 모른다. 하지만 그렇게 정의롭고 희생적인 민간사업자가 얼마나 될 것이며, 나타난다 해도 과연 시장 속에서 살아남아 경쟁할 수 있을지도 의문이다. 민영화 반대 진영에서는 장기적으로 가격 상승과 질 낮은 서비스로 인해 복지서비스의 양극화가 진행될 것을 우려하고 있다.

그럼에도 불구하고 사회복지의 시장화는 피할 수 없는 흐름으로 보인다. 막대한 자금이 소요되는 복지인프라와 인건비를 위해 지속적으로 막대한 공적자금을 조달해야 하는 부담을 덜 수 있기 때문이다. 게다가 사회적 일자리도 창출해낼 수 있으니, 정부와 민간이 잘 협력한다면 민관 합작의 발전적 복지모델도 기대해 볼 수 있을 것이다. 중요한 것은 시장이 가질 수밖에 없는 단점을 보완할 대안을 마련하는 것이다. 결국 시장에서 제공하는 복지서비스의 질과 가격을 통제하려면 국가도 서비스 제공자로서 민간과 경쟁하거나, 민간기관에 대한 철저한 관리 감독을 시행해야 한다.

누구나 교육을 통해 사람들이 미래를 위한 '생각'을 할 수 있도록 하고, 의료를 통해 '생명을 살리고, 복지를 통해 '삶'을 보장 받을 수 있기를 바란다. 그렇다면 이윤과 효율로 대표되는 신자유주의적 복지철학이 이미 거부할 수 없는 현실이 되었다 해도, '삶'을 보장하는 복지를 위한 선택을 포기해서는 안 될 것이다.

글 _ 전지혜

▶ 관련자료

오세근(2010) 요양보호사 수발노동의 실태와 노동조건 개선을 위한 정책 과제에 관한 연구: '괜찮은 일자리(Decent work)' 여부 판별을 중심으로, 『사회연구』 Vol 20, pp. 101-135.

국민일보(2013.9.10) "[노인장기요양보험 5년 진단] '노인 모셔가기' 혈안된 요양기관"

<http://news.kukinews.com/article/view.asp?gCode=soc&arcid=0007547883&code=11131100>

지역사회복지계획 수립을 위한 지역사회복지협의체의 기능과 역할

2014년은 제3기 지역사회복지계획을 수립하는 해이다. 지방분권화, 보편적 복지의 확대, 휴먼서비스 강화 등 복지환경은 끊임없이 변화하고 진화되고 있다. 따라서 시·도 및 시·군·구의 중장기 복지계획인 지역사회복지계획도 지역의 특징적인 환경, 지역주민의 참여 및 실행력을 확보한 실질적인 정책들을 담아내야 한다.

제3기 지역사회복지계획에서는 시·군·구는 물론 시·도차원의 시·군·구 지원사업, 시·도가 추진해야 할 핵심과제별 세부사업을 선정하고 수립하여야 한다. 1기와 2기의 복지계획이 단순·나열식 수립이라는 우려의 목소리가 있었다면 3기 계획은 우선순위를 규정하고 목표 설정 및 목표 달성을 위한 사업들을 배치하게 된다. 즉, 지역의 복지자원의 수요와 공급량을 분석하고 분명한 성과를 위한 선택과 집중이 이루어지게 된다.

이를 위해 시·도에서는 지역환경에 따라 복지관련 전문가의 참여를 활성화하여 체계적이고 일관성 있는 전략계획을 수립해야 한다.

복지관련 전문가에는 학계 및 현장 전문가, 지역사회복지협의체, 시민단체 및 지역활동가 등이 참여하게 되는데 현재 25개 자치구에 설치되어 있는 협의체의 기능과 역할에 주목할 필요가 있다. 지역사회복지협의체 위원들은 사회복지 전반에 대한 전문적인 지식과 견해를 갖고 있으며 지역사회 복지에 이슈 및 현안에 대한 포괄적인 정보를 확보하고 있기 때문에 지역사회복지계획 수립에 중추적인 역할을 기대할 수 있다.

지역사회복지협의체 실태조사(2013)에 의하면, 협의체 구성위원들이 협의체에 참여하는 주된 이유로 '지역사회복지에 관한 심의 및 결정을 하고 싶어서'라고 응답하였다. 지역사회 구성원이 지역사회복지 전반에 관한

현안 및 시책 결정에 적극적으로 참여하려는 것으로 볼 수 있다.

지역사회복지협의체의 주요역할은 무엇인가라는 질문에 '지역사회 특성에 밀착한 지역복지계획 수립 및 모니터링 강화'로 응답해 지역사회복지협의체가 단순한 민·관 협치기구를 넘어서 지역사회복지 현안에 대한 주체적인 역할을 요구하고 있는 것으로 나타났다.

지역사회복지협의체의 정책 관여 정도에서는 지역주민의 의견을 반영하는 역할을 하고 있으며, 민에서 제시한 의견이 관의 정책을 수행하는데 적극적으로 반영되는 것으로 나타났다.

또한 지역사회복지협의체를 통한 민간조직 연계 측면에서는 지역사회복지협의체를 통해 기관 간 연계 및 의뢰(네트워크 형성)가 잘 되고 있으며 지역의 복지자원 및 정보를 통합관리를 하고 있는 것으로 나타났다. 공공조직 연계 측면에서는 복지서비스의 사각지대해소를 위해 민·민, 민·관 수요자정보 활용을 잘 하고 있는 것으로 나타났다.

이처럼 지역사회복지협의체는 지역의 민·관 연계, 정책관여 및 지역사회복지현안 해결을 위한 주체적인 역할을 요구 받고 이를 수행하고 있다. 지역사회복지계획 수립과정에서 심의 또는 건의 기능을 갖는 만큼 추진하고자 하는 복지사업의 공감대를 형성하고 공공과 민간의 적절한 기능 등을 주도적으로 실천해야 할 것이다.

제3기 지역사회복지계획이 형식적인 계획이 아니라 시·군·구 및 시·도 차원의 중·장기 복지계획이 수립되고 실행력이 제고될 수 있도록 협의체의 기능과 역할이 중요하다 할 것이다.

글 _ 현명이

▶ 관련자료

- 한국보건복지인력개발원(2011) 제2기 시도 및 시군구 지역사회복지계획 수립 분석연구.
- 보건복지부 외(2014) 제3기(2015-2018)지역사회복지계획 수립 매뉴얼.
- 현명이 외(2013) 서울시 지역사회복지협의체 활성화 방안 연구. 서울시복지재단.

공공성이 강화된 지역사회복지관의 주요 현안

사회복지분야에서의 공공성과 책임성에 대한 성과 평가 및 관리는 매우 중요한 이슈이다. 사회복지시설에 대한 평가 실시, 사회복지서비스의 양적 팽창에 따른 책임성 검증 압력, 한정된 자원에 따른 효율성 제고 압력, 실천현장에서의 전문성 제고를 위한 강조, 사회복지 공급주체의 다원화 등 변화된 환경 아래 사회복지서비스의 효과성 및 효율성 증명에 대한 요구 등은 이미 지역사회속에서 사회복지기관에게 주어진 역할과 책임에 대한 큰 비중을 의미한다.

2012년 8월 개정된 사회복지사업법 시행규칙 제23조 2의 제3항에 따라 사회복지관 운영 관련 제도에 변화가 발생하였다. 개정된 법은 복지관의 관장이 표 1에서 제시한 사업 중 지역사회의 특성과 지역주민의 복지욕구를 고려한 사업을 선택하여 복지사업을 수행해야 한다고 명시하고 있다. 또한 종합사회복지관의 3대 기능을 명시하여 사회복지관에 사례관리기능, 서비스제공기능, 지역조직화기능 등 전환된 기능에 따른 복지사업 수행을 요구한다.

대상자 중심의 사례관리기능 강화는 특히 자원연계에 필요한 수행과정에서 요구되는 조직차원의 공공 및 민간자원 네트워크와 직결되는 부분이며, 여기에 복지관 개별단위의 사례관리과정과 관리가 아닌 공공사례관리와 연계되는 부분은 복지관 차원의 노력으로만 될 수 없기 때문에 수행과정상의 복잡성은 더욱 배가된다고 할 수 있다(윤희숙, 2012).

서비스제공의 기능은 공공과 민간의 사회서비스제공이 다양해지면서 복지관의 서비스제공 차별화와 고유기능에 대한 고민이 점점 더 커지고 있다. 표 1에서 제시되고 있는 것처럼 중앙정부의 분류기준은 전국의 시, 군, 구차원에서 표준적 분류이기 때문에 서울시와

같은 대도시의 지역사회에서는 훨씬 더 다양한 복잡성이 발생된다.

지역조직화 기능은 최근 강조되는 공공과 민간의 협력 및 자원개발과 공공적 활용, 주민주도의 지역사회 현안의제의 자조적 문제해결력 강화 등으로 중요성이 더욱 커지고 있다.

【표 1】 종합사회복지관의 3대 기능

기능	사업분야	사업 및 내용
사례 관리 기능	사례발굴	지역 내 보호가 필요한 대상자 및 위기 개입대상자를 발굴하여 개입계획 수립
	사례개입	지역 내 보호가 필요한 대상자 및 위기 개입대상자의 문제와 욕구에 대한 맞춤형 서비스가 제공될 수 있도록 사례개입
	서비스 연계	사례개입에 필요한 지역 내 민간 및 공공의 자원과 서비스에 대한 정보 제공 및 연계, 의뢰
서비스 제공 기능	가족기능 강화	①가족관계증진사업 ②가족기능보완사업 ③가정문제해결·치료사업 ④부양가족지원사업 ⑤다문화가정, 북한이탈주민 등 지역 내 이주민 특성 반영 사업
	지역사회 보호	①금식서비스 ②보건의료서비스 ③경제적지원 ④일상생활 지원 ⑤정서서비스 ⑥일시보호서비스 ⑦재가복지봉사서비스
	교육문화	①아동·청소년 사회교육 ②성인기독교실 ③노인 여가·문화 ④문화복지사업
	자활지원 등 기타	①직업기능훈련 ②취업알선 ③직업능력개발 ④그 밖의 특화사업
지역 조직화 기능	복지 네트워크 구축	지역 내 복지기관·시설들과 네트워크를 구축함으로써 복지서비스 공급의 효율성을 제고하고, 사회복지관이 지역복지의 중심으로서의 역할을 강화하는 사업 - 지역사회연계사업, 지역육구조사, 실습지도
	주민 조직화	주민이 지역사회 문제에 스스로 참여하고 공동체 의식을 갖도록 주민 조직의 육성을 지원하고, 이러한 주민협력강화에 필요한 주민의식을 높이기 위한 교육을 실시하는 사업 - 주민복지증진사업, 주민조직화 사업, 주민교육
	자원개발 및 관리	지역주민의 다양한 욕구 충족 및 문제해결을 위해 필요한 인력, 재원 등을 발굴하여 연계 및 지원하는 사업 - 자원봉사자 개발·관리, 후원자 개발·관리

최근 서울시의 주민주도형 복지정책 기조 강화는 곧 공공의 서비스전달체계상의 복지관이 지역주민의 복지욕구나 특성을 고려한 주민주도형 복지 사업을 개발, 운영해야 함을 요구한다. 특히 다양한 민간자원의 개발은 곧 기관에서 운영하고 있는 다양한 네트워크체계 상의 공공기관, 의료기관, 시민단체 및 복지시설 등과의 협력 체계를 통해 실천된다. 교류와 협력을 통한 물적 그리고 인적, 사회적 자원의 발굴과 네트워크 관리야 말로 지역 사회 복지관의 공공기능 확대에 필요한 주제일 것이다.

글 _ 윤희숙

▶ **관련자료**

윤희숙(2012) 한국사례관리학회 추계학술대회 “사회복지관 조직개편과 사례관리의 역할에 대한 토론”
서울특별시(2013) 연차별 투자계획 (2013년 시정운영계획 희망과제13. 마을공동체 육성)

복지공동체 사업에서 공공부문과 민간부문의 관계 설정

한국의 지역사회 안에서 사회복지전달체계의 중추적 역할을 해왔던 지역복지관은 현재 새로운 도전에 직면해 있다. 사회서비스의 양과 종류가 급격히 증가하고 있을 뿐만 아니라, 그러한 사회서비스를 제공하는 제공주체들도 급격히 다양화되면서 지역복지관은 그 역할과 기능에 대한 근본적인 성찰을 요구받고 있다. 지역복지실천의 거점시설에 해당하는 지역복지관은 주민을 만나고 주민참여를 활성화하는 데에 최일선의 기능을 담당하고 있지만 지역주민에 대한 직접적인 서비스 제공에 치중한 나머지, 지역 주민의 참여와 지역사회 공동체의 실현이라는 측면에서 상대적으로 제한적인 역할을 수행하고 있다는 지적을 받고 있다.

급변하는 복지환경에도 불구하고 지역사회의 중요성은 오히려 부각되고 있으며, 이 과정에서 주민주도성에 근거한 마을공동체의 회복과 활성화에 대한 사회적 요구 또한 증가하고 있는 실정이다. 서울시의 경우 지역복지관들이 마을공동체의 회복과 활성화를 둘러싼 사회적 요구에 부응할 수 있도록 하기 위한 의미 있는 고민과 노력을 수행해오고 있다.

서울시복지재단은 2012년 사회복지관을 중심으로 서울시 마을공동체 활성화 방안에 대한 연구를 수행함으로써 마을공동체 실현을 위한 사회복지관의 전략을 도출한 데 이어, 2013년에는 지역사회 복지공동체 실현을 위한 복지관의 역할강화방안에 대한 연구를 진행해 오고 있다. 복지관의 역할강화방안에 대한 연구는 같은 해에 실시되고 있는 “마을지향복지관 시범사업”과 “희망마을네트워크 시범사업”에 대한 평가와 고찰에 근거하여 진행되고 있다.

지역사회 복지공동체 실현을 위해 공공부문과 민간

부문은 각자 다른 역할과 기능을 수행할 수 있다. 먼저 개별 지역복지관은 마을지향복지의 내용과 형식에 맞게 조직운영체계를 수정 및 보완하여야 한다. 예를 들어 마을지향복지에서 주민만나기는 필수적인 일상 활동이라 할 수 있는데, 이러한 활동을 업무의 일부로 인정하는 등 탄력적인 조직 운영이 필요하다. 특히 지역주민이 지역의 문제를 놓고 활동할 수 있는 시간이 주로 복지관의 일과시간 이후나, 주말에 집중되어 있다는 점을 감안하여 지역복지관 종사자들의 근무시간도 이에 맞게 탄력적으로 운용함과 더불어 초과 및 야간·주말 근무시간에 대한 실질적인 보상체계의 도입도 고려되어야 한다. 이러한 과정에서 특히 복지관장을 비롯한 지도자의 의지와 기다림의 리더십은 핵심적인 성공요인의 하나라 할 수 있을 것이다.

다른 한편 서울시와 서울시복지재단을 비롯한 공공부문에서는 지역사회 복지공동체 실현이라는 가치와 체계에 대한 방향성과 기준을 제시하는 것이 필요하다. 일선 지역복지관의 경우 지역사회 복지공동체 실현이라는 가치와 철학에 동의한다 하더라도, 실제 이를 실행하는 과정에서는 가보지 않은 길을 가는 데에 대한 부담과 불안함이 일상적으로 존재하는 것이 사실이다.

이런 상황을 타개하기 위해서는 공공부문에서 복지공동체 구현 관련 활동을 복지관 평가체계에 반영하는 등의 방법으로 지역사회 복지공동체 사업의 지속성을 담보하기 위한 제도적 장치를 마련하여야 한다. 이러한 방안들이 현실화된다면 지역사회 복지공동체 실현을 위한 민간차원의 노력에 물리적인 근거와 활력을 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

글 _ 김진석

▶ 관련자료

김진석·유동철(2013) 마을지향복지관 역할강화 방안 연구. 서울시복지재단.

지역재단의 역할과 과제

사회복지 패러다임의 변화는 지역사회의 문제를 바라보는 관점에도 많은 변화를 가져왔다. 기존의 시혜적·선별적인 복지에서는 지역주민이 단순히 복지의 수혜대상자로 인식되었다면, 이제 지역주민은 역량강화를 통해 스스로 문제를 해결해 나갈 수 있는 주체적인 존재로 인식되어가고 있다. 이는 지역주민의 적극적인 참여가 강조되기 시작하면서 지역이 단순히 지리적·물리적 공간만을 의미하는 것이 아니라 심리적이며 기능적인 공간으로 탈바꿈하고 있는 것과 관련이 있다.

이렇듯 지역사회의 역할이 강조되면서 ‘지역의, 지역에 의한, 지역을 위한’ 지역재단(community foundation)¹⁾의 존재에 대한 관심이 높아지고 있다. 지역재단은 모금전문기관으로서 지역의 개인이나 기업으로부터 돈을 받아 기금화해서 수익이나 과실을 창출하고, 이를 다시 지역사회의 변화와 발전이라는 공익적 목적을 위해 사용한다. 지역재단의 역할은 다수의 지역주민이 스스로 기부하여 모금된 돈으로 특정한 목적의 기금을 만들고, 그 기금을 토대로 공익적 활동을 벌이는 지역단체에 배분함으로써 해당 지역사회의 요구에 조응하고 이를 통해 지역발전과 지역변화를 이끌어내는 것이다. 1914년 세계 최초의 지역재단인 클리블랜드재단(Cleveland Foundation)²⁾이 설립된 이후 세계적으로 1,680개(2010년 기준)의 지역재단이 설립되어 운영되고 있다.

우리나라는 2006년 천안 풀뿌리희망재단을 시작으로

2013년 12월 현재 기초단체 5개소³⁾, 광역단체 1개소⁴⁾에서 지역재단이 운영되고 있다. 천안 풀뿌리희망재단은 설립 당시부터 다양한 모금활동을 진행함으로써 지역사회에서의 성공적인 모금의 가능성을 보여주었으며, 활발한 지역밀착형 사업을 통해 지역재단의 필요성을 국내에 알리는 등 지역재단의 모델이 되고 있다. 부천희망재단은 7·80년대부터 시민운동이 활발했던 부천의 지역특성을 바탕으로 지역 활동가들의 끈끈한 유대감 및 관계망 형성을 통해 2011년 3월에 설립되었으며, 기부문화 발전 및 시민공익활동 지원 사업 등의 꾸준한 활동을 통해 현재 공공과 민간에서 인지도를 높이고 지역의 긍정적 변화와 발전에 기여하고 있다.

그러나 지역재단의 미래가 순탄하기만 한 것은 아니다. 공공의 지원 없이 순수 민간 자금으로 지역재단을 운영하기에는 많은 어려움이 있다. 기부문화가 활성화되지 않은 토양에서 지속적인 모금활동을 수행하는 것에 많은 제한이 따르고 기부금의 일부(15%)를 운영비로 사용한다는 것에 대한 인식도 아직 미흡하다. 특히, 현재 지역재단이 전혀 설립되어 있지 않은 서울시의 경우 지역재단의 주요 활동가인 상임이사의 역할을 수행할 수 있는 지역의 인적자원을 발굴하고 양성하는 일은 매우 중요한 과제가 될 것이다. 또한 기부 및 나눔 문화에 대한 적극적 홍보 및 세계개편 등을 통한 기부문화의 활성화를 유도하는 정책⁵⁾을 마련하는 일이 병행되어야 할 것이다.

글 _ 김미현

▶ 관련자료

김미현(2013) 지역재단 설립 활성화 방안 연구. 서울시복지재단.
박원순(2011) 지역재단이란 무엇인가. 아르케.

- 1) 지역재단은 현재 서울시 5개 자치구에서 설립·운영되고 있는 5개 복지재단(동작, 양천, 구로, 노원, 강서)과 달리 지역주민의 순수 민간자금을 통해 설립·운영되는 형태를 말함. 지역재단은 사단법인, 복지재단은 재단법인의 형태임.
- 2) 프레드릭 고프(Frederick H. Goff)가 지역의, 지역에 의한, 지역을 위한 재단이라는 슬로건을 내걸고 설립하였으며, 지역공동체의 동반 성장, 협력적 파트너십, 유기 있는 리더십의 엔진 역할을 함으로써 지역민권의 뿌리를 해소하고 지역문제를 해결하는 혁신적·과학적 수단이 되고자 하였음.
- 3) 천안풀뿌리희망재단(2006.8), 부천희망재단(2011.3), 안산희망재단(2012.5), 성남이로운재단(2012), 인천남동이행복한재단(2013.10)
- 4) 부산창조재단(2013.11)
- 5) 중앙정부 차원의 ‘나눔기본법’ 2012년 12월 18일 입법 예고, 현재 의원발의 중임.

사회투자정책을 위한 로드맵을 만들자

우리나라에서 사회투자에 대한 논의가 활성화된 것은 2000년대 중반부터이다. 이후 경제위기가 심화되면서 '사회투자는 때로는 '증세 없는 복지'의 방안으로 때로는 '지속가능한 복지'를 위한 대안으로 주목을 받아 왔다.

2012년, 아시아 최초의 민·관 사회투자기금인 서울시 사회투자기금이 설치되면서 사회투자정책이 현실화되기 시작하였다. 서울시사회투자기금을 수탁 운영하고 있는 「한국사회투자」는 지난 1년간 수행한 중간지원기관 협력사업에 대한 평가를 바탕으로 올해부터는 확장된 영역에서 보다 체계화된 사업을 진행해나갈 계획이다.

하지만 이제 막 걸음마를 댄 사회투자사업에는 해결해야 할 많은 과제들이 쌓여 있다. 정부와 사회투자기금 운용기관과 중간지원기관과 실제 사업수행기관과의 관계를 어떻게 만들어갈 것인지 하는 운영상의 문제뿐만 아니라, 사회투자가 하나의 정책으로 자리 잡으려면 반드시 해결되어야 하는 보다 근본적인 문제가 있다. 바로 정부의 복지정책 속에서 사회투자의 위치와 비중을 어떻게 가져갈 것인가이다.

사회투자론 혹은 사회투자국가의 개념이 형성되면서 꾸준히 제기되어 온 반론은, 사회투자가 정부가 마땅히 책임져야 할 복지서비스를 민간으로 '아웃소싱'함으로써 시민복지를 위한 정부의 책임을 방기하고 복지 재정 확충을 위한 사회적 합의의 필요성을 호도한다는 것이다. 사회투자가 사회적 목적과 적정투자수익을 동시에 추구함으로써 재정 부담을 줄이면서도 더 많은 사회문제를 해결한다는 소기의 목적을 달성하기 위해서는, 먼저 사회투자가 담당할 수 있는 영역과 여전히 공공부문의 책임으로 남겨두어야 할 영역이 명확히 구분

되어야 한다. 또한 사회투자를 통해 달성하고자 하는 목표와 장기적인 계획이 수립되어야 한다.

유럽연합이 올해부터 시행하고 있는 사회투자종합계획(Social Investment Package; SIP)을 위한 정책로드맵은 사회투자정책 수립을 위한 유용한 참고자료가 될 수 있다. SIP는 사회투자로서의 복지에 초점을 두고 올해부터 7년 동안(2014~2020) 펼칠 정책을 소개하고 있는데, 앞으로 유럽연합의 복지 패러다임이 사회투자를 강조하는 방향으로 변화할 것임을 보여준다. SIP는 경제위기로 인한 복지재정상의 어려움을 극복하기 위한 방안으로 민간의 역할과 혁신을 위한 민관협력의 중요성을 강조하고 있어, 이의 시행으로 복지부문에 대한 민간의 참여가 증가할 것으로 예상된다. SIP의 로드맵은 2020년까지 적어도 2천만 명을 빈곤과 사회적 배제에서 해방시킨다는 구체적인면서도 장기적인 목표를 위한 세부과제와 기한을 제시함으로써 정책담당자들이 시기별로 해야 하는 일들을 알려준다.

물론 SIP가 국가의 책임을 강조하는 전통적인 유럽식 복지를 포기하는 것이라는 비난도 여전히 거세다. 또한 유럽의 복지선진국들에 비하면 아직 턱없이 모자라는 우리나라의 복지재정의 문제에 대한 언급 없이 사회투자를 본격화하지는 것은 위험하다는 비판도 만만치 않다. 하지만 복지재원의 고갈과 고령화의 진전은 사회투자로 대표되는 '투자적 복지'를 피할 수 없는 흐름으로 만들 것이다. 이제 이 흐름에 보다 현명하게 대처할 수 있는 장기적인 계획을 만드는 것, 그것이 우리가 당면한 과제이다.

글 _ 김지영 · 전채경

▶ 관련자료

한국사회투자 홈페이지 <http://www.social-investment.kr>

European Commission(2013.11) Policy Roadmap for the 2013-2014 Implementation of the Social Investment Package

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=en&newsId=1807&moreDocuments=yes&tableName=news>

복지 사각지대 해소, 보이지 않는 소외계층 발굴 기술을 보다 치밀하게

사망한 지 몇 개월 심지어는 몇 년이 지나서 발견된 노인 시신, 오랜 간병 끝에 부양자가 피부양자와 함께 죽음의 길을 택한 가족 등과 같은 내용의 기사는 신문지상에 끊임없이 오르내리고 있다. 우리들이 복지사각지대의 문제로 정의하는 이러한 사건들은 용어에서 드러나듯 제도나 행정력의 결함이 주요 원인이다. 그러나 여기에는 이웃 간 교류가 단절된 지역의 공동체 기능 상실 또한 중요한 원인으로 다루어져야 하며, 이에 따라 공공·민간 협력의 해결 방안 모색이 필요하다.

이러한 문제는 누가 어디서 어떤 위험에 빠져있는가를 그 누구도 모른다는 데에서 발생하는 것이므로, 그야말로 눈길에 닿지 않고 손길이 미치지 못하는 사각을 없애는 것이 문제 해결의 출발점이 된다. 즉, 대상자 발굴 과정이 무엇보다도 중요한 것이다. 대상자 발굴은 사회복지 주요 실천 기법인 사례관리의 첫 단계인데, 실천 현장에서는 이를 비교적 수월하게 여기고 있는 것이 사실이다. 그러나 최근 들어, 욕구를 분명히 드러내는 대상자보다 눈에 보이지 않는 대상자 문제가 점차 심각해지고 있어, 이제는 발굴 단계에서 적용되어야 할 실천 기술의 정교화와 정책적 지원의 요구가 높아지고 있다.

이러한 상황에서 중앙(보건복지부·한국사회복지협의회 협력)의 “복지소외계층 발굴” 사업이나, 서울시의 “희망은돌” 프로젝트 등은 대상자 발굴의 중요성을 인정하고 있다는 점이 매우 고무적이다. 이들 프로그램들은 복지사각지대에 대한 주요 접근 경로로서, 수급 탈락자, 단전·단수 위기 및 건보료 체납가구, 여관·모텔·찜질방·창고·공원 등의 비정형 거주자 등을 제시하고 있다. 하지만 이 또한 외부로 드러나는 현상에 주로 의존하고 있어, 이러한 조건 외의 대상자를 발굴하는 구체적인 전략 구성에 있어서는 한계가 있다.

이와 같은 한계를 극복하고 눈에 보이지 않는 사각지대의 사례 발굴을 보다 효율적으로 수행하기 위해서는 대상자 특성에 따른 위험집단 설정이 보다 폭넓게 이루어져야 한다. 특히, 노인의 경우에는 활동성이 저하되고 정보 접근성이 낮아 원하지 않더라도 “은둔형 외톨이”가 되어갈 수 있다는 점에 주의해야 한다. 또한, 최근 노인 대상자 발굴이 독거 상황에 치우친 경향이 있는데, 실제 가족이 함께 거주하는 경우에 더 많은 위험이 존재할 수 있음도 고려해야 한다. 다시 말하면 노인부부가구, 조손가정, 학대받는 노인 등, 노인과 관련한 다양한 문제 발생 가능성을 염두에 두고 위험집단 범위를 확대해나가야 하는 것이다.

이러한 집단에 대한 접근을 위해서는 무엇보다도 다양한 정보 활용 노력과 적극성이 필요하다. 현재 적용하고 있는 공공요금 및 의료보험 기록 활용도 물론 유용하지만, 보건복지부가 2007년부터 2010년까지 시범사업으로 실시한 바 있는 “의료급여 텔레케어사업”도 대상자 발굴과 관련하여 좋은 아이디어를 제공해 줄 수 있다. 본 사업으로 확대되진 못하였지만, 지역 내 의료급여수급자 전수를 대상으로 지속적 연락체계를 구축하여, 실제로 상시적 위기 대상자 발굴 및 문제 예방의 성과가 있었기 때문이다.

최근의 중앙 및 지방정부를 중심으로 한 복지대상자 발굴 기능 강화의 노력은 매우 바람직한 것이라고 본다. 다만, 보다 치밀한 접근 방안을 계속하여 고민하고 적용해나간다면, 이를 통한 민관협력이 보다 효율적으로 이루어질 수 있을 것이며, 그러한 협력체계를 바탕으로 하여 복지사각지대의 문제가 제도적, 실천적으로 해소되어 갈 수 있을 것이다.

글 _ 정은하

▶ 관련자료

서울시 희망은돌 홈페이지 <http://ondol.welfare.seoul.kr>

최균 외(2012) 복지사각지대 발굴 체계화 및 복지정보 접근성 강화 방안. 보건복지부·한국사회복지협의회.

한국사회복지협의회 “복지소외계층발굴사업” 안내 http://knscw.bokji.net/kncc/s01/s01_07.jsp

캘리포니아 주, 민간투자 유치해 고교생 경력개발 활성화 시도

미국 캘리포니아 주 상원의회는 지난 2013년 5월 대럴 스타인버그(Darrell Steinberg) 상원의원이 발의한 민간자본을 통한 직업훈련프로그램 도입법안을 만장일치로 통과시켰다.

“학교 중퇴율 감소와 경력개발경로를 위한 자금조달법안(the Dropout Reduction and Career Pathways Financing Act)”은 캘리포니아 지역 내 고등학생 중퇴율을 감소시키고, 이들이 중산층 직업에 종사하는데 필요한 교육을 시키는 직업훈련프로그램에 대한 재정을 민간 기업에 채권을 발행하여 확충하고자 하는 계획을 포함하고 있다. 참여하는 기업들에게는 세제혜택과 프로그램 결과에 따른 채권이익이 주어질 예정이다.

이 법안에 따르면 캘리포니아 주정부는 학교와 관련 산업 간에 협정을 맺어 직업과 관련된 교육을 강화시키는 교육과정을 제공하고 캘리포니아 주 내에 숙련기술자들을 배출해낼 직업훈련과정을 신설할 계획이다. 특히 높은 고교 중퇴율을 보이는 지역의 저소득층 학생들을 위한 프로그램에 우선순위를 두고 재정을 지원하게 된다. 캘리포니아에서는 매년 약 10만 명의 학생들이 학교를 그만두는 것으로 집계되었다. 2009년에 고등학교에 입학한 학생 5명 중 1명이 중퇴하였고 백인 학생들에 비해 히스패닉 학생들은 두 배, 흑인 학생들은 세 배나 많은 중퇴율을 보였다.

이 법안은 사회혁신성과채권(SIB: Social Impact Bonds)의 개념을 포함하고 있는데, 이러한 특징은 다음과 같은 세 가지 자금조달계획에서 드러난다.

1. 노동력개발채권(Workforce Development Bonds)
: 경력개발 프로그램 투자를 통해 민간 기업이 기존의 투자 수익률보다 더 높은 수익률을 얻을 수 있도록 하는 채권이다. 주정부 채권 투자에 대한 수익은 졸업생, 인턴십, 도제 프로그램 및 고소득 산업으로의 취업 증가 등의 성과와 연계된다.

2. 경력개발경로 투자 세제혜택(Career Pathways Investment Tax Credits) : 공립학교와의 산학협력 및 작업현장 참여를 통한 직업훈련 등에 투자하는 민간 기업에게 세제혜택을 제공하는 것으로, 참가 신청 기업은 캘리포니아 공립 교육감을 포함한 커뮤니티 컬리지의 총장이 참여한 위원회를 통한 입찰경쟁으로 선정된다.

3. 연계교육 신탁기금(Linked Learning Trust Funds)
: 연계교육 신탁기금은 경력개발 프로그램을 위한 재정 조달을 목적으로 각 커뮤니티 컬리지와 공립학교 구역 별로 조성될 것이다. 이 신탁기금은 설립 보조금, 고용 훈련 기금, 커뮤니티 재 투자법 기금, 세금, 배당금 및 용자와 같은 형태로 마련될 수 있다.

캘리포니아 주정부는 앞으로 “학교 중퇴율 감소와 경력개발경로를 위한 자금조달법안”을 통해 민간투자를 유치하여 주정부 예산의 약 두 세배에 달하는 기금을 조달할 계획이다. 또한 2009년 세액 공제액 중 미사용분의 일부를 사용하여 참여 기업에 미화 1억 달러 규모의 세액공제를 제공하고자 한다.

글 _ 전채경

▶ 관련자료

- 캘리포니아 대럴 스타인버그 상원 홈페이지
<http://sd06.senate.ca.gov/news/2013-05-29-steinberg-sb-594-unanimously-approved-senate>
- Coalition of Schools Educating Boys of Color (COSEBOC) 홈페이지
<http://www.coseboc.org/news-article/california-introduces-new-legislation-support-education-and-career-pathways>

장기요양서비스 민영화 30년의 그늘

1980년대 이전까지 영국의 장기요양서비스는 공공 영역인 NHS(국민건강서비스)와 지방정부에 의해 제공되었다. 모두 무료인 NHS와 달리 지방정부의 서비스는 수혜자의 자산을 조사하여 서비스 비용을 청구할 재량권이 있었지만, 그 재량권을 행사하는 지방정부는 극히 소수에 불과했다.

그 후 30여 년간 사회보장정책의 개편에 따라 NHS는 거의 완벽하게 장기요양 분야에서 받을 뺏다¹⁾. 현재 영국의 장기요양서비스는 영리기업이 운영하고, 개인이 지불하며, 지방정부의 예산은 개인의 수입 및 재산을 사정하여 필요할 경우에만 보조한다. 이제 영국 장기요양서비스에서 시장경제적 특징은 서비스를 선택할 때 피할 수 없는 요인이 되었으며, 이로 인해 여러 가지 문제들이 나타나고 있다.

첫째, 소수의 여유 있는 이용자를 대상으로 한 수익성이 좋은 요양서비스만이 큰 폭으로 증가했다. 케어홈(care home)이 그 예라고 할 수 있는데, 80년대부터 2000년대까지 약 두 배가량 증가했다. 현재 새로이 생기는 거의 모든 케어홈은 부유한 지역에 부유한 이용자를 위해 계획되고 있으며, 지방정부의 장기요양 서비스 보조예산이 낮은 지역에서는 서비스를 제공하겠다는 기업을 찾기가 쉽지 않다. 재가보호나 거주간호보다 시설요양원 규모의 증가폭이 큰 이유도 후자의 수익성이 더 높기 때문이다. 케어홈의 규모가 클수록, 전문적 서비스 종류가 많을수록 더 큰 수익을 남기기 때문이다.

둘째, 시장의 유동성에 따라 장기요양 서비스의 수준도 운명을 같이하고 있다. 앞서 설명한 부유한 지역을 상대로 하는 케어홈을 제외하고, 지방정부 예산의 삭감과 함께 최근 대다수의 케어홈과 거주간호의 수익성이 하락했다. 사기업들은 수익증대를 위해 저임금으로 제대로 훈련받지 않은 직원들을 고용하였고, 자연스럽게 서비스의 질은 하락하고 직원 이직률은 대폭 증가했다. 중앙정부는 이를 해결하기 위해 서비스의 최소 기준을 설정하고 수준을 높이려는 노력을 하고 있다. 하지만, 경기 침체로 인해 추가로 보조되는 예산이 없기 때문에 결국 공허한 외침이 되고 있다. 결국 부유한 동네의 시설 요양원을 이용할 수 없는 서민들은 필요로 하는 서비스를 받기 위해 개인 재산으로 추가비용을 지불하거나, 친지와 가족의 도움을 받거나, 지방정부에서 보조해주는 시설의 기약 없는 대기자 명단에 이름을 올려야만 한다.

‘제공 단계에서 무료(free at the point of delivery)’라는 NHS의 제1원칙은 ‘돈을 낼 능력이 아니라 ‘의료상의 필요’에 따라 의료서비스가 분배되어야 한다는 보편성과 공정성의 철학에 기초한다. 영국의 장기요양서비스 민영화 30년의 역사는 이 원칙을 완벽하게 거스르며 노인과 장애인과 그 가족들의 복지를 희생시켜 왔다. 공공서비스 민영화 바람이 전 방위로 확산되고 있는 상황에서, 영국 장기요양서비스 민영화의 역사는 중요한 반면교사가 될 수 있을 것이다.

글 _ 전미양

▶ 관련자료

- Player & Pollock(2001) "Long-term care: from public responsibility to private good". Critical Social Policy, 21(2) pp.231-255.
 Laing & Buisson(2012) The role of private equity in UK health & care services. British Venture Capital Association(BVCA).
http://www.laingbuisson.co.uk/Portals/1/Media_Packs/Fact_Sheets/LB_PrivateEquity_2012.pdf
 Pollock(2006) NHS plc: the privatisation of our health care: Verso.

1) 2012년 자료에 따르면, 지방정부의 공공예산은 모든 노인과 장애인을 위한 케어홈(care home), 시설요양원(nursing home), 거주간호(residential care)와 같이 거주하며 돌봄을 받는 시설 중 14%만을, 재가케어(살고 있는 거주지에서 도움을 받는 서비스)의 경우 17%만을 보조하고 있으며, 나머지는 모두 넓은 의미의 영리목적 기업에 의해 운영됨(Laing & Buisson, 2012).

민간기업과 손잡은 적극적 노동시장 정책, The work programme

영국의 근로복지, '복지에서 노동으로' (welfare-to-work)는 1980-90년대 경기침체로 인한 장기실업과 그에 따른 복지수당 부담을 극복하려는 당시 신노동당정부의 노력에서 시작되었다. 이 기간 동안 청년 및 장기구직자의 직업훈련 및 취업준비지원 프로그램, 한부모와 장애를 가진 구직자를 위한 봉사활동, 일자리집중면접 훈련(Work-focused interview), 일자리 알선 등을 위한 고용센터(Jobcentre Plus) 등이 계획되고 운영되었다.

2010년 출범한 보수-자유민주당 연합정부는 '노동시장 활성화'라는 기본철학은 유지한 채, 복지수당 및 일자리 지원체계에 큰 개혁을 시도했다. 가장 눈에 띄는 변화는 모든 노동가능 인구를 위한 수급체계를 통합한 통합수당(Universal Credit)과 민간 기업에 고용지원프로그램을 아웃소싱하는 워크프로그램(The Work Programme)이다.

워크프로그램은 2011년부터 모든 일자리지원사업을 대체했고, 구직수당(Jobseeker's Allowance)을 받고 있는 장기구직자 및 6개월 이상 수당을 받은 25세 이상 구직자에게 보다 개별화된 서비스를 제공한다. 현재 영국 전역에서 총18개의 기업이 서비스 제공업체로 참여하고 있는데, 주로 민간 기업들이지만 공공 및 자선단체도 포함되어 있다. 이들은 구직자와 논의를 통해 적절한 직업 알선서비스를 제공하며, 구직자의 취업결과에 따라 추가수당을 정부로부터 지원받는다. 실업기간이나 장애정도 등 구직자의 취업난이도에 따라 성과로 평가되는 취업의 기간과 수당이 달라진다. 구직자가 취업한 직장에서 2년 이상 근무할 경우, 지속수당도 받는다.

고용연금부(the Department for Work and Pension)에서 발간한 첫 데이터에 따르면, 2011년 6월부터 2012년 7월까지 약 87만 명이 고용센터를 통해 프로그램에 참여했고, 각 지역의 2~3개 참여기업과 연결되었다. 이 중 44%는 25세 이상 장기구직자, 24.5%는 단기구직자, 20.1%는 18-24세의 청년실업자이다. 총 참여인원 중 95%가 워크프로그램 제공자와 3개월 이상 직업훈련 및 알선서비스를 받고 있다.

물론 워크프로그램은 일자리지원서비스를 시장경제에 맡김으로써 발생할 수 있는 위험요소를 가지고 있다. 상대적으로 취업이 쉬운, 예를 들면 중증보다는 경증장애인이, 장기보다는 단기실업자에게 더 좋은 취업 기회가 돌아갈 가능성이 많고, 각 민간 기업에서 운영하다보니 서비스와 훈련이 복잡해질 수도 있다. 또한 참여기업을 위한 통합적인 자격기준이 없고, 건강 및 육아지원 프로그램 등 구직과 연결된 다른 서비스가 분리되어 있어 통합적으로 지원되지 않기도 한다.

그러나 보다 전문적인 취업지원 및 훈련이 가능하고, 다양한 수요에 맞춰 개별화된 지원을 할 수 있다. 특히 프로그램 제공업체에게 지원되는 2년 이상 지속수당은 실업자의 안정적, 장기적 취업을 도모할 수 있는 동기부여가 된다.

연일 최고치를 경신하는 한국의 청년실업률을 바라보며, 민간과 손잡고 적극적으로 노동시장에 개입하는 영국의 워크프로그램과 비견되는 보다 적극적인 대안이 마련되기를 기대해본다.

글 _ 전미양

▶ 관련자료

Dan, F(2011) "Welfare to work after the recession: from the New Deals to the Work Programme". In Social Policy Review 23: Analysis and Debate in Social Policy, 2011: Policy Press.

DWP(2012a) Background information Note: Official Statistics on Work Programme.

<https://www.gov.uk/government/publications/work-programme-official-statistics-background-information-note>

DWP(2012b) Work Programme statistics, first release.

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207529/wp_release_nov12.pdf

의료민영화 : 재정문제 해결을 위한 대안에서 공공성 훼손의 주범으로

최근 독일에서는 1991년부터 시작된 의료민영화에 대한 비판의 목소리가 높아지고 있다. 여러 영역에서 민영화 경향이 나타나기 시작한 90년대 초, 민영화라는 단어는 재정문제 해결을 위한 '도깨비방망이'로 여겨졌다. 민영화는 복지국가위기와 맞물려 작은 정부와 동의어로 인식되었다. 적자인 의료기관을 운영하는데 불만을 가지고 있던 주정부와 지자체는 민영화에서 해결책을 찾았다. 공공의료기관 매매로 추가수입도 얻을 수 있었기 때문에 의료민영화는 지방정부가 재정문제를 해결할 수 있는 좋은 대안이었다.

그러나 최근 여러 문제점들이 두드러지면서 시민들의 반대 움직임이 나타나고 있다. 헤센(Hessen)주에서는 시민의 63%가 의료민영화에 반대하는 것으로 나타났다. 기센(Giessen), 드레스덴(Dresden), 로탈인 지역구(Rottal-Inn-Kreis)에서는 여러 민영화 시도가 주민들의 반대에 부딪혔다. 특히 오펜바흐(Offenbach)에서는 2500여명의 시민이 의료기관 매매에 대한 시민투표를 제청하는 청원을 하였고, 시당국은 2013년 1월에 추진계획을 무효화했다. 지역전체를 대상으로 의료서비스를 제공하는 대형 대학병원의 민영화는 지역의료의 질을 위협하는 요인이 되고 있다. 시민단체들은 주정부와 지자체에 민영화된 대학병원을 다시 매입하여 재지역화할 것을 요구하고 있다.

의료민영화가 이처럼 반대에 부딪히고 있는 이유로는 개선되지 않은 의료서비스 상황, 종사자들의 열악한

근무조건, 의료서비스의 질과 공공성 문제 등을 들 수 있다. 공공병원¹⁾의 숫자는 전체 병원의 1/3에 해당하지만 종사자 수는 절반 이상, 침상 수는 절반을 차지한다. 반면 그 숫자에서는 역시 전체 병원의 약 1/3에 해당하는 민간병원의 종사자와 침상 수는 1/6에 불과하다. 의료종사자들의 상황을 비교해보면 민간병원의 상황은 더 명확하게 드러난다. 전일제 근무자의 55% 이상이 공공병원에서 일하고, 민간에서는 단지 14%만이 전일제 근무자이다. 공공병원 종사자는 85.7%가 정규임금을 받고 있지만, 민간병원에서는 14.1%만이 받고 있으며 1/4이 임금계약을 하지 않은 상태이다. 초과노동시간과 초과노동부담도 민간의료기관이 더 높다.

더 근본적인 문제로 지적되고 있는 것은 의료서비스의 공공성 문제이다. 수익성을 중심으로 한 의료서비스 제공은 소위 '돈벌이가 되는' 의료수가가 높은 서비스에만 집중되는 현상을 가져오고 있다. 이는 실제로 의료서비스의 불균형과 질 하락을 가져오고 있다.

물론 독일의 의료민영화는 시장경제원리에 기초한 사보험을 중심으로 민영화되어 있는 미국의 상황과는 다르다. 공공의료보험의 보장율이 높은 상태에서 부분적으로 민영화가 추진되었기 때문이다. 그럼에도 불구하고 의료민영화가 의료서비스의 질을 향상시키기는커녕 오히려 부정적인 효과가 두드러지고 있어, 정부의 개입과 명확한 역할 규정에 대한 요구가 커지고 있다.

글 _ 박은정

▶ 관련자료

- 시사주간지 Spiegel(2013.07.08) 병원의 민영화: 환자의 비용으로
<http://www.spiegel.de/gesundheit/diagnose/privatisierung-von-kliniken-auf-kosten-der-patienten-a-909728.html>
- 프라이탁 언론매체 Freitag Meinungsmedium(2013.06.20.) 병원의 민영화, 환자의 행복?
<http://www.freitag.de/autoren/richardhoerner/privatisierung-von-kliniken-patientenglueck>
- 남독일신문 Süddeutsche Zeitung (2010.03.17) 국가의 것을 국가에게
<http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/privatisierungen-dem-staat-was-des-staates-ist-1.194238>

1) 여기에서 공공병원은 비영리법인이나 재단에서 운영하는 민간비영리병원을 포함하지 않으며, 두 형태 모두 공공재원으로 운영되고 영리추구를 목적으로 하지 않음. 민간병원은 영리병원을 의미함.

개호시장 민영화의 득과 실

일본에서는 2000년에 시작된 개호보험제도의 도입과 동시에 “개호시장의 민영화”가 진행되었다. 특히, 그동안 생활해 온 지역에서 가족 및 이웃과 안심하고 생활할 수 있도록 지원하자는 움직임의 하나로 재가서비스의 인프라 정비 문제가 시급한 과제로 부상되며, 영리를 목적으로 한 기업들의 참가가 가능해졌다.

그 결과, 서비스가 다양해졌으나 이는 이용자가 많은 도심지역의 경우로, 중산간지역 및 이동이 불편하여 채산성이 낮은 지역에서는 여전히 공적인 기관의 서비스에 의지할 수밖에 없는 상황이다. 즉, 개호시장의 민영화에 의한 서비스의 다양화는 평가받을 만하나 지역적인 편차가 발생하고 있다.

고령자 비율이 높고 지자체의 경제적 기반이 취약한 경우, 이제까지 지자체가 담당해 온 공립시설의 민영화가 추진되고 있다. 민영화 추진의 근거는 민간기업의 노하우를 최대한 활용하여 최소의 비용으로 최고의 효과를 기대할 수 있다는 것이다.

예를 들어 카고시마현에 위치한 카고시(鹿兒島県 鹿屋市)의 경우, 공립시설의 민영화를 추진하고 있다. 카고시의 인구는 약 10만 명으로 고령화 비율이 약 26%이다. 카고시는 기존 시설의 노후화로 재건축이 필요하고 직원들의 노령화로 신규채용이 필요하나 현재의 재정상황으로는 힘들다는 이유로 민영화를 추진하였다.

2007년 전국적으로 개호 서비스를 전개하던 주식회사 콤슨의 부당청구 사실이 드러나면서 이익을 목적으로 한 악덕기업으로 낙인찍혔다.

이 외에도 필요 이상의 다양한 서비스를 케어플랜으로 작성하여 자신이 소속된 회사가 제공하는 모든 서비스를 이용하도록 하는 이른바 ‘이용자를 둘러싸기’ 현상이 종종 발각되고 있다. 이는 케어플랜을 작성하는 케어매니저가 고용된 ‘거택개호지원사업소’의 약 40%가 영리기업이라는 점과 깊은 관련이 있다고 할 수 있다.

개호보험이 시작되기 이전에는 재가에서의 생활을 유지하기 위하여 이용 가능한 서비스의 종류가 다양하지 않았을 뿐만 아니라, 일반인들의 경우에는 비싼 요금을 지불하여야만 했다.

당시, 가족 수발을 마친 사람들이 자신과 같은 가족들을 돕고 싶다는 마음에 NPO법인을 설립하여 뜻이 맞는 사람들과 함께 저렴한 가격에 서비스를 제공하였다. 개호보험이 시작되면서 개호서비스로 인정을 받아 여전히 서비스를 제공 중에 있는 종래의 활동가들은 요즘 큰 고민에 빠져 있다. 바로 지역 내에 생겨난 영리기업들과의 경쟁에서 불리한 입장에 놓여있을 뿐 아니라, 이용자를 유치하는 것 또한 쉽지 않기 때문이다.

이와 관련하여 요시다(2010)는 NPO법인은 개별조직의 효율성과 사회경제적 효율성 및 유효성 사이에서 딜레마에 빠지기 쉽다고 지적하였다.

일본정부는 민영화의 득과 실 양면을 파악하고 있으나 인구감소사회에 접어든 정부 및 지자체의 재정상황을 고려하였을 때, 민영화 정책을 억제하기란 쉽지 않을 것으로 보인다.

글 _ 김원경

▶ 관련자료

카노야시 복지시설 민영화시설계획 참고, <http://www.e-kanoya.net>

요시다 하츠에(2010) 개호 서비스를 공급하는 비영리법인의 딜레마. 종합복지학연구, 2013.3. [吉田初恵(2010)「介護サービスを供給する非営利法人の抱えるジレンマ」総合福祉学研究, 2010年3月.]

와카야마현, 아동상담소에 상근변호사 채용으로 법적대응력 강화

날로 심각해지는 아동학대 문제는 일본에서도 중요한 이슈이다. 아동학대 상담건수를 보면, 2000년도 1만 7725건이었던 것이 2012년도에는 6만 6807건으로 전국적으로도 증가추세를 보이고 있다. 아동학대 상담건수의 증가배경으로는 잠재화되어 있던 아동학대문제가 아동학대방지법 제정 이후 시스템이 정비되면서 아동학대에 대한 사회적 인식 확산과 적극적인 신고 등으로 아동학대문제가 전면에 나오게 되었다는 측면이 크다.

이러한 가운데 일본의 관서지역에 위치한 와카야마현¹⁾에서는 올해부터 아동·여성·장애인상담센터(아동상담소) 상근직원으로 변호사를 채용할 방침을 밝히고, 공개모집에 나섰다.

채용인원은 1명으로 임기는 2년, 최장 5년까지 갱신할 수 있다. 채용된 변호사는 센터에 상근하면서 학대받은 아이를 보호자로부터 분리시켜 일시보호하거나 아동에 대한 안부확인을 거부하는 보호자에게 법적 설명을 담당하는 등의 업무를 담당하게 된다.

와카야마현에서는 지난 해, 2세 장남을 폭행하여 숨지게 한 아버지가 체포 기소된 사건이 보도된 바 있다. 아동상담소가 보호 중이던 장남을 정식으로 가정복귀시키도록 결정한 후 약 2주 사이에 사건이 발생한 것이다. 가정복귀에 대한 결정에는 아버지의 강한 요청이 있었던 것으로 알려졌다. 이 사건과 관련하여 현은 검증 위원회를 설치하여 아동상담소의 대응이 적절했는가에 관한 논의를 진행 중이다. 와카야마현에서는 이 사건으

로 인해 아동상담소의 상근변호사 채용을 결정한 것은 아니라고 밝히며 상담에 대한 빠른 대응과 질적 향상이 필요하다는 점에서 이번 방침을 마련하게 됐다고 설명하고 있다.

지금까지 아동상담소는 아동보호나 시설 입소 등의 조치에 대해 강력한 권한을 가지고 있음에도 불구하고, 보호자의 저항에 부딪히는 경우가 많았다. 이러한 점에서 이번 상근변호사 채용은 크게 두 가지 측면을 기대해 볼 수 있다. 하나는 친권과 보호에 대한 권리 관계, 학대와 훈육의 선 긋기 등에 대해 법적인 측면에서 설득력을 강화시킨다는 점이다. 또 하나는 지금까지도 법적인 문제에 관해서는 변호사 상담을 통하여 대응해 오긴 했으나 이번 상근직원 채용으로 보다 빠른 대응과 판단이 가능해진다는 점이다.

이번 와카야마현 아동상담소의 변호사 채용은 후쿠오카시에 이은 두 번째 사례이다. 2011년 4월 변호사를 채용하기 시작한 후쿠오카시에서는 학대받은 한 아동이 긴급수술이 필요함에도 부모가 이를 승낙하지 않자 부모에 대한 친권정지신청을 원활하게 진행시키는 등 변호사 채용에 대한 긍정적인 성과가 보고되고 있다.

최근 우리나라에서도 매스컴을 통해 아동학대와 관련한 뉴스가 연일 보도되고 있다. 아동보호에 대한 적극적인 사회적 개입이 요구되는 현 시점에서 와카야마현의 상근변호사 채용과 그에 대한 성과를 지켜보아야 할 것으로 보인다.

글 _ 박지선

▶ 관련자료

아사히 신문(2013.12.19) '아동상담소 직원으로 변호사 와카야마현 공모' <http://www.asahi.com/articles/ASF00SK201312190035.html>
와카야마현 홈페이지 <http://www.pret.wakayama.lg.jp>

1) 와카야마현 아동상담소의 상담건수는 2010년도 640건, 2011년도 709건, 2012년도 718건으로 나타나 통계로 파악하기 시작한 1990년도 이래 3년 연속 최다를 갱신함.

교육민영화 정책에 대한 우려의 목소리 높아져

스웨덴 정부는 지난 1992년 이뤄진 교육개혁을 통해 정부가 자금을 대고, 학교 운영은 민간에 맡기는 자유 학교(friskolor)라는 새로운 형태의 학교를 세웠다. 부모 들은 공립이든 사립이든 원하는 학교에 자녀를 보내고 정부로부터 받은 바우처로 교육비를 지불할 수 있게 되었다. 그간 스웨덴이 고수해온 사회주의적인 공교육제도의 과격적인 변신이었다. 당시 이 정책은 전 세계적인 관심을 받았고 영국과 미국을 비롯한 많은 국가들에 수출되었다.

그로부터 약 20년이 흐른 후, 스웨덴 중고등학생 네 명 중 한 명이 민간이 운영하는 자유학교에 다니며 이들 학교의 50퍼센트는 민간 투자 회사가 소유하고 있다. 그러나 2013년 초, 스웨덴 최대의 교육회사가 파산하는 등 민간에게 맡긴 스웨덴 교육산업이 여러 시장실패 징후들을 드러내면서 스웨덴 국민과 정부가 교육민영화에 대해 재고하고 있다고 한다.

1990년대 초반부터 스웨덴의 사립학교는 정부의 지원을 받으면서 동시에 이윤을 추구할 수 있었고, 이에 따라 많은 민간 투자회사들이 학교 경영에 참여하기 시작했다. 교육산업에 뛰어들어 많은 회사들이 큰 이익을 보면서 사립학교 운영이 황금알을 낳는 거위 역할을 한 시절도 있었다. 그러나 출산율의 감소에 의한 학생 및 학교 수의 감소와 특정 학교로의 몰림 현상들이 이어지면서 2013년에 덴마크 회사인 악셀(Axcel)이 소유한 JB 교육이 파산하였다. 사상 최대 규모의 교육회사 파산으로 인해 1,000명이 넘는 직원들이 직업을 잃었고, 약 1만 1천명의 학생들이 피해를 입었다. 이외에도 크고 작은 교육 관련 회사들의 파산 소식과 최근 발

표된 OECD 국제학업성취도평가(PISA) 결과는 스웨덴 교육제도의 여러 문제점을 드러냈다. PISA에 따르면 독해, 수학, 과학 등 모든 영역에서 스웨덴 학생들의 학업성취도가 떨어졌으며 특히 수학 과목 성취도는 최근 10년 만에 가장 큰 폭의 하락세를 보였다.

이러한 문제의 근본적인 원인으로서는 공교육 민영화에 따른 사립학교들의 단기적 이윤 추구로 인한 장기계획과 투자의 부재, 완화된 정부 규제로 인한 학교 운영 기준의 악화, 그리고 대형 교육회사의 교육시장 독과점 현상이 지목된다. 특히 학교의 지나친 기업화는 교사들의 성과주의를 불려와 학생 성적의 인플레이션이 일어났고, 교육의 참된 질보다 학교의 포장과 마케팅에 치중하는 현상이 발생하기도 했다. 또한 학교들이 비용절감을 위해 교원자격증이나 교육관련 학위가 없는 기간제 교사를 채용하고, 도서관이나 양호실과 같은 시설에는 투자하지 않게 되었다. 결국 스웨덴 교육부는 시장주도 개혁이 학생들의 학업성취도에 격차를 심화시켰다는 평가를 내놓았다. 스웨덴 교육부 장관인 안나 엑스트롬(Anna Ekstrom)이 “늘어나는 교육수준의 격차는 스웨덴의 지식기반국가라는 지위뿐만 아니라 민주주의 발전과도 관련이 있다”고 발언할 만큼 스웨덴의 교육에 대한 우려의 목소리가 높아지고 있다.

효율성과 경쟁만을 강조하여 시장에 과도하게 의존한 결과의 쓴 열매를 맛보고 있는 스웨덴 정부는 앞으로 교육 관련 규제를 강화하고 세금으로 지원하는 공공분야에서 이윤을 추구하지 못하도록 하는 방안을 강구하고 있다.

글 _ 전채경

▶ 관련자료

Reuters(2013.12.10) 'INSIGHT-Sweden rethinks pioneering school reforms, private equity under fire'
<http://www.reuters.com/article/2013/12/10/sweden-schools-idUSL4N0JK32620131210>

The Guardian(2013.12.3) 'Swedish results fall abruptly as free school revolution falters: Once a shining example for Michael Gove Sweden has now recorded the largest drop in maths performance over 10 years'

<http://www.theguardian.com/world/2013/dec/03/swedish-results-fall-free-schools-pisa-oecd>

국민 대다수, 복지서비스를 국가의 책임과 역할로 인식

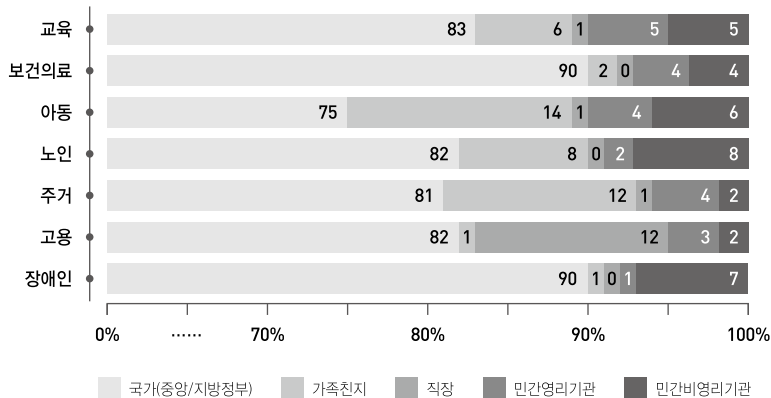
민영화 논란이 거세지면서 공공서비스를 누가 담당하고 전달해야 할 것인지에 대한 논쟁도 활발해지고 있다. 즉, 복지수요가 늘어나고 사회서비스가 확대되면서 복지서비스 전달체계의 주체에 대한 논쟁이 꾸준히 진행되고 있는 것이다. 하지만 복지서비스의 효과성과 효율성을 정확히 측정하기란 어려우며, 공공이나 민간, 혹은 영리나 비영리 공급자들 가운데 어느 쪽이 더 나은지에 대해서는 아직 뚜렷한 결론을 내릴 수 없는 것이 현실이다(Gilbert and Terrell, 2005).

한국보건사회연구원과 서울대사회복지연구소에서 2010년 실시한 한국복지패널의 복지인식 부가조사 데이터를 분석한 결과에 따르면, 교육, 보건의료, 아동, 노인, 주거, 고용, 장애인 등을 위한 복지서비스 주체에 대한

선호도를 묻는 문항¹⁾에 전체 응답자의 80~90%가 국가(중앙/지방정부)라고 응답하였다. 특히 보건의료와 장애인복지에 대해서는 90%의 응답자가 국가가 담당해야 한다고 응답했다. 복지서비스의 민영화 혹은 시장화가 확산될 경우 역할이 늘어날 수밖에 없는 민간기관은 영리 또는 비영리기관 양자에서 5~6% 정도의 낮은 선호도를 나타냈다. 이는 대다수의 국민이 복지서비스는 기본적으로 국가의 책임과 역할이라고 인식하고 있음을 보여준다.

효율성만을 고려하여 복지서비스를 민영화한다면 이는 오히려 서비스의 목적 달성, 즉 효과성을 저해할 우려가 있다. 분야별·대상별 특성을 고려한 전달체계 노력이 필요하다.

글 _ 이웅



[그림 1] 복지서비스 주체에 대한 선호도

▶ 관련자료

Gilbert, N. and Paul Terrell(2005) Dimensions of Social Welfare Policy, 사회복지정책론, 남찬섭·유태균 옮김(2007), 나눔의 집, 한국보건사회연구원·서울대학교 사회복지연구소(2010), 2010년 한국복지패널조사(부가조사) 데이터, <http://www.koweps.re.kr/>

1) 문항 10번 '귀하는 다음 각 분야의 복지서비스를 누가 담당해서 운영하고 전달하는 것이 가장 바람직하다고 생각하십니까?'

복지이슈Today는

지방자치단체의 복지정책 수립에 필요한 국내외 복지동향을 소개하기 위해, 2013년 4월에 창간된 월간지입니다.

- 본지는 서울시복지재단홈페이지 www.welfare.seoul.kr (복지자료 → 복지이슈Today)에서도 보실 수 있습니다.
- 발간에 관련된 문의사항과 개선을 위한 의견이 있으시면 발간팀(연구개발실 정책연구팀, 02-2011-0570, jkim@welfare.seoul.kr)으로 보내주시기 바랍니다.
- 본지에 실린 내용은 서울시의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.



서울시복지재단
Seoul Welfare Foundation

www.welfare.seoul.kr

110-062 서울특별시 종로구 송월길 52
Tel. 02)2011-0570 Fax. 02)2011-0520