

| 제7권 제2호 | 2017. 6.

ISSN 2466-1732

제 7 권 제 2 호 2 0 1 7 . 6 .

사회적경제와 정책연구

Social Economy & Policy Studies

사회적경제와 정책연구
Social Economy & Policy Studies

| 제7권 제2호 | 2017. 6.

사회적경제와
정책연구



忠北大學校社會科學研究所



忠北大學校社會科學研究所



忠北大學校社會科學研究所



| 제7권 제2호 | 2017. 6.

ISSN 2466-1732

사회적경제와 정책연구

Social Economy & Policy Studies



忠北大學校社會科學研究所

Social Economy & Policy Studies

Contents

목 차

사회적기업 성과와 정부지원금과의 관련성	01
김숙연 강수진	
중증장애인 고용 사회적기업 사례 연구	21
김승환	
글로벌 금융위기 전·후의 스웨덴과 영국의 복지정책에 관한 연구	47
김윤정 윤성종	
1970년대 여성 새마을 리더 주도 새마을사업의 분석과 함의 : 새마을사업의 단계별, 사업별 분류를 중심으로	71
이정주 이윤경 권정현	
기본소득제의 예상 쟁점 및 정책적 실현가능성에 대한 시론적 연구	101
김건위 최인수	
노인차별에 대한 사회적 자본의 영향에 관한 연구 : 공동체 의식의 매개효과를 중심으로	135
진재문 김수영 문경주	
경찰음부즈만의 현황과 발전적 정책방안	167
한표환	

Social Economy & Policy Studies

Contents

The effect of Social Enterprises Performance on Governmental Subsidies	01
Kim, Suk-Yeon Kang, Su-Jin	
A Study on Cases of Social Enterprises Employing Severe People with Disability	21
Kim, Soung-Wan	
A Study on Welfare Policies in Sweden and the U.K. Before and After International Financial Crisis	47
Kim, Yun-Jung Yun, Sung-Jong	
Analysis and Implication of Saemaul Projects lead by Female Saemaul Leaders in the 1970s : Focusing on the Stages and Classification of Saemaul Project	71
Lee, Jeong-Ju Lee, Yun-Kyoung Kwon, Chong-Hyon	
An introductory study on the expected issues and policy feasibility of basic income system	101
Kim, Kun-Wee Choi, In-Su	
The Influence of Social Capital on Ageism : Focusing on The Mediating Effect of Sense of Community	135
Jin, Jae-Moon / Kim, Soo-Young / Moon, Kyung-Joo	
Present Situation and Development Alternatives of the Police Ombudsman	167
Han, Pyo-Hwan	

사회적기업 성과와 정부지원금과의 관련성*

김숙연**, 강수진***

사회적기업에 대한 정부의 적극적인 지원정책으로 인해 사회적기업은 양적으로 크게 성장하고는 있으나, 정부지원금이 일자리 창출 중심의 인건비 지원정책이라는 획일적인 문제도 제기되고 있다.

이에 본 연구에서는 사회적기업에 대한 정부지원금이 사회적기업의 목적을 달성하고 사회적기업 성과에 기여하고 있는지에 대한 분석에 대한 연구로, 정부지원금 및 정부지원금 구성항목이 사회적기업 성과에 미치는 영향에 관한 연구를 수행하였다. 사회적기업의 성과는 경제적 성과와 사회적 성과로 구분하였고, 한국사회적기업진흥원에 자발적으로 공시를 수행한 사회적기업을 중심으로 분석하였다.

실증분석결과는 다음과 같다.

첫째, 사회적기업의 경제적 성과는 정부지원금과 유의한 음의 관련성을 보이는 것으로 나타났으며, 정부지원금 구성항목 중 인건비와 사업개발비도 사회적기업 경제적 성과와 유의한 음의 관련성을 보이는 것으로 나타났다.

둘째, 사회적기업의 사회적 성과는 정부지원금과 유의한 양의 관련성을 보이는 것으로 나타났으며, 정부지원금 구성항목 중 인건비는 유의한 양의 관련성을 보이고 전문인력비는 유의한 음의 관련성을 보이는 것으로 나타났다.

사회적기업에 대한 정부지원금은 비용이 아닌 투자의 개념으로 인식되어질 필요성이 있으며, 사회적기업의 자생력과 다양성 및 지속가능성을 통해 사회적기업의 경제적 성과 및 사회적 성과를 추구할 수 있는 방안으로 지원되어야 할 것이다.

주제어: 사회적기업 성과, 경제적 성과, 사회적 성과, 정부지원금

* 이 논문은 2015년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2015S1A5B8046954)

** 주저자, 충북대학교 사회과학연구소 전임연구원

*** 교신저자, 경영학박사. ㈜토마스엔지니어링 부장

I. 서론

사회적기업은 사회적 목적의 추구하고 영업활동을 동시에 수행하는 영리적인 기업과 비영리적인 기업의 중간적인 성격의 기업으로, 취약계층에서 사회서비스 또는 일자리를 제공하여 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등의 영업활동을 하는 기업이다.

2007년 7월부터 시행된 사회적기업육성법에 따라서 정부가 주도적으로 육성정책을 실시한 결과, 2017년 1월 현재 1,713개가 운영되고 있다. 정부의 적극적인 사회적기업 육성정책으로 인해 사회적기업의 지속적인 성장과 함께 이에 투입되는 정부지원금의 규모도 증가하면서 사회적기업에 대한 인지도 및 관심도 역시 증가하고 있는 실정이다.

국회예산정책처(2012)에서 보고한 ‘사회적기업 육성 사업평가 보고서’를 살펴보면, 사회적기업에 대한 정부의 지원정책으로 인해 사회적기업의 양적 성장은 이루었으나 비정규직 비율은 높고, 매출액 대비 당기순이익 비율이 매년 감소하고 있다고 조사되었다. 또한 정부의 일자리 창출을 목적으로 하는 사회적기업에 대한 인건비 지원정책이 획일적이라는 문제도 함께 제기되고 있다(국회예산정책처, 2012).

사회적기업에 대한 지원정책은 사회적기업의 육성 추세와 맞물려 다양한 측면에서 이루어지고는 있지만 정부의 일자리 창출 중심의 인건비 지원이 주를 이루어 있는 실정이며, 이는 일자리 창출을 목적으로 하는 사회적기업의 목적을 반영한 결과라고 이해해볼 수 있다(강석민, 2014).

한편 사회적기업 지원정책이 과도하게 일자리 창출 중심으로 운영되고 있기 때문에 사회서비스 제공 및 지역사회 공헌이라는 사회적기업의 목적이 추구될 수 있도록 검토해볼 필요성이 있을 것이다.

또한 정부의 인건비 지원정책은 최대 5년이라는 기간이 획일적으로 정해져 있어서 지속적인 인건비 지원이 필요한 사회적기업에 있어서는 충분한

지원이 되지 못하고 있으며, 실질적으로 인건비 지원을 지급받는 사회적기업이 정부지원금을 통해서 사회적기업 성과에 어떠한 영향을 미치는지에 대해서 분석을 수행해보는 것도 의미가 있을 것이다.

본 연구에서는 사회적기업의 성과를 경제적 성과와 사회적 성과로 구분하고, 사회적기업의 성과와 정부지원금과의 관련성에 대한 연구를 수행해보고자 한다. 사회적기업에게 제공되고 있는 정부지원금을 세분화하여 각각의 항목이 사회적기업 성과에 미치는 영향에 대해서도 분석해보고자 한다.

본 연구의 구성은 I 장에서는 서론으로 연구의 배경과 목적에 대해서 서술하고, II 장에서는 사회적기업 정부지원제도 및 선행연구의 검토를 서술하였다. III 장에서는 연구가설의 설정, 연구모형, 표본의 선정에 관한 연구방법의 설계가 수행되었으며, IV 장에서는 연구모형에 대한 실증분석을 수행하였다. V 장에서는 본 연구의 결론 및 한계점, 시사점 등을 서술하였다.

II. 이론적 배경 및 선행연구의 검토

1. 사회적기업 정부지원제도

사회적기업이 고용노동부로부터 인증을 받게 되면 정부의 각종 지원제도를 통하여 경영지원 및 재정지원을 받는다. 2007년 사회적기업육성법 제정 이후 사회적기업의 증가 추세는 이러한 정부지원금에 기인한 결과라고도 볼 수 있으며, 사회적기업은 일자리창출사업 인건비지원, 전문인력지원, 사업개발비 및 사회보험료 지원 등의 재정적인 지원제도와 컨설팅, 프로보노 지원 등의 경영지원제도, 시설비 등 지원 및 공공기관 우선구매 권고 등 운영지원제도와 세제지원제도의 혜택을 제공받는다.

사회적기업에 대한 정부의 지원체계는 <표 1>에서 제시하고 있다.

<표 1> 사회적기업에 대한 정부의 지원체계

지원제도	지원내용	지원대상	
		예비	인증
인건비지원	• 사회적기업이 사회적일자리창출사업 참여시 참여자 인건비 지원, 연차별 지원비 차등 지급	○	○
전문인력 채용지원	• 사회적기업이 전략기획, 회계, 마케팅 등 사업 운영에 필요한 전문인력 및 대기업 퇴직전문 인력고용시 인건비 지급		○
사회보험료	• 사업주 부담 4대 보험료 일부 지원(4년간, 1인당 79천원)		○
사업개발비	• 사회적기업의 기술개발, R&D, 홍보 및 마케팅 등 경영능력 향상을 위한 사업비 지원	○	○
경영지원	• 사회적기업 설립(인증) 및 운영에 필요한 경영·세무·노무·회계 등 경영컨설팅 및 정보 제공 등 지원	○	○
시설비 등 지원	• 사회적기업의 설립·운영에 필요한 부지구입비·시설비 등을 지원·용자하거나 국·공유지 임대 등 지원		○
공공기관 우선구매 권고	• 사회적기업이 생산하는 생산품이나 서비스의 우선 구매 권고	△	○
세제지원	• 사회적기업에 법인세·소득세 4년간 50% 감면 • 사회적기업에게 기부를 하는 연계기업에 그 기부금을 법인소득의 5%범위 내에서 손금산입 처리		○
모태펀드	• 민간자본시장을 활용한 사회적기업에 대한 투자기재	○	○
네트워크	• 네트워크 구축 및 역량강화 지원	○	○

자료원: 국회예산정책처(2012), 사회적기업육성사업평가

2. 선행연구의 검토

사회적기업은 일반기업과 달리 영리추구인 기업의 경제적 가치와 더불어 사회적 가치를 추구하고 있기 때문에 사회적기업의 성과를 경제적 성과와 사회적 성과로 구분한다(김숙연·김선구, 2016).

사회적기업 성과를 분석한 선행연구들은 당기순이익, 매출액, 매출액영업이익률 등 경제적 가치를 측정할 수 있는 경제적 성과 지표와 취약계층고용률, 취약계층근로자수, 정규직비율 등 사회적 가치를 측정할 수 있는 사회적 성과 지표를 활용한다.

사회적기업 조직형태, 인증유형, 교육훈련비, 정부지원금, 기업규모, 인증기간, 순자산, 공시횟수 등을 사회적기업 성과에 미치는 요인들로 보고 사회적기업 성과와의 관계에 대한 선행연구들이 수행되었다.

본 연구에서는 사회적기업의 성과와 정부지원금과의 관련성 측면에서 사회적기업 특성 요인 중 정부지원금을 중심으로 한 선행연구들을 중심으로 검토하고자 한다.

김재홍·이재기(2012)는 사회적기업의 총유급근로자수, 취약계층근로자수, 자체고용근로자수, 취약계층고용률, 정규직고용률 등을 종속변수로 하는 회귀분석을 통하여 중앙정부 및 지방자치단체 등의 지원금이 고용창출에 미치는 효과를 분석하였다. 사회적기업에 대한 지원금 중 고용노동부 지원금이 가장 큰 비중을 차지하고 있기 때문에 전체적으로 총유급근로자 창출효과는 크지만 단위지원금당 창출효과는 다른 지원기관보다 낮은 것으로 나타났다. 취약계층근로자 고용창출 효과는 지방자치단체 지원금이 고용노동부 지원금의 2배 정도인 것으로 나타났으며, 기업후원금과 지방자치단체 지원금은 자체고용근로자를 증가시키는 것으로 추정되었다.

강석민(2014)의 연구는 한국사회적기업진흥원의 자율경영공시를 수행하는 76개 기업을 대상으로 사회적기업의 경영성과에 미치는 정부지원의 영향에 대해서 분석을 수행하였다. 실증분석결과 전문인력과 사업개발비 부분의 합계로 측정된 정부지원은 일정부분까지는 경영성과에 부정적인 영향을 제공

하지만, 그 이상의 정부지원을 받는 사회적기업은 경영성과에 긍정적인 영향을 보이는 것으로 나타났다.

이수창·정우열(2014)의 연구에서도 81개 사회적기업을 대상으로 사회적기업의 조직특성 중 정부지원금이 사회적 성과와 경제적 성과에 미치는 영향에 대하여 분석을 수행하였다. 분석결과 정부지원금은 경제적 성과와 사회적 성과에 부정적인 영향을 미치는 것으로 조사되었다.

김창범·이창범(2015)의 연구에서는 사회적기업의 경제적 성과와 사회적 성과에 대한 효율성에 대한 분석으로, 사회적기업 특성 요인 중 정부지원금을 투입물로 선정하고 성과를 산출물로 규정하여 분석을 수행하였다. 분석결과 정부지원금 측면에서 사회적기업은 정부지원을 기반으로 기업을 유지하고 있는 기존의 사회복지운영 체제와 다르지 않은 사업체계를 가지고 있으며, 사회적기업 형태의 다양성 확보를 통해 차별화된 전략이 요구된다.

김희철(2015)은 사회적기업 자율경영공시 자료를 중심으로 사회적기업 성과에 영향을 미치는 요인들을 분석하였으며, 사회적기업 성과에 영향을 미치는 요인 중 외부지원금은 사회적 성과인 취약계층고용에 정(+)의 영향을 미치는 반면 경제적 성과인 당기순이익에는 통계적으로 유의미한 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다.

김동철·김정원(2016)의 연구에서는 사회적기업의 경제적·사회적 성과를 평가하고 사회적기업의 특성과 지역 등에 따른 성과의 차이를 분석하였다. 분석결과 전체적으로 일정 수준의 경제적 성과를 보이고 있으며 사회적 성과로서 고용창출 및 사회적 재투자가 이루어지고는 있으나 인건비에 대한 정부지원금 의존도가 높은 것으로 나타났다.

홍효석·김예경(2016)의 연구에서는 사회적기업의 특성이 사회적 성과와 경제적 성과에 어떠한 영향을 미치는지에 대해서 분석하였다. 사회적기업 특성 중 정부지원금과 사회적기업 성과와의 분석 결과 정부지원금 중 인건비지원과 사회보험료 지원은 사회적 성과에 정(+)의 관계를 가지고 있는 것으로 나타났으며, 경제적 성과인 영업이익에는 인건비와 기타정부지원금이 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

Ⅲ. 연구방법의 설계

1. 연구가설의 설정

고용노동부 사회적기업 인증을 받은 사회적기업은 정부로부터 각종 지원 제도를 통해 시장 경쟁력 향상과 경제적 자립에 도움을 받을 수 있다. 사회적기업에 대한 정부지원금은 취약계층 일자리 창출을 위한 사회적기업 육성 정책에 따라 예산이 투입되고 있는 실정이며, 사회적기업의 영업활동에 소요되는 비용 등을 해당 기업에 직접 지급하는지의 여부에 따라 직접지원과 간접지원으로 구분해볼 수 있다.

사회적기업 인증기업의 성과가 대부분 적자인 상황을 감안하면 사회적기업의 정부지원금은 사회적기업을 운영하는데 있어서 중요한 요인임을 알 수 있다. 일반적으로 사회적기업은 정부지원금 등을 통해 적극적인 영업활동을 수행하고 재무구조 및 수익성을 개선하여 사회적기업 성과를 창출할 가능성을 배제할 수 없기 때문이다.

한편 사회적기업에 대한 정부지원금은 사회적기업의 성장 기반과 자립성을 해칠 수 있다는 의견들도 제시되고 있으며, 사회적 목적을 추구하면서 영업활동을 추구하는 사회적기업을 일반 영리기업과 동일하게 취급하여 평가하는 것도 합리적이지 못할 수 있다.

이에 본 연구에서는 사회적기업의 성과를 경제적 성과와 사회적 성과로 구분하여 사회적기업의 정부지원금과의 관계를 분석해보고자 다음과 같은 연구가설을 설정하였다.

연구가설1. 사회적기업에 대한 정부지원금은 사회적기업 경제적 성과에 영향을 미친다.

연구가설2. 사회적기업에 대한 정부지원금은 사회적기업 사회적 성과에 영향을 미친다.

2. 연구모형

본 연구는 정부지원금과 정부지원금 구성항목이 사회적기업 성과에 미치는 영향을 분석하는데 목적이 있으며, 사회적기업은 경제적 가치와 더불어 사회적 가치를 추구하고 있는 기업의 형태이므로 사회적기업의 성과를 경제적 성과와 사회적 성과로 구분하여 측정하였다.

사회적기업이 정부로부터 지원받은 인건비, 전문인력비, 사업개발비, 사회보험료, 기타지원금을 정부지원금으로 측정하였으며, 정부지원금 중 기타의 항목을 제외한 인건비, 전문인력비, 사업개발비, 사회보험료를 정부지원금 구성항목으로 구분하였다.

사회적기업 성과와 정부지원금과의 관계를 분석하고자 다음과 같이 <연구모형 1>을 설정하였으며, 사회적기업 성과와 정부지원금 구성항목과의 관계를 분석하고자 <연구모형 2>를 설정하였다.

$$\text{<연구모형 1> } SEP_t = \alpha_0 + \alpha_1 GS_t + \alpha_2 \ln Assets + \epsilon_t$$

여기서 SEP_t : 사회적기업 성과

GS_t : 정부지원금

$\ln Assets$: 총자산의 자연로그값

$$\text{<연구모형 2> } SEP_t = \alpha_0 + \alpha_1 PE_t + \alpha_2 PME_t + \alpha_3 BDE_t + \alpha_4 SIE_t + \alpha_5 \ln Assets + \epsilon_t$$

여기서 SEP_t : 사회적기업 성과

PE_t : 인건비

PME_t : 전문인력비

BDE_t : 사업개발비

SIE_t : 사회보험료

$\ln Assets$: 총자산의 자연로그값

3. 표본의 선정

본 연구에 이용된 표본은 2015년 한국사회적기업진흥원에 공시된 사회적기업 자율경영공시 기업을 중심으로 분석을 수행하였으며, 사회적기업 성과와 정부지원금 데이터 수집이 가능한 기업으로 한정하였다. 본 연구에 사용된 총 표본은 184개이다.

IV. 실증분석결과

1. 기술통계

<표 2>는 본 연구의 모형을 분석하기 위해 사용된 변수들의 기술통계를 나타내는 값으로, 변수들의 평균과 중위수, 표준편차, 최소값, 최대값 등을 나타낸다.

사회적기업의 성과는 경제적 성과와 사회적 성과로 구분하여 측정하였으며, 경제적 성과(EP_i)는 매출액영업이익률로 측정하고 사회적 성과(SP_i)는 취약계층고용비율로 측정하였다.

경제적 성과인 매출액영업이익률의 평균은 -30.89%, 최소값 -270.07%, 최대값 24.54%의 분포를 보이고 있다. 사회적 성과인 취약계층고용비율은 평균 63.34%로 이는 중위수인 65.91%와 그리 큰 차이를 보이고 있지 않아서 사회적기업의 사회적 성과에 있어서 표본기업이 고르게 분포되어 있음을 알 수 있다.

정부로부터 지원을 받는 사회적기업의 정부지원금(GS_i)은 평균 135,607(천원)이며, 인건비(PE_i)의 경우 평균 55,588(천원)으로 정부지원금 구성항목 중에서 비중이 가장 큰 것으로 나타났다. 전문인력비(PME_i)는 평균 6,180(천원), 사업개발비(BDE_i)는 평균 16,732(천원), 사회보험료(SIE_i)는 평균 6,537

(천원)의 분포를 보이고 있는 것으로 나타났다.

기업규모($\ln Assets$)는 통제변수로 총자산의 자연대수값으로 측정하였으며, 평균과 중위수의 값이 각각 12.48과 12.00인 것으로 보아 표본기업의 분포가 고르게 형성되어 있는 것으로 나타났다.

<표 2> 변수의 기술통계

변수	평균	중위수	표준편차	최소값	최대값
EP_t	-30.89	-12.74	46.856	-270.07	24.54
SP_t	63.34	65.91	18.986	2.44	100.00
GS_t	135,607	90,219	201,772	0	1,792,375
PE_t	55,588	47,556	73,415	0	766,047
PME_t	6,180	0	10,987	0	51,120
BDE_t	16,732	10,800	20,165	0	97,380
SIE_t	6,537	0	20,700	0	153,392
$\ln Assets$	12.48	12.00	1.459	9.00	19.00

주 1) 변수의 정의

EP_t : 경제적성과(=매출액영업이익률(%))=영업이익/매출액×100)

SP_t : 사회적성과(=취약계층고용비율(%))=(취약계층근로자수/총근로자수)×100)

GS_t :정부지원금(천원)=(인건비+전문인력+사업개발비+사회보험료+기타의 총합)

PE_t : 인건비(천원)

PME_t : 전문인력비(천원)

BDE_t : 사업개발비(천원)

SIE_t : 사회보험료(천원)

$\ln Assets$: 총자산의 자연로그값

2. 상관관계분석

<표 3>은 주요 변수들에 대한 상관관계분석 결과를 제시하고 있다.

사회적기업의 경제적 성과인 매출액영업이익률은 정부지원금과는 통계적으로 유의한 음의 관련성을 보이고 있으며, 정부지원금 구성항목 중 인건비

와 사업개발비와도 유의한 음의 관련성을 보이고 사회보험료와는 유의한 양의 관련성을 보이고 있는 것으로 나타났다.

사회적기업의 사회적 성과인 취약계층고용비율은 정부지원금과는 통계적으로 유의한 양의 관련성을 보이고 있으며, 정부지원금 구성항목 중 인건비와는 유의한 양의 관련성을 보이고 전문인력비와 사회보험료와는 유의한 음의 관련성을 보이고 있는 것으로 나타났다.

<표 3> 변수의 상관관계 분석

변수	EP_t	SP_t	GS_t	PE_t	PME_t	BDE_t	SIE_t	$\ln Assets_t$
EP_t	1							
SP_t	0.036	1						
GS_t	-0.175 **	0.161 **	1					
PE_t	-0.274 ***	0.179 **	0.622 ***	1				
PME_t	0.047	-0.165 **	0.155 **	-0.040	1			
BDE_t	-0.166 **	-0.020	0.281 ***	0.051	0.164 **	1		
SIE_t	0.169 **	-0.127 *	0.114	-0.094	0.283 ***	-0.104	1	
$\ln Assets_t$	0.378 ***	-0.117	0.301 ***	0.040	0.124 *	0.002	0.239 ***	1

주 1) 변수의 정의는 <표 2>의 하단과 동일함

2) 피어슨상관관계분석 결과임

3) ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10%의 유의수준에서 유의함을 의미함

3. 실증분석결과

사회적기업의 성과와 정부지원금과의 관련성에 대한 연구를 수행하기 위하여, 사회적기업의 성과를 종속변수로 설정하고 정부지원금 및 정부지원금 구성항목을 독립변수로 설정하여 다중회귀분석을 실시하였다. 실증분석결과는 각각 <표 4>와 <표 5>에 제시되어 있다.

<표 4> 사회적기업 경제적 성과와 정부지원금과의 관계

<종속변수> 경제 적성 과		
Panel A. 정부지원금과의 관계		
변 수	Coeff.	t-value
α_0	-210.546	-7.801***
GS_t	-0.318	-4.645***
$\ln Assets$	0.473	6.925***
$Adj. R^2$	0.484	
F-value	27.571***	
표본 수	184	
Panel B. 정부지원금 구성항목과의 관계		
변 수	Coeff.	t-value
α_0	-168.283	-6.263***
PE_t	-0.278	-4.237***
PME_t	0.003	0.039
BDE_t	-0.149	-2.232**
SIE_t	0.035	0.497
$\ln Assets$	0.381	5.657***
$Adj. R^2$	0.501	
F-value	10.556***	
표본 수	184	

주 1) 변수의 정의는 <표 2>의 하단과 동일함

주 2) ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10%의 유의수준에서 유의함을 의미함

<표 4>는 사회적기업의 성과 중 경제적 성과와 정부지원금 및 정부지원금 구성항목과의 관계에 대한 실증분석결과로, 사회적기업의 경제적 성과는 매출액영업이익률로 측정하였으며 정부지원금 및 정부지원금 구성항목은 인건비, 전문인력비, 사업개발비, 사회보험료로 측정하여 분석하였다.

사회적기업 경제적 성과는 정부지원금과 관계에서 정부지원금 회귀계수가 $-4.645(p<0.01)$ 로 통계적으로 유의한 음의 관련성을 보이고 있는 것으로 나타났다으며, 정부지원금 구성항목 중 인건비와 사업개발비가 각각 $-4.237(p<0.01)$, $-2.232(p<0.05)$ 로 통계적으로 유의한 음의 관련성을 보이고 있는 것으로 나타났다.

사회적기업은 정부로부터 정부지원금을 제공받게 되면 수익과 양의 관련성을 보여야 하지만 실증분석결과는 이와는 상반된 결과가 제시되고 있다. 이는 사회적기업 회계처리시 인건비 등의 정부지원금을 제공받게 되면 국고보조금 계정이 생성되고 지출하게 되면 국고보조금을 상계처리하고 영업외수익의 국고보조금 계정이 생성된다.

사회적기업의 목적인 사회서비스 제공 및 취약계층 일자리 창출 측면에서 정부지원금 만큼 인건비 등의 비용이 증가하여 상대적으로는 수익을 감소시키는 결과를 초래하게 되므로, 인건비 등의 비용은 경제적 성과와 음의 관련성을 보이는 것으로 이해해 볼 수 있다.

<표 5>는 사회적기업의 성과 중 사회적 성과와 정부지원금 및 정부지원금 구성항목과의 관계에 대한 실증분석결과로, 사회적기업의 사회적 성과는 취약계층고용비율로 측정하였으며 정부지원금 및 정부지원금 구성항목은 인건비, 전문인력비, 사업개발비, 사회보험료로 측정하여 분석하였다.

사회적기업 사회적 성과는 정부지원금과 관계에서 정부지원금 회귀계수가 $2.840(p<0.05)$ 으로 통계적으로 유의한 양의 관련성을 보이고 있는 것으로 나타났다으며, 정부지원금 구성항목 중 인건비와는 통계적으로 유의한 양의 관련성을 보이고 전문인력비와는 통계적으로 유의한 음의 관련성을 보이고 있는 것으로 나타났다.

<표 5> 사회적기업 사회적 성과와 정부지원금과의 관계

<종속변수> 사회적성과		
Panel A. 정부지원금과의 관계		
변 수	Coeff.	t-value
α_0	90.140	7.422
GS_t	0.216	2.840**
$\ln Assets$	-0.182	-2.398**
$Adj. R^2$	0.237	
F-value	5.345**	
표본 수	184	
Panel B. 정부지원금 구성항목과의 관계		
변 수	Coeff.	t-value
α_0	78.224	6.450***
PE_t	0.173	2.376**
PME_t	-0.129	-1.666*
BDE_t	-0.012	-0.166
SIE_t	-0.053	-0.672
$\ln Assets$	-0.095	-1.274
$Adj. R^2$	0.265	
F-value	3.184**	
표본 수	184	

주 1) 변수의 정의는 <표 2>의 하단과 동일함

2) ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10%의 유의수준에서 유의함을 의미함

정부지원금 중 인건비는 취약계층고용에 대한 지원금이므로 인건비가 증가할수록 사회적 성과에는 긍정적인 영향을 보이는 것이며, 이와는 상대적으로 전문인력은 사회적 성과와는 음의 관련성을 보이는 것으로 나타났다.

사회적기업은 사회적 목적을 추구하지만 영업활동에 대한 성과도 창출되어야 하므로, 기업의 입장에서는 생존을 위해서는 마케팅 및 기술 측면에서 전문가의 지원을 통해 역량을 끌어올릴 필요가 있는 것이다. 이는 사회적기

업의 생존에 필요한 지원방향으로, 상대적으로 고비용으로 전문인력의 투입을 통해서 기업 측면에서 영업활동의 성과를 만들지만 고용창출과의 연계는 이루어지지 않는다고 볼 수 있다.

V. 연구의 결론

2007년 사회적기업육성법이 도입된 이후 사회적기업에 대한 정부의 적극적인 사회적기업 육성정책과 지원이 본격화되면서 사회적기업은 양적으로 크게 성장하고 있다. 이러한 상황을 고려해볼 때 사회적기업에 대한 정부지원금이 사회적기업의 목적을 달성하고 사회적기업 성과에 기여하고 있는지에 대한 분석이 필요할 것으로 보인다.

이에 본 연구에서는 사회적기업의 성과와 정부지원금과의 관련성에 대한 연구로, 2015년 한국사회적기업진흥원에 공시된 사회적기업 자율경영공시기업을 중심으로 정부지원금이 사회적기업 성과에 미치는 영향에 대해서 실증적으로 분석하였다. 또한 정부지원금의 재정지원 항목을 세부항목으로 구성하여 각각의 항목이 사회적기업 성과에 미치는 영향에 대해서도 분석을 수행하였다.

본 연구의 실증분석결과는 다음과 같다.

첫째, 사회적기업 경제적 성과는 정부지원금과의 관계에서 유의한 음의 관련성을 보이는 것으로 나타났으며, 정부지원금 구성항목 중 인건비와 사업개발비가 동일한 결과를 가지는 것으로 제시되었다.

사회적기업에 대한 인건비와 사업개발비지원금은 성과 창출을 위한 투자가 아닌 비용적인 측면으로 이해되고 있다고 볼 수 있으며, 인건비, 사업비, 마케팅 지원을 위한 사업비로서의 측면보다 경제적 성과를 창출시킬 수 있는 지원정책이 필요할 것으로 보인다.

둘째, 사회적기업 사회적 성과는 정부지원금과의 관계에서 유의한 양의

관련성을 보이는 것으로 나타났으며, 정부지원금 구성항목 중 인건비와는 양의 관련성을, 전문인력비와는 음의 관련성을 보이는 것으로 제시되었다.

사회적기업의 일자리 창출 중심 인건비 지원을 통해 취약계층고용률을 향상시킬 수 있는 사회적 성과에는 기여하고 있지만, 상대적으로 전문인력비 지급을 통해서 사회적기업의 목적인 고용창출로의 연계는 이루어지지 않았다고 볼 수 있다.

본 연구는 사회적기업의 자발적인 자율경영공시 기업을 중심으로 재무지표를 활용하여 정부지원금과 사회적기업 성과를 분석하였다는 점과 정부지원금을 세부항목으로 구성하여 각각의 항목이 사회적기업 성과에 미치는 영향에 관한 연구를 수행하였다는 점에서 연구의 의의가 있다고 하겠다.

하지만 2015년 단일년도의 사회적기업을 중심으로 실증분석을 수행하여 연구의 결과를 일반화하는데 어려움이 있으며, 사회적기업의 유형에 따른 사회적기업 성과에 대한 차이를 고려하지 않은 부분에 있어서도 한계점을 가진다.

향후 연구에서는 전문인력 지원을 통해 사회적기업의 경제적 성과가 증가하고 이로 인해 고용창출효과가 발생되었는지에 대한 기간 분석을 통해 연구를 수행해보는 것도 좋은 연구주제가 될 수 있을 것이다.

사회적기업의 양적 성장도 중요하지만 이는 정부의 예산 지원으로 가능했던 것이므로, 사회적기업이 재정의 안정성을 확보하고 지속적으로 운영되기 위해서는 인증별, 유형별 다양성을 고려하여 획일적인 지원정책보다는 다양한 관점에서의 정부지원금의 지급이 필요할 것이다(윤창술, 2015).

사회적기업의 유형이 일자리창출형, 사회서비스제공형, 지역사회공헌형 등으로 구분되어 있음에도 불구하고 정부의 지원정책은 기업 유형에 관계없이 동일하므로, 기업유형에 따라 차별화된 정책을 강구할 필요가 있다.

정부는 사회적기업을 일자리 창출 목표를 달성하기 위한 수단으로서 활용하기보다는 사회적기업의 자발성과 다양성 및 지속가능성을 유지하면서 사회적기업의 두 가지 목적을 최대한 실현할 수 있도록 하는 방향으로 각종 지원을 하는 것이 바람직할 것으로 사료된다.

참고문헌

- 국회예산정책처(2012), “사회적기업 육성사업 평가”.
- 강석민(2014). “정부지원이 사회적기업의 경영성과에 미치는 영향에 관한 실증연구”, 「사회적기업연구」 7(2), pp.3-19.
- 김동철 · 김정원(2016). “사회적기업 성과분석에 관한 연구”, 「경영학연구」 20(2), pp.143-162.
- 김숙연 · 김선구(2016). “사회적기업 특성이 경제적 성과와 사회적 성과에 미치는 영향에 관한 연구”, 「상업교육연구」 30(4), pp.55-73.
- 김재홍 · 이재기(2012). “사회적기업에 대한 정부지원금의 고용창출 효과분석”, 「지방정부연구」 16(3), pp.135-163.
- 김창범 · 이찬영(2015). “한국 사회적기업의 경제적 성과와 사회적 성과에 대한 효율성 분석”, 「산업경제연구」 28(4), pp.1715-1738.
- 김희철(2015). “사회적기업의 성과분석에 관한 연구”, 「대한경영학회지」 28(7), pp.1797-1812.
- 이수창 · 정우열(2014). “사회적기업의 성과 결정요인 분석-사회적기업의 조직 특성을 중심으로”, 「한국거버넌스학회보」 21(2), pp.127-147.
- 윤창술(2015), “사회적기업 지원제도의 문제점”, 경남일보 경일포럼.
- 홍효석 · 김예경(2016). “사회적기업의 사회적 · 경제적 성과에 관한 연구”, 「재무와회계정보저널」 16(1), pp.1-29.

The effect of Social Enterprises Performance on Governmental Subsidies

Kim, Suk-Yeon*: Kang, Su-Jin**.

< Abstract >

Although social enterprises are growing in quantity due to the government's active support policy for social enterprises, there is also raised the question that the government subsidy is a monopoly of the labor support policy centered on job creation.

The purpose of this study is to analyse on the effect of social enterprises performance on governmental subsidies and governmental subsidies components. The performance of social enterprises is divided into economic and social performance. For this analysis, the sample is listed to the disclosure data from Korean Social Enterprise Promotion Agency.

The empirical results are as follows.

First, the economic performance of Social Enterprises are negatively related to the governmental subsidies. The payroll expense and business development expense in governmental subsidies components are also negatively related to the economic performance of Social Enterprises.

Second, the social performance of Social Enterprises are positively related to the governmental subsidies. The payroll expense in governmental subsidies components are also positively related to the social performance of Social Enterprises, but the professional manpower expense in governmental subsidies components are also negatively related to the social performance of Social Enterprises.

* Social Science Research Institute, Chungbuk National University.

** Thomas Engineering Co. Ltd.

Government subsidies for social enterprises should be supported not only in terms of costs but also as investment concepts and ways to pursue performance through social enterprises' self-sufficiency, diversity and sustainability.

key words: Social Enterprises Performance, Economic Performance, Social Performance. Governmental Subsidies.

투고일: 2017.01.13. | 심사완료일: 2017.02.08. | 게재확정일: 2017.02.08.

중증장애인 고용 사회적기업 사례 연구*

김승완**

본 연구의 목적은 중증장애인 고용 사회적기업의 국내 우수사례를 살펴봄으로써 중증장애인 고용의 대안이 될 수 있는 방안을 마련하기 위한 기초 연구를 수행하는 것이다. 이에 사회적기업 인증 직업재활시설 우수사례 기관으로 분류된 직업재활시설을 경제적 성과와 사회적 성과를 기준으로 실태조사를 실시하였다. 분석결과 첫째, 우수사례 기관들의 생산 업종은 대체로 2차 산업품목에 집중되어 있었으며, 한 가지 품목만 생산하기 보다는 2가지 이상의 생산품을 함께 운영하고 있는 경우가 많았다. 둘째, 영업활동을 통한 매출액의 규모는 연평균 19억원 정도로 나타났다. 민간시장 매출액이 공공시장 매출액보다 높은 것으로 나타나 아직 우선구매제도를 통한 공공시장의 진출이 그렇게 활성화되지 못한 것으로 파악되었다. 셋째, 중증장애인 근로자들의 월평균 임금 수준은 853천원으로 나타나 직업재활시설 전체 월평균 임금 495천원보다는 약 72% 정도 높은 수준이지만 최저임금 116만원보다는 약 42.7% 낮은 수준으로 드러났다. 이러한 분석결과를 바탕으로 중증장애인 고용 사회적기업이 발전하기 위한 실천적 정책방안을 제시하였다.

주제어: 중증장애인 고용, 중증장애인 고용 사회적기업, 우수사례 직업재활시설

* 본 연구는 '김승완 외(2015). 장애인 고용 사회적기업 사례 연구. 한국장애인개발원' 연구보고서 일부 내용을 수정·보완하여 작성하였음.

** 주저자, 국립한국복지대학교 장애인행정과 조교수

I. 서론

2003년 참여정부 초기 의무고용제 시행 10여년 측정 과정에서 우리나라의 전반적인 장애인 고용률은 현저히 증가하였지만 중증장애인 고용률은 그만큼 증가하지 못하였다. 더불어 경증과 중증을 구분하지 않는 의무고용은 상대적으로 용이한 경증장애인 위주의 채용을 더 부추겼으며, 중증장애인은 고용에서 더욱 소외될 가능성이 높았다. 이에 의무고용제의 한계를 보완하고 중증장애인에게 일자리를 제공할 수 있다는 대안으로 중증장애인 고용 사회적기업에 관한 논의가 시작되었다(이정주, 2004; 박경수, 2016: 18).

그 이후 이러한 논의가 본격화되면서 「사회적기업 육성법」이 2007년도 제정되었다. 이 법의 시행 이후로 중증장애인 고용 사회적기업이 등장하게 되었다. 2016년 12월 현재 「사회적기업 육성법」에 따라 고용노동부에 의해 인증 받은 사회적기업은 전국적으로 1,713개소이다. 이 중 동 기간 기준 중증장애인 고용 사회적기업은 2014년 기준 총 541개의 직업재활시설 중 93개소이다(김승완 외, 2015: 3).

중증장애인 고용 사회적기업은 다른 기업과 달리 신규설립보다는 기존의 직업재활시설이나, 표준사업장 등 기존의 장애인 다수 고용사업장에서 전환되든지, 아니면 기존의 직업재활시설을 동시에 운영하고 있는 곳이 많았다. 이러한 흐름은 유럽 등에서도 나타나는 공통적인 현상이라 할 수 있다. 김동주(2009)는 우리나라 장애인직업재활시설의 사회적기업 전환가능성을 모색하였고, 장원봉(2009)은 유럽의 노동통합 사회적기업의 기본적인 개념을 소개하면서 우리나라 직업재활시설과의 유사성을 강조하였다. 즉 우리나라의 직업재활시설이 법적 절차를 거쳐 사회적기업으로 전환하는 것은 자연스러운 현상이라고 논의하였다(DTI, 2006; 김동주, 2009; 김정원, 2009; 김종인, 2005; 이정주, 2004, 2008; 장원봉, 2009; 한정훈 외, 2009). 실제로, 이러한 현상이 초기에 나타나기 시작한 곳은 미국, 영국, 스웨덴 등의 장애인 고용 분야 사회적기업이다. 이를테면, 영국의 램플로이(Remploy Ltd), 미국의 굿윌(GoodWill), 스웨덴의 삼할(SAMHALL) 등이 대표적이라 할 수 있다.

우리나라의 경우 2007년도에 제정된 「사회적기업 육성법」에 따라 고용노동부의 인증을 받은 중증장애인 고용 사회적기업이 2010년도 기준으로 추정된 59개소에서 2015년 6월 기준 93개소로 확대하고 있다는 점에서, 중증장애인 고용의 대안으로서의 사회적기업에 대한 관심은 날로 증대되고 있다. 그럼에도 중증장애인 고용 사회적기업에 대한 실태조사는 2010년에 이루어진 이정주·백학영(2010) 연구 등이 시초라 해도 과언이 아니다. 즉, 중증장애인 고용 사회적기업에 대한 관심이 증대해가는 반면, 그 실태나 사례에 대한 연구는 상당히 미약하다(김승완 외, 2015: 4).

이에 본 연구는 중증장애인 고용 사회적기업의 국내 우수사례를 살펴봄으로써 중증장애인 고용의 대안이 될 수 있는 방안을 모색하고자 한다. 아울러 이러한 성공사례에서 드러난 시사점을 바탕으로 중증장애인 고용 사회적기업의 방향성을 제시하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 중증장애인 고용 사회적기업

2000년대 후반에 접어들면서 우리사회에 사회적경제라는 개념이 취약계층에 대한 고용의 대안으로 도입되기 시작하였다. 사회적경제라는 용어는 유럽에서 주로 사용되어 왔는데, 19세기 프랑스 사회에서 발생하기 시작한 자본주의 경제의 폐해를 시정하기 위한 시도로 등장하게 되었다. 사회적경제에 대한 접근은 두 가지 시각으로 볼 수 있는데, 첫째는 보다 사회적이며 공평한 경제체제로서의 협동조합, 사회단체, 공제조합들의 사회평등 운동에 기반을 두고 있으며, 협동조합 등을 정치적 도구로 활용하여 자본주의 시장경제 체제를 새로운 사회적경제체제로 전환하려는 견해이다. 두 번째 시각은 시장경제에 대한 현실적 대안으로서 시장경제가 좀 더 공정하고 보다 참여적이며 사회적 약자의 욕구에 효과적으로 대응하기 위해 개입하려는 제도

로 보는 것이다(김승완 외, 2015: 36).

우리나라에서 이러한 사회적경제 개념이 제시되기 시작한 것은 1997년 외환위기 이후라고 볼 수 있다. 외환위기 이후 늘어나는 실업률을 개선하기 위해 정부는 공공근로, 자활 등의 제도를 통해 일자리를 창출하였지만 이는 일시적인 방책일 뿐 안정적인 일자리를 확보할 수는 없었다. 따라서 유럽의 사회적경제 모델을 도입하려는 논의가 시작되었고 “착한 소비 따뜻한 일자리”를 제공하는 사회적기업의 육성이 정부 주도로 추진되었다. 이후 2007년 사회적기업 육성법이 제정되었고 사회적기업에 대한 국가적인 관심에 편승하여 중증장애인의 고용을 활성화하기 위해서 사회적기업 인증을 받은 직업재활시설이 등장하기 시작하였다(김승완 외, 2015: 36-37).

2010년 59개소, 2011년 85개소, 2015년 6월 현재 93개소로 사회적기업 인증을 받은 직업재활시설은 지속적으로 증가하고 있다. 기존의 직업재활시설은 비영리기관이 지니는 경영특성으로 인하여 경영측면에서 어려움이 많았지만, 사회적기업 인증으로 중증장애인에게 유급근로의 기회가 확대되는 계기를 마련하였다. 또한 사회적기업 인증 후 직업재활시설의 경영성과 향상에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(송창근 외, 2014).

2. 선행연구 검토

1) 장애인 고용 사회적기업 선행연구

사회적기업에 대한 국내의 연구는 여러 정치·사회·경제적 요인으로 그 연구가 활발히 진행되고 있는 상황이다(김승완 외, 2015: 39-40). 우선, 강운주(2010)는 우리나라와 스웨덴의 중증장애인 고용을 위한 사회적기업 현황을 분석하였다. 저자는 여기서 우리나라의 중증장애인 고용 사회적기업은 대부분 보호작업장의 형태로 있다가 사회적기업으로 전환하고 있음을 밝히고, 스웨덴의 삼할의 운영사례 분석을 통해 한국의 장애인 고용 사회적기업의 발전방향으로 사회적기업 간의 네트워크분석, 장애인이 만든 상품이나

서비스에 대한 사회적 인식개선, 마케팅 활동의 활성화를 제시하였다.

김동주(2009)는 국내·외 장애인 사회적기업의 사례를 소개하는 한편, 직업재활시설로 사회적기업 인증 기준의 문제점 제시, 직업재활시설과 사회적기업의 발전방안 등을 논의하였다. 그는 특히 장애분야의 사회적기업의 인증방식개선으로서, 직업재활시설의 경우 자동으로 사회적기업으로 인증 받는 법개정의 필요성, 장애인 사회적기업에 대한 부처간 통합적인 접근을 제시하였다.

이정주 외(2010)는 장애인 고용 사회적기업 중 52개소를 대상으로 구조화된 설문지를 통하여 운영주체 및 운영기간, 재정운영현황, 장애인 고용 사회적기업의 경영활동 애로사항과 사회목적 이행현황, 그리고 장애인 고용현황을 분석하였다. 분석결과, 우리나라의 장애인 고용 사회적기업의 특성으로 첫째, 사회적기업의 이전 형태가 직업재활시설, 자립작업장, 표준사업장 등 장애인 다수고용사업장에서 전환되었고, 사회적 목적과 더불어 경영성과도 높다는 것이다. 둘째, 한국의 장애인 고용 사회적기업은 높은 장애인 고용의지를 갖고 있다는 것이다. 셋째, 매출액과 수익금은 증가추세에 있지만, 매출액에 비해 수익금의 비율이 현저히 낮다는 것이다. 따라서 향후과제로 첫째, 외국의 사례처럼 우리나라의 장애인 고용 사회적기업에 대한 별도의 지원체계의 구축 필요, 둘째, 우선구매제도의 대폭적인 개선으로 제품과 더불어 장애인 고용 사회적기업 생산품을 우선구매화하는 것, 셋째, 경영전문성의 지원 강화, 넷째, 유럽 노동통합 사회적기업의 성장이 각국마다 조직화된 네트워크의 힘이 큰 것처럼 한국도 이러한 네트워크 구축이 필요하다는 것을 제시하였다.

박현숙(2012)은 장애인 직업재활시설 중 보호작업장의 활성화를 목적으로, 사회적기업의 관점에서 서울, 인천, 경기지역에 소재한 166개소의 보호작업장을 대상으로 실태조사를 실시하였다. 이에 장애인 보호작업장이 사회적기업의 특성을 충분히 발휘할 수 있기 위해서는 무엇보다도 전문인력의 지원을 받을 수 있도록 법적, 제도적 방안 모색의 필요성을 논의하였다.

조성열·김백수(2011)의 연구에서는 사회적기업의 성공요인을 분석하여 이

를 통한 직업재활시설의 활성화 방안에 대해 검토하였다. 먼저, 현재 직업재활시설의 효율적 효과성 극대화를 통한 자립경영체제 정착을 위해 수익구조 모델을 개발하고 활성화하여야 함을 제안하였다. 그리고 2010년 12월 기준, 직업재활시설에서 사회적기업으로 전환한 79개소에 대한 분석과 미국, 스웨덴, 영국 등의 사례를 소개하면서 사회적기업이 성공하기 위한 요소로서, 사전시장조사와 판로확보 등 시장속성상의 실천적 전략, 기업가 정신, 경영자의 역량, 분석적 경영능력 등을 제시하였다.

박서현(2012)의 연구에서는 서울시 소재 장애인직업재활시설 중 사회적기업으로 인증을 받은 시설과 그렇지 않은 시설을 대상으로 하여, 사회적기업 육성법에 의한 사회적기업 지원제도에 대한 만족도와 유용성을 파악한 뒤 장애인직업재활시설의 활성화를 위한 사회적기업 지원방안을 제시하였다.

이상의 논문들은 장애인직업재활시설이 사회적기업으로 전환 후의 실태와 특성을 파악하고 사회적기업으로서의 지원방안에 대한 논의에만 그치고 있다. 또한 이들은 사회적기업이 창출하는 성과 측정에는 인색하였다.

2) 사회적기업 성과 선행연구

곽선화(2009)는 2007년 인증 사회적기업 54개를 대상으로 사업성과를 분석하였다. 먼저, 사회적기업의 사회적 성과를 일자리 창출도, 삶의 질 향상도, 자본보유와 무관한 의사결정, 이해관계자 참여구조, 수익배분의 제한으로 보았다. 또한 사회적기업의 경제적 성과를 총매출액과 당기순이익으로 설명하였다.

조영복·신경철(2013)은 KAIST(2010)가 소개한 사회적 가치 평가도구 SROI(Social Return on Investment, 사회적투자수익률)¹⁾를 모티브로 사회적

1) SROI(Social Return on Investment, 사회적투자수익률)는 미국의 민간재단인 RFDF(Robert Enterprise Development Fund)와 Jed Emerson이 2000년에 개발하여, 사회적기업에 대한 투자 또는 기부가 산출한 사회경제적 가치를 측정하기 위해 개발된 측정기법이다. SROI는 투자의 순현재가치에 대한 결과의 순현재가치의 비율이며, 창출되는 결과의 가치를 해당 결과의 달성에 소요되는 비용에 대비하여 측정하는 개념이다(Emerson et al, 2000).

기업의 사회적 가치 측정을 위해 지표은행이 구축되어야 한다고 논의하였다. 지표은행은 범용 및 업종별 지표를 구분하여 개발되어야 한다는 것이다. 범용지표는 사회적기업에 주된 가치로 사용하고 있는 고용과 함께 내부경영 시스템, 사회목적실현, 혁신 및 성장의 분야에서, 그리고 업종별지표에는 사회복지, 보건/가사/간병, 보육/교육, 환경, 문화/관광, 제조, 물류 및 도소매업 중에서 필요하다고 설명하였다.

김법석(2013)은 NEF(New Economy Foundation, 신경제재단)의 지표개발 틀을 기준으로 SROI 측정방법을 제시하였다. 그는 자본적 지출만을 투자로 보는 것이 아니라 보조금 및 지원금이 사회서비스 제공을 위한 종업원의 인건비로 사용되었다면 사회적 비용이 아니라 사회적 투자로 보야 한다고 밝혔다.

홍효석·김예경(2016)은 사회적기업의 사회적 성과를 사회적 취약계층의 고용, 사회서비스의 제공, 지역사회 삶의 질 향상 및 지역사회 통합 등 다양한 공익적 성과를 달성하는 정도로 설명하였다. 그리고 사회적 기업의 경제적 성과는 영업활동에 대한 재무제표상의 수치로 나타나는 재무적 성과로 대체할 수 있다고 논의하였다.

위와 같이 사회적기업 성과 측정과 평가기준에 관한 연구들은 상당히 많이 존재하지만, 사회적기업 인증을 받은 직업재활시설을 대상으로 성과를 측정하기 위한 평가기준을 제시한 연구는 상당히 미비하다.

3) 해외 주요 선진국 사례

국외의 경우 대부분 사례연구들이 주를 이루고 있는데 그 중, 본 연구와 관련한 해외의 대표적인 중증장애인 고용 사회적기업에 관한 사례연구에서 주목할 만한 부분은 자국의 정책과 대표적인 중증장애인 고용 사회적기업 운영 상황이다.

미국의 경우 중증장애인 고용 사회적기업은 주로 민간부문에서 활성화되었다. 대표적인 사례는 Goodwill로서, 민간자선법인단체로 설립되어 100여년

의 역사를 기록하고 있으며, 지금은 사회적기업으로 변모하였다(강민희 외, 2010: 68). 미국의 장애인 고용관련 대표적인 정책은 ‘AbilityOne Program’으로 이는 시각 및 중증장애인들이 만든 생산품을 국가가 우선구매하도록 하는 제도이다. 이 기업의 주요 업종은 제조업 분야이고, 매년 연례보고서를 통해 기업의 전체적인 경영성과 등을 제시하고 있다(김승완 외, 2015: 40).

영국은 자국의 사회적기업을 활성화하기 위해 2001년 10월 사회적기업청(Social Enterprise Unit: SEU)을 무역사업부내에 신설하였다. 사회적기업청(SEU)은 사회적기업에 영향을 주는 정책결정 시 관련 부처들 간에 조정자 역할을 하는 동시에 역동적이고 지속가능한 사회적기업 부문을 만들기 위한 여러 정책적 역할을 하고 있다(EU Commission Enterprise and Industry, 조영복 외 역, 2010: 106). 이러한 영국의 정책과 더불어 영국의 대표적인 중증장애인 고용 사회적기업은 램플로이 공사이다. 램플로이(Remploy) 공사는 1944년 제정된 장애인 고용법에 의거해 설립한 것으로, 사업영역은 자동차, 건축, 전자제품, 전기, 가구, 보건케어 등 다양한 분야이며, BT, Royal Mail, NHS 등 정부분야와 대기업 등이 사업파트너로 참여하고 있다(강민희 외, 2010: 72; 김승완 외, 2015: 41).

호주의 대표적인 중증장애인 고용 사회적기업은 ‘호주 장애기업(Australian Disability Enterprise: ADEs)’이다. 이 기업은 장애인들에게 생산성 기반의 임금을 지불하고, 가족주택·지역사회서비스·원주민업무처(Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs)로 받는 기금과 자체수입을 맞교환하는 재원구조를 갖고 있다. 특히 호주는 유엔장애인권리협약(CRPD)의 비준당사국으로서, 장애인 고용 증대의 노력으로 ‘호주 장애기업’에게 FAHCSIA가 2013년 현재 지원하고 있다. 이 기금은 이 ‘호주 장애기업’이 사회적기업의 면모를 더욱 갖추도록 지원하고자 하는 것이다(Australia, 2013: 7; 김승완 외, 2015: 41).

일본의 경우 사회적기업을 위한 법이나 정책 등은 별도로 없다. 다만, 사회적기업이 갖고 있는 고용창출에 일본 관련 부처, 혹은 지방정부가 관심을 가지면서, 그러한 고용창출형 사회적기업 프로그램에 지원을 해주기도 한다

(조영복, 2010: 296). 일본의 사회적기업은 주로 민간기업과 지방자치단체가 설립주체가 되는 특례자회사 제도와 시민사회주도형 사회적기업이며, 이들 기업을 통해 장애인 고용을 창출하고 있다. 특례자회사의 경우는 2009년 현재 일본의 220개 글로벌 기업들이 특례자회사를 설립·운영하고 있으며, 주요 직종은 부품조립, 포장작업, 사무보조, 인쇄업 등이다(이은미·김현미, 2009: 85). 한편 시민사회주도형 사회적기업은 주로 직업재활시설에서 전환하는 사례들이 상당수가 있다(이은미·김현미, 2009: 95; 김승완 외, 2015: 41).

스웨덴의 경우 대표적인 중증장애인 고용 사회적기업은 삼할(Samhall)이다. 삼할은 스웨덴 정부가 100% 출자하여 설립되었으며, 설립 당시 지자체, 시, 국립스웨덴 노동시장청과 지방노동청 등이 운영하는 370여개의 사업장으로 시작되었다. 이 기업은 정부소유의 지역회사로서 제조업, 통합사업, 창고업, 건물서비스, 노인서비스 등 다양한 분야에서의 사업영역을 갖고 있으며, 매년의 경영성과 등 주요현황을 연례보고서(annual report)로 발표하고 있다(김승완 외, 2015: 42).

위에서 살펴본 대부분의 중증장애인 고용 사회적기업 연구는 직업재활시설과 사회적기업 간의 공통성을 찾아 이를 통해 장애인의 고용증대, 장애인 직업재활(시설)의 활성화를 도모하고자 하는 거시적 연구들이 대부분이다. 본 연구는 실제적으로 중증장애인을 고용한 우수사례 사회적기업의 전반적 실태를 분석하여 중증장애인을 고용을 확대시키기 위한 방향성을 모색하였다는 점에서 연구의 의의를 찾을 수 있다.

3. 중증장애인 고용 사회적기업 현황

사회적기업 육성 법률안이 시행된 이후 해마다 사회적기업을 인증 받는 중증장애인 고용 기업들은 증가하고 있다. 2007년 당시 아름다운가게, 위캔, 컴윈, 다산환경, 동천모자 등 36개소가 사회적기업으로 노동부에 인증을 받았다. 매년 그 수가 증가하여 2014년 12월 말 현재 우리나라 전체 인증 사회적기업 1,251개소 중에 180개소(14.4%)가 중증장애인을 전체 또는 일부

고용하고 있는 사회적기업인 것으로 유추할 수 있다(김승완 외, 2015: 25-26).

<표 1> 중증장애인 고용 사회적기업 현황

구 분	서 울	부 산	대 구	인 천	광 주	대 전	울 산	경 기	강 원	충 북	충 남	전 북	전 남	경 북	경 남	세 주	합 계
개 소	42	12	5	7	10	6	10	38	6	7	3	5	4	12	6	7	180
비 율 (%)	23.3	6.7	2.8	3.9	5.6	3.3	5.6	21.1	3.3	3.9	1.6	2.8	2.2	6.7	3.3	3.9	100

자료: 한국사회적기업진흥원(2015).

중증장애인을 고용하고 있는 우리나라 사회적기업의 모 기관 유형을 살펴보면, 직업재활시설이 83(46.1%)개소로 가장 많고, 장애인단체가 40(22.2%)개소, 주식회사 35(19.4%)개소, 유한회사 3개소, 표준사업장 5(2.8%)개소, 기타 마을기업, 비영리기관 등이 14(7.8%)개소로 나타났다(<표 2> 참조).

<표 2> 중증장애인 고용 사회적기업 모 기관 유형

구분	합계	직업재활시설	장애인단체	주식회사	유한회사	표준사업장	기타
개소	180	83	40	35	3	5	14
비율(%)	100	46.1	22.2	19.4	1.7	2.8	7.8

자료: 한국사회적기업진흥원(2015).

사회적기업 인증 직업재활시설의 주요 생산품 현황을 살펴보면 첫째, 2차 산업에 해당되는 복사용지 제조, 화장지 생산, 행정봉투, 면장갑 생산 등이 60개소(72.3%)를 차지한다. 둘째, 3차 산업에 해당되는 청소 용역, 방역서비스, 숙박업, 꽃 배달서비스 등이 6개소(7.2%)이다. 셋째, 1차 산업에 해당되는 쌀 및 잡곡류, 참기름, 콩나물 재배, 버섯 재배 등이 5개소(6.0%)로 나타났다.

1, 2차 산업의 품목을 동시에 생산하는 시설은 5개소(6.0%)이며, 2, 3차 산업의 품목을 함께 생산하는 시설은 6개소(7.2%)이며, 1, 2, 3차 산업의 품목을 모두 생산하는 시설이 1개소(1.2%)로 나타났다(<표 3> 참조).

<표 3> 사회적기업 인증 직업재활시설 주요 생산품

구분	1차산업	2차산업	3차산업	1,2차산업	2,3차산업	1,2,3차 산업
개소	5	60	6	5	6	1
비율(%)	6.0	72.3	7.2	6.0	7.2	1.2

자료: 한국사회적기업진흥원(2015).

Ⅲ. 중증장애인 고용 사회적기업 우수사례 조사

1. 조사대상 선정 기준

중증장애인 고용 사회적기업 중에서 우수사례를 분석하기 위하여 사회적기업의 성과에 대한 국내외 여러 논문을 검토하였다. 대부분의 연구들(곽선화, 2009; 선남이·박능후, 2011; 최준규, 2013; 최홍근·유연우, 2013; 김희철, 2015; 홍효석·김예경, 2016)은 사회적기업의 성과 기준을 대체로 경제적 성과와 사회적 성과로 구분하고 있었다. 그 중에서 경제적 성과의 기준으로 곽선화(2009)는 총매출액과 당기순이익으로, 최준규(2013)는 매출액비율, 매출 총이익비율, 영업이익비율로, 최홍근·유연우(2013)는 사회적기업의 수익성에 초점을 두고 매출액 대비 당기순이익과 매출액 대비 영업이익으로, 김희철(2015)은 당기순이익으로, 홍효석·김예경(2016)은 사회적기업의 수익성에 초점을 두고 영업이익과 당기순이익으로 측정하였다. 그리고 사회적 성과 기준으로 곽선화(2009)는 일자리 창출정도, 삶의 질 향상 정도, 자본보유와 무관한 의사결정, 이해관계자 참여구조 등으로, 선남이·박능후(2011)는 취약계층 고용비율과 정규직비율로, 최준규(2013)는 취약계층 고용비율 및 정규

직 고용비율 등으로, 김희철(2015)은 취업계층 고용 인원수로 측정하였으며, 홍효석·김예경(2016)은 취약계층 고용률로 측정하였다.

먼저, 중증장애인 고용 사회적기업의 경제적 성과 기준으로는 사회적기업을 인증 받은 직업재활시설의 ‘매출규모’를 기준으로 정했다. 우리나라 직업재활시설에 관한 최근의 실태조사 결과(이혜경 외, 2014)를 살펴보면, 2013년 말 현재 우리나라 직업재활시설 전체 평균 매출액 규모는 589,927천원이다. 이를 근로시설과 보호작업시설로 구분해보면, 근로시설의 2013년도 평균 매출액은 2,192,938천원이며 보호작업시설의 평균 매출액은 356,468천원이다(김승완 외, 2015: 114).

한국장애인고용공단에서 실시한 장애인 고용 사회적기업 실태조사(2010)를 살펴보면, 2009년 말 현재 장애인 고용 사회적기업의 평균 매출액은 1,419,260천원으로 나타났다(이정주 외, 2010). 본 연구에서는 2014년 말 현재를 기준으로 경제적 성과를 파악하였는데, 사회적기업 인증 직업재활시설에 대한 매출규모를 파악할 수 있는 대안으로 직업재활시설의 ‘사업수입’을 기준으로 삼았다.

사회적기업으로 인증을 받은 직업재활시설들의 유형은 근로시설도 있고 보호작업장도 있다. 따라서 이상의 선행연구들에서 나타난 사업수입의 규모를 감안하여 본 연구에서는 우리나라 직업재활시설의 평균 매출액 수준을 상회하는 약 10억원 이상의 직업재활시설을 경제적 성과 기준의 대상으로 삼았다(김승완 외, 2015: 114). 사회적기업 인증 직업재활시설들이 공시한 2014년 세입·세출 결산서를 통해 확인된 매출액 10억원 이상의 직업재활시설은 25기관으로 분류되었다.

본 연구에서 사회적 성과 기준으로는 2013년에 실시된 장애인 직업재활시설 평가 결과를 기준으로 삼았다. 장애인 직업재활시설의 평가지표를 살펴보면, 평가 영역이 시설 및 환경, 재정 및 조직운영, 인적자원관리, 재활프로그램 및 사업실적, 이용자의 권리, 지역사회관계 등으로 구분되어 있다. 이러한 영역은 직업재활시설에서 고용하고 있는 장애인의 수와 중증장애인 비율, 직업상담이나 직업평가, 취업 알선, 직업적응훈련 등의 재활서비스 수준

을 측정할 수 있고 외부자원개발, 자원봉사자 활용, 후원, 홍보 등 고용과 사회서비스의 수준을 가늠할 수 있는 항목이기 때문에 사회적 성과의 기준으로 적합하다고 판단하였다(김승완 외, 2015: 115). 평가 항목의 점수는 90점 이상이 A, 80점 이상~90점 미만이 B, 70점 이상~80점 미만이 C, 60점 이상~70점 미만이 D, 60점 미만은 F 등급으로 구분하고 있는데, 평가를 받은 사회적기업 인증 직업재활시설의 평균 등급이 A, B 등급인 기관을 사회적 성과 기준의 대상으로 정하였다.

<표 4> 중증장애인 고용 우수 사회적기업 성과 기준

구분	성과 기준
경제적 성과	평균 매출액 수준을 상회하는 약 10억원 이상의 사회적기업 인증 직업재활시설
사회적 성과	직업재활시설 평가에서 평균 등급이 A, B 이상인 사회적기업 인증 직업재활시설

이상의 경제적 성과 기준과 사회적 성과 기준을 모두 충족하는 직업재활시설을 정리해보면 아래의 표와 같다(<표 5> 참조). 이 직업재활시설들은 매출규모와 이익금, 평가결과 등급이 높은 기관들에 해당되며, 사회적기업 인증 직업재활시설 우수사례 기관으로 분류할 수 있다.

<표 5> 사회적기업 인증 직업재활시설 우수사례 기관

지역	기관명
서울	동천, 실로암
경기	에덴하우스, 위캔센터, 행복한 일터, 흥애원
인천	해내기보호작업장, 헨인헨
부산	동원직업재활원, 신애직업재활원
광주	씨튼직업재활센터
전남	송정인더스트리
충북	프란치스코의집
제주	에코소랑, 평화의마을

2. 자료수집 및 조사항목

중증장애인 고용 사회적기업 우수사례 직업재활시설 조사는 2015년 10월 12일부터 10월 25일까지의 기간 동안 이루어졌다. 조사항목은 우리나라 사회적기업 육성법 상의 인증조건이나 직업재활시설 운영실태 보고서, 선행연구에서 다루어진 조사항목의 기준을 참고하여 다음과 같이 구성하였다(김승완 외, 2015: 116-117).

첫째, 일반현황으로 사회적기업 인증시기와 유형, 현재 고용인원, 근로자의 장애유형, 근로시간을 조사하였고, 조직운영으로 운영주체, 운영형태, 사회적기업으로서의 운영목적, 운영상황, 정부의 지원 규모와 현황 등을 살펴보았다.

둘째, 경제활동으로 직업재활시설의 주요 생산품과 생산형태, 주요 판매처를 확인하였고, 경영성과로는 매출현황과 근로자 임금현황, 장애인 근로자의 고용현황을 분석하였다.

셋째, 사회적기업으로서의 지속가능성에 대해서는 향후 중증장애인 근로자의 추가 고용 여부와 중증장애인 고용 사회적기업으로서 성공하기 위해 필요한 직업재활시설의 역할 및 정부의 역할에 대해 조사하였다.

IV. 분석결과

사회적기업 인증 직업재활시설 우수사례 기관으로 분류된 직업재활시설 중에서 본 연구의 취지에 동의하고 설문자료를 제공한 기관은 동천, 행복한 일터, 해내기보호작업장, 신애직업재활원, 씨튼직업재활센터, 에코소랑으로 총 6개소이며, 운영실태 결과는 다음과 같다.

1. 일반현황

우수사례 직업재활시설의 사회적기업 인증시기는 2007년부터 2014년까지 다양하게 나타났으며, 사회적기업의 유형은 모두 일자리제공형이었다. 직업재활시설에서 고용하고 있는 직원의 인원수는 평균 13.5명이며, 정부지원 인력이 평균 9.8명, 사회적기업 지원인력이 평균 1.3명, 자체고용 인력이 평균 2.2명으로 조사되었다(김승완 외, 2015: 117-118).

직업재활시설에서 고용하고 있는 근로자의 총 인원수는 평균 44.2명이며, 이 중에서 장애인 근로자는 평균 34.8명이었다. 근로자들 중에서 정규직의 비율은 84.4%로 나타났다. 장애인 근로자의 장애유형으로는 지적장애인이 77.5%로 가장 많고, 그 다음으로 지체장애인이 7.6%, 뇌병변장애인이 4.3%, 정신장애인 3.9%, 청각장애인 1.0%, 기타 5.7%로 나타났다. 장애인 근로자 중에서 중증장애인의 비율은 93.8%로 나타났다. 분석대상 직업재활시설의 평균 근로시간은 모든 시설이 주 40시간이라고 응답하였다(<표 6> 참조). 구체적으로 첫째, 직원수와 관련하여 동천이 22명(정부지원 7명)으로 가장 많으며, 신애직업재활시설이 7명(정부지원 7명)으로 가장 적었다. 둘째, 근로자수와 관련하여 씨튼직업재활센터가 62명(장애인 49명)으로 가장 많으며, 신애직업재활원(장애인 25명)과 해내기보호작업장(장애인 25명)이 32명으로 가장 적었다. 셋째, 중증장애인수와 관련하여 씨튼직업재활센터가 47명으로 가장 많으며, 해내기보호작업장이 21명으로 가장 적다.

<표 6> 일반현황

구분	내용					
사회적기업 유형	일자리제공형					
평균 직원수	13.5명					
	정부 지원	9.8명	사회적기 업지원	1.3명	자체 고용	2.2명

평균 근로자수	전체		44.2명	장애인		34.8명
근로자 장애유형	지적	77.5%	지체	7.6%	뇌병변	4.3%
	정신	3.9%	청각	1.0%	기타	5.7%
중증장애인 비율	93.8%					
평균 근로시간	주 40시간					

2. 조직운영

사회적기업 인증 직업재활시설의 운영주체는 모두 사회복지법인이다. 운영형태는 대체로 주거시설 등 다른 사회복지시설을 함께 운영하고 있는 사회복지법인이 직업재활시설을 별도로 운영하고 있는 형태를 나타내고 있었다(김승완 외, 2015: 118-119).

직업재활시설이 사회적기업으로 인증 받으려고 하는 이유는 인증으로 인한 정부의 지원, 이미지 개선, 기업의 철학, 주변의 분위기 등으로 나타날 수 있는데, 분석대상 직업재활시설이 사회적기업 인증을 받은 가장 큰 이유로는 대부분 생산품의 판로 확대와 인증으로 인한 정부의 지원을 받기 위해서라고 응답하였다.

사회적기업 인증을 받게 되면 정부로부터 인건비 지원, 사업개발비 지원, 전문인력 지원, 우선구매제도 활용, 세제 혜택, 사회보험료 등을 지원받을 수 있는데 분석대상 직업재활시설은 사회적기업 인증을 받은 후 우선구매제도를 활용할 수 있는 것이 가장 매력적인 요소라고 하였다.

사회적기업 인증으로 인해 정부로부터 지원받은 지원금 규모는 연평균 35,901천원이며, 인건비가 평균 13,879천원, 전문인력 지원 449천원, 사업개발비 17,000천원, 사회보험료 4,573천원 등이다(<표 7> 참조).

<표 7> 정부 지원금 규모

구분	연평균 정부 지원금(천원)
전체 평균	35,901
인건비	13,879
전문인력	449
사업개발비	17,000
사회보험료	4,573

3. 경제활동 및 경영성과

우수사례 직업재활시설의 주요 생산품 업종은 모두 2차 산업에 해당되었다. 주요 생산품으로는 모자, 재제조 토너카트리지, 사무용지, 사무용 양식류, 제과제빵, 유가공식품, 화장지, 발효식품, 면장갑 제도 등이며 부수적으로 임가공 사업을 함께 운영하고 있었다. 또한 모든 시설들이 2가지 이상의 생산품을 제조하고 있었으며, 첫 번째 주력 생산품의 비중이 약 72.1% 정도, 두 번째 생산품의 비중이 24.9%, 세 번째 생산품의 비중이 약 3% 정도로 나타났다(김승완 외, 2015: 119-120).

직업재활시설의 2014년도 매출액을 살펴보면, 총 매출액은 평균적으로 2,751,595천원으로 나타났다. 이 중에서 영업활동을 통한 생산품 판매 매출액은 1,962,076천원이다. 영업활동 매출액 중에서 민간시장 매출액은 1,112,097천원으로 전체 매출액의 약 56.7%를 차지하였고, 공공시장 매출액은 849,979천원으로 43.3%를 차지하였다. 구체적으로 행복한일터의 매출액이 3,568,152천원으로 가장 높으며, 해내기보호작업장이 942,560천원으로 가장 낮다.

또한 직업재활시설의 비영업 활동을 통해 발생한 수익을 살펴보면, 정부 보조금, 장애인고용 장려금, 사회적기업 지원금, 기업후원금, 법인지원금, 민간기금 지원금 등의 항목으로 평균적으로 약 789,519천원의 수익이 발생하였다.

직업재활시설에서 근로활동을 하는 근로자들의 임금 수준을 살펴보면 월 평균 1,449천원으로 나타났다. 이 중에서 장애인 근로자들의 임금 수준은 853천원으로 나타났다. 구체적으로 행복한일터의 장애인 근로자 임금은 1,001천원으로 가장 높으며, 해내기보호작업장이 412천원으로 가장 낮다.

분석대상 직업재활시설이 사회적기업으로 인증을 받기 전·후의 장애인 근로자 고용 추이를 살펴보면, 평균적으로 7명 정도의 추가 고용이 일어난 것으로 나타났다. 이 중에서 중증장애인 근로자의 추가 고용은 평균 7명인 것으로 나타나 추가 고용 대상은 거의 중증장애인이었음을 알 수 있었다. 사회적기업 인증 전·후의 새로운 시장 창출 현황을 살펴보면, 사업체 개발을 통한 생산품 판매 거래처가 평균적으로 145개소 증가한 것으로 나타났다(<표 8> 참조).

<표 8> 경영성과

구분	내용			
총 매출액 (평균)	합계	민간시장매출	공공시장매출	비영업 활동수익
	2,751,595천원	1,112,097천원	849,979천원	789,519천원
임금수준 (월평균)	전체 근로자	1,449천원	장애인 근로자	853천원
고용현황 (평균)	인증 전	32명	인증 후	39명
시장창출현황 (평균)	인증 전	214개소	인증 후	359개소

4. 지속가능성

사회적기업 인증 직업재활시설이 향후 중증장애인 고용 및 일자리 창출에 기여할 것이냐는 질문에 분석대상 직업재활시설은 모두 긍정적으로 응답하였다. 또한 직업재활시설이 향후 더 많은 장애인을 고용할 계획이 있는지에 대한 질문에는 50%가 현재의 장애인 고용을 유지할 것이라고 응답하였고, 50%는 현재보다 장애인 고용을 늘릴 계획이라고 하였다(김승완 외, 2015: 121).

중증장애인 고용 사회적기업이 발전하는데 가장 중요한 요인에 대해서는 경영진의 리더십이 가장 많았고, 사회적기업 관련 제도 및 법규의 활용, 우선구매제도의 활용, 전문성을 갖춘 기술인력, 상품의 품질관리 순으로 나타났다.

중증장애인 고용 사회적기업이 발전하기 위해 정부 및 지방자치단체가 가장 시급하게 해야 할 일에 대해서는 지방자치단체의 우선구매 의무화가 필요하다는 의견이 가장 많았고, 판매·홍보·영업 등의 경영 지원, 인건비·사업 개발비 등의 운영비 지원, 시설 및 장비 지원이 필요하다는 의견이 제시되었다.

V. 중증장애인 고용 활성화 방안

중증장애인 고용 사회적기업의 지속가능성에 대해 우수사례 직업재활시설의 운영자들의 의견을 분석해보면, 우리나라 사회적기업이 향후 중증장애인 고용 및 일자리 창출에 긍정적인 역할을 할 것이라고 보았다. 따라서 중증장애인 고용 사회적기업이 발전하기 위해서 내부적으로 가장 필요한 것은 경영진의 혁신적인 리더십이 발휘되어야 한다고 생각하는 것으로 나타났다. 또한 정부차원에서는 직업재활시설 생산품의 우선구매 정책이 좀 더 강화되어야 하며, 시설에서 추진하기 어려운 판매·홍보·영업 등의 경영 지원과 인

건비, 사업개발비에 대한 지원이 필요한 것으로 파악되었다.

우리나라 중증장애인 고용정책은 보호고용을 통해 근로의 기회를 제공하며 사회통합으로 유인하려는 것에 주안점을 두고 있는데, 민간 사회복지시설인 직업재활시설에 많은 책임이 부여되어 있는 반면 직업재활시설이 활로를 찾기 위해 활용할 수 있는 정책적 대안은 부족한 것이 현실이다.

따라서 이러한 상황을 극복하기 위해서는 조직운영, 경제활동 및 경영성과, 지속가능성 측면에서 방안이 마련되어야 한다. 먼저, 조직운영 차원에서 중증장애인 고용 우수 사회적기업들은 다양한 혜택 중에서도 사회적기업 인증을 받은 후 우선구매제도를 활용할 수 있는 것이 가장 매력적인 요소라고 밝혔다. 즉 연구에 참여한 직업재활시설들은 사회적기업으로 인증을 받음으로써 우선구매제도를 보다 적극적으로 활용할 수 있는 점에 만족하였다. 하지만 현실적으로 중증장애인 직업재활시설이 사회적기업으로 인증받기 위해서는 여러 형태의 문제점이 존재한다. 따라서 사회적기업 인증 시 사회적 목적에 대한 심사 및 지속가능성과 관련된 심사를 강화해야하며 독립법인 형태 인증 요건은 완화되어야 한다(김승완 외, 2015: 148-153).

경제활동 및 경영성과 측면에서 첫째, 사회적기업 인증 직업재활시설이 장기적으로 성장하기 위해서는 고용시장이나 상황에 적합한 경영모형을 스스로 발전시킬 필요가 있다. 예를 들어, 영국의 Remploy는 최근 정부의 ‘현대화 프로그램(modernisation program)’에 따라 직접 운영하던 공장을 폐쇄하여 장애인의 직접고용을 대폭 축소하였으며, 장애인 각자의 능력과 특성을 분석하여 장애인을 대상으로 파견근로 서비스를 주로 제공하고 있다. 즉 영국의 Remploy는 2015년 4월부터는 정부산하의 공기업으로 운영되던 방식에서 완전히 탈피하여 향후 더 많은 장애인에게 고용 연계 서비스를 제공하기 위해 선도적인 글로벌 고용서비스 전문기업인 MAXIMUS와 파트너십 계약을 체결하였다. 이러한 경제 변화에 따라 경영 전반의 개선이나 개혁뿐만 아니라 중증장애인 직업재활시설은 안정된 운영을 위해 제품의 판로 역시 적극적으로 확대할 필요가 있다. 구체적인 예로, 국내 우수사례 시설들의 주요 판매처는 관공서, 공기업, 민간기업, 생산품판매시설 등으로 판로의 다

각화를 통해 판매 수익을 높이고 있다. 이렇듯, 중증장애인시설의 제품과 판로의 다각화는 시설의 발전과도 직결되는 중요한 요소로써 각 시설들은 변화하는 시대적 욕구에 부합할 수 있는 제품 생산을 위해 적극적으로 노력할 필요가 있다.

둘째, 중증장애인 고용 우수 사회적기업들의 주요 생산품 업종은 대부분 2차 산업에 해당된다. 주요 생산품으로는 모자, 재제조 토너카트리지, 사무용지, 사무용 양식류, 제과제빵, 유가공식품, 화장지, 발효식품, 면장갑 제도 등이며 부수적으로 임가공 사업을 함께 운영하고 있다. 그러나 직업재활시설들의 주요 생산품들은 몇 가지 생산품에 국한되어 있다는 한계점이 존재한다. 향후 직업재활시설의 활성화를 위해서는 무엇보다 다양한 생산품의 개발이 필요하다. 특히 생산물품의 다양화와 판로의 다각화는 중증장애인시설이 향후 발전하는데 핵심적인 요소로 작용하고 있다. 우리나라의 주요 중증장애인 사회적기업의 사례뿐만 아니라 영국이나 스웨덴의 해외사례에서 보듯이 시대 및 경제적 변화에 맞는 제품이나 서비스를 제공하는 사회적기업이 장기간 발전하고 있음을 알 수 있다.

지속가능성 측면에서 첫째, 현재 중증장애인 고용 사회적기업인 직업재활시설들 가운데 경쟁력을 갖추지 못한 시설에 대한 적합한 조치가 필요하다. 구체적으로 시설평가를 통해, 각 시설의 사업의 목적이 복지적 관점, 근로(고용)의 관점 인지를 확인하여, 목적에 충실할 수 있도록 시설의 운영방향을 잡고 각각의 목적에 맞는 시설 경쟁력을 갖추도록 지도해야 한다. 이와 함께 현재 불법적인 행태를 지속하는 시설들은 퇴출 역시 고려해야 하며, 직업재활시설의 현재 상태를 재평가하고 문제점을 확인하여 개선을 위해 노력한 후 사회적기업으로의 전환에 필요한 조치를 논의할 필요가 있다.

둘째, 중증장애인 사회적기업에 대한 정부의 지원을 강화할 필요가 있다. 미국, 영국, 스웨덴의 경우를 살펴보면, 사회적기업의 상당수가 중증장애인을 위한 직업재활시설의 형태를 취하고 있으며, 정부차원에서 중증장애인 사회적기업의 육성을 위해 적극적으로 노력하고 있다. 스웨덴의 경우 Samhall은 정부가 주도하여 운영하고 있으며, 중증장애인의 직업 창출을 위

해 공공의 성격을 갖고 Samhall에서 운영하는 사업이나 서비스 등을 지원하고 있다. 우리나라 역시 중증장애인 직업재활시설에 대한 지원을 확대하는 차원에서 연차적인 검증단계를 거쳐 직업재활시설을 사회적기업으로 인정하여 지원하는 방안을 모색해야 한다. 이 뿐만 아니라, 사회적기업에 대한 지원은 그 기간이 제한되어 있어 기간 종료 이후에 별다른 대체 방안이 없다는 것이 가장 큰 문제 중 하나이다. 사회적기업에 대한 지원은 사회적일자리 인건비 지원 및 전문인력 인건비 지원 등 대부분 인건비 지원에 사용하도록 되어 있는데, 이러한 비용이 사업비 지원방식으로 전환되어 기업 자체의 역량을 강화하고 지속가능한 사업을 개발할 수 있도록 제도를 개선해야 한다. 또한 중증장애인 근로자에 대한 최저임금의 보전방안이 마련되어야 한다.

VI. 결 론

직업은 장애인을 포함하여 모든 사람들에게 있어 사회자립과 재활을 달성하는 중요한 도구이다(Parker and Patterson, 2012). 특히 중증장애인에게 있어 직업의 유무는 단순히 장애인 개인적인 경제적 자립을 의미할 뿐만 아니라 한 사회나 국가의 일원으로써 살아가게 하는 주요한 원동력이 되고 있다. 또한 장애인이 직업을 갖고 고용을 유지함으로써 장애인의 가족 구성원들의 경제적 및 심리적인 부담을 경감시키기도 한다(Vash and Crewe, 2001; Smart, 2007). 이러한 직업의 중요한 의미에 기초해 여러 국가에서 다양한 정책적 방안을 통해 장애인들이 직업 활동을 하도록 지원하고 있으며 특히 중증장애인을 대상으로 여러 유형의 서비스와 제도가 시행되고 있다(Division of Rehabilitation, 2013; Department of Assistive and Rehabilitative Services, 2014). 그 중 중증장애인을 고용하여 사회적기업을 설립해 일자리 등을 제공해 중증장애인의 경제적 및 사회적인 자립을 지원하고 있다(김승완 외, 2015: 147).

사회적기업의 정의 및 목적에 의하면 중증장애인을 고용하고 있는 직업재활시설도 사회적기업의 주요한 목적인 취약계층에 일자리 제공, 사회 서비스 제공 등의 목적을 공유한다고 볼 수 있다. 중증장애인 직업재활시설은 사회적기업과 관련된 제도나 정책이 실시되기 이전부터 장애인을 대상으로 일자리나 직업훈련 등을 제공하고 있으며, 그 목적 역시 이미 사회적기업의 형태를 갖추고 있다. 2014년 기준 전국의 1,251개의 사회적기업 중 직업재활시설은 83개소가 인증을 받은 상태이다. 그러나 직업재활시설의 조직 및 구성과 관련해 많은 중증장애인 직업재활시설이 사회적기업으로 인증을 받는 데 어려움을 겪고 있다. 따라서 사회적기업으로 인증 받은 장애인 직업재활시설의 어려움을 바탕으로 중증장애인 고용을 확대하기 위한 사회적기업의 방향성을 모색하였다(김승완 외, 2015: 147-148).

우리나라 사회적기업 인증 직업재활시설 중에서 우수사례 시설의 운영 실태를 살펴보면, 생산 업종들은 대체로 2차 산업품목에 집중되어 있었으며, 한 가지 품목만 생산하기 보다는 2가지 이상의 생산품을 함께 운영하고 있는 경우가 많았다. 우수사례 직업재활시설들의 주요 판매처는 관공서, 공기업, 민간기업, 생산품판매시설 등으로 나타났으며, 영업활동을 통한 매출액의 규모는 연평균 19억원 정도로 나타났다. 매출의 현황을 보면 민간시장 매출액이 공공시장 매출액보다 높은 것으로 나타나 아직 우선구매제도를 통한 공공시장의 진출이 그렇게 활성화되지 못한 것으로 파악되었다. 장애인 근로자들의 월평균 임금 수준은 853천원으로 나타나 직업재활시설 전체 월평균 임금 495천원 보다는 약 72% 정도 높은 수준이지만 최저임금 116만원 보다는 약 42.7% 낮은 수준으로 드러났다.

본 연구는 중증장애인 고용을 확대라는 관점에서 장애인 고용 우수 사회적기업 사례를 살펴보았다는 점에서 연구의 의의가 있다고 하겠다. 그러나 중증장애인 고용 우수 사회적기업 직업재활시설을 몇 군데 살펴보지 못한 한계가 존재한다. 따라서 향후 연구에서는 중증장애인을 고용하고 있는 사회적기업 인증 직업재활시설 전체의 실태 파악을 통해 중증장애인 고용확대 전략을 모색할 수 있는 연구를 진행하고자 한다.

참고문헌

- 강민희·김동주·정승원·이진숙·정지홍(2010). “중증장애인 다수고용사업장 평가 및 발전방안 연구”, 「한국장애인개발원 연구보고서」.
- 강윤주(2010). “중증장애인 고용을 위한 한국과 스웨덴의 사회적기업 운영현황 분석”, 「특수교육재활과학연구」 49(4). pp.1-23.
- 김동주(2009). “장애인직업재활시설과 사회적기업의 발전방향”, 한국의 사회적기업 장애인고용 대안인가.
- 김승완·곽선화·박혜전·이창희·서원선·이수용·김혜미(2015). “장애인 고용 사회적기업 사례 연구”, 「한국장애인개발원 연구보고서」.
- 김정원(2009). 「사회적기업이란 무엇인가」 서울: 아르케.
- 김종인(2005). “장애인다수고용사업장 활성화 방안”, 「보건복지부 용역연구보고서」.
- 곽선화(2009). “인증 사회적기업의 성과분석”, 「한국사회복지행정학회 학술대회 자료집」.
- 박경주(2016). “장애인 노동통합 사회적기업의 사회적가치(SROI) 측정”, 대구대학교 대학원 박사학위논문.
- 박서현(2012). “직업재활시설 활성화를 위한 사회적기업의 지원 방안”, 한북대학교 지식복지대학원 석사학위논문.
- 박현숙(2012). “사회적 기업 관점에서 본 장애인보호작업장의 활성화 방안: 서울, 인천, 경기지역을 중심으로”, 성결대학교 일반대학원 석사학위논문.
- 송창근·나운환·이혜경(2014). “사회적기업 인증이 직업재활시설의 고용의 질과 경영 성과에 미치는 영향”, 「특수교육재활과학연구」 53(2). pp.273-293.
- 이은미·김현미(2009). “해외 장애인다수 고용 사회적기업의 지원사례와 한국에 대한 함”, 한국의 사회적기업 장애인고용 대안인가.
- 이정주(2004). “제3섹터(The Third Sector)형 장애인 중심기업(표준사업장)에 관한 논의”, 「장애와 고용」 14(1). pp.32-48.
- 이정주(2008). 「장애인의 사회적일자리 창출방안 연구」.
- 이정주·백학영·이지혜·장창엽(2010). 「장애인고용 사회적기업 실태조사」.
- 장원봉(2009). “장애인을 위한 노동통합 사회적기업의 역할과 전망. 한국의 사회적기업 장애인고용 대안인가?”, 「박은수 국회의원실 정책토론회」.
- 장원봉(2010). “한국의 노동통합 사회적기업에 관한 연구”, 사회투자지원재단.
- 조성열·김백수(2011). “사회적기업 성공요인 분석을 통한 직업재활시설 활성화 방안”,

- 「직업재활연구」 21(2). pp.29-50.
- 조영복(2010). 「사회적기업: 국제비교」 서울: 시그마프레스
- 조영복·신경철(2013). “사회적기업의 사회적 가치 측정을 위한 지표개발에 관한 연구”, 「사회적기업연구」 6(1). 51-82.
- 한국사회적기업진흥원(2015). 「Social Enterprise Directory 사회적기업 개요집」.
- 현정훈·이효성·최종철·홍자영·진홍섭(2007). 「장애인 협동조합 연구: 발달장애 및 정신지체의 고용을 중심으로」 성남: 한국장애인고용촉진공단 고용개발원.
- Australia.(2013). *Employment Services Beyond 2015 the Role of Social Enterprise*. Social Innovation, Entrepreneurship and Enterprise Alliance.
- Department of Assistive and Rehabilitative Services.(2014). *Rehabilitation service manual*. Austin. TX: Authors.
- Division of Rehabilitation.(2013). *Rehabilitation manual*. Baltimore, MD: Authors.
- DTI.(2006). *Social Enterprise Unit in the Small Business Service*.
- Parker, R., & Patterson, J.(2013). *Rehabilitation counseling: Basics and beyond*. Austin, TX: Pro-ed.
- Smart, J.(2007). *Disability, society, and the individual*. Austin, TX: Pro-ed.
- Vash, E., & Crewe, N.(2001). *Psychology of disability*. Austin, TX: Pro-ed.

A Study on Cases of Social Enterprises Employing Severe People with Disability

Kim, Soung-Wan*

< Abstract >

This study aims to conduct a primary research for designing an alternative model for employment of people with severe disabilities, by investigating outstanding practices carried out by social enterprises in Korea. Hence, an evaluation on economic and social accomplishments of vocational rehabilitation facilities for people with disabilities that had been certified as a social enterprise and categorized as an excellent service provider was implemented. According to the research, their average annual turnover acquired through operating and sales activities amounted to approximately KRW 1.9 billion. Specifically, private sector outstripped public domain in terms of revenue earned from each, indicating the latter operating through preferential procurement system has not yet been facilitated much. Secondly,, an average monthly salary of people with disability of the noted cases was reported to be around KRW 853,000. It is 72% higher than that of the entire vocational rehabilitation centers, KRW 495,000, however, 42.7% lower than minimum wage, KRW 1.16 million. Based on the aforementioned results, this study proposed a practical policy scheme for the development of social enterprises hiring people with disability.

key words: Employment of people with severe disability, Social enterprises hiring people with severe disability, Vocational rehabilitation facilities awarded with excellence in practice

투고일: 2017.04.20. | 심사완료일: 2017.06.09. | 게재확정일: 2017.06.14.

* Korea National University of Welfare

글로벌 금융위기 전·후의 스웨덴과 영국의 복지정책에 관한 연구

김윤정* 윤성종**

스웨덴은 공공부문 축소 및 경쟁도입, 사회보험시스템의 엄격한 운용, 연금 제도 및 수당의 약화, 시장에 대한 규제완화에도 불구하고 보편적인 사회적 보호, 평등주의, 양성평등, 공공부문 중심의 교육, 보건, 사회적 돌봄이라는 복지정책의 근간을 유지하고 있다. 2008년 금융위기의 상황에서 고용, 복지, 사회통합에 미치는 부정적 영향을 감소하는데 정부의 지원은 물론이고 협약 전통과 사회적 대화의 큰 역할을 하였다. 반면에, 영국은 잔여적 복지, 노동자 보호와 사회적 대화의 제한이라는 특징을 보이며 특히, 2010년 보수당 집권 이후 정부지출 축소 및 시장주도 성장, 복지수혜범위 및 복지수당 축소, 노동유연성 확대 등을 실시하였다. 그 결과 빈곤의 증가, 노동부문에서 자본 부문으로의 수익 이전, 중·하층소득 노동자의 생활수준 저하, 소득 및 부의 격차 확대 등의 부정적인 결과가 나타나고 있다. 스웨덴과 영국의 경험을 통해서 글로벌 금융위기와 같은 외부적 거시경제 충격에 대응하고 부정적인 결과를 최소화하는데 정부의 적극적 지원, 협약전통과 사회적 대화의 적극적인 역할을 확인할 수 있다. 특히, 공공부문의 적극적인 개입과 복지제도의 지속적 운용은 부의 양극화 현상을 방지하고 연대를 강화하며 시민들의 일과 사회에 대한 생산적이고 적극적인 참여를 유도할 수 있음이 명확하게 나타난다.

주제어: 재정건전성, 글로벌 금융위기, 사회적 돌봄, 사회통합, 복지정책

* 제1저자, 고려사이버대학교 사회복지학과 부교수

** 교신저자, 청주대학교 무역학과 부교수

I. 서 론

1990년대 초 세계적인 불황속에서 정부예산적자와 국가부채의 감소를 통한 재정건전성 확보를 위하여 스웨덴의 복지정책은 공공부문 축소 및 경쟁 도입, 사회보험시스템의 보다 엄격한 운용, 연금제도, 실업보험 및 건강보험의 상대적인 약화, 노동시장, 자본시장, 교통·통신시장, 에너지시장에 대한 규제완화 등의 상당한 변화를 겪었다. 그럼에도 불구하고 보편적인 사회적 보호(universal social protection), 평등주의(egalitarianism), 양성평등(gender equality), 차별(discrimination)과 사회적 배제(social exclusion)에 대한 적극적인 반대, 사회적 대화(social dialogue) 중시, 교육, 보건, 사회적 돌봄에 있어서 공공부문의 적극적인 역할이라는 복지정책의 중요한 근간을 유지하여 왔다.

그 결과 2008년 글로벌 금융위기 이후의 상황에서 재정건전성 확보와 공공지출 축소에 대한 요구가 크게 증가하지 않았고 스웨덴 복지국가의 장기적인 유지를 위한 추가적인 개혁요구가 정치적인 의제로 제기되지 않았으며, 글로벌 금융위기가 소득분배나 복지제도에 미치는 부정적 결과도 다른 유럽국가에 비하여 제한적이었다.

영국의 경우에는 1980년대와 1990년대에 복지 및 고용제도의 약화가 지속되어 사회적 제도의 전반적인 모습이 유럽의 변방에 위치하며 많은 측면에서 미국과 유사성을 지니고 있는데, 영국의 복지정책은 잔여적 복지, 노동자 보호 축소 및 제한적 사회적 대화의 특성을 지니고 있다. 특히, 글로벌 금융위기 이후인 2010년 보수당 정권의 등장으로 복지수혜범위 축소, 복지수당 축소, 건강보험 약화, 노동유연성 확대 및 고용보호 축소, 사회적 연대 약화, 지역 간 불평등 증가가 더욱 심화되었다.

최근 영국 복지정책에 있어 시장요소의 확대는 사회·경제적 생활에 지속적으로 누적적인 결과를 가져올 것이 명확하며 이미 빈곤의 증가, 노동부문에서 자본부문으로의 수익 이전, 사회적 취약계층 증가, 임금 및 소득 격차 확대 등의 부정적인 결과가 나타나고 있다.

이 논문은 스웨덴과 영국의 복지정책의 최근의 변화를 비교하고, 글로벌 금융위기 이후 그 변화가 미친 사회·경제적 결과에 대해서도 살펴보고자 한다. 본 논문의 구성은 다음과 같다. 제 II장에서는 스웨덴 복지정책의 주요 특징과 1990년대 이후의 변화를 분석한 후 글로벌 금융위기 이후 변화의 결과에 대해서 살펴본다. 이어 제 III장에서는 영국 복지정책의 변화를 글로벌 금융위기 이전의 시기와 2010년 보수당 정권 등장 이후의 시기로 나누어 분석하고, 이어서 변화가 미친 사회·경제적 결과에 대해서도 살펴본다. 마지막으로 제IV장에서는 두 나라의 경험을 정리하면서 논의의 결론을 맺는다.

II. 스웨덴 복지정책의 변화 및 그 영향

1. 스웨덴 복지정책의 주요 특징

스웨덴 복지정책은 소위 북유럽 사회민주주의 정권의 일반적인 사회모델(social model)로 제시되고 있다. 스웨덴 복지정책의 주요한 특징으로는 보편주의, 평등주의, 개인적 권리의 원칙을 들 수 있다. 다시 말하면, 강력한 복지지원, 보편적인 사회적 보호, 전 생애주기에 걸쳐 가족을 지원하기 위한 일과 생활의 균형(work-life balance), 높은 취업률, 통합적인 평등한 임금체계, 보수체계의 높은 양성평등을 들 수 있다. 비록 1990년대 이후 소득 불평등의 증가가 있었지만 스웨덴은 선진국 가운데 가장 소득분배가 균등한 국가 중 하나로 위치하고 있다(Anxo, 2015; Vaughan-Whitehead, 2003).

두 번째로는 공공부문의 적극적 역할을 들 수 있다. 스웨덴이 1980년대 말까지 높은 취업률을 유지할 수 있는 이유 중 하나가 교육, 보건, 사회적 돌봄, 에너지 및 공익사업(public utilities) 영역에서의 공공부문의 광범위한 관여라고 할 수 있다. 1970년대와 1980년대 기간 동안 공공 및 복지부문의 발전은 여성 취업률의 빠른 성장을 가져올 수 있었다. 공공부문의 확대와

여성 취업률의 확대는 가구 간의 소득격차 축소와 남·여간 임금격차의 감소에 기여할 수 있었다(BjÖrklund & Palme, 2000).

세 번째 특징으로 능동적이며 포괄적인 노동시장정책을 들 수 있다. 저생산성 산업부문에서 고 생산성 산업부문으로 노동인력을 재배치하는 과정을 통해 높은 취업률과 빠른 경제 성장률을 유지하는 정책을 핵심으로 하고 있다. 또한 노동자의 실업기간에 충분한 실업보험(unemployment insurance)을 지급하고, 취업률을 제고할 수 있는 다양한 적극적인 고용활성화 프로그램을 가동하고 있다. 산업의 구조조정으로 집단적인 노동잉여가 발생할 때, 기업의 고용유연성(flexibility)과 노동자의 사회적 안전망(social security net)을 동시에 제공하는 고용의 유연안전성(flexicurity)과 협상과정의 유연성을 확보하는 방안으로 노동자들이 새로운 일자리를 찾을 때까지 재정적 지원과 적응조치를 제공하는 소득보장/직업적응 협약(security/adjustment agreement)의 전통을 유지하고 있다. 이러한 지원방안에는 코칭 및 훈련 조치는 물론이고 퇴직금과 일반적인 실업급여를 상회하는 보완적인 실업보상을 포함하고 있다. 소득보장/직업적응 협약은 전체 노동자의 절반 이상을 포괄하고 있으며 고용안정과 노동시장의 효율성 및 지역 간, 직종 간 노동이동성을 높임으로써 경기침체기에 대응할 수 있는 주요한 역할을 하고 있다(Anxo, 2015; Vaughan-Whitehead, 2003).

네 번째로는 협약 전통과 사회적 대화를 들 수 있다. 정부로부터 상당한 자율권을 행사하는 강력한 사회적 파트너(social partner)가 존재하고 이를 기반으로 한 협약전통이 잘 유지되고 있다. 스웨덴의 노조가입률(union density)은 최근의 감소에도 불구하고 2013년의 경우 73%를 기록하고 있고 단체협약(collective agreement)의 비중은 2011년의 경우 88%에 달하고 있다(Anxo, 2015). 사회적 대화는 제도화가 잘 이루어져 있고, 특히 고용과 사회 정책에 있어서 정부의 의사결정에 큰 영향을 미치고 있다. 노동시장 법률 조항의 대부분이 단체협약에 의해 영향을 받고 있다. 노동시장 규정의 계약적 특성과 높은 노조가입률 및 높은 단체협약 비중은 노동시장의 유연성과 안전성 간 균형을 맞추어 주며 사회적 대화에 유리한 제도적 환경을 만들어

내고 있다. 사회적 동료의 관여가 광범위하게 이루어지는 분야는 산업차원과 지역차원에서의 교육, 직업훈련, 고용, 노동조건 규제, 임금 등을 들 수 있다.

다섯 번째로 정부지원 중심의 개방적 교육과 평생직업교육 제도를 들 수 있다. 스웨덴의 경우, 9년의 의무교육 기간 후에는 직업교육이나 대학진학을 위한 일반적 교육 등을 선택하게 된다. 직업교육과 일반적 교육 간 차이의 간격이 크지 않으며, 대학의 경우 중앙정부의 감독을 받으며 학비는 무료이다. 고등학교 등록률은 1990년대 후반에 이미 약 95%에 이르렀고, 2011년의 경우, 19-26세 인구의 약 45%가 스웨덴 국내나 해외 대학에 진학하고 있다. 중산층이나 저소득층 자녀의 대학 진학을 위해 부모의 지원을 의지할 필요가 없는 정부의 재정지원이 존재한다는 사실은 교육의 보편주의, 평등주의, 개인의 권리라는 스웨덴 복지정책의 특징을 잘 나타내고 있다. 평생직업교육은 1960년 말 이후 확고히 구축되어 있는데 교육비는 무료이고 학업수당(study allowance)이 주어지고 있다. 평생직업교육을 위해 언제든지 직장을 떠날 수 있고 교육이 끝난 후에는 고용이 보장되고 있다. 25-64세 인구의 70% 이상이 12개월 이상의 정규 또는 비정규 직업교육을 받고 있으며, 직장 내 훈련 및 교육도 활발히 이루어지고 있다(Swedish National Agency for Higher Education, 2012).

마지막 특징으로는 고용과 기타 생활의 조화, 그리고 높은 양성평등을 들 수 있다. 즉, 전 생애에 걸쳐서 교육, 건강, 다른 가족 문제와 고용을 조화시킬 수 있는 유연성을 의미하는 것인데 이는 고용과 다른 사회적 책임이나 삶의 예측하기 어려운 상황과의 조화를 가져오기 위한 방안이다. 이 방안은 삶의 특별한 국면에 소득감소를 방지하고 연금 등에 미치는 부정적 영향을 최소화하며 사회적 통합에 기여하는 목적을 지닌다. 관대하고 유연한 육아휴직(parental leave) 제도는 일시적인 노동시간 감소에 따른 소득상실을 보전하고 생계부양자로서의 여성의 지위나 협상능력을 강화하는 효과가 있다. 정부기관, 의회, 노동조직 등 정치적인 활동 영역에서의 높은 여성참여율은 보다 균형 잡힌 노동의 성별분업(gender division of labor)이나 책임을 유도하는 환경을 조성하고 있다.

2. 스웨덴 복지정책의 변화

1990년대 이후 스웨덴의 복지정책은 상당한 변화를 겪었는데 그 주요 내용으로 사회보험의 상대적인 약화, 공공부문 축소, 노동시장, 자본시장, 교통·통신시장, 에너지시장에 대한 규제완화 등을 들 수 있다. 자본시장 규제완화, 노사관계 변화, 임금결정 방식 변화 등은 1980년대에 이미 시작되었으나 복지정책의 중요한 변화는 1990년대 초반의 경기침체 기간에 시작되었다. 2008년 시작된 글로벌 금융위기와 비교하면 1990년대 초반의 재정건전성 강화 조치는 글로벌 금융위기 기간에 비해 상대적으로 경제성장률이 높고 고용과 실질소득이 증가하는 상황에서 수행되었는데 이를 통해 심각한 경기불황기 보다는 성장이 어느 정도 안정된 시기에 재정건전성 강화나 구조조정을 수행하는 것이 훨씬 용이하게 진행할 수 있음을 알 수 있다.

스웨덴 복지정책의 첫 번째 변화로서 1990년대 초의 경기침체에 재정적자 및 국가부채 감소와 복지정책의 장기적인 지속성 유지(long-term sustainability)를 위하여 이루어진 사회적 보호의 변화를 들 수 있다. 실업수당의 경우 자격규정(eligibility rule)이 강화되고 소득대체율(income replacement rate)이 감소되었으며 수혜를 받을 수 있는 기간이 제한되는 최장기간이 도입되었다. 질병보험(sickness insurance)의 경우 소득대체율이 감소되었고 개인이 질병에서 회복되어 일할 수 있는 상태인지를 파악하는 감독과 관찰이 강화되었으며 재활의무(rehabilitation chain)가 도입되었다. 소득대체율 감소, 혜택기간 축소, 자격규정 강화, 감독 및 관찰 도입에 따라 스웨덴 복지모델의 경제적인 자동안정장치(automatic stabilizer) 기능이 약화되고 스웨덴 복지정책의 탈상품화(decommodification) 정도가 약화되었다. 연금제도의 경우 1960년대에 도입된 기존의 부과방식(pay as you go)이 노령화의 진전과 재원부족(underfinanced)의 심화로 인해 연금의 효율성과 분배상의 문제점을 노출하게 되었다. 1998년부터 도입되어 시행되고 있는 새로운 연금제도는 전 생애 소득을 통한 기여와 국가의 경제성장률 및 인구구성 변화에 따른 재정적 지원의 두 축으로 구성되어 있다. 다만, 저소득층이나 소

득이 없는 집단을 위하여 최소연금보장(guaranteed minimum pension)이 이루어지고 있다. 최소연금보장으로 기본적인 생활수준이 보장되지 않을 경우, 자산조사를 통한 주택수당(housing allowance)과 사회부조(social assistance) 등의 도움을 받을 수 있다. 새로운 연금제도는 전 생애에 걸친 노동공급의 증가와 연금기여의 확대라는 동기를 지니고 있지만 양육이나 돌봄에 따른 일의 중단이나 실업·장애·질병에 따른 비자발적 고용 단절은 물론이고, 평생 직업교육이나 군 복무 등 개인 간 전 생애에 걸친 노동시장에의 참여의 다양성을 충분히 고려하여 연금에 대한 수혜권리를 보장하고 있다. 즉, 연금의 수혜자격은 고용이력이나 소득에 따른 기여 외에도 양육, 실업, 장애, 질병, 교육 등을 포함한 다양한 요인을 고려하여 주어지고 있다(Palmer, 2002).

두 번째로는 1990년대 초 이루어진 광범위한 조세개혁을 들 수 있는데 그 주요 내용은 과세기반 확대, 소득에서 소비로의 조세부담(tax burden)의 기준 변화, 그리고 소득에 대한 한계세율(marginal tax) 감소이다. 또 다른 주요 내용으로 소득세와 자본세를 분리하여 과세하게 되었는데 소득의 최고 한계세율은 51%인 반면에 배당, 이자, 장·단기 자본이득(capital gain) 등에 부과되는 자본의 최고 한계세율은 30%에 그치고 있다. 법인세는 기존의 57%에서 30%로 대폭 축소되었다. 추가적인 조세개혁으로서 2004년에는 상속증여세(gift and inheritance tax)가 폐지되었고 2007년에는 부유세(wealth tax)가 폐지되었으며 근로장려금(income tax credit)이 도입되었다. 이러한 조세개혁으로 노동공급을 증가시키고 자영업을 포함한 기업 활동을 촉진하려는 정부 의도가 명확하게 드러났다(Agell, Englund & Sodersten, 1996).

세 번째로는 거시경제정책의 조정과 재정건전성 강화를 들 수 있다. 1990년대 초 공공부문 예산이 1990년 GDP 대비 3.7% 흑자에서 1993년 11.2% 적자로 악화되었고, GDP 대비 국가부채는 1990년 38.0%에서 1993년 72.0%로 증가하였다. 스웨덴 정부는 긴축적인 재정정책과 금융정책을 실시하였고 그 결과 낮은 인플레이션 증가율과 국가부채 축소 및 재정의 건전성확보를 실현하였다. 특히 재정정책의 경우, 장기적인 재정건전성 조건을 충족하기 위하여 예산의 적자규모를 제한하는 정책을 실시하였다. 또한, 유럽연합 안

정 및 성장에 관한 협약(EU Stability and Growth Pact)에 따라 재정적자의 상한선을 GDP의 3%로 제한할 뿐만 아니라 2000년 이후에는 예산법(Budget Act)에 따라 정부는 예산흑자목표치(net lending target 또는 surplus target)를 설정하고 있다. 낮은 인플레이션 증가율과 예산적자 폭의 제한이라는 거시경제정책의 조정에 따라 임금결정 체계에도 영향을 주고 있다. 즉, 국제경쟁력 확보 및 노동생산성과 조화라는 방향으로 임금조정이 이루어지고 있고 이는 스웨덴 산업의 국제경쟁력 확보와 수출주도 경제성장에 기여하고 있다(Anxo, 2015).

네 번째로는 공공부문 축소와 경쟁의 강화를 들 수 있다. 1990년대 이후 민영화, 규제완화, 경쟁의 강화 등의 조치가 이루어지면서 공공독점(public monopolies)의 해체와 민간공급의 증가가 나타났다. 공공부문 고용률이 1990-2008년 기간에 19.6% 하락하였다(Anxo, 2015). 효율성 제고를 위한 경쟁의 강화로 인해 민간공급자 간 경쟁증가는 물론이고 교육기관, 병원 등 공공기관 간 경쟁의 도입이 이루어졌다. 공공기관의 합리화(rationalization), 규모축소(downsizing), 목표관리(management by objectives), 신공공관리(new public management) 등이 도입되면서 중앙정부와 지방정부의 고용인원이 감소하였다. 글로벌 금융위기 이후 민간위탁(outsourcing)과 공공기관 간 내부시장화(internal market)가 증가하였으며 의료, 돌봄, 복지 서비스에 서의 자유선택의 도입으로 민간공급자가 증가하였으나 국제적인 기준으로는 아직 높지 않은 수준이다. 2010년 기준, 교육, 보건, 사회 서비스 분야 종사자의 약 17%가 민간회사에 고용되어 있다. 스웨덴은 아직까지는 공공부문의 고용인원이 높고, 보육(childcare), 노인돌봄(elderly care), 의료서비스, 장애인복지, 교육 등 주요 복지 분야에서 공공부문이 주 공급자로서의 지위를 유지하고 있는 상황에 큰 변화가 없다고 판단할 수 있다(Anxo, 2013/2015).

다섯 번째로 노동시장의 변화를 들 수 있다. 국제적인 기준으로는 스웨덴의 취업률이 낮은 편은 아니지만 청년, 이민자나 난민, 낮은 교육수준 집단의 노동시장 여건이 과거보다 열악해지고 있다. 스웨덴의 강력한 노동시장 규제가 청년층 특히 낮은 교육수준 집단에게 불리하게 작용하고 있다. 스웨

덴 정부는 교육과정에서의 초기 이탈(drop-out)을 최소화하고 직업교육의 질을 높이는데 집중하고 있다. 이민자나 난민의 노동시장 진입을 위한 조치를 정부우선 순위로 두고 있으나 단기간 내 이들의 노동시장 합류가 증가하기는 어려우며 노동시장의 통합을 위한 정치적인 노력이 필요하다고 하겠다. 민간서비스 부문에서의 고용증가가 공공 부문과 제조업에서의 고용의 감소를 상쇄하지 못하는 상황에서 재정건전성 강화와 복지정책의 장기적인 지속성 유지를 위하여 상기의 노동시장의 불균형을 정치적으로 수용하는 것으로 파악할 수 있다(Anxo, 2015).

여섯 번째로 노사관계(industrial relation)의 변화를 들 수 있다. 1983년 이전에는 스웨덴의 임금결정 과정이 매우 중앙집중적이고(centralized) 조정된(coordinated) 협상체계를 지니고 있었으며 연대임금(solidarity wage)에 기반을 두고 있었다. 연대임금이란 산업이나 기업의 수익성과 무관하게 동일 노동-동일임금(equal pay for equal work)을 강조하는 공정성(fairness)과 생산성 향상을 위한 구조조정이나 기업의 합리화(rationalization)를 강조하는 효율성을 조화시키는 것을 말한다. 1983년 중앙교섭(centralized bargaining)이 무너진 이후 스웨덴은 임금결정에 있어서 개별화(individualization), 차별화(differentiation), 분산화의 경향이 뚜렷해지고 있다. 1980년대에 등장하기 시작한 전통적인 노사관계의 쇠퇴, 조정중심의 집단교섭(collective bargaining)의 약화, 노동쟁의(industrial disputes)의 발생과 1990년대 초반에 나타난 실업의 증가와 임금상승은 임금결정이나 집단교섭 과정의 타협을 이루고 1990년대 중반이후의 노동쟁의에 대한 규제를 형성하는데 큰 영향을 미쳤다. 국제경쟁에 직접 노출되어 있는 산업에 속한 스웨덴의 노조들은 사용자 측에 대해 산업평화(industrial peace)와 함께 균형 성장(balanced growth)을 보장할 수 있는 임금인상, 그리고 완전고용으로의 회복을 도울 수 있는 새로운 집단교섭을 제의하였다. 이러한 요구에 따른 논의의 진전으로 1997년 산업발전과 임금결정과의 협력을 위한 산업협약이 체결되었다. 여기서 주목할 점은 임금결정에 관한 이러한 변화가 실질임금의 상승으로 이어졌다는 사실이다(Anxo & Niklasson, 2006). 한편, 집단교섭의 분산화

경향은 공공부문과 민간부문에 있어서 임금과 고용조건의 차별화와 개별화를 강화시켰고, 과거의 연대임금 보다는 개인의 기술이나 성과에 기반한 개별화된 임금결정을 수용하는 경향을 확산시키고 있다.

마지막 변화로는 스웨덴 복지모델의 회복에 있어서 중산층의 역할을 들 수 있다. 다른 국가와 비교할 때 스웨덴의 경우 최소 요구(minimal needs) 보다는 높은 수준의 평등(equality based on high standards)을 지향하기 때문에 스웨덴 중산층이 복지정책의 보편주의와 탈상품화를 지지한다는 견해가 있다(Esping-Anderson, 1990). 위에 언급한 변화 중에서 일에 대한 인센티브 제공, 민영화와 규제완화, 효율성 추구 등 신자유주의 요소가 사회민주주의 운동(social democratic movement)에 퍼지고 있음에도 불구하고 스웨덴 중산층은 복지정책과 이에 따르는 과세부담을 지지하고 있는데 그 이유로 상대적으로 효율적인 공공행정, 높은 수준의 공공서비스 제공, 여성고용 확대에 있어서 공공부문의 중요성, 세계화와 고용안정의 약화 속에서 누구도 실업으로부터 자유로울 수 없다는 중산층의 인식 공유라는 견해도 있다. 다시 말해서 증가하는 위험과 불확실성 때문에 중산층은 국가가 제공하는 포괄적이고 체계적인 복지정책을 지지한다는 것이다(Anxo, 2015; Atkinson & Brandolini, 2011; Svallfors, 2004).

3. 글로벌 금융위기 이후 변화의 결과

1990년대 이후 복지정책의 변화로 인해 질병보험, 실업수당, 연금제도 등 사회적 보호 장치가 약화되었다. 또한, 복지정책의 장기적인 지속성 유지와 유연성 확대, 그리고 근로유인 강화로 인해 시장의 역할 강화, 탈상품화의 약화, 소득과 부의 불평등이 발생하였다. 1991-2012년 기간에 소득불평등을 나타내는 지니계수(자본소득 포함)가 0.23에서 0.29로 증가하였다(Anxo, 2015). 사회적 보호장치의 약화, 조세개혁과 금융시장의 성장은 소득 불평등에 상당한 기여를 하였다. 특히, 저임금, 저숙련노동자와 구 유고슬라비아 등에서 유입된 난민, 그리고 교육 때문에 노동시장에 늦게 합류한 집단 등

은 상당한 타격을 입었다. 그리고 고용보호조치에 대한 연속적인 변화와 노사관계의 변화로 고용불안정과 노동시장의 이중성이 증가하였다. 비정규직은 물론이고 정규직의 경우에도 실업률이 증가하였다. 또한 실질임금이 지난 15년간 증가하였지만 임금의 불평등 또한 증가하였다. 임금결정에 있어서 개별화, 차별화, 분산화의 경향은 민간부문과 공공부문 내에서의 임금격차(wage dispersion)를 증가시켰다. 물론 다른 나라에 비해 스웨덴의 임금격차가 상대적으로 낮은 이유는 스웨덴의 높은 노조가입률 및 높은 단체협약 비중 때문이라고 할 수 있다(Anxo, 2010). 하지만 불평등의 증가에도 불구하고 스웨덴은 아직까지 세계에서 가장 평등한 나라 중의 하나로 남아있다(Gustafsson & Palmer, 2002; Björklund & Freeman, 2010).

2008년 이후 글로벌 금융위기 상황에서 고용과 소득에 미치는 부정적 효과를 줄이기 위해 정부는 경기침체를 완화할 수 있는 확장적 금융정책과 확장적 재정정책, 적극적인 노동시장 정책과 교육정책을 실시하였다. 이러한 전통적인 케인즈식 처방과 고용유지를 위한 적극적 대책은 취약집단의 사회적 배재를 최소화하고 개인의 고용가능성을 높이는데 도움을 주었다. 단체협약과 사회적 대화를 통해 글로벌 금융위기 이후 산업평화를 유지하고 노동비용 증가세의 조절을 통해 고용 안정성을 증가시키고 생산과 소득에 미치는 부정적 영향을 최소화할 수 있었다.

스웨덴은 1980년대 이후의 다양한 복지정책의 변화에도 불구하고 국제기준으로 볼 때 본질적으로는 보편적이고 포괄적인 복지제도를 유지하고 있으며, 이에 따르는 과세부담은 중산층의 강력한 지지를 받고 있다. 재정건전성 강화와 다양한 제도 변화로 사회적 보호 장치의 장기적인 지속성이 강화되었다. 비록 소득대체율 감소, 혜택기간 축소, 자격규정 강화로 소득 불평등이 증가하고 경제적인 자동안전장치기능이 약화되었으며 사회복지모델의 탈상품화가 약화되었지만 사회적 응집력(social cohesion)의 건전성과 핵심은 크게 감소되지 않았다. 2008년 금융위기의 상황에서 고용, 복지, 사회통합에 미치는 부정적 영향을 감소하는 데 정부의 지원은 물론이고 협약전통과 사회적 대화가 큰 역할을 하였다.

Ⅲ. 영국 복지정책의 변화 및 그 영향

1. 2010년 이전 영국 복지정책의 주요 특징

영국의 복지정책은 잔여적이며, 노동자 권리의 제한, 개인주의적이며 불평등한 시민사회의 특징을 지니고 있으며, 유럽대륙과 비교할 때 상대적으로 취약한 편이라고 할 수 있다. 2010년 이전 영국 복지정책의 첫 번째 특징으로 잔여적 복지를 들 수 있다. 잔여적 복지의 내용을 보면 복지혜택을 받을 수 있는 자격규정에 자산조사 결과에 따르는 제한이 있고, 복지 이전(welfare transfer)의 구매력 가치가 낮고, 공공 서비스 제공에 있어 시장메커니즘에 지나치게 의존하며, 전통적인 남성생계부양의 편견을 지니고 있다(Lewis, 1992). 실업수당의 소득대체율이 낮아 OECD(Organization for Economic Cooperation and Development) 회원국 중 하위권에 위치하고 있으며 단기 시간제 여성 근로자들이 누락되어 있다. 연금수당 역시 자격규정의 제한, 낮은 대체율의 특성을 지니며, 중산층의 경우 전통적으로 사적연금에 의존하고 있다. 영국의 연금 대체율은 37%로서 OECD 회원국 평균인 61% 대체율에 비해 한참 낮은 수준이다(OECD, 2011). 교육 제공에 있어서도 국가의 역할이 상대적으로 낮은 편으로 중고등학교 진학률은 OECD 평균을 약간 상회하는 수준이고, 의무교육 기간의 학생 일인당 지출액은 구매력 평가(purchasing power parity) 기준으로 비교할 때 OECD 평균을 밑돌고 있다. 학교 교육도 이중적인데 상위 중산 계급 이상은 고 비용의 사립학교(private schools)를 선택하고 있다. UNICEF(United Nations Children's Fund)의 기준에 의하면 교육 참여율과 성취에 있어서 영국은 29개 국가 중 24번째 순위에 위치하고 있다(UNICEF, 2013). 노인에 대한 사회적 돌봄의 경우는 재원이 충분치 않고 1980년대 이후에는 민간부문에 위탁하고 있다. 영국 정부가 지속적으로 시장요소를 강화하고 재정의 책임을 강조하며 이윤을 추구하는 민간부문을 확장해 옴에 따라 복지서비스 전달체계의 대부분이 시장화(marketization) 되어있는 상황이다.

두 번째 특징으로 노동자 보호와 사회적 대화의 제한을 들 수 있다. 영국은 교육을 마친 청년이나 실업자의 고용 확대를 위한 재훈련, 직업탐색 및 직업매칭(job matching) 비용의 지출을 억제하고 있다. 1990년대 이후 장애인, 한부모 양육가정에게도 적용되는 복지수혜를 줄이고 인센티브를 중시하는 ‘일 우선(Work First)’ 접근법을 택하고 있다. 영국은 정규직 노동자의 해고나 임시직 노동자의 규제에 관한 OECD 지표 기준으로 볼 때 30개국 중 28번째의 낮은 순위에 위치하고 있다. 노동시간에 있어서도 대부분의 고용주가 노동자의 가정이나 돌봄 의무 보다는 생산과 소비수요를 우선시하는 방식으로 업무시간을 조정하고 있어서 노동시간 역시 OECD 평균을 상회하고 있다(Venn, 2009). 또한, 영국의 노동자는 단체협약의 협소한 범위와 협약율의 저조로 특히 민간부문에 있어 법적인 보호를 충분히 받고 있지 못하다. 노조 가입률은 계속 하락하고 있어 2011년의 경우 여성은 29%, 남성은 23%만 노조에 가입되어 있다. 고용의 공정성을 높이기 위한 사회적 대화는 매우 제한적이며 따라서 불평등한 임금체계와 보수체계의 낮은 양성평등이 두드러지며 여성의 경우 저임금직종에 집중되어 있다(Lloyd, Mason & Mayhew, 2008).

세 번째로 사회적 통합의 부족과 지역 간 격차를 들 수 있다. 영국은 보다 민주적이며 강한 연대를 지향하는 시민사회의 힘이 상대적으로 약하다고 할 수 있다(Janoski, 1998). 특히 지역 간 투자와 자원배분에 있어서 불평등이 매우 심하여 문화·예술의 경우는 런던을 중심으로 한 영국남동부에 집중되어 있다. 이러한 경향은 1980년대 제조업의 붕괴 이후 두드러지고 있으며 1980년대 이후 동남부 지역이 지속적으로 자원의 집중을 이끌어 내어 런던은 EU에서 가장 부유한 지역이 되었고, 영국의 북동과 북서 지역은 소외 지역으로 전락하였다. 보건, 교육성과, 연구개발(R&D) 지출 등의 지표에서 확인할 수 있는 남북 간 지역 격차는 런던의 집적효과(agglomeration effect)와 더불어 심각한 사회문제로 대두되고 있다. 독일이나 미국에 비하여 영국 지방정부 수입원이 취약하고, 조세 및 사회적 안전 지출 결정과정에 지방정부의 권한이 제한되어 중앙정부가 통제하고 있는 점도 지역 격차의

요인으로 작용하고 있다(Martin, 2009).

마지막으로 1997년에서 2010년까지 집권한 노동당 정부의 복지정책 중 특이한 점을 들면 자산조사 결과에 따른 혜택의 제한과 낮은 수준의 복지 이전을 보완하는 취지에서 빈곤 특히 아동빈곤을 줄이려는 정책과 타 유럽국가에 비해 낙후한 보건, 교육, 사회보호, 주택서비스에 대한 공공지출 확대를 들 수 있다. 그 결과 GDP에서 공공 지출이 차지하는 비중이 1999-2000년의 35%에서 2009-2010년의 47%로 상승하였다. 영국의 보건의료서비스인 NHS(National Health Service)의 경우 다른 사회복지와는 달리 일반조세(general taxation)에서 조달하고 있으며 무상으로 이용하고 주로 공공기관에 의해 제공되고 있다. 주택수당(housing benefit)의 경우 실업자와 저임금 노동자에게 주택임대비용으로 제공되는데 이는 사회보호의 기준에서 주요한 수단이 되고 있다(Adam & Browne, 2010).

2. 2010년 이후 영국 복지정책의 주요 변화

2010년 보수당 집권 이후 영국 복지정책은 큰 변화를 겪고 있는데 그 주요 방향은 지출축소와 시장주도 성장으로 요약할 수 있다. 국가의 책임이 민간공급자, 시민과 지역사회로 이전되고 있으며, 영국 복지정책의 등장 이후 최대한의 수준으로 시장원칙이 사회생활 곳곳에 뿌리내리고 있다(Taylor-Gooby, 2012).

첫 번째 변화로 복지정책의 축소를 들 수 있다. 2010년 집권한 보수당 정부는 빈곤목표(poverty target)의 효용성에 의문을 제기하면서 복지수혜 자격기준 강화, 복지수혜범위 축소, 복지수당 축소 및 상한액 설정을 도입하였다. 친자본적(pro-capital)이며 반집단주의적인(anti-collectivist) 접근을 명확히 하면서 보수당 정부는 모든 공공서비스를 민간부문에 개방한다는 원칙하에 민영화를 강화하고 있다. 공공지출의 경우 GDP 대비 비중이 2009-10년의 47%에서 2012-13년의 43%로 축소되었고, 2017-18년까지 40% 이하로 줄어든 것으로 예측되고 있다. 교육부문에 대한 투자는 2010-13년 기간에 8%

줄어들었고 인구규모를 감안하면 10% 감소하였으며, 보건에 대한 지출은 개인당 지출로 계산하면 2% 감소하였다. 실업수당의 경우 연간상향율 지수의 가치를 감소시키고 지불대기 기간을 설정하였다. 주택수당의 경우 수혜 자격조건 강화와 실질수당의 축소가 이루어졌다. 근로세금공제(working tax credit) 역시 자격조건 강화와 실질가치 하락으로 축소의 과정을 겪었다. 아동수당과 가족수당을 축소하고 한부모가정, 장애인 등 취약집단과 저소득층에 대한 이전소득도 축소하였다. 연금의 경우도 연간상향율을 축소하고 단계적으로 국가연금의 지급시기를 늦추기로 하였다. NHS의 경우는 이익을 중시하는 민간부문과의 경쟁에 노출되고 있다. 환자들이 점차로 민간부문과 공공부문 의료서비스 사이에서 선택하도록 하려는 시도가 이루어지면서 선택과 경쟁의 논리를 확산시키고 있다(Grimshaw, 2015).

두 번째 변화로서 고용주 권한을 강화하는 차원에서의 노동의 유연성(flexibility) 확대를 들 수 있다. 보수당 정부는 신자유주의 원칙을 명확히 하면서 노동시장에의 정부의 개입을 최소화하고, 노동자 권리 축소, 공공부문 약화, 임금격차 수용을 채택하고 있다. 2013년 정부는 집단해고를 하기 전의 최소협의(minimum consultation) 기간을 기존의 90일에서 45일로 줄이고 시한부 고용계약(fixed-term contract)의 경우는 고려 대상에서 제외하였다. 또한, 외주계약 노동자의 권리를 보호하는 장치로서 고용 및 임금조건을 다루는 민간외주업체와 공공부문 노동조합 간 단체협약(Two-Tier Code)을 2011년 폐지하였다. 2010년 이후 노동시간, 출산휴가(maternity leave), 해고 등의 조건이 악화되었는데 사회적 돌봄, 소매업, 호텔업 등에 종사하는 노동자가 특히 취약한 상황에 처하게 되었다. 고용주의 암묵적인 교섭권 취소(implicit derecognition)가 확대되면서 노동조합은 더욱 위축되고 있으며, 2011년의 경우 민간부문 노동자의 16%만 단체협약을 체결하고 있다. 2010년 이후 임금의 양극화 현상은 심화되고 있는데 저임금 노동자 집단의 저임금 영속화와 경영자 그룹 등 최상위 집단의 빠른 급여 인상이 이루어지고 있다. 임금의 균등한 분배는 보수당 정부의 개혁 이슈에도 들지 못하는 실정이다(van Wanrooy et al., 2013).

세 번째 변화로서 연대(solidarity)의 약화와 민주적인 권리의 쇠퇴를 들 수 있다. 런던과 동남부 지역은 금융과 비즈니스 부문에, 그리고 영국 북부 지역은 공공서비스 분야에 주로 의지하는 상황에서 보수당 정부는 공공부문에 대한 지방정부의 권한 축소와 경제활성화를 위한 민간투자 유인 확대를 실시하고 있다. 지방경제의 중앙예의 의존도가 심화되고 있고, 지방경제 전략을 감시하는 지역발전기관을 폐지하여 지역 간 불균등의 심화가 이루어지고 있다(Sandford, 2013). 2009-2010년부터 2014-15년까지 지방정부의 지출이 약 30% 감소하는 것으로 추정되고 있고 이에 따라 지방정부가 담당하고 있는 공공서비스가 막대한 타격을 입을 것이 명확하다(Hastings et al., 2012). 지방정부 서비스에 대한 지출 축소는 지방정부 파산의 위험을 더욱 높이고 있다. 이민자의 권리 보호에 대한 이슈는 영국 경제상황이 어려운 상황에서 극우정당인 영국독립당(United Kingdom Independence Party)에 대한 지지의 확산을 가져오게 되었다. 보수당 정부는 상대적으로 부유한 이민자를 받아들이고 순이민자 수(net migration)를 제한할 목적으로 임시이민자의 주택, 의료 서비스 이용에 대한 제한을 강화시키고, 주택소유주가 임대계약을 체결할 때 임대인의 법적 상태를 파악할 의무를 부여하였다(Grimshaw, 2015).

3. 복지정책 변화의 사회·경제적 결과

2010년 이후 보수당 정부의 복지정책의 변화는 사회·경제적 생활에 지속적으로 누적적인 영향을 미치고 있다. 국가재정연구소(Institute for Fiscal Policies)의 분석에 의하면, 2010년 이후 보수당 정부의 조세 및 수당 정책의 변화로 인하여 중위소득(median income)의 60% 아래에 해당하는 상대적 빈곤(relative poverty)이 증가할 것으로 예상된다. 주택수당의 삭감은 저소득 가정의 궁핍함을 가중시켰고 노숙인의 증가를 초래하였다. 자녀세액공제(child tax credit) 축소는 아동빈곤을 증가시키고 있는데 빈곤아동수가 2015년의 3백만 명을 초과하고 2016-20년 기간에도 지속적으로 상승할 것으로

예측되고 있다(Browne, Hood & Joyce, 2013). 보수당 정부의 재분배 정책의 폐기로 인하여 지역 간 불평등도 심화하여 상위 10% 지역의 인당 부가가치(value-added per person)가 하위 10% 지역 보다 50% 많은 것으로 나타났다(Jin et al., 2011).

2008-9년의 글로벌 금융위기 동안 영국의 노동 및 자본수익률은 하락하였는데 이후의 경제회복 기간에 자본의 수익률은 급속히 증가한 반면 노동의 수익률은 지속적으로 하락하고 있다. 민간부문의 남·여 노동자의 실질임금도 감소하고 있다. 2009-12년 기간에 민간부문 남자 상근직(full-time job) 노동자는 약 10%의 실질임금 하락을 겪었고, 다른 그룹의 실질임금도 6-7% 하락하였다. 보수당 정부는 2010-12년 기간에 공공부문 노동자의 실질임금을 약 5% 감소시켰고, 실질임금 개선을 위한 제도적인 조건도 제시하지 않았다. 동 기간에 실질 최저임금도 6% 하락하였다. 노조가입률은 계속 감소하고 있으며, 실업수당과 소득보조금(income support)이 삭감되었고, 민간부문 고용주가 교육 및 훈련 개발 프로그램에 투자할 인센티브도 제공되지 못하고 있다. 상기의 추세에 글로벌 금융위기 이후 식품 및 에너지 가격인상이 더해지면서 영국 중·하층소득 노동자의 생활수준이 빠르게 하락하고 있다. 특히 실질임금 하락 및 국가가 제공하는 소득이전(income transfer) 삭감의 영향으로 중·하층소득 노동자의 2017-18년 생활수준은 1997-98년 수준에도 미치지 못할 것으로 예상되고 있다(Resolution Foundation, 2013).

글로벌 금융위기 이후 자본의 수익률 증가에는 영국 정부가 추진한 양적완화(quantitative easing)의 영향이 컸다. 2009-13년 기간 동안 영국 중앙은행이 금융시장에 투입한 자금은 3,750억 파운드에 달하였다. 양적완화의 영향으로 영국 가구가 소유하는 부(wealth)가 약 16% 상승하였는데 이는 부의 분배를 더욱 악화시키는 결과를 초래하였다. 양적 완화는 자산 가격의 상승을 유발하고, 특히, 금융자산의 가치를 상승시키는데 영국의 상위 5% 가구가 자산의 40%를 소유하는 상황에서 부의 양극화 현상은 더욱 심해지고 있다(Bank of England, 2012).

IV. 결 론

스웨덴의 경우, 1980년대 이후의 다양한 변화에도 불구하고 국제기준으로 볼 때 본질적으로는 보편적이고 포괄적인 복지정책을 유지하고 있다. 즉, 공공부문 축소 및 경쟁도입, 사회보험시스템의 엄격한 운용, 연금제도 및 수당의 약화, 시장에 대한 규제완화에도 불구하고, 보편적인 사회적 보호, 평등주의, 양성평등, 공공부문 중심의 교육, 보건, 사회적 돌봄이라는 복지정책의 근간을 유지하고 있다. 스웨덴의 복지정책 운용과 이에 따르는 과세부담은 중산층의 강력한 지지를 받고 있고, 재정건전성 강화와 다양한 제도 변화로 사회적 보호 장치의 장기적인 지속성이 강화되었다. 2008년 금융위기의 상황에서 고용, 복지, 사회통합에 미치는 부정적 영향을 감소하는 데 정부의 지원은 물론이고 협약전통과 사회적 대화가 큰 역할을 하였다.

반면에, 영국의 복지정책은 잔여적 복지, 노동자 보호와 사회적 대화의 제한, 사회적 통합의 부족과 불평등한 시민사회의 특징을 지니고 있으며 특히, 글로벌 금융위기 이후인 2010년 보수당 집권 이후 정부지출 축소 및 시장주도 성장, 복지수혜범위 및 복지수당 축소, 건강보험 약화, 노동유연성 확대, 지역 간 격차 심화 등이 나타나고 있다. 최근 영국 복지정책에 있어 시장요소의 도입 확대 및 복지급여의 축소는 사회·경제적 생활에 지속적이며 누적적인 결과를 가져올 것이 명확하며 이미 빈곤의 증가, 노동부문에서 자본부문으로의 수익 이전, 중·하층소득 노동자의 생활수준 저하, 소득 및 부의 격차 확대 등의 부정적인 결과가 나타나고 있다.

스웨덴과 영국의 경험이 한국의 복지정책에 주는 시사점으로 글로벌 금융위기와 같은 외부적 거시경제 충격에 대응하고 부정적인 결과를 최소화하는데 있어서 정부의 적극적 지원, 협약전통과 사회적 대화의 적극적인 역할을 확인할 수 있다. 특히, 공공부문의 적극적인 역할과 지속적인 복지정책의 운용은 부의 양극화 현상을 방지하고 연대를 강화하며 시민들의 일과 사회에 대한 생산적이고 적극적인 참여를 유도할 수 있음이 명확하게 나타난다.

참고문헌

- Adam, S. & J. Browne.(2010), "Redistribution, Work Incentives and Thirty Years of UK Tax and Benefit Reform", Institute for Fiscal Studies Working Papers 10/24, London: IFS.
- Agell, J., P. Englund, & J. Sodersten.(1996), "Tax Reform of the Century: The Swedish Experiment", National Tax Journal, 49(4), pp.643-664.
- Anxo, D.(2010), "Towards an Active and Integrated Lifecourse Policy: the Swedish Experience", in Anxo, D., G. Bosch, and J. Rubery (Eds), The Welfare State and Life Transition: A European Perspective, Chetenham, UK and Northampton MA, USA: Edward Elgar.
- Anxo, D.(2013), "Early Fiscal Consolidation and Negotiated Flexibility in Sweden: A Fair Way Out of the Crisis?", in Vaughan-Whitehead, D., (Ed), Public Sector Shock: The Impact of Policy Retrenchment in Europe, Cheltenham, UK, and Northampton MA, USA/Geneva: Edward Elgar/ILO.
- Anxo, D.(2015), "The Swedish Social Model: Resilience and Success in Turbulent Times", in Vaughan-Whitehead, D., (Ed), The European Social Model in Crisis: Is Europe Losing its Soul?, Cheltenham, UK, and Northampton MA, USA: Edward Elgar.
- Anxo, D. & H. Niklasson.(2006), "The Swedish Model in Turbulent Times: Decline or Renaissance?", International Labor Review, 145(4), pp.339-71.
- Atkinson, A. B. & A. Brandolini.(2011), "On the Identification of the Middle Class", ECINEQ WP 2011-217.
- Bank of England.(2012), "The Distributional Effects of Asset Purchases",

- Bank of England, London.
- Björklund, A. & R. Freeman.(2010), "Searching for Optimal Inequality/incentives", in Freeman, R., B. Swedenborg and R. Tope (Eds), *Reforming the Welfare State: Recovery and Beyond in Sweden*, Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Björklund, A. & M. Palme.(2000), "The Evolution of Income Inequality During the Rise of the Swedish Welfare State 1951 to 1973", *Nordic Journal of Political Economy*, 26, pp.115-128.
- Browne, J., A. Hood & R. Joyce(2013), "Child and Working Age Poverty in Northern Ireland from 2010 to 2020", IRS Report R78, London: Institute for Fiscal Studies.
- Esping-Anderson, G.(1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Grimshaw, D.(2015), "Britain's Social Model: Rapid Descent from 'Liberal Collectivism' to a 'Market Society'", in Vaughan-Whitehead, D., (Ed), *The European Social Model in Crisis: Is Europe Losing its Soul?*, Cheltenham, UK, and Northampton MA, USA: Edward Elgar.
- Gustafsson, B & E. Palmer.(2002), "Was the Burden of the Deep Swedish Recession Equally Shared?", *Review of Income and Wealth*, 48(4), pp.537-560.
- Hastings, A., G. Bramley, N. Bailey, & D. Watkins.(2012), *Serving Deprived Communities in a Recession*, York: Joseph Rowntree Foundation.
- Janoski, J.(1998), *Citizenship and Civil Society: A Framework of Rights and Obligations in Liberal, Traditional and Social Democratic Regimes*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Jin, W., R. Joyce, D. Phillips, & L. Sibiet.(2011), *Poverty and Inequality*

- in the UK, London: Routledge.
- Lewis, J.(1992), "Gender and the Development of Welfare Regimes", *Journal of European Social Policy*, 2(3), pp.159-173.
- Lloyd, C., G. Mason. & K. Mayhew. (Eds), (2008), *Low-Wage Work in the United Kingdom*, New York: Russell Sage Foundation.
- Martin, R.(2009), "The Recent Evolution of Regional Disparities in the UK: A Tale of Boom and Bust", in Tomaney, J., (Ed), *The Future of Regional Policy*, London: Smith Institute.
- Organization for Economic Cooperation and Development(2011), *Pensions at a Glance*, OECD, Paris.
- Palmer, E.(2002), "Swedish Pension Reform How Did It Evolve, and What Does It Mean for the Future?", in Feldstein, M., and H. Siebert (Eds), *Social Security Pension Reform in Europe*, Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Resolution Foundation.(2013), "Squeezed Britain 2013", Resolution Foundation, London.
- Sandford, M.(2013), "The Abolition of Regional Government", SN/PC/05842, London: House of Commons Library
- Svallfors, S.(2004), "Class, Attitudes and the Welfare State: Sweden in Comparative Perspective", *Social Policy and Administration*, 38(2), pp.119-138.
- Swedish National Agency for Higher Education(2012), *Swedish Universities and University Colleges, Annual Report 2012*, Högskoleverket, Stockholm.
- Taylor-Gooby, P.(2012), "Root and Branch Restructuring to Achieve Major Cuts: The Social Policy Programme of the 2010 UK Coalition Government", *Social Policy and Administration*, 46(1), pp.61-82.

- United Nations Children's Fund(2013), Child Well-being in Rich Countries: A Comparative Overview, Florence, UNICEF, Italy.
- Vaughan-Whitehead, D.(2003), EU Enlargement versus Social Europe? The Uncertain Future of the European Social Model, Cheltenham, UK, and Northampton MA, USA: Edward Elgar.
- Van Wanrooy, B., H. Bewley, A. Bryson, J. Forth, S. Freeth, L. Stokes & S. Wood.(2013), "The 2011 Workplace Employment Relations Study: First Findings", Department for Business Innovation and Skills, London: BIS.
- Venn, D.(2009), "Legislation, Collective Bargaining and Enforcement: Updating the OECD Employment Protection Indicators", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Paris.

A Study on Welfare Policies in Sweden and the U.K. Before and After International Financial Crisis

Kim, Yun-Jung*· Yun, Sung-Jong**

< Abstract >

Despite reduction of the public sector, increased competition and comprehensive reshaping of welfare policy, Sweden still keeps a universal social protection, egalitarianism, gender equality, and the provision of public services including education, health, and social care. In contrast, since 2010 Conservative government in the U.K. reduced benefits, privatized services, and downgraded welfare policy, which led to a rise in poverty, redistribution of income from labor to capital, and increased inequalities. From the experiences in Sweden and the U.K., we can confirm that government's active support, contractual tradition and social dialogue may mitigate the negative impact of external macroeconomic shock such as international financial crisis. Especially, a strong public involvement and continuous provision of a wide range of welfare services may help reduce increasing inequalities, strengthen solidarity, and encourage productive participation in work and society of citizens.

key words: fiscal consolidation, international financial crisis,
social care, social inclusion, welfare policy

투고일: 2017.04.24. | 심사완료일: 2017.06.15. | 게재확정일: 2017.06.15.

* The Cyber University of Korea

** Cheongju University

1970년대 여성 새마을 리더 주도 새마을사업의 분석과 함의* : 새마을사업의 단계별, 사업별 분류를 중심으로

이정주** · 이윤경*** · 권정현****

본 연구는 유네스코의 세계기록유산으로 등재된 1970년대 새마을운동에서 여성 새마을 리더들이 주도하여 추진한 새마을사업의 전개 양상을 분석하고, 그 함의를 모색해 보는 연구이다.

분석 결과, 여성 새마을사업은 단계가 진행될수록 그 규모와 난이도가 더욱 확대되었으며, 사업은 한 방향이 아니라 양방향으로 진행된 것으로 나타났다. 또한 새마을사업은 초기에는 소득증대사업, 환경개선사업 및 의식개혁사업이 비슷한 규모로 추진되었지만 단계를 거듭할수록 소득증대사업의 비중이 커진 것을 알 수 있었다. 1970년대 여성의 새마을사업 참여는 전통적인 지역사회의 변화와 공동체 구성원의 참여를 이끌어 내는데 중요한 역할을 하였고, 결과적으로 1970년대 새마을운동의 중요한 성공요인 중 하나가 된 것으로 분석된다.

따라서 본 연구는 국제사회의 꾸준한 노력으로 여성의 인권과 지위가 향상되어 왔음에도 불구하고, 여전히 인간다운 삶을 누리지 못하는 여성들이 적지 않다는 점을 직시하고, 새마을운동이 개발도상국의 지역사회 발전을 위해 공유될 때, 여성의 참여와 역할 및 더 나아가 여성의 권익 향상과 양성평등 제고에 기여할 수 있는 여성 새마을 리더의 바람직한 역할 방향을 모색하는데 중요한 자료로 활용되기를 기대한다.

주제어: 새마을개발, 새마을부녀회, 새마을사업, 여성 새마을 리더, 유네스코 세계기록유산

* 이 연구는 2015학년도 영남대학교 새마을국제개발 학술연구조성비에 의한 것임

** 주저자, 영남대학교 새마을국제개발학과 부교수

*** 공동저자, 영남대학교 박정희새마을연구원 연구원

**** 공동저자, 영남대학교 박정희새마을연구원 연구원

I. 서론

2013년 유네스코의 세계기록유산으로 등재된 새마을운동은 한국에서 1970년부터 시작된 지역사회개발운동으로, 농촌 문제를 포괄적으로 개선하고 그 결과 국가 발전을 가속화한 성공적 사례로서 국제사회에서 주목받고 있다. 또한 새마을운동은 한국의 농촌빈곤 퇴치, 영농 과학화, 여성의 사회적 지위 향상 등에 기여한 것으로 평가받고 있다(유네스코 한국위원회, 2017)¹⁾.

한국이 새마을운동을 통하여 이러한 성과²⁾를 가져온 데에는 새마을운동이 잘살기와 소득증대라는 발전주의를 목표로 내세우고(한도현, 2010:80), 의식개혁, 환경개선, 소득증대라는 세 가지의 사업영역을 유기적으로 연관지어 실시하였기 때문이다(최외출, 2014a:9). 또한 새마을운동의 여러 성공 요인 중에서도 국가지도자의 강력한 리더십과 새마을 리더의 헌신적인 노력과 봉사라는 요인이 중요하게 작용하였다(정갑진, 2009; 최외출, 2014a).

새마을운동은 각 마을별로 여성 새마을 리더³⁾와 남성 새마을 리더를 동일하게 선발하도록 하여 특히, 전통적 사회에서 여성들이 새마을 리더로서 새마을사업에 참여하여 새마을운동을 성공적으로 이끌어 내는데 중요한 역

1) 국제사회는 새마을운동을 빈곤퇴치를 위한 효과적인 대외원조 모델로 인정하고 있다. 유엔 아시아태평양경제사회위원회(UNESCAP)는 2001년부터 베트남·라오스·캄보디아에서 새마을 시범 사업을 진행하였다(유네스코 한국위원회, 2017). 또한, 유엔 세계식량계획(UNWFP)은 세계 60여 개국에서 진행되고 있는 WFP의 취로사업과 새마을운동의 성공요인을 접목시킨 개발협력사업을 추진하고 있다. 이를 위해 UNWFP는 2011년에 대한민국 외교부와 새마을제로 형겨 커뮤니티 사업(Saemaul Zero Hunger Community Project)을 위한 MOU를 체결하였다. 2012년에 네팔과 르완다에서 처음으로 시범사업을 실시했고, 2013년에는 탄자니아와 방글라데시가 추가되었다(유엔세계식량계획, 2017).

2) 각종 여론조사에서 우리 국민들의 새마을운동에 대한 평가는 다음과 같다. 1998년 ‘대한민국 50년, 우리 국민이 성취한 가장 큰 업적’ 1위(조선일보, 한국갤럽 공동조사, 1998년 7월 16일 A30면), 2008년 ‘건국 60년, 우리 민족이 성취한 가장 큰 업적’ 1위(조선일보, 한국갤럽 공동조사, 2008년 3월 5일 A24면), 2015년 ‘광복 이후 국가발전에 영향을 끼친 정책’ 1위(영남대, (주)글로벌리서치 조사, 영남일보, 2015년 8월 8일, 4면) 등이다.

3) 본 연구에서 여성 새마을 리더란 여성들이 새마을운동에 참여할 수 있도록 조직화를 이끌어 내고, 새마을사업을 주도한 여성 새마을 지도자와 같은 의미로 사용되었다. 또한 여성(주도) 새마을사업과 새마을부녀회의 용어를 사용하고 있는 있는데, 이것은 사업내용 설명과 조직의 역할을 구분한 것으로 여성과 새마을부녀회는 여성 새마을 리더와 동일한 개념으로 사용한다.

할을 하였다. 여성들 스스로도 새마을운동을 계기로 독립심과 자주의식을 고취시키는 등 사회적 지위를 향상시킨 부분에 대해 높은 평가를 받고 있다 (박정희, 1972; 왕릉옥, 2011; 김준경 외, 2013). 이와 같이 여성의 사회참여에 대한 인식변화와 지위향상을 가능하게 한 기저에는 여성 새마을 리더의 역할을 간과할 수 없다. 그러나 기존의 연구는 주로 남성 새마을 리더 중심의 새마을사업에 대한 논의가 대부분이고, 여성 새마을 리더가 주도하여 추진한 새마을사업을 대상으로 한 실증적 연구는 매우 한정적이다.

그러므로 본 연구는 여성 새마을 리더들이 주도하여 추진한 1970년대의 새마을사업을 새마을운동 추진단계와 사업별 분류 분석틀에 근거하여 전개양상을 분석하고, 분석 결과의 함의로 여성 새마을사업의 주요 상호작용구조를 모색하는 데에 그 목적이 있다.

따라서 이 연구는 국제사회의 꾸준한 노력으로 여성의 인권과 지위가 향상되어 왔음에도 불구하고, 여전히 인간다운 삶을 누리지 못하고 있는 여성들이 적지 않다는 점을 직시하고, 새마을운동이 개발도상국의 지역사회 발전을 위해 공유될 때, 여성의 참여와 역할 및 더 나아가 여성의 권익 향상과 양성평등 제고에 기여할 수 있는 여성 새마을 리더의 바람직한 역할 방향을 모색하는데 중요한 자료로 활용되기를 기대한다.

II. 이론적 논의

1. 새마을운동에 있어 새마을 리더의 역할

박정희 대통령은 유능한 부락 지도자의 유무가 사업 성패의 관건이라고 강조하며, 새마을 리더는 신망이 두텁고, 설득력이 있고, 부락발전을 위해서 헌신적이고, 희생 정신이 왕성한 추진력이 있는 자로 언급하였다(박정희, 1972).

내무부(1980)는 새마을사업의 성공 여부는 주로 새마을 리더의 인격과 지도역량에 따라 결정되어 왔다 해도 과언은 아니라고 하였다(내무부, 1980: 324). 또한 새마을운동의 성공요인으로 새마을 리더의 역할, 지도력, 자질 등은 빼놓을 수 없다(내무부, 1980; 새마을운동중앙회, 1998; 정갑진, 2009; 고건, 2010; 최외출, 2014a; 박진환, 1981; 최상호, 1996). 실제로, 새마을운동의 핵심인 우리도 ‘할 수 있다’라는 ‘Can Do’ 정신으로 무장한 새마을 리더는 1970년대 새마을운동 당시 주민들을 새마을사업에 참여하도록 독려했고, 새마을 리더 자신들의 시간과 에너지, 재산까지도 기꺼이 희생하였다(이정주, 2016: 91).

새마을 리더가 주민들로부터 적극적인 지지를 얻어 새마을운동의 성과를 높이고 주민에게 그들이 원하는 것을 효율적으로 충족시켜 주기 위해선 최소한 다음과 같은 역할이 고려되어야 한다.(Micha, 1972: 591; Jeral, 1973: 280; 박동서, 1972: 170-171, 376 재인용). 첫째, 주민이 새마을 리더에게 기대하는 것이 무엇인지 정확하게 파악하는 것이다. 둘째, 새마을 리더는 주민을 설득하고 이들의 잠재 능력과 의욕을 개발해야 한다. 셋째, 새마을 리더의 희생적인 설득 노력으로 주민들이 새마을사업을 민주적으로 결정하는 것이다. 넷째, 새마을 리더는 새마을사업을 기획하고 자원을 동원하여 사업을 집행하는 것이다. 끝으로, 사업이 종료된 후에는 사업에 참여한 주민들에게 그 성과를 공개적으로 평가하여 주민들로부터 신임을 얻는 것이다.

새마을사업은 마을의 발전단계와 특징에 따라 다양한 형태로 추진되었다. 새마을운동은 초기에는 정부에서 기본 방향을 제시하고 각 마을에 물자 지원을 하였으나 이는 단순히 하향식 방식으로 이루어진 것인 아니라, 모든 사업은 마을 주민들의 수요파악을 통해 마을 숙원 사업들을 중심으로 마을 총회에서 마을 주민들이 직접 사업을 선정하고 계획을 수립하여 사업을 전개해 가며 마을 주민들의 참여를 이끌어내는 상향식 의사결정에 의한 추진 방식으로 이루어졌다. 이러한 새마을사업의 특성 상 사업의 추진에는 새마을 리더의 역할이 대단히 중요하였다.

2. 새마을운동과 여성의 참여

1977년 7월 국무총리훈령 제141호에 의해 기존의 여러 여성 단체들이 새마을부녀회로 통폐합되어 재조직하게 되었고, 농촌 부녀자들을 대상으로 하는 모든 계몽 및 지도사업은 새마을부녀회를 통해 추진하도록 변경되었다(내무부, 1981: 46). 여성의 새마을운동은 주로 새마을 부녀회를 통해 이루어졌고, 박정희 대통령 또한 부녀회원들을 새마을사업에 적극적으로 참여시킬 수 있도록 여성의 참여의식 제고를 강조하였다(박정희, 1972).

정부는 새마을운동을 마을의 발전단계별로 추진한 것과 마찬가지로 부녀 새마을사업도 파급효과를 높이기 위해 기초새마을부녀회-우수새마을부녀회-시범새마을부녀회로 구분하였으며, 부녀회의 단계별, 유형별 육성을 통해 여성 새마을사업의 토착화에 노력하였다(보건사회부, 1981: 48-49). 새마을부녀회는 월례회를 개최하여 사업 선정, 사업추진 시기 및 방법 등을 결정하였으며 정신계발사업, 생활개선사업, 소득증대사업 및 가족계획사업 등 다양한 사업을 추진하였다(보건사회부, 1981: 196-198).

새마을 리더를 마을 단위로 남녀 일대일의 비율로 선출하도록 한 것은(한도현, 2012: 83, 154; 최외출, 2014a) 새마을사업 추진 시 여성이 단순히 남성의 보조적 역할만이 아닌, 주도적 역할을 수행할 수 있도록 제도적 여건을 마련한 셈이다. 그리고 실제로 여성들은 특유의 모성애와 알뜰함을 바탕으로 마을의 문화를 건전한 방향으로 개선하고 보건위생과 소비절약 등 생활태도와 의식개선에 있어 중요한 역할을 하였으며, 이는 남성 새마을 리더를 중심으로 수행된 새마을운동과 구분되는 차별점이라 할 수 있다.

여성 새마을 리더가 참여한 새마을사업의 특징을 몇 가지 측면에서 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 의식개혁 측면에서 보면 정신계발, 새마을사업, 성공사례, 분임토의, 현지견학 등 다양한 새마을 교육을 시행하였다(정갑진 외, 2013: 579). 또한 여성들의 가족계획사업 참여를 유도하여 인구의 자연증가를 감소에 기여하였다. 둘째, 새마을부녀회는 소비절약운동과 환경개선활동을 주축으로 하는 생활환경개선사업을 적극 추진하였으며, 생산기반조성

사업에 노동력을 보태거나 조성해 놓은 기금을 기증하는 방식으로 참여하였다. 셋째, 소득증대 측면에서는 공동소득사업, 구판장 운영, 마을금고 설립 및 활용, 공동작업, 공동기금 조성, 그리고 배당 형식을 통해 수익의 일정부분을 개인에게 나누어주어 개인의 소득증대에도 기여하였다(보건사회부, 1980: 183-200). 넷째, 기타 측면에서 인보사업과 복지후생 사업은 남성 새마을 리더가 소홀히 하기 쉬운 부분으로 여성들의 강점이 드러나는 사업으로 구성되어 있다.

3. 선행연구 고찰

1) 여성 새마을운동

새마을운동에 관한 연구는 다양한 관점과 주제로 이루어지고 있으나 여성 새마을운동에 관해서는 심도있는 연구가 이루어지지 않고 있다. 학자별로 새마을운동에서 여성 또는 부녀회 활동을 대상으로 한 선행연구는 다음과 같다.

이한기(1977)는 부인의 영향력을 고려하여 농사와 가사지도를 병행하는 방향으로 농촌지도 접근방법이 강화되어야 하고, 가족계획 지도는 부부 모두에게 실시해야 한다고 주장하였다.

이만갑 외(1978)는 부녀자가 새마을사업에 중추적 역할을 수행하게 됨으로 해서 실제로 여성은 많은 역할 속에서 불리한 점이 있음을 밝히고, 여성의 부담을 줄이는 공동취사 등의 공동활동을 조직적으로 행해야 한다고 제안하였다.

이윤숙 외(1979)는 지역별로 표본을 선정하고 성공마을과 기타마을로 구분하여 여성 새마을운동의 효율화 방안을 실증적으로 연구하였다.

최정화(1980)는 부녀자의 새마을운동 연구에서 사회발전과 더불어 부녀자의 활동범위가 점점 확대되고 있는 시점에서 새마을운동을 영속화하는 데에는 부녀자를 통해 보다 차원 높게 내실화해야 한다고 주장하였다.

신현옥(2009)은 여성들의 부녀조직 활동은 여성의 역할과 활동영역을 가정 밖으로 확대하였지만 여성의 집단적 권력화로 나아가지 못하였으므로 여성의 지위향상으로 이어지지 못하였다고 주장하였다.

왕릉옥(2011)은 새마을부녀회와 여성 새마을 리더들이 농촌사회 발전에 지대한 공헌 및 영향을 끼쳤으나, 독립적인 사업의 부족, 운영방법에서의 한계점 등을 극복해야 할 과제로 보았다.

장춘철(2012)은 새마을운동이 성공한 지역사회개발이었다는 긍정적 평가에 인식을 같이 하고, 1970년대 새마을운동을 통해 여성의 사회참여 증가와 역할 확대가 가능하였고, 이것이 경제·사회발전에 기여하였다고 주장하였다.

선행연구를 종합하여 분석해 보면 1970년대는 농촌 여성을 대상으로 한 새마을운동 참여에 관한 연구들이 주를 이루고 있고, 2000년대에는 새마을운동에 참여함으로써 변화된 여성의 역할과 지위에 관한 연구가 이루어지고 있다. 또한 연구방법은 주로 새마을운동의 성공사례 및 문헌 고찰, 또는 설문문을 통한 인식조사 등이 이루어졌다. 그러나 여성이 중심이 되어 추진한 새마을사업을 대상으로 실증적인 연구를 진행한 사례는 찾기 어려운 실정이다. 이에 본 연구는 선행연구들의 한계를 극복하고자, 여성 새마을 리더가 주도하여 추진한 새마을사업을 연구 대상으로 하고 단계별-사업별 분류틀을 정립하여 보다 실증적인 분석을 하는 데에 의의가 있다.

2) 새마을운동의 추진 단계별 분류

새마을운동을 추진 단계별로 분류한 것은 기관이나 학자들마다 그 기준이 상이하다(<표 1> 참조).

<표 1> 새마을운동의 전개과정의 단계별 분류

구분	단계	해당 년도	구분	단계	해당 년도
내무부 (1980)	기반조성단계	1971-1973년	한국대 학교수 새마을 연구회 (2010)	태동기	1970년
	자조발전단계	1974-1976년		시험기	1971년
	자립완성단계	1977-1981년		기반구축기	1972-1973년
최상호 (2004)	기반조성단계	1971-1973년		확산기	1974-1975년
	자조발전단계	1974-1976년		확산발전기	1976년
	자립완성단계	1977-1979년		자립구울구축기	1977-1979년
	침체잠복단계	1980-1988년		민간주도기	1980-1989년
	제도약시도단계	1989-1995년		도약·내실기	1990-1999년
이정주 · 이정락 (2016)	점화단계	1970-1971년		제2새마을운동도약기	2000-2010년
	기반조성단계	1972-1973년	영남 대학교 (2015)	1단계	1971-1973년
	확산단계	1974-1976년		2단계	1974-1976년
	심화단계	1977-1979년		3단계	1977-1982년

먼저 내무부는 새마을운동의 추진 발전 과정의 단계를 기반조성단계, 자조발전단계, 자립완성단계의 3단계로 구분하고 있다(내무부, 1980: 573-574). 최상호(2004)는 새마을운동의 발전과정을 5단계로 구분하고 있고, 이정주·이정락(2016)은 1970대 새마을운동의 발전단계 및 사업내용을 논의하는 데에 있어서 새마을운동 발전단계를 4단계로 나누고 있다. 한국대학교수새마을연구회(2010)는 새마을운동을 1970년부터 2010년대까지 9단계로 정리하였다. 그리고 영남대학교(2015)는 새마을운동의 가장 전형적인 모습 보여준 1970년대를 3단계로 나누어 각 단계별로 중점적으로 추진되던 사업을 분류하였다.

3) 새마을운동의 추진 사업별 분류

새마을운동에서 시행한 사업은 매우 다양하며, 추진 사업은 분야별로 여러 부처가 참여하는 형태를 띠었다. 먼저 내무부(1980)와 보건복지부(1981)

는 새마을사업을 크게 4개 부문으로 나누고 있다(내무부, 1980: 185-187). 최외출(2014b)은 새마을운동은 범국가적, 범국민적 차원에서 공동체의 발전을 위해 시행된 지역사회개발이고 새마을개발로써 새마을개발의 주요 사업을 의식개혁, 환경개선, 소득증대의 3가지로 보고 있다. 최상호(2004)도 최외출(2014b)과 같이 3가지로 구분하였다(최상호, 2004: 472-487). 정갑진(2009)은 4개의 사업 분야에 총 40개의 세부사업을 정리하였다. 현재까지 논의된 새마을사업 분류에 관한 내용을 정리하면 아래 <표 2>와 같다.

<표 2> 새마을사업 분류

구 분	사업부분	사 업 내 용
내무부 (1980)	생산기반부문	■ 새마을가꾸기사업, 농로개설사업, 교량개설사업, 소하천 정비사업
	소득증대부문	■ 우수새마을특별지원사업
	복지환경부문	■ 새마을협동권사업, 남강 유역 개발사업, 새마을진입로포장사업, 농촌주택개량사업, 취락구조개선사업, 소도읍가꾸기사업, 국도변가꾸기사업, 철도변가꾸기사업, 도서낙도개발사업, 한수이북 주요도로변 정돈사업, 광산지역정비사업, 기타촌정화대책사업
	정신계발부문	■ 새마을금고육성사업, 마을문고육성사업, 새마을교육, 새마을 홍보, 새마을 리더 정예화
	도시새마을운동	■ 도시새마을운동
보건 복지부 (1981)	정신계발사업	■ 여성새마을교육, 부녀자 계몽교육
	소득증대사업	■ 공동소득사업, 마을구판장, 공동기금 조성
	생활개선사업	■ 의식주 및 생활환경개선, 소비절약운동, 농촌 영양개선, 생활개선구락부, 어린이집 운영, 농번기 유아원 운영, 새마을협동유아원, 어린이 공부방, 농기계훈련 및 지도
	가족계획사업	■ 가족계획 계몽, 피임약 및 콘돔 공급, 여성보건사업
최외출	의식개혁	■ 새마을교육, 가족계획, 새마을문고, 가정의례준칙 등

(2014b)	환경개선	▪ 부엌정비, 지붕개량, 도로확장, 하천정비, 공동빨래터, 전기통신 등
	소득증대	▪ 기계영농, 구판장, 마을금고, 퇴비생산, 농업기술 혁신, 공장새마을운동 등
최상호 (2004)	환경개선사업	▪ 개인 기초환경사업: 지붕, 담장, 변소 등의 개량, 하수구 개수 ▪ 개인 복지환경사업: 주택개량, 취락구조개선 ▪ 공동 기초환경사업: 마을안길확장, 전기가설, 급수시설, 마을회관, 공동목욕탕, 어린이 놀이터 등 ▪ 공동 복지환경사업: 전화가설, 도로포장, 소도읍가꾸기, 자연보호운동
	소득증대사업	▪ 직접소득사업: 양묘, 양돈 등의 주업소득사업, 취로사업, 마을공동창고, 구판장사업 등 부업소득사업 ▪ 간접소득사업: 농업용수로 개발, 저수지 건설 등의 생산기반 조성사업, 창고건립, 생산물 운반을 위한 차량도입 등의 유통구조 개선사업 ▪ 종합소득사업: 지역영농특화 사업, 새마을영농회 활동 등
	정신개발사업	▪ 새마을교육: 연수원, 각 지자체, 새마을조직 관련 단체 ▪ 새마을홍보: 대중매체, 간행물, 각종 대회, 새마을노래 보급 ▪ 사회교육캠페인: 현수막, 팸플렛 활용, 구체적인 실천사항의 숙선수범
정갑진 (2009)	생산기반	▪ 농촌도로: 마을안길, 농로, 소교량가설, 농촌교통 ▪ 농업구조: 농두령정리, 경지정리, 농업용수시설, 농업기계화 ▪ 전기통신: 전기사업, 마을통신
	소득증대	▪ 증산사업: 퇴비증산, 시한영농, 협동영농, 마을소득사업 ▪ 복차사업: 소하천가꾸기, 국토가꾸기, 다목적소류지, 마을양묘 ▪ 새마을공장: 새마을공장, 농가공예품
	치산녹화	▪ 소득조립: 산지조립, 마을안식수, 화전정비, 연료림조성 ▪ 사방녹화: 사방사업, 초지조성 ▪ 연료대책: 메탄가스시설, 아궁이굴뚝개량
	복지환경	▪ 주거환경: 지붕개량, 주택개량, 하수구정비, 취락정비 ▪ 농촌위생: 간이급수시설, 위생우물, 이동병원, 군 종합병원 ▪ 공동시설: 마을회관, 창고, 구판장, 목욕탕

III. 연구방법 및 분석틀

1. 연구범위 및 방법

본 연구의 시간적 범위는 새마을운동 기록물이 유네스코 세계기록유산으로 등재된 1970년대(1970-1979년)로 한정하며, 연구대상은 1970년대 내무부에서 출간한 「새마을운동 : 시작에서 오늘까지(1973-1979)」⁴⁾와 새마을지도자연수원에서 출간한 「새마을교재(1975-1979)」 및 「부녀지도자교재(1973)」⁵⁾에 수록된 성공수기 중 여성 새마을 리더가 작성한 수기이다.

분석방법은 1차로, 수기의 내용분석을 통하여 분석단위로 여성 새마을사업으로 진행된 사업명을 모두 추출하고, 2차로, 추출한 사업명을 대-중-소로 설정된 분석의 틀에 범주화하는 과정을 거쳤다. 이 과정에서 하나의 사업이 중복 분류될 가능성이 있는 경우에는 사업의 주목적을 기준으로 분류하여 코딩하였다. 수기의 분석단위를 사업명으로 선정한 것은 사업명은 객관적 판단요소이므로 연구의 객관성과 명확성을 확보할 수 있기 때문이다.

실증적 접근을 위해 SPSS 23버전을 이용하여 교차분석을 실시하였다. 하지만 전수조사를 하였음에도 불구하고 여성 새마을 리더의 수기(데이터)가 적어 통계적 유의성을 검증하는데 어려움이 있었다. 이러한 데이터가 부족한 한계점을 보완하기 위하여 SAS 9.4버전을 이용한 부스팅을 실시하였다. 부스팅은 씨드(seed)를 지정하고 복원추출 방법을 사용하였고, 350개의 데이터를 생성하였다. 그리고 하나의 대분류나 중분류 내에 여러 개의 세분류 사업이 카운팅되므로, 다중응답군 지정을 통한 다중응답 교차분석을 하였다.

4) 1973년에서 1979년까지 내무부에서 매년 출간한 「새마을운동 : 시작에서 오늘까지」에 수록된 새마을운동 성공수기는 총 188편이다. 그 중에서 여성 새마을 리더가 작성한 수기 총 20편을 대상으로 분석을 시도하였다. 여성새마을 리더 수기의 수록 편수를 연도별로 살펴보면 1973년 2편, 1974년 1편, 1975년 3편, 1976년 5편, 1977년 3편, 1978년 5편, 1979년 1편이다.

5) 새마을지도자연수원에서 출간한 「부녀지도자교재」와 「새마을교재」에 실린 성공사례는 총 15편으로 확인되었다. 연도별로 살펴보면 1973년 2편, 1975년 3편, 1976년 3편, 1977년 3편, 1978년 2편, 1979년 2편이 교재에 수록되었다.

2. 분석의 틀 정립

새마을운동에 관한 이론적 논의와 선행연구의 고찰을 토대로 하여 새마을운동의 추진 단계와 추진 사업에 관한 연구의 분석의 틀을 각각 설정하였다. 먼저 새마을운동의 추진 단계는 3단계로 구분하여 설정하였다.

<표 3> 새마을운동의 추진단계 구분 분석의 틀

구분	해당 년도	내 용
1단계	1970-1973년	새마을운동의 제창, 방향 제시, 시험사업 전개
2단계	1974-1976년	새마을운동의 확산, 자율참여 기반 강화, 범국민적 참여
3단계	1977-1979년	새마을운동의 정착, 사업내용의 심화

새마을운동의 사업별 분류는 <표 2> 새마을사업 분류와 같이 관련기관이나 학자들의 기준에 따라 다양하나, 최외출(2014b)의 연구가 모든 사업 내용을 포괄하고 있어, 대분류는 최외출(2014b)의 의식개혁, 환경개선, 소득증대를 따르고, 여성 새마을사업에서만 시행된 사업은 기타사업으로 추가하였다. 중분류와 세분류의 경우, 최외출(2014b)의 사업 내용을 기준으로 하고, 보다 세부적인 사업 내용은 보건복지부(1981)의 부녀새마을운동의 현황을 참고하여 작성하였다. 이와 같은 과정을 거친 결과, <표 4>와 같은 분석의 틀을 도출하였다.

<표 4> 분석의 틀

대분류	중분류	세분류
의식개혁	교육, 생활의식개선, 가정의례준칙	연수원교육, 안보반공교육, 도시새마을교육, 초빙교육, 가족계획 계몽교육, 도박·주막철폐 등
환경개선	생활환경 개선, 생산기반 조성	절미저축, 국산품애용, 주택개량, 식생활개선, 농번기 유아원 운영, 공동취사장, 마을환경정비, 공동생산시설, 치산녹화 등
소득증대	마을금고, 공동소득사업, 공동기금 조성	축산부문, 경종부문, 부업부문, 마을구관장, 공동작업, 회비각출 등
기타	공동체 강화사업, 복지후생사업	불우이웃돕기, 경로잔치, 장학사업, 부조, 우물소독, 마을회관, 엠프 가설, 재해극복, 공동목욕탕, 영양개선센터 등

IV. 연구결과 분석 및 함의

성공 사례 수기에서 각 사업의 사업명을 추출하여 <표 4>의 여성 새마을사업 분류 분석의 틀에 따라 분류한 결과표는 <표 5>와 같다.

<표 5> 수기 추출 사업명에 따른 여성 새마을사업의 분류화

대분류	중분류	세분류
의식개혁	교육	연수원교육, 안보반공교육, 도시새마을교육, 초빙교육(계몽, 기술), 부녀회교육(계몽, 보모, 영양식품, 금고 등), 기술교육(재봉, 자수, 양묘, 농업기술, 선진지 견학 등), 문고교육 등
	생활의식 개선	계몽교육, 루프시술, 콘돔사용, 남성정관수술, 도박 및 주막 철폐, 가정경제의식 제고, 생활의 근대화 등
	가정의례준칙	미신타파 등의 의식개혁 관련, 허례의식 제거 등

환경개선	생활개선		절미저축, 국산품 애용, 의복 만들기(작업복, 아이들 간이복, 위생복, 비옷 등), 공동빨래터, 공동우물가, 장독대 개량, 부엌개량(개수대, 조리대, 메탄), 식생활개선(혼합식, 재배), 농번기 유아원 운영, 공동구매(생필품, 가정용품, 농기계), 한 가정 한 등끄기, 고정가구 설치, 중고품 교환 및 폐품수집, 간이상수도 설치, 지붕개량, 마을환경 정비(가로등, 소하천 정비, 꽃길 만들기, 휴식터 만들기, 담장정비, 교량건설, 간선도로 등), 공동취사장, 상하수도, 화장실 개량, 주택개량 등
	생산기반 조성		마을안길 및 농로 개설·확장, 호안공사, 치산녹화, 공동생산시설 등(공동창고, 퇴비장, 축사, 공동작업장 등 건립 및 정비)
소득증대	마을금고		마을금고, 어머니금고, 저축운동(예금, 1가정 1통장)
	공동 소득 사업	축산	한우, 양돈, 염소사육, 양계 등
		수산	양식사업(굴, 미꾸라지, 소라, 종패, 톳투석 등)
		경종	화훼, 양묘, 조림, 채소특작(담배, 인삼, 딸기, 참깨, 마늘, 우량배추 등), 미작, 양잠(잠업), 양봉
		부업	각종 판매사업 등(국수, 송충이, 인삼찌꺼기, 채취, 병조림, 의류수선, 수공예품 등), 파출부, 홀치기
		마을구현장	설치 및 운영 등
		공동작업	김매기, 버베기, 품앗이 등
		기타	유희지 개간, 비닐하우스, 수매활동, 퇴비증산, 공장(두부, 단무지)
	공동 기금 조성	공동기금	회비각출, 공동작업 및 공동소득사업으로부터의 기금 확보, 기타(절미기금, 계, 성금모금, 목돈만들기)
		배당	공동소득 배당, 등록금, 축산가금류 구입 등
기타	공동체강화사업		불우이웃돕기, 군인위문, 경로잔치, 마을단합회, 장학사업, 기증, 표창식(효행어린이, 어버이), 축의금 및 조의금 부조 등
	복지후생사업		우물소독, 회충약 복용, 마을회관, 부녀회관, 오락관광, 어린이 놀이터, 전화사업, 경로당, 재해극복, 부녀합창단, 새마을복덕방, 공중목욕탕, 영양개선센터, 기타

1. 전체사업

단계별 전체 사업 유형에 대한 차이를 알아보기 위하여 교차분석을 실시한 결과, χ^2 통계량 값은 86.53이고, 그 p값도 (0.000)***으로 유의수준을 만족시키는 것으로 나타났다(<표 6> 참조).

<표 6> 단계별 전체 여성 새마을사업 교차분석

단계별 사업별		전체사업				전체	χ^2 (p-value)
		의식개혁	환경개선	소득증대	기타		
1단계 (70-73)	빈도	37	37	37	11	122	86.53 (.000***)
	열N%	15.2	11.1	10.6	4.0	10.2	
2단계 (74-76)	빈도	94	138	145	110	487	
	열N%	38.7	41.4	41.4	40.3	40.6	
3단계 (77-79)	빈도	112	158	168	152	590	
	열N%	46.1	47.4	48.0	55.7	49.2	
전체	빈도	243	333	350	273	1,199	
	열N%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

주 : *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

단계별 여성 새마을사업의 분석 결과를 보면, 의식개혁사업, 환경개선사업, 소득증대사업, 기타 사업 모두 3단계에서 가장 많이 시행되었고, 각 사업 모두 2단계에서 두 번째로 많이 시행된 것으로 나타났다. 즉, 전체 사업 모두 단계를 거듭할수록 사업 시행 횟수가 증가되어 가는 경향을 나타내고 있다. 초기에는 비슷한 비중으로 시작한 사업들이 2, 3단계를 거치면서 소득증대사업이 가장 많이 실시되었고, 환경개선사업과 기타사업의 순으로 많이 실시된 것을 볼 수 있다. 새마을운동에서 모든 사업은 소득증대에 이바지할 수 있어야 한다는 새마을운동의 목표를 여성 새마을사업도 예외 없이 따르고 있음을 확인할 수 있다.

2. 의식개혁사업

단계별 의식개혁사업에 대한 분야별 차이를 알아보기 위한 교차분석에서 χ^2 통계량 값은 119.44이고, p값도 (0.000)***으로 유의수준을 만족시키고 있다(<표 7> 참조).

<표 7> 단계별 의식개혁사업 분야 교차분석

단계별 \ 사업별		의식개혁사업			전체	χ^2 (p-value)
		교육	생활의식 개선	가정의례 준칙		
1단계 (70-73)	빈도	17	39	10	66	119.44 (.000***)
	열N%	9.1	35.1	14.3	18.0	
2단계 (74-76)	빈도	80	63	34	177	
	열N%	43.0	56.8	48.6	48.2	
3단계 (77-79)	빈도	89	9	26	124	
	열N%	47.8	8.1	37.1	33.8	
전체	빈도	186	111	70	367	
	열N%	100.0	100.0%	100.0	100.0	

주 : *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

의식개혁 사업에서 교육은 3단계에 47.8%이고, 생활의식 개선과 가정의례 준칙은 2단계에 각각 56.8%, 48.6%로 가장 많은 것으로 나타났다. 의식개혁 사업에서 생활의식개선과 가정의례준칙의 중분류 사업들은 2단계에서 압도적으로 높은 비율을 나타내고 있고, 교육사업은 2단계와 3단계의 비율이 각각 43.0%와 47.8%로 근소한 차이로 3단계에 많이 나타나고 있다. 교육사업의 내용으로는 새마을 리더 연수교육, 영농 및 기술교육, 마을금고교육 등 다양하게 나타났다.

“한정된 농토에서 소득배가 할 수 있는 영농기술 교육을 중점으로 하고 있습니다.”(정문자, 1973, 「성공사례-새마을가꾸기」)

“중양에 가서 마을금고 교육을 받아보면 산교육이 되어 많은 보탬이 될 것이라는 동장의 권유를 받고, 75년 4월 마을금고 교육을 받게 되었다. (중략) 회원들에게 뜨개질, 아후강, 훌치기, 꽃꽂이 등의 기술교육을 위해 관련업체와 긴밀한 협조를 하고 있다.”(손은순, 1977, 「손쉬운 일 하나 하나가 바로 도시새마을운동」)

생활의식개선 사업은 주로 도박 및 주막 철폐와 가족계획 관련 사업이 수기에 많이 나타나고 있다.

“우리 마을도 자립마을로 선정(1973년 초)된 후 40여 명의 회원으로 부녀회를 조직하게 되었다. 먼저 남자들이 음주와 도박을 못하도록 설득시켰으며...(중략) 월 1회 저녁에 모여 계몽활동을 펴 가족계획 및 마을금고의 필요성, 가정의례준칙을 계몽하고 있다.”(최재희, 1975, 「내일이 오는 그날까지」)

가정의례준칙 사업은 미신타파 등의 의식개혁, 허례의식 제거, 관혼상제 등의 가정의례행사 간소화 등과 같은 실천적 요소를 내포하고 있었으며 생활의 근대화 및 합리화를 이루는 것이 주된 목표였다.

“영주군 가정의례준칙 실천 시범부락으로 선정되어 관혼상제를 간소화해 모두 100% 실천하고 있습니다. 앞서서도 말씀드렸듯이 이 모두가 풍습만 옳다고 믿고 살아온 양반촌의 고루한 인습 때문에 가정의례를 간소화하기까지는 또 말 못할 희비곡절이 많았습니다.”(정명규, 1977, 「역경을 물리친 장한 어머니회」)

3. 환경개선사업

단계별 환경개선사업 분야의 χ^2 통계량 값은 13.50이고 p값은 (0.009)**으로 나타났다. 생활개선은 3단계(45.3%), 생산기반조성은 2단계(50.2%)에 가장 많이 나타났고, 생활개선은 2단계(43.5%), 생산기반조성은 3단계(42.1%)에 두 번째로 많이 나타났다(<표 8> 참조).

<표 8> 단계별 환경개선사업 분야 교차분석

단계별 사업별		환경개선		전체	χ^2 (p-value)
		생활개선	생산기반조성		
1단계 (70-73)	빈도	37	16	53	13.50 (.009**)
	열N%	11.2	7.7	9.8	
2단계 (74-76)	빈도	144	105	249	
	열N%	43.5	50.2	46.1	
3단계 (77-79)	빈도	150	88	238	
	열N%	45.3	42.1	44.1	
전체	빈도	331	209	540	
	열N%	100.0	100.0	100.0	

주 : *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

환경개선사업 분야 중 생활개선사업에서 소비절약측면의 사업들은 근검절약의 지혜와 생활습관화로 시행되므로 1단계에서부터 꾸준히 시행되었지만, 대규모 사업들은 일정 규모의 기금을 갓출 수 있는 시간이 필요하였기 때문에 2단계와 3단계를 거치면서 많은 비중을 차지하고 있다는 것을 알 수 있다.

생산기반조성사업이 2단계-3단계의 순으로 비중을 차지하는 것은 소득증대사업에서 공동소득사업이 2단계-3단계의 순으로 비중이 나타나는 것과 연관지어 볼 필요가 있다. 왜냐하면, 소득증대사업의 추진 여부 중 하나는 생산기반시설이 얼마나 갖추어져 있었는지에 따라 판단할 수 있기 때문이다.

“초기 새마을운동이 전개되는 과정에서...(중략) 마을가꾸기 사업부터 계획대로 진행되어 마을안길 넓히기, 농로 개설, 하수구 설치, 담장개량, 지붕개량 등으로 사업을 성공적으로 이룩하였다. (중략) 전기사업, 마을회관 등의 환경정비 사업이 1973년 말에 완전히 이룩되고 난 후부터 소득사업에 관심을 두기 시작하였다.”(방중녀, 1978, 「부녀회원이 운영하는 두부공장」)

4. 소득증대사업

단계별 소득증대사업 분야의 χ^2 통계량 값은 154.90이고 p값은 (0.000)***으로 유의수준을 만족시키고 있는 것으로 나타났다(<표 9> 참조).

<표 9> 단계별 소득증대사업 분야 교차분석

단계별 사업별		소득증대			전체	χ^2 (p-value)
		마을금고	공동소득 사업	공동기금 조성		
1단계 (70-73)	빈도	12	45	32	89	154.90 (.000***)
	열N%	4.6	7.4	11.4	7.8	
2단계 (74-76)	빈도	118	272	127	517	
	열N%	45.6	44.7	45.2	45.0	
3단계 (77-79)	빈도	129	291	122	542	
	열N%	49.8	47.9	43.4	47.2	
전체	빈도	259	608	281	1,148	
	열N%	100.0	100.0	100.0	100.0	

주 : *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

수기 분석 결과, 소득증대사업에서 마을금고와 공동소득사업은 단계를 거치면서 비율이 점점 증가하였다. 공동기금조성사업은 2단계(45.2%)에 가장 많이 시행된 것으로 조사되었다. 마을금고는 2단계와 3단계에 각각 45.6%와 49.8%의 근소한 차이를 보이고 있는데 단계에 상관없이 마을이나 새마을부녀회의 여건에 따라 설치 및 운영된 것으로 파악된다.

“회원들은 1가정에 1통장 거래수첩에서 얻어지는 이익금이 많아지게 되니까 우리도 마을금고를 창설하자고 했습니다. (중략) 모아온 자산금 120여만 원으로 구판장을 운영하고...(중략) 물건을 사면 수첩에 적어주어 이익금이 30원 남게 되면 1/3은 회원마을금고 통장에 직접 이익배당을 해주고 1/3은 마을기금으로 모아 기금으로 저축하며 1/3은 도맡아 경영하는 경리에게 지급하므로...(중략)” (이문자, 1978, 「역경당고 일어난 마을구판장」)

특히, 새마을부녀회는 수익을 발생시킬 수 있는 공동소득사업에 큰 관심을 두고 열성적으로 진행하였다. 1단계에는 공동작업을 통해 자금을 모으려는 여성 새마을 리더들의 노력이 보였고, 2단계에 들어서는 가축부문보다 채소 특작 부문을 시도한 경우가 많았다. 가축은 새마을운동 이전부터도 자금만 있으면 구입하여 사육할 수 있었던 반면, 채소 특작의 경우는 새로운 품종의 발굴 및 선진화된 영농기법에 대한 홍보와 교육으로 여성들도 시도할 수 있었던 것으로 사료된다.

5. 기타사업

단계별 기타사업에 대한 분야별 차이를 알아보기 위해 교차분석을 실시한 결과는 χ^2 통계량 값은 45.90, p값은 (0.000)***으로 유의수준을 만족시키는 것으로 나타났다(<표 10> 참조).

기타사업 분야에서 공동체강화사업, 복지후생은 3단계에서 각각 58.8%, 68.4%로 가장 많고, 2단계에 각각 38.0%, 28.0%로 두 번째로 많이 나타났다. 공동체강화사업과 복지후생사업은 수익성 없이 투입만 이루어지는 특성상 1, 2단계보다도 3단계에 시행된 비율이 월등히 높음을 확인할 수 있다.

공동체강화사업의 경우 1, 2단계에서 군 위문행사나 경로잔치, 마을단합회를 개최할 때 여성들이 행사장에 간단한 음식 한 가지 정도를 대접하였다.

그러나 3단계에는 이들 행사에 여러 가지 음식과 선물까지 준비하는 모습, 본격적으로 불우이웃돕기, 장학사업, 기증 활동을 하는 것으로 나타났다.

<표 10> 단계별 기타사업 분야 교차분석

사업별 단계별			기 타		전 체	χ^2 (p-value)
			공동체강화 사업	복지후생 사업		
단 계 별	1단계 (70-73)	빈도	7	7	14	45.90 (.000***)
		열N%	3.2	3.6	3.4	
	2단계 (74-76)	빈도	84	54	138	
		열N%	38.0	28.0	33.3	
	3단계 (77-79)	빈도	130	132	262	
		열N%	58.8	68.4	63.3	
전 체		빈도	221	193	414	
		열N%	100.0	100.0	100.0	

주 : *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

“저축목표 300만원이 달성되었습니다...(중략) 우리 지역사회 발전에 조금이라도 보탬이 되는 일에는 주저없이 살 것을 결의했습니다. 또한 초등학교에서 중학교에 진학 못하는 아동을 위해 장학금을 줄 수 있는 기회를 만들었습니다. (중략) 불우한 노인을 위해 회원 전원이 각별히 보살펴 드리기로 했습니다”(이남희, 1979, 「보람 속의 행복이」)

복지후생사업의 경우, 1, 2단계에는 국기계양대 설치나 국기보관함 비치, 앰프 가설 등이 소수 사업으로 시행되었고, 마을회관이나 부녀회관의 건립, 어린이놀이터의 설치 등과 같이 비용이 많이 들어가는 사업들은 3단계에서 본격적으로 나타나고 있다.

“부락주민들의 후생복지에도 눈을 돌려...(중략) 부녀회 공동기금 190만 원을 합친 350만원으로 25평짜리 마을 경로당을 신축하여 60세 이상 되는 35명 마을 노인들의 안식처로 제공하는 한편,(중략) 또한 어린이 놀

이터를 마련하기 위하여 100평의 대지를 확보, 정지작업을 끝내고, 그 데, 씨이소, 회전차 등의 8가지 놀이기구도 설치 중에 있다.”(방중녀, 1978, 「부녀회가 이룩한 새마을공장」)

6. 분석결과와 합의

1970년대 여성 참여 새마을사업은 전체 사업들이 진행될수록 더욱 확산된 것으로 분석되었다. 그러므로 새마을부녀회는 모든 사업이 단계별로 함께 발전할 수 있도록 전체 사업을 운영·관리 할 수 있는 전략이 중요했었다.

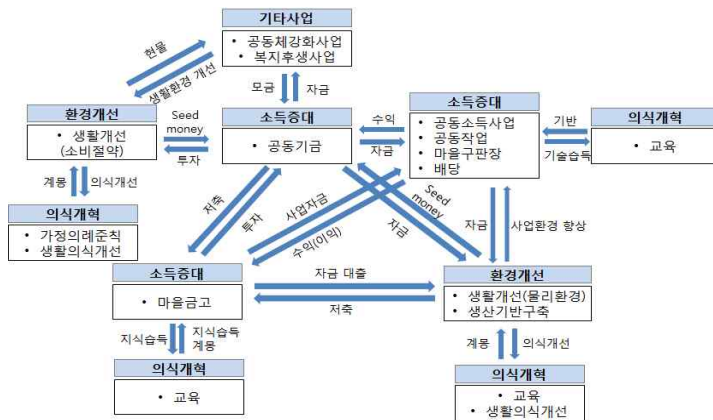
전반적으로 볼 때, 여성들은 의식개혁을 통해 허례허식을 줄이고, 미신을 타파하며, 물자를 아껴서 모은 돈이나 쌀을 저축하는 것을 배우게 되고, 나아가 위생적인 생활환경의 중요성, 마을환경 정비 및 경제활동을 위한 생산 기반시설 조성의 필요성을 깨닫게 되고 실천하였다. 그리고 환경개선사업은 소득증대사업을 할 수 있는 기반이 된 것으로 분석된다. 소득증대사업으로 기금이 조성되면 공동체 강화 사업이나 복지후생사업을 시행할 수 있었다.

한편, 사업의 흐름은 한 방향으로만 진행되는 것은 아니며, 사업간 상호작용하고 있음을 알 수 있다. 즉, 환경개선사업과 소득증대사업의 시행 과정에서 보다 발전된 생활양식을 영위할 수 있는 물리적 환경 구축, 과학화·전문화된 영농기술이나 작물, 조직 관리에 관한 학습이나 정보 공유가 필요한 경우에는 다시 교육을 시행하였다. 그리하여 의식개혁-환경개선-소득증대는 양 방향으로 진행되는 모습을 보인다.

절미저축, 폐품모으기 등을 통한 저축활동은 새마을부녀회의 공동기금에 있어 마중물 역할을 하거나 공동체강화사업의 현물을 제공하게 하고, 이러한 기금의 일부는 고정가구 설치, 주택개량, 마을환경 정비 등 비용이 많이 드는 환경개선사업에 자본금으로 활용되었다. 소득증대사업의 공동기금은 불우이웃을 돕기 위한 활동이나 경로잔치, 위문사업, 장학사업에도 사용되고, 경로당, 어린이 놀이터, 앰프 설치, 전화사업 등 마을의 공동기반 및 편의 시설을 확충하기 위한 자본으로도 활용되었다.

논의된 여성 새마을사업들 간의 주요 상호작용을 요약하고 도식화하면 <그림 1>과 같다. 여성의 새마을사업은 양방향으로 진행되며 서로의 사업들에 영향을 주는 것으로 분석되었고, 이러한 새마을사업 활동이 지역사회 내부혁신에 중요한 역할을 한 것으로 판단된다.

<그림 1> 여성 새마을사업의 주요 상호작용 구조



V. 요약 및 제언

본 연구는 여성 새마을 리더가 주도한 새마을사업을 실증적으로 분석하기 위해 1970년대 내무부와 새마을지도자연수원에서 발간한 성공사례집에서 여성 새마을 리더 수기를 전수 조사하였다. 여기서 여성 새마을사업의 사업명을 추출하고 단계별, 사업별 분석틀을 활용하여 실증분석을 하였다. 이 과정에서 적은 샘플 개수로 인해 통계적 유의성을 검증하기 어려운 한계점을 보완하고자, 샘플 개수를 350개로 확장시키는 부스팅을 실시하였다.

분석 결과, 여성 새마을사업은 각 단계에 따라 전체 사업들이 진행될수록 더욱 확산된 것으로 분석되었다. 따라서 모든 사업이 단계별로 함께 발전할 수 있도록 새마을부녀회는 전체사업을 동시다발적으로 관리·운영하였다. 구

체적으로 의식개혁은 2단계에 보다 중점적으로 진행하여 의식개혁을 생활화할 수 있도록 하고, 환경개선이나 소득증대사업의 정신적 추진 동력이 되도록 하였다. 한편 교육은 여성의 의식 수준, 사업의 특성 및 발전 수준 등에 따라 전 단계에서 시행되었다. 생활개선사업은 생활환경의 편리를 도모할 수 있도록 전 단계에 걸쳐 시행되었으며, 생산기반 조성사업은 소득증대사업의 기반 조성을 위해 1, 2단계에 집중 시행되었다. 또한 새마을부녀회에서는 마을금고와 마을구판장과 같은 소득증대사업이 초기단계에서부터 활용될 수 있도록 적극 홍보, 유치 활동을 한 것으로 분석되었다.

그러므로 향후 공동소득사업과 같이 직접 수익활동을 할 수 있는 소득증대사업은 2단계에서부터 활발히 진행될 수 있도록 장려하고, 또 공동기금이 조성될 수 있도록 수익 배분 등을 함께 고려하는 것이 필요하다. 또한 기타 사업으로서의 공동체강화사업과 복지후생사업은 새마을부녀회가 공동기금 등의 자본을 갖추었을 때 적극적으로 시행하도록 하는 것이 중요하다.

본 연구는 새마을운동 공유를 통하여 대상 마을의 여성과 부녀회에 대한 정확한 진단내용을 기초로 그에 알맞은 사업 단계와 사업 내용을 정하고, 여성 새마을 리더가 중심이 되어 사업을 추진하면서 여성과 부녀회의 참여 방안을 모색할 수 있는 자료로 활용되며 나아가 개발도상국의 지역사회 발전에 기여하기를 기대한다.

끝으로 근본적으로 여성 새마을 리더의 수기가 남성 새마을 리더의 수기에 비해 적은 한계를 가지고 있어, 본 연구를 진행하는데 다소 어려움이 있었다. 그러므로 향후 보다 발전된 연구를 위해서는, 첫째, 연구의 타당도 및 신뢰도를 높이기 위해 여성 새마을 리더의 수기를 더 발굴하는 노력이 필요하다. 둘째, 보다 심층적인 연구가 이루어질 수 있도록 사례연구를 중심으로 정성분석을 추가해야 한다. 이러한 노력들은 향후 여성 새마을사업 및 여성 새마을회가 나아가야 할 방향을 지시할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 고건(2010). 「한국의 새마을운동: 그 성공요인과 이전가능성」, 새마을운동 40주년 국제학술대회.
- 고성호·김광기·김상욱 역(2013). 「사회조사방법론」, Earl Babbie(2013). The Practice of Social Research, CENGAGE LEARNING, 서울: 그린.
- 김준경·김광성(2013). 「2012경제발전 경험 모듈화사업: 한국의 경제·사회적 변혁과 새마을운동의 역할」, 세종: 기획재정부, KDI국제정책대학원.
- 내무부(1973~1979). 「새마을운동 시작에서 오늘까지」, 서울: 내무부.
- 내무부(1980). 「새마을운동10년사」, 서울: 내무부.
- 박동서(1972). 「한국행정론」 서울: 법문사.
- 박정희(1972). 「박정희대통령 연설문」, 1972년 4월 26일 광주소득경진대회.
- 박진환(2005). 「한국경제 근대화와 새마을운동」, 서울: (사)박정희대통령 기념사업회.
- 보건복지부(1981). 「여성과 새마을운동」, 서울: 보건복지부.
- 보건복지부(1982). 「부녀행정40년사」, 서울: 보건복지부.
- 새마을운동중앙회(1999). 「한국의 새마을운동」, 서울: 새마을운동중앙회.
- 새마을지도자연수원(1975~1979). 「새마을교재(새마을지도자과정)」, 수원: 새마을지도자연수원.
- 신윤표(2007). 「지역개발과 새마을운동론: 새마을운동의 발전전략」, 서울: 대영문화사.
- 신현옥(1999). “국가개발정책과 농촌지역 여성조직에 관한 연구:1960~70년대 마을부녀조직의 역할과 활동을 중심으로”, 연세대학교 사회학과 박사학위논문.
- 영남일보(2015). 「광복 이후 국가발전에 영향을 끼친 정책」, 8월 8일, 4면.
- 왕릉옥(2011). “새마을운동과 부녀회활동 속에 여성참여 연구”, 한국외국어대학교 한국학과 석사학위논문.
- 유네스코 한국위원회(2017). <http://heritage.unesco.or.kr/2017>. 6. 17 검색.
- 유엔세계식량계획(2017) <http://ko.wfp.org/>. 2017. 6. 17 검색.

- 이만갑·장명옥·모수미·허정·남세진(1978). “새마을운동에 있어서 여성의 역할과 참여 방안에 관한 연구”, 「새마을운동연구논문집」, 1(상), pp.455-486.
- 이운숙·남창우·이계학·금장태·서정록(1979). “여성 새마을운동의 효율화방안”, 「새마을운동연구논문집」, 2(중), pp.37-86.
- 이정주(2015). “새마을리더의 새마을운동 의식에 관한 사례연구: 경북 청도군 새마을리더를 중심으로”, 「한국비교정부학보」, 19(4), pp.115-137.
- 이정주·이정락(2016). “새마을운동 발전단계 구분과 구분유형에 관한 연구: 새마을운동의 추진체제의 변화와 지리·공간적 확산을 중심으로”, 「지방행정연구」, 30(1), pp.139-166.
- 이정주(2016). “새마을리더, 새마을조직, 지역사회와의 협력관계를 통한 새마을운동의 발전 방안에 관한 연구: 청도군의 사례를 중심으로”, 「지방행정연구」, 30(2), pp.87-112.
- 이한기(1977). “농촌가족 내 부인의 의사결정 참여에 관한 연구”, 「한국농업교육학회지」, 9(1), pp.56-67.
- 장미경(2008). “개발국가 시기 새마을운동 부녀 지도자의 정체성의 형성과 변화: 부녀지도자의 성공사례, 수기를 중심으로”, 「사회과학연구」, 16(1), pp.426-461.
- 장준철(2012). “새마을운동에서 여성의 역할에 관한 연구”, 가천대학교 지역개발학과 석사학위논문.
- 정갑진(2009). 「1970년대 한국 새마을운동의 정책경험과 활용」, 서울: 한국개발연구원.
- 정갑진·신승문·이종희(2013). 「2012경제발전 경험 모듈화사업: 새마을운동과 의식개혁: 양성평등을 중심으로」, 세종: 기획재정부, KDI국제정책대학원.
- 조선일보(1998). 「대한민국 50년, 우리 국민이 성취한 가장 큰 업적」, 7월 16일, A30면.
- (2008). 「건국 60년, 우리 민족이 성취한 가장 큰 업적」, 3월 5일, A24면.

- 최정화(1980). “부녀자의 새마을운동”, 새마을운동10주년기념 연구논문집, pp.303-335.
- 최상호(1996). 「지역사회개발론」, 서울: 박영사.
- 최외출(2014a). “더 안전하고 행복한 세상을 향하여: 새마을정신 공유와 실천을 중심으로”, 성남: 2014 세계새마을리더포럼 기조연설.
- (2014b). “자원봉사론의 실제와 가치 그리고 준비”, 경산: 영남대학교 특강.
- (2015). “지역발전 전략으로서 새마을운동에 대한 신문기사 텍스트 분석: 1970년-2012년”, 「지방행정연구」, 29(1), pp.63-98.
- 한국대학교수새마을연구회(2010). 「새마을운동40년사」, 서울: 도서출판신아.
- 한국국제협력단·영남대학교(2015). 「베트남의 새농촌개발 프로그램과 새마을운동의 비교연구에 관한 한국·베트남 공동 정책연구: 베트남 미래지도자 역량강화 사업의 일환으로」, 성남: 한국국제협력단.
- 한도현(2010). “1970년대 새마을운동에서 마을 지도자들의 경험세계: 남성리더들을 중심으로”, 「사회와 역사」, 88, pp.267-305.
- 황인정(1980). “1980년대 농촌새마을운동의 과제와 방향”, 「농촌경제」, 2(4), pp.5-13.
- Jerald Hage and Robert Dewar(1973). “Elite Values v. Organization Structure in Predicting Innovation, Administrative Science Quarterly Vol.18. No.3, September, p.280.
- Micha J. Kavanagh. (1972). “Leadership Behavior as a Function of Subordinate Competence and Task Complexity,” Administrative Science Quarterly, Vol.17. No.4, December, p.591.

Analysis and Implication of Saemaul Projects lead by Female Saemaul Leaders in the 1970s* : Focusing on the Stages and Classification of Saemaul Projects

Lee, Jeong-Ju ** · Lee, Yun-Kyoung*** · Kwon, Chong-Hyon****

<Abstract>

This study seeks to analyze and development process of Saemaul projects led by female Saemaul leaders during the 1970s Saemaul Undong, which was listed in the UNESCO's Memory of the World Register and aims to explore the implication of female lead Saemaul projects.

The result of the analysis is that the scale and difficulty of the Saemaul projects got enlarged bilaterally as the project progressed. In addition, the Saemaul projects were initially promoted to similar scale in the beginning, but it was revealed that the proportion of income increase projects grew as it progressed further. Participation of the female in the Saemaul projects during the 1970s played an important role in bringing the participation of all members and changing the community from the inside. As a result, it became a major success factor of Saemaul Undong in the 1970s.

* This work was supported by the 2015 Yeungnam University Saemaul International Development Research Grant

** Yeungnam University

*** PARK CHUNG HEE Saemaul Undong Institute, Yeungnam University

**** PARK CHUNG HEE Saemaul Undong Institute, Yeungnam University

Despite the fact that the human rights and status of women have been improved by the continuous efforts of the international community, there are still a lot of women who can not live a dignified life. Therefore, while sharing the experience and knowledge of Saemaul Undong with developing countries, this research is expected to be utilized as an important material to find desirable roles of female Saemaul leaders who can contribute, participate and overall, enhance women rights and gender equality.

key words: Saemaul Development, Saemaul Undong Women's Club, Saemaul project, Female Saemaul leader, UNESCO's Memory of the World Register

투고일: 2017.05.08. | 심사완료일: 2017.06.08. | 게재확정일: 2017.06.14.

기본소득제의 예상 쟁점 및 정책적 실현가능성에 대한 시론적 연구*

김건위**·최인수***

자본주의 심화에 따른 불평등의 증대, 기술발달에 따른 일자리 감소, 완전 고용의 실패에 따른 사회경제적 선순환 구조의 약화는 저성장과 나아가 경제 공황에 대한 불안감으로까지 확대되고 있다. 정부와 지방자치단체의 재정적 자누적과 가계부채의 급격한 증가는 이러한 위기적 상황을 가속화하며, 경제 성장을 통한 부의 증대가 국민 개개인의 행복증진과 연동되지 못하는 상황에서, 국민들의 복지에 대한 요구는 지속적으로 증대되고 있다. 이러한 상황에서 국가가 조건 없이 모든 개인에게 균등하게 지급하는 기본소득제가 주목받고 있다. 본 연구에서는 기본소득제의 채택과 집행되는 과정에서 등장할 수 있는 예상쟁점들을 분석하고, 기본소득제의 실현가능성을 사회윤리적, 경제적, 기술적, 정치적, 행정적 관점에서 고찰하였다. 기본소득제의 이상이 긍정적이어도 재정부출 등 사회에 미치는 영향이 크다면 현실적 타당성이 떨어지고 수정된 기본소득제로의 변형이나 기본소득제 자체의 시행이 어려울 수 있다는 결론에 다다랐다. 그럼에도 불구하고, 기본소득제는 4차 산업혁명시대에서도 인간의 지속가능한 삶의 가능성을 모색하는 과정에서 필연적인 제도의 하나가 될 것으로 판단된다. 한편 본 연구는 기본소득제의 의제형성 과정에서 예전 사례를 준거로 분석하여 논리적 비약이 있을 수 있으며, 일부 구체성에 한계가 있을 수 있다. 향후 소요예산분석 및 유사제도와 통합가능성도 함께 연구될 필요가 있을 것이다.

주제어: 기본소득, 기본소득제, 예상쟁점, 실현가능성

* 이 논문은 2014년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2014S1A5B6A02049021)

** 주저자, 한국지방행정연구원 연구위원

*** 교신저자, 한국지방행정연구원 연구위원

I. 서 론

자본주의 속성상 최근에 들어와서는 불평등의 심화, 기술의 발달 등에 따라 일자리 감소와 더불어 완전고용의 실패에 따른 선순환 고리의 약화는 제2의 경제공황이 생길 수도 있다는 불안감을 만들어내고 있다. 저성장 기조에 따른 전 세계적 경기침체와 이에 따른 국가 위기상황의 도래는 명약관화되고 있다. 따라서 이러한 시대적 상황의 예측에 따라 케인즈의 유효수요이론의 현대적 적용이 필요한 시기라는 생각이 들게 된다. 이미 각국은 적자재정을 적극적으로 추진하고 있으며, 우리나라의 경우 중앙정부 및 지자체의 재정적자가 심해지는 상황에서 개별 가계부채의 증가는 이제는 한계상황에 다다르고 있다는 언론보도도 계속 나타나고 있다. 상기의 문제에 대한 여러 가지 대처 방안은 적용시기의 차이만 있을 뿐이지 불가결할 것으로 보인다.

대처방안과 관련해서 최근에 주목을 받는 제도가 있는데, 그것은 기본소득제이다. 기본소득은 노동과 임금의 분리에 따른 무조건성에 기초한다는 점에서 프로테스탄트적 노동윤리에 반한다는 반론도 만만치 않다. 이러한 상황에서 해외 각국은 나라마다 다양한 수준에서 기본소득제의 도입을 위한 실험이나 도입을 위한 움직임을 보이고 있으며, 경제가 불안한 시대에 경제의 정상성을 회복하는 대안으로 기본소득제의 의미를 찾아볼 수 있다. Opielka(2010)는 기본소득이 21세기 자본주의와 사회주의 사이의 “제3의 길”을 제시하는 새로운 사회모델로 작용한다고 주장하기도 한다. 최근 전 세계적으로 이슈화 되고 있는 기본소득제는 그 도입가능성과 실현가능성에 있어 여러 논의가 진행 중이다. 우리나라에서는 도입여부 및 시기에 있어 아직은 더 많은 논의가 필요하리라 생각되지만, 차후 기본소득제가 쟁점화되는 과정에서 어떠한 이슈 및 논의가 있을지에 대하여 미리 검토해 볼 필요가 있다. 이를 위해 기본소득제와는 차이가 있으나 근로능력과 상관없이 국가적 권리로 인정하여 지급을 인정한 기존 생활보호법 및 국민기초생활보장법의

제정과정에서의 쟁점들은 기본소득이 도입되기 전에 우리나라에서 어떠한 이슈가 자리잡고 있는지를 파악하는데 도움이 되는 경험적 자료라 할 수 있다. 이와 더불어 근로능력자와 그렇지 않은 자의 형평성이 큰 이슈로 등장했었던 의료보험통합정책에서의 핵심적 이슈도 참고하여 쟁점을 예상하고자 한다.

기본소득 제도의 의제형성과 관련해서는 정책평가 기준에서 볼 때 과연 타당한 정책수단이 될 수 있을지에 대해 실현가능성(feasibility)에 중점을 두고 논의를 전개하고자 한다. 그 이유는 정책은 결국 실현이 가능해야만 그 의의를 가지게 되기 때문이다. 연구전개는 기본소득에 대한 이론적 논의와 더불어 기존의 논의와 사례분석 그리고 이에 대한 주요 예상쟁점 도출 및 발전방안을 제시하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 기본소득의 의의

1) 등장배경

기본소득은 200년 이상의 전통을 가진 개념으로, 미국 독립전쟁의 사상적 원동력이었던 ‘상식’을 쓴 18세기 영국의 정치사상가 토머스 페인(Paine, 1796)이 “농민의 정의(Agrarian Justice)”에서 세계는 인류공유 재산이므로 사유재산제가 공동재산의 수탈의 의미를 지닌다고 주장하였다(Foot and Kramnick, 1987).¹⁾

1) 페인의 제안은, 원래 미경작 상태의 토지는 ‘인류의 공유재산’이라는 ‘논란의 여지가 없는 사실’에서 출발한다. 그리하여 어떤 개인의 토지에 대한 소유권은 토지 그 자체가 아니라 그가 토지를 경작하거나 개량한 부분에만 한정되게 된다. 따라서 토지 소유자는 ‘기초지대(ground-rent)’를 사회에 지불할 의무가 있고 그러면

기본소득의 선구적 제도는 1785년부터 1834년의 영국의 스펜햄랜드 제도²⁾ 볼 수 있다. 저임금 노동자의 수입을 보전하기 위한 이 제도는 기본소득제와 유사하다(Polanyi, 1944: 77-85). 당시 이 제도는 노동자의 임금하락을 조장한다는 비판을 받았지만, 엘리자베스 구빈법이나³⁾ 구빈법과 대조적으로 수당지급을 통해 모든 사람에게 생존가능한 수준의 소득을 제공하려는 것이 기본 취지였다(Fraser, 1984: 36-37).⁴⁾

20세기 초 테일러주의와 기계화가 결합된 포디즘의 생성과 함께 생산성은 비약적으로 상승하지만 임금노동은 심각한 소외를 수반하게 된다(Lipietz, 1992). 이 체제는 대공황과 이에 대응하는 제2차 세계대전 후 케인즈-베버

그 지대를 모아 ‘국민기금’을 만들어, 토지사유제도로 인해 ‘토지에 대한 자연적 상속권’을 잃은 데 대한 보상으로 21세가 되는 청년들에게 정액의 일시금을, 또한 50세 이상의 사람들에게는 남은 생애 동안 매년 얼마간의 돈을 주어야 한다는 것이다. 주목할 것은, 폐인의 이러한 ‘국민기금’ 구상은 단지 가난한 사람들을 돕기 위한 공적 부조나 자선 프로그램이 아니라는 사실이다. 폐인이 강조한 것은, 근대적 토지사유제가 확립된 사회일지라도 원래 토지란 만인의 공동재산인 만큼 그 토지로 인한 이익의 상당부분은 사회 구성원 전체가 나눠가져야 하며, 그것은 누가 누구에게 베푸는 시혜가 아니라 모두가 누려야 할 자연적 권리라는 것이다. 그러므로 여기서 ‘국민기금’을 통해 지급되는 돈은 국가에 의한 생활지원금이 아니라, 어디까지나 국민 각자가 응당 자신의 몫으로 지급받아야 할 ‘배당금’인 셈이다.

- 2) 오늘날 국민기초생활보장법의 시초로 불리는 스펜햄랜드법은 최초로 빈곤대책으로 대가족을 고려하여 경제불황에 노동자를 보호했다는 점에서 큰 의의를 가지고 있다.
- 3) 영국의 엘리자베스왕조(1558-1603) 제43년 해당 년인 1601년에 빈민구제, 취로의 강제, 부랑자의 정리를 목적으로 한 1572년(빈민구제금 일반세 승인, 정부의 최종적인 책임구제), 1597년(치안판사 동의를 얻어 모든 교구의 부자에게 구빈자금 징수, 노동 무능자는 구빈원 수용)의 제 입법을 거쳐서 1601년 법으로 재편성, 정비되었다. 이 법의 배경으로는 당시 영국에서 14세기, 15세기의 농업혁명으로 인한 엔크로저(enclosure) 운동과 농노제도의 붕괴로 농촌사회의 기본적 변화와 흉작으로 인한 궁핍의 증대에 대해 사회질서의 유지, 통치자와 피통치자, 토지소유자인 귀족과 토지를 보유치 않은 농민과의 사이에 신분계층의 보전에 그 입법의 이유가 있다. 이 법의 빈민구제의 일차적 의무와 책임은 친척에 있고, 친척이 보호의 능력이 없을 때는 교구에서 책임지는 것을 기본 원칙으로 하고, 정주권이 있는 자에 대해서는 공적 구제를 받을 수 있게 하고 치안판사와 빈민 감독관을 임명하고 구빈세를 과세하고 빈민을 구분하였다(사회복지학사전, 2009. 8. 15., Blue Fish).
- 4) 우리나라의 현재 일부 지자체에서 시행중인 생활임금과 비슷하다고 할 수 있다.

리지 복지국가 체제가⁵⁾ 등장하면서 기본소득 구상은 사회개혁 구상의 변방으로 밀려나게 되었다(Fitzpatrick, 1999). 1970년대 이후에는 석유위기, 탈공업화, 세계화, 고령화에 따른 임금정체, 실업률 증가, 그리고 이에 대응하는 노동유연화로 인한 비정규직 문제까지 문제점들이 점점 노정되기 시작하였다. 1980년대까지 공공부조, 실업급여 지출액이 증가하면서 사회보장에 대한 개혁요청이 나타나기 시작하였다. 이에 따라 1980년대 이후에 등장한 신자유주의적 대안은 복지프로그램에 대한 폐지나 축소를 지향하게 되었다. 영국에서는 노동조합에 대한 규제강화, 복지급부 삭감, 재민영화, 그리고 취업과 복지의 관계를 엄격히 하는 워크페어(workfare) 개혁이 진행되었다. 이와 같이 복지와 노동을 연계하거나 노동을 복지의 전제로 생각하는 원칙에 따라 복지국가의 개혁동향은 노동과 복지의 연결을 재확인하는 전개과정이 되었다(Peck, 2001). 결국, 사회복지에 대한 워크페어적 접근은 근로의무를 강조함으로써 복지국가를 해체할 것이라는 주장이 제기되었고, 이에 대한 대립적 관점에서 기본소득 구상이 유럽을 중심으로 등장하게 된 것이다.

2) 개념과 특징

기본소득(basic income)은 진정한 자유를⁶⁾ 목적으로 조건 없이 국가에서 모든 개인에게로 월별, 또는 주별로 균등하게 다른 소득지원과는 상관없이 별도로 지급하는 현금지원이라고 정의할 수 있다(Noguera, 2000). 이러한 개념과 관련된 구체적인 특징들은 기존의 다른 개념과 비교를 통한다면 훨씬 정의가 명확해 질 수 있다. 우선은 기존 국민기초생활보장법과의 비교를 통

5) 케인즈-베버리지 복지모형은 1930년대 서구사회가 경제불황으로 곤경에 처하여 있을 때 이를 극복하기 위해 케인즈가 유효수요의 증진을 통한 고용확대를 꾀한 경제정책과, 1942년 영국의 베버리지라는 학자의 사회보험 및 관련 서비스에 대한 보고서에 기초를 둔 복지구조를 지칭한다.

6) 기본소득은 임금 노동시간을 줄이고 자율적인 창의적 활동을 보장하는 자유의 이념을 지향한다. 여기서 자유의 개념에 탈노동 중심이 이슈가 될 수 있는데, 여기에는 기존의 사회보장제도의 개편이 전제되어야 한다. 즉, 필요재원을 소득세, 부유세, 환경세 등 다양한 조세형태를 통해 충당하려 해야 하기 때문이다.

해 간략히 정리해보고, 다음으로 생활임금 및 근로시간장려세제 등과의 비교를 통해 그 개념을 명확히 한다.

<표 1> 국민기초생활보장법 등과의 비교표

구분	기존 생활보호법	국민기초생활보장법	기본소득제
법적 성격	- 시혜성 보호	- 국가의무, 시민권리	- 국가의무, 국민권리
법률 용어	- 시혜성 용어 · 피보호자, 보호기관, 보호대상자	권리성 용어 · 수급자, 수급권자, 보장기관	- 권리성 용어 예상
선정 기준	- 범주형 선별주의(4가지 조건) · 부양의무자 $\cap$ 소득 $\cap$ 재산 $\cap$ 인구학적 기준	일반적 보편주의 · 부양의무자 $\cap$ 소득인정액 기준	- 기준 없음 · 단, 수정된 형태에 따라 수급기간 등 고려 가능
최저 생계비	복지부 장관 결정 생활보장위원회의 심의·의결 비계측연도 최저생계비 결정방식에 대한 언급 없음	복지부 장관 결정 생활보장위원회의 심의 비계측연도 최저생계비 결정방식의 구체화(규칙에 위임)	대통령 또는 국회 또는 장관결정 기본소득위원회 신설 필요 ※ 기본소득 지급수준을 심의·의결하는 것이 필요
대상자 구분	거택, 시설, 자활보호 대상자로 구분	삭제	필요없음
급여	6종 · 생계, 의료, 자활, 교육, 해산, 장제	7종 · 6종 + 주거	- 종류 구분 필요없음

생활 보장 위원 회	- 중앙생활보호위원회, 시·도, 시·군·구, 읍·면·동 생활보호위원회	중앙생활보호위원회 존치 읍면동 생활보호위원회 폐지 시도, 시군구 생활보장위원회는 유사기능 위원회가 대신할 수 있음	전국적 실시이기 때문에 지자체 차원의 위원회 필요없음
긴급 급여	해당조항 없음	-급여실시 여부의 결정 前이라도 수급권자에게 급여를 하여야 할 긴급할 필요가 있다고 인정될 때에는 급여의 일부를 행할 수 있음	입법사항으로 검토가 필요할 것으로 판단됨
보장 비용	지자체의 재정자립도에 대한 언급이 없음	지자체 재정자립도를 고려하여 재정분담비율을 차등적용	중세 또는 여타 연구 필요
자활 지원 계획	- 언급없음	수급자의 근로능력, 가구여건, 자활욕구 등을 감안 가구별 자활지원계획을 수립하여 서비스 결정	필요없으나, 권고는 가능
기타 사항	사회복지전문요원의 지위: 별정직 인원: 약3,000명	-일반직(사회복지직렬)으로 전환 - 7,200명 수준 확정	행정인력 관련 논의 필요

* 자료 : 문진영(1999: 14) 수정·보완 및 재구성; 기본소득 부분은 연구자가 작성

우선 기본소득제에 대해 논의하면, 개념과 특징은 급부수준과 수급자격 결정에 따라 구분할 수 있다(이명현·강대선, 2011: 45).

첫째, 기본소득제는 자산조사가 없는 보편주의를 원칙으로 한다. 이에 따른 낮은 행정비용(간접성)이 들 수 있다는 것이다. 다만, 지급조건의 엄격성의 차이에 따라 무조건적으로 급부되는 협의의 기본소득, 기본소득의 완전한 범주에 포함할 수는 없지만 근로 참가여부나 생활곤란 정도 등 소득이나 자산조사를 조건으로 급부하는 참가소득이나 부의 소득세도 유사한 범주로 포함하고 있다. 따라서 급부수준이 유사한 것처럼 보여도 배경논리나 급부목적이 다를 가능성이 있다. 또한 수정된 형태의 기본소득 개념도 가능한 것으로 나타나고 있다. 가령, 기존 소득보장제도와 조합한 형태(가령, 세액공제 폐지를 통한 재원조달), 수급기간을 한정하여 지급하는 것으로 교육, 육아, 케어 등의 필요에 따라 일정기간에 걸쳐 공공부조 수준을 약간 상회할 정도로 급부를 제공하는 형태, 그리고 수급자격에 협의의 노동시장 참가보다 유연한 수급조건을 부여하는 형태 등도 있어 일종의 변형된 기본소득도 범주에 포함시키려 하고 있다.

둘째, 동일한 액수를 충분히 지급한다(무조건성, 충분성). 이러한 액수의 수준은 절대적 기준은 없다. 다만, 재정원천과의 관계 속에서 설정되는 경향이 있다. 이에 영향을 미치는 변수로는 국내총생산, 1인당 소득수준, 천연자원의 분포, 주창력 있는 정치가와 집단의 노력 등 정치, 경제, 사회, 문화적 맥락이 중요한 것으로 알려지고 있다. 여기서 급부수준의 충분성과 비용효과성은 지급기준의 엄격성에 따라 스펙트럼이 다양해진다.

셋째, 기본소득은 완전-부분적-과도적 유형으로 구분되고 있다. Fitzpatrick(1999)은 기본소득을 최저소득보장구상(GMIS, Guaranteed Minimum Income Scheme)의 일환으로 분류하여 무조건적인 자격부여를 바탕으로 최저생활 유지가 가능한 수준, 즉 충분성의 관점에 따라 완전 기본소득과 부분적 기본소득, 과도적 기본소득으로 분류하고 있다.

비교차원에서 다음으로 생활임금(生活賃金, living wage)에 대해 논의하면 그 정의는 다음과 같다. 근로자가 그 가족의 생활에 기본적인 필수품 제공

이 가능하면서 일정 수준이상의 삶을 영위할 수 있는 임금액으로, 주 40시간의 노동만으로도 양질의 주거·음식·교통·건강보험·통신·여가비용 등을 충분하게 지급할 수 있는 수준의 임금을 의미한다(김건위 · 최인수, 2015). 부연하면, 생활임금은 “근로자가 여유있는 생활을 할 수 있도록 최저임금보다 높은 수준의 임금을 지급하도록 하는 제도”라고 정의되고 있다. 생활임금제는 법으로 정하고 있는 최저임금만으로는 보장하기 어렵다고 판단되는 근로자들에게 주거비·교육비·문화비·교통비 등을 종합적으로 고려하여 실질적으로 인간다운 삶을 보장할 수 있게 하는 기초적인 적정소득을 말한다.

첫째, 생활임금은 보편주의가 아니다. 개념에서 나타나듯이 근로자를 대상으로 일정 수준 이상의 삶을 영위할 수 있도록 지급하는 것이다. 따라서 노동의 참여여부나 생활곤란 정도 등 소득이나 자산조사를 조건으로 급부하여 어찌보면 기본소득의 수정된 형태인 참가소득과 유사한 측면도 있다.

둘째, 생활임금은 모든 근로자를 대상으로 동일한 액수를 지급하지 않는다. 다만, 재정원천과 관계 속에서 설정되는 경향은 기본소득과 같으며, 노동시간을 줄이는 것과는 무관하다. 임금노동시간을 줄이는 것이 아닌 노동 중심적인 개념이라 할 수 있다. 따라서 적정수준의 생활임금 지급기준을 제시할 필요가 생긴다.

셋째, 현재 국내에서 시행되는 국민기초생활보장제도, 근로장려세제(EITC: Earned Income Tax Credit), 국민건강보험 등은 모두 소득과 자산에 대한 조사, 임금노동 유무라는 심사가 있다. 이런 제도들은 기본소득과는 다른 것이라 할 수 있다. 이런 면에서 근래 전국으로 확대되는 무상급식은 기본소득과 비슷한 제도라 할 수 있다. 또한 청년수당(청년 기본소득), 아동 기본소득, 노인 기본소득, 장애인 기본소득, 문화예술인 기본소득 등 특정한 계층과 집단을 대상으로 하는 것 역시 기본소득의 범주에 넓은 의미로 포함시킬 수 있다. 단, 심사와 절차가 있기 때문에- 중앙생활보호위원회 진정한 의미의 기본소득으로 볼 수는 없다고 할 것이다. 프랑스에서 시행하는 문화예술인에 대한 지원제도는(양페르미땅; Intermittents) 문화예술인에게 고용된 노동자로서 1년에 50일 이상 활동해야 한다는 것을 증명하게 하는 절차가

있다. 그런 면에서 진정한 문화예술인 기본소득이라 볼 수 없는 반면에 청년수당(청년 기본소득), 아동 기본소득, 노인 기본소득 등은 특정한 연령대라는 보편적 자격 기준에 따른 지급 방식이기에 기본소득이라 볼 수 있지만 부분적으로 시행하는 것이니 부분 기본소득이란 명칭이 적합하다고 볼 수 있다.

2. 기존 연구

기본소득에 대한 논의는 1986년 벨기에 철학자 판 빠레이스(Van Parijs)에 의해 체계화 되었지만, 국내 학계에서는 2006년 이후에 본격적인 논의가 시작되었고, 해외동향 연구에서는 그 필요성이 지속적으로 제기되고 있다. 판 빠레이스와 반더벤(Van Parijs & Van der Veen, 2006)은 자본주의를 넘어서는 대안사회 구상으로 기본소득을 주장하고 있는데, 첫 단계로 특정 연령대 즉, 노령층에 대한 지구적 차원의 도입을 강조하고 있다. 이들은 기본소득에 대한 단계적이고 구체적인 실행방안 수립에 대한 과제를 시사하고 있다. 일본의 오자와(小澤修司, 2008)는 사회보장 개혁의 새로운 구상으로 기본소득을 평가하고 개인을 단위로 1개월에 필요한 기본소득 수급액을 계량분석을 통해 도출하고 있다. 소득세 50% 세율로 전국민에게 일률적으로 월 8만엔을 지급할 수 있다고 추산하였는데, 소득공제 폐지와 누진세 비례 소득세율 50%를 과세하면 기본소득 지급액 전액을 충당할 수 있다고 주장하였다.

우리나라의 경우, 이명현(2007)은 신자유주의 이후 강화된 워크페어 프로그램만으로는 사회적 격차와 배제를 극복할 수 없으므로 새로운 패러다임으로써 기본소득의 필요성을 강조하였다. 기본소득의 현실적응으로 스웨덴의 근로안식년 제도, 영국의 시민연금 구상을 수정된 기본소득 제도로 보고 있다. 광노완(2007)은 자본주의적 투기소득과 불로소득이 필요재원으로 편입되면, 사회연대 소득으로 전환할 조건이 구비되어 진다고 주장하고 있다. 박홍

규(2008)는 기본소득과 노동시간 단축을 동시에 구상한 고르(Gorz, 1983)의 주장을 원용하여 기본소득 동향을 고찰하고 있으며, 헌법34조의 생존권을 기본소득의 근거로 보면서 인권 개념을 경제적인 소득원으로까지 확장하였다. 강남훈(2010)은 모든 개인에게 최저생계비 이상을 지급하고 연령이 증가할수록 지급액수를 많게 해야 하며, 재원은 무상교육, 무상의료를 전제로 새로운 세원확보와 기존 제도의 통·폐합을 통해 충당할 수 있다고 주장하였다. 다만, 추산된 급부액이 어느 정도 적용가능한 대안이 될 수 있는가에 대한 현실적 검증은 하고 있지 않다. 김교성(2009)은 탈빈곤 정책의 효과를 비판적으로 검토한 후, 빈곤완화효과와 재분배효과, 재원조달방식에 관한 기본 방향을 제시하고 있다. 특히 기본소득의 유형을 4개로 제시하고 제도가 도입되면 빈곤율이 1.4%까지 떨어진다는 추계를 도출하였다. 백승호(2010)는 기본소득을 정률과세기본소득, 부분기본소득, 차등과세기본소득 모델로 구분한 후, 아동, 여성, 노인 및 이들을 합한 전체대상의 소득재분배와 불평등 감소효과를 분리하여 실증적으로 분석하였고, 기본소득제가 현행의 사회복지시스템의 소득재분배 효과보다 우월하다는 것을 검증하였다. 이 결과에 근거하여 인구대상별로 우선순위를 결정하여 시행하는 단계별 기본소득 전략을 제안하였고, 재정원천으로 기본소득세 신설을 전제로 출발하고 있어 이에 대한 실현가능성에 대한 검토가 필요할 것으로 사료된다. 윤홍식(2017)은 기본소득이 노동시장에서 고용지위와 밀접히 연관되어 발전된 전통적 복지국가를 대신할 수 있는가를 검토하였는데, 노동과 무관한 완전한 기본소득은 현실적으로 용이하지 않으며, 보편적 사회수당의 성격을 갖는 부분기본소득으로 제도화될 가능성이 높다고 주장하였다.

상기의 연구들을 살펴보면, 기본소득 지급을 위한 정치적 타당성이나 제도적, 재정적 실현에 대한 구체적인 실행계획 또는 가능한 정책방안에 대해서는 대부분의 연구에서는 언급 정도만 하고 있다. 또한 규범적 차원에서의 논의가 주를 이루면서 거기에 초점을 두고 있다. 즉, 기본소득제의 도입필요성에 집중된 측면이 있다. 이 부분에서 가치의 바람직성과 함께 재원추계만으로 정치적 영향력을 높일 수 있는가 하는 것에 대해 생각해 볼 여지가 생

긴다. 국민합의를 위한 충분한 설득 메시지를 제시하고 있는가에 대해 정치적 측면에서 실현가능성이 이슈화될 필요가 있다고 할 것이다. Bantham(2006)은 대부분의 정책이 사회의 핵심적 근본 가치이자 정책가치로서의 국민적 합의가 일정수준에 달할 때 실현된다고 언급하고 있어, 국민합의의 중요한 조건이 우선시 될 수밖에 없을 것으로 보인다.

3. 분석의 틀

이 연구는 기본소득 제도의 도입가능성과 집행되는 과정에서의 쟁점 등을 예상하고 이를 평가하는 실현가능성에 관한 것이다. 정책대안의 실현가능성은 그것이 정책으로 채택되고 그 내용이 충실히 집행될 가능성을 뜻한다(정정길 외, 2007 :402). 따라서 채택되기 전의 가능성과 채택된 후의 집행가능성이 그 내용이 된다고 할 것이다. 이러한 가능성은 여러 가지 기준이 제시될 수 있는데 무엇보다도 정치적인 실현가능성이 있어야 한다(박홍윤, 1999).

첫째, 기술적 실현가능성은 정책집행체계의 현재와 미래의 기술능력과 관련된 기준으로, 아무리 좋은 대안이라고 하더라도 정책체계의 기술능력이 없으면 이를 실행할 수는 없다는 것이다. 둘째, 경제적 실현가능성은 정책체계가 이용가능한 자원과 비교하여 측정된다. 정책체계가 동원할 수 있는 재원으로 대안을 집행할 수 없는 경우에는 바람직한 대안이 되지 못한다. 셋째, 정책대안의 사회·윤리적 실현가능성은 그 사회의 기본적인 윤리체계를 기반으로 하여야 한다. 윤리적 판단기준은 행위자체 보다는 목적이나 결과가 판단의 기준이 되는 목적론적 기준(Teleological Criteria)의⁷⁾ 결과와 독립적인 비목적론적 기준(Nonteleological Criteria)이⁸⁾ 있다. 넷째, 정치적 실현가능성으로 정치체제에서 정책으로 채택되어 집행될 가능성을 의미한다

7) 집단의 생존, GNP의 극대화, 행복, 자아실현 등을 들 수 있다.

8) "약속은 지켜야 한다"와 같은 기준을 들 수 있다.

다. 정치적 실현가능성은 현존하는 정책체제의 권력분포가 바람직스럽지 못한 경우에는 특정권력 집단이 지지하는 정책만이 실현될 위험이 있다. 그러나 대안에 대한 정치적 합의가 있게 되면 정치적 실현가능성은 존재하게 된다. 다섯째, 정부의 예산, 인적 자원의 능력 이외에 관료집단의 반발과 관련된 행정적 실현가능성이 있다. 이 밖에도 법의 테두리 내에서 법의 규범을 위반하여서는 아니 될 법적 실현가능성, 그리고 효과를 달성하는데 너무 많은 시간이 요구된다거나, 대안을 준비하는 데 너무 많은 시간이 필요하다면 좋은 대안으로 받아들이기 어려운 시간적 실현가능성 등이 있다.

실현가능성의 여러 기준을 통해 볼 때, 기본소득이 기존 제도보다 획기적인 면은 누구에게나 일정액의 재원을 준다는 것이다. 이에 대해 예상되는 이슈는 바로 형평성 측면일 것이다. 즉, 일을 하지 않는 사람에게 준다는 것은 형평성에 어긋난다는 사회·윤리적 가능성일 것이다. 이상적인 제도를 만들겠다는 것에 대해 반대할 사람은 없지만, 문제는 누가 손해보고 누가 이익을 보느냐(who gets or loses)와 관련하여 사회적 합의의 형성과 정책결정의 민주성을 확보하는 것이 낙관적이지 않을 가능성이 높다. Landau(1977)는 정책을 종종 가치의 문제로 다루고 경험적 명제로 다루지 않는 경향이 있다는 점을 지적한 바 있다. 꽤 복잡한 정책설계의 경우 더욱 그러한데, 정책결단을 내려야 할 때에 판단을 유보하기 보다는 이념에 따른 판단을 해 버린다는 것이다. 이념에 따라 선형적으로 어떤 정책을 설계한다는 것은 그 정책이 지식과 이론을 갖기도 전에 미리 옳고 효과적인 것으로 판단하는 것과 같다. 따라서 이념적 판단에 따른 선부른 정책결정이 될 가능성도 배제하기 어렵다. 상기의 실현가능성과 관련된 논의를 토대로 이 연구에서는 채택되기 전의 실현가능성과 채택된 후의 집행가능성을 분석하는 틀을 설계하면 다음과 같다.

<표 2> 분석의 틀

실현가능성 구분	구체적 내용
기술적	현재와 미래의 기술능력과 관련한 가능성
경제적	세수 측면 (증세 또는 기존에서 다른 세수에서 재원을 가져와야 하는 문제 등) ; 경제부처 가령 기재부 등 입김이 강해질 우려
사회·윤리적	워크페어(workfare)적 시각에서의 형평성 문제
정치적	사회적 합의의 용이성 (가장 어려운 문제일 가능성)
행정적	관료행정적 측면에서 이슈 가능성

III. 기본소득 사례와 최근 이슈

1. 각국의 기본소득 모델

최근 기본소득을 국가정책으로 실현하고자 하는 제안들이 전세계적으로 활발하게 진행되고 있다. 독일, 스위스, 브라질, 미국, 핀란드, 나미비아의 사례와 함께 한국의 서울시 청년수당과 성남시의 청년배당 정책을 살펴보았다.

독일에서는 기본소득과 관련하여 2008년 12월에 수잔느 비스트의 온라인 청원운동(사회보장 개혁 제안 : 조건 없는 기본소득)이 있었다. 독일에서는 다양한 모델이 제시되었는데 대표적으로 기업가 괴츠 베르너의 우파적 기본소득 모델은 모든 사람에게 기본소득을 주는 대신 기업이 각종 사회비용에 대한 부담을 지지 않도록 하는 내용이다. 기존의 연금, 실업연금, 사회부조

금, 자녀양육보조금, 주택보조금 등을 통합해서 모든 국민에게 균등하게 1인당 800유로를 지급하는 모델이다. 반면 좌파 내의 기본소득 연방연구회는 빈곤 위험선에 기초하여 16세 이상(16세 미만은 475유로) 거주권을 가진 모든 사람에게 950유로의 기본소득을 지급하고 재원 마련을 위하여 모든 소득원에 대한 35%의 가산세, 사치품에 대한 세금, 주요 에너지세를 부과하는 한편 최저임금 상향, 노동시간 단축 등의 부대조건을 부가하는 모델이다.

스위스에서 기본소득은 국민투표 발의가 큰 몫을 했다. 스위스는 직접민주주의 제도에 따라 기본소득을 국민적인 의제로 만드는 데 성공한 경우이다. 그러나 2016년 6월 5일 스위스에서 기본소득에 대한 국민투표가 실시되어 찬성 23%, 반대 77%로 부결되었다. 스위스 국민투표의 내용은 헌법 개정안이었는데, 헌법에 ‘모든 국민은 기본소득의 권리를 가진다.’는 조항을 넣자는 것이었다.⁹⁾ 스위스에서 77%가 거부한 것이 기본소득에 대한 실패를 의미하는가에 대해서는 검토가 필요하다. 즉, 스위스는 기본소득에 대한 지지율은 운동 과정에서 계속 높아졌는데 사람의 특성상 새로운 생각을 듣고 수용하는 데는 상당한 시간이 걸리기 때문이다(강남훈, 2016). 또한 스위스 국민투표는 우리나라에 기본소득이 무엇인지 알리는 계기가 되었다.

브라질의 기본소득제도는 집권당이 중요한 역할을 하였다. 2004년 ‘시민기본소득’법률이 통과되어 2004년 1월 8일 룰라 대통령의 서명으로 효력을 갖게 되었다. 브라질 국민을 포함한 브라질에 5년을 거주한 외국인까지 포함된다. 2006년 8월 상원에서 ‘시민기본기금’법률로 재원의 토대를 마련하고 2010년부터 점진적으로 시행 예정이었으나 재원부족의 문제로 실제로 지급은 이루어지지 않고 있다.

미국의 알래스카 주는 1976년 주 헌법을 개정해 알래스카에서 나오는 모든 천연자원에 대한 수익 25%를 적립하는 알래스카 영구기금(APF)을 조성하여 미국 영주권을 갖고 1년 이상 알래스카 주에 사는 사람이라면 연령,

9) 스위스의 기본소득과 관련된 개정안의 내용은 다음과 같다. 1. 정부는 기본소득을 제공해야 한다. 2. 기본소득은 사람들을 존엄하게 살고 공적인 삶(public life)에 참여할 수 있도록 할 것이다. 3. 기본소득의 액수와 재원조달 방안은 법률로 정한다.

성별, 임금 소득과 관계없이 1982년부터 ‘영구기금 배당’을 실시하고 있다. 1995년에는 990달러, 2000년에는 1,963달러, 2014년에는 1,884달러, 2008년에는 2,069달러와 1,200달러의 일시 보상금을 포함 총 3,269달러, 2015년 2,072달러를 배당하였다. 2002년 이전 10년간 통계를 보면, 알래스카의 부유한 가구의 평균소득은 7% 증가한 반면, 가난한 가구는 28%나 평균소득이 증가했다. 영구기금 배당을 통해 미국에서 가장 불평등이 심한 주에서 2번째로 평등한 주가 되었다. 이러한 알래스카 모델은 현실 정치에서 사회구성원 전부 혹은 대다수를 포괄하는 의제의 제출이 얼마나 중요한지를 보여준다고도 볼 수 있다. 알래스카의 기본소득 예산은 GDP의 3% 정도로 낮은 편이다. 1999년 알래스카에서 기본소득을 없애자는 제안이 있었지만, 주민투표에서 알래스카 주민의 84%가 반대했다.

핀란드에서의 ‘기본소득’(원래의 명칭은 ‘시민임금’이며, ‘기본소득’은 덴마크와 스웨덴에서 사용되는 용어다)은 1987년 녹색당 창당에서 처음 받아들여졌다. 핀란드 정부는 사회보험공단(Kela)의 주도하에 국민에게 월 800유로(약 103만원)씩 기본소득을 주는 방안과 약 550유로(약 70만 5천원)에서 시작하는 ‘부(負)의 소득세’를 매달 주는 방안 등을 두고 2015년 10월에 기본소득 도입 가능성을 살펴보기 위한 예비 연구에 착수했고, 보편적 기본소득 실험은 2017년부터 개시될 예정이다. 핀란드 국민의 70%는 무조건적인 기본소득이나 부(負)의 소득세를 지지하지만, 핀란드 내의 모든 정당 내에서 다수가 기본소득을 지지하고 최근까지 비판적인 사회민주당도 기본소득을 진지하게 고려하고 있다는 점에서 기본소득이 실현될 가능성이 높아지고 있다. 그러나 핀란드는 기본소득의 효과를 근로의욕에 한정시켜 평가하고, 그 결과를 바탕으로 기본소득 제도의 전국적 도입여부를 결정하겠다는 핀란드의 기본소득 실험은 여러 가지 측면에서 우려되기도 하고 반대를 불러일으키기도 하였다(서정희, 2017).

아프리카 남쪽의 나미비아 오미타라 지역에선 2008~2009년 2년간 지역주민 60세 미만의 930명(60세 이상은 모두 노령연금 수급자)에게 매달 100 나미비아달러(약 1만5000원)를 우체국 예금계좌로 송금(처음 6개월은 직접 지급)하여 지급(21세 미만은 돌봄 제공자에게 지급)하였다. 당시 현지 노동자

들의 평균 급여가 400나미비아 달러인 점을 감안하면 각 개인들에게 급여의 25%가 지급된 셈이다. 기본소득의 지급으로 빈곤문제가 급격하게 개선되었고 비고용률도 같은 기간에 60%에서 45%로 줄었다. 게을러 질 것이라는 예상과 달리 오히려 활동인구가 늘어난 것이다.

한편 한국에서도 기본소득과 관련된 논의가 급격히 확산되고, 지난 제19대 대통령 선거과정에서도 자주 언급되는 수준에 이르렀다. 한국에서는 서울시의 청년수당과 경기도 성남시의 청년배당이 대표적인 기본소득의 정책적 사례로 제시되고 있다. 그러나 서울시의 청년수당은 자산조사를 하는 잔여적 제도이자 구직활동을 지원한다는 측면에서 보편성과 무조건성을 원칙으로 하는 기본소득과는 거리가 있는 정책으로 평가된다(윤홍식, 2017). 이에 반해 성남시의 청년배당은 무조건성, 자산조사 없는 보편성, 정기성, 개인단위, 권리성(성남시 청년배당 지급 조례), 시정부가 지급한다는 점 등에서 기본소득의 원칙을 가장 많이 담고 있는 것으로 평가된다. 다만 지역화폐로 지급되고(연간 50만원), 24세이하의 청년들에게만 지급된다는 점에서 완전한 기본소득과는 차이가 있다(윤홍식, 2017).

2. 이슈 및 시사점

스위스 국민투표를 계기로 세계 각국의 주요 정당에서 기본소득의 도입을 검토하기 시작했다. 캐나다의 집권당인 자유당은 전당대회에서 평당원들의 발의로 기본소득을 당 정책으로 채택했고, 영국의 노동당은 향후 선거공약으로 단계적 기본소득을 내세울지를 고민하고 있다고 한다. 또한 스위스의 기본소득 국민투표를 계기로 많은 나라에서 기본소득 실험계획을 발표하고 있다. 핀란드는 2017년부터 수십 개의 도시에서 기본소득 실험을 실시한다. 캐나다 온타리오주는 2016년 하반기에 기본소득을 실험하기로 결정했으며, 프랑스와 스위스의 지방자치단체 중에서도 기본소득을 실험해 보겠다고 곳이 나오고 있다. 미국에서도 샘 알트먼이라는 자산가(와이 콤비네이터의

CEO)가 캘리포니아주 오클랜드 시민 100명에게 1인당 GDP의 20% 정도의 금액을 주는 실험을 곧 시작한다. 이러한 일련의 실험목적은 직업이 없는 사람에게 기본소득을 주었을 때 일을 그만 둘 것인지의 여부를 살펴보는 것이다. 한 가지 눈여겨 보아야 할 설문결과가 있다. 미국 언론 PBS는 2016년 6월 7일 ‘기본소득은 사라질 이슈가 아니다. 그 이유는?’이라는 제목의 기사에서 스위스에서 국민투표가 끝난 후 투표자 1천명에게 직접 물어본 설문결과를 소개했다. 설문조사 응답자 중 69%(찬성투표자 중에서는 83%, 반대투표자 중에선 63%)가 조만간 기본소득에 대해 다시 국민투표가 실시될 것으로 예상했다. 응답자중 62%는 기본소득 논의가 이제 시작된 것이라고 답했다. 투표자 중 31%는 결국 미래에는 기본소득이 도입될 것이라고 답했다. 18세 이상 29세 이하의 청년세대 중에서는 41%가 기본소득이 결국 도입될 것이라고 응답했다. 기본소득이 현실화될 것이라고 답한 사람들 중 66%는 그 시기를 ‘20년 이내’라고 답했다. 설문응답자중 72%는 기술발전의 결과로 인해 노동의 본질이 변화할 것이고, 이로 인해 새로운 생활방식이 필요하다는 점을 기본소득 현실화의 근거로 들고 있다. 응답자의 49%는 사람들이 가사노동이나 봉사노동과 같은 비지불노동의 가치를 인정하고 장려하게 된다는 점을 기본소득의 효과로 꼽고 있다. 44%는 지방정부에서 먼저 기본소득 실험을 해야 한다고 했다. 또한 기술발전으로 인한 일자리 소멸이 2016년 다보스 포럼의 중심 주제였다. 지금까지 기계는 인간의 단순한 육체노동을 대체해 왔다. 이제 인공지능을 갖춘 로봇은 복잡한 육체노동이나 전문적인 정신노동까지 대체할 것으로 보인다.

기본소득과 관련한 사례들은 지난시기 저개발국가를 중심으로 기본소득이 제안되었고 부분적으로 실험되었던 것과는 달리 최근에는 독일, 스위스, 미국, 핀란드 등과 같은 선진국들이 주를 이루고 있다는 사실이다. 우리나라에서도 이미 서울시와 성남시의 기본소득 관련된 정책이 펼쳐지고 있으며, 제19대 대통령선거과정에서의 기본소득 논의는 주요한 사례가 되고 있다. 이에 기본소득제 도입에 대한 기술적, 경제적, 사회윤리적, 정치적, 행정적 관점에서 실현가능성을 검토하는 것은 매우 중요하다 할 것이다.

IV. 예상 쟁점 분석

기본소득제의 도입이 국회에서 다수결로 통과된다고 하더라도 일사천리로 집행되지는 않을 수 있다. 이와 관련하여 예상되는 주요쟁점을 예측하게 해 줄 수 있는 사례가 국민기초생활보장법 제정과정이다. 그 이유는 사회적 권리 차원으로서의 격상과 더불어 내용 면에서 자산상태와는 상관없는 소득인정 정책의 도입은 기본소득의 예상쟁점을 예측하는데 도움이 될 것이기 때문이다.

1. 과정 : 실현가능성 설득의 지난(至難)

국민기초생활보장법은 1999년 8월 12일 제206회 임시국회에서 제정되었다. 이 법이 갖는 의의는 우리나라 공공부조 제도의 혁신을 가져온 개혁입법이라 점과 시민운동단체가 청원에서 제정에 이르기까지 주도적 역할을 했다는 점이다. 국민기초생활보장제도는 국가의 보호를 필요로 하는 최저생계비 이하의 모든 국민에 대하여 국가가 생계, 교육, 의료 등 기본생활을 제도적으로 보장하는 공적부조제도이다. 국민기초생활보장법은 기존의 생활보호제도와 달리 기초생활보장이 국가의 의무이자 시민의 권리로 규정되었고, 노동능력의 유무와 관계없이 소득이 최저생계비 이하인 가구는 수급자로 선정될 수 있고, 생계급여를 통한 기초생활을 보장받을 수 있게 한 점이 특징이다.

과정에서 나타난 특징을 살펴보면 다음과 같다. 안병영(2000)의 분석에 따르면 4단계로 구분하여 그 과정을 설명하고 있는데, 쟁점화/의제화, 조직화/대안모색, 공식화/정책결정, 구체화/내실화로 구분하고 있다. 모든 단계에서 시민사회단체가 주도적으로 이끌었고, 이러한 노력에는 청와대, 국회, 당, 정부에 대한 지속적인 설득 노력과 아울러 언론, 전문가와의 네트워크가 주요한 결과라 할 수 있다. 기본소득제와 관련해서 볼 사안은 가장 강력한 정책결정권을 가진 청와대 참모진과 담당부서인 복지부의 설득이 용이치 않았다

는 점과 국민적 합의를 이끌 국회 및 당에 대한 설득이 쉽지 않았다는 점이다. 이러한 난제(분석틀에서 제시한 모든 요소)는 결국 당시 김대중 대통령의 이른바 울산발언으로 극적 계기가 이루어지게 된다. 이후 관련 부처들이 태도를 바꾸긴 했지만 대통령의 약속에도 불구하고 구체화되는 과정에서 관련 부처간 이해득실, 즉 누가 해당 업무에 대한 선점을 하는가를 두고 복지부, 노동부의 비판적 협조가 있었다. 관료제 내의 역학관계에서 당시 기획예산처는 보건복지부보다 우월한 위치에 있었고, 무엇보다 당시 참여연대 내지 연대회의와 기획예산처 간의 반목은 기본적으로 정책성향의 차이로서 법의 제정 및 구체화 과정으로부터 집행과정까지 양자 간의 긴장과 갈등은 지속되었다. 또한 법의 시행령, 시행규칙 그리고 실무지침이 마련되는 과정에서 기획예산처의 입김이 강하게 작용되어 법이 무력화될 위험에 처하기도 했는데, 이는 무의사결정으로¹⁰⁾ 설명될 수 있다.

<표 3> 국민기초생활보장제도 주요 참여자의 관여 정황

구분		관여 강약	울산발언 전 관여수준	울산발언 후 관여수준	비고
청와대	대통령	+++++	無	강	울산발언 이후 전면부상
	민정 수석	++	강	강	울산발언 직전부터 지원
	민정 비서관	+	약	강	시민단체 집행위원 경력

10) 무의사결정 개념을 최초로 체계적으로 제시한 Bachrach & Baratz(1977: 44)는 공동사회에 현존하고 있는 이익과 특권의 분배상태를 변화시키고자 하는 요구가 표현조차 되기도 전에 질식시키거나 은폐시키거나, 또는 이러한 요구가 의사결정의 장에 접근하기도 전에 소멸시키거나, 또는 이러한 모든 노력이 실패하는 경우 정책과정의 결정 및 집행단계에서 제거 또는 파괴시켜 버리는 수단이라고 정의하고 있다.

국회/당	여당 의원	++	강	강	당 정책조정위 부위원장
	야당 의원	+	강	강	입법청원 소개 및 법안발의
정부	복지부	+++	약	강	법제정 이후 적극 협력
	노동부	-	약	중	사회정책 주도권 경쟁/갈등
	기획예산처	--	강	강	정책성향 차이/갈등
시민 단체	위원장 (종교계)	+++	중	강	명분적 리더십
	전문가 (교수)	+++	강	강	전문적 리더십
언론		+	약	중	미온적/약한 관심
대중수준		+	약	약	관심/참여 저조

영향력의 정도(정) +, (부) -

* 자료 : 안병영(2000: 32) 수정 · 보완 및 재구성

2. 내용 : 다양한 실현가능성을 둘러싼 쟁점

1) 제도운영을 위한 기술능력 (기술적 실현가능성)

기본소득은 기존의 복지제도와 달리 별도의 선정기준과 관련해서 행정비용이 거의 안들 수 있다고도 볼 수 있다. 하지만 이에 대해서는 신중한 판단이 필요하다. 즉, 기존의 복지시스템과의 관계이다. 기본소득이 법제화된다고 볼 때, 이를 계기로 행정체계의 전반적인 재구조화가 필요하게 된다.

이는 새로운 행정전산망 구축, 근로연계 프로그램의 정비 등으로 집약될 수 있다. 기존의 복지제도는 수급자 선정과 관련해서 정확한 조사와 아울러 올바른 수급자 선정이 이슈가 되고 여기에 많은 행정력이 투입된다. 이와 관련해서 예전 국민기초생활보장법에서는 사회복지 전문요원의 수가 확대되었다. 기본소득제도의 원활한 운영을 위한 행정체계의 구축은 앞서 살펴보았듯이, 수급자 선정과 관련한 비용은 훨씬 줄어들 수 있으나, 문제는 기존 복지시스템의 폐지 속에 운영이 될 것인지 아니면 기존 제도와 별도로 구축하려는 것인지에 따라 행정체계의 설계 등에 따라 비용이 크게 달라질 것이다. 이에 대해서는 상당한 논의가 필요하리라 본다.

2) 소요예산 규모 (경제적 실현가능성)

제도가 아무리 이상적이라고 해도 재정지출 규모가 너무 커서 그 사회가 지탱하기 어렵다면, 그 제도는 현실적으로 타당성이 없다. 국민기초생활보장법이 채택되기 전·후에 시행에 있어서 소요예산이 어느 정도냐 하는 문제는 논의의 중요사항이 된다. 전제가 되겠지만, 기본소득이 채택 된 후 시행방안이 집행되기 전에 소요 예산규모를 추정하는 것은 기존의 국민기초생활보장법 제정 사례와 비교할 때 훨씬 수월할 것이다. 왜냐하면 개인별 일률적 지급이기 때문이다. 이와 관련해서 기본소득은 어느 정도의 액수를 지급하느냐 하는 것은 정책적 판단으로 여기서의 핵심은 기본소득 법안 마련과정에서 예산관련 부처가 지속적인 예산반영상의 난감을 표하면서 본질을 흐릴 가능성이 농후하다는 것이다. 이는 앞선 사례에서 볼 수 있듯이 경제부처의 속성상 예산규모 축소에 적극적이기 때문이다. 이러한 경제부처와의 대립적 관계는 기본소득이 제정되기 전이나 그 후에도 지속될 것으로 무의사결정 가능성이 충분하다고 판단된다.

3) 근로의욕 감퇴 (사회윤리적 실현가능성)

과거 국민기초생활보장법은 제정과정에서 수급자의 선정기준을 완화하여 수급자를 확대하고, 최저수준 이상의 생활을 보장하도록 지원수준을 높여 근로능력이 있는 수급자에 대한 지원을 강화하는데 초점을 맞추었다. 당시 이에 대한 반대논리는 노동능력자들의 근로의욕을 감퇴시켜 국가 경제에 악영향을 미칠 것이라는 것이며, 서구 복지선진국에서 만연되었던 복지병을 상기시켰다. 당시의 비판은 기본소득제를 다루는 데 있어 시사하는 바가 큰데, 그 내용은 다음과 같다(문진영, 1999a; 허선, 2000). 일을 해도 가난한 사람은 존재할 수 있는데, 이러한 것은 노동시장 진입이 상대적으로 자유로웠던 고성장·저실업 시대에는 어느 정도 타당할 수 있었으나, 현재와 같은 고실업 현실에서는 설득력이 없다는 것이고, 우리나라 복지예산 수준이 저소득자의 근로의욕을 감퇴시킬 정도로 높은 수준이 아니라는 것이다. 근로능력자가 포함되어 있는 가구를 대상 가구로 책정한다고 해도 다양한 노동유인 방법과 처벌방법이 있기 때문에 복지병에 대한 우려는 없다는 것으로 요약된다.

당시 근로의욕 감퇴를 둘러싼 쟁론은 법 제정 및 구체화의 전 과정을 통하여 제기되었고, 이를 추진했던 시민단체 연합은 비교적 초기부터 이에 대한 반박논리를 구성하여 나름대로 자기 정당화에 나섰었다. 여기서 중요한 점은 이념적 요소를 함축하고 있는 문제들은 기초생활보장제도와 연관되는 모든 구체적 쟁점 속에서 지속적으로 제기되었다는 점이며 기본소득제도 역시 당연히 예외가 되지 않을 것이라고 볼 수 있다. 실제로 근로의욕 감퇴를 둘러싼 논쟁은 이념적 요소를 강하게 함축하고 있기 때문에, 논리적 다툼이나 설득을 통하여 쉽사리 해소될 문제가 아니다(안병영, 2000: 35). 또한 우리나라의 짧은 압축성장에서의 과실은 근로자의 성실과 희생을 바탕으로 했기 때문에 탈근로는 죄악시 되고 있으며, 종교적인 영향 또한 적지 않다. 즉 근로의 신성성도 있다고 할 수 있기 때문에 이러한 이념적 요소를 어떻게 대처할지는 가장 중요한 부분이라고 할 수 있다. 현행의 사회보장제도하에

서 기여를 통해 연금 등의 혜택을 받아왔던 사람이나 앞으로 받을 사람들의 반대 즉 불공정하다는 인식 및 근로소득을 통한 생활이 당연하다고 생각해왔던 근로의무의 인식과 충돌하므로 국민의 합의를 즉시 얻기는 어려울 수 있다(Noguera, 2000). 현행 사회보장제도의 개량이나 부분적 기본소득 도입에서 시작하여 완전한 기본소득을 확립하기 까지는 약 20년 정도의 시간이 필요하다는 지적도 있다(Fitzpatrick, 1999).

4) 사회적 합의의 용이성 (정치적 실현가능성)

정치적 측면에서는 기본소득제가 포퓰리즘이라는 비판과 양극화의 완화와 4차 산업혁명 시대에 대비한 중요한 정책수단이라는 의견 대립이 치열할 것이다. 향후 각종 국회의원 총선거, 지방선거 및 대통령선거 등의 주요한 선거과정에서 정책적 공론화와 사회적 합의의 필요성 등이 제기 되면서 정치 쟁점화의 소지가 높다. 또한 이러한 과열된 논쟁을 벗어나기 위해 중위투표자 모형에 따라 기본소득제 보다는 기존에 실시중인 워크셰어적 요소가 강한 생활임금제에 보다 논의가 치중될 가능성도 존재한다. 저출산, 고령화로 부터 비롯되는 멀지 않은 시기에 닥칠 인구절벽 등으로 세수문제 등에 의해 더한 난관이 있을 것으로 예상되나, 기술의 지속적인 발달 및 경제적 상황의 악화 등으로 기본소득제는 단계적으로 지속적인 이슈 제기가 될 것이다. 이러한 논의의 과정에서의 핵심은 국회를 둘러싼 정치적 세력의 노동과 소득의 가치에 대한 관점이 어떻게 상호간 작동하고 각 정치 세력의 타협과 합의가 중요해 진다. 현 5당 체제로 재편된 국내 정치적 상황에서 기본소득제에 대한 사회적 합의를 통한 실현가능성을 높이는 것은 쉽지 않을 것으로 판단된다. 이러한 판단의 근거는 바로 의료보험 통합논의 사례에서 찾아볼 수 있다. 즉 근로여부에 따른 형평성이 문제시 될 것으로 보인다.

5) 관료행정적 측면에서 이슈 가능성 (행정적 실현가능성)

현대 민주주의 국가의 정책결정과정에서 관료는 한 걸음 물러선 위치에서 실질적 권력을 구사하는 경우가 많다. 법률을 제정하는 과정에서 국회, 당, 이익집단들이 크게 개입되기 때문에, 관료들은 수동적인 것처럼 보인다. 또 정부관료제는 실제로 법 집행의 주체이기 때문에 행정적 실현가능성(administration feasibility)에 매우 민감할 수밖에 없다. 정부관료제는 정책과정에서 실질적 권력을 구사하는 경우가 많다. 법안의 문구들이 대체로 추상적·선언적인데, 정치인들은 일반적으로 법안의 내용에만 관심을 두지, 일단 법이 통과되면, 구체적이고 기술적 문구를 담는 시행령이나 시행규칙 작성에는 상대적으로 소홀히 한다. 그런데, 정책집행단계에서 실질적으로 힘을 발휘하는 대목은 이 구체화 부분이고, 이 부분을 작성하는 과정에서 관료는 실제로 주인노릇을 하는 경우가 많다.

3. 분석결과

<표 4> 기본소득의 실현가능성 정도 평가

실현가능성 구분	구체적 내용	실현가능성 정도
기술적	기술능력과 관련한 어려움이 적을 가능성	↑
경제적	경제부처 가령 기재부 등 입김이 강해질 우려	↓↓↓
사회·윤리 적	워크페어(workfare)적 시각에서의 형평성 문제로 어려울 가능성 높음	↓↓↓↓↓
정치적	사회적 합의의 용이성이 어려울 것으로 예상	↓↓↓↓↓
행정적	관료행정적 측면에서 이슈화 가능성은 낮을 것으로 예상	↓↓↓↓↓

기본소득제를 실행함에 있어서, 관련된 기술적 실행가능성은 다양한 국가들의 기본소득 도입 및 시행사례로 볼 때 큰 어려움이 없을 것으로 보인다. 다만, 제도가 아무리 이상적이라고 해도 재정지출의 규모가 너무 커서 그 사회가 지탱하기 어렵다면, 그 제도는 현실적으로 타당성이 없다. 따라서 기본소득제를 제정함에 있어 소요예산이 어느 정도나 하는 문제는 찬반양측 모두에게 초미의 관심사가 아닐 수 없다. 구체적 시행방안이 확정되기 전, 가변적 상황에서 소요 예산규모를 추정한다는 것은 쉬운 일이 아니다. 따라서 기본소득의 본래 취지인 충분성에 못 미치는 수정된 형태의 부분적 기본소득이 시행될 가능성이 있으며, 기존의 전통적 복지제도를 대체하는 전면적 기본소득제의 제정은 국내의 보수와 진보를 표방하는 정당들의 정치적 이해관계가 더해져 더욱 어려울 수도 있을 것이다.

기존의 근로여부와 상관없이 지급을 하는 국민기초생활보장법의 과정을 보건데, 대통령의 결단이 없으면 법률의 통과부터가 힘들었을 것을 짐작할 수 있다. 그나마 이러한 법의 주된 추진주체는 정부와 국회, 정당이 아니라 시민단체였다는 것이다. 또한 지속적으로 근로여부에 대한 사회윤리적 도전, 이에 대한 대중들의 비공감 등은 더욱 법률의 통과를 어렵게 했다고 할 수 있다. 이러한 기존 사례를 통해 기본소득제의 도입 및 시행과정에서는 더한 난관이 있을 것으로 충분히 짐작된다. 기존의 복지제도와는 다른 다양한 논란이 있을 수 있는 획기적인 제도이기 때문이다. 이러한 기본소득제의 합리성 여부와는 별개로 노동없는 소득에 대한 사회·윤리적 공감대가 형성되지 않는 한 정책의제도 용이하지 않을 가능성이 높다. 또한 국민기초생활보장법 제정과정에서 대통령 결단이 있는 후에도 일사천리로 법의 구체화 작업이 진행된 것은 아니었다. 즉 관료정치가 강하게 나타났다고 할 수 있다. 이러한 것은 기본소득이 제도화 된다고 하더라도 실제 시행을 앞두고 이러한 관료정치가 나타날 가능성은 높다고 할 것이다. 정책결정과정에서 정부는 조직적·의사결정 차원에서 하나의 통합적 실체가 아니라, 상호 이해관계가 엮갈리는 다수 부처들로 구성되는 매우 복잡한 과정이다. 따라서 정책결정

을 둘러싸고 부처 간에는 긴장과 갈등, 이해조정과 타협 등 동태적인 과정이 전개될 것으로 보인다.

현대사회가 날이 갈수록 복잡해짐에 따라 국정(國政)의 주요 현안이 다수 부처와 연관되고 중첩되어 유관부처 간의 정책조정이 필요한 경우가 늘어난다. 그런데, 실제로 이들 유관부처들은 기능적으로 상호의존적 관계에 있음에도 불구하고, 문제해결 과정에서 협력보다는 갈등과 경쟁하는 모습을 연출하는 경우가 많다. 정책문제를 둘러싼 중앙부처들 간의 갈등과 대립은 대체로 부처 간의 정책성향의 차이, 기득권의 유지 및 확대 경향 등에서 비롯되는데, 이는 대체로 타협에 의해 해소되기 보다는 상호 간의 역학관계에 의해 종식될 가능성이 크다. 행정부처들은 타 기관들과의 경합과 각축과정에서 자신과 입장을 같이하는 외부의 지지집단들을 끌어들여 이들과 연계하여 타 기관들에 압력을 가하는 경우가 잦은데, 이럴 경우 부처 간의 상호작용은 더욱 복잡한 정치적 과정이 된다. 결국, 정책을 둘러싼 부처들 간의 이러한 상호작용과 권력역학관계는 흔히 관료정치로 표현될 것이다(박천오, 1998: 151-152, Allison, 1972:49).

V. 결 론

세계경제는 더 이상의 성장을 허용하지 않는, 전혀 새로운 상황으로 들어가고 있다. 그런데도 오늘날 경제성장 논리는 여전하고, 사회적 공공성과 난개발 방지를 위한 최소한의 규제마저 철폐하려는 시도가 반복되고 있다. 지금의 대처로는 대안을 찾을 수 없을 것으로 보인다. 대안이란 시대적·사회적 조건이 허용하는 틀 속에서 최대한 인간다운, 그리고 지속가능한 삶의 가능성을 모색하는 과정에서만 획득될 수 있다고 본다. 우리가 구상할 수 있는 대안이 있다면, 현 상황에서 이슈가 될 수 있는 제도가 기본소득제라 할 것이다. 기본소득제에 관한 관심과 논의는 국내·외를 막론하고 급속도로 확

산되고 있다. 경제성장이 멈추고, 과잉발달한 자동화 기술로 일자리가 급속히 사라지는 시대 상황을 볼 때, 이것은 당연한 현상일 수 있다. 클린턴 정부에서 노동장관을 지낸 저명한 정치경제학자 로버트 라이시는 기본소득제는 이제 ‘거의 필연적’이라고 말하고 있다. 기존의 제도화 수준인 생활임금(노동중심적), 생활임금의 향상 및 대상자 확대, 추후 기본소득의 제도화와 이에 대한 실시범위의 점진적 확대가 우리나라 상황에서 이슈화될 것으로 판단된다. 이러한 주장의 이유는 그간 경험으로 보았을 때 단계적 도입이 항상 우선시되었기 때문이다.

우리의 기존 사회보험제도 확대만으로 불안정한 사회안전망 확보는 한계에 다다를 것으로 보인다. 신자유주의 경제가 새로운 국면으로 전환되더라도 저출산·고령화, 기술 진보에 따른 노동시장 유연화는 거부할 수 없는 조건이다. 현존하는 사회보험제도는 변화하는 조건을 수용하기에는 역부족으로 판단되며 전면적 재구성이 검토되어야 할 시기가 도래할 것으로 보인다. 이미 만들어진, 그 체험을 겪은 사람들이 분명한 복지제도는 없어지기 어렵다. 이런 점에서 기본소득제는 우리의 상상력을 자극하기에 충분한, 극히 매력적인 아이디어라고 할 수 있다. 그러나 기본소득에 대한 적잖은 오해와 혼란이 생겨날 수 있다. 즉 노동을 하지도, 할 의사도 없는 사람에게까지 기본소득을 보장한다는 게 과연 윤리적으로 옳은지에 대한 혼란의 의문이 그렇다. 우리는 “일하지 않는 자, 먹지도 말라”는 전통적인 노동윤리에 오랫동안 길들여져 왔다. 우리들 대부분에게 그것은 뿌리깊은 고정관념이 되어 있다. 그러한 관념으로 보자면, 기본소득 개념은 생경하다기보다는 노동과 무관한 소득이라는 점에서 부도덕한 것으로 비칠 수 있다. 그럼에도 불구하고, 기존 사회보장 제도를 대체할 수도 있으며, 복지에 대한 국민들의 높아진 열망들을 현실로 실현할 수도 있는 기본소득제에 대한 전향적 입장은 중요하다. 따라서 본 연구의 기본소득제에 대한 쟁점 예상 및 5가지 관점에서 그 실현가능성을 사전 분석한 것은 충분한 논의사항이 될 수 있다. 하지만 본 연구는 의제형성이 아직 충분히 되어 있지 않은 상태에서 예전 사례를

준거로 분석하여 논리적 비약이 생길 수밖에 없는 한계가 있다. 또한 구체적인 분석이라기보다는 예상되는 쟁점과 이에 대한 실현가능성에만 초점을 맞추고 있으며, 실현가능성과 관련된 예산제약 등을 대한 분석이 없어 구체성에서 한계가 있다고 할 것이다. 향후 후속연구를 통해서 이러한 한계성들을 보완하고, 기본소득제의 시행을 검토 또는 제안함에 있어서 유사제도의 통합가능성과 통합방안도 함께 분석하는 것도 필요할 것으로 보인다.

참고문헌

- 강남훈(2010). “기본소득도입모델과 경제적 효과”, 진보평론 45.
- 강남훈(2016.6.21). “기본소득, 지금부터 시작이다”, 주간경향 1181호.
- 곽노완(2007). “기본소득과 사회연대소득의 경제철학”, 「시대와 철학」 18(2).
- 김건위·최인수(2015). “지방자치단체 생활임금의 쟁점과 적용가능성 탐색”, 지방자치Focus, 한국지방행정연구원.
- 김교성(2009). “기본소득 도입을 위한 탐색적 연구”, 「사회복지정책」 36(2).
- 문진영(1999). “고실업 저성장 시대의 사회적 안전망 구축에 관한 연구 : 생활보호제도의 개선을 중심으로”, 「한국사회복지학」 35.
- 생계문제 대책마련을 위한 시민공청회 자료집.
- 박천오.(1998). “정부관료제 : 정책과정상의 역할과 영향력”, 「현대 한국정부론」 하태권 외 공저, 서울: 법문사.
- 박홍규(2008). “기본소득 연구”, 「민주법학」 36.
- 박홍윤(1999). 「정책학 개론」, 충주대학교 출판부.
- 백승호(2010). “기본소득의 소득재분배효과 비교분석”, 「사회복지연구」 41(3).
- 서정희(2017.3). “기본소득의 국가별 실험”, 월간 복지동향, 221호, 22-27
- 안병영(2000). “국민기초생활보장법의 제정과정에 관한 연구”, 「행정논총」

38(1).

윤홍식(2017), “기본소득, 복지국가의 대안이 될 수 있을까? : 기초연금, 사회수당, 그리고 기본소득”, 「비판사회정책」 54(2).

이명현(2007). “유럽에서의 기본소득 구상의 전개동향과 과제: 근로안식년과 시민연금 구상을 중심으로”, 「사회보장연구」 23(3).

이명현·강대선(2011). “한국에서의 기본소득도입을 위한 우선순위 설정에 관한 연구: AHP방법론을 적용하여”, 「사회복지정책」 38(2).

정정길 외(2007). 「정책학 원론」, 서울 : 대명출판사.

최성두(2000). “의보통합정책의 설계논리와 실현가능성 평가”, 「한국정책학회보」 9(1).

허선(2000). “국민기초생활보장법 제정과정과 주요쟁점과 그 대안”, 2000년도 춘계 한국사회복지정책학회 학술대회 발표논문.

Allison, G. & Halperin, M.(1972). Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implication, Washington D.C.: The Brookings Institutions.

Bantham, Justine.(2006). “The IPPR and Demos: Think Tanks of the New Social Democracy”. The Political Quarterly, 77(2).

Fitzpatrick, Tony.(1999). Freedom and Security: an introduction to the basic income debate. London: Macmillan.

Foot, Michael and Isaac Kramnick (eds).(1987). The Thomas Paine Reader. Harmondsworth: Penguin.

Fraser, D.(1984). The Evolution of the British Welfare State. London: Macmillan.

Gorz, A.(1983). Farewell to the Working Class. London: Pluto Press.

Landau. M..(1977). “The Proper Domain of Policy Analysis”. American Journal of Political Science, 21(2).

Lipietz, Alain.(1992). Toward a New Economic Order: Postfordism, Ecology and Democracy. Cambridge: Polity Press.

Noguera, Jose A.(2000). “Basic Income and the Spanish Welfare State”.

Working Paper of Basic Income European Network(BIEN) 8th Congress, Berlin.

Opielka, Michael.(2010). The Feasibility of a Basic Income. <http://www.fljs.org>

Peck, Jamie.(2001). Workfare State. New York: The Guilford Press.

Polanyi, K.(1944). The Great Transformation. Boston: Beacon Press.

Van der Veen, Robert J., & Van Parijs.(2006). A Capitalist Road to Global Justice: Reply to Another Six Critics.
<http://www.bepress.com>

An introductory study on the expected issues and policy feasibility of basic income system*

Kim, Kun-Wee**· Choi, In-Su***

< Abstract >

The increase of inequality due to the deepening of capitalism, the decrease of jobs due to technological development, and the weakening of the socioeconomic virtuous cycle structure due to the failure of full employment are extending to low growth and anxiety about economic crisis. The accumulation of fiscal deficits in the central and local governments and the rapid increase in household debt have accelerated the crisis situation and the increase in wealth through economic growth has not been linked to the happiness of individual citizens. In this situation, the basic income that the state uniformly pays to all individuals without condition check is attracting attention. In this study, we analyzed the anticipated issues that may arise from the adoption and execution of the basic income system, and examine the feasibility of the basic income system from the viewpoint of socio - ethical, economic, technical and political perspectives. Even if the basic income system is regarded as positive, if the impact on the society such as fiscal expenditure is large, the realistic feasibility is low and it may be difficult to implement the revised basic income tax

* This work was supported by the National Research Foundation of Korea Grant funded by the Korean Government (NRF-2014S1A5B6A02049021)

** First author, Research Fellow, Korea Research Institute for Local Administration

*** Corresponding author, Research Fellow, Korea Research Institute for Local Administration

reform or the basic income tax system itself. Nonetheless, the basic income system will be one of the necessary institutions in the process of seeking the possibility of human sustainable life even in the fourth industrial revolution era. However, this study may have a logical leap in analyzing the past cases in the agenda formation process of the basic income system, and there may be some limitations in the specificity.

key words: basic income, expected issues, policy feasibility

투고일: 2017.05.15. | 심사완료일: 2017.06.06. | 게재확정일: 2017.06.14.

노인차별에 대한 사회적 자본의 영향에 관한 연구 -공동체 의식의 매개효과를 중심으로-*

진재문** · 김수영*** · 문정주****

본 연구는 사회적 자본과 노인차별 사이에서 공동체 의식의 매개효과를 분석하였다. 2017년 2월 17일에서 3월 4일 사이에 K 대학교 ‘고령친화 공동체 구축과 상생발전 전략 연구단’의 ‘지역사회 고령친화도 평가에 관한 조사’ 데이터를 활용하였다. 연구대상자는 부산, 울산, 경남의 65세 이상 노인 500명이며, Baron & Kenny(1986) 방식으로 매개효과를 검증하였다.

결과를 보면, 첫째, 공동체 의식이 사회적 자본 중에서 네트워크 크기와 노인차별의 관계에서 부분매개변수로 작동하였다. 사회적 자본 중 신뢰 및 호혜는 노인차별에 영향을 주지 못하였다. 둘째, 공동체 의식은 신뢰 및 호혜와 무시 사이에서는 완전매개효과를 보이고 있고, 네트워크 크기와 무시 사이에서는 부분매개효과를 보였다. 반면 공동체 의식은 신뢰 및 호혜와 기피, 네트워크 크기와 기피 양자 모두에 대하여 완전매개효과를 보였다. 셋째, 통제변수의 투입은 공동체 의식의 매개효과의 일부를 변화시켰다. 넷째, 노인차별에 대한 영향은 사회적 자본보다는 공동체 의식이 상대적으로 크고 일관된 통계적 영향을 미치고 있다.

주제어: 노인차별, 사회적 자본, 공동체 의식, 매개효과

* 이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2015S1A3A2046745)

** 제1저자, 경성대학교 법정대학 사회복지학과 교수

*** 교신저자, 경성대학교 법정대학 사회복지학과 교수

**** 공동연구자, 경성대학교 SSK연구팀 전임연구원

I. 서론

우리 사회의 고령화는 세계에서 가장 가파르게 진행되고 있다. 2000년에 65세 노령인구가 7.3%로 ‘고령화 사회(aging society)’에 진입하였고, 2018년에는 14.3%로 ‘고령사회(aged society)’가 될 전망이다. 이러한 추이라면 2025년에 20%로서 ‘초고령 사회(super-aged society)’가 되고 2058년에는 40%가 넘을 것으로 추계되고 있다(통계청, 2017).

문제는 이렇게 급속하게 증가하고 있는 노인들이 노후의 삶을 위협하는 각종 사회적 위험에 직면하고 있다는 점이다. 우리 사회의 노인들이 심각한 경제적 빈곤에 처해 있음은 보편적 사실이다. 경제협력개발기구(OECD)에 따르면, 우리나라 노인빈곤율은 47.2%로서 회원국 중 최고 수준에 있으며, 한국노동패널 데이터를 기초로 실시된 연구에 의하면, 노인의 상대빈곤율이 52.2%에 이르고 있다. 노령집단으로 진입한 후 경험하는 ‘소득절벽 현상’과 부실한 노후 사회보장이 결합되면서 노인들의 경제적 어려움이 가중되고 있다(진재문·김수영·문경주, 2014: 240).

하지만, 수적으로 급증한 노령 세대가 물질적 어려움만 경험하는 것이 아니다. 건강악화, 역할상실, 긴 여가시간 활용 문제, 보호의 문제, 고립 및 소외 등 다양한 사회적, 심리적 어려움에 직면하게 된다(장인협·최성재, 1988). 노후 생활을 위협하는 이러한 다양한 위험이 집약적으로 수렴되어 발현된 결과가 OECD 회원국 중 1위로 나타난 노인자살률이다. 2015년 기준 인구 10만 명 당 58.6명의 노인자살률을 보이는데, 이는 전체 인구의 자살률 26.5명의 약 두 배이며 OECD 평균 21.7명의 약 3배에 이르는 것이다(보건복지부, 2015).

주지하듯이 우리 사회는 급격한 산업화와 현대화를 경험하면서, 전통적 농촌 공동체를 기반으로 하는 대가족이 해체되고 도시생활을 기초로 하는 핵가족으로 급격하게 변화하였다. 이런 급격한 생활기반 및 생활구조의 변화는 노인들의 자살을 초래하는 다양한 사회적 요인들을 발생시켜 왔다. 이

중에서 최근에 관심을 받는 요인 중 하나가 노인차별(ageism)이다. 급격한 산업화는 노인들에게 유리하게 작용하였던 전통적 가족규범과 사회가치를 변화시켰다. 이런 변화는 노인들의 경제활동 및 사회활동을 배제하거나 위축시키고, 노인의 지위를 낮추는 동시에 세대 간의 단절이나 갈등을 유발하는 기제로 작용하고 있다. 그 결과 노인층을 가족 및 사회적 부담으로 여기는 경향이 증가하고 노인들에 대한 잘못된 편견이나 차별이 발생하는 상황이 만들어지고 있다(원영희, 2005: 320; 신학진, 2012: 359-360).

김옥(2003)의 선구적인 노인차별 연구에 따르면, 국내 노인 조사대상자의 86.2%가 최소 한 가지 이상의 노인차별을 경험하고 있는데, 이는 미국의 84%보다는 높고 캐나다의 91%보다는 낮은 상태였다. 또한 정도의 차이는 있지만 거의 모든 종류의 차별을 경험하고 있다는 결론을 같이 제시하고 있다. 우국희·주경희·이연순(2012)은 취업노인에 대한 질적 연구를 통해 노인들이 취업과정에서 다양한 연령차별*을 받고 있으며 인내하는 것 이외에 별다른 대응책을 가지고 있지 못하다는 점을 밝히고 있다.

대중매체에서도 노인차별의 심각성을 다루고 있는데, 온라인에서 유행하는 신조어 ‘틀딱’이 상징적인 예가 될 것이다. 틀딱은 ‘틀니를 딱딱거린다’는 의미로 ‘틀딱들 개극혐(극히 혐오함)’에서 보듯이 젊은 층이 노인들을 비하하는 세대 간의 의식을 반영하고 있다(김효정, 2017). 정책적으로 보면, 노동시장에서의 노인차별에 대응하기 위해 1991년 고령자고용촉진법을 제정하였고, 2008년에는 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률로 개정하여 시행하고 있다. 이 또한 노인차별을 증명하는 제도적 증거이다.

이처럼 급격한 산업화와 현대화를 경험한 한국사회에서 1990년 대 이후 노인차별에 대한 법률적·정책적 대응이 이루어지고 있고, 늦은 감이 있지만 2000년 이후에는 노인차별을 학문적으로 다루는 연구들이 사회학, 심리학,

* ageism은 1969년 Robert Butler가 성차별, 인종차별과 다른, 연령에 따른 차별을 다루기 위해 사용한 ‘age-ism’에서 비롯되었다. 국내 연구는 ageism을 연령차별 혹은 노인차별로 번역되어 사용하고 있다. 본 연구는 연령차별 연구들이 사실상 노인들에 대한 차별을 다루고 있다는 점에서 노인차별을 적용하고자 한다. ageism에 대한 자세한 것은 II장의 논의한다.

사회복지학 등의 영역에서 행해지고 있다.

국내에서 노인차별에 관한 연구는 노동시장에서의 노인차별에 상대적으로 많은 관심을 두고 있다. 노동시장에서의 노인차별에 대한 연구는, 노동시장의 연령차별구조와 고연령층의 취업생활을 분석한 박경숙(2007), 연령차별금지법제와 노동계의 입장을 조명한 김태현(2007), 연령차별에 대한 법제화의 시급성을 다룬 송문현(2007), 취업과정의 연령차별을 질적 연구한 우국희·주경희·이연순(2012), 고령장애인의 노동시장 이중차별을 분석한 박재철(2013)의 연구 등 다수가 존재한다.

노동시장 이외의 노인차별연구는 2000년대 초반부터 다수가 발표되었다. 노인차별 경험적 실태를 다룬 연구(김옥, 2003; 강희철, 2004 등), 우울이나 절망 등 심리적 요인과 노인차별의 관계를 다루는 연구(원영희, 2005; 신학진, 2012 등)가 있고, 다른 시기에 비해 상대적으로 다수를 차지하고 있다. 2010년대에는 좀 더 다양한 연구주제가 등장하고 있다. 고령화가 급속히 진행되면서, 성공적인 노후와 노인차별의 관계를 분석한 연구(전상남·신학진, 2009)처럼 노후의 성공적 사회 적응 측면에 대한 관심이 나타나고, 노인차별에 영향을 주는 결정요인을 찾거나 특정 요인과의 관련성을 좀 더 정밀하게 보고자 하는 연구(양정남, 2010; 천희란·김일호, 2013; 류상미, 2017 등)와 노인차별과 다른 요인들과의 매개 혹은 조절 관계처럼 변수 간의 인과적 경로에 관심을 가지는 연구(신학진, 2012; 김재희, 2013)가 발표되었다.

하지만, 아쉽게도 1990년대 이후 사회적으로 관심으로 받고 있는 사회적 자본(social capital)이나 공동체의식(sense of community: SOC)을 노인차별과 연관시켜 분석한 연구는 거의 찾아볼 수 없다. 양정남(2010)의 연구가 도시와 농촌이라는 지역(공동체)의 공간적 차이를 고려하고 있지만, 본격적으로 사회적 자본이나 공동체의식을 반영하는 연구라고 할 수 없다. 이러한 현상은 전체적으로 노인차별의 연구가 적은 것도 하나의 원인이지만, 노인차별에 연관된 원인변수가 다양하고 광범위하기 때문에 기인하는 현상으로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 지난 10여 년간 우리사회에서 강조되고 있는 지역사회와 공동체의 개념이 가지는 중요성을 고려할 때, 지역사회 구성

원들의 관계 속에 내제된 가치나 규범, 그리고 그것을 토대로 인식되는 공공(public) 및 공동체에 대한 인식이 노인차별에 대하여 어떤 연관성을 가질 것인지에 대한 연구가 부족하다는 것은 매우 아쉬운 대목이다.

이에 본 연구는 부산, 울산, 경남 지역의 65세 이상 노인을 대상으로 행해진 서베이 자료를 사용하여 사회적 자본과 공동체의식이 노인차별과 어떤 인과적 관계를 가지는지를 분석하고자 한다. 사회적 자본이 사회구성원의 심리적 복지감에 영향을 준다거나(김강호, 2010), 사회적 자본과 공동체 의식을 강화하는 사회적 행위가 사회적 배제를 줄일 수 있다는 연구(Stanley et al. 2112)는 공동체 혹은 지역사회 내에서 사회적 자본이나 공동체 의식이 노인들의 복지감을 높이고 사회적 배제를 감소시키는 측면을 보여준다. 이는 결국 노인차별에 대한 사회적 자본이나 공동체의식에 대한 연구가 필요함을 간접적으로 보여준다고 할 수 있다. 특히, 초고속으로 고령화시대를 맞이해야 하는 우리 사회는 상당수 지역사회가 고령친화적인 공동체의 발전을 준비해야 하는 시점이다. 이러한 점에서 노인차별을 줄일 수 있는 개인차원의 심리요인에 대한 연구도 중요하지만, 사회적 자본이나 공동체 의식이 노인차별과 어떤 인과적 연관이 있는지를 밝히는 것은 매우 유용한 작업이 될 것이다.

II. 이론적 논의

1. 노인차별의 개념 및 영향요인

1969년 Butler가 'age-ism'에 대한 연구 결과를 발표한 이후, 노인차별(ageism)은 인종(race)이나 성(gender)에 의한 차별에 비해 상대적으로 주목을 덜 받았다. 성차별이나 인종차별과 달리, 노인차별은 차별감을 직접적으로 느끼지 못할 만큼 상당히 일상화된데 그 이유가 있을 것이다. 하지만 미

국의 베이비 부머(baby boomers)가 노령인구 집단으로 진입함에 따라 일군의 학자들(Palmore, 1999; Nelson, 2002; North & Fiske, 2013 등)이 노인차별에 관심을 기울이고 있다(Nelson, 2016).

노인차별은 특정 연령의 개인이나 집단에 대한 부정적인 편견(prejudice)과 차별(discrimination)을 의미하며, 특히 노인 연령 집단에 대한 편견과 차별을 의미한다(Butler, 1969; 김옥, 2003). Butler(1989, 2005)는 성차별이나 인종차별이 특정한 성(gender)이나 피부색 때문에 이루어지듯이, 노인차별은 ‘나이를 먹었다’는 사실 자체로 편견이나 차별이 발생한다고 설명한다(Achenbaum, 2015: 11 재인용). 또한 Butler는 노인차별을 세 가지 요소가 연계된 조합으로 설명한다. 즉, 노인·노령·노령화 과정에 대한 편견적 태도, 노인에 대한 차별적 행위(practice), 노인에 대한 편견을 영속화시키는 관행적 실천이나 정책의 조합물이 노인차별이다(Wilkinson and Ferraro, 2002). 이러한 노인차별은 사회적 배제(social exclusion)의 한 측면으로 이해할 수 있다. 사회적 배제는 특정 개인이나 집단을 그들의 사회경제적 지위 때문에 주류사회로부터 주변화시키는 것을 의미하는데, 노인차별 역시 노인에 대한 연령기준의 주변화 현상으로 이해할 수 있다.

그런데, 노인차별에 영향을 주는 관련 요인이 무엇인가에 대하여 실증적으로 분석한 연구는 많지 않다. 김옥(2003)은 노인차별에 대한 실태와 관련 요인에 대한 탐색적 연구를 실시했는데, 독립변수는 일반적인 인구사회학적 요인들이 투입되었다. 성별, 직업, 연령, 학력은 유의미한 영향을 주지 못했다. 하지만 주관적 생활수준은 노인차별의 경험 정도에 부의 영향을 주는 것으로 나타났다. 생활수준이 어려운 노인들이 사회적으로 노인차별을 더 경험한다는 의미이다. 주관적 연령 역시 노인차별경험에 부의 영향을 주고 있다. 스스로 늙었다고 생각하는 사람일수록 노인차별을 더 경험하는 것으로 나타났다. 주관적 건강상태는 건강이 좋다고 생각하는 노인일수록 노인차별경험에 부의 관계를 보인다. 건강이 안 좋으면 노인차별의 가능성이 높아지는 것이다.

양정남(2010)은 도시와 농촌 노인의 노인차별경험에 대한 영향요인을 분

석하였다. 분석결과 도시노인이 농촌노인보다 노인차별경험도가 높게 나타나는데, 사회적 지지와 건강 관련 삶의 질 변수가 유의미한 영향요인으로 나타났다. 다만 사회적 지지는 농촌노인에게는 유의미한 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다. 양정남(2010)의 연구는 사회적 지지와 삶의 질 변수의 영향력을 보여줌으로써 일반적인 인구사회학 변수를 사용한 김옥(2003)의 연구에 비해 진일보 한 점이 있다. 신학진·전상남(2009)은 노인의 이미지에 대한 자신과 타인의 인정 정도가 높으면 노인차별 경험이 낮고, 노인의 외모관리행동이 노인차별의 경험을 줄인다는 것을 보여주었다.

이처럼 초기의 국내연구는 일반적인 인구사회학 변수가 관련요인으로 고려되었으나 점차로 사회적 지지, 외모관리행동과 외모에 대한 사회적 인정 등, 연구 목적에 따라 유용한 독립변수가 다양한 범주에서 선택되고 있다. 그러면서 인구사회학적 변수는 점차 통제변수로 사용되는 경향이 있다. 본 연구는 노인차별에 대한 영향요인으로 사회적 자본과 공동체 의식을 설정한 연구로서 관련 변수간의 이론적 관계는 다음과 같다.

2. 사회적 자본, 공동체 의식 그리고 노인차별

공동체 의식(sense of community)이 무엇을 의미하는지에 대한 정확한 정의를 내리는 것은 쉽지 않고, 개념이나 용어 사용에서 혼란스런 양상도 보인다. 하지만 Sarason(1974)이 ‘sense of community(SOC)’를 소개한 이래 서구 혹은 국내의 공동체(communitiy) 연구나 실천에서 공동체 의식은 ‘sense of community’로 번역되고 있고, 대체로 그의 개념을 따르고 있는 것으로 보인다(Sarason, 1974; Sonn, Bishop, and Drew, 1999).

Sarason(1974)은 공동체 의식을 ‘개인이 공동체에 가지는 느낌으로서, 소속되어 있고 좀 더 큰 집합체(collectivity)의 의미 있는 일부라고 느끼는 것이며, 공동체에 지지적(supportive) 관계의 네트워크와 구조(structure)가 있다는 느낌’이라고 정의하고 있다. 또한 이러한 공동체 의식이 공동체 성원들

이 누리는 안녕의 중심이라고 주장하고 있다. 사람들은 그들이 소속감을 느낄 수 있고 의미 있는 역할과 관계를 가질 수 있는 네트워크에 통합된다면, 소외를 경험할 가능성이 줄어들고 심리적 안녕(psychological wellbeing)과 삶의 질(quality of life)이 증진될 가능성은 증가한다고 주장한다(Sarason, 1974: 41). 이런 이론적 맥락을 고려하면, 특정한 공동체의 성원들이 상호간에 심리적으로 지지적이고, 다양한 도움을 주고받는 네트워크를 가지고 있다는 느낌을 강하게 가지고 있다면, 그 공동체에서 노인이라는 이유로 배척받거나 차별받을 가능성은 감소할 것이다.

Sarason의 정의가 심리적 의식(psychological sense)을 중심에 놓고 정의를 내리고 있다면, 국내 연구들은 여기에 공동체에 대한 헌신의 개념을 더하고 있다. 공동체 의식을 ‘공동체에 대한 귀속의식과 구성원 간의 유대감을 바탕으로 공동체 이익에 도덕적으로 헌신하려는 의식과 태도’로 규정하고 있다(김원태, 2001; 김위정, 2012). 이러한 정의는 공동체 의식을 개인이 가지는 심리적 소속감과 유대감을 넘어 Sarason이 말하는 의미 있는 네트워크 및 구조를 매개로 공동체에 기여하려는 시민성(citizenship)을 포함하고 있다. 이런 점에서 좀 더 확장된 공동체 의식의 개념이라고 할 수 있다. 시민성은 시민으로서 타인 및 공동체에 대한 존중과 책임의식을 기초로 한다는 점에서 사회적 배제나 차별을 해소하려는 의식이라고 할 수 있다. 이러한 점에서 확장된 공동체 의식 역시 노인차별을 감소시킬 수 있다고 추정하는 것이 타당할 것이다.

사회적 자본은 사회학, 경제학, 정치학 등 사회과학 전 분야에서 사용되고 있는 개념이지만 명확하게 합의된 정의를 가지고 있지 못하다. 다만, 많은 연구와 저작에서 제시되는 공통점을 기준으로 보면, ‘사회적 자본은 사회적 관계를 통해 형성되고 발전하는 상호 호혜, 신뢰, 참여, 네트워크, 규범과 같이 개인이나 집단의 목적 실현을 위해 사용되는 사회적 형태의 자원’으로 정의할 수 있다(김용학, 2004; 이성균, 2006; Coleman, 1988).

사회적 자본의 정의는 공동체 의식의 정의와 개념적으로 긴밀하게 연관되어 있다고 할 수 있다. 공동체 의식 및 사회적 자본의 개념적 핵심은 개인

들이 공동체와 형성하는 관계 및 인식적 맥락이다(Pooley, Cohen, and Pike, 2005). 사회적 자본의 개념이 복잡하기 때문에 지역사회 응집력, 공동체의식 등 공동체를 규정하는 개념들과 개념정의 및 측정의 측면에서 구분하기 힘들며, 실제 두 개념의 측정 척도를 보면 구분하기 모호한 경우가 많다.

그럼에도 불구하고 사회적 자본이 사회구성원들의 사회적 연계망을 핵심 기반으로 하여 사회적 응집력의 기초를 제공해 준다는 점에서 공동체 의식의 선행 개념으로 이해하는 것이 타당하다고 생각한다. 사회적 자본이 사회구성원들이 공동으로 소유하고 추구하는 상호적이고 포섭적인 속성을 보여주고 있다는 점에서, 지역사회(공동체) 발전과 공동체 및 성원들이 형성하는 사회적 자본의 맥락적인 관계를 중요하게 논의하고 있다(박혜영·김정주, 2012). 결국, 사회적 자본의 형성은 사회적 자본을 공유하는 지역사회 내 구성원들의 공감대를 만들고 이를 통해 지역사회 공동체를 발전시킨다(소진광, 2004).

요컨대, 사회적 자본의 형성은 공동체 의식에 영향을 주는 중요한 요인이라고 할 수 있다. 박혜영·김정주(2012)는 사회적 자본이 공동체의식에 정적인 영향을 준다는 것을 밝히면서, 공동체 의식의 향상을 위해서 지역사회참여 및 신뢰형성을 위한 다양한 기회를 공동체 성원들에게 제공해야 한다고 주장한다.

그렇다면 사회적 자본은 노인차별에 어떻게 영향을 줄 것인가? 이에 관한 국내의 직접적인 실증 연구를 찾기 힘들다. 다만, 사회적 자본과 사회구성원이 느끼는 심리적 복지감과 만족도의 관계를 통해서 간접적으로 추론할 수 있을 것으로 보인다. 김강호(2010)는 네트워크 형성이 농촌지역과 도시지역 모두에서 심리적 복지감에 긍정적인 영향을 미치며, 특히 도시지역에서는 신뢰가 심리적 복지감에 유의미한 영향을 주고 있음을 밝히고 있다. 박혜영·김정주(2012) 역시 신뢰와 사회적 참여의 사회적 자본이 지역주민의 만족도에 정적인 영향을 주고 있음을 밝히고 있다.

우리가 현대사회에서 벌어지는 노인차별을 사회적 배제의 한 측면으로 이해할 수 있다면, 심리적 복지감의 저하나 만족감의 저하는 공동체 내에서의

노인차별적 성격을 갖는다고 이해할 수 있다. 이순희·정승은(2010)은 노인차별경험에 대한 현상학적 분석을 통해 소통의 부재가 고립감이라는 노인차별을 야기하고 있음을 질적으로 보여주고 있다. 즉, 사회적 자본으로서의 소통적 네트워크의 결함이 노인의 차별경험에 부정적인 영향을 주고 있다는 것이다. Hurlbert, Beggs, and Haines(2005: 219-220)에 따르면 사회적 고립은 경제적 자본의 부족과 연결되어 있음은 물론, 사회적 자본의 결핍을 반영하는 것이다.

이상의 논의를 정리하면, 공동체 의식과 사회적 자본은 모두 노인차별을 감소시키는 방향으로 영향을 줄 가능성이 크다. 또한 사회적 자본은 공동체 의식의 함양에 긍정적인 영향을 줄 것으로 추론할 수 있다. 본 연구는 사회적 자본, 공동체 의식, 노인차별 사이에 작용하는 인과적 관계의 추론을 통해, 공동체 의식이 사회적 자본과 노인차별의 인과적 관계에서 매개변수로 작동할 수 있을 것으로 보고 분석모형을 설정하고자 한다.

아쉽게도 사회적 자본과 노인차별을 공동체 의식이 매개한다는 연구모형을 가지고 수행한 연구를 찾을 수 없었다. 다만 사회적 자본이 사회적 행위 및 의식에 영향을 미치는 인과적 관계에서 공동체 의식이 사회적 자본을 매개하여 종속변수에 영향을 주고 있다는 연구들이 있다. 김효숙(2014)은 공동체 의식이 사회자본과 사회정치적 참여의도 사이의 관계를 매개하고 있음을 실증하고 있고, 강순화(2016)는 공동체 의식(유대감, 소속감, 정서적 친밀감)이 사회적 자본과 협력의사 간의 관계를 부분적으로 매개하고 있음을 경험적으로 증명하고 있다. 이러한 연구들은 적어도 사회적 자본이 사회적 행위나 의식에 영향을 미치는 경우, 직접적인 영향보다는 공동체 의식에 의해 매개될 가능성을 보여주고 있다고 판단된다.

III. 연구방법

1. 자료 수집 및 연구대상

본 연구에서 사용한 분석 자료는 K 대학교의 ‘고령친화 공동체 구축과 상생발전 전략 연구단’이 수행한 ‘지역사회 고령친화도 평가에 관한 조사’ 데이터이다. 이 데이터는 본 연구에서 주요 변수로 사용한 사회적 자본, 공동체 의식, 노인차별을 측정하는 도구를 포함하고 있다. 조사대상은 부산, 울산, 경남에 거주하는 65세 이상의 노인이다. 또한 부산광역시 14개 구에서 200명, 울산광역시 2개 구에서 100명, 경상남도의 군지역(합천, 함안, 창녕, 의령)에서 200명을 포함시켜 총 500명의 표본을 구성하였다. 연령 측면에서는 65-69세 노인 200명, 70-79세 노인 250명, 80-84세 노인 50명을 할당하여 표집하였다. 조사는 2017년 2월 17일에서 3월 4일 사이에 수행되었고, 전문조사업체에 서베이 조사를 의뢰하여 조사원과 응답자의 면접을 통해 자료를 구축하였다.

2. 변수의 측정

본 연구의 종속변수는 노인차별경험으로 측정되는 노인차별이다. 노인차별 측정도구는 원영희(2005)가 사용한 노인차별경험척도이다. 원영희(2005)의 노인차별경험척도는 무시경험, 기피경험, 소외경험의 세 하위범주로 구성되어 있으며 총 20문항이다. 총 20 문항은 무시경험 6문항, 기피경험 7문항, 소외경험 7문항으로 되어있다. 그런데 본 연구에서 이용한 ‘지역사회 고령친화도 평가에 관한 조사’의 조사표는 무시경험 3문항, 기피경험 4문항, 소외경험 3문항의 총 10문항으로 발췌하여 5점 척도(전혀 그렇지 않다=1, 그렇지 않다=2, 보통이다=3, 그렇다=4, 매우 그렇다=5)로 구성되었다. 노인차별경험에 대한 전체 척도의 cronbach's α 값은 .848이었다*. 무시경험의

cronbach's α 는 .791, 기피경험의 cronbach's α 는 .702, 소외경험의 cronbach's α 는 .782이다. 실제 분석에서의 변수 값은 전체 및 각 하위범주 문항들의 평균값을 이용하였다.

독립변수는 사회적 자본이다. 본 연구에서 사회적 자본은 크게 '신뢰(trust) 및 호혜(reciprocity)', 그리고 '네트워크 크기'로 측정된다. 네트워크가 아닌 네트워크의 크기(size)를 적용하는 이유는, 본 연구가 분석하는 데이터가 네트워크를 크기로 측정했다는 현실적인 이유도 있지만, 가족과 친족의 범위를 벗어난 영역의 공동체 구성원을 네트워크로 많이 가지고 있는 노인이 그렇지 않은 노인보다 사회적이고 참여적일 가능성이 높고, 고립 속에서 차별적으로 배제될 가능성이 적다고 판단했기 때문이다. 이순희·정승은(2010)은 타인과의 교류가 부족하고 소통이 부족한 경우 고립감이라는 노인 차별을 경험한다고 밝히고 있다. 네트워크의 크기는 교류의 가능성을 높일 수 있다는 점에서 노인차별에 영향을 미치는 네트워크 변수로 사용할 수 있다고 판단하였다.

신뢰와 호혜는 De Souza & Grindy(2012)의 'Social Capital Instrument for Adolescents and The Elderly'의 사회적 자본(신뢰와 호혜) 4문항 중에서 신뢰도를 저하시키는 한 문항을 제외한 후 3문항으로 측정하였다. 5점 척도(전혀 그렇지 않다=1, 그렇지 않다=2, 보통이다=3, 그렇다=4, 매우 그렇다=5)로 측정하였으며 3문항의 cronbach's α 는 .704이다. 개인의 네트워크 크기는 보통 네트워크에 연결된 사람 수로 측정한다. 본 연구는 조사표의 '(거주지에서) 가족 혹은 친족 이외에 신뢰하는 사람의 수는 몇 명입니까?'의 질문에 응답한 사람 수로 측정하였다.

매개변수는 공동체 의식(sense of community)이다. 측정도구는 McMillan & Chavis(1986)가 개발한 SCI(Sense of Community Index)를 이용하였다. SCI는 '예=1'와 '아니오=0'로 답하는 12문항으로 구성된다. 구성원의식, 상호 영향력, 욕구의 통합과 충족, 공유된 정서적 유대의 네 가지 하위범주로 구

* 일반적으로 cronbach's α 가 .60 이상이면 척도의 신뢰성이 있다고 판단한다(정충영·최이규, 1996: 112).

성되어 있다. 본 연구에서는 신뢰도를 저하시키는 1문항을 제외하고 11문항으로 측정한 평균값을 적용하여 분석하였으며, cronbach's α 는 .740이다.

이 밖에 통제변수로는 이론적 논의에서 노인차별에 영향을 주는 요인으로 확인된 변수와 기본적인 인구학적 변수를 사용하였다. 본 연구에서는 성별, 연령, 최종학력(무학, 초졸, 중졸, 고졸, 대졸이상), 주관적(self-rated) 생활수준(하, 중하, 중, 중상, 상), 주관적(self-rated) 건강상태(5점 척도), 현재의 거주지(구/군)에서 거주한 기간을 연(年)으로 측정하여 투입한다. 이 중에서 범주 및 서열 변수는 더미변수로 바꾸어 다중회귀분석에 투입하였다. 부정형 질문들은 역코딩 하여 적용하였고, 통계처리는 SPSS Statistics 23을 이용하였다.

3. 분석방법

사회적 자본, 공동체 의식, 노인차별에 대한 문헌 분석을 통해 이론적 연관성을 추론한다. 표본의 특성과 투입된 변수의 특성 파악을 위해 빈도분석 등의 기술통계를 실시한다. 본 연구의 핵심적인 관심은 공동체 의식의 매개효과(mediating effect)이다. 이를 검증하기 위해서 다중회귀분석(multiple regression analysis)을 실시한다. 공동체 의식의 매개효과 검증은 Baron & Kenny(1986)가 제안한 매개회귀분석법을 적용한다. 사회적 자본과 노인차별의 관계에서 공동체 의식의 매개효과를 보기 위해 매개모형에 연관된 세 변수만을 사용한 모형과, 통제변수를 투입한 모형으로 나누어 분석하였다. 이는 분석의 결과를 좀 더 보완적으로 해석하기 위한 고려이다. 또한 노인차별은 노인차별경험 전체와 하위범주인 무시경험, 기피경험, 소외경험을 분리하여 분석하고 결과를 제시한다.

IV. 분석결과

1. 표본의 특성과 주요 변수의 기술 통계

<표 1>은 분석 표본의 인구학적 특성을 분석한 기술통계이다. 표본에 속한 노인들의 평균 연령은 72.18세이고 그 중 절반이 70대 노인으로 구성되었다. 상대적으로 활동력이 있다고 생각되는 65-69세은 40%이다. 노인의 학력은 전체의 96.2%가 고졸 이하이며 무학도 14.4%에 이르고 있다. 중졸 이하가 71.1%에 이르고 있어 비교적 균질한 저학력 집단이라고 할 수 있다.

주관적인 경제적 생활수준은 중상과 중간의 합이 76.8%에 이르고 있다. 하지만 이는 자기평가(self-rated)에 의한 주관적 응답이기 때문에 객관적인 생활수준이 높다고 할 수 없지만, 응답 노인들은 생활수준이 평균적으로 중간에서 중상 정도라고 생각함으로써 스스로 빈곤하다고 생각하지는 않는 것으로 보인다. 따라서 상대적으로 자신들의 생활수준에 대하여 관대한 평가를 하고 있을 가능성을 염두에 둘 필요가 있다.

현재 살고 있는 거주지(구/군)에서 생활한 거주기간은 평균 48.6년으로 나타났다. 평균 연령이 약 72세임을 고려하면 대략 20대 중반부터 거주하고 있다. 따라서 표본의 응답 노인들은 자신들이 거주하는 지역사회에 대하여 잘 알고 있을 가능성이 높다.

<표 34> 인구학적 변수의 기술통계

구분		빈도 (전체 N=500)	비율 (%)
성별	남	250	50.0
	여	250	50.0
연령	65-69세	200	40.0
	70-79세	250	50.0
	80세 이상	50	10.0
학력	무학	72	14.4
	초졸	139	27.8
	중졸	145	29.0
	고졸	125	25.0
	대졸 이상	19	3.8
주관적 생활수준	상	7	1.4
	중상	58	38.2
	중	193	38.6
	중하	191	11.6
	하	51	10.2
주관적 건강상태	매우 나쁨	19	3.8
	나쁜 편	140	28.0
	보통	194	38.8
	건강함	139	27.8
	매우 건강함	8	1.6
현거주지거주기간 (구/군, 年)	평균=48.55 표준편차=17.733		

<표 2>는 본 연구의 종속변수인 노인차별(경험), 독립변수인 사회적 자본, 매개변수로 투입하는 공동체 의식의 평균과 표준편차를 정리한 것이다. 응답 노인들의 노인차별경험은 5점 척도에서 2.596으로 나타나 차별경험자

보다는 차별을 경험하지 않은 응답자가 약간 많았다. 노인차별의 하위범주를 보면 소외경험이 2.731로 상대적으로 높고 기피경험이 상대적으로 낮은 점수를 보이고 있다. 노사대상 노인들은 타인에 의한 무시나 기피보다는 현재 처한 생활 조건에서 소외감을 상대적으로 크게 느끼고 있음을 알 수 있다.

사회적 자본 중에서 지역사회에 대한 신뢰 및 호혜의 인식 점수는 3.287로서 긍정적인 답이 약간 높게 나타나고 있다. 가족이나 친족 이외의 신뢰할 수 있는 사람, 즉 신뢰할 수 있는 네트워크의 크기는 평균 2.87명으로 나타났다. 마지막으로 공동체 의식은 평균 3.476으로 신뢰 및 호혜보다 조금 높은 수치를 보이고 있으며, 공동체에 대하여 어느 정도의 긍정적 인식을 하고 있다. 조사 대상 노인들은 사회적 자본보다는 공동체 의식에 대한 주관적 인식이 약간 높다.

<표 35> 노인차별(종속), 사회적 자본(독립), 공동체 의식(매개)의 기술통계

		평균(표준편차)*
노인차별	전체노인차별경험	2.596(.5076)
	무시경험	2.578(.7062)
	기피경험	2.445(.5269)
	소외경험	2.731(.5922)
사회적 자본	신뢰 및 호혜	3.287(.4903)
	네트워크(신뢰하는 사람 수, 명)	2.87(2.864)
공동체 의식		3.476(.3437)

* 5점 척도 기준

<표 3>은 노인차별, 사회적 자본, 공동체 의식의 Pearson 상관관계를 정리한 것이다. 사회적 자본 및 공동체 의식은 노인차별과 유의미한 부의 상

관관계를 보이고 있으나 전체적으로 약한 상관성을 보이고 있다. 사회적 자본의 하위범주인 신뢰 및 호혜, 네트워크 크기 모두 공동체 의식과 유의미한 정의 상관관계를 보이고 있다. 하지만 정도는 약한 편이다. 노인차별의 하위범주의 경우, 무시경험이나 기피경험의 정도는 비록 약하지만 전체 노인차별과 같이 사회적 자본 및 공동체 의식에 유의미한 부의 상관관계를 보이고 있다. 다만, 노인 소외의 경우 사회적 자본과는 유의미한 상관성을 보이고 있지 못하고 있다. 또 하나의 특징으로 공동체 의식이 사회적 자본보다 노인차별과의 상관관계의 정도가 상대적으로 크게 나타나고 있다.

<표 36> 노인차별, 사회적 자본, 공동체 의식의 상관관계(Pearson 상관관계)

		사회적 자본		공동체 의식
		신뢰 및 호혜	네트워크 크기	
노인차별	전체	-.097*	-.146**	-.350**
	노인무시	-.128**	-.170**	-.330**
	노인기피	-.107*	-.129**	-.339**
	노인소외	-.034	-.084	-.214**
사회적 자본	신뢰 및 호혜	1	.160**	.373**
	네트워크 크기	-	1	.158**
공동체 의식		-	-	1

* $p < .05$, ** $p < .01$

2. 공동체 의식의 매개효과

<표 4>는 통제변수 없이 사회적 자본과 노인차별과의 인과적 관계 사이에서 공동체 의식의 매개효과를 검증한 결과이다. 모형 1에서 독립변수인 사회적 자본은 신뢰 및 호혜, 네트워크의 크기 모두 공동체 의식에 통계적으로 유의미한 정의 영향을 주고 있다. 다만, 다중회귀분석의 계수(B 와 β)를

보면 네트워크 크기보다는 신뢰 및 호혜가 상대적으로 영향정도가 크게 나타나고 있다.

모형 2에서 독립변수인 사회적 자본은 노인차별의 경험에 대하여 하위범주별로 다른 결과를 보여주고 있다. 즉 네트워크 크기는 노인차별에 유의미한 부의 영향을 미치고 있는데, 신뢰 및 호혜는 통계적으로 유의미한 영향을 보이고 있지 못하다. 모형 3에서는 매개변수인 공동체 의식을 투입하였는데, 종속변수인 노인차별에 통계적으로 유의미한 부의 영향을 미치고 있소, F값과 ΔR^2 이 통계적으로 유의미했다.

<표 37> 사회적 자본과 노인차별에 대한 공동체 의식의 매개효과 분석

모형	종속변수	독립변수 매개변수	B	S.E.	β	t
1	공동체 의식	(상수)	2.618	.096		27.153**
		신뢰 및 호혜	.250	.029	.357	8.520**
		네트워크 크기	.012	.005	.101	2.409*
R2=.149, adj. R2=.146, F=43.590**						
2	노인차별	(상수)	2.923	.152		19.192**
		신뢰 및 호혜	-.079	.046	-.076	-1.695
		네트워크 크기	-.024	.008	-.134	-2.988**
R2=.027, adj. R2=.023, F=6.884**						
3	노인차별	(상수)	4.288	.227		18.912**
		신뢰 및 호혜	.052	.047	.050	1.106
		네트워크 크기	-.017	.008	-.098	-2.307*
		공동체 의식	-.522	.067	-.353	-7.792**
		R2=.133, adj. R2=.128		F=25.380**		ΔR2=.106**
Sobel test 통계치		네트워크 크기→공동체 의식→노인차별 : -2.2936*				

* p<.05, **, p<.01

모형1: 독립⇒매개, 모형2: 독립⇒종속, 모형3: 독립/매개⇒종속

분석 결과, 사회적 자본 중에서 네트워크 크기와 노인차별 사이의 관계에서 공동체 의식이 부분매개효과를 보이고 있음이 확인되었다. 사회적 자본 중 네트워크의 크기가 모형 2에서 보여주었던 회귀계수의 크기가 -.024에서 -.017로 감소하고, 모형 3에서 공동체 의식이 노인차별에 유의미한 부의 영향을 주는 것으로 나타났다. Sobel test의 결과 역시 95% 신뢰수준에서 유의미한 부분매개효과가 있음을 보여주고 있다. 사회적 자본으로서의 네트워크 크기는 공동체 의식을 매개로 하여 노인차별에 부의 영향을 준다고 할 수 있다. 신뢰와 호혜는 노인차별과 공동체 의식 사이에 매개모형의 논리적 관계가 성립하지 않았다. 요컨대, 사회적 자본은 그것의 하위범주에 따라 노인차별에 부의 영향을 주기도 하고 그렇지 못하기도 하는데, 유의미한 영향을 주는 경우에도 공동체 의식의 부분매개효과를 통하여 작동하는 것으로 이해된다.

종속변수인 노인차별(경험)을 하위범주인 무시, 기피, 소외로 분리 한 후, 독립변수인 사회적 자본과의 관계에서 공동체 의식이 매개효과를 보이는가를 분석한 결과가 <표 5>이다. 이 분석 역시 통제변수를 투입하지 않은 분석으로서, 모형 1은 사회적 자본이 매개변수인 공동체 의식에 미치는 영향을 보여주는 것으로서 분석내용은 앞의 <표 4>에서 기술한 설명과 같다.

우선, 공동체 의식은 사회적 자본과 무시, 사회적 자본과 기피를 통계적으로 유의미하게 매개하는 것으로 확인되었다. 다만, 사회적 자본의 하위범주에 따라 부분매개효과와 완전매개효과의 차이가 나타나고 있다. 무시와 기피의 범주 모두에서 신뢰 및 호혜는 모형 2에서 두 종속변수와 유의미한 영향을 미치지만, 모형 3에서 보듯이 공동체 의식이 투입될 경우 통계적 유의성이 사라진다. 즉 무시와 기피와의 관계에서 신뢰 및 호혜는 모형 3에서 통계적으로 유의미한 영향을 보이는 공동체 의식이 완전매개효과를 보이고 있다.

반면 네트워크 크기는 모형 2에서 무시와 기피에 유의하게 영향을 미치고, 매개변수인 공동체 의식을 투입한 모형 3에서는 무시에서만 유의미한 영향을 미치고 있다. 모형 3에서 보듯이 네트워크 크기는 기피와의 관련성

에서는 통계적 유의성이 사라진다. 공동체 의식은 네트워크 크기와 무시 사이에서는 모형 2에서의 회귀계수의 크기가 모형 3에서 약간 작아져 $(-.038 > -.030, -.021 > -.015)$ 부분매개효과를 보이고 있다. 반면 네트워크 크기와 기피 사이에서는 완전매개효과를 보이고 있다. 사회적 자본과 노인 차별의 무시와 기피에 대한 경로별 매개효과는 Sobel test에서도 통계적으로 유의미한 것으로 확인되고 있다.

<표 38> 노인차별의 하위범주에 대한 공동체 의식의 매개효과 분석

모형	종속변수	독립변수 매개변수	B	S.E.	β	t
1	공동체	(상수)	2.618	.096		27.153**
		신뢰 및 호혜	.250	.029	.357	8.520**
		네트워크 크기	.012	.005	.101	2.409*
		R2=.149, adj. R2=.146, F=43.590**				
2	무시	(상수)	3.174	.211		15.080**
		신뢰 및 호혜	-.149	.064	-.103	-2.315*
		네트워크 크기	-.038	.011	-.153	-3.440**
		R2=.039, adj. R2=.035, F=10.126**				
3	무시	(상수)	4.866	.317		15.339**
		신뢰 및 호혜	.013	.066	.009	.202
		네트워크 크기	-.030	.011	-.121	-2.836**
		공동체 의식	-.646	.094	-.314	-6.899**
R2=.123, adj. R2=.118, F=23.247** ΔR2=.084**						

2	기피	(상수)	2.818	.158		17.804**
		신뢰 및 호혜	-.095	.048	-.089	-1.972*
		네트워크 크기	-.021	.008	-.115	-2.561*
R2=.024, adj. R2=.020, F=6.189**						
3	기피	(상수)	4.174	.237		17.620**
		신뢰 및 호혜	.035	.049	.032	.705
		네트워크 크기	-.015	.008	-.081	-1.885
		공동체 의식	-.518	.070	-.338	-7.408**
		R2=.121, adj. R2=.116, F=22.865** ΔR2=.097**				
2	소외1)	(상수)	2.863	.179		15.956**
		신뢰 및 호혜	-.026	.055	-.021	-.471
		네트워크 크기	-.017	.009	-.080	-1.773
R2=.007, adj. R2=.003 F=1.863						
Sobel test 통계치		신뢰 및 호혜 →공동체의식→무시 : -5.3737** 네트워크 크기→공동체의식→무시 : -2.2658* 신뢰 및 호혜 →공동체의식→기피 : -5.6150** 네트워크 크기→공동체의식→기피 : -2.2829*				

* p<.05, **, p<.01

모형1: 독립⇒매개, 모형2: 독립⇒종속, 모형3: 독립/매개⇒종속

1) 소외의 경우 모형 2에서 통계적으로 유의미한 사회적 자본의 영향이 없어 추가 분석을 하지 않음

다음으로 소외는 공동체의식의 매개효과가 나타나지 않는다. 소외 분석의 모형 2에서 보는 것처럼, 사회적 자본인 신뢰 및 호혜와 네트워크 크기 모두 종속변수인 소외에 통계적으로 유의미한 영향을 주지 못하고 있다.

<표 4>와 <표 5>에서 나타난 결과를 볼 때, 사회적 자본과 공동체 의식 중에서 노인차별과 그것의 하위범주인 무시, 기피, 소외에 대해서는 공동체

의식이 상대적으로 중요한 통계적 영향력을 가지고 있다고 판단된다. 사회적 자본은 노인차별에 영향을 주지만 사회적 자본의 하위범주 범주에 따라 공동체 의식에 의해 부분 혹은 완전 매개되며, 이러한 관계는 노인차별의 하위범주에 따라 다르게 나타나고 있다. 또한 노인차별의 하위범주에 따라서는 소외의 분석결과처럼 공동체 의식과 상관없이 사회적 자본의 통계적 영향이 없을 수도 있다.

<표 6>은 <표 4>와 <표 5>의 분석에 인구사회학적 변수 중심의 통제변수를 투입하여 공동체 의식의 매개효과가 변화하는지를 보완적 차원에서 확인한 결과이다. 통제 변수를 투입할 경우 사회적 자본과 공동체 의식이 노인차별에 미치는 영향력이 달라질 수 있기 때문이다. <표 5>에서 공동체 의식의 매개효과가 없음이 확인된 소외는 추가 분석에서 제외하였다. 우선, 기피의 경우 모형 2에서 통제변수를 투입한 결과, 사회적 자본 변수가 종속변수인 노인의 기피에 통계적으로 유의미한 영향을 주지 못하여 공동체 의식의 매개효과가 나타나지 않았다.*

또한 <표 6>을 보면, 공동체 의식은 사회적 자본 중 네트워크 크기와 노인차별 사이에서 완전매개효과를 보이고 있다. 사회적 자본과 무시의 관계에서는 신뢰 및 호혜, 그리고 네트워크 크기 모두에 대하여 완전매개효과를 보이고 있다. 이는 모형 1에서 독립변수인 사회적 자본이 매개변수인 공동체 의식에 유의미한 영향을 주고, 모형 2에서 종속변수에 영향을 주던 사회적 자본의 하위범주가 모형 3에서 노인차별과 무시에 영향을 주는 공동체 의식(매개변수)을 투입한 경우 통계적 유의성이 사라진 데서 확인된다.

* 매개효과가 나타나지 않아 <표 6>에서 제시하지 않았음.

<표 39> 통제변수 투입 후, 노인차별에 대한 공동체 의식의 매개효과 분석

투입변수 구분		종속변수	공동체 의식	노인차별			무시	
			1	2	3		2	3
			B(S.E.)	B(S.E.)	B(S.E.)		B(S.E.)	B(S.E.)
	(상수)		2.191(.249)**	2.486(.395)**	3.498(.408)**		2.737(.556)**	4.033(.578)**
통제 변수	성별(여성=0)		-.016(.029)	.083(.046)	.076(.044)		.026(.064)	.017(.062)
	연령		.005(.003)	.005(.005)	.008(.005)		.004(.007)	.007(.007)
	학력1) (고졸=0)	무학	.060(.056)	-.107(.089)	-.079(.086)		-.109(.126)	-.074(.121)
		초졸	.045(.043)	-.012(.069)	.008(.066)		.035(.097)	.062(.093)
		중졸	.020(.039)	.009(.061)	.019(.059)		.024(.086)	.036(.083)
		대졸 이상	-.078(.082)	-.216(.131)	-.252(.125)*		-.083(.184)	-.129(.178)
	주관적 건강1) (나쁨=0)	매우 나쁨	-.162(.076)*	.067(.121)	-.008(.117)		.189(.170)	.093(.165)
		보통	-.011(.037)	-.013(.058)	-.018(.056)		-.078(.082)	-.085(.079)
		건강함	.127(.047)**	-.191(.074)*	-.132(.072)		-.284(.105)**	-.209(.102)*
		매우 건강함	.007(.126)	-.236(.200)	-.233(.191)		-.299(.281)	-.295(.271)
	생활 수준1) (중=0)	하	-.179(.053)**	.313(.084)**	.230(.081)**		.239(.118)*	.133(.115)
		중하	-.117(.033)**	.143(.052)**	.088(.050)		.172(.073)*	.310(.071)
		중상	-.036(.048)	.107(.076)	.091(.073)		.114(.107)	.092(.103)
		상	.166(.032)	.237(.211)	.314(.202)		.349(.296)	.447(.286)

	거주기간(시/군, 년)		.002(.001)**	-.001(.001)	9.72E-3(.001)	.001(.002)	.002(.002)
독립 변수	사회적 자본	신뢰와 호혜	.232(.030)**	-.064(.047)	.043(.048)	-.130(.066)*	.008(.068)
		네트워크 크기	.012(.005)*	-.018(.008)*	-.012(.008)	-.208(.011)*	-.020(.011)
매개 변수	공동체 의식		-	-	-.462(.069)**	-	-.592(.098)**
			R2=.051 F=8.923**	R2=.126 F=4.072**	R2=.199 F=6.656** $\Delta R^2=.074^{**}$	R2=.106 F=3.375**	R2=.169 F=5.431** $\Delta R^2=.063^{**}$

* p<.05, ** p<.01

1) 더미변수

모형1: 독립⇒매개, 모형2: 독립⇒종속, 모형3: 독립/매개⇒종속

요컨대, <표 6>의 분석 결과는 통제 변수를 고려할 경우, 사회적 자본과 노인차별 사이에 작동하는 공동체 의식의 매개효과가 없어지거나 변화될 수 있음을 보여주는 것이다. <표 4>의 네트워크 크기와 노인차별, <표 5>의 네트워크 크기와 무시 사이에 작동하는 공동체 의식의 부분매개효과가 통제 변수를 투입한 <표 6>에서 완전매개효과로 변화 한 것이 예가 될 것이다.

V. 결론 및 제언

본 연구는 사회적 자본과 노인차별의 인과적 관계 사이에서 공동체 의식의 매개효과가 있는지를 검증하고자 하였다. 부산, 울산, 경남의 65세 이상 노인 500명을 대상으로 하였고, 2017년 2월 17일에서 3월 4일 사이에 K대학

교 ‘고령친화 공동체 구축과 상생발전 전략 연구단’의 과제로 수행한 ‘지역 사회 고령친화도 평가에 관한 조사’ 데이터를 활용하였다. 급속한 고령화 시대의 한 가운데에 살아가는 노인들은 다양한 사회적 위험 치하게 된다. 그 중에서 노인차별에 주목하였다. 노인차별이 최근 관심을 받고 있는 고령친화 공동체, 고령친화 지역사회, 고령친화 마을을 발전시키고자 하는 맥락에서 의미를 가지려면 개인적 차원의 변수보다는 집합적 개념의 설명요인에 대한 분석이 유용할 것으로 보았다. 이것이 본 연구가 사회적 자본과 공동체 의식을 연구모형에 투입한 이유이다.

연구결과 사회적 자본과 노인차별 그리고 매개변수로서의 공동체 의식 사이에 몇 가지 유의미한 관계를 확인할 수 있었다.

첫째, 공동체 의식은 사회적 자본 중에서 네트워크 크기와 노인차별의 관계에서 부분매개변수로 작동하였다. 사회적 자본은 그것의 하위범주에 따라 노인차별(경험)에 부의 영향을 주기도 하고 그렇지 못하기도 하는데, 유의미한 영향을 주는 경우에도 공동체 의식의 매개효과를 통하여 작동하는 것으로 이해된다.

둘째, 통제변수를 설정하지 않을 경우, 공동체 의식은 사회적 자본과 무시, 사회적 자본과 기피를 통계적으로 유의미하게 매개하는 것으로 확인되었다. 다만, 사회적 자본의 하위범주에 따라 부분매개효과와 완전매개효과의 차이가 나타나고 있다. 공동체 의식은 신뢰 및 호혜 그리고 무시 사이에서는 완전매개효과를 보이고 있고, 네트워크 크기와 무시 사이에서는 부분매개효과를 보였다. 반면 공동체 의식은 신뢰 및 호혜와 기피, 네트워크 크기와 기피 양자 모두에 대하여 완전매개효과를 보였다. 하지만 노인차별의 소외에서는 통계적으로 유의미한 사회적 자본의 영향이 나타나지 않았다.

셋째, 통제변수의 투입은 통제하지 않았을 때 공동체 의식이 보여준 매개효과의 일부를 변화시켰다. 공동체 의식은 사회적 자본 중 네트워크 크기와 노인차별 사이에서 완전매개효과를 보이고 있고, 사회적 자본과 무시의 관계에서는 신뢰와 호혜, 그리고 네트워크 크기 모두에 대하여 완전매개효과를 보이고 있다.

넷째, 노인차별에 대한 영향은 사회적 자본보다는 공동체 의식이 상대적으로 크고 일관된 통계적 영향을 미치고 있음을 확인하였다. 공동체 의식은 투입된 모든 분석모형에서 노인차별 및 그것의 하위범주에 대하여 유의미한 영향을 주었다.

요컨대, 공동체 의식은 사회적 자본과 노인차별의 인과적 관계 사이에서 항상 그런 것은 아니지만 부분 혹은 완전매개효과를 가진다. 단, 공동체 의식의 매개효과는 사회적 자본의 범주와 노인차별의 범주에 따라 달라지며, 사회적 자본이 노인차별과 인과성을 갖지 못함으로써 공동체 의식의 매개작용이 나타나지 않는 경우도 있다.

이러한 결과는 사회복지정책이나 실천의 차원에서 중요한 함의를 준다. 특히, 고령친화적인 공동체를 발전시키고자 할 경우 노인차별을 해소하는 것이 중요한 과제 중 하나가 될 것이다. 그러한 과정에서 본 연구의 결과는 다음과 같은 몇 가지 시사점을 줄 수 있다고 판단된다.

첫째, 지역사회에서 노인차별을 축소시키고자 할 경우, 사회적 자본만을 제고하려는 노력은 큰 효과를 거두기 힘들 수 있다. 공동체 의식이 사회적 자본을 부분적 혹은 완전하게 매개하는 경향이 있기 때문에, 공동체 의식을 함양하는 다양한 프로그램과 시책들을 지속적으로 제공하면서, 동시에 사회적 자본을 활성화시키는 정책이 효과적일 수 있다. 만일, 노인차별을 감소시키기 위하여 사회적 자본과 공동체 의식을 동시에 제고하는 것이 어려운 경우, 사회적 자본보다는 공동체 의식을 제고하기 위한 수단에 투자를 하는 것이 더욱 효과적일 것이다.

둘째, 사회적 자본과 노인차별의 하위범주에 대한 섬세한 고려가 있어야 한다. 본 연구의 결과를 보면, 사회적 자본과 노인차별의 하위범주가 어떤 조합으로 관계되는가에 따라 공동체 의식의 매개효과 여부나 정도가 달라진다. 따라서 사회복지정책이나 지역사회복지의 실천 과정에서 신뢰, 호혜, 네트워크, 참여 등의 사회적 자본 유형 중, 어떤 것이 공동체의 생성·유지·발전에 적절할 것인지를 면밀하게 검토해야 한다. 또한 무시, 기피, 소외 등 노인차별의 하위범주에 대해서도 그러한 노력이 경주 되어야 한다. 그리하여 사회

적 자본과 노인차별의 하위범주 중에서 어떤 조합의 인과관계에서 공동체 의식의 매개효과가 극대화될 수 있는지를 모색하는 것이 바람직하다. 향후 이에 대한 이론적·실증적 작업을 확대하는 것이 중요하다.

마지막으로 본 연구에서 사용한 데이터의 한계를 극복해야 한다. 본 연구에서 사용한 데이터는 사회적 자본과 노인차별, 그리고 공동체 의식 관계를 목적으로 조사표를 구성한 것이 아니다. 고령친화공동체를 진단하기 위해 설계된 조사표는 사회적 자본이나 노인차별의 인과적 경로를 체계적이고 세분화된 형태로 분석하는 데는 원천적 한계를 가지고 있다. 본 연구는 사회적 자본 중 적용 가능한 개념범주만을 사용할 수 있었다. 이런 면에서 본 격적이고 엄밀한 최선의 연구라고 평가하기 힘들다. 처음부터 사회적 자본과 노인차별, 그리고 공동체 의식 관계를 연구목적으로 하는 데이터의 축적이 필요하다.

이러한 한계에도 불구하고 본 연구는 노인차별에 영향을 주는 집합적 성격의 영향 요인으로 사회적 자본과 공동체 의식을 다루었다는 점에서 의미가 있다. 고령사회는 많은 공동체나 지역사회가 노인인구 비중의 급격한 증가를 경험하게 될 것이다. 이 경우 노인차별을 공동체 단위에서 예방하고 감소시킬 수 있는 사회적 자본이나 공동체 의식의 함양이 중요하다. 본 연구가 이에 대한 연구를 자극하여, 좀 더 체계적이고 엄밀한 후속 연구들이 이어지길 희망한다.

참고문헌

- 강순화(2016). “메가이벤트 개최지의 사회자본과 협력의사 간의 관계에서 공동체 의식의 매개효과”, 『이벤트컨벤션연구』 12(2), pp.103-124.
- 강희설(2004). “노인차별에 대한 노인의 경험과 인식”, 성공회대학교 석사논문.

- 김강호(2010). “사회적 자본이 심리적 복지감에 미치는 효과: 도농간 비교”, 「농업교육과 인적자원개발」 42(2). pp.81-97.
- 김용학(2004). 「사회연결망 이론」, 박영사.
- 김옥(2003). “노인차별의 실태 및 관련 요인에 관한 탐색적 조사연구”, 「한국노년학」 23(2), pp.21-35.
- 김원태(2001). “고등학교에서의 사회참여 체험교육과 시민성 형성에 관한 연구”, 「시민교육연구」 33(1). pp.49-88.
- 김위정(2012). “가정환경과 학교경험이 청소년의 시민성 형성에 미치는 영향: 사회참여의식과 공동체 의식을 중심으로”, 「한국청소년연구」 23(1), pp.201-222.
- 김재희·김옥(2013). “제주노인의 노인차별경험이 적응유연성에 미치는 영향과 사회적 지지의 조절효과”, 「한국가족복지학」 42. pp.113-138.
- 김태현(2007). “연령차별금지법제와 관련된민주노동의 입장”, 「노동리뷰」 5. pp.80-83.
- 김효숙(2014). “미디어 사용, 사회자본, 사회정치적 참여의도의 관계: 공동체 의식의 매개효과를 중심으로”, 「Journal of Public Relations」 18(4). pp.61-83.
- 김효정(2017). “신조어 ‘틀딱’, 연령차별주의를 말하다”, 「주간조선」 2440호.
- 류상미(2017). “노인차별에 영향을 미치는 요인에 관한 연구”, 숭실대학교 석사학위논문.
- 박경숙(2007). “노동시장의 연령차별구조와 고연령층의 취업생활”, 「노동경제논집」 23. pp.241-263.
- 박재철(2013). “고령장애인의 노동시장 이중차별 실증분석-임금노동자의 고용차별과 임금”, 「한국사회복지학」 65(2). pp.79-102.
- 박혜영·김정주(2012). “사회적 자본이 지역주민의 만족도와 공동체 의식에 미치는 영향 분석-지역축제 참여주민을 중심으로”, 「한국거버넌스학회보」 19(3). pp.47-66.
- 보건복지부(2015). 「개인별 맞춤형 노후준비 컨설팅 본격시행」, 12월 22일

보도자료.

- 소진광(2004). “사회적 자본의 측정지표에 관한 연구”, 「한국지역개발학회지」 16(1). pp.89-118.
- 송문현(2007). “연령차별 법제화 시급하다”, 「노동리뷰」 5. pp.84-87.
- 신학진(2012). “노인차별경험이 자살생각에 미치는 영향과 절망과 우울의 매개효과”, 「노인복지연구」 56. pp.191-215.
- 신학진·전상남(2009). “노인의 이미지와 노인차별경험 간의 인과관계에 관한 연구”, 「한국생활과학학회지」, 18(6). pp.1169-1179.
- 양정남(2010). “도시노인과 농촌노인의 노인차별경험의 영향요인”. 「한국지역사회복지학」 34. pp.207-229.
- 원영희(2005). “노인차별 피해경험이 노인의 심리적 안녕감에 미치는 영향”, 「사회복지정책」 (21). pp.319-339.
- 이성균(2006). “한국 자영업자의 사회적 자본과 소득수준”, 「한국사회학」 4(5). pp.178-206.
- 이순희·정승은(2010). “차별에 대한 노인의 경험”, 「사회연구」 (19). pp.45-68.
- 장인협·최성재(1988). 「노인복지학」, 서울대학교출판부.
- 전상남·신학진(2009). “주관적 건강 및 노인차별경험이 성공적 노화에 미치는 영향”, 「한국노년학」 29(4). pp.1383-1396.
- 정충영·최이규(1996). 「SPSSWIN을 이용한 통계분석」, 무역경영사.
- 진재문·김수영·문경주(2014). “노인가구의 빈곤실태와 소득이전 효과에 관한 연구: 빈곤율, 빈곤갭, 소득이전을 중심으로”, 「사회복지정책」 41(3). pp.239-258.
- 천희란·김일호(2013). “노인차별의 사회경제적 관련 요인과 건강영향”, 「한국노년학」 33(3). pp.601-615.
- 통계청(2017). 주요 연령계층별 추계인구, 자료갱신일 2017-01-26.
- Achenbaum(2015). “A History of Ageism since 1969”, *Journal of The American Society on Aging*, 39(3), pp.10-16.

- Baron R. M. and Kenny D. A.(1986). The moderator - mediator variable distinction in social psychological research: Conceptual, strategic, and statistical considerations. *Journal of Personality and Social Psychology*, 51, pp.1173 - 1182.
- Butler, R. N.(1969). "Age-ism: Another Form of Bigotry". *The Gerontologist*, 9(4), pp.243 - 246.
- Coleman, J.(1988). "Social capital in the creation of human capital", *American Journal of Sociology*, 94. pp.S95-S120.
- De Souza, E. M. & Grindy, E.(2012). "Social Capital Instrument for Adolescents and The Elderly: Measurement Instrument Database for The Social Science", Retrieved from www.midss.ie.
- Hurlbert, J. S., Beggs, J. J. & Haines, V. A.(2005). "Social networks and social capital in extreme environments", in Nan Lin, Karen Cook, and Ronald S. Burt(ed.). *Social Capital*, New Brunswick: Aldine Transaction.
- McMillan, D. W. & Chavis, D. M.(1986). "Sense of community: A definition and theory", *Journal of Community Psychology*, 14, p.6-23.
- Nelson, T. D.(2016). "The Age of Ageism", *Social Issues*, 72(1), pp.191-198.
- Nelson, T. D.(Ed.)(2002). *Ageism: Stereotyping and Prejudice against Older Persons*, Cambridge, MA: MIT Press.
- North, M. S., & Fiske, S. T.(2013). "Act Your (Old) Age: Prescriptive, Ageist Biases over Succession, Consumption, and Identity", *Personality and social Psychology Bulletin*, 39(6), pp.720-734.
- Palmore, E. (1999). *Ageism: Positive and Negative*(2nd ed.), New York: Springer.
- Pooley, Julie A., Cohen, Lynne, and Pike, Lisbeth T.(2005). "Can sense of

community inform social capital”, *The Social Science Journal*, 42, pp.71-79.

Sarason, S. B.(1974). *The Psychological Sense of Community: Prospects for a Community Psychology*. Jossey-Bass: San Francisco.

Sonn, C. C., Bishop, Brian J. and Drew, Neil M.(1999). “Sense of community: issues and considerations from a crosscultural perspective”, *Community Work & Family*, 2(2), pp.205-218.

Stanley, John et al.(2012). “Mobility, social capital and sense of community: What value?”. *Urban Studies*. Published online 7 June. <http://usj.sagepub.com/content/early/2012/06/07>.

Wilkinson, J. and Ferraro, K.(2002). “Thirty Years of Ageism Research”, In Nelson T (ed.). *Ageism: Stereotyping and Prejudice Against Older Persons*, MA: MIT Press.

The Influence of Social Capital on Ageism: Focusing on The Mediating Effect of Sense of Community

Jin, Jae-Moon* · Kim, Soo-Young** · Moon, Kyung-Joo***

< Abstract >

This research aimed to explore the influence of social capital on ageism with a focus on the mediating effect of sense of community. We used the data that K University SSK Team has built in February/March 2017. Sample is composed of 500 persons aged 65 and over. We tested mediating effect with method of Baron & Kenny.

The findings are as follows: Firstly, the sense of community mediated the relationship between the network size and the ageism, but did not between the trust and reciprocity and the ageism. Secondly, the sense of community mediated the relationship between the social capital and the ignorance, and between the social capital and the avoidance. Thirdly, inserting control variables into the multiple-regression model partially changed the mediating effect of sense of community.

**key words: Ageism, Social capital, Sense of community,
Mediating effect**

투고일: 2017.05.15. | 심사완료일: 2017.06.06. | 게재확정일: 2017.06.14.

* Kyungsung University

** Kyungsung University

*** Kyungsung University SSK Team Researcher.

경찰옴부즈만의 현황과 발전적 정책방안

한표환*

경찰의 위법적 행정작용에 따라 관련된 고충민원의 발생이 증가하고 있다. 이에 따라 국민의 실질적 권익을 확보하기 위한 전략으로 경찰옴부즈만이 도입되었다. 그러나 현실적으로 국민들이 체감하는 경찰옴부즈만의 효과는 크지 않은 실정이다. 경찰옴부즈만은 기본적으로 관장기능과 기구편제 및 인력규모의 충분한 확보가 이루어질 때 서비스의 품질이 개선된다. 이에 따라 현행의 경찰옴부즈만의 운영실태를 분석하고, 관장기능의 적절성과 기구편제의 적정성 및 인력규모의 충분성을 확보할 수 있는 대안을 제시하였다.

주제어: 경찰민원, 경찰옴부즈만, 국민권익위원회

I. 문제의 제기

경찰옴부즈만은 경찰행정기관의 행정행위에서 발생하는 국민의 고충민원을 간편하면서도 신속하게 해결하기 위하여 설치 및 운영하는 전문옴부즈만이라 할 수 있다. 특히, 경찰의 공권력 행사에 대한 재량성이 증가되고 있음에도 불구하고, 경찰기관의 내부적 민원처리의 공정성 등이 확보되지 못한 상황에서 경찰옴부즈만에 대한 사회적 요구가 커져 왔다. 주요 선진국에서는 1980년대부터 경찰비리 민원에 대한 처리방식을 중심으로 경찰옴부즈만의

* 중원대학교 부총장

도입에 대한 활발한 논의가 이루어지고, 그 결과로 국민들에게 책임지는 민주경찰의 확립을 위한 전략적 대안으로 경찰옴부즈만이 도입되어 왔다. 우리나라 역시 경찰관련 고충민원을 신속하게 처리하기 위하여 독립기관으로 2006년 (구)국민고충처리위원회에 경찰민원처리팀을 설치하였고, 이후 2008년에 국민권익위원회¹⁾에 경찰민원과를 설치하여 대응하고 있다.

국민권익위원회의 경찰민원과는 전문적인 경찰옴부즈만으로 정착되면서 경찰관련 민원처리에 효율적으로 대응하여 왔으나, 설치목적에 부응하기 위해서는 개선의 여지가 적지 않다는 지적을 받고 있다. 예를 들면, 일반소위원회의 경찰특별소위원회의 검직으로 인한 전문성 결여와 검찰수사를 취급하지 못하는 사물관할의 한계, 인권위원회와 업무중복, 조사권한의 한계, 조사인력의 부족 등이 대표적으로 지적되고 있다(최웅렬·마경석, 2008). 국민권익위원회(2016)의 자체적인 조사결과에서도 경찰민원과는 2007년 이후 현재까지 총 18,145건의 경찰민원을 처리하여 2015년 기준 국민만족도가 73.0점으로 전체 고충민원 만족도 74.0점에 비하여 낮은 수준을 나타내고 있다.

이와 같은 실정을 감안한다면, 경찰옴부즈만의 설치목적을 효과적으로 구현하기 위한 현행의 구조적 및 운영적 한계를 보완하는 제도적 개선이 필요하다. 경찰의 행정작용에 따른 고충민원의 공정한 처리에 대한 사회적 요구가 여타 분야에 비하여 보다 크다는 점에 비추어 보면, 개선의 필요성은 한층 높다 할 것이다. 이에 따라 여기에서는 현행의 경찰옴부즈만의 운영실태를 심층적으로 분석하고, 그 결과에 기초하여 설치목적을 보다 효과적으로 달성할 수 있는 개선과제를 검토하고자 한다. 경찰옴부즈만의 개선과제는 운영실태에서 나타나는 한계뿐만 아니라 외국의 관련사례를 광범위하게 고찰하여 개선대안의 합리성과 적실성을 확보하도록 한다. 다만, 연구의 방법은 선행연구와 국민권익위원회의 공식자료를 분석하는 문헌조사를 활용하고자 한다.

1) 국민권익위원회는 2009년 이명박 정부가 출범하면서 종래의 고충처리위원회와 청렴위원회 및 행정심판위원회를 통합하여 발족시킨 기관이다.

Ⅱ. 경찰옴부즈만의 개념 및 선행연구 분석

1. 경찰옴부즈만의 개념

옴부즈만은 국가별 다소의 개념적 차이에도 불구하고, 본질적인 역할구조는 상당한 합의에 기초하고 있다. 즉, 옴부즈만은 국민의 대리인으로서 국민과 행정기관 사이에서 발생하는 문제를 간편하고도 신속하게 처리하는 사람을 의미한다. 이것은 행정과정의 합법성과 합목적성은 물론 공직자의 윤리성 확보여부를 규찰하기 위하여 마련된 법제상의 행정통제수단이다(박용치, 2005; 최응렬·마경석, 2008).

다만, 옴부즈만에 대한 국가별 또는 학자별 개념적 차이는 대체로 다음과 같은 내용에서 발생되고 있다(이연홍, 2012). 첫째는 옴부즈만의 구체적 역할로 국가에 따라서 불평처리관(Grievance Nan), 중개조정인(Mediator), 의회감찰관(Parliamentary Commissioner), 국민상담관(Public Counsel), 시민보호관(Citizen's Defender) 등과 같이 다양하게 규정되고 있다는 것이고, 둘째는 옴부즈만의 임명기관으로 국가별로 국회 또는 정부의 어느 일방이 임명기관이 되고 있다는 것이다. 이 외에도 옴부즈만의 권한과 역할 등에 대해서도 국가별 특성이 반영됨으로써 개념적 축소 또는 확장이 수반되고 있다.

<표 1> 국내외 옴부즈만의 개념정의

저자	개념
김호진	▶ 공무원의 직권남용이나 불량행정의 횡포로부터 국민을 보호하기 위하여 국회나 정부가 임명한 일정한 사법관
김규정	▶ 행정감찰관의 성격을 띤 고위직 인사로 공무원의 위법부당한 행위로 말미암아 권리의 침해를 받은 시민이 제기하는 민원/불평을 조사하여 시정 권고하는 사람
D. Rowat	▶ 의회가 임명한 직원으로 정부관료에 대한 민원을 조사하여 정당한 이유가 있다고 인정될 경우 이를 구제하는 사람
N. Andem	▶ 공공기관의 활동을 감사하기 위해 의회가 임명한 일종의 사법관
고충처리 위원회 한국행정 연구원	▶ 시민과 행정기관간의 관계에서 발생하는 문제를 간이 신속하게 해결하기 위해 임명된 사람

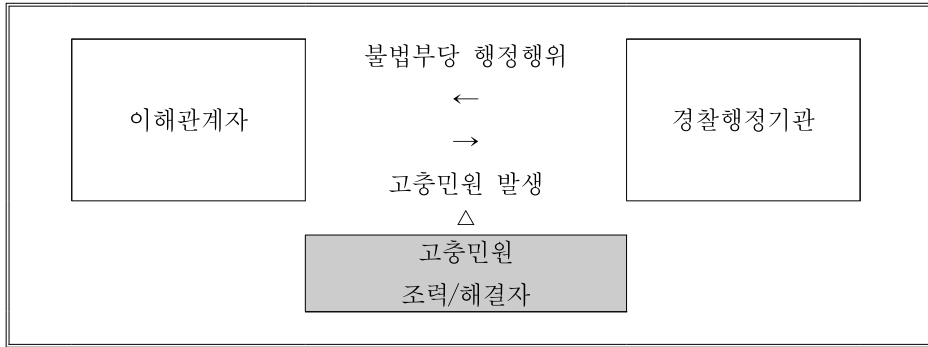
자료 : 이연홍(2012)

전술한 옴부즈만의 일반적 개념에 기초할 경우 경찰옴부즈만의 개념은 다음과 같이 규정할 수 있다. 즉, 옴부즈만의 일반적 특성을 보유하되, 옴부즈만의 역할이 경찰분야에 국한된 제한적 옴부즈만으로 국민으로부터 경찰민원을 접수받아 직접 조사하고 해당경찰관에게 징계 등을 요구하는 전문옴부즈만²⁾으로 규정할 수 있다. 다시 말하면, 경찰옴부즈만도 일반적인 개념의

2) 전문옴부즈만의 시작은 1915년 스웨덴에서 설치한 군사옴부즈만이며, 이어서 1959

옴부즈만에 포함되는 것이되, 특정의 범위에서 특수한 목적을 구현하고자 하는 제한된 범위의 역할을 수행하는 옴부즈만으로 그 개념을 규정할 수 있다.

<그림 1> 경찰옴부즈만의 개념구조



2. 경찰옴부즈만의 기능

옴부즈만은 각종의 민원처리를 통해서 행정통제기능과 갈등조정기능, 정보공개기능, 행정개혁기능 및 약자대변기능 등을 수행하는 것으로 제시되고 있다(국민고충처리위원회, 2003). 즉, ① 행정처분에 대한 적정성 여부를 심사하여 행정을 통제하고, ② 집단민원이나 갈등에 대해 소송 이전에 알선, 조정 및 중재하며, ③ 제기된 민원의 조사과정에서 습득된 정보공개를 통해서 국민의 알권리를 충족시켜주고, ④ 시정권고나 제도개선을 통하여 행정관행을 개선하며, ⑤ 이해관계의 상충과정에서 침해될 수 있는 사회적 약자를 대변하는 기능을 수행한다.

년에 독일이, 1972년에 이스라엘이 그리고 1975년 호주가 각각 군사옴부즈만을 설치하였다. 스웨덴의 경우에는 군사옴부즈만 이외에도 공정거래옴부즈만과 소비자옴부즈만, 언론옴부즈만, 아동보호옴부즈만 등의 전문옴부즈만을 설치 및 운영하고 있다

전술한 일반적 옴부즈만의 기능과 달리 경찰옴부즈만은 분야적 특성을 고려하여 다음과 같은 기능을 전담 수행하는 것으로 간주되고 있다. 경찰옴부즈만은 ① 행정기관으로부터 권익을 침해당한 국민권익을 구제하고, ② 경찰행정 등에 대한 공정성 및 신뢰성을 확보하며, ③ 경찰행정 등에 대한 행정기관 자체의 시정역할을 수행하는 것으로 규정하고 있다(국민권익위원회, 2016). 이에 따르면, 경찰옴부즈만은 일반적 옴부즈만의 기능 중에서 행정통제기능과 정보공개기능 및 행정개혁기능에 보다 높은 비중을 두고 있다.

<표 2> 경찰옴부즈만의 기능

일반 옴부즈만	경찰 옴부즈만
• 행정통제기능 • 갈등조정기능 • 정보공개기능 • 행정개혁기능 • 약자대변기능	• 행정통제기능 • 정보공개기능 • 행정개혁기능

다만, 전술한 경찰옴부즈만의 기능에도 불구하고, 도입에 대한 찬반론은 지속적으로 제기되어 왔다(Samuel Walker, 2001; 김태명, 2007). 경찰옴부즈만의 도입에 대한 찬성은 대체적으로 다음과 같은 것에 근거하고 있다. 일반적으로 경찰비리가 만연해 있고 이에 대해 경찰이 자체적으로 충분한 대응을 하지 않는 점과 외부조사의 경우 경찰문화의 영향을 최소화하기 때문에 보다 공정한 결과도출이 가능하며, 외부기관에 의한 공정한 조사가 담보될 경우 민원의 인용율이 높아지며, 민원의 인용율이 높아짐에 따라 보다 합리적인 징계처벌이 가능하며, 이에 따라 경찰비리를 효과적으로 예방할 수 있는 동시에 장기적으로 경찰활동의 질을 개선할 수 있으며 경찰비리의 예방과 경찰활동의 개선은 결과적으로 경찰에 대한 일반인의 인식을 개선하는 효과를 가져 온다는 것이다. 반면에 경찰옴부즈만의 도입을 반대하는 논

거는 다음과 같이 제시되고 있다. 경찰비리는 일반인이 인식하는 것처럼 만연되어 있지 않고, 경찰조직의 특수성에 대해 충분한 이해가 전제되지 않은 경우 편견에 따른 공정성이 확보되지 않을 개연성이 높고, 실제로 외부조사보다 전문성을 보유한 내부조사의 인용율이 높은 경우가 많으며, 외부심사의 관대성이 내부조사보다 높아서 오히려 징계가 축소되는 경향이 있으며, 전문성이 결여된 외부조사로 경찰업무의 효율성을 저해하여 범죄의 증가를 초래하기도 하며, 외부조사의 공정성에 대한 민원인의 불신으로 오히려 불만이 증가하며, 외부조사에 의한 경찰의 전문성과 자율성 그리고 효율성 침해는 결과적으로 범죄의 예방과 사회질서 유지에 부정적인 효과를 초래한다는 것이다.

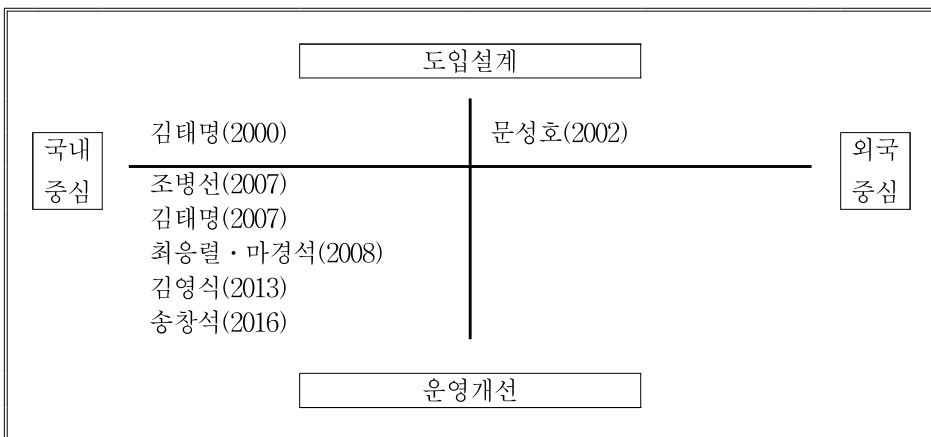
3. 선행연구 및 분석의 틀

경찰옴부즈만에 대한 선행연구는 일반적인 옴부즈만 연구에 비해서는 양적인 확장성이 크지 않다. 옴부즈만의 도입역사가 일천하고, 나아가 경찰분야에 대한 학문적 확장성이 여타 분야에 비해서 크지 않은 것에 기인한 것으로 간주된다. 경찰옴부즈만에 대한 선행연구는 연구초점과 연구범위를 기준으로 다음과 같이 분류할 수 있다. 연구초점을 기준으로 도입설계와 운영개선으로 구분되고 있으며, 연구범위를 기준으로 국내중심과 외국중심으로 유형화되고 있다.

대안제안형 선행연구를 중심으로 주요 연구내용을 개괄하면, 다음과 같이 압축되고 있다. 경찰옴부즈만의 실효성을 제고하기 위해서는 기구의 적정성, 인력의 충분성 및 기능의 적절성 등이 수반될 필요가 있는 것으로 제시되고 있다.

<표 3> 선행연구의 유형구조

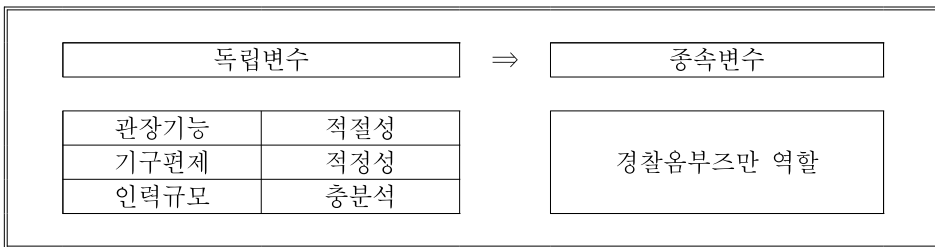
학자명	연구내용
김태명(2000)	■ 경찰옴부즈만 도입 - 도입요소 제시
문성호(2002)	■ 경찰옴부즈만 개선대안 제시 - 경찰소위원회 및 조사관 전문성 확보 - 적시성과 실효성 있는 수사옴부즈만 정립
조병선(2007)	■ 경찰조사민원팀의 민원처리 법적 문제개선 - 옴부즈만 취지에 기초한 법해석 - 제도상 통일적 입법
김태명(2007)	■ 경찰옴부즈만 실시모형 설계 - 설치형태 - 기관구성 - 관할범위 - 권한 및 조사·처리절차
최응렬·마경석 (2008)	■ 경찰옴부즈만 제도개선 - 실질적인 경찰특별소위원회의 구성 - (가칭)경·검 옴부즈만의 도입 - 인권위원회와 업무조정 - 직권조사권 등 실질적 조사권한 부여 - 조사인력 확충 및 경찰 내 청문감사관과의 협조 강화
김영식(2013)	■ 경찰옴부즈만 제도개선 - 경찰소위원회 및 조사관 전문성 확보 - 적실성과 실효성 있는 수사옴부즈만으로 개선



전술한 바와 같은 선행연구의 결과에 따르면, 현행의 경찰음부즈만을 효율화하기 위해서는 관장기능의 적절성과 기구편제의 적정성 및 인력규모의 충분성 등이 확보되어야 한다. 다시 말하면, 경찰음부즈만의 역할은 관장기능과 기구편제 및 인력규모에 따라서 그 수준이 결정된다는 것이다. 다만, 여기에서 관장기능은 유사한 기능을 수행하는 외부기관과의 관계에서 결정되고, 기구편제와 인력규모는 국민권익위원회의 내부적 요인들에 의하여 결정되는 변수로 간주된다.

이에 따라 경찰음부즈만의 실태분석 및 개선대안은 관장기능과 기구편제 및 인력규모를 독립변수로 설정하고, 여타의 영향변수들은 제외한다. 다만, 관장기능은 적절성으로, 기구편제는 적정성으로 그리고 인력규모는 충분성으로 판단하고자 한다.

<그림 2> 연구의 분석틀



Ⅲ. 경찰음부즈만의 운영실태 분석

1. 도입경과

경찰음부즈만은 경찰의 공권력 행사에 대한 재량권이 확대되는 것에 비하여 조직특성에 따라 국민불만을 직접적으로 해결할 능력이 부재한 것을 보

완하기 위하여 도입되었다. 즉, 경찰관은 다양한 현장상황에서 공권력 행사 대상 및 내용을 비교적 정확하게 파악하여 직접 공권력을 행사하는 특성에 따라 국민불만이 필연적으로 발생되나, 경찰기관을 통한 고충민원의 직접적 해결이 곤란하다는 것이다.

기존의 경찰민원은 경찰내부의 청문감사관과 (구)국민고충처리위원회 및 국가인권위원회에 제기할 수 있었으나, 공정성과 신뢰성의 확보곤란, 조사인력의 부족, 인권영역의 국한 등으로 복합적인 경찰민원의 처리에는 한계가 있다는 평가를 받았다. 이에 따라 2006년 2월 23일 (구)국민고충처리위원회의 대통령 업무보고에서 수사과정의 인권유린 등 기본권 침해사안을 구제하는 전문(특수)옴부즈만 형태의 경찰옴부즈만 제도의 도입 필요성을 제기하게 되었다. 이에 따라 2006년 12월 경찰민원에 대한 중립적이고 공정한 처리로 국민의 권익구제의 범위를 확대하고, 정부에 대한 국민의 신뢰를 확보하기 위하여 (구)고충처리위원회에 경찰옴부즈만으로서 경찰민원 처리부서를 설치하였다. 동 부서는 경찰관의 위법·부당한 행위를 직접 조사하여 징계를 요구하거나 국민권익을 회복시키는 등 복합적인 경찰옴부즈만 기능을 수행하였다. 이후 2008년 2월 경찰민원 처리부서는 고충처리위원회와 청렴위원회 및 행정심판위원회가 통합하여 국민권익위원회가 새로이 설립되면서 국민권익위원회 소속으로 변경하여 운영되고 있다.

<표 4> 경찰옴부즈만 도입연혁

구분	(구)고충처리위원회	(현)국민권익위원회
연혁	■ 2006년 이전 - 경찰 청문감사관/(구)국민고충처리위원회/국가인권위원회 경찰민원 처리 ■ 2006년 2월 23일 - (구)국민고충처리위원회의 경찰옴부즈만 제도도입 제기(대통령 업무보고) ■ 2006년 12월 -(구)국민고충처리위원회 경찰옴부즈만 설치 ■ 2008년 2월	

		-국민권익위원회 경찰음부즈만으로 소속변경	
구 성	경찰 소위 설치	소위원장(1명), 비상임위원(2명) ※합의제 운영	소위원장(1명), 비상임위원(2명) ※합의제 운영
	조사과	2개 팀 설치 ※경찰민원조사1팀/2팀	1개 과 운영 ※ 경찰민원과
	업무 내용	경찰의 가혹행위, 수사절차 위반, 교통사 고 조사절차 위반, 의무경찰 등	경찰의 가혹행위, 수사절차 위반, 교통사 고 조사절차 위반, 의무경찰 등
	권한 내용	징계권고, 행정처분, 시정권고 등	징계권고, 행정처분, 시정권고 등

자료: 국민권익위원회 내부자료(2016)

2. 운영시스템

우선, 경찰음부즈만에 부여된 권한은 크게 민원제기 사항에 대한 조사관련 권한과 처리결과 관련권한으로 구분되고 있다. 민원제기 사항에 대한 조사관련 권한으로는 설명·자료제출 요구권, 관계자 출석 및 의견진술 요구권, 실지조사권, 감정의뢰권 등이 부여되어 있고, 처리결과에 대한 권한으로는 시정권고, 의견표명, 합의, 조정, 각하·기각·심의안내 등이 부여되어 있다.

<표 5> 경찰음부즈만의 권한

관련법률	권한내용
「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」	제42조(조사의 방법) ① 권익위원회는 제41조에 따라 조사를 함에 있어서 필요하다고 인정하는 경우에는 다음 각 호의 조치를 할 수 있다. 1. 관계 행정기관 등에 대한 설명요구 또는 관련 자료·서류 등의 제출요구 2. 관계 행정기관 등의 직원·신청인·이해관계인이나 참고인의 출석 및 의견진술 등의 요구 3. 조사사항과 관계있다고 인정되는 장소·시설 등에 대한 실지조사 4. 감정의 의뢰 ② 권익위원회의 직원이 제1항에 따라 실지조사를 하거나 진술을 듣는 경우에는 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다. ③ 관계 행정기관 등의 장은 제1항에 따른 권익위원회의 요구나 조사에 성실하게 응하고 이에 협조하여야 한다.

처리유형	내용
시정권고	처분 등이 위법, 부당한 경우
의견표명	신청인의 주장에 상당한 이유가 있는 경우
합의	당사자 간 합의가 성립된 경우
조정	다수인이 관련되거나 사회적 파급효과가 큰 경우
각하/기각/ 심의안내	1. 판결 등으로 권리관계 확정 등 2. 신청인의 주장이 이유 없는 경우

자료: 국민권익위원회 내부자료(2016)

또한 경찰음부즈만의 직무범위는 경찰의 행정작용 중에서 수사와 교통 및 경찰일반 등으로 규정되고 있다. 수사분야의 경우 수사촉구·수사지연, 수사

경찰읍부즈만의 현황과 발전적 정책방안

절차 미준수, 편파수사행위 및 수사행태 등이 포함되고, 교통분야의 경우 교통사고조사, 교통단속·운전면허 및 교통시설 등이 포함되며, 경찰일반에서는 치안·방법과 경찰일반 등이 해당된다.

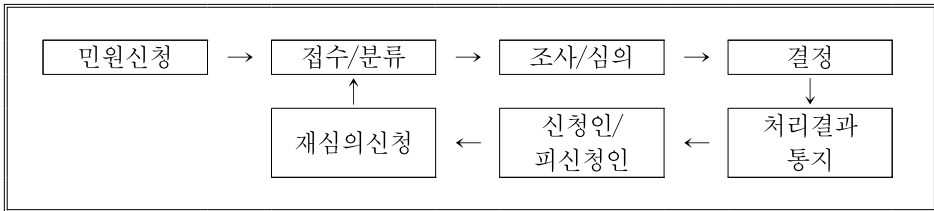
<표 6> 경찰읍부즈만의 직무범위

경찰 대분야	경찰 소분야	내용
수사	수사촉구· 수사지연	수사촉구, 재수사, 수사지연, 기타
	수사절차 미준수	불법체포·구속, 피의자권리 불고지 및 침해행위, 고소인·피해자에 대한 통지의무 불이행 등
	편파수사행위 및 수사행태	불친절, 언어폭력, 가혹행위, 편파수사, 청탁수사, 직무상 뇌물수수, 압수품처리 관련 등
교통	교통사고 조사	사망사고·교통사고 재조사, 도주사고 재조사, 사망·도주 외 공소권 있는 교통사고 재조사, 단순 물적피해 등 공소권 없는 교통사고 재조사 등
	교통단속· 운전면허	면허정지 또는 취소 이의, 범칙금, 교통사고 벌점, 교통단속 부당, 면허시험 관련 등
	교통시설	특별행사 시 교통대책, 과속단속카메라, 횡단보도, 교통신호기 등 교통안전시설 설치관련 등
경찰일반 등	치안·방법	범죄의 예방·단속, 대간첩작전 및 보원활동, 집회 및 시위에 관한 사항, 경찰서 유치장 관련사항 등
	경찰일반	경찰행정에 관한 사항, 해양경찰 관련 사항, 전의경 관련 사항 등

자료: 국민권익위원회 내부자료(2016)

경찰읍부즈만의 민원처리 절차는 다음과 같은 단계적 과정을 거치도록 하고 있다. 즉, 관련민원이 신청되면, 민원의 접수 및 분류가 이루어지고, 분류된 민원별로 조사 및 심의를 거쳐 처리방식을 결정하고, 그 결과를 통지하면, 결과에 대해 이의가 있을 경우 재심의를 신청할 수 있도록 하고 있다.

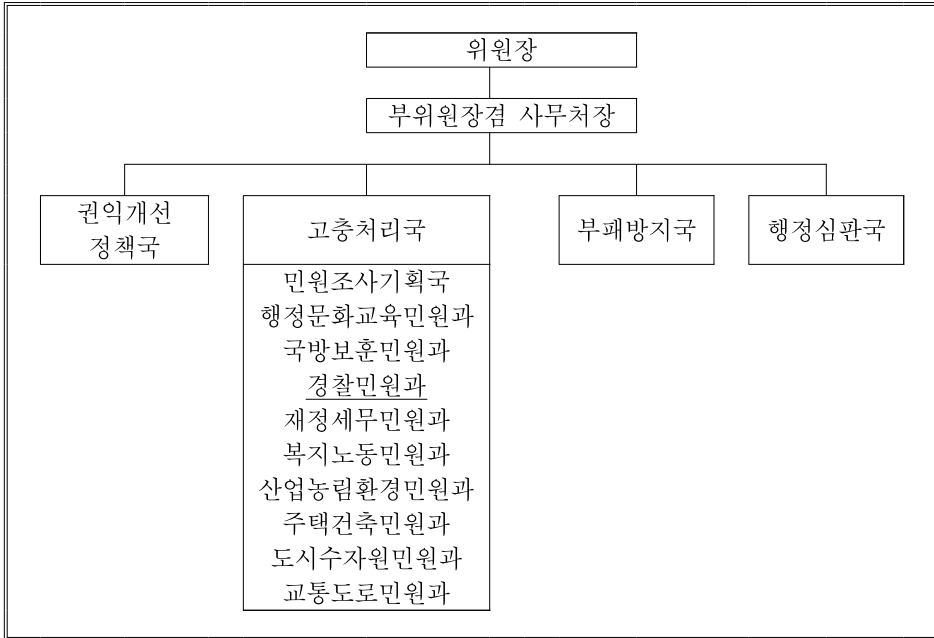
<그림 3> 경찰읍부즈만의 민원처리절차



자료: 국민권익위원회 내부자료(2016)

전술한 경찰읍부즈만의 권한에 기초한 직무의 효율적 수행을 위한 기구는 다음과 같이 편제되어 있다. 국민권익위원회의 4개 사업국(권익개선정책국, 고충처리국, 부패방지국, 행정심판국) 가운데 고충처리국에 경찰민원과를 설치하여 경찰관련 고충민원을 대응토록 하고 있으며, 담당직원은 과장을 포함하여 12명이 배치되어 있다.

<그림 4> 경찰음부즈만의 기구편제



구분	담당업무
과장	▸ 경찰민원과 업무총괄
직원1	▸ 경찰업무분야 고충민원 조사, 처리 및 상담(관심분야: 교통안전시설)
직원2	▸ 경찰분야 고충민원 조사업무
직원3	▸ 경찰업무분야 고충민원 조사, 처리 및 상담(관심분야: 경찰수사)
직원4	▸ 경찰업무분야 고충민원 조사, 처리 및 상담(관심분야: 교통사고)
직원5	▸ 경찰민원과
직원6	▸ 경찰업무분야 고충민원 조사, 시정권고 등 심의상정
직원7	▸ 경찰민원분야 고충처리 및 조사, 상담 등
직원8	▸ 경찰업무분야 고충민원 조사, 처리 및 상담
직원9	▸ 경찰업무분야 고충민원 조사, 처리 및 상담(관심분야: 경찰수사, 해양경찰, 전의경)
직원10	▸ 경찰분야 고충민원 조사, 안내 및 상담
직원11	▸ 서무

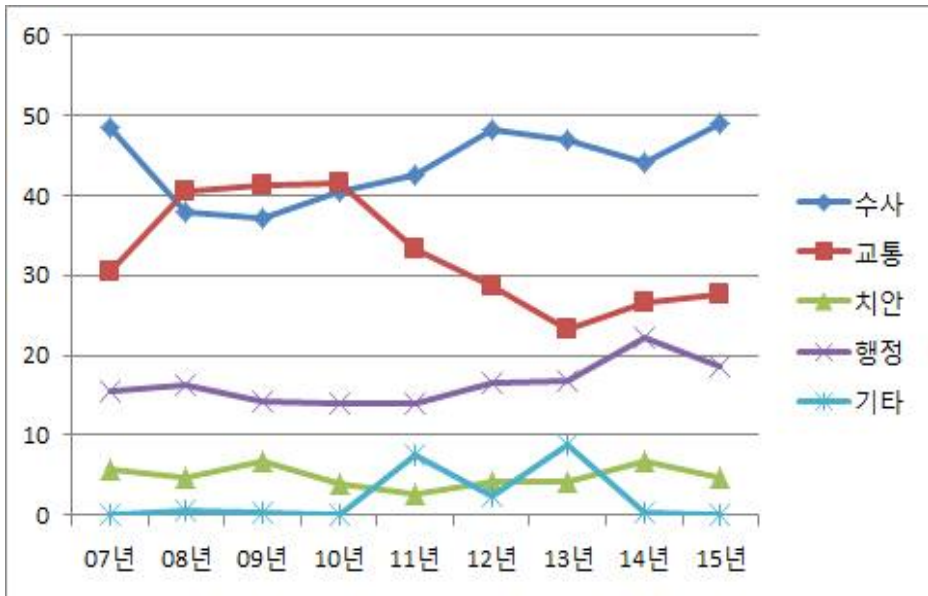
자료: 국민권익위원회 내부자료(2016)

3. 민원처리현황

2007년 이후 2015년 현재까지 경찰옴부즈만의 분야별 민원처리 현황은 다음과 같다. 총 민원처리 규모는 18,145건이고, 수사분야와 교통분야가 전체의 77.1%를 차지하여 다수를 이루고 있으며, 분야별 처리규모의 추이는 수사분야와 행정분야가 최근에 오히려 증가추이를 보이고 있음에 비하여 교통분야는 현저히 감소되고 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 7> 경찰옴부즈만의 분야별 민원처리 현황

구분	소계	수사	교통	치안	경찰행정	기타
2007	2,415 (100.0)	1,169 (48.4)	735 (30.4)	137 (5.7)	374 (15.5)	-
2008	2,579 (100.0)	980 (38.0)	1,041 (40.4)	123 (4.8)	418 (16.2)	17 (0.6)
2009	2,556 (100.0)	951 (37.2)	1,059 (41.4)	172 (6.7)	365 (14.3)	9 (0.4)
2010	2,658 (100.0)	1,074 (40.4)	1,104 (41.5)	105 (3.9)	374 (14.1)	1 (0.0)
2011	1,424 (100.0)	606 (42.6)	474 (33.3)	37 (2.6)	200 (14.0)	107 (7.5)
2012	1,565 (100.0)	756 (48.3)	450 (28.7)	64 (4.1)	259 (16.5)	36 (2.3)
2013	1,611 (100.0)	756 (46.9)	375 (23.3)	67 (4.1)	272 (16.9)	141 (8.8)
2014	1,646 (100.0)	724 (44.0)	440 (26.7)	111 (6.7)	367 (22.3)	4 (0.3)
2015	1,691 (100.0)	828 (49.0)	467 (27.6)	82 (4.8)	313 (18.5)	1 (0.1)
합계	18,145 (100.0)	7,844 (43.2)	6,145 (33.9)	898 (5.0)	2,942 (16.2)	316 (1.7)

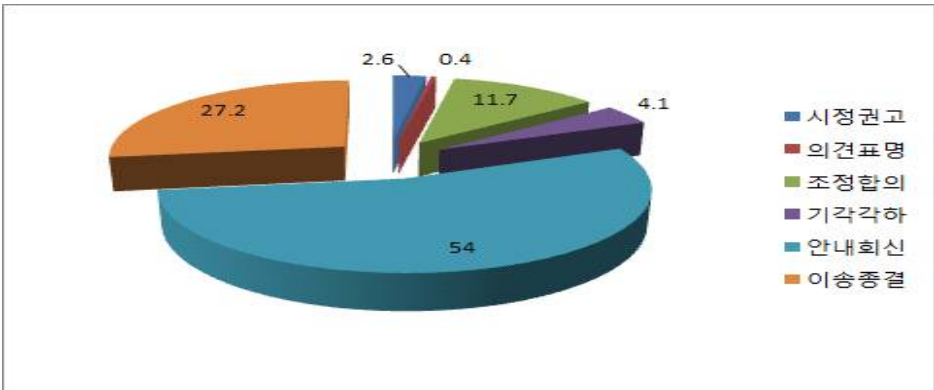


자료: 국민권익위원회 내부자료(2016)

전술한 신청민원의 처리결과를 방식별로 구분하여 보면, 다음과 같이 나타나고 있다. 심의안내와 안내회신이 가장 많은 54.0%를 차지하고 있고, 이어서 이송이첩과 취하종결이 27.2%를 점유하고 있다. 이에 비하여 시정권고나 조정합의 등은 각각 2.6%와 11.7%에 불과하여 매우 낮은 비중을 보이고 있다.

<표 8> 경찰음부즈만의 민원처리결과

구분	계	시정 권고	의견 표명	조정 합의	기각	각하	심의 안내	안내 회신	이송 이첩	취하 종결
2007	2,415	42	10	118	114		1,692		439	
2008	2,579	66	15	239	54	18	346	1,125	4	712
2009	2,556	85	10	306	9	22	309	1,384	17	414
2010	2,628	88	4	274	44	51	144	1,296	24	733
2011	1,424	58	1	160	51	18	49	363	6	718
2012	1,565	34	2	178	33	20	112	595	26	565
2013	1,611	20	10	235	34	72	66	603	22	549
2014	1,646	24	13	289	103	29	103	694	41	350
2015	1,691	53	10	323	50	17	79	833	65	261
합계	18,145 (100.0)	470 (2.6)	75 (0.4)	2,122 (11.7)	739 (4.1)		9,793 (54.0)		4,946 (27.2)	

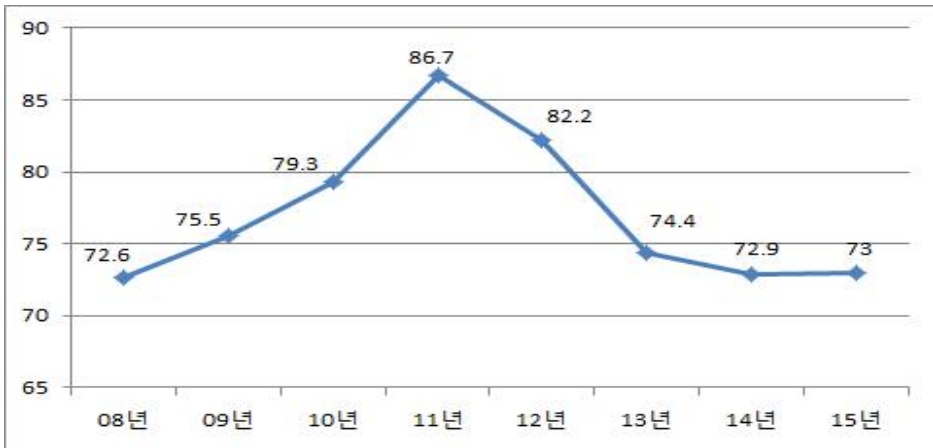


자료: 국민권익위원회 내부자료(2016)

경찰음부즈만이 처리한 고충민원에 대한 국민만족도는 연도별로 다음과 같은 추이를 보이고 있다. 2011년도의 86.7%를 정점으로 최근에 올수록 국민만족도가 하락하고 있는 결과를 보이고 있으며, 특히, 구체적 내용별로는 불인용과 각하·안내회신에 대한 만족도가 상대적으로 저조한 실정이다.

<표 9> 경찰음부즈만 국민만족도 현황

구분	전체	인용	불인용	각하/안내회신
2008	72.6	80.7	56.5	-
2009	75.5	81.3	61.7	-
2010	79.3	84.0	65.3	-
2011	86.7	89.1	75.8	-
2012	82.2	86.1	70.3	-
2013	74.4	88.6	67.3	67.3
2014	72.9	85.8	56.9	68.4
2015	73.0	83.4	60.0	66.2



자료: 국민권익위원회 내부자료(2016)

4. 운영 한계

경찰음부즈만의 도입취지에도 불구하고, 전술한 운영시스템과 민원처리 현황 등에 근거할 경우 다음과 같은 문제가 발생되고 있는 것으로 판단된

다. 경찰관련 고충민원의 신청규모 자체가 점진적으로 하락하고 있으며, 신청민원의 처리결과도 기각·각하나 심의안내 등이 다수를 차지하고 있으며, 이에 따라 국민만족도가 점차 낮아지고 있다는 것으로 결과적으로 경찰음부즈만의 역할에 대한 근본적 검토가 필요하다는 것이다.

이러한 문제의 발생원인은 전술한 경찰음부즈만의 운영시스템에서 비롯되고 있는 것으로 판단된다. 조직 내부적으로는 관장기능의 포괄성과 기구편제의 적정성 및 보유인력의 충분성과 전문성 등이 문제발생의 직접적인 한계로 지적될 수 있으며, 조직 외부적으로는 경찰청과 국가인권위원회 등과 기능 분담성이 명확하지 않다는 한계가 있다.

<표 10> 경찰음부즈만의 운영한계구조

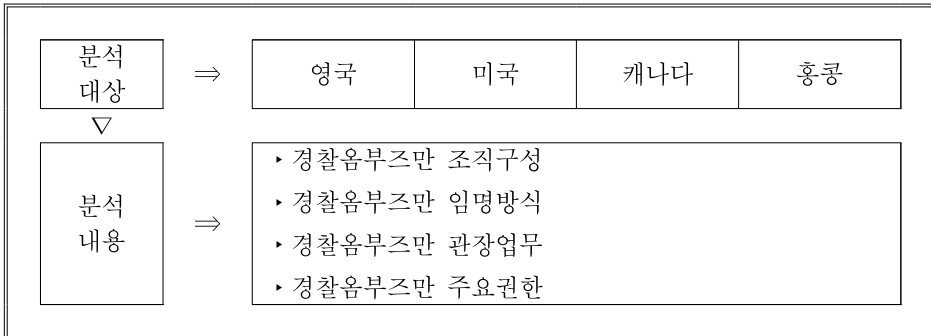
문제발생 유형	▶ 고충민원 신청규모 하락 ▶ 핵심적 대응방식 저조 ▶ 국민만족도 저조
↓	
조직 내부원인	▶ 관장기능의 포괄성 한계 ▶ 기구편제의 적정성 한계 ▶ 보유인력의 충분성 및 전문성 한계
조직 외부원인	▶ 관련기관간 기능분담 명확화 한계 (경찰청 및 국가인권위원회 등)

IV. 외국의 경찰음부즈만 운영사례

1. 분석설계

경찰음부즈만의 정책대안 모색에 필요한 시사점을 도출하기 위하여 다음과 같이 선진외국의 운영사례를 분석하고자 한다. 즉, 영국과 미국(뉴욕시), 캐나다 및 홍콩을 대상으로 경찰음부즈만의 조직구성과 임명방식, 관장업무 및 주요권한 등을 분석하고, 정책대안 설계에 필요한 시사점을 도출하고자 한다.

<그림 5> 외국사례 분석설계



2. 국가별 운영사례

외국의 경찰음부즈만의 운영실태는 기본적인 설치목적의 동일성에도 불구하고, 국가별 여건에 따라 다양성을 나타내고 있다.

영국의 경우에는 PCB(Police Complaint Board)라는 경찰민원 신청제도가 있었으나, 1981년 흑인거주 지역에서 발생한 폭동을 계기로 PCA(Police Complaint Authority)를 설립하였고, 이후 2002년 독립적인 조사권한을 내용으로 하는 경찰개혁법을 제정하고 2004년 IPCC(Independent Police

Complaint Commission)을 설립하여 운영하고 있다. 미국(뉴욕시)의 경우에는 경찰관들이 이민자를 화장실로 끌고 가 나무막대기로 향문을 찌르는 사건을 계기로 CCRB(Civilian Complaint Review Board)를 설립하였으며, 동 기관은 독립적인 비경찰기관으로서 뉴욕시장의 지속기관이며, 미국의 대표적인 경찰움부즈만 기관이다. 캐나다의 경우에는 경찰비리에 대한 외부심사를 실시하여 경찰이 시민에 대한 민주적 책임을 지도록 1988년 경찰비리에 대한 민원처리위원회(CPC: Commission for Public Complaints Against the RCMP)를 설립하였으며, 민원이 제기되면 연방경찰이 먼저 조사하여 처리결과를 통보하고, 처리결과에 대해 민원인이 만족하지 못하면 CPC가 조사를 진행한다. 홍콩의 경우에는 1956년 구룡폭동사건에서 다수의 시민이 체포 및 구속되고, 불심검문에서 야만행위를 저지른 경찰에 대해 시민의 항의가 빈발하는 등 경찰의 직권남용이 증가하면서 영국의 PCA를 준용하여 1994년 IPCC(Independent Police Complaint Council)를 설치하였다.

<표 11> 국가별 경찰움부즈만 운영사례

구분		내용
영국	조직구성	의장(1명), 부의장(1명), 상임위원(15명), 직원(300명) ※임기는 5년, 1회 연임 가능
	임명방식	의장: 내무장관의 추천으로 국왕이 임명 부의장: 내무장관이 임명 상임위원: 경쟁선발로 내무장관이 임명 ※의장, 부의장은 경찰관련 경력이 없어야 하고, 상임위원 중 10명 이상이 경찰관련 경력이 없는 사람으로 구성
	관장업무	경찰, 국가범죄수사단, 항만청, 국방부, 국세청 등 행정경찰권을 행사하는 특별사법경찰 관련민원 처리
	주요권한	직권조사권, 징계요구권, 기소요구권 등
미국	조직구성	13인의 위원으로 구성
	임명방식	시장 지명(5인), 시의회 지명(5인), 경찰청장 지명(3인)

	관장업무	과도한 경찰장비 사용, 권한남용, 불친절, 인권침해행위 등
	주요권한	직권조사권, 징계요구권, 기소요구권 등
캐나다	조직구성	위원장(1명), 부위원장(1명), 상임·비상임위원, 직원(40명) ※ 임기 5년
	임명방식	캐나다 총리가 임명
	관장업무	범죄수사 등 연방경찰의 모든 업무에 대해 연방경찰이 저지른 각종 비위
	주요권한	조정 등 대안적 분쟁해결권한, 징계요구권, 공개청문회 등
홍콩	조직구성	위원장(1명), 부위원장(3명), 위원(14명), 음부즈만 위원(1명) ※IPC에는 감찰사무국이 설치되어 있는데, 1명의 수석행정관과 23명의 직원, 1명의 고문변호사로 구성되어 있고, CAPO의 조사 보고를 엄밀히 심사하는 역할 담당
	임명방식	홍콩 행정관이 임명
	관장업무	경찰절차, 모욕행위, 무례, 야만행위, 증거위조, 폭행, 직권남용, 직무태만 등
	주요권한	징계요구권, 형사소추권 등

3. 외국사례의 비교분석

전술한 외국의 경찰음부즈만 운영실태를 비교분석하면, 다음과 같은 특징이 나타나고 있다.

조직구성에서는 지방자치단체 사례인 미국을 제외하면, 전반적으로 위원장과 부위원장, 상임위원 및 실무보좌기구인 직원 등으로 구성되어 합의제 행정기관의 특성을 나타내고 있으며, 임명방식에서는 국가단위 및 지방단위의 구분없이 정부임명의 방식을 나타내고 있어 다른 하나의 방식인 의회임명이 나타나지 않고 있다. 관장업무에서는 국가별로 차별성이 나타나고 있는데, 영국은 기능적 접근방식을 보여서 특별사법경찰적 기능을 보유한 모

든 행정기관을 대상으로 관련민원을 처리하고, 캐나다는 연방경찰의 비위로 제한적 접근을 하고 있음에 비하여 홍콩은 모욕행위와 무례 등 비법적 행위까지 포함시키고 있으며, 주요권한에서는 기본적으로 직권조사와 징계요구 및 기소요구 등이 부여되고 있으며, 캐나다의 경우 공개청문회까지 추가적 권한이 부여되고 있다.

<표 12> 외국사례의 비교분석

구분	영국	미국	캐나다	홍콩
조직구성	- 의장 - 부의장 - 상임위원 - 직원	위원	- 위원장 - 부위원장 - 상임위원 - 비상임위원 - 직원	- 위원장 - 부위원장 - 위원 - 옴부즈만위원
임명방식	정부임명	정부임명	정부임명	정부임명
관장업무	특별사법경찰 관련민원	- 경찰장비사용 - 권한남용 - 불친절 - 인권침해 등	연방경찰 비위	- 경찰절차 - 모욕행위 - 무례 - 야만행위 - 증거위조 - 폭행 - 직권남용
주요권한	- 직권조사권 - 징계요구권 - 기소요구권 등	- 직권조사권 - 징계요구권 - 기소요구권 등	- 분쟁해결권 - 징계요구권 - 공개청문회 등	- 징계요구권 - 형사소추권 등

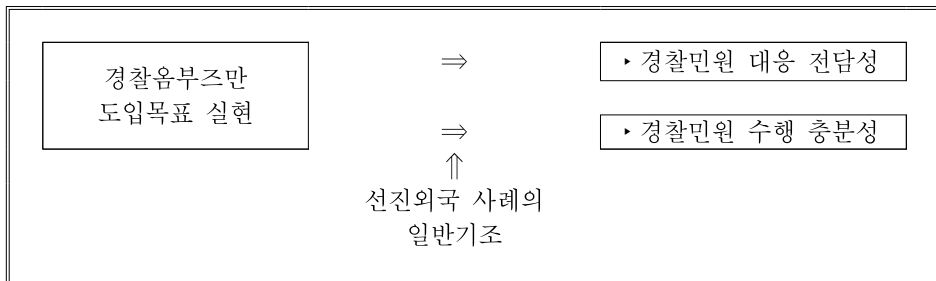
V. 경찰음부즈만의 개선방안

1. 기본방향

경찰음부즈만을 도입한 근본적인 목적은 경찰의 책임성을 제고하는 동시에 이해관계자의 관련민원을 간편하고도 신속하게 해결하기 위한 것이다. 따라서 경찰음부즈만의 운영은 전술한 도입목적에 효과적으로 실현할 수 있는 시스템을 구비하는 것이 규범적인 전략이다. 특히, 현행의 경찰음부즈만이 나타내고 있는 문제의 핵심적 내용들이 결과적으로 민원인이 제기하는 경찰민원을 신속하고도 효율적으로 처리하지 못하고 있다는 점에서 개선대안은 근본목적에 기초하여 모색될 필요가 있다.

전술한 경찰음부즈만의 도입목적에 비추어 보면, 기본적으로 다음과 같은 방향에서 개선전략이 모색될 필요가 있다. 외부적으로는 경찰관련 고충민원의 대응 전담성이 확보되어야 하고, 내부적으로는 행정수요의 수행 충분성이 구비되는 것이다. 이와 같은 대응전략은 선진외국의 경찰음부즈만의 운영사례에서도 일반적으로 나타나는 기조이다. 국가별로 관장기능에서는 범위의 편차가 발생되고 있기는 하지만, 기본적으로 경찰음부즈만의 전담성과 충분한 권한 및 인력을 보유함으로써 대응 전담성과 더불어 수행 충분성을 확보하는 시스템을 구축하고 있다.

<그림 6> 개선전략의 기본방향



2. 조직 외부적 개선전략

경찰옴부즈만의 역할을 최적화하기 위한 외부적 개선전략으로는 경찰민원의 전담성을 확보하는 것이다. 조직의 일반적 특성의 하나가 기능 전담성을 구비하고 있을 때 보다 효율성을 제고할 수 있는 기반이 갖추어진다는 것이다.

현행의 경찰관련 고충민원은 국민권익위원회의 경찰민원과 이외에도 일부 기관들이 관련민원을 대응하고 있다. 경찰청과 국가인권위원회 등에서 일부 경찰관련 고충민원을 대응함으로써 국가기관간 기능중복과 경찰옴부즈만의 조직발전 기반을 확충할 수 있는 계기가 미흡하다.

따라서 경찰옴부즈만의 역할수행을 제고하기 위해서는 관련기관간의 경찰관련 고충민원의 대응기능에 대한 명확한 정립이 추진되어야 한다. 선진외국의 경우에도 경찰관련 고충민원의 대응은 기본적으로 경찰옴부즈만이 전담하여 처리하고 있음을 반영할 필요가 있는 동시에 기존의 선행연구에서도 다수의 제안이 경찰관련 고충민원의 관련기관간 기능분담이다. 국민권익위원회가 탄생된 계기도 일정논거는 기존의 고충처리위원회와 청렴위원회 및 행정심판위원회의 행정기관 간 기능중복을 해소하기 위함이고, 더불어서 공공기관에서 억울한 일을 당하거나 공무원들의 부패사실 등을 한번으로 신고 및 처리할 수 있도록 하기 위해서이다(동아일보, 2008). 이러한 점에서도 경찰옴부즈만의 기능적 전담성을 확보하기 위해서는 국가인권위원회 등과의 기능중복을 해소하는 대책은 절실하다. 이를 위해서는 현행의 「국민권익위원회법」을 개정하여 국가인권위원회와 기능중복을 회피할 수 있는 관련규정을 마련하는 검토가 수반되는 것이 필요하다.

3. 조직 내부적 개선전략

경찰음부즈만의 역할을 최적화하기 위한 또다른 개선전략은 내부적인 운영시스템의 전반적인 정비를 도모하는 것이다. 즉, 고충민원을 처리하기 위한 현행의 경찰음부즈만의 관장기능과 기구편제 및 보유인력 등의 제반 운영시스템을 개선하는 것이다.

경찰음부즈만의 관장기능은 국가별로 다소의 차이가 있으나, 전반적으로 대상기관과 대응업무 등을 기준으로 다음과 같이 일반화할 수 있다. 대상기관은 경찰기관에 국한하고, 대응업무는 법적업무에 제한하는 것이 일반적인 경향으로 나타나고 있으며, 이처럼 경찰음부즈만의 관장기능을 전술한 두 가지 기준에 기초하여 재정립함으로써 명확성과 동시에 포괄성을 구비할 수 있을 것이다. 더불어서 이와 같은 관장기능의 명확성은 전술한 조직 외부적 개선전략에서 제시한 외부 행정기관과의 기능중복이 회피된 전제에서 이루어져야 한다. 다시 말하면, 국가인권위원회 등과 같은 외부 행정기관과의 기능분담의 명확성이 확보되지 않으면 조직 내부에서의 관장기능 정립은 용이하지 않기 때문이다.

경찰음부즈만의 기구편제는 기능 부합성과 동시에 인력 보유성을 판단하는 핵심적인 기준으로 행정수요 대응 충분성을 결정하는 요소이기도 하다. 현행의 경찰음부즈만의 기구편제는 고충처리국의 경찰민원과로 계층적 하위성과 규모적 과소성을 동시에 초래함으로써 고충민원의 효과적 대응이 곤란하다. 선진외국의 경우 독립적 기구편제를 보유하여 행정수요 대응성을 최적화하고 있음을 충분히 고려할 필요가 있으며, 이를 기구편제의 개편과정에서 반영할 필요가 있다. 따라서 기존의 논의를 충분히 검토하여 경찰음부즈만의 규모 적정성을 확보하는 동시에 사무국과의 독립운영을 통한 업무수행의 공정성을 제고하기 위하여 독립적인 경찰특별소위원회의 설치를 모색하는 것이 필요하다. 특히, 경찰특별소위원회의 설치는 기구편제의 적정성을 확보하는 최소의 조치로 다수의 선행연구에서도 공통적으로 지적하는 사항

이기도 하다.

경찰음부즈만의 보유인력은 규모 충분성과 역량 전문성을 동시에 검토하는 것이 요청되고 있다. 현행의 경찰음부즈만의 보유인력은 과장을 포함하여 12명이 배치되어 있고, 담당업무별로도 1명 가량의 인력에 불과하여 직접적으로는 관련수요 대비 인력규모 과소성이 심각하고, 이에 따라 역량의 전문성 역시 미흡한 실정이다. 따라서 일차적으로는 행정수요의 규모에 부합하는 인력보유의 충분성을 구비하기 위한 인력확대가 수반되어야 하고, 나아가 역량의 전문성을 강화하기 위하여 직위분류제적 인력관리 방법을 적용하는 대안을 검토할 필요가 있다. 인력규모의 확대는 현실적인 제약요인이 다수 영향을 미치기도 하지만, 수요 대응성을 확보하는 전제조건이기도 하다. 이를 위해서는 경찰민원의 증가추이와 민원별 처리시간 등에 관한 구체적이고 체계적인 직무분석을 실시하고, 그 결과에 기초하여 적정인력을 산출하는 합리적 논거마련이 수반될 필요가 있다. 또한 전문성은 기본적으로 경찰분야의 인력을 파견받는 것이 보다 용이한 방법이지만, 이러한 방법은 객관적인 조사결과 도출에 영향을 미치기도 한다. 따라서 단기적으로는 경찰분야의 인력파견을 통해서 전문성의 확보를 도모하되, 중장기적으로는 해당직렬의 신설과 장기근속을 통해서 인력의 전문성을 확충해나가는 방법을 활용할 필요가 있다.

참고문헌

- 국민권익위원회(2016). 경찰민원업무편람: 경찰수사 및 경찰일반 편.
- 국민권익위원회(2016). 경찰옴부즈만 개요 및 경찰분야 고충민원. 내부자료.
- 김영식(2013). 경찰전문옴부즈만의 문제점과 개선방안. 한국부패학회보. 제18권 제4호.
- 김태명(2007). 경찰옴부즈만 제도의 도입과 실시. 경찰법연구. 제5권 제1호.
- 동아일보(2008). 1.17:A2.
- 문성호(2002). 경찰부패와 경찰옴부즈만: 각국 사례를 중심으로. 한국부패학회보.
- 송창석(2016). 군사·경찰 전문옴부즈만 도입과정. kapa@포럼. 한국에너지공단.
- 이연홍(2012). 국가옴부즈만 제도의 현황 및 발전방안. 국민권익위원회. 옴부즈만 발전전략 마련을 위한 대토론회 발표문.
- 조병선(2007). 수사관련 고충민원 처리시스템에 대한 법적 고찰 및 개선방안: 국민고충처리위원회 경찰민원조사팀의 민원처리의 법적 문제점을 중심으로. 법학논집. 제29집.
- 청와대 혁신관리수석실(2007). 국민과 함께하는 민원·제도개선: 작은 목소리까지 소중히 듣고 고친다. 참여정부 정책보고서 3-5.
- 최응렬·마경석(2008). 한국형 경찰옴부즈만의 운영실태 및 개선방안. 한국공안행정학회보. 제31호
- Samuel Walker(2001). Police Accountability: The Role of Citizen Oversight.

Present Situation and Development Alternatives of the Police Ombudsman

Han, Pyo-Hwan*

< Abstract >

Civil petition for grievance, resulting from the illegal administrative action of the police, is occurring at an increasing rate. As a result, the police ombudsman has been introduced as a strategy for securing citizens' substantial rights and interests. However, the actual effects that citizens are perceiving from the police ombudsmen are not, in reality, satisfactory. The police ombudsmen turned out to improve the quality of police services basically when management function, organization and sufficient human resources are secured enough. Therefore, this paper purposes to analyze the status-quo of the police ombudsman and suggest its development alternatives which can ensure relevance of the management function, adequacy of mechanism organization as well as sufficiency of human resources.

**Keyword : Police-related Civil Complaints, Police Ombudsman,
Anti-Corruption and Civil Rights Commission**

투고일: 2017.05.15. | 심사완료일: 2017.06.21. | 게재확정일: 2017.06.21.

* The Jungwon University

< 편집위원회 운영규정 >

제1장 총칙

제1조(목적) 본 규정은 「사회적경제와 정책연구」 편집위원회 운영에 관한 제반 사항을 규정하는 것을 목적으로 한다.

제2장 편집위원회의 구성

제2조(편집위원회의 구성 및 임기) ① 편집위원회는 1명의 편집위원장, 20명 이내의 편집위원으로 구성된다.

② 편집위원장 및 각 위원의 임기는 2년으로 하며, 연임할 수 있다.

제3조(편집 및 위원의 선정) 편집위원의 선정은 「사회적경제와 정책연구」의 편집에 직접적인 영향을 미치므로, 편집위원장은 아래의 사항에 유의하여 편집위원회를 구성한다.

- ① 다양한 시각이나 입장이 골고루 반영되도록 하여 편집활동이나 연구활동이 특정한 시각이나 입장에 편향되지 않도록 한다.
- ② 세부 연구 분야 별로 고른 분포를 이루도록 하여 편집활동이나 연구활동이 특정한 분야에 집중되는 것을 방지하여야 한다.
- ③ 지역별로 고른 분포를 이루게 하여 편집활동이나 연구활동이 특정지역에 집중되는 것을 피하여야 한다.
- ④ 특정 학교나 기관에 편집위원이 집중되는 것을 피하여야 한다.

제4조(선정기준) 본 학술지 편집위원 선정 기준은 다음과 같다.

① 아래의 자격 요건을 모두 충족한 자 중에서 우선적으로 선정한다.

1. 박사학위 소지자
2. 대학 및 그에 준하는 고등교육기관의 전임강사 이상 또는 국책연구기관 및 그에 준하는 연구기관의 전임연구원 이상인 자

② 편집위원장은 제4조에 따라 편집위원회 구성상 필요하다고 판단될 경우

에는, 위 제1항 1호의 규정에도 불구하고, 현저한 연구업적을 쌓은 자 또는 뛰어난 연구능력을 인정받은 자 중에서 편집위원으로 위촉할 수 있다.

제3장 업무 및 운영

제5조(업무) 본 편집위원회는 다음과 같은 업무를 수행한다.

- ① 「사회적경제와 정책연구」 원고의 접수 및 게재여부 심사, 편집 및 발간
- ② 기타 본 편집위원회의 목적 달성에 필요하다고 인정되는 사항

제6조(운영) ① 위원장이 회의를 소집한다.

- ② 본 위원회는 「사회적경제와 정책연구」에 투고된 원고의 게재여부를 심사하기 위하여 심사위원을 선임·위촉하고 심사평을 근거로 게재여부를 결정한다.

제7조(회의소집) ① 본 편집위원회는 위원장이 필요하다고 판단할 때, 또는 편집위원 과반수 이상의 요구가 있을 때 위원장이 소집한다.

- ② 위원회의 의결은 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 한다.

부 칙 <2011. 3. 1>

- 1. 본 규정은 2011년 3월 1일부터 적용한다.
- 2. 본 규정에서 정하지 않은 사항은 편집위원회에서 결정한다.

부 칙 <2015. 9. 1>

- 1. 본 규정은 2015년 9월 1일 개정하고, 개정한 날부터 시행한다.

부 칙 <2016. 12. 1>

- 1. 본 규정은 2016년 12월 1일 개정하고, 개정한 날부터 시행한다.

< 윤리규정 >

제1장 총칙

제1조(목적) 본 규정은 「사회적경제와 정책연구」의 투고논문의 심사와 게재에 관련된 윤리확립과 기타 제반사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(연구자의 윤리성) ① 연구자는 연구를 제안, 수행, 발표하는 과정에서 고의 또는 중대한 과실로 내용을 위조, 변조, 표절, 부당한 논문 저자표시행위 등을 연구윤리 위반 행위로 간주하고 연구 윤리성을 확보해야 한다.

② 연구자는 연구결과의 진실성을 확립하기 위하여 최선을 다해야 한다.

제3조(적용대상) 본 규정은 학술지 투고자에 한하여 적용된다.

제2장 연구윤리위원회

제4조(구성) ① 연구윤리에 관한 사항을 심의하기 위하여 사회과학연구소 내에 연구윤리위원회(이하 ‘위원회’)를 둔다.

② 위원회는 사회과학연구소장과 편집위원장을 포함한 5명 이상의 위원으로 구성되며, 사회과학연구소장이 위원장을 맡는다.

③ 위원회의 위원은 학술연구활동에 모범적인 교내·외 각 분야의 전문인사가운데 사회과학연구소장이 위촉하며, 본교 사회과학대학 교수가 아닌 자가 2명 이상 포함되어야 한다.

④ 사회과학연구소장과 편집위원장을 제외한 위원의 임기는 2년으로 하며, 연임할 수 있다.

⑤ 위원장은 연구윤리와 관련된 조사대상 사건과 이해관계가 있는 자를 위원회에 포함시켜서는 안 된다.

제5조(기능) 위원회는 다음 각 호 사항을 심의한다.

- ① 연구의 윤리성 확보에 관한 사항
- ② 연구 결과의 진실성 확립에 관한 사항
- ③ 연구부정행위의 방지에 관한 사항
- ④ 연구윤리 규정의 교육에 관한 사항
- ⑤ 연구윤리 위반행위에 대한 조사 및 처벌에 관한 사항
- ⑥ 기타 위원장이 부의하는 연구윤리에 관한 사항

제6조(특별위원회 회의) ① 위원장은 연구윤리 위반 사항 발생 시 또는 이와 관련된 제보가 있는 경우에는 특별위원회 회의를 소집하고 그 의장이 된다.

- ② 특별위원회 회의는 재적위원 과반수 출석과 출석위원 과반수 찬성으로 의결한다.
- ③ 특별위원회의 심의 및 의결을 위해 필요한 경우에는 관계자를 출석하도록 하여 의견을 청취할 수 있다.
- ④ 회의는 비공개를 원칙으로 한다.

제7조(특별위원회의 권한과 책무) ① 특별위원회는 조사과정에서 제보자, 피조사자, 증인, 참고인에 대하여 출석과 자료 제출을 요구할 수 있다.

- ② 피조사자가 정당한 이유 없이 출석 또는 자료 제출을 거부할 경우에는 혐의 사실을 인정한 것으로 추정할 수 있다.
- ③ 특별위원회는 연구기록이나 증거의 멸실, 파손, 은닉 또는 변조 등을 방지하기 위하여 그에 상당한 조치를 취할 수 있다.
- ④ 특별위원회 위원은 심의와 관련된 제반 사항에 대하여 비밀을 준수하여야 한다.

제3장 활동

제8조(제보의 접수) ① 연구윤리 위반 행위와 관련된 제보는 사회과학연구소의 임원에게 실명으로 전화, 서면, 전자우편 등을 통해 제보해야 한다. 다만, 익명 제보인 경우에도 서면 또는 전자우편으로 논문 제목 등 구체

적인 부정행위의 내용과 증거를 제시하는 경우에는 이를 실명 제보에 준하여 처리해야 한다.

- ② 위원회는 구체적인 제보가 없는 경우에도 연구부정행위의 상당한 의혹이 있을 경우에는 부정행위의 존재 여부를 조사하여야 한다.

제9조(출석 및 자료 제출) ① 위원회는 제보자, 피조사자, 증인, 참고인에 대하여 진술을 위한 출석을 요구할 수 있으며, 피조사자는 이에 반드시 응해야 한다.

- ② 위원회는 피조사자에게 자료 제출을 요구할 수 있으며, 피조사자는 요구된 자료를 반드시 제출하여야 한다.

제10조(제보자와 피조사자의 권리 보호와 비밀엄수) ① 어떠한 경우에도 제보자의 신원을 직·간접적으로 노출시켜서는 안 되며, 부정행위 여부에 대한 검증이 완료될 때까지 피조사자의 명예나 권리가 침해되지 않도록 주의하여야 한다.

- ② 조사에 관한 일체의 사항은 비밀로 하며, 조사에 직접, 간접적으로 참여한 자는 조사와 직무수행 과정에서 취득한 모든 정보를 외부에 공표해서는 안 된다. 다만, 공개의 필요성이 있는 경우, 위원회의 의결을 거쳐 공개할 수 있다.

제4장 후속조치

제11조(연구부정행위에 대한 처리) ① 연구부정행위가 제보되거나 인지, 적발되는 경우에는 위원회가 그 혐의에 대해 적절한 조사와 처리를 하여야 한다.

- ② 당해 조사와 직접적인 이해관계가 있는 자는 위원회의 심의, 의결, 조사에 관여해서는 안 된다.
- ③ 연구부정행위에 대한 조사결과 기록은 처리가 종료된 시점을 기준으로 5년간 보관된다.

제12조(이의 제기 및 소명기회의 보장) 위원회는 연구윤리 위반으로 제보된

피조사자에게 이의 제기 및 충분한 소명기회를 제공해야 한다.

제13조(후속 조치) ① 연구부정행위로 확인 판정되는 경우, 다음 각 호의 후속 조치를 취한다.

1. 조사결과 및 견책 서한의 발송
 2. 연구부정 행위 논문의 게재 불허
 3. 이미 게재된 논문은 논문 목록에서 삭제
 4. 게재취소 사실을 홈페이지와 학술지를 통하여 공지
 5. 기타 연구윤리 확립에 필요한 조치
- ② 제①항 제4호의 공지는 저자명, 논문명, 논문수록 권(호), 취소일자, 취소 이유 등이 포함되어야 한다.
- ③ 위원회는 연구윤리와 관련하여 고의 또는 중대한 과실로 진실과 다른 제보를 하거나 허위의 사실을 유포한 자에 대해서는 투고논문 접수를 정지하는 것을 편집위원회에 건의할 수 있다.

제14조(재조사) 피조사자 또는 제보자는 위원회의 결정에 불복할 경우 제13조의 통지를 받은 날로부터 14일 이내에 서면으로 위원회에 재조사를 요청할 수 있다.

제15조(명예회복 등 후속조치) 조사결과 연구부정행위가 무혐의로 확정되는 경우, 위원회는 피조사자의 명예회복을 위해 노력하며 적절한 후속조치를 취해야 한다.

제16조(기록의 보관 및 공개) ① 조사와 관련된 기록은 조사 종료 시점을 기준으로 5년간 보관하여야 한다.

- ② 판정이 끝난 이후의 결과 중, 제보자, 조사위원, 증인, 참고인, 자문에 참여한 자의 명단 등 신원과 관련된 정보에 대해서는 당사자에게 불이익을 줄 가능성이 있을 경우에 위원회의 결의로 공개대상에서 제외할 수 있다.

부 칙 <2011. 3. 1>

1. 본 규정은 2011년 3월 1일부터 적용한다.

2. 본 규정에서 정하지 않은 사항은 연구윤리위원회에서 결정한다.

부 칙 <2015. 9. 1>

1. 본 규정은 2015년 9월 1일 개정하고, 개정한 날부터 시행한다.

부 칙 <2016. 12. 1>

1. 본 규정은 2016년 12월 1일 개정하고, 개정한 날부터 시행한다.

< 논문투고 및 게재에 관한 규정 >

제1장 총칙

제1조(목적) 본 규정은 「사회적경제와 정책연구」 원고 투고에 요구되는 제반 사항을 규정하는 것을 목적으로 한다.

제2장 논문 투고의 자격 및 조건

제2조(논문투고의 요건) ① 원고는 사회적경제와 관련된 학문이나 정책에 관한 학술논문에 한정한다.

② 투고된 논문은 다른 학술지에 게재된 바 없는 독창적인 내용이어야 하며, 투고 시점에 다른 학술지에서 심사 중이 아니어야 한다.

③ 국문 논문과 영문 논문에 한해서만 투고가 가능하다.

제3조(투고자격) 「사회적경제와 정책연구」에 원고를 투고할 수 있는 자는 주저자를 기준으로 박사과정 이상의 연구자로 한정한다.

제3장 논문의 투고

제4조(투고방법) 논문 투고자는 다음을 준수해야 한다.

① 원고는 한글프로그램으로 작성하며 원고의 분량은 각주, 참고문헌, 도표 등을 포함하여 200자 원고지 230매를 원칙으로 한다.

② 원고는 논문제목, 성명, 국문초록, 본문, 참고문헌, 영문초록, 부록(필요한 경우)의 순서로 나누어 작성한다.

③ 색인의 DB를 위하여 논문의 주제어(국문 및 영문)를 5개 이내로 기재한다.

④ 투고시 투고신청서, 연구윤리 서약서, 개인정보 제공 동의서를 제출한다.

제5조(원고 편집 방법)

① 원고용지 편집은 다음 기준에 의한다.

편집용지			문단모양			글자모양	
용지 종류	종류	사용자정의	여백	왼쪽	0	글꼴	신명조
	폭	174		오른쪽	0	크기	10
	길이	250	첫째줄	들여쓰기	10.0pt	장평	100
용지 여백	위쪽	25	간격	줄간격	180	자간	0
	아래쪽	25		문단위	0		
	왼쪽	25		문단아래	0		
	오른쪽	25	정렬	정렬방식	양쪽정렬		
	머리말	10					
	꼬리말	15					

- ② 본문에서 목차 단위의 표기는 I., 1., 1), (1), ①의 순으로 구성하여야 하며, 제목 위, 아래 한 행씩을 띄어준다.
- ③ 본문은 한글사용을 원칙으로 하되 필요하다고 인정될 때에는 한자를 쓸 수 있으며, 기타의 외래어는 첫번에 한하여 한글 원문 옆에 괄호 속에 부기한다.
- ④ 국문초록과 영문초록의 글자모양은 신명조 10pt로 한다. 국문초록은 800자(공백 포함) 내외, 영문초록은 300단어 내외로 한다.
- ⑤ 표와 그림을 구분하여 일련번호를 붙인다. 그리고 주와 출처를 표 또는 그림 아래 부분에 차례로 제시한다.

제6조(본문 주) 본문 주는 아래 양식에 의거 작성한다.

- ① 본문과 관련되는 저술을 소개하는 각주는 본문 내에서 해당되는 곳에 다음과 같은 요령에 따라 괄호에 담는다. 예 : (최영철, 2010: 150), (송백석·곽진오, 2010: 110).
- ② ①항의 요령에서 본문에 저자나 출판년도가 언급되었을 때 또는 페이지의 제시가 불필요한 때에는 그 해당부분을 빼도록 한다. 예 : 김학실(2009).
- ③ 외국 저자의 이름을 원어로 표기하거나 한글로 표기하는 경우에는 첫번에 한하여 현지발음대로 표기하여 괄호 안에 담고, 그 이후의 것에는 한글 표기만 한다. 예 : 파슨스(Parsons, 1949)., 또는 Parsons(1949).
- ④ 본문과 관련은 되지만 본문에 들어갈 본질적인 내용이 아닌 것으로써 언

급이 필요한 경우나 재인용의 경우 원래 저술을 밝힐 필요가 있을 때에는 각주로써 처리한다. 단, 각주는 논문 단위로 일련번호를 사용하여 작성한다.

제7조(참고문헌) 참고문헌은 아래 양식에 의하여 작성한다.

- ① 참고문헌은 본문에 인용 또는 언급된 것으로 제한한다.
- ② 참고문헌은 한국어 문헌을 저자 이름의 가나다순으로 먼저 제시하고 그 다음 외래어 문헌을 알파벳순으로 작성한다.
- ③ 각각의 참고문헌은 다음의 형식에 따라 작성한다.

서적 : 박진도(2011). 「순환과 공생의 지역만들기」, 서울: 교우사.

김태성·김진수(2003). 「사회보장론」, 서울: 청목출판사.

최영철·김병식·김보흠·배정환·안성호(2006). 「지역경쟁력 강화와 로컬 거버넌스」, 서울: 대영문화사.

Bell, Daniel(1973). *The Coming of Post-Industrial Society:A Venture in Social Forecasting*, New York: Basic.

논문 : 장우진(2010). “부동산업과 도시재생사업의 연계를 통한 사회적기업 모형”, 「한국지적학회지」 26(1), pp.87-108

장우진·오승석(2010). “조직성격을 활용한 사회적기업 진단”, 「정책개발연구」 10(2), pp.1-30.

네모토 마사쓰구(2009). “지방정부 수준의 국제교류에 있어서 비영리민간단체의 역할: 자율성과 개방성에 의한 한·일 교류의 사례분석”, 충북대학교 행정학과 박사학위논문.

Alber, J.(1995). “A Framwork for the Comparative Study of Social Services”, *Journal of European Social Policy*, 5(2), pp.131-149.

Anttonen, Anneli & Jorma Sipilä(1996). “European Social Care Services: Is it Possible to Identify Models?”, *Journal of European Social Policy*, 6(2), pp.87-100.

역서 : 박현수 역(1991). 「거대한 변환 : 우리 시대의 정치적·경제적 기

원」, Karl Polanyi(1944). *The Great Transformation : The Political and Economic Origins of Our Time*, 서울: 민음사.

인터넷 자료: 충북대학교 사회과학연구소, (<http://www.ssri21.or.kr/>).
(검색일: 2011.01.01.).

제4장 원고 접수, 게재 기타

제8조(원고의 접수) 원고는 수시로 접수한다. 심사 원고는 충북대학교 사회과학연구소 간사메일(ssri21@chungbuk.ac.kr)로 접수한다.

제9조(논문심사료) 논문 투고시 심사료 60,000원을 심사료 지급계좌로 납부하여야 한다.

제10조(게재 확정 및 유사도검사) ① 논문심사를 거쳐서 게재확정 통보를 받으면 최종 게재가로 평가된 논문의 투고자는 최종논문과 표절방지시스템(한국 학술지 인용색인 논문 유사도 검사)을 거친 확인서를 첨부하여 최종원고 파일과 함께 이메일로 제출한다.

② 저자는 제1저자를 제일 처음 명기하며 공동저자는 논문기여도를 고려하여 가나다 순서로 명기한다.

제11조(논문의 이월게재) ① 게재가 확정된 논문이라 하더라도 「사회적경제와 정책연구」의 분량이나 구성 등 편집방침에 따라 이를 다음 호로 이월하여 게재할 수 있다.

② 이월은 최종 게재확정 일자 순에 의한다.

제12조(논문게재제한) 본 학술지는 본교에 소속된 구성원의 논문이 매 호 전체 논문의 1/3이하로 구성되어야 한다.

제13조(학술지 발간 예정일자) 학술지의 발간일정은 다음과 같다.

구분	제1호	제2호	제3호
발간일	2월 28일	6월 30일	10월 31일

제14조(저작권) 제출된 논문이 최종심사에 통과하여 학술지에 게재되면 충북대학교 사회과학연구소가 그 논문에 대한 저작권을 갖는데 동의한다. 논문의 저자는 게재가 결정되면 최종논문과 함께 저작권 동의에 대한 정해진 양식(학술논문 원문제공 서비스에 대한 동의서)을 제출한다.

부 칙 <2011. 3. 1>

1. 본 규정은 2011년 3월 1일부터 적용한다.
2. 본 규정에서 정하지 않은 사항은 편집위원회에서 결정한다.

부 칙 <2015. 9. 1>

1. 본 규정은 2015년 9월 1일 개정하고, 개정한 날부터 시행한다.

부 칙 <2016. 1. 31>

1. 본 규정은 2016년 1월 31일 개정하고, 개정한 날부터 시행한다.

부 칙 <2016. 8. 1>

1. 본 규정은 2016년 8월 1일 개정하고, 개정한 날부터 시행한다.

부 칙 <2016. 9. 1>

1. 본 규정은 2016년 9월 1일 개정하고, 개정한 날부터 시행한다.

부 칙 <2016. 12. 1>

1. 본 규정은 2016년 12월 1일 개정하고, 개정한 날부터 시행한다.

< 논문심사규정 >

제1장 총칙

제1조(목적) 본 규정은 「사회적경제와 정책연구」 심사에 관한 제반사항을 규정하는 것을 목적으로 한다.

제2장 심사위원 위촉, 심사 및 판정

제2조(심사위원 위촉 및 심사) ① 심사위원은 편집위원의 추천에 의거하여 편집위원장이 해당분야의 전문가 중에서 3명을 위촉한다.
② 투고자와 동일 기관에 소속한 자는 심사위원으로 위촉하지 않는다.
③ 편집위원회가 위촉한 3명의 심사위원은 소정의 양식(논문심사서, 심사평)에 따라 심사한다.

제3조(심사절차) ① 논문심사자는 심사의뢰를 받은 후 10일 이내에 논문심사를 완료하고 논문심사서 및 심사평을 제출한다.
② 편집위원장은 심사결과에 대하여 심사위원의 실명을 삭제한 후 ‘심사결과 통보서’를 투고자에게 송부하여야 한다.
③ 논문심사 종합판정 결과 수정요구가 수반되는 경우, 투고자는 판정결과를 인지한 날로부터 7일 이내에 수정사항과 수정원고를 제출하여야 한다. 다만 수정요구 사항의 다과에 따라 편집위원장은 기한을 조정할 수 있다.
④ 재심의 경우에도 전항의 기준을 준용하여 실시한다.

제4조(심사기준) ① 논문심사는 공정한 심사가 되도록 다음의 각항에 해당한다.

1. 주제의 학문적 중요성과 독창성
2. 연구방법의 적절성
3. 연구결과의 타당성

4. 논문의 체계와 전개의 논리성
5. 국·영문 초록의 내용 반영도와 정확도
6. 선행연구의 검토 정도
7. 연구 결과의 학문적 또는 실용적 기여도
8. 논문작성요령의 준수 여부
9. 참고문헌의 정확성
10. 참고문헌 인용의 적절성

제5조(판정기준) ① 심사위원의 ‘종합판정’은 초심에서 게재가, 수정후게재, 수정후재심사, 게재불가의 네 단계로 구분하고, 재심에서는 게재가, 게재불가의 판정만 한다.

② 평가기준은 다음과 같이 논문심사 판정기준에 따라 게재여부를 편집위원회에서 최종 결정한다.

논문심사결과				판정
○	○	○	게재가능	·게재가능
○	○	□	게재가능	
○	○	△	수정후게재	·수정후게재 (수정후게재는 편집위원장이 판단하여 최종결과 결정)
○	○	×	수정후게재	
○	□	□	수정후게재	
□	□	□	수정후게재	
○	□	△	수정후재심사	·수정후재심사 (□ 수정후게재는 편집위원장이 판단하고, △ 수정후재심사는 수정후재심사로 판정한 심사위원에게 재심 의뢰하여, 최종결과에 적어도 게재가능이 2개 이상인 경우 게재가능)
□	□	△	수정후재심사	
○	□	×	수정후재심사	
□	□	×	수정후재심사	
○	△	△	수정후재심사	
○	△	×	수정후재심사	
□	△	△	수정후재심사	
□	△	×	수정후재심사	
△	△	△	수정후재심사	

△	△	×	수정후재심사	·게재불가
○	×	×	게재불가	
□	×	×	게재불가	
△	×	×	게재불가	
×	×	×	게재불가	

주) ○ 게재가능, □ 수정후게재, △ 수정후재심사, × 게재불가

제6조(익명성 보장) 편집위원회는 심사위원이 오직 학자적 양심과 학문적 관점에 의해서만 심사할 수 있도록 심사위원과 투고자간의 익명성을 엄격히 유지한다.

제7조(편집위원회의 개입) 학술지의 질적 수준 향상과 심사기준의 형평성 확보를 위하여 필요한 경우에 편집위원회는 다음과 같이 심사과정에 개입할 수 있다.

- ① 편집위원회는 최종 심사결과에 문제가 있다고 인정되면 새로운 심사절차를 거치도록 의결할 수 있다.
- ② 편집위원장은 초심의 심사결과에 대하여 심사위원에게 참고의견을 제시할 수 있다.

제3장 재신청

제8조(재신청) ① 본 학술지에 투고하였다가 ‘게재 불가’ 판정을 받은 원고는 판정일로부터 6개월 이후에 재신청이 가능하다.

- ② 제약기간이 지난 뒤에는 논문의 내용을 근본적으로 수정하고 ‘재신청’ 및 처음 투고한 년, 월을 명기하여 다시 투고할 수 있으며, 이때 3명의 심사위원 중 1명은 당초의 심사에서 ‘게재 불가’ 판정을 한 위원으로 한다.

제4장 표절

제9조(표절) 학술지에 게재된 논문에 표절 의혹이 제기된 경우 「사회적경

제와 정책연구」 ‘윤리규정’과 ‘논문 표절규정’에 따라 처리한다.

부 칙 <2011. 3. 1>

1. 본 규정은 2011년 3월 1일부터 적용한다.
2. 본 규정에서 정하지 않은 사항은 편집위원회에서 결정한다.

부 칙 <2015. 9. 1>

1. 본 규정은 2015년 9월 1일 개정하고, 개정한 날부터 시행한다.

부 칙 <2016. 12. 1>

1. 본 규정은 2016년 12월 1일 개정하고, 개정한 날부터 시행한다.

< 논문 표절규정 >

제1조(정의) 본 학술지는 표절을 고의적으로나 또는 의도하지 않았다고 해도 출처를 명확하게 밝히지 않은 채, 타인의 지적재산을 임의로 사용하는 것으로 정의한다.

제2조(유형) 본 학술지는 다음의 두 가지 형태를 표절의 대표적 행위로 규정한다.

- ① 원 저자의 아이디어, 논리, 고유한 용어, 데이터, 분석체계를 출처를 밝히지 않고 임의로 활용하는 경우
- ② 출처는 밝히지만 인용부호 없이 타인의 저술이나 논문의 상당히 많은 문구, 아이디어, 자료 등을 원문 그대로 옮기는 경우

제3조(심사주체) ① 「사회적경제와 정책연구」에 이미 게재되었거나, 심사중에 표절의혹이 제기된 논문에 대한 표절여부의 확정과 게재내용의 확정은 편집위원회가 담당한다.

제4조(제재) ① 표절이 확인된 저자 및 논문에 대해서 표절의 경중에 따라 다음과 같은 제재를 가한다.

1. 「사회적경제와 정책연구」 3년 이하의 투고 금지
2. 「사회적경제와 정책연구」 온라인에서 논문삭제
3. 충북대학교 사회과학연구소 홈페이지 및 표절이 확정된 이후 발간되는 첫 「사회적경제와 정책연구」에 표절사실을 공시
4. 표절가담자의 소속기관에 표절사실의 통보

제5조(중복게재) ① 출처를 밝히지 않고 자신의 저술이나 논문의 상당히 많은 문구, 아이디어, 자료 등을 원문 그대로 옮기는 중복게재도 제재대상이다.

- ② 제재는 표절규정을 준용한다. 단, 규정개정 이전의 중복게재에 대한 제재는 당시의 상황을 감안하여 제재 수준을 조정할 수 있다.

부 칙 <2011. 3. 1>

1. 본 규정은 2011년 3월 1일부터 적용한다.
2. 본 규정에서 정하지 않은 사항은 편집위원회에서 결정한다.

부 칙 <2015. 9. 1>

1. 본 규정은 2015년 9월 1일 개정하고, 개정한 날부터 시행한다.

부 칙 <2016. 12. 1>

1. 본 규정은 2016년 12월 1일 개정하고, 개정한 날부터 시행한다.

편집위원장 이광석 (경북대학교)

편집위원 김대건 (강원대학교) 김민희 (대구대학교)
김윤호 (서울시립대학교) 김학실 (충북대학교)
명성준 (경상대학교) 서준교 (전남대학교)
안형기 (건국대학교) 오세희 (인제대학교)
오영균 (수원대학교) 이인희 (제주대학교)
이지혜 (서원대학교) 장지현 (상명대학교)
주상현 (전북대학교) 하봉운 (경기대학교)
하정봉 (순천대학교) 금창호 (한국지병행정연구원)
이혜정 (한남대학교)

사회적경제와 정책연구 (제7권 제2호)

Social Economy & Policy Studies

인쇄일 2017년 6월 30일
발행일 2017년 6월 30일
편집인 충북대학교 사회과학연구소 편집위원회
발행처 충북대학교 사회과학연구소

28644 충청북도 청주시 서원구 충대로 1
충북대학교 N15-232 사회과학연구소
전화 043-261-2221 팩스 043-275-1343
<http://www.ssri21.or.kr>
