

연구보고서 2022-18

21세기 환경 변화에 대응하는 복지국가의 제도 개혁 사례 연구

김기태

노현주·김성욱·김아래미·민기채·송아영·김보영·류진아



사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



연구진

연구책임자	김기태	한국보건사회연구원 부연구위원
공동연구진	노현주	한국보건사회연구원 연구원
	김성욱	호서대학교 교수
	김아래미	서울여자대학교 교수
	민기채	한국교통대학교 교수
	송아영	가천대학교 교수
	김보영	영남대학교 교수
	류진아	한국보건사회연구원 전문연구원

연구보고서 2022-18

21세기 환경 변화에 대응하는 복지국가의 제도 개혁 사례 연구

발행일	2022년 12월
발행인	이태수
발행처	한국보건사회연구원
주소	[30147]세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전화	대표전화: 044)287-8000
홈페이지	http://www.kihasa.re.kr
등록	1999년 4월 27일(제2015-000007호)
인쇄처	고려씨엔피

© 한국보건사회연구원 2022
ISBN 978-89-6827-882-2 [93330]
<https://doi.org/10.23060/kihasa.a.2022.18>

발|간|사

복지국가는 20세기 초반 태동 이후 사회적인 합의를 거치면서 시작된 거대한 사회 실험이다. 이러한 실험의 전제는 다층적이고 가변적인 정치적인 타협과 그에 근거한 민주주의, 안정적인 경제성장이었다. 여기서 정치적 타협이란 국가의 시장 개입 및 완전고용 추구, 누진적 조세제도, 사회보장을 통한 재분배에 대한 3자, 즉 국가와 자본, 노동 사이의 합의를 의미한다. 이 과정에서 자본은 국가 규제를 수용하는 대가로 안정적인 이윤 추구를 보장받았고, 노동은 계급투쟁의 전선에서 한발 물러서는 대가로 사회임금을 약속받았다. 물론 나라마다 타협의 과정과 내용은 달랐다.

문제는 이러한 합의의 토대가 불안정하다는 점이다. 정치·경제·환경 변화에 따라 합의의 조건이 바뀔 수밖에 없기 때문이다. 이렇게 불안한 정치적, 경제적, 이념적 토대 위에서 건설된 복지국가는 출발부터 극단적인 시장중심주의와 사회주의의 어느 지점에서 곡예를 계속해 왔다.

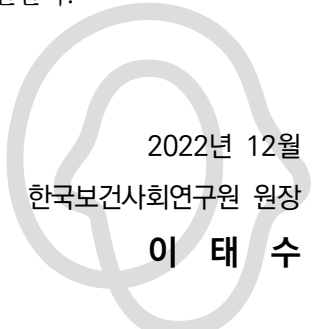
21세기에도 복지국가의 토대는 요란하게 흔들리고 있다. 기후위기는 인류의 생존을 위협하고 있다. 저성장은 파이의 크기를 줄이면서 집단 간 분배 문제를 첨예화하고 있다. 지금까지의 성장 방식이 지속 가능하지 않다는 근본적인 성찰도 이어지고 있다. 인구 고령화는 생산 부문에서 저성장과 연결되고, 장기적인 복지 재정의 안정성을 위협하고 돌봄 공백의 문제를 낳는다. 고립되고 분자화한 개인들은 공동체에서 이탈하고 있다. 복지국가에 대한 지지의 후퇴는 전후에 쌓아올린 민주주의의 토대를 침식시키고 있고, 민주주의의 위기는 다시 복지국가를 훼손하는 악순환의 기미마저 보인다.

이와 같은 문제들은 복지국가에 대한 새로운 상상력을 요구하고 있다. 이번 보고서에서는 복지국가의 위기를 극복하고 공동체의 지속 가능성을

유지하기 위한 새로운 실험들을 살펴보았다. 경제성장 중심의 패러다임을 바꾸려는 뉴질랜드의 거대한 실험부터 돌봄 대상자의 일상회복을 지원하기 위한, 보기에 따라 다소 미시적인 접근까지 살펴보았다. 사례들의 한계도 명확하다. 일부는 복지국가의 지속 가능성 혹은 발전 가능성에 대한 근본적인 성찰에 근거했다고 보기 어렵다. 오히려 개별적 환경 변화에 대응하기 위한 다소 지역적인 실험이거나 다소 과장된 제스처로 보일 수도 있다. 그럼에도 불구하고 연구진들은 다소 무모하거나 실험적으로 보이는 시도가 가지는 잠재성에 주목했다. 그리고 그 실험이 한국 사회에 주는 함의를 모색하고자 했다.

참고로, 보고서의 많은 내용은 복지국가 2.0 포럼에서 발표되었고, 토론 과정을 거치면서 다듬어졌다. 복지국가 2.0 포럼은 한국보건사회연구원 이 인하대 복지국가재구조화센터, 연세대 복지국가연구센터, 비판과 대안을 위한 사회복지학회가 함께 진행했다. 연구진 및 참여 기관의 연구자들은 포럼에서 국내 전문가의 발표를 듣고 함께 토론을 진행했다. 보고서는 토론 과정에서 제시된 제안과 직관을 가능한 한 수용하고자 노력했다.

이번 연구는 한국보건사회연구원의 김기태 연구위원이 책임을 맡았다. 연구진으로는 원내의 류진아 전문연구원, 노현주 연구원이 참여했고, 원외의 김보영 교수, 김아래미 교수, 김성욱 교수, 민기채 교수, 송아영 교수가 참여했다. 연구진의 노고에 감사의 말을 전한다.



2022년 12월
한국보건사회연구원 원장
이 태 수



Abstract	1
요약	3
제1장 서론	17
제1절 연구의 배경 및 목적	19
제2절 연구의 구성 및 방법	30
제2장 기후위기와 주거정책: 기후위기에 대응하는 미국의 주거정책	
전환 사례를 중심으로	33
제1절 기후 정의와 주거	35
제2절 기후위기에 대응하는 주거정책 전환 논의	43
제3절 미국의 주거정책 전환 노력	51
제4절 결론 및 제언	66
제3장 개인화된 시대의 외로움과 사회적 고립에 대한 제도적 대응:	
영국 사례 연구	69
제1절 제도 개혁의 배경	71
제2절 환경 변화에 대응하는 사회정책의 대응	80
제3절 영국의 제도 개혁 사례	85
제4절 한국에 주는 정책적 함의	101
제4장 뉴질랜드 웰빙 예산	107
제1절 연구의 배경 및 목적	109

제2절 뉴질랜드 웰빙 예산의 내용	114
제3절 뉴질랜드 웰빙 예산의 효과	134
제4절 뉴질랜드 웰빙 예산에 대한 의의와 한계	150
제5절 소결: 한국 복지국가에 대한 함의	180
제5장 노인 일상회복지원(reablement) 정책 개혁 사례와 함의	185
제1절 제도 개혁의 배경	189
제2절 환경 변화에 대응하는 사회정책의 대응	192
제3절 제도 개혁의 사례	198
제4절 한국에 주는 정책적 함의	225
제6장 디지털화와 새로운 노동의 출현에 대한 복지국가의 해석과 대응 231	
제1절 연구의 배경 및 목적	233
제2절 기술 변화와 복지국가의 관계	237
제3절 새로운 노동의 기준 정립과 제도적 조치들	254
제4절 결론	271
제7장 결론 및 정책 제언	275
제1절 주요 연구 결과	277
제2절 연구의 한계 및 정책 제언	285
참고문헌	291

표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



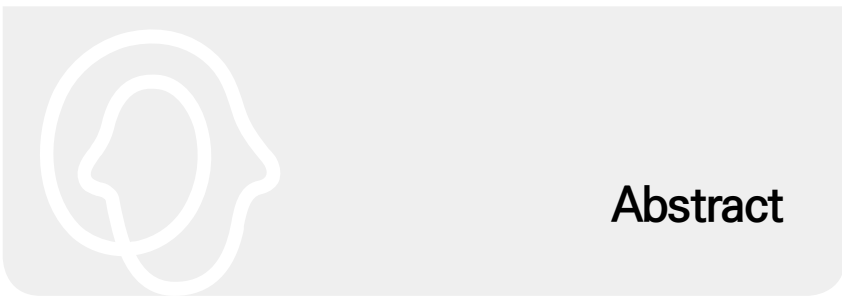
〈표 1-1〉 제2차 사회보장기본계획(2019~2023)의 현실 진단과 정책 환경 전망	23
〈표 1-2〉 프랑스 정부가 제시하는 미래 사회의 경제적 도전(2021)	26
〈표 1-3〉 보고서가 다루는 주요 환경 변화 및 제도 개혁 사례	29
〈표 1-4〉 복지국가 2.0 포럼 진행 내용	31
〈표 2-1〉 CAP의 세 가지 주요 의의	56
〈표 2-2〉 HUD의 CAP에서 제시하는 7가지 실행 방법	57
〈표 3-1〉 외로움과 사회적 고립의 특징	78
〈표 3-2〉 사회적 처방 관련 주요 계획	93
〈표 3-3〉 “A Connected Society”의 주요 내용	94
〈표 3-4〉 코로나19 Loneliness Engagement Fund 지원 사례	96
〈표 3-5〉 영국 사례의 보편적 구성 요소별 특징	99
〈표 4-1〉 웰빙 측정을 위한 프레임워크를 보유한 국가 사례	111
〈표 4-2〉 뉴질랜드 생활 기준 프레임워크의 웰빙 지표: 12대 웰빙 영역 및 4대 자본	116
〈표 4-3〉 뉴질랜드 웰빙 예산안 제목: 2019~2022	118
〈표 4-4〉 뉴질랜드 웰빙 예산 2019의 우선순위와 주요 예산 항목	120
〈표 4-5〉 뉴질랜드 웰빙 예산 2020의 우선순위와 주요 예산 항목	123
〈표 4-6〉 뉴질랜드 웰빙 예산 2021의 목표와 주요 예산 항목	126
〈표 4-7〉 뉴질랜드 웰빙 예산 2022의 목표와 주요 예산 항목	129
〈표 4-8〉 뉴질랜드 웰빙 예산 목표 변화: 2019~2022	130
〈표 4-9〉 뉴질랜드 아동 빈곤율 및 빈곤 감소율	147
〈표 4-10〉 뉴질랜드 웰빙 예산 효과	149
〈표 4-11〉 뉴질랜드 행복 순위 변화: 2015~2021	162
〈표 4-12〉 뉴질랜드 행복 세부 지표 변화: 2006~2021	163
〈표 4-13〉 뉴질랜드 아동 빈곤율 및 빈곤 감소율: 마오리 아동, 태평양 아동, 장애 아동	171
〈표 5-1〉 일상회복지원의 필수적인 특징	200

그림 목차

[그림 2-1] 지구 연평균 온도 변화 추이	36
[그림 2-2] 지난 100년간 한국의 연평균 기온 변화	37
[그림 2-3] 지난 100년간 한국의 해수면 및 해표면 수온 변화	37
[그림 2-4] 산불 발생 건수 및 피해 면적(2011~2020)	38
[그림 2-5] 기후 쟁트리피케이션	47
[그림 2-6] 허리케인 카트리나 이후 초기에 공급된 트레일러 형태의 임시 주거지	50
[그림 2-7] 카트리나 코티지 VIII	50
[그림 3-1] 가구 유형 및 평균 가구원 수 변화 추이	73
[그림 3-2] 자녀* 연령별 맞벌이 가구 비율	74
[그림 3-3] EU 국가들의 COVID-19 이전과 이후의 외로움 격차	75
[그림 3-4] 복지국가의 권력 관계	77
[그림 3-5] 외로움의 원인	79
[그림 3-6] 스페인 바르셀로나의 외로움 대응 전략 맵	83
[그림 3-7] 영국 성인들의 외로움을 느끼는 빈도	86
[그림 3-8] 연령 및 타인과 동거 여부에 따른 외로움을 느끼는 빈도	88
[그림 3-9] 영국 외로움 제도 개혁의 과정	89
[그림 3-10] '연결된 사회' 계획의 주요 주체 및 역할	92
[그림 3-11] 외로움에 대한 낙인 완화 캠페인 슬로건	97
[그림 4-1] 뉴질랜드 주요 정부지출 변화: 1997~2021	132
[그림 4-2] 뉴질랜드 주요 정부지출 항목	133
[그림 4-3] 뉴질랜드 사회보장·복지·연금 지출 변화: 1997~2021	134
[그림 4-4] 뉴질랜드 COVID-19 관련 사망, 확진, 회복 인구의 변화: 2020.2~2022.8	136
[그림 4-5] 뉴질랜드 실업률: 2006년 2분기~2026년 2분기	137
[그림 4-6] 노동시장 참여율 비교: 2019년 12월과 2021년 12월 비교	138
[그림 4-7] 뉴질랜드 CO ₂ -e 배출량의 변화: 2014년 1분기~2021년 4분기	139
[그림 4-8] 뉴질랜드 자살률의 변화: 2009~2021	141
[그림 4-9] 뉴질랜드 자살률의 변화: 2009~2021, 성별	142



[그림 4-10] 뉴질랜드 명목 및 실질임금 상승률	143
[그림 4-11] 뉴질랜드 교육 성취도: 민족별	144
[그림 4-12] 뉴질랜드 삶의 만족도: 민족별	145
[그림 4-13] 예산 정책 수립 과정의 변화: 전통적 방식에서 웰빙 예산 방식으로	153
[그림 4-14] 정부 순부채 비율: 2023년 IMF 추정치	156
[그림 4-15] 세계 주택가격 거품 순위	164
[그림 4-16] 뉴질랜드 전국 주택가격지수의 변화: 2017.4~2022.7	165
[그림 4-17] 뉴질랜드 북섬 지역 주택가격지수의 변화: 2017.4~2022.7	166
[그림 4-18] 뉴질랜드 전국 주택가격지수의 비교: 1달 전, 3달 전, 1년 전, 5년 전, 고점 대비	167
[그림 4-19] COVID-19 전후 남성 대비 여성 경제활동 참가율 변화	169
[그림 4-20] 뉴질랜드 자살률의 변화: 2009~2021, 민족별	172
[그림 4-21] 뉴질랜드 자살률의 변화: 2009~2021, 취약민족별	173
[그림 4-22] 외국인이 살기 좋은 국가 순위	175
[그림 4-23] 뉴질랜드 금리 변화: 1999.11~2022.8	179
[그림 5-1] 개입 영역 중심의 일상회복지원 유형	204
[그림 5-2] 영국 일상회복지원 서비스 과정의 예(CSED, 2011)	212
[그림 6-1] EU, 일본, 미국의 고용 양극화	243
[그림 6-2] 직업군에 따른 컴퓨터화 가능성	244
[그림 6-3] 자동화 위험이 높거나 중간 수준 직업에 종사하는 근로자 비율	246
[그림 6-4] 자동화의 위거나 상당한 변화 위험에 놓인 일자리 비율	255
[그림 6-5] Digital Social Security(DSS) 작동 방식	257
[그림 6-6] '투명하고 예측 가능한 노동조건' 지침 이행 현황	260



Abstract

Case Studies on System Reforms of Welfare States in Response to Environmental Changes in 21 Century

Project Head: Kim, Ki-tae

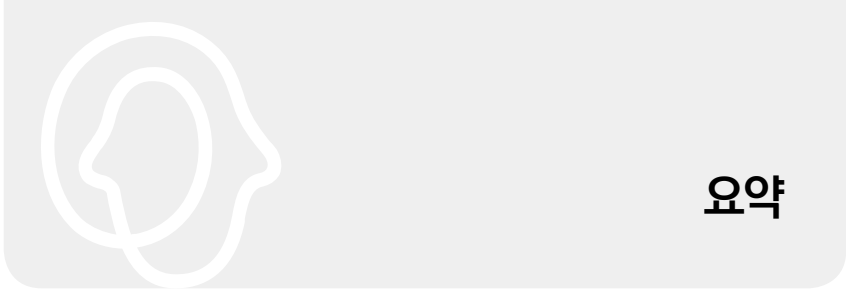
Welfare states have been undergoing crises since their establishment in the early 20th century. Their instability has been in a respect predestined as it is based on several assumptions: stable economic growth, democracy and sustainable environment. Any changes in the assumptions would shake the ground of the welfare states. It is what we are observing in the new century by witnessing low growth rates, climate change, etc.

Given this, this report tries to review five cases of system reforms in response to the above-mentioned changes. They are US's housing policy initiative called CAP (Chapter 2), UK's policy against loneliness(Chapter 3), Wellbeing Budget in New Zealand (Chapter 5), UK's Reablement scheme (Chapter 6) and labour policy changes in some countries such as France.

By reviewing the challenging and experimental policies, we are trying to find clues to overcome the current changes Korean welfare systems are now facing.

Keyword : welfare state, climate change, digitalization, wellbeing budget, loneliness, reablement

Co-Researchers: Noh, Hyun-ju · Kim, Seongwook · Kim, Ahraemi · Min, Kichae · Song, Ahyoung · Kim, Bo-Yung · Ryoo, Jina



요약

20세기 자본주의 발달의 산물인 복지국가는 21세기 들어서 새로운 도전에 직면하고 있다. 그 도전이란 기후위기, 저성장, 디지털 경제화, 노동시장 변화, 저출산 및 고령화, 1인 가구의 증가 등으로 나타나는 가족 기능의 축소 등이다. 이러한 변수들은 21세기에도 심화하면서 복지국가의 근간을 위협하고 있다.

복지국가의 질서는 다음과 같은 체계, 질서 혹은 믿음에 근거해서 형성됐다. 대단위 사업장 중심의 생산체계, 완전고용, 취업과 실업의 명확한 구분, 사회정책의 대상 단위로서의 가구 중심의 생활 패턴, 사회보장 급여 자격의 근거로서의 시민권(citizenship), 성장과 환경의 지속 가능성에 대한 믿음 등이다. 이와 같은 토대는 새로운 변화 속에서 조금씩 침식되고 있다.

새로운 도전에 대해서 복지국가들도 현황 분석 및 미래 전망에 근거한 제도 변화를 꾀하고 있다. 이를테면 지난 2019년 한국 정부가 내놓은 제2차 사회보장기본계획에서는 ① 고령화 심화 및 가족 기능 약화, ② 성장을 저하, ③ 고용 구조의 다양성 및 불안정성 확대, ④ 네트워크 사회의 도래를 가장 큰 변화로 보았다. 프랑스 정부가 2022년 내놓은 '미래 사회의 경제적 도전(Major Future Economic Challenges)'에서는 ① 기후위기, ② 경제적 불안정 및 불평등 심화, ③ 인구 구조 변화를 미래의 위협으로 파악했다. 이번 보고서에서는 상대적으로 공통적인 위협으로 감지되는 ① 기후 변화, ② 인구 변화, ③ 저성장, ④ 기술변화에 따른 노동시장 변화를 중심으로, 이들 변화에 대응하는 제도 변화 혹은 제도 개혁의 사례 다섯 가지를 선택했다. 그리고 그 내용을 2~6장까지 살펴보았다.

2장에서는 기후위기에 대응하는 미국의 주거정책의 전환을 살펴보았다. 잘 알려져 있듯이 기후 변화는 전 세계적인 현상으로 모든 인류가 경험하는 위기이다. 지구 평균 기온 상승, 해수면 온도의 상승, 해수면 상

승, 예측 불가능한 기후 현상의 증가 및 자연재해의 증가 등 전 세계적으로 관찰되는 기후 변화 현상은 매우 심각하다. 이렇듯 광범위하고 강력한 기후위기는 인류의 삶 전반을 위협하고 있으며 전 세계적인 빠른 대응을 촉구하고 있다.

기후위기의 현상 속에서 기후위기의 차별적 속성에 주목해야 한다. 기후 변화로 인한 피해 정도는 개인 또는 사회의 특성에 따라 차별적으로 발생한다. 사회경제적으로 취약한 인구 집단이 기후위기에 더 취약하다는 연구들이 축적되기 시작했으며 이 과정에서 기후 변화가 자연현상을 넘어서 사회적 측면이 강하게 존재하는 현상임을 인식하기에 이르렀다. 이를 통해 기후 정의의 개념이 자리잡기 시작했다.

기후 변화에 대응하기 위한 각국의 노력은 다양한 측면에서 관찰되지만 그 중에서도 주거의 중요성이 강조되고 있다. UN은 기후위기에서 개인과 사회를 보호하기 위해 주거는 매우 중요하며 적절한 주거권 보장을 위한 노력을 강화하고 적극적으로 임해야 함을 강조한다. 향후 주거정책은 기후위기와 기후 정의적 측면에서 개선되어야 하며 기후 변화 영향을 완화하기 위해 주거정책이 주된 수단으로 활용될 수 있다고 보았다.

기존 연구들은 기후위기에 대응하는 향후 주거정책은 에너지, 주거정책, 위기대응, 그리고 학술적 기반 마련의 네 요소를 중심으로 전환될 수 있다고 정리하고 있다. 그러나 이와 관련한 실질적인 국가 단위의 정책 전환 노력과 그 결과를 뚜렷하게 확인하기란 쉽지 않다. 기존의 주거정책 논의 속에서 일부 기후위기적 요소를 다루기도 하지만 국가 주거정책의 아젠다 구성에 기후위기를 중심으로 놓고 정책 계획을 발표한 사례는 찾기 쉽지 않다.

2장에서는 기후위기에 대응하는 국가 단위의 대응으로 미국 주택도시 개발부(HUD)가 주도하는 기후위기대응계획(Climate Action Plan, 이

하 CAP)에 초점을 맞춘다. 현재 바이든 정부의 기후위기 대책의 흐름에 발맞추어 주거정책을 전환하는 노력의 결과다.

HUD는 기후 회복탄력성의 증가라는 목적 아래 주거정책이 기후위기의 영향을 완화하고 예방하는 차원에서 재구성될 필요성을 강조한다. 이를 위해 CAP를 발표하였으며 CAP는 완화(mitigation), 적응(adaptation), 그리고 환경 정의(또는 기후 정의)의 세 요소로 구성된다. 기후 회복탄력성이라는 주된 목적을 달성하기 위해 기후위기 관련 과학적 연구의 활성화, 기후위기로 유발된 거주지 손실로 인한 경제적 위기 예방 목적을 지닌 금융지원, 기후 변화로 인한 재난 극복 및 탄력성 증진을 위한 노력, HUD의 사업을 수행하는 주체들의 수행 능력 향상을 위한 노력 등 네 가지의 세부 목표를 구성하고 있다.

이 모든 과정에서 HUD 2016년에 관련 규정을 정비하면서 HUD에서 운용되는 기금을 저소득과 취약계층에 초점을 맞추어 활용할 수 있도록 제도를 개편하고 있다. 현재 HUD에서 진행하는 기후위기 관련 주거 프로그램은 이러한 정의적 측면에서 운영된다. 사업을 수행하는 주체는 기후위기의 정의적 측면을 반드시 이해해야 하며 관련 교육과 가이드라인을 만들어 운영하는 등의 노력을 기울이는 것이 특징이다.

HUD의 2021 CAP 합의는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 기후위기와 기후 변화에 대한 대응 전략을 주거 중심으로 구성했다. 둘째, 기후 정의와 기후 불평등을 기반으로 주거정책의 전환 방향을 제시했다. 셋째, 정책 방향 설정뿐만 아니라 구체적인 정책 집행을 위한 예산 확대 계획이 포함됐다. 넷째, 효과적 정책 실현을 위한 연구와 자원 마련 계획을 제시했다.

3장에서는 외로움과 사회적 고립 문제에 대응하는 영국 정부의 제도 변화를 살펴보았다. 물론 외로움과 사회적 고립이 새로운 개념은 아니다.

그러나 사회의 구조적 변화로 인하여 최근 그 수준이 심각해지고 사회문제화되면서 신사회적 위협으로 다뤄지고 있다.

외로움과 사회적 고립이 복지국가의 제도 개혁 논의에서 주목받는 주요 사회적 배경은 세 가지다. 첫째, 개인화로 인한 가구 규모의 축소 및 가족 기능의 약화라는 사회 변화다. 둘째, 개인 - 가족 - 국가를 기준으로 설계된 복지국가 체계와 외로움·사회적 고립의 부정합성이다. 셋째, 외로움과 사회적 고립이 인간의 삶에 미치는 영향이 매우 다양하고 크다는 근거가 계속 축적되면서 외로움과 사회적 고립의 심각성에 대한 인식의 증가다.

학계와 WHO, EU, OECD 등과 같은 국제기구들은 외로움과 사회적 고립에 대한 실태 조사를 실시하여 이에 대한 이해를 높이고, 사회적 연결 강화를 위한 국제적·법적·제도적 노력을 제안한 바 있다. 일본, 스페인 바르셀로나 등의 복지국가 및 지방정부는 외로움 및 사회적 고립에 적극적으로 대응하고 있다. 일본은 1990년대 이후 고독사 및 히키코모리 등의 문제를 겪으면서 2007년 고독사 제로 프로젝트를 시행하고, 2018년에 세계 두 번째로 외로움 장관을 신설하는 등의 노력을 하고 있다. 스페인 바르셀로나는 2020~2030 외로움 해결을 위한 중장기 계획을 수립하여 실행 중이다.

이 중에서도 영국의 노력이 가장 눈에 띈다. 영국에서는 외로움을 심각한 사회문제로 인식하고, 이를 적극적으로 알리는 노력을 해 왔던 노동당의 조 콕스 의원의 선구적인 역할이 크다. 그가 2016년 사망하면서 그의 의지를 계승하기 위해 창립한 2017년 조 콕스 위원회의 활동이 제도 개혁의 결정적 요인이 됐다. 2018년 영국은 세계 최초로 디지털·문화·미디어·스포츠부 장관을 외로움 장관으로 겸직 임명하고, 실태 조사 결과를 발표하고, ‘연결된 사회(A connected society)’라는 중장기 계획을 발표

했다. 이에 따라 매년 연간 보고서를 발행하고, COVID-19 외로움 대책 발표 및 실행, 외로움근거생산그룹 조직 구축 등을 진행하고 있다.

증장기 계획이 제시하는 3대 목표는 외로움에 대한 낙인 완화, 지속적 인 변화 추동, 외로움에 대한 지식 및 근거 축적이다. 전략 개발의 원칙은 다섯 가지, 즉 파트너십 기반 협력, 검증·반복·학습 의지, 영역·부처의 경계를 넘나드는 접근, 예방적 접근 및 주요 트리거 포인트에 집중, 지역 중심 대응과 개별적 접근의 중요성 인식이다.

전략 실행의 주체는 다양하다. 정부, 민간, 지방정부 및 공공/보건 서비스 기관, 고용주, 친구·가족·지역사회 등 5개 주체의 역할 분담과 협력이 강조된다. 전략 내용은 근거와 통찰, 연결된 사회 구축을 위한 조직 구축, 연결된 사회 구축을 위한 지역사회 인프라 구축, 연결된 사회를 지지하는 문화 조성 등으로 제시된다. 집행을 위한 예산은 2018년 2,000만 파운드의 기금을 조성한 것을 시작으로 매년 다양한 기금을 조성하여 재정을 지원하고 있다. 단, 민간 인프라를 활용한 사업이 대다수라는 점에서 재정 지원 규모가 크지는 않다.

영국은 2020년부터 매년 연간 성과보고서를 발표하면서 성과를 관리하고 있으나 대체로 '산출' 중심의 보고에 한정된다. 제도 개혁 초기 단계로 인프라 등을 구축하기 위해 '연결된 사회'에 맞춰 계획 이행 중이며, 아직 '외로움의 감소 효과'를 평가하기는 이르다.

제도 측면에서 보면 대상의 보편성은 확보했으나 실질적 보편성 확보 여부는 의문이다. 복지급여는 서비스 중심이고 잔여적이면서 보충적인 특징이 있다. 재정적으로는 기금을 지원하고 있으나 민간 재정도 활용한다는 점에서 공공성이 높지 않다. 매년 기금을 조성하여 제공한다는 점에서 재정의 안정성도 높지 않다. 인프라의 효과성, 효율성 및 공공성 측면에서 영국은 국가가 '관리'하고 민간이 서비스를 제공하는 구조다.

영국의 제도적 대응의 의의는 다음과 같이 정리된다. 첫째, 세계 최초로 외로움을 사회적 위험으로 인정하고 외로움의 보편성을 인정했다. 둘째, 세계 최초로 외로움에 대한 제도적인 대응을 실시했다. 셋째, 민관의 역할 분담 및 협력 사례를 제시했다. 넷째, 신사회적 위험에 대응하기 위한 재정 확보의 필요성을 제시했다. 다섯째, 외로움 문제 대응을 위한 근거 중심의 정책 대응을 강조했다. 여섯째, 외로움의 해결 전략으로 ‘연결된 사회’를 제시했다.

한국 사회의 복지국가 개혁을 위한 제언을 하면 다음과 같다. 첫째, 복지국가의 주요 사회적 위험으로서 외로움과 사회적 고립을 적극적으로 인정할 필요가 있다. 둘째, 개인-국가 복지국가로의 구조 변화를 모색할 필요가 있다. 셋째, 연결성 확보를 위한 효과적 개입 방안을 개발할 필요가 있다. 넷째, 복지국가 규모가 작고 연대 수준이 낮은 한국 사회는 적극적인 대응이 더욱 필요할 것이다. 다섯째, 구체적인 대응 전략 수립이 필요하다. 이는 국가 단위의 대응 체계, 정책 근거 확보, 중장기 전략 수립, 재정 확보를 요구한다.

4장에서는 뉴질랜드의 정책 실험인 웰빙 예산에 주목했다. 뉴질랜드 정부는 지난 2018년 세계 최초로 웰빙 예산을 책정하면서 “경제성장은 웰빙에 중요한 기여자이지만 그 자체가 목적이 아니며, 삶에서 가치 있게 여기는 것들을 측정하는 적절한 척도가 아니다”라고 천명한다. 요컨대 뉴질랜드에서는 GDP가 아닌 웰빙이 예산 수립의 궁극적 목적이다.

4장에서는 ‘웰빙 예산 2019’ 시행 이후, 공식적으로 ‘소득보다 웰빙’을 예산의 기준으로 삼는 최초의 국가로서 뉴질랜드를 연구 대상으로 하고, 웰빙 예산이 공식화된 2018년부터 2022년까지를 연구 기간으로 선정하였다. 뉴질랜드 웰빙 예산의 내용, 효과, 의의와 한계를 파악하고, 이를 통해 한국 복지국가에 대한 함의를 도출하였다.

2019년도부터 2022년도까지 뉴질랜드 각 연도별 웰빙 예산의 목표와 주요 예산 항목, 주요 정부지출 항목을 파악함으로써 뉴질랜드 웰빙 예산의 '내용'을 설명하였다. 웰빙 예산의 5가지 목표(정의로운 전환, 신체적·정신적 웰빙, 노동의 미래, 마오리족과 태평양 지역 주민 웰빙, 아동 웰빙)에 근거한 웰빙 예산의 효과를 다양한 지표 변화 분석을 통해 검토했다. 웰빙 예산의 코로나19 감염병 대응 효과도 함께 보았다. COVID-19에 대한 대응의 경우, 사망·확진·회복 인구는 강력한 국경폐쇄 조치로 최소화했다. 실업률은 최대 3%로 최소화시켰으며, 노동시장 참여율은 유럽 연합, 호주, 영국, 미국에서 모두 감소한 반면, 뉴질랜드에서는 0.6%p 증가한 결과를 볼 때, 웰빙 예산은 '상'의 효과를 낳았다고 해석할 수 있다. 온실 가스 배출량의 감소와 아동 빈곤 감소율의 증가라는 성과를 얻은 '기후 탄력적, 지속 가능한, 공해 제한적 경제로의 전환 지원' 및 '아동 빈곤 감소, 아동 웰빙 개선, 저렴하고 안전하며 안정적인 주택 지원'의 웰빙 예산 목표는 '중'의 효과를 낳았다고 해석할 수 있다. 그 외 나머지 3개의 웰빙 예산 목표에 대한 효과는 아직 미미하다고 볼 수 있다. 마지막으로 정책 제언으로는, 웰빙 대국민 토론을 통한 한국형 웰빙 예산 도입과 그 실행을 위한 정치 주체의 변화 및 지역-자산-연령-민족-성별에 따른 정책 결정자의 전면 재구성을 제안하였다.

5장에서는 영국을 중심으로 진행되는 정책 실험인 일상회복지원사업을 살펴보았다. 고령화로 인해 점차 늘어가는 보건의료와 사회적 돌봄에 대한 부담과 함께 지역에서 살아가고자 하는 노인들의 욕구는 늘고 있다. 이에 대응하는 정책 수단으로 일부 복지국가에서 일상회복지원은 다양한 개념과 모델로서 확산되고 있다. 이러한 변화의 배경에는 일반적인 수동적인 돌봄 서비스의 한계를 벗어나야 한다는 문제 의식이 있었다. 새로운 접근에서는 자립과 참여를 촉진하고, 전문가와 이용자의 동반자적 관

계를 중심에 두고, 부담이 아닌 사회적 자원으로서 노인을 바라보고, 통합을 촉진하는, 그리고 비용 효과적인 해법을 모색하고자 한다.

이러한 정책적 흐름은 국제적으로 2000년대 이후 회복적 돌봄의 개념과 함께 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드 등 영어권 국가와 덴마크, 노르웨이 등 북유럽 국가에서 본격적으로 확산되기 시작했다. 그리고 각국의 다양한 접근은 결국 일상회복지원의 개념으로 귀결됐다. 영국에서는 보건의료에서 불필요한 입원을 피하기 위한 중개돌봄의 개념으로 발전하기 시작하였으며 지방정부에서도 집에서 자립적인 능력을 위한 개입이 발전했다. 이러한 접근 모델은 단기간의 집중적인 개입으로서 일상회복지원의 개념으로 이어졌다. 중앙정부의 적극적인 투자와 함께 일상회복지원은 정책적으로 확대됐다. 이러한 흐름은 유엔 유럽경제위원회, 고령화와 관련된 국제비정부기구 등 다양한 국제기구들의 권고로도 촉진됐다. 영국에서는 2014년 돌봄법 개혁을 통해서 제도화되었다.

이러한 일상회복지원은 다양한 개념 및 정책 모델로서 다양한 국가와 지역에서 발달됐지만 몇 가지 공통된 요소를 가지고 있다. 첫째, 개입 목표와 영역으로서 초기에는 개인의 기능적 자립이 강조됐지만 점차 다양한 사회적 관계와 활동으로도 영역이 확장됐다. 둘째, 개입 대상은 처음에는 병원 퇴원이나 입원 위험이 있는 선별적 대상을 중심으로 이루어졌지만, 점차 연령이나 신체적, 정신적 조건과 관계없이 모든 돌봄 대상으로 확대된다. 물론 임종기 돌봄은 제외된다. 셋째, 이용자가 스스로 일상생활 과업을 수행할 수 있도록 지원하는 방식으로 서비스가 이루어진다. 여기에 보장구와 기술적 보조, 원격돌봄 등 다양한 기술이 활용된다. 넷째, 인력은 돌봄 종사자, 작업치료사, 사회복지사, 물리치료사, 간호사 등 다양하게 구성되며, 다학제간 팀에 의한 개입이 이루어질수록 더 우수한 성과를 낼 수 있다. 다섯째, 이러한 일상회복지원의 결과 상당수는 돌봄

이 필요 없을 정도로 자립성을 획득한다. 사후 돌봄이 필요한 경우에도 돌봄 수요는 줄었다. 또한 안정감을 제공하기 위하여 원격돌봄 등이 사후에 활용될 수 있다.

이러한 정책 모델에 대한 비판도 있다. 일상회복지원은 비용 억제의 의도를 가지고 확산됐다는 것, 기능적 목표에 협소하게 집중하면서 자연스러운 노화로 인한 장애를 배제하는 패러다임으로 기능한다는 것이 비판점이다. 그러나 실제 효과성 연구에서 비용 억제 효과는 분명하게 나타나지는 않았다. 이용자의 자립성이나 삶의 질과 같은 측면에서는 일관적이지는 않지만 유의미한 긍정적인 근거가 제시되고 있다. 특히 이용자들은, 일부 혼란을 느끼는 부분도 있지만, 자신의 자립성을 증진시키기 위한 협력적인 도움을 받는다는 측면에서 사업을 긍정적으로 인식했다. 이용자들의 정신 건강에서도 긍정적 효과가 발견됐다. 종사자들은 일상회복지원을 기존 서비스보다 확실히 우월한 방법으로 인식했다. 이용자가 회복 과정에서 종사자의 도움 없이 겪게 되는 어려움을 지켜보아야 한다는 점은 애로 사항이라고 답했으나, 대체적으로 평가는 긍정적이었다.

이러한 점들 때문에 일상회복지원 개혁은 앞으로도 계속 확산되고 발전될 것으로 예상할 수 있다. 고령화를 보다 긍정적인 시각으로 바라보고, 노인들이 자기 생활을 주도적이고 자율적으로 살 수 있도록 돕는다는 측면, 이를 다학제간 협력을 통해서 보다 효과적으로 수행하고자 한다는 점에서 긍정적이기 때문이다. 일상회복지원은 사회 서비스의 전체적인 개혁의 흐름과 맥락을 같이 하면서 동시에 복합적인 사회적 도전에 대해 설득력 있는 방향을 제시하고 있다. 물론 이러한 접근이 그동안의 문헌에서 지적된 것처럼 신체적 기능 개선과 비용 억제의 협소한 목적에 제한될 필요는 없다. 일상회복지원이 사회적 관계와 참여 등 포괄적인 삶의 질 문제를 고려한다면 더 많은 가능성을 실현할 수 있는 잠재성이 있다. 그

런 측면에서 일상회복지원은 혁신적 서비스 모델로서 의미를 가질 수 있을 것이다.

6장에서는 디지털 전환에 따른 주요 국가들의 노동 관련 법령의 변화를 살펴보았다. 노동과 소득의 불안정, 나아가 21세기 복지국가 위기의 주요 원인으로 거론되는 디지털 전환과 자동화로 대표되는 기술 변화의 주요 내용과 쟁점을 살펴보고, 새롭게 등장하는 노동 형태에 적응하기 위한 개별 복지국가들의 노력과 시도를 소개했다. 디지털화가 새로운 일자리를 창출하고 삶의 기준을 향상시킬 것이라는 낙관론이 없는 것은 아니나, 전통적 산업 체계에 기반하여 발전해 온 복지국가와 세부 제도에 미치는 영향은 대체로 비판과 우려가 강한 것이 사실이다. 다만 수많은 유토피아-디스토피아적 전망에도 불구하고 아직 디지털 전환과 자동화가 노동을 위기로 몰아갈 것인지, 그렇다면 어떤 대처가 필요한지, 복지국가의 기존 고용 및 소득보호 프로그램들이 실현될 수 있는지 등 관련된 논의도 합의도 여전히 부족한 상황이다. 이러한 가운데 6장에서는 플랫폼 노동으로 대표되는 새로운 노동의 출현에 발맞추어 최근 시도되고 있는 프랑스, 영국 등 해외의 사례도 함께 검토한다. 디지털 기술의 발전은 한편에서는 인간을 더욱 풍요롭게 만들었지만, 사회경제적 구조의 근간을 흔들며 취약성을 높이는 등 부정적 측면도 예측되고 있다. 그러나 비슷하게 발전되는 기술 발전에 모든 국가가 동일한 위험 상황에 처한 것은 아니며, 각 국가의 제도적 배열이나 제도 수정 노력에 따라 상이한 결과를 보이고 있는 것으로 확인된다.

국가별로 보면, 프랑스는 해석론적 접근을 통해 비정형 노동자가 근로자로 인정될 수 있는 여지를 열어두는 동시에 독립노동자에 대한 정의 규정을 도입하여, 권리를 입법화하면서 최소한의 권리를 보장하고자 하였다. 미국 캘리포니아 주에서는 근로자 우선 추정 원칙과 책임 주체를 사

용자에게 부과하는 방식으로 근로자 범위를 확대하였다. 입증 주체를 전환한다는 측면에서 획기적인 변화라고 볼 수 있으나, 기업의 로비로 이를 회피할 수 있는 방안이 마련되었다는 점에서는 아쉬운 측면이 있다. 영국의 '제3의 범주 도입형'은 근로자와 자영업자라는 이분법적 체계에 노무 제공자 지위를 도입하고 사회법상 권리를 선별적·부분적으로 보장한다. 새로운 디지털 경제 상황에 적합한 새로운 보호 방안을 구축할 수 있다는 장점이 있지만 범주 경계 구분의 모호성은 지속될 것으로 예상된다. 다음으로는 보편적 사회보장 체계로 인해 디지털 전환의 시대에도 다른 국가보다 문제 상황이 덜 발생한 노르딕 국가가 어떻게 대응하는지 살펴보기 위해 스웨덴의 사례를 확인했다. 마지막으로 디지털화와 자동화 시기에 발생하는 노동의 변화에 가장 적극적으로 제도적 변화를 이루어내고 있는 네덜란드 사례를 추가하였다.

21세기의 새로운 도전은 복지국가에 대한 새로운 상상력을 요구하고 있다. 이번 보고서에서 복지국가의 지속 가능성을 위한 새로운 제도적인 실험들을 살펴본 이유다. 물론 사례들의 한계도 명확하다. 대부분 복지국가의 지속 가능성 혹은 발전 가능성에 대한 근본적인 성찰에 근거했다고 보기 어렵다. 오히려 개별적인 환경 변화에 대응하기 위한 다소 지엽적인 제도 변화로 볼 여지도 있다. 혹은 기존 제도의 관행에 포장만 새롭게 한 것으로 보일 수도 있다. 그럼에도 불구하고 작은 제도의 변화 혹은 새로운 이름을 덧붙이는 것이 새로운 결과를 낳고, 사회적인 변화를 낳을 잠재성을, 보고서는 염두에 뒀다. 이와 같은 점을 염두에 두고, 개별 장의 정책 제언에 근거해서 세 가지 정책 제언을 하고자 한다.

첫째, 기후위기에 대한 사회보장정책 분야의 적극적인 연구 및 정책 개발이 필요하다. 기후위기에 대응하는 노동정책 혹은 보건정책의 내용 혹은 사회보장정책에 관한 다소 이론적인 논의는 있었으나, 사회보장정책

에 관한 정책 변화의 사례를 찾기는 어려웠다. 이는 국내에서도 마찬가지다. 기후위기가 복지국가에 미칠 영향에 대한 논의는 일부 있었으나 구체적인 정책 방안에 대한 논의로 이어지지는 못하고 있다. 정책 당국인 보건복지부에서도 해당 문제에 대해서 상대적으로 무관심하다. 보건복지부의 2022년 업무 계획을 보면 기후라는 단어는 등장하지 않는다.

둘째, 경제성장 중심주의에서 '삶의 질 개선 중심주의'로의 방향 전환이 필요하다. 1인당 GDP는 3만 달러를 넘어서고, 이른바 '선진국' 대열에 섰지만 국민 삶의 질 수준은 하락하는 모순되는 경향이 나타나고 있다. 한국은 '성공한 나라, 불안한 시민'(이태수 외, 2022)의 역설에 갇힌 셈이다. 3장에서 언급한 고립의 문제도 한국에서는 심각하다. OECD(n.d.)가 발표하는 삶의 질 보고서(Better Life Index)를 보면, 어려움에 처했을 때 도와줄 지인이 있다고 답한 한국인의 비율은 80%로 40개 비교 대상 국가 가운데 바닥에서 네 번째로 낮았다. 4장에서 살펴본 뉴질랜드의 정책 실험은 다소 선언적인 한계에도 불구하고 의미 있는 첫걸음으로 해석된다.

셋째, '삶의 질 개선 중심주의'로의 전환과 관련해서 공동체 복원 역시 중요한 정책 지향으로 설정할 필요가 있다. 여기서 공동체의 단위가 반드시 복지국가일 필요는 없다. 공공성을 가진 단위로서의 공동체, 즉 마을, 조합, 노조, 시민단체를 포괄한다. 국가는 공공성을 가진 공동체가 자생력을 갖도록 견인하는 역할을 할 수 있다. 다만 비대해진 국가는 자칫하면 자율적 공동체를 모두 삼켜버릴 수 있다는 점도 유의해야 한다. 3장에서 국가-개인 중심의 복지국가 구조 변화를 피할 때, 국가와 개인 사이에 다양한 공공의 주체가 함께 성장하는 정책적인 고려도 함께 돼야 할 것이다. 이를 통해 3장과 5장에서 제시된 고립과 돌봄의 문제가 다양한 공적 주체를 통해서도 해결하는 과정이 필요할 것이다. 국가-개인이 만나는 접

점이 확장될 필요가 있는 부분은 6장에서 예시될 수 있다. 국가의 사회보장이 미치지 않는 거대한 사각지대의 문제는 기술 발전의 부작용으로 부각되고 있다. 비정형 노동자의 사회권 보호 영역에 국가는 경시되는 사회권을 적극적으로 보호하는 역할을 수행해야 할 것이다.

주요 용어 : 복지국가, 기후위기, 주택정책, 외로움, 고립, 경제성장, 웰빙 예산, 돌봄, 일상회복지원, 자동화, 디지털화

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 1 장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 구성 및 방법

제 1 장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

20세기 자본주의 발달의 산물인 복지국가는 21세기 들어서 새로운 도전에 직면하고 있다. 그 도전이란 기후위기, 저성장, 디지털 경제화, 노동시장 변화, 저출산 및 고령화, 1인 가구 증가 등으로 나타나는 가족 기능의 축소, 이주민의 증가, 혐오의 확산 등이다. 이러한 변수들은 21세기에 도 심화하면서 복지국가의 근간을 위협하고 있다.

복지국가의 질서는 다음과 같은 체계, 질서 혹은 믿음에 근거해서 형성됐다. 대단위 사업장 중심의 생산체계, 완전고용, 취업과 실업의 명확한 구분, 사회정책 대상 단위로서의 가구 중심의 생활 패턴, 사회보장 급여 자격의 근거로서의 시민권(citizenship), 성장과 환경의 지속 가능성에 대한 믿음 등이다. 이 토대들은 새로운 변화 속에서 조금씩 침식되고 있다.

이와 같은 도전은 한국만 직면한 것이 아니다. 복지국가 대부분이 직면한 과제다. 마크롱 프랑스 대통령이 석학들에게 주문해서 2021년 6월 발간된 <미래 사회의 경제적 도전> 보고서는 미래 사회의 세 가지 주요한 도전으로 ① 기후 변화, ② 경제적 불평등 및 불안정, ③ 인구 변화 - 고령화, 건강 및 이주(immigration)를 제시하고 있다(Blanchard et al., 2021).

더욱이 코로나19 바이러스로 인한 감염병의 확산은 개별 복지국가에서 사회정책의 약한 고리를 드러내고 있다. 한국에서는 특히 택배 노동

자, 콜센터 노동자 등 취약한 노동 현장을 중심으로 바이러스가 확산되기도 했다. 이는 '아프면 쉬지 못하는' 한국적 노동 문화에 대한 자각으로 이어졌으며, 한국에서 상병수당의 부재라는 약한 고리를 자각하는 계기가 됐다.

복지국가들은 저마다 제도적 경로에 부합하는 방식으로 정책 대안을 마련하고 있다. 서구의 복지국가들은 코로나19 감염병 위기 상황에 부합하는 한시적 대책을 내놓기도 하지만, 동시에 각국의 약한 제도적 고리를 파악하고 근본적으로 개혁하는 일련의 과정을 겪고 있다. ILO(2022)에 따르면 전 세계적으로 96개의 제도가 새로이 도입됐고, 대상자 범위를 확대한 제도가 73개, 급여 수준을 높인 제도가 51개에 이른다.

감염병이 초래한 위기는 하나의 예일 뿐이다. 앞서 살펴본 도전에 응전하기 위해서 복지국가들은 ① 전통적인 복지국가의 형식을 유지하면서 제도의 포괄성, 보편성을 확대하는 방식으로 응전하거나, ② 제도의 정합성을 높이기 위해서 제도를 큰 틀에서 개편/개혁/신설/통합하거나, ③ 전통적인 사회보장제도와 전혀 다른 원리의 제도를 도입하는 접근을 시도하고 있다.

한국은 후발 복지국가로서 3중의 과제를 안고 있다. 한국은 아직 미완된 과제로서의 전통적 의미의 복지국가를 구축함과 동시에 돌봄과 같은 새로운 사회적 위기에 대응하고 있다. 여기에 감염병 범유행 및 기후위기와 같은 글로벌 단위의 새로운 도전에 대응해야 하는 처지에 있다. 이를테면 한국은 유럽 복지국가들이 19세기 말에 도입한 상병수당 제도를 120년이 지난 지금 시점에서 도입을 검토하고 있으며, 동시에 미래 사회보장 모델로 주목받고 있는 기본소득의 변용 모델을 일부 지자체 단위에 실험하고 있다. 즉 19세기와 21세기의 실험이 공존하는 상황이다.

이와 같은 독특한 상황은 한국의 복지국가 발전 속도 및 특성과 일부

관련이 있다. 한국의 사회정책은 지속적인 경제성장을 이끄는 권위주의적인 발전국가(developmental state)에서 도구적인 성격을 가지면서, 동시에 인간의 삶의 질 개선이라는 시민들의 욕구에 빠르게 부응하고 있다. 이에 따라 한국의 복지국가 발전은 ‘압축 성장과 압축 복지’(김미곤 외, 2018)로 설명된다. 이 과정에서 발전의 순서 및 내용은 다소 무질서하게 응축된 측면도 있다.

1인당 GDP는 3만 달러를 넘어서고 정치, 경제적인 필요에 따라 복지국가의 외형은 만들어졌지만 정작 국민들의 삶의 질 수준은 하락하는 모순되는 경향이 나타나고 있다. 이태수 외(2022)는 이를 일컬어 ‘성공한 나라, 불안한 시민’으로 설명했다. 한국은 복지국가의 형식적 기틀을 갖추는 데는 일견 성공했으나, 복지국가의 실질적 내용이라 할 수 있는 삶의 질을 개선하는 데는 한계를 보였다고 평가할 수 있다. ‘압축 복지’의 의도치 않은 결과일 것이다.

복지국가는 근대 이후 형성된 자본주의와 민주주의라는 다소 불안정한 토대 위에서 역사적으로 ‘최근’부터 진행되고 있는 거대한 사회 실험이라는 점을 상기할 필요가 있다. 따라서 코로나19 바이러스의 확산도 전혀 새로운 국면이라기보다는 자본주의 발달 과정에서 지속적으로 이어져온 환경 파괴의 산물인 측면도 있으며, 20세기에도 반복적으로 등장했던 감염병(스페인 독감, 메르스 등)이 조금 더 광범위한 형태로 재발한 것으로 볼 수 있다. 결국 복지국가를 위협하는 여러 가지 요인 가운데 하나로 해석할 수 있다.

그렇다면 복지국가를 구성했던 토대로서의 기후환경, 경제성장, 자본주의, 민주주의의 성격 변화는 필연적으로 복지국가의 성격 변화를 요구한다고 볼 수 있다. 그와 같은 변화를 추동하는 변수는 양극화, 저성장, 기후위기, 고령화, 이주의 확대 등을 열거할 수 있다(Blanchard et al.,

2021). 이와 같은 변화의 속도는 매우 빠르며, 복지국가의 토대를 더욱 취약하게 만들고 있는 요인들이다.

21세기 복지국가의 기반을 흔드는 위협의 목록과 강도에 대한 해석은 조금씩 다르다. 국가 혹은 연구자마다 바라보는 지형이 다르기 때문일 것이다. 이 장에서는 지난 2019년 한국의 정부가 내놓은 제2차 사회보장기본계획과 프랑스 정부가 2022년 내놓은 '미래 사회의 경제적 도전 (Major Future Economic Challenges)'을 중심으로 우리 사회를 위협하는 내용들을 일람해 보겠다.

한국의 사회보장위원회에서는 2019년 2월에 발표한 제2차 사회보장기본계획에서는 현실 진단과 정책 환경 전망을 통해 현재와 미래 사회의 도전 과제를 제시하고 있다.

한국의 현실 진단에서는 낮은 행복 수준, 지속 가능성 문제, 사회적 연대 약화를 주요한 문제로 지적했다. 먼저 낮은 행복 수준에서는 경제적 발전 대비 사회 부문 투자 부족에 따른 국민들의 낮은 삶의 만족도를 지적했다. 특히 OECD의 삶의 만족도(17년도 기준) 내용을 기반으로 과도한 근로시간, 낮은 사회적 지지와 협력 등 국민의 행복 수준과 관련된 부분에서 개선이 필요하다고 보았다.

둘째, 지속 가능성 문제와 관련해서는 경제의 저성장 장기화, 인구 고령화 등 경제·사회 구조의 지속 가능성을 위협하는 요인이 증가하고 있음을 지적하고 있다. 이와 더불어 지체된 혁신으로 인한 대기업-중소기업, 정규직-비정규직 간 격차 심화 문제도 제기했다.

셋째, 사회적 연대 약화와 관련해서는 노동시장 양극화와 소득분배 지표 악화, 세대별·성별 격차 확대 등 사회적 갈등 요인이 증가하고 있다고 보았다.

(표 1-1) 제2차 사회보장기본계획(2019~2023)의 현실 진단과 정책 환경 전망

구분		세부 내용
현실 진단	낮은 국민 행복 수준	- 경제적 발전 대비 사회 부문 투자가 부족하여 삶의 만족도가 낮음 - 근로시간 과다, 낮은 사회적 지지와 협력, 삶의 만족 등 개선이 필요한 분야가 다수 존재
	지속 가능성 문제	- 저성장, 인구 고령화 등 경제·사회 구조의 지속 가능성 위협 요인 증가 - 경제 저성장의 장기화, 대기업-중소기업/정규직-비정규직 간 격차 심화 - 출산율 급락 및 기대수명 증가로 고령화 가속
	사회적 연대 약화	- 노동시장 양극화와 소득분배지표 악화, 세대별·성별 격차 확대 등 사회적 갈등 요인 증가 - 노동시장 이중구조화, 근로 빈곤 심화 등 소득 불평등이 심화되고 있지만 조세 및 사회지출의 소득재분배 효과는 미흡 - 노인 빈곤, 성별 임금 격차, 청년실업률 등 갈등 요소가 사회통합 및 연대 저하 요인으로 작용 - 젠더 문제에 대한 감수성 증가 및 남녀 간 인식 격차
정책 환경 전망	경제·사회 구조 변화	- 고령화 심화 및 가족 기능 약화 - 생산 가능 인구 감소, 세계 경제성장 둔화 등 대내외 여건 악화에 따른 성장률 저하 - 고용 구조 및 근로 형태의 다양성, 노동 이동 확대에 따른 고용불안정성 증대 - 정보통신 기술 발달과 새로운 소통 방식 확산
	사회보장 인식과 욕구	- 낮은 삶의 만족도 - 노후 및 일자리에 대한 높은 불안 - 일자리와 탈빈곤 지원에 대한 높은 요구

자료: 사회보장위원회. (2019.2.12). 제2차 사회보장기본계획(2019~2023). 보건복지부. https://www.ssc.go.kr/menu/busi/busi040101_05.do에서 2022.10.23. 인출 및 저자 정리.

양극화 측면에서는 노동시장 이중구조화, 근로 빈곤 심화 등 소득 불평등이 심화하고 있지만 조세 및 사회지출의 소득재분배 효과는 미흡했다. 또한 노인 빈곤, 성별 임금 격차, 청년실업률 등 격차가 갈등을 유발하고 사회 통합 및 연대를 저하시키는 요인으로 작용하고 있다고 보았다. 성평등과 관련해서는 남녀 간 인식 격차 문제를 제시했다.

향후 정책 환경 전망에서는 경제·사회구조 변화와 국민의 사회보장 인식과 욕구 측면으로 나누어 제시했다. 경제·사회 구조 변화에 대해서 ① 인구·가족, ② 경제·산업, ③ 4차 산업혁명, ④ 네트워크 사회 등 크게 네

가지로 설명하고 있다. 인구·가족 측면에서는 지속적인 출생아 감소와 기대수명 증가 등 고령화가 심화함에 따라 생산 가능 인구가 급속하게 감소할 것으로 전망했으며, 이로 인해 1인 가구의 증가와 더불어 가족 내 부양 능력이 저하될 것으로 보았다. 또한 맞벌이 부부의 증가는 사회 서비스 확대와 성차별적 고용 여건 개선 등 성평등에 대한 사회적 요구가 증가할 것으로 전망했다.

두 번째, 경제·산업 분야에서는 대내적으로 생산가능인구 감소 및 사회 안전망 부족으로 인한 잠재 성장률 저하, 대외적으로 세계 경제의 성장률 둔화 및 글로벌 경제 강국의 다극화 등 경제 여건 악화로 성장률이 저하되고 소득 양극화 심화에 대한 대안 마련이 필요함을 제시했다.

세 번째, 4차 산업혁명에서는 자동화·플랫폼 기반 서비스 확산 등에 따라 고용 및 근로 형태가 다양화되고, 신기술·산업 등장과 대외 경쟁력 확보 부문의 변화 등으로 일부 직종 및 산업에서 구조 조정이 이루어질 수 있음을 지적하고 이에 따른 고용 불안정성이 증대될 것을 전망했다. 마지막 네트워크 사회와 관련해서는 정보통신 기술의 발달과 새로운 소통 방식 확산으로 정보 비대칭성이 완화될 것으로 보는 반면, 정부의 정책 결정 과정에서 국민 참여 확대에 대한 요구가 증가할 것으로 전망했다.

국민의 사회보장 인식과 욕구는 미래 전망보다 2018년 사회보장 인식 조사 결과에 근거해 보건복지 관련 환경과 욕구를 제시하고 있다. 주요 내용으로는 40대와 60대에서 낮은 삶의 만족도, 노후 생활 및 일자리에 대한 높은 불안, 일자리를 통한 탈빈곤 지원과 일자리 제공에 대한 높은 선호 등이 제시됐다. 이를 통해 일자리와 노후 생활보장에 중점을 둔 사회보장정책에 대한 필요성을 강조했다.

제2차 사회보장기본계획에서는 이와 같은 내용을 기반으로 사회보장 체계의 포용성 강화, 사회보장 제도의 연계 및 조정 강화, 지역사회 중심

의 통합적 서비스 이용 체계 구축(지역사회 통합 돌봄 서비스), 포용과 혁신(국가와 개인)의 상호보완 체계 구축을 추진 전략으로 제시했다. 또한 추진 전략에 따라 4대 핵심 분야 목표와 12대 중점 추진 과제를 수립하여 경제 사회 구조와 사회보장 패러다임 변화에 대응하고 있다.

프랑스에서 2021년에 발표한 “미래 사회의 경제적 도전(Major Future Economic Challenges)”은 지구 온난화, 불평등, 고령화에 초점을 맞추어 미래 사회 도전 과제를 검토했다. 프랑스 정부는 IMF 수석 이코노미스트를 역임한 올리비에 블랑샤르, 2014년 노벨 경제학상을 받은 장 티롤 등 세계적인 석학들로 구성된 위원회를 조직하고 미래 사회를 위협하는 도전을 분석하는 보고서를 작성하도록 요청한 바 있다. 이들은 보고서에서 미래 사회의 주요한 도전으로 기후 변화, 경제 불평등과 불안정, 인구 구조 변화(고령화, 건강, 이민 등)를 제시하였다.

내용을 살펴보면, 첫째, 기후 변화로 인한 생태계 파괴 문제와 경제적 손실 증가, 국가 및 국민 간 다양한 갈등 유발 등의 문제가 부각될 것이라고 지적한다. 문제에 대한 대처가 긴급하고 빠르게 이루어져야 함을 강조했다. 더 나아가 기후 변화 관련 문제에 대한 관심이 높아지고 있지만 관련 정책에 대한 낮은 관심, 그리고 환경 관련 세금과 규제에 대한 낮은 선호로 인해 정책적 대응이 적절히 이루어지기 어렵다고 보았다. 이러한 기후 후 문제에 대해 탄소가격제(Carbon pricing)를 주요 대안으로 제시하고, 이와 관련한 녹색 기술 연구 개발(R&D) 지원, 탄소가격제를 보완하는 기준·규제·보상 마련 등을 제시했다. 또한 개발도상국의 기후 변화 관련 정책에 대한 자금 지원, 국제협정 마련 등 국제적인 노력의 필요성도 함께 제시했다.

〈표 1-2〉 프랑스 정부가 제시하는 미래 사회의 경제적 도전(2021)

주요 미래 경제 과제	세부 내용	대안
기후 변화	<ul style="list-style-type: none"> - 기후 변화로 인한 생태계 파괴 및 경제적 손실 증가, 국가 간 갈등 유발 - 기후 변화에 대한 신속하고 대규모 조치의 필요성 증가 - 기후 변화에 대한 높은 관심 대비 정책에 대한 낮은 관심 	<ul style="list-style-type: none"> - 탄소가격제(Carbon pricing) - 녹색기술에 대한 R&D 지원 - 탄소가격제의 기준, 인센티브 마련 - 기후 변화에 대한 국제협정 - 개발도상국의 기후 변화 정책에 대한 재정적 지원
경제 불평등과 불안정	<ul style="list-style-type: none"> - 소득과 재산, 사회 이동, 일자리의 질 등 사회 전반에서 불평등과 불안정 증가 - 노동시장 양극화로 인한 중간계급의 일자리 감소와 질 저하 - 지역 간 불평등 심화 - 전통적인 “중산층”의 공동화(空洞化) 	<ul style="list-style-type: none"> - 양질의 교육에 대한 접근성의 평준화 - 사회보호(social protection)와 누진세 개정 - 양질의 일자리 공급을 위한 노동시장 친화 정책과 산업 정책 - 정부와 고용주, 시민들 간 의사소통과 피드백 촉진
인구 구조 변화 (고령화, 건강, 이민)	<ul style="list-style-type: none"> - 노령 부양률과 연금 지출 증가 - 낮은 고령 고용률과 은퇴 연령 - 연금 제도의 세대 간 및 세대 내 불균형 - 고령 취업에 대한 의욕 저하와 부정적 인식 - 만성질환 증가와 건강 수준에 따른 은퇴 세대의 근로활동 제한 - 이민자들의 낮은 경제활동과 고용률 	<ul style="list-style-type: none"> - 고령화 대응 연금개혁 - 은퇴 연령 연장을 위한 노동시장 정책 - 만성질환 증가 방지에 대한 보건 정책 및 만성질환자의 근로 지원 - 이민자들의 노동력 참여 증가를 위한 통합 정책

자료: Blanchard et al. (2021). Major Future Economic Challenges. Paris: Republique Française, France Strategie. 의 내용을 필자가 정리.

경제 불평등과 불안정 부분에서는 프랑스 내 큰 경제적 불안 수준, 계층 간 격차, 일자리 창출과 경제적 기회에 대한 지역 간 격차, 낮은 사회 이동성 등에 대한 문제를 지적했다. 특히 노동시장의 양극화(격차)로 인해 중간계층에서의 일자리 감소와 질 저하, 대도시와 외곽 지역 간의 격차로 인한 양극화, 그리고 이러한 격차에 따른 전통적인 “중산층의 공동화(空洞化)” 현상에 대한 문제를 다루었다. 이에 대한 대안으로 경제적 기

회를 광범위하고 공정하게 분배하기 위해 교육, 세금 제도, 노동시장 정책 등 여러 분야에서 방법을 제시하고 있다.

마지막으로 인구 구조의 변화에서는 고령화, 건강, 이민 문제를 다루고 있다. 먼저 고령화에서는 생산가능인구 대비 65세 이상 인 구와 연금 지출 증가에 대한 정책적 대응의 필요성을 제기했다. 또 고령자 고용률의 낮은 수준과 빠른 노동시장 퇴장(낮은 은퇴 연령)으로 인한 연금제도 내 세대 간, 세대 내 불균형 문제가 발생하고 있음을 중점적으로 다루었다. 이와 더불어 건강에서는 만성질환자의 증가와 은퇴 세대의 근로와의 연관성 문제가 대두될 것으로 내다봤다. 또 만성질환을 가진 근로자의 근로 지속을 위한 지원과 만성질환 증가를 완화시켜야 할필요성을 제시했다. 이민자 측면에서는 그들의 낮은 경제참여 수준과 고용률을 주요 문제로 제시했으며, 낮은 교육 수준, 언어 능력, 차별 등 이민자의 고용률을 낮추는 요인들을 다루고 있다. 또한 이러한 주요 과제들을 아우르는 인구 구조 변화에 대응하기 위해 연금 개혁을 중심으로 노동시장, 보건 및 평생 교육, 이민자 통합 정책 등 총체적인 접근을 대안으로 제시했다.

한국과 프랑스의 분석을 보면¹⁾, 한국은 ① 고령화 심화 및 가족 기능 약화, ② 성장률 저하, ③ 고용 구조의 다양성 및 불안정성 확대, ④ 네트워크 사회의 도래를 가장 큰 변화로 보았고, 프랑스에서는 ① 기후위기, ② 경제적 불안정 및 불평등 심화 ③ 인구 구조 변화를 미래의 위협으로

1) 한 국가의 사회보장제도의 미래를 전망하면서 한국과 프랑스처럼 미래의 위협을 구체적으로 제시한 사례는 많지 않다. 그나마 유사한 사례로는 독일의 Work 4.0 (Federal Ministry of Labour and Social Affairs, 2017), 영국의 적절한 사회보장을 위한 계획 (The Plan for a decent social security system) (Commission on Social Security, 2022), 핀란드의 사회보장개혁안(Social Security Reform)(Parliamentary Committee & Finnish Government, 2019) 등이 있다. 그러나 이들 보고서에서 복지 국가의 미래 위협을 한국과 프랑스와 같이 제시하지는 않았다. 독일의 Work 4.0에서 미래의 추세를 네 가지로 요약한 점은 눈에 띄는데, 이는 ① 디지털화, ② 세계화, ③ 인구 변화와 노동 공급의 미래, ④ 문화적 변화로 제시됐다. 이는 프랑스와 한국이 제시한 내용과 큰 차이가 없어 상술하지는 않았다.

파악함을 알 수 있다. 한국에서는 네트워크 사회의 도래를 강조한 점이 눈에 띄고, 프랑스에서 기후위기를 강조한 점이 부각된다.

이 보고서에서 위에서 제시한 모든 주제를 다루기는 어렵다. 새로운 변화 혹은 위협에 대한 복지국가들의 정책 대응이 제대로 마련된 사례도 찾기 어렵다. 따라서 새로운 도전에 대응하는 국가별 대응을, 다소 단편적이지만, 사례를 중심으로 살피고자 한다. 해당 사례를 찾기도 쉬운 일은 아니었다. 연구진과 두 차례 회의와 두 차례 포럼을 거치면서 주제를 선택하고 내용을 정리했다. 새로운 위협에 따른 주제들은 <표 1-3>과 같다. 새로운 도전에 응전하는 정책의 내용은 이미 집행 단계에 들어가 일정한 평가를 거친 것도 있지만, 아직은 집행 초기인 내용도 있다. 그래도 연구진 회의 결과, 해당 영역에서 가장 선진적이고 실험적인 제도 변화를 꾀하는 사례들로 선택했다. 물론 각각 제도 개혁 사례가 해당 사회적 위협에 대한 적절한 대응인지도 평가의 여지가 있다. 이 부분은 해당 절에서 다루도록 하겠다.

국가마다 처한 제도적인 경로 및 정치·경제·사회·문화적인 배경에 따라 다르게 접근하고 있다. 한국과 정치·경제·사회적인 배경이 다르고, 제도의 경로도 다른 점을 고려하면 개별 국가들의 실험이 한국에 던지는 함의는 상이할 수 있다는 점도 고려할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 개별 국가들이 직면하고 있는 사회적 위협의 내용은 글로벌한 규모로 보편적이고 대동소이하다는 점도 생각할 필요가 있다. 이에 대한 검토는 한국 복지국가의 미래에 던지는 학술적·정책적 함의도 클 것이다.

(표 1-3) 보고서가 다루는 주요 환경 변화 및 제도 개혁 사례

21세기 주요 환경 변화	세부 내용	제도 개혁 사례
기후 변화	- 기후위기에 따른 주거 및 환경 문제	- 미국 HUD의 기후위기대응계획(CAP)
인구 변화	- 1인 가구 증가 등으로 인한 외로움과 사회적 고립 문제	- 영국의 외로움 담당 장관 임명 및 외로움 대응 정책 도입
	- 고령화에 따른 돌봄 수요 증가의 문제	- 영국의 일상회복지원(reablement) 사업
경제성장률 저하	- 경제성장률 둔화 및 삶의 질 개선을 위한 요구 대두	- 뉴질랜드의 웰빙 예산제
기술 변화 및 고용시장의 변화	- 기술 변화에 따른 불안정 노동의 증가	- 프랑스, 미국 캘리포니아 주 등의 노동법 개정 시도

자료: 연구진이 정리.

이번 연구에서는 새로운 유형의 사회적 위험에 대응하는 복지국가들의 제도 개혁 및 실험 사례를 살펴보고자 한다. 즉 개별 국가 차원에서 다양한 정책 실험 및 시도가 이어지고 있음을 고려하면서 제도 개혁 및 실험의 배경, 내용, 효과를 분석하는 데 이번 연구의 목적이 있다.

물론 개별 국가의 제도 개혁 사례는 단지 개별 제도의 내용이 바뀌는 것만을 의미하지는 않는다. 제도 개혁의 배경 및 개혁 과정에서 나타나는 행위자들의 정치적 동향학, 제도 개혁이 미치는 사회경제적인 영향까지 포괄할 것이다. 즉 복지국가를 정치·경제·사회·문화·환경의 맥락에서 종합적으로 접근하면서 제도 개혁 및 실험 사례에 접근하고자 한다.

이번 연구에서 포괄하는 제도 개혁 사례는 아직은 구상, 제언 혹은 실험 단계인 경우도 일부 있다. 해당 접근의 문제 의식이 집행단계에 이르지 않았을지라도 그 내용을 살펴보고, 이를 통해서 한국 사회정책에 주는 함의를 모색하고자 했다. 나아가 이를 통해 사회정책 제도 개혁 및 실험 사례에 대한 한국적 함의를 도출하는 데 연구의 목적을 두고자 한다.

제2절 연구의 구성 및 방법

이번 연구는 해외의 제도 개혁 사례를 살펴보는 데 목적을 두고 있으므로 보고서가 일관된 내용 및 형식을 갖추는 것보다 다소 병렬적으로 국내외 제도, 실험을 일람하는 데 의미를 두고 있다. 따라서 각 장별로 다소 독립적으로 구성하여 전체의 통일성은 다소 결여됐다. 이는 이번 연구의 한계로 남긴다. 이번 보고서의 구성을 보면, 먼저 2장에서는 기후위기 상황에 대응하는 미국 주택정책 실험 내용을 살펴본다. 기후위기가 가장 직접적으로 타격을 미치는 주거 영역에서의 정책 실험을 살펴보는 데 의의를 두고 있다. 3장에서는 외로움과 고립 문제 대응책을 영국을 중심으로 고찰한다. 이는 인구 구조 변화 및 1인 가구 증가에 대한 복지국가의 대응이라는 점에서 주목을 받고 있다. 4장에서는 뉴질랜드에서 제시되는 웰빙 예산 실험을 검토해 본다. 경제성장이 삶의 질 개선으로 직결되지 않는다는 문제 의식은 폭넓게 공유된 바 있지만, 이에 대응하는 예산 및 재정 정책 실험은 희소했다. 뉴질랜드의 실험은 그런 의미에서 주목도가 높다. 5장에서는 영국을 중심으로 제시되는 사회 서비스에서의 일상회복지원 실험 도입의 배경 및 평가를 살펴본다. 증가하는 돌봄 욕구에 대응하는 복지국가의 실험적인 시도로 볼 수 있을 것이다. 6장에서는 자동화에 따른 산업구조 변화, 노동시장 변화에 대응하는 사회정책의 실험을 고찰했다

연구를 수행하기 위해서 다음과 같이 접근했다. 첫째, 복지국가 제도 개혁 및 실험 사례 분석을 위해 문헌 연구를 했다. 복지제도 개혁 및 실험 사례들의 배경, 내용, 평가를 확인하기 위해서 해당 국가의 논문, 보고서, 공공기관 발간 자료, 관련 통계를 분석하고 이를 통해 제도 실험의 성과와 한계를 점검했다.

둘째, ‘복지국가 2.0 포럼’을 진행했다. 복지국가 2.0 포럼은 한국보건사회연구원이 인하대 복지국가재구조화센터, 연세대 복지국가연구센터, 비판과 대안을 위한 사회복지학회와 함께 하는 포럼의 형식을 취했다. 포럼에서 국내 전문가의 발표를 듣고, 이에 대해서 연구진 및 참여 기관의 연구자들이 같이 토론을 진행했다. 포럼은 7월과 9월 두 차례에, 각각 두 주제를 다루는 방식으로 진행됐다. 일부 전문가는 경우에 따라 공동 연구진으로 원고를 작성했다. 다만 5장에서 제시된 노인 일상회복지원(reablement) 정책 개혁 사례와 함의는 추가로 원고를 작성해서 보고서에 넣었다. 복지국가 포럼에서 돌봄 위기 부분을 다루지 않은 점을 고려한 결과였다.

〈표 1-4〉 복지국가 2.0 포럼 진행 내용

회차	내용
1차 복지국가 2.0 포럼 (22.7.21. 한국보건사회연구원 세종실)	<ul style="list-style-type: none"> 기후위기와 주거정책 (송아영 가천대 교수) 개인화된 시대의 외로움과 사회적 고립에 대한 제도적 대응: 영국 사례를 중심으로 (김아래미 서울여대 교수)
2차 복지국가 2.0 포럼 (22.9.16. 한국보건사회연구원 세종실)	<ul style="list-style-type: none"> 뉴질랜드 웰빙 예산의 내용과 함의 (민기채 교통대 교수) 자동화에 대한 복지국가의 해석과 대응 전략 (김성욱 호서대 교수)

자료: 연구진이 정리.



제2장

기후위기와 주거정책 : 기후위기에 대응하는 미국의 주거정책 전환 사례를 중심으로

제1절 기후 정의와 주거

제2절 기후위기에 대응하는 주거정책 전환 논의

제3절 미국의 주거정책 전환 노력

제4절 결론 및 제언

제 2 장

기후위기와 주거정책 : 기후위기에 대응하는 미국의 주거정책 전환 사례를 중심으로

제1절 기후 정의와 주거

기후 변화는 그 누구도 부정할 수 없는 주요 사회적 위협이 되고 있으며 기후위기에 대한 우려는 전 세계적인 대응 노력을 촉구하고 있다. 최근 뚜렷하게 목격되고 있는 이상 기후 현상만 보더라도 기후위기가 얼마나 우리 삶에 가까이 다가와 있는지 알 수 있다. 그러나 기후위기는 누구에게나 동일한 영향력을 미치지 않는다. 일반적으로 저소득 또는 취약계층은 기후위기에 있어서도 취약하다. 사회적 불평등이 기후 불평등으로 이어지며 취약한 인구 집단은 증가하는 기후 변화와 이상 현상에 그대로 노출될 가능성이 높다. 이 과정에서 변화하는 환경으로부터 인간을 보호하는 주요한 자원으로서 주거에 대한 관심이 증가하고 있다. 어떠한 지역에서 거주하는지, 어떠한 집에서 살고 있는지에 따라 기후위기를 경험할 가능성이 차별적인 것으로 기존 연구들에서 확인할 수 있다(Winsemius et al., 2018; 윤순진, 2002).

이러한 배경을 기반으로 본 절에서는 기후위기 속에서 주거의 의미와 주거정책 전환의 필요성을 검토한다.

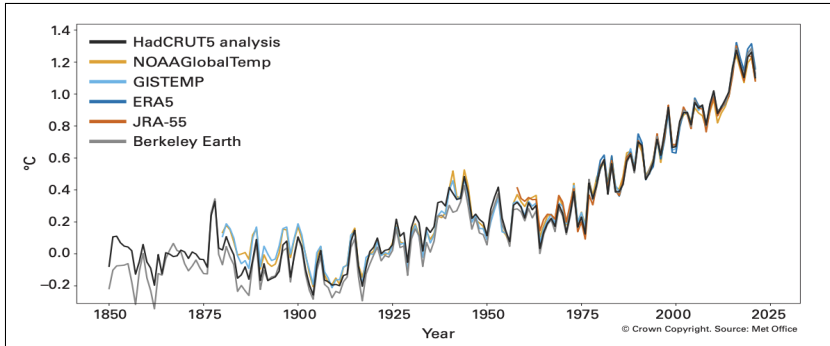
1. 안전을 위협하는 기후위기

최근 예측 불가능한 기상현상이 잦아지고 인류의 안전을 근본적으로 위협하는 자연현상이 증가함에 따라 세계는 기후위기에 대한 경각심이

높아지고 있다. 이러한 인식을 바탕으로 기후 변화의 속도를 줄이고 그 영향을 감소시키기 위해 다양한 노력을 기울이고 있다. 2016년 온실 가스 배출 감소를 위한 국제적인 협력을 확인하기 위해 ‘파리기후변화협정’이 탄생하고 지속적으로 각 국가의 탄소배출의 확인 및 감소를 약속하는 등 국제적 노력이 이뤄지고 있다. 그럼에도 불구하고 기후 변화의 위협은 그 심각성이 점점 더 고조되고 있다.

2021년 UN 산하 세계기상기구(World Meteorological Organization, 이하 WMO)의 보고서에 따르면 지구 평균 기온이 산업화 이후 꾸준히 상승하고 있으며 상승 속도가 1900년대 후반부터 급속도로 빨라지고 있음을 경고한다.

[그림 2-1] 지구 연평균 온도 변화 추이

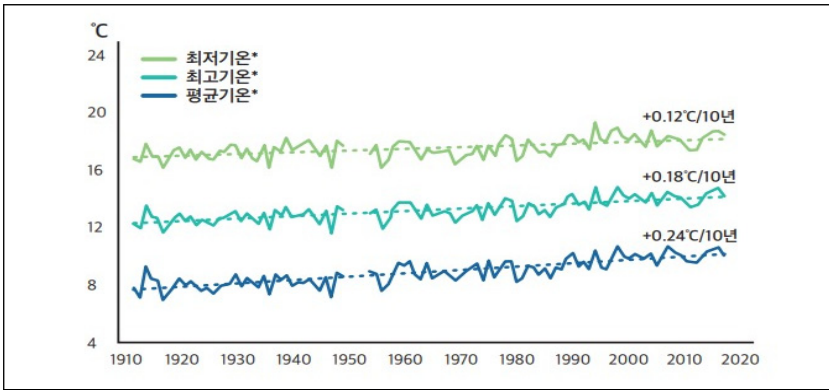


주: 본 그래프는 6가지의 지구 평균 기온 자료를 합쳐 구성한 것으로 각각의 색은 서로 다른 3가지 데이터로부터 추출된 그래프임을 의미. 세부적으로 조금씩 차이는 있으나 전체적으로 평균기온 상승 및 상승 속도와 관련한 패턴은 대동소이함.
 자료: World Meteorological Organization. (2021). The State of the Global Climate 2021. Geneva: World Meteorological Organization. p. 6.

WMO(2021)는 현재 인류가 당면한 기후위기의 정도가 매우 심각하며 발빠른 대응이 필요한 시점임을 재차 강조하고 있다. 2021년 WMO의 보고서에 따르면 최근 7년(2015~2021)의 지구 평균 기온은 기록 이래 가

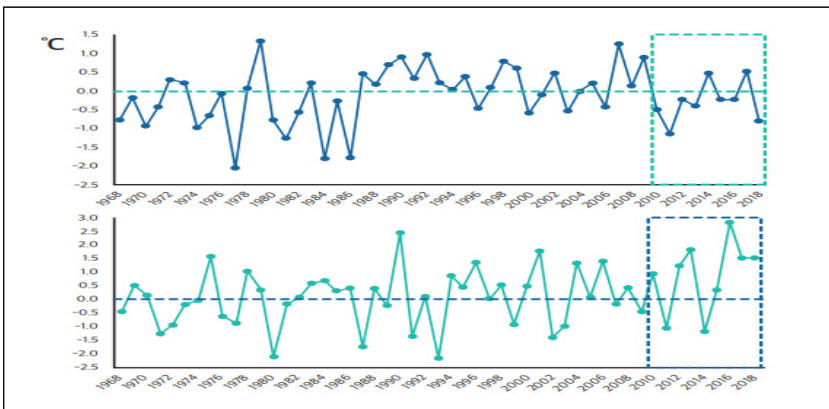
장 따뜻했으며 해수면은 꾸준히 상승하여 2021년 최고치를 기록했다 (WMO, 2021, p. 2). 또 해빙 현상이 가속화되고 증가하는 폭염과 홍수, 가뭄으로 인해 인류의 안전이 위협받고 있다. 이로 인해 식량안보 및 인류의 삶이 받는 부정적 영향도 심화되고 있다.

[그림 2-2] 지난 100년간 한국의 연평균 기온 변화



자료: 기상청. (2020). 한국 기후 변화 평가 보고서. 대전: 기상청. p. 5.

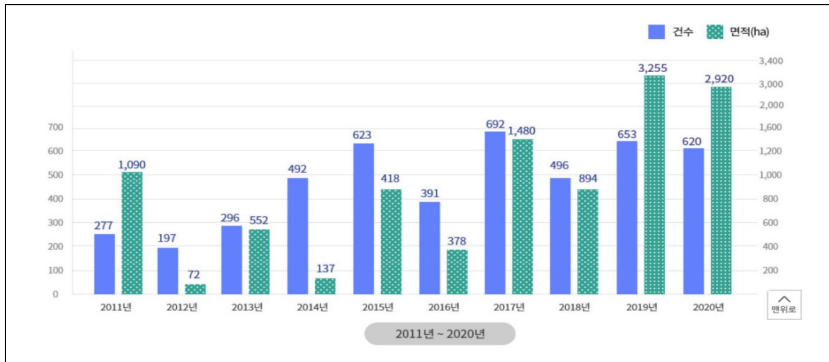
[그림 2-3] 지난 100년간 한국의 해수면 및 해표면 수온 변화



자료: 기상청. (2020). 한국 기후 변화 평가 보고서. 대전: 기상청. p. 8.

기후 변화 현상은 국내에서도 뚜렷하게 확인된다. 기상청(2020)의 한국 기후 변화 평가 보고서에 따르면 국내 평균 기온은 뚜렷한 상승세를 보이고 있으며([그림 2-2]), 해수면 수온과 해수면의 높은 상승률이 확인되고 있다([그림 2-3]). 산림청(2021)에 따르면 산불과 같은 자연재해도 급증하고 있는 것이 뚜렷하다([그림 2-4]). 산불은 현재 특정 지역에 집중되고 있는데 이는 증가한 건조특보 일수와도 관련이 있다. 2016년에서 2020년까지의 평균 건조특보 일수는 65.2일이었으나 2019년, 2020년에는 각각 77일, 73일로 지난 5년간의 평균 일수를 훨씬 웃돌았다(산림청, 2021).

[그림 2-4] 산불 발생 건수 및 피해 면적(2011~2020)



자료: 산림청. (2022). 산불의 원인 및 영향. https://www.forest.go.kr/kfsweb/kfi/kfs/cms/cmsView.do?mn=NKFS_02_02_01_03_01&cmsId=FC_001153에서 2022.7.1. 인출.

기후위기는 장소와 때를 가리지 않는 것이 일반적이지만 한국의 기후 위기 문제는 매우 명확하게 경험되며 그 영향이 일상으로 침투하고 있다. 불행하게도 향후 이러한 위기는 완화되지 않을 것으로 보인다. 연평균 기온 상승, 강수량의 지속적인 증가, 극한 강수나 극한 가뭄 증가, 폭염 강도와 빈도 증가가 예측되고 있어 이에 대한 한국의 적극적 정책과 대응

모색이 무엇보다도 필요한 시점이라고 볼 수 있다.

2. 기후 정의의 개념

기후 변화는 모든 인류가 피할 수 없이 경험해야 하는 현상이지만 그 영향은 동등하지 않다. 개인을 둘러싼 사회 환경적 요인에 따라 기후 변화 영향에 취약한 집단과 비교적 영향을 덜 받는 집단이 생기기 마련이다. 이렇듯 기후 변화 영향의 불평등성을 논하는 개념이 바로 기후 정의(climate justice)이다.

기후 정의(climate justice)의 개념은 단순하지 않지만 기본적 원리는 다음과 같다. UNEP(UN Environment Programme, n.d.)는 기후 변화는 자연적 현상 그 이상을 넘어 인류의 삶에 있어 윤리적, 정치적인 성격을 띤다고 보며 기후 변화의 사회적 의미를 바탕으로 정리된 개념이라고 설명한다. 기후 변화의 대표적인 현상인 온난화와 같은 영향을 환경 정의나 사회 정의에 연결시켜 정의적 측면에서 기후 변화의 차별적 영향을 살펴 피며, 평등과 인권의 개념에서 기후 문제를 고찰하는 노력이라고 볼 수 있다.

기후 정의는 환경 정의(environmental justice)의 진화 형태로 이해할 수 있으나(Schlosberg & Collins, 2014), 환경 정의에 비해 보다 지역적 경험에 초점을 맞춘다. 즉 기후위기 대응을 위한 지역적 대응과 기능에 대한 관심을 가지고 불평등한 취약성에 대해 적극적으로 논하는 것이 특징이다.

Harlan et al.(2015)는 기후위기를 정의의 문제로 다루어야 하는 세 가지 이유를 제시하였는데 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 기후 정의는 이미 존재하는 사회적 불평등으로부터 야기된다.

둘째, 부유한 사람들과 빈곤한 사람들이 기후위기 영향을 다르게 (unequally) 느끼고 경험하게 된다.

셋째, 기후 변화에 대응하여 만들어진 친환경 정책의 혜택이 모든 이들에게 동일하게 영향을 미치지 않는다.

이 중 세 번째 내용은 정부나 지방정부에서 실행하는 다양한 친환경 정책이 소외된 인구 집단을 배제한 상태에서 수립되는 경우가 많으며 환경 친화적 정책이 오히려 비용 문제 등을 발생시켜 불평등을 심화시키기도 한다(윤순진, 2002)는 측면에서 이해할 수 있다.

이 개념 속에서 기후 변화를 고찰하면 기후 변화 영향의 불평등성과 정의 문제에 관심을 갖게 되는데 대표적으로 몇 가지 기존 연구를 살펴보면 다음과 같다. 일상생활에서 위기적 요소가 많을수록 기후위기 영향에 취약한 정도가 심해진다(Shiba et al., 2022). 기후위기의 영향은 개인의 사회경제적 특성과 환경적 요인에서 자유로울 수 없으며 이미 사회적으로 취약성이 높은 인구 집단의 경우 기후위기의 부정적 영향도 커지게 된다. 이러한 특성은 다른 연구에서도 확인되는데 경제적 빈곤층은 홍수나 가뭄과 같은 자연재해에 노출될 가능성이 높고 이를 경험할 경우 피해의 정도도 크다(Winsemius et al., 2018). 또한 빈곤율이 높은 지역에 거주하는 인구 집단은 온도 변화(고온 또는 저온)에 따른 입원율이 높고 사망률도 높다(Gronlund, Sullivan, Kefelegn, Cameron & O'Neill, 2018).

즉 개인이 처한 사회경제적 취약성과 이를 뒷받침해 주지 못하는 열악한 환경은 기후위기가 닥쳤을 때 부정적 영향을 완충해주지 못하며, 부족한 자원은 스스로를 돌볼 수 있는 가능성을 낮추므로 그 영향에 직접 노출되는 결과를 낳는다고 해석할 수 있다. 이는 기후 변화나 자연재해와 같은 자연현상을 과학적 현상이 아닌 사회적 현상으로 이해해야 함을 의

미한다. 이처럼 기후위기는 전 인류가 노력해야 하는 사회문제의 주요 축이다.

기후위기는 사회문제는 이전의 사회문제와는 달리 인류 전체에 영향을 미치며 인류의 삶을 송두리째 바꿀 수 있는, 그야말로 거대한 변화다. 홍덕화(2020)는 기존의 체제를 조금 바꾸는 방식의 소극적 대응이 아니라 ‘체제 전환’을 요구하는 근본적인 사회정책의 변화와 방향 모색이 요구되는 시점이라고 강조했다.

3. 기후 정의와 주거

기후위기는 인류 삶의 다양한 측면에 영향을 미치는 만큼 변화를 요구한다. 이 장에서는 기후위기 속에서 주거 부문에 어떠한 변화가 요구되는지 고찰하는 데 그 목적이 있다. 이를 위해 우선 기후위기와 기후 정의 문제에 있어 주거를 주요 주제로 다루어야 할 필요성에 대해 논의한다.

기후위기는 환경의 급속한 변화를 야기하며 이 과정에서 주거는 인간을 보호하는 주요한 환경적·물리적 공간으로 그 의미를 갖게 된다. 앞서 살펴본 바와 같이 기후 정의 측면에서 기후 변화의 영향은 매우 차별적으로 나타난다. 이 차별적 영향이 가장 크게 미치는 영역 가운데 주거가 있다고 해도 과언이 아니다. 한 개인이 어디 살고 있는지, 어떠한 환경에서 거주하고 있는지, 집의 구조와 특성은 어떠한지 등에 따라 기후위기의 영향이 달리 미칠 수 있다.

WMO(2021)의 보고서에서는 기후위기의 현상뿐만 아니라 기후위기로 인한 인류의 삶의 변화 및 국내 이주의 이슈에 대해 다루고 있다. 기후 변화나 자연재난으로 인해 더이상 거주하던 곳에 살 수 없어 이주를 해야 하는 현상을 분석한 것이다. 중국은 140만 명이상이 재난과 기후 변화로

인해 이주를 해야 했으며 베트남은 664,000명 이상의 인구가, 필리핀은 600,000명 이상의 인구가 국내 이주를 경험한 것으로 확인되었다. 아프가니스탄은 극심한 가뭄으로 22,500명의 인구가 이동했으며 오랜 내전으로 신음하는 시리아의 경우 폭우와 홍수로 인해 142,000명에 달하는 인구가 영향을 받았다.

문제는 이러한 국내 실향 문제가 앞으로 심각해질 것이며, 한 번 실향의 문제에 노출된 집단은 향후 반복적인 이동의 대상이 될 뿐만 아니라 이동과 이동 사이의 회복 시간이 점점 짧아지면서 그 피해는 더욱 심각해질 수밖에 없다는 것이다. 현재 정치 경제적으로 취약한 국가일수록 이러한 국내 이주의 문제를 보다 강하게 경험할 가능성이 높다. 이는 환경 영향의 국제적 불평등 문제를 낳을 수 있다.

특히 주거 환경은 개인의 경제적 조건에 따라 큰 영향을 받는다. 경제적 조건이 모두에게 동일하지 않다는 점을 굳이 지적하지 않더라도 경제적 불평등은 주거 조건의 불평등과 밀접한 관련이 있다. 불평등한 주거 조건은 기후위기에 대한 개인의 대응 능력에 영향을 미치며 새로운 불평등을 낳는다.

기후 변화와 기후위기가 주거 조건에 따라 어떻게 차별적 영향을 미치는지를 살펴보겠다(Winsemius et al., 2018). 빈곤한 사람들은 저렴한 임대료의 집을 찾아 해안가에 모여 살게 되며, 이 경우 홍수나 해일과 같은 자연재해에 노출될 위험이 높아진다. 이러한 지역은 자연재해에 대응할 만한 인프라나 방재시설 등이 매우 부족하여 위험을 더욱 높게 된다(Winsemius et al., 2018). 기후위기가 심화될수록 해수면 상승의 위험이 높은 해안가에는 점점 더 취약한 가구끼리 모여 살게 되고, 그 결과 빈곤한 가구들은 해수면 상승, 해안가의 해일, 홍수 등의 위험을 그대로 떠안게 된다(Bangalore, Smith, & Veldkamp, 2017). 빈곤층은 적절한

주거환경을 확보하기 어렵고 채광이나 환기시설이 부족한 곳에서 거주할 가능성이 높으며, 열악한 주거환경은 외부환경으로부터 개인을 온전하게 보호하지 못하고 빈곤 가구를 더욱 취약하게 만든다(Gronlund et al., 2018; Mahadevia et al., 2020).

UN 역시 기후위기 속에서 주거권의 강화는 반드시 필요하며 기후위기는 주거권을 위협하는 주요 요인이라 된다고 경고한다(UN Human Rights, 2020). 향후 증가할 것으로 예상되는 기후 변화 현상은 주거권에 심각한(enomous) 영향을 미칠 것이며 적극적 대응이 없다면 더욱 심화될 수밖에 없다고 우려한다. 따라서 UN은 각국이 기후 변화의 영향을 완화하고 적절한 주거 시설에서 거주할 권리를 강화하고 보장하는 노력을 더욱 적극적으로 수행해야 함을 다음과 같이 강조한다(UN Human Rights, 2020). 개별 국가는 “기후 변화를 완화하거나 이에 적응하기 위한 전략을 짜는 데 있어 적절한 주거 문제를 고려해야 한다”(United Nations Human Rights, 2020).

제2절 기후위기에 대응하는 주거정책 전환 논의

앞서 살펴본 바와 같이 기후위기 혹은 기후 변화²⁾는 피할 수 없는 현상이며 우리의 삶을 근본적으로 위협하는 주요한 사회문제다. 기후위기 그 자체는 과학적, 자연적 현상으로 볼 수 있으나 기후 변화로 인한 영향을 고려하였을 때 사회적 속성이 존재한다. 기후위기의 차별적 영향에 대한 논의가 대두되는 과정에서 사회적 취약성에 따른 기후 변화의 차별적 영

2) 기후 변화와 기후위기는 거의 비슷한 개념으로 활용되고 있으나 최근 들어 변화라는 용어가 가지고 있는 한계, 즉 상황에 대한 전달은 있으나 심각성을 반영하지 못한다는 한계를 바탕으로 기후위기라는 용어를 활용하는 것을 선호함(박기용, 2021.1.9.).

향, 그 중에서도 외부의 환경 변화에서 가구 및 개인을 보호하는 주거에 대한 관심이 증대했다. 여러 연구를 통해 주거의 불평등이 기후위기의 불평등과 밀접한 관련성이 있음이 확인되었다.

이번 절에서는 기후위기가 주거정책의 근본적인 전환을 요구하고 있음을 전제하고 이를 위한 주요 논의를 기존 연구들을 검토하여 정리하고자 한다. 기후위기와 주거정책 영역은 비교적 최근에 논의가 활발히 진행되고 있으며, 정책의 방향과 논의도 시작단계이기 때문에 구체성은 다소 떨어질 수 있다. 그러나 이러한 기존의 연구와 정책 방향을 검토함으로써 한국의 주거정책이 어떠한 방향으로 가야 하는지에 대한 함의를 얻을 수 있으리라 기대한다.

2022년 학술지 Housing Policy Debate는 기후 변화에 따른 주거정책 전환의 필요성에 대한 학술적, 정책적 관심을 환기시키기 위해 특별호를 발간한다. 특별호의 에디터였던 마틴(Martin, 2022)은 미국의 기후정책에서 주거정책은 주요 통로가 되며 연방 및 주정부는 기후 변화에 발맞춰 주거정책의 전환을 꾀할 필요가 있다고 강조한다. 산적해 있는 주거정책의 많은 이슈로 인해 기후위기에 대한 준비가 불충분한 것이 사실이나 기후문제의 시급성과 복잡성을 고려하였을 때 이에 대한 충분하고 효과적인 논의와 대비가 필요하다는 지적이다.

Martin(2022)의 분류에 따라 기후위기에 대한 주거정책의 논의는 다음의 네 영역을 중심으로 정리할 수 있다.

- 에너지 정책(Energy policy)
- 주택정책(Housing policy)
- 위험 요인 정책(Hazard policy)

○ 학술적 기반을 공고히 하는 것(Building the scholarly foundations)

위 네 영역을 중심으로 어떠한 논의가 진행되고 있는지 정리하면 다음과 같다.

1. 에너지 정책(Energy Policy)

주거정책 중 에너지 부문은 주거에 대한 관점이 주거 불평등이나 기후 정의와는 조금 다를 수 있다. 주거를 보호의 공간으로 이해하는 것이 아니라 주거 자체가 환경 오염, 탄소배출의 주체이므로 친환경적으로 그 구조와 기능을 전환해야 한다는 논의가 핵심이다. 즉 주거를 기후 변화의 원인으로 보는 입장으로 친환경적 재건축과 기능 전환이 핵심 논의가 된다. 건축학적으로 주거 구조나 성능을 지속 가능한 주거로 전환하고, 이는 공공(사회)주택뿐만 아니라 민간임대주택에도 동일하게 적용된다(Martin, 2022).

친환경적이고 지속 가능한 주택 구조 및 성능을 확보하기 위한 노력과 함께, 냉난방 시설과 같이 기후위기에 대비하기 위해 필수적인 주택 구조 설비 요소를 강화하고 인간을 보호할 수 있는 물리적 공간을 충분히 확보하는 것의 중요성도 함께 논의된다.

2. 주택정책(Housing Policy)

주거정책 전환 논의 중 주택정책 부문은 두 가지 측면에서 고찰이 가능하다. 첫째, 기후 변화로 인한 자연재해의 증가 현상 속에서 안전한 주거

지 확보를 위한 노력이며 둘째, 주거 조건에 따라 불평등한 기후 변화의 영향을 이해하고 이에 따라 주택정책을 변화시키는 것이다. 두 측면을 하나씩 살펴보면 다음과 같다.

가. 안전한 주거지 확보 노력

WMO(2021)에서 살펴보았듯이 기후 변화는 자연재해의 증가를 불러일으키고 인간들의 삶의 터전을 빼앗는다. 주거지를 빼앗긴 사람들은 살 곳을 찾아 떠나야 한다. 걱정스러운 것은 기후 변화와 관련된 재해로 인해 사람이 살기 어려운 지역이 늘어날 것이라는 사실이다.

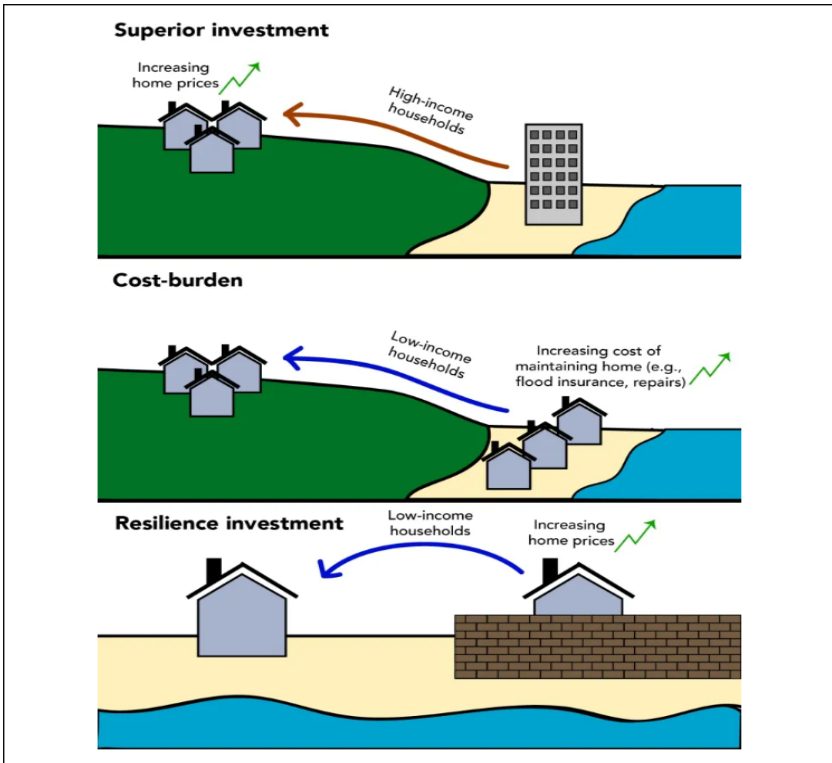
이와 함께 주요하게 논의되는 개념 중 하나가 바로 기후 젠트리피케이션(climate gentrification)이다. 기후 변화로 인해 기후 회복력(climate resilience)이 높은 거주지와 시설물의 가치가 올라가 임대료가 치솟고 이에 따라 기존 거주민들 중 높은 임대료를 더이상 부담하지 못하는 경우 기후 회복력이 낮은, 비교적 기후 변화의 부정적 영향이 큰 곳으로 이동하게 되는 현상을 의미한다(Keenan, Hill & Gumber, 2018). 일반적으로 기후 젠트리피케이션이 발생하면 소득이 높고 자원이 풍부한 인구 집단이 고비용을 지불하고 안전한 지역으로 유입되면서 저소득층이 겨나는 현상이 발생한다.

이 개념은 Keenan et al.(2018)에 의해 처음으로 학술적으로 정리되었다. Keenan et al.(2018)은 당시 해안가에 접한 플로리다의 상황을 분석하면서 기후 젠트리피케이션이 존재함을 밝혔으며, 이 현상은 세 가지 형태로 관찰 가능하다고 보았다. 그 내용은 아래 [그림 2-5]에 제시했다.

첫 번째 형태는 해수면 상승이나 해안 관련 재난의 위협에 따라 해안가에 거주하던 고소득층이 고도가 높은 지역으로 이주하면서 해당 지역의

임대료 및 거주비용을 높여 저소득 가구들이 해안가로 밀려나는 경우다. 두 번째는 해안가 안전을 위해 안전설비 등의 기준이 강화됨으로써 주택 개조 비용을 지불하지 못하거나 이를 감당하기 어려운 경우 높은 지역으로 밀려나는 현상이다. 마지막으로 기후 회복탄력성에 대한 투자로 인해 집값이나 임대료, 주거비가 상승하고 이에 따라 투자가 이루어지지 않은 위험한 지역으로 저소득층이 떠밀리는 현상이다.

[그림 2-5] 기후 젠트리피케이션



자료: Aparna Nathan. (2019). Climate is the Newest Gentrifying Force, and its Effects are Already Re-Shaping Cities. Retrieved from <https://sitn.hms.harvard.edu/flash/2019/climate-newest-gentrifying-force-effects-already-re-shaping-cities/> 2022. 7.1.

이렇듯 기후 변화는 저소득층에게 안전한 곳에서 거주할 기회와 가능성을 박탈하며, 개별적 대응만으로 적정주거 주거권을 확보하기란 매우 어려워 보인다. 적절한 정책적 개입과 주거정책의 전환 없이는 취약계층의 안전한 거주지 확보는 요원할지도 모른다.

나. 주거 조건에 따른 기후 불평등

주거 조건에 따른 기후 불평등은 개인 또는 가구의 주거 조건에 따라 기후위기가 차별적으로 경험되는 현상에 관심이 있는 영역이다. 역사적으로 취약한 지역사회는 기후 변화에 있어서도 상당한 어려움을 추가로 겪을 수밖에 없다(U.S. Environmental Protection Agency, 2021). 앞서 이미 관련된 몇 사례를 살펴보았듯이 주거 취약성이 기후위기의 부정적 영향을 증폭하는 역할을 하며 취약한 계층이 기후위기에 그대로 노출될 가능성이 높다고 본다. 이에 따라 본 영역에서는 적극적인 적정주거 주거권에 대한 노력을 촉구하며 모두가 기후위기로부터 자신을 충분히 보호할 수 있을 만큼의 성능과 구조를 갖춘 거주지에서 생활하게 해야 한다는 입장을 취한다.

3. 위험 요인 정책(Hazard Policy)

위험 요인 정책은 일종의 위험 관리, 즉 산불, 태풍, 홍수 등과 같은 자연재해(특히 기후 변화와 관련한 자연재해)에 대응하는 선제적인 주거정책과 관련된 영역으로 볼 수 있다. 이는 예방적, 선제적 특성을 기반으로 하며 기존의 재난 대응 주거정책이 지나치게 사후 대처 수준에 머물렀다는 비판과 맥락을 같이 한다. Martin(2022)은 자연재해의 증가로 다양한

지원제도가 만들어졌으나 대부분 사후 조치적이고 비효과적이라고 비판하며 기후 변화로 인해 눈에 띄게 자연재해가 늘어났음에도 불구하고 다른 환경 정책에 비해 활발하지 못하다고 지적한다.

미국의 연방정부 또는 주정부에서 시행하는 다양한 제도는 대부분 대응 속도가 느리고 비효율적이며 재난 지역을 설정하여 전체 지역 중심으로 운영이 되다 보니 개별적 주택 재건축이나 재난 대응 기능 강화 등과 관련한 영역에서는 효과성이 떨어진다고 평가한다(Martin, 2022).

이러한 한계에 대해 Kousky(2018)는 가능한 한 선제적인 재난 대응 주거정책이 필요하다고 보며, 이를 위해 재난 위기 보험을 주된 주거정책으로 제시하였다. 이는 재난 대응 보험 정도로 성격을 파악할 수 있는데, 개별 가구가 빠르게 재난 이후 경제적 부담이나 어려움 없이 재건 및 기능 강화를 할 수 있도록 돕기 위한 취지를 가지고 있다.

이와 함께 기후 변화로 인한 재난 대응에서 중요한 점은 터전을 잃은 재난 지역 주민들에게 기존 거주지를 재건하기까지(또는 안전한 주거지를 찾을 때까지) 적절하고 저렴한 (임시)주거지를 제공하는 노력일 것이다. 2005년 허리케인 카트리나 이후 그 필요성에 대한 공감대가 이뤄졌다. 초기에 재난 피해 가구에 공급된 주거지는 기능이나 형태 등이 트레일러 중심이어서 그야말로 '임시'적 성격에 머물렀고 적절성도 한계가 매우 컸다(Majority Staff Report, 2008). 향후 재난 피해 가구에 대한 주거지 건설 기준이 높아지고 질적인 부분에 큰 변화가 이루어지면서 이후부터 주택(집)의 형태로 공급되는 긍정적 변화를 이루었다(McIntosh, 2013).

이러한 개선 속에서도 연방정부의 재난 피해 가구에 대한 주거 공급은 여전히 임시 쉼터를 제공하는 것에 머물고 있다. 반면 주정부들의 경우에는 보다 적극적으로 적절한 주거를 공급하려는 노력을 기울이고 있다(Hassett & Handley, 2006).

[그림 2-6] 허리케인 카트리나 이후 초기에 공급된 트레일러 형태의 임시 주거지



자료: McIntosh, J. (2013). The implications of post disaster recovery for affordable housing. In Tiefenbacher, J. P.(Ed). Approaches to Disaster Management. Ebook.

[그림 2-7] 카트리나 코티지 VIII



자료: Original Green. (2010.2.24.). 6 - the Many Uses. Retrieved from <https://originalgreen.org/blog/2010/6---the-many-uses.html> 2022.7.1.

미시시피 주의 경우 임시적 쉼터는 재건 및 회복에 비효과적이며 적절하지도 않다고 보았다. 따라서 임시적 또는 영구적 주택을 공급하는 것으로 정책을 전환해야 한다고 보고 실제로 이를 실행하게 된다(Evans-Cowley, 2009). 재난 피해 가구에 공급되는 주택은 점차 친환경적이고 지속 가능한 건축 형태로 진화하고 있으며(McIntosh, 2013) 이는 앞서 살펴본 에너지 정책과 맞닿아 있다. McIntosh(2013)는 미국의 재난 이

후 임시(또는 영구) 주택 공급이 점차 적절하고 바람직하며 저렴한 주택을 공급하는 방식으로 개선되고 있으며 향후 '임시성'에 초점을 맞춘 것이 아니라 재난 이전에 거주하던 수준과 비슷하거나 더욱 바람직한 환경을 제공할 수 있는 수준의 주택공급 계획과 실행이 요구된다고 본다.

4. 학술적 기반을 공고히 하는 것(Building the Scholarly Foundations)

Martin(2022)은 기후 변화와 기후위기 속에서 주거의 중요성이 증대되고 기존의 주거정책의 한계를 극복하는, 즉 기후 변화에 효과적으로 대응하고 기후 정의를 실현할 수 있는 주거정책으로 전환해야 함에도 불구하고 이에 대한 학술적 기반과 이론, 과학적 증거는 상대적으로 부족하다고 설명했다. 따라서 보다 활발한 연구와 학술적 교류를 통해 관련 기반을 공고히 하는 노력이 필수적이라고 주장했다. 기후 변화가 어떤 식으로 주거지 접근성, 주거 비용, 인구학적 특성, 지역사회 변화, 그리고 지역사회 자원을 바꾸어 놓는지에 대해 연구하고 적절한 주거 조건에 대한 연구도 필요하다고 본다. 궁극적으로 이러한 학술적 노력을 통해 보다 효과적이고 효율적인 주거정책의 전환이 가능할 것이며, 학술적 증거들은 정책 개발을 위한 근거로 활용될 것이라고 보았다.

제3절 미국의 주거정책 전환 노력

기후위기와 주거의 관계성, 주거정책 강화에 대한 인식은 뚜렷하게 증가하고 있다. 그러나 이를 바탕으로 주거정책의 전환을 꾀한 사례를 찾기는 쉽지 않다. 기후위기 속 주거정책 전환 논의가 비교적 최근에 증가하

고 있기 때문이다. 더욱이 거시적 정책 전환은 충분한 공감대가 형성되어야 하고, 준비가 되지 않은 상태에서 무턱대고 시도할 수 없기 때문이다. 지엽적이고 미시적인 차원의 변화와 시도는 확인되나 기후 변화 및 기후 위기에 대응하는 거시적 주거정책 전환 시도가 이뤄진 국가는 현재까지 명확하게 부각되지는 않고 있다.

미국의 정책적인 노력이 그 가운데 가장 주목을 끌고 있다. 미국도 아직은 준비 단계지만 기후위기에 효과적으로 대응하고 국민을 보호하기 위한 거시적 주거정책으로의 전환을 시도하고 있다. 바이든 정부는 기후 위기 정책의 기초에 발맞추어 주거정책이 앞으로 어떠한 방향으로 전환되어야 하는지에 관한 목적과 방향, 그리고 세부 목표를 정립하는 노력을 기울이고 있다.

이번 절에서는 미국의 주거정책 전환 배경과 현재까지의 진행 사항을 검토하고, 이를 통해 향후 기후위기에 대응하는 한국의 주거정책 전환에 있어 함의를 찾고자 한다.

1. 미국 HUD의 기후위기대응계획(CAP)의 시작

가. 바이든 정부의 기후위기 정책 기초

조 바이든 정부는 기후위기의 심각성에 대응하기 위해 연방정부 차원의 대규모 기후위기 대응 계획(Climate Plan)을 발표하였다. 본 계획에는 크게 에너지 안정화 계획(Energy Security)과 기후 변화 프로그램(climate change programs)이 포함되어 있으며 약 3690억 달러(약 530조 원)의 대규모 예산 편성을 통해 적극적인 기후위기 대응을 지속해 나간다는 계획이다. 2030년까지 온실 가스 배출 50% 감소를 목표로 친

환경 에너지 개발과 보급, 전기차 보급률 향상 등 에너지 부문의 대대적인 투자와 함께 기후 변화 취약 가구 및 인구 집단을 위한 지원체계를 계획하고 있다. 또 600억 달러의 예산이 환경 정의(environmental justice) 프로그램에 투입된다(Lesnes, 2022).

조 바이든 정부는 기후위기 대응에 있어 연방정부의 역할을 확대하고 적극적 예산 투자와 정책 시행을 시도하고 있다. 이러한 노력 가운데 기후위기와 주거의 관계성에 주목하면서 주거정책에 기후위기 대응 내용을 담으려 하고 있다.

나. 기후위기 속 주거권과 주거 정의에 대한 확인

미국 주거정책의 주무 부처인 주택도시개발부 (Department of Housing and Urban Development, HUD)는 기후위기와 주거가 밀접하게 연관되어 있으며 주거정책은 이러한 관련성을 바탕으로 계획되고 실행되어야 함을 강조한다(HUD User, 2022). 주거는 온실 가스 배출에서 유의미한 비중을 차지하며, 온실 가스는 기후 변화에 영향을 미칠 뿐만 아니라 기후 변화로 인해 증가한 자연재해 문제에 있어 미국 내 많은 가구들이 이러한 위험에 노출되게 한다. 또 자연재해와 기후위기는 지역사회 내 주거 문제를 심각하게 위협하고 있음을 HUD는 강조한다. 동시에 기후위기의 영향이 지역에 따라 차별적이고 취약한 지역과 인구 집단이 존재하며, 주로 저소득층 밀집 지역일수록 기후 변화의 영향을 보다 부정적으로 받는 것을 확인하고 있다.

연방정부의 기후위기에 대한 적극적 대응 기조에 발맞추어 HUD 역시 주거정책을 전환하기 위해 노력을 기울이고 있다. 이는 주거와 기후위기가 밀접한 관련성을 지니고 있다는 과학적 증거를 통해 그 정당성이 인정된다.

다. 기후위기대응계획(CAP)의 시작

기후위기에 효과적으로 대응하기 위해서는 기후와 빈곤, 불평등에 대한 종합적인 이해가 필요하다(HUD User, 2022). 정책 입안자들은 반드시 저소득층에 대한 고려와 이해를 바탕으로 친환경 정책을 계획해야 하며, 이들을 적극적으로 보호하기 위해 노력해야 한다 (HUD User, 2022). 주거는 환경 변화의 영향을 감소 또는 완화시키고 적응을 돕는 가장 중요한 자원이다 (Office of Policy Development and Research, 2022). 이를 종합하였을 때 HUD는 기후위기와 기후 변화로 인한 재난으로부터 회복탄력성이 높은 주택 및 지역사회 건설을 위해 노력할 책임이 있으며, 이를 통해 환경 정의를 실현하고 취약계층이 적절한 주거지 안에서 보호받을 수 있게 해야 한다 (HUD User, 2022).

이러한 배경을 바탕으로 HUD는 기후위기 속에서 주거정책의 전환을 꾀하였고 최근 기후위기대응계획 (Climate Adaptation Plan, 이하 CAP)을 수립, 발표하게 되었다. 태풍, 홍수, 산불, 가뭄, 이상 고온 현상 등 기후 변화의 증거가 뚜렷하게 관찰되고 있으며 이에 대응할 수 있는 강력하고 지속 가능하며, 동시에 통합적인(inclusive) 지역사회 개발의 필요성이 대두된 데에 따른 조치였다. 안정적인(affordable) 주거의 확보에 대한 연방정부의 책임과 역할이 강조되면서 HUD에서 이를 위한 구체적인 계획을 수립하게 되었는데 그것이 바로 CAP이다.

기후위기는 누구도 피해갈 수 없는 현상이지만 이로 인해 취약한 지역사회가 그 영향에 더욱 더 직접적으로 노출되며, 취약성은 사회경제적 요인에 의해 결정된다. 이에 HUD는 새로운 주거정책 수립을 위해 부처 내 기후환경정의위원회(Climates and Environmental Justice Council)를 구성하고, 기후위기에 대응해 미국 주거정책의 변화 방향을 모색 하고 계

획을 수립하게 된다.

HUD의 CAP는 기후 변화의 속도를 줄이고 충격을 완화하기 위한 주거정책을 두 가지 측면에서 제시한다. 첫째는 주거지의 온실 가스 배출 감소 전략이며, 두 번째는 기후 정의와 관련하여 저소득 또는 취약가구의 거주 환경을 개선하고 적절한 주거지에서 거주할 수 있도록 지원하는 전략이다.

바이든 정부의 기후위기 대응 전략 슬로건은 “Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad”로 CAP의 정책 선언은 이와 결을 같이 한다. 연방정부의 기후위기 대응 기조에 발맞추어 주거 및 환경 영역에서 기후위기 전략 마련 및 실행 계획을 수립하고 소외되어왔던 지역사회(underserved communities)와 소수인종 커뮤니티에 대한 주거정책 측면의 투자 확대를 꾀한다. 이를 통해서 기후 정의와 주거 정의를 이루고자 하는 방향이 특징이다. HUD는 궁극적으로 지역사회의 기후 회복탄력성(climate resilience)을 높여 기후위기로부터 지역사회를 차별 없이 보호하기 위한 정책 기조를 제시했다 (U.S. Department of Housing and Urban Development, 2021).

CAP는 현재 개발이 완료된 상태는 아니나 기후위기에 대응하는 주거정책 전환에 대한 뚜렷한 의지와 방향을 읽을 수 있는 연방정부 차원의 접근이다.

2. 기후위기대응계획(CAP)의 목적과 구조³⁾

가. CAP의 목적

HUD(2021, p. 5)는 CAP에서 주거정책과 프로그램의 거시적 목적을 ‘기후 회복탄력성 증진(Increase Climate Resilience)’으로 제시했다. HUD에서 계획하는 모든 주거정책과 사업, 프로그램은 이 목적에 따라 계획·시행되어야 한다. 주정부는 이에 맞추어 주 단위의 주거정책과 프로그램을 계획·운영하게 된다.

CAP는 세 가지 측면에서 의의가 있다. 첫째, 기후위기 재난의 영향을 완화(mitigation)시키고, 둘째, 앞으로의 기후위기 재난에 지역사회가 적응(adaptation) 능력을 기를 수 있도록 돕고, 셋째, 환경 정의(기후 정의) 관점에서 저소득 또는 취약계층을 적극 보호하고 지원하도록 구성되어 있다. 세부 내용을 정리하면 아래 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> CAP의 세 가지 주요 의의

의의	세부 내용
완화 (mitigation)	<ul style="list-style-type: none"> • 공공 주택, 연방주택청(Federal Housing Administration)이 보증하는 주택 등의 배출량을 줄임으로써 온실 가스 배출량을 줄이려는 야심찬 목표 달성을 지원함. • 경제성 분석에 따라 확립된 국제 에너지 규정과 일치하도록 녹색 건물 표준을 강화하고 HUD의 신규 건설 최소 표준을 갱신함.
적응 (adaptation)	<ul style="list-style-type: none"> • 기후 위험 데이터를 갱신함. HUD의 자산 포트폴리오 전반에 걸친 기후 위험에 대한 완전하고 정확한 상황 파악을 위한. • 새로운 연구에 참여. 건물 효율성 코드 및 복구 프로그램의 효율성을 평가하고 복원력에 대한 모범 사례를 식별하기 위한. • 기후 관련 재정 리스크를 줄이기 위해 모기지 융자 절차를 강화

3) U.S. Department of Housing and Urban Development. (2021). Climate Adaptation Plan의 내용의 대부분 인용했음.

의의	세부 내용
환경 정의(기후 정의) (environmental or climate justice)	<ul style="list-style-type: none"> 지역 공동체의 기후 정의를 촉진하고 이들이 안전하고 회복력 있는 주택과 기반 시설을 달성하도록 지원 지역사회에 자원과 기술 지원을 제공. 역사적으로 소외된 지역사회의 참여를 돕고, 평등한 지역사회 계획 마련을 장려하기 위함. 기관의 환경 검토 정책을 수정. 기후 관련 위험, 건강 위험 및 환경 정의를 고려하도록 하기 위함.

자료: U.S. Department of Housing and Urban Development. (2021). Climate Adaptation Plan. Washington DC: U.S. Department of Housing and Urban Development.의 내용을 재구조화하여 연구자가 정리.

나. Climate Adaptation Plan(CAP)의 구조

CAP는 네 가지 핵심 목표로 구성되며 각 목표별로 하위 목표가 있고, 각 하위 목표를 달성하기 위한 구체적인 전략이 제시된다. 네 가지 핵심 목표와 하위 목표는 CAP의 목적인 기후 회복탄력성을 위해 구성된다. 목표 달성을 위한 세부 전략은 단순히 제시만 되는 것이 아니다. 전략 수행을 위해 필요한 구체적인 방안과 행위 주체가 제시된다. 이는 실행 방법(Implementation methods)을 구체화하는 것으로 이해할 수 있다. CAP는 향후 발표되는 후속 기후 변화 대응계획과 지속적으로 방향을 통합하면서 목적 달성을 위한 과정을 거치게 된다.

실행 방법은 7가지로 구성되며 각 실행 방법은 별도의 과정이 있다.

〈표 2-2〉 HUD의 CAP에서 제시하는 7가지 실행 방법

실행 방법	내용
1. 연구(Research)	<ul style="list-style-type: none"> HUD의 CAP가 지향하는 목적과 목표와 관련한 연구들을 포함 기후위기와 관련한 고성능 건축물, 에너지, 환경에 대한 주제 포함 PD & R에서 관련한 연구들을 총괄하며 이는 HUD의 정책개발에 활용됨.

실행 방법	내용
2. 사정(Assessment)	<ul style="list-style-type: none"> • 주거정책과 프로그램을 실행하는 데 있어 특수한 주제들에 대한 단기성을 지닌 검토와 평가를 포함함. • 잠재적인 정책과 프로그램 변화의 영향을 결정하는 데 있어 주요한 방법으로 활용되며 일반적으로 6개월에서 2년이 소요됨.
3. 조정(Coordination)	<ul style="list-style-type: none"> • 정책 실행 과정에서 프로그램 간, 기관 간의 협력과 관계 있는 방법 • 각각의 프로그램이 특수한 규제와 요구 사항이 있다 하더라도 다른 기관이나 프로그램과 결합되었을 때 보다 큰 효과를 거둘 수 있음. • 기후위기와 관련한 거시적 목적하에 효과를 최대화 하기 위한 협력 노력을 만들어야 할 때 활용됨.
4. 규제 만들기 (Rulemaking)	<ul style="list-style-type: none"> • 프로그램과 관련한 규제들이 업데이트되거나 수정될 때 또는 의회에서 수정을 요구할 때 관련하여 이루어지는 실행 방법임. • 본 방법에서는 규제 수정 또는 생성 이후 관계자들에게 컨설팅을 제공하는 것도 포함함(규제를 잘 이해하고 맞추어 정책과 프로그램을 수행하기 위해).
5. 정보 기술 (Information Technology)	<ul style="list-style-type: none"> • 정책과 프로그램이 수행되는 과정에서 생성되는 데이터들을 수집하고 프로그램을 모니터링하며 보고체계를 보다 효과적으로 갖추기 위해 IT 체계를 개발하고 활용함. • 일반적으로 개발하고 시행하기까지 2년에서 4년이 소요됨.
6. 지도(Guidance)	<ul style="list-style-type: none"> • 정책과 프로그램을 실행하는 데 필요한 다양한 양식과 핸드북, 또는 매뉴얼 등을 포함함. • HUD는 주거정책과 서비스 제공에 있어 필요한 다양한 자료들을 별도 웹사이트에 업데이트하여 현장에서 손쉽게 활용할 수 있도록 지원함.
7. 기술적 지원(Technical Assistance)	<ul style="list-style-type: none"> • HUD 프로그램을 수행하는 과정에서 현장에서 필요한 기술과 지식을 제공하는 과정을 의미함. • 이를 통해 성공적인 프로그램 수행이 가능하며 일종의 교육 및 트레이닝 과정이라고 볼 수 있음.

자료: U.S. Department of Housing and Urban Development. (2021). Climate Adaptation Plan. Washington DC: U.S. Department of Housing and Urban Development.의 내용을 재구조화하여 연구자가 정리.

〈표 2-2〉에 제시된 바와 같이 7가지의 실행 방법은 각각의 특성과 목적을 갖고 있다. HUD에서 수행하는 다양한 주거정책과 사업들은 기후위기와 관련한 전체 목적 및 목표 달성을 위한 주요한 전략 수단으로 활용

된다. HUD는 각 실행 방법에 대한 가이드라인을 제시할 뿐만 아니라 현장에서 잘 활용할 수 있도록 다양한 지원체계를 갖추고 정책과 프로그램이 성공할 수 있도록 돕는다.

다. 기후위기대응계획(CAP)의 네 가지 세부 목표

CAP의 구조에서 확인한 바와 같이 CAP는 기후 회복탄력성을 증가시킨다는 상위 목적하에 다음과 같이 네 가지 세부 목표를 마련하여 운영 중에 있다.

- 목표 1. 기후위기 데이터 및 연구의 활성화
- 목표 2. 모기지 금융 지원의 개선
- 목표 3. 재난 회복과 탄력성 강화
- 목표 4. 기능적인 건축물 확대

각각의 세부 목표별 내용을 살펴보면 아래와 같다.

1) 목표 1: 기후위기 데이터 및 연구의 갱신

HUD는 효과적인 기후위기 재난 대응을 위해 무엇보다 과학적 근거와 증거가 충분히 수집되어야 하며 이와 관련한 투자에 노력을 기울여야 함을 강조한다. HUD는 현재 HUD에서 운영하는 모든 프로그램 대상 주택 및 건물에 대해 구체적인 데이터를 수집하고 있으며 이를 통해 HUD 관리 건축물의 기후위기 관련 대응 수준과 거주민의 상황에 대한 과학적 이해를 도모하고자 노력하고 있다.

이러한 기후위기 재난에 대응한 건축물 및 거주민 대응 능력 관련 연구와 함께 기후 회복탄력성에 대한 연구도 진행하고 있다. 이와 관련한 연구는 HUD 산하의 정책개발연구실(Office of Policy Development and Research)에서 담당하고 있다. 기후위기에 대응하기 위한 주택 및 건물의 효율성 코드에 대한 진단연구를 실시하여 향후 기후위기에 견딜 수 있는 건축물에 대한 새로운 코드와 조건에 대한 강력한 기준 수립 근거로 삼고자 한다. 진행 중인 정책 평가를 지속적으로 진행하여 현재의 프로그램과 지원체계가 효과적인지 여부를확인하고 있으며 향후 정책 개선을 위한 여러 연구를 실시하고 있다.

연구 부분을 HUD CAP의 주요 세부 목표로 제시하여 연구 및 과학적 근거 마련의 중요성을 강조하고 있는 것이 매우 특징적이다. 즉 HUD의 기후위기 재난 대응 정책과 프로그램이 가치와 과학적 근거의 결합으로 이루어지고 있는 것을 확인할 수 있다.

2) 목표 2: 모기지 금융 지원의 개선

기후위기 재난을 경험한 가구는 엄청난 경제적 부담을 갖게 된다. 파괴된 거주지를 복구하고 세간을 다시 구입하는 데 지출되는 비용이 상당하다. 또 재난으로 인해 일자리를 잃을 수도 있으며 경제적 활동이 크게 위축될 수 있다. 이렇듯 기후위기는 경제적 위기를 야기할 수 있으므로 재난 피해 가구의 경제적 부담을 줄여주기 위한 노력이 필요하다. 가구의 파산을 예방하기 위해서도 중요한 의미를 지닌다. 금융지원은 얼핏 보면 기후위기 재난 이슈와 관련이 없는 것 같으나 재난으로 인해 파괴 또는 손실된 주거를 유지하는 데 필수적이고 중요한 정책 영역이다.

이러한 이해에 따라 HUD는 재난 피해 가구에 대한 금융지원을 별도로

강화하여 재난 회복을 돕고 경제적 파산의 위험을 낮추기 위한 노력을 기울이고 있다. HUD에서 지원하는 금융지원의 범위는 다음과 같다. 우선 새로운 주택을 구입비를 지원하거나 재난 이후 복구가 필요한 주택을 재건하는 데 드는 비용을 지원하는 가구 단위의 금융지원이 있다. 재난 피해로 인해 임시 주거지가 필요한 가구를 위해 이들이 거주할 수 있는 적절한 주거지 확보를 위한 지원(assisted) 주택이나 단독 또는 다인원 가구의 회복을 돕는 주거지 건축, 나아가 의료 서비스 기관을 건축하는 데 드는 비용을 지원하는 것까지 포함하고 있다.

이를 위해 HUD는 미국 보건부, 농무부 등과 협력하여 기후 관련 금융위기와 금융 지원을 보다 통합적으로 다루기 위한 체계를 갖추고 있다. 추가적으로 에너지와 수자원 효율성과 관련하여 민간 시장에 금융 인센티브 등을 제공하여 기후위기 대응의 한 프로그램으로 활용한다.

3) 목표 3: 재난 회복과 탄력성 강화

회복탄력성을 증진시키기 위한 지역사회개발블록보조금재해복구프로그램(community development block grant disaster recovery program, CDBR-DR) 기금 조건을 개선하는 것과 관련된 영역이다. 기후위기의 차별적 속성에 대한 이해를 바탕으로 기금 운용에 있어 기후 정의적 특성을 적극적으로 반영하고자 한다. 2016년 HUD는 법적 조건을 정비하면서 해당 기금이 저소득 및 취약계층을 위해 보다 집중적으로 활용되도록 방향을 설정하였다. 또한 기금을 본토로만 한정하지 않고 푸에르토리코, 버진 아일랜드와 같은 미국령 영토까지 확장했다. 이들에 대한 지속 가능한 회복을 지원하기 위한 체계를 마련하려는 취지다.

재난 회복과 탄력성 강화 노력은 홍수 회복 탄력성 기준 강화도 포함한

다. 이를 위해 ‘연방 홍수위험관리표준 및 이해 관계자의 향후 요청 및 고려 프로세스(Federal Flood Risk Management Standard and a Process for Future Soliciting and Considering Stakeholder)’를 마련하는 등 적극적 노력을 기울이고 있다. 이러한 기준 강화는 기후 정의적 측면이 포함되며 계획을 수립할 때 취약계층이 소외되지 않도록 하는 것이 특징이다.

4) 목표 4: 수행 능력 향상

HUD는 기후위기 재난 정책 및 사업을 집행하고 수행하는 단위의 종사자와 기관의 능력을 높여 효과적인 정책 및 프로그램 수행을 도모하고자 한다. 이를 위해 HUD는 기후 회복탄력성과 환경 정의 교육 체계를 마련하여 제공하고 있다. HUD 사업에 참여하는 주체들은 기후 적응, 완화, 환경 정의와 관련한 충분한 지식과 기술을 갖추어야 한다. 따라서 이들을 교육하기 위한 물리적, 환경적 조건의 정비뿐만 아니라 교육을 효과적으로 수행하기 위한 교육 문화(learning culture)정비도 포함한다. 여기서 교육 문화는 HUD의 기후 정의의 핵심과 관련된 기후위기의 저소득층, 유색인종, 장애인, 그리고 다른 취약계층에 대한 차별적 영향을 교육하고 수용하도록 하는 데 초점이 맞추어져 있다.

3. 기후변화대응계획(CAP)의 현 상황⁴⁾

현재 HUD는 CAP의 목적 아래 몇 가지 주요 정책과 프로그램을 운영

4) U.S. Department of Housing and Urban Development. (2021). Climate Adaptation Plan. Washington의 pp. 9~11의 내용을 정리 요약하였음.

하고 있으며 향후 관련 정책과 사업은 보다 풍부해질 수 있다. 새로운 정책과 프로그램은 반드시 CAP가 추구하는 목적과 실행 방법을 기반으로 계획되고 운영되어야 한다.

현재 운영 중인 사업과 그 성과를 몇 가지 소개하면 아래와 같다.

가. 재난 회복 및 영향 완화 노력

HUD는 지역사회개발블록보조금 재해복구프로그램(CDBG-DR)과 지역사회개발블록보조금 완화프로그램(Community Development Block Grant Mitigation program, CDBG-MIT)의 예산을 주로 활용하여 자연재해를 입은 지역의 회복과 재건을 지원하고 있다. 이미 1993년에 의회는 CDBG-DR 예산을 약 898억 달러를 편성한 바 있어 재난 회복 및 재건을 위한 연방 예산의 규모가 상당했음을 알 수 있다.

대규모 재난을 지속적으로 겪고 이후 꾸준히 기후위기 관련 재난이 증가함에 따라 대응 노력도 활발해지고 있는 상황이다. 상시 상용 가능한 예산이 670억 달러에 달하며 상황에 따라 그 규모는 유연하게 운영된다. 2021년에는 34개 주와 30개 지자체(local government)에서 이 그랜트를 활용하여 재난 극복 노력을 기울였다. 대표적인 예를 들면 대형 태풍 샌디의 피해를 입은 뉴욕과 뉴저지, 코네티컷 등이 있으며, 태풍 카트리나 피해를 본 지역, 그리고 텍사스의 태풍 하비 피해 지역 등이 있다.

HUD는 CDBG-MIT 그랜트를 활용할 때 반드시 50% 이상의 예산은 저소득 또는 중위소득 가구를 위해 사용해야 한다는 주요 규정이 있다. 특히 본 예산이 미래 닦쳐올 수 있는 재난의 영향력을 감소시키기 위한 예방적 차원의 목적이 있음을 고려하였을 때 기후위기 및 재난에 취약한 인구 집단에 대한 예방적이고 선제적인 노력에 대한 투자의 성격이 있음

을 알 수 있다. 대표적인 예로 루이지애나에 12억 달러를 편성하여 근본적으로 이 지역의 홍수에 대한 탄력성을 확보하기 위한 여러 인프라 시설을 만들고 건축물을 보강하는 데 활용할 수 있게 하였다.

이러한 기조는 CDBG-DR에서도 확인되는데 역시 저소득이나 중위소득 이하 또는 취약계층 지원을 주요 목표로 설정하고 있다. 주정부나 지자체에서 특수 프로젝트를 수행하고 싶을 때 공모를 통해 지원금을 받을 수 있도록 약 10억 달러의 예산을 상시 편성하고 있다.

CDBG-DR이나 CDBG-MIT 예산은 영구적 속성이 있는 것은 아니나 20년이 넘는 기간 동안 미국의 재난 관련 대응 예산으로서 큰 의미를 지니고 있다. 특히 저소득층이나 취약계층에 대한 적극적 지원 방향을 바탕으로 예산이 집행되어 그 의미가 매우 크다고 볼 수 있다.

나. 홍수 회복 탄력성

위에서 살펴본 재난 관련 전반적 대응 노력 외에 HUD는 홍수(flood)에 대한 별도의 사업을 운영하고 있다. 예산은 CDBG-DR에서 편성하나 홍수 피해에 맞추어 사업이 운영된다. 예를 들어 홍수 피해 지역에서 건축물을 재건할 때 홍수가 예상되는 수면에서 2피트(feet) 위에 건물이 위치하는 형태로 설계하도록 규정하고 있다. Federal Housing Administration(FHA)은 이와 관련한 규정을 보다 세분화하고 있으며, 특히 위험도가 높은 지역의 경우 향후 홍수를 대비하기 위한 건축 기준과 설계 기준이 엄격한 것이 특징이다.

다. Community Development Block Grants(CDBG)

앞서 살펴본 바와 같이 CDBG 그랜트는 미국의 기후위기 재난 대응과 관련한 가장 중요하고 가장 규모가 큰 예산이다. 연방정부의 재난 대응의 강력한 의지와 함께 예산이 운용되고 있는데 그 특징은 유연성과 광범위성이라고 볼 수 있다. 현재 모든 주에 걸쳐 1,200개가 넘는 지방정부를 지원하고 있다. 또 주정부와 지방정부가 본 예산을 활용하여 지역사회 특성에 맞춘 재난 대응 대비를 하는 데 있어 강력한 수단이 될 수 있도록 기금을 운영한다. 2016년 들어 HUD는 본 기금의 성격을 보다 뚜렷하게 하는 법적 정비를 했다. 그 주된 내용은 기금 활용에 있어 저소득과 취약계층에 대한 우선순위를 확보하는 것이다. 기후 정의와 관련하여 재난과 기후위기에 이들의 취약성을 이해하고 이들을 지원하기 위한 주된 방안으로 기금을 활용하는 데 필요한 법적 근거를 마련한 것이다. 이와 함께 기금을 활용하여 기후위기 재난 대응을 진행하는 지자체들이 지역의 특성을 반영하여 유연하게 운영하되, HUD의 목적과 목표 범위 안에서 사업을 진행할 수 있도록 운영 매뉴얼, 가이드나 툴킷(toolkit)을 배포하여 소기의 목적을 달성하도록 돕는다.

라. Indian Housing Community Block Grants(ICDBG)

이미 CDBG 기금이 저소득 및 취약계층을 고려하여 운용됨을 확인하였는데 미국의 경우 인디언을 위한 별도의 기금을 마련하여 기후위기와 재난 대비를 하고 있다. 이 ICDBG는 인디언과 알래스카 지역 원주민을 돕기 위한 별도 기금이다. 특히 저소득층과 중위소득 이하의 원주민에 초점을 맞추어 기금을 운영한다.

제4절 결론 및 제언

2021년도에 발표된 HUD의 CAP는 앞으로의 계획을 담은 것으로 집행과 실행 과정에서 어떠한 경험을 하게 되는지는 차후 후속적으로 살펴 보아야 할 것이다. CAP는 국가 단위에서 기후위기와 주거의 밀접성을 확인하고 이를 위한 주거정책의 전환을 꾀했다는 점에서 의의가 있다. 기후위기의 위험에 대한 인지뿐만 아니라 기후위기의 사회적 측면, 즉 기후 정의의 측면을 적극 수용하여 향후 주거정책이 이러한 기후 정의를 실현할 수 있는 방향으로 전환되어야 함을 강조하는 것도 주요 특징 중 하나이다.

2021년 CAP의 의의를 네 가지로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 무엇보다도 기후위기 및 기후 변화에 대응하는 전략으로 주거를 중심에 놓고 정책 전환을 제시하였다는 점에서 의의가 있다. 둘째, 기후 정의와 기후 불평등의 문제를 정책 전환 방향에 반영하여 취약계층과 저소득층 보호를 강화하였다는 점이다. 셋째, 정책 방향 설정뿐만 아니라 정책 가능성을 높이기 위한 기금 운영 방안을 정책 계획 안에 포함했다는 점이다. 마지막으로 효과적이고 과학적인 정책 계획 및 실행을 위한 연구와 지원 체계를 강조하였다는 점이다.

유럽에서도 Housing 2030 계획을 마련하고 관련한 주거정책 논의가 확인된다(Housing Europe, 2022). 그러나 기후위기 중심의 주거전략보다는 기존의 접근 가능한 저렴한 주택(affordable housing) 논의를 중심으로 기후위기 요소를 부분적으로만 다루고 있다는 점에서 2021 CAP 보다 적극성이 다소 떨어진다. 또한 이 계획에서는 친환경적 주택 건설 부문과 친환경 에너지에 대한 강조는 확인되나 기후 정의나 불평등 측면의 주거정책은 뚜렷하게 확인되지 않아 CAP와는 차이를 보인다.

미국의 2021 CAP는 복지국가 가운데 기후위기 측면에서 주거정책 전환을 시도한 대표적인 사례로 볼 수 있다. 기후위기에 대한 명확한 문제 의식을 바탕으로 주거정책 전환을 꾀하고 있으며 이러한 노력은 중앙정부의 책임 의식에서 비롯된 것이다. 이에 비해 한국은 기후위기에 대한 정부의 대응 및 인식 수준이 매우 낮다. 한국의 모호한 인식으로 인해 기후위기에 대응하는 주거정책이 소극적이고 주변적으로 머무는 한계를 보여주고 있다. 기후위기에 대한 주거정책 전환이라는 미국의 노력을 바탕으로 한국 사회의 주거정책 전환 방향에 대한 정책적 함의를 몇 가지 제시하면 아래와 같다.

첫째, 국가적 대응이 요구되는 핵심적 과제로서 기후위기에 대한 인식 제고가 필요하다. 기후위기는 일상을 위협하는 가장 중요하고 위험한 사회문제가 되었으며 개인의 노력만으로는 대응할 수 없다. 하루빨리 국가 전체 차원의 인식 제고와 적극적 대응이 필요하다. 그러나 현재 국내 기후위기 대응은 속도가 느리며 적극성 또한 뚜렷하게 확인되지 않고 있다. 국제평가 기관인 Germanwatch 등 독일계 시민단체와 연구 기관들은 온실 가스 배출의 90%를 차지하는 63개 주요 국가를 대상으로 기후변화 대응지수를 평가한 결과, 한국을 60위로 평가했다(Burck, Uhlich, Bals, Höhne, Nascimento, 2022). 이란, 사우디아라비아, 카자흐스탄에 이은 최악의 수준이었다. 기후위기의 심각성과 시급성을 고려할 때 한국의 이러한 태도 때문에 기후위기로 인한 피해는 커질 가능성이 매우 높다. 하루빨리 기후위기에 대한 국가의 총체적 대응 노력이 착수되어야 한다.

둘째, 기후위기의 차별성에 대한 이해를 바탕으로 기후 정의에 기반한 기후위기 대응 전략이 필요하다. 앞서 살펴본 바와 같이 기후위기는 기후 정의적 측면에서 고려할 필요가 있다. 기후위기는 누구에게나 동일하게 영향을 미치지 않으며 개인의 경제적, 사회적 자본에 따라 그 영향력은

차등적일 수 있다. 기후위기의 사회적 영향을 고려하지 않고 기후정책을 수립하는 경우 취약계층의 취약성은 더 심각해질 가능성이 높다. 따라서 기후 정의적 측면에서 취약계층을 적극적으로 보호하고 기후위기로부터 모두가 평등하게 보호받을 수 있도록 노력해야 한다.

셋째, 기후위기 속에서 주거의 중요성을 인지하고 주거권 보장을 위한 국가적인 노력이 필요하다. 앞서 살펴보았듯이 기후위기가 뚜렷해질수록 주거권 확보의 중요성은 더 명확해진다. 기후위기 속에서 적절한 주거를 확보하지 못하는 인구 집단은 기후위기에 더욱 취약해질 수밖에 없다. 기후위기와 주거권 확보의 연계성과 중요성을 바탕으로 적극적인 주거권 보장이 요구되는 시점이다. 또 자연재해로부터 안전한 주거지 확보 및 주거환경 개선, 기후 변화로부터 적절하게 인간을 보호해 줄 수 있는 저렴한 주택 공급, 친환경적인 주거 설계 등과 같은 주거정책을 고민하고 수립해야 하는 시점이다. 미국의 사례에서 살펴본 바와 같이 기후위기 대응에서 주거권은 반드시 고려해야 할 요소이다.



제3장

개인화된 시대의 외로움과 사회적 고립에 대한 제도적 대응 : 영국 사례 연구

제1절 제도 개혁의 배경

제2절 환경 변화에 대응하는 사회정책의 대응

제3절 영국의 제도 개혁 사례

제4절 한국에 주는 정책적 함의

제 3 장

개인화된 시대의 외로움과 사회적 고립에 대한 제도적 대응 : 영국 사례 연구

제1절 제도 개혁의 배경

사회 환경이 계속적으로 변화하면서 사회적 위험도 변화하고 있다. 이에 복지국가에 시민들이 인간다운 삶을 유지할 수 있도록 신사회적 위험에 대응하여 제도를 보완해 오고 있다. 그러나 최근의 커다란 사회 변화는 기존의 복지국가 틀 내에서의 소극적인 제도 보완으로는 복지국가의 기능을 효과적으로 수행할 수 없다는 위기의식을 갖게 한다(이태수 외, 2022, p. 12). 복지국가의 근본적인 제도 개혁에 대한 목소리가 커지는 이유이다.

복지국가의 근본적인 제도 개혁을 위해서는 그간 주요하게 다뤄지지 않았으나 이제 핵심적 이슈가 된 사회적 위험이 무엇인지를 파악하는 것이 필요하다. 또 복지국가의 어떠한 한계가 이러한 사회적 위험에 대한 대응을 제한하고 있는지를 분석하고, 이에 선제적으로 대응하고 있는 복지국가 사례를 살펴보는 것이 중요하다. 이러한 맥락에서 본 장은 외로움과 사회적 고립에 주목하고자 한다. 외로움과 사회적 고립은 새로운 개념은 아니지만 사회의 구조적 변화로 인하여 최근 그 수준이 심각해지고 사회 문제화되고 있고, 앞으로 그 심각성은 더 커질 것으로 예측된다(김성아, 2022, p. 77; 황수진 외, 2021, p. 291). 그러나 복지국가는 이를 고려하여 설계된 제도가 적었고, 경로 의존성으로 인하여 아직도 시의적절하게 새로운 대응을 하지 못하고 있다. 이에 본 장은 외로움과 사회적 고립이 왜 중요한 사회적 욕구이자 위험인지를 파악하고, 이에 대한 기존

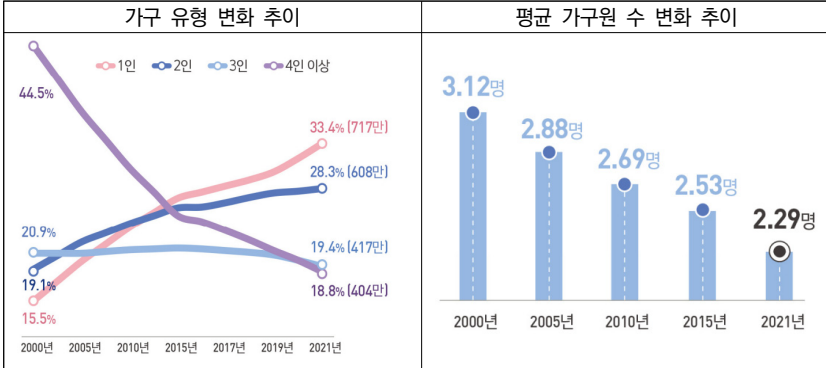
복지제도의 한계를 검토한다. 또한 여기에 복지국가 중 가장 선제적으로 대응하고 있는 영국의 사례 분석을 통해 복지국가 개혁을 위한 함의를 도출하고자 한다.

외로움과 사회적 고립이 복지국가의 제도 개혁 논의에서 주목받게 된 주요 사회적 배경은 세 가지이다. 첫째는 개인화로 인한 가구 규모의 축소 및 가족 기능의 약화라는 사회의 변화이고, 둘째는 개인-가족-국가로 기준으로 설계된 복지국가 체계와 외로움·사회적 고립의 부정합성이 크다는 것이다. 셋째는 외로움과 사회적 고립이 인간의 삶의 미치는 영향이 매우 다양하고 크다는 근거가 계속 축적되면서 외로움과 사회적 고립의 중요성에 대한 인식이 증가하고 있다.

1. 개인화로 인한 가구 규모 축소 및 가족 기능의 약화

현대 사회의 개인화는 가속화하는 추세다. 개인화의 심화는 가구 규모의 축소로 나타나고 있다. 통계청 인구총조사과(2022.7.28.)의 인구주택총조사에 의하면, 1인 가구의 비율은 2000년 19.1%에서 계속 증가하여 2021년 33.4%에 달하였다. 2인 가구 비율은 2000년 15.5%에서 2021년 28.3%로 증가하였다. 한편 3인 가구는 소폭 감소하고, 4인 가구는 대폭 감소하였다. 개인화가 심화되면서 부모와 자녀 가구가 분리되고, 혼인율과 출생율 감소 상황이 가구 규모의 축소로 나타나고 있다고 볼 수 있다. 가구 규모의 축소는 평균 가구원 수로도 확인해 볼 수 있는데, 평균 가구원 수 변화 추이를 보면 2000년 3.1명에서 2021년에는 2.29명으로 줄어들었다.

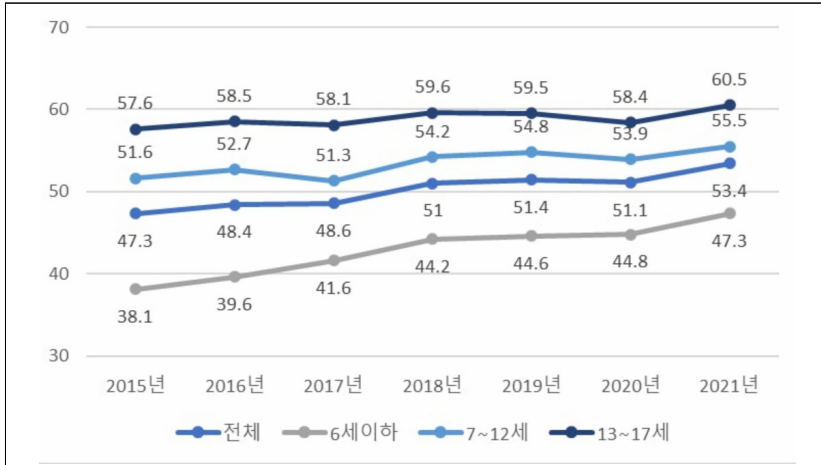
[그림 3-1] 가구 유형 및 평균 가구원 수 변화 추이



자료: 통계청 인구총조사과. (2022.7.28.). 2021년 인구주택총조사 등록센서스 방식 결과. 통계청 보도자료. p. 2. https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/2/2/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=419536&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=&sTarget=title&sTxt=에서 2022.10.30. 인출.

가구 규모가 축소됨에 따라 전통적으로 가족이 수행해 오던 돌봄과 애정 기능과 사회화 기능은 자연스럽게 줄었다. 더욱이 성인은 경제활동을 해야 하는 상황이 강화되고 있다. 이는 통계청의 지역별 고용 조사에 따른 맞벌이 가구 비율로 확인할 수 있다. 이 조사에 따르면 18세 미만 자녀가 있는 맞벌이 가구 비율은 2015년 47.3%에서 2021년 53.4%로 증가하였다([그림 3-2] 참고). 가구원 수가 적는데 심지어 맞벌이 비율까지 높다 보니, 가족의 돌봄과 애정 기능과 사회화 기능은 더욱 약해질 수밖에 없는 상황이다. 노동소득의 부양 기능 약화는 가구가 분리된 부모와 자녀의 경제적 협동 기능도 약화시키고 있다.

[그림 3-2] 자녀* 연령별 맞벌이 가구 비율



주: *맞벌이 가구의 자녀 연령은 막내자녀의 연령을 의미함.
 자료: 1) 통계청 고용통계과. (2017.6.21.). 2016년 하반기 지역별 고용조사 맞벌이 가구 및 1인 가구 고용 현황. 통계청 보도자료. p. 10. https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/3/3/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=361185&pageNo=5&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=&sTarget=title&sTxt=에서 2022.10.30. 인출.
 2) 통계청 고용통계과. (2018.6.21.). 2017년 하반기 지역별 고용조사 맞벌이 가구 및 1인 가구 고용 현황. 통계청 보도자료. p. 10. https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/3/3/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=368486&pageNo=4&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=&sTarget=title&sTxt=에서 2022.10.30. 인출.
 3) 통계청 고용통계과. (2022.6.21.). 2021년 하반기 지역별 고용조사 맞벌이 가구 및 1인 가구 고용 현황. 통계청 보도자료. p. 22. https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/3/3/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=418841&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=&sTarget=title&sTxt=에서 2022.10.30. 인출.

개인화는 이전에 부각되지 않았던 외로움과 사회적 고립이라는 새로운 사회적 위험을 등장시켰고, 이 문제는 지속적으로 심화되어 왔다. COVID-19는 외로움과 사회적 고립의 문제를 악화시켰다. 유럽 국가들의 경우, 2016년에 비해 2020년 외로움의 수준이 6.1~19.5%까지 증가한 것으로 나타났으며, 이러한 문제는 외로움과 사회적 고립에 대한 제도적 대응을 촉발시키는 계기가 되었다.

[그림 3-3] EU 국가들의 COVID-19 이전과 이후의 외로움 격차

Country	Pre-pandemic, 2016	COVID-19, April - July 2020	Difference
Austria	12.1	20.4	8.3
Belgium	16.0	25.0	9.0
Bulgaria	12.2	28.0	15.8
Croatia	10.9	20.7	9.8
Cyprus	12.9	24.9	12.0
Czechia	11.2	18.7	7.5
Denmark	4.6	16.9	12.3
Estonia	7.0	22.2	15.2
Finland	6.3	20.4	14.1
France	14.2	31.6	17.4
Germany	8.8	24.5	15.7
Greece	20.8	29.3	8.5
Hungary	14.3	22.4	8.1
Ireland	6.7	21.0	14.3
Italy	13.9	25.9	12.0
Latvia	10.7	21.1	10.4
Lithuania	12.0	22.6	10.6
Luxembourg	8.6	22.8	14.2
Malta	12.4	24.2	11.8
Netherlands	4.6	16.6	12.0
Poland	9.4	25.9	16.5
Portugal	6.6	21.9	15.3
Romania	16.9	23.0	6.1
Slovakia	7.9	20.5	12.6
Slovenia	4.7	16.6	11.9
Spain	11.6	18.8	7.2
Sweden	6.9	26.4	19.5

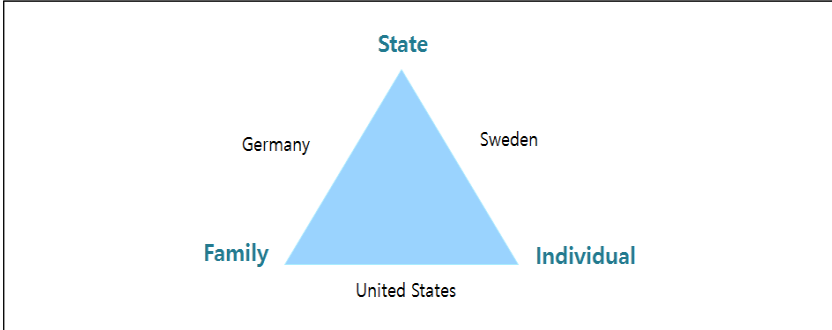
자료: European Commission. (2022). Loneliness in the European Union. Retrieved from https://knowledge4policy.ec.europa.eu/projects-activities/loneliness-european-union_en#howlonelyareeuropeancitizens 2022.10.1.

2. 개인-가족-국가 중심의 복지국가 체계와 외로움·사회적 고립의 부정합성

가족 기능의 약화로 가족이 주된 애정 제공자 및 부양자 역할을 하지 못하게 되면서 이를 국가가 대체해야 한다는 요구가 커지고 있다. 그러나 현 복지국가 체계는 가족주의적 전통에 따라 국가의 역할을 가족 기능에 대한 보완적 역할로 설정하고 있어서, 이러한 요구에 적절히 대응할 수 없다(김동찬, 2020, p. 274; 김진석, 2022, p. 138). 물론 개인-가족-국가라는 복지국가의 세 주체의 역할 분담은 국가별로 상이하다. 에스핑 앤더슨(Esping-Andersen)의 복지국가 유형에 따라 구분해 보면, 미국과 같은 자유주의 국가는 가족과 개인의 역할을 강조한다. 반면 독일과 같은 조합주의 국가는 국가와 가족의 역할을 강조한다. 가족의 역할이 가장 적은 국가는 스웨덴과 같은 사민주의 국가이다. 사민주의 국가들은 개인과 국가의 관계라는 관점에서 복지국가 체계를 구축해 놓았다.

따라서 복지국가 유형에 따라 가족 기능의 약화가 미치는 영향은 차이가 있다. 사민주의 국가들은 가족 기능 약화에도 불구하고 복지국가가 어느 정도 기능을 하고 있다. 가족을 강조하는 조합주의 국가나 가족과 개인을 강조했던 자유주의 국가는 가족 기능이 약화되면서 복지국가 역할의 대폭 확대가 요구되고 있다. 그러나 달라진 국가의 역할 요구에 적절히 대응하기 어려운 상황이다. 사회 변화에 맞추어 개인-국가 복지국가 체계로의 전환이 요구된다. 즉 가족의 기능이 어떻게 작동하는가와 관계 없이 국가가 직접적으로 개인의 사회권을 보장하도록 복지국가의 재구조화가 필요하다(김진석, 2022, p. 139).

[그림 3-4] 복지국가의 권력 관계



자료: Lars Tragardh, H.B. (2010). Pippi Longstocking: The Autonomous Child and the Moral Logic of the Swedish Welfare State. In Matsson, H. and Wallensten, S. (eds.). Swedish Modernism: Architecture, Consumption and the Welfare State. London: Black Dog Publishing. p. 20.

전통적 복지국가의 한계는 외로움과 사회적 고립의 문제에서도 뚜렷하게 드러난다. 1인 가구가 증가하고 고독사의 문제가 심각해지며, 외로움과 사회적 고립으로 인한 여러 부정적 결과들이 보고됨에도 불구하고, 현 복지국가 체계는 가족의 기능을 대체하는 데 한계를 보이고 있다. 즉 외로움 및 사회적 고립과 복지국가 체계의 부정합성이 나타나고 있는 것이다. 이러한 부정합성은 자유주의 국가가 가장 크다. 실제로 가장 대응에 어려움을 겪을 것으로 예상되는 대표적인 자유주의 국가인 영국과 일본이 가장 선제적으로 이에 대한 제도적 대응에 나서고 있다.

3. 외로움과 사회적 고립에 대한 경험적 지식의 증가

변화하는 사회 환경이 외로움과 사회적 고립을 심화시키고, 외로움과 사회적 고립이 사람에게 미치는 부정적 영향이 우려되면서 관련 연구가 증가하고 있다. 먼저 외로움과 사회적 고립이 연관성이 높은 개념으로 함

게 다뤄지곤 하는데, 이를 개념 정의하는 연구들이 증가하고 있다. 외로움과 사회적 고립은 다양하게 정의된다. 펄먼(Perlman)과 페플라우(Peplau)는 외로움을 사회적 관계의 양과 질의 결핍에서 기인하는 유쾌하지 않은 경험으로 정의하였다. 특히 외로움은 주관적인 인식이라는 점을 강조한다. 반면 사회적 고립은 사회적 관계가 부족한 객관적 상태로 정의된다(황수진 외, 2021, p. 292). 또 자발성 측면에서 외로움은 비자발적인 사회적 관계의 부족으로 인해 발생하는 부정적인 감정이라면, 사회적 고립은 자발적 사회적 고립과 비자발적 사회적 고립 둘 다 가능하다. 사회적 관계의 양과 질의 측면에서 살펴보면, 외로움은 사회적 관계의 질이 낮은 상태이나 사회적 관계의 양은 많거나 적을 수 있다. 즉 2인 가구 이상이거나 사회적 관계망은 넓으나 사회적 관계의 질이 낮을 때에도 외로움이 발생할 수 있다는 것이다. 한편 사회적 고립은 사회적 관계의 양과 질이 모두 낮은 상태를 의미한다. 이러한 외로움과 사회적 고립의 특징을 고려하여 학자들은 외로움과 사회적 고립을 구분되는 개념으로 보기도 하고, 외로움을 사회적 고립의 한 유형으로서 사회적 고립을 주관적으로 인식한 상태로 정의하기도 한다(황수진 외, 2021, p. 292).

〈표 3-1〉 외로움과 사회적 고립의 특징

구분		외로움	사회적 고립
자발성		X	O
비자발성		O	O
객관성		X	O
주관성		O	O
사회적 관계	질	낮음	낮음
	양	많거나 적음	적음

자료: 필자 작성

외로움과 사회적 고립의 원인에 대한 연구도 다양하게 수행되고 있다. 외로움의 발생 원인은 개인적 요소(성, 연령, 혼인 상태 등)에서부터 사회 구조적인 요소(개인화된 문화, 감염병, 재난 등)까지 매우 다양한 것으로 보고되고 있다. 영국의 외로움 제도적 대응을 촉발한 ‘조 콕스 위원회’는 “loneliness doesn’t discriminate”라는 대표적 명제를 제시하였는데, 조 콕스는 외로움의 원인은 학교 폭력, 노숙, 실업, 양육, 이혼, 은퇴, 사별, 질병, 요양 등 매우 다양하며, 인간의 전 생애주기에 걸쳐서 발생한다고 주장하였다(Jo Cox Commission on Loneliness, 2022, p. 3). 따라서 외로움은 모든 인간이 경험할 수 있으며, 복지국가의 대응 또한 모든 인간의 외로움 발생 가능성을 염두에 두고 이루어져야 한다고 보았다.

[그림 3-5] 외로움의 원인



자료: DCMS. (2018). A connected society: A strategy for tackling loneliness. pp. 8-9. Retrieved From <https://www.gov.uk/government/publications/a-connected-society-a-strategy-for-tackling-loneliness> 2022.10.30.

한편 외로움과 사회적 고립은 인간의 신체적, 정신적 건강에 해로운 뿐만 아니라 사회통합과 지역사회 신뢰에도 부정적 영향을 미치는 것으로

보고되고 있다. 구체적으로는 비만 증가, 흡연을 증가, 주관적 건강 인식, 정신적 어려움, 인지역량 감소, 비관적 사고 증가, 삶에 대한 위협 인식 증가, 사회적 무능력자 낙인의 증가 등이 나타나고 있다(European Commission, 2022). 외로움과 사회적 고립의 부정적 영향에 대한 경험적 지식이 축적되면서 이에 대한 적극적 대응이 중요하다는 인식도 날로 높아지고 있다. 이에 따라 외로움과 사회적 고립에 대한 적극적 대응도 요구되고 있다(European Commission, 2022).

제2절 환경 변화에 대응하는 사회정책의 대응

외로움과 사회적 고립 문제가 심각해지고, 기존의 복지국가 체계 내에서 이에 대한 대응이 어려워짐에 따라 국제기구 및 개별 국가들은 해당 문제에 직접적으로 대응하기 시작하였다. 세계보건기구(WHO) 등 각종 국제기구는 외로움과 사회적 고립과 관련된 분석보고서를 통해 이러한 사회 문제를 이해하기 위한 노력을 지속해 왔다. 노인 독거 가구 및 히키코모리 문제가 심각한 일본 외에 독일, 스페인 바르셀로나 등 유럽 국가도 외로움과 사회적 고립을 심각한 사회 문제로 규정하고, 이에 대한 사회정책적 대응을 시도하고 있다.

1. 외로움과 사회적 고립 문제를 이해하기 위한 노력

외로움과 사회적 고립은 새로운 유형의 사회적 위협이기 때문에 아직 이에 대한 이해도가 높지 않다. 그러나 제도적 대응을 위해서는 이해가 선결되어야 한다. 이에 국제기구 및 연구자들은 외로움과 사회적 고립에

대응하기 위한 노력의 일환으로 이 문제를 이해하기 위해 연구 지식을 축적해 오고 있다. 대표적으로 WHO, EU, OECD의 사례를 살펴보겠다. 2021년 7월 세계보건기구는 노인의 사회적 고립과 외로움에 대한 보고서를 발표하였다(WHO, ITU, United Nations. 2021). 이 보고서에 의하면 노인 3명 중 1명은 사회적 고립과 외로움을 느낀다. 또 사회적 고립과 외로움은 건강, 사회 및 경제에 부정적 영향을 미친다. 구체적으로는 수명 단축, 신체적·정신적 건강 악화, 삶의 질 하락 등이 발생할 수 있다. 이러한 이해를 바탕으로 사회적 고립의 해결을 위한 방안을 제시하였다. 주요 해결 방안으로는 대면 또는 디지털 접촉의 확대, 노인 친화적 환경 구축, 사회적 연결을 강화할 수 있는 법과 정책 구축 등이 있다. 또 국제적 노력으로는 정치적 노력을 강화하기 위한 협력 강화, 연구와 근거 생산 강화, 효과적 개입 확대를 제안하였다.

EU는 2018년부터 외로움 실태를 조사해 오고 있으며, 2018년에는 유럽 인구의 7%가 외로움을 자주 느끼는 것으로 보고되었다. 2020년 조사에서는 코로나19로 인하여 외로움이 6.1~19.5%까지 증가한 것으로 나타났다(European Commission, 2022). EU는 EU 회원국을 대상으로 외로움 실태 조사를 계속 실시하고 있다. 그 외에도 Joint Research Centre를 통해 인구 집단별 실태 조사, 컨퍼런스, 연구보고서 등을 생산해 내고 있다.

한편 OECD(2021)는 Education and Loneliness 보고서를 발표하였다. 이 보고서는 외로움은 모두에 관한 것이며, 개인적 이슈가 아닌 공공보건 이슈임을 강조하고 있다. 대체로 사회보장정책이나 서비스를 통한 외로움 완화 방안을 제시하는 데 반하여 OECD는 교육 체계, 즉 학교를 통해 외로움을 극복할 수 있다고 주장하였다. 학교에서 교육을 통해 사회성을 향상시키고, 네트워크를 확대할 수 있는 기회를 제공할 수 있다는 것이다.

2. 외로움과 사회적 고립에 대한 복지국가들의 대응 노력

가. 해외 복지국가들의 대응

외로움과 사회적 고립에 대해서 가장 과감하고 선제적으로 대응하고 있는 나라는 영국이다. 이는 3절에서 구체적으로 살펴보겠다. 영국 외에도 일본, 스페인 바르셀로나는 외로움과 사회적 고립과 관련된 제도적 대응을 실행하고 있다. 일본은 1970년대부터 빠른 고령화, 핵가족 증가 등의 영향으로 고독사 문제가 대두되었다(이미애, 2013, p. 351). 또한 1990년대부터 히키코모리 문제가 심각해지면서 일본은 다양한 대책을 실시해 왔다. 일례로, 2007년부터 고독사 제로 프로젝트를 시행하고, 주민안전망을 구축해 1인 가구 안부 확인 및 보호하는 방식으로 대처하고 있다(이미애, 2013, p. 357). 2021년에는 코로나19로 관련 문제가 심각해지자 세계 두 번째로 고독담당 장관을 신설하여 내각관방에 고독·고립 대책담당실을 설치하고 지방창생 담당상에게 외로움 장관을 담당하도록 하였다(서영아, 2021.10.9.).

독일은 코로나19로 인해 사회적 고립의 이슈가 심화되면서 연방보건부(Bundesministerium für Gesundheit)가 적극적인 노력을 하고 있다. 연방보건부는 ‘다 함께 코로나 극복하기(Zusammengegencorona.de)’라는 온라인 플랫폼을 설치하여 사회적 고립을 예방하기 위한 사회적 돌봄과 상호지원 관련 프로젝트 정보를 제공하고 지원한다.

[그림 3-6] 스페인 바르셀로나의 외로움 대응 전략 맵



자료: Ajustament de Barcelona. (2021). Municipal Strategy Against Loneliness 2020-2030. Ajustament de Barcelona. p. 43.

스페인에서는 지방정부인 바르셀로나가 적극적으로 대응하고 있다. 10년의 중장기 계획인 2020~2030 외로움해결전략을 수립하였다. 전략 실행을 위해 학계, 지방정부, 진단과 조사 영역, 시민 영역, 국제 영역 등 5가지 주체로 역할을 분담하여 협력하고 있다. 4가지의 핵심 전략으로 첫째 외로움 실태와 외로움의 부정적 영향에 대한 실태 인식 강화, 둘째 관련 자원 및 서비스 제공, 셋째 외로움을 해소할 수 있도록 지역사회 공간을 재구조화, 넷째 바르셀로나시의 외로움 관련 기능 강화 등을 제시하고 있다(Ajustament de Barcelona, 2021).

국가 및 지방정부 단위의 정책 대응은 대체로 노인, 청년, 코로나19 등 특정 대상이나 상황을 중심으로 한 것이 대부분이다. 외로움과 사회적 고립 문제가 심각해짐에 따라 공식 담당 부처를 지정하거나 종합 대책을 세우는 노력이 이어지고 있다.

나. 한국의 대응

한국은 외로움과 사회적 고립에 직접적으로 적극적인 대응을 하기보다 외로움과 사회적 고립으로 발생할 수 있는 최악의 사건인 고독사가 최근 사회 문제화되면서 이에 대해 정책적인 대응을 하고 있다. 사실 지자체별로 노인 또는 전 연령을 대상으로 고독사 예방 조례를 마련해 운영해 왔고, 현재 고독사 관련 조례는 298건에 이른다. 그 과정에서 중앙정부 차원에서 고독사를 체계적으로 예방 및 관리할 필요성이 대두되어 2020년 3월 31일 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」이 제정되고, 1년 후인 2021년 4월 1일부터 시행되었다.

「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」에 따르면 국가 및 지방자치단체는 고독사 위험자를 고독사의 위험으로부터 적극 보호하기 위하여 필요한 정책을 수립하고, 고독사 예방 및 대응 등 각 단계에 필요한 정책을 수립·시행하여야 한다고 규정하고 있다. 또 보건복지부 및 관계 기관에 고독사 예방과 관련한 역할과 책임을 부여함으로써 고독사로 인한 개인적·사회적 피해를 방지하고, 국민의 복지 증진에 기여하고자 하였다.

해당 법률은 고독사 예방 및 대응에 대한 국가 및 지방자치단체 책무, 5년 단위의 고독사 예방 기본 계획 수립, 5년 단위의 고독사 실태 조사 실시, 필요 시 경찰청장 등에게 형사사법 정보의 제공 요청, 노인복지시설 및 사회복지시설의 장의 고독사 예방 서비스 제공 책무를 주요 내용으로 담고 있다.

「고독사 예방 및 관리에 관한 법률(법률 제17172호, 2020.3.31.)」에 따라 마침내 2022년부터 첫 고독사 실태 조사가 이루어지고, 이를 토대로 제1차 고독사 예방 기본계획과 연도별 시행계획이 수립될 예정이다.

일부 복지국가들이 외로움 및 사회적 고립에 대응하기 위해서 이와 같

은 접근을 취하지만, 영국의 사례는 다른 복지국가들과 차이가 있다. 첫째, 외로움과 사회적 고립을 복지국가가 다루어야 할 주요한 사회적 위험으로 인정하였다. 둘째, 세계 최초로 정부 단위에 외로움 전담 부처를 지정하고 전담 인력을 임명하였다. 셋째, 외로움과 사회적 고립의 대상을 국민 모두로 확대하였다. 넷째, 중장기적이면서 통합적인 전략을 수립하여 실행하고 있다. 외로움과 사회적 고립이라는 신사회적 위험에 대응하는 복지국가 개혁을 위하여 선도적으로 국가적 대응을 하고 있는 영국의 사례를 살펴볼 필요가 있다. 민간의 역할을 강조하는 자유주의 복지국가로서 영국의 대응은 한국에 정책적 함의를 제공할 것으로 기대된다.

제3절 영국의 제도 개혁 사례

1. 제도 개혁의 배경

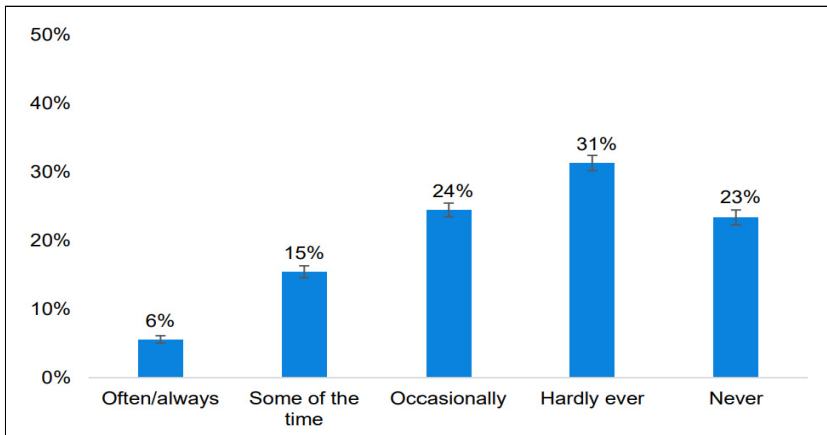
영국이 외로움을 현 사회의 가장 큰 공중보건 문제로 규정하고, 세계 최초로 외로움 관련 부처와 부장관(Minister)을 임명하는 적극적 대응을 하게 된 데에는 노동당 조 콕스(Jo Cox) 의원의 역할이 컸다. 조 콕스는 2015년 당선되기 이전에 자선 단체에서 소수 계층을 위한 옹호 활동을 했고, 당선 이후에는 외로움(loneliness) 문제 해결에 주목했다. 콕스는 본인의 개인적인 외로움 경험과 시민들의 외로움에 대한 직접 관찰을 통해 외로움이 현대 사회의 심각한 문제라는 것을 인식하고, 이를 적극적으로 알리는 노력을 하였다. 조 콕스는 특히 외로움을 해결하기 위해서는 정부, 자선 단체, 기업, 지역사회, 공동체, 개인 등이 공동으로 대처해야 한다고 주장하고, 보수당의 시마 케네디(Seema Kennedy) 의원과 위원

회를 조직하고 광범위한 네트워크를 형성하고자 하였다(DCMS, 2018, , p. 12).

조 콕스는 2016년 6월 불의의 사고로 사망했고, 여러 의원들이 그의 의지를 계승하기 위하여 2017년 1월 조 콕스 위원회를 창립하였다. 조 콕스 위원회는 영국 적십자, Cares UK 등 12개 자선 단체, 유통업체인 Co-op과도 파트너십을 형성하고, 2017년에 “외로움과의 전투 (Combatting loneliness one conversation at a time: A call to action)” 보고서를 발간하여, 영국의 외로움 실태와 정책 방안을 제시하였다. 조 콕스와 위원회의 활동은 영국에서 세계 최초의 외로움 책임자 임명 및 정부 주도 전략이 수립되는 데 결정적인 영향을 미쳤다(DCMS, 2018, p. 12).

[그림 3-7] 영국 성인들의 외로움을 느끼는 빈도

(단위: %)



주: 외로움을 느끼는 비율-왼쪽부터 자주/항상, 종종, 가끔, 아주 가끔, 전혀
 자료: Department for Digital, Culture, Media & Sport. (2018). Community Life Survey: Focus on Loneliness 2017-18. p. 3. Retrieved From <https://www.gov.uk/government/statistics/community-life-survey-focus-on-loneliness> 2022.10.30.

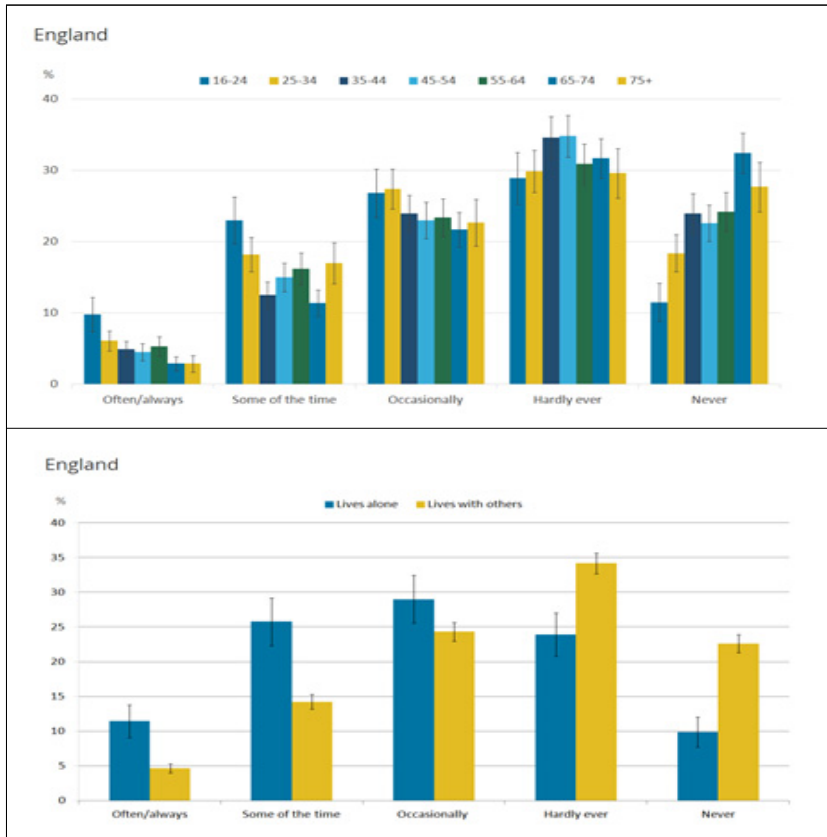
2. 제도 개혁의 과정

2018년 1월 테레사 메이 총리는 디지털·문화·미디어·스포츠부(Department for Digital, Culture, Media & Sports)의 테레이시 크라우치 장관을 세계 최초의 외로움 장관(Minister of Loneliness, 한국의 차관격)으로 겸직 임명하였다. 외로움 장관으로 임명했지만, 인력이나 공간 등이 제공되는 부처가 별도로 만들어진 것은 아니고, 시민사회장관이 외로움을 담당하여 주요하게 살펴보겠다는 상징적 의미가 크다고 할 수 있다.

2018년 4월에는 영국 통계청(Office of National Statistics, ONS)이 외로움 실태 조사 결과를 발표하였다. 결과를 보면, 성인 5%는 자주 또는 항상 외로움을 느꼈고 16%는 가끔, 24%는 때때로 느꼈으며, 16~24세 청년이 노인보다 더 외로움을 느꼈다.

[그림 3-8] 연령 및 타인과 동거 여부에 따른 외로움을 느끼는 빈도

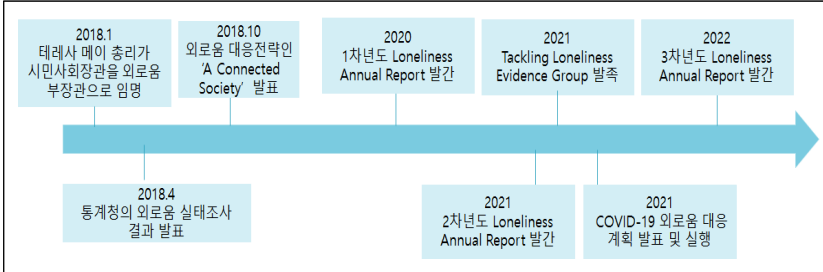
(단위: %)



주: 외로움을 느끼는 비율- 왼쪽부터 자주/항상, 종종, 가끔, 아주 가끔, 전혀.

자료: Office of National Statistics. (2018). Loneliness-What characteristics and circumstances are associated with feeling lonely?. p. 5, p. 10. Retrieved from <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/wellbeing/articles/lonelinesswhatcharacteristicsandcircumstancesareassociatedwithfeelinglonely/2018-04-10> 2022.10.30.

[그림 3-9] 영국 외로움 제도 개혁의 과정



자료: 필자 작성.

여성, 1인 가구, 안 좋은 건강, 이웃 연결성, 낮은 지역사회 신뢰가 더 외로움을 느끼게 하는 요인이고, 가장 외로움을 많이 느끼는 집단은 자가에 혼자 사는 만성적 건강 어려움이 있는 사별 여성 노인(69%⁵⁾), 장기적으로 만성적 신체·정신 건강 어려움이 있는 35~64세 비혼 장년(81%), 지역사회에 대해 낮은 신뢰를 가진 16~34세 세입자 청년(61%) 순이다 (Office for National Statistics, 2018, pp,15~17). 이러한 통계청의 조사 결과는 영국의 외로움을 사회 문제로 인식하게 하였고, 제도적 대응을 촉진시켰다.

2018년 10월 중장기 계획인 ‘연결된 사회(A Connected Society)’를 발표하였고, 현재까지 계획을 실행 중이다. 2020년부터 2022년까지 매년 연간 보고서를 발표하고 있으며, 2021년에는 ‘외로움 근거 생산 그룹(Tackling Loneliness Evidence Group)’을 발족하고 경험적 근거를 축적하고 있다. 이 시기에 영국 사회에서도 COVID-19로 전면 통제 및 사회적 거리두기로 인하여 사회적 활동이 급격하게 줄어들었고, 이는 외로움의 심화로 이어졌다. 외로움 장관은 2021년 COVID-19 관련 외로움에 대한 대응 계획을 별도로 발표하고, 실행 중에 있다.

5) 외로움을 때때로 또는 종종 느끼는 비율

3. 제도 개혁의 내용: 외로움 대응 전략

영국의 외로움 대응 전략 보고서인 ‘연결된 사회(A connected society)’⁶⁾는 3대 목표를 가지고 있다. 첫째, 외로움에 대한 낙인 완화이다. 이를 통해 시민들이 외로움 관련 대화를 하고 도움을 요청할 수 있기를 기대하고 있다. 둘째, 지속적인 변화 추동이다. 사회적 관계와 외로움과 관련된 사람들의 연결을 확대하고 지지하는 조직에 의한 정책 형성과 전달 체계를 구축한다. 셋째, 외로움에 대한 지식 및 근거 축적이다. 정책을 실행하면서 우수 사례를 발굴하고 연구를 지속적으로 수행하며 그 결과를 공유한다.

이러한 목표를 기반으로 5개 대응 전략을 제시하고 있는데, 전략의 개발 원칙은 5가지이다. 첫째, 파트너십 기반 협력(working in partnership)이다. 건강 영역, 지방정부, 자원봉사 단체 및 시민 사회가 협력해야 하며, 정부는 이러한 협력을 촉진하는 역할을 한다. 둘째, 검증, 반복, 학습의 의지(a willingness to test, iterate and learn)이다. 이때 기존 연구의 한계를 인지하고 검증, 반복, 학습을 실시하는 것이 요구된다. 셋째, 영역과 부처의 경계를 넘나드는 접근(ensuring a truly cross-cutting and cross-departmental approach)이다. 필요에 따라 영역과 부처의 경계 없이 융합 또는 다학제적으로 접근하는 것이 외로움 대응에 효과적임을 인식해야 한다. 넷째, 예방적 접근과 함께 주요 트리거 포인트에 집중(focusing on the key trigger points)한다. 외로움 실태 조사에서 나타난 것을 토대로 외로움에 취약한 집단과 조건을 고려해서 개입해야 한다. 다섯째, 지역 중심 대응과 개별적 접근의 중요성 인식(recognizing the importance of personalized approaches and local solutions)

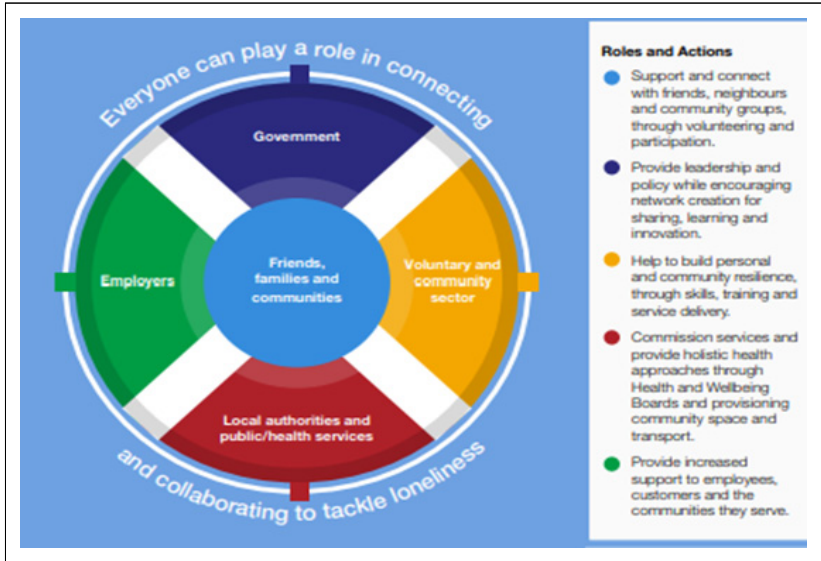
6) pp.90~95는 DCMS(2018)의 A connected society: A strategy for tackling loneliness 보고서의 핵심 내용을 요약정리한 것임.

이다. 이를 통해 외로움의 복잡하고 주관적인 특성질에 적절히 접근할 수 있을 것이다.

외로움 대응 전략의 주체는 정부, 지역사회, 개인 등 다양하다. 정부는 컨트롤 타워로서 공유·학습·혁신이 발생하도록 네트워크를 형성하고 독려하는 리더십과 정책 제공, 유관 부처 및 기관들과 관련 정책을 총괄 조정하는 역할을 수행하며, 지방정부는 정책 관련 의사 결정 시 외로움 문제를 고려해야 한다. 중앙정부 중 총괄 부처는 디지털·문화·미디어·스포츠부이며, 영국의 모든 부처인 9개 부처가 함께 참여하는 구조다. 보건 및 사회 서비스를 담당하는 보건사회돌봄부(Department of Health and Social Care)는 주요한 전략 실행 부처이나 총괄 부처는 아니다.

공공/보건서비스 제공 기관은 사회적 처방(social prescribing)과 같은 서비스를 제공하거나 의뢰하는 역할을 수행한다. 제3센터도 외로움 대응에서 중요한 역할을 담당하고 있는데, 특히 서비스 제공자 역할을 한다. 기술, 교육, 서비스 전달을 통해 개인 및 지역사회 회복탄력성 향상을 도모해야 한다. 영국은 기업의 고용주에게도 역할을 부여하고 있는데, 고용주는 피고용인과 지역사회 주민의 사회적 관계망을 지원해야 한다. 또한 비공식적 조직으로서 친구, 가족, 이웃 등에게도 자원봉사와 참여를 통해 친구, 가족, 이웃, 지역사회 모임 등을 연결시키고 지지할 것을 요구하고 있다. 영국은 중앙과 지방이 컨트롤 타워의 역할을 하고, 실질적인 서비스 제공에 있어서는 민간의 역할을 강조하는 것이 특징이다. 민간 기업이 주요 주체로 들어가 있는 것이 특징이며, 여전히 가족을 주요 주체로 뒀으로써 자유주의 복지국가의 개인-가족-복지국가 틀 내에서 계획을 수립한다고 볼 수 있다.

[그림 3-10] '연결된 사회' 계획의 주요 주체 및 역할



자료: DCMS. (2018). A connected society: A strategy for tackling loneliness. p. 16. Retrieved From <https://www.gov.uk/government/publications/a-connected-society-a-strategy-for-tackling-loneliness>, 2022.10.30.

외로움 대응 전략은 크게 5가지로 구분된다. 첫째, 근거와 통찰(Evidence and insights)이다. 경험적 근거를 기반으로 정책을 수행하는 것을 강조하는 자유주의 복지국가들의 특징이 이 전략에서도 드러난다. 외로움의 정의·원인·실태·결과, 외로움 관련 지표 개발, 개입의 효과성 등에 대한 근거를 축적하고 이해하는 것이 요구된다.

둘째, 연결된 사회를 구축하기 위한 조직들(Organizations that support and enable people's relationships)을 구축하는 것이다. 외로움 관련 서비스를 제공하기 위하여 조직과 서비스를 확대해야 한다. 대표적인 서비스는 사회적 처방(Social Prescribing)이다. 사회적 처방은 외로움뿐만 아니라 사람들에게 필요한 사회, 정서, 생활상의 니즈를 지원해줄 수 있는 서비스를 연계하는 정책이다.

〈표 3-2〉 사회적 처방 관련 주요 계획

“연결된 사회(2018)”에 명시된 정책 목표 및 성과	구체적 계획
2023년까지 사회적 처방의 전국화 실시	‘링크 워커’를 양성하여 외로움을 겪는 사람들에게 적절한 서비스와 지지를 연결할 수 있게 하고, 이는 모든 Primary Care Network에서 실행할 계획임.
2018년 말까지 사회적 처방 데이터 베이스 구축	지역별로 연계할 직원들에 대한 연락처, 서비스 수준 등에 대한 정보 제공
NHS에서 사회적 처방에 대한 Best Practice 가이드 발간	사회적 처방의 우수 사례 및 그 특징에 대한 정보를 제공하여, 지역에서 우수 사회적 처방 모델을 적용할 수 있도록 할 계획임.
2018년 말부터 온라인 사회적 처방 플랫폼 구동 시작	사회적 처방 템플릿, 지역사회 차원에서 활용할 자원 연계
2019년 초부터 링크 워커 대상 교육훈련 프로그램 시범 실시	링크 워커를 위한 교육 훈련 프로그램을 새롭게 개발하고 인증하고, 시범 실시
2018년에 지역사회적 처방 운영위원회 설립	주요 이해 관계자들 간의 협력을 강화하기 위해 운영 위원회 설립 및 운영, 우수 모델 확산을 위해 지방정부 간 워크숍을 개최

자료: DCMS. (2018). A connected society: A strategy for tackling loneliness. pp. 26~27.

링크 워커(Link Worker)가 1차 의료기관 등으로부터 클라이언트를 의뢰받아서 전인적 관점과 강점 관점을 기반으로 클라이언트와 함께 개별적 개입 계획을 수립하고 클라이언트에게 자원을 연계한다. 2023년에 전국 실시를 목표로 단계적으로 확대하고 있다. 서비스 대상자 가운데 약 80%가 행복감이 증진되었다고 보고하고, 약 70%가 사회적 고립의 감소를 보고하는 등 긍정적 효과가 확인되고 있다. 〈표 3-2〉는 사회적 처방에 대한 계획과 성과를 제시하고 있다. 사회적 처방과 같은 서비스를 통해 지지를 확대할 계획이다. 또한 앞서 언급한 여러 주체들 간의 정보 공유 체계를 구축한다. 이를 위해 4개의 데이터 파일럿(Data pilot)을 운영할 계획이다. 첫 번째 전략을 통해 도출된 지식과 실천방법 공유 촉진을 위한 정부 및 민간 기관들 간의 네트워크를 형성한다.

셋째, 연결된 사회 구축을 위한 지역사회 인프라(Community infra-

structure that empowers social connections)를 구축한다. 시민들이 사회적으로 연결될 수 있도록 지역사회 공간 개방을 추진하고 이를 위한 재정 지원을 한다. 사회적 연결을 돕기 위해 교통망을 개선하고, 이동권 향상을 위해 노력한다. 또 지역사회 주도로 외로움을 감소시킬 수 있도록 주거개발 및 설계를 실시한다. 디지털 소외계층의 디지털 리터러시를 향상시키고 디지털 기술을 최대한 활용하는 방안을 도출하여 실행한다.

넷째, 연결된 사회를 지지하는 문화 조성(Building a culture that supports connected communities)을 한다. 외로움은 중요하지 않거나 특정 집단에만 발생하는 것이라는 낙인이 존재한다. 이러한 낙인이 외로움 관련 서비스 이용을 제한하는 요인이다. 따라서 외로움에 대한 낙인을 완화해야 한다. 외로움은 인간이 주요하게 다뤄야 하는 문제이며, 특정 집단이 아닌 누구에게나 발생할 수 있다는 인식을 강화하는 것이 필요하다. 이러한 문화 조성을 위한 민관의 노력, 지역사회 관계와 유대감을 강화하기 위한 풀뿌리 노력을 지지한다.

다섯째, 다음 계획(Next Steps: building on this strategy)을 수립한다. 시민사회장관은 외로움 관련 9개 부처 정책을 총괄 조정하는 역할을 수행하며, 매년 연간 보고서를 발간하여 성과와 계획을 수립한다.

〈표 3-3〉 “A Connected Society”의 주요 내용

구분	내용
Chapter 1 외로움의 근거와 통찰	<ul style="list-style-type: none"> - 외로움의 원인과 결과에 대한 근거 제시 - 외로움 측정 도구의 지속적 개발 - 외로움에 대한 효과적 개입의 근거 지속적 제공
Chapter 2 강하게 연결된 사회 구축을 위한 정부의 노력과 파트너십: 인간 관계를 확대하고 지지할 조직	<ul style="list-style-type: none"> - 정부가 지방정부, 보건기관, 기업, 자원 부문과 협력하여 제공할 새로운 서비스를 소개 - 사회적 처방 서비스 확대: ‘링크 워커’를 통해 개인에게 욕구 맞춤형 서비스 및 지역사회를 연계하는 서비스. 정부는 2023년까지 영국 전역에서 시행할 수 있도록 지원 - 관련 기관들의 정보 공유 강화를 통한 정보 접근성 향상: 디지털

구분	내용
	<p>문화미디어스포츠 부처는 지방정부 등과 관련 정보 공유를 강화하고, 이를 통해 사람들이 외로움과 관련된 지역사회 활동, 서비스, 지지 등에 대해 더 효율적이고 정확하며 지속 가능한 정보에 접근할 수 있게 함</p> <ul style="list-style-type: none"> - Home Office는 우체국, 민간 기업, 지방정부, 자원 부문과 함께 외로움을 겪는 노인을 발굴하고 지원하기 위한 파일럿 프로그램 실시
<p>Chapter 3 강하게 연결된 사회 구축을 위한 정부의 노력과 파트너십: 사회관계를 입파워할 지역사회 인프라</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 도시나 농촌에 관계없이 지역사회 공간 제공, 교통수단 확보, 적절한 주거공간 개발 및 설계, 디지털 기술 활용 인프라 구축이 능하도록 지역사회 인프라 구축 - 주거지역사회부와 지방정부는 외로움 완화 방안을 찾기 위한 지역사회 중심 주거 프로젝트 실시 - 디지털문화미디어스포츠부는 1.8백만 파운드를 투입하여 사회적 연결을 위한 공간 마련 - 교육부는 학교가 지역사회 중심적인 공간을 제공할 수 있도록 지침 발간 - 교통부는 교통 서비스 공급자, 지역사회 집단들과 함께 교통이 외로움 완화를 위한 수단으로서 어떠한 역할을 해야 하는지 파트너십을 형성하고 포럼과 같은 소통 확대
<p>Chapter 4 강하게 연결된 사회 구축을 위한 정부의 노력과 파트너십: 연결된 사회를 지지할 문화 조성</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 외로움 낙인을 제거하고, 사회적 연결의 중요성을 인식하게 하며, 외로움 해소 동참 방안을 알리는 캠페인을 실시 - 공공 정신 건강 캠페인, 비즈니스에너지산업전략 부의 노동자 대상 캠페인, 디지털문화미디어스포츠부의 도서관 활용 인식 개선, 스포츠잉글랜드는 55세 이상에게 신체활동을 통한 외로움 완화 프로그램 제공 등을 실시
<p>Chapter 5 전략 실행을 위한 정부의 역할</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 스포츠민사회장관이 외로움 문제를 위한 범정부 컨트롤 타워 역할 수행하며, 모든 부처가 협력 - 시민사회장관이 외로움 문제와 관련한 범정부 팀 정책을 주도 - 외로움 제도적 대응 노력에 대한 연간 보고서 발간 - 각 부처는 부처별 외로움 대응 계획 수립 및 실행

자료: DCMS. (2018). A connected society: A strategy for tackling loneliness. pp. 10~11

새로운 외로움 대응 전략을 실시하려면 재정 지원이 필수다. 이에 영국은 이 전략에 참여하는 다양한 기관과 단체들의 활동을 돕기 위해 기금을 조성하여 재정을 지원하고 있다. 2018년에는 2,000만 파운드(약 305억 원)의 기금을 조성하였고, 사업별로 정부, 시민 사회, 기업이 기금을 조성하여 사업을 실행할 수 있도록 돕고 있다. 2020년에는 COVID-19 위기 대응을 위해 4,280만 파운드(약 675억 원)를 지원했다. Loneliness

Engagement Fund, Building Connections Fund, Loneliness Covid-19 Grant Fund, Local Connections Fund 등 다양한 기금을 조성하여 운영하고 있다. 영국의 외로움 대응은 기존의 자원봉사단체, 시민사회, 기업 등의 인력, 서비스, 인프라 등을 활용하기 때문에 기금 규모가 아주 크지는 않고, 사업비 위주의 재정을 지원한다.

두 번째 전략인 민관의 협력 조직을 구축하기 위하여 ‘Loneliness Action Group’을 구성하여 운영하고 있다. 이 그룹은 영국 적십자사와 Co-op 파트너십이 주도해서 2018년에 구성되었고, 40개 이상의 전국 단위 기관이 참여하여 외로움에 공동 대처하고 있다. 또한 외로움 관련 지식의 공유 및 확산을 위하여 2021년에는 ‘Tackling Loneliness Evidence Group’을 구성하여 운영하고 있다. 외로움 관련 학자 및 전문가가 모여서 함께 연구하여 근거를 확충하고, 연구가 중복되지 않도록 그룹을 구성하여 운영하며, 정기적으로 정책 보고서를 발간할 예정이다.

〈표 3-4〉 코로나19 Loneliness Engagement Fund 지원 사례

구분	내용
청각장애인협회	청각 장애인 커뮤니티 내에서 외로움과 지원 인식을 높이기 위해 영국에서 수화로 라이브 스트리킹 이벤트, 비디오 및 정보 세션을 제공하기 위해 20,500파운드 제공
Jo Cox Foundation	16~24와 외로움에 소통하는 방법에 대한 연구 수행을 위해 34,000 파운드를 지원하였고, 이를 통해 Great Winter Get Together 캠페인을 통해 청년과 소통 실시
Made by Mortals	외로움의 생생한 경험을 가진 사람들과 팟캐스트를 공동 제작하고 보급하기 위하여 25,000파운드 제공
National Autistic Society	자폐증이 있는 사람들을 위한 외로움 관련 콘텐츠 개발 및 소셜 미디어 캠페인 진행을 위해 30,000파운드 제공
국립 청소년 극장	청년의 외로움 경험을 보여주는 창의적인 작품을 개발하고, 더 많은 채널에서 청중과 공유할 수 있도록 23,000파운드 제공

자료: Loneliness Engagement Fund. (2022). Loneliness Engagement Fund. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/publications/loneliness-engagement-fund> 2022.10.1.

영국 정부는 코로나19 상황에 특히 외로움 문제가 심각해질 것을 우려하여 별도의 정책 대응 계획을 수립하고 실행해 왔다. 첫째, 외로움 낙인 해소와 외로움 정책 홍보를 위한 공익 캠페인 ‘외로움을 얘기하자(Let’s talk loneliness)’를 실시하였다. 2020년부터는 NHS 중심으로 정신 건강 인식 개선을 위해 ‘모두의 마음이 중요하다(Every mind matters)’ 캠페인을 하면서 외로움에 대한 인식 개선도 시도하고 있다([그림 3-11] 참조). 둘째, 코로나19 대응을 위하여 750만 파운드 기금과 5만 파운드 부스트 기금을 COVID-19 외로움 관련 사업에 투입하였다. 셋째, 정부는 시민을 안전하게 지지하기 위한 지침을 발간하였다.

[그림 3-11] 외로움에 대한 낙인 완화 캠페인 슬로건

① Let’s Talk Loneliness의 메인 슬로건	② 2020년부터 시작된 캠페인 메인 슬로건
<p>Happy. Sad. Tired. Lonely. Angry. Anxious. Romantic. Calm. Energetic. Bored. Surprised. Scared. Excited.</p> 	  <p>Now, more than ever</p> <p>For simple steps to look after your mental wellbeing search Every Mind Matters</p> 

자료: 1) Connection Coalition. (2020.4.22.). Connection Coalition key part of UK Government’s major effort to tackle loneliness and social isolation during the corona virus outbreak. Retrieved From https://www.connectioncoalition.org.uk/connection_coalition_tackle_loneliness_coronavirus_outbreak 2022.10.30.

2) NHS Whittington Health NHS trust. (2022). Now More than Ever: Every Mind Matters. <https://www.whittington.nhs.uk/mini-apps/news/newsPage.asp?NewsID=2180> 2022.10.30.

넷째, Age UK와 같은 자선 단체는 NHS 자원 봉사자와 협력하여 외로움대응네트워크(The Tackling Loneliness Network)를 구성하고 70개 이상의 기관이 참여하여 협력할 수 있게 하였으며, 외로움에 대응하는 조직과 개인을 지지하기 위한 노력을 해왔다. 이들의 주요 개입 영역은 청

년 외로움 대응, 노인 외로움 대응, 지역 장소 기반 접근, 디지털 포용(Digital Inclusion)이다.

4. 영국의 제도 개혁의 과정 보고 및 평가

영국은 2018년에 ‘연결된 사회’ 중장기 계획을 제시한 이후 2020년부터 매년 연간 보고서를 발간하여 연도별 성과 및 향후 계획을 보고하고 있다. 세 리포트를 종합하여 살펴보면, 연도별 성과를 주로 서비스의 양이나 서비스 이용자 수와 같은 ‘산출’ 지표 위주로 보고하고 있고, 질적인 성과가 일부 보고되고 있다. 중장기 계획에 따라 매년 산출 성과는 도출되고 있는 편이며, 양적·질적 측면에서 긍정적으로 추진되고 있다고 평가하고 있다. ‘연결된 사회’의 3대 목표를 중심으로 예비 지표를 제시하고는 있으나 아직 ‘성과’ 지표를 확정하지 않은 상태이며, 긍정적 변화를 보여주는 양적 성과는 보고하고 있지 않다. 단기적으로는 성과 측정을 위한 대상이 결정되기 전에 다양한 연령, 집단에 대한 외로움의 원인과 효과적 개입 방법에 대한 자료 수집이 중요하다고 강조하고 있고, 이러한 자료 수집 자체를 성공 지표로 설정하고 있다. 장기적으로는 외로움의 감소를 성공 지표로 설정하고 있으나 구체적인 계획은 아직 제시하지 않고 있다.

2020~2021년 Community Life Survey에 따르면, 외로움을 항상 또는 가끔 느끼는 비율은 25%로 2016~2017년의 21%보다 더 심화된 것으로 나타났다(Office of National Statistics, 2021). 2020~2021년은 코로나19 시기이기 때문에 이를 정책의 실패로 보기는 어렵다.

영국의 외로움에 관한 제도 개혁은 초기 단계로 아직 보편적 복지국가의 구성 요소적 측면에서 평가하기는 시기상조이다. 향후 보편적 복지국가의 적절한 대응인지 평가하기 위해서는 중장기 계획이 1차 완료된 이

후에 보편적 복지국가의 구성 요소인 대상의 보편성, 급여의 적절성, 재정 공공성 및 안정성, 인프라 효과성·효율성·공공성 등을 고려하여 평가하는 것이 필요할 것이다.

5. 보편적 복지국가의 구성 요소별 분석

김기태 외(2022)가 제시한 보편적 복지국가의 구성 요소인 대상의 보편성, 복지급여의 적절성, 재정적 공공성 및 안정성, 인프라의 효과성, 효율성 및 공공성을 중심으로(p. 1) 영국 사례의 특징을 분석하였다.

〈표 3-5〉 영국 사례의 보편적 구성 요소별 특징

구성 요소	영국 특징	비판적 검토
대상의 보편성	보편성: 누구나 서비스 이용 가능	서비스의 양과 질은 청년, 노인, 취약계층에 집중되어 있음. 서비스 양의 충분성은 확인 불가능. 실질적 보편성 확인 필요
복지급여의 적절성	잔여성, 보충성 서비스 제공 중심	서비스 제공 중심. 사회보장제도와의 촘촘한 연계 노력 미흡
재정적 공공성 및 안정성	기금 활용	재정 불안정
인프라의 효과성, 효율성 및 공공성	공공: 컨트롤 타워의 역할 민간: 서비스 제공	복지 혼합적이며 공공성 약함.

자료: 필자 작성.

대상의 보편성으로 보면 영국은 외로움을 누구나 겪을 수 있는 사회문제로 규정하고, 주로 노인이나 1인가구의 외로움에 대해 집중했던 예전과는 달리 전 생애주기에 있는 사람들에게 다양한 상황에서 외로움이 발생할 수 있다고 본다. 서비스 대상은 넓혀서 적어도 형식적으로 보편성을 확보하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 실제 개입 프로그램들은 노인, 장애

인 등 취약계층에 집중되어 있다. 다만 최근 외로움을 많이 느끼는 것으로 보고되고 있는 청년 관련 사업이 많다. 청년 사업이 추가되면서 실제 서비스 이용자의 범위가 넓어졌다, 그러나 외로움을 심각하게 느끼는 6~9%를 위한 서비스가 충분히 준비되어 있는지, 접근성이 충분한지는 추가적인 검토가 필요하다. 서비스나 지원이 필요한 누구나 실질적 보편성을 확보하기 위한 노력이 필요하다.

둘째, 복지급여의 적절성 측면에서 영국의 대응은 잔여적이고 보충적이다. 기존의 사회보장 체계 내에서 외로움과 사회적 고립을 예방하고 대응이 필요한 경우에 서비스를 새롭게 기획하여 제공하고 있다. 사회보장 체계를 개인-가족-국가 단위에서 개인-국가 단위로 전환한다거나, 사회보장 체계 내에서 외로움과 사회적 고립을 어떻게 반영할 것인지에 대한 논의는 이루어지고 있지 않다. 외로움과 사회적 고립을 새로운 욕구로 규정하고, 이를 위한 인프라 및 서비스를 새롭게 구축하여 대응하는 구조이다. 사회보험과 공공부조 단위에서의 외로움과 사회적 고립에 대한 고려가 없고, 사회보험 및 공공부조와 외로움 및 사회적 고립 관련 서비스와의 연계에 대한 계획도 없다. 사회적 처방을 NHS와 연계하여 실시하고 있는 정도의 서비스 연계가 이루어지고 있다.

셋째, 재정적 공공성 및 안정성이 높지 않다. 정부가 매년 기금을 지원하고 있으나 실제 서비스 제공을 위해 소요되는 공공 재정은 사업비와 일부 인건비 수준이다. 민간 조직과 종사자를 활용하기 때문에 재정적 공공성은 높지 않다. 재정은 매년 필요할 때마다 기금을 마련하여 제공하고 있으므로 안정적인 재정 지원을 담보할 수 없는 구조이다.

넷째, 인프라의 효과성, 효율성 및 공공성이 높지 않다. 영국은 자유주의 복지국가의 특징을 외로움 및 사회적 고립 정책에서도 그대로 드러낸다. 국가는 신자유주의 및 신공공관리론에서 주장하는 ‘관리’ 역할을 담

당하고, 민간은 서비스를 제공하는 역할을 수행한다. 즉 복지혼합의 구조를 가지고 있다. 여기서 민간은 자원봉사 및 NGO 단체뿐만 아니라 기업, 친구, 가족까지를 포함하면서 범위가 넓다. 공공성은 높지 않다고 할 수 있다. 인프라의 효과 및 효율 측면에서 민간의 다양성으로 인해 서비스의 질 통제가 쉽지 않아 효과성을 담보하기는 어렵다. 또 여전히 비공식 자원으로서 가족에게 역할을 부여하고 있어, 개인화로 인한 가족 기능의 약화라는 사회 구조의 변화를 반영하지 못하는 한계가 있다.

제4절 한국에 주는 정책적 함의

1. 영국의 제도적 대응의 의의

영국의 제도적 대응의 의의는 다음과 같다. 첫째, 영국은 세계 최초로 외로움을 사회적 위험으로 인정하고, 외로움의 보편성을 인정하였다. 영국은 외로움이 누구에게나 발생할 수 있는 문제라는 점을 인식하고, 대상 범위를 확대하였다는 의의가 있다.

둘째, 세계 최초로 외로움에 대한 제도적인 대응을 하였다는 데 의의가 있다. 영국은 세계 최초로 외로움 담당 공식조직을 구성하고, 정부 주도의 포괄적 정책 대응을 시도하였다. 이는 부처나 장관직 별도 신설이 아닌 기존 부처의 장관에게 자리를 겸직하게 한 것으로, 조직 및 인력이 추가된 것은 아니다. 그러나 외로움을 주요한 정책 의제로 다루겠다는 선언적 의미는 크다고 할 수 있다.

셋째, 외로움 대응을 위한 민관의 역할 분담 및 협력 사례를 제시하였다. 영국 정부의 역할은 전략 실행 총괄 관리, 9개 부처 및 민간 단체, 기

업들을 지원하는 역할로 한정된다. 국가의 역할은 다소 소극적이다. 공공 보건 의료기관, 자선 단체뿐만 아니라 다양한 민간 단체, 기업까지 외로움의 대응 주체로 명시하고 있다. 사업별 보조금 지원과 같은 전달 체계를 구성하고 있다. 기금이나 사업별로 공고를 내면 지자체나 민간 기관들이 신청하고 선정된 기관에 사업 재정을 배분하는 방식으로 전달 체계를 구성한다. 자유주의 복지국가답게 민간의 역할을 강조하고 있다. 그러나 국가가 충분히 책임지고 있는가에 대한 평가가 필요하다.

넷째, 새로운 사회적 위험의 대응을 위한 재정 확보의 필요성을 보여주었다. 2018년 2,000만 파운드의 기금 조성을 시작으로 매년 기금을 조성하여 중장기 계획을 시행하고 있다. 단 정부 정책임에도 불구하고 기금의 규모가 연 300억 원~700억 원 수준으로 크지 않은 편이다. 영국은 민간의 조직 및 인력뿐만 아니라 재정 지원도 요구하고 있어, 재정의 공공성은 높지 않다.

다섯째, 근거 중심의 정책 대응을 강조하였다. 정기적으로 실태 조사를 실시하고, 정책 수립 근거 확보를 위한 연구 수행을 강조하고 있다. 이는 합리적인 의사 결정을 도울 수 있으나 효율성을 우선시하는 과정에서 개인의 욕구는 경시될 가능성도 있다.

여섯째, 외로움을 위한 해결 전략으로 '사회적 연결'을 제시하였다는 의의가 있다. 다만 어떠한 사회적 연결이 의미가 있는가에 대한 심층적인 논의를 제시하지는 않았다.

2. 한국 사회의 복지국가 개혁을 위한 제언

영국의 사례를 기반으로 한국 사회의 외로움 대응을 위한 정책을 다음과 같이 제시한다. 첫째, 복지국가의 주요 사회적 위험으로서 외로움과

사회적 고립 문제를 정책적 의제로 적극적으로 인정할 필요가 있다. 외로움과 사회적 고립을 경험하는 비중은 증가하고 있으며, 이의 부정적 영향도 명확하게 확인되었다. 또 외로움과 사회적 고립 위험이 보편적으로 발생할 수 있음을 적극적으로 인지할 필요가 있다. 현재는 주로 노인 가구나 1인 가구에 한해서 외로움과 사회적 고립 문제를 접근하고 있다. 영국의 사례를 통해 이러한 사회 문제가 보편적으로 발생할 수 있음이 확인됐다. 이제는 외로움과 사회적 고립이 누구에게나 발생할 수 있는 신사회적 위험으로 인정할 필요가 있다. 현재 한국은 외로움이나 사회적 고립보다는 이의 최악의 결과인 고독사에 집중하고 있다. 고독사 문제 중심으로 접근하면 외로움과 사회적 고립이 주변화되고 문제를 협소하게 규정할 가능성도 있다. 따라서 고독사에서 범주를 넓혀서 외로움과 사회적 고립에 초점을 두고 대응하는 접근이 필요하다.

둘째, 개인-국가 복지국가로의 구조 변화를 모색할 필요가 있다. 개인, 가족, 국가로 구성되어 사회적 위험에 대한 역할을 분담했던 기존의 복지국가 체계가 더이상 작동하기 어려운 것으로 보인다. 가족주의를 지탱시켰던 가족의 보호적 기능이 약화되고 있고(김동찬, 2020. p. 269; 류연규, 2013, p. 190), 약화된 가족의 기능을 복지국가가 어떻게 대처할 것인가에 대한 고민이 필요하다. 영국은 지방정부, 민간 자선단체, 공공의료기관, 기업들의 역할을 기대하고 있어서 민간 의존도가 높은 편이다. 공공성 강화를 위해서는 민간보다 국가 역할을 좀 더 높이는 방안이 필요할 것이다.

셋째, 연결성 확보를 위해 효과적인 개입 방안 개발이 필요하다. 외로움과 사회적 고립 해결의 핵심 키워드는 '연결된 사회'이다. 개인-개인, 개인-지역사회, 개인-사회 간의 연결성을 어떻게 확보할 것이며, 정부, 지자체, 민간의 역할은 어떻게 분담할 것인지에 대한 논의가 필요하다.

연결성은 주관성과 객관성을 모두 고려해야 하고 개방성, 상호성, 자발성을 기반으로 한 연결성을 증대해야 한다. 지역 조직화와 사회 서비스의 융합적 접근을 활용한 개입 방안 개발 논의도 가능하다.

넷째, 복지국가 규모가 작고 연대 수준이 낮은 한국은 외로움과 사회적 고립에 더 적극적으로 대응해야 한다. 그러나 한국은 제도적으로 이에 대한 대응을 적절히 하고 있다고 보기 어렵다. '신청주의' 기반의 사회 서비스 체계는 외로움과 사회적 고립으로 도움이 필요한 시민들에게 서비스 접근 기회를 적절히 제공하지 못하고 있으며, 서비스의 양도 부족하다. 시민 간 또는 시민과 국가 간의 연결성이 약하다는 점에서 국가 단위의 적극적인 실행 전략 구축이 필요하다.

다섯째, 외로움과 사회적 고립 대응을 위한 구체적인 대응 전략을 수립해야 한다. 무엇보다 국가 단위의 대응 체계를 구축해야 한다. 외로움과 사회적 고립은 한 부처가 아닌 여러 부처와 관련이 있고, 이를 연계 조정할 부처 지정과 법적 근거가 필요하다. 현재 한국은 외로움 관련 법은 존재하지 않고, 사회적 고립 관련 법은 최근에 제정됐다. 지자체 단위에서 사회적 고립, 외로움 조례(예, 부산시) 등을 수립하여 대응하고 있는 등 지자체가 더 적극적인 편이다. 고독사 관련 지방정부의 조례만 298건에 이른다. 국가 단위에서 관련 부처들을 연계·조정하고 적극적 대응을 추진해 나갈 수 있도록 법과 행정 조직을 구축해야 할 것이다. 또 조사 연구를 통한 실태 파악 및 정책 근거를 확보해야 한다. 외로움과 사회적 고립 측정 도구 개발, 전국 단위의 정기적인 외로움 및 사회적 고립 실태 조사가 필요하다.

외로움과 사회적 고립 대응을 위한 중장기 전략도 수립해야 한다. 해당 사회적 위험이 더 심화할 것으로 예측되므로 단기적 대응이 아니라 지속적 대응을 위한 중장기 전략이 필요하다. 이를 통해 효율적인 대응을 위

한 인프라 구축, 효과적 개입 방안 개발 등이 가능해질 것이다. 무엇보다 외로움과 사회적 고립 해결을 위한 재정이 확보돼야 한다. 영국은 복지혼합의 형태로 재정을 활용하고 있는데 이는 보편적 복지국가의 방향과는 다소 배치된다. 따라서 한국은 복지국가의 재정 공공성을 고려하여 재원과 재정 계획을 수립해야 할 것이다.



제4장

뉴질랜드 웰빙 예산

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 뉴질랜드 웰빙 예산의 내용

제3절 뉴질랜드 웰빙 예산의 효과

제4절 뉴질랜드 웰빙 예산에 대한 의의와 한계

제5절 소결: 한국 복지국가에 대한 함의

제 4 장 뉴질랜드 웰빙 예산

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구 배경

현대 국가에서 최초로 공식 예산 명칭에 ‘웰빙’이라는 용어가 등장했다. 바로 뉴질랜드 웰빙 예산(Wellbeing Budget)이다. 2019년 5월 30일 뉴질랜드의 ‘2019년도 웰빙 예산(The Wellbeing Budget 2019)’이 공표되었다. 이 예산안에서는 “정부는 웰빙이 정책 결정의 핵심이라고 믿는다. 경제성장은 웰빙에 중요한 기여자이지만 그 자체가 목적이 아니며, 삶에서 가치 있게 여기는 것들을 측정하는 적절한 척도가 아니다”라고 과감하게 선언한다(New Zealand Government, 2018, p. 3). 요컨대 GDP가 아닌 웰빙이 예산 수립의 궁극적 목적이라는 것이다.

뉴질랜드 정부는 전통적 방식으로 위기를 극복하기는 어렵다고 본다. 따라서 정부는 정신 건강, 아동 빈곤, 불평등, 가정폭력, 환경 위기를 전통적인 예산 수립 방식으로는 해결하기 어려우므로, 웰빙 예산 도입을 통해 경제성장 자체를 넘어 현세대뿐만 아니라 미래 세대를 위한 사회적, 환경적, 경제적 영향을 동시에 고려할 필요가 있다고 판단했다(New Zealand Government, 2019a, p. 5). 전통적인 예산 수립은 GDP 증가를 목표로 하고 있으므로 당면한 위기와 미래의 위협에 대응하지 못한다는 관점이다. 또 경제에 미치는 영향을 넘어, 사회와 환경에 미치는 영향까지 포괄하여 예산을 계획해야 한다는 점을 강조하고 있다.

경제성장이 국민의 웰빙을 가름한다는 주장에 대해서는 비판이 있어 왔다. 소득이 증가해도 기본 욕구가 충족되면 더이상 행복을 증진시키지 않는다는 이스털린의 역설(Easterlin's Paradox)은 주류 경제학에 대한 비판의 서막이었다(Easterlin, 1974, p. 195). 국민소득의 증가가 행복을 높인다는 주장에 대한 비판적 연구 결과는 이후에도 발표되어 왔다(Beja, 2014; Easterlin, 1995, 2001, 2007, Easterlin & Angelescu, 2012). 학계에서는 오래전부터 소득이 인간의 행복에 미치는 영향의 한계에 대해 검증하고 있었다.

이와 같은 학술적 비판에도 불구하고 정치 차원에서의 실천으로 이어지지 않았다. 국가 운영 전략을 경제성장이 아닌 행복으로 변경하거나, 경제성장의 지위를 목적이 아닌 행복 실현을 위한 도구로 변경하는 국가는 찾아보기 어려웠다. 자본 확대를 통한 경제성장이 지상 명제라는 자본주의 생산 양식의 본성을 거스르기 어려웠기 때문일 것이다.

그런데 최근 주목할 만한 변화가 나타났다. 바로 뉴질랜드 웰빙 예산이다. 2019년도 웰빙 예산 발표 이후, 한 해에 그치지 않고 매년 웰빙 예산이라는 이름으로 국회에서 심의·의결·공표하고 있다. 국가 재정의 운영 목표를 웰빙으로 공식화한 최초의 국가, 뉴질랜드의 등장은 우리에게 무엇을 시사해 줄 수 있을까?

2. 연구 대상의 선정: 왜 뉴질랜드인가?

왜 뉴질랜드인가? 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF)에서는 웰빙을 추구하는 3개 국가로 '신뢰 수준이 높음' 덴마크, '순수한 삶을 추구하는' 코스타리카, 그리고 '웰빙 예산'을 공표한 뉴질랜드를 제시한 바 있다(Bala, Behsudi, & Jaquiere, 2021, p. 26). 또한 웰

빙 경제를 모토로 전 세계의 경제적 관점의 대전환을 추구하는 웰빙 경제 동맹(Wellbeing Economy Alliance: WEAll)에서는 국가의 다양한 웰빙 사례를 비정부기구의 관점에서 소개해 오고 있다. WEAll은 다양한 국가 사례로 브라질, 스코틀랜드, 아일랜드, 아이슬란드, 이탈리아, 영국을 제시하고 있는데, 뉴질랜드 사례가 가장 풍부하다(WEAll, 2022).

아일랜드 재정부는 웰빙 측정을 위한 프레임워크를 보유한 22개국을 열거하고, 국제 모범 사례(international best practise)로 뉴질랜드, 영국, 네덜란드, 캐나다를 제시한 바 있다(Department of Finance in Ireland, 2021, p. 67). 북유럽 각료회의는 모니터링, 우선순위 지정, 정책 결정 시행 시 웰빙을 ‘공식화’하는 3개의 국가를 부탄, 영국, 뉴질랜드라고 규정한 바 있다(Helliwell et al., 2022, pp. 11-17, pp. 30-31). 웰빙 프레임워크의 보유가 아닌, 실제 웰빙에 관한 모니터링, 예산 배정, 정책 결정을 시행하고 있는 국가는 3개국뿐이라고 한 것이다. 이상과 같이 공식 기구이건 비공식 기구이건, 연합 조직이건 개별국가이건 뉴질랜드를 귀감이 되는 사례로 손꼽고 있다.

〈표 4-1〉 웰빙 측정을 위한 프레임워크를 보유한 국가 사례

구분	웰빙 측정을 위한 프레임워크 명	생산 주체	공식화
호주	Measures of Australia's Progress (MAP)	Australian Bureau of Statistics (ABS)	
오스트리아	How's Austria?	Statistics Austria	
벨기에	Complementary Indicators to GDP	Federal Planning Bureau	
부탄	Gross National Happiness (GNH) Index	Centre for Bhutan & Gross National Happiness Studies	●
캐나다	Canadian Index of Wellbeing	Faculty of Applied Health Sciences, University of Waterloo	

구분	웰빙 측정을 위한 프레임워크 명	생산 주체	공식화
에콰도르	Buen Vivir (Good Living)	National Institute of Statistics and Census (INEC)	
핀란드	Findicator	Statistics Finland/Office of the Prime Minister	
독일	Wellbeing in Germany	Federal Chancellery	
아이슬랜드	Indicators for Measuring Wellbeing	Prime Minister's Committee on Indicators for Measuring Wellbeing	
아일랜드	CSO dimensions and indicators of wellbeing	Department of Finance	
이탈리아	Benessere Equo Sostenibile (BES) (Equitable and Sustainable Wellbeing)	Italian National Institute of Statistics	
이스라엘	Wellbeing, Sustainability and National Resilience Indicators	Central Bureau of Statistics	
일본	Measuring National Wellbeing - Proposed Wellbeing Indicators	Commission on Measuring Wellbeing	
룩셈부르크	Luxembourg Index of Wellbeing	National Institute of Statistics and Economic Studies	
네덜란드	Monitor of Wellbeing	Statistics Netherlands (CBS)	
뉴질랜드	Living Standards Framework	The Treasury	●
북아일랜드	Towards a Wellbeing Framework	Office for National Statistics	
스코틀랜드	National Performance Framework	Scottish Government	
슬로베니아	The Indicators of Wellbeing in Slovenia	Various	
스웨덴	New Measures of Wellbeing	Ministry of Finance	
영국	Measuring National Wellbeing	Office for National Statistics	●
웨일즈	Wellbeing of Wales	Welsh Government	

주: 웰빙을 공식화한 3개 국가의 선정은 북유럽 각료회의의 규정에 근거함.
 자료: Department of Finance in Ireland. (2021). Wellbeing and the Measurement of Broader Living Standards in Ireland. Retrieved from <https://www.gov.ie/en/collection/4e0ff-budget-2021/>. 2022.9.13. 인출하여, 아일랜드 사례를 추가하고, 북유럽 각료회의의 웰빙 공식화 선정 규정에 근거해 열을 추가함.

경제성장 지상주의에 대한 반성적 평가와 시도는 여러 나라에서 있었다. 다수는 국민 웰빙을 대안적 지표로 제시하여 왔다. 그러나 뉴질랜드가 예외적인 이유는 세 가지다. 첫째, 국가 예산 명칭을 웰빙 예산으로 공식화하고, 둘째, 일회성이 아닌 국가의 장기 전략으로 실행하고 있으며, 셋째, 웰빙 예산의 목표 달성을 위해 전 부처가 협력하고 있다. 이번 장에서는 ‘웰빙 예산 2019’ 시행 이후, 공식적으로 ‘소득보다 웰빙’을 예산의 기준으로 삼은 최초의 국가로서 뉴질랜드를 연구 대상으로 하고, 웰빙 예산이 공식화된 2018년부터 2022년까지를 연구 기간으로 선정하였다.

3. 연구 목적 및 연구 내용

이번 연구의 목적은 뉴질랜드 웰빙 예산의 내용, 효과, 의의와 한계를 파악하고, 이를 통해 한국 복지국가에 대한 함의를 도출하는 것이다. 이를 위해 제2절에서는 뉴질랜드 웰빙 예산의 도입, 2019년도부터 2022년도까지 각 연도별 웰빙 예산의 목표와 주요 예산 항목, 뉴질랜드 주요 정부지출 항목을 파악함으로써 뉴질랜드 웰빙 예산의 ‘내용’을 이해한다. 제3절에서는 COVID-19 대응을 위한 웰빙 예산의 효과 및 5가지 예산 목표인 정의로운 전환, 신체적·정신적 웰빙, 노동의 미래, 마오리족과 태평양 지역 주민 웰빙, 아동 웰빙을 달성하기 위한 웰빙 예산의 효과를 다양한 지표 변화 분석을 통해 ‘효과’를 파악한다. 제4절에서는 뉴질랜드 웰빙 예산의 의의를 사회복지 가치, 예산 정책 수립, 재정 전망, 복지정책의 차원에서 찾아보고, 뉴질랜드 웰빙 예산의 한계를 사회복지 가치, 행복·주거·성차·아동·마오리족과 태평양 지역 주민·이민자를 위한 웰빙 예산의 목표 달성, 복지국가 성격 변화의 차원에서 제시해 본다. 이상의 내용을 바탕으로 한국 복지국가에 대한 함의를 도출하고자 한다.

제2절 뉴질랜드 웰빙 예산의 내용

1. 뉴질랜드 웰빙 예산의 도입

웰빙 예산의 실질적 맹아는 2018년 12월 13일에 발표된 ‘2019년도 예산: 예산정책성명서(Budget 2019: Budget Policy Statement)’다. 뉴질랜드에서는 매년 12월에 차기 연도 예산 계획에 대한 윤곽을 제시하는 예산정책성명서가 발표되고, 이듬해 5월에 국회에서 본예산이 심의·의결된다. 뉴질랜드는 2019년도 예산 계획에 관한 예산정책성명서에서 최초로 ‘웰빙 예산’을 공식화한 것이다.

2018년 12월에 발표된 예산정책성명서에서는 웰빙이란 무엇인가, 예산에 어떻게 웰빙을 접목할 것인가, 뉴질랜드 웰빙 전망(Welbeing Outlook)으로서 인적·사회적·자연적·금융 자본의 현황과 전망, 경제 전략, 경제 및 재정 전망, 예산 우선순위, 재정 전략, 예산 할당, 단기 및 장기 금융 목표 등이 담겨 있다(New Zealand Government, 2018). 이후 2019년부터 2021년까지 매년 발표되었던 예산정책성명서에서 제시된 내용은 이와 유사하다.

뉴질랜드 정부에서 바라보는 웰빙이란 무엇일까? ‘웰빙’은 “사람들이 목적, 균형, 의미를 갖고 만족스러운 삶을 영위할 수 있는 상황”이라고 규정하고 있다(New Zealand Government, 2019a, p. 5). 또한 ‘웰빙 관점(wellbeing approach)’은 “사람들이 목적, 균형, 의미를 갖는 삶을 살아가는 데 필요한 실현능력(capabilities)을 갖도록 하는 것”으로 설명한다(New Zealand Government, 2018, p. 3). 이른바 아마르티아 센(Amartya Sen)의 ‘실현능력접근(capability approach)’으로서, 행복하다고 여기는 주관적 감정을 넘어 의미있게 여기는 무언가를 자유롭게

추구하고 이를 수 있는지에 대한 관점이다(Alkire, 2002, pp. 4~6). 요컨대 뉴질랜드가 바라보는 웰빙은 단순히 주관적 행복 점수 향상이 아니라 실현능력 향상을 통한 진정한 자유의 추구이다. 주관적인 감정 또는 물질적 소유를 중심으로 웰빙을 정의하는 것이 아닌 실현능력을 중심으로 접근하고 있다는 점이 주목할 만하다.

그렇다면 이러한 웰빙을 실현하기 위해 어떤 위협에 주목하고, 어떤 예산 계획을 가지고 있을까? 뉴질랜드 정부는 당면한 대표적인 위기 분야를 정신 건강, 아동 빈곤, 불평등, 가정폭력, 환경으로 규정하였다(New Zealand Government, 2018, p. 3). 이러한 문제 해결을 위해 예산 우선순위(priority)를 정하였다. 2019년도 예산정책성명서에서 발표된 5가지 우선순위는 ① 생산적인 기업, 지역, 민족(iwi) 등이 지속 가능한, 공해 제한적 경제로 전환할 수 있는 기회 창출, ② 혁신 및 사회경제적 기회를 통한 디지털 시대의 국가 번영 지원, ③ 마오리 및 태평양 지역 주민의 소득, 기술, 기회의 향상, ④ 가정폭력 문제 해결을 포함한 아동 빈곤 감소 및 아동 웰빙 개선, ⑤ 24세 미만에 초점을 두면서, 모든 뉴질랜드인을 위한 정신적 웰빙 지원이다(New Zealand Government, 2018, p. 1). 5가지 우선순위의 출현이 바로 ‘웰빙 예산’이라고 명명된 최초의 예산 항목의 탄생이라고 볼 수 있다. 결국 매년 말 발표되는 예산정책성명서에서 가장 관심 있는 지점은 웰빙 실현을 위해 한정된 예산을 어떤 항목에 사용할 것인가이다. 5가지 우선순위는 일부 내용을 제외하고는 현재까지 유지되고 있다. 또한 2019년과 2020년에는 예산 우선순위라고 명명하였지만, 2021년과 2022년에는 예산 목표라고 변경하였다.

예산의 우선순위 또는 목표뿐만 아니라 생활 기준 프레임워크(Living Standards Framework: LSF)를 통해 웰빙 지표를 발표하였는데, 웰빙 지표는 12대 웰빙 영역(Domains of Wellbeing) 및 4대 자본(Capitals)

으로 구분된다. 12대 웰빙 영역은 뉴질랜드인의 현재 삶의 질 지표이고, 4대 자본은 뉴질랜드의 지속 가능한 세대 간 웰빙 지표로 설명된다. 12대 웰빙 영역은 시민 참여 및 거버넌스, 문화적 정체성, 환경, 건강, 주거, 소득과 소비, 노동과 급여, 지식과 기술, 안전과 보장, 사회적 관계, 주관적 웰빙, 시간 사용이며, 4대 자본은 금융 및 물적 자본, 인적 자본, 자연 자본, 사회 자본이다(New Zealand Government, 2019a, p. 10).

뉴질랜드 정부는 위기로 규정하고 있는 사회 문제를 해결하고 뉴질랜드 주민의 웰빙 실현을 위한 3대 실현 방도를 제시하고 있다. 뉴질랜드 정부가 제시한 실현 방도는 첫째, 정부 산하의 부처 간 장벽 해소와 협력을 통한 웰빙 향상 및 웰빙 정책 평가, 개발, 시행, 둘째, 현 세대의 욕구를 충족시킬 수 있는 성과에 중점을 두는 동시에 미래 세대에 미치는 장기적 영향에 대한 고려, 셋째, 재정, 천연자원, 주민, 공동체의 건강을 포함한 광범위한 항목들에 대한 측정 및 과정 평가이다(New Zealand Government, 2019a, p. 5).

〈표 4-2〉 뉴질랜드 생활 기준 프레임워크의 웰빙 지표: 12대 웰빙 영역 및 4대 자본

대분류	소분류	제목
영역	시민 참여 및 거버넌스	투표율, 정부 기관 신뢰, 부패 인식
	문화적 정체성	마오리 언어 사용, 정체성 표현력
	환경	대기의 질, 자연 환경에 대한 접근, 수질(수영 가능성), 인 지된 환경의 질
	건강	건강한 기대수명, 건강 상태, 정신 건강, 자살률
	주거	주거 밀도, 주거 비용, 주거의 질
	소득과 소비	가처분 소득, 재정 상태, 소비
	노동과 급여	실업률, 고용률, 시간당 급여
	지식과 기술	교육 성취도(고등교육), 교육 성취도(중등교육 이하), 15세의 인지 능력

대분류	소분류	제목
	안전과 보장	의도적 살인율, 가정폭력, 작업장 사고율, 안정감
	사회적 관계	사회적 관계망 지원, 외로움, 차별, 마오리족의 사법 연결성
	주관적 웰빙	일반적인 삶의 만족, 인생의 목적의식성
	시간 사용	여가와 자기돌봄, 유급 노동, 무급 노동
자본	금융 및 물적 자본	총 순자산, 무형 순자산, 가계 순자산, 다원적 생산성 (multifactor productivity: MFP), 순해외투자포지션(net international investment position: NIIP), 총 크라운 순자산(total crown net worth)
	인적 자본	교육 성취도(고등교육), 교육 성취도(중등교육 이하), 예상 교육 성취도, 비전염성 질병, 15세의 인지능력, 기대 수명
	자연 자본	자연재해 통제, 기후 규제, 지속 가능한 식량 생산, 식물, 생물다양성 및 유전자원, 폐기물 관리
	사회 자본	타인 신뢰, 부패 인식, 차별, 정부 기관 신뢰, 소속감

자료: New Zealand Government. (2019a). Wellbeing Budget 2019: A Secure Future. Retrieved from <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2019-06/b19-wellbeing-budget.pdf>. 2022.9.4.

2019년 웰빙 예산 발표 이후 매년 뉴질랜드는 웰빙 예산이라는 제목으로 예산안을 발표하고 있다. 2019년도 뉴질랜드 웰빙 예산(The Wellbeing Budget 2019), 2020년도 웰빙 예산: 다함께 재건 (Wellbeing Budget 2020: Rebuilding Together), 2021년도 웰빙 예산: 안전한 회복(Wellbeing Budget 2021: Securing Our Recovery), 2022년도 웰빙 예산: 안전한 미래(Wellbeing Budget 2022: A Secure Future)가 발표되었다. 각 연도별 웰빙 예산안에는 예산안의 의미 및 웰빙 접근 방식, 웰빙 전망, 예산 우선순위, COVID-19 대응 결과, 아동 빈곤 현황, 경제 및 재정 전망 등을 담고 있다.

〈표 4-3〉 뉴질랜드 웰빙 예산안 제목: 2019~2022

회계연도	공표	제목
2019/ 2020	2019년 5월 30일	2019년도 뉴질랜드 웰빙 예산 (The Wellbeing Budget 2019)
2020/ 2021	2020년 5월 14일	2020년도 웰빙 예산: 다함께 재건 (Wellbeing Budget 2020: Rebuilding Together)
2021/ 2022	2021년 5월 20일	2021년도 웰빙 예산: 안전한 회복 (Wellbeing Budget 2021: Securing Our Recovery)
2022/ 2023	2022년 5월 19일	2022년도 웰빙 예산: 안전한 미래 (Wellbeing Budget 2022: A Secure Future)

자료: The Treasury of New Zealand. (2022). Wellbeing Budget Publication. Retrieved from https://www.treasury.govt.nz/publications/search?f%5B0%5D=field_resource_type%3A6053. 2022.9.4.

2. 뉴질랜드 2019년도 웰빙 예산의 목표와 주요 예산 항목

2019년 5월 30일 뉴질랜드의 첫 번째 웰빙 예산인 ‘2019년도 웰빙 예산(The Wellbeing Budget 2019)’이 국회에서 심의·의결되었다. 2019년도 뉴질랜드 웰빙 예산은 2018년 12월에 발표된 예산정책성명서의 우선순위를 고려하여 총 6가지 우선순위를 제시하였다. 그것들은 ① 정신 건강을 심각하게 고려(Taking Mental Health Seriously), ② 아동 웰빙 개선(Improving Child Wellbeing), ③ 마오리족과 태평양 지역 주민의 희망 지원(Supporting Māori And Pasifika Aspirations), ④ 생산적 국가 건설(Building a Productive Nation), ⑤ 경제 전환(Transforming the Economy), ⑥ 뉴질랜드 투자(Investing in New Zealand)이다(The Treasury of New Zealand, 2019).

6가지의 우선순위는 각각 4가지 주요 예산 항목을 설정하고 있는데, 그 내용은 다음과 같다(New Zealand Government, 2019b, p. 2). ① ‘정신 건강을 심각하게 고려’하기의 예산 항목을 보면, 첫째, 2023/2024 회계연도까지 32만 5천 명에게 새로운 정신 건강 서비스 프로그램 제공

을 위해 4억 5,500만 달러 지출, 둘째, 자살 예방 서비스에 4,000만 달러 증액, 셋째, 간호사 추가 채용으로 중고등학생 5,600명에게 서비스 제공, 넷째, 노숙인을 위한 1,044개의 새로운 주거 공간 제공 및 노숙인 2,700명에게 Housing First 프로그램 제공이다.

② ‘아동 웰빙 개선’의 예산 항목을 보면, 첫째, 가정폭력 및 성폭력 문제를 해결하기 위한 3억 2천만 달러 패키지의 일부로 전문 서비스 제공, 둘째, 청소년 3,000명의 자립 생활 지원을 통한 아동 빈곤의 악순환 차단, 셋째, 소득 1~7분위 학생들의 부모가 기부를 요청할 필요가 없도록 재정 지원을 확대함으로써 가족의 재정 압박 해소, 넷째, 아동을 위한 주요 혜택 목록화 및 징벌적 제재 제거를 통한 소득 증대이다.

③ ‘마오리족과 태평양 지역 주민의 희망 지원’의 예산 항목을 보면, 첫째, 건강 및 재범 감소에 초점을 두면서 가족 안녕(Whānau Ora)을 위한 지원, 둘째, 마오리 및 태평양 민족 언어의 생존 및 번영 보장, 셋째, 태평양 지역 청년 2,200명을 고용 지원 서비스 대상에 추가, 넷째, 류머티즘 열병 환자를 대상으로 한 1,200만 달러 프로그램 제공이다.

④ ‘생산적 국가 건설’의 예산 항목을 보면, 첫째, 스타트업 기업의 성장과 성공을 위한 3억 달러 기금 투자로 벤처기업 간 자본 격차 완화, 둘째, 저탄소 미래 국가로 전환하기 위한 혁신 사업에 1억 600만 달러 투입, 셋째, 직업 교육 장려를 위한 2억 달러 배정, 넷째, 청년 2,000명에게 견습&급여 프로그램(Mana in Mahi) 참여 기회 제공이다. ⑤ ‘경제 전환’의 예산 항목을 보면, 첫째, 뉴질랜드 철도공사(KiwiRail)에 10억 달러 이상 자금 지원, 둘째, 기후 변화 문제에 대응하기 위한 과학 연구 투자를 통해 농민 지원, 셋째, 2억 2,900만 달러 패키지로 지속 가능한 토지 사용 장려, 넷째, 위험에 처한 담수의 수질 개선을 통한 깨끗한 물 공급이다.

⑥ ‘뉴질랜드 투자’의 예산 항목을 보면, 첫째, 향후 2년 동안 병원 환경 개선을 위한 17억 달러 투자, 둘째, 올해 학교 신축에 2억 8,700만 달러 및 향후 10년간 학교에 12억 달러 투자, 셋째, 5개의 지역보건위원회(District Health Board: DHB) 확대를 통한 장(臟) 검사 프로그램 확대, 넷째, 지역보건위원회에 29억 달러 투자를 통한 더 나은 건강서비스 제공이다.

〈표 4-4〉 뉴질랜드 웰빙 예산 2019의 우선순위와 주요 예산 항목

구분	주요 예산 항목
정신 건강을 심각하게 고려(Taking Mental Health Seriously)	<ul style="list-style-type: none"> - 2023/2024 회계연도까지 32만 5천 명에게 새로운 정신 건강 서비스 프로그램 제공을 위해 4억 5,500만 달러 지출 - 자살 예방 서비스에 4,000만 달러 증액 - 간호사 추가 채용으로 중고등학생 5,600명에게 서비스 제공 - 노숙인을 위한 1,044개의 새로운 주거 공간 마련 및 노숙인 2,700명에게 Housing First 프로그램 제공
아동 웰빙 개선(Improving Child Wellbeing)	<ul style="list-style-type: none"> - 가정폭력 및 성폭력 문제를 해결하기 위한 3억 2천만 달러 패키지의 일부로써 전문 서비스 제공 - 청소년 3,000명의 자립 생활 지원을 포함한 주정부의 아동 돌봄 중단 - 소득 1~7분위 학생들의 부모가 기부를 요구할 필요가 없도록 재정 지원을 확대함으로써 재정 압박 해소 - 아동을 위한 주요 혜택 목록화 및 징벌적 제재 제거를 통한 소득 증대
마오리족과 태평양 지역 주민의 희망 지원(Supporting Māori And Pasifika Aspirations)	<ul style="list-style-type: none"> - 건강 및 재범 감소에 초점을 두면서 가족 안녕(Whānau Ora)을 위한 지원 - 마오리 및 태평양 민족 언어의 생존 및 번영 보장 - 태평양 지역 청년 2,200명을 고용 지원 서비스 대상에 추가 - 류머티즘 열병 환자를 대상으로 한 1,200만 달러 프로그램
생산적 국가 건설(Building a Productive Nation)	<ul style="list-style-type: none"> - 스타트업 기업의 성장과 성공을 위한 3억 달러 기금 투자로 벤처기업 간 자본 격차 완화 - 저탄소 미래 국가로 전환하기 위한 혁신 사업에 1억 600만 달러 투입 - 직업 교육 장려를 위한 2억 달러 배정 - 청년 2,000명에게 견습&급여 프로그램(Mana in Mahi) 참여 기회

구분	주요 예산 항목
경제 전환(Transforming the Economy)	<ul style="list-style-type: none"> - 뉴질랜드 철도공사(KiwiRail)에 10억 달러 이상 자금 지원 - 기후 변화 문제에 대응하기 위한 과학 연구 투자를 통해 농민 지원 - 2억 2,900만 달러 패키지로 지속 가능한 토지 사용 장려 - 위협에 처한 담수의 수질 개선을 통한 깨끗한 물 공급
뉴질랜드 투자 (Investing in New Zealand)	<ul style="list-style-type: none"> - 향후 2년 동안 병원 환경 개선을 위한 17억 달러 투자 - 1년간 학교 신축에 2억 8,700만 달러 및 향후 10년간 학교에 12억 달러 투자 - 5개의 지역보건위원회(District Health Board: DHB) 확대를 통한 장(臟) 검사 프로그램 확대 - 지역보건위원회에 29억 달러 투자를 통한 더 나은 건강서비스 제공

자료: New Zealand Government. (2019a). Wellbeing Budget 2019: A Secure Future. p. 2 Retrieved from <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2019-06/b19-wellbeing-budget.pdf>. 2022.9.4.

3. 뉴질랜드 2020년도 웰빙 예산의 목표와 주요 예산 항목

2020년 5월 14일 뉴질랜드의 두 번째 웰빙 예산인 ‘2020년도 웰빙 예산: 다 함께 재건(Wellbeing Budget 2020: Rebuilding Together)’이 국회에서 공표되었다. 뉴질랜드 웰빙 예산 2020에서는 2019년과 달리 인적·사회적·자연적·금융 자본에 대한 현황과 전망을 담은 예산 전망을 발표하지 않았다. 그 이유에 대해, 뉴질랜드 재무부 장관(Grant Robertson)은 빠르게 변화하고 있는 COVID-19가 경제 및 웰빙에 미치는 영향에 대한 즉각적 대응이 요청되기 때문이라고 하였다(New Zealand Government, 2020, p. 6). COVID-19에 대한 기민한 대응을 위해 웰빙 예산 전망은 발표되기 어려웠던 것이다. 그럼에도 불구하고 정부는 2020년도에도 2019년 웰빙 의제에 전념하고 ‘뉴질랜드의 현재 및 미래 세대 웰빙 우선’이라는 예산 목표는 동일하게 유지할 것이라고 하면서, 2020년도가 2019년의 웰빙 예산을 실천하기 위한 연속선상에 놓여있다고 하였다(New Zealand Government, 2020, p. 6).

2020년도 뉴질랜드 웰빙 예산에서는 5가지 우선순위 및 핵심 내용을

제시하였다. 그것들은 ① 정의로운 전환: 기후 탄력적, 지속 가능한, 공해 제한적 경제로의 전환 지원, ② 노동의 미래: 모든 뉴질랜드 국민의 신기술 혜택 및 혁신을 통한 생산성 향상 지원, ③ 마오리족과 태평양 지역 주민: 소득, 기술, 기회 향상 지원, ④ 아동 웰빙: 아동 빈곤 감소 및 아동 웰빙 개선, ⑤ 신체적·정신적 웰빙: 모든 뉴질랜드인의 건강 개선 지원이다(New Zealand Government, 2019a, p. 4).

5가지 목표에 대한 핵심 예산 항목은 다음과 같다. 첫째, 정의로운 전환을 달성하기 위한 예산 항목으로 집수와 습지의 수질 개선, 온실 가스 배출 감소 모니터링, 녹색 투자 기금을 활용한 고부가가치 창출, 저탄소 산업 투자, 그린 기술 투자, 첨단 에너지 생산 연구 투자, 국가 신에너지 개발 센터 건립, 농장 탄소배출 데이터 측정 도구 개선 등을 계획하고 있다(New Zealand Government, 2019a, pp. 13~14).

둘째, 노동의 미래를 달성하기 위한 예산 항목으로 과학 연구 기금을 통한 새로운 산업 및 일자리 창출, 마오리족의 기업식 농업 지원, 고부가가치 식품 수출 지원, 농민들을 위한 정보·도구·전문가 자문 제공 등을 계획하고 있다(New Zealand Government, 2019a, pp. 13~14).

셋째, 마오리족과 태평양 지역 주민의 웰빙을 위한 예산 항목으로 마오리족과 태평양 지역 주민들을 위한 언어 및 문화 정체성 강화를 위한 기금 지원, 마오리족 주거 네트워크 구축, 법률 서비스, 1차 보건의료 서비스, 고용 및 기술훈련, 교육 서비스 등에 대한 투자를 계획하고 있다(New Zealand Government, 2019a, pp. 12~13).

넷째, 아동 웰빙을 위한 예산 항목으로 저소득·중간소득 가족을 위한 가족소득지원 패키지(가족세액공제, The Best Start 세액공제), 난방 지원, 주거 임대료 지원(Accommodation Supplement), 저소득 아동과 가족을 위한 교육 서비스 기금 확대(KickStart & KidsCan) 등을 계획하

고 있다(New Zealand Government, 2019a, pp. 10~11).

다섯째, 신체적·정신적 건강을 달성하기 위한 예산 항목으로 새로운 1차 정신 건강 서비스 제공, 정신 건강 및 웰빙 위원회 설립, 심각한 정신 건강 및 중독 서비스의 지원 강화, 법적 보호하에 있는 정신 건강 위험 주민에 대한 지원 강화, 자살 예방 조치 확대 및 개선에 대한 투자 계획을 갖고 있다(New Zealand Government, 2019a, p. 8).

〈표 4-5〉 뉴질랜드 웰빙 예산 2020의 우선순위와 주요 예산 항목

구분	주요 예산 내용
정의로운 전환 (Just Transition)	<ul style="list-style-type: none"> 〈기후 탄력적, 지속 가능한, 공해 제한적 경제로의 전환 지원〉 - 집수와 습지의 수질 개선 - 온실 가스 배출 감소 모니터링 - 녹색 투자 기금을 활용한 고부가가치 창출 - 저탄소 산업 투자 - 그린 기술 투자 - 첨단 에너지 생산 연구 투자 - 국가 신에너지 개발 센터 건립 - 농장 탄소배출 데이터 측정 도구 개선
노동의 미래 (Future of Work)	<ul style="list-style-type: none"> 〈모든 뉴질랜드 국민의 신기술 혜택 및 혁신을 통한 생산성 향상 지원〉 - 과학 연구 기금을 통한 새로운 산업 및 일자리 창출 - 마오리족의 기업식 농업 지원 - 고부가가치 식품 수출 지원 - 농민들을 위한 정보·도구·전문가 자문 제공
마오리족과 태평양 지역 주민 (Māori and Pacific Peoples)	<ul style="list-style-type: none"> 〈마오리족과 태평양 지역 주민의 소득, 기술, 기회 향상 지원〉 - 마오리족과 태평양 지역 주민들을 위한 언어 및 문화 정체성 강화를 위한 기금 지원 - 마오리족 주거 네트워크 구축 - 법률 서비스 - 1차 보건의료 서비스 - 고용 및 기술훈련 - 교육 서비스
아동 웰빙 (Child Wellbeing)	<ul style="list-style-type: none"> 〈아동 빈곤 감소 및 아동 웰빙 개선〉 - 저소득·중간소득 가족을 위한 가족소득지원 패키지(가족세액공제, The Best Start 세액공제) - 난방 지원 - 주거 임대료 지원(Accommodation Supplement)

구분	주요 예산 내용
	- 저소득 아동과 가족을 위한 교육 서비스 기금 확대(KickStart and KidsCan)
신체적·정신적 웰빙 (Physical and Mental Wellbeing)	<ul style="list-style-type: none"> <모든 뉴질랜드인의 건강 개선 지원> - 새로운 1차 정신 건강 서비스 제공 - 정신 건강 및 웰빙 위원회 설립 - 심각한 정신 건강 및 중독 서비스의 지원 강화 - 법적 보호하에 있는 정신 건강 위험 주민에 대한 지원 강화 - 자살 예방 조치 확대 및 개선

자료: New Zealand Government. (2019b). Budget 2020: Budget Policy Statement. Retrieved from <https://www.treasury.govt.nz/system/files/2019-12/bps2020.pdf>. 2022. 9.6.

4. 뉴질랜드 2021년도 웰빙 예산의 목표와 주요 예산 항목

2021년 5월 20일 뉴질랜드의 세 번째 웰빙 예산인 ‘2021년도 웰빙 예산: 안전한 회복(Wellbeing Budget 2021: Securing Our Recovery)’이 국회에서 공표되었다. 뉴질랜드 웰빙 예산 2021에서는 5가지 목표를 설정하였는데, 그것들은 정의로운 전환(Just Transition), 노동의 미래(Future of Work), 신체적·정신적 웰빙(Physical and Mental Wellbeing), 마오리족과 태평양 지역 주민(Māori and Pacific Peoples), 아동 웰빙(Child Wellbeing)이다(New Zealand Government, 2021, pp. 12~13). 이에 대해 뉴질랜드 재무부 장관(Grant Robertson)은 2021년 예산은 2019년과 2020년의 목표 달성을 위하여 지속될 것이라고 강조하면서 주요 목표를 보다 구체적으로 밝혔는데, 그것들은 ① 저탄소 경제로의 정의로운 전환(Just Transition to a Low Carbon Economy), ② 노동의 미래: 생산성 및 혁신 향상(Future of Work: Lifting Productivity and Innovation), ③ 마오리족과 태평양 지역 주민의 소득 및 기회 향상(Lifting Maori and Pacific Incomes and Opportunities), ④ 아동 빈곤 감소 및 아동 웰빙 개선(Reducing

Child Poverty and Improving Child Wellbeing), ⑤ 정신적·신체적 건강 향상(Improved Mental and Physical Health Outcomes)이었다(New Zealand Government, 2021.3.24.).

5가지 목표에 대한 각각의 핵심 내용을 보면, ① 정의로운 전환: COVID-19로부터 일상을 회복하는 가운데, 기후 탄력적, 지속 가능한, 공해 제한적 경제로의 전환 지원, ② 노동의 미래: 모든 뉴질랜드 국민과 기업의 신기술 혜택 및 혁신을 통해 COVID-19로 영향을 받은 일반 노동자, 여성 노동자, 청년 노동자의 생산성과 임금 향상 지원, ③ 신체적·정신적 웰빙: 모든 뉴질랜드인의 건강 개선 및 COVID-19 퇴치, ④ 마오리족과 태평양 지역 주민: 소득, 기술, 기회 향상 및 COVID-19 대응하기, ⑤ 아동 웰빙: 아동 빈곤 감소 및 아동 웰빙 개선이다(New Zealand Government, 2021, pp. 12~13).

5가지 목표에 대한 핵심 예산 항목은 다음과 같다. 첫째, 정의로운 전환을 달성하기 위해, 운송·농업 분야 연구를 지원하고 기후 변화의 영향을 완화하기 위한 뉴질랜드 녹색 투자 금융(New Zealand Green Investment Finance: NZGIF)을 설립하고 지원한다.(New Zealand Government, 2021, p. 21). 둘째, 노동의 미래를 위해 교육과 기술 훈련에 막대한 투자를 지속한다. 예를 들어 디지털 기술 프로그램 및 교육 지원을 통해 산업, 기업 및 노동자가 점점 진화하는 디지털 환경에서 성공하는 데 필요한 기술을 갖추 수 있도록 지원한다(New Zealand Government, 2021, p. 13). 셋째, 신체적·정신적 웰빙을 위하여, 건강 보장 및 장애인을 위한 제도적 압력을 해결하고 개혁함으로써 욕구 충족 기반의 의료 시스템을 지속적으로 강화하도록 지원한다(New Zealand Government, 2021, pp. 21~22). 넷째, 마오리족과 태평양 지역 주민의 웰빙을 위하여, 지역사회가 주도하는 지역사회 문제 해결 방법 개발

에 지원하고, 주거와 의료 분야에 대하여 지원한다.(New Zealand Government, 2021, p. 13). 다섯째, 아동 웰빙을 위하여, 아동 빈곤 감소 및 아동 웰빙을 위한 생활필수품을 가족 및 대가족(whānau)에게 지원하고, 따뜻하고 건조한 주택을 제공하며, 아동교육 프로그램에 지원한다 (New Zealand Government, 2021, pp. 19~20).

〈표 4-6〉 뉴질랜드 웰빙 예산 2021의 목표와 주요 예산 항목

구분	주요 예산 내용
정의로운 전환 (Just Transition)	〈COVID-19로부터 일상을 회복하는 가운데, 기후 탄력적, 지속 가능한, 공해 제한적 경제로의 전환 지원〉 - 운송·농업 분야 연구 지원 - 기후 변화의 영향을 완화하기 위한 뉴질랜드 녹색 투자 금융 설립·지원
노동의 미래 (Future of Work)	〈모든 뉴질랜드 국민과 기업의 신기술 혜택 및 혁신을 통해 COVID-19로 영향을 받은 일반 노동자, 여성 노동자, 청년 노동자의 생산성과 임금 향상 지원〉 - 교육과 기술 훈련 - 산업, 기업, 노동자를 위한 디지털 기술 프로그램 및 교육 지원
신체적·정신적 웰빙 (Physical and Mental Wellbeing)	〈모든 뉴질랜드인의 건강 개선 및 COVID-19 퇴치〉 - 건강 보장 및 장애인을 위한 제도 개혁 - 욕구 충족 기반의 의료 시스템 강화 지원
마오리족과 태평양 지역 주민 (Māori and Pacific Peoples)	〈마오리족과 태평양 지역 주민의 소득, 기술, 기회 향상 및 COVID-19 대응하기〉 - 지역사회가 주도하는 지역사회 문제 해결 방법 개발 지원 - 주거와 의료 분야 지원
아동 웰빙 (Child Wellbeing)	〈아동 빈곤 감소 및 아동 웰빙 개선〉 - 아동 빈곤 감소 및 아동 웰빙을 위한 생활필수품 지원 - 따뜻하고 건조한 주택 제공 - 아동교육 프로그램 지원

자료: New Zealand Government. (2021). Wellbeing Budget 2021 : Securing Our Recovery. Retrieved from <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2021-07/b21-wellbeing-budget-v2.pdf>. 2022.9.4.

5. 뉴질랜드 2022년도 웰빙 예산의 목표와 주요 예산 항목

2022년 5월 19일 뉴질랜드의 네 번째 웰빙 예산인 ‘2022년도 웰빙 예산: 안전한 미래(Wellbeing Budget 2022: A Secure Future)’가 국회에서 심의·의결되었다. 뉴질랜드 웰빙 예산 2022에서는 5가지 목표를 설정하였는데, 그것들은 정의로운 전환(Just Transition), 신체적·정신적 웰빙(Physical and Mental Wellbeing), 노동의 미래(Future of Work), 마오리족과 태평양 지역 주민(Māori and Pacific Peoples), 아동 웰빙(Child Wellbeing)이다(New Zealand Government, 2022a, p. 12).

5가지 목표에 대한 각각의 핵심 내용을 보면, ① 정의로운 전환: 기후 탄력적, 지속 가능한, 공해 제한적 경제로의 전환 지원, ② 신체적·정신적 웰빙: 모든 뉴질랜드인의 건강 개선 및 COVID-19 최소화로 지역사회 보호 지원, ③ 노동의 미래: 모든 뉴질랜드 국민과 기업의 신기술 혜택 및 혁신을 통한 생산성과 임금 향상 지원, ④ 마오리족과 태평양 지역 주민: 소득, 기술, 기회 향상 및 저렴하고 안전하며 안정적인 주택 지원, ⑤ 아동 웰빙: 아동 빈곤 감소, 아동 웰빙 개선, 저렴하고 안전하며 안정적인 주택 지원이다(New Zealand Government, 2022a, p. 12).

5가지 목표에 대한 핵심 예산 항목은 다음과 같다. 첫째, 정의로운 전환을 달성하기 위한 다양한 예산 계획이다(New Zealand Government, 2022a, pp. 29~42). 정의로운 전환을 달성한다는 것은 근로자, 기업 및 지역사회를 지원하는 방식으로 저탄소 경제로 전환함으로써 에너지 자립을 강화하는 것을 의미한다. 새로운 기후 비상 대응 기금(Climate Emergency Response Fund)을 설립했으며, 기금 활용을 통해 열 처리 공정 및 대중교통의 탈탄소화, 농업 배출 감소, 탄소 저장력 증가, 변동성

이 높은 글로벌 석유 및 에너지 시장 의존도 감소를 위한 저공해 차량으로의 전환을 지원하는 데 투자할 계획을 갖고 있다.

둘째, 신체적·정신적 건강을 달성하기 위한 다양한 예산 계획이다(New Zealand Government, 2022a, p. 13). 좋은 신체적·정신적 건강, 시의적절한 치료 및 지원은 뉴질랜드인의 장기적 웰빙의 기초라고 할 수 있다. 새로운 공중 보건 기관 설립, 전문적 정신 건강 및 중독 서비스의 이용 증대, 특히 마오리족 및 태평양 지역 주민의 1차 및 2차 보건의료 서비스에 대한 투자, 장애인 지원 서비스에 대한 투자 계획을 갖고 있다.

셋째, 노동의 미래와 관련한 투자도 계획하고 있다(New Zealand Government, 2022a, p. 13). COVID-19는 이미 우리가 일하는 방식의 변화에 큰 영향을 주고 있기에, 모든 뉴질랜드인이 변화하는 노동 환경으로부터 혜택을 받을 수 있어야 할 것이다. 교육 및 기술 인프라에 대한 접근성 확대, 농업, 건설, 제조 및 디지털 기술의 산업 전환을 위한 투자, 농촌 연결성, 관광 및 지역 경제 개발의 혁신, 디지털 경제 및 중소기업 지원을 위한 투자, 숙련된 인력 양성을 위한 현장실습 지원 투자 확대를 계획하고 있다.

넷째, 마오리족과 태평양 지역 주민의 웰빙을 위한 다양한 예산 수립이다(New Zealand Government, 2022a, p. 13). 많은 마오리족과 태평양 지역 주민들이 건강, 교육, 주택 및 사회복지 시스템에서 배제될 때 자신의 희망을 결정하고 실현하는 능력(*mana āheinga*) 및 지속 가능한 성장과 세대 간 번영을 위한 힘(*whanake*)을 가질 수 없게 된다. 이들을 위한 언어, 훈련 및 고용, 미디어, 주거, 기술, 사업 지원에 대한 투자 계획을 갖고 있다.

다섯째, 아동 웰빙을 위한 예산 계획이다(New Zealand Government, 2022a, pp. 49~56). 아동을 위한 투자는 뉴질랜드인의 웰빙을 보장할

수 있는 가장 중요한 방법 중 하나다. 웰빙 예산에는 한부모 가족을 위한 자녀 양육비, 저소득 아동을 위한 치과 치료 지원 확대, 가정폭력 및 성폭력 예방 프로그램, 가정사법제도에서의 아동 및 가족을 지원하는 것이 포함된다.

〈표 4-7〉 뉴질랜드 웰빙 예산 2022의 목표와 주요 예산 항목

구분	주요 예산 항목
정의로운 전환 (Just Transition)	<기후 탄력적, 지속 가능한, 공해 제한적 경제로의 전환 지원> - 기후 비상 대응 기금 설립 - 열 처리공정 및 대중교통의 탈탄소화 - 농업 배출 감소 - 탄소 저장력 증가 - 변동성이 높은 글로벌 석유 및 에너지 시장 의존도 감소를 위한 저공해 차량으로의 전환
신체적·정신적 웰빙 (Physical and Mental Wellbeing)	<모든 뉴질랜드인의 건강 개선 및 COVID-19 최소화로 지역사회 보호 지원> - 새로운 공중 보건 기관 설립 - 전문적 정신 건강 및 중독 서비스의 이용 증대 - 마오리족 및 태평양 지역 주민의 1차 및 2차 보건의료 서비스 확대 - 장애인 지원 서비스
노동의 미래 (Future of Work)	<모든 뉴질랜드 국민과 기업의 신기술 혜택 및 혁신을 통한 생산성과 임금 향상 지원> - 교육 및 기술 인프라에 대한 접근성 확대 - 농업, 건설, 제조 및 디지털 기술의 산업 전환 - 농촌 연결성, 관광 및 지역 경제 개발의 혁신, 디지털 경제 및 중소기업 지원 - 숙련된 인력 양성을 위한 현장 실습 지원
마오리족과 태평양 지역 주민 (Māori and Pacific Peoples)	<마오리족과 태평양 지역 주민의 소득, 기술, 기회 향상 및 저렴하고 안전하며 안정적인 주택 지원> - 언어 - 훈련 및 고용 - 미디어 - 주거 - 기술 - 사업 지원

구분	주요 예산 항목
아동 웰빙 (Child Wellbeing)	<아동 빈곤 감소, 아동 웰빙 개선, 저렴하고 안전하며 안정적인 주택 지원> - 한부모 가족을 위한 자녀 양육비 - 저소득 아동을 위한 치과 치료 지원 확대 - 가정폭력 및 성폭력 예방 프로그램 - 가정사법제도에서의 아동 및 가족 지원

자료: New Zealand Government. (2022a). Wellbeing Budget 2022 : A Secure Future. Retrieved from <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2022-05/b22-wellbeing-budget.pdf>. 2022.9.4.

이상의 각 연도별 웰빙 예산 우선순위 또는 웰빙 예산 목표를 종합하면, 연도별 항목이 2020년부터 6개에서 5개로 축소되고, 핵심 이슈는 환경, 건강, 노동, 마오리족과 태평양 민족, 아동으로 동일해졌음을 알 수 있다. 다만 예산 목표의 순서는 바뀌고 있다. 2021년에는 COVID 대응을 강조하고 있고, 2022년에는 주거 지원에 초점을 두고 있음을 확인할 수 있다. 순서의 변경에 대해서 특별한 언급은 없다.

<표 4-8> 뉴질랜드 웰빙 예산 목표 변화: 2019~2022

구분	2019년	2020년	2021년	2022년
1 순위	■ 정신 건강 정신 건강을 심각하게 고려	■ 환경 기후 탄력적, 지속 가능한, 공해 제한적 경제로의 전환 지원	■ 환경 COVID-19로부터 일상을 회복하는 가운데, 기후 탄력적, 지속 가능한, 공해 제한적 경제로의 전환 지원	■ 환경 기후 탄력적, 지속 가능한, 공해 제한적 경제로의 전환 지원
2 순위	■ 아동 아동 웰빙 개선	■ 노동 모든 뉴질랜드 국민의 신기술 혜택 및 혁신을 통한 생산성 향상 지원	■ 노동 모든 뉴질랜드 국민과 기업의 신기술 혜택 및 혁신을 통해 COVID-19로 영향을 받은 일반 노동자, 여성 노동자, 청년 노동자의 생산성과 임금 향상 지원	■ 건강 모든 뉴질랜드인의 건강 개선 및 COVID-19 최소화로 지역사회 보호 지원

구분	2019년	2020년	2021년	2022년
3 순위	<ul style="list-style-type: none"> ■ 소수 민족 마오리족과 태평양 지역 주민의 희망 지원 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 소수 민족 마오리족과 태평양 지역 주민의 소득, 기술, 기회 향상 지원 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 건강 모든 뉴질랜드인의 건강 개선 및 COVID-19 퇴치 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 노동 모든 뉴질랜드 국민과 기업의 신기술 채택 및 혁신을 통한 생산성과 임금 향상 지원
4 순위	<ul style="list-style-type: none"> ■ 노동 생산적 국가 건설 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 아동 아동 빈곤 감소 및 아동 웰빙 개선 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 소수 민족 마오리족과 태평양 지역 주민의 소득, 기술, 기회 향상 및 COVID-19 대응하기 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 소수 민족 마오리족과 태평양 지역 주민의 소득, 기술, 기회 향상 및 저렴하고 안전하며 안정적인 주택 지원
5 순위	<ul style="list-style-type: none"> ■ 환경 경제 전환 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 건강 모든 뉴질랜드인의 건강 개선 지원 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 아동 아동 빈곤 감소 및 아동 웰빙 개선 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 아동 아동 빈곤 감소, 아동 웰빙 개선, 저렴하고 안전하며 안정적인 주택 지원
6	<ul style="list-style-type: none"> ■ 건강 인프라 뉴질랜드 투자 			

자료: 각 연도별 예산 목표를 종합하여 재구성.

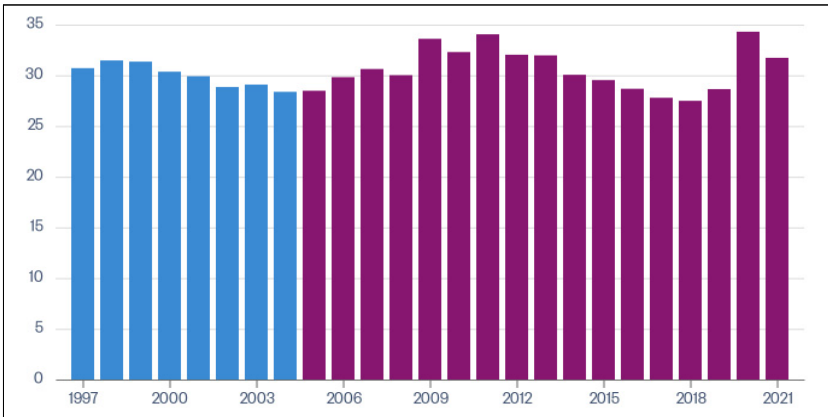
6. 뉴질랜드 주요 정부지출 항목

그렇다면 뉴질랜드의 실제 정부지출 규모는 어떠하며, 어떤 항목에 지출을 하였을까? 1997년부터 2021년까지 뉴질랜드 주요 정부지출 항목의 변화를 GDP 대비 비율로 살펴보면 1997년 30.7%를 시작으로 2004년 28.4%로 가장 낮았다가, 2011년 34%까지 상승하였는데, 웰빙 예산 시행 직전인 2018년 27.5%로 역대 최저였다. 이후 2019년 28.6%, 2020년 역대 최대인 34.2%까지 상승하였다가, 2021년 31.7%로 하락하였다(Figure NZ, 2022a). COVID-19 대응으로 2020년의 지출이 급격

히 증가한 점을 감안하더라도 웰빙 예산 시행을 통해 재정 확대 정책을 실시한 것으로 추정된다.

[그림 4-1] 뉴질랜드 주요 정부지출 변화: 1997~2021

(단위: GDP 대비 %)



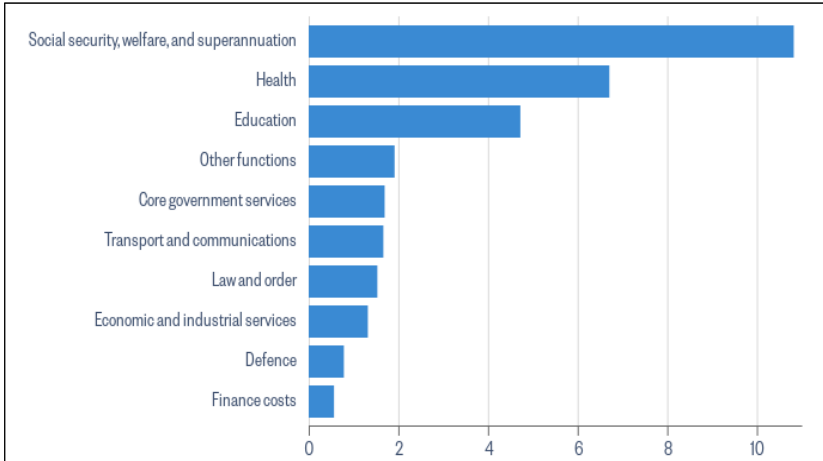
- 주: 1) 기간은 1997년부터 2021까지임.
- 2) 1997년부터 2004년까지는 국제기구 제출 표준(International Financial Reporting Standard)값이며, 2005년부터 2021년까지는 공익기업 표준(Public Benefit Entity Standards)값임.
- 3) 뉴질랜드 재무부 자료에 근거함.

자료: Figuer NZ. (2022a). Core Crown expenses of the New Zealand government(Year ended June 1997-2021, % of GDP). Retrieved from <https://figure.nz/search/?query=Government>. 2022.9.12.

2021년 기준 정부지출 항목을 GDP 대비 비율로 살펴보면, 사회보장·복지·연금 10.8%, 건강 6.7%, 교육 4.7%, 기타 1.9%, 주요 정부 서비스 1.7%, 교통 및 통신 1.7%, 법 질서 1.5%, 경제 및 산업 서비스 1.3%, 국방 0.78%, 금융 비용 0.56%이다(Figuer NZ, 2022b). 사회보장·복지·연금, 건강, 교육 이상 3가지 항목을 사회지출이라고 볼 때, 뉴질랜드 사회지출 비율은 GDP 대비 22.2%를 차지하고 있다.

[그림 4-2] 뉴질랜드 주요 정부지출 항목

(단위: GDP 대비 %)



주: 1) 2021년 기준임.

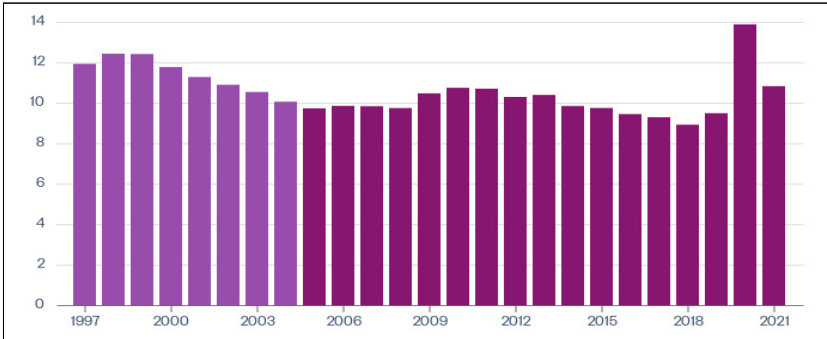
2) 뉴질랜드 재무부 자료에 근거함.

자료: Figuer NZ. (2022b). Core Crown expenses of the New Zealand government(By functional classification, year ended 30 June 2021, % of GDP). Retrieved from <https://figure.nz/chart/5yYyYlS1NvJTmk>. 2022.9.12.

구체적으로 1997년부터 2021년까지 뉴질랜드 사회보장·복지·연금 항목의 변화를 GDP 대비 비율로 살펴보면, 1997년 11.9%를 시작으로 1998년 12.4%로 가장 높았다가, 웰빙 예산 시행 직전인 2018년 8.9%로 역대 최저였다. 이후 2019년 9.5%, 2020년 역대 최대인 13.9%까지 상승하였다가 2021년 10.8%로 하락하였다(Figuer NZ, 2022c). 주요 정부지출 규모의 변화와 마찬가지로, COVID-19 대응으로 2020년 지출의 급격한 증가를 확인할 수 있다.

[그림 4-3] 뉴질랜드 사회보장·복지·연금 지출 변화: 1997~2021

(단위: GDP 대비 %)



주: 1) 기간은 1997년부터 2021년까지임.

2) 1997년부터 2004년까지는 국제기구 제출 표준(International Financial Reporting Standard)값이며, 2005년부터 2021년까지는 공익기업 표준(Public Benefit Entity Standards)값임.

3) 뉴질랜드 재무부 자료에 근거함.

자료: Figuer NZ. (2022c). Core Crown spending on social security and welfare, and the Government Superannuation Fund in New Zealand. Retrieved from <https://figuer.e.nz/chart/RmSAvHxLfoQdNRQw>. 2022.9.12.

제3절 뉴질랜드 웰빙 예산의 효과

뉴질랜드 웰빙 예산은 목표를 달성했는가? 이 절에서는 주요 웰빙 목표에 대한 지표 달성 평가를 통해 웰빙 예산의 효과를 파악하고자 한다. 먼저 COVID-19에 어떻게 대응했으며 그 예산 효과는 어떠하였는지를 확인하고자 한다. 왜냐하면 2019년도 웰빙 예산이 발표된 이후 뉴질랜드도 다른 국가와 마찬가지로 COVID-19를 겪었고, 상당한 예산을 그 대응을 위해 사용했기 때문이다. 이후 2022년도 웰빙 예산의 5가지 목표인 정의로운 전환, 신체적·정신적 웰빙, 노동의 미래, 마오리족과 태평양 지역 주민, 아동 웰빙과 관련된 핵심 지표의 변화를 통해 웰빙 예산의 효과를 검토해 보고자 한다.

1. COVID-19 대응을 위한 웰빙 예산의 효과

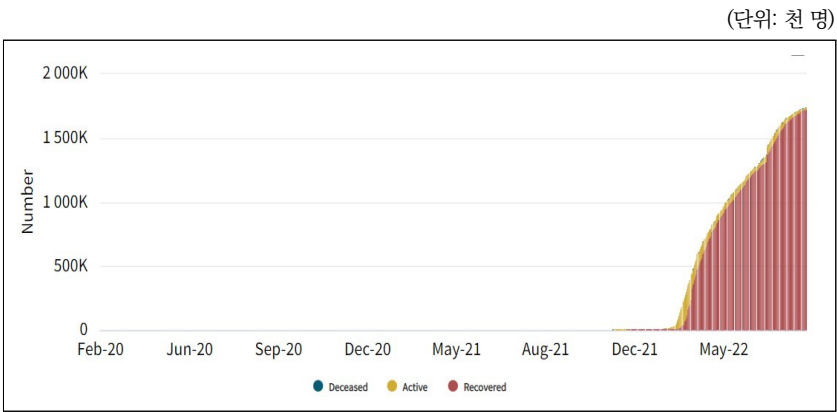
뉴질랜드에서는 2020년 2월 1명의 COVID-19 확진자가 발생한 후 3월부터 국경을 폐쇄하였고, 2021년 2월 국경 개방 계획을 발표한 이후 2022년 5월에야 단계적으로 국경을 개방하기 시작하였다(Stats NZ, 2022a). 국경 통제력이 상대적으로 강한 섬나라의 이점을 살린 것이다.

뉴질랜드 COVID-19 관련 사망, 확진, 회복 인구의 변화를 보면 국경 폐쇄 정책의 성공을 확인할 수 있다. 2020년 2월부터 2021년 12월까지 뉴질랜드에서 확진율과 사망률은 매우 낮았으며, 국경이 개방된 이후부터는 확진 후 회복 인구의 급격한 증가를 보였다(Unite against COVID-19, 2022). 국경을 단계적으로 개방하기 시작한 2022년 5월 1일 기준 1일 확진자는 26명, 누적 회복자는 2,568명, 누적 사망자는 24명이었고, 2022년 9월 4일 기준 1일 확진자는 14,430명, 누적 회복자는 1,728,597명, 누적 사망자는 1,910명이다(Stats NZ, 2022a). 경제협력 개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) 회원국 중 인구 대비 감염자 및 사망자 수가 가장 적었다(Stats NZ, 2022a).

뉴질랜드는 세계에서 가장 강력한 국경폐쇄 조치를 단행하였을 뿐만 아니라 가장 적극적인 임금 보조 및 생활비 지원 정책을 실시하였다. 2020년도 웰빙 예산이 실제 COVID-19에 집중되었다고 해도 과언이 아니다. 팬데믹 대응을 위해 건강 부문에 56억 달러를 지출하였고, 뉴질랜드 전역에 있는 20개의 지역보건위원회 기금으로 39억 달러를 사용하였는데, 이 수치는 역대 최대 규모였다(New Zealand Government, 2020, p. 5). 그 이외에도 69억 달러 상당의 임금보조금제도(Wage Subsidy Scheme), 19억 달러의 법인세 감세 패키지(Business Tax

Relief Package)가 집행됐고, 1억 8,600만 달러는 비대면 수업 등 교육 부문에 지원했다(New Zealand Government, 2020, p. 7). 뉴질랜드 정부는 사회 부문에서 역대 최대의 예산을 사용했다고 자평하였다.

[그림 4-4] 뉴질랜드 COVID-19 관련 사망, 확진, 회복 인구의 변화: 2020.2~2022.8



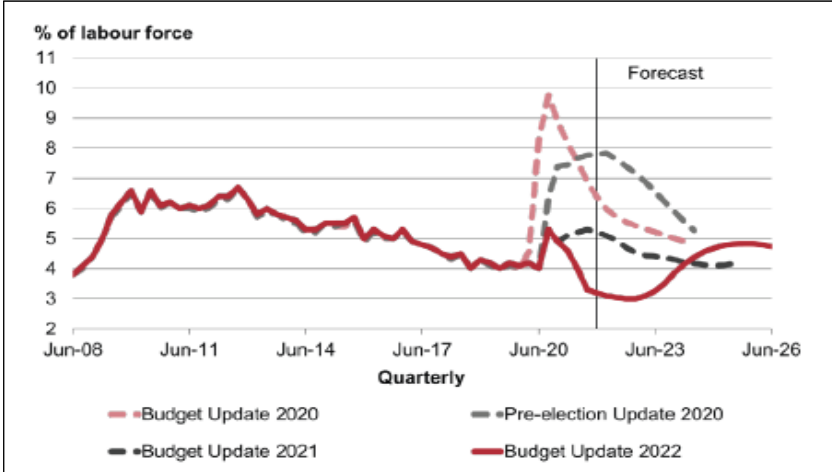
- 주: 1) 기간은 2020년 2월부터 2022년 8월까지임.
- 2) 파란색은 사망자 수, 노란색은 확진자 수, 빨간색은 확진 후 회복자 수임.
- 3) 2022년 9월 4일 최종 집계된 수치임.

자료: Stats NZ. (2022a). COVID-19 cases in New Zealand (cumulative). Retrieved from <https://www.stats.govt.nz/experimental/covid-19-data-portal>. 2022.9.4.

그렇다면 경제 부문에서의 효과는 어떠하였을까? 실업률과 노동시장 참여율을 통해 경제적 효과를 파악해 본다. 먼저 실업률의 경우, 2006년 2분기부터 2026년 2분기까지의 변화를 2022년 예산 업데이트 이후 반영된 수치(빨간색 실선)로 보면, 팬데믹 발생에도 불구하고 상당한 예산을 투입해 최대 3%까지 실업률을 억제했던 것으로 나타난다(New Zealand Government, 2022a, p. 59).

[그림 4-5] 뉴질랜드 실업률: 2006년 2분기-2026년 2분기

(단위: 노동 인구 대비 %)



- 주: 1) 기간은 2006년 2분기부터 2026년 2분기까지임.
- 2) 빨간색 점선은 2020년 웰빙 예산 업데이트, 회색 점선은 선거 전 예산 업데이트, 검은색 점선은 2021년 예산 업데이트, 빨간색 실선은 2022년 예산 업데이트 이후 반영된 수치임.
- 3) 뉴질랜드 재무부 자료를 활용함.

자료: New Zealand Government. (2022a). Wellbeing Budget 2022 : A Secure Future. Retrieved from <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2022-05/b22-wellbeing-budget.pdf>. 2022.9.4.

다음으로 노동시장 참여율을 다른 국가들과 비교하면 그 성과가 더 확연히 드러난다. 팬데믹 발생 이전인 2019년 12월과 발생 이후인 2021년 12월을 비교하면, 뉴질랜드의 노동시장 참여율은 0.6%p 증가하였다. 유럽연합, 호주, 영국, 미국이 모두 노동시장 참여율이 감소한 반면 뉴질랜드는 오히려 증가한 것이다. 뉴질랜드 정부는 “노동시장 참여율의 높은 증가는 COVID-19 회복 기간 동안, 소외되었던 많은 뉴질랜드인의 사회적 결과를 개선하고 더 큰 웰빙을 제공한 것을 반영한다”고 평가하였다(New Zealand Government, 2022a, p. 59).

[그림 4-6] 노동시장 참여율 비교: 2019년 12월과 2021년 12월 비교

(단위: %p)



주: 1) 비교 시점은 2019년 12월과 2021년 12월임.

2) OECD 자료를 활용함.

자료: New Zealand Government. (2022a). Wellbeing Budget 2022 : A Secure Future. Retrieved from <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2022-05/b22-wellbeing-budget.pdf>. 2022.9.4.

2. 정의로운 전환을 달성하기 위한 웰빙 예산의 효과

2022년도 웰빙 예산의 목표 중 하나는 ‘기후 탄력적, 지속 가능한, 공해 제한적 경제로의 전환 지원’이었다. 이 중 ‘공해 제한적 경제’가 달성되었는가를 살펴본다.

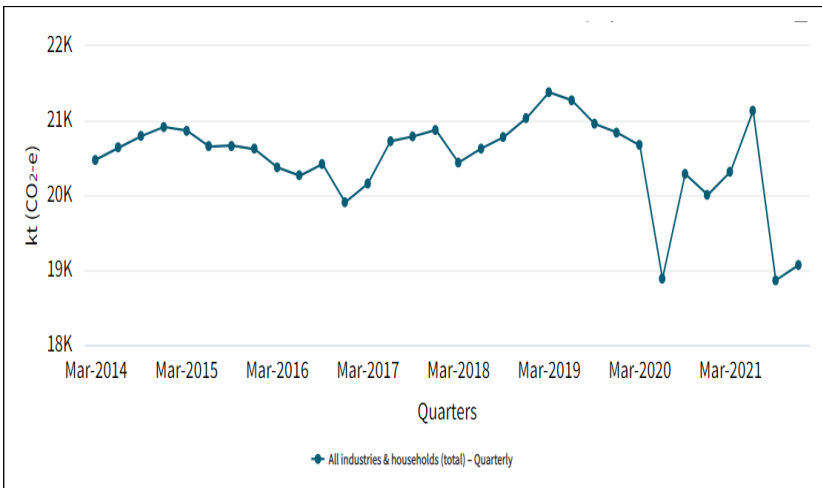
뉴질랜드 전체 산업 및 가정의 온실 가스 배출량 변화를 통해 공해 제한적 경제의 달성도를 파악하고자 한다. CO₂-e는 온실 가스 배출량을 100년 지구온난화지수(Global Warming Potential: GWP)로 가중한 이산화탄소인데, 이 CO₂-e를 기준으로 2014년 1분기부터 2021년 4분기까지의 변화를 살펴보면 다음과 같다(Stats NZ, 2022b). 2014년 1분기에는 20,480kt(킬로 톤)이었으며, 2019년 1분기에 21,381kt로 가장 높았다. 웰빙 예산 도입 이후 첫 측정이었던 2019년 2분기에

21,273kt이었는데 2020년 1분기에 18,887kt으로 하락하였으며, 2021년 2분기에 21,134kt으로 다시 치솟았다가 2021년 3분기에 18,864kt으로 역대 최저를 기록하였다.

웰빙 예산 도입 이후 뉴질랜드의 산업 및 가정의 온실 가스 배출량은 전반적으로 감소하는 경향을 보인다. 물론 COVID-19로 인해 공장 가동 중단으로 온실 가스 배출량이 줄었다고 볼 수도 있다. 그러나 팬데믹으로부터 일상을 회복한 이후에도 온실 가스 배출량은 과거보다 낮은 것으로 볼 때, 기후위기에 대응한 정의로운 전환은 일정한 효과를 낳았다고 할 수 있다.

[그림 4-7] 뉴질랜드 CO₂-e 배출량의 변화: 2014년 1분기-2021년 4분기

(단위: kt)



주: 1) 기간은 2014년 1분기부터 2021년 4분기까지임.

2) 단위인 kt는 이산화탄소 배출량 단위를 의미하여, 1kt = 1,000ton을 의미함.

3) CO₂-e는 온실 가스 배출량을 100년 지구온난화지수(Global Warming Potential: GWP)로 가중한 이산화탄소이며, 산업 및 가정 CO₂-e 배출에는 온실 가스 인벤토리 부문과 온실 가스 유형을 포괄할 수 있는 다양한 직접 배출이 포함됨.

4) 2022년 9월 11일 최종 집계된 수치임.

자료: Stats NZ. (2022a). COVID-19 cases in New Zealand (cumulative). Retrieved from <https://www.stats.govt.nz/experimental/covid-19-data-portal>. 2022.9.4.

3. 신체적·정신적 웰빙을 달성하기 위한 웰빙 예산의 효과

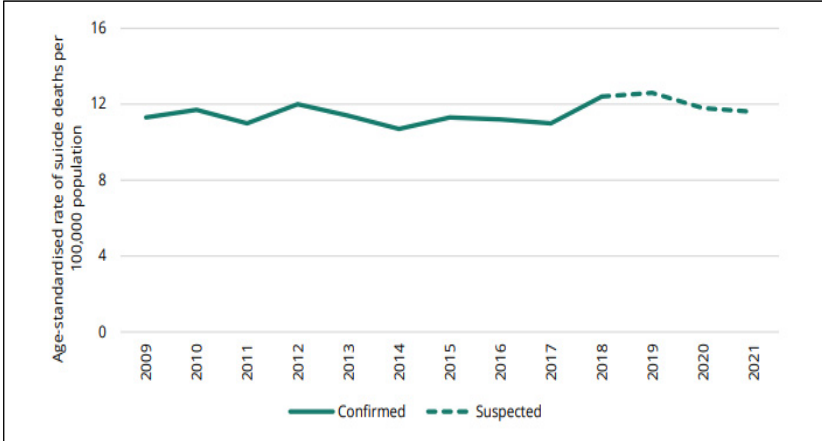
2022년도 웰빙 예산의 목표 중 하나는 ‘모든 뉴질랜드인의 건강 개선 및 COVID-19 최소화로 지역사회 보호 지원’이었다. 이 중 ‘자살률’이 개선되었는가를 살펴보고자 한다.

뉴질랜드 건강부에서는 ‘자살예방전략 2019~2029 및 자살예방액션 플랜 2019~2024’를 발표하고, 10년의 전략과 5년간의 실행 계획을 제시한 바 있다. 최종 목표는 자살률 감소와 모든 사람을 위한 웰빙이었다 (Ministry of Health NZ, 2019, p. 2). 2019년 웰빙 예산이 발표되면서 웰빙 예산의 우선순위로 규정하고 있는 ‘자살률 감소’를 보다 구체적으로 이행하기 위해, 건강부에서 자살률 감소를 위한 전략 보고서를 발행한 것이라고 볼 수 있다.

뉴질랜드의 구체적인 자살률 변화는 다음과 같다(Parliamentary Service NZ, 2022). 뉴질랜드 인구 십만 명당 자살률은 2009년 11.34건이었으며, 2014년 10.7건으로 가장 낮았고, 웰빙 예산 시행 직전 해인 2018년 12.4건이었다. 웰빙 예산 시행 이후 2019년 12.6건, 2020년 11.8건, 2021년 11.6건으로 감소하고 있는 추세이다.

[그림 4-8] 뉴질랜드 자살률의 변화: 2009~2021

(단위: 인구 십만 명당 자살 건수)



주: 1) 기간은 2009년부터 2021년까지임.

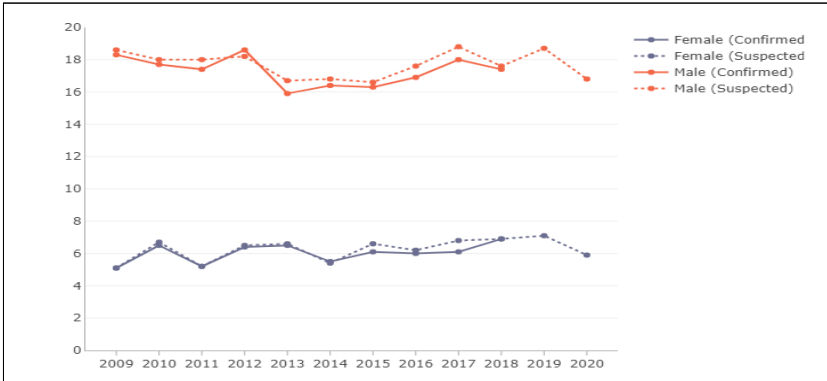
2) 2009년부터 2018년까지의 실선은 사망 원인을 자살로 확정하고 있는 수치이며, 2019년부터 2021년까지의 점선은 사망 원인을 자살로 추정하고 있는 수치임.

자료: Parliamentary Service NZ. (2022). Suicide in New Zealand: A snapshot of recent trends. Retrieved from <https://www.parliament.nz/media/9014/suicide-in-nz-snapshot-march-2022.pdf>. 2022.9.11.

뉴질랜드 인구 십만 명당 자살률의 변화를 성별로 구분하면 다음과 같다(Ministry of Health NZ, 2022). 남성의 경우 2009년 18.6건이었으며, 2013년 15.9건으로 가장 낮았고, 웰빙 예산 시행 직전 해인 2018년 17.4건이었다. 웰빙 예산 시행 이후 2019년 18.7건으로 높아졌다가 2020년 16.8건으로 감소하고 있는 추세이다. 여성은 2009년 5.1건이었으며, 2011년 5.2건으로 가장 낮았고, 웰빙 예산 시행 직전 해인 2018년 6.9건이었다. 웰빙 예산 시행 이후 2019년 7.1건으로 높아졌다가 2020년 5.9건으로 감소하고 있는 추세이다. 남성과 여성의 자살률이 2배 이상 차이난다는 점에서, 남성 자살 예방 프로그램을 강화할 필요가 있다.

[그림 4-9] 뉴질랜드 자살률의 변화: 2009~2021, 성별

(단위: 인구 십만 명당 건수)



주: 1) 기간은 2009년부터 2021년까지임.

2) 실선은 사망 원인을 자살로 확정하고 있는 수치이며, 점선은 사망 원인을 자살로 추정하고 있는 수치임.

자료: Ministry of Health NZ. (2022). Suicide web tool. Retrieved from <https://minhealthnz.shinyapps.io/suicide-web-tool/> 2022.9.11.

4. 노동의 미래를 달성하기 위한 웰빙 예산의 효과

2022년도 웰빙 예산의 목표 중 하나는 ‘모든 뉴질랜드 국민과 기업의 신기술 혜택 및 혁신을 통한 생산성과 임금 향상 지원’이었다. 이 중 ‘임금 향상’이 달성되었는가를 살펴보고자 한다. 뉴질랜드는 일정 기간 동안 소비자물가지수(Consumer Price Index: CPI) 상승률이 임금 상승률을 초과하였다.

뉴질랜드 정부는 웰빙 예산 도입을 통해 노동자의 실질임금 향상을 위해 정책적 노력을 하였다. 웰빙 예산 도입 이전인 2010년/2011년 회계연도의 소비자물가지수는 평균 시간당 소득 증가율보다 높았지만, 2019년 웰빙 예산 도입 이후 실질임금은 상승 경향을 보여 왔고, 2023년도에도 상승할 것으로 예측하고 있다(New Zealand Government, 2022a, p. 62). 물론 COVID-19의 영향으로 2020년의 실질임금 상승률이 하락

하였으나 정부의 적극적인 임금보조정책으로 2021년의 실질임금은 상승하였다. 그러나 2021년 말부터 시작된 인플레이션으로 실질임금이 하락했다. 2023년부터 다시 실질임금이 상승할 것으로 예상하고 있다.

[그림 4-10] 뉴질랜드 명목 및 실질임금 상승률

(단위: %)



- 주: 1) 기간은 2007년 3월부터 2025년 3월까지임.
 2) 검은색은 실질임금 변화율이며, 빨간색은 명목임금 변화율임.
 3) 뉴질랜드 통계청 및 뉴질랜드 재무부의 자료를 활용함.

자료: New Zealand Government. (2022a). Wellbeing Budget 2022 : A Secure Future. Retrieved from <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2022-05/b22-wellbeing-budget.pdf>. 2022.9.4.

5. 마오리족과 태평양 지역 주민의 웰빙을 달성하기 위한 웰빙 예산의 효과

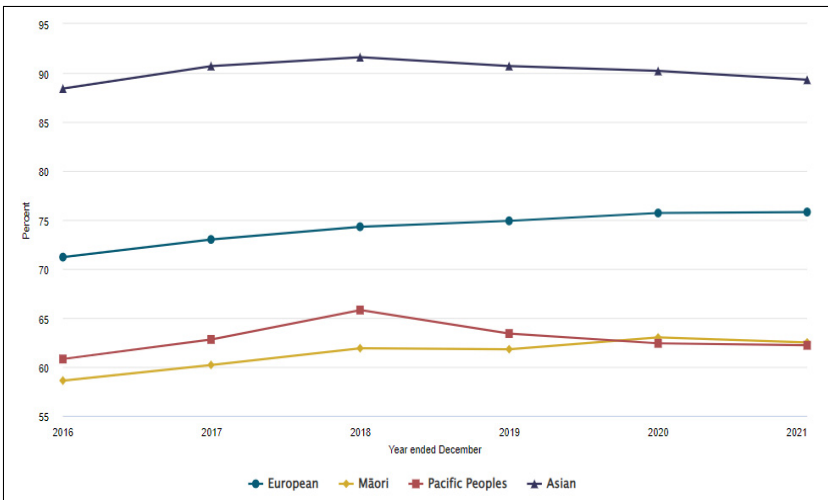
2022년도 웰빙 예산의 목표 중 하나는 ‘소득, 기술, 기회 향상 및 저렴하고 안전하며 안정적인 주택 지원’이었다. 이 중 교육 성취도 및 전반적인 삶의 만족도를 검토해 본다.

교육 성취도에서는 뉴질랜드 웰빙 예산의 효과가 두드러지게 나타나지

않는다. 교육 성취도는 중등교육 이상의 교육을 받은 응답자의 비율로 파악하였는데, 마오리족은 2016년 58.6%, 2017년 60.2%, 2018년 61.9%, 2019년 61.8%, 2020년 63%, 2021년 62.5%였고, 태평양 민족은 2016년 60.8%, 2017년 62.8%, 2018년 65.8%, 2019년 63.4%, 2020년 62.4%, 2021년 62.2%였다(Stats NZ, 2022c). 마오리족과 태평양 민족은 유럽인과 아시아 민족에 비해 교육 성취도가 낮았다. 또한 웰빙 예산 도입 직전인 2018년에 비해 마오리족의 교육 성취도는 소폭 상승하였으나 태평양 민족의 교육 성취도는 하락하였다.

[그림 4-11] 뉴질랜드 교육 성취도: 민족별

(단위: %)



주: 1) 기간은 2016년부터 2021년까지임.

2) 보라색은 아시아 민족, 초록색은 유럽인, 빨간색은 태평양 민족, 노란색은 마오리족임.

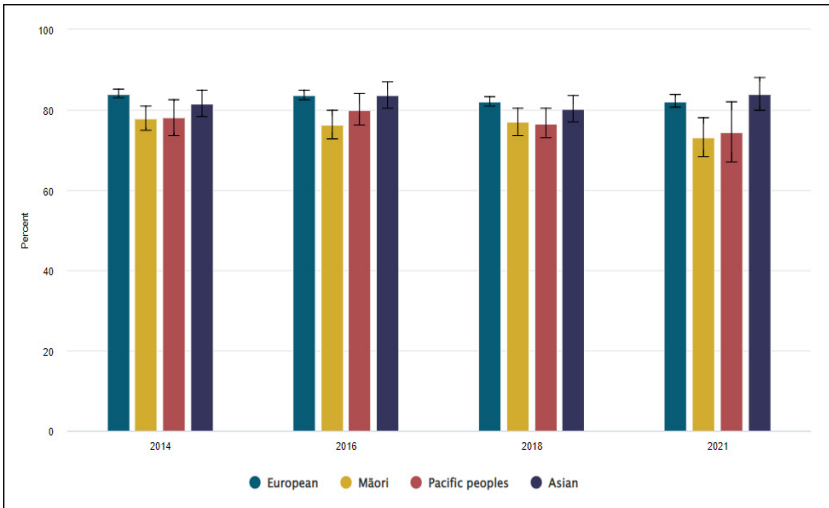
3) 중등교육 이상의 교육을 받은 응답자 비율임.

자료: Stats NZ. (2022c). Wellbeing data for New Zealanders: Educational attainment. Retrieved from https://statisticsnz.shinyapps.io/wellbeingindicators/_w_285c7c81/?page=indicators&class=Social&type=Knowledge%20and%20skills&indicator=Educational%20attainment. 2022.9.11.

전반적인 삶의 만족도에서도 웰빙 예산의 효과는 나타나지 않는다. 삶의 만족도는 ‘전혀 만족하지 않는다’는 0점부터 ‘완전히 만족한다’는 10점까지로 측정한다. 7점 이상으로 답한 응답자의 비율로 파악했을 때, 마오리족은 2014년 77.8%, 2016년 76.4%, 2018년 77.0%, 2021년 73.2%로 하락하였다(Stats NZ, 2022d). 특히 2018년을 제외하고 2014년, 2016년, 2021년 삶의 만족도는 다른 민족에 비해 가장 낮았다.

[그림 4-12] 뉴질랜드 삶의 만족도: 민족별

(단위: %)



주: 1) 2014년, 2016년, 2018년, 2021년 측정값임.

2) 초록색은 유럽인, 노란색은 마오리족, 빨간색은 태평양 민족, 보라색은 아시아 민족임.

3) ‘전혀 만족하지 않는다’ 0점부터 ‘완전히 만족한다’ 10점까지로 측정하며, 7점 이상이라고 답한 응답자의 비율임.

자료: Stats NZ. (2022d). Wellbeing data for New Zealanders: Life satisfaction. Retrieved from https://statisticsnz.shinyapps.io/wellbeingindicators/_w_285c7c81/?page=indicators&class=Social&type=Subjective%20wellbeing&indicator=Life%20satisfaction. 2022.9.12.

6. 아동 웰빙을 달성하기 위한 웰빙 예산의 효과

2022년도 웰빙 예산의 목표 중 하나는 ‘아동 빈곤 감소, 아동 웰빙 개선, 저렴하고 안전하며 안정적인 주택 지원’이었다. 이 중 아동 빈곤 감소에 대한 웰빙 예산의 효과를 살펴보고자 한다.

뉴질랜드의 아동 빈곤은 심각한 수준이었다. 뉴질랜드는 2018년에 「아동빈곤감소법(Child Poverty Reduction Act)」을 제정하고 2019년부터 웰빙 예산의 우선순위를 아동 빈곤 감소에 두고 이에 주력했다. 특히 2020년도부터 2022년도까지 웰빙 예산안 내에 아동빈곤보고서(Child Poverty Report)를 발간함으로써 아동 빈곤 정책 및 효과에 대하여 보고하여 왔다.

「아동빈곤감소법」에서는 빈곤에 대하여 4가지 측정 방법을 활용할 것을 규정하고 있는데, 그것은 주거비 지출 이후(After-Housing-Costs: AHC50) 빈곤율, 주거비 지출 이전(Before-Housing-Costs: BHC50) 빈곤율, 물질적 곤궁(Material Hardship), 지속 빈곤(Persistent Poverty)이다. 각각의 측정 방법은 다음과 같다(New Zealand Government, 2022a, p. 44). 첫째, 주거비 지출 이후 빈곤율은 주거비 지출 이후 중위소득 50% 미만의 가구소득을 가진 가구의 아동 비율인데, 이때 빈곤 기준선은 2017/2018 회계연도의 중위소득 50%를 고정값(fixed-line)으로 한다. 웰빙 예산 시행 직전 시점과 비교하여 해를 거듭할수록 빈곤율이 얼마나 낮아지는지에 대한 해석을 하기 위한 측정 방법이다. 둘째, 주거비 지출 이전 빈곤율은 주거비 지출 이전 중위소득 50% 미만의 가구소득을 가진 가구의 아동 비율인데, 이때 빈곤 기준선은 당해 연도의 중위소득 50%이며 매년 변화된 값(moving-line)을 갖는다. 이 방법은 일반적인 빈곤 측정 방법으로서 매년 실질 가구소득의 상승분을

반영한다. 셋째, 물질적 곤궁 빈곤율은 물질박탈지수(Material Deprivation Index) 17개의 생활필수품 항목 중 6개 이상 박탈된 아동 비율이다. 넷째, 지속 빈곤은 장기 빈곤에 처한 아동 비율인데, 2025년 7월 1일에 시작하는 회계연도부터 측정할 계획이다.

뉴질랜드에서는 웰빙 예산 도입 이후 지난 3년간 다양한 아동 빈곤 감소 정책을 시행해 왔다. 33만 가구를 지원했던 55억 달러 가족 패키지(Families Package) 급여, 건강 무상급식 프로그램(The Free and Healthy School Lunches Programme), 180만 개 일자리에 대한 정부 임금 보조금(The Government's Wage Subsidy) 및 기업 지원금, COVID-19에 따른 소득 경감 급여(The COVID-19 Income Relief Payment) 등의 지원을 통해 아동 빈곤 감소를 추진해 왔다(New Zealand Government, 2022a, p. 44).

그 결과 아동 빈곤은 실질적으로 줄었다. 2017/2018 회계연도 빈곤율 대비 2020/2021 회계연도 빈곤율을 보면, 주거비 지출 이후 빈곤율은 6.5%p 감소, 주거비 지출 이전 빈곤율은 2.9%p 감소, 물질적 곤궁 빈곤율은 2.3%p 감소하였다.

〈표 4-9〉 뉴질랜드 아동 빈곤율 및 빈곤 감소율

(단위: %, %p)

구분	주거비 지출 이후 빈곤율 (AHC50)	주거비 지출 이전 빈곤율 (BHC50)	물질적 곤궁 빈곤율 (Material Hardship)
측정 방법	<ul style="list-style-type: none"> - 주거비 지출 이후 중위소득 50% 미만의 가구소득을 가진 가구의 아동 비율 - 이때 빈곤 기준선은 2017/2018 회계연도의 중위소득 50%를 고정값(fixed-line)으로 함. 	<ul style="list-style-type: none"> - 주거비 지출 이전 중위소득 50% 미만의 가구소득을 가진 가구의 아동 비율 - 이때 빈곤 기준선은 당해연도의 중위소득 50%이며, 매년 변화된 값(moving-line)을 가짐. 	<ul style="list-style-type: none"> - 물질박탈지수(Material Deprivation Index) 17개의 생활필수품 항목 중 6개 이상 박탈된 아동 비율

구분	주거비 지출 이후 빈곤율 (AHC50)	주거비 지출 이전 빈곤율 (BHC50)	물질적 곤궁 빈곤율 (Material Hardship)
2017/2018 회계연도 빈곤율	22.8%	16.5%	13.3%
2020/2021 회계연도 빈곤율	16.3%	13.6%	11.0%
빈곤 감소율	6.5%p	2.9%p	2.3%p

주 : 빈곤 감소율은 2017/2018 회계연도 빈곤율 대비 2020/2021 회계연도 빈곤율의 차이임.
 자료: New Zealand Government. (2022a). Wellbeing Budget 2022 : A Secure Future. Retrieved from <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2022-05/b22-wellbeing-budget.pdf>. 2022.9.4. 인출하여 재구성.

이상과 같이 COVID-19에 대한 대응 및 웰빙 예산의 5가지 목표인 정의로운 전환, 신체적·정신적 웰빙, 노동의 미래, 마오리족과 태평양 지역 주민, 아동 웰빙과 관련된 핵심 지표의 변화를 통해 웰빙 예산의 효과를 파악해 보았다. 그 결과 COVID-19의 경우, 사망·확진·회복 인구는 강력한 국경폐쇄 조치로 최소화시켰고, 실업률은 최대 3%로 최소화시켰으며, 노동시장 참여율은 유럽연합, 호주, 영국, 미국에서 모두 감소한 반면, 뉴질랜드에서는 0.6%p 증가했다. 웰빙 예산은 '상'의 효과를 낳았다고 해석할 수 있다. 온실 가스 배출량 감소와 아동 빈곤 감소율 증가라는 성과를 얻은 '기후 탄력적, 지속 가능한, 공해 제한적 경제로의 전환 지원' 및 '아동 빈곤 감소, 아동 웰빙 개선, 저렴하고 안전하며 안정적인 주택 지원'의 웰빙 예산 목표는 '중'의 효과를 올렸다고 해석할 수 있다. 나머지 3개의 웰빙 예산 목표는 그 효과가 아직 미미하다고 볼 수 있다.

〈표 4-10〉 뉴질랜드 웰빙 예산 효과

구분	예산 목표	효과성 평가를 위한 지표	지표 결과	효과
COVID-19		사망, 확진, 회복, 인구	강력한 국경폐쇄 조치로 최소화	상
		실업률	최대 3%로 최소화	상
		노동시장 참여율	유럽연합, 호주, 영국, 미국에서 모두 감소한 반면, 뉴질랜드는 0.6%p 증가	상
5대 예산 목표	기후 탄력적, 지속 가능한, 공해 제한적 경제로의 전환 지원	온실 가스 배출량	감소 추세, 특히 2021년 3분기에 18,864kt으로 역대 최저	중
	모든 뉴질랜드인의 건강 개선 및 COVID-19 최소화로 지역사회 보호 지원	자살률	소폭 감소 추세 (남성 > 여성)	하
	모든 뉴질랜드 국민과 기업의 신기술 혜택 및 혁신을 통한 생산성과 임금 향상 지원	실질임금	적극적인 임금보조정책으로 실질임금 상승했으나, 인플레이션 급증으로 실질임금 하락	하
	마오리족과 태평양 지역 주민의 소득, 기술, 기회 향상 및 저렴하고 안전하며 안정적인 주택 지원	교육 성취도	마오리족 소폭 상승, 태평양 민족 하락	하
		삶의 만족도	마오리족과 태평양 민족 소폭 하락	하
	아동 빈곤 감소, 아동 웰빙 개선, 저렴하고 안전하며 안정적인 주택 지원	아동 빈곤 감소율	빈곤 감소율 증가 주거비 지출 이후 빈곤율 (AHC50) : 6.5%p 감소 주거비 지출 이전 빈곤율 (BHC50) : 2.9%p 감소 물질적 곤궁 빈곤율 (Material Hardship) : 2.3%p 감소	중

자료: COVID-19 및 각 웰빙 예산 목표별 효과성 평가를 위한 지표 분석을 통해 필자 작성.

제4절 뉴질랜드 웰빙 예산에 대한 의의와 한계

1. 뉴질랜드 웰빙 예산의 의의

가. 사회복지 가치에서의 의의

뉴질랜드 웰빙 예산은 사회복지 가치 측면에서 다음과 같은 의의를 갖는다. 크게 보면 소득보다 웰빙 가치 강조, 지역사회에서 사회연대 가치 지향, 소수자의 주체 되기로 요약할 수 있다.

첫째, 소득보다 웰빙이 뉴질랜드 사회에서의 주요 가치가 되어야 한다고 선언한 점은 복지국가 발전에 있어서 획기적 변화라고 본다. 역사상 최초로 국가적 차원에서 경제보다 ‘웰빙’을 강조하면서 예산 명칭을 ‘웰빙 예산’으로 명명한 것은 높이 평가할 수 있다. 정부의 공식 문서에서 “한 나라가 경제적으로 번영하고 있다고 하여 모든 것이 잘 되고 있는 것은 아니다”라고 규정하며, 기존 예산은 아동 빈곤, 불평등, 기후 변화 등에 대응하지 못하였다고 결론내렸다(New Zealand Government, 2019a, p. 5). 즉 경제적 접근으로는 국가가 봉착한 사회적 및 환경적 문제 해결이 어렵다는 것이다.

나아가 웰빙 예산에서의 웰빙은 단순히 주관적 행복감이 아니라고 천명한 점도 주목할 만하다. 웰빙 예산에서의 웰빙은 사람들이 살아가는 목적, 삶의 균형, 인생의 의미를 돌아보며 깨닫고, 개인이 가치를 두고 있는 삶을 자유롭게 추구하고 이루는 과정으로 주목한다. 돈보다는 인간 본성이 중요하다고 말한다. 경제적 이해타산에 따라서 인간 행동이 결정된다는 ‘합리적 선택 이론’을 정면으로 부정하고 있다. 오히려 ‘사회복지사 윤리강령’에 있는 인본주의, 평등주의, 인간의 존엄성, 천부적 자유권, 사회

정의, 자유, 민주주의를 떠올리게 한다. 그것도 국가적 차원에서 말이다.

둘째, 지역과 마을에서 참여를 통해 사회 연대의 가치를 지향한다는 점도 평가할 만하다. 2022년 웰빙 예산 수립 과정에서 주민 참여를 통해 주민 의견이 실제로 반영되었다. 대표적으로는 장애인과 그 가족에게 그들의 삶과 지원 정책에 대한 더 큰 선택권과 통제권을 제공하는 지역사회 기반의 Enabling Good Lives의 도입 과정에서, 장애인 커뮤니티(tangata Whenua) 및 장애인 마오리 커뮤니티(tangata whaikaha)가 웰빙 예산 계획 수립의 전반적인 접근 방식과 그 실행에 대한 강력한 의견을 제시하였다(New Zealand Government, 2022a, p. 11). 그 의견은 연대 관점에서 반영되었다. 정부는 이러한 주민 참여를 지속적으로 보장할 것이라고 밝히고 있다. 향후에도 마오리족이 제안했던, 정렬되고 조정된 방식으로 일하기(kotahitanga), 소속감 및 경험 공유를 통해 끈끈한 관계 맺기(whanaungatanga), 환경 보호 및 책무 갖기(tiakitanga)를 비롯한 다른 원칙들도 적용할 것을 계획하고 있다(New Zealand Government, 2022b, pp. 17~19). 특히 이러한 주민참여가 주류 집단이 아니라 소수 민족으로부터 제안되었다는 점에서 사회 연대 차원에서도 의의를 갖는다.

셋째, 마오리족 및 태평양 지역 주민 등 소수자의 주체되기 과정도 의미있는 변화이다. 2019년부터 2022년까지 웰빙 예산의 우선순위로써 마오리족 및 태평양 지역 주민을 위한 웰빙은 유지되어 왔다. 기존에도 이들을 위한 예산은 할당되었지만, 주목할 점은 소수민을 위한 재정전략(The Fiscal Strategy)을 우선순위에 두었다는 것이다(New Zealand Government, 2019a, p. 121). 또한 프레임워크를 수정하는 과정에서 소수민의 삶의 방식을 반영하였다는 점에서도 교훈을 찾을 수 있다. 웰빙 예산 2022를 개발할 때, 마오리족의 '삶의 방식(He Ara Waiora)'을 마

우리쪽을 위한 사업뿐만 아니라 전체 예산 패키지에 반영하였는데, 주요 반영 원칙은 올바른 절차에 따라 결정하기(tikanga 원칙) 및 모든 뉴질랜드인을 위한 웰빙 향상에 집중하기(manaakitanga 원칙)였다(New Zealand Government, 2022a, pp. 10~11).

나. 예산 정책 수립에서의 의의

뉴질랜드 웰빙 예산은 사회복지정책의 결정 과정 측면에서 의의를 갖는다. 그것은 예산 정책 수립 과정, 프레임워크의 구축, 프레임워크의 지속적 개선이다.

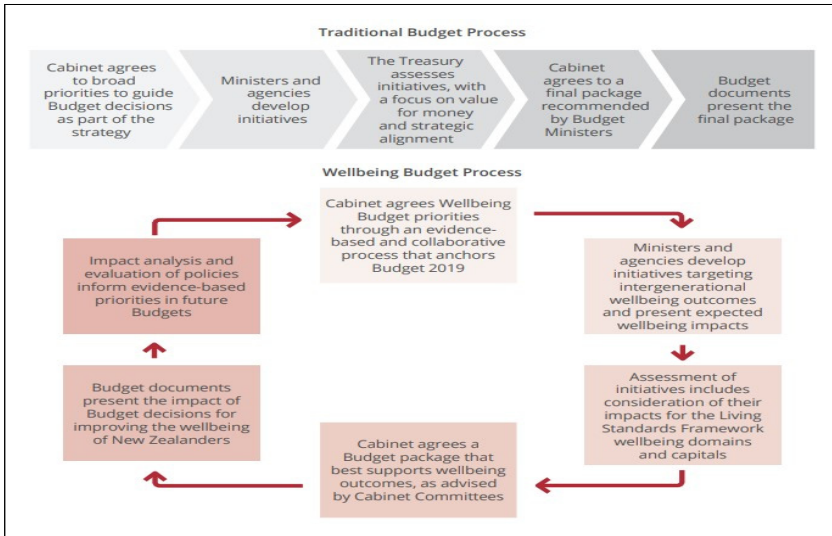
첫째, 뉴질랜드 웰빙 예산의 도입이 예산 정책 수립 과정을 변화시켰다는 점에서 함의가 있다. 실제로 전통적 예산 정책 수립 과정(Traditional Budget Process)에서 웰빙 예산 정책 수립 과정(Wellbeing Budget Process)으로 변경되었다.

기존의 예산 정책 수립 과정은 ① 광범위한 차원에서 예산 결정의 우선순위에 대한 내각의 동의 → ② 부처 및 행정기관의 새로운 발안(發案) → ③ 비용 대비 가치 및 우선순위의 전략적 선택에 중점을 둔 발안에 대한 재무부의 평가 → ④ 재무부장관이 제안하는 최종 예산 패키지에 대한 내각의 동의 → ⑤ 최종 예산 보고서의 순이라고 할 수 있다(New Zealand Government, 2019b, p. 6). 반면, 웰빙 예산 정책 수립 과정은 ① 증거 기반 및 부처 간 협업 과정을 통해 웰빙 예산의 우선순위에 대한 내각의 동의 → ② 다양한 세대의 웰빙 현황 및 웰빙 예산의 기대 효과를 고려한 부처 및 행정 기관의 새로운 발안 → ③ 생활 기준 프레임워크(Living Standards Framework)에 있는 영역 및 자본에 미치는 영향을 고려한 발안 평가 → ④ 국무회의(Cabinet Committees)의 심의를 통해 웰빙 결

과를 가장 잘 도출하는 최종 예산 패키지에 대한 내각의 동의 → ⑤ 뉴질랜드인의 웰빙 개선을 위한 예산의 영향을 포함한 최종 예산 보고서 → ⑥ 차후 예산 우선순위 결정을 위한 증거 기반의 정책 효과 분석 및 평가의 순이며, 이를 통해 다시 ①번부터 시작하는 순환적 구조를 갖는다(New Zealand Government, 2019b, p. 6).

예산 정책 수립 과정의 변화는 예산 수립의 전 과정에서 웰빙을 최우선 논의 주제로 삼는다는 점, 모든 부처가 동등한 지위에서 협업을 통해 예산을 수립한다는 점, 예산이 웰빙에 미치는 효과를 과학적으로 분석한 기초 위에서 증거 기반의 예산안을 수립한다는 점, 단선적 모델에서 순환적 모델로 변화시킴으로써 매해 연속성을 갖는다는 점에서 의의를 가진다.

[그림 4-13] 예산 정책 수립 과정의 변화: 전통적 방식에서 웰빙 예산 방식으로



자료: New Zealand Government. (2019a). Wellbeing Budget 2019: A Secure Future. Retrieved from <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2019-06/b19-wellbeing-budget.pdf>. 2022.9.4.

둘째, 웰빙 예산을 모니터링하고 평가할 프레임워크가 구축되어 있다는 점이다. 뉴질랜드는 2018년 버전의 생활 기준 프레임워크를 2022년까지 지속적으로 사용하고 있다. 웰빙의 기준(생활 기준 프레임워크), 영역(12개 도메인), 웰빙 목표(연차별 웰빙 예산 수립 시 목표)가 있는 것이다. 웰빙을 달성하기 위한 프레임워크를 토대로 하여 12개 영역에서의 웰빙을 실현하기 위한 목표치를 설정하고, 이를 예산에 반영하는 체계가 작동하고 있다.

셋째, 생활 기준 프레임워크는 환경 변화를 반영하고 웰빙을 보다 강화하기 위하여 끊임없이 변화하고 있다. 프레임워크는 정체되지 않고 동적 유기체로 진화하고 있는 것이다. 일례로 2021년 10월 뉴질랜드 재무부가 발표한 프레임워크에서는 마오리족 및 태평양 지역 주민의 욕구를 더 잘 반영하기 위하여 제도, 거버넌스, 문화 등의 웰빙 영역을 보완한 바 있다(New Zealand Government, 2022a, p. 10).

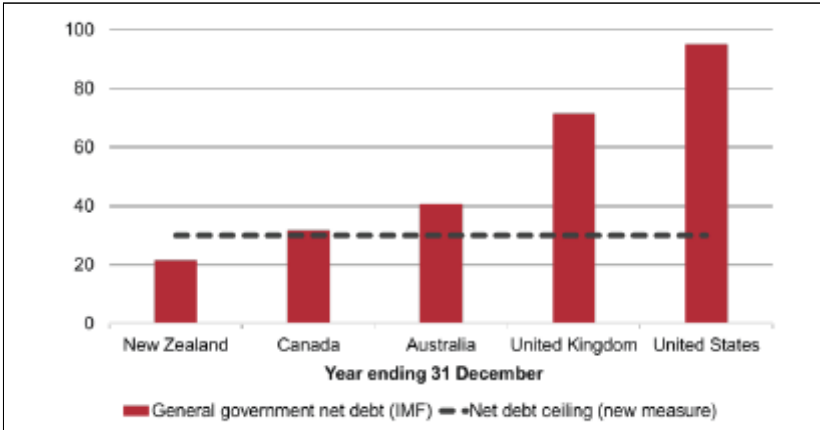
프레임워크의 보유와 변화의 지향에 대한 평가는 2022년 세계행복보고서(World Happiness Report 2022)에서도 언급되고 있다. 행복보고서에 따르면, 뉴질랜드의 행복 사례를 볼 때, 두 개의 틀인 생활 기준 프레임워크(Living Standards Framework)와 마오리족의 삶의 방식(He Ara Waiora) 또는 건강한 길(Healthy Path) 프레임워크가 있고, 그 프레임워크가 구체화하는 방식으로 진화하고 있음을 주목하고 있다(Helliwell, Layard, Sachs, De Neve, Aknin, & Wang, 2022, p. 67). 그 결과가 당장에 나타나지 않더라도 국가적 차원에서 주민의 웰빙을 진전시키기 위한 구체적 틀을 구축하고 있으며, 그 틀을 통해 웰빙을 향상시키기 위해 국가적 노력을 하고 있다는 점이 성과라고 할 수 있다.

다. 재정 전망에서의 의의

뉴질랜드 국가 부채는 COVID-19를 겪으면서 정점에 달했다. 그럼에도 불구하고 GDP 대비 뉴질랜드의 순부채는 다른 국가들에 비해 낮은 수준을 유지하고 있다. IMF의 일반 정부 순부채 지표에 따르면, 2023년 뉴질랜드의 부채는 GDP의 21.3%로 캐나다 31.6%, 호주 40.7%, 영국 71.3%, 미국 94.9%보다 안정적인 상황이다(New Zealand Government, 2022a, p. 72). 뉴질랜드의 세심한 재정 관리와 탄탄한 재정 상황은 글로벌 신용 평가 기관도 인정하고 있다. 뉴질랜드는 순부채 한도(ceiling)를 30%로 설정하고 있다. 이처럼 뉴질랜드는 건실한 정부 재정과 추가적인 경제 충격을 견딜 수 있는 능력을 인정받아, S&P 글로벌 평가 기준(Global Ratings)에서 AAA 등급, 무디스(Moody's)에서 AAA 등급, 피치(Fitch)에서 팬데믹 기간 동안 AA+ 등급을 유지했다(New Zealand Government, 2022a, p. 72). 국내외에서 뉴질랜드의 웰빙 예산 시행으로 국가 재정 상황이 악화될 것으로 우려하였다. 그러나 웰빙 예산이 시행된 지 4년이 되었지만 여전히 뉴질랜드 정부 부채는 안정적이며, 국제 신용 기관으로부터 높은 평가를 받고 있다.

[그림 4-14] 정부 순부채 비율: 2023년 IMF 추정치

(단위: GDP 대비 %)



주: 1) 값은 2023년에 대한 추정치임.

2) 빨간 막대는 IMF의 정부 순부채 비율이며, 검은색 점선은 뉴질랜드 정부가 정한 순부채 한도(ceiling)임.

3) IMF의 전망치를 활용함.

자료: New Zealand Government. (2022a). Wellbeing Budget 2022 : A Secure Future. Retrieved from <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2022-05/b22-wellbeing-budget.pdf>. 2022.9.4.

라. 복지정치에서의 의의

뉴질랜드 웰빙 예산의 도입은 복지정치 측면에서도 의의를 찾아볼 수 있다. 국가 재정의 운영 목표를 웰빙으로 공식화한 개혁 배경은 정치 주체의 변화로 설명할 수 있다. 정치 주체의 변화는 친복지동맹을 확대시켰고, 웰빙 예산을 도입시켰다. 친복지정치 중심에 있는 리더와 정당 권력을 통해 웰빙의 사회적 가치가 확산되고 웰빙 예산이 현실화 및 지속화되고 있다. 그 중심에 저신다 아던(Jacinda Ardern)이 있다.

첫째, 진보의 리더로서 저신다 아던을 기억할 필요가 있다. 그녀는 2017년 만 37세의 나이에 역대 최연소 당대표로 선출된 이후 연립정부

구성을 통해 최연소 총리에 취임한 바 있다. 저신다 아던 총리는 국제사회주의청년연맹(International Union of Socialist Youth: IUSY) 의장 출신인데, 1907년 8월 결성된 국제사회주의청년연맹은 설립 당시 주된 사업으로 군국주의와 전쟁에 반대하는 투쟁, 절박한 노동문제 및 더 나은 노동 조건과 더 나은 삶을 위한 투쟁, 청년의 교육 기회 개선을 주장한 대표적 사회주의 청년 단체이다(IUSY, 2022). 저신다 아던은 2008년 의장에 선출된 이후 2009년 청년연맹의 연례 회의에서 의장 자격으로 회의를 주재하면서, 사회주의 원칙의 방어 및 확산, 청년 사회주의자로서 자원의 재분배를 추구하는 사회민주주의 체제의 신뢰, 금융 위기에 대한 진보적 대응을 주장하였다(Elers, 2020.05.16.). 그녀는 스스로를 사회주의자로 규정하고 있는 것이다.

둘째, 토큰즘(tokenism)과 결별한 다양성의 정치도 저신다 아던이 보여준 친복지정치 동맹을 구축하는 데 도움이 되었다. 혐오 정치와 배제 정치가 난무하는 현 정치 현실에서 저신다 아던은 오히려 다양성을 존중하였다. 먼저 정치에서 성별 격차가 감소하였다. 의회에서 여성 의원 비율은 2017년 38%에서 2020년 48.3%로 10.3%p 증가하였으며, 장관 중 여성 비율은 40%가 되었다(World Economic Forum, 2021, p. 33). 국회의원 120명 중 여성은 2020년 49명, 2021년 58명, 2022년 59명으로 증가하였고, 49.2%(59명 ÷ 120명)는 성별 인구 비례에 부합한다(KOSIS, 2022). 다양성의 정치는 곳곳에서 드러난다. 2020년 선출된 의원 중 11%가 성소수자(Lesbian, Gay, Bisexual, Trans, or Questioning: LGBTQ), 20명의 내각 성원 중 여성 8명과 마오리족 5명, 노동당 출신 의원 65명 중 35명이 여성이었다. 그랜트 로버트슨(Grant Robertson) 부총리는 역사상 처음으로 스스로 동성애자라고 밝힌 정치인이었다. 최초의 아프리카, 스리랑카, 라틴아메리카 출신 의원이

선출됐다. 뉴질랜드는 세계에서 가장 높은 수준의 다양성을 구현한 정치 현장이라고 할 수 있다(Hollingsworth, Shveda, Leung, Bouquet & Pettersson, 2020.11.16.).

셋째, 공감의 정치라는 화두도 빼놓을 수 없다. 저신다 아던 총리의 ‘스트롱맨이 아닌 공감의 정치’가 국민들로부터 인정받아 왔다. 2019년 3월 뉴질랜드 크라이스트처치(Christchurch)의 모스크(mosque: 이슬람교의 예배당) 총격 사건이 발생했을 때 극우 단체의 테러에 강력 대처함과 동시에 스스로 히잡을 쓰고 무슬림인들을 위로하는 과정에서 공감 정치의 상징이 된 바 있다(Luscombe, 2020.02.20.). 이러한 공감의 정치는 글로벌 선도 국가로서 지평을 확대하였다. 남태평양의 뉴질랜드 자치령이나 독립국가인 토켈라우, 쿡 제도, 니우에, 사모아, 통가, 투발루 등 500만 명의 주민들이 접종할 수 있는 COVID-19 백신을 무료로 제공하였다(DIAZ, 2020.12.17.). 국경을 넘은 공감의 정치였다.

넷째, 생명 존중의 정치도 저신다 아던이 가지고 있는 정치 철학이다. COVID-19 대응에서 경제보다 생명을 우선하는 정치를 펼쳤다. COVID-19에 대한 강력한 국경 차단 조치를 취한 것이다. 관광 산업이 핵심 주력 산업임에도 불구하고 더 많은 생명을 살릴 방법을 택한 성과로 OECD 회원국 중 인구 대비 감염자 및 사망자 수가 가장 적었다(Stats NZ, 2022). 경제보다 주민의 생명과 웰빙을 강조한 것이다.

다섯째, 뉴질랜드에서 살아가는 한 명의 시민으로서의 행동도 좋은 본보기가 되었다. 총리 재임 중 6주간의 출산 휴가를 사용하고(Anderson, 2018.08.02), COVID-19로 인한 봉쇄 조치로 인해 시민들과 마찬가지로 결혼식을 연기하기도 하였다(Mehta, 2022.1.23.). 시민의 일원으로서 복지를 누리고 공동체의 일원으로서 일상을 살아가는 젊은 엄마의 이미지를 갖는 것이었다. 스스로 권위주의적 엘리트가 아닌 평범한 시민으

로서의 행동은 이웃 사람의 일상 정치로 읽히며, 연대를 낳을 수 있다.

이렇듯 저신다 아던의 삶의 궤적과 정치 행보는 다양한 키워드를 낳았다. 진보, 다양성, 공감, 생명 존중, 그리고 일반 시민으로서의 정치가 뉴질랜드 웰빙 예산 2019에 정책적으로 반영되었다. 저신다 아던 총리는 2019년 1월 세계경제포럼(World Economic Forum)의 ‘More than GDP’라는 세션에서 GDP 달성만으로 진정한 행복 실현은 어렵다고 주장하며, 뉴질랜드 웰빙 예산을 처음으로 공언하였다(World Economic Forum, 2019.1.23.). 결국 2020년 10월 총선에서 저신다 아던 총리가 이끄는 노동당(New Zealand Labour Party)은 120석 중 65석을 얻어 1996년 연동형 비례대표제 도입 후 처음으로 단독 과반을 획득하였고, 총리 재선에 성공하였다. 친복지정치의 힘으로 노동당이 집권한 2020년부터 2022년까지 웰빙 예산의 기초는 흔들림없이 진일보하고 있다.

2. 뉴질랜드 웰빙 예산의 한계

가. 사회복지 가치에서의 한계

첫째, 웰빙 예산에서 강조한 실현능력(capabilities)이 실제 향상되었는가에 대한 문제이다. 웰빙 예산 도입 시 뉴질랜드 정부는 ‘웰빙 관점(wellbeing approach)’을 제시하였다. 이때 강조점은 사람들이 목적, 균형, 의미를 갖는 삶을 살아가는 데 필요한 ‘실현능력’을 갖도록 하는 것이었다(New Zealand Government, 2018, p. 3). 그 예로서 2022년도 웰빙 예산에서는 장애인과 그 가족들의 역량 강화에 초점을 둔 Enabling Good Lives를 도입하기도 하였다(New Zealand Government, 2022a, p. 11).

그러나 과연 뉴질랜드인들의 실현능력이 높아졌는지, 그리고 그 평가는 시도했는지 의문이다. 각 연도별 보고서의 인적·사회적·자연적·금융 자본의 현황을 담은 웰빙 전망(Welbeing Outlook)에서는 실현능력접근에 근거한 결과를 찾아볼 수 없다. 실현능력에 대한 평가는 보이지 않는 것이다. 쉐(Amartya Sen)의 ‘실현능력접근’에서는 “개인이 가치를 두고 있는 행위나 상태를 삶의 기능(function)으로 정의하고, 삶의 기능을 자유롭게 선택하고 추구할 수 있는 기회의 집합을 삶의 실현능력”이라고 정의하였다(Alkire, 2002, pp. 5~6). 실현능력접근에서는 자신이 가치 있다고 여기는 일을 자유롭게 추구하고 달성 가능하다고 여기는 것이 중요한데, 그 평가가 부재하다. 성과(outcome)라기보다는 쉐(Sen)의 실현능력이 측정 대상이 되어야 한다는 주장이 있기에(Grusky & Kanbur, 2006, p. 20), 뉴질랜드 웰빙 예산에서 강조한 실현능력에 대한 평가는 중요하다. 웰빙 예산에서 실현능력이라는 용어는 사용하였으나 그 평가가 확인되지 않는다는 점에서, 일종의 프로파간다에 불과했는지 짚어보아야 할 것이다.

둘째, 참여(participation)가 참여 접근(participation approach)다 왔는지에 대한 문제이다. 2019년부터 2022년까지 4년 내내 마오리족과 태평양 지역 주민의 소득, 기술, 기회 향상은 변하지 않는 예산의 우선순위가 목표였다. 마오리족의 ‘삶의 방식(He Ara Waiora)’을 마오리족 뿐만 아니라 모든 뉴질랜드인을 위해 예산 정책 수립에 반영하였다는 점은 확인된다.

그러나 공개 토론을 통한 합의의 도출 과정, 그리고 이를 반영한 속의 민주주의의 향상이라는 참여 민주주의 또는 참여복지의 양상을 띠고 있는지는 의문이다. 아마르티아 쉐(Amartya Sen)의 ‘참여접근’에서는 복지와 참여가 본질적으로 연결된 것으로서, 가치 있는 삶(복지)과 행위(참

여)를 추구할 자유가 보장되어야 하며, ‘무엇이 결정되는가’와 ‘누가 결정하는가’가 중요하다고 하였다(Alkire, 2002, pp. 125~128). 요컨대 개인의 복지라는 가치 있는 삶이 개인의 참여를 통해 결정되는 과정이 참여적 접근이며, 그 과정을 통해 진정한 자유를 얻는다는 것이다. 과연 마오리족과 태평양 지역 주민, 나아가 뉴질랜드 키위(New Zealand kiwi)들의 참여가 참여 접근다웠는지는 확인되지 않는다.

나. 예산 목표 달성에서의 한계

1) 행복

실제 웰빙 성적표는 어떠한가? 뉴질랜드는 지난 3년 동안 ‘웰빙 예산’을 발표하여 왔으며, 2021년 계획서에서는 삶의 만족도 결과에 대해 보고하고 있다. 흥미롭게도 아직 삶의 만족도는 예산 책정 과정 또는 웰빙 목표 달성을 위해 실질적인 역할이 없고, 정신적 안녕에 대한 언급을 넘어서지 못하고 있다(Helliwell, Layard, Sachs, De Neve, Akinin, & Wang, 2022, p. 67).

2022년 세계행복보고서에서 행복을 측정하는 기준은 1인당 GDP, 사회적 지원, 건강기대수명, 인생을 선택할 자유, 관대, 부패 인식, 긍정적 감정, 부정적 감정, 정부 신뢰 항목 등이다(Helliwell, Layard, Sachs, De Neve, Akinin, & Wang, 2022, p. 21). 2015년부터 2021년까지의 행복 점수 변화를 살펴보면 뉴질랜드의 행복지수와 세계 순위는 하락하고 있는 양상이다. 2015년부터 2019년까지 7.3 이상으로 세계 순위 8위였다. 그러나 2020년 행복지수는 7.277로 9위로 한 계단 하락하였고, 2021년에는 7.200으로 10위까지 하락하였다.

〈표 4-11〉 뉴질랜드 행복 순위 변화: 2015~2021

(단위: 점, 순위)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
값	7.334	7.314	7.324	7.307	7.300	7.277	7.200
순위	8	8	8	8	8	9	10

주: 1) 각 연도별 값은 World Happiness Report의 자료에 기초함.

2) 기간은 2015년부터 2021년까지임.

자료: The Global Economy.com. (2022). New Zealand - World Happiness Index. Retrieved from <https://countryeconomy.com/demography/world-happiness-index/new-zealand>. 2022.9.6.

웰빙 예산 시행 이후 행복의 하위 지표에는 어떤 변화가 있었을까? 2019년 웰빙 예산 전후 비교는 2016년~2018년 평균값 대 2019년~2021년 평균값을 비교해 보았다. 그 결과 GDP, 건강기대수명, 부패 인식, 부정적 감정, 정부 신뢰는 웰빙 예산 전보다 점수가 증가했다. 반면 사회적 지원, 인생을 선택할 자유, 관대, 긍정적 감정은 하락하였다. 이 결과를 해석하면, 웰빙 예산 시행 후에는 GDP, 건강기대수명, 정부 신뢰는 높아졌지만, 사회적 지원 감소, 인생을 선택할 자유 축소, 관대함 감소, 부패 인식 증가, 긍정적 감정 하락, 부정적 감정 증가로 요약될 수 있다. 웰빙 예산이 시행되었지만 오히려 주변으로부터 도움을 받을 수 있는 사회적 관계망은 협소해졌고, 인생을 선택할 자유도 줄어들었다고 느끼고 있다. 관대함도 낮아졌고, 기업과 정부의 부패에 대한 인식은 확산되었으며, 국민들의 긍정적 감정은 낮아진 반면 부정적 감정은 높아졌다. 요컨대 웰빙 예산이 시행되었지만 국민들이 인식하는 주관적 행복감은 아직 개선되지 못한 항목들이 있다.

〈표 4-12〉 뉴질랜드 행복 세부 지표 변화: 2006~2021

(단위: 점)

연도	GDP	사회적 지원	건강기 대수명	인생선 택자유	관대	부패 인식	긍정적 감정	부정적 감정	정부 신뢰
2006	10.54	0.946	69.72	0.932	0.308	0.224	0.825	0.219	0.626
2007	10.56	0.967	69.74	0.878	0.275	0.295	0.803	0.238	0.586
2008	10.54	0.944	69.76	0.893	0.294	0.334	0.784	0.232	0.465
2010	10.54	0.976	69.80	0.918	0.251	0.321	0.783	0.235	0.639
2011	10.55	0.954	69.82	0.935	0.281	0.269	0.784	0.210	0.635
2012	10.57	0.930	69.84	0.902	0.284	0.289	0.786	0.207	0.615
2013	10.59	0.958	69.86	0.944	0.234	0.312	0.778	0.151	0.544
2014	10.61	0.942	69.88	0.932	0.344	0.273	0.807	0.199	0.630
2015	10.62	0.987	69.90	0.942	0.326	0.186	0.795	0.160	0.621
2016	10.64	0.937	69.97	0.927	0.262	0.278	0.777	0.207	0.570
2017	10.65	0.955	70.05	0.942	0.290	0.222	0.763	0.172	0.609
2018	10.67	0.954	70.13	0.949	0.117	0.207	0.785	0.168	0.642
2019	10.67	0.939	70.20	0.912	0.154	0.234	0.765	0.191	0.675
2020	10.66	0.952	70.28	0.918	0.118	0.283	0.796	0.209	0.629
2021	10.69	0.950	70.35	0.910	0.219	0.252	0.747	0.206	0.635
웰빙 예산 전후 비교	↑	↓	↑	↓	↓	↑	↓	↑	↑

주: 1) 각 지표들의 값은 World Happiness Report의 측정 방식에 기초함.

2) 웰빙 예산 전후 비교는 2016년부터 2018년까지의 평균값과 2019년부터 2021년까지의 평균값을 비교하여 재구성함.

자료: World Happiness Report. (2022). World Happiness Report 2022: Appendices & Data. Retrieved from <https://worldhappiness.report/ed/2022/#appendices-and-data> 2022.9.13.

2) 주거

저신다 아던 집권 1기의 핵심 공약은 무엇보다도 주거 문제의 획기적 개선이었다. 그러나 성과를 내지 못하였다. 그것은 집값 거품에서 찾을 수 있다. 뉴질랜드의 주택 버블은 세계 1위 수준이라는 평가가 있다.

임대수익 대비 주택가격 비율(Price-to-Rent Ratio) 156.8, 가구소득 대비 주택가격 비율(Price-to-Income Ratio) 143.9, 실질 주택가격 상승률(Real Price Growth) 27.6, 명목 주택가격 상승률(Nominal

Price Growth) 23.1, 대출 증가율(Credit Growth) 1.5로서, 5가지 지표로 국가별 집값 거품 순위를 평가한 결과 뉴질랜드는 상위 1위에 랭크되어 있다(Bloomberg, 2022).

[그림 4-15] 세계 주택가격 거품 순위

(단위: 순위, 비율, %)

	Rank	Price-to-Rent Ratio	Price-to-Income Ratio	Real Price Growth (%)	Nominal Price Growth (%)	Credit Growth (%)
New Zealand	1	156.8	143.9	27.6	23.1	1.5
Czech Republic	2	169.7	140.9	25.8	20.2	2.4
Hungary	3	160.5	131.4	19.5	11.2	-0.5
Australia	4	141.5	119.7	23.7	21.1	-3.3
Canada	5	154.9	143.0	17.6	12.2	-4.7
Portugal	6	156.0	146.8	11.6	9.4	-2.0
US	7	139.2	135.9	18.7	11.7	-2.5
Austria	8	134.1	140.9	14.9	11.9	-1.3
Russia	9	157.6	99.8	22.8	11.6	-1.4
Luxembourg	10	166.5	143.7	12.1	8.2	-5.7
Netherlands	11	148.8	137.8	16.7	7.8	-3.3
Germany	12	147.6	135.9	12.2	7.2	-0.9
Sweden	13	129.2	116.3	11.1	8.0	-1.2
Switzerland	14	121.7	121.2	8.3	7.0	-1.7
UK	15	126.8	120.1	10.5	6.0	-4.1
Chile	16	132.3	124.5	11.9	6.9	-7.8
South Korea	17	113.5	100.4	9.9	6.7	3.1
Japan	18	114.8	109.1	7.3	7.4	1.3
France	19	127.3	112.6	7.3	4.5	-2.3
Spain	20	129.5	124.7	6.3	2.2	-6.4
Poland	21	121.4	108.2	12.1	3.4	-6.4
Greece	22	129.6	103.7	7.9	6.4	-7.0
Ireland	23	124.6	114.8	13.9	7.0	-12.6
Colombia	24	121.8	114.1	7.7	2.2	-6.2
Denmark	25	126.4	114.1	4.1	0.6	-6.4
Belgium	26	117.3	108.3	6.0	1.4	-5.6
Norway	27	122.4	111.0	8.1	4.3	-13.6
Finland	28	101.0	101.6	3.9	0.7	-2.3
Italy	29	103.0	94.7	4.1	0.9	-3.3
South Africa	30	103.6	100.0	3.4	-2.2	-7.1

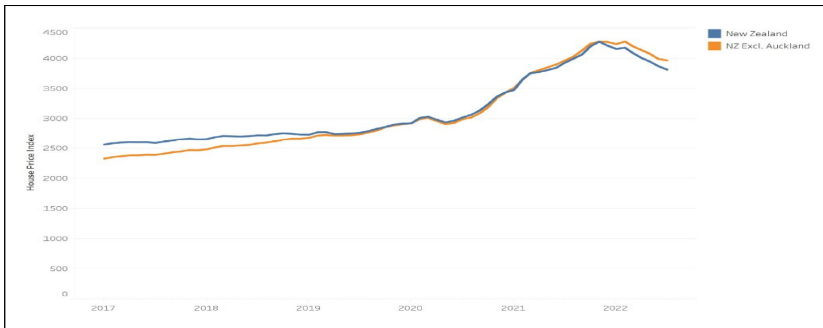
- 주: 1) 5가지 지표는 임대수의 대비 주택가격 비율(Price-to-Rent Ratio), 가구소득 대비 주택가격 비율(Price-to-Income Ratio), 실질 주택가격 상승률(Real Price Growth), 명목 주택가격 상승률(Nominal Price Growth), 대출 증가율(Credit Growth)임.
- 2) 5가지 지표의 표준화점수(Z-score)의 평균을 기초로 순위를 매겼으며, 순위가 높을수록 주택 버블 수준이 큼.
- 3) 주택가격과 대출액은 2022년 1분기 자료이며, 해당 자료가 없다면 가장 최근의 데이터를 활용하였음.

자료: Bloomberg, (2022). Bubble Bursting. Retrieved from <https://www.bloomberg.com/news/newsletters/2022-06-22/what-s-happening-in-the-world-economy-disc-over-the-bubbliest-housing-markets>. 2022.9.3.

뉴질랜드에서는 집값 하락이 실질적으로 나타나고 있다. 2017년 4월 12일부터 발표된 뉴질랜드의 전국 주택가격지수(REINZ House Price Index)는 뉴질랜드 중앙은행과의 협업을 통해 개발되었고, 현재 중앙은행, 공공 기관, 민간 기관 등 다양한 기관에서 사용 중이다(REINZ, 2022a, p. 2). 한 마디로 뉴질랜드 주택가격의 변화를 이해할 수 있는 대표 집값 지수라고 할 수 있다. 2022년 8월 11일 공개된 월간 주택가격지수 보고서에 따르면, 전국 주택 시장 가치는 전년 대비 2.9% 하락하였고, 뉴질랜드의 최대 도시이자 경제 수도인 오클랜드 주택가격은 전년 동월 대비 7.1% 감소하였다(REINZ, 2022a, p. 3). 집값 붕괴가 시작된 것이다. 뉴질랜드 전국 주택가격지수와 오클랜드를 제외한 주택가격지수 모두 2021년부터 하락 양상을 보이고 있다.

[그림 4-16] 뉴질랜드 전국 주택가격지수의 변화: 2017.4~2022.7

(단위: 주택가격지수)



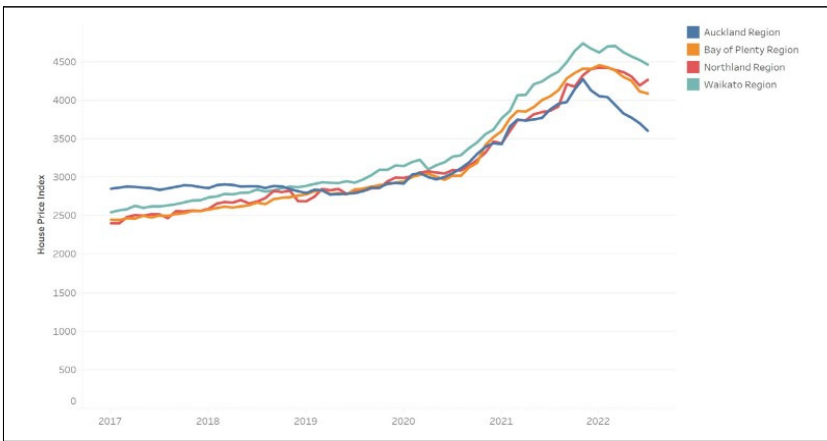
- 주: 1) 뉴질랜드 전국 주택가격지수(REINZ House Price Index)는 뉴질랜드 중앙은행과의 협업을 통해 개발되어 중앙은행 등 다양한 기관에서 사용하고 있는 뉴질랜드 주택가격의 변화를 이해할 수 있는 대표 지수임.
 2) 기간은 2017년 4월부터 2022년 7월까지임.
 3) 파란색은 뉴질랜드 전국 주택가격지수이며, 주황색은 경제 수도라고 할 수 있는 오클랜드를 제외한 전국 주택가격지수임.

자료: REINZ. (2022a). Monthly House Price Index Report : July, 2022. Retrieved from <https://www.reinz.co.nz/Media/Default/Monthly%20Press%20Release%20Assets/Residential/07%20-%20July/REINZ%20Monthly%20HPI%20Report%20-%20July%202022.pdf>. 2022.9.3.

이러한 주택가격 하락 양상은 오클랜드뿐만 아니라 전국 도시에서 나타나는 현상이다. 오클랜드가 속해 있는 북섬 지역의 플렌티베이 지역, 노스랜드 지역, 왈카토 지역 모두 해당한다.

[그림 4-17] 뉴질랜드 북섬 지역 주택가격지수의 변화: 2017.4~2022.7

(단위: 주택가격지수)



- 주: 1) 뉴질랜드 전국 주택가격지수(REINZ House Price Index)는 뉴질랜드 중앙은행과의 협업을 통해 개발되어 중앙은행 등 다양한 기관에서 사용하고 있는 뉴질랜드 주택가격의 변화를 이해할 수 있는 대표 지수임.
- 2) 기간은 2017년 4월부터 2022년 7월까지임.
- 3) 파란색은 오클랜드 지역, 주황색은 플렌티베이 지역, 빨간색은 노스랜드 지역, 초록색은 왈카토 지역의 주택가격지수임.

자료: REINZ. (2022a). Monthly House Price Index Report : July, 2022. Retrieved from <https://www.reinz.co.nz/Media/Default/Monthly%20Press%20Release%20Assets/Residential/07%20-%20July/REINZ%20Monthly%20HPI%20Report%20-%20July%2022.pdf>. 2022.9.3.

전국 주택가격지수를 1달 전, 3달 전, 1년 전, 5년 전, 고점(가장 높았던 시기)과 대비하여 살펴보면 현재의 집값은 전반적으로 급격한 하락 추세임을 확인할 수 있다. 2021년 말 가장 주택가격이 높았는데, 고점 대비 2022년 7월 기준 주택가격은 전국 평균 10.8% 하락하였으며, 주요 도시 별로 수도인 웰링턴(Wellington)이 16.2%로 가장 큰 폭으로 하락하였

고, 그 뒤를 이어 오클랜드(Auckland) 15.7%, 기스본/혹스베이(Gisborne / Hawke's Bay) 9.2%, 마나와투-왕가누이(Manawatu - Whanganui) 9.1%의 순이다(REINZ, 2022a). 모든 도시에서 고점 대비 하락하였고, 최소 3.6%에서 최대 16.2%까지 하락하였다. 집값 버블도 꺼지기 시작하였는데, 저성장 국면에서 부동산 붕괴는 새로운 경제 불안정 요소가 될 것으로 예측된다.

[그림 4-18] 뉴질랜드 전국 주택가격지수의 비교: 1달 전, 3달 전, 1년 전, 5년 전, 고점 대비

(단위: %)

House Price Index	Index 1 Year						
	Index Level	Ago	1 Month	3 Months	1 Year	5 Year*	From Peak
New Zealand	3,814	3,928	-1.4%	-4.9%	-2.9%	8.0%	-10.8%
NZ excl. Auckland	3,969	3,965	-0.6%	-4.1%	0.1%	10.6%	-7.2%
Northland	4,265	3,864	1.7%	-2.3%	10.4%	11.1%	-3.6%
Auckland	3,604	3,881	-2.6%	-5.9%	-7.1%	4.9%	-15.7%
Waikato	4,464	4,315	-1.3%	-3.5%	3.5%	11.2%	-5.8%
Bay of Plenty	4,088	4,051	-0.7%	-5.0%	0.9%	10.3%	-8.3%
Gisborne/Hawke's Bay	4,245	4,319	-0.7%	-4.9%	-1.7%	14.1%	-9.2%
Manawatu-Whanganui	4,863	5,046	-0.9%	-5.4%	-3.6%	15.4%	-9.1%
Taranaki	4,558	4,396	0.0%	-3.0%	3.7%	11.8%	-3.4%
Wellington	3,631	4,159	0.1%	-6.6%	-12.7%	9.6%	-16.2%
Tasman/Nelson/Marlborough/West Coast	3,253	3,176	-0.3%	-4.6%	2.4%	9.8%	-5.4%
Canterbury	3,695	3,397	-1.6%	-2.9%	8.8%	8.9%	-5.6%
Otago	3,971	3,874	0.6%	-1.6%	2.5%	10.2%	-4.3%
Southland	4,472	4,244	-0.5%	-1.6%	5.4%	14.2%	-3.6%

주: 1) 뉴질랜드 전국 주택가격지수(REINZ House Price Index)는 뉴질랜드 중앙은행과의 협업을 통해 개발되어 중앙은행 등 다양한 기관에서 사용하고 있는 뉴질랜드 주택가격의 변화를 이해할 수 있는 대표 지수임.

2) 1달 전, 3달 전, 1년 전, 5년 전, 고점(가장 높았던 시기) 대비한 비율을 제시함.

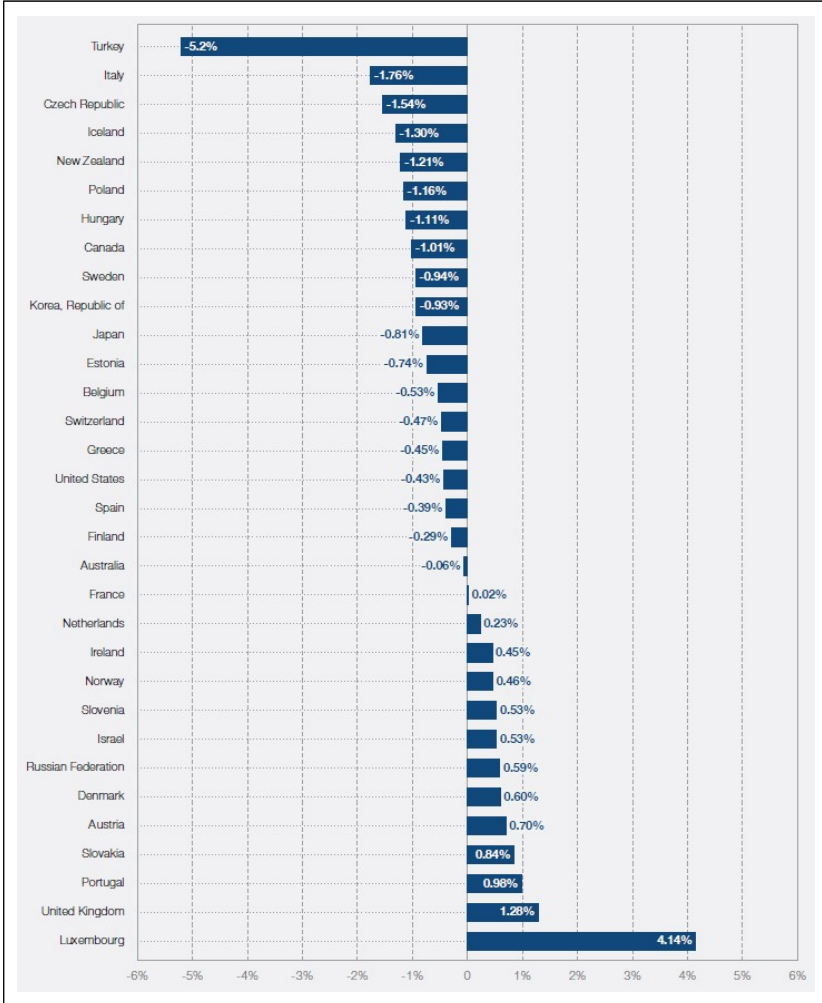
자료: REINZ. (2022b). Monthly Property Report : July, 2022. Retrieved from <https://www.reinz.co.nz/Media/Default/Monthly%20Press%20Release%20Assets/Residential/07%20-%20July/REINZ%20Residential%20Press%20Release%20-%20July%202022.pdf>. 2022.9.3.

3) 성차

여성을 위한 정책 강화는 지속적으로 확대할 필요가 있다. 156개국의 정치·경제·교육·건강 분야의 2021년 세계 성 격차 보고서에 따르면, 뉴질랜드는 아이슬란드, 핀란드, 노르웨이에 이어 4위에 랭크되어 있으며, 2020년보다 두 계단 상승하였다(World Economic Forum, 2021, p. 10). 교육 달성도 공동 1위, 정치 세력화(Political Empowerment) 4위에 이를 만큼 성별 격차는 좁혀졌지만, 다른 지표를 보면 아쉬운 점이 있다. 경제활동 참여 및 기회가 27위, 건강 및 생존이 106위로 다른 지표에 비해 상대적으로 성별 격차가 크다(World Economic Forum, 2021, pp. 18~19). 특히 경제활동 참가(남성 대비 76.8%), 임금(남성 대비 71.9%), 소득(남성 대비 63.7%), 관리직(남성 60% : 여성 40%) 등 상대적으로 격차가 큰 경제 부문에서 성별 격차를 낮출 필요가 있다(World Economic Forum, 2021, p. 33). 팬데믹과 같은 특수한 상황에서 여성의 경제 부문에서의 취약성은 다른 국가들에 비해 더 심각하다. 2019년 2분기와 3분기 평균(팬데믹 이전)과 2020년 2분기와 3분기 평균(팬데믹 이전)을 비교하면, 뉴질랜드의 경우 남성보다 여성의 경제활동 참가율이 1.21%p 더 감소한 것으로 나타났다(World Economic Forum, 2021, p. 48). 이는 조사 대상국 중 경제활동 참가율의 성별 격차가 심한 순으로 5위에 해당하여 개선이 필요하다.

[그림 4-19] COVID-19 전후 남성 대비 여성 경제활동 참가율 변화

(단위: %)



주: 1) 2019년 2분기와 3분기 평균(팬데믹 이전)과 2020년 2분기와 3분기 평균(팬데믹 이전)을 비교함.

2) 남성 대비 여성의 경제활동 참가율의 변화를 의미함.

자료: World Economic Forum. (2021). Global Gender Gap Report 2021. Retrieved from <https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2021/digest> 2022. 9.13.

4) 아동

아동 빈곤 감소 효과는 나타났고, 그 효과는 모든 아동에게 적용되는가? 앞서 확인하였듯이 아동 빈곤율은 낮아졌다. 2017/2018 회계연도 아동 빈곤율 대비 2020/2021 회계연도 아동 빈곤율을 보면 주거비 지출 이후 빈곤율은 6.5%p 감소, 주거비 지출 이전 빈곤율은 2.9%p 감소, 물질적 곤궁 빈곤율은 2.3%p 감소하였다. 그러나 이 수치는 전체 아동에 해당된다. 그렇다면 대상별 취약 아동의 빈곤 감소 효과는 어떠한가?

2020/2021 회계연도 기준, 주거비 지출 이후 빈곤율은 전체 아동 16.3%, 마오리 아동 17.8%, 태평양 아동 16.3%, 장애 아동 17.6%이며, 주거비 지출 이전 빈곤율은 전체 아동 13.6%, 마오리 아동 18.1%, 태평양 아동 17.2%, 장애 아동 15.5%이다. 물질적 곤궁 빈곤율의 경우는 전체 아동 11.0%, 마오리 아동 20.2%, 태평양 아동 24%, 장애 아동 20.5%이다. 2017/2018 회계연도 빈곤율 대비 2020/2021 회계연도 빈곤율의 차이로 계산한 빈곤 감소율은 주거비 지출 이후 빈곤 감소율의 경우, 전체 아동 6.5%p, 마오리 아동 4.6%p, 태평양 아동 5.2%p, 장애 아동 3.9%p이다. 주거비 지출 이전 빈곤 감소율은 전체 아동 2.9%p, 마오리 아동 -0.2%p, 태평양 아동 1.4%p, 장애 아동 0.5%p이며, 물질적 곤궁 빈곤 감소율은 전체 아동 2.3%p, 마오리 아동 2.4%p, 태평양 아동 4.2%p, 장애 아동 0.2%p이다.

이상의 수치를 종합해 볼 때 아동 빈곤 정책 효과에서 한계가 보인다고 할 수 있다. 첫째, 전체 아동의 빈곤율보다 마오리 아동, 태평양 아동, 장애 아동의 빈곤율이 높다. 둘째, 전체 아동의 빈곤 감소율보다 마오리 아동, 태평양 아동, 장애 아동의 빈곤 감소율이 낮다. 특히 마오리 아동의 주거비 지출 이전의 빈곤율, 즉 실질임금 상승분을 반영한 빈곤율 적용

시 오히려 0.2%p 상승하는 결과를 보이고 있다. 따라서 취약 아동을 위한 표적화된 빈곤 정책 프로그램이 필요하다.

〈표 4-13〉 뉴질랜드 아동 빈곤율 및 빈곤 감소율: 마오리 아동, 태평양 아동, 장애 아동

(단위: %)

구분	주거비 지출 이후 빈곤율 (AHC50)	주거비 지출 이전 빈곤율 (BHC50)	물질적 궁곤 빈곤율 (Material Hardship)
측정 방법	- 주거비 지출 이후 중위소득 50% 미만의 가구소득을 가진 가구의 아동 비율 - 이때 빈곤 기준선은 2017/2018 회계연도의 중위소득 50%를 고정값(fixed-line)으로 함	- 주거비 지출 이전 중위소득 50% 미만의 가구소득을 가진 가구의 아동 비율 - 이때 빈곤 기준선은 당해연도의 중위소득 50%이며, 매년 변화된 값(moving-line)을 가짐	- 물질박탈지수 (Material Deprivation Index) 17개의 생활필수품 항목 중 6개 이상 박탈된 아동 비율
전체 아동	16.3% (6.5%p 감소)	13.6% (2.9%p 감소)	11.0% (2.3%p 감소)
마오리 아동	17.8% (4.6%p 감소)	18.1% (0.2%p 증가)	20.2% (2.4%p 감소)
태평양 아동	16.3% (5.2%p 감소)	17.2% (1.4%p 감소)	24.0% (4.2%p 감소)
장애 아동	17.6% (3.9%p 감소)	15.5% (0.5%p 감소)	20.5% (0.2%p 감소)

주: 빈곤 감소율은 2017/2018 회계연도 빈곤율 대비 2020/2021 회계연도 빈곤율의 차이임.
자료: New Zealand Government. (2022a). Wellbeing Budget 2022 : A Secure Future. Retrieved from <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2022-05/b22-wellbeing-budget.pdf>. 2022.9.4. 인출하여 재구성.

5) 마오리족과 태평양 지역 주민

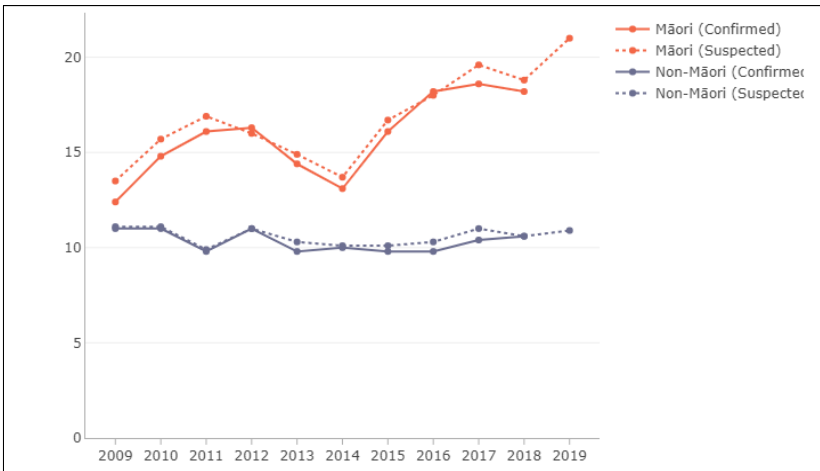
마오리족과 태평양 지역 주민의 웰빙은 증가하였을까? 앞서 확인하였듯이 전체 아동에 대비하여 마오리 아동, 태평양 아동, 장애 아동의 빈곤율이 높고 빈곤 감소율 폭도 상대적으로 작다. 그렇다면 정신 건강은 어

떠한지 자살률을 지표로 살펴보자.

뉴질랜드 자살률의 변화를 마오리족과 비마오리족으로 구분하면 다음과 같다(Ministry of Health NZ, 2022). 뉴질랜드 인구 십만 명당 자살률은 마오리족이 2009년 12.4건으로 가장 낮았고, 2014년부터 다시 상승 추세다. 웰빙 예산 시행 직전 해인 2018년 18.2건이었는데 웰빙 예산 시행 이후 2019년 21건까지 상승하고 있다. 비마오리족은 2009년 11.1건이었으며, 2013년 9.8건으로 가장 낮았고 큰 변동 없이 유지되어 왔다. 웰빙 예산 시행 직전 해인 2018년 10.6건이었는데, 웰빙 예산 시행 이후 2019년 10.9건으로 소폭 상승하였다.

[그림 4-20] 뉴질랜드 자살률의 변화: 2009~2021, 민족별

(단위: 인구 십만 명당 건수)



주: 1) 기간은 2009년부터 2021년까지임.

2) 실선은 사망 원인을 자살로 확인한 수치, 점선은 사망 원인을 자살로 추정된 수치임.

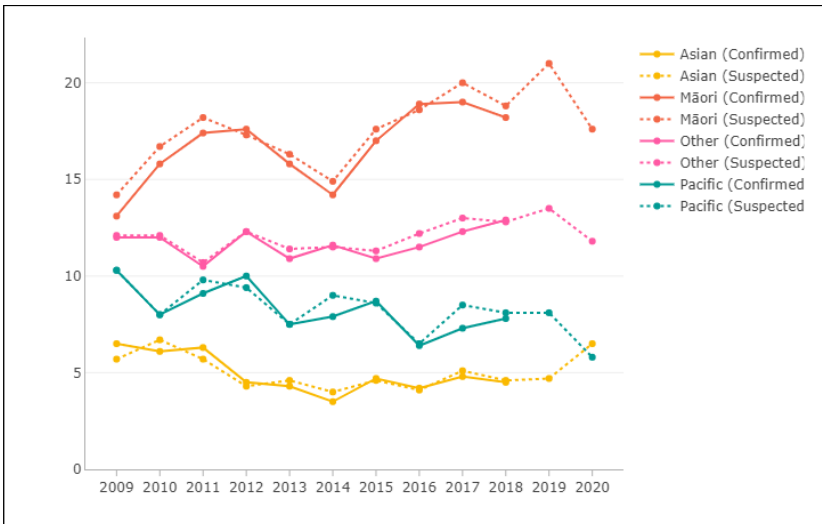
3) 주황색은 마오리족, 파란색은 비마오리족임.

자료: Ministry of Health NZ. (2022). Suicide web tool. Retrieved from <https://minhealthnz.shinyapps.io/suicide-web-tool/> 2022.9.11.

뉴질랜드 자살률의 변화를 취약 민족인 마오리족, 아시안, 태평양 민족, 기타로 구분하면 다음과 같다(Ministry of Health NZ, 2022). 뉴질랜드 인구 십만 명당 자살률은 아시안의 경우 2009년 6.5건이었는데 2014년 3.5건으로 가장 낮았고, 이후 큰 변동 없이 유지되어 왔다. 웰빙 예산 시행 직전 해인 2018년 4.5건이었으나 웰빙 예산 시행 이후 2019년 4.7건, 2020년 6.5건까지 상승하고 있다. 태평양 민족은 2009년 10.3건이었고, 이후 증감을 반복하다가 2016년 6.5건으로 가장 낮았다. 웰빙 예산 시행 직전 해인 2018년 7.8건이었는데, 웰빙 예산 시행 이후 2019년 8.1건, 2020년 5.8건으로 하락하고 있다.

[그림 4-21] 뉴질랜드 자살률의 변화: 2009~2021, 취약민족별

(단위: 인구 십만 명당 건수)



주: 1) 기간은 2009년부터 2021년까지임.

2) 실선은 사망 원인을 자살로 확인한 수치, 점선은 사망 원인을 자살로 추정된 수치임.

3) 노란색은 아시안, 주황색은 마오리족, 기타 민족은 핑크색, 노란색은 태평양 민족임.

자료: Ministry of Health NZ. (2022). Suicide web tool. Retrieved from <https://minhealthnz.shinyapps.io/suicide-web-tool/>. 2022.9.11.

이상의 자살률 수치를 종합해 보면, 첫째, 마오리족은 비마오리족에 비해 자살률이 여전히 높다. 둘째, 마오리족은 다른 소수 민족인 아시안, 태평양 민족, 기타 민족에 비해서도 자살률이 높다. 취약 민족의 자살률은 향후 감소할 것으로 추정되나 여전히 주목해야 할 사회 이슈라고 할 수 있다.

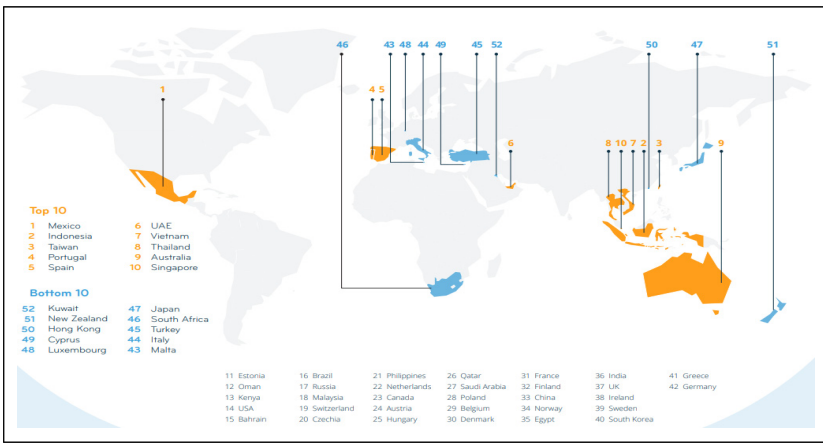
6) 이민자

뉴질랜드에 거주하는 이민자들은 뉴질랜드에 대해 어떻게 평가하고 있을까? InterNations(2022, p. 3)의 익스패트 인사이더(Expatriate Insider)의 조사 결과에 따르면, 뉴질랜드 거주 외국인들은 52개 조사대상국 중 51번째 순위로 외국인이 살기 좋은 나라라고 여기고 있다. 그 이유는 높은 생활비를 감당하기에 가처분소득이 부족하다고 느끼기 때문이었다. 이민자들에게 뉴질랜드는 아직 좋은 나라가 아니었다. 삶의 질 지수(Quality of Life Indices)는 39위다. 그 하위 항목을 보면 레저 40위, 여행 및 교통 50위, 건강 및 웰빙 46위, 안전 보장 30위, 환경 및 기후 11위였다(InterNations, 2022, pp. 17~18). 정착 용이성 지수(Ease of Settling Index)는 34위로, 그 하위 항목을 보면 문화 및 환대 37위, 지역민의 친절함 37위, 친구 맺기 35위였다(InterNations, 2022, pp. 23~24). 해외 취업 지수(Working Abroad Index)는 42위로, 그 하위 항목을 보면 경력 전망 46위, 일과 생활의 균형 41위, 급여 및 직업 안정성 45위, 직업 문화 및 직업 만족도 26위(InterNations, 2022, pp. 29~30), 개인 재정지수(Personal Finance Index)는 최하위로 52위였다(InterNations, 2022, p. 36). 이민자 필수생활 지수(Expatriate Essentials Index)는 39위로, 그 하위 항목을 보면 디지털 19위, 행정

17위, 주거 51위, 언어 16위였다(InterNations, 2022, pp. 41~42). 주관적 인식이라고 할지라도 다양한 지표들이 최하위 그룹에 속해 있다는 점을 볼 때 뉴질랜드 이민자들을 위한 사회정책을 강화할 필요가 있다.

[그림 4-22] 외국인인 살기 좋은 국가 순위

(단위: 순위)



주: 2022년 기준 외국인인 살기 좋은 국가 순위를 삶의 질 지수(Quality of Life Indices), 정착 용이성 지수(Ease of Settling Index), 해외 취업 지수(Working Abroad Index), 개인 재정 지수(Personal Finance Index), 이민자 필수생활 지수(Expats Essentials Index) 이상 5가지의 지수로 순위를 매김.

자료: InterNations. (2022). Expat Insider 2022. Retrieved from <https://www.internations.org/expat-insider/2022.9.3>.

다. 복지국가 성격 변화에서의 한계

뉴질랜드 웰빙 예산을 이론적 측면에서 평가해 보고자 한다. 복지국가 이론은 복지국가의 발전 원인을 설명하는 복지국가 발전 이론과 복지국가의 성격을 설명하는 복지국가 유형화 이론으로 구분할 수 있다. 여기에서는 복지국가 유형화 이론 중 자본주의 다양성(Variety of Capitalism) 측면에서 검토해 보고자 한다. 자본주의 다양성(VoC)은 비교정치경제 분

야에서 선진국의 유형을 이분화, 즉 자유시장경제(Liberal Market Economies)와 조정시장경제(Coordinated Market Economics)로 구분하는 유형화 이론으로 다양한 연구에서 활용되어 왔다(Hall & Soskice, 2001; Huber & Stephens, 2000; Pontusson, 2005; Soskice, 1999). 자본주의 다양성 이론은 시장의 핵심 행위자를 기업으로 규정하고, 제도와외의 전략적 상호작용을 하는 행위자인 기업에 초점을 둔다. 그러므로 노사 관계, 직업 교육, 기업 지배구조, 기업 간 관계, 기업 내부 관계 등을 중요하게 생각한다(Hall & Soskice, 2001). 물론 새로운 경제 시스템에 대응하는 과정은 국가가 처한 사회경제적 복잡한 특성으로 인해 경로 종속적이기도 하고 개방적이기도 하여 다양한 재구성이 발생하므로, 이분화된 자본주의 다양성 이론은 너무 일반적이라는 비판을 받기도 한다(Kesting & Nielsen, 2008, p. 23). 이러한 비판에도 불구하고 자본주의 다양성 이론은 국가 비교 연구에서 주도적 위치를 차지하며, 특히 복지국가의 질적 성격 변화를 파악할 때 의미가 있다.

자본주의 다양성 관점에서 뉴질랜드에 대한 사례 연구는 거의 찾아보기 힘들다. 초기 뉴질랜드는 미국, 영국, 아일랜드, 캐나다, 호주와 함께 거의 순수한(almost pure) 자유시장경제 체제를 가진 국가로 규정되어 왔다(Hall & Soskice, 2001). 이후 뉴질랜드에 대한 몇몇 사례 연구가 진행되어 왔는데, 이 연구들도 뉴질랜드가 자유시장경제 유형에 속한다는 기존의 주장과 다르지 않다(Trampusch, 2014; Trampusch & Spies, 2014, Nicholls, 2018). 트램푸쉬(Trampusch, 2014, p. 135)는 노동자 집단을 위한 기업의 직업교육이 가장 취약한 국가라고 평가하였다. Trampusch & Spies(2014, p. 918)도 독일과 덴마크의 농업 분야와 비교할 때, 뉴질랜드는 자유시장경제적 특성이 강하다고 하였다. 이 연구들은 뉴질랜드를 분명히 자유시장경제에 배치하고 있다. 최근 니콜

스(Nicholls, 2018, p. 160)는 시장 친화적 개혁 과정에서 생산성이 지연되었고 지식 기반 산업 부문 발전을 지체시킨 측면은 잘 알려진 사실이나, 자유주의적 성향보다는 국가의 조정된 직업 교육 및 훈련을 시행하는 등의 변화가 포착된다고 하였다. 국가의 시장에 대한 개입을 통해 노동자들을 위한 집합적 직업 훈련에 대한 지원 정책이 도입되었다는 주장이다. 그러나 이 연구도 뉴질랜드가 자유시장경제에서 조정시장경제로 변화하였다고는 진단하지 않았다.

그렇다면 2019년부터 2022년까지 시행되어 온 웰빙 예산의 도입이 뉴질랜드 자본주의의 성격 변화를 가져왔을까? 즉 뉴질랜드 웰빙 예산의 도입과 시행이 뉴질랜드 복지국가의 성격 변화에 영향을 주었는가? 다시 말해 자유시장경제(LME)에서 조정시장경제(CME)로 변화하였는가에 대한 문제이다. 뉴질랜드는 역사적으로 자유시장경제에 속하였다. 그리고 지금까지 조정시장경제로의 질적 변화를 단행했다고 볼 근거는 아직 나타나지 않는다고 볼 수 있다. 즉 뉴질랜드 웰빙 예산 시행 이후 자본주의의 다양성 측면에서 볼 때, 패러다임 전환으로 규정할 수 있는 근본적 변화를 포착하기는 어렵다. 그 이유는 웰빙 예산의 도입에도 불구하고 복지국가 성격의 질적 변화는 여전히 더디다고 평가할 수 있기 때문이다. 특히 노동자의 임금 인상을 위한 노동조합의 단체 협상에서 변화가 나타났거나, 기업이 주도성을 확보한 경제 부문에서 친노동자적 성격을 갖는 새로운 공식적 제도가 중핵적 역할을 차지하였는지는 포착되지 않는다. 노동자의 임금 인상 및 자본소득세 도입은 집권 1기 아던 총리의 핵심 공약이었으나 효과적으로 실행되지 못하였다. 여전히 기업이라는 행위자가 자유로운 기업 활동을 통해 시장경제의 주도적 위치를 점하고 있다. 노동자는 상대적으로 취약한 지위에서 수동적 관계를 맺고 있다. 요컨대 기업의 주도적 지위와 역할로 볼 때, 뉴질랜드 자본주의가 자유시장경제에서

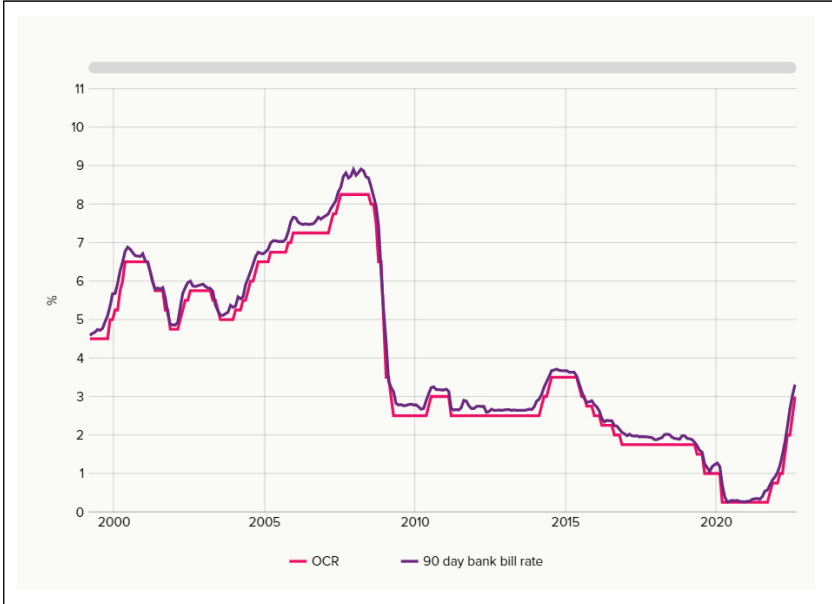
조정시장경제로 질적으로 변화하였다고 볼 수 없다.

한편 글로벌 경제의 긴축 트렌드가 복지국가로의 질적 도약을 가로막고 있다. 복지국가는 기본적으로 재정 지출 확대를 골자로 한다. 긴축정책이라는 글로벌 경제 트렌드와 뉴질랜드의 웰빙 예산에 기초한 사회정책 확장 간 딜레마가 발생한 상황이다. 위드코로나 시대로 접어든 지금, 각국은 인플레이션 억제를 위한 긴축정책을 펼치고 있다. 뉴질랜드 중앙은행(The Reserve Bank of New Zealand: RBNZ)은 세계 통화정책의 '풍향계'로 불리는데 2021년 7월 처음으로 양적 완화(Quantitative Easing: QE) 정책을 중단했고, 2021년 10월부터 기준금리를 인상한 바 있다(RBNZ, 2022b). 요컨대 긴축에 돌입하였다. 이를 계기로 주요 선진국들에서도 기준금리를 인상하기 시작하였다.

뉴질랜드는 최근 연이어 한 번에 0.5% 기준금리를 인상하는 빅 스텝을 밟았다. 뉴질랜드 중앙은행은 1999년 11월부터 공식 기준금리(The official cash rate)를 발표해 왔는데 2019년 8월부터 2020년 2월까지 1%로 떨어졌고, 팬데믹이 본격화된 2020년 3월부터 2021년 8월까지 17개월 동안 역사상 최저인 0.25%를 유지했다. 그러나 2021년 10월 0.5%로 인상한 이후 2021년 11월 0.75%, 2022년 2월 1%, 2022년 4월 1.5%, 2022년 5월 2%, 2022년 7월 2.5%, 2022년 8월 3%까지 인상하고 있다(RBNZ, 2022a). RBNZ는 물가 안정을 위해 2023년 4% 중반 수준까지 지속적인 금리 인상을 계획하고 있어, 당분간 이러한 기조는 유지될 것으로 보인다(RBNZ, 2022b).

뉴질랜드 복지국가는 웰빙 예산을 통해 재정 지출 확대를 추구하고자 한다. 그러나 최근 뉴질랜드 중앙은행의 긴축정책은 이러한 복지국가의 재정 확대 정책과 충돌할 수밖에 없으니 딜레마이다.

[그림 4-23] 뉴질랜드 금리 변화: 1999.11~2022.8



주: 1) 기간은 공식 기준금리 발표를 시작한 1999년 11월부터 2022년 8월까지임.

2) 빨간색은 공식 기준금리(The official cash rate), 보라색은 90일 기준 은행 금리(90-day Bank Bill Rate-monthly average)임.

자료: RBNZ. (2022b). The official cash rate. Retrieved from <https://www.rbnz.govt.nz/monetary-policy/about-monetary-policy/the-official-cash-rate>. 2022.9.4.

한편 좌파 잡지에서는 ‘신자유주의자처럼 통치하는 뉴질랜드 사회주의자(The New Zealand “Socialists” Who Govern Like Neoliberals)’라는 글을 통해 저신다 아던 총리의 신자유주의적 정치 경제적 행보를 비판하였다(Marcetic, 2021.05.25.). 뉴질랜드 복지 예산의 증가는 사실이나 신자유주의적 질서에 순응적이라는 비판이 주된 내용인데, 부유세 과세율을 높이지 않고 상품서비스세(GST, Goods and Service Tax)만 높이거나, 폭등하는 집값(지난 5년간 전 세계에서 가장 높은 상승률)으로 인한 자산 격차 확대 및 임대주택 지원 부족, 보건과 기후 변화에 대한 투자 부족 등을 지적하고 있다(Marcetic, 2021.05.25.). 공급 측면의 경제

학(supply-side economics)이 뉴질랜드 자본주의를 지배하고 있다는 비판이다. 여전히 웰빙 국가로의 질적 도약은 뉴질랜드 자본주의의 숙제라고 할 수 있다.

뉴질랜드는 진보적인 정책을 통해 19세기 세계의 사회적 실험실로서 명성을 얻은 바 있다(Nolan, 2007, p. 113). 8시간 노동제 추진(1840년), 원주민 몫의 의석 할당(1857년), 세계 최초 여성 투표권(1893년), 노령 연금(1898년) 도입 등이 그 명성의 근거이다. 2019년도 예산정책성명서에서 처음으로 규정한 ‘웰빙’에 대한 정의(定義)가 정의(正義)롭게 현실화될 때 그 명성은 오늘날도 유효할 것이다. 새로운(New) 세계의 사회적 실험실이라는 명성이 드날리면, 뉴질랜드 웰빙 예산에서 강조하는 것처럼, 모두가 행복한 ‘긴 하얀 구름의 땅(Aotearoa, The Land of the Long White Cloud)’이 펼쳐질 것이다.

제5절 소결: 한국 복지국가에 대한 함의

뉴질랜드 웰빙 예산이 한국 복지국가에 대해 갖는 함의로 본 장을 맺고자 한다. 한국 복지국가에 대한 함의는 크게 두 가지라고 할 수 있다. 첫째, 웰빙 대국민 토론을 통해 궁극적으로 한국형 웰빙 예산을 도입하는 것이다. 경제성장 지상주의에 대한 자성의 목소리가 계속되고 있으나, 여전히 한국 사회에서는 GDP를 웰빙으로 전환하고자 하는 정책 결정은 보이지 않는다. 지금으로부터 10년 전이다. 2012년 전부 개정된 「사회보장기본법(법률 제18215호, 2021)」 제2조 기본 이념에 따르면, “사회보장은 모든 국민이 다양한 사회적 위험으로부터 벗어나 행복하고 인간다운 생활을 향유할 수 있도록 자립을 지원하며, 사회 참여·자아 실현에 필요

한 제도와 여건을 조성하여 사회통합과 행복한 복지사회를 실현하는 것을 기본 이념으로 한다”고 규정하고 있다. 여기에서 주목하고자 하는 용어는 ‘행복’이다.

사회보장기본법에 명시되어 있는 것처럼 한국의 사회정책은 ‘행복’을 향하고 있을까? 국민 행복과 행복한 복지사회를 천명하기는 하였으며, 최소한 현실 사회정책에서 뉴질랜드 웰빙 관점에서 제시되는 실현능력접근은 보이지 않는다. 웰빙에 대한 학계의 논의를 넘어 사회적 논의로 확장하는 것이 중요하다. GDP보다 웰빙이 중요하다라는 다른 국가들의 사례와 효과를 확인하고, 웰빙의 의미와 가치가 무엇인지 마을복지계획 과정에서부터 토론을 시작하는 것이 필요하다.

그 토론의 과정에서 뉴질랜드의 사례를 배울 필요가 있다. 생활 기준 프레임워크 개발, 웰빙 영역과 하위 자본(인적·사회적·자연적·금융 자본)의 구성, 자살률과 같은 우선순위에 해당하는 하위 지표들의 선정, 지역과 마을에서의 주민 참여를 통한 사회 연대 방식, 예산의 주무 부처가 아닌 모든 부처가 동등한 지위에서 협업을 통한 예산 수립, 웰빙 예산의 효과 분석에 따른 증거 기반의 예산안 수립, 웰빙 예산의 모니터링 및 평가 프레임워크의 구축 등을 한국형으로 개발할 필요가 있다.

둘째, 정치 주체의 변화와 정책 결정자의 전면 재구성이 요청된다. 뉴질랜드 웰빙 예산의 등장과 공고화는 결국 사회주의자 또는 사회민주주의자, 그것도 아니면 젊은 시절 한때 사회주의자 또는 사회민주주의자였던 저신다 아던의 총리 취임과 노동당의 재집권 과정에서 가능했던 것이다. 정치 주체의 변화는 위에서 언급한 웰빙 가치의 사회적 토론과 그 토론 과정에서의 조직의 출현과 연대, 그리고 GDP보다 웰빙을 추구하는 대중 운동이 정치와 결합될 때 비로소 가능할 것이다. 그러나 정치 주체의 변화는 한국 정치의 현실에서 장기 전략이다. 이에 정책 결정자의 변

경부터 시작할 필요가 있다.

현재 한국 정치 현실에서 힘을 집중할 수 있는 지점은 지역-자산-연령-민족-성별에 따른 정책 결정자의 전면 재구성이다. 황금 만능주의의 유령이 한국 사회를 지배하고, 수도권과 비수도권의 자산 격차 심화로 인한 계층 균열이 세대를 넘어 자손에게까지 지속되고 있다. 기성 세대의 기득권이 사회 곳곳에서 파리를 틀고 있어 청년의 목소리가 반영되지 못하고, 급격한 다문화사회 현상에 능동적으로 대응하지 못하고 있다. 성별 격차 감소 정책은 있으나 현실에서는 그 기능이 발휘되지 못하고 있다. 수도권(지역)에 거주하며 부를 가진(자산) 40대~60대(연령)의 단군민족(민족) 남성(성별)들이 자신의 이해 관계를 반영하는 사회정책 결정을 하고 있는 한국 사회에서의 시대적 요청은 정책 결정자의 전면 재구성이다. 뉴질랜드와 같이 다양성이 보장되는 정책 결정 구조를 갖춘다면, 사회정책은 거대한 변화를 낳을 수 있을 것이다. 예를 들어 비수도권, 자산 최대 3억(국민임대주택 1인 가구 청약신청 시 입주 자격 자산 기준이 2억 9,200만원), 40세 미만(10대~30대), 다문화, 그리고 여성을 정책 결정의 전면에 내세운다면 한국의 사회정책은 근본적으로 변화할 수 있는 토대를 갖추게 될 것이다.

이를 위해 특히 정치 권력과 경제 권력에서의 성별 격차부터 감소시킬 필요가 있다. 156개국의 정치·경제·교육·건강 분야의 2021년 세계 성격차 보고서에 따르면, 뉴질랜드는 4위이지만 한국은 102위이다(World Economic Forum, 2021, p. 10). 교육 달성도 104위, 경제활동 참여 및 기회 123위, 건강 및 생존 54위, 정치 세력화 68위에 이를 만큼 성별 격차는 심각하다(World Economic Forum, 2021, pp. 18~19). 먼저 정치에서 성별 격차가 심각하다. 2021년 기준으로 의회에서 여성 의원 비율은 19%(뉴질랜드 48.3%)에 불과하며, 장관 중 여성 비율은 27.8%

(뉴질랜드 40%)이다(World Economic Forum, 2021, p. 241). 성별 격차에서 한국과 세계 평균을 비교하면, 경제(0.586 > 0.583), 교육(0.973 > 0.950), 건강(0.976 > 0.957) 부문은 평균보다 높지만, 정치(0.214 > 0.218) 부문은 평균에 못 미쳤다. 정치 부문은 다른 부문보다 변화시켜야 할 과제가 많은 상황이다. 정치 권력에서의 성별 격차를 감소시키기 위한 뉴질랜드의 '성별 정치 권력 다양성' 사례를 벤치마킹할 필요가 있다.

경제 부문도 성별 격차는 지속되고 있으며 그 개선은 더디다. 여성의 경제활동 참가율은 60%로 여전히 남성과 23%p의 격차가 있고, 여성 선임직의 경우 15.6%에 불과하다. 2019년 2분기와 3분기 평균(팬데믹 이전)과 2020년 2분기와 3분기 평균(팬데믹 이후)을 비교하면, 남성에 비해 여성의 경제활동 참가율이 0.93% 더 감소한 것으로 나타났다(World Economic Forum, 2021, p. 14). 최근 아시아 국가 중 중국에 이어 두 번째로 경제활동 참가율 성별 격차 감소율이 높았다(3.1%p 감소)는 긍정적인 신호도 있다(World Economic Forum, 2021, p. 23). 그러나 경제 규모 10위에 걸맞은 남녀 평등 수준은 아니다.

나아가 소수자의 주체되기 과정에 주목할 필요가 있다. 한국 거주 이민자들, 즉 다문화 가족과 외국인 가족이 느끼는 한국 사회는 어떤 모습일까? 그것은 한국에 거주하는 이민자들의 한국에 대한 주관적 평가에서 찾을 수 있다. InterNations(2022, p. 3)의 조사 결과를 보면, 한국 거주 외국인들은 52개 조사 대상국 중 40번째 순위로 외국인이 살기 좋은 나라라고 여기고 있다. 최하위 그룹은 아니지만 중간 수준의 성적표도 아니다. 한국 이민자들의 주관적 인식을 구체적으로 보면, 삶의 질은 9위로 높지만 정착 용이성 지수는 41위, 해외 취업 지수 42위, 개인 재정지수 35위, 이민자 필수품 지수 42위였다(InterNations, 2022, p. 17, 24, 30,

36, 42). 10쌍 중 1쌍이 다문화 결혼인 한국에서, 뉴질랜드처럼 정치 권력에서의 키위족 중심의 배제 정치를 종식하고 '민족별 정치 권력 다양성'이 보장된 참여 정치를 도입할 필요가 있다. 뉴질랜드 웰빙 예산을 통해 마오리족의 삶의 방식(He Ara Waiora) 프레임워크가 전체 뉴질랜드인을 위해 활용되고 있다. 토크니즘과 결별하고 세계에서 가장 다양한 무지개 정치를 가진 뉴질랜드에 주목하자.



제5장

노인 일상회복지원 (reablement) 정책 개혁 사례와 함의

제1절 제도 개혁의 배경

제2절 환경 변화에 대응하는 사회정책의 대응

제3절 제도 개혁의 사례

제4절 한국에 주는 정책적 함의

제 5 장

노인 일상회복지원(reablement) 정책 개혁 사례와 함의

일상회복지원(reablement)이란 다양한 정의와 접근이 이루어지고 있지만 일반적으로는 노인들이 질병과 장애의 문제를 겪게 될 때 일상생활에 필요한 기술을 다시 배우고 익히도록 하는 서비스를 말한다(SCIE, 2013, p. 1). 이러한 일상회복지원은 최근 10여 년간 영국, 뉴질랜드, 호주 등 영어권 국가들(Thuessen, Feiring, Doh, & Westendorp, 2021, p. 30)뿐만 아니라 덴마크, 노르웨이 등 북유럽 국가들에서도 혁신적인 돌봄 모델로서 광범위하게 확산되고 있다(Moe & Brinchmann, 2016, p. 36; Winkel, Langberg, & Wæhrens, 2015, pp. 1347~1348).

우리나라에서는 강혜규 외(2011, pp. 76~77)의 연구에서 영국 지방 정부의 사회적 돌봄의 사례로서 간략하게 소개된 것이 전부이다.⁷⁾ 이후 몇몇 연구에서 일상회복지원을 언급했는데 새로운 돌봄 모델로서 다루기 보다는 정책 변화의 예로서 언급되는 경우들이었고, 그것도 부정적인 사례로 묘사했다. 우리나라 고령친화사업 활성화에 대한 비판적 논의를 한 박승민(2017, p. 71)의 연구에서는 일상회복지원을 원어 발음인 ‘리에블먼트’로 언급하며 성공적 노화, 활동적 노화 담론에 기반한 개념으로 효과성이 불분명하다면서 비판 근거로 사용하고 있다. 영국 보수당 정부의 ‘큰 사회(Big Society)’ 담론에 기반한 돌봄 정책을 비판적으로 분석한 공선희(2015, p. 45)의 연구에서도 일상회복지원을 ‘단기집중서비스’로 번

7) 당시에는 ‘재기 서비스(reablement service)’로 번역이 되어 소개되었지만 본래 의미에 더욱 충실하면서 우리말로 더욱 쉽게 이해될 수 있도록 여기에서는 ‘일상회복지원(reablement)’으로 번역하여 사용한다.

역하면서 재정 지원 축소 수단의 예로 사용하고 있다.

이러한 지적들이 근거가 없는 비판이라고는 할 수 없지만 서구 국가들과 우리나라가 공통적으로 직면한 고령화라는 사회적 도전에 대해서 일상회복지원은 하나의 유력한 대안적 서비스 모델이자 접근 방식으로 보여지가 있다. 더욱이 이 모델이 일부 복지국가에서 광범위하게 확산되고 있다는 점도 고려할 필요가 있다. 우리나라는 특히 사회적 돌봄 지출이 OECD 국가 중에서 최근 가장 급격하게 증가하고 있다(OECD, 2020a, pp. 4~5). 그러한 경향이 노인의 삶의 질을 향상시키기보다 과도한 사회적 입원으로 요양병원의 폭증으로 나타나는(임용재, 2019.11.28.) 등 돌봄 체계의 개편 과제가 시급한 상황이다. 서비스의 과도한 의존을 줄이면서 노인의 삶의 질을 개선할 수 있는 일상회복지원 개혁 사례가 줄 수 있는 함의는 적지 않을 것이다.

이 글에서는 일상회복지원 개혁이 제기된 배경에 대해서 살펴본 후 일상회복지원이 국제적으로 어떻게 확산됐는지 점검하겠다. 특히 개혁 사례로서 영국에서 일상회복지원 개혁이 어떻게 추진되었는가를 살펴볼 것이다. 글의 순서는 다음과 같다. 다양한 국가와 지방정부에서 추진된 개혁 모델인 점을 고려해서 먼저 공통된 특징과 정의를 정리한 다음 일상회복지원의 구성 요소를 하나씩 고찰할 것이다. 또한 실제 특정 국가에서 나타난 제도 개혁의 내용은 영국의 연구 조사 결과를 바탕으로 더욱 자세히 다루어 볼 것이다. 그리고 일상회복지원에 대한 쟁점과 평가가 어떤지를 살펴본 다음 한국에 주는 정책적 함의를 제시할 것이다.

제1절 제도 개혁의 배경

고령화는 전반적인 삶의 질과 의료 서비스의 향상에 따라 산업화된 국가들이 공통적으로 직면하고 있는 정책적 도전이다. 만성질환 등 노령에 따른 장기 질환으로 인해서 병원 입원과 입원 일수가 증가하고 있다. 노인의 일상생활 능력 상실로 인해 점차 관련된 서비스에 대한 수요가 증가하면서 정책적 부담 역시 가중되고 있는 것이다(Beresford et al., 2019, p. 1). 많은 연구에서 대부분의 사람들은 나이가 들어도 자신의 집과 살던 지역사회에서 계속 거주하기를 희망하는 것으로 나타났다(Aspinal, Glasby, Rostgaard, Tuntland, & Westerndorp, 2016, p. 574). 이러한 정책 환경의 변화와 시민들의 욕구 변화가 맞물리면서 일방적인 서비스 공급을 중심으로 한 기존의 돌봄제도에 대한 요구 역시 달라지고 있다. 이에 대한 단기 처방은 더이상 지속 가능하지 않은 것으로 나타나고 있다(Sims-Gould, Tong, Wallis-Mayer, & Ashe, 2017, p. 654).

특히 노인을 대상으로 하는 보건의료와 돌봄정책도 패러다임 변화가 요구되고 있다(Winkel et al., 2015, p. 1347). 단지 의료기관을 통해서 질병을 통제하고, 일상생활에 필요한 일을 대신 해주는 재가서비스 중심에서 벗어나야 한다. 즉 다시 일상생활능력을 회복해서 자립적인 생활을 유지할 수 있도록 방향 전환을 해야 하는 것이다. 만약 증가하는 사회적 요구에 대한 해법을 찾지 못할 경우 재가서비스마저도 감당하기 어려운 상황이 예상되기 때문이다. 일상회복지원은 바로 보건의료와 사회 서비스의 통합된 접근을 강화함으로써 자립에 초점을 둔 지원 체계이고, 비용 효과적인 가능성이 있다고 인식되고 있다(Social Care Institute for Excellence, 2013, p. 33).

Aspinal et al.(2016, p. 575)은 일상회복지원에 대한 정책적 동인

(policy drivers)을 자립 촉진, 중요한 일상활동에의 참여 촉진, 시민중심 접근, 전문성의 지위 변화, 자원으로서의 개인, 통합, 비용 억제 등 7가지로 보고 정책적 인식과 방향의 변화로 설명하고 있다. Aspinal et al.(2016, p. 575)이 설명하는 일곱 가지 동인을 하나씩 살펴보면 다음과 같다. 먼저 자립 촉진(promoting independence)의 경우 기존의 보건 의료와 사회 서비스가 질병이나 노쇠에 대한 예방에 제대로 초점을 맞추지 않고 있다는 문제 의식에서 출발한다. 일상회복지원은 노인들이 자신의 거주지와 돌봄 욕구를 포함한 미래에 대한 결정을 하기 전에 자신의 최선을 발휘할 수 있도록 시간과 전문성을 투입하는 것이 목적이다.

둘째, 중요한 일상활동에의 참여 촉진(promoting participation in daily activities that matters)은 노인들이 자신이 중요하다고 인식하는 다양한 활동의 능동적 참여에 대한 요구 증가에 대응하는 것이다. 일상회복지원의 실천은 자신의 집에서 완전한 또는 부분적인 개인적인 자립성을 증진시키는 데 초점을 맞춘다. 또 자신의 지역사회에 대한 접근과 자신들이 좋아하는 사회활동, 레저활동, 신체활동에 다시 참여할 수 있도록 지원함으로써 이러한 요구에 부응하고자 한다.

셋째, 시민중심접근(citizen-centered approach)은 정책에 개인의 권리와 책임이 실현될 수 있도록 보다 포용적이고 인권적 접근에 대한 요구가 커지고 있는 측면을 반영한다. 일상회복지원은 이러한 측면에서 노인을 기본적으로 쇠약한 존재로 보지 않는다. 상실을 극복하고 적응하며 자립을 회복할 수 있는 복원력과 능력을 가진 존재로서 접근한다.

넷째, 전문성의 지위 변화(changing the locus of expertise)는 돌봄 관계에서 전문가와 이용자를 바라보는 관점의 변화를 말하고 있다. 이전까지 전문가가 대부분을 판단하고 일방적으로 제공하고 이용자는 수동적으로 그렇게 제공되는 서비스를 이용만 하는 관계였다. 이제는 돌봄에 있

어서 전문가와 이용자의 관계를 동등한 동반자 관계로 보고자 하는 변화가 있는 것이다. 따라서 전문가는 임상적이고 기술적인 공식적 서비스에 대한 전문성을 가지고 있다면 이용자는 자기 자신의 삶과 무엇이 자신에게 적합한가에 대한 전문성을 가지고 있다고 본다. 일상회복지원은 이러한 각자의 전문성에 기반한 동등한 동반자 관계를 전제로 하고 있는 접근이라고 할 수 있다.

다섯째, 자원으로서의 개인(Individual as resources)은 더이상 노인을 사회적 부담으로 바라보지 않고 사회적 기여의 주체로 바라보는 관점의 변화를 의미한다. 전통적으로 노인을 은퇴자나 연금생활자로서 사회적 자원을 소비만 하거나 돌봄이 필요하여 사회적 비용을 발생시키는 대상으로 보는 관점이 있다. 새로운 시각에서는 사회적 경제적으로 기여할 수 있는 자원으로서 노인을 바라본다. 이러한 기여를 위해서는 노인의 기력과 능력을 최대화할 수 있도록 해야 하고 일상회복지원은 그러한 방법으로서 위치하게 된다.

여섯째, 통합(integration)은 사회적 돌봄 분야에서 매우 오래된 과제이기도 하다. 전통적으로는 보건의료와 돌봄의 통합을 의미했었지만 점차 주거, 사회 참여 등의 다양한 분야와 작업치료사, 물리치료사 등 다양한 전문직의 참여로 통합 범위는 확장되고 있다. 결국 특정 전문직에 국한하지 않고 다양한 전문 분야 간의 상호 협력에 의한 지원(inter-disciplinary support)이 효과뿐만 아니라 직업 만족도를 높일 수 있는 접근으로 여겨지고 있다. 일상회복지원은 이러한 다직종 간 접근을 촉진한다.

일곱째, 비용 억제(cost containment)는 사회적 돌봄 비용이 급격히 증가할 것으로 예상되는 가운데 이를 억제하거나 완화할 수 있는 정책 방안이 필요하다. 이뿐 아니라 전반적으로 사회적 요구는 증가하는 반면 사회적 자원은 불충분한 상황에서 조직적, 지역적, 전국적 단위에서 각자

자원을 절약하면서도 성과를 최대화할 수 있는 방법을 모색해야 한다. 일상회복지원은 그 방향을 제시해 준다고 본다.

이처럼 일상회복지원은 단순한 프로그램이기보다는 다양한 정책적 도전과 변화의 흐름이 복합적으로 작용하여 확산되고 있는 개혁의 한 흐름이다. 물론 일상회복지원은 나라 또는 지역에 따라서 다양한 형태로 이루어지고 있다. 자립, 참여, 시민 중심, 동반자 관계, 역량 중심, 통합, 비용 효과성 등 다양한 정책적 변화의 흐름이 결합되면서 고령화 시대에 효과적으로 대응할 수 있는 핵심적인 개혁 방안으로 주목받고, 또한 확산되고 있다.

제2절 환경 변화에 대응하는 사회정책의 대응

1. 일상회복지원의 국제적 확산

일상회복지원(reablement)의 개념을 역사적으로 추적한 Clotworthy, Kusumastuti & Westendorp(2021, p. 3)은 이 개념이 20세기 중반 재활(rehabilitation)과 관련된 논의에서 처음 등장하였다고 보고 있다. 2차 세계 대전 이후 임상적 재활에서 그 초점을 환자 개인의 신체적, 정신적, 감정적, 직업적, 사회적 능력의 회복을 포함하는 포괄적인 회복으로 확장할 것에 대한 강조가 있었다. 또한 물리치료(Physiotherapy)도 이전의 직장이나 대체 일자리에 대한 능력회복을 포함한 일상회복지원으로 재활의 개념이 대체되어야 한다는 주장도 등장한다. 그 이후 1960년대와 1970년대에 걸쳐 관절염이나 류머티즘 계통의 환자들이 기능을 회복하고 일자리와 가정에 정착할 수 있도록 ‘일상회복(reabling)’을 도와야 한

다는 논의가 지속적으로 제기됐다(Clotworthy et al., 2021, p. 4).

2000년대 들어서는 ‘회복적 돌봄(restorative care)’의 개념이 등장하기 시작하였다(Clotworthy et al., 2021, p. 4; Metzelthin, Rostgaard, Parsons & Burton, 2022, p. 704). 이 접근은 서비스에 대한 욕구를 줄이면서 이용자의 만족도를 높이기 위한 시도로서 시범사업으로 시작되어 일반적인 실천 모델로 확산되어 갔다(Tessier, Beaulieu, McGinn, & Latulippe, 2016, p. 55). 이러한 개입은 방문간호사, 각종 치료사 등 보건의료 전문가뿐만 아니라 재가돌봄 종사자까지 보다 통합되고 협력적이고 다양한 전문 분야에서 공통된 목표를 설정하고 만성질환 등 질병을 다루는 접근에서 이용자의 기능과 삶을 돌보는 총체적인 접근으로 전환한 것을 의미하기도 하였다. 이에 따라서 최약한 노인을 위해서 목표를 설정하는 방식의 실천 모델들이 반드시 일상회복지원이라고 명명되지 않더라도 이러한 접근과 철학적인 기반을 공유하는 모습들이 나타났다.

자립적 기능에 초점을 맞춘 접근은 OECD의 많은 국가에서 나타나기 시작하였다. 2000년대 초반부터 역시 주로 ‘회복적 돌봄’으로 지칭되는 실천 모델들이 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드를 비롯하여 북유럽 국가에서도 등장했다(Metzelthin et al., 2022, p. 704). 이러한 ‘회복적 돌봄’의 개념은 2000년대 중반 이후에는 일상회복지원의 개념으로 귀결되어간다. 가령영국에서는 다양한 시계열 연구들을 통해서 ‘재가돌봄 일상회복지원(homecare re-ablement)’ 등과 같은 개념이 본격적으로 나타났다. 이러한 실천들이 돌봄 서비스 효율적 전달 프로그램(Care Service Efficiency Delivery, CSED) 등 정부의 공식 정책으로 추진됐다. 이에 따라 학계에서도 신체적, 정신적 어려움을 겪는 사람들을 위해 일상생활에 필요한 필수적 기능을 훈련, 재훈련하여 질병에 대한 적응력을 높이는

서비스로서 일상회복지원이 본격적으로 부상하게 된 것이다 (Clotworthy et al., 2021, p. 5).

2010년대에 들어서자 많은 서구 국가에서 전통적인 재가서비스의 대안으로서 일상회복지원을 시행하기 시작한다(Clotworthy et al., 2021, p. 9). 이러한 프로그램에서는 당장의 보건의료 문제를 해소하기 보다는 자립적인 기능을 회복하고, 전통적인 재가서비스에서 스스로 하지 못하는 일들을 대신 해주는 방식에서 스스로 필요한 일을 할 수 있도록 돕는 접근 전환으로서 일상회복지원의 철학이 강조됐다. 이때부터는 ‘회복적 돌봄’과 일상회복지원이 서로 같은 개념으로 혼용되기 시작한다.

일상회복지원에 대한 국제적 논의도 나타난다. 유엔 유럽 경제위원회 (United Nations Economic Commission for Europe, UNECE)에서는 2012년 비엔나에서 각료 선언(Ministerial Declaration)을 채택했다. 선언에는 노후의 삶에서 개인적 충족을 도모하고 사회적, 경제적 발전에 참여함으로써 사회적 혜택을 누리며, 삶의 질을 높이기 위해 본인의 가능성을 강화하고 인식을 높이자는 내용이 담겼다(Aspinal et al., 2016, p. 575). 일상회복지원은 이러한 맥락에서 핵심적인 정책 개혁 방안으로 부각됐다.

2010년대 중반 이후에 일상회복지원과 관련된 정책은 더욱더 활성화되었다. 학술적 연구도 관련 문헌들이 대부분 2015년 이후 영국과 노르웨이 등지에서 본격적으로 등장했다. 이러한 연구들은 양적 연구와 질적 연구를 포괄하고, 국가 간의 협력적 연구도 보이기 시작한다(Clotworthy et al., 2021, p. 7). 덴마크, 뉴질랜드, 호주, 영국 등에서는 국가적 보건의료 정책의 일환으로 일상회복지원이 시행되고, 네덜란드, 노르웨이 등지에서는 일상회복지원의 현실성과 효과성, 비용효과성 등에 대한 본격적인 시범 사업과 평가 연구들이 진행된 상황을 반영하는 것이다

(Metzelthin et al., 2022, p. 704). 일상회복지원의 성격과 구성 요소, 목표, 핵심 대상 등에 대한 국가 간의 다양한 개념적 이해도 나타났다.

이러한 경향은 고소득 산업화를 이룬 서구 국가들을 중심으로 ‘건강한 노화(healthy ageing)’ 패러다임이 강조되면서 개인주의(individualism)와 생산성(productivity)에 대한 관심이 증가하는 것을 반영하는 것이기도 하다. 가령 80여 개국의 정부, 비정부기구, 학계, 산업계, 개인들이 참여하고 있는 국제비정부기구인 국제노령화연맹(International Federation on Ageing, IFA)은 2015/2016 코펜하겐 정상회의에서 건강한 노화를 촉진시키기 위한 해법주도(solution-driven)의 국제적 공공보건의료 아젠다를 발전시킬 방법에 대한 토론을 벌인 바 있다. 참여자들은 일상회복지원 접근의 가치에 대한 인식과 증가하는 고령 인구를 위한 기술적 적용을 증진시키기로 결의하였다(Clotworthy et al., 2021, p. 2). 여기에서 노인을 위한 일상회복지원은 기능을 유지하거나 향상시키거나 감퇴하는 기능의 결과에 적응하는 데 있어 기술과 자신감을 획득하는 능동적인 과정으로 정의됐다.

이렇게 일상회복지원은 각 나라와 지방정부에서 돌봄제도의 개혁으로서 도입되고 있다. 2010년 덴마크 코펜하겐에서는 수동적인 서비스만 제공했던 노인돌봄에서 일상회복지원을 도입하는 것으로 재가서비스를 재편하기로 결정했다(Winkel et al., 2015, p. 1347). 노르웨이에서는 2012년부터 시간 제한을 두고 구체적 목표와 지표를 가지고 다수의 제공자가 협력적으로 당사자의 기능과 자립, 사회적 참여를 성취하도록 돕는 방식의 재활 서비스로서 일상생활지원 서비스를 도입하기 시작했다. 2010년대 중반까지 약 30%의 지방정부에 확산된 것으로 파악된다(Hjelle, Tuntland, Førlund, & Alvsvag, 2017, p. 1582). 호주에서는 ‘나의 노년 돌봄(My Aged Care)’이라는 국가 차원의 노인 돌봄 정책에

서 지역 욕구 사정 서비스(Regional Assessment Service)를 통해서 일상회복지원을 초기 단계 개입으로 시행하고 있다(Doh, Smith & Gevers, 2020, p. 1371).

2. 영국에서의 일상회복지원 개혁 추진

영국에서 관련된 논의는 1990년대에 보건의료에서 불필요한 입원을 피하거나 자신의 집에서 스스로를 돌볼 수 있는 능력을 회복시켜 조속한 퇴원을 지원하는 것을 포함한 '중개돌봄(intermediate care)'이라는 개념으로 등장하기 시작했다(Beresford et al., 2019, p. 1). 2000년 발표된 NHS 계획(The NHS Plan)에서 대대적인 투자 계획에 포함되었던 이 중개돌봄은 일부는 완전히 병원에서 이루어졌고, 일부는 지역의 NHS와 지방정부의 협력으로 제공됐다. 무상으로 최대 6주까지 제공되는 서비스의 형태로 나타나기 시작했다(Glendinging et al., 2010, p. 3). NHS 현대화 기구(NHS Modernisation Agency)에서 추진한 인력변화프로그램(Changing Workforce Programme)에서 소개한 서비스에는 일상회복지원 서비스가 포함됐다(Clotworthy et al., 2021, p. 5).

이와 유사하게 지방정부에서도 낮은 수준에서의 지원을 통해 자립적으로 집에서 지낼 수 있는 능력에 대한 개입이 발전하기 시작하였다. 이러한 정책의 변화는 중앙정부 차원에서도 서비스에 대한 의존을 줄이고 자신의 역량과 가능성을 최대한 활용할 수 있도록 지원하는 접근을 촉진하였다. 이렇게 보건의료와 지방정부를 중심으로 전국적으로 나타난 이 새로운 서비스들은 단기간에 집중적인 개입을 통하여 일상생활과 사회적 참여를 위한 능력을 향상시키거나 감퇴를 예방하는 공통적 특징을 나타냈다. 이를 지칭하는 용어로서 일상회복지원이 사용됐다(Beresford et

al., 2019, 2019, p. 1). 그 결과 사회 서비스 책임이 법적으로 부여된 사회 서비스 책임 지방정부(Council with Social Services Responsibilities, CSSRs)의 상당수가 일상회복지원 서비스를 제공하기 시작했다. 돌봄 서비스 효율적 전달 기구(Care Services Efficiency Delivery, CSED)에 따르면 2010년에는 150여 개의 지방정부가 서비스를 제공하고 있거나 서비스를 시행하려는 단계에 있는 것으로 파악되었다(Glendinginning et al., 2010, p. 3).

일상회복지원 개혁은 지속적으로 영국 보건부(Department of Health)와 NHS를 통하여 촉진되었다(SCIE, 2013, p. 1). 2010년 보건부를 통해서 7천만 파운드(약 1천억 원)의 재원을 일상회복지원에 투입하였고, 2011/12~2012/13년 회계연도에 걸쳐서는 지역별로 보건의료 총괄기구(Primary Care Trust, PCTs)에 지방정부와 함께 퇴원 후 지원 계획의 일환으로서 일상회복지원을 개발하도록 추가재정을 투입했다. 2013/14년에는 ‘돌봄과 지원(Care & Support)’ 정책 백서(White Paper)를 발표하면서 NHS 위탁위원회(NHS Commissioning Board)를 통하여 지방정부에 8억 5천 9백만 파운드(약 1조 2천억 원)를 추가로 투입하였다(SCIE, 2013, p. 4). 이 재원의 사용을 일상회복지원에 제한하지는 않았지만 이전과 다르게 어떻게 사회적 돌봄 서비스에 긍정적 변화를 가져오고 이용자에 대한 성과를 만들 것인가를 제시하도록 하여 일상회복지원과 같은 서비스에 투자한다는 의도를 나타냈다.

60년 만에 사회적 돌봄에 있어 가장 큰 개혁이라고 일컬어지는 2014년 돌봄법(Care Act) 역시 영국 사회적 돌봄 서비스에 있어서 일상회복지원의 위상에 상당한 영향을 미쳤다. 먼저 일상회복지원은 돌봄 서비스에 대한 요구를 지연시키거나 줄이면서 자신의 집에서 자립적으로 살아갈 수 있도록 하는 핵심적인 개입으로서 제시됐다. 이를 위해서 지방정부

는 욕구 사정 전이나 욕구 사정을 하면서 일상회복지원 서비스 제공을 고려하도록 했다. 보건의료 서비스와 함께 적절한 시기의 퇴원을 지원하기 위한 수단으로 중개돌봄 유형으로도 제시되었다(Beresford et al., 2019, p. 3). 2017년 국가 보건의료와 돌봄 우수원(National Institute for Health and Care Excellence, NICE)의 안내서에서도 일상회복지원을 중개돌봄의 핵심 요소 중 하나로 제시했다(Beresford et al., 2019, p. 4). 일상회복지원은 회복적 접근의 차별화된 방법으로 위치하고 있다.

제3절 제도 개혁의 사례

1. 일상회복지원의 특징과 정의

일상회복지원이 무엇인가에 대한 일치된 이해나 합의가 존재하지는 않는다. 일상회복지원이 어떻게 설계되어야 하는가에 대한 공통된 이해도 부족하고, 같은 실천 모델이라고 하더라도 나라와 지역마다 다른 개념을 사용하기도 한다. 영국의 경우 일상회복지원이라고 하지만 호주나 뉴질랜드, 미국 등지에서는 회복적 재가 지원(restorative home support) 또는 능동적 서비스 모델(active service model)이라고 한다. 북유럽 국가의 경우 재가 재활(hemrehabilitating), 노르웨이와 덴마크는 매일 재활(hverdagsrehabilitating)이라는 용어를 사용하고, 다른 나라에서는 재활성화(reactivation), 노년 재활(geriatric rehabilitation), 회복적 개입(restorative intervention)과 같은 개념이 사용된다(Cloutworthy et al., 2021, p. 10).

연구자, 현장 실천가들은 일상회복지원 개념에 대한 이해 부족 뿐 아니

라 실천 방법의 일관성 부족에 대한 우려를 표하기도 한다(Doh et al., 2020, p. 1371). 관련 연구 문헌에서도 일상회복지원의 포괄 영역에 대한 의견도 다양하다. 이를테면 일상생활 수행 능력(ADL)이나 도구적 일상생활 수행 능력(IADL)을 향상시키는 데 제한되어야 하는지, 아니면 사회활동과 여가 등 다른 신체활동을 포괄하는지, 개입 기간은 몇 주 이내로 제한할지 아니면 그럴 필요가 없는지, 대상을 재가돌봄 초기나 병원 퇴원 이후의 노인에 기본적으로 초점을 둘지 아니면 만성질환이나 치매 노인까지 포괄해야 하는지 등이다(Metzelthin et al., 2022, p. 705).

이 때문에 최근에는 일상회복지원에 대한 전문가들의 합의된 정의를 도출하거나 문헌 분석을 통해 공통 요소를 도출하는 연구가 이루어지고 있다. Doh et al.(2020)은 일상회복지원의 분명한 정의를 담고 있는 문헌에 대한 비판적 분석을 통해 총 13개의 문헌에서 14개의 정의를 선별해 내고 이를 중심으로 일상회복지원의 필수적인 특징을 주제 분석(thematic analysis)했다. 그 결과는 <표 5-1>과 같다. 이를 보면 절반 정도가 집행 과정에 대한 내용이며 다양한 실천 모델이 나타나고 있는 특징을 반영하고 있다. 또한 목표 영역은 기능성 증진에 초점을 맞추고 있는 점이 드러난다. 정책적 목표는 자립이 우선적으로 강조되고 있다.

Metzelthin et al.(2022)은 총 11개 국가 112명의 전문가를 대상으로 일상회복지원의 성격, 구성 요소, 목적, 표적 대상 집단 등에 대한 합의를 이루고 이를 바탕으로 합의된 정의를 도출하기 위한 델파이 조사를 진행하였다.

〈표 5-1〉 일상회복지원의 필수적인 특징

구성 요소	특징	구성비
개입 영역 (Actionable)	기능성(Functionality)	26.1%
	사회적 연결성(Social connectivity)	6.5%
	소계	32.6%
과정 (Process)	기간 제한(Time-limited)	15.2%
	재가 및 지역사회 공간(Home and community setting)	13.0%
	목표 지향(Goal oriented)	8.7%
	다학제 팀(Multi-disciplinary team)	6.5%
	표적화(Targeting)	2.2%
	소계	45.6%
목표 (Goals)	자립(Independence)	15.2%
	지속적 지원 필요 감소(Reduced need for ongoing support) 또는 비용 억제(cost containment)	6.5%
	소계	21.7%

자료: Doh, D., Smith, R. and Gevers, P. (2020). Reviewing the reablement approach to caring for older people, *Ageing & Society*, 40, p. 1376, Table 3.

여기서 전문가들은 영어로 된 동료 심사 연구 출판물의 1 저자, 리에이블 네트워크(ReAble network)에 참여하고 있는 28명의 덴마크, 스웨덴, 노르웨이, 네덜란드, 영국, 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 출신 회원과 이 회원들이 추천하는 일상회복지원 현장 전문가 등이다. 이 연구에서 진행한 문헌 분석에서도 일상회복지원의 공통 특징은 사람 중심(person-centred), 다학제 간 접근, 목표 설정, 일상생활 훈련 등으로 나타났다. 이러한 특징들은 Doh et al.(2020)에서도 밝힌 바 있다.

텔레파이 조사 과정에서는 전문가 사이에서 다양한 쟁점도 드러났다. 먼저 일상회복지원이 신체 운동 요소를 포함하는지, 기간에 제한을 두고 접근해야 하는지, 정신 건강 문제가 있는 대상도 포함할지 등에 대한 이견이 드러났다(Metzelthin et al., 2022). 기간 제한은 필수 요소는 아니라고 결론짓고 있는데, 이 결과는 기간 제한적 접근을 일상회복지원의 필수

적인 특징으로 꼽았던 이전의 다른 연구(Aspinal et al., 2016, p. 576)와는 배치되는 부분이다. 이러한 논의 끝에 Metzelthin et al.(2022, p. 713) 연구에서는 전체 참여 전문가 중 79%가 동의하는 최종적인 정의를 다음과 같이 제시하였다.

“일상회복지원은 개인의 신체와(또는) 기타 기능을 향상시키고, 거주지에서 일상생활의 의미 있는 활동에 대한 자립성을 증가시키거나 유지하며, 장기적인 서비스에 대한 필요를 줄이는 것을 목표로 하는 사람 중심의 총체적 접근법이다. 일상생활지원은 여러 번의 재가방문으로 구성되며, 훈련되고 조정된 다학제 간 팀에 의해 제공된다. 이 접근 방식에는 초기 포괄적인 사정 후 정기적인 재사정과 목표 지향 지원 계획 개발이 포함된다. 일상회복지원은 개인이 자신의 목표를 달성할 수 있도록 지원하는 데 있어, 필요에 따라 일상생활에 대한 참여, 주거 개조, 보조 기기뿐 아니라 사회적 관계망 참여를 활용한다. 일상회복지원은 연령, 능력, 진단 또는 환경에 관계 없이 이루어질 수 있는 포용적인 접근법이다(Metzelthin et al., 2022, p. 713).”

2. 일상회복지원의 구성 요소

가. 목표 설정

일상회복지원의 가장 두드러진 특징 중 하나는 이용자의 목표에 초점을 맞춘다는 것이다. 서비스의 구체적인 목표를 이용자의 참여를 통해 설정함으로써 질병의 치료에서 이용자의 삶과 기능으로 돌봄의 초점이 이동하도록 만든다(Sims-Gould et al., 2017, p. 660). 또한 성공적인 일상회복지원은 사람 중심의 목표 설정에 달려있다고 강조한다. 이 과정에서 작업치료사와 물리치료사가 중요한 역할을 할 수 있으며 목표는 스마

트(SMART) 원칙에 따라 수립해야 한다. 즉 특정적(Specific)이고 측정 가능하며(Measurable), 달성할 수 있고(Attainable), 현실적이고(Realistic), 시간 제한적인(Timely) 것이 요구된다(SCIE, 2013, p. 12).

목표는 개인과 일상회복지원 서비스 제공자 간에 설정되며, 서비스 과정에서 지속적으로 검토되고 유연하고 반응적으로 다루어야 한다(SCIE, 2013, p. 13). 보통 '자립'이 목표 설정의 핵심이다. 그러나 개개인이 생각하는 자립은 다양할 수 있기 때문에 종사자들은 이용자가 어떠한 우선 순위를 가지고 있고, 어떤 측면에서 자립을 이루었다고 느낄 수 있을지 이해해야 한다. 또 건강상태와 환경적 조건 역시 가변적이므로 일상회복지원을 위해 스스로 자립할 수 있도록 독려하는 것이 일반적이지만 질병 악화 등의 경우에는 직접적인 돌봄을 필요로 할 수도 있기 때문이다.

나. 개입 영역

앞서 살펴본 바와 같이 일상회복지원에서는 주로 노인의 기능적인 향상에 초점을 맞춘 개입이 지배적이다. 앞서 다른 목표 설정에 있어서도 연구 문헌에 대한 분석에서 측정 가능한 성과로 기능적인 자립을 설정하는 경우가 많이 나타났다(Doh et al., 2020, p. 1378). 일상생활지원 전문가들을 대상으로 한 델파이 조사에서도 회복에서 합의가 이루어진 영역은 신체적, 인지적, 사회적 기능 중에 신체적인 영역이었다(Metzelthin et al., 2022, p. 713). 이러한 근거는 일상회복지원이 기본적으로 일상생활에 필요한 신체적 기능 회복에 초점을 맞추고 있는 특징을 드러내고 있다.

다른 측면에서는 개입 영역이 더욱 확대되어야 한다는 주장이 제기되고 있다. 일상회복지원이 결국 노인들이 시설이 아닌 자신의 집과 지역사회

회 안에서 살아갈 수 있도록 하는 접근이라면 상당한 관심이 지역사회와 사회적인 관계로까지 확장되어야 하고, 신체적 기능뿐만이 아니라 심리적, 정서적, 사회적 욕구와 관련된 활동도 중요하게 다뤄야 한다는 것이다(Doh et al., 2020, p. 1379; SCIE, 2013, p. 1). 따라서 사회적돌봄 우수원(Social Care Institute for Excellence, SCIE)의 안내서에서도 회복에서 중요한 부분이 취미와 사회활동과 친구와의 만남, 동네 가게로 걸어가는 것 등을 포함하고 있다. 일상회복지원의 개입은 동네 가게나 카페를 가는 것을 포함하여 광범위한 지역사회에서 이루어져야 한다는 것이다(SCIE, 2013, p. 3).

Doh et al.(2020)은 이러한 개입 영역을 중심으로 4가지 유형의 일상회복지원을 [그림 5-1]과 같이 유형화하고 있다. 이 유형화를 통해서 현재 실천 현장에서의 일상회복지원의 기능적 초점이 지배적이고 사회적 연결성을 소홀히 하고 있지만 궁극적으로는 사회적 연결성에도 균등한 관심을 기울여야 한다고 강조하고 있다. 안정적 일상회복지원은 이용자가 기능적, 사회적으로 안정된 상태를 의미하며 일상회복이 종합적인 안정된 상태를 의미한다고 설명하고 있다.

다. 개입 대상

개입 대상의 선정에서 의뢰 방식은 크게 두 가지 유형, 즉 일반적 의뢰와 선별적 의뢰 방식으로 나뉜다. 일반적 의뢰 방식은 재가돌봄이 필요한 모든 사람이 먼저 일상회복지원으로 의뢰되는 것이며, 선별적 의뢰 방식은 병원에서 퇴원하거나 장기적 입원의 위험이 있는 경우 전문가의 판단에 따라 의뢰되는 것이다(Beresford et al., 2019, p. 18).

[그림 5-1] 개입 영역 중심의 일상회복지원 유형

기능적 초점	높은	<p>기능적 일상회복지원 (functional reablement) 높은 기능적 초점과 낮은 사회적 연결성 초점</p>	<p>중대한 일상회복지원 (Critical reablement) 높은 기능적 초점과 높은 사회적 연결성 초점</p>
	낮은	<p>안정적 일상회복지원 (Stable reablement) 낮은 기능적 초점과 낮은 사회적 연결성 초점</p>	<p>사회적 일상회복지원 (Social reablement) 낮은 기능적 초점과 높은 사회적 연결성 초점</p>
		낮은	높은

자료: Doh, D., Smith, R. and Gevers, P. (2020). Reviewing the reablement approach to caring for older people, Ageing & Society. 40, p. 1380, Figure 2.

대상자 선정에서 급성기 질환자는 배제되는 경향이 있었다 (Sims-Gould et al., 2017, p. 662). 또한 치매환자도 일상회복지원 대상으로 포함할 수 있는가에 대해 논란이 있었다. 사회적돌봄우수원에서는 안내서를 통해서 치매 진단을 받았다고 해서 배제되서는 안 된다고 강조한다(SCIE, 2013, p. 27). 이들이 일상회복 가능성에 대한 편견 없이 오직 그들의 욕구와 강점을 기반으로 사정이 이루어져야 한다는 것이다. 하지만 이 경우에는 완전한 자립을 지향하기보다 좀더 기능적인 상태를 유지하거나 독려하는 목표를 설정하고, 사회적 고립 감소, 반복적 일상 (routine) 구축, 가족 보호자 지원, 치매와 같이 사는 방법에 대한 학습 등과 같은 성과에 초점을 맞출 것을 권고하고 있다.

Beresford et al.(2019, p. 98)은 치매환자 대상으로 일상회복지원 서비스를 제공한 종사자를 인터뷰했다.p. 9 인터뷰 참여자들은 치매환자 대상의 일상회복지원은 적절한 개입이 될 수 있다고 동의하면서도 더 많

은 시간과 노력, 추가적인 작업이 필요하다고 진술했다. 이는 주거 환경에 재적응하는 것을 지원하고, 반복적 일상을 재촉구하고, 지역 내 지원 서비스와 연계하도록 돕는 것 등이었다. 하지만 여전히 치매환자 대상의 일상회복지원에 대한 공식적 절차나 지침이 있는 경우는 없었다(Beresford et al., 2019, p. 99).

라. 개입 방법

개입 방식에서 전통적인 재가돌봄은적 노인을 위해서(doing for) 또는 노인에게(doing to) 제공하는 서비스였다면 일상회복지원은 노인과 함께 하는(doing with) 서비스라는 것이 특징이다(Aspinal et al., 2016, pp. 574~575; Beresford et al., 2019, p. 3; Glendinning et al., 2010, p. 1; Mezelthin et al., 2022, p. 715). 이러한 원칙은 일상회복지원의 철학(philosophy), 윤리(ethos)로 지칭되기도 하였다.

청소나 장보기, 목욕, 옷 입기 등 일상생활 능력을 회복하거나 새로운 방식으로 할 수 있는 방법을 다시 배움으로써 최대한 자립적 생활을 할 수 있도록 해야 한다. 그래서 개입은 기본적으로 집중적이고, 기한은 6주에서 12주 정도로 제한적이며, 구체적 목표에 초점을 맞추어 거주하는 공간에서 이루어진다는 특징을 공유하고 있었다(Beresford et al., 2019, p. 3). 앞선 전문가를 대상으로 한 델파이 조사에서는 기간 제한이 일상회복지원의 필수적인 특징이 될 필요는 없다고 합의했다. 현장에서는 일반적으로 기간에 제한을 둔 집중적 개입 형태로 나타나고 있다.

이러한 개입 방식은 기존에 시간과 과업을 중심으로 위탁하는 구조에 대한 변화를 필요로 한다. 따라서 사회적돌봄우수원에서는 개인들이 성취해야 하는 성과(outcome)를 기반으로 상당한 유연성을 가진 계약을

통해 서비스를 위탁해야 한다고 권고하고 있다(SCIE, 2013, p. 7). 이를 통해 이용자의 변화하는 능력과 자신감에 따라 집중적인 지원을 하는 서비스를 유연하게 적용할 수 있도록 하는 것이다. 이를 위해서는 단순히 방문 시간 기준으로 비용을 지불하던 방식에서 성과 기준으로 지불하는 방식으로 변화할 필요가 있다. 성과 기준으로 비용을 지불한다는 것은 절대적인 기준이라기보다는 서비스 시작 시점의 기본선(baseline) 욕구를 기준으로 한 상대적 기준을 의미한다(SCIE, 2013, p. 8).

코펜하겐 두 지방정부의 일상회복지원 서비스 사례를 조사한 Winkel et al.(2015, p. 1348~1349)은 일상회복지원 프로그램은 12주 동안 작업치료사의 3회 방문과 매주 재가 서비스 인력(home carer)의 주당 45분 방문으로 진행되었다. 먼저 의뢰 담당자가 실사를 통하여 이용자가 자립성 획득에 필요한 일상생활 수행 능력(ADL)을 결정하면 작업치료사와 재가 서비스 인력이 함께 1차로 이용자를 방문한다. 그 자리에서 이용자에게 의미있는 과업을 중심으로 필요한 일상생활 수행 능력을 보다 구체화하면서 목표를 설정한다. 이용자와 재가 서비스 인력이 함께 설정한 목표에 따라 프로그램을 통한 개입 계획을 수립한다. 재가 서비스 인력은 12주 동안 이용자가 일상생활 과제를 수행하도록 지원하고 동기화하는 역할을 담당한다. 이 과정에서 필요에 따라 보조기기가 제공될 수도 있다. 작업치료사는 사례관리자이자 재가 서비스 인력의 슈퍼바이저다. 작업치료사는 2차 방문에서 개입 계획을 평가하고 조정할 수 있다. 3차, 즉 마지막 방문에서는 다시 일상생활 수행능력을 실사하고 이후 개입에 대한 권고를 한다.

일상회복지원 이후에는 원격돌봄(telecare)을 활용할 수 있다. 낙상감지기, 동작감지기 등으로 안전과 생활 등을 모니터링하는 것이다. 사회적 돌봄우수원에서는 원격돌봄과 일상회복지원을 끊임없이 연결하려면 원

격돌봄 활용 가능성에 대해 일상회복지원 초기 사정에서부터 고려할 것을 권고하고 있다. 이는 일상회복지원 과정에서도 활용되고, 일상회복지원 이후에 지속적인 재가돌봄이 필요한 원격돌봄은 이용자와 가족에게 안정감을 줄 수 있다고 설명한다(SCIE, 2013, p. 15).

마. 인력과 훈련

다학제 간 접근은 일상회복지원에서 자주 강조된다. 돌봄 종사자가 이 과정에서 가장 기본이 되지만 사회복지사, 간호사, 물리치료사, 작업치료사 등도 중요한 기여를 하기 때문에 이들을 어떻게 참여시킬지 결정할 필요가 있다(SCIE, 2013, p. 14). 간호사, 물리치료사, 작업치료사가 전일제 상용직으로 참여할 필요는 없다. 필요할 때 적합한 전문성을 활용할 수 있도록 하는 것이 중요하다.

일상회복지원에서는 돌봄 종사자의 문화적 변화가 필요하다(SCIE, 2013, p. 10). 돌봄 종사자들은 이용자와 함께 목표를 논의하고 합의하고, 달성할 목표를 구체화할 수 있어야 한다. 옷 입기나 식사 준비 등 일상생활을 이용자가 수행하기 힘들어할 때 자동적으로 수발을 들어주는 것이 아니라 물러나서 지켜보면서 스스로 할 수 있도록 독려할 줄 알아야 한다. 일상회복지원을 시작할 때나 정체될 때 등 언제 곁에서 수행을 도와주어야 하는지를 판단할 수 있어야 한다는 것이다. 이것들이 새롭게 훈련받아야 하는 기술인데, 오랫동안 돌봄에 종사해 온 돌봄 종사자들은 받아들이기 어려울 수 있다. 적절한 훈련과 지원을 통해 새로운 방식의 돌봄을 수행할 기회가 마련되면 직업 만족도까지 개선될 수 있다.

일상회복지원이 효과적으로 제공되기 위해서는 종사자들에게 일상회복지원 원칙 등을 이해할 수 있는 훈련이 필수적이지만 인력 훈련에 대한

정보가 부족하다는 지적도 있다(Sims-Gould et al., 2017). 이러한 개입이 일반적인 돌봄과 어떻게 다른지, 어떻게 이용자와 제공자가 함께 한다는 것인지가 여전히 불분명한 경우가 많다는 것이다. 우선 사회적돌봄우수원에서는 훈련 제공자로서 작업치료사의 역할을 강조한다. 팀 내에서 작업치료사가 돌봄 종사자에게 사정, 목표 설정, 일상회복 윤리(reabling ethos) 등에 대한 필수적인 훈련을 할 수 있다는 것이다(SCIE, 2013, p. 14).

3. 영국의 일상회복지원 정책 개혁 사례

앞서 살펴본 바와 같이 일상회복지원은 아직 표준화된 모델이 있는 것이 아니라 개입 영역, 대상, 전략, 방법, 인력 구성 등에서 다양한 논의와 모습이 존재한다. 특히 사회적 돌봄 영역의 개혁이라는 특성 때문에 나라별로도 일관성 없이 지방정부에 따라 또다시 다양한 형태로 나타날 수 있다. 따라서 실제 개혁이 이루어진 구체적인 모습을 보기 위해 영국의 정책 개혁 사례를 별도로 검토해 본다.

영국의 경우에는 최근 일상회복지원에 대한 광범위한 평가연구가 이미 진행되어 잉글랜드 지역 지방정부에 대한 일상회복지원 실태 조사 결과를 활용할 수 있었다(Beresford et al., 2019). 또 10여 년 전의 연구지만 당시 일상회복지원에 대한 가장 포괄적인 평가 연구도 있었기 때문에 Glendinning et al.(2010)도 일부 활용하였다. 그리고 비슷한 시기에 다양한 지방정부의 사례 연구를 바탕으로 돌봄 서비스 효율적 전달 프로그램(Care Service Efficiency Delivery, CSED)을 통하여 재가돌봄 일상회복지원 실무 도구(Homecare Re-ablement Toolkit)를 제공하여 이를 바탕으로 지방정부 개혁 모델도 파악할 수 있었다(CSED, 2011).

가. 대상자 선정

개입 대상의 유형에서 살펴보았듯이 영국에서도 대상자 선정은 일찍부터 접수 서비스(intake service)를 통한 경로와 퇴원 지원(discharge support)을 통한 경로로 크게 나누고 있었다(Glending et al., 2010, p. 2). 접수 서비스를 통하는 경우에는 지역의 재가돌봄 대상자 선정 기준에 해당하는 사람 중에서 말기 임종환자, 중증 치매환자를 제외하고 일상회복지원으로 의뢰된다. 개입 대상 의뢰 방식 중 일반적 의뢰 방식과 같다고 볼 수 있다. 선별적 의뢰 방식은 영국에서 퇴원 지원에서 주로 나타났다. 이는 병원에서 퇴원하거나 중개돌봄이 종료되는 대상에게만 일상회복지원이 제공되거나 이러한 대상이 지배적인 경우를 말한다. 영국 지방정부에서는 초기에 선별적인 퇴원 지원으로 일상회복지원을 구축한 다음 서비스가 정착됨에 따라 더 넓은 일반적 대상자로 확장해 가고 있었다.

Beresford et al.(2019, p. 18)의 실태 조사를 보면 약 과반 이상(52%)의 지방정부에서 선별적 방식으로 의뢰가 이루어지고 있다. 나머지 24% 경우만 선별적으로 의뢰가 이루어지고 있지 않다고 응답하였다. 그 밖에 15%는 일종의 우선순위 기준을 두는 등 다른 방식을 사용하고 있었다. 대상자 선정에서 대부분의 지방정부(88%)는 18세 이상 성인이면 별도의 연령 제한이나 다른 조건 없이 접수하고 있었으나 사회적인 욕구에 대해서는 65세 이하에 집중되는 경향이 있었다. 그리고 역시 대부분의 지방정부(86%)에서 욕구 범위도 별도의 제한 없이 광범위하게 설정하고 있었다. 돌봄 서비스 효율적 전달 프로그램에서는 이러한 대상자 선정을 위해서 다학제 팀으로 구성된 심사 패널(review panel)을 두도록 권고하고 있다(CSED, 2011).

나. 서비스 목적 및 목표 설정

일상회복지원의 서비스 목적은 일상생활 기술 회복 지원, 지속적인 재가돌봄 욕구 감소, 불필요한 장기간 입원 방지, 장기요양 진입 방지, 급성기 질환으로 인한 입원 방지 등 다양하다. 영국의 실태 조사에서는 일부 목적의 경우 조직 기반에 따라 다르게 나타났다(Beresford et al., 2019, p. 17). 의료 영역(NHS)에 기반하여 서비스를 제공하는 경우에는 유의미하게 ‘급성기 질환으로 인한 입원 방지’를 서비스 목적 중 하나로 선택하는 경향이 있었다. 지방정부에 기반하여 서비스를 제공하는 경우에는 핵심 목적을 일상생활 기술 회복 지원으로 꼽는 사례가 유의미하게 더 많았다.

개별 서비스의 목표를 설정하는 데 있어서는 절대 다수(92%) 지역에서 서비스 목표를 이용자와 동반자적 관계를 통해 설정한다고 응답했다(Beresford et al., 2019, p. 19). 목표 설정 시기는 일상회복지원이 시작되기 전(49%)과 시작된 직후(42%)로 거의 양분되었다. 또한 대부분의 서비스(83%)에서 개별적 목표 달성이나 모니터링에 종사자의 전문적 판단을 활용하고 있었다. 작업치료사가 목표 설정에 참여하는 경우가 가장 많았고(56%), 다음은 일상회복지원 돌봄 종사자(42%), 물리치료사(36%), 사회복지사(35%), 간호사(12%) 순으로 참여했다. 참여율 합계가 100%를 넘는 것은 절반 가량의 지역(45%)에서 다수의 관리자나 코디네이터들로 구성된 사정 팀에 의해 목표 설정이 이루어지고 있는 것을 반영한다고 할 수 있다.

다. 개입 과정

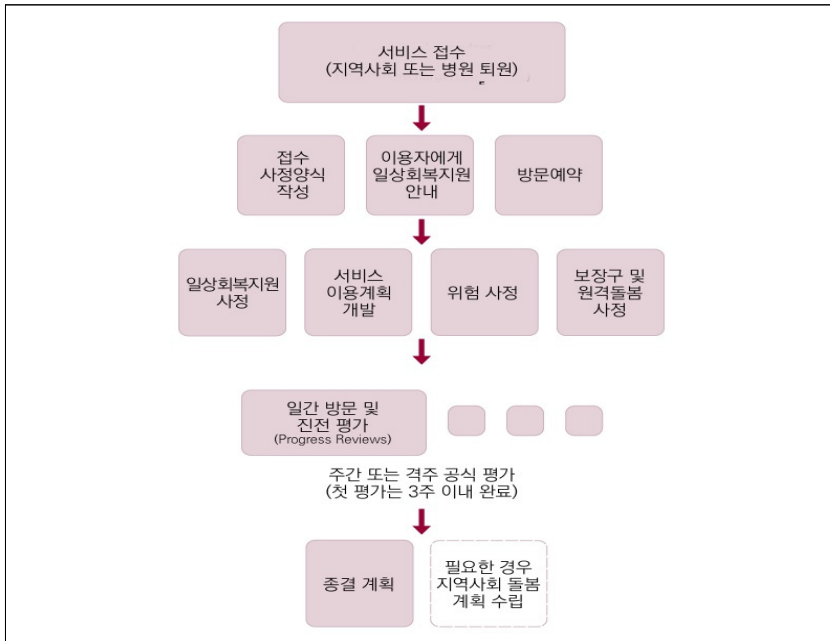
영국에서 일상회복지원 서비스는 일반적으로 최대 6주간 진행된다. 성과를 위해서 장기간 개입이 필요하거나 당장 재가서비스가 연계되지 못하는 경우는 더 연장한다(Glending et al., 2010, p. 2). 최대 6주간의 개입은 영국 일상회복지원의 핵심적인 특징으로 꼽기도 하는데 실태 조사 결과 85%는 특수한 상황에서 6주 이상으로 연장은 가능했다(Beresford et al., 2019, p. 9). 여기에서 특수한 상황이란 개선된 성과를 위한 경우(22%)보다는 이어지는 서비스 연계나 서비스 종결이 어려운 경우(85%)가 대부분이었다.

전형적인 서비스 과정은 [그림 5-2]와 같다. 돌봄 서비스 효율적 전달 프로그램(CSED, 2011)에서 제시하고 있는 이 절차는 6주의 기간을 최적으로 설정하고 있다. 우선 지역사회나 병원 퇴원으로 서비스가 접수되면 접수 사정 양식을 작성하고, 이용자에게 일상회복지원 서비스에 대한 안내를 제공하며 재가 방문 예약을 잡는다. 그 다음에 방문하여 일상회복지원을 위한 사정을 진행하고, 위험 사정(risk assessment)과 보장구, 원격 돌봄(telecare) 사정도 동시에 진행하면서 서비스 이용 계획을 작성한다.

이 계획을 통해서 일상회복지원에서 달성해야 할 목표를 이용자와 함께 설정하고, 이용자와 서비스 제공자들이 어떻게 참여하고 역할을 할 것인가를 함께 결정한다. 그 다음에는 일단 방문을 통하여 서비스가 제공되고, 진전 사항을 점검한다. 초기의 공식적인 평가는 3주 이내에 실시하고 주간 또는 격주로 공식적인 평가를 하도록 권고하고 있다. 이 과정이 모두 끝나면 종결 계획을 수립한다. 만약 필요할 경우에는 지속적인 지역사회 돌봄(community care) 계획이 수립되고, 돌봄 서비스를 계속 제공할 수 있다. 이러한 절차는 유연하게 진행된다. 가령 서비스 초기 더욱 집중

적인 지원이 필요하다면 방문이 더 자주 이루어질 수 있고, 경우에 따라 방문 시간이 일반적인 돌봄 서비스보다 더 길 수도 있다(SCIE, 2013, p. 11).

[그림 5-2] 영국 일상회복지원 서비스 과정의 예(CSED, 2011)



자료: Care Service Efficiency Delivery. (2011). Homecare Re-ablement Toolkit. Retrieved From <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20120907090351/http://www.csed.dh.gov.uk/homeCareReablement/Toolkit> 2022.10.30.

라. 개입 영역 및 방법

실태 조사에서 응답자들에게 일상회복지원이 이루어지는 일상생활의 영역을 질문했다. 그 영역은 개인 수발, 집안일, 안전(낙상 방지 및 안전 장치와 설비 제공 등), 다른 서비스에 대한 정보와 지원 안내, 집 안에서

돌아다니기, 집 바깥으로 돌아다니기, 사회 활동과 친구관계 참여, 의료 관련 욕구, 자신감 회복과 복리 증진을 위해 필요한 활동 등 다양했다(Beresford et al., 2019, p. 16). 이를 군집분석(cluster analysis)을 한 결과 총 143개 조사 대상 중 136개 서비스에서 상당히 안정적이고 꽤 차별화되는 3가지 유형의 집단이 도출되었다. Beresford et al. (2019, pp. 16~17)에서 제시하는 세 가지 유형은 다음과 같다.

첫 번째 집단은 기능적 일상회복지원(functional reablement)으로, 이 유형은 주로 개인 수발, 집안일, 안전, 정보, 집안에서 돌아다니기, 의료 관련 욕구, 자신감 회복 등에 대한 지원이 이루어지는 것으로 나타났다. Doh et al.(2020)의 유형화에서도 높은 기능적 초점과 낮은 사회적 연결성 초점을 특징으로 하는 유형으로 구분된 바 있다.

두 번째 집단은 포괄적 일상회복지원(comprehensive reablement)으로 앞서 나열한 모든 영역의 지원이 이루어진다. 기능적 일상회복지원 뿐 아니라 집밖에서 돌아다니기와 사회적 활동에 대한 지원까지 이루어지는 것이다. Doh et al.(2020)의 유형화에서 높은 기능적 초점과 높은 사회적 연결성 초점이 있는 중대한 일상회복지원의 유형에 해당한다고 할 수 있다. 마지막으로 사회적 일상회복지원(social reablement)으로 안전, 정보, 집밖에서 돌아다니기, 사회적 활동 참여, 자신감 회복 등에 대한 지원이 이루어진다. 이 유형은 Doh et al.(2020)에서도 높은 사회적 연결성 초점과 낮은 기능성 초점에 해당하는 유형으로 구분된 바 있다.

일상회복지원이 기능 회복에 집중되고 사회적 참여와 관계에 소홀하다는 지적이 있어왔고, 그래서 사회적 측면에 관심을 더 기울여야 한다는 주장이 제기되어 왔다는 점을 염두에 둘 필요가 있다. Beresford et al.(2019, pp. 16~17)의 실태 조사에서 흥미로웠던 지점은 기능적 회복

과 사회적 참여가 모두 이루어지는 일상회복지원이 주류적 형태로 나타나기 시작했다는 점이다. 조사 결과 3가지 유형 중에서 2/3가 포괄적 일상회복지원이었고(87개 서비스), 기능적 일상회복지원은 1/3이 안 된다(40개 서비스). 사회적 일상회복지원은 가장 미미한 비중을 차지하고 있었다(9개 서비스). 이러한 경향은 인력 구성에서 나타나기도 했는데 다학제 간 팀이 이루어진 경우에는 더 포괄적 일상회복지원이 이루어지고 있었다. 별도의 전문가 개입 없이 일상회복지원 전담 인력만 관여하는 경우 사회적 일상회복지원이 이루어지는 경향이 있었다(Beresford et al., 2019, p. 17).

마. 조직과 인력

일상회복지원을 위한 조직 구성은 다양하게 이루어질 수 있지만 돌봄 서비스 효율적 전달 프로그램에서는 일상회복지원자(reabler), 선임 일상회복지원자(senior reabler), 일상회복지원 관리자 등 3가지 핵심 역할을 제시하고 있다(CSED, 2011). 이 역할은 다양한 전문적 영역에서 수행할 수 있는데 재가돌봄 종사자, 작업치료사, 물리치료사, 사회복지사 등을 포함한다. 실태 조사에서 인력 구성 역시 집단 분석을 통해 143개의 조사 대상 중 129개의 서비스를 4개의 유형으로 나눌 수 있었다. 작업 치료 동반 일상회복지원(reablement with occupational therapy), 재가 돌봄 일상회복지원(home-care reablement), 다학제 간 일상회복지원(multidisciplinary reablement), 일상회복지원 전담 인력(reablement workers) 등이었다(Beresford et al., 2019, p. 15~16).

작업 치료 동반 일상회복지원은 주로 작업치료사와 사회복지사가 참여하고 간호사 등 보건의료 인력은 참여하지 않는 유형이다. 재가돌봄 일상

회복지원은 모든 서비스에 재가돌봄 종사자들이 참여하고 재가돌봄 조직이나 일상회복지원 전담 인력이 참여하는 경우도 많다. 다만 작업치료사는 잘 참여하지 않는다. 다학제 간 일상회복지원은 모든 서비스에 작업치료사와 물리치료사가 참여하고, 간호사를 비롯한 다른 보건의료 인력이 참여하는 경우도 많은 유형이다. 마지막으로 일상회복지원 전담 인력의 경우는 재가돌봄 종사자의 참여 없이 별도의 일상회복지원 전담 인력이 있는 경우이고, 다른 전문직들은 참여하지 않는다.

조직적 특징에 대한 실태 조사를 보면 절반 이상(53%)이 지방정부의 사회서비스국(social service department)에 소재하고 있다. 또 절반 이상의 일상회복지원 조직은 별도 또는 독자적인 서비스 팀으로 구성되어 있었으며, 2/3 가량(66%)이 외주가 아닌 내부 조직을 통해서 서비스를 제공하고 있었다(Beresford et al., 2019, p. 15). 이러한 조직적 특성은 인력 구성의 특징과 연관성이 있었다. 지방정부에 담당 조직이 소재되어 있을수록 작업 치료 동반 일상생활지원이 이루어지는 경우가 더 많았다. 보건의료(NHS)나 의료-돌봄 통합 서비스 조직에 소재되어 있을수록 다학제적 일상회복지원이 이루어지는 경우가 많았다. 제3섹터 조직에서 서비스를 제공하는 경우에는 재가돌봄 일상회복지원이 더 많이 이루어졌다(Beresford et al., 2019, p. 16). 이러한 경향은 모두 통계적으로 유의미하게 나타났다.

인력 구성의 유형을 보면 작업치료사나 물리치료사, 그 외 보건의료 인력이 잘 참여하지 않고, 돌봄 종사자나 별도의 전담 인력만 참여하는 경우가 절반 가까이(45%, 85개 서비스) 차지하고 있었다. 앞선 문헌연구 등에서 지적되었던 일상회복지원의 다학제적 특징에 따라 인력 구성이 이루어진 것은 약 16%에 불과하였다(Beresford et al., 2019, pp. 15~16). 이론적으로는 일상회복지원이 다학제적 접근을 필요로 하고 있

지만 실제로 다학제적 접근을 하기에는 현실적 한계가 있는 것으로 추정된다.

바. 성과와 비용

일상회복지원의 성과로 가장 많이 사용되는 지표는 ‘서비스 종료 후 필요한 돌봄 시간(care hours required at the end of the service)’이다. 사회적돌봄우수원에서는 이러한 성과 평가가 일상회복지원 종료 시뿐만 아니라 3, 9, 12개월 단위로 유지되는지 모니터링해야 한다고 권고하고 있다(SCIE, 2013, pp. 22~23). 돌봄 서비스 효율적 전달 프로그램에서도 일상생활지원의 효과를 추적하기 위해서 분명한 지표들이 초기부터 필요하다고 설명한다. 서비스 종료 이후 재가돌봄 필요 여부 또는 필요 시간의 감소를 포함한 서비스 성과(service outcome), 사람들이 최대한 혜택을 누릴 수 있도록 접근하고 있는가를 볼 수 있는 접수 규모(intake volume), 투입 인력의 적정성을 볼 수 있는 일상회복지원 제공 기간과 종사자 투입 시간, 그 외에 서비스 접근 경로, 이용자 평가와 만족도, 이용자의 인구학적 분포 등을 제시하고 있다(CSED, 2011).

최근 실태 조사에서 서비스에 대한 사정과 과정 추적 등을 위한 지표에 대해 질문한 결과, 대부분(73%)은 사정이 다각적으로 이루어지고 있으며 이용자의 욕구를 포괄하고 있고(85%), 일상회복지원의 특정한 목표를 설정하고(79%), 광범위한 전체적인 욕구 사정(70%)이 이루어지고 있다고 응답했다(Beresford et al., 2019, p. 19). 실제 서비스 과정에서 다양한 측면의 욕구 실사와 성과 측정이 이루어지고 있는 것이다.

일상회복지원은 관련법에 의해서 개인부담 없이 제공되고 있기 때문에 전통적인 재가돌봄보다는 더 비용이 소요된다. 실태 조사에서 예외적인

조사값을 제외하고 사례당 비용을 계산한 결과 평균적으로 1,728파운드(약 250만 원)였다(Beresford et al., 2019, p. 22). 이 비용은 서비스 유형에 따라 약간의 차이가 있었다. 기능적 일상회복지원 유형은 평균적인 사례당 비용이 1,577파운드였고, 포괄적 일상회복지원은 사례당 평균 비용이 1,512파운드로 나타났다. 하지만 이러한 유형별 비용의 차이는 예외적인 값들이 포함되어 있어 실질적인 차이라고 말하기는 어려워 보인다.

사. 종결 이후 경로

일상회복지원이 종결된 이후에 더이상 돌봄 서비스가 불필요할 수도 있지만 여전히 지속적인 돌봄 서비스가 필요한 경우도 있다. 이럴 경우 어떻게 일상회복지원을 통해서 향상된 상태를 유지할 수 있을 것인가, 전통적인 돌봄 서비스의 과정이 이러한 서비스에 대한 부담을 감소시킬 수 있도록 할 것인가에 대한 고려가 필요하다(CSED, 2011). 이러한 문제 때문에 사회적돌봄우수원에서는 일상회복지원 말기에 지속적인 돌봄 서비스가 필요한 경우 일상회복지원 서비스 인력과 이어받을 돌봄 서비스 인력이 일상회복지원 서비스 마지막 단계에 몇 번의 재가 방문을 같이 할 것을 권고하고 있다. 이렇게 함으로써 서로간의 정보와 이해를 교환하고, 자연스럽게 회복 지원의 돌봄 방식이 이어질 수 있도록 하는 것이다(SCIE, 2013, p. 31). 재가돌봄이 불필요해진 경우 주변 관계나 사회 참여가 활발하지 않은 이용자는 외로움이나 고립의 문제를 경험할 수 있다는 점도 언급하고 있다.

일상회복지원 이후의 경로에 대한 실태 조사에서 가장 많은 비중을 차지하는 경우는 지속적인 돌봄을 받지 않게 되는 것이고(62%), 다른 사회

적 돌봄을 위해 사정을 받게 되거나(8%) 장기적인 돌봄으로 이어지는 경우(5%)는 1/5에 가까웠다(Beresford et al., 2019, p. 20). 지방정부의 사회서비스국에서 일상회복지원 서비스를 운영하는 경우에 일상회복지원 이후 지속적인 돌봄을 받지 않게 되는 경우가 더 높게(71%) 나타났다. 이러한 결과는 서비스 유형에 따라 차이가 났는데 기능적 일상회복지원을 받는 경우 돌봄 서비스를 받지 않게 되는 비율이 가장 낮고(53%), 장기적 돌봄으로 의뢰되는 경우가 가장 높았다(15%). 반면에 포괄적인 일상회복지원이 이루어지는 경우에는 돌봄 서비스를 받지 않는 비율이 더 높고(74%) 장기적 돌봄으로 이어지는 비율은 가장 낮았다(1%). (Beresford et al., 2019, p. 21). 이러한 서비스 유형에 따른 이후 경로의 차이는 통계적으로 유의미하게 나타났다.

4. 일상회복지원에 대한 쟁점과 평가

가. 일상회복지원에 대한 비판

일상회복지원의 실천과정에서 나타나는 문제 중 하나는 여전히 일상회복지원에 대한 이해가 부족하고 혼란이 존재한다는 점이다. 일상회복지원 이용자에 대한 질적 연구에서 일부 이용자들은 전통적인 재가돌봄과 일상회복지원의 차이에 대해 혼란스러워한다는 점이 나타났다 (Beresford et al., 2019, p. 65). 일상회복지원을 단지 돌봄 서비스 본인부담 비용을 부과하기 전 단기간의 무료 서비스처럼 이해하는 경우도 있다는 것이다. 반대로 일상회복지원을 위해서는 이용자의 동기와 참여가 중요함에도 불구하고 마치 다른 선택은 없는 것처럼 이루어지는 경우도 있었다. 또 다른 일상회복지원 서비스 이용자에 대한 질적 연구에서

이용자들은 이 서비스에 대해 안내받을 때 “이것이 당신에게 제공된 것 (this is what is offered to you)”으로 알아들어 다른 선택이 없다고 이해하는 경우도 있었다. 미디어나 사회적 논란 속에서 적정한 노인돌봄을 받기 어렵다는 점을 이용자들이 알고 있기 때문에 주어진 어떤 것이라도 감사하게 느끼는 경향도 있었다(Moe & Brinchmann, 2016, p. 29~30).

일상회복지원이 이전의 서비스와 실제로 얼마나 차별화가 되었는가에 대한 비판도 제기되고 있다. 영국의 대표적인 노인 관련 공익단체(Aged UK)에서는 일상회복지원이 개인 맞춤형으로 제공되지 않고 있다고 비판하였다(Clotworthy et al., 2021, p. 6). 즉 이용자들이 잃어버린 기술과 능력을 회복하는 데 필요한 상당한 노력을 이끌어내기 위해서는 사람들의 동기를 제대로 인식할 필요가 있는데, 서비스의 내용이 그에 미치지 못한다는 지적이다. Clotworthy et al.(2021)은 일상회복지원의 개념적 계보를 연구하면서 2000년대 이후로 회복적 돌봄 모델이 선구적으로 제기되고 있음에도 불구하고 대부분 개인화된 목표 설정 및 사회적 관계와 참여 등을 고려하지 못함으로 인해 결국 일상회복지원은 단순한 재가 신체 재활로 귀결될 수 있다는 점을 경고했다.

이상의 비판은 일상회복지원이 실천적으로 그 가치와 지향을 제대로 구현하고 있지 못한 점에 초점을 맞췄다. 보다 근본적으로 일상회복지원의 담론적 성격에 대한 비판도 있다. 노령으로 인해서 피하기 어려운 노쇠를 단순한 선택의 문제로 간주한다든가(Moe & Brinchmann, 2016, p. 36), 노년의 문제를 단순한 장애로 취급하는 경향도 나타난다는(Clotworthy et al., 2021, p. 13) 비판이다. 정부에서 일상회복지원을 노인돌봄에 대한 비용을 절감하고자 하는 의도로 선불리 확대하고 있다는 점도 지적되고 있다.

특히 Thuessen et al.(2021)은 일상회복지원과 맥락을 같이하고 있는 ‘성공적 노화’ 담론의 한계에 대해 언급하고 있다. Thuessen et al.(2021)은 성공적 노화 담론의 다양한 관점과 일상회복지원과의 관계를 검토하면서, 의료적 관점에서는 성공적 노화를 질병과 관련된 장애가 없는 상태로 규정함으로써 질병과 장애가 성공적이지 못한 노화로 만들고 있다고 지적했다. 반면 심리학적 관점에서는 성공적 노화를 변화에 대한 적응으로 바라보고 있는데 이러한 관점은 일상회복지원에 핵심적으로 반영되어 있다. 사회문화적 관점에서는 노화 과정을 협상의 과정으로 보고 있다. 성공적 노화 패러다임에 천착하고 있는 일상회복지원의 접근이 사회문화적 맥락에서 노쇠 자체를 성공적이지 못한 노후로 전락시킬 수 있는 한계를 노출한다고 본다. 이러한 문제를 피하기 위해서는 일상회복지원에서 노화를 단순히 신체적, 인지적 기능의 문제로만 바라볼 것이 아니라 사회적 기능의 문제에도 균형적인 초점을 맞춰야 한다고 지적하고 있다.

나. 일상회복지원의 효과성 평가

일상회복지원은 목표 지향적이고, 구체적인 회복을 지향하는 만큼 실증적인 효과성 연구가 상대적으로 활발하게 이루어졌다. 최근에는 이에 대한 체계적 문헌 연구(systemic review)도 이루어지고 있다. 2001년에서 2014년 중반까지 영어와 프랑스어로 출판된 관련 문헌에 대해 체계적 문헌 연구를 수행한 Thuessen et al.(2021)에 따르면 대체적으로 일상회복지원은 기능적 능력에 있어서 전통적인 재가돌봄 서비스에 비하여 긍정적 효과를 나타내고 있다고 분석했다. 서비스 이용 후에는 이전에 비하여 일상생활 수행 능력에 대한 보조 필요성은 약간 또는 중간 정도 감

소하는 것으로 나타났다. 이는 모든 연구에서 일관되게 나타나지는 않았으나 의료 관련 삶의 질의 성과는 큰 폭의 개선을 보여줬다.

Sims-Gould et al.(2017)은 노인을 대상으로 지역사회에서 제공되는 일상회복지원(reablement), 재활성화(reactivation), 재활(rehabilitation), 회복 프로그램(restorative programme) 등 4R의 개념을 모두 포괄하여 체계적 문헌 연구를 진행하였다. 다양한 일상회복지원의 유사 개념이 사용되는 것을 고려할 때 보다 포괄적인 검토가 이루어졌다고 할 수 있다. 우선 기능적 능력의 측면에서 약 절반의 관련 연구에서 개입 후에 개선이 발견되었고, 생존, 낙상, 이동성, 신체적 수행 능력 등 임상적 성과에 대한 연구에서도 다양한 진전이 나타났다. 반면 삶의 질, 외로움, 우울감 등 이용자 성과에 대한 연구에서는 큰 개선이 나타나지 않았다. 일부 연구에서는 보호자(carer)에 대한 성과도 연구하였지만 역시 큰 변화를 발견하지 못하였다. 돌봄비용 감소 등 경제적 효과를 측정한 몇몇 연구에서는 개입 이후 보건의료나 돌봄 서비스 이용 감소에 따른 유의미한 비용 감소 효과를 발견하였다.

양적인 효과성 평가를 살펴본 결과 기능적 능력, 삶의 질, 경제적 효과 가운데 어떠한 측면에서도 일관된 결과가 나오지는 않은 것으로 보인다. 물론 일상회복지원이 나라마다 서로 다른 개념과 실천 모델로 이루어지기 때문일 수도 있다. 아직까지 평가연구나 체계적 문헌 연구에서 이러한 차이를 고려하지는 않고 있다. 각 나라마다, 그리고 각 지역마다 일상회복지원 서비스의 특성이 워낙 다양하다 보니 이러한 차이까지 고려하여 성과를 비교하는 것은 현실적으로 어려워 보인다. 연구의 한계는 일상회복지원이 국제적으로 일정한 범위 또는 유형의 실천으로 정리되지 않는 한 계속될 수밖에 없을 것이다.

따라서 집중적으로 사례를 연구한 영국에 한정하여 효과성을 살펴볼

필요가 있다. 우선 10여 개의 연구를 종합적으로 검토한 사회적돌봄우수원에서는 이용자의 자립성, 복리 증진과 같은 서비스 성과 측면에서 우수한 근거가 제공되고 있다고 보고, 일상생활 수행 능력 증진 성과 역시 비교적 우수한 근거를 제공하고 있다고 판단했다(SCIE, 2013, pp. 32~33).

서비스 초기 일상회복지원을 도입한 지방정부와 전통적인 돌봄 서비스만 제공하는 지방정부 간의 비교 연구를 한 Glendinning et al.(2010)은 일상회복지원은 뒤이은 돌봄 서비스 이용의 상당한 감소로 이어졌다고 분석했다. 일상회복지원 이용자의 돌봄 서비스 비용은 그렇지 않은 이용자에 비해서 60% 적었지만 일상회복지원의 초기 비용으로 상쇄되었다. 보건의료 비용까지 모두 고려할 경우 12개월 기간에 일상회복지원 이용자와 비교 집단 이용자 간의 서비스 비용 차이는 유의미하게 나타나지 않았다. 하지만 의료 관련 삶의 질이나 사회적 돌봄 관련 삶의 질 지표는 서비스 이용 후 최대 10개월 동안 전통적 재가돌봄 이용자보다 일상회복지원 이용자에게 더 긍정적인 영향이 있었다. 결론적으로 일상회복지원의 보건의료와 사회적 돌봄의 비용 효과성은 높게 나타났다.

Bresford et al.(2019)은 3개 지역에서 평가 연구를 진행하였다. 이 연구에서는 의료 관련 삶의 질, 사회적 돌봄 관련 삶의 질, 실천가 평가 기능 모두 개입 초기보다 종결 시점에서 통계적으로 유의미하게 개선이 있었다. 그리고 종결 후 6개월 뒤에 다른 지표는 통계적으로 유의미한 차이가 안 나타났지만 자기 보고식 기능은 유의미한 차이를 보였다. 전반적인 기능과 삶의 질과 관련된 개선 효과가 나타났다.

덴마크에서도 몇몇 평가 연구가 보고되었다. 덴마크 건강 서비스 연구소(Danish Institute for Health Service Research)에서 지방정부 두 곳을 대상으로 일상회복지원 서비스를 평가한 결과 45%는 더이상 재가

돌봄을 필요로 하지 않았고, 이전에 재가돌봄 서비스를 받았던 이용자의 25%도 완전한 자립을 이루었으며 45%는 서비스를 더 적게 받게 되었다(Winkel et al., 2015, p. 1348). Winkel et al.(2015)은 코펜하겐의 두 개 지역에서 이용자를 대상으로 연구를 진행하였는데 1/4의 연구 참여자가 상태 악화 등을 이유로 빠지게 되었지만 남은 참가자는 이전의 돌봄 서비스 이용 여부와 상관없이 일상생활 수행 능력의 개선이 나타났다. 그 효과는 최대 1년 8개월까지 지속되었다.

다. 일상회복지원에 대한 이용자와 종사자의 경험

이용자를 대상으로 한 질적 조사에서는 일상회복지원에 대해서 전반적으로 긍정적인 평가를 했다. 물론 이용자가 일상회복지원을 제대로 이해하지 못하는 경우에는 전통적인 돌봄 서비스에서 기대하였던 돌봄을 받지 못해 실망하는 경우도 있었고, 집 밖에서의 활동이나 지역사회 참여에 대한 개입이 부족하다고 지적하는 경우도 있었다(Glending et al., 2010, p. viii; SCIE, 2013, p. 34). Beresford et al.(2019)이 3개 지역 이용자를 대상으로 한 연구에서도 처음에는 일상회복지원에 대해 제대로 이해하지 못하여 불만을 표시하는 경우도 있었지만 대다수의 참여자들은 자립을 목표로 지원을 받는 것에 대해서 긍정적으로 인식했다. 이들은 개인에 맞춘 회복지원이 제공되고, 일상적 과업과 활동을 수행하는 대안적 방법에 대한 조언을 얻고, 자신감을 회복하며, 자신의 상황을 이해하는 사람들의 방문이 긍정적인 영향을 준다고 생각하고 있었다.

Moe & Brinchmann(2016)의 연구에서는 노르웨이 지방정부의 서비스 이용자와 종사자를 대상으로 한 질적 연구에서 어떻게 이용자들과 종사자들이 일상회복지원을 통해 기능적 장애, 노쇠, 외로움, 복약, 환경적

장애물 등에 대처하는지를 제시하고 있다. 그 결과 종사자들의 독려 수용하기, 운동으로 체력 기르기, 가구나 물건의 재배치, 보조기기 등을 활용하여 환경에 적응하기, 자신감 기르기 등을 통하여 이용자들은 일상회복지원을 받으면서 능력을 최적화하려는 노력을 하고 있는 것으로 나타났다. 또 이러한 과정에서 부가적으로 정신 건강도 긍정적인 영향을 받는 것으로 나타났다.

Hjelle et al.(2017) 역시 노르웨이 일상회복지원 연구의 일환으로 진행된 일상회복지원 이용자를 인터뷰했다. 여기서 이용자들은 일상회복지원에 있어 자기 의지의 중요성을 인식하고, 자신의 집에서 정기적인 재가 방문을 받으면서 다양한 일상생활 과업과 사회활동에 참여할 기회를 가진다고 생각했다. 이들은 일상회복지원 종사자 역할이 중요하다고 응답했는데, 종사자들이 매일 훈련에 대한 책임을 독려하고, 일상적 활동을 하는 것에 자신감을 얻도록 격려해 주기 때문이었다. 서비스 이용자들은 흥미롭게도 샤워나 옷입기, 요리하기, 걸어가기 등 일상생활 과업에 대해서는 일상회복지원을 통해 이를 수행할 수 있도록 훈련받겠다고 생각하기보다 이를 수행할 체력을 기르는 운동을 한다고 이해하고 있었다. 결국 이러한 일상과업을 수행할 수 있도록 스스로를 훈련해야 하는 주체는 자기 자신임을 인식한다는 것이다.

종사자를 대상으로 한 질적 연구에서는 일상회복지원에 대한 긍정적인 인식이 더욱 강하고 일관되게 나타났다. Beresford et al.(2019)의 연구에서 종사자들은 일상회복지원이 전통적인 재가돌봄에 비해서 더욱 우월한 방법이라고 강하고 일관되게 진술하고 있었다. 물론 이용자와 가족들의 일상회복지원에 대한 부족한 이해는 문제로 제기됐다. 종사자들은 이러한 이해 부족이 프로그램의 효과성을 제약하고 개입에 방해가 되며, 다루기도 어렵다고 느끼고 있었다. 효과적인 일상회복지원을 위해 필요한

요소로는 재가 방문 시간과 기간의 유연성, 일상회복지원 종사자에 대한 슈퍼비전, 물리치료사나 정신 건강 전문가에 대한 접근성 등이 제시됐다.

Liaaen & Vik(2019)는 노르웨이의 두 지방정부에서 진행된 연구의 일환으로 종사자에 대한 초점집단면접을 실시했다. 여기에서 참여자들은 일상회복지원을 통해 일하는 것이 참여적이고 도전적이며도 고무적이고 흥분되며, 유용하고 발전적이라고 답했다. 다른 한편으로 이들은 전문가로서의 자신의 역할에 대해 양면적이고 혼란스러운 경험을 하고 있는 것으로 나타났다. 이들은 일상회복지원을 통해 지속적인 변화를 만들어내기 위해서 기존의 방식에 대해 전문가로서 다르게 생각하고 행동함으로써 변화를 만들어내며, 이용자의 일상생활을 다시 수행할 수 있게 할 새로운 기술과 경험을 얻어가고 있다고 생각했다. 반면 종사자가 체감하는 어려움은 다음과 같이 제시됐다. 이용자가 스스로 과업을 수행하는 데 어려움을 겪는 것을 지켜봐야 한다는 점, 이용자가 원하는 것을 직접 해주지 못한다는 점 등이었다. 이럴 때 종사자는 갈등을 느끼면서 도움을 주는 것과 회복을 지원하는 것 사이에 균형을 맞추기 위해서 지속적으로 스스로 협상을 하고 있는 것으로 나타났다.

제4절 한국에 주는 정책적 함의

1. 정책 개혁 사례로서의 함의

지금까지 정책 개혁의 사례로서 주로 노인을 대상으로 한 일상회복지원에 대해서 살펴보았다. 고령화로 인해 점차 늘어가는 보건의료와 사회적 돌봄에 대한 부담과 함께 지역에서 살아가고자 하는 노인들의 욕구에

직면하고 있는 현실을 서구 복지국가들은 직면하고 있다. 서구 국가에서 일상회복지원은 다양한 개념과 모델이 확산되고 있다. 이와 같은 변화의 배경에는 일방적이고 수동적인 돌봄 서비스의 한계를 벗어나야 한다는 문제 의식이 있었다. 새로운 접근에서는 자립과 참여를 촉진하고, 전문가와 이용자의 동반자적 관계를 중심에 두며, 부담이 아닌 사회적 자원으로 서 노인을 바라보고, 통합을 촉진하는 동시에 비용 효과적인 해법을 모색하고자 한다.

이러한 정책적 흐름은 국제적으로 2000년대 이후 회복적 돌봄의 개념과 함께 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드 등 영어권 국가와 덴마크, 노르웨이 등 북유럽 국가에서 본격적으로 확산되기 시작했다. 이는 결국 일상회복지원의 개념으로 귀결됐다. 영국에서는 보건의료에서 불필요한 입원을 피하기 위한 중개돌봄의 개념으로 발전하기 시작하였으며 지방정부에서도 집에서 자립적인 능력을 위한 개입이 발전했다. 이러한 접근 모델은 단기간의 집중적인 개입으로서 일상회복지원의 개념으로 이어졌다. 중앙정부의 적극적인 투자와 함께 일상회복지원은 정책적으로 확대됐다. 이러한 흐름은 유엔 유럽 경제위원회, 고령화와 관련된 국제비정부기구 등 다양한 국제기구들의 권고로도 촉진됐다. 영국에서는 2014년 돌봄법 개혁을 통해서 제도화되었다.

일상회복지원은 다양한 개념 및 정책 모델로서 다양한 국가와 지역에서 발달됐지만 몇 가지 공통된 요소가 있다. 첫째, 개입목표와 영역으로서 개인의 기능적 자립이 초기에 강조가 됐지만 점차 다양한 사회적 관계와 활동으로도 영역이 확장됐다. 둘째, 개입 대상은 처음에는 병원 퇴원이나 입원 위험이 있는 선별적 대상을 중심으로 이루어졌지만, 연령이나 신체적, 정신적 조건과 관계없이 모든 돌봄 대상자로 점차 확대된다. 물론 임종기 돌봄은 제외된다. 셋째, 이용자가 스스로 일상생활 과업을 수

행할 수 있도록 지원하는 방식으로 서비스가 이루어진다. 여기에 보장구와 기술적 보조, 원격돌봄 등 다양한 기술이 활용된다. 넷째, 인력은 돌봄 종사자, 작업치료사, 사회복지사, 물리치료사, 간호사 등 다양하게 구성되며, 다학제 간 팀에 의한 개입이 이루어질수록 더 우수한 성과를 낼 수 있다. 다섯째, 이러한 일상회복지원의 결과 상당수는 돌봄이 필요 없을 정도로 자립성을 획득한다. 사후 돌봄이 필요한 경우에도 돌봄 수요는 줄었다. 또 안정감을 주기 위하여 원격돌봄 등이 사후에 활용될 수 있다.

이러한 정책 모델에 대한 비판도 있다. 일상회복지원은 비용 억제 의도를 가지고 확산됐다는 것, 기능적 목표에 협소하게 집중하면서 자연스러운 노화로 인한 장애를 배제하는 패러다임으로 기능한다는 것 등이 비판 받는 점이다. 그러나 실제 효과성 연구에서 비용 억제 효과는 분명하게 나타나지는 않았다. 이용자의 자립성이나 삶의 질과 같은 측면에서는 일관적이지는 않지만 유의미한 긍정적인 근거가 제시되고 있다. 특히 이용자들은, 일부 혼란을 느끼는 부분도 있지만, 자신의 자립성을 증진시키기 위한 협력적인 도움을 받는다는 측면에서 사업을 긍정적으로 보았다. 이용자들의 정신 건강에서도 긍정적 효과가 발견됐다.

종사자들은 일상회복지원을 기존 서비스보다 확실히 우월한 방법으로 인식했다. 이용자가 회복 과정에서 종사자의 도움 없이 겪게 되는 어려움을 지켜봐야 한다는 점은 애로 사항이라고 답했으나 대체적으로 평가는 긍정적이었다.

이러한 점들 때문에 일상회복지원 개혁은 앞으로도 계속 확산 및 발전할 것으로 예상된다. 고령화를 보다 긍정적인 시각으로 바라보고, 노인들이 자기 생활을 주도적이고 자율적으로 할 수 있도록 돕는다는 측면, 이를 다학제 간 협력을 통해서 좀 더 효과적으로 수행하고자 한다는 점에서 긍정적이기 때문이다. 일상회복지원은 사회 서비스의 전체적인 개혁의

흐름과 맥락을 같이 하는 동시에 복합적인 사회적 도전에 대해 설득력 있는 방향을 제시하고 있다. 물론 이러한 접근이 그동안의 문헌에서 지적된 것처럼 신체적 기능 개선과 비용 억제의 협소한 목적에 제한될 필요는 없다. 일상회복지원이 사회적 관계와 참여 등 포괄적인 삶의 질 문제를 고려한다면 더 많은 가능성을 실현할 수 있는 잠재성이 있다. 그런 측면에서 일상회복지원은 혁신적 서비스 모델로서 의미를 가질 수 있을 것이다.

2. 한국에 주는 정책적 함의

서두에서 지적하였듯이 우리나라는 현재 서구 사회 못지 않게 고령화로 인한 사회적 도전에 직면해 있다. 사회적 돌봄의 경우에도 2007년 장애인활동보조를 비롯한 사회 서비스 전자 바우처 제도와 2008년 장기요양보험 도입 이후 관련 인프라와 인력의 급격한 확대와 더불어 관련된 지출도 급속하게 증가했다(OECD, 2020a, p. 4). 요양병원 병상 규모가 OECD 평균의 10배 규모로 폭증할 정도로 과도한 시설화의 문제가 나타났다(김태일 외, 2018, p. 50).

이러한 상황에서 우리나라에서는 최근 돌봄이 필요한 주민이 지역사회에서 살 수 있도록 지원하겠다는 지역사회 통합돌봄(community care) 정책을 추진했다(보건복지부, 2020, p. 2~4). 이 역시 장애인활동지원과 장기요양보험 등 주요한 제도적 개혁을 생략한 매우 제한적인 정책이다(김보영, 2021). 분절적이고 파편적인 제도를 통합적으로 재구성하기는 커녕 별도의 예산 지원 사업으로 추진함으로써 본래의 정책 취지와는 다른 매우 협소한 사업이 되고 말았다.

따라서 우리나라의 정책적이고 제도적인 한계를 볼 때 유럽의 일상회복지원을 그대로 적용하기는 어려워 보인다. 서구에서는 이미 지역사회

돌봄의 체계가 자리잡고, 이전까지 통합적이고 이용자 중심적인 돌봄 서비스를 발전시켜왔다는 점에서 제도적 여건이 다르기 때문이다.

서구 국가들과 우리나라의 다른 제도적 환경을 고려하지 않은 채 선부르게 일상회복지원과 같은 정책을 도입하려 한다면 본래의 취지와 달리 또 다른 별도의 협소한 사업으로 시행될 수밖에 없을 것이다.

하지만 여전히 일상회복지원은 앞으로 돌봄정책이 나아갈 방향성을 보여준다는 측면에서 함의를 지닌다. 현재 분절적이고 파편적인 돌봄제도가 이용자 중심으로 다양한 영역의 지원이 통합적으로 구성되어야 함은 물론이다. 이제는 동반자적 관계에서 구체적 변화를 함께 만들어가는 능동적인 접근이 필요하다. 새로운 돌봄 모델은 자립성을 증진시키고 실질적인 성과를 산출해서 이용자의 삶을 개선해야 한다. 서구에서 시도되는 일상회복지원은 장기적으로 보면 새로운 돌봄에 대한 패러다임이자 접근 방식으로서 참고할 필요가 있다.



제6장

디지털화와 새로운 노동의 출현에 대한 복지국가의 해석과 대응

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 기술 변화와 복지국가의 관계

제3절 새로운 노동의 기준 정립과 제도적 조치들

제4절 결론

제 6 장

디지털화와 새로운 노동의 출현에 대한 복지국가의 해석과 대응

제1절 연구의 배경 및 목적

적어도 지난 20년간 복지국가 관련 연구 영역에서 급격한 기술 변화와 그에 따른 산업 구조의 재편 압력은 노동과 소득의 위기, 그리고 불평등의 주요 원인으로 지목됐다. 상당수의 일자리가 자동화 기기나 인공지능으로 대체될 뿐 아니라 보유 기술의 비교 우위나 숙련 구조의 양극화에 따라 불평등이 확대될 것이라는 암울한 전망이 우세하다. 이러한 비관론의 핵심에는 자동화에 대한 지나친 의존(자동화 편향)으로 외부 환경 변화에 따른 대처 기제가 약화되고(자동화의 역설), 이를 해결하기 위해 필요한 인간 노동의 경험 지식(숙련)은 정작 자동화되기 어려운 상황(폴라니 역설)으로 인해 중간 기술자는 감소하고 고숙련 및 단순 작업으로 양극화되면서 불평등이 심화할 것이라는 불안한 전망이 자리하고 있다(이상호, 2018; Busemeyer, Kemmering, Marx & van Kersbergen, 2022).

Frey & Osborne(2013)은 이러한 위기 의식을 촉발하는 대표적인 연구로 거론된다. 이들은 기술 변화와 그에 따른 자동화로 인해 미국 내 고용의 47%가 기계로 대체되거나 소멸할 것이라는 전망을 내놓았다. 향후 15년간 기계 설비나 청소, 농업 등 육체 노동자, 서비스 종사자, 사무직 노동자 순으로 소멸할 것이라는 매킨지 보고서(Chui and Lund, 2018)도 암울한 전망에 힘을 보태고 있다. OECD(2020b)도 20대 이하 노동자의 직업 구성이 자동화로 인한 인력 대체에 취약한 저숙련 및 판매서비스

직에 집중되어 있으나 정작 이들에 대한 직무 교육은 자동화 위험이 낮은 직군 대비 절반에 불과하다고 분석한 바 있다. 이러한 전망들은 직업(occupation)이 아닌 작업(task)의 정형성에 따른 직업 양극화(job polarization)로 이어질 것이라는 주장과도 맥을 같이 한다(Autor, Levy, & Murnane, 2003; Acemoglu & Autor, 2011; OECD, 2020b). 그리고 디지털화와 자동화로 야기된 실업과 직업 양극화로 인한 불평등 증가는 지위 상실의 위기와 경제적 위기라는 복지정치의 두 축을 형성(Muller, 2021)할 것이며, 특히 전 세계적인 팬데믹 위기는 기존의 업무를 자동화할 동기를 강화함으로써 복지국가의 위기를 더욱 촉진할 것이라는 우려로 이어지고 있다(OECD, 2020b).

물론 이러한 기술 변화의 본질과 그에 따른 영향에 대한 이해와 해석은 여전히 논쟁적이다. 기술 변화와 (복지)국가의 관계를 논함에 있어 디지털화와 기술의 진보로 새로운 일자리가 창출되고 다양한 영역에서 그리고 예측 가능하지 않은 방식으로 삶의 기준을 향상시킬 것이라는 낙관적 주장도 앞서 살펴본 비관적 전망과 함께 확인할 수 있기 때문이다(Eichhorst & Spermann, 2016; Baldwin-Philippi, 2015; Gainous & Wagner, 2014; Mayer-Schönberger & Cukier, 2013; McGinnis, 2013 등). 기술환경 변화의 악영향이 지나치게 과장되었다는 비판도 있다. 예를 들어 조엘 모키르(Joel Mokyr, 2019)는 노동 대체 기술 진보에 대한 비관적 전망들이 가상의 시나리오에 가까울 뿐 아니라, 기술 진보에 따른 중간층 위기가 산업 혁신 수준이 높은 노르딕 국가보다 미국, 영국 등 자유주의 복지 체제에서 발생할 가능성이 높다는 점에 주목한다. 오히려 최근 목격되는 정치적 우경화나 복지국가 정치의 위기는 자동화나 기술 전환보다는 세계화나 이민에 의해 촉발되는 경향이 강하다는 것이다.

기술 전환 시기 복지국가의 대응도 논쟁적이다. 통상 노동시장 재통합이나 인적 자본 형성을 목적으로 하는 직업(재)교육, 돌봄, 포용적 서비스 제공 등 사회투자적 수단들은 자동화에 따른 지위 상실이나 경제적 위기의 장기적 대처에 적합한 대안으로 거론되어 왔다(Kurer & Häusermann, 2022; 최영준, 최정은, 유정민, 2018). 그러나 자동화에 따른 실업 위험이라는 것이 사실상 즉각적으로 인지되지 못하는 경향이 있어(slow-burn effect of automation), 정형 노동자(주로 중간기술자)는 실업급여의 관대성이나 접근성 강화보다 (미래) 본인이 받게 될지 모를 실업급여를 지키고 복지 경쟁자를 줄이는 적극적 노동시장정책(ALMP)을 선호한다는 연구도 존재한다(Im, 2020). 이는 자동화에 더욱 취약한 정형 노동자들의 재분배 요구가 ALMP 요구보다 강하다는, 소위 자동화-노동위기론의 일반적인 주장(Thewissen & Rueda, 2019)과 대별된다.

잘 알려져 있듯이 디지털 전환과 노동의 위기에 대한 대응 방안으로 보편적 기본소득(universal basic income)도 주목받고 있다. 그러나 - 구체적 실현 방안은 차치하더라도 - 자동화로 인한 실업의 증가를 우려하면서도 기계가 생산성을 대체하거나 전보다 더 큰 풍요를 가져올 것이라는 기본소득론자들의 모순적인 유토피아적 전제에 대한 비판도 만만치 않다(Benanav, 2022).

디지털 전환과 노동의 관계에 대한 가장 진일보한 접근으로 평가받고 있는 독일의 경제사회 및 노동개혁의 핵심 아젠다인 각종 4.0 시리즈에 대한 평가도 엇갈린다. 이 가운데 가장 먼저, 그리고 구체적 방식으로 진행 중인 산업 4.0의 경우 세간의 기대와는 달리 산업 현장에서의 혁신과 기술 주도의 장기적 성장이 중심이 될 뿐 기술 도입에 따른 해고에 대한 대응이나 전직 훈련, 숙련 노동의 확보, 소득 보호 등은 당위적 차원에서

필요성이 강조되는 수준에 머무를 뿐 아직 연구조차 많지 않은 상황이다 (임운택, 2019, p. 147). 결국 수많은 유토피아-디스토피아적 전망에도 불구하고 아직 디지털 전환과 자동화가 노동을 위기로 몰아갈 것인지, 그렇다면 어떤 대처가 필요한지, 복지국가의 기존 고용 및 소득 보호 프로그램들이 작동할 수는 있는지 등 관련된 논의도, 합의도 여전히 부족한 상황이다.

하지만 적어도 노동 자체가 이전과는 다른 방식으로 생산 및 소비되면서 노동을 둘러싼 제도 환경에 상당한 변화를 유발할 것이며 그 핵심에는 '변화하는 노동'에 대한 해석과 합의가 선결돼야 한다는 점에 큰 이견은 없는 상황으로 보인다. 이에 따라 최근 각 국가들은 호출노동이나 0시간 계약, 종속적 자영업자 등 비표준화, 유연성, 불안정성을 갖는 새로운 형태의 노동과 고용 형태에 대한 새로운 법률적 검토를 진행하고 있다. 디지털화와 자동화에 따른 세간의 관심이 선언적인 수준에서 그친 것과는 달리, 최근 플랫폼 경제로 대표되는 디지털 전환 경제의 부상에 국제기구와 개별 국가들이 구체적으로 대응하고 있음을 의미한다. 물론 이러한 노동에 대한 해석과 이를 통한 세부적인 규제 방안 마련이 앞서 살펴본 디지털 전환과 자동화의 예상되는 위기에 직접적인 해결 방안이 되기는 어렵다. 그러나 새로운 노동에 대한 기준 정립과 제도 보완 조치를 위한 토대를 마련할 것이라는 점에서 최근의 시도들은 의의가 있을 것이다.

이번 장에서는 최근 기술 변화가 노동 및 복지에 미치는 영향에 관한 기존 연구들을 소개하고, 다양한 형태로 등장하는 비정형 노동에 대한 국제기구 및 주요 복지국가들의 해석과 사례를 살펴볼 것이다.⁸⁾ 이를 통해

8) 개별국가의 제도 개혁 사례를 심층적으로 소개하기보다 다양한 국가 및 국제기구의 사례를 소개하는 데에는 몇 가지 현실적인 측면을 고려했기 때문이다. 앞서 언급한 바와 같이 최근의 광범위한 디지털 전환이 복지국가와 노동 간 기존의 관계에 어떤 영향을 미치는지에 대한 논의조차 여전히 부족한 상황이다. 이러한 상황에서 개별 국가에서 나타나는 일부 제도의 미시적 조정을 변화하는 환경에 대처하기에 적합한 벤치마킹 사례로 판단하

기술 진보에 의해 유발되는 보호되지 않는 노동에 대한 우리의 대응 과제를 모색하고자 한다.

제2절 기술 변화와 복지국가의 관계

1. 기술 변화의 의미와 특성

기술 변화 시대를 설명하는 용어는 매우 다양하다(Busemeyer et al., 2022). 디지털 경제(Digital economy) 혹은 디지털화(Digitalization), 깃 경제(Gig economy), 플랫폼 경제(Platform economy) 혹은 플랫폼화(Platformization), 정보 경제(Information economy) 혹은 정보 사회(information society), 빅데이터 사회(Big data society) 혹은 데이터화(datafication), 2차 기계 시대(the Second Machine Age), 인더스트리 4.0(Industry 4.0), 4차 산업혁명(4th Industrial revolution), 로봇 경제(Robot economy) 혹은 로봇화(robotization), 감시 자본주의(Surveillance capitalism), 주의 경제(Attention economy), 한계비용 제로 사회(Zero marginal cost society), 탈자본주의(Post-capitalism), 전자상거래(e-commerce), e-비즈니스(e-business), 지식경제(Knowledge economy), 네트워크 사회(Network society), 서비스 경제(Service economy), 탈산업화 사회(Postindustrial society) 등이 유

기 어려운 측면이 있다. 게다가 아직까지 개별 국가 단위에서 등장하는 디지털화와 새로운 노동의 출현에 대한 제도 개혁이 다소 산발적으로 진행되거나 기초적인 수준에서만 논의되고 있어 복지국가 차원의 대응 양식으로 구체화하기 어려운 측면도 있다. 지금으로서는 노동을 둘러싼 변화하는 제도 환경에 대한 연구자들의 다양한 논의와 개별 국가 차원의 해석과 합의의 사례들을 소개하고, 이를 통해 우리의 대응 방안을 모색하는 것이 제한적이거나 현실적인 접근일 것으로 판단한다.

사한 의미로 혹은 비슷한 상황을 묘사하는 용어로 활용되고 있다.

이 중 가장 보편적으로 활용되는 용어는 디지털화(digitalization)다. 디지털화는 아날로그 데이터를 디지털 형식으로 변환하는 과정을 의미한다. 여기서 중요한 점은 디지털화된 데이터가 쉽고 저렴하며 정확하게 저장, 처리, 전송, 분석, 조작, 상호작용 및 복제될 수 있고, 이를 통해 경제 전반에 걸쳐 디지털 기술, 서비스, 상품 등을 보급할 수 있다는 데 있다. 디지털화는 두 가지 대표적인 형태를 가지는 것으로 설명된다(Eichhorst & Rinne, 2017). 첫째, 자동화(automation)다. 통상 자동화는 수(동)작업의 기계화를 의미하는데, 최근에는 인지 작업(cognitive task) 수행을 위한 디지털 기술 사용을 의미하는 것으로 확대되었다. 대체로 자본(기계)에 의해 노동을 대체하는 운영 프로세스의 기술적 개선을 뜻하기도 한다(Tanimura, 2019). 둘째, 플랫폼 경제(platform economy)다. 플랫폼 경제는 새로운 실제 및 가상 서비스, 그리고 온라인 아웃소싱을 포함한 완전히 새로운 비즈니스 모델이라고 할 수 있다. 이러한 플랫폼 경제 하에 새롭게 나타난 고용 형태인 플랫폼 노동의 목표는 특정 작업을 수행하거나 문제를 해결하는 것에 집중되며 이는 아웃소싱 혹은 외주화(contracting-out)된다. 이로 인해 산업화 시대 이후 우리가 알고 있던 표준적 고용 관계는 해체되고 고용은 일감(tasks)으로 쪼개지며 서비스는 주문형에 기반하여 제공된다(Eurofound, 2018, p. 9).

그렇다면 최근의 기술 변화는 산업화 시대의 기술 변화 흐름과 질적으로 다른가? 이에 대해 상반된 입장이 존재한다. 먼저 디지털화를 특징으로 하는 최근의 기술 변화는 이전의 변화와 상당 부분 다르다는 입장이 있다. 이에 따르면 산업혁명으로 대표되는 이전의 기술 변화가 주로 수동 작업의 자동화를 촉진했다면, 인공지능과 빅데이터 분석을 통해 발전하고 있는 최근 기술 변화의 흐름은 그간 비교적 잘 보호되었던 비수동(주

로 화이트칼라) 직업의 자동화를 촉진한다. 그리고 자동화에 따른 불안이 하위층에서 중산층으로 확산되면서 기술 변화를 둘러싼 정치적 갈등에 영향을 미칠 가능성이 증가하고 실제 부분적으로 이미 그러한 결과가 나타나고 있다(Kurer & Palier, 2019). 디지털화는 전통적인 제조업 부문의 고용 점유율을 추가적으로 축소할 수 있지만, 다른 한편으로 지식기반 서비스 경제, 특히 대인관계, 의사소통, 창의적 기술이 필요한 직종에서 새로운 고용 기회를 창출할 수 있다.

반면 최근의 기술 변화의 흐름 역시 결국 이전의 기술 변화와 질적으로 다르지 않을 것이라는 입장도 존재한다. 이러한 주장에 따르면, 산업혁명이 생산성을 극적으로 증가시키고 이에 따라 많은 사회적 위험을 낳았지만 기계화의 혜택이 일반 노동자들에게 “낙수(trickle down)”되는 데까지 40년 이상의 시간이 소요되었다(Frey, Berger, & Chen, 2018). 마찬가지로 1980년부터 진행되고 있는 자동화의 혜택이 미국 경제의 노동 소득에 긍정적인 영향을 미치기까지 20년이 소요되었다는 점을 고려하였을 때, 자동화에 따른 일자리 소멸과 관련한 사회적 위험은 일시적으로 발생할 수 있는 문제라는 입장이다. 현재의 자동화 단계는 생산성과 부의 성장을 약속하는 동시에 장기적으로 보았을 때 낙관적으로 바라볼 필요가 있다는 것이다. 그럼에도 불구하고 이러한 낙관론은 기술 변화에 따라 발생하는 단기적인 역동을 성공적으로 관리해야만 가능하다(Frey, 2019, p. 365). 어떤 측면에서 역사는 반복되는 것처럼 보일 수 있다.

이와 별개로, 디지털화를 특징으로 하는 최근의 기술 변화에 대해서도 낙관적 입장과 비관적 입장이 공존한다. 낙관론적 입장은 플랫폼 경제가 열린 ‘내부자 지배(insider-dominated)’ 시장을 깨고 새로운 시장을 창출할 수 있기 때문에 디지털 혁신이 보다 평등한 노동시장으로 이어질 것이라고 가정한다(Eichhorst & Spermann, 2016). 사회정책 측면에서

디지털화는 단기적으로 적응 문제를 일으킬 수 있지만, 더 나은 복지국가의 조건을 만드는 데 기여할 수 있다. 디지털화를 통해 사회 서비스의 생산 및 전달 체계의 효율성을 향상시킬 수 있으며, 빅데이터를 활용하여 보다 나은 사회과학 지식을 제공할 수 있다(Baldwin-Philippi, 2015; Mayer-Schönberger & Cukier, 2013).

이와 반대로 기술 변화의 비관적인 입장에 선 사람들은 복지국가가 디지털화의 도전에 적응하는 데 어려움을 겪을 것이라고 주장한다. 이러한 주장에 따르면 과거 탈산업화와는 달리 최근의 기술 변화는 노동시장 규제와 노사 관계를 우회하고 연대와 사회적 보호를 약화시키며 과세 기반을 축소하여 복지국가의 재정적 기반을 약화시킬 수 있다. 또한 기술 변화가 진전됨에 따라 노동시장의 양극화 및 불평등이 심화될 것으로 예상된다(Michaels, Natraj, Reenen, 2014). 자동화와 인공지능 발전에 대한 가장 비관적인 시나리오는 '노동의 종말(End of Work)'과 전례 없는 대량 실업이다. 일견에서는 노동 종말론에 대한 대응으로 보편적 기본소득이 논의되고 있는 실정이다.

이러한 기술 변화에 대한 낙관론과 비관론적 입장은 기술 변화를 독립 변수로 가정하고 있다. 과연 기술 변화가 고용에 미치는 영향이 이전의 흐름과 질적으로 구분되는지, 그렇기 때문에 이에 대한 사회정책적 대응이 질적으로 달라져야 하는지는 탐구되어야 할 중요한 연구 주제다. 다음 절에서는 기술 변화가 고용에 미치는 관계와 이에 대한 사회정책적 대응에 대한 기존의 논의들을 비판적으로 검토하고자 한다.

2. 기술 변화와 고용의 관계

가. 정형화 기반 기술 변화(RBTC)에 따른 노동시장의 양극화

기술 변화가 노동시장에 미치는 영향에 대한 연구는 1980년대부터 꾸준히 진행되어 왔다. 미국을 비롯하여 주요 선진국에서 숙련 노동자와 비숙련 노동자 간 임금 불평등이 증가하였으며, 당시 많은 연구에서는 이를 숙련편향적 기술 변화(SBTC: skill-biased technological change)를 통해 설명했다(Acemoglu, 2002). 이 이론에 따르면, 수십 년간의 기술 변화는 전반적으로 서비스에 대한 수요를 증가시켰는데, 이는 고학력 근로자에게 특권을 부여하는 반면 저숙련 노동은 기계로 대체하거나 해외로 파견되는 경향을 나타냈다. SBTC 개념에 따라 기술 변화는 불평등과 노동시장 양극화를 증가시키는 중요한 원인으로 지목되었다(Kristal & Cohen, 2016). 이 불평등을 완화하기 위해 주요하게 논의된 정책은 교육제도였다. 기술 변화의 불평등한 영향에 대응할 수 있을 만큼 충분한 수의 고학력 졸업생을 계속해서 배출할 수 있는지 여부가 중요하게 논의되었다(Goldin & Katz, 2008).

이러한 주장은 Autor et al.(2003)에 의해 몇 가지 중요한 수정을 거쳐 정형화 기반 기술 변화(RBTC: routine-biased technological change)의 관점으로 발전하였다. 이들의 중요한 수정 사항은, 실제 기술 변화가 저숙련 직무 자체보다는 정형화된 직무(routine tasks)⁹⁾를 제거하는 쪽으로 편향되어 있기 때문에, 다시 말해 기술 변화가 비정형 직무

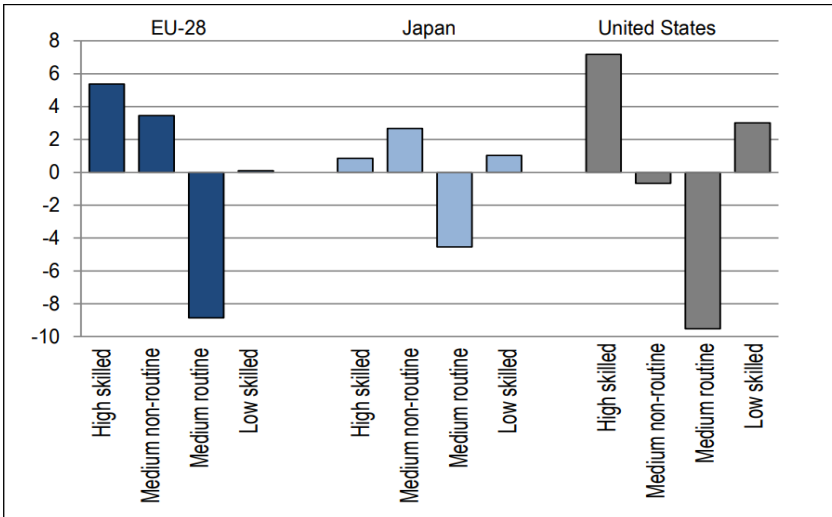
9) 정형화된 직무(routine task)는 사전(事前)에 규정되어 반복적으로 수행되는 업무로, 주로 사무직 근로자 혹은 조립공과 같이 일정한 형식에 따라 수행하는 업무를 말한다. 이와 달리, 비정형 인지 직무(non-routine cognitive tasks)는 관리자 혹은 엔지니어처럼 전반적인 생산 과정을 관리·감독하는 것을 의미한다(Autor et al., 2003; 이학기, 이경남, 김수현, 2018: p. 76에서 재인용).

(non-routine tasks)보다는 정형화된 직무에 주로 영향을 미치기 때문에 중산층의 공동화(hollowing out of the middle classes)를 발생시킬 수 있다는 점에 모아진다(Autor et al., 2003). 이처럼 최근 기술 변화의 흐름은 규칙적인 인지 작업을 자동화하여 전형적인 중산층 직업의 고용 전망에 영향을 준다(Bührer & Hagist, 2017, p. 115). 높은 인지 기술과 사회적(대화형) 기술을 필요로 하는 비정형 직무의 경우 로봇이나 기계에 의한 대체 가능성은 낮다. 정형화 기반 기술 변화(RBTC)의 관점에서 볼 때, 최근 기술 변화의 흐름은 중산층을 공동화하고 이를 통해 임금 불평등을 증가시킴으로써 노동시장의 근본적인 변화를 야기할 수 있다.

정형화 기반 기술 변화(RBTC) 관점의 경험적 연구는 숙련편향적 기술 변화(SBTC) 관점과 약간 다르다. 기존 연구에서 다뤘던 숙련편향적 기술 변화(SBTC)는 단순히 고숙련자와 저숙련자 간의 불평등 문제를 다루는데 반해, 정형화 기반 기술 변화(RBTC) 관점에서는 자동화의 위험이 기술과 소득 규모에 따라 고르게 분산되지 않기 때문에 노동시장의 양극화가 나타날 수 있음을 예측한다. 컨설팅, 교육, 연구, 관리 작업과 같은 복잡한 분석과 상호작용이 필요한 직업의 경우 기술과 수입 규모에서 최상위에 집중되어 있다. 이들은 기술 변화에 탄력적이거나 미래의 지식중심 경제에서 비례적으로 성장할 가능성이 높다. 그리고 기술 및 소득 규모가 가장 낮은 일부 직업은 로봇에게는 (여전히) 어려운 상호작용 기술과 수동적 기술 숙련이 필요하기 때문에 기술과 수입 규모가 큰 최상위층과 유사한 회복력을 가진다. 가령 여기에는 청소, 미용과 같은 서비스 부문 직업이 포함될 수 있다(Goos & Manning, 2007). 그러나 정형화된 인지 직무를 주로 수행하는 중산층의 경우, 기술 변화로 인한 일자리 대체 가능성이 높을 것으로 예측되고 있다(Acemoglu, Autor, Hazell & Restrepo, 2022.2; Autor, Dorn & Hanson, 2015; Goos, Manning

& Salomons, 2014; Goos & Manning, 2007; Graetz & Michaels, 2018; Michaels et al., 2014). 아래 [그림 6-1]은 2002년부터 2014년 기간 동안 유럽연합, 일본, 미국의 직군별 고용 점유율의 백분율 변화를 보여준다(OECD, 2016). 이미 중간 수준의 숙련을 포함하는 정형화된 일자리가 공동화되어 있음을 확인할 수 있다.

[그림 6-1] EU, 일본, 미국의 고용 양극화



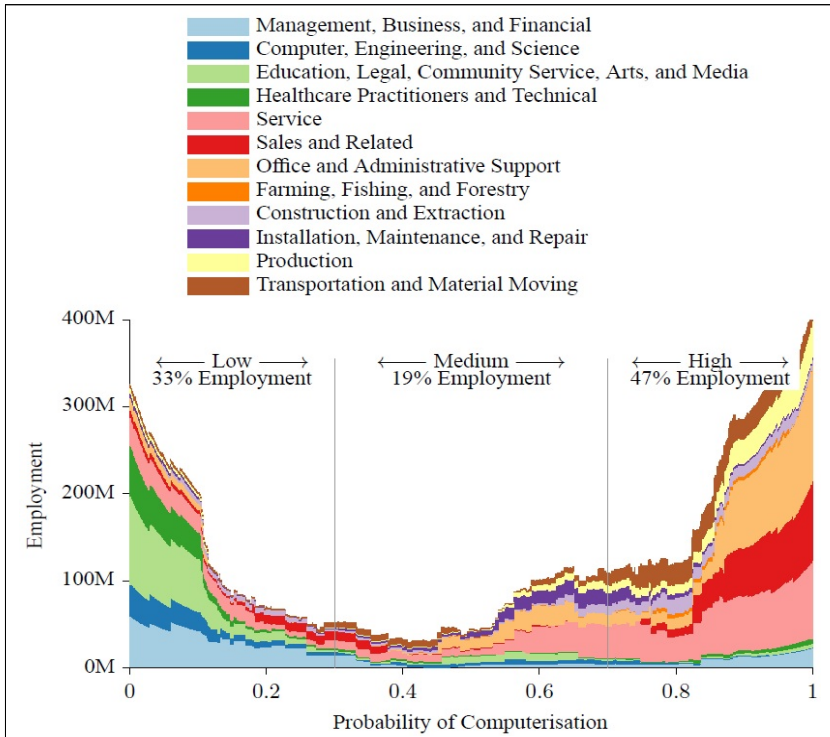
자료: OECD (2016). Policy brief on the future of work: Automation and independent work in a digital economy. Paris: OECD Publishing, p. 1.

나. 일자리 대체 가능성에 대한 양적 연구

기술 변화로 인한 미래의 일자리 대체 가능성을 추정한 대표적인 연구는 Frey & Osborne(2013)이다. 이들은 미국의 직업 정보 네트워크 자료(Occupational Information Network)를 활용하여 향후 10~20년 내에 자동화로 대체될 가능성이 있는 일자리 비중을 분석했는데, 먼저 자료

에서 직업별 자동화 가능성 추정치를 산출하고 이를 바탕으로 자동화에 따른 일자리 대체 가능성을 분석했다. [그림 6-2]에서 볼 수 있듯이 이들은 일자리 대체 확률이 30% 미만인 경우 저위험군, 70% 이상은 고위험군으로 분류하고, 분석 결과 두 집단의 비율이 각각 33%, 47%임을 밝혔다. 기존 논의와 달리 새롭게 발견된 사실은 비정형적 육체 노동, 비정형적 인지 직무에서도 자동화에 의해 일자리가 대체될 가능성이 높다는 점이다.

[그림 6-2] 직업군에 따른 컴퓨터화 가능성

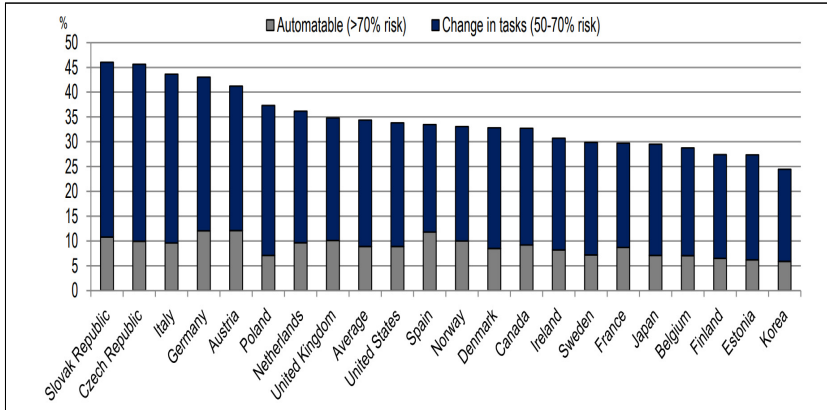


자료: Frey, C. B. & Osborne, M. A. (2013). The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerization?. Oxford Martin Programme on Technology and Employment working paper, p. 37.

미국 노동시장의 약 47%가 고위험군 일자리에 속한다는 연구 결과는 당시 사회적으로 크게 주목받았고, 후속 연구에 많은 영향을 주었다. 여러 국가에서 ‘직업 기반 추정 방법’을 활용하여 자동화에 따른 일자리의 대체 가능성을 연구했는데 가령, 핀란드 사례를 분석한 Pajarinen & Rouvinen(2014)의 경우 자동화 가능성이 높은 직업의 비율이 35%, 독일의 사례를 분석한 Brzeski & Burk(2015)의 경우 자동화에 취약한 일자리가 약 59%, 유럽 내 노동시장을 분석한 Bowles(2014)는 약 45%~65% 정도의 직업이 자동화 가능성이 높다고 보았다.

하지만 Frey & Osborne(2013)에서 추정된 직업 기반 접근(occupational-based approach)은 결과를 과대 추정한다는 비판 이후 직무 기반 접근(task-based approach)을 통한 예측 연구가 수행되었다. 이에 따르면, 직업은 직무(task)가 혼합 구성된 것이기 때문에 같은 직업군이라도 상호작용과 자율성이 다를 경우 동일한 직무를 수행하지 않을 수 있다. 하지만 기존의 직업 기반 접근 방식은 직무의 세부적인 측면을 고려하지 않기 때문에 자동화 위험에 처한 일자리의 비중을 높게 예측하는 경향이 있다는 것이다. 대표적으로 Arntz, Gregory & Zierahn(2016)은 직무 기반 접근을 통해 OECD 국가들의 자동화 위험을 분석하였는데, 자동화 위험이 높은 일자리는 평균 약 9%로 이전 직업 기반 예측 결과보다 훨씬 낮게 나타났다. 한국에도 자동화에 의한 일자리 대체 가능성을 분석한 연구들이 존재한다. 김세움(2015), 오호영(2017) 등은 직업 기반 접근에 근거하여 기술 변화에 따른 일자리 대체 가능성 70% 이상인 고위험군 비율을 50% 이상으로 추정한 데 반해, 직무 기반 접근을 활용한 이학기, 이경남, 김수현(2018)은 고위험군 일자리 비율이 2015년 하반기 기준 32% 수준인 것으로 발표한 바 있다.

[그림 6-3] 자동화 위험이 높거나 중간 수준 직업에 종사하는 근로자 비율



주: PIAAC(2012)와 Arntz et al.(2016)에 기반하여 계산.
 자료: OECD (2016). Policy brief on the future of work: Automation and independent work in a digital economy. Paris: OECD Publishing, p. 2.

다. 선행 연구에 대한 비판적 검토

기술 변화와 고용에 대한 연구는 주로 노동사회학과 노동경제학을 중심으로 수행되어 왔지만 기술 변화의 흐름이 노동시장에 미칠 잠재적 영향에 대해 다소 상이한 결과를 보여주고 있다. 노동사회학을 중심으로 노동시장 자료를 활용하여 분석한 연구에서는, 기술 변화가 노동시장 불평등을 야기하는 주요한 동인 중 하나라는 점에서 합의를 이룬 것으로 보인다(Autor et al., 2015). 하지만 과거의 자료를 활용하여 분석한 결과가 미래의 노동시장 영향에 대해 얼마나 많은 통찰력을 제공할지는 미지수이다. 디지털화가 과거와 질적으로 다른 기술 변화의 특징이라면, 과거의 자료를 통해 분석한 후향적 연구 결과의 의미는 제한적일 수밖에 없기 때문이다.

한편 주로 노동경제학에서 수행해 온 자동화와 노동시장의 미래 예측

연구의 경우 자동화에 따른 일자리 대체와 실업의 가능성을 강조한다. 이는 전반적으로 제조업 경제가 지식 경제로 전환하면서 고용 기회와 임금 측면의 양극화가 증가할 것이라는 점에 대체로 동의하는 것으로 보인다. 다만 기술 변화가 노동시장에 미치는 잠재적 영향에 대한 대표적인 두 가지 비판적 평가가 제기된다(Busemeyer et al., 2022). 첫째, 디지털화 및 자동화로 인한 일자리 손실은 자동화에 덜 취약한 새로운 고용 기회의 창출로 상보될 수 있다. 따라서 새롭게 생성된 일자리 수가 사라지는 일자리 수보다 많다면, 그리고 신기술이 인간의 노동을 대체하기보다 보완하도록 설계된 경우라면 디지털 전환의 여파로 경제의 전체 고용 수준이 실제로 증가할 수 있다(Acemoglu & Restrepo, 2019, 2020). 독일에서 보여준 경험적 증거는 이것이 실제로 가능할 수 있음을 시사한다(Arntz, Gregory & Zierahn, 2018; Busemeyer et al., 2022). 둘째, 지식 경제로의 전환이 불평등을 촉진한 정도에 있어서 단체 및 임금 교섭, 강력한 노동조합, 고용보호 법안과 같은 ‘제도들’이 국가 간 차이를 설명하는 데 중요한 역할을 할 수 있다(Hope & Martelli, 2019; Iversen & Soskice, 2019; Thelen, 2018, 2019; Georgieff & Milanez, 2021). 기술 변화는 순수한 외생적 힘이 아니라 연구 개발(R&D), 인적 자본 투자와 같은 정부 정책에 의해 촉진될 수 있다는 것이다(Buhr, Christ, Frankenberger, Fregin & Trämer, 2016). 또한 기술 변화는 새로운 기술의 도입에 반대하는 정치·사회적 세력에 의해 차단될 수도 있다. Mokyr, Vickers & Ziebarth(2015)는 산업혁명 시기 급격한 기술발전으로 인해 대량 실업이 만연할 것이라는 두려움이 지배적이었지만 결과적으로 우려한 위기는 나타나지 않았다는 점을 상기시키면서 역사적 맥락을 강조하기도 했다. 이러한 역사적 경험은 사회가 기술 혁신을 적극적으로 촉진하거나 의도적으로 늦추는 방식으로 다르게 대응

함을 시사한다. 이에 대해 토머스 프레이(Thomas Frey, 2019)는 기술 혁신의 속도는 완전히 외생적인 요소가 아니라 그것을 지지하거나 반대하는 힘의 존재 여부에 크게 좌우될 수 있다고 보았다.

정리하면, 디지털화를 특징으로 하는 최근 기술 변화의 흐름은 산업화 시대의 기술 변화 흐름과 질적으로 차이가 있어 보이며, 기존 연구들은 자동화에 따른 일자리 대체 가능성에 대한 경각심과 함께 정형화 기반 기술 변화에 따른 노동시장 양극화 및 불평등의 심화를 예측하고 있다. 이러한 기술 변화에 따른 집합적 대응이 국가 간에 얼마나 유사한지는 또 다른 연구 질문이다. 다음에서는 기술 변화가 야기하는 문제를 해결하는데 기능할 수 있는 복지정치와 사회정책 관점에서 기술 변화와의 관계를 고찰한다.

3. 기술 변화, 고용, 사회보장

가. 기술 변화와 복지정치

기술 변화와 관련하여 우리가 주의 깊게 봐야 할 부분은 노동시장에서 발견되는 디지털 전환이 복지정치와 복지국가 정책 결정 과정에 어느 정도 영향을 미치고 변화시키는가이다. 구체적으로 보자면, 노동시장에서 디지털 전환과 관련된 위험이 실제로 어느 정도이며 새로운 위험 요소를 구성하고 있는지, 기술 변화 위험이 복지국가에 대한 새로운 종류의 요구를 어느 정도 유발하는지와 관련이 있다(Busemeyer, 2022). 앞서 살펴본 것처럼 기술 변화가 과거 및 미래의 노동시장에 미치는 영향에 관한 연구는 많지만, 디지털화와 자동화가 복지국가 정책 결정이나 복지국가의 변화에 미치는 영향을 설명하는 연구는 소수에 불과하다.

물론 기술 변화가 복지(국가)에 미치는 영향은 예측하기 어렵지만 몇 가지 추세는 분명해지고 있는 것으로 보인다(Busemeyer et al., 2022). 첫째, 기술 변화는 노동시장뿐 아니라 생산의 재편을 통해 (소득 또는 부의) 불평등을 증폭시킬 것으로 우려되기도 하지만(Moll, Rachel & Restrepo, 2021), 낮은 생산 비용으로 생산성 향상을 피할 수 있고 이를 통해 서비스 제공 비용을 줄이고 서비스의 질을 개선할 수 있는 긍정적 측면이 있다(Wren, 2022). 그러나 기술 변화가 항상 즉각적인 생산성 향상과 경제성장으로 이어지는 것이 아니라는 점도 분명하다. 승자독식 시장에서 기술 변화는 생산성을 향상시키는 대신 지대(rent) 창출을 의미할 수 있다. 가치 생산에 직접 관여하지 않는 비생산적 자산으로부터 얻는 불로소득을 높이는 방식으로 플랫폼 기업은 새로운 가치를 창출하지 않고도 다른 회사를 지배할 수 있다(Komlos, 2016).

둘째, 급속한 기술 변화는 기존 행위자 간의 권력 변화, 새로운 정치 행위자의 출현 및 권한 부여, 잠재적으로 정치적 분열 구조를 발생시키는 등 복지국가의 정치적 공간을 재편할 가능성이 있다(Solt, 2010; Anelli, Colantone & Stanig, 2019; Colantone & Stanig, 2019; Gingrich, 2019; Culpepper & Thelen, 2020; Thelen, 2018). 기술 변화가 개인 및 집단 행위자의 동원으로 이어질지 혹은 정치적 무관심과 이탈을 조장할지에 대해서는 열린 질문으로 남아있다. 역사적으로 볼 때 1차 산업혁명의 결과로 노동운동의 대규모 동원이 촉발되었고, 이는 근대 복지국가의 토대를 마련하는 계기가 되었다. 하지만 오늘날, 과거의 러다이트 운동과 같이 기술 변화에 반대하는 움직임이 (아직) 포착되지 않고 있으며 이 또한 향후 어떠한 방향으로 진행될지 미지수이다. 만약 자동화 및 디지털화의 영향이 노동시장에 보다 직접적으로 영향을 미친다면 새로운 형태의 러다이트 운동이 진행될 수도 있다. 반대로 기술 변화가 실제 더

높은 수준의 불평등과 노동시장 양극화에 기여한다면, 그리고 여기에서 살아남지 못한 사람들은 정치로부터 더욱 소외되고 정치적 참여를 중단할 수도 있다(Solt, 2010). 일부 연구에서는 급격한 기술 변화의 영향을 받은 노동자 그룹이 우경화되는 경향을 확인했다(Gingrich, 2019).

다른 한편으로 기술 변화가 새로운 정치적 갈등을 촉발시킬지에 대해 귀추가 주목된다. 디지털 혁신은 디지털 기술에 쉽게 접근할 수 있는 사람들과 상대적으로 접근 기회가 없는 사람들 사이에 격차를 만들거나 최소한 강화할 가능성이 있다. 이러한 “디지털 격차”는 중요한 문제로 부상하고 있다. 가령 플랫폼에서 제공되는 서비스의 소비자와 생산자 사이에 새로운 갈등이 나타날 수 있다(Culpepper & Thelen, 2020; Thelen, 2018). 서비스의 소비자는 낮은 가격으로 높은 서비스 품질을 유지하는데 관심을 가지고 있는 반면 서비스의 생산자는 불안정한 고용 조건과 잠재적으로 파괴적인 가격 경쟁에 직면해 있다. 이러한 사례는 기술 변화의 승자와 패자를 겨루는 새로운 정치적 갈등 양상을 나타낸다. 현재로서는 이러한 잠재적 갈등이 본격적인 정치적 분열로 확대되어 새로운 정당이나 집단적 행위자를 형성시킬지 여부는 아직 명확하지 않다(Busemeyer et al., 2022; Standing, 2019).

거시적 수준에서 권력 균형의 이동과 관련하여 기술 변화는 전통적으로 확립된 집단, 특히 노동조합의 권한을 약화시킬 수 있다. 물론 새로운 기술의 발전으로, 특히 소셜미디어의 활용은 집단적 동원(collective mobilization)을 어느 정도 지원할 수 있지만 디지털 경제에 고용 관계가 파편화됨에 따라 노동조합이 새로운 노동자와 연대하는 것이 더욱 어려워지고 있다. 플랫폼 노동자의 모호한 고용 상태는 기존 노동시장 규제 및 사회보험 제도를 약화시킬 위험이 있다. 집단적 노동자 대표성이 추가적으로 약화되는 현상은 위에서 언급한 디지털 경제에서 소비자와 서비

스 생산자 사이의 교차 분열의 출현으로 인해 심화될 수 있으며, 최악의 경우 서로 다른 취약 그룹과 서로 다투며 노동조합의 동원 가능성을 약화시킬 수 있다(Busemeyer et al., 2022).

무엇보다 기술 변화로 새롭게 부상한 행위자는 애플, 구글, 아마존과 같은 글로벌 기술 기업이며, 이러한 플랫폼 기업은 2022년 기준 주식시가총액 순위의 상위권을 차지하고 있다.¹⁰⁾ 글로벌 플랫폼 기업의 지위는 독점 측면에서 역사적으로 독특한 위치를 차지한다. 다시 말해, 플랫폼 기업이 특정 시장에서 독점 권한을 차지할 수 있는 능력은 본질적으로 '기술' 자체와 관계한다. 이전 산업혁명 때도 기업의 독점이 문제시되었지만, 공공에서 어느 정도 규제할 수 있었다. 그러나 플랫폼 기업에 대해 적절한 공적 규제가 가능할지는 두고 볼 문제이다. 이러한 점에서 디지털 혁명은 국가와 기업 간의 관계에서 상당한 질적 변화를 야기할 수 있다.

마지막으로, 토머스 프레이(2019)는 산업혁명 시기와 현대의 디지털 기술발전을 비교하면서, 노동 강화적 기술 진보와 노동 대체적 기술진보를 대비하고 있다. 자동화가 노동에 불리한 분배를 야기하며, 결과적으로 기술 변화에 대한 정치적 저항과 기술 진전에 정치적 저항이 발생할 것이라는 비관적 전망을 내놓았다. 그러나 이에 대해 조엘 모키르(2019)는 노동대체 기술의 영향이 과장되었으며, 기술 진보에 따른 중산층의 위기는 혁신 수준이 높은 노르딕 국가보다 영미와 같은 자유주의 복지 체제에서 발생하고 있음을 지적했다. 디지털 기술은 인간 노동의 대체재라기보다는 보충재로 기능할 수 있으며, 디지털 기술 발전이 인류의 발전과 상충하는 것이 아니라 상보할 수 있다는 관점을 제시하였다.

10) <https://companiesmarketcap.com/>(2022년 11월 7일 접속)

나. 기술 변화에 대한 사회정책적 대응

정책 입안자가 기술 변화에 대응하기 위해 활용할 수 있는 정책 옵션 및 제도의 범위에 노동 및 복지의 디지털 전환은 어떤 영향을 미치는가? 단순히 기존 복지국가 프로그램과 정책의 사용을 강화할 것인가? 혹은 잠재적으로 새로운 복지국가 패러다임을 구성하는 완전히 새로운 제도의 생성으로 이어질 것인가?

앞서 살펴보았듯이 노동시장 양극화 증가 또는 자동화로 인한 대규모 정리해고와 같은 문제는 최근의 기술 변화로 인해 심화될 수 있지만, 위험의 모습은 본질적으로 기존의 사회적 위험과 크게 다르지 않다는 주장도 제기되고 있다. 이러한 관점은 기술 변화에 따른 위험의 원인과는 달리 위험 그 자체는 전통적인 복지국가 제도를 통해 일정한 대응이 가능할 수도 있다는 점을 말해 준다. 전통적으로 복지국가는 세 가지 주요 기능을 수행해 왔다. 여기에는 특정 종류의 사회적 위험에 대한 보장(사회보험), 불평등의 평등화 및 완화(재분배), 노동시장 진입을 위한 인적 자본의 형성 및 투자(사회투자)가 포함된다. 각 기능에 부여하는 비중, 이것이 서로 균형을 이루는 방법은 개별 국가의 제도적 유산과 역사적 맥락에 따라 달라질 수 있다.

그럼에도 대체로 기술 변화에 대한 사회정책의 적응·변화와 관련하여 다음과 같은 가설이 제기되고 있다(Kurer & Häusermann, 2022). 단기적으로 새로운 유형의 고용 형태에 따른 노동시장 위험과 자동화로 인한 실업은 보험 기반 사회보장 시스템의 기본 논리를 약화시키지만, 동시에 이러한 실업에 대처하는 적절한 사회 보호에 대한 요구를 강화할 수 있다. 중기적으로 디지털 전환은 더 많은 사회투자의 필요성을 증가시킬 수 있으며(Buhr et al., 2016; Colin & Palier, 2015), 재분배 영역은 더욱

재정적 경쟁이 치열해질 수 있다. 특히 이러한 정책 대응 가설을 제기한 연구들은 노동시장 재통합 또는 인적 자본 형성을 목적으로 하는 (재)교육, 돌봄, 포용적 서비스 제공 등과 같은 사회투자 전략이 자동화에 따른 지위 상실과 경제적 위기의 장기적 대처에 적합하다는 데 대체로 동의하는 것으로 보인다.

또한 디지털 전환과 자동화 위험이 심화됨에 따라 고용 지위 및 소득과 무관한 보편주의적 안전망에 대한 관심과 대중의 지지가 잠재적으로 높아질 수 있다는 주장도 있다(Dermont & Weisstanner, 2020; Chrisp & Martinelli, 2022). 물론 아직까지는 이를 통해 보편적 기본소득이 자동화 위기의 강력한 정책 대안이라는 주장으로 연결되지는 않는 것으로 보인다. 다만 페이스북의 마크 주커버그와 같은 기술계의 주요 인사들이 기본소득에 대한 지지를 표명하면서 디지털 혁신의 잠재적인 부작용을 완화하기 위한 대응책으로 기본소득이 논의되기 시작한 것은 부인하기 어렵다. 향후 보편적 기본소득이 대규모로 도입된다면 복지국가의 패러다임적 변화를 일으키겠지만 현재로서는 이러한 변화에 필요한 정치적 동력의 증거가 부족한 상황으로 판단된다(Vlandas, 2020). 따라서 중기적으로 가장 가능성 있는 사회정책적 발전 경향은 소득보장 대응이 종합적으로 고려되는 사회투자 전략과 사회적 보호의 정책 혼합으로 전망된다(최영준 외, 2018).¹¹⁾

11) 현재까지 기술 관련 자동화 위험이 다른 종류의 복지국가 정책, 특히 사회보험 및 사회 정책에 대한 수요와 관련이 있는지 여부에 대한 연구는 매우 소수이다. Kurer & Häusermann(2022)은 자동화 위험이 재분배 지원과 긍정적으로 연관될 수 있지만 반드시 사회투자 정책 지원과 관련이 있을 수는 없다는 증거를 제공한다. ESS(European Social Survey)의 데이터를 활용하여 분석한 Busemeyer & Sahm(2021) 연구도 비슷한 결과를 제시했다. 한편, Zhang(2019)의 연구에서는 자동화의 충격이 재분배 또는 기타 재분배 정책에 대한 지원을 증가시킨다는 증거를 찾지 못했다. 마지막으로 Im(2020)은 자동화 위험이 적극적인 노동시장 정책에 대한 지지와 양의 상관 관계가 있다고 주장했다. 요컨대 이러한 결과들은 혼재되어 있다. 다른 한편 관대한 복지국가의 존재가 기술 변화에 대한 지지에 영향을 미치는지 여부에 대한 연구도 거의 존재하지

제3절 새로운 노동의 기준 정립과 제도적 조치들

4차 산업혁명과 디지털 기술 및 인공지능의 발전으로 새로운 형태의 노동이 증가하고 있다. 비표준화되고 유연하며 불안정한 고용인 호출노동(on-call worker), 0시간 계약(zero-hour contract), 종속적 자영업자와 같은 비정형(atypical) 고용이 관찰된다. 이러한 고용 형태는 기존 노동법이나 사회보장법에서 규정하는 근로자로 분류하기 모호한 속성을 가진다. 기간제나 시간제 근로 같은 비정규직은 고정된 노동 공간과 시간 내에서 나름의 표준화된 고용 관계를 갖기 때문에 근로자성을 인정받는데 문제가 발생하지 않았다. 그러나 비정형 고용의 경우 고용과 실업의 경계나 노동의 시공간이 모두 가변적이기에 기존 법체계 내에서 근로자로 인정받는 것이 어려운 실정이다. 이처럼 전통적인 판단 기준에 대한 한계가 조명되자 과연 누가 근로자인지에 대한 근본적인 질문이 시작되었다.

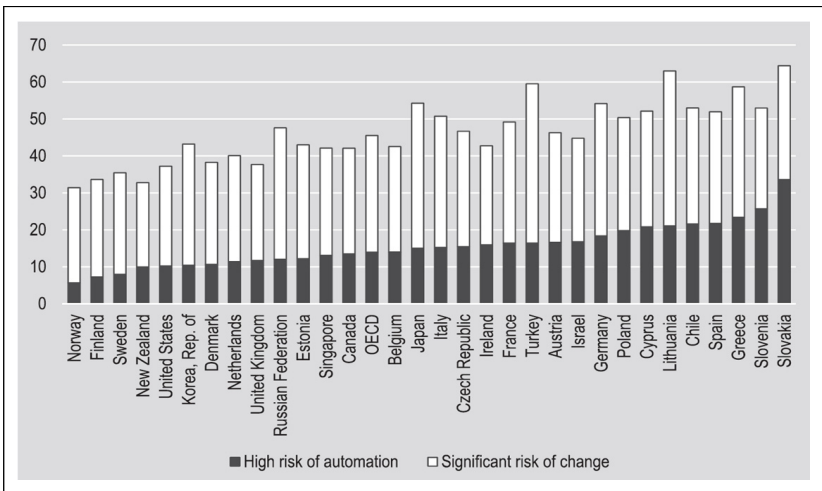
앞서 논의한 바와 같이 디지털화와 인공지능, 플랫폼 경제의 출현은 일자리의 양 자체에도 영향을 미치지만, 미래 고용 관계의 다양성과 노동조건의 질적 측면에서 심오한 변화를 야기했다. 연금, 건강보험, 실업급여 등 복지국가의 정책들은 전후 시기 표준적 고용 관계에 기반하여 설계되었기 때문에 이러한 변화는 제도의 부정합을 유발할 것으로 우려되고 있다. 디지털 전환으로 발생한 일시직, 프리랜서 직업, 플랫폼 노동은 기존의 근로자로 포괄되기보다는 자영업자의 사회적 보호 체계를 따르거나 혼합형 노동자로 분류되곤 한다. 자영업자는 경제법에 의한 보호를 받으며, 대다수 사회보장제도의 적용에서 제외된다. 그러나 비정형 근로자가

않는다. 관대한 사회보험 제공이 세계화에 노출된 사람들의 자유 무역에 대한 반대를 감소시킨다는 것을 발견했지만(Hays, Ehrlich & Peinhardt, 2005), 디지털화 및 자동화에 대한 정책 피드백 효과는 아직 자세히 연구되지 않았다(Busemeyer, 2022).

진성 자영업자가 아니며, 종속성을 수반한다는 사실은 기존 연구들에서 밝혀져 왔다(서정희, 백승호, 2017; Eurofound 2018). 물론 모든 국가에서 분류의 모호성이 문제가 되지는 않으며, 그 수준 역시 다양하게 나타난다는 점은 부정하기 어렵다. 이처럼 디지털 전환의 영향이 상이한 이유는 주로 일감(업무)의 구조나 국가별 제도 요인의 적응성에 기인한다(Eichhorst, Hemerijck & Scalise, 2020, p. 4). [그림 6-4]는 자동화의 위험이 높거나 변화에 의해 상당한 위험에 놓인 직업의 비율을 나타낸다. 기술의 변화라는 공통적인 현상에 국가별로 발생하는 위험 수준은 상이한 것을 확인할 수 있다.

[그림 6-4] 자동화의 위기나 상당한 변화 위험에 놓인 일자리 비율

(단위: %)



자료: OECD. (2017). Education at a Glance 2017: OECD Indicators. Paris: OECD Publishing.

이러한 문제를 복지체제 유형별로도 구분하여 살펴볼 수 있다(Picot, 2022, p. 413). 먼저 사회보험을 주요 보장 제도로 설계한 보수주의 복

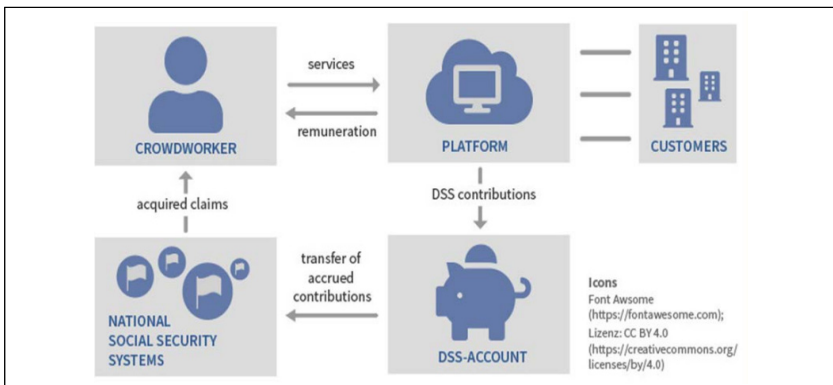
지국가에서 디지털 전환으로 인한 문제가 가장 심각하게 발생할 것으로 예상된다. 사회보험 방식은 급여가 기여와 밀접하게 연계되고 노동의 방식에 따라 기여에 차이가 발생하는데, 이는 플랫폼 노동과 같은 새로운 형태의 고용을 보호하는 데 한계가 명백하기 때문이다. 한편 노르딕 국가는 사회정책이 주로 조세를 통해 보편적인 방식으로 제공되기 때문에 디지털 경제나 플랫폼 경제에서 파생하는 새로운 형태의 노동을 보호하는데 유리하다. 이들 국가에서 쟁점은 디지털화 혹은 자동화로 이익을 보는 기업들의 조세 징수 방안에 있다. 자유주의 국가에서는 사회보험이 주변적 역할을 수행하고, 이미 탈규제적 노동시장과 저임금 등이 형성되어 있기 때문에 각 경제나 디지털 경제 자체가 새로운 위기 요인은 아니다. 종합하면, 복지체제별로 디지털 경제가 미치는 영향이 상이하다. 기술 발전이나 서비스 경제, 후기 산업사회로의 진입에 따른 노동시장 분절의 문제는 전 세계적인 현상이지만, 복지 레짐별로 이를 어떻게 대처하느냐에 따라 문제가 완화될 수도, 유지 혹은 심지어 강화될 수도 있다(Schwander & Häusermann, 2010; 2013). 최근 이러한 상황에서 디지털화가 야기한 문제를 해결하기 위한 국제기구나 국가별 대응 방안으로서 새로운 노동의 기준 정립이나 제도적 보완 조치가 진행되고 있다.

1. 국제기구(ILO, OECD)와 유럽연합 기준

주요 국제기구들은 디지털 노동의 전환을 맞이하여 노동자 보호를 위한 원칙들을 제시하고 있다. 대표적으로 국제노동기구(ILO)와 경제협력 개발기구(OECD)는 비정형 노동자가 근로자성을 인정받을 수 있도록 최소 시간, 소득 또는 고용 기간에 대한 조건을 최소화하고, 고용 형태 간 사회보장 수급 자격의 이동이 가능하고, 비정형 노동까지 포괄할 수 있는

사회보장 등을 제안하였다(ILO & OECD, 2018, p. 3). 이를 구체적으로 살펴보면, 먼저 국제노동기구(ILO)는 ‘2018 국제종사상지위기준(International Classification of Status in Employment 2018, ICSE-18)’을 채택하고, 기존 기준에 종속적 계약자 항목을 추가하였다. 이때 종사상 지위는 ① 고용주 ② 고용인 없는 독립노동자 ③ 종속적 계약자 ④ 고용인 ⑤ 무급 가족종사자이다. 또한 ILO(2019)는 노무제공자들의 계약이나 고용 지위에 관계없이 근본적인 노동자의 권리를 향유하고, 적절한 생계 임금, 최장 노동시간의 제한 그리고 안전과 건강에 대한 보호를 받아야 한다고 명시하였다. ILO에서 발간된 working paper에서는 디지털화가 사회보장을 위해 사용될 수 있음을 제안하며 Digital Social Security(DSS)를 소개하였는데(Weber, 2018, p. 3) 노동자 급여의 일정 비율이 개인 DSS 계좌에 자동으로 이체되고, 누적된 금액은 관련 국가의 사회보장 시스템으로 매달 이전되는 체계다. [그림 6-5]는 DSS의 작동 방식을 나타낸다.

[그림 6-5] Digital Social Security(DSS) 작동 방식



자료: Weber, E. (2018). Setting out for Digital Social Security. Research Department Working Paper, 34. p. 3.

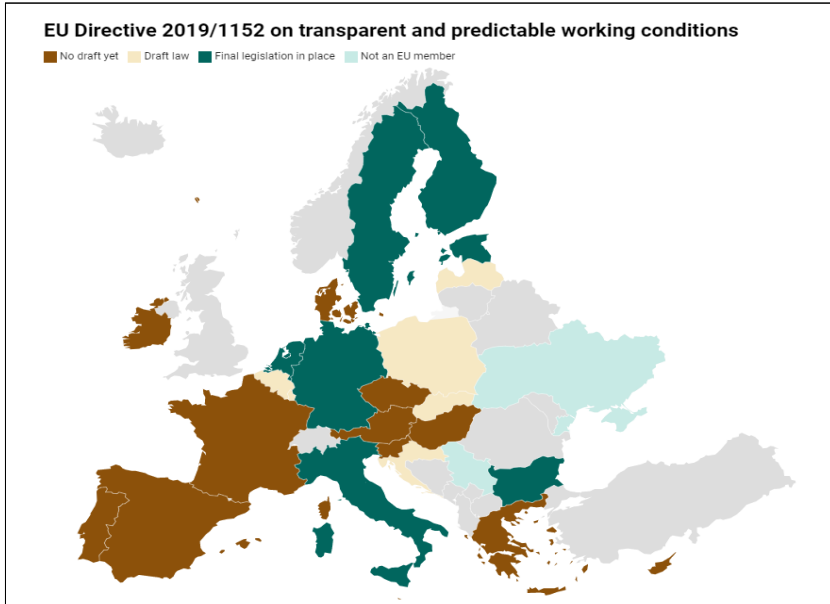
한편 유럽연합의 ‘투명하고 예측 가능한 근로조건에 관한 지침’(The Directive 2019/1152 on Transparent and Predictable Working Conditions)은 기존 유럽연합 지침(1991년, Directive 91/533/EEC)의 근로자(employees) 개념이 디지털 전환 시기에 새롭게 등장하는 고용 형태를 포괄하지 못하는 문제를 해결하고자 마련되었다. 해당 지침은 온디맨드 노동자, 플랫폼 노동자, 간헐적 노동, 바우처 기반 노동, 훈련생 등을 노무제공자(worker)로 포괄하여 정의하고 이들에 대한 보호 필요성을 명시한다. 구체적으로 노무제공자에게 근로조건에 대한 서면 고지, 수습기간 제한, 추가 직업 선택권, 예측 불가능한 계약의 경우 노동 시작 전 합리적 기간을 알 권리, 온디맨드 계약의 남용 금지, 다른 고용 형태로의 전환 요청권, 의무적 훈련을 무료로 받을 권리 등을 보장한다. 유럽연합은 투명하고 예측 가능한 고용을 통해 근로조건을 개선하려는 목적을 가진다. 유럽연합의 기준에서 가장 두드러진 특징은 모든 회원국에 이 지침에 의거한 새롭고 구속력 있는 방안을 2022년 8월까지 강구하고 보고할 것을 권고한 점이다. [그림 6-6]은 2022년 현재 EU 회원국의 ‘투명하고 예측 가능한 노동조건’ 지침 이행 현황을 나타낸다.

유럽연합의 이행국들은 해당 지침에 따라 법을 수정해 왔다. 예를 들어 스웨덴의 경우 노동조건 정보에 대한 서면 고지와 관련하여 다음과 같은 내용을 포함할 것이 권고된다. 우선 노동 장소에 관련하여 고용주는 어디에서 노동이 수행될 것인지 혹은 근로자가 자신의 노동 장소를 자유롭게 취할 수 있는지 여부를 고지해야 한다. 다음으로 노동 기간이나 시간과 관련하여 특정 기간이나 수습 기간에 대한 조건, 근로자의 정기적 근무일(workday) 혹은 근무주(workweek)에 대한 정보가 제공되고, 최소 시간이 확보되어야 하며, 영시간 고용(zero-hour contracts)은 허용되지 않는다. 임금 관련해서는 임금이 제공되는 방식, 초과 근무나 추가 작업에

따른 보상에 대한 구체적 정보를 제시해야 한다. 법적 사회보장 기여금에 대한 지급도 명확하게 밝혀야 한다. 노동시간이나 온콜 노동에 대한 일정을 알릴 때 고용주가 반드시 지켜야 하는 최소통보기간(the minimum notification period)을 고지해야 한다. 고용 기간 동안 근로자에게 어떠한 훈련이 주어질지 아닐지에 대한 정보도 제시되어야 한다. 이들 조항은 고용주와 근로자에게 고용계약 기간이 종료될 때까지 고수되어야 한다.

이러한 정보들은 고용 시작부터 일주일 내에 반드시 서면으로 제공해야 하며, 이는 1개월로 명시되어 있는 현행 규정보다 엄격한 방향으로 바뀐 것이다. 만약 고용 조건을 변경하는 경우도 한 달 안에만 명시하면 된다는 현행 규정과 달리 시행일 전까지 서면으로 통보해야 한다. 이러한 새로운 정보에 대한 고지는 모든 종류의 근로자, 즉 노무제공자에게 적용된다. 현행 스웨덴 고용보호법(Lag om anställningsskydd, LAS)에서 제외된 경영자(managers)나 가족고용(family members of the employer)의 경우도 포함된다(Westman & Lindmark, 2022).

[그림 6-6] '투명하고 예측 가능한 노동조건' 지침 이행 현황



자료: Ius Laboris. (2022.7.6.). Implementing the 'transparent and predictable working conditions' directive across Europe. Retrieved from <https://iuslaboris.com/insights/implementing-the-transparent-and-predictable-working-conditions-directive-across-europe/> 2022.7.7.

네덜란드의 경우도 해당 지침이 적용되면서, 결과적으로 고용주에게는 더 넓은 정보 제공 의무가 발생하였다(Ius Laboris, 2022.7.6). 지침의 적용으로 인해 대부분의 고용주들은 기존 고용 관계를 갱신해야 한다. 특히 '예측할 수 없는 노동 패턴'을 가진 근로자에게는 더 엄격한 규칙이 적용되고, 근로자는 더 예측 가능하고 특정한 고용 조건을 요청할 수 있다. 이때 중요한 것은 고용주가 근로자의 요청에 한 달 이내에 응답해야 하며, 그렇지 않은 경우 조건은 근로자의 요구에 맞추어 조정된다는 점이다.

2. 법적 지위 규정 방안¹²⁾

각 국가에서는 비정형 노동자(atypical worker)를 보호하기 위해 이들의 법적 지위를 규정하는 방식을 활용하고 있다. 특히 디지털 전환과 기술의 발전으로 플랫폼 경제가 성장하면서, 웹사이트나 스마트폰 어플리케이션을 통해 디지털 방식으로 거래되는 노동이 증가하고 있는 상황은 제도 혁신 필요성을 증가시키는 핵심 요인으로 지적된다. 웹사이트나 앱을 통한 디지털 방식이 적용되는 플랫폼 노동의 특성은 ① 온라인 플랫폼을 통해 소득을 얻고, ② 수요자·플랫폼·공급자의 3자 관계를 포괄하며, ③ 특정 업무나 문제의 해결을 목표로 하는데, ④ 외주 형태이며, ⑤ 일이 끝나면 고용 관계도 종료되고, ⑥ 주문 형태를 통해 서비스가 제공된다는 것이다(Eurofound, 2018, p. 9). 하지만 최근 불거지고 있는 문제의 핵심은 표준 노동자를 상정하고 설계된 기존 노동법이 이와 같은 형태의 노동을 배제한다는 것이다. 노동법에 의한 법적 보호는 일하는 모든 사람에게 적용되는 것이 아니라 근로자성을 인정받는 사람에게 한정된다. 플랫폼 노동자 등 비정형 노동자는 기존 표준계약 방식의 노동에서 벗어나 있기 때문에 근로자성 인정 기준을 충족하기 어렵다. 이처럼 새로운 노동 형태를 보호하기 위해 기존 법 제도상의 근로자성 기준을 완화하여 이들을 포괄하려는 시도가 몇몇 국가에서 시행되고 있다. 이외에도 제3의 범주로 확대하여 새로운 보호제도를 추가하는 시도도 있다. 근로자성에 대한 입증 책임을 고용주에게 전가하는 방식도 있다. 이외에도 기존 사회보장제도를 통해 새로운 노동을 포괄하는 방안도 존재한다. 각각의 구체적인 사례로 프랑스, 영국, 미국(캘리포니아 주), 스웨덴, 네덜란드를

12) 박나리, 김교성. (2020). '플랫폼 노동자의 불안정성 완화를 위한 법적 지위 규정 방안'의 4장을 중심으로 재구성.

살펴보고자 한다.

가. 프랑스의 근로자성 기준 완화

프랑스의 ‘국가 디지털화 의회(Conseil National du Numérique)’는 2016년 1월 6일 플랫폼 노동 현황을 다룬 ‘디지털 노동을 위한 새로운 경로(Travail, Emploi, Numérique: Les Nouvelles Trajectoires)’라는 보고서를 출간하였다. 보고서는 플랫폼 노동자가 플랫폼 기업에 대한 강한 경제적 종속성을 가짐에도 불구하고 근로자로 인정받지 못해 법적 보호를 받지 못하고, 실제로 독립적이지도 않아 경제적 이익도 누릴 수 없는 이중고를 지적하고 있다. 이러한 문제점이 부각되자 의회는 플랫폼 노동자의 법적 지위를 명료하게 하고, 이들을 보호하기 위한 방안을 마련할 것을 권고하였다(Garben, 2017, p. 31). 같은 해 8월 프랑스 정부는 “Loi n 2016-1088 du 8 aout 2016 Relative au Travail, a la Modernisation du Dialogue Social et a la Securisation des Parcours Professionnels”(노동과 사회적 대화의 현대화, 그리고 직업적 경로의 보장에 관한 법)을 채택하고, Code du Travail(노동법전) 개정을 통해 최초로 독립노동에 대한 노동자의 권리를 법제화하였다. 플랫폼 노동을 위한 규정을 마련하고, 이들의 사회보장법적 권리 및 노동권을 부여한 것이다.¹³⁾

구체적으로 노동법전 제7부 제3권 제4편 제2장 ‘플랫폼의 사회적 책임’에 의해 산재보험, 직업교육, 노동3권이 보장된다. 나머지 사회보장법

13) 노동법 제60조에 처음으로 이른바 ‘독립노동(travailleur indépendant)’에 대한 정의 규정을 도입하였다(이호근, 2020: p. 72). 프랑스 노동법상의 ‘노동자(travailleur)’는 노동 관계의 내용과 성질에 따라 ‘임금노동자(travailleurs salariés)’와 ‘독립노동자(travailleur indépendant)’로 구분된다.

적 혜택을 누리기 위해서는 법원의 판결을 통한 근로자성 인정이 필요하다. 프랑스 사법계통 최고법원인 파기원(Cour de Cassation) 사회부 전원회의에서 2018년 11월 28일 Take Eat Easy의 자전거 배달원 사건¹⁴⁾에 대한 판결은 플랫폼 노동자의 고용 관계를 인정하는 계기가 되었다. 플랫폼 노동자의 종속성과 근로자성이 인정된 것인데, 이후 동일한 맥락에서 파리 항소법원은 2019년 1월 10일 우버와 드라이버의 관계가 근로계약이라고 판결하였다(장지연, 이호근, 조임영, 박은정, 김근주, Enzo Weber, 2020, p. 144). 프랑스에서 임금노동 관계는 ‘개인적인 노동 제공’, ‘보수’, ‘법적 종속 관계’로 판정되며, 이중 법적 종속 관계가 핵심 기준이 된다. 이는 지시 명령과 노동에 대한 감독, 정해진 규칙 위반에 대한 제재가 있는 경우 인정된다(Daugareilh, Degryse & Pochet, 2019, p. 54). 두 판례 모두에서 사업주인 플랫폼 기업이 감시, 명령, 제재의 권한을 갖는다고 판단한 것이다.

2018년 의회에 제출된 정부 법률안에는 플랫폼 노동자의 권리 강화를 위해 플랫폼의 사회적 책임 현장 제정 규정을 포함하고 있다. 과거에 무산된 적이 있는 이 현장은 플랫폼이 주체가 되어 자신들과 함께 일하는 플랫폼 노동자의 권리와 의무를 규정하고, 사회적 책임의 이행 조건과 방식을 작성한 것이다(Daugareilh et al., 2019, p. 58). 이러한 현장은 그 자체로 종속성의 징표가 되는 것은 아니지만, 근로자성을 인정받는 데 긍정적 역할을 할 수 있다.

14) Take Eat Easy는 디지털 플랫폼을 활용하여 음식점과 고객, 자전거 배달원을 증개한다. 배달원은 자영업자의 지위로 플랫폼에서 일하는데, 그중 한 명이 노동법원에 자신의 계약 관계를 근로계약으로 결정하여 달라는 소를 제기하였다. 파리 항소법원은 배달원과 플랫폼 사이에 전속 관계 또는 겸업 금지가 존재하지 않으며, 근로시간의 자율성에 근거하여 청구를 기각했다. 그런데 파기원에서 애플리케이션이 배달원의 실시간 위치를 추적하고, 총 이동 거리를 산정하는 시스템을 갖추고 있으며, 회사가 배달원에 대한 징계권을 보유하고 있다는 점에서 종속성을 인정하고 임금노동자로 볼 수 있다고 판단한 것이다(장지연 외, 2020, p. 163~164).

프랑스는 비정형 노동자에게 독립노동자의 지위를 부여하고, 산재보험, 직업교육, 노동3권이라는 최소한의 사회적 권리를 보장하였다. 물론 노동자와 같은 노동·사회법적 보장을 위해서는 법적 판결을 통해 근로자성을 추가로 인정받는 것이 필요하다. 최근 판례 경향은 전통적인 판단 기준을 완화하여 이들을 임금노동자에 포함하는 추세라고 볼 수 있다. 새로운 지위에 의존하기보다는 임금근로자의 특성인 종속성 개념을 확대하는 해석론적 차원의 접근이 중요해진 것이다.¹⁵⁾ 법적 판결을 위해서는 시간과 비용이 소요되기에 비정형 노동자에 친화적인 방식이라고는 볼 수 없지만, 사례가 누적된다면 이들의 보호 방안을 간명하게 만들기 위한 핵심 근거가 될 것이다.

나. 영국의 제3의 영역에서 보호하는 방안

2017년 7월 기술 발전으로 인한 혜택을 노동시장에 참여하는 사람들이 공정하게 누리지 못하고 괜찮은 일자리(decent job)가 일부 노동자에게 한정된다는 문제 의식에서 테일러 보고서(Good Work: the Taylor Review of Modern Working Practices)가 발표되었다. 이 보고서는 디지털 전환이나 기술 발전으로 새롭게 등장하는 근로 형태가 현재 영국의 법체계와 부정합한 면을 지적하고 이를 현대화해야 한다고 제안한다. 특히 프랑스와 달리 판례를 통한 근로자 규정은 예측하거나 일관된 결론을 도출하기 어렵다는 판단하에, 해석의 여지가 없도록 입법으로 규정할 것을 촉구한다(Taylor, Broadbent, Marsh & Nicol, 2017, p. 34). 이

15) 독립노동자라는 새로운 지위를 명문화하였기 때문에, 실질적으로는 제3의 범주를 도입한 것으로 보는 관점이 있다(Daugareilh et al., 2019, p. 52). 그러나 프랑스 정부는 제3의 범주 도입에 회의적이며, 독립노동자 지위는 비정형 노동자를 위한 최소한의 권리 보장으로 볼 수 있다. 근로자성 인정 기준 완화를 통해 판결 결과 근로자로 규정하는 사례가 증가하는 것이 더 핵심적인 변화일 수 있다.

때 제3의 범주를 활용할 것을 지지하는데, 영국의 노동법상 크게 근로자, 자영업자, 노무제공자(worker)로 구분되는 고용 형태로는 노무제공자 지위에 대한 권리의 모호성을 해소하기 어렵기 때문에 ‘종속계약자(dependent contractor)’로 용어를 대체할 것을 주장한 것이다. 이에 더해 최저임금에 대한 보장을 위해 유연성을 누리면서도 근로시간을 합리적으로 산정하는 방향으로 법안을 수정할 것을 제안하였다(Taylor et al., 2017, p. 36~37).

이후 영국 하원의 특별위원회¹⁶⁾는 테일러 보고서의 권고 내용을 상당 부분 수용한 ‘현대 고용의 구조(A Framework for Modern Employment)’ 보고서를 발간하였다. 보고서는 근로자와 노무제공자 개념이 모호하게 규정되어 있는 “Employment Rights Act 1996, sec 230”(고용권법 제230조)¹⁷⁾에서 노무제공자의 판단 기준에 대체 근로의 제공 가능성을 추가할 것을 제안하였다. 그리고 법적 지위 규정과 권리 인식에 대한 중요성을 공유하고 있으며, 근로조건에 대해 서면 고지할 것을 의무화하였다. 이외에도 확정된 근로시간을 초과하는 근로에 대해서는 가산된 최저임금을 적용하는 등의 내용도 포함한다(남궁준, 2018, p. 88).

이러한 법률적 개선안 마련과 함께 영국 정부는 ‘좋은 일자리 계획(Good Work Plan)’을 발표하면서 새로운 노동정책 비전을 제시하였다. 이전 보고서들이 지적한 것을 수용하여 고용 지위 기준을 보다 명확하게 만드는 입법을 추진하겠다고 발표한 것이다. 해당 보고서는 ‘공정하고 편

16) 노동·연금 위원회(Work and Pensions Committee)와 기업·에너지·노사관계전략 위원회(BEIS).

17) 제1항에는 근로자 개념이 ‘근로계약을 체결한 자’로 추상적으로 정의되며, 각종 판례가 이를 규정한다(남궁준, 2017, p. 62). 제3항은 노무제공자를 근로계약 이외의 계약을 통해 일하는 자로 포괄하여 정의하며, 일부 노동관계법이 적용됨을 적시한다(남궁준, 2019, p. 178). 그러나 이런 지위와 권리의 모호성이 꾸준히 지적되어 왔다.

찮은 일자리(fair and decent work)', '근로자와 노무제공자에 대한 명료화(clarity for employers and workers)', '더 공정한 집행(fairer enforcement)' 등 세 가지 정책 방향으로 구성된다. 핵심 내용은 1일 이상 일하는 경우 계약서를 작성해야 한다는 점과 같은 고용주와 26주 동안 계약이 이루어지면 더 안정적인 근로시간을 요구하고 보장할 수 있도록 보호하는 것이다. 그러나 정부는 테일러 보고서의 핵심 권고 사항 중 하나였던 최저임금 적용에 대한 개정 요구는 제외하였다(이승렬 외, 2018, p. 52). 대신 고용상 지위를 명확히 하는 데에 초점을 두어 사업주가 책임 회피를 위해 오분류할 수 없도록 제한하였다(United Kingdom, 2018, p. 9).

다. 미국 캘리포니아 주의 근로자성 인정: 입증 책임 전환 방안

미국은 근로자 지위를 가진 경우 최저임금, 차별금지, 부당해고 등 법적 보호를 받을 수 있지만 독립계약자(independent contract)에 대한 보호는 부재하여 근로자성을 인정받는 것이 무엇보다 중요하다. 플랫폼 노동이 빠르게 확산되고 독립계약자 지위의 노동자들이 증가함에 따라 캘리포니아 주에서는 “Assembly Bill 5”(Cal. Assembly Bill NO.5, 이하 AB-5) 법안이 통과되면서 플랫폼 노동자의 기본적인 법적 지위가 변화하였다.¹⁸⁾ AB-5 법안은 캘리포니아 대법원의 ‘다이나맥스(Dynamex)

18) 2020년 11월 3일 미 대선 투표와 함께 실시된 주민투표에서 우버와 리프트 등의 플랫폼 기업에 추진한 ‘주민발의안 제22호(Proposition 22)’가 통과되었다. 핵심 내용은 앱 기반 배달·운전기사를 노동자가 아니라 자영업자로 간주해 AB-5 법안의 적용을 막는 것이다. 대신 최저임금의 120%를 보장하고, 하루 12시간을 넘는 초과노동을 제한하며, 의료보조금, 산재보험, 유족사망보험금 등의 혜택을 제공한다. 플랫폼 기업들은 약 2,000억 원이 넘는 막대한 홍보 캠페인을 통해 주민들을 설득한 것으로 알려졌다(김지환, 2020.11.4).

판결'이 법제화된 것이다. 해당 판결은 2004년 이전까지는 근로자 지위로 고용 계약하던 운송기사를 독립계약자로 전환한 사건을 배경으로 한다. 고용 지위 변경으로 운송기사들은 운송 관련 비용을 자부담해야만 했는데, 기존 회사의 유니폼을 착용하고 로고도 사용했어야 했다. 근무시간에 대한 자율성도 없었고 여전히 경제적으로 종속되어 있었다. 이에 한 운송기사가 회사가 본인의 고용 지위를 오분류하여 Business and Professions Code Section 17200와 Labor Code를 위반하였다고 소송을 제기하였다. 추후 원고가 추가되며 집단소송으로 발전하였고, 초기 캘리포니아 지방법원에서는 근로자 지위를 인정하지 않았으나 항소법원이 이를 뒤집고 근로자 지위를 인정하였다. 최종적으로 캘리포니아 대법원에서 2018년 4월 30일 근로자 지위를 인정한다.

이 판결에서 비롯된 AB-5 법안은 세 가지 조건을 사용자가 입증하는 경우에만 노동자의 지위를 '독립계약자'로 전환할 수 있다. 세 가지 조건은 ABC 검증 요건(ABC Test)이라 불리며, 'A. 노동 제공자가 업무와 관련하여 사용자의 통제와 지시로부터 자유로운지', 'B. 노동 제공자가 사용자의 통상적인 업무 과정 외의 업무를 수행하는지', 'C. 노동 제공자가 독립적으로 설립된 사업이나 직업에 종사하고 있는지'가 해당된다. 모든 플랫폼 노동자는 우선적으로 근로자성이 인정되고, 사용자의 ABC 요건 입증이 이루어진 경우만 독립계약자로 구분될 수 있는 것이다. 이는 기존과 정반대의 형식이다. 새로운 검증 요건의 도입으로 노사 모두 법적 지위를 예측할 수 있게 되었다. 사용자에게 고용 지위 입증 책임이 전가되면서 플랫폼 노동자의 개인적 비용과 부담이 최소화된 것도 중요한 점이다. 이는 오분류 문제 해결을 위해 입법적 해결책을 마련한 것이라는 의미를 남기게 되었다(Deknatel and Hoff-Downing, 2015, p. 60).

라. 스웨덴의 대응: 조세기반 보편적 사회보호와 유연한 자영업자 보호 체계

스웨덴은 보편적 사회보호 체계가 작동하고 있어 노동자뿐만 아니라 자영업자의 위험도 비교적 적절하게 대응한다. 스웨덴은 이러한 방식이 디지털 전환기나 자동화 시기에도 적용될 수 있다고 본다. 특히 자영업자를 위한 현재의 규제 체계가 플랫폼 노동을 포괄하는 데도 충분하다고 여기기 때문에(Eurofound, 2018, p. 43) 새로운 범주를 규정하는 것에 회의적이다. 사회적 파트너들이 토론을 거쳐 이 아이디어를 기각했는데, 엄격한 법적 정의를 너무 고정적이어서 지위들 간의 새로운 경계 이슈가 생길 수 있다는 이유 때문이다. 또한 스웨덴은 기존의 체계가 개별 사례를 다루기에 충분히 유연하다고 본다. 스웨덴에서 여러 클라이언트를 대상으로 일시적 노동(temporary work)을 수행하는 개인들은 ‘umbrella organisation’에 가입할 수 있다. 이 조직은 행정적인 도움을 제공하여 기업가적 활동(자율 및 통제, 독립)을 가능하게 한다. 즉 클라이언트에게 특정 수수료를 부과하고, 일시적 노동을 수행하는 개인에게는 피고용인의 기여금과 세금을 공제한 금액을 개인에게 임금으로 제공한다. 다만 ‘umbrella organisation’에 고용되는 것은 공식적인 유형이나 법적 개념은 아니다(Eurofound, 2018, p. 45).

게다가 사회적 위험에 대비하기 위한 사회정책은 보편적인 방식으로 제공되며, 재원은 조세로 확보된다. 조세는 기여금과 달리 고용 지위와 밀접하게 연계되어 있지 않기 때문에, 조세를 기반으로 하는 복지국가에서는 디지털 경제나 플랫폼 경제에서 파생하는 새로운 형태의 노동과 조응할 가능성이 높은 것으로 평가된다. 다만 우버와 같은 새로운 유형의 서비스에 대한 세금을 어떻게 징수할 것인가가 스웨덴에서 쟁점이 된 바

있다(Picot, 2022, p. 413).

마. 네덜란드의 사회보장제: 시간비례원칙의 적용

디지털 전환과 자동화의 시대에 감소하는 일자리 문제를 해결하기 위한 방안으로 한 가지 선택될 수 있는 옵션은 노동시간을 줄이는 것이다. 법정 노동시간을 줄이는 것 외에도 시간제 고용을 확대하고 법적 보호를 강화하는 방안이 제시될 수 있는데, 이에 상응하는 대표적인 사례가 네덜란드의 제도이다. 네덜란드의 시간제 일자리는 표준화되었고, 이는 단체 교섭과 건강보험 및 연금의 접근권을 기반으로 한다. 즉 시간제 근로자의 노동권과 사회보장권이 전일제 정규직과 동일하게 보호되는 것이다(이승윤, 남재욱, 2018). 다만 두 근로 형태의 보호 수준에서 차이가 있다면, 시간비례원칙(*pro rata temporis-principle*)을 엄격하게 적용함으로써 발생한다.

디지털화나 자동화로 인해 발생하는 일자리 감소 문제에 대응하기 위해 시간제 근로의 권리 보장은 실질적인 함의를 가질 것이다. 시간제 근로의 노동조건이 전일제와 동일하여 기존 사회보장 체계에 포괄되면서 부족한 소득분에 대한 보충적 소득보장정책이 결합된다면, 디지털 전환으로 인한 새로운 노동시장 환경에 무리 없이 조응될 것이기 때문이다. 이때 추가적인 소득보장정책의 예산은 디지털화나 자동화로 인해 발생하는 자본 소득에서 확보할 수 있을 것이다.

네덜란드 실업급여는 보편적인 형태와 달리 시간을 기준으로 평가된다. 예를 들어 주당 근로시간이 5시간 이상 감소하면 급여의 수급이 가능하고, 실업급여 수급 시에도 가구소득이 사회적 최저선(*social minimum*)에 미달하면 보충급여를 지급한다(김승래,

2021). 물론 시간을 기준으로 한 사회보장제도들이 새로운 노동 형태를 포괄하는 데 충분하지 않은 것도 사실이다. 최근 네덜란드에는 자영업자와 플랫폼 노동자가 빠르게 증가하고 있는데, 이들의 보호 방안은 법제화되어 있지 않은 상황이다. 네덜란드는 노동시장 참여자를 근로자와 자영업자의 범주로 모두를 포괄해 왔기 때문에, 새로운 형태의 노동은 자영업자의 지위로 규정되는 것이 가장 바람직하다고 가정되었다. 이러한 구분이 발생한 이유는 2016년 가짜 독립계약자 문제에 대응할 목적으로 기존 고용 관계 관련법을 대체하는 “Wet Dereguleren Beoordeling Arbeidsrelaties(DBA)”(고용관계평가법)이 도입되어, 자영업자가 고객과 계약을 맺고 서비스 제공 시 고용 관계 존재 여부를 평가하는 의무가 부과되었기 때문이다. 만약 자영업자 형태에 가까운 경우라면 질병이나 노령, 아동 급여에 대해서는 최소 수준의 사회적 보호만 제공된다(Montebovi, 2021, p. 63).

네덜란드에서 실업급여의 적용은 근로자에게만 한정되어 왔기 때문에 영세 자영업자나 근로자성을 인정받지 못한 새로운 형태의 노동자들은 배제되어 왔다. 그러나 코로나 위기는 자영업자에 대한 실업 혹은 재정 보조에 대한 법정 사회보장 체계의 고려가 불가능한 상황을 반전시켰다. 네덜란드 정부는 빠르게 독립 자영업자를 위한 일시적 가교 체계(the Temporary Bridging Scheme for Independent Entrepreneurs, TOZO scheme)를 구상했다(Montebovi, 2021, p. 79). 향후 자영업자 대상 제도 보완이 추가적으로 진행된다면 이들에 대한 사회보장제도의 보편성이 강화될 것으로 예상된다.

네덜란드는 최소 수준의 보편적 사회보장제도가 잘 발달된 국가로 세 가지 형태의 사회부조제도가 자영업자의 사회보장을 지탱하고 있다(Montebovi, 2021, p. 64). 먼저 자영업자의 일시적 재정 지원을 위한

사회부조(the Decree on Assistance Support) 프로그램이 마련되어 있다. 또한 사회적 최저선 이하의 소득을 버는 노령 자영업자를 위한 제도가 있고, 생계를 위한 필수 비용이 부족한 경우 “Participatiewet”(참여법)을 통해 일정한 급여를 지급받을 수 있다. 근로자의 경우 더 보편적인 제도에 포괄될 수 있다. 근로자 보험 패키지로 상병 급여(단기, 장기), 실업급여가 존재하고, 대체율은 70~75% 수준이다. 근로자도 참여법을 통해 기본적인 재정 부조의 자격을 갖는다. 이외에도 근로자는 법정초과 제도(supra-statutory schemes)를 통해 법정 사회보장 급여를 보충적 방식으로 지원받는다.

제4절 결론

본 장에서는 기술 변화가 노동과 복지에 미치는 다양한 선행 연구들과 주장들을 크게 낙관론과 비관론의 관점에서 살펴보고, 기술 변화와 사회보장의 관계가 이전의 위기와 질적으로 구분되어 정책적 대응 또한 달라야 하는지에 대한 질문을 검토하였다. 또한 디지털 전환과 복지에 관한 제도 사례가 아직 구체적인 정책 프로그램으로 등장하지는 않았으나 기술 변화에 따른 고용 관계를 재정립하기 위한 국제기구와 개별 국가들의 대응도 살펴보았다. 먼저 비정형 노동에 새로운 기준을 정립하기 위한 노력으로 국제기구의 권고를 살펴보고, 프랑스나 영국, 미국 캘리포니아 주의 사례를 통해 근로자성을 어떠한 방식으로 수정하고자 하는지 확인하였다. 프랑스는 해석론적 접근을 통해 근로자로 인정될 수 있는 여지를 열어두는 동시에 독립노동자에 대한 정의 규정을 도입하여, 권리를 입법화하면서 최소한의 권리를 보장하고자 하였다. 미국 캘리포니아 주에서

는 근로자 우선 추정 원칙과 책임 주체를 사용자에게 부과하는 방식으로 근로자 범위를 확대하였다. 입증 주체를 전환한다는 측면에서 획기적인 변화라고 볼 수 있으나, 기업의 로비로 이를 회피할 수 있는 방안이 마련되었다는 점에서는 아쉬운 측면이 있다. 영국의 '제3의 범주 도입형'은 근로자와 자영업자라는 이분법적 체계에 노무제공자 지위를 도입하고 사회법상 권리를 선별적·부분적으로 보장한다. 새로운 디지털 경제 상황에 적합한 새로운 보호 방안을 구축할 수 있다는 장점이 있지만 범주 경계 구분의 모호성은 지속될 것으로 예상된다. 다음으로는 보편적 사회보장 체계로 인해 디지털 전환의 시대에도 다른 국가보다 문제 상황이 덜 발생한 노르딕 국가가 어떻게 대응하는지 살펴보기 위해 스웨덴의 사례를 확인했다. 마지막으로 디지털화와 자동화 시기에 발생하는 노동의 변화에 가장 적극적으로 제도적 변화를 이루어내고 있는 네덜란드 사례를 추가하였다.

우리는 지금 디지털화와 자동화가 기존 노동의 방식을 변화시키고, 노동과 자본소득 분배도 예측하기 어려운 시대에 살고 있다. 따라서 급속한 기술 변화 도전에 대한 복지국가의 정책적 대응이 단순히 (1) 고용 중심의 인적 자본 투자를 강조하는 사회투자 국가로의 지속적인 추세를 강화할 것인지, (2) 보다 현금 이전 지향적인 복지국가 모델에 대한 정치적 지지를 촉진할 것인지, (3) 보편적 기본소득과 같이 완전히 새로운 정책 수단을 초래할 것인지는 향후 뜨거운 쟁점이 될 수 있다. 앞서 살펴보았듯이 기존 연구의 결과는 이에 대해 명확한 경험적 사실을 말해 주지는 않는다. 하지만 디지털화와 자동화가 위험을 발생시키는 방식이 기존과 다르다고 할지라도 위험의 내용과 결과는 오늘날 복지국가가 대응하는 사회적 위험의 내용 및 결과와 크게 다르지 않다고 평가할 수 있겠다. 따라서 복지국가가 전통적으로 대응해 왔던 사회적 보호, 재분배, 사회투자의 점

진적 확장을 통해 기술 변화 위험에 대응하는 것이 가장 현실적이라는 판단이다. 특히 기술 변화가 야기하는 노동시장의 위험은 질적으로 달라서 파생되는 문제를 기존의 사회보장제도가 적절히 대응하지 못할 것이다. 이에 따라 복지국가의 존립 기반이 훼손된 것이라는 디지털화 비판론자들의 가설은 비판적으로 검토될 필요가 있다.

기술 변화가 사회적 문제의 단독 외생변수가 아니며 다양한 복지국가의 제도적 구성과 정치사회적 조정 기제를 통해 대응 수준도 달라질 수 있다. 다만 질적으로 다른 양상으로 나타날 수 있는 기술 변화의 위험에 대해 기존 사회보장제도로 어떻게 적절히 대응할 것인지는 열린 논의로 남아있다. 특히 기존 다차원적 불평등 구조와 여기에 혼합된 새로운 기술 변화 위험이 교차하면서 발생하는 이차적 결과에 대한 대응이 충분히 논의될 필요가 있다.

더욱이 최근 코로나19 위기가 기술 변화 위험을 더욱 가중시키고 있는지 추가적인 연구가 필요한 부분이다. 코로나19를 겪으며 각국은 정책 공간에서 지속적으로 기술 변화를 가속화하려는 동력을 얻었다. 지역화폐 지급, 비대면 돌봄 서비스 개발 등과 같은 노력은 이러한 징후라고 볼 수 있다. 또한 팬데믹 국면에서 OECD 국가 간 진행되었던 기술 격차 문제는 크게 완화된 것으로 평가된다. 가령 의료 및 교육 분야에서 디지털 도구의 활용도는 대부분의 국가에서 급격히 진전되었다(Hartong et al., 2022). 일부 학자들은 팬데믹이 복지국가에 대한 디지털화의 영향을 가속화할 잠재력이 있으며, 디지털화에 대한 대중의 관심을 높였기 때문에 정책 혁신의 원동력으로 작용할 가능성이 있다고 잠정적으로 평가한다(Busemeyer et al., 2022). 그러나 대부분의 복지국가들이 한편으로는 팬데믹 이후 감소한 일자리를 회복시켜야 하는 과업을 수행하지만, 또 다른 한편으로는 생산성 향상을 위해 노동의 위기를 야기시킬 수 있는 자동

화를 장려해야 하는 이중의 고용 위기에 직면했다는 우려도 함께 제기되는 상황이다(OECD, 2020b). 다만 아직 두 위기의 결합 혹은 상호작용 효과에 대한 검토는 충분하지 않아 향후 이에 대한 면밀한 분석과 복지정책 수립에 미치는 영향에 관한 연구가 진행될 필요가 있다.

따라서 이처럼 노동의 축소와 질적 변화의 동반이 빠르게 진행되는 상황에서 대안적 소득보장제도를 도입한다는 것은 너무 장기간이 소요되는 작업이 될 것이다. '배달의 민족'으로 대표되는 각종 플랫폼 기업이 기존의 노동을 빠르게 흡수하고 변형적인 노동 형태가 급격하게 확산되는 우리에게 해외의 다양한 노동 개념의 법제화 노력은 주목할 필요가 있다. 변화의 최전선에서 노동하는 사람들을 보호하고, 이들의 불안정에 빠르게 대응하기 위해서는 근로자성을 완화하거나 입증 책임을 전환하는 조치, 기존에 근로자에게 한정되어 있던 사회보장제도를 자영업자나 비정형 노동자에게까지 포괄하는 방식의 변화가 선행될 필요가 있을 것이다. 표면적으로 어떠한 형식을 갖추든, 통제가 수반된 노동이 이루어지는 한 노동법의 적용은 필수적이다. 기술을 빼고 보면 새로운 형태의 기업이 행사하는 통제는 기존 기업들의 방식과 근본적으로 다르지 않다. 따라서 비정형 노동자에 대한 최저 기준의 보장도 본질적으로 다르지 않아야 할 것이다(Adams-Prassl, 2018, pp. 184~185).



제7장

결론 및 정책 제언

제1절 주요 연구 결과

제2절 연구의 한계 및 정책 제언

제 7 장 결론 및 정책 제언

제1절 주요 연구 결과

20세기 자본주의 발달의 산물인 복지국가는 21세기 들어서 새로운 도전에 직면하고 있다. 도전의 내용과 강도, 층위는 다양하다. 기후위기, 저성장, 디지털 경제화, 노동시장 변화, 저출산 및 고령화, 1인 가구의 증가 등으로 나타나는 가족 기능의 축소, 이러한 변수들은 21세기에도 심화하면서 복지국가의 근간을 위협하고 있다.

새로운 도전에 대해서 복지국가들도 현황 분석 및 미래 전망에 근거한 제도 변화를 꾀하고 있다. 이를테면 지난 2019년 한국 정부가 내놓은 제2차 사회보장기본계획에서는 ① 고령화 심화 및 가족 기능 약화, ② 성장을 저하, ③ 고용 구조의 다양성 및 불안정성 확대, ④ 네트워크 사회의 도래를 가장 큰 변화로 보았다. 프랑스 정부가 2022년 내놓은 '미래 사회의 경제적 도전(Major Future Economic Challenges)에서는 ① 기후위기, ② 경제적 불안정 및 불평등 심화, ③ 인구 구조 변화를 미래의 위협으로 파악했다. 이번 보고서에서는 상대적으로 공통적인 위협으로 감지되는 ① 기후 변화, ② 인구 변화, ③ 저성장, ④ 기술변화에 따른 노동시장 변화를 중심으로, 이들 변화에 대응하는 제도 변화 혹은 제도 개혁의 사례를 다섯 가지 선택했다. 그리고 그 내용을 2~6장에서 살펴보았다.

2장에서는 기후위기에 대응하는 미국의 주거정책의 전환을 살펴보았다. 기후 변화에 대응하기 위한 각국의 노력은 다양한 측면에서 관찰되지만 그 중에서도 주거의 중요성이 강조되고 있다. UN은 기후위기에서 개

인과 사회를 보호하기 위해 주거는 매우 중요하며 적절한 주거권 보장을 위한 노력을 강화하고 적극적으로 임해야 함을 강조한다. 향후 주거정책은 기후위기와 기후 정의적 측면에서 개선해야 하며 기후 변화 영향을 완화하기 위해 주거정책이 주된 수단으로 활용될 수 있다고 보았다.

기후위기에 대응하는 주택정책에서 가장 선구적인 사례는 미국 주택도시개발부(HUD)가 주도하는 기후위기대응계획(Climate Action Plan, 이하 CAP)이다. 현재 바이든 정부의 기후위기 대책의 흐름에 발맞추어 주거정책을 전환하는 노력의 한 결과다. HUD는 기후 회복탄력성의 증가라는 목적 아래 주거정책이 기후위기의 영향을 완화하고 예방하는 차원에서 재구성될 필요성을 강조한다. CAP는 완화(mitigation), 적응(adaptation), 그리고 환경 정의(또는 기후 정의)의 세요소로 구성된다. 기후 회복탄력성이라는 주된 목적을 달성하기 위해 기후위기 관련 과학적 연구의 활성화, 기후위기로 인한 거주지 손실에 따른 경제적 위기 예방 목적을 지닌 금융 지원, 기후 변화로 인한 재난 극복 및 탄력성 증진을 위한 노력, HUD의 사업을 수행함에 있어 주체들의 수행 능력 향상을 위한 노력 등 네 가지의 세부 목표를 구성하고 있다.

이 모든 과정에서 HUD 2016년에 관련 규정을 정비하면서 HUD에서 운용되는 기금 활용에 있어 저소득과 취약계층에 초점을 맞출 수 있도록 제도를 개편하고 있다. 현재 HUD에서 진행되는 기후위기 관련 주거 프로그램은 이러한 정의적 측면에서 운영되고 있다. 사업을 수행하는 주체는 기후위기의 정의적 측면을 반드시 이해해야 하며 관련한 교육과 가이드라인을 만들어 운영하는 등의 노력을 기울이는 것이 특징이다.

HUD의 2021 CAP 함의는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 기후위기와 기후 변화에 대한 대응 전략을 주거 중심으로 구성했다. 둘째, 기후 정의와 기후 불평등을 기반으로 주거정책의 전환 방향을 제시했다. 셋째,

정책 방향 설정뿐만 아니라 구체적인 정책 집행을 위해 예산의 확대 계획이 포함했다. 넷째, 효과적 정책 실현을 위한 연구와 자원 마련 계획을 제시했다.

3장에서는 외로움과 사회적 고립 문제에 대응하는 영국 정부의 제도 변화를 살펴보았다. 물론 외로움과 사회적 고립은 새로운 개념은 아니다. 그러나 사회의 구조적 변화로 인하여 최근 그 수준이 심각해지고 사회문 제화하면서 신사회적 위협으로 다뤄지고 있다.

외로움과 사회적 고립이 복지국가의 제도 개혁 논의에서 주목받는 주요 사회적 배경은 세 가지다. 첫째, 개인화로 인한 가구 규모의 축소 및 가족 기능 약화라는 사회의 변화다. 둘째, 개인-가족-국가를 기준으로 설계된 복지국가 체계와 외로움·사회적 고립의 부정합성이다. 셋째, 외로움과 사회적 고립이 인간의 삶에 미치는 영향이 매우 다양하고 크다는 근거가 계속 축적되면서 외로움과 사회적 고립의 중요성에 대한 인식의 증가다.

외로움과 사회적 고립 문제에 관한 대응에서는 영국의 노력이 가장 눈에 띈다. 영국에서는 2017년 창립한 조 콕스 위원회의 활동이 제도 개혁의 결정적 요인이 됐다. 2018년 영국은 세계 최초로 디지털·문화·미디어·스포츠부 장관을 외로움 장관으로 겸직 임명하고, 실태 조사 결과를 발표하고, ‘연결된 사회(A connected society)’라는 중장기 계획을 발표했다. 이에 따라 매년 연간 보고서를 제출하고, COVID-19 외로움 대책 발표 및 실행, 외로움근거생산그룹 조직 구축 등을 진행하고 있다.

중장기 계획이 제시하는 3대 목표는 외로움에 대한 낙인 완화, 지속적인 변화 추동, 외로움에 대한 지식 및 근거 축적이다. 전략 개발의 원칙은 다섯 가지다. 파트너십 기반 협력, 검증·반복·학습 의지, 영역·부처의 경계를 넘나드는 접근, 예방적 접근 및 주요 트리거 포인트에 집중, 지역 중심 대응과 개별적 접근의 중요성 인식이다.

전략 실행의 주체는 다양하다. 정부, 민간, 지방정부 및 공공/보건 서비스 기관, 고용주, 친구·가족·지역사회 등 5개 주체의 역할 분담과 협력이 강조된다. 전략 내용은 근거와 통찰, 연결된 사회 구축을 위한 조직 구축, 연결된 사회 구축을 위한 지역사회 인프라 구축, 연결된 사회를 지지하는 문화 조성 등으로 제시된다. 집행 예산은 2018년 2,000만 파운드의 기금을 조성한 것을 시작으로 매년 다양한 기금을 조성하여 책정하고 있다. 단 민간 인프라를 활용한 사업이 대다수라는 점에서 재정지원 규모가 크지는 않다.

영국은 2020년부터 매년 연간 성과보고서를 발표하면서 관리하고 있으나, 대체로 '산출' 중심의 보고에 한정된다. 제도 개혁 초기 단계여서 인프라 등을 구축하는 시기로 '연결된 사회'에 맞춰 계획 이행 중이며, 아직 '외로움의 감소 효과'를 평가하기는 이르다.

제도 측면에서 보면, 대상의 보편성을 확보했으나 실질적 보편성 확보 여부는 의문이다. 복지급여는 서비스 중심이고 잔여적이면서 보충적인 특징이 있다. 재정적으로는 기금을 지원하고 있으나 민간 재정도 활용한다는 점에서 공공성이 높지 않다. 매년 기금을 조성하여 제공한다는 점에서 재정의 안정성도 높지 않다. 인프라의 효과성, 효율성 및 공공성 측면에서 영국은 국가가 '관리'의 역할을 수행하고 민간이 서비스를 제공하는 구조다.

영국의 제도적 대응의 의의는 다음과 같이 정리된다. 첫째, 세계 최초로 외로움을 사회적 위험으로 인정하고 외로움의 보편성을 인정했다. 둘째, 세계 최초로 외로움에 대한 제도적인 대응을 실시했다. 셋째, 민관의 역할 분담 및 협력 사례를 제시했다. 넷째, 신사회적 위험의 대응을 위한 재정 확보의 필요성을 제시했다. 다섯째, 외로움 문제 대응을 위한 근거 중심의 정책 대응을 강조했다. 여섯째, 외로움의 해결 전략으로 '연결된

사회’를 제시했다.

한국 사회의 복지국가 개혁을 위한 제언을 하자면 다음과 같다. 첫째, 복지국가의 주요 사회적 위험으로서 외로움과 사회적 고립을 적극적으로 인정할 필요가 있다. 둘째, 개인-국가 복지국가로의 구조 변화를 모색할 필요가 있다. 셋째, 연결성 확보를 위한 효과적 개입 방안을 개발할 필요가 있다. 넷째, 복지국가 규모가 작고 연대 수준이 낮은 한국 사회는 적극적인 대응이 더욱 필요할 것이다. 다섯째, 구체적인 대응 전략 수립이 필요하다. 이는 국가 단위의 대응 체계, 정책 근거 확보, 중장기 전략 수립, 재정 확보를 요구한다.

4장에서는 뉴질랜드의 정책 실험인 웰빙 예산에 주목했다. 뉴질랜드 정부는 지난 2018년 세계 최초로 웰빙 예산을 책정하면서 “경제성장은 웰빙에 중요한 기여자이지만 그 자체가 목적이 아니며, 삶에서 가치 있게 여기는 것들을 측정하는 적절한 척도가 아니다”라고 천명한다. 요컨대 뉴질랜드에서는 GDP가 아닌 웰빙이 예산 수립의 궁극적 목적이다.

‘웰빙 예산 2019’ 시행 이후, 공식적으로 ‘소득보다 웰빙’을 예산의 기준으로 삼은 최초의 국가로서 뉴질랜드를 연구 대상으로 하고, 웰빙 예산이 공식화된 2018년부터 2022년까지를 연구 기간으로 선정하였다. 뉴질랜드 웰빙 예산의 내용, 효과, 의의와 한계를 파악하고, 이를 통해 한국 복지국가에 대한 함의를 도출하였다.

2019년도부터 2022년도까지 뉴질랜드 각 연도별 웰빙 예산의 목표와 주요 예산 항목, 주요 정부지출 항목을 파악함으로써 뉴질랜드 웰빙 예산의 ‘내용’을 설명하였다. 웰빙 예산의 5가지 목표(정의로운 전환, 신체적·정신적 웰빙, 노동의 미래, 마오리족과 태평양 지역 주민 웰빙, 아동 웰빙)에 근거한 웰빙 예산의 효과를 다양한 지표 변화 분석을 통해 분석했다. 웰빙 예산의 코로나19 감염병 대응 효과도 함께 보았다. COVID-19

에 대한 대응의 경우, 사망·확진·회복 인구는 강력한 국경폐쇄 조치로 최소화했다. 실업률은 최대 3%로 최소화시켰으며, 노동시장 참여율은 유럽 연합, 호주, 영국, 미국에서 모두 감소한 반면, 뉴질랜드에서는 0.6%p 증가한 결과를 볼 때 웰빙 예산은 ‘상’의 효과를 낳았다고 해석할 수 있다. 온실 가스 배출량 감소와 아동 빈곤 감소율 증가라는 성과를 얻은 ‘기후 탄력적, 지속 가능한, 공해 제한적 경제로의 전환 지원’ 및 ‘아동 빈곤 감소, 아동 웰빙 개선, 저렴하고 안전하며 안정적인 주택 지원’의 웰빙 예산 목표는 ‘중’의 효과를 낳았다고 해석할 수 있다. 그 외 나머지 3개의 웰빙 예산 목표에 대한 효과는 아직 미미하다고 볼 수 있다. 마지막으로 정책 제언으로는, 웰빙 대국민 토론을 통한 한국형 웰빙 예산 도입과 그 실행을 위한 정치 주체의 변화 및 지역-자산-연령-민족-성별에 따른 정책 결정자의 전면 재구성을 제안하였다.

5장에서는 영국을 중심으로 진행되는 정책 실험인 일상회복지원 사업을 살펴보았다. 고령화로 인해 점차 늘어가는 보건의료와 사회적 돌봄에 대한 부담과 함께 지역에서 살아가고자 하는 노인들의 욕구도 늘고 있다. 이에 대응하는 정책 수단으로 일부 복지국가에서 일상회복지원은 다양한 개념과 모델로서 확산되고 있다. 이러한 변화의 배경에는 일방적이고 수동적인 돌봄 서비스의 한계를 벗어나야 한다는 문제 의식이 있었다. 새로운 접근에서는 자립과 참여를 촉진하고, 전문가와 이용자의 동반자적 관계를 중심에 두고, 부담이 아닌 사회적 자원으로서 노인을 바라보고 통합을 촉진하는, 그리고 비용효과적인 해법을 모색하고자 한다.

영국에서는 일상회복지원이 보건의료에서 불필요한 입원을 피하기 위한 중개돌봄의 개념으로 발전하기 시작했다. 이러한 접근 모델은 단기간의 집중적인 개입으로서 일상회복지원의 개념으로 이어졌다. 중앙정부도 적극적인 투자와 함께 일상회복지원은 정책적으로 확대됐다. 이 흐름은

유엔 유럽 경제위원회, 고령화와 관련된 국제비정부기구 등 다양한 국제기구들의 권고로도 촉진됐다. 영국에서는 2014년 돌봄법 개혁을 통해서 제도화되었다.

이러한 일상회복지원은 다양한 개념 및 정책 모델로서 다양한 국가와 지역에서 발달됐지만 몇 가지 공통 요소를 가지고 있다. 첫째, 개입 목표와 영역으로서 개인의 기능적 자립이 초기에 강조가 됐지만 점차 다양한 사회적 관계와 활동으로도 영역이 확장됐다. 둘째, 개입 대상은 처음에는 병원 퇴원이나 입원 위험이 있는 선별적 대상을 중심으로 이루어졌지만, 연령이나 신체적, 정신적 조건과 관계없이 점차 모든 돌봄 대상으로 확대된다. 물론 임종기 돌봄은 제외된다. 셋째, 이용자가 스스로 일상생활 과업을 수행할 수 있도록 지원하는 방식으로 서비스가 이루어진다. 여기에 보장구와 기술적 보조, 원격돌봄 등 다양한 기술이 활용된다. 넷째, 인력은 돌봄 종사자, 작업치료사, 사회복지사, 물리치료사, 간호사 등 다양한 계 구성되며, 다학제 간 팀에 의한 개입이 이루어질수록 더 우수한 성과를 낼 수 있다. 다섯째, 일상회복지원 결과 상당수는 돌봄이 필요 없어질 정도로 자립성을 획득한다. 사후 돌봄이 필요한 경우에도 돌봄 수요는 줄었다. 또한 안정감을 제공하기 위하여 원격돌봄 등이 사후에 활용될 수 있다.

일상회복지원제도는 앞으로도 계속 확산되고 발전될 가능성이 높다. 고령화를 보다 긍정적인 시각으로 바라보고, 노인들이 자기 생활을 주도적이고 자율적으로 살 수 있도록 돕는다는 측면, 이를 다학제 간 협력을 통해서 보다 효과적으로 수행하고자 하다는 점에서 긍정적이기 때문이다. 일상회복지원은 사회 서비스의 전체적인 개혁의 흐름과 맥락을 같이 하면서 동시에 복합적인 사회적 도전에 대해 설득력 있는 방향을 제시하고 있다. 물론 이러한 접근이 그동안의 문헌에서 지적된 것처럼 신체적

기능 개선과 비용 억제의 협소한 목적에 제한될 필요는 없다. 일상회복지원이 사회적 관계와 참여 등 포괄적인 삶의 질 문제를 고려한다면 더 많은 가능성을 실현할 수 있는 잠재성이 있다.

6장에서는 디지털 전환에 따른 주요 국가들의 노동 관련 법령의 변화를 살펴보았다. 노동과 소득의 불안정, 나아가 21세기 복지국가 위기의 주요 원인으로 거론되는 디지털 전환과 자동화로 대표되는 기술 변화의 주요 내용과 쟁점을 살펴보고, 새롭게 등장하는 노동 형태에 적응하기 위한 개별 복지국가들의 노력과 시도를 소개했다.

디지털화가 새로운 일자리를 창출하고 삶의 기준을 향상시킬 것이라는 낙관론이 없는 것은 아니나, 전통적 산업 체계에 기반하여 발전해 온 복지국가와 세부 제도에 미치는 영향은 대체로 비관과 우려가 강한 것이 사실이다. 다만 수많은 유토피아-디스토피아적 전망에도 불구하고 아직 디지털 전환과 자동화가 노동을 위기로 몰아갈 것인지, 그렇다면 어떤 대처가 필요한지, 복지국가의 기존 고용 및 소득보호 프로그램들이 실현될 수 있는지 등 관련된 논의도 합의도 여전히 부족한 상황이다.

이러한 가운데 6장에서는 플랫폼 노동으로 대표되는 새로운 노동의 출현에 발맞추어 최근 시도되고 있는 프랑스, 영국 등 해외 사례도 함께 검토했다. 디지털 기술의 발전은 한편에서는 인간을 더욱 풍요롭게 만들었지만, 사회경제적 구조의 근간을 흔들며 취약성을 높이는 등 부정적 측면도 예측되고 있다. 그러나 비슷하게 발전되는 기술 발전에 모든 국가가 동일한 위험 상황에 처한 것은 아니며, 각 국가의 제도적 배열이나 제도 수정 노력에 따라 상이한 결과를 보이고 있는 것으로 확인된다. 국가별로 보면, 프랑스는 해석론적 접근을 통해 비정형 노동자가 근로자로 인정될 수 있는 여지를 열어두는 동시에, 독립노동자에 대한 정의 규정을 도입하여, 권리를 입법화하면서 최소한의 권리를 보장하고자 하였다. 미국 캘리

포니아 주에서는 근로자 우선 추정 원칙과 책임 주체를 사용자에게 부과하는 방식으로 근로자 범위를 확대하였다. 입증 주체를 전환한다는 측면에서 획기적인 변화라고 볼 수 있으나, 기업의 로비로 이를 회피할 수 있는 방안이 마련되었다는 점에서는 아쉬운 측면이 있다. 영국의 '제3의 범주 도입형'은 근로자와 자영업자라는 이분법적 체계에 노무제공자 지위를 도입하고 사회법상 권리를 선별적·부분적으로 보장한다. 새로운 디지털 경제의 상황에 적합한 새로운 보호 방안을 구축할 수 있다는 장점이 있지만 범주 경계 구분의 모호성은 지속될 것으로 예상된다. 다음으로는 보편적 사회보장 체계로 인해 디지털 전환의 시대에도 다른 국가보다 문제 상황이 덜 발생한 노르딕 국가가 어떻게 대응하는지 살펴보기 위해 스웨덴의 사례를 확인했다. 마지막으로 디지털화와 자동화 시기에 발생하는 노동의 변화에 가장 적극적으로 제도적 변화를 이루어내고 있는 네덜란드 사례를 추가하였다.

제2절 연구의 한계 및 정책 제언

이번 보고서의 사례 연구를 종합하면서 연구의 한계도 적시하고자 한다. 첫째, 1장에서 제시한 새로운 도전의 범주를 제시하는 데 근거를 충분히 제시하지는 못했다. 한국의 2차 사회보장기본계획과 프랑스 정부의 보고서가 근거가 됐으나, 복지국가가 직면한 도전을 네 가지 범주로 한정할 수는 없을 것이다. 이 부분은 이번 보고서의 방법론적인 한계로 남긴다. 둘째, 개별 챕터 사이의 논리적인 연계가 충분하지 못하였으며, 다소 병렬적으로 내용이 제시됐다. 한국보건사회연구원과 연세대 복지국가연구센터, 인하대 복지국가재구조화연구센터, 비판과 대안을 위한 사회복

지학회가 공동으로 마련하는 복지국가 2.0 포럼의 형식 안에서 이번 보고서가 기획됐다는 한계에 일정 부분 기인한 바도 있다. 그럼에도 불구하고 보고서 자체로서의 완결성에는 다소 미흡한 점이 있었다는 점도 사실이다. 셋째, 일부 챕터에서 내용이 단순히 소개를 넘어서서 한국에 정책적인 함의를 제시하는 데 이르지 못했다. 개별 제도 개혁의 사례들이 한국에 적용하기는 정책적인 토양이 크게 다르거나, 해당 국가에서도 아직 제도 개혁의 내용이 실험 단계에 있는 등에 원인이 있다. 그럼에도 해당 연구들은 향후 관련 연구를 위한 기초 연구로서 일정한 의의를 가질 것으로 기대한다.

마지막으로, 2~6장의 분석에 근거한 정책 제언을 제시하고자 한다. 물론 이 공간에서는 개별 장에서 다루는 정책 제언을 재론하지는 않겠다. 2~6장에서 다룬 개별 국가들의 정책적인 접근에 비추어 다소 추상적인 정책 제언을 시도하고자 한다.

이번 보고서의 문제 의식은 복지국가를 위협하는 새로운 위기에 대한 다양한 정책 실험을 살펴보자는 것이었다. 돌이켜보면 복지국가는 태동 이후 안정성을 획득한 적이 없었다. 항상 불안정한 기반 위에서 위기를 겪어 왔다. 복지국가는 다층적이고 정치적인 타협과 안정적인 경제성장에 근거해서 형성됐다(Pierson, 1991)는 점을 고려하면 더욱 그러하다. 여기서 정치적 타협이란 국가의 거시경제정책을 통한 시장 개입, 이를 통한 완전고용 추구, 누진적 조세제도 및 사회보험료 징수를 통한 재분배 추구, 사회보장을 통한 재분배에 대한 3자, 즉 국가와 자본, 노동 사이의 타협을 의미한다. 이 과정에서 자본은 완전고용과 국가 규제를 수용하는 대가로 안정적인 기업 활동을 보장받았고, 노동은 계급투쟁의 전선에서 물러서는 대가로 사회보장의 혜택을 보장받았다. 정치 영역에서도 좌우 정당은 이념 대립을 벗어나 노동과 자본의 이해를 절충하는 방식으로 복

지국가 건설에 합의했다. 물론 절충의 과정과 내용은 국가마다 상이했다.

문제는 이러한 합의의 토대가 불안정하다는 점이다. 정치·경제·환경 변화에 따라 합의의 조건이 바뀔 수밖에 없기 때문이다. 이렇게 불안한 정치적, 경제적, 이념적 토대 위에서 건설된 복지국가는 출발부터 ‘자본의 피조물’ 혹은 ‘자본주의의 대해 속에 있는 사회주의의 섬’(Gough, 1990, p. 193) 사이의 어느 지점에서 곡예를 계속해 왔다. 복지국가가 극단적인 시장자본주의와 사회주의의 지향 사이에서의 역사적인 절충이었던 점을 고려하면 필연적인 결과였다.

21세기에도 복지국가의 불안한 곡예는 계속될 것으로 보인다. 토대가 더 강하게 흔들리기 때문이다. 보고서의 1~6장에서 본 바와 같이, 기후위기는 복지국가를 담고 있는 지구라는 거대한 그릇을 파괴할 수 있는 위협으로 다가오고 있다. 복지 이전, 생존의 문제다. 저성장은 파이의 크기를 줄이면서 분배의 문제를 첨예화할 것이다. 지금까지의 성장 방식이 환경적으로 지속 가능하지 않다는 근본적인 성찰도 이어지고 있다. 인구 고령화는 생산 부분에서 저성장과 연결되며, 장기적인 복지 재정의 안정성을 위협하고 돌봄 공백의 문제를 낳는다. 저성장과 고령화가 일부 촉발하는 이민 문제는 복지국가의 이론적인 기반이 되는 사회권에 대한 근본적인 질문을 던지고 있다. 고립되고 분자화한 개인들은 공동체의 가치에서 멀어지고 있다. 복지국가에 대한 지지의 후퇴는 전후에 쌓아올린 민주주의의 토대를 침식하고 있고, 민주주의의 위기는 다시 복지국가를 훼손하는 악순환의 기미마저 보인다.

이와 같은 문제들은 복지국가에 대한 새로운 상상력을 요구하고 있다. 이번 보고서에서 복지국가의 지속 가능성을 위한 새로운 제도적인 실험들을 살펴본 이유다. 경제성장 중심의 패러다임을 바꾸려는 뉴질랜드의 거대한 실험부터 돌봄 대상자의 일상회복을 지원하기 위한, 어찌 보면 다

소 미시적인 접근까지 살펴보았다. 물론 사례들의 한계도 명확하다. 대부분 복지국가의 지속 가능성 혹은 발전 가능성에 대한 근본적인 성찰에 근거했다고 보기 어렵다. 오히려 개별적인 환경 변화에 대응하기 위한 다소 지엽적인 제도 변화로 볼 여지도 있다. 혹은 기존 제도의 관행에 포장만 새롭게 한 것으로 보일 수도 있다. 그럼에도 불구하고 작은 제도의 변화 혹은 새로운 이름을 덧붙이는 것이 새로운 결과를 낳고, 사회적인 변화를 낳을 잠재성을, 보고서는 염두에 뒀다. Einhorn & Logue가 지적했듯이, “복지국가는 목적이 아니고 수단이다. 따라서 언제나 새로운 생각 (reconsideration)에 열려 있어야 한다(Einhorn & Logue, 2003, p. 347)”는 점을 염두에 둘 필요가 있다.

이와 같은 점을 염두에 두고, 개별 장의 정책 제언에 근거해서 몇 가지 정책 제언을 하고자 한다.

첫째, 기후위기에 대한 사회보장정책 분야의 적극적인 연구가 필요하다. 이번 보고서의 연구자들은 기후위기에 대응하기 위한 복지국가의 대응 사례를 찾기 위해서 해외 문헌 혹은 정책 보고서를 다수 찾았다. 기후위기에 대응하는 노동정책 혹은 보건정책의 내용 혹은 사회보장정책에 관한 다소 이론적인 논의는 있었으나(Marquart-Pyatt, Qian, Houser & McCright., 2019 등), 사회보장정책에 관한 정책 변화의 사례를 찾기는 어려웠다. 미국 HUD의 CAP가 주거보장정책으로서 그나마 눈길을 끌었다. 이는 국내에서도 마찬가지다. 기후위기가 복지국가에 미칠 영향에 대한 논의는 있었으나(이창곤, 2021; 한동우, 2021) 구체적인 정책 방안에 대한 논의로 이어지지는 못하고 있다. 정책 당국인 보건복지부에서도 해당 문제에 대해서 상대적으로 무관심하다. 보건복지부의 2022년 업무계획을 보면 기후라는 단어는 등장하지 않고, 기후위기의 맥락에서 ‘환경’이라는 단어도 쓰인 바가 없다(보건복지부, 2022.8.19.). 기후위기가

장기적으로는 결국 인간의 생존 및 삶의 질 문제와 직결된다는 점, 그리고 최근 들어서 심각하게 대두된다는 점을 고려할 필요가 있다. 한국 복지국가의 장기 발전 방향을 모색하는 과정에서 기후 문제는 반드시 고려 대상에 포함돼야 할 것이다.

둘째, 경제성장 중심주의에서 ‘삶의 질 개선 중심주의’로의 방향 전환이 필요하다. 물론 지난 반 세기를 넘는 기간 동안 한국은 빠른 경제성장을 통해서 절대빈곤에서 벗어나고 삶의 질이 빠른 속도로 개선된 점도 염두에 둘 필요가 있다. 그러나 경제적 부가 일정한 수준을 넘어서면 소득이 증가해도 행복을 증진시키지 않는다는 이스털린의 역설(Easterlin's Paradox, Easterlin, 1974, p. 195)을 새삼 곱씹어볼 필요도 없다. 1인당 GDP는 3만 달러를 넘어서고, 이른바 ‘선진국’ 대열에 섰지만 국민들의 삶의 질 수준은 하락하는 모순되는 경향이 나타나고 있다. 한국은 ‘성공한 나라, 불안한 시민’(이태수 외, 2022)의 역설에 갇힌 셈이다. 3장에서 언급한 고립의 문제도 한국에서는 심각하다. OECD(n.d.)가 발표하는 삶의 질 보고서(Better Life Index)를 보면, 어려움에 처했을 때 도와줄 지인이 있다고 답한 한국인의 비율은 80%로 40개 비교 대상 국가 가운데 바닥에서 네 번째로 낮았다. 한국인 다섯 명 가운데 한 명은 위기 상황에서 고립될 가능성이 높은 것으로 보인다. 이런 점에서 4장에서 살펴본 뉴질랜드의 정책 실험은 다소 선언적인 한계에도 불구하고 의미 있는 첫걸음으로 해석된다.

셋째, ‘삶의 질 개선 중심주의’로의 전환과 관련해서 공동체 복원 역시 중요한 정책 지향으로 설정될 필요가 있다. 여기서 공동체의 단위가 반드시 복지국가일 필요는 없다. 공공성을 가진 단위로서의 공동체, 즉 마을, 조합, 노조, 시민단체를 포괄한다. 국가는 공공성을 가진 공동체가 자생력을 갖도록 견인하는 역할을 할 수 있다. 미국의 저명한 사회학자 로버

트 퍼트넘은 미국 사회가 19세기 말 심각한 불평등의 시기, 이른바 도금 시대(Gilded age)에서 1960 복지국가의 황금기로 이행하는 과정을 분석한 바 있다(Putnam & Garrett, 2022). 그는 1900년대 이후 미국 사회에서 무수하게 등장한 결사체, 노조, 지역공동체, 지역단체, 교회 등이 복지국가를 지탱하는 작지만 촘촘한 기둥이 됐다고 지적했다.

이는 ‘공공’을 국가로 획일화하는 순간 마주하게 될 부작용을 동시에 암시한다. 영국의 역사학자 앨런 맥팔레인(Alan Macfarlane, 2009, p. 122)은 국가가 가질 수 있는 폭력성에 대해서 “20세기에 전체주의가 등장했을 때는 감시기술과 통제기술이 발달하면서 심지어 가족마저 해체했다”고 설명한다. 그는 국가를 “칼날을 최대한 땅에 붙여 잔디를 깎는 기계”로 비유했다(Macfarlane, 2009, p. 122). 비대해진 국가는 자칫 자율적 공동체를 모두 삼켜버릴 수 있다는 의미다. 3장에서 국가-개인 중심의 복지국가 구조 변화를 피할 때, 국가와 개인 사이에 다양한 공공의 주체가 함께 성장하는 정책적인 고려도 함께 해야 할 것이다. 이를 통해, 3장과 5장에서 제시한 고립과 돌봄의 문제가 다양한 공적 주체를 통해서도 해결되는 과정이 필요할 것이다.

국가-개인이 만나는 접점이 확장될 필요가 있는 부분은 6장에서 예시될 수 있다. 국가의 사회보장이 미치지 않는 거대한 사각지대의 문제는 기술 발전의 부작용으로 부각되고 있다. 비정형 노동자의 사회권 보호의 영역에 국가는 경시되는 사회권을 적극적으로 보호하는 역할을 수행해야 할 것이다. 즉 한국의 미래 복지국가는 크고 작은 다양한 공익적 공동체들이 역동하는 공간 속에 하나의 주체로서, 혹은 그러한 공간을 떠받치는 토대로서 기능하는 방향으로 나아갈 필요가 있을 것이다.



1. 국내 문헌

- 강혜규, 김보영, 안혜영, 엄태영, 이기연, 김은정, ..., 이정은. (2011). **지역복지 활성화를 위한 공공부문의 역할과 전략 연구**. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 공선희. (2015). 영국 캐머런 연립정부의 '큰 사회(Big Society)' 정책과 사회 서비스의 변화: 노인 돌봄을 중심으로. **유럽연구**, 33(3), 25-56.
- 기상청. (2020). **한국 기후변화 평가 보고서**. 대전: 기상청.
- 김기태, 류진아, 강지원, 노현주, 조성은, 여나금, ..., 여유진. (2022). **문재인 정부와 복지국가**. 한국보건사회연구원.
- 김동찬. (2020). **한국인의 에너지, 가족주의: 개인의 보호막과 지위상승의 발판인 가족**. 서울: 피어나.
- 김미곤, 강혜규, 고제이, 김태완, 남찬섭, 노대명, ..., 최효진. (2018). **한국의 사회보장제도**. 한국보건사회연구원.
- 김보영. (2021). 커뮤니티 케어가 아직 되지 못한 지역사회 통합돌봄. **월간 복지동향**, 270, 47-53.
- 김성아. (2022). 고립의 사회적 비용과 사회정책에의 함의. **보건복지포럼**, 305, 74-86.
- 김세움. (2015). **기술진보에 따른 노동시장 변화와 대응**. 세종: 한국노동연구원.
- 김승래. (2021). 디지털 전환시대 플랫폼 노동자의 법적 보호방안. **법학연구**, 21(2), 1-30.
- 김진석. (2022). 가족지원에서 개인지원으로. 이태수, 이창곤, 윤홍식, 김진석, 남기철, 신지옥, 반가운(편저). **성공한 나라 불안한 시민**(pp. 138-155). 성남: 헤이박스.
- 김태일, 김나연, 김보영, 이주하, 최영준, 최혜진. (2018). **사회보장제도 성인·노인돌봄분야 기본평가**. 세종: 보건복지부, 고려대학교

- 남궁준. (2017). 영국의 현대 고용·노동관행에 대한 Taylor 보고서 분석(I). **국제노동브리프**, 15(11), 57-67.
- 남궁준. (2018). 영국의 현대 고용·노동관행에 대한 Taylor 보고서 분석(II). **국제노동브리프**, 16(2), 84-92.
- 남궁준. (2019). 기술진보와 노동법: 디지털 플랫폼 노동의 등장과 노동법의 대응. 전병유 편. **기술 및 인구구조 변화에 따른 노동시장 정책과제**(pp. 139-194)에서. 세종: 한국조세재정연구원.
- 류연규. (2013). 복지국가 아동 돌봄 서비스 공공성 강화의 사회경제적 조건. **한국가족복지학**, 2013, 177-204.
- 박승민. (2017). 한국 정부의 고령친화산업 활성화 정책의 가능성과 한계: 제1-3차 저출산·고령사회기본계획(2006-2020)을 중심으로. **한국노년학**, 37(1), 55-82.
- 보건복지부. (2020). **지역사회 통합돌봄 자체 추진 가이드북**. 세종: 보건복지부 커뮤니케이션추진단.
- 보건복지부. (2022.1.5.). **2022년 보건복지부 업무계획**. 세종: 보건복지부.
- 산림청. (2021). **2021 산불통계 연보**. 대전: 산림청.
- 서정희, 백승호. (2017). 제4차 산업혁명 시대의 사회보장 개혁: 플랫폼 노동에 서의 사용종속관계와 기본소득. **법과사회**, 56(12), 113-152.
- 오호영. (2017). 제4차 산업혁명에 따른 취약계층 및 전공별 영향. **KRIVET Issue Brief**, 123, 1-4.
- 유민상, 신동훈, 이민정. (2021). **청년의 사회적 고립 실태 및 지원 방안 연구**. 세종: 한국청소년정책연구원.
- 윤순진. (2002). 기후변화와 기후변화정책에 내재된 환경불평등. **환경사회학연구 ECO**, 8-42.
- 윤혜준. (2018). '외로움'에 대한 영국 정부의 접근과 정책적 함의. **글로벌 이슈 & 리포트**, 21(4), 152-167.
- 이미애. (2013). 일본의 고독사 현상과 대책에 대한 과제. **일본어문학**, 63, 349-369.

- 이승렬, 박찬임, 박제성, 이정희, 고혜원, 오은진, 장희은. (2018). **플랫폼 종사자 보호를 위한 법·제도적 방안 마련 연구**. 세종: 경제사회노동위원회.
- 이승윤, 남재욱. (2018). 네덜란드 근로시간 유연화와 사회보장제에 대한 사례연구 시간비례원칙을 중심으로. **사회보장연구**, 34(2), 125-155.
- 이창곤. (2021). 생태위기 시대의 녹색복지국가 비전과 전략. **월간 복지동향**, (278), 17-23.
- 이태수, 이창곤, 윤홍식, 김진석, 남기철, 신진욱, 반가운. (2022). **성공한 나라 불안한 시민**. 성남: 헤이박스.
- 이학기, 이경남, 김수현. (2018). **기술발전으로 인한 업무 자동화의 일자리 대체 가능성 추정 및 정책방안 연구**. 진천: 정보통신정책연구원.
- 이호근. (2020). 플랫폼 노동 등 고용형태의 다양화와 사회보장법 개선방안에 대한 연구. **산업노동연구**, 26(1), 49-112.
- 장지연, 이호근, 조임영, 박은정, 김근주, Enzo Weber. (2020). **디지털 시대의 고용안전망: 플랫폼 노동 확산에 대한 대응을 중심으로**. 세종: 한국노동연구원.
- 최영준, 최정은, 유정민. (2018). 기술혁명과 미래 복지국가 개혁의 논점: 다시 사회투자자와 사회보호로. **한국사회정책**, 25(1), 3-23.
- 한동우. (2021). 생태적 관점에서 복지와 국가. **월간 복지동향**, (278), 11-16.
- 홍덕화. (2020). 기후 불평등에서 체제 전환으로: 기후 정의 담론의 확장과 전환 담론의 급진화. **한국사회학연구 ECO**, 24(1), 7-50.
- 황수진, 홍진표, 안지현, 김명현, 정서현, 장혜인. (2021). 외로움과 사회적 고립 척도의 개발 및 타당화 연구. **J. Korean Neuropsychiatr Assoc**, 60(4), 291-297.

2. 국내 법률

- 고독사 예방 및 관리에 관한 법률, 법률 제17172호 (2021).
- 사회보장기본법, 법률 제18215호 (2021).

3. 인터넷 자료

- KOSIS. (2022.8.26.). **여성 국회의원 수**. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2UNS0060&conn_path=I2에서 2022.9.13. 인출.
- 김지환. (2020.11.4.). 우버·리프트, 운전기사 노동자로 본 ‘AB5 법’ 적용 빠져나갔다. **경향신문**. <https://www.khan.co.kr/world/america/article/202011041817001> 에서 2022.10.30. 인출.
- 박기용. (2021.1.9). 기후변화·지구온난화·기후위기...무엇이 맞을까. **한겨레**. <https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/977990.html> 에서 2022.10.30. 인출.
- 보건복지부. (2022.8.19.). **보건복지부 새 정부 업무계획 보고**. <https://blog.naver.com/mohw2016/222852757195>에서 2022.8.19. 인출
- 사회보장위원회. (2019.2.12). 제2차 사회보장기본계획(2019~2023). **보건복지부**. https://www.ssc.go.kr/menu/busi/busi040101_05.do 에서 2022.10.23. 인출.
- 산림청. (2022). **산불의 원인 및 영향**. https://www.forest.go.kr/kfsweb/kfi/kfs/cms/cmsView.do?mn=NKFS_02_02_01_03_01&cmsId=FC_001153에서 2022.7.1. 인출.
- 서영아. (2021.10.9.). “외로움 인정하는 데서 고독탈출 시작” 영, 봉사 등 구체 활동 권유. **동아일보**. <https://www.donga.com/news/Society/article/all/20211008/109624468/1> 에서 2022.7.1. 인출.
- 임용재. (2019.11.28.). [관점] 요양병원 병상수 11년새 4배 폭증에도...의료질은 못따라가 '돈먹는 하마'. **서울경제**. <https://www.sedaily.com/NewsView/1VQZ0H6ZYG> 에서 2022.10.30. 인출.
- 통계청 고용통계과. (2017.6.21.). 2016년 하반기 지역별고용조사 맞벌이 가구 및 1인 가구 고용 현황. **통계청 보도자료**. https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/3/3/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=3

61185&pageNo=5&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=&sTarget=title&sTxt=에서 2022.10.30. 인출.

통계청 고용통계과. (2018.6.21.). 2017년 하반기 지역별고용조사 맞벌이 가구 및 1인 가구 고용 현황. **통계청 보도자료**. https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/3/3/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=368486&pageNo=4&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=&sTarget=title&sTxt=에서 2022.10.30. 인출.

통계청 인구총조사과. (2022.7.28.). 2021년 인구주택총조사 등록센서스 방식 결과. **통계청 보도자료**. https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/2/2/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=419536&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=&sTarget=title&sTxt=에서 2022.10.30. 인출.

4. 해외 문헌

Acemoglu, D. (2002). Technical change, inequality and the labor market. *Journal of Economic Literature*, 40(1), 7-72.

Acemoglu, D. and Autor, D. (2011). Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings, *Handbook of Labor Economics*, 4, 1043-1171.

Acemoglu, D. and Restrepo, P. (2019). Automation and new tasks: How technology displaces and reinstates labor. *Journal of Economic Perspectives*, 33(2), 3-30.

Acemoglu, D. and Restrepo, P. (2020). Robots and Jobs: Evidence from US Labor Markets. *Journal of Political Economy*, 128(6), 2188-2244.

Acemoglu, D., Autor, D., Hazell, J. and Restrepo, P. (2022.2.). AI and Jobs: Evidence from Online Vacancies. NBER Working Paper 282

57. Retrieved from <https://www.nber.org/papers/w28257> 2022.10.30.
- Adams-Prassl, J. (2020). **플랫폼 노동은 상품이 아니다.** (이영주 역). 서울: 숨쉬는책공장. (원서 2018년 출판)
- Ajustament de Barcelona. (2021). *Municipal Strategy Against Loneliness 2020-2030*. Ajustament de Barcelona. p
- Alkire, S. (2002). *Valuing Freedoms: Sen's Capability Approach and Poverty Reduction*. New York: Oxford University Press.
- Anderson, C. (2018.8.2.). 'We'll make it work': Jacinda Ardern returns as New Zealand PM six weeks after giving birth(*Guardian*). Retrieved from <https://www.theguardian.com/world/2018/aug/02/jacinda-ardern-return-work-new-zealand-pm-birth-baby>. 2022.9.13.
- Anelli, M., Colantone, I. and Stanig, P. (2019). We Were the Robots: Automation and Voting Behavior in Western Europe. *IZA Institute of Labor Economics Discussion Paper*, 12485, 1-48. Retrieved from <https://www.iza.org/publications/dp/12485/we-were-the-robots-automation-and-voting-behavior-in-western-europe>. 2022.10.30.
- Aparna Nathan. (2019). *Climate is the Newest Gentrifying Force, and its Effects are Already Re-Shaping Cities*. Retrieved from <https://sitn.hms.harvard.edu/flash/2019/climate-newest-gentrifying-force-effects-already-re-shaping-cities/> 2022.7.1.
- Arntz, M., Gregory, T. and Zierahn, U. (2016). The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 189, 1-34. Retrieved from <https://doi.org/10.1787/5jlz9h56dvq7-en>. 2022.10.30.
- Arntz, M., Gregory, T. and Zierahn, U. (2018). *Digitalisierung und die*

- Zukunft der Arbeit: Makroökonomische Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Löhne von Morgen.* Mannheim: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.
- Aspinal, F., Glasby, J., Rostgaard, T., Tuntland, H., and Westerndorp, G. J. (2016). New horizons: Reablement - supporting older people towards independence. *Age and Ageing*, 45, 574-578.
- Autor, D. H., Dorn, D. and Hanson, G. H. (2015). Untangling trade and technology: Evidence from local labour markets. *The Economic Journal*, 125(584), 621-646.
- Autor, D. H., Levy, F. and Murnane, R. J. (2003). The skill content of recent technological change: An empirical exploration. *The Quarterly Journal of Economics*, 118(4), 1279-1333.
- Bala, A. R., Behsudi, A. and Jaquiere, A. (2021). A Life Well Lived: Three countries provide lessons for improving health and promoting happiness. *Finance and Development*, December 2021, 26-31.
- Baldwin-Philippi, J. (2015). *Using Technology, Building Democracy. Digital Campaigning and the Construction of Citizenship.* Oxford: Oxford University Press.
- Bangalore, M., Smith, A. and Veldkamp, T. (2017). Exposure to floods, climate change, and poverty in Vietnam. *Natural Hazards and Earth System Sciences Discussions*, 1-28.
- Beja, E. L. (2014). Empirics on the Long Run Relationship Between Economic Growth and Happiness. *Forum for Social Economics*, 44(1), 3-17.
- Benav, A. (2022). **자동화와 노동의 미래: 탈희소성 사회는 어떻게 실현되는가.** (윤종은 역). 서울: 책세상 (원서 2020년 출판)
- Beresford, R. M., Parker, G., Kanaan, M., Faria, R., Rabiee, P., Weatherly, H., ..., Aspinal, F. (2019). Reablement services for people at r

- risk of needing social care: the MoRe mixed-methods evaluation. *Health Services and Delivery Research*, 7(16), 1-254.
- Blanchard, O., Tirole, J., Gollier, C., Reguant, M., Rodrick, D., ..., Propper, C. (2021). *Major Future Economic Challenges*. Paris: Republique Francaise, France Strategie.
- Bloomberg. (2022). *Bubble Bursting*. Retrieved from <https://www.bloomberg.com/news/newsletters/2022-06-22/what-s-happening-in-the-world-economy-discover-the-bubbliest-housing-markets>. 2022.9.3.
- Bowles, J. (2014). *The Computerization of European Jobs*. Brussels: Bruegel.
- Brzeski, C. and Burk, I. (2015). Die Roboter kommen(Folgen der Automatisierung für den deutschen Arbeitsmarkt). *INGDiBa Economic Research*, 30, 1-7.
- Buhr, D., Christ, C., Frankenberger, W., Fregin, M. C. and Trämer, M. (2016). *On the Way to Welfare 4.0? Digitalisation of the Welfare State in Labour Market, Health Care and Innovation Policy: A European Comparison*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Bührer, C. and Hagist, C. (2017). The effect of digitalization on the labor market. In Ellermann, H., Kreutter, P. and Messner, W.(Eds.), *The Palgrave Handbook of Managing Continuous Business Transformation*(pp. 115-137). London: Palgrave Macmillan.
- Burck, J., Uhlich, T., Bals, C., Höhne, N., Nascimento, L. (2022). *Climate Change Performance Index*. Bonn: Germanwatch.
- Busemeyer, M. R. (2022). Digitalization, Automation and the Welfare State: What Do We (Not Yet) Know?. In Busemeyer, M. R., Kemmerling, A., Van Kersbergen, K., and Marx, P.(Eds.), *Digitalization and the Welfare State*. Oxford Academic. Retrieved From <https://>

- /doi.org/10.1093/oso/9780192848369.003.0002. 2022.4.21.
- Busemeyer, M. R., Kemmerling, A., Marx, P. and van Kersbergen, K. (2022). *Digitalization and the Welfare State*. Retrieved From <https://doi.org/10.1093/oso/9780192848369.003.0002>. 2022.4.21.
- Care Service Efficiency Delivery. (2011). *Homecare Re-ablement Toolkit*. Retrieved From <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20120907090351/http://www.csed.dh.gov.uk/homeCareReablement/Toolkit> 2022.10.30.
- Chrisp, J. and Martinelli, L. (2022). The Case for a Basic Income in the Emergent Digitalized Economy. In Busemeyer, M. R., Kemmerling, A., Van Kersbergen, K., and Marx, P.(Eds.), *Digitalization and the Welfare State*. Oxford Academic. Retrieved From <https://doi.org/10.1093/oso/9780192848369.003.0010>. 2022.4.21.
- Chui, M., and Lund, S. (2018). *How will automation affect jobs, skills, and wages?*. Retrieved From <https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work/how-will-automation-affect-jobs-skills-and-wages>. 2022.8.5.
- Clotworthy, A., Kusumastuti, S. and Westendorp, R. G. J. (2021). Reablement through time and space: a scoping review of how the concept of 'reablement' for older people has been defined and operationalised. *BMC Geriatrics*, 21(61), 1-16.
- Colantone, I. and Stanig, P. (2019). The surge of economic nationalism in Western Europe. *Journal of Economic Perspectives*, 33(4), 128-151.
- Colin, N. and Palier, B. (2015). The next safety net: Social policy for a digital age. *Foreign Affairs*, 2015(July/August), 29-33.
- Commission on Social Security. (2022). *The Plan for a decent social security system*. Commission on Social Security. Retrieved From <https://www.commissiononsocialsecurity.org.uk/>

tps://static1.squarespace.com/static/5f0d8503e316c2259bf003b4/t/61f13b1297f87b4150da1696/1643199276377/Commission+on+Social+Security+-+The+Plan+for+a+Decent+Social+Security+System%2C+January+2022.pdf 2022.11.29.

Connection Coalition. (2020.4.22.). *Connection Coalition key part of UK Government's major effort to tackle loneliness and social isolation during the coronavirus outbreak*. Retrieved From https://www.connectioncoalition.org.uk/connection_coalition_tackle_loneliness_coronavirus_outbreak 2022.10.30.

Culpepper, P. and Thelen, K. (2020). Are we all Amazon Primed? Consumers and the politics of platform power. *Comparative Political Studies*, 53(2), 288-318.

Daugareilh, I., Degryse, C. and Pochet, P. (2019). The platform economy and social law: Key issues in comparative perspective. *ETUI Research Paper-Working Paper*, 1-146.

DCMS. (2018). *A connected society: A strategy for tackling loneliness*. Retrieved From <https://www.gov.uk/government/publications/a-connected-society-a-strategy-for-tackling-loneliness> 2022.10.30.

Deknatel, A. and Hoff-Downing, L. (2015). *ABC on the books and in the court: An analysis of recent independent contractor and misclassification statuses*. *Univ. of Pennsylvania Journal of Law and Social Change*, 2015(18), 54-104.

Department for Digital, Culture, Media & Sport. (2018). *Community Life Survey: Focus on Loneliness 2017-18*. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/statistics/community-life-survey-focus-on-loneliness> 2022.10.30.

Department of Finance in Ireland. (2021). *Wellbeing and the Measure*

- ment of Broader Living Standards in Ireland*. Retrieved from <http://www.gov.ie/en/collection/4e0ff-budget-2021/>. 2022.9.13.
- Dermont, C. and Weisstanner, D. (2020). Automation and the future of the welfare state: Basic income as a response to technological change?. *Political Research Exchange*, 2(1), 1-11.
- DIAZ, J. (2020.12.17.). *New Zealand Will Give Free Coronavirus Vaccines To Residents, Neighboring Nations(NPR)*. Retrieved from <http://www.npr.org/sections/coronavirus-live-updates/2020/12/17/947403839/new-zealand-will-give-free-coronavirus-vaccines-to-residents-neighboring-nations/>. 2022.9.13.
- Doh, D., Smith, R. and Gevers, P. (2020). Reviewing the reablement approach to caring for older people, *Ageing & Society*. 40, 1371-1383. doi:10.1017/S0144686X18001770
- Easterlin, R. A. (1974). *Does economic growth improve the human lot? Some empirical evidence*. In David, P. A. and Reder, M. W.(Eds.), *Nations and Households in Economic Growth*(pp. 89-125). New York: Academic Press.
- Easterlin, R. A. (1995). Will raising the incomes of all increase the happiness of all?. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 27(1), 35-47.
- Easterlin, R. A. (2001). Income and Happiness: Towards a Unified Theory. *The Economic Journal*, 111(473), 465-84.
- Easterlin, R. A. (2007). Building a Better Theory of Well-being. In L. Bruni and P. L. Porta (Eds.), *Economics and Happiness*(pp. 29-64). Oxford: Oxford University Press.
- Easterlin, R. A. and Angelescu, L. (2012). Modern Economic Growth and Quality of Life: Cross Sectional and Time Series Evidence. In L. and, K. C., Michalos, A. C. and Sirgy, M. J.(Eds.), *Handbook of S*

- ocial Indicators and Quality-of-Life Research*. New York and London: Springer.
- Eichhorst, W. and Rinne, U. (2017). Digital Challenges for the Welfare State. *IZA Policy Paper*, 134, 1-13.
- Eichhorst, W. and Spermann, A. (2016). Sharing Economy: Mehr Chancen als Risiken?. *Wirtschaftsdienst*, 96(6), 433-439.
- Eichhorst, W., Hemerijck, A. and Scalise, G. (2020). Welfare States, Labor Markets, Social Investment and the Digital Transformation. *IZA Discussion Paper*, 3391, 1-13.
- Einhorn, E.S. and Logue, J. (2003). *Modern Welfare State: Scandinavia in Politics and Policy in the Global Age(2nd Edition)*. WestPort, London: Praeger.
- Elers, S. (2020.5.16). *It's important to understand what drives the prime minister(Stuff)*. Retrieved from <https://www.stuff.co.nz/national/politics/opinion/300012145/its-important-to-understand-what-drives-the-prime-minister>. 2022.9.13.
- Eurofound. (2018). *Employment and Working Conditions of Selected Types of Platform Work*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission. (2022). *Loneliness in the European Union*. Retrieved from https://knowledge4policy.ec.europa.eu/projects-activities/loneliness-european-union_en#howlonelyareeuropeancitizens 2022.10.1.
- European Union. (2016). *Council Recommendation of 12 July 2016 on the 2016 National Reform Programme of the Netherlands and delivering a Council opinion on the 2016 Stability Programme of the Netherlands (2016/C 299/10)*. Official Journal of the European Union.

- European Union. (2019). *Directive (EU) 2019/1152 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on transparent and predictable working conditions in the European Union*. Official Journal of the European Union.
- Evans-Cowley, J. S. and Gough, M. Z. (2009). Evaluating New Urbanist Plans in Post-Katrina Mississippi. *Journal of Urban Design*, 14 (4), 439-461.
- Federal Ministry of Labour and Social Affairs. (2017). *Work 4.0: White Paper*. Berlin: Federal Ministry of Labour and Social Affairs.
- Figuer NZ. (2022a). *Core Crown expenses of the New Zealand government (Year ended June 1997-2021, % of GDP)*. Retrieved from <https://figure.nz/search/?query=Government>. 2022.9.12.
- Figuer NZ. (2022b). *Core Crown expenses of the New Zealand government (By functional classification, year ended 30 June 2021, % of GDP)*. Retrieved from <https://figure.nz/chart/5yYyYlslS1NvJTk>. 2022.9.12.
- Figuer NZ. (2022c). *Core Crown spending on social security and welfare, and the Government Superannuation Fund in New Zealand*. Retrieved from <https://figure.nz/chart/RmSAvHxLfoQdNRQw>. 2022.9.12.
- Frey, C. B. (2019). *The Technology Trap: Capital, Labor, and Power in the Age of Automation*. Princeton: Princeton University Press.
- Frey, C. B. and Osborne, M. A. (2013). The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerization?. *Oxford Martin Programme on Technology and Employment working paper*, 1-77.
- Frey, C. B., Berger, T. and Chen, C. (2018). Political machinery: Did robots swing the 2016 US Presidential Election?. *Oxford Review of Economic Policy*, 34(3), 418-442.

- Gainous, J. and Wagner, K. M. (2014). *Tweeting to Power. The Social Media Revolution in American Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Garben, S. (2017). Protecting workers in the online platform economy: An overview of regulatory and policy developments in the EU. *European Risk Observatory Discussion Paper*, 1-90.
- Georgieff, A. and Milanez, A. (2021). What happened to jobs at high risk of automation?, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 255,1-67.
- Gingrich, J. (2019). Did state responses to automation matter for voters?. *Research & Politics*, 6(1), 1-9.
- Glendinning, C., Jones, K., Baxter, K., Rabiee, P., Curtis, L. A., Alison ... Forder, J. E. (2010). *Home Care Re-ablement Services: Investigating the longer-term impacts(prospective longitudinal study)*. University of York, York: Social Policy Research Unit, University of York
- Goldin, C. and Katz, L. F. (2008). *The Race between Education and Technology*. Cambridge: Belknap Press.
- Goos, M. and Manning, A. (2007). Lousy and lovely jobs: The rising polarization of work in Britain. *The Review of Economics and Statistics*, 89(1), 118-133.
- Goos, M., Manning, A. and Salomons, A. (2014). Explaining job polarization: routine-based technological change and offshoring. *American Economic Review*, 104(8), 2509-2526.
- Gough, I. (1990). **복지국가의 정치경제학**. (김연명, 이승욱 역). 서울: 한울. (원서 1979년 출판)
- Graetz, G. and Michaels, G. (2018). Robots at work. *Review of Economics and Statistics*, 100(5), 753-768.

- Gronlund, C., Sullivan, K. P., Kefelegn, Y., Cameron, L. and O'Neill, M. S. (2018). Climate change and temperature extremes: A review of heat- and cold-related morbidity and mortality concerns of municipalities. *Maturitas*, 114, 54-59.
- Grusky, D. B. and Kanbur, R. (2006). The conceptual foundations of poverty and inequality measurement. Grusky, D. B and Kanbur, R.(Eds.). *Poverty and Inequality*(pp. 1-29). California: Stanford University Press.
- Guellec, D. and Paunov, C. (2017). Digital Innovation and the Distribution of Income. *National Bureau of Economic Research(NBER) Working Paper, 23987*, 1-45.
- Harlan, S. L., Pellow, D. N., Roberts, J. T., Bell, S. E., Holt, W. G., and Nagel, J. (2015). Climate justice and inequality. *Climate change and society: Sociological perspectives*, 127-163.
- Hartong, S. and others. (2022). Transformation of Education Policy and Governance in the Digital Era. In Busemeyer, M. R., Kemmerling, A., Van Kersbergen, K., and Marx, P.(Eds.), *Digitalization and the Welfare State*. Oxford Academic. Retrieved From <https://doi.org/10.1093/oso/9780192848369.003.0017> 2022.4.21.
- Hassett, W. L., and Handley, D. M. (2006). Hurricane Katrina Mississippi's Response. *Public Works Management Policy*, 10(4), 295-305
- Hays, J. C., Ehrlich, S. D. and Peinhardt, C. (2005). Government spending and public support for trade in the OECD: An empirical test of the embedded liberalism thesis. *International Organization*, 59(Spring 2005), 473-494.
- Helliwell, J. F., Layard, R., Sachs, J. D., De Neve, J. Akinin, L. B. and Wang, S. (2022). *World Happiness Report 2022*. Retrieved from <http>

s://happiness-report.s3.amazonaws.com/2022/WHR+22.pdf. 2022.9.4.

- Hjelle, K. M., Tuntland H., Førland, O. and Alvsvag, H. (2017). Driving forces for home-based reablement: a qualitative study of older adults' experiences. *Health and Social Care in the Community*, 25 (5), 1581-1589. doi: 10.1111/hsc.12324
- Hollingsworth, J., Shveda, K., Leung, N., Bouquet, D. and Pettersson, H. (2020.11.16.). *New Zealand has just elected one of the most diverse parliaments in the world. Here's how it stacks up(CNN)*. Retrieved from <https://edition.cnn.com/2020/11/16/asia/new-zealand-parliament-diverse-intl-hnk-dst/index.html>. 2022.10.30.
- Hope, D. and Martelli, A. (2019). The transition to the knowledge economy, labor market institutions, and income inequality in advanced democracies. *World Politics*, 71(2), 236-288.
- Housing Europe. (2022). *Housing 2030*. Retrieved from <https://www.housingeurope.eu/section-133/housing-2030> 2022.12.31.
- HUD User. (2022). *PD & R Quaterly Update: Climate and Housing*. Retrieved from <https://www.huduser.gov/portal/pdredge/pdr-edge-featd-article-101822.html> 2022.8.10.
- ILO and OECD. (2018). *Promoting Adequate Social Protection and Social Security Coverage for All Workers, Including Those in Non-standard Forms of Employment*. Geneva: International Labour Office.
- ILO. (2019). *Work for a Brighter Future*. Geneva: Global Commission on the Future of Work.
- ILO. (2022). *Social Protection Monitor*. Retrieved from <https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=3426> 2022.3.24.
- Im, Z. J. (2020). Automation risk and support for welfare policies: how

- does the threat of unemployment affect demanding active labour market policy support?. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 37(1), 76-91.
- InterNations. (2022). *Expatriate Insider 2022*. Retrieved from <https://www.internations.org/expat-insider/> 2022.9.3.
- Ius Laboris. (2022.7.6.). Implementing the 'transparent and predictable working conditions' directive across Europe. Retrieved from <https://iuslaboris.com/insights/implementing-the-transparent-and-predictable-working-conditions-directive-across-europe/> 2022.7.7.
- IUSY. (2022). *Our History*. Retrieved from <https://iusy.org/category/home/history-1/> 2022. 9. 13.
- Iversen, T. and Soskice, D. (2019). *Democracy and Prosperity: Reinventing Capitalism through a Turbulent Century*. Princeton: Princeton University Press.
- Jo Cox Commission on Loneliness. (2022). *Combatting loneliness one conversation at a time*. Retrieved from https://d3n8a8pro7vhm-x.cloudfront.net/jcf/pages/164/attachments/original/1620919309/rb_dec17_jocox_commission_finalreport.pdf?1620919309 2022.10.20.
- Keenan, J. M., Hill, T. and Gumber, A. (2018). Climate gentrification: from theory to empiricism in Miami-Dade County, Florida. *Environmental Research Letters*, 13(5), 1-11.
- Keating, S. and Nielsen, C. (2008). Varieties of Capitalism: Theoretical Critique and Empirical Observation. In Elsner, W., & Hanappi, G. (Eds.). *Varieties of Capitalism and New Institutional Deals: Regulation, Welfare, and the New Economy*(pp. 23-52), Cheltenham: Edward Elgar.

- Komlos, J. (2016). Has creative destruction become more destructive?. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 16(4), 1-12.
- Kousky, C. (2018). Financing flood losses: A discussion of the national flood insurance program. *Risk Management and Insurance Review*, 21(1), 11-32.
- Kristal, T. and Cohen, Y. (2016). The causes of rising wage inequality: The race between institutions and technology. *Socio-Economic Review*, 15(1), 187-212.
- Kurer, T. and Häusermann, S. (2022). Automation Risk, Social Policy Preferences, and Political Participation. In Busemeyer, M. R., Kemmerling, A., Van Kersbergen, K., and Marx, P.(Eds.), *Digitalization and the Welfare State*. Oxford Academic. Retrieved From <https://doi.org/10.1093/oso/9780192848369.003.0008>. 2022.4.21.
- Kurer, T. and Palier, B. (2019). Shrinking and shouting: The political revolt of the declining middle in times of employment polarization. *Research and Politics*, 6(1), 1-6.
- Lars Tragardh, H. B. (2010). Pippi Longstocking: The Autonomous Child and the Moral Logic of the Swedish Welfare State. In Matsson, H. and Wallensten, S. (eds.). *Swedish Modernism: Architecture, Consumption and the Welfare State*. London: Black Dog Publishing.
- Lesnes, C. (2022.8.11.). *In the United States, Joe Biden's climate plan raises hopes and misgivings*. *Le Monde*. Retrieved from https://www.lemonde.fr/en/environment/article/2022/08/11/in-the-united-states-joe-biden-s-climate-plan-raises-hopes-and-misgivings_5993196_114.html 2022.10.30.
- Liaaen, J. and Vik, K. (2019). Becoming an enabler of everyday activity: Health professionals in home care services experiences of work

- working with reablement. *International Journal of Older People Nursing*, 14:e12270, 1-8. doi.org/10.1016/j.ijn.2022.10.001
- Loneliness Engagement Fund. (2022). *Loneliness Engagement Fund*. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/publications/loneliness-engagement-fund> 2022.10.1.
- Luscombe, B. (2020.2.20.). *A Year After Christchurch, Jacinda Ardern Has the World's Attention. How Will She Use It?(Time)*. Retrieved from <https://time.com/5787443/jacinda-ardern-christchurch-new-zealand-anniversary/> 2022.9.13.
- Mahadevia, D., Pathak, M., Bhatia, N. and Patel, S. (2020). Climate change, heat waves and thermal comfort—reflections on housing policy in India. *Environment and Urbanization ASIA*, 11(1), 29-50.
- Majority Staff Report. (2008). Toxic trailers - Toxic Lethargy: How the Centers for Disease Control and Prevention has Failed to Protect the Public Health. Subcommittee on Investigations & Oversight, *Committee on Science and Technology, US House of Representatives*. Retrieved from <http://oversight.house.gov/documents/20071114164004.pdf> 2022.10.30.
- Marcetic, B. (2021.5.25.). The New Zealand “Socialists” Who Govern Like Neoliberals. *JACOBIN*. Retrieved from <https://jacobin.com/2021/05/new-zealand-labour-party-socialists-jacinda-ardern> 2022.9.10.
- Marquart-Pyatt, S. T., Qian, H., Houser, M. K., and McCright, A. M. (2019). Climate change views, energy policy preferences, and intended actions across welfare state regimes: Evidence from the European Social Survey. *International Journal of Sociology*, 49(1), 1-26.
- Martin, C. (2022). Exploring climate change in U.S. housing policy. *Ho*

using Policy Debate, 32(10), 1-13.

Mayer-Schönberger, V. and Cukier, K. (2013). *Big Data. A Revolution that Will Transform How We Live, Work, and Think*. London: John Murray.

McGinnis, J. O. (2013). *Accelerating Democracy: Transforming Governance through Technology*. Princeton: Princeton University Press.

McIntosh, J. (2013). The implications of post disaster recovery for affordable housing. In Tiefenbacher, J. P.(Ed). *Approaches to Disaster Management*. Ebook.

Mehta, A. (2022.1.23.). *COVID-19: New Zealand's Prime Minister Jacinda Ardern postpones wedding as she places country under strict coronavirus restrictions(sky news)*. Retrieved from <https://news.sky.com/story/covid-19-new-zealands-prime-minister-jacinda-ardern-postpones-wedding-as-she-places-country-under-strict-coronavirus-restrictions-12523252> 2022.9.13.

Metzelthin, S. F., Rostgaard, M. Parsons and Burton, E. (2022). Development of an internationally accepted definition of reablement: a Delphi study. *Ageing & Society (2022)*, 42, 703-718.

Michaels, G., Natraj, A. and Reenen, J. V. (2014). Has ICT polarized skill demand? Evidence from eleven countries over twenty-five years. *Review of Economics and Statistics*, 96(1), 60-77.

Ministry of Health NZ. (2019). *Suicide Prevention Strategy 2019-2029 and Suicide Prevention Action Plan 2019-2024 for Aotearoa New Zealand*. Retrieved from <https://www.health.govt.nz/system/files/documents/publications/suicide-prevention-strategy-2019-2029-and-plan-2019-2024-v2.pdf>. 2022.9.11.

Ministry of Health NZ. (2022). *Suicide web tool*. Retrieved from <https://minhealthnz.shinyapps.io/suicide-web-tool/> 2022.9.11.

- Moe, C. and Brinchmann, B. S. (2016). Optimising Capacity - A Service User and Caregiver Perspective on Reablement. *The Grounded Theory Review*, 15(2), 25-40.
- Mokyr, J., Vickers, C. and Ziebarth, N. L. (2015). The history of technological anxiety and the future of economic growth: Is this time different?. *Journal of Economic Perspectives*, 29(3), 31-50.
- Mokyr, J. (2019). Is Innovation Bad for Us?. *Journal of Economic History*, 79(4), 1183-89.
- Moll, B., Rachel, L. and Restrepo, P. (2021). Uneven growth: automation's impact on income and wealth inequality. *Econometrica*, 90(6), 2645-2683.
- Montebovi, S. (2021). Accommodating platform work as a new form of work in Dutch social security law: New work, same rules?. *International Social Security Review*, 74, 61-83.
- New Zealand Government. (2018). *Budget 2019: Budget Policy Statement*. Retrieved from <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2018-12/bps-2019.pdf>. 2022.9.6.
- New Zealand Government. (2019a). *Wellbeing Budget 2019: A Secure Future*. Retrieved from <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2019-06/b19-wellbeing-budget.pdf>. 2022.9.4.
- New Zealand Government. (2019b). *Budget 2020: Budget Policy Statement*. Retrieved from <https://www.treasury.govt.nz/system/files/2019-12/bps2020.pdf>. 2022.9.6.
- New Zealand Government. (2020). *Wellbeing Budget 2020: Wellbeing Budget 2020 : Rebuilding Together*. Retrieved from <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2020-05/b20-wellbeing-budget.pdf>. 2022.9.4.
- New Zealand Government. (2021). *Wellbeing Budget 2021 : Securing O*

- ur Recovery*. Retrieved from <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2021-07/b21-wellbeing-budget-v2.pdf>. 2022.9.4.
- New Zealand Government. (2021.3.24.). *Budget 2021 date announced*. Retrieved from <https://www.beehive.govt.nz/release/budget-2021-date-announced>. 2022.9.4.
- New Zealand Government. (2022a). *Wellbeing Budget 2022 : A Secure Future*. Retrieved from <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2022-05/b22-wellbeing-budget.pdf>. 2022.9.4.
- New Zealand Government. (2022b). *Budget 2022: Budget Policy Statement*. Retrieved from <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2021-02/bps21.pdf>. 2022.9.6.
- NHS Whittington Health NHS trust. (2022). *Now More than Ever: Every Mind Matters*. <https://www.whittington.nhs.uk/mini-apps/news/newsPage.asp?NewsID=2180> 2022.10.30.
- Nicholls, K. (2018). Economic outcomes in New Zealand: a varieties of capitalism lens. *Australian Journal of Political Science*, 53(2), 160-175.
- Nolan, M. (2007). The Reality and Myth of New Zealand Egalitarianism: Explaining the Pattern of a Labour Historiography at the Edge Of Empires. *Labour History Review*, 72(2), 113-134.
- OECD. (2016). *Policy brief on the future of work: Automation and independent work in a digital economy*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2017). *Education at a Glance 2017: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2020a). Spending on long-term care. *Brief*, 2020(November). 1-6.
- OECD. (2020b). *Job Creation and Local Economic Development 2020: Rebuilding Better*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.17>

- 87/b02b2f39-en.
- OECD. (2021). *All the lonely people: Education and Loneliness*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (n.d.) *Better Life Index*. Retrieved From <https://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/community/> 2022.10.31.
- Office of National Statistics. (2018). *Loneliness-What characteristics and circumstances are associated with feeling lonely?*. Retrieved from <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/wellbeing/articles/lonelinesswhatcharacteristicsandcircumstancesareassociatedwithfeelinglonely/2018-04-10> 2022.10.30.
- Office of National Statistics. (2021). *Mapping loneliness during the coronavirus pandemic*. Retrieved from <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/wellbeing/articles/mappinglonelinessduringthecoronaviruspandemic/2021-04-07> 2022.10.30.
- Office of Policy Development and Research. (2022). *The role of housing in climate change mitigation and adaptation*. Retrieved from <https://www.huduser.gov/portal/periodicals/em/Summer22/highlight1.html> 2022.10.1.
- Original Green. (2010.2.24.). 6 - the Many Uses. Retrieved from <https://originalgreen.org/blog/2010/6---the-many-uses.html> 2022.7.1.
- Pajarinen, M. and Rouvinen, P. (2014). Computerization Threatens One Third of Finnish Employment. *ETLA Brief*, 22, 13.
- Parliamentary Service NZ. (2022). *Suicide in New Zealand: A snapshot of recent trends*. Retrieved from <https://www.parliament.nz/media/9014/suicide-in-nz-snapshot-march-2022.pdf>. 2022.9.11.
- Parliamentary Committee and Finnish Government. (2019). *Social Security Reform*. Helsinki: Parliamentary Committee & Finnish Government.

- Picot, G. (2022). Political and Institutional Limits to the Rise of Platform Work. In Busemeyer, M. R., Kemmerling, A., Van Kersbergen, K., and Marx, P.(Eds.), *Digitalization and the Welfare State*. Oxford Academic. Retrieved From <https://doi.org/10.1093/oso/9780192848369.003.0013> 2022.4.21.
- Pontusson, J. (2005). *Inequality and prosperity: social europe vs. liberal America*. New York: The Century Foundation.
- Putnam, R.D. and Garrett, S.R. (2022). **업스윙: 나 홀로 사회인가, 우리 함께 사회인가.** (이종인 역). 서울: 페이퍼로드. (원서 2020년 출판)
- RBNZ. (2022a). *Monetary policy/OCR decisions*. Retrieved from <https://www.rbnz.govt.nz/monetary-policy/monetary-policy-decisions>. 2022.9.4.
- RBNZ. (2022b). *The official cash rate*. Retrieved from <https://www.rbnz.govt.nz/monetary-policy/about-monetary-policy/the-official-cash-rate>. 2022.9.4.
- REINZ. (2022a). *Monthly House Price Index Report : July, 2022*. Retrieved from <https://www.reinz.co.nz/Media/Default/Monthly%20Press%20Release%20Assets/Residential/07%20-%20July/REINZ%20Monthly%20HPI%20Report%20-%20July%202022.pdf>. 2022.9.3.
- REINZ. (2022b). *Monthly Property Report : July, 2022*. Retrieved from <https://www.reinz.co.nz/Media/Default/Monthly%20Press%20Release%20Assets/Residential/07%20-%20July/REINZ%20Residential%20Press%20Release%20-%20July%202022.pdf>. 2022.9.3.
- Schwander, H. and Häusermann, S. (2010). Varieties of dualization Labor market segmentation and insider outsider divides across regimes In Emmenegger, P., Häusermann, S., Palier, B., and Seeleib-Kaiser, M. (Eds.). *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*(pp. 27-51). Oxford: Oxf

- ord University Press
- Schwander, H. and Häusermann, S. (2013). Who is in and who is out? A risk-based conceptualization of insiders and outsiders. *Journal of European Social Policy*, 23(3), 248-269.
- Sims-Gould, J., Tong, C. E., Wallis-Mayer, L., and Ashe, M. C. (2017) Reablement, Reactivation, Rehabilitation and Restorative Interventions With Older Adults in Receipt of Home Care: A Systematic Review. *Journal of Post-Acute and Long Term Care Medicine*, 18, 653-663. dx.doi.org/10.1016/j.jamda.2016.12.070
- Social Care Institute for Excellence. (2013). *Maximising the potential of reablement (SCIE Guide 49)*. London: Social Care Institute for Excellence.
- Solt, F. (2010). Does economic inequality depress electoral participation? Testing the Schattschneider hypothesis. *Political Behavior*, 32: 285-301.
- Soskice, D. (1999). Divergent production regimes: coordinated and uncoordinated market economies in the 1980s and 1990s. In H. Kitschelt, P. Lange, G. Marks and J. D. Stephens(eds.). *Continuity and change in contemporary capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Standing, G. (2019). **블로소득 자본주의: 부패한 자본은 어떻게 민주주의를 파괴하는가.** (김병순 역). 서울: 여문책. (원서 2018년 출판)
- Stats NZ. (2022a). *COVID-19 cases in New Zealand (cumulative)*. Retrieved from <https://www.stats.govt.nz/experimental/covid-19-data-portal>. 2022.9.4.
- Stats NZ. (2022b). *New Zealand total emissions all industries & households*. Retrieved from <https://www.stats.govt.nz/experimental/covid-19-data-portal>. 2022.9.11.

- Stats NZ. (2022c). *Wellbeing data for New Zealanders: Educational attainment*. Retrieved from https://statisticsnz.shinyapps.io/wellbeingindicators/_w_285c7c81/?page=indicators&class=Social&type=Knowledge%20and%20skills&indicator=Educational%20attainment. 2022.9.11.
- Stats NZ. (2022d). *Wellbeing data for New Zealanders: Life satisfaction*. Retrieved from https://statisticsnz.shinyapps.io/wellbeingindicators/_w_285c7c81/?page=indicators&class=Social&type=Subjective%20wellbeing&indicator=Life%20satisfaction. 2022.9.12.
- Tanimura, S. (2019). *Automation and Its Welfare Effects*. Retrieved from <https://ssrn.com/abstract=3654584> 2022.10.30.
- Taylor, M., Broadbent, P., Marsh, G. and Nicol, D. (2017). *Good Work: The Taylor Review of Modern Working Practices*. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/publications/good-work-the-taylor-review-of-modern-working-practices> 2022.10.30.
- Tessier, A., Beaulieu, M., McGinn, C. and Latulippe, R. (2016). Effectiveness of Reablement: A Systematic Review. *Healthcare Policy*, 11(4), 49-59.
- The Global Economy.com. (2022). *New Zealand - World Happiness Index*. Retrieved from <https://countryeconomy.com/demography/world-happiness-index/new-zealand>. 2022.9.6.
- The Treasury of New Zealand. (2019). *The Wellbeing Budget 2019*. Retrieved from <https://www.treasury.govt.nz/publications/wellbeing-budget/wellbeing-budget-2019-html>. 2022.9.4.
- The Treasury of New Zealand. (2022). *Wellbeing Budget Publication*. Retrieved from https://www.treasury.govt.nz/publications/search?f%5B0%5D=field_resource_type%3A6053. 2022.9.4.
- Thelen, K. (2018). Regulating Uber: The politics of the platform econo

- my in Europe and the United States. *Perspectives on Politics*, 16 (4), 938-953.
- Thelen, K. (2019). Transitions to the knowledge economy in Germany, Sweden and the Netherlands. *Comparative Politics*, 51(2), 295-315.
- Thewissen, S., and Rueda, D. (2019). Automation and the welfare state: Technological change as a determinant of redistribution preferences. *Comparative Political Studies*, 52(2), 171-208.
- Thuessen, J., Feiring, M., Doh, D., and Westendorp, R. G. J. (2021). Reablement in need of theories of ageing: would theories of successful ageing do?. *Ageing and Society*, 1-13.
- Trampusch, C. (2014). Collective Skill Formation: A Historical Analysis of the Least-Likely Case New Zealand. *Journal of Vocational Education and Training*, 66(2), 135-155.
- Trampusch, C. and Spies, D. (2014). Agricultural Interests of Capitalism: A Parallel Comparative History of Germany, Denmark, New Zealand, and the USA. *New Political Economy*, 19(6), 918-942.
- U.S. Department of Housing and Urban Development. (2021). *Climate Adaptation Plan*. Washington DC: U.S. Department of Housing and Urban Development.
- U.S. Environmental Protection Agency. (2021). *Climate change and social vulnerability in the United States: A focus on six impacts*. Retrieved from https://www.epa.gov/system/files/documents/2021-09/climate-vulnerability_september-2021_508.pdf. 2022.8.4.
- UN Environment Programme. (2022). *Climate Justice*. Retrieved from <https://leap.unep.org/knowledge/glossary/climate-justice>. 2022.10.21.
- UN Human Rights. (2020). *Guideline for the implementation of the rig*

- ht to adequate housing*. Retrieved from <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-housing/guidelines-implementation-right-adequate-housing> 2022.8.10.
- UNEP. (n.d.). *Climate Justice*. Retrieved from <https://leap.unep.org/knowledge/glossary/climate-justice> 2022.7.1.
- Unite against COVID-19. (2022). *COVID-19 data and statistics*. Retrieved from <https://covid19.govt.nz/news-and-data/covid-19-data-and-statistics/> 2022.9.4.
- United Kingdom. (2018). *Good Work Plan*. Retrieved from www.gov.uk/government/publications. 2022.10.30.
- United Nations Human Rights. (2020). *Climate change and the right to housing*. retrieved from <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-housing/climate-change-and-right-housing> 2022.7.15
- USEMEYER, M. and SAHM, A. (2022). Social Investment, Redistribution or Basic Income? Exploring the Association Between Automation Risk and Welfare State Attitudes in Europe. *Journal of Social Policy*, 51(4), 751-770. doi:10.1017/S0047279421000519
- Vlandas, T. (2020). The Political Economy of Individual-level Support for the Basic Income in Europe. *Journal of European Social Policy*, 31(1), 62-77.
- WEAll. (2022). *New Zealand - Implementing the Wellbeing Budget*. Retrieved from <https://weall.org/resource/new-zealand-implementing-the-wellbeing-budget> 2022.9.4.
- Weber, E. (2018). Setting out for Digital Social Security. *Research Department Working Paper*, 34. 1-8.
- WHO, ITU, United Nations. (2021). *Social Isolation and Loneliness among Older People*. Geneva: WHO, ITU, United Nations.

- Winkel, A., Langberg, H. and Wæhrens, E. E. (2015). Reablement in a community setting. *Disability and Rehabilitation*, 37(15), 1347-1352. DOI: 10.3109/09638288.2014.963707
- Winsemius, H. C., Jongman, B., Veldkamp, T., Hallegatte, S., Bangalore, M., and Ward, P. (2018). Disaster risk, climate change, and poverty: assessing the global exposure of poor people to floods and droughts. *Environment and Development Economics*, 23, 328-348.
- World Economic Forum. (2019.1.23.). *World Economic Forum Annual Meeting : More than GDP*. Retrieved from <https://www.weforum.org/events/world-economic-forum-annual-meeting-2019/sessions/more-than-gdp-measuring-economic-progress> 2022.9.13.
- World Economic Forum. (2021). *Global Gender Gap Report 2021*. Retrieved from <https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2021/digest> 2022.9.13.
- World Happiness Report. (2022). *World Happiness Report 2022: Appendices & Data*. Retrieved from <https://worldhappiness.report/ed/2022/#appendices-and-data> 2022.9.13.
- World Meteorological Organization. (2021). *The State of the Global Climate 2021*. Geneva: World Meteorological Organization.
- Wren, A. (2022). Digitalization and the Transition to Services. In Busemeyer, M. R., Kemmerling, A., Van Kersbergen, K., and Marx, P. (Eds.), *Digitalization and the Welfare State*. Oxford Academic. Retrieved From <https://doi.org/10.1093/oso/9780192848369.003.0003> 2022.4.21.
- Zhang, B. (2019). No rage against the machines: Threat of automation does not change policy preferences. In Proceedings of the 2022 AAAI/ACM Conference on *AI, Ethics, and Society*, 856-866.

5. 해외 법률

1) 네덜란드

De Participatiewet op 1 januari 2015(2014 staatsblad 270)

De wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties Op 1 mei 2016(2016
staatsblad 166)

2) 뉴질랜드

Child Poverty Reduction Act 2018 (NZ)

3) 미국

Cal. Assembly Bill 5

4) 스웨덴

Lag (1982:80) om anställningsskydd

5) 영국

Care Act 2014

Employment Rights Act 1996

6) 프랑스

Code du travail

Loi n 2016-1088 du 8 aout 2016 Relative au Travail, a la
Modernisation du Dialogue Social et a la Securisation des
Parcours Professionnel