

아일랜드의 발전적 복지국가 모델에 대한 고찰

김태완 한국보건사회연구원 부연구위원
김효진 한국보건사회연구원 연구원

1. 들어가며

아일랜드하면 일반적으로 떠오르는 이미지는 영국 옆에 있는 작은 나라, 북아일랜드의 경우에는 영국으로부터 독립을 주장하는 벨파스트 운동이 전개된 나라일 것이다. 1980년대 초까지만 해도 아일랜드의 국가적인 상황은 매우 열악한 상태였다. 그러나 위기극복을 위한 논의가 전개되면서 1986년 국가경제사회협의회(National Economic and Social Council: 이하 NESC)가 구성되었으며, 여기에서는 노사정간의 협의를 통해 아일랜드 경제위기와 국가재정위기 극복을 위한 발전전략(The Strategy for Development) 대한 보고서를 작성하게 되었다. 이후 1987년 새로운 정부가 들어오면서 아일랜드 정부, 노총(Irish Congress of Trade unions: ICTU) 및 사용자 연합(Federated Union of Employers: FUE)은 중앙교섭을 통해 임금인상을 억제하고 소득세 감소를 내용으로 하는 “국가재건협약(Program for National Recovery: PNR)”이 1987년말 합의되었고 이를 근거로 아일랜드는 비약적인 발전을 이룩하게 되었다.

경제적 발전을 기반으로 아일랜드의 현실에 적합하도록 사회복지정책도 변화를 가져오게 되었다. 올해는 우리나라가 1997년 말 IMF에 경제원조차관을 요청함으로써 경제위기가 촉발된 지 10년이 되는 해이다. 지난 10여 년간 국민의 정부 및 참여정부에서는 경제위기 극복과 사회적 약자 해소라는 두 마리 토끼를 잡기 위해 지속적인 노력을 해온 시기라 할 수 있다. 2000년대 들어 각종 경제지표는 경제위기를 일정부문 극복하고 있는 것으로 나타나고 있으나 여전히 우리 사회에서는 비정규직 양산, 청년실업, 소득 및 경제적 양극화라는 용어가 사용되고 있는 실정이다. 따라서 본 고에서는 1980년대 경제위기의 과정을 극복하고 이를 바탕으로 성장과 복지 증대라는 중요한 두가지 문제를 해결함으로써 국가적 개혁모델로 소개되고 있는 아일랜드의 경제현황과 복지모델을 살펴봄으로써 시사점을 살펴보고자 한다.

2. 아일랜드 경제현황

아일랜드 경제는 다른 유럽국가들이 1990년대 저성장과 높은 실업으로 경제적인 어려움을 겪고 있을 때 유일하게 높은 성장과 낮은 실업을 유지하며 지속적인 경제발전을 이룩하였다. 이에 따라 1인당 국민소득도 크게 발전하여 1988년에는 1만달러 수준에 머무르던 1인당 국민소득이 1996년에는 2만달러, 2002년에는 3만달러, 2005년에는 4만달러를 달성하는 비약적인 발전을 이루게 되었다. 이와 같이 아일랜드가 1990년대 들어 다른 유럽국가들에 비해 높은 경제성장을 유지할 수 있었던 원인은 1987년 노사정 3자간에 맺은 “국가재건협약(PNR)”이라는 “사회연대협약”에 근거하고 있다. 노사정은 3년을 단위로 하여 “사회연대협약”을 맺어 왔으며 지금까지 6차례의 협약을 체결하고 있다¹⁾. 처음으로 맺은 사회협약(PNR)의 주요내용은 세가지로 첫 번째는 근로자는 임금인상을 억제하며, 두 번째는 근로자 보상차원에서 정부는 소득세율을 낮추며, 재정긴축을 위한 사회간접자본시설에 대한 투자 축소, 세 번째는 구조조정으로 발생하는 취약계층 보호를 위해 사회보장지출은 유지 및 확대하는 것을 들 수 있다.

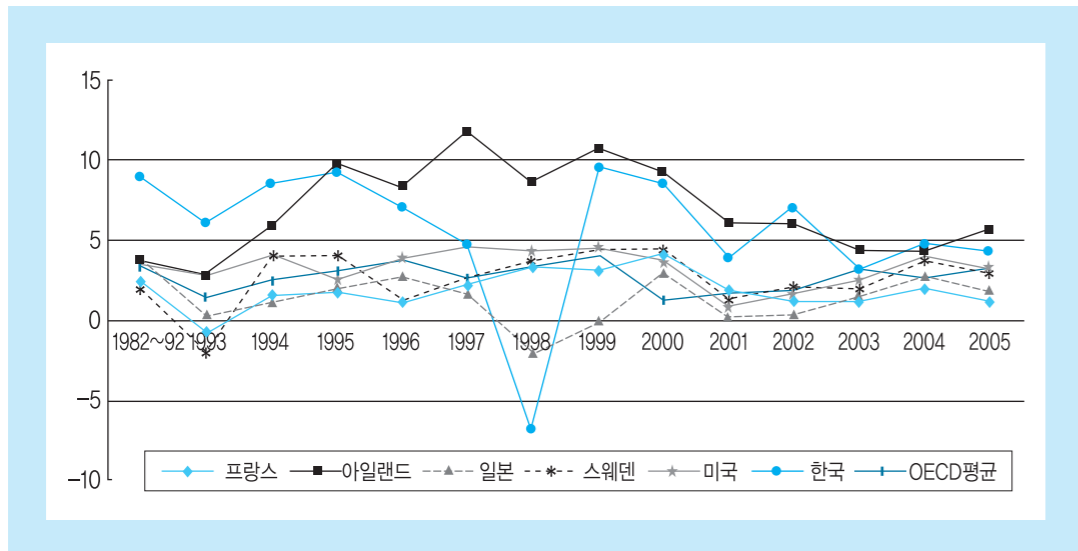
노사정 3자에 의한 사회협약은 과거와 달리 아일랜드의 경제안정화를 가져왔으며, 이를 통해 아일랜드 정부는 적극적인 외국인 투자 유치와 유럽연합의 구조기금을 기반으로 하여 지속적인 성장이 이루어지도록 노력하였다(신동면, 2005). 그 결과 1990년대 들어 아일랜드의 실질 GDP 성장률은 다른 주요 OECD국가들에 비해 높게 나타나고 있음을 볼 수 있다. 우리나라와의 비교에서도 1990년 초반까지는 우리나라의 성장률이 아일랜드에 비해 높게 나타났으나, 경제 위기를 겪으며, 성장률이 급격히 하락함을 볼 수 있다. 이후 2000년대 들어 경제위기를 극복하며 아일랜드와 비슷한 수준의 성장률을 나타내고 있다. 기타 OECD국가의 경우 1990년대에서 2005년까지 일본과 프랑스는 약 2%대, 미국이 3~4%의 성장률을 유지하고 있으며, OECD국가들의 평균성장을 역시 전반적으로 2~3%에 머무르고 있다는 것에 비해 아일랜드는 1994년부터 2002년까지는 6%가 넘는 성장세를 보이고 있는 것으로 나타나고 있다. 2000년대 들어서도 4~5%대의 성장률을 유지하고 있음을 볼 수 있다.

실업율에 있어서 아일랜드는 1993년 16.1%라는 높은 실업율을 보이고 있지만 이후 지속적

1) 1987년 국가재건협약(PNR)을 필두로 1991~1993년까지는 ‘경제사회발전프로그램(Programme for Economic and Social Progress)’, 1994~1996년에는 ‘경쟁력제고 및 일자리창출을 위한 프로그램(Programme for Competitiveness and Work)’, 1997~1999년에는 ‘통합, 고용창출, 경제력제고를 위한 파트너십 2000(Partnership 2000 for Inclusion, Employment and Competitiveness)’, 2000~2002년에는 ‘번영과 공존을 위한 프로그램(Programme for Prosperity and Fairness and Social Progress)’, 2003~2006년에는 ‘지속적인 진보(Sustaining Progress)’를 포함한 여섯 번의 사회협약을 체결하였다(자료: 신동면, 「아일랜드 발전모델: 사회협약과 경쟁적 조합주의」, 『한국정치학회보』 39집 1호, 2005, ILO 홈페이지(<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/info/pacts/ireland.htm>)).

그림 1. OECD 주요국가의 실질GDP 성장률

(단위: %)



자료: OECD, OECD Economic Outlook, 2007.

으로 감소하여 1998년 7.6%, 2001년 3.9%, 이후 4%대를 유지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 반면에 우리나라는 경제위기이전까지는 아일랜드에 비해 낮은 수준의 실업율을 유지하고 있지만 경제위기 이후에는 아일랜드와 비슷한 수준의 실업율을 유지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 즉 우리나라는 경제위기를 극복하는 과정중에 아일랜드는 경제발전을 이룩하는 과정중에 두 국가가 비슷한 수준의 경제지표를 보이고 있음을 알 수 있다. 반면 프랑스는 1990년대에는 10%대의 실업률에서 2000년 들어 다소 감소하는 현상을 보이지만 여전히 10%에 가까운 실업

율을 보이고 있다. 스웨덴의 경우에는 1990년 말까지는 8%대의 실업율을 유지하다 이후 다소 감소하지만 5% 대의 실업율을 유지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

3. 아일랜드 발전적 복지국가모델²⁾

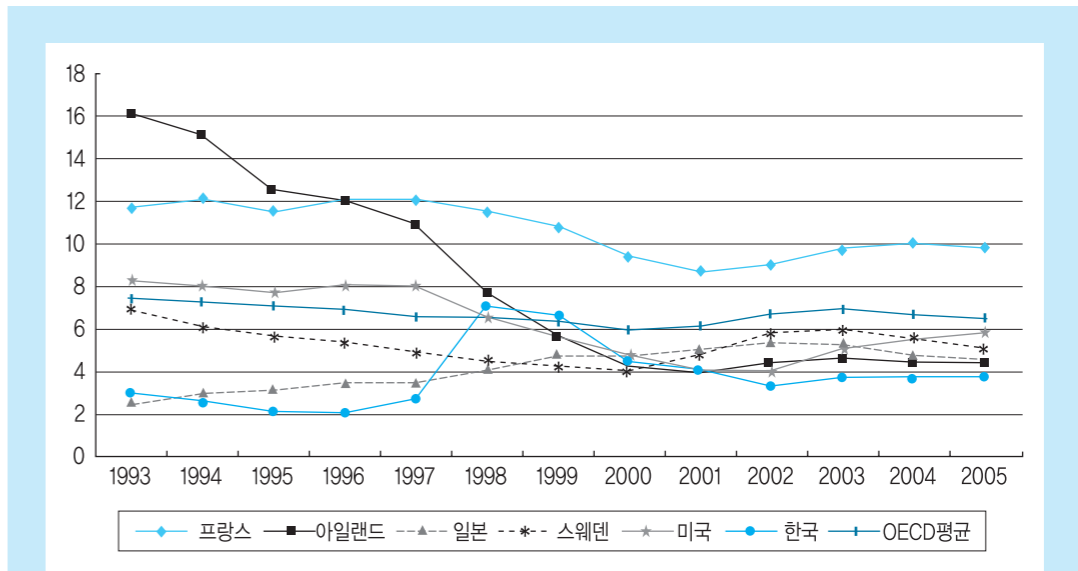
가. 배경

경제적 발전의 토대위에 2000년대 들어 NECS는 동등하고 효율적이며 세계적으로 통용

2) 본 부문은 National Economic Social Council(NESC), The Developmental Welfare State, No 113, 2005를 기준으로 작성된 것임.

그림 2. OECD 주요국가의 실업률

(단위: %)



자료: OECD, OECD Economic Outlook, 2007.

될 수 있는 복지제도 및 정책을 만들어내기를 희망하였다. 즉 NESC는 경제정책에 있어서의 성공을 통해 아일랜드의 사회보장정책이 혜택-고용 및 실질소득 증대, 이민감소, 사회보장지출 증가 등-을 누리기도 하였지만 여전히 여러 측면에서 개선³⁾을 할 필요성이 있다고 판단하였다. 따라서 사회복지국가에 대한 새로운 개념정립과 경제정책과 연계될 수 있는 복지국가 개념을 정립하기 위한 노력이 이루어지게 되었다. 위와 같은 개념하에서 만들어진 것이 발전적

복지국가(Developmental Welfare State) 개념이다. Developmental Welfare State는 NESC에 의해 두가지 측면에서 선택되었는데, 첫 번째는 사회정책 내에서 이루어지는 작업들이 우선적으로 개인의 발전을 위해 지원, 이용되어야 하며 개인의 잠재력이 완전히 발휘될 수 있도록 제도가 만들어져야 한다는 점이다. 두 번째는 새로운 복지모델내에서는 아일랜드에 대한 주요도전으로 받아들여지는 사회적 위험, 욕구와 불평등이 적절히 다루어져야 될 뿐만 아니라 경제환경 변화

3) 경제발전에 따른 불평등증대(소득 및 주거), 새로운 형태의 취약계층 형성(외국인이민자, 근로자 등)을 통해 부정적인 측면도 함께 나타나게 됨. 이외에도 교육에 대한 뿌리 깊은 불합리와 의료접근성의 어려움, 높은 경제성장에도 불구하고 근로능력세대의 높은 복지 의존성은 국민들이 경제성장의 혜택을 누리는 데 있어 문제점을 야기함.

해외제도 하이라이트

에 완전히 적응될 수 있는 복지체제를 고안해 내야 한다는 점이었다.

Developmental Welfare State를 설명에 있어 NESCS는 세가지 중첩되는 개념을 도입하게 된다. 즉 서비스 영역(provision of services), 소득지원(Income support) 및 행동주의 정책(Activist measures)이다.

첫 번째 영역인 서비스부문(provision of services)은 모든 국민들이 복지서비스를 영유할 수 있도록 국가가 책임을 지는 부문으로 획일적이기 보다는 국민들이 직면한 환경(지불능력을 포함)에 맞도록 맞추어지고 표준화된 부문이라 할 수 있다. 이와 같은 서비스영역에 포함되는 범주 및 대상은 교육, 주거, 의료접근성 뿐만 아니라, 보육, 직업훈련 등 사회에 신규 진입하는 사람들을 모두 포함하게 된다.

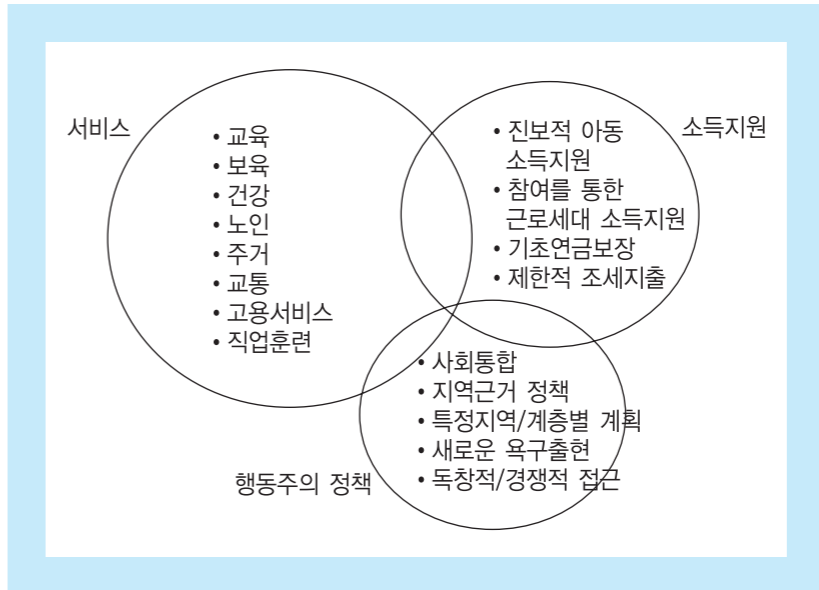
두 번째 영역은 정치·경제·사회적 여건을 토대로 최소한의 생존적 욕구만이 아니라 아일랜드 국민들이 인지할 수 있는 최소한의 급여를 보장할 수 있는 소득지원제도(Income support)이다. 소득지원하에서는 계층별로 소득지원을 받게 된다. 어린이의 경우 낮은 출산율을 제고하고, 삶의 출발선에서 불리한 여건이나 환경으로 인해 발생하는 문제들을 낮추기 위해 우선적으로 지원하게 된다. 지속적인 고령화와 낮은 소득으로 인해 빈곤의 늪을 벗어날 수 없는 노인들에게도 우선적으로 소득지원을 하게 된다. 즉, 정부는 모든 어린이들에게 다양한 지원을 하지만, 부모로부터의 환경적인 영향으로 저소득층 자녀들의 경우 발전적인 기회를 갖는 것이 어렵게 되므로 저소득층

자녀들에게 좀 더 많은 지원을 함으로써 향후 생활을 영유함에 있어 어려움이 없도록 하고자 한다. 반면에 근로가능세대들의 경우에는 교육여건의 개선, 건강증진, 기타 사회적 여건과 사회보호적 제도적 개선을 통해 노동시장에 참여함으로써 높은 고용율에 도달할 수 있도록 지원을 하게 된다. 노인이나 어린이와 달리 근로가능세대들은 최소한의 급여를 받게 되고 복지수급자이므로 서비스에서 제외되기 보다는 일정한 특성에 맞게 맞춤형 발전제도에 구성되도록 하고 있으며, 급여는 노동시장 참여나 기타 사회적인 활동에 참여하는 것을 기초로 하여 고안되어졌다.

세 번째 영역은 특별한 사회적 욕구와 주요 서비스영역에서 명백히 나타나지 않은 것을 함축할 수 있는 조직-지역 및 자발적인 공공과 개인 등-을 통한 친 행동주의적 정책(pro-activist measures)들로 새롭게 구성되어져 있다. 동 영역의 경우에는 공공조직이나 지역내 자발적인 조직들을 통해서 사회내의 하위그룹 혹은 취약계층들이 지니고 있는 욕구와 특성들에 맞추어 적정한 서비스를 제공할 수 없다는 인식하에 만들어진 영역이다. 또한 사회내의 하위그룹 혹은 취약계층이 증가함에 따라 새로운 독창성을 통해 직면한 어려움에 대응할 수 있도록 공공조직의 경직적 습성과 조치들에서 벗어나기 위함이다. 위와 같은 새로운 독창성은 현재 아일랜드복지체제가 가지고 있는 단점들을 명백히 인정함으로써 더 공고화된 예비적 프로그램들을 수행할 수 있는 대중적 조직을 통해 가능할 수 있도록 하고 있다.

Social Services Highlight

그림 3. Developmental Welfare State: 핵심구조(Core Structure)



자료: National Economic Social Council(NESC), *The Developmental Welfare State*, No 113, 2005.

해 각종서비스를 전달, 편성하고 조정해야 하는 문제에 직면해 있다. 그러나 정부의 이러한 역할 증대가 교회 혹은 개인들에 의해 제공되는 서비스 영역이 축소되었기에 정부의 역할이 증대되어야만 한다는 것을 의미하는 않는다.

[그림 3]에 표시된 서비스영역의 목적은 경쟁적

나. 서비스 전달(Services Delivery)⁴⁾

본 부문에서는 주로 서비스 전달체계를 중심으로 설명하고자 한다. 아일랜드에서 기존 서비스영역은 세가지 경로를 통해 전달되었다. 첫 번째는 정부조직에 의해서 두 번째는 교회 및 종교단체를 통해서였으며, 세 번째는 NGO(혹은 비영리조직)들에 의해 자발적으로 이루어져 왔다. 현재 아일랜드 정부는 국민들에게 충분하고 효율적으로 다양한 복지서비스를 제공하기 위

사회, 지식기반 경제, 사회통합의 유지 및 사회적 배제 등 변화하는 사회에 대한 제어를 통해 노동력의 질적 수준을 확보하고자 하는 것이다. 이 같은 측면에서 서비스영역은 크게 공공부문(교육, 건강, 고용서비스 등)과 개인부문(주거, 보육, 교통 등)으로 구분될 수 있다.

아일랜드 정부는 공공서비스 조직을 통해 혹은 다양한 제도적 측면(예, 규제, 조세지출, 대출 보증, 현금보상 등)을 통해 각 서비스체제에 영향을 주며, 이를 통해 아일랜드 국민들이 동등하

4) 이하에서 설명되고 있는 아일랜드모형의 특징은 복지제도별, 급여대상 및 수준, 재원 등 복지제도의 구체적인 내용을 살펴보기 보다는 Developmental Welfare State가 지니는 서비스전달에 있어서의 특징들을 살펴보고자 함. 각 개별제도의 구체적인 사항은 차후 연구로 남겨두고자 함.

해외제도 하이라이트

게 질적으로 담보된 서비스에 접근할 수 있도록 보장하는 것을 목표로 하고 있으며, 국민들이 다양한 제도내의 서비스 전달체계에 쉽게 접근할 수 있는 “network management”를 구축하는 것이 중요하다고 판단하고 있다. 즉, 기존 정부 및 공공부문의 역할은 서비스에 접근할 수 있는 여러 경로들 중의 하나에 불과하였지만, Developmental Welfare State에서는 강해진 공공부문의 조직내 조화와 개인 및 비영리조직과의 경쟁을 통해 책임성, 개혁성 및 효율성간의 최적의 균형을 유지할 수 있도록 운영하는 것을 전제로 하게 되었다.

비대해진 공공조직은 수요공급측면에서의 새로운 발전에의 대응과 일체성에 대한 도전에 직면해 있다. 아일랜드내에서 공공서비스조직은 매우 중앙화 되는 경향이 있다. 이러한 기존 조직의 대규모와 중앙화는 모든 것을 하나로 맞추고자 함으로써 새로워지는 다양한 욕구에 대응할 수 없었다. 기존의 공공서비스 조직의 형태는 조직의 비효율성, 관리비용의 증대, 보수화, 기타 위협에의 노출 등을 꺼리는 형태로 나타남으로써 민간에서 이루어지는 효율성, 혁신 등에서 멀어져 있었다. 그러나 점진적으로 공공부문 서비스에 대해서 각종 사회적 욕구에 대응할 것이 요구되었으며 또한 새로운 형태(이민자, 정치적 망명자 등)의 요구에도 대응이 필요하게 되었다.

이와 관련하여 복지전달자들에게 더 많은 자율성을 부여하는 등 공공서비스 변화에 대한 국제적인 연구결과들이 많이 있으며, 이를 바탕으로 하여 아일랜드 정부는 중앙조직, 지방조직들

은 서비스에 대한 목적을 달성하기 위한 수단과 제도개선 목적에 대해 자율성을 부여하게 된다. 또한 중앙정부는 정보를 모으고 지방조직은 실행결과에 대한 개선책을 통하여 지방조직에 대한 우선 순위를 정하게 된다. 이와 같은 접근방법을 통해 지방조직의 혁신을 돕고 투명성을 높일 수 있다는 것이다. 중앙정부에서는 서비스 전문가와 사용자들에 대한 상호연관성을 통해 발생하게 되는 모든 미시적 관리측면에서 두가지 기능이 요구되도록 하였다. 첫 번째는 서로 다른 지원제도와 자율성을 통해 지방조직의 능력을 배양할 수 있도록 하여야 하며, 두 번째는 지속적인 모니터링, 제재와 간섭 등을 통해 지방조직이 책임성을 유지할 수 있도록 도와야 한다. 그러나 두 번째 기능은 부가적인 기능으로 하여야 하면 지방조직의 자율성은 보장되어야 한다.

다양성을 규정하고 보장할 뿐 아니라 좋은 질과 잘 정비된 조직을 기초로 하는 아일랜드 정부의 통합적 복지서비스체제의 발전은 공공조직, 비정부조직(NGO), 상업적 부문에의 특성 있는 기여로 이루어질 것을 요구한다. 그 결과 Developmental Welfare State의 “서비스 배분(Service Dividend)”이라는 용어로 나타나게 되며 이는 세가지 발전으로 설명될 수 있다.

첫 번째 발전은 아일랜드 국민들은 동일한 형태의 서비스를 사용하게 된다. 즉 국민들은 경제가 국제화되고 사회모델을 통해 높은 고용이 보장됨으로서 사회의 구성원들로부터 모아진 서비스배분형태의 맞춤형 서비스에의 접근이 가능하다. 이와 같이 순서에 의해 국민들이 사용하

Social Services Highlight

게 되는 서비스는 공공의 강한 지지를 얻게 된다. 또한 새로이 구성된 서비스는 시민권자를 우선하고 다른 계층, 외국인, 소수자들을 단지 두 번째로 간주하려는 공공부문에 있어서 사회통합을 강조하는데 중요한 역할을 수행한다.

두 번째 발전은 사회적 배제의 위협에 있는 사람들이 빈곤의 늪에서 탈출할 수 있도록 주요한 역할을 수행하게 되는 정비되고 보장된 서비스를 영유할 수 있다는 점이다. 즉 잘 정비되어진 맞춤형 지원체계들은 국민들이 사회환경의 불이익으로 나타나는 서비스 접근에 대한 어려움을 극복할 수 있도록 도움으로써 주요 서비스체제에 대한 사용의 증가가 가능하다.

세 번째 발전은 민감한 욕구를 지님으로써 복잡한 상황속의 사람들이 처하게 되는 다양한 측면의 행동에 대응하기 위해 구성되어진 서비스 제도, 소득지원 및 행동주의적 정책들에의 접근이 보장된 맞춤형 지원프로그램에 대한 많은 의존이라 할 수 있다(예, 장애를 지닌 사람들의 사회참여, 노동시장에서 유리되어 있지만 잠재적으로 고용가능한 사람들에 대한 지원프로그램 등).

다. 소득지원(Income Supports)

아일랜드에서의 소득지원제도에 대한 논쟁은 다른 유럽국가들이 소득지원제도를 변경할지 안할지 혹은 변경한다면 어떻게 바뀌어야 할지 등에 관심을 두었다면 아일랜드에서는 제도의 변화가 아닌, 제도의 기본구성에 대해 초점을 두고, 수급자의 위협을 줄이는 것에 관심을 가지고 있었다.

즉, 사회보험에 어떠한 대상을 새로이 포함할 것인지 혹은 늘어난 사회적 위협에 대처하기 위해 사회보험의 보장범위를 어디까지 확대할 것인지에 대한 관심이었다. 또한 소득지원에 대한 별도의 논쟁으로 사회복지지원금을 연간예산에 의해 정해지는 것이 아니라 소득에 연동 되어야 한다는 오랜 논쟁도 결론을 내리지 못하고 있다. 이외에도 1986년의 사회복지 적정성에 대한 관심, 1996년의 고용된 사람들에 대한 인센티브를 증가시킬 것인지와 같은 사회복지에 대한 기본적인 견해도 요구되지 않은 실정이다.

소득지원제도가 생애주기에 연동해 설계될 필요가 있다는 주장과 관련해 선진복지국가에서의 소득지원은 고령화 사회에 대비하여 생애주기별로 소득지원정책을 재설계 할 필요성이 제기되고 있으며, 그 중 아동에 대한 소득지원이 우선시 되어야 하며, 근로능력자를 위한 소득지원을 해야 한다는 것이 특징이라 할 수 있다.

아일랜드 소득지원의 경우 2002년을 기준으로 16~64세 인구 중 25%가 수급자였고, 그 중 42%가 실업수당, 출산수당 등 단기보험에 해당되었다. 물론 장기보호도 있었지만 모두 계획적인 지원이었다. 또한 100만명의 근로능력자 중 1/4이 정부로부터 관리를 받는 수급대상자였고, 그들은 6가지 급여(편부모가족수당, 실업수당, 장애수당, 보충복지수당, 퇴직수당, 농업부조)를 받았다. 그러나 기존 소득지원제도내의 일부 조건-수급요건, 제도모니터링 방법, 부가급여, 부정수급에 대한 환수 등-들은 크게 중요하게 여기지 않았으며, 대상자들에 대한 범주별 적용과

해외제도 하이라이트

도 상당히 거리가 있었다.

위와 같은 아일랜드의 소득지원제도와 관련하여 편부모, 미성년자, 장애인, 장기실업자 등 복지적인 특성을 지니고 있으면서, 개인적인 욕구나 가능성 등이 낮게 설정된 소득지원체계에 대해 개별주의적인 접근을 선택하기 위한 새로운 노력이 존재하였다. 또한 근로능력세대의 경우 단순히 소득지원만을 가지고서는 경제적 사회적 참여에 대한 만족감을 보장하기가 어렵다는 점이다. 사람들은 자신들의 생애에서 노동시장에의 진입과 탈퇴를 반복적으로 시행하게 되는데, 소득지원제도의외의 건강증진, 의료지원 개선 등을 통해 육체적인 요구를 낮출 수 있는 형태의 새로운 일자리 등을 통해 일정한 건강수준을 요구하거나 경제활동 참여 연령을 제한하는 등과 같은 근로조건들을 감소시킬 수가 있다. 또한 발전복지국가모델에서는 프로그램별 관리기구의 개발을 통해 더 많은 사람들이 제도에 참여할 수 있도록 도와줄 수가 있었다. 즉 사람들의 능력과 태도에 적합하도록 정교하고 믿을 수 있는 제도를 이용할 수가 있다.

Developmental Welfare State에서는 행동주의 정책과 소득지원제도간의 연계를 통해 노동공급을 증대시키고 개인의 복지와 삶의 질을 개선할 수가 있다는 것이다. 소득과 맞춤형서비스를 모두 포괄하는 “참여 계획(Participation Package)”의 개념은 취약계층-편부모, 무학자, 장기실업자, 기술력이 낮은 노인들 등-의 욕구를 설명하기 위해서 정책발전방안을 구체화 시킨 것이다. 또한 아일랜드의 소득지원제도에서는 국민들이

의미 있는 일에 참여할 수 있는 기회를 보장하기 위해 중요한 지원프로그램을 운영중이며, 그중 하나가 한부모지원정책(One Parent Family Payment: OPFP)이다. 1997년에 도입된 OPFP는 근로를 함으로써 더 높은 계층으로 올라갈 수 있도록 장려하는 것으로, 동 정책으로 한부모가구의 고용율은 증가하는 효과는 거두었지만, 여전히 많은 육아비용을 부담하고 직업을 갖지 못하는 한부모가구가 증가하고 있으며, 이들 가구의 낮은 소득은 아직 풀어야 할 숙제로 남아있다. 아일랜드에서 증명된 것들은 적어도 한부모의 노동관은 일반사람들보다 강하고, 그들의 소득을 향상시키고, 육아를 책임지고, 교육 프로그램에 대한 효과적인 정책을 제안할 수 있다는 것이다.

아일랜드의 일부 소득지원제도는 교육, 직업 훈련 혹은 고용을 통해 수급자들의 자아를 증진시키고 자기개발의 기회를 부여하고 있다. 하지만 동시에 현 사회보장제도의 또 다른 측면에 의해 제도의 특성을 훼손하거나 결과를 나쁘게 할 수도 있다는 사실이다. 예를 들어 제한된 고용형태로 인해 부분적인 급여를 제공받을 수 없는 근로능력을 가진 사람들에 대한 “all or nothing”의 문제, 노동력 밖에 놓여 있는 사람들의 이차적 급여에 대한 자격제한 등을 들 수 있다.

결론적으로 아일랜드에서 근로능력자에 대한 소득이전은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 오랜기간 동안 복지혜택을 받은 근로능력자들의 상황은 변화하였고, 계속 변화할 것으로 기대한다. 둘째, ‘실직자’와 ‘비경제활동(Inactive)’

Social Services Highlight

사이의 차별은 사람들의 흥미를 위한 가이드가 아니고, 고용을 위한 능력이다. 셋째, 한부모가족수당, 질병과 장애수당, 그리고 다른 수당(퇴직급여, 농업부조, 보충복지급여)을 받는 수급자중에 고용에 대한 잠재성과 변화의 다양성을 고려하여야 한다. 넷째, 사회보장정책은 근로능력자들이 일하고, 가족의 사건(질병, 임신, 실직, 직업변경) 등에 그들의 삶과 시간을 투자할 수 있도록 옮겨가고 있다. 다섯째, 빈곤선 아래 있다는 것을 스스로 깨달은 사람들에게 고용을 강요하면 얻는 것보다 잃는 것이 더 많을 수도 있다. 여섯째, 왜 사람들이 실직, 편부모, 장애 등을 겪게 되었을 때 우선적으로 사회보장에 의존하는지는 중요한 영향이 아니라 할 수 있다. 그러나 지속적으로 수급을 받기위한 조건들은 왜 취약계층이 사회보장제도를 벗어나는 것을 꺼리는지를 설명할 중요한 요인이 될 수 있다. 일곱째, 수급자들이 사회적, 경제적으로 역할을 할 수 있도록 체계적인 지원을 해줘야 한다. 여덟째, 소득지원 서비스는 실업수당을 받는 수급자와 근로능력 있는 복지수급자에게 제공되어야 한다.

라. 행동주의 정책(Activist Measures)

행동주의 정책(Activist measures)은 근본적으로 혁신적인 연구과제로부터 출발하였다. 즉 행동주의 정책은 현 아일랜드의 복지프로그램을 통해서만 채워지지 않는 욕구들에 대응하기 위해 만들어진 정책들이다. Developmental Welfare State에서는 복지프로그램에 있어 지속적인 생

명력과 개선을 추진하기 위해서 행동주의 정책에 많이 의존하고 있다. 행동주의 정책은 제공된 프로그램을 통해 학교 등을 설립하고, 사람들에게 일자리를 제공하고자 하는 사람들에게는 중요한 해답이라 할 수 있다. 또한 Developmental Welfare State는 행동주의 정책에 의존하여 지금까지 시도되지 않았던 것에 대해 예산을 책정하고, 발전된 연구를 실시하고, 평가하고자 했다. 본질적으로 행동주의 정책으로 해야 할 일은 예측이 어렵고, 실업이 시작되거나 교육적인 단점들을 보완하기 위해 수행된다. 이러한 점에서 행동주의 정책은 Developmental Welfare State의 R&D에 해당된다 할 수 있다.

먼저 행동주의 정책은 실업과 관련해서는 다음과 같은 조치들을 취하였다. 아일랜드는 1980년대 높은 실업률 문제를 해결하는데 초점을 맞췄으며, 이를 위해 새로운 제도들과 정책들이 소개되었다. 이중 실업의 문제를 감소시키고, 실직자의 기술을 향상시키기 위해 지역사회에 “build capacity”를 도입하였다. 1990년도의 주요한 사업으로는 지역연합회 설립(establishment of area-based partnerships; 1992, 1994), 지역고용프로그램 도입(introduction of the Community Employment Programme; 1994), 지역고용서비스 전달체계 설립(creation of the Local Employment Service Network; 1995), 국가빈곤 퇴치전략 설계(drawing up of the National Anti-Poverty Strategy; 1997), 국가고용활동계획내에 고용위탁 과정 채택(adoption of the referral process in the National Employment Action Plan;

해외제도 하이라이트

1998) 등이다.

1990년대 말까지, 아일랜드 전역에는 EU에 의해 사회적 배제(social exclusion)와 실업에 대한 전국적인 프로그램이 시행되었다. 실제로 아일랜드는 사회적인 협력과 활동적인 노동시장 프로그램(Active Labour Market Programmes, ALMPs)을 제공하였기 때문에 국제적으로 좋은 행위자로 인식되었다.

위와 같은 행동주의 정책이 아일랜드의 경제 발전시기에 이루어짐으로써 실업과 가난 감소에 기여한 것은 명백하다. 그러나 높은 실업을 해결하기 위해 나타난 위와 같은 제도들이 아일랜드에서 장애를 가진 사람들이 지니고 있는 새로운 상황들에 대해서도 계속적으로 적용될 수는 없었다. 따라서 공공기관은 더 효과적으로 서비스를 통합하기 위해 새로운 방법을 찾아내기 위해 힘을 다했다. 이외에 자발적인 지원단체들은 자신들이 처음 경험하였던 것보다 사회적 배제(social exclusion), 교육적인 단점, 지역발달을 해결하기 위한 자금조달은 확보 할 수 있었으나, 여전히 다양한 문제들을 다루기에는 힘들다는 것을 알고 있었다. 즉 지방자치단체가 서비스를 위한 가장 명백한 행동가로 인식되었을 때 아일랜드의 지방자치단체의 전통적인 약점이 크게 부각되었다.

실제로 행동주의 정책의 효과를 향상시키기 위해 필요한 조건들에 관한 대안들은 현재 아일랜드에서 발전을 위해 경험한 부정적인 것들과 제안들로 요약이 된다. 예로서 지역에 근거한 협력(Area-based partnerships, ABPs)을 들 수 있다.

지역에 근거한 협력(ABPs)은 실업과 박탈로 인한 문제를 해결하기 위한 방안으로 1990년대 초에 시작되었다. 오늘날에 와서는 그 주요임무는 혜택을 받지 못하는 지역의 욕구대상자들을 지원하기 위해 국가수준에서 활동적인 노동시장 정책을 보충하거나 영향을 미침으로써 아일랜드의 노동시장을 향상시키기 위한 노력으로 표현될 수 있다.

교육적인 불이익에 대응하기 위해 행동주의 정책차원에서 교육적인 불이익을 효과적으로 방지하기 위한 제도들이 필요하다는 것은 일찌된 의견이다. 즉, 아일랜드 교육제도의 불신, 비효율성, 비용의 증가는 많은 관심이 되었으며 논쟁의 대상이었다. 제도를 개선하기 위해 추천되었던 사항들은 역시 교육적인 불이익 보다 먼저 지역내에 적용될 수 있었다. 문제가 있는 지역에 대한 도움은 초등학교에 초점을 맞추어야 한다는 것이다. 아이들이 읽고 쓰는 능력에 있어 '극적으로 낮은 성취 수준(dramatically low achievement levels)' 지속되고 있다는 것이 그 증거이다. 물론 사회경제적, 가정적으로 좋지 않은 상황도 학교교육에서의 아이들의 능력을 손상시키는 요인이기도 하다. 이와 같은 사항은 교육적으로 좋지 않은 프로그램을 바로잡기 위한 요인이 된다.

그러나 아일랜드 정부의 평가는 좋은 성적을 얻기 위한 것에 초점이 맞추어져 있었으므로, 학교 공동체 구성을 통해 변화를 추구하는 방법은 교육에 있어 중요한 영향을 미친다. 이를 통해 좋은 점은 학교에서 자율적인 규율을 위해 필요

Social Services Highlight

4. 시사점

본 고에서는 2000년대 들어 높은 경제발전을 이룩하고 이를 바탕으로 새로운 복지모형을 고안하게 되는 아일랜드의 Developmental Welfare State에 대해서 살펴보았다. 동 사회복지모형은 서비스영역, 소득지원, 행동주의 정책이라는 커다란 3부문으로 구성되어 있으며, 각 부문을 유기적으로 연결함으로써 통합적 서비스를 제공하는 것을 목적으로 하고 있다.

아일랜드 모델의 또 다른 특징은 서비스 대상자들이 지니고 있는 다양한 욕구에 대응하기 위해 각종 서비스를 제공하되 제공하는 형태는 통합과 맞춤형이 어울릴 수 있도록 구성되어 있으며, 무조건적인 지원보다는 궁극적으로 빈곤의 늪에서 벗어나 스스로 생활을 영유하는데 초점을 두고 있다 할 수 있다. 또한 각종 서비스 및 제도를 운영함에 있어 기존의 중앙에서의 일방적이고 지시적인 형태에서 벗어나 지방정부, 민간 및 자발적 서비스 제공자들에게 최대한의 자율성을 부여함으로써 과거와 달리 늘어나는 신사회적인 위협에 적극적으로 대처할 수 있도록 노력하고 있다.

우리나라도 기초보장 수급자를 비롯하여 많은 복지대상자를 중심으로 다양한 복지서비스(보육, 여성, 노인 등), 기초생활보장제도 및 사회보험제도를 운영하고 있다. 국민의 정부를 거쳐 현 참여정부에 이르는 약 10여년간 많은 복지제도와 서비스 영역이 확대되었지만, 여전히 복지사각지대가 존재하고, 한쪽에서는 서비스 중복

하다는 것이다. 또한 개별 선생님들의 계획을 반영할 수 있으며, 중앙에서 제공하는 자원의 재설계나 향상을 요구할 수 있다는 것이다. 그러나 지역사회의 근본적인 어려움에 대한 개선은 핵심과제로 남아 있는 실정이다. 평가에 대한 투명성과 사용하는 자원에 대한 책임, 설계 등은 교육과 과학의 발전에 의해 지원되고, 지역사회에도 제공될 필요성이 있다.

Developmental Welfare State의 특징은 복지국가 발전을 위해 확실하게 행동주의적인 정책의 역할을 인식하고 채택했다는 것이다. 특히 개인, 가족, 지역사회의 한계적인 위치를 설명(addressing)하기 위한 개척적인 방법으로 지역과 자발적인 분야의 중요성이 증가되었으며, 또한 지역사회와 자발적인 분야의 네트워크를 고취시키기 위한 노력과 표준을 향상시키는 과정, 중장기적인 기금확보를 통한 수익에 대한 책임과 투명성을 확보하고 효율성을 증가시키는 등 올바른 체제를 만들어 내기 위한 노력이었다. 이것은 지역관계자들을 위해 근본적으로 더 훌륭한 자율성을 기르고 공동경영의 새로운 형식을 구성하는 pro-actively를 수반한다. 특징적으로 중앙 및 지방(centre-local) 관계의 수행과 책임, 계획적인 학습과 평가를 위한 준비, 그리고 새로운 형식에 대해 강조한다. 이 새로운 관계의 중심은 측정을 위한 방법, 평가를 위해 필요한 데이터에 대한 센터의 권리, 자금조달에 있어 자치와 안전에 대한 상황 등 결과에 대한 합의라 할 수 있다.

해외제도 하이라이트

에 대한 문제가 발생하고 있다. 현재 우리나라도 아일랜드가 추구한 복지서비스의 통합과 맞춤형 그리고 중앙에서의 일방적 계획보다는 지방과 민간에 자율성을 확보하기 위한 노력들이 이루어지고 있다. 복지서비스에 대한 통합, 맞춤형 지원과 자율성을 강조한다는 측면에서 아일랜드의 모형을 우리 현실과 맞추어 두가지 측면에서 살펴볼 수 있을 것이다. 첫 번째는 2006년 하반기 이후 주민생활지원서비스 전달체계 개선을 통해 지역주민과 서비스대상자들에 대한 통합적인 서비스지원(8대 서비스)을 강화하고자 노력하고 있다. 또한 지방정부의 복지정책의 자율성을 위해 매년 지역사회복지계획이라는 것을 수립하도록 하고 있다. 그러나 통합된 서비스를 제공하기 위한 위와 같은 노력들은 지방정부차원의 인력, 인프라, 예산 및 민간과의 연계 등이 부족한 실정이다. 또한 아일랜드는 서비스 연계를 통한 질 좋은 노동력의 확보에 초점을 두고 있지만 현재 개편된 우리나라의 서비스지원체계는 고용에 대한 지원을 포함하고 있으나 충분히 작동하고 있지 않은 것으로 보인다⁵⁾. 따라서 현재 변경된 서비스 지원체계에 대한 냉정한 평가를 통해 부족한 부분이 무엇이고 통합적인 서비스를 제공할 수 있는 방향들이 무엇인지 논의될 필요가 있을 것이다. 둘째는 국민기초생활보

장제도 급여체계 개선을 통한 사각지대 축소와 대상자 욕구별 복지에 대한 논의가 진행중에 있으며, 차기정부에서는 주요한 화두로 제공될 것으로 예상된다. 즉 현재와 같은 통합급여 형태보다는 욕구별 급여를 통해 빈곤의 늪에서 벗어나고 사각지대를 축소하고자 하는 노력이라 할 수 있다. 그러나 욕구별 급여에 대한 연구와 논의들이 과거부터 많이 이루어졌으나 현재의 논의형태는 국민적인 공감대를 형성하기에는 다소 부족한 면이 있다 할 수 있다. 따라서 다양한 의견을 수렴할 수 있는 자발적인 논의구조와 충분한 연구가 진행될 필요가 있다.

아일랜드와 우리나라는 발전된 경제력을 바탕으로 현 시점에서 다양한 방향에서 복지제도에 대한 검토와 논의가 진행중이라는 점을 볼 수 있다. 따라서 서로간의 장단점을 비교함으로써 더 나은 복지서비스 체계를 구축한다는 점에서 아일랜드의 상황을 살펴보았다는 점은 시사하는 바가 있다 할 수 있다.

본 고의 한계점은 아일랜드 복지모델의 전반적인 사항만을 단순히 다루게 됨에 따라 개별적인 복지서비스영역에 대한 탐색과 논의는 이루어질 수 없었다는 점이다. 이러한 점에서 향후 후속연구를 통해 아일랜드 복지서비스모델에 대한 구체적인 논의가 이루어지기를 바란다. [GSST](#)

5) 이현주 외, 「주민생활지원서비스 업무수행체계 분석 및 개선방안」, 정책 07-11 한국보건사회연구원, 2007. 참조.

표 1. 세가지 영역별 이진복지국가와 Developmental Welfare State 특징비교

서비스영역		소득지원제도		행동주의 정책	
이진 복지 국가	발전적 복지국가	이진 복지 국가	발전적 복지국가	이진 복지 국가	발전적 복지국가
지방정부에 의한 서비스	중앙, 지방정부 및 사용자가 함께 참여하는 서비스	가정에 근거한 가계 조사	복지코드의 더 많은 개별화	명백한 손해의 본질	문제가 된 손해의 본질
위험에 기초	예방과 간섭사이의 균형	우연성에 대해 우선권 부여	개인적인 변화에 우선권 부여	상대적으로 고정된 손해	단계별 손해
중앙정부 지시에 의함	중앙정부 전략적 목적만 설정	자산조사나 기부기록에서 최대보상의 기준 설정	요구사항에 의거한 최대보상 기준 설정	동질적인 소집단	이질적인 개인
서비스전달자가 투입과 순응에 대한 책임	서비스전달자가 결과와 질에 대한 책임	세금과 복지코드 통합 조사	소득지원과 서비스의 통합조사	개인의 부족한 점을 보충함	권리를 실현함
규칙에 순응	표준을 달성	보상비율의 합리적인 모색	거래조건의 합리적인 모색	특수 서비스	질적인 서비스
매년 예산	여러 해의 예산	적정성은 기본적인 욕구임	적정함은 기본적인 욕구와 참여를 포함	고객은 표준화된 프로그램을 만남	고객은 프로그램 설계를 요구함.
범주적 서비스 제공	통합적 서비스 제공	실업자와 노동시장에서 제외된 사람들의 현저하게 다른 대우	다양한 비고용자 지원 취급에 대한 개인적이고 단계적인 차별	지역사회 외 책임	지역사회의 책임
자격소지 전문가를 통한 서비스 전달	전문가, 비전문가 및 사용자 대표들로 구성된 팀을 통해 서비스 전달	실업수당 우선권	근로수당 우선권	문제의 일부에 대한 소유권	모든 문제에 대한 소유권
기금과 계획은 별개	주요 서비스개선과 지방혁신이 지렛대가 됨	높은 보상비율에 대한 경계	높은 급여환수율에 대한 경계	NGOs는 단순히 '요구자' 혹은 함께하는 '안내자'	NGOs는 서비스 전달에 통합됨
소비자 서비스 윤리의식을 지닌 공공조직	공공서비스 윤리의식을 지닌 자율적 조직	제한된 우연성에 기초한 서비스 권리부여	개인적인 욕구와 급여 능력에 기초한 서비스 권리부여	낮은 효력	높은 효력
'One size fits all'	다양한 욕구에 대한 가정	비논리적인 요구 경계	합리적인 요구를 막는 것에 대한 경계	현재의 재분배	기회 균등의 회복
경쟁으로부터 고립	경쟁에 노출			영역으로서의 지역 사회	출발점으로서의 지역 사회

자료: National Economic Social Council(NESC), The Developmental Welfare State, No 113, 2005.