사회적 자본과 정부의 역할

徐 重 海
(기획예산처 전략기획관)

1. 글을 시작하며

이 글은 이 세미나의 기초자료라고 할 수 있는 KDI와 KISDI 보고서를 바탕으로 하여, 사회적 자본과 정부의 역할에 관한 세 가지 논의를 시도한다. 첫 번째는 사회적 자본 개념의 정책적 함의에 관한 것이다. 이 부분은 사회적 자본에 대한 학계의 연구 성과를 정부의 관점에서 해석하는 작업이라 할 수 있다. 두 번째는 우리나라 정부가 추진해온 정책 중에서 사회적 자본과 관련성이 높다고 판단하는 사례를 정리해 보고 이들 사례들의, 사회적 자본이라는 측면에서의, 성과와 한계를 간단하게 짚어보는 것이다. 세 번째 논의는 사회적 자본이라는 관점을 견지할 때, 앞으로 어떤 정책 과제가 제기될 것인지를 전망해 보고 이와 관련하여 학계의 추가적인 연구가 필요한 부분은 무엇인지를 정리해 보았다.

이들 논의는 엄밀한 연구·분석에 근거한 것이라기보다는 주관적 판단이나 개인의 이해의 수준에 바탕을 둔 개인의 견해이다. 이 글은 또한 이들 세 부분이 하나로 연결되는 완전한 논문 형태를 지향하지도 않는다. 사회적 자본이라는 논의에 있어서 정부의 관심이나 관점이 무엇인가를 보여주는 것이 이 글의 일차적인 목표이며, 이를 통하여 앞으로 사회적 자본에 대한 연구 및 정책적 논의가 보다 활성화되는데 기여하고자 하는 것이 이차적인 목표이다.

2. 사회적 자본의 정책적 함의

○ 사회적 자본을 어떤 차원에서 볼 것인가

사회적 자본을 어떤 차원에서 볼 것인가에 따라 정책적 함의는 달라진다. 사회적 자본은 기본적으로 개인과 개인 사이의 관계, 그리고 개인들로 구성된 결사체·공동체에 관련한다. 따라서 사회적 자본에 관한 정부의 역할은, 일차적으로, 개인과 공동체의 활동에 있어서 신뢰를 제고하거나 네트워크를 강

화할 수 있는 환경을 조성하는데 있다. 자원봉사활동에 참가하는 개인에게 소득세를 감면해 주는 정책은 공동체 활동에의 참여를 높일 목적으로 하는 직접적인 사회적 자본 정책이다. 육아 부담이 있는 직장여성의 근무 시간을 탄력적으로 조정할 수 있도록 정부가 유도한다면, 이 정책은 일차적으로는 근로여성의 장기적 노동공급 확대를 목표로 하지만 부차적으로 직장 및 가정에서의 여성의 안정적인 역할수행에 기여하는 사회적 자본 정책이다. 공동체 차원에 있어서 정부는 사회적 자본의 구축을 일차적인 목표로 하는 정책을 구상할 수 있다. 자원봉사활동단체에 대한 재정적 또는 비재정적 지원 정책이 좋은 예가 될 것이다. 사회 전체적 차원에서는 법·제도 등과 같은 공식적인 규범 및 관습 등 사회적 규범이 변화하면 개인의 행위도 바뀌게 된다. 따라서 개인의 행위에 있어서 보다 참여를 늘리는 방향으로 정부는 법이나 제도를 바꿀 수 있다. 지금까지 논의를 정리하면 사회적 자본 관련 정부의 정책은 다음과 같은 세 가지 차원에서 검토할 수 있다.

- 개인 : 개인과 개인 사이의 상호관계, 신뢰, 가족 관계
- 공동체 : 다양한 결사체 활동 및 네트워크 특성
- 사회 전체 : 사회적 규범, 민주주의(민주적 의사결정과정), 정부와 시민사회·시장과의 관계

개인·공동체 차원에서 사회적 자본을 연구하는 것과는 달리, 사회 전체적 차원에서 사회적 자본 개념은 사회적 가치 체계와 만나게 된다. 상부구조로서의 가치체제는 개인과 개인 사이의 상호관계 및 신뢰에 영향을 주고, 또한 사회적 네트워크의 형성이나 특성에도 영향을 준다. 여기에서 사회적 자본과 관련된 정책적 함의나 구체적인 정책수단을 찾는 것이 용이하지는 않을 수 있다. 그러나 사회경제적 변동이 매우 심한 경우에는, 사회적 규범의 변화도 짧은 기간 동안에 상당히 이루어지는 경우가 많으며, 정부의 정책 변화가, 의도했건 의도하지 않았건, 이를 수반하는 경우도 상당히 많다. 사회경제체제 또한 진화하는데, 정부의 제도 설계는 이 진화 과정에 직·간접적인 영향을 주게 된다. 최상위의 사회적 가치로서 민주주의의 발전 정도는 공동체 활동이라는 사회적 자본의 형성에 지대한 영향을 줄 것이며, 공동체 활동에의 보다 적극적인 참여는 민주주의의 발전에 더욱 기여할 것이다.[1] 우리 사회가 보다 성숙한 민주주의 사회로 발전해 나가야 한다면 정부가 어떤 경로를 선택하는가에 따라 민주주의도 다른 모습이 될 것이다.

1) 민주주의와 사회적 자본은, 차원에 있어서는 다르지만, 일방향의 인과관계라기보다는 상호의존적이다.

○ 사회적 자본 정책의 효과는?

사회적 자본에 대한 연구는 국내외적으로 상당히 많이 이루어졌으며 이들 연구는 사회적 자본에 대한 이해를 높이는 데는 매우 유용하다. 반면 사회적 자본에 대한 정부의 역할이나 정책에 대한 논의는 다소 제한적으로 이루어지고 있다. 근본적으로는 사회적 자본이라는 개념이 정부의 정책적 개입이 부적절한 개인이나 사회적 영역을 전제로 하고 있기 때문일 것이다. 개인의 자발적 참여, 사회 구성원의 신뢰에 바탕을 둔 공동체 활동 등, 사회적 자본의 개념은 근본적으로 정부나 국가의 개입을 배제한다. 정부의 정책에 있어서도 개인의 자발성, 개인간의 신뢰, 공동체 활동의 활성화 등을 촉진하는 환경을 조성하는 역할로 설정한다.

사회적 자본 관련 정책은 여러 정책 영역에 널려져 있다는 특징이 있다. 흩어져 있는 다양한 정책들을 하나로 모을 수는 있겠지만, 그 효과에 있어서 부차적일 가능성이 크다. <자료 1>의 미국에서 진행된 Saguaro Seminar 그룹에서 제시하고 있는 사회적 자본 확충을 위한 정책 사례를 보자.[2] 정책 목표가 사회적 자본의 확충이라는 공통점을 가지고 있지만, 이들 정책이 속하는 정책 영역은 각기 다르다. 이런 경우, 정책의 집행에 일관성을 가지기 어렵거나 정책 집단의 책임있는 역할을 확보하기 어려워 정책이 효과를 보기 어려울 수 있다.

<자료 2>는 사회적 신뢰제고를 위한 IT 정책 제안을 요약한 것이다. 이들은 IT에 관련되어 있다는 공통점이 있지만, 정책 영역에 있어서는 여러 부처에 걸쳐있다. 사회적 자본 관련 정책의 특성을 여기에서도 잘 보여주고 있다.

2) Saguaro Group에 대해서는 KDI 국제정책대학원(2006), 『사회적 자본 확충을 위한 기본조사 및 정책연구』를 참조하였다.

자료 1: Saguaro Seminar 그룹의 사회적 자본 확충방안

분야	정책사례
교육	• 학교에서의 시민교육과 봉사 학습 • 자원봉사로 대학 학점 취득
일	• flextime 근무제 도입을 위한 입법 • 노동자의 지역사회 자원봉사를 위한 시간 마련
도시설계	• 통근시간 단축 방안 모색 • 도보통행자에게 편리한 도시공간 설계 • 함께 공유하며 시간을 즐길 수 있는 공공 공간 확장
종교	• 새로운 '대각성 운동 (great reawakening)'
과학기술	• 지역사회와의 밀착도를 높이게 하는 통신 및 엔터테인먼트 기술개발 촉진
예술	• 문화 예술 활동에의 참여 촉진
정치	• 정치참여 촉진 • 선거자금법 개정

출처: Halpern(2005), KDI 국제정책대학원(2006, p 178)에서 재인용.

자료 2: 사회적 신뢰 제고를 위한 IT 정책 제안

체계 전략	생활세계 전략
•e-감사제 활성화 •전자입찰제 확대 •논스톱 온라인 통합 민원행정시스템 구축 •온라인 정책공동체 활성화	•인터넷 행정정보 공개 확대 •예산 정보 공개 포털사이트 운영 •온라인 모니터링 강화 •온라인 시민참여지도 작성 및 배포 •온라인 시민참여 통합콜센터 운영

출처: 최항섭 외(2007), 사회적 신뢰제고를 위한 IT정책 연구, 정보통신정책연구원.

○ 미시적 정책과 거시적 정책

그런데, 위의 자료 1 및 2는 정부의 역할에 대한 의문이나 성격 규정 같은 “거시적” “제도적” 문제는 다루지 않고 있다. 이제, 사회적 자본 논의가 지향하는 가치세계를 실현하기 위한 정부의 역할은 무엇인가라는 질문을 제기해 보자. 예를 들어 현재의 우리 사회가 파벌주의적 공동체의 성격이 강하며, 향후 시민 공동체로의 전환이 필요하다고 한다면, 정부의 역할은 사회 구성원의 관용을 높이는 정책을 수행하는 것으로 충분한가? 아니면 정부도 보다 관용적으로 바뀌어야 하는가? 사회적 자본의 정책적 함의는 궁극적으로는 정부의 역할을 어떻게 설정할 것인가로 귀결될 것이다. 구체적으로는 이는 정부와 시민사회, 정부와 시장 사이의 관계 설정을 어떻게 할 것인가로 귀결될 것이다.

자료 3	사회적 자본과 관용: 네 가지 형태의 사회

Putnam(2000)은 사회적 자본 및 관용의 정도에 따라 사회의 형태를 네 가지로 구분한다. 다른 사람이 무엇을 하든 상관하지 않고 내 할 일은 내가 한다는 개인주의가 만연한 사회는 사회적 자본은 낮지만 관용의 정도는 높다. 만인이 만인에 대하여 전쟁을 하는 무정부 상태의 사회는 사회적 자본과 관용의 수준 모두 낮다. 파당이나 파벌은 많지만, 서로 인정을 하지 않고 비난과 반목을 하는 파벌주의적 공동체·사회에서는 사회적 자본은 높을 수 있지만 관용의 수준은 낮다. 시민 공동체는 다양한 가치가 존재하지만 서로를 인정하는, 높은 사회적 수준과 높은 관용이라는 특징을 보여준다.

	낮은 사회적 자본	높은 사회적 자본
높은 관용	(1) 개인주의적 사회	(3) 시민 공동체
낮은 관용	(2) 무정부주의적 사회	(4) 파벌주의적 공동체

출처: Putnam (2000, 355쪽)

○ 사회적 자본의 구성요소와 정부 정책

신뢰, 참여 및 네트워크를 사회적 자본 개념을 구성하는 핵심 요소라고 하

면[3], 이들 세 요소는 대부분의 정부 정책 대하여 당위적 규범으로 작용할 수도 있으며 구체적 정책 목표가 될 수도 있다. 예를 들면 다음과 같다.

- 신뢰 : 정부는 정부에 대한 국민의 신뢰를 회복하는데 역점을 두어야 한다. 인터넷을 통한 정보 공개를 확대한다.
- 참여 : 정부의 정책 과정에 시민의 참여를 높이는 것이 필요하다. 정책 수립과정에 인터넷을 통하여 국민의 의견을 반영하도록 한다.
- 네트워크 : IT발전으로 네트워크 형성에 큰 변화가 진행되고 있다. 네트워크 사회의 진전으로 시민사회-시장-정부 사이의 관계에도 변화가 초래된다. 정부는 이에 전향적으로 대응해야 한다.

신뢰와 참여를 정책의 규범으로 본다면 거의 모든 정책이 사회적 자본과 직접적·간접적 관련을 가지게 된다. 다만 이를 제고하는 것이 구체적 정책 목표라면 정책 대상의 풀은 크게 줄어들 것이다. 위에서는 인터넷을 예로 들어보았다. 인터넷 관련 정책을 추진하면서 사회구성원의 신뢰와 참여를 제고할 수 있는 정책 수단을 구체화한다면 이는 인터넷 정책이면서 사회적 자본 정책일 것이다. 관계로서의 네트워크 형성에 있어서도 인터넷은 중요한 기능을 하며, 역기능을 최소화하고 활용을 촉진하는 정책이 가능할 것이다. IT정책의 영역에서는 <자료 2>와 같은 다양한 정책수단이 제시되고 있다.

○ 정부의 위상

정부는 국가 공동체의 일원이면서 한편으로는 국가 관리자이기도 하다. 공동체의 일원으로서 정부는 정책의 변화에 있어서 예측가능하고 국가 공동체의 다른 구성원과 마찬가지로 게임의 룰을 지킨다. 정부 정책 과정의 투명성을 높이고 이를 통하여 국민의 정부에 대한 신뢰를 높이는 것은 국가 공동체의 발전에 정부가 기여하는 방법의 하나이다. 국가 관리자로서의 정부의 역할에서 가장 중요한 것은 공정한 법집행이다. 건전한 사회적 공동체 및 네트워크를 육성하기 위한 명시적인 정부의 노력도 필요할 것이다.

3. 주요 정책에 대한 고찰

3) 신뢰가 사회적 자본의 하부구조인가 아니면 결과인가와 같은 방법론적 이슈는 이 글에서 다루지 않는다. 이 글에서는 개념적·방법론적 논의는 문제해결을 위한 수단(heuristic method) 정도로 다룰 것이다.

《비전2030》은 '사회적 자본의 확충'을 비전 실현을 5대 전략의 하나로 두고 8개 정책과제를 제시하였는데, 이들 사회적 자본 정책에 대한 평가는 아직 이르다고 할 수 있다. 이들 이외에는 사회적 자본을 명시적으로 다룬 정책이 별도로 존재하는 것은 아니다. 다만, 앞에서 거론한 사회적 자본의 정책적 측면과 관련성이 높은 정책 사례들로는 어떤 것이 있는가를 우선 적시해 본다.

■ 사회규범으로서의 사회 협약

지금까지 정부는 상당수 사회협약을 추진해 왔다. 사회협약은 법률과 같은 강제력을 갖지는 않지만 협약 당사자가 서로를 신뢰하는 경우 행위의 변화를 유도한다는 점에서 의의가 있다. 나아가 신뢰가 높은 사회에서는 사회적 협약이 실현되어 공공의 이익에 보다 부합되도록 사회 구성원의 행위에 변화를 유도한다는 점에서 사회적 당위성과 가치를 지닌다.

노사간 협약은 사회협약 중에서도 가장 중요하고 영향력이 크다. 노사간의 화합에 바탕을 둔 사회협약을 유도하기 위하여 법적으로 마련한 장치가 노사정위원회인데, 노사정위원회를 통한 사회협약을 도출하는 데는 아직까지 성공하지 못하고 있다. 1999년 5월 공포된 "노사정위원회의 설치 및 운영 등에 관한 법률"에 따라 노사정위원회 법적 위상을 획득하였지만, 출발 당시부터 민주노총이 참여하지 않는 한계가 있었다. 그 이후의 활동에 있어서도 노동 현안에 대한 사회적 합의를 도출하는데 크게 기여하지 못하다가 2005년 7월 한국노총이 위원회를 탈퇴함으로써 당초 기대된 역할의 수행이 어렵게 되었다.

2005년 3월 9일 체결한 "투명사회협약"은 노사간의 노동협약만큼 강도가 크지는 않지만, 공공·정치·경제·시민사회 등 4대 부문의 투명성, 건전성을 높이기 위하여 관련 당사자들의 합의에 기초한 협약을 마련하고 이를 실행하기 위한 노력을 국가 공동체 구성원들이 함께 하였다는데 의의가 있다. 다양한 사회 구성원의 논의를 거쳐 도출한 협약내용의 실질적 이행은 실천협의회에서 주관하는데, 정부는 협약의 한 당사자로 참여하는 한편, 관련된 법을 제정·개정하여 이를 지원함으로써 국가 관리자로서의 역할을 수행하였다.

■ 갈등 관리

정부에서는 빈발하는 사회적 갈등 예방과 해결을 위해 2003년 11월 '지속가능발전위원회'에 갈등관리시스템 구축과 갈등조정 기능을 부여하였으며, 2006년 12월에는 지속위 내에 갈등특위를 출범시켰다. 한편 갈등관리에 대한 법적 근거를 마련하고 이에 기반하여 갈등관리 시스템을 구축하고자 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정'을 2007년 5월 시행하였다. 규정제정으로 정책수립과정의 갈등예방이나, 정책집행과정의 갈등조정을 부처에서 처리할 수 있는 근거를 마련한 것이다[4]. 갈등특위는 이해관계자간에 조정참여, 조정대안, 조정결과 수용성 및 이행담보 등에 대한 법적 권한이 없으며, 단지 권고안을 마련하고 통보할 뿐이다. 이에 대한 보완책으로 "시민배심원제" 적용을 추진하고 있다. 갈등특위에 이해당사자를 참여시키고 갈등특위위원이 배심원 기능으로 숙의와 토론을 거쳐 결정하는 방식이다.[5]

■ 시민참여 활성화

주민이 자신의 이해관계에 관한 정책과정에 직접 참가하여 의견을 제시하고 결정에 영향을 줄 수 있는 다양한 제도가 시행되고 있다. 주민투표제('04.7), 주민소송제('06.1), 및 주민소환제('07.5) 도입이 대표적이다. 주민투표제는 외부압력이나 중앙정부의 일방적인 결정이 아닌 지역주민들에 의해 갈등과제를 합리적으로 해결하는 수단인데, 2005년 11월 방폐장 유치를 위한 주민투표, 2005년 7월 제주도 행정구조 개편을 위한 주민투표, 2005년 9월 청주·청원 통합 문제에 대한 주민투표가 시행되었다. 주민소송제는 지자체의 위법한 재무회계 행위에 대해 지역주민이 단체장을 상대로 예산 환수를 요구할 수 있는 제도이며 주민소환제는 시도지사는 투표권자의 **10%**이상, 기초단체장은 **15%**이상, 지방의회의원은 **20%** 이상의 서명을 받아 주민소환 투표를 청구, 1/3이상이 참여하고 과반수가 찬성하면 해직된다. 현재 일부 지자체의 단체장에 대한 주민소환이 진행되고 있다.

직접 민주주의의 활성화를 위한 이러한 제도 이외에도 시민단체의 활동여건을 개선하려는 노력이 진행되고 있다. "기부금품 모금에 대한 규제법"을

4) 당초 「공공기관의 갈등관리에 관한 법률」 제정을 추진했으나('05.5 국회제출), 법률제정이 무산되어 대통령령으로 대체하였다.

5) 시민배심원제 추진 절차는 다음과 같다: 관련 부처를 포함한 정책 이해당사자가 참여하여 주장과 의견 진술 ⇒ 배심원단의 숙의와 토론을 거쳐 의견 수렴 ⇒ 배심원단에서 최종 수렴된 의견으로 정책권고안 마련

“기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률’로 개정(’06.3)하였으며, 교수, 시민운동가 등 15인으로 구성된 ‘공익사업선정위원회’에서 비영리민간단체 보조금 대상 및 금액 등 결정하도록 하는 등 민간부문의 공익자원 활용을 위한 기부금품 모집제도 개선하였다.

■ 정부 및 공공기관 운영 체제의 개선

사회 전체의 신뢰를 제고하기 위해서는 정부 및 공공기관의 운영체계도 개선이 필요하다. <자료 4>는 참여정부 기간동안 정부가 추진한 주요 정책을 정리한 것이다. 시대적으로 보면 국민의 정부에서는 외환위기 극복을 위한 4대 부문의 개혁에서 공공부문을 포함시켰지만, 정부의 역할은 국가 관리자적 성격이 강하였다. 참여정부가 추진해온 공공부문의 혁신은 정보 공개의 확대, 정책 과정에 있어서 국민의 접근성 제고, 행정절차의 투명성 강화 등 관리자적 역할보다는 국가 공동체의 하나로서 “솔선수범”하는데 역점을 두었다고 할 수 있다.

자료 4	공공부문의 투명성 강화를 위한 주요 정책

① 행정정보 공개 확대 및 접근성 제고

- 공개정보는 온라인으로 사전공개, 비공개대상 정보의 단계적 공개분류, 공익 검증제 도입, 비공개세부기준 수립, 정보공개위원회의 기능 강화, 등

- ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’ 개정안 국회 통과(’06.9), 시행령 등 관련 하위규정 개정 작업 중 (’07.상반기)

  * 공익상 필요 땐 비공개 정보도 공개할 수 있도록 정보공개법 개정 추진

② 행정절차의 투명성 강화

- 행정예고 대상의 구체화 등 국민 권익의 사전적 보호기능 강화, 청문제도의 개선 등 처분절차의 공정성 제고, 계획확정 절차·행정계약 절차의 도입 등 계획절차에의 참여 확대

- 행정예고절차 및 청문제도의 개선을 주요 내용으로 하는 행정절차법시행령 개정, 행정계획절차에 관한 입법작업 추진 중

③ 인터넷 민원서비스 및 정보공개 확대

- 인터넷 민원서비스 개시('05.11) 및 민원콜센터 구축('07.5), 정보공개포털 '열린정부'(www.open.go.kr) 등 개설('06.4)

④ 공공기관혁신 종합대책 추진

- 공공기관 운영시스템 혁신방안 마련('04.5~'05.12) 및 대통령 주재 '공공기관 CEO 혁신토론회'에서 종합대책 확정('06.7.7), 공공기관운영법 제정·시행 ('07.4.1)

- 공공기관 경영정보 공개시스템('05.12개통)을 '공공기관 혁신포털'로 확대·개편하여 활용 내실화

○ 사회적 자본 관련 정책은 사회적 자본의 어떤 차원에서 얼마나 기여를 하였는가?

사회적 자본 관련 정책들은 대부분 아직 시행 초기이거나, 정책 평가 작업이 수행되지 않았기 때문에 위의 질문에 대한 답을 하기는 매우 어렵다. 현 단계에서는 이들 정책 사례의 사회적 자본 관련 의의 정도는 언급할 수 있을 것이다.

사회협약을 사회세력의 국가 정책결정과정에의 참여 기제로 해석한다면, 사회협약에 있어서 지금까지의 정부의 노력은 "부분적인 성공"이이었다는 평가를 할 수 있다. 부분적인 성공이란 평가는 우리 사회가 가장 필요로 하는 노사협약에는 아직 성공하지 못하였기 때문이다. 이런 한계에도 불구하고, 투명사회협약의 경우에는, 그 영향력은 아직 크지 않을 수는 있겠지만, 우리 사회에 사회협약이라는 민주적 방식에 대한 학습이 이루어져 민주적 방식에 의한 사회적 문제 해결의 가능성을 보여주고 있다.

정부가 추진하고 있는 갈등관리 제도는 이제 도입 초기이므로 정책으로서 성과와 한계를 논의하기에는 아직 이르다. 다만, 국가의 직접적인 개입이 아니라 정부도 이해 당사자의 하나로 참여하면서, 주요한 사회적 이슈에 대한 합의를 도출하는 기제를 실험한다는데 의의가 있다.

4. 전망과 과제

사회적 자본이 정책 어젠다로 등장한 것은 지난해 정부가 발표한 《비전 2030》 이 처음이다. 여기에서 '사회적 자본의 확충'을 비전 실현을 위한 5대 전략의 하나로 설정하고 실천과제로서 '갈등관리시스템 구축' 등 8개 핵심과제를 선정하였다. 아쉽게도 《비전 2030》 이 담고 있는 문제의식은 복지지출 규모에 대한 논쟁에 묻혀버렸고, 사회적 자본 확충에 있어서 정부의 역할에 관한 논의는 본격화되지 못하였다. 《비전 2030》 은 사회적 자본을 비전 실현을 위한 전략의 하나로 명시적으로 다루었다는데 의의가 있지만, 여기에서 제시된 사회적 자본 관련 정책 과제들은 사회적 자본의 확충을 위해 구체적인 전략과 프로그램이 마련되어 시행되어야 한다.

학계의 연구가 상당히 축적됨에 따라, 이들 연구 성과를 검토해 보고, 연구 성과를 어떤 방식으로 정책에 반영할 것인지 보다 심층적인 논의가 필요한 시점이다. 사회적 자본 관련 정책적 논의 범위를 어디까지 할 것인가, 구체적인 정책 과제는 무엇인가 등과 같은 질문에 대한 해답을 갖고 있지 못하며, 정책의 효과 및 다양한 정책 수단 사이의 정합성·실현가능성 등에 대해서도 구체적인 사례를 통하여 확인해 보아야 한다.

향후 보다 생산적인 사회적 자본 논의가 지속되기 위해서는, 다음과 같은 방향에서 보완이 필요하다. 첫 번째는 미시적 수준에서 사회적 자본의 구성요소들에 대한 정부의 정책에 대한 평가가 필요하다. 이는 사회적 자본의 인프라 구축을 위한 정부의 정책을 기획하는데도 필수적이다. 두 번째는 상이한 정책영역에서 추진되는 정책 수단들 사이의 정합성에 관한 것이다. 미시적 수준의 정책 변수들이 상위의 정책체계에 어떤 영향을 주는가에 대한 연구도 더 필요하다. 세 번째로는 바람직한 사회로 전환하는데 있어서 정부의 역할은 무엇인가 또는 정부 자체의 변화는 어떻게 가져올 것인가에 대한 논의이다. 이 문제에 대한 다양한 접근 방법의 하나로서 사회적 자본의 관점을 통하여, 예를 들면, 정부와 시민사회 사이의 관계 설정이 가능할 것이다. 학계에서 보다 명시적으로 본격적으로 다루어주기를 희망하는 부분은 정부의 역할 설정 문제이다.

자료 5	민간복지재단 운영에의 정부 개입은 어디까지?

"정부가,,,, (외부이사 의무화 규정 신설이라는) 사회복지사업법의 개정을 무리하게 추진하고 있는 것은 큰 문제를 낳을 수 있다. ,,, 현 정부가 나름대로 사회복지 분야의 재정지출을 확대하여 국가 차원의 노인과 장애인, 빈곤인들을 위한 사회보장 정책을 대대적으로 마련, 시행하고 있다. ,,, 그런데 정부의 인건비·사업비 일부를 보조받아 사회복지시설을 운영하는 많은 사회복지법인 운영자들이 현실에 맞지 않는 적은 보조금과 지나친 통제로 설립 당시의 의욕을 잃어가고 있는 것을 주변에서 많이 볼 수 있다.... 사회복지법인의 운영의 자율성과 독립성을 보장하는 것은 본질적인 요소라고 할 수 있다." (권오용, "정부, 민간복지재단 운영에 개입 말라," 문화일보, 2007년 8월 10일자 포럼 자료.)

이 사례는 민간복지재단의 운영에 있어서 정부의 개입이 어떤 형태로 어디까지 가능한 것인가라는 문제를 제기한다. 민간복지재단에 대한 정부 재정 지원이 현행법 규정으로는 부족하다고 정부는 인식하고 "관리를 강화"하기 위하여 외부이사 의무화 규정을 도입하고자 한다. 정부와 민간복지재단 사이에는 신뢰 관계는 형성되어 있지 않다.

우리나라는 짧은 기간 동안에 산업화와 민주화에 성공하였고 이와 함께 시민사회는 성숙해 왔다.[6] 시민사회의 성숙은 정책의 입안과 실행 그리고 환류 과정에서 지금까지와는 다른 새로운 과제를 제기한다. 민주사회에 있어서 시민의 정치 및 정책 참여는 시민의 당연한 권리이다. 그럼에도 정부 주도의 국가발전 전략에 익숙한 우리 사회에서 민주주의에 대한 학습은 충분하지 않으며 시민의 참여가 어디에 어떤 형태로 어디까지 이루어져야 하는가에 대하여 누구나 공감할 수 있는 사회적 합의가 마련되어 있는 것은 아니다. 노조의 적극적인 참여가 확보되지 않는 노사정위원회 사례는 민주주의를 통하여 사회협약에 대한 국민적 열망을 실현하는 것이 얼마나 어려운가를 단적으로 보여주고 있다.

정부의 입장에서 사회적 자본이라는 개념은 시민사회-시장-정부 사이의 관계를 점검하고, 필요하다면, 새롭게 설정하는 데 유용한 도구로 사용할 수 있다. 정부의 역할은 시민사회와 시장에 대하여 정립된다. 정책의 집행 과정

6) 산업화의 성공에는 대체로 이견이 없으나, 민주화에 대해서는 과거와는 많이 달라졌다는 점은 인정하지만 민주주의가 우리사회에 얼마나 제대로 정착되었는가에 대해서는 상당한 이견이 존재한다. 유시주·이희영(2007)은 미시적 영역에서는 아직도 민주주의가 충분하지 않다는 사례를 보여준다.

뿐만 아니라 기획·수립에 있어서도 이들과의 관계 설정을 어떻게 하는가에 따라 상당히 다른 모습을 보여준다. 시민사회의 정책과정에의 참여는 때로는 비생산적인 갈등 관계로 나타날 수도 있고, 때로는 국가 대 시장이라는 이분법적 대립으로 귀결되기도 한다. 이해관계가 사회·경제적 집단 사이에 일치하지 않고 극명하게 대립하는 경우에는, 이러한 집단적 이해관계를 어떻게 정책에 반영하는가는 매우 중요한 정책 과제가 된다. 나아가, 동일한 정책 사안에서뿐만 아니라, 여러 정책 사안들 사이에서 집단적 이해관계의 상충이 발생하는 경우에는 이러한 과정이 더 복잡한 양상으로 전개될 수 있다.

시장과 정부의 관계 설정은 단순하지가 않다. 시장기능의 확대, 시장 중심의 경제 운영이 시대적 흐름이지만 정부의 영역을 어디까지 할 것인가에 대해서는 하나의 답이 존재하는 것은 아니다. 사안에 따라 그리고 주어진 여건에 따라 다양한 스펙트럼이 존재한다. 시장과 정부를 국가가 지향하는 사회적 가치를 실현하는 기제로 보았을 때, 예를 들어 복지와 성장이라는 정책적 과제를 이들 두 기제의 어떤 조합이 가장 효과적으로 수행해 낼 수 있을 것인가라는 문제를 제기할 수 있다. 나아가 복지·성장 정책의 하부 영역에서도 이 문제는 유사하게 제기할 수 있다. 정부 정책의 수단들 사이에는 정합성, 효과성, 효율성 등의 문제가 복잡하게 얽혀있어 근본적으로 하나의 답을 가질 수 없게 된다.

이러한 경우, 사회적 자본의 관점에서 우리 사회가 지향해야할 모델을 설정하고 이를 실현하는데 필요한 정책 수단을 모색할 수 있다. 예를 들면, 시민 공동체라는 형태의 사회가 개인주의적 사회나 파벌주의적 사회에 비하여 우월한 사회체계라면, 이러한 형태의 사회로 이행하는데 필요한 요소들을 파악하고 부족한 부분을 보충하기 위한 정책적 노력을 정부는 할 수 있을 것이다. 우리 사회가 네트워크나 결사체는 많으나 아직 그 성격에 있어 상당부분 관용의 수준이 낮은 파벌주의적 공동체에 머물러 있다고 본다면 보다 관용적인 사회적 환경을 조성하는 것을 구체적인 정책 과제로 설정하는 것이다. 사회적 자본의 개념은 시장과 정부간 관계 설정에 대한 하나의 관점이다. 성장과 복지 문제에 있어서도 마찬가지이다.[7] 시장과 정부간 관계, 성장과 복지 문제 등에는 사회적 자본이라는 관점이외에 다른 더 중요한 접근 방법이나 사고의 틀이 있을 수 있다. 사회적 자본의 개념은 이들 사안에 있

7) 참고자료 3에서 사회형태를 구분하는 기준으로 관용 대신 소득분배의 형평성, 사회 구성원의 다양성 등, 사회적 자본의 다양한 "지표"들을 사용할 수 있으며 이에 따라 상이한 사회 형태를 분류할 수 있을 것이다.

어서 정부와 시민사회 또는 정부와 시장 사이의 관계라는 축을 제공한다는 데 의의가 있다.

《참고자료》

권오용, “정부, 민간복지재단 운영에 개입 말라,” 문화일보, 2007년 8월 10일자 포럼 기사.

김태종 외 (2006), 『사회적 자본 확충을 위한 기본조사 및 정책연구』, KDI 국제정책대학원.

유시주·이희영(2007), 『우리는 더 많은 민주주의를 원한다』, 창비.

정부·민간 합동 작업반(2006), 『비전2030』.

최항섭 외(2006), 『사회적 신뢰제고를 위한 IT정책 연구』, 정보통신정책연구원.

Robert D. Putnam (2000), *Bowling alone: The collapse and revival of American community*, New York: Simon & Schuster.

사회적 자본과 정부의 역할

2007. 9. 5.

기획예산처 전략기획관

목 차

1. 글을 시작하며

2. 사회적 자본의 정책적 함의

3. 주요 정책에 대한 고찰

4. 전망과 과제

한국사회 신뢰붕괴?

의심의 덫

학력위조·전화사기·흑색선전… 한국사회 신뢰붕괴로 흔들흔들

"영문과 나왔다는 모 부장 학력이 가짜 아니냐는 얘기를 여기저기서 듣는다. 나도 상사 석사학위를 검증해 봤다."(K물산 A과장)

"하루에 통장 계좌를 3~4번씩 조회한다. 곳곳에 주민등록번호를 입력했는데 불안하기 짝이 없다."(A증권사 B대리)

"대통령을 하겠다는 사람들끼리 서로 비방을 해대니 뭐가 사실이고 뭐가 거짓인지 도무지 헷갈린다."(주부 김 모씨)

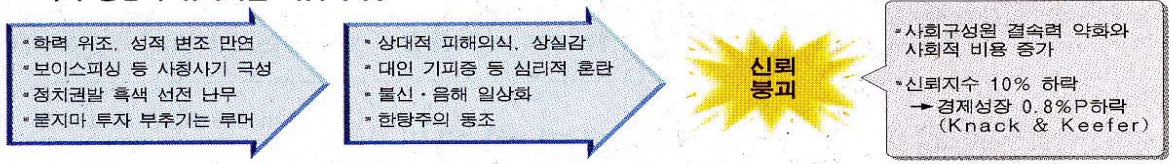
한국사회가 '의심의 덫'에 깊숙이 빠졌다. 신정아 교수 사태 이후 하루가 멀다하고 터져나오는 학력위조 파문에, 파리떼처럼 달려드는 전화사기(보이스피싱) 극성에, 정치권에서 터져나오는 의혹 제기에 온 국민이 노이로제 환자가 될 지경이다.

가짜와 거짓의 범람은 사회 전체를 극심한 스트레스로 몰아넣고 있다. "나만 바보처럼 정직하게 살았나 보다"라는 상대적 피해의식 위에 "여차하면 나도 속을지 모른다"는 강박관념이 쌓이면서 '대인기피증' 같은 질병도 늘어나고 있다.

미국 사회학자 프랜시스 후쿠야마가 강조하는 '신뢰(Trust)'가 한국사회에서 붕괴돼가는 조짐이다.

후쿠야마는 저서 '트러스트'에서 "선진국과 후진국 차이는 바로 신뢰의 차이"라고 단언하면서 "신뢰 기반이 없는 나라는 사회적 비용이 급격하게 커져 선진국 문턱에서 좌절할 것"이라고 지적했다.

■ 국가 경쟁력 깎아먹는 의심의 덫



경제학자 낵과 키퍼(Knack & Keefer)도 연구논문에서 "다른 조건이 동일할 때 국가 신뢰지수가 10% 하락하면 경제성장률은 0.8%포인트 하락한다"고 분석했다.

김태종 한국개발연구원(KDI) 국제정책대학원 교수는 "월드밸류서베이 조사를 보면 82년에 비해 2001년 한국 신뢰지수는 11%가량 떨어진 것으로 나타났다"며 "신뢰가 축적되면 협력이 촉진되고 경제에도 순기능을 미치게 되는 만큼 선진국 진입을 위해 반드시 짚고 넘어가야 할 부분"이라고 말했다.

신뢰 붕괴로 인한 사회적 파열음은 이미 곳곳에서 나타나고 있다. 직장과 대학에서 학위에 대해 의혹의 눈빛을 보내며 불신의 골이 깊어질 조짐이고, 대학에는 신랑·신부감 학력에 대한 사실 여부를 묻는 발길이 이어지고 있다.

현택수 고려대 사회학과 교수는 "신뢰가 붕괴된 사회에서는 구성원들이 매사에 자기 방어적이 되고 혁신적인 제안마저 의심하게 되는 등 에너지 상당 부분을 자기방어 기제 발굴과 유지에 소모하게 된다"며 "결국 고비용 사회를 넘어 공동체가 해체되는 재앙을 맞을 수도 있다"고 말했다.

불신이 깊어지고 있는 이유는 가짜에 대한 제대로 된 검증시스템이 마련돼 있지 않은 데다 거짓말을 해도 유야무야 넘어가는 문화가 만연했기 때문이다. 문화예술계와 연예계에서 학력 위조로 지목받은 상당수 이들은 "실수였다"며 이런저런 핑계를 대며 잠적할 뿐 솔직하게 잘못을 시인하는 사례는 드물다. 허위 학력이 적발되면 영구 제명되는 독일 미국 등 선진국과 달리 온정주의가 판치고 있는 것이다.

▶관련기사 A39면

황형규·박준모·이지용·박승철기자

(매일경제, 2007.8.28 1면)

2. 사회적 자본의 정책적 함의

❑ 사회적 자본을 어떤 차원에서 볼 것인가

- 사회적 자본은 기본적으로 개인과 개인 사이의 관계, 그리고 개인들로 구성된 결사체와 공동체에 관련
- 사회적 자본에 관한 정부의 역할은, 일차적으로 개인과 공동체의 활동에 있어서 신뢰를 제고하거나 네트워크를 강화할 수 있는 환경을 조성하는 것

❖ ex1) 자원봉사활동에 참가하는 개인에게 소득세 감면

❖ ex2) 육아 부담이 있는 직장여성의 근무 시간을 탄력적으로 조정

2. 사회적 자본의 정책적 함의

- 사회적 자본 관련 정부의 정책은 다음과 같은 세 가지 차원에서 검토될 수 있음

  - 개인 : 개인과 개인 사이의 상호관계, 신뢰, 가족 관계
  - 공동체 : 다양한 결사체 활동 및 네트워크 특성
  - 사회 전체 : 사회적 규범, 민주주의(민주적 의사결정과정), 정부와 시민 사회 ·시장과의 관계

2. 사회적 자본의 정책적 함의

- 사회 전체적 차원에서 사회적 자본 개념
  - 상부구조로서의 가치체제는 개인과 개인 사이의 상호관계 및 신뢰에 영향
  - 사회적 네트워크의 형성이나 특성에도 영향
  - 사회적 자본과 관련된 정책적 함의나 구체적인 정책수단을 찾는 것이 용이하지는 않음
  - 사회경제체제 또한 진화, 정부의 제도 설계는 직·간접적인 영향

ex) 최상위의 사회적 가치로서 민주주의적 발전 정도는 공동체 활동이라는 사회적 자본의 형성에 지대한 영향

2. 사회적 자본의 정책적 함의

❑ 사회적 자본 정책의 효과는?

- 사회적 자본에 대한 연구는 국내외적으로 상당히 많이 이루어졌으나,
- 사회적 자본에 대한 정부의 역할이나 정책에 대한 논의는 다소 제한적
  - 사회적 자본이라는 개념이 정부의 정책적 개입이 부적절한 개인이나 사회적 영역을 전제로 하고 있기 때문
  - 정부의 정책에 있어서도 개인의 자발성, 개인간의 신뢰, 공동체 활동의 활성화 등을 촉진하는 환경 조성하는 역할로 설정

2. 사회적 자본의 정책적 함의

- 사회적 자본 관련 정책은 여러 정책 영역에 널려져 있다는 특징

  - <자료 1> 미국에서 진행된 Saguaro Seminar
  - <자료 2> 사회적 신뢰 제고를 위한 IT정책 제안

2. 사회적 자본의 정책적 함의

자료 1: Saguaro Seminar 그룹의 사회적 자본 확충방안

분야	정책사례
교육	● 학교에서의 시민교육과 봉사 학습 ● 자원봉사로 대학 학점 취득
일	● flextime 근무제 도입을 위한 입법 ● 노동자의 지역사회 자원봉사를 위한 시간 마련
도시설계	● 통근시간 단축 방안 모색 ● 도보통행자에게 편리한 도시공간 설계 ● 함께 공유하며 시간을 즐길 수 있는 공공 공간 확정
종교	● 새로운 '대각성 운동 (great reawakening)'
과학기술	● 지역사회와의 밀착도를 높이게 하는 통신 및 엔터테인먼트 기술개발 촉진
예술	● 문화 예술 활동에의 참여 촉진
정치	● 정치참여 촉진 ● 선거자금법 개정

출처 : Halpern(2005), KDI 국제정책대학원(2006, p 178)에서 재인용

2. 사회적 자본의 정책적 함의

자료 2: 사회적 신뢰 제고를 위한 IT 정책 제안

체계 전략	생활세계 전략
• e-감사제 활성화 • 전자입찰제 확대 • 논스톱 온라인 통합 민원행정시스템 구축 • 온라인 정책공동체 활성화	• 인터넷 행정정보 공개 확대 • 예산 정보 공개 포털사이트 운영 • 온라인 모니터링 강화 • 온라인 시민참여지도 작성 및 배포 • 온라인 시민참여 통합콜센터 운영

출처 : 최항섭 외(2007), 사회적 신뢰제고를 위한 IT정책 연구, 정보통신정책연구원

2. 사회적 자본의 정책적 함의

❑ 미시적 정책과 거시적 정책

- 사회적 자본 논의가 지향하는 가치세계를 실현하기 위한 정부의 역할은 무엇인가?

  - 정부와 시민사회, 정부와 시장 사이의 관계 설정 문제
  - <자료 3> 사회적 자본과 관용 – 네 가지 형태의 사회

2. 사회적 자본의 정책적 함의

<자료 3> 사회적 자본과 관용 - 네 가지 형태의 사회

	낮은 사회적 자본	높은 사회적 자본
높은 관용	(1) 개인주의적 사회	(3) 시민 공동체
낮은 관용	(2) 무정부주의적 사회	(4) 파벌주의적 공동체

출처 : Putnam (2000, 355쪽)

2. 사회적 자본의 정책적 함의

❑ 사회적 자본의 구성요소와 정부 정책

- 신뢰, 참여 및 네트워크가 사회적 자본 개념을 구성하는 핵심 요소
- 세 요소는 대부분의 정부 정책에 대하여 당위적 규범으로 작용할 수도 있으며, 구체적 정책 목표가 될 수도 있음

  - 신뢰 : 정부는 정부에 대한 국민의 신뢰를 회복하는데 역점, 인터넷을 통한 정보 공개 확대
  - 참여: 정부의 정책과정에 시민의 참여를 높이는 것이 필요, 정책 수립 과정에 인터넷을 통항 국민의 의견 반영
  - 네트워크 : IT발전으로 네트워크 형성에 큰 변화가 진행, 정부는 이에 전향적으로 대응

2. 사회적 자본의 정책적 함의

❑ 정부의 위상

- 정부는 국가 공동체의 일원이면서, 한편으로는 국가 관리자

  - 공동체의 일원으로서 정부는 정책 과정의 투명성을 높이고 이를 통하여 국민의 정부에 대한 신뢰를 높여 국가 공동체의 발전에 정부가 기여하는 방법
  - 국가 관리자로서의 정부의 역할에서 가장 중요한 것은 공정한 법집행

3. 주요 정책에 대한 고찰

- **비전 2030은 '사회적 자본의 확충'을 비전 실현의 5대 전략의 하나로 두고 8개 정책과제 제시**
  - 갈등관리시스템 구축, 사법제도 개혁, 공공기관 지배구조 개선, 지방행정체제 개편, 지역공동체 등 자발적 복제체제 구축, 국방개혁, 전자정부 구현, 정부인력의 서비스 위주 재배치

- **사회규범으로서의 사회 협약**
  - 노사간의 화합에 바탕을 둔 사회협약을 유도하기 위하여 법적으로 마련한 장치가 노사정위원회
  - 2005년 3월 9일 체결한 "투명사회협약"

- **갈등 관리**
  - 정부에서는 빈발하는 사회적 갈등 예방과 해결을 위해 2003년 11월 '지속가능발전위원회'에 갈등관리시스템 구축과 갈등조정 기능을 부여
  - 갈등관리 시스템을 구축하고자 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정(대통령령)'을 2007년 5월 시행

3. 주요 정책에 대한 고찰

- **시민참여 활성화**

  - 주민투표제('04.7), 주민소송제('06.1) 및 주민소환제('07.5) 도입
  - 주민투표제는 외부압력이나 중앙정부의 일방적인 결정이 아닌 지역주민들에 의해 갈등과제를 합리적으로 해결하는 수단
  - 주민소송제는 지자체의 위법한 재무회계 행위에 대해 지역주민이 단체장을 상대로 예산 환수를 요구할 수 있는 제도
  - 주민소환제는 시도지사는 투표권자의 10%이상, 기초단체장은 15%이상, 지방의회의원은 20% 이상의 서명을 받아 주민소환 투표를 청구, 1/3이상이 참여하고 과반수가 찬성하면 해직
  - 시민단체의 활동여건을 개선하려는 노력이 진행 – '기부금품 모금에 대한 규제법 을 '기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률'로 개정('06.3)

3. 주요 정책에 대한 고찰

- 정부 및 공공기관 운영 체제의 개선

  - 정보 공개의 확대, 정책 과정에 있어서 국민의 접근성 제고, 행정절차의 투명성 강화 등
  - <자료 4> 공공부문의 투명성 강화를 위한 주요 정책

3. 주요 정책에 대한 고찰

자료 4: 공공부문의 투명성 강화를 위한 주요 정책

① 행정정보 공개 확대 및 접근성 제고

- 공개정보는 온라인으로 사전공개, 비공개대상 정보의 단계적 공개분류, 공익검증제 도입, 비공개세부기준 수립, 정부공개위원회의 기능 강화 등

- '공공기관의 정보공개에 관한 법률' 개정안 국회 통과('06.9), 시행령 등 관련 하위규정 개정 작업 중('07 상반기)

  * 공익상 필요 땐 비공개 정보도 공개할 수 있도록 정보공개법 개정 추진

3. 주요 정책에 대한 고찰

자료 4: 공공부문의 투명성 강화를 위한 주요 정책

② 행정절차의 투명성 강화

- 행정예고 대상의 구체화 등 국민 권익의 사전적 보호기능 강화, 청문제도의 개선 등 처분절차의 공정성 제고, 계획확정 절차 ·행정계약 절차의 도입 등 계획절차에의 참여 확대

- 행정예고 절차 및 청문제도의 개선을 주요 내용으로 하는 행정절차법 시행령 개정, 행정계획절차에 관한 입법작업 추진 중

3. 주요 정책에 대한 고찰

자료 4: 공공부문의 투명성 강화를 위한 주요 정책

③ 인터넷 민원서비스 및 정보공개 확대

- 인터넷 민원서비스 개시('05.11) 및 민원콜센터 구축('07.5), 정보공개포털 '열린정부(www.open.go.kr) 등 개설('06.4)

3. 주요 정책에 대한 고찰

자료 4: 공공부문의 투명성 강화를 위한 주요 정책

④ 공공기관혁신 종합대책 추진

- 공공기관 운영시스템 혁신방안 마련('04.5~'05.12) 및 대통령 주재 '공공기관 CEO 혁신토론회'에서 종합대책 확정('06.7.7), 공공기관운영법 제정 ·시행('07.4.1)

- 공공기관 경영정보 공개시스템('05.12 개통)을 '공공기관 혁신포털'로 확대 ·개편하여 활용 내실화

3. 주요 정책에 대한 고찰

- 사회적 자본 관련 정책은 사회적 자본의 어떤 차원에서 얼마나 기여를 하였는가?
  - 사회협약 : 민주적 방식에 대한 학습이 이루어져 민주적 방식에 의한 사회적 문제 해결의 가능성을 보여줌
  - 갈등관리제도 : 국가의 직접적인 개입이 아니라 정부도 이해 당사자의 하나로 참여하면서, 주요한 사회적 이슈에 대한 합의를 도출하는 기제를 실험
  - 공공기관 혁신 : 국가공동체의 구성원으로서 정부 및 공공기관의 역할을 재정립

4. 전망과 과제

- 비전2030 : '사회적 자본의 확충'을 비전실현을 위한 5대 전략의 하나로 설정하고 실천과제로서 '갈등관리시스템 구축' 등 8개 핵심과제를 선정
  - 사회적 자본의 확충을 위해서는 구체적인 전략과 프로그램이 마련되어 시행

- 사회적 자본 관련 정책적 논의 범위를 어디까지 할 것인가, 구체적인 정책 과제는 무엇인가 등의 질문에 대한 해답을 찾아야 함

4. 전망과 과제

- 사회적 자본 논의가 지속되기 위해서는 다음과 같은 방향에서 보완 필요

  - 미시적 수준에서 사회적 자본의 구성요소들에 대한 정부 정책에 대한 평가 필요
  - 상이한 정책영역에서 추진되는 정책 수단들 사이의 정합성
  - 바람직한 사회로 전환하는데 있어서 정부의 역할은 무엇인가 또는 정부 자체의 변화는 어떻게 가져올 것인가에 대한 논의

4. 전망과 과제

자료 5

포럼

정부, 민간복지재단 운영에 개입말라

권오용

변호사,
인천사회복지공동모금회
운영위원

정부가 사회복지계의 반대 여론이 높음에도 불구하고 '사회복지법인의 이사 정수를 현행 최소한 5인 이상에서 7인 이상으로 늘리고, 국고보조금을 받는 사회복지법인 이사 정수의 4분의 1 이상을 외부에서 추천을 받아 선임'하도록 사회복지사업법의 개정을 무리하게 추진하고 있는 것은 큰 문제를 낳을 수 있다. 정부는 유사한 사립학교법 개정을 강행했다가 시행하기도 전에 재개정하는 혼극을 빚은 지 얼마 되지 않는다. 그런데 또 같은 식의 무리수를 두는 것은 이해할 수 없다.

私學 이어 '외부이사 의무화' 무리수

사회복지법인은 사회복지사업을 하려는 민간인이 법인의 시설과 운영에 필요한 비용 충당을 위한 막대한 재산을 출연하여 보건복지부 장관의 허가를 받아야만 설립할 수 있다. 이처럼 민간이 출연한 사회복지법인의 재산도 법인이 해산하게 되면 원칙적으로 국가 또는 지방자치단체에 귀속되고 출연자가 반환받을 수 없다. 사회복지법인은 그 본질상 비영리, 공익적인 성격이기 때문에 수입·지출, 재산의 증감 등 회계와 업무에 대해 시장·군수·구청장 등에게 매년 정기적으로 보고하고 공무원으로부터 지시와 감독을 받는 등 현행 법에 의한 규제도 매우 까다롭다.

1950년대 6·25 전쟁으로 발생한 많은 전쟁고아와 장애인, 부양할 가족이 없는 노인들과 병자들을 돌봐주기 위해 월드비전, 홀트아동복지재단 등 많은 민간 사회복지기관이 설립됐다. 경제 성장과 민주화의 열매로 국가적인 사회복지정책이 대대적으로 수립, 시행되기 시작한 1980년대 중반 이전까지만 해도 민간 독지가들이 재산을 출연, 새운 복지기관들이 정부의 재정보조금을 받지 못하는 상황에서도 고아·장애인 등 사회적인 약자들을 돌보기 위해 사회복지시설을 운영해 왔다.

현 정부가 나름대로 사회복지 분야의 재정지출을 확대하여 국가 차원의 노인과 장애인, 빈곤인들을 위한 사회보장 정책을 대대적으로 마련, 시행하고 있다. 하지만 우리 사회 곳곳에는 선한 동기를 가진 민간인들이 돌봐줘야만 살아갈 수 있는 약자가 너무 많다. 그런데 정부의 인건비·사업비 일부를 보조받아 사회복지시설을 운영하는 많은 사회복지법인 운영자들이 현실에 맞지 않는 적은 보조금과 지나친 통제로 설립 당시의 의욕을 잃어가고 있는 것을 주변에서 많이 볼 수 있다. 그동안 사회복지법인에 출연된 개인의 재산을 환수하는 소송이 가능한지 상담을 구하는 사람들도 있고 그러한 법 개정을 위해 나서려는 움직임도 있다.

이처럼 우리나라 사회복지사업이 발전해 온 과정과 현실, 사회복지법인의 설립 절차 등을 고려할 때 사회복지법인 운영의 자율성과 독립성을 보장하는 것은 본질적인 요소라고 할 수 있다. 정부가 개정하려는 내용과 같이 개인의 재산을 출연하여 자발적으로 이웃을 돕는 민간 사회복지법인의 운영에 있어 설립자의 의도나 운영자와 뜻이 맞지 않는 외부이사를 의무적으로 참여시켜야 한다면 누가 막대한 재산을 출연, 사회복지재단을 설립, 운영하려 할 것인지를 곰곰이 생각해 봐야 한다.

현행법으로도 관리·감독권한 넘친다

정부의 재정이 사용되는 사회복지시설에 대한 관리와 투명성 확보는 현행 사회복지사업법의 감독·보고·검사 등 제반 규정만으로도 충분히 확보할 수 있다. 그럼에도 민간복지법인의 운영에 강제적으로 '외부이사'를 참여케 하는 법 개정이 강행된다면 선한 동기로 사회복지재단을 설립한 많은 사람이 의욕을 잃고 사회복지재단을 설립하려는 사람이 줄어들게 될 우려가 있다.

정부는 민간 사회복지법인의 본질적 요소인 자발성과 자율성·독립성을 해칠 수 있는 비민주적인 내용의 법 개정 추진을 당장 중단하고 재고하기 바란다.

(문화일보, 2007.8.10)

4. 전망과 과제

- 정부의 영역이 그리고 시민의 참여가 어디에 어떤 형태로 어디까지 이루어져야 하는가에 대한 사회적 논의

(예시) 성장과 복지

- (성별, 소득분배, 인종 등) 평등한 사회일수록 사회적 자본이 높으나
- 사회정책과 경제정책 사이에는 상충관계도 존재
- 사회적 합의는 대단히 중요

- 정부의 역할은 시민사회와 시장과의 관계에서 정립

⇨ 정책 과정 (기획-집행-평가)에서 건강한 긴장 관계

(예시) 파벌주의를 극복하고 공동체적 시민사회를 구축하기 위한 정부의 역할은? 결혼이민자, 외국인 문제 등에서 사회적 관용을 높이는 방향으로 정책을 기획·추진

사회적 자본과 정부의 역할

감 사 합 니 다.