

사회적 역능성 지표와 사회의 질:

복지체제의 탈상품화 모델에 대한 함의

안정옥

국문요약

사회의 질은 시민의 복지와 개인적 잠재력을 고양시키는 조건들 속에서 공동체의 사회적, 경제적 삶에 참여할 수 있는 정도로 정의된다. 이러한 사회의 질은 네 가지 구성 요소로 이루어진다. 사회경제적 안전성/불안전, 사회적 포용성/배제, 사회적 응집성/아노미, 사회적 역능성/종속 또는 자율성이 그것이다. 여기에서 사회적 역능성은 개인적인 역량과 사람들의 행위 능력이 사회적 관계에 의해 고양되는 정도를 가리킨다. 사회적 역능성 접근은 무엇보다도 사회적 관계 형성으로서 사회화(N. Elias)와 사회발전에 대한 시민적 접근(citizen-approach)을 목표로 하는 것이다. 이러한 점을 염두에 두고 이 연구는 첫째, 사회적 역능성 지표 체계를 이른바 역능성 역설(empowerment paradox) 문제에 유의하며 한국사회에 적용하여 검토한다. 둘째, 사회적 역능성 접근이 기존의 복지체제에 대한 이해 방식에 대해 던지는 함의를 살피고, 사회적 역능성 연구의 개선점과 과제를 살핀다.

주요어

사회적 역능성, 사회의 질, 복지체제, 탈상품화, 사회지표

안정옥 서울대 사회발전연구소 선임연구원

* 이 연구는 “2007년 정부(교육인적자원부)의 재원으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 수행된 연구임(KRF-2007-411-J01602).” 이 논문은 이 지원을 받아 수행된 2008년도 사회의 질 지표 보고서 가운데 사회적 역능성 부분을 고친 것이다.

1. 역능성 접근의 기원과 부상

사회의 질 지표 연구는 1990년대 말 세계화의 도전을 맞이한 유럽에서 유럽통합에 적합한 사회모형을 모색하는 과정에서 출발한 것이다(Beck et al, 2001: 1-6). 사회의 질 연구는 앞선 사회지표 연구의 성과를 활용하면서도 사회역사적 배경을 달리하며 출발한 것이다. 사회의 질 연구에 통합된 사회적 역능성 지표 연구 또한 아무 것도 없는 상태에서 시작된 것이 아니다(〈표 1〉).

〈표 1〉 '임파워먼트' 접근(empowerment approach)의 역사

사회운동, 지역공동체 운동	노사관계/조직관리/경영참여	사회지표로서 임파워먼트
블랙 임파워먼트(1960년대) 여성 임파워먼트(1970년대) 사회운동 조직화(1990년대)	HRM(1980-90년대) TQM(1980-90년대)	여성권한척도(UN, 1995) 세계은행(2002) ¹⁾ 사회의 질(1997년 암스테르담 SQ선언, 2005년 각국보고서)

사회지표에서 역능성 지표는 낯선 것이 아닌데, 이미 국제연합(UN)의 여성권한척도(GEM, Gender Empowerment Measure; Pillarisetti, J. Ram and Mark McGillivray, 1998)가 현재 널리 쓰이고 있다. 세계은행(World Bank, 2001)의 빈곤정책에서도 빈곤 지역의 역능화 지표 측정이 중시되고 있다. 이러한 역능성/역능화라는 용어의 현대적인 부상은 1960년대 사회운동까지 거슬러 올라간다. 1960년대로 미국의 흑인 민권운동에서 '블랙 임파워먼트(Black empowerment)' 운동이 그 효시이다. 1970년대에 이 용어는 여성의 역능화처럼 다른 사회운동에도 영향을 준다. 현재는 사회운동조직의 개선이나 지역공동체 운동과 관련하여 역능화 전략이 강조되기도 한다(Krafta and Speck, 2001)²⁾.

1) World Bank(2002), Alsop and Heinsohn(2005), Carmen(2003) 참조. 세계은행은 역능성을 행위자와 기회구조의 관점에서 접근한다.

2) 해방신학에서도 임파워먼트 개념을 사용하는데 주로 지역 공동체 운동과 관련되어 있다. 프레이리의 의식화 개념에 바탕을 두고 불의와 억압을 경험하고 있는 사람들이 억압받은

임파워먼트라는 용어가 권한 부여, 권한 위임, 권한 강화 등의 뜻으로 일상화되기 시작한 것은 인적 자원 관리(HRM)와 전사(全社)적 품질 관리(TQM, 이하 TQM)에서 임파워먼트 접근을 노사관계나 경영조직의 혁신 전략(참여, 자율, 직무 통제 등)으로 쓰이면서 부터이다(Wilkinson, 1998). 임파워먼트는 심리학, 의학(환자치료) 등의 분야에서도 정착된 용어가 되어 가고 있다. 이러한 흐름은 임파워먼트 용어의 일상화를 보여주는 것이다. 하지만 그럴수록 임파워먼트라는 용어의 개념적인 내포와 외연은 달라진다. 이제까지 역능성, 권한강화나 임파워먼트라는 표현을 번갈아 쓰는 것도 이 때문이다. 특정분야에 이러한 접근이 도입될 때 기존 접근 방식과의 이론적, 실천적 관계도 문제가 될 수 있다. 대표적인 경우로 방금 언급한 TQM의 임파워먼트 접근과 세계은행의 반빈곤 프로그램으로서 임파워먼트 접근을 들 수 있다.

1980년대 시작된 TQM이 하향식으로 시작한 임파워먼트 접근의 역설(empowerment paradox)은 그것이 산업민주주의와 맺는 관계 때문이다. TQM은 테일러화되고 관료제화된 직장이라는 오랜 문제에 대한 해법으로 권한의 부여와 위임을 통해 “종업원 참여(정보공유, 상향식 문제해결, 과업의 자율성, 태도형성, 자율관리)”를 모색한다. 하지만 “종업원 참여”에 대한 강조에도 불구하고 TQM의 임파워먼트 접근은 집합주의적인 접근보다 개인주의적인 접근을 선호하며 노동조합 참여를 배제하는 경향이 있다. 산업민주주의와는 달리 “노동자” 개념을 갖지 않았고, 경영특권에 도전하는 “노동자 참여의 권리”도 인정하지 않는다. TQM의 임파워먼트 접근이 “힘을 빼는 권한부여(empowering by de-powering)”라는 역설에서 자유롭지

개인적 경험을 내러티브화하며 비판적 반성을 획득하고, 경험을 나누는 과정에서 조직화하여 문제 해결을 집합적으로 모색하며, 궁극적으로 불의와 억압의 상황을 바꾸고자 구체적인 행위에 나설 수 있는 능력을 역능성으로 이해한다(Allen, Jr., 2008). 해방신학에 따르면, 임파워먼트 관념과 빈민층과의 관계 또한 오래된 것이다. 17세기 영국에서 수평파(the Levellers)와 디거스(the Diggers), 초기 퀘이커교도 등의 급진 정치는 영성 공동체의 발전을 추구하는데 신의 뜻이 잘못 대변/재현(misrepresented)되었다는 “발견”과 신은 실제로는 가난한자의 편이라는 믿음에서 권리 주장(claim of right)을 정당화하고 발전시키면서 역능화의 길을 걷기 시작한다(McIntosh, 1999).

못하다는 비판을 받는 것은 이 때문이다(Wilkinson, 1998).

세계은행의 발전 이론과 빈곤정책에서 2000년대 이후 두드러진 변화는 반(反)빈곤 프로그램과 관련된 지역 공동체 임파워먼트(의사결정참여) 전략의 부상이다(World Bank, 2002). 이러한 세계은행의 변화를 평가할 때 핵심 축은 크게 두 가지이다. 하나는 글로벌리즘과 로컬리즘(지역공동체), 다른 하나는 국가와 사회의 이분법적인 대립이다. 세계은행의 정책이 안팎의 비판을 받는 것은 이러한 점들과 관련된다. 빈곤 문제를 해결하는 데 있어서 국가의 공공정책이 갖는 중요성이나 국가와 (지역) 사회의 관계가 간과되는 경향이 있기 때문이다.

세계은행의 발전 이론 및 반빈곤 정책에서 부각되는 것은 로컬리즘(지역 사회), 사회적 자본(1990년대), 지역 역능화(2000년대) 전략의 결합이다. 세계은행은 국가에 의한 신자유주의 정책 개혁과 구조조정 프로그램을 추진하면서 지역 공동체의 사회적 자본 형성과 역능화 전략에 기반한 반(反)-빈곤 프로그램을 결합함으로써 이러한 전략들을 신자유주의 정책 개혁의 충격을 완화하는 기제로 종속시켰다는 비판을 받는다(Bebington et al, 2004; Moore, 2001). 사회의 질 관점에서는 이러한 접근 방식이 빈곤지역의 역능화를 '미시경제적인 신자유주의적 복지 정책'에 종속시키는 것으로 평가된다(Herrmann, 2006b).

세계은행의 접근에서는 사회적인 것이 경제적인 것에 종속되어 부차적인 기능(완충기제)을 떠맡는다. 사회의 질 연구는 이러한 종속이 유럽의 사회 모델을 전환하는 데 도움이 되지 않는다고 판단한다. 이러한 사고는 사회적 역능성 개념과 지표가 TQM의 임파워먼트 패러독스에 대해 비판적 거리를 확보하는 데에도 필요하다.

2. 사회의 질과 사회적 역능성

유럽에서 사회의 질 구상은 1997년 “유럽 사회의 질에 대한 암스테르담

선언”에 의해 공식화된다. 1991년에서 1996년까지 준비기간을 거친 이 선언은 “사회정책을 경제정책에 종속시키고 위에서 아래로 흐르는 거버넌스의 형태가 사회적으로 정의로운 유럽 또는 시민의 욕구와 선호를 반영하는 유럽을 건설하는 공고한 토대를 제공하지 못한다”는 판단에서 출발한다. 《사회의 질: 유럽을 위한 비전》(Beck et al., 2001)은 이후의 연구 성과를 담아 사회의 질 구상의 이론과 지표 체계를 종합한 것이다.

사회의 질은 “시민의 복지와 개인적 잠재력을 고양시키는 조건들 속에서 공동체의 사회적, 경제적 삶에 참여할 수 있는 정도”로 정의된다. 이러한 사회의 질은 대립쌍을 갖는 네 가지 분면으로 이루어진다. “사회경제적 안전성/불안전, 사회적 포용성/배제, 사회적 응집성/아노미, 사회적 역능성/종속 또는 자율성”이 그것이다(Beck, et al., 2001: 6-7). 사회경제적 안전성(security, 사회경제보장), 사회적 포용성(inclusion, 사회적 배제), 사회적 응집성(cohesion) 그리고 사회적 역능성(empowerment)의 네 지표 영역 가운데 사회적 역능성 지표는 역사가 가장 짧은 편이다. 각 분면에 속한 지표가 사회의 질 지표 체계로 통합되기 전에 사회지표로 개발되기 시작한 순서를 정리하면 <표 2>와 같다.

각 분면에 속한 개별 지표들이 모두 각 시기에 개발된 것은 아니다. 이전에 개발되어 각 분면에 통합된 것도 있고, 이후에 새롭게 개발된 것도 있다. 따라서 이러한 시기구분은 다소 도식적인 것이다. 도식적이지만 이러한 개발 순서에 의미가 없는 것은 아니다. 각 지표들이 측정하고자 한 특정 현실이 사회문제로 부각되고 이러한 문제에 대처하는 과정에서 각각의 사회지표 개발 노력이 진행되었기 때문이다. 사회적 역능성을 사례로 살펴보겠지만, 각 분면이 사회의 질 지표 체계로 통합되면서 새로운 의미를 획득할 수도 있다

<표 2> 사회의 질 구성 지표 영역의 개발 궤적: 전사(前史)

1960년대 ~	1980년대 ~ 1990년대	1990년대 후반 ~2000년대
사회경제적 안전성 (삶의 질, 사회보장/복지)	사회적 포용성(사회적 배제) 사회적 응집성(신뢰 등)	사회의 질 연구 사회적 역능성

흥미로운 것은 사회적 포용성(사회적 배제) 지표와 사회적 응집성 지표들이 개발된 시기이다. 복지 국가 위기 논쟁이 본격적으로 벌어진 시기와 겹치기 때문이다. 1980년대 이후의 어려움 속에서도 유럽 복지국가의 기반이 최근까지 건실했다는 것을 보여주는 연구 또한 적지 않다. 그렇다면 왜 새로운 지표들이 개발되기 시작했는가?

사회의 질 지표 연구에서 이 문제는 적지 않은 중요성을 띤다. 사회의 질 연구가 유럽의 새로운 사회 모델을 추구하는 한에서 복지체제 유형의 차이(Esping-Anderson, 2006)에도 불구하고 유럽 사회를 뒷받침해 온 복지국가 모델과 어떠한 관계를 맺느냐라는 질문을 피해갈 수 없기 때문이다. 사회적 포용성과 응집성 지표는 결국 기존의 복지체제로 해결하기 어려운 문제의 등장과 그에 대한 인식을 반영하는 것이다. 사회의 질 연구가 사회적 배제의 심화와 그에 대한 위기의식을 반영하는 “사회의 질에 관한 암스테르담 선언(1997)”(Beck et. al 2001: 375-377 소수)에서 시작된 것은 이러한 사정과 밀접한 관련이 있다.

〈표 3〉 사회의 질 접근, 개인주의적 접근과 (체계) 통합적 접근의 비교

개인주의적 접근

1. 안전: 고용 소득과 가족 지원	3. 역능: 기술 훈련
2. 포함: 친족(네트워크)	4. 응집: 동료(또래) 집단 형성

체계 통합적 접근(유연안전성과 결합한 개인의 통합, 현재 유럽의 복지체제)

1. 안전: 임금, 사회보험, 복지급여	3. 역능: 기술 훈련
2. 포함: 고용	4. 응집: 경쟁

사회의 질 접근

1. 안전: 사회적 관계들을 위한 자원	3. 역능: 사회적 관계들에 참여하기 위한 역량
2. 포함: 사회적 관계 속으로의 통합	4. 응집: 사회적 관계들의 강도

출처: Herrmann(2007a: 4-5).

〈표 3〉에서 알 수 있는 것처럼 사회의 질 개념과 각 분면을 정의할 때 특징은 사회적 관계론에 바탕을 두고 있다는 점이다. 이러한 정의는 전통적인 복지 정책이 개인의 삶을 질에 관심을 두어 온 것과 구별되는 것이다. 예컨대 역능성이 자율성을 주요한 특징의 하나로 삼는 “인간의 선택 범위의 확장(Beck et al., 2001: 343)”으로 주제화될 수 있다면, 이러한 선택 범위는 개인을 단위로 접근, 측정될 수도 사회를 단위로 접근, 측정될 수도 있다. 어떤 접근 방식을 취하느냐에 따라 각 분면의 지표표를 구성하는 데 적지 않은 차이가 나타난다. 〈표 3〉은 개인주의적 접근, (체계)통합적 접근과 사회의 질 접근의 차이를 보여준다.

개인주의적 접근은 개인적인 계약체계를 중시하며, 자유의지에 기반을 둔 동의, 상호 의무와 혜택(benefits), 계약에 명시된 의무들의 제한적 수행으로 특징지어진다. 여기에서 역능성은 “일을 어떻게 수행하는가에 대한 단순한 지식”의 습득에 기반을 둔다. 자신의 능력에 대한 자존감이라는 심리학적인 계기가 중요하다. 관계론의 차원에서 볼 때 이러한 역능성 개념은 타자를 대상화하며 타자에게 자신의 의지를 관철시키는 능력으로서 전통적인 의미의 권력 개념(Max Weber)에 충실한 역능성이라고 할 수 있다(Herrmann, 2005, 2006b, 2007a).

통합적 접근에서는 개인에 외재적인 체계에 개인을 어떻게 통합하느냐가 중요하다. 현재 유럽연합의 지향을 대변한다. 유럽연합의 정책 지향에서 핵심적인 것은 유연안전성(flexicurity)에 기반을 둔 경제정책, 고용정책과 사회정책을 통해 고용을 확충하고 국제경쟁력 확보하는 것인데 이러한 것들이 유럽 시민을 역능화하는 주요한 수단이 된다. 관계론적으로 볼 때 통합적 접근의 역능성 개념은 ‘우리’를 타자와 구별하는 동일성에 기반을 두는데 역능성, 응집성과 포용성은 경제성장의 직접적 효과이다. 사회정책은 경제정책을 보완하는 생산적 또는 생산적/보호적 기능에 머문다(Herrmann, 2006b: 36).

사회의 질 접근에서 중요한 것은 사회형성(socialisation, “사회화”, Nobert Elias)의 관점인데, 사회형성으로서 사회화는 ‘사회적 과정들로 점

점 긴밀하게 통합되는 개인들의 상호의존성과 복합성의 증대 과정'이다 (Herrmann, 2008c: 7). 이러한 접근에서는 사회적인 것과 개인적인 것의 이분법이 아니라 양자의 관계가 어떻게 형성되느냐가 중요하다. 사회 체계, 제도와 조직의 형태들은 개인에 외재적인 것이 아니라 개인들의 사회적 관계 형성으로서 사회화의 특수한 형태들로 이해된다. 이러한 이해는 사회 정책에 대한 제도주의적인 접근으로도 환원되지 않는다. 기존의 제도주의가 사회적 결손 부분 또는 배제된 집단을 관리하는 최적의 방식을 추구하는 경향이 있었다면, 사회의 질 접근은 사회적 관계 자체의 변화라는 견지에서 제도를 사고하는 관계론적인 사고를 중시한다(Herrmann, 2008b: 12).

이러한 접근은 역능성 접근 사이에도 차이를 만들어낸다. 개인주의적 접근이나 (체계) 통합적 접근에서 사회형성으로서 사회화와 역능성의 향상은 개인에게 맡겨져 개인화되거나 타자와 구별할 수 있는 능력을 가진 소수의 특권이 된다(Herrmann, 2007a: 5). 사회의 질 접근에서 사회적 역능성은 관계적인 행위로서만 적절한 것이다(Herrmann, 2005: 293).

“사회적 역능성은 사람들이(인민)이 사회적 관계들 속에 적극적으로 참여하고 직접적인 그리고 보다 멀리 있는 사회적, 물리적 환경에 적극적으로 영향을 줄 수 있는 역량을 갖추는 데 필요한 수단들과 과정들과 관계들이다.” 더욱 짧게 말하면, “사회적 역능성은 개인적인 역량이 그리고 사람들(인민)의 행위 능력이 사회적 관계에 의해 고양되는 정도이다 (Herrmann, 2007a: 5).”

사회적 역능성에 기반을 둔 사회정책은 개인주의적인 접근(위험의 개인화), (체계) 통합적, 제도주의적인 접근(고객 또는 수혜자로서 시민, 즉 시민을 사회정책(복지급여)의 [특권적이거나 부끄러운³⁾] 수혜자로 보는 관념과 거리를 두고, 사회적 관계 형성으로서 사회화와 사회발전에 대한 시민적

3) 특권적인 수혜자는 북유럽이나 유럽대륙의 코포라티즘적인 복지 정책의 경우에 해당하는 것이고, 부끄러운 수혜자는 영미식의 잔여적 복지정책의 경우에 해당하는 것이라고 할 수 있다.

접근(citizen-approach)을 강조한다(Herrmann, 2008a: 20).

이러한 이해는 역능성 개념에 매우 새로운 위상을 부여한다. 사회적 역능성/역능화는 새로운 권력 개념을 요구하기 때문이다. 배버적인 권력 개념이 자신의 의지를 타자에 강요하는 능력으로 정의될 수 있다면, 타자를 대상화하는 개인주의적 접근이나 타자와의 구별을 역능성의 원천으로 사고하는 (체계) 통합적 접근과 달리 사회적 역능화(empowerment)에서 권력(power)은 타자의 권력 증가를 허용하는 조건 속에서만 증가할 수 있다(Herrmann, 2008d).

		사회발전(societal development)	
		사회경제적 안전성 부문(1-24) <ul style="list-style-type: none"> · 재정자원 · 주거와 환경 · 건강과 돌봄 · 노동(고용안정, 노동조건) · 교육 	사회적 응집성 부문(25-44) <ul style="list-style-type: none"> · 신뢰 · 타자통합적 규범과 가치 · 사회적 연결망 (결사체, 동호회 등) · 동일성(정체성)
체계 제도 조직	사회적 포용성 부문(45-72) <ul style="list-style-type: none"> · 시민권 · 노동시장(유급노동) · (사회) 서비스 · 사회적 연결망 (이웃, 친구, 가족) 	사회적 역능성 부문(72-95) <ul style="list-style-type: none"> · 지식기반(지식기반 사회이동 /정보이용가능성·친화성, 72-77) · 노동시장(고용계약통제/직업이동/일-가족-삶조화, 78-84) · 개방성과 제도적 지원(경제체계/정치체계/조직, 85-87) · 공적 공간(집합행동/문화적 고양 88-92) · 개인의 관계(자율성/돌봄/ 사회적 관계((형성) 지원, 93-95) 	공동체 연결망 집 단
		개인발전(biographical development)	

<그림 1> 사회의 질 4분면(Social Quality Quadrant)⁴⁾

4) 자세한 지표체계와 유럽 각국의 보고서는 European Foundation on Social Quality (www.socialquality.org)에서 확인할 수 있다. Peter Herrmann은 EFSQ 선임고문으로 사회적 역능성의 이론과 지표 개발을 맡았다.

사회의 질 연구는 <그림1>과 같은 4개의 분면 그리고 그 하위영역(sub-domains)로 이루어진 95개 지표(indicators)를 구성한다. 이 가운데 사회적 역능성 분면은 다음과 같은 질문을 던지며 답하는 데 필요한 지표들로 이루어져 있다(Hermann, 2005). 첫째, 사람들은 어떤 종류의 지식을 가지고 있고, 그 지식을 어떻게 습득하는가?(특히 사회이동에 대한 영향과 사회적 약소자에게 필요한 정보 제공)⁵⁾ 둘째, 사람들이 자신의 노동시장 지위를 어느 정도로 통제하고 있는가? 셋째, 관련된 제도와 개인들의 관계는 어떠한 상태인가? 넷째, 공적인 공간은 어떻게 구조화되어 있는가? 다섯째, 개인(의 사회적 상호작용)을 지원하는 네트워크가 존재하는가? 각각의 질문은 사회적 역능성 지표의 다섯 가지 영역에 해당하는 것이다. 각 영역의 괄호 안에 하위영역들을 제시하였다.

사회적 역능성 지표 연구는 이렇게 시작된 사회의 질 연구의 궤적 속에 있는 또 하나의 궤적이라고 할 수 있다. 그렇다면 그것은 어떠한 의미를 갖는가? 이 연구는 이러한 질문을 염두에 두면서 사회적 역능성 지표체계에 따라 한국 사회의 현황을 검토하며(3장), 사회적 역능성 접근이 기존의 복지체제에 대한 이해 방식—특히 ‘탈상품화’ 모델—에 대해 던지는 함의를 살피면서 마무리 한다(4장).

3. 사회적 역능성 지표와 한국 사회의 질

사회의 질 및 역능성 지표 연구는 아직 완성된 것은 아니다. 각 분면의 상호작용에 대한 이론적 검토와 실증적인 분석도 사회의 질 연구를 발전시

5) 다음 장에서는 Hermann의 질문을 사람들은 “어떤 종류의 지식—또는 공식적 자격(학력)—을 가지고 있고, 그 지식을 어떻게 습득하며, 그것은 개인의 사회적 지위를 개선하는 데 얼마나 도움이 되는가?”로 바꾼다. 실제 사회적 역능성 지표는 <그림 1>처럼 지식 기반 사회로의 이동이 사회이동을 돕는지, 사회적 약자의 지위를 개선하는 데 필요한 지식 및 정보의 사회적 제공 범위와 이에 대한 접근이 얼마나 쉬운가를 측정하는 데 역점을 두기 때문이다. 사회이동과 관련해서 지식의 종류는 공식 자격(formal qualification), 즉 교육수준(학력)을 주로 가리킨다.

키는 데 있어서 중요한 과제로 남아 있다. 아래에서는 앞에서 제기한 다섯 가지 질문을 바탕으로 한국 사회의 질적인 전환을 위해 개선해야 할 점을 특징적으로 부각하고 주제화하는 서술 방식을 채택한다. 사회적 역능성 지표를 모두 검토하기는 어려운데 현재 한국 사회의 질적인 전환을 위해 논의가 필요한 지표들을 중심으로 검토한다⁶⁾.

1. 사람들은 어떤 종류의 지식—또는 공식적 자격(학력)—을 가지고 있고, 그 지식을 어떻게 습득하며, 그것은 개인의 사회적 지위를 개선하는 데 얼마나 도움이 되는가?⁷⁾

삶에 대한 권리는 근대 시민의 가장 기본적인 권리로 발전하여 왔다. 이미 축적되어 있거나 새롭게 생산되고 있는 지식, 정보와 사상에 대한 보편적인 권리는 개인이 자신의 삶을 통제하며 인간답고 품위 있게 살아갈 지적 역량을 발전시키는 데 핵심적이다. 한국사회는 이 점에서 한편으로는 유리한 위치에 놓여 있다. 고등교육 기관인 대학 진학률이 큰 폭으로 증가해 왔으며, 정보통신분야, 특히 인터넷의 보급과 활용에서 세계적인 선두 그룹에 속하기 때문이다(지표 72, 75). 하지만 이러한 추세가 한국 사회의 질의 향상과 얼마나 궤를 같이 하고 있는 것일까?

한국에서 전문대학과 대학교(4년제)를 포함한 대학 진학률은 2005년 현재 82 퍼센트에 이르렀다. 하지만 20-24세의 대졸 실업률은 2008년 현재 9.1 퍼센트에 이른다(지표 72). 같은 연령대의 4년제 대학교 졸업자의 실업률은 2002년부터 전문대를 졸업한 청년층의 실업률보다 높아졌다. 이러한 추세는 2008년까지 이어지고 있다. 25-29세 구간에서 전문대 졸업자의 실업률은 2008년 현재 5.1 퍼센트, 대학교 이상 졸업자의 실업률은 5.4 퍼센

6) 지면 제약상 비교적 알려진 지표 또는 내용일 경우 간단한 서술로 대신했다. 통계지표를 표나 그림으로 제시하지 않은 경우는 <그림 2>를 염두에 두며 해당 지표의 번호를 괄호에 제시하였다. 상세한 통계 지표에 대해서는 서울대학교 사회발전연구소(원)(2009 출판 예정) 《한국 사회의 질 2008》(서울대학교출판부) 참고.

7) 교육수준, 교육비용과 교육의 질에 대한 지표는 사회경제적 안전성 및 사회적 포용성 영역에서 다루고 있다. 사회적 역능성 지표는 이러한 교육이 실제로 개인을 사회적으로 역능화하는가를 살펴본다.

트로 전체 평균을 웃돈다.

(표 4) 사회적 이동 가능성에 대한 태도(학력별) 단위: %

구분	사회적 이동 가능성에 대한 태도										
	1999				2003				2006		
	가능성 높다	보통	가능성 낮다	모르 겠다	가능성 높다	보통	가능성 낮다	모르 겠다	가능성 높다	가능성 낮다	모르 겠다
세대간 이동											
전국	41.2	36.6	11.2	11.0	45.5	17.9	19.8	16.8	39.9	29.0	31.2
초졸이하	36.0	31.4	9.3	23.3	39.1	15.1	15.0	30.8	35.3	21.8	42.9
중졸	37.8	37.3	12.4	12.5	41.0	18.7	19.3	21.0	36.9	27.1	35.9
고졸	42.0	38.1	11.6	8.3	45.5	18.3	21.5	14.8	38.6	31.1	30.4
대졸이상	46.7	38.6	11.4	3.2	51.8	18.7	20.7	8.8	45.4	31.2	23.4
세대내 이동											
전국	21.7	42.0	25.6	10.8	33.1	27.9	29.3	9.6	27.5	46.7	25.7
초졸이하	19.0	33.6	22.4	25.1	25.6	26.9	24.7	22.8	23.4	35.8	40.9
중졸	16.9	40.8	28.8	13.5	28.4	30.6	29.0	11.9	22.7	45.7	31.6
고졸	20.3	44.4	27.9	7.3	31.7	29.5	31.5	7.2	24.3	51.0	24.7
대졸이상	29.7	46.1	22.3	1.9	42.0	25.2	29.5	3.3	36.2	48.0	15.9

자료: 통계청, <사회통계조사보고서> 각년도. 가구주 대상.

출처: 통계청, <2007년 한국의 사회지표>(www.nso.go.kr)

근대화 이후 고등 교육은 사회적 상승이동의 주요한 기제가 되어 왔다. 이러한 역사적 추세 속에서 고등교육을 받는다는 것과 개인의 사회적 지위 개선, 곧 사회적 역능화는 동전의 이면과 같은 것이었다. 하지만 대졸 실업자의 증가 추세는 이러한 동일시의 토대가 취약해질 수 있다는 것을 뜻한다. 한국사회에서 사회이동의 가능성에 대한 태도의 변화 추이는 현재의 불안(높은 실업률)과 함께 미래(사회이동 가능성)에 대한 불안감이 고학력자 사이에서도 커지고 있다는 것을 보여주고 있다(지표 72). 이러한 불안감은 본인의 세대내 이동과 부모와 자녀 간에 이루어지는 세대간 이동의 가능

성에 대한 태도에서 모두에서 감지된다.

먼저, 대졸이상의 학력자가 자신의 세대 내에서 상승이동을 이룰 '가능성이 높다'는 의견은 다소간에 등락이 있다(1999년 30 퍼센트, 2003년 42 퍼센트, 2006년 36 퍼센트). 하지만 '가능성이 낮다'는 의견은 1999년 이후 7년 만에 두 배로 증가했다(1999년 22 퍼센트, 2003년 29.5 퍼센트, 2006년 48 퍼센트). 2006년도 문항에서 '보통이다'라는 응답항목이 사라진 것을 고려해도 매우 높은 수치이다. 2006년도에는 '모르겠다'는 응답도 늘어났다. 선택 문항이 달라진 탓과 미래의 불확실성에 대한 인식이 커진 탓 모두가 작용했을 가능성이 있다.

학력수준과 상관없이 세대간 상승이동에 대한 기대가 세대내 상승이동에 대한 기대보다 큰 편이다. 대졸이상의 학력을 가진 경우에 세대간 이동의 '가능성이 높다'는 응답이 2003년(52 퍼센트)과 2006년(45 퍼센트) 사이에 다소 낮아졌는데 '세대내이동'의 경우보다는 상승이동의 가능성을 높게 보고 있는 편이다. 2003년의 특징은 세대간 이동 '가능성이 낮다'는 응답과 함께 '가능성이 높다'는 의견도 많아졌다는 점이다. 세대간 이동 가능성에 대한 태도에 분화가 나타난 것이다. 2006년에는 모든 학력 수준에서 이러한 분화가 사라진다. 특히 대졸 이상의 학력을 가진 경우에 세대간 상승이동의 '가능성이 낮다'는 응답이 2003년(20.7 퍼센트)에서 2006년(31.2 퍼센트) 사이에 10 퍼센트 포인트 이상 높아졌다.

근대 교육이 개인의 지적 역능을 얼마나 높여 왔는가도 주요한 관심사이다. 문해율(literacy rate)(지표 73)은 이러한 지적 역량을 측정할 수 있는 가장 기본적인 지표 가운데 하나다. 문해력은 문자와 기호를 읽고, 쓸 수 있는 능력, 즉 문자나 기호를 해독하고 해독하는 능력을 가리킨다. 문맹은 그 반대 개념이다. 일반적으로 한국의 문맹률은 매우 낮은 것으로 알려져 있다. 유엔 국제개발계획(UNDP)의 2007/2008년 인간개발지수(HDI)에 따르면, 15세 이상 성인 한국인의 문맹률은 1 퍼센트이다. 그렇지만 한국의 국가기관이 문맹률을 조사해서 발표한 것은 1966년이 마지막이다. 통계청 <국제통계연감>(2008) 성인문자해독률 국제비교에는 UNDP의 인간개발

지수(2007/2008)가 인용되어 있지만 한국의 수치는 제시되어 있지 않다. 통계청이 UNDP의 한국인 문해률 지표를 승인하고 있지 않고 있다는 뜻이다. UNDP는 초등학교 미취학률을 근거로 한국 문맹률을 추계한 것이다.

그렇지만 취학을 또는 진학을 문맹률 또는 비문해률(illiteracy rate)을 측정하는 데에는 한계가 있다. 교육인적자원부와 한국교육개발원이 작성한 <평생교육백서>(2004)의 2002년도 성인 문해력 조사 결과에 따르면, 20세 이상 성인 가운데 완전비문해자가 8.4 퍼센트에 이른다. 이 기준에 따르면, 만 20세 이상 성인 네 명 가운데 한 명이 문해율 기준을 충족하지 못하고 있다.

〈표 5〉 비문해율(문맹률)

조 사 자(조사시점)	조사대상	문맹률	문해자의 기준
중앙교육연구소(1953)	전국 12세 이상 인구 5.5% 표집	22.1%	한글편지 정도 읽고 쓰기
한국교육개발원 최운실 외(1990)	전국 13세 이상 인구 2,116명 표집	13.7%	초보적인 문자 문해 이상
한국교육개발원 이희수 외(2002)	전국 20세 이상 인구 2,979명 표집	24.8%	초등 6학년 수준

* 출처 : 전은경(2005) “문해기초교육법 입법 추진 배경과 법률안,” 22쪽.

2002년도 조사는 OECD의 성인 문해력 조사(The Adult literacy and lifeskills survey)와 같은 방식으로 이루어진 것이다. 이 조사결과 보고(이희수 외, 2003)에 따르면 산문 문해력은 비교 대상국 가운데 중위권에 속하고, 수량 문해력은 중하위권에 속한다. 문서 문해력, 즉 구직 원서를 비롯하여 문서 정보를 찾고, 이해하고 사용하는 데 필요한 지식과 기술은 더욱 떨어져 하위권에 속한다. 통계청에서 국민기초문해능력을 측정하여 공표하도록 하는 법률이 2008년도에 통과되었다.

비문해률이 높다는 것은 필요한 지식과 정보를 찾고, 해석하고, 사용하는 데 어려움을 겪는 사람이 많다는 뜻이다. 이런 경우에는 아무리 많은 지식

과 정보가 존재한다고 해도 사회적 지위를 개선하는 데 쓸모가 없다. 거꾸로 필요한 지식과 정보가 제대로 생산, 제공되지 않거나 이에 대한 접근이 쉽지 않아 어려움을 겪는 경우도 존재한다. 특히 사회적 약자에게 필요한 종류의 지식과 정보의 생산, 제공, 상담과 접근권의 보편적 보장은 사회적 지위와 권리를 개선하는 데 필수적이다. 여성, 장애인, 이주노동자, 결혼이민자 등 어려움을 겪고 있는 사회적 약자들에게 필요한 지식과 정보를 생산하고 여기에 접근할 수 있는 권리가 확대되어야 한다(지표 77).

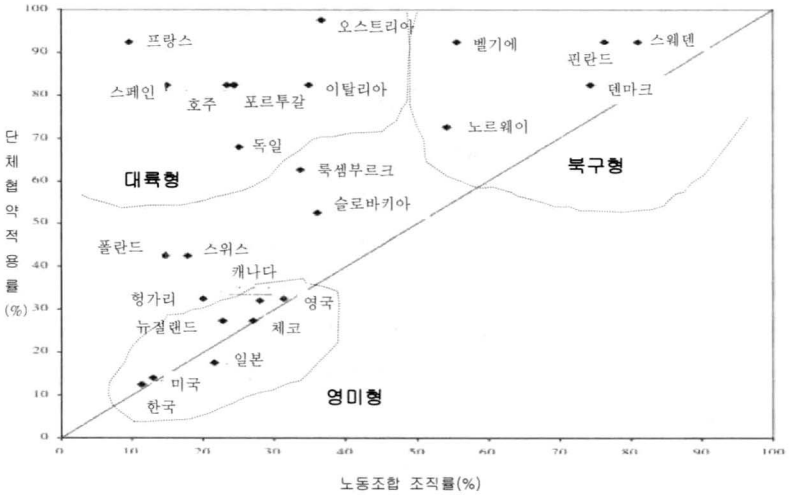
II. 사람들이 자신의 노동시장 지위를 어느 정도로 통제하고 있는가?

한국인은 일하는 시민(working citizen)으로서 자신의 노동시장 지위를 어느 정도로 통제하고 있는가? 이 질문은 사회적 역능성 지표 체계 가운데 노동시장 지표가 측정하고자 하는 것이다. 노동시장의 구조, 제도와 상태를 측정하는 방식은 여러 가지가 있다. 이 가운데 사회적 역능성 지표가 측정하고자 하는 것은 고용계약에 대한 통제 정도, 직업적인(상승) 이동의 가능성, 그리고 직장과 일이 얼마나 가족친화적이며 개인의 삶과는 얼마나 잘 조화를 이루고 있는가이다.

한국의 노동조합 조직률은 1989년에 정점에 이른 뒤 지속적으로 하락하는 추세에 있다. 1989년 19.8 퍼센트였던 노동조합 조직률은 2005년 현재 10.3 퍼센트로 1998년의 거의 반으로 떨어졌다. 노동조합원수도 계속 하락 추세에 있는 편인데 노동조합의 조직률만큼 가파르게 줄지는 않고 있다(1989년 193만, 2005년 150만 명). 노동자의 낮은 조직률은 노동자의 낮은 노동시장 지위와 사회적 역능성을 가리킨다. 실제 선진국의 주요경제기구인 OECD 국가 가운데 한국의 노동조합 조직률은 최하위를 기록하고 있다(<그림 2>).

한국은 일본과 함께 미국과 영국 유형의 조직화 유형 및 교섭체계, 이른바 앵글로-색슨형 교섭체계에 속하는 나라이다. 매우 흥미로운 것은 프랑스 사례다. 프랑스의 경우 한국보다 노동조합 조직률이 높지 않은데 단체협약의 적용률은 매우 높다. 프랑스의 협약 적용률은 북구 나라와 비교해도

뒤떨어지지 않는다. 프랑스는 조직률은 낮지만 단체협약 적용률은 높은 유럽 대륙형에 속한다. 스웨덴은 노동조합 조직률과 단체협약 적용률이 모두 높은 북유럽형이다. 노동자의 권리를 사회적으로 포용하는 정도를 보자면, 앵글로-색슨형의 교섭체계가 사회적 포용성이 가장 낮다. 사회적 포용성이 가장 높은 교섭체계는 북유럽형이다.



자료: 2001 Labour Force Survey, http://www.dti.ul/er/emar/artic_02.pdf
출처: Hacking(2005) "Social Quality: The British National Report," p.56.

〈그림 2〉 노동조합 조직률과 단체협약 적용률⁸⁾

한국과 조직률이 엇비슷한 프랑스 노동자가 더 높은 노동시장 지위를 누리는 이유 가운데 하나는 바로 단체협약을 체결하고 적용하는 교섭체계

8) 노동조합조직률과 단체교섭 적용률(2000년~2004년)에 대한 국제통계는 국제노동기구(ILO)의 〈사회적 대화 지표〉(Lawrence and Ishikawa, 2005)에서 확인할 수 있다. 이 자료에 보고된 유럽 국가의 수는 〈그림 3〉보다 적지만 대륙별 상황을 살펴볼 수 있다. 그림에서 북구형, 대륙형, 영미형의 유형 구별은 임영일(2008: 240)에 따른 것이다. 2002년까지 보고된 자료를 사용했기 때문에 〈그림 3〉과 비교하여 조직률과 적용률에 미세한 차이가 있고, 나라수가 더 적다.

에 있다. 프랑스에서는 특정 산업 부문에서 기준을 충족하는 대표성을 갖춘 노동조합이 체결한 단체협약이 노동조건을 개선하면, 그 결과가 해당 산업 부문에서 일하는 노동자에게 보편적으로 적용된다.

이러한 결과는 중요한 함의를 지닌다. 프랑스와 같은 교섭체계에서는 노동조합에 참여한 노동자와 그렇지 않은 나머지 시민을 기계적으로 구별하기 어렵다. 조직률과 적용률이 모두 높은 북유럽에서는 더욱 그러하다. 시민은 근대 정치에서 정치의 주체의 다른 이름이다. 노동자와 시민을 기계적으로 구별하지 않을 때 일하며 살아가는 보통사람이 자신의 삶을 결정하는 과정에 참여하며 통제하는 시민 주체가 될 수 있다.

〈표 6〉 직업훈련현황

단위: 천명(%), 억원

훈 련 명	2000년		2001년		2002년		2003년		2004년	
	인원	예산	인원	예산	인원	예산	인원	예산	인원	예산
총 계	1,516 (6.9)	7,629	1,871 (8.3)	7,186	1,900 (8.3)	8,009	1,873 (8.2)	7,625	2,134 (9.1)	5,621
1. 실업대책훈련	216	3,384	189	2,739	152	2,898	110	2,727	109	3,074
(1) 재취업훈련	189 (20.7)	2,845	158 (18.7)	2,053	129 (18.2)	2,143	87 (11.2)	1,814	82 (10.1)	1,889
(2) 인력개발	27	539	31	686	23	755	23	913	27	1,185
2. 재직자향상 훈 련	1,239 (5.9)	1,751	1,617 (7.5)	2,170	1,675 (7.6)	2,951	1,725 (7.8)	2,554	2,003 (8.9)	2,121

* 자료 출처: 국가인적자원개발종합정보망(www.nhrd.net), [한국의 인적 자원 개발 지표]의 인적 자원개발(과정) 지표.

* 재취업훈련 비율, 재직자향상훈련 비율은 각각 15세 이상 경제활동인구수, 실업자수, 취업자수를 분모로 하여 필자가 계산한 것이다.

한국인이 자신의 노동시장 지위를 얼마나 통제하며 살아가는가라는 문제는 직업이동의 전망을 통해서도 살펴볼 수 있다(〈표 6〉). 사회적 역능성 지표는 직업이동의 전망을 세 가지 지표, 즉 재직자 직업훈련 비율(지표 80), 공공 직업훈련을 이용하고 있는 노동력의 비율(지표 81) 그리고 재취업 프로그램에 참여하고 있는 노동력의 비율(지표 82)을 통해 측정하고 있

다. 노동자의 노동시장 지위 유지와 개선을 지원하는 적극적 노동시장 정책이 얼마나 제도화되고 실현되고 있는가를 알아보는 지표들이다.

직업을 가지고 있으면서 노동시장 변화에 능동적으로 대처하기 위해 지식과 기술을 습득하는 프로그램에 참여하는 재직자 직업훈련은 한국에서는 재직자향상훈련으로 불린다. 고용정보원이 제공하는 인적자원개발(HRD) 통계에 따르면, 재직자향상훈련을 받은 사람은 2000년(약 12.4만명)에서 2004년(약 20만명) 사이에 꾸준히 증가했다(지표 80).

취업자 가운데 재직자 향상 훈련을 받은 사람의 비중도 2000년에 5.9 퍼센트, 2002년에 7.6 퍼센트, 2004년에는 8.9 퍼센트로 늘어났다. 재직자 향상 훈련에 지원되는 국가 예산은 2000년(1,751억원)에서 2002년(2,951억원)까지 늘어나다가 그 뒤부터는 줄었다. 2003년과 2004년에 재직자 향상훈련자의 수는 늘고 1인당 예산은 줄어든 것이다.

실업자 가운데 재취업훈련을 받는 사람의 비율은 2000년에 약 21 퍼센트였다. 그 다음부터는 계속 줄어 2004년에는 실업자 가운데 약 10 퍼센트, 즉 열명 가운데 한명만 재취업 훈련을 받고 있다. 실업대책 직업훈련 가운데 하나인 인력개발 훈련을 받은 사람의 수는 같은 기간 동안 2만 3천여명에서 3만 1천명 사이인데 인력개발훈련에 지원되는 예산 액수가 크게 증가하고 있다. 2000년에 2만 7천명에 대해 539억원이 지원되었지만, 2004년에는 2만 7천명에 대해 1,185억원의 예산이 사용된다. 재직자향상훈련이나 재취업훈련에 지원되는 예산의 증감추이와 비교해 증가세가 두드러졌다.

전체적으로 볼 때, 직업훈련을 받는 사람의 수는 계속 증가하고 있는 추세다(2000년 약 151만명, 2002년 190만명, 2004년 약 213만명). 하지만 국가의 예산지원은 2002년에서 2004년 사이에 줄어든다. 재취업 훈련 관련 예산 지원 감소가 가장 큰 영향을 미쳤다. 그렇지만 관련 예산 감소가 실업자수나 실업률의 감소에 기인했다고 보기는 어렵다. 2002년에 실업자수는 약 70만 여명이었고, 2004년에는 약 81만 여명이기 때문이다. 구조적 실업이 증가하고 있는 추세에 대한 제도·정책적인 대응 방식의 하나로 노동자의 노동시장 지위를 적극적으로 개선하는 노동시장 정책의 필요성이

커지고 있다.

노동자의 노동시장 지위를 측정하는 또 다른 지표들로 일과 가족의 양립 또는 일과 삶의 균형과 관련된 지표들이 있다(지표 83). 노동시간이 길면 일, 가족, 삶의 균형을 기대하기 어렵고, 보육시설이나 육아 휴직 등 일하는 어머니를 지원하는 사회적인 지원 체계가 잘 갖추어지지 않으면 기혼 여성이 좋은 일자리에 접근하는 것 자체가 어렵다.

한국 사회는 장시간 노동체제로 이름나 있다. 장시간 노동체제를 유지하면서 노동의 질은 물론이고 삶의 질이 좋아지기를 기대하기 어렵다. 이러한 문제를 풀기 위해 주40시간 근로제도가 입법화되어 2004년 7월부터 시행에 들어갔다. 통상 주5일 근무제라고 부르지만, 주5일 근무제는 근무형태를 가리키고, 주40시간 근로제도는 기준노동시간을 가리키기 때문에 양자가 같은 것은 아니다. 잔업을 하면서 주5일 동안 70시간을 일하는 경우도 있고, 이른바 압축적 노동주(勞動週)를 실시하면 주4일 동안 40시간을 일할 수도 있기 때문이다. 따라서 주40시간 노동이 기준노동시간으로 제도화된 것이라고 이해하는 것이 정확하다.

주40시간 근로제도는 2004년부터 시행되어 2008년 7월까지 20인 이상 사업장에 적용되게끔 입법화되었다. 20인 미만 사업장 및 국가·지자체 기관에서의 시행은 2011년을 기한으로 대통령령으로 정하도록 하였다. 20인 미만의 영세 사업장에 종사하는 노동자에게 주40시간 근무제도를 시행하는 과제가 남아 있다. 주40시간 근로제도의 시행은 장시간 노동체제 문제를 푸는 데 기여하는 것이다. 하지만 이 제도를 시행한다고 한국에서 장시간 노동체제가 사라지는 것은 아니다. 주40시간 근로제도는 법정 기준 노동시간이다. 전체적으로 평균 노동시간이 줄어들고 있지만, 야근, 잔업, 주말 특근 등을 통해 주당 근무시간이 다양한 방식으로 기준 노동시간을 넘어서 연장되는 경우도 많다. 일, 가족과 삶의 균형을 이루기 위해서는 기준노동시간과 함께 실근무시간이 줄어들어야 한다.

일, 가족과 삶의 불균형에서 오는 부담을 많이 지고 있는 집단 가운데 하나가 일하는 어머니이다. 아이를 낳고 기르는 동안 노동시장에서 퇴장하

는 기혼 여성의 이른바 M자형 취업 패턴이 완화되어 왔지만 그럴수록 직장 일과 집안일(가사와 자녀 돌봄)의 이중부담을 안는다.

〈표 7〉 보육시설 및 보육아동수(전국 및 직장)

단위: 개소, 명

	전체(A) Total		직 장(B) Workshop areas	
	시설수 Day care centers	아동수 Children	시설수 Day care centers	아동수 Children
1996	12,098	403,001	117	3,596
1997	15,375	520,959	158	5,245
1998	17,605	556,957	184	5,823
1999	18,768	640,915	207	7,278
2000	19,276	686,000	204	7,807
2001	20,097	734,192	196	7,881
2002	22,147	800,991	199	8,730
2003	24,142	858,345	236	10,391
2004	26,903	930,252	243	11,787
2005	28,367	989,390	263	12,985
2006	29,233	1,040,361	298	14,538

자료: 여성가족부 보육지원과

출처: 통계청, 〈2007년도 한국의 사회지표〉 〈보육시설 및 보육 아동수〉에서 구성.

공적인 보육 지원 체계로 살아가는 여성도 늘고 있다. 하지만 다니는 직장에 보육시설이 갖추어져 있는 경우는 매우 드물다(지표 83). 2006년 현재 전체 보육시설 2만9천여 곳 가운데 직장 보육시설은 298개로 1퍼센트가 겨우 넘는 실정이다(〈표 7〉)⁹⁾.

9) 직장보육시설의 비중이 낮은 것에 대한 평가에는 유의할 점이 있다. 직장 보육시설과 지역 보육시설 가운데 어느 것이 실제로 이용하기 편리한가(실효성, 편의성)라는 문제, 즉 전략적 선택의 문제가 개입할 수 있기 때문이다. 이 점을 지적해주시는 논평에게 감사드린다. 그렇지만 이러한 선택은 이용자가 자신의 상황에 따라 직장보육시설과 지역보육시설 가운데 선택할 수 있는 가능성이 어느 정도 존재할 때 더 의미를 가질 것이다. 직장 보육 시설의 비중 1 퍼센트는 이러한 선택의 결과라고 하기에는 너무 낮으며, 선택의 가능성이 대부분 배제되

공적인 보육 지원 체계의 개선 또한 절실한 상황이다(지표 83, 84). 10세 미만 자녀 양육실태에 대한 조사에 따르면, 2005년 현재 전일제로 일하는 어머니가 보육시설에 자녀를 맡기는 비율은 종일제 보육(11.7 퍼센트)과 반일제 보육(5.6 퍼센트)을 합쳐도 약 17 퍼센트에 지나지 않는다. 시간제로 일하는 어머니의 경우 이 비율은 더욱 떨어져 12.8 퍼센트(종일제 6.1 퍼센트, 반일제 6.7 퍼센트)이다. 시간제로 취업한 경우 부모 자신이 직접 돌보는 비율(59.4 퍼센트)이 매우 높다.

전체적으로 보면, 자녀 양육의 부담을 부모, 조부모, 가족, 친지 등 사적인 관계를 통해 해결하거나 학원 등 보육 지원 체계 바깥에서 사적으로 해결하는 경우가 압도적이다. 아이가 혼자 놀거나 아이들끼리 노는 경우도 적지 않다. 2005년 현재 열명 가운데 거의 한명 꼴(9.2 퍼센트)에 해당한다. 어머니가 전일제로 취업하면 그 비율은 17.5 퍼센트에 달한다(보육지원체계의 국제비교와 전국의 공보육시설 현황은 5절 참조, 지표 94).

직장에 다니다가 아이를 낳을 때도 문제가 된다. 육아휴직제도는 가족친화적인 제도 구축의 일환으로 2002년부터 본격적으로 도입되어 시행되고 있다(지표 84). 육아휴직급여의 신규수급자수가 2002년부터 매년 가파르게 증가하는 것은 이 때문이다. 매년 신규수급자수를 기준으로 2002년에서 2006년까지 신규수급자수는 약 265 퍼센트 증가했다. 육아휴직급여액은 약 1천 퍼센트나 증가했다. 이 자체로는 매우 바람직한 추세라고 할 수 있다. 그렇지만 절대수로 보자면, 2006년 6월 현재 육아휴직급여 신규수급자수는 아직 1만 3천여 명에 불과하다. 제도가 도입되었지만 제도를 이용하는 데 아직 많은 어려움이 있다는 것을 뜻한다. 제도(institution)와 관행(practice) 사이에 괴리가 큰 상황이다.

III. 제도와 개인들의 관계는 어떠한 상태인가?

사회제도가 구성원의 다양한 삶에 어떻게 열려 있고, 삶의 조건을 개선하기 위해 어떻게 지원하느냐에 따라 구성원이 사회의 주체로 역능화하는

는 수치일 것이다.

양상이 달라진다. 여기에서는 제도의 개방성과 지원체계를 정치체계(지표 85), 경제체계(지표 86), 조직(지표 87)의 세 차원에서 살펴본다.

근대 정치체계의 개방성은 민주주의의 문제라고 할 수 있다. 민주주의는 민(民)이 스스로 결정을 내리고, 스스로 내린 결정에 스스로 복종하는 의사결정의 시스템이다. 그렇지만 민주주의의 역사는 또한 소수의 대표자에 의한 통치와 민주 공화정(res publica, 모두의 나라) 또는 보다 일반적으로 표현해서 흡스적인 통치권과 루소적인 인민주권 원리 사이의 긴장과 갈등을 수반해 왔다.

선거제도는 주기적으로 국민의 뜻에 따라 통치자를 바꿀 수 있는 가능성을 제도화하여 통치권과 인민주권 원리 사이의 갈등을 해결하고자 한 시도이다. 하지만 공식적인 선거나 의사결정 체계 바깥에서 다수에게 영향을 미치는 중대한 의사결정이 이루어지는 파워 엘리트에 의한 이른바 비결정의 결정(decision of non-decision making, Steven Luke) 문제도 늘 거론되어 왔다. 정치적 의사결정 과정에의 참여가 몇 년마다 이루어지는 투표권의 행사를 중심으로 제도화되면서 참정권의 의미가 주기적인 투표에서 한 표를 행사하는 것으로 제한되는 경향도 있었다.

참정권의 의미와 제도가 이렇게 한정되면 정치적 의사결정 과정에 국민이 일상적으로 접근하고 참여하며 통치자의 책임을 묻고 통제할 수 있는 가능성도 한정된다. 참정권의 의미를 확장하고, 다양한 제도 개선을 모색하는 흐름이 이어지고 있는 데에는 이러한 까닭이 있다. 참정권의 확장은 헌법이 천명한 주권재민과 민주 공화정이라는 직접 민주주의의 원리를 보다 충실하게 구현하려는 방향에서 모색되고 있다. 특히 간접민주주의(대의 정치)와 직접 민주주의, 제도 정치와 생활정치, “큰” 민주주의와 “작은” 민주주의의 이분법을 어떻게 뛰어넘을 것인가가 관건이다.

생활세계에 닿아 있는 지방자치체 수준에서 조례의 제정과 개정에 주민이 참여하는 주민발의제도(2000), 주민감사청구제도(2000, 지방자치법), 주권자 스스로 정책결정에 참여하는 주민투표법(2004)에 이어 주민소환제도(2007년)가 도입된 것은 이러한 점에서 의미 있는 변화이다(지표 85).

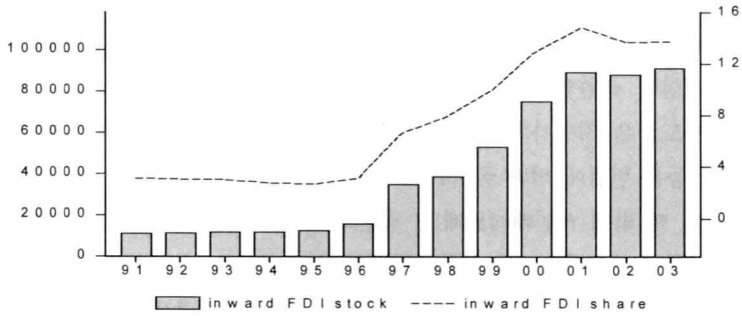
주민소환제는 지방자치의 민주성과 책임성을 제고하고 주민의 직접 참여를 증진하도록 하는 제도이다. 자치체 주민은 선출직 지방공직자가 위법·부당한 행위를 하거나 직무상 의무에 위반하는 등을 사유로 하여 주민소환투표를 청구할 수 있다. 아직 출발점에 있고 까다로운 청구 요건 등 여러 가지 문제가 지적되고 있지만 한국에서 직접 민주주의에 가장 근접한 제도적인 실험에 속한다.

이 제도들은 지방자치체 수준에서 적용된다. 전국 수준의 국민발의, 국민소환 등은 헌법에 의해 금지된 것은 아니나 초보적인 논의 수준에 머무르고 있다. 이 밖에 시민배심원제도, 공론회의, 합의회의 등 일부의 직접 민주주의 실험이 모색되고 있는 상태이다. 이러한 변화가 국민의 정치적 역능성을 얼마나 향상시켰는가는 간접민주주의와 직접 민주주의, 제도정치와 생활정치, 큰 민주주의와 작은 민주주의의 이분법을 넘어서는 민주주의의 지속적인 민주화에 달려 있다.

경제체계의 개방성(지표 86)은 주요한 경제적 의사결정과정에 국민이 공중(公衆)으로서 어떻게 참여하는가의 문제이다. 주요한 경제적 의사결정은 여러 수준에서 이루어질 수 있다. 특히 사회의 질 지표 연구가 관심을 갖는 것은 기업이전과 투자 그리고 공장폐쇄와 같이 국민 또는 주민의 삶에 직접적으로 영향을 미치는 경제적인 사안에 대해 국민 또는 주민의 뜻을 반영할 수 있는 통로가 얼마나 제도화되고 실천되느냐이다. 이와 같은 문제는 자본이동이 거의 무제한적으로 자유로워진 금융세계화 시대에 국민과 지역 주민의 삶에 막대한 영향을 미칠 수 있다.

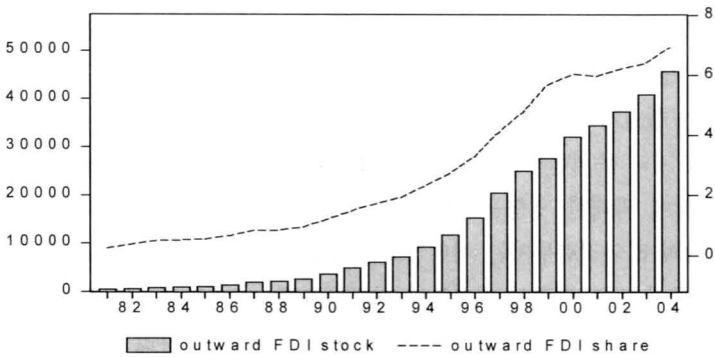
한국의 해외직접투자는 이미 1997-1998년 경제위기 이전부터 증가해왔고, 한국에 대한 외국인 직접투자 규모는 1997년 이후에 급상승해왔다. 한국의 해외직접투자는 국내 제조업 기반의 약화나 일자리 유출 논란으로 관심을 받아왔다(〈그림 4〉). 외국인의 국내 직접투자(〈그림 3〉)는 일자리 창출론 대(對) 국부 유출론 등의 대립을 야기하기도 했다. 경제의 탈규제와 개방화 추세로 인하여 외국인 회사가 투자를 일시에 철회할 경우에 규제할 수 있는 수단이 많지 않기 때문이다. 중국기업이 투자했던 평택 지역의

쌍용자동차회사의 공장 폐쇄(2008년)는 지역 사회를 넘어 파장을 불러일으키고 있는 사례이다.



주: 막대그래프는 외국인 직접투자 실질잔액 점선은 (외국인직접투자실질잔액/실질GDP)*100임.
 자료: 외국인직접투자-산업자원부, 총고정자본형성-한국은행 국민계정. 출처: 안정화(2007: 124)

〈그림 3〉 국내 외국인의 직접투자 잔액의 연도별 추이 단위: 10억원, %



주: 막대그래프는 해외 직접투자 실질잔액 점선은 (해외직접투자실질잔액/실질GDP)*100임.
 자료: 상동. 출처: 안정화(2007: 125)

〈그림 4〉 한국의 해외직접투자 잔액의 분기별 추이 단위: 10억원, %

사회의 질 연구는 경제적 의사결정 과정에 대한 시민의 정치적, 사회적 참여(지표 86)를 증시한다. 이와 관련하여 2008년에 가장 주목을 받은 사례가 한미 간에 자유무역협정(FTA)을 체결하는 문제였다. 각종 관세 장벽의 철폐 또는 대폭 완화, 자본, 상품과 서비스의 자유로운 이동과 투자, 투자자 권리의 철저한 보호를 특징으로 하는 한미 자유무역협정 체결 문제는 두 나라의 정치, 경제적 관계가 한국사회에서 차지하는 비중만큼이나 국민적인 중대 사안이었지만, 내용과 효과를 검증하는 데 필요한 정보 공개와 관련 공청회(public hearing) 등을 제대로 하지 못했다는 비판이 시민사회단체들로부터 제기되었다.

사회의 질 연구에서 조직의 개방성(지표 87)은 조직의 구성원이 조직의 운영에 대해 자신의 의견을 반영할 수 있는 의사결정의 통로가 마련되어 있는 가를 살펴보기 위한 것이다. 유럽의 사회의 질 지표는 조직체계의 개방성과 관련하여 직장에 직장위원회(work council)가 있는지 없는지를 증시한다. 직장위원회는 산별 단체협약에서 다루지 않은 사항들을 기업의 특성과 상황을 고려하여 추가 협의하며, 기업경영이나 노동조건 개선에 참여한다. 유럽의 직장위원회는 산별 단체교섭 보완과 노동자 참여를 위해 주로 기능하는 제도이다.

한국의 경우 유럽의 직장위원회와 유사하지만 다른 조직으로 노사협의회가 있다. 하지만 유럽과 노동조합의 조직체계가 다르고, 산업별 노동조합 체제로 가는 과도기에 있으며, 여전히 산별 노동조합 기업 지부의 교섭권한이 큰 상태이다. 이러한 맥락에서 유럽과 한국을 직접 비교하기는 어려운데 노사협의회는 과거 온정주의적인 노사관계를 위한 기구로 기능하다가 <근로자 참여 및 협력 증진에 관한 법률>(1997년 제정, 1999년 일부 개정)에 의해 근로자 참여와 노사협력을 촉진하는 기구로 규정되었다. 법률에 따라 2005년 현재 50인 이상 사업장의 약 90 퍼센트가 노사협의회를 두고 있다. 유럽과 다른 정치사회적 환경과 노사관계 때문에 노사협의회가 노사 공동 결정이나 노동자 참여를 제도화하는 실효성 있는 기구로 기능하고 있다고 보기 어렵다.

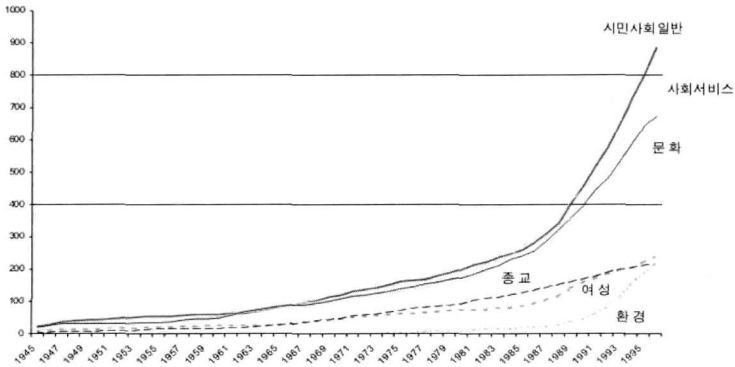
노사협의회를 통해 근로자 참여가 어느 정도로 이루어지고 있는가를 조사한 노동부 용역 보고서(이영면 외, 2007)에 따르면, 근로자 참여 수준은 아주 낮은 편이다. 2005년 현재 '경영계획의 전반과 실적'을 노사협의회에서 합의한다고 대답한 기업의 비중은 조사대상의 1.9 퍼센트에 지나지 않는다. '분기별 생산계획과 실적'에 대해서는 해당기업의 1.3 퍼센트, '구조 조정에 대한 인력계획'에 대해서는 7.9 퍼센트, '기업의 재무구조'에 대해서는 1.5 퍼센트가 노사협의회를 통해서 합의한다고 응답했다. 근로자 참여 수준에서 아직 '의견청취'가 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 노동부 용역 조사 결과는 사업장에서 근로자 참여의 수준과 실태에 대한 정보를 담고 있어 조직의 개방성 정도를 가늠할 수 있는 지표를 제공한다는 점에서 유용하다. 사업체 패널 조사에서도 조직의 개방성과 관련된 자료가 생산되고 있다.

IV. 공적인 공간은 어떻게 구조화되어 있는가?

한국사회는 1987년 이후 민주화 과정이 개시되면서 공적인 영역의 활동이 비약적으로 증가하는 경향을 보였다. 억눌렸던 정치사회적, 문화적 욕구와 요구가 공개적으로 표출되어 왔다. 이러한 욕구와 요구를 충족하기 위한 사회적 조건을 마련하고자 하는 과정에서 집합행동과 개인행위의 지형에도 커다란 변화가 나타났다. 급속하게 성장한 국민의 다양한 집합적, 개인적 욕구와 요구를 어떻게 수용하고 할 것인가라는 대두되는 것이다. 이 문제는 정치적, 형식적 민주화를 사회적, 문화적 민주화로 전환하고 심화할 것인가의 문제이다. 여기에서는 시민의 집합행동(지표 88, 89)과 문화적 고양(지표 90)을 위한 지원이라는 두 가지 측면에서 관련 지표를 검토한다.

한국사회는 해방이후 다종다양한 공식 조직의 성장을 통해 공적인 공간의 변화를 경험했다. 1987년 이후 한국사회에서 공적 공간의 구조 변화를 추동한 가장 큰 힘 가운데 하나는 이른바 종합시민사회단체, 사회서비스단체, 문화단체를 필두로 종교, 여성, 환경단체를 포함하는 시민·사회단체(조직)의 비약적인 성장이다(〈그림 5〉).

민주화와 시민·사회단체의 성장은 과거 권위주의 시절 국가와 시민·사회단체가 맺었던 관계에 큰 변화를 가져왔다. 2000년에 <비영리민간단체 지원법>은 이러한 변화를 상징적으로 드러내준다. 비영리민간단체지원법의 목적은 “비영리민간단체의 자발적인 활동을 보장하고 건전한 민간단체로의 성장을 지원함으로써 비영리민간단체의 공익활동증진과 민주사회발전에 기여함(제1조)”에 있다. 현재 시민·사회단체에 대한 국가의 지원사업은 두 가지로 나뉜다. 비영리단체지원법에 근거하여 당시 행정자치부(현 행정안전부)에서 시작된 비영리단체지원 사업과 지방정부의 사회단체보조금이 지원이 있다(지표 88).



자료: 한국민간단체총람. 출처: 신동준 등(2005).

<그림 5> 주요 활동 분야별로 본 한국 시민단체의 의사성장곡선(설립년도기준)

먼저, 비영리단체지원사업은 1999년 150억원 규모로 시작하여 2004년부터 100억 원으로 줄어 현재까지 이어진다. 현재 행정안전부에서 50억원 규모의 지원 사업(2008년 현재 117개 단체 지원)을 관리하고, 16개 광역지방자치단체에서 같은 규모의 지원 사업(2008년 현재 1033개 단체 지원)을 관리한다. 매년 프로젝트 공모로 운영한다. 다음으로 지방정부의 사회단체보조금은 규모가 훨씬 크다. 사회단체보조금은 2003년까지 한국예총, 한소국비자연맹, 새마을운동본부, 자유총연맹 등 개별 법령에 따라 정해진 과거

정액단체 보조금, 임의단체 보조금과 기타 개별단체보조금 지원으로 이루어져 왔다. 2004년 법령 개정으로 정액보조단체에 대한 편중지원을 해소하기 위해 정액보조단체별 지원 상한기준이 폐지되고 지방자치단체별 상한제도가 도입되었다. 지자체별 <사회보조금 단체 지원심의위원회>에서 지원 대상과 금액을 결정한다. 사회단체보조금 지원 총액은 2003년도 1,157억 원에서 2004년도 1,226억 원으로 증가(5.7 퍼센트)하였다. 과거 정액보조금 단체에 대한 사회단체보조금 지원은 줄어든 것으로 나타나고 있다(예산감시시민행동, 2006).

예산감시시민행동(2006)에 따르면, 과거 정액단체에 대한 사회단체보조금 지원이 줄어든 대신 이들 단체에 대한 민간경상보조와 민간행사보조가 늘어났다. 과거 정액단체에 대한 사회단체보조금지원이 줄면서 2006년에는 16개 광역지방자치단체의 사회보조금지원총액이 조금 감소하는 현상이 나타났다. 시민·사회단체에 대한 정부예산의 지원은 한편으로는 민주화의 성과를 반영하는 새로운 정치사회적 풍경이다. 다른 한편으로 <예산감시시민행동>의 활동 자체가 의미하는 것처럼 예산 지원을 둘러싼 갈등은 풀어야 할 것이다. 예산 지원의 공공성, 공정성과 함께 회원의 기여(회비, 봉사)에 기초한 시민·사회단체 운영이 시민·사회운동의 자발적, 공적 성격을 유지하는 데 필수적이다.

한국사회의 공적 공간은 비약적으로 성장했다. 하지만 공적 공간의 시민적 토대는 아직 구조적으로 취약하다. 시민적 토대의 취약성은 사회문제를 해결할 수 있는 사회정치적인 기제가 취약하다는 것을 뜻하기도 한다. 이러한 점은 1997년 이른바 정권의 교체, 즉 정치사회적인 세력 변동에도 불구하고 집회 및 시위 추세(1999년 11,750건, 2007년 11,904건)에 커다란 변화가 없었다는 데서도 드러난다. 집회 및 시위 횟수 관련 집계를 그대로 받아들인다면, 이와 같은 추세는 1997/1998년 경제 위기 이후 사회문제의 해법을 둘러싼 사회정치적인 불안정성이 해소되지 않는 탓이라고도 볼 수 있다. 집회 및 시위 신고 건수 가운데 금지된 건수를 따로 발표하지 않기 때문에 경찰청에서 '불법·폭력 시위'로 규정한 시위 건수만을 알 수 있다.

전체 집회 및 시위 건수는 큰 변함이 없지만, 시위 문화의 변화로 경찰청이 추계한 불법시위 건수는 2004년 이후 감소하고 시위 도중 부상을 당한 사람의 수도 2007년에는 크게 줄어들었다(지표 89).

2008년 촛불시위의 와중에 시민·사회단체 사이에서 집회 및 시위의 자유를 제한하는 <집회 및 시위에 관한 법률>의 규정(10, 11, 12조 및 처벌규정, 집회 및 시위의 시간과 장소를 제한하고 처벌하는 규정)을 개정할 필요가 있다는 의견이 제기되었다. 이러한 규정이 불법 시위를 양산하고 있다는 것이다. 2008년에는 경찰에서 신원확인을 위해 복면(마스크, 가면 등) 착용을 금지(성매매 여성의 마스크 착용이나 환경단체의 방독면 착용 등은 예외)하고 위반할 경우 시위중단을 명하거나 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금을 부과할 수 있게 하는 등 처벌규정을 강화하는 집시법 개정안(이른바 ‘마스크 법’)을 국회에 제출한 바 있다. 헌법상의 기본권적 인권으로서 표현의 자유 및 이를 위한 공적인 공간의 하나로서 광장(廣場)의 정치와 <집회 및 시위에 관한 법률> 사이의 긴장은 현재 진행형이다. 촛불집회 과정에서 다양한 가면과 차림으로 축제적인 시위문화가 확산된 경험에 비추어도 맞지 않는다는 의견도 제시되었다.

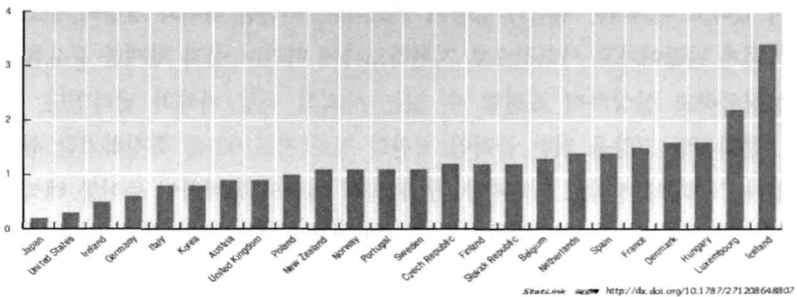
문화의 상업화 추세 속에서 문화가 표현의 자유와 관련된 것만으로 이해되지는 않는다. 그런 점에서 문화 자체가 모두 공적인 공간을 구성하는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 문화는 개인적이고 집합적인 존재에게 의미 있다고 여겨지는 행위와 상상의 구조이다. 이러한 행위와 상상의 구조를 어떻게 만들어가고 사회적으로 지원하느냐에 따라서 삶과 세계를 풍요롭게 상징화하고 상상하며 표현할 수 있는 사회적 역량 자체가 달라진다.

문화적인 고양을 위한 공적인 지원의 정도(지표 90)를 측정하기란 쉽지 않다. ‘문화’의 정의도 문제지만, 문화 관련 예산의 통계적인 추이를 해석할 때도 정부조직의 변화, 중앙정부와 지방정부의 이원화된 문화 관련 예산 관리를 고려해야 한다. 2003년에서 2007년 사이에 문화관광부의 재정추이에서 좁은 의미의 문화예산으로서 ‘문화예술부분’ 예산은 연평균 3.9 퍼센트씩 증가해왔다. 범위를 넓혀 관광부문 예산이 차지하는 비중도 적지 않은

데 같은 기간 동안 연평균 증가율이 8.5 퍼센트에 이른다.

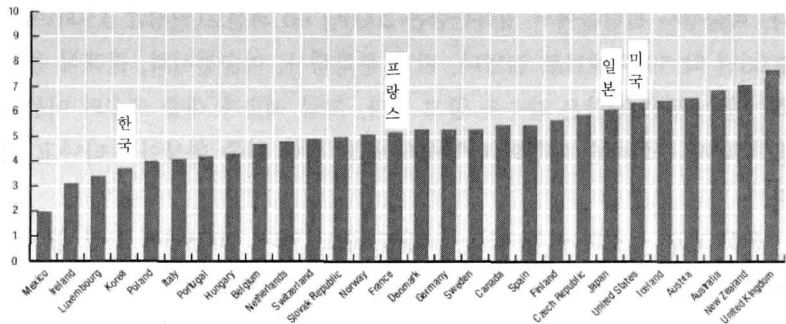
중앙정부 예산대비 문화관광부의 예산 점유율은 2003년 0.98 퍼센트에서 2007년 0.77 퍼센트로 감소하여 연평균 -5.9 퍼센트씩 줄어 부(否)의 성장을 기록해왔다. 이러한 변화는 중앙정부의 문화예산이 지방정부로 이관된 데에 기인한 면도 있다. 지자체 전체 예산에서 문예진흥, 문화산업, 관광, 문화재 예산으로 이루어진 문화예산이 차지하는 비중은 2003년에는 1.9 퍼센트 증가를 기록했고 2007년에는 2.4 퍼센트 증가를 기록했다.

국제적으로 비교하면, 한국의 문화관련 예산이 전체 국내총생산(GDP)에서 차지하는 비중은 2005년 현재 OECD 국가 가운데 하위권에 속한다(〈그림 6〉) 그림에서 '리크리에이션과 문화에 대한 정부 지출'을 정의하는 예산 항목이 분명치 않기 때문에 이 점을 고려하고 비교해야 한다. 한국의 위상에 대한 이해는 '리크리에이션과 문화' 항목에 대한 정부 지출과 가계지출(〈그림 7〉)을 비교할 때 더욱 뚜렷해진다. 2005년 현재 한국은 정부지출에 이어서 가계지출에서도 하위권에 속한다. 반면 미국과 일본은 정부지출에서는 한국보다 낮은 최하위지만 가계지출에서는 상위권에 속한다. 프랑스는 정부지출에서는 최상위권이지만 가계지출은 중위권이다. 미국과 일본이 정부지출의 부족을 가계지출로 대신하는 경우라면, 프랑스는 정부지출이 가계의 문화비 지출 부담을 덜어주는 모습이다.



자료: OECD Factbook 2008: Economic Environmental and Social Statistics.

〈그림 6〉 GDP대비 정부 문화·여가예산 지출(2005, %)



자료: OECD Factbook 2008: Economic Environmental and Social Statistics.

〈그림 7〉 GDP대비 가계 문화·여가예산 지출(2005, %)

이러한 비교 결과는 선진국들의 기구인 OECD 국가 비교라는 점에서 한국이 문화적으로 낙후한 국가라는 것을 뜻하지는 않는다. 앞서 보았듯이, 1980년대 후반 이후 문화단체의 급속한 증가(지표 91)는 한국사회의 공적 공간의 변화를 집약하는 지표 가운데 하나이다. 자발적인 문화단체의 활동(지표 91)도 증가해 왔다. 이러한 활동을 직접 지표화하기란 쉽지 않은데, 통계청 e-나라지표의 ‘공연/전시 횟수’의 추이를 참고할 수 있다. 공연 및 전시 횟수는 2000년대, 특히 2004년 이후에 많이 증가했다. 1998년 약 1만 6천 건이던 것이 2004년에는 약 2만 1천 건이고 2007년에는 약 2만 3천 건에 가깝다. 그렇다고 문화단체 및 공연·전시 횟수의 증가를 가지고 사회 전체의 문화적 수준이 고양되었다고 일반화하기는 어렵다. 어떤 층에서 향수하느냐의 문제도 있고, 문화적 고양(cultural enrichment)을 어떻게 정의하느냐의 문제도 존재한다. 고급문화와 대중문화의 이분법이라는 문제가 도사리고 있기 때문이다.

〈문화향수 실태조사〉(문화관광정책연구원, 2006)는 현재의 추세를 가늠하는 데 유용한 지표를 제공한다. 2000년 이후 ‘예술행사 참여’ 실태를 보면 영화나 대중가요콘서트/연예 행사 관람의 비중이 압도적으로 높을 뿐만 아니라 그 밖의 예술행사 참여는 시간이 갈수록 줄어들고 있는 것으로 나타난

다. 예술행사 관람률에서 영화관람은 2000년 40 퍼센트(연평균 3.9회)에서 2006년 약 59 퍼센트로 늘었다. 반면 문학행사, 미술전시회, 클래식 음악회, 연극, 무용 관람은 갈수록 줄고 있다. 고급 예술과 대중 예술의 이분법을 떠나서 문화예술 체험의 다양성이 줄고 심한 편중 현상이 나타나고 있다.

문화 관련 동호회에 참여하는 비율도 줄고 있다. 2003년에 가장 참여비율이 높았던 영화 동호회도 2003년 2.8 퍼센트에서 2006년 0.6 퍼센트로 줄었으며, 그 자체 비중이 높지 않았던 문학에서 연극에 이르는 다른 문화예술 동호회 참여율 또한 모두 줄어들었다. 동호회 외에 문화예술 향수 능력을 높일 수 있는 문화예술교육을 경험한 사람의 비율 또한 2000년(미술, 5.8 퍼센트, 문학 2.0 퍼센트)에서 2006년(미술 2.8 퍼센트, 문학 1.5 퍼센트) 사이에 줄어들었다.

2000년대 이후 문화향수 경험에서 부정적인 추세는 한국사회의 경제적 어려움, 중산층의 약화, 사회경제적 양극화 추세 등과 무관하지 않을 것으로 보인다. 문화향수의 부정적인 추세는 단순히 문화소비의 감소가 아니라 사회 전반의 정신적인 풍요로움에 미치는 영향과 관련하여 검토해야 한다. 사회의 질적 전환은 지적, 정신적 풍요로움을 요구하는 것이다.

V. 개인(의 사회적 상호작용)을 지원하는 네트워크가 존재하는가?

공적인 영역에 진출하여 살아가고 싶어도 사회적으로 고립되어 그러기 어려운 개인이나 집단이 존재한다. 근대 사회에서 정치의 주체는 집합적인 행위자(정당, 세력 등)로서 시민이지만, 권리의 주체는 개인으로서 시민이다. 그런 점에서 개인이 공적인 사회적 관계 속에서 살 수 있게 지원하는 것은 개인이 능동적인 시민으로 살아갈 수 있는 조건을 마련해주는 것이다. 여기에서는 장애인과 일하는 어머니에 대한 공적인 지원 실태와 관련된 지표를 검토하고, 끝으로 개인이 일상생활에서 사회적 관계를 활발히 맺으며 살아가는 데 필요한 공간 환경의 구성 문제를 살핀다.

먼저, 우리나라 정부가 장애인 지원과 관련하여 지출하는 예산의 비중

(지표 93)은 1997년 이후 꾸준히 늘고 있지만, 2003년 현재 OECD 평균에는 크게 못 미친다(〈표 8〉). 2003년 현재 GDP 대비 장애인 관련 지출의 OECD 평균은 한국, 터키, 멕시코를 제외한 19개 국가 평균으로 2.73 퍼센트이다. 가장 높은 스웨덴이 4.66 퍼센트이고, 미국은 1.4 퍼센트이다. 한국의 장애인 관련 지출의 비중은 0.26 퍼센트로 매우 낮은 것이다. 나라마다 인구크기에서 장애인이 차지하는 비중을 고려해야겠지만, 장애를 가지고 태어난 신생아의 비중이 한국에서 더 낮다고 가정할 근거는 없다. 적지 않은 산업재해, 세계 최고 수준의 교통사고율 등을 감안하면 후천적인 장애도 문제이다. 한국의 자료에는 다른 나라에는 빠져 있는 보건복지지출이 포함되어 있다는 점도 고려해야 한다.

〈표 8〉 OECD 주요국의 장애인 관련 지출

구 분	OECD 주요국						OECD 평 균	한국
	스웨덴	독일	프랑스	이태리	영국	미국		
GDP 대비 %	4.66	3.08	1.67	1.83	1.54	1.40	2.73	0.26

주1. OECD 국가는 '00년 기준, 한국은 '06년 기준

주2. OECD 평균은 한국, 멕시코, 터키를 제외한 OECD 19개국의 평균임

주3. 우리나라의 지출에는 보건복지지출이 포함되나 OECD 지출에는 미포함.

자료: OECD(2003), Transforming Disability into Ability.

출처: 빈부격차·차별시정위원회(2006).

다음으로 일하는 어머니에 대한 사회적 지원 정책 문제이다(지표 94, 〈표 15〉). 미취학아동을 돌보는 국공립 보육시설의 비중은 매우 낮다. 2005년 현재 전체 보육시설 2만 6천여 개 가운데 국공립 시설은 1349개로 전체의 5.0 퍼센트에 불과하다. 국공립 시설 비중의 지역별 편차도 적지 않다. 국공립 시설의 비중이 가장 높은 서울도 10.8 퍼센트에 불과하며, 강원도(8.1 퍼센트)와 경상북도(5.5 퍼센트)가 그 다음을 잇는다. 세 지역을 빼면 모두 평균을 밑돌고 있다. 광역자치단체 가운데 국공립 시설의 비중이 가장 낮은 곳은 광주(1.8 퍼센트)와 대구(1.9 퍼센트)이다.

값싸고 질 좋은 보육시설에 접근할 수 있는 권리는 일과 가족의 양립뿐

원 등)의 확장, 사생활은 보호하되 사적 공간의 폐쇄성은 극복하는 주택 설계(대구시의 담장 허물기), 노인, 여성, 어린이, 장애인의 이동을 배려하는 공간 설계, 도로 운영 및 야간 조명 등 개개인이 배제되지 않고 사회적으로 어울리며 살아가기 위해 공간 환경이 어떻게 설계되어야 하는가를 물어야 할 때이다. 근린지역 및 공적 공간의 설계에서 개인의 사회적 관계 형성과 상호작용을 지원하는 사회적 포용성의 관점이 추구되어야 한다. 건조환경의 사회성은 단순히 물리적 공간이 아니라 사회적 행위가 일어나는 사회적 공간을 어떻게 창출하는가의 문제이다.

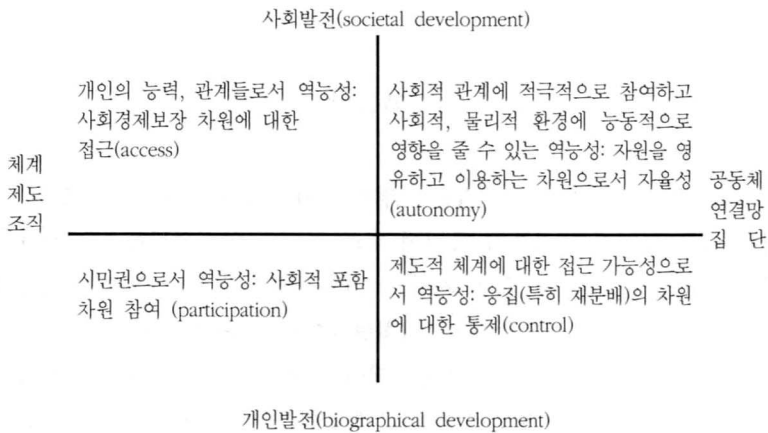
4. 맺음말

사회지표는 단순히 가치중립을 가정하는 자료의 수집에 목적이 있는 것이 아니라 사회지표 작성의 목적에 따라 특정한 가치지향을 내포한다는 점에서 규범적인 성격을 함께 가지고 있다(권태환, 2001). 사회적 역능성 지표의 경우 그것은 무엇보다도 ‘사회형성으로서 “사회화”’(Nobert Elias, 2장 참조)의 과정에 대한 시민의 민주적인 참여와 통제를 통해 자율성 그리고 권리에 대한 접근 가능성을 높이는 데 있다. 근대 정치의 주체이자 권리의 주체로서 시민의 역능화가 사회적 역능성 지표 연구의 가장 핵심적인 가치 지향이자 의의인 것이다.

사회학자 엘리아스적인 의미에서 사회형성으로서 사회화에 대한 시민적 접근인 사회적 역능성 접근이 추구하는 역능화(empowerment)는 ‘타자의 권력 증가를 조건으로 하는’ 역능화라는 점에서 이른바 힘을 빼는 ‘역능화’라는 역설(2장 참조)에 대해 비판적인 거리를 확보할 수 있는 지점을 이론적으로 마련해 가고 있다. 이러한 임파워먼트 패러독스는 역능화에 영향을 미치는 사회적 관계들의 복합적인 구조화와 제도화의 차원들에 대한 고려가 없거나 경우에 따라 배제되기 때문에 생기는 것이다.

따라서 사회적 역능성 연구는 (타자에 대한) 권력이 작용하는 사회적 관

계들의 구조적 복잡성만큼이나 다차원적인 것이 된다. 사회적 역능성은 공동체의 일상생활(생활세계)에서 출발하지만 이 때문에 사회적 관계들에 의해 정의되는 사회의 질의 다른 분면들과 맺는 관계가 사회적 역능성의 복합적 과정을 다루는 데 고려되어야 한다. <그림 8>에 제시된 사회적 역능성의 차원들(Herrmann, 2007a)은 사회적 역능화를 사회의 질의 다른 분면과의 상호작용을 고려하면서 분석할 수 있게 하는 개념적, 이론적 모색의 일단을 제시하고 있다.



<그림 8> 사회적 역능성의 차원들에 대한 정의

본 연구는 아직 이러한 상호작용을 고려하며 사회적 역능성 지표를 검토한 것은 아니다. 하지만 사회적 역능성 지표의 다차원성, 즉 사회형성으로서 사회화 과정에 대한 시민의 민주적 참여와 통제에 기반을 두고 시민의 자율성을 향상시키는 것은 사회 모델의 전환과 사회의 발전을 지향하는 데 있어서 적지 않은 의미를 갖는다. 지식기반, 노동시장, 개방성과 제도적 지원, 공적 공간과 사적 관계에서 개인의 자율성과 선택 가능성의 정도를 측정하고자 하는 사회적 역능성 지표는 이러한 전환을 모색하는 데 필요한 현실 진단과 가치 지향을 담은 사회지표라는 의미를 갖는다.

기존의 복지체제와 관련된 지표들이 개인의 삶의 질이라는 차원에서 복지의 수준을 가늠하는 데 초점을 두었다면, 사회의 질, 특히 사회적 역능성 지표는 이러한 삶의 질이 실현될 수 있는 사회적 관계의 시민적 전환을 문제화함으로써 기존의 복지 모델을 전환하기 위한 시민적 토대를 어떻게 마련할 것인가라는 질문을 출발시키고 있다.

20세기 후반 유럽의 지배적인 사회모델은 다양한 복지체제에 기반을 둔 복지국가 또는 사회국가 모델을 기초로 하였다. 이러한 복지체제의 유형을 가늠하는 데 가장 중요한 전통적인 기준은 탈상품화 지수(decommodification index)와 계층화(stratification) 전략(Esping-Anderson, 2006) 이었다. 한국사회에서도 사회적 관계의 상품화가 급속도로 진전되고 있고, 빈곤화가 심화되고 있는 상황에서 탈상품화 그리고 계급·계층적 불평등의 정도는 한국 사회의 사회적 권리와 복지의 제도화 수준을 가늠하는 데 있어서 매우 중요한 것이다.

그렇지만 오늘날 문제의 양상은 한층 복잡하다. 유급 노동에 대한 여성의 권리는 역설적이게도 노동력의 상품화에 대한 권리이다. 사회적 배제 연구가 보여주듯이 (구조적) 실업과 비정규직의 증가는 기존의 계급·계층적인 분할의 구도를 넘어 노동력이 안정적으로 상품화되는 것 자체를 사회적인 특권으로 만들고, 그렇지 못한 개인들이 사회적으로 배제되고 통합되지 못하는 부정적인 개인화를 양산·가속화하고 있다. 이러한 경향의 일반화는 특정한 사회문제에 대응하는 목표 집단을 사회적으로 관리하는 영미의 잔여적인 복지모델과 함께 핵심집단을 사회적 보호의 대상으로 만들고 나머지를 배제하는 결과를 낳았던 유럽의 코포라티즘적인 복지 모델에 기반을 둔 사회 모델에 대한 재검토도 요청하는 것이다.

사회의 질 구상은 정확하게 이러한 모델에 대한 반성에서 나왔다. 이러한 반성은 사회적 관계의 상품화를 전제로 탈상품화를 추구하는 방식이나 탈상품화를 목표로 사회적 관계의 상품화 경향에 대한 분석을 소홀히 하는 것이 아니라 새로운 접근을 요구한다. (금융 세계화와 그 위기 속에서) 상품화와 탈상품화의 복합적 양상이 낳고 있는 사회적 관계들의 구조 변화,

불평등과 배제들의 심화—심지어는 사회(성) 그 자체가 경향적으로 해체되는 (관리 불가능한) 위험 (social precarity, Herrmann, 2006a; Herrmann and Lauren, 2008)의 등장—에 대한 분석과 사회(적인 관계)의 형성으로서 사회화 과정에 대한 정치의 주체이자 권리의 주체로서 시민의 민주적이고 자율적인 참여와 통제에의 요청이 그것이다. 사회적 역능성이 타자의 권력 증가를 조건으로 하는 시민의 역능화를 기본적인 가치지향으로 삼는다면, 상품화와 탈상품화의 복합적 양상이 사회적 관계들에 대해 낳고 있는 구조적 효과(사회적 배제와 주변화)가 이러한 조건을 충족하는가에 대한 검토는 사회적 역능성 연구가 추구해야 할 핵심 문제군에 속한다.

이러한 점과 본문에서의 검토 결과에 비추어 향후 사회의 질과 사회적 역능성 연구는 다음과 같은 과제를 가지고 있는 것으로 판단된다. 먼저, 국제적인 비교를 위하여 기존의 유럽 지표 체계에서 핵심 공동 지표를 선정하되 현재의 사회경제적인 변화를 구조적인 수준에서 측정할 수 있는 적합한 지표를 개발할 필요가 있다. 둘째, 타자의 권력 증가를 조건으로 하는 역능화라는 개념에 적합한 지표를 개발할 필요가 있다. 예컨대, 유럽에서 개발한 역능성 지표에서 이 문제는 사회적 약자에게 필요한 지식, 정보, 상담의 제공으로 축소되는 경향이 있으며, 사회적 약자의 역능화에 필요한 공적 공간의 변화와 관련된 지표에도 반영되어 있지 않다. 셋째, 기존의 복지체제 지표 연구가 주로 탈상품화의 맥락에서 사회경제적 자원에 대한 접근권에 초점을 두었다면, 이러한 접근권을 특정하게 구조화하며 개인의 자율성을 제약하는 사회적 관계들을 바꾸는 데 필요한 연구가 진전될 필요가 있다. 사회경제적 자원에 대한 접근권, 사회적 관계들과 그 변화에 대한 시민적 참여와 통제, 그리고 자율성을 주체화하고 있는 사회의 질 각 분면간의 상호작용에 대한 연구는 이러한 점에서 필수적이다.

참고문헌¹⁰⁾

- 빈부격차·차별시정위원회(2006), 「장애인지원 종합대책(요약)」, 1-95쪽.
- 신동준, 김광수, 김재온(2005), 「시민단체의 성장에 관한 양적 연구」, 『조사연구』, 6(2): 75-101.
- 안정화(2007), 「한국 노동시장 구조변화에 관한 연구: 자본축적, 자본이동, 해외 아웃소싱의 추세와 영향」, 고려대학교 대학원 경제학과 박사학위 논문.
- 예산감시시민행동(2006), 「사회단체보조금의 현황 및 개선방안」,
<http://action.or.kr>
- 이영면, 김영조, 나인강, 박상언, 성상현(2007), 「노사협의회 운영실태 조사 및 개선방안 연구」, 노동부.
- 이희수, 박현정, 이세정(2003), 「한국성인의 문해실태와 OECD 국제비교연구」, 『비교교육연구』, 13(2): 193-219.
- 임영일(2008), 「산별노조운동의 경험과 극복과제: 병원노동조합의 사례」, 경상대학교 사회과학 연구원 위임 『산별노조운동의 현황과 과제』, 한울.
- 전은경(2005), 「문해기초교육법 입법 추진 배경과 법률안」, 『문해기초교육법 입법을 위한 세미나 자료집』.
- Allen, Jr., James(2008), “The Intersection of Liberation Theology, Structural Social Work, and Empowerment Practice,” Presented at the Third North American Conference on Spirituality and Social Work, June 2008
- Alsop, Ruth and Nina Heinsohn(2005), “Measuring Empowerment in Practice: Structuring Analysis and Framing Indicators,” *World Bank Policy Research Working Paper 3510*, pp. 1-123.
- Beggington, Anthony, Scott Guggenheim, Elizabeth Olson and Michael Woodclock(2004), “Exploring Social Capital Debates at the World

10) 지면 관계상 지표의 구성·해설과 관련된 통계자료 등 자료 출처는 참고문헌에 실린 것을 빼고는 본문에서만 밝혔다.

- Bank," *The Journal of Development Studies*, 40(5): 33-64.
- Beck, Wolfgang, Laurent J. G. van der Maesen, Fleur Thomese and Alan Walker(eds.)(2001), *Social Quality: A Vision for Europe*, The Hague-London-Boston: Kluwer Law International.
- EFSQ(European Foundation on Social Quality)(2007), "Strategies to develop a social quality approach in Europe and South-East Asia: Annual Report 2006," at <http://www.socialquality.org>.
- Esping-Andersen, Gosta(2006), 『복지자본주의의 세 가지 세계』, 박형신 · 정현주 · 이종선 옮김, 일신사.
- Hacking(2005), "Social Quality: The British National Report," at <http://www.socialquality.org>.
- Herrmann, Peter(2005), "Empowerment: The Core of Social Quality," *European Journal of Social Quality*, 5(1/2): 292-302.
- _____ (2006a), "Precarity: Logical Consequences of Societies that Lost the Social," *MPRA Paper No. 10063* at <http://mpra.ub.uni-muenchen.de> .
- _____ (2006b), "Social Quality: Opening Individual Well-Being for a Social Perspective," *European Journal of Social Quality*, 6(1): 27-49.
- _____ (2007a), "Social Empowerment: A Matter of Enabling Society to Cope with Personalities," *William Thompson Working Paper*, 3, pp. 1-9 at <http://william-thompson.ucc.ie>.
- _____ (2007b), "European Social Model: Existence, Non-Existence or Biased Direction," *William Thompson Working Paper*, 1.
- _____ (2008a), "Efficiency and Effectiveness of Social Spending," *The Institute for the Study of Labor, Discussion Paper No. 3482*, pp. 1-54.
- _____ (2008b), "Classical Class Analysis and Assessment of Contemporary EU-Policies: Some Socio-Philosophical Considerations for Current Social Policy Making," *William*

- Thompson Working Paper*, 12, pp. 1-68
- _____ (2008c), "A Positive Approach towards Social Policy: The Re-foundation of Social Policy," *William Thompson Working Paper*, 10, pp. 1-14.
- _____ (2008d), "Care Services: Core of Sustainable Empowering Welfare Systems. An Integrating Approach towards a New Care Framework," *William Thompson Working Paper*, 8, pp. 1-22.
- _____ and van der Maesen, Laurent J. G(2008), "Social Quality and Precarity: Approaching New Patterns of Societal (Dis)Integration, MPRA Paper No. 10245 at <http://mpira.ub.uni-muenchen.de> .
- Kraft Julia and Andreas Speck(2001), "Nonviolence and Social Empowerment," War Registers' International at <http://wri-irg.org>.
- Lawrence, Sophia and Junko Ishikawa(2005), "Social Dialogue Indicators: Trade Union Membership and Collective Bargaining Coverage: Statistical Concepts, Methods, and Findings," Working Paper, No. 59, Geneva: International Labour Office.
- Malena, Carmen(2003), "Measuring Empowerment at the National Level: The Case of the CIVICUS Civil Society Index(CSI), The Workshop on Measuring Empowerment: Cross-Disciplinary Perspectives" held at the World Bank on February, 2003.
- McIntosh, Alastair(1999), "Liberation Theology in Scottish Community Empowerment," First published in *Popular Education and Social Action in Scottish Communities*, in Ian Martin, Jim Crowther and Mae Shaw, (eds.), National Institute of Adult Continuing Education, Leicester, 1999, 205-215.
- Moore, Mick(2001), "Empowerment at Last?," *Journal of International Development*, 13: 321-329.
- OECD(2008), *OECD Factbook 2008: Economic Environmental and Social Statistics* at <http://www.oecd.org> .
- Pillarisetti, J. Ram and Mark McGillivray(1998), "Human Development

and Gender Empowerment: Methodological and Measurement Issues," *Development Policy Review*, 16: 197-203.

Wilkinson, Adrian(1998), "Empowerment: Theory and Practice," *Personnel Review*, 27(1): 40-56.

World Bank(2002), Empowerment and Poverty Reduction: A Source Book(Draft). at <http://www.worldbank.org> .

Social Empowerment and Social Quality in Korea: Implications for Welfare Regime

Jung-Ok Ahn (Seoul National University)

Social Quality is defined as the extent to which citizens are able to participate in the social and economic life of their communities under conditions which enhance their well-being and individual potential. Socio-economic security/insecurity, social inclusion/exclusion, social cohesion/anomie and social empowerment/subordination are the four components of social quality. Among these, Social empowerment means the degree to which the personal capabilities are and the ability of people to act is enhanced by social relations. In this regard, social empowerment approach is characterized, among others, by citizen-approach to socialization as the formation of social relations and to social development. This aspect helps the social quality approach to evade the so-called 'empowerment paradox'. With this in mind, this paper tries the social empowerment indicator approach to Korea and seeks its implications and further task for the transformation of the existing welfare regime model based on de-commodification strategy.

Key Words:

social empowerment, social quality, welfare regime, de-commodification, social indicator