

환경복지사회로 나아가는 길 위에서

-제주도 사회복지정책을 중심으로-

황 석 규*

〈차 례〉

- I. 서 론
- II. 사회문제와 사회복지정책
- III. 환경복지사회
- IV. 제주도 발전방향과 환경복지정책
- V. 결 론

I. 서 론

사회복지정책은 주어진 사회문제를 해결하고 국민의 복지욕구를 충족시키기 위함에서 시작한다. 그렇다면 제주도의 사회복지지는 제주의 현재 주어진 특수한 사회문제를 파악하고 여기서 파생되는 도민의 복지욕구를 충족시키기 위함이어야 한다. 제주도는 그 동안 많은 사회환경의 변화를 경험하고 있다. 중앙집권적 경제발전정책을 그대로 받아 들여 이행하면서 사회불평등이 심화되었고, 중앙세력과 지방유력인사가 주도하는 경제정책 및 사회복지정책을 이룩해 왔다. 이와 더불어 도민의 경제 두 축인 감귤산업과 관광산업이 오늘날 점차 경쟁력을 상실하고 있다. 이런 제주의 경제발전방향이 지속적으로 이어갈 때 제주 도민들은 더욱 지역적·빈부적 격차가 심화될 것이며 이를 근거로 많은 사회문제를 낳을 위기상황에 놓여 있다.

제주도의 긴박한 사회상황을 해결하기 위해서는 제주사회와 사회복지방향이 변하지 않으면 안 된다. 지속발전가능한 사회를 위해 역사적으로 제주도가 소유한 자산에서부터 변화를 찾아 내야만 한다. 그러나 어떻게 제주의 자산을 성찰적으로 모색

* 제주대학교 사회학과 시간강사

하고 환경적·경제적·사회복지적 발전을 이끌어내느냐의 의견은 다양할 수 있다. 이를 위해 현실적 관광개발중심적 관점과 이념적 환경보존적 관점에서의 사회복지정책을 논의할 수 있다. 관광개발중심적 관점은 현재의 경제발전방향을 유지하면서 경제성장을 모색하고 이를 기반으로 복지수준의 향상에 주력하지만, 이와 비교해서 환경보존적 관점의 사회복지정책은 이념적이며 주민참여와 유기적 공동연대를 강조하며 도민의 의식과 생활방식의 변화측면에 높은 가치를 두고 주력하고자 하는데 있다.

자유 경쟁과 개발적 시도를 통해 경제적 부를 쌓고 이를 기반으로 삶의 질을 향상시키려는 시도는 항상 갈등, 비인간적 가치송배, 환경파괴를 가져오게 하였다. 여기서는 환경보존적 관점에서 개인의 의식변화, 새로운 생활양식의 창조, 능동적 주민참여 그리고 유기적 공동연대감을 통한 환경복지사회의 건설을 강조하고자 한다. 이러한 새로운 변화만이 아래로부터 위로 상향식으로 일어나는 지속발전가능한 제주 사회의 환경복지시스템을 구축할 수가 있다.

II. 사회문제와 사회복지정책

역사적으로 보건데 사회복지정책은 무분별한 경제발전지향을 통해 생성된 사회문제를 해결하기 위한 시도에서 출발한다. 즉 경제발전의 모순을 해결하기 위한 정책이 사회복지이지만, 경제발전과 사회복지의 관계는 대립관계에서 점차 보완적으로 나아가고 있다. 후기산업사회의 도래와 함께 오늘날 사회복지정책은 이 두 관계의 틈새를 더욱 상호보완하거나 새로운 사회문제와 더불어 새로운 사회복지정책의 탐구로 이어지고 있다.

1. 유럽에서 사회복지정책의 발전과정

18세기 산업혁명을 통해 자유주의적 자본주의가 시작된 영국에서 현실적 사회문제인 빈곤자를 구제하기 위한 수단으로 사회복지제도가 태동하였다. 초기 자본주의 영국사회에서 사회복지제도는 국가정책으로 이행된 것이 아니고, 독지가들에 의해 빈곤자들을 도와주는 자선적 방식으로 태어난다. 그 이후 영국은 국가정책으로 사회복지지를 이행하게 되는데 이것이 바로 엘리자베스 구빈법이다. 이 법에 의하면 빈곤

은 개인적 무능으로 해석된다. 무능한 빈곤자를 위해 영국정부는 국가적 보호·교정 시설인 빈민가의 집(빈민보호소)을 만들어 수용하고 있다.¹⁾

영국사회와 다르게 독일사회는 19세기 중반 이래로 강단사회주의자들의 주도하에 사회주의의 수정적 작업과 사회보험제도가 제안된다. 독일의 비스마르크 재상은 이들 강단사회주의자들이 제시한 사회민주주의정책을 받아들여 그 당시 심각한 사회 문제로 대두되던 노동운동의 막강한 힘을 저지하는데 성공한다. 다시 말해 그 당시 가장 위협스런 노동자의 결속과 혁명을 제거하기 위한 강단사회주의학자들의 묘책이 적중한 것이다. 이 사회민주적 정책의 중요성은 영국의 사회복지정책과 비교해서 빈곤이란 더 이상 개인의 무능으로 파악되지 않고, 사회구조적 원인으로 파악하고 사회문제를 해결하려는 시도에 있었다.

독일이 현대적 사회복지정책발전은 이차 세계대전 이후라고 할 수 있다. 집권한 기민당(CDU/CSU)은 기독교적 사회주의라는 사회복지정책을 들고 나오지만 이 정책의 근본은 자유주의적 경제체계의 수정안을 담고 있었다. 이차대전으로 폐허가 된 사회·경제상황을 성장으로 끌어 올리려는 정책에 기반을 두었기 때문이다. 이에 대해 야당인 사민당(SPD)는 기민당 사회복지정책에 반대하는 사회적 공평성을 강조하게 된다. 그러나 집권한 기민당은 1957년에 우선적으로 연금제도의 변화를 이행한다. 국민전체에게 균등하게 주어지던 연금은 이로부터 연금자의 수입과 관련하여 차별적으로 지불·지급하는 방식으로 변화하게 된다. 이에 대해 사민당은 지속적으로 균등한 연금제를 강조하였으나 의회에서 통과되지 못한다.

정권이 사민당으로 넘어간 1966-1969년 사이에 독일은 사회공평성에 관한 사회복지정책을 시행하고자 한다. 그래서 균등연금제를 들고 나오지만 기존에 채택된 차등연금제를 지속적으로 강조하는 기독교 세력과의 격렬한 투쟁이 예상된 관계로 정치적 타협으로 나아가게 된다. 따라서 사회공평성의 방향은 구체적으로 교육개혁²⁾과 노동자협의회 설치³⁾ 그리고 교정복지⁴⁾에서 변화를 보여준다. 이로서 독일은 정

1) 빈민보호소에 들어간 수용자는 교정자에 의해 철저한 규율의 통제를 받고 거동의 자유도 제한된다. 이 법의 시행시기에는 보호를 요구하는 모든 사람들이 빈민보호소에 들어갈 수 있었다. 하지만 나중에는 노동능력이 있는 자와 무능력자를 구분하였고, 무능력자에 한해서만 빈민보호소에 들어갈 수 있었다.

2) 신생대학들이 생겨나고 입학금, 수업료 등이 면제되며 학생들의 생활비 보조까지 주어지는 변화를 가져온다.

3) 공장협의회를 법률로 보장을 하고 노동자의 권익을 보호하려는 노동관계의 민주화에 노력을 기울인다.

4) 행정법의 개혁으로 1969년 이전까지 존재하던 사형제도를 폐지하고 모든 범죄는 자유형과 벌금형에 의해서 처벌되도록 하는 인권위주의 법개정이 이루어진다.

부가 바뀔 때마다 각 거대정당(기민당과 사민당)에 따라 한편으로는 계층에 따른 차별적 사회복지정책과 다른 한편으로는 사회적 공평성을 강조하는 균등분배의 사회복지정책으로 나뉘어져 시행되고 있다.

1980년대 영국과 미국에서 시작한 신자유주의(neo-liberalism)는 사회민주주의의 정책위기에 따른 대안적 정책으로 해석된다. 사회민주주의의 정책추진을 통해 국가재정은 적자가 누적되게 되고, 복지서비스에 필요한 재원이 부족하게 되고, 복지정책에 대한 국민들의 정치적 지지도 급속히 줄어들게 된다. 이런 사회민주주의의 위기상황에서 미국의 레이건정부와 영국의 대처정부는 새로운 현실적 경제부양정책을 실행하게 된다. 따라서 이들의 중앙집권적 정책은 재정지출 축소와 감세, 노동조합에 대한 강한 규제, 국가의 경제규제철폐, 국영기업의 민영화, 복지서비스의 축소와 행정기구의 간소화 등에 주목하게 된다.

이런 신자유주의정책의 도래로 나타난 사회민주주의정책 소멸위기는 역시 새로운 시도를 일어나게 한다. 영국의 블레이어정부와 독일의 슈뢰더정부는 위기에 처한 사회민주주의를 부활시키고 신자유주의적 경제정책의 장점을 받아들이는 중도좌파의 기획 - 제3의 길 - 을 내세운다. 이 기획은 정치적 상황에서 경제정책과 복지정책의 장점과 단점을 상호 보완하는데 있다. 다시 말해 신자유주의와 구사회민주주의의 한계를 동시에 극복하려는 노력임과 동시에 개인적 자유와 사회적 연대라는 두 마리 토끼를 효과적으로 잡으려는 시도이다. 제3의 길은 정부 및 국가개혁, 불평등의 해소, 세계화에의 대응이라는 시각에서 이뤄진다. 한마디로 제 3의 길은 새로운 국가주도의 기획을 제안하며 균등분배의 원칙에 입각해 다양성이 공존하는 사회를 모색하는 동시에, 세계화의 경제변동을 진지하게 수용하려고 정책시도이다.

2. 한국에서 사회복지정책의 발전과정

1948년 정부수립 이후부터 5.16 군사구테타까지 한국은 사회복지정책의 부재로 표현될 수 있다. 군사구테타 이후 박정희정권은 정당성을 확보하기 위해 본격적인 산업화 정책을 추진하며 사회복지제도를 대량으로 입법화하게 된다.⁵⁾ 이 기간 제정된 사회복지관련법령들은 경제발전을 이룩하기 위해 정권을 도와주는 군인과 관료들을 대상으로 이뤄진다. 관료와 군인들에게 열심히 경제발전을 위해 봉사한다면 국

5) 이와 관련된 1960년대 대표적 사회복지 관계법령으로 공무원연금법(1960년), 공무원연금법 개정, 국가유공자특별구호법(1962년), 군인연금법, 산업재해보상보호법, 의료보험법(1963년) 등을 들 수 있다.

가가 삶을 보장한다는 의미의 복지정책이다.

1970년대 들어오면서 경제개발 위주의 정책은 많은 문제점들 즉 소득불평등, 절대빈곤인구의 증가 등을 불러 일으킨다. 동시에 지식인들은 인간적 가치의 중요성을 강조하기에 이른다. 이에 따라 학생과 지식인들을 중심으로 절대권력에 대한 항변과 지역간 그리고 빈부 격차에서 오는 상대적 빈곤감에 따른 현실적 사회비판이 이뤄진다. 따라서 정부의 사회복지정책은 이러한 정치적 불안을 해소하기 위해 지식인들을 달래는 새로운 사회복지입법들이 제정되게 된다.⁶⁾

1981년 2월에 출범한 전두환 대통령은 유신잔재를 말끔히 청산하고 기회균등의 사회정치가 실현되는 복지사회건설을 천명한다. 하지만 전두환정권은 박정희정권의 연속선상에 있는 신군부의 통치였기에 지식인과 학생들에 의한 사회운동이 잇달았고, 노동자들의 근로조건 개선과 노조의 민주화, 신규노조의 급속한 증대 등으로 정치적 불안이 더욱 심화된다. 이런 상황에서 급기야 1987년 시민운동과 노동자 투쟁이 일어난다. 이에 따라 전국민의료보험, 최저임금제의 실시라는 획기적인 사회복지제도의 변화를 맞이하게 되었고, 이는 시민 그리고 노동운동을 통해 한국에서도 서구처럼 시민권의 발달이 사회복지정책을 향상시키는 중요한 요인으로 기여했음을 보여주는 실례가 되었다.⁷⁾

1988년 2월 노태우정권은 군사정권에서 민간정권으로 전이되는 과도기적 정권이 었다. 1993년 김영삼정권은 경제발전지향보다는 사회복지적 차원에 강한 동기부여를 하게 된다. 특히 김영삼정권은 '삶의 질의 세계화'를 강조하면서 서구유럽과 비교되는 생활수준의 향상을 모색한다. 그러나 1997년 IMF 금융위기는 김영삼 정부의 사회복지정책을 붕괴로 내몰게 되고, 많은 사회문제들이 - 기업의 연쇄부도, 경제난의 가중 그리고 기업과 금융 등 사회 모든 분야의 구조조정으로 명예퇴직자와 실업자의 양산 - 발생하게 된다.

이러한 경제적 위기 상황에서 1998년 김대중정권이 들어서고 '생산복지'를 제시한다. 김대중 정권은 경제위기를 통해 발생한 대량실직과 4대보험에 따른 사회안전망 (social safety net) 구축이라는 정책방향을 잡는다. 그래서 생산복지 계획안에는 '

6) 이와 관련된 1970년대의 대표적 사회복지 관계법령으로는 국민복지연금법, 사립학교 교직원연금법(1973년), 공무원 및 사립학교 교직원의 의료보험법, 의료보호법(1977년) 등을 들 수 있다.

7) 1980년대에 많은 사회복지 관계법령이 생겨나게 된다. 대표적으로 아동복지법, 심신장애자복지법, 노인복지법, 공직자 윤리법, 산업안전보건법(1981년), 직업훈련기본법, 진폐의 예방과 진폐근로자보호법(1984년), 최저임금법, 공중위생법(1986년), 청소년보호법, 남녀평등 고용촉진법, 청소년 육성법(1987년), 보호관찰 등에 관한 법률(1988년), 모자복지법, 장애인복지법, 도시지역의료보험의 실시(1989년) 등이 시행되었다.

경제발전정책과 '복지정책'을 연계하려는 새로운 정책도전이 들어있다. 김대중정권의 이런 도전은 바로 영국과 독일의 '제 3의 길' 정책을 모태로 하고 있다. 경제와 복지를 동시에 해결하려는 정책기반 하에 김대중 정권은 세계화와 관련하여 민영화 정책의 조류에 휩쓸려 구조조정을 하게 되고 또한 대량의 실직자와 그 가족의 생활문제를 해결하기 위한 재정지출이 획기적으로 시도하게 된다.⁸⁾ 그러나 생산복지는 정책방향과 관련하여 큰 성과를 제시하지 못하였고, 점차 정치·경제권과 국민들 사이에 회의적인 평가를 받게 된다.

2000년대의 시작과 함께 노무현 신정권은 '참여복지'를 강조하고 있다. 여기서 제시된 복지정책의 기본적 방향은 적극적인 복지국가의 실현임과 동시에 김대중정권의 생산복지처럼 복지증진과 경제성장을 상호보완하면서 국민의 삶의 질 향상을 위한 노력이다. 따라서 참여복지는 크게 세 가지 실현목표를 제시하고 있다. 첫째 참여복지는 전 국민의 보편적 복지실현을 목표로 하고 있다. 이전까지의 선별주의적 복지의 개념에서 보편주의적 복지개념으로의 주요한 변화를 모색하고 있다. 이로서 저소득층 위주의 지원에서 전국민을 대상으로 지원을 확대하며, 소득보장 위주의 지원에서 의식주 생활권 보장 지원으로 확대하고, 노인대책에서 고령화대책으로 변화를 제시한다. 둘째 참여복지는 국가의 책임을 강조하고 있다. 복지에 관련된 모든 문제는 1차적으로 국가의 책임 하에 있다. 이를 위해 우선 정부는 사회복지 지출을 확대하고 있다. 정부는 사회복지 지출비를 GDP(국내총생산) 대비 현 10% 수준에서 15%까지 확대할 예정이다. 그러나 노무현정권의 복지정책에 주요성은 지역복지의 자치역량에 근거한 예산의 분배에 놓여 있다. 국가는 스스로 자치할 수 있는 지방만을 위해 도움을 줄 수 있다고 한다. 따라서 지방자체의 사회복지정책의 수립을 강조하고 있다. 이런 맥락에서 셋째 국민참여를 유도하고 있다. 보건복지정책 형성과정에서 국민이 주체로서 스스로 참여하고, 서비스선택과 제공 및 평가과정에도 참여하며, 국민의 삶의 질은 스스로 발전시킨다는 국민참여를 정부가 유도하려고 하고 있다.

결국 참여복지는 국가가 나서고 국민이 참여하는 모두를 위한 복지(welfare for

8) 1990년대의 대표적 사회복지 관계법령으로는 의사상자보호법(1990년), 고령자촉진법, 영유아보육법, 청소년 기본법(1991년), 고용보험법, 귀순북한동포보호법, 일본군 위안부에 대한 생활안정지원법(1993년), 성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률(1994년), 정신보건법, 사회보장기본법, 여성발전기본법, 국민건강증진법, 입양촉진 및 절차 등에 관한 특례법(1995년), 사회복지 공동 모금법, 장애인, 노인, 임산부 등 편의증진보장에 관한 법률, 국민의료보험법, 가정폭력방지 및 피해자 보호에 관한 법률(1997년), 국민건강보험법, 국민기초생활보장법, 남녀차별금지 및 구제에 관한 법률(1999년), 장애인고용촉진 및 직업재활법(2000년) 등을 지적할 수 있다.

all, welfare by all)의 이념을 내세우며 국민의 삶의 질 향상을 위한 새로운 성장 잠재력의 발견을 모색하고 있다. 하지만 노무현정권의 참여복지정책은 수사적이고 관념적인 표현으로 장식되고 있다는 비판을 받을 수 있다. 그러나 참여정부는 지방 부권화를 강조하면서 사회복지 전달체계의 변화를 모색하고 있다. 사회복지사무소가 시범운영되고 있고, 지역사회복지협의체가 2005년 하반기부터 각 지방자치단체에서부터 실시되고 있다. 그러나 지방자치 역량이 부족한 상태에서 이런 국민 참여에 의한 복지국가건설은 모험적 성격이 크다. 오히려 지방분권의 지방자치 역량은 지방유력인사들에 의해 이뤄질 공산이 크며 이들은 복지정책보다 경제정책 위주의 지방자치로 이어질 가능성이 크기 때문이다.

3. 지방특색에 맞춘 사회복지정책

오늘날 중앙집권적 사회복지정책은 지방분권화로 분화되어지고 다시 통합을 이루려는 시도가 대세를 이루고 있다. 현재 형식분권이나 실제분권이나의 논란은 존재하지만 중앙정부에 의한 지방분권화의 기류는 강하게 나타나고 있다. 1987년에 열린 전국사회복지대회에서 지방자치제의 실시 그 자체가 국민의 참여와 복지를 획기적으로 증대시킬 수 없다는 사실을 확인한 적이 있다. 이는 지방자치의 성격이나 내용, 방향이 사회복지의 측면을 얼마나 충실히 내포하고 있는가에 달려 있다는 점이다(한국사회복지협의회, 1987). 실제 연구에서 지방자치의 실시는 전체적으로 지방정부의 복지정책 정향에 감소효과를 준 것으로 나타났으나(경제적 요인의 효과), 다만 그 감소효과는 지방정부의 계층에 따라 차별적인 것으로 나타나고 있다(이승종·김홍식 1992). 이런 내용은 강운호(2003)의 연구결과에서 보다 더욱 뚜렷하게 나타나고 있다. 지방정부의 정책 정향을 개발지향론(경제적 관점)과 복지정향론(정치적 관점)으로 나누고 재정자립도와와의 관계를 설명하고 있다. 재정자립도가 낮은 지방정부는 개발지향이거나 동시회피형이며, 재정자립도가 높은 경우는 동시지향형이며, 재정자립도가 전국 평균에 가까운 지방정부는 복지지향형이라는 것이다. 다시 말해 복지수요가 큰 지방일수록 개발지향형이고, 복지수요가 작은 지방일수록 복지지향형이라는 점이다. 낙후된 군지역이 개발된 도시 지역보다 생활보호대상자가 많고, 재정자립도도 낮기 때문에 나타나는 현상으로 군지역과 중소도시 지역에서 개발지향형이 많이 나타난다는 점이다.

결국 지방정부는 중앙정부와 상호 연계하면서 자본주의의 근간인 시장경제를 회

복시키고 사회주의적 개인의 삶을 균등하고 윤택시키려는 노력이 필요하다. 지역의 자원을 총동원하고 이를 근거로 지방이양사업인 대인사회복지서비스에 관련된 사회복지사업을 지방자치단체의 자율에 따라 정책수립 및 행정이 이뤄져야 한다. 그러나 현 시점에서 지방재정의 불건전성, 사회복지지향보다는 경제개발지향적 정책개발, 중앙행정에의 의존 관행 등으로 자체 주민의 복지 증진을 위한 사회복지정책개발이 어려운 상태이다(백종만, 2005).

우리나라 지방정부는 중앙정부의 복지정책결정과정에서 크게 의존하고 있지만 이제 지방정부의 복지정책은 자율적으로 지역의 실정과 지역 주민들의 요구에 부응하여 이루어져야 할 시점에 놓여 있다. 따라서 지방자치와 사회복지가 긍정적인 상호연계로 작용하기 위해서는 대체로 지방자치의 이념과 지역사회복지의 이념적 동질성이 나타나야 한다. 동질성이 나타날 때 보다 탄력적으로 경제개발정책과 사회복지정책이 형성될 수 있다. 하지만 서로간의 갈등의 폭이 커지면 커질수록 사회복지정책의 수립과 결정과정에 어려움을 감수해야 한다. 따라서 지역의 경제적, 지리적, 사회적 자원을 명확하게 이해하고 지속가능한 미래의 발전을 모색하며, 현존하는 주민의 복지욕구를 수용하려는 노력이 필요하다. 따라서 지방자치와 사회복지의 이념적 동질성의 확보는 매우 중요하며, 이를 통한 주민복지욕구를 수용하고 전달하는 복지시스템의 구축도 상호 연관적으로 구성될 수 있어야 한다.

이를 바탕으로 사회복지서비스 분야에서도 지역 여건에 맞게 토론 협동적 사회복지 전달체계가 구축되어야 한다. 공공부문과 민간부문이 서로 토론하고 협동하면서 지역주민들의 복지욕구를 수용하고 해결하려는 노력이 필요하다. 이제 지방도 변화를 주도하고 지역 주민에 밀착한 새로운 서비스를 개발할 의욕과 능력을 갖추기 위한 변화를 선도해야 한다. 그러나 지역에 맞는 사회복지정책의 수립을 위해서는 시급하게 지역의 자율성 신장과 서비스 공급능력을 포함한 재정확보라는 과제를 얼마나 조화롭게 해결할 수 있는가가 관건이 된다.

III. 환경복지사회

전통적 정치, 국가, 민주주의 이론들은 매우 복잡하고 추상적인 개념들을 사용하여 전개되어 왔다. 이와 비교해서 오늘날은 개인 일상적 생활세계에서의 정치로 변화되고 있다. 새로운 사회운동, 지역주의 그리고 환경운동 등은 실제적으로 인간의

삶과 관련된 정치참여의 이야기이다. 생활세계의 정치는 거대정치가의 국가행위 대신에 대중들의 삶에, 엘리트의 합리적인 사고 대신에 하잘 것 없이 보이는 생활의 경험에 그리고 공공의 삶 대신에 사생활과의 관련성에 주목한다. 이전의 정치는 공공성, 투쟁, 권력으로 이해되었던 반면에 생활세계의 정치는 친근감, 인간적 믿음, 의견교환의 자유로움 등으로 이해된다. 그러나 생활세계의 정치는 개인들 대다수가 성찰적 의식을 소유할 때 성공할 공산이 크다. 개인의 의식이 허위의식에 가까울 때 생활세계는 정치에 완전히 종속되기 때문이다. 국민의 의식이 다양하고 성찰적일 경우에 지배 이데올로기는 가면을 벗게 되고, 정치 이데올로기에 의해 생활세계가 이용당하지 않게 된다.

생활세계가 정치에 식민지화된 상태에는 강력한 법으로 규정된 사회관계가 이행된다. 강력한 사회통제 하에서 사회관계들은 남성과 여성 사이의 가부장적 관계, 부모와 자식간의 서열관계 그리고 선생과 학생간의 권위관계가 강조된다. 생활세계의 식민지는 위에서 아래로 하향식 명령에 근거를 두지만, 생활방식의 변화는 아래로부터 위로의 상향식 요구반응으로 나타난다. 이러한 생활방식의 변화는 개인의 사회적·개인적 삶의 변화 혹은 창조를 의미한다.⁹⁾ 생활방식변화의 원천은 현재 지배하는 문화에 대한 대안적이고 대항적인 기능이 새롭게 형성되어야 한다. 대항적이고 대안적인 문화생산을 통해 성찰적 개인들은 실제로 지배문화의 영향력을 벗어나려는 적극적인 활동을 할 수 있기 때문이다.

생활방식의 변화는 국민들이 적극적으로 활발한 정치참여로서 나아가며 새로운 대화방식의 정치문화가 창조된다. 계속적으로 지배문화를 견지하면서 피지배계급 혹은 소외된 자들에 대한 권리를 주장하는 대화의 정치문화가 재생산 될 때에 비로써 개인적 자유와 삶이 더욱 보장 받는 사회복지정책이 수립될 수 있다. 경제도 재벌에 의해서 혹은 경영전문가에 의해서 이뤄지게 되면 일상생활에서의 경제라고 할 수 없다. 모든 국민이 적극적으로 활발한 경제참여가 일어날 때 경제에 생활방식의 변화가 일어나게 된다. 환경이 경제의 주축에 선다는 사실은 국민이 모두 환경에 참여하였을 때만 가능하다. 환경이 바로 관광과 산업의 가치를 갖게되기 위해서는 모든 국민이 환경에 대한 가치를 인식하고 활발한 대화가 이뤄지며 다른 사람들에게

9) 윌리엄스(Williams, 1983)는 이러한 생활방식의 변화를 '부상적 문화 (emergent culture)'라는 개념으로 대신한다. 이 개념은 현재 문화적 상황(지배 이데올로기 혹은 지배 체계모니)을 철저히 분석하고 새로운 대안적 삶의 방식을 창출한다는 의미를 갖고 있다. 부상적 문화가 존재한다는 것은 지배문화에 종속되지 않은 새로운 의미와 가치들, 새로운 실천 행위들, 새로운 중요성과 경험들이 끊임없이 만들어내는 것을 의미한다.

환경을 보여주었을 때 분명한 가치적 자원으로 나타나게 된다.

스웨덴의 정치문화는 서구 유럽의 정치문화와 역사적으로 궤를 같이 한다. 자유주의 자본주의를 거쳐 사회민주주의의 위기상황을 그대로 답습하면서도 사회민주주의적 사회복지정책을 유지하고 있다. 그들은 자신들이 갖고 있는 자산을 냉정하게 파악하고 미래에 그들이 경제와 사회복지를 어떻게 이끌어 나갈 수 있을가에 대한 항상 새로운 고민에 빠져 있다. 그래서 그들은 자신의 자산인 환경에 시각을 돌리고 있고 새로운 생활방식의 정치변화를 강조하고 있다. 그러나 스웨덴도 현실 보수 유력 정치가들의 입김은 여전히 강하고, 환경복지로 나아가는 길은 급진적 참여민주주의자들의 적은 목소리에 한해서 전개되고 있다.

1. 환경복지와 성찰적 의식

환경은 산업사회의 출현과 더불어 문제시되기 시작하였고, 산업화의 수준이 높을수록 자연환경과 사회환경의 질에는 문제가 나타났고 이에 따라 논의가 활발해지고 있다. 산업사회 발전으로 환경문제에 대한 경각심을 불러 일으킨 사건이 1972년 <로마보고서: 성장의 한계(The Limits to Growth)>의 출간이었다. 지구의 자연환경의 미래뿐만 아니라 일상생활에서 의식주 및 질병 등의 생활환경도 위험수위에 도달했다는 사실이 충격과 놀라움으로 나타나게 되었다. 이로부터 1990년대 <리우선언>에 이르기까지 환경위험에 대한 경각심이 고조되기 시작하고 있고 이에 대한 자각이 일어나며, 오늘날에도 의제21(Agenda 21) 혹은 지속발전가능한 사회(sustainable society) 등의 명분으로 성찰적 사회건설에 주력하는 모습이 나타나고 있지만 여전히 경제정책과 비교해서 변방에 놓여 있는 실정이다.

사람은 자연환경 뿐만 아니라 스스로 만든 사회환경 속에서 생활하고 있다. 그럼에도 불구하고 환경은 자연환경에만 국한시켜 자연환경의 오염, 자연생태계의 파괴 등에만 논의되고 있다. 이로 인해 환경에 대한 논의는 일상적 삶의 문제와 직결되는 사회환경을 제대로 거론하지 못하는 상태이다. 이제 자연환경과 사회환경을 포함한 포괄적 차원에서 환경에 대한 현실적 담론이 필요하다. 인간에게 환경이 문제시되는 것은 환경이 인간의 삶과 밀접한 관계를 맺고 있기 때문이다. 자연·사회환경은 인간의 삶에 필수불가결한 부분이다. 환경이 인간의 삶을 결정할 수도 있고, 인간은 환경을 능동적으로 변화시킬 수도 있다. 그래서 환경은 인간의 복지와 삶의 질을 개발시키는데 긴요한 물질적·비물질적 자원을 제공하게 된다. 따라서 인간이 추구하는

복지가 향상되기 위해서는 자신이 살아가는 환경 역시 최상의 상태로 나아갈 때만이 가능하다. 따라서 오늘날 사회복지는 환경을 고려하지 않고는 생각할 수 없는 상황이 되었다(정대연, 2004).

사람은 주어진 자연·사회환경에 단순히 반응하지 않는다. 개인들이 가지고 있는 가치판단에 기초하여 자연·사회환경을 나름대로 평가한 후에 그 평가에 기초하여 반응한다. 이 때문에 객관적으로 아무리 쾌적한 환경이라 하더라도 그것에 대한 각자의 주관적 평가에 따라 만족의 정도가 달라지고, 이 만족의 정도는 지역에 따라 차이가 생기며 궁극적으로 자신의 삶에 대한 만족과 연결될 뿐만 아니라 환경변화에 적용되게 된다. 이로서 환경에 대한 사고는 개인의식과 밀접한 관계를 맺는다. 또한 환경복지의 출현과 발전은 이런 환경에 대한 개인의 의식에 의존해서 유지, 창조 혹은 쇠퇴로 나아가게 된다.

환경복지는 지금까지 유지되던 개인의 의식변화에 의해서만 일어난다. 다시말해 개인들의 새로운 성찰적 의식을 바탕으로 하는 일상적 생활방식의 변화를 통해서만 일어나게 된다. 역사적으로 개인의식의 변화는 다양하게 경험했다. 근대사회가 도래하면서 개인의식은 합리성을 근거로 변화하였다. 독일의 사회학자 베버는 근대 자본주의와 합리성은 떼어낼 수 없는 선택적 친화력을 지녔다고 주장하고 있다. 이것이 바로 산업화 사회의 일상생활을 변화시킨 가장 주요한 개인의식 변화라고 할 수 있다(Reich 1970). 봉건사회에서 근대사회로의 전환은 사람들에게 부의 축적 가능성을 열어 놓았다. 누구든 열심히 노력하면 경제적으로 부를 축적할 수 있기 때문에 이로서 사람들은 거의 모든 행위의 근거를 경제합리적 목적에 두고 이행하게 된다.

다음으로 개인의식 변화는 조직에 관한 것이었다. 개인의 경제합리성에 근거한 행동에 대해 어떻게 통제, 관리하며 또한 사회문제로 야기된 사회불평등 현상을 해결할 수 있는가에 주목하였다. 그래서 개인의식변화는 조직과 유기적 연대에 두게 되었다. 국민경제가 효율적으로 성공하기 위해서는 국가조직에 의해 주도되는 경제발전계획이 가장 바람직한 형태이기 때문이다. 또한 현실적으로 부의 축적은 부르주아지에 의해 이뤄지기 때문에 사회발전은 빈익빈 부익부로 나아가는 사회불평등문제를 더욱 심각하게 할 것이고, 여기서 국가는 주도적으로 분배의 문제에 더 나아가서 노동관계의 민주화에 관여해야 한다. 이런 다양한 자본주의의 모순을 보다 효율적으로 해결하고 유지하기 위해 조직 특히 관료제에 의한 지배와 유기적 연대를 강조하게 된다. 그래서 베버는 자본주의의 발전이 지속되는 한 개인들은 어쩔 수 없이 철의 감옥과 같은 관료제에 갇힌 채 생활할 수밖에 없다고 주장한다. 이런 상태에서

개인들의 일상생활은 국가주도적 정치에 식민지화되게 되며, 개인은 정치 이데올로기에 의한 허위의식이 당연한 것으로 받아 들이는 의식정체감과 이에 상응하는 생활방식이 이뤄지게 된다.

허위의식에 의해 허덕이는 상황에서 이제 성찰적 개인의식의 변화가 태동하게 된다. 우선 개인들 스스로 지금까지 사용한 의식이라는 개념 자체에 대해 새로운 해석을 하게 된다. 의식이란 이전에는 개인의 배경, 교육, 정치, 직관, 가치, 철학 등과 관련하여 차별적으로 형성되었다고 인식했다. 그러나 점차 의식은 이러한 변수들을 초월한 것, 이들 총체보다 더욱 큰 것으로 인식하기에 이른다. 의식이란 인간 전체를 말하는 것이며, 그의 생활양식의 기초이다. 그것을 토대로 인간은 자기 자신의 생활을 창조하고 그 위에서 자신이 살아갈 사회를 창조하게 된다. 현대의 최대과제는 빈곤, 무의미, 자살, 범죄, 개발, 파괴 등과 같은 현실적 사회문제와 밀접하게 관계를 한다. 오늘날 생활방식의 변화를 강조하는 세대들은 이런 문제에 대한 대안적 해답을 찾으려 한다. 그 해답은 생명의 재생과 평등을 기초로 하고 있는 것이며 거기에는 우리의 근원이나 우리 자신을 회복시켜주는 희망이 깃들어 있는 것이다. 20세기 후반에 들어서 물질적 사상에 의한 시대착오적인 의식과 관료와 국가의 효율성에 지배된 비인간적인 의식과의 결합에 회의를 느끼기 시작했다. 권력장치와 허위의식은 냉혹하고 무참한 파괴의 신으로 나타나 환경을 파괴하고 인간적 가치를 폐물화하고 개인들의 생명과 정신에 지배를 자행했다. 이제 생존 그 자체의 위협에 직면하여 성찰적 개인들은 긴급한 생명과 평등의 필요성에 적합한 의식을 만들기 시작했다.

성찰적 의식은 먼저 젊은 세대에 의해 주도하게 된다. 이후 성찰적 의식은 계속보다 더 넓은 층을 향하여 퍼져나가며, 속도는 느리지만 진행되게 된다. 새로운 의식은 직접적인 정치수단이 아니라 문화의 변혁과 인간생활의 내부의 변혁에 의해서 달성하게 되는 것이며 나아가서는 그 달성은 정치와 경제의 변혁으로 나타나게 된다. 새로운 의식은 우리를 파괴로부터 구원하고 평등의 사상을 강조하게 되며, 그 의식은 새로운 양식 속에서 살아가는 생활방식을 만들어나가게 될 것이다. 이 새로운 생활양식은 인간의 이익에 반대되는 것이 아니라 인간의 이익을 위하여 노동과 관료들을 어떻게 연계할 것인가에 주목하게 된다. 새로운 생활양식으로 바라본 노동의 개념은 노동 자체가 소외되지 않으며 서로간에 대화와 타협을 통해 만족도를 높이며 개개인의 자아실현 정도를 높이는 일이 될 것이다. 새로운 생활양식은 친환경적이며, 비소외적이고, 애정, 존경심, 믿음 등에 근거하여 과거에 있어서의 경쟁심, 박탈감, 소외감에 대체될 문화 공동체 형성에 뿌리를 두게 된다. 다른 표현으로 개인이

각자 자신의 인간정신 최대의 가능성을 향하여 성장할 수 있는 그러한 노동과 이런 노동의 민주화를 실현시키고자 노력하는 모험일 수도 있다. 이렇게 개인들의 성찰적 의식에 근거하여 생명과 평등 그리고 노동으로 구성되는 문화 공동체가 형성되었을 때만이 환경복지는 진정한 의미를 갖게 된다.

2. 주민참여와 환경복지

“환경복지 자본주의 사회란 환경문제와 복지문제를 동시에 풀어나감으로써 이를 수 있는 지속가능한 사회(sustainable society)이다”(최경구, 1997: 12). 환경복지의 구체적 실현은 자연환경과 사회환경을 보호하고, 사회복지적 문제들과 욕구들을(소득, 의료, 교육, 교통, 주택보장 등) 해결하는 사회로 만들겠다는 것이다. 점차 땅, 물, 나무, 산, 바다 그리고 공기와 같은 생태계가 가치있는 자산으로 인식되게 된다. 좋은 자연환경을 가진 곳에 공장을 지어야 거기서 일하는 근로자들 역시 건강과 노동만족의 상황에서 생활가능하게 된다. 좋은 공기, 깨끗한 물, 정리된 가로수, 친환경 농사가 이뤄지는 땅에서 거주하는 사람들이 삶의 질에 대한 만족도가 높아질 것이다. 틀림없이 사회환경도 지속적인 난개발에 치중하기 보다는 자연환경과의 조화 하에서 개발 혹은 재개발이 검토되어야 한다(정대연, 2003: 61).

환경복지사회는 경제발전 지향정책에서 벗어내는 모순과 불안을 극복하고 조화와 안정을 되찾음으로써 인류의 생존과 평등을 가능하게 하는 대안이다. 과거의 사회복지지는 산업화 사회에서 가장 주력하는 경제체계 예측된 속성을 지닌 것이라면, 환경복지란 탈산업화된 사회에서 지속가능한 사회복지체계(sustainable social welfare system)로서 경제, 환경 그리고 삶의 질이란 세 가지 목적을 동시에 해결하려는 시도이다. 이를 위해 소비의 감축, 환경파괴의 제한, 의식과 생활방식의 변화 그리고 특수한 사회의 적절한 미래설계를 포함하는 정치·경제·사회적 시스템이 구축되어야 한다(최경구, 1997: 13; McNutt, 1995: 36-49). 이렇게 환경, 경제 그리고 복지 간의 복잡한 연계적 관계가 주민들의 성찰적 의식에 의존해서 문화창조되는 것이 바로 환경복지사회일 것이다.

환경사회복지의 주요한 특징이란 이전까지의 사회복지정책은 중앙집권적 하향식 복지정책이었다면 환경사회복지정책은 상향식이며 보다 철저한 주민참여에 의해서 이뤄진다는 사실이다. 주민들의 성찰적 의식변화를 기초로 하며, 이를 바탕으로 한 생활세계의 정책이 이뤄져야 한다. 국가 관료에 의해서나 지방유력인사에 의한 정치

에서 벗어나 일상생활의 정치로 이행되게 된다며, 이를 통해 환경사회복지정책은 더욱 훌륭하게 자신의 역할과 기능을 수행할 수가 있게 될 것이다. 이처럼 성찰적 의식과 생활세계의 정치와 맞물려 맥네트는 환경복지사회의 도래에 대한 다섯 가지의 원칙을 주장하고 있다. 첫째는 주민 중심의 원칙이다. 행동결위위원회가 충고하고 있듯이, '지구적으로 생각하고, 지방적으로 행동하라(Think globally, act locally)'는 것이다. 그러나 질적 통제가 어려울 수 있으므로 항상 지역적, 국가적, 세계적 수준의 연계 노력을 기울여 해서는 안 된다. 둘째, 사회정의(social justice)의 원칙이다. 환경복지사회는 더 적은 생산을 지향할 가능성이 있으므로 생존권적 차원에서 빈자들의 기본 욕구를 보장하는 정책을 소홀히 해서는 안 된다. 셋째는 참여(participation)의 원칙이다. 참여의 권리는 윤리적 선일 뿐만 아니라 실제적으로도 중요하며 이를 통하여 소외가 방지될 수 있다. 넷째는 예방(prevention)의 원칙이다. 많은 사회복지 정책들이 치료적인데 반해 환경사회복지체계는 예방에 초점을 맞추으로써 삶의 질을 고양시키고 비용 절감의 효과도 노린다. 다섯째는 발전의 핵심(development focus) 원칙이다. 환경사회복지제도는 다른 제도들을 발전시킬 수 있는 발전의 토대가 되어야 한다”(재인용:최경구, 1997: 14).

맥네트가 주장하는 환경복지사회의 원칙은 필연적인 것으로 보여진다. 하지만 아직도 어떤 세력이 어떤 방법으로 그와 같은 목표들을 달성할 수 있을 것인가 하는 구체적 문제는 남아 있다. 그리고 이것은 각개 사회의 역사적·문화적 특성과 사회경제적 입장, 그리고 환경의 조건에 따라서 달라질 것이다.

IV. 제주도 발전방향과 환경복지정책

1991년 3월에 한국은 기초자치단체 의회의원 선거가 실시되고 1995년 6월에 광역기초 지방자치단체장 선거가 실시되면서 정치적 민주화와 참여를 보다 진전시킬 수 있게 되었고 사회복지도 질적으로 발전될 가능성이 높아졌다. 지방자치제 하에서 그 지방의 주민은 스스로 주인이 되어 지역의 문제를 함께 논의하고 결정하며 그 결과에 대하여 책임을 지게 된다. 이렇게 정치와 행정이 주민참여를 통해 이루어지게 된다면 주민의 욕구에 부응하는 서비스를 제공하게 되며 자원분배의 효율성이 증대될 것이다. 이러한 점에서 지방자치제는 사회복지의 발전에 긍정적인 영향을 줄 수 있다. 그런데 현재의 상황을 점검해 볼 때 지방자치제는 사회복지발전에 회의적이

다. 현재 지방자치제가 실현되고 있지만 지방정부는 단지 중앙정부의 정책결정을 집행하는 역할만 행하고 있기 때문이다.¹⁰⁾ 그러나 엄밀히 표현하면 중앙집권적 차원에서 지방정부로의 변화는 지방유력인사에 의한 발전방향과 사회복지제도로의 도입을 어느 정도는 허용하게 되었고, 앞으로 지방자치의 범위는 넓혀질 공산이 크다고 하겠다. 이러한 변화는 이전의 시기에 비해 분명히 사회복지의 발전을 이룰 수 있는 동기를 제공하며, 앞으로 주민 참여에 의한 사회복지의 길이 더욱 열려질 가능성을 보여주기도 한다. 하여간 현재 제주도의 상태에서 사회복지정책은 주민참여보다는 지방자치단체장과 지방유력인사의 권한이 더욱 강화된 상태에서 계획되고 집행될 공산이 크다.

국가 또는 지방자치의 유력인사의 간섭을 통해 진행되는 제주도의 사회복지의 철저하게 관광개발주의적 관점에서 이뤄지고 있다. 따라서 국가와 지방자치는 개인들에게 기회를 평등하게 제공하고, 성과에 따라 균등하게 이익을 배분되도록 집행되기 보다는 사회불평등과 권력가들의 이익을 우선시 하고 있다. 이런 제도하에서 이행되는 지역사회복지실천은 복지를 요하는 개인들보다는 상중간계급을 위한 사회복지실행에 불과하게 된다. 따라서 새로운 대안으로 주민의 성찰적 의식과 적극적 주민참여를 통해 이뤄지는 환경보전주의적 관점에서의 사회복지의 변화는 이념적이지만 진지한 논의가 필수적이라 할 수 밖에 없다. 이런 관점에서 제주도에서 이뤄진 관광개발중심적 관점에서의 사회복지발전과 이념적이지만 논의가 필요한 환경보존적 관점에서의 사회복지지향을 지적하고자 한다.¹¹⁾

1. 관광개발중심적 관점의 사회복지정책

제주도 사회복지 발전과정은 제주도 개발계획과 밀접한 관계를 맺는다. 1960년대 이래 제주도는 크게 3가지 개발계획 즉 국제자유지역개발계획, 관광개발계획 그리고 산업개발계획을 추진하고 있다. 이 중 제주도가 가장 우선적으로 추진하는 계획은 관광개발계획임에 틀림없다. 따라서 국제자유지역개발계획과 산업개발계획은 관

10) 이렇게 볼 때 지방자치제 하에서 사회복지가 발전한다는 이념적 주장과 반대로 퇴보한다는 현실적 주장이 팽배하게 나타날 수 있다. 즉 지방자치제 하에서 사회복지가 발전한다는 주장은 성숙된 지방자치제를 염두에 두고 있는데 비해, 사회복지가 퇴보한다는 주장은 현실에 존재하는 부실한 지방자치제를 토대로 하고 있기 때문이다.

11) 이와 유사한 설명은 밀브레스(Milbrath, 1989: 119)에 의해 "지배적 사회 패러다임(Dominant Social Paradigm: DSP)과 새로운 생태주의적 패러다임(New Ecological Paradigm: NEP)"의 비교로 지적되고 있다. 이에 대해서는 한국사회학회 역음(2001: 328)을 참고할 것.

광개발계획과 연계되어 움직이게 된다. 관광개발계획을 근거로 특정자유지역개발구상이 나왔고 급기야는 2004년 국제자유도시특별법의 제정과 제주특별자치도의 논의로 이어지고 있는 것이다.

다시 말해 국제자유지역조성의 제주도 개발계획은 국제관광지로 도약하는 기본방향에 지나지 않는다. 국제자유도시특별법에 제시된 목적을 보면 다음과 같다: "제주도 일원을 세계적인 관광지로 조성하기 위한 종합개발계획을 수립 추진하고 자원을 효율적으로 보존하면서 도민 생활을 향상시키는데 필요한 사항을 규정한다." 그러나 이 내용은 논쟁에 휩싸이게 되고 수정을 가하기에 이른다. 따라서 국제자유도시특별법은 나중에 "제주도 종합개발계획의 수립과 시행에 관한 사항을 규정하여 제주도민이 주체가 되어 제주도의 향토문화를 창조적으로 계승 발전시키고 자연 및 자원을 보호하며 농업·임업·축산업·수산업 기타의 산업을 보호·육성함과 동시에 쾌적한 생활환경 및 관광여건을 조성함으로써 제주도민의 복지향상에 이바지함을 목적으로 한다"(인용: 이상철, 1998:110)는 내용을 담고 있다. 이에 대해 이상철(1998:112)은 다음과 같이 평가하고 있다: "계획의 성격·기조·내용과 발전전략을 액면 그대로 받아들이면 이 계획이 지향하는 바는 매우 이상적이라고도 할 수 있다. 그러나 명시된 이념구체적 내용과 실천가능성(을 파악하면: 황석규 첨가) 실제 의도 사이에 괴리가 없으리라고 보기는 어려운 점이 많다. 예컨대 보전과 개발의 조화를 지향한다고 표현하고 있으나 실제 내용을 보면 개발에 중점을 두고 있음이 명백해진다. 투자계획을 분석해 보면 표명된 균형개발이 아닌 관광편향적인 개발의도가 강하게 나타난다. 투자재원 확충방안을 보아도 제주도민이 주체가 되기는 힘들다는 것이 드러난다." 결국 제주의 지방정부가 주도하고 유력인사들이 가세하는 거대 프로젝트인 국제자유도시진행과 제주특별자치도는 경제성장을 최고의 목표로 설정하고 개발정책에 노력을 집중함으로써 사회복지는 상대적으로 소홀히 하고 있음을 인식하게 된다.

이러한 관광개발주의적 관점에서 사회복지정책은 다양한 특징을 갖게 된다. 첫째, 개발을 주도하는 지방정부조직은 경제성장정책을 우선시하며 하향식 사회복지정책을 지속적으로 유지한다. 관료적이며 정치적인 하향식 사회복지정책으로 복지성과에 대해 주민들은 만족보다 불만이 많게 된다. 그 가장 큰 이유는 주민 복지욕구에 의한 사회복지정책이 생겨난 것이 아니라 지방정치와 경제를 위한 도구로 사회복지를 이용하기 때문이다.

둘째, 개발을 주도하는 지방정부조직은 산업을 구상하는 것과 더불어 추진에도 적극 참여한다. 고부가치 성장산업을 지정하고 1, 2, 3산업에 지원 및 장려에 노력한

다. 적극 지원된 산업체의 효율성을 높여야 함으로 경제적으로 빈약한 산업체와 농가보다는 안정되고 검증된 산업체와 농가를 중심으로 정책수립 및 추진가능성이 더욱 높아진다. 경제개발주도에 의해 사회복지정책은 뒷전으로 밀쳐지게 된다.

셋째, 사회복지의 정책결정과 예산편성에 지방자치단체장의 권한이 높다. 정책을 결정하는데 지방의회의 영향력이 적지 않게 작용하기는 하지만 정책결정과 예산편성에 대해서는 일정한 한계를 가지고 있다. 현재의 의회는 예산에 대한 심의와 삭감 권한은 있지만 항목과 예산액에 대한 조정 권한은 가지고 있지 못하기 때문이다. 따라서 이런 높은 권한을 갖고 있는 지방자치단체장은 자신의 정치적 영향력을 키우기 위해 사회복지의 수혜자보다는 경제개발의 수혜자들에 가까운 정책과 예산편성이 이뤄질 공산이 크다.

넷째, 지방자치를 위한 정치·재정적 경험의 부족으로 제주도는 중앙정부의 주도 하에 존재해야만 지방정부의 운영 및 재정을 확보할 수 있다. 지방정부가 가지고 있는 재정적 자립의 한계 즉 50% 이상의 재정을 의존하는 것이 현재의 제주 상태이기 때문이다. 중앙정부로부터 완전한 재정독립이 되지 못하고 예산을 의존할 시에는 중앙정부와의 타협을 위한 지방정부의 안건은 사회복지예산을 늘리기 보다는 개발 계획예산의 명목을 제시하는 것이 높은 평가를 받게 된다.

다섯째, 관광개발정책의 수혜자는 외국기업가, 본토투자자, 소수의 지방유력인사와 건설업체 등이 포함되며, 이들에 의해 경제성장을 위한 개발의 명목으로 환경파괴의 피해가 심각하게 이뤄질 공산이 크다. 주민들은 "그 동안의 개발에 대해 잘못되었다는 의견이 잘 되었다는 의견보다 훨씬 많다. 주된 이유는 외지인에 의한 토지경제적 잠식과 자연경관의 파괴이다. 즉 주민들은 개발이익의 외부유출과 육지사람들의 토지소유에 대해 부정적으로 보면서 박탈감을 느끼고 있는 것이다. 개발이익의 분배는 아주 잘못되고 있다고 본다"(이상철, 1998: 119).

결국 현재 제주지방자치의 행정과 정치는 생활세계를 식민화한 하향식 개발정책에서 이행되고 있다. 공공성, 권력, 권위, 통제, 관리의 개념들이 난무하고 신의, 믿음, 대화, 논의 등과 같은 문화공동체 형성은 기대하기 힘든 상태이다.

2. 환경보존적 관점의 사회복지정책

이념적인 환경보존적 관점의 사회복지정책은 주민들의 성찰적 의식과 상향식 요구반영을 기반으로 한다. 제주에서 환경, 경제, 복지의 세가지 목적을 해결하기 위해서는 이전처럼 위에서부터 명령된 사회복지가 아니라 아래부터 주민의 복지욕구를

충족시키려는 사회복지의 창조를 이루어야 한다. 관광개발중심적 관점에 비해 경제적 복지향상을 피하기 힘들지만 환경보존적 관점은 의식함양적 측면에 높은 가치를 더함으로써 새로운 제주다운 생활양식의 고착화에 노력할 수 있다.

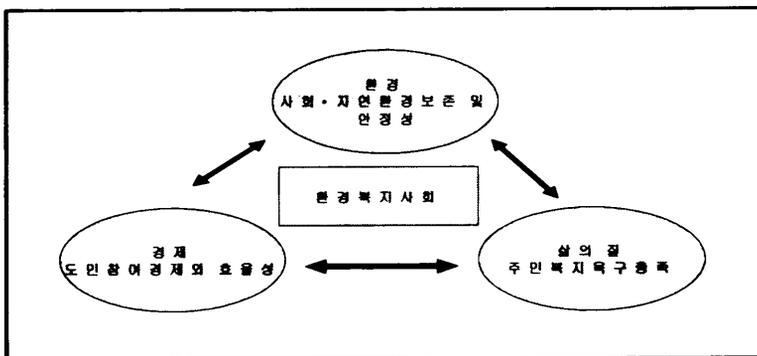
환경이 주요한 문제로 떠오르는 한국사회의 주요지방 중에는 필히 제주도가 속해 있을 것이다. 제주도는 관광과 1차산업이 가장 주요한 경제의 두 축임은 누구도 부정할 수 없다. 따라서 제주도민들은 다른 어느 한국지방사회에서와 다르게 환경에 대한 생각과 가치가 남다른 가능성이 높다. 관광산업은 자연과 문화가 자산이기 때문에 환경과 밀접한 관계를 맺고 있다. 척박한 자연조건에서 생활하면서 어렵게 생활하던 제주의 문화가 오늘날은 역으로 훌륭한 자연환경으로 탈바꿈한 사면의 바다, 한라산과 오름 그리고 다양한 식물 등은 관광의 자원임에 누구도 부정하지 못한다. 제주환경이 경제의 주축에 선다는 사실은 국민이 모두 환경에 참여하였을 때 가능하다. 환경이 바로 관광과 산업의 가치를 갖게 되기 위해서는 모든 도민이 환경에 대한 가치를 인식하고 활발한 대화가 이루어지며 다른 사람들에게 제주환경을 보여주었을 때 분명한 가치적 자원으로 인식되게 된다. 또한 관광은 교통의 문제와 관계한다. 보행의 순간에도 관광을 할 수 있도록 가로수는 독특한 종류의 수목으로 심어야 하고, 우거진 수목 사이를 거닐며 수목의 틈새로 보이는 청명한 하늘은 훌륭한 관광자원이 될 것이다. 이런 보행의 거리조성은 교통문제의 해결과 동시에 관광산업에 주요한 자산일 것이다. 그러나 현재 50만 인구의 제주도에 10만대가 넘는 자동차가 보급되어 있다. 숲으로 우거진 가로수와 도로는 병들어 가고 있으며 급기야 자동차 배기가스가 주범인 산성비가 내리는 지역으로 변화되었다. “관광객 유치라는 명목하에 행해지는 무분별한 도로개발 및 산림 훼손 등으로 제주의 환경은 날로 훼손되어 가고 있다”(문미희, 제주일보 2004.1.5일자). 이런 교통의 문제를 해결하지 못한다면 제주 미래의 관광산업은 위기에 봉착할 것은 당연한 일이다.

청정한 환경에서 자라는 1차산업의 생산물들은 앞으로 웰빙의 시대가 지속된다면 가장 가격경쟁력이 있는 고부가가치의 상품으로 각광을 받을 것이다. 따라서 제주도는 신성장산업과 기존산업 고부가가치화를 위해 건강·뷰티 생물산업과 친환경농업 생산산업에 주력하려는 산업구상을 하고 있다. 그러나 이러한 지방정부의 구상과 추진은 상당한 문제를 야기할 공산이 크다. 여기에는 특히 주민참여가 친환경농업생산에 한해서만 이뤄질 공산이 크며, 만일 실패하게 되면 그 책임을 지방정부가 질 가능성이 희박하다. 이전처럼 결과의 실패는 농민이 피해자가 되는 것이다. 오히려 지방정부는 주민 혹은 도민들이 이행하고자 하는 산업에 대해서만 보조적으로 나섰다 피하지 말고, 노동조건조성, 노동교육 및 금융지원을 통해 적극적으로 이들에게

능동적으로 참여할 수 있게 해야 한다. 지방정부는 거대하고 집약적 산업에 지원하기 보다는 주민들 스스로의 인식에 의해 행해지는 산업에의 도움을 주는 정책으로 선회해야만 한다. 이상철(1998: 119-120)은 조사결과 다음과 같이 요약하고 있다: "도민들이 생각하는 바람직한 개발방향은 소득수준이 전국평균보다 조금 떨어지더라도 환경보전과 자연경관을 우선으로 하는 제한된 개발이다. 다시 말하면 '자연이나 농촌경관이 그대로 남아 있는 소박한 생활분위기'이거나 자연경관을 살리는 개발로 자연환경 등을 변화시키지 않은 범위의 개발을 선호하고 있다".

환경보존적 관점에서 사회복지정책이 진행되기 위해서는 절대적으로 지방자치 하에 지역주민의 참여가 선결되어야 한다. 그러나 현재의 지방자치제는 지역주민의 욕구가 지방정부의 행정에 반영될 수 있는 제도적 통로를 가지고 있지 못하다. 물론 단체장을 직선으로 선출하기는 했지만 아직 경험이 짧고 또 주민의 직접 참여방안이 없는 상황이기 때문에 지역주민의 욕구를 반영하는 제도적 통로가 만들어지기 어렵다. 이러한 상황에서 정책적 지지를 획득하기 위해 주민욕구에 의한 사회복지에 우선순위를 두고 있다는 지방자치제의 주장은 설득력이 약하다. 한 예로 제주지방정부가 주력하는 사회복지서비스정책을 면밀히 따져보면 노인과 장애인 중심의 사회복지서비스가 다른 영역에 비해 과다하게 나타나고 있다. 지역복지예산의 급속한 성장에도 불구하고 특히 아동, 청소년 그리고 한가정복지에 대한 사회복지서비스는 취약한 상태이다.

주민들의 새로운 의식과 생활방식, 경제의 참여와 효율성 그리고 주민복지욕구를 강조하는 전문적인 지방정부의 창조만이 환경복지사회로 나아가게 되는 계기가 될 것이다. 이를 근거 도식화하면 다음과 같다.



<그림 1> 환경복지사회

제주도가 특별자치도로 이행되는 지의 여부를 떠나 앞으로 지방자치역량은 지속해서 넓어질 공산이 크다. 이 때문에 지역주민의 실제적 욕구에 기반한 복지정책을 펼 가능성이 과거보다 훨씬 높아졌다고 하겠다. 따라서 민선자치단체장이나 지방의회의 의지에 따라 독자적인 사회복지계획의 수립이 가능하게 된다. 즉, 지역사회의 특성과 지역주민의 욕구에 신축적이고 즉각적으로 대응할 수 있을 뿐만 아니라 과거의 획일적인 복지정책이 점차 다양화될 것이기 때문이다. 만일 관광개발주의적 관점에 벗어나 새로운 관점에서 사회복지정책을 수립하려고 한다면 생활세계의 민주적 방식을 기반으로 민선단체장이나 지방의회는 다양한 사회복지정책을 시도할 수 있다. 이런 관점에서 환경보존적 관점에서 사회복지정책도 하나의 대안으로 시도할 가치가 있다.

지방정부가 점차 지역주민들의 생활을 향상시키기 위한 정책에 보다 많은 관심을 가지게 된다면, 동시에 지역주민들도 정치와 행정에 대하여 적극적으로 참여하여 사회복지욕구를 정책에 반영시킬 수 있게 되어야 한다. 이렇게 지방정부와 주민들의 대화창구가 개방될 때 새로운 사회복지정책의 변화를 가져올 수 있다. 지방정부는 주민 참여를 기반으로 하는 생활방식의 변화를 적극 추진해야 한다. 이를 위해 중간다리 역할을 할 수 있는 사회복지 전달체계 및 시민봉사단체의 다양하고 적극적인 활동들이 이뤄져야 하며, 이런 중간단체를 활용하여 주민들의 욕구를 수용할 수 있어야 한다.

지방정부는 관광에 대한 현실적 문제를 올바로 직시할 필요가 있다. 제주는 자연적 특성에 입각하여 국제관광지로 발전하기 위해서는 많은 어려움이 있다. 이전처럼 제주의 관광이 지속적으로 오락과 유흥을 통한 인위적 관광도시로 지향할 수는 더 이상 없다. 이제 제주도는 특화된 제주관광개발에 주력해야 한다. "특화가 제주의 경쟁과 번영을 보장해 줄 수 있는 거의 유일한 길이다. 제주가 대도시를 닮으려고 해서는 도무지 승산이 없다. 어느 곳에서나 쉽게 발견할 수 있는 그저 그런 시설과 서비스로는 어렵도 없다. (...) 주목할 필요가 있는 것이 '제주=섬'이라는 기본개념이며 그것이 주요 콘텐츠가 바로 생태와 문화이다. 생태와 문화는 관광으로부터 보호되어야 할 대상이 아니다. 그것은 관광생산을 위한 기초적 원료로서, 관광객의 시선을 모을 수 있는 지역가치로서, 오히려 찾아 가꾸어야 할 관광가치이다"(송재호, 2004: 28-29).

자연환경을 이용한 수익경제를 활성화시키고, 기존에 개발된 생활환경의 재계획·개발을 시도될 수 있다. 다시 말해 환경보존 또한 환경원형보존을 위해 건설과 건축은 필수불가결하다. 환경보존은 그대로 놔두는 것만을 의미하지 않는다. 환경보존

은 미학적으로 역사·문화적으로 개발되어야 그 가치를 더할 수 있다. 자연환경은 그대로 놔두어도 변화를 하며, 사회환경도 그대로 놔두면 부식되고 쓸모없이 된다. 체계적이고 미래지향적인 환경보존을 위한 개발정책이 병행되어야 한다. 이렇게 환경을 미래지향적이며 역사·문화적으로 사고하여 개발되었을 때에 가치있는 자원으로 자리매김을 할 수 있다.

환경보전적 관점의 사회복지정책을 위해 시스템구축의 대전환이 필요하다. 중앙, 지방정부, 소수엘리트에 의한 사회복지정책은 성공할 수 없다. 앞으로의 새로운 사회복지정책은 주민들의 적극적인 지지와 참여없이 불가능하다. 이를 위해 제주의 환경복지는 획기적인 사회복지시스템의 변화를 요구된다. 경제적 논리만이 아니라 사회공평성을 위한 민주적 합의가 필요하며, 중간매체인 사회복지전달체계의 토론적 협동적 방식이 정착화되기 위한 대변화가 요구된다. 제주도특별법과 국제자유도시시는 전적으로 중앙정부와 지방자치단체장 그리고 수소의 엘리트에 의해 이뤄진 거대 프로젝트이다. 이는 주민적 합의를 얻지 못하는 하향식이기 때문에 그 효율성을 보장하기가 어려워 실패의 프로젝트가 될 공산이 크다. 효율적 시스템구축은 아래에서 위로 올라가는 상향식의 시스템이 보장되어야 한다. 중간매체인 사회복지 전달체계의 역할도 중요하다. 토론·협동적 사회복지 전달체계를 기반으로 하는 사회복지 네트워크가 형성되어야 한다. 이를 통해 위로 지방정부와 아래로 가족과 주민을 연결하는 복지시스템이 구축되어야 한다.

제주도가 환경복지사회로 나아가기 위해서는 도민들의 생활방식의 변화를 이뤄져야 한다. 단기간에 도민들은 자신들이 습관된 생활방식의 변화를 창조할 수 없다. 교육, 여론 그리고 주민운동 등에 의해 새로운 의식이 창조되어야 한다. 이에 따라 점차 제주도민의 생활방식도 변할 수 있다. 현재 제주도민의 의식은 이전과 다르게 변화하고 있다. 지속된 관광개발계획이 주민의 이익과는 별개로 흐름에 따라 잘못되고 있다는 인식이 팽배해지고 있다: "외지인이 토지를 잠식하고 개발이익의 대부분을 독식한 반면, 도민은 혜택을 제대로 받지 못하고 의사도 반영되지 않았다고 본다. 이런 의식은 지금까지보다 조금 더디더라도 신중하게 개발하는 것이 바람직하다는 의견으로 이어진다"(이상철, 1988: 121). 또한 도민들은 "관광보다 농업을 중시한 개발을 원하는 것으로 표출되고 있다. 그 동안 관광산업은 육지부 대자본의 주도하고 도민들 중에서는 소영세자본 또는 자영업자들이 힘겹게 따라왔다. 여기에서 생기는 이익의 대부분도 당연히 도외로 유출되고 있다. 더욱이 토지를 상실한 많은 주민들은 관광업체에서 청소 등 단순노무직에 종사하는 경우가 많다. 이에 비해 아직까지 제주 토박이의 절대다수는 농업에 종사하고 있다. 이들에게는 '남 좋은 일'하는 관광

보다 자신들과 직접 관련되는 농업개발이 더욱 중요하다”(이상철, 1998: 120).

지방자치제의 도입 이후에 제주도의 사회복지가 발전하기를 기대했지만 현재의 상황을 고려하건대 지방자치제 하에서 사회복지가 발전했다고 보기는 어렵다. 사회복지의 발전 실마리는 이제부터 사회복지의 공급주체로 인식했던 중앙정부와 지방정부의 역할이기 보다는 사회복지의 대상으로 인식되었던 지역주민 스스로가 찾아야 한다. 제주도에서 도민의 삶의 질은 스스로 창조해야 한다. 도민참여를 통해 현실적 지방자치제의 한계를 극복할 수 있는 동력을 찾아야 한다. 그래야만 사회복지와 관련해서 도민들은 단순히 사회복지정책의 대상자나 이용자로서 참여하는 것이 아니라 그 정책을 만들고 집행하는 과정에 참여하는 것이다. 이는 도민들이 자신의 복지문제를 해결함에 있어서 정부에 의존하기보다는 자신들의 힘을 결집하여 스스로 해결하는 방식이라고 할 수 있다. 이러한 형태의 도민참여가 가능하기 위해서는 도민의 조직화가 절실히 필요하다. 동일한 사회복지욕구를 갖거나 성찰적 의식을 소유한 도민들의 조직화는 기존의 사회복지 전달체계의 변화, 시민사회단체와 전문가집단들의 적극적인 참여 등의 박자가 맞아야만 하며, 환경복지제 내부의 역량부족을 고려할 때 무엇보다도 기존 조직들의 연대와 네트워크 구축이 매우 중요하게 된다.

V. 결 론

제주도는 급격한 사회변화를 경험하는 사회 중에 하나이다. 오늘날 제주도는 국제자유도시건설, 특별자치도추진, 행정계층구조의 개편 등으로 변화를 계속하고 있다. 그러나 사회복지정책은 지속적으로 경제성장 즉 관광개발중심적으로 이행되어 왔다. 경제성장에 따른 이익으로 사회복지를 이루려는 정책을 의미한다. 이에 많은 자연 및 사회환경의 손실로 이어졌고, 지역적·빈부적 격차도 심화된 상황이다. 이제 제주도의 사회복지정책은 변화를 모색해야 한다. 따라서 환경, 경제, 삶의 질의 3가지 목적을 동시에 해결하고자 하는 이념적 환경복지정책에 대한 변화의 사고를 제안하였다. 이를 위해 도민의 성찰적 의식과 도민의 복지욕구를 충족시키고자 하는 방향성 전달체계에 근거한 환경복지사회의 필요함을 지적하였다.

1997년 제주도 총예산은 4213억원이었고 사회복지예산은 340억원이었다. 이는 총예산의 8.1%를 사회복지예산으로 사용함이다. 5년이 지난 2002년 제주도의 총예산은 8046억원이고, 사회복지예산은 575억원으로 두 배 가까이 성장하였다. 그러나

총예산의 사회복지예산은 오히려 비율이 떨어진 7.1%을 차지하고 있다. 2003년의 제주도의 총예산은 8854억원으로 2002년보다 10%정도 증가했다. 여기에 사회복지예산은 663억원으로 총예산 대비 7.5%에 해당한다. 2004년 제주도의 총예산은 1조 원의 시대를 맞게 되었고 사회복지예산으로 15%가 예정되어 대폭 증가한 사실을 인식하게 된다.

사회복지예산이 증가한다는 사실은 노약자, 빈곤자 그리고 소외된 자들에게 많은 혜택(자원과 서비스)을 줄 수 있다. 그러나 경제적 도움만으로 하층민의 어려움을 해결할 수 없다. 이는 어린이를 키우는데 잘못된 양육방식을 적용시키는 부모와 같다: 인형을 사주거나, 컴퓨터 프로그램을 사주면서 어린이 혼자서 놀기를 바라는 부모의 양육형태와 같다. 현명한 부모들은 자신의 자녀들과 많은 시간을 함께 놀아주고, 대화하면서, 서로가 강한 연대감으로 이루어진 가족임을 느끼게 한다. 이 때 그 자녀는 성찰적이고 대화적이며 가족에 애착을 갖는 능력을 빠르게 습득하게 된다. 이렇듯 긍정적인 자녀교육에는 부모의 의식과 가치관이 중요하다.

이제 제주사회는 사회복지의 중요성의 재인식이 필요하다. 가장 간지러운 곳을 긁어 주어야 한다. 이는 환경의 문제를 성찰적으로 생각하고 경제적 원조와 더불어 신뢰와 믿음 그리고 의지할 사람들이 필요하다. 사회복지예산의 증가와 함께 주민의식이 상승되어야만 한다. 그러나 이런 주민의식의 상승은 지역사회 내에서 일상생활에 필요한 욕구에서 찾아야 한다. 주민들이 일상생활에서 현명한 부모처럼 자신들의 의식을 변화하고 스스로 참여를 이룩하고 제주에 맞는 환경복지체계를 설정하였을 때 적은 사회복지예산이라고 하더라도 실제 필요한 자신들의 욕구를 위해 활용 가능하게 되는 것이다. 이로서 환경복지체계는 우선적으로 현명한 부모처럼 깨끗함과 투명성을 갖는 제도에 의해서만 이룩하게 될 수 있다.

총예산의 30% 이상을 사회복지예산으로 사용하는 선진 유럽국가도 오늘날 과연 복지예산이 국가의 민주화와 공동분배에 진정 사용되고 있는가에 의문을 던지고 있다. 독일과 더불어 몇 선진국가의 지식인들은 사회복지가 오히려 상층과 중산층을 고려한 정책으로 나타나고 있다고 비판하고 있다. 따라서 그들은 새로운 국민의식의 변화를 꾀하며 보다 높은 정도의 성찰적 생활방식을 갖기 위해 노력하고 있다. 이제 세계 속의 제주도는 중앙정부의 의존에서 벗어나고 동시에 독자적 환경복지시스템을 구축해야만 한다. 환경복지시스템은 중앙정부-지방정부-사회복지 전달체계-이웃-가족-개인으로 이어지는 상호간의 사회적 연대가 튼튼하게 짜여져야 한다. 이러한 사회적 연대가 바로 감시자가 되고, 정책에 참여하는 기회가 상승하게 되고, 항상 올바른 정책수립이 되도록 이끄는 원동력으로 작용하게 될 것이다. <아래로부터의

탐라문화 제27호

요구>가 지속적으로 위로 올라가고 이를 반영한 정책이 아래로 내려오는 상호작용을 하는 사회적 연대가 가장 훌륭한 환경복지사회를 성립하는 길을 열어줄 것이다.

〈참고문헌〉

- 강욱모 외, 2003, 21세기 사회복지정책, 청목출판사: 서울.
- 강운호, 2003, "지방정부의 재정지출의 특성", 한국정책학회보. 12권 1호.
- 라이히(Reich, Charles A.), 1974, 녹색의 혁명(The Greening of America), 노병식 역. 청산출판사: 서울.
- 백종만, 2005, "사회복지정책에서 탈중심화에 따른 중앙정부와 지방정부간의 역할재편에 대한 평가 및 과제", 제1회 서울사회복지정책 포럼. 한국사회복지정책학회.
- 송재호, 2004, "제주국제자유도시 리모델링 필요성과 북제주군 발전방향", 국제자유도시 개발과 북제주군 발전방향 학술 세미나. 제주학회/제주대학교 관광과 경영경제연구소. 국제자유도시 개발과 북제주군 발전방향 학술 세미나 자료집(한림, 2004. 8. 20.). pp. 18-31.
- 이상철, 1998, "제주도 개발정책과 도민 태도의 변화", 신행철 외, 제주사회론2, 한울아카데미: 서울. pp. 99-136.
- 이승중·김홍식, 1992, "지방자치와 지방정부의 정책결정 - 복지서비스 기능을 중심으로." 한국행정학보. 제26권 제2호 pp. 573-589.
- 정대연, 2004, 환경사회학, 아카넷: 서울.
- 정대연, 페트리클 물린즈 편저, 2003. 환경과 지속 가능한 발전, 제주대학교출판부: 제주
- 제주일보. 2004. 1월 5일자 "문미희: 환경, 제대로 살리자."
- 최경구, 1997, "통일시대의 복지 이데올로기", 사회과학 36(2). pp. 1-18.
- 한국사회학회 엮음, 2001, 사회학, 한울아카데미: 서울.
- McNutt, John G, 1995, "Social Welfare Policy and Enviornmental Crisis" Hoff & McNutt(eds) "The Global Enviornmental Crisis: Implications for Social Welfare and Social Work", Aldershot:Avebury.
- Milbrath, Lester, 1989, "Envisioning a Substainable Society: Learning Our Way Out", Albany: State University of New York Press.
- Weber, Max, 1980, "Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie", Tübingen.
- Williams, Raymond, 1983, "Key Words", London: Fontana.

〈abstract〉

On a way to environmental welfare society
- Cheju social welfare policy -

Hwang, Suk-Kyu

(Department of Sociology Cheju National University)

Cheju Province contains one of the rapidly changing societies in the country. While Cheju is currently changing to be an Free International City, Special County and Unitary Authority, welfare policy has been planned and fulfilled depending only on economic growth. This means that welfare funds can only be obtained through economic growth and therefore causing both damage to the environment, as well as widening the gap between the rich and the poor. It is urgent to find a drastic switch in welfare policy at this point. I suggest economic, environment and the standard of living quality should be unseparately considered in this policy. It is also important to put an emphasis on the local people's ability to fully understand this welfare policy, and for the policy planners to have a strong desire for an environmentally friendly society.