한국사회정책
Korea Social Policy Review, 제23권 제1호, 2016, pp.61~93.

통일 이후 돌봄서비스의 사회통합 역할에 관한 연구: 미래 시나리오 분석*

최 영 준**·황 규 성***·최 혜 진****

요 약

본 연구는 2020년에 독일식 평화통일이 된다는 가정을 가지고, 사회통합에 돌봄 서비스가 어떠한 역할을 할 것인지 그리고 어떠한 정책적 전략이 필요한지에 대해서 분석하고자 한다. 최근의 통일 논의들이 정치 및 경제적 차원에서의 전략이나 북한이탈주민에 대한 생활상에 초점이 있는데 비해 통일 이후 사회통합을 어떻게 달성할 것인지에 대한 연구는 매우 드물다. 이러한 맥락에서 본 연구는 통일 이후 사회통합에 있어서 돌봄 서비스의 직간접적 역할에 대해 종합적으로 검토하고자 한다. 본 연구는 불확실한 미래 상황에 대한 유의미한 검토를 하기 위해서 시나리오 방법론인 TAIDA 분석을 도입하여 적용하였다. 우선, 문헌연구를 통해서 남북한 지난 20년 경험과 독일의 선제적 통일 경험을 통해서 피드백과 피드포워드를 진행하였으며, 통일과 돌봄 서비스에 전문적 지식을 가지고 있는 전문가들에게 통일 이후 일어날 상황들과 돌봄 서비스의 영향력 그리고 정책적 이슈를 구체적으로 물음으로 미래에 예상 가능한 시나리오와 목표 시나리오를 도출하였다. 이러한 세 가지 흐름의 연구와 분석을 바탕으로 정책전략을 도출하였으며, 세부적 정책방안은 추후 연구로 남겨두었다. 이러한 분석을 통해 본 연구는 선제적 투자로서 돌봄 서비스가 통일 이후 상당한 중요성을 가질 수 있음을 주장하며, 동시에 추후 연구과제들을 제시하였다.

주제어: 통일, 돌봄서비스, 사회통합, 시나리오 분석

* 이 논문은 2012년도 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2012S1A5A8024363). 또한, 한국여성정책연구원이 지원한 '북한이탈주민 사례 및 독일사례를 통한 사회통합기반조성연구: 돌봄서비스의 역할을 중심으로' 연구보고서(2015년 연구보고서 15-31-06)를 토대로 작성되었음을 밝힘.
** 연세대학교 행정학과 부교수, 제1저자(sspyjc@yonsei.ac.kr).
*** 한신대학교 연구교수(kyuseong. hwang@gmail.com).
**** 고려대학교 박사과정(jeevika83@gmail.com).

www.kci.go.kr

1. 서론

최근 국내외 정치적 환경 속에서 통일은 가장 중요한 이슈 중 하나로 부상하고 있다. 박근혜 대통령의 '통일대박'에 대한 언급과 함께 통일이 우리나라의 정체된 경제 발전에 새로운 기회가 될 것이라는 기대가 점차 증가하고 있으며, 다양한 언론기사와 정부 보고서를 통해서도 통일 이후 경제적 부흥에 대한 긍정적인 논의가 진행되고 있다. 하지만, 이러한 논의는 다음 두 가지 측면에서 한계를 가지고 있다. 첫째, 우리 사회에 잠재되어 있는 통일에 대한 우려를 간과하고 있다. 통일은 긍정적 효과 이외에도 상당한 부정적 효과 역시 동반할 수 있음이 자명하다. 둘째, 최근의 통일 논의는 하향식(top-down)의 성격이 강하며, 아래로부터의 논의를 반영하고 있다고 보기 어렵다.

특히, 대한민국 내에서도 사회적 갈등이 증가하고 있는 상황에서 통일이라는 변수가 통합보다는 갈등을 더욱 심화시킬 것이라는 목소리가 높다. 남한 뿐만 아니라 북한 역시 급격한 사회 내 변화를 경험하고 있으며, 김정은 정권 이후 정치적 변화와는 별개로 이미 10년이 넘는 기간 동안 장마당을 중심으로 하는 사회경제구조의 근본적인 변화가 감지되고 있다. 국정원은 돈벌이에 관심이 많고 개인주의적 성격을 가진 '장마당 세대'의 등장이 북한체제의 이완을 가속화하고 있다고 지적한 바 있다(동아일보, 2015. 7. 15). 이러한 사회변화에 따른 갈등 혹은 사회통합의 이슈들을 간과한 채 경제적 편익에만 초점을 둔 논의는 자칫 소수에게만 경제적 혜택이 돌아가는 통일로 이어질 수 있으며 상당한 사회적 비용을 초래할 수 있다. 이러한 차원에서 고용과 복지 등 사회통합에 대한 논의는 통일의 경제적 혜택 논의보다 우선될 필요가 있다.

하지만, 통일 이후 사회통합을 논의하는 것은 질적으로 다른 변화들이 동시적으로 발생하고 있는 남한과 북한의 상황을 고려할 때 매우 어려운 과제이며, 그렇기 때문에 통일 이후 정책수립을 위해 참고할 수 있는 연구의 축적이 필수적이다. 이를 위해서는 질적으로 다른 정치·사회·경제적 측면을 내재한 남한과 북한의 지속적인 변화상을 파악하는 것이 중요하다. '통일'이라는 사건(event)은 고정된 것이거나 과학적 계산으로 예상할 수 있는 것이 아니며, 특히 통일은 독일의 사례에서 명백하게 알 수 있는 것과 같이 언제, 어떻게 이루어질지 예상하기 어렵다. 다시 말해서, 통일한국에 대한 연구는 '변화하는 남한', '변화하는 북한', '불확실하지만 가능성이 있는 통일'이라는 세 가지 움직이는 대상(moving targets)을 동시에 다루어야 한다. 하지만 기존의 연구는 대체로 경제적 편익과 체제통합의 측면에 초점을 맞추었다는 점, 그리고 준비되지 못한 통일이 가져올 사회적 희생과 비용이 상당할 점을 생각할 때, 역설적으로 본 연구의 필요성이 명확하다고 볼 수 있다.

이러한 배경에서 본 연구는 통일한국의 다차원적 측면 중 사회적 갈등과 혼란을 줄이며 사회적 생산성을 높일 수 있는 사회통합 방안 중 하나로 돌봄서비스의 역할에 주목하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 미래학의 연구방법 중 하나인 시나리오 기법을 사용하고자 한다. 불확실한 통일을 상정하는 정책연구는 과거에 대한 정밀한 양적 혹은 질적 연구만으로 부족하며, 단순히 해외 사례에 대한 검토를 통

www.kci.go.kr

한 정책학습(policy learning)만으로도 한계를 가진다. 미래를 예측하는 시나리오 기법 중 스웨덴 Kairos Future에서 발전된 'TAIDA(Tracking-Analysing-Imaging-Deciding-Acting)' 기법을 수정하여 활용하고자 한다. 먼저 문헌연구를 통해서 남북한의 현재까지 주요 변화로부터의 피드백(feedback) 그리고 가보지 못한 미래에 대한 정책학습(feedforward)을 종합하여 통일한국의 주요 이슈와 예상되는 변화를 논의하고, 이후 통일한국에서의 사회서비스 구체적인 이슈와 역할에 대해 논의할 것이다. 이를 위해서 돌봄서비스와 통일에 관련된 30명의 전문가들에게 반구조화된 설문지를 통해 조사를 실시하였고, 수집된 정보가 활용 및 분석되었다. 마지막으로 연구의 함의와 한계를 제시하면서 마치고자 한다.

2. 주요개념 및 선행연구 검토

1) 주요개념

본론에 들어가기에 앞서 본 연구의 핵심용어인 '통일한국', '사회통합', 그리고 '돌봄서비스'의 개념에 대해서 간략하게 논의하고자 한다. 첫째는 '통일한국'이다. 통일 이후 한국의 사회통합을 논하기에 앞서 가장 중요한 요소는 통일이 언제 어떻게 될 것인지에 대한 가정이다. 본 연구는 통일에 대한 시나리오를 단일하게 한정함으로서 시나리오 및 정책이슈에 대한 복잡성을 일부 줄이고자 한다. 본 연구의 통일에 대한 기본적인 가정은 다음과 같다.

- 2020년에 통일이 이루어질 것이다.
- 합의에 의한 하지만 급속한 독일식 통일, 즉 남한이 주도하는 통일이 이루어질 것이다.
- 평화적인 통일이 이루어질 것이다.

위와 같은 급속한 통합과정을 상정하는 것은 다음의 세 가지 이유가 있다. 첫째, 급진적 통일이 이루어질 경우 단기간에 높은 긴장과 갈등이 상당히 높아질 것이며, 사회통합 방안에 대한 모색이 더욱 중요할 것으로 예상되기 때문이다. 통일의 방식은 연방제를 위시로 하는 점진적 방식과 급진적 방식이 있을 수 있다. 점진적 시나리오 하에서는 남한과 북한 정부의 존재를 인정하고 국경이 유지되는 가운데 서서히 변화를 할 것이기 때문에, 사회통합 역시 장기적이고 점진적인 이슈가 될 가능성이 높다. 반면, 급진적 방식으로 통일이 이루어질 경우, 점진적 통일에 비해 사회통합의 문제가 더욱 긴급한 이슈로 제기될 것이다. 둘째, 만약 점진적인 방식의 통일이 이루어진다고 해도 급속한 이주민의 증가 등 통제하기 어려운 상황이 전개되면서 급진적 방식과 큰 차이가 없는 방식으로 통일이 이루어질 가능성 역시 높게 존재한다. 셋째, 5년 내의 통일을 상정한 이유는 예측의 불확실성을 줄임과 동시에 유용성이 높이기 위해서이다. 3-5년 이내에 통일이 이루어지지 않을 가능성 역시 매우 높지만, 그 이후의 통일에

www.kci.go.kr

대해서는 새로운 연구가 수행되고 또한 필요하게 될 것이기 때문이다. 따라서, 5년 내에 통일이 이루어지지 않는다 해도 이러한 가정에 기초를 둔 본 연구의 내용이나 방법론은 후속연구에 대하여 함의를 줄 수 있을 것이다.

둘째는 '사회통합'이다. 사회통합의 개념은 매우 포괄적이며, 기존 연구에서 다양한 논의가 진행되어왔다. 사회통합은 "다양한 특성을 가진 사회구성원들이 공동체에 대한 소속감을 갖고(정서적 차원) 공동의 비전 및 협조의지를 공유하며(의지적 차원), 실제적 행동으로 협력하는(행동적 차원) 상태를 지칭"한다[1]. 이러한 개념은 개인의 창의성과 소속감 그리고 공동체의 지향성과 다양성을 동시에 포괄한 다차원적 특성을 가지고 있다. 본 연구에서 이러한 사회통합 개념의 다차원적 측면을 포괄적으로 다루기는 어렵기 때문에, 의도적으로 '사회통합'의 개념을 더 이상 명확하게 하지 않고 연구를 진행하고자 한다. 즉, 다차원적 개념을 조작화하지 않고 돌봄서비스와 직접적으로 연계되는 사회통합의 네 가지 영역을 설정하여 연구를 진행하고자 한다. 기존 사회통합 연구에서는 삶의 질과 동등한 기회 그리고 사회적 포용을 사회통합의 세부 내용으로 지적하고 있다(김미곤 외, 2014). 이에 따라 본 연구는 돌봄서비스와 직접적으로 관련이 있는 아동발달, 노인/장애인의 삶의 질, 성평등, 그리고 여성고용 영역에 대하여 연구를 진행하고자 한다. 다시 말해서 본 연구에서 접근하는 사회통합 개념의 핵심적 차원은 돌봄서비스를 통한 복지와 고용의 안정을 중심으로 논의하게 될 것이다. 뿐만 아니라, 제시된 네 가지 영역에 대해 돌봄서비스 외에 간접적인 영향을 줄 수 있는 여타의 다양한 사회경제적 요인들이 함께 분석될 것이다. 미래의 시나리오에 따른 연구는 기본적으로 귀납적 성격을 가지고 있으며, 본 연구 역시 포괄적 개념 하에 귀납적으로 도출되는 요인들을 다루고자 한다.

마지막으로 '돌봄서비스'이다. 사회정책은 개인적 그리고 집합적 위험에 대처하는데 있어서도 효과적이라는 논문들이 발표되고 있다(최영준, 2011). 특히 사회서비스는 서비스 대상에게 적절한 서비스를 제공함으로 사회통합을 증진시키는 동시에 여성의 고용을 증진시키며 일자리를 창출한다는 점에서 사회통합에 친화적이다. 또한 사회서비스를 중심축으로 하는 사회투자(social investment) 정책이 경제성장과 사회통합을 이루는 핵심적 역할을 한다는 것은 이미 유럽의 핵심적 패러다임으로 논의되고 있다(Morel et al., 2012). 김연명 편(2009)이나 Ahn & Kim(2015)은 여전히 논쟁적인 측면이 존재하나 사회서비스가 경제성장과 고용에 있어서도 우수한 성과를 보이고 있음을 제시한 바 있다. 이러한 측면에서 본 연구에서는 사회정책 중에서 돌봄서비스에 초점을 두어 사회정책의 사회통합 효과를 논의하고자 한다. 돌봄서비스가 아동이나 돌봄이 필요한 이들의 사회적 위험을 얼마나 대처할 수 있는지와 고용과 성평등에 미칠 영향력에 대해서도 함께 논의하고자 한다.

2) 선행연구 검토

현재까지 통일 이후 상황을 가정하고 이에 대한 정책방안을 도출한 연구들은 경제적 편익과 통일 이

1) 대통령소속 사회통합위원회(2012). http://17harmonykorea.pa.go.kr. (2015. 8. 20. 접속).

www.kci.go.kr

후 상황에 대한 정치경제 분야에서의 전략을 중심으로 이루어져 왔다. 먼저, 경제적 분야에 대한 연구는 경제통합을 통해 기대되는 긍정적 편익을 중심으로 연구가 이루어졌다. 일례로 한국정치학회(2013)은 통일 이후 사회간접자본에 대한 재정이전 지출산업에 대한 분석을 실시하였는데 투자액대비 생산유발효과는 46-56조원, 취업유발효과는 50만 명에서 119만명으로 추정되었다. 또한, 경제발전전략으로서 국유재산 해체 및 사유화전략(김병기, 2012), 산업개발전략(김석진, 2011), 북한의 사회간접자본에 대한 잠재투자수요(김태황, 2005)에 대한 분석이 이루어졌다. 정치적인 차원에서는 통일 이후 예상되는 계층균열과 증폭된 사회갈등에 대처하기 위한 선거방식, 정당구성방식 등 정치구조의 기본 골격에 대한 논의가 이루어졌다(이내영, 1999; 주봉호, 2002).

이러한 정치경제적 측면에서의 접근은 한편으로 기본적 골격을 제시한다는 점에서 의미를 가지지만, 전태국(2007)이 지적한 바와 같이 사회통합의 문제를 국가통합 혹은 체계통합의 문제로만 접근함으로서 실제 사회구성원들이 경험하게 되는 압력과 갈등의 문제를 간과하는 한계점을 가진다. 따라서 통일에 대한 접근은 단순히 정치경제적 차원 뿐 아니라, 보다 근본적으로 사회구성원들이 일상적으로 경험하게 될 갈등과 격차의 문제의 측면에서 접근될 필요가 있다. 이는 우리나라보다 먼저 통일을 경험한 독일의 사례에서도 나타나는데, 이에 대해 황규성(2013)은 사회정책은 통일독일의 체제전환 과정에서 불가피하게 발생하는 부작용을 예방·치유하고 사회적 안전을 달성하기 위해 핵심적인 역할을 담당했으며, 이러한 효과는 단순히 계측되는 경제적 수치 이상일 수 있다고 주장하였다.

하지만, 이러한 중요성에서 불구하고 통일 이후의 사회적 혼란상에 대처하기 위한 정책적 전략에 대한 기존 연구는 제한적이며, 대부분 공공부조나 사회보험과 같은 현금성 사회보장제도에 초점이 있어 왔다. 예를 들어, 김진수(1996)는 통일 이후 나타나게 될 대규모 인구이동과 경제적 통합과정에 나타나는 실업과 빈곤 문제를 완화하기 위해 지원제도의 운용을 제안한 바 있으며, 이명재·서동희(2004)는 공공부조와 의료보험제도의 확충을 제시한 바 있다. 연하청과 황나미(2010)는 인구이동관리정책 및 기초생활보호 제도의 개선 및 사회보험제도의 단계별 통합을 제시했으며, 박정원·장창수(2014)는 연금 등 소득지원제도의 강화를 논의하였다.

통일 이후의 주요 사회적 혼란에 대응하기 위한 수단으로서 현금성 사회보장제도는 중요하지만, 현금성 제도에만 의존하는 것은 통일 이후 사회혼란에 대한 충분한 해법이 되기는 어렵다. 독일은 통일 이후 연금 등 주요 현금보장제도를 동독지역에 확대 적용하였으나, 여전히 대량 이주 및 실업 문제로 어려움을 겪은 바 있다. 결국 독일정부는 이를 해결하기 위해 사회서비스 부문에 눈길을 돌리게 되었다(박세경 외, 2007; 박수지, 2010; 이시균 외, 2012). 이러한 정책들은 가족 및 개인을 지원함으로서 사회 내의 갈등을 최소화하고 연대성을 높이는 것을 목적으로 하였고, 보육부문의 서비스 발전은 여성고용의 측면에서도 상당한 효과를 거둔 것으로 보고되고 있다(Büchel & Spieß 2002; Pfau-Effinger & Smidt 2011).

독일의 경험에서 나타나듯이 현금이전을 넘어서 아동이나 성인/노인 장애인에 대한 서비스의 확충

www.kci.go.kr

은 개인차원 및 사회적 차원에서 긍정적인 효과를 기대할 수 있다. 즉, 일자리 창출을 통해 저숙련 노동자들의 고용을 증가시킬 수 있으며, 가족의 해체를 방지하고, 재생산 기능의 향상시키는데 기여할 수 있다. 하지만, 현재까지 이루어진 통일관련 돌봄서비스 정책에 대한 연구는 주로 관련법령의 내용을 분석하는 연구가 주를 이루었으며(이규창, 2009; 박정원· 장창수, 2014), 사회통합의 관점에서 돌봄서비스가 가지는 역할에 대한 논의는 거의 이루어지지 못했다. 통일 시나리오를 구성하고 이에 따른 전략을 제시하고 있는 연구는 이윤진·구자연(2013)의 연구가 유일한데, 이 연구에서는 점진적, 단계적 통일시나리오를 하에서의 보육분야의 통합 전략 및 통일국가 단계에서의 발전전략을 제시하고 있다는 점에서 차별성을 가진다. 하지만 통일 이후에 나타나게 될 다차원적인 사회문제의 맥락 속에서 돌봄서비스의 역할이 전망하기 보다는 통일 이후 보육서비스의 발전방향에 대한 제언에 머무르는 한계를 가진다. 특히 돌봄서비스는 고용창출 등의 통일 이후에 고용정책과도 밀접한 관련이 있음에도 불구하고, 돌봄서비스가 통일 이후의 한국사회의 발전에 미칠 전략적 유용성에 대한 논의는 거의 이루어지지 못했다.

3. 연구 방법

미래 연구에서는 불확실성의 요인에 따라서 사회통합과 돌봄서비스의 모습과 역할이 달라질 수 있기 때문에 미래로 나아가는 흐름(trend)을 읽고, 불확실성이 나타나는 지점을 명확히 하는 것이 중요하다. 전통적인 미래 예측 방법에는 천재적 예측(genius prophecy)같은 천재의 영감에 기대는 방법이나 역사적 유추같이 과거의 경험을 통해 미래를 예측하는 방법이 있으며(정재호 2006), 최근에는 계량적 예측(forecasting)이나 추세외삽법(extrapolation)과 같은 정량적 방법도 사용되고 있다. 하지만, 이러한 역사적 유추나 양적방법은 과거의 주요 요인들이 미래에도 지속적으로 주요요인이 될 것이라는 가정을 가지고 있다는 점에서 결정적인 한계점을 가지고 있다. 과거의 경향은 일정 부분 미래에서도 반복될 수 있지만, 새로운 변화와 위험요소가 끊임없이 등장할 가능성이 높다는 측면에서 전체적으로 동일한 경향성이 유지될 것이라는 가정은 적절하지 않을 수 있기 때문이다. 특히 남북관계 및 통일의 이슈는 이러한 측면이 더욱 두드러지는데, 최근 장마당을 중심으로 한 북한경제체제의 변화나 남한과 북한 사회 내에서 나타나는 인구 및 가족구조의 변화는 과거에는 경험해보지 못한 상황이라고 할 수 있다.

이에 본 연구에서는 최근 가장 많이 사용되는 미래 예측법인 시나리오 기법을 사용하고자 한다. 시나리오 기법이란 "다양한 불확실성 요소 때문에 미래가 복합적이고 불확정일 때, 실현될 가능성이 있는 미래에 대한 도발적이고 그럴듯한 묘사"이다(Bandhold & Lindgren 2003; 박형중 2009에서 재인용). 시나리오 기법은 예측을 목적으로 하지만, 단순히 예측의 정확성 보다는 조직의 학습이나 적응 혹은 효율적 행동에 대한 기여도에 초점이 있다(박형중 2009:121). 다시 말해서 미래로 가는 길에서의 핵심

www.kci.go.kr

변수와 위험요소를 밝히고 이를 대비하게 하며 전체적으로 바른 방향으로 정책적 결정을 내릴 수 있도록 돕는 것이 좋은 시나리오라고 할 수 있다.

시나리오 기법 중에서 가장 많이 활용되는 기법은 스웨덴의 미래연구소인 Kairos Future에서 사용하고 있는 TAIDA 기법이다(최항섭 외, 2005). TAIDA 기법은 미래에 영향을 줄 현재의 거시적이고 미시적인 요소들을 추적하고 발견해가면서 미래의 시나리오를 도출한다. 하지만, 단순히 시나리오 도출을 넘어서 '비전'을 설정하고 그 비전에 맞는 전략들을 도출한다는 점에서 단순한 '예측'을 넘어서며, 여기에는 바람직한 '방향'과 전략이 존재한다는 점에서 다른 예측법과 차별성을 가진다. 특히 TAIDA는 불확실성이 높은 시장에서 생존하기 위하여 기업전략에서 많이 사용하는 기법으로, 기업의 맥락적 상황과 전략이 불확실한 상황과 상호작용을 통해 새로운 미래상을 도출하는 장점을 가지고 있다. 통일은 매우 높은 불확실성을 가지며, 정책적 요소 자체가 중요한 변수로서 작용한다는 점에서 비전과 전략을 제시하는 TAIDA기법은 유용성을 가질 것이다. TAIDA 기법의 구체적인 단계는 다음과 같다.

1. Tracking '미래에 영향을 줄 현재의 거시적, 미시적 변화 추적'
2. Analysing '도출된 트렌드들을 분석하여 미래에 벌어질 시나리오들을 제시'
3. Imaging '도출된 시나리오들 중에 가장 밝은 미래를 약속해주는 비전을 도출'
4. Deciding '그 비전을 실현하기 위한 전략들을 도출'
5. Acting '도출된 전략들을 현실에 적용하기 위한 방안들을 제시'

자료: Lindgren and Bandhold (2003)

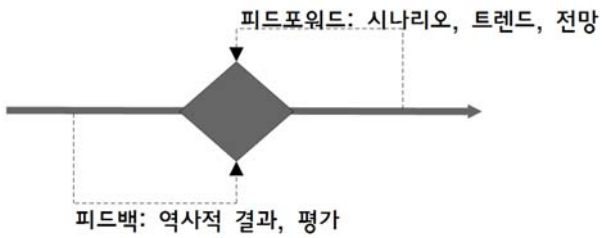
본 연구는 1단계 Tracking과 2단계 Analysing을 통해서 가능한 남북통일에 있어서의 시나리오를 제시하고, 돌봄서비스에 초점을 맞추어 3단계와 4단계에 통일 이후 전략에 대한 내용을 도출하는 것으로 마치게 될 것이다. 5단계 Acting은 본 연구의 탐색적 성격으로 인해서 깊이 다루지 않게 될 것이며, 추후 연구주제로 남기고자 한다. 1단계에서 2단계에서는 남북한 지난 20년 변화와 통일독일에 대한 사례조사를 통해 이전의 변화와 통일 이후 발생할 이슈에 대한 함의를 도출 할 것이다. 남북한의 지난 20년은 역사적 사실과 평가를 통해서 피드백을 받는 과정이며, 독일 사례는 통일 한국이 경험할 유사 사례로서 피드포워드의 성격을 가진다([그림 1] 참조). 남북한 분석은 '과거'에 대한 분석이라는 한계를 가지고 있으며 독일 사례는 현재의 남한과 북한과 상당한 차이를 가지기 때문에, 본 연구에서는 피드백과 피드포워드를 동시에 활용하고자 한다. 이 단계에서는 문헌조사가 주된 조사기법으로 활용된다.

남북한 사례연구의 경우, 북한은 1990년대 중반 고난의 행군 이후부터 현재까지 변화, 그리고 남한은 1997-8년 경제위기 이후의 사회경제적 변화에 초점을 두어 분석한다. 특히 경제적 환경과 노동시장의 변화는 사회통합에 중요한 맥락적 요인으로 다루어지며, 돌봄서비스와 직접적 관련이 있는 가족과 인구구조에 대한 추적도 이루어지게 될 것이다. 두 시기는 남북한 관련 문헌에서 사회경제적 변화에 중요한 분기점이 되었던 시점이다. 이러한 분석을 통해 남한과 북한의 유사성과 차이점을 명확히 하

www.kci.go.kr

고, 통일 시 나타나게 될 이슈를 유추하고자 한다. 독일 사례의 경우, 독일 통일 이후 25년의 시간을 중심으로 분석한다. 독일은 통일 이후, 다양한 시행착오를 경험하면서 높은 수준의 사회통합을 이룩했다는 점에서, 남북한의 통일 이후 상황에 대한 가상적인 시나리오 도출 및 사회통합과 돌봄서비스의 역할을 파악하는데 실질적인 함의를 제시할 수 있을 것으로 판단된다.

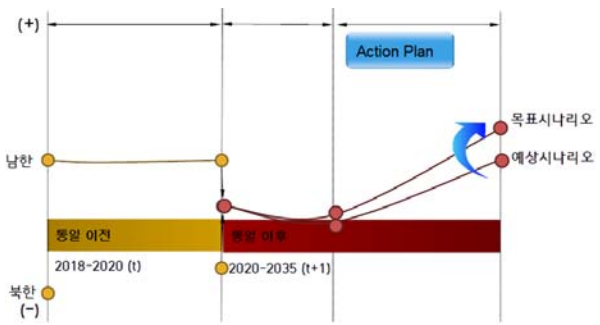
[그림 1] 통일한국 상 도출



자료: Lindgren and Bandhold (2003: 22)

또한 본 연구는 남한과 북한이 통합이 되었을 경우 사회통합과 관련하여 어떠한 이슈들이 문제가 될 수 있는지에 대한 가능한 미래(possible future, 2단계)와 바람직한 미래(desirable future, 3단계)를 차별적으로 제시하고자 한다. 일반적으로 아동 및 노인의 삶의 질을 포함하는 사회통합 수준은 현재 남한이 높고 북한이 낮다고 받아들여지고 있다. 따라서 통일이 되면 남한과 북한의 사회통합 수준이 중간 정도로 수렴될 것이라 가설을 설정할 수 있다. 그리고 통일 직후 혼란 때문에 사회통합 수준이 저하될 수 있지만, 장기적으로는 이전에 비해 높아질 것이라고 예상할 수 있다([그림 2] 참조). 하지만, 예상시나리오가 통일한국이 가야할 바람직한 상과는 차이가 날 수 있다. 따라서 본 연구에서는 예상시나리오와 함께 비전에 기초한 바람직하다고 여겨지는 목표 시나리오를 제시하고, 목표 시나리오를 달성하기 위한 정책적 방향을 제시하고자 한다.

[그림 2] TAIDA 시나리오 기법의 적용



출처: 직접 작성.

www.kci.go.kr

남북한과 독일사례에 대한 문헌연구는 맥락을 파악하는데 유용하지만, 특정한 문헌에 기초를 둔 시나리오 설정은 자칫 개별 연구자의 주관적인 해석이 과도하게 개입될 우려가 있기 때문에, 시나리오 도출에는 한계점을 가질 수 있다. 따라서 문헌조사를 넘어서 핵심쟁점에 대해 다양한 전문가들의 의견을 청취하고, 학문적 논리과정을 거쳐 미래 전망과 전략에 대한 구체성과 객관성을 확보할 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 한국의 상황을 검토하고, 돌봄서비스가 어떠한 정책적 구조를 가져야 하는지, 그리고 복지와 고용의 차원에서 어느 정도의 영향력을 가지게 될 것인지에 대해 30명의 전문가 설문조사와 국내외 전문가 자문회의를 통해서 전문가들의 의견을 조사하여 분석하게 될 것이다. 2015년 8월 한 달 동안 통일과 돌봄서비스 영역의 전문가 36명에게 발송되었으며, 이 중 30부가 회수가 되어 분석되었다. 설문에 참여한 전문가의 특성은 다음 표와 같다. 남성 17명과 여성 13명이 참여하였으며, 40대가 17명으로 가장 많고, 50대 이상이 11명 그리고 30대가 2명이 참여하였다. 전공은 사회복지학이 16명으로 가장 많았으며, 사회학이 7명 그리고 경제학이나 정치학, 교육학 등은 7명이 참여하였다.

[표 1] 응답자 특성 파트

구분		(명)
성별	남	17
	여	13
전공	사회복지	16
	사회학	7
	기타	7
연령	39세 이하	2
	40-49	16
	50세 이상	12
	평균	47.567 (세)

전문가 설문조사와 관련하여 가장 중요한 이슈로 제기되었던 것 두 가지였다. 첫째, 전문가를 구성하는 것이다. 본 연구의 특성상 설문에 참여할 전문가는 통일 이슈 및 북한의 상황에 대한 지식과 돌봄서비스에 대한 지식을 동시에 가지는 것이 이상적일 것이다. 하지만, 실제 통일이슈와 돌봄서비스에 대한 지식을 골고루 갖춘 연구자를 찾는 것이 매우 어려웠다. 따라서 두 이슈 모두에 대해 전문성을 가졌다고 판단되는 연구자들을 우선적으로 선정하고, 그 다음으로 통일과 사회정책/복지 전반을 다룬 전문가, 통일과 여성 및 가족/고용에 대해 지식을 가진 전문가를 섭외하였다. 하지만, 여전히 전문가의 수가 부족했기 때문에 돌봄서비스 분야에 유력한 연구를 진행한 전문가들과 통일이슈에 대하여 식견과 전문성을 가지고 있는 연구자들을 추가로 섭외하였다. 여기에는 사회복지 전공의 전문가들 중 일부는 통일에 대한 연구나 이해가 다소 부족하다고 언급한 이들이 포함되어 있음을 밝힌다. 이러한 차이

www.kci.go.kr

를 반영하기 위해 분석에서는 본인의 1순위 전공영역을 사회복지라고 응답한 전문가와 비사회복지라고 응답한 전문가를 구분하여 결과가 제시될 것이다. 또한 설문지의 내용이 대체로 미래에 대한 전망에 대한 것이며, 통일과 돌봄에 대한 이해를 동시에 요구하고 있기 때문에 조사에 참여한 전문가 들 중에는 응답에 상당한 어려움이 있었다고 언급한 이들이 있었다. 따라서 이러한 이슈들을 감안하여 연구결과가 해석되어야 할 것이다.

4. T-A-I-D 분석

1) Tracking과 Analysing 단계

(1) 남북한 20년: 피드백

지난 20년간 남한과 북한이 경험은 크게 경제 및 노동시장, 가족과 인구구조, 그리고 여성의 역할을 중심으로 살펴보고자 한다. 먼저, 남한의 경제 및 노동시장의 상황은 지난 1997년 IMF 외환위기 이후 전반적이며 구조적 변화를 경험하였다. IMF 위기를 거치면서 이전 시기의 고성장 시대가 종식되었고, 2008년 글로벌 금융위기 이후부터는 저성장국면이 계속되고 있다(김정식, 2015). 보다 근본적인 변화는 노동시장에서 나타나고 있는데, 계약직, 일용직, 간접고용과 같은 불안정 고용의 증대와 청년실업으로 대변되는 노동시장의 이중구조 문제가 심화되는 동시에 고착화되고 있다(이병희·황덕순, 2013). 특히 기업이 저성장 및 위기 국면에 대처하기 위해 전략적으로 고용의 유연성을 높임으로 인해(황수경 외, 2010), 청년층에서의 안정적 노동시장에의 진입이 어렵게 되었으며 이는 다시 청년층의 경제적 자립시기가 늦어지고 있다.

거시경제적 상황 및 노동시장 구조 변화는 사회가치관의 변화와 맞물려 인구사회학적인 변화로 이어졌다. 청년층의 만혼 혹은 비혼이 증가하면서, 남한사회 내에서의 가족의 재생산 기능이 크게 약화되었다. 특히 출산율의 감소는 남한사회의 고령화를 가속화시키고 있는데, 통계청(2011)의 전망에 따르면 2019년에는 '고령사회'(고령인구비율 14% 이상)에 진입한 이후, 2050년에는 고령화률이 34.5%로 증가할 것으로 예상된다. 이는 사회 내 가구구조에서도 변화를 초래하고 있는데, 비혼율의 증가에 따른 청년층과 평균수명의 연장으로 인한 노년층에서의 1인 인구 비중이 2015년 기준, 2010년과 대비해서 약 8.4%p 가량이 증가하는 등 주목할 만한 성장세를 보이고 있다(통계청, 2015).

이에 따라 2000년 이후부터 저출산·고령화 문제가 남한사회 내에서의 주된 정책이슈로 등장하게 되었다. 이에 남한정부는 육아부담의 감소를 통한 출산을 독려하기 위해 2009년부터 본격적으로 5세 미만 아동에 대한 보육서비스를 확대하여 2012년부터 모든 아동에게 보편적 보육정책을 시행하고 있다(대한민국정부포털, 2015). 또한 2008년부터 노인장기요양보험제도와 2007년 5월부터 장애인활동

www.kci.go.kr

보조제도를 도입하여, 거동이 불편한 노인과 장애인이 방문 및 시설서비스를 지원하고 있다(보건복지부, 2014).

북한의 경제 및 사회상의 변화는 '고난의 행군' 시기를 기준으로 본격화되었는데, 심각한 경제난으로 인해 북한이 사회주의적 경제체제를 실질적으로 작동하지 못하게 되면서 마비된 공식경제를 대신해 비공식 민간경제가 발전하게 된다(김연철, 1997). 북한의 민간경제는 주로 텃밭 농사 및 소매장사와 같은 개인적인 경제활동을 중심으로 발달하고 있다. 2008년 북한의 인구센서스(DPRK CBS, 2009)에 따르면 16세 이상 북한 인구 가운데 약 83%는 텃밭 경영 및 식량 생산을 위주의 가구 내 경제활동에 참여하고 있으며, 이러한 가구 내 경제활동을 통해 만들어진 생산물은 소매업을 통해서 비공식 시장에서 유통되고 있다. 하지만 2000년대에 들어서면서 북한의 비공식시장은 점차 지역 간 상품의 이동과 중국과의 밀무역규모의 확대를 통해 복잡한 형태로 진화하고 있다. 장마당에서 경쟁이 치열해지면서, 박리다매에서 덤, 에누리와 같은 판매 전략이 등장하고, 매대가 만들어 지고, 같은 매대 상인 간 상권을 보호하기 위한 상인동맹이 형성되고 있다(정은이, 2009). 북한정권은 이러한 민간시장이 정치적 정당성을 위협할 수 있다는 점에 대해 우려하는 입장을 가지고 있었으나, 실질적으로 배급제가 작동하지 않는 상황에서 비공식 민간경제에 의존하지 않고는 북한사회를 유지하는 것이 어려워졌기 때문에 점차 이를 수용하는 입장으로 변화하고 있다(정형곤·이석·김병연, 2012; 양문수, 2014).

민간경제의 발달은 경제영역 뿐 아니라 사회구조 영역에서도 변화를 가져왔다. 먼저, 출신성분을 중심으로 사회활동의 기회와 제약이 결정되었던 이전 시기에 비해, 개인의 능력이 사회계층을 결정하는 주요한 요인으로 인식되게 되었다. 즉, 개인이 얼마만큼 부를 창출할 수 있는 능력이 있는지가 부각되기 시작하였고, 이를 중심으로 새로운 자본주의적 계층구조가 형성되고 있다(정은이, 2014). 또한 민간경제의 발달은 북한사회 내 여성의 역할에 있어서 변화를 가져왔다. 공식경제가 마비됨에 따라 여성들은 점차 공식노동시장에서 퇴출되거나 자발적으로 이탈하여 소매업 등 비공식 경제활동에 적극적으로 참여하게 되었으며, 점차 가정경제 및 민간경제에서 실질적 주부양자로서의 역할을 하게 되었다. 북한사회 내에서의 여성경제활동의 증가와 지속되는 경제난 상황은 남한 사회와 마찬가지로 출산과 가족에 대한 인식을 변화시켰다. 젊은층을 중심으로 점차 "1명도 키우기 힘든데 더 이상 고생하기 싫다"는 인식의 확대되고 있으며, 임신을 기피하기 위해 의사에 뇌물을 주고 자궁내장치와 인공임신중절을 불법 시술하는 등의 현상 등도 나타나고 있다(이삼식 외, 2005). 이에 따라 북한의 인구는 고난의 행군 시기 이후부터 고출산·고사망률을 보이는 전형적인 저개발국의 인구패턴에서 벗어나 합계출산율이 약 2명 수준에서 유지되고 있다.

북한정권은 출산율이 감소하면서 나타나게 될 인구감소 및 노동력 부족 문제를 우려해 당 차원에서 출산을 적극적으로 장려하고 있으나, 실질적으로 출산을 지원하는 정책은 거의 부재하다. 보육서비스의 경우, 국가건설 초기부터 공적서비스 체계가 발달해왔으나(김선임 1993; 이윤상, 2004), 5세 미만 아동을 위한 탁아소는 사회주의 체제 내 공식근로활동을 하는 여성에 한해서만 이용할 수 있기 때문에, 장마당을 통해 생계를 책임지고 있는 대부분의 여성들은 조부모에게 양육을 맡기거나, 조부모가 도와

www.kci.go.kr

줄 수 없는 경우에는 마을 내에서 이웃에게 양육을 소정의 대가를 지불하고 의탁하는 형태로 보육문제를 해결한다. 하지만 이러한 도움마저 구하기 어려운 경우에는 상당 시간 동안 아동이 방치되는 경우도 존재한다(탈북주민과의 사전 인터뷰, 2015. 7. 10[2]).

북한의 아동서비스는 사회주의적 이념 및 여성의 노동력 활용을 목적으로 초기부터 북한정권의 전략적 투자가 이루어져 왔지만, 노인과 장애인 돌봄서비스는 현재까지 실질적인 서비스 제공체계가 구축되지 못하고 있다. 법제도적으로는 1978년 제정한 "사회주의로동법"과 2007년에 제정된 연로자 보호법, 그리고 2008년에 제정된 장애자보호법을 근거로 이들이 대한 경제적 및 사회적 보호를 받을 수 있도록 하고 있지만, 실제로는 기본적으로 배급구조가 작동하지 않는 상황에서 기초적인 생활보호조차 이루어지지 못하고 있다. 노인들은 장마당에서의 상행위를 통해 경제활동을 하는 것 외에 별도의 소득을 얻을 수 없으며, 거동에 장애가 생겨서 노동능력을 상실한 노인들은 생계를 유지할 수 없어 노인사망률이 높게 나타나고 있다(탈북주민 사전 인터뷰 2015. 7. 10; 이원웅, 2013). 특히 선천적 장애인의 경우에는 사회적으로 장애를 터부시하기 때문에 성인이 되기까지 생존하는 경우가 매우 드물다(탈북주민 사전 인터뷰 2015. 7. 10; 김석향, 2011).

이상의 분석에서 도출되는 함의는 다음과 같다. 첫째, 현재 정도의 차이는 다르지만 남한과 북한은 모두 저출산·고령화 사회에 진입하고 있으며, 통일한 이후에도, 저출산의 문제가 일정부분 유지될 가능성이 높다(통계청, 2011). 둘째, 남한과 북한은 모두 가족의 재생산 및 돌봄기능의 저하를 경험하고 있다. 물론 북한의 경우, 남한에 비해서 상대적으로 가족의 형성이 원활하다고 볼 수 있지만, 경제적 어려움으로 인한 출산율 저하 현상이 나타나고 있으며, 이는 통일 이후 경제적 혼란상과 가치관의 급격한 변화 등으로 인해 추가적 하락이 나타날 수 있다. 셋째, 돌봄서비스에 있어서 남한과 북한의 격차는 매우 크다. 남한의 경우, 최근 보육 및 성인돌봄 분야에서 돌봄서비스에 대한 국가적 책임이 강화되는 형태로 자리잡아가고 있으나, 북한사회 내에서는 성인돌봄 뿐 아니라 보육기능도 점차 약해지고 있기 때문에 이러한 격차가 지속적으로 증가할 것으로 예상된다.

(2) 통일 독일 분석: 피드포워드

통일 이전 동서독은 성별 노동분업과 돌봄서비스 체계가 서로 달랐다. 서독에서는 온건한 성별분업이 이루어져 남성은 노동시장에 참여하고 여성은 가정주부 혹은 파트타임 노동자로서 가사를 책임지는 모델이 정착됨에 따라(Pfau-Effinger, 2004: 58), 돌봄은 가족(주로 여성)의 몫으로 남겨져 있었다. 반면 동독은 양성평등이라는 이념적 지향과 노동력 동원이라는 경제적 필요에 의해 남녀 모두 일자리를 갖고 돌봄은 가족이 아니라 국가가 책임지는 체계를 갖추고 있었다. 동독에서 양성평등과 여성의 직업생활을 뒷받침했던 강력한 제도는 바로 보육인프라였다. 하지만 통일 이후 동독지역은 자신의 것을

2) 사전인터뷰는 3명의 탈북주민과의 표적집단면접의 형식으로 진행되었다. 이 중 한명은 북한에서 보육교사 종사 경험을 가지고 있었으며, 참가자의 연령대는 60대이다.

www.kci.go.kr

폐기하고 서독제도를 수입하면서 대전환에 직면하게 되었다. 그 가운데 여성노동은 소용돌이의 중심에 위치했다. [표 2]에서 보듯 경제는 잠깐 동안의 통일특수 기간에 10%대의 고도성장을 보였지만 1990년대 중반부터 저성장 국면에 진입했다. 그러는 사이 여성은 10% 후반 대에서 20%에 이르는 고실업 문제에 직면했고, 다수의 보육시설은 문을 닫았다.

〈표 2〉 통일 이후 동독지역의 경제성장, 여성실업, 보육

(단위: %)

	1991	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004
경제 성장률		10.7	11.9	2.9	0.7	0.9	0.7	1.7
여성 실업률	11.9	18.5	20.4	19.2	21.0	19.3	18.9	19.5
보육 인프라*	52.6		40		34.8		37.0	

자료: Statistisches Bundeamt, DJI(2005).
* 보육 인프라는 3세 미만 아동수 대비 어린이집 자릿수의 비중임.

통일 이후 돌봄서비스는 동독제도가 서독제도로 수렴되는 방식으로 이질성을 축소시켜 나가면서 여성고용과 보육시설의 동반위축이라는 대가를 치렀다. 여성의 다수는 노동자에서 실업자 혹은 가정주부로 지위를 바꾸면서 어린이집이 문 닫는 것을 지켜보아야 했다. 그러나 돌봄서비스의 위축이 야기할 수 있는 위험은 크게 주목되지 않았다(Thelen, 2014:79). 통일 당시와 초기 단계에서 사회정책은 사회서비스가 아니라 화폐교환 비율이나 연금 등 소득보장정책에 집중했기 때문이다. 소득보장 중심의 사회보장체계 유지와 돌봄서비스의 축소는 통일 이후 약 15년가량 지속되었다(황규성, 2015).

서독의 보수적 가족주의가 독일 전역에 확장된 이 시기에는 독일의 사회경제 체제에 새로운 긴장이 야기됨과 동시에 돌봄서비스의 사회화에 대한 수요가 증가하였다. 저출산·고령화와 같은 인구구조의 변화와 고실업 등 노동시장의 기능부전은 독일 복지국가의 지속가능성에 의문을 제기했다. 특히 1990년대부터 노동시장은 성별분업 모델을 지탱하던 남성의 가족부양 능력을 보장하기 어렵게 되었다(Bauer, 2009: 208). 전통적인 가족주의에 의존한 돌봄의 가족화로는 독일이 봉착한 난관을 돌파하기 힘들다는 진단이 나왔다. 이에 따라 "일과 가정의 양립", "가족정책의 지속가능성" 등의 정책담론이 부상하는 과정에서 보육인프라의 확충은 중요한 정책대안으로 제기되었다(Bertram et al., 2005; Rürup & Gruescu, 2003). 보육인프라를 통한 여성의 고용률 제고가 시대적 과제로 등장한 것이다.

돌봄서비스의 사회화 필요성은 사민당과 대연정을 구성하여 집권한 기민당의 메르켈 정부에 이르면 정책적으로 힘을 얻게 된다. 기민당과 사민당은 연정협약서에서 2010년까지 독일 전역에 걸쳐 보육시설을 대폭 확충할 것이라고 밝혔다(CDU et al., 2005). 돌봄서비스의 제도화는 기민당 내 일부 세력을 포함하여 보수적인 가족주의를 고수하려는 저항에 직면했지만 정책으로 실행되었다. 보육시설 확충에 대중적 공감대가 형성되었고, 이를 추진할 주체로서 사민당이 연정의 파트너로 참여한 상태에서

www.kci.go.kr

메르켈 총리와 가족부 장관 폰 데어 라이엔 장관의 강력한 의지가 있었으며 사용자 단체도 일가족 양립을 요구했다는 점 등이 정책의 전환을 가져왔던 요인들로 지적된다(Henninger & von Wahl, 2010). 크게 발달하지 않았던 독일(서독)의 돌봄서비스가 한참 시간이 지난 이후에야 발달한 현상을 두고 "복지국가의 '뒤늦은' 건설"이라고 부르기도 한다(Bahle, 2007:281).

그 결과 [표 3]에서 보는 바와 같이 2006년에 13.65%에 불과했던 3세 미만 아동의 보육시설 이용률은 2014년에는 32.3%로 급증했다. 지역별로 나누어보면 같은 기간에 서독지역은 7.98%에서 27.4%, 동독지역에서는 39.3%에서 52%로 늘어났다. 통일 이후 약 15년이 경과된 이후 독일은 보육시설의 확충을 통해 돌봄서비스를 사회화하는 방향으로 정책이 선회했던 것이다. 이런 전반적인 정책기류에도 불구하고 동서독 지역 간의 차이는 적지 않게 유지되고 있어서 2014년을 기준으로 동독지역의 보육시설 이용률은 서독지역의 두 배에 이르고 있다.

독일이 돌봄서비스 확충의 후발주자라 할지라도 그 효과는 적지 않다. [표 3]에서 보듯 3세 미만 아동을 둔 유자녀 여성의 고용률은 2005년에 37.1%에 불과했지만 그 이후 점점 높아지다가 2014년에는 54%에 이르렀다. 서독지역은 35.6%에서 51.8%로, 동독지역은 43.7%에서 63.1%로 크게 높아졌다. 물론 유자녀 여성의 고용률 상승에 대해 이를 온전히 돌봄서비스 확대의 결과로 해석하기는 어려울 것이다. 하지만 적어도 보육인프라의 확충과 유자녀 여성의 고용은 같은 궤적을 그리고 있다는 점은 명확하다.

〈표 3〉 3세미만 아동의 보육시설 이용률 및 유자녀 여성의 고용률 추이

(단위: %)

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
보육시설 이용률	독일전체	-	13.6	15.5	17.6	20.2	23.0	25.2	27.6	29.3	32.3
	서독지역	-	7.9	9.8	12.1	14.4	17.3	19.8	22.3	24.2	27.4
	동독지역	-	39.3	40.7	41.9	44.9	46.6	47.3	49.0	49.8	52.0
고용률	독일전체	37.1	43.4	43.4	41.7	44.3	45.9	51.4	51.5	52.3	54.0
	서독지역	35.6	42.6	42.4	40.5	42.5	44.2	49.3	49.3	50.1	51.8
	동독지역	43.7	46.8	47.7	47.2	51.7	52.8	59.6	60.6	61.0	63.1

자료: Statistisches Bundesamt(2015a, 2015b).

보육인프라의 확충에 힘입어 여성, 특히 3세 미만 유자녀 여성의 고용이 늘어나면서 전통적인 성 역할에 관한 인식도 크게 바뀌고 있다. 독일의 일반사회조사(Allgemeine Bevölkerungsumfrage)에서 "여성은 집에서 자녀를 돌보아야 한다"라는 질문에 대한 응답결과에서 동의하지 않는 입장을 양성평등 지향적이라고 해석하고 그 비중을 살펴보면 서독지역에서는 1991년에 49.9%에서 2012년에는 70.2%로, 동독지역에서는 67.5%에서 84%로 높아졌다(GESIS Datenarchiv 2013). 돌봄서비스의 확충은 여성

www.kci.go.kr

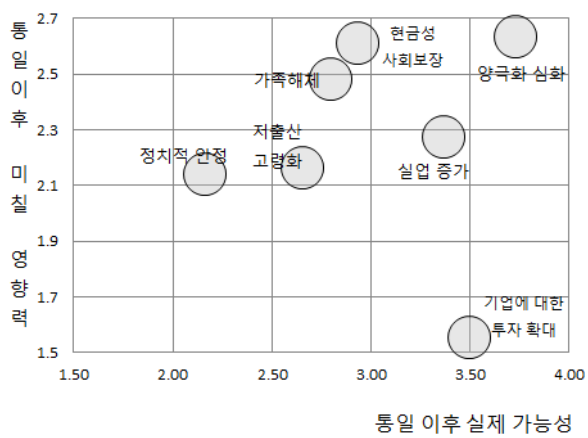
의 고용 확대와 아울러 성 역할 인식에도 양성평등 지향성을 높이는 데 기여하고 있다는 추론을 가능하게 한다.

돌봄서비스의 확충은 여성의 고용을 늘이고 양성평등의 수준을 높임으로써 사회통합에 기여한다는 사실을 독일 통일의 사례에서 확인할 수 있다. 만약 통일 독일에서 돌봄서비스가 확대되지 않았다면 사회통합은 어떻게 되었을지를 묻는 반사실적 사유는 큰 의미가 없을 수 있다. 하지만 통일 이전에는 돌봄을 주로 가족의 영역에 맡겨두었던 독일 복지국가가 더듬어 보긴 했지만 가지 않았던, 통일 이후 돌봄을 사회서비스로 제도화의 길을 걸어가고 있다는 점은 명확하다. 또한 통일 독일의 사회통합이 예상했던 수준보다 순조롭게 진행되고 있는 데에는 돌봄서비스의 제도화가 한 몫 거들고 있다는 점도 분명해 보인다.

(3) 전문가 조사

본 섹션에서는 앞서 도출된 통일 이후 사회통합에 영향을 미치는 주요요인들을 중심으로 실제 일어날 가능성과 영향력 정도를 전문가 조사를 통해서 검토해보고자 한다. 앞선 장에서 분석된 내용과 흐름에 대해서 전문가들도 전반적으로 동의하는 응답을 하였다. 하지만, 통일 이후 해당 경향이 실제 나타날 가능성(이후, 실제 가능성)과 이러한 요인들이 돌봄 관련한 사회통합 요인에 어느 정도의 영향을 미칠 것인지(이후, 영향력)에 대해서 차등적인 견해를 가지고 있었다. [그림 3]과 [그림 4]는 각각 '아동발달과 노인/장애인의 삶의 질'과 '성평등과 여성고용'에 대하여 사회변화적 요인의 실제가능성과 이러한 요인들이 어느 정도 영향력을 미칠 것인지를 보여주고 있다.

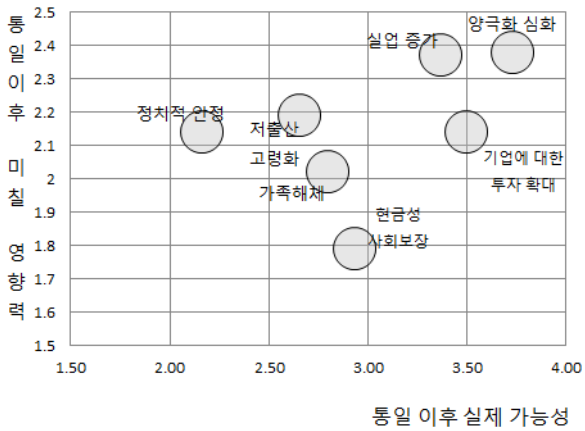
[그림 3] 각 요인별 실제 가능성과 아동발달과 노인/장애인 삶의 질에 대한 영향력



출처: 직접 작성.

www.kci.go.kr

[그림 4] 각 요인별 실제 가능성과 성평등과 여성고용에 대한 영향력



출처: 직접 작성.

실제 가능성은 양극화심화와 투자확대가 동등하게 높게 나타났지만, 돌봄관련 사회통합에 미치는 영향요인에 있어서는 양극화가 절대적으로 높게 나타났다. 이는 통일 이후 사회통합과 관련하여 양극화 심화가 매우 중요한 정책적 이슈로 간주되어야 할 것이라는 것을 알 수 있다. 구체적으로 다수의 전문가들은 통일 이후 체제전환 시기에서의 핵심이슈는 '노동시장'일 것이며, 얼마나 빠르고 안정적으로 북한주민들의 고용을 안정화 시키는가가 사회통합에 중요한 요인이 될 것이라 전망하였다[3]. 노동시장 상황은 통일 이후 대량 이주나 가족해체, 저출산에 영향이 미칠 것이며, 대량이주나 가족해체에 영향을 줄 수 있다. 그러한 의미에서 노동시장 및 양극화에 선제적으로 긍정적 영향을 줄 수 있는 돌봄서비스의 역할은 중요할 것이다. 이외에 기업에 대한 투자 확대는 성평등과 여성고용에는 주요한 영향을 미치는 것으로 예상되었지만, 아동발달이나 성인 장애인의 삶의 질에는 중요 영향요인으로 예상되지 않았다. 또한 현금성 사회보장 확대나 가족해체는 아동발달이나 삶의 질에 미치는 영향이 높을 것으로 평가되었지만, 성평등이나 여성고용에는 그다지 중요한 영향을 미치지 않을 것으로 평가되었다.

정치적 안정은 중간 정도의 영향력을 가지고 있지만, 실제 가능성은 높지 않았다. 하지만, 이는 정치적 불안정성에 대한 해석으로 가능하기 때문에 여전히 주요한 변수로 볼 수 있을 것이다. 정치적 불안정은 독일의 사례에서는 특징적인 현상이 아니었다. 통일 이후 동독의 기존 정당이 힘을 발휘하지 못하면서 독일의 정치지형은 서독 내에서 주요 정당이었던 사민당과 기민당의 경쟁구도로 나타났으며, 이러한 상황 속에서 동독의 시민들이 중요한 투표층으로 떠오르게 되었다. 동독의 표 향배가 통일 독

3) "통일 이후 북한지역은 체제전환의 폭풍을 거치게 될 것으로 예상되며, 특히 혹독한 폭풍의 예상진로는 노동시장이 될 확률이 높음. 무엇보다도 노동의 연성화 그리고 광범위한 위장실업은 동독지역의 제제전환과정을 유추해 적용해 볼 때 전체 주민의 절반 이상이 통일 이후 수 년 이내에 일자리를 잃고 새로운 일자리를 찾거나 찾아 돌아다닐 가능성이 높음. 따라서 통일 이후 북한지역 성인인력들이 새로운 자본주의적 삶의 터전에서 조속히 정착하여 생계를 이어갈 수 있도록 하기 위해서는 무엇보다도 돌봄서비스의 양적 확충, 서비스의 질적 개선, (시간 및 형태 등) 서비스의 유연성이 동시에 갖추어질 수 있도록 노력할 필요가 있음. (25번 전문가)"

www.kci.go.kr

일의 정치를 결정하는 주요한 요인으로 작용하게 되었고, 결과적으로 동독에 대한 지원이 중요한 정치 이슈가 되었다(Green & Paterson, 2005). 통일 한국에서도 남한의 현 정당 중심의 정당구조가 유지될 경우 북한 시민들이 중요한 유권자로 부상할 수 있을 것이며, 북한과 관련한 정책적 이슈가 정치적으로 중요해질 가능성이 있다. 그런 의미에서 돌봄서비스의 발달 및 변화는 정치적 변수에 의해 영향을 받을 가능성이 높다고 볼 수 있다.

특히, 돌봄서비스는 다음 두 가지 차원에서 이슈가 될 가능성이 높다. 첫째, 남한에서 이미 상당 수준의 돌봄서비스가 진행되고 있는 상황에서, 북한 지역에 남한 수준의 서비스가 실행되지 않을 경우 이러한 격차는 상당한 정치적 압력으로 작용할 수 있을 것이다(전문가 18번). 둘째, 소득보장 정책의 경우 진보와 보수의 의견 차가 상당히 존재하지만, 서비스의 경우 의견 차이가 상대적으로 적다. 지난 이명박 정부나 현 정부에서 돌봄서비스의 확대는 이것을 반증한다. 상대적으로 돌봄서비스는 복지차원을 넘어 사회안정이나 고용창출 그리고 저출산 대책 등으로 전략적으로 활용될 가능성이 존재하기 때문이다.

지금까지 제시된 핵심요인들에 더하여 돌봄서비스와 관련된 사회통합을 고려하기 위해서는 다음의 요인들도 고려될 필요성이 있다. 먼저, 행정역량이 고려되어야 한다. 특히 서비스 영역에서는 효과적인 정책수단의 선택만큼이나 이를 누가 계획하고 전달하는가가 매우 중요하다. 이와 관련해서 전문가 10번, 전문가 4번 역시 누가 돌봄서비스의 행정을 담당하고 계획하고 전달할 것인지의 문제가 중요하다고 언급하였다. 다음으로, 전문가들은 돌봄서비스가 사회통합이나 경제안정 등 다양한 사회경제적인 상황에 긍정적 역할을 할 것이라고 예측하였다([표 4] 참조). 하지만 이에 대해 전문가 그룹 간에 차이를 나타나는데, 통일관련 전문가(비사회복지)들이 사회복지 전문가들에 비해서 돌봄서비스의 필요성과 영향력을 높게 평가하였다. 이들은 통일독일에서 나타났던 것과 같이 남북한에서도 대량이주가 나타날 가능성이 있으며, 돌봄서비스가 이를 줄이는데 기능을 할 것으로 전망한 것으로 해석되며, 가족해체현상을 막는 역할이나 통일 한국의 저출산 현상을 해소하는데도 긍정적으로 응답하였다. 북한지역 돌봄서비스를 위해 5년의 준비기간이 필요한가를 묻는 질문에 대해서 전문가들은 대체로 동의하였으며, 특히 사회복지전문가들은 3.25점으로 다소 높은 동의수준을 보였다. 이는 사회복지전문가들은 돌봄서비스의 준비과정에 대한 중요성에 초점을 두고 있다고 해석될 수 있다.

[표 4] 통일이후 돌봄서비스의 역할과 형태

(단위: 점)

	비사회복지	사회복지
① 양질의 돌봄서비스가 북한지역에서 남한지역으로의 이주민의 수를 줄일 것이다.	4.21 (0.89)	3.19 (1.28)
② 양질의 돌봄서비스가 북한지역의 경제안정화에 기여할 것이다.	4.36 (0.63)	3.56 (0.89)
③ 통일이후 현실적으로 양질의 돌봄서비스가 북한지역에서 발달될 가능성이 희박하다.	3.14 (0.86)	2.56 (0.96)

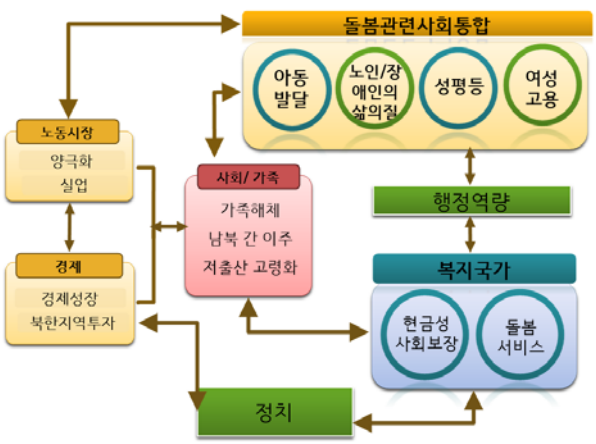
www.kci.go.kr

	비사회복지	사회복지
④ 경제투자가 돌봄 및 복지투자에 비해 선행되어야 한다.	2.64 (1.01)	2.75 (1.06)
⑤ 북한지역의 열악성을 고려하여 남한보다 더 높은 재정지원을 통한 돌봄서비스 제공이 필요하다.	3.57 (1.02)	3.69 (0.87)
⑥ 아동돌봄서비스보다 교육서비스가 더욱 시급하다.	2.86 (0.77)	2.69 (0.87)
⑦ 양질의 돌봄서비스가 북한지역의 노동시장 안정에 기여할 것이다.	4.21 (0.70)	3.88 (0.72)
⑧ 북한지역의 돌봄서비스를 실시하기 위해서는 최소 5년 이상의 준비기간이 필요하다.	3.07 (1.14)	3.25 (1.18)
⑨ 양질의 돌봄서비스는 북한지역의 가족해체현상을 막는데 기여할 것이다.	4.14 (0.53)	3.75 (0.93)
⑩ 양질의 돌봄서비스는 통일한국의 저출산 현상을 해소하는데 도움을 줄 것이다.	4.21 (0.70)	3.75 (0.77)

출처: 직접 작성.
주: 평균값, 괄호 안은 표준편차.

이를 종합하면, 돌봄서비스를 고려할 때 양극화와 실업을 줄일 수 있는 방안을 동시에 고려하는 것이 좋을 것이며, 가족해체와 정치적 불안정을 막는 돌봄서비스의 역할을 고려해야 할 것이다. 또한, 현금성 사회보장과의 조화나 경제/투자와의 조화도 중요한 변수가 될 것이다. 현재까지 도출된 요인들이 어떻게 결합되어 돌봄관련 사회통합에 대해 영향을 미칠 것인지에 대해 [그림 5]와 같이 정리할 수 있다.

[그림 5] 중요 요인들과 돌봄관련 사회통합과의 관계



출처: 직접 작성.

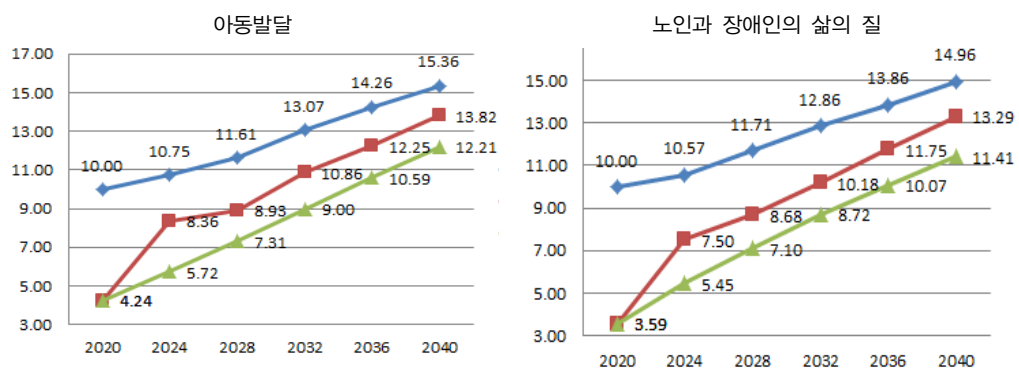
www.kci.go.kr

2) Imaging 단계

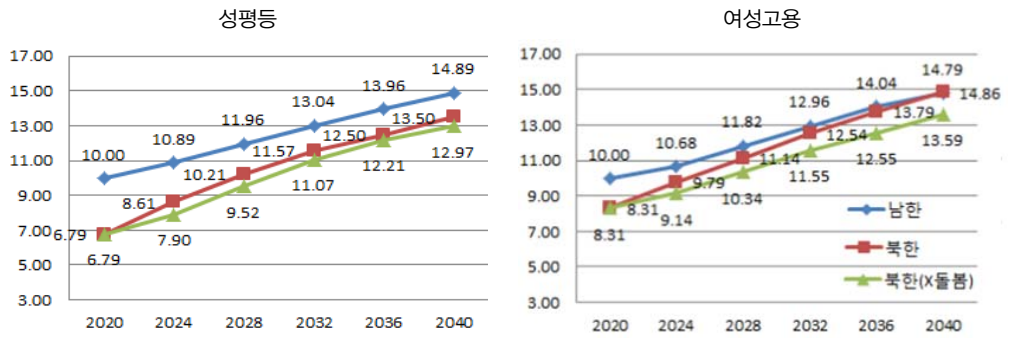
앞의 분석을 기반으로 본 연구에서는 돌봄서비스가 북한지역에 적용되었을 경우와 적용되지 않았을 경우에 대한 예상 시나리오를 도출하고자 한다. 이를 위해서 전문가들에게 돌봄과 관련된 사회통합의 네 가지 요인이 통일 이후에 어떻게 변화할 것인지를 물었다. 각 사회통합 요인들의 남한 현재 수준을 10이라고 가정하고 이를 기준으로 북한의 현재 상황을 점수화하고 통일 이후 1) 돌봄서비스가 북한의 현재와 큰 차이가 없을 경우와 2) 북한에 통일 직후부터 돌봄서비스가 남한과 같이 광범위하게 시행이 되었을 경우 어떠한 변화가 예상되는지를 2020년을 기준으로 매4년 마다 2040년까지 0-20점 사이의 점수로 표시하도록 요청하였다.

조사결과, 아동발달의 경우 남북 차이가 통일이 막 이루어질 2020년에는 약 10:4정도의 차이를 예상하였으며, 노인/장애인 삶의 질의 경우 10:3으로 더욱 큰 차이를 보이는 것으로 나타났다. 전문가들은 통일 후 돌봄서비스가 북한지역에 확대되는 여부와 관계없이 장기적으로 긍정적 효과가 북한지역에서 나타날 것으로 전망하였으며, 비록 초기의 격차는 상당하겠지만, 약 20년이 지나면 격차가 상당히 줄어들 것으로 예측되었다. 하지만, 돌봄서비스가 북한에 남한과 같이 포괄적으로 적용이 될 경우 네 가지 사회통합 요인들에 모두 긍정적인 영향을 미칠 것으로 전문가들은 예상하였다. 특히, 처음 적용이 된 후 첫 4년 동안 아동발달과 돌봄이 필요한 성인들의 삶의 질 수준이 크게 높아질 것으로 예상하였으며, 이후에도 꾸준히 상승하여 돌봄서비스가 없을 때에 비해서 더 빠르게 격차가 좁혀질 것으로 예상하였다. 성평등과 여성고용의 경우, 전문가들은 남한과 북한의 격차가 앞선 두 삶의 질 요인에 비해서 낮을 것으로 진단하였지만 여전히 돌봄서비스가 적용될 경우 긍정적인 효과를 기대할 수 있는 것으로 예측되었다. 성평등은 2040년에 돌봄서비스가 없을 경우에 비해서 0.5점의 상승으로 이전 시나리오와 큰 차이를 보이지는 않았지만, 여성고용은 1점 정도가 상승할 것으로 나타났다.

[그림 6] 통일 이후 사회통합의 예상시나리오



www.kci.go.kr



출처: 직접 작성.

다음으로 전문가들에게 네 가지 돌봄 관련 요인들이 2040년에 어느 수준에 도달하면 '바람직한 수준'이 될 것인지를 물었다(0-20점). 이에 대해서 전문가들은 대체로 남한지역의 경우 약 16.4-16.6점, 북한지역의 경우 약 15.2-15.7점 수준으로 응답하였다. 예상시나리오보다는 격차수준이 훨씬 낮아진 것은 비록 통일 후 20년 후에도 일정 부분 격차가 여전히 예상되지만, 적극적인 투자를 통해서 격차를 좁혀야 한다는 '의지'가 반영된 것으로 해석 된다. 또한, 전반적으로 예상시나리오는 '바람직하다고' 여겨지는 수준에는 미치지 못할 것으로 인식되었다.

[표 5] 2040년 바람직한 사회통합 수준

(단위: 점)

연도	아동발달	노인과 장애인의 삶의질	성평등	여성고용
남한	16.47 (2.89)	16.43 (2.91)	16.4 (3.00)	16.53 (3.03)
북한	15.63 (3.45)	15.23 (3.63)	15.6 (3.33)	15.67 (3.47)

주: 평균값, 괄호 안은 표준편차
출처: 직접 작성

전문가들의 의견과 통일 독일의 사례분석에서 도출된 분석적 함의는 다음과 같다. 첫째, 돌봄서비스가 포괄적으로 존재하지 않는다고 해서 돌봄관련 사회통합이 후퇴하지는 않을 것이다. 앞선 장에서 제시된바와 같이 돌봄이 포괄적으로 적용되지 않는 상태에서도 아동발달이나 노인과 장애인의 삶의 질의 격차는 줄어들 수 있으며, 더욱이 성평등 영역에서는 큰 영향력이 없을 수 있다. 즉, 돌봄서비스가 사회통합에 절대적인 영향을 미치는 유일한 원인이기 보다는 경제성장, 양극화의 완화, 저실업 등과 같은 사회경제적 요인, 혹은 독일 사례에서와 같이 현금성 사회보장제도의 발전과 함께 제시될 수 있는 하나의 요인임을 시사한다. 이러한 점에서 돌봄서비스의 역할을 과장하는 것은 바람직하지 않다.

둘째, 그럼에도 불구하고 경제투자 위주의 통일 전략만이 구상되거나 일시적 현금성 사회보장 지원

www.kci.go.kr

만이 고려되고 돌봄서비스와 같은 지원이 부재하게 된다면, 통일 직후 대량 이주, 남북한 격차에서 오는 정치사회적 혼란으로 인해 아동발달이나 노인이나 장애인의 삶의 질의 영역에서 남북한 격차가 상당 부분 유지될 수 있다. 또한 이러한 요인들은 상호작용 효과를 통해 악순환의 고리를 창출할 우려를 가지고 있다. 즉, 생활수준의 명백한 차이로 인해 가족 전체가 북한에서 남한으로의 이주하거나(자녀들을 위해 남한 지역으로의 이주), 적절한 일자리를 찾지 못한 북한여성들이 일자리를 얻기 위해(아이들을 조부모에게 맡기고) 남한 지역으로 이주하는 경우가 증가할 수 있다. 이는 북한지역에서의 가족기능 약화와 남북한 간의 격차에서 오는 정치적 불만으로 인해 사회갈등이 고조시키는 요인으로 작용할 수 있다. 독일통일의 사례에서도 동독지역의 '이등시민' 의식이 존재하였다는 점에서 우리나라에서도 이와 비슷한 현상이 나타날 수 있으며, 이는 결과적으로 사회통합을 저해하는 주요요인으로 작용할 수 있다.

셋째, 돌봄서비스가 아동발달과 노인과 장애인의 삶의 질에 미치는 영향력은 상당히 높을 것으로 예측되었다. 통일이 된 20년 후인 2040년을 기준으로 남한의 아동발달 수준을 100%라고 할 때 돌봄서비스가 없을 때 북한 수준이 79%에 이르지만, 돌봄서비스가 발달했을 경우 90% 수준까지 육박하는 것으로 전망되었다. 특히, 통일 직후에 돌봄서비스가 광범위하게 북한 지역에 시행되지 않았을 경우 남한 대비 북한 지역 아동발달 수준이 53%에 지나지 않지만, 시행되었을 경우 78%까지 증가할 것으로 인식되고 있다. 다시 말해서 돌봄서비스는 북한 지역에서의 사회안정과 정치적 안정에 긍정적인 영향을 줄 수 있을 것이다. 또한, 안정적인 사회서비스 일자리는 상당수의 여성들이 남하하는 것을 방지하고 북한 지역에 정착하는 것을 도울 것으로 예상되었다. 즉, 상대적으로 통일 이후 초기 혼란을 방지하고 사회통합을 이루는데 돌봄서비스가 결정적인 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

마지막으로 돌봄서비스는 성평등이나 여성고용에 대해서는 결정적 역할을 할 것이라고 인식되지 않았다. 이는 현재 남한에서 돌봄서비스의 확장이 성평등으로 이어지고 있지 않다는 판단이 개입되었을 가능성이 높으며, 통일 직후에 남한 이주를 통한 고용이나 경제투자에 따라 다양한 일자리가 북한 지역에 창출될 것에 대한 기대에 기인한 것으로 해석된다. 하지만, 전문가들은 장기적인 전망에서 돌봄서비스가 여성고용에 도움이 될 것이라고 인식하였다. 즉, 통일 이후 돌봄서비스가 없을 경우 북한이 남한대비 85%, 있을 경우 91%로 큰 차이가 없었지만, 2040년에는 없을 경우 91%, 있을 경우 100%로 남한과 차이가 날 것으로 예측하였다. 즉, 단기적 통일 효과를 넘어 안정적인 여성고용을 위해서 돌봄서비스가 필요할 수 있다는 점이 지적되었다.[4].

이를 종합해보면 이상적인 목표 시나리오는 1) 통일 이후 돌봄서비스가 안정적으로 북한 지역에서 시작되고, 2) 양극화 및 실업의 감소를 위해 적극적인 고용정책이 적용되며, 3) 적하현상(trickle-down effect)이 일어나는 경제성장, 4) 안정적인 돌봄서비스와 노동시장을 중심으로 성평등이 달성되는 가운

4) "독일의 경우 동독 여성이 계급의 최하위를 차지하고 있다는 연구결과들이 있기 때문에 통일직후 경제가 어렵게 되면 남한 여성들의 고용에도 영향을 미치겠지만 북한 여성들의 고용에 더 많은 영향을 미칠 것으로 생각된다. 때문에 경제회복과 성장을 통해 여성고용의 확대와 질 향상을 꾀하여야 하며 통일이 경제성장을 위한 하나의 전환점으로 작용할 수 있도록 통일에 대한 준비해야할 것으로 생각됨 (전문가 20번)"

www.kci.go.kr

데 가족의 기능이 강화되고, 5) 안정적 출산이 가능하며, 6) 북한지역에 이등시민 의식이 퍼지지 않고, 아동발달과 삶의 질이 개선되는 가운데 남북한 전반적 사회통합이 원활히 일어나는 상황일 것이다. 전문가들은 통일 후 20년 후인 2040년에는 북한이 남한의 95% 수준까지 향상되는 것을 바람직한 수준으로 전망하였다.

3) Deciding 단계

(1) 아동돌봄서비스

돌봄서비스에 대한 전략설정을 위해 전문가들에게 통일 이후 북한지역에서 만5세 이하의 아동을 위한 보육서비스에 대한 의견을 물었다. 다음 표에 보이는 바와 같이 전문가들은 대체로 보편적 형태의 서비스를 지지하였다. 흥미로운 것은 사회복지 전문가보다 비사회복지 전문가들이 보편주의와 현금 형태의 아동수당보다는 현물서비스에 대한 지지가 높았다는 점이다. 남한과 북한의 돌봄서비스를 통합하여 운영하여야 할 것인지, 지원 수준이 차등적이어야 할지에 대한 질문에서는 응답이 혼재하였다. 재정과 행정의 경우 분리되어 운영하는 것보다는 남북한을 통합하여 재정과 행정을 운영하는 것이 바람직하다고 응답한 반면, 시설이나 돌봄인력에 대한 지원을 경제/인력/물가 수준을 고려하여 차등화 할 것인지에 대한 의견에서는 뚜렷한 경향성이 나타나지 않았다.

[표 6] 북한지역에서 아동보육서비스

(단위: 점)

	비사회복지	사회복지
① 만0-3세까지 모든 아동에게 선별적 서비스 보다는 보편적 서비스(수당)을 제공해야 한다.	4.14 (1.03)	3.94 (1.06)
② 만0-3세까지 아동에게는 아동(양육)수당 보다는 보육 서비스를 중심으로 제공해야 한다.	3.93 (1.21)	4 (0.76)
③ 만4-5세까지 모든 아동에게 선별적 서비스 보다는 보편적 서비스(수당)을 제공해야 한다.	4.14 (1.17)	3.81 (1.28)
④ 만4-5세까지 아동에게는 아동(양육)수당 보다는 보육 서비스를 중심으로 제공해야 한다.	4.00 (1.18)	4.38 (0.62)
⑤ 남한과의 경제/인력/물가 수준을 고려하여 시설이나 돌봄인력에 대한 차등적인 지원이 필요하다.	3.29 (0.99)	3.13 (1.09)
⑥ 남한지역과 북한지역의 보육서비스의 재정과 행정은 분리보다는 통합운영이 바람직하다.	3.57 (1.09)	3.5 (1.51)
⑦ 북한지역의 돌봄서비스 확대로 남한지역의 돌봄서비스는 축소가 불가피하다.	1.86 (0.95)	1.69 (0.79)

주: 평균값, 괄호 안은 표준편차.
출처: 직접 작성.

www.kci.go.kr

향후 과제에 대해서는 통일 이후에 북한 지역에서의 아동돌봄서비스는 매우 시급한 과제로 언급되었다. 저출산고령화 속에서 아동의 발달은 미래 통일한국 발전에 핵심 요인이 될 수 있고, 아동발달을 중요시하는 남한/북한의 문화를 간주할 때 중요한 정책이슈가 될 것으로 예상되었다. 전문가들은 통일 독일의 경험과 달리 대체로 보편적 서비스와 현금보다는 서비스 위주의 정책이 바람직하다고 응답하였다. 일부 전문가들은 현금급여를 할 경우 과연 수당이 아동을 위해서 쓰일 수 있을지에 대한 의문을 제시하였다(전문가 19번). 전반적으로 서비스의 중요성에서는 동의가 이루어졌지만, 일시적으로 현금급여를 고려해 보는 것 역시 제안되었다(전문가 1, 14). 즉, 안정적인 인프라가 구축되기 전까지는 한시적 현금수당 운영방안이 고려되어 볼 수 있다는 것이다. 현금급여는 조부모 양육을 고려할 경우 노인생계에도 긍정적 효과가 있을 것이라는 의견 역시 제시되었다[5].

이외에도 바우처를 적극적으로 활용함으로서 선택권을 보장하고, 합당한 사유로 바우처를 이용하는 경우에 대해, 이를 현금으로 보전해주는 방안도 제시되었다(전문가 25번). 전문가 3번도 공보육의 안정성과 함께 어떻게 하면 이용자의 다양한 선택권을 보장할 수 있을 지에 대해서도 고민해야 한다고 주장하였다. 또한 성인돌봄과 달리 아동돌봄은 북한에서도 상당한 정책적 유산을 가지고 있기 때문에 이를 적극적으로 활용해야 한다는 의견이 상당 수 제기되었다. 전문가 9번의 경우 남한과 같은 보육구조를 바로 북한에 이식하려고 하기 보다는 북한의 보육서비스와 시설, 운영방식을 활용하면서 이행기를 거쳐 통합 보육체계로 갈 필요가 있음을 언급하였다. 전문가 17번, 18번, 19번, 28번 등도 통합과정에서의 점진적 접근을 강조하였다. 즉, 비록 현재 정상적 작동이 제대로 되고 있지 않는다고 해도 북한은 아동보육 분야에서 '보편적 서비스'의 유산이 존재하기 때문에 이를 적극적으로 활용할 필요가 있다는 것이다. 전문가 21번은 이미 존재하는 북한의 공적 인프라와 남한 보육 서비스 질이 시너지적으로 결합될 필요가 있다고 제시하였다[6].

이를 종합하면, 남북한 아동돌봄서비스의 통합과정에서는 다음과 같은 점들이 고려될 필요가 있다. 첫째, 북한 아동과 남한 아동의 욕구가 다르다는 점이다. 전문가 26번과 8번이 지적한 바와 같이 북한지역 어린이들의 영양결핍이나 뇌발달미숙 등은 주요하게 감안되어야 할 사항이며, 북한지역의 보육서비스제도에 건강/보건 요소를 적극적으로 결합시키는 방안이 강구되어야 할 것으로 보인다. 또한 의복이나 장난감 등에 대한 지원도 추가적으로 강구해볼 수 있을 것이다(전문가 6번).

---

5) "탈북주민과의 인터뷰 결과에 따르면 ... 북한주민들은 대체로 유치원이전에서 가정에서 조부모가 양육하는 것을 선호하는 경향이 높게 나타남. 이는 북한체제하에서 무상보육서비스의 질이 낮을 뿐 아니라 이념교육 경향이 두드러진다는 점에 기인한 것임. -통일직후 일정기간은 이 같은 북한주민의 선호도를 존중하여 일하는 여성들은 조부모에게 양육수당을 제공하고 이들이 양육한다면 노인생계문제와 탁아문제를 동시 해결이 가능할 것으로 생각되며 출산율을 높이는데 효과적일 것으로 예상됨. (전문가 14번)"

6) "북한의 경우 기존의 인프라를 활용하여 서비스를 제공하더라도 현실적인 여건을 고려하면 단위 서비스에 대한 단가가 낮을 것으로 예상됨. 따라서, 남한과 동일한 수준의 서비스를 제공하더라도 비용 부담이 상대적으로 낮을 것임. 낮은 비용의 장점을 활용하여, 사적 보육서비스 시장의 확대보다는 공적 보육 시스템을 강화하는 방향으로 정책이 수립되는 것이 바람직 할 것으로 생각됨. 서비스의 질적 수준은 남한이 북한을 견인하고, 공적 시스템의 강화는 북한이 남한을 견인해 나가는 방식의 통합이 필요하다고 생각함. (전문가 21번)"

www.kci.go.kr

둘째, 돌봄서비스를 제공할 인력에 대한 방안이 필요하다. 전문가들은 대체로 북한 내 보육서비스 종사인력을 재교육을 통하여 활용할 것을 권장하고 있다. 실제로 그러한 방안이 북한 지역 내 여성고용 안정을 위해서도 긍정적으로 판단된다. 하지만, 현재 북한의 유치원 등에서 이루어지고 있는 정치적 교육 내용 등을 고려할 때 교육내용을 대폭 수정하는 것이 필요하고, 따라서 남한인력중심의 보육교사 양성도 고려될 수 있을 것이다(전문가 23번). 양 의견은 모두 나름의 타당성을 가지기 때문에 기본적으로 북한인력을 적극적으로 활용하되, 4-5세를 위한 유치원 교육에서는 부분적으로 남한 인력과 통합하는 방식을 고려해볼 수 있을 것이다.

셋째, 행정과 전달체계이다. 통일 이후의 북한사회에 대해서 주목해야 할 사항 중 하나는 남북한의 지역 차 뿐 아니라 북한 내에서도 상당한 지역 차가 존재한다는 것이다. 실제로 북한 이탈 주민과의 파일럿 인터뷰(2015년 4월)에서는 평양지역에서 거주한 이들과 함경북도에서 거주했던 이들과는 복지수준 및 행정인프라 측면에 있어서 상당한 격차가 있음을 알 수 있었다. 이러한 지역 간 차이를 감안하면서 보다 적합한 돌봄서비스를 구축하기 위해서 지역의 행정역량을 어떻게 강화할 것인가를 적극적으로 고려해야 할 것이다. 또한, 공공이 운영하는 전달체계의 핵심을 유지하되 남한의 축적된 공인된 민간자원(비영리단체)이 결합되어 서비스를 전달하는 것 역시 단시간 내에 높은 성과를 내는 방안이 될 수 있을 것이다[7].

(2) 성인돌봄서비스

노인 및 장애인에 대한 돌봄서비스에 대한 질문 역시 대체로 보육서비스와 유사하게, 남북한 통합 운영에 전문가들의 의견이 일치되었고, 또한 북한지역의 돌봄서비스 확대가 남한지역의 돌봄서비스 축소로 나타나서는 안 된다는 지적이 제기되었다. 또한, 선별적서비스보다는 보편적 서비스가 대한 지지가 높았고, 현금보다는 현물서비스가 적합하다고 제안되었다. 흥미로운 것은 비사회복지 전문가들의 경우 아동돌봄에 대해서는 보편성의 가치를 사회복지 전문가들에 비해서 더욱 중요시한 반면, 성인돌봄에 대해서는 보편성에 대한 지지가 떨어지고 사회복지 전문가들이 오히려 높은 보편성에 대한 지지를 보였다. 이러한 결과는 보편성을 지지하는 입장에서 돌봄이 필요한 성인들의 복지상황이 매우 열악하다는 것을 감안한 것으로 판단된다. 반면에 비사회복지 전문가들은 성인보다 아동에 대한 보편적 보육이 더욱 중요하게 받아들이는 것으로 보인다. 하지만, 비사회복지 전문가들이 성인돌봄이 아동돌봄보다 우선성이 낮지 않다고 응답하여, 성인돌봄서비스 자체에 의문을 제기하는 것은 아니라고 판단된다. 연금과 돌봄서비스에 대한 상대적 중요성을 묻는 질문에서는 전문가 그룹간의 차이가 비교적 크고, 특히 사회복지전문가의 동의수준이 낮음을 고려할 때 현금과 현물서비스의 적절한 조화를

7) “운영의 경우 전반적인 정책 틀은 국가적으로 운영하되, 구체적인 인력의 기준이나 시설지원 등에 대해서는 지역의 특성을 고려할 수 있도록 지자체 역량을 강화할 필요가 있음. (전문가 1번)” “보육시설의 경우 국공립 시설보다는 민간사설보육 주도의 정책을 추진하되, 보육의 공공성과 안정성 및 수월성을 담보할 수 있는 제도적 장치(일례로 법인화)를 강구함. (전문가 25번)”

www.kci.go.kr

이룬 지원이 필요하다고 해석할 수 있다.

[표 7] 북한지역에서의 성인돌봄서비스

(단위: 점)

	비사회복지	사회복지
① 남한지역과 유사하게 서비스가 필요한 노인과 장애인에게 선별적 보다는 보편적 서비스/ 현금수당을 제공해야 한다.	3.57 (1.02)	4.06 (0.57)
② 서비스가 필요한 이들에게 현금급여보다는 남한지역과 유사하게 돌봄서비스를 중심으로 제공해야 한다.	3.71 (0.83)	3.94 (0.77)
③ 남한과의 경제/인력/물가 수준을 고려하여 시설이나 돌봄인력에 대한 차등적인 지원이 필요하다.	3.43 (0.94)	3.06 (1.06)
④ 통일 이후 아동돌봄에 비해서 노인/장애인돌봄은 우선성이 높지 않다.	2.43 (1.09)	3.06 (1.00)
⑤ 노인에 대한 연금지원보다 돌봄서비스 지원이 더 중요하다.	3.21 (0.89)	2.69 (1.20)
⑥ 남한지역과 북한지역의 노인/장애인 돌봄서비스의 재정과 행정은 분리보다는 통합운영이 바람직하다.	3.43 (1.09)	3.44 (1.26)
⑦ 북한지역의 돌봄서비스 확대로 남한지역의 돌봄서비스는 축소가 불가피하다.	1.79 (0.89)	1.94 (0.77)

주: 평균값, 괄호 안은 표준편차
출처: 직접 작성

또한 전문가들은 북한의 지역의 성인돌봄서비스는 현재 거의 존재하지 않고 작동하지 않는 상태라고 진단하고 있다. 전문가 8번은 "북한지역에는 현재 노인 돌봄서비스가 없다고 보는 것이 정확하다."라고 적시하고 있으며, 전문가 23번은 현재 노후보장이 열악할 뿐 아니라 장애인의 경우 중증이 아닌 경우 일을 해야만 하는 상황이며. 이들은 모두 통일 이후 즉각적인 긴급구호 대상이라고 지적하고 있다. 또한, 이러한 서비스를 시행하기 위해서는 상당한 정책적 노력을 수반되어야 할 것으로 논의되었다[8]. 성인의 경우 아동과 달리 소득보장체계의 중요성이 언급되고 있는데 전문가 21번은 서비스 중심의 정책만으로는 성인들의 욕구를 충족시키기 어렵다고 지적하며 "아동과 달리 성인/노인의 돌봄서비스는 소득보장체계를 함께 고려해야 함"이라고 지적하고 있다. 이러한 관점에서 많은 전문가들이 단계적 접근을 지적하고 있었다. (전문가 24번-단계적 제도 및 인력/예산 확충, 전문가 3번-선별적 접

8) "탈북자 면접내용에 따르면 북한에서는 성인/노인돌봄이 주로 가정에서 이뤄지는 것으로 알려져 있다. 여전히 북한주민들도 성인 및 노인돌봄은 가족의 책임으로 인식하는 경향이 상당 기간 지속될 것으로 예측된다. 그러나 고령화에 따른 노인성 질환과 일상생활 지원의 필요성은 커질 것으로 예상된다. 남한과 비슷한 재가서비스 제도를 신설하는 것과 보건소와 같은 공공의료시설에서 담당해야 할 노인 및 성인돌봄의 영역이 상당할 것으로 생각한다. 현재 무연고 노인을 수용했던 돌봄시설을 더욱 확충하여, 고령인구 수요를 흡수하는 방안이 필요한 것 같다.(전문가 11번)"

www.kci.go.kr

근부터 보편적 접근으로 전환 "재정부담능력을 고려할 때 성인이나 노인돌봄의 경우에는 단계적 접근이 필요", 전문가 9번 등)

이와 관련하여 몇 가지 정책적 방안이 도출될 수 있다. 첫째, 장기적으로는 남한과의 통합에 대한 비전과 청사진 내에서 선별적 접근을 고려해 볼 수 있다. 장기적으로는 통합적 접근을 지향하더라도, 통일 직후 전개될 상황적 맥락에서 현실적으로 남한과 같은 형태의 보편적 서비스를 접근이 바로 가능하지 않을 경우, 소득과 재산 수준 그리고 욕구 수준을 고려하여 한시적인 선별적 접근을 채택될 수 있다. 이와 관련하여 전문가 25는 체계적인 선별적 접근을 제시한바 있으며[9], 전문가 1번은 서비스 인프라가 구축되기 전까지는 현금성 돌봄급여를 적용하는 것을 제안하였다.

둘째, 서비스 대상자의 특성을 감안할 필요가 있다. 북한 지역의 성인돌봄이 필요한 노인과 장애인들의 건강 및 영양상태는 남한에 비해서 심각하게 열악한 상황이므로, 남한의 서비스 체계를 적용하는 것을 넘어 북한 지역의 특수한 욕구를 고려하여 서비스가 제공될 필요가 있다. 전문가 11번은 재가서비스와 함께 "보건소와 같은 공공의료시설에서 담당해야 할 노인과 성인돌봄의 영역이 상당할 것"이라고 언급하였으며, 전문가 26번은 가족구조와 건강상태를 감안한 서비스를 진행할 것을 제시하였다.

셋째, 북한지역의 상황을 관리할 인력과 행정 역량을 강화해야 하며, 지방정부의 역할을 강화하는 등 다양한 방안을 고려할 필요가 있을 것이다. 전문가 28번은 북한 여성노동력을 감안할 때 질 좋은 일자리가 마련되면 돌봄서비스는 단시간 내에 남한 수준으로 올라올 수 있다고 지적하고 있다. 4번 전문가는 북한지역의 지방자치단체가 성인돌봄서비스의 주체로 중요하며 역할을 강화하는 것이 필요하다고 응답하였다. 또한 공공서비스를 중심으로 돌봄서비스가 운영된다고 해도 남한의 비영리기관이나 복지관이 적극적으로 북한에 진출해서 민관 협력 형태의 돌봄서비스가 전개되도록 하는 방안도 고려해 볼 수 있다[10]. 활발한 사회복지공동체와 시민운동은 남한의 강점이고 이는 통일 이후 중요한 자산이 될 수 있기 때문이다.

현재까지의 아동과 성인돌봄서비스에 대한 정책적 전략들을 정리하면 [표 8]와 같다. 아동돌봄서비스는 통일과 함께 가능한 빠른 시일 내 포괄적이고 보편적인 서비스 체계가 구현되어야 하겠지만, 동시에 북한의 특수성이나 아동이나 성인의 특수성 등이 감안되어야 할 것으로 제시되었다. 또한 추가적으로, 양극화 이슈에 대하여 돌봄서비스 설계단계에서의 고민이 필요할 것이다. 전문가 조사나 관련문헌에서 양극화가 사회통합을 저해하는 중요한 요인이 될 것이라고 예상되고 있으며, 실제로 통일 이후 양극화가 일어날 가능성이 높고 돌봄 관련 사회통합에 매우 부정적인 역할을 할 것으로 판단되었다. 그러

9) "지원 대상으로서 노인과 장애인은 구분되어야 할 필요가 있다. 먼저 노인은 연령요건과 소득요건 등을 감안(income targeting)하여 수급대상과 급여수준을 결정하여야 하며, 반면에 장애인의 경우 연령요건, 장애상태 등 의학적 요건 그리고 근로능력 및 근로활동 등 노동시장 요건 등을 종합적으로 감안(indicator targeting) 맞춤형 급여체계로 전환하여야 할 것이다(전문가 25)."

10) "양질의 돌봄서비스 실시를 위해 북한지역에 기존에 돌봄서비스 시설과 운영형태를 최대한 활용함. 2) 북한 지역별 개발에 있어서 기업 투자시 반드시 북한식 돌봄서비스 시설 설치 의무화 3) 남북 민관 협력 네트워크 방식으로 - 남한의 NGO 및 지역사회복지관이 북한 지역과 협력 운영하는 방식 도입 등이다(전문가 9번)."

www.kci.go.kr

한 점에서 돌봄서비스가 설계될 때 단순히 일자리 창출 등의 수단을 넘어서 양극화에 대처할 수 있는 정책수단으로서 고민이 필요할 것이다. 물론 돌봄서비스만으로 양극화를 대처할 수는 없을 것이며, 노동시장정책-소득보장정책과 함께 돌봄노동이 양극화를 해소할 수 있는 방식으로 설계되어야 할 것이다.

[표 8] 돌봄서비스 전략 및 고려사항

	아동돌봄서비스	성인돌봄서비스
현재 상황	보편적 서비스 인프라 존재, 일부 유명무실	거의 존재하지 않음, 가족에 의한 돌봄이나 방치
남한과의 제도 통합	통일과 함께 조속히 남한수준의 보육서비스 구축, 기존 인프라의 적극적 활용, 시설이나 인력의 보강 및 재교육 필요	상황에 따라 단계적 통합, 즉각적 통합의 어려움. 중기적 관점에서 남한제도와 통합을 목표로 초기 인프라 구축 및 선별적 서비스 실시
서비스 내용	남한과 유사하되 아동의 영양과 건강에 초점을 맞출 필요. 장난감이나 교구 등에 추가 지원 필요성	건강과 통합된 돌봄서비스의 필요성. 건강 인프라 체계가 조기에 회복될 수 있도록 정책적 노력 필요. 중증장애인을 위한 시설 구축 필요
행정주체	지역정부의 역량강화 필요 및 북한지역 인력 적극개발	지역정부의 역량강화 필요 및 북한지역 인력 적극개발
추가 고려사항	초기 부분적 수당제도나 조부모 활용에 대한 고려 필요. 남한의 민간자원을 공공보육서비스에 적극적으로 활용 양극화를 줄일 수 있는 방안으로의 돌봄서비스 설계 필요	소득보장제도와 유기적 발전 노력 필요. 남한의 민간자원이 적극적으로 공공시스템과 결합되어 북한에 진출할 수 있는 방안 고려 양극화를 줄일 수 있는 방안으로의 돌봄서비스 설계 필요

출처: 직접 작성

4) Acting 단계

TAIDA 분석의 마지막은 Acting 단계로서 미래의 흐름과 분석 그리고 바람직한 시나리오와 도출 된 정책전략을 바탕으로 구체적인 정책방안을 모색하는 단계이다. 하지만, 본 연구는 통일한국 돌봄서비스에 대한 사전적 연구 성격으로 구체적인 영역별 정책방안까지 도출하지는 않을 것이다. 대신, Deciding에서 제시했던 정책전략들이 시행되기 위해서 통일 직전(2015-2020년)에 준비해야 할 정책적 사안과 연구주제들을 탐색적으로 논의하고자 한다.

첫째, 남한 돌봄서비스에 대한 정책적 개선 노력이 필요할 것이다. 많은 전문가들은 현재 남한의 돌봄서비스체계가 정비되어야 한다는 의견을 피력하였다. 독일과 비슷한 방식으로 통일이 이루어지게 될 경우 남한의 돌봄정책 뿐 아니라 돌봄정책이 내포하고 있는 규범이나 비공식적 규칙 등이 그대로 북한에 이전될 수 있다. 따라서 통일 이전에 남한에 돌봄서비스를 안정적으로 확립하는 것이 중요할 것이다. 특히 전문가들은 현재 남한의 돌봄서비스가 효율성과 지속가능성을 가질 수 있도록 구조변화 및 국공립시설 확충 등을 통한 보육의 질을 제고, 그리고 보육 및 돌봄에 관련한 노동의 근로조건의 개선방안을 강구할 필요성을 제기하였다[11].

www.kci.go.kr

둘째, 서비스의 질적 수준과 효율성 제고를 위해 전달체계 및 지방정부의 역할이 제고되어야 한다. 통일 이후 남북한 지역 내의 다양한 욕구를 충족시키기 위해서는 지방정부의 역할이 중요하게 될 것이다. 하지만, 현재는 남한 내의 지방정부는 돌봄서비스에서 제대로 된 역할을 하고 못하는 상황이다. 단순히 지방정부가 담당해야 한다는 당위성을 넘어서 중앙정부가 어떻게 지방에서 역량을 강화하여 돌봄서비스를 자율적으로 관리할 수 있는 행정역량을 키울 수 있을지에 대한 고민이 필요하다. 이와 함께, 중앙정부는 지방의 자율성을 존중하면서 전국적인 돌봄의 질 및 돌봄노동의 질을 표준화할 수 있는 새로운 조합을 고민할 필요가 있다. 전문가의 의견에서 나오지는 않았지만, 성인돌봄에서 노인에 대한 돌봄과 성인장애인에 대한 돌봄을 어떻게 형평성 있고, 지속가능하게 재설계할 수 있을지에 대한 고민도 필요할 것이다.

셋째, 통일 이전에 북한 상황을 체계적으로 파악하려는 노력이 필요하다. 선행연구에서 논의된 바와 같이 대체로 통일 한국에 대한 논의는 경제적 논의나 정치에 대한 논의에 한정되어 있으며 전문가들도 복지나 돌봄서비스에 대한 논의는 매우 제한적인 상황임을 지적하고 있다(전문가 22번, 8번, 13번, 15번 등). 본 연구에 참여한 전문가들의 돌봄상황에 대한 현실 인식 역시 상당한 차이를 보였으며, 문헌연구에서도 일부 연구에서는 여전히 아동에 대한 보육이 이루어지고 있다고 제시하고 있지만, 북한 이탈 주민과 면접결과에 기초한 연구들에서는 현재 북한의 보육서비스가 제대로 작동하고 있지 않다고 보고하는 등 연구결과에 있어서 다소 일관성이 결여되어 있다. 이러한 연구들은 국경지역에서 나온 북한 이탈주민을 대상으로 조사를 한 경우가 많기 때문에 북한 실태를 얼마나 제대로 파악하고 있는지는 알 수 없으며, 북한 내의 지역 편차를 고려하면 이를 섣불리 일반화하기 어렵다. 따라서 체계적인 샘플링과 방법으로 실태와 추이를 조사할 필요가 있을 것이다.

마지막으로, 이러한 명확한 실태 파악에 근거하여 청사진 마련하는 것이 필요하다. 대략의 청사진보다는 청사진에 이르는 구체적인 안이 제시되어야 할 것이다. 돌봄정책을 설계함에 있어서 어떻게 인력을 양성할 것인지 또한 기존 인력을 어떻게 재교육 할 것인지, 재원을 어떻게 전달할 것인지, 중앙과 지방정부의 역할을 어떻게 분담할 것인지, 서비스의 질은 어떻게 규제할 것인지 등에 대한 구체적인 고민이 필요할 것이다[12].

이외에도 통일과 관련한 다양한 차원에서의 정책적 노력이 제시될 수 있다. 전문가들은 통일 전에

11) “우리가 현재 보육과 장기요양, 장애인활동보조에 투입하는 약 15조의 재원이 실제 정책목표를 잘 달성하고 있는지 면밀히 검토해볼 필요가 있다고 봅니다(전문가 6번).” “여성이 가정과 일을 양립할 수 있도록 국공립 보육시설의 확충이 급선무이며, 다양한 형태의 고용이 차별받지 않도록 제도의 정비가 필요하다(전문가 27번).” 이 외에도(전문가 1번, 7번, 8번)

12) “또한 북한의 기존의 사회체제에서 구축해온 제도적 기반을 충분히 활용하여 남한과의 복지격차를 줄이기 위한 정책방안에 대한 다양한 연구들이 선행될 필요가 있다. 이에 기반하여 다양한 전제와 시나리오에 기초한 정책안들이 미리 모색되어야 할 것이다 (전문가 22번)” “통일시점부터 동일시스템으로 합치되는 시점까지의 과정에서 통일시점에서는 북한의 당시 상황에 적절한 제도를 착수시키고, 남북한의 서비스 수준과 시스템이 통합되는 합치시점에 이르기까지의 세심하고 자연스러운 로드맵이 설정되는 것이 매우 중요할 것이다 (전문가 3번)”이 외에도 전문가 17번, 23번, 4번, 24번 등이 비슷한 의견을 표했다.

www.kci.go.kr

남북격차를 줄이려는 노력이나 남북한 사회경제 차이에 대한 통합적 사고방식의 확산이나 교육 등도 중요하다고 언급하였다(2번 전문가, 11번 전문가, 24번 전문가, 20번 전문가). 또한, 현실적으로 재정이 슈가 핵심적인 관건일 수 있기 때문에 돌봄서비스뿐 아니라 복지정책 전반에 관련하여 재정방안을 모색하려는 노력이 필요하며(5번 전문가). 통일 이전에 한국의 국가재정을 건전하고 튼튼하게 만드는 측면(8번 전문가)도 고려되어야 할 것이다. 또한, 북한 사회복지에 대한 연구도 많이 부족하지만, 정치나 경제 분야에 비해서 남북 교류가 부족하다는 전문가 28번의 지적도 타당하다. 이에 통일 전까지 교류를 확대하는 것이 북한의 실정을 이해하고, 사전 협력을 강화하는 데 도움이 될 것으로 판단된다.

5. 결론

본 연구는 2020년에 통일이 된다는 가정을 가지고, 사회통합에 돌봄서비스가 어떠한 역할을 할 것인지 그리고 어떠한 정책적 전략이 필요한지에 대해서 검토하였다. 독일식 평화통일이라는 가정 하에 본 연구는 불확실한 미래 상황에 대한 유의미한 검토를 하기 위해서 시나리오 방법론인 TAIDA 분석을 도입하여 적용하였다. 우선, 문헌연구를 통해서 남북한 지난 20년 경험과 독일의 선제적 통일 경험을 통해서 피드백과 피드포워드를 진행하였으며, 통일과 돌봄서비스에 전문적 지식을 가지고 있는 전문가들에게 통일 이후 일어날 상황들과 돌봄서비스의 영향력 그리고 정책적 이슈를 구체적으로 물음으로 미래에 예상 가능한 시나리오와 목표 시나리오를 도출하였다. 이러한 세 가지 흐름의 연구와 분석을 바탕으로 정책전략을 도출하였으며, 세부적 정책방안은 추후 연구로 남겨두었다.

본 연구가 가진 독창성은 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 돌봄서비스가 개인의 복지 향상과 함께 사회문제에 대한 선제적인 사회투자적 대응전략이 될 수 있음을 확인하였다. 기존 통일 연구는 정치 및 외교정책이나 이민정책 혹은 교육에 초점이 많이 맞추어져 있는 반면 돌봄서비스의 역할에 대한 논의는 부족한 편이었다. 이에 본 연구는 돌봄서비스의 중요성과 이를 배제한 논의는 통일 이후 사회복지의 역할을 선제적이기보다는(prepare)보다는 사후 처방(repair)에 머무르게 할 가능성이 높음을 제시하였다.

둘째, 본 연구는 시나리오 기법의 체계적인 도입을 통해서 흐름(trend), 비전, 그리고 정책방향을 제시하려고 하는 연구로서 의미를 가진다. 북한이탈주민의 남한사회 적응 및 독일통일로부터의 교훈에 대한 연구들은 꾸준히 진행되어왔지만, 사회서비스에 대한 초점을 맞추어 북한이탈주민의 적응 및 독일통일 사례와의 교차 연구는 드물었다. 이러한 상황에서 본 연구는 독일의 사례를 통해 현재의 남북한의 변화의 흐름을 추적하면서 통일 이후의 전략적 함의를 이끌어내는 연구로서 가치를 가진다.

하지만, 본 연구는 유사 선행연구의 부재 속에서 연역적이기보다는 탐색적이고 귀납적인 성격을 가지고 있기 때문에 전문가 조사 설문의 과정에서 충분히 다루지 못한 부분이 존재한다. 즉, 통일 이후 각 영역별 구체적인 전략이나 정책방안까지는 다루지 못한 한계를 가진다. 추후 연구에서 이러한 한계점을 보완하고 구체적인 정책방안들을 보충해 줄 것이라 믿는다.

www.kci.go.kr

▌참고문헌

김병기(2012). 통일 후 북한지역 국유재산 해체를 위한 법적 방안. 행정법연구. *32*. 55-81.

김석진(2011). 통일 이후 북한 산업개발전략 연구. 서울: 산업연구원.

김석향(2011). 북한 장애인의 일상생활 현황: 북한이탈주민의 인식을 중심으로. 북한연구학회보. *15(1)*. 85-110.

김선임(1993). 북한 탁아제도의 현황과 성격변화에 대한 연구. 경제와 사회. *18*. 46-67.

김연명 편. (2009). 사회투자와 한국 사회정책의 미래. 서울: 나눔의집.

김연철(1997). 북한의 배급제 위기와 시장개혁 전망. 삼성경제연구소.

김정식(2015). 제도선택과 한국경제의 발전전략. 경제학연구. *63(1)*. 5-31.

김진수(1996). 통일에 대비한 인구이동 및 사회복지 대책방안. 한국사회정책. *3(1)*. 235-271.

김태황(2005). 북한 SOC 현황과 잠재 투자 수요 전망. 대한토목학회지. *53(9)*.

박세경, 강혜규, 김형용, 엄기욱, 심창학, 최은영(2007). 사회서비스 분야 여성일자리 창출을 위한 제도환경 연구: 주요국가 사례를 중심으로. 한국보건사회연구원·한국여성정책연구원.

박수지(2010). 독일의 사회복지 고용수준 및 제도요인 분석. 보건복지분야 고용 현황 및 창출전략 연구: 선진국의 사회복지 고용수준 및 제도요인 분석을 중심으로. 보건복지부· 한국보건사회연구원.

박정원, 장창수(2014). 북한의 노인복지 법제 분석. 법학논총. *26(3)*. 173-205.

박형중(2009). 통일학과 시나리오 방법론. 통일과 평화. *창간호*. 110-140.

보건복지부(2014). 2014년 노인보건복지 사업안내. 보건복지부.

양문수(2014). 2014년 상반기 북한의 시장 동향과 평가. KDI 북한경제리뷰. *16(7)*. 21-33.

양옥승, 오미경(1995). 북한의 영유아 보육정책. 한국영유아보육학. *2*. 149-167.

연하청, 황나미(2010). 통일대비 사회복지 및 보건정책과제. 한국보건사회연구원.

이규창(2009). 남북한 장애인법제 비교연구. 2009년 남북법제 연구보고서. 법제처.

이내영(1999). 통일한국의 정치통합과 정치제도. 아태연구. *6(2)*. 73-89.

이명재, 서동희(2004). 통일 후 한국의 사회복지정책 통합방안: 통일 독일의 사례를 중심으로. 사회과학연구. *19*. 1-18.

이병희, 황덕순(2013). 저임금 함정 위험과 정책 선택. 한국노동연구원 주최 노동시장 이중구조와 근로빈곤층에 대한 복지국가의 대응국제 심포지엄 발표문.

이삼식, 황나미, 이상영, 신인철(2005). 남북한 통합적 시각에서의 인구전망과 정책. 한국보건사회연구원.

이시균, 황규성, 윤정향, 방글(2012). 돌봄서비스의 인력수요 전망. 한국고용정보원.

이윤상(2004). 북한 어린이의 보육/교육 실태와 지원현황 및 과제. 민주평화통일자문회의 제57차 여성분과위원회(2004. 11. 23).

이윤진, 구자연(2013). 통일에 대비한 육아지원분야 통합 방안. 육아정책연구소.

www.kci.go.kr

이원웅(2013). 연간기획: 북한인권을 말한다 25. 북한에서 노인으로 사는 것? 통일한국. 66-67.

전태국(2007). 사회통합을 지향한 한국통일의 개념전략. 한국사회학. *41(6).* 204-239.

정은이(2009). 북한의 자생적 시장발전 연구. 통일문제연구. *21(2).* 157-200.

정은이(2014). **북한에서 경제적 계층분화가 주민 인권에 미친 영향에 관한 분석**. 통일연구원. 100-124.

정형곤, 이석, 김병연(2012). **북한의 시장화 현황과 경제체제의 변화 전망**. 대외경제정책연구원.

주봉호(2002). 통일한국의 체제 모색. 전남대학교 세계한상문화연구단 국내학술회의. 12. 513-53.

최영준(2011). 위험 관리자로서의 복지국가: 사회적 위험에 대한 이론적 이해. 정부학연구. *17(2).* 31-58.

최항섭, 장종인, 음수연(2005). **미래 시나리오 방법론 연구**. 정보통신정책연구원.

한국정치학회(2013). **통일편익 연구**. 통일부.

황규성(2013). 독일 메르켈 정부 가족정책 개혁의 정치과정. 민주사회와 정책연구. *24.*

_____(2015). 동독의 체제전환과 사회정책: 소득보장과 사회서비스의 결합을 중심으로. 한국사회정책. *22(3).* 363-390.

황수경,윤윤규,조성재,전병유,박경로,안주엽(2010). **경제위기와 고용**. 한국노동연구원.

"국정원 北 장마당 세대가 체제 흔들어". 동아일보. (2015. 7. 15).

대한민국정부포털(2015). 만 0-5세 보육료 지원 사업. http://www.korea.go.kr. (검색날짜 2016. 8. 25).

통계청(2011). 2010 한국의 사회지표. (2011.3.7.). (검색날짜 2015. 9. 30).

통계청(2015). 인구주택총조사. http://kosis.kr.(검색날짜 2015. 9. 20).

Ahn, S. & Kim, S. (2015). Social investment, social service and the economic performance of welfare states. International Journal of Social Welfare. *24(2).* 109-119.

Bahle, T. (2007). *Wege zum dienstleistungsstaat. deutschland, frankreich und gro*β *brigannien im vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag.

Bandhold, H. & Lindgren, M. (2003). *Scenario planning, the link between future and strategy. Basingstoke*. New York: Palgrave macmillan.

Bauer, N. (2009). Konsequenzen der verlusts des ganzeheitlichen denkens: Soziale marktwirtschaft und die triade arbeitsmarkt, sozialstaat und geschlechterbeziehungen am beispiel von westdeutschland. In S. Hartmut & S. Olaf(eds). *Arbeitsmarkt und Sozialpolitik. Kontroversen um Effizienz und soziale Sicherheit*. Wiesbaden: VS Verlag.

Bertram, H., Rösler, W. & Ehlert, N. (2005). *Nachhaltige familienpolitik. zukunftssicherung durch einen dreiklang von zeitpolitik, finanzieller transferpolitik und infrastrukturpolitik*. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Büchel, F. & Katharina S. (2002). Form der kinderbetreuung und arbeitsmarktverhalten von müttern in West-und Ostdeutschland. Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung. *71.* 95-113.

CDU, CSU & SPD. (2005). *Gemeinsam für Deutschland. mit mut und menschlichkeit*. Koalitionsvertrag

www.kci.go.kr

von CDU, CSU & SPD.

Deutsches Jugend Institut(DJI). (2005). *Kindertagesbetreuung im spiegel der statistik*. München.

DPRK Central Bureau of Statistics.(2009). *2008 Population Census National Report.* Pyongyang.

GESIS Datenarchiv für Sozialwissenschaften. 2013. *Allbus. Supplement zum variable Report.*

Henninger, A. & von Wahl, A. (2010). Das umspielen von veto-spielern. wie eine konservative familienministerin den familialismus des deutschen wohlfahrtsstaates unterminiert. In C. Egle & R. Zohlnhöfer(eds). *Die zweite groβe koalition. eine bilanz der regierung merkel 2005-2009*. Wiesbaden: VS Verlag.

Lindgren, M. & Bandhold, H. (2003). *Scenario planning: The link between future and strategy*. Palgrave Macmillan.

Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (2012). *Towards a social investment welfare state?: Ideas, policies and challenges*. Policy Press.

Pfau-Effinger, B. & Maike, S. (2011). Differences in women's employment patterns and family policies: Eastern and Western Germany. Community, Work & Family. *14(2)*. 217-232.

Pfau-Effinger, B. (2004). *Development of culture, welfare states and women's employment in Europe*. Aldershot: Ashgate.

Rürup, B. & Gruescu, S. (2003). *Nachhaltige familienpolitik im interesse einer aktiven bevölkerungsentwicklung*. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Statistisches Bundesamt. (2015a). Erwerbstätigenquoten der 15- bis unter 65-Jährigen mit kindern unter 18 Jahren.

Statistisches Bundesamt(2015b). Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2015.

Thelen, T. (2014). *Care/Sorge*. Konstruktion, Reproduktion und Auflösung Bedeutsamer Bindungen. Bielefeld: transcript.

www.kci.go.kr

Abstract

Role of Social Care Services after the Unification: 'TAIDA' Scenario Analysis

Choi, Young Jun*· Hwang, Gyu Seong**·Choi, Hye Jin***

This research aims to analyze the role of social care services after the unification, assuming that the unification would occur in 2020 in a peaceful manner. While much has been discussed about the unification in recent years inside or outside academia, most of discussion tends to focus on political and economic dimensions. Also, social policy studies on North Korean defectors have increased, but few pay attention to social policy strategies after the possible unification. In this context, this study explores various explicit and implicit roles of social care services and possible strategies after the unification. As research methodology, it employs one of the scenario methods, 'TAIDA', for projecting and simulating uncertain future. In so doing, first, it reviews South and North Korean socio-economic experiences during last two decades as feedback and German unification experiences as feedforward. In addition, it utilizes a expert survey. Based on the reviews together with the survey result, it discusses various influences of social care services after the unification and draws policy implications. This research aruges that social care services could have profound effects on the stability of socio-economic conditions after the unification.

Key Words: unification, social services, scenario analysis

◈ 2016.01.14. 접수/ 2016.03.13. 1차 수정/ 2016.03.21. 게재 확정

* Associate Professor, Department of Public Administration, Yonsei University (sspyjc@yonsei.ac.kr).
** Research Professor, Hanshin University (kyuseong.hwang@gmail.com).
*** Doctoral student, Department of Public Administration, Korea University (jeevika83@gmail.com).

www.kci.go.kr