

한국사회복지역사학회 · 한국보건사회연구원
2020년 춘계공동학술대회

대회주제 :

「 사회복지에서 국가 · 민간
역할분담의 역사적 전개와 과제 :
이론과 사례를 중심으로 」

주제발표 :

사회복지의 민간 · 공공 역할분담, 역사적 전개와 과제 (김영종, 경성대학교)

주제토론 :

토론_1 (박정란, 인제대학교)

토론_2 (김성철, 백석대학교)

토론_3 (김기태, 한국보건사회연구원)

■ 일시 : 2020년 8월 18일(화) 10:00-12:00

■ 장소 : 온라인 (zoom 회의실 회의 ID: 608 276 5915 암호: 044287)

<https://zoom.us/j/6082765915?pwd=Smh3TnowU1MrQzFNd2ptVjVKdUxidz09>

■ 주최 :  한국사회복지역사학회  K I H A S A
Korean Academy of Social Welfare History 한국보건사회연구원

Home page : www.swhistory.or.kr

한국사회복지역사학회·한국보건사회연구원
2020년 춘계공동학술대회

사회복지에서 국가·민간 역할분담의 역사적 전개와 과제 : 이론과 사례를 중심으로

일시 2020. 8. 18(화) 10:00~12:00

대상 한국사회복지역사학회 회원, 주제에 관심있는 누구나

참여 Zoom으로 접속하여 참여 가능

<https://zoom.us/j/6082765915?pwd=5mh3TnowU1MrQzFNd2ptVjVKdUxidz09>

zoom 다운 및 설치 > 회의 참가 클릭>

회의ID[608 276 5915, 암호-044287], 이름 입력 > 회의 참가
(구글ID가 있을 경우, 로그인하여, ID/암호 입력 후, 참가)

시간	내용
09:30~10:00	춘계학술대회 참여자 접수 및 점검
10:00~12:00	<ul style="list-style-type: none">개회사 : 조흥식(한국보건사회연구원장) 최원규(한국사회복지역사학회장)주제발표 : 김영중 교수 (경성대학교)주제토론 : 박정란 교수 (인제대학교) 김성철 교수 (백석대학교) 김기태 부연구위원 (한국보건사회연구원)질의응답춘계학술대회 폐회
12:00~	춘계학술대회 마무리 및 정리

주관·주최



한국사회복지역사학회
Korean Academy of Social Welfare History



KIHASA
한국보건사회연구원

< 목차 >

< 개 회 사 >

최원규 (한국사회복지역사학회 회장)	1
---------------------------	---

< 축 사 >

조흥식 (한국보건사회연구원장)	3
------------------------	---

< 주제 발표 >

사회복지의 민간 · 공공 역할분담, 역사적 전개와 과제 김영종 (경성대학교 교수)	5
--	---

< 주제 토론 >

토론문_1 사회복지의 민간 · 공공 역할분담, 역사적 전개와 과제 박정란 (인제대학교 교수)	17
--	----

토론문_2 사회복지의 민간 · 공공 역할분담, 역사적 전개와 과제 김성철 (백석대학교 교수)	22
--	----

토론문_3 복지혼합의 전망과 과제 김기태 (한국보건사회연구원 부연구위원)	24
---	----

< 개 회 사 >



회원 여러분께,

코로나 19에 더해 폭우와 폭염으로 힘든 여름을 보내시느라 얼마나 노고가 크십니까?

지난 6월 19일과 20일에 인제대학교에서 갖기로 했던 한국사회복지지역사학회 춘계학술대회가 코로나 상황이 악화되어, 부득이 비대면-온라인 화상세미나로 개최하게 되었습니다.

이번 학술대회는 한국보건사회연구원과 본 학회가 공동으로 연구하고 있는 “사회복지에서 국가·민간 역할분담의 역사적 전개와 과제”와 관련이 있습니다. 이러한 연구가 가능하도록 주제발표와 공동작업을 배려해 주신 조홍식 한국보건사회연구원장님께 감사드립니다. 이 분야 연구작업을 해 오신 경성대학교 김영중 교수님께서 흔쾌히 주제발표를 수락해주셔서 이 자리를 빌어 감사드립니다. 진행과 토론을 자임하신 여러 회원님들께 감사드립니다. 온라인 화상세미나라는 형식을 감내하고 계시는 참가자 여러분들도 환영합니다.

주지하는 것처럼 우리나라 근현대 사회복지, 특히 사회복지서비스는 해방과 한국전쟁을 거치면서, 민간중심의 시설보호 중심으로 이어져왔고, 그 역사적 형성과정이 오늘날 복지국가를 지향하는 시점에서 다양한 논의를 불러일으키고 있습니다. 본 학회 소속의 8분의 연구자들께서 각각 개별 사례들을 연구하셔서, 가을학회에 중간보고회 형태로 보고드릴 것입니다.

미래를 구상하고자 한다면 과거 경험을 반추하라는 말이 있습니다. 본 학회는 한국사회복지역사 관련 아직 연구되지 못한 다양한 분야의 많은 주제들에 대한 실사

구시적인 탐구작업을 계속하고자 합니다. 이를 통해 21세기 복지국가를 지향하는 한국사회가 걸어야 할 방향을 모색하는데 일조하고자 합니다.

해야 할 일은 무겁고 가야 할 길은 멍니다(任重道遠). 함께 가면 길이 됩니다. 이 길을 만들어 내기 위한 일에 회원 여러분의 동행을 제안드립니다.

감사합니다.

한국사회복지역사학회 회장 최원규 올림

< 축 사 >



코로나19의 대유행에 겹쳐 올해 긴 장마와 폭우가 많은 사람들을 어렵게 하고 있습니다. 사회 상황이 좋지 않을수록 올바른 정책 방향에 대한 고민이 깊어집니다. 눈앞의 문제에만 천착하다보면 예상하지 못한 결과로 이어지기 쉽고 시행착오 속에 정책의 동력이 떨어지기도 합니다. 이런 점에서 본원과 한국사회복지역사학회가 함께 하는 이번 학술대회를 통해 지난 역사의 경험에서 미래를 향한 바른 길찾기가 이루어지기를 기대합니다.

한국보건사회연구원의 원장으로 부임하면서 첫 인사말에서 저는 ‘온고지신(溫故知新)’을 하나의 중요한 경영철학으로 제시한 바 있습니다. 그리고 5대 목표 중 하나로 대한민국 건국 100주년이 되는 해인 2019년을 맞아 ‘이를 기념하는 전후(前後) 100년간의 보건복지정책 분석과 전망’의 필요성을 제안하고 추진한 바 있습니다.

역사를 살피는 것은 미래를 위해 필요한 일입니다. 사회가 빠르게 변하고 지나가는 것 같지만 그 토대를 이루고 있는 가치와 사람들의 행동은 쉽게 달라지지 않습니다. 지금 우리가 사회구성원의 삶의 질과 우리 사회의 지속가능성을 고민하는 것처럼 수십년 전, 수백년 전에도 사회를 안정적으로 발전시키기 위한 방안이 무엇일까 많은 사람들이 고민했습니다. 그리고 그 결과로 추진했던 여러 정책들이 성공하기도 하고 실패하기도 하며 지금까지 이어져왔습니다. 역사적 흐름을 충분히 분석하고 이해한다면 역사적 경험에서 소중한 교훈을 얻어 보다 나은 미래로 나아가는 지름길을 발견할 수 있을 것입니다.

특히 이번 춘계공동학술대회의 주제인 ‘사회복지에서 국가-민간 역할분담의 역사

적 전개와 과제'는 향후 한국 복지국가 발전에 아주 중요한 논점을 포함하고 있어 반갑습니다.

유럽의 경험에서도 복지국가가 발전하면서 초기에는 민간의 역할을 공공이 흡수해왔지만, 20세기 후반 복지국가 재편 과정에서는 다시 민간의 역할을 재발견하고 조정하는 과정을 거쳤습니다.

우리의 경우 사회복지서비스 영역에서 민간의 역할이 강조되어 왔지만 다른 한편으로는 재원의 측면에서 공공재원의 의존도가 높은, 다소 독특한 모델을 형성해왔습니다.

향후 이러한 고유성의 토대위에서 공공성을 강화하면서도 욕구 변화에 민감하도록 유연성과 자율성을 잘 살려가야 할 것입니다. 또한 고령사회에서 늘어나는 국민들의 요구에 발맞추어 양질의 서비스를 늘려가야 합니다. 이러한 미래 과제들을 슬기롭게 풀어갈 수 있는 지혜로운 방안이 이번 학술대회에서 논의되고 그 결과가 앞으로 정책에 반영되기를 바랍니다.

끝으로 학술대회 준비를 위해 애써주신 최원규 회장님 이하 임원분들과 회원분들께 감사드립니다. 귀중한 연구결과를 발표해주실 김영종 교수님과 토론해주시는 박정란 교수님, 김성철 교수님, 김기태 부연구위원의 노고에도 감사드립니다.

바쁜 일정 가운데 학회에 참석해주시는 모든 분들이 소중한 지식과 지혜를 얻는 학술대회가 되기를 기원합니다.

감사합니다.

한국보건사회연구원 원장 조흥식

< 주제발표 >

사회복지의 민간 · 공공 역할분담, 역사적 전개와 과제

김영종 (경성대학교 교수)

사회복지의 민간/공공 역할 분담, 역사적 전개와 과제

한국사회복지역사학회 2020.8 온라인 학술대회 발표문

김영종 (경성대, yjkim@ks.ac.kr)

I. 연구 주제

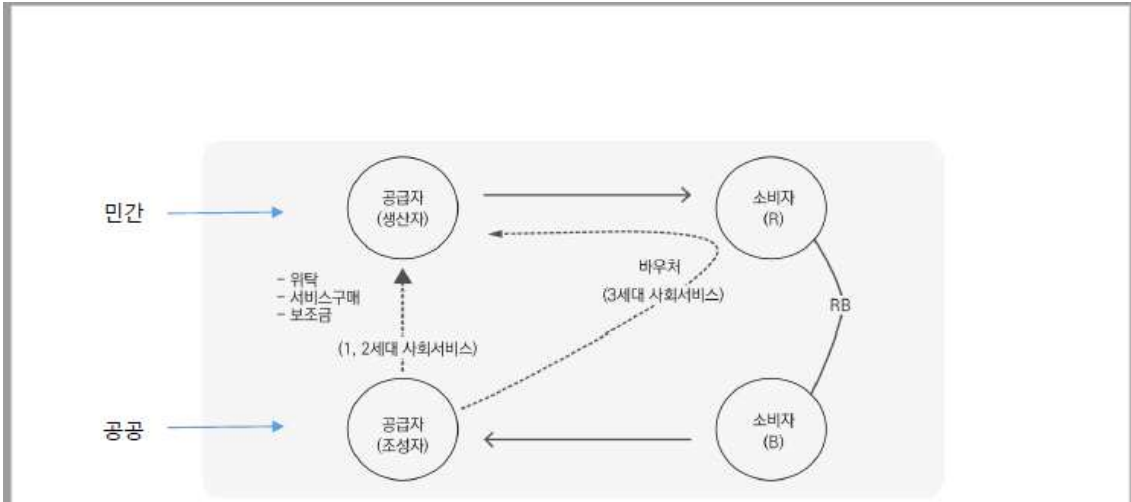
- 우리나라 사회복지의 고유성 – 민간/공공 역할 관계의 역사
- 주요 내용:
 - 제도 형성의 기원(紀元)
 - '사회복지' 전달체계의 제도적 발전 경로
 - 작동 기제 – 민간 위탁
- 함의: 사회복지 공공/민간 역할 관계의 대안적 패러다임 모색

II. 3 개의 연구 사례

- “피란수도 부산의 고아원과 고아의 삶 – 한국 사회복지의 제도적 시원(始原)에 관한 연구” (부산시사편찬실, 부산역사 2020 학술대회, 주제발표 예정.2020.8.21)
- “우리나라 ‘사회복지’ 전달체계와 담론적 작용 – 역사적 형성과 경로, 쟁점” (한국사회복지학, 69(1), 2017.2)
- “우리나라 사회서비스와 민간위탁 제도 연구” (보건사회연구, 37(4), 2017.12)

III. 우리나라 사회서비스 제도의 고유성

- 민간 서비스 생산자 / 공공 서비스 위탁자
- 서비스 민간위탁의 3세대 방식의 동거 (적층)
 - 1세대 사회(복지)서비스: 수용시설, 민간(법인) 자산, 공공 수용조치/보조금/평가
 - 2세대 사회(복지)서비스: 이용시설, 민간(법인) 전문성, 공공 시설위탁/보조금/평가
 - 3세대 사회서비스: 이용권(voucher), 민간(영리/비영리) 서비스생산자, 공공 인증/이용권상환/품질관리



[그림 1] 우리나라 사회서비스 공급체계의 3세대 방식

참고: 김영중(2017.12), 419쪽

<표 1> 1세대 / 아동복지시설의 설치년도-운영주체별 현황(2016년 기준)

	유형	(운영주체)		(설치년도)		
		N		평균	중위수	최빈값
	계	309	100%	1967	1958	1952
민간 99.1%	사회복지법인	259	83.8%	1963	1957	
	사단/재단/학교 법인	32	10.4%	1980	1981	
	개인/단체	15	4.9%	2006	2005	
공공 0.9%	지자체(시립/구립/공단)	2	0.6%	1972	1972	
	국영	1	0.3%	1986	1986	

* 총수(N)에는 양육시설, 보호치료, 자립지원, 일시보호, 아동상담소, 견습시설, 종합시설 포함. 현행 「아동복지법」에서는 아동복지시설을 양육시설, 일시보호시설, 보호치료시설, 자립지원시설, 공동생활가정(이상은 생활시설), 아동상담소, 아동견습시설, 지역아동센터, 아동보호전문기관, 가정위탁지원센터(이상은 이용시설)로 규정하고 있다. 그러므로, 여기서 총수는 생활시설 위주로 구성되어 있다.
자료: 보건복지부, 아동복지시설현황 2016

참고: 김영중(2017b), 425쪽

<표 2> 1세대 / 사회복지법인 설치/운영 장애인거주시설의 수입 현황의 한 예 - 2016 결산 기준 (이월금 제외) -

(단위: 천 원)

구분	금액	구성비
보조금	2,062,477	90.5%
후원금	175,459	7.7%
전입금	1,500	0.1%
기타	39,195	1.7%
계	2,278,630	

참고: 김영중(2017b), 426쪽

<표 3> 2세대 / 종합사회복지관의 설치 및 운영주체별 현황 (연도별)

	1990년		2000년		2016년	
계	176		346		455	
공공운영	10 (5.7%)	15 (4.3%)	32 (7.0%)	지자체	28 (6.2%)	공단 4 (0.9%)
민간운영	166 (94.3%)	331 (95.6%)	423 (93.0%)	자체설치	98 (21.5%)	수탁 325 (71.4%)
- 사회복지법인	152 (86.4%)	251 (72.5%)	330 (72.5%)	자체설치	88 (19.3%)	수탁 242 (53.2%)
- 기타법인	14 (8.0%)	80 (23.1%)	93 (20.4%)	자체설치	10 (2.2%)	수탁 83 (18.2%)

자료: 보건복지부, 보건복지통계연보(1990, 2000, 2016); 최균·김성미, 2016, 사회복지시설 민간위탁 개선방안 연구(사회복지연구평가원).

김영중(2017b), 427쪽

115

<표 4> 2세대 / 학교법인 운영 종합사회복지관의 수입 내역 예 (2016년 결산 기준)
(단위: 천 원, 이월금 제외)

구분	금액	구성비
보조금	3,393,686	73.0%
후원금	287,227	6.2%
전입금	20,000	0.4%
이용료 (사업수입)	943,693	20.3%
기타 잡수입	1,145	0.0%
계	4,072,473	

김영중(2017b), 427쪽

<표 5> 3세대 / 노인장기요양기관의 운영주체별 현황(2009-2016)

	2009			2016			증감률(2009-2016)		
	기관 수	정원	기관당 정원	기관 수	정원	기관당 정원	기관 수	정원	기관당 정원
지자체	227 (1.6%)	7,817 (6.5%)	34.4	213 (1.1%)	9,496 (4.2%)	44.6	-6.2% (-29.6%)	21.5% (-34.2%)	29.5%
법인	3,889 (26.7%)	70,651 (58.3%)	18.2	3,704 (19.1%)	96,891 (43.3%)	26.2	-4.8% (-28.5%)	37.1% (-25.7%)	44.0%
개인/ 기타	10,444 (71.7%)	42,702 (35.2%)	4.1	15,481 (79.8%)	117,186 (52.4%)	7.6	48.2% (14.1%)	174.4% (50.3%)	85.1%
계	14,560	121,170	8.3	19,398	223,573	11.5	33.2%	84.5%	38.5%

김영중(2017b), 429쪽

<표 6> 사회복지법인 운영 노인건강센터(요양시설)의 수입 예 (2016년 결산 기준)

(단위: 천 원, 이월금 제외, 100인 이상 시설의 경우)

구분	금액	구성비
보조금	327,600	14.4%
후원금	26,188	1.2%
전입금	79,000	3.5%
이용료	1,802,220	79.4%
(입소자)	(249,600)	(13.8%)
(요양급여)	(1,552,620)	(86.2%)
기타 잡수입	35,246	1.6%
계	4,072,473	100%

김영중(2017b), 429쪽

<표 7> 우리나라 사회복지시설의 운영 주체 구분 (2016년 기준)

총시설수	공공 운영		민간 운영	
	지자체설치 운영		지자체설치 민간 운영	민간설치 운영
계	60,738	2.0%	5.5%	92.5%
아동	4,890	0.2%	1.0%	96.8%
장애인	3,327	0.5%	16.4%	83.2%
노인	8,752	0.8%	7.2%	92.1%
노숙인	146	0.0%	24.0%	76.0%
결핵및한센	6	0.0%	0.0%	100.0%
지역자활센터	245	4.1%	95.9%	0.0%
사회복지관	452	6.4%	62.8%	30.8%
어린이집	42,517	2.5%	3.7%	93.8%

김영중(2017b), 421쪽

<표 8> 일본 사회복지시설의 운영주체 현황 (2010, 2016)

	2010			2016					
	전체	공공 운영	민간 운영	전체	공공 운영	민간 운영	사회복 지법인	기타 법인 ¹⁾	영리 회사
계	50,343	38.3%	61.8%	70,101	24.4%	75.6%	38.5%	13.3%	23.7%
아동 (보육소)	31,623 (21,681)	51.9%	48.3%	38,808 (26,265)	38.2%	61.8%	44.8%	10.4%	6.6%
장애인 ²⁾	7,104	3.9%	96.1%	6,087	3.5%	96.5%	64.4%	31.2%	0.9%
노인	4,858	21.1%	78.9%	5,291	17.0%	83.0%	76.3%	4.6%	2.1%
기타 (유료노인홈)	6,758 (4,144)	23.4%	76.5%	19,915 (12,570)	5.8%	94.2%	8.4%	15.9%	69.9%

1) 의료법인, 공익법인, 일본적십자사, 기타법인, 기타 2) 장애인시설: 장애자지원시설, 신체장애자更生원호시설, 지적장애자원호시설, 정신장애자사회복귀시설, 신체장애자사회참가지원시설 등
 자료: 厚生労働省, 2010, 2017, 社会福祉施設統計 재구성.

김영중(2017b), 422쪽

IV. 제도적 기원과 발달 경로

- 1950년 한국전쟁과 대량의 요구호 인구 문제 등장
- 정부의 무능과 외국원조(미국 정부와 UN, 세계기독교, 외원단체 등)의 범람
- 외원이 선호하는 수용시설(고아원)의 제도적 양식 급증
- 시설 설치와 운영, 민간 사업가(entrepreneur)의 영역화
- 법인화로 인한 사회적 투자 자원의 매몰-비용 효과 - 제도적 경로의 불가역화
- '사회복지' 담론의 전달체계 형성 (공공과 민간의 공역)

<표 9> 1956년 말 기준 아동 수용보호 시설의 유형과 실태

	전국	국·공립	사립	소유 형태			
				법인	종교단체	기타단체	개인
합계	464	48 (5.0%)	555 (95.0%)	257	38	4	256
영아원	32		32 (100%)	17	5		10
육아원	396	13 (3.3%)	383 (96.7%)	169	26	3	185
감화원	28	7 (25.0%)	21 (75.0%)	10			11
허약아경생원	1		1 (100%)				1
청아직업보도시설	7	3 (42.9%)	4 (57.1%)	1			3

김영중(2020)

III. '사회복지'의 담론과 제도적 작용

• 1961.12. 제정 『생활보호법』 - '사회복지'의 최초 법제 용법

“본법은 노령, 질병 기타 근로능력의 상실로 인하여 생활유지의 능력이 없는 자 등에 대한 보호와 그 방법을 규정하여 사회복지의 향상에 기여함을 목적으로 한다.”.<법 제1조(목적)>

• 1964.11.(등기) '목포사회복지관' - '사회복지'의 최초 정책 용법

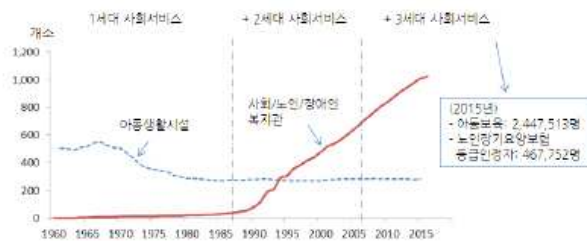
- 목포시(공공)/노한협회와 케이스워크전문가(민간) 협업
- 자선과 구호가 아닌 전문적 사업
- 지역사회개발(co)과 자조/자립 모형의 가미

- 일본 1946년 제정 『헌법』 “국가는 모든 생활 부분에 대해 사회복지, 사회보장 및 공중위생의 향상과 증진에 노력하지 않으면 안된다”(25조).
 - 일본 1950년 『生活保護法』, 1951년 『社会福祉事業法』 제정. (우리나라는 1970년 『사회복지사업법』 제정).
 - 우리나라 1962년 개정 『헌법』 “국가는 사회보장의 증진에 노력하여야 한다”
 - 우리나라 1980년 개정 『헌법』 “국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다”
- ‘사회보장’과 구분되는 ‘사회복지’의 용법은 무엇인가?

∴ 당시 ‘사회복지’는 몇가지 새로운 의미를 표상하는 담론의 성격

- 사회사업, 외원 의존의 구호와 자선, 수용시설의 부정적 이미지와의 결별
- 자조/자립, 예방/치료, 지역사회개발 등의 새로운 접근에 민간의 전문적 역할이 요구되는 영역
- 정부의 역할과 함께 해야할 필요성 (정부의 보조, 지원의 차원)
- 그럼에도, 공공이나 국가가 주도하는 사회보장의 개념과는 다른 어떤 것

- 1980년대 이전에는 사회복지서비스(사업)이 공공부조를 포괄
- 1980년대 후반 '사회복지' 용법의 전달체계의 개념이 본격화
 - 공공이 주도하는 공공부조 (현금급여)
 - 민간이 주도하는 사회복지서비스(사업) (대인적서비스)
- 사회복지서비스는 공공부조의 보조 역할로서 공공의 지원 근거
- 주로 시설(생활, 이용, 상담)에 대한 설치와 위탁, 지원



김영중(2017a), 179쪽

- 2000년대 중반 이후 탈 '사회복지' 용법의 전개
 - 보육, 노인장기요양 등에서 보편적 사회서비스의 新경로 발생
 - 2012년 개정 『사회보장기본법』 - '사회복지서비스' 부속화
 - 2014.12 제정 『사회보장급여법』 - 탈 사회복지 전달체계
- '사회복지' 담론에 의한 50년 역사의 경로, 향배?
 - 사회복지사업법의 제도적 위상
 - 현재는 '사회복지법인' '사회복지사' 에 대한 규정 위주
 - 사회복지전문직(조직, 개인)의 미래와 정향
- 공공과 민간의 역할 분담에 대한 새로운 패러다임이 요구

V. 전망과 과제

1) 공공성에 대한 대안적 패러다임 모색

- 사회서비스원 논의 (현재, 공공성을 약화시킬 가능성)
- 참여/ 지역 및 주민, 이용자, 시민사회 (공공성 확장의 주체와 과정 측면 강화)
- 사회복지' 범주 규명의 선결 과제

2) 커뮤니티 케어에서의 공공과 민간 역할 관계 재구조화

- 기존 전달체계적 양식의 역할 모형(종속적 대행자)에서 탈피
- 사회서비스의 '바우처' 시장화 방식에서 탈피
- 공공의 변화: 국가(중앙정부) → 지방정부(광역→기초→읍면동)
- '민간 사회복지 주체'(법인, NPO)의 변화: 커뮤니티 주체로의 지배 구조 재편

3) 사회복지역사 연구의 과제

- 통시적 합리성(횡단적 분석) 이론들로는 제도의 고유한 경로-의존 역학을 파악하기 어려움
- 현재의 사회복지 패러다임 전환, 공공성/커뮤니티케어에 대한 정책 논의들이 담보하는 이유들도 이와 연관
- 우리나라 사회복지의 공공과 민간 역할 재편을 위한 정책적 노력에 역사적 제도주의 접근의 연구 활성화 필요

< 주제토론_1 >

사회복지의 민간 · 공공 역할분담, 역사적 전개와 과제 토론문

박정란 (인제대학교 사회복지학과 교수)

김영종교수님 오늘 귀중한 발표 감사합니다. 교수님의 발제가 특히 반가웠던 것은 최근 정부의 커뮤니티 케어정책의 추진과 사회서비스원 발족 등으로 야기된 ‘공공성 강화’가 화두가 되고 있기 때문입니다. 오늘 발표는 그래서 보다 근원적으로 우리나라 사회복지에서 공공과 민간의 역할이 어떠했는지, 앞으로의 과제가 무엇인지를 역사적 관점에서 분석하고 있습니다. 이는 사실 사회복지계의 오래되고도 늘 새로운 과제이기도 합니다. 그 이유는 오늘 말씀해주신 것처럼 역사의 변곡점마다 새로운 민관관계의 설정이 불가피했기 때문이며 그런 점에서 사회복지의 늘상 전환기가 아니었던 때가 없었던 것 같습니다.

토론자는 발표자의 PPT 발표문과 세 편의 관련논문의 대부분에 깊은 공감을 하며 아래와 같이 공공과 민간의 관계성에 좀 더 집중하여 토론하고자 합니다. 오늘 발표문이 PPT 요약문이어서 제가 행간을 읽지 못해 혹시 중복되거나 오해한 내용이 있다면 여러분의 너그러운 이해를 바라겠습니다.

1. 용어의 문제

우선 용어의 문제인데 ‘공공’과 ‘민간’이란 용어가 애매하고 혼란의 소지가 있다. 사회복지에서 공공과 민간의 구분이 일반시장처럼 공공=행정, 민간=기업의 도식이 성립되지 않는 것은 발표자의 말처럼 우리나라의 민간위탁제도란 작동기제 때문이다. 그런데 사회복지에서 공공과 민간은 이것이 사회복지사업의 운영주체별 구분인지, 사업의 성격이 공적인지, 사적인지에 따른 구분인지 혼란이 있다. 이 경우 재원으로 세금이 투입되는 모든 사업은 공적이라고 할 수 있기 때문에 우리나라 민간 사회복지의 거의 대부분은 공공영역이라 할 수 있다. 나아가 공공을 공익이란 관점에서 이해하면 운영주체와 상관없이 모든 사회복지의 공공성을 띤다. 공공과 민간

보다 확실한 용어로 민과 관이 있다. 최근의 “민관협력”과 용례에서 보듯 이는 행위주체가 민간인지 행정인지에 따른 구분이다.

따라서 용어에서부터 정리가 필요한데 발제자도 그 점을 염두에 둔 듯 관련논문(김영중, 2017)의 각주에서 “사회복지법인을 민간 부문으로 규정할 것인지에 대해서는 상당한 논란이 있다”고 하면서도 일단 논외로 하였다. 즉, 공공/민간의 용어 사용에서 구분하고자 하는 것이 public/private인지, formal/informal, statutory/voluntary인지 확실히 할 필요가 있다. 이는 최근 부상하고 있는 주민조직이나 당사자단체 등과의 구분에서도 필요한 일이기 때문이다. 예를 들어 자원봉사자는 민간이지만 활동내용은 formal하고 사회복지관은 voluntary이지만 formal하고 public에 속한다.

2. 어떻게 역할의 분담이 이루어져야 하나?

서구 사회복지발달사에서 국가책임을 강화하려는 노력의 이면에는 항상 민간부문의 자발적인 상부상조와 비영리적 동기를 진작하려는 노력이 있었다. 1601년의 구빈법과 동시에 제정된 자선활동법이 그러했고 19세기 후반 웹부처의 ‘확장사다리모형’, 비버리지의 “자발적 행동” 『Voluntary Action』, 전후 티트머스의 “자발적인 기부관계(Gift Relationship)”라는 등이 그 것이다. 이는 역사적으로 대표적 정책적 강화기에조차 민간부문의 자발적인 상부상조의 노력을 어떻게 진작할 수 있을 것인가를 영국 사회복지 정책 기본구상에서 항상 중요한 질문(이혜경, 2002)이 되었음을 방증하는 것이다.

사회복지에서 민간과 공공의 역할분담론은 근대 전문사회사업의 태동과 함께 논의되었다. 그러나 발제자의 분석대로 상이한 역사적 배경을 가진 우리나라의 경우 확장사다리(the Extension Ladder Theory)나 평행봉이론(the Parallel Bars Theory)을 직접 적용하기는 어렵다. 오히려 이는 봉건사회의 향약이나 계와 같은 자생적 민간조직과 정부의 역할과 유사한 측면이 있다.

사회복지에서 공공과 민간의 역할분담은 결과적으로는 국민의 욕구변화에 따른 귀결로서도 분석되어야 할 것이다. 역할분담이란 다소간 중첩되는 부분이 있다고 해도 기본적으로 서로 고유의 역할이 있음을 의미한다.

공적인 서비스만으로는 대응할 수 없는 여러 가지 생활과제가 있다. 예를 들면 쓰레기 분리수거나 배출은 일상에서 매우 사소한 것이지만 가족이나 이웃의 도움을 기대할 수 없는 심신이 허약한 독거노인이나 장애인의 경우 스스로 해결하지 못하

는 경우도 있다. 이런 사소한 문제가 지역에서 해결되지 못해서 입원, 입소로 이어지지 않도록 하기 위해서는 공적 서비스의 틈새가 발생시키는 욕구에 대해서는 민간이 대체자로서 그 역할을 맡아야 할 것이다.

공공사례관리의 경우는 공공이 게이트키퍼의 역할을 하는 것도 아니고 전문성에 있어서도 후발주자로서 민간 사례관리에 미치지 못한 채 민간과의 중복문제를 야기한다. 문제는 이러한 공공사례관리가 시군구를 넘어서 읍면동에까지 확대된다는 우려이다. 이와 관련해서는 지금까지 많은 연구가 이루어져 왔기 때문에 더 언급하지 않겠지만 최근의 커뮤니티 케어 추진에서 많은 참고로 한 영국의 경우에도 공공 사례관리가 민간처럼 사례관리의 모든 과정을 수행하고 있지는 않다.

또한 민관의 역할분담이 주로 공급 측면에서 논의되지만 양자의 관계성 뿐 아니라 이용자와의 관계성에 따른 변화도 중요하다. 3세대 서비스의 경우 이용자와의 관계에서 이용자를 대변하고 연대하는 역할에서 이용자에게 서비스를 판매하고 수익을 올리는 관계로 변화해 이것이 결과적으로 공공성 약화로 이어질 가능성이 있다. 따라서 이런 부분에 대해서는 공공이 엄격한 규제와 평가를 통해 서비스의 질을 관리하거나 스스로 사업주체가 될 수 있을 것이다.

또 하나 최근 공공성 강화의 논의에서 사회서비스원을 중심으로 직영화 추진은 러 차례의 설명에도 불구하고 여전히 우려의 목소리가 높다. 이는 민간의 위축이란 문제 외에도 공공시설의 낮은 전문성 문제를 제기한다. 전국에서 공공 직영 사회복지관이 가장 많은 경상남도의 경우 사회복지관 평가에서 만년 꼴등인데 과반수를 차지하는 지자체나 시설관리공단 산하에 있는 시설의 낮은 평가 때문이다.

3. 주민과 공동체의 기대

그동안 공공/민간의 역할논의에서 민간은 주로 사회복지법인으로 대표되는 행정의 사업수탁자였다. 그러나 공적 서비스만으로 충분하지 않은 삶의 질을 보장받기 위해서는 지역사회에서 함께 살아가는 주민을 주체로 한 공동체에 거는 기대가 클 수밖에 없다. 보다 절실한 것은 복지, 의료분야의 재정난의 심화이다. 우리도 700만 명의 베이비 부머를 안고 2026년 초고령사회를 앞두고 있다. 당장 노인장기요양보험은 2019년 재정전망에서 2020년 6494억원의 적자로 돌아선 뒤 2023년이면 9조 9426억원의 적자가 날 것이라고 했다. 건강보험 적립금도 2028년 고갈될 것으로 분석되고 있다(문화일보 8월 12일자).

따라서 그동안 다소 이념적이고 구호적이었던 ‘주민참여’나 공동체 회복이 베이비

부며 700만, 장기요양보험 재정적자 10조란 현실 앞에서 주민의 상호부조는 더 이상 미담으로만 치부될 수 없다. 퍼트남(Robert. D. Putnum)의 『나홀로 불링』은 민주주의가 자발적 결사에 의해 뒷받침된다는 발상으로 시민공동체의 정도가 정부 부의 퍼포먼스나 생활만족도와 밀접하게 관련되어 있음을 실증한 바 있다(정승현 역, 2016).

이를 위해서는 상호부조의 체계화(Systematizing mutual help)를 통해 사회복지 전달체계의 하나의 시스템으로서의 기능이 필요하다. 주민조직이나 공동체의 사회복지참여가 자연발생적으로 생성, 유지, 발전할 수도 있지만 이 부문에 대한 기대가 현실화되기 위해서는 행정의 재정지원과 사회복지전문직과의 기술지원 등의 협력이 불가결하고 사회적 경제, 법인화 등으로 시스템화가 필요하다. 현재의 조끼돌려입기식의 관계화된 주민참여가 아니라 지역사회의 내발적 욕구가 기반이 된 주민참여, 공동체 형성이 필요하다.

발제자는 다른 연구(부산복지개발원, 2019)에서 “커뮤니티를 다른 부문과 공식적 교환관계가 가능한 조직 실체로 다룰 수 있을 것인가” 하는 의문을 제기하는데 예를 들면 읍면동지역사회보장협의체는 커뮤니티적 발상을 제도화한 것이라 할 수 있을 것이다.

4. 민간성의 회복

발제자는 “현재 사회복지서비스 분야의 민간위탁제도의 근간을 바꿀만한 획기적인 모멘텀은 발생하지 않은 것”으로 판단하면서도 이것이 “민간 생산자 부문을 근원적으로 종속적 위치에 둘 가능성이 크다”고 하였다. 일천한 경험이지만 사회복지관 관장과 재가복지센터장의 경험이 있는 토론자로서도 깊이 공감하는 부분이다.

그런데 따지고보면 공공과 민간의 역할론에서 공공성이란 말은 수없이 하지만 ‘민간성’이란 말은 잘하지 않는 것 같다. 공공성의 개념¹⁾은 너무 다층적, 다의적이어서 여기서 논외로 하고 사회복지에서 ‘민간성’이란 사회복지 민간조직의 바람직한 이념, 태도, 역할 등을 의미하는 것일 것이다. 오늘날 근대 민간 사회복지의 역사적 시원은 토마스 챔머스(Thomas Chalmers)의 자유교회활동에 있다. 신앙의 정열과 권력에 의한 박해가 종교적 단결력을 강건하게 해 자유교회를 등장시켰고 이런 종교적 전통에서 민주적 단체훈련과 고유의 공공정신을 사회적으로 계승하게 되었다.

1) 공공성은 자명한 개념이라기보다 논쟁적 개념이다(홍성태, 2008)

이 것의 요체는 주체성과 연대성이며 동일화와 저항의 ‘민간성’(voluntaryism)이었다. 이것이 오늘날 서구 민간사회복지(voluntary association)의 원류로 가톨릭의 수도원제와 독일의 베텔공동체의 정신이다(阿部志郎, 1990).

발제자도 관련논문(김영중, 2017)에서 민간위탁 기제의 상대적 유효성에 대해 “휴먼서비스의 원리와 관련해서 민간의 자율성과 전문직 특성으로 작동해야 할 필요성 때문”이라고 하였다. 보조금 지급으로 경영의 안정성을 취득했으나 엄격한 재정통제로 민간의 독립성을 상실한 특실이 있음을 인식하며 민간위탁이 민간의 자주성과 창의성을 둔화시키는, 즉, 민간성의 약화로 이어져서는 안 될 것이다

<참고문헌>

- 김영중, 2017, 우리나라 사회서비스와 민간위탁 제도 연구, 『보건사회연구』, 37(4), 406~442
- 부산복지개발원, 2019, 『부산사회서비스원 설립·운영방안연구』
- 이혜경, 『사회복지공동모금회 창립 4주년 기념 심포지움 자료집』, 2002
- 홍성태, 2008, 시민적 공공성과 한국 사회의 발전, 『민주사회와 정책연구』, (13), 72~97.
- 정승현 역, 2016, 『나홀로볼링-사회적 커뮤니티의 붕괴와 소생-』, 저자 로버트 D. 퍼트넘, 페이지로드
- 阿部志郎, 1990, キリスト教と社会福祉 —ボランティアを中心—, 嶋田啓一郎 編著, 『社会福祉の思想と理論』, ミネルヴァ書房
- 문화일보, “건보적립금 이르면 2024년 고갈”, 2020년 8월 12일자, <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2020081201070521080001>(2020.08.13. 검색)

< 주제토론_2 >

사회복지의 민간 · 공공 역할분담, 역사적 전개와 과제 토론문

김성철 (백석대학교 보건복지대학원 교수)

1) 사회복지법인은 공공적 성격과 민간적 성격이 혼합

- 사회복지법인은 공공적 성격과 민간적 성격이 혼합되어 있고 성격은 명확히 규명되지 못함
- 사회복지법인이 운영하는 복지시설, 즉 복지공급자들을 민간부문으로 볼 것인가 아니면 공공부문으로 볼 것인가 ?
- 사회복지법인의 성격규명을 위해 두 가지 분석 ?
 - ① 사회복지법인의 법적 근거, 소유구조, 그리고 공공성을 기준으로 사회복지서비스 공급주체를 분류하고, 사회복지법인이 공공과 민간의 스펙트럼 중에 어디에 위치하고 있는가?
 - ② 사회복지법인의 성격을 설립주체, 소유권, 재원, 비영리성, 그리고 가격규제의 측면에서 분석
- 분석결과 사회복지법인은 민간부문이라기보다는 준공공조직이며, 넓은 의미에서는 공공부문에 포함됨

2) 사회복지공급체계의 공사역할분담 모형정립 필요

- 사회복지의 지나친 부담으로 인하여 발생하는 경제적 비효율성, 재정적자 등의 문제
- 국고보조금의 삭감, 복지의 민영화

- 사회복지서비스를 민간부문에서 제공하는 것이 바람직하다는 주장

3) 정부와 민간 간 사회복지 역할분담

- 재정적으로 원조하는 조직 (예: 공동모금회)
 - 회원을 중심으로 한 서비스 공급 조직 (예: 노동조합)
 - 공공적 목적으로 복지서비스를 제공하는 조직
 - 종교적 목적으로 활동하는 조직
-
- 비영리조직의 한계: 자원 부문 실패이론
 - ① **재원조달의 한계** : 커뮤니티의 복지욕구에 대처하는 데 충분한 재정을 조달할 수 없음.
 - ② **특수주의(분파주의)** : 특정의 집단에게만 서비스를 제공하는 경향이 있음.
 - ③ **부자의 지배** : 지역사회의 욕구 결정은 경제적으로 여유 있는 사람들에 의해 좌우될 수 있음
 - ④ **Amateurism(비전문성)** : 도덕적인 설득이나 종교적 설교를 취지로 하는 아마추어적 대응은 한계가 있음

4) 과제 및 제언

- 한국의 사회복지 서비스 공급체계는 재정은 국가가, 전달은 전적으로 민간 비영리 부문이 맡는 분업체계
- 수요체계의 관점에서 보면, 수요에 대응한 공급이라기보다 정부 재정규모에 맞춰진 민간 공급이라는 한계
- 수요자 욕구 중심의 맞춤형 통합서비스 제공하는 데에는 한계가 있음
- 민간과의 영역 및 역할의 분담을 조정하는 노력을 통해 개선의 노력이 지속
- 공공전달체계는 복지전문 인력의 부족문제에 대해 인력의 확대 배치가 요구
- 변화하는 인구 구조 및 환경 즉 고령화 저 출산 실업 등의 환경 변화에 따른 수요증가에 대해 재정확대 및 민간자원 동원 방안을 통한 대응 노력이 요구

< 주제토론_3 >

복지혼합의 전망과 과제

김기태 (한국보건사회연구원 부연구위원)

1.

김영종 교수님의 “사회복지의 민간-공공 역할분담, 역사적 전개와 과제” 발표 내용은 우리나라 사회복지의 역사적 전개를 단면적으로 보여주는 것이 아니라 개념-담론 구조와 함께 입체적으로 분석하고 결과를 보여주신 점에서 매우 흥미로웠습니다. 학술대회에서 살 붙은 발표가 기대됩니다.

특히 민간-공공의 역할분담 문제는 서구 복지국가 발전과정에서 보면 시기별 강조점의 변화와 국가별 차이가 매우 크게 나타나는 주제로 앞으로 한국 복지정책에서 중요한 논의가 필요한 주제라고 생각합니다.

2.

발표문에서 제시해주신 사회서비스 공급체계의 3세대 방식은 앞으로 상당 기간 동안 사회서비스 제공에 기본적인 방식이 될 것으로 보입니다.

한국의 경우, 2000년대 중반부터 저출산·고령화 등 인구구조의 변화, 핵가족화 등 가족구조의 변화, 여성의 경제활동 참여 증가 등 새로운 사회적 위험의 증가에 따라 사회서비스에 대한 수요가 증가하면서 사회복지서비스에서 사회서비스로 그 개념이 확대되고, 정책적 영역으로 등장한 바 있습니다. 이후 상대적인 불평등과 관련된 요구가 강한 서비스, 사회적으로 필요하나 시장에서 최적의 양이 공급되지 못해 주로 초기에 공공부문에서 제공기반이 마련될 필요가 있는 서비스를 중심으로 제도화과정을 거쳐 현재에 이르게 되었습니다.

국가는 사회서비스 제공을 통해 취약계층을 보호하고, 인적 자원을 형성하여 빈곤의 세습 방지 및 사회이동 촉진을 꾀하고 있다는 점에서 긍정적입니다. 다만 초기 사회서비스 도입시기부터 국민들의 욕구에 대응하는 동시에 사회서비스 영역의 산업 성장과 일자리 창출을 도모하고자 전자 바우처 방식을 적극 활용하고 있다는 특징이 있는데, 이에 대한 객관적인 평가가 필요한 상황으로 보입니다.

대안에서 말씀해주신 바와 같이 공공성이 중요한 가치인데, 전자 바우처 방식이 공공성에 어떤 영향을 미치는지에 대해 좀 더 심도있는 논의가 필요합니다.

사회서비스 ‘시장화’에서 탈피해야 한다는데는 동의하지만, 어떤 방식이 ‘시장화’

에서 탈피하는 방식이 될 수 있을지 여러 선생님들의 의견을 듣고 싶습니다.

3.

발표문에서도 다루고 있는 것처럼 한국의 민간 복지서비스 공급체계는 조직형식 상으로는 민간의 비중이 압도적으로 높으면서도 서비스 재원의 측면에서는 국가의 보조금에 크게 의존하는 이중적인 모습입니다.

“바우처를 가진 이용자가 시장과 유사한 상황에서 서비스 공급자를 찾아가 계약 관계로서 서비스를 받는”(김영중, 2017) 현재의 상황을 ‘시장화’라고 한다면 ‘시장화’에서 탈피하는 것은 공공의 직접 공급이 되어야 할지, 2세대 방식과 같이 위탁을 통한 서비스 제공이 되어야 할지 아니면 또 다른 방식들이 가능할지 궁금합니다.

4.

발표문에서 사회복지 담론과 제도적 용법의 변화과정은 매우 흥미로운 내용이었습니다. 사회보장과 구별되면서 동시에 사회사업, 자선사업과도 구별되는 사회복지의 담론을 보여주고 있습니다.

다만 발표문에서는 주로 사회복지서비스 또는 사회복지사업과 관련해서 ‘사회복지’ 담론을 설명하고 있는데, 다른 측면에서 보면 사회복지 개념이 광의로 사용되는 경향이 역사적으로 나타납니다. 대표적으로 사회사업학과들이 사회(복지)정책 영역들을 포괄하면서 사회복지학과로 명칭을 변경한 예가 있습니다.

제가 사회복지를 공부하는 사람이라서 주관적인 느낌일지 모르겠는데, 서비스나 사업과 연결될 때의 사회복지 개념과 달리, 그리고 공공부조를 중심으로 협소하게 사용되는 미국과도 달리 한국에서의 사회복지의 상당히 정책을 포괄하는 개념으로도 사용되고 있다고 보여집니다. 이런 부분까지 포괄해서 사회복지 담론의 변화를 추적하는 것도 앞으로 흥미로운 연구가 될 것으로 생각합니다.

5.

앞으로의 고령사회에서 사회서비스에 대한 국민들의 수요는 지속적으로 늘어날 것으로 보입니다. 양과 질 모두의 측면에서 확대·발전이 필요한데 이것을 가능하게 하는 대안 모형을 찾는 데 역사적 경험이 잘 활용되면 좋겠습니다.

정답이 정해져 있지는 않지만 앞으로 복지혼합(welfare mix)의 추세는 불가피할 것으로 보입니다. 국가와 민간 어느 한쪽이 아니라 결국 적절한 복지혼합의 모형을 만들어가는 것이 과제일 것입니다.

민간이 중심이 되어왔던 과거의 경험을 분석할 때 공공성, 적절성 측면에서 어떠한지, 재정의 지속가능성, 접근성 등의 주요 가치에 비추어볼 때 민간의 역할 어떻게 평가할 수 있을지는 구체적인 후속연구들이 필요할 것입니다.

한국사회복지역사학회가 그러한 구체적 연구를 진행하는 것으로 알고 있는데, 앞으로 더 많은 사례들이 분석되고 발굴되기를 기대합니다.