

# 제 3회 복지경영포럼 자료집

- 일시: 2010년 5월 18일(화요일) 오전 10-12시
- 장소: 한국보건사회연구원 본관 소회의실



# 초대의 말씀

최근 급속하게 진행되는 고령화와 저출산의 영향으로 노인부양과 아동 돌봄의 사회화에 대한 관심이 증가하면서 사회서비스 공급기관이 확충되고 있습니다. 이와 더불어 서비스 공급기관들은 자기부담금제 도입, 바우처사업의 확대, 기업의 사회서비스업 진출 등으로 양질의 서비스 제공과 효율적인 경영관리, 기업과의 경쟁 등에 대응할 수 있는 경영마인드가 도입되지 않으면 기관의 발전과 지속가능성을 담보하기 어려운 실정입니다.

이러한 때에 본 원에서는 ‘복지경영’에 대한 학계와 실무계의 다양한 논의를 통해 『사회서비스 공급기관의 복지경영 도입과 정책과제』를 연차적으로 연구하고자 합니다. 2010년은 본 연구의 1차년도이며 ‘복지경영의 개념 정립 및 사회서비스 공급기관의 복지경영 도입을 위한 정책과제’를 연구합니다. 차후에는 복지경영 실태조사와 복지경영 도입의 효과를 측정하는 연구들이 추진될 예정입니다.

이와 관련하여 본 원은 『복지경영포럼』을 개최할 예정이며, 1차 포럼의 주제는 “복지경영의 개념과 정의”를 주제로 3회에 걸쳐 포럼이 개최될 예정입니다. 또한 2차 포럼의 주제는 “사회서비스 공급기관과 복지경영”이며, 3회에 걸쳐 개최될 예정입니다. 포럼의 발표문과 토론문은 향후 Working Paper 형태로 발간할 예정입니다.

귀하를 제 3회 복지경영포럼에 초청하오니 바쁘시더라도 오셔서 ‘복지경영’에 대한 다양한 토론을 부탁드립니다. 아울러 본 포럼의 원활한 준비를 위하여 참석여부의 회신을 부탁드립니다. 감사합니다.

한국보건사회연구원장

김 용 하



## 제 3회 복지경영포럼

### 발표 1. 독일의 사회서비스 공급모형 및 신중도의 개혁방향

- 발표: 박수지(연세대학교 박사후연구원)
- 토론: 김미숙(한국보건사회연구원 복지서비스연구실장)

### 발표 2. 국가, 시장, 거버넌스: 영국 사회서비스 전달체계 패러다임의 변화

- 발표: 김보영(이화여자대학교 박사후연구원)
- 토론: 안상훈(서울대학교 사회복지학과 교수)



# 독일의 사회서비스 공급모형 및 신중도의 개혁방향<sup>1)</sup>

박수지(연세대학교 박사후연구원)

## 1. 서론

독일에서 ‘사회시장(Sozialmarkt)’이란 사회서비스가 교환되는 시장을 의미한다. 여기서 ‘시장’이란 상품과 서비스의 공급 및 수요가 존재한다는 의미일 뿐, 그 조절 기제까지 포괄하는 개념은 아니다. 일반시장에서 상품과 서비스의 교환관계, 특히 가격은 공급자와 수요자의 자율적인 상호작용에 의해 결정된다. 그러나 사회시장에서 사회서비스는 공급자와 수요자의 자율적인 상호작용이 아닌 ‘집단적 의사결정과정’을 통해 결정된다. 여기서 집단적 의사결정이란 서비스 전달자와 그 비용을 지불하는 공공기관 그리고 최종적으로 서비스 기관을 선택하는 수요자 사이의 다층적 의사 결정을 의미한다.

본 글은 독일 사회시장의 사회서비스 공급 구조를 개괄하고 독일 신중도의 개혁 방향을 고찰하는 데 목적이 있다. 이를 위해 우선, 독일의 사회서비스 영역을 개괄하고, 사회서비스 네트워크를 주도적으로 조직하고 있는 지자체의 연방 및 주정부에 대한 위상과 업무를 간략히 알아본다. 이를 바탕으로 사회시장 내 사회서비스 비용 주체와 전달주체 간의 일반적인 의사결정과정을 개괄하며, 독일 복지국가의 위기관

1) "사회서비스 공급의 역할분담 모형개발과 정책과제(보건사회연구원 2007-12 용역보고서)" 중 본인이 집필한 독일 부분의 내용을 수정·보완한 것입니다.

리전략과 이에 따른 사회서비스 주체의 성격변화에 대해 고찰하고자 한다.

## 2. 사회서비스 3대 영역<sup>2)</sup>

### 가. 사회보장 서비스

사회보장 서비스란, 사회보험법에 의해 제공되는 현금급여 이외의 모든 서비스를 일컫는다. 특히, 사회보장 서비스의 대부분은 고용촉진법(사회법 III), 질병보험법(사회법 V), 수발보험법(사회법 XI)에 의거해 제공된다.

고용촉진법에 의해 고용청은 실업자의 노동시장 통합을 목적으로 실업부조 이외에 적극적 노동시장정책을 계획 및 실행할 의무를 지닌다. 이를 통해 실업자 대상 사회서비스가 구체화되는데, 그 대표적인 프로그램으로, 일자리 창출사업, 청소년 직업훈련, 청년실업자 지원사업, 장애인 노동시장 통합 프로그램, 장기실업자 지원사업이 있다. 고용청은 고용촉진법에 의한 서비스를 직접 제공할 수도 있고, 간접적으로 타 기관의 해당 서비스 제공 비용을 지불할 수도 있다.

질병보험법은 질병 수당 이외에 응급 진료소, 이동식 간병 시설, 일반병원의 의료 및 간병 서비스에 대한 기본사항을 규정하고 있다. 질병보험에 의한 의료 및 간병 서비스는 의료 예방 서비스, 대체의학 서비스, 가내치료 서비스까지 포괄한다.

질병보험에 의한 의료 및 간병 서비스의 미흡한 부분을 보충하기 위해 1995년 수발보험법이 다섯 번째 사회보험법으로 도입되었다. 수발보험법은 입소식 혹은 이동식 수발 서비스 시설 및 그 서비스의 제공을 법률적·재정적으로 지원한다. 질병보험법과 수발보험법에 의한 서비스 비용은 공적 질병보험 조합에 의해 지불된다.

### 나. 사회촉진 서비스

독일의 사회촉진법으로 아동 및 청소년 복지법(사회법 VIII), 장애인 고용을 위한

2) 그 밖에 보상법(Regelung für Entschädigung von Kriegsfolgen), 재해구호 및 보상법(Regelungen zum Zivilen- und Katastrophenschutz Entschädigung), 범죄희생자보상법(Entschädigung für Kriminalopfer)에 의한 사회서비스가 존재한다.

법(사회법 IX), 연방교육촉진법(Bundesausbildungsförderungsgesetz), 주거생활법(Wohngeldgesetz)이 있다. 이들 중 아동 및 청소년 복지법에 의한 서비스는 사회촉진 서비스 중 가장 비중 있게 다뤄지는 영역이다. 아동 및 청소년 복지의 주체는 사회법 VIII에 의해 지자체 및 주 정부의 청소년 청 그리고 이와 관련된 주 정부 및 연방 차원의 기구들로 규정된다. 아동 및 청소년 복지법에 의거한 서비스는 크게 다음의 네 가지 영역으로 구분된다.

① 아동 및 청소년 지원서비스: 사회법 VIII 11조 이하에 의거한 정규교육 이외의 청소년 교육 프로그램, 스포츠 및 취미생활 등의 청소년 활동 프로그램, 직업 선택, 학교생활, 가정환경과 관련된 청소년 상담 프로그램을 일컫는다.

② 양육지원서비스: 사회법 VIII 16조 이하에 의거한 부모 상담 프로그램, 양육 관련 문제 해결 지원 프로그램, 양육 관련 위기상황 개입 프로그램 그리고 영·유아 탁아시설 지원 프로그램을 일컫는다.

③ 아동 및 청소년 보호서비스: 사회법 VIII 22조 이하에 의거하여 아동 및 청소년의 심리적·육체적 피해를 예방 및 보호할 목적으로 제공되는 모든 서비스를 의미한다.

④ 청소년 재판법에 의한 서비스: 청소년 재판법 38조에 의거해 지자체 청소년 청에서 제공된다. 재판 과정에서의 사회사업과 형 집행 과정에서의 교정사업을 의미한다.

#### 다. 사회부조 서비스

사회부조와 관련된 법으로 연방사회부조법(Bundessozialhilfegesetz), 노인 및 장애인의 기초생활보장법(GSiG), 망명신청자 기초생활보장법(AsylbLG), 실업부조법(사회법II)이 있다. 이들 중 연방사회부조법과 노인 및 장애인의 기초생활보장법은 2005년 사회법 XII에 포괄되었다. 사회법 XII에 의한 사회부조의 사업 주체는 개별 지자체이다.

사회법 XII에 의한 사회부조는 빈곤한 사람의 생계 지원뿐만 아니라, 노인, 장애 등 특수한 상황에 있는 사람에 대한 도움까지 포괄하고 있다. 사회법 XII은 총 16

장으로 구성되어 있는데, 그 중 실질 사업에 대한 내용, 즉 부조급여 및 서비스와 관계된 것은 다음의 3장부터 9장까지이다.

- 3장 생계지원: 빈곤한 사람(노인, 장애인, 실업자 제외)에 대한 부조급여
- 4장 노인과 장애인의 기초보장: 빈곤한 노인과 장애인에 대한 부조급여
- 5장 보전에 대한 지원: 특히 사회법 XII에 의한 사회부조수령자의 의료보험비 지원
- 6장 장애인의 사회통합에 대한 부조급여 및 지원
- 7장 수발(노령과 장애 시)에 대한 부조급여 및 지원
- 8장 특수한 사회적 상황(노숙자, 알콜중독자 등)에 있는 사람들에 대한 지원
- 9장 기타 위기에 처한 자에 대한 지원

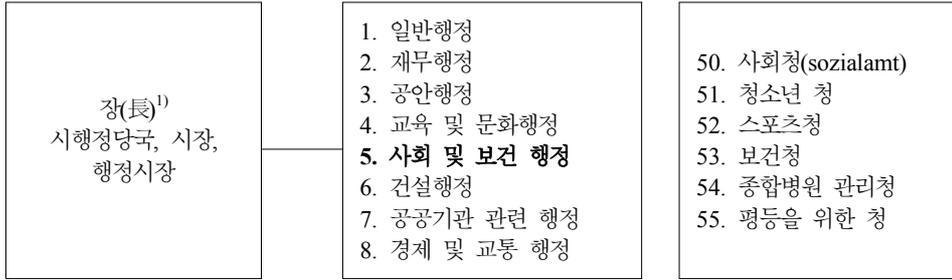
지자체의 사회부조 대상자에 대한 서비스는 지자체의 여성, 장애인, 청소년 사업과 관련되어 분화되어 접근될 수 있다. 이와 관련해 대부분의 지자체는 사회부조를 담당하는 사회청과 별도로 <지역공동체 일자리 종합센터>와 <수발서비스 종합센터>를 설치해 운영하고 있다. 이들 조직은 사회부조 대상자와 연계되어 연방차원의 고용(실업)보험제도와 수발보험제도를 지역사회차원에서 보충하는 역할을 수행한다.

### 3. 사회서비스 공급모형

#### 가. 사회서비스 체계의 구심점: 지방자치단체

독일은 행정적으로 크게 연방, 주 그리고 지방(Gemeinde)으로 구분된다. 연방에는 중앙정부가 형성되고, 주와 지방에는 자치기구가 형성된다. 연방은 독일의 헌법인 기본법을 통해 지방이 민주적 대표기구를 구성할 것을 명문화하고 있다(28조 1항). 이 자치기구는 한국의 광역지자체 그리고 기초지자체와 유사한 위상을 지닌다. 이 글에서는 독일의 중앙정부를 연방정부, 주의 지자체를 주정부 그리고 지방의 지자체를 그냥 지방자치단체라 부르기로 한다. 또한 주정부와 지자체를 함께 거론할 때는 지방정부라 칭하고자 한다.

[그림 1] 독일 지방자치단체 구조



주: 1) 남부독일의회법을 갖는 경우(바덴 뷔템베르크주, 바이어른 주는 시장이, 북부독일의회법을 갖는 경우(니더작센주, 노르트베스트팔렌주)는 행정시장인, 행정의회법을 갖는 경우(헤센주, 슬레스비히홀슈타인주)는 시행정당국이 지자체의 장(長)이 된다.

출처: Bundeszentrale für politische Bildung, 1998, p. 18.

연방정부는 연방법에 의거해 주정부와 지자체의 지위 및 권한과 의무를 규정한다. 그러나 연방주의 원칙에 따라 지방은 연방에 속한 것이 아니라 기본적으로 주에 속한 것으로 간주된다. 각 주들은 서로 다른 지방법을 가지고 자신의 주에 속한 지방의 행정 단위를 나누고 지자체 행정부와 의회의 명칭, 역할, 임기를 규정한다.

지자체가 수행하는 업무는 성격상 크게 ‘임의과제’, ‘주정부의 지침이 없는 의무과제’, ‘주정부의 지침이 있는 의무과제’, ‘주정부의 과제’의 네 가지로 나뉜다.<sup>3)</sup> 지자체의 사회서비스 업무는 이 중 ‘주정부의 지침이 있는 의무과제’에 해당하고, 이 업무는 주로 ‘사회 및 보건행정 부’를 통해 실행된다.

독일 기본법 28조는 주정부의 관할권이 기초자치단체의 ‘지역공동체에 대한 사회적 관심’을 지원하기 위해 보장되고 있음을 명시하고 있다. 이를 통해 지역주민의 ‘삶을 지원(Daseinvorsorge)’할 일차적 책임이 지자체에 있음을 명시하고 있다. 또

3) ‘임의 과제’란 그 실행여부와 실행방식이 모두 지자체에 의해 결정되는 과제를 의미한다. 예를 들어, 지역 사회 내 공공 박물관, 극장, 공원의 설립과 그 설립방식은 지자체가 주정부의 관여 없이 스스로 결정하고 실행한다. 둘째, ‘주정부의 지침이 없는 의무과제’란 주정부가 지자체에 부여한 의무과제로서 그 구체적인 실행방식은 규정되어 있지 않은 업무를 의미한다. 예를 들어, 지자체는 주정부에 의해 정규교육시설을 지역사회의 구축할 의무를 갖지만, 구체적으로 어떻게 학교를 만들고 운영할지는 스스로 결정한다. 셋째, ‘주정부의 지침이 있는 의무과제’란 지자체가 이를 실행해야 할 뿐만 아니라 주정부로부터 업무의 종류와 이를 위한 구체적인 실행 지침이 하달되는 과제를 의미한다. 넷째, ‘주정부의 과제’란 지자체가 주정부의 하부 조직으로 기능하는 과제를 의미한다. 대표적으로 경찰업무가 이에 속한다.

한 사회법 I에는 이것이 보다 구체적으로, 사회급여의 핵심 전달주체인 지자체가 사회급여 제공과 관련하여 사회서비스를 충분히 제공할 책임이 있으며 이는 지역사회 의 다양한 비영리단체와의 협력 속에 이루어져야 한다고 명시되어 있다(Bäcker · Naegele · Bispink · Hofmann · Neubauer, 2008: 527). 결국 지자체의 사회서비스 공급주체로서의 역할이 법적으로 공식화되어 있는 것인데 이런 지자체의 역할은 연방 및 주정부의 통제를 받는다. 독일 대부분의 사회서비스는 앞에서 본 바와 같이 연방차원의 사회보험법, 사회부조법, 사회촉진법을 기반으로 실행되는데, 이들 법은 지자체가 의무적으로 공급해야 할 주요한 사회서비스를 명시해 주고 있다.<sup>4)</sup> 연방법에 명시된 사회서비스의 공급은 지자체의 의무과업으로서 연방차원 혹은 주정부 차원의 기구에 의해 통제된다. 주정부 차원의 기관에 의해 통제되는 사회서비스로는 청소년 교정 혹은 아동입양과 관련된 서비스 등이 있다. 주정부 차원의 기구에 의해 통제되는 사회서비스로는 영·유아원 보육서비스 등이 있다.

그러나 이런 연방 및 주정부의 통제 또한 실질적으로는 지자체의 ‘사회보고서’에 기반하고 있다고 할 수 있다. 지자체는 지역사회 공동체의 삶을 지원하기 위한 기본 업무로서 사회보고서를 주정부에 정기적으로 보고할 의무를 갖는다. 이는 지역사회의 복지 전반에 대한 욕구조사라고 할 수 있는데 이를 기초로 공공부문은 돌봄, 보육, 고용 등의 사회서비스 영역별 그리고 아동, 노인, 장애인, 여성 등의 대상자 집 단별 사정을 거쳐 그 공급 계획을 세우고 있다. 즉 이 보고서는 사회서비스 욕구가 지역사회에서 어떻게 변화하고 있는가, 사회서비스 영역별로 얼마만큼의 서비스가 제공되어야 하는가, 서비스의 질은 어느 수준으로 해야 할 것인가, 이를 위해 얼마나 많은 전문 인력이 필요한가, 지역 간 사회서비스 욕구의 격차를 어떻게 조율할 것인가 등의 질문에 대한 해설서라고 할 수 있다.

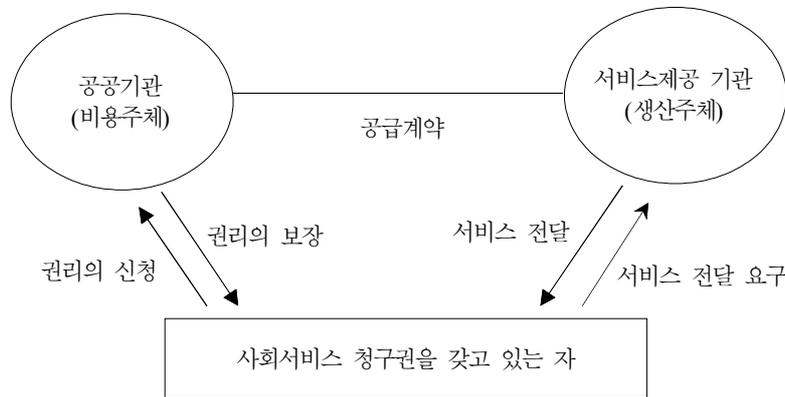
4) 사회촉진법으로는 아동 및 청소년 복지법(사회법 VIII), 장애인 고용을 위한 법(사회법 IX), 연방교육촉진 법(Bundesausbildungsförderungsgesetz), 주거생활법(Wohngeldgesetz)이 있으며, 사회부조법으로는 2005년 이전의 연방사회부조법(Bundessozialhilfegesetz), 노인 및 장애인의 기초생활보장법(GSiG), 망명신청자 기초생활보장법(AsylbLG)을 통합한 사회법 XII과 실업부조법(사회법 II)이 있다.

## 나. 사회서비스 ‘공급 계약(Versorgungsvertrag)’

### 1) 사회서비스의 비용 주체와 전달 주체

지자체는 지역사회 내 사회서비스 제공을 종합적으로 계획하고 실행해야 할 책임을 지닌다. 한편, 지자체는 사회서비스를 지역주민에게 전달함에 있어 보충성 원칙에 따라 다양한 민간부문과 협력하게 된다. 민간부문 중에서도 특히 제3섹터의 비영리단체는 독일 지역사회에 대인 사회서비스를 제공하는 가장 큰 기관이다. 이러한 비영리단체에 대해서는 다음 절에서 알아보기로 하고, 여기서는 먼저 사회서비스 제공에 있어 공공부문과 민간부문의 관계에 대해 살펴보기로 한다.

[그림 2] 독일 사회서비스 주체간의 관계



출처: Zimmer & Nählich, 2003, p. 73. ; Boessenecker, 2005. p. 256. ; 필자에 의해 보완.

민간부문이 사회서비스를 전달하게 될 경우, 그 기관은 지자체 및 서비스 관련 공공기관과 공급계약을 맺게 된다. 여기서 지자체 이외의 관련 공공기관은, 앞에서 살펴본 바와 같이 크게 공적 사회보험 조합과 사회축진법상의 기관으로 구분될 수 있다.

사회서비스 생산자는 우선 사회서비스 제공의 조건을 해당지역의 지자체와 협상해야 한다. 이 협상으로 이뤄진 공급계약은 지자체 입장에서 보면, 자신의 관할영역에 거주하는 주민들을 위해 사회서비스 생산자와 계약을 맺는 형식이다. 이 공급계

약에는 서비스 생산자가 제공할 서비스의 종류, 내용 그리고 범위에 대한 규정과 이에 상응하는 지자체의 의무, 즉 서비스 비용 지불과 관련된 규정이 포함된다. 또한 공급계약을 통해 지자체는 서비스 생산자를 평가할 권리를 갖게 되고, 이에 따라 서비스 생산자는 평가에 필요한 자료를 매월 혹은 매년 지자체에 제출할 의무를 갖는다. 공급계약과 관련해 중요한 점은 관련법에서 규정한 기본적인 조건을 구비한 조직이나 시설만이 서비스 생산자로서 공공기관과 계약을 체결할 수 있다는 것이다.

한편 사회서비스 생산자는 지자체와의 공급계약과 별도로 공적 사회보험 조합 및 사회촉진법 관련 기관과 계약을 맺을 수 있다. 이 계약 또한 지자체의 경우와 유사하게, 공공기관이 사회보험법 및 사회촉진법 상의 권리를 보장하기 위해 서비스 생산자와 계약을 맺는 형식이다. 이 계약에도 서비스의 종류, 내용 및 범위에 관한 규정과 서비스의 가격 및 그에 준하는 공적 할당금 산정방식 등이 포함된다. 이 계약 또한 지자체의 조율과 동의 속에서 이루어진다.

지자체는 공급계약에 관여함으로써 지역사회서비스를 계획하고 그 전달 네트워크를 조율한다. 지자체는 공급계약의 비용 지불 조건이나 기타 공급 지원 여건을 조정하여 지역사회에 불충분한 사회서비스 공급자를 육성할 수 있고 불필요한 서비스 공급자의 감소도 꾀할 수 있다. 또한, 필요할 경우에는 지자체가 직접 비영리 부문 서비스 공급기관 설립에 개입하기도 한다.

## 2) 사회서비스 공급가격 결정의 예: 노인입소시설 요금 결정과정

노인입소시설은 입소시설법(Heimgesetz)에 의거, 운영 및 재정에 있어 자율적인 기구이기 때문에 요금을 임의로 결정하고 이를 통해 시설에 필요한 운영비를 마련한다. 이러한 노인입소시설의 요금은 크게 수발비, 숙식비 그리고 투자비로 구성된다.<sup>5)</sup> 다음의 <표 1>은 독일 마르부르크 시(市)에 소재하는 노인 기숙 및 수발시설의 일일 요금을 보여준다.

5) 수발비는 입소노인의 수발을 위한 비용으로 그 단계가 0부터 3까지 4가지로 구분된다. 1부터 3까지는 수발보험에서 규정한 3가지 수발 등급을 의미하고, 수발비 단계 0은 수발의 필요가 단계 1보다 경미한 경우에 해당된다. 숙식비는 말 그대로 식사와 숙박을 위한 비용이고, 투자비(Investitionskosten)는 자본비용을 의미한다. 입소시설의 건축비는 기본적으로 은행으로부터의 융자금에 기반한다. 따라서 시설들은 이 대출금을 장기적으로 상환해야 하는데, 이를 위해 입소노인들로부터 투자비를 받는 것이다

〈표 1〉 독일 마부르크 소재 적십자 노인입소시설의 1일 요금 (2005년, 유로)

수발등급	수발비	숙식비	투자비	기 타	총액
0 등급	30.56	16.93	17.51	0.83	65.83
1 등급	43.65	16.93	17.51	0.83	78.92
2 등급	61.13	16.93	17.51	0.83	96.40
3 등급	78.58	16.93	17.51	0.83	113.85

노인입소시설은 자율적인 기구이기 때문에 요금을 임의로 결정할 수 있는 것이 기본이지만 그 자율성의 내면에는 국가기구의 실질적인 요금 통제 시스템이 작동하고 있다. 위 요금의 항목 중 수발비는 5대 사회보험 중 하나인 수발보험이 지불하게 된다. 그리고 나머지 숙식비와 투자비는 본인부담이 기본이지만, 자신이 부담할 능력이 안 되는 경우에는 사회부조 담당자인 지자체가 그 노인의 자산을 조사한 후 사회부조를 통해 시설에 직접 지불하게 된다.<sup>6)</sup> 따라서 노인시설은 수발보험과 사회부조로부터 입소노인의 요금을 받기 위해 개별적으로 수발보험조합 및 지자체와 공급계약을 맺어야 한다.

사회법 XI에 의해 수발서비스의 공급은 수발보험조합이 직접 하는 것이 아니라 조합과 계약을 맺은 수발시설이 담당한다. 그리고 이 수발보험조합과 노인시설의 계약은 사회부조 주체인 지자체의 동의 속에서 이루어진다. 즉, 서비스 공급 가격은 수발보험조합, 지자체 및 노인시설의 협상을 거쳐 결정되는 것이다. 요금의 항목별로 협상 내용을 살펴보면, 투자비에 대한 협상은 지자체와 노인시설이 하게 되고, 숙식비와 수발비에 대한 협상은 수발보험조합과 지자체가 함께 노인시설과 협상을 하게 된다. 협상을 통해 결정된 가격 즉 요금은 결국, 내용상으로는 수발보험으로부터 급여를 받을 수 있는 사람과 지자체로부터 사회부조를 받을 수 있는 저소득 노인을 위한 요금이지만, 실질적으로는 해당 시설 요금 자체를 규정하게 된다.

물론 민간 영리기업의 고급 노인시설들 같은 경우에는 지자체와 협상 자체를 맺지 않고, 자체적으로 요금을 높게 매기며, 사회부조 수급 노인을 아예 안 받는 곳도 있다.

6) 수발보험으로부터 수발비를 받을 수 없는 저소득의 노인의 경우에는 수발비 또한 지자체를 통해 지원 가능하다.

#### 4. 전통적인 사회서비스 생산자: 민간사회복지사업단(Wohlfahrtsverbände)

##### 가. 현황

사회서비스 생산주체를 공공기관, 민간사회복지사업단, 민간 영리 시설로 구분했을 때, 다음의 표는 독일 내 가장 중요한 사회서비스 생산 주체가 민간사회복지사업단임을 보여준다. 이는 사회서비스 제공에 있어서 민간사회복지사업단이 공공기관에 우선한다는 보족성 원칙의 결과라고 할 수 있다.

〈표 2〉 독일 사회서비스 제공 주체별 시설 현황

		공공시설 <sup>1)</sup>	민간 영리시설	민간 사회복지사업단
시설	조사시점	전체 시설 수에서 차지하는 비율(%)		
탁아 시설	2002	40.4	10.7	48.9
청소년 시설	2002	9.2	28.6	62.2
일반 병원	2001	36.2	23.5	40.3
예방 재활 기관	2001	15.7	57.8	26.5
노인 시설	2001	8.2	35.9	56.0
재가복지시설	2001	1.9	51.9	46.2
장애인 입소시설	2001	5.4	10.8	83.9

주: 1) 공공시설과 관련하여 중요한 점 하나는 명칭이 공공시설일 뿐이지, 대부분이 국가직영이 아닌 독립재단체들이라는 점이다. 즉 이 시설들의 설립 시에 국가가 유도 또는 개입하는 역할을 했지만, 법적으로는 명실상부한 독립적인 기관들로서, 만일 시설에서 어떤 문제가 발생할 경우 국가가 책임지는 것이 아니라 각 시설들이 책임을 지게 된다.

출처: Boefenecker, 2005, p. 284.

다음의 아동 및 청소년복지법 및 사회법 XII의 조항은 사회서비스 제공의 보족성 원칙을 분명히 하고 있다.

“청소년 청은 청소년 양육의 기본원칙을 고려하여 청소년대상 사회서비스를 제공할 시설을 마련해야 한다. 이와 관련해 민간사회복지사업단의 청소년 대상 시설이 존재한다면, 공공기관의 시설 설립은 지양되어야 한다.”(아동 및 청소년 복지법 5조 3항)

“비영리 민간시설이 존재하거나 증축 또는 신축될 수 있다면 사회부조 관청은 임무 수행

을 위해 자신의 시설을 새롭게 만들지 않도록 한다.”(사회법XII 75조 2항)

이런 조항의 성립이 가능했던 것은 지역사회의 민간사회복지사업단들이 전국적인 연합체로 조직화하여, 1961년 독일 연방사회부조법이나 아동 및 청소년 복지법 입법과정에 지대한 영향을 미쳤기 때문이다. 민간사회복지사업단 연합체는 EU, 연방, 지방정부의 구조에 상응하는 자체 조직을 갖고 개별 민간사회복지사업단과 그 서비스 수혜자의 이익을 대변하고 있다.

독일에서 민간사회복지사업단의 사회서비스가 공공서비스에 우선한다는 원칙은 1924년 공식화되었다. 이 후 1926년에는 민간사회복지사업단과 그 연합체의 지위가 법적으로 보장된다. 이를 통해 민간사회복지사업단 연합체는 매해 연방 조세의 일정 부분을 보조금으로 지원받을 권리를 인정받게 되었고 정부의 사회서비스 입법화와 정책화 과정에서 로비활동도 가능하게 되었다. 현재 민간사회복지사업단 연합체는 다음의 6개이다.

- 노동자 복지단체(Arbeiterwohlfahrt)
- 독일 카리타스(Deutsche Caritasverband): 카톨릭 복지사업기구
- 독일 평등 복지연합(Deutsche Paritätischen Wohlfahrtsverband)
- 독일 적십자(Deutsches Rotes Kreuz)
- 독일 디아코니(Diakonische Werk): 개신교 복지사업기구
- 유대교 중앙복지기구(Zentralwohlfahrtsstelle der Juden): 유대교 복지사업기구

그리고 민간사회복지사업단의 주도적 역할을 통해 다음과 같은 독일 사회서비스 체계의 구조적 특징이 성립되었다(Boessenecker, 2005: 11). ① 사회서비스 전달주체로서 공공기관과 민간기관, 즉 민간사회복지사업단이 공존함(Dualität), ② 민간사회복지사업단의 서비스는 공공기관의 서비스에 우선함(Subsidiarität), ③ 개별 민간사회복지사업단은 전국 조직망을 갖는 연합체의 일부분으로 활동함(Verbändedominanz), ④ 공공기관은 민간사회복지사업단 및 그 연합체를 재정적으로 지원함(Subventionierung), ⑤ 사회복지서비스 생산에 있어 공공기관과 민간기관은 보충성 원칙에 의한 조합주의

## 적 협력관계를 유지함(subsidiärer Wohlfahrtskorporatismus)

### 나. 재원

민간사회복지사업단 연합체는 연방 보조금으로 운영된다. 이 보조금은 연방이 조세로 매년 지원하며 연방예산 18분과 1702 항목 68408번(Einzelplan 18, Kapitel 1702, Titel 68408)으로 책정된다. 이는 순전히 조직 운영만을 위한 지원금으로 여기에 연방정부의 특별 사업이나 프로그램과 관련된 한시적 지원금은 포함되지 않는다. 이러한 연방 보조금을 통해 민간사회복지사업단 및 그 연합체 운영이 실질적으로 보장되고 있다.

<표 3> 독일 연방정부의 민간사회복지사업단 연합체 보조금 규모

1990	1991	1992	1993	1994	1995	2000	2004
29,000	68,000	55,000	42,000	42,000	19,800	18,400	18,800

주: 1) 1994-2004의 수치는 1,000 마르크, 1995-2004의 수치는 1,000 유로를 의미함.  
출처: Boessenecker, 2005. p. 258.

민간사회복지사업단 연합체와 마찬가지로 각각의 민간사회복지사업단 또한 그 수입의 대부분을 공공재원에 의존하고 있다. 한 조사에 따르면, 민간사회복지사업단 전체 수입금의 약 85% 정도가 공공재원으로 이뤄지고 나머지 약 15%만이 자체 재원으로 조달된다(Boessenecker, 2005: 257). 민간사회복지사업단의 재원은 구체적으로 지자체, 주정부, 연방정부의 예산기획 및 실행 그리고 각각의 민간사회복지사업단 고유의 재산관리 방식에 따라 다양해진다. 이러한 민간사회복지사업단의 재원은 크게 다음의 다섯 가지로 요약 가능하다.

① 할당금: 기관 지원형식으로 제공되는 할당금 및 특정 프로그램과 연관해 지원되는 할당금. 민간사회복지사업단 연합체에서 배정한 할당금 ② 서비스 요금: 비용 주체의 서비스 요금, 개개인에 의해 지불되는 서비스의 요금 ③ 기부 및 펀드라이징: 기부금, 조직원 회비 ④ 복권기금: 방송사 ARD와 ZDF 그리고 비영리단체들이 설립한 복권 수입금의 일정부분) ⑤ 자산관리를 통한 수익금: 건물 임대 등 단체의

## 자산으로 생긴 수입

그리고 이러한 민간사회복지사업단의 수입은 조세법 상 세금 혜택을 받고 있다. 원칙적으로 민간사회복지사업단은 일반 법인과 같이 재산세, 소득세 그리고 토지취득세의 의무를 갖는다. 그러나 이와 관련해 민간사회복지사업단의 수입금은 조세법 상 ‘목적기업(Zweckbetrieb)’의 활동으로 구분되어 조세혜택을 받는다.<sup>8)</sup> 목적기업의 조세혜택은 비영리조직에 기부된 채원과 기부자의 의도가 정부의 과도한 조세로 인해 훼손되는 것을 방지하고자 하는 의도에서 시작되었다. 이러한 혜택을 통해 민간 사회복지사업단은 사회시장 내 영리조직과의 경쟁에서 상대적으로 우위를 점할 수 있었다.

## 5. 독일 복지국가의 위기관리 전략과 사회서비스 생산주체의 성격 변화

### 가. 신중도의 시민사회

임노동자 중심 사회보장제도의 효율성과 정당성은 사회구성원의 고용수준에 상당한 영향을 받게 되는데, 여기에 독일 복지모델의 딜레마가 잠재해 있다. 전일제 노동과 평생직장이 차츰 비정규직과 유연노동으로 바뀌고 있는 상황에서 이와 같은 사회보장제도는 조직적·재정적 측면에서 많은 문제점을 드러낼 수밖에 없기 때문이다. 이에 대한 신자유주의적 해답은 자동적으로 작은 정부일 것이다. 그러나 이 해답은 유럽에서 그다지 공감대를 형성하지 못하고 있다. 그 보다는 좌파와 우파를 뛰어넘어 신자유주의적 해답을 우회하는 해결책을 찾고자 하는데, 영국의 ‘제3의 길’, 네덜란드의 ‘조합주의적 보완모델’, 독일의 ‘신중도가 그에 속할 것이다.

독일의 신중도는 전통적 국가 개입주의와 시장 지상주의의 ‘중간을 의미한다. 독일 신중도는 사회 분화와 생활양식의 변화에 부합하는 새로운 사회정의를 통해 그

7) ARD 방송 복권은 “Die goldene Eins”, ZDF 방송 복권은 “Aktion Mensch”, 비영리단체들의 복권은 “Glückspirale”와 “Spiel77”이다. 각각의 복권은 1956년, 1964년, 1977년 시작되었다.

8) 목적기업(Zweckbetrieb)이란 공공의 목적을 위해 사업을 수행하는 기업으로 조세법 상 영리기업과 구분된다. 예를 들어 비영리조직의 유치원, 청소년 유스호스텔, 노인요양시설이 이에 해당된다. 그러나 비영리조직이 영리사업을 할 경우(부동재산관리 영역은 제외), 그 수입은 조세법 상 영리기업의 사업과 동일하게 취급된다.

정체성을 확립하고자 하며, 독일 전통적 복지국가 구조를 경제적·사회적 변화에 맞춰 개편하고자 한다. 특히, 신중도의 ‘생동하는 국가’는 복지국가의 위기를 극복할 새로운 국가성으로, 이는 작은 정부를 통해 국가 개입을 단편적으로 축소하고자 하는 신자유주의적 접근과 달리, 기존의 국가 개입을 협력 파트너의 조력과 지원을 받아 형식적으로나마 고수하고자 한다는 특징을 갖는다. 이런 맥락에서 ‘생동하는 국가’는 영리 혹은 비영리 집단에 소속된 독립된 개개인이 새롭게 구성하는 시민사회와 그 시민사회를 통한 사회정책의 새로운 책임분담을 추구하고 있다. 독일의 ‘생동하는 국가’는 케인지안 복지국가 및 신자유주의 최소국가와 다음과 같이 비교될 수 있다.

<표 4> 국가유형에 따른 보장책임성과 운영책임성

	케인지안 복지국가 (Expandierender Staat)	신자유주의최소국가 (Minimal Staat)	생동하는 국가 (Aktivierender Staat)
보장 책임성	+	-	+
운영 책임성	+	-	-
시민의 역할	급여청구자	경제활동인	적극적 참여자

주: 1) 책임성이 상대적으로 높으면 +로 낮으면 -로 표시하였다.  
출처: Olk, 2000, p. 112.

신중도의 공급정책은 90년대 말부터 지금까지의 법 개정을 통해 기업 입장에서의 조세감면과 지자체 자치권의 분담을 추진하고 있다. 신중도의 공급정책으로 기업의 조세 부담은 앞으로 계속 감소할 것이고 이는 독일 복지국가의 재정 부담 또한 상당히 감소시킬 것으로 예상된다. 한편, 이전까지 독일 영리기업은 지역사회에서 사회서비스를 포함한 대인 서비스 제공자로서의 우선권을 제3섹터 비영리단체에 내어주고 있었다. 그러나 90년대 중반 이후 일련의 사회법 개정을 통해 이전에 비영리단체가 영리단체에 대해 가졌던 우선권들이 점점 사라지고 있다. 예를 들어, 1994년 수발보험법(사회법 XI)을 시작으로 하여 1996년 연방사회부조법 개정 및 1998년 아동 및 청소년 복지법(사회법 VIII) 개정을 통해, 비영리부문 서비스 생산주체가 공공부문과 계약하는데 가졌던 우선권이 사라졌다.<sup>9)</sup> 또한, 수발서비스 제공에서 민

간사회복지사업단에게 인건비 보조금으로 지원되던 공공부문의 재정 보조가 90년대 중반 이후 사라졌다. 이처럼 비영리 부문의 전달주체가 누리던 혜택이 점차 사라지면서 그 동안 사회시장에서 거의 활동하지 못했던 영리 기업의 사회시장 진출이 2000년대 중반 이후 활발해지고 있다.

#### 나. 사회서비스 생산자의 성격 변화: 비영리조직에서 사회시장조직으로?

이전에 비영리조직이 공공기관과의 조합주의적 협력관계를 통해 가졌던 사회서비스 생산자로서의 우선권이 복지국가의 위기관리 전략을 통해 줄어들고 있는 상황이다. 그리고 사회시장에서 영리기업의 활동 여지와 시장논리의 영향력이 늘어나고 있다. 이와 함께 비영리조직이 사회시장에서 포괄해야 하는 영역이 급속하게 확장되고<sup>10)</sup> 더 이상 이익을 추구하지 않는 비영리조직 본연의 모습으로 사회시장에서 영리기업과의 경쟁이 쉽지 않아졌다. 과거 사회시장의 주요 주체로서 사회시장기구와 동일시되던 비영리조직은 역설적이게도 사회시장의 구조적 변화 속에서 비영리조직의 한계를 극복한 ‘현대적인’ 사회시장조직으로 거듭나기를 요구받고 있는 것이다.

이러한 비영리기구의 사회시장기구로의 변화 요구는 지난 90년대 유행한 ‘신 공공 관리 운동’을 그 배경으로 하고 있다. ‘기업으로서의 국가’, ‘공공부문의 효율성 증진’, ‘신 조절기제’ 등은 당시 신 공공 관리 운동의 대표 모토였고, 이는 ‘공공부문의 경제화’라는 포괄적 개념으로 독일 복지국가의 위기관리 전략에 영향을 미쳤다 (Blanke & Bandemer, 2000: 327-330). 이는 케인지안 복지국가를 극복할 새로운 국가성의 ‘탈집중화’와 ‘통제’라는 일반적 경향으로 해석될 수도 있을 것이다.

9) 그러나 영리와 비영리 부문의 구분에 상관없이 민간부문 서비스 전달주체가 공공부문의 서비스 전달주체에 대해 갖는 우선권은 계속 유지되고 있다.

10) “마케팅”을 경제 및 사회조직의 합리적이고 체계적인 운영과정이라고 광범위하게 이해할 때, 비영리단체의 마케팅은 이제 제3섹터에서의 마케팅(비영리단체와의 관계), 사회시장에서의 마케팅(정부와의 관계), 사회적 마케팅(기업과의 관계)의 범위로 확장되었다(Arnold, 2003: 281-283). 여기서 사회적 마케팅은 독일 신중도가 내놓은 기업의 ‘사회적 책임(soziale Verantwortung)’의 또 다른 측면이라고 할 수 있다. 기업의 ‘사회적 책임’이란 기존의 기업의 사회공헌에 대한 논의, 즉, 국제적으로 통용되는 ‘기업시민(Corporate Citizenship)’, ‘기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility)’ 그리고 독일식의 기업의 ‘사회에 대한 책임’ 논의를 신중도의 ‘시민사회’ 논의 속에 재정립하여 기업의 다양한 시민조직과의 보다 긴밀한 파트너십을 강조하는 개념이다. 이 개념 속에서 기업 또한 비영리기구의 관계자(Stakeholder)로 존재하게 된다.

이에 부합해 ‘공공부문의 경제화’를 추진할 새로운 조절기제로 ‘경쟁구조’와 ‘벤치마킹 네트워크’가 등장하기 시작하는데, 현재 이는 사회서비스 공급구조와 관련해 각각 ‘지자체 내 사회서비스 생산자 간의 경쟁강화’와 ‘지자체 간의 벤치마킹 구축’으로 확대되고 있다. 이에 따른 독일 사회시장의 변화를 신 관리주의와 관련해 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 영리기업의 경영기법이 사회서비스 공급구조에 도입되고 있다. 특히 사회서비스 비용주체의 통제 아래 공공부문과 계약을 맺고자 하는 최 말단 서비스 전달자 간의 경쟁이 강화되고 있다. 위에서 언급한 비영리단체의 영리기업에 대한 우선권을 폐지하는 일련의 법 개정은 이러한 경쟁을 극대화하기 위한 연방차원 전략의 하나이다. 여기서 중요한 점은 이러한 서비스 생산자 간의 경쟁 강화가 공공 부문 서비스 공급주체의 책임성을 개별 전달자에게 최대한 분산시키고 있다는 것이다. 이는 마치 시장에서 본점이 계약을 맺은 지점 각각에 상품판매의 책임을 지우는 방식과 유사하다. 상품시장에서 지점들의 판매고는 곧바로 본점의 이득으로 이어지므로 지점 간의 경쟁 강화는 본점의 효율성을 극대화시킬 수 있다.

둘째, 지자체와 서비스 생산자 간의 계약 내용이 변화하고 있다. 이는 공공부문 서비스 공급주체의 책임을 최대한 개별 서비스 생산주체에 분산시키고자 하는 의도와 관련된다. 이전의 비영리부문의 사회서비스 생산주체는 공공부문의 서비스 공급을 보충성 원칙하에 보충하는 비공공부문의 독립된 사회조직으로 인정받았다. 그러나 영리기업의 활동을 고려한 새로운 계약에서 사회서비스 생산체는 서비스 수요자 중심으로 평가되어야 할 공공부문의 하부 전달기관으로 간주되는 경향이 있다. 특히, 2000년 연방차원에서 새로운 계약방식으로 추천된 후, 지자체의 사회서비스 공급계약에 추가로 작성되곤 하는 ‘할당금 계약(Zuwendungsvertrag)’이 이런 추세를 극명히 보여준다. ‘할당금 계약’이란, 생산주체에 할당된 공공 자금을 서비스 전달자의 수요자 관련 결과물을 수치화하여 대비하는, 즉, 할당금의 효율성 분석에 합의하는 문서 계약이다. 이를 통해 개별 전달자의 효율성은 합의된 수치로써 타 전달자와 혹은 타 지자체의 전달자와 비교 가능해질 수 있다. 이는 지자체가 개별 서비스 전달주체와 어떤 내용의 사회 서비스를 지역사회에 제공할지 합의하고 이를 차후 평가하고자 하는 ‘공급계약’과는 전혀 다른 접근이다. 이는 상품시장에서 상품 자체의 평

가보다 상품을 구매하는 고객 중심의 평가가 보다 효율적이라는 영리기업의 경영방식과 일맥상통한다.

그러나 연방차원에서 시도되고 있는 새로운 조절기제가 공공부문의 서비스 공급 구조를 장기적 안목에서 긍정적으로 재편할 수 있을지, 또한 새로운 고객 중심의 평가 방식이 궁극적으로 사회서비스 수요자의 선택의 폭과 만족도를 높여줄 수 있을지에 대해서는 아직 논란의 여지가 많다. 특히 넉넉지 않은 재원으로 지탱하고 있는 지자체의 사회서비스 공급 구조에서 수요자 중심의 평가방식이 다양한 사회 집단의 요구를 ‘형평성 있게’ 반영할 수 있을지 의문시된다. 예를 들어, 가시화된 결과물을 단시간 내 보이기 힘든 사회적 약자를 서비스 수요 대상으로 하고 있는 비영리단체가, 이러한 수요자 중심의 평가방식에서 유리할 리 만무하다. 결국 영리기업과의 경쟁 속에서 수요자 중심 평가에 민감해진 비영리조직은 보다 좋은 결과물을 산출할 수 있는 서비스 수요자를 쫓게 될 것이다. 즉, 시장에서 소외된 자는 사회서비스 선택에 있어서도 소외될 수 있음을 암시하고 있는 것이다. 이는 가치 중심의 비영리조직 활동에 시장의 효율성 잣대를 들이댄 최종결과가 될 수도 있다.

이러한 비판의 목소리와 함께 최근 독일에서는 사회서비스 평가도구에 대한 논의가 활발해지고 있다. 논의의 대상으로 가장 많이 언급되는 평가도구로는 DIN EN ISO 9000-9004 시리즈와 EFQM 모델(European Foundation for Quality Management)을 꼽을 수 있다. DIN EN ISO 9000-9004 시리즈는 국제적으로 공인된 서비스 평가 및 관리 모델로 기업 간의 서비스 질을 비교 평가하기 위해 표준화된 지침을 제공하고 있다. 반면 EFQM 모델은 기존의 획일화된 서비스 평가방식을 지양하기 위해 유럽차원에서 고안된 모델로 표준화된 평가 지침을 제공하는 대신 조직 스스로가 평가기준을 개념화·조작화하도록 설계되어 있다. 두 평가방법의 가장 큰 차이는 전자가 외부평가방식인 반면 후자는 내부평가방식이라는 것이다. 독일에서 비영리단체의 평가는 전통적으로 비영리조직 내부조직원의 권한이라는 생각이 강하기 때문에 그 방식에 있어 외부평가보다는 내부 평가가 선호되고 있다. 비영리조직의 외부평가는 비교적 최근의 일인데, 이렇듯 내부평가 선호되는 이유는, 획일적으로 평가될 수 없는 개별 비영리조직의 고유한 결과물이 평가과정을 통해 고려될 수 있어야 한다는 생각 때문이다. 비영리조직이 단지 대인 서비스만을 목적으로 설

립된 경우는 아주 드물다. 오히려 개개인의 욕구에서 출발해 비영리조직으로 조직화 되는 경우가 대부분이다. 그렇다보니 비영리조직에서는 다양한 차원의 목표와 그 구성원의 아주 세분화된 활동이 조직 내부에서 상호연관을 갖고 끊임없이 조율되고 있다. 즉, 비영리 단체의 결과물은 대인 서비스라는 수요자 측면의 결과물뿐만 아니라 개별 조직원 측면의 결과물과 지역사회 측면의 결과물로 이루어지며 이 결과물들과 분리될 수 없는 단체의 운영 과정 또한 이들과 통합적으로 평가할 필요성이 있다는 것이다.

이전부터 제3섹터 비영리단체의 제1섹터 및 제2섹터와의 교류 가능성과 필요성은 독일 사회시장 논의의 주요 테마였다. 제1섹터인 정부와 제2섹터인 시장의 구성원 활동이 ‘권력’과 ‘돈’을 매개로 상호 연관되고 조정된다면, 제3섹터 비영리단체의 구성원 활동은 조직 구성원 간에 합의된 공동의 ‘가치’를 매개로 연관되고 조율된다. 복지국가 위기관리 전략의 하나인 비영리조직의 ‘현대적인’ 사회시장조직으로의 변화 요구가 독일 사회서비스 공급구조에 제3섹터의 기본 원칙을 뛰어넘는 새로운 기회를 제공할 수 있을지 아니면 제3섹터의 기본 원칙 위에 성립 가능했던 사회서비스 공급구조의 존재 자체를 위협하는 위기로 작용할지 귀추가 주목된다.

## 참고문헌

- Anheiner, H. K., (1997): Der Dritte Sektor in Zahlen- Ein sozialökonomisches Portrait. in: Anheiner, H. K. /Priller, E. /Seibel, W. /Zimmer, A. (Hg.), Dritte Sektor in Deutschland -Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel. Berlin. S. 29-74.
- Arnold, U., (2003): Sozialmarketing, in; Arnold, U., Lehrbuch der Sozialwirtschaft, Nomas Verl., Baden-Baden, pp. 276-333.
- Backhaus-Maul, H., (2006): Gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen, Bäker, G., Naegele, G., Bispinck, R., Hofmann, K., and Neubauer, J. (2008): Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Gesundheit, Familie, Alter und Soziale Dienste. 4th, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.in.
- Blanke, B. & Bandemer, S., (1999): Der "aktivierende Staat", Gewerkschaftliche Monatshefte, Vol. 50, pp. 321-330.
- Boessenecker, K. H., (2005): Spitzeverbände der Freien Wohlfahrtspflege, Juventa Verl., Weinheim und Muenchen.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, (2003): Ihre Rechte als Heimbewohnerinnen und Heimbewohner, [www.bmfsfj.de](http://www.bmfsfj.de).
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, (2005): Sozialhilfe und Grundsicherung.

- Bundeszentrale für politische Bildung, (1998): Kommunalpolitik, Informationen zur politischen Bildung, Nr. 242, Bonn.
- Ebinger, F., (2005): NGO's im Kontext von Unternehmensverantwortung - Der Dialog von Unternehmen mit seinen Stakeholdern, in: ökologisches Wirtschaft, Vol. 19, pp. 43-45.
- Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages "Zukunft des Bürgergesellschaftlichen Engagements", (2002): Bürgergesellschaftliches Engagement auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Berlin.
- Gensicke, T., (2006): Bürgerschaftliches Engagement in Deutschland, in: APuZ, Nr. 12, pp. 9-16.
- Hülken, B., (2003): Qulifizierung ehrenamtlicher Vorstandsarbeit durch die Einfuehrung der Selbstbewertung nach EFQM als Instrument der Qualitätsentwicklung, Westfaelischen Wilhelms Universität Münster.
- Kost, A./ Wehling, H. G., (Hg.) (2003): kommunalpolitik in den deutschen Ländern, in: Kost, A. & Wehling, H. G. (Hg.), Westdeutscher Verl. Wiesbaden, pp. 7-22.
- Lampert, H. & Althammer, J., (2004): Lehrbuch der Sozialpolitik, 7. Aufl., Springer Verl.. Berlin, Heidelberg, New York.
- Muelhausen, S., (2004): Qualität in der sozialen Arbeit: Pflicht oder Chance?, Tectum Verlag, Marburg.
- Olk, T., (2000): Weder Rund-Um-Versorgung noch pure Eigenverantwortung-aktivierende Strategien in der Politik für Familien, alte Menschen, Frauen, Kinder und Jugendliche, in: Mezger, E. /West, K. W., (Hg.), Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln, Schüren Verl., Marburg, pp. 112.

Scherf, W. & Hofmann, K., (2003): Die kommunale Finanzverfassung: in Kommunalpolitik in den deutschen Landern, in: Kost, A. & Wehling, H. G. (Hg.), Westdeutscher Verl. Wiesbaden, pp. 313-334.

Stabstelle Altenhilfe, Kreisausschuss des Landkreises Marburg-Biedenkopf, (2003): Angebote und Hilfen fuer aeltere Menschen und pflegende Angehörige, Kreisausschuss des Landkreises Marburg-Biedenkopf.

Zimmer, A. & Nählich, S., (2003): Zur volkswirtschaftlichen Bedeutung der Sozialwirtschaft, in: Uli Arnold, Lehrbuch der Sozialwirtschaft, Nomos Verl., Baden-Baden, pp. 64-80.



# 토론문-별첨

김미숙(한국보건사회연구원 복지서비스연구실장)



# 국가, 시장, 거버넌스: 영국 사회서비스 전달체계 패러다임의 변화

김보영(이화여자대학교 박사후연구원)

‘복지 경영’이라는 개념이 다소 생소할지 몰라도, 이와 유사하게 떠오르는 익숙한 개념은 ‘신공공관리론(New Public Management)’이었다. 이 개념은 ‘신공공관리론’으로 번역되어 사용되고 있지만 민간 경영기법을 공공부문 행정에 전격적으로 도입하고자 하는 의미를 살린다면 오히려 ‘신공공경영론’이 되었어야 했다. 이미 앞선 포럼에서 논의된 바와 같이 복지 경영이 복지서비스 조직의 효율성 추구를 핵심으로 하는 것이라면(이봉주, 2010) 이는 80년대 영국에서 불어 닳았던 복지 서비스의 경영학적 개혁(managerial reform)을 연상케 한다. 이미 최영준(2010)이 지적하였듯이 이러한 개념의 발달은 주로 영미권의 논의에서 발견되며 따라서 그 개념이 발달한 제도적, 역사적 배경을 검토해보는 것이 매우 중요하다. 그것은 제도적이고 역사적인 배경이 상당히 다른 우리나라에서 어떤 의미를 가질 수 있는가를 논의해 볼 수 있는 기초적인 출발점이 될 것이다.

서구 복지국가의 역사는 반세기가 넘지만 상대적으로 짧은 역사 속에서 많은 부침을 겪어 왔다. 2차 세계대전 이후 전후 복구경제와 전쟁에서 국가를 중심으로 단합했던 정치적 경험에 힘입어 복지국가 모델이 확립되고 팽창하는 황금기를 누렸으나 80년대와 함께 찾아온 세계 경제위기와 더불어 확산되었던 신자유주의 물결로 인하여 갖은 ‘위기론과 복지국가 축소를 경험하였었다(Lowe, 2005). 하지만 뒤이어 1990년대부터 제기되기 시작한 ‘제 3의 길’(Blair, 1998; Giddens, 1999) 등으로

제기된 사회정책의 역할에 대한 재조명으로 또 다른 새로운 흐름이 출현하였고, 신노동당 집권아래 발전되어온 영국의 이 같은 흐름은 얼마전 총선 결과 보수당 정부가 자유민주당과의 연정으로 재집권하면서 새로운 변화의 시기를 예고하고 있다.

이러한 변화는 사회서비스 정책도, 그리고 대인 서비스의 특성상 밀접한 관련을 가지고 있는 전달체계에서 두드러지게 반영되고 있다. 기실 영국에서 사회 서비스는 주요 정책영역으로 다루어진 지는 오래되었지만 복지국가 제도로 가장 주목을 못 받았던 제도이기도 하다(Adams, 1996; Lowe, 2005). 하지만 영국에서도 최근 국가 보건서비스(National Health Service)에 이은 국가요양서비스(National Care Service) 건설을 기치로 사회 서비스의 근본적인 개혁을 내세운 사회 서비스 정책 백서(HM Government, 2010)가 발간되는 등 사회 서비스는 중심적인 정치적 의제로 자리잡아 가고 있다.

그러한 측면에서 이 글에서는 영국의 복지 사회서비스 전달체계의 역사적 발전과정을 중심에 두고 살펴볼 것이다. 그와 동시에 현대 사회복지 역사에 있어서 뚜렷한 패러다임의 변화를 여실히 보여주고 있는 영국의 특징에 주목하여 단지 '복지 경영'의 개념을 중심으로 살펴보기 보다는 국가-시장-거버넌스로 변화해왔던 사회서비스 전달체계 패러다임의 변화에 초점을 맞춰 역사적 맥락을 검토해 볼 것이다. 이를 위해 먼저 서구 유럽을 중심으로 2차 세계대전 후 복지국가의 성립 때부터 지금까지의 전달체계를 중심으로 한 사회정책 패러다임의 변화를 살펴본 다음 영국 사회서비스에서는 어떻게 나타나고 있는지를 고찰해 보도록 하겠다.

## 1. 사회정책 전달체계 패러다임의 변화

앞서 살펴본 바와 같이 서구 복지국가는 몇 번의 큰 변화과정을 겪었다. 이러한 변화는 정치적 패러다임의 변화와 맥을 같이 하고 있지만 또한 사회 정책적으로 변화하는 환경과 요구에 대응하는 과정이기도 하였다. 학자마다 차이가 있지만 크게 세계 2차 대전 이후부터 70년대까지의 국가 관료제 중심의 국가복지 확대 시기, 그리고 80년대와 90년대의 국가 축소와 시장화 시기, 2000년대의 거버넌스 시기로 구분 지어 볼 수 있다(Bovaird & Lffler, 2009; Hill & Hupe, 2009). 이러한 시

대 구분은 물론 각 국가마다 차이가 있을 수 있지만 전반적인 패러다임의 변화 과정을 보여주는 데에는 무리가 없을 것으로 보인다. 이러한 변화를 요약해보면 [그림 1]과 같다.

[그림 1] 사회정책 패러다임의 변화 (Bovaird & Löffler, 2009에서 변형)

복지국가가 확립된 시기이자 국가 주도의 사회정책이 지배적이었던 첫 번째 시기는 전후에서 나타난 국가에 대한 높은 기대감과 이에 상응하는 정부 주도의 개입으로 특징 지워진다(Hill & Hupe, 2009). 이러한 배경에는 또한 1930년대의 대공황을 통해 드러난 시장 자본주의 경제의 한계에 대한 인식이 있었다고 할 수 있다. 이러한 국가 중심의 패러다임에서 정부는 사회정책에 있어 유일무이한 중심 행위자로 인식되었고, 법과 제도를 통한 정부의 개입을 통해 다양한 사회적 욕구와 문제가 해소될 수 있다고 믿어 졌으며 수직적이고 일률적인 관료제적 전달방식이 가장 효율적이라고 간주되었다(Frahm & Martin, 2009). 이는 또한 전통적인 대의 민주주의 제도에 기초해 있기도 한 것이었다. 즉 이미 시민은 선거를 통해 대표자를 선출하였고, 따라서 정부의 정책은 위임 받은 민주적 권한에 따라 결정되고 집행되는 것이기 때문에 그것이 중앙집중적이고 일률적으로 적용되더라도 민주적으로 합당한 것이었다.

하지만 80년대에 들어서 이러한 국가주도 패러다임에 대한 회의가 광범위하게 제기되고 이를 바탕으로 민간 경영기법에 기초한 신공공관리론 등이 지배적이 되면서 전혀 다른 원칙과 원리가 적용되었다. 경제위기로 인해 재정적인 환경은 악화됨과 동시에 실업 등으로 인한 사회적 욕구는 증가하는 상황에서 주어진 자원을 최대한 활용하는 효율성의 가치가 무엇보다 중요해졌다. 또한 효율성은 보다 낮은 또는 정

해진 비용으로 양질의 서비스를 공급해 소비자에게 선택을 받아야 하는 경쟁의 원리를 통해 실현될 수 있다고 믿어졌다. 이러한 환경에서 국가의 독점적 공급구조는 비효율의 원인으로 지적되었고 보다 경쟁적이고 효율적인 시장 조성을 위하여 다양한 민간 서비스 공급자의 참여는 장려되었다. 또한 국가 중심의 패러다임에서는 자원이 얼마나 투입되었는가가 관건이었지만 시장 중심의 체제에서는 투입된 자원에 비해 얼마나 산출되었는가가 훨씬 강조될 수밖에 없었다(Peters & Pierre, 1998).

특히 전달체계에 있어서는 민간 경영학적 이론과 기술을 공공 행정에 적용하는 신공공관리론이 지배적인 패러다임이 되었다. 이는 중앙집중적이고 위계적이고 상명하복 체계로 이루어지는 관료제에서 보다 유연하고, 권한과 책임이 분산되고 하부단위로 위임되며, 명령의 수행 정도보다는 일선 기관의 수행 결과(output)에 의해 평가되는 체제로의 이행을 뜻하였다(Bovaird & Lffler, 2009). 내부적으로 이러한 조직적 변화는 시장의 원리로 운영되는 사회서비스의 공급환경의 변화와 맥을 같이 하는 것이었다. 즉, 위임된 책임과 권한을 가지는 일선 기관들은 시장과 같은 경쟁과 선택의 환경에서 정해진(또는 보다 적은) 비용으로 양질의 서비스를 공급함으로써 보다 많은 소비자의 선택을 받거나 계약을 얻어내어 보상을 얻게 된 것이다. 이는 경쟁적 시장에서 보다 많은 물건을 소비자에게 팔거나 서비스를 제공함으로써 수익을 얻는 민간 시장의 원리가 그대로 공공 서비스에 적용되는 것이었다.

하지만 이러한 자유 방임적(laissez-faire) 성격의 접근은 곧 새로운 도전에 직면하게 되었다. 국가 복지의 축소와 반복적인 경제위기 속에서 사회적 욕구와 문제는 점점 더 증가하는 가운데 주어진 서비스의 효율화에 집중하는 시장주도 패러다임의 한계를 드러내기 시작한 것이다. 특히 고령화가 진행되고, 정보통신기술이 발달하는 가운데 사람들은 단지 효율적인 서비스가 아니라 궁극적인 삶의 질의 문제에 관심을 가지게 되었다(Bovaird & Lffler, 2009). 다시 말해 단지 좋은 의료서비스가 아니라 궁극적인 본인의 건강을, 양질의 교육에 그치는 것이 아니라 아동의 행복을, 단지 좋은 요양서비스가 아니라 윤택한 노후 생활을 갈망하게 된 것이다. 이러한 가운데 시장일변도 접근의 부작용에 관한 인식으로 인해 공공의 역할이 재조명 되면서 자원이 제한된 환경에서 양적으로나 질적으로나 증가하는 이 같은 욕구에 대응하기 위한 방향으로써 지역 공동체 내의 참여와 협력의 필요성이 인식되기 시작하였다.

Hill & Hupe (2009)은 특히 90년대 들어서 나타나기 시작한 이러한 흐름을 신개입주의 또는 선택적 개입주의(selective interventionism)라고 개념화 하고 있다. 시장중심의 패러다임에 대한 한계 인식으로 정부와 공공의 특수한 지위와 역할에 대한 재인식이 일어나기 시작했지만 그 것이 이전의 국가 중심 패러다임으로서의 복귀를 의미한 것은 아니었기 때문이다. 하지만 분명한 것은 시장일변도 접근의 종언이었다. 시장이 얼마나 서비스를 효율화 시키느냐는 것 자체도 논란의 여지가 있지만 그렇다고 해도 지속적으로 증가하는 사회적 욕구에 대해 제한적인 자원의 한계를 그대로 두고 단지 서비스 자체의 효율화로 대응하는데 한계가 명백했기 때문이다.

그러면서 점차 지배적으로 적용되고 있는 개념이 '거버넌스(governance)'라고 할 수 있다(Bovaird & Lffler, 2009; Frahm & Martin, 2009; Hill & Hupe, 2009; Peters & Pierre, 1998). 이는 기존의 사회정책의 논의가 이전의 정부(government) 패러다임과 시장 패러다임 간 논쟁에 의해 지배되어 왔다면 90년대 이후에 이 이중적인 패러다임이 네트워크 개념을 통해 통합하고 있는 거버넌스 패러다임으로 귀결되고 있는 것이다(Frahm & Martin, 2009). 이러한 거버넌스는 사회정책에 대한 결정과 실행이 점차 국가와 같은 독자적이고 독점적 행위자에 의해서 이루어지기 보다는 다중행위자(multiactor)에 의해 이루어지고 있다는 현실을 반영하고 있는 것이기도 하지만(O'Toole, 2000) 점차 복잡하고 복합적이 되어가는 사회 문제에 대한 해법이 어떤 특정 부문이 아니라 정부, 영리, 비영리 등 다양한 영역과 전문 분야간의 교류와 협력을 통해서 궁극적으로 해결 될 수 있다는 방향을 나타내는 것이기도 하다(Frahm & Martin, 2009).

따라서 이러한 거버넌스는 최소한 서구 민주국가에서는 정책 운영의 지배적인 흐름이 되고 있다(Peters & Pierre, 1998). 또한 다른 개발국가들에게 있어서도 좋은 거버넌스(good governance) 없이는 인간개발이 지속 가능하지 않다고 지적되면서(UNDP, 1997) 국제기구들을 중심으로 좋은 거버넌스와 개발 성과간의 상관관계에 대한 다양한 실증연구들이 이루어지고 있으며(Kaufmann, Kraay, & Zoido-Lobaton, 1999), 지속적으로 이를 국제적으로 비교분석하기 위한 거버넌스 지표 연구 역시 활발하게 진행되고 있다(Kaufmann & Kraay, 2008; Kaufmann, Kraay, & Mastruzzi, 2008). 물론 이러한 거버넌스는 공동으로 기여하는 이해관계를 대표하여

상대적으로 또는 절대적으로 독립적인 개인 또는 조직들의 방향, 통제, 협력을 성취하는 수단 (Lynn, Heinrich, & Hill, 2000, p. 235)으로 정의되는 것과 같이 특정한 실천의 체제로 정의될 수 있지만 동시에 그 자체가 새로운 패러다임으로서의 의미를 함축하고 있기도 하다.

우선 거버넌스 패러다임은 이전 국가 주도 패러다임과 비교하여 뚜렷한 차이점을 보인다(Frahm & Martin, 2009). 거버넌스는 법과 규제에 의한 중앙화된 명령과 통제에 기반하기 보다는 수평적이고 분권화된 주체간의 협상과 설득에 의해서 결정과 집행이 이루어지며 그에 따라서 폐쇄적이고 수직적이 아닌 개방적이고 수평적인 구조를 가지고 있다. 정부가 주도적인 위치를 가질 수는 있지만 중심 행위자라기 보다는 다양한 행위자중의 하나일 뿐이다. 따라서 거버넌스에서의 권력은 대의제에 의해서 부여될 뿐만 아니라 핵심적인 이해관계자간의 능동적 참여로 더욱더 강화된다. 그래서 실제 정책 행동에 있어서 국가 주도의 패러다임에서는 어떤 구체적인 정책 프로그램을 생산하느냐가 중요하지만 거버넌스 패러다임에서는 공공적 목적에 걸맞은 대응 수단을 확립하는데 더 관심을 가지며 이 때문에 복잡적이고 변화하는 사회 문제들에 더욱 유연하게 대응할 수 있게 된다. 또한 책임에 있어서도 이전에 정부가 유일행위자로서 모든 책임까지 독점했다면 거버넌스에서는 공동의 협력자로서 지역 사회 수준에서 성과뿐 아니라 책임까지도 공유하게 되는 것이다.

거버넌스의 패러다임은 또한 시장 주도 패러다임과도 구분된다(Peters & Pierre, 1998). 사회서비스 전달체계에 있어서 그 핵심적 이론으로 제기된 신공공관리론은 민간의 경영기법으로 공공 서비스의 비효율성, 경직성 등이 해결 될 수 있다는 접근으로 국가나 공공기관들도 민간영리기관처럼 만드는 것을 뜻하는 것이었다. 하지만 거버넌스에서는 네트워크나 파트너십을 통해서 다양한 주체의 참여와 협력을 강조하긴 하지만 어느 정도 민주적 위임을 받은 정부의 통제력과 공익을 위한 목표와 우선순위를 설정하는 역할을 전제하고 있다. 또한 신공공관리에서는 서비스 공급자간의 경쟁이 핵심인 반면 거버넌스에서는 공공과 민간의 자원을 융합시키는데 더욱 관심을 둔다. 결국 신공공관리는 조직내 서비스의 생산성을 강화시키는 것이 초점이지만 거버넌스는 공공의 목적을 달성할 수 있는 정부와 지역공동체의 행위능력을 강화시키는 것이 초점인 것이다.

이러한 서로 다른 전달체계 상의 패러다임은 <표 1>과 같이 서로 비교해 볼 수 있다. Hill & Hupe (2009)는 거버넌스를 다차원적인 정부의 행위를 구분하기 위한 개념으로서 세가지 서로 다른 집행차원에서의 거버넌스를 비교하고 있지만, 거버넌스를 이 글에서 처럼 패러다임의 의미로 해석한다면 이를 각각 국가 주도, 시장 주도, 거버넌스 패러다임으로 아래와 같이 구분해 볼 수 있다.

<표 1> 전달체계 패러다임간 비교 (Hill & Hupe, 2009, p. 189에서 변형)

전달체계 패러다임	국가 주도	시장 주도	거버넌스
집행 활동	'강제(enforcement)'	'수행(performance)'	'공동생산(co-production)'
정책과정 관리	위임의 명료화	관계면(interface)의 창조	책임에 대한 호소
조직간 관계 관리	책임과 권한의 명료화, 충분한 자원의 관리	계약 이행의 강화	협력관계의 실현
관리(외부와 내부 개인간 상호작용)	동기강화와 내재화 표준화된 집행 절차 준수 리더십, 직무훈련	서비스 강화와 유지 목표 수행에 대한 보상	전문성 강화 반응의 조직화
핵심 관리 메커니즘	법칙(rules)	계약(contract)	신뢰(trust)

이러한 거버넌스의 패러다임이 서구 복지국가들의 변화의 흐름을 보여준다고는 할 수 있지만 모두가 동일한 수준으로 거버넌스 패러다임이 나타나고 있다고 말하기는 어려울 것이다. Peters & Pierre (1998)는 오스트리아, 벨기에, 네덜란드, 스칸디나비아 국가들처럼 조합주의적 원칙이 발달한 소규모 민주국가들에서 거버넌스의 패러다임이 특히 발달되고 있다고 지적하고 있다. 이들 국가들은 전후 기간 동안 포괄적이고 보편주의적인 복지국가를 성립하는 과정에 있어서도 다양한 조직적인 이해를 조정하고 참여시켰으며 이 과정에서 협상의 기술과 상호간 존중이 발달할 수 있었다는 것이다. 하지만 이들은 거버넌스가 최근 광범위하게 나타나고 있을 뿐만 아니라 이전 신공공관리 역시도 광범위하게 나타났던 국가로서 영국을 꼽고 있다(p. 234). 즉 가장 이러한 패러다임의 변화를 극명하게 겪은 나라로 영국을 지목하고 있는 것이다. 따라서 이러한 패러다임의 변화를 보여주는 대표적인 예로써 영국의 사회서비스 전달체계 발전을 살펴보도록 하겠다.

## 2. 영국 사회서비스 전달체계의 발전

일반적으로 현대 영국 사회서비스 전달체계는 시봄 보고서(Seebohm Committee, 1968)에 기초하여 1970년 지방정부 사회서비스법(1970 Local Authority Social Service Act)에 의해 지방정부 중심 구조로 확립되었다고 하지만 그 기초는 세계 2차 대전 이후부터 지속적으로 형성되어 왔다. 이러한 영국 사회서비스 전달체계의 발전 과정에 대해서 강혜규 외(2007)에서는 크게 2차 세계대전 이후부터 70년대까지의 초기 국가주도 공급모델의 확립 시기, 80~90년대에 걸쳐 서비스 공급의 시장화 시기, 셋째로 1997년 신노동당 집권 이후 사회서비스 현대화와 이용자 권한 증진 시기로 구분해 본 바 있다. 하지만 신노동당 정부에서 최근까지 진행되어 온 이용자의 권한 증진, 공공기관의 전략적 역할 강화, 공공과 민간의 다양한 기관간의 협력관계 구축 등을 특징으로 하는 개혁들을 살펴 볼 때 이 시기는 '거버넌스 개혁'의 시기로 분류해 볼 수 있다. 이 각각의 시기를 자세히 살펴보면 다음과 같다.

### 가. 초기 국가주도 전달체계 확립시기 (2차 세계대전 이후~1970년대)

'요람에서 무덤까지' 베버리지 보고서로 상징되는, 2차 세계대전 직후 노동당 집권과 함께 성립된 영국의 복지국가체계에 사회서비스는 포함되어 있지 않았다. 하지만 40년대 중반부터 60년대까지 일련의 입법과정을 통해 이전의 대형시설 중심의 빈곤법(Poor Law) 시대를 끝내고 지역사회 중심의 사회서비스가 수립되기 시작하였다. 1960년대까지 지속된 이 입법과정은 노인, 아동, 장애인, 퇴원환자, 임산부 등 대상 집단별로 지방정부에 사회서비스에 대한 새로운 책임과 권한을 부여하는 형태로 진행되었다(Lowe, 2005; Sullivan, 1996).

하지만 이와 같은 지방정부의 사회서비스에 대한 권한과 책임의 확대에도 불구하고 조직적으로는 그 기능이 지방정부 내에서 조차 아동부, 복지부, 보건부, 교육부 등으로 분산되어 있었다. 이와 같이 사용자 보다는 행정분야 또는 전문분야를 중심으로 분할된 사회서비스는 일반적으로 중층적인 욕구를 가지고 있는 가족에 대한 전체적이고 효과적인 접근에 대한 주요 장벽이라는 것이 당시 공통된 지적이었다(Forder, 1975; Griffith, 1966; Hall, 1976; Harris, 1970; Holgate & Keidan,

1975; Townsend, 1970; Wistrich, 1970). 따라서 이에 대한 해결책을 모색하기 위한 시범 위원회의 보고서(Seebohm Committee, 1968) 권고를 기초로 하여 1970년 지방정부 사회서비스법(Local Authority Social Service Act)를 통해 각 지방정부마다 통합된 사회서비스 담당기관인 사회서비스부(Social Service Department)를 설립하여 현재적인 통합된 사회서비스 전달체계를 확립하기에 이르렀다.

하지만 유념해야 할 지점은 영국의 현대적 사회서비스 제도 성립의 역사적 사건으로 인식되는 사회서비스부 설립이 당시에는 정작 추가적인 재원 투입이나 기능의 확장이 포함되어 있지 않았다는 것이다. 즉, 사회서비스부 설립 이전까지 이루어진 사회서비스 기능과 책임을 하나의 전달체계로 단순히 통합시킨 사건에 불과하다. 하지만 이러한 통합 전달체계의 성립으로 접근성이 비약적으로 개선되어 실제로는 사회서비스의 급격한 확장기를 경험하게 되었다(Cypher, 1979). 이는 또한 다음과 같이 사회서비스부 설립 전후로 입법화된 새로운 사회서비스의 책임과 권한이 맞물려 더욱 큰 상승효과를 가져왔다(Hall, 1976). 뒤이어 이어진 입법과정을 통해서 아동, 장애인, 보건서비스 등 분야에서 새로운 권한과 의무가 지속적으로 확대되었다. 이와 같은 과정으로 사회서비스는 심각한 영국의 경제위기 가운데에서도 1970년과 74년 사이에 예산이 매년 12% 증액(Sullivan, 1996)하는 등 급격한 확장기를 거치면서 복지체계에 있어 주요 서비스 영역으로 확고히 자리잡았다. 이는 또한 전후부터 1970년대 중반까지 30여년에 걸쳐 강력한 국가주도의 사회서비스 전달체계가 확립한 것이기도 하였다.

#### 나. 시장주도의 전달체계 개혁(1980~90년대)

70년대까지 사회서비스는 제도적으로 꽃을 피웠지만 안팎의 사정은 오히려 그 반대였다. 1960대부터 시작된 영국의 경제적 어려움은 1970년대 위기상황으로 치달았고, 성장둔화에 따른 세수 감소와 더불어 경제적 어려움에 따른 실업 증가 등 복지 욕구 증가가 겹치면서 복지국가에 대한 재정적 압박을 심화시키기에 이르렀다(Ellison, 1998). 특히 사회서비스 분야는 급격하게 확장되어온 지방정부의 책임과 권한, 그에 이은 사회서비스부 설립과 더불어 이어진 서비스 확대로 인해 그 문제는

더욱 심각하였다. 70년대까지는 노동당집권기로 경제적으로 어려울수록 취약계층을 보호하는 국가중심의 사회서비스는 정치적 지지를 받았지만 보수당 대처 정부가 들어선 80년대에는 더 이상 그렇지 못했다. 이에 따라 사회서비스 부문에 있어서도 국가주도의 성격은 약화되고 민간으로 그 역할이 이전되었다.

하지만 실제 사회서비스 공급에 있어 민간부분의 급격한 확장은 오히려 정부의 계획적 정책에 일어난 것이 아니었다. 물론 정부지출을 줄이는데 집착한 보수당 정부가 지방정부의 자본지출(capital expenditure)을 제한하자 노인에 대한 요양시설 부족이 심각해져서 민간단체나 영리단체의 시설이 급증하기 시작했다(Lowe, 2005). 하지만 이것은 시작에 불과했다. 이에 따라 저소득층의 사회서비스 이용에 문제가 생기자 당시 보건사회서비스부(Department of Health and Social Service)에서는 규정을 개정하여 공공부조 제도인 소득보조(Income Support) 수급자가 사회보장제도내에서 민간 요양시설 이용료를 지원받을 수 있도록 조치했던 것이다. 이는 사회서비스 재원이 중앙정부의 지원규모에 의해 제한되는 지방정부 예산 아니라 제한이 없는 중앙정부 사회보장예산으로 이동하는 것을 의미했고, 이에따라 이 조치는 민간 요양시설의 폭증과 더불어 중앙정부의 사회서비스 예산의 폭증 또한 불러왔다. 보수당이 집권한 1979년 이후 86년까지 해당 예산이 연간 45배가 넘게 폭증했던 것이다(Means & Smith, 1994; Wanless, 2006).

상황이 심각해지자 보수당 정부는 1986년 로이 그리피스 경(Sir Roy Griffith)에게 사회서비스 공급과 공공 재원 조달 방법에 대한 검토를 의뢰하였다. 2년 후에 출판된 그의 보고서(Griffiths, 1988)에서는 요양시설에 대한 공공재원은 사회보장예산에서 지방정부로 돌려야 하며, 지방정부는 지역사회 욕구 사정, 지역사회 보호 계획 수립, 재정 운영, 정보제공, 개별 욕구 사정과 보호 계획 수립의 중심이 되어야 한다고 권고하였다. 그와 동시에 그리피스(Griffiths, 1988)는 지방정부는 더 이상 사회서비스의 독점적 공급자가 아니라 가능재(enabler)가 되어야 하며 사정된 개별적 욕구가 공공으로 부터든 민간으로 부터든 충족되게 하는 책임을 져야 한다고 강조하였다. 즉, 지방정부는 사회서비스의 욕구조사, 계획, 재정, 정보 등의 중심이어야 하지만 공급에 있어서는 더 이상 독점적 위치가 아니며 오히려 다양한 참여를 촉진시켜야 함을 천명한 것이다.

이와 같은 권고사항은 1990년 국가건강서비스 및 지역사회보호법(1990 National Health Service and Community Care Act)으로 제도화 되었으며 이에 따라 지방 정부 사회서비스부는 지역사회보호에 있어 중심적인 전략적 기관이되 다양한 공공, 민간자원을 조율하는 기관으로 자리매김하게 된 계기가 되었다. 이로써 지방정부 사회서비스부의 설립과 더불어 확립되었던 국가중심 서비스 공급 구조는 다양한 민간, 영리, 비공식 부분이 참여하는 분담구조로 변화하였다. 이 변화에서의 핵심은 ‘공급자-구매자 분리(purchaser-provider split)’로 다양한 공급자가 경쟁을 통해 지방정부와 공급 계약을 따는 형태로 변형되게 된 것이다(Langan, 1998). 이와 같은 정책적 변화에는 단순히 국가영역을 축소에 국한되지 않고 사회서비스 공급 구조에 시장의 경쟁원리를 도입시킴으로써 국가독점구조보다 공급자의 이해가 개입되는 것을 약화시키고 소비자의 이해가 반영될 것이라는 기대가 포함되어 있었다(Knapp, Wistow, Forder, & Hardy, 1994; Lewis, Bernstock, Bovell, & Wookey, 1996). 또한 이 개혁은 서비스 공급자간의 경쟁을 통하여 이용자의 선택을 증진시키고, 비용 효과성을 증대시키며, 서비스의 개선을 촉진시킬 것이라는 기대가 전제되어 있었다(Knapp, et al., 1994).

이에 따라 보수당 정부는 이와 같은 서비스 공급의 시장화 정책을 매우 강력하게 추진하였다. 대표적으로 지방정부에 서비스 공급 계약기간이 끝나면 해당 서비스를 의무적으로 경쟁적 입찰에 다시 붙이게 하는 의무경쟁입찰제(Compulsory Competitive Tendering, CCT)를 도입하였다. 이러한 보수당의 개혁과 정책 추진으로 사회서비스에 있어 민간 부분의 참여는 급격하게 늘어났다. 보수당 집권 당시였던 1979/80년에는 서비스 공급시간 비중을 기준으로 14%정도에 불과 했던 민간 영역이 집권 직후인 1998/99년에는 40%까지 증가한 것이다(IPPR, 2001).

하지만 구매 주체가 서비스 이용자가 아닌 지방정부라는 점에서 일반적인 시장과 차이가 있다는 점을 유념해야 한다. 즉 이용자에게 다양한 선택이 제공되지만 그 선택권을 행사하는 것은 이용자가 아니며 다양한 공급자가 경쟁을 해야 하지만 그 경쟁의 대상이 소비자가 아니라 지방정부와의 계약이었던 것이다. 그러한 점에서 경쟁을 소비자의 권한을 증진시키고, 이용자의 이해를 더욱 민감하게 반응하고, 선택을 증진시킨다는 점에서는 일정한 한계가 있었다. 그보다도 지방정부와 서비스 공급자

간의 계약에 의해서 정해진 자원으로 더욱 효율적으로 서비스를 전달하는 공급자가 선택이 되고 또 그 계약관계에 의해서 전달과정이 통제되었던 것이다.

#### 다. 이용자 권한 증진과 협력의 거버넌스 시기(1997년 이후)

'국가 축소(rolling back state)'를 주요 정책 전략으로 최장기간 집권한 보수당 정부 끝에 악화된 공공 서비스와 여전히 부침에서 벗어나지 않는 경제에 대한 광범위한 불만이 팽배한 가운데 신노동당(New Labour)은 '제 3의길(The Third Way)'로 표방된 새로운 비전을 주장하며 1997년 선거에서 압승했다. 사회서비스를 포함한 모든 공공서비스 개혁에 있어서 '시장과 '경쟁'의 기초를 '협력(corporation)'과 '동반자 관계(partnership)'로 대체할 것을 표방하였다. 또한 신노동당 정부는 이전 보수당 정부의 신자유주의 철학을 바탕으로 한 순수한 시장주의적 접근에서 벗어나 공동체주의(communitarianism)과 이해관계자주의(stakeholderism)의 차별화된 철학을 기반으로 시장주의적 개인주의가 가지는 사회통합에 대한 파괴적 효과를 경계하고 사회 자본(social capital)을 구축하고 개인의 권리뿐 아니라 상호적인 사회적 의무를 창출하고자 하였다(Painter, 1999).

이러한 개혁의 흐름은 영국 사회서비스가 거버넌스 패러다임으로 전환되어가고 있음을 보여주고 있다. 이는 크게 두 가지 방향으로 나타나고 있다. 첫째 기존의 시장화된 전달체계 내에서 소비자의 선택을 실질화 시킴과 동시에 참여로서 자신에게 제공되는 서비스에 대한 결정권을 강화하고, 또한 서비스(돌봄) 제공자로서의 위상 또한 강화하고 있다. 다시 말해 시민 개개인이 점차 돌봄과 서비스에 있어서 공동의 결정자로, 공동의 파트너로의 위상이 강화되고 있는 것이다. 둘째, 다양한 주체의 참여가 이루어지면서도 그 중 (지방)정부의 역할이 공공의 수호자로서, 전략적 주도자로서 강화되고 있다. 그러면서 다양한 공공기관간, 공공-민간간의 협력구조가 발달하고 있다. 이로써 서비스의 확대(투입)나 서비스의 효율화(산출)를 넘어 궁극적인 삶의 질 변화와 같은 성과(outcome)를 추구하는 체계를 강화하고 있다.

우선 첫 번째 특성은 다시 말해 공급자의 다양한 참여를 보장하면서 경쟁과 참여 기제를 통해 이용자의 권한 증진(empowerment)를 꾀하고 있다고 할 수 있다. 이전

보수당 정부가 경쟁을 촉진시킴으로써 소비자의 선택권 강화를 통해 이용자의 이해가 보다 반영되도록 한다고 했지만 이전 정부가 주로 '경쟁' 그 자체를 유발시키는데 그쳤다면 신노동당 정부는 이용자의 목소리와 선택권이 실질적으로 반영되도록 하는데 초점을 맞추고 있다고 할 수 있다. 즉, 이용자의 선택권 확대에서 이용자의 참여를 촉진하는 제도적 장치를 도입하고, 서로간의 협력을 통해서 서비스의 질적 발전을 도모하도록 하고 있는 것이다.

그 대표적인 예로서 들 수 있는 것이 직접 지불제(Direct Payment)와 개인 예산제(Individual Budget)이다. 이전 보수당 정부가 선택권 증진을 추진했어도 그 선택의 주체가 지방정부였던 까닭에 그것이 직접적인 이용자의 권한 강화로 이어지는데 한계가 있었던 반면 신노동당 정부가 중점적으로 추진하고 있는 직접 지불제는 이용자에게 서비스를 구매하거나 서비스 제공자를 직접 고용할 수 있는 현금을 지급하여 실질적 선택권을 이전시키는 것으로 권한증진 측면에서 한 층 진일보한 제도적 장치라고 할 수 있다. 이 제도는 보수당 정부 말기에 도입되었으나 신노동당 정부에서 본격적으로 추진되었다.

하지만 이러한 직접 지불제가 일면 시장적 선택권을 강화하는 측면이 있다면 개인 예산제는 서비스 전달과정으로의 직접 참여를 통해 개인의 결정권을 강화시키는 시도라고 할 수 있다. 현재 70개 지역에서 시범사업으로 실시하고 있는(Care Quality Commission, 2010) 개인 예산제는 기존의 지방정부와 중앙정부로부터 제공되는 서로 다른 법적 근거와 기제를 통해 투여되는 사회서비스 관련 예산을 통합하여 대상자가 직접 참여하여 대상자의 욕구를 중심으로 직접 지불제를 포함한 다양한 서비스와 수급 방법 등을 계획하고 지급하는 제도를 말한다(Care Service Improvement Partnership, 2006). 이를 통해 대상자가 직접 자신을 위한 서비스를 종합적으로 조직할 수 있고 창조적이고 혁신적인 서비스들이 개발되는 것이다(CSCI, 2006).

대상자뿐 아니라 전통적으로 돌봄(care)에 있어 절대적인 비중을 차지하는 비공식 수발자(informal carer) 역시 신노동당 정부에서 돌봄의 역할을 함께 분담하는 주체로 인식하고 수발자에 대한 지위와 지원을 확대하였다(CSCI, 2006). 수발자에 대한 법적 지위가 부여되고 지방정부에서의 별도의 욕구사정이 1995년에 이미 도입되었

지만 신노동당 정부가 들어선 이후인 2000년 이들을 위한 별도의 사회서비스를 지방정부가 제공할 수 있는 권한이 부여 되었다. 2002년 고용법(Employment Act)을 통해서도 장애인 부모가 유연한 노동시간을 요구할 수 있도록 하였으며 2004년 수발자(기회평등)법(2004 Carers (Equal Opportunity) Act)에는 지방정부에게 수발자의 사회통합을 촉진시켜야 한다는 보다 포괄적인 법적 책임을 부과하였다. 2006년에는 보다 전문적이고 개선된 서비스를 포함한 신수발자협약(New Deals for carers) 계획이 제안되었고, 2006년에는 유연한 노동시간을 요구할 수 있는 권리가 장애인 부모에서 모든 성인 수발자로 확대되었다.

이러한 정책 변화들은 시민을 소비자로 인식하기 보다는 참여하고 결정하고 책임을 공유하는 주체로 인식하는 변화를 보여주는 것이지만 보다 분명한 거버넌스로서의 전달체계 패러다임 변화는 지방정부를 중심으로 한 공공기관간, 공공-민간간 협력 체계 발전에서 드러나고 있다. 신노동당 정부 초기에 보수당정부의 의무경쟁입찰제를 대체하기 위해 도입된 최고의 가치(Best Value) 체제는 서비스 계획에 있어 사용자, 시민, 지역사회 참여를 명시하였으며 최고의 가치 수행 계획(Best Value Performance Plan)을 공공과 공유하고 평가에 있어서도 사용자 여론조사 등을 활용하는 등 다양한 지역사회 참여 기제들이 포함되어 있다(Boyne, 1998).

이러한 지역단위의 참여와 협력 체계는 현재 지역협정(Local Area Agreement, LAA)이 그 중심을 이루고 있다(자세한 내용은 김보영, 2009 참조). 지역의 서비스 발전과 경제적 번영을 위해 3개년 단위로 중앙정부와 우선순위를 합의해 체결하는 이 협정은 지역 내 다양한 공공기관과 지역단체들이 참여하는 지역전략협의체(Local Strategic Partnership)가 중심이 된다(CLG, 2007). 중앙정부 차원에서는 모든 예산의 지출 타당성을 검토하는 포괄적 예산 검토(Comprehensive Spending Review)의 결과에 따라 198개의 지방정부 수행평가 지표가 선정된다. 그러면 각 지역의 지역전략협의체는 이 중 최대 35개의 우선 지표를 선정할 수 있으며 각각의 수량적 목표치를 설정할 수 있다. 이는 중앙정부의 지방사무소인 정부 사무소(Government Office)와의 협상을 통해 결정되는데 지방정부가 이 협상 과정에서 지역 주민, 이용자, 지역 단체와 업체 등 다양한 이해관계자(stakeholder)들과 협의를 거칠 것을 명시하고 있으며 이를 통한 근거가 얼마나 충실한가에 따라 협상에서 유리한 위치를

차지할 수 있다. 또한 수행평가 지표도 투입이나 산출이 아닌 지역사회에 대한 만족도, 청소년 재범률, 비만률, 암질환 사망률, 장애인 취업률 등 삶의 질을 변화시키는 궁극적 성과(outcome)에 초점을 맞추고 있다(CLG, 2009).

이러한 지역협정이 사회서비스뿐 아니라 전반적인 공공서비스를 모두 포괄하고 있다면 최근 대표적인 보건부(Department of Health)의 혁신사업으로 추진되고 있는 노인 프로젝트 파트너십(Partnerships for Older People Project, POPP)은 사회 서비스 분야에서 적용된 거버넌스 패러다임을 보여주고 있다고 할 수 있다. 2005년에서 2008년까지 19개 지역에서 진행되고 2007년부터 2010년까지 10개 지역에서 진행되는 이 파트너십 프로그램은 지역내 정부, 보건기관, 의료기관, 지역단체 등이 함께 참여하는 예방중심의 혁신 프로그램을 통해서 지역 내 노인들의 병원 입원률을 낮추고 집에서 독립적으로 살아가는 비율을 늘림으로써 노인의 삶의 질을 향상시킴과 동시에 예산 절감 효과까지 거두는 정책이다(Department of Health, 2006a, 2006b). 이를 통해 입원률이 감축함으로 인하여 이 프로그램에 대한 1파운드 지출마다 1.20파운드 절감이 이루어진 것으로 나타났으며 보건관련 삶의 질 지표(health-related quality of life, HRQoL)에서도 비 프로젝트 지역에 비해 프로젝트 지역에서 상당한 개선이 이루어진 것으로 나타나고 있다. 이러한 프로젝트 진행에서 대부분의 지역(93%)에서 계획과 구성단계에서부터 지역 노인(단체)을 참여시키고 77%에서는 평가과정에서도 참여시킨 것으로 나타나고 있다(Department of Health, 2010).

### 3. 결론

지금까지 영국 사회서비스 전달체계의 변화과정을 패러다임 변화라는 관점에서 살펴보았다. 이를 위해 먼저 국제적 수준에서 사회 정책, 특히 전달체계에서의 패러다임 변화를 살펴보았으며 이어서 영국의 사회서비스 전달체계가 구체적으로 어떻게 변화해 왔는가를 알아보았다. 결론적으로 영국의 사회서비스는 이미 Peters & Pierr (1998)가 지적한 것처럼 매우 분명한 패러다임의 변화를 잘 보여주고 있으며 특히 신노동당 정부하에서 최근까지 거버넌스의 패러다임이 뚜렷하게 나타나는 매우 흥미

로운 사례들을 발견해 볼 수 있었다.

물론 이러한 고찰이 그러기 때문에 이제 이러한 조류에 맞춰 시장 중심의 패러다임은 과거의 것이며 이제는 거버넌스 패러다임으로 나아가야 할 때라고 주장하기 위한 것은 아니다. 이미 언급 하였듯이 서구 복지국가라고 해서 모두 거버넌스 패러다임이 동일한 수준에서 나타나는 것은 아니며 이 역시 그 나라의 역사적 경험, 제도적 환경, 사회적 문제와 욕구, 문화적 특성들에 따라서 영향을 받을 것이다. 특히 우리나라에 있어서는 국가주의적 전통과 발전국가의 패러다임의 강한 영향이 남아있는 점에서(김의영, 2009) 이와는 거리가 있는 거버넌스의 패러다임이 그대로 적용될 수 있다거나 적용되어야 한다고 말하기는 어려울 것이다. 또한 거버넌스가 어떤 '바람직한' 방향으로만 전제되어서는 안 될 것이며 거버넌스가 시장 패러다임의 한계를 극복하기 위한 패러다임으로 등장하였지만 거버넌스 역시 한계를 가질 수 있음을 인식해야 할 것이다(라미경, 2009).

특히 영국의 사례에 대한 고찰에 있어서도 일면 당연하지만 우리나라 역시 영국과 같은 사회서비스 발전 과정을 겪은 것도 아니고, 이 같은 뚜렷한 전환을 경험한 것도 아니라는 점을 유념할 필요가 있다. 그렇기 때문에 오히려 이러한 외국의 경험들을 통해서 얻을 수 있는 함의란 사회서비스의 발전 과정에서 어떠한 문제를 경험하였고, 이러한 문제에 대해 어떠한 대응이 논의되고 이루어 졌으며 여기에서 드러난 문제가 무엇이었고, 또 어떠한 변화에 따라서 또 다른 대응 양식이 나타나는가 하는 과정상의 고찰일 것이다.

그러한 점에서 우리나라가 직면하고 있는 상황은 복합적이다. 관료적이고 권위적인 전통적인 국가 주도 패러다임의 한계를 극복해야 하는 상황이라고 할 수 있지만 급격하게 진행되는 고령화와 더불어 여성의 노동참여 증가, 가족 구조의 변화 등으로 인해 지속적으로 사회적 욕구는 증가하고 있는 반면 고속성장 시대가 종언을 고하고 역시 반복적인 세계적 경제위기에 노출되어 있는 만큼, 아직까지 복지지출 수준이 낮다는 것을 제외 하면 복지의 재정적 압력이 적다고 할 수 없다. 이러한 점을 고려 할 때 '복지 경영'이 단지 서비스 전달의 효율화에 한정된 개념이라면, 서구의 특정한 시기의 패러다임을 차용하기 위한 개념이라면 현재적 문제들을 대응하고자 하는 개념으로서 한계를 가질 수밖에 없을 것이다.

## 참고문헌

- Adams, R. (1996). The personal social services: clients, consumers or citizens? London: Longman.
- Blair, T. (1998). The Third Way: new politics for the new century. London: The Fabian Society.
- Bovaird, T., & Lffler, E. (Eds.). (2009). Public management and governance (2nd ed.). Oxon: Routledge.
- Boyne, G. A. (1998). Public services under new labour: Back to bureaucracy? *Public Money & Management*, 18(3), 43-50.
- Care Quality Commission. (2010). The state of health care and adult social care in England: Key themes and quality of services in 2009. Norwich: The Stationery Office.
- Care Service Improvement Partnership. (2006). Individual budgets. Retrieved 12.10, 2007, from <http://individualbudgets.csip.org.uk/>
- CLG. (2007). Negotiating new Local Area Agreement. London: Department for Communities and Local Government.
- CLG. (2009). Local Area Agreements reward guidance. Wetherby: Communities and Local Government Publications.
- CSCI. (2006). The state of social care in England 2005-06. London: Commission for Social Care Inspection.

- Cypher, J. (Ed.). (1979). Seebohm across three decades: social service departments past, present and future. Birmingham: BASW Publications.
- Department of Health. (2006a). Partnerships for Older People Projects (POPP) Round 2 Pilots: Project Profiles. Leeds: Department of Health.
- Department of Health. (2006b). Partnerships for Older People Projects Grant Guidance note for applications for 2007/2008. London: Department of Health.
- Department of Health. (2010). Improving care and saving money: Learning the lessons on prevention and early intervention for older people. London: Department of Health.
- Ellison, N. (1998). The changing politics of social policy. In N. Ellison & C. Pierson (Eds.), *Development in British social policy*: Macmillan.
- Forder, A. (1975). Introduction. In J. Mays, A. Forder & O. Keidan (Eds.), *Penelope Hall's social services of England and Wales (9th ed.)*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Frahm, K. A., & Martin, L. L. (2009). From government to governance: implications for social work administration. *Administration in Social Work*, 33, 407-422.
- Giddens, A. (1999). *The third way : the renewal of social democracy* Policy press.
- Griffith, J. A. G. (1966). *Central departments and local authorities*. London: George Allen & Unwin LTD.
- Griffiths, R. (1988). *Community care: agenda for action*. London: HMSO.
- Hall, P. (1976). *Reforming the welfare: the politics of change in the personal social services*. London: Heinemann.
- Harris, J. (1970). Statutes: Local Authority Social Services Act 1970. *The modern law review*, 33(5), 530-534.

- Hill, M., & Hupe, P. (2009). *Implementing public policy* (2nd ed.). London: Sage.
- HM Government. (2010). *Building the National Care Service*. Norwich: The Stationery Office.
- Holgate, E., & Keidan, O. (1975). The personal social services. In J. Mays, A. Forder & O. Keidan (Eds.), *Penelope Hall's social services of England and Wales*. London: Routledge & Kegan Paul.
- IPPR. (2001). *Building better partnerships: the final report of the commission on public private partnership*: IPPR.
- Kaufmann, D., & Kraay, A. (2008). Governance indicators: Where are we, where should we be going? *The World Bank Research Observer*, 23(1), 1-30.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2008). *Governance matters VII: Aggregate and individual governance indicators 1996-2007*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Zoido-Lobaton, P. (1999). *Governance matters*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Knapp, M., Wistow, G., Forder, J., & Hardy, B. (1994). Markets for social care: opportunities, barriers and implications. In C. Propper, D. Wilson, J. L. Grand & W. Bartlett (Eds.), *Quasi-markets in the welfare state: the emerging findings* (pp. 123-157): SAUS.
- Langan, M. (1998). The personal social services. In N. Ellison & C. Pierson (Eds.), *Development in British social policy*: Macmillan.
- Lewis, J., Bernstock, P., Bovell, V., & Wookey, F. (1996). The purchaser provider split in social care: is it working? *Social policy and administration*, 30(1), 1-19.
- Lowe, R. (2005). *The welfare state in Britain since 1945* (3rd ed.). London: Palgrave Macmillan.

- Lynn, L. E., Heinrich, C. J., & Hill, C. J. (2000). Studying governance and public management: Challenges and perspectives. *Journal of Public Administration and Theory*, 10(2), 233-261.
- Means, R., & Smith, R. (1994). *Community care: policy and practice*. London: Macmillan.
- O'Toole, L. J. (2000). Research on policy implementation: assessment and prospects. *Journal of Public Administration and Theory*, 10(2), 263-288.
- Painter, C. (1999). Public service reform from Thatcher to Blair: A third way. *Parliamentary Affairs*, 52(1), 94-112.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration and Theory*, 8(2), 223-243.
- Seebohm Committee. (1968). *Report of the committee on local authority and allied personal social services*. Cmnd. 3703. London: Her Majesty's Stationery Office.
- Sullivan, M. (1996). *Personal social services The development of the British welfare state*: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Townsend, P. (1970). *Introduction: does selectivity mean a nation divided? Social services for all?* London: Fabian Society.
- UNDP. (1997). *Governance for sustainable human development: A UNDP policy document*. Retrieved 20. April, 2010, from <http://mirror.undp.org/magnet/policy/>
- Wanless, D. (2006). *Securing good care for older people: taking a long-term view*. London: King's Fund.
- Wistrich, E. (1970). The Seebohm Report. In W. A. Robson & B. Crick (Eds.), *The future of the social services*. Middlesex: Penguin Books.
- 강혜규, 김형용, 박세경, 김은지, 황덕순, 김보영, 박수지. (2007). *사회서비스 공급의 역할분담 모형개발과 정책과제: 국가·시장·비영리민간의 재정 분담 및 공급참여 방식* 한국보건사회연구원.

- 김보영. (2009). 중앙통제와 지방자치의 조화, 영국의 지역 협정 체제. 『보건복지포럼』, 150, 86-95.
- 김의영. (2009). 동아시아 거버넌스에 대한 문헌연구. 거버넌스 연구회 편, 『동아시아 거버넌스』 대경.
- 라미경. (2009). 거버넌스 연구의 현재적 쟁점. 『한국거버넌스학회보』, 16(3), 91-107.
- 이봉주. (2010). 사회복지관점에서 본 복지경영. 『제 1차 복지경영포럼』, 서울.
- 최영준. (2010). 복지국가로부터 복지경영으로. 『제 1차 복지경영포럼』, 서울.



# 토론문

안상훈(서울대학교 사회복지학과 교수)