

社會福祉의 公共部門과 民間部門의 配分에 관한 研究

이 근 흥*

I. 序論	III. 公共部門과 民間部門의 配分에 관한 爭點들
1. 研究의 目的	1. 公共部門의 削減과 福祉 國家의 再編成
2. 研究의 內容 및 方法	2. 公共서비스의 民營化
II. 公共部門과 民間部門을 區分 하는 分析들	3. 租稅削減과 反福祉現象
1. 社會福祉의 主體 및 財源에 의한 區分	4. 公共部門과 民間部門의 長短點
2. 公式部門과 非公式部門	IV. 結論
3. 非營利部門과 營利部門	

I. 序 論

1. 研究의 目的

전후 서구의 선진 자본주의 국가들이 팔목할만한 경제성장으로 복지국가의 면모를 갖추고 점차 풍요로운 사회가 형성되어 감에 따라 사회복지에 대한 국가의 책임이 꾸준히 증대되어 왔으며, 사회복지가 경제성장에 도움이 되며 사회적 연대감을 증진시키는 것으로 여겨져 왔다. 물론 이 시기에도 급진주의자나 마르크스주의자들은 복지국가를 사회통제의 억압적 기구로 분석하는가 하면, 반집합주의자들은 혼합경제와 국가에 의한 복지공여를 맹렬히 비판하면서 복지국가를 노예상태와 경제의 파멸의 길이라고 경고하기도 하였다. 그러나 이 시기에는 이러한 문제들을 신중하게 취급하지 않았다.¹⁾

그러나 30여년을 지나오면서 그동안 누적되었던 여러 가지 모순과 문제들이 고개를 들기 시작하였으며,²⁾ 1970년대 중반 이후 스태그플레이션의 시작과 서구경제의 침체로 완전고용의 시대는 끝나고 대규모 실업이 발생되면서 선진 복지국가들이 위기에 직면하게 되었다.³⁾ 이로 인하여 복지국가의 성장이 파국을 맞이하게 되어 공공부문의 지출을 축소해야 할 전망에 직면하게 되었으며, 그

* 협성신학대학교 사회복지학과 조교수

1) Ramesh Mishra, The Welfare State in Crisis, [福祉國家의 危機], 禹在賢 外 共譯, 友信出版社, 1987, pp. 1-2.

2) 玄外成 外, [福祉國家의 危機와 新保守主義의 再編], 大學出版社, 1992, p. 17.

3) Ramesh Mishra, op. cit., pp. 23-24.

사회복지의 공공부문과 민간부문의 배분에 관한 연구

결과 사회복지의 공적 책임이 약화되고 점차 민간의 책임을 강조하게 되어 사회복지의 민영화 문제가 대두되게 되었다. 물론 복지국가의 전성기에도 민간복지가 계속적으로 발전해 오기는 하였지만,⁴⁾ 이 시기에 특히 이러한 문제가 중요한 문제가 되었다.

선진 복지국가에서는 이러한 문제를 극복하기 위하여 사회복지의 책임을 다 소 개인에게 돌리고 사회복지를 공공부문에 전적으로 의존하기 보다는 어느 정도 민간부문에 떠넘기려는 정책을 펴기 시작하였다. 여기에서 사회복지의 공공부문과 민간부문의 배분문제는 크나큰 과제가 아닐 수 없다. 하지만 몇몇 이론가들이 공공부문과 민간부문을 구분하는 것은 시대에 뒤떨어진 것이며, 너무 이념적인 문제이므로 버려야 마땅하고 구별할 필요조차 없는 것이라고 주장하고 있지만, 아직도 그 용어는 무시할 수 없으며, 무시해서도 안된다.⁵⁾

그러나 사회복지의 순수하게 공공의 전유물도 아니며 또한 민간의 것만도 아니며 동시에 주로 두 부문이 혼합된 형태로 나타나는 경우가 많으며, 혼합의 정도도 다양하고, 혼합의 요인 또한 매우 다양하므로,⁶⁾ 공공부문과 민간부문을 엄격하게 구분한다는 것은 상당히 어려운 일이 아닐 수 없다. 물론 사회복지가 공공부문과 민간부문에 어떻게 배분되는가 하는 문제는 각 나라의 이데올로기와 밀접한 관계가 있겠지만, 두 부문이 어느 정도의 비율로 기여할 것인가 하는 문제는 아직도 산업사회에 있어서 격렬한 논의의 대상이 되고 있으며, 사회복지의 중요 관심사라 아니할 수 없다.

따라서 본 연구에서는 사회복지의 공공부문과 민간부문으로 어떻게 구분해 볼 수 있는가 하는 문제와 사회복지의 두 부문으로 배분하는 데는 어떠한 쟁점들이 존재하는가를 검토하여 구분의 분석틀과 쟁점들을 정립하고 분석해 보고자 한다.

2. 研究의 內容 및 方法

사회복지의 공공부문과 민간부문의 배분에 관한 문제를 연구하기 위하여 다음과 같은 사항을 중점적으로 고찰한다.

첫째, 사회복지의 공공부문과 민간부문으로 구분하기 위한 분석틀을 모색한다.

4) Elim Papadakis and Peter Taylor-Gooby, The Private Provision of Public Welfare : State, Market and Community, Wheatsheaf Books, Sussex, 1987, p.12.

5) Paul Starr, "The Meaning of Privatization", in Sheila B. Kamerman and Alfred J. Kahn (eds), Privatization and the welfare state, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1989, p.16.

6) Joan Higgins, States of Welfare : Comparative Analysis in Social Policy, [比較社會政策論], 崔先華, 李慧京 共譯, 大永文化社, 1985, p.171.

둘째, 두 부문으로 구분하여 분석한 개념들 사이의 상호관계를 파악하고 각 부문별로 구분해 본다.

세째, 주로 복지국가의 위기 이후에 대두된 두 부문 사이의 배분에 관한 쟁점들에 관하여 고찰한다.

네째, 두 부문의 장단점을 파악, 분석하고 앞으로의 연구과제를 제시한다.

한편, 본 연구에서는 이러한 내용을 연구하기 위하여 주로 복지국가 위기 이후에 대두된 사회복지의 민간부문과 공공부문의 배분, 복지국가의 민영화 및 복지국가의 재편성 등과 관련된 문헌들을 중심으로 記述의 方法을 택하고 있다.

Ⅱ. 公共部門과 民間部門을 區分하는 分析틀

1. 社會福祉의 主體 및 財源에 의한 區分

사회복지는 주체(기관), 객체(대상) 및 기능(방법)으로 구성되어 있으며,⁷⁾ 이러한 기본적인 구성요소 간의 상호관계에 직접적인 영향을 미치는 가장 중요한 요소로서 재원을 들 수 있다. 이들 중 여기에서는 객체와 방법을 제외한 주체 및 재원에 의한 구분을 고찰해 보고자 한다.

사회복지의 주체는 사회복지의 제공자를 말하는 것으로 개인으로부터 국가에 이르기까지 여러 가지의 형태가 있을 수 있다. 여기에는 개인, 가족, 부락, 교회, 직장, 지역사회 및 국가 등이 존재한다.⁸⁾

이러한 관점에서 공공부문과 민간부문을 구분한 중요한 연구 중의 하나는 Titmuss의 논문인 [복지의 사회적 분화]이다. 그의 주장에 의하면 “개인의 욕구를 충족시키고 전체사회의 이익에 이바지하기 위한 모든 집합적 개입은 크게 사회복지, 재정복지, 직업복지”의 3가지로 분류할 수 있다고 하였다.⁹⁾ 여기에서 사회복지의 전통적인 사회서비스로서 국민의 욕구를 충족시키기 위해 정부에서 제공하는 소득보장, 주택, 교육, 보건, 고용, 개인적 사회서비스 등을 말하며, 재정복지는 주로 소득세 감면 및 가족수당, 아동수당, 노인수당 등을 포함한 각종 수당을 말한다.¹⁰⁾ 직업복지는 피고용자와 고용주 간의 전통적인 가부장적 관계에 속하는 것으로,¹¹⁾ 일종의 비법률적인 기업보상제도로서 기업의

7) 金泳謨 編, [現代社會福祉論], 韓國福祉政策研究所 出版部, 1989, p. 15.

8) 김영모, [사회복지학], 한국복지정책연구소 출판부, 1991, p. 3.

9) Richard M. Titmuss, "The Social Division of Welfare", Essays on the Welfare State, 3rd ed. Allen & Unwin, London, 1976, p. 42.

10) Richard M. Titmuss, Social Policy, 金泳謨 譯, [社會政策概論], 一潮閣, 1981, pp. 142-144.

11) Ramesh Mishra, Society and Social Policy, MacMillan, London, 1977, p. 96.

사회복지의 공공부문과 민간부문의 배분에 관한 연구

사적인 복지대책이라고 할 수 있다.

Titmuss의 이러한 주장을 두 부문으로 나누어 본다면, 국가적 측면에서 제공되는 사회복지와 재정복지는 공공부문에 해당될 것이며, 직장에서 제공하는 직업복지는 민간부문에 해당될 것이다. 한편 함철호는 Titmuss의 복지의 사회적 분화라는 개념이 자원복지라는 중요한 부분이 빠짐으로 해서 전체 산업사회에 적용될 수 없다고 하면서, 여기에 자원복지를 포함하여 이를 재구성해야만이 전체 사회복지의 모습을 그려낼 수 있는 틀이 될 수 있을 것이라고 주장하고 있다. 그는 공공부문에는 공공사회복지와 재정복지를, 민간부문에는 직업복지와 자원복지를 두어 이를 재구성하고 있다.¹²⁾ 여기에서 자원복지란 자발성과 일련의 자발적인 임의조직의 두 요소에 의해 성립되는 것으로,¹³⁾ 공익의 어떤 요소를 촉진 또는 증진시키기 위하여 개인이나 기관이 무보수로 자발적, 사적으로 행하는 활동이라 할 수 있다.¹⁴⁾

상기 학자들의 주장을 고려하면서 사회복지의 주체에 따라 두 부문을 구분해 보면, 공공부문으로는 사회나 국가가 주체가 되어 복지를 제공하는 공공사회복지와 재정급여가 여기에 속하며, 민간부문으로는 개인, 가족, 부락, 교회, 자선단체(기관), 직장 및 지역사회 등이 주체가 되어 복지를 제공하는 상호부조, 자선사업, 박애사업, 인보사업, 가족복지, 종교사회사업, 지역사회사업 및 직업복지 등이 여기에 속한다고 할 수 있다.

한편 사회복지의 재원은 사회복지사업을 수행하는데 수반되는 비용을 말하는 것으로 사회복지사업의 성격에 따라 매우 다양하다. 국가가 사용하는 재원은 주로 소득세, 소비세, 지방세, 사회복지세, 사회보험기여금 및 차입금 등이며,¹⁵⁾ 민간의 재원은 유지의 헌금, 교회의 십일조, 사찰의 보시, 사회복지시설 이용요금, 기관의 회비 및 수입금, 기업의 사적 복지비용 및 자원봉사 등이다.¹⁶⁾

사회복지의 재원에 의해 구분한 기존의 연구에서 보면, 공공부문에는 정부가 지출하는 사회보장비 및 복지비, 보건비, 주택 및 지역사회개발비, 소득공제에 따른 세수감소액 등이 포함되며, 민간부문에는 기업의 법정 및 법정외복지비, 부조비, 계, 종교복지비, 후원금 등을 포함하고 있다.¹⁷⁾

이러한 연구는 상당히 주목할 만한 의미있는 연구 중의 하나이다. 그러나 여기에는 약간의 보완해야 할 분야가 있다고 본다. 즉 공공부문에는 교육비공제

12) 咸喆鎬, "韓國에서 福祉의 社會的 分化에 관한 研究", [한국사회복지학], 제17호, 韓國社會福祉學會, 1991, pp.53-54.

13) Ralph M. Kramer, Voluntary Agencies in the Welfare State, University of California Press, Berkeley, 1981, pp.8-9.

14) 金泳鎬, [自願福祉 理論과 實際], 弘益齋, 1992, p.14.

15) K. Jones and J. Brown (eds), Issues in Social Policy, Routledge & Kegan Paul, London, 1978, pp.35-36.

16) 金泳鎬 編, 前掲書, pp.21-22.

17) 咸喆鎬, 前掲書, p.55.

액을, 민간부문에는 사회보험 기여금, 자원봉사활동 비용, 민간 사회복지기관의 수입금, 장학금, 각종 성금, 기업복지재단의 지원금 등을 보완해야 할 것이다.

이러한 점을 감안하여 사회복지의 재원에 의해 두 부문을 구분해 보면, 공공부문은 정부의 사회보장비 및 복지비, 보건비, 주택 및 지역사회개발비, 소득공제에 따른 세수감소액, 교육비공제액 등이며, 민간부문은 기업의 법정 및 법정외복지비, 사회보험 기여금, 자원봉사활동 비용, 민간 사회복지기관의 수입금, 장학금, 종교복지비, 후원금, 각종 성금, 기업복지재단의 지원금 등으로 볼 수 있다.

2. 公式部門과 非公式部門

공식부문에 의해 행해지는 사회복지활동은 공식적인 기구를 통하여 복지가 제공되는 것을 말하며, 이것은 분열적인 경쟁을 원칙으로 하는 시장경제를 통한 복지의 제공과 계급통제를 원칙으로 행해지는 국가의 사회복지활동으로 나누어 볼 수 있다. 비공식부문은 가족, 친척, 친구, 이웃, 자조집단 및 지역사회 등 비공식적인 기구를 통하여 복지가 제공되는 것을 말하며, 자발적인 결속, 애정, 의무, 상호존중 등을 바탕으로 공식적인 기구를 통하지 않고 민간에 의해 자발적으로 이루어지는 사회복지활동을 의미한다.¹⁸⁾

이들 2가지 유형은 상호간에 대립적이기도 하고 상호 보완적인 입장이기도 하다. 공식부문과 비공식부문이 상호 대립적인 측면을 보면, 비공식부문을 통하여 사회복지 활동이 행해지지 못할 때 공식부문이 이를 대신하는 결과를 가져오게 되는 경우이다. 한편 보완적인 측면을 보면, 공식부문에서 예견할 수 없는 사건, 우연적인 상황 또는 비공식부문이 세분화되어 있지 않은 상황에서 볼 수 있듯이, 비공식부문은 공식부문의 목적을 실현하는데 필수적일 뿐만 아니라 비공식부문은 공식부문의 도움을 받게 되는 경우이다. 그러나 현대사회에서는 비공식부문에서의 보호활동이 소홀해짐에 따라 점차 공식부문으로 넘어가는 경향이 있지만, 어느 하나도 다른 하나의 지원없이 성공적인 복지활동이 이루어질 수 없는 것이다.¹⁹⁾

이러한 두 부문을 곧바로 공식부문은 공공부문, 비공식부문은 민간부문으로 분류한다는 것은 무리가 따르게 된다. 그러므로 이들을 다시 공공부문과 민간부문으로 나누어 보면, 공공부문으로는 공식부문 중에서 국가기관 및 국가의

18) Martin Rein, "The Social Structure of Institutions : Neither Public nor Private", in Sheila B. Kamerman and Alfred J. Kahn (eds), Privatization and the Welfare State, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1989, p.53.

19) Ibid., pp.53-55.

사회복지의 공공부문과 민간부문의 배분에 관한 연구

지원과 통제를 받는 민간의 시설이나 기관을 통한 사회복지 활동을 말할 수 있으며, 민간부문은 공식부문 중에서 시장기구를 통한 사회복지활동과 비공식부문 전체를 포함하는 것으로 볼 수 있다.

3. 非營利部門과 營利部門

비영리부문은 공공서비스를 제공하는 훌륭한 기구로서 대개 정부, 공공 또는 민간비영리기관이나 단체, 자원봉사기관 등이 있으며, 영리부문은 주로 시장경제를 바탕으로 유료의 사회복지서비스를 제공하는 기구로서 민간보험회사, 민간의료기관, 유료사회복지시설 등이 있다.²⁰⁾ 여기에서 비영리부문은 공공에서부터 시장부문까지 다양한 형태가 있을 수 있으며, 공공과 비영리 또는 비영리와 시장 사이의 한계가 상당히 모호한 문제로 제기된다.

비영리부문은 영리부문의 실패의 문제를 해결하기 위해 나타나는 것으로 볼 수 있는 반면, 영리부문은 비영리부문보다 양질의 서비스를 제공하고자 하는 욕구 때문에 출현한다고 볼 수 있다. 실제적으로 선진 복지국가에서도 비영리와 영리가 혼합된 형태의 서비스가 제공되고 있으며, 영리부문에서 정부의 역할의 일부분을 떠맡는 경우가 많다. 한편 비영리부문이 영리부문보다 양질의 사회복지서비스를 제공하지 못하고 있으며, 서비스에 대한 반대급부가 없으므로 운영과 재정의 문제가 제기되어 이러한 문제를 해결하고자 영리부문을 병행하고 있기도 하다.²¹⁾

이들 두 부문을 공공부문과 민간부문으로 나누는데 있어서 이것 역시 비영리부문은 공공부문, 영리부문은 민간부문으로 분류하는 것은 곤란하다고 보며, 편의상 비영리부문 중 정부와 공공비영리기관이나 단체의 사회복지 활동은 공공부문으로, 민간비영리단체나 기관 및 영리부문 전체의 사회복지 활동은 민간부문으로 분류할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 公共部門과 民間部門의 配分에 관한 爭點들

1. 公共部門의 削減과 福祉國家의 再編成

1950년대 이후 영국을 비롯한 선진 자본주의 국가에서는 사회복지의 공공부문 지출이 크게 상승하여 1970년대 중반까지 급격한 성장을 보였다. 이것은 ① 사회서비스의 상대적 비용의 상승, ② 인구구조의 변화, ③ 서비스의 개선에 따른 비용 상승, ④ 점점 증대하는 사회적 욕구 등으로 인하여 크게 상승되

20) Nathan Glazer, *The Limits of Social Policy*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1988, p.190.

21) Martin Rein, *op. cit.*, p.57.

었다고 볼 수 있다. 즉 사회서비스는 매우 노동집약적이며 생산성 증대로 임금상승분을 상쇄할 가능성이 희박하기 때문에 이들을 공급하는 상대적 비용은 해마다 증가하지 않을 수 없으며, 과거에 비하여 노동적령기의 인구에 비해 노인층과 같은 의존적 인구가 점차로 증가하고 있고, 1인당 제공되는 서비스의 수준이 개선됨과 동시에 서비스의 범위가 확장되고 있으며, 실업수당, 보충급여, 시설보호와 같은 새로운 욕구가 출현하게 되어 공공부문의 지출이 크게 상승하게 되었다.²²⁾ 그렇지만 이 시기에는 풍요로운 사회로 일컬어지는 경제적 호황기와 때를 같이 했기 때문에 사회서비스의 상대적 상승에 대한 별다른 저항이 없었으며, 오히려 이것이 경제성장을 돕고 국가공동체 의식과 사회적 연대감을 증진시키는 사회적 장치로 여겨져 왔다.²³⁾

그러나 1970년대 중반 이후 경제성장의 둔화로 인하여 공공지출을 삭감하지 않을 수 없게 되었으며, 그 삭감의 대부분은 사회복지의 공공부문에서 가장 큰 부분을 차지하는 사회서비스 지출이 차지하였다. 이로 인하여 복지국가를 해체하지 않고 사회복지의 현수준을 유지하기 위해서 전체적인 삭감액만큼 부분적으로 민간부문에서 재편성하도록 하는 삭감과 재편성이라는 형태를 취하게 되었다. 여기에서 복지국가를 재편성하는 방법으로는 주로 노동력을 보다 효율적으로 재생산하기 위해 장기실업수당의 수준을 낮추거나 공적부조대상자의 노동시장활동을 촉진시키는 등 정책을 이러한 방향으로 적용시키는 것, 사회내의 불안정한 집단에 대한 사회적 통제를 강화하는 것, 사회서비스의 생산성을 증대시키는 것, 그리고 복지국가를 부분적으로 재민영화시키는 것 등이다.²⁴⁾

사회복지의 공공부문의 삭감과 관련성이 깊은 복지국가의 재편성의 유형으로는 영국과 미국에서 볼 수 있는 신보수주의적 재편을 들 수 있다. 신보수주의는 복지국가가 경제적인 비효율성을 야기하여 경제성장을 저해함과 동시에 그 자신의 목적을 훼손시킴으로써 간접적으로 자멸하고 있다고 하면서,²⁵⁾ 그 결합의 요인은 낭비와 비효율성, 정부의 과부담, 관료주의의 비능률성 등이라고 지적하고 있다. 이러한 점에서 신보수주의적 재편의 특징을 살펴 보면, 경제적으로는 정부의 지출과 차입의 감소 및 높은 이자율을 통하여 인플레이션을 억제하고, 세금의 인하와 경쟁의 자극을 통하여 기업정신과 일에 대한 유인책을 제공함으로써 전체적으로 경제를 점차 민간화, 비정치화, 비사회화시켜 시장경제를 촉진하고 민간활동에 활력을 불어 넣는 것이며, 사회적으로는 사회복지의

22) Ian Gough, The Political Economy of the Welfare State, 김연명.

이승욱 譯, [복지국가의 정치경제학], 1990, pp.104-124.

23) Ramesh Mishra(1987), op. cit., p. 6.

24) Ian Gough, op. cit., pp.163-179.

25) Goodin, Robert E., Reasons For Welfare : The Political Theory of the Welfare State, Princeton University Press, Princeton, N. J., 1988. p.257.

사회복지의 공공부문과 민간부문의 배분에 관한 연구

공공부문의 삭감, 공공서비스의 민영화, 개인의 자발성의 강조 등이다.²⁶⁾

2. 公共서비스의 民營化

1970년대의 경제문제를 영국 등 선진 복지국가에서는 지나친 국가개입, 과중한 세금, 무책임한 노조의 권력, 사회복지의 공공부문의 과부담 등에 의한 것으로 파악하고, 이를 해결하기 위한 조치 중의 하나로 사회복지의 공공부문의 지출을 억제하고 그 대신에 공공서비스에 대한 민영화를 장려하게 되었다.

민영화란 용어는 1970년대 후반이나 1980년대 초까지는 별로 사용되지 않았지만, 영국과 미국에 보수적인 정부가 들어서면서 그 이후 본격적으로 사용되게 되었다. 민영화는 주로 두가지의 의미를 내포하고 있다. 첫째로, 활동이나 기능이 국가로부터 민간부문으로 전환되는 것을 의미하며, 둘째로, 재화와 서비스의 생산이 공공으로부터 민간으로 전환되는 것을 말한다.²⁷⁾ 한편 Savas에 의하면 민영화란 활동이나 자산의 소유에서 정부의 역할이 감소하는 행위 또는 민간부문의 역할이 증대하는 것이라고 정의를 내리고 있다.²⁸⁾ 이러한 정의들을 더욱 세분화해 보면, 민영화란 재화나 서비스가 공공부문으로부터 민간부문으로 전환되는 것을 말하며, 이들의 소유, 생산 및 공급이 공적인 것으로부터 사적인 것으로 이전되는 것은 물론 정부규제의 제거도 포함하고 있다.

민영화는 명백한 정치적 기원과 목적을 가지고 있는 것으로 서구에서 거대정부에 대한 대항운동으로 나온 것으로서, 경제활성화의 적극적인 대안을 공식화하려는 보수적인 노력의 표현이라 할 수 있다. 이것은 단순히 공공서비스가 민간영역으로 전환되는 것만을 의미하는 것은 아니며, 새로운 종류의 시장관계를 형성하거나 관례적인 공공 프로그램보다 우수한 결과를 기약하기 위한 것도 포함하고 있다.

정부정책의 전환 즉 민영화의 4가지 유형으로는 ① 공공기업, 공공용지, 공적 하부조직 및 공영주택 등의 매각을 포함한 공공자산의 민간소유로의 양도, ② 정부의 직접적인 서비스의 생산 대신에 도급이나 보증인에 의해 이루어지도록 하는 민간서비스에 대한 재정지원, ③ 공공 프로그램의 중지, 정부책임의 회피 및 공공서비스의 양, 유용성 또는 질의 제한 등을 통한 소비자의 민간생산 대체물로의 전환 유도, ④ 공공전매에 의해 이루어지던 활동에 대한 민간기업의 참가를 유도하기 위한 규제의 완화나 해제 등이 있다.²⁹⁾

1979년 이후 영국에서는 정치경제적 위기를 맞이하여 이러한 위기를 극복하

26) 玄外成 外, 前掲書, pp.41-42.

27) Paul Starr, *op. cit.*, pp.22-23.

28) E. S. Savas, *Privatization : The Key to Better Government*, Chatham House, Chatham, N.J., 1987, p.3.

29) Paul Starr, *op. cit.*, p.24.

고자 자유, 자존, 독립, 창의성, 선택, 의무, 개인적 책임 등을 기반으로 하여³⁰⁾ 사회제도에 대한 권위를 바탕으로 하는 전통적인 보수주의, 작은 정부, 자유시장의 재확립과 시장기능의 확대 등으로 대표되는 대처리즘을 펼치기 시작하였으며,³¹⁾ 이의 일환으로 공공부문에서의 탈국유화, 지방자치제의 공영주택의 매각, NHS에 대한 예산과 인력의 삭감 및 그 대안으로서의 민간보험의 육성 등의 조치를 취하였다.³²⁾ 그 외에도 학비보조금의 학비용자로의 대체, 공공운송기관에 대한 보조금의 삭감과 공영버스사와 사영버스사간의 경쟁에 관한 규제 해제, 사회복지의 민간제공자에 대한 규제의 완화 등의 조치를 취하였다.³³⁾

미국에서는 1981년 이후 레이건행정부의 신연방주의의 결과로 공공부문에 대한 연방의 개입과 보호에서의 탈피를 바탕으로 전체 공공복지지출에 대한 연방정부의 지출 구성비를 두드러지게 감소시키고 상대적으로 지방 및 주정부의 부담을 늘렸으며,³⁴⁾ 사회복지 프로그램 중 AFDC, 식품권, 의료부조, 주택보조금, 법률서비스 등의 예산을 삭감하는 등 사회보장과 사회복지제도를 민간부문으로 대체시키고자 하였다.³⁵⁾

3. 租稅削減과 反福祉現象

1970년대 중반 이후 사회복지의 공공부문과 민간부문의 변화에 크나큰 영향을 미친 것 중의 하나가 조세삭감과 반복지현상(welfare backlash)의 만연이다. 이로 인하여 선진 복지국가에서는 소득세를 줄이고 사회복지의 공공지출비를 줄이는 문제가 주요 논제가 되었으며, 이런 영향의 결과 사회복지가 점차적으로 민간부문에 의존하게 되고 복지국가가 점점 재민간화되고 있다고 한다.³⁶⁾

복지국가의 성장을 위해서는 어떠한 수단으로든 재원을 마련해야 하는데 이러한 재원조달을 위한 기본적 수단으로는 세금인상, 국가서비스에 대한 요금의 징수 및 국가채무 등이 있으며, 이들 중 조세에 의한 수입이 대부분을 차지하고 있다.³⁷⁾ 따라서 조세의 삭감은 복지국가의 성장을 저해하는 결정적인 요인

30) P. Riddell, The Thatcher Government, Blackwell, Oxford, 1985, p.7.

31) R. Levitas (ed.), The Ideology of the New Right, Polity Press, Cambridge, 1986, p.6.

32) 玄外成 外, 前掲書, p.63.

33) Julian Le Grand and Ray Robinson, Privatization and the Welfare State, George Allen & Unwin, London, 1985, p.6.

34) 玄外成 外, 前掲書, p.198.

35) Nathan Glazer, The Limits of Social Policy, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1988, p.40.

36) Joan Higgins, op. cit., p.172.

37) Ian Gough, op. cit., p.125.

사회복지의 공공부문과 민간부문의 배분에 관한 연구

이 될 수 있다.

영국의 경우를 보면, 1979년 보수당의 집권 이후 기업활동에 활력을 주고 개인의 근로의욕을 북돋운다는 것과 국가재정적자를 최소화하고 건실한 재정을 확립한다는 취지로 세계개혁을 단행했는데, 주요 내용으로는 소득세, 법인세 및 직접세를 인하하고 부가가치세와 간접세를 인상하는 조치를 단행하였다.³⁸⁾ 이러한 조세의 삭감에 상응하여 특정 공공시설 이용에 대한 요금제의 도입, 가정정보서비스, 노인 및 불구자를 위한 서비스, 주거설비, 학교급식, 개인적 사회서비스 등과 같은 사회복지에 대한 공공지출비를 삭감하는 반복지현상이 나타나게 되었다.³⁹⁾

한편 미국에서도 레이건행정부가 조세삭감이 단기적으로는 정부의 수입을 감소시킬지라도 장기적인 안목에서 볼 때 근로의욕의 제고와 기업활동의 활성화로 이어져 오히려 정부의 세입을 증가시킬 것이라는 이론을 제창하여 세제를 개혁하였다. 그 내용으로는 향후 3년간 개인소득세의 25% 감세, 불로소득에 대한 최고세율의 인하, 법인세의 인하 및 연금에 대한 과세 조치 등이 있다.⁴⁰⁾ 1991년 부시행정부 당시 개인소득세율을 다소 인상하기는 하였지만(최고세율을 28%에서 31%로), 1986년 2차 세계개혁을 통하여 개인소득세율을 11-50%에서 15-28%로, 최고법인세율을 46%에서 34%로 대폭적인 인하조치를 단행하였다.⁴¹⁾ 이러한 조치로 비롯되는 연방정부의 적자는 사회복지 프로그램에 대한 예산삭감으로 이어져 AFDC나 식품권 프로그램의 수급자격을 강화하여 많은 빈민을 이들 프로그램의 수급자에서 제외시켰으며, 공공설비를 감소시키고 공공 이용시설의 이용에 대한 요금을 부담케 하는 등 반복지현상은 특히 미국에서 두드러지게 나타나기에 이르렀다.⁴²⁾

4. 公共部門과 民間部門의 長短點

사회복지의 공공부문과 민간부문의 배분에 대한 논쟁에는 사회복지 재원을 충당하고 복지서비스의 낭비와 남용을 줄이기 위해 수혜자가 비용을 지불해야 하는가, 만일 지불한다면 어느 정도가 적정수준인가 하는 문제는 물론 공공부문이 다시 민간부문에 복귀되어야 하는가 또는 민간부문이 공공부문에 이양되어야 하는가, 만일 공공부문과 민간부문이 상호 복귀와 이양이 이루어진다

38) 玄外成 外, 前掲書, p.65-66.

39) Joan Higgins, *op. cit.*, pp.192-193.

40) 玄外成 外, 前掲書, p.66.

41) Ansel M. Sharp, Charles A. Register, and Richard H. Leftwich, Economics of Social Issues, 10th ed., IRWIN, Homewood, 1992, pp.396-399.

42) 玄外成 外, 前掲書, p.192.

면 어떤 분야가 되어야 하는가 하는 문제 등이 제기될 수 있을 것이다. 여기에는 공공부문과 민간부문이 지니고 있는 각각의 장단점에 대한 논의가 필요하다고 본다. 예를 들면 국가의 적절한 역할에 관한 견해, 개인의 선택과 자유, 기여와 급여간의 관계, 욕구와 수혜적격성의 적용방법 등에 대한 논의가 있어야 할 것이다.⁴³⁾

이러한 문제에 관해서 Hayek, Friedman 및 Powell 등과 같은 반집합주의자들은 사회복지가 공공부문에서 제공되는 것은 서비스의 제공이 무료이므로 공급은 한정되어 있으나 수요는 무한정이기 때문에 정부가 가수요를 창출하여 자원낭비적이며, 수혜자로 하여금 소외감을 낳게 하고, 비용과 효율성을 충분히 고려하지 않기 때문에 경제적으로 비효율적이라고 한다. 그러므로 사회복지에서의 공공부문의 서비스의 범위와 수준은 축소되어야 하며, 이들 대부분은 민간부문에서 제공되는 것이 바람직하다고 하고 있다.⁴⁴⁾

이에 대해 Titmuss는 사회복지가 민간부문에서 제공되는 것은 고질적이고 심각한 자원부족과 낭비를 초래하며, 수요와 공급의 입장을 구분하여 균형적 개념을 혼돈스럽게 하므로 경제적으로 비효율적이라고 지적하였다. 더욱이 이것은 행정적으로 비효율적인데, 이는 시장의 다원화로 인해 더욱 판료적이며, 서류업무가 많고, 행정적인 절차가 복잡하며, 회계와 계산이 복잡하기 때문이라고 말하고 있다. 따라서 민간부문에서 경쟁을 통해 보호의 수준을 높일 수 있다는 생각은 다소 문제가 있다고 한다. 또한 사회복지의 공공부문은 선의에서나 정치가나 공무원의 박애정신에 의해서 생겨난 것이 아니라, 오랫동안 어렵게 투쟁한 결과로서 생겨나기도 하고 여러 이익집단들간의 타협에 의해 생기기도 했기 때문에 전체 사회에서의 복잡한 영향관계를 고려하여 공공부문에서 복지가 제공되는 것이 바람직하다고 말하고 있다.⁴⁵⁾

이러한 견해들을 바탕으로 공공부문과 민간부문의 장단점을 비교해 보면, 공공부문에 의한 사회복지의 제공은 빈곤을 감소시키고, 상대적 불평등을 완화시키며, 사회적 연대감의 증진과 사회통합에 의해 사회적 안정과 발전에 기여할 수 있는 반면, 자율성과 서비스대책의 다양성을 침해할 우려가 있으며, 자원낭비적이고, 비용효율성이 떨어지며, 서비스의 질적 저하를 초래할 수 있고, 낙인감을 느끼게 할 수 있으며, 경제적으로 비효율적이라고 할 수 있다. 민간부문에 의한 사회복지의 제공은 비용을 효과적으로 통제할 수 있고, 자원을 효율적으로 배분할 수 있을 뿐만 아니라 비용을 절감할 수 있으며, 보호의 질을 실

43) Joan Higgins, *op. cit.*, p.165.

44) V. George and P. Wilding, *Ideology and Social Welfare*, [이데올로기와 社會福祉], 元奭朝.姜南琦 共譯, 弘益齋, 1990, pp.54-67.

45) Richard M. Titmuss, *The Gift Relationship*, Penguin, Harmondsworth, 1973, pp.232-233.

질적으로 증진할 수 있고, 다양한 서비스를 제공할 수 있는 반면, 이익집단들 간의 갈등 및 상대적 불평등은 점점 심화되어 사회불안이 고조될 것이며, 빈곤이 상당히 증가하기 때문에 더욱 심각한 문제가 야기될 수 있다.

한편 어떤 사회에서 사회복지의 공공부문과 민간부문이 어떤 형태로 어느 정도 존재하는가를 좌우하는 주요 결정요인은 그 나라의 이데올로기라 할 수 있지만, 그것에 의해서만이 좌우되는 것은 아니며 그 사회의 사회·경제조직이 또한 주요 결정요인으로 작용할 수 있다.⁴⁶⁾

이러한 결정요인들과 양부문의 장단점을 고려하여 두 부문간의 적절한 배분에 관한 문제가 논의되어야 할 것이다.

사회복지의 공공부문과 민간부문의 배분에 관한 논의는 사회정책의 주요 논제로서 끊임없이 지속될 것이다. 이들 두 부문은 어떤 점에서는 상호 밀접하게 관련되어 있으면서도 각 부문의 기능과 효과는 서로 다르며, 이를 정확히 구분하기는 매우 힘들다. 그러나 이들의 기능과 효과를 구분하는 것은 매우 중요하므로 이를 경시해서는 안되며, 그들의 기능, 효과 및 상호관련성을 깊이 연구해야 할 것이다. 그렇게 함으로써 각각의 부문이 사회복지에 대해 그리고 복지수혜자에 대해 기여할 수 있는 바를 좀더 잘 이해할 수 있게 할 것이며, 두 부문을 효과적으로 배분하는데 기여할 수 있을 것이다.

IV. 結 論

이상에서 사회복지를 공공부문과 민간부문으로 구분해 보았으며, 두 부문의 배분에 관한 쟁점들에 관하여 고찰하여 보았다. 하지만 사회복지를 공공부문과 민간부문으로 엄밀히 구분하기는 대단히 어려운 일이며, 두 부문간의 적절하고 효율적인 배분문제를 논의한다는 것 또한 더욱 어려운 일이 아닐 수 없다.

앞에서 언급했듯이 두 부문을 우선 사회복지의 주체 및 자원 등을 고려하여 구분해 보면, 공공부문으로는 사회나 국가가 주체가 되어 복지를 제공하는 사회보장이나 사회서비스 등의 공공사회복지와 재정급여가 여기에 속하며, 민간부문으로는 개인, 가족, 부락, 종교단체, 비영리단체나 기관, 직장 및 지역사회 등이 주체가 되어 복지를 제공하는 상호부조, 자선사업, 박애사업, 인보사업, 가족복지, 종교사회사업, 지역사회사업, 민간의 지원사업이나 후원사업, 직업복지, 자원봉사 등이 여기에 속한다고 할 수 있다.

이러한 두 부문을 또한 공식부문과 비공식부문, 비영리부문과 영리부문으로 나누어 보면, 공공부문으로는 공식부문 중에서 국가기관 및 국가의 지원과 통

46) Joan Higgins, *op. cit.*, p.169.

제를 받는 민간의 시설이나 기관을 통한 사회복지 활동과 비영리부문 중 정부와 공공비영리기관이나 단체의 사회복지 활동이 여기에 속하며, 민간부문은 공익부문 중에서 시장기구를 통한 사회복지활동과 비공익부문 전체를 포함하는 것 및 민간비영리단체나 기관 및 영리부문 전체의 사회복지 활동 등이 여기에 속한다고 할 수 있다.

한편 1970년대 중반이후 대부분의 선진 복지국가에서 사회복지의 공공부문의 지출을 삭감하고 그에 상응하는 부분을 민간부문으로 이양하려는 움직임이 팽대해지면서 복지의 민영화와 복지국가의 재편성에 대한 논의가 점차 거세게 일기 시작하였다. 그에 따라 조세를 삭감하는 등의 조치를 취하게 되었으며, 점차 반복지현상이 확산되기 시작하였다. 이러한 시점에서 두 부문간의 배분 문제는 중요한 논제가 아닐 수 없다. 사실 두 부문은 인간의 욕구를 충족시킨다는 동일한 목적을 가지고 있지만 그 재원과 대상집단이 다르기 때문에 이에 대한 논의가 존재하며, 사회복지를 공공부문에서 제공하든지 민간부문에서 제공하든지 간에 여기에는 상호간의 장단점이 존재하기 마련이다.

공공부문의 장점으로는 빈곤의 감소, 상대적 불평등의 완화 및 사회통합 등을 들 수 있으며, 단점으로는 서비스의 다양성의 결여, 자원의 낭비, 비용효율성의 감소, 서비스의 질적 저하 및 낙인감 등을 들 수 있을 것이다. 한편 민간부문의 장점은 자원의 효율적 배분, 비용의 절감, 서비스의 다양화 및 서비스의 질적 향상 등이며, 단점은 이익집단들간의 갈등의 고조, 상대적 불평등의 심화, 사회불안의 야기 및 빈곤의 상당한 증가 등이라 할 수 있다.

오늘날의 일반적인 추세는 공공부문의 단점을 부각시키는 동시에 민간부문의 장점을 강조하여 공공부문을 점차 민간부문으로 전환하고 있다.⁴⁷⁾ 그러나 이와 같이 공공부문을 민간부문으로 점차 전환하게 되면 민간부문의 단점으로 지적할 수 있는 빈곤의 팽목할만한 증가, 상대적 불평등의 심화, 이익집단간의 갈등의 고조로 인한 사회불안의 가중 등으로 심각한 사회문제가 야기될 수 있을 것이다.

따라서 사회복지에 있어서 공공부문과 민간부문의 배분문제는 그 나라의 이데올로기 및 사회·경제조직과 밀접한 관계를 가지고 이루어지겠지만, 사회복지의 민간이나 공공 어느쪽의 전유물도 아니기 때문에 자유, 평등, 보호의 질, 효율성 등을 고려하여 두 부문이 적절히 배분될 수 있도록 해야 할 것이다.

끝으로 본 연구의 미비한 점들을 감안하여 몇 가지 앞으로의 연구과제를 제시해 보면, ① 사회복지의 공공부문과 민간부문을 구분하는 더욱 정확한 분석틀은 무엇이며, 혼합된 형태로 나타날 경우에는 어떻게 구분해야 하는가? ② 어떤 형태의 복지서비스나 프로그램을 과연 공공부문에서 또는 민간부문에서 제공하는 것이 바람직한가? ③ 공공부문과 민간부문은 어느 정도 혼합되는 것이 가장 적절한가? 등을 지적할 수 있을 것이다.

47) Martin Rein, op.cit., p.68.