사회복지서비스 제공에서의 정부와 민간조직간의 관계: *

— 일본의 경험 —

정 영 순 **

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 정부와 민간조직간의 관계유형 및 통제방안
Ⅲ. 일본의 정부와 민간조직간의 관계유형의 변천 및 특성
Ⅳ. 일본정부의 민간사회복지시설에 대한 통제방안
Ⅴ. 일본 관계유형의 적합성과 실현가능성

Ⅰ. 서 론

최근에 요보호대상자에게만 국한되었던 사회복지서비스가 모든 국민들이 필요로 하는 보편적인 서비스로 인식되면서 시설보호보다는 지역사회보호의 중요성이 강조되고 있다. 그럼에도 불구하고 지역사회보호서비스 기관은 거의 없어 증가된 사회복지서비스 욕구를 충족시킬 수 없는 실정이므로 정부는 지역사회내 민간기관을 활용하여 이에 대처하려 하고 있다.[1)]

민간기관을 공공의 목적으로 활용하는 방안을 모색하기 위해 어떠한 정부와 민간기관의 관계가 적합한가라는 질문이 제기된다. 이에 대한 해답은 쉽지않다. 왜냐하면 정부와 민간기관에 대한 적절한 모델을 제시할 만큼 일관성있는 이론이나 연구가 없는 상황이고, 또한

* 1994년도 이화교수연구기금에 의해 지원받은 논문임
** 이화여자대학교 사회복지학과 부교수

1) 김태영, "지방자치와 지역복지의 과제와 전망," 사회복지, 1989 가을호, 한국사회복지협의회; 신섭중, 지방화시대를 맞이한 사회복지체계의 공사분담, 사회복지, 1990 겨울, 한국사회복지협의회, pp.57-67.

민간기관의 활용 형태가 그 나라의 고유한 사회복지서비스 제공 역사와 정치 · 사회적 배경이 반영되어 나라마다 독특하기 때문이다.[2)]

이와같이 정부와 민간기관의 적합한 역할분담 유형이 공식화되지 않았기 때문에 우리나라는 일본 상황과 유사하다는 생각을 가지고 일본 모델을 따를 가능성이 많다. 일본의 모델을 신중히 검토하지 않고 따를 경우에 잇점보다 문제점이 더 많을 수 있다. 따라서 한국에서의 일본 모델의 적합성과 실현가능성을 규명하기 위해서는 정부와 민간기관의 역할 분담유형의 장점과 문제점을 분석할 뿐만 아니라 이 모델에 영향을 주는 정치 · 경제 · 사회문화적 맥락을 이해하는 것이 필수적이다.

또한 민간기관을 공적인 목적으로 활용시 쟁점이 되는 것은 민간기관의 책임성 상실이다. 책임성 보존을 위해 정부는 일반적으로 제약조건이 많은 재정지불방식을 활용하거나 엄격한 수행 규정 및 보고 절차를 두고 지도감독을 실시하도록 하고 있다. 이와 같은 행정상의 제약은 정부 재정에 의존한 민간기관의 자율성을 감소시키는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 민간기관을 효과적으로 활용하기 위해서는 선택된 재정지불방식과 규제 및 지도감독이 민간기관의 책임성 보존과 자율성 확보에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 파악하는 것이 중요하다.

그래서 본 연구는 한국의 사회복지서비스 제공에 있어서 정부와 민간기관의 바람직한 관계유형을 모색하기 위한 참고자료를 제시하고자 정치 · 경제 · 사회문화적 맥락 속에서 일본 정부와 민간기관의 역할분담 유형 및 통제방안의 장점과 문제점을 분석하고자 한다. 이를 위한 구체적인 연구 내용은 다음과 같다.

1) 사회복지서비스 제공에서의 정부와 민간기관의 역할을 세시기로 구분하여 각 시기의 정치 · 경제 · 사회문화적 상황속에서 사회복지서비스 제공에서의 정부의 역할과 민간조직의 역할을 분석함으로써 정부와 민간조직간의 관계유형을 도출하고 그 유형의 문제점을 논의하고자 한다.

2)공공기관의 책임을 효과적으로 수행하기 위한 정부 통제방안으로 정부 재정지불방식과 정부규제 및 지도감독 수준을 고찰하고, 이 통제방안이 정부의 책임성과 민간기관의 자율성에 어떠한 영향을 미치고 있는지 분석하고자 한다.

3)정부와 민간의 관계유형의 영향요인들을 분석하여 실현가능성을 보고, 관계유형의 장 · 단점을 분석하여 적합성을 논의하고자 한다.

---

2) Kramer, Ralph M., Voluntary Agencies in the Welfare State, Berkeley: Univ. of California Press, 1981, pp.1-13.

II. 사회복지서비스 제공에서의 정부와 민간조직간의 관계유형 및 통제방안

분석틀을 제시하기 위하여 본 장에서는 기존 연구들을 통해, 첫째 역사적으로 변천해 온 정부와 민간조직의 역할분담 모형을 고찰하고 그 관계 유형에 영향을 미치는 국가적 요인들을 분석해 본다. 둘째, 정부와 민간조직의 다양한 관계 속에서 정부의 책임 보존과 민간기관의 자율성 확보에 영향을 미치는 정부 통제방안을 분석해 본다.

1. 정부와 민간조직간의 관계 유형과 결정 요인

사회복지 서비스제공에서 정부와 민간조직간의 관계유형을 설명하려는 시도가 여러 학자들에 의하여 이루어져 왔다[3]. 사회복지 서비스제공에서 정부와 민간조직간의 관계유형의 변화 과정은 크게 3단계로 구분할 수 있다. 제 1단계는 사회복지 욕구의 미분화 단계로 정부의 역할이 미미하고 자발적인 민간이 주도하는 단계이며, 제 2단계는 사회복지 욕구의 보편화에 따라 정부의 책임 및 역할이 급격히 증대하고 민간부문의 역할은 상대적으로 작아지는 단계이고, 제 3단계는 국가재정의 한계와 욕구의 다양화로 공적부문이 채워줄수 없는 부분을 메꿔주기 위해 민간부문 역할의 증대가 강조되는 단계이다. 이와같이 정부와 민간조직의 역할이 달라지는 각 단계마다 다른 역할분담 모형이 제시되었다.

19세기말 신구빈법 시대인 제 1단계는 평행봉 모형으로 설명되고 있다. 이 모형에서는 정부와 민간의 역할을 서비스 대상에 따라 이분화하여 정부는 가치없는 빈민을 대상으로 수용보호와 금전급부만을 하는 반면 민간은 가치있는 빈민을 대상으로 개별원조적, 감화적 서비스를 제공한다고 설정하고 있다. 즉 이 모형에서는 민간이 서비스 활동의 중심이 되고 국가는 민간활동에 대한 지지적 역할만을 수행하는 관계로 설정하고 있으며, 민간복지서비스의 제공수준 뿐 아니라 혁신자, 기준설정자, 감시자, 옹호자로서의 역할을 과대평가하였다.[4]

---

3) Kramer, Ralph M., "Future of the Voluntary service Organization," Social Work, 1973, pp.59-69; Kramer, Ralph M., "Voluntary Agencies in Four Welfare State," Administration in Social Work, Vol.3, No.4, 1979, pp.397-408; Kramer, Ralph M., 앞 글, Berkeley: Univ. of California Press, 1981, pp.233-292; Morris, Robert, "Government and Voluntary Agency Relationships," Social Service Review, 1982, pp.333-345; Ostrander, Susan A., "Voluntary Social Service Agencies in the United States," Social Service Review, 1985, pp.435-454; Gronsbjerg, kristen A., "Private Welfare in the Welfare State: Recent U.S. Patterns," Social Service Review, 1982, pp.1-27; Kamerman, Sheila B,"The Mixed Economy of Welfare: Public and Private," Social Work, 1983, pp.5-10.

4) Tuker, David J., "A Quantitative Assessment of the Parallel Bars Theory of Public-Voluntary

20세기 공적사회복지가 확대된 제 2단계로 들어오면서 변화된 정부와 민간의 관계는 확장사다리 모형으로 설명되고 있다. 확장사다리 모형에서는 정부가 기본적인 서비스를 제공하고 민간기관은 정부서비스를 보충하는 역할로 한정함으로써 국가의 역할을 강조하였다. 이 모형에서 민간의 독자성을 인정하지 않는 것은 아니나 기초적인 부분에 대해서는 국가책임으로 보편적으로 보장하고 민간은 공적서비스가 미치지 못하는 부분에서 독창적이고 전문적인 서비스를 제공한다는 것이다.[5]

1970년대 초반 복지국가의 재정위기를 계기로 제 3단계로 들어오면서 정부의 역할을 대체하기 위해 다양한 민간 부문의 역할이 강조되었다. 이러한 혼합 복지 경제시대의 정부와 민간조직간의 역할분담 관계를 기존의 평행봉 모형은 물론 확장사다리 모형이 설명해 주지 못하자 크레머는 영리조직, 비영리자원조직, 정부조직이 차지하는 규모를 기준으로 하여 사유화, 권력부여, 실용적, 정부주도, 국유화 모형을 제시하였다.

사유화 모형인 경우, 정부는 최소한으로 사회복지서비스를 제공하고 영리추구 민간기관이 사회복지서비스를 제공하는 주요기관이 되는 상태로서 시장경쟁 원리하에 사회복지서비스가 제공되는 것을 의미한다. 권력부여 모형은 비영리 추구기관에서 제공되는 서비스가 공적 복지서비스기관이나 영리추구기관에서 제공되는 서비스보다 큰 비중을 차지하는 상태를 의미한다. 실용적인 협력자 모형은 정부가 기본적인 서비스 제공을 추구해 나가나, 그 전달과정에서 비영리추구의 민간기관에 재원을 제공하고 운영권을 위임함으로써 관료화를 방지하고 다양성을 살리고자 상호협력하는 관계를 의미한다. 정부주도 모형에서는 정부가 서비스 제공의 주체가 되기 때문에 민간기관은 정부가 서비스를 확대하는데 장애물의 역할을 하게 된다. 국유화 모형에서는 정부가 유일한 서비스 제공자가 됨으로써 민간기관의 역할이 최소한도로 축소되는 상태가 된다.[6]

이와같이 시대의 변화에 따라 달라지는 정부와 민간조직간의 역할분담 모형 분석은 각 나라의 시대적 상황에 따라 정부와 민간조직간의 관계 유형이 달라질 수 있음을 시사하는 것이다. 실제로 각 국가의 정부와 민간조직간의 관계는 다른 단계에 있는데, 영국과 프랑스는 미국이나 캐나다보다 더 근미래유형에 속하고 있다. 또한 같은 단계에 있는 국가간에

Collaboration," Social Work, Vol.4, 1980, pp.29-46; 백종만, 사회복지서비스에서 국가와 민간간의 역할분배모형 개발과 적용에 관한 연구, 서울대 박사학위 논문, 1994, pp.18-19.

5) Socin, Michael. "Do Private Agencies Fill Gap in Public Welfare Programs? A Research Note," Adminstration in the Social Work, Vol. 8, No.2, Summer 1984, pp.13-23; 백종만, 앞 글, 1994, pp.19-21.

6) Kramer, Ralph M., 앞 글, 1981, pp.270-292.

도 정부와 민간조직의 관계유형은 나라마다 독특한 것으로 나타났다. 예를들면, 네덜란드에서는 민간기관이 사회서비스의 주요한 제공자인 반면에 스웨덴에서는 민간기관이 거의 활용되지 않고 정부가 주요 서비스 제공자로서 역할을 수행하고 있다.[7] 그와같이 다른 관계 유형은 크레머에 의하면 그 나라의 독특한 시민문화, 정책결정구조, 사회복지 서비스 제공의 역사, 정부와 민간조직의 관계 등의 요인들이 복합적으로 상호작용하여 형성되었기 때문이라고 주장하였다.[8]

상기분석은 한 나라의 독특한 정부와 민간조직과의 관계 유형은 다른 나라의 적합한 역할분담 유형이 아닐 수도 있음을 시사하는 것이다. 따라서 한 나라의 정부와 민간조직간의 관계 유형을 정확히 이해하기 위해서는 그 나라의 사회복지 발달단계 그리고 독특한 정치·경제·사회문화적 맥락, 사회복지 서비스제공에서 정부와 민간조직의 역할 등의 역동적 상호관계를 분석하는 것이 필수적일 것이다.

2. 민간조직에 대한 정부의 통제방안

공적서비스를 제공하는 민간사회복지기관이 확대되면서 책임성 보존에 대한 관심들이 고조되었다. 일반적으로 책임성 보존을 위한 통제방안으로, 첫째 지원조건을 구체화한 재정지불방식을 활용하는 방안, 둘째, 엄격한 계약규정을 두고 보고 및 지도감독하는 방안 등이 있다. 이러한 통제방안은 정부의 책임성이 향상될 수 있는 반면에 민간기관의 자율성이 손실될 우려가 있어 그 적정선의 확보가 중요한 관건이다.

1) 재정지불방식에 의한 통제

정부의 재정지불방식은 용도가 정해진 범주적 보조금, 일반세입교부금, 계약에 의한 서비스 구입방식이 있다. 제약조건이 많은 재정지불방식일수록 정부의 규정이 강화되므로 정부의 책임성이 보존될 가능성이 커진다. 반면에 구체화된 규정으로 인해 정부의 간섭이 심해져 민간기관의 자율성이 침해받을 가능성이 높아질 뿐만 아니라 고유한 민간조직의 기능이나 역할에도 역기능적으로 작용하게 될 수 있을 것으로 우려되고 있다.[9]

---

7) Kramer, Ralph M., 앞 글, 1981, pp.3-4.

8) Kramer, Ralph M., 앞 글, 1981, p.17.

9) Gilbert, N. & Specht, H., Dimensions of Social Welfare Policy, Prentice-Hall, 19~4, pp.171-174, Kramer, Ralph. M., "Public Fiscal Policy and Voluntary Agencies in Welfare States," Social ervice Review, 1979, March, pp.1-14; Kramer, Ralph. M., Voluntary Agencies in the Welfare State, Berkeley: Univ. of California Press, 1981, pp.159-193.

이와 같은 재정지불방식과 책임성간의 함수에도 불구하고, 여러 나라들은 제약 조건이 많은 재정지불방식보다는 제약조건이 거의 없는 방식을 택하고 있다. 미국의 경우, 계약이나 제 3자 지불에 기초하여 민간기관의 서비스를 매입하는 지불방식을 택하기 때문에 민간기관에 대한 모니터링이 거의 없어 정부 개입이 최소한으로 이루어지고 있고, 영국과 이스라엘의 경우 민간기관의 운영상의 적자분만이 보조되고 있어 민간기관에 대한 정부의 간섭이 거의 없는 상황이다.[10]

더욱이 영국과 미국의 많은 민간기관들의 경우 정부재정의 의존도가 낮을 뿐 아니라 다양한 민간 재원과 공공재원에 의존하고 있기 때문에 정부가 민간기관에 영향력을 행사하는 것이 제한되고 있다. 두 나라와는 달리 민간기관 재원의 90%이상을 정부에 의존하고 재원이 다양하지도 않은 네덜란드의 경우 정부의 제약이 많을 것으로 예상되나 재정지불방식이 서비스 매매 계약이기 때문에 정부의 제약을 거의 받지 않는 것으로 나타났다.[11]

이와같은 연구 결과는 정부재정의 의존도가 낮고 민간기관의 재원이 다양할 경우에 정부가 민간기관에 영향력을 행사하는데 제약요인으로 작용할 수 있으나, 제약조건이 많은 재정지불방식만으로도 책임성을 보존할 수 있다는 것을 시사하는 것이다.

2) 운영규정과 지도감독에 의한 통제

Gilbert에 의하면, 프로그램 운영에 대한 기록과 보고는 정부가 의도한 바대로 서비스 대상이나 실시 운영에 대한 책임성을 상실하지 않도록 하는 방법이라고 하였다. 일반적으로 책임성을 보존시키기 위해 공공기금을 지원받는 민간기관에 대해 서비스 제공에 필수적인 대상, 서비스 기준, 직원, 이사회, 예산등에 대한 운영규정을 두어 준수하도록 하고, 이에 대한 기록 및 보고서를 월별, 분기별 및 연단위로 제출하도록 요구하고 있다. 이와 같은 규정 및 보고절차가 책임성 보존의 중요한 요소라는 것은 알려진 사실이지만 이를 제대로 수행하기는 쉽지 않다. 왜냐하면 정부 역시 이러한 요구를 제시하기 위해 사전에 유지해야 할 기록이 무엇이고 중요시하는 규정 항목이 무엇인지 결정하고, 보고 및 감사 체계 방안을 마련하여야 하기 때문이다.[12]

그래서인지 영국, 네덜란드는 그러한 통제 방안이 거의 없는 반면에 미국에만 정부 재정지원을 받는 민간기관에게 재정과 기록을 보고하도록 요구하고 프로그램에 대한 제약규정을 두고 있다. 또한 미국만이 대상, 직원, 이사회 위원 등에 관한 운영 규정을 두고 있다.

10) Kramer, Ralph M., 앞 글, 1979, p.8.
11) Kramer, Ralph M., 앞 글, 1979, p.9.
12) Gilbert, N. & Specht, H., 앞 글, 1974, pp.173-174.

이와같은 규정과 보고 절차 등의 통제방안이 없기 때문에 영국, 네덜란드는 민간기관의 책임성을 추궁하기 어려워 그들의 자율성이 거의 침해를 받지 않는 것으로 나타났다. 또한 규정과 보고절차가 있는 미국의 경우에도 그들에게 주는 혜택에 비해 그 요구가 큰 것이 아니기 때문에 규정과 보고로 인해 그들의 자율성이 크게 상실되었다고 생각하지 않는 것으로 나타났다.[13]

더욱이 정부의 모니터링 능력은 물론 인센티브도 부족하여 정부가 지도감독을 못하므로 민간기관이 규정과 보고를 엄격히 준수하도록 요구하지 못하는 실정이다.[14] 이러한 이유로 일반적으로 기대했던 것과는 달리 민간기관이 재정적으로 정부에 의존하더라도 그들의 자율성이 크게 제한되지 않는 것으로 나타났다. 또한 민간기관이 서비스 전달을 독점하기 때문에 정부는 그 규정을 준수하도록 강제력을 발휘하는데 제한되고 있다.[15]

상기 분석은 엄격한 운영규정과 보고절차라도, 정부의 지도감독이 수반되지 않거나 서비스 전달에서의 정부의 영향력이 제한되었을 경우에는 책임성이 확보될 수 없다는 것을 시사하는 것이다.

III. 일본의 정부와 민간조직간의 관계유형의 변천 및 특성

일본의 사회복지정책의 변화를 기준으로, 첫째 사회복지서비스 제도부재기인 1800년대말 명치유신부터 2차대전 전까지, 둘째 사회복지서비스 제도형성기인 2차대전 후부터 1960년대말까지, 셋째 사회복지서비스 제도변화기인 1970년대부터 현재까지로 구분하여 사회복지 서비스제공에서의 정부와 민간조직간의 관계의 변천과정을 논의하고자 한다.

1. 2차대전 전 정부와 민간조직간의 관계

1) 정치·경제·사회문화적 상황

1800년대말 일본은 메이지 유신으로 봉건사회에서 근대사회로 개조되었는데, 메이지 정부는 입헌군주제와 의회정치체계로 위장한 독재정부였다.[16] 일본 정부는 부국과 영토확

13) Kramer, Ralph M., 앞 글, 1979, pp.8-10.

14) Rochester, Colin, "Voluntary Agencies and Accountability," An Introduction to the Voluntary Sector, Routledge: London and New York, 1995, pp.190-205; Kramer, Ralph. M., 앞 글, 1979, p.10.

15) Kramer, Ralph M., 앞 글, 1979, p.8-12.

장의 목적을 위해 급격히 산업화를 진행시켰다. 이러한 과정에서 야기된 농민 및 노동자들의 빈곤과 고통은 부국강병을 위하여 필요한 것으로 보았기 때문에[17] 정부는 그들의 복지욕구에 전혀 관심을 두지 않았다.

한편 급격한 산업화에도 불구하고 여전히 농업이 지배적이었기에 전통적인 '이에(いえ)' 체계와 지역공동체가 붕괴되지 않았다.[18] '이에' 체계는 가부장적 권위와 전통적인 신분체계를 유지시켰고, 또한 관습의 우월성과 권위에의 복종을 강조하는 전체 국민의 사회연대성을 유지시켰다. 더욱이 정부는 의무교육과 전시체제를 통해 천황을 향한 충성, 국가에 대한 애국심, 자기희생 등의 전통적 가치를 강화시켰다. 이와같은 사회문화에서 국민들이 현실에 순응하고 개인성을 억압하여 국가의 이익을 우선시하는 것이 당연시되었으며, 부국강병을 위하여 개인의 희생을 감내하도록 하였다.[19]

이러한 정치적 상황 및 시민문화로 사회복지에 대한 국민들의 자각이 저해되었기 때문에 사회복지에 대한 국민들의 의식수준은 매우 낮았다. 게다가 정부의 사회복지정책에 대한 비판의식도 약하기 때문에 사회복지정책 입안을 지연시키는 요인으로 작용하였다.

2) 사회복지서비스 제공에서의 정부의 역할

정치·경제·사회문화적 상황에서 지적했듯이, 정부는 부국강병에 우선순위를 두었기 때문에 1929년이 되어서야 구호법이 제정되었다. 이로서 빈곤구제에 대한 정부의 책임을 인정하게 되었으나, 거택구호를 원칙으로 가족이나 이웃의 도움을 받을 수 없는 자 중 노동무능력자에게만 서비스를 제공하였으며 보호수준은 생존적 처우에 불과하였다.[20] 더욱이 정부의 책임으로 인정하면서도 민간자원봉사자인 방면위원에 의존하여 실시하도록 하였고, 그들은 민간인이면서도 1936년에 공포된 방면위원령에 의해 국가의 강력한 통제를 받도록 하였다.[21] 이와같이 구호법도 제대로 실시되지 않았던 상황이었기에 생존욕구

16) Chung, Young-Soon, Health Care Financing Policy in South Korea: The Interaction of National Characteristics and Influences from More Developed Nations, Ph.D. Dissertation Univ.of Illinois at Urbana-Champain, 1984, pp.106-107.

17) Lee, Hye Kyung, Development of Social Welfare Systems in the United States and Japan: A Comparative Study, Ph.D. Dissertation, Univ. of Califonia, Berkeley, 1982, pp.206-226.

18) Fukutake, Tadashi & Dore, Ronald P., The Japanese Social Structure, Univ. of Tokyo Press, 1989, pp.21-23.

19) Fukutake, Tadashi & Dore, Ronald P., 앞 글, 1989, pp.41-49; Pinker, Robert, "Social Welfare in Japan and Britain: A Comparative View", in Oyen(ed.), Comparing Welfare State, 1986, pp. 114-128

20) 仲村優一외, 講座 社會福祉2 - 社會福祉の歷史, 有斐閣, 1980, p.61.

를 넘어선 사회복지서비스 욕구는 인정될 수 없었고, 단지 구호법하에 제한적 시설보호 서비스만이 제공되었다.

태평양 전쟁에 대비한 전시체제로 돌입하면서 그나마 제한된 구호사업비마저도 삭감되어 구호사업이 축소되었다. 또한 민간사회사업마저도 전쟁수행을 위한 인적자원의 보호육성을 위한 전시후생사업으로 변질시키고자 1938년에 사회사업법을 제정하여 민간사회사업 활동에 대한 후생성의 지도 및 통제를 강화하였다.[22]

따라서 이 시기에 일본정부는 정부책임으로 인정한 사회복지에 대한 역할마저도 민간에게 전가하여 민간이 실질적인 전달주체가 되게 하였다. 또한 정부는 서비스 전달의 주체가 되지 못하면서도 민간자원봉사자를 강력히 통제하고 민간사회사업마저도 국가관리체계를 통해 정부의 정치적 목적에 활용하였다.

3) 사회복지서비스 제공에서의 민간의 역할

메이지유신 이후의 근대적 구빈사상 도입으로 사회사업에 대한 전문적 연구와 교육이 이루어지기 시작하였으며, 동시에 다양한 민간기관들이 차례로 설립되었다.[23] 다른 선진국에 비해 근대화가 늦게 이루어져 이 당시 민간사회사업이 제대로 발전되지 않았지만, 공적 구빈사업이 부재하였던 시기였기에 민간사회복지조직은 거의 유일한 주된 서비스 제공자로서 역할을 하였다. 그래서 민간시설이나 민간재정도 정부에 비해 압도적으로 많아 1917년경에는 전체 5,322개 시설 중 67.4%가 민간기관이고, 그 경비 총액인 41,769,538엔의 78.8%가 민간자금으로[24] 초기에는 민간 나름대로 독자적인 활동이 전개 되었다.

그후 급격히 증가한 노동쟁의와 노동조합수, 쌀폭동(1918년)등으로 사회와 정치가 불안해지자 관료들을 국가번영을 위한 계급투쟁과 위험사상의 방지책으로 구빈사업의 중요성을 인식하기 시작하였다.[25] 그럼에도 공적 구빈사업을 발전시키고자 하는 국가의 의지가 없기에 지방정부 차원에서 관료들이 민간조직인 방면위원제도 등을 설립시켜 이들로 하여금 판이 필요로 하는 활동들을 담당하게 하였다. 이와같이 관주도로 민간활동이 전개되기 시작하였고, 민간 스스로도 국가번영을 위한 계급투쟁과 위험사상의 방지를 의무로 해야

21) 이혜원, "일본의 민생위원제도에 관한 사적 고찰", 사회복지 108호, 한국사회복지협의회, 1991, pp.23-43.

22) 仲村優一외, 앞 글, 有斐閣, 1980, pp.70-75.

23) 김만두외, 현대사회복지개론, 홍익제, 1993, pp.102-104.

24) 吉田久一, "民間社會事業の系譜", 社會保障研究所編, リーライングス日本の社會保障, 有斐閣, 1992, p.270.

25) 仲村優一외, 앞 글, 1980, pp.43-47; Chung, Young-Soon, 앞 글, 1984, p.110.

한다는 입장을 취하였기 때문에[26] 관민일체는 아주 쉽게 이루어졌다. 이와같은 공적 충성심과 복종의 책임이 강한 문화였기에 관주도로 설립되지 않은 민간 사회복지시설, 사회사업협회 등도 정부와 밀접한 관계하에 관이 주도한 활동들을 쉽게 전개해 나갔다.

더욱이 전시의 위기적 상황은 국민총동원체제의 구축 등 관민일체를 더욱 강요할 수 있는 요인으로 작용하여 민간 사회복지조직은 별 저항없이 정부의 목적대로 활용되었다. 또한 경제공황과 전시체제로 인한 민간시설들의 재정적 곤란은 민간사회사업에서 공영사회사업으로 이행하는데 일조를 하였다. 이러한 상황에서 민간의 독자적인 사회복지활동은 기대될 수 없었다.

4) 사회복지 서비스제공에서의 정부와 민간조직간의 관계

이 시기의 일본정부와 민간조직간의 관계 특성은 국가책임의 최소화 유지와 주요 서비스 제공자로서 민간기관 활용으로 요약될 수 있다. 그 최소한의 국가의 역할도 제대로 수행되지 않았기 때문에 이 당시 정부와 민간조직간의 관계유형은 평행봉 모델 이전 상황이라고 해도 과언이 아니다. 더욱이 정부와 민간기관의 역할 구분이나 정부와 민간복지서비스 기능 및 역할을 보았을 때에도 평행봉 모델과는 상당한 차이가 있다.

일본은 정부와 민간이 일체하여 사회복지서비스를 제공하는 상황이었기에 정부와 민간이 맡은 서비스 대상과 서비스 내용은 다르지 않았다. 이에 따라 민간은 정부보다 질 높은 서비스를 제공한다고 할 수 없었고, 전문성을 요하는 개별원조적이고 인력감화적인 서비스 영역에서 활동을 전개해나가지도 못했다. 이와 더불어 민간사회복지서비스 역사도 짧고 민간재원도 부족했었기 때문에 민간사회복지서비스의 전문성이 발전될 수 없었다.

이와같이 전문적 지식과 기술을 제한하는 상황에서 민간이 정부보다 질 높은 서비스를 제공할 수 없었다. 더욱이 관이 우월하고 개인의 독립성, 창의성, 자율성을 저해시키는 일본 문화에서는 서비스 기준 설정자, 개척자, 클라이언트 권익 대변자, 정부서비스의 감시자 역할도 할 수 없는 상황이었다. 이로인해 평행봉 모델이 제시한 민간조직의 독자적인 기능과 민간복지서비스의 우월성을 일본에서는 전혀 찾아볼 수 없었다.

26) 김만두외, 앞 글, 1993, p.103.

2. 2차대전 후 정부와 민간조직간의 관계

1) 정치 · 경제 · 사회문화적 상황

제2차 세계대전후 미국의 영향하에 시민의 정치, 경제, 사회적 권리측면에서 미국의 전통을 많이 통합하여[27] 정치적 상황은 많이 변했다. 그럼에도 국제사회에서 살아남기 위한 유일한 방법이 급속한 경제성장이라고 믿는 일본은 계층의 평등과 개인주의의 발전이 중요한 것은 아니었다.[28] 그래서 정부는 경제성장에만 투자하고 사회복지를 확대하고자 하는 의지가 없었다.

물론 민주화 과정과 전후 산업화에 따른 급속한 도시화로 인해 지역공동체적 성격과 전통적 시민문화 특성이 약간씩 상실되었으나, 그래도 인간의 기본적인 권리를 표현하는데 한계가 있어[29] 국민들의 복지의식은 낮았다. 이와 더불어 패전 후 열악한 경제상황도 사회복지 발전을 저해시키는 요인으로 작용하였다.

2) 사회복지서비스 제공에서의 정부의 역할

1945년 패전으로 경제적인 상황뿐 아니라 사회 · 정치 상황이 더욱 악화되었음에도 불구하고, 강력한 연합군 최고사령부의 제의에 따라 일본 정부는 생활보호법(1946년), 아동복지법(1947년), 신체장애자복지법(1949년)을 제정하여 사회복지시책을 새롭게 정비하였다. 생활보호법의 제정으로 빈곤자 보호가 국가책임임을 명백히 하였고, 아동복지법과 신체장애자복지법의 제정으로 사회복지서비스를 제공할 수 있는 토대가 마련되었다. 또한 1951년 사회복지사업법을 제정하여 복지사무소를 설치하고 그 곳에 유급 사회복지주사를 배치함으로써 후생 행정을 체계화하였다.

1950년대 후반 이후로 경제적 생활과 안정이 이루어짐에 따라, 1960년에 정신박약자복지법, 1963년에 노인복지법, 1964년에 모자 및 과부복지법이 제정되어 대상별로 사회복지서비스를 제공할 수 있는 제도적 골격이 형성되었다. 그러나 서비스 대상은 여전히 저소득층 요보호자에게 국한되었으며, 종래의 시설보호위주의 서비스에서 벗어나지 못했다. 단지 노인과 장애인에 대한 가정봉사원제도가 도입되었으나, 국가책임으로 인정되지 못하고 시정촌의 고유사무로 지정되었다.[30]

---

27) Chung, Young-Soon, 앞 글, 1984, pp.106-112.

28) Lee, Hye-Kyung, 앞 글, 1982, pp.90-106.

29) Fukutake, Tadashi & Dore, Ronald P., 앞 글, 1989, pp.67-87.

30) 현외성, "일본의 사회복지행정 기능분배," 한국보건사회연구원, 중앙과 지방의 사회복

따라서 이 시기에는 공적부조는 물론 수용보호시설까지도 국가의 책임으로 하고 정부가 서비스 전달주체가 되었다는 점에서 보면 이전 시기에 비해 사회복지에 대한 정부의 역할이 상당히 확대되었다. 그러나 부국강병에 우선순위를 둔 일본 정부는 이러한 사회복지제도들은 소극적으로 수행하였다.

3) 사회복지서비스 제공에서의 민간의 역할

민간사회사업시설은 공사분리 원칙에 입각하여 정부의 재정원조가 중단되자 심각한 재정난에 직면하였다. 더욱이 전후 격변으로 기부금도 걷을 수 없고 인플레이션으로 기본재산도 거의 가치를 잃었기 때문에 민간사회복지사업은 파산지경에 이르렀다.[31] 이러한 민간사회복지사업의 재정난을 해결하기 위해 1947년 공사분리원칙에도 불구하고 정부의 주도에 의해 전국적인 공동모금이 다시 시작되었다.

한편 정부가 공적부조와 시설보호에 대한 책임을 명백히 하였으나 1947년도 전체 4,819개 시설 중 63.2%[32]가 민간시설로 공립시설의 절대수가 적어 공적목적을 위해 민간시설을 활용할 수 밖에 없었다. 이에 정부가 민간기관에 조치위탁한 요보호자를 위한 재정지원을 1951년에 제정된 사회복지사업법에서 법적으로 규정하였다.

그럼에도 민간사회사업시설 재정은 공동모금이나 생활보호의 위탁비로도 충분하지 않았다. 그리하여 1953년 사회복지사업 진흥회 법안을 통과하여 민간사회사업의 재정을 지원하게 되었다.[33] 이로써 민간사회복지시설들은 직·간접적인 정부재정지원에 크게 의존하게 되어 이전 시기와 마찬가지로 정부의 강력한 통제를 받을 수 밖에 없게 되었다.

또한 정부 공적부조사업의 주요 전달자였던 방면위원(1946년 민생위원으로 개칭)도 1946년에 들어오면서부터 공사분리 원칙에 의거해 공적부조의 보조자로서 역할을 담당하게 되었으나, 정부가 그 중요성을 인정하지 않은 재가복지영역에서는 예전과 마찬가지로 주요 전달자로서의 역할을 담당하였다.[34]

1951년 사회복지사업법에 의해 사회사업협의회는 법정단체인 중앙사회복지협의회로 발족되어 정부와 협조하에 지역복지 활동을 담당하였다. 사회복지협의회의 지역복지 활동

지행정 기능분배에 관한 연구, 1993, pp.222-224; 전광현, "일본의 사회복지사무소에 대한 고찰," 사회복지, '92 겨울호, p.119.

31) 吉田久一, 앞 글, 1992, pp.280; 京極高宣, "民間福祉財源の動向と課題: 共同募金," 社會保障研究所(編), 社會福祉改革論 II, 1984, pp.342-357.

32) 吉田久一, 앞 글, 1992, p.285.

33) 吉田久一, 앞 글, 1992, p.285.

34) 이혜원, 앞 글, 1991, pp.32-39

을 행·재정적으로 뒷받침하기 위해 정부는 지방협의회의 결성에 관여하는 한편 직접적으로 보조금을 지원하였을 뿐 아니라 간접적으로 공동모금액의 증대를 꾀하였다. 정부의 조직형성 관여와 직·간접적인 재정지원으로 사회복지협의회는 이전시기와 마찬가지로 계속 정부의 하청조직으로서 역할을 하게 되었다.

4) 사회복지서비스제공에서의 정부와 민간조직간의 관계

이 시기의 일본 정부가 민간조직간의 관계 특성은 국가의 공식적 역할의 확대와 민간기관의 표면적 역할 축소로 요약될 수 있다. 민간조직은 공적부조와 시설보호서비스 경우에는 정부서비스를 보조하는 역할로 전환되었으나, 지역복지영역에서 이전시기와 마찬가지로 주된 서비스 제공자로서 역할을 하면서도 정부에 종속되어 있다. 정부의 역할이 확대되고 정부와 민간조직의 서비스 내용이 다르다는 점에서 보면 정부와 민간의 관계유형은 확장사다리 모형과 유사하다. 그러나 정부는 아직도 국민의 기초적인 욕구에 대해서도 보편적인 사회복지서비스제도를 발전시키지 못하고 무의무탁한 무능력 빈민에 대해서만 최소한의 서비스를 제공하였기 때문에 정부와 민간관계는 오히려 평행봉 모델형에 가깝다고 할 수 있다.

이전 시기와 마찬가지로 민간조직은 독자적인 활동을 하기 보다는 정부와 밀접한 관계하에 정부가 필요로 하는 활동을 수행하였다. 이는 민간복지사업 제공 역사 뿐 아니라 정부의 행·재정 지원과 열악한 민간재원 상황에 기인된다. 이러한 상황에서는 전시기와 마찬가지로 민간의 자율성과 독창성이 발휘될 수 없고, 최저수준으로 지원되는 정부 재정으로는 서비스의 질이 향상될 수 없어 이 시기에도 민간서비스의 우월성을 찾아 보기 힘들다.

3. 최근의 정부와 민간조직간의 관계

1) 정치·경제·사회문화적 상황

1960년대말 이후 경제발전으로 세계 3위인 경제대국이 되어 생활수준이 향상됨에 따라 인간의 기본적인 권리에 대한 인식이 높아져 사회복지 욕구가 표출되게 되었고 사회복지를 발전시킬 충분한 조건을 갖추게 되었다.[35] 이러한 상황들은 정부로 하여금 사회복지제도는 삶의 질 개선을 위한 노력을 시도하게 되었다.

35) Chung, Young-Soon, 앞 글, 1984, pp.111-112.

그러나 경제성장을 추구하는 보수당인 민주자유당이 1949년 이래 계속 집권함으로써 사회복지는 계속 정부의 최종순위였다.[36] 더욱이 오일쇼크는 사회복지를 향한 시도마저도 저해하여 사회복지에 대한 최소한의 정부를 유지하게 하였다.

2) 사회복지서비스 제공에서의 정부의 역할

경제수준의 향상으로 인한 사회복지욕구가 표출되고 사회복지발전의 필요성이 인식되어 복지개혁을 위한 노력이 시작되었다. 이에 1970년대에는 노인과 장애인에 대한 다양한 지역사회보호서비스가 도입되기 시작하였다. 그러나 1973년 오일쇼크이후 서구 복지국가들이 복지국가 체계를 재편성하는 추세에 따라 일본도 국가의 역할을 축소하려던 상황이었기에 그 발전은 지방자치단체의 정책과제로 남겨졌다.[37]

1980년대에는 이미 1970년대에 부각되기 시작한 서비스 대상의 보편화, 지역사회보호서비스 통합화의 필요성이 좀 더 명확해졌다. 그럼에도 일본은 오히려 국가역할 축소방안을 본격적으로 추진하였기 때문에 개혁의 움직임이 없다가 1990년대에 들어서야 복지개혁이 이루어졌다. 이 개혁으로 재가복지서비스가 1991년에 법적으로 규정되어 전시기보다 사회복지에 대한 국가의 책임이 확대된 듯 하였으나 단체위임사무화[38]로 그 책임을 시정촌에 떠 맡겼다.[39]

이러한 책임이양은 지방정부의 재정적 부담을 커지게 하나 행·재정능력이 미흡한 시정촌이 많았다. 그래서 이러한 문제를 해결하는 방안으로 국가는 사회복지법을 개정하여 시정촌 사회복지협의회 등이 재가복지서비스 및 사회복지를 기획, 실시하도록 법적으로 규정하고 공동모금된 돈을 재가복지서비스에 활용할 수 있도록 배분규제를 완화시켜 주므로서 민간 활력을 활용할 수 있게 하였다. 또한 서비스를 유료화하여 수익자 부담으로 지방자치단체의 재정능력을 보완할 수 있도록 하고, 정부의 지원없이도 서비스를 제공하는 영리추구기관을 권장하여 공급주체의 다양화를 기하였다.[40]

---

36) Fukutake, Tadashi & Dore, Ronald P., 앞 글, 1989, p.159.

37) 박광덕, "일본의 사회복지정책 결정과정에 관한 연구," 사회복지, '93여름호, p.123.; 전광현, "일본의 사회복지사무소에 대한 고찰," 사회복지, '92겨울호, pp.116-117; 현외성, 앞 글, 1993, pp.222-224.

38) 단체위임사무화란 재정부담 책임이 국가에 있는 기관위임사무와는 달리 지방자치체가 재정 및 운영의 주체가 되는 것으로 국가가 지방정부에게 책임전가를 시킨다는 의미를 내포하고 있다.

39) 현외성, 앞 글, 1993, pp.222-224; 전광현, 앞 글, 1992, p.119; 박광덕, 앞 글, 1993, p.126

40) 전광현, 앞 글, 1992, p.118; 박광덕, 앞 글, 1993, pp.129-130; 三浦文夫, "新しい社會福祉供給組織 形成と課題," 社會保障研究所(編), 社會福祉改革論 I, 東京大學出版部會,

이는 결국 재가복지서비스의 법적인 규정에도 불구하고 정부차원 보다는 민간차원에서 행해지도록 하는 것이기에 전시기에 비해 크게 달라지지 않았다. 이와같이 사회복지를 발전시키려는 의지가 없기 때문에 서비스의 보편화는 당연히 이루어지지 못했다.

3) 사회복지서비스 제공에서의 민간의 역할

사회복지에 대한 정부의 책임을 명백히 하였을 뿐 아니라 급격한 경제성장으로 수용시설보호와 지역사회보호에 대한 인식이 높아지면서 정부는 적극적으로 관영시설 설치 및 운영에 참여하였다. 이에 '89년 현재 전체 사회복지시설 중 관영시설은 65.0%이고 민영시설은 단지 35.0%(보육소 포함 38.3%)[41]만으로 정부의 민간기관 의존도는 상당히 낮아졌다. 민간기관의 낮은 점유율은 사회복지서비스 전달에 있어서 민간기관의 위상과 영향력이 제한되었다는 것을 의미한다.

더욱이 민간기관들은 정부보조금에 절대적으로 의존하고 있어 민간시설의 자율적 운영을 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 수년전까지 95% 정도가 공비부담이었으나, 1995년 민간사회복지재정연구회의 민간사회복지시설 조사에 의하면, 최근 국고보조금 삭감정책으로 공비부담이 88.8%로 낮아지고 있는 것으로 나타났다.[42] 그래도 전체적으로 볼때, 공비부담액이 1조9,015억엔인데(1994년)[43] 비해 민간재정[44]은 774억 3,732만엔으로(1993년)으로[45] 공비부담의 4.1%밖에 안되고 있다. 그나마 열악한 민간재원도 1993년 현재 공동모금과 공영경기관계 보조금이 93.2%[46]를 차지하는데, 두 종류 다 정부와 상당히 밀착되어 있기 때문에 순수 민간자금이라 볼 수 없다. 이와같은 열악한 민간자금 상황으로 민간기관이라고는 하지만 민간기관의 자율성을 확보할 수 있는 여지는 별로 없는 상황이다.

오랫동안 지방자치단체의 고유책임이었던 재가복지서비스 경우, 민간조직들이 주요 전달자로서 역할을 수행하여 왔다. 재가복지서비스에 대한 지방자치단체의 인식이 높아짐에 따라 시정촌에서 재가복지서비스를 제공해왔던 민생위원들의 역할도 확대되었다. 또한 지

1984, p.247-248; 堀勝洋, 福祉改革の 戦略的 課題, 中央法規出版社, 1987, pp.137-138.

41) 全國社會福祉施設擔當者協議會, 社會福祉施設運營指針1, 1989, pp.4-5.

42) 民間社會福祉財政研究會, 施設の地域福祉サ - ビスと民間財政, 1995, p.47.

43) 全國社會福祉協議會, 社會福祉の動向, 1994, p.336.

44) 민간재정에는 共同募金配分金, 共同募金會を通した共同募金以外の寄付金, 公營競技關係團體からの補助金等, 民間助成團體助成金, お年玉付き郵便葉書寄付配分金,マスコミ關係募金配分金이 포함된다.

45) 民間社會福祉財政研究會, 앞 글, 1995, pp.41-42.

46) 民間社會福祉財政研究會, 앞 글, 1995, p.47.

역복지의 중심체로서 지역복지활동을 활발히 전개해왔던 사회복지협의회도 1973년도 부터는 지방사회복지협의회에 사회복지활동지도센터를 설치하여 자원봉사활동을 활성화하였다.[47] 이러한 활동을 재정적으로 뒷받침하기 위해 공동모금회도 지역복지활동에 모금액을 배분하였다.[48]

최근 이와같은 민간조직의 활동은 재가복지서비스의 법적 규정으로 민간조직의 활동이 위축될 수 있었으나, 시정촌의 미흡한 행·재정 능력으로 오히려 사회복지협의회의 행·재정 책임이 강화되어, 사회복지의 주요전달자로서의 법적 위치까지도 확보하게 되었다. 이처럼 민간을 공적인 목적에 활용할 수 있었던 것은 정부와 밀접한 관계하에 관이 기대한 활동들을 전개했던 역사적 경험이 있었기 때문이었다.

더욱이 정부의 강력한 행·재정적 지원으로 이미 민간사회복지조직이 말단 행정조직인 시정촌 수준까지 확립되었기 때문에 정부가 의도한 활동을 수행할 수 있었다. 현재 사회복지협의회는 중앙, 도도부현, 시정촌까지도 거의 100%의 결성률을 보이고 있고, 자원봉사센타 역시 중앙, 도도부현, 시정촌의 수준까지 조직되어, 1981년 시정촌 자원봉사센터는 473개소이며 계속 증가추세에 있다.[49] 또한 공동모금의 경우, 중앙 및 도도부현 공동모금회가 조직되어 있고, 시정촌에는 지회가 조직되어 관련복지사업과 사회복지협의회, 자원봉사활동들을 적극 지원하고 있다.[50]

이와같이 국가 역할의 축소 정책이외에도 활동 수행에 필수적인 조직이 이미 형성되어 있고 오랫동안 지역복지 영역에서 주요 전달자로서 역할을 해왔기 때문에 사회복지협의회가 재가복지서비스와 지역복지영역의 주요 전달자로서의 법적인 위치까지도 확보할 수 있게 되었다.

4) 사회복지서비스 제공에서의 정부와 민간간의 관계

이 시기의 일본정부와 민간조직간의 관계 특성은 국가의 역할 축소와 민간기관의 공식적 역할 확대로 요약될 수 있다. 그럼에도 정부와 민간조직의 역할에는 큰 변화가 없었기 때문에 정부와 민간조직간의 관계 유형은 이전 시기와 유사하다. 즉, 관민이 일체하여 정부

47) 김만두외, 최근일본의 사회복지 동향, 1992, pp.309-310, p.320; 和田敏明, 山本信孝, "社會福祉協議會と民間社會福祉法人の課題", 社會保障研究所편, 社會福祉改革論 II, 1984, pp.229-230.

48) 인경록,이상석, 사회복지분야의 민간재원조달 및 활용방안 연구, 한국보건사회연구원, 1991, p.50.

49) 日本全國社會福祉協議會편, 앞 글, pp307.

50) 인경록, 이상석, 앞 글, pp.52-53; 日本全國社會福祉協議會편, 앞 글, pp.318-320.

와 민간조직인 구분되지 않는 것이 특징인 일본 정부와 민간 조직의 관계에서는 민간조직은 관료화를 방지하고 서비스의 독창성과 다양성을 살릴 수 없다. 또한 민간조직이 주된 서비스 제공자이면서도 오랫동안 강력한 정부에 종속되어 민간조직의 우월성은 찾아 볼 수 없으며, 더욱이 오랫동안 국민의 사회복지 욕구의 표출이 제한되는 상황에서 영리추구 사회복지시설은 거의 존재하지 않았다.

일본의 국가 역할의 축소는 복지국가위기론 이후 서구복지국가들이 국가의 역할을 축소하는 한편 민간의 서비스 역할을 강조한 민영화 추세를 반영한 것이다.[51] 다른 복지국가들과 상황이 다른 점은 기본적인 서비스를 보편적으로 제공하는 서구 국가들과 달리 일본은 아직도 잔여적으로 저소득층에 국한하여 기본적인 서비스를 제공하고 있는 상황에서 이러한 추세를 따르고 있다는 것이다.

다른 서구 복지국가들과는 사회복지 상황이 다르기 때문에 자본주의 국가들이 일반적으로 가지는 어떠한 정부와 민간관계 유형에도 속하지 않았다. 공적부조와 시설보호의 경우 민간기관을 활용하지만 정부의 강력한 통제를 받으므로 동등한 파트너쉽관계가 아니며, 재가복지서비스의 경우에는 전달과 재정의 주체가 민간이기 때문에 실용적인 협력자 관계라고도 말할 수 없다. 또한 관영시설에 비해 비영리기관이 차지하는 비중이 낮고 민간조직들이 정부에 종속되어 있기 때문에 권력부여관계라고도 말할 수 없으며, 영리추구기관도 사회복지서비스를 제공하는 주요기관이 아니므로 사유화 관계도 아니다.

영리추구기관이 많지 않고 사회복지의 보편화가 이루어지지 않은 일본에서의 복지다원화는 기존의 최소한의 정부역할과 기존의 공사관계를 유지하고자 하는 의지의 표명이다. 이로인해 복지다원화는 서비스의 보편화를 지연시키는 요인으로 작용할 것으로 보인다. 한편 사회복지 민영화로 민간사회복지시설의 서비스질 향상과 함께 기능 및 역할의 변화가 야기될 수 있을 것이다. 또한 정부재정에 의존하지 않은 민간기관 수가 많아지므로, 정치·시민문화 여건상 제한적이기는 하나 언젠가는 민간기관이 서비스 기준설정자, 개척자, 클라이언트 권익 대변자, 정부서비스의 감시자 역할도 기대할 수 있을 것이다.

---

51) 三浦文夫, "社會福祉改革の 課題," 社會保障研究所(編), 社會福祉改革論 I, 東京大學出版部會, 1984, pp.257-274; 小林良二, "社會福祉における公私關係", 社會保障研究所 편, 社會福祉改革論 I, 東京大學出版府會, 1984, pp.207-227.

Ⅳ. 일본정부의 민간사회복지시설의 통제방안

앞에서 언급한 정부와 민간조직간의 관계에 대한 역사 이외에도 서비스제공에서 민간시설의 낮은 점유률, 열악한 민간자금상황, 그리고 높은 정부재정의존도는 민간시설에 대한 정부의 강력한 통제와 영향력 행사를 가능하게 하여 민간의 시설을 강력히 통제할 수 있게 하는 반면에 민간기관의 자율성을 크게 침해할 수 있다. 이러한 상황하에서 민간기관에 대한 정부의 통제방안인 재정지불방식과 규제 및 지도감독이 민간기관의 책임성과 자율성에 어떤 영향을 미치고 있는지 여기에서 분석하고자 한다.

1. 정부의 재정지불방식

일본에서는 민간기관에 대한 정부의 재정지원은 조치비라는 지불방식을 통해 이루어진다. 조치비는 1951년에 제정된 사회복지사업법에서 국가가 요보호자를 민간시설에 조치위탁하는 제도가 규정되면서 일반화되었다.[52] 조치위탁자를 위해 정부에 의해 지원되는 조치비는 복지시설운영의 최저기준을 유지하는데 필요한 경비이기도 하다.

조치비는 사무비인 인건비와 일반 및 특별관리비, 그리고 사업비인 일반 및 특별생활비에 대해 지급된다. 조치비의 상세한 내용과 수준은 실제 지방 공공단체나 민간 시설의 실정과 상관없이 후생성이 일방적으로 결정하고 있다. 조치비는 사회복지시설 및 피원호자에 대한 처우를 유지하는 최저비용으로 산출된다. 조치비는 조치를 행한 지방 공공단체에 의해 시설에게 매월 지불되며, 조치비 계산은 매월 1일부의 수용인원으로 청구하고 매월말로 정산보고를 하는 것으로 되어 있다.[53]

이와같은 재정지불방식은 서비스의 질과 양, 그리고 상환비율을 계약하는 방식으로 구체화된 지침과 보고를 통해 정부보조금의 사용에 대한 책임성을 갖게 한다. 이 방식은 일반적으로 서비스 제공 이외의 조건에 대한 모니터링은 거의 하지 않기 때문에 구속력이 없다고 하나, 일본과 같이 민간시설의 대상자가 거의 다 조치위탁자인 경우는 조치비 내용과 수준이 전체 시설의 재정 운영에 크게 영향을 미치기 때문에 민간시설에 많은 제약을 가하고 있다. 또한 매월 보고 및 정산으로 정부는 세부 내역에 걸쳐 민간시설의 재정 운영을 강력히 통제할 수 있다. 이러한 통제에 의해 정부재정을 지원받는 민간시설은 정부가

52) 小室豊允, "措置(費)制度の問題点", 增補 社會福祉施設制度論 研究, 1989, p.42
;김범수, "사회복지시설과 보조금" 사회복지시설론, 법론사, 1990, pp.70-71.

53) 小室豊允, 앞 글, 1989, pp. 57-90; 小室豊允, "社會福祉法人の現狀と運營", 增補 社會福祉施設制度論 研究, 1989, pp.91-134.

의도한 대로 입소자에 대한 처우와 시설을 운영하게됨으로써 책임성이 보존될 수 있다.

조치비 내용과 수준은 민간시설에 대한 공적 규제 및 감독기준 뿐 아니라 설치시의 인가기준으로도 사용되므로, 정부는 재정지원을 받지 않은 민간시설까지도 통제하고 있다. 최저 비용으로 산출된 조치비로 민간시설이 공적 책임을 저렴하게 이행하기 때문에 정부가 민간기관을 활용하는 잇점이 되고 있다. 그러나 앞에서 지적했듯이 민간자금이 거의 없는 민간시설은 국가가 제시하는 최저수준으로 민간시설의 입소자 처우수준이나 직원배치 및 임금수준으로 운영될 수 밖에 없어 민간시설의 서비스 질이 저하될 수 밖에 없는 것이 큰 문제이다.

아니러니하게도 공립시설은 조치비에서 제시된 수준보다 높은 임금수준과 직원배치로 오히려 민간시설보다 더 나은 서비스를 제공하고 있다. 이는 민간시설이 공립시설보다 더 나은 서비스를 제공할 수 있다는 통념을 깨는 것이다. 유료화 정책으로 인해 조치비로 운영되지 않아도 되는 영리추구 민간시설이 많아질 경우 이러한 양상은 바뀔 수 있으나 조치비에 의존한 비영리추구기관은 조치비나 민간기금이 향상되지 않는다면 여전히 똑같은 문제점을 지니게 될 것이다.

2. 정부 규제 및 지도감독

일본 정부는 사회복지시설들을 통제하기 위해 경영주체에 대한 규제와 사회복지사업에 대한 규제를 두고 있다. 경영주체에 대한 규제는 사회복지사업을 제1종과 제2종으로 구분하여 다르게 규제하고 있다. 제1종 사회복지사업(주로 입소시설과 공동모금사업)은 그 운영 여하에 따라 대상자에게 중대한 영향을 끼치기 때문에 경영주체를 규제할 필요가 있어 경영 주체를 국가, 지방공공단체, 사단법인으로 규정하고 있는 반면에 제2종 사회복지사업(생활보호와 이용시설)의 경영 주체에 대한 제한 규제는 없다.[54]

경영주체에 대한 규제는 사회복지법인에 대한 규제를 통해 이루어진다. 사회복지법인 설립은 그 정관, 기본재산, 설립인가기준, 임원에 대한 규정등을 충족시켜야 후생대신의 인가를 받을 수 있다. 이러한 규정뿐만 아니라 수익사업, 정부보조금 사용용도들을 준수하는지 확인하기 위해 관련 관청은 사회복지법인들로부터 보고를 받고 지도감독을 하며, 위반시 시정조치 및 법인 해산 혹은 반환할 수 있는 권한을 가지고 있다.[55]

---

54) 김범수, 앞 글, 1990, p.96; 김범수, "일본의 사회복지사업법," 한국의 사회복지 I 한국복지연구회, 1991, p.92; 根本嘉昭, "社會福祉行政の構造と課題", 社會保障研究所(編), 社會福祉改革論 I, 東京大學出版符會, 1984, pp.228-229.

55) 根本嘉昭, 앞 글, 1984, pp.230-231.

경영주체에 대한 규제와는 달리 사회복지사업 자체에 대한 규제는 1종과 2종 사회복지사업 모두에게 적용되고 있다. 사업에 대한 개시, 변경 및 폐지를 제1종 사회복지사업일 경우에는 도도부현 지사에게 신고하도록 하는 반면에 제 2종 사회복지사업을 경우에는 도도부현 지사에게 보고하도록 규정하고 있다. 관련 관청은 보고를 받고 조사 및 감독을 하도록 하며, 최저기준에 달하지 않을 경우에는 개선명령, 사업운영 제한 및 정지, 허가 취소할 수 있도록 하고 있다.[56]

상기의 경영주체에 대한 규제와 사업에 대한 규제에 의해 민간시설들의 자율성과 창의성이 상당히 제한받을 수 있다. 그러나 사업에 대한 규제는 경영주체에 대한 규제보다 상당히 미약하여, 공적 책임을 달성하는데 중요한 요소인 서비스 내용을 사실상 규제하기 어렵다. 또한 관련 관청에 의한 감독은 거의 형식적으로 현황보고서를 통해 이루어지고 그 나마도 감독횟수가 적어 사회복지시설의 문제점이 파악되기 어렵다. 게다가 관련 관청의 감독 능력이 부족하여 문제를 조기에 발견하거나 지도할 수 없는 상황일 뿐 아니라 문제점이 밝혀지더라도 감독 관청의 감독권이 미약하여 시정·조치하는데 어려움이 있다.[57] 따라서 규제를 통해 정부는 민간시설의 자율성을 상당히 침해하면서도 공적 책임성을 확보하는데는 미흡한 실정이다.

3. 통제방안이 책임성과 자율성에 미치는 영향

앞의 분석에 의하면, 엄격한 재정지불방식, 그리고 경영주체에 대한 규제, 사업에 대한 규제, 재정운영에 대한 규제가 민간기관의 자율성을 상당히 제약하고 있음을 알 수 있다. 이와같은 상황만으로도 고유한 민간조직의 기능이나 역할에 역기능적으로 작용하여, 새롭고 덜 보편적인 생각을 표현하는 전달자이며 공공서비스에 대한 비판자이며 다양한 가치의 수호자로서 기능하는 민간기관들의 능력을 제한할 수 있다.

민간기관의 자율성을 침해함에도 불구하고 사업에 대한 규제가 거의 없어 재정운영, 시설 및 직원의 공적 책임을 달성하는데 중요한 요소인 서비스 내용을 규제하기 어렵다. 더욱이 지도감독 능력도 없지만 감독이 형식적이며 감독권한도 미약하여 실질적으로 민간시설이 공적 목적을 달성하는 것을 보장할 수 없는 상황이다.

---

56) 根本嘉昭, 앞 글, 1984, pp.228-229.

57) 根本嘉昭, 앞 글, 1984, p.235.

Ⅴ.일본 관계유형의 적합성과 실현가능성

사회복지서비스 제공에서 일본 정부와 민간조직간의 관계를 역사적으로 고찰한 분석에 의하면, 시기에 따라 정부와 민간조직의 역할이 변화되었다. 첫번째 시기는 국가 책임의 최소화 유지와 주요 서비스 제공자로서의 민간조직의 활용, 두번째 시기는 국가의 공식적 역할의 확대와 민간조직의 활용, 세번째 시기는 국가 역할 축소와 민간조직의 공식적인 역할의 확대로 특징지워진다.

이러한 정부와 민간조직의 관계유형의 변화는 서구 선진국가들의 관계유형과 비교해볼 때, 서구 선진국가의 관계유형 변천과정을 따르고 있는것 같지만 자세히 살펴보면 상당히 다른 것으로 나타났다. 첫번째 시기는 정부가 최소한의 역할도 제대로 수행하지 않았다는 점에서 보면 평행봉 모형 이전 상황이었다고 볼 수 있다. 또한 정부의 역할에 비해 활발하였던 민간조직의 활동이 자발적이 아닌 관주도로 유도되었다는 점에서 다른 국가들과 큰 차이가 있다.

두번째 시기에는 첫번째 시기에 비해 명백히 정부의 역할이 확대되었으나 서구 선진국가들이 기초적인 욕구에 대해 보편적인 제도를 발전시킨데 비해 일본은 계속 잔여적으로 최소한의 역할만을 유지하였으므로 이 시기의 관계유형은 확장사다리 모형보다는 평행봉 모형에 더 가깝다고 볼 수 있다. 평행봉 모형과도 차이가 있는 것은 사회복지서비스 제공에서 민간조직이 주요 서비스제공자가 아니었고 민간조직이 정부서비스의 보조자로서 공적인 목적에 활용되었다는 점이다.

세번째 시기에는 복지국가 위기론 이후 서구 복지국가들이 국가의 역할을 축소하는 한편 민간의 역할을 증대하는 추세를 반영하여, 일본도 국가의 역할을 축소하고 민간조직 역할의 확대와 영리추구기관을 권장하여 공급주체의 다양화를 꾀하였다. 다른 복지국가들과 상황이 다른 점은 서구 국가들이 기본적인 서비스를 보편적으로 제공하는 반면에 일본은 아직도 저소득층에 대해서만 잔여적으로 서비스를 제공하고 있으며, 서구와 달리 영리추구기관이 거의 없다는 것이다. 또한 민간조직이 재가복지서비스의 주요 제공자로서 역할을 확대하였으나 독자적이 아닌 정부주도로 그 역할을 수행한다는 점에서 정부와 민간조직간의 관계는 전시기와 거의 차이가 없다. .

상기에 의하면 정부는 계속 잔여적으로 최소한의 역할만을 유지하고, 민간조직은 관민일체라는 명목하에 정부가 필요로 하는 서비스 영역에서 정부의 하부 행정기관과 같은 역할을 수행하는 것이 일본 관계유형의 특징이라고 볼 수 있다. 이와같은 정부와 민간조직간의 관계로 일본에서는 자발적이고 순수한 의미에서의 민간조직은 없다고 해도 과언이

아니다. 순수한 민간조직의 외형을 가지고 있는 사회복지협의회, 공동모금, 민생위원 등이 모두 관과 밀접하게 연관되어 활동해 왔으며 앞으로도 이러한 관계는 커다란 변화가 있기 힘들 것으로 전망된다. 민간사회복지시설도 정부재정에 거의 전적으로 의존하여 정부로부터 위탁받은 서비스를 제공하는 전달자로서의 역할을 하고 있다.

이와같은 민간조직이 정부에 종속되는 관계는 상대적으로 낮은 민간시설에 대한 의존도, 열악한 민간재정으로인한 높은 정부재정 의존도로 더욱 강화되었다. 이로인해 민간조직이 정부의 강력한 통제를 받을 수 밖에 없는 상황임에도 일본정부는 제약 조건이 많은 재정지불방식, 그리고 경영주체와 사업에 대한 규제를 통해 민간조직의 경영주체, 사업, 재정을 상당히 통제하여 민간조직의 자율성을 침해하고 있다. 그러나 엄격한 재정지불방식과 규제에 비하여 감독은 거의 형식적으로 공적 책임성을 확보하는 데에는 상당히 미흡한 실정이다.

우리나라의 민간사회복지 활용에 시사점을 얻기 위해 일본 관계유형의 적합성과 실현가능성을 분석해보면 다음과 같다.

1. 일본 관계유형의 적합성

일본에서는 정부와 민간조직간의 관계로 인해 일반적으로 민간조직의 장점으로 기대되는 것들이 거의 다 상실되었다. 정부와 민간조직의 측면에서, 장단점을 중심으로 일본의 정부와 민간조직간의 관계유형의 적합성을 평가해보면 다음과 같다.

첫째, 역사적으로 민간조직은 정부의 하청조직으로 육성되었을뿐 아니라 그들의 독자성을 발휘할 수 있게 하는 전제조건인 민간재정도 열악하기 때문에 민간조직은 정부 재정지원을 받을 수 있는 사업이나 정부가 필요로 하는 사업에만 치중하여 왔다. 이로인해 국가가 제공하는 특정서비스 이외의 독자적인 영역에서 민간사회복지서비스가 거의 개발되지 못하여 시민들의 변화하는 다양한 욕구를 충족시키지 못하는 것이 큰 문제이다. 민영화로 사회복지시설들이 정부재정에 의존하지 않고 독자적으로 서비스를 제공할수 있게 되어 이러한 상황은 어느정도 변화될 것으로 전망된다. 이럴 경우, 중산층이 아닌 저소득층이 사회복지 혜택으로부터 소외될 수 있는 단점이 있다.

둘째, 정부재정에 거의 전적으로 의존하는 민간조직은 열악한 민간재정으로 국가가 제시하는 최저수준으로만 운영될 수 밖에 없기 때문에 민간시설의 서비스 질이 저하되고 전문성 향상이 제한되고 있다. 이로서 정부서비스보다 민간사회복지서비스의 우월성을 일본에서는 찾아보기 힘들다. 또한 민간조직이 질 높은 서비스 제공과 전문성을 요하는 서비

스 영역에서 활동을 전개하지 못하였기 때문에 다른 선진국에 비해 서비스 수준이나 전문성이 상당히 뒤떨어지고 있다.

세째, 민간조직이 거의 관의 하부조직으로 기능해왔기 때문에 관료화되고 경직적이어서 관료화 폐해의 감소라든지 클라이언트 욕구에 따른 유연한 대응을 기대하기 힘들다. 더욱이 고유한 민간조직의 기능 및 역할로 보는 공공서비스에 대한 비판자이며 다양한 가치의 수호자로서의 역할이 기대될 수 없다. 특히 관이 우월하고 비판의식을 약화시키는 일본문화와 더불어 사회복지서비스 제공 역사로 인해 민간조직은 공적 기관이 가야 할 바를 선도적으로 이끌어 가는 역할을 하지 못해 사회복지 확대 및 발전을 촉구하지 못하고 있다.

이와같이 많은 단점에도 불구하고 민간조직을 공적 목적으로 활용하는데 일본과 같은 관계유형이 주는 장점은 또한 상당히 크다.

첫째, 정부가 표면상으로 책임을 인정하였으나 발전시킬 의지가 별로 없는 서비스의 경우에 민간이 행정, 재정 책임을 지도록 하여 쉽게 정부의 역할을 축소시킬 수 있다.

둘째, 정부의 책임임을 명백히 한 서비스일 경우에는 민간에게 위탁하여 제공하도록 하므로 고정비용의 투자없이 최소한의 사업비만으로 정부보다 낮은 가격으로 서비스를 제공할 수 있다.

세째, 정부의 강력한 통제를 받아온 민간조직 형성의 역사와 더불어 정부의 강력한 행정, 재정적 지원으로 이미 민간사회복지조직이 말단 행정조직인 시정촌 수준까지 확립되었기 때문에 정부의 계획에 따라 거의 제약없이 정부가 의도한 활동들을 쉽게 수행할 수 있다.

네째, 정부 계획에 의해 민간조직들이 형성되었기 때문에 민간사회복지서비스의 일반적인 단점인 지역적 불균형과 서비스 중복 및 단절이라던가 민간조직에 대한 통제의 어려움이 거의 없고 정부의 계획에 따라 필요한 조정과 협력이 잘 이루어질 수 있다.

2. 일본관계유형의 실현가능성

민간조직을 정부의 손발같이 자유자재로 효과적으로 활용하면서 정부는 최소한의 역할만 해도 된다는 장점때문에 일본의 정부와 민간조직의 관계유형은 민간사회복지서비스를 활용하고자 모색하는 한국의 상당한 관심을 끌고 있다. 일본 모델이 실현가능했던 일본 상황을 분석하여 한국에서의 일본모델의 실현가능성을 보면 다음과 같다.

정부의 목적에 따라 정부의 하청조직으로 민간을 활용할 수 있었던 것은 강력한 정부 통치하에 복종의 책임과 충성심에 기반한 국가우선주의의 시민문화가 강화되었기 때문에

가능하였다. 일본 고유의 정치, 사회문화적 전통과 더불어 서비스 전달에서의 민간시설의 낮은 점유율, 열악한 민간재정, 높은 정부 재정의존도와 같은 현재 상황 역시 오랫동안 굳어진 정부와 민간조직간의 관계를 강화시키는데 일조를 하고 있다. 이 뿐만 아니라 정부가 강력한 행·재정 지원으로 민간조직의 형성 및 활동에 오랫동안 깊게 관여하여 왔고 민간조직이 말단행정조직까지 확립되었기에 정부가 의도한 대로 민간조직을 활용할 수 있었다.

이와같이 일본 관계유형은 일본의 독특한 정치·사회문화, 사회복지서비스제공의 역사, 민간조직 상황에 의해 형성되었기 때문에 일본과 상황이 다른 나라에 실현가능하지 않을 수 있다. 따라서 만일 일본과 같은 정부와 민간조직간의 관계유형을 도입하려면 한국은 다음과 같은 질문을 해 보아야 할 것이다.

첫째, 일본과 같이 가부장적이고 수직적인 위계질서의 문화, 충성심에 기반한 국가우선주의 등으로 집단연대성이 강하게 형성된 사회인가?

둘째, 정부가 역사적으로 민간조직의 설립을 주도하고 그들의 형성 및 활동에 깊이 관여해 왔는가?

세째, 정부가 의도한 활동들을 수행할 수 있을 정도로 민간조직들의 중복이나 단절없이 말단 행정조직까지 확립되어 있는가?

한국은 상기에서 질문한 시민문화, 민간사회복지 배경 및 조직상황 등과 유사하지 않기 때문에 일본이 가지는 장점을 가질 수 없는 반면에 앞에서 언급된 단점들보다 더 많은 문제점을 내포할 수 있을 것으로 예상된다. 따라서 한국이 일본의 모델을 참조한다면 일본 관계유형의 문제점은 물론 한국의 상황을 신중히 검토하여야 할 것이다.