

복지국가의 사회서비스 제도화 및 재구조화에 대한 고찰

- 독일의 사례를 중심으로 -

박 수 지*

(????????????????)

[요 약]

본 논문은 복지국가의 사회서비스 발전과정을 개괄하고 독일의 사회서비스 제도화 및 재구조화 과정을 분석함으로써 이것이 현재 진행 중인 한국의 전자 바우처 중심 사회서비스 제도화 과정에 줄 수 있는 함의를 논의하고자 한다.

이를 위해 우선 복지국가의 사회서비스 확대 및 재정비 경향을 제습의 workfare 논의를 바탕으로 그리고 국가의 사회서비스 개입 지점을 혁신 개념을 중심으로 분석하였다. 다음으로 독일의 사회서비스 제도화 및 재구조화 경향을 고찰하였다. 마지막으로 한국의 사회서비스 제도화에 줄 수 있는 함의를 공급체계와 생산체계의 구분 및 형성, 지역사회 중심점 설정, 생산자 지원 방식의 활성화 그리고 생산주체로서 비영리조직 역할의 확대를 제시하였다.

주제어: 사회서비스, 사회서비스 공급 및 생산 체계, 혁신, 제도화 및 재구조화

1. 서 론

최근 유럽 사회정책 논의의 화두는 '혁신'이다. 여기서 혁신은 후기산업사회의 새로운 위험에 보다 효과적으로 대응하는 사회정책의 재구조화 혹은 이를 위한 기존 프로그램의 재정비를 의미한다. 즉 사회안전망의 재정비를 전제로 노동시장을 유연화하여 경제와 사회 전반에 시너지 효과를 창출하고자 하는 시도이다. 이는 유럽사회에 이미 존재하는 사회정책 프로그램의 재해석과 이를 바탕으로 한 새로운 접근방식들을 이끌어내고 있다. 이와 관련해 사회서비스는 복지국가 위기관리전략의 하나로 평

* 연세대학교 사회복지대학원 BK21사업단 박사 후 연구원

가되고 현재 가장 비중 있게 재정비되고 있는 영역이다.

한국에서도 현재 사회서비스의 확충 및 재정비와 관련된 논의가 확대되고 있다. 특히 2000년 이후 실업 문제와 맞물려 일자리 창출의 잠재력이 있는 영역으로 사회서비스 분야가 주목받기 시작하였고¹⁾, 저출산과 고령화 사회로의 진출이 사회적으로 이슈화되면서 사회서비스 확충에 대한 논의가 급진전되고 있다.

현재 한국의 사회서비스 제도와 관련된 연구는, 첫째 거시적 담론으로서 사회서비스를 생산적 복지 전략 혹은 사회투자 전략으로 규정하고 한국 복지국가의 발전방향을 제시하는 논의와 (안상훈, 2006; 안상훈, 2007), 둘째 복지국가 유형론과 관련하여 복지국가를 사회서비스 지출수준, 사회서비스 발전 정도, 공공·영리·비영리 부문의 역할비중 등의 기준에 따라 유형화하고 그 경향성을 보여주는 연구 (정경희·이현주·박세경·김영순·최은영·이윤경·초현수·방효정, 2006; 김영순·최현수·이윤경·방효정, 2007)가 있다. 세 번째로는 한국의 사회서비스 제도화 과제에 대한 연구로서 공급의 확대, 수요자 중심 품질 관리체계, 전자 바우처 제도에 대한 논의가 (김용득, 2008; 이봉주·김용득·김문근·강희설·박숙경·조운호·이수연, 2006; 남찬섭, 2008) 있다.

이 대부분의 논의들은 현재 진행되고 있는 복지국가 위기 논의와 맞물린 사회서비스의 재구조화 경향성 특히 사회서비스 제도의 효율성 제고에 대한 논의를 바탕으로 하고 있다. 복지국가의 새로운 국가 정체성으로 '사회투자국가'는 국가가 복지재정을 노동력 재생산과 연결된 생산적 분야에 우선적으로 할당해야 한다는 유럽 사민당 복지 프로그램의 시장으로의 경로의 전환에 대한 논의와 맥을 같이 한다. 유형화에 대한 연구 역시 이미 제도화된 사회서비스를 국가별 발전경로에 따라 유형화하고 현재 진행되고 있는 변화의 경향을 해석하고자 하는 의도를 갖는다. 그리고 이런 서구의 개혁방향은 현재 한국의 사회서비스 제도에 많은 영향을 주고 있는데, 이는 탈집중화 및 민영화, 공급주체의 다양화, 공급자 간 경쟁강화를 통한 효율성 증대, 수요자 중심 서비스 품질 관리 등에 대한 관심으로 요약될 수 있다. 그런데 논의의 관심이 기존 제도의 효율성 제고를 목적으로 한 서구의 재구조화 경향에 집중되고 있다 보니 사회서비스 전달체계의 형성에 대한 즉 사회서비스의 공급 및 생산과 관련된 다양한 주체들 간의 관계설정에 대한 논의는 그다지 활발하지 못한 상황이다.

한편 유럽의 사회서비스 재정비는 경향적으로 기존 사회서비스 제도의 혁신이 서비스의 공급 및 생산과 관련된 다양한 주체들 간의 '새로운 관계' 형성을 통해 추구될 수 있다는 인식에서 출발하고 있다. 이 새로운 관계를 모색하기 위해 이미 제도화된 다양한 주체들의 관계를 해체 및 재조합할 필요가 생겼고 이를 위해 서비스 제공에 영리기업의 진출을 촉진하고 영리기업과 비영리조직 및 국·공립기관의 경쟁을 강화하고 있는 것이다. 즉 현재 사회서비스와 관련된 효율성 제고는, 다시 말해 시장 논리의 확대는 기존 복지생산체계의 변화가 다양한 복지생산 주체들 간의 새로운 관계 형성을 통해 가능하다는 인식과 함께 하고 있다. 이는 한국의 사회서비스 공급에 대한 논의가 공급주체의 다양화 및 경쟁강화라는 효율성 제고의 측면에서 뿐만 아니라 더 근본적인 문제제기 즉 사회서비스 공급 및 생산과 관련된 다양한 주체들 간의 관계 즉 공급 및 생산 체계에 대한 고민에서부터 출발할 필요가

1) 한국에서는 사회서비스 영역을 일자리 창출을 위한 잠재시장으로 보고 있는 반면, 유럽사회에서 일자리창출사업은 실업자를 대상으로 하는 사회서비스의 주요 사업 분야이다.

있음을 제시해 준다.

본 논문은 복지국가의 사회서비스 공급 및 생산 체계로의 개입을 제도화 및 재구조화 과정으로 구분해 고찰하고 이것이 한국의 전자 바우처 중심 제도화 과정에 줄 수 있는 함의를 논의해 보고자 한다.²⁾

본 논문의 구성은 다음과 같다.

첫째, 복지국가 사회서비스의 일반적인 발전논리를 개괄하고 현재 진행되고 있는 복지국가의 사회서비스 확대 및 재정비 경향을 제습의 workfare 논의를 바탕으로 그리고 국가의 사회서비스 제도화로 의 개입 지점을 혁신 개념을 중심으로 분석한다.

둘째, 복지국가의 사회서비스 체계 제도화 및 재구조화 과정을 구체적으로 살펴본다. 이를 위해 독일의 사회서비스 생산 및 공급 체계의 발전과정을 공공부문 간, 공공부문과 민간부문 간, 민간부문 간의 관계를 통해 분석한다.

셋째, 복지국가 사회서비스의 발전과정과 독일의 사례로 살펴본 제도화 및 재구조화 경향성이 한국의 중앙집권적 전자 바우처 중심 제도화 과정에 줄 수 있는 함의를 논의한다.

2. 복지국가의 사회서비스 확대 및 재정비

1) 사회서비스의 발전논리와 개념

유럽 복지국가에서 소득보장과 사회서비스는 서로 상이한 발전과정을 통해 제도화되었다.

지금의 사회서비스에 해당하는 대인서비스는 주로 '가족'을 통해 공급되던 복지생산물로 유럽사회에서 이런 가족의 역할은 경우에 따라 지역사회의 교회나 성당의 지원을 통해 보완되었다. 1789년 프랑스 혁명 이후 유럽사회에서 종교조직의 정치·경제적 입지가 약해지면서, 사회서비스 분야에 보다 다양한 지역사회조직과 공공부문이 개입하기 시작한다. 1900년대 초반까지 지역사회서비스는 주로 부조 제도 맥락에서 빈민을 대상으로 하여 제공되었다. 이러한 초기의 형태는 1900년대를 거치면서 영역별로 분화되어 각각의 분야별로 서로 상이한 제도화 과정을 겪게 된다. 이 발전과정에서 나라별로 혹은 각각의 영역별로 일반화된 역사나 통일된 전달기구를 찾기는 매우 힘들다. 단지 유럽사회에서 빈민구제책이나 노인입소시설과 관련된 사회서비스는 19세기말 국가의 소득보장이 본격화되기 훨씬 이전부터, 청소년이나 아동을 대상으로 하는 사회서비스는 1960년대 이후부터, 노인 수발서비스나 장

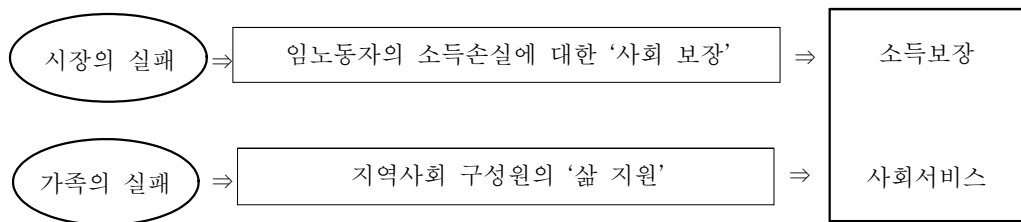
2) 유럽 국가 중 독일은 '보수주의 복지국가'로 대변되듯이 사회서비스가 다른 유럽 국가들에 비해 상대적으로 덜 발달되었다. 복지국가 재구조화 논의와 관련해 현재 독일은 사회서비스의 양적인 확충과 기존 전달체계의 재정비를 동시에 추진하고 있는 상황이다. 또한 보험 제도를 통해 중앙집권적인 수발서비스 시스템을 구축한 국가이기도 하다. 이런 면에서, 독일의 사회서비스 재정비 경향이 한국 사회서비스 제도에 주는 함의는 다른 유럽국가의 경우보다 크다고 할 수 있겠다.

에인 서비스는 비교적 최근에 제도화된 영역이라고만 언급할 수 있을 뿐이다.

한편 ‘시장’은 유럽 복지국가의 사회서비스 제도화 과정에서 그다지 주목할 만한 역할을 수행하지 못했다. 시장은 주로 개개인의 소득 근원지로 작동했을 뿐이고, 그렇다보니 그 역할은 사회서비스 영역보다는 국가의 소득보장 제도와 관련이 깊다. 19세기 말부터 유럽 복지국가는 시장에서 개인의 소득 손실을 야기할 수 있는 사회적 위험에 개입하고자 사회보험으로 대표되는 소득보장 제도를 발전시키기 시작했다.

사회서비스와 관련하여 ‘국가’의 역할 또한 1900년대 초반까지 상당히 제한적이었다. 당시 국가는 사회서비스를 비영리 민간 기관이 수행하는 지역사회사업으로 간주하고 지방 정부를 통해 단순히 위임하거나 제한적으로 개입하였을 뿐이다. 그러나 1900년대 중반에 들어서면서 공공부문은 본격적으로 사회서비스 공급 및 생산체계에 개입하기 시작한다. (Bahle, 2007: 33) 즉 사회서비스의 공급 및 생산과 관련된 다양한 행위자들의 관계에 개입하기 시작하였다. 특히 이와 관련된 논의는 80년대 복지국가 위기담론 이후 국가의 역할분담 논의 즉 공공부문과 민간부문의 복지혼합 연구를 통해 급속도로 증가하였다.

사회서비스와 관련된 ‘가족’, ‘시장’, ‘국가’의 역할을 고려할 때 우선 사회서비스 제도가 소득보장 제도의 형성과정과는 전혀 다른 논리 속에 발전하였음을 알 수 있다. (Bahle, 2005: 19) 첫째, 사회서비스 제도는 ‘가족’의 역할을 보완하는 데에서 출발한 반면 사회보장 제도는 ‘시장’의 역할을 보완하는 데서 출발했다. 둘째, 사회서비스 제도는 지역사회 구성원의 ‘삶 지원(Daseinvorsorge)’하기 위해 시작된 반면, 소득보장 제도는 시장 임노동자의 소득 손실에 대한 ‘사회보장’으로 발전하기 시작했다. 셋째, 사회서비스는 복지국가 이외에 다양한 지역사회조직과의 관계 속에서 발전한 반면 사회보장은 국가의 주도적 활동을 통해 발전하였다. 결국 이런 특성으로 인해 사회서비스와 관련된 기구는 그 통합성이 낮고 이를 통합적으로 주관하는 중앙집권 기관이 거의 발달하지 않았으며 그 결과 소득보장에 비해 상대적으로 오랜 제도화 과정을 필요로 하였다. 이런 상이한 맥락 속에서 발전한 소득보장 제도와 사회서비스 제도는 현재 사회보장 제도의 주요 영역으로 공존하고 있다.



〈그림 1〉 사회보장 제도의 두 축인 소득보장과 사회서비스의 발전논리

그렇다면 이렇듯 소득보장과 상이한 논리로 발전한 사회서비스를 어떻게 개념화 할 수 있을까. 사회서비스는 모호하고 복잡한 개념이다. 특히 사회서비스를 이미 제시된 보건, 케어, 상담 등의 기능적 분류에 의해 소극적으로 개념화하고자 할 때 그 모호함과 복잡성은 가중된다.³⁾ 사회서비스는 상대적

으로 긴 시간 동안 다양한 주체와의 관계 속에서 제도화된 영역이기 때문에 어느 특정 시점, 특정 지역에서의 기능적 분류를 통해 개념화하기 보다는 그 발전 과정에서 관찰되는 뚜렷한 사회적 요소들을 통해 개념화하는 것이 보다 쉬운 방법일 것이다. 발레는 사회서비스 발전과정에서 나타난 중요한 사회적 요소로 다음의 세 가지를 들고 있다. (Bahle, 2007: 34-36) 첫째, 사회서비스는 가족 구성원 간의 서비스를 출발점으로 제도화된 '대인서비스'이다. 즉 인간과 인간이 직접 만나 시·공간을 공유하며 제공하는 서비스이다. 이런 의미에서 예를 들어 한국교육방송(EBS)을 통해 제공되는 교육프로그램 혹은 공중파를 통해 전달되는 대국민 홍보프로그램은 사회서비스에 포함되지 않는다. 둘째, 사회서비스는 서비스 생산자와 수요자 간의 관계가 제 3자 즉 공공부문의 개입으로 조절되는 특성을 갖는다. 예를 들어 미용실의 대인서비스는 사회서비스가 아니다. 왜냐하면 서비스 생산자와 수요자의 관계가 제 3자에 의해 조절되지 않는 개인적·일시적 관계이기 때문이다. 셋째, 사회서비스는 개별화된 사회적 목적을 지향한다. 앞에서 살펴봤듯이 소득보장이 개인의 소득 손실에 대한 '사회보장'을 위해 발전한 반면 사회서비스는 공동체 구성원의 '삶을 지원'하기 위해 발전했다. 여기서 '삶의 지원'이란 개인의 '삶의 영역'에서 각자의 '사회적 능력'을 최대한 발휘할 수 있도록 돕는 '개별화된 지원'을 의미한다. 이런 의미에서 사회구성원 전체를 대상으로 보편적인 인지력 향상을 목적으로 하는 의무교육이나 예방을 목적으로 하는 보건의료서비스는 사회서비스에 포함되지 않는다. 이런 공공서비스는 개인의 사회적 삶을 지원하기 위해 각각의 삶의 영역에서 개별화된 서비스가 아니기 때문이다.

이러한 세 가지 특성을 고려할 때 사회서비스는 '개개인이 속한 삶의 영역에서 각자의 사회적 기능을 지원하기 위해 공공부문에 의해 계획되고 공공 및 민간 부문을 통해 직접 제공되는 개별화된 대인 서비스'로 정의할 수 있을 것이다.

2) 복지국가의 workfare 지향성과 사회서비스 확대

국민국가의 탈국가화(Entstaatlichung)는 중앙국가로부터 위계 지워진 공식기구 즉 'Government'에서 그 분권형태 'Governance'로의 변화를 이끌어가고 있다. 이는 중앙정부에서 지방정부로 연결되는 결정과정 이외에 공공부문이 민간부문과 협력하는 결정과정까지 포함하는 분권화된 결정과정이다. (Jessop, 1997: 90) 이는 중앙정부의 경제적·사회적 역할이 지방정부, 준국가기관, 비정부기관 간 파트너십의 다양한 형태로 이전되는 현상을 초래하고 있다.⁴⁾ (Jessop, 1997: 53)

- 3) 사회서비스를 기능적 분류에 의해 정의하고자 하는 시도가 대부분인데, 그 예로 한국의 사회복지사업법은 사회복지서비스를 “국가와 지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 상담, 재활, 직업소개 및 지도, 사회복지시설 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 제도적으로 지원하는 것”로 규정하고 있으며, (제2조제4호) 사회적 기업육성법은 사회복지서비스를 “교육, 보건, 사회복지, 환경 및 문화 분야의 서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서, 대통령령이 정하는 분야의 서비스 (보육서비스, 예술, 관광 및 운동 서비스, 산림 보전 및 관리 서비스, 간병 및 가사지원 서비스)를 의미 한다”고 규정하고 있다. (제2조제3호 및 제3조)
- 4) 탈국가화의 유럽적 상황으로, 첫째, 국민국가 수준의 공식적, 비공식적 의사결정과정에 지방의 대표뿐만 아니라 준국가기관과 민간 이익단체가 참여한다. 이들의 로비스트로서의 계약관계 상의 역할과 함께, 이들은 분권된 국가역할을 구축하기 위한 네트워크 속에서 국민국가와 함께 협력한다. 이들은

한편 이런 탈국가화 경향은 국가의 사회보장과 관련하여 탈집중화나 민영화를 위한 좋은 조건을 조성해 주고 있다. 이는 서구의 임노동자 중심 사회보장 제도에서 그동안 추구해 왔던 중앙정부 차원의 사회권 보장과 그것의 구체화된 형태로의 표준화 작업이 '중단' 내지는 '단절'됨을 의미한다. 슈페터는 이런 식의 경로수정 즉 이전부터 유지되어 온 일정한 구조와의 '명백한 단절'(ein deutlicher Bruch)을 '혁신'으로 보고 이 혁신을 관찰시키는 과정을 '창조적 파괴(schöpferische Zerstörung)'의 과정으로서 즉 답습되어진 구조를 파괴하고 새로운 것을 창조하는 시도로 간주한다. (Wendt, 2007:23)

제습은 케인지안 '복지(welfare)'와의 '명백한 단절'로서 슈페테리안 'workfare'를 언급한다. 제습은 슈페테리안 'workfare'를 구체적으로 설명하고 있지는 않지만 그 두드러진 특징으로 다음의 세 가지를 언급하고 있다. (Jessop, 1997: 72-74) 첫째, 국가의 완전고용 목표가 국가 경쟁력 강화라는 최우선 목표에 의해 철회된다. 둘째, 케인지안 복지법이 사회정책의 생산적 개혁과정에서 그 우선순위를 잃게 된다. 셋째, 국가의 사회정책과 관련해 다양한 수준에서 거버넌스 메커니즘이 추구된다.

이런 'workfare'의 성격은 서구 복지국가의 사회서비스에 대한 관심증대와 맞닿아 있다. 우선 첫 번째 특징과 관련해 제습은 국가 경쟁력 강화를 최우선 목표로 완전고용보다 노동력의 유연한 공급과 노동시장 공급측면의 통제가 점점 더 중요해짐을 강조한다. 즉 후기 산업사회의 노동력 재생산과 관련해 적극적 노동시장정책이나 여성의 사회진출을 지원하는 돌봄 및 수발 서비스가 필수불가결하다는 것이다. 특히 잠재적 노동력을 대상으로 한 교육 및 직업훈련 등의 사회서비스 프로그램의 중요성이 부각되고 있다. 두 번째 특징은 사회정책 내 집단적 수요 중심의 'welfare'와 노동력 재생산 중심의 'workfare' 프로그램 비율의 전반적인 조정을 의미한다. 여기서 현금 중심의 소득보장은 비효율적 프로그램으로 축소되는 반면 노동력 재생산을 지원하는 다양한 사회서비스는 생산적 프로그램으로 재평가되고 확대되는 경향을 보인다. 세 번째 특징은 두 번째 특징과 관련해 새롭게 구성된 'welfare'와 'workfare' 프로그램의 구성에 맞게 그것의 생산을 위한 거버넌스 메커니즘이 다양한 차원에서 추구되는 경향을 의미한다. 이는 앞에서 살펴본 탈국가화 현상과 밀접하다. 정형화된 사회문제에 접근하는 사회보험은 사회문제가 개별화·다양화되는 현대 사회에서 그 한계를 드러낼 수밖에 없다. 이에 비해 사회서비스는 상대적으로 덜 중앙집권적이고 덜 통제되어 있으며 덜 표준화되어 있다. 이는 사회서비스가 중앙정부보다는 지역사회의 다양한 조직들에 의해 제도화되었기 때문인데 이런 특징은 개별화·다양화된 복지욕구에 사회서비스가 갖는 잠재력을 더 크게 하고 있다.

제습은 국가가 'workfare'를 추구함으로써 이전 국민국가의 사회보장과 구별되는 '혁신적이고 유연한 사회보장' 형성이라는 재구조화 경향을 보일 것이라 예측하고 있다. (Jessop, 1992: 252-256) 여기서 '혁신적이고 유연한 사회보장'이란 이미 가시화된 다양한 복지국가의 위기 징후들을 극복하는데 기

현재 적극적으로 연구, 교육, 보건, 복지생산물 등과 같은 중요한 분야의 공공의 혹은 준 공공의 책임성과 과업을 위임받고 있다. 둘째, EU차원에서 지방의 대표와 준국가기관 및 민간이 의사결정 과정에 참여하고 있다. 이들은 단지 자신의 이익을 로비스트로서 대변하고 있을 뿐만 아니라 분권된 체제구축을 위한 전달주체 혹은 가입자로서 EU차원 네트워크에 깊숙이 개입하고 있다. 셋째, 지방 차원에서도 지역의 노조, 상업회의소, 직업훈련기관, 연구소 등의 준국가기관 및 민간의 참여가 관찰되고, 이들이 지방정부와 파트너십 혹은 계약관계를 형성하고 있다. 이를 통해 이들은 지역자원의 활용과 지역발전 그리고 지역의 구조적 경쟁력 강화에 힘쓰고 있다. (Jessop, 1997: 67-70)

여할 수 있는 사회보장을 의미한다. 복지국가의 위기 징후들은 주로 1970년대 중·후반부터 시작된 복지 수요 측면에서의 변화 즉 인구학적인 변화, 가족구조의 변화, 작업현장의 변화, 정형화된 생애주기의 파괴 등, 그리고 그와 동시에 파생된 복지 공급측면에서의 변화 즉 복지국가 관료행위의 비효율성, 복지국가의 재정위기 등과 연관된다. 여기서 복지 수요측면에서의 변화와 관련해 사회서비스는 소득보장보다 더 '유연한 사회보장' 즉 수요 측면의 변화에 유연하게 반응할 수 있는 제도로서 인식된다. 복지 공급측면의 변화와 관련해서는 국가의 비효율성을 극복할 '혁신적인 사회보장'으로 기대되고 있다.

이런 맥락에서 최근 유럽에서 진행되고 있는 사회서비스 확충 및 재정비 경향은 복지국가 위기관 리전략의 하나라고 할 수 있다. 이는 특히 그간 사회서비스가 발달하지 못했던 대륙 보수주의 국가에서 활발하다. (Bahle, 2007: 17) 예를 들어 독일의 경우 여성의 노동시장 진출을 직·간접적으로 지원하는 돌봄 및 보육 서비스의 확충을 궁극적으로는 고비용 복지국가의 재정안정화 전략으로 간주하고 있다. 가족 1인 부양자 모델 즉 남성 임노동자의 사회보장비로 가족 구성원 전체의 사회안전망을 유지하는 고비용의 부담을 여성의 노동시장 진출을 통해 상당부분 절감할 수 있기 때문이다.

3) 국가의 사회서비스 재정비를 위한 개입 지점: 사회서비스 공급 및 생산체계의 형성과 조절

현재 유럽 복지국가는 사회서비스 제도를 복지 공급측면의 변화와 관련해 국가의 비효율성을 극복할 '혁신적인 사회보장'으로 인식하고 있다. 여기서 사회서비스와 관련해 '혁신'이 의미하는 바는 무엇일까. 이 질문은 국가가 사회서비스 제도를 재정비하는 방식에 대한 물음과도 직결된다. 복지국가 위기에 대응하는 사회서비스의 '혁신'이란 첫째 사회서비스를 통한 '혁신'과 둘째 사회서비스 자체의 '혁신'으로 구분해 살펴볼 수 있다.

우선 사회서비스를 통한 '혁신'은 사회에 대한 '혁신'을 의미한다. '혁신'이란 가장 광범위하게 해석할 때 현재의 상황에 더 나은 것을 결과해 주는 '새로움' 혹은 '변화'라고 할 수 있다. (Zapf, 1989: 174; Wendt, 2005: 15) 과거 '기술혁신' 중심의 논의에서 사회와 관련된 '혁신'은 생산과정의 변화에 따른 노동자 상호작용의 변화 그리고 그 결과로 발생할 수 있는 공장 내 조직의 변화 정도로만 이해되었다. 그러나 이런 협소한 의미의 '혁신' 개념은 이 후 공장 밖 사회의 지식 및 제도와 관련된 '새로움'이 기술력을 보완해 주거나 혹은 이를 선도할 수 있다는 인식으로 발전되었다.

사회서비스와 관련해 '혁신'은 소급해 보건데 낯선 개념이 아니다. 특히 지역사회 민간부문의 사회서비스 제공과는 역사적으로 그 맥을 함께 한다. 18, 19세기 지역사회에서 주로 빈민을 대상으로 제공되던 교회나 성당의 대인서비스 즉 초기의 사회서비스는 산업화를 통한 '기술혁신'의 희생자를 돌보는 역할을 담당했었다. 그리고 당시의 사회서비스는 19세기 중반 이후 COS나 인보관을 중심으로 한 새로운 운동으로 발전하면서 지역사회 및 그 구성원의 경제적·사회적 발전 가능성을 넓힐 수 있는 활동 전체 즉 지역사회의 종합적 생산물로 이해되기 시작했다. 그 대표적인 예로 독일 교육자 프뢰벨

(Froebel)의 공동보육시설의 고안 즉 최초의 '유치원' 설립을 들 수 있다. 이는 여성의 노동시장 진출을 지원하게 되면서 지역사회뿐만 아니라 경제 전반에 큰 변화를 이끌어냈다. 이 과정은 결국 기술발전이 사회변화를 견인한다는 '기술혁신' 중심의 논의로부터 사회의 변화가 기술발전 및 경제발전에 기여할 수 있다는 '사회혁신'에 중점을 둔 보다 적극적인 시각을 가능하게 한다. 결국 사회서비스를 통한 '혁신'은 사회보장 제도의 직·간접적인 경제부문에의 기여를 강조하고 있는 개념이라고 할 수 있다. 둘째, 사회서비스 자체의 '혁신'이란 사회서비스의 생산과 관련된 '혁신'으로 이해할 수 있다. 기술과 관련해 '혁신'은 '새로움'을 초래할 수 있는 생산 요소의 '새로운 조합'으로 정의된다. (Atzmüller · Schwarz, 2007: 5) 혁신 개념에서 사회서비스를 이해하고 국가의 역할을 구체화하고자 할 때 '복지 생산물 (welfare Product)' 개념은 유용하다. (Bahle, 2007: 18) 복지생산물과 관련해 사회급여나 사회서비스는 사회 행위자(Akteure), 즉 다양한 사회집단이 상호작용하여 산출한 결과물로 해석되며 국가는 이것을 생산 및 공급하는 체계의 핵심 행위자로 간주된다. 이런 생산 및 공급 체계를 가정할 때 사회서비스라는 복지 생산물과 관련하여 국가뿐만 아니라 사회 내 다양한 행위자들의 제도적 배열 (wohlfahrtsstaatlicher Arrangement) 즉 생산 및 공급체계를 고려할 수 있게 된다. 특히 사회서비스의 생산 및 공급에는 국·공립 기관 및 준 공공기관으로부터 민간부문의 영리 및 비영리기관 그리고 다양한 성격의 사회적 기업에 이르기까지 수많은 행위자들이 관여되어 있다. 결국 사회서비스 자체의 혁신이란 이들 행위자 내·외부 조건들 간의 끊임없는 변화 즉 다양한 행위자 간의 '새로운 관계' 형성을 의미할 것이다.

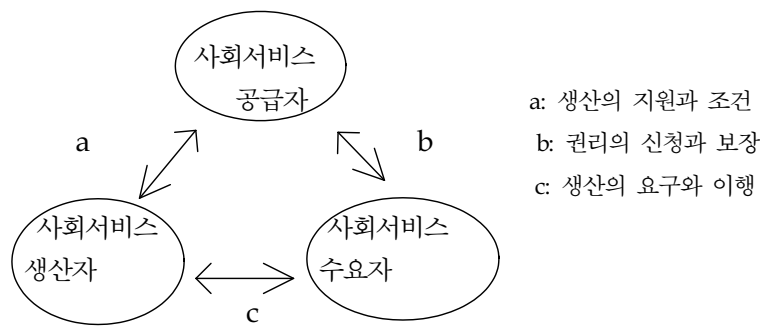
한편 기술 혁신을 보장하기 위해 공장이나 기업은 교육에 투자하거나 직업 훈련의 질을 높이거나 창의력 발휘를 재정적으로 지원하거나 혹은 이런 사업을 잘 수행할 수 있도록 그 구조를 좀 더 유연하게 개선시키고자 한다. 마찬가지로 국가는 사회서비스 자체의 혁신을 보장하기 위해 혁신으로 간주된 행위자 간의 '새로운 관계' 형성을 지원하거나 또는 이를 방해하는 환경에 관심을 기울일 필요가 있다. (Wendt, 2005: 19) 국가가 조성한 특정한 환경이 사회서비스 체계 행위자 간의 '새로운 관계' 형성에 긍정적 혹은 부정적으로 작용할 수 있기 때문이다. 이런 맥락에서 국가는 사회서비스 체계 내 행위자 간의 새로운 관계를 지원할 수 있는 '생산 및 공급 체계'를 공식화하고 이를 유지하기 위한 조절 기제를 개발할 필요가 있다.

결국 사회서비스 혁신이란 사회서비스 제도의 경제 부문에의 기여를 염두에 둔 사회서비스 생산 및 공급 체계 내 다양한 행위자들 간의 새로운 관계 형성이라고 할 수 있다. 또한 이를 보장하기 위해 국가는 사회서비스 혁신을 지원하는 사회서비스 '생산 및 공급 체계'를 공식화하고 이를 적절한 조절 기제를 통해 관리하는 역할을 수행하게 된다.

3. 독일의 사회서비스 체계 제도화 및 재구조화 경향성⁵⁾

사회서비스의 공급 및 생산과 관련된 다양한 행위자들은 우선 사회서비스 제공의 법적인 책임을 갖고 그 실행을 위해 서비스 내용과 대상자 조건 등을 구체화하는 ‘공급주체’와 서비스를 생산하고 직접 수요자를 만나 이를 제공하는 ‘생산주체’로 구분된다. 그리고 최종적으로 생산자를 선택하여 그 서비스를 소비하는 ‘수요주체’를 들 수 있다. 이들의 관계를 통해 사회서비스의 공급 및 생산체계인 ‘사회시장(Sozialmarkt)’이 형성된다. 이와 관련하여 사회서비스 전달체계란 사회서비스를 공급 및 생산하는 주체들을 ‘공급주체’, ‘생산주체’, ‘수요주체’라는 순차적 관계에 의해 일 방향으로 배열한 체계라고 할 수 있을 것이다.

서비스 수요자 입장에서 ‘사회시장’이란 사회서비스가 교환되는 시장인데 여기서 ‘시장’이란 서비스의 생산과 수요가 존재한다는 의미일 뿐 보이지 않는 손이라는 자동조절기체까지 포괄하는 개념은 아니다. 일반시장에서 상품과 서비스의 교환관계 특히 가격은 생산자와 수요자의 자율적인 상호작용에 의해 결정되지만 사회시장에서 사회서비스는 생산자와 수요자의 자율적인 상호작용이 아닌 ‘집단적 의사결정과정’을 통해 결정된다. 여기서 집단적 의사결정이란 사회시장에서 ‘공급자’와 ‘생산자’, ‘공급자’와 ‘수요자’ 그리고 ‘생산자’와 ‘수요자’ 간의 다층적 의사 결정을 의미한다.



〈그림 2〉 사회서비스 공급자, 생산자, 수요자의 관계: 사회시장

사회시장은 그 ‘집단적 의사결정’의 과정 및 결과에 따라, 국가별, 지역별, 시기별로 상이하게 형성된다. 다음에서는 서구 복지국가의 사회서비스 제도화 및 재구조화 경향성을 독일의 사례를 통해 살펴보고자 한다.

5) 독일 사회서비스 제도에 대한 설명은 본인이 집필한 다음 글의 〈제 5장 3절 독일의 사회서비스 공급체계〉의 일부를 바탕으로 재구성하였다. 강혜규 외, 2007, 『사회서비스 공급의 역할분담 모형개발과 정책과제』, 한국보건사회연구원.

1) 공급주체 간의 관계

유럽 사회시장의 가장 큰 특징은 사회서비스 체계의 중심점으로 중앙정부가 아닌 지방정부의 자치단체가 존재하고 있다는 점이다. 영국 지자체의 사회서비스부(local social services departments), 프랑스의 분권화된 보험기금과 지자체의 사회부조부(departments aide sociale), 독일 지자체의 사회청(sozialamt)과 청소년 청(Jugendamt)이 이에 속한다. (Bahle, 2007: 288) 다음에서는 독일 사회서비스 공급의 중심점으로 존재하는 지자체를 중심으로 공급주체 간의 관계를 개괄하고 이 관계가 재조정되고 있는 경향을 살펴보고자 한다.

독일 기본법은 주정부의 관할권이 기초자치단체의 '지역공동체에 대한 사회적 관심'을 지원하기 위해 보장되고 있음을 명시하고 있다. (Art. 28. II Grundgesetz) 이를 통해 지역주민의 '삶을 지원(Daseinvorsorge)'할 일차적 책임이 기초자치단체에 있음을 명시하고 있다. 또한 사회법 I (Sozialgesetzbuch I)에는 이것이 보다 구체적으로, 사회급여의 핵심 전달주체인 기초자치단체가 사회급여 제공과 관련하여 사회서비스를 충분히 제공할 책임이 있으며 이는 지역사회의 다양한 비영리단체와의 협력 속에 이루어져야 한다고 명시되어 있다. (Bäcker · Naegele · Bispink · Hofmann · Neubauer, 2008: 527)

결국 기초자치단체의 사회서비스 공급주체로서의 역할이 법적으로 공식화되어 있는 것인데 이런 기초자치단체의 역할은 한편 연방 및 주정부의 통제를 받는다. 이는 독일 대부분의 사회서비스가 연방차원의 사회부조법(사회법 XII: Sozialgesetzbuch XII)과 사회촉진법(Sozialförderungsgesetz)을 기반으로 하고 있기 때문인데 이 법들은 기초자치단체가 의무적으로 공급해야 할 주요한 사회서비스를 명시해 주고 있다.⁶⁾ 연방법에 명시된 사회서비스의 공급은 기초자치단체의 의무 과업으로서 연방차원 기구에 의해 통제된다. 그 구체적인 예로 청소년 교정 혹은 아동입양과 관련된 사회서비스를 들 수 있다. 또한 기초자치단체는 주정부에 속한 기구로써 주정부 법에 의해 통제될 수 있는데 예를 들어 지역사회의 영·유아원 인원수는 주정부가 결정하며 이에 따른 기초자치단체의 영·유아 보육 서비스 공급은 주정부 차원의 기구에 의해 통제된다. 그러나 이런 연방 및 주정부의 통제 또한 실질적으로는 기초자치단체의 '사회보고서(Sozialbericht)'에 기반하고 있다. 기초지자체는 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 집단별 사정을 거쳐 그 공급 계획을 세우고 있다(Bäcker et al., 2008: 550-551). 다시 말해 이 보고서는 사회서비스 욕구가 지역사회

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

회에서 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.

그런데 이런 기초자치단체의 사회서비스 공급주체로서의 역할은 근래 연방정부의 지방정부로의 사회보장 '비용 전가'와 중앙정부의 '통제 강화'에 의해 변화하고 있다.

우선 연방정부의 주요 사회법 개정을 통해 사회보장의 책임이 상당부분 지역사회에 전가되고 있다. 연방정부의 재정건실화전략으로써 사회법 개정은 급여수준의 하향과 수급조건의 강화로 요약될 수 있는데 이 과정에서 1차적 사회안전망인 사회보험으로부터 배제된 자는 주로 지역사회가 담당하는 2, 3차 사회안전망의 수급자로 전환하게 된다. 이런 상황에서 지방정부는 재정압박을 받게 되고 그 해결 방안으로 주어진 재량권 안에서 2, 3차 사회안전망의 현금 급여를 보다 '생산적인' 혹은 '능동적인' 복지 즉 일자리 창출, 여성 노동력 지원 등의 경제적 부수 효과를 가져 올 수 있는 사회서비스 형태로 전환하고 있다. 대표적인 예로 지난 90년대 실업자 대상 사회서비스의 급격한 양적 확대를 들 수 있다. 1980년대 독일 고용촉진법(Arbeitsförderungsgesetz)은 수급조건 강화와 급여 수준 하향을 목적으로 수차례 개정되었는데 이는 곧바로 최후의 사회안전망인 사회부조 수급자 수를 증가시켰다.⁷⁾ 사회부조 재정 대부분을 담당하고 있는 기초자치단체는 이로 인해 발생한 재정압박을 극복해 보고자 현재 지역사회의 사회서비스를 국·공립 기관의 인력 대체, 도시정비사업, 지역사회 경제 활성화와 접목하여 확대하고 있는 실정이다.

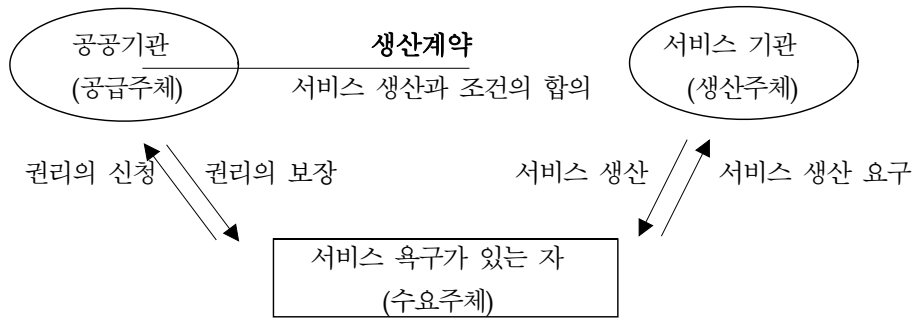
둘째, 중앙정부의 '통제' 기제가 전반적으로 강화되고 있다. 이는 지난 90년대 유행한 '신 공공 관리 운동(New Public Management Movement)'을 배경으로 한다. '기업으로서의 국가', '공공부문의 효율성 증진', '신 조절기제' 등은 이 운동의 슬로건이었고 이는 90년대 말 이후 독일의 복지국가 재편에 영향을 미치고 있다 (Blanke and Bandemer, 2000: 327-330). 구체적으로 사회서비스와 관련해 연방정부 차원에서 기초지자체 간의 '경쟁구조'와 '벤치마킹 네트워크'가 구축되고 있다. 이를 통해 지역사회의 사회서비스 제공은 비용 대비 수요자 중심 결과물로 수치화되고 정기적으로 비교 평가된다. 그러나 기초지자체의 사회서비스 공급자로서의 역할과 권한이 실질적으로 강력한 상황에서 연방차원의 벤치마킹이 얼마나 구축력을 가질 수 있을지 의문이다. 게다가 민간 비영리기관의 서비스 생산이 이미 지역사회 구성원에게 신뢰를 얻고 뿌리내려 있는 상황에서 연방차원의 평가 즉 외부평가가 지역사회 서비스 생산 구조에 미치는 영향은 제한적일 것으로 예상된다.⁸⁾

7) 실제로 1908년대 말까지 기초지자체의 사회부조 지출액은 30%이상 증가하였고, 1970년대까지 사회부조 대상자의 수급동기가 대부분 노령에 인한 생계비 부족이었던데 비해, 1980년대 들어서는 수급자의 40% 정도가 실업으로 인해 사회부조를 받게 된다. (Lampert and Althammer, 2001: 309-310)

8) 독일 사회서비스 생산체계의 질 관리와 관련하여 민간 비영리기관은 주로 기관 내부평가를 실시해 왔다. 내부평가의 평가과정은 지역사회구성원의 참여와 깊이 연관되어 있어, 서비스 수요자에게 뿐만 아니라 공공 부문 관계자들에게 내실 있는 평가로 받아들여지고 있다.

2) 공급주체와 민간부문 생산주체와의 관계

공급주체 관계의 변화 즉 중앙정부의 기초자치단체에 대한 통제 특히 효율성을 추구하는 비용측면에서의 통제가 강화되고 있는 추세에서 기초지자체와 생산주체와의 관계 또한 변화하고 있다. 독일 사회시장에서 공급주체와 민간 생산주체 간의 관계는 ‘생산계약 (Leistungsvertrag)’을 통해 규정된다. 독일 사회시장은 서비스 공급주체인 기초지자체와 서비스 생산기관인 지역사회 민간기관 그 중에서도 비영리기관과의 긴밀한 협력구조로서 특징지어진다. 다음의 <그림 3>은 독일 사회시장의 모습 즉 생산계약을 중심으로 한 공급자, 생산자, 수요자 간의 관계를 보여준다.



출처: Zimmer and Nählich, 2003, p. 73. ; Boeßenecker, 2005, p. 256. ; 필자에 의해 보완.

<그림 3> 독일의 사회시장

사회서비스 공급주체인 기초지자체는 지역사회 욕구를 조사하면서 지역사회에 제공할 사회서비스의 양과 질을 계획하게 된다. 욕구에 기초한 공급계획은 기본적으로 생산 지원 방식인 ‘생산계약’을 염두에 둔 사전조사이다. 민간부문이 사회서비스를 생산하게 될 경우 기관은 우선 사회서비스 제공의 조건을 해당지역의 기초지자체와 협상해야 한다. 이 계약에는 서비스 생산자가 제공할 서비스의 종류, 내용 그리고 범위에 대한 규정과 이에 상응하는 기초지자체의 의무 즉 서비스 비용 지불과 관련된 규정이 포함된다. 또한 생산계약을 통해 지자체는 서비스 생산자를 평가할 권리를 갖게 되고 이에 따라 서비스 생산자는 평가에 필요한 자료를 매월 혹은 매년 지자체에 제출할 의무를 갖는다. 생산계약과 관련해 중요한 점은 관련법에서 규정한 기본적인 조건을 구비한 조직이나 시설만이 서비스 생산자로서 공공기관과 계약을 체결할 수 있다는 것이다. 생산계약은 정기적으로 지자체의 평가결과에 따라 갱신된다. 한편 유럽 사회시장에서 바우처와 같은 서비스 수요 지원 방식은 거의 사용되지 않았다. 왜냐하면 서비스 수요 지원이 경제적 판단을 위한 자원이 부족한 사회적 취약계층에게 합리적인 대책이 아니라는 인식과 수요 지원으로 생길 수 있는 생산자 간의 경쟁이 자칫 서비스 공급의 사각지대와 지

역 간 서비스 제공의 불평등을 발생시킬 수 있다는 우려 때문이었다.

그런데 공급주체와 민간 생산주체 간의 관계인 '생산계약'의 내용이 변하고 있다. 이는 앞에서 살펴본 기초지자체의 재정압박 상황과 연방차원 경쟁체제 구축의 결과이기도 하다. 이는 서비스 공급주체의 책임을 최대한 개별 서비스 생산주체에 분산시키고자 하는 의도와 연관된다. 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 있기 때문이다. 특히 2000년 연방차원에서 새로운 계약방식으로 추천되어 지자체의 사회서비스 생산 계약에 추가로 작성되곤 하는 '할당금 계약(Zuwendungsvertrag)'이 이런 추세를 극명히 보여준다. '할당금 계약'이란 생산주체에 할당된 공공 자금을 서비스 생산자의 수요자 관련 결과물을 수치화하여 대비하는 즉 할당금의 효율성 분석에 합의하는 문서 계약이다. 이를 통해 개별 서비스 생산자의 효율성은 합의된 수치로써 타 생산자와 혹은 타 기초지자체와 비교 가능해질 수 있다. 이는 기초자치단체가 지역사회 욕구에 기초하여 서비스 생산주체와 어떤 내용의 사회 서비스를 제공할지 합의하고 이에 대한 비용을 차후에 지불하는 이전의 생산계약과는 전혀 다른 접근이다. 이는 상품시장에서 상품 자체의 평가보다 상품을 구매하는 고객 중심의 평가가 보다 효율적이라는 영리기업의 경영방식과도 일맥상통한다.

그러나 연방차원에서 시도하고 있는 새로운 조절기제가 사회서비스 공급 및 생산체계에 장기적 안목에서 긍정적 효과를 보장해 줄 수 있는지 또한 새로운 고객 중심의 평가 방식이 궁극적으로 사회서비스 수요자의 선택의 폭과 만족도를 높여줄 수 있을지에 대해서는 우려의 목소리가 높다. 특히 넉넉지 않은 재원으로 지탱하고 있는 기초지자체의 공급체계에서 수요자 중심의 평가방식이 다양한 사회집단의 요구를 '형평성 있게' 반영할 수 있을지 의문시되기 때문이다. 예를 들어 사회서비스의 수요 대상이 가시화된 결과물을 단시간 내 보이기 힘든 사회적 약자인 비영리단체가 이러한 수요자 중심의 평가방식에서 유리할 리 만무하다. 결국 영리단체와의 경쟁 속에서 비영리단체 또한 수요자 중심 평가에 민감해지게 된다면 비영리단체 조차도 보다 좋은 결과를 산출할 수 있는 서비스 수요자를 쫓게 될 것이다. 즉 시장에서 소외된 자가 사회서비스 선택에 있어서도 소외될 수 있음을 암시하고 있는 것이다. 이는 가치 지향적인 비영리민간단체의 사회서비스 생산 구조에 시장의 효율성 잣대를 들이댄 최종결과가 될 수도 있다.

3) 민간 생산주체 간의 관계

사회서비스 공급주체 간 그리고 공급주체와 민간 생산주체 간 관계변화는 사회서비스 생산주체 간의 관계변화 또한 유도하고 있다. 이 변화의 경향은 유럽 사회정책의 기본 원칙인 '보족성 원칙의 해체'와 '생산주체 간 조정양식의 강화'로 요약될 수 있다.

첫째, 연방차원의 법 개정을 통해 사회서비스 생산주체에 대한 '보족성 원칙'이 일부 해체되고 있다. 유럽사회에는 복지혼합에 대한 전통적인 원칙으로 '보족성'이 존재한다. 복지혼합이란 복지다원주의가 복지생산 주체의 다양성에 초점을 두고 있는 것과 달리 다수의 복지 생산 주체 간의 비중을 어떻게

조율할 것인가 즉 역할분담을 어떻게 규정할 것인가 그리고 공식적인 영역과 가족과 같은 비공식적 영역의 복지 생산을 어떻게 조절할 것인가에 대한 관점이라고 할 수 있다. 이와 관련하여 보족성의 원칙은 가족이 지역사회조직의 복지 생산보다 그리고 지역사회조직의 복지 생산이 국가의 복지 생산보다 우선함을 규정한다. 카톨릭 교회만의 개념이었던 보족성 원칙은 독일에서 1924년 연방차원에서 통과된 사회법에서 구체화된다.⁹⁾ 이를 통해 사회서비스를 지역사회에 생산하고 있는 비영리 민간단체 즉 민간 사회복지 사업단(Wohlfahrtsverbände)의 활동은 법적·재정적 보장을 받게 된다.¹⁰⁾ 그 결과 민간사회복지사업단의 사회서비스 제공은 공공부문에 대해서 뿐만 아니라 민간 영리기업의 사회서비스 제공에 대해서도 우선권을 갖게 되었다.

그러나 90년대 중반 이후 사회법 개정을 통해 이전에 비영리단체가 사회서비스 제공에서 가졌던 우선권이 점차 사라지고 있다. 예를 들어 1994년 수발보험법(사회법 XI) 개정을 시작으로 1996년 연방사회부조법 개정 및 1998년 아동 및 청소년 복지법(사회법 VIII) 개정을 통해 민간 사회복지 사업단이 공공부문과 계약하는데 가졌던 우선권이 사라졌다.¹¹⁾ 또한 수발서비스 제공에서 민간 사회복지 사업단에게 인건비 보조금으로 지원되던 공공부문의 재정 보조가 90년대 중반 이후 사라졌다. 이처럼 비영리부문 사회서비스 생산자가 누리던 혜택이 사라짐으로써 그 동안 사회시장에서 거의 활동하지 못했던 민간 영리기업의 시장 진출이 활발해지고 있다.

둘째, 최근 독일 사회시장에 서비스 생산주체가 양적으로 늘어나고 그 경쟁이 가속화되면서 사회서비스 생산자 간 조정양식도 다양화되고 있다. 서비스 생산자의 양적 증가와 다양성은 서비스 수요자에게 선택의 폭을 넓혀줄 수도 있으나 한편 수요자의 서비스 선택에 혼란을 가져다 줄 수 있으며 또한 그로 인해 수요자가 서비스 선택을 포기할 수도 있다. 따라서 서비스 수요자와 생산자 각각의 측면에서 사회서비스 생산자의 조정은 불가피하다. 이를 지원하기 위해 사회서비스 공급자는 사례관리(Case Management), 서비스 생산 주체 간의 협의회 구성(Träger- und gebietsübergreifende Koordination), 사회적 공간관리(Sozialmanagement) 등의 조절 기제를 활용하고 있다. (Bäcker et al., 2008: 548-550) 첫째, '사례관리'를 통해 서비스를 필요로 하는 개인은 사회서비스 코디네이터의 지식에 의존하여 자신에게 적합한 서비스 생산자를 선택할 수 있다. 여기서 전문가의 지역사회서비스 생산 주체에 대한 이해와 조정능력은 결정적이라고 할 수 있는데 이는 주로 기초자치단체 사회서비스 종합센터(allgemeine Soziale Dienste: ASD/ kommunale Sozialdienst: KSD)의 전문요원을 통해 이뤄

9) 다음의 아동 및 청소년복지법 및 사회법 XII의 조항은 사회서비스 제공의 보족성 원칙을 분명히 하고 있다. "청소년청은 청소년 양육의 기본원칙을 고려하여 청소년대상 사회서비스를 제공할 시설을 마련해야 한다. 이와 관련해 민간 사회복지 사업단의 청소년 대상 시설이 존재한다면, 공공기관의 시설 설립은 지양되어야 한다." (아동 및 청소년 복지법: 사회법 VII 5조 3항) "비영리 민간 시설이 존재하고 있거나 증축 또는 신축될 수 있다면 사회부조 관청은 사회부조의 임무 수행을 위해 자신의 시설을 새롭게 만들지 않는다." (연방사회부조법: 사회법 XII 75조 2항)

10) 민간 사회복지 사업단이란 다음의 6개 연방차원의 민간 사회복지 사업단 연합체 (Spitzenverbände für freie Wohlfahrtspflege)에 속하는 지역사회 비영리 기관을 의미한다: 노동자 복지단체 (Arbeiterwohlfahrt), 독일 카리타스 (Deutsche Caritasverband: 카톨릭 복지사업기구), 독일 평등복지연합 (Deutsche Paritätischen Wohlfahrtsverband), 독일 적십자 (Deutsches Rotes Kreuz), 독일 디아코니 (Diakonische Werk: 개신교 복지사업기구)

11) 그러나 민간부문 서비스 생산이 공공부문의 서비스 생산에 대해 갖는 우선권은 여전히 유효하다.

지고 있다. 둘째, '서비스 생산 주체 간의 협의회'는 동일한 사회서비스를 생산하는 기관 간의 지역사회 혹은 주정부 차원에서의 네트워크라고 할 수 있다. 이와 관련해 독일 연방은 예외적으로 수발보험법과 관련해 수발 서비스를 제공하는 생산자 간의 지역사회 협의회 구성을 사회법 XI을 통해 의무화하고 중앙차원에서 통제하고 있다. 셋째, '사회적 공간 관리'는 비교적 새로운 조정양식으로서 이전에 사용되던 사회서비스 영역별 관리를 통합하여 기초지자체 구역 별로 서비스 생산 주체를 선정하는 방식을 일컫는다. 예를 들어 독일 함부르크시는 아동·청소년 보호, 사회부조, 보건서비스를 통합하여 시 구역별로 서비스 생산자를 선정하고 지원한다. 이럴 경우 서비스 생산자의 구역별 협력과 조정이 촉진된다. 사회서비스의 욕구가 상대적으로 많은 취약계층이 일정한 지역에 집중되어 있는 경우 유용한 것으로 평가되고 있다.

4. 복지국가의 사회서비스 제도화 및 재구조화 경향성이 한국의 중앙집권적 바우처 중심 사회서비스 제도화 과정에 주는 함의

마지막으로 본 절에서는 복지국가 사회서비스의 발전과정과 독일의 사회서비스 제도화 및 재구조화 경향이 한국의 사회서비스 발전과정에 줄 수 있는 함의에 대해 논의해 보고자 한다.

첫째, 국가의 소득보장과 구별되는 사회서비스의 발전논리 및 특징 그리고 제습의 workfare 논의를 통해 살펴본 사회서비스의 확대 및 재정비 경향은 사회서비스가 중앙집권적인 소득보장과 전혀 상이한 논리를 바탕으로 제도화되었으며, 그 가운데 형성된 특성을 통해 복지국가의 위기관리전략으로 평가 절상되고 있음을 보여준다. 여기서 사회서비스 특성은 첫 번째로 사회서비스 내용의 비표준성을 가리킨다. 이것은 개별화된 개인의 삶을 지원한다는 사회서비스의 목적 자체가 내포하고 있는 속성으로 후기 산업사회의 개별화·다양화된 욕구에 부합하며 궁극적으로 복지국가 수요측면의 변화에 기여할 특성으로 평가받고 있다. 두 번째로 사회서비스의 탈집중화 성격을 들 수 있다. 사회서비스는 지역 사회 다양한 주체 간의 협력 네트워크를 통해 발전하였으며 발달과정 자체가 이미 거버넌스 속성을 갖고 있다. 이것은 현재 국가의 지방분권화 및 복지혼합 전략에 부합하는 속성으로 궁극적으로는 복지국가 공급측면의 변화에 기여할 특성으로 기대되고 있다. 결국 현재 사회서비스는 복지국가의 위기국면을 '혁신'할 전략으로서 확대 및 재정비되고 있는 것이다.

둘째, 사회서비스 혁신을 모색하는 과정에서 국가가 이를 어느 방향으로 어떻게 이끌어 나갈 것인가는 정책입안자와 사회적 합의의 몫이라고 할 수 있다. 이를 위해 국가는 사회서비스 제도화와 재구조화의 개입지점 및 역할을 먼저 모색해야 할 것인데, 이와 관련된 사회서비스 '혁신' 개념의 고찰은 국가가 무엇보다도 사회서비스와 관련된 다양한 행위자들을 규율할 사회서비스 '공급 및 생산 체계'의 틀을 형성하고 이를 관리할 '조절기제'를 개발할 필요성이 있음을 보여준다.

셋째, 그렇다면 국가가 사회서비스의 공급 및 생산 체계를 형성하고 그 조절 기제를 개발하는 구체적인 과정은 어떻게 이루어지는가. 이를 살펴보기 위해 독일 사회서비스 체계의 제도화 및 재구조화

과정을 공공 및 민간부문의 관계를 통해 살펴보았다. 이는 현재 진행되고 있는 바우처 중심 사회서비스 제도화라는 한국의 상황에 대한 객관적인 진단과 바우처 중심 제도화 과정이 한국의 공공부문 간, 공공부문과 민간부문 간, 그리고 민간부문 간의 관계에 미칠 수 있는 문제점을 파악할 수 있게 해준다.

우선 복지국가의 사회서비스 발달과정을 통해 한국의 전자 바우처 중심 사회서비스 제도화의 현실을 진단해 보도록 하자. 1900년 이후 서구 복지국가는 다양한 방식으로 사회서비스 체계에 개입하는데 그 개입 목적은 복지국가 위기 논의를 전후하여 크게 사회서비스의 ‘제도화’와 ‘재구조화’의 두 단계로 구분해 볼 수 있다.

공공부문과 지역사회 비영리부문 간의 관계 정립 : ‘사회서비스의 제도화’



공공부문, 비영리부문, 영리부문 간의 관계 정립 : ‘사회서비스 제도의 효율성 제고’

<그림 4> 유럽 복지국가의 사회서비스 체계에 대한 개입방식의 변화

1900년대 초반 유럽 복지국가는 가족의 실패를 보완하기 위해 교회나 성당을 중심으로 지역사회에서 제공되는 대인 서비스를 사회서비스로 제도화하고자 한다. 이 제도화 과정에서 특히 공공부문과 지역사회 비영리부문의 관계가 정립되는데, 여기서 말하는 비영리조직이란 교회나 성당이 아닌 종교적 색채를 띠진 했지만 조직의 운영이나 목적 면에서 오히려 주민자치조직 혹은 시민단체로의 성격이 컸던 비영리 민간단체를 의미한다. 이들 조직은 19세기 말 유럽 전역에서 조직되어 20세기 양적으로 크게 확대되는데 이들의 활동은 당시 공공부문과 다양한 양상으로 결합되면서 국가마다 상이한 사회서비스 제도를 형성하게 된다(Bahle, 2007: 287-288). 독일 또한 당시 비영리 민간단체가 지역사회에서 제공하고 있는 대인서비스의 ‘사회혁신’ 잠재력을 인식하고 이를 공공부문과 지역사회 비영리 민간단체 간의 관계 정립을 통해 제도화하고자 했다. 그 결과 기초지자체를 중심으로 한 공급주체 간의 관계가 설정되고 사회서비스 공급주체가 비영리 민간단체의 사회서비스 제공을 우선적으로 지원하는 사회서비스 공급 및 생산 체계의 구조적 특성을 형성했다. 그런데 이런 사회서비스 제도는 유럽사회의 복지국가 위기 논의를 둘러싸고 현재 양적·질적으로 재정비되고 있는 상황이다. 이 과정에서 특히 바우처 제도는 대표적인 ‘수요 지원’ 방식으로서, 국가는 이를 통해 이미 공고해진 공공부문과 비영리 부문 간의 관계를 해체하고 영리기업을 포함한 다양한 생산주체 간의 경쟁을 강화하여 제도의 효율성을 높이려고 하고 있다.

한국 사회가 사회서비스의 ‘제도화’를 부르짖으면서도 그 구체적인 방안은 오히려 이와 동떨어져 가는 것처럼 보이는 모순적인 상황은 한국이 복지국가의 사회서비스 ‘제도화 과정’과 최근 부각되는 ‘시장화 전략’을 압축적으로 받아들이고 있는 현실로부터 기인한다. 즉 1900년대 초반 진행된 서구의 사회서비스 제도화를 목표로 기존 제도의 해체 전략인 바우처 제도를 주로 받아들이고 있기 때문이

다. 결국 한국의 사회서비스 제도는 가족 영역의 대인서비스를 사회화함과 동시에 이를 복지국가의 수요·공급 측면의 변화에 맞게 재구조화해야 하는 두 가지 과제에 직면해 있다.

그렇다면 이런 한국의 상황에서 바우처 중심의 사회서비스 제도화 과정이 갖는 문제점은 무엇인가. 이는 바우처 중심 제도화 과정이라는 상황 자체가 갖고 있는 모순에서 비롯된 국가 개입 방향의 혼란과 이로 인해 파생된 제도화 과정의 비약으로 요약될 수 있다. 우선 앞에서 살펴본 복지국가의 사회서비스 제도화 및 재구조화에 대한 경향성을 공공부문 간, 공공부문과 민간부문 간, 그리고 민간부문 간의 관계로 구분해 보면 다음과 같다.

<표 1> 복지국가의 사회서비스 제도화와 재구조화 경향성

	사회서비스 제도화	사회서비스 재구조화
공공부문	지역사회 구심점 설정	중앙정부의 통제 및 조절
공공부문과 민간부문	사회서비스 생산자 지원	사회서비스 수요자 지원
민간부문	비영리부문 지원	영리부문 참여 허용

이를 통해 한국의 바우처 중심 제도화 과정이 초래하고 있는 제도화 및 재구조화 경향성의 혼재를 공공부문 간, 공공부문과 민간부문 간, 그리고 민간부문 간의 세 가지 측면에서 살펴보도록 하자.

첫째, ‘중앙집권적인’ 바우처 중심의 사회서비스 제도화 과정은 공공부문, 즉 사회서비스 공급주체 간의 관계에서 지역사회 구심점 설정의 필요성을 간과하고 있다.

현재 보건복지가족부에 의해 운영되는 4대 전자 바우처 중심으로 사회서비스 제도가 정비되고 있다 보니 참여정부가 추진했던 지역사회 중심 사회서비스 구축 노력과 달리 중앙정부의 공급주체로서의 역할이 상대적으로 강하게 부각되고 있는 분위기이다. 이런 상황에서 노인장기요양보험의 도입은 사회서비스 공급주체로서 중앙정부의 역할을 더욱 공공이 하고 있다. 그러나 복지국가 수요 측면의 변화, 즉 사회서비스의 다양한 욕구를 감안할 때 그리고 사회서비스의 본래 목적을 고려할 때 중앙정부의 공급주체로서의 역할은 분명 한계가 있다. 이는 최소한 지자체의 역할을 통해 보완될 필요가 있는 것이다. 사회서비스 ‘공급체계’이란 사회구성원에게 제공할 서비스를 구성하고 이의 생산과 소비 체계를 구체적으로 형성하기 위한 기본 틀이라 할 수 있다. 사회서비스의 대인서비스적인 성격 및 개별화·다양화된 사회욕구와 관련하여 서비스 ‘공급’의 필요성에 보다 민감히 반응하고 이에 대한 반응을 보다 효과적으로 수행할 수 있는 행정단위는 중앙정부보다는 지방정부 수준이라고 할 수 있다. 사회서비스에 대한 사회구성원의 욕구를 조사하고 동원 가능한 인적·물적 자원을 파악하여 양자를 연결시킬 수 있는 즉 서비스 생산자와 수요자를 연결시키는 실질적인 구심점이 지역사회 수준에서 공식화되어야 할 필요가 있다.

그러나 이와 관련하여 지역사회의 사회서비스 공급 및 생산의 구심점이 어디인지 혼란스럽다. 2003년 사회복지사업법 개정을 통해 지자체의 지역사회복지협의체 구성 및 운영이 의무화되고 지자체의 사회복지계획 책임 등 지역사회복지와 관련된 다양한 내용이 추가되었다. 이를 통해 지역사회복지협의체를 구심점으로 사회서비스의 체계가 정비될 것으로 기대하였으나 대다수 지자체가 민관협력에 대한 몰이해로 협의체 관련 예산을 배정하지 않았고 또한 실질적으로 지역사회복지협의체를 끌어갈 사

무국을 설치하지 않았다 이런 상황에서 협의체는 별다른 역할을 수행하지 못하고 그저 법령에 의해 현상유지만 되고 있다. (송원찬, 2007: 84-93) 더구나 지역사회복지협의체가 보건과 복지 간의 네트워크로 한정되어 다양한 사회서비스의 통합적인 연계라는 요구를 담아내지 못하고 있는 상황에서 행자부 중심의 지역주민통합서비스 센터가 공존하게 되어 혼란은 더욱 가중되고 있다.

복지국가의 '혁신적이고 유연한' 사회보장 제도로 사회서비스를 확대하고자 한다면 기존 중앙정부 중심의 사회보장 접근과 차별되는 사회서비스 공급체계의 구심점을 규정하고 그 위상 및 역할을 중앙정부 및 지역사회 민간단체와의 관계를 통해 구체적으로 설정할 필요가 있다.

둘째, '수요자 지원 방식인' 바우처 중심의 사회서비스 확대로 인해 공급주체의 생산주체에 대한 '생산 지원' 방식이 활성화되지 못하고 있다.

해방 이후 한국의 사회서비스 제도는 주로 정부의 지원금으로 운영되는 민간부문의 시설 보호 사업을 통해 발전했다. 이는 사회서비스의 민간공급-정부지원이라는 구조와 민간기관의 높은 공공재정의존도라는 문제점을 초래했다. (강혜규 외, 2007: 350-351) 이런 상황 속에서 정부의 서비스 '생산 지원' 자체가 민간기관을 공공부문의 종속적 대리인으로 전락시켜 민간기관 참여의 장점 즉 공공부문의 문제점들을 감시하거나 시정하는 역할을 저해하였다. 그래서 결국 공공과 민간의 동반실패를 초래하는 부정적인 결과를 초래하였다. 근래 '서비스 수요 지원' 방식인 전자 바우처를 중심으로 진행되고 있는 사회서비스 제도화 과정도 이런 맥락에서 기존의 민간공급-정부지원 즉 정부의 기관 지원방식으로는 서비스 수요자를 위한 보편적, 효율적인 사회서비스를 형성할 수 없다는 인식에서 비롯되었다. (강혜규 외, 2007: 351)

그러나 여기서 한 가지 분명히 해야 할 것은 한국의 민간공급-정부지원 구조는 기초지자체가 지역 사회 '욕구'를 사정하고 이를 바탕으로 민간단체와 지역사회에 제공할 사회서비스의 양과 질을 합의하는 서비스 '생산 지원'과 구별될 필요가 있다는 점이다. 한국 정부는 사회서비스 개입의 책임을 민간 부문에 전가하기 위해 민간단체의 시설운영비를 지원하였다. 이런 구조 속에서 민간단체는 정부의 재정을 갖고 스스로 지역사회에 필요한 서비스를 계획하고 생산해야 했다. 결국 한국의 민간단체-정부 지원 구조에는 사회서비스 생산의 '시설 지원'만 있었을 뿐 공공부문이 지역사회서비스 공급이라는 책임을 수행하기 위해 민간부문과 협력하는 형태로서의 서비스 '생산 지원'은 없었다. 또한 한국에서 민간부문의 '과도한 공공부문 재정 의존'이라는 결과는 민간공급-정부지원의 구조에서 기인하였다고 보기 어렵다. 그보다는 사회서비스의 절대 저성장 속에서 주로 저소득 취약계층 위주로만 서비스가 생산되어 이를 담당하는 민간기관이 그 재정을 공공부문에 의존할 수밖에 없는 상황에서 비롯되었다고 봐야 할 것이다.

유럽 복지국가의 사회서비스 제도화 과정에서 사회서비스의 '공공성'을 확보하기 위해 주로 서비스 생산 지원인 '생산계약'이 사용되었다는 점은 시사하는 바가 크다. 특히 사회적 취약계층을 대상으로 한 사회안전망으로 사회시장을 형성하고자 할 때 공급주체의 생산주체에 대한 서비스 생산 지원은 절실히 필요하다. 따라서 사회서비스 공급주체의 생산주체에 대한 '생산지원'과 수요주체에 대한 '수요 지원'은 사회서비스의 대상 및 중요도에 따라 적절히 활용되어야 할 필요가 있다.

셋째, 지나친 수요 지원 방식의 강조는 사회서비스 생산에 있어 지역사회 비영리민간조직 고유의

역할을 위축되게 하고 있다.

2000년 이전 한국 사회서비스의 전근대적 상황을 고려할 때 근래 수요 지원 방식을 중심으로 한 제도화 과정은 지금껏 생산자 지원을 통해 존재했던 지역사회 비영리 조직의 활동을 무의미하게 하고, 이는 자칫 사회서비스의 생산을 고스라니 시장에 내맡기는 결과를 초래할 수 있다. 이는 한국이 이전에 밟아왔던 경로 즉 정부가 민간부문에 사회서비스의 책임을 전가하는 기존의 경로를 또 다시 되밟는 결과를 가져 올 것이다. 이런 맥락에서 한국의 사회서비스 ‘혁신’ 즉 지금까지의 고리타분한 발전 경로를 벗어나는 ‘새로움’이란 오히려 유럽사회의 1900년대 초반 사회서비스 제도화 과정, 다시 말해 시장의 원리에 의존하기 보다는 지역사회구성원의 삶을 지원한다는 목적으로 공동체적 ‘가치’에 입각해 가족 영역의 대인서비스를 제도화하는 과정일 수 있다. 이런 의미에서 공공부문의 공급주체로서의 역할 정립 못지않게 사회서비스 생산주체로서 지역사회 비영리민간기관의 역할은 중요하다고 할 수 있다. 그러나 현재 사회서비스 생산과 관련해 공공부문과 비영리민간기관의 관계는 별다른 정의를 되어 있지 못한 상황이다. 이런 상황에서 영리기관과 비영리기관의 구분 없는 ‘수요 지원’을 통한 경쟁 구조 확립은 가치 지향적인 비영리 기관의 역할인 소외계층을 경제적, 사회적으로 지원하여 지역사회에 통합하고자 하는 의지를 무의미하게 하고 있다. 따라서 비영리기관의 사회서비스 생산은 공공부문의 생산지원 및 조세혜택 등을 통해 영리기업의 사회서비스 생산과 구별되어 지원될 필요가 있다.

한편 비영리 기관의 사회서비스 생산 활동과 관련해 사회서비스 민영화 논의를 확대할 필요가 있다. 현재 바우처 중심 제도화 과정에서 빚어지고 있는 시장화에 대한 불안감이 국가 사회보장의 민영화 논의와 맞물리면서 사회서비스 제도화 과정에 있어서도 공공부문의 공급주체로서 뿐만 아니라 생산주체로서의 역할이 강조되고 있는 상황이다. (이상이, 2008: 51-52) 그러나 공공부문이 사회서비스의 공급과 생산을 동시에 책임져야 한다는 주장은 현실성이 없다. 복지국가의 재정부족을 언급하지 않더라도 현실적으로 공공부문이 지역사회에 존재하는 취약계층의 삶을 지원하기 위해 개입할 수 있는 여지는 분명히 좁다. 예를 들어 부모 없는 정신지체 형제가 필요로 하는 사회서비스를 공공기관이 충분히 제공해 주기 힘들다. 그들에게 그들 삶의 공간과 깊이 연루된 주변인의 도움 즉 그들이 다니는 교회나 공부방 혹은 복지관의 지원을 통해 보다 더 효과적으로 지역사회에 통합될 수 있다.

이는 사회서비스의 ‘공공성’에 대한 논의가 그 공급과 생산에 대한 논의로 구분될 필요가 있음을 보여준다. 사회서비스의 공급주체로서 공공부문의 역할에는 이론의 여지가 없다. 그러나 사회서비스는 그 자체의 성격상 그리고 그 발달과정의 특성상 이미 민영화의 특성을 갖고 있기 때문에 사회서비스의 생산과 관련된 민영화 논의는 그 범위를 확대할 필요성이 있다. 그러므로 사회서비스의 ‘공공성’은 공급자가 생산자를 얼마나 통제할 수 있는가, 사회서비스를 사회구성원이 얼마나 사회화된 과업으로 인지하고 있는가, 생산자의 재원은 어떻게 구성되는가 그리고 사회서비스가 어떤 목적으로 형성되고 사회에서 정당화 되는가 등의 다차원적인 접근을 통해 분석될 필요가 있다. 이런 의미에서 사회서비스의 생산을 분업하는 민영화 및 복지혼합의 논의는 곧바로 국가 역할의 축소나 사회서비스 제도의 ‘공공성’ 약화로 연결되지 않는다고 할 수 있다. 예를 들어 국·공립 기관의 노인수발서비스 일부를 공공부문의 재정지원을 받는 가족 구성원의 수발 서비스로 재구조화했을 때 이것을 곧바로 ‘공공성’의 약화로 해석할 수 없다. 즉 공공부문이 직접 사회서비스를 생산하는 비중을 높인다고 해서 사회서비

스 제도의 '공공성'이 확장된다거나 혹은 사회서비스 공급을 중앙정부조직 즉 복지부 산하조직을 중심으로 조직화한다고 해서 이것이 지자체 중심의 생산 체계보다 더 '공공성'을 보장한다고 말할 수 없는 것이다.

물론 한국 사회복지의 민간 지배적 구조에서 (남찬섭, 2008: 66-68) 현재 유럽의 지역화, 민영화, 복지혼합의 경향은 사회서비스 생산에 있어 국가 역할을 단순히 축소시키는 결과를 초래할 수 있다. 그러나 한국의 민간지배적인 사회복지 생산구조를 한국형 사회시장의 전제조건으로 받아들이고 이를 적절히 조절 및 통제할 수 있다면 즉 적절한 생산 지원책을 통해 가치 지향적인 비영리부문의 사회서비스 생산을 강조할 수 있다면 사회서비스의 '공공성'은 오히려 공공부문의 직접적인 생산보다 더 현실성 있게 확대될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강혜규·김형용·박세경·최현수·김은지·최은영·황덕순·김보영·박수지, 2007. 『사회서비스 공급의 역할분담 모형개발과 정책과제』. 한국보건사회연구원.
- 김영순·최현수·이윤경·방효정, 2007. "복지국가유형별 사회서비스의 발전과정과 시사점". 보건복지포럼, 125: 37-61.
- 김용득, 2008. 사회서비스 정책의 동향과 대안. 사회복지연구, 36: 5-28.
- 남찬섭, 2007. 『복지부 4대 바우처 사업 실행계획 검토의견』. 청와대 빈부격차차별시정위원회.
- 남찬섭, 2008. "민간지배적인 복지체제의 현실과 복지국가 전략". 『보건복지에서 진보의 재구성 - 비판과 대안을 위한 보건복지연합학술대회 자료집』. 65-92.
- 송원찬, 2007. "지역사회복지협의체 및 지역주민통합서비스". 『계간 사회복지』. 172: 84-93.
- 안상훈, 2006. "사회서비스 투자국가로의 전환논리 - 하나의 비교사회정책적 사실". 『한국사회복지학회 추계학술대회자료집』. 21-49.
- 안상훈, 2007. "세계화시대, 생산적 보완성이 높은 복지전략에 관한 비교사회정책연구 - 사회서비스형 복지국가 전략의 경제적 성과를 중심으로". 『사회복지연구』. 32: 131-159.
- 이봉주·김용득·김문근·강희철·박숙경·조윤호·이수연, 2006. 『사회복지서비스 공급체계 개편에 관한 연구』. 대통령자문 빈부격차·차별시정위원회.
- 이상이, 2008. "보건복지분야에서의 국가 역할의 확대". 『보건복지에서 진보의 재구성 - 비판과 대안을 위한 보건복지연합학술대회 자료집』. 39-64.
- 정경희·이현주·박세경·김영순·최은영·이윤경·최현수·방효정, 2006. 『한국 사회서비스 쟁점과 발전전략』. 한국보건사회연구원.
- Arnold, U. 2003. "Sozialmarketing". pp. 276-333. in *Lehrbuch der Sozialwirtschaft*, edited by Arnold, U. Baden-Baden: Nomos.
- Atzmüller, R. and Schwarz, R. 2007. "Flexible Innovationsfähigkeit: Qualifikationspolitik und die Veränderung von Staatlichkeit: Momente postfordistischer Hegemonie". <http://www.linknet.de/drucksicht.php?id=1106>, (2007. 6. 6).
- Backhaus-Maul, H. 2006. "Gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen". APuZ, 12: 32-38.
- Bahle, T. 2003. "The Changing Institutionalization of social services in England and Wales, France,

- Germany: Is the Welfare State on the Retreat?". *Journal of European Social Policy*. 13(1): 5-20.
- Bahle, T. 2007. *Wege zum Dienstleistungsstaat:- Deutschland, Frankreich, Großbritannien im Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- 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.
- Blanke, B. and Bandemer, S. 1999. "Der aktivierende Staat". *Gewerkschaftliche Monatshefte*. 50: 321-330.
- Bode, I. 2005. *Die Dynamik organisierter Beschäftigungsförderung: Eine qualitative Evaluation*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Boeßenecker, K. H. 2005. *Spitzverbände der Freien Wohlfahrtspflege*. Weinheim. München: Juventa.
- Ebinger, F. 2005. "NGO's im Kontext von Unternehmensverantwortung: Der Dialog von Unternehmen mit seinen Stakeholdern". *ökologisches Wirtschaft*. 19: 43-45.
- Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages "Zukunft des Bürgergesellschaftlichen Engagements". 2002. *Bürgergesellschaftliches Engagement auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft*. Berlin.
- Evers, A. 1990. "Im Intermediären Bereich: soziale Träger und Projekte zwischen Haushalt, Staat und Markt". *Journal für Sozialforschung*. 39: 192-207.
- Evers, A. and Olk, T. 1996. *Wohlfahrtspluralismus: Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrts- Gesellschaft*. Opladen.
- Jessop, B. 1992. "Regulation und Poitik- Integrale Ökonomie und integraler Staat". pp. 232-262. *Hegemonie und Staat: Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozess*, edited by Demirovic, A., Krebs, H.-P. and Sablowski, T. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Jessop, B. 1997. "Die Zukunft des Nationalstaates: Erosion oder Reorganisation? Grundsätzliche Überlegung zu Westeuropa". pp. 50-95. *Jenseits der Nationalökonomie?*, edited by Becker, S., Berlin: Argument Verlag.
- Lampert, H. and Althammer, J. 2001. *Lehrbuch der Sozialpolitik*. 6th. Berlin, Heidelberg, New York: Springer.
- Lessenich, S. 2005. "Activation without work: Das neue Dilemma des "konservativen" Wohlfahrtsstaats". pp. 21-29. *Aktivierende Soziale Arbeit - Theorie, Handlungsfelder, Praxis*, edited by Wohlfahrt, N., Dahme, H.-J. Stuttgart: Schneider Verlag.
- Loecherbach, P. 2005. "Innovation in und durch Case Management". pp. 108-128. *Innovation in der sozialen Praxis*, edited by Wendt, W.-R., Baden-Baden: Nomos.
- Orghurn W. 1969. *Kultur and sozialer Wandel: Ausgewählte bericht*. Neuwied: Luchterhand.
- Pabst, S. 2003. "Privatisierung sozialer Dienstleistungen". pp. 81-98. *Lehrbuch der Sozialwirtschaft*, edited by Arnold, U., and Maeliche, B. 2th. Baden-Baden: Nomos.
- Scherf, W. and Hofmann, K. 2003. "Die kommunale Finanzverfassung". pp. 313-334. *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*, edited by Kost, A. and Wehling, H. G. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

- Wendt, W. R. 2005. "Dimension sozialer Innovation". pp. 13-46. *Innovation in der sozialen Praxis*. edited by Wendt, W. R. Baden-Baden: Nomos.
- Wohlfahrt, N., and Dahme, H.-J. 2005. "Sozialinvestitionen: Zur Selektivität der neuen Sozialpolitik und den Folgen für die Soziale Arbeit". pp. 6-20. *Aktivierende Soziale Arbeit - Theorie, Handlungsfelder, Praxis*. edited by Wohlfahrt, N., and Dahme, H.-J. Stuttgart: Schneider Verlag.
- Zapf, W. 1989. "über soziale Innovation". *Soziale Welt*. 40: 170-183.
- Zimmer, A. and Nählich, S. 2003. Zur volkswirtschaftlichen Bedeutung der Sozialwirtschaft. pp. 64-80. *Lehrbuch der Sozialwirtschaft*. edited by Arnold, U. and Maeliche, B. 2th. Baden-Baden: Nomos.

A Study of Social Service Extension and Reorganization in Welfare State -Focusing on Social Service in Germany-

Susie Park

(BK21 Post-Doctoral Researcher, Graduate School of Social Work, Yonsei University)

This is a study to review provision and production system of social services in European welfare states and find out implications to Korea. Firstly, trends of social service extension and reorganization in welfare state restructuring process, and approaches in interventions to social service system are theoretically discussed. In this discussion, we focus on the discussion of Jessop's workfare in social service extension and reorganization and the concept of innovation in intervention to social service system by state.

Then, In order to look at details of reorganization of social service system through restructuring of European welfare states, German case is reviewed. In this review, the reorganization of social service provision and production system in Germany is analyzed through the comparison with the pre-existing system in terms of relationships with public sector as well as between public and private sector respectively.

Finally, implications of the European and German experiences to Korea are explored. In order to do so, the state of social services in Korea is examined whilst comparing to the European development process of social services. Also, pros and cons of the electronic voucher scheme, which transforming the social service provision system in Korea, are discussed then challenges in Korean social service delivery system are discussed.

Key words: social service, social service provision and production system,
innovation, social service extension and reorganization

[논문 접수일 : 09. 06. 01 심사일: 09. 06. 22 게재 확정일 : 09. 07. 31]