

일본 사회복지서비스 공급과정에서의 시민참가: ‘비영리시민복지사업단체’의 등장과 그 효과를 중심으로*

김 지 미

(경남대학교)

[요 약]

본 연구의 목적은 일본 지역사회에서 전개되고 있는 사회복지서비스 공급과정에서의 시민참가 현상에 주목하여, ‘비영리시민복지사업단체’가 지자체의 사회복지서비스 공급주체의 하나로 등장하게 된 배경을 추적하고, 나아가 이러한 복지서비스 공급주체로서의 비영리시민복지사업단체가 여성들을 위한 고용기회의 확대에 미치는 효과를 분석해보고자 하는 것이다. 이를 위해 본 연구에서는 사회복지서비스 공급과정에서의 시민참가 현상에 대해 복지국가의 위기에 따른 복지다원주의(공급주체의 다원화)라는 시대적 조류에 더해 지자체의 복지서비스를 둘러싼 ‘소비의 유연성문제에의 대응’이라는 관점으로 접근하여, 복지서비스 공급주체로서 비영리시민복지사업단체가 등장하게 된 배경을 추적하였다. 그리고 이렇게 사회복지서비스 공급주체로 등장한 비영리시민복지사업단체가 여성들을 위한 고용기회의 확대에 미치는 ‘효과’를 알아보기 위해서 비영리시민복지사업단체의 ‘고용기능’에 대한 사례조사를 실시하였다. 이러한 과정을 통하여 일본 사회복지서비스 공급과정에 비영리시민복지사업단체가 등장하게 된 제배경 및 그것이 초래하는 ‘고용효과’를 실증적으로 분석하였다.

주제어 : 사회복지서비스 공급과정, 시민참가, 비영리시민복지사업단체

1. 머리말

시민참가(civic participation) 또는 주민참가에 대해서는 1960·70년대에 서구제국과 일본에서 여러 가지 논의가 이루어졌지만(Milbrath, 1965; Arnstein, 1969; DoE et al., 1969; 西尾勝, 1975; 松原治

* 본 연구결과물은 2008학년도 경남대학교 신진교수연구비 지원에 의하여 이루어졌음.

郎·似田貝香門, 1976; Richardson, 1983), 그 주요 주제는 정치·행정권력의 결정과정과 행정통제에의 참가가 중심적인 과제였다고 말할 수 있다. 그러나 1980년대 이후 복지국가의 위기와 함께 세계 각국에서 복지개혁이 단행되고, 한편으로 사람들의 복지욕구가 다양화되면서 사회복지서비스(personal social services)의 급속한 확대가 이루어졌다. 이에 따라 각국 공히 사회복지서비스에서의 시민참가가 중요한 문제로 거론되게 되었으며, 종래의 주제에 더해 주민에 의한 서비스의 제공과정과 이용과정에서의 시민참가를 둘러싼 이론적·실증적인 해명이 과제가 되고 있다. 이러한 문제의식에 입각하여 본 연구에서는 특히 일본의 사회복지에서의 시민참가 현상에 주목하고자 한다.¹⁾

일본의 경우 사회복지에서의 시민참가, 즉 '시민참가에 의한 사회복지'가 사회복지의 실천현장(지역사회)에서 두드러지기 시작한 것은 1980년대 중반 이후이다. 특히 이 시기는 일본정부가 1960·70년대의 고도경제성장기에 확립한 사회보장·사회복지시스템(복지국가체제)을 재편하는 대대적인 복지개혁을 단행하기 시작한 시기이기도 하다. 즉, 일본에서는 1981년 '제2차 임시행정개혁조사회'가 주장한 정부보조금 삭감을 계기로 1987년 사회복지실시체제의 개혁(기관위임사무에서 단체위임사무로 변경하는 개혁), 1989년 고령자보건복지추진10개년전략(소위 골드플랜)의 책정, 1990년 사회복지관계8법 개정, 1992년 사회복지사업법 개정, 1994년 '골드플랜'의 개정, 1997년 개호보험법의 제정 등을 통해 일련의 복지개혁이 이루어졌다. 그 복지개혁의 기본적인 이념은 사회복지제도에 있어서의 규제완화, 지방분권과 민영화, 다원적인 사회복지공급시스템의 도입이라고 할 수 있는데, 이러한 가운데 일본 지역사회에서는 '사회복지서비스 공급과정에 복지인력으로서의 시민참가'라는 현상이 광범위하게 이루어지게 되었던 것이다.

이러한 일본의 사회복지에서의 시민참가와 관련하여 주목할만한 점은, 1980년대 후반 이후 지역사회에서 자발적으로 복지서비스를 제공해온 '주민(시민)참가형 복지서비스제공단체'²⁾의 활동이 1990년대 이후 지자체와 사회복지법인 등의 복지서비스 공급형태의 하나로 편입되었다고 하는 것이다. 특히

- 1) 본 연구에서의 '사회복지'와 '시민참가(내지 주민참가)'의 의미에 대해 간단히 언급해 두자. 한국과 달리 일본에서의 사회복지 개념은 사회보장의 한 영역으로서 사회복지서비스(즉 고령자복지, 장애인복지, 아동복지 등의 대인사회복지서비스)를 가리키는 경우가 일반적이므로(庄司洋子·木下康仁·武川正吾·藤村正之編, 1999: 426-428), 본 연구에서도 사회복지를 사회복지서비스를 가리키는 개념으로 사용하고 있다. 시민참가는 이러한 사회복지서비스의 활동을 담당하는 주체로서 정부도 아니고 기업도 아닌 제3의 주체(즉 민간비영리부분, NPO, NGO 등으로 일컬어지는 주체)를 말한다. 단, 이들 조직은 사회복지만이 아니라 그 외에도 문화·예술·오락·교육·연구·환경보호·시민운동 등의 광범위한 분야를 대상으로 활동하고 있지만, 본 연구에서는 사회복지활동에 한해서 보기로 한다. 또한, '참가론'을 다루는 연구분야에서는 '주민참가'와 '시민참가'를 구분하여 시민참가를 주민참가의 상위개념으로 두는 경우도 있지만, 본 연구에서는 기본적으로 주민참가와 시민참가를 비슷한 개념으로 보고, 가급적 주민참가보다는 시민참가라는 용어를 사용하기로 한다. 그리고, 일본어의 시민참가(市民參加) 내지 주민참가(住民參加)는 한국말로 나타낼 때 '시민참여'와 '주민참여'로 표현하는 것이 정확하다고 보지만, 본 연구에서는 일본어를 그대로 사용하고 있음을 양해해주시기 바란다.
- 2) '주민참가형 복지서비스제공단체'란 회원제, 호조제, 유상제, 유료제 등을 특징으로 원조를 필요로 하는 주민에 대해 여러 가지 재가복지서비스를 제공하는 비영리단체를 말하며, 그 조직유형으로서는 주민호조형, 사회복지협의회조직형, 복지공사형, 협동조합형(농협, 생협, 워커스컬렉티브 등)이 있다. 본 연구는 이러한 단체 중에서도 협동조합방식으로 '비영리시민복지사업'을 전개하고 있는 단체(즉 워커스컬렉티브)에 초점을 맞추고 있으므로, 이하 본 연구에서는 특별한 경우를 제외하고 '시민참가형 복지서비스제공단체'를 '비영리시민복지사업단체'라 지칭하기로 한다.

시민참가형 복지서비스제공단체(본 연구에서는 '비영리시민복지사업단체')의 주체가 중·고령의 여성 층에 크게 편중되어 있다고 하는 젠더론적인 문제는 '복지인력의 여성화' 현상과 관련하여 주시해야 할 점이다.³⁾ 그 이유는 사회복지서비스 공급주체로서의 비영리시민복지사업단체의 '기능'(특히 고용 기능) 여하에 따라서는 그러한 단체에서 일하는 여성들의 고용안정을 도모하고, 나아가 일반 여성들(특히 재취업을 원하는 전업주부층)을 위한 고용기회 확대에도 이어질 수도 있기 때문이다. 물론 이 경우 여성들의 노동조건(임금수준 등)이 보장되지 않는다면 비영리시민복지사업단체가 행정당국의 공공서비스를 값싸게 제공하는 하청기관이 되고, 거기에 종사하는 여성노동의 저임금화 우려도 배제할 수 없을 것이다.

그렇다면, 사회복지서비스 공급과정에 복지인력으로서 시민참가가 이루어짐으로써 복지서비스 공급주체의 하나로 등장한 비영리시민복지사업단체는 여성고용기회와 관련하여 어떠한 '기능'을 하고 있는 것일까? 본 연구에서는 일본 지역사회(지자체)에서 전개되고 있는 사회복지서비스(구체적으로는 고령자보건복지서비스) 공급과정에서의 시민참가 현상에 주목하여⁴⁾, 비영리시민복지사업단체가 지자체의 사회복지서비스 공급주체의 하나로 등장하게 된 배경을 추적하고, 나아가 이러한 복지서비스 공급주체로서의 비영리시민복지사업단체가 여성들을 위한 고용기회의 확대에 미치는 효과를 실증적으로 분석해 보고자 한다. 이러한 연구는 '사회복지에서의 시민참가'라는 주제와 관련된 연구의 발전에 기여함은 물론, 사회복지의 실천현장에서 전개되고 있는 시민참가 현상을 이해하는 데 유용한 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 나아가 사회복지서비스 제공활동과 관련하여 복지인력으로서 시민·여성의 참가 및 역할이 증대되고 있는 최근 한국의 상황을 감안할 때 한국에도 정책적으로 유의한 함의를 제시할 수 있을 것이다.

2. 선행연구의 검토

1) 사회복지에서의 시민참가를 둘러싼 이론적·실증적 연구

일본에서 시민참가의 문제에 대해 일찍부터 관심을 가지고 연구해온 것은 1960·70년대의 정치학 및 행정학의 연구자들(松下圭一, 1971; 大森彌, 1974; 篠原一, 1977; 西尾勝, 1979)과 사회학 및 사회복지학의 연구자들(野久尾德美, 1963; 岡本榮一, 1981)이었다. 그러나 사회복지에 한해서 볼 경우, 이들 연구들은 당시 시민참가의 기회와 경험이 부족한 일본의 현실 속에서 이른바 규범적으로 사회복지에서의 시민참가를 논의해온 경향이 강했다고 말할 수 있다. 즉 일본의 1960·70년대의 주민참가, 시민참가론은 '시민참가에 의한 복지'의 이념적인 수준으로서 계획수립과정이나 의사결정과정에서의 시민참

3) '주민참가형 재가복지서비스제공단체'의 주체에 대한 조사결과(全社協·地域福祉部, 1998)를 보면, 그 중심 주체는 40~60대의 여성으로 구성되어 있음을 알 수 있다.

4) 본 연구가 고령자보건복지서비스에 초점을 맞추는 것은 일본 사회복지서비스 공급과정에서의 시민참가 현상이 고령자재가복지서비스를 중심으로 나타나기 시작했기 때문이다.

가를 지향하였던 것이다. 그러한 배경에는 제2차 세계대전 후에 성립된 조치제도(措置制度)⁵⁾와 함께 사회복지사업법(1951년 제정)에 의해 복지관련 업무가 기초자치단체의 기관위임사무로 규정되어 있었던 일본의 사회복지서비스제공시스템 때문에 현실적으로 지자체행정 내에 사회복지에의 시민(주민)참가가 곤란했던 점도 어느 정도 작용하고 있었을 것이다. 그런데, 1980년대 이후의 복지개혁 속에서 사회복지관계8법 개정(1990년)으로 재가복지업무는 기초자치단체의 기관위임사무에서 단체위임사무⁶⁾가 되었으며, 또 공적개호보험법이 제정(1997년)되면서 기초자치단체는 보험자가 되었다. 다시 말해, 사회복지서비스에서의 시민참가가 기초자치단체 차원에서 법적인 근거를 가지게 된 것이다. 이러한 가운데 일본에서는 인구고령화 등으로 사회복지서비스가 급속하게 확대됨에 따라 1980년대 후반 이후 사회복지서비스 제공활동과 관련하여 지역사회에서 시민(주민)참가 현상이 나타났으며, 1990년대에 들어서자 사회복지에서의 시민참가를 둘러싼 이론적·실증적 연구가 활발히 전개되었다.⁷⁾

먼저, 일본에서는 사회복지에서의 시민참가 현상과 관련하여 그것을 이론적으로 해명하고자 하는 연구가 시도되었다. 荒木昭次郎(1996: 209-229)는 1960·70년대의 참가론이 간접민주제의 사각지대의 보완 및 행정통제를 계기로 하는 것임에 반해, 1980년대 후반 이후의 참가론은 지역주민에 의한 정책입안 및 그 실시과정에서의 참가가 기초가 되고 있다고 보고, 이것을 “협동(協働)”이라는 개념으로 파악하였다. 동시에 그는 협동론이 대두하게 된 배경과 개념의 변화를 검토함으로써 “공민협동(公民協働)”의 이론구축을 위한 틀을 제안하였다. 또한, 武川正吾(1996: 7-40)는 1960·70년대의 참가론이 사회계획수립과정에서의 참가에 역점을 두고 있었음에 비해 1980년대 이후의 참가론이 사회계획실행과정에서의 참가였음을 들어, 언뜻 보기에 이 두 가지 참가는 별개의 대립적인 것으로 보일 수도 있지만, 참가를 정치참가와 사회참가라는 종합적인 시각에서 파악할 경우 양자의 참가는 상승효과를 지니는 것으로 볼 수 있음을 지적하였다. 그는 이러한 관점에서 ‘참가’를 정치행정권력과 전문가권력과의 관계 속에서 이해하고, 1980년대 이후 사회정책의 실시과정에 나타나기 시작하는 참가의 의의에 대해 논의함과 동시에 “복지사회”의 형성과 “참가형 복지(參加型福祉)”와의 관련에 대해서 언급한 후, 정치참가와 사회참가가 통합적으로 논의되어야 함을 주장하였다. 그리고, 사회복지에서의 참가를 시민참가의 관점에서 논의한 栞本一三郎(1996: 63-100)는 일본 복지개혁의 기초에 경제적 이득을 초월한 시민사회 형성이라는 과제가 있음을 지적한 후, 사회복지의 제도적 측면과 관련해서는 사회복지법인, 조치제도, 민간비영리단체 등의 동향을 개관함으로써 “분권적이고 다원적인 참가형 복지사회”에의 전망에 대해 언급하였다.

이와 같은 사회복지에서의 시민참가를 둘러싼 이론적 틀을 구축하고자 시도된 연구들에서 제기된

- 5) 조치제도란, 사회복지서비스를 실시함에 있어서 행정기관의 직무권한(조치권이라고도 함)에 근거하여 조세를 재원으로 법이 정하는 요건에 해당하는 사람들에게 복지서비스가 제공되는 시스템(즉 행정처분으로서의 ‘복지의 조치’를 하는 구조)을 말한다(庄司洋子 외, 1999: 663-664).
- 6) 중앙정부의 사무를 지방자치단체에서 처리함에 있어서 ‘기관위임사무’가 지사(知事)·시장(市長) 등의 집행기관을 특정하여 위임하는 방법이라고 한다면, ‘단체위임사무’는 지방자치단체 그 자체에 위임해서 처리하는 방법이다. 일본의 경우 복지관련 업무는 1980년대 이후 복지개혁의 흐름 속에서 단체위임사무화(1985년) 되었다.
- 7) 1990년대 이후의 시민참가와 관련된 연구에서도 1960·70년대와 마찬가지로 정치학 및 행정학, 그리고 사회학 및 사회복지학 등의 연구자들이 주축이 되어 학제적으로 연구가 이루어지고 있다.

논점은 사회복지서비스 분야에서의 주민(시민)참가의 의의를 분석한 小林良二(1996: 129-151)의 실증적 연구에 계승되었다. 즉, 그는 복지서비스에의 주민참가의 구체적인 예로서 ‘복지볼런티어활동’과 ‘주민참가형 복지활동’을 들어 각각의 활동을 복지자원으로 포착할 경우에 어떠한 특색이 있으며 어떠한 한계를 지니고 있는가를 분석하였다. 이러한 분석을 통해 小林良二(1996: 150)는 증대하는 복지욕구에의 대응과 관련하여 사회복지서비스 분야에 있어서 주민에 의한 참가활동이 지극히 중요하다는 입장을 취하면서도 참가형의 복지활동은 공적서비스의 기반이 없으면 “커다란 책임”을 떠안게 되고 말 것임을 지적하였다. 다시 말해, 일본의 공공복지서비스와 자발적인 원조활동과의 역할분담에 관한 정책방향에 대해서 자발적인 주민참가형의 활동이 ‘구속적’인 관계가 되지 않도록 공적서비스의 정비가 필수임을 시사하였던 것이다.⁸⁾

이상으로 일본에서 사회복지에서의 시민참가를 둘러싼 연구가 어떻게 이루어져 왔는지 간단히 살펴해보았다. 그 결과, 사회복지에서의 시민참가의 검토에 있어서는 개별사회복지서비스의 이용을 둘러싼 과제와 함께 서비스의 담당인력, 서비스 제공단체와 기관, 행정조직 등 여러 가지 차원에서의 시민참가의 틀을 검토할 필요가 있으며, 특히 서비스 이용 및 공급에서의 참가문제가 이러한 논의의 중심에 있음을 알 수 있다. 즉 일본 사회복지에서의 시민참가를 둘러싼 과제는 크게 서비스 ‘이용’과 ‘공급’에서의 참가문제로 귀결된다고 말할 수 있겠다.

2) 일본 사회복지에서의 시민참가를 둘러싼 과제

그럼, 이러한 일본 사회복지에서의 시민참가를 둘러싼 과제와 관련하여, 먼저 일본에서는 서비스 이용에서의 참가문제가 어떻게 다루어지고 있는지 보도록 하자.

일반적으로 사회복지서비스의 이용자는 전문가로부터 일방적으로 필요를 통보받고 케어의 내용을 강요당하는 경우가 많다. 때문에 서비스 이용당사자의 판단과 자기결정권을 회복하기 위해서는 당사자의 참가가 보다 널리 이루어질 필요가 있다고 할 수 있다. 특히 일본의 경우와 같이 복지개혁을 단행하여 획일적인 기준으로 공공서비스를 제공하던 방식을 지양하고 서비스공급기관을 다원화한다든지 개별욕구에 대해 유연한 대응을 하려고 할 때 가장 큰 문제가 되는 것은 욕구사정(필요의 판정)이다. 가령 욕구사정이 자의적으로 이루어진다면 사용자에게 불리하게 작용한다면 그 복지개혁은 역으로 공적복지의 삭감으로 이어질 것이다. 이러한 개혁에의 억제책으로서 소비자주권주의(consumerism: 이용자주권주의)와 애드보커시(advocacy) 제도가 있으며, 이 두 가지가 기능하기 위한 전제조건으로서 시민참가 또는 주민참가가 실질적으로 확보되어 있어야 함은 두말할 필요도 없는 것이다(安立清史, 2005: 102). 즉 일본의 사회정책, 사회복지에서의 시민참가를 둘러싼 커다란 과제의 하나는 서비스 이용자의 권리보장으로서 욕구사정과정에서의 이용자참가를 전면적으로 추진하여 이용자주권주의를 어떻게 실현하느냐 하는 것이라 말할 수 있겠다. 이러한 ‘욕구사정과정에서의 시민참가’ 현상은 아직 일본의 시민참가의 실천현장에서는 그다지 진행되고 있다고는 볼 수 없지만, 학계에서는

8) 부연하면, 당시 일본에서는 공적개호보험제도가 요구되고 있던 시대적인 상황이었다.

사회복지에서의 시민참가와 관련하여 이용자주권주의를 논의하는 연구가 조금씩 축적되고 있다(예컨대, 橋本宏子, 1991; 柴田謙治, 1991; 平岡公一, 1996; 伊藤周平, 1996; 高橋万由美, 2003).

반면, 일본에서는 1980년대 후반부터 지역주민에 의한 독거노인 등への 홈헬퍼서비스 제공활동에서 비롯된 ‘회원제 유상유료형’의 ‘주민참가형 재가복지서비스제공활동’이 사회복지협의회와 복지공사 등의 활동으로 다양하게 전개되어 갔다(全社協, 1987). 더욱이 일본정부는 이러한 활동을 칭송하면서 1990년과 1992년에 사회복지사업법을 개정하고 1993년에 복지인력의 확보를 위한 지침(즉 「국민의 사회복지에 관한 활동에의 참가촉진을 도모하기 위한 조치에 관한 기본적 지침」)을 제시함으로써 급격한 고령사회화에 의한 복지수요의 증대에 대비해 주부층 등을 복지인력으로 활용하고자 하는 전망을 제시하였다(平岡公一, 2005: 302-303). 이러한 분위기 속에서 당시 일본에서는 고령사회화의 급속한 진전과 핵가족화·소가족화에 따른 동거율의 저하 등으로 생활상의 위기감을 느낀 40~60대의 주부층을 중심으로 지역사회에서 복지를 제공하는 “복지볼런티어활동”에의 참가가 전국적으로 이루어지게 되었던 것이다(全社協·地域福祉部, 1998).⁹⁾ 이처럼 일본에서의 ‘시민참가에 의한 복지’는 安立清史(2005: 103)가 지적하듯이 “복지서비스 공급과정에서의 참가”라는 형태로 전개되고 있는 것이다. 즉, 일본 사회복지 실천현장에서의 시민참가는 복지서비스 공급과정에 복지인력으로서의 참가라는 제약을 띠고 전개되고 있다고 말할 수 있겠다. 이렇게 사회복지 실천현장에서 전개되고 있는 ‘사회복지서비스 공급과정에서의 시민참가’ 현상에 대해서는 학계에서도 커다란 관심을 보이고 있지만, 지금까지 주로 그 이념적·이론적인 틀을 구축하는 논의들에 집중되어 왔으며(荒木昭次郎, 1990; 跡田直澄, 1993; 今村都南雄編, 1993; 安立清史, 1998), 사회복지에서의 시민참가가 이루어지고 있는 실천현장에 초점을 맞추어 그 실질을 묻고 분석한 연구는 거의 이루어지지 않고 있는 실정이다.¹⁰⁾ 이에 1960·70년대의 시민(주민)참가론이 이상으로 삼았던 ‘시민참가에 의한 복지’가 계획수립과정이나 정책결정과정에서의 참가를 상정하고 있었던 것임에 반해, 현실에서는 그것과는 반대로 서비스를 공급하는 과정에서 시민참가가 이루어지고 있다는 것도 작용하고 있다고 생각된다.

이상의 선행연구를 통해 일본에서는 사회복지에서의 시민참가를 둘러싼 논의가 어떻게 이루어지고 있고, 그 과제가 무엇인지 간단히 살펴보았다. 그 결과, 선행연구들은 일본 사회복지서비스 제공활동에서의 주민참가, 시민참가 현상을 이해하는 데 유용한 시사점을 제공하고 있지만, 1980년대 후반 이후 사회복지 실천현장(지역사회)에서 전개되고 있는 ‘사회복지서비스 공급과정에서의 시민참가’ 현상에 대해서는 좀 더 깊이 있는 실증적 분석이 필요하다고 말할 수 있겠다.

9) 1997년 전국사회복지협의회가 실시한 주민참가형 재가복지서비스활동의 주체에 대한 조사결과(全社協·地域福祉部, 1998)에 의하면, 당시 이러한 활동을 전개한 단체 수는 1,000을 상회하고, 그 참가자 수는 10만 명을 넘었다고 한다.

10) 단, 주민참가형 재가복지서비스활동을 소개하고 그러한 활동의 과제를 제시하는 연구들은 이루어지고 있다(小林良二, 1994; 高野和良, 1994; 村田幸子·小林雅彦編著, 2002; 和田敏明編著, 2002).

3. 연구의 방법

1) 사회복지서비스 공급과정에서의 시민참가 현상에 대한 접근방법

일본 지역사회(지자체)에서 전개되고 있는 사회복지서비스(특히 고령자보건복지서비스) 공급과정에서의 복지인력으로서의 시민참가 현상은 어떻게 접근할 수 있을까? 즉, 1980년대 이후 사회복지서비스공급시스템의 다원화를 추구해온 일본의 복지개혁 속에서 지자체의 고령자보건복지서비스 공급과정에 시민(주민)참가가 이루어지게 된 배경은 어떻게 설명할 수 있을까?

이에 대해서는 행정당국이 복지서비스 공급주체의 다원화를 도모해온 것이 복지국가의 위기에 따른 복지다원주의(welfare pluralism) 등의 동향을 반영한 것이라는 대답이 있을 수 있다(武智秀之, 1996: 安立清史, 1998: 武智秀之編著, 2003). 물론 본 연구도 이에 동의하고 있는 바이다. 그러나 본 연구에서는 복지서비스 공급주체로서 비영리시민복지사업단체가 주목받기에 이른 배경을 복지국가의 위기에 따른 복지다원주의라는 시대적 조류만으로는 설명할 수 없으며, 이에 더해 복지국가(본 연구에서는 지자체) 자체가 지닌 '서비스의 유연한 이용을 둘러싼 문제'를 해결하기 위한 차원에서 이루어졌다는 점에도 유의할 필요가 있다고 본다.

武川正吾(1999: 200-211)에 의하면, "복지국가의 사회서비스는 집권적인 대량생산, 관료제 조직에 의한 공급, 전문주의라는 특성을 지니기 때문에 비유연적인 성격을 띠는 경향이 있다. 그 한편으로, 소비화사회의 진전에 따른 사람들의 소비행동의 유연성화 경향은 사적인 재화·서비스뿐만 아니라 사회서비스의 영역에도 미친다. 이러한 유연성 요구의 고도화와 현실 사회서비스에서의 수준의 저하가 해결하기 어려운 '소비의 유연성(flexibility)문제'를 초래한다"고 한다. 특히 그는 이러한 "소비의 유연성문제"를 "성장문제" 및 "생산의 유연성문제"와 더불어 오늘날의 복지국가가 심층에서 직면해 있는 문제의 하나로 인식하고, 이에 대한 적응전략으로서 "재상품화"와 "탈상품화"의 두 가지가 존재한다고 보았다. 그가 말하는 "재상품화전략"이란 사회서비스를 시장의 조정기구에 맡기는 것이고, 반면에 "탈상품화전략"이란 자발적인 활동과 NPO의 활동을 가리킨다. 이러한 논의를 통하여 그는 사회서비스의 시장화를 표층에서의 정책변화와 정치적 대립보다도 심층에서의 복지국가의 근본문제 해결을 위한 하나의 해결책으로 제시하였던 것이다.

이와 같은 논의는 복지국가가 개혁과정에서 사회서비스의 '시장화'를 지향하는 것이 표면적으로 드러나는 정책변화나 정치적 이데올로기 대립의 결과라기보다 복지국가 자체가 직면해 있던 '소비의 유연성문제를 해결하기 위한 하나의 선택적 전략'이라는 것을 잘 보여주고 있다. 나아가 이러한 논리는 일본에서 1980년대 이후 사회복지서비스공급시스템의 다원화를 추구해온 복지개혁 속에서 지자체의 사회복지서비스 공급과정에 시민참가가 이루어지게 된 배경을 설명하는 데에도 유용하다고 할 수 있다.

이에 본 연구에서는 일본 지자체에서 전개되고 있는 고령자보건복지서비스 공급과정의 시민참여 현상에 대해 복지국가의 위기에 따른 복지다원주의(공급주체의 다원화)라는 시대적 조류에 더해 지자체의 고령자보건복지서비스를 둘러싼 '소비의 유연성문제에의 대응'이라는 관점으로 접근하여, 복지서비스 공급주체로서 비영리시민복지사업단체가 등장하게 된 배경을 추적하기로 한다. 단, 본 연구에서는 지역사회(지자체)로서 인구규모 130만 정도의 정령지정도시(政令指定都市)인 가나가와현·가와사키시(神奈川県·川崎市)를 상정하는데, 그 이유는 가와사키시를 포함하는 가나가와현 일대가 일본에서 비영리시민복지사업단체의 활동이 가장 왕성한 지역이기 때문이다.

2) 비영리시민복지사업단체의 '고용기능'에 대한 사례조사

그리고, 본 연구에서는 사회복지서비스 공급주체로 등장한 비영리시민복지사업단체가 여성들을 위한 고용기회의 확대에 미치는 '효과'를 알아보기 위해서 비영리시민복지사업단체의 '고용기능'에 대한 사례조사를 실시하기로 한다.

이에 본 연구에서는 먼저, '고용의 장'으로서의 비영리시민복지사업단체의 현상을 살펴봄으로써 그것이 여성들의 일터(고용의 장)로서 기능할 수 있는지 분석한다. 특히 이 때 비영리시민복지사업단체가 '고용의 장'으로 기능하기 위한 기준으로서 「조직형태, 고용규모, 사업규모, 재정구조, 인사노무체계」 등을 중심으로 그 현상을 판단하고자 하는데, 이러한 기준은 일본의 경제학 및 경영학 관계자(多様な働き方研究会, 2005)들이 NPO단체가 '고용창출의 장'으로 기능하기 위한 조건정비와 관련하여 제시한 기준들을 참고하여 필자가 재구성한 것이다. 하지만, 이와 관련해서는 비영리시민복지사업단체의 '일'과 '노동방식'을 '고용'이라는 개념으로 일괄할 수 없다고 하는 비판(특히 단체 당사자들로부터의 비판)도 있을 수 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구가 이러한 기준을 '고용의 장'으로서 그들 단체를 판단하기 위한 기준으로 설정한 이유는, 첫째, 비영리시민복지사업단체가 노동시장에서의 고용을 둘러싼 사회적 수준을 끌어내리는 역할을 하게 된다면 그들에 대한 사회적 신뢰를 획득하기가 어려울 뿐만 아니라 새로운 '고용기회의 장'으로서의 그 기능도 제한적인 것이 되고 말 것이기 때문이다. 둘째, 무엇보다도 이들 단체가 지자체 등에 의해 공공복지서비스의 '값싼 위탁처(하청기관)'가 되지 않도록 하기 위해서는 '고용의 장'으로서의 그 기능을 '특정 기준'을 적용하여 분석해볼 필요가 있기 때문이다.

또한, 본 연구가 비영리시민복지사업단체를 '고용의 장'으로서 바라본다면 무엇보다도 그러한 단체에서 일하는 구성원들의 고용보장이 이루어져야 제 기능을 다하고 있다고 볼 수 있을 것이다. 이에 본 연구에서는, '고용의 장'으로서의 비영리시민복지사업단체의 현상에 더해, 이들 단체에서 일하는 구성원들의 '고용실태' 현황(즉 '취업형태, 임금형태 및 임금수준, 취업태도')을 살펴봄으로써 복지서비스 공급주체로서의 비영리시민복지사업단체가 여성고용기회의 확대와 관련하여 어떠한 효과를 초래하고 있는지 분석하기로 한다.

3) 지자체에서의 자료수집방법

이상과 같은 분석을 위해 본 연구에서는 일본 지자체(가와사키시)에서 수집한 문헌자료를 중심으로 분석하였는데, 현지에서의 자료수집방법은 다음과 같다. 가와사키시에서의 자료수집은 2007년 2월 및 2008년 8월에 현지방문을 통해 이루어졌으며, 1980년대 이후의 고령자보건복지행정 및 비영리시민복지사업단체의 전개과정에 관한 자료를 중심으로 수집하였다. 구체적으로는 가와사키시당국이 발행한 행정자료와 비영리시민복지사업을 전개하고 있는 여러 시민단체가 발행한 간행물 및 그들이 실시한 실태조사 등을 중심으로 수집·분석하였다(자료명 등 상세한 것은 참고문헌으로 대체함).

4. 사회복지서비스 공급과정에서의 시민참가 현상의 분석

일본 고령자보건복지서비스 공급과정에서의 시민참가 현상을 이해하기 위해서는 무엇보다도 1980년대 이후의 복지개혁 속에서 일본의 고령자보건복지정책이 어떻게 전개되어 왔는지 이해해둘 필요가 있다.¹¹⁾ 이에 1963년 노인복지법이 제정되면서 고령자보건복지정책이 형성된 1960·70년대¹²⁾를 지나 1980년대 이후 전개된 내용을 개괄해 보면, 종래 고령자개호 관련 서비스가 등한시되어온 것과는 달리 개호서비스의 충실을 기하는 정책전환이 이루어져 1990년대 중반 이후 고령자개호를 위한 재가·시설서비스가 양적으로 확대되어 왔음을 알 수 있다.¹³⁾

이런 가운데 일본에서는 '개호의 사회화'라는 목표를 내걸고 1997년 개호보험법이 제정되었던 것이다. 특히 이 개호보험제도의 창설은 1980년대부터 1990년대에 걸쳐 진행되어온 사회복지에서의 복지다원화(복지다원주의) 경향을 법률제정을 통한 제도개혁을 통해서 더욱더 진전시키고자 하는 것이었다. 즉 일본에서는 1980년대 이후 복지서비스 공급주체로서 민간부문(특히 영리부문과 비영리부문)의 역할이 확대되어 왔다고 할 수 있지만, 이는 법률개정을 수반하는 제도개혁에 의한 것이 아니라 중앙 및 지방 행정당국의 정책판단의 결과로써 초래된 것이었다(平岡公一, 1998: 46). 그런데 개호보험법의 제정에 의해 영리기업의 개호보험사업에의 참여가 제도적으로 인정되었으며, 주민참가형 재가복지서

11) 당시의 시대적 상황을 부연하자면, 일본은 1970년에 이미 고령화율 7%를 넘어 고령화사회에 진입하였는데, 21세기 초반에는 초고령사회에 진입할 것이라는 인구예측치가 제시되면서 고령(화)사회에 대한 위기의식이 고조되어 있었다.

12) 일본에서 고령자보건복지정책이 형성된 1960·70년대의 정책내용에 대해서는 김지미(2007)가 상세한 분석을 하고 있으므로 참조하기 바란다.

13) 대표적인 정책으로 1989년 12월에 발표된 「고령자보건복지추진10개년전략」을 들 수 있다. 이는 1990년부터 1999년까지의 10년 동안에 시정촌(기초자치단체)에서의 재가복지의 정비(홈케어, 단기입소, 데이서비스 등의 정비확충), 외상노인제로작성(리ハビリ과 개호시스템의 정비), 장수사회복지기금의 설치, 시설정비(특별양호노인홈, 노인보건시설, 케어하우스 등의 정비), 장수과학연구추진 등을 주된 내용으로 하는 것으로서, 10년간 약 6조엔 규모의 고령자보건복지의 충실을 도모하고자 하는 장기적이고 종합적인 정책이었다(庄司洋子 외, 1999: 285).

비스제공단체(본 연구에서는 비영리시민복지사업단체)도 법인자격을 취득하는 등 일정 조건을 충족하면 개호보험사업에 참여할 수 있도록 제도개혁이 이루어진 것이다. 또한 동시에, 일본에서는 민간비영리단체들의 개호보험사업에의 참여를 촉진하기 위한 방편으로서 1998년에 특정비영리활동촉진법(소위 NPO법)이 제정되었다. 이로써 일본에서는 공공복지서비스의 현장에 민간비영리단체가 본격적으로(제도적으로) 진입할 수 있게 되는 발판이 제공되었던 것이다.

본 장에서는 이와 같은 1980년대 이후의 정책전개를 염두에 두면서 지자체에서 전개되고 있는 고령자보건복지서비스 공급과정의 시민참가 현상을 해명해보고자 한다.

1) 공공복지서비스 공급주체로서 비영리시민복지사업단체의 등장 배경

먼저, 비영리시민복지사업단체의 활동이 지자체의 고령자보건복지서비스(특히, 개호서비스) 공급주체로서 등장하게 된 배경은 무엇일까? 이하에서는 가와사키시에서의 고령자보건복지정책의 전개와 관련하여 비영리시민복지사업단체가 어떠한 역할을 수행하고 있는지 살펴봄으로써 그것이 공공복지서비스 공급주체로서 등장하게 된 배경을 분석하기로 한다.

(1) 고령자보건복지정책의 전개와 서비스 공급주체의 다원화

본 절에서는 우선 1980년대 이후 중앙정부가 추진한 복지개혁 속에서 지자체에서는 고령자보건복지정책이 어떻게 전개되었으며, 특히 그러한 가운데 고령자보건복지서비스 공급주체가 어떻게 다원화되어 갔는지 분석해 보자.

가와사키시에서는 1980년대에 들어서자 사회적·경제적·정치적 제한경의 변화 속에서 “도시자치를 둘러싼 상황은 새로운 단계에 접어들고 있다”고 인식하고, 이 새로운 단계에서의 기본적 과제 중 첫 번째로서 ‘고령화사회에의 대응’을 들었다¹⁴⁾(川崎地方自治研究センター, 2003: 239-244). 이러한 인식 하에 당시의 이토사부로(伊藤三郎)시장은 “...(전략) 우리들은 ‘인생80년시대’라고도 일컫는 장수사회에 대응할 수 있는 지역사회와 행정의 모습을 확립해야 합니다”고 시정의 시대적 특징을 명확히 하였다(川崎地方自治研究センター, 2003: 240).

이러한 가운데 가와사키시에서는 1983년 3월에 21세기의 고령화사회를 위한 장기 전망으로서 「2001가와사키플랜」¹⁵⁾을 수립하였다(川崎市企畫調整局, 1983). 또한 고령화사회에의 구체적 대응으로서 같은 해 6월에는 기획조정국 내에 「가와사키시고령화사회대책실」을 신설하고(川崎市企畫調整局高齡化社會對策室, 1984), 7월에는 행정당국과 시민섹터의 대표(35명)로써 구성된 「가와사키시고령화사회대책위원회」를 설치하여 21세기의 초고령화사회를 향한 가와사키시 복지행정의 지침만들기를 위임하였다(川崎市高齡化社會對策委員會, 1984, 1985). 이에 가와사키시고령화사회대책위원회에서는 1년 반에 걸쳐 고령화사회에 대비한 여러 가지 과제들이 논의되었는데, 동위원회에서 논의되고 제안된

14) 이는 1983년 6월에 열린 「제3회시의회정례회」에서 시장이 표명한 것이다.

15) 동계획은 제2차 세계대전 후 가와사키시에서 수립된 네 번째의 종합계획이지만, 고령자복지에 관한 시책체계는 ‘개호·양호의 충실’이 담겨진 최초의 종합계획이라 할 수 있다.

과제의 대부분은 가와사키시의 복지행정에 반영되었다. 특히 고령자보건복지서비스 공급주체의 다원화와 관련하여 주목할만한 것은, 동위원회가 “고령화사회에 관한 행정 및 시민의 기본적 자세”의 하나로서 “21세기형 복지체계의 구축을 위한 시민참가에 의한 사회복지의 재편성”을 촉구한 것이다(川崎市高齢化社會對策委員會, 1985: 49-65). 이에 의해 1980년대 중반 이후 전개된 가와사키시의 대부분의 복지사업은 ‘공사협력’(公私協力)에 기인한 복지체계의 구축이 시도되었던 것이다.

예컨대, 가와사키시에서는 1986년에 사회복지법인·가와사키시사회복지사업단이 설립되어 가와사키시의 제반 복지시설 및 복지기관의 운영을 위탁해오고 있는데, 고령자보건복지서비스와 관련해서는 가와사키시가 1989년에 설립한 고령사회복지종합센터와 1993년에 설립한 타마노인복지센터, 그리고 외상상태의 고령자를 위한 특별양호노인홈(1989년, 1993년, 1999년에 설립한 3군데의 시설) 및 인지증 고령자(치매노인을 말함)를 위한 그룹홈(2004년 설립) 등의 운영을 맡아서 해오고 있다.¹⁶⁾ 또한 가와사키시에서는 1962년 이래 행정당국이 관리해온 홈헬퍼과건사업(설립 당시는 가정봉사원과건제도)을 1987년부터 사회복지법인·가와사키시사회복지협의회에 위탁하여 실시하였다(川崎市社會福祉協議會, 2002: 66). 그리고 가와사키시에서는 1994년 4월 비영리시민복지사업단체에게 ‘B형데이서비스사업’을 위탁하였으며, 같은 해 9월에는 동단체에게 행정당국의 위탁계약에 의한 ‘식사서비스사업’의 사업자 자격을 인정하고 1996년 4월부터 사업을 위탁·실시하였다(川崎市總合企畫局政策部, 2003: 42-43; 特定非營利活動法人ワーカーズ・コレクティブあいあい, 2004: 6-7). 더욱이 가와사키시에서는 개호보험법의 제정준비가 한창 진행되고 있을 무렵인 1997년 7월에 재가복지서비스의 새로운 공급조직으로서 재단법인·가와사키시재택복지공사를 설립하였다. 이의 설립으로 지금까지 가와사키시사회복지협의회가 맡아서 실시해온 홈헬퍼사업은 자치구(7구)의 구사회복지협의회가 헬퍼과건사업을 맡아서 하고 시사회복지협의회는 그 사업의 조정을 담당하며, 헬퍼관리업무는 재택복지공사에서 맡기로 하였다¹⁷⁾(川崎市社會福祉協議會, 2002: 71-72).

이와 같은 고령자보건복지서비스 제공에 있어서의 공사협력에 기인한 복지체계의 구축은 고령자개호서비스에 관한 복지개혁의 결정판이라고도 할 수 있는 개호보험제도의 도입으로 절정을 이루어 다양한 고령자보건복지서비스 공급주체가 공공사회복지공급시스템 내에 제도적으로 자리매김되었다고 할 수 있다. 즉, 개호보험제도의 시행과 관련하여 보험자인 가와사키시에서는 2000년도부터 3기에 걸쳐 「개호보험사업계획·고령자보건복지계획」이 수립·실시되었는데,¹⁸⁾ 이들 계획(川崎市健康福祉局長壽社會部, 2000, 2003, 2006)을 중심으로 고령자개호서비스의 공급주체(개호보험사업자)를 보면 지방 공공단체(지자체), 사회복지법인, 재단법인·사단법인, 의료법인, NPO법인, 주식회사, 유한회사, 협동조합(농협, 생협, 워커스컬렉티브 등) 등으로 다원화되어 있음을 알 수 있다.

이러한 가와사키시에서의 고령자보건복지서비스 공급주체의 다원화 경향은 일본정부가 1980년대 이후 추진한 복지개혁의 흐름을 반영한 결과라고도 할 수 있을 것이다. 하지만, 동시에 1980년대 이후

16) 이는 가와사키시사회복지사업단 홈페이지(<http://www.kfj.or.jp/outline/enkaku.html>)를 참조함.

17) 단, 가와사키시재택복지공사는 2006년 3월로써 해산되고 그 업무기능은 2006년 4월부터 가와사키시사회복지협의회에 통합·이관되었다.

18) 2009년도부터 제4기째의 계획이 수립·실시될 예정이다.

고령자개호서비스의 충실을 기하는 정책전환이 이루어진 것과는 맥을 같이한다고 하는 점을 간과해서는 안 될 것이다. 즉, 가와사키시에서는 1980년대 이후 일본정부가 추진한 복지개혁(특히 복지다원주의) 및 고령자개호서비스의 충실·강화를 도모해온 정책전개 속에서 고령자보건복지서비스 공급주체의 다원화에 박차를 가해 왔다고 말할 수 있겠다.

(2) 고령자보건복지서비스 공급주체로서의 비영리시민복지사업단체의 역할

이러한 가운데 고령자보건복지서비스 공급주체의 하나로 등장한 비영리시민복지사업단체는 가와사키시의 고령자보건복지행정에 있어서 어떠한 역할을 수행하고 있는 것일까? 이를 통해서 그 등장배경의 이면을 분석해 보기로 하자.

가와사키시의 경우 비영리시민복지사업단체는 생활클럽생활협동조합의 조합원들이 주축이 되어 1987년 북부의 아사오구(麻生區) 및 1989년 남부의 사이와이구(幸區)에 데이서비스센터를 설립하면서, 이들 센터를 거점으로 지역사회에서의 복지활동을 전개하기 시작하였다. 이어 1989년에는 생활클럽생활협동조합을 중심으로 하는 '상호원조위커스컬렉티브'가 탄생하였으며, 이를 계기로 데이서비스센터의 운영을 '상호원조위커스컬렉티브'가 맡아서 하기로 하였다. 더욱이 이들은 1992년 4월에 좀 더 체계적으로 활동하기 위하여 「가와사키시민참가형복지협의회」라는 중간조직을 결성하였으며, 이후에는 이를 중심으로 활동을 펼쳐나갔다(이상의 내용은, 鯨島由喜子, 1999: 40-45). 그 후 2003년도부터는 중간조직을 「시민복지사업센터·가와사키」로 개칭하여 활동하고 있지만, 소속단체의 대부분이 오늘날 비영리시민복지사업단체(즉 위커스컬렉티브¹⁹⁾)로서 활동하고 있으며, 이들 단체에 의해 제공되는 복지사업은 가사개호서비스, 재택개호지원, 데이서비스, 가와사키시 위탁사업서비스, 식사(배식)서비스, 이동서비스 등으로 고령자보건복지서비스(특히 개호서비스)와 관련된 사업이 주를 이루고 있음을 알 수 있다(市民福祉事業センター・かわさき, 2007).²⁰⁾ 이러한 단체가 가와사키시의 고령자보건복지행정에 있어서 수행하고 있는 역할은 무엇일까?

이와 관련해서는 무엇보다도 가와사키시(행정당국)가 비영리시민복지사업단체를 '사회적 개호체제 구축'을 위한 중핵으로 자리매김시켜 왔다는 것에 주목할 필요가 있다. 즉, 일본정부에 의해 추진된 고령자보건복지추진10개년전략의 '지방관'으로서 1993년에 가와사키시에서 수립된 「고령자보건복지계획」에서는 고령자개호문제의 과제를 "가족개호로부터 사회적개호를 향한 체제구축"임을 인식하고, 고령자재가개호의 경우 그 목표를 "재택에서의 개호를 가족만의 역할로써 자리매김시키는 것이 아니

19) 여기에서 말하는 위커스컬렉티브란, "구성원 전원이 출자하여 경영에 책임감을 가지고 노동을 분담하는 일하는 자의 협동조합"이며, 이는 "지역사회에 살아가는 사람들이 생활자·시민의 관점에서 지역에 필요한 '물건'이나 '서비스'를 제공하는 조직"으로, 그 참가자들은 "고용, 피고용의 관계가 아니라 자기결정·자주관리에 입각한 주체적인 근로형태"를 취하고 있는 조직이다(編集W.CoセッションD, 2000: 2). 일반적으로 비영리부문은 구성원에게 이익배분(출자배당)을 하지 않는 단체를 말하지만, 본 연구에서는 출자형의 시민사업자도 비영리부문으로 이해하고 특히 이를 '비영리시민복지사업단체'라 지칭하고 있는 것이다.

20) 가와사키시의 경우 2006년 9월말 현재 고령자보건복지 관련 서비스를 제공하는 비영리시민복지사업단체 수는 20단체 정도이다. 단, 최근에는 아동양육 등 보육서비스 및 장애인복지서비스를 제공하는 단체도 증가 추세에 있다.

라 고령자와 그 가족에의 지원을 통한 사회적 지원체제의 구축"에 두고 있었다(川崎市民生局高齢社會總合對策部計畫課, 1993: 11-12). 그러나 이러한 '사회적개호'를 위한 개호담당자로서는 "시민에 의한 복지불런티어활동단체"와 "시민참가형 재가복지서비스제공단체"의 활동에 기대를 걸었던 것이다(川崎市民生局高齢社會總合對策部計畫課, 1993: 11-12). 다시 말해, 가와사키시에서는 종래(특히 1980년대 이전) 행정당국이 제공하는 개호서비스가 미비하여 그 행정서비스를 대신해서 고령자개호의 많은 부분을 '가족'이 책임져 왔다고 할 수 있는데(川崎市民生委員兒童委員協議會, 1978), 그러한 '가족개호'가 가족부양기능의 변화 등으로 축소됨에 따라 '가족에 버금가는 또 다른 동반자'로서 지역사회에서 복지활동을 전개해온 비영리시민복지사업단체 등의 활동에 주목하였던 것이다(川崎市高齢化社會對策委員會, 1985: 33-35).

한편, 이러한 가운데 비영리시민복지사업단체는 행정당국이 제공하는 고령자보건복지서비스를 둘러싸고 지역주민들 사이에 서비스에 대한 유연성 욕구(서비스의 유연한 이용에 대한 욕구)가 고도화되었음을 감지하였다(生活クラブ20年史編集委員會, 1991: 226-228). 이에 비영리시민복지사업단체는 「지역복지에 관한 시민의식조사」를 통해서 "복지서비스의 이용자는 유연한 서비스에 대하여 높은 신뢰를 두고 있으며, 확실적인 행정서비스를 바라지 않는다"고 하는 실태를 포착하고, 행정당국이 제공하는 복지서비스에 견주어 그들이 제공하는 "시민참가에 의한 복지서비스"의 필요성과 의의를 주장해 나갔다(川崎市民參加型福祉協議會, 1994; 鮫島由喜子, 1999: 42-43). 즉, 그들은 행정당국이 제공하는 확실적이고 비유연적인 복지서비스와 영리목적으로 영리기업이 제공하는 복지서비스와의 차별성을 강조하면서, 복지서비스를 이용하는 이용자의 입장에서 지역주민의 욕구에 유연하게 대응하고자 하는 "커뮤니티옵티멈복지"(community optimum welfare)를 주장하였던 것이다.

이런 과정 속에서 가와사키시에서는 전술한 바와 같이 비영리시민복지사업단체가 지자체의 복지서비스를 위탁하기에 이르렀으며, 특히 개호보험제도의 시행(2000년)으로 비영리시민복지사업단체가 공공복지서비스의 공급주체로서 제도적으로 편입되었던 것이다.²¹⁾ 가와사키시에서는 이러한 비영리시민복지사업단체의 활동에 대해 "주민참가형 복지서비스는 이용하는 고령자에게 친숙한 일상생활을 계속적으로 영위하는 가운데 개별욕구와 주체성이 존중된, 그리고 상황변화에 즉시 대처할 수 있는 따뜻함이 있는 서비스로서 환영받고 있다"고 그 의의를 평가하고 있다(川崎市民生局高齢社會總合對策部計畫課, 1993: 97-98; 川崎市總合企画局都市政策部, 2003: 30-43). 이는 바꾸어 말하면, 비영리시민복지사업단체가 제공하고 있는 복지활동이 종래 가족이 담당해왔던 복지역할(특히 개호)을 대신하고 있음을 말해주는 것이라고 할 수 있겠다.²²⁾

이상의 분석결과에 입각하여 비영리시민복지사업단체가 공공복지서비스 공급주체로서 등장하게 된

21) 가와사키시에서는 개호보험제도가 도입된 이래 종래 '시민참가에 의한 복지활동'을 실시해오던 단체들은 공적개호보험제도의 틀 내에서의 활동(즉 개호보험사업)과 틀 밖에서의 활동(즉 독자사업=커뮤니티옵티멈복지사업)으로 이분화되어 갔다.

22) 사회복지의 공급주체로서 비공식부문(가족, 친척 등)의 특징은 클라이언트의 개별욕구를 가장 잘 파악할 수 있고 또 클라이언트의 상황변화에 신속하게 대처할 수 있다는 점이다. 덧붙여서, 당시 「가와사키시민참가형복지협의회」의 대표를 맡았던 사메지마유키코(鮫島由喜子)씨는 "지역에 독거 고령자와 고령자부부세대가 증가함에 따라 이들에게 가족이 제공하는 것 같은 서비스를 제공했다면" 하는 바람으로 활동을 시작했다고 한다(이것은 2007년 2월 9일 사메지마씨와의 인터뷰에 의함).

배경을 정리하면 첫째, 복지다원화를 추구해온 정부의 복지개혁의 결과 특정비영리활동촉진법과 개호보험제도 등이 시행됨으로써 종래의 비영리시민복지사업단체가 복지서비스 제공자로서 참여하기 쉬운 조건이 정비되었다는 것이다. 이와 동시에 둘째, 일본에서는 인구고령화의 급속한 진전 등으로 고령(화)사회에 대비하여 고령자개호서비스가 강화된 고령자보건복지정책이 추진되었지만, 저성장 속에서 고령자 등에 의한 다양한 지역주민의 복지욕구(특히 개호욕구)를 책임지지 않으면 안 되는 지자체는 고령자보건복지서비스 제공에 있어서 '소비의 유연성'을 확보하기 위한 대응으로서 '시민단체'와의 협동관계를 형성해 왔다는 것이다. 이런 가운데 셋째, 지역사회에서 고령자보건복지서비스를 제공하는 중심적 주체로서 비영리시민복지사업단체가 상정되어, 그들에게 종래 가족이 맡아온 '유연적이고 이용하기 쉬운 가족개호'의 담당자와 같은 역할이 부과되었다고 하는 것 등을 들 수 있겠다.

그런데, 이렇게 사회복지서비스 공급주체로 등장한 비영리시민복지사업단체는 지금까지 지역사회에서 자발적으로 복지서비스제공활동에 참가해온 구성원들에게 공공서비스 공급에의 참여를 통한 고용기회의 확대에로 이어질 수 있다. 특히 이러한 측면에서 비영리시민복지사업단체들을 바라볼 경우 그러한 활동의 중심 주체가 중·고령의 여성층에 편중되어 있다고 하는 것을 간과해서는 안 될 것이다.

2) 비영리시민복지사업단체의 '여성고용기회' 효과

그럼, 사회복지서비스 공급주체로서의 비영리시민복지사업단체는 여성고용기회의 확대와 관련하여 어떠한 효과를 초래하고 있는 것일까? 이하에서는 비영리시민복지사업단체를 '고용의 장'으로 바라볼 경우 그 현상은 어떠한지 살펴보고, 이에 근거하여 그러한 단체에서 일하는 여성들의 '고용실태'를 분석함으로써 그러한 단체가 여성들을 위한 고용기회의 확대에 미치는 효과를 생각해보자.

(1) '고용의 장'으로서의 비영리시민복지사업단체의 현상

'고용의 장'으로서의 비영리시민복지사업단체의 현상은 어떠한지 「조직형태, 고용규모, 사업규모, 재정구조, 인사노무체제」 등을 중심으로 살펴보면 다음과 같다(神奈川ワーカーズ・コレクティブ連合會, 2005; 多様な働き方研究會, 2005).²³⁾

첫째, 조직형태를 살펴보면, 임의단체·워커스컬렉티브가 43.3%로 가장 많으며, NPO법인·워커스컬렉티브가 30.8%, 유한회사·워커스컬렉티브가 11.5%, 기업조합·워커스컬렉티브가 6.7%, 무응답 7.7%로 대부분이 워커스컬렉티브로서 활동하거나 아니면 NPO법인을 취득하여 활동하고 있음을 알 수 있다. 단, 법인자격을 취득한 워커스컬렉티브도 구성원들이 자발적 의사에 따라 출자에 의해 가입함으로써 조직되어 협동조합방식으로 운영되기 때문에 특정 관리자가 없는 대신 구성원 전원이 '경영자'(관리자)로서 일하고 있다고 할 수 있다.²⁴⁾

23) 이들 자료는 가와사키시를 포함한 가나가와현을 대상으로 한 비영리시민복지사업단체의 실태조사 결과(유효응답한 워커스컬렉티브는 104단체)이지만, '고용의 장'으로서 그 현상을 포착함에 있어서 본 연구의 자료로서 유용하다고 본다.

24) 이와 관련해서는 가와사키시의 경우 전술한 「시민복지사업센터·가와사키」라는 중간조직이 지역사

둘째, 고용규모를 보면, 유급스텝(전원유급임)의 고용인원은 '30명이상'이 42.3%, 10~29명이 41.3%, 그 외 16.4%로 전체의 9할 가까이가 '10명이상' 유급스텝을 고용하고 있음을 알 수 있다. 관련하여, 이러한 단체가 현재 어느 정도 크기의 '일자리'를 지역사회에 제공하고 있는지 전망하기 위하여 '단체 및 구성원 수'로써 알아보면, 2006년도 현재 가나가와현에는 221단체(그 중 가와사키시 30단체)에서 5,709명(그 중 가와사키시 782명)의 구성원들이 활동하고 있으므로 지역사회에서 어느 정도 인 지된 '일터'로서 기능하고 있음을 엿볼 수 있다(神奈川ワーカーズ・コレクティブ連合會, 2007: 14).

셋째, 사업규모(즉 연간예산규모)를 보면, '100만엔미만'이 2.9%, '100~500만엔미만'이 15.4%, '500~1,000만엔미만'이 18.3%, '1,000~3,000만엔미만'이 34.6%, '3,000~5,000만엔미만'이 10.6%, '1억엔 이상'이 6.7%, 무응답 11.5%로 단체의 절반 이상이 연간사업규모 '1,000만엔이상'으로 비교적 '사업성'이 높은 비영리단체임을 알 수 있다. 이는 다음(넷째)에서 확인할 수 있듯이 이들 단체가 애초부터 '사업성'을 강조하면서 지역사회에서 '주민이 필요로 하는 유연한 서비스'를 제공한다고 하는 '시민참가'에 의한 복지사업'을 일으켜왔다는 것과, 이에 더해 개호보험사업에 사업자로서 참여한 결과라고 말할 수 있을 것이다.

넷째, 재정구조를 '수입'과 '지출'로 구분하여 보면, 주된 수입원은 독자사업이 37.5%, 개호보험사업이 29.8%, 민간위탁사업이 13.5%, 행정위탁사업이 6.7%, 회비·기부금사업이 1.0%, 그 외 3.8%, 무응답 7.7%로 독자사업과 개호보험사업으로 인한 '사업수입'이 가장 많은 비중(67.3%)을 차지하고 있으며, 주된 지출처는 인건비가 61.9%, 사업비가 21.3%, 유지비가 9.9%, 그 외 6.9%로 '사업수입'의 많은 부분을 '인건비'로 지출하고 있음을 알 수 있다.

다섯째, 인사노무체제를 임금관리, 채용관리, 인사평가, 복지제도 측면에서 보면, 임금관리 측면에서는 월급과 시간급으로 임금(즉 분배금)을 지급하고 있으나, 그 분배방법은 업무량과 책임분담을 고려해서 임금을 분배하며 임금수준의 결정에 있어서는 7할 이상(72.1%)의 단체가 '단체의 수입에 준해서' 임금을 결정하고 있다. 채용관리 측면에서는, 구성원의 모집은 주로 기존 구성원의 소개나 지역전단지 등을 통해서 '입소문'으로 이루어지고 있으며, 대부분의 단체에서 이렇게 모집한 구성원들을 대상으로 채용 시뿐만 아니라 근무기간 중 업무향상을 위한 연수제도를 실시하고 있다. 인사관리 측면에서는, 인사관리시스템(단, 워크스컬렉티브는 전원이 '경영자'이기 때문에 '숙련도평가제도')을 도입하고 있는 단체가 12.5%, 도입예정인 단체가 2.9%, 도입할 필요가 없다고 생각하는 단체가 80.8%, 무응답 3.8%이다. 이는 '협동조합방식'으로 운영되는 이들 조직의 특성상 구성원들 간에 '동료의식이 강한 단체'라는 것을 잘 보여주고 있다고 할 수 있겠다. 그리고, 구성원들의 사회적 위험에 대비하기 위해 단체가 준비하고 있는 복지제도(복수응답)를 보면, 후생연금에의 가입이 16.3%, 고용보험에의 가입이 13.5%, 건강보험에의 가입이 12.5%, 개호보험에의 가입이 6.7%, '워크스컬렉티브공제'에의 가입이 56.7%를 차지하고 있다. 즉 전반적으로 이들 단체의 공적사회보험제도에의 가입은 모두 낮은 수준

회에서 전개되는 워크스컬렉티브를 지원·활성화하기 위한 거점으로서 활동하고 있으며, 또 가나가와현 단위의 지원조직으로서 「가나가와워크스컬렉티브연합회」(1989년) 및 「가나가와워크스컬렉티브협회」(2004년)라는 연합조직이 결성되어 가와사키시를 포함한 가나가와현 일대에서 활동하는 워크스컬렉티브를 지원하고 대외적으로 워크스컬렉티브의 사회화를 추진하는 활동에 힘쓰고 있다.

이지만, 단체내적으로 '공제조합'을 만들어 이에 가입함으로써 단체 구성원들의 '일(고용)'을 보장하고 자 하고 있음을 엿볼 수 있다.

이상과 같은 비영리시민복지사업단체의 현상에 입각하여 말하자면, 구성원(대부분이 여성)들에게 고용기회를 제공하는 '고용의 장'으로서의 기능은 충분하고 그 '사업성' 또한 높다고 할 수 있으며, 나아가 사업규모나 재정구조, 인사노무체제 등을 중심으로 보면 향후 구성원들의 고용을 책임지고 유지해 나갈 능력도 충분하다고 말할 수 있겠다. 그런데 이처럼 비영리시민복지사업단체를 '고용의 장'으로서 포착할 경우 그것이 제 기능을 발휘하기 위해서는 무엇보다도 구성원들의 고용보장이 이루어져야 할 것이다. 이하에서는 이러한 단체에서 일하는 구성원들의 '고용실태'에 주목하여 공공복지서비스 공급주체로서의 비영리시민복지사업단체의 '고용효과'에 대해 생각해보자.

(2) 공공복지서비스 공급주체로서의 비영리시민복지사업단체의 '고용효과'

비영리시민복지사업단체에서 일하는 구성원들의 고용실태를 「취업형태, 임금형태 및 임금수준, 취업태도」 등을 중심으로 살펴보면 다음과 같다(神奈川ワーカーズ・コレクティブ連合會, 2005; 多様な働き方研究會, 2005).²⁵⁾

첫째, 구성원들의 취업형태를 보면, 워커스컬렉티브는 정규·비정규직이라는 구분 없이 전원이 동등한 회원자격(출자에 의한 회원)으로 일하고 있지만,²⁶⁾ 업무량에 있어서는 구성원들 간에 상당한 차이를 보이고 있다. 즉, 구성원들의 활동일수(주단위)는 1일이 4.7%, 2일이 11.7%, 3일이 15.0%, 4일이 27.7%, 5일이 26.8%, 6일이 9.4%, 7일이 0.9%, 무응답 3.8%로 전체의 절반 이상이 '4일 내지 5일' 정도 일하고 있다. 또한 구성원들의 활동시간(주단위)은 '12시간미만'이 29.6%, '12~18시간미만'이 22.5%, '18~24시간미만'이 9.4%, '24~48시간미만'이 31.0%, '48시간이상'이 5.2%, 무응답 2.3%로 '주 24시간미만' 일하고 있는 구성원이 전체의 6할 이상을 차지하고 있다. 이를 통해 알 수 있는 것은 구성원들의 개별성을 감안하더라도 그 보편적인 취업형태는 일반 고용시장에서의 '파트타임노동'과 비슷한 양상을 보이고 있다는 것이라고 말할 수 있겠다.

둘째, 구성원들의 임금형태 및 임금수준을 보면, 임금(분배금)은 시간급이 61.0%, 월급이 23.0%, 일급이 1.4%, 그 외 13.6%, 무응답 1.0% 등의 방법으로 지급받고 있는데, 그 임금수준(연간분배금)은 '30~50만엔미만'이 31.5%, '50~100만엔미만'이 25.8%, '100~130만엔미만'이 16.4%, '130~200만엔미만'이 7.0%, '200~300만엔미만'이 5.2%, '300만엔이상'이 2.8%, 무응답 11.3%를 차지하고 있다. 이러한 결과가 나타내는 것은 구성원의 7할 이상이 조세제도상 '사회보험제도'에의 강제가입이 면제되는 소득기준인 '130만엔 미만의 소득'(그 중 대부분이 남편의 배우자공제를 받으면서 또한 본인의 소득세가 면제되는 소득기준인 '103만엔 이내의 소득'임)에 머무르고 있다는 것이다. 그러나 동시에 '130만

25) 전술한 실태조사결과(유효응답한 구성원 수는 213명)에 근거하고 있지만, 2004년 현재 전체 구성원 중 여성이 97.2%, 남성이 0.9%(무응답 1.9%)를 차지하고 있다.

26) 단, 최근에는 출자에 의해 회원으로 가입하는 '회원자격'을 완화하여, '회원'(출자해서 일하는 회원)과 '참조회원'(연회비만 내고 일하는 회원)으로 구분하고 있는 단체도 증가하고 있다고 한다(이것은 2008년 8월 27일, 「시민복지사업센터·가와사키」의 사무국을 맡고 있는 사메지마유키코씨의 인터뷰에 의함).

엔의 벽'을 허물고 피부양자의 지위에서 벗어나 '경제적인 독립'을 추구하고자 하는 구성원들도 어느 정도 존재한다(15%)고 하는 것을 간과해서는 안 될 것이다. 그런데 여기에서 이러한 결과를 구성원들의 세대연간소득과 비교해보면 흥미로운 결과를 발견할 수가 있다. 즉 구성원들의 세대연간소득은 '200만엔미만'이 7.0%, '200~300만엔미만'이 4.2%, '300~500만엔미만'이 12.7%, '500~700만엔미만'이 15.0%, '700~1,000만엔미만'이 31.0%, '1,000만엔이상'이 23.9%, 무응답 6.2%로 절반 이상이 '700만엔 이상'으로 '중산계층 이상'의 소득집단이라는 것이다. 이는 전술한 구성원들의 임금수준과 견주어 생각해 보면, 이러한 단체에서 일하는 대부분의 구성원들이 경제적으로 별 어려움이 없는 가정의 여성들로서 '경제적 요인'에 의해서 일하고 있지 않으며, 일부 저소득계층의 여성들만이 '경제적인 이유'를 목적으로 일하고 있다는 것을 보여준다는 것이다. 더욱이 이 같은 결과는 다음에서 살펴볼 구성원들의 취업태도에 그대로 반영되어 있다.

셋째, 취업태도와 관련하여 단체에서의 일이 가계에서 점하는 위치(복수응답)를 보면, 사회공헌활동이 54.5%, 가계보조가 40.8%, 주된 일이 8.0%, 부업이 4.2%로 대부분의 여성들이 '가정과 단체에서의 일을 양립'하고 있음을 알 수 있다. 관련하여, 비영리시민복지사업단체에서 일하는 여성들과의 그룹인터뷰를 통해서 "어떤 계층의 어떤 사람들이 여기에서 일하고 있는가? 어떤 사람들이 일하기 어려운가?"라는 질문에 대한 답을 보면, "주로 일하는 사람들은 40대~50대의 여성입니다. 어느 정도 시간적으로 경제적으로 여유가 있는 전업주부에 한정되어 있습니다. (중략) 어떤 사람들이 일하기 어려울까 하면 '이것으로 먹고살겠다, 생활해 가겠다'고 하는 사람들입니다"라고 대답하고 있다(多様な働き方研究會, 2005: 106).

이상과 같은 비영리시민복지사업단체에서 일하는 여성들의 고용실태가 나타내고 있는 것은 구성원의 낮은 임금수준이 단적으로 말해주듯이 경제적인 문제로부터 비교적 자유로운 여성들이 이들 단체에 참여하여 자아실현이나 사회공헌을 목적으로 '반쪽 불런티어'로서 혹은 '가계보조적인 자유노동자'로서 일하고 있다는 것이라 말할 수 있겠다. 결론적으로, 공공복지서비스 공급주체로서의 비영리시민복지사업단체는 '고용의 장'으로서는 어느 정도 '충분한' 조건을 갖추고 있다고 할지라도 그것이 여성들에게 미치는 '고용효과'는 여성노동의 주변화와 저임금화를 초래하고, 나아가 복지인력의 여성화 현상을 더욱더 강화시켜 '복지노동의 저임금화'를 고착화시키는 데에 한 몫을 하고 있다는 것이다. 이는 바꾸어 말하면, 일본에서는 1980년대(특히 1990년대) 이후 고령자보건복지정책 영역에서 개호서비스가 충실해지면서 '개호의 사회화'(사회적개호)를 지향해온 결과, 종래 고령자개호를 맡아온 '가족'의 역할이 축소되고 그 역할이 현재에는 비영리시민복지사업단체에로 전가된 반면, 그 개호담당자로서의 여성의 역할은 그다지 변하지 않았다고 하는 것이다. 즉 고령자개호가 '가족의 책임'으로 행해질 때나 그것이 사회화되어 '사회적개호체제'로 행해질 때나 '케어담당자로서의 여성'의 위치는 그대로 이어지고 있는 것이다. 이런 속에서 '사회적 개호담당자'로서의 여성이 종래의 '무급가족노동'과는 달리 파트타임노동자와 비슷한 '저임금의 복지(개호)노동자'로서 일할 수 있게 되었다는 것이 사회복지서비스 공급과정에 비영리시민복지사업단체가 참가함으로써 초래한 '고용효과'라 말할 수 있겠다.²⁷⁾

27) 동시에, 필자는 비영리시민복지사업단체가 여성들(특히 전업주부층)을 위한 '재취업의 장'으로서는 가장 효과적인 일자리가 될 수 있다고 보고 있다. 즉, 일자리 경쟁이 격심한 오늘날 결혼·육아 등으

5. 맺음말

지금까지 본 연구에서는 일본에서 과거 주로 정부가 운영하던 사회복지서비스 공급과정에 지역사회 비영리시민부문이 참여하게 된 현상을 살펴보았다. 이러한 연구가 시사하는 바는 무엇일까? 이하에서는 본 연구의 성과 및 과제 등을 제시하는 것으로 연구를 마무리하고자 한다.

본 연구에서는 일본 지자체에서 전개되고 있는 사회복지서비스 공급과정의 시민참가 현상에 주목하여 비영리시민복지사업단체가 지자체의 사회복지서비스 공급주체의 하나로 등장하게 된 배경을 추적하고, 나아가 복지서비스 공급주체로 등장한 비영리시민복지사업단체가 여성들을 위한 고용기회의 확대에 미치는 효과를 실증적으로 분석하였다. 그 결과, 비영리시민복지사업단체가 공공복지서비스 공급주체로서 등장하게 된 배경에는 첫째, 1980년대 이후 복지다원화(복지다원주의)를 추구해온 일본정부의 복지개혁이라는 시대적 흐름이 있었다. 둘째, 동시에 1980년대 이후 일본에서는 인구고령화의 급속한 진전 등으로 고령(화)사회에 대비하여 개호서비스가 강화된 고령자보건복지정책이 추진되었다고 하는 것이다. 즉, 개호서비스의 충실을 기하는 고령자보건복지정책이 전개되던 속에서 다양한 지역주민의 복지욕구를 책임져야 하는 입장에 놓여 있었던 지자체는 그 고령자보건복지서비스의 제공에 있어서 고령자들의 욕구에 '유연하게 대응하기 위한 전략'으로서 '시민단체'와의 협동관계를 구축해 왔다고 하는 것이다. 셋째, 이런 가운데 종래 가족이 맡아온 역할처럼 '유연적이고 이용하기 쉬운 서비스'를 제공하는 주체로서 비영리시민복지사업단체가 상정되었다고 하는 것 등이 있었음을 밝힐 수가 있었다. 나아가 본 연구에서는 이러한 배경 하에서 사회복지서비스 공급과정에 비영리시민복지사업단체가 참여함으로써 종래 무급으로 가족 내에서 고령자개호를 담당해온 여성들이 이제는 '저임금의 복지(개호)노동자'로서 '사회적개호의 장'에서 일할 수 있게 되었다고 하는 '고용효과'가 초래되었음을 분석할 수 있었다.

이와 같은 연구는 무엇보다도 일본 사회복지서비스 공급과정에 비영리시민복지사업단체가 등장하게 된 제배경 및 그것이 초래하는 '고용효과'를 실증적으로 분석하였다는 점에서 의의가 있으며, 특히 학문적 측면에서 다음과 같은 성과를 거두었다고 말할 수 있다. 첫째, 지금까지 일본에서 사회복지에서의 시민참가를 둘러싸고 연구자들 사이에서 '시민참가(시민참가에 의한 복지)'가 사회복지시스템의 운영체제에 필요하다고 인정되면서도 실제의 복지제도에 있어서 그것이 어느 정도 실현되고 있는지 실질을 묻고 분석한 연구가 거의 이루어지지 않고 있는 실정을 감안한다면, 사회복지학(및 사회학, 정치학, 행정학)에서의 시민참가와 관련된 연구의 진전에 크게 기여했다고 할 수 있다. 둘째, 본 연구에서 경제활동의 주체로서 정부, 기업, 가게라는 전통적인 개념에 더해져 주민(시민) 개념에서 출발한

로 일을 그만두고 '주부업'에 전념해온 전업주부층의 여성들이 재취업을 하고자 할 경우 지금까지의 '주부업'을 통해 길러온 노하우로써 접근할 수 있는 가장 좋은 일터로서 기능할 수 있다는 것이다. 나아가 그렇게 재취업에 성공한 여성들의 '자립의지'에 따라서는 충분히 '경제적으로 자립'할 수 있는 기회도 얻을 수 있다고 본다.

비영리시민부문을 포착한 것은 경제학뿐만 아니라 윤리학, 사회학, 정치학, 조직론 등의 학문분야에 그 이론적인 자리매김이라는 연구과제를 제공했다고 할 수 있다. 셋째, 본 연구에서 지자체 및 지역사회 수준에 초점을 맞추어 사회복지정책에 관한 젠더론적인 분석을 시도한 것은 지금까지 이루어진 사회복지정책에 관한 젠더연구의 대부분이 미시적 차원의 가족케어와 돌봄노동 또는 거시적 차원의 국가정책에 초점을 두어온 것을 감안할 때 금후 이 주제와 관련된 연구분야에 새로운 관점을 제공했다고 하는 것이다.

그러나, 본 연구는 사회복지서비스 공급과정에 비영리시민부문(그 중에서도 비영리시민복지사업을 전개하고 있는 단체)이 참여하게 된 현상을 분석한 것이라고는 하지만, 그 시민참가는 '사회복지에서의 시민참가'의 하나의 '부분'에 지나지 않는다. 즉, '사회복지에서의 시민참가'라는 주제와 관련해서는 개개 시민들의 사회복지에의 참가라는 관점과 시민의 집합인 민간부문, 사회부문, 불런티어부문, 비영리부문 등의 사회복지에의 참가라는 관점에서 논의할 필요가 있을 것이다. 다시 말해, 본 연구가 사회복지서비스 공급과정에서의 시민참가 현상의 실제에 접근했다고는 하나, 그것은 시민참가의 극히 일부분을 해명한 것에 지나지 않는다는 것이다. 본 연구를 시발점으로 하여 다양한 관점으로부터 사회복지활동에서의 시민참가 현상에 접근하는 연구들이 이루어짐으로써 비로소 '사회복지에서의 시민참가' 현상을 이해했다고 할 수 있을 것이다. 이는 본 연구의 후속과제이기도 하지만, 본 연구가 계기가 되어 '사회복지에서의 시민참가'를 둘러싼 연구가 활발히 이루어지길 기대하는 바이다.

마지막으로, 본 연구가 한국에 주는 사회복지정책적 시사점은 한국 지역사회에서의 사회복지서비스 공급주체로서 일본과 같은 '비영리시민복지사업단체'를 발굴하고 육성해나갈 필요성을 제시하고 있다는 것이다. 특히 2008년 7월부터 한국에서 노인장기요양보험제도가 본격적으로 시행되고 있다고는 하지만, 향후 한국에서 장기요양인구가 지속적으로 증가해 나가는 반면 노인요양인력으로서 비공식부문(가족)의 지지가 축소될 것을 고려할 때 비공식부문을 대체할 새로운 복지인력이라는 측면에서 한국에서도 일본의 비영리시민복지사업단체와 같은 새로운 복지주체를 마련할 필요성이 있다고 할 수 있다. 그런데 이 경우 유의해야 할 것은, 사회복지서비스 공급과정에서의 정부 및 지자체의 역할이 비영리시민부문의 활동으로 값싸게 전가되는 형태가 되어서는 안 된다는 것이다. 이를 위해서는 그러한 단체에서 일하는 구성원(일본과 마찬가지로 한국에서도 대부분이 '여성'이 될 가능성이 큼)들의 '고용'을 보호해야 할 필요가 있을 것이다. 즉, 향후 한국의 사회복지 실천현장에서 시민참가가 이루어져 복지서비스 공급과정에 비영리시민부문의 활동이 전개될 경우에 그들 단체 및 구성원들의 권익을 보호하기 위한 방법을 모색하는 것이 커다란 과제가 될 것임은 자명한 일이다. 이에 일본의 비영리시민복지사업단체를 둘러싼 과제에 비추어 생각해보면, 무엇보다도 사회복지공급시스템 내에 독자적인 영역을 가진 공급주체로서 비영리시민복지사업단체가 확고한 지위를 구축할 수 있도록 하는 '지원방법'(예컨대, 사업형 NPO의 육성)을 강구해야 될 것이다. 그렇게 된다면 복지서비스 공급주체로서의 비영리시민부문은 기업의 파트타임노동과는 구별되는 '여성고용기회의 장'으로서 충분히 가능성이 있을 것이다. 그런데 문제는 그러한 영역에서 일하는 여성의 '고용보장'과 관련된 과제들일 것이다. 이 문제와 관련해서는 본 연구의 범위를 벗어나므로 필자가 명확한 해답을 제시할 수는 없지만, 여성고용정책적 측면에서 접근해 볼 필요성을 제기하며 본 글을 맺고자 한다.

참고문헌

- 김지미, 2007. “일본의 고령자보건복지정책의 형성과정: 지자체의 정책과정분석을 중심으로”. 『사회보장연구』 23(4): 105-138.
- 荒木昭次郎(아라키쇼지로), 1990. 『参加と協働—新しい市民=行政關係の創造』. ぎょうせい.
- 荒木昭二郎(아라키쇼지로), 1996. “自治行政にみる市民参加の發展形態”. 社會保障研究所編, 『社會福祉における市民参加』. 東京: 東京大學出版會, pp. 209-229.
- Arnstein, S. R. 1969. “A Ladder of Citizen Participation.” *Journal of the American Institute for Planning* 35(4): 216-224.
- 安立清史(아다치기요시), 1998. 『市民福祉の社會學—高齢化・福祉改革・NPO—』. ハーベスト社.
- 安立清史(아다치기요시), 2005. “地域福祉における市民参加”. 三重野卓・平岡公一編, 『福祉政策の理論と實際』. 東京: 東信堂, pp. 91-111.
- 跡田直澄(아토다나오스미), 1993. “非營利セクターの活動と制度”. 本間正明編, 『フィランソロピーの社會經濟學』. 東洋經濟新報社.
- DoE (Department of the Environment), Scottish Development Department and Welsh Office, 1969. *People and Planning: Report of the Committee on Public Participation in Planning*. HMSO.
- 橋本宏子(하시모토히로코), 1991. 『住民参加と法—アメリカにおける福祉サービスと行政手続き—』. 日本評論社.
- 平岡公一(히라오카코이치), 1996. “イギリス社會福祉における市民参加”. 社會保障研究所編, 『社會福祉における市民参加』. 東京: 東京大學出版會, pp. 271-294.
- 平岡公一(히라오카코이치), 1998. “介護保險制度の創設と福祉國家体制の再編—論点の整理と分析視角の提示—”. 『社會學評論』 49(3): 41-57.
- 平岡公一(히라오카코이치), 2005. “社會福祉と介護の制度改革と政策展開”. 國立社會保障・人口問題研究所編, 『社會保障制度改革』. 東京大學出版會, pp. 287-317.
- 編集W.CoセッションD (편집위커스컬렉티브세션D), 2000. 『女性・市民が拓く新しい時代—神奈川ワーカーズ・コレクティブ連合會10年のあゆみ—』. 神奈川ワーカーズ・コレクティブ連合會.
- 今村都南雄編(이마무라우나오 편), 1993. 『「第三セクター」の研究』. 中央法規出版.
- 伊藤周平(이토슈헤이), 1996. “社會福祉における利用者参加”. 社會保障研究所編, 『社會福祉における市民参加』. 東京: 東京大學出版會, pp. 41-61.
- 神奈川ワーカーズ・コレクティブ連合會(가나가와워커스컬렉티브연합회), 2005. 『2004年度版神奈川ワーカーズ・コレクティブ實態調査報告書』.
- 神奈川ワーカーズ・コレクティブ連合會(가나가와워커스컬렉티브연합회), 2007. 『2007年度版神奈川ワーカーズ・コレクティブ實態調査報告書』.
- 川崎市企畫調整局(가와사키시기획조정국), 1983. 『2001かわさきプラン第1次中期計畫 1983-1987』. 川崎市.
- 川崎市企畫調整局高齢化社會對策室(가와사키시기획조정국고령화사회대책실), 1984. 『總合の高齡者福祉施設基本構想調査研究報告書』. 川崎市.
- 川崎市健康福祉局長壽社會部(가와사키시건강복지국장수사회부), 2000. 『川崎市介護保險事業計畫・高齡者保健福祉計畫』. 川崎市.

- 川崎市健康福祉局長壽社會部(가와사키시건강복지국장수사회부). 2003. 『川崎市第2期高齢者保健福祉計畫・介護保險事業計畫』.
- 川崎市健康福祉局長壽社會部(가와사키시건강복지국장수사회부). 2006. 『第3期川崎市介護保險事業計畫・高齢者保健福祉計畫』. 川崎市.
- 川崎市高齢化社會對策委員會(가와사키시고령화사회대책위원회). 1984. 『川崎市高齢化社會對策委員會中間報告』. 川崎市.
- 川崎市高齢化社會對策委員會(가와사키시고령화사회대책위원회). 1985. 『21世紀〈かわさき〉への展望—高齢化社會に關する行政および市民の基本的あり方—』. 川崎市.
- 川崎市民參加型福祉協議會(가와사키시민참가형복지협의회). 1994. 『「地域福祉」に關するアンケート調査報告書』.
- 川崎市民生委員兒童委員協議會(가와사키시민생위윈아동위윈협의회). 1978. 『寝たきり老人介護實態調査報告書』. 川崎市社會福祉協議會.
- 川崎市民生局高齢社會總對策部計畫課(가와사키시민생국고령사회종합대책부계획과). 1993. 『川崎市高齢者保健福祉計畫』. 川崎市.
- 川崎市社會福祉協議會(가와사키시사회복지협의회). 2002. 『社會福祉協議會のあゆみ—創設五十周年記念誌—』. 川崎市社會福祉協議會.
- 川崎市總合企畫局政策部(가와사키시종합기획국정책부). 2003. 『政策情報かわさき第14号』. 川崎市.
- 川崎地方自治研究センター(가와사키지방자치연구센터). 2003. 『川崎市民自治の實驗 1971~2001 資料 伊藤・高橋市政—施政方針—』. 川崎地方自治研究センター.
- 小林良二(코바야시료지). 1994. “住民參加型在宅福祉サービスへの參加意識—調布ゆうあい福祉公社を中心として”. 『季刊社會保障研究』 29(4): 312-321.
- 小林良二(코바야시료지). 1996. “福祉サービスと住民參加”. 社會保障研究所編. 『社會福祉における市民參加』. 東京: 東京大學出版會. pp. 129-151.
- 松原治郎・似田貝香門(마츠바라하루오・니다가이카몬). 1976. 『住民運動の論理』. 學陽書房.
- 松下圭一(마츠시타케이치). 1971. 『シビルミニマムの思想』. 東京: 東京大學出版會.
- Milbrath, L. W. 1965. *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics?*. Rand McNally and Company.
- 村田幸子・小林雅彦編著(무라타사치코・코바야시마사히코 편저). 2002. 『地域福祉を拓く② 住民參加型の福祉活動—きらめく實踐例』. きょうせい.
- 西尾勝(니시오마사루). 1975. 『權力と參加』. 東京: 東京大學出版會.
- 西尾勝(니시오마사루). 1979. “地域福祉と市民自治”. 『社會福祉研究』 24: 50-55.
- 野久尾德美(노쿠오토쿠미). 1963. “社會福祉における住民參加—その4つの形態と問題点—”. 『社會福祉學』 第4号.
- 岡本榮一(오카모토에이치). 1981. “住民(市民)參加とコーディネーター”. 大阪ボランティア協會編. 『ボランティア—參加する福祉—』. ミネルバ書房.
- 大森彌(오모리와타루). 1974. “現代行政における「住民參加」の展開—1960年代アメリカにおけるコミュニティ活動事業の導入と変容”. 溪内他編. 『現代行政と官僚制上』. 東京: 東京大學出版會. pp. 267-325.
- Richardson, A. 1983. *Participation*. Routledge and Kegan Paul.
- 鮫島由喜子(さめじまユキコ). 1999. “市民參加型福祉サービスをめぐって”. 『公共サービスのあり方

- に關する調査研究』, 川崎地方自治研究センター.
- 生活クラブ20年史編集委員會. 1991. 『生き活きオルタナティブ—生活クラブ神奈川20年のあゆみ』, 生活クラブ生活協同組合.
- 柴田謙治(시바타켄지). 1991. “社會政策における「参加」—利用者参加論の展開と視角”. 大山博・武川正吾編. 『社會政策と社會行政—新たな福祉の理論の展開をめざして』, 法律文化社, pp. 224-244.
- 市民福祉事業センター・かわさき(시민복지사업센터·가와사키). 2007. 『市民福祉事業センターかわさき案内2007』.
- 篠原一(시노하라하じめ). 1977. 『市民参加』, 岩波書店.
- 庄司洋子・木下康仁・武川正吾・藤村正之編(쇼지요코·키노시타야스히토·다케가와쇼고·후지무라마사유키 편). 1999. 『福祉社會事典』, 弘文堂.
- 高橋万由美(다카하시마유미). 2003. “多元的福祉と当事者選擇の擴大”. 武智秀之編著. 『福祉國家のガバナンス』, ミネルバ書房, pp. 207-236.
- 高野和良(다카노카즈よし). 1994. “在宅福祉サービスの存立構造—「福祉公社」の現状と課題”. 『季刊社會保障研究』 29(2): 348-358.
- 武川正吾(다케가와쇼고). 1996. “社會政策における参加”. 社會保障研究所編. 『社會福祉における市民参加』, 東京: 東京大學出版會, pp. 7-40.
- 武川正吾(다케가와쇼고). 1999. 『社會政策のなかの現代』, 東京: 東京大學出版會.
- 武智秀之(다케치히데유키). 1996. “政府と非營利団体”. 社會保障研究所編. 『社會福祉における市民参加』, 東京: 東京大學出版會, pp. 179-207.
- 武智秀之編著(다케치히데유키 편저). 2003. 『講座・福祉國家のゆくえ 第3卷 福祉國家のガバナンス』, ミネルバ書房.
- 多様な働き方研究會(다양한노동방식연구회). 2005. 『NPO、ワーカーズ・コレクティブ等にもみる多様な働き方—その現状・課題・可能性—』, 神奈川県.
- 特定非營利活動法人ワーカーズ・コレクティブあいあい(특정비영리활동법인워커스컬렉티브아이아이). 2004. 『あいあい設立10周年記念誌』.
- 栃本一三郎(トチモトイチさぶろ). 1996. “市民参加と社會福祉行政—シチズンシップをどう確保するか—”. 社會保障研究所編. 『社會福祉における市民参加』, 東京: 東京大學出版會, pp. 63-100.
- 和田敏明編著(와다토시아키 편저). 2002. 『地域福祉を拓く③ 地域福祉の担い手』, ぎょうせい.
- 全社協(전국사회복지협의회). 1987. 『住民参加型在宅福祉サービスの展望と課題』, 全國社會福祉協議會.
- 全社協・地域福祉部(전국사회복지협의회·지역복지부). 1998. 『住民参加型在宅福祉サービス団体活動實態調査報告書』, 全國社會福祉協議會.

Civic Participation in Supply Process of the Japanese Welfare Services :

Focused on the Emergence and the Effects of "Non-Profit Citizen Welfare Organization"

Kim, Ji-Mi

(Kyungnam University)

The purpose of this study is to examine the civic participation in supply process of social welfare services in the Japanese communities and to detect the background that how "Non-profit citizen welfare organization" emerged as a social welfare service supplier of local government. Furthermore the effect of Non-profit citizen welfare organization on the expansion of employment opportunities for women is also analyzed in this study.

In order to investigate the background of the emergence of non-profit citizen welfare organization as a social welfare service supplier, this study approached not only from the viewpoint of the trends of welfare pluralism followed by the crisis of welfare states, but also from the viewpoint of how local government solve the problems of consumption flexibility on welfare services. In addition, to examine the effects of Non-profit citizen welfare organization on the expansion of employment opportunities for women, a case study on the employment function of non-profit citizen welfare organization is also carried out in this study.

The various background how non-profit citizen welfare organizations emerged and the employment effect from those organizations are empirically analysed through the methods mentioned above.

Key words: social welfare service supply system, civic participation,
"non-profit citizen welfare organization"

[논문 접수일 : 2009년 2월 20일 게재 확정일 : 2009년 4월 16일]