

# 우리나라 ‘사회복지’ 전달체계의 담론적 작용

- 역사적 형성과 경로, 쟁점 -\*

김 영 종

(경성대학교)

## [요 약]

이 연구는 우리나라 사회복지 전달체계의 형성과 경로를 ‘사회복지’ 담론의 작용과 결부시켜 분석해 보고, 그에 따른 쟁점 현안을 설명해보려는 것이다. 연구 방법으로는 역사적 제도주의의 관점에서 경로의존적 변화와 분기점 분석 접근을 채택했으며, ‘사회복지’ 용법의 담론적 기호와 맥락들에 대한 추출은 법제적 역사 자료들을 중심으로 했다. 연구의 결과는 다음을 제시한다. 첫째, 우리나라에서 ‘사회복지’ 담론이 태동되는 기점은 1961년 「생활보호법」 제정 때이다. 둘째, 1987년을 기점으로 하는 사회복지관 사업 확장 및 사회복지전담공무원의 채용은 ‘사회복지’ 담론이 전달체계를 통해 제도적 형성을 이룬 사건이다. 셋째, 근래에 이르기까지 사회복지 전달체계의 경로적 변화는 큰 틀에서 이 같은 담론의 범주를 벗어나지 않은 채 내적 확장과 조정의 형태로 이루어져 왔다. 넷째, 2015년을 전후로 해서 사회복지 전달체계의 기축 제도들에서 탈‘사회복지’ 용법이 가시화되고 있다. 결론적으로는, 이것이 1960년대 이래 지속되어온 ‘사회복지’ 담론의 해체를 뜻하는지, 그렇다면 그에 기반한 전달체계의 조직과 인력, 전문성 요소들에 대한 정향이 보다 근원적 차원에서 논의될 필요가 있음을 밝힌다.

주제어: 사회복지, 사회보장, 역사, 담론, 제도주의, 전달체계

## 1. 연구 문제

우리나라에서 사회복지 전달체계에 관한 논의는 비교적 오랫동안 진행되어 왔다. 그럼에도 이들 논의가 집점화된 실체를 다루었던 것인지에 대해서는 의문이 있다. 사회복지 전달체계란 사회복지의 정

\* 이 논문은 2016학년도 경성대학교 학술연구비지원에 의하여 연구되었음.

책 내용이 전달되는 과정에 존재하는 조직이나 인력들의 체계를 의미한다. 우리나라에서는 1980년대 이후 사회복지 관련 정책 공급이 확대되기 시작하면서 전달체계에 관한 슬한 논의와 개편 시도들이 활발하게 이루어져 왔다. 그럼에도 정작 '사회복지'라는 이름으로 통용되는 전달체계의 정체는 모호한 채로 남겨져 왔다.

기존 사회복지 전달체계의 논의는 크게 세 가지 부류로 나누어진다. 전달체계를 구성하는 공공과 민간 조직 부문 간의 역할과 관련해서 공공부조와 사회복지서비스의 문제를 다루는 연구(백종만, 2005; 강혜규, 2005; 김영중, 2009), 공공부조를 중심으로 공공 조직 부문에서의 사회복지직 공무원의 업무 구조와 프로세스에 관한 연구(강혜규 외, 2008; 박경숙 외, 2012; 강혜규 외, 2013; 이현주 외, 2014; 이현주·유진영, 2015; 김성근, 2015), 사회(복지)서비스의 공급과 관련한 제반 조직과 체계의 이슈를 다루는 연구(최재성, 2005; 이봉주 외, 2007; 김영중, 2012; 김영중·김은정, 2013; 김은정, 2013; 유현중, 2013)가 있어 왔다.

이러한 논의들에서 '사회복지' 전달체계란 대부분 공공부조와 사회(복지)서비스와 관련된 공공 및 민간의 조직이나 인력의 활동과 관련된 범주를 벗어나지 않는다. 비록 일부 연구들에서는 건강보험이나 국민연금 등과 같은 사회보험의 영역들까지를 포괄해서 '사회복지' 전달체계의 개념적 범주로 간주하는 경우들도 있지만(홍인정, 2010; 김영중 외, 2011; 권기창, 2012), 그럼에도 내용적 측면에서는 기존의 논의들에서 크게 벗어나지 않는다. 즉, 현실적으로 '사회복지' 전달체계란 막연하게나마 사회보험이나 보편적 사회서비스들과는 다른 어떤 영역의 활동에 대한 범주를 뜻하는 것으로 저항감 없이 받아들여져 왔다는 뜻이다.

문제는 '사회복지' 전달체계에 대한 이 같은 정체성이 어떤 연유로 형성, 유지되어 왔는지에 대한 규명은 적절히 이루어지지 않았다는 점이다. 그럼에도 근래에 이르기까지 사회복지 전달체계의 정체에 대한 미비와 모호함이 현실적으로는 큰 문제가 되지 않았다. 이를 사회복지 실천 분야에 해당하는 영역의 활동들을 조직하는 기관이나 서비스 인력들의 연결 체계를 뜻하는 것이라고 막연하게 규정했더라도, 사회복지의 제도와 실천이 확장되던 시기에는 그 정체에 대한 의문은 현실적으로 큰 가치가 주어지지 힘들었다. 그 보다는 조직이나 인력 확충과 같은 전달체계의 현실적 조성의 문제들에 보다 더 많은 관심이 집중될 수밖에 없었기 때문이다.

이것이 현재 시점에서 의문되는 이유는 여태껏 '사회복지' 전달체계로 자연스레 이해되어 왔던 개념에서 혼란이 나타나고 있기 때문이다. 대표적으로는 1970년에 제정되어 사회복지 전달체계의 조직과 인력에 관한 통합된 규범 체계인 「사회복지사업법」이 현재 해체의 기로에 서 있다. 2011년 「사회서비스이용권법」과 2014년 「사회보장급여법」 제정으로 보편적 사회서비스의 전달 방식에 관한 주요 규범 체계, 공공의 역할 수행을 중심으로 하는 '사회보장' 급여와 서비스 제공의 방식에 관한 규범 체계들이 「사회복지사업법」에서부터 떨어져 나갔다. 비록 막연하게나마 유지되어 왔던 '사회복지' 전달체계의 개념적 통합이 와해되고 있는 것이다.

현재와 같은 사회복지 전달체계의 제도적 규범들에서 탈'사회복지' 용법의 확산을 단지 용어 선택의 문제로 간과할 수는 없다. 이는 보다 더 근원적인 차원에서 우리나라의 '사회복지'라는 기호를 통해 구축된 담론의 정향에 관한 것으로 여겨진다. 이미 2000년대 중반 이후의 보편적 사회서비스들의

확대에서 그 조짐이 나타났지만, 사회복지 전달체계의 관련 현상의 쟁점들은 이제까지와 같은 공급의 수요와 구조에 관한 합리주의적 접근으로 더 이상 해결되기 어려운 측면이 있다. 그보다는 '사회복지란 무엇인가'에 대한 본원적 질문을 통해 현재와 향후 사회복지 전달체계의 쟁점이 다루어져야 할 필요가 크다.

이러한 문제의식에 입각해서 본 연구는 다음과 같은 연구 목적과 내용을 설정한다. 첫째, 우리나라 '사회복지' 용법의 담론을 실체적으로 규명하고, 이것이 사회복지 전달체계에 작용해 왔던 맥락을 분석해본다. 이를 위해 둘째, 우리나라 사회복지 전달체계의 역사적 형성과 경로를 분기점으로 구성해보고, 이를 담론적 작용과 결부시켜 설명한다. 셋째, 이러한 분석과 설명을 바탕으로 우리나라 사회복지 전달체계의 쟁점과 정향을 제시해 본다.

## 2. 연구 방법 및 개념, 자료

본 연구는 우리나라 사회복지 전달체계의 형성과 경과를 설명하려는 목적에서 역사적 제도주의의 관점을 근간으로 정치적 담론과 개념사적 분석을 시도한다. 분석에 사용된 경험적 자료들은 제도적 기록물을 위주로 추출되었고, 이들 자료를 배열하는 방법으로 '사회복지' 담론의 전달체계 실체를 제시한다.

### 1) 역사적 제도주의와 개념사, 담론적 접근

역사적 제도주의는 개별 국가들에서 나타나는 제도의 형성과 경과를 특수한 역사적 개연성이나 의존경로를 통해 비교 분석해 보는 방법이다(정무권, 1996). 이는 제도 자체를 설명의 중요한 독립변수로 간주하고 모든 제도는 일정한 정도의 경로의존성을 따른다고 보는 점에서 일반 제도주의적 접근과 유사하다(Pierson, 2000). 다만 역사적 제도주의는 개별 국가와 사회마다의 특수한 역사적 맥락을 강조하는 것이 차이이다.

역사적 제도주의 관점의 연구들에서는 정책 패러다임과 중대 기점을 중요한 분석 개념으로 활용한다. 정책 패러다임이란 개별 정책들의 우산과도 같은 거시적 틀로서, 특정 사회에서 지배세력에 의해 형성된 정치 담론(political discourse)의 중요한 특성을 반영하는 것이다(Hall, 1993). 그러므로 이를 분석해서 국가와 사회 간 제도화된 권력관계의 양상이 파악될 수 있다고 본다. 제도가 변화한다는 것은 곧 그러한 정치적 권력관계의 구조와 지배 담론이 변화함을 의미한다는 것이다. 이러한 국가-사회적 관계가 재편되는 시점을 중대 기점(critical junctures)이라 하고, 역사적 제도주의 연구에서는 보통 이러한 기점의 사회적 맥락에 대한 설명을 증시한다.

우리나라 사회복지 제도나 정책을 역사적 제도주의 관점에 입각해서 설명하려는 시도들은 다수 있어 왔다. 한국 사회에서 사회복지 공급의 전반이 정치적 담론에 의한 패러다임과 역사적 제도 맥락에

의거한 경로 제약을 받아왔다는 연구들이나(정무권, 1996; 김명희, 2007; 권기창, 2012), 한국의 제도화된 사회복지 서비스 현상의 쟁점들은 역사적 맥락을 통해 유용하게 설명될 수 있다는 연구들에서 적용되어 왔다(김영중, 2014a).

개념사(conceptual history)란 언어와 정치사회적 실재의 상호 영향을 전제로 이들이 역사적으로 어떻게 얽혀 있는지를 탐구하는 역사의미론의 한 분야다(나인호, 2011). 여기에서 언어적 기호(記號)로서의 개념이란 다양한 맥락에서 반복되어온 의미의 역사성을 내장하고 있는 유전자와도 같은 것으로 본다(허수, 2011). 그러한 기호가 사회적으로 창출, 지속되어오는 과정을 통해 미셸 푸코(M. Foucault)식의 정치 담론의 지배적인 권력과의 관계에 대한 설명이 가능해진다. '개념의 사용과 정의에서 의미론적인 변화를 살펴보는 것은 사회의 구조적 변화를 분석하는데 유용'하다는 것이다(정근식·주윤정, 2013: 7).

우리나라에서 사회복지의 개념은 그 자체로서 역사의미론의 충분한 연구 대상으로 간주될 수 있다. 언어적 기호로서의 '사회복지'란 개념은 화용론(pragmatics)의 관점에서 보자면, 그것을 사용하는 자 혹은 지배권력의 지배적인 담론으로서의 의미를 내장하고 있다. 그러므로 사회복지 전달체계의 역사적 경과를 설명하기 위해서는 '사회복지' 용법에 의한 담론의 정체가 역사적 맥락을 통해 파악되어야 할 필요가 있는 것이다.

본 연구에서 '사회복지'의 어휘적 기호의 용법은 법제와 정책 자료들을 중심으로 하는 역사적 문헌을 활용해서 분석한다. 이들 역사 자료는 특정 시점의 사회가 드러내는 제도적 실체를 실증적으로 파악하는데 유용하다(Doron et al., 2008). 역사적 문헌연구 방법에서는 문헌에 내포된 주관적 관점이나 편향을 확인하고 배제해 내는 노력이 중시된다. 사회복지 전달체계에 관한 각종 정책 보고서나 연구물, 보도 자료들에도 작성자의 의도나 편향이 다분히 잠재되어 있다.<sup>1)</sup> 이들로부터 객관화된 사실 단위들을 추출해내고 이를 맥락적으로 재구성하는 과정에는 정보화·지식화의 기술이 준용된다.<sup>2)</sup>

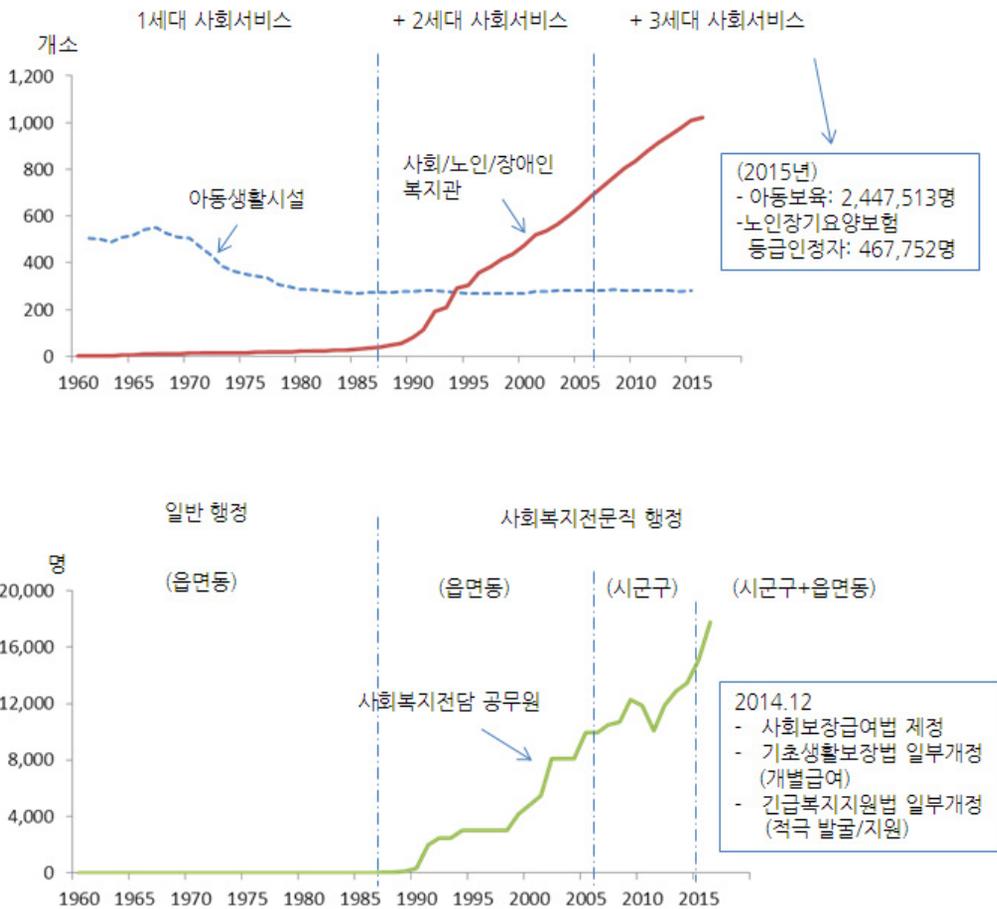
## 2) 사회복지 전달체계의 역사적 자료와 시기

사회복지 전달체계란 일반적 의미로는 사회복지에 관한 정책적 내용물이 전달되는 과정에 존재하는 조직과 인력들의 연결 체계를 뜻하는 것이다. 우리나라에서 '사회복지'라는 어휘를 사용해서 다루어져왔던 조직이나 인력에 관한 전달체계의 제도적 자료들은 결과적으로 <그림 1>과 같이 배열될 수 있다. 이는 사회(복지)서비스 시설에 관한 동향 자료와 공공 부문의 사회복지전담 공무원 수의 동향

1) 관점의 편향성에서 보자면 정부 정책의 입안이나 보도 자료에서 제시되는 배경이나 기대 효과 등으로 묘사된 '사실'들이 오히려 주관적이거나 의도적인 왜곡을 포함하기 쉽다. 예를 들어, '송파 세모녀 사건'이 '읍면동 복지허브화'와 '사회복지직공무원의 충원' 정책의 배경이 되었다는 이야기 등의 경우가 그렇다.

2) 정보화는 탈맥락화된 사실 단위를 추출해내는 것이고, 지식화는 그러한 사실 단위들에 근거해서 이를 재맥락화하는 과정을 뜻한다(서이중, 1998). 지식화에도 연구자의 관점이 작용하지만, 적어도 비판적인 대안 설명이 가능하도록 경험적인 근거를 정보화된 사실 단위들으로써 제시한다는 점에서 단순히 주관적인 것과 다르다.

자료를 각기 추세로서 나타내 보인 것이다. 본 연구는 이 같은 두 가지 자료 배열에서 발견되는 패턴의 유사성에 근거해서 우리나라 '사회복지' 전달체계를 하나의 담론적 실체에 의거한 역사적 작용으로 설명한다. 이들을 민간 부문의 사회복지서비스와 공공 부문의 공공부조에 대한 전달체계로서 쉽게 구분하지 못하는 것은 역사적 경로에서 이들이 하나의 담론 하에서 뒤섞인 이슈들을 공유해 왔기 때문이다.



〈그림 1〉 사회복지 전달체계의 핵심 조직과 인력의 경로상 변화

〈그림 1〉에서 상단 그래프는 사회(복지)서비스의 전달체계에 대한 변화 경로를 조직체(시설)들의 수로 나타낸 것이다. 여기에서 점선은 1세대 사회(복지)서비스를 대표하는 아동생활시설(이전에는 '고아원'으로 불림)의 설치 수를 나타낸 것이다. 실선은 2세대 이용시설 사회(복지)서비스를 대표하는 사회복지관과 노인복지관, 장애인복지관의 합계 수를 나타낸다. 〈표 1〉의 자료에 사회복지관 설치 수의 추세가 나타나 있는데, 이를 통해 1980년대를 전후해서 1세대 사회복지서비스가 정체기에 들면서 2세

대 사회복지서비스 조직들의 수가 증가하는 것을 알 수 있다. 3세대 사회복지서비스는 일명 바우처 방식의 사회복지서비스로서, 이는 이용자 중심의 공급 방식을 취하므로 그 경로가 시설 수의 지표로 표현되지 않고 <그림 1> 그래프의 박스에서 이용자의 수로 제시된다.

<그림 1>의 자료 배열에서 우리나라 사회복지서비스 전달체계의 경로에 대한 분기점이 찾아진다. 여기에서 분기점은 크게 3개로 확인되는데, 이는 사회복지서비스의 공급 방식별 차이에 따른 세대별 구분 시기에도 대개 일치한다(김영중, 2012). 1세대 수용시설 위주의 서비스 개념으로부터 구분되는 '사회복지' 용법이 출현하는 1961년 기점, 사회복지관 사업으로 대표되는 2세대 이용시설 서비스들의 제도적 확장이 현실화되었던 1987년 기점, 그리고 3세대 바우처 방식의 보편적 사회복지서비스들이 등장하는 2006년 기점이 그것들이다.

우리나라에서 현재까지 사회복지서비스 전달체계의 역사적 경로는 세대별 적층 구조로 확인된 바 있다(김영중·김은정, 2013; 김영중, 2015). 공급 경로의 분기가 기존의 방식들을 대체하는 것이 아니라 누적되는 층을 쌓는 양상으로 이루어졌다는 것이다. 그러므로 이것을 국가사회적 정치 담론의 변화로 유발된 패러다임 교체의 중대 분기점들이라 보기는 어렵다. 그보다는 일정한 지배 담론 하에서의 내적 변용에 관한 분기점들로서 파악되는 것이 적절하다. 3가지 세대의 사회복지서비스 공급 원리와 방식이 혼재된 적층 상태가 전달체계 혹은 그것을 지배하는 담론에 대해 어떤 누적된 긴장과 갈등의 요소를 제기하는지가 설명될 필요가 있다.

<그림 1>의 하단 그래프는 사회복지전담공무원의 정원 수에 관한 자료의 배열을 나타낸다. <표 1>은 1990년대 이후의 정원 변화와 해당 시기의 유관 사건 및 상황을 연결시켜 놓은 것이다. <그림 1>의 그래프에서 보자면 하나의 중대 기점이 발견되는데, 1987년이 그에 해당한다. 이 때 최초로 사회복지전문요원이라는 명칭의 사회복지직 공무원이 채용되어 배치되었고, 그 이래 우리나라 공공 부문의 '사회복지' 전달체계의 경로는 이들 전문직 인력의 확장 경로와도 마찬가지로 되어왔다. 이 경로는 일반 행정 조직 구조에 '안치된' 사회복지전문직 공무원이라는 특성을 현재까지도 일관적으로 유지해오고 있다.<sup>3)</sup> 그로 인해 공공 부문에서 사회복지 전달체계에 대한 주요 이슈들도 대부분 이 특성에 대한 문제나 대안 제시의 수준에서 벗어나지 못했다.<sup>4)</sup>

3) 조직에 '안치된(nested)' 전문직이란 전통적인 전문직을 구성하는 요건인 '전문 기술에 근거한 자율적 규제'의 논리가 조직적 통제의 논리에 일정 부분 구속될 수밖에 없는 상황을 나타내는 것이다(Noordegraaf, 2007).

4) 우리나라 공공부조 전달체계가 일반행정의 조직 구조 하에서 사회복지 전문직 인력을 배치하는데 따른 오작동의 문제를 가진다는 지적들이 제기되어 왔다. '전형적인 관료제 구조 속에서 사회복지라는 휴먼서비스를 제공한다는 것은 이질적인 두 질서의 공존이며, 이로 인해 필연적으로 충돌과 갈등이 발생'한다는 것이다(이철주·한승주, 2014).

〈표 1〉 사회복지 전달체계의 구성 변화와 유관 상황

연도	사회복지관 (설치개소)	사회복지직 공무원(정원)	유관 사건/상황
1990	88	200	- 영세민 등 소외계층 지원 강화대책회의
1995 -	297	3,000	- 보건복지사무소 시범 운영
1997	329	3,000	- IMF 경제위기
2000	348	4,800	- 국민기초생활보장제도 실시 / 장애인제도 확대
2002	360	8,090	- 부녀아동상담원(890명) 사회복지직 전환
2004 -	379	8,105	- 사회복지사무소 시범사업
2005	391	9,920	- 2014년 '대구 영아 아사사건' - 「긴급복지지원법」 제정 / 분권교부세 시행
2006	397	9,920	- 2005년 분권교부세 시행 - 주민생활지원서비스(8대서비스) 전달체계 개편 - 복지업무에 대한 행정직 협업체제 - 바우처 사회서비스 사업 시행 (35만명)
2008	414	10,706	- 희망복지 전달체계 개편 방안 (통합사례관리/ 서비스 연계 / 급여·서비스 통합제공)
2009	419	12,270	- 사회복지통합관리망 / 희망복지지원단 설치
2012 -	436	11,890	- 2015년까지 사회복지담당 공무원 확충 (전문직 5,200명 + 행정직 1,800명)
2014	442	13,430	- 2013년 사회복지직공무원 자살사건 이슈 - 2014.2. 송파세모녀 자살사건 이슈 - 2014.12. 국민기초생활보장법 개정 (개별 급여) 긴급복지지원법 개정 (선정기준 완화) 사회보장급여법 제정 ('보장' 용법)
2015 -	452	15,099	- 2014년 '읍면동 허브화' 사업 실시 - 「사회보장급여법」에 기준한 사회보장 전달체계 - 2017년까지 사회복지담당 공무원 확충 (4,800명)
2016.10		17,741	

자료: 보건복지통계연보 / 한국사회복지행정연구회 내부자료 / 보건복지부보도자료(2015)

1987년의 중대 기점을 제외하고는 공공부조의 전달체계를 사회서비스 분야와 같이 뚜렷한 공급 방식에 의한 차이로서 구분할 근거는 찾기 어렵다. 다만 전달체계의 내적 변용 차원에서 보자면, 1961년의 '사회복지' 담론의 형성 기점을 포함해서 2006년과 2015년을 내부 분기점으로 설정해볼 수 있다.

2006년 기점은 이전까지 읍면동사무소에 배치되어 공공부조 대상의 개별사례를 통합적인 방식으로 수행해 왔던 사회복지직 공무원들이 대거 시군구로 이동하면서 나타났던 변화를 기준으로 한다. 이 시기는 전달체계에 바우처 사회서비스를 비롯한 업무들이 덧붙고, 복지분권으로 인한 지자체 자체의 복지 기획과 서비스 연계 체계에 대한 업무가 증가하는 때이다. 이에 대응하는 과정에서 기존의 사회복지전문직 인력의 업무 수행 방식이 개별사례에 대한 통합적 접근에서부터 관료제적 효율성 논리에 의거한 업무분장의 체계적 접근으로 바뀌게 된 것이다. 비록 내적 변용의 차원이기는 하지만, 2006년

기점의 이 사건을 하나의 분기점으로 설명해볼 필요는 있다.

2015년 기점은 공공부문 사회복지 전달체계의 내적 변용이라는 측면에서는 2006년 분기 이후의 파생 경로로 간주되지만, 한편으로는 1960년대 이래 지속되어온 ‘사회복지’ 용법의 담론 자체에 대한 의문을 제기하는 중대 분기점의 가능성도 있는 것이다. 이를 내적 파생 경로라고 보는 이유는 2014년 말에 이루어진 「국민기초생활보장법」의 개별급여 전환, 「긴급복지지원법」 개정으로 인한 지원 대상의 확대, 읍면동 복지허브화 사업 등과 같은 제도적 변화들이 공공부문 사회복지 전달체계의 인적 자원의 확대나 배치 구조의 변화를 유발했던 것 때문이다. 한편 이를 사회복지 전달체계의 담론 자체에 대한 위기의 기점으로 볼 수 있는 이유는 2012년 시행 「사회서비스이용권법」과 2014년 제정 「사회보장급여법」 등에서 보듯이, 이제까지 유지되어왔던 ‘사회복지’ 용법의 이탈이 이 시기를 기점으로 본격화되기 때문이다.

### 3. ‘사회복지’ 용법의 전달체계

사회복지 전달체계를 ‘사회복지’ 용법의 담론이 실제적으로 구현되는 조직과 인력의 체계로서 간주한다면, 세 가지 측면에서 그 경과를 설명할 수 있다. 첫째, 이러한 담론과 체계가 형성된 역사적 맥락이다. 이는 현재까지도 유지되는 사회복지 전달체계의 원형적인 구성을 밝히는 것이다. 둘째, 형성 이후의 경로에 관한 것으로, 이는 경로의존적 변화의 관점에서 다루어진다. 셋째, 현재 사회복지 전달체계가 당면한 현안 쟁점들을 담론과의 연관을 통해 설명하는 것이다.

#### 1) 형성: 1961년 / 1970년 / 1987년

우리나라에서 현재까지도 이어지는 사회복지 전달체계의 원형이 형성되었던 시기는 세 가지 기점으로 구분된다. 하나는 ‘사회복지’라는 어휘를 기호로 하는 담론이 전달체계의 제도에 최초로 등장했던 시기로서, 1961년 「생활보호법」의 제정이 그 기점이다. 1970년의 「사회복지사업법」 제정은 그러한 담론의 전달체계가 제도적 개념으로 본격화되는 기점이고, 1987년의 ‘사회복지관 사업 확대’와 ‘사회복지전담요원 배치’에 관한 정책적 결정은 이 후 전개되는 사회복지 전달체계의 내용적 경로를 확정하는 사건의 기점으로 간주된다. 앞서 <그림 1>에서 보듯이 1987년 이후로 ‘사회복지’ 용법의 전달체계의 핵심 구성은 근래에 이르기까지 단순 확장의 경로를 따라왔다.

우리나라에서 「생활보호법」은 1961.12.20일에 제정되었는데,<sup>5)</sup> 법 실시를 위한 시행령도 1969년에야 공포되는 것처럼 이 법 제정 자체는 한동안 선언적 의미를 크게 벗어나지 못했다. 사회복지 전달체계의 관점에서 1961년 「생활보호법」 제정의 의미는 이것이 ‘사회복지’의 용법을 최초로 사용했다

5) 1961년 이전에는 일제 강점기에 만들어진 ‘조선구호령(1944년 제정)’에 의거해서 생활보호에 관한 정부 업무의 근거를 가져왔다. 이 법 부칙 ‘단기 4277년 3월 제령 제12호 조선구호령은 본법 시행일에 이를 폐지한다’에서 이를 확인할 수 있다.

는 점에 있다. 이 법 제1조(목적)에 '본법은 노령, 질병 기타 근로능력의 상실로 인하여 생활유지의 능력이 없는 자등에 대한 보호와 그 방법을 규정하여 사회복지의 향상에 기여함을 목적으로 한다'로 되어 있다. 당시 헌법을 포함하는 우리나라 모든 법제에서 '사회복지'라는 용어가 쓰인 것은 이 때가 최초인데, 그것이 무엇을 상징하는 기호로서 어떤 맥락에서 나타났는지는 특별한 설명이 요구된다.

우리나라에서 근대적 의미의 사회복지가 도입되어 제도로서 형성된 맥락은 서구 사회의 경우와는 사뭇 다르다. 서구 사회의 역사에서는 사회복지 제도의 출현이 산업화-기능주의의 맥락으로 일반화되어 설명될 수 있지만, 우리나라의 경우에는 적어도 1960년대에 이전까지는 이를 적용하기 힘들다. 그 보다는 일제 강점기 시절의 천황제적 자혜와 외국 선교사업의 자선이라는 두 가지 기원을 가진 시혜주의적 원리가 사회복지의 일반적인 개념을 형성했다고 여겨진다(정근식·주윤정, 2013). 이러한 시혜적 사회복지의 개념은 해방과 1950년 한국전쟁의 국가적 재난 시기에 발생한 대규모 구호 욕구를 외국 국가나 원조단체들로부터의 '구제'와 '자선'에 의존하게 되는 과정에서 더욱 강화되었다고 본다(주윤정, 2012).

1961년 「생활보호법」의 제정을 사회복지 전달체계에서 하나의 역사적 기점이라고 볼 수 있는 까닭은 그것이 이전까지의 시혜적 개념의 사회복지 패러다임과는 차별되는 경로를 표방했다는 점에 있다. 비록 법 제정이후로도 한동안은 명목적인 선언에 불과했고 단지 '사회복지'라는 용어의 등장에 불과하지만, 이를 통해 표방되는 시혜와는 뚜렷이 구분되는 시대적 담론이 사회복지 제도에 최초로 등장하게 되었다는 점에서 이는 의미 있는 사건이 된다.

이 사건은 5.16쿠데타를 통해 집권한 군사정부(1961. 5월 ~ 1963. 12월)의 시절에 일어났다. 법에 포함된 이 용어 자체를 군사정부가 만들어냈던 것은 아니고, 이전에도 이미 '사회복지'라는 어휘의 개념에 대한 논의는 일부 학자들 사이에서 있었던 것으로 여겨진다. 다만 군사정부를 통해 대표되는 집권세력의 지배적인 정치경제적 담론이 찾으려했던 어떤 아이디어, 활동, 접근을 대표하는 것에 대한 기호로서, 이전의 다른 용어들로 대표되는 것들과는 차별되는 어떤 것으로서 이 용어가 식별되고 받아들여졌을 가능성이 있다. 그리고 그것이 「생활보호법」 제정 과정에 채택된 것으로 볼 수 있다.

1961년을 전후한 시기는 이미 외국원조단체들에 의한 단순 구호 방식의 범람과 이로 인한 폐해가 문제로 제기되고, 이에 대한 반성적 논의와 대안적 활동에 대한 노력들이 활발하게 나타나고 있던 때였다(최원규, 1998). 이러한 노력을 규정할 수 있는 새로운 아이디어와 개념에 대한 모색도 이루어지고 있었다. 여기에 당시 외국의 물자 원조가 대규모로 진행된 만큼이나 인적 및 지식적 교류도 함께 이루어지고 있었는데, 이를 통해 들어온 '사회복지'와 '사회보장'이라는 용어의 개념들이 적극적으로 받아들여졌던 것으로 여겨진다. 특히 1950년대 말부터 1960년대 초반 사이에 학자와 관료들을 중심으로 관련 논의가 활발하게 이루어졌다고 보고된다(정근식·주윤정, 2013).

이 시기에 '사회복지'는 '사회보장'과는 다른 의미의 담론을 함유하는 기호로 분화되는 징후가 나타난다.<sup>6)</sup> 당시 쿠데타를 주도한 군부 엘리트들의 기본적인 세계관은 국가를 통해 경제발전을 이룩하자

6) 이 두 개념의 차이는 명확하지 않지만, 분리의 시원이 이 시기라고 여겨진다. 1980년 개정 헌법 이후부터는 현재(1987년 개정, 34조 1항)까지도 '국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다'로 된 바에 따라, 헌법 차원에서부터 개념 간 차이에 대한 논란이 지속되고 있다. 1962년 개정

는 '보수적 중상주의(mercantalist) 이데올로기'에 기반했다(정무권, 1996: 347). 이와 같은 발전주의적 생산레짐은 사회정책에 대한 국가의 최소개입주의 담론을 형성했으며, 그 영향에서 사회정책은 국가의 개입과 책임을 전제로 하는 '사회보장'의 개념으로 수용되기가 어려웠을 것이다.<sup>7)</sup> 명목적으로는 받아들여졌더라도 제도적 기제에서는 주변화와 중속화를 경험할 수 밖에 없었다(양재진, 2008).

당시 군부 지배계급의 이데올로기는 냉전 상황에 대한 인식에 기반했으며, 이것이 또한 '사회복지' 용법의 담론을 선호하게 했다는 정황도 나타난다. 1965년 카바(KAVA) 연차회의 박정희대통령 축사에서 그러한 담론의 논리적 구성이 적절히 드러나 있다. "… 오늘날 복지국가의 건설을 서두르고 있는 선진자유국가들은 이 사회복지사업에 관한 한 이미 많은 성과를 거두고 있는 것이 사실입니다. 그러나 사회복지사업에 투입해야 할 많은 자원을 대공투쟁을 위한 국방비에 충당해야 하는 고애(苦哀)를 안고 있는 우리로서는 … 우방의 도움을 필요로 했던 것입니다."(카바40년사편찬위, 1995: 102-103).<sup>8)</sup> 남북의 군사적 대치와 같은 냉전 상황이 국가적 책무를 강조하는 사회보장의 담론을 회피하게 만드는 구실이 되었고, 그로 인해 대안적 담론에 대한 모색이 의도적으로 이루어졌을 것이라는 추정이 가능하다.

이 시기에 '사회복지'라는 낱말 자체는 일본에서부터 차용해왔다는 것을 부인하기는 어렵다. 일본은 전쟁 중이던 1935년에 입법했던 「社會事業法(사회사업법)」을 대체하는 의미로 1951년에 「社會福祉事業法(사회복지사업법)」을 제정했던 바 있다. 적어도 일본에서는 '사회사업'이라는 용어가 전후 일본사회에서 민간에 대한 전시 동원 체제에 대한 부정적인 뉘앙스가 있었고, 이를 대체하는 차원에서 공적 책임 부분(복지사무소 등)을 강조하는 새로운 개념의 식별 기호로 '사회복지' 사업이라는 용어를 썼던 것으로 여겨진다.

일본은 「生活保護法(생활보호법)」을 1950년에 제정하고, 뒤이어 1951년에 그 전달체계를 구성하는 조직체와 인력을 규정하는 「社會福祉事業法」을 만들었다. 이는 「生活保護法」을 비롯해서 「兒童福祉法(아동복지법, 1945년)」과 「身體障害者福祉法(신체장애자복지법, 1949년)」이라는 '사회복지'의 3대 정책 제도에 근거한 급여를 전달하는 사업 방법에 관한 법이었던 것이다. 조직체로는 공공에 의한 '복지사무소'와 민간에 의한 '사회복지법인'을 규정했고, 인력은 '사회복지주사'와 '민생위원'을 주축으로 했다.<sup>9)</sup> 우리나라에서는 「사회복지사업법」이라는 전달체계의 법제는 1970년에야 만들어지

---

헌법에서는 '국가는 사회보장의 증진에 노력하여야 한다'고 되어 있었다. 80년 헌법 이후의 '사회보장-사회복지'의 용법은 미군정 당국의 영향을 받아 제정된 일본국 헌법(1946년) 제25조 '국가는 모든 생활부분에 대해 사회복지, 사회보장 및 공중위생의 향상과 증진에 노력하지 않으면 안된다'의 영향과 무관하지 않다는 추측도 있다(정영훈, 2015).

- 7) 이러한 영향은 현재까지도 지속되고 있으며, 사회복지 전달체계에 대해 재정은 기획재정부, 조직은 행정자치부의 통제 하에 종속되게 만들어 사회복지 전달체계 자체의 원리에서 합리적 개선책을 추구하기 어렵게 하는 원인으로 작용하고 있다는 설명도 있다(유현중, 2013).
- 8) KAVA란 Korean Association of Voluntary Agencies의 약자로서, 당시 우리나라의 사회복지서비스(공공부조 포함) 사업에 필요한 대부분 자원을 제공하고 있던 외국인조단체들의 연합회 명칭이다.
- 9) 사회복지주사(社會福祉主事) 제도는 1950년대 일본 '복지사무소'에 근무하는 공무원들에게 일정 과목의 교육을 이수하도록 해서 사회복지 업무의 전문성을 갖추도록 하자는 취지에서 만들어졌는데, 현재까지도 3과목만 간단히 이수하면 된다는 '3과목 주사'라는 비판을 받는 등으로 전문적 실효성을 띠지는 못하고 있다(모토다 히로키(元田宏樹), 2014).

므로, 1961년 「생활보호법」에 '사회복지의 향상에 기여'하고자 한다는 일본 「社會福祉事業法」식의 취지와 용법이 반영된 것으로 볼 수도 있다.

비록 일본식 한자 조어(造語)를 차용해왔더라도, 개념사적 관점에서 보자면 '사회복지'라는 용법이 우리나라에서는 고유한 역사적 맥락에서의 담론과 결부된 것이어야 한다. 이 용어를 차용하려 했던 것도 당시의 시대적 상황과 요구에 부합된 것으로 판단했던 주체의 작용이 있었기 때문일 것이다. 당시 '사회복지'라는 어휘의 채택은 새롭기도 했지만, 국가의 지배적 담론이 방향을 함축할 수 있는 '어떤' 것으로 여겨졌기 때문에 가능했을 것이다.

이 시기 군사정부가 1950년대 이래 지속되던 외원과 민간 시설에 의한 단순 구제 일변도 사업들에 대해 의문을 제기하고, 한편으로 대안적 방향을 모색했었다는 정황이 있다(성민선, 2010; 최원규, 1998). 당시 국제연합 등에서 주도하던 사회개발(social development) 접근이 외원 구호기관들이나 국제단체, 정부 기구 등의 다양한 경로로 유입되면서, 군부 지배세력이 이를 국가 경제발전을 위한 필수 조건으로 여겨 권장했던 바가 있다(정근식·주윤정, 2013: 28). 그로 인해 1960년대 이후 새롭게 형성되던 '사회복지' 담론에 사회개발의 이념적 접근이 결합되어 나타나게 되었다고 본다(김영중, 2015).

1960년을 전후한 시기 '사회복지' 용법을 둘러싼 이러한 발전 정황이 대표적으로 드러난 사건은 1963년에 목포사회복지관이라는 명칭의 시설 설치에서였다.<sup>10)</sup> 이는 우리나라 고유의 (종합)사회복지관이라는 조직체의 원형 형성으로 여겨진다. 이 시설의 창립을 주도한 USC는 한참 후까지도 이를 목포 'Social Service Center'라고 표기했는데,<sup>11)</sup> 이를 우리말 명칭으로는 '사회복지관'이라고 했고 그것이 지속되었다는 것은 결코 우연이나 편의적 용법에 의한 결과라고 볼 수 없다(김영중, 2015). 이는 목포사회복지관의 설치와 초대 관장을 맡았던 김만두의 증언에서도 적절히 드러난다.

김만두는 이 새로운 시설에 대한 우리말 명칭을 고심하다가 “당시 혁명 정부 때 보건복지부 장관 ... 이 국제대회에 갔다가 사회복지라는 용어를 배워왔다. (그의) 이야기길 들으니 지금 하고 있는 이 사업이 딱 사회복지라는 생각이 들었다”고 기억한다.<sup>12)</sup> 이 때 '지금 하고 있는 이 사업'이란, 목포시라는 공공과 노한협회(외원단체) 및 케이스워크 전문가 집단이라는 민간이 함께 수행하는 사업, 단순 구호가 아닌 예방/치료의 전문적인 사업, 지역사회개발과 자조/자립 접근이 가미된 사업이라는 특성을 뜻했다(김영중, 2015).

이처럼 1960년 전후로 형성된 '사회보장'과는 차별되는 담론을 나타내는 기호로서의 '사회복지' 용법은 이후 사회적으로 폭넓게 수용되었다. 민간 사회사업 기관들의 모임인 '한국사회사업연합회(1952

10) 목포사회복지관이라는 명칭이 등장하고 사용되기 시작한 시점은 1963년에서 1964년 사이의 일이었을 것으로 추정되지만, 등기로 기록된 시점은 개소일(1964.11.16.)이다.

11) USC(유니테리언 서비스 캐나다)는 로타 히치마노바(Dr. Lotta Hitchmanova) 박사가 이끌었던 한국의 외원단체 중 하나인데, 지역사회복지의 관점에서 사회복지관 사업에 대한 관심과 기여가 컸던 것으로 평가된다(성민선, 2010).

12) [http://jungbu.welfare.net/bbs/board.php?bo\\_table=elder&wr\\_id=9](http://jungbu.welfare.net/bbs/board.php?bo_table=elder&wr_id=9) (사회복지사역사정보, 사회복지사중부정보넷, 원로역사증언, 김만두). 40건의 일에 대한 인터뷰였으므로, '보건복지부' 등의 용어를 쓴다. 인터뷰의 맥락에서 '이 사업'이란 수용시설 사업이 아닌 '지역복지/사회개발/전문치료'의 새로운 방향의 사업을 의미했던 것이었다. 그가 말하는 장관은 군의관 출신의 정희섭으로, 박정희의 신임을 얻어 군사정부 시절 내내 보건사회부 장관을 했다.

년 결성)'가 1961년에 이미 '한국사회복지사업연합회'라는 명칭으로 바뀌었다.<sup>13)</sup> 1962. 12월에 제정된 보건사회부의 「외원조정방침」에서도 “정치성 없는 국민보건, 후생, 원호, 교육과학, 기술, 예술 및 기타 사회복지를 목적으로 하는 …”으로 적으면서, 후생이나 원호와 구분되는 어떤 것을 지칭하는데 '사회복지'를 쓴다. KAVA도 1960년 즈음에는 분과위원회들의 명칭에서 '구호' '보건' '지역개발 및 협동' 분과들과는 별개로 '사회복지' 분과를 운영했었다(카바40년사편찬위, 1995).

당시 '복지' 혹은 '사회복지' 용법은 몇 가지 새로운 의미를 표상하는 담론의 성격을 갖추게 되었다.<sup>14)</sup> 첫째, 사회사업과는 다른 어떤 것이다. 초기 외원과의 밀착에서 형성되었던 민간의 단순 구호배급이나 자선 혹은 수용시설 운영 등과 결부된 부정적 이미지와 차별되는 어떤 것을 상징한다. 둘째, 자조/자립이나 예방/치료, 지역사회개발 등의 새로운 접근과 관련해서 전문성이 필요한 것이다. 셋째, 그러한 방향이 정부의 역할과 공역되는 부분이 있으므로 민간에 대한 공공의 지원이 필요한 것이다. 넷째, 그럼에도 공공이나 국가가 주도하는 사회보장의 개념과는 다른 것이다.<sup>15)</sup>

'사회복지'란 '사회보장'이 규정하는 사회보험과 공공부조와는 차별되는 것으로, 빈곤과 결부된 문제를 자선이 아니라 민간과 공공의 공역을 통한 자조와 개발, 예방과 치료에 관한 전문적 서비스 접근으로 해결해가는 어떤 것이었다. 이를 '사회복지서비스' 혹은 '사회복지사업'이라고 했으며, 1980년대 이전까지는 정부의 역할 방기로 인해 생계보호와 같은 공공부조 제도의 기본적인 기능조차도 여기에 내포되어 있었다. 1960년대 후반에 들어오면 이러한 사회복지사업이라는 용법은 학계와 교육계에서도 널리 사용되고 있다.

이후로 이 같은 '사회복지'의 용법은 단순히 수사적 의미를 넘어서서 제도적 측면에서 다양한 방식으로 적용된다. 1970년에는 이전까지 형성되어오던 '사회복지' 용법의 담론이 「사회복지사업법」 제정을 통해 전달체계에 관한 제도로서 드러나게 된다. 이 법은 명칭에서부터 일본 「社會福祉事業法」을 참고한 정황이 역력한데, 그럼에도 당시 발전주의 레짐의 국가최소개입주의 영향 하에서 '복지사무소'와 '사회복지주사'와 같은 공공의 책임 부분은 대거 생략한 것이다. 단지 공공 부문이 사회복지법인이라는 민간의 사회복지조직을 전문적 영역으로 묶고 규제하는 방식에 관한 것을 전달체계의 기본 골자로 삼았다.

「생활보호법」에서 공공부조의 성격이 강조되기 시작한 것은 1980년대에 접어들면서부터였다. 이전까지는 민간 조직 주도의 사회복지서비스가 공공부조를 떠안고 있는 것과 마찬가지로였다. 아동생활(수용)시설 등을 비롯한 각종 수용시설이 중심이 되어서, 빈곤자들에 대한 생활보호를 상당 부분 외원에 의존해서 해결해 왔다. 생활보호를 위한 사회복지사업은 그것을 굳이 사회복지서비스 혹은 공공

13) 이는 1970년에는 '한국사회복지협의회'로 다시 개칭하고, 1983년 「사회복지사업법」의 개정에서 법정단체로 규정된다.

14) 일반적으로 '복지'는 두 가지 용법으로 사용된다. 하나는 추상적인 상태를 정의하는 용어로서, 예를 들어 '국민의 복지 향상'등으로 쓰인다. 다른 하나는 '사회복지'의 줄임말로써 쓰이는 것이다. 이 때 '복지'는 '사회적' 방식을 강하게 내포하는 것이다.

15) 1963년 제정된 「사회보장에 관한 법률」은 비록 명목상으로는 존재했던 법이기는 하지만, 여기에서 '사회보험'과 '공공부조'를 사회보장이라 규정한다. 이는 당시 '사회보장'과 다른 용법의 담론을 형성하던 '사회복지'의 개념에서 보자면, 수용시설 사업이 '사회보장'의 '공공부조'에 해당되는지에 대한 구분이 모호하다.

부조로서의 구분 없이 민간 법인의 수용시설들에 대한 규제와 관리에 기반한 전달체계에 의존해 왔던 것이다.

1980년대에 이르면 이미 사회복지서비스에 대한 외원의 지원 비중이 축소되면서 이를 정부 보조로 대체할 필요성이 제기되고 있었다. 공공부조에 대한 정부 지원의 확대가 이루어지면서 개념의 전환이 일어나게 된다. 이전까지 자선적 구호나 서비스의 대상자가 공공부조 대상자로서의 성격을 강화하게 된 것이다. 이 과정에서 사회복지서비스와 공공부조의 개념적 분리가 현실화되기 시작한다. 차츰 공공부조의 틀에 사회복지서비스(1, 2세대)가 보완적 역할로서 귀속되는 경향이 이 시기에서 비롯된다. 이러한 현상은 사회복지시설들에 대한 정부 지원의 비중이 커질수록 더욱 뚜렷하게 나타난다.

1980년대는 우리나라의 정치사회적 변혁이 나타났던 시기다. 비록 국가지배기구에서 선경제-후복지 패러다임의 포기를 뜻하는 제도적 변화가 나타나는 정도는 아니었지만, 적어도 사회복지의 확대에 대한 압력은 크게 증가했었다. 이 시기에 일어난 사회 정의, 빈부격차 해소, 생존권 보장 등과 같은 사회적 슬로건들은 이를 담을 수 있는 정책적 변화를 필요로 했고, 그럼에도 그것은 적어도 지배집단의 국가최소개입주의 패러다임을 넘어서지는 않을 정도여야만 했다. 이때 '사회보장'과 일정하게 차별되는 담론으로 성장해 왔던 '사회복지' 용법이 전달체계의 정책 현장에 대대적으로 수용되는 전기가 마련된다.

1982년에는 「생활보호법」이 1961년 제정된 이래 처음으로 개정되는데, 이 때 생활보호의 내용과 방법을 구체적으로 정비하고 자활 사업을 명시하는 등으로 전달체계에서 전문성 개입의 필요성을 포함시킨다. 사회복지서비스 관련법들도 확대되는데, 1981년에 「아동복지법(1961년 제정)」을 전면 개정하여 「아동복지법」으로 대체하고 「노인복지법」과 「심신장애자복지법」을 새롭게 제정하는 입법이 이루어진다. 1983년에는 「사회복지사업법」 역시 1970년 제정 이래 처음으로 개정되는데, 제2조의2(복지증진의 책임)을 신설해서 '국가와 지방자치단체는 사회복지를 증진할 책임을 진다'라는 공공부문의 책임을 비로소 명문화한다. 이 법 개정에서는 또한 이제까지의 '사회복지사업종사자'에 대한 규정을 '사회복지사'라는 전문성이 강화된 요건으로 바꾼다.

전달체계의 관점에서는 1980년대 초 '사회복지' 담론의 확장 기조가 제도화된 정책으로 가시화된 기점을 1987년으로 본다. 1981년의 [제5차경제사회발전5개년계획]<sup>16)</sup>에서부터 1983년의 [KDI수정계획연구],<sup>17)</sup> 1986년 정부의 [국민복지증진대책]<sup>18)</sup> 등을 통해 꾸준히 '사회복지' 용법은 도시영세민 등의 저소득층에 대한 대책과 연결되는 정책 개념으로 정착되어 왔다. 이에 기반해서 [제6차경제사회발

16) [제5차경제사회발전5개년계획-보건사회부문실천계획(1981.9, 보건사회부)]에서는 '사회복지사업의 제도적 증진'을 명기하고, 사회복지서비스의 확충과 전문성 강화, '사회복지사무소'시범 설치, 지역사회종합사회복관 설치에 관한 안들이 제시된다.

17) [KDI 제5차경제사회발전5개년계획 수정과제연구(1983)]에서는 '생활보호사업'의 합리적 전달체계의 미비로 인한 형평성과 불편, 자활의 미흡 문제 등을 제기하고, 공공부조 전달체계의 확립과 전달요원배치방안을 제시한다.

18) [경제기획원·보건사회부·노동부 국민복지증진대책(1986.9)]에서는 사회복지제도의 확충과 도시저소득층 생활 향상을 위해 사회복지제도의 지원행정체계의 개선이 필요함을 강조하면서, '영세민 선정 절차상의 불만소지 해소'를 위해 영세민 밀집지역(96개소)의 동사무소에 복지전문요원을 배치하고, 사회복지관증설을 86년 27개소에서 91년 84개소로 추진한다는 것이 포함되었다.

전5개년계획(1987-1991)]은 '생활보호대상자에 대한 지원행정체계'의 개선을 위해 '영세민 밀집주거지역의 일선행정기관에 복지전문요원을 배치하고, 사회복지관을 증설하여 영세민에 대한 복지서비스를 확대'한다는 정책을 내놓게 된 것이다.<sup>19)</sup>

그 결과, 1987년을 기점으로 '사회복지' 용법의 전달체계가 본격적으로 현실화된다. 사회복지서비스 분야에서는 이것이 '수용보호' 서비스에서부터 '재가이용' 서비스로의 주류적 성격 전환을 초래한다. 사회복지관은 그 개념적 원형이 1963년 목포사회복지관으로부터 비롯되었을 당시부터 빈곤대상에 대한 비수용을 전제로 하는 전문적 서비스와 지역사회개발, 공공과의 공역 등으로 대표되는 '사회복지' 용법의 담론을 상징하고 있었다. 이러한 담론의 기호가 당시 정치적 상황에서 정부의 빈곤 문제에 대한 노력을 이전과 차별되는 방향으로 확장 전환하는 노력에서 채용되는데, '사회복지관' 사업의 정책적 확장이 자연스런 귀결이었다. 그 결과 1987년을 전후한 시기부터 우리나라의 사회복지 전달체계에는 1961년을 기점으로 형성된 '사회복지'의 개념이 제도적으로 구현되기 시작한다. 사회복지서비스 분야에서는 이것이 이전의 수용시설 위주의 서비스 전달과는 다른 방식이 급격하게 등장하는 변곡점의 의미를 가지며, 이를 구분하기 위해 2세대 방식의 사회복지서비스의 등장이라고 한다(김영중, 2012).<sup>20)</sup>

공공 부문에서도 1987년의 기점은 의미가 크다. 일반 행정조직의 사회복지 전달체계에 사회복지전문직 공무원의 인력 투입이 시작되었기 때문이다. 이미 정부가 공공부조를 강화하기 시작한 1980년대 이후 무엇보다 조직이나 인력 차원에서 전달체계의 미비 혹은 전문성 부족의 문제가 심각하게 부각되기 시작했었다.<sup>21)</sup> 공공부조가 이전까지 수용시설 위주의 원내구호(indoor relief)에서부터 원외구호(outdoor relief)로 확장되는 과정에서 표적이 명확하지 않은 '영세민' 개념과 관련한 대상자 선정의 문제가 나타나게 된다. 또한 자활 지원이나 상담과 같은 지원 서비스가 추가되는데 따르는 업무 수행의 성격 전환도 필요하게 되었다(김이배, 2014).

1982년 「생활보호법」 개정 등을 통해 공공부조가 확대될수록 이 같은 '누구에게, 무엇을, 어떻게' 지원할지에 관련된 불명확성 문제는 더욱 커질 수밖에 없게 되었다. 이러한 문제들이 기존의 관료제적 조직 전달체계로는 감당되기 어려운 문제라는 인식도 나타나기 시작했다. 그로 인해 일본의 '복지사무소'와 같은 전문조직 모형도 일찌감치 논의되기 시작했으나, 결과적으로는 일반 행정조직의 전달체계에 '사회복지사'라는 사회복지 전문 인력을 배치하는 것으로 타협되었다. 이는 전달체계의 과제가 조직이 아닌 인력의 전문성 정도로 보완될 수 있을 것이라는 기대였다.

이 시기의 공공 부문의 전달체계에 대한 해법으로 사회복지 전문직 공무원을 채용하는 경로가 등

19) 사회복지관 양적 확장의 보다 직접적인 계기는 노태우정부가 들어서고 [제6차경제사회발전5개년계획수정계획(1988-1991)]을 마련하면서부터였다. 영세민 임대주택 건립시 사회복지관 설치를 의무화 하였으며, 불과 몇 년 뒤 1993년에 250개소가 설치 완료된다.

20) 당시 2세대 사회(복지)서비스는 사회복지관 사업이 주를 이루었다. [1989.6. 보건사회부훈령(제568호)]에서는 사회복지관을 '지역사회 내에서 일정한 시설과 전문인력을 갖추고 지역사회의 인적·물적 자원을 동원하여 지역사회복지를 중심으로 한 종합적인 사회복지사업을 수행하는 사회복지시설'로 규정했는데, 이것이 곧 2세대 사회(복지)서비스의 정체성을 대표한다.

21) 공공부조 행정의 비효율성을 지적하는 연구는 서상목(1980)에서 비롯되는데, 여기에서 소득조사(means-test)의 정태적 방식으로 인한 문제가 제기되고, 일본의 복지사무소 모형과 같은 사회복지 전문 행정체계를 갖출 필요성 등이 주장된다.

장하는 것도 이전부터의 지배적인 '사회복지' 담론의 '전문성' 기대와 맞아떨어졌기 때문이다. 이것은 1986년 정부합동으로 발표된 [국민복지증진대책]에서 뚜렷이 드러나 있다. '영세민 선정에서 부당하게 누락된 자를 위한 신청보호제도의 도입 등으로 영세민 선정절차상의 불만소지를 해소하기 위해 영세민 밀집지역(96개소)의 동사무소에 복지전문요원을 배치'한다는 것이었다. 여기에서 '사회복지'의 용법이 전문성에 대한 기대와 밀접하게 관련된 것임이 확인된다. 비록 공공부조의 영역에서 이러한 전문성이 구체적으로 무엇인지, 왜 그것이 효과적인지에 대한 의문은 여전히 불분명하지만,<sup>22)</sup> 현재까지도 '사회복지' 용법에서 전문성의 결합은 유효하게 지속되고 있다.

민간 부문에서는 일찌감치 '사회복지' 용법은 전문성의 개념에서부터 출발했던 것과 마찬가지로. 1960년을 전후한 시기에 수용시설이라는 단순 구호 사업과 차별되는 기호로서 '사회복지' 사업이 등장하는 과정부터가 그러했다. 사회복지관이라는 명칭의 사업이 당시에 이미 보다 전문적 사업이라는 전망을 업고 추구되었으며(최원규, 1998), 외부자들이 지역에서 사업을 수행하는 데는 '자선'이외에도 '전문성' 명분이 동원될 필요가 컸다는 맥락도 있다(김영중, 2015). 1987년을 기점으로 공공 부문이 사회복지 전문직 인력을 전달체계에 포함하는 결정은 민간 부문에서부터 가시화된 전문성 담론의 영향을 배제하기 어렵다. 사회복지의 전문성 개발에 영위하는 교육계와 학계는 1987년 즈음에는 이미 '사회복지' 용법을 교과목이나 학과의 명칭 전환 등에도 반영시켜두고 있었다.<sup>23)</sup>

## 2) 경로: 1992년 / 2006년 / 2015년

<그림 1>에서 보듯이 1987년 기점으로 형성된 제도화된 사회복지 담론의 전달체계가 현재까지도 큰 틀에서는 동일한 경로의 확장을 나타내고 있다. 거시사회의 정책 패러다임도 헌법(1987년 개정 제6공화국)의 지배체계 하에서 주요 변화는 없다. 이를 통해 1961년을 기점으로 형성되고 1987년을 기점으로 제도화된 우리나라 '사회복지' 담론 체제하에서의 사회복지 전달체계의 경로의존이 지속되어 왔음이 확인된다. 이러한 우리나라 사회복지 전달체계의 일관된 경로는 역으로 이를 가능케 하는 국가의 발전주의적 지배이념이 큰 틀에서 변화하지 않고 있음을 드러내는 것이기도 하다.

앞서 <그림 1>과 <표 1>에서 보는 바와 같이 1987년의 변곡점 이후 사회복지 전달체계에서 민간 부문은 2세대 사회복지서비스를 중심으로 확장하는데, 이 때 기존의 1세대 사회복지서비스(생활시설)는 소멸되는 것이 아니라 단지 확장을 멈추고 자신의 영역(생활보호 서비스가 필요한 인구 대상)의 층을

22) 미국의 공공부조와 사회복지서비스의 역사적 관계에서도 '전문성' 실체와 유효성에 대한 논란이 지속되었던 바 있다(Somers and Block, 2005).

23) "1960년대 용어 사용의 관행을 보면 사회사업은 민간 영역에서의 전문 활동으로 국한되어 사용되고, 공공 영역에서는 초기부터 사회복지행정 또는 사회복지 전담 공무원 등으로 표현하고 있었다. (이광찬)은 1976년 여름 한국사회사업학회 회장단(서울대 남세진, 이대 박보희, 숭실대 조성경)과의 미팅을 통해 이러한 생각을 토론회에서 발표하기로 하였다. 이 토론회를 통해 사회사업학과에서 사회복지학과로의 전환을 위한 위원회도 구성되었는데, 그 결과 1980년을 전후한 시기에 대부분의 대학들이 사회복지학과로 개명하게 되었다."(서울대사회복지학과50년사편찬위, 2009: 338-347).

유지한다. 2세대 이용시설 위주의 사회복지서비스는 일차적으로 지역 거주 저소득층을 위한 (종합)사회복지관을 중심으로 급격한 팽창이 이루어졌으며, 그 이후로는 장애인복지관이나 노인복지관 등과 같은 특정 인구대상을 위주로 하는 이용서비스 조직들의 확장이 활발하게 이루어진다.

공공 부문은 급속히 확장되는 공공부조와 사회복지서비스에 대응하기 위한 전달체계의 구축에 일관적으로 사회복지직 공무원의 행정 조직에의 배치 경로를 확대해왔다. 1992년에는 전달체계의 기본 규범인 「사회복지사업법」을 개정하면서 ‘복지사무전담기구의 설치(제11조)’와 ‘사회복지전담공무원(제10조)’를 명시한다. 비록 복지사무의 전담기구에 관한 규정은 이후 보건복지사무소 시범사업(1995-99), 사회복지사무소 시범사업(2004-06) 등의 근거로 활용되어왔지만, 여전히 현실화되지 못한 채로 남아있다. 대신에 공공 부문의 전달체계는 인력 측면의 전문성에 의존하는 경로의 선택만을 따라왔다. 그 결과 공공 부문에서 ‘사회복지’ 영역이 확장되면 될수록, 그 업무 부담은 그대로 사회복지직 공무원 인력에게로 귀속되게 된다. 불과 25년 만에 200명 정원의 사회복지직 공무원이 18,000명으로 60배 가까이 늘어나게 된 것도 이러한 경로의존의 결과이다.

2006년은 사회복지 전달체계에서 몇 가지 내부적 변곡 요인들이 특정될 수 있는 기점이다. 분권교부세 시행(2005년)의 영향으로 전달체계에서는 지방자치단체의 역할(복지기획 수행, 지역사회복지협의체 운영, 지역사회복지계획 수립 등)에 관한 이슈들이 본격적으로 대두된다. 「긴급복지지원법(2005년 제정)」 시행과 주민생활지원(8대)서비스 체제 개편으로 인해 현장 사회복지전담공무원의 업무 환경이 확대되고, 전달체계의 구조 조정(사회복지직의 시군구로 이동)이 이루어졌던 때이다.

이에 의거해서 공공 부문의 사회복지 전달체계 업무 프로세스가 변화하는데, 사회복지전문직 공무원들이 개별 사례를 통합적으로 관리하는 방식에서부터 시군구의 조직 차원에서 분업화되는 구조로 들어가게 된 것이다. 수급자 책정업무를 담당하는 통합조사 인력과 현장 상담 및 사례관리를 담당하는 인력들의 업무가 나누어지면서, 사회복지직의 인적 전문성에 기대왔던 전달체계의 프로세스가 조직적 분업과 효율성에 근거하는 행정 원리에 귀속되는 결과를 초래했다. 이에 대해 2009년에 행정의 효율성 강화를 위한 ‘사회복지통합관리망’을 추구하는 한편으로 ‘희망복지지원단’을 설치하여 사회복지 자원과 통합/맞춤형 사례관리라는 휴먼서비스적 전문성 전략을 보완하는 방법이 모색되었다. 2016년 현재 보건복지부와 서울 및 부산 등의 지자체에서 적극 추진 중인 읍면동 복지허브화 사업은 후자의 전략을 강화하는 목적과 보다 긴밀히 결부되어 있다.

사회복지 전달체계에서 2006년이 중요한 기점이 되는 또 다른 이유는 이 때 바우처 방식의 3세대 사회서비스가 본격적으로 확대되기 때문이다. 정부 보조금의 통제 하에서 작동되었던 1, 2 세대의 사회복지서비스 전달 방식과는 달리, 3세대 바우처 사회서비스는 공급자가 아닌 서비스 이용자를 공공 부문이 책정해서 이용권(바우처)을 제공하는 방식이다. 바우처를 가진 이용자가 시장과 유사한 상황에서 서비스 공급자를 찾아가 계약 관계로서 서비스를 받는 것이다. 이러한 방식의 3세대 사회서비스가 아동이나 노인, 장애인에 대한 돌봄서비스의 보편적 영역에서 본격적으로 확대된 것이 이 시점 즈음이다. 이로 인해 공공 부문의 전달체계에서 사회복지직 공무원의 서비스 대상자 책정 관련 업무 부담이 대폭 증가되었고, 민간 부문의 사회복지서비스 조직들에서는 정체성 위기의 논란이 발생했다. 바우처 사회서비스가 과연 ‘사회복지’서비스의 정체성에 해당하는 것인지에 대한 의문이었던 것이다(김

영중, 2014b).

2006년을 기점으로 하는 3세대 사회서비스 변곡점의 중요성은 이것이 '사회복지'라는 어휘를 사용하는 담론에 대한 본원적인 의문이 제기되는 시점이기 때문이다. 대표적으로 2007년 제정된 「노인장기요양보험법」에는 법 명칭이나 내용 어디에도 '복지' 혹은 '사회복지' 용어가 사용되지 않는다. 대신에 국민의 '삶의 질 향상'이 법의 목적 부분에 제시되어 있다. 이 법은 당연히 「사회복지사업법」의 적용 대상에도 열거되어 있지 않으므로, 사회복지 전달체계로부터 독립된 것이라 볼 수 있다.<sup>24)</sup> 또 다른 예로 「영유아보육법」은 제정 시기(1991년)에서의 경로로 인해 여전히 「사회복지사업법」에 열거는 되어있으나, 그 인력이나 조직에 관한 실천 맥락에서는 '사회복지' 담론의 적용을 이미 벗어나 있다.<sup>25)</sup> 이 외에도 장애인자립생활지원 서비스와 지역사회서비스투자사업과 관련된 제반 서비스들이 비록 이용료 책정에서는 소득검증(means-test) 방식을 적용하고 있으나, 이것이 기존의 '사회복지' 용법의 담론이 내포하는 속성들 - 빈곤문제 중심, 민관협력, 개발과 자조, 예방과 치료의 전문성 - 과 직접 연결될 고리는 강하지 않다.

새롭게 등장하거나 확장하는 사회서비스들이 기존의 사회복지 전달체계와의 관계를 설정하는 것과 관련한 개념적인 논란은 2012년 개정된 「사회보장기본법」에서 여실히 나타났다. 여기에서는 1, 2, 3세대 방식의 사회(복지)서비스를 모두 포괄해 '사회서비스'라 하고, 사회복지서비스는 사회서비스의 한 부류로서 단지 '복지' 분야에 대한 서비스로 한정하는 것으로 규정했다.<sup>26)</sup> 문제는 이로 인해 '복지'가 무엇을 뜻하는지에 대한 보다 본격적인 논란이 시작되었다. 이것이 단지 용어 사용의 기술적 측면의 문제가 아니라는 점은 분명하고, 현재도 '사회복지' 담론의 근원적인 의문과 관련한 해결되지 않은 이슈로 남겨져 있다.

「사회보장기본법」체제의 변화 영향은 여러 형태로 지속되고 있다. 2012년에는 「사회서비스이용권법(2011년 제정)」이 시행되었는데, 이는 2006년 이래 3세대 바우처 사회서비스의 내용적 확장의 경로가 1, 2세대 사회복지서비스의 전달체계 하에서 적절한 경로 형성을 이룬 조직과 인력에 대한 규제로서의 「사회복지사업법」체계의 경로를 이탈하게 되었다는 의미다. 이는 단순한 법제상에서의 구성적 변화에 그치는 것이 아니라 '사회복지' 담론 체계의 와해를 의미하는 것일 수도 있는 사건이다. 2015년은 근래에 목격되는 전달체계의 변곡점인데, 한편으로는 기존 공공 부문의 전달체계 경로가 확장되는 힘이 작용하고 또 다른 한편으로는 2006년 이래로 진행되어온 제도적 분기가 현실적인 변화로 구체화되는 사건들이 나타나는 기점이다. 단순 확장 경로의 힘은 2014년 12월말에 동시에 이루어진 몇 가지 법제상의 변화에서 기인한다. 개별급여 방식에서의 전환을 위한 「국민기초생활보장법」

24) 2015년 현재 노인장기요양보험 제도의 등급인정자는 47만명 가량으로, 적어도 이만큼이 '사회복지' 용법에서는 이탈한 것이다.

25) 2015년 현재 아동보육서비스의 대상자는 250만명 가량인데, 이를 여전히 사회복지 전달체계의 경로에 두는 데 따르는 행정 과부담의 문제가 심각하게 제기되고 있다.

26) 현행 「사회보장기본법(법13650호, 2016.1. 시행)」에서는 '사회서비스란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도'를 말한다'로 되어있다.

개정과 긴급복지지원 대상의 수급 요건 완화를 위한 「긴급복지지원법」 개정은 모두 공공 부문 전달 체계의 사회복지직 인력에 대한 업무 부담을 과증시키는 것들이었다. 이때도 현실적으로 나타난 전달 체계의 대책은 공공 부문에서의 사회복지전담 혹은 담당공무원의 확충으로 귀결되었다. 근래 사회복지직 공무원의 대폭 증원과 일반 행정직 공무원의 사회복지업무로의 담당 배치 등이 이루어진 배경이 이와 같다.

2015년 기점을 보다 근본적인 변곡점으로 볼 수 있는 까닭은 2014.12.30. 제정된 「사회보장급여법」에서 기인한다. 앞서 제정된 「사회서비스이용권법」과 함께 「사회보장급여법」이 이때 시행되는 것을 통해 공공 부문에서의 법제적 변화가 전달체계에서의 탈'사회복지' 용법을 본격화시키는 분기점으로 간주될 수 있기 때문이다. 「사회보장급여법」은 내용적으로는 기존의 「사회복지사업법」에 포괄되어 있던 사회복지 전달체계에서의 공공 부문의 책임과 역할 수행 부분을 분리해낸 것에 불과하게 보일 수도 있지만, 이것이 '사회복지' 담론과의 연관성 측면에서는 심각한 변곡을 의미하는 것일 수 있다. 이 법에서 '사회보장급여'라 함은 사회보험, 공공부조, 사회서비스(1, 2, 3 세대 모두 포함)에 따른 현금, 현물, 서비스 및 이용권까지를 포괄한다는 것이다. 이때 '사회보장'이라는 어휘를 쓰는 용법이 공공 부문의 적극적 책임에 입각한 보편적 서비스들을 포함하는 새로운 담론의 출현을 의미하는 것인지, 아니면 단지 기존 '사회복지' 경로에서의 편의적인 명목상 파생에 불과한지에 대해서는 본격적인 논의가 요청된다.

### 3) 현안 쟁점

우리나라에서 '사회복지' 용법의 담론에 근간한 전달체계가 형성되고 전개된 경로를 분석해본 결과, 현재 사회복지 전달체계와 관련된 몇 가지 현안 쟁점이 드러난다.

첫째, 「사회복지사업법」의 향후 운명과 위상에 관한 문제다. 이제껏 사회복지서비스와 공공부조의 이슈를 공공과 민간 부문의 전문적 활동으로 뒤섞은 범'사회복지' 전달체계에 관한 기본 규범으로서의 「사회복지사업법」이 해체의 기로에 접어들었다. 공공 부문의 독자적 '사회보장' 용법의 전달체계의 제도화와 함께 보편적 사회서비스의 공급 방식이 독자화된 제도적 경로를 추구하기 때문이다. 「사회복지사업법」의 향배는 단순히 관련 제도적 규범들과의 위치 조정에 관한 이슈들에 그치지 않고, 한편으로는 1960년대 이래 근 55년간 지탱되어 왔던 '사회복지' 담론 체제의 전체 위상 변화와 긴밀히 묶여 다루어져야 하는 것이다.

둘째, '사회복지' 용법으로 긴밀히 묶여져 왔던 담론 요소들의 문제다. 앞서 분석에서 드러났듯이, 1960년대 이래 제도화된 담론의 지위를 형성해왔던 '사회복지'의 개념에는 (1) 빈곤 대상에 대한 대응, (2) 공공과 민간 책임의 공역, (3) 전문적 활동이라는 하위 담론 요소들이 굳건하게 결합되어 왔다. 쟁점은 이러한 하위 요소들이 쪼개어질 수 있을 것인지와 그럼에도 '사회복지' 담론의 지배적 위상이 유지될 수 있을 지다. 예를 들어, '빈곤 대상'이라는 선별성 영역을 벗어나서도 사회복지의 '전문성' 담론 요소가 유효할 것인지에 대한 의문이다. 이것이 현재 민간 부문에서는 3세대 사회서비스 전달체계의 영역에서 사회복지관과 같은 빈곤 대상과 전문성 담론에 기반했던 조직들이 경쟁력 있게 작

동될 수 있겠는지에 관한 이슈로 나타난다. 공공 부문에서는 근래 읍면동 허브화 사업 등에서 나타나듯이, 빈곤 문제와는 직접적으로 무관한 소지역사회 활동에서 사회복지직 공무원의 전문성이 어떤 유효성을 가질 것인지를 문제로서 나타난다.

셋째, 앞의 두 현안과 모두 연관되어 있지만, 그렇다면 사회복지 전달체계에서 전문 조직과 전문직 인력의 위상과 정향은 어떠해야 하는지의 문제다. 우리나라에서 1960년대 '사회복지' 용법의 담론이 형성되어 현재까지 전개되어온 역사적 경로에서 이 전달체계를 구성하는 조직과 인력에 대해서는 전문성이라는 요소가 중요한 작용을 해왔다. 그럼에도 그 같은 사회복지직의 전문성이 명확히 식별된 지식이나 기술적 체계에 기반을 두어 왔었는지는 의문이다. 그보다는 사회복지 전달체계에서의 사회복지직의 전문성 규명을 일종의 '전문직화'와 연관된 담론적 기능으로 보는 견해가 타당할 수도 있다. 전문직화(professionalization)란 특정 직종을 전문직으로 만들기 위해 노력하는 과정이라는 의미인데, 이를 통해 해당 직종의 조직이나 인력의 변화와 통제에 활용하는 담론적 기능이 있는 것이다(Evetts, 2006). 이를 감안하자면, 현재 우리나라에서 사회복지조직의 평가나 지원에 관한 제반 규제의 변화라든지 사회복지사의 자격 부여와 관련된 법제 개정 등도 '사회복지' 전달체계의 전문직화 담론과 결부시켜 논의될 필요가 크다.

#### 4. 결론 및 함의

현재에도 사회복지 전달체계와 관련된 수많은 현안 이슈들이 제기되고 있다. 이 연구 역시 그러한 노력의 일환이었지만, 여기서는 기존의 논의와 정책적 접근들의 본원적 한계로부터 연구 문제를 찾았다. 연구는 역사적 제도주의 관점에서 우리나라 '사회복지' 전달체계를 하나의 고유한 제도적 분석 실체로 간주했고, 이에 관한 역사적 형성과 의존의 제도적 경로와 쟁점들을 파악해 보았다.

연구의 결과, 현재 사회복지 전달체계를 둘러싼 제반 법제도나 전문직의 변화에 수반되는 논란들은 현 시점에서 '사회복지' 용법의 담론적 작용에 따른 한계와 긴밀히 결부되어있음이 확인되었다. 요약하자면 첫째, 근 55년 이상 지속된 '사회복지' 용법의 담론과 그에 기반한 전달체계의 경로는 내·외부적으로 모순과 한계에 도달하는 것처럼 여겨진다. 둘째, 현재와 같이 진행되는 탈'사회복지'용법의 개별적이고 파편화된 전달체계 요소들의 개편 시도는 조직과 인력에 혼란을 초래해서 사회복지 혹은 사회보장 공급의 유효성을 저하시킬 우려가 있다. 셋째, 이러한 혼란을 극복하기 위해서는 향후 사회복지 전달체계에 대한 논의들이 '사회복지' 담론 자체에 대한 비판적 검토를 중심으로 새롭게 집적화될 필요가 있다.

비록 보다 정치한 분석들이 추가되어야 하겠지만, 현재의 결과만으로도 함의할 수 있는 바는 사회복지 전달체계의 개선이나 변화 접근에서 내부적 합리성 근거에 기초하는 것 이상이 필요하다는 점이다. 사회복지의 역사적 맥락 분석을 통한 담론적 작용에 대한 이해가 오히려 전달체계의 현실성 있는 정책 대안 조성에 기여할 부분이 클 것으로 보인다. 그 점에서 이 연구는 사회복지 전달체계를 둘러싼 제반 현안 이슈들 - 보편적 사회서비스의 확대와 사회복지전문직의 역할 규명, 공공 부문의 관료

제 조직에서 전문직 위상 설정의 문제, 공공과 민간 부문 간의 사회복지 실천 영역 구분에 따른 문제, 사회복지사의 자격제도 개편에 관련된 문제에 대한 향후 논의에 보탬이 될 수 있다.

본 연구는 역사적 제도주의의 관점에서 개념사적 연구 자료들을 발굴해서 검토하는 방법을 사용했다. 그에 따른 연구의 한계는 일차적으로 역사적 자료들의 가용성 제한에서부터 발생하지만, 보다 근본적으로는 역사적 연구 방법에서 불가피한 연구자 관점의 편향 가능성에 있다. 그로 인해 본 연구를 통한 이론적 함의는 후속 연구들에서의 비판적 검토를 위한 가설 설정의 수준으로 제한된다.

## 참고문헌

- 강혜규, 2005, “사회복지 전달체계의 현안과 전망”, 『보건복지포럼』, 109: 40-63.
- 강혜규 외, 2008, 『사회복지서비스 공공 전달체계 개선방안 연구』, 보건복지가족부·한국보건사회연구원 보고서.
- 강혜규 외, 2013, 『“지방자치단체 복지 전달체계 개편방안 연구”』, 한국보건사회연구원 보고서 2013-21.
- 권기창, 2012, “사회복지 공공전달체계의 변화과정-역사적 제도주의 분석”, 『한국행정학회 하계학술발표논문집』, 2012(단일호), 1-19.
- 김명희, 2007, “공공부조 정책변화의 역사 제도주의적 분석: 미국, 영국, 한국의 근로연계복지를 중심으로”, 이화여자대학교 박사학위논문.
- 김성근, 2015, 『사회복지전담공무원의 업무부담 합리화 방안 연구』, 한국행정연구원 연구보고서 2015-12.
- 김영중, 2009, “공공 사회복지전달체계의 대안적 패러다임 모색”, 한국사회복지협의회/국회 정책토론회 자료집.
- 김영중, 2012, “한국 사회서비스 공급체계의 역사적 경로와 쟁점, 개선 방향”, 『보건사회연구』, 32(2): 41-76.
- 김영중, 2014a, “한국의 사회서비스와 「사회복지사업법」: 규제 관계의 분석”, 『사회보장연구』, 30(4): 57-83.
- 김영중, 2014b, “한국 사회복지전문직의 제도적 전문성 경로와 대안적 정향”, 『사회복지정책』, 41(4): 377-404.
- 김영중, 2015, “한국 사회복지관의 제도적 정체성 규명에 관한 연구”, 『한국사회복지행정학』, 17(3): 27-56.
- 김영중·김교정·염동문, 2011, “사회정책서비스 전달체계 개선에 관한 연구”, 사회통합위원회 보고서 2011-11.
- 김영중·김은정, 2013, “사회서비스 공급체계 통합적 재설계”, 제5차 사회서비스 발전포럼 발표문 (2013.11.22.).
- 김은정, 2013, “사회서비스 정책 현황 분석과 정책적 과제”, 『한국사회와 행정연구』, 24(1): 111-136.
- 김이배, 2014, “사회복지전담공무원 직렬통합 논의의 쟁점과 향후 과제”, 『한국사회복지행정학』, 16(3): 147-179.
- 나인호, 2011, 『개념사란 무엇인가: 역사와 언어의 새로운 만남』, 역사비평사.

- 박경숙·김영중·강혜규·민소영·최민정, 2012, 『공공사회복지 전달체계 개편방안』, 한국사회복지행정연구회 보고서.
- 백종만, 2005, “지방분권과 사회복지 전달체계의 변화”, 『보건복지포럼』, 109: 7-22.
- 서상목, 1980, “公共扶助事業의 現況과 改善方向”, 『한국개발연구』, 2(4): 78-94.
- 서울대학교 사회복지학과 50년사 편찬위원회, 2009, 『서울대학교 사회복지학과 50년사: 1959-2009』, 서울대학교출판부.
- 서이중, 1998, 『지식·정보사회학: 이론과 실제』, 서울대학교출판부.
- 성민선, 2010, “Rekkebo의 기록을 통해 본 한국 사회사업의 초기(1955-1965)”, 『사회복지리뷰』, 15: 129-156.
- 양재진, 2008, “한국 복지정책 60년: 발전주의 복지체제의 형성과 전환의 필요성”, 『한국행정학보』, 42(2): 327-349.
- 유현중, 2013, “사회복지서비스 전달체계의 비교복지국가론적 분석: 한국 복지전달체계의 발전, 정답은 알지만 해결되지 않는 문제”, 『한국행정학회 동계학술발표논문집』, 2013(단일호), 926-955.
- 이봉주·김용득·김문근, 2007, 『사회복지서비스와 공급체계: 쟁점과 대안』, 커뮤니티.
- 이철주·한승주, 2014, “관료제 구조와 사회복지업무 숙성의 충돌, 그리고 재량행위의 왜곡”, 『정부학연구』, 20(1): 75-118.
- 이현주·임완섭·금현섭·민소영·박형준·김선, 2014, 『복지전달체계 개편평가 및 확산방안 마련 연구』, 한국보건사회연구원 정책보고서 2014.
- 이현주·유진영, 2015, 『공공 사회복지 전달체계의 변화와 정책적 함의』, 한국보건사회연구원 연구보고서 2015-11.
- 정근식·주윤정, 2013, “사회사업에서 사회복지로: ‘복지’ 개념과 제도의 변화”, 『사회와 역사』, 98: 5-40.
- 정무권, 1996, “한국 사회복지제도의 초기 형성에 관한 연구”, 『한국사회정책』, 3: 309-352.
- 정무권, 2007, “한국 발전주의 생산레짐과 복지체제의 형성”, 『한국사회정책』, 14(1): 257-307.
- 정영훈, 2015, 『사회보장에 대한 헌법상 권리의 참여 여부에 관한 심사기준』, 헌법재판연구원 보고서 (헌법이론과 실무 2015-A-8).
- 주윤정, 2012, “한국 시각장애인 직업권 형성에 관한 법사회학적 연구”, 서울대사회학과 박사학위논문.
- 최원규, 1998, “초기 사회사업 개념 형성에 미친 외원단체 활동의 영향: <캐나다 유니테리안 봉사회>의 사례를 중심으로”, 『사회복지연구』, 11(단일호): 161-203.
- 최재성, 2005, “사회복지서비스 전달체계의 민영화 쟁점과 과제”, 『한국사회복지학회 학술대회 자료집』, 181-200.
- 카바40년사편찬위원회 편, 1995, 『외원사회사업기관활동사』, 흥익제.
- 허수, 2011, “‘개념사: 해석과 정의 사이’”, 『역사비평』, 384-392.
- 홍인정, 2010, “사회복지서비스 전달체계의 현황 및 시사점: 구성원칙 중 전문성을 중심으로”, 『보건복지포럼』, 57-69.
- 元田宏樹, 2014, “복지사무소에 있어서 직원의 현황과 과제”, 『公共政策志林』, 2014-2: 171-181.
- Doron, I., Rosner, Y., and Mirit, K., 2008, “Law, social work and professionalism: Israeli social workers' attitudes towards the 1996 social workers act”, *Journal of Social Welfare & Family Law*, 30(1): 3-16.
- Evetts, J., 2003, “The Sociology of professional groups - new directions”, *Current Sociology*, 54(1):

133-143.

Hall, P., 1993, "Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain", *Comparative Politics*, 25(3): 275-296.

Noordegraaf, M., 2007, "From 'pure' to 'hybrid' professionalism: Present-day professionalism in ambiguous public domains", *Administration & Society*, 39(6), 761-785.

Pierson, P., 2000, "Increasing returns, path dependence, and the study of politics", *American Political Science Review*, 94: 251-267.

Somers, M., and Block, F., 2005, "From poverty to perversity: Ideas, markets, and institutions over 200 years of welfare debate", *American Sociological Review*, 70: 260-287.

Abstract

## Korean 'Social Welfare' Delivery System and Its Discourse Relation - Historical Formation, Pathway, and Present Issues -

Kim, Young Jong  
(Kyungsoong University)

This study aims to analyze the formation of Korean social welfare delivery system and its pathway, from which the pending issues are to be discussed on the organizations and personnel of the delivery system using the word 'social welfare' with its related discourse. Historical institutionalism is chosen as the perspective to explain path-dependent change and critical juncture, and various legislative data are used as the indicative signals for the discourse of 'social welfare'. The results of the study are as follows. First, the term 'social welfare' began to be institutionalized in Korea by the enactment of Livelihood Protection Law(1961). Second, the policies by the year 1987 of expanding social welfare center and introducing social welfare professionals as civil servants form a critical juncture which makes the social welfare discourse realized as the institutional realities. Third, until the year around 2014, the system has not changed in the perspective of macro framework. Fourth, currently the system shows several signs of severe turmoil, which might lead to dismantle the system of 'social welfare' discourse. To conclude, this study shows the possibility of explaining organizations and personnel composing the social welfare delivery system by the usage of discourse analysis, treating it as an analytical entity.

Key words: social welfare, social security, history, discourse, delivery system, institutionalism

[논문 접수일 : 17. 01. 02, 심사일 : 17. 01. 12, 게재 확정일 : 17. 02. 02]