

사회서비스 공공성 개념의 재구조화 쟁점과 과제

Issues and Tasks in Setting up the Concept of Publicness in Social Service

김성미, 김은혜

승실대학교 사회복지학과

Sung-Mi Kim(annessung@naver.com), Eun-Hye Kim(isfj97@gmail.com)

요약

최근 사회서비스의 문제해결을 위해 공공성 강화 논의가 대두되고 있다. 그 중요성도 부각되고 있으나 공공성의 의미와 중요성에 대한 논의는 충분하지 못하다. 이에 본 연구에서는 선행연구들에 나타난 사회서비스 공공성의 개념을 범주화하여 살펴보고, 이를 종합하여 사회서비스 공공성 개념을 재구조화함으로써 향후 과제를 모색해 보고자 하였다. 사회서비스 공공성은 주체의 공공성, 과정의 공공성, 내용의 공공성 차원에서 여러 요소들이 유기적으로 결합된 개념으로 다양하게 이해될 수 있다. 이에 기존의 공공성 개념보다 확장되고 전체적인 관점에서 논의할 필요가 있다. 또한 공공성에 대한 경험적인 검증과 유형화 연구는 현재의 공공성을 이해하는데 유용한 방법이 될 수 있다. 나아가 사회서비스 공공성은 단순한 개념 정립보다 담론의 과정을 통해서 현실적인 의미를 구체화하는 것이 필요하다. 본 연구는 기존의 사회복지분야 선행연구들에서 나타난 사회서비스 공공성의 구성요소들을 재구조화하여 새로운 관점에서 정의하고자 하였으며, 앞으로의 연구방향성을 제시했다는 점에서 의의가 있다.

■ 중심어 : | 사회서비스 | 공공성 | 개념 | 재구조화 |

Abstract

Recently, discussions on strengthening publicness have emerged to solve social service problems. Its importance is also emerging, but there is not enough discussion about the significance and importance of publicness. Therefore, in this study, the concept of social service publicness, which was presented in previous studies, was categorized and examined, and the future tasks were sought by restructuring the concept of social service publicness. Social service publicness can be variously understood as the concept of organic union in terms of the publicness of the subject, the publicness of the process, and the publicness of the content. Therefore, it is necessary to discuss it from an overall and broader perspective than the existing concept of publicness. In addition, empirical verification and typological studies of publicness can be a useful way to understand the current publicness. Furthermore, social service publicness needs to materialize realistic meaning through a process of discourse rather than a simple conception. It is meaningful in that it attempts to define the elements of social service publicness from a new point of view and suggests future research directions in previous studies in the field of social welfare.

■ keyword : | Social Service | Publicness | Concept | Restructuring |

I. 서론

최근 사회서비스가 급속히 확대되는 가운데, '공공성'의 이슈가 주요한 관심사로 떠오르고 있다. 우리나라는 처음부터 민간 주도의 사회서비스 제공체계를 만들어 왔기 때문에 정부의 보다 적극적인 역할과 함께, 정부가 직접 제공하는 서비스를 확대해야 한다는 필요성이 꾸준히 제기되어 왔다. 또한 2007년 사회서비스 전자바우처 제도, 2008년 노인장기요양보험의 도입으로 사회서비스가 급격히 확대되면서 민간기관의 부실운영과 영세한 민간업체들의 과당경쟁으로 인한 사회서비스의 질 저하 등의 부작용으로 말미암아 사회서비스 공공성 강화 논의가 활발히 진행되었다. 공공성은 우리 사회에서 사회서비스제도가 직면하고 있는 다양한 문제들을 해결하기 위한 해법의 하나로 논의되고 있다[1-5]. 하지만 사회서비스의 개선방향으로 제시되고 있는 공공성이 무엇을 의미하는지, 왜 중요한지에 대한 명확한 답을 찾기 어려운 현실이다.

일반적으로 공공성은 사람들이 흔히 사용하는 용어이지만, 그 개념과 내용이 광범위하여 다양하게 정의되고 있으며, 합의된 개념을 도출하는 것 또한 쉽지 않다[6][7]. 또한 공공성은 사회가 지향하는 방향 및 목표와 관계되는 가치로서 구성원의 가치가 반영되며 시대의 흐름에 따라 변화한다[6]. 이러한 공공성 개념의 다의성, 다차원성, 모호성으로 인해 사회서비스 영역에서도 공공성은 논쟁을 촉발하는 개념이라 할 수 있다. 최근 공공성에 대한 사회복지학의 선행연구를 살펴보면, 2000년대 이후부터 공공성에 대한 논의가 양적으로 확대되고 다양해지고 있다. 사회서비스의 공공성이 무엇을 의미하는가에 대한 접근[1][8-10]에서부터 공공성의 측정[11][12], 공공성 강화 방안 연구까지 연구자들의 다양한 논의가 진행되고 있다. 공공성의 모호성은 논리의 구조, 실질적인 내용 그리고 결론에 이르기까지 다양한 차이로 드러난다.

사회서비스의 주제, 과정, 내용 그리고 결과까지 아우르는 개념인 공공성이 지니는 다의성과 복잡성 때문에 사회서비스의 공공성은 다양하게 정의될 수 있으며, 서로 다른 방식으로 현실에 적용될 가능성도 존재한다. 이에 현재 우리 사회에서 사회서비스와 관련하여 개선

방향으로 제시되고 있는 공공성이 구체적으로 무엇을 의미하는지를 보다 명확히 할 필요가 있으며, 이를 위해 기존의 사회서비스 공공성 개념에 대한 논의들을 재검토 하는 과정이 필요하다. 따라서 본 연구에서는 국내 사회복지학 연구를 중심으로 선행연구를 검토하였다. 또한 사회서비스 공공성의 개념을 논의하는 논문들이 대부분 한국 행정학의 주요 연구들에서 밝히고 있는 공공성 논의를 기반으로 하고 있기 때문에 일부 행정학 논문들도 참고하였다. 물론 다양한 측면에서의 논의를 위한 해외 선행연구 및 이론에 대한 심층 검토가 포함되지 못한 한계가 있지만, 향후 사회서비스 공공성 연구의 진전을 위한 연구방향을 제시한다는 점에서 의미가 있다.

본 연구에서 선행연구들에 나타난 사회서비스 공공성의 개념을 범주화하여 살펴보고 공공성에 관한 다양한 개념요소를 귀납적으로 종합해 보는 것은 추상적인 공공성 개념을 보다 구체적으로 이해할 수 있는 방법으로 유용할 것이다. 먼저, 사회서비스 공공성 개념에 대한 선행연구를 비교 분석하여 주요한 관점들을 고찰하고 이러한 관점들을 범주로 하여 공공성을 구성하는 주요한 요소들을 살펴보고자 한다. 또한 이 과정에서 사회서비스 공공성 개념 관련 연구들은 어떻게 수행되었는지, 연구들의 한계는 무엇인지를 종합적으로 살펴보고 사회서비스 공공성 개념의 재구조화를 위한 향후 과제를 모색해 보고자 한다.

II. 본론

1. 사회서비스 공공성 개념에 대한 주요 관점

사회서비스 공공성의 개념은 다양한 관점에서 논의되고 있다. 공공성에 대한 초기 논의는 공(公)과 사(私)의 이분법적 구분에서부터 출발한다[6][13-17]. 이에 따라 공적 영역은 어떠한 속성을 가지고, 사적 영역은 또 어떤 속성을 가지는가로 논의가 전개된다. 즉 전통적인 공공성에 대한 개념적 접근은 공과 사를 구별할 수 있는 기준을 제시하거나, 사적인 것과 구별되는 공적인 것의 특성을 나열하는 방식으로 이루어졌다[18]. 예컨대, Haque(2001)는 공과 사를 구분하는 전통적인

기준들로 불편부당성과 공개성, 평등과 대표성, 독점성과 복잡성, 사회적 영향력 등을 제시하고 있다. 초기 공공성 개념은 이처럼 단순히 공적 영역의 특성으로 여겨졌다[15].

그러나 이러한 조직의 공·사 구분은 혼합 조직(hybrid organization)들이 출현하면서 더 이상 유효하지 않게 되었고, 이후 연구들은 정치적 정당성 확보와 경제적 자원 확보와 관련하여 정부로부터 받는 영향(통제)의 정도에 따라 사회서비스를 제공하는 시민사회, 민간조직들도 공공성을 지닐 수 있다고 제시함으로 공공성의 개념을 확대하였다[19][20]. 공공성에 대한 논의는 공공성을 구성하는 내용과 절차에 관한 논의로 점차 확장되었는데, 사회서비스 제공을 통해 달성해야 하는 가치와 성과를 포함하는 정책, 제도 등을 포괄하는 개념으로 확대 발전되었다[20]. 최근에는 기존의 공공성에 대한 관점들을 통합하는 차원에서 공공성 개념이 제시되고 있다[20-22].

이러한 관점의 변화를 정리해 보면, 공공성 개념에 대한 접근은 주제 차원의 논의에서 가치 차원의 논의를 거쳐 통합적 논의로 발전하고 있다고 할 수 있다. 즉 공공성의 주제, 과정, 내용이 공공성 개념의 전제가 되며, 이러한 측면이 동시에 충족되어야 한다는 것이다. 이에 사회서비스 공공성과 관련한 기존의 논의들을 주체의 공공성, 과정의 공공성, 내용의 공공성 영역으로 구분하여 살펴보았다.

1.1 주체의 공공성

사회서비스 공공성의 실현주체와 관련된 논의는 사회서비스의 생산과 제공에서 누가 핵심적인 역할을 해야 하는가에 대한 논의의 과정이라고 할 수 있다. 이러한 관점은 서비스를 제공하는 주체에 기초하여 공공성을 해석하고 있으며, 공공가치가 서비스 제공주체를 통해 확보될 것이라는 가정을 전제하고 있다[12]. 사실 사회복지학은 오래전부터 복지의 제공주체, 전달체계, 대상, 재정 등에 관련된 문제를 기본적인 주제들로 다루어왔다[23]. 더욱이 서비스 제공주체나 전달체계의 문제와 관련된 복지공급주체의 다원화 논의는 복지혼합담론에서 활발히 논의되었다. 국가의 역할에 대한 이러한 인식의 변화는 사회서비스 공공성의 주체와 관련한

논의에도 나타나고 있다[5][24].

일반적으로 사회서비스 공공성의 강화는 국가의 역할과 책임의 확대에 대한 요구의 표현으로 여겨져 왔다. 따라서 사회서비스 공공성의 실현 주체로서 국가의 역할에 초점을 맞추어 정의하는 방식은 공공성 논의의 출발점을 이루고 있다. 행위주체로서의 공공성은 재화나 서비스의 생산, 정책의 수행 등이 정부 또는 국가를 통해 확보되는 것으로 정의된다[1]. 이러한 주체적 공공성의 접근은 정부 관련성[6], 정부[16], 공공기관의 행위[17], 복지혼합에서 국가의 비중[11]을 공공성의 특성이나 구성요소로 명시하는 것에서 알 수 있다[5].

그러나 서구의 선진국들이 복지국가의 위기를 거치면서 국가복지의 한계에 대해 인식하게 되었고 복지공급주체를 다원화하는 복지혼합(welfare mix)이 보편화되면서, 공공성에 대한 정의의 확대가 불가피해졌다[5]. 국가가 서비스 재원을 조달하고 서비스를 직접 제공하는 것으로 공공성 개념을 한정하기에는 공공성의 정의가 너무 편협하고, 그러한 좁은 의미의 공공성을 충족시킬 수 있는 사회서비스 영역은 극히 제한적이기 때문이다[5]. 이와 같은 맥락에서 신동면(2010)은 지금까지의 사회복지 공공성의 강화는 국가의 사회복지 공급자로서의 역할 확대를 의미했지만, 사회복지를 위한 국가예산의 증가와 조직의 확대가 항상 공익에 부합하는 것은 아니며, 최근 복지국가들에서 사회복지를 위한 국가역할이 변모하였다는 점을 고려한다면, 사회복지의 공공성에 대한 깊은 논의가 필요하다고 주장한다[11]. 이와 같은 상황에서 공공성 개념을 적용하기 위해서는 보다 확대된 개념으로의 재정의가 필요하다.

행위주체로서의 국가를 비판하는 논의들은 행위주체를 다소 확장하여 행위속성으로 행위주체를 재규정하고 있다. 국가의 직접적 서비스 제공역할 외에 민간에 대한 지원과 통제 역할도 중요한 공공성의 영역으로 다루고 있는 것이다. 사회서비스분야에서 행위주체로서의 공공성은 국공립 시설의 확충을 넘어 국가의 재정지원 역할과 민간기관 통제역할까지 포괄하여 논의되고 있다[5]. 그리고 최근에는 국가와 시민사회, 나아가 시장의 역할과 참여를 포괄하는 거버넌스 방식에 대한 논의로 진전되고 있다. 즉 정부 역할을 확대하는데 초점을 둔 전통적 공공성 논의가 아니라 시민사회의 역할을 강

조하는 거버넌스에 초점을 둔 공공성 논의로 확장되고 있다[10][22][24]. 김용득(2018)은 특히, 돌봄서비스를 포함한 사회서비스 분야에서는 민간의 참여가 불가피하다는 성격을 가지기 때문에 국가, 비영리, 영리, 이용자, 지역사회 등 서비스 공급과 전달에 관련된 모든 주체는 공공성의 실현주체로서 기획자 또는 서비스 전달자, 서비스 제안자, 재정지원자 등의 역할을 수행하며 참여와 토론을 통해 그 역할을 분담할 수 있다고 설명한다[25]. 또한 각 공동체 단위에서 지역주민과 이용자, 전문가가 거버넌스를 이루는 공동생산은 공공성 실현에 유용한 전략이 될 것이고 주장한다[4]. 이러한 거버넌스를 통한 공공성의 실현은 다음에서 살펴볼 과정의 공공성 관점에서도 함께 논의되고 있다.

1.2 과정의 공공성

일반적으로 공공성은 일정한 절차와 과정을 통해서 형성되는 구성적(constructive)인 개념으로 인식된다. 따라서 공공성에 관한 연구들에서는 역사적, 사회적으로 형성되는 개념인 공공성이 구축되어지는 과정에 관심을 갖는다. 즉 공동체 안에서 공공성이 형성되는 과정에 논의의 초점을 두게 된다[26]. 이러한 과정의 공공성에서는 민주주의, 공론장, 참여, 공정성, 개방성, 공개성, 투명성, 정치성 등이 주요한 속성으로 제시되고 있다. 이는 결국 민주주의라는 개념과 밀접하게 연결된다[16][26][27]. 임의영(2018)은 공공성의 과정적 측면과 관련된 속성들은 사회적 의사결정 과정에서 더 많은 민주주의의 실현 가능성과 관련된 것으로, 이와 관련하여 사회 전반에서 형성되고 있는 공론의 장에 대한 연구가 많이 이루어지고 있다고 설명한다[28].

사회서비스 공공성 논의에 있어 과정의 공공성은 사회서비스 제도화, 서비스의 절차나 방법 등에 관련된 개념이다. 즉 사회서비스 정책의 형성과 집행, 결과로 이어지는 사회서비스제도와 제공 과정이 제대로 작동하는가에 대한 논의이다. 양기용(2013)은 사회서비스 공공성이 확장되는 과정은 사적 영역의 문제가 공적인 문제로 제기되고, 이해관계자들이 참여하여 자유롭게 의견을 제시하며 공정한 토론 절차를 통하여 공적인 문제로 받아들여지는 과정을 의미한다고 하였다[26]. 그리고 이렇게 공적인 문제로 전환된 사안에 대하여 공동

체가 그 비용과 책임을 감당하는 과정 그 자체가 공공성 개념이라고 하였다[26]. 석재은(2017)은 사회서비스의 목적과 제도의 일치 정도를 통해 과정적 공공성이 실현될 수 있다고 설명한다[3]. 사회적 목적을 포함하는 사회서비스 공공성의 내용이 구체화 되었다면, 이를 실현하기 위한 사회서비스의 공식적 제도의 일치 정도를 파악할 수 있다는 것이다[3]. 사회서비스의 목적은 특정 사회 내에서 전체 사회구성원들의 집단적 합의로서 구성되는 것이다. 집단적 합의의 작동은 추상적인 수준에서 제시되는 사회서비스의 사회적 목적을 구체적으로 구성하는 것으로, 이를 위해서는 모든 사람이 접근 가능한 공개적이고 투명한 공론장이 활성화되어야 한다[12]. 즉 사회서비스 정책이 결정되는 과정에서의 민주주의가 제대로 작동했는가의 문제이며, 이는 시민참여 역량, 제도화의 수준 등으로 나타날 수 있다[29].

이와 같이 사회서비스 공공성에 관한 많은 연구들에서 과정의 공공성으로 민주주의에 주목한다. 김준현(2014)은 사회서비스 공공성 위기는 사회서비스가 추구해야 하는 내용, 가치에 대한 합의에 이르는 과정과 이러한 과정이 담보될 수 있는 제도적 장치가 마련되지 않았거나 적절하게 작동하지 않았기 때문이며, 따라서 사회구성원들의 참여와 토론을 통해 공공성을 구축해 가는 민주주의가 중요함을 강조한다[30]. 같은 맥락에서 주은선(2016)은 민주적인 기반 형성의 실패가 복지 공공성을 축소하기 때문에 민주주의와 민주주의에 대한 신뢰가 공공성의 기반이라고 주장한다[9]. 사회서비스 영역에서 시민사회 영역과 이들의 활동과 참여를 강조하는 이러한 개념은 거버넌스에 초점을 두고 시민사회의 역할을 강조하는 주체의 공공성 논의와도 연결된다.

1.3 내용의 공공성

공공성의 개념화는 공공성에 전제된 본질적이고 규범적인 내용을 구체화하고 확인하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 사회서비스 공공성의 개념화는 사회서비스가 추구하는 가치나 목적을 구체화하고 명확히 하는 것이다. 이러한 측면에서 내용의 공공성은 사회서비스가 추구해야 하는 그리고 달성해야 하는 가치로서 논의되고 있다. 선행연구들에서는 사회서비스 공공성에 포함

되는 가치들이 무엇인지 그리고 이러한 가치들은 어떻게 구분 지을 수 있는지를 주로 논의하고 있다. 즉 공공성과 관련 있는 가치들을 단순히 나열하고 그 의미들을 설명하는 방식에서 이를 범주화하여 설명하는 방식으로 변화하였다고 할 수 있다[12].

일반적으로 공공성을 구성하는 내용가치로는 정의의 가치와 관련되는 것으로, 평등, 공익, 공공가치, 공동선, 공공복리, 공통성, 신뢰, 공정, 기본적 권리, 사회권 등이 주로 논의되고 있다[6][7][11][17]. 즉 주로 평등에 초점을 맞춘 분배정의와 관련된 것, 이익의 개념에 초점을 맞춘 공익이나 공공가치와 관련된 것, 삶의 질과 관련된 복지후생 및 돌봄과 관련된 것, 그리고 사회적으로 공유된 책임과 관련된 것 등이 내용적 측면에서 공공성의 주요한 속성으로 제시되고 있는 것이다[28]. 그런데 사회서비스가 추구하는 이러한 가치들은 이를 구체화하는 과정에서 그 바탕이 되는 시민권 이론, 정의 이론 등 철학적 논의에 따라 매우 다양한 의미로 이해되고 있다. 여기에는 기존의 제도나 질서, 사회규범 등에 대한 문제 제기과 더불어 새로운 방식으로 사회를 구성하고자 하는 보다 철학적 성찰을 담고 있으며[31]. 이와 관련한 논쟁들은 여전히 진행 중에 있다[24][28].

내용의 공공성은 사회서비스 공공성이 지향하는 가치적 속성 그리고 이념적 지향에 의해 개념화된다고 할 수 있다. Benn & Gaus(1983)는 정치적 자유주의에 기반한 개인주의 관점과 공동체주의에 기반한 유기체적 관점에 따라 공공성을 체계적으로 개념화하고 있다. 개인주의 관점은 사적 이익을 극대화하는 것이 집합적 이익을 극대화하는 것으로 공적 영역 즉, 국가의 개입은 최소한의 범위 내에서 이루어져야 한다고 본다. 반면 유기체적 관점은 공동체를 개인보다 우위에 두고 개인의 집합적 이해를 넘어선 공익이 존재하는 것으로 본다[14][29]. 같은 맥락에서 Pesch(2008)는 개인주의적 관점은 공공재 생산을 중심으로 한 공공성의 경제적 접근방식이고 유기체적 관점은 공익으로부터 공공성을 도출하는 규범적, 정치적 접근의 기반이 된다고 본다[29]. 이러한 이념적 지향과 더불어 사회서비스가 목표로 삼아야 하는 가치들에 대한 논의가 더하여져 내용의 공공성은 구체화된다.

현대 복지국가에서는 공공성의 내용과 관련된 것들

로 특히 사회권으로서 소득보장권, 건강권, 노동권, 주거권, 교육권 등이 실질적으로 얼마나 보장되고 있는지를 검토한다[32]. 신동면(2010)은 사회복지 공공성의 강화는 사회복지를 위한 국가역할의 확대라는 형식적 측면에 국한하여 이해하는 데 그치지 않고 사회권의 세부지표를 중심으로 실질적 측면에서 이해하는 노력이 필요하다고 주장한다[11]. 즉, 사회권은 사회복지정책이 추구하는 핵심적인 가치이며, 이러한 측면에서 사회서비스 공공성 논의는 기본적으로 사회권을 중심으로 이루어지고 있다[11][32]. 최근에는 돌봄서비스의 공공성 논의를 중심으로 현실의 변화를 반영한 새로운 공공성 개념으로서 돌봄정의, 관계성, 반응성 등이 중요시되며, 국가에 의해 제도화된 경직된 사회권이 아닌 공동체에서 인정되는 유연한 사회권을 보장하는 것이 중요하다는 논의로 확장되고 있다[22][24][32][33].

결국 내용의 공공성은 현실의 문제와 관련된 실천적 문제이며, 사회구성적 개념이라 할 수 있다. 무엇이 사회서비스 공공성인지는 시대에 따라, 사회에 따라 달리 규정될 수 있음을 의미한다. 현재 사회서비스가 처해 있는 문제가 무엇이고, 이를 해결하기 위한 해법으로 사회서비스 공공성이 논의되어야 한다는 것이다. 이에 현재 사회서비스와 관련하여 논의되는 것이 무엇인지에 따라 그 내용이 달라질 수도 있다는 것이다. 같은 맥락으로 김사현(2019)은 사회권이 보다 유연하게 정의될 필요가 있다고 주장한다. 사회서비스에 대한 보편적 욕구와 개별적 욕구 사이에 존재하는 간극에 주목하고 현재 이 공간은 시장화 되어 있어 사회경제적으로 계층화가 발생하고 있는데, 이 공간이 개별적 욕구를 충족하기 위해 관련된 사람들이 동등한 권리로 참여하는 공적 공간이 되어야 함을 강조한다[24].

2. 사회서비스 공공성 개념을 구성하는 주요 요소

지금까지 사회서비스 공공성을 바라보는 다양한 관점들이 존재하고 이러한 관점들이 어떻게 변화하고 있는지를 살펴보았다. 이를 종합해 보면, 공공성을 실현하는 주체, 과정, 내용을 중심으로 연구가 진행되었음을 알 수 있다. 또한 이러한 관점은 별개의 것이 아니라 서로 유기적으로 연결되어 있음을 알 수 있다. 이로 인해 공공성을 정의하고 개념화하는 것이 더욱 어려워진다.

본 장에서는 이러한 관점들을 범주로 하여 선행연구들에 나타난 사회서비스 공공성을 구성하는 주요한 요소들을 살펴보고자 한다.

2.1 공공성의 주요 요소

공공성에 대한 초기 연구들은 공공성과 관련 있는 가치들, 구성요소를 제시하고 그 의미들을 설명하는 방식으로 이루어졌다. 소영진(2003)은 공공성 개념을 전체 또는 다수에 관한 일, 권위, 정부, 전유 불가능성, 이타성(비사익성, 공익성)으로 제기하고 공익성을 공공성 개념의 핵심 내용으로 상정하며[16], 임의영(2003)은 공공기관의 행위, 다수의 수혜자(공중성), 공식성, 공익, 공공재(접근 가능성과 공유), 공시성과 공개성을 공공성의 특성으로 제시한다[17]. 또한 백완기(2007)는 정부 관련성, 정치성, 공개성, 공익, 공유, 공정, 인권을 공공성의 핵심 내용으로 제시하고 있다[6]. 그리고 공공성에 대한 이러한 추상적 접근을 구체적 실천의 영역으로 이끌어 낸 신진욱(2007)은 다수 사회구성원에 대한 영향, 만인의 생활필수조건, 공동의 관심사, 만인에게 드러남, 세대를 넘어서는 영속성의 다섯 가치를 공공성의 성격(지표)으로 규정하면서, 각 지표에 관련된 가치로 책임성과 민주적 통제, 연대와 정의, 공동체 의식과 참여, 개방과 공개성, 세대 간 연대와 책임으로 제시하고 있다[31].

이후 공공성의 구성요소를 범주화하여 설명하는 방식으로 변화하였다. 소영진(2008)은 공공성의 특성을 공공성 구현의 주체 또는 방법이나 절차를 규정하는 형식적 특성과 공공성의 내용을 직접적으로 규정하는 실질적 특성으로 분류한다[7]. 이러한 분류를 통해 형식적 특성을 공공성 구현의 제도적 과정으로서 민주주의로, 실질적 특성을 공공성의 기본적 내용으로서 평등 및 정의로 규정하고, 이를 토대로 공공성을 ‘공동체가 민주적 절차에 따라 구현하고자 하는 평등주의적 가치’로 정의한다[7]. 임의영(2010)도 같은 맥락에서 공공성 개념을 설명하고 있는데, 공공성 개념은 ‘민주주의’와 ‘정의 및 평등’으로 구성되어 있으며, 민주주의를 참여 동기에 따라 구분하고 정의 및 평등을 지향점에 따라 분류하고 이들을 조합하여 공공성을 도구적 공공성, 윤리적 공공성, 담화적 공공성, 구조적 공공성으로 유형화하고 있다

[34]. 이후 공공성 유형에 대한 명칭을 보호적 공공성, 분배적 공공성, 담화적 공공성, 해방적 공공성으로 수정한다[35]. 임의영(2017, 2018)은 계속해서 공공성의 개념화를 발전시키고 있는데, 공공성 개념은 일반적으로 주체, 과정, 결과 등의 세 가지 요소로 구성된다고 설명한다. 여기서 주체는 시민 혹은 공동체를, 과정은 민주적 절차를, 그리고 결과는 정의, 평등, 공공복리 등을 말하며, 따라서 공공성은 “시민 혹은 공동체가 민주적 절차를 통해서 정의, 평등, 공공복리를 추구하는 이념”이라 정의하고 있다[27]. 이후, 논의를 발전시켜 “공공성은 공동체의 행위주체들이 민주적 절차를 통하여 정의의 가치를 추구하는 속성이다. 단, 절차와 내용은 변증법적인 관계에 있다[28].”라고 공공성을 개념화하고 있다.

2.2 사회서비스 공공성의 주요 요소

사회복지분야에서의 공공성 논의에서 신동면(2010)은 사회복지의 공공성은 일반적으로 사회복지 공급과정에서 국가역할을 의미하는 것으로 보고, 사회복지의 공공성을 형식적 측면과 실질적 측면으로 나누어 이해하였다. 즉 형식적 측면은 복지혼합에서 국가의 역할을 통하여, 실질적 측면은 복지혼합이 초래하는 복지결과라고 할 수 있는 사회권을 통하여 파악할 것을 주장하였다[11]. 특히, 인간다운 삶을 영위할 권리를 가리키는 사회권의 추상성을 사회권의 보장수준으로 구체화하여 사회복지 공공성의 실질적 측면을 정의하였다[11]. 즉 사회권의 영역을 소득보장, 건강, 주거, 노동, 교육의 5대 영역으로 구분하고 각 권리의 실현 정도를 나타낼 수 있는 지표를 제시하였다[11].

양성욱과 노연희(2012)는 사회서비스 영역에서의 공공성을 행위목적(사회적 통합 및 공익의 달성), 공적 가치 및 속성(사회서비스에 대한 신뢰), 자원(재정적 책임성) 측면에서 정리하고 공공성의 본질적인 내용은 서비스 전달방식에 따라 변화하는 것이 아니며, 각 주체별로 요구되고 적용할 수 있는 공공성의 구체적 내용이 다소 달라질 수 있다는 점을 제시하였다[1]. 이후 사회서비스의 공공성과 관련하여 학위논문으로까지 연구를 진행한 양성욱(2016)은 공공성에 전제된 개념인 ‘공공 가치’를 “사회서비스가 추구해야 하는 바람직한 방향성

을 의미하는 개념들”로 정의하고, 이를 본질적 가치와 수단적 가치로 구분하였다. 본질적 가치는 사회통합, 사회적 연대, 사회구성원들의 권리 보호, 이용자의 삶의 질 향상이며, 사회서비스의 사회적 목적 달성을 위한 수단적 공공 가치로서 적절성, 반응성, 신뢰(상호신뢰), 상호존중, 공정성, 적법성, 투명성, 안정성, 책임성 등을 상정하였다[20]. 이러한 개념들은 서비스 제공이 그들에게 이익이 되는 것인가, 그들의 욕구나 문제해결에 적절한 것인가, 이용자의 서비스 권리를 보호하는 차원에서 제공되는 것인가 등을 의미하는 서비스 제공의 목적과 과정상의 규범들이라고 할 수 있다[20].

보육의 공공성 개념과 관련하여 백선희(2013)는 보육의 공공성을 가치, 정부 관련성, 거버넌스의 3대 영역으로 구분한 후 9가지 구성요소로 설명하고 있다. 공동선(Common goods), 시민 권리, 평등성(형평성)을 공공성의 가치를 구현하는 요소로, 공적 급여체계, 공적 전달체계, 공적 재정체계는 정부 관련성으로, 공개성, 투명성, 참여성을 거버넌스로 제시하였다[36].

공공성이 장기요양 서비스 질에 미치는 효과를 분석한 권현정과 홍경준(2015)은 최근 한국의 사회서비스 시장화가 파생한 의문을 제기하면서 공공성에 대한 재인식을 모색하였다. 공공성 모색에 있어 기존 관점인 소유권적 공공성은 공공조직만이 공공성을 가진다고 한정함으로써 대부분 민간조직이 서비스공급을 맡고 있는 현실에서 공공성을 논의하는 데 한계가 있다고 주장하며, 규제적 공공성과 규범적 공공성을 제시하고 있다. 규제적 공공성은 재원조달과 질 규제에 대한 것을 포함하며, 규범적 공공성은 사회문화적인 공공가치의 실현을 의미한다[2].

돌봄서비스에서의 공공성 개념과 관련하여, 주현정과 김용득(2018)은 공공성 담론의 검토를 바탕으로 공공성 개념에 내포되어 있는 다양한 차원들을 도출한다. 즉 공공성을 구성하고 있는 다섯 가지 차원으로 내용적 차원, 절차적 차원, 수단적 차원, 포괄 정도, 실천 주체를 도출하고 이러한 공공성의 각 차원들이 돌봄서비스의 제도변화 과정에서 어떻게 실현되고 있는지 살펴보았다[25].

그리고 최근의 사회복지 공공성의 새로운 시각으로 고정운(2020)은 공공성 개념의 확장적 맥락에서 공감

성을 제시하고 있다. 공감성은 사회전반에서 추구되고 있는 삶의 가치의 하나이며, 사회복지서비스 전달의 장에서 중요한 요소이다. 공감성 논의는 정신영역의 확장 및 공공성 개념의 통합적 관점에서, 시대의 사회문화적 환경을 반영하는 과정적 접근으로 탐색하였다[37].

지금까지 살펴 본 기존 연구들에서 제시한 공공성의 구성요소를 정리하면, 다음 [표 1]과 같다. 이를 종합하면, 사회서비스 공공성 개념의 정의는 공공성의 주체, 과정, 내용 차원에서 여러 요소들을 둘러싸고 벌어지는 여러 논의들의 총합으로 이해된다[24][28].

표 1. 선행연구에 나타난 공공성의 구성요소

| 연구자 | 구분 | 공공성의 개념(구성요소) |
|----------------|------------------|--|
| 소영진 (2003) | - | 전체 또는 다수에 관한 일, 권리, 정부, 전유 불가능성, 이타성 또는 공익성 |
| 임의영 (2003) | - | 정부 관련성, 공중성, 공익성, 공익, 접근 가능성과 공유, 개방성과 공익성 |
| 백완기 (2007) | - | 정부 관련성, 정치성, 공개성, 공익, 공유, 공정, 인권 |
| 신진욱 (2007) | - | 다수 사회구성원에 대한 영향, 만민의 필수생활조건, 공동의 관심사, 만민에게 드러남, 세대를 넘어서는 영속성 |
| 소영진 (2008) | 형식적 차원 실질적 차원 | 민주주의 평등 및 정의 |
| 임의영 (2017) | 주체 | 시민 혹은 공동체 |
| | 과정 | 민주적 절차 |
| | 결과 | 정의, 평등, 공공복리 등 |
| 신동면 (2010) | 형식적 측면 | 복지헌법에서 국가의 역할 |
| | 실질적 측면 | 사회권 |
| 양성욱 노연희 (2012) | 행위목적 | 사회적 통합, 공익 |
| | 공적가치/속성 | 사회서비스에 대한 신뢰 |
| | 자원 | 재정적 책임성 |
| 양성욱 (2016) | 본질적 가치 | 사회통합, 사회적 연대, 사회구성원들의 권리 보호, 이용자의 삶의 질 향상 |
| | 수단적 가치 | 적절성, 반응성, 전문성, 지속성(연속성), 신뢰(상호신뢰), 상호존중, 공정성, 적법성, 투명성, 책임성 |
| 백선희 (2013) | 가치 | 공동선, 권리성, 평등성 |
| | 정부 관련성 | 공적 급여체계, 공적 전달체계, 공적 재정체계 |
| | 거버넌스 | 공개성, 투명성, 참여성 |
| 권현정 홍경준 (2015) | 소유권적 공공성 | 조직의 소유권 |
| | 규제적 공공성 | 재원조달과 질 규제 |
| | 규범적 공공성 | 사회문화적인 공공가치의 실현 |
| 주현정 김용득(2018) | 내용적 차원 | 공동체주의적 공익 |
| | 절차적 차원 | 참여 민주주의 |
| | 수단적 차원 | 공식적 유연성 |
| | 적용범위 (포괄 정도) | 보편(돌봄 필요자와 제공자 포괄) |
| | 실천주체 | 돌봄조달자(국가, 사회) |
| 고정운 (2020) | - | 공감성 |

III. 결론

지금까지 선행연구들을 종합하여 사회서비스 공공성에 대한 주요 관점의 변화와 구성 요소들에 대해 살펴 보았다. 사실 선행연구에 나타난 공공성의 개념을 범주화하고 종합하는 것은 쉬운 일이 아니다. 이를 위해서는 선행연구의 범위를 확대하여 보다 포괄적이고 심층적인 검토가 필요하다. 또한 선행연구들을 종합하여 분석할 수 있는 명확한 분석틀을 가지고 일관되고 체계적인 분석이 이루어질 필요가 있다. 그러나 이러한 연구의 한계에도 불구하고 본 연구는 공공성 개념의 재구조화를 시도했다는 점에서 나름의 의미가 있겠다.

선행연구들에 나타난 사회서비스 공공성은 여러 구성요소들을 그 내용으로 하여 다양하게 정의되고 있지만, 기본적으로 주체의 공공성, 과정의 공공성, 내용의 공공성을 전제로 개념화하고 있다. 이러한 주요 관점을 중심으로 공공성을 구성하는 다양한 요소들을 어떻게 이해하고 조합하느냐에 따라 공공성은 달리 이해될 수 있다. 즉 공공성 실현의 주체적, 과정적, 내용적 차원의 여러 요소들이 유기적으로 결합되어 통합적인 관점에서 공공성의 개념화가 이루어지고 있는 것이다.

지금까지의 공공성 논의는 공공성의 의미, 내용, 구성요소를 정리하고 밝히는데 주력해 왔다. 즉 공공성이 무엇인지에 대한 개념적이고 이론적인 논의를 중심으로 여러 학자들에 의해 공공성에 대한 다양한 개념적 정의가 시도되었다. 그러나 여전히 학술적으로 합의된 개념적 정의가 없는 실정이다. 특히, 사회서비스 공공성과 관련하여서는 최근 사회서비스의 가치나 목적, 참여 방식에도 초점을 두고 논의가 진행되고 있지만, 주로 주체의 공공성을 중심으로 공공성 확보와 강화의 전략으로 정부의 역할 확대, 공공예산의 확대 측면에서만 논의된 경향이 있다.

이에 우선적으로 사회서비스 공공성의 개념은 주체, 과정, 내용 측면에서의 다양한 구성요소들의 복합적 개념으로서, 이러한 공공성의 개념을 논의함에 있어서는 총체적인 접근이 필요하다. 주체의 공공성과 과정의 공공성, 내용의 공공성은 동시적이며 서로를 전제로 한 개념이다. 그리고 공공성을 제대로 실현하기 위해서는 이 모두가 적절하게 작동해야 한다. 따라서 주체, 과정,

내용의 공공성 관점에서 사회서비스 공공성을 재구조화하고 기존의 공공성 개념에 비해 보다 확장되고 전체적인 관점에서 공공성 개념을 논의할 필요가 있다.

이러한 총체적 접근은 사회적 맥락에 따라 형성되고 실재하는 사회서비스 공공성 개념의 구체화를 가능하게 한다. 즉 사회서비스 주체들의 관계와 의사결정의 과정, 그리고 사회서비스가 추구하는 가치에 대한 논의를 통해 우리 사회에서 공공성을 어떻게 구성할 것인지에 대한 포괄적인 합의를 도출할 수 있다는 것이다. 더 나아가 사회서비스 공공성의 확보와 확장을 위한 구체적인 방안을 모색함에 있어 우리가 무엇을 고려해야 하는지를 알려준다. 예를 들어 돌봄서비스의 경우 돌봄의 사회화 맥락에서 공공성의 개념이 보다 유연하게 확대 적용될 수 있을 것이다.

다음으로 현재 우리 사회에는 공공성의 의미가 매우 다양하게 사용되고 있다. 공공성은 주체에 따라, 시간적, 공간적 차원에서, 가치에 따라 다양하게 이해될 수 있다. 따라서 앞으로의 사회서비스 공공성 논의에서는 사회서비스와 관련하여 공공성이 어떠한 의미로 사용되며 수용되고 있는지를 검토하는 것이 중요하다. 이론적이고 추상적 차원의 논의가 아니라 구체적이고 행위 주체의 인식이 반영된 공공성 연구가 이루어져야 한다. 즉 공공성 개념이 실제 사회서비스 영역에서 어떻게 이해되고 사용되는지에 대한 경험적인 검증연구가 필요하다. 또한 현재의 사회서비스 공공성이 다양하게 정의될 수 있음을 전제하고 공공성을 유형화하여 살펴보는 것도 공공성을 이해하는데 유용한 방법이 될 것이다. 더불어 공공성은 학제적인 연구주제로, 다양한 학문분야에서 연구되고 있는 공공성 논의들을 함께 검토할 때 공공성에 관한 논의는 더 풍부해질 수 있다.

마지막으로 우리 사회에서 사회서비스가 직면하고 있는 다양한 문제들을 해결하기 위한 해법으로 공공성이 작동하기 위해서는 단순히 공공성 개념을 정립하는 것 이상의 공공성 담론의 과정이 필요하다. 즉 공공성의 현실적인 의미를 구체화하는 것이 필요하다. 선행연구들은 공공성을 다양하게 정의하고 있으나, 선행연구들에서 구성된 이러한 공공성의 개념과 사회구성원의 주관적 인식이 일치하지 않을 수 있다는 점에서 이론에 의해 재구성된 개념은 현실과의 간극을 초래할 수 있

다. 따라서 공공성이 요구되는 현실의 문제가 무엇이며, 그 문제를 해결하기 위한 공공성이란 무엇인가에 대하여 많은 고민과 논의가 필요하다. 앞으로 사회서비스 공공성과 관련하여 더 많은 논의가 있기를 기대한다.

참고 문헌

- [1] 양성욱, 노연희, “사회서비스의 공공성은 무엇을 의미하는가?: 서비스 주체에 따른 공공성의 내용을 중심으로,” 사회복지연구, 제43권, 제1호, pp.31-57, 2012.
- [2] 권현정, 홍경준, “공공성이 노인장기요양시설의 서비스 질에 미치는 효과,” 한국사회복지학, 제67권, 제3호, pp.253-280, 2015.
- [3] 석재은, “장기요양서비스의 공공성 강화를 위한 규제의 합리화 방안 연구,” 보건사회연구, 제37권, 제2호, pp.423-445, 2017.
- [4] 김용득, “지역사회 기반 복지관의 공동체주의 지향성 강화 필요성과 과제: 공공성 담론의 확장과 사회서비스 운영 원리 변화를 중심으로,” 한국사회복지행정학, 제21권, 제2호, pp.203-232, 2019.
- [5] 김은지, 최인희, 선보영, 성경, 배주현, 김수정, 양난주, *지속가능한 돌봄정책 재정립방안 연구(II): 여성가족관점의 돌봄정책 추진전략*, 한국여성정책연구원 연구보고서, 2018.
- [6] 백완기, “한국행정과 공공성,” 한국사회와 행정연구, 제18권, 제2호, pp.1-22, 2007.
- [7] 소영진, “공공성의 개념적 접근,” 윤수재·이민호·채종현 편, *새로운 시대의 공공성 연구*, pp.32-63, 서울: 법문사, 2008.
- [8] 남찬섭, “공공성과 인정의 정치, 그리고 돌봄의 윤리,” 한국사회학회 사회학대회 논문집, pp.845-863, 2012.
- [9] 주은선, “복지공급 주체로서 국가, 시장, 시민사회에 관한 정책 패러다임 검토: 이념과 쟁점,” 사회보장연구, 제32권, 제30호, pp.175-202, 2016.
- [10] 손지아, “사회복지에서 공공성개념과 기준에 대한 재검토,” 비판사회정책, 제62권, pp.131-155, 2019.
- [11] 신동면, “사회복지의 공공성 측정에 관한 연구,” 한국사회정책, 제17집, 제1호, pp.241-265, 2010.
- [12] 양성욱, “사회서비스 공공성 측정의 한계와 과업: 공공성 평가 틀의 재구성,” 한국사회복지조사연구, 제55권, pp.217-249, 2017.
- [13] 심선경, “노인요양시설의 서비스 질에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 요양보호사의 공공성 인식을 중심으로,” 한국콘텐츠학회논문지, 제15권, 제4호, pp.220-233, 2015.
- [14] S. I. Benn and G. F. Gaus, “The liberal conception of the public and the private. In S.I. Benn & G.F. Gaus (Eds.),” *Public and private in social life*, pp.31-65, London and Canberra: Croom Helm, 1983.
- [15] M. S. Haque, “The diminishing publicness of public service under the current mode of governance,” *Public administration review*, Vol.61 No.1, pp.65-82, 2001.
- [16] 소영진, “행정학의 위기와 공공성 문제,” 정부학연구, 제9권, 제1호, pp.5-22, 2003.
- [17] 임의영, “공공성의 개념, 위기, 활성화 조건,” 정부학연구, 제9권, 제1호, pp.23-50, 2003.
- [18] 은재호, “공공성 개념연구: ‘프랑스식 공공서비스’ 개념을 중심으로,” 한국거버넌스학회보, 제15권, 제3호, pp.213-239, 2008.
- [19] B. Bozeman, *All Organizations Are Public: Bridging Public and Private Organization Theory*, San Francisco: Jossey-Bass, 1987.
- [20] 양성욱, “사회서비스의 공공성과 공공 가치 실현의 실재,” 한국사회복지행정학, 제18권, 제3호, pp.177-208, 2016.
- [21] S. Moulton, “Putting Together the Publicness Puzzle: A Framework for Realized Publicness,” *Public Administration Review*, Vol.69, No.5, pp.889-900, 2009.
- [22] 주현정, 김용득, “공공성 담론으로 보는 돌봄서비스: 상호의존의 조직화와 공동생산 제안을 중심으로,” 한국사회복지행정학, 제20권, 제2호, pp.233-262, 2018.
- [23] N. Gilbert and H. Specht, *Dimensions of social welfare policy*, New Jersey: Prentice-Hall Inc, 1974.
- [24] 김사현, “사회복지 공공성: 새로운 복지정치 담론의 제안,” 사회복지정책, 제46권, 제4호, pp.159-186, 2019.
- [25] 김용득, “공공성 담론과 사회서비스 원리의 대화,” 한국사회복지행정학회 학술대회 자료집, pp.3-30,

- 2018.
- [26] 양기용, “사회서비스 공급체계변화와 공공성: 지역사회거버넌스를 중심으로,” 한국공공관리학보, 제27권, 제1호, pp.89-114, 2013.
- [27] 임의영, “공공성의 철학적 기초,” 정부학연구, 제23권, 제2호, pp.1-29, 2017.
- [28] 임의영, “공공성 연구의 풍경과 전망,” 정부학연구, 제24권, 제3호, pp.1-42, 2018.
- [29] 구혜란, “공공성은 위험수준을 낮추는가?: OECD 국가를 중심으로,” 한국사회 정책, 제22권, 제1호, pp.19-47, 2015.
- [30] 김준현, “사회서비스 전달체계 공공성 위기 고찰: 정당성 위기를 중심으로,” 한국사회와 행정연구, 제24권, 제2호, pp.187-208, 2014.
- [31] 신진욱, “공공성과 한국사회,” 시민과세계, 제11권, pp.18-39, 2007.
- [32] 이선미, “돌봄의 특성과 돌봄 공공성의 요건,” 사회와이론, 제29권, pp.223-260, 2016.
- [33] 석재은, “돌봄정의(Caring Justice) 개념구성과 한국 장기요양정책의 평가,” 한국사회정책, 제25권, 제2호, pp.57-91, 2018.
- [34] 임의영, “공공성의 유형화,” 한국행정정보, 제44권, 제2호, pp.1-21, 2010.
- [35] 임의영, *행정철학(개정증보판)*, 서울: 대영문화사, 2016.
- [36] 백선희, “보육의 공공성 확보와 운영 내실화 방안: 새 정부의 보육정책을 중심으로,” 한국보육지원학회 춘계 학술대회자료집, pp.35-49, 2013.
- [37] 고정운, “공공성 개념의 확장적 맥락에서 본 공감성에 관한 고찰,” 한국케어매니지먼트 연구, 제35권, 제1호, pp.193-219, 2020.

저 자 소 개

김 성 미(Sung-Mi Kim)

정회원



- 2003년 8월 : 건국대학교 법학과 (법학사)
- 2009년 2월 : 송실대학교 사회복지학과(사회복지학석사)
- 2014년 2월 : 송실대학교 사회복지학과 박사수료

<관심분야> : 사회복지행정, 사회서비스, 공공성

김 은 혜(Eun-Hye Kim)

정회원



- 2001년 2월 : 송실대학교 행정학과 (문학사)
- 2006년 2월 : 송실대학교 사회사업학과(문학석사)
- 2017년 8월 : 송실대학교 사회복지학과 박사수료

<관심분야> : 사회복지행정, 사회서비스, 공공성