

「福祉行政」論의 對象과 範圍에 관한 試論

趙錫俊*

.....(目次).....	
1. 研究目的, 範圍, 方法	(5) 金琮燮教授의 分類
2. 福祉行政의 機關別對象概念	(6) R.G.S. Brown의 分類
가. 社會福祉施設의 行政	(7) 結論
나. 公共行政	4. 福祉行政의 行政概念
다. 結論	5. 福祉業務의 特性
3. 福祉行政의 機能別對象概念	(1) 福祉行政의 上位概念
(1) H.I. Clarke의 分類	(2) 福祉業務의 特性
(2) UN報告書의 分類	(3) 福祉行政의 「行政」概念
(3) 日本社會福祉年鑑의 分類	6. 結論
(4) 金泳謨教授의 分類	

1. 研究目的, 範圍, 方法

이 論文의 研究目的是 다음과 같은데 있다. 近來에 와서 우리나라에서 福祉行政에 관한 關心이 대우 높아졌다. 그런데 이 福祉行政이라는 것이 무엇인가에 대해서는 意見이一致되어 있지 않은 것 같다. 가령 福祉行政이라는 教科書를 쓴다고 할때, 그 책이 담아야 할 내용이 무엇인가에 대하여 쉽게 알 수 없게 되어있다.

우선 福祉行政의 對象自體에 대해서도 合意가 없는 것 같다. 社會福祉施設의 運營管理가 福祉行政이라고 불리우고 있는가 하면, 國家의 行政機關이 福祉分野의 政策을 꾸미고 執行하는 것을 福祉行政이라고도 한다.

또 설혹 對象自體에 대한 合意가 있는 경우에도, 行政이라는 概念을 어떻게 使用하는가에 따라서 理論을 展開하는 方法이나 內容이 달라지고 있다. 이것은 우리 行政學者들 사이에서는 잘 알려져 있는 問題로서, 行政概念의 定義如何에 따라서 行政學教科書의 編制가 달라지고 있는 것이 바로 여기에 속한다.

* 서울大學校 行政大學院 教授

이 論文^o 서는 以上과 같은 狀況을 우선 整理해 보고자 한다. 그런 다음에는 筆者 나름 대로 어떤 새로운 Paradigm을 만들어서 適用해 보고자 한다. 福祉行政의 對象을 確定하고 그것을 體系的으로 研究하기 위한 틀을 提供하자는 것이다.

이런 研究를 위하여 使用한 方法은 다음과 같다. 既히 發刊된 教科書나 論文들을 對象으로 하여 그 內容을 分析하므로써 著者들이 어떤 것을 對象으로 생각했으며, 行政을 어떤 概念으로 使用하였는가를 검토했다.

여기에 重負된 教科書나 論文은 國內外것을 包含하였다. 그러나 이것들이 그 方面의 代表作이라 볼 수 있는가에 대해서는 確信이 없다. 多分히 筆者が 購入할 수 있었던 것에 限定了되었다. 特히 日本이나 歐羅巴大陸의 것에 대해서는 전혀 손을 대지 못했는데, 이것은 後日의 作業으로 미루기로 하겠다. 여기에서 누락된 것 중, 앞으로 參考해야 할만한 것에 대해서는 讀者들께서 通知해주는 親切을 베풀어 주기 바란다.

이런 冊이나 論文의 수집에 있어서 特히 神經을 쓴 것은, 그것의 題目이 行政이라는 두 글자를 갖고 있어야 하며, 萬一 그것이 없더라도 行政을 念頭에 두고 쓴 것으로 간주 할수 있는 것만 끌랐다.

또 社會福祉一般에 대한 冊이나 論文이라야 한다는 기준도 使用되었다. 예를 들면 社會保障이라든가, 保健·醫療와 같이 어떤 特殊分野만을 다룬 것은 除外시켰다.

本論文에 하고자 하는 것을 要約하면 다음과 같다.

첫째로 福祉行政이라 할때, 그것은 國家機關(中央政府와 地方政府)의 行政인가 또는 社會福祉施設의 行政인가를 區別하고자 한다. 후자는 民間團體일 수도 있고 公共機關이 設立운영하는 것일 수도 있다. 이것은 福祉行政概念中에서 機關別對象概念이라 부르기로 한다.

둘째로는 福祉行政이라 할때 그것이 保健·社會·勞動分野만 의미하는가 또는 教育과 住宅, 公害 等도 包含하는가? 이것을 機能別對象concept이라 부르기로 한다.

세째로는 福祉行政이라는 것은 福祉와 行政의 複合concept이기 때문에 行政에 대한 概念을 밝히지 않으면 않된다. 이것을 便宜上 行政concept이라 부르기로 한다.

以上의 세 가지가 確定되면 所謂 福祉行政論의 大體의in 윤곽이 떠 오르고, 따라서 앞으로 體系的인 研究集積을 할수 있는 Paradigm이 成立된다고 할 수 있다.

또 社會福祉分野의 全般的인 理念問題나 社會開發의 方向만을 다룬 것들도 除外시켰다. 그理由는 福祉 또는 社會福祉라고 할때에 使用되는 概念의 넓이에 대해서만 알기를 원했기 때문이다.

또 이런 冊이나 論文을 찾는데 있어서 行政學者들을 對象으로 했음은勿論이지만, 社會事業學科 또는 社會福祉學科쪽에서도 찾았다. 이제 具體的으로 檢討의 對象이 된 著書와 論文들을 列舉하면 다음과 같다.

著　書

1. 金泳謨, 韓國社會福祉論, 서울, 經文社, 1978, pp. 339.
2. 張仁協譯, H.B. Trecker, *New Understandings of Administration*(社會福祉行政一理論與實際) 서울, 壽文社, 1971, pp. 205.
3. M. Gilbert and H. Specht, *Planning for Social Welfare: Issues, Models, and Tasks*, Prentice-Hall, Inc, Englewood Cliffs, N.J., 1977, pp. 398.
4. I. Heisler, ed., *Foundations of Social Administration*, The MacMillan Press, London, 1977, pp. 251.
5. V.D. Birrell, et al, eds., *Social Administration: Selected Readings in Applied Social Science*, Penguin Books, 1973, pp. 441.
6. I.G.S. Brown, *The Management of Welfare; A Study of British Social Service Administration*, William Collins Sons and Co., Glasgow, 1975, pp. 317.

論　文

1. 金宗燮: 福祉行政論—實踐的理論構成을 中心으로, 嶺南大博士論文, 서울, 法文社, 1976, pp. 201.
2. 宋根源: 福祉行政學樹立을 위한 基礎作業—研究의 必要性 및 研究對象을 中心으로, 釜山產業大學論文集, 創刊號, 1979, pp. 185-199.

앞에 시도 말한 바와 같이 以上은 綱羅의이라 할 수는 없지만, 이런 關心을 진지하게 다룬 研究도 많지 않다고 생각된다.

2. 福祉行政의 機關別對象概念

가. 社會福祉施設의 行政

金宗燮教授는 다음과 같이 말하고 있다⁽¹⁾.

「美國에서는 社會事業의 方法 및 技術의 하나로서 社會福祉行政(Social Welfare Administration)을 보고 있는데, 그것은 社會機關을 組織하고 指導하는 過程이며 社會事業의 基本的 過程에 대한 補助活動(secondary activities)이라고 하고 있다.

이제 美國에서 나온 上記한 Trecker의 著書(張仁協譯)에 보면 미리 말에서 다음과 같이 言及하고 있다⁽²⁾.

이 種의 焦點을 두는 것은 行政家 即 地域社會福祉機關을 運營해 나가는데 「리더십」을 發揮할 一次的의 責任을 지는 「이그재큐티브」와 其他 사람들이 다.……

이 種은 地域社會福祉機關에 重點을 두며, 「리더십팀」으로서 協同하는 專門 「워커」들과 「볼ون티어 워커」들에 의해 이끌리고 다스려지는 Agency들에 特別히 重點을 둔다.

宋根源教授에 의하면 廣義의 概念과 狹義의 概念으로 分類하고, 前者は 「福社行政의 主體를 主로 民間福祉機關으로 보고 그 客體를 要救護者로 限定시키며, 要救護者에 대한 福

(1) 金宗燮, 福祉行政論, 嶺南大博士論文, 서울, 法文社, 1976, p. 55.

(2) H. B. Trecker, *New Understandings of Administration*, 張仁協譯, 서울, 壽文社, 1971, pp. i-ii.

社機關의 씨-비스 제공에 必要한 專門的技術을 중시하는 見解이다. 이런 見解는 대체로 지금까지 民間社會事業機關에서 使用되던 社會事業의 한 方法으로서의 福祉行政을 意味할 수 있으며 社會事業學者에 의하여 많이 主張되어 왔다」고 한다⁽³⁾.

그러니까 이 見解는 Client에게 直接 Service를 Delivery하는 機關의 行政을 의미 하는 것이다. 이런 機能을 하는限 그것이 반드시 民間機關일 必要는 없다고 생각한다. 公共機關中에서 一線에서 이런 機能을 담당하는 것도 福祉施設로 간주 되어야 하며, 그것을 운영하는 것은 社會福行政이라 할 수 있다.

이런 機關들 속에는 大概의 경우에 社會事業家가 고용되어 일하고 있다. 그런데 社會事業家가 하는 일은 그 機關의 운영 全體보다도 그 機關이 하는 Client와의 接觸部分만을 맞고 있는 것으로 볼 수 있다.

近來에 와서 社會事業學系統에서도 組織論의 研究를 하고 있는바, 그 理由는 바로 施設의 行政 또는 이런 機關의 운영을 組織論의 立場에서 다루고자 하는 努力 때문이라 보여 진다.

이 狹義의 概念은 同時에 微視的인 概念이라 할 수 있다. 國家目標나 中央의 政策과 같은 것은 眼中에 없으며, 오로지 對 Client 씨-비스의 技術的 側面과 運營的 側面만이 關心의 對象이 될 수 있다.

나. 公共行政

이것은 廣義의 概念에 屬한 것으로 金泳謨教授는 다음과 같이 定義한다⁽⁴⁾.

일반적으로 社會福祉行政은 社會福祉를 위한 政府의 公共行政과 民間의 施設行政으로 간주하고 있으며 여기서는 政府의 社會福祉行政을 말하고자 한다. 그리고 社會福祉는 社會問題를 해결하기 위한 方法이고 分! 予이기 때문에 社會福祉行政은 그것의 公共行政을 의미한다.

Carrier와 Kendall은 英國의 경우에 社會行政(Social Administration)이라고 하는 것에 대한 傳統的 定義에 있어서 Technical Parasite로서의 定義가 있다고 하며 그것의 內容은 다음과 같은 것이라고 한다⁽⁵⁾.

社會行政이라는 것은 特定政府機關의 行政에 관한 매우 技術的 問題를 다루는 것이며, 그것은 福祉關係法規의 執行을 통하여 社會全體가 아니라 個人들에게 惠澤을 주려는 것이다.

이들은 그 면서도 이 定義는 너무나 狹少한 것이라하여 批判한다. 오히려 社會行政은 「社會의 福祉活動의 研究」라고 더 廣範圍하게 定義할 必要가 있다고 한다. 이 概念에 의하면 私經濟市易 Mechanism 以外의 것에 의하여 惠擇이 둘어가게 하는 것은 全部 社會行政이다. 그리고 그것은 반드시 個人에게 直接惠譯을 주는 Personal Service만에 限定할 心要가

(3) 宋根源, 福祉行政學樹立을 위한 基礎作業, 釜山產業大學論文集 創刊號, 1972, p. 193.

(4) 金泳謨, 韓國社會福祉論, 서울 經文社, 1978, p. 136.

(5) John C rriar and Ian Kendall, "Social Administration as Social Science," in H. Heisler, ed., *Foundations of Social Administration*, MacMillan Press, London, 1977, p. 26.

없다고 보고, 그 예로 公共大衆交通手段 같은 것을 듣다.

Technical Parasite의 定義方式의 缺點은 그것이 公的으로 法規에 의하여 Social Service라고 定義된 것만을 對象으로 研究하게 된다는데 있다고 한다.

같은 英國의 R.G.S. Brown은 行政學에서 出發한 사람인가 때문에 社會行政은 行政學의一分野¹ 생각한다. 따라서 그것은 政府機關의 行政을 의미함은勿論이다⁽⁶⁾.

行政學者인 金宗燮教授는 다음과 같이 말한다⁽⁷⁾.

여기에서는 民間社會事業機關의 行政 또는 社會事業의 一過程 또는 方法으로서의 社會福祉行政(Social Welfare Administration)이 아닌 政府部門의 福祉行政에 관련된 諸學者들의 概念規定을 살펴 보기로 한다.

社會福祉란 「個人이나 集團이 幸福하게 살수 있도록 人間生活의 社會關係에서 나타난 社會福祉問題에 對應하는 社會的 施策이나 制度의 組織的體系」를 意味하며, 그러한 社會的 施策이나 制度라는 것은 之은 意味에서 政府의 主要한 社會福祉活動(Social Welfare Activities)을 意味하기 때문이다. 이와 같이 볼때 福祉行政은 바로 社會福祉의 目標達成을 위한 社會福祉政策의 形成 및 具體化를 위한 合理的인 行動이라고 할수 있을 것이다.

다. 結論

위에서 본 바와 같이 美國의 경우에는 民間施設의 管理를 對象으로 하고 있으며, 英國에서는 國家行政機關의 管理를 對象으로 하는 傾向이 많다.

그런데 美國의 경우에도 近來에 와서 그 對象을 若干 넓게 잡는 傾向을 보여 주고 있다. 예를 들면 Gilbert와 Specht는 다음과 같이 말한다⁽⁸⁾

社會福祉計劃(Social Welfare Planning)은 資金을 社會福祉分野의 自願團體들간에 分配하는 것 뿐만 아니라 公共機關과 民間機關, 그것들도 地方, 州, 聯邦級의 各種의 社會奉仕提供機關들의 努力を 調整하고 또 씨-비스의 要求度를 測定하는 일을 한다. 特히 家庭奉仕, 集團活動, 公的扶助領域에서 그려하나.

이런 努力의 過程에서 市計劃家, 地域社會組織家, 其他 社會福祉機關들의 職員들이 자리 를 같이 하고, 一般市民大衆과 서로 協調하면서 共同으로 事業計劃을 만들게 된다.

社會計劃接近法(Social Planning Approach)은 問題解決技法들을 適用하여 事業發展目標를 강조한다. 그리고 그것은 保健과 福祉委員會 그리고 政府機關에서 가장 많이 採擇되고 있다.

많은 社會福祉計劃家들이 政府間計劃部署, 住宅供給機關, 立法府, 市政府計劃部署에서 일하고 있다.

以上과 같은 점에 비추어 美國의 경우에도 近來에는 上記한 狹義의 概念에서 점차 떠나고 있는 것으로 보여 진다. 그리고 그 原因은 主로 政府가 救貧이나 福祉領域에 直接 關與

(6) R. G.S. Brown, *The Management of Welfare: A Study of British Social Service Administration*, William Collins Sons and Co. Glasgow, 1975, pp. 13-16.

(7) 金宗燮, 前揭論文 pp. 55, 61.

(8) N. Gilbert and H. Specht, *Planning for Social Welfare; Issues, Models, and Tasks*, Prentice-Hall, N.J., 1979, pp. 8, 9, 12, 16.

하는 傾向에 있었다고 볼 수 있다.

政府의 關與를 促進한 것은 民權運動, 가난의 解決問題, 都市化로 인한 社會問題, 失業의 問題 等이 있다.

政府가 關與한 方式은 住宅供給, 都市再開發, 가난에 대한 戰爭(War on Poverty), 雇傭, 人種差의 廢止, 青少年犯罪對策, 模範都市운동 등의 형태로 나타났다.

그래서 地方水準에서는 傳統的으로 自願民間團體들에 委任되어 있던 社會福祉活動이 점차로 市政府의 執行部쪽으로 그 中心을 옮기게 된다.

그리고 各級政府水準에서의 社會福祉는 傳統的으로는 地方政府의 關心事項에 그쳤던 것이 점차적으로 州政府와 聯邦政府의 關與를 놓게 된 것이라고 볼 수 있다. 以上的 경향은 特히 1960年代와 1970年代에 두드러지게 나타난 傾向이다.

이에 대하^으 英國의 Social Service는 特히 二次大戰後의 勞動黨政府下에서 國家의 直接關與事項으로 二 領域이나 規模가 擴張되면서 오늘에 이르고 있다. 물론 英國에서는 地方水準에서 自願團體들의 協力과 地方政府의 活動이 傳統的으로 많았고, 아직도 Personal Social Service에 관해서는 전적으로 地方政府에 의하여 이루어지고 있다.

그러나 英國 사람들은 앞에서 말한 바와 같이 Social Service Administration이라하면 의례히 公共行政機關의 것을 主對象으로 하는 것으로 생각하는 것은 위와 같은 英國의 特殊事情 때문인 것으로 생각된다.

이들 가운데 單純한 行政보다 理念, 福祉, 改革 等을 다루는 것이 옳다고 主張하는 사람들이 있는 것은, 위와 같은 英國의 政治, 經濟, 社會의인 背景에 비추어 보면 理解가 가는 일이다.

이제 以上과 같은 考慮下에 우리의 概念을 定立해 보기로 하자. 筆者는 福祉行政의 對象機關에는 公共行政機關이 包含될 뿐만 아니라 오히려 이들이 主役이라고 생각한다. 그러나 民間自願團體의 운영이 福祉行政에서 除外된다고 생각하지 않는다. 이들은 地方政府와 같이 中央政府의 一線에서의 執行의 手段으로 간주될 수 있다. 다만 民間自願團體는 그의 民間性과 自願性 때문에 行政이 그에 대하여 強制할 수는 없다. 이들의 協助를 받아서 社會福祉의 目標를 達成하는 것이다. 이들은 地方에서의 行政의 同伴者인 것이다. 그리고 이들은 勿論 Personal Service나 社會事業의in 分野에서 行政의 同伴者機能을 한다.

福祉行政의 主對象은 公共行政機關인데, 같은 行政機關間에도 中央, 道, 市·郡級을 比較한다면 相對的인 強調點은 英國처럼 地方政府에 주어지는 것이 아니라 中央쪽에 더 주어져야 하는 것으로 생각한다. 道, 市, 郡 等은 中央의 政策을 執行하는手段의 價值를 갖는 것으로 생각해야 할 것이다.

이렇게 생각하는 理由는 다음과 같은데 있다. 韓國은 英國과 같이 民間部門에서 活潑한 福祉活動을 期待하기 困難하다. 오히려 國家가直接 關與하여야 한다. 또 같은 政府內에서

도 中央集權制의 傳統때문에 地方政府의 initiative와 財力에 期待하기는 困難하다.

3. 福祉行政의 機能別對象概念

여기서 다루려고 하는 것은 福祉行政이라 할때 그것이 具體的으로 다루는 主題들 또는 機能分野가 어떤 것들인가 하는 것이다. 이하에 여러가지 分類方法들을 例示하기로 한다.

() H.I. Clarke의 分類⁽⁹⁾.

- ① 國家活動 : 公共福祉, 公共保健, 精神衛生教育, 法院의 福祉活動 등
- ② 保護活動 : 兒童 및 年少者의 保護活動
- ③ 一般活動 : 結婚, 離婚, 入養
- ④ 矯正活動 : 犯罪, 矯正事業

() UN報告書의 分類⁽¹⁰⁾

- ① 保健에 관한 社會福祉 : 公衆衛生, 醫療奉仕, 母子相談, 醫療社會事業, 精神社會事業, 保健所 등
- ② 教育에 관련된 社會福祉 : 學校出席獎勵制度, 成人教育, 幼稚院, 覺心院
- ③ 營養에 관련된 社會福祉 : 學校給食, 營養教育, 大衆食堂, 工場給食, 營養相談, 貧困者에 대한 食品配給
- ④ 雇傭에 관련된 社會福祉 : 職業補導, 勞動移民, 人事管理, 勞動運動.
- ⑤ 社會保障制度에 관련된 社會福祉 : 社會保險, 相扶相助, 共濟會
- ⑥ 住宅建設 및 都市計劃에 관련된 社會福祉 ; 社會館의 운영
- ⑦ 司法制度에 관련된 社會福祉 : 法院社會事業, 無料法律相談, 無料辯護制度, 保護觀察, 假釋放制度

() 日本社會福祉年鑑의 分類⁽¹¹⁾

- ① 生活困窮者の 保護 : 生活保護法
- ② 低所得者對策 : 世帯更生運動, 疾病制度, 協同組合, 隣保館, 相談事業
- ③ 兒童福祉 : 母子保健事業, 兒童保護, 兒童育成
- ④ 母子家庭福祉 : 母子年金, 母子福祉年金, 職業補導, 進學獎學制度
- ⑤ 老人福祉 : 老齡年金, 退職年金, 老人福祉센타, 老人保護事業
- ⑥ 身體障礙者 및 精神障礙福祉 : 障碍年金, 更生相談, 更生醫療, 精神衛生相談, 精神病院
- ⑦ 賣春對策 : 婦人相談事業, 婦人保護施設, 更生相談室
- ⑧ 災害救護 : 災害救護法의 應急救護, 赤十字의 救護事業
- ⑨ 地域社會福祉活動 : 社會福祉協議會, 共同資金運動, 保健福祉, 地域組織活動

() 金泳謨教授의 分類⁽¹²⁾

- ① 兒童 : 兒童福祉
- ② 家族 : 家族福祉, 家族計劃
- ③ 婦女 : 婦女福祉

(9) Helen I. Clarke, *Social Work Practice*, the Chiv.of Wisconsin, 1945. 金永謨, 前揭書, p.103.

(10) United Nations, *Methods of Social Welfare Administration*, 1950, p.282. 金永謨, 前揭書 pp. 103, 104.

(11) 金泳謨, 前揭書, 全國社會福祉協議會編, 日本社會福祉年鑑, 昭和35年版 p.104.

(12) 金泳謨, 前揭書, p.105.

- ④ 學生：學校社會事業
- ⑤ 患者：醫療社會事業，精神社會事業
- ⑥ 勞動者：勞動福祉，產業災害保健
- ⑦ 老人：老人福祉
- ⑧ 貧民：貧困事業，隣保事業
- ⑨ 犯罪人：矯正事業，更生保護
- ⑩ 軍人：軍事社會事業，援護事業，軍人年金
- ⑪ 無能力者：公的扶助，生活保護事業
- ⑫ 國民：社會保障，社會保險，醫療保險
- ⑬ 地域社會：地域社會事業

(5) 金琮燮 教授의 分類⁽¹³⁾

- ① 勞動의 機會를 가지지 못하는 失業者, 疾病, 傷害, 殘疾이나 心身障礙로 인하여 生活이 困難한者
- ② 生理的으로 勞動能力을喪失한 老齡者로서 生活이 困難한者
- ③ 扶養者가 없고, 心身의 發育이 未熟한 兒童으로서 生活이 困難한者
- ④ 生計維持者를 잃은 未亡人이나 母子로서 勞動의 能力이 不充分하거나, 보다 좋은 勞動機會를 가지지 못하여 生活이 困難한者
- ⑤ 非行과 犯罪로 인하여 社會生活에 適應하지 못하거나 勞動의 기회를 가지지 못하여 生活이 困難한자
- ⑥ 火災 或는 災害로 인하여 一時的으로 生活이 困難한자
- ⑦ 其他 어니한 理由, 事情에 의하여 生活이 困難한자

(6) R.G.S. Brown의 分類⁽¹⁴⁾

- ① 社會保障惠澤行政(Administration of Social Security Benefits)
- ② 個人社會奉仕(Personal Social Service)
- ③ 國家醫療奉仕(National Health Service)

(7) 結論

以上에 의하니 보면 各者間의 共通性이라는 것은 社會的인 落伍者 또는 適應過程에서의 失敗者, 資本主義的 市場經濟속의 競爭에서 脫落되었거나 그럴 可能성이 있는者들을 對象으로 한다는 것이다.

그러면 과연 具體的으로 그런 者들이 어떤 者들인가 하는 것은 나라와 時代別로 若干의 差異도 있고 具體的으로 共通되는 점도 있다. 다만 그런 者들이 福祉行政의 對象이 되기 위해서는 社會的으로 問題意識의 對象으로 浮刻되지 않으면 않된다. 따라서 具體的으로는 나라별로 또 時代別로 福祉行政의 對象으로 舉論할 價値가 있는 機能의 分野가 若干式 달라진다고 할 것이다.

多分히 主觀的이기는 하지만 筆者は 우리나라의 現時點에서 社會福祉의 對象으로 다루어야 할 主題는 다음과 같은 것들이라 생각한다.

(13) 金琮燮, 前揭論文, p.84.

(14) R.G.S. Brown, 前揭書, 目次.

- ① 庶民住宅의 提供
- ② 社會保險
- ③ 公的扶助
- ④ 勤勞者福祉事業
- ⑤ 老人福祉
- ⑥ 兒童福祉
- ⑦ 婦女福祉
- ⑧ 地方社會福祉
- ⑨ 家庭福祉

4. 福祉行政의 「行政」概念

福祉行政이라 할 때 「行政」의 概念이 무엇인가 하는 것은 다른 말로 하면 政府機關의 福祉機能을 어떤 Paradigm에 의하여 把握해야 하는가의 문제다. 例를 들어 既存의 行政管理論가운데서 行政管理理論이나 POSDCORB의in Paradigm에 의하여 福祉行政을 構成하는 方法을 생각할 수 있을 것이다. 管理 또는 技術的 過程을 重視하는 理論이 여기에 속한다⁽¹⁵⁾.

이 경제에는 政府機關中에서 上記한 機能分野에 從事하는 機關들(例: 保社部)을 이 Paradigm에 의하여 記述하는 形式이 될 것이다. 그러나 이 경우 問題되는 것은 이런 機關들의 운영이 他機關들의 그것에 比하여 얼마나 差가 있는가? 萬一 없다면 그경우 福祉行政學이라는 것의 別途로 成立하는 가의 問題가 提起된다. 이 問題에 대해서는 좀더 뒤에 答辯을 試圖해 보고자 한다.

行政의 概念을 金琮燮교수나 宋根源 교수처럼 體制機能的 立場에서 把握하므로써 投入過程, 產生過程, 轉換過程 等의 諸過程으로 把握하는 方法도 생각할 수 있다.

또는 金根俊가 「韓國行政學」에서 내세운 意思決定過程의 Paradigm에 따라서 價值前提, 行政文化, 行政人, 業務, 構造 等이 意思決定過程에 미치는 影響을 검토할 수도 있을 것이다⁽¹⁶⁾.

行政이 관한 以上 세 가지의 思考方式의 長短에 대해서는 福祉行政의 特性과 관련하여 이를 검토할 必要가 있다.

5. 福祉業務의 特性

福祉系統의 業務가 政府의 다른 行政에 比하여 어떤 差異가 있는가를 검토하고, 그런 差異를 가장 잘 受容할 수 있는 「行政」概念이 무엇인가가 우리의 關心對象이다.

(15) 宋根源, 前揭論文, p. 109.

(16) 金根俊, 韓國行政學, 서울, 博英社, 1980, p. 109.

(1) 福祉行政의 上位概念

福祉行政과 類似하면서도 그보다 上位概念들이라 할 수 있는 것으로서 「社會開發」이나 「社會政策」을 들 수 있다. 이것들과 福祉行政과의 關係를 어떻게 把握해야 하는가?

社會開發 → 社會政策 → 福祉行政의 順으로 점차적으로 具體化의 過程을 밟는 것으로 생각하고, 福祉行政은 事業과 細部事業의 段階라고 把握할 수 있을 것이다. 이것들이 各各 獨立된 學問分野로서 別途의 學科目을 形成한다고 볼 수 있다.

福祉行政을 論하기 위해서는 그나라가 追求하는 理念, 社會開發의 方向, 社會政策의 内容等에 관한前提가 있어야 한다. 이런前提 없이 福祉行政을 獨自的으로 論한다는 것은 아무 意味가 없다고 생각한다.

(2) 福祉業務의 特性

가. 첫째로 그것은 한 國家의 理念, 開發方向, 政策 等의 内容에 따라서 決定되는 性格이 농후한 分野라고 할수 있다.

따라서 宏視的, 政策的, 價值包含的인 Paradigm을 使用해야 充分한 說明을 할 수 있을 것으로 생각한다. 바꿔 말하면 行政管理技術로서의 福祉行政이라는 것은 너무나 微視的, 執行的, 行政合理性指向의이기 때문에 適切하지 않다고 생각한다.

나. 다음으로 福祉業務라고 하는 것은 行政管理의 概念에서 第一로 생각하는 能率性이나 經濟性이라 之原理가 그렇게 重要한 分野가 아니다. 오히려 社會正義, 衡平, 씨-비스到達의 效果性等이 더 重要하다고 할 수 있다. 이런 意味에서도 行政管理論의 福祉行政學은 別로 意味가 있을 것이다.

다. 福祉業務分野의 財政投入은 大部分의 경우에 消費的性質을 가진 것으로 볼수 있다. 그러면서도 莫大한 金額을 要하는 때가 많다. 왜냐하면 福祉行政의 特色의 하나는 매우 많은 雇客을 대하는 것이기 때문이다. 특히 政府가 制度改革을 통하여 社會保險等을 導入하는 경우에는 그 對象人口가 매우 많아진다. 消費的費用이기 때문에 直接적으로 生產性向上이나 國富의 蓄積에는 寄與하지 못하며, 따라서 一般 經濟行政分野와는 다른 성질을 갖고 있다.

라. 福祉業務는 그 對象者가 社會的 弱者인 경우가 大部分이므로 民主的, 多元的社會가 아닌 곳에서는 이들을 위한 强力한 代辦者를 政府以外의 民間部門에서 찾기 힘들다. 따라서 福祉行政가 從事하는 公務員들에게는 特別한 使命感같은 것이 必要하다고 볼 수 있다.

마. 福祉行政은 그의 對象者가 언제나 雇客인 個人들이라 할 수 있다. 다른 行政分野에서는 營造物을 만든다든가 管理하는 일이 많지만 福祉行政은 거의 全的으로 人間을 다루게 된다. 그리고, 이를 人間들도 行政의 客體로서의 雇客들이다. 따라서 人間을 다루는 技法部分이 매우 重要한 分野로서 登場한다. 이것이 곧 社會事業學이 必要한 理由의 하나다.

社會事業學은 對雇客關係의 서-비스配達關係에서 必要한 專門技術分野로 把握할 수가

있다. 이에 대하여 社會福祉行政은 主로 國家·地方政府機關의 行政이다. 民間福祉施設이 手段인 것처럼 社會福祉行政의 手段用途에 使用할 수 있는 것이 社會事業이라 생각한다.

바. 福祉行政의 對象인 雇客은 全國的으로 分散되어 있기 때문에, 이 行政을 하기 위해서는 地方行政體系와의 相互連帶를 통해서 이루어져야 한다.

뿐만 아니라 政策의 立案·決定場所와 그것의 執行機關인 地方行政機關이나 施設과의 사이에 相當한 地理的 거리가 있으므로 意思疎通의 問題에 特別한 關心을 기울여야 한다.

사. 福祉行政의 對象인 雇客이前述과 같이 社會의 弱者이기 때문에 福祉行政에 從事하는 公務員들도 雇客에 대한 優越意識, 惠澤을 베푸는 者意識의 錯覺에 빠지기 쉽다. 따라서 이 方面에 從事하는 사람들에게는 特別한 資質을 必要로 한다고 볼 수 있다.

아. 福祉行政은 利他的인 動機에 의하여 支配되는 것이기 때문에 當事者들이 스스로 自己들의 自發的 努力에 의하여 團體的인 힘을 만들어서 互惠的活動을 하는 것은 그 範圍에 속하지 않는다고 보아야 할 것이다.

例를 들어 會社別 退職金制度나 勞動組合에 의하여 운영되는 消費組合과 같은 것은 福祉行政의 對象이 되지 않는다고 보아야 한다.

反面에 赤十字나 YMCA와 같은 기관이나 民間救護團體의 活動은 福祉行政의 對象에 속한다고 보아야 한다. 앞에서도 말한바와 같이 福祉行政의 一線에서의 執行을 위하여 그리고 民間과 公共과의 協調體制를 구축하기 위해서, 또 公共쪽의 執行手段으로서의 面에서 이런 民間施設들의 운영이 福祉行政의 對象이 되는 것이다.

자. 福祉行政의 對象이 되는 問題는 全部 社會問題(Social Problems)로 認知된 것들이다. 어떤 것의 社會問題인가는 社會와 時代에 따라서 다르기 때문에, 그 나라와 그 時期에 따라서 福祉의 機能對象이 달라진다.

같은 나라, 같은 時代에 있어서도 어떤 것이 社會問題인가를 發見하고 指摘하고, 政策化를 要求하는 行動은 社會學者 또는 社會運動家들이 하게 된다. 韓國의 福祉行政理論家들이 社會問題를 파헤치는 것까지 담당해야 하는가 또는 이것을 社會學者들에게 委託해야 하는가의 問題가 있다.

例를 들어 兒童福祉의 領域에서 不遇兒童들의 實態를 파헤치고 어디에 問題가 있다고 指摘하는 것은 福祉行政理論의 領域에 속하는가?

萬一 屬한다면 以上에 列舉한 福祉行政의 모든 機能對象별로 그것을 해야 할텐데, 그것이 可能한가?

이 問題에 대해서는 福祉行政論은 社會學者들에게 Issue自體는 委託하는 方法밖에 없다고 생각한다.

福祉行政論의 目標는 福祉行政에 從事해야 할 公務員이나 福祉施設에서 일할 職員들을 訓練하는데 있다고 생각한다.

따라서 ◦ 들에게는 社會問題를 發見하고 分析하는 方法을 가리켜주고, 스스로 處方 等을 만들고 執行方法을 構想해보게 하는 것을 教育하는 것이다. 政策決定의 方法, 執行의 方法, 이를 위한 邊邊事情과 環境, 與件 등을 記述하는 것이 目的이라고 보아야 한다.

따라서 福祉行政論에서 兒童福祉를 言及하되 이 分野에서 무엇이 社會問題로 意識되고 있고, 무엇이 處方으로 主張되고 있다는 것을 引用 紹介하고, 兒童福祉行政이 一般福祉行政과 다른점, 現行의 支援制度와 內容 等에 대한 言及만 하면되는 것으로 생각해야 할 것이다. 다시 强調 하지만 福祉行政論이 스스로 兒童福祉의 處方方向까지 言及할 必要는 없다고 생각한다. 그것은 社會學이나 社會政策의 領域으로 取扱되어야 할 것이다.

(3) 福祉行政의 「行政」概念

앞에서도 말한바와 같이 行政管理技術의行政概念은 不適切하다. 그런데 行政을 體制機能的으로 보는 경우에도 우리나라에서는 이 分野에서 投入側에 從事하는 機關이나 集團이分化되어 있지 않아서 投入過程과 轉換過程이 混同되기 때문에 큰 實益이 없다고 생각한다.

그렇다고 하여 筆者が 使用하였던 意思決定過程模型도 그대로는 適用하기 힘들 것 같이 생각한다. 그러나하면 이 模型에서 「業務」變數라고 했던 것에 該當하는 分野가 福祉行政인데 그것을 그模型에서는 獨立變數取扱을 하였으나, 福祉行政論自體에서는 從屬變數取扱을 해야하기 때문이다.

그러나 價值機能, 行政文化, 行政人, 構造 等이 계속하여 重要한 變數로서 取扱되어야 하는 것에는 변함이 없다.

5. 結論

以上의 誤考를 參照하면서 福祉行政論에서 取扱되어야 할 項目들을 構想하면 그 內容은 다음과 같다.

1. 福祉行政의 價值前提：韓國의 政治理念, 經濟理念, 社會開發의 方向, 福祉國家의 理念
2. 韓國福祉行政의 歷史와 文化的條件：韓國福祉行政의 歷史, 行政文化와 社會福祉一官斗 民의 關係
3. 福祉政策의 內容：社會問題, 處方, 制度(庶民住宅, 社會保險, 公的扶助, 勞動者福祉, 老人福祉, 兒童福祉, 婦女福祉, 地域社會福祉, 家庭福祉)
4. 福祉行政의 構造：中央構造(保社部, 勞動部, 建設部, 內務部), 地方構造
5. 福祉政策의 決定過程：意思決定道具(體制分析, 社會指標, 텔파이, 社會實驗 等), 決定의 公的節次, 決定의 動態的 過程(登場機關間의 相互影響關係), 經濟開發計劃과의 關係, 非行政部門(國會, 政黨, 여론 民間기관)의 役割
6. 福祉行政의 執行節次：地方行政, 傘下機關, 施設을 통한 執行, 基本운영計劃과 豽算, 人事管理
7. 福祉施設과 社會事業方法
8. 福祉行政인의 資質：公務員의 資質, 社會事業家의 資質
9. 福祉行政과 씨一비스의 到達：到達의 確認, 行政인의 裁量
10. 結論：우리나라 福祉行政의 問題點, 改善方向, 特性과 展望