

〈발제2〉

사회서비스의 시장화, 무엇을 위한 것인가?

김중해(가톨릭대 사회복지학과 교수)

I. 문제제기

사회서비스의 시장화¹⁾는 부분적으로는 지난 참여정부시절부터 시작되었다고 할 수 있다. 참여정부는 서비스의 산업화를 이야기하면서 의료영리법인의 허용, 민영의료보험의 확대 등을 의제로 제시하였으며 사회서비스에 대해서도 같은 논리로 바우처 방식에 의한 사회서비스의 확충을 시도하였다.

바우처 방식의 사회서비스 확충은 2003년 7월 사회복지사업법의 개정부터 시작한 것으로 볼 수 있다. 법 개정시 제33조의7 제3항에 사회복지서비스 이용권에 대한 법적 근거를 규정하는데 이어 2007년 3월 동법 시행규칙을 개정하면서 제19조의 4를 신설하여 이용권의 지급대상과 지급방법 등을 규정하였다.

한편 보건복지부에서는 2006년 10월에 “사회서비스 혁신단”(현재 지역복지서비스정책관실)을 설치하고, 동 혁신단에서 바우처 방식을 적용하기 용이한 네 가지 유형의 사회서비스를 설계하여, ‘2007년도 보건복지서비스 분야 4대 바우처 사업 실행계획’을 발표하고 노인돌보미, 장애인활동보조, 산모·신생아 도우미, 지역사회서비스 혁신사업의 4대 바우처 사업을 실시하였다. 이러한 바우처 사업 도입의 가장 큰 이유는 사회서비스 부문의 시장 형성을 기대하고 있는 것으로 판단된다.²⁾

이러한 정책의 변화가 완전한 시장화정책인지는 다소 애매한 부분이 있다. 아직까지는 바우처 방식이 4대 바우처 사업이외에 다른 사회서비스에는 적용되지 않고 있으며, 중앙정부에서 직접 주관하는 노인, 장애인, 산모의 3대 바우처는 대상이 제한되어 있고, 소득에 따른 차등적인 자기부담 이외에는 서비스 단가와 이용시간을 규정³⁾하고 있는 것은 영리를 허용하는 완전한 시장화로 보기에는 애매하다. 그러나 본질적으로 바우처방식이 시장에서의 경쟁 요소를 도입한 것이며, 지역사회서비스 혁신사업에서는 영리기업의 참여와 서비스 공급자의 가격 결정을 허용하고 있으며, 보육료의 자율화

- 1) ‘시장화’는 주최측에서 주어진 용어이다. 이와 관련된 용어로는 민영화, 상업화, 시장화, 영리화 등이 혼재되어 사용되고 있으며 학자마다 그 정의도 조금씩의 차이가 있다. 본고에서는 Gilbert와 Terrel이 민영화(privatization)와 상업화(commercialization)로 구분하는 관점을 준용하여 이윤추구 방식의 서비스 제공을 ‘시장화’로 통일하여 사용한다. 단지 인용의 경우에 원문에 민영화로 표시한 경우는 그대로 민영화로 인용하였다. 민영화를 사용하지 않고(민영화와 구분하는 관점에서) 시장화를 사용하는 이유는 민간비영리와 민간영리를 구분할 필요 때문이다. 예를 들어 공기업의 민영화는 곧바로 사기업에 매각하는 시장화를 의미하지만 사회복지서비스의 경우 민영화는 반드시 시장화를 의미하지는 않는다. 또한 우리나라의 경우 위탁운영되는 사회복지기관의 정체성을 민간으로 규정할 것인가 아니면 공공으로 규정할 것인가의 고민도 민영화와 시장화를 구분해서 사용하는 이유 중의 하나이다.
- 2) 2007년도 보건복지부 연두업무보고에서도 ‘그간 공급자 지원방식의 사회복지서비스로 인해 수요자 욕구 반영이 어렵고 시장 창출이 원천적으로 곤란하고, 공급자 중심의 사회서비스 지원체계에서 탈피, 수요자의 욕구를 반영하고 시장형성 촉진을 위한 바우처 지원방식 필요’하다고 하고 있다.
- 3) 규정시간을 초과하는 시간은 자기부담으로 이용할 수 있다.

와 영리법인의 보육사업 참여를 정책시장화로 제시하고, 전체적인 정책 목표로 사회서비스 시장의 형성을 들고 있는 것들은 참여정부 후반의 정책 방향은 시장화를 지향하고 있는 것으로 볼 수 있다.

이러한 시장화 경향은 이명박정부들어 보다 강화될 것으로 보인다. 기획재정부나 복지부의 업무보고자료⁴⁾에 의하면 의료산업을 신성장동력으로 간주하여 민간보험 활성화, 의료 영리법인을 추진하고, 장애아동 재활치료에 바우처 방식을 도입하고, 보육료 자율화와 함께 보육료 지원에 바우처 방식을 도입하고, 사회서비스에 민간 기업 등 서비스 제공기관의 다양화 등을 통해 사회서비스 시장 활성화 및 사회적 일자리 창출을 도모할 계획을 밝히고 있다. 또한 업무보고자료에는 포함되어 있지 않지만 '보육료의 자율화와 영리법인의 허용, 지자체가 민간복지기관에 운영비를 지원하는 방식에서 민간기관과 서비스 구매계약을 체결하는 방식을 도입하여 **사회서비스 분야의 시장기능을 강화**'하는 방안을 검토한 것으로 알려졌다.⁵⁾

문제는 이러한 시장화로의 정책 변화가 예상되는 역효과나 문제점에 대한 충분한 검토없이 이루어지고 있다는 것이다. 예를 들어 바우처의 도입만 해도 단순한 급여 형태의 변화에 그치는 것이 아니라 재원의 조달 방식, 서비스 전달체계의 변화 등 어떻게 보면 사회복지서비스 정책의 근본적인 변화가 나타날 수 있는 문제임에도 불구하고 한쪽에서는 바우처제도에 대한 일방적인 홍보와 집행이, 다른 한쪽에서는 집행과정에서 나타나는 문제점에 대한 표현만 있을 뿐 충분한 논의와 공론화, 그리고 최소한의 시험도 없이 정책 변화가 이루어졌으며, 이러한 변화 경향은 더욱 강화될 전망이다. 그러나 이러한 정책 변화는 집행과정에서 더 큰 비용과 갈등을 야기시킬 뿐이다. 지금이라도 전면적인 시장화 정책의 도입을 중단하고 충분한 공론화 과정을 통해 재검토할 필요가 있다. 본고는 시장화 도입의 반대 관점에서 시장화의 위험과 문제점에 대해 살펴볼 것이다.

II. 시장화의 쟁점들

우리나라 사회복지서비스는 최근의 논란에도 불구하고 2007년 바우처 방식의 서비스를 도입하기 이전까지는 시장화된 서비스의 제공은 없었다고 보는 것이 적절할 것이다. 그렇기 때문에 우리나라에서 시장화가 사회복지분야에 어떠한 영향을 미쳤는가를 논하는 것은 불가능할 수밖에 없다. 또한 외국의 경우에도 우리의 바우처사업과 같은 돌봄 노동 분야에 시장화를 도입하고 이에 대한 연구 결과를 찾아보는 것도 흔하지 않다. 그렇기에 본고에서는 공기업의 민영화나 교육바우처와 같은 외국의 경험, 다른 분야의 경험과 함께 현재 이루어지고 있는 바우처 방식의 서비스 제공에서 현재 나타나고 있는 현상들을 중심으로 시장화의 결과에 대해 살펴볼 수밖에 없다.⁶⁾

4) 2008년 3월 10일 기획재정부, 3월 25일 보건복지가정부의 청와대 업무보고자료

5) 이명박대통령 인수위원회 내부자료, 진한 글씨는 원문에서 강조된 부분임. 또 다른 자료에는 서비스 구매계약에서 비용을 바우처방식으로 지급할 것을 검토하는 내용도 있다.

6) 본고에서는 시장화에 대한 이론적 논의는 하지 않는다. 이는 주최측의 요구이기도 하지만 시장화의 장점이나 전제조건, 문제점 등에 대해서는 이미 충분히 알려졌다고 생각하기 때문이다. 기대효과와 전제조건에 대해서는 최재성 외(2000), 「사회복지시설 이용권제도 모형 개발」, 연세대 사회복지연구소와 유한옥(2006), 「재정효율성 제고를 위한 시장원리 활용방안-바우처 제도를 중심으로」, KDI, 정광호(2007), "수요자중심의 사회서비스:바우처 방식을 중심으로", 한국행정학회 2007년 추계학술대회 발표문 등을, 문제점에 대해서는 김승태(1994), "민영화에 대한 소고", 경희법학연구소, 「경희법학」 Vol. 29, No. 1와 유한옥(2006), 최재성(2005), "사회복지서비스 전달체계의 민영화 쟁점과 과제", 한국사회복지학회, 2005년 추계학술대회 자료집, Day, Phyllis J.(2000), The New History of Social Welfare, Pearson Education Company, pp. 363-364, 남찬섭, 유태균(2007) 역, 닐 길버트, 폴 테렐 저, 사회복지정책론, 나눔의 집, pp. 269-275 등을 참조

1. 경쟁은 항상 바람직한가?

시장화론의 핵심 키워드 중의 하나는 경쟁이다. 서비스 제공기관간의 경쟁을 통해 서비스의 질을 올리고 효율성을 높일 수 있다는 것이다. 과연 그러할까?

시장화-바우처방식을 포함하여-의 효과에 대한 많은 연구들은 이러한 효과가 나타나는 것을 일관되게 입증하고 있지 못하다. 예를 들어 미국의 교육바우처의 효과에 대한 연구결과들을 보면 바우처 도입으로 인한 학교간의 경쟁이 기대한 효과를 가져왔다는 것을 보여주지 못한다. 앨럽 락 시범사업의 경우 시범사업에 참여한 학부모의 80% 이상이 집과 가장 가까이에 있는 학교를 선택하였으며, 교육바우처 시범사업에 참여한 학교 학생들의 학업성취도와 일반학교 학생들의 학업성취도간에 유의미한 차이가 없다는 연구 결과도 있다. 밀워키 실험의 결과도 불분명하다. 어떤 연구결과에 따르면 참여했던 학생과 참여하지 않았던 학생들과 비교했을 때 수학과 독해능력에 있어 별다른 차이가 없었다는 결과도 있는 반면에 학부모 만족도 증가, 재학률 증가, 성적 향상과 같은 긍정적인 결과를 가져왔다고 주장하는 연구 결과도 있다.⁷⁾ 또한 오하이오주 클리브랜드 공립학교에 남아있던 449명과 바우처를 이용한 94명 자료를 토대로 한 인디애나 대학의 연구 결과⁸⁾에 따르면 학업성취도에는 의미 있는 차이를 발견하지 못했다.

의료체계에 경쟁의 요소를 반영한 영국의료정책의 변화에 대한 연구에서도 경쟁의 도입은 진료 대기시간을 줄이는 효과는 나타났지만 의료의 질을 높이는 효과는 나타나지 않았으며 오히려 AMI(acute myocardial infarction; 급성심근경색) 사망률을 높이는 부정적인 영향을 미쳤다는 결과도 나타났다.⁹⁾

다음 <표 1>은 바우처의 효과를 주장할 때 많이 인용되는 표이다. 이 내용만을 놓고 보면 바우처 방식이 기존의 계약 방식에 비해 직업훈련 프로그램의 효과가 높다고 할 수 있다. 그러나 이 표에는 중요한 정보가 생략되어 있다. 우선 훈련 프로그램의 재정을 지원하는 방식에 대해 설명하지 않고 있다. 이 표의 대상인 EDWAA 프로그램은 성과 평가에 임금이 포함되어 있고 성과에 따라 지방정부가 받는 재정 지원에 인센티브가 있다.¹⁰⁾

이러한 제도의 특성은 creaming(이용자 가리기)의 문제를 발생시킬 가능성이 있다. 또한 누가 이 프로그램에 참여하였는지도 설명되지 않고 있다. 이러한 설명의 부족은 이 결과가 단순히 바우처의 성과라고 보기는 어렵게 만든다. 그래서 연구자도 참여자들이 교육배경에서 동일하지 않으며, 무작위로 배치되지도 않았고 또한 비용의 배분이 섞여있기 때문에 바우처 방식이 더 우월하다는 결론은 시기상조(premature)라고 하고 있다.¹¹⁾

7) 바우처의 효과에 대한 연구 결과에 대해서는 남찬섭, 유태균 역(2007), op. cit., pp. 240-243 참조
 8) Walsh, "Audit Criticizes Cleveland Voucher Program," Education Week, 1998. 전형준(2006), "교육서비스에 대한 시장기능 도입 타당성 검토", 한국교육재정경제학회, 교육재정경제연구 제15권 제1호에서 재인용
 9) Propper, Carol. Simon Burgess and Denise Gossage(2008), "Competition and Quality: Evidence from the NHS Internal Market 1991-9", Blackwell Publishing, The Economic Journal Vol.118 No.525, pp. 138-170
 10) Robert B. Reich, Doug Ross, Raymond J. Uhalde, Study of the Implementation Of EDWAA: Report on the Survey Of Substate Areas, U.S. Department of Labor
 11) Savas, E. S.(2002), "Competition and Choice in New York City Social Service", Public Administration Review, Jan/Feb 2002, Vol. 62, No. 1

<표 55> 뉴욕시 직업훈련프로그램의 성과 비교

항목	바우처(A)	계약(B)	A/B
참여자수	1,942	1,722	1.1
참여자 1인당비용	\$3,445	\$6,130	0.56
총 프로그램 실시비용	\$6,690,198	\$10,862,290	0.62
프로그램 이수 후 직장배치율	82%	74%	1.11
직장에서의 시간당 평균임금	\$13.59	\$11.18	1.22

자료 : Savas(2002), 정광호(2006), "바우처: 공공서비스 선택권과 경쟁", 한국행정학회 2006년 하계학술대회 발표자료 재인용

경쟁의 폐해와 문제점은 영국 교육의 경험¹²⁾에서 잘 볼 수 있다. 영국의 교육정책은 1988년에 변화되었는데 이에 따르면 지역교육청이 각 학교에 학생을 배정하던 방식에서 학부모들이 스스로 학교를 선택하게 하고 등록 학생수에 따라 예산을 배정하는 방식으로 공교육에 시장요소를 도입하였다. 그리고 학부모 선택을 위해서는 "학교별 정보를 공시"하도록 법을 만들고, 영어, 수학, 과학에 대해 전국 차원의 국가평가고사가 11살, 14살의 학생들을 대상으로 실시됐다.

결과는 어떻게 되었을까? 성적 같은 공식 통계를 보면 일견 정부 쪽에 유리해 보인다. 블레이처리 집권 10년간 11살 학생들의 영어 성적은 57%에서 79%로, 수학은 54%에서 76%로 올랐고, 대입 시험에서 A학점을 받은 학생들도 15%에서 23.9%로 늘었다. 그러나 그 이면에는 "영국의 학교는 실패했다"고 단언했을 정도로 심각한 문제가 발생하였다.

학교가 어떤 학군에 속해 있는가 하는 점은 학교의 성취도를 결정하는 아주 중요한 요인이다. 만약 어떤 학교가 사회·경제적으로 불리한 조건에 있는 아이들을 상당수 받아들인다면 이 학교는 학업성취도를 높이는데 실패할 것이다. --- 반면 부유한 지역에 있는 학교는 더욱 성취도가 높아질 것이다.

다중회귀분석을 이용한 결과 학교간 시험 성적 차이의 90%이상이 빈곤, 성별, 그리고 졸업자격시험을 치르는 마지막 한 해 동안의 학교 출석률에 따라 결정된다는 사실을 발견했다. 학교가 어떻게 가르쳤는가 하는 요인이 학업성취도에 영향을 미치는 경우는 5-10%정도밖에 되지 않았다.

영국에서 공교육에 시장방식을 도입한 결과 경쟁으로 인해 교육의 질이 향상되고 학업성취도가 향상되는 결과가 나타나지는 않았다. 오히려 학군이 양극화되면서 오히려 학부모의 선택을 제한하고 교육도 양극화되는 결과만 초래하였다.

이러한 영국의 경험은 경쟁과 같은 시장요소의 도입이 반드시 기대한 것과 같은 서비스 향상의 효과를 가져오기보다는 가시적인 효과를 보여주고 보다 많은 재정지원을 받을 수 있도록 creaming과 마케팅 경쟁의 문제를 발생시킬 가능성이 높은 것을 보여준다. 경쟁은 양날의 칼이다.

바우처사업에 참여하고 있는 지역자활센터의 실무자를 대상으로 한 조사에서 사업 참여의 이유로 '향후 전개될 사회서비스사업의 시장 선점(확보) 때문'이라는 이유가 가장 중요하게 나온 것이

12) 영국 교육의 경험에 대해서는 이병근 율김(2007) 닉 데이비스 저, 「영국의 교육은 왜 실패했는가 - 위기의 학교」, 우리교육과 다음의 기사 참조. 아래 인용문은 위기의 학교에 나오는 구절들임.
<http://h21.hani.co.kr/section-021005000/2007/10/021005000200710180681035.html>
<http://h21.hani.co.kr/section-021015000/2007/10/021015000200710110680047.html>

나13) 다음과 같은 사례들은 우리나라의 바우처 방식 사회서비스에서도 creaming과 마케팅 경쟁의 위험이 발생할 가능성이 높음을 잘 보여주고 있다.

장애인활동보조서비스는 시급이 8천원, 이중 6천원은 활동보조인 수당이고, 2천원은 공급기관 운영비다. 이 수입으로 코디네이터, 단말기, 사대보험, 퇴직금 등에 사용한다. 사람 많고 시간 많을수록 돈이 커진다. 중개기관에 가는 돈이 많다. -- 활동보조 어디가 더 많이 파견 하나가 문제가 아니라 장애인들이 서비스를 받고 삶에 영향 미치나로 해야지, 시급 늘리는 경쟁은 안 좋다. 그러면서도 질적인 면보다는 더 많이 파견하고, 더 많이 남기려는 경향이 좀 있다. 중개기관이 복수기관이다. 활동보조 신청하면 명단이 구로 간다. 구에서 이 명단을 중개기관에 넘겨주면 정신 없이 먼저 한다. 우리 기관 이용하라고, 다 돈으로 보고 사람 뺐는 거다. 경쟁한다. -- 저희는 **복지관과 같이한다. 해결위해 이번 달은 복지관, 다음은 센터. 내용적 질적인 면에 초점 두려고 한다. 하지만 다 그런 것 아니다.

서비스 제공자가 장애인활동보조서비스보다는 노인돌봄서비스를 선호하고 같은 장애인활동보조서비스에서도 장애정도가 심한 장애인은 기피하는 경향이 있다.¹⁴⁾

활동보조인이 서비스를 제공하여 왔지만 -- 이제 도우미를 구할 수 없는 상황에 처해있다. 오랫동안 서비스를 받아온터라 비교적 욕구가 상당히 높은 이용자이다. -- 성당, 도우미뱅크, 이웃, 장애인복지관 등 지역의 많은 관심을 받고 있었으나 도우미들이 기피하는 이용자가 되어버렸다. 이 장애인은 3년동안 가사간병방문도우미는 서비스를 받을 수 있었는데 바우처로 이동되면서 4개월이 못되어서 방치되게 되었다. 바우처제도에서 활동하는 도우미들은 서비스를 제공하는데 있어 자기결정권을 갖는다. 즉 '이용자 가려보기'가 가능하다. 바우처제도는 도우미의 '환자 가려보기'를 제약할 수 없는 시스템이다.

가사간병도우미는 계약적이지만 기관에 직접 고용된 간병사들로서 -- 서비스 이용의 권리가 있는 이용자들을 특별한 사유가 없는 한 거부할 수 없다. 계약적이긴 하지만 직업의식을 갖고 대상자를 가려볼 수 없었던 것이다.¹⁵⁾

2. 시장에서 선택은 가능한가?

바우처, 시장화의 또 다른 핵심요소는 경쟁과 짝을 이루는 선택이다. 바우처와 같은 방식으로 구매력을 높여서 소비자 선택권을 강화함으로써 공급자의 경쟁을 가져오고 이용자의 효용을 높일 수 있다는 것이다. 그리고 선택에서 문제가 되는 정보의 비대칭성 문제는 정부가 평가인증 등을 통해 서비스의 질을 관리하고 정보를 제공하면 해결할 수 있다고 한다. 과연 그러할까?

앞서 언급한 영국의 교육경험에서 정보의 문제를 해결하기 위해 시험을 통해 학업성취도를 평가하고 무단결석, 퇴학과 같은 중도탈락과 같은 정보를 공개하도록 하였다. 그 결과 '출석부를 조작'하여 출석률을 올리고, '퇴학대신에 자퇴를 유도'하여 실제로는 '학교에서 제거'하였음에도 불구하고 퇴학생 수에 변동을 없애는 등의 잘못된 방법으로 통계 목표에 도달하고자 하였다. 학업성취도에 있어서도 시험문제를 쉽게 하고, 감독하면서 학생이 오답을 쓴 것을 암시하여 주고, 답안지나 과제를 교사가 대신 작성하거나 수정하고, 시험문제를 유출시키고, 좋은 성적을 거두기 힘든 학생들의 기본 수치를 고의로 잘못 기록하는 등의 속임수를 사용하기도 하였다.¹⁶⁾

이런 상황에서 정부의 평가인증과 같은 방법으로 서비스의 질 관리가 어느 정도 가능할 수 있

13) 김종진(2007), 복지부 바우처 사업, 무엇이 문제인가?: 자활 실무자들의 의견조사 결과를 중심으로, 공공노조 자활지부 정책보고서

14) 참여연대 사회복지위원회, 사회서비스 공대위 등 사회서비스 관련 노동, 시민사회단체의 사회서비스 연속 워크숍 녹취록중 장애인활동보조사업을 하고 있는 한 장애인자립생활지원센터 소장의 말중에서. 그에 따르면 활동보조서비스를 5,000시간 이상 공급하면 손익분기점에 도달한다고 한다. 다시 말해 월 100시간을 이용하는 장애인 100명 이상을 확보하면 기관을 안정적으로 운영하고 이윤을 발생시킬 수 있게 된다. 이런 상황에서는 서비스의 질 보다는 이용자를 모집하기 위한 마케팅 경쟁이 유발될 위험이 크다.

15) 김여용(2007), "사회서비스 사업은 사람이 합니다", 비판과 대안을 위한 사회복지학회 2007년 추계학술대회 자료집 (제1주제에 대한 토론문)

16) 이병곤 역(2007), op. cit.

으며 이렇게 제공된 정보는 선택에 어느 정도 도움을 줄 수 있을까?

또는 아동인증능력 향상 서비스에는 썩크빅, 열린교육, 빨간펜 등의 8개 기업(8개 모두 잘 알려진 학습지 등을 다루는 교육관련 기업이다)이 참여하고 있다. 이 바우처를 받는 사람들은 무엇을 기준으로 선택할 수 있을까? 어떤 정보로 이용자들이 서비스의 질을 평가하고 선택할 수 있을까? 지난 2005년 한 어린이집에서 발생했던 일명 어린이집에서 아침에 영양죽을 제공하니 아침을 먹이지 않고 등원시켜도 된다고 했지만 실제로는 남은 음식으로 죽을 만들어 급식했던 ‘꿀꿀이죽 사건’은 정보의 문제가 쉽게 해결될 수 있는 문제가 아님을 잘 보여주고 있다.

그래서 바우처를 지지하는 사람들은 정보의 문제를 시장화의 전제조건으로 이야기한다. 그러나 이러한 전제조건은 거래비용이라는 새로운 문제를 일으키며 동시에 정보의 비대칭성 문제를 해결하기 위한 노력들-평가인증과 같은 서비스의 질 관리노력은 시장화가 효율성을 높이고 정부개입을 축소한다는 주장과 자기 모순이 된다. 이런 노력과 비용을 전달체계 구축과 서비스 제공에 투자하는 것과 시장화 방식에 의한 것의 장단점을 비교할 필요가 있다.

구매력과 정보의 문제를 해결하면 선택이 가능하다는 시장화의 주장은 선택의 사회적 맥락을 보지 않는다는 또 다른 문제가 있다.

영국의 교육경험에서 학부모들은 선택의 다양성을 기대하면서 정부의 교육개혁을 지지했지만 이들이 첫 번째로 원하는 학교에 자녀를 입학시킬 수 있는 확률은 20% 정도에 불과하였다. 그 과정에서 영국 중산층 학부모들은 전체 학교의 7%인 사립학교에 아이들을 보내거나 교외의 집값이 비싼 지역에 있는 공립학교 근처로 이사를 가서 학교 선택 ‘게임’의 유리한 고지를 차지해버렸다. 다시 말해 경제적인 차이에 따라 왜곡되고 분리된 양극화된 학군제도로 인해 학교 선택에 제한을 받게 된 것이다.¹⁷⁾ 이러한 결과는 단순히 서비스의 구매력 이외에도 빈곤이나 사회계층 등 다른 사회적 맥락이 선택에 영향을 미치고 있음을 보여준다.

선택에 영향을 미치는 또 다른 사회적 맥락은 접근의 용이성과 같은 문제이다. 미국의 교육바우처에서 나타났듯이 교육이나 어린이집과 같은 서비스의 선택 기준중에 중요한 것중의 하나는 집과 가까이 있어서 얼마나 쉽게 다닐 수 있는가의 문제이다. 현재 바우처 방식으로 제공되고 있는 서비스들은 대개 돌봄노동과 관련된 서비스로서 집 가까이에서 쉽게 이용하는 것이 중요하다.

사회적 맥락의 중요한 문제중의 하나는 서비스 제공자와 이용자간의 사회적 관계(권력관계)이다. 선택이 가능하다는 것은 공급자와 이용간의 대등한 관계에서만 가능하다. 사회서비스에서도 이러한 대등한 관계가 가능한가?

현재 어린이집이나 유치원에서는 몇 개의 특기교육을 병행해서 실시하면서 프로그램별로 비용을 추가 수납하고 있다. 이러한 상황에서 보호자들이 이 프로그램을 선택하지 않거나 일부만을 선택할 수 있을까? 대부분의 보호자들이 프로그램의 일부만을 선택하는 것이 아니라 전부를 선택하고 있는 현실은 선택에서 공급자와 이용자의 관계가 중요한 요소임을 보여준다.

소비자 선택의 문제는 일반 시장에서도 쉽게 달성할 수 있는 문제가 아니다. 우리는 구매력에 따라 시장에서 선택이 가능한 것으로 생각하면서 소비하고 있지만(물론 선택가능한 것도 많지만) 실제로는 상당 부분에서 선택을 제한받고 있다. 의존효과가 소비자 선택을 제한하는 사회적 맥락을 보여주고 있기도 하지만, 생산자의 권력이 소비자의 권력보다 강한 상황에서 소비자 선택은 제

17) ibid

한받을 수 밖에 없다. 우리가 자동차를 구매할 때 필요한 장치들이 상당 부분 옵션으로 설정되어 있고 또 이들 옵션들이 개별적으로 선택할 수 있기보다는 패키지로 묶여서 판매되는 것은 우리가 다양한 선택지 중의 하나를 선택할 수 있는 것이 아니라 선택 가능한 것은 소비하던지 아니면 소비하지 않던지 중의 하나뿐이라는 것이 소비자 선택이 허구를 보여주는 것 중의 하나이다. 그래서 Galbraith같은 경제학자는 '상품과 서비스의 혁신, 제조, 그리고 판매의 권력이 소비자에게서 생산자로 넘어갔다고 하면서 시장이라는 표현 자체도, 그리고 소비자 주권이라는 믿음, 즉 '시장경제가 소비자에게 주권이 있는 체제라는 믿음은 우리 사회에 가장 만연한 사기 중 하나'라고 하고 있다.¹⁸⁾

공급자의 이용자 가리기(creaming)가 가능한 상황에서 선택의 문제는 단순히 소비자 선택권 수준의 권리로 해결할 수 있는 문제는 아니며, 보편적 수준의 권리의 보장과 사회적 책임을 가진 서비스 전달체계를 구축할 필요가 있다.

3. 시장화는 비용부담을 낮출 수 있는가?

시장화 지지자들은 선택과 경쟁을 통해 서비스 질을 높이고 비용을 낮출 수 있다고 주장한다. 이에 비해 반대자들은 오히려 인플레이션효과로 가격을 올리고 추가의 비용부담으로 서비스 이용에 양극화가 나타난다고 비판한다. 현실에서는 어떤 현상이 발생하고 있을까?

다음 <표 2>는 서초구의 한 유치원의 1기분 교육비이다(현재 사립유치원은 교육비가 자율화 되어 있다).

<표 56> A 유치원의 2008년도 1기분 교육비

내 용		금 액(원)
견학·행사·재료비 1학기		150,000
유아교육비 3,4,5월		265,000×3개월=795,000
종일반 교육비, 간식비 3,4,5월		130,000×3개월=390,000
영어교육비(1시간) 3,4,5월		120,000×3개월=360,000
영어교육비(2시간) 3,4,5월		250,000×3개월=750,000
과학교육비 3,4,5월		12,000×3개월=36,000
차량이용비 3,4,5월		50,000×3개월=150,000
독서지도 4,5월		10,000×2개월=20,000
급식비		3월: 51,400
		4월: 71,400
		5월: 68,000
종일반 급식(7일)		3,400×7=23,800
합계 (분기)	영어1시간, 차량이용	2,115,600
	영어2시간, 차량이용	2,505,600
	영어1시간, 도보	1,965,600
	영어2시간, 도보	2,355,600

* 입학금 338,600원은 별도

* 유아교육비 월 265,000원이 공식적인 협정 교육비임

18) 이해준 율김(2007) 겐브레이지 지음, 겐브레이스에게 듣는 경제의 진실, 지식의 날개

대학 등록금과 맞먹는 유치원 교육비를 보면서 선택과 경쟁이 서비스의 질을 올리고 비용을 낮춘다고 할 수 있을까? 공식적인 교육비는 월 265,000원임에도 불구하고 여러 가지 프로그램을 덧붙여서 결국은 월 70-80여만원의 비용이 필요한 상황은 무엇으로 설명할 수 있을까? 그리고 이런 상황에서 학부모들은 유치원들의 교육 내용과 질을 비교하고 선택하는 것이 가능할까? 또는 기본 교육외에 예시된 몇가지 교육프로그램을 선택하지 않거나 한두 개만을 선택하는 것이 가능할까? 아마도 학부모들이 선택 가능한 것은 이런 비용을 부담하고도 유치원을 다니던지 아니면 유치원을 포기하던지 둘 중의 하나일 뿐이다.

다음 <표 3>은 같은 지역의 어린이집 보육료이다. 유치원과 비슷한 상황이 어린이집에서도 발생하고 있다.

<표 57> B 어린이집의 2008년도 3월 보육비

내 용		금 액(원)
보육료		231,000
1학기분 활동비(6개월)		40,000×6개월=240,000
특별활동	영어, 체육	65,000
	국악	30,000
	발레	30,000
	뮤지컬 잉글리쉬	30,000
	음률	30,000
계(월)		446,000

* 월 보육료 231,000원은 서울지역 만4세 이상 민간보육시설의 보육료 수납한도액임(보육료는 시·도별로 수납한도액을 고시하게 되어 있음)

* 입학금 100,000원은 별도

고시된 수납한도액이 있음에도 불구하고 유치원과 마찬가지로 부가 프로그램으로 비용을 올리는 상황에서 보육료를 자율화하고 경쟁을 강화한다고 해서 이 비용이 줄어들 수 있을까? 아마도 음성화되어 있는 특별활동비를 양성화시키는 효과 외에는 비용을 낮추는 효과는 일어나지 않을 것이다. 그리고 보호자의 선택 역시 어린이집의 선택이나 프로그램의 선택이 가능해지는 것이 아니라 어린이집을 이용하던지 포기하던지 중의 하나만을 선택할 수 있게 될 것이다.

물론 현재의 4대 바우처 사업은 부분적, 단기적으로는 이용자의 비용부담을 줄이는 효과를 가져왔다. 그러나 그것은 이러한 서비스들에 시장방식을 도입해서 비용부담이 줄었다기 보다는 그동안 지원해주지 않았던 서비스에 새로이 비용의 일부 또는 전부를 지원하기 시작함으로써 이용자의 비용 부담이 줄어든 것이다(그렇기 때문에 노인돌보미나 산모돌보미 같은 사업의 경우에는 그동안 복권기금사업으로 서비스를 받던 사람들은 오히려 비용부담이 증가하는 사례도 나타났다).

부천시에 가면 보건소에서 특화사업으로 운동처방센터를 운영하고 있다. 이곳에서는 5,500원(1차 의학검사 2,700원, 2차 체력검사 2,800원)을 부담하면 운동처방, 운동 및 식생활지도를 해주고, 생활습관병으로 관리가 필요한 경우에는 보건소 운동프로그램에 참가하도록 해주고 있다. 이를 바우처로 하고 있는 비만아동건강관리서비스와 비교해보면 서비스의 질, 비용부담, 서비스의 사회적 책임, 공공성 등의 면에서 보다 우수하다고 할 수 있을 것이다. 아동인지능력향상서비스나 교육부의

방과후 바우처도 마찬가지이다. 이를 방과후교실을 구축하고 기존의 지역아동센터 등을 지원하는 데 투자한다면 또 다른 결과를 가져올 수 있을 것이다.

사회서비스는 human service 또는 돌봄노동이라는 특성으로 인해 생산기술의 혁신이나 규모의 경제로 인한 비용절감 효과가 나타나지 않는다. 실제 표준보육비용을 위한 연구에서도 보육서비스는 규모의 경제 효과가 거의 나타나지 않았다.¹⁹⁾ 그리고 사회서비스는 비용의 측면에서 공급기관, 공급자, 이용자 사이에 이익이 모순되는 제로섬관계가 발생한다. 예를 들어 서비스 이용료가 내려간다면 이용자는 이익이 될 것이다. 그러나 서비스 비용을 낮출 수 없는 공급기관은 손해가 될 것이며 이를 회피하기 위해서는 이 부담을 공급자에게 전가하거나(임금을 낮게 함으로써) 아니면 비용을 줄여 서비스의 질을 낮추려고 할 것이다. 반대로 이용료를 올리면 공급기관은 이익이 되겠지만, 그러나 반드시 서비스의 질이 올라가거나 공급자의 임금이 올라가는 것이 아니며, 이용자에게는 서비스 이용에 비용이 부담될 것이다(사회서비스의 또 다른 딜레마는 서비스의 질을 올리기 위해서는 반드시 비용이 증가되어야 하지만, 역으로 비용의 증가가 반드시 서비스 질의 향상을 보장하는 것은 아니라는 것이다).

사회서비스의 이런 특성으로 인해 서비스의 시장화는 서비스 이용자의 차별이나 착취를 야기시킬 수 있다. 민영화는 서비스 제공의 공적, 사회적 책임의 후퇴이며, 서비스 이용자를 보호하기 위한 기준과 규제의 폐지 내지 약화라는 점에서 서비스 이용자의 차별이나 착취 문제가 발생하게 된다.²⁰⁾ 앞의 유치원이나 어린이집의 사례를 착취의 가능성을 충분히 보여주고 있는 사례라고 할 수 있다. 나아가 서비스의 시장화는 서비스의 양극화를 발생시킬 수 있다. Day는 병원을 예를 들어 이를 설명하고 있는데 민영화된 병원은 적은 욕구, 적은 위험을 가진(그래서 비용이 적게 드는) 소비자를 선택할 수 있는데 비해 공공병원은 문제가 심각해서 비용이 많이 드는 빈민의 의료를 담당하게 된다고 한다.²¹⁾ 다시 말해 시장화는 한편으로는 creaming이라는 서비스 공급기관의 도덕적 해이와 다른 한편으로는 서비스 이용자의 자기 부담을 증가시킨다는 것이다. 결과적으로는 비용부담이 가능한 이용자가 사용하는 고가(그래서 양질의 서비스처럼 보이지만 양질 여부를 판단하기는 어려운)의 서비스와 비용부담이 어려운 이용자가 사용하는 저가의 그래서 질적 수준이 떨어지는 공공서비스로 이원화 또는 이중적 서비스 공급구조가 고착화될 위험이 커진다.

이런 문제를 해결하기 위해서는 가격자율화와 경쟁과 같은 시장화 방안이 아니라 적절한 서비스 비용을 보장하면서도 이 비용이 이용자의 서비스 이용에 부담이 되지 않도록 하는 정부의 적절한 개입이 필요하다.

4. 이용자 중심의 의미는 무엇인가?

시장화에서 강조하는 이용자 중심이란 무엇을 의미하는 것일까? 최재성은 소비자 주권과 관련하여 사회복지서비스에서의 수요자 중심을 4가지로 설명하고 있다.²²⁾

첫째는 선택의 권리로 서비스 이용시 지불하는 비용 또는 지역과 무관하게 수요자가 원하는 양질의 서비스를 자발적으로 선택·이용할 수 있는 권리를 보장하는 것이며, 둘째는, 안전의 권리로

19) 박기백 외(2005), 표준보육·교육단가 및 적정부담수준에 관한 연구, 여성부

20) 같은 맥락에서 Smith도 한국보건사회연구원 2007년 개최한 「사회서비스 발전 전략의 모색」 국제심포지움의 토론에 대한 답변에서 미국 민영화의 문제점으로 서비스 기관의 클라이언트 착취를 지적하기도 하였다.

21) Day, Phyllis J.(2000), The New History of Social Welfare, Pearson Education Company, p. 363

22) 최재성, 장신재(2001), “수요자 중심의 원칙에서 조명한 우리나라 보육료 지원제도의 성격에 관한 소고”, 한국아동복지학회, 한국아동복지학 11호, p. 128

사회복지서비스 공급자가 서비스의 질을 수요자에게 보장해주어야 한다는 것이며, 셋째는 정보입수의 권리로 사회복지서비스에 대한 모든 정보를 공개함으로써 개인의 특성에 맞는 서비스를 선택할 수 있도록 원조하는 것이며, 넷째는 의사반영의 원리로 사회복지서비스는 이용자의 욕구와 만족에 근거하여 제공되어야 하며, 지속적으로 이용자의 의사를 반영해야 한다는 것이다.

이와 같은 이용자 중심이 논리적으로 시장화와 동일한 의미는 아닐 것이며, 시장화만이 이용자 중심을 가능하게 하는 수단은 아닐 것이다. 사회복지현장에 관여했던 사람들은 이미 90년대부터 이용자 중심을 강조하였던 것을 기억할 것이다(그러나 이때는 그것이 의미하는 바는 명확하지 않은 채 클라이언트의 욕구에 민감해야 한다는 정도가 강조되었던 것 같다). 지역복지협의체에서도 이용자 중심이 강조되기도 하였다. 그러나 그 당시에는 시장화에 대한 언급은 없었다.

현재 우리나라에서는 서비스의 공급이 부족하고 생활시설의 경우 조치주의에 의해 입소하기 때문에 클라이언트의 선택이 제한된 것은 사실이다. 그리고 공급이 부족한 것은 항상 필요한 사회복지서비스의 공급을 민간에 의존하고 서비스 공급의 직접 책임, 공적 전달체계의 구축 책임을 지지 않은 정부 정책 때문이지 민영화나 시장화가 이루어지지 않았기 때문은 아니다. 이미 민간 중심의 전달체계가 구축된 상태에서 이를 공적 전달체제로 대체하는 것은 불가능할 것이다. 그러나 '공공화를 거치지 않은 민영화'가 가진 문제를 해결하기 위해서는 최소한 일정 수준이상의 공적 전달체계의 구축이 먼저 이루어져야 할 것이다.

지금 4대 바우처사업으로 제공하는 서비스의 대부분은 전에는 없던 수요가 새로 생겼거나 필요성이 새롭게 인식된 것은 아니다. 그동안 사회복지분야에서 꾸준히 필요성을 제기하면서 지원을 요구했지만 정부가 빈곤층에 대한 최소한의 지원만 했을 뿐 수익자 부담의 원칙에서 전달체계의 구축이나 비용지원을 등한시켰기 때문에 공급부족이나 비용부담의 문제가 생긴 것이다.

다음은 장애아동에 대한 서비스의 비용을 비교한 표이다. 전형적으로 공급부족과 보호자 비용 부담이 문제가 되었던 서비스 중의 하나이다. 이를 바우처지원에 의한 지역사회혁신서비스로 제공하면서 분명 공급이 증가하고 보호자의 비용부담은 감소하였다. 그러나 이러한 지원방식이 기존에 지원을 받지 않고 서비스를 제공했던 복지관이나 사설기관의 서비스보다 좋아진 것은 무엇인가? 서비스를 위한 총비용은 오히려 증가되었다. 아마도 복지관에 이런 서비스를 제공하기 위해 필요한 지원을 했다면 서비스 공급의 확대와 비용부담의 감소라는 동일한 효과를 낼 수 있었을 것이다.

<표 58> 장애아동 서비스 비용 비교

	A 복지관			B 사설기관			조기개입서비스
	놀이치료	언어치료	학습치료	놀이치료	언어치료	학습치료	
1회당 비용	27,000	22,000	22,000	45,000	35,000	35,000	약36,700
이용회수	월4회	월8회	월 8회				월6회
월 총비용	108,000	176,000	176,000				220,000
바우처 지원액	-	-	-	-	-	-	200,000
보호자 부담액	108,000	176,000	176,000				20,000

* 사설기관은 이용회수에 대한 규정없음

* 조기개입서비스는 서비스종류에 관계없이 월 6회에 총비용만 규정되어 있음.

이용자의 비용 부담을 낮추는 방법은 바우처나 이용자 지원처럼 이용자에게 구매력을 보전해주는 방법도 있지만 사회복지기관에 비용을 지원하여 서비스의 이용료를 낮추는 방법도 가능하다. 효율성은 기관 운영방식이나 지원 방식에 의해서가 아니라 어떻게 조직을 운영하는가에 의해 결정된다. 재원의 안정성과 사회적 책임이라는 점에서는 시장보다는 공공이, 이용자 지원보다는 공급자 지원이 더 우월할 수 있다.

안전이나 정보의 문제도 시장화에 의해 해결될 수 있는 문제는 아니다. 일반 시장에서도 이런 문제는 바로 해결되지 않기 때문에 소비자 보호를 위한 기구를 만들고 시장에 대해 개입한다.

또한 시장화는 서비스 제공기관이 서비스 이용자의 만족도를 높이는데 초점을 두고 정부와의 비정상적인 관계를 예방할 수 있다는 기대효과와는 달리 오히려 기관들로 하여금 정부와의 관계를 관리하는데 더 집중하게 만들기도 한다.²³⁾

복지 목적을 시장 수단으로 해결하는 것은 단기적이나 협의적으로 효율성을 높일 수 있을지는 몰라도 본질적으로는 모순될 수밖에 없다. 그렇기 때문에 사회서비스의 공공성과 사회적 책임에 대해 다시 고민해야 한다.

정부독점에 의한 서비스 공급을 문제시하는 사람들은 공공기관이 직원들에게 더 나은 성과를 내도록 요구하기 위해서는 민간기업이 보편적으로 사용하는 인센티브를 사용하는 것 외에는 다른 도리가 없다고 주장한다. 이러한 주장은 한 마디로 말해서 공공조직이 직원들을 더 열심히 일하게 독려할 수 있는, 좀 더 거시적이고 숭고한-나는 이 단어를 아무런 주저함 없이 사용한다-목적 가지고 있다는 사실을 간과하고 있다. 예를 들면, 우리 사회에서 다른 사람을 위해 자신의 생명을 내거는 사람들 가운데 대부분이 바로 경찰, 소방관, 군인, 외교관과 같은 공무원들이다.

물론 모든 공무원들이 숭고한 목적에 의해 동기화되어 있다거나 모든 정부기관이 “공공을 위하여”라는 거시적인 목적을 가지고 있는 것은 아니다. 그러나 애초부터 사람들이 공공의 목적 때문에 정부에 대해 관심을 갖게 된 분야가 있다면 그런 분야는 반드시 개발되고 조장되어야 하며 의식적인 노력을 통해서 공공행정의 일부분으로 만드는 것이 마땅하지 그런 분야를 조소의 대상 또는 빈정거림의 대상으로 처부해버려서는 안된다.²⁴⁾

5. 시장화는 도덕적 해이를 예방할 수 있는가?

시장화 지지자들은 정부주도형 정책은 공급자와 정부의 결탁이나 서비스의 확대를 위한 비정상적 노력의 결과로 서비스의 효과성과 책임성을 기대하기 어려우며, 특히 moral hazard 문제는 “도덕적 해이”의 문제가 아니라 정보의 비대칭문제로 야기되는 가장 합리적으로 표출된 공급자들의 행위이기 때문에 공급자에 대한 지원은 moral hazard 문제를 해결하지 못한다고 한다.²⁵⁾ 그리고 이러한 문제를 해결하기 위해서는 가격자율화 등과 같은 시장친화적 정책으로 경쟁을 유발시켜야 한다고 주장한다. 이런 주장은 ‘합리적인 바보’(rational fools)²⁶⁾ 또는 사회적 딜렘마²⁷⁾라는 문제가

23) Smith, S.R.(2007), "Privatization and Devolution in Social Services: Contracting and Its Policy and Practice Implication", 한국보건사회연구원, 「사회서비스 발전 전력의 모색: 정부-민간협력방안을 중심으로」, 국제심포지움 자료집, pp. 75-78, Day(200), op. cit., pp. 363-364 참조

24) Kelman, Steven(1990), "The Renewal of Public Sector" The American Prospect no. w, 남찬섭, 유태균역(2007), 널 길버트, 폴 테렐 저, 사회복지정책론, P. 271에서 재인용

25) 현진권(2006), “기본보조금 지원과 재무회계 규제”, 한국보육학회 2006년 추계학술대회 자료집과 현진권(2005), “보육에 관한 인식의 오류와 새로운 정책 방향 모색”, 「보육정책 방향의 재정립을 위한 공개토론회 - 보육정책 패러다임의 전환, 정부와 시장의 역할」 자료집 참조

26) 노벨경제학상을 받은 아마르티아 센의 표현을 빌리자면 자신의 이익을 최대화하는 데만 몰두하는 경제 인간을 합리적인 바보라고 한다.

27) 사회적 딜렘마란 개인적 합리적인 추구가 사회적 비합리성을 초래한다는 것을 말한다. 사회적 딜렘마의 개념에 대해서는 이시제(1992), “생활쓰레기의 사회학적 고찰”, 성심여자대학교 사회과학연구소, 「사회과학연구」 8권 참조

공공방식의 서비스제공, 공급자 지원, 정부친화적 정책 때문에 발생한다고 보고 있는 것 같다.

이와 관련하여 많이 예시되는 문제가 보육분야의 보육료 지원문제이다. 보육료 지원중 기본보조금이나 차등보육료와 같은 정부주도형 지원 정책은 중앙정부의 확대와 공급자의 이익에 기여할 뿐 수요자에게는 손실이 될 뿐이라고 본다. 또 다른 문제로는 보조금의 부당 지원문제²⁸⁾가 있는데 이 역시 현행 보조금 지원 방식²⁹⁾에서 합리적 행위동기에 따라 발생한 문제라고 한다. 그러나 최재성은 차등보육료와 같은 보육료 지원제도를 바우처의 형태를 띠지는 않았지만 그 성격은 매우 유사하여 수요자 중심의 원칙이 반영된 것으로 보고 있으며,³⁰⁾ 유한옥은 기본보조금과 차등보육료와 같은 보육료 지원 방식을 묵시적 바우처로 분류하고 있다.³¹⁾

그런데 왜 공급자 보조와 같은 방식에서 발생한다고 하는 문제가 여기에서 발생하고 있을까? 바우처의 개념 정의가 잘못 된 것일까? 보육료 지원 제도의 성격을 잘못 판단한 것일까? 또는 보육료 지원방식을 오해한 것일까? 아니면 완전하지 않은 시장화 방식 때문에 이런 문제가 생긴다고 주장하는 것은 아닐까?

시장화로 인한 도덕적 해이의 문제는 일본의 콥슨사례에서 보다 잘 볼 수 있다. 일본에서 개호보험을 시작하면서 규제완화와 시장원리를 도입하여 영리기업의 참여를 허용하는 시장화·영리화를 정당화하기 위해 사용한 표현들은 ‘개호의 사회화’, ‘선택의 자유’, ‘경쟁으로 인한 질의 향상’, ‘조치로부터 계약으로’, ‘개호부담의 경감’ 등이었다. 그러나 실제로 발생한 것은 대규모의 부정 지정과 부정 청구였으며, 이는 지정 취소의 사유에 해당함에도 불구하고 콥슨은 기업에 보장된 ‘參入의 자유’와 ‘撤退의 자유’를 악용하여 자진 폐업하였다. 이러한 문제가 발생한 이유는 직접적으로는 콥슨이라는 개별 기업의 기업윤리, 사회적 책임의 부족 문제이지만 근본적으로는 시장화·영리화의 문제이다.³²⁾

콥슨의 사례는 지역시장별로 유효한 경쟁이 보장되어야 하고, 시설용량이 신축적인 조절이 가능하도록 시장에 대한 자유로운 진출입이 보장되어야 한다는 전제조건이 충족된 상태에서 시장화가

28) 기본보조금이나 차등보육료와 같은 보조금은 어린이집을 다니는 아동에 대해 비용을 지원해준다. 부당지원은 어린이집 원장 또는 원장과 보호자의 결탁에 의해 실제 다니지 않는 아동을 다니는 것처럼 서류를 위조해 보조금을 지원받는 사례를 말한다.

29) 현재의 보육료 지원 방식은 약간 복잡하다. 크게는 시설별 지원과 아동별 지원의 두가지로 나눌 수 있는데 시설별 지원은 국공립보육시설과 법인보육시설 등에 인건비를 지원해주는 보조금이며, 아동별 지원은 기본보조금과 차등보육료로 나누어지는데 차등보육료는 국공립시설이나 민간시설 등의 시설 유형에 관계없이 어린이집을 이용하는 보호자의 소득 수준에 따라 보육료의 전부 또는 일부를 차등적으로 지원해주는 보조금이고, 기본보조금은 민간보육시설과 가정보육시설처럼 인건비 지원을 받지 않는 어린이집을 이용하는 아동에 대해 연령별로 부모의 소득에 관계없이 일정액을 지원해주는 보조금이다. 기본보조금을 민간시설을 이용하는 아동에게만 지원하는 것은 국공립시설은 인건비 지원을 받아서 보육료가 저렴한 반면 민간시설은 지원을 받지 못해 보육료가 비싸기 때문에 이 차이를 시정하고 민간어린이집을 이용하는 보호자의 부담을 줄이기 위한 방안으로 도입되었다. 아동별 지원은 아동이나 보호자에게 직접 지원하지는 않고 보호자가 관련 서류를 어린이집에 제출하면 어린이집에서 수합하여 지방자치단체에 제출하고 보조금을 지원받는다. 아동별 지원의 보조금을 직접 수령하는 것은 어린이집이기 때문에 혹자들은 이를 공급자 보조로 오해하기도 하지만 지원이 아동별로 이루어지기 때문에 이용자 지원이라고 보는 것이 더 타당할 것이다. 그리고 이러한 아동별 지원은 주로 보호자의 비용 부담을 줄이기 위한 방안으로 논의되었으며 소비자의 선택이나 경쟁의 도입과 같은 요소는 정책의 목적으로 거의 논의되지 않았다. 다만 마케팅 경쟁은 부작용으로 지적되기는 하였으나 비용부담의 감소라는 목적이 더 우선시되었다.

30) 최재성, 장신재(2001), “수요자 중심이 원칙에서 조명한 우리나라 보육료 지원제도의 성격에 관한 소고”, 한국아동복지학회, 한국아동복지학 11호

31) 유한옥(2006), op. cit., p. 6

32) 横山 壽一(2007), “「コムスン安問題」の本質と課題”, 入野 豊, “市場原理は福祉にそぐわない”, 大阪福祉事業財團, 「福祉のひろば」, 2007년 10월호 특집 참조

가져올 수 있는 과도기적 비용과 실패의 비용³³⁾을 잘 보여주는 사례이다.

합리적 바보나 사회적 딜레마의 문제가 시장방식에 의해 해결될 수 있다는 주장은 논리적으로도 설명되지 못하며 현실적으로도 입증되지 않는다. 맨드빌(Mandeville)의 '벌의 우화'나 아담 스미스의 빵집주인이나 푸줏간 주인의 이익 수준의 안이한 낙관주의에 불과하다. 합리적 바보의 문제는 규제받지 않은 시장 곳곳에서도 발생하는 것이 관찰되며 바우처와 같은 방식은 서비스의 질에 대한 경쟁보다는 마케팅 경쟁만을 유발하고 있는 것이 현실이다. 이를 해결하기 위해서는 사회적 합리성의 측면에서 적절한 정부의 역할을 찾을 필요가 있다.

6. 시장화는 경제적 논리인가?

시장화를 찬성하는 사람들은 자원의 효율적 배분, 정부재정의 절약, 효율적인 조직 운영 등 경제적 논리로 시장화의 장점을 설명한다. 그러나 이러한 주장이 순수한 경제적 논리인가?

영국과 프랑스에서 민영화가 진행될 때 지지자들은 공공부문의 기업들을 민영화함으로써 적자에 시달리는 국가재정을 충당할 수 있다고 주장하였다. 그러나 실제 민영화 대상 공기기업들은 경영이 부실하고 손실을 초래하는 기업들보다는 가장 건실한 공기기업들이었고 주식의 수월한 판매를 위해 매우 저렴한 가격으로 팔렸다. 또한 민영화 정책은 정치적 논리가 지배하는 비효율적 공공부문을 효율적으로 전환시키는데 필수적인 요소는 아니며, 민영화 자체가 경제적 효율성을 보장하기 보다는 기업경영의 방식이 효율성 제고에 결정적으로 기여한다.³⁴⁾ 다시 말해 “민영화와 경쟁 사이에는 어떠한 논리적 관계도 찾아볼 수 없다”³⁵⁾는 것이다. 영국과 프랑스의 이러한 민영화 경험은 민영화가 표면적으로 보이는 경제적인 목적보다는 정치적인 목적을 위해 추진되었다는 것을 보여준다.³⁶⁾

영국과 스웨덴의 복지국가 변화를 비교한 김영순의 연구에서도 대처시절 영국의 복지국가 민영화가 계급정치의 차원에서 이루어졌으며, 또한 이를 통해 계급간의 복지동맹을 해체시켜 중간계급 이상과 상층 노동자계급의 지지를 이끌어내는 전략을 사용하였음을 잘 보여주고 있다.³⁷⁾

결국 민영화 정책의 논리는 경제적 논리가 아닌 또 하나의 정치적 논리이며 그것은 특정 정치세력의 이데올로기적 자원이자 정치적 영향력의 새로운 근원으로 작용한다. 민영화정책의 무분별한 도입과 모방은 경제적 논리를 빙자한 정치적 음모에 동원되는 우를 범하는 것으로 보여진다.³⁸⁾

정치적 논리로서의 시장화 논리는 정부의 제한된 역할이라는 관점과 결합하여 사회서비스의 이원화와 양극화의 문제를 일으킨다. 선별적 복지를 지지하는 사람들은 정부의 개입과 지원을 저소득층 또는 중간소득층 이하로만 제한하고 일정 수준 이상에 있는 사람들에게는 시장에 맡기는 것이 재화를 효율적으로 사용할 수 있으며 정부 재원을 저소득층에 집중해서 배분할 수 있기 때문에

33) 과도기적 비용이란 민영화 정책 도입과정에서 나타날 수 있는 서비스 중단, 잠재적인 노동문제, 계약자나 구입자 선정이 어려움, 불법행위, 무분별한 관리 등의 문제를 말한다. 실패의 비용은 민간부문에서 제동하는 서비스의 내용과 수준이 매우 미흡하여 이를 중단시킬 수 밖에 없을 때나 혹은 민간공급자가 파산을 했을 때 치르게 되는 비용이다. 실패의 비용을 공공부문에서 부담해야 하는 것은 민간공급자의 무능력이나 실패에 관계없이 공공욕구를 충족시키는 최종 책임은 공공관리자에게 있기 때문이다

34) 박우성 외(1999), “민영화의 정치경제: 5개국 비교 연구”, 경희경제연구소, 경제연구 제15호

35) Vickers, John and Vincent Wright, ed.(1989) The Politics of Privatisation in Western Europe, Frank Cass, 박우성 외(1999)에서 재인용

36) 박우성 외(1999), op. cit

37) 김영순(1996), 복지국가의 위기와 재편-영국과 스웨덴의 경험, 서울대출판부

38) 박우성 외(1999), op. cit

적은 재원으로라도 양질의 서비스를 제공할 수 있다고 주장한다.

그러나 대처 정부시기동안 영국국민이 '편안한 영국인'과 '비참한 영국인'으로 분리되었다³⁹⁾는 사실과 신빈민법 이래 공공부조 방식의 사회복지급여에는 열등처우의 원칙이 관철되어 왔다는 역사적 경험은 이러한 논리가 현실로 나타나지는 않는다는 것을 입증하고 있다. 이는 선별적 복지는 항상 시민을 근면하고 생산적인 건전한 시민과 무능하고 게으른, 그래서 복지에 의존하는 이등국민으로 분리하고 후자를 차별하기 때문이며, 또한 이러한 상황에서 조세를 부담하면서 시장에서 자신에게 필요한 서비스를 구매하는 사람은, 자신이 낸 세금으로 비용을 부담하지 않으면서 서비스를 이용하는 사람들을 위해 비용을 부담하거나 이들이 사용하는 서비스의 질을 올리기 위한 관심을 가지지 않으려고 하기 때문이다.

결국 사회서비스는 중간계급이상의 사람들이 시장에서 구매하는 서비스와 정부가 시장에서 비용을 부담할 수 없는 가난한 사람들이 이용하도록 제공하는 저가의 불량한 서비스로 이원화되고 이러한 이원화는 계층의 양극화를 악화시킬 뿐이다.

7. 정부(공공)와 민간의 역할 균형은 어떻게 이루어지는가?

바우처 방식의 서비스 확충, 서비스의 시장화를 지지하는 사람들의 주요 주장중의 하나는 사회서비스의 민영화(시장화)를 통해 정부의 부담을 줄이고 사회서비스 제공에서의 공공과 민간의 역할을 분담해야 한다는 것이다. 물론 서구의 경험이 서비스의 민영화를 통해 정부의 부담을 줄이는 경향이 나타난 것은 사실이다. 그러나 이러한 경향을 우리나라의 사회서비스에 그대로 적용할 수 있는가? 또는 우리의 복지체계가 역할 분담을 이야기할 수 있을 정도로 정부의 역할이 큰 상태인가는 별개의 문제이다.

기존의 연구 결과들이나 통계치들을 직접 인용⁴⁰⁾하지 않더라도 우리나라의 사회복지의 부담이 과도하기 보다는 민간에 보다 더 의존하고 있다는 것이 일반적인 주장이다. 특히 사회복지 서비스는 재정에 있어서나 공급기관 수에 있어서나 민간의 역할이 더 큰 것으로 나타난다. 예를 들어 사회복지서비스중 생활시설은 민간비영리부문인 사회복지법인이 건립하고 정부보조를 받아 운영하는 형식이, 이용시설은 공공부문인 지방자치단체가 설립하고 위탁에 의해 민간비영리인 사회복지법인이 정부보조금에 의해 운영하는 형식이 다수를 차지하고 있다.

Gilbert와 Terrell은 민영화(공공기관이 직접서비스를 전달할 것인가 아니면 민간기관(영리 및 비영리기관)과의 계약을 통해 간접적으로 전달할 것인가의 선택)와 시장화(민간기관 가운데 영리기관을 선택할 것인가 아니면 비영리기관을 선택할 것인가의 문제)를 구분하고 있다.⁴¹⁾ 이에 따르면 우리의 사회복지서비스 전달체계는 충분히(과도하게) 민영화되어 있다고 할 수 있으며, 이를 '공공화를 거치지 않은 민영화'라고 규정하고 있다.⁴²⁾

39) Taylor-Gooby(1991), *Social Change, Social Welfare and Social Science*, 김영순(1996), op. cit., p.275에서 재인용

40) 이에 대해서는 김진욱(2005), "한국 복지국가 공급체계의 혼합 구성", 한국사회복지학회 2005년 추계학술대회 자료집, 김영중(2003), "한국 사회복지에서의 공공과 민간 부문의 협력 체계", 한국사회복지학회 2003년 춘계학술대회 자료집, 양재진(2007), "사회투자국가는 시민주의의 새로운 경제사회 패러다임인가? - 영국, 스웨덴, 그리고 덴마크의 성과분석과 한국에의 함의", 참여연대 사회복지위원회, 「사회투자국가의 의미와 한국적 적용 가능성에 관한 토론회」 자료집, 강명세(2008), "세계화, 복지국가, 민주주의: 한국의 복지국가 전망과 복지정치", 참여연대 사회복지위원회 편, 「전환기의 한국 복지 패러다임: 새로운 방향과 대안의 모색」, 인간과복지, 김종해(2007), "보육정책의 쟁점과 과제", 참여연대 사회복지위원회 편, 「한국사회의 현실과 선택」, 나눔의집 등을 참조

41) Gilbert, N. & Terrel, P.(1998), *Dimensions of Social Welfare Policy(4th)*, Allyn and Bacon, p. 143

42) 이봉주 외(2008), 사회복지서비스와 공급체계: 쟁점과 대안, EM코뮤니티, p. 26

이러한 현상들은 현재 우리나라 복지체계가 당면한 과제는 정부의 역할을 축소하고 민간의 역할을 확대하는 것이 아니다. 현재의 복지혼합 구조는, 국가복지의 한계를 극복하기 위해 복지의 다원성이 강조되어야 하는 맥락이 결코 아니며 반대로 광범위한 민간부문의 복지공급으로부터 파생하는 다양한 문제들을 국가복지의 확대를 통해 대처해야 하는 상황이기 때문에⁴³⁾ 복지체공의 국가역할이 더욱 강조될 필요가 있다.

또한 민영화의 주장처럼 민영화가 정부의 역할을 제한하거나 축소시키지도 않는다. 영국과 프랑스의 민영화경험을 보면 민영화의 결과로 국가가 후퇴하고 사회가 전진하기 보다는 국가와 사회의 상호관계 양식이 변화했다고 보는 것이 적절하다고 한다. 다시 말해 민영화를 거치면서 소유권은 분명히 공공부문에서 민간부문으로 대규모 이전되었지만 동시에 국가의 정책의 범위는 환경, 위생, 안전, 소비자 보호등 다양한 분야에서 확대되었다. 따라서 국가가 직접적인 생산기능에서는 후퇴를 했다고 하더라도 규제정책의 부분에서는 과거보다 많은 간섭을 하고 있다는 것이다.⁴⁴⁾

이러한 연구 결과는 사회복지서비스 제공에 있어 정부는 재원을 제공하고 최소한의 관리 역할만 담당한다는 시장화 정책은 바람직한 결과를 가져오지 못할 것임을 시사하여 준다.

8. 기존 정책과의 충돌은 어떻게 해결하나?

현재 우리나라에서 추구하고 있는 바우처 방식과 같은 서비스의 시장화는 기존 정책과 충돌할 가능성이 높다는 것이다. 기존의 사회복지서비스, 특히 지역복지정책은 사회복지서비스, 그리고 이를 제공하는 보건복지기관 및 시민사회의 협력과 연계를 강조하는 것이었다. 사회복지사업법 제7조의 2에 규정된 지역복지협의체는 이를 위한 제도적 수단으로 2001년부터 시범사업을 거쳐 지역에서의 보건복지 협력구조의 기본 체계로서 구축되어 왔다. 지역복지협의체와의 중복으로 갈등을 빚기는 했지만 행사부에서 추진해온 협의체 구성도 협력과 연계를 강조하는 것이었다. 다시 말해 기존의 정책에서 강조해온 것은 서비스 체계의 통합과 공공과 민간, 민간과 민간의 연계를 통한 협력이었다.

이에 비해 시장화는 서비스 제공 기관간의 경쟁을 강조한다. 클라이언트의 수가 기관의 재정을 결정하는 상황에서 클라이언트의 유치를 위해 서비스의 질과 특성있는 서비스의 개발을 위해 경쟁할 수도 있지만, 이보다는 덤핑의 가격경쟁과 마케팅경쟁의 가능성이 더 높으며, 클라이언트의 문제를 해결하기 위해 사례관리, 의뢰, 협조, 연계하기보다는 계속 클라이언트를 붙잡고 있을 가능성이 더 높을 것이다. 또는 수입에 도움이 되지 않는, 그러면서 영역이 중복되는 클라이언트에 대해서는 다른 기관에 떠넘기는 문제도 생길 것이다.

이렇게 된다면 지난 5년여 동안 지역에서 어렵게 구축해온 지역복지 체계는 와해될 수밖에 없을 것이다. 한편으로는 네트워크를 강조하는 정책을, 다른 한편으로는 경쟁을 강조하는 시장화 정책을 동시에 추진하는 모순은 지역에서 활동하는 사회복지기관들의 갈등을 심화시킬 것이다.

지역에서의 전달체계를 구축하기 위해서는 여러 가지 원칙과 전략 등이 충분히 고려되어야 할 것이다. 그러나 지금의 시장화 정책이 전달체계 구축을 위한 원칙과 전략이라는 면에서 어떠한 영향을 미칠 수 있는가에 대해 평가했는지는 의문이다.

43) 김진욱(2005), p. 54

44) 박우성 외(1999), op. cit., pp. 61-64

Ⅲ. 결

바우처를 포함한 시장화는 직접적으로는 급여의 형태나 전달체계에 관한 문제로서, 기본적으로 바우처는 현물서비스보다는 현금 또는 현금에 가까운 급여가 더 바람직하다는 인식과, 서비스 전달체계 구축에 있어서 공공부분보다는 민간(영리가 되었건 비영리가 되었건)에 의존하겠다는 의도가 강한 정책이다.

서비스 전달체계 또는 서비스 전달의 관리 운영 주체에 대한 선택은 구체적으로는 공공 대 (비영리)민간의 선택과 영리 대 비영리의 선택의 문제이다. 이러한 선택을 위한 지침으로 활용할 수 있는 기준으로는 ① 서비스의 표준화 여부, ② 클라이언트가 가진 능력의 정도, ③ 서비스 제공에 있어서 강제성의 필요 여부, ④ 규제의 효과성 여부 등이다. 이러한 기준들에 따르면 모든 분야에서 그런 것은 아니지만 일반적으로 비영리조직이 서비스 제공자로서 더 우월한 것으로 나타난다.⁴⁵⁾

또한 시장화정책은 사회서비스 제공, 전달체계의 구축, 이를 위한 재원의 확보 등에 있어서 정부의 책임, 공공과 민간의 관계와 관련된 문제로서 사회복지정책의 근본 성격의 변화를 가져올 수 있다. 그럼에도 불구하고 최근의 정책 변화에서 충분한 논의와 공론화가 이루어졌는지는 의문이다.

물론 현재의 사회복지 전달체계, 사회복지기관들에 문제가 없는 것은 아니다. 그렇다고 그 문제의 원인들이 사회복지기관 자체의 성격이나 보조금 지원 방식에만 있는 것은 아니며, 시장화만이 유일한 해결책도 아닐 것이다.

시장화는 이론적 논의에서 보이는 것처럼 장점도 있겠지만 그에 못지않은 문제와 위험도 상존한다. 현재의 바우처 밀어붙이기는 수요자 중심의 정책이라기보다는 또 다른 '예산 중심', '행정 편의 중심'의 정책처럼 보인다. "경제적 효율성 이면의 신뢰할 만한 유일한 논리는 복지국가가 복지를 생산한다는 점임을 잊어서는 안된다."⁴⁶⁾

<참 고 문 헌>

- 강명세(2008), "세계화, 복지국가, 민주주의: 한국의 복지국가 전망과 복지정치", 참여연대 사회복지위원회 편, 「전환기의 한국 복지 패러다임: 새로운 방향과 대안의 모색」, 인간과복지
기획재정부(2008), 청와대 업무보고자료
김승태(1994), "민영화에 대한 소고", 경희법학연구소, 「경희법학」 Vol. 29, No. 1
김여용(2007), "사회서비스 사업은 사람이 합니다", 비판과 대안을 위한 사회복지학회 2007년 춘계학술대회 자료집
김영순(1996), 복지국가의 위기와 재편-영국과 스웨덴의 경험, 서울대출판부
김영중(2003), "한국 사회복지에서의 공공과 민간 부문의 협력 체계", 한국사회복지학회 2003년 춘계학술대회 자료집

45) N. Gilbert(1984), "Welfare for Profit: Moral, Empirical, and Theoretical Perspectives", Journal of Social Welfare Policy 13(1)(January 1984). pp. 63-74, Gilbert, N. & Terrel, P.(1998), Dimensions of Social Welfare Policy(4th), Allyn and Bacon, pp.148-149

46) Esping-Andersen, "황금기 이후?", 한국사회복지연구회 역(1999), 에스핑 앤더슨 편, 변화하는 복지국가, 인간과복지, p. 60

- 김종진(2007), 복지부 바우처 사업, 무엇이 문제인가?: 자활 실무자들의 의견조사 결과를 중심으로, 공공노조 자활지부 정책보고서
- 김중해(2007), “보육정책의 쟁점과 과제”, 참여연대 사회복지위원회 편, 「한국사회복지의 현실과 선택」, 나눔의 집
- 김진욱(2005), “한국 복지국가 공급체계의 혼합 구성”, 한국사회복지학회 2005년 추계학술대회 자료집
- 김현숙(2005), 영유아 보육·교육과 정부의 역할, 한국조세연구원
- 남찬섭, 유태균(2007) 역, 닐 길버트, 폴 테렐 저, 사회복지정책론, 나눔의 집
- 박기백 외(2005), 표준보육·교육단가 및 적정부담수준에 관한 연구, 여성부
- 박우성 외(1999), “민영화의 정치경제: 5개국 비교 연구”, 경희경제연구소, 경제연구 제15호
- 보건복지가정부(2008), 청와대 업무보고자료
- 양재진(2007), “사회투자국가는 시민주의의 새로운 경제사회 패러다임인가? - 영국, 스웨덴, 그리고 덴마크의 성과분석과 한국에의 함의”, 참여연대 사회복지위원회, 「사회투자국가의 의미와 한국적 적용 가능성에 관한 토론회」 자료집
- 유한욱(2006), 「재정효율성 제고를 위한 시장원리 활용방안-바우처 제도를 중심으로」, KDI
- 이병곤, 옴김(2007) 닉 데이비스 저, 「영국의 교육은 왜 실패했는가 - 위기의 학교」, 우리교육
- 이봉주 외(2008), 사회복지서비스와 공급체계: 쟁점과 대안, EM코뮤니티
- 이시재(1992), “생활쓰레기의 사회학적 고찰”, 성심여자대학교 사회과학연구소, 「사회과학연구」 8권
- 이해준, 옴김(2007) 깬블레이지 지음, 깬블레이스에게 듣는 경제의 진실, 지식의 날개
- 전형준(2006), “교육서비스에 대한 시장기능 도입 타당성 검토”, 한국교육재정경제학회, 교육재정경제연구 제15권 제1호
- 정광호(2007), “수요자중심의 사회서비스·바우처 방식을 중심으로”, 한국행정학회 2007년 추계학술대회 발표문
- 참여연대 사회복지위원회, 사회서비스 공대위 등 사회서비스 관련 노동, 시민사회단체의 사회서비스 연속 위크샵 녹취록
- 최재성 외(2000), 「사회복지시설 이용권제도 모형 개발」, 연세대 사회복지연구소
- 최재성, 장신재(2001), “수요자 중심의 원칙에서 조명한 우리나라 보육료 지원제도의 성격에 관한 소고”, 한국아동복지학회, 한국아동복지학 11호
- 최재성(2005), “사회복지서비스 전달체계의 민영화 쟁점과 과제”, 한국사회복지학회, 2005년 추계학술대회 자료집
- 현진권(2005), “보육에 관한 인식의 오류와 새로운 정책 방향 모색”, 「보육정책 방향의 재정립을 위한 공개토론회 - 보육정책 패러다임의 전환, 정부와 시장의 역할」 자료집
- 현진권(2006), “기본보조금 지원과 재무회계 규제”, 한국보육학회 2006년 추계학술대회 자료집
- Day, Phyllis J.(2000), The New History of Social Welfare, Pearson Education Company
- Esping-Andersen, “황금기 이후?”, 한국사회복지연구회 역(1999), 에스핑 앤더슨 편, 변화하는 복지국가, 인간과복지, p. 60
- Gilbert, N. & Terrel, P.(1998), Dimensions of Social Welfare Policy(4th), Allyn and Bacon
- Propper, Carol. Simon Burgess and Denise Gossage(2008), "Competition and Quality: Evidence from the NHS Internal Market 1991-9", Blackwell Publishing, The Economic Journal Vol.118 No.525
- Robert B. Reich, Doug Ross, Raymond J. Uhalde, Study of the Implementation Of EDWAA: Report on the Survey OF Substate Areas, U.S. Department of Labor
- Savas, E. S.(2002), “Competition and Choice in New York City Social Service”, Public Administration Review, Jan/Feb 2002, Vol. 62, No. 1
- Taylor-Gooby(1991), Social Change, Social Welfare and Social Science

Vickers, John and Vincent Wright, ed.(1989) The Politics of Privatisation in Western Europe, Frank Cass

Walsh, "Audit Criticizes Cleveland Voucher Program," Education Week, 1998

入野 豊, "市場原理は福祉にそぐわない", 大阪福祉事業財團, 「福祉のひろば」, 2007년 10월호

横山 壽一(2007), "「コムスンアン問題」の本質と課題", 大阪福祉事業財團, 「福祉のひろば」, 2007년 10월호

<http://h21.hani.co.kr/section-021005000/2007/10/021005000200710180681035.html>

<http://h21.hani.co.kr/section-021015000/2007/10/021015000200710110680047.html>