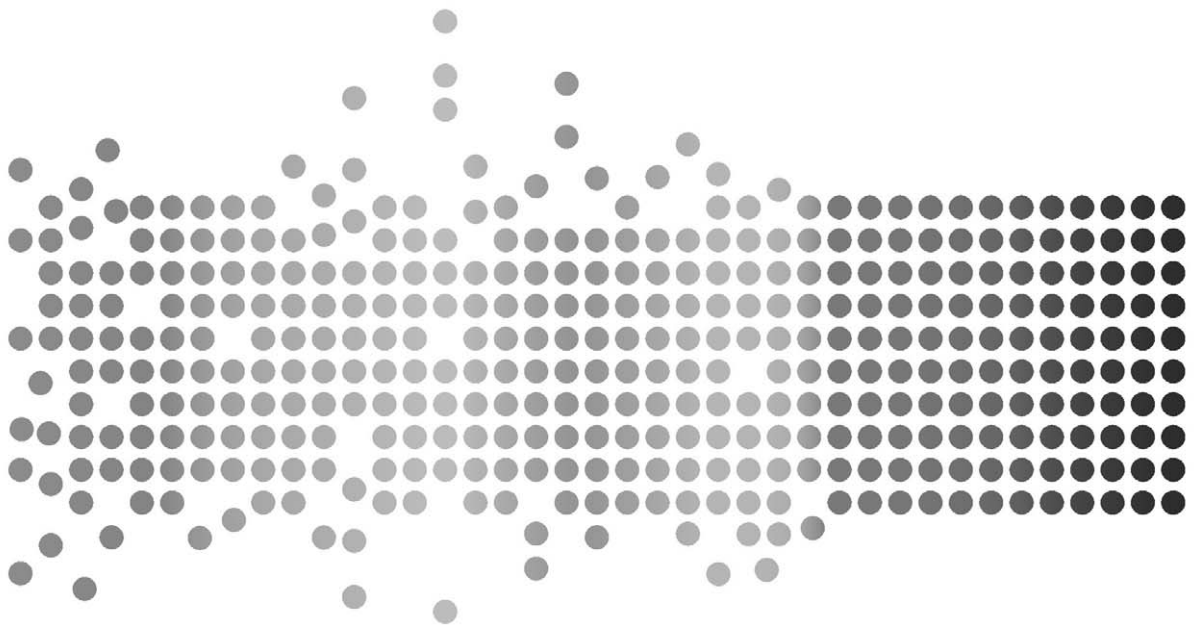


노인복지서비스 공급방식의 변화와 복지경영

- 지방정부를 중심으로

Welfare Governance: Practice of Elderly Care Services by
Local Government

고경환 · 강지원 · 김보영 · 김인 · 양난주



연구보고서 2011-17-2

**노인복지서비스 공급방식의 변화와 복지경영
-지방정부를 중심으로-**

발행일	2011년 12월
저자	고경환 외
발행인	김용하
발행처	한국보건사회연구원
주 소	서울특별시 은평구 진흥로 235(우: 122-705)
전 화	대표전화: 02) 380-8000
홈페이지	http://www.kihasa.re.kr
등록	1994년 7월 1일 (제8-142호)
인쇄	고려문화
가격	8,000원

© 한국보건사회연구원 2011

ISBN 978-89-8187-788-0 93330

머리말

최근 저출산 고령사회라는 사회적 담론을 둘러싸고 돌봄의 사회화가 형성되고 있다. 이는 급격한 출산을 저하와 여성의 경제활동 활성화로 자녀와 부모에 대한 보육과 부양을 제공할 사회적 책임이 증가했음을 뜻한다.

고령인구의 증가와 돌봄서비스의 사회화라는 사회적 변환이 동시에 작용하면서 최근 우리 사회에서 노인복지서비스에 대한 관심은 매우 뜨겁다. 노인복지서비스는 노인 대상층에만 영향을 미치는 것이 아니라 한정된 자원(시간, 노력)을 어린 자녀와 노부모에 동시에 쏟아야 하는 중장년층 가족에도 민감한 문제이다.

그동안 노인복지서비스는 전통적인 시설 보호에서 재가 보호로 전환하였으며, 수급자를 중심으로 서비스가 제공되는 것에서 탈피하여 보편적인 서비스로 확대되고 있다. 또한 과거에는 공공부문이 주도적으로 공급량을 결정하였으나 최근에는 민간부문의 서비스 시장이 확대되면서 공공부문의 공급 결정권한이 축소되고 있다. 반면에 복지정향이 선거에 미치는 영향이 커지면서 공공부문에서 복지서비스의 체감도를 제고하기 위해 다양한 노력을 경주하고 있다. 이러한 이유로 최근 공공부문은 민간부문의 노인복지서비스 공급을 포함한 지역 사회의 복지서비스 공급량 결정 및 조정을 위해 민간부문과의 협력을 강화하고 있다.

본 연구는 이러한 정책환경의 변화에서 지역사회를 기반으로 한 복지국가 운영의 새로운 패러다임을 모색하는 첫걸음으로 시작되었다. 전년

도 연구에서는 사회서비스 공급기관의 최근 경향과 이로 인해 야기되는 복지경영패러다임에 대한 이론적 배경을 마련하고, 이에 대한 근거를 제시하고자 사회서비스 공급기관에 대한 욕구를 조사하고 분석하였다.

이를 기반으로 본 연구는 사회서비스 공급기관의 욕구 변화에 대응하는 지방정부의 노인복지서비스 공급방식을 측정하고자 하였다. 이론적으로는 전통적인 사회서비스 공급방식을 탈피하여 최근에 변화하고 있는 패러다임을 살펴보고, 이를 기반으로 228개 기초자치단체의 패러다임을 실증적으로 분석하였다.

본 연구는 고경환 연구위원의 주관 하에 본 원의 강지원 연구원과 영남대학교 김보영 교수, 부산대학교 김인 교수, 대구대학교 양난주 교수의 참여로 수행되었다. 연구진은 본 연구에 귀중한 조언을 아끼지 않으신 고려대학교 최영준 교수와 이화여자대학교 김미혜 교수, 서울대학교 이봉주 교수께 감사의 말씀을 전한다. 또한 원내 정경희 선임연구위원과 김유경 부연구위원께도 감사의 말씀을 드린다.

마지막으로 본 연구결과는 우리 연구원의 공식적인 견해가 아니라 연구진의 개별적 연구 활동의 결과임을 밝힌다.

2011년 12월

한국보건사회연구원장

김 용 하

Abstract	1
요약	3
제1장 서론	11
제1절 문제 제기	11
제2절 연구목적 및 내용	23
제3절 연구방법	26
제2장 사회서비스 담론	29
제1절 영국의 사회서비스 담론	29
제2절 한국사회서비스 담론의 발전	78
제3장 사회서비스 공급방식의 다변화	107
제1절 관료주의 패러다임	107
제2절 시장주의 패러다임	123
제3절 거버넌스패러다임	134
제4장 노인복지서비스와 복지경영	171
제1절 한국사회서비스의 발전과 거버넌스패러다임의 대두	171
제2절 노인복지서비스와 복지경영패러다임	190

제5장 노인복지서비스 공급 실태조사	203
제1절 조사설계	203
제2절 분석결과	206
 제6장 결론 및 정책제언	221
제1절 결론	221
제2절 정책제언	224
 참고문헌	227
 부록	251

표 목차

〈표 2- 1〉 시기별 사회복지법인 설립 통계	87
〈표 2- 2〉 생활시설 유형별 수입 항목별 비율	88
〈표 2- 3〉 한국 사회서비스공급기관 현황	91
〈표 2- 4〉 사회서비스바우처사업 이용현황	96
〈표 2- 5〉 바우처서비스 제공기관 수	98
〈표 3- 1〉 거버넌스 개념에 대한 구분들	138
〈표 3- 2〉 관료제 패러다임의 핵심 요소들	156
〈표 3- 3〉 시장 패러다임의 핵심 요소	160
〈표 3- 4〉 거버넌스 패러다임의 핵심요소	164
〈표 3- 5〉 사회서비스 공급 패러다임의 비교	166
〈표 4- 1〉 관료주의패러다임에서 행위자 역할과 관계	178
〈표 4- 2〉 노인복지시설 종류 변경	191
〈표 4- 3〉 복지경영패러다임 측정지표	199
〈표 5- 1〉 기초자치단체의 노인복지분야 행정조직	206
〈표 5- 2〉 전국기초자치단체와 응답단체	207
〈표 5- 3〉 기술통계량	209
〈표 5- 4〉 노인복지시설의 설립권한	209
〈표 5- 5〉 민민협의회 및 민관협의체 운영 여부	210
〈표 5- 6〉 협의회 역할	210
〈표 5- 7〉 협의체 연간 운영 횟수	211
〈표 5- 8〉 협의체 운영진 성격	211
〈표 5- 9〉 협의체 구성원	212
〈표 5-10〉 시설유형별 협의체 구성원	212

〈표 5-11〉 위탁기관 선정시 중요 요소	213
〈표 5-12〉 위탁기관에 대한 인식	213
〈표 5-13〉 위탁기관의 주요 수입원과 서비스 질 관리	214
〈표 5-14〉 위탁기관에 대한 시장성	215
〈표 5-15〉 서비스 경쟁으로 인한 결과	215
〈표 5-16〉 군집분석 결과	216
〈표 5-17〉 군집별 기술통계 요약	218

그림 목차

[그림 1-1] 연구방법	26
[그림 2-1] 사회서비스 담론 분석	69
[그림 2-2] 한국 사회서비스공급체계의 구성	85
[그림 3-1] 관료제, 시장, 거버넌스 패러다임의 관계	167
[그림 4-1] 복지경영패러다임 적용모형	193
[그림 5-1] 기초자치단체별 응답률	208



Abstract

Welfare Governance: Practice of Elderly Care Services by Local Governments

- Recent changes in the policy environment that have been delegated the authority and responsibility of from public sector to private sector, from the central government to local governments, and upper government to lower government. Besides, it is necessary to explain the new approach that enhancing the effectiveness of social service delivery and changes from provider to consumer centric approach.
- In the broad terms, welfare governance(welfare state governance and social service management) is cooperation and role concerning administrative system, financing, service plans and service deliveries on the local governments and social service providers in the community-based. In the narrow sense, welfare governance is means the "local social welfare system" that the networking which community, the public sector, and private sector assess, diagnose, identify needs, apply for benefits and services, check availability, and provide directory information to needy people.
- Chapter 2 outlines the discourse of social service in Korea and UK.

- UK operated the “Partnership for Older People Projects” programmes was funded by the development of Health to create a sustainable shift in the care of older people moving away from a focus on institutional and hospital-based crisis care toward earlier and better targeted interventions within community settings in May 2006 - April 2009.
- Chapter 3 shows the diversification of social service delivery.
 - Bureaucratic paradigm is that public sector plans the way, determines the quantity, and delivery the service with direct and indirect(contract-out). Hence, private sector is the agent by public sector and between both are hierarchical.
 - Nobody can plan and determine the social service in the Market-based paradigm. In this paradigm, market price will decide by private sector, but service quality will be high due to service provider’s competition.
 - Governance paradigm is the partnership of public-private sectors. In this context, both sectors are involved to plan, determine, and delivery the social service.
- Chapter 4 outlines the diversification of older people care services in Korea. Then chapter 5 survey the paradigm in 228 local government and analyze this result.
 - Governance paradigm appear in the 88 sites(54.6%), Bureaucratic paradigm show in the 129 sites(80.1%). But market-based paradigm is not appear dominant everywhere.

요약

1. 서론

□ 본 연구의 목적은 사회서비스를 둘러싼 패러다임의 변화를 살펴보고, 이러한 패러다임에서 효과적인 사회서비스의 공급을 제공하는 방안들을 논의하는데 있음.

○ 본 연구는 노인복지서비스를 중심으로 이러한 패러다임을 고찰하고 복지서비스의 효과적인 공급방안을 논의하고자 함.

□ 연구내용

○ 2장에서는 과거부터 현재까지 제기되고 있는 사회서비스 담론을 영국과 한국을 중심으로 살펴보고자 함.

○ 3장에서는 사회서비스 공급방식의 다변화를 관료주의 패러다임과 시장주의 패러다임, 거버넌스 패러다임으로 구분하여 노인복지서비스를 둘러싼 패러다임의 혼재를 심층적으로 살펴보고자 함.

— 이들 패러다임은 사회서비스의 변화하는 담론을 측정하기 위해 본 연구에서 구분한 것으로 각 패러다임은 단순히 시대별 흐름에 따르기보다는 시대적인 배경과 서비스 공급방식의 특성에 따라 구분한 것임.

○ 4장은 노인복지서비스의 발전과 최근 경향을 살펴보고, 이러한 복지서비스 환경의 변화에 따른 노인복지서비스 공급방식의 혼재와 이러한 배경에서 제기되는 복지경영패러다임을 살펴보고자 함.

- 5장에서는 지방정부의 노인복지서비스 공급실태에 조사를 실시함.
- 6장에서는 최근 노인복지서비스 혼재를 경험하고 있는 지방정부의 상황에 대한 결론을 제시하고 이러한 혼란 속에서 지방정부의 역할을 복지경영패러다임에 비추어 논의하고자 함.
- 본 연구는 노인복지서비스 공급방식의 변화와 복지경영패러다임을 측정하기 위해 문헌고찰과 전문가의견수렴, 조사 및 실증분석을 실시하였음.

[그림 1] 연구방법



2. 이론적 배경

□ 사회서비스 담론

- 영국을 중심으로 한 선진국의 사회서비스 담론들은 집합주의-개인주의, 그리고 공급자중심-이용자 중심의 두 개의 축으로 구분해 볼 수 있음.
- 사회서비스 담론들은 집합주의나 개인주의나에 따라 입장의

차이는 있지만 시대에 따라 점점 더 이용자 중심으로 발전하고 있음.

- 그러나 이러한 담론들이 새로운 담론으로 교체되기 보다는 각각의 담론들이 현재까지도 사회서비스 논의에 있어서 여전히 중요한 영향력을 가지고 있음.

○ 우리나라의 사회서비스는 전통적인 공급자 재정지원방식이 다수를 차지하고 있는 상황에서 최근 중앙정부 주도로 수요자 재정지원방식의 제도들이 새롭게 도입되어 공존하고 있음.

- 사회서비스가 생산, 전달되는 현장에서는 두 가지 상이한 공급방식이 동일한 제공기관에 중첩되어 작용하고 있음.

- 그러나 한국에서 바우처 방식의 사회서비스 역시 정부의 역할 비중이 결코 적지 않은 보호시장 혹은 제한된 시장을 통해 서비스를 공급한다는 특징이 있음.

- 따라서 우리나라에서 바우처 방식의 도입은 사회서비스 공급에서 정부의 역할과 책임을 강화하고 이용자의 권한을 보장하는 도구적 특성을 발휘하는 방향으로 전개

- 이는 사회서비스 공급에서 정부가 직접 생산, 전달하는 역할을 하거나 적어도 재정적 책임을 가졌온 서구 복지국가에서 ‘정부 책임의 축소’, ‘사회서비스 공급을 민간과 시장에 맡기는 방식’을 도입하는 것과는 확연한 차이가 있음.

□ 사회서비스 공급방식의 다변화

○ 관료주의 패러다임은 정부에 의해서 주도되는 사회서비스 공급방식으로 정부 재정의 효율적인 운영과 전문가주의에 기초하여 정부에서 직접 서비스를 공급하는 방안과 민간위탁과 보조금 제도를 통해 민간부문을 준공공화하여 서비스를 공급

- 대표적인 것으로 보조금, 민간위탁, 정부 직영 등이 있음.

- 시장주의 패러다임은 전통적인 공공중심의 관료제에 기반을 둔 접근보다 정책과 서비스의 집행에 있어 경쟁과 선택의 시장원리와 이를 전제로 하여 효율성을 앞세운 민간 경영 방법론이 더 우위를 가진다는 전제하에 서비스의 공급을 시장에 맡기는 것임.

— 대표적인 것으로 바우처가 있음.

- 거버넌스 패러다임은 오직 정부의 영역으로만 취급되었던 정책 집행과 서비스 전달의 영역에서 다양한 비영리 조직과 영리 조직 등 민간부문의 조직들이 참여함으로써 제도와 서비스의 효과적인 집행에 다자간 협의를 중요하게 생각함.

— 공사파트너십이 대표적임.

□ 노인복지서비스와 복지경영패러다임

- 우리나라의 사회서비스는 전통적인 관료주의 패러다임에 근거하여 공급자지원방식을 통해 제공되고 있음.

— 관료주의 패러다임은 공공부문이 직접(직영) 혹은 공공부문의 대리인(민간위탁)을 통해 서비스가 제공됨.

— 관료주의 패러다임에 따르면 서비스는 국가가 직접 혹은 전문가가 제공해야 함.

- 그러나 최근 도입되는 사회서비스는 시장주의 패러다임에 근거하여 이용자지원방식을 통해 제공되고 있음.

— 시장주의 패러다임은 최근 도입된 노인장기요양보험과 사회서비스바우처사업을 통해 제공되는 서비스임.

— 이러한 서비스를 제공하는 공급자는 전통적인 비영리법인에서 벗어나 개인까지 포함하고 있으며, 서비스공급자의 전문성 역시 공급자패러다임만큼 높은 수준을 요구하지 않는 특징이 있음.

- 이러한 불일치가 노인복지서비스 분야에서 매우 두드러지며, 지

방정부는 노인복지서비스 공급량 및 수요공급 매칭을 위한 기본 계획 설정의 주도권을 잃음.

3. 조사 및 분석결과

□ 228개 기초자치단체에 대한 노인복지서비스 공급 실태조사 결과 162개 기초자치단체에서 응답하여 회수율은 71.0%

○ 거버넌스 패러다임의 측정

- － 협의회 및 협의체 운영은 절반 수준을 보여주고 있으며, 협의체 운영 횟수는 연간 4회 이하로 형식적으로 운영되고 있음을 보여줌.
- － 그러나 협의체의 운영은 민간부문에서 주도적으로 하고 있음.

○ 관료주의 패러다임의 측정

- － 위탁기관 선정에 있어 기관의 전문성을 가장 중요하게 생각하고 있음. 법인 등에서 우려하는 보증금은 위탁기관 선정시 중요한 요소가 아닌 것으로 보임.
- － 위탁기관에 대한 인식 역시 정부의 대리인(27.0%)보다는 파트너(40.5%), 준공공기관(29.4%)으로 인식하는 경우가 더 거버넌스 패러다임의 속성이 관료주의 패러다임의 속성과 결합하고 있음을 알 수 있음.

○ 시장주의 패러다임의 측정

- － 대부분의 기초자치단체는 4:1의 경쟁률을 보임.
- － 이러한 경쟁은 서비스 질의 상승과 연계된다고 인식하고 있음.

○ 기초자치단체의 군집분석 결과 5개의 군집으로 유형화됨.

- － 군집 4와 군집 5는 65세 이상 노인인구의 수와 노인복지분야 예산의 비중이 높다는 공통점을 가지고 있으나, 군집 4가 전통적인 노인복지서비스 공급기관이 잘 갖추어져 있고 공공부

문 직영 및 민간위탁을 통한 관료주의적 패러다임을 따르고 있음을 알 수 있음. 반면에 군집 5는 의료복지시설과 재가복지시설 수가 많고 민간부문 복지서비스 공급 비중이 높아 시장주의 패러다임의 특징이 강한 편임.

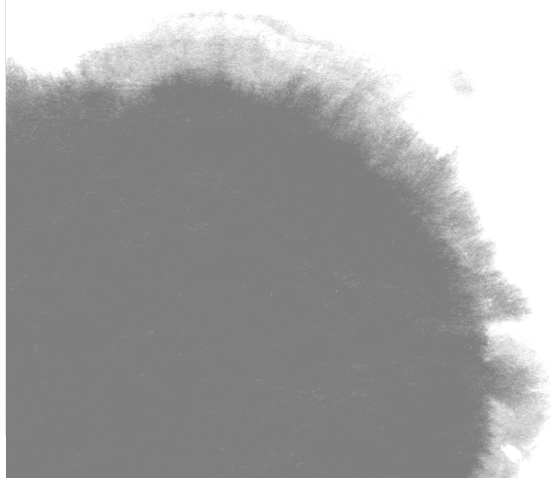
- 이와 대조적으로 군집 1과 군집 2는 노인인구 수와 노인복지예산 모두 낮은 공통점을 가지고 있으며, 이들 지역에서는 관료주의 패러다임의 특징이 주로 나타남. 그러나 군집 1이 주로 수급자에게 현금과 현물 서비스를 제공하는가 하면 민간위탁 시설의 수가 적은 반면, 군집 2는 서비스 공급기관의 절대적인 규모가 가장 작지만 공공부문과 민간위탁 시설의 수가 상대적으로 많음.

4. 정책제안

- 노인복지서비스 종류별로 서로 다른 공급방식에 대한 재정효과성 검토가 필요
 - 우리나라의 노인복지서비스는 시대별로 도입된 제도에 따라 서로 다른 공급방식을 취하여 왔으며, 이에 따라 동일한 지역에서 동일한 서비스를 받더라도 제도별로 공급방식이 다름.
 - 이러한 공급방식이 재정효과적인지에 대한 검토가 부재함.
- 공급방식별 시범사업 실시를 통해 비용효과적인 서비스공급의 방식으로 재편이 요구됨.
 - 지방정부차원에서 복지경영패러다임은 서비스의 공급량 결정에서부터 서비스공급방식 결정까지 지방정부의 역할이 확대될 수 있음을 뜻함.

01

서론



제1 절 문제 제기

우리나라는 급속히 고령사회로 진입하고 있다. 최근 통계청 발표 (2010)에 따르면 우리나라는 2000년에 이미 고령화 사회로 진입하였으며, 2019년 고령사회, 2026년 초고령 사회로 진입할 것으로 예측되고 있다. 이러한 인구구성 변화는 향후 20년 이내에 노인층위주로 사회구조가 재편될 가능성을 시사한다. 이에 따른 당면문제로 우리 사회는 최근 노인복지에 대한 관심이 증가하고 있다. 그러나 지금까지 노인복지 시설에 대한 관심은 정부 및 각 지방자치단체에서 시설의 설립 및 보조금 지급을 통한 운영의 활성화를 도모하는 수준이었다(박영춘, 2004).

그러나 바우처제도의 도입과 장기요양보험의 시행으로 공공부문에서 주도하는 노인복지서비스 공급은 한계를 맞고 있다. 이제 개인 및 민간에서 운영하는 재가노인복지서비스 공급기관의 역할이 노인돌봄서비스 공급량과 직결되기 때문이다. 그럼에도 불구하고 공공부문은 지역사회의 노인복지서비스 공급에 대한 주도적이고 적극적인 역할 모색의 책임이 있다.

특히 지방정부는 지역 사회 복지서비스 계획과 공급, 이에 대한 주민들의 만족도에 민간하게 반응한다. 이는 중앙정부가 분권교부세, 보조금 등을 통해 사회복지분야의 지방사무 이양을 추진해온 것과도 연관된다.

즉 지방정부는 중앙정부에서 계획 및 운영하고 있는 사회복지서비스를 지역사회에 효과적으로 공급할 책임과 함께 지역사회의 복지체감도를 제고하여 지방행정을 효과적으로 이끌어가야하는 이중 압력에 직면하고 있는 것이다.

(1) 사회서비스 압력의 증가

지금까지 의료나 교육이 복지국가에서 중요한 공적 제도로 발전해온 데 반해 사회서비스는 복지국가의 핵심적인 제도로 구축되지 못하고 지역적이고 사적인(private) 성격으로 머물러 왔다(Bahle, 2003:6). 아동과 노인과 장애인에 대한 돌봄(care)은 오랫동안 사적인 공간에서 가족구성원 중 주로 여성에 의해 보상되지 않는 노동이나 비영리 지역자원 조직에 의한 봉사활동을 통해 제공되어왔다. 그러나 저출산 고령사회의 대두, 여성취업률의 증가 등 사회를 둘러싼 경제적, 인구학적 변화에 의해 가족의 돌봄 능력이 한계에 부딪치고 복지국가들이 돌봄의 사회적 제공에 대해 정책적 필요를 가시화하면서 ‘사회서비스’는 복지국가의 핵심적인 문제로 떠올랐다.

그러나 문제는 복지국가에서 이러한 사회서비스를 효과적으로 생산하고 전달하는 것이 쉽지 않다는 데 있다. 이는 무엇보다도 사회서비스라는 재화가 가지는 개인적이고(personal) 사회적인(social) 그리고 직접적인 상호작용을 통해 이루어진다는 성격(Bahle, 2003:7)에서 그 원인을 찾을 수 있다. 서비스에 대한 욕구는 사회구성원 개개인이 처한 상황이나 개인별 특성에 따라 상이하고, 서비스에 대한 만족도 역시 서비스를 제공하는 사람과의 관계 속에서 형성되기에 현금급여와는 다르게 지역화(localized)되고 개인화(personalized)되는 특성을 가질 수밖에 없다.

한국에 비해 국가에 의한 사회서비스를 발전시켜왔던 서구 복지국가

들에서 최근 사회서비스는 국가, 민간, 시장, 가족 등 서비스 제공의 주체가 공식부문과 비공식 부문을 망라하여 편재되는 복지혼합(welfare mix)의 성격이 강화되고(Daly and Lewis, 2000; Knijin, 2001), 소비자주권(empowerment)에 대한 강조와 선택에 기반을 둔 정책(choice based policy)이 도입되며(Perri 6, 2003; Ferguson, 2007), 지역사회에 기반을 둔 서비스와 재가서비스가 강조되는 방향으로 변화하고 있다.

특히 영국에서 복지국가의 발달은 산업화와 도시화로 인한 빈곤과 실업, 질병 및 노령에서 비롯되었다. 산업혁명이 일어난 대부분의 국가에서도 유사한 사회문제가 대두되면서 이는 사회적 위험(social risk)이라고 명명되었다. 사회적 위험은 개인의 노력에도 불구하고 극복되지 않으며, 이를 방지할 경우 사회에 더 큰 부담을 야기할 것으로 여겨졌다. 이에 따라 사회적 위험을 극복하기 위한 사회보장제도가 고안되었고 대부분의 국가에서 사회적 위험에 대한 안전망으로서 사회보험 혹은 사회보장제도가 갖추어졌다. 그러나 저출산 고령화로 인한 인구학적인 변화와 이혼, 동거 등 가족구성의 변화, 여성의 경제활동 증가와 일과 가정생활의 병행, 노동시장의 변화 등은 기존의 사회보장체계에서 해결하기 어려운 복지국가가 직면한 도전으로 수용되었다. 과거의 사회적 위험과는 성격이 다른 이러한 도전들을 새로운 사회적 위험(new social risk)¹⁾이라고 구분한다.

새로운 사회적 위험은 복지국가의 지형까지 변화시켰다. 1973년 석유파동으로 인한 경제 침체와 함께 대두된 복지국가 위기 논쟁은 경제 침체의 원인을 포괄적인 대상자들에게 제공되는 사회복지급여의 높은 수준과 이로 인한 낮은 근로인센티브, 그리고 국가의 재정 부담을 지목하였다. 이러한 논의는 자연스럽게 복지체제를 유지하면서 지속가능성을

1) Talyor-Gooby 등은 경제작·인구학적 압력 속에서 기존의 사회적 위험을 해결하기 위한 정책들(예, 연금개혁 등)을 효과적으로 작동시켜야 함과 동시에 새로운 정책개발을 필요로 하는 새로운 사회적 위험의 등장과 관련된 문제(예, 청년들과 저숙련 노동자의 실업, 아동 보호 등)도 해결해야 한다고 주장하였다(김연명 편, 2006: 484).

모색하기 위한 다양한 담론과 그에 근거한 각국의 복지개혁으로 증명된다. 즉 복지국가 위기에 대한 각국 정부의 복지개혁은 복지지출을 삭감하거나 복지재원의 다양화를 통해 정부 부담을 줄이는데 초점이 맞추어졌다.

새로운 사회적 위험의 등장에 따라 제기된 복지욕구들은 빈곤과 질병 및 장애처럼 대다수 사람에게 닥칠 수 있는 위험에 따른 보편적인 욕구와는 달리 한부모가족과 어린 자녀를 둔 취업모, 건강한 노인, 다문화가족 등 대상 집단이 상대적으로 적고 대상별 복지욕구가 다양하다는 특징이 있다. 이에 대해 Talyor-Gooby 등은 “구위험 복지를 둘러싼 갈등은 광범위하고 응집된 복지욕구를 가지고 있는 반면, 신위험 복지와 관련된 갈등은 전통적인 집단 구분을 더욱 분화하고 있다. 즉 신위험 복지에서 규정된 욕구는 사람들의 생애주기 중 더 젊은 시기(노동시장 진입, 가조구성)에 영향을 미치며, 응집된 압력을 행사할 정도로 사회적으로 광범위하게 퍼져 있지도 않다.”고 지적하고 있다(김연명 편, 2009: 484). 따라서 최근 각국의 복지정책은 기존의 사회안전망을 대상별로 세분화하여 차등지원 하고, 다양한 복지욕구에 따른 맞춤형 혹은 선택형 복지를 제공하는 것이다. 이러한 경향은 특히 기혼여성의 노동시장 참여 증가로 가족 내 돌봄 기능의 사회화가 야기되었고, 이와 함께 고령화로 인한 노인인구의 증가와 미취학아동에 대한 사회적 투자²⁾의 증가로 제기된 사회서비스와도 관련이 깊다.

예를 들어 빈곤의 위험은 누구에게나 있지만, 한부모가족(특히 여성 가구주인)의 경우 소득자의 부족과 돌봄 기능의 부재를 보충할 서비스의 이용으로 지출은 증가하여 양부모가족에 비해 빈곤의 위험이 상대적으로 더 높다. 이러한 이유로 일부 국가에서는 공공부조 대상자 선정시 가구유형별 소득인정액 기준을 달리하고³⁾, 급여액의 산정시에도 가구유

2) 인적자원개발에 대한 생애주기별 투자회수율은 나이가 어릴수록 높은 것으로 나타났다(Cunha et al., 2005).

형은 중요한 요소로 포함된다. 이들은 또한 사회서비스의 이용에서도 추가적인 본인부담금을 지원받거나 사회서비스기관 우선 이용의 혜택을 받기도 한다⁴⁾.

요약하면, 빈곤과 질병 및 장애, 노령 등의 사회적 위험에 대응하는 사회안전망으로서 소득보장체계가 구축되었다면, 최근에는 저출산고령화와 가족의 해체 등 새로운 사회적 위험의 등장에 따라 기존의 사회안전망을 뛰어넘는 정책적 욕구가 발생하였다. 이에 더하여 여성의 경제활동 참가의 증가로 가족내 돌봄서비스의 사회화와 일과 가정생활의 양립이 중요한 문제로 등장하였다. 이러한 배경에서 각국은 기존의 사회안전망의 확충과 수평 재분배의 실현을 위한 제도 설계와 함께 사회서비스의 발달이 중요한 아젠다(agenda)로 등장하게 되었다.

(2) 사회서비스 공급방식의 다변화

우리나라는 ‘선성장, 후분배’기조에 따라 압축적인 경제성장이 이루어지기 전까지 사회안전망은 매우 형식적인 것에 불과했다. 그러나 IMF 사태로 대량 실업과 극빈곤층이 등장하면서 국민기초생활보장제도가 마련되고, 사회보험의 역할이 강화되는 등 사회안전망이 실질적으로 구축되었다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 소득불평등이 심화되고 근로빈곤층이 증가하는 등 사회안전망의 역할과 한계에 대한 논란이 뜨겁다.

3) 공공부조 대상자 선정시 소득인정액 기준에서 가족의 유형에 따른 차이가 있는 국가들로 영국과 스웨덴이 대표적이다. 영국은 미혼 £260, 부부(동거커플포함) £520, 한부모가족 £1,040 까지는 소득에 포함하지 않고 있으며(disregard), 스웨덴 역시 자녀가 없는 29세 미만 미혼 SEK 41,000, 한부모가족 SEK 117,000, 29세 이하 자녀가 없는 부부(동거커플 포함) SEK 58,000, 자녀가 있는 가족 SEK 585,000로 가구유형과 자녀 유무에 따라 대상자 선정의 차등을 두고 있다

(OECD 홈페이지, www.oecd.org/els/social/workincentives)

4) 영국의 경우 생계급여 산정시 한부모가족에 대한 특수한 상황이 가족요소라는 이름으로 반영되고 있으며, 소득보조와 고용지원서비스(New Deal for Lone Parent)를 받고 있는 한부모는 기본적인 급여 외에 근로보조금(Job Grant)과 자녀양육지원금(Child Maintenance Premium) 등을 추가적으로 받을 수 있다(박복순, 2008).

이와 함께 여성의 경제활동참가율이 50%를 넘어서면서 가족 내 돌봄의 사회화가 요구되면서 사회서비스에 대한 보편적인 욕구가 증가하고 있다.

지금까지 사회복지서비스는 취약계층 중심의 시설보호서비스가 주류를 이루었다. 즉 정부와 법인 등에서 설립한 생활시설에서 정부의 재정 지원을 통해 중앙집권적으로 복지서비스를 제공하는 시설이 주를 이룬 반면, 이용시설은 상대적은 낮은 비율을 보였다. 이는 형식적인 면에서는 정부와 민간부문이 혼합된 전달체계로, 복지서비스의 제공은 민간부문이 하고 정부가 민간부문에 재정지원을 하면서 일정한 조건들을 붙여 여러 가지 규제를 하는 형태(송근원 외, 2000: 368)를 띠었다. 그러나 실제로는 공공부문의 규제와 감독이 매우 까다롭고 진입에 장벽이 있어 정부와 민간부문의 혼합 전달체계의 장점인 효율성과 경쟁성, 선택의 자유 등은 실현되지 못하였다. 오히려 내용 측면에서는 중앙정부와 지방정부의 혼합 전달체계의 특성에 더욱 가까워 수급자의 선택이 반영되기 어렵고 서비스 공급기관의 독점적 성격으로 재화의 질이 담보되지 못하였다. 또한 정부의 규제에 민감하게 반응하다보니 관료적 성격이 강하고, 지역의 욕구에 민감하게 반응하는 데도 한계가 있었다.

민간위탁은 특정한 분야에 대해 지방정부가 직영하는 것보다는 민간에 위탁하여 공공서비스를 제공하는 것이 더욱 다양하고 질 좋은 공공서비스를 창출할 수 있다는 믿음에서 출발한다. 즉 관료제의 정태성과 비효율성을 극복하고, 민간부문의 전문성과 경영기법을 도입함으로써 공공서비스 공급에서 경쟁의 유도과 비용 절감, 높은 서비스 제공을 할 수 있다는 전제에서 출발하고 있다. 민간위탁은 민영화의 한 형태로, 정부가 공공서비스의 공급을 전반적으로 책임지는 공기업 경영과 공공서비스의 공급을 모두 민간으로 이전시키는 완전한 민영화 사이에 존재하는 중간적 단계를 의미한다. 그러나 민간위탁방식이 재정절감과 함께 양질의 서비스를 성공적으로 제공하기 위해서는 공공서비스 공급의 연

속성을 확보하고, 공급자간 경쟁이 야기될 수 있도록 충분한 정도의 공급자가 존재해야하며, 이를 정부에서 지도감독하고 복지욕구에 대한 대응성을 높여야 한다. 또한 민간위탁을 실시하는 사회복지시설의 종사자의 고용불안과 사기저하, 시장에서 형성된 낮은 임금 등은 민간위탁의 효과를 감소시키는 원인으로 작용하였다(지병문, 2005).

이러한 시설 중심의 사회서비스 공급방식은 서비스 질 저하와 서비스 공급기관의 사기저하, 공무원의 관리감독에 따른 행정편의주의 등으로 인해 예산절감 효과를 제외하고는 소기의 성과를 달성하기 어려웠다. 특히 이용자의 서비스 만족도 역시 매우 낮은 것으로 나타났는데 이는 사회서비스의 확대와 사회지출의 증가에 비해 비효과적이라는 비난으로 연계되었다. 또한 기존의 사회복지시설이 저소득층 중심에서 중산층까지 보편적으로 서비스를 제공하게 되면서 서비스 만족도와 수요자의 선택에 대한 의식이 제고되었다.

사회서비스 공급 방식의 이러한 변화는 사회서비스 산업 전반에 새로운 패러다임의 등장을 의미한다. 문제는 새로운 패러다임이 이전까지의 운영 패러다임(비시장적 기제, 보조와 후원 중심)을 온전히 대체하는 것이 아니라 기존의 방식을 존치 혹은 확대하면서, 한 편에서는 새로운 패러다임에 의한 공급 방식이 도입되었다는 것이다. 특히 복지 분야의 공공재는 여전히 중앙정부의 국고보조사업이 주를 이루는 가운데 사회복지서비스 분야의 민간위탁이 두드러지며, 최근 바우처 방식을 통한 시장 기제의 확대에 직면하고 있다.

최근의 사회서비스 공급방식 변화는 재정지원방식의 변화와 병행한다. 2007년 4월 노인돌봄비, 장애인활동보조서비스와 같은 돌봄서비스의 제도화와 사회서비스⁵⁾ 바우처사업은 바로 이러한 배경에서 제안된 것이

5) 박세경(2011)은 사회서비스의 개념이 기존의 사회복지서비스와 엄밀하게 구분되지 않지만, 전자바우처라는 정책수단을 활용하여 돌봄서비스를 중심으로 하는 서비스의 제도화가 진행되고 있다는 점을 지적하고 있다.

다. 먼저 사회서비스의 제도화는 우리나라의 취약한 복지서비스 제공 역량을 확대하고, 동시에 사회서비스 부문 일자리 창출에 기여할 수 있다는 점에서 상당한 장점을 가지고 있다. 다음으로 현금급여와 현물 급여의 혼합적 특성을 가진 바우처를 통해 서비스를 전달함으로써 서비스 수급자는 선택권을 확보한 소비자로 인식되고, 공공뿐만 아니라 민간영역까지 참여하는 사회서비스 제공구조를 허용함으로써 경쟁을 통해 서비스의 질을 제고하고자 한 것이다(박세경, 2011).

바우처는 “일정한 계층에게 특정한 재화나 서비스를 구매할 수 있도록 구매력을 높여주는 소득보장의 한 형태(Bendick, 1989: 97-120)”로, 서비스 수혜자에게 현금을 지급하는 것보다는 소비패턴을 제한할 수 있기 때문에 소기의 정책목적을 달성하는데 보다 효과적이다. 또한 한정된 일단의 재화와 서비스 중에서 개인에게 선택할 수 있는 제한된 구매권을 인정해주는 일종의 보조금적 성격을 갖고 있다(Steurlé, 2000: 4; Steurlé and Twombly, 2002: 446). 즉 바우처는 제한적이지만 소비자의 선택권 보장을 통해 공급자 간의 경쟁을 초래하고, 이것은 서비스 질의 향상과 가격하락을 가져와서 서비스 효율성을 증진하는 것이다(Steurlé and Twombly, 2002: 446).

이러한 바우처 제도를 통해 정부는 저렴한 비용으로 동일한 서비스를 제공할 수 있고, 바우처 가치 제한을 둠으로서 시간 경과에 따라 증가하기 쉬운 공공 서비스 제공 비용을 절감할 수 있다는 장점이 있다. 또한 민간부문을 통해 서비스가 제공되므로 간접비 및 행정소요 비용을 줄일 수 있는데 특히 민간 서비스 제공자들이 이들 비용을 부담하게 되는 경우에 관련 비용 절감 가능성이 높다. 넷째, 서비스 질 향상을 위해 일정 수준의 기준을 넘어서는 경우에만 서비스 제공에 대한 대가를 지불하도록 하므로 공공서비스 질 향상을 효과적으로 추진할 수 있다. 마지막으로 바우처는 소비자가 직접 참여하는 방식으로 이루어지므로

프로그램 참여도가 높아지고 이에 따라 정책 목표 달성이 보다 효율적으로 달성될 가능성이 많다. 그러나 정부는 예산통제의 목적으로 바우처를 이용하기도 한다. 즉 바우처는 제한된 금액을 상한선 내에서 보조하는 것이므로 예산당국이 해당사업에 대한 예산통제의 목적으로 활용하기도 한다. 이 때 보조금의 상한선내에서 사업의 비용을 절감하는 것이 목표이다(최성은 외, 2007).

바우처 서비스 제공자들은 바우처 프로그램 참여로 고객 규모가 커지고 시장 자체의 규모 역시 확대된다는 측면에서 바우처를 선호한다. 즉 바우처 이전에는 대가 지급 등을 받지 못하던 비영리단체나 종교 관련 단체 등의 공공서비스 제공의 경우 바우처 도입으로 일정 수준 추가적인 재원 확보도 가능하게 된다.

한편, 서비스 이용자에게 있어서 바우처는 소비자에게 선택권을 부여함으로써 소비자의 권한을 크게 강화하는 효과를 갖는다. 또한 소비자가 필요로 하는 서비스 공급자를 찾을 수 있게 되므로 서비스 접근면에서도 정부의 직접적 공공서비스 제공보다 많은 혜택을 볼 수 있다. 이와 함께 바우처를 통해 서비스 공급자간의 경쟁을 촉진, 서비스 질의 향상은 물론 저렴한 가격으로 동일한 서비스를 제공받을 수도 있게 된다.

(3) 지방정부의 역할 확대

이와 함께 사회복지분야에서 지방정부의 역할이 점차 중요해진다는 것을 주목할 필요가 있다⁶⁾. 지역사회는 중앙집권식 정책형성과정을 가지는 중앙정부와 달리 지역주민의 욕구를 가까이에서 보다 정확하게 파악하고 민감하게 반응할 수 있는 장(場)이기에 지역주민의 욕구를 충족하기 위하여 민간 자원을 개발하고, 이러한 서비스를 적절하게 조정·연

6) 2008년 기준 지방이양사업 149개 중 보건복지부 소관 사업은 67개로 다른 부처의 사업보다 훨씬 많다(행정자치부 내부자료).

제하여 활용할 수 있는 중요한 단위가 된다. 그러나 지방정부의 재정력 약화와 지역의 복지시설 취약은 주민들의 요구에 적극적으로 대응하는데 한계를 가질 수밖에 없다. 이를 극복하고 보다 발전적인 지역사회복지를 구현하기 위해서는 서비스를 어느 한 주체가 단독으로 제공하기보다는 지역사회의 공식적·비공식적 자원을 개발하고, 이들 자원을 상호 연계해야 한다(류기형 외, 2009).

특히 우리나라는 최근 저출산고령사회의 진입과 경제위기 여파에 따른 취약계층의 증가, 장기실업 및 고용불안정 등의 정책 환경의 변화로 인하여 지방정부의 복지욕구가 증가하고 있다. 중앙정부는 지방정부가 지역사회의 복지욕구에 우선적으로 대응할 수 있도록 지방재원을 증가시켰지만, 지방으로 이양된 시설의 운영비와 대응 교부금 성격을 가지는 사회복지분야의 국고보조사업으로 인해 지방정부는 재정적 부담에 직면하고 있다. 따라서 많은 지방정부는 예산의 효율적인 투자와 복지서비스 욕구의 충족이라는 서로 상반된 가치를 지방재정을 통해 달성해야 하는 딜레마에 빠져있다.

1995년 지방자치가 시작된 이후 우리나라의 지방재정과 지방이전재원의 규모는 급격히 증가하고 있다. 중앙정부와 지방정부의 재정 지원비율을 법적으로 정한 지방교부세 법정교부율은 1999년 13.27%에서 2000년 15.0%, 2005년 19.17%, 2006년 19.24%로 증가하였고, 지방교육교부세율 역시 2000년 11.8%, 2001년 13.0%, 2005년 19.4%, 2008년 20.0%로 뚜렷한 증가세를 보이고 있다(e-나라지표 홈페이지). 2010년 기준 중앙정부가 지방정부에 지원하는 규모는 89.5조원에 달한다.

보건복지분야는 전통적으로 국고보조사업이 주를 이룬다. 이는 지역사회가 보건복지서비스를 공급하는 것이 적절하지만, 지역간 격차를 조절하고, 지방정부의 재정 부담을 더는 동시에 중앙 정부의 정책 의도를 실현하는데 효과적이기 때문이다. 그러나 국고보조사업의 지방이양과 분

권교부세의 도입으로 보건복지부 소관 국고보조사업 140개 중 67개가 지방으로 이양되고, 분권교부세의 상당 부분을 차지하는 등의 변화를 야기하였다⁷⁾. 그럼에도 불구하고 기초노령연금이나 장애수당, 기초보장 급여, 의료급여 등 소득보장성 급여는 여전히 국고보조사업이다. 또한 대부분의 시설운영사업은 지방으로 이양되었고, 시설설치 및 기능보강사업은 국고보조사업으로 유지되고 있어 사회복지예산에서 국고보조사업의 예산이 차지하는 비중이 70~80%이며, 그 증가율도 2005년 이후 급격히 증가하고 있다(구인회 외, 2010; 현하영, 2010).

사회복지분야의 지방재정 역할 강화는 지방정부간 격차를 심화한다는 단점이 있다. 즉 사회복지시설 운영비와 사회복지시설 종사자 인건비가 지방으로 이양됨에 따라 지방자치단체별 사회서비스 공급은 지역간 격차를 보이고 있다. 특히 사회복지시설 운영비와 종사자 인건비의 지역간 격차로 인해 서비스 공급기관 시설 수에 차이가 있다면 이는 수요자의 접근성을 제한하는 요인이 될 수 있다는 측면에서 지방정부의 재정 운용은 매우 중요한 변수가 될 수 있다. 또한 민간위탁을 받은 서비스 기관의 종사자 처우와 인건비, 고용 불안정 등으로 고숙련 종사자들은 이탈하고 저숙련 종사자들이 신규 진입하는 비율이 늘어나면서 서비스 질의 수준을 향상시키는 것이 어렵게 된다.

(4) 복지경영패러다임의 등장

지금까지 살펴본 바와 같이 사회복지 정책 환경을 둘러싼 패러다임의 변화와 이것이 사회서비스 공급기관에 미치는 영향에도 불구하고 지금

7) 중앙정부는 지방교부세와 국고보조금, 지방교육재정에 이전되는 지방교육 재정교부금을 통해 지방정부의 재원을 지원하고 있다. 이 중 국고보조금이란 국가위임사무와 시책사업 등에 대한 사용범위를 정하여 그 경비의 전부 또는 일부를 지방자치단체에 보조하는 제도이며, 지방교부세는 정부간 수직적 수평적 재정불균형을 완화하고 지방정부의 재원보장을 위해 내국세의 일부를 지방정부에 무조건부로 교부하는 제도이다(천우정, 2010).

까지 대부분의 연구들은 오로지 ‘전달체계(delivery system)’의 변화에만 집중하고 있다. 전형적인 전달 체계적 관점은 공급자와 수요자를 엄격하게 분리하고, 공급자에서 수요자로 진행되는 일방적인 과정을 다룬다. 이들 논의는 대개 공급자 혹은 공급자 조직들을 어떻게 배치하고 통합하느냐에 주된 관심을 두고 있다. 이러한 공급자 중심의 전달과정에 대한 분석으로는 새롭게 대두되는 민영화 혹은 상업화 방식 등을 포괄하고 그 안에서 시장적으로 행동하는 수요자와 공급자의 역할을 적절히 설명하기 어렵다(김영중, 2009: 37).

따라서 중앙정부에서 지방정부로, 혹은 상위 지방정부에서 하위 지방정부로 그 권한과 책임이 이양되고 있는 사회복지 분야의 공공부문 정책 환경의 변화와 다양한 시장 기제를 활용한 복지서비스 전달체계의 효율성 강화, 공급자 중심에서 수요자 중심으로 변화하고 있는 복지서비스 공급체계의 움직임을 설명할 수 있는 새로운 접근 방법이 필요하다. 고경환 외(2010)는 사회복지서비스 공급을 둘러싼 일련의 공공부문과 민간부문의 역할 분담과 이러한 정책 환경에 따른 복지서비스 공급방식의 변화를 아우르는 논의를 위해 ‘복지경영패러다임’이라는 용어를 제안했다.

복지경영패러다임⁸⁾이란 공공부문의 복지서비스 공급을 위한 정책 환경에서 사용되는 동시에 복지서비스를 직접 제공하는 실천 환경에서도 사용되는 용어로 중앙정부와 지방정부, 사회복지서비스 공급기관의 역할분담과 네트워크, 공사파트너십, 효율적인 운영, 양질의 서비스 제공을 포괄하는 새로운 복지레짐이다. 즉 사회복지서비스 환경에서 사회복지서비스에 대한 재원을 보조하고, 지역의 복지 수요와 공급을 예측하고, 서비스 공급체계를 관리하는 공공부문과 서비스 공급기관간 경쟁과 효율적 운영, 서

8) 이 용어를 최초로 제안한 쿤(Kuhn)은 “패러다임은 특정시기, 특정 사회구성원들이 어떤 문제에 대해 공통적으로 지니고 있는 신념, 가치, 기술 등의 총체인 것으로서 한 시대를 이끄는 사상”이라고 정의하고 있다.

비스 질 제고를 통해 수요자의 만족도를 제고하는 민간부문, 지역사회 서비스의 종류와 공급량, 평가체계 구축의 결정을 위한 공사파트너십 및 네트워크 등을 포함하는 용어이다.

실천현장에서 먼저 제기된 ‘복지경영’이라는 용어는 재정지원방식의 변화로 인한 서비스 공급기관의 경쟁과 생존을 위한 효율적인 경영과 운영에 초점을 두고 있다(예, 서울대학교 경기복지재단의 복지경영아카데미). 이 때 복지경영은 사회복지기관과 경영기법의 접목을 뜻하며, 이 분화된 용어의 산술적인 조합으로 사회복지행정과 기업경영방식을 기관 중심으로 재정리한 데 의의가 있다. 그러나 고경환 외(2010)에서 제안하는 ‘복지경영패러다임’은 중앙정부의 재정보조 및 규제, 지방정부의 복지공급 결정과 성과체계, 사회서비스 공급기관의 효율적인 운영과 주민 만족도를 아우르는 포괄적인 개념으로 차이가 있다.

본 연구는 지금까지 논의된 복지경영패러다임을 보다 구체화하기 위해 사회서비스 공급방식을 관료주의 패러다임과 시장주의 패러다임, 거버넌스 패러다임으로 구분하고 이에 대한 이론적 토대를 마련하였다. 이러한 사회서비스 공급방식이 혼재된 상황에서 지방정부는 지역사회에 기반을 둔 복지욕구에 대응하는 복지서비스의 제공을 효율적으로 공급할 필요가 있다. 즉 복지서비스 공급방식이 혼재된 상황에서 지방정부가 복지서비스를 효율적으로 공급하기 위해 취하는 접근방식이 복지경영패러다임인 것이다. 이에 따라 본 연구는 기초자치단체의 복지서비스 공급방식을 측정하고자 한다.

제2절 연구목적 및 내용

본 연구는 사회복지현장에서 제기된 ‘복지경영’이라는 용어에 대한 이론적 배경을 구축하기 위해 시도되었다. 그러나 실천현장에서 복지경

영은 사회서비스 공급기관에 경영적 요소를 도입하는 것을 뜻하지만 이는 사회서비스 공급방식의 다변화와 지방정부의 사회서비스 공급 책임 강화라는 맥락에서 기인한다. 이에 근거하여 본 연구에서 ‘복지경영’은 단순히 사회서비스 공급기관에 경영적 요소를 도입한 것으로 해석하지 않고, 사회서비스공급방식의 변화와 이로 인한 다변화된 공급기제 사이에서 중앙정부로부터 상당한 권한을 위임받은 지방정부가 사회서비스 공급 계획과 공급방식 결정, 공급량을 결정함에 있어 다양한 자원을 효과적으로 설계하는 총체적인 복지서비스 계획을 뜻한다.

이러한 개념을 명확하게 하기 위해 1차년도 연구에서는 복지경영의 이론적 논의를 뒷받침하는 공공선택이론과 신공공관리론, 복지혼합 논의, 거버넌스이론 등을 검토하고 복지경영패러다임에 대한 이론적 개념을 정의하고자 노력하였다. 또한 최근 사회서비스 전달체계의 급격한 변화를 보여주고 있는 영국과 한국의 비교를 통해 복지경영패러다임의 속성을 제시하고자 하였다. 그러나 이러한 논의에도 불구하고 복지경영 패러다임에 대한 명확한 개념 설정이 복지현장에서, 그리고 정책 설계에서 요구되고 있다.

이러한 배경에서 본 연구(2차년도)의 첫 번째 목적은 최근 우리 사회의 사회서비스에 대한 관심 증가와 사회서비스 공급방식의 다변화가 서비스 공급에 미치는 함의를 살펴보는 데 있다. 이를 위해 2장에서는 과거부터 현재까지 제기되고 있는 사회서비스 담론을 영국과 한국을 중심으로 살펴보고, 3장에서는 사회서비스 공급방식의 다변화를 관료주의 패러다임과 시장주의 패러다임, 거버넌스 패러다임으로 구분하여 심층적으로 살펴보고자 한다. 이들 패러다임은 사회서비스의 변화하는 담론을 측정하기 위해 본 연구에서 구분한 것으로 각 패러다임으로 단순히 시대별 흐름에 따르기보다는 시대적인 배경과 서비스 공급방식의 특성에 따라 구분한 것이다.

본 연구의 두 번째 목적은 사회서비스에 대한 관심의 증가와 사회서비스 공급방식의 다변화에 따른 지방정부의 역할 모색이다. 특히 사회서비스에 대한 관심의 증가는 노인분야와 보육분야에서 두드러지게 나타나고 있다. 이는 저출산고령사회의 영향과 맞벌이 가구의 증가로 제기된 돌봄에 대한 사회적 책임과 관련이 있다. 그러나 보육분야(유치원을 제외하고)는 공공부문에서 직접 운영하는 방식보다는 민간위탁을 통해 서비스를 공급하기 때문에 전달체계가 민간부문으로 동일하고 바우처방식으로 서비스가 공급되어 다변화된 서비스 공급방식을 살펴보는 데 한계가 있다. 반면에 노인분야는 공공부문과 민간부문의 전달체계가 혼합되어 있으며 서비스에 따라 시설보조금 지원과 바우처 지원 등이 혼합적으로 나타나고 있다.

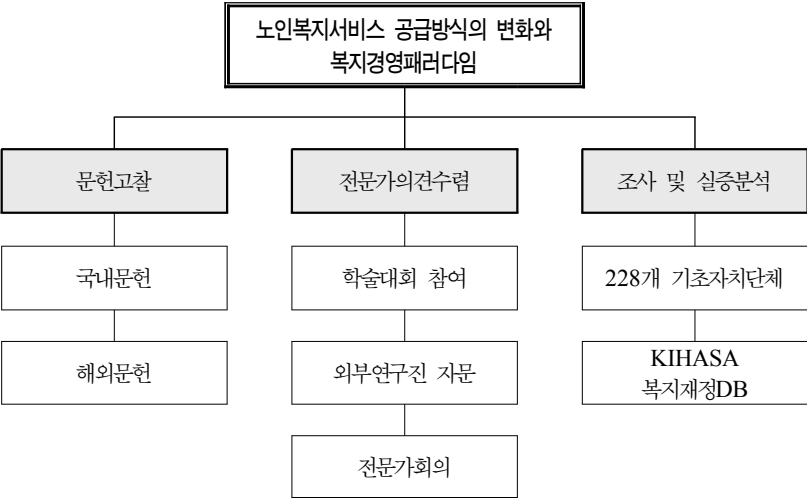
이러한 이유로 본 연구에서는 노인복지서비스를 연구 대상으로 한다. 이에 따라 4장에서는 시설 중심의 지원을 통한 기존 노인복지서비스에 최근 장기요양보험과 노인돌봄사업의 도입으로 바우처 방식의 지원이 혼재된 노인복지서비스의 현황을 살펴보았다. 이를 기반으로 5장에서는 기초자치단체의 노인복지서비스 공급실태에 관한 조사와 결과를 살펴볼 것이다. 이를 통해 6장에서는 최근 노인복지서비스 혼재를 경험하고 있는 지방정부의 상황에 대한 결론을 제시하고 이러한 혼란 속에서 지방정부의 역할을 복지경영패러다임에 비추어 논의하고자 한다. 이러한 논의는 저출산고령사회의 도래와 함께 증가하는 노인복지서비스 공급에 대한 재정 효과성을 제고하기 위한 방안을 제안하는 것으로 마무리 될 것이다.

제3절 연구방법

본 연구는 사회서비스공급방식의 변화 속에서 특히 두드러지는 혼재 양상을 나타내는 노인복지서비스 공급방식을 살펴보고, 기초자치단체의 노인복지서비스 공급방식에 대한 혼재 양상을 살펴보고자 한다. 이를 위해 본 연구는 사회서비스 담론과 사회서비스 공급방식의 변화를 둘러싼 정책 환경의 변화와 복지주체(중앙정부, 지방정부, 사회서비스 공급기관)의 대응방식에 대해 문헌고찰로 살펴보고, 학술대회와 전문가 회의 등을 거치며 외부연구진 및 학계와 사회서비스 공급방식을 측정하기 위한 패러다임을 이론적으로 구축한다. 이러한 틀을 토대로 기초자치단체의 노인복지서비스 공급실태를 조사한다.

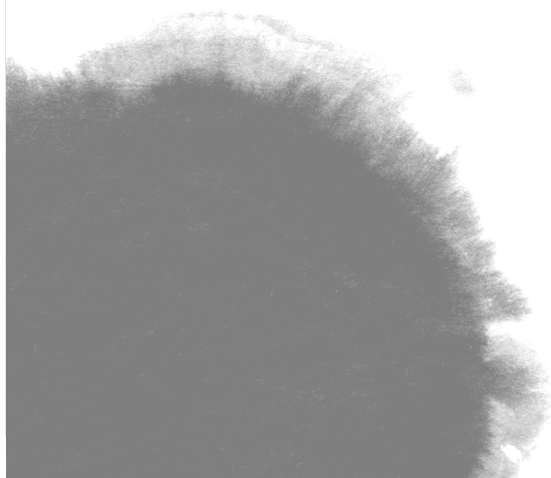
조사는 2010년 기준 228개 기초자치단체의 노인복지담당 책임 공무원을 대상으로 실시하며, 한국보건사회연구원의 복지재정DB와 연계하여 분석을 실시한다.

[그림 1-1] 연구방법



02

사회서비스 담론



제2장 사회서비스 담론

제1 절 영국의 사회서비스 담론

서비스 전달과정에서 욕구를 규정하고 적합한 서비스를 결정하고 서비스를 구성하는데 있어 이용자 중심을 강조하는 것은 21세기 보건 및 사회서비스에서 핵심을 차지하고 있다(Holloway & Lymbery, 2007). 이것은 이용자가 지리적으로 가까운 또는 자신의 집에서 서비스를 받는 것을 의미할 수도 있고, 자신에게 필요한 다양한 서비스를 구성하는 것을 의미할 수도 있다. 이미 많은 유럽 국가들은 이용자의 선택권을 확대하고, 예산을 운용하는데 이용자를 참여시키거나, 더 나아가 공공기관에서 운용하고 있는 예산에 대한 직접적인 통제권을 부여하는 시도가 이루어지고 있다(Wanless, 2006). 이러한 시도들은 단지 이용자의 선호나 욕구를 더 잘 이해하는 것에서 나아가 이용자들이 직접 통제권을 누릴 수 있도록 하는 것이고, 이를 통해 훨씬 더 높은 만족을 얻는다고 보고되고 있다.

그러나 이러한 이용자 중심 접근이 결코 단일한 입장에 있는 것은 아니다. 일반적으로 1960년대까지 공급자 중심 접근에서 벗어나 보다 이용자를 존중하고 이용자를 중심으로 서비스를 구성하고 이용자가 직접 결정권을 가지는 방향으로 발전하고 있다는 공통점을 발견하는 것은 어렵지 않지만, 이러한 논의가 생성되고 발전되는 과정에는 서로 다른 관점과 접근이 출현했고, 서로 다른 입장이 대립해왔다. 따라서 사회적

비스의 발전과정에서 이러한 서로 다른 접근과 관점을 이해하고 이들이 어떠한 특징과 차이를 가지고 있으며 그에 따라 정책이 어떻게 구현되는지 살펴보는 것은 최근 우리나라의 사회서비스 변화와 이를 둘러싼 담론의 발전을 위한 첫 단계라고 할 수 있다.

본 절은 이러한 사회서비스의 담론과 그를 둘러싼 정책 환경을 고찰함에 있어 영국의 사례에 주목한다. 영국은 전후 베버리지 보고서에 기반을 둔 복지국가의 성립, 대처의 신자유주의 노선에 의한 복지축소와 민영화, 뒤이어 신노동당의 제3의 길에 기초한 개혁 등 사실상 세계적인 사회복지 담론을 이끌어 왔다. 사회서비스의 담론에서도 영국은 주목할 만하다. 즉 1970년대 시봄 보고서(Seebohm Committee, 1968)는 사회서비스국(social service department)의 설치를 통해 국가중심 사회서비스를 확립하는데 기여하였고, 1990년대 그리피스 보고서(Griffiths, 1988)는 시장화를 중심으로 한 지역사회 보호(community care)로 전환하는 계기를 마련하였다. 다시 신노동당 집권 시기를 거치면서 추진된 개별화(individualization)와 독립성(independence) 등(김보영, 2009)은 역사적으로 다양한 사회서비스 담론을 보여주고 있기 때문이다.

다양한 사회서비스 담론에 관한 논의를 시대별로 따져 본다면 국가중심제도 확립의 배경이 되었던 전통적 집합주의와 미국에서 수입된 정신병리학에 기초한 개별사회복지실천(casework)을 중심으로 발전한 전문가주의를 생각해 볼 수 있다. 전문가주의는 실제로 공공을 중심으로 사회복지실천이 발전한 영국에서 국가중심의 사회서비스 제도 성립의 배경을 공유하고 있지만 문제에 대한 이해와 접근방법에서 개인주의에 기초하고 있다는 점에서 구분할 필요가 있다.

국가주의(statism)와 전문가주의(professionalism), 그리고 이에 대한 비판에 기초하고 있는 급진사회복지실천(radical social work)을 포함하는 급진주의를 함께 ‘전통적 담론’의 범주로 묶어 볼 수 있다. 전통적인

집합주의와 개인주의 담론이 고정적이었던 것은 아니며 시대의 흐름에 따라 발전되기도 하지만 기본적으로는 모두 공급자 중심 접근으로서의 특징을 가지며 그러한 측면에서 급진주의는 그에 대한 극단적인 반대 담론을 형성하고 있다고 볼 수 있다.

1980년대 들어서 시대적 변화에 따라 나타난 담론은 지역사회 보호 (community care)와 역량강화(empowerment)이다. 지역사회 보호는 원래 격리된 대규모 시설 중심의 보호에서 지역사회 내 소규모 시설이나 가족을 중심으로 한 보호로의 이동을 의미하였으나 이것이 대처의 복지축소 논의와 맞물리면서 가족, 즉 여성에게 더 많은 책임을 전가하는 가족주의적 특성을 포함하면서 많은 비판의 대상이 되기도 하였다. 당시 지역사회 보호는 이러한 담론 수준에서 뿐만 아니라 사례관리 모델 등 구체적인 제도개혁을 포괄적으로 지칭하는 용어이기도 하였으나 여기에서는 담론 차원에서만 논의하도록 하겠다.

이와 동시에 등장한 역량강화 역시 시장화 개혁과 맞물려서 일반적인 시장에서의 같이 이용자가 경쟁하는 공급자 사이에서 선택권을 행사하는 소비자주의적(consumerist) 역량강화가 있었고, 이와 차별되게 서비스의 정책결정과과정에서 이용자가 영향력을 행사하도록 하는 참여민주주의적(participatory democratic) 역량강화 논의가 발달 하였다.

1990년대를 거치면서 2000년대에 들어서는 공급자에 의해 이용자의 역량이 ‘강화’되는 것을 넘어서 이용자가 직접 서비스에 대한 결정권과 통제권을 행사하도록 하여 더 이상 이용자가 서비스에 ‘의존’하는 존재가 아닌 ‘독립’적 삶을 누리기 위해서 서비스를 ‘이용’할 수 있도록 하는 장애계의 독립생활운동(independent living movement)에 기초한 논의가 등장하였다. 독립생활 담론이 여전히 의존하는 자와 독립적인 자를 구분하고 있는 한계를 지적하면서 인간은 누구나 돌봄을 주고받을 수밖에 없으므로 돌봄을 받는 것뿐만 아니라 돌봄을 줄 수 있는 권리를

주장하는 돌봄의 윤리(ethics of care) 담론이 제기되었다.

이러한 담론들이 가지고 있는 특성과 내용, 주요한 비판들과 이에 대한 대응 등을 보다 구체적으로 살펴보도록 하겠다.

1. 전통적 접근

한 사회의 사회서비스 제도는 집합적인 서비스 제공과 개인적인 자조 사이의 균형에 대한 특정한 관점을 반영한다(Barclay, 1982). 이러한 관점은 다시 집합주의(collectivism)와 개인주의(individualism)로 대치될 수 있다. 집합주의는 문제와 욕구를 사회적인 것으로 이해하고 이에 근거하여 집합적 대응방식을 선택하는데 반해 개인주의는 문제와 욕구를 개인적인 것으로 이해하고 개별적인 특수성을 강조한다. 따라서 개인주의는 국가를 중심으로 이루어지는 집합적 대응이 오히려 개인적인 자유를 침해할 수 있다고 생각하고, 이러한 간섭으로부터 개인에게 자유가 주어지는 것이 더 우선적이며 이럴 때 개별적인 욕구와 문제는 개인들이 스스로 책임져야 한다고 주장한다.

이러한 서로 다른 이해는 보편주의 대(對) 선별주의 논쟁과도 연결된다. 집합주의는 사회서비스 욕구와 사회적 문제를 누구나 겪을 수 있다고 보기 때문에 ‘보편적’인 속성을 지니고 있다고 본다. 따라서 사회서비스는 소득과 같은 부담 능력에 따라 대상을 구분하지 않고 누구나 ‘보편적’으로 접근해야 한다고 주장한다. 반면에 욕구와 문제가 지극히 개인적이라고 이해하는 입장에서는 욕구와 문제를 스스로 해결 할 수 없는 사람에게 사회서비스를 선별적으로 제공해야 한다고 주장한다.

이러한 입장 차이는 정책의 설계에 영향을 미친다. 영국에서는 신노동당 집권 이후 사회서비스 제도에 대해서 검토했던 왕립위원회 보고서에서 이러한 입장 차이가 극명하게 나타났다. 즉 사회서비스에 대한 다수보고서(Royal Commission, 1999)와 소수보고서(Joffe & Lipsey,

1999)의 견해가 상이하게 나타난 것이다. 개인 수발(personal care)비용은 누구에게나 무상으로 주어져야 한다고 권고했던 다수보고서에서는 집합적이고 보편적인 접근이야 말로 장기 요양에 대한 사회적 비용에 대응하는 가장 효율적이고 효과적인 방법이라고 주장하였으나, 소수보고서는 이러한 접근은 자조정신과 가족 등의 지원을 무시하고 있으며 이로 인해 공공의 부담만 높아지고 자원의 제한이 있으므로 분명한 우선 순위가 주어져야 한다고 주장하였다.

이러한 견해 차이에 따라 다소 전형적인 접근방법과 모형이 있다. 집합주의에서 사회적인 대응이란 주로 국가를 중심으로 한 서비스 공급으로 나타나며 욕구를 보편적인 것으로 이해하는 만큼 정해진 형식과 방식에 따라 다수에게 일괄적으로 공급되는 형태로 나타난다. 그런 만큼 서비스의 내용은 개별적인 이용자에 의해서 결정되기 보다는 공급자인 국가가 이용자에게 필요하다고 인지하는 데로 결정되는 경향이 있다.

개인주의적인 접근에서는 문제란 예외적인 것으로 보기 때문에 기본적으로 예외적인 것을 판단할 수 있는 주체가 필요하며 서비스의 공급에 있어서도 스스로 그러한 예외적인 상황을 해결 할 수 없는 사람에게 도움을 주어야 하는 것이므로 이를 수행할 수 있는 특별한 ‘전문가’가 필요하게 되는 것이다. 따라서 이용자에게 무엇이 필요하고 어떻게 도움을 주어야 하는지는 집합주의 접근보다는 보다 ‘개별적’으로 다루어 지겠지만 그에 대한 판단은 역시 이용자가 아닌 공급자, 즉 전문가가 해야 하는 것이다. 이러한 의미에서 전통적인 집합주의 접근과 개인주의 접근을 각각 국가주의, 전문가주의와 연결해볼 수 있으며 이 두 가지 모두 전형적인 공급자 중심 접근으로 구분할 수 있다.

이러한 공급자 중심의 접근 이면에는 공급자는 이용자를 ‘위해’ 존재하며 따라서 공급자와 이용자 간 이해에는 근본적인 차이가 없고, 공급자가 이용자보다는 보다 공공적 위치에 있거나(국가주의) 전문적 위치

에 있으므로(전문가주의) 어쨌든 무엇이 필요하고 어떻게 서비스가 제공되어야 하는가에 대한 최종적인 판단은 공급자가 하는 것이 정당하다는 사고를 전제하고 있다.

이에 반하여 급진주의에서는 제도적으로 권력을 가지고 있는 공급자와 권력에서 소외되어 있는 이용자간 이해관계는 다르며 따라서 공급자에 의해서 운영되는 사회서비스는 정당하지 못하고 오히려 이러한 권력관계를 감추고 있는 것이라고 비판한다. 그래서 사회복지사는 이러한 정당하지 못한 권력구조에 반하여 이용자들을 조직하고 이용자들에 의해 이해가 반영되는 구조를 만들어야 한다고 역설한다.

이러한 급진주의는 근본적으로 제도적인 사회서비스를 부정하는 논의이지만 사회복지실천에 있어 과거 급진적인 사회복지실천(radical social work)에서부터 최근 반억압적인 실천(anti-oppressive practice)까지 공급자의 관점과 대립되는 이용자의 관점을 제기해 왔던 하나의 흐름으로 존재하고 있다. 그러한 의미에서 이용자 중심 접근에 대한 전통적인 담론이자 최근 이용자 중심 논의에 뿌리라고도 할 수 있을 것이다. 이러한 의미에서 또 다른 전통적 담론으로서 급진주의를 살펴보고자 한다.

(1) 국가주의(전통적 집합주의)

복지국가의 성립과 마찬가지로 사회서비스가 국가를 중심으로 성립되는 배경에는 마샬(Marshall)의 시민권 개념이 있다. 모든 사람은 완전하고 평등한 사회의 일원으로서 권리를 가지고 있다는 시민권의 개념 중에서도 특히 그 일원들이 국가라는 장치를 통해서 집합적으로 서로간의 복지에 책임을 지고 있다는 사회권의 개념이 그 기초가 되었다(John Harris, 1999). 이러한 기초 위에 성립되었던 복지국가에서 사회서비스는 상대적으로 뒤늦게 발달되었다. 사회보장, 보건의료, 주거, 고용 등

다른 사회정책 영역이 제 기능을 한다면 별도의 개별적인 서비스가 필요 없을 것이라는 인식 때문이다. 그러나 이러한 정책들이 대응하지 못하는 특정한 문제들이 발생하였고, 이에 대응하기 위해 사회서비스가 인식되기 시작하였다(R. A. Parker, 1970).

이러한 맥락에서 성립한 국가중심 사회서비스 접근은 다른 복지정책과 마찬가지로 보편주의적인 속성을 가지고 있다. 물론 이러한 접근에서도 돌봄에 대한 기본적인 책임은 가족에게 있다는 점을 부정하지 않지만 국가 역시 이러한 가족의 역할이 적절하게 이루어질 수 있도록 지원해야 하는 공동의 책임을 가지고 있다고 인식하고 있다(Seebohm Committee, 1968; The committee on children and young persons, 1960 para. 12). 그렇기 때문에 점점 복잡해지는 사회에서 가족들이 자신의 기능들을 잘 발휘할 수 있도록 국가는 보건, 주거, 고용과 같은 공공 서비스와 더불어 개별적인 사회서비스를 제공해야 하며 국가의 개입은 가족기능이 무너져서 더 이상 스스로 대응할 수 없을 때까지 기다리는 것이 아니라 언제나 상시적으로 누구에게나 접근이 가능해야 하는 것이다(Eyden, 1973).

이러한 접근방식에서 사회서비스는 예외적인 예방이나 어려움에 대한 대응에 국한되는 것이 아니라 개별 시민들의 복리(well-being)를 증진시키는 것이며(Political and Economic Planning, 1961) 나아가서는 다른 복지제도와 함께 소득재분배의 기능까지도 담당하고 있는 것으로 이해된다. 마샬(Marshall, 1970)은 사회보장제도와 조세제도가 금전적인 소득을 평등하게 만든다면 사회서비스를 비롯한 의료, 교육, 주거 서비스는 실질소득(real income)의 재분배에 근본적인 영향을 미치는 것이라고 지적하고 있다. 따라서 이러한 서비스들도 재분배의 목적을 가지고 있으며, 또한 재분배를 추구해야 한다고 주장한다.

웹과 위스토우(Webb & Wistow, 1987) 역시 사회서비스가 부와 소

득을 창출하는 것과는 관련이 없지만 장애나 질병 등으로 활동이 제한되는 사람들에게 고용기회의 접근을 제고하고 소득 유지를 위한 지원을 하기 때문에 사회적 평등을 추구하는 것은 분명한 사회서비스의 기능이라고 지적한다. 또한 사회적으로 고립되기 쉬운 대상자를 보다 사회에 통합할 수 있도록 사회서비스가 기능을 해야 하기 때문에 사회참여(social integration)의 평등 역시 사회서비스의 목적이 된다고 설명하고 있다.

이렇게 사회권과 보편주의에 기반을 둔 국가주의는 또한 정상화(normalization) 논의와도 관련이 있다. 사회서비스는 개별적인 것이지만 장애 등 어려움으로 삶의 최선을 얻는데 어려움을 겪는 개개인들이 재활하고 환경에 적응하는데 도움을 주는 것으로 모든 사람들의 평등한 시민권적 권리를 보장하는 것이다(Marshall, 1965). 정상화 논의는 이를 보다 구체적으로 규정하고 있다. 즉 장애를 가지고 있는 사람들은 전통적인 사회적 역할을 주류에 있는 비장애인들과 똑같이 수행하지 못함으로써 가치 절하되고 차별이 이루어지는 것이며 따라서 이러한 전통적인 역할을 비장애인과 동일하게 할 수 있도록 함으로써 장애인들이 다른 이들과 마찬가지로 똑같은 권리를 누릴 수 있고 존중 받을 수 있도록 해야 한다는 것이다.

이렇게 사회서비스 대상자들이 모든 사람들이 보편적으로 원하는 삶의 방식과 형태, 권리를 누릴 수 있도록 해야 한다는 측면에서 사회서비스에 있어서 궁극적인 이용자의 삶의 변화에 대한 목적을 명확히 해 주고 선택권이나 결정권 등에서 이용자가 다른 사람과 같은 권리를 누려야 함을 보여줄 필요가 있다. 위스토우와 반스(Wistow & Barnes, 1993)는 이러한 측면에서 사회서비스의 정상성 논의가 이용자 중심 논의의 기초가 되었다고 설명하고 있다. 하지만 이러한 정상화 논의는 ‘정상(normal)’이라는 것에 대한 정해진 기준이 있고, 모든 사람들이 이

에 맞추어 사는 것이 권리를 보장하는 것이라는 이해 속에서 일정 부분 사회통제적인 속성 역시 가지고 있다(Smith & Brown, 1992). 물론 이러한 사회통제적 성격이 사회서비스에서는 상대적 약자를 보호하기 위한 것이긴 하지만(Webb & Wistow, 1987) 개별적인 이용자를 중심으로 고려되기 보다는 보편적이라고 전제되어 있는 욕구나 목적에 정해진 기준에 의해 사고된다는 측면에서 공급자 중심적인 한계가 있는 것이다.

영국의 복지국가 성립의 기초를 제공하였던 빈곤법 개혁가들 역시 제도의 보편주의 원칙을 주장하는 과정에서 공급자 중심의 접근은 더욱 강화된 측면도 있다. 즉, 이들은 빈자에 대한 구분과 차별을 막기 위해서 서비스는 이용자에 의해서 구분되어서는 안되며 보건, 교육, 주거와 같이 철저하게 기능에 따라 구분되어야 한다는 원칙을 주창하였으며 이것이 물론 이용자의 사회경제적 지위에 따라 차별 받거나 낙인을 받는 일을 방지하는 데에는 도움이 되었으나 이용자에게 있어 모든 문제나 욕구들이 상호 연관되어 있다는 점은 간과된 것이다(José Harris, 1970). 이에 더하여 국가를 중심으로 서비스 확대되는 과정에서 이러한 기능별로 이루어진 행정적 구분이 그대로 반영이 되면서 서로 다른 부처와 부서들이 같은 대상자에게 따로 서비스를 제공하고 도움이 필요한 이용자는 서로 다른 기관을 찾아 다녀야 하는 문제들이 드러나면서 공급중심이 아닌 욕구중심으로 서비스 구조를 재편해야 한다는 주장이 광범위하게 제기되었다(R. A. Parker, 1970; Wistrich, 1970).

이러한 배경 속에서 등장한 시봄 보고서(Seebohm Report)에서 내놓은 대안은 서로 다른 사회서비스관련 부서들을 사회서비스국(social service department)으로 통합하는 것이었다. 사회서비스에서 다루는 문제들은 가족을 중심으로 복잡적이고 다면적으로 나타나는 속성을 가지고 있으므로 이를 통합적으로, 즉 이용자 중심으로 접근하고 해결하기 위해서 관련 기능들을 통합하여 제공할 수 있는 조직적인 개혁방향

을 제시한 것이다(Seebohm Committee, 1968). 그러면서 비로소 가족의 기능을 종합적으로 보조할 수 있는 기반을 구축한 것이며 이에 따라 공급자에게 분명하고 포괄적으로 사회적 욕구를 충족시켜야 하는 책임을 부여한 것이다(Kahan, 1974).

하지만 이러한 개혁은 서비스를 통합적으로 제공할 수 있는 기반을 마련한 반면 보자 집중되고 규모 있는 공급주체를 만듦으로 인해서 오히려 이용자에 대한 공급자의 권력을 증대시켰다는 비판으로부터 자유롭지 못하다(Brooke, 1970). 즉, 모든 서비스에 대한 권한을 한 곳에 집중시킴으로 인해서 한 관료의 권한에 의해서 서비스가 거부된 이용자는 모든 서비스에 대한 접근이 박탈되는 것을 의미하는 것이다. 더욱이 사회서비스에 있어 수요에 공급을 맞추기에는 자원은 항상 부족할 수밖에 없기 때문에 집중화된 서비스 공급은 결국 집중화된 서비스 통제를 의미하는 측면이 있을 수밖에 없다(Hadley, 1981).

로체(Roche, John Harris, 1999에서 재인용)는 이 문제가 국가중심 접근의 사회권적 이해에 있다는 점을 지적한다. 즉, 마샬은 사회복지의 기반이 되는 사회권을 조직하고 행동하고 저항하는 시민권(civil right)과 구분하여 권력의 행사와 관계없는 수동적인 국가 서비스의 수급권의 가치로 위치 짓고 있다. 물론 그 국가는 시민권과 정치권(political right)에 의해 민주적으로 통제될 수 있지만 실질적으로 행정체계상 수직적인 단절로 인해 의미가 크게 없을 수 있다(Forder, 1975). 이러한 가운데 관료는 자신의 자율적 권한으로 인해서 권위주의적인 속성을 가지고 있기 때문에 수동적인 사회권으로 인해 결국 시민권과 정치권이 침해당할 수 있다는 것이다.

이렇듯 국가주의가 근본적으로 공급자중심의 속성을 가지고 있지만 이에 기초한 대안이 없는 것은 아니다. 실제로 이용자 중심 경향에 대한 대응으로 이용자 만족도 조사, 고충처리과정 확립, 서비스 질 기준

적용 등이 나타나고 있다(Wistow & Barnes, 1993). 이를 기반으로 보다 진전된 논의가 뒤에서 다룰 참여민주주의 역량강화 담론일 것이다. 또한 국가주의가 여전히 유효한 이유는 공공의 책임성 측면에서는 여전히 강점을 가지는 측면이 있기 때문일 것이다. 이용자 중심 논의가 가지고 있는 가장 취약한 지점은 이용자 스스로 결정권과 통제권을 행사하도록 하면 할수록 불가피하게 그에 따른 책임과 위험을 동시에 이용자에게 전가하는 측면이 있기 때문이다. 즉, 역할과 책임을 이용자에게 이전시킬 때 이를 상대적으로 제대로 수용하기 어려운 사회서비스 이용자는 보호받기 어려워진다. 이 때문에 코우던과 신(Cowden & Singh, 2007)은 이러한 경향이 오히려 모든 시민들이 자신에 대해 책임질 줄 알아야 한다는 도덕적 권위주의(moral authoritarianism)에 기반하고 있다고 지적한다. 그에 반하여 국가주의는 이용자 보호에 대한 공공의 책임을 명확히 하고 있다.

(2) 전문가주의(전통적 개인주의)

전문사회복지실천이 먼저 발달한 미국의 경우에는 문제에 대한 개인주의적인 이해와 더불어 민간을 중심으로 한 발전이 두드러지지만 영국의 경우에는 시범 보고서 이후에 국가중심의 사회서비스 전달체계가 확립이 되면서 공공영역을 중심으로 전문사회복지실천이 발전해왔다. 앞서 살펴보았듯이 집합주의적인 가치를 중심으로 한 국가주의와 개인주의적인 가치를 중심으로 한 전문사회복지실천이 서로 만나게 된 데에는 영국 나름의 역사적인 배경이 있었다(Forder & Kay, 1973). 즉, 영국에서 전후 복지국가가 성립이 되면서 다른 사회경제적인 문제들은 보편적인 복지제도를 통해서 해결될 수 있다는 믿음이 존재하게 되었고, 따라서 사회복지사들은 그 나머지 영역에 속하는 사회심리적인 문제에 더욱

관심을 갖게 되었다. 이와 더불어 70년대의 사회서비스국 설립은 공공 사회복지사들에게 그 들만의 실천공간을 제공함으로써 이러한 자신만의 영역은 더욱 강화될 수 있었다. 또한 미국의 심리치료적인 사회복지실천이론의 유입으로 인해 전문가주의적 경향은 더욱 강화되었다.

특히나 문제에 대한 병리학적 이해와 치료적 접근을 강조하는 심리학의 영향으로 개별사회사업(casework)은 사회복지실천 교육이나 실천에 있어 주류를 차지하게 되었다(Bailey & Brake, 1975). 이러한 전문적 사회복지실천 이론과 방법론의 성립은 새롭게 부상한 사회복지사라는 직업군에게 다른 사람들과 구분되는 특징을 부여하였지만 반면 그 이전까지 영국 사회복지실천에 있어 강조되었던 사회적 맥락에 대한 이해나 집합적인 정치적 행동들은 평가 절하되고 빈곤과 같은 사회문제를 도덕의 결여나 병리학적인 문제로 바라보는 경향이 생긴 것이다. 준의료모델(quasi-medical model)이라고도 불리는 이러한 접근은 프로이드주의에 기초한 개별적 치료에 초점을 두고 문제를 주로 인성(personality)의 기능이상(malfunctioning)으로 규정한다(Heywood, 1973). 예를 들어 필립(Philp, 1963)은 문제가정에 대한 분석을 통하여 이들의 문제의 핵심은 감정적 미성숙(emotional immaturity)에 있으며 이는 불만족스러운 아동기의 결과로 감정적 통제력의 발달이 잘 안되었기 때문이라고 지적한다. 따라서 일반적인 사회서비스(복지)는 이러한 근본적인 문제를 등한시하면서 오히려 대상을 합리적 존재로 전제함으로써 오직 겉으로 드러난 현상만을 다루며 근원적인 문제해결을 하지 못하고 있다는 것이다. 따라서 그는 사회경제적 지원의 필요성을 부정하지는 않지만 이것은 전문적인 실천으로 보완되어야 한다고 역설한다.

하지만 이러한 전문적인 접근 방식은 사회복지실천의 궁극적 목적보다는 수단이 더욱 강조되는 결과를 낳고 있다는 비판을 받는다(Leonard, 1975). 우선 이러한 전문가주의적 접근은 대상이 되는 소외

된 집단의 복지권의 확대와 같은 궁극적인 목적과 거리가 먼 지극히 개인주의적인 접근이며 이러한 병리학적 모델에 기초한 사회복지실천은 궁극적으로 목적 보다는 수단에 더욱 주목하게 된다는 것이다. 이러한 경향은 사회복지사들의 전문가적 지위에 대한 열망으로 더욱 강화되어 실천에 있어 전문가적인 기준이 목적보다 우선시되고 이로 인해 개인과 사회간의 연관성에 대한 이해는 붕괴된다는 것이다.

물론 전문가주의적 접근이 극단적인 개인주의에 머물러만 있었던 것은 아니다. 병리학적 준의료모델과 더불어 사회복지실천에 이론적으로 영향을 준 사회학은 청소년 비행(delinquency)에 관한 연구 등에서 드러나고 있다(Heywood, 1973). 특히 사회복지실천 영역이 공공으로 구축이 되면서 개인단위를 넘어서 가장 인접한 환경인 가족과 지역사회의 영향에 대한 고려 역시 강조되었다. 시범 보고서에서도 문제의 환경적 맥락이 있음을 강조하면서 정신병리학에 있어서도 환경의 중요성을 발견하고 있다고 지적하고 있다(Seeborn Committee, 1968).

하지만 웹과 위스토우(Webb & Wistow, 1987)는 사회복지실천에 있어서의 강조점이 1970년대를 지나면서 전통적인 개별사회사업에서 집단사회사업(group work)과 지역사회 실천(communitary work)과 같이 보다 다차원적인 접근으로 이동해야 할 필요성이 제기되었다고 하면서 실질적인 태도와 철학은 변화하지 못했으며 이것이 다시 80년대 가족과 개인에 초점을 두는 흐름으로 돌아가고 있음을 지적하였다. 그 이후에도 지역사회 정신보건(communitary mental health, CMH)와 같이 의료 모델의 대안으로서 정신보건의 문제를 개인의 문제일 뿐만 아니라 사회적 요소나 개인적 요소와 사회적 요소를 복합적으로 고려하는 흐름이 나타나기도 하였으나 여전히 문제를 개인적 차원의 문제로 보고, 병리학적 진단과 전문가적 개입을 전제하고 있다는 점에서(Ramon, 1982) 개인주의적인 전문가주의를 크게 벗어나고 있지는 않다.

시범 보고서에 기초한 사회서비스국 통합은 국가중심의 사회서비스 체계를 성립시켰다는 측면에서 제도적으로 전통적인 집합주의적 접근을 반영하고 있기도 하지만 사회복지실천 영역에서는 개별사회사업의 개인주의적인 접근을 도입시켰다는 비판을 또한 받기도 하였다. 캐넌(Cannan, 1975)은 시범의 사회서비스국의 가족사회사업 모델이 빈곤의 문제에 대해 열악한 주거, 저임금, 고용불안과 같은 환경적 요소를 고려하면서도 이와 함께 심리적 문제, 잘못된 자녀양육, 낮은 자존감과 같은 개인적인 문제가 함께 상호작용하고 있다고 이해함으로써 문제에 대한 병리학적 이해를 받아들이고 있으며 이로 인해 궁극적으로 복지의 문제를 개별적이고 선별적인 특수한 것으로 바라보고 있다고 비판하였다.

실제로 공공 사회복지실천에 있어서 전문가주의는 중요한 논점으로 자리하여 왔다. 영국 사회복지사의 역할에 대해서 포괄적으로 검토하였던 바클레이 보고서(Barclay, 1982)에서 사회복지사는 다양한 대상집단을 아우를 수 있는 광범위한 지식과 기술을 가져야 한다고 결론 지어 일반(generalist) 사회사업이 중심이 되고 전문(specialist) 사회사업은 예외적인 영역에 적용될 수 있다고 결론지은 반면에 핀커(Pinker, 1982)는 사회복지 개입이 이루어지는 욕구의 복잡성을 들어 전문사회사업이 필수적임을 분명히 하고 입양, 부양과 같은 특정한 활동과 시각장애인, 청각장애인과 같은 대상집단, 또는 개별사회사업, 집단사회사업, 가족치료와 같은 방법론 등의 다양한 영역을 중심으로 전문적 실천이 조직될 수 있다고 반박하였다.

그 이후에도 공공 사회복지실천이 지나치게 전문적 실천에 집착하게 되는 것을 경계하는 목소리가 계속되었다. 공공 사회서비스에서는 앞서 국가주의에서 논의했던 것과 같이 대상자들이 가능한 일상생활에 참여하고 기능할 수 있도록 하는, 즉 유지(maintenance)가 중심적인 목적이 사회복지사들이 전문화에 집착하면서 오히려 ‘변화(change)’에 보다 초

점이 맞추어 지게 되고 특수한 기술을 습득하고 발휘하는데 관심을 더 기울임에 따라 유지 기능은 덜 전문적인 영역으로 취급되면서 가치절하되고 있다는 것이다(Webb & Wistow, 1987).

또한 이러한 전문가주의의 영향으로 국가주의에서 지적되었던 공급자 중심의 한계가 더욱 강화되고 있다고 지적되고 있다. 국가 중심접근에서 민주주의적 통제가 수직적 분절에 의해 공급자 중심의 한계를 가지는 것과 동시에 관료주의에 의해 이용자의 욕구를 중심으로 서비스가 공급되기 보다는 부처주의(departmentalism)에 의해 서비스가 분절적이 되는 경향을 지니는데 이러한 전문가주의 역시 이용자가 필요한 것을 중심으로 서비스를 제공하기 보다는 공급자가 가지고 있는 전문 지식과 기술에 기반을 두어 욕구를 재단하고 서비스를 공급하는 경향이 있다는 것이다(Forder, 1975). 즉, 국가주의와 전문가주의가 만나면서 공급자 중심 서비스의 한계는 보다 명확히 드러나게 되는 것이다. 엘리스(Ellis, 2004)는 사회복지기관 종사자와 사회복지사들을 인터뷰한 연구에서 이들의 전문가적 인식 속에서 여전히 이용자에 대한 개인주의적인 시각이 드러나고 있다고 지적하고 있다.

반면 전문가주의적 입장에서는 단순히 이용자에게 권한을 주어주는 형태의 이용자 중심 접근에 대해서는 비판적인 입장을 가지고 있다. 클라크(Clarke, 2001)는 역량강화 논의에 대해서 생태학적(ecological) 역량강화 모델을 제시하면서 통제권이나 결정권을 발휘할 능력에 대한 고려가 없는 역량강화 논의는 한계가 있다고 지적하고 역량강화는 개인적인 자존감, 통제력을 향상시키는 개인적 차원의 심리학적 접근을 포함한 다차원적인 접근으로 이루어져야 한다고 주장한다. 워터슨(Watson, 1999)은 또한 국가주의와 마찬가지로 공급자 중심의 입장에서 이용자 중심 접근에 대해 가질 수밖에 없는 우려를 제기하고 있는데 즉, 전문가의 입장에서는 이용자에게 보다 많은 자율성과 선택권을

주어져야 한다는 요구와 그것이 곧 더 많은 위험에 노출되는 것을 의미하기 때문에 대상자를 보호해야 하는 전문가적 책임 사이의 딜레마를 경험하게 된다고 지적한다.

(3) 급진주의와 반억압적 실천

급진사회복지실천(radical social work)은 70년대와 80년대에 주로 국가중심의 그리고 전문가주의적인 사회복지실천이 오히려 대상자의 이익보다 지배계급의 이익을 위한 것이 되고 있다고 비판하고 이에 대한 인식과 저항을 촉구했던 움직임이다. 이 급진주의에서는 복지국가의 성립 역시 노동자 계급의 불만에 대한 대응이자 이들의 봉기를 안정시키기 위한 것이었으며 이들의 삶을 개선시켜 줌으로써 자본주의에 안정적인 노동력을 공급하기 위한 조치였다고 해석한다 (Case Con, 1970). 이러한 인식이 결여된 사회복지실천은 대상자의 이익을 도모하기 보다는 자본주의 체제를 위한 것이 되는 것이며 지배계급의 헤게모니를 지원하는 것이라고 주장한다(Bailey & Brake, 1975).

이에 따라 급진주의에서는 사회복지실천을 통해 이러한 억압과 소외에 대해서 이용자들이 인식하게 해야 하며 궁극적으로 대상자들이 소외되는 경제적 기반을 바꾸고 복지제도가 이용자들에 의해 통제될 수 있도록 하는 것이 목적이 되어야 한다고 주장한다(Statham, 1978). 이 때문에 급진주의에서는 수급자 조합(claimants' union), (영구임대주택)세입자 협회 (tenants' association), 한부모가족 단체, 여성해방운동, 게이해방전선(Gay Liberation Front) 등 당시에 일기 시작한 이용자에 의한 운동에 주목하였다(Bailey & Brake, 1975). 이러한 급진주의는 우선 국가주의나 전문가주의에서는 간과하였던, 공급자와 이용자의 이해가 다를 수 있다는 점을 정면으로 제기하면서 이용자의 통제권 문제를 제

기하였다는 점에서나 이용자에 의한 운동에 주목하였다는 측면에서 최근의 이용자 중심 논의에 상당한 영향을 끼쳤다고 할 수 있다.

하지만 급진주의 영향은 이에 그치지 않고 최근까지 영국 사회사업 교육과 실천에서 핵심적인 접근 중 하나로 취급되고 있는 반억압적 실천(Anti-oppressive practice, AOP)로 계승되고 있다(Wilson & Beresford, 2000). 반억압적 실천에서는 이용자를 다른 존재로 구분하지 않고 이용자의 권력 불평등, 차별, 억압에 대한 문제에 주목한다. 따라서 사회복지실천이 의료적 모델이나 전문가의 권력에 의해 이용자의 지식을 통제하고 수동적 존재로 한계 짓는 것을 경계한다. 이에 따라 반억압적 실천에서는 이용자의 문제를 근원을 제공하는 사회적 불평등에 대응하고자 하며 이를 위해 치료와 같은 ‘소프트 리소스(soft resource)’ 뿐만 아니라 자원, 주거, 교육과 고용 기회와 같은 ‘하드 리소스(hard resource)’를 동원하여야 하며 이러한 맥락에서 장애인 운동과 같은 이용자 운동을 강조한다(Butler & Drakeford, 2001).

이 중 특히 이용자 운동은 반억압적 사회복지실천에 있어 매우 중요한 기반을 제공한다. 이러한 이용자 운동을 통해서 사회복지실천이 전통적인 담론을 진보적이고 해방적인 입장에서 도전할 수 있도록 하며 ‘전문가’에 의해 규정되는 ‘욕구’의 틀에 이용자를 가두어 놓기 보다는 인권과 시민권을 중심으로 바라볼 수 있게 해주고, ‘장애의 사회 모델(social model of disability)’와 같이 서비스 이용자의 상황을 이해할 수 있도록 해주면서 이용자를 지원할 수 있는 차별적인 접근을 개발할 수 있도록 해준다는 것이다 (Beresford & Croft, 2004). 이러한 점에서 사회복지사들도 스스로 노조를 조직하여 자원을 확보하고 다양한 집합적 이용자 운동과 연대하고 더 나아가 반세계화 운동이나 반자본주의 운동에 동참할 것을 주장하기도 한다(Ferguson & Lavalette, 2004). 또한 이러한 관점에서 이용자 중심의 실천이란 대변(advocacy), 활동보

조(personal assistance), 동료 상담(peer counselling), 정보제공과 조언 제공 등을 들 수 있다(Beresford, 2001).

하지만 이러한 입장이라고 반드시 모든 이용자 중심 논의에 긍정적인 것은 아니다. 조단 (Jordan, 2004)은 이용자의 개인적인 선택권과 자율성을 확대하여 잠재력을 성취하는 것을 강조하는 (직접 지불제와 같은) 접근은 이러한 물질적이고 지적 자산이 부족할 수밖에 없는 소수자, 장애인, 장기질환자, 수발자 들에게 있어 이러한 경쟁적 환경에서 성취할 수 있는 것이 적으며 이러한 상황에서 사회복지실천은 이용자들을 이러한 상황에 밀어 넣으면서 단지 범죄, 약물, 정신질환과 같은 파괴적인 저항 전략을 통제하는 책임을 지고 있을 뿐이라고 지적한다. 따라서 사회복지실천은 이러한 개인적인 자율성 증진을 추구하면서도 이를 상호성과 민주주의적 연대 속에서 이해야 한다는 것이다.

2. 1980년대 새로운 흐름의 등장

(1) 지역사회보호와 가족주의

지역사회보호(community care)는 애초에 제기되었던 60년대까지만 해도 외진 곳에서의 대형 수용시설 중심의 보호에서 탈피하고 보다 소규모의, 일상생활에 가까운 지역사회내의 보호로 이동을 뜻하는 것이었으나 70년대에 들어서면서 그 의미는 점점 더 지역사회, 즉 가족과 이웃에 의한 보호의 의미가 강조되었다(Finch & Groves, 1980; Webb & Wistow, 1986, 1987). 지역사회(community)의 의미가 점차 지리적 공간으로서의 의미에서 관계의 의미로 변해갔던 것이다. 실제 바클레이 보고서(Barclay, 1982 para. 13.6)에서도 “우리는 지역사회를 혈연, 공통의 이해, 지리적 근접성, 친교, 직업, 또는 서비스의 제공과 이용, 또

는 이러한 것들의 조합에 의해 사람들이 연결되는 비공식적 관계에 의한 하나의 또는 다수의 네트워크로 정의한다”고 밝히고 있으며 이에 따라 사회서비스의 책임은 반드시 공공에만 있지 않으며 사회적 돌봄도 비공식적인 지역사회의 돌봄과 공식적 공공서비스의 돌봄을 모두 포괄한다고 규정하고 있다. 대처 정부의 지역사회보호 개혁을 권고했던 그리피스 보고서(Griffiths, 1988 para. 30)에서도 “만약 지역사회보호가 어떤 것을 의미한다면 그것은 책임을 개인과 그 개인의 수발자에 가능한 가깝게 부여하는 것이다”라고 정의하고 있다.

마스랜드(Marsland, 1996)는 이러한 지역사회 보호가 국가 복지로 인한 의존 강화를 막을 수 있는 대안이라고 주장한다. 국가 복지서비스는 스스로 도울 수 없는 소수에게만 국한 시키고 개인과 가족과 사회의 적극적이고 책임 있는 참여를 촉진시킴으로써 의존성의 뿌리를 제거할 수 있다는 것이다. 따라서 지역사회보호는 지역주의(localsim), 자원봉사주의(valuntarism)적 특성을 지니며 자기신뢰와 가족의 책임의식을 바탕으로 국가의 과도한 주도권에 도전할 수 있다고 역설한다. 지역사회보호와 함께 발달한 지역사회 사회복지실천(community social work)에서도 가족과 지역사회가 돌봄을 제공할 수 있다는 능력이 있다는 믿음을 공유하고 있다고 설명하고 있다(Butcher, 1986).

이러한 지역사회 보호 담론은 한편으로는 국가중심적이고 전문가 중심적인, 즉 공급자 중심적인 담론에서 보다 이용자 중심적인 담론으로의 이동을 뜻하는 것이기도 하였다. 즉 공급자와 이용자가 기존의 일방적인 관계에서 보다 협력적인 관계로 변화하는 것을 뜻하는 것이며, 이는 또한 기존에 중앙집중적이고 경직된 것에서 보다 이용자에게 반응적이 되고 유연하게 되기 위해서 분권화되고 참여적인 모델로의 변화를 의미한다는 것이다(Butcher, 1986). 따라서 집합주의적 입장에서도 보다 참여적이고 민주주의적인 대안으로 이해되기도 하였다(Dalley,

1996). 하지만 그와 동시에 강조되었던 것은 지역사회가 스스로의 문제와 욕구를 스스로 해결할 수 있는 능력과 자원을 가지고 있는 존재라는 인식이었다. 따라서 지역사회 보호는 관료주의와 전문가주의의 대안으로서 비공식 부문과 비영리 조직들을 강화시키되 국가의 개입은 축소시키되 보다 효과적으로 만드는 접근 방식으로 이해되었다(Hadley, 1981). 따라서 많은 지역사회보호에 대한 실증연구에서 이용자들이 기존의 방식에 비하여 지역사회 내에서 서비스를 제공받은 집단이 보다 덜 병원을 찾게 되고, (정신질환) 증상이 완화되며, 사회통합이나 삶의 만족감이 더 높아진다는 것을 보여주고 있다(Rushton, 1990).

하지만 비판적인 입장에서는 결국 지역사회보호는 이들에 대한 국가 책임을 방기하고 가족에게 부담을 주는 결과를 빚고 있다고 주장한다. 굿윈(Goodwin, 1989)은 지역사회 보호라는 것은 애초부터 정신질환자들을 위한 양질의 서비스를 위해서 추진되었다기 보다는 늘어나는 욕구를 감당하지 못한 시설보호의 위기에서 비롯되었고 때문에 지역사회에 대한 제대로 된 지원 대책이 마련되지도 못한 채 그 책임이 전가된 것이라고 지적한다. 스컬(Scull, 1986)은 일부 과도한 수용에 의한 피해는 줄었지만 지역사회보호로의 이전으로 인해 이를 감당하지 못한 가족들이 이사가거나, 이혼하거나, 가족을 방치하는 결과가 일부 나타났으며 그것이 길거리를 떠도는 정신질환자들이 증가하는 현상으로 나타났다고 지적한다. 또한 란간(Langan, 1990)은 90년대 지역사회보호 개혁 역시 서비스의 질 향상보다는 국가의 책임 축소의 성격이 더욱 강하다고 비판한다.

또한 비판자들인 지역사회 비공식영역에 책임을 전가시키는 지역사회 보호가 결코 비용이 적게 드는 대안이 아니라고 주장한다. 가족이 지게 되는 과도한 부담과 그에 따른 사회적 비용을 고려하면 오히려 그 이면의 비용이 더 클 수 있다는 것이다(Green, Creese, & Kaufert, 1979;

O'Shea & Blackwell, 1993). 더욱 근본적인 비판은 주로 여성주의(feminism)에서 제기 되었다. 즉, 지역사회라는 모호한 용어가 그 실제적 의미를 감추고 있다는 것이다. 다시 말해 지역사회는 곧 가족을 의미하는 것이고 가족은 곧 여성을 의미할 수밖에 없기 때문에 지역사회 보호란 결국 여성에 의한 보호에 다른 말일 뿐이라는 것이다(Finch & Groves, 1980). 따라서 지역사회 보호가 진전되면 될수록 이는 실질적으로 돌봄에 대한 저임금 여성 노동력에 대한 의존에서 무임금 여성 노동에 대한 의존으로의 이전을 뜻할 뿐이라고 지적한다(Jefferys, 1983). 그렇기 때문에 여성차별적이지 않은 지역사회 보호란 불가능한 것이라고 규정한다(Finch, 1984).

이러한 특성 때문에 지역사회 보호는 가족주의(familism) 담론과 그 맥을 같이 하고 있다. 가족주의란 말하자면 반국가주의적이고 반집합주의적인 전통 담론으로 영국의 경우 ‘빅토리아 시대 가치(Victorian value)’로 자주 대별되며 신보수주의 복지국가 축소 담론으로도 연결되고 있다(West, 1984). 이를 요약하자면 가족주의는 개인과 가족이 스스로의 책임을 다하는 것은 전통적인 도덕이라고 주장하고 이는 자연스러운 남성과 여성의 역할 분담에 기반하고 있는데 이것이 신자유주의와 만나면서 결혼관계 안에서의 개인주의와 선택권이 재조명되면서 2세대로 이루어진 핵가족의 미덕이 다시 강조되고 있다는 것이다. 이것이 사회서비스 영역에 트윅(Twigg)의 세 가지 모델(Pickard, 2001에서 재인용)에 비추어 대입해보면 가족과 같은 비공식적 수발자(informal carer)를 집합주의에서 생각하는 것처럼 그 기능을 상시적으로 보조해주어야 하는 협력자(co-workers)나 대체해야 할 대상(superseded carers)으로 보거나 전문가주의에서 바라보는 것처럼 서비스가 필요한 또 다른 대상자(co-clients)로 보는 것이 아니라 응당 책임을 져야 하고 감당해야 할 주체, 즉 돌봄의 당연한 자원(carer as resources)로 간주하게 되

는 것을 의미한다.

이러한 전통적 가족주의의 도덕이 범죄, 교육, 한부모가족 등의 사회 문제를 해결할 수 있는 해법으로 강조되는 가운데 말레이(Dalley, 1996)는 이것을 소유적 개인주의(possessive individualism)이라고 규정한다. 의식의 독립적 중심으로 간주되는 개인, 자기 결정권, 프라이버시, 간섭으로부터의 자유에 기초한 이 소유적 개인주의에서 강조되는 것은 가족이며 결국 그 개인이란 아내와 자녀를 소유하고 가장으로서 이끄는 남성을 의미하는 것이라고 주장한다. 이러한 개념을 기초로 특히 국가로부터의 개인과 가족의 자율성과 프라이버시를 강조되고 있으며, 이를 전제로 가족은 생산과 재생산, 소비간의 전통적인 역할 분담을 통하여 부를 축적하고 자녀에게 이를 물려주는 자본주의 가장 기초적인 단위가 된다고 설명한다.

(2) 역량강화(empowerment) 담론

시범 보고서 이후에 이루어진 사회서비스국의 중심으로 한 공공 사회 서비스의 성립이 한편으로는 공급자 중심 사회서비스 제도의 확립을 의미 했으므로 결국 사회복지사가 이용자를 위해 최선을 판단할 수 있고 이에 독점적인 권위가 주어지는 관료-전문가주의 모델에 대한 비판으로 이용자의 역량강화 담론이 대두되기 시작하였다. 그 핵심은 서비스가 개별적인 욕구에 대응할 수 있도록 보다 유연해져야 하며 보다 개개인들의 목소리가 서비스 공급에 반영되어야 한다는 것이었지만 좌우 입장에 따라 접근 방법에는 차이가 있었다(John Harris, 1999). 즉, 보다 개인주의적 입장을 가지고 있는 우파에서는 국가독점이 아닌 다양한 공급자간의 경쟁 속에서 이용자는 소비자로서 선택권을 행사하는 소비자주의적(consumerist)인 접근을 채택하였고, 집합주의적인 입장에서는 그

보다는 서비스 전달과정에서 이용자의 참여를 통해 목소리를 반영하는 참여민주주의(participatory democracy)적인 접근을 주창하였다. 다시 말해 역량강화 담론은 하나의 단일한 입장으로 이루어진 것이 아니며 이 두 가지 서로 다른 접근은 서로 대립적이기도 하기 때문에 이를 엄격히 구분할 필요가 있는 것이다. 그러면 이를 순서대로 살펴보도록 하겠다.

① 소비자주의적 역량강화

소비자주의는 기본적으로 국가중심의 사회서비스 공급은 공급자 중심으로 개개인의 차이와 욕구를 무시하고 이루어진다는 점을 비판하면서 상업 시장과 같은 경쟁과 선택의 원리를 사회서비스에 도입하여 소비자로서의 선택권을 행사하고 공급자간의 경쟁을 통해서 보다 질 좋은 다양한 서비스가 개발될 수 있다는 믿음에 기초하고 있다. 이와 같은 관점은 90년대 보수당 정부의 시장화 개혁의 기반이 되었던 그리피스 보고서(Griffiths, 1988)에 잘 나타나 있다. 즉, 국가 독점 구조를 깨고 공급자의 다양화를 통해 선택과 유연성, 혁신과 경쟁을 촉진시킴으로써 소비자에게 더 많은 이득을 가져다준다는 것이다.

이는 다시 말해 공급자에게서 소비자에게로 권력이 재배분되는 것을 의미하는 것이기도 하였다(McGrath & Grant, 1992). 기존의 공급자 중심 구조에서 이용자는 주는 서비스를 받기만 하는 피동적인 존재였지만 이와 같은 경쟁 구도에서 이용자는 선택권을 행사하는 적극적인 소비자가 되는 것이다. 이러한 관계를 통하여 공급자는 한편으로 서비스의 질에 대해서 또 다른 한편으로 서비스의 보다 효율적인 운영에 대해서 책임을 지면서 보다 소비자를 중심으로 생각하게 된다는 것이다(Jordan & Jones, 1995). 그러한 측면에서 경영학적 접근은 소비자주의와 동전의 양면을 이루었다. 신공공관리(New Public Management,

NPM)으로 지칭되는 이러한 흐름은 기존의 경직된 관료주의적 접근에서 벗어나 경쟁적인 환경에 맞게 보다 혁신적이고 효율성을 강조하는 경영학적 기법이 적극적으로 도입하는 것으로 나타났다(Beresford & Croft, 2004; Hunter, 1993).

하지만 반면에 이러한 흐름은 앞서 살펴본 지역사회 보호 흐름과 같은 맥락에서 이해되기도 하였다. 허드슨(Hudson, 1990)은 80년대 이후 도덕과 문화를 국가복지와 연관시키는 흐름은 복지를 축소시키려는 흐름으로 나타났으며 국가독점을 비판하면서 개인의 자유와 선택권을 주장하는 ‘경영적 문화’는 가족의 책임을 강조하는 ‘전통적 가치’와 이를 기반으로 도덕의 회복을 주장하면서 제기된 ‘의존 문화’ 담론은 같은 맥락에서 제기되었다고 설명한다. 노스(North, 1993)는 또한 이러한 소비자주의 담론이 이용자를 시민이 아닌 탐욕적인 소비자로서 개념화 시키면서 사회서비스가 시민적 권리가 아닌 특권으로 규정하는 경향이 있으며 이로써 자원을 적절하게 배분해야 하는 공공의 책임에 대한 관심을 감소시킨다고 주장한다.

다른 한편으로는 이러한 소비자주의적 접근이 공공 사회서비스의 더욱 중요한 측면을 약화시킨다는 비판도 제기되고 있다. 비용 효과성, 경쟁 등이 강조되는 이러한 상업문화 속에서는 욕구와 권리와 같은 공공의 가치는 이미지와 같은 비본질적인 요소에 의해서 대체되고(Chapman, Goodwin, & Hennelly, 1991) 공급자간의 경쟁은 결국 협력에 적대적인 환경을 만들어 서비스를 보다 분절적으로 만드는 결과를 빚는다는 것이다(Hunter, 1993).

이러한 비판 중 가장 실질적인 상업적 시장과 사회서비스 시장이 가질 수밖에 없는 근본적인 차이에서 나온다. 즉, 상업적 시장과 달리 사회서비스 시장에서의 소비자란 장애인, 장기질환자, 노인과 같이 사회에서 가장 소외된 집단이며 이러한 이상 상업시장의 소비자처럼 상품을

고르고 선택권을 행사하는 것을 기대하기 힘들며 가장 결정적으로는 소비자의 선택권이 보장될 수 있는 ‘다른 곳에서의 선택(take their custom elsewhere)’이 거의 주어지지 않는다는 것이다(Biehal, 1993). 따라서 헌터(Hunter, 1993)는 결국 사회서비스 시장에서의 선택은 실제 공급자에게 이루어지는 결과를 낳고 있으며 이는 사회권이 보다 강조되던 이전보다 이용자의 권한을 더욱 악화시키고 있다고 주장한다.

② 참여민주주의적 역량강화

서비스 공급과정에 이용자의 참여를 강조하는 주장은 시봄 보고서에도 나타나고 있다. 시봄 보고서(Seebohm Committee, 1968, para 491-493)에서 제시한 지역사회 기반 가족 서비스는 개인과 집단이 사회서비스의 계획과 조직, 공급에 있어 참여를 극대화해야 한다는 믿음에 기초하고 있음을 명시하고 소비자로서는 제한된 선택권을 가질 수밖에 없기 때문에 참여의 기회가 필요하다고 설명하고 있으며 이로서 공급자와 이용자 사이의 경계를 허물고 결국 이용자가 전문가와 관료주의 권력에 대한 통제권을 행사하고 있다고 주장하고 있다. 하지만 아이러니 하게도 앞서 언급한 바와 같이 사회서비스국 성립은 관료주의와 전문가주의를 강화시켰다는 비판을 낳았고, 이에 대해 경쟁과 선택을 주장하는 소비자주의가 부상하는 배경이 되었다.

하지만 역량강화 논의의 부상은 다시 한 번 이용자 참여의 문제를 다시 주목하게 하였다. 앞서 지적한 데로 소비자주의적 역량강화 논의는 실질적으로 사회서비스 대상자의 소외된 지위 때문에 시장적인 환경에서 오히려 권한이 약화될 수 있다는 약점을 가지고 있는데 반하여 참여의 논의는 이러한 이용자들의 권리와 영향력을 강화시켜줌으로 인해서 실질적인 권한의 강화를 모색할 수 있다(Forbes & Sashidharan, 1997). 다시 말해 선거에 의존하는 대의민주주의의 한계를 인식하고 서

비스 공급과정을 통한 다양한 차원에서의 참여를 강조하는 참여민주주의는 사회서비스에 있어 차별받고, 낙인의 대상이 되어 소외되기 쉬운 대상자들이 직접 자신의 목소리를 반영할 수 있는 통로를 열어주고 있다는 것이다(Postle & Beresford, 2007). 또한 소비자주의적 접근이 제시할 수 있는 선택권은 제한이 있을 수밖에 없고 그 이외의 선택을 제시할 수 없기 때문에 이용자의 목소리를 직접 반영하는 참여민주주의는 더욱 중요할 수밖에 없고(Lewis, Bernstock, & Bovell, 1995; North, 1993), 이는 또한 소비가 갖는 소극적인 의미를 넘어 의사결정 과정에 참여함으로써 개발하고 생산하는 적극적 역량을 발휘할 수 있도록 한다고 주장한다(Barnes, 1999).

하리스(John Harris, 1999)는 보다 구체적으로 ‘절차적 시민권(procedural right)’을 제시하고 있다. 기존의 사회권에 기반을 둔 국가 중심의 사회서비스 성립이 국가의 우월적 지위를 부여하고 그로 인해 이용자보다는 공급자 중심적인 서비스의 한계가 나타난 것에 대해 절차적 권리는 서비스 과정에서 개개인이 부당하게 취급되거나 차별되지 않을 권리를 의미하는 것으로 공급자의 재량권을 통제하고 이용자의 선호를 반영할 수 있는 기초를 제공할 수 있다고 주장한다. 또한 절차적 권리는 권리의 주체가 이용자임을 보다 분명히 해주고 따라서 위로부터의 권리보장이 아닌 아래로부터의 권리 보장을 이룰 수 있도록 해준다는 것이다. 딘(Dean, 1993)은 또한 다양하고 구체적인 참여의 형태를 제시하고 있는데 이는 개별적 사례에 대한 이용자의 직접적인 논의 참여, 서비스 결정과 공급에 대한 이의 제기 절차 등과 같은 개별적 수준과 캠페인이나 의사결정 등에 이해집단을 통한 참여, 지방정부에 의한 이용자 포럼 등에 대한 참여, 선거과정을 통한 참여 등 집합적인 참여를 구분하고 있다.

일부에서는 특히 이중 조직적인 참여를 더욱 강조한다. 성별, 연령,

장애, 인종 등에 대한 편견과 차별이 존재하는 현실에서 이에 대한 차이를 고려하지 않고 일반적인 이용자 경험에 기반을 둔 참여는 한계가 있다고 보고 여성운동이나 장애운동에서 보이듯이 조직적이고 정치적인 참여가 실질적인 이용자의 영향력을 행사할 수 있는 길이라는 것이다 (Forbes & Sashidharan, 1997). 반스(Barnes, 1999) 역시 참여민주주의에서 서비스 이용자에게 주어진 권력의 불균형이 반드시 고려되어야 함을 강조하면서 이에 따라서 억압이나 불이익, 소외의 공통된 경험에 기반을 둔 집합적인 행동을 통해서 개인주의적인 역량강화의 한계를 넘어설 수 있다고 주장한다.

하지만 올센 등(Olsen, Parker, & Drewett, 1997)은 이용자 참여 논의는 사회서비스에서 가장 소외된 집단, 즉 서비스를 이용하지 못하고 있는 개인들을 놓치고 있다고 지적한다. 여성, 장애, 인종 등을 기반으로 한 조직적인 대변이나 집단적인 참여에서는 그 집단의 일원으로도 스스로 인식하지 못하는 개인을 배제하고 있다는 것이다. 이를 더욱 발전시켜서 생각해보면 이용자 중심 담론으로서 참여민주주의적 역량강화 논의가 가지고 있는 집합주의적 한계를 지적할 수 있다. 집단을 중심으로 한 참여 논의는 실질적인 권력 행사를 기대할 수 있지만 개별적인 차이가 반영되기 어렵고, 이익제기 절차 등 개별적인 참여 수준은 결국 공급자에 결정될 수밖에 없는 한계를 지니고 있는 것이다.

3. 최근의 사회서비스 담론

2000년대 들어 영국에서 독립(independence)과 개인화(individualization)는 사회서비스 정책에 있어 핵심 개념으로 떠올랐으며 이것은 독립생활운동(independent living movement)으로 상징되는 장애운동의 영향이 컸다. 독립생활운동 진영에서는 장애에 결부된 의존성이 장애인이 평가

절하 되는 원인이며 이는 장애인이 독립적인 삶을 영위할 수 있도록 서비스를 스스로 통제할 수 있게 됨으로써 성취될 수 있다고 생각했다. 반면 여성계에서는 이러한 독립 논의가 가지고 있는 개인주의적 한계를 비판하면서 노인이나 장애인들이 차별되는 것은 의존 때문이 아니라 의존이 특정집단에만 국한되어 있는 것으로 이해하고 의존의 보편성과 돌봄의 상호성을 인지하지 못했기 때문이라고 주장하고 의무와 권리의 이분법을 넘어 자신과 타인에 대한 돌봄의 책임을 수행하는 ‘돌봄의 윤리’를 위해 남녀 모두의 노동시간 단축 및 유연화를 주장하고 있다.

이러한 장애계와 여성계의 다소 대립적인 논쟁은 기실 80년대 지역 사회보호 논의 때로 거슬러 올라간다. 고립된 대형 수용시설 보호 중심에서 지역사회 중심의 보호로의 전환은 그 대상이 되는 장애계에서는 지지적인 입장을 가지고 있었지만 돌봄의 부담을 주로 떠안게 되는 여성계에서는 앞서 살펴보았듯이 사회적 책임을 여성에게 전가하는 반여성적인 논의라고 비판하였다(Morris, 1992 참고). 이러한 측면에서 양측에서 서로 발전된 논의가 장애계에서 독립생활 담론이라고 한다면 여성주의측에서는 ‘돌봄의 윤리’ 담론이라고 할 수 있을 것이다. 그러면 이를 순서대로 살펴보도록 하겠다.

(1) 독립생활

독립생활 담론은 앞서 말 한대로 소외된 집단을 중심으로 일어나기 시작한 신사회운동(New Social Movement)의 하나로 전개된 장애운동 진영에서 장애에 대한 전통적인 이해방식에 문제를 제기하면서 출현하였다(Barnes, 2002). 이 움직임에서는 기존에 장애를 개인적인 손상(impairment)로 이해하여 장애에 따른 의존이 불가피하다는 인식을 장애의 의료 모델(medical model of disability)로 규정하고 이에 대한

대안으로 장애는 손상에 의한 것이 아니라 사회적, 경제적, 물리적 환경에 의해서 의존이 사회적으로 유발되기 때문에 발생한다는 장애의 사회적 모델(social model)을 제기하였다. 다시 말해 장애는 개인적인 손상 때문에 발생하는 것이 아니라 건물이나 교통, 교육, 훈련, 고용 등에 적합한 지원이 없음으로 인해 장애인이 온전한 시민으로서 사회에 참여하는 것이 거부되기 때문에 발생하는 것으로 그 원인이 개인이 아닌 사회에 있다는 것이다(Statham, 2000).

이러한 맥락에서 독립생활 담론에서는 ‘돌봄(care)’이라는 개념에 문제를 제기한다(Morris, 1994). 즉, 일반적으로 돌봄이란 누군가가 돌봄의 대상자를 보살핀다는 의미이며 뒤집어 말하면 그 대상자는 보살핌을 당하는 존재, 즉 의존적인 존재임을 전제로 한 개념이라는 것이다. 이는 곧 이용자는 독립적인 권리를 행사하지 못하고 누군가가 자신의 대신하여 복리에 대한 책임을 넘기게 된다는 것을 의미하고 이 때문에 이용자는 직간접적으로 가족과 사회에서 ‘부담’으로 존재하게 된다는 것이다.

이 때문에 독립생활 담론에서는 돌봄이라는 개념을 거부하고 누구나에게 필요한 ‘지원(support)’이라는 개념을 사용한다(Statham, 2000). 그리고 이러한 적합한 지원에 대해 비장애인과 마찬가지로 장애인도 스스로 통제권을 가짐으로 인해 이를 이용하여 시민으로서 사회에 온전한 주체로서 참여할 수 있게 된다는 것이다. 예를 들어 공급자에게 정해진 서비스를 수동적으로 이용하기 보다는 장애인이 스스로 자신을 위한 지원을 위해 부여된 자금을 스스로 필요한 사람을 고용하는 등 독립적인 생활을 성취하기 위해 사용할 수 있을 때 독립적인 시민으로서의 기회를 누릴 수 있다는 것이다(Morris, 1994).

역량강화 역시 독립의 개념을 통해 성취될 수 있다고 이해된다. 모리스(Morris, 1997)는 역량강화는 곧 선택권과 통제권을 의미하며 때문에 사회서비스 이용자가 돌봄의 대상자로 인식되기 보다는 이들에게 선택

권을 행사할 수 있는 권한이 주어지고 자기 삶에 대한 통제권을 극대화할 수 있을 때 성취될 수 있는 것이라고 주장한다. 이러한 사고의 전환은 비단 장애인에게만 국한되어 적용되는 것은 아니었다. 가령 노인의 장기요양제도를 검토한 왕립위원회 보고서(Royal Commission, 1999)에서도 노인이 단지 돌봄의 대상이 되는 문제로 간주되어서는 안되며 근로연령기에 하지 못했던 것을 성취할 수 있는 기회를 가진 존재로 이해되어야 하며 때문에 이들에 대한 서비스도 감퇴(decline)에 대한 관리의 차원이 아니라 원하는 삶을 성취할 수 있도록 지원하는 관점에서 사고되어야 한다고 주장하고 있다.

이러한 독립생활 담론은 또한 전문가주의에 대한 비판에 기반하고 있다(Morris, 1997). 전문가주의에서는 서비스 이용자가 스스로를 돌볼 수 없는 존재라고 전제하고 그렇기 때문에 전문가가 대신해서 이용자의 최선을 판단해야 한다는 것을 전제고 하고 있고 그것은 곧 이용자를 의존적인 존재로 규정하고 있다고 비판한다. 또한 이러한 전문가를 통하여 이용자 중심으로 서비스가 결정되어 더 많은 비용이 들어갈 위험을 통제하고 있다는 것이다. 따라서 직접 지불제의 같은 현금 급여 제도는 독립적 삶의 권리를 위한 집합주의 책임을 반영하고 있는 것이라고 주장한다.

하지만 비판적인 입장에서는 독립생활 담론이 가지고 있는 개인주의적 한계를 지적한다. 가령 엘리스(Ellis, 2005)는 개별적인 선택권과 통제권을 주장하는 것은 분배적 정의보다는 절차적 정의를 주장하고 있는 것으로 복지 축소와 사회권 제한의 논의와 맥을 같이하고 있다고 주장한다. 즉 이러한 맥락에서 독립은 복지제도에 대한 의존을 최소화하는 것을 의미하는 것으로 어차피 적극적인 참여를 통하여 이를 위한 노력에 동참할 것을 요구하기 때문에 독립생활 담론이 이에 대립적이지 않다는 것이다. 결국 선택권이란 이용가능한 자원에 의해 결정되기 때문

에 이에 대한 고려 없는 선택권이란 무의미하다는 것이다(Arksey & Glendinning, 2007).

더 나아가 스코필드(Scourfield, 2007)는 선택권과 통제권을 중심으로 한 독립생활 논의는 이를 제대로 행사할 수 있는 자율적이고 경영적이고 기업가적인 개인을 상정하고 있기 때문에 이것이 사회서비스의 중심적인 가치가 되었을 때 본래 의존할 수밖에 없는 대상의 사회적 권리로써 구축되었던 공공 서비스의 본래 목적이 왜곡된다고 비판한다. 즉, 이러한 ‘기업가적 개인(entrepreneurial individual)’을 전제로 한 복지 제도에서 이러한 존재가 될 수 없는 가장 소외된 계층의 시민권은 간과될 수밖에 없다는 것이다. 이러한 한계는 이용자 중심의 담론으로서 독립생활 논의가 가지는 가장 근본적인 한계로 지적되고 있다.

(2) 돌봄의 윤리

돌봄의 윤리는 독립생활 담론이 가지는 이러한 개인주의적인 한계의 대척점에 위치하고 있다. 돌봄에 대한 이해에서 이러한 개인주의적인 이해는 개개인을 독립적이고 합리적인 경제적 행위자로 전제하고 있는 신자유주의적 인식에 맞닿아 있다는 것이다(Daly & Lewis, 2000). 특히 장애계의 독립생활운동에서 제기하는 현금급여 제도는 이용자에게는 보다 큰 권한을 줄 수는 있으나 그것이 활동보조인의 대부분을 차지하는 저임금 여성노동자에게는 불이익이 될 수 있는 점을 지적한다(Williams, 2002). 다시 말해 독립생활 담론에서 이것이 공급자와 이용자간에 권력관계의 재조정이라고 말하지만 현실적으로는 조정되는 권력 관계란 공급자와 이용자가 아닌 이용자와 저임금 여성 노동자 사이의 문제로 나타날 수 있는 것이다.

돌봄의 윤리에서는 이용자가 저평가 받는 것은 돌봄을 받고 있기 때

문이 아니라 돌봄의 상호성과 보편성을 인지하지 못하기 때문이라고 설명한다(G. Parker & Clarke, 2002). 즉, 돌봄은 어떠한 특정한 대상에게 국한되는 것도, 또한 돌봄을 제공하는 사람과 돌봄을 받는 사람간의 일방적인 관계로서 이해될 수 있는 것이 아니며 인간은 누구나 시기의 차이가 있을 뿐 누구나 돌봄을 주고받는 관계에 있으며 이러한 돌봄 일방적으로 제공하는 (care for)로서만 이해되어서는 안 되고 감정적인 특성을 지니고 있기 때문에 서로 걱정하고 상관하는, 정을 주고받는 (care about) 상호적인 관계로 이해될 수 있다고 주장한다. 특히나 사람은 어느 누구도 완전히 독립적일 수 없으며 어떠한 형태로든 도움을 주고받는 상호존속적인 관계에 있다는 것이다.

이러한 돌봄의 윤리가 가지는 상호주의(mutualism)는 이 담론이 가지고 있는 보다 집합주의적 전통을 반영하면서 보수적인 도덕주의와 거리를 두고 있다(Williams, 2002). 즉 신 우익이나 신노동당에서는 임금노동에 참여하는, 도덕적으로 높이 평가되는 독립적인 시민과 복지급여에 의존하는 도덕적으로 저평가되는 대상자를 구분하고 있지만 본질적으로 복지국가가 서로에 대한 집합적인 책임을 전제로 구축된 것처럼 사람은 모두가 불가피하게 타인에 의존하고 있으므로 불필요하게 의존하는 대상을 따로 구분할 수 없다는 것이다. 따라서 사회서비스가 대응해야 하는 것은 원치 않는 의존이지 의존 그 자체가 아니라고 강조한다. 또한 ‘돌봄의 윤리’를 주장하면서 이것이 ‘혈연’이 아닌 ‘친밀감(intimacy)’에 기초하고 있음을 분명히 하면서 보수주의적인 ‘가족주의’와도 거리를 두면서 돌봄이 의무나 전통적 가치에 의한 것이 아닌 서로에 대한 자발적인 헌신과 신뢰에 기반을 둔 것이라고 설명한다.

돌봄의 윤리 담론에서는 또한 보수주의적 도덕 가치에 기반을 두어 (사회서비스에 대한) 권리와 반대되는 개념으로 (돌봄의) 의무를 강조하는 것에 반하여 의무와 권리는 대립적인 것이 아니라고 주장한다

(Sevenhuijsen, 2000). 다시 말해 돌봄의 윤리에서는 책임이야말로 관계적이고 도덕적인 우리의 존재의 기초라고 전제하고 권리가 이에 대립되어 존재하는 것이 아니라 바로 자신과 타인에 대한 돌봄의 책임을 수행할 수 있도록 하는데 이를 위한 시간과 자원에 대한 권리는 전제조건이 된다는 것이다.

하지만 돌봄의 윤리는 다른 한편으로 전통적인 집합주의적 접근과도 거리를 둔다. 합리적으로 사고하는 인간을 전제로 남성 중심적인 원칙과 기준을 일괄적으로 적용하는 보편주의적 접근이 지배하면서 여성이 주로 담당하게 된 돌봄 노동은 평가 절하 되어 왔고 비공식 영역에서의 여성의 돌봄 제공자로서의 역할을 착취적인 성격을 가지게 되었다는 것이다(Parton, 2003). 따라서 돌봄의 윤리에서는 감정적 요소를 인간의 합리성과 분리시켜서 사고하기 보다는 그 일부로서 받아들여야 한다고 주장한다. 이것은 돌봄이 일방적 관계가 아닌 정을 주고받는 상호적인 관계로 이해하는 기초가 되는 것이다.

이 담론의 정책적 함의는 사회서비스에 국한되기 보다는 훨씬 포괄적인 범위를 가지고 있다. 가장 기본적으로는 고용과 노동에 대한 사고 전환을 주장하고 있다. 즉, 기존에는 일상에서의 시간과 공간의 개념이 노동과 여가로만 이해되었다면 이제는 스스로에게 투자하는 개인적 시간과 공간, 경제적 자립과 사회적 활동에 해당하는 노동의 시간과 공간과 더불어 돌봄의 책임을 수행하는 돌봄의 시간과 공간이 세가지 축으로 이해되어야 하며 이를 위해서는 남녀 모두에게 구분 없이 더 단축되고 유연화된 노동시간이 기준으로 받아들여져야 한다는 것이다(Lister, 2002; Williams, 2002). 루이스(Lewis, 2007)는 이를 보편적 근로자/돌봄자 모델(universal citizen worker/carer model)이라고 지칭하고 이것은 돌봄 노동의 중요성을 인정하면서 여성뿐만 아니라 남성들도 유급 노동과 무급 노동간의 균형 맞출 수 있도록 고려하는 것이라고 설명한

다. 즉 시간제(part-time)와 같은 유연한 노동과 유연한 돌봄이 여성과 남성 모두에게 선호하는 삶의 형태가 되는 것이다. 하지만 궁극적으로 돌봄의 윤리 담론이 요구하는 사고의 전환은 이와 같은 고용과 노동에 국한되기 보다는 노인, 장애인, 아동과 같은 대상자와 소득보장, 가족정책, 법제도, 교육정책, 반차별정책 등 포괄적이고 전체론적인 정책적 접근에서 요청되고 있다(Williams, 2002).

4. 사회서비스 담론에 대한 분석: 담론의 두 가지 축

지금까지 영국의 사회서비스 발달과정에 따라 나타났던 다양한 사회서비스 담론들에 대해서 살펴보았다. 이미 구분해 보았듯이 이러한 담론들은 당시의 시대적 배경, 사회서비스 제도 발달과 깊은 연관을 가지고 있다. 즉, 70년대 국가 중심의 사회서비스 제도가 확립된 시기까지에는 전통적인 집합주의라고 할 수 있는 국가주의 담론이 제기되었으며 이와 함께 사회복지실천 영역이 구축되면서 전통적인 개인주의적 접근이라고 할 수 있는 전문가주의가 지배하였다. 또한 이러한 공급자 중심의 논의의 대척점에서 급진주의 또한 발달하게 되었다.

그 이후 1980년대 보수당 정부가 들어서면서 사회서비스를 지배했던 담론 중 하나는 지역사회보호 담론이었다. 1960년대까지만 해도 대형 수용시설 중심의 사회서비스 정책에 대한 비판적 의미가 있었으나 1980년대 복지국가 축소 논의와 맞물리면서 사회서비스에 대한 책임을 지역사회·보다 구체적으로는 가족에 부과해야 한다는 주장이 제기되었다. 이는 돌봄의 책임이 가족에게 있음을 뜻하는 것이다.

그와 동시에 1970년대 성립되었던 관료적이고 전문가적인 사회서비스 제도에 대한 비판 속에서 이용자의 역량강화를 강조하는 담론이 제기되었다. 이때부터 구체적으로 어떻게 사회서비스 공급체계에서의 권한

(power)을 이용자에게 재배분할 것인가에 대한 논의가 시작된 것이라고 할 수 있다. 하지만 그 대응 방식에는 개인주의적인 입장과 집합주의적인 입장에 큰 차이가 있었다. 개인주의적 입장은 이용자에게 소비자로서의 선택권을 주어야 한다는 것이었고, 집합주의 입장은 이용자에게 서비스 전달과정에서 결정권을 주어야 한다는 것이었다. 여기에서는 이를 각각 소비자주의 역량강화 담론과 참여민주주의 역량강화 담론으로 구분하였다.

2000년대 들어서는 더욱 근본적으로 공급자와 이용자간 권력균형을 바꾸어야 한다는 논의가 장애계로부터 제기되었다. 이용자는 전문가에 의해 판단되는 대상으로 간주되어서는 안되며, 이용자가 스스로 서비스를 판단하고 구매하여 이용함으로써 의존적인 존재가 아닌 독립적인 주체로서 권리를 누릴 수 있다는 것이 독립생활 담론의 핵심이었다. 이에 반하여 여성계에서 제기된 돌봄의 윤리 담론에서는 의존은 누구에게나 필수 불가결한 것이기 때문에 독립과 의존을 구분할 것이 아니라 노동과 여가와 함께 돌봄 역시 책임과 권리로써 이해해야 하며 이를 보장하기 위해 사회서비스 뿐만 아니라 고용, 교육, 가족정책 등 포괄적이고 전체론적인 접근을 요청하고 있다.

이러한 사회서비스 담론들은 살펴본 바와 같이 두 가지 축으로 구분해 볼 수 있다. 한 가지 축은 정치적 관점의 차이로서 집합주의와 개인주의의 축이다. 이는 문제 또는 욕구의 성격을 이해하는 관점의 차이이며 이에 따라 이에 대한 책임과 이를 해결하기 위한 대응에 대한 접근 방식에서 차이를 가지고 있다. 즉 전통적인 집합주의는 이미 살펴본 바와 같이 사회서비스의 문제와 욕구가 기본적으로 누구나 사회적 환경 아래 가질 수 있는 보편적인 것으로 생각하며 그렇기 때문에 이에 대한 책임도, 또한 이에 대한 대응도 집합적으로 이루어져야 한다고 바라본다. 반면 개인주의는 개인의 문제나 욕구는 특수한 것이며 일반적이기

보다 예외적인 것으로 해석한다. 물론 영국에서 제기된 전문가주의는 공공 사회서비스와 결합하면서 그 의미가 달라지긴 하였지만 개인주의적 해석에 따르면 그에 따른 책임과 그에 대한 대응도 개별적으로 이루어져야 한다는 것이다. 그러한 측면에서는 가족주의가 개인주의적 입장을 보다 충실하게 반영한다고 할 수 있다.

이러한 두 입장의 차이는 역량강화 담론에서도 소비자주의와 참여민주주의로 갈리었던 것처럼 분명하게 드러난다. 하지만 최근의 독립생활 담론으로 오면 그 구도는 다소 복잡해진다. 독립생활 담론에서는 문제를 해석하는 데 있어 장애의 사회 모델을 제시함으로써 집합주의 이해를 따르고 있으며 책임도 사회에 있다고 규정하여 집합주의적인 책임을 주장하고 있다. 하지만 그에 대한 대응을 개별적인 독립에 초점을 맞추므로써 보다 개인주의적인 특성을 보이고 있다. 이는 문제의 이해와 책임, 대응 방식까지 집합주의 이해에 기반을 둔 돌봄의 윤리 담론과 비교할 때 더욱 분명히 구분된다.

사회서비스 담론을 구분하는 두 번째 축은 공급자 중심과 이용자 중심의 축이다. 어쩌면 사회서비스 담론이 발전해온 방향이 이 축에서 반영되어 있다고도 할 수 있다. 다시 말해 애초의 국가중심 담론과 전문가주의는 공급자 중심적 특성을 전형적으로 가지고 있었지만 역량강화 담론에서부터 독립생활 담론까지 점점 더 이용자를 중심으로 한 사회서비스 담론이 발달해 온 것이라고 할 수 있다.

하지만 이러한 담론의 발달 과정에서 이용자 중심이 의미하는 바를 더욱 면밀하게 살펴볼 필요가 있다. 우선 이 과정에서 가장 뚜렷하게 나타나는 이용자 중심의 의미는 권한(power)의 이동이다. 즉 전통적인 공급자 중심 담론들에서는 서비스 공급과정에서의 결정권과 통제권을 행사하는 주체는 공급자라는 것을 전제한다. 국가주의에서는 국가가 서비스 전달을 독점적으로 담당하기 때문에, 그리고 전문가주의에서는 문

제가 있는 대상자를 진단하고 개입할 수 있는 지식과 기술을 가지고 있기 때문에 공급자가 이를 결정하는 것을 당연히 하는 것이다. 이러한 사고의 바탕에는 공급자의 이해가 이용자와 다르지 않다는 전제가 있다. 다시 말해 국가주의에서는 국가가 국민에게 권한을 위임받아 국민을 위해 일하기 때문에, 전문가주의에서는 전문가가 지위는 이용자의 이익을 극대화하기 위해서 존재하기 때문에 공급자와 이용자의 이해가 다를 수 있다고 생각하지 않는다.

지역사회보호 담론은 한편으로 이용자의 권익이 무시되는 대형 수용 시설 중심의 사회서비스를 지양하고 이용자의 일상적인 삶이 보장되는 지역사회로 사회서비스의 이전을 지향한다는 점과 중앙집중적 서비스 전달 구조를 보다 이용자에게 가까운 지역사회로 분권화한다는 의미에서 보다 상대적으로 이용자 중심적인 담론으로 볼 수 있지만 구체적으로 공급자와 이용자간 권력관계를 다루지는 않는다는 점에서 공급자 중심의 성격을 여전히 가지고 있다고 볼 수 있다. 거기에 가족주의와 맥을 같이 하고 있다는 측면에서 사회적 지원이 필요하다고 전제하는 전문가주의보다도 보다 개인주의에 가깝다고 규정할 수 있다.

급진주의에서는 이러한 전제에 근본적인 의문을 제기한다. 급진사회 복지실천에서는 복지국가 자체가 자본주의와 지배계급의 이해를 반영하고 있기 때문에 이로부터 소외되어 있는 이용자와 근본적인 이해가 다를 수 있다고 생각한다. 반억압주의적 실천 담론에서도 전문가 역시도 지식과 기술을 통해 이용자를 억압하는 대상이 될 수 있음을 인식한다. 그렇기 때문에 수급자 운동, 장애인 운동과 같은 이용자 집단의 저항에 주목한다. 하지만 이러한 급진주의적 입장에서는 보다 사회의 구조적인 변화를 추구하기 때문에 서비스 전달과정에서 개개인의 이용자에게 권한을 부여하는 것과는 거리가 있다고 할 수 있다. 반억압적실천에서 보다 이용자와 동등한 위치에서의 실천방법을 주장하고 있기는 하지만 이

역시 공급자 입장에서의 실천일 뿐 이용자의 권한행사와 직접적인 연관은 없다.

그러한 측면에서 역량강화 담론은 상대적으로 더 이용자 중심적 성격을 지니고 있다. 참여민주주의 역량강화 담론은 이용자에게 서비스 전달과정에 영향을 끼칠 수 있는 권한 이전을 주장하면서 그것이 거시적인(macro) 영역보다는 중위적인(meso) 영역에 더욱 방점이 있다. 이 역량강화 담론에서는 이렇게 서비스 계획, 구성, 개발 단계에서부터 이용자가 영향력을 행사할 수 있도록 함으로써 공급자의 태도와 입장을 바꿀 수 있다고 주장한다. 소비자주의 역량강화 담론은 이용자에게 소비자로서의 선택권을 부여함으로써 권한이전의 내용이 보다 더 구체적이며 개별적이다. 즉, 공급자가 선택을 받기 위해서 소비자의 의사를 적극적으로 사고할 수밖에 없는 구조를 만드는 것이며 그 선택권은 철저하게 개별적으로 행사할 수 있는 권한으로서의 성격을 가지고 있는 것이다.

하지만 역량강화 담론이 이용자 중심 논의로서 가지고 있는 한계 역시 분명하다. 참여민주주의적인 역량강화 담론의 경우 여전히 이용자 개개인의 권한을 사고하기 보다는 집단적 참여와 결정권을 다루고 있다는 측면에서 한계를 보이고 있다. 소비자주의 역량강화의 경우 선택권이 개별적으로 행사될 수 있지만 그 선택범위 자체가 공급자가 무엇을 공급하느냐에 의해 제한될 수밖에 없는 한계도 가지고 있다.

이러한 점에서 더욱 진전된 이용자 중심의 논의로 독립생활 담론을 들 수 있다. 독립생활 담론에서는 권한 이전의 단위가 개인 수준으로 좁혀지면서 그 내용에 대한 결정권 부여된다. 즉, 개개인에게 주어지는 서비스에 대한 선택권과 통제권을 개개의 이용자가 직접 행사할 수 있도록 한다는 것이다. 기실 욕구에 대한 이해 자체를 집합적으로 이해하는 집합주의 입장에서는 어느 정도 개개인의 이용자를 고려하는 데에는

한계를 지닐 수밖에 없는데 독립생활 담론에서는 이에 대한 대응을 개인적 수준에서 고려함으로써 이를 해소하고 있다. 그런 만큼 독립생활 담론이 상대적으로 개인주의적인 성격을 피할 수 없는 것이다.

이와 비교할 때 돌봄의 윤리는 보다 집합주의적인 성격이 강하다. 돌봄에 대한 사고의 전환과 이에 따른 총체적인 정책접근의 전환을 주장하는 돌봄의 윤리 담론은 한편으로는 급진주의처럼 어느 정도 구조적 변화를 지향하고 있다는 점에서 이용자 중심과 거리가 있을 수도 있다. 하지만 이러한 지향점은 서비스 전달과 운영에 초점이 있기 보다는 그로 인해서 개개의 시민들이 원하는 대로 자유롭게 선택할 수 있도록 조건을 만들어 주어야 한다는 데 있다는 점에서 이용자 중심 담론으로서의 성격을 가지고 있다고 할 수 있다. 즉 서비스 전달과정에서 직접적인 이용자의 권한 문제를 다루고 있지는 않지만 보다 포괄적인 수준에서 이용자(시민)가 돌봄의 문제를 사회서비스에만 의존할 수밖에 없는 상황을 지양하고 유연한 노동시간 등을 통하여 스스로 돌봄의 문제에 자유롭게 대처할 수 있는 환경을 지향하고 있는 것이다.

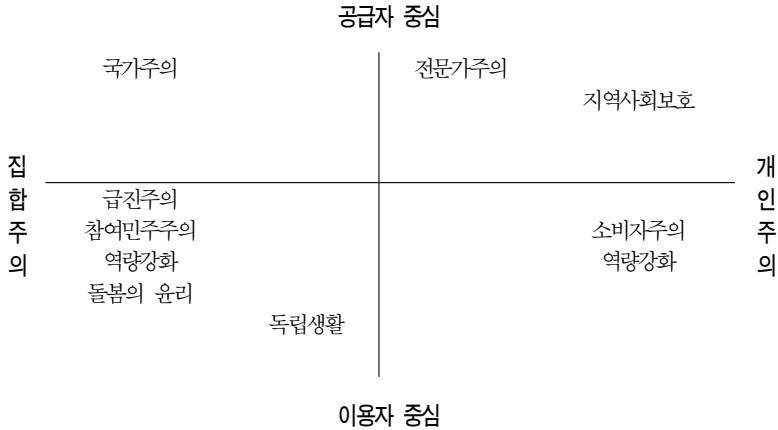
사회서비스 담론에 있어 또 다른 이용자 중심의 의미는 권한 이전 이외에 서비스 공급구조를 이용자를 중심으로 재편하는데 있다. 즉 전통적인 공급자 중심 담론인 국가주의는 국가의 행정 구조에 의해서, 전문가주의에서는 전문가가 가지고 있는 지식과 기술의 범위에 의해서 공급 구조가 결정되는 속성을 가진다. 즉 이용자가 욕구에 의해서 공급구조가 이루어지기 보다는 공급자의 조건과 여건에 따라 공급구조가 이루어지는 것이다. 국가주의에서는 부서의 통합을 통해서 전문가주의에서는 사례관리를 통해서 이용자 중심으로의 구조 변화를 꾀하지만 이러한 개혁 역시 공급자의 조건에 의해 한계를 가지는 경우가 많다. 예를 들어 필요의 정도보다는 행정적 용이함에 의해 통합 대상이 정해진다는지, 분야별 전문가들의 입장과 문화의 차이에 의해서 사례관리의 협력이 제

약을 받는다는지 하는 것이다. 지역사회 보호 담론에서도 서비스가 전달되는 공간(지역사회, 가정)의 문제가 초점이기 때문에 공급구조의 문제가 잘 다루어지지 않는다.

급진주의에서는 구조적 변화를 지향하긴 하지만 그 범위가 상당히 거시적이어서 내용이 추상적인 한계를 가진다. 역량강화 담론에서는 구조적 변화를 꾀하긴 하지만 그 범위가 제한적인 한계를 여전히 지니고 있다. 참여민주주의 역량강화에서는 이용자를 공급과정에 참여시킴으로써 공급과정에서의 역관계의 변화를 추구하지만 많은 경우 그 목소리를 반영하는 주체는 공급자이기 때문에 공급구조의 재편에는 한계가 있다. 그러한 의미에서 소비자주의 역량강화에서는 공급자간 경쟁구도를 만들으로써 공급구조 변화가 보다 구체적이지만 이용자를 중심으로 재편한 다기보다는 경쟁을 위해 공급자를 다양화하는데 더욱 강조점이 있으며 소비자의 선택권은 오히려 공급자에 의해 결정되는 제한이 있는 것이다.

이러한 의미에서 독립생활에서는 개개인의 이용자가 서비스의 내용과 형식을 스스로 구성할 수 있도록 통제권을 주는 것을 추구함으로써 공급구조 자체가 개개인 이용자를 중심으로 재편되는 것을 지향한다. 이에 비하면 돌봄의 윤리 담론의 논의는 공급구조 개편에 구체적인 지향은 없다. 하지만 돌봄을 중심으로 보다 포괄적인 제도의 재편을 주장하고 있으며 이를 전제로 개개인의 이용자가 보다 자유롭고 광범위한 선택권을 행사할 수 있는 환경을 제공할 수는 있을 것이다.

[그림 2-1] 사회서비스 담론 분석



이렇듯 사회서비스 담론들은 집합주의-개인주의, 그리고 공급자 중심-이용자 중심의 두 개의 축으로 구분해 볼 수 있고 이 틀을 중심으로 한 분석의 결과를 시각적으로 표현해 보면 [그림 2-1]과 같다. 이렇게 사회 서비스 담론들은 집합주의나 개인주의나에 따라 입장의 차이는 있지만 시대에 따라 점점 더 이용자 중심으로 발전해 왔다고 할 수 있다. 그렇지만 이전의 담론들이 새로운 담론으로 교체되어 왔다고보다는 각각의 담론들이 현재까지도 사회서비스 논의에 있어서 여전히 중요한 영향력들을 가지고 있다. 다시 말해 시대의 변화에 따라 주도적인 담론이 바뀌었을 뿐이고 새로운 담론들에 대해서 이전의 담론들은 여전히 함의를 가지고 있는 것이다. 예를 들어 독립생활 담론에서는 이용자가 직접적으로 선택권과 통제권을 행사해야 한다고 주장하지만 그에 따라 사회적 약자인 이용자에게 그만큼의 위험과 책임이 따라간다는 문제에 대해서는 뾰족한 답을 내놓고 있지는 못하다. 그러한 측면에서 국가주의와 전문가주의가 가지고 있는 공급자의 위험에 대한 책임은 무시하기 어려운 요소이다. 결국 이용자의 개별적인 욕구를 더욱 민감하게 반영하면서도 사회적 약자일 수밖에 없는 이용자를 보호할 수 있는 사회서비스의 접

근방법에 대한 담론은 여전히 끊임없는 과제를 안고 있는 것이다.

앞서 살펴보았던 영국에서의 사회서비스 담론이 점점 더 공급자 중심에서 이용자 중심으로 발전해 왔다면 가장 최근에 이용자 중심 담론에 기초하여 구체적으로 나타난 제도는 직접 지불제(Direct Payment)와 개인 예산제(Individual Budget)라고 할 수 있다. 신노동당 집권 직전에 1996년 지역사회 보호 (직접 지불제)법 (1996 Community Care (Direct Payment) Act)을 통해 도입되었던 직접 지불제는 신노동당 정부 들어 사회 서비스 정책에서 ‘독립’이 강조되면서 하나의 핵심 전략 중 하나로 강조되었다(DH, 1998, 2005, 2006). 개인 예산제 역시 그러한 맥락에서 더 발전적인 정책 모델로 제기(DH, 2005)되어 2005년부터 2007년까지 13개 지방정부에서 시범사업이 진행되었으며 그 후 최근까지 70개 지방정부로 확대되어 시범사업이 진행되고 있다(Care Quality Commission, 2010).

(1) 직접 지불제(Direct Payment)

직접 지불제가 제기된 배경에는 기본적으로 장애계의 독립생활 운동이 있었다. 독립생활 담론에서 살펴보았던 것처럼 이를 통해 장애인이 수동적인 사회서비스의 대상자가 아니라 직접 자신의 독립을 성취하기 위하여 서비스를 선택하고 통제하기 위한 권한이 주어져야 한다는 주장이 제기되었으며 이렇게 하기 위한 방법으로 이용자에게 직접 자신에게 필요한 서비스를 구매하고 필요한 사람을 고용할 수 있는 현금 급여 정책으로서 직접 지불제가 제기된 것이다. 이 정책 모델은 정책적 입장에서 비용효과적인 것으로 인식되었으며, 정치적으로도 장애운동에 호의적이었던 노동당은 물론, 소비자가 직접 구매한다는 점에서 시장적 모델의 요소를 지니고 있어 보수당에서도 어렵지 않게 지지를 획득할 수

있었다(Fernandez, Kendall, Davey, & Knapp, 2007).

이렇게 도입된 직접 지불제는 초기에 신체 장애인만을 대상으로 하였지만 그 대상이 점점 더 노인, 장애 아동 부모, 수발자 등에게로 지속적으로 확대되었으며 2003년부터는 같이 주거를 공유하지 않는 한 가족도 고용할 수 있도록 허용되기 시작하였고, 모든 사회서비스 대상자에게 직접 지불제를 선택할 수 있는 하나의 옵션으로 제공하는 것이 의무화 되었다(Rummery, 2006). 이러한 직접 지불제는 특히, 이용자에게 필요한 활동 보조인을 스스로 고용하고, 활용하고, 해고할 수 있는 고용 주로서의 지위를 부여한다는 점에서 진정한 역량강화로 이해되었다. 이전에는 지방정부 사회서비스 담당자가 지정하는 서비스와 가능하다고 하는 시간에 따라 도움을 받을 수 있었지만 스스로 고용주가 되면서 언제든지 자신이 원하는 시간에 원하는 형태의 도움을 마음대로 결정할 수 있으며 서비스가 마음에 들지 않을 경우 해고하고 다른 보조인을 고용할 수 있는 권한을 공급자가 아닌 이용자가 직접 가지게 된 것이다.

독립생활 지지자들은 이로서 기존의 전통적인 사회서비스 제도에서 공급자와 이용자간에 전문가와 클라이언트로서 위치 지워졌던 가부장적인 관계가 깨어지고 이용자가 자신의 삶의 주인으로서 통제권을 가질 수 있게 되었다고 주장한다. 그와 동시에 욕구에 대한 실사도 그전에는 어떤 것이 공급 가능한가가 중심 이었다면 이런 현금 급여 제도를 통해 비로소 개인에게 초점이 맞추어진 판단이 가능해 졌다는 것이다. 특히 제도적으로도 보건의료 등 사회서비스와 밀접한 연관을 가지고 있는 영역과의 통합적 접근이 이전의 사회서비스 제도에서는 조직적 장벽 때문에 어려웠다면 현금 급여 제도는 이를 극복할 수 있는 수단을 제공하고 있다고 평가되기도 한다(Glending, Halliwell, Jacobs, Rummery, & Tyrer, 2000).

실제로 직접 지불제에 대한 다양한 평가 연구들을 통해 이 현금 급여

여 제도가 이전의 전통적인 사회서비스보다 더 긍정적인 효과를 보여준다는 증거들이 나타나고 있다(Rummery, 2006). 이 제도의 이용자들이 스스로 서비스에 대한 통제권을 가지게 됨에 따라 스스로의 상황이나 욕구에 대해 보다 적극적으로 사고하고 해결방법을 모색하게 되며 그 결과 보건의료 등 그 전에는 가능하지 않았던 다양한 영역의 서비스를 서로 연결 시켜 보다 비용 효과적으로 지원을 활용하게 되었다는 것이다. 또한 서비스 이용자가 자신이 원하는 시간에 원하는 만큼 서비스를 자유롭게 활용할 수 있게 되면서 가정 내 수발자들의 어려움도 경감되었다는 결과도 제기 되었다.

(2) 개인 예산제(Individual Budget)

직접 지불제에 대한 이러한 긍정적인 평가들을 바탕으로 이용자의 통제권을 더욱 강화하고, 이를 위한 재원을 더욱 확대하기 위해 검토된 것이 개인 예산제이다(Holloway & Lymbery, 2007). 개인 예산제를 통해 그 대상자의 범위를 더욱 확대시키면서 기존 사회서비스 예산뿐만 아니라 더욱 다양한 재원을 통합한 것이다(DH, 2009). 이를 위해 중앙정부 단위에서는 사회서비스를 담당하는 보건부(Department of Health)와 고용연금부(Department for Work and Pension), 지역사회와 지방정부부(Department of Communities and Local Government)가 함께 협력하고 지방정부 단위에서는 기존 지방정부의 사회서비스 예산과 장애인 시설 보조금(Disability Facilities Grant, Integrated Community Equipment Services), 장애인 고용 프로그램(Access to Work) 등의 예산이 통합되었다. 다시 말해 다양한 프로그램 예산들을 이용자 개인 단위로 다시 통합하여 한 이용자가 쓸 수 있는 총액이 계산되고, 이용자는 자신의 필요에 따라 그 예산을 적절하게 활용할 수 있게 되는 것

이다. 다시 말해 이용자는 예산 범위 안에서 지방정부 서비스, 활동 보조인 고용, 교육 및 레저 서비스 이용 등 다양하게 조합하여 이용할 수 있는 것이다.

이러한 개인 예산제는 기본적인 원리를 직접 지불제와 공유하면서도 몇 가지 분명한 차이점을 나타낸다(Manthorpe, et al., 2009). 우선 개인 예산제 이용자는 실사를 받게 되면 이용자의 욕구가 필요한 서비스의 양이 아닌 금액 단위로 나타나는 특정 예산으로 표현된다. 또한 이용자는 반드시 현금 급여를 받는 것이 아니라 선택에 따라서 서비스를 받을 수도 있고, 보장구를 받을 수도 있고, 현금을 받을 수도 있고, 자신이 스스로 서비스를 구성할 수 있다. 그리고 재정적인 측면에 있어서도 사회서비스 예산뿐만 아니라 주거, 시설, 보장구, 고용 등 다양한 프로그램의 예산이 합산되기 때문에 더 많은 자원의 활용이 가능해 지는 것이다.

이러한 특징 때문에 현장에서도 개인 예산제가 직접 지불제 보다 이용자의 역량을 강화시키면서 더욱 많은 통제권을 부여하고 그에 따라 더 많은 유연성이 부여될 것이 기대되었다(Manthorpe & Stevens, 2010; Manthorpe, et al., 2009). 쓸 수 있는 총액이 투명하게 나타나 이용자는 보다 분명한 판단을 할 수가 있고 보다 다양한 자원을 유연하게 사용할 수가 있어 보다 소수 인종이나 놓여준 거주자 등 보다 특수한 욕구를 가진 사람들이 훨씬 유연하게 사용할 수 있다는 것이다. 더 나아가 이러한 유연성 때문에 서비스를 보다 창조적으로 이용할 수 있는 가능성이 주목 받았다.

특히 2005년에서 2007년까지 13개 지방정부에서 진행된 개인 예산제 시범사업에 대한 국가 평가연구(Glending, et al., 2008)에서는 그 성과가 더욱 분명하게 나타났다. 이용한 정신보건 서비스 이용자, 신체장애인, 학습 장애인 등 대부분의 이용자 집단에서 개인 예산제를 이

용한 경우 보다 삶의 질의 개선을 경험하거나 서비스의 질에 대해서 더욱 만족하고, 자기 삶에 대한 보다 높은 통제권을 경험하게 된다는 것이다. 그러면서도 물론 이용자 집단 마다 차이는 있지만 기존의 서비스 비용(평균 주당 300파운드, 약 54만원)과 개인 예산제의 비용(평균 주당 280파운드, 약 50만원) 사이에 유의미한 차이가 없어 개인 예산제가 더욱 비용효과적인 것으로 나타났다.

(3) 개인화 서비스의 쟁점

이처럼 이용자 개인에게 서비스에 대한 통제권을 넘김으로써 스스로 자신을 위한 서비스를 조직하고 운영할 수 있도록 하는 직접 지불제와 개인 예산제와 같은 개인화 서비스는 신노동당 정부에서 매우 긍정적으로 평가되고 그만큼 핵심적인 전략으로서 추진되었지만 그만큼 뜨거운 논쟁의 대상이 되었다. 그 중 가장 두드러진 비판은 결국 서비스에 대한 위험과 책임을 이용자에게 전가하는 측면이 존재한다는 것이다. 앞서 논의했던 독립생활 담론에서와 같은 맥락에서 스코필드(Scourfield, 2007)는 이와 같은 서비스의 개인화는 모든 시민들이 ‘기업가적 개인’이 될 것을 요구하는 신노동당의 이데올로기와 같은 맥락에 있으며 이는 곧 개인에게 혁신과 위험에 대한 책임을 전가하는 것을 의미한다고 주장한다.

운거슨(Ungerson, 1997)은 기존의 서비스가 유연하지 못하여 이용자의 욕구에 맞게 서비스를 제공하지 못하였지만 이것은 돌봄을 제공하는 사람들이 권력을 지니고 있었기 때문이 아니라 이용자의 욕구를 자유롭게 충족시켜줄 수 있을 만큼의 자원을 가지지 못했기 때문이라고 지적한다. 현금 급여 제도에서 이용자가 돌봄 제공자를 자유롭게 고용하고 해고할 수 있게 되었다고 하지만 이것은 결국 똑같이 권력이 없고 자원

이 부족한 사회서비스 이용자와 저임금 서비스 노동자간의 유쾌하지 못한 싸움일 뿐이라는 것이다.

이러한 점 때문에 이용자는 저임금과 스트레스를 피할 수 없는 돌봄 제공자들과의 관계에서 학대를 경험할 수 있는 위험이 줄어들지는 않지만 현금 급여 제도의 특징상 이용자가 직접 고용하고 이용하는 서비스에 대해서는 규제나 감독이 이루어지지 않기 때문에 이용자가 더욱 큰 위험에 노출될 가능성이 있다(Scourfield, 2005). 실제로 서비스 담당자들은 이러한 위험(risk)의 문제에 특히 우려하는 것으로 나타난다(Glending, et al., 2008). 가령 개별 이용자가 활동보조인을 모집하는 경우 지방정부에서 모집하는 것과 달리 범죄 기록과 같은 기본적인 검증이 이루어지지 않아 잘못된 사람이 모집된다고 하더라도 매우 개인적인 공간에서 이루어지는 돌봄에 대해 보호를 받을 수 없다는 것이다(Manthorpe, et al., 2009).

또한 서비스 관계자들은 자원의 오용 가능성에 대해서도 우려를 제기하고 있다(Manthorpe, et al., 2009). 즉 현금 급여제도에서는 사회적 약자인 이용자가 가족 등 타인에 의해서 이용될 위험 역시 상존하고 있다. 가령 비동거 가족을 고용했을 경우 제대로 돌봐주지 않으면서 급여만 받아가더라도 이를 감지해 내거나 규제할 방법이 별로 없는 것이 사실이다. 이러한 식으로 자원이 낭비된다면 지역주민의 복지를 책임져야 하는 지방정부로서는 이중적인 부담을 안게 되는 것이다.

이러한 점 때문에 선택권의 확대와 이에 따른 위험의 증대 사이의 균형 문제가 서비스 개인화에 있어 가장 주요한 쟁점으로 지적되고 있다(Manthorpe & Stevens, 2010). 이와 함께 개별적으로 서비스를 계약하기 때문에 지방정부가 계약할 때보다 유리한 위치에 설 수 없어 서비스의 질 저하의 문제 또한 우려된다(Wanless, 2006). 이 모든 것이 직접 지불제나 개인 예산제와 같은 개인화 서비스에서 이용자가 직접

감당해야 할 몫이 되는 것이다.

이렇게 이용자로 하여금 더 큰 위험과 책임을 감당하게 만든다는 점과 함께 서비스의 개인화에 있어 또한 자주 지적되는 문제점은 바로 행정 부담의 문제이다. 개인화 서비스를 통하여 이용자가 직접 활동보조인 등을 고용할 경우 고용주로서 세금 등 고용에 따른 행정 문제를 스스로 처리해야 하는 부담이 발생한다. 실제 직접 지불제 이용자들은 이러한 행정업무의 부담이 상당하다고 지적하고 있다(Leece & Leece, 2006). 게다가 직접 고용을 통해 이용자가 원하는 대로 서비스를 조직할 수 있게 되었다고 하지만 현실적으로 주말이나 늦은 저녁시간, 또는 짧은 시간 단위로 서비스를 받기 원할 경우 오히려 이를 하고자 하는 사람을 모집하기가 어려운 문제 역시 드러나고 있다(Spandler & Vick, 2006).

이러한 행정 부담 문제는 직접 지불제가 확산되지 못한 원인 중의 하나로 지적되고 있다. 물론 직접 지불제 시행 과정에서 신체 장애인을 대상으로 먼저 실시되긴 했지만 대상자 확대 이후에도 여전히 신체 장애인이 가장 제도를 많이 이용하는 집단이며 사회서비스에서 가장 규모가 큰 이용집단인 노인은 직접 지불제 이용자 중 가장 적은 집단 중 하나로 남아있다. 기존 사회서비스 이용자와 직접 지불제 이용자간 비교 연구에서도 직접 지불제 이용여부를 설명하는 가장 중요한 요소로 연령을 지적한다(Leece & Leece, 2006).

물론 다른 연구에서는 점차 이용자군이 확산되는 현상을 보고하기도 하고(Fernandez, et al., 2007), 직접 지불제를 소극적으로 고려하는 일선 사회복지사의 문제가 지적되기도 하지만(Ellis, 2007), 개인 예산제에 대한 평가 연구에서 이러한 문제는 보다 분명하게 드러난다(Glending, et al., 2008). 즉 다른 이용자 집단과 달리 노인 집단에서는 개인 예산제를 이용한 집단에서 오히려 낮은 심리적 복리

(psychological well-being)가 나타났으며 스스로 계획하고 서비스를 운영해야 한다는 부담이 그 주요한 원인으로 지적 되었다. 또한 비용 효과적 측면에서도 다른 집단과 달리 노인집단에서는 오히려 기존 서비스가 약간이긴 하지만 더 비용 효과적인 것으로 나타났다.

이 때문에 서비스 개인화에 있어 이용자의 자조기관(user-run organization)의 중요성이 강조되기도 한다. 서비스 개인화를 통해서 이용자들이 자신의 삶에 대한 통제권을 가지면서도 그에 따른 위험에 대해 보호를 받고 책임이나 부담에 대해 지원을 받기 위해서는 이용자 자조기관의 지원이 그 대안이 될 수 있다는 것이다. 러머리(Rummary, 2006)는 이러한 자조 기관이 욕구에 대한 실사, 활동보조인 모집과 훈련, 행정적 지원 등을 담당할 때 서비스 이용자뿐만 아니라 활동보조인들도 보호될 수 있으면서 이용자의 통제권은 더욱 강화될 수 있다고 주장한다. 실제로 직접 지불제와 개인예산제가 확산되면서 이용자를 대변하고, 서비스 계획과 운영을 지원하며, 서비스 과정을 감시하는 돌봄 중개인(care broker)이 부상하고 있다.

하지만 스코필드(Scourfield, 2010)는 이 역시 여전히 문제를 지니고 있다고 지적한다. 이러한 돌봄 중개인들이 사회복지사와 유사한 역할을 하면서도 공공 기관에서 서비스를 위한 실사와 통제(gate-keeping) 역할을 하기 때문에 독립적으로 이용자를 대변하고 지원하는 직군으로 부상하고 있다. 그런데 바로 그러한 특성 때문에 서비스 규제기관의 규제 대상이 되지 않는 것이다. 또한 전문가주의에 반하여 비전문가적 지위를 고수하기 때문에 전문가적 지위에 따른 자체적인 윤리강령에 의한 자체규율도 이루어지고 않고 있다. 다시 말해 이용자의 입장에서 지원하기 위해 독립성과 비전문성을 주장하지만 그와 동시에 그만큼 규제와 규율에서 벗어남으로 인해 여전히 위험과 책임에 대한 문제를 가지고 있는 것이다.

제2절 한국사회서비스 담론의 발전

지난 몇 년간 급속도로 이루어진 한국 사회서비스의 확대는 사회서비스 시장을 통한 공급 효율화와 사회서비스 일자리 창출이라는 두 가지 이정표를 따르고 있는 것으로 보인다. 2007년 바우처 방식으로 도입된 노인, 장애인, 아동 등에 대한 재가서비스와 2008년 노인장기요양보험 제도에 의한 노인요양시설과 방문요양서비스 확대는 한국 사회서비스 분야에 사회서비스 시장과 사회서비스 노동자를 형성하는 계기가 되었다. 이러한 지각변동 이후 한국의 사회서비스에 대한 조명은 시장기제의 작동과 효과에 대한 분석, 그리고 서비스 노동자의 질과 임금, 노동조건 등 새로운 쟁점을 가지고 이루어졌다.

그러나 한국 사회서비스 영역을 전체적으로 조망해볼 때 1970년대 이래 정부로부터 국고보조금을 받고 사회서비스를 생산하는 다수의 민간비영리기관들이 시장기제 규칙을 가지는 서비스와는 다른 원리와 규칙으로 다양한 사회서비스를 공급하고 있다. 기관운영비, 인건비 등을 정부로부터 보조받아 각종 생활시설과 이용시설을 운영해온 이들 민간비영리기관에 의해 생산되는 사회서비스의 대부분은 2005년 국고보조금사업 지방이양을 통해 반(半)지방사무라 할 수 있는 분권교부세 사업으로 수행되고 있다.

따라서 현재 한국 사회서비스 영역에는 중앙정부 주도로 새롭게 도입된 수요자 재정지원방식으로 공급되는 서비스와 전통적인 공급자 재정지원방식으로 생산되는, 지방정부로 이양된 서비스들이 공존하고 있다고 할 수 있다. 재정원천과 재정방식을 달리하는 두 유형의 사회서비스들은 일견 특별한 연관성을 갖지 않고 수행되는 것으로 보이기도 한다. 그러나 이들 사회서비스가 생산, 전달되는 현장에서는 두 가지 상이한 공급방식이 동일한 제공기관에 중첩되어 적용되고 있다. 사회서비스 바

우치사업 비중이 점점 커져가는 사회복지관과 장애인복지관, 그리고 방문요양사업에 참여하여 영리기관들과 이용자유치경쟁을 해야 하는 자활기관이 단일한 기관 운영질서 안에 기존 사회서비스 공급의 문법과 새로운 시장적 방식을 담아내느라 겪는 혼란이 하나의 사례가 될 수 있다.

1. 한국사회서비스의 역사

한국의 사회서비스 부문은 그 출발에서부터 지금까지 민간부문에 의한 생산과 전달을 일관되게 고수하고 있다. 그러나 정부에 의한 민간부문 활용이라는 동일한 맥락에서 정부가 선택하는 정책수단의 변화를 통해 공급방식의 다변화를 읽을 수 있다.

한국 사회서비스에서 정부의 역할은 전후 지원되던 외국원조가 중단되고 민간이 운영하는 사회복지시설에 대한 보조금을 지급하면서 시작되었다. 정부의 사회복지사업 민간기관에 대한 보조금 지급은 1970년에 수립된 사회복지사업 제13조⁹⁾에 법적 근거를 두고 있다. 당시 사회복지사업의 중심 활동은 시설보호서비스였다. 가족에 의한 보호가 수행될 수 없는 ‘무의탁 취약계층’에 대해 서비스를 제공하는 민간주체에게 정부는 ‘사회복지법인’의 자격을 부여하여 보조금을 지원하기 시작했다. 사회복지법인은 정부가 요구하는 일정한 요건을 갖춘 민간 사회복지사업주체에게 부여되었다. 사회복지사업과 보조금은 사회복지법인에게 배타적으로 허용되었다.

그러나 사회복지시설 설치 자격은 1983년 사회복지사업법 개정을 통해 사회복지법인만이 아니라 비영리법인으로 확대된다. 그리고 1997년에 개정된 사회복지사업법은 시설에 대한 허가제를 시설 신고제로 전환하고 보조금 지급도 법인과 비영리법인만이 아니라 “시설을 설치·운영

9) 사회복지사업법(1970) 제13조 (보조금등) ① 국가 또는 지방자치단체는 법인에 대하여 보조를 할 수 있다. ② 전 항의 규정에 의한 보조금 등은 그 목적 이외에 사용할 수 없다.

하는 자 중 대통령령이 정하는 자'에게로까지 확대하였다. 세계화를 표방하면서 정부 정책 전반에 걸쳐 규제완화를 추진하였던 김영삼 정부 시기의 일이다.

정부가 사회서비스공급자에게 재정을 지원하는 방식은 전통적으로 공급자에 대한 지원, 보조금 방식이었다. 사회복지사업을 하는 민간에 대한 정부의 보조금은 지방자치단체에 대한 중앙정부의 국고보조금사업이라는 형식을 취했다. 특정보조금 방식의 개별 사회복지사업에 대한 중앙정부의 재정은 대응자금을 편성하여 사업신청을 하는 지방정부를 통해 해당 분야로 확산된다. 지역에서는 서비스를 실제로 생산하고 전달하는 민간기관들이 역시 해당사업마다 상이한 기준과 방식으로 편성된 재정을 지원받아왔다. 보조금은 주로 기관규모별로 책정된 인력기준에 의거한 인건비를 포함하여 경상운영비를 지원하는 방식으로 이루어졌고 사회복지 국고보조사업이 증가함에 따라 사업별 보조금 지원방식도 추가되었다.

서비스 제공기관에 대한 보조금의 지원기준과 액수는 생활시설과 이용시설에 따라 다른 기준이 적용된다. 생활시설은 인건비와 시설이용인원 수에 따라 책정된 방식이 적용되고, 사회복지관은 인건비와 시설규모별로 책정된 보조금 액수가 적용된다. 정신보건센터, 지역아동센터 등 이용시설은 개소 당 정해진 운영비¹⁰⁾ 보조금이 지급되는 방식으로 시행되고 있다. 이렇게 사회복지시설마다 지원되는 보조금 액수는 물론이고 전체 운영예산에서 보조금이 차지하는 비중도 상이한 양상을 보인다. 게다가 2005년 사회복지분야 67개 국고보조금사업이 지방으로 이양된 이후 기관보조금방식의 사업은 대부분 분권교부세¹¹⁾ 사업으로 시행되고

10) 광역형 정신보건센터 개소당 국비지원 384,250,000원~384,400,000원 표준형 정신보건센터 개소당 국비지원액 76,250,000원~76,300,000원. 지역아동센터 개소당 월 320만원.

11) 2005년 분권교부세 대상사업이던 67개 사업은 2009년도 지방재정지원제도 개편시 정부 방침에 따라 유사중복사업, 자치단체의 예산 미 반영사업 등 통폐합 및 관계부처 지침에 의거 기 통합운영되는 사업을 정리하고 사업의 특성상 자치단체별 재정수요와는 무관하게

있는데 지방자치단체의 재량에 의해 동종 사회복지시설이라고 해도 수령하는 보조금 액수에서 지역별로 격차가 발생하고 있다.

1990년대 도입된 사회복지관 민간위탁사업은 한국 사회서비스에 일종의 계약방식이 도입된 것으로 간주된다(김순양, 2006). 경쟁입찰을 통한 공급자선정방식과 사업계획(서비스 제공계획)을 심사하여 지원을 확정한다는 점이 사회복지사업에 대한 정부보조금 방식과는 상이한 지점이라고 할 수 있다. 위탁시스템의 도입 배경은 1989년 주택 200만호 건설 계획에 따른 아파트 건축과 주택건설촉진법에 의해 저소득층 영구 임대아파트에 사회복지관 건립의 의무화에 있다. 이 규정에 의해 한국 토지주택공사와 지방자치단체 등에 의해 사회복지관이 다수 설립되었다. 사회복지법인이 자체적으로 건립하여 운영하던 이전의 사회복지관과 성격을 달리하여 공공부문에서 설립한 이들 사회복지관은 소수 직영되고 대부분 사회복지법인과 비영리법인에 의해 위탁 운영되었다.

1990년대 후반 이후 사회서비스가 확대되면서 정부는 사회복지관이 아닌 지역사회서비스 전달기관들을 설립하거나 지정하여 민간위탁을 실시하게 되었다. 가정봉사원과건강센터, 지역자활센터, 정신보건센터, 건강가정지원센터, 지역아동센터 등의 기관들이 기존의 사회복지관에서 제공하는 ‘종합적인 지역사회서비스’가 아니라 특정 대상에게 특정한 서비스 공급을 목적으로 운영되기 시작했다. 이러한 새로운 지역사회 서비스 공급기관들에 대해 정부는 기존의 생활시설이나 사회복지관에게 요구했던 포괄적인 역할이 아니라 구체적인 서비스 대상에 대해 정부가 지정하는 일정한 서비스를 공급할 것을 주문하였다. 예를 들어 노인재가서비스를 제공하는 가정봉사원과건강센터에 연간 1억2천만원의 보조금

인구수, 재정력 수준 등에 의해 산정되던 비경상적 수요의 일반수요를 폐지하는 등 분권교부세 대상사업을 구조조정하였다. 그 결과 2011년부터 전체 149개 사업이 90개로 축소되었으며 보건복지부 소관 67개 사업은 특정수요 6개 경상적 수요 46개, 총 52개 사업으로 조정되었다. 사회복지 분권교부세사업의 재정은 2011년 현재 1조 532억원이다(행정안전부, 2011).

을 지원하는 조건으로 80명의 노인에게 재가서비스를 제공할 것을 요구하는 방식이 그것이다. 건강가정지원센터나 정신보건센터의 경우도 제공하는 서비스의 내용과 대상이 초기의 사회복지관 등에 비해 특정되었고 구체화되었다.

그러나 이들 한국의 ‘민간위탁사업’을 서비스구매계약(purchase of service contracting)¹²⁾으로 해석하는 것에 대해서는 의문의 여지가 적지 않다. 최재성(2005)은 계약의 중요한 요소인 가격협상이 민간위탁과 정에서 수행되지 않기에 ‘계약’과 차이를 가진다고 지적한다. 무엇보다 민간위탁사업에서 경쟁입찰로 선정된 기관이 그러한 방식을 거치지 않은 동종 서비스기관과 같은 기준에 의해 정해진 보조금을 받는다는 사실은 민간위탁을 서비스구매계약으로 간주하기 어렵게 만든다. 정부는 기관에 대한 인건비와 운영비를 지원하는 방식으로 보조금 지급 기준을 마련해놓고 있으며 이 지급방식은 생활시설의 경우 인건비와 입소자 1인당 비용, 이용시설의 경우 건물 규모당 정해진 보조금 혹은 개소당 정해진 운영예산을 지급하고 있다. 이렇게 이미 법적으로 규정된 서비스 공급에 대한 사항과 보조금의 액수 등이 모든 기관에 일률적으로 적용된다는 점이 경쟁입찰을 거쳐 계약을 체결하는 민간위탁을 보조금사업에 가깝다고 해석하게 만든다. 계약을 통해 서비스의 내용과 단가, 공급량에 대한 정부와 민간기관의 협상, 책임과 의무가 결정되는 서비스 구매계약방식과 한국의 민간위탁사업에서 이루어지는 입찰을 통한 운영 계약과는 차이가 있다고 하겠다.

나아가 민간위탁에 대한 연구들은 한국에서 시행되고 있는 민간위탁의 상당부분이 비경쟁수의계약방식으로 체결되고 있다는 것을 보여주고

12) 민간으로부터 재화와 서비스를 구매하는 계약(contracting)은 최종적인 이용자가 누구인 가라는 기준으로 정부에 의해 소비되는 것이 아니라 제3자에게 재화나 서비스를 전달하기 위해 구매하는 경우, 서비스구매계약이라 한다. 다시 말해 서비스구매계약은 정부기관이 재정적 대가를 지불하고 이용자에 대한 서비스 전달을 민간조직에게 요청하는 협정(agreement)이라고 정의할 수 있다(DeHoog and Salamon, 2002).

있다(정윤길, 2000; 김순양, 2004; 노시평, 2007). 민간위탁이 도입된 출발에서부터 사회복지분야의 민간위탁은 정부사업을 민간공급으로 바꾸면서 인력 및 비용을 절감하는 일반적인 위탁과는 거리가 있다고 할 수 있다. 1970년대 이전까지는 제한적으로 이루어지던 민간위탁이 급격하게 증가하게 된 계기는 1990년대 말로 1998년부터 2001년까지 추진된 지방자치단체 구조조정으로 행정자치부는 각 지방자치단체에 민간위탁계획을 수립하게 하고 매년 민간위탁 실적을 조사하였다(추병주 정운수, 2009). 그러나 실제 민간위탁 현황 자료와 민간위탁 담당 공무원에 대한 설문조사를 토대로 한 연구에 의하면 전체 1,086개 사업 가운데 90% 이상이 위탁 목적이 전문성 및 서비스 확대에 있었는데 특히 외부의 전문성을 활용하고자 하는 목적이 583건(53.7%)으로 가장 중요한 사업목적으로 나타나고 있다(강인성, 2008). 따라서 한국의 사회서비스 분야에서 민간위탁은 정부가 사회서비스를 확대하는데 이용해온 민간자원 동원전략의 일환으로 법적 규정에 의한 보조금 지원방식에 명목적 입찰과 계약절차를 공식화한 것으로 볼 수 있겠다¹³⁾.

공급자에 대한 재정지원과는 다르게 서비스를 받는 이용자에게 정부가 직접 재정을 지원하는 서비스 공급방식은 2007년부터 시작된 사회서비스 바우처사업을 통해 최초로 도입되었다. 바우처사업은 기관에 운영비 등 별도의 보조금을 지원하지 않는다. 대신 정부는 이용자에게 서비스를 구매할 수 있는 재정을 지원하고 이용자가 제공기관을 선택하여 서비스를 구매하는 방식으로 서비스 공급이 이루어진다. 이러한 특징은 정부에 의해 서비스의 시간당 단가가 정해지고, 이를 기준으로 바우처의 가격 곧 서비스 비용이 산정되는 등의 서비스 표준화 작업이 수행되도록 하였다. 게다가 공급자지원방식에서 민간서비스공급기관들이 서비

13) 최근에 자활시험사업으로 추진되는 ‘희망리본프로젝트’의 보조금 지급방식이 단위서비스 계약방식의 특성과 인센티브계약방식의 특성을 갖춘 서비스구매계약 방식에 가장 가까운 사례라고 할 수 있다.

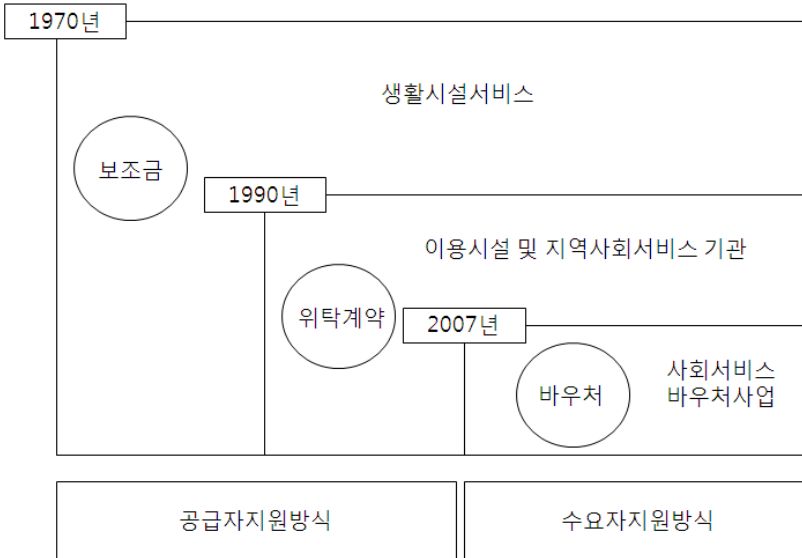
스 이용자의 적격성을 판정하고 서비스 이용대상을 결정하던 방식과 달리 바우처사업에서는 지방정부 공무원이 직접 바우처 서비스 이용자의 적격성을 심사하고 이를 위해 공공부문에 의해 서비스 욕구 판정기준을 제도화하였다. 또 정부는 바우처사업을 관리하고 지원하는 기관으로 한국사회서비스관리원¹⁴⁾을 설립하였다.

이상에서 설명한 한국 사회서비스 공급과정에서 여러 정책수단들이 선택되고 이에 의해 상이한 공급방식이 도입된 과정을 정리하면 그림 2-2와 같다. 전통적인 사회복지시설에 대해 보조금방식의 재정지원이 이루어지다가 1990년대 이후 지역사회의 사회서비스가 다양하게 확대되면서 민간위탁 등 계약방식이 도입되었으며 수요자지원방식으로 도입된 2007년 사회서비스 바우처사업은 새로운 사회서비스 공급 질서를 창출하면서 기존 서비스의 재편에 활용되고 있다고 하겠다.

다음으로는 한국의 사회서비스공급체계를 구성하는 공급자지원방식과 수요자지원방식의 논리, 즉 공급방식의 유인구조가 실제 한국의 보조금 사업과 바우처 사업에서 어떻게 실현되고 있는지 고찰하여 보겠다. 실제 한국사회서비스공급에서 공급방식에 따라 상이한 유인구조가 작동되고 있는지, 그리고 정부는 선택한 정책수단별로 다른 역할을 구사하고 있는지 분석해보기로 하겠다.

14) 한국사회서비스관리원은 2011년 5월 2일 한국보건복지정보개발원으로 통합되었다.

[그림 2-2] 한국 사회서비스공급체계의 구성



2. 한국의 사회서비스 공급방식과 정부의 대응

(1) 보조금 방식의 사회서비스 공급

보조금 방식의 사회서비스 공급이 가지는 유인은 정부가 적합한 제공기관을 선정하여 정부의 공급책임을 위임하고 선정된 제공기관은 정부가 서비스를 직접 공급하는 것보다 효과적이고 효율적으로 서비스를 공급한다는 논리이다. 한국의 사회서비스 공급은 정부가 민간비영리기관에 포괄적인 운영비를 지급하고 사회서비스공급의 일선 책임을 부여해온 이 보조금방식을 주된 정책수단으로 삼아 이루어져왔다. 한국 정부는 사회서비스를 확대하는 과정에서 직접적인 서비스 생산 및 전달업무와는 거리를 두었고, 이 역할을 담당할 민간주체를 확대하는 방식을 선택해왔다.

사회복지법인이 정부로부터 사회서비스를 공급하는 민간주체로서의

지위를 부여받은 최초의 사회복지 민간주체라고 할 수 있다. 정부는 1970년 사회복지사업법을 통해 사회복지사업을 할 수 있는 민간주체의 요건을 제시하고 이들에 대해 배타적인 지위와 역할을 부여하고 정부 보조금을 지급하는 시스템을 구축하였다. 이 조치는 일정한 자격조건을 충족으로써 민간 사회복지사업의 질을 유지하고 민간주체에 대한 정부의 통제력을 확보하기 위한 조치였다고 할 수 있다. 따라서 사회복지법인은 국가가 수행해야 하는 복지조치를 위탁하기 위해 만들어진 사회복지 민간주체라고 해석된다(이혜경, 1998). 보건복지부 장관이나 지방자치단체장이 사회복지법인 장에게 조치 위탁을 하면 정당한 사유 없이 이를 거부할 수 없다는 것이 법적으로 명시되었고 이러한 관계의 시작은 정부의 사회복지사업을 일선에서 대행하는 민간주체로서 민간비영리 사회복지법인의 성격을 형성하는 첫 출발이 된다. 한국의 사회복지서비스 공급에서 가장 큰 비중을 차지해온 민간비영리 사회복지법인이 내재하고 있는 이러한 종속적인 성격은 보조금방식의 사회복지서비스공급에서 정부와 민간이 고유한 역할을 기반으로 형성하는 유인효과를 발휘하는데 걸림돌이 된다고 할 수 있다.

한국의 사회복지 부문에서 민간비영리의 성장을 사회복지법인의 확대를 통해 살펴보았을 때 그 성장 동력이 정부의 사회복지사업 보조금 확대에 있다고 해석할 수 있다. 정부의 사회복지서비스 사업과 재정이 확대되면서 사회복지법인의 규모와 수는 초기와는 비교할 수 없을 만큼 크게 성장했다. 특히 사회복지부문에서 사회복지관 건립이 본격화되면서 지역 사회복지서비스 사업이 확대되기 시작한 1990년대에 설립된 사회복지법인이 1980년대에 설립된 사회복지법인의 3배에 달하는 339개인 점, 또 사회복지서비스의 급격한 제도화와 양적 성장이 이루어진 2000년부터 10년간 설립된 사회복지법인의 수는 그 이전 50년 동안 설립된 총 사회복지법인의 수를 능가하는 817개라는 점이 이를 증명한다.

〈표 2-1〉 시기별 사회복지법인 설립 통계

(단위: 개소)

시기	1950 이전	1951 -1960	1961 -1970	1971 -1980	1981 -1990	1991 -2000	2001 -2010	합 계
법인 수	26	253	92	63	128	339	817	1,718

주: 2010년 12월 기준

이들 사회복지법인은 취약계층 특히 공공부조 수급자들에게 전통적인 사회복지서비스를 제공하던 생활시설과 역시 저소득층 이용자를 주요 대상으로 사회서비스를 제공해온 지역사회복지관 등 이용시설을 운영하며 사회서비스전달의 중심축이 되었다.

공급자보조금 방식 사회서비스공급의 유인구조는 민간 자원을 활용하여 정부의 재정을 절감할 수 있다는 점뿐만이 아니라 주로 비영리조직인 민간자원이 가지는 헌신성, 전문성으로 인해 자발적으로 서비스 질을 높인다는 점에 있다. 그렇다면 한국에서 실제 사회서비스를 공급하는 기관들이 자체 재원을 어느 정도 투입하고 있는지 그리고 비영리조직의 이상화된 특성을 어느 정도 구현하고 있는지 살펴볼 필요가 있다.

먼저 각 분야의 사회서비스공급기관들의 재원구조를 통해 정부 보조금의 비중과 민간자원의 투입비율을 확인해볼 수 있다. <표 2-2>는 2009년 사회서비스사업을 하는 민간조직 4,150개를 대상으로 조사한 강혜규 외(2009)의 연구를 통해 밝혀진 사회서비스를 제공하는 민간기관 중 생활시설의 재정구조를 보여준다. 노인 부문을 제외한¹⁵⁾ 생활시설에서 정부보조금이 차지하는 비중이 적게는 전체 재정의 73%에서 많게는 84%를 넘는 것으로 나와 77%-86% 사이를 보여주었던 2003년 통계(김미숙 외, 2003)와 크게 다르지 않았다. 민간자원이라 할 수 있

15) 노인부문은 장기요양보험제도의 도입으로 기관재정에서 보조금보다는 사업수입의 재정비중이 압도적으로 높아졌다. 장기요양보험제도 도입 이전인 2003년의 통계를 보면 노인 생활시설에서 정부보조금이 차지하는 비중은 77.5%에 달한다(김미숙 외, 2003).

는 후원금이나 시설부담금은 전체 운영비의 10% 안팎을 차지하여 민간 자원 활용은 사실상 제한적이라는 것을 확인할 수 있다.

〈표 2-2〉 생활시설 유형별 수입 항목별 비율

(단위: %)

	전체 (N=569)	아동 (N=110)	청소년 (N=20)	노인 (N=213)	가족 (N=73)	장애인 (N=83)	정신보건 (N=70)
정부보조금	55.7	74.5	81.3	20.0	73.3	76.3	84.4
사업수입	28.8	2.6	0.7	68.7	1.2	10.8	6.5
후원금	6.9	9.9	8.9	4.7	11.1	6.1	5.1
시설부담금	5.3	10.1	8.3	3.0	9.8	3.4	1.9

자료: 강혜규 외, 2009

이용시설의 경우 사회복지관은 재정의 53%를 정부보조금으로, 18%를 사업수입이나 이용료수입으로, 그리고 6%를 법인전입금으로 충당하고 있다(사회복지관협회, 2007). 장애인복지관이나 노인복지관은 종합사회복지관보다 보조금의 비중이 더 큰 편으로 2002년 기준으로 노인복지관은 69.3%를, 2004년 기준으로 장애인복지관은 77.9%를 각각 보조금을 통해 충당하고 있다(변용찬 외, 2005). 복지관 유형별로 보조금의 차이, 또 같은 사회복지법인이나 비영리법인이 운영하는 것인데 생활시설과 현격하게 차이가 나는 보조금 비중은 이용시설에서 늘 정부지원의 불충분성 비판을 일으키는 지점이다(정무성, 2010).

민간비영리조직으로서 사회복지법인은 스스로의 정체성과 특성을 어떻게 인식하고 있을까? 제3섹터에 대한 한 연구는 사회복지법인이 스스로의 정체성에 대해 갖고 있는 인식도 독립적이고 자율적인 민간비영리주체와 거리가 있다는 것을 확인하게 한다(김혜원 외, 2009). 제3섹터 조직들을 대상으로 한 설문조사에 의하면 사단법인이나 재단법인 등에 비해 사회복지법인이 정부보조금이 조직의 사명에 영향을 미칠 것이라

는 이슈에 대해 가장 낮은 민감도를 보였다. 보조금은 사회복지법인이 당연히 정부로부터 지급받아 사업을 해야 하는 재정원천인 것으로 정부 사업을 대행하는 반관(半官) 기관으로서의 역할 인식을 엿보게 한다. 뿐만 아니라 유사서비스를 제공하는 영리조직보다 서비스의 품질이 좋다는 대답에도 상대적으로 가장 낮은 응답(45.4%)을 보였고 고객에게 봉사하는 새로운 방법을 추구하는 혁신성을 묻는 질문에도 70%가 넘는 응답을 보인 다른 주체들에 비해 57.2%만이 그렇다고 답했다. 비영리 조직이 벌이는 프로그램은 혁신적이고 실험적이라는 면에서 조직은 선구자적(vanguard) 특성을 가진다고 한다(Kramer, 1987). 그러나 위 조사결과는 한국의 사회복지법인에게서 선구자적 특성으로서 비영리적 정체성을 발견하기 어렵다는 점을 보여준다.

크레이머(1994)는 정부보조금에 전적으로 의존하는 조직은 비영리조직이라기보다 유사정부조직(quasi-nongovernmental organizations) 준 정부조직(para-governmental organizations)이라고 규정하였다. 한국의 사회서비스 공급에 참여하고 있는 사회복지법인 가운데 특히 생활시설을 운영하고 있는 경우, 기관운영은 정부보조금에 절대적으로 의존하고 있고, 서비스와 관련된 규정과 지침 역시 정부의 통제를 따르고 있으며 기관의 재량적인 부분은 제한적이다. 이러한 비영리기관의 경우 정부로부터 독립된 비영리조직으로서의 정체성을 갖기보다는 정부 역할을 대신하고 있다는 유사 공공기관으로서의 역할 정체성을 갖게 된다는 해석이 가능하다. 그렇다면 한국의 사회서비스 공급에서 비영리민간부문에 대한 접근방식도 정부와 비영리조직의 관계라는 틀로 접근하는 것 외에 정부와 유사정부조직과의 관계라는 틀에 의한 분석과 접근이 고려되어야 할 필요가 있다.

(2) 공급자 중심 방식의 한계와 개선방안

사회복지관을 비롯한 비영리 사회복지서비스 제공기관들은 지난 수십년간 정부를 대신하여 지역사회서비스를 개발하고 생산하고 전달해왔다. 정부는 가족복지사업, 지역사회보호사업, 지역사회조직사업, 교육문화사업, 자활사업이라는 포괄적인 사업범주만 정해주고 보조금을 통해 사회복지사의 인건비와 운영비 일부를 제공하였다. 기관들은 민간자원을 동원하고 지역사회의 복지욕구를 발굴하며, 사각지대에 서비스를 제공하는 등의 다양한 활동을 전개해왔다. 사회복지서비스를 공급하는 데 부족한 자원은 사회복지공동모금회와 민간재단 등을 통한 민간기금과 지역사회 민간기부, 그리고 자원봉사인력을 통해 해결해왔다. 2008년 보건복지부 자원봉사자 통계에 의하면 전국 복지관에서 활동한 자원봉사자의 수가 15만9천5백37명, 장애인시설에 22만1천9백78명, 노인시설에 24만8천3백54명으로 민간비영리 사회복지서비스제공기관 노동력의 적지 않은 부분을 차지하고 있다(양난주, 2010).

보조금방식은 정부가 새로운 사회복지서비스를 확대하는 데 유용한 방식으로 작용해왔다. 정부가 새로운 국고보조금사업의 명목을 추가하고 사업신청을 받으면 지역사회의 비영리사회복지기관들은 정부보조금을 신청하면서 신규공급자로 진입하거나 사업규모를 확장하였다. 정부가 직접 시설과 기관을 설립하는 경우도 사정은 크게 다르지 않다. 보건복지의료 분야의 정부 민간위탁사업은 1천1백33건으로 비영리법인이 전체의 78.1%를 수탁하여 수행하고 있으며, 지방자치단체 공무원들이 민간위탁의 목적을 외부 전문성의 활용이라고 답한 연구(강인성, 2008)를 보면 사회복지서비스 공급의 대부분이 민간비영리부문에 기대어 수행되어 왔음을 확인할 수 있다.

그 결과 한국에서 사회복지서비스가 확대될수록 정부 보조금을 지원받고

사회서비스를 제공하는 민간제공기관의 종류와 수가 증가하였다. <표 2-3>은 현재 사회서비스를 생산하고 공급하는 민간 사회서비스제공기관이 사회서비스 분야별로 어느 정도 활동하고 있는지를 보여준다. 6만여 개소가 넘는 노인여가시설에는 사회서비스를 공급한다기보다 이용공간의 성격을 강하게 갖고 있는 경로당이 대규모로 포함되어 있고, 약 4천 개소 가까이 되는 노인의료복지시설과 약 2천5백 개소에 이르는 재가노인복지시설은 2008년 노인장기요양서비스의 실시 이후 급속히 늘어난 숫자들이다.

특히 가장 근래에 보조금사업을 통해 확대된 지역아동센터의 사례는 공급자에 대한 보조금방식의 문제점을 고찰하는 데 시사하는 바가 크다. 2004년 저소득층 아동에 대한 지원사업을 하던 지역공부방이 보건복지부에 의해 지역아동센터로 법제화되었다. 2005년 당시 1,700여개소에서 3,585개소로 증가하는데 불과 5년의 시간이 걸렸다. 급식비를 별도로 지원하고 1개소당 지원되는 월 320만원은 시설장과 생활복지사의 인건비를 포함한 지역아동센터 운영비에 많이 미치지 못하는 터라 지역아동센터의 운영과 서비스 질에 대해서 논란이 계속되고 있다.

〈표 2-3〉 한국 사회서비스공급기관 현황

노인복지시설					
노인주거복지시설		노인의료복지시설		노인여가복지시설	
397 (양로시설 300)		3852 (노인요양시설 2,429)		62,469 (노인복지관 259)	
				재가노인복지시설	
				2,496 (방문요양기관 1,118)	
장애인복지시설				아동복지시설	
장애인 생활시설	장애인직업 재활시설	장애인지역사회재활시설		아동양육시설	지역아동센터
		장애인 복지관	그 외 서비스기관		
397	386	185	1,406	280	3,585

주: 노인복지시설 2010년 기준, 장애인복지시설 2009년 12월 기준, 아동양육시설 2010년 12월 기준, 지역아동센터 2010년 6월 기준

보조금방식의 사회서비스공급은 정부가 서비스의 수요를 미리 측정하고 정확한 공급을 계획하기 어렵다는 특징을 가진다. 이용자가 주저를 곁히는 생활시설을 제외하고 지역사회 이용시설에 대한 보조금은 서비스의 대상과 구체적인 내용, 질 관리에 대한 상당부분은 서비스 제공기관의 재량적 영역¹⁶⁾으로 보장한다. 일선 제공기관이 재량적으로 사회서비스를 공급하는 방식은 사회서비스에 대한 권리가 낮은 수준에서 보장되고 사회서비스의 제도적 발달이 지체되어 욕구별로 사회서비스 공급이 체계화되어 있지 않은 단계에서 주로 선택된다. 이러한 사회서비스 발달의 초기 단계에서는 정부가 지역사회서비스 수요를 파악하기 어렵고 지역 상황에 맞게 제공기관이 탄력적으로 서비스 수요를 개발하는 동시에 공급하는 역할을 수행하게 된다. 또한 정부의 한정된 재정은 비영리민간부문의 자발성과 민간자원과 결합하여 효율적으로 쓰이게 된다. 그러나 개별 사회구성원의 사회서비스 권리가 발달하고 공적 보장제도가 수립되면 제공기관에 의한 재량적인 서비스 공급과 임의적인 민간재원에 의존하는 방식은 서비스 이용자의 권리성과 충돌을 일으키게 된다. 또한 사회서비스의 종류가 증가하고 공급이 양적으로 확대되면서 제공기관 보조금방식의 사회서비스 공급은 다음과 같은 지점에서 비효율을 초래할 가능성이 높다.

첫째, 서비스 공급기관들 간의 역할과 서비스 조정이 이루어지지 않아 서비스 공급 비효율이 초래될 수 있다. 지역사회에서 동종 복지서비스가 여러 기관에 의해 제공되는 것은 문제가 된다고 할 수 없다. 그러나 서비스 공급이 제공기관 주도로 이루어질 경우, 기관간 조정과 연계

16) 정부보조금이 가진 경직성이 민간비영리의 재량권을 축소한다는 해석(김영중, 2002)도 있다. 하지만, 민간비영리에 대한 정부의 통제는 보조금의 사용, 회계 감사 부분에 국한되어 이루어진 게 아닌가 하는 생각이다. 실제 서비스의 공급에 대해서 정부는 상당기간 전혀 통제하지 않았고(혹은 못했고) 민간비영리기관의 서비스 공급에서의 재량권이 보장되었다고 볼 수 있다. 서비스를 제공받을 대상에 대한 선정 역시 민간비영리기관에 의해 이루어져왔다는 것은 상당한 재량권이 허용되었다는 근거가 될 수 있다.

의 부재는 특정 서비스 수혜자에게는 서비스 중복이 또 다른 이용자에게는 서비스의 사각지대를 결과할 위험이 있다. 둘째, 서비스 제공기관에 충분한 보조금을 주지 않고 민간자원의 투입을 가정하는 운영비 보조방식의 특성은 안정적인 사회서비스의 공급을 저해한다. 불충분한 자원은 민간 사회서비스제공기관으로 하여금 낮은 질의 사회서비스를 공급할 위험을 갖게 한다. 셋째, 제공기관에게 일임하는 방식의 서비스 공급으로 일관하게 되면 정부의 사회서비스수급 통제와 조절에서의 책무성은 취약해진다. 서비스 제공기관에 의해 서비스 이용자가 결정되고 서비스가 공급되는 방식에서 전국적인 서비스 수요와 공급에 대한 통제를 해야 하는 정부의 역할은 기관보조금의 크기라는 대리지표에 의존할 수밖에 없게 된다. 그리고 이는 서비스 이용자의 권리와 욕구 중심으로 사회서비스가 계획되고 공급되는 방식으로의 정책 발전에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 네 번째, 서비스 제공기관에게 서비스 집행에서의 재량이 보장되는 한 사회서비스제공에서의 전국적 형평성 유지라는 원칙은 지켜지기 어렵게 된다. 서비스 기관의 분포와 역량, 서비스의 질이 지역적 차이를 가지는 현실에서 이용자의 서비스 권리를 동등하게 보장할 수 없게 된다.

한스만(1987)은 비영리조직이 가지는 이윤분배제한 특성은 서비스 정보가 부족한 이용자를 영리조직이 이익을 극대화하기 위해 속이거나 이용하는 것처럼 대할 위험을 감소시키기 때문에 사회서비스 공급의 책임자로 만든다고 한다. 하지만 정부가 재정을 지원하고 비영리조직이 서비스 제공을 담당하는 역할분담방식이 전개되면서 비영리조직의 정부재정에 대한 의존성이 심화되고 정부재정지원에 부착된 정부규제도 강화됨에 따라 본래 비영리조직이 가진 색채를 잃고 유사정부조직으로 전환되었다는 지적도 있다(Kramer, 1994). 뿐만 아니라 서비스 판매를 통한 이용료 수입에 대한 추구는 조직의 상업화 경향도 부추기게 되어 비

영리조직이 고유성으로부터 더욱 멀어지게 되었다는 것이다(Ascoli and Ranci, 2002).

보조금 방식의 공급유인은 전문적인 민간비영리조직의 자발성과 혁신성에 있다. 따라서 새롭게 발생하는 사회서비스욕구에 대한 대응 또 법적 규제 등으로 인해 정부의 직접 제공이 원활하지 않는 대상(예를 들면 이주노동자에 대한 서비스 중에서 체류의 합법성 등에 문제가 있는 경우)에 대한 사회서비스공급에서 민간비영리조직에 대한 보조금 제공과 공급 대행은 정부의 직접 제공보다 더 효과적인 서비스 공급 결과를 가질 수 있다. 사회서비스제도가 미발달된 시기, 사회복지관 등 비영리민간이 취약계층에게 지역사회서비스라는 이름으로 수행한 종합적인 사회복지사업은 정부의 역량이 미치지 못할 때 정부를 대신하여 수행한 공공사회서비스였다고 할 수 있다. 최근 종합사회복지관을 비롯하여 노인복지관, 장애인복지관에 대한 기능조정 논의는 민간기관에 종합적으로 사회서비스공급을 위임하는 방식이 사회서비스의 확대와 제도화과정에서 점차 낡은 틀이 되어가고 있음을 증명하는 것으로 해석할 수 있다.

따라서 민간기관에 대한 인건비를 주로 하는 운영비를 지급하고 서비스 공급을 일임하는 방식만으로는 정부의 사회서비스 공급의 책임을 다할 수 없음이 명백하다. 정부는 서비스 이용자의 서비스 권리를 보장하는 주체가 되어야 하며 서비스를 직접 공급하는 기관에 대해서 서비스 비용에 대한 공적 책임을 다해야 한다. 보조금방식처럼 지역사회 비영리기관 운영비지급이 곧 사회서비스 공급에 대한 정부의 책임을 갈음하는 것이 될 수는 없다. 그러기 위해서는 이용자들의 서비스 권리를 실현하는 기초로서 정부가 서비스 신청을 받는 창구 역할을 해야 하고, 서비스 욕구 판정기준과 욕구별 서비스 공급의 양, 서비스 비용 등에 대한 정부 규정이 적절하게 수립되어야 한다. 서비스의 직접적인 공급을 정부가 아닌 민간기관이 수행한다고 하더라도 이러한 기준에 맞게

서비스 공급을 대행하는 비용 전액이 정부로부터 민간기관으로 이전되어야 한다. 이러한 맥락에서 정부와 제공기관의 관계를 수평적인 역할 분담 관계로 재정립하고, 정부의 재정적 책임과 기관의 서비스 공급 책임을 높이는 방법 중의 하나로 서비스 구매계약의 도입을 고려할 필요가 있다. 물론, 서비스 공급에 대한 계약방식의 도입은 그동안 한국 사회서비스 전달기관으로 형성되어온 수많은 비영리민간기관에 대한 정부 정책이 일관된 원칙과 기준을 가지고 형평성 있게 시행되는 과정과 병행되어야 하겠다.

(3) 바우처를 이용한 사회서비스 공급

2007년 5월 노인돌보미바우처, 장애인활동보조바우처로 시작된 사회서비스 전자바우처사업은 2011년 현재 9개 사업¹⁷⁾으로 확대되어 수행되고 있다. 2007년 1,330억원이었던 예산은 2010년 4,075억원으로 증가하였고 제공인력은 2007년 3만3천명에서 2010년 12만여 명으로, 수혜자는 2007년 4만7천명에서 2011년 67만 명이 넘을 정도로 확대되었다. 정부가 사회서비스분야에서 최초로 도입된 이용자 재정지원방식인 사회서비스 바우처사업은 중앙정부의 국고보조금과 지방정부의 대응보조금, 그리고 이용자의 이용료 재정으로 운영된다.

사회서비스 바우처사업은 지역에서 활동하던 비영리민간기관을 지원하여 사회서비스 공급을 확대하던 방식이 아니라 정부가 직접 개인들에게 서비스 신청을 받고 서비스 자격을 부여하고 비용을 지원하는 방식으로 사회서비스 공급을 확대했다는 특징을 가진다. 사회서비스 바우처사업은 사회서비스를 제공받는 대상은 물론 제공되는 사회서비스의 종

17) 9개 사회서비스 전자바우처: 노인돌봄종합서비스, 장애인활동보조, 산모신생아도우미, 가사간병도우미, 지역사회서비스투자사업, 출산전진료비지원, 장애아동재활치료, i 사랑보육서비스, 아이돌보미.

류 역시 확대했다.

〈표 2-4〉 사회서비스바우처사업 이용현황

(단위: 백만원, 명)

사업명	2009년			2010년		
	인원	정부보조	본인 부담	인원	정부보조	본인 부담
계	1,263,599	532,593	14,077	1,300,760	669,759	20,865
노인돌봄종합	15,223	27,198	3,555	34,490	76,799	4,699
장애인활동보조	31,636	181,524	6,900	32,691	201,676	11,213
지역사회투자	485,221	94,254	-	463,650	145,741	-
산모신생아도우미	53,401	30,976	3,622	67,420	38,810	4,953
가사간병방문	33,281	65,888	-	27,957	32,596	-
장애아동재활치료	18,005	29,837	-	31,661	54,804	-
언어발달지원사업	-	-	-	196	119	-
임신출산진료비	626,832	102,916	-	642,699	119,214	-

주: 지역사회서비스투자, 가사간병방문, 장애아동재활치료사업은 본인부담금을 제공기관에 직접 납부
 자료: 한국사회서비스관리원 홈페이지

먼저 사회서비스 대상 차원에서는 기존 사회서비스 수급기준이 기초 생활수급자나 차상위로 제한되었던 데 반해 노인재가서비스의 경우 노인장기요양 등급과 판정을 받았을 경우 소득기준이 전국가구평균 150% 이하로 서비스 이용대상이 사실상 중산층 노인에게까지 넓어졌고, 장애인활동보조서비스의 경우 소득기준 없이 장애등급만으로 서비스 이용의 자격을 획득할 수 있게 되었다. 임신출산진료비지원사업의 경우도 별도의 소득기준을 갖지 않으며 본래 취약계층 대상 사업이었다가 바우처사업으로 통합된 가사간병방문서비스를 제외한 바우처서비스 이용자격의 소득기준은 전국가구 월평균소득의 100%¹⁸⁾로 기초수급자와 차상위를

18) 2011년 전국가구 월평균소득: 1인가구 1,380,000원 2인가구 2,492,000원 3인가구 3,646,000원 4인가구 4,155,000원 5인가구 4,593,000원.

대상으로 제공되던 기존 사회서비스보다 보장범위가 넓어졌다. 대신 바우처 서비스 이용자는 소득수준에 따라 평균 20% 내외에 이르는 서비스 이용요금을 차등적으로 납부한다. 노인과 장애인에 대한 재가서비스 외에 사회서비스 바우처사업을 통해 다양한 사회서비스, 특히 이동과 건강, 정신보건 분야의 다양한 서비스들을 개발하고 있다. 지역사회서비스투자사업의 경우 지역선택형으로 아동인지발달서비스가 새롭게 제공되고 지역개발형으로는 지역사회의 수요에 맞는 다양한 사업이 개발되는 방식으로 추진되어 현재 6백여 개의 단위사업들이 운영되고 있다.

사회서비스 바우처에 대한 이용자의 평가는 긍정적인 결과를 보여주고 있다¹⁹⁾. 임정기(2007)의 연구에서 노인돌보미바우처 서비스 만족도는 94.4%로 나타났으며, 김은정 외(2008)의 연구에서도 93.3%로 높게 나타났다. 이 연구들은 바우처사업 이용자 만족도 조사이기에 이를 바우처라는 정책수단 혹은 공급방식의 효과라고 해석하기는 어렵다. 하지만 바우처방식의 사회서비스를 통해 그동안 사회서비스를 받지 못해온 새로운 이용자층이 유입되었고 이들을 포함하여 서비스를 이용한 다수가 서비스를 통해 욕구를 해소하고 긍정적인 경험을 표시하고 있다는 것을 알 수 있다.

바우처 도입을 둘러싼 가장 큰 논쟁은 이용자 선택과 공급자 경쟁이라는 시장기제의 도입에 있었다. 그러나 바우처 시행 5년에 접어드는 현재, 사회서비스 바우처를 둘러싼 공급시장의 성격은 노인장기요양서비스시장보다는 강하게 정부에 의해 통제되는 보호시장의 성격을 강하게 가진다는 것을 확인할 수 있다. 바우처 서비스를 공급하는 제공기관은

19) 바우처의 효과성에 대한 연구는 공급자 보조금지원방식의 가시간병서비스와 가시간병바우처를 비교한 연구(조근식 외, 2010)와 경쟁과 선택이 서비스 질에 미치는 영향에 대한 연구(김인, 2010)가 있다. 그러나 전자는 ‘경쟁’과 ‘서비스 질 향상’ 등 모든 변화를 기초자치단체 담당 공무원과 제공기관 담당자 설문조사를 통해 측정한 인식으로 파악했다는 한계를 가진다. 후자의 경우 경쟁을 제공기관의 시장 점유율과 제공기관 수를 포함하여 측정했고 시장경쟁성은 아동인지서비스를 제외한 모든 바우처서비스에서 낮은 수준을 보이는 것으로 나타났다.

자유롭게 시장에 진입할 수 있는 게 아니라 정부에 의해 지정되는 방식으로 제공기관 자격을 획득한다. 이 결과 기초자치단체별로 통상 2-3개소의 바우처 서비스 제공기관이 서비스를 공급하고 있다. 2011년 현재 전체 바우처 제공기관 수는 4,552개소인데 이 중 27% 정도인 1,246개소가 영리기관이다. 그러나 제공기관의 성격은 사업별로 나뉘어져있는데 노인돌봄종합서비스와 장애인활동보조서비스의 경우 비영리기관인 지역사회복지관, 재가센터, 자활기관에서 서비스를 제공한다. 영리기관은 지역선택형으로 아동인지발달서비스를 제공하는 지역사회서비스투자사업과 장애아동재활치료서비스, 언어발달지원서비스에 집중되어 있다. 아동인지발달서비스의 경우는 구문과 대교가 전국 228개 시군구별로 2개소씩 지정되어 있고 산모신생아도우미서비스의 경우 영리기업인 해피케어, 참사랑어머니회가 다른 비영리 제공기관과 나란히 지정되어 서비스를 제공하고 있다. 장애아동에 대한 재활치료, 심리치료, 언어치료 등과 관련하여 소규모 사설치료소들이 진입하여 서비스를 제공하고 있다.

〈표 2-5〉 바우처서비스 제공기관 수

구 분	2008년	2009년	2010년
계	2,235	3,000	4,289
노인돌봄종합	490	505	913
장애인활동보조	409	453	508
지역사회투자	880	906	1081
산모신생아도우미	164	197	253
가사간병방문	292	303	311
장애아동재활치료	-	636	801
언어발달지원사업	-	-	422

주: 임신출산진료바우처 제공기관인 병원숫자는 제외.

자료: 한국사회서비스관리원 홈페이지

한국에서 바우처 방식 사회서비스의 특성은 정부의 역할 비중이 결코 적지 않은 보호시장 혹은 제한된 시장을 통해 서비스를 공급한다는 점에 있다. 한국의 바우처방식 사회서비스 공급에서 시장경쟁은 그다지 높다고 할 수 없다. 사회서비스 바우처사업에 대한 경험적 연구들은 제공기관의 경쟁도 미미할 뿐만 아니라 이용자의 서비스 선택도 능동적으로 이루어지고 있다고 보기 어렵다는 사실을 확인해주고 있다(지은구·박혜인·장승옥, 2008; 양난주, 2009; 김인, 2010). 한국의 사회서비스 공급에서 바우처 방식은 ‘이용자 선택과 공급자 경쟁’이라는 이론적 논리를 현실화하면서 작동하고 있다고 하기 어렵다.

먼저 한국의 바우처사업에서 제공기관은 정부에 의해 지정된다. 이는 공급자가 자유롭게 시장에 진입하여 경쟁해야 한다는 시장적 방식의 바우처 효율성 가정을 위배한다. 뿐만 아니라 바우처 시장은 개별 사업별로 매년 책정되는 국고보조금사업 예산에 의해 상당부분 제한된다. 따라서 이용자가 정부의 매년 바우처 예산규모 안에서만 생성되기에 소비자의 잠재적 구매력을 목표로 서비스를 홍보하고 경쟁을 강화하는 일반 시장의 공급자와 같은 사업행태는 나타나기 어렵다. 이러한 제도적인 제약은 제공기관이 시장경쟁을 본격화할 수 없는 요인으로 작동한다. 노인돌봄종합서비스의 경우 지역사회 비영리기관들이 지정을 받아 사업에 참여하면서 매월 신규이용자를 공평하게 나눠서 서비스를 제공하는 제공기관의 행태가 관찰되기도 하였다(양난주, 2009).

더군다나 바우처 서비스의 경우 각 사업별로 서비스 시간, 서비스 단가, 서비스 내용, 서비스 인력의 조건, 서비스 제공시에 지켜야 할 절차는 물론 서비스 제공과정에서 작성해야 하는 문서양식까지 정부에 의해 구체적으로 지정되어있기에 바우처 제공기관들이 서로 차별적으로 경쟁하기 위해 서비스를 둘러싸고 변화를 줄 수 있는 여지는 극히 제한적이다. 따라서 제공기관들끼리 서비스 제공내용의 차별화, 즉 서비스 질의

발전을 두고 이루어지는 경쟁을 찾아보기는 어려울 수밖에 없다.

이렇게 한국 사회서비스 바우처 사업이 작동되고 있는 방식은 시장기제로서 바우처가 가지는 이론적 작동원리와는 일정하게 거리를 가진다. 효율을 보장하는 ‘선택과 경쟁’이라는 기제가 서비스 공급의 주요한 동력으로 작동하고 있다고 보기 어려운 것이다. 뿐만 아니라 이론적으로 바우처 방식에서 제공기관에 대한 정부의 규제와 감독은 최소화되고 심지어 전달체계를 필요로 하지 않는 정책수단으로까지 해석된다(Lipsky, 1980). 그러나 한국의 사회서비스 바우처사업에서 정부는 보조금방식으로 공급하던 기존과 비교하였을 때 그 역할과 책임을 더욱 강화하여 더 구체적으로 서비스 내용과 과정을 규제하였고, 직접적으로 이용자에게 서비스 권리를 보장하는 역할을 수행하였다.

따라서 한국 사회서비스에서 바우처 방식의 도입은 사회서비스 공급에서 정부의 역할과 책임을 강화하고 이용자의 권한을 보장하는 도구적 특성을 발휘하는 방향으로 전개되었다. 이는 사회서비스 공급에서 정부가 직접 생산, 전달의 역할을 하거나 적어도 재정적 책임을 가져온 서구 복지국가에서 ‘정부 책임의 축소’, ‘사회서비스 공급을 민간과 시장에 맡기는 방식’의 목적으로 바우처 방식(혹은 다른 민영화 시장기제)을 도입하면서 일어나게 된 변화와는 확연하게 다른 모습을 가진다고 할 수 있다. 이러한 차이는 한국의 사회복지에서 그동안 정부의 역할과 비중이 수요에 비해 충분하게 발달하지 않았다는 점, 특히 사회서비스 공급의 절대적인 책임이 가족에게 지워졌고 사회적 취약계층에 대한 최소한의 사회서비스 공급마저 비영리민간기관에게 일임해왔던 역사로부터 이유를 찾을 수 있다.

(4) 바우처 방식 사회서비스 공급의 문제와 과제

바우처 방식을 통한 사회서비스 공급은 한국의 사회서비스가 비영리

민간기관에 보조금을 지급하여 사회서비스 공급을 확대하던 방식에 급격하게 제동을 걸었다고 할 수 있다. 정부로부터 사회복지사업의 적격성을 보장받은 기관들은 서비스의 내용을 결정하고, 서비스 이용대상을 결정하고 서비스를 공급하던 기존의 방식에서 정부는 보조금수혜기관에 대한 관리와 감독만을 수행하면 되었다. 그러나 정부가 서비스 이용대상을 직접 결정하고 바우처 서비스 이용자들이 서비스 이용권을 획득하게 되면서 서비스 공급기관에 대해 갖던 정부의 권한은 이제 서비스 이용자에게로 이양되었다. 게다가 한국의 사회서비스 바우처 방식이 지정제로 운영되기 때문에 정부는 상당부분 기관에 대한 통제권을 가지고 관리 감독을 수행하는 방식을 취하였다. 서비스 공급기관은 정부 그리고 서비스 이용자와의 역동 안에 위치하게 되었다.

또한, 바우처 도입을 계기로 사회서비스 공급에 대한 정부의 책임과 사회서비스 표준화가 급격히 진전되었다고 할 수 있다. 보조금방식에서 운영비를 지원하고 서비스 제공을 일임할 때와 다르게 정부는 이용자의 서비스 욕구를 측정하는 기준을 개발하고 직접 서비스 신청을 받고 욕구와 적격성을 판정하게 되었다. 이는 사회서비스 공급에 대한 정부의 직접적인 책임성이 강화된 것으로 볼 수 있는 변화이다. 뿐만 아니라 서비스 제공을 둘러싸고 전국적으로 적용되는 동일한 기준이 수립, 집행되면서 서비스 표준화의 기초가 형성되었다. 바우처 사업별로 개별 서비스의 내용과 양, 시간당 서비스 비용 등이 결정, 시행되는 서비스 표준화는 사회서비스 공급의 전국적 형평성 측면에서 진일보했다고 할 수 있다.

그러나 사회서비스 바우처사업이 결과한 이러한 진전을 바우처라는 정책수단의 효과라고만 보기에선 석연치않은 부분이 있다. 역설적으로, 바우처라는 정책수단을 통해 나타나는 변화라고 볼 수 없는 변화가 한국의 ‘바우처 사업’을 통해 이루어졌다고도 볼 수 있다. 바우처에 대한

실증연구는 바우처의 이론적 가정에 입각하여 시장 경쟁, 이용자 선택이 서비스 질에 미친 영향(김인, 2010)이라든지 바우처 방식으로의 전환이 결과한 행정효율성(조근식, 김공록, 엄태호, 2010)에 맞춰지게 된다. 그러나 한국의 바우처 사업에서는 바우처 이론으로부터 가설이 만들어지기 어려운, 적극적인 정부의 역할로서 정부에 의한 적격성 심사와 이용자 권한 부여, 서비스 표준화와 평가 등이 제도화되는 것을 확인할 수 있다.

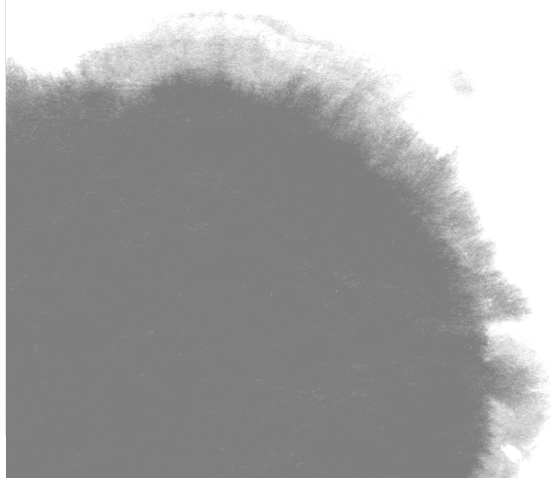
그러나 바우처사업은 사회서비스 공급의 제도적 맥락에서 가지는 이러한 의미에도 불구하고 몇 가지 우려의 지점을 가진다. 첫째는 모든 사회서비스 사업을 바우처 방식으로 추진하려는 바우처만능주의를 경계해야 한다. 바우처는 이용자의 선택능력에 기반하여 작동하는 방식이다. 따라서 바우처로 공급되어야 하는 서비스는 가급적 이용자가 정보를 수집하고, 서비스를 평가하며 선택의 권리를 행사할 수 능력이 갖춰져 있어야 한다. 더불어 서비스 이용자에게 서비스와 관련된 정보를 제공하고 서비스 권리를 실현할 수 있도록 지원하는 서비스²⁰⁾ 역시 같이 제공되어야 한다. 다문화가정지원서비스의 바우처와 민간위탁 방식 제공을 비교한 연구(정광호 외, 2010)는 사회서비스이용자의 특성에 따른 정책수단의 선택에 특별한 고려가 필요하다는 점을 시사해준다. 다문화가정지원서비스 이용자의 경우, 언어장벽과 문화장벽을 가지고 있기에 제공기관이 이용자를 발굴하고 서비스 신청을 도와주는 민간위탁 방식이 서비스 접근성에서 효과적인 것으로 나타났다.

20) 2010년 8월 4일부터 한국사회서비스관리원은 제공기관의 사업실적(최근 3년간 매출액, 이용자 수, 제공인력수) 제공기관소속 종사자 정보(제공인력 총 수, 성비, 연령별 비율, 서비스 제공 경력기간)를 공개하고 있다. 그러나 사회서비스 권리의 실현은 이용자의 서비스 선택에만 있는 것이 아니라 자신의 욕구를 사회적인 지원을 통해 해결할 수 있도록 서비스를 신청하는 데서부터 시작한다. 적지 않은 사회서비스 이용자들은 서비스를 신청하는 단계에서부터 외부적 도움을 필요로 한다. 바우처 방식의 사회서비스 공급에서 사회서비스의 접근성, 그리고 권리의 획득과 실현을 지원하는 공적 인프라는 간과되고 있다고 할 수 있다.

둘째는 사회서비스 공급에 영리사업자 진입의 문제이다. 현재 산모신생아서비스의 경우 공급의 절반을, 아동인지발달서비스의 경우는 대부분을 영리기업이 담당하고, 장애아동재활서비스의 경우 다수의 사설치료소들이 진입하여 제공기관으로 활동하고 있다. 정부가 제공하는 서비스 단가와 내용이 고정되어 있는 상황에서 제공기관이 이익을 남길 수 있는 방법은 단가를 낮추는 방법이거나 새로운 시장을 개척하는 것이다. 사회서비스의 특성상 시장규모가 정부에 의해 결정된다는 점을 감안했을 때 서비스 단가를 낮추는 방법은 서비스 제공인력에게 돌아갈 임금 감소로 이어질 가능성이 높으며 이는 대인적 서비스의 특성상 서비스 질에 영향을 미칠 가능성이 높다. 바로 이러한 문제를 지적하면서 한스만(1987)은 사회서비스 공급에서 비영리조직이 가지는 우월성을 주장한 바 있다. 그러나 비영리 혹은 영리라는 제공기관의 법제적 지위가 서비스 질을 결정한다는 실증적 근거는 확실하게 밝혀진 바 없다. 그럼에도 불구하고 이윤극대화의 동기를 가지는 조직이 사회서비스 공급에서 초래할 수 있는 위험을 방지할 수 있는 장치는 필요하다. 이는 정부의 사회서비스 질 관리 역할 그리고 서비스 이용자만이 아니라 서비스 노동자의 권리 보장의 문제와 직결된다고 할 수 있다.

03

사회서비스 공급방식의 다변화



제3장 사회서비스 공급방식의 다변화

제1절 관료주의 패러다임

본 연구에서 관료주의 패러다임이란, 관료주의 특성이 강한 사회서비스 공급방식을 뜻한다. 관료제 패러다임의 시초는 산업화를 통하여 수많은 사람들의 이주 등 다각적이고 전면적인 사회적 변화로 인하여 대두되었던, 공공질서, 공중 보건, 주거, 안전, 약자의 보호, 규제, 노동 조건 등의 새로운 문제에 대응하기 위해서 정부의 규모와 범위, 영향력이 크게 증가했던 19세기 말로 거슬러 올라간다. 이러한 변화 때문에 이전의 농경중심의 사회에서 파편화되어 있고 분권화 되어있던 시혜적 의미의 행정은 점차 전문적이고 권위 있는 형태로의 변화가 요구 되었으며 미국의 경우 1880년대 정부의 역할을 크게 확장 시켰던 개혁과 1921년 예산 및 회계법(Budget and Accounting Act)에 의해 현대적 행정 정부의 모습이 출현했던 것이다(Lynn, 2010). 이러한 과정을 거치면서 고도의 전문화, 계층제적 권한 구조, 합리적 권위, 정책과 행정의 분리 등에 기초하는 거대 조직형태인 관료제(bureaucracy)가 하나의 이상적인 조직상으로 설정된다(Weber, 1947).

이러한 패러다임은 1930년대 이후 루즈벨트의 ‘뉴딜’과 같은 경제 위기에 대한 사회적 대응과 이로 인해 구축된 공공의 역할에 대한 신뢰, 이어진 존슨 대통령의 빈곤과의 전쟁, 유럽의 국가 주도 전후 복구 경제를 지원했던 미국의 ‘마셜 플랜’ 등으로 더욱더 강화된다(Hill &

Hupe, 2009). 즉 이 당시에 서구 사회를 지배했던 낙관론의 중심에는 정부가 있었으며 다시 말해 다양한 사회문제와 경제문제는 모두 정부를 통하여 해결할 수 있다는 믿음이 지배적이었던 것이다. 이 때문에 이러한 독보적인 지위를 가진 해결사인 정부가 유일한 행위자로서 어떻게 하면 더욱더 효율적으로 효과적으로 운영될 수 있는가에 관심이 집중되었었고, 조직 내부의 합리화, 계층적 구조에 기반을 둔 일률적인 규칙과 질서, 고도로 전문화된 관료 등 관료제적 접근에 기초한 것이었다.

이러한 관료주의 패러다임에서 사회서비스의 공급은 정부에 의해 주도된다. 그러나 정부재정의 효율적인 운영과 전문가주의에 기초하여 정부에서 직접 서비스를 공급하는 방안보다는 민간위탁과 보조금 제도를 통해 민간부문을 준공공화하여 서비스를 공급하는 경향이 있다.

1. 정부 직영(direct government)

(1) 정부 직영의 의미

정부직영은 Salamon이 이야기하는 직접적 정부 방식의 하나이다. 즉, 정부의 시설을 이용하여 그 직원인 공무원에 의한 재화나 서비스를 전달하는 것이다. 정부직영은 공공서비스를 공급하는 가장 전통적이고 우리에게 익숙한 방식이다. 이와 같은 정부직영은 불가피하게 자원을 동원하고 의사결정을 하기 위해 관료제를 활용한다.

관료제 운영방식의 주요 특징은 분업 및 계층제적 조직구조와 그리고 규칙과 절차에 따른 업무수행이다. 즉 분업원리에 따라 조직의 하위단위들을 설계하고 이런 하위조직들을 계층제적으로 묶어 업무수행의 능력을 높이려고 한다. 계층제적 조직구조는 분업화와 조정을 위한 것이다. 관료제의 또 다른 주요한 특징은 규정과 절차에 따른 업무의 수행

이다. 이것은 예측가능성과 공정한 업무수행을 위해서 필요한 것이다. 이러한 관료제적 조직구조나 관리방식이 행정의 능률성을 위해 필요하면서도 목표를 잊어버리고 절차에만 매달리는 행동, 규칙과 규정에만 매달려서 고객을 외면하는 행동, 규정만 따르면서 복지부동하는 행동 등의 문제를 야기하기도 한다(정정길, 2003: 622-623).

이런 맥락에서 사회복지서비스의 국가 주도적 공급방식의 대표적인 방식인 정부직영의 경우 공무원들의 관료제적 성격에 의해 서비스의 양이나 내용, 그리고 제공과정에서 나타나는 문제점을 적절히 해결하지 못하는 문제점이 나타나기도 한다. 뿐만 아니라 이용자들이 필요 없는 서비스를 이용하는 것을 제한하는 소위 이용자들의 도덕적 해이를 관리할 수 있는 관리체계의 구축이 어렵다는 점도 지적되고 있다(지은구, 2009b: 197).

어쨌든, 관료제는 이상과 같은 여러 가지 한계가 있는 것으로 지적되고 있다.²¹⁾ 그러나 관료제는 그래도 간접적 정부가 복잡한 계약관계를 통해서 흔히 다루어야 하는 거래를 쉽게 내재화하여 문제를 해결하는 분명한 장점이 있다. 그래서 간접적 정부의 경우 정부와 제3자 사이의 복잡한 법적 관계가 개정되어야만 해결될 수 있는 문제도 직접적 정부의 경우, 특히 정부직영의 경우 내부적으로 쉽게 해결될 수 있다. 그 때문에 역설적으로 정부 직영 방식이 간접적 정부 방식보다 오히려 더 유연하고 더 반응적일 수 있다. 그래서 최근 간접적인 정부 도구들을 통해 서비스를 공급하는 경우도 아주 많아지고 그 경비도 엄청나게 늘어났고, 그리고 굉장히 큰 영향을 미치고 있지만 간접적 정부 도구도

21) 이러한 한계 때문에 대안적인 서비스 공급방식이 정당화 되고 있지만, 간접적인 방식 또한 한계를 나타내고 있다. 예컨대 민간위탁이 언제나 좋은 결과만을 가져오는 것이 아니라 때로는 끔찍하게 실패하는 경우도 있으며(Globerman & Ving, 1996: 577), 경우에 따라서는 소기의 성과는커녕 예산상의 출혈만 가져오는 경우도 있다(Prager, 1994: 176). 그래서 공공서비스 공급의 민영화가 성과향상을 위한 여러 해답 중 하나이지 유일한 해답은 아니라는 주장도 있다(Osborne & Gabler, 1992: 45).

많은 문제를 야기하고 있어 오히려 직접적 정부활동이 더 성공적이었고 앞으로도 계속 성공할 것이라고 전망하기도 한다(Leman, 2002: 49-50; 김인, 2011a: 9).

이런 주장이 우리나라의 보육서비스 분야에서도 제기되고 있다. 즉 보육서비스의 경우 바우처 프로그램보다는 정부직영이 오히려 바람직하다는 것이다. 흔히 보육바우처를 지지하는 사람들은 바우처 방식의 지원이 선택과 경쟁을 통해 보육료 인상을 억제하고 보육서비스의 질을 향상시키며 보육서비스 이용자의 체감정도를 향상시킬 수 있다고 주장한다. 그러나 실제 다른 국가들에서 바우처 경험을 분석한 연구결과들을 보면 보육시설의 선택에는 한계가 있으며, 또한 바우처의 긍정적 효과보다는 마케팅 경쟁이나 보육비용의 부담 증가, 이로 인한 체감 비용의 증가, 이용자의 도덕적 해이 등과 같은 부정적 문제가 발생할 가능성이 더 높다고 한다. 따라서 현행 보육서비스의 문제를 해결하기 위해서는 바우처 방식의 도입보다는 국공립보육시설의 확충과 보육재정의 확대 등으로 공공성을 강화하는 방안부터 모색될 필요가 있다는 것이다(김종해, 2008: 47-75).

(2) 정부직영의 특징

뿐만 아니라 정부직영과 같이 국가 주도적 방식을 통한 사회복지서비스의 공급은 그 나름의 정책적 효과를 기대할 수 있다. 첫째, 공공서비스에 대한 국가적 책임 또는 사회적 책임을 강화할 수 있다. 둘째, 보편적인 서비스가 제공됨으로써 서비스의 공공성이 강화되어 특정 계층에 대한 사회적 차별을 극복할 수 있다. 셋째, 국가가 직접 서비스를 생산 공급함으로써 서비스 전달에 있어 국민들의 접근성이 보장될 수 있다. 넷째, 국민들의 입장에서 차별없이 서비스를 제공받을 수 있어 사

회복지서비스에 대한 형평성을 보장받을 수 있다. 다섯째, 사회적 위험에 대한 국가책임성의 강화로 기본적인 삶의 질을 보장받을 수 있다(지은구, 2009b: 197).

사회복지서비스의 생산과 공급을 전적으로 책임지고 주도하는 정부직영의 경우 사회복지서비스의 생산과 공급을 포함하는 전체 전달체계에서 기획과 정책결정, 재정적 측면에서 효율성 제고, 효과성 증대, 국민들의 삶의 질 향상 등을 책임지게 된다. 이와 같은 책임성을 강화하기 위해 정부는 서비스 투입과 결과를 관리할 수 있는 성과관리체계의 구축, 서비스의 품질관리, 서비스 평가체계 구축, 도덕적 해이 예방책 개발, 사례관리시스템 개발 및 운영, 복지담당 공무원에 대한 지속적인 교육과 전문성 유지 등을 위해 노력해야 한다(지은구, 2009b: 199).

정부직영의 경우에도 계약을 통해 외부 인력을 활용하기도 한다. 정부직영은 정부기관을 통해 서비스를 제공한다는 점에서 직접성이 아주 높다. 또한 정부직영은 서비스, 시설이나 산물을 직접 시민에게 제공하기 위해서는 이런 업무를 맡는 전문화된 기관을 만들어야 한다는 점에서 정부도구 중에서 자동성(automaticity)이 가장 낮다. 정부직영 활동이 강제성을 띠는 경우는 많으나 언제나 강제성을 띠는 것은 아니다. 다른 수준의 정부, 혹은 기업, 비영리단체, 혹은 개인에게 어떤 활동을 강제하는 규제 활동을 하기도 하지만 사회보장과 같은 많은 직접정부 프로그램은 시민들에게 직접 보조금을 지급하거나 혹은 다양한 서비스를 공급하는 것이다. 그러나 직접적 정부의 어떤 활동들은 강제의 행사나 위협에 특히 잘 맞다. 그 대표적인 것이 국방서비스이다. 또한 직접적 정부는 일반적으로 대중에게 상당히 가시적이다. 정부활동의 비용은 정부 예산 서류에 나타나며, 그래서 아주 쉽게 외부에서 파악해볼 수 있다. 정부직영이라는 도구를 활용하고 있는 모든 프로그램은 위에 확인된 양상을 공유하고 있는 반면, 도구의 성격에 있어서 프로그램에 따

라 상당한 차이가 있다. 정부직영을 통해 제공되는 프로그램들은 서비스 생산기능, 경찰 기능, 그리고 촉진적 기능으로 그 유형을 구분해 볼 수 있으며, 이런 유형에 따라 각기 다른 관리방식과 절차를 요구한다 (Leman, 2002: 52; 김인, 2011a: 9).

2. 민간위탁(purchase-of-service contracting)

(1) 민간위탁의 개념

민간위탁은 일종의 서비스 구매 계약(purchase-of-service contracting)을 통해서 정부 기관이 민간 조직으로 하여금 서비스를 생산하여 시민이나 혹은 특정한 고객에게 공급하게 하는 제도이다(ICMA, 1999: 1; DeHoog and Salamon, 2002: 320).²²⁾ 이처럼 Savas(1987)도 민간위탁(contract-out)을 정부가 국민에게 제공하던 서비스를 민간이 대신 제공하도록 하고, 정부는 그에 대한 대가를 민간에게 지불하는 계약 유형으로 설명하고 있다.

그러나 이러한 개념 정의는 원론적인 것이며, 실제로는 다양한 형태의 민간위탁이 존재한다. 먼저, 국민이 민간 기업에 사용료를 지불하는 경우에도 민간위탁으로 보기도 한다. 원래 정부가 특정지역에서 일종의 독점적 영업권을 민간 기업에게 부여하고 주민은 그에 대한 사용료를 직접 부담하는 것은 프랜차이즈이다(ICMA, 1999: 1). 그러나 현실적으로 정부가 사용료를 지불하는 대민서비스를 민간에 위탁하는 경우에도 주민들이 해당서비스에 대한 소비자로서 비용의 일부를 지불하는 만큼 외형적인 측면에서 민간위탁과 프랜차이즈는 구분하기 어렵다. 강신일

22) 여기서 위탁은 특정 행정기관의 권한 또는 기능의 일부를 여타 기관에 맡겨 수행한다는 점에서 본질적으로 위임과 동일한 방식이나, 수탁 기관이 하급행정기관인가 아니면 동등한 기관인가에 따라 차이가 있다. 전자는 위탁이며, 후자는 위임이다. 위탁 중에서 행정기관이 아닌 민간기관에 위탁하는 것이 민간위탁이다.

(1988), 박중훈(1999)은 민간위탁을 Savas가 정의하는 방식으로만 한정하지 않고 국민이 사용료를 지불하는 경우까지 포함하여 민간위탁으로 사용하고 있으며, 황혜신(2006: 91)도 사용료를 지불하더라도 민간위탁으로 보고 있다. 이것은 쓰레기 수거서비스의 경우 소비자인 시민이 쓰레기 수거 봉투를 사고 있어 직접 사용료를 지불하고 있다고 볼 수 있지만 현실적으로 민간위탁이라고 보고 있다. 둘째, 민간부문이 아닌 공공기관에 위탁하는 경우에도 민간위탁이라고 보고 있다. 오늘날 공공부문과 민간부문의 경계가 허물어지고 있어 엄격하게 구분하기도 힘들고, 연속되는 스펙트럼의 양극단에 공공부문과 민간부문이 존재하고 있다고 볼 수 있을 정도로 정부산하단체, 특수법인, 제3섹터, 준정부조직, 매개조직 등 다양한 중간조직이 존재하고 있다. 이들 조직은 공적인 성격과 사적인 성격을 동시에 가지고 있다(정용덕, 1999: 40-41; 황혜신, 2006: 92). 실제로 많은 지방정부도 공공기관에 위탁한 경우에도 민간위탁으로 분류하고 있으며,²³⁾ 동시에 많은 연구자들도 공공기관에 위탁한 경우도 민간위탁으로 보고 있다(김인, 허용훈, 이희태, 1999: 한인섭, 1999; 황혜신, 2006; 김인, 2011a: 10)

(2) 민간위탁의 특징

사회복지서비스를 포함하는 사람을 대상으로 하는 대인 서비스의 민간위탁은 건물 관리, 컴퓨터 서비스 계약, 공무원 교육과 같은 정부기관 자신의 목적을 위한 구매나 혹은 쓰레기 수거, 거리청소, 운전면허 갱신과 같은 이른바 경성 공공서비스(hard public services)의 민간위탁과는 차이가 있다.²⁴⁾ 첫째, 이러한 서비스는 사회 내 불우한 계층의 행태와

23) 부산광역시의 경우 부산시 민간위탁 현황을 정리하면서 공기업 위탁현황을 함께 정리하지만 구분하여 정리하고 있다. 예컨대, 공영주차장 관리운영(부산광역시 시설관리공단), 영락공원 관리운영(부산광역시 시설관리공단), 경륜사업 및 그 부대사업(부산광역시 경륜공단) 등을 그 예로 들 수 있다.

상황에 도움을 주거나 변화시키는 것을 목적으로 하기 때문에 종종 복잡하고 통제할 수 없는 요인들이 개입되어 불확실성을 증폭시키는 경우가 많다. 따라서 성과평가는 어렵고, 계약자에게 보상하거나 제재를 가하기도 어렵다. 둘째, 이러한 서비스는 노동집약적인 경우가 많기 때문에 비용을 줄이거나 통제하기 어려울 수 있으며, 서비스 제공자의 재량권 행사가 서비스 제공 과정에서 핵심적인 부분이 될 수 있다. 셋째, 이러한 서비스는 성과를 측정하기 어렵기 때문에 서비스를 구매하는 기관은 서비스 전달 과정을 평가하고 점검하는 데 많은 시간과 비용을 투자해야 한다(DeHoog and Salamon, 2002: 320; 김인, 2011b: 608).

이와 같이 사회복지서비스를 포함하는 대인서비스의 민간위탁과정은 서비스 구매과정이라는 측면에서도 다른 계약과 차이가 있다. 첫째, 서비스 계약을 위한 민간공급자들 사이의 높은 수준의 경쟁은 종종 바람직하지 않거나 유용하지 않다. 이러한 종류의 서비스는 경쟁보다는 조정(coordination), 계속성(continuity), 협력(cooperation) 등이 보다 중요한 요소로 작용하기 때문이다. 그래서 계약자와 정부 사이에 수립된 관계가 아주 중요하며, 이런 측면이 고려된 것이 소위 Oliver Williamson(1984)이 말하는 관계적 계약(relational contracting)이다. 따라서 사람을 대상으로 하는 서비스 계약은 다른 많은 공공서비스 계약에서 보듯이 경쟁적으로 입찰하기보다는 협상에 의해 이루어지는 것이 보통이다(DeHoog, 1990: 317-342; Kettner & Martin, 1986: 30-37). 둘째, 사회복지서비스를 포함하는 대인서비스의 계약자는 비영리조직인 경우가 많다. 이러한 비영리조직은 일반적으로 서비스를 생산

24) 민간위탁의 대상이 되는 주요 대인서비스(human service)는 가족 상담(family counseling), 직업훈련(employment training), 노인돌보미 프로그램(senior citizen day care programs), 양육 서비스(foster-care services), 청소년지도 프로그램(youth mentoring programs), 약물남용상담(substance abuse counseling), 주거지원(housing assistance), 그리고 이주노동자 건강검진(migrant-worker health assessment) 등이다(DeHoog and Salamon, 2002: 320).

하는 것 자체에 목표를 두지 소유주나 이해관계자의 이윤극대화를 지향하지 않는다. 요컨대, 사람을 대상으로 하는 서비스 계약은 계약과 민영화의 중요한 부분이지만, 이러한 독특한 특성으로 인해 다른 공공서비스의 계약으로부터 도출된 일반적인 명제가 이 경우에도 반드시 적용되는 것은 아니다(DeHoog and Salamon, 2002: 320-321; 김인, 2011b: 608).

서비스 민간위탁은 정부를 대신해서 유자격 시민들에게 정부의 재정 지원을 통해 서비스를 전달하는 비정부기구의 인력에 의존하기 때문에 근본적으로 정부활동의 간접적인 도구이다. 그러나 이것이 일정한 기간 동안 단 하나의 서비스 공급자와 구체적인 서비스계약을 체결하기 때문에 바우처나 대부 등과 같이 소비자들에게 보다 많은 선택이 주어지고 있는 정부활동의 도구보다는 보다 직접적인 것으로 보일 수는 있다. 또한 서비스 민간위탁은 시장기제와 같은 것에 의존하기 때문에 상대적으로 자동성이 높으며, 본질적으로 강제성이 없다. 그러나 계약자의 입장에서 보면 서비스가 제공되어야 하는 고객, 준수되어야 하는 절차, 충족되어야 하는 다른 조건, 그리고 구비해두어야 하는 보고서 등에 대한 계약 명세서 때문에 서비스 민간위탁도 상당한 강제성을 가지고 있는 것으로 볼 수도 있다. 또한 보조금이 고객의 목표에 보다 부응하는데 반해 서비스 민간위탁은 계약자가 정부의 목표에 부응하도록 책임을 지게 하기 때문에 분명히 서비스 민간위탁은 보조금 보다는 강제성이 높다. 계약으로 이루어진 프로그램은 전형적으로 예산상 잡혀있는 세출이며, 따라서 정상적인 예산과정에서 극히 가시적이다. 게다가 계약은 공개적으로 발표되기 때문에 지방의회의 승인을 받도록 되어 있는 경우가 많으므로 가시적이다(DeHoog and Salamon, 2002: 321-322, 김인, 2011a: 10).

(3) 민간위탁의 방식과 경쟁성

서비스 민간위탁이 여러 가지 공통적인 특성을 가지고 하지만, 위탁하는 서비스, 수탁자, 그리고 서비스 이용 고객에 따라 크게 세 가지 형태로 나눌 수 있다. 첫째는 경쟁적 계약방식(competitive contracting)이다. 이것은 입찰에 참여할 것을 공식적으로 요청하여 잠재적인 서비스 제공자들로부터 경쟁적으로 신청을 받아 수탁자를 결정하는 유형이다. 둘째는 협상적 계약방식(negotiated contracting)이다. 이것은 제한된 수의 잠재적인 서비스 제공자들이 서비스 공급 신청을 하고, 정부기관은 하나 또는 소수의 계약자와 공급되는 공공서비스의 대체적인 윤곽 및 비용 지급방법에 대해 보다 구체적인 협상을 통해서 수탁자를 선정하는 유형이다. 셋째는 협력적 계약방식(cooperative contracting)이다. 이것은 공공기관이 미래에 정말 필요한 서비스 공급을 보장받기 위해 서비스 제공자와 강한 유대관계를 가지고 협력적으로 일을 하는 것을 전제로 수탁자를 선정하는 유형이다. 전통적으로, 경쟁적 모형이 보편적으로 사용되고 논의되었지만, 계약방식이 발달함에 따라 협상적 모형과 협력적 모형을 이용하는 경우도 점차 늘어나고 있다(DeHoog and Salamon, 2002: 322; 김인, 2011b: 609).

그럼에도 불구하고 공공서비스 민간위탁이 관심을 끌고 강력히 추진되고 있는 것은 시장의 경쟁을 통한 공공서비스의 효율적 공급 때문이다. 공공부문의 경우 정부가 독점적으로 서비스를 공급하기 때문에 시장으로부터 생기는 경쟁의 압력이 없어 그만큼 능률성이나 효과성에 대한 관심이 낮다(DeHoog, 1984: 227). 따라서 시장을 통한 재화나 서비스를 공급하게 되면 경쟁으로 말미암아 비용을 절감하면서 서비스 질을 향상시킬 수 있어 그만큼 서비스의 효율성을 제고할 수 있다는 것이다(Savas, 1987: 109-110). 따라서 공공서비스를 민간위탁을 하거나 민

영화를 하는 경우에도 시장에 존재하는 경쟁이 없다면 민간위탁의 효과는 없을 것이다. 그래서 자연히 위탁과정에서의 경쟁입찰로 인한 경쟁이 위탁성과에 어떤 영향을 미쳤는가를 밝히려는 연구가 많이 이루어졌다(황혜신, 2006: 100; 김인, 2011b: 610).

민간위탁 과정에서 경쟁이란 서비스 수탁을 위한 다양한 제안자 중에서 실질적인 경쟁을 통해 수탁자가 선정되는 정도이다. 따라서 입찰과정에 다양한 서비스 공급 제안자가 참여해야 할 것이며, 이러한 경쟁은 잠재적 공급자도 많이 있어야 하겠지만 입찰에 대한 광고와 홍보, 사업계획서 평가 기준의 내용, 평가위원회 구성 등이 합리적으로 이루어져야 할 것이다(송광태, 2005: 50).²⁵⁾

(4) 민간위탁의 성과유인

공공서비스 민간위탁은 정부가 직접 서비스를 공급하는 것이 아니라 정부의 대리인으로서 개인, 혹은 기관이나 기업이 전달하는 것이다. 따라서 당연히 주인-대리인의 문제가 제기될 수 있다. 이러한 이유 때문에 민간위탁이나 혹은 계약을 통한 공공서비스 구매의 경우 언제나 효과성의 문제가 제기될 수 있다(Kelman, 2002: 314). 따라서 대리인이 도덕적 해이가 발생하지 않도록 유인을 설정하는 것이 바람직하다고 한다. 도덕적 해이로서 역선택(adverse selection)이 발생하지 않도록 계약에 유인을 활용하는 것이 좋다. 즉 자기 이익을 추구하는 대리인의 목표가 주인인 정부의 목표와 조화를 이룰 수 있도록 하는 것이 하나의

25) 최근 우리나라의 지방정부가 실시한 민간위탁을 실제 계약 방법에 따라 분류해 보니 일반 경쟁 입찰 53%, 제한 경쟁 입찰 13%, 지명경쟁입찰 7%, 수의계약 27%로 나타나서 일반경쟁이 반수를 약간 넘고 있다고 한다. 그리고 2000년 이전에 비해 그 후에 공개경쟁의 비율이 점점 더 높아지고 있으나, 일단 민간에 위탁이 되면 차후 수탁기관의 성과에 대한 평가가 철저하게 이루어지지 못하면서도 경쟁을 거치지 않고 기 수탁자와 대부분 재계약을 맺고 있어 문제로 지적되고 있다(송광태, 2005: 55).

방법이다(황혜신, 2006: 117). 이러한 유인 중 성과유인이 서비스 전달자로 하여금 보다 더 열심히 하여 서비스가 가져오고자 하는 결과를 더욱 많이 가져오게 한다는 것이다.

이런 관점에서 성과유인계약제가 지방정부 공공서비스 민간위탁 계약에서 다양하게 사용되고 있다. 정부 부문에서 계약 방식이 가져오는 문제를 인식하여, 계약자로 하여금 최대한의 노력으로 성과를 개선하고 비용을 통제하려는 유인(incentives)에 대해 관심이 높아지고 있다. 그러한 유인 계약의 가장 보편적인 형태는 비용과 함께 포상하는 계약(cost plus award fee contract)이다. 정부는 계약자의 성과에 따라 비용을 통제하고 서비스의 결과를 평가하는 다양한 기준을 마련하고 있다. 정부는 또한 상벌의 기준에 따라 다양한 성과를 평가하여 적절한 보상을 할 수 있다. 이러한 상벌기준에 따라 계약자는 자신이 이룬 성과에 근거하여 0%에서 100%까지 보상 받을 수 있다(Kelman, 2002: 295; 김인, 2011b: 611).

유인 계약의 한 유형은 특히 비용 감축을 유인 보수(incentive fee)의 핵심으로 삼고 있다. 이러한 유인 보수 계약에서는 비용의 기준선(deadline)을 설정한 후 그 선 이하로 비용을 줄이면 그에 상응하는 보상을 받는 반면, 그 선 이상으로 비용이 증가하면 제재를 받게 된다(Kelman, 2002: 295). 민간위탁과정에서 작업 명세서를 작성할 때 계약량화 할 수 있고, 측정 가능한 성과요건과 질의 표준을 강조하며, 수탁자 선정, 계약유형 결정, 유인, 그리고 감시 감독을 포함하는 계약 행정의 수행 등을 강조한다(ICMA, 2001: 6). 또한 계약 내용에 자동적인 재계약, 재계약에서의 우선협상권, 장기 계약기간의 설정 등이 포함되어 있으면 대리인의 도덕적 해이를 유발할 가능성이 있어 성과를 저해하게 된다. 반면에 계약내용에 입증 가능한 노력을 구체적으로 규정해두고, 성과에 따른 보상체계와 도덕적 해이에 따른 손해의 위험 부담을 어떻

게 설정했느냐가 성과에 영향을 미치게 된다(황혜신, 2006; 119).

성과기반계약제에서는 위탁금을 사정할 때 전형적으로 고정 가격제도나 혹은 고정 수수료 제도를 채택하게 된다. 그래서 통상적으로 계약에 요구되는 것 보다 더 나은 서비스에 대한 유인을 포함하고 있을 수도 있으며 그렇지 않을 수도 있다. 정부가 어떤 수준 이상의 성과에 대한 보상금을 지불할 생각이 없다면 성과계약제는 어떤 수준에서 일이 이루어지도록 하는 것만으로 충분하다. 그러나 성과계약제는 성과가 없는 경우에 불이익(disincentive)을 언제나 포함해야 한다. 그래서 만약 성과 결과가 충족되지 않았다면 서비스 수탁자는 위탁금을 전액 받지 못하게 된다(ICMA, 2002: 8).

(5) 성과평가

계약을 통한 공공서비스를 공급할 때에는 계약에서 명시한 내용의 서비스가 전달되고 있는지에 대한 모니터링이 필요하다. 통상적으로 정치인들은 계약관리에는 관심이 없고 그래서 최소의 감독이 이루어질 가능성이 있다(Lavery, 1999). 최근 관심을 끌고 있는 성과기반계약제의 경우 서비스전달과정에 초점을 맞추기보다는 전달 결과만을 파악하면 되므로 모니터링에 덜 관심을 갖게 된다. 그러나 전통적인 계약방식에서는 계약내용과 더불어 정부의 사후적인 계약관리능력으로 정부의 감독과 모니터링 수준이 성과에 중요하게 영향을 미친다. 따라서 계약 성과의 평가정도와 수준이 계약의 성과, 서비스 질에 영향을 미칠 것이다(황혜신, 2006: 120). 민간위탁과정에서 성과의 조건을 명확하게 규정해 둔 경우라면 그 결과를 확인만 하면 된다는 것이다. 성과평가는 서비스의 질이나 혹은 효과성에 초점이 맞추어져 있다면 서비스 질이나 효과성을 어떻게 파악하고 어떻게 측정할 것인가가 문제의 핵심이 될

것이다.

사회복지서비스 성과의 측정을 통해 서비스 관료들은 성과의 현 수준을 검토할 수 있을 뿐만 아니라 복지서비스 프로그램의 개선여부를 평가할 수 있다. 즉 사회복지서비스를 양적인 측면뿐만 아니라 질적인 측면에서 개선할 수 있는 기회가 마련된다는 것이다. 그리고 이를 통해 사회복지 부문에서 기술적 능률성의 지표들과 서비스의 질을 포괄하는 지표들에 주의를 기울이게 된다. 그렇게 함으로써 사회복지서비스 성과에 대한 평가결과는 서비스 관료들에게 서비스 수준과 관련된 정보를 제공해 주며, 이러한 정보는 서비스 담당자 또는 관리자들의 유인을 위해 활용될 수 있다. 즉 사회복지서비스 성과의 개념과 그 적용은 서비스 관료와 관리자에게 장기적인 안목을 제공하는 데 반드시 필요하다(김호섭 외, 2002).

3. 보조금(subsidies)

(1) 보조금의 의의

보조금은 서비스 공급요건을 구체화하기 어렵고 서비스가 기술적으로 복잡하거나 혹은 서비스목표를 달성하는 방법에 불확실성이 있을 때 지방정부가 일반적으로 이용하는 제도적 장치이다. 보조금제도는 서비스가 필요하지만 충분히 확보할 수 없는 집단에게 서비스가 전달될 수 있게 하는 것이다. 보조금제도는 건강이나 휴면서비스에 가장 흔히 사용되며, 비영리단체가 보조금 수령자인 경우가 많다. 보조금 제도는 서비스를 전달할 인력과 전문성을 가지고 있는 민간조직이 커뮤니티 내에서 운영되고 있을 때 가장 효율적으로 작동이 된다(ICMA, 1989: 16-17).

보조금은 종류도 다양하고 그 성격에도 차이가 나서 다양하게 정의하

고 있다. Beam과 Conlan(2002: 341)은 ‘보조금을 수여하는 정부로부터 보조금을 수령하는 조직 혹은 개인에게 이루어지는 금전적 지불’이라고 간단히 정의하고 있다. 보다 구체적으로 얘기하면 어떤 종류의 서비스나 혹은 보조금 수령자의 활동을 촉진하거나 지원하려는 목적을 갖는 선물이라는 것이다. 보조금 제도를 통해 정부기관은 서비스 공급의 실제업무를 보조금을 받게 되는 다른 기관에 맡기면서 서비스 공급에 참여하게 된다(김인, 2011a: 10-11).

Myers와 Kent(2001: 5)는 ‘보조금을 정부가 보기에 경제 전반과 사회전체에 도움을 줄 것으로 생각되는 활동을 촉진시킬 목적으로 한 경제 부문이나 기관, 혹은 기업, 혹은 개인에게 이루어지는 정부 지원의 한 형태’라고 정의하고 있다. 정부의 이런 역할은 통상적으로 시장에게만 맡겨 두었을 때 부적절하게 일어나서 경제학적으로 말하면 ‘사회적 최적(social optimum)’ 이하가 발생하게 되는 활동을 촉진하는 것으로서 주요한 정부 역할의 하나이다. 이와는 달리 WTO가 보조금 협정을 규정하면서 보조금을 수혜자에게 혜택이 발생하게 되는 정부 또는 공공기관의 재정적 기여라고 정의하고 있다(Schwartz & Clements, 1999: 강문선, 이창수, 2003; 권오성·박민정, 2009: 271). 보조금은 개인뿐만 아니라 비영리기관과 기업이 받을 수 있다. 결국 보조금은 소비자로 하여금 재화와 서비스를 완전경쟁하의 시장에서 제공되는 것보다 낮은 가격에 구입할 수 있게 하며, 정부의 개입 없이 생산자가 얻을 수 있는 소득보다 더 많이 얻을 수 있게 한다.

보조금은 실제로 상위정부가 하위정부에게 특정 정책목표를 달성하기 위해 재정적으로 지원하기도 한다. 그래서 보조금은 정부가 하위정부, 비영리단체, 기업 등에게 특정한 정책목표를 달성하기 위해 제공되는 재정적 지원을 의미한다. 예컨대 특정 부문의 경제성장을 유인하고 유치산업의 발전을 도모하며, 고용과 투자기회를 확대하고, 국내생산을 보

호함으로써 외부 의존성을 줄이고 노인, 장애인, 저소득층 등을 지원하고 기초생활여건을 보장하는 것 등이 대표적인 예이다(강만옥·황옥·이상용, 2007; 권오성·박민정, 2009: 281). 이와 같은 보조금제도는 경제활동의 주체가 특정한 행동을 할 경우의 대가로 일정한 부의 제공을 약속하는 것이므로 경제활동의 주체로 하여금 보조금을 획득하기 위해 일정한 행동을 하도록 유도하는 제도적 장치이다. 보조금 제도는 보조금 지급요건으로 제시된 특정한 행동을 보조금 수혜자가 행할 것을 항상 요구한다(권오성·박민정, 2009: 283).

(2) 보조금의 특성

보조금 지원의 경우에도 공공서비스 공급과 관련하여 우리에게 관심을 끄는 것은 비영리법인에게 보조금을 지원하는 경우이다. Beam과 Conlan(2002: 342-343)은 정부 보조금이란 수혜자인 개별조직에게 상당한 부분 사업의 운영과 관련한 재량을 주는 것이어서 간접성의 성격을 띠고 있다고 본다. 동시에 보조금은 상당한 자율성을 띠고 있으며, 수혜자에게 어떤 행동을 권장하지만 특정행동을 제약하지 않고 있어 비강제성을 띠고 있으나 과거에 비해 강제성을 점차 높여가고 있다고 한다. 보조금 사업들은 그 자금에 관해 상당한 부분 예산에 명시해두고 있어 상당히 가시적인 편이라고 볼 수 있으나 반면에 많은 사업들은 일반대중에게 잘 알려져 있지 않은 채 비가시적으로도 수행이 되기도 한다. 그래서 보조금은 가시적 비가시적이라고 일률적으로 규정하기 어렵다(김인, 2011a: 11).

보조금 방식을 통한 사회복지서비스의 공급의 경우 민간제공기관을 통해서 서비스가 제공됨으로써 서비스의 내용과 질의 향상을 가져올 수 있고, 이용자들의 개별적 특성을 고려한 제공기관의 책임 있는 사례관

리의 가능성과 재정효율성 증대라는 장점이 있다. 또한 이용자들의 서비스 이용 접근성이 강화되며, 전문적이고 체계적인 서비스를 제공할 수 있어 이용자들의 만족도를 높일 수 있는 장점이 있다. 그러나 워낙 수많은 제공기관들이 수많은 사업을 통해서 서비스를 제공하고 있어서 모든 제공기관들의 수행능력을 포함하는 성과를 평가하고 관리한다는 것이 현실적으로 아주 어렵다. 게다가 성과관리에 있어서 제공기관들로부터 한 번 취합된 자료들을 중심으로 성과를 관리해야 하기 때문에 정부정책의 현장적용에 대한 유연성이 떨어진다고 한다. 재정이나 서비스 활동에 대한 지속적인 관리가 어렵고 일회적인 지도와 관리가 이루어지게 된다(지은구, 2009b: 201-202). 이러한 점을 감안하여 정부는 보조금을 통해 서비스를 공급하는 기관들의 재정적 책임성을 강화하여 효율성을 향상시키려는 다양한 노력을 기울일 필요가 있을 것이다(지은구, 2009b: 205).

제2절 시장주의 패러다임

정부의 역할 확대에 전제를 둔 정책 집행과 서비스 전달의 관료주의 패러다임은 1970년대초 오일 쇼크 등을 시작으로 심화되기 시작한 경제위기로 흔들리기 시작한다. 이와 더불어 80년대 전후로 영국의 대처 정부와 미국의 레이건 정부가 정부 축소와 시장 확대를 뚜렷한 정책적 기조로 내세우기 시작하면서는 관료제 패러다임은 더 이상 유지되기가 어려워진 것이다. 더욱이 이러한 신자유주의 기조 속에서 이전까지는 유일한 해결사로서 간주되었던 정부는 비효율적이고 경직된 집단으로 비판의 대상이 되기 시작하였고, 오히려 이윤의 동기로 무장한 민간기업이야말로 가장 효율적이고 전문적인 조직의 상으로 추앙되었다(김보영, 2011).

이에 따라 정책의 집행이나 서비스 공급을 아예 공공부문에서 민간으로 이전(매각)시키는 민영화가 추진되거나 공공부문이 담당을 하더라도 민간과 같은 시장의 원리를 적용시키는 시장화가 진행되었다. 이러한 환경에서 나타난 또 하나의 흐름은 민간 경영 방법론을 그대로 공공부문의 행정에 적용시키는 신공공관리(NPM)의 등장이며, 그래서 공공 조직 내에서 계약에 의한 관리, 산출에 대한 관리, 수행평가 등 민간 경영 기법들이 도입이 되기 시작한 것이다(Hill & Hupe, 2009).

이러한 모든 새로운 접근 방식은 시장 패러다임으로 요약될 수 있다. 즉 전통적인 공공중심의 관료제에 기반을 둔 접근보다 정책과 서비스의 집행에 있어 경쟁과 선택의 시장원리와 이를 전제로 하여 효율성을 앞세운 민간 경영 방법론이 더 우위를 가진다고 전제를 한 접근방식이 지배적이었던 것이다.

하지만 이러한 효율성을 기초로 한 접근 방식은 이내 한계에 부딪히게 된다. 경제위기에 따른 재정 압박과 동시에 실업이나 빈곤의 증가로 새로운 사회적 욕구의 증가를 동시에 경험하였기 때문에 단순히 서비스 비용을 낮추는 식의 효율성을 중심으로 한 접근이 제공해 줄 수 있는 해법이란 매우 좁은 범위에 불과한 것이었다. 이와 더불어서 진행되었던 광범위한 변화들, 세계화, 고령화, 가족구조의 변화, 인식의 변화, 기술적 변화, 환경의 변화, 법적 조건의 변화들을 이렇게 좁은 시장 패러다임으로 대응하기에는 너무나 역부족이었던 것이다.

시장패러다임에 기초한 사회서비스 공급방식의 대표적인 사례는 바우처 제도의 도입이다.

1. 바우처 제도(voucher)

(1) 바우처제도의 의의

이용권, 또는 일종의 전표라고도 불리는 바우처는 학자에 따라 다양하게 정의하고 있으나, 정부가 일정한 자격기준이 되는 개인에게 특정한 재화 및 서비스에 대한 쿠폰(coupon)이나 카드 형태로 구매권을 인정해주는 정책수단이다. 이러한 바우처는 신자유주의의 대표적 모델로서 Friedman이 「자본주의와 자유」라는 저서를 통해 제일 먼저 제시한 제도이다(Moe, 2001: 275-277). 그의 주장에 따르면 학교바우처를 통해 학생들과 학부모의 교육 선택권을 존중하고 이를 통해 각 학교가 서로 경쟁하게 함으로써 더욱 양질의 교육을 제공할 수 있다는 것이다. 뿐만 아니라 정부가 학교 바우처프로그램을 마련함으로써 부모들은 자녀가 다니는 학교를 자신이 거주하는 학군에 위치한 공립학교뿐만 아니라 사립학교에 대해서도 선택할 수 있게 해야 한다는 것이다. 이렇게 함으로써 빈곤가정의 자녀들도 보다 교육수준이 높고 환경이 좋은 학교에 통학할 기회가 부여될 수 있다(심경수, 2006: 164-165; 김인, 2010b: 399).

통상적으로 바우처는 일정한 계층에게 특정한 재화나 서비스를 구매할 수 있도록 구매력을 높여주는 소득보장의 한 형태이다(Bendick, 1989). 바우처는 서비스 수혜자에게 현금을 지급하는 것보다는 소비패턴을 제한할 수 있기 때문에 소기의 정책목적을 달성하는 데 보다 효과적이다.²⁶⁾ 이처럼 바우처는 한정된 일단의 재화와 서비스 중에서 개인에게 선택할 수 있는 제한된 구매권을 인정해주는 일종의 보조금

26) 미국 등의 선진국에서는 바우처 제도가 교육훈련(educational voucher), 주택(housing voucher), 보육(Child-Care), 의료(health care voucher), 통근(commuter voucher), 식료품지원(food stamp program), 레크리에이션 등의 분야에서 다양하게 실시되고 있다(World Bank, 2005).

(subsidy)적 성격을 띠고 있다(Steurlle, 2000:4; Steurlle and Twombly, 2002: 446). 그러나 바우처는 제한적이지만 소비자의 선택권 보장으로 인해 공급자 간의 경쟁을 초래하고, 이것은 서비스 질의 향상과 가격하락을 가져와서 서비스 효율성을 증진시킬 수 있다(Salamon, 2002). 이러한 관점에서 볼 때 바우처의 가장 중요한 양상은 정부 프로그램의 수혜자에게 바우처가 제공하는 선택권이다. 그래서 바우처는 재화와 서비스의 공급자보다는 공공프로그램의 궁극적 수혜자인 바우처 수급자의 수중에 보다 많은 통제권을 준다는 점에서 보조금(grants)이나 계약(contracts)과 다르다. 바우처는 그래서 생산자측 보조금이라기보다는 소비자측 보조금으로 흔히 지칭된다(Steurlle and Twombly, 2002: 446).

바우처를 사용하는 목적은 여러 가지가 있다. 무엇보다 바우처는 생산 효율성과 분배효율성을 제고하기 위한 목적으로 사용된다. 그리고 특정분야의 공공서비스 확대나 소비촉진, 산업육성, 행정비용 절감 등의 목적으로도 사용된다. 또한 바우처는 소비자의 수용성, 만족도, 그리고 이용의 편리성을 제고하기 위해 사용되며, 공급자 사이의 경쟁촉진, 공공서비스의 수요·공급 조정, 정부예산의 통제, 대리인 비용의 축소를 위한 목적 등으로 사용되기도 한다(정광호, 2007: 64-65).

공공서비스 전달이나 사회보장의 측면에서 바우처제도는 현금 또는 현물로 주어지는 급여에 비하여 최소한 다음의 다섯 가지 측면에서 선호되고 있다. 첫째, 서비스 욕구를 가지고 있는 대상자에게 현물지급방식에 비해 선택의 폭을 넓혀주고 있어 소비자의 선택권을 보장한다는 것이다(Salamon, 1989; Bendick, 1989). 둘째, 현금급여에 비해 특정 재화나 서비스의 소비로 제한시키는 효과가 있어 소비 형태에 관한 사회통제가 가능하다(Gilbert and Tell, 1993). 셋째, 소비자의 선택권 강화는 공급자간의 소비자 확보를 위한 경쟁을 유발하여, 재화나 서비스의 시장가격 인하 효과가 나타날 수 있다(Bendick, 1989; Oberlander, 1998). 넷째, 공급자 간의 공정한 원칙이 적용되고, 적정이윤만 보장되

면 얼마든지 새로운 공급자가 서비스제공을 위해 시장에 진입하는 현상이 나타나 공급자와 정치인, 정부관료와의 결탁에 의한 서비스 독점을 막을 수 있다(Salamon, 1989). 끝으로, 정부의 직접 제공보다는 시장논리에 따라 민간의 제공으로 유도하고 대신 구매력이 부족한 사람에게 정부에서 보조함으로 민간과 정부의 역할분담의 과정에서 효율성 제고를 기대할 수 있다(Bendick, 1989; Salamon, 1989).

이러한 바우처도 여러 유형을 분류하고 있다. 우선 쿠폰이나 전자바우처 등 바우처가 명시적으로 사용되는지 여부에 따라 명시적 바우처와 묵시적 바우처로 구분하며, 서비스 거래 후 지원금을 환급 받는 환급형 바우처로 분류한다. 또한 수혜대상이 전체 소비자인지 특정 자격요건을 가진 일부 소비자인지 여부에 따라 보편적 바우처 바우처와 선별적 바우처로 분류한다. 바우처의 지급액이 균등한지 아니면 수혜조건이나 공급자 가격에 따라 차등화 되는지에 따라 균일바우처와 차등바우처로 구분한다(최성은·최석준, 2007:38; 유한옥, 2006).

바우처는 프로그램에 따라 다르지만 다른 정책수단과 비교해보면 최소한의 직접성(directness)을 나타내고 있다. 바우처는 서비스 공급에 대한 통제권을 정부기관으로부터 사적 공급자에게 넘길 뿐만 아니라 공급자에서 소비자에게로 넘긴다. 바우처 제도를 이용할 경우 정부는 다만 자격과 지불수준을 결정하면 재화와 서비스를 거의 직접적으로 공급하지는 않는다. 또한 바우처는 그 시행을 위해 특별행정기구를 새롭게 만들기보다는 현행 행정구조를 많은 이용한다는 점에서 높은 자동성(automaticity)을 가지고 있다. 다른 많은 정책수단보다는 시장에 크게 의존하고 있는 반면, 바우처프로그램은 언제나 어느 정도의 정부행정을 수반하고 있다. 바우처 역시 구매될 수 있는 공공재와 서비스의 유형을 제한 할 수 있으며, 선출직들은 바우처 수령자가 어떤 항목을 소비할 수 있는지에 대해 규범적 결정을 한다. 따라서 바우처는 처방도 하고 금지도 하기 때문에 재화와 서비스의 소비와 관련하여 약간 강제적

(coercive)이라고 볼 수 있다.²⁷⁾ 정책도구에 사용된 자원이 정상적인 예산과정에서 나타나는 정도를 의미하는 가시성(visibility)의 측면에서 보면 바우처는 다른 도구에 비해 통상적으로 예산이나 정책과정에서 높은 가시성을 갖는다. 모든 바우처 프로그램은 입법적인 활동을 통해서 운영되며 그래서 그 정당성에 대한 상당한 정도의 토론과 논란을 낳을 수 있다(Steurlle and Twombly, 2002: 448).

(2) 바우처 프로그램의 시장경쟁성

바우처제도는 정부직영이나 계약과 같은 서비스 공급방식에서 시장의 기제를 도입하여 서비스 질과 효율성을 높이하고자 하는 제도이다. 즉, 서비스 소비자는 선택권을 부여하여 자기에게 적합하고 자기가 선호하는 재화나 서비스를 구매하게 하고, 공급자는 바우처 구매자들을 확보하기 위해 상호 경쟁하게 하는 기제를 통해 서비스 질을 높일 수 있다는 것이다. 이런 측면에서 보면 바우처 프로그램을 관리하는 데 있어서 가장 중요한 문제가 공급자 사이에 상당한 정도의 경쟁을 확보하는 것이다(Steurlle and Twombly, 2002: 459).

최근 공공부문의 여러 가지 서비스가 계약방식을 통해 공급되다가 바우처시스템을 통해 공급되고 있다. 그 주요 이유는 다양한 사기업이나 조직이 서비스를 경쟁적으로 제공할 수 있을 것이라고 생각하기 때문이다.²⁸⁾ 일정한 시장 조건이 형성되면 바우처의 고유한 특성인 소비자의 선택권 때문에 공급자 사이에 경쟁이 촉발되기 때문이다(정광호, 2007:

27) 바우처 수령자가 취업 및 훈련 서비스 바우처를 식품을 구매하는 데 사용할 수는 없다. 이런 제한성에도 불구하고 많은 바우처 프로그램은 소비자에게 상당한 정도의 선택권을 주고 있다.

28) 시장이 여러 공급자를 확보할 수 있는 경우에만 이런 제도가 생긴다. 전기, 상수도, 통신 시설과 같은 서비스의 경우 시설과 장비의 이중성은 비효율적이고 규모의 경제는 단일공급자를 요구하므로 바우처시스템은 이득이 될 수 없다. 만약 경쟁을 통한 서비스 공급이 주목적이지 아니고 그 서비스에 대해 지불할 수 없는 시민들에게 서비스를 제공하는 것이 목적이라면 서비스 독점이 이루어지고 있어도 바우처의 활용은 가능하다.

84). 이러한 공급자 사이에서 경쟁이 어느 정도인가에 따라 바우처를 통해 전달받게 되는 서비스의 질이 결정될 수 있다(Belfield and Levin, 2002; Savas, 2002).

물론 공급자의 경쟁도 경쟁 환경이 조성되어야 가능하다. 이러한 경쟁에는 공급자의 진입장벽이 낮아야 하며, 선택범위를 확대함에 있어서 교통비용이 낮아야 하며, 바우처에 대한 정부의 규제가 과도해서는 안 되며, 시장범위도 특정 지역에 한정되어 있어도 바우처의 효과가 줄어든다. 또한 바우처의 종류에 따라 시장메커니즘의 작동 정도가 달라진다. 민간 영역에 다수의 공급자가 존재하고 공정한 경쟁시스템이 작동되어 있는 영역에는 바우처가 기대하는 효과를 거두기가 상대적으로 쉽다. 이와 같이 경쟁이 증가하게 되면 서비스 공급자는 적어도 자신들의 시장에서의 몫을 유지하거나 혹은 늘리기 위해 높은 질의 서비스를 낮은 가격으로 제공할 일련의 유인을 갖게 된다(Steurle and Twombly, 2002: 455).

바우처 제도를 통한 서비스 공급 시장의 경쟁성은 여러 가지 방식으로 측정될 수 있을 것이다. 시장 점유율 1위인 공급기관의 시장점유율을 시장 경쟁의 측정 지표로 설정할 수 있을 것이다(이영범·남승연, 2010: 171). 이론적으로 완전 경쟁시장과 독점시장을 상정해 볼 수 있고, 완전경쟁시장은 어느 한 기업이 시장을 상대적으로 많이 점령하지 못하고 수많은 서비스 공급자와의 경쟁이 이루어진다고 본다면 시장 점유율이 ‘0’에 가까울 것이다. 반면에 독점이 이루어지면 독점하고 있는 하나의 서비스 공급자가 시장을 완전히 점령하고 있어서 시장점유율이 ‘1’이 될 것이다. 이런 점에 비추어 보면 시장의 경쟁성은 ‘1’에서 상위 시장점유자의 시장점유율을 제한 값일 것이다. 이를 객관적 시장 경쟁률로 볼 수 있을 것이다(김인, 2010b: 401).

다음은 시장의 경쟁은 서비스 공급자들 사이에 이루어지는 것이며, 따라서 시장에 서비스 공급자가 몇 개인가를 통해 시장의 경쟁성을 측

정해 볼 수 있을 것이다. 이영범·남승연(2010: 168)은 서비스의 시장화 개념을 사용하면서 시장원리의 확대를 의미하는 것으로 보고, 이것은 공급기관의 다양성으로 보고 있다. 공급기관의 다원화는 곧 공급기관들 간의 경쟁을 가져올 수 있고 이것은 서비스 질을 향상시킬 수 있기 때문이다(Greener, 2008; 황덕순, 2008; 김연명, 2008). 그러나 경쟁의 측정지표로서 공급기관의 수는 시장에 참여하고 있는 공급자 사이의 경쟁 구조를 정확하게 확인할 수 없는 한계가 있으나, 비교적 간편하고, 경쟁의 토대를 밝혀준다는 이점이 있다(김인, 2010b: 401).

또한 경쟁은 서비스 공급자 사이에 실제 일어나는 사회적 현상이므로, 단순히 공급기관의 수가 많다고 하더라도 공급 기관 사이에 지역이나 서비스 대상자들을 할당하거나 혹은 담합이 이루어져 실제적인 경쟁이 확보되지 않을 수 있다. 동시에 경쟁의 정도는 같은 시장 내의 서비스공급자들 사이에서도 똑같은 정도로 나타나는 것이 아니라 어려운 여건에 놓인 공급자일수록 더욱 경쟁의 강도를 크게 느낄 것이다. 이런 점에서 보면 서비스 공급자 가 느끼는 경쟁정도, 서비스 대상자를 지정하거나 공급기관을 명시하는 정도, 신규공급기관과 기존 공급자 간의 차별이 없는 정도 등을 통해 실제적인 시장의 주관적 경쟁성을 측정해 볼 수 있을 것이다(김인, 2010b: 401).

(3) 바우처 프로그램의 수급자 선택성

바우처 프로그램에서 서비스 수급자의 선택성이 서비스 효과성과 고객만족도에 중요한 영향을 미치게 된다. 서비스 수급자의 선택성이란 수급자가 공급기관을 선택하는 것은 물론 서비스 내용이나 프로그램, 서비스 전달자인 도우미, 서비스 시간대 등을 선택할 수 있는 정도를 의미한다. 미국 정부가 보조해주는 보육서비스 분야의 바우처 프로그램의 경우 부모들은 주가 인증하는 보육서비스 제공자나 혹은 친척이나

동네이웃을 포함하는 비공식적인 서비스 공급자 중에서 선택할 수 있게 함으로써 서비스 선택성의 범위를 넓혀 주어 서비스 만족도를 높일 수 있었다(Bradford and Shaviro, 2000).

바우처 제도를 운영하기 위해서는 서비스 선택의 정도를 결정해야 한다. 바우처 수급권자가 어떤 서비스를 구매할 수 있는지는 통상적으로 정책결정자가 결정하게 된다. 때로는 어떤 생산자로부터 구매해야 하는가를 결정하기도 한다. 여러 가지 이유로 수령자의 구매력을 억제하는 것은 바우처프로그램의 일부이다. 그러나 바우처 소비자의 구매력을 대중들이나 선출직이 생각하는 것보다 훨씬 엄격하게 제한하고 있어 바우처의 효용성을 저하시키고 있다는 지적도 있다. 따라서 바우처 수급권자의 수요와 세금납부자의 관심 사이에서 균형을 이루는 것이 요구된다. 어쨌든, 바우처프로그램에 따라 다르지만 재화나 서비스의 선택은 연속체의 어느 곳에 이루어지게 된다. 정책결정자가 수령자가 어느 정도 재화나 서비스 생산자를 선택할 수 있는 자유를 가질 것인지를 결정해야 한다.

미국 정부가 보조해주는 보육서비스분야에서 예를 들어 보면, CCDF(Child Care and Development Fund: CCDF) 경우 부모들은 주가 인증하는 보육서비스 제공자나 혹은 친척이나 동네이웃을 포함하는 비공식적인 서비스 공급자에게 증서를 사용할 수 있다. 대조적으로 전국 주요 고용 및 훈련 프로그램을 인정하는 최근 제정된 Workforce Investment Act(WIA) 하에서는 프로그램 수령자가 바우처와 같은 개인훈련계좌(Individual Training Accounts)를 이용하게 되는 데 이것은 일련의 한정된 서비스 제공자에 선택을 한정하는 것이다. 바우처가 특정서비스나 상품만을 구매하도록 강제할 경우 광범위한 선택범위를 제공한 바우처에 비해 그 효용성이 적다. 바우처에 대한 과도한 사용처 제한은 바우처의 대체가능성을 감소시켜 바우처의 효용성을 낮춘다(Bradford & Shaviro, 2000). 즉, 바우처의 이런 선택의 정도가 서비

스 효과성이나 서비스 질에 영향을 미치게 된다.

이영범·남승연(2010: 172)은 사회서비스 시장화 개념을 설명하면서 사회서비스 시장화의 근본 원리는 선택과 경쟁이라고 보고, 특히 선택의 정도를 소비자 선택권이라는 개념을 통해 측정하고 있다. 그들은 소비자 선택을 소비자 1인당 제공기관의 변경회수로 측정하였으나, 서비스가 불만스러우면 공급기관의 변경을 시도할 것이고, 서비스가 만족스럽다면 공급기관의 변경을 시도하지 않을 것이므로 공급기관의 변경은 선택성의 핵심적인 개념으로 볼 수 없을 것이다.

(4) 소비자 정보 가용성

서비스 공급자가 경쟁적으로 존재하는 것 외에 서비스 소비자가 서비스를 선택할 수 있는 능력이 바우처 성과에 영향을 미친다. 이런 선택 능력은 서비스의 종류, 접근방식, 품질평가에 대한 정보와 지식, 그리고 경험에 기초를 두고 있다. 특히 의료서비스와 같이 전문 영역의 경우 수급권자가 제공된 정보를 적절하게 판단하기가 매우 어렵다. 미국의 Medicare 수급권자의 경우 대부분 저학력자이기 때문에 복잡한 미국의 의료시스템을 충분히 이해하고 적절한 의료기관을 찾는 데 어려움이 크며, 이런 보건 리터러시(health literacy)가 바우처 제도의 성과에 영향을 미친다는 것이다(Bilheimer, 2000; 정광호, 2007: 85). 그러나 최근 한국의 경우 인터넷이나 신문을 통해 의료서비스의 세부 전공분야별로 유명한 의사(Best Doctor)와 의료기관에 대한 평가 및 조사 자료를 활용할 수 있어 이러한 문제를 상당 부분 해소할 수 있을 것이다. 이와 달리, 학교나 보육서비스의 경우 부모들의 서비스 판단 능력이 상대적으로 매우 높은 것으로 알려져 있다. 특히, 학교 바우처의 경우 학교의 품질을 평가할 수 있는 표준화된 성적 산출시스템을 이용하면 선택권이 더 효과적으로 활용될 수 있다고 한다(Bishop, 2000). 바우처 서비스를

제공하는 공급기관의 품질 수준이 지역에 따라 상이하기 때문에 이로 인한 소비자의 선택권이 줄어들 수도 있다(정광호, 2007: 85). 그러나 이런 문제는 비단 바우처만의 문제는 아닌 것이다. 교육, 문화, 의료, 등 대부분의 공공서비스에 있어 지역에 따라 서비스 수준에 차이가 나며, 지역에 따른 이런 본래적 차이 때문에 시민들이 기대하는 서비스 수준도 다를 것이다. 그러나 소비자의 선택권을 보다 높여 주기 위해 바우처 이용자들에게 서비스 공급자들에 대한 보다 많은 정보를 제공해 주는 것이 바람직할 것이다. 예컨대, 보육기관, 학교, 병원 등 해당기관의 운영현황에 대한 풍부한 정보를 사전에 제공할 수 있어야 바우처를 통한 소비자의 선택권이 제대로 작동될 수 있다. 미국의 경우 Medicare 프로그램에서 제공하는 바우처 이용자에게 의료기관이 모든 정보를 제공하도록 입법화했다(Reischauer, 2000; 정광호, 2007: 86; 김인, 2010a: 132).

(5) 행정기관의 감시감독

바우처를 통한 서비스 공급의 경우 행정기관의 감시감독이 필요하다. 이것은 바우처제도는 서비스 공급을 자율적인 시장에 의존하는 것이지만, 정부의 재정 지출이 뒤 따르는 것이기 때문이다. CCDF(Child Care and Development Fund: CCDF)도 최소 수준의 감독을 규정하고 있다. 비공식적 보육서비스 제공자는 주에서 발행하는 자격증을 갖지 않아도 되며, 비록 여러 주가 안전 표준을 따르도록 서비스 제공자에게 촉구하고 있다. 고용과 훈련 프로그램 서비스 제공자가 WIA(Workforce Investment Act) 하의 기금을 받기 위해서는 각 주에 의해 설정된 자격 기준에 부합해야 하고 기준을 따라야 한다. 예컨대, 고등교육 법령(The Higher Education Act)과 전국연수생법령(National Apprenticeship Act), 혹은 주에 의해 개발된 대안적인 절차에 따라 공증을 받아야 한다. 모든 바우처 프로그램공급자는 매년 학생들이 성취

한 결과에 관한 성과기반정보를 제출해야 한다(Steurlle and Twombly, 2002: 460; 김인, 2010b: 403). 각 주나 지자체가 설정한 최소 수준의 성과를 넘어야 하며, 공급 정보를 제출해야 한다. 이와 같이 바우처 운영에 있어서 감시감독의 정도가 서비스 질이나 효과성에 영향을 미치게 된다.

(6) 서비스 공급기관의 역선택성(Adverse Selection)

바우처의 장점은 수급자가 서비스 공급자를 선택할 수 있으므로 효율적인 서비스 전달이 이루어진다는 점이다. 그러나 바우처 서비스 공급자가 바우처 수급권자에 대한 정보를 근거로 가장 많은 이윤을 추구하는 방식으로 바우처 수급권자를 선별할 수 있다. 즉, 의료 바우처의 경우, 진료과정에 가장 이윤을 많이 남길 수 있는 바우처 수급권자는 받아들이고, 그렇지 않은 집단은 접근성을 제한할 수 있는 소위 공급자에 의한 선별적 선택(creaming selection)이 이루어진다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 정부의 규제가 필요하지만, 규제의 범위와 강도가 커질수록 바우처의 취지가 사라지는 상충관계가 있다. 역선택을 억제하기 위해 저소득층 자녀들이나 건강이 좋지 않은 집단을 대상으로 집중적으로 바우처를 제공하는 방안도 검토되고 있다(Sawhill and Smith, 2000; 정광호, 2007: 88; 김인, 2010b: 403).

제3절 거버넌스패러다임

1990년대부터 최근까지 정치학, 행정학, 정치경제학 분야에서 가장 활발하게 논의되고 있는 개념 중의 하나가 ‘거버넌스(governance)’라는 데에는 이견을 달기 어려울 것이다(라미경, 2009). 때로는 하나의 분야를 지칭하는 용어로서, 때로는 특정한 형태를 지칭하는 개념으로서, 때

로는 새로운 접근 방식을 상징하는 패러다임으로서 서로간의 차이는 있지만 ‘거버넌스’라는 개념이 정책 집행과 서비스 전달체계 등의 분야에서 때로는 새로운 현상을 설명하는, 때로는 새로운 방향을 제시하는 개념으로서 즐겨 사용되고 있다는 점만은 분명하다.

이렇게 ‘거버넌스’가 새롭게 주목 받고, 또한 즐겨 사용되는 개념이라고 할 때 그 이전에 유사한 것을 설명하는 개념과 무언가의 차별성이 있기 때문일 것이라는 전제가 가능하다. 이러한 차별성이 그 이전 개념으로 잘 설명하지 않는 새로운 현상을 나타낼 수 있기 때문에 우리는 새로운 개념을 도입하거나 주목하고 사용하게 된다. 이러한 맥락에서 거버넌스가 반영하는 새로운 현상 중 가장 일반적으로 지적할 수 있는 것이 정책 집행과 전달체계에 있어서의 다중적 특징이라고 할 수 있다. 다시 말해 전통적으로 정책 집행과 전달에 있어서의 행위자란 당연히 ‘정부’였고 그랬기 때문에 이전의 행정이라는 개념은 주로 이 거의 유일한 주체를 어떻게 효과적으로 운영할 것인가의 문제를 다루었다면 점차적으로 이제는 다양한 주체들이 정책과 서비스 영역에 관여되고 있으며 그렇기 때문에 이전의 단일하고 유일한 주체를 다루는 개념에서 보다 다원화된 행위자를 포괄하는 개념이 더욱 필요하게 되었다는 것이다 (O’Toole, 2000). 그래서 이러한 개념은 정책 집행과 전달체계에 있어 더욱 포괄적인 주제와 관련이 있다고 할 수 있다.

더욱 구체적으로 말하자면 기존에 오직 정부의 영역으로만 취급되었던 정책 집행과 서비스 전달의 영역에서 다양한 비영리 조직과 영리 조직 등 다양한 민간 부문의 조직들이 참여하게 되었으며 실제 제도와 서비스의 효과적인 집행에 있어 점차 비중 있는 역할을 맡게 되고 있다. 이러한 보다 공식적인 조직 이외에도 보다 비정형적인 형태를 가지고 있는 풀뿌리 조직과 더불어 가족, 이웃과 같은 비공식적 영역 역시 정책 집행과 서비스 전달에 있어서 점점 중요한 고려의 영역이 되고 있다.

정부 영역에 있어서도 정부 조직이 단일한 계층적 형태를 지니고 있는 것이 아니라 점점 더 분권화 되어 있고, 서로 일정 부분의 독자성을 지닌 다양한 조직으로 분할되어 있으며 이러한 다양한 기관과 조직들이 지역사회 차원에서 서로 다른 기능과 역할을 담당하면서 더 이상 개선상의 통일된 명령체계로서 일정한 정책적 목적을 달성할 수 있다는 사고는 더 이상 유효하지 않게 된 것이다. 위로는 단일 국가의 범위를 넘어서는 다양한 초국가 조직의 영향력이 점점 더 증가하고 있으며 특히 지구 온난화 등과 같은 환경재앙, 이주민 증가와 같은 초국가적 사회문제, 금융위기와 같은 국제적 경제위험 등으로 인해 상대적으로 단일 국가 안에서의 정책에 대한 통제력이 감소하고 있는 것 역시 사실이다.

이러한 변화된 환경에서 초국가적 영역은 아니더라도 적어도 국가와 지역적 수준에서 공공 정책과 서비스를 집행하고 전달하는데 있어 공공 조직 뿐 아니라 비영리, 영리 부분과 다양한 조직간의 파트너십, 조정, 네트워크 등이 얼마나 이를 효과적으로 이끌 것인가에 대한 질문이 자연스럽게 제기되고 있다(Lynn, Heinrich, & Hill, 2000). 즉, 정책적 목적, 서비스의 목적을 달성하는데 있어 다원화된 집행, 전달체계 구조와 환경 속에서 조직 내부에 대한 관심에 더하여 포괄적인 구조와 조정, 협력의 문제에 보다 많은 관심과 초점이 주어지는 것이 현재 ‘거버넌스’라는 개념이 자주 사용되는 실질적인 배경이 되는 셈이다. 그래서 공공의 목적을 달성하기 위해서 공공과 민간부문의 체제, 기관, 프로그램, 활동들이 어떻게 보다 포괄적인 차원에서 조직되고 운영될 수 있는가가 핵심적인 질문으로 자리잡게 되는 것이다. 반대로 말하면 이러한 다양한 부문과 분야를 포괄하는 거버넌스가 점차 더 복잡적으로 변하는 사회문제에 대한 해법을 모색하는데 있어서 중요한 함의를 제공하게 된다(Frahm & Martin, 2009).

하지만 이와 동시에 부정할 수 없는 사실은 이 ‘거버넌스’라는 개념

과 아이디어는 언급하였듯이 새롭게 등장하거나 강화되는 환경에 대한 대응으로서 주목 받게 되었다는 점에서 여전히 형성되고 있는 단계에 있고 그만큼 규범적이고 이론적이고 실증적인 차원에서 여전히 논란의 대상이라는 점이다(Lynn, 2010). 다시 말해 ‘거버넌스’라는 개념을 사용하는 곳에 따라 서로 다른 의미를 가질 수 있고, 서로 다른 강조점을 가지고 있기 때문에 때로는 새로운 환경과 새로운 대응을 설명하는 유용한 개념으로서 사용될 수도 있지만 서로 다른 차원과 의미로 인하여 오히려 논의에 혼란만 가중 될 수도 있다. 심지어 ‘거버넌스’라는 개념의 사용에 대해서 회의적인 입장을 제기하는 Hughes (2010)는 거버넌스라는 용어 자체가 너무 많은 부담을 감당하게 되었으며 그에 따라 오히려 본래의 의미를 잃게 되었고 그래서 이제는 구제가 필요한 단어가 되었다고 할난한다.

하지만 여기에서는 ‘거버넌스’가 변화된 환경에 공공 정책과 서비스 집행과 전달에 있어 새로운 방식의 대응을 보여주는 (때로는 제시하는) 패러다임으로서 유의미하다고 보고 이에 대한 논의를 분석하여 새로운 대안으로서 이론적인 탐색을 해보고자 한다. 우선 ‘거버넌스’라는 용어 자체가 유행처럼 번지고 다양한 용도로 사용되면서 개념으로서 의미를 복원시킬 필요가 있다는 데에 동의를 하고 이미 여러 차례 이루어졌던 정의와 의미에 대한 논의를 종합하면서 이를 사전적 의미의 거버넌스, 공공정책의 다원적 집행/전달 체계로서의 거버넌스, 공공정책 집행/전달 체계의 패러다임으로서의 거버넌스를 구분해 보고자 한다. 그런 다음 패러다임으로서의 거버넌스의 의미를 이전의 관료제 패러다임, 시장 패러다임과 구분하여 정리하고 이를 바탕으로 패러다임으로서의 거버넌스 이론의 틀을 모색하고자 한다.

1. 거버넌스의 의미

(1) 거버넌스의 개념 구분

거버넌스라는 용어상의 혼돈에 대해서는 이미 거버넌스를 논의하는 많은 학자들이 인지하고 있는 문제이며 그런 만큼 이에 대한 논의도 다양하게 있어왔다. 이러한 논의들의 대부분은 주로 다양하게 사용되는 거버넌스의 개념상 의미들을 분류하는 것인데 가장 많이 인용되는 것은 Rhodes (1996)의 구분이다. 이와 다르게 정책 집행 연구 차원에서 거버넌스를 구분한 Hill & Hupe (2009)이나 신공공관리(New Public Management, NPM)에 대별되는 새로운 패러다임으로서 신공공거버넌스(New Public Governance, NPG)를 주창하는 Osborne (2010b) 역시 다르게 구분하지만 유사한 방식으로 거버넌스가 사용되는 다양한 의미를 구분하고 있다.

〈표 3-1〉 거버넌스 개념에 대한 구분들

Rhodes (1996)	Hill & Hupe (2009)	Osborne (2010b)
- 최소 국가로서의 거버넌스 - 기업 지배구조(corporate governance)로서의 거버넌스 - 신공공관리(New Public Management)로서의 거버넌스 - 좋은 거버넌스로서의 거버넌스 - 사회 두뇌학 체계(socio-cybernetic system)로서의 거버넌스 - 자가 조직된(self-organizing) 네트워크로서의 거버넌스	- 6, 70년대 계획시대와 80년대 시장 시대와 구분되는 90년대 이후의 시대로서 거버넌스 - 네트워크를 통한 조정을 핵심으로 하는 제 3의 길로서의 거버넌스 - 중립적이고 포괄적인 용어로서 다양성을 구분하기 위한 개념으로서의 거버넌스 - 다차원적인 정부 행위의 특징을 구분짓기 위한 개념으로서의 거버넌스 - 정부의 질을 평가하기 위한 표준화된 ‘좋은’ 거버넌스 (지표)	- 기업 지배구조: 어떤 조직의 방향과 책임성을 제공하는 내부적 시스템과 과정에 대한 것 - 좋은 거버넌스: 국제 기구에 의해 공표된 표준화된 사회, 정치, 행정 거버넌스 모델 - 공공 거버넌스: 사회정치적 거버넌스, 공공 정책 거버넌스, 행정 거버넌스, 행정 거버넌스, 계약 거버넌스, 네트워크 거버넌스 등으로 쓰이며 다원화된 국가 또는 다원주의적 국가의 존재로 등장하는 대안적 담론

이러한 논의는 주로 자신이 주창하는 거버넌스의 의미를 도출해가는 과정으로서 제시되는 경우가 대부분인데 물론 이것이 너무나 다양한 의미로 사용되어 개념으로서 혼동을 가져오고 있는 상황을 정리한다는 데에서도 의미가 있겠으나 다양한 문헌에서 사용되어진 거버넌스의 개념을 정리하다 보니 어떠한 합리적 기준에 따라서 구분하기 보다는 기존 문헌에서 사용된 의미의 군집을 그냥 나누어 본 것에 지나지 않는다고 할 수 있다. Hughes (2010)가 Rhodes (1996)의 구분을 집어보면서 결국 이것은 ‘거버넌스’라는 용어의 서로 다른 ‘사용’에 대한 구분이고 정의를 따지면 결국 다 같은 사전적 의미로 이해될 수 있다고 한 것은 지나친 단순화라고 치더라도 거버넌스의 개념에 대한 이러한 논의가 이러한 ‘사용’에 대한 분류에 그치고 있다는 점은 사실로 보인다. 그렇다면 자신들이 이러한 ‘사용’에 대한 구분을 통해 자신의 ‘사용’을 명료화시킨다고 하더라도 특별한 기준 없이 서로 다른 분류에만 그친다면 거버넌스에 대한 서로 다른 논의는 결국 서로 다른 ‘사용’으로 간주되는 셈이고, 이들간의 비판적 검토를 통해 거버넌스에 대한 이론적 논의에 기여하는 것에는 한계가 있을 수밖에 없을 것이다.

그래서 여기에서는 ‘거버넌스’의 개념을 명료화하기 위해서 개념의 차원을 기준으로 거버넌스라는 용어가 사용되는 의미를 구분하고자 한다. 다시 말해 다양한 거버넌스라는 용어의 쓰임새를 가장 단순한 사전적 의미의 차원, 그리고 다원화된 공공 정책의 집행/전달체계를 포괄하는 개념으로서의 거버넌스, 마지막으로 이전의 관료제, 시장과 구분되는 새로운 패러다임으로서의 거버넌스를 각각 구분하고자 한다. 이를 통하여 우리가 거버넌스의 이론적 논의를 전개함에 있어 자주 혼동되는 중립적 용어로서의 거버넌스를 구분해 내고 일정한 지향과 가치를 내포하는 패러다임으로서의 거버넌스를 보다 체계적으로 논의할 수 있을 것이다.

(2) 사전적 의미의 거버넌스

이미 언급하였듯이 Hughes (2010)는 거버넌스는 결국 조직을 어떻게 조직하고 운영해야 하는지에 대한 과정을 설정하는 것으로 조직을 운영하고 조정하는 것을 뜻하며 대부분의 ‘거버넌스’라는 용어의 사용은 이러한 표준적인 사전적 정의 이상을 의미하지 못하고 있다고 비판한다. 다시 말해 거버넌스에 대한 논의에서 이러한 사전적 정의 이상의 의미로 사용되어야 하는 필요성을 발견하지 못하겠다는 것이다. 이 글에서 주장하고 있는 것은 거버넌스라는 개념에는 서로 다른 차원이 있다는 것이고, 따라서 사전적 의미를 넘어서는 또 다른 차원의 의미가 존재하므로 이러한 Hughes의 비판을 수용할 수는 없다고 하더라도 한편으로 서로 다른 차원의 의미 모두가 이러한 사전적 의미를 내포하고 있는 것만은 사실이다. 기실 Hughes의 비판 역시 이러한 측면이 강하며 반대로 말해 모든 거버넌스의 의미의 사용이 사전적 의미를 ‘내포’하고 있다고 해서 그 이상의 의미로 쓰이는 것이 아니라고 부정할 이유는 되지 못한다.

하지만 실제로 ‘거버넌스’라는 개념을 사용할 때 이러한 사전적 의미 이상을 갖지 않는 경우는 쉽게 발견될 수 있다. 즉 조직을 운영하고 조정하는 체계를 지칭하는 중립적인 용어로 거버넌스를 사용하는 경우이다. 이럴 경우 거버넌스의 개념은 어떠한 새로운 변화의 의미를 포함하지 않으며 말 그대로 조직을 운영하고 조정하는 어떠한 체계든지 관계없이 사용될 수 있는 ‘용어’일 뿐인 것이다. 이런 의미로 사용될 경우 예를 들어 관료적 거버넌스(관료적인 질서로 구성되는 조직의 운영 구조 및 조정 체계), 시장적 거버넌스(시장의 원리에 따라 구성되는 조직의 운영 구조 및 조정 체계)와 같은 사용이 가능해진다. Rhodes (1996)의 거버넌스의 ‘사용’에 대한 구분에서 최소 국가로서의 거버넌

스나 신공공관리로서의 거버넌스의 경우 이러한 차원의 개념으로 이해될 수 있다. 적어도 사전적 의미에서는 새로운 시대적, 지향적, 가치적 의미를 내포하지 않기 때문에 다른 가치적, 지향적 개념을 연결해서 사용할 수 있고, 또 그렇게 사용되는 것이다. Hill & Hupe (2009)가 구분한 중립적이고 포괄적인 용어로서 다양성을 구분하기 위한 개념으로서의 거버넌스 역시 이러한 범주라고 할 수 있다. 기업 지배구조 (corporate governance)도 사전적 의미의 거버넌스 사용이라고 할 수 있다. 기업의 지배구조가 특히 민간 기업 조직에서의 조직의 방향과 책임성에 관한 내부적인 시스템과 과정이라고 한다면 거버넌스는 이를 지칭하는 중립적 용어로서 사용되고 있는 것이다.

물론 거버넌스라는 개념이 사용될 때 어느 문헌에서 사용된 거버넌스는 사전적 정의의 의미로만 사용되었다는 식으로 분명한 구분을 하기가 때로는 모호한 경우가 많다. 이미 언급하였듯이 다른 차원의 모든 거버넌스라는 개념이 이러한 최소한의 사전적 의미는 모두 내포하기 때문이다. 가령 신공공관리 거버넌스, 기업 지배구조로 거버넌스를 사용한다고 하더라도 그것이 좁은 의미로서가 아니라 보다 넓은 의미로 사용될 경우 단순한 사전적 의미를 넘는 경우가 많다. 이것은 그 동안 서로 다른 차원의 거버넌스 개념이 구분해서 사용하기 보다는 서로 혼재되어 사용되어 왔기 때문이기도 하고, 이에 더하여 마찬가지로 중립적인 용어로서의 성격을 여전히 갖지만 과거보다 다원화된 공공 정책의 집행과 서비스 전달체계의 변화를 반영하여 이를 지칭하는 개념으로서 역시 거버넌스가 사용되고 있기 때문이다.

(3) 다원화된 공공 정책 집행/전달을 포괄하는 개념의 거버넌스

서두에서 밝힌 바와 같이 점차 ‘거버넌스’라는 개념이 주목 받고 자

주 사용되는 연유는 거버넌스가 가지는 사전적인 의미 보다는 보다 넓고, 특정적인 의미를 가지기 때문이다. 그래서 거버넌스는 정부 또는 조직내, 기관내의 수준을 넘어서 전반적인 정책이나 전달에 있어 정책결정, 재정, 공급, 평가까지 포괄하는 과정, 이러한 과정과 관련된 환경과 다양한 이해관계자와 이들간의 관계, 책임과 권한의 분담 등을 포괄하는 개념으로 사용된다(Moore & Hartely, 2010; O'Toole, 2000). 다시 말해 이렇게 사용되는 개념은 정책 집행과 서비스 전달영역에서 단지 단일한 조직 수준에의 초점을 맞추는 접근과 구분하기 위해 사용된다는 점에서 단지 조직을 운영하고 조정하는 체계라는 사전적 의미 차원을 넘어선다. 즉, 점차 다원화되어 버린 정책 환경의 변화를 적극적으로 반영하고 이를 고려하기 위한 개념으로서 ‘거버넌스’가 사용되고 있는 것이다.

대부분의 거버넌스에 대한 문헌에서 정의하는 거버넌스의 의미는 이런 차원의 개념 범주에 들어간다. 가령 Hill & Hupe (2009)의 거버넌스 개념에 대한 구분에서 다원적인 정부 행위의 특징을 구분 짓기 위한 개념으로서의 거버넌스가 이에 해당하며 이러한 거버넌스 개념의 사용은 ‘거버넌스의 논리(logic of governance)’, ‘거버넌스 구조(governance structure)’ 등과 같은 개념에서도 나타난다. Lynn, et al.(2000)은 거버넌스란 “공동으로 기여하는 이해관계를 대표하여 상대적으로 또는 절대적으로 독립적인 개인 또는 조직들의 방향, 통제, 협력을 성취하는 수단” (p. 235)이며 공공으로 지원되는 제품과 서비스의 생산과 전달하는 정부 활동을 통제하고, 처방하고, 가능케 하는 법, 행정 규칙, 법적 질서와 실천의 체제로 정의하고 있다. 그래서 거버넌스의 논리란 “모두가 협력적 관계를 활성화할 목적을 수행하기 위해서 제한과 통제를 창출하고 부분적인 행정적 행위자들에게 자율성을 수여하거나 허용하는 행정적 활동을 안내하는 구조와 과정” (p. 239)이라는 것

이다. 거버넌스 구조는 관리, 전달 감독, 생산, 서비스 등을 집행하는 위원회, 기구, 포럼 등의 계층적 구조를 지칭하며 따라서 얼마나 많은 층위가 있는지, 각자의 기본 역할을 무엇인지, 각각의 책임은 무엇이며 핵심 과정은 무엇인지를 지칭한다(Grant, McKnight, Uruthirapathy, & Brown, 2007).

Hill & Hupe (2009)은 이러한 다층적이고 다원적인 거버넌스의 특징을 이해하기 위한 ‘다중 거버넌스 분석 틀(multiple governance framework)’을 제시한다. 즉 거버넌스의 층위에 따라 제도 설계 영역에 해당하는 구성적 거버넌스(constitutional governance), 일반 원칙을 수립하는 영역의 지향적 거버넌스(directional governance), 실제 집행되는 경로를 관리하는 수준의 집행적 거버넌스(operational governance)를 구분한다. 이렇게 다차원적이고 다원적인 정책 집행과 서비스 전달체계의 특성을 포괄하고 있는 거버넌스의 개념은 그만큼 이 분야에 대한 연구와 이해에 있어 다면적이고 다층적인 영향을 볼 수 있게 해준다고 강조하고 있다. 이러한 거버넌스의 개념은 분명 조직의 운영에 관한 것이라는 사전적 차원의 거버넌스의 의미와 구분되어 정책 집행과 서비스 전달의 보다 포괄적인 이해와 접근을 반영하는 다른 차원의 개념으로 사용되고 있는 것이다.

이러한 차원에서의 거버넌스 개념의 사용은 ‘좋은’ 거버넌스에서도 발견된다. 좋은 거버넌스라는 용어는 세계은행이 1980년 문헌에서 사용한 이후 10년 안에 국제개발정책에 있어서 가장 많이 쓰이는 개념이 되었으며 국제 구호 프로젝트에 있어 개념적 틀이 성립되기 시작하였다(Elahi, 2009). 여기에서 거버넌스란 모든 수준에서 국정을 관리하기 위한 경제적, 정치적, 행정적 권위의 실행이며 시민과 집단이 이해관계를 규정하고, 법적 권리를 행사하며, 책임을 다하고, 서로간의 차이를 중계하는 기제, 과정, 제도를 포괄한다(UNDP, 1997).

다시 말해 여기에서 거버넌스의 개념이란 단일한 (정부) 조직적 차원을 넘어서서 다차원적이고 다원적인 특성을 포괄하는 개념으로서 사용되고 있는 것이다. UNDP나 세계은행은 국제 개발에 있어서 이러한 거버넌스의 바람직한 구축, 즉, 좋은 거버넌스 없이는 지속가능한 개발과 발전은 가능하지 않다고 강조하면서 UNDP(1997)는 좋은 거버넌스는 바람직한 정치적, 사회경제적 관계를 유도하는 과정이자 구조로 이는 참여, 법에 의한 지배, 투명성, 대응성, 합의 지향성, 형평성, 효과성과 효율성, 책임성, 전략적 비전, 정통성, 자원의 절약, 환경적 건전성, 권한위임(empowerment)과 권능부여(enabling), 파트너십, 지역사회적 기반을 포괄한다고 정의하고 있고, 세계은행(World Bank, 2007)은 투명한 과정의 정책 결정, 전문적 도덕이 내재된 관료, 자신의 행동에 책임지는 정부의 집행기구, 공공 사안에 참여하는 강력한 시민사회, 모든 행위의 법질서 준수 등으로 요약하고 있다.

물론 여기에서 거버넌스라는 개념 자체와 ‘좋은’이라는 지향적 의미를 구분해서 사용하고는 있지만 좋은 거버넌스라는 개념 자체가 가지는 지향성을 분리해내기란 어려운 것이 사실이다. 기실 이 좋은 거버넌스라는 개념 자체가 거버넌스에 대한 개선 없이는 일정한 모델의 바람직한 거버넌스없이 성공적인 발전이 어렵다, 혹은 성공적인 발전을 위해서는 바람직한 거버넌스로서의 개혁이 필수적이라는 전제를 내포하고 있기 때문이다. 따라서 ‘좋은 거버넌스’라는 개념을 사용하는 연구들은 GDP 대비 공공 지출 비중 1% 증가의 효과를 좋은 거버넌스를 가진 국가와 그렇지 않은 국가간에 비교하는 Rajkumar & Swaroop (2008)의 연구와 같이 주로 좋은 거버넌스의 발전에 있어 가지는 효과성을 실증적으로 증명하는 것이거나(Kaufmann, Kraay, & Zoido-Lobaton, 1999), 세계은행 등에서 거버넌스가 얼마나 바람직한가를 측정할 수 있는 지표들을 개발하는 작업들이 대부분을 차지한다(Kaufmann &

Kraay, 2008; Kaufmann, Kraay, & Mastruzzi, 2008).

하지만 이러한 ‘좋은 거버넌스’의 방향이란 다른 패러다임의 접근과 구분되는 특정한 방향의 가치나 지향을 한계 짓기 보다는 법과 제도의 명확성과 안정성, 자원의 절약과 효율성을 비롯하여 권한위임이나, 권능 부여, 파트너십 등 정책 집행과 전달분야에서 거론되는 모든 가치와 지향들을 포괄하기 때문에 여기서의 거버넌스가 여전히 패러다임의 의미 보다는 중립적인 용어로서의 의미를 여전히 가지고 있다고 할 수 있다. 이 차원에서 거버넌스 개념의 사용에서 이러한 특징은 대부분 공통적으로 나타난다. 그래서 이 차원의 거버넌스 개념에서는 여전히 시장적 거버넌스나 관료적 거버넌스나 하는 개념들이 가능하다. 하지만 이러한 사용에서 사전적 의미의 거버넌스에서 차이가 나는 점은 바로 이러한 서로 다른 접근에서 조직내부의 과정에 초점을 맞추기 보다는 다원적인 구조안에서의 관계, 책임과 권한의 분배 등 보다 넓은 범위를 지칭한다는 점이다.

가령 Hill & Hupe (2009)이 제시하는 ‘다중 거버넌스 분석 틀 (multiple governance framework)’에서 집행적 거버넌스 수준에서 나타나는 거버넌스의 양식을 ‘강제(enforcement)’, ‘수행(performance)’, ‘공동생산(co-production)’으로 구분하고 있다. ‘강제’의 양식은 위임, 책임과 권한, 표준화된 집행절차 등이 운영에 핵심적인 방식이 되며 법칙(rules)이 관리 기제의 핵심이 된다. ‘수행’의 경우 계약의 이행과 수행에 대한 보상이 운영의 중심이 되며 관리 기제의 핵심은 계약(contract)이다. ‘공동생산’의 경우는 협력관계, 책임의 공유, 반응의 조직화가 운영의 핵심이며 신뢰(trust)가 관리 기제의 핵심을 차지한다. 이처럼 Hill & Hupe (2009)은 서로 다른 거버넌스 양식이 서로 다른 접근과 핵심적 관리 기제를 가진다고 설명하고 있다. 다시 말해 다원적인 정책 집행과 서비스 전달체계 환경에 대한 주목으로 인해 이를 포괄하

는 개념인 거버넌스를 사용한다고 하더라도 ‘공공생산’과 같이 다원적 성격의 집행/전달 체계로서의 거버넌스가 본격적으로 주목받기 시작한 방식 이전의 ‘강제’나 ‘수행’에 초점을 맞추던 접근에서도 그 나름의 거버넌스에 대한 구별되는 특징과 기제가 있었고 이를 구분하여 분석할 수 있다는 것이다.

하지만 다른 한편으로 이러한 차원의 거버넌스의 개념이 새롭게 주목 받는 다원적인 정책 집행과 공공 서비스 전달체계의 특성을 본격적으로 반영하는 개념인 만큼 그 이전의 접근과 구분되는 특정한 지향의 의미를 완전히 배제할 수 없다는 점이 분명 존재한다. 다시 말해 전통적인 정책 집행과 서비스 전달에서의 관심은 어떻게 하면 중앙의 의도가 어떻게 잘 일선에서 실현되도록 할 것인가, 또는 얼마나 효율적으로 실현될 수 있도록 할 것인가에 대한 것이었다면 이제 더 이상 결정이나 의도는 중앙의 전유물이 될 수가 없으며, 정책과 서비스의 효과성이 정부나 특정 공급기관만 관여되는 문제가 더 이상 아니기 때문에 이러한 수직적이고 조직내적인 고려가 보다 다차원적이고 수평적인 질문으로 확장되고 있다, 또는 확장되어야 한다는 방향이나 지향이 내포되어 있다는 것이다(Hill & Hupe, 2009).

이러한 경향은 이러한 차원의 거버넌스의 개념을 사용하는 연구에서도 나타난다. 가령 주요 거버넌스 혁신의 사례를 검토한 Moore & Hartely (2010)의 연구에서 이들은 성공적인 거버넌스 혁신의 특징은 조직의 테두리를 넘어선 네트워크에 대한 고려, 새로운 자원 개발, 민간의 권리와 책임 재규정, 가치 판단의 권한 재배분, 집합적 목적 달성 위한 효율성과 효과성 증진 등을 포함한다고 결론짓고 있다. 즉, 거버넌스가 다원적인 체계에 대한 고려를 포함한다면 이것은 곧 더 이상 단일한 행위자가 아니라 공식적이고 비공식적인 다양한 행위자들의 상호의존적인 관계와 행위들로 정책 집행과 서비스 전달과정이 이루어지고 있

다는 인식을 전제하는 것이며(Frahm & Martin, 2009) 그럴 경우 결국 이러한 현실에서 더욱 효과적인 거버넌스라는 것은 일정한 방향으로 연결되는 것이다.

Rhodes (1996)는 본인이 제시한 다양한 거버넌스 개념의 사용에서 조직간의 상호의존, 네트워크 구성원간의 끊임없는 상호작용, 협상되고 합의된 게임의 법칙과 신뢰에 의한 규제, 국가로부터의 상당한 자율성 등이 공통되게 발견된다고 설명하고 있다. 즉 이러한 현실의 환경 변화를 거버넌스의 개념이 전제하고 있다는 것이다. 그래서 Bovaird & Löffler (2009a)는 이러한 거버넌스 차원에서의 대응 방식은 일정한 방향을 띄고 있다고 지적한다. 즉, 서비스의 질 향상 보다는 삶의 질의 향상에 대한 강조, 협력적인 이해관계자 네트워크, 이해관계자간의 ‘게임의 법칙’, 투명, 통합, 공평, 다양성 존중과 같은 이해관계자간 상호작용에 있어서의 원칙 등이 그것이다. 결국 이 차원의 거버넌스의 다원적 정책 집행/전달 체계로서의 의미는 그 이전의 접근과는 구분되는 패러다임으로서의 거버넌스로 이어지고 있는 것이다.

(4) 패러다임으로서의 거버넌스

앞서 말했듯이 최근 들어 거버넌스라는 개념이 주목 받고 즐겨 사용되는 이유는 주로 이 개념이 다원적 측면이 점점 더 강해지는 정책 집행과 서비스 전달 환경의 변화를 반영하고 있다는 점 때문이며 그 결과 많은 경우 단지 다원적인 체계의 의미를 넘어서 그 이전과 구분되는 새로운 접근 방향이나 지향의 의미를 내포하게 된다. 다시 말해 이렇게 변화된 정책과 서비스 환경에서는 단일한 행위자가 아니라 다양한 기관과 이들간의 네트워크가 정책 집행과 서비스 전달에 더욱 결정적인 영향을 끼치게 되며, 이에 따라 정부도 그 결과에 대한 직접적인 통제보

다는 영향력이 주된 수단이 되고, 공공 자원 뿐 아니라 민간 자원과의 융합이 중요해 지는 등의 변화가 나타나고 있으며 이 때문에 주로 조직 내의 차원에 집중했던 정책 집행과 서비스 전달에 있어서의 고려와는 차별되는 다른 고려와 접근이 요청되고 있는 것이다(Peters & Pierre, 1998).

그래서 성공적인 정책과 서비스를 고려하는 입장에서 이제 더 이상 정책적 결과가 정부의 행위의 결과물만은 아니며 지방정부와 다양한 정부기관 간, 그리고 영리와 비영리 민간기관, 지역사회 조직과 비공식 부문의 서로간의 상호작용의 결과물이기 때문에 이러한 다양한 상호작용을 촉진시키고, 이들간에 기능과 역할을 배분하고, 협동적이고 협력적인 관계를 어떻게 구축하느냐가 중요한 질문이 되는 것이다(Kooiman, 1993). 정책 집행과 서비스 전달에 있어서의 패러다임이란 이 문제를 어떻게 풀 것인가에 대해 관련된 주체들이 공유하는 생각과 습관이라고 한다면(Lynn, 2010) 지배적으로 공유되고 있다고 하기는 어려울 수는 있어도, 그리고 어떤 명확하게 정의되고 있다고 말하기는 쉽지 않을 수 있어도, 거버넌스가 하나의 필수적인 접근으로 포함되고 있다는 사실만은 부정할 수는 없을 것이다.

이러한 패러다임으로서의 거버넌스 개념은 더 이상 중립적인 용어가 아니라 그 이전의 접근과는 구분되는 새로운 접근방식, 가치지향의 의미를 포함한다. 가령 Rhodes (1996)는 자가 조직 네트워크로서의 거버넌스를 자신의 정의로 제시하면서 이것은 이전의 중앙정부를 중심으로 한 체계에서 공공과 민간 조직들이 복합적으로 참여하고 상호의존적인 연계로 특징 지워지는 네트워크로의 이전을 말하는 것이며 이 네트워크는 이전의 계층제적 접근과 시장적 접근과는 구분되는 대안으로서의 지위를 갖는다고 분명히 하고 있다. 다시 말해 계층제의 중심이 행정 질서이고, 시장의 중심이 경쟁이라면 네트워크는 그 중심이 신뢰와 협력

이라는 뚜렷이 구분되는 중심을 가진다고 설명한다.

이러한 패러다임으로서의 구분은 다른 연구에서도 유사하게 발견된다. Hill & Hupe (2009)의 거버넌스 개념의 구분에서도 서구의 행정의 시대 구분의미로 거버넌스의 개념을 설명하면서 1960~70년대의 계획 시대, 1980년대의 시장 시대, 1990년대 이후를 거버넌스의 시대로 이행된다는 의미를 제시하고 있다. 즉, 1950년대 이후 정부에 대한 사회의 높은 기대감에 기초한 높은 수준의 정부 주도 개입시대를 거쳐서 80년대에는 정부 축소와 시장 확대의 기조 아래 정책 집행에 있어서 신공공관리를 통한 경영주의(managerialism)가 주도하고 그와 함께 민영화, 외주계약, 수행평가, 산출에 대한 관리 등이 지배했던 시장화 시대를 거쳐 90년대부터 정부의 역할에 대한 재고가 일어나고 시장만으로 해결이 안된다는 점을 인식하게 되면서 선택적 (정부) 개입주의를 거쳐서 정부가 정당성에서 우위를 가진 행위자임을 다시 인식하면서도 다양한 공공 민간 해우이자의 수평적 차원의 참여와 관계에 관심을 같은 거버넌스의 시대를 맞고 있다고 설명하고 있다. Frahm & Martin (2009)도 고전적인 베버의 계층제 원칙에 기반을 둔 관료제 모델의 정부 패러다임과 경쟁적 시장과 소비자 선택이 강조되는 시장 패러다임과는 다르게 90년대 들어서 네트워크 이론에 기반을 둔 거버넌스 패러다임이 등장하고 있다고 지적하고 있다.

물론 새로운 패러다임으로서 거버넌스를 이해하는 가운데에서도 연구자간의 차이는 존재하고 있다. 신공공관리(NPM)와 대별되는 신공공거버넌스(New Public Governance, NPG)를 주창하고 있는 Osborne (2010b)의 경우 마찬가지로 맥락에서 19세기 후반에서 80년대 전후 까지를 공공 행정(Public Administration), 그 다음을 신공공관리(NPM), 그리고 21세기 초반부터 신공공거버넌스(NPG)의 전달 레짐이 나타나고 있다고 하면서 그러나 이러한 거버넌스의 개념은 결코 규범적인 지

향적 의미가 아니며 변화된 공공 정책의 집행과 전달이 직면하고 있는 현실을 보다 잘 반영하고 이에 따르는 새로운 도전들의 복잡성을 더 잘 이해할 수 있도록 도와주는 잠재성을 지닌 개념적 틀이라고 선을 긋고 있다. 하지만 앞서 Rhodes (1996)가 지적한 것처럼 질서가 계층제 패러다임의 중심이고 경쟁이 시장 패러다임의 중심이라면 거버넌스는 신뢰와 협력이라는 다른 가치를 함유하고 있는 것이 사실이다. 더 나아가 거버넌스가 다원적인 정책과 서비스 환경을 반영하고 이에 대응하여 나타나고 있는 새로운 접근이라고 한다면 결국 그 질문은 성공적인 정책과 서비스를 위해서 어떻게 이러한 다원적 주체들간의 상호작용을 이끌 것인가로 이어지고, 이는 곧 이전의 질서와 경쟁과는 다른 가치 지향을 내포하고 있는 것이며 이를 인정할 때 비로소 이를 중심으로 정책과 서비스의 성공과 한계를 설명하는 이론적인 차원에서 거버넌스를 논의할 수 있을 것이다.

물론 거버넌스라는 새로운 접근이 실제 많은 서구 국가에서 영국의 ‘연계 정부(joined-up government)’에 대한 강조, 호주의 ‘포괄 정부(whole of government)’ 접근, 미국의 ‘빈틈없이 연결되는 서비스(seamless services)’ 아젠다, 스페인과 독일의 시민과 투자자 등을 위한 ‘원 스톱 샷(one-stop shot)’ 정책 등과 같이 새롭게 나타나는 접근을 분석하고 이해하는 틀이라고 하더라도(Bovaird & Löffler, 2009b), 많은 복지 정책과 서비스 영역에서 후발적 지위를 가지고 있고, 그래서 어떠한 방향으로 나아가야 하는가란 질문을 가지고 있는 우리나라의 입장에서는 순수하게 학술적인 의미를 넘어서 규범적인 지향과 대안 방향으로서의 의미를 포함하는 패러다임으로서의 거버넌스의 논의를 무시하기는 어려울 것이다.

따라서 여기에서는 대안적인 패러다임으로서의 거버넌스, 정책과 서비스의 효과성을 설명할 수 있는 이론으로서의 거버넌스를 논의하고자

한다. 그런데 지금까지 살펴보았듯이 거버넌스의 의미는 단순한 사전적 의미에서부터 새로운 패러다임으로의 의미까지 너무나 다양한 차원의 의미로 사용되어 왔다. 특히 기존의 개념 구분의 경우도 거버넌스라는 개념의 특징 때문에, 또한 거버넌스가 새롭게 주목받은 배경 때문에 서로 다른 차원의 의미를 명확히 구분하지는 못해왔다. 그냥 사전적인 의미로 쓰인 경우도 결국 새로운 변화의 의미를 포함하는 경우가 많았으며, 다원화된 정책 전달체계를 의미하는 경우에도 결국 이러한 변화된 체계에 대응하기 위한 새로운 패러다임으로서의 의미까지 내포하는 경우가 적지 않았다.

2. 거버넌스패러다임의 이론적 모색

(1) 거버넌스 패러다임의 역사적 맥락

패러다임으로서의 거버넌스가 강한 역사적 맥락을 갖는다는 것은 이미 언급하였었다. Osborne (2010a)은 19세기 후반에서 1980년 전후까지 공공 행정 패러다임이 지배했다면 1980년에서 90년 전후로 일시적으로 신공공관리 패러다임이 지배적이었고 이제 신공공거버넌스 패러다임으로 전환되고 있다고 설명한다. 이러한 설명은 정책과 서비스 전달의 역사적 변화를 설명하는 다른 학자들에게서도 유사하게 나타난다 (Bovaird & Löffler, 2009b; Hill & Hupe, 2009). 이러한 역사적 맥락은 이미 살펴보았듯이 거버넌스가 새로운 패러다임으로서 의미를 갖는 가장 기본적인 기초가 되고 있으며 이는 시대의 변화와 그에 따른 사회적 요구의 변화, 그리고 그 사회적 요구의 변화에 대응하는 정책과 서비스 전달 전략의 변화를 반영하고 있는 것이다. 그러므로 이론적으로 거버넌스 패러다임을 규정하고 명료화하는 작업은 바로 이러한 역사

적인 맥락에 대한 고찰부터 시작하는 것이 가장 적합한 접근이 될 수 있을 것이다.

각 시대별 패러다임을 표현하는데 있어서 사용하는 용어나 개념에는 차이가 있다. 가령 전통적인 행정 패러다임의 경우 ‘공공 행정(Public Administration, PA)’, ‘계층제(Hierarchy)’, ‘개입주의(interventionist)’ ‘정부(government)’ 등으로 표현되고, 그 이후 80년대 전후의 패러다임은 ‘신공공관리(New Public Management, NPM)’, ‘신경영주의(New managerialism)’, ‘시장화(marketization)’ 등으로 명명된다. 하지만 여기에서는 이해하기가 보다 용의하면서 그 패러다임의 특성을 보다 포괄적이면서 명확하게 표현해주고 특히, 우리나라의 맥락에서 혼동을 막기 위해서 전통적인 패러다임을 관료제 패러다임, 그 이후 출현한 것을 시장 패러다임, 그리고 거버넌스 패러다임 이렇게 정의하도록 한다.

양적인 사회적 욕구는 주로 고령화나 가족구조의 변화, 여성의 노동시장 참여 증대 등으로 지속적으로 증가하고 있다. 기본적으로 더 많은 보건의료와 돌봄에 대한 욕구를 가지게 되는 노인 인구의 비중이 지속적으로 증가하는 가운데 가족이 점차 소규모화되어서 이들에 대한 돌봄의 욕구를 가족내에서 감당할 수 있는 능력은 지속적으로 감소되어 왔으며 특히, 전통적인 가치의 변화와 노동시장 참여로 인해 기존에 주로 돌봄을 담당하는 여성의 역할 역시도 변화되고 있다. 이로 인하여 증가하는 돌봄의 욕구가 그대로 사회적 욕구로 표출되게 되는 것이다.

그와 동시에 사회적 욕구의 질도 변화되고 있다. 이전에는 무언가가 제공되는가에 초점이 맞추어져 왔다면 이제는 그러한 정책과 서비스의 결과로 나의 삶이 어떻게 질적으로 변화하였는가를 따지게 된다. 다시 말해 이제는 더 이상 어떤 정책과 서비스를 시행한다는 것 자체로 어떤 문제에 대한 대응이 정당화되기가 어려워지고 있으며 궁극적으로 얼마나 그 문제를 해결되었는가를 가지고 결국 평가된다는 것이다. 아무리

듣기에 화려한 정책과 서비스를 내 놓아도 그것이 정작 국민들의 삶에 영향을 끼치고 있지 못하다면 그에 대한 긍정적인 평가를 기대하기는 이제 어렵다. 그와 동시에 이제 단순히 먹고 사는 문제가 아니라 문화적으로도 윤택한 삶의 질에 대한 기대가 상승하면서 그러한 정책과 서비스로 인해 보장되는 삶의 수준에 대한 기대 역시 변화되고 있다. 특히 노인, 아동, 장애인 등 사회적 취약계층에게 보장되어야 하는 삶의 수준 뿐 아니라 인권, 자존감 등에 대한 고려까지도 요구되고 있는 것이다.

하지만 그에 비하여 기존의 정치, 사회, 경제 제도들은 점차 그 정당성이 약화되고 있다. 선거와 정당으로 대별되는 전통적인 민주주의 제도에 대한 회의가 확산되고 있다는 것은 더 이상 새로운 얘기가 아니다. 이와 같은 제도들이 정말로 민의를 제대로 반영할 수 있는지에 대한 믿음은 점차적으로 약화되고 있으며 그와 동시에 선출된 정치 지도자에 대한 신뢰 역시 취약하다. 경제 제도 역시도 반복되는 경제위기로 인해서 정책과 서비스에 대한 재정적 조건은 나아지지 못하고 있으며 더욱 더 심화되고 있는 불평등과 실업의 문제로 인해서 역시 사회적 욕구를 증가시키는 요인이 되고 있다. 그리고 사회적으로도 이미 살펴본 바와 같이 가족이나 전통적 가치들이 더 이상 현 문제에 대한 해법으로 작동하기가 어려워지고 있는 것이다.

관료주의 패러다임은 꽤 오랫동안 우리 사회의 주된 행정 및 전달체계를 구성하는 논의였다. 그러나 오늘날 정부의 많은 부처나 행정기관들은 전통적 관료제적 행정방식에서 벗어나서 NGO, 민간 기업, 전문가 등과 네트워크를 구축하여 함께 문제를 해결해 나가는 거버넌스체계를 구축하여 정부활동을 떠나가고 있다(김인, 2006).

이와 함께 1980년대 전후로 부상하였던 시장 패러다임은 1990년대 들어서 10여년간 다시 찾아온 경제적 붐으로 재정 문제에 대한 긴급성

이 떨어지면서 영향력이 축소되고, 오히려 이러한 복합적으로 나타나는 문제들에 대한 대응에 대한 고려가 더욱 중요해지기 시작하였다(Bovaird & Löffler, 2009a). 그래서 여전히 시장 패러다임이 존재하지만 더 이상 도식적인 민영화나 시장화를 고집하기 보다는 보다 실질적이고 실용적인 해법을 모색하면서 공공과 민간, 민간과 민간끼리 제한된 자원을 놓고 벌이는 경쟁적 관계 보다는 서로의 자원을 융합하여 시너지 효과를 볼 수 있는 협력관계에 더욱 관심을 가지게 되고 그 효과에 대한 책임 문제에 있어 광범위한 민주적 대표성을 가지고 있는 정부의 역할에 대한 적극적 고려가 나타나기 시작한 것이다. 이러한 1990년대의 접근의 변화를 선택적 개입주의(selective interventionism)이라고 고도 하며(Hill & Hupe, 2009), 이때부터 시장 패러다임에서 거버넌스 패러다임으로의 변화가 일어났다고 볼 수 있다.

물론 이러한 변화는 단절적이기 보다는 서로 연속선상에 있다고 할 수 있다. 이전의 관료제 패러다임의 경우 정책과 행정을 분리시키고 정책집행 영역은 결정된 정책을 그대로 전달하는 기계적인 과정으로 바라보았기 때문에 이 과정에서 나타나는 복합적인 측면을 바라보지 못했던 한계가 있었다. 하지만 시장 패러다임은 바로 그 과정상의 문제를 바라볼 수 있게 해주었고, 다양한 변화와 혁신의 방법을 제공해 주었다. 또한 이 과정에서 시장기제가 도입이 되면서 정부는 단일한 행위자로서의 지위를 상실하였으며, 다양한 민간 주체들이 참여하게 되면서 정책 집행과 서비스 전달 환경은 더욱 다원화되는 결과를 낳았다. 그 반면에 시장 패러다임의 변화와 혁신은 이런 환경적 변화에 대한 고려보다는 주로 조직내의 차원에 집중된 것이었다. 그래서 보다 포괄적이고 통합적인 접근에 대한 실질적인 고려가 필요해진 것이다(Osborne, 2010b). 그리하여 네덜란드, 미국, 영국 등지에서 복합적이고 연계된 기관과의 관계에 걸맞은 사회적 운영의 형태가 출현하게 되었다고 할 수 있다.

(Lynn, 2010).

또한 이러한 논의의 발전은 지역과 나라마다 차이가 난다. 가령 오스트리아, 벨기에, 네덜란드, 스칸디나비아 반도의 국가들처럼 소규모 공업화 국가들은 이미 다양한 국가와 사회의 관계들이 조합주의적(corporatism) 원칙에 따라 운영되어 왔으며 이러한 경향은 독일과 프랑스에서도 존재한다(Peters & Pierre, 1998). 즉 오랫동안 전통적으로 노동 조직, 지역사회 비영리 조직 등 다양한 형태의 조직들이 정치적 역할을 행사하고, 이들을 통해 국가와 사회의 관계들이 연결되고 조정되며 정책과정에 영향을 끼쳐온 것이다. 이러한 환경에서 역사적으로 발전해 온 조정과 협상 기술, 상호 존중의 문화가 거버넌스 패러다임과 더욱 자연스럽게 연결이 될 수 있었다. 그래서 이렇게 유럽을 중심으로 부상한 논의는 미국으로 확산되어 보다 분절적이고 분권화된 정책 결정, 협력과 참여 등의 논의가 등장하고 있다(Lynn, 2010). 그렇다면 이러한 거버넌스 패러다임을 어떻게 규정해 볼 수 있는지 역사적 맥락에 비추어 각각 관료제 패러다임과 시장 패러다임과의 비교를 통해서 도출해 보도록 하겠다.

(2) 관료제 패러다임과 거버넌스 패러다임

관료제 패러다임은 말 그대로 가장 기본적으로는 ‘관료제’ 이론(Weber, 1947)에 기초하고 있다. 정책 집행과 서비스 전달을 가장 효과적으로 할 수 있는 대규모 조직형태로 제시된 관료제는 도덕이나 전통이 아닌 합리성에 기초하여 정책결정과 집행을 위한 행정이 분리되어 있다는 것을 전제로 하고 모든 것은 공식적 관계와 규칙에 의해서 규제되며 수직적인 계층적 구조를 바탕으로 전문성에 기초한 분업과 분권이 이루어진 형태를 말한다. 이에 기초한 관료제 패러다임에서는 정부 이

외의 다른 행위자를 고려하기 보다는 관료의 전문성과 권한을 정부의 주도성이 명확히 전제되어 있다. 이러한 가정은 결국 정책과 행정의 분리에서 나오는 것인데 국가의 정책이란 이미 민주적으로 선출되어 권한을 위임받는 정책 결정자에 의해서 결정된 것이므로 정부는 그 어떤 다른 주체와 차별되는 민주적인 권위를 지니고 있고, 공공 관료는 이러한 정책 결정자를 대신하여 집행하는 사람이기 때문에 그에 상응하는 차별적인 권한을 보유하고 있다고 보는 것이다. 또한 이 접근에서는 유연한 변화 보다는 안정성에 기초하고 있다. 이러한 관료제 패러다임의 차별적인 특징은 아래의 표와 같이 정리할 수 있다.

〈표 3-2〉 관료제 패러다임의 핵심 요소들

- “법에 의한 지배”에 대한 선언
- 법칙과 지침을 설정하는 행정에 대한 초점
- 정책 결정과 집행에 있어서의 관료제의 중추적 역할
- 공공 조직 내부에서 “정치-행정”의 분리
- 점진적 예산에 대한 약속
- 공공 서비스 전달에 있어서 전문가의 주도권

자료: Hood, 1991

우선 이러한 관료제 패러다임은 정부가 민주적 위임을 받아 포괄적인 대표성을 가지고 있으며 그렇기 때문에 궁극적인 책임을 지니고 있다는 점을 거버넌스 패러다임과 공유하고 있다. 하지만 거버넌스 패러다임은 정부가 유일한 주체는 아니며 보다 수평적인 관계를 가진 다양한 이해관계자 중 하나이기도 하다는 점을 또한 인식하고 있는 것이다. 이에 대해서는 논란의 여지가 많을 수도 있다. 가령 Rhodes (1996)의 경우 자가 조직 네트워크로서의 거버넌스를 설명하면서 이 네트워크란 자율적인 다양한 사회기관들로 이루어져 있고, 이 들은 스스로 통제하며 정부의 조정에 저항하고 스스로 정책을 만들고 형성한다고 말하고 있다.

이러한 방식의 거버넌스에 대한 접근은 다른 학자들에게서도 흔히 발견되고 있다. 즉, 거버넌스의 중심 요소인 네트워크는 무정형의 무규칙적인 행위자의 집합으로 스스로 정책을 결정하고 집행하며(Peters & Pierre, 1998) 다른 한편에서는 결국 거버넌스의 패러다임이란 시민 주도의 패러다임(Bovaird & Löffler, 2009a)이라고 규정하는 것이다.

이러한 규정은 거버넌스 논의의 상당부분이 네트워크 이론에 기초하고 있다는 점에서 놀라운 일은 아니다. 하지만 앞서 역사적 맥락에서 살펴보았듯이 이것이 사회학적인 관점이 아니라 역사적으로 어떻게 정책 집행과 서비스 전달의 수행할 것인가에 대한 패러다임의 변화 차원에서 본다면 이러한 해석에는 논란의 여지가 있다. 정책 집단과 서비스 전달의 영역에서의 패러다임이란 정책 결정과 집행에 관련된 주체들이 공유하는 생각이고 여전히 이 주체의 중심에는 현실적으로 정부가 있다는 점은 부인하기 어렵다. 그렇다고 할 때 점차 정부가 비정부 행위자에게 의존하게 된다는 것은 이제 정책 결정마저도 정부에서 네트워크라는 무정형의 행위자 집합으로 넘어가게 된다는 것을 의미하게 되기보다는 정부의 정책과 서비스의 목적이 보다 효과적으로 달성되기 위해서는 이러한 광범위한 참여자를 적극적으로 고려해야 한다는 것을 의미하는 것이다(Hughes, 2010). 다시 말해 정부의 정책과 서비스 전달에 있어서 더 이상 관료제 패러다임이 유용하지 않다는 것이고 그래서 그 목적 달성을 위해서는 이를 고려하는 새로운 패러다임 즉, 거버넌스가 필요하다는 것이지 이제 네트워크가 정부 정책을 결정하고 운영하게 된다는 것을 의미할 순 없는 것이다. 따라서 이제 네트워크가 정책을 결정하고 이제 정부 주도에서 시민 주도로 변화했다는 주장은 지나치게 과도한 해석이 되기 쉽다.

이렇게 거버넌스에 대한 과도한 해석을 하다 보면 Peters & Pierre (1998)도 스스로 지적하듯이 책임성 문제는 미궁으로 빠져 버린다. 결

정과 집행의 주체가 무정형적이고 무규칙적인 행위자 집합인 네트워크라고 한다면 정부도 더 이상 책임을 물을 수 있는 주체가 될 수 없으며, 스스로 참여에 의해서 권한과 책임이 공유된다고 한다면 여기에서 참여하지 못하거나 배제되는 사람들은 아예 소외되어 버리는 결과를 초래하기가 쉽다. 이렇게 되면 이것이 아무리 참여에 기반을 둔 것이라도 이러한 참여에서 소외된 집단에 대한 고려는 대의 민주주의보다 못한 결과를 빚게 되는 것이다. 더군다나 현실적으로 여전히 정책이나 서비스는 정부가 그 결정권을 가지며 조세와 공권력에 기반을 두어 그 집행에 대한 독자적인 권한과 책임을 보유하고 있는 것이 사실이다. 그래서 여전히 사람들은 어떠한 사회문제에 대해서 당연히 정부에 먼저 그 책임을 묻게 된다.

앞서 역사적 맥락에서 시장 패러다임 등장 이후에 다시 나타나게 된 개입주의는 바로 이러한 현실을 반영하고 있다고 할 수 있다. 즉 정부를 최소화 하고 민간, 특히 시장의 역할을 확대하는 것에 방점을 두었던 시장 패러다임에서 다각적으로 부상하는 사회 문제에 대해 책임있게 대응하는데 한계를 경험하고 다시 정부가 중심이 된 개입이 등장하게 된 것이다. 하지만 거버넌스 패러다임에서는 이전의 관료제 패러다임과는 다르게 정부의 중심성을 인정하면서도 다원화된 환경을 인정을 하는 것이다. 이제 정부 또는 공공부문이라고 하여도 실제 지역에서는 지방자치단체 뿐 아니라 고용센터, 보건소, 정신보건센터, 건강가정센터, 건강보험공단 등 다양한 공공 또는 준공공 주체들이 존재하며 민간 영역 역시도 서비스 공급자 뿐 아니라 다양한 지역 상공인 조직, 부녀회 등 주민조직, 그 외 봉사단체나 시민단체들이 존재하고 있다. 이전의 관료제 패러다임에서는 이들간의 관계에 있어서 계층제적 질서에 따른 상하관계로 인식하는 경향이 강하였지만 거버넌스 패러다임에서는 보다 수평적인 동반자적인 관계로 인식하는 차이가 있다. 물론 앞서 언급한 데

로 정부를 대신 운영하지는 않지만 수직적 관계에서 보다 수평적인 관계에서는 단순한 대행자가 아닌 주체적인 참여자로서 그만큼 높은 발언권을 가지고 또한 그만큼 책임을 공유하게 되는 것이다.

여기에서 책임을 공유하게 된다는 의미는 거버넌스 패러다임에서 이전의 관료제나 시장 패러다임에서처럼 투입(input)이나 산출(output) 수준에서 책임을 따지기 보다는 궁극적인 지역사회 수준의 변화(outcome)에 초점을 맞춘다는 점과 연결이 된다. 즉 책임을 투입이나 산출 수준에서 따지게 된다면 그 투입이 이루어지고 산출을 담당하는 개별적인 조직의 차원에서 책임이 부여되는 것이지만 단순히 더 많은 투입, 더 많은 산출이 아니라 그 해당 정책과 서비스로 인해서 궁극적으로 대상 집단의 삶의 질이 얼마나 달라졌는가를 가지고 책임을 논하게 될 경우에는 결국 지역사회 전체적인 환경의 변화와 연결이 되고 결국 그 변화의 성공과 실패에 대한 영향은 지역사회에 존재하는 모든 주체들에게 미치게 된다. 그래서 거버넌스 패러다임에서는 이러한 지역사회 수준의 삶의 변화란 결국 지역사회 내의 모든 이해 관계자들(stakeholders)이 모두 참여하고 협력해야 가능한 것이고, 결국 그렇게 해서 변화된 삶이란 또다시 모든 이해 관계자들에 의해 자동적으로 공유되며 이는 그에 대한 실패 역시 마찬가지가 되는 셈이다.

(3) 시장 패러다임과 거버넌스 패러다임

시장 패러다임의 기본적인 전제는 전통적인 관료제 패러다임 보다 민간 시장의 경영 방법론이 기술적으로 우월하며 더욱더 높은 효과성과 효율성을 보장한다는 것이다. 이것은 한편으로 공공 정책과 서비스를 민간 시장으로 넘기는 민영화 또는 공공 정책과 서비스 전달체계 내에 경쟁과 선택의 시장원리를 도입하는 시장화로도 나타나지만 가장 주요

하계는 민간 경영 기법을 공공 부문에 적용시키는 신공공관리로 나타났다. 이미 논의한 바와 같이 이로 인해 정책 집행과 전달은 기계적 과정으로 간주되던 것에서 벗어나 독자적인 영역으로 취급되기 시작하였으며 이와 더불어 투입과 산출에 대한 통제, 수행 평가, 감사 등 다양한 민간 기법들이 도입되었다. 이를 정리하면 아래의 표와 같다.

〈표 3-3〉 시장 패러다임의 핵심 요소

· 민간 부문 경영에 대한 관심 · 전문가주의 일부가 아닌 독자적인 영역으로서의 ‘경영’, 그리고 조직 안에서가 아니라 별도의 조직으로서의 정책 집행이 이루어지는 근접(arm’s length) 기관의 부상 · 공공 조직 내부의 기업가적 지도력에 대한 초점 · 투입과 산출의 통제와 평가, 수행 관리(performance management), 감사(audit)에 대한 강조 · 가장 기초적인 단위로 공공 서비스를 분해하고 비용 관리에 초점 · 공공 서비스의 자원 배분과 서비스 전달에 있어서 시장, 경쟁, 계약의 사용 증가

자료: Bovaird & Löffler, 2009a

신공공관리와 거버넌스 패러다임은 선출직의 중요성이 상대적으로 적고, 공공과 민간의 구분 축소되며, 전달체계가 다원적이고, 투입보다는 산출에 관심을 가지며, 조정을 위한 새로운 기술과 도구를 고안한다는 점에서 어느 정도 공통점을 공유하지만 그와 동시에 각각의 부분에서 대조적인 측면을 보이고 있다(Peters & Pierre, 1998). 우선 신공공관리에서는 기존의 서비스와 정책의 전달을 더욱 효율화시키는데 초점을 두면서 선출직의 정책결정에 대한 중요성이 상대적으로 낮으며 거버넌스 패러다임에서는 선출직의 일방적 권위보다는 다양한 이해 관계자의 협력적 관계와 협상에 초점을 둔다는 점에서 선출직의 중요성은 관료제 패러다임보다는 낮아진다. 하지만 거버넌스 패러다임에서는 여전히 선출직이 정책의 기본적인 결정자로서 목표와 우선순위 등을 결정하는 지위를 갖는다는 점에서 그러한 역할이 불분명한 신공공관리와는 차이점을

가지고 있다.

두번째로 신공공관리에서는 공공 영역에 민간 시장의 구조와 민간 경영 기법을 적용하는 측면에서 민간과 공공의 구분을 축소시킨다. 거버넌스 패러다임에서는 정부가 유일한 행위자가 아니라 공공 뿐 아니라 다양한 민간 이해관계자가 정책의 집행과 전달과정에 참여한다는 점에서 공공과 민간의 구분은 축소된다. 하지만 시장 패러다임에서는 민간의 경영 전략과 기술이 더욱 우월하다는 전제를 가지지만 거버넌스 패러다임에서는 공공이 더욱 중심적인 역할을 담당하며 공공의 가치와 목적을 위해서 공동의 협력을 추구하므로 공공이 더욱 중요한 위상을 가진다.

또한 이미 살펴본 바와 같이 시장 패러다임은 이미 관료제 패러다임에서 상정한 유일한 행위자로서의 정부를 넘어서 다양한 공급자의 참여를 전제한다는 점에서 다원적이며 거버넌스 패러다임은 다양한 이해관계자의 참여와 협력을 전제한다는 점에서 다원적이다. 하지만 시장 패러다임에서는 그 다원적 주체는 주로 공급자에 해당되며 그 관계도 주로 제한된 자원(소비자)을 놓고 벌이는 경쟁적 관계이다. 따라서 다양한 주체가 참여한다고 하더라도 같은 자원에서 얼마나 더 많은 또는 더 양질의 서비스를 제공할 수 있을 것인가가 초점이다. 하지만 거버넌스 패러다임에서는 공급자뿐만 아니라 이용자 그리고 그 이외의 지역사회의 모든 이해관계자를 모두 포괄하며 이들과 관계없이 제한된 자원을 놓고 벌이는 경쟁이 아니라 다양한 자원의 융합을 통해서 자원의 제한을 넘어서는 것을 지향한다.

관료제 패러다임이 아무래도 집행과 전달과정을 다소 기계적으로 사고하면서 상대적으로 투입에 관심을 갖는 반면에 신공공관리나 거버넌스 패러다임 모두 산출에 더욱 관심을 갖는다. 신공공관리의 경우 같은 투입에 대해 얼마나 양적으로나 질적으로나 더욱 우수한 산출을 만들어

낼 수 있을 것인가, 즉 산출에 있어서의 효율성을 평가에 중심에 둔다. 또한 이를 통해서 소비자들이 같은 비용으로 더욱 많은 욕구가 충족되고 만족감을 얻게 된다고 보는 것이다. 하지만 거버넌스 패러다임에서는 그 정책 또는 서비스 자체적인 산출에 대한 관심에 그치는 것이 아니라 궁극적으로는 그로 인한 변화(outcome)에 더 관심을 갖는다. 즉 평가의 초점이 개별적인 정책이나 서비스가 되는 것이 아니라 지역사회의 삶의 변화가 그래서 얼마만큼 일어나느냐에 미치는 것이다.

마지막으로 신공공관리와 거버넌스 패러다임 모두 전달과 집행과정의 복잡성을 상대적으로 경시하는 관료제 패러다임보다는 조정(steering)에 대한 새로운 방법과 기술에 더 관심을 갖는다. 특히 신공공관리는 공공 조직내에서 생산성을 높이기 위해서 조직내적인 조정에 관심을 갖는다. 하지만 거버넌스 패러다임의 조정에 대한 관심은 조직의 차원을 넘어선다. 오히려 지역적 차원에서 전략적인 조직적 연합을 구성함으로써 생산성을 넘어서 포괄적인 정부의 행위능력을 강화시키는데 더욱 관심을 갖는 것이다. 다시 말해 신공공관리에서 조정이란 한 조직의 생산성을 극대화하기 위한 조직내의 다양한 기능과 역할간 효율적 조정이라고 한다면 거버넌스 패러다임에서는 앞서 말한 지역사회 단위의 변화를 이끌어 내기 위한 다양한 이해 관계자간의 전략적인 조정을 뜻하는 것이다.

이상 살펴본 것처럼 시장 패러다임과 거버넌스 패러다임은 이전의 관료제 패러다임과는 차별되는 측면에서 공통점을 공유하고 있다. 하지만 거버넌스 패러다임은 민간 기법, 공급자, 경쟁, 산출, 조직 내부에 초점을 맞춘다면 거버넌스 패러다임은 공익적 가치와 이를 위한 전략적 접근, 보다 포괄적인 이해 관계자간의 협력과 자원의 융합, 지역사회의 삶의 변화와 이를 위한 이해 관계자 집단의 전략적 조정 등에 초점을 맞추게 되는 것이다. 그리하여 거버넌스 패러다임은 관료제 패러다임과 비교하여 시장 패러다임과 많은 공통점을 공유하지만 그 만큼 대조적인

뚜렷한 차별점을 보이고 있다.

(4) 거버넌스 패러다임의 핵심 요소

지금까지 역사적 맥락에서 거버넌스 패러다임 이전의 관료제 패러다임과 시장 패러다임과의 비교를 통하여 거버넌스 패러다임이 가지고 있는 차별적인 특징에 대해서 살펴보았다. 그 결과 우리는 몇 가지 거버넌스 패러다임이 가지고 있는 핵심적 요소를 간추려볼 수 있다. 우선 거버넌스 패러다임은 정책 집행과 서비스 전달의 주체에 있어 정부가 유일한 행위자는 아니고 설정한 정책적 목적을 달성하기 위해서는 결국 지역사회 내의 다양한 공공기관과, 민간업체, 비영리 기관, 지역사회 단체, 이용자 집단 등을 모두 포괄하는 이해 관계자들의 참여와 협력이 필수적이라고 인식하며 결국 이를 통해서 궁극적인 목적인 지역사회 삶의 변화를 성취할 수 있다고 생각한다. 이러한 측면에서 정부는 다양한 이해 관계자들의 수평적 관계로 이루어진 네트워크의 일원으로서 위치하지만 여전히 민주적 위임을 받은 공적 주체로서 지역사회 삶에 대한 기본적인 책임을 가지고 있고 그렇기 때문에 네트워크에 있어서의 조정과 주도적 역할을 가지고 있다고 전제한다.

이러한 전제 위에서 기술적으로는 조직 내부의 운영 기법이나 기술보다는 다양한 이해관계자 간의 협의와 협상, 그리고 협력적이고 전략적인 관계를 구축하고 이를 바탕으로 정책과 서비스의 목적을 달성하는 방법이 발달하게 된다. 정책 결정에 있어서도 정부의 독자적인 결정보다는 이해 관계자들이 광범위하에 공유하고 합의할 수 있는 중장기적인 비전을 강조하며 이를 수행하는 데 있어 서로 동의할 수 있는 ‘게임의 법칙’을 중요시한다. 이렇게 서로 합의에 의한 결정과 과정을 중시하기 때문에 자원에 있어서도 정부의 자원만 고려하거나 이의 효율화만 추구

하기 보다는 이렇게 참여하여 책임과 권한을 분배 받는 다양한 이해 관계자의 자원의 융합까지 고려하게 되는 것이다. 이러한 거버넌스 패러다임의 핵심 요소를 요약하면 아래의 표와 같이 정리할 수 있다.

〈표 3-4〉 거버넌스 패러다임의 핵심요소

- 정부가 유일한 행위자는 아니므로 정책적 목적을 달성하기 위해서는 공공과 민간, 이용자 등 지역사회 내 다양한 이해 관계자의 참여와 수평적 협력이 필수적이라는 인식
- 정부는 지역사회 내의 다양한 이해관계자로 이루어지는 네트워크의 일원으로서 기능하지만 민주적 위임을 가지고 있는 공적 주체로서 지역사회에 대한 기본적인 책임과 주도적 역할을 가지고 있다는 전제
- 궁극적인 정책과 서비스의 목적을 단지 투입과 산출에만 두지 않고 결과적으로 다양한 지역사회 내의 이해 관계자들의 삶의 변화에 대한 추구
- 사회의 다양한 이해관계자가 동의하고 공유하는 ‘게임의 법칙’과 중장기적인 비전에 대한 강조
- 공공의 자원 동원과 주어진 자원의 효율화를 넘어서 이해관계자간의 협력과 책임과 권한의 재분배를 통한 자원의 융합
- 조직 내부의 과정을 넘어서 다양한 조직과 주체간의 협력, 협상, 협의의 기술의 발달

이러한 거버넌스 패러다임의 핵심 요소들은 결국 이전의 관료제 패러다임과 시장 패러다임에 대한 반성에도 기반하고 있으며 이는 결국 이들과 대조되는 특징으로 나타난다. 각 패러다임에 있어서 핵심적인 주체부터 뚜렷한 차이가 있다. 관료제 패러다임의 핵심 주체는 정부인데 반하여 시장 패러다임의 핵심 주체는 공공 또는 민간 공급자이다. 반면 거버넌스 패러다임의 주체는 다양한 이해관계자간의 네트워크이다. 이에 따라서 정책 집행과 서비스 전달에 있어서 관료제 패러다임은 이미 결정된 정책의 효과적 수행을 목적으로 삼지만 시장 패러다임은 정책과 서비스의 경쟁력 향상을 꾀한다. 반면 거버넌스 패러다임은 궁극적인 지역사회 차원의 삶의 변화에 목적을 둔다. 그러다 보니 중심적인 가치도 관료제와 시장 패러다임의 경우 각각 합리성과 효율성이 자리하고 있지만 거버넌스 패러다임에서는 정부와 이용자를 포함한 다양한 이해

관계자간의 신뢰가 가장 중요하게 간주된다. 다원화된 환경에서도 관료제 패러다임은 계층제적 질서가 관계의 중심이 되는데 반하여 시장 패러다임에서는 경쟁적 관계가 핵심이다. 하지만 거버넌스 패러다임에서는 협력이 가장 중심적인 관계의 질서가 된다. 이에 따라서 국가의 역할에 있어서도 관료제 패러다임에서는 통제자이지만 시장 패러다임에서는 경쟁적 관계에 대한 규제적 역할에 머문다. 하지만 거버넌스 패러다임에서는 다양한 이해관계자 간의 관계를 민주적 위임자로서의 조정하는 역할을 맞게 된다.

자원은 관료제 패러다임은 공공자원 동원이 기본이며 계선조직을 통해 배분된다. 하지만 시장 패러다임에서는 동원된 자원을 민간 (경영)기술에 기반을 둔 경쟁하는 시장을 통해 배분한다. 하지만 거버넌스 패러다임은 앞서 언급한 바와 같이 공공과 민간을 아울러 다양한 이해관계자의 자원을 융합하고자 하며 그렇기 때문에 이러한 네트워크에서의 합의를 통한 계약이 자원 배분의 기본 체계가 된다. 그래서 평가의 초점 역시도 관료제 패러다임에서는 자원의 양을 따지는 투입이 되고, 시장 패러다임에서는 투입대비 생산량을 따지는 산출이 되지만 거버넌스 패러다임에서는 결국 책임과 권한, 자원 등을 공유한 지역사회 이해관계자들의 삶의 변화가 되는 것이다. 여기에서 이용자는 관료제 패러다임에서는 수동적인 대상자에 그치지만 시장 패러다임에서는 선택권을 행사하는 소비자로 인식된다. 거버넌스 패러다임에서는 그보다 더 나아가 정책 과정과 전달에 참여하고 공급 주체와 협력하는 이해관계자로 이용자를 인식하고 있다.

이렇게 서로 다른 패러다임의 차별적 접근은 또한 서로 다른 학술적 기반에 기초하고 있다(Osborne, 2010b). 주로 제도에 관심을 가지는 관료제 패러다임은 전통적인 정치학과 행정학에 그 학문적인 기반을 갖는다. 하지만 경제적 효율성의 증진을 위한 조직에 관심을 가지는 시장

패러다임의 뿌리는 고전주의 경제학과 경영학에서 찾을 수 있다. 다양한 이해관계자와 이들간의 관계에 관심을 두는 거버넌스 패러다임의 경우는 사회학, 특히 네트워크 이론과 시민사회 이론에 그 출발점을 찾을 수 있다. 이러한 서로간의 차이점을 정리하면 아래의 표와 같다.

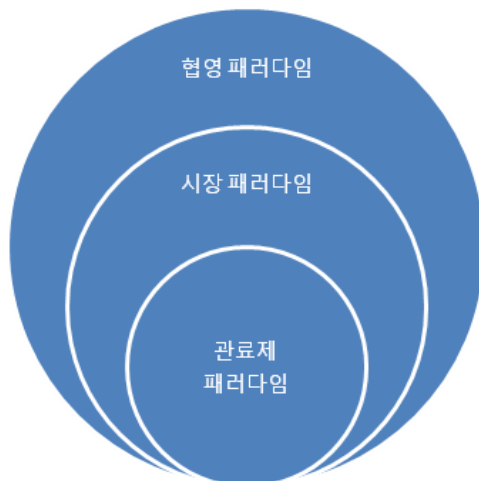
〈표 3-5〉 사회서비스 공급 패러다임의 비교

	관료제 패러다임	시장 패러다임	거버넌스 패러다임
핵심 주체	정부	공급자	네트워크
중심 가치	합리성	효율성	신뢰
중심 목적	효과적 정책 수행	경쟁력 향상	지역사회 삶의 질 변화
다원적 관계	계층제	경쟁	협력
국가의 역할	통제자	규제자	조정자
자원의 배분 체계	계선조직	시장	네트워크 기반 계약
자원의 활용	공공자원 동원	민간기술 활용	공공과 민간 자원 융합
평가 초점	투입	산출	변화
이용자에 대한 인식	대상자	소비자	이해 관계자 (참여와 협력)
관심의 초점	제도	조직	관계
학술적 기반	정치학, 행정학	경제학, 경영학	사회학 (네트워크, 시민사회론)

이렇게 우리는 관료제, 시장, 거버넌스 패러다임을 구분해 볼 수 있지만 현실에서는 이렇게 뚜렷한 구분을 하기가 어려운 경우가 더 많은 사실은 명확히 할 필요는 있다. 심지어는 같은 정책과 체계 안에서도 같은 조직내에서도 서로 다른 패러다임이 동시에 나타나는 경우는 오히려 일반적이다. 왜냐하면 정책과 서비스 전달과정에서 이를 수행하

는 기관과 조직은 다양한 기능과 역할을 동시에 수행해야 하며 그에 따라서 그 기능과 역할에 더 적합한 패러다임들이 동시에 나타날 수는 있는 것이다. 그래서 이러한 서로 다른 패러다임과의 관계는 표에서 표현되는 것처럼 명확하게 분할되어 있기 보다는 현실에서는 아래의 그림과 같이 서로 겹쳐져 있다고 하는 편이 더욱 정확할 것이다. 그런데 관료제 패러다임 보다는 시장 패러다임이, 시장 패러다임보다는 거버넌스 패러다임이 더욱 다른 패러다임을 포괄하고 있는 관계의 설정은 역사적 맥락에서 나타나는 정책 집행과 서비스 전달 체계의 현실을 반영하고 있다(Bovaird & Löffler, 2009a). 즉 다른 패러다임이 등장하면 이전의 패러다임이 사라지기보다는 새로운 패러다임이 부가되어 더욱 주목을 받는 형태로 변화한다는 것이다. 현대적 정부구조가 성립되면서 성립된 관료제 패러다임은 여전히 작동을 하면서 새로운 변화와 조건에 대응하면서 시장 패러다임이 부가되면서 주도를 하고 다시 그 한계에 봉착하면서 새로운 거버넌스 패러다임이 부가되면서 주도적이 되어가는 식으로 변화되어 왔다고 할 수 있다.

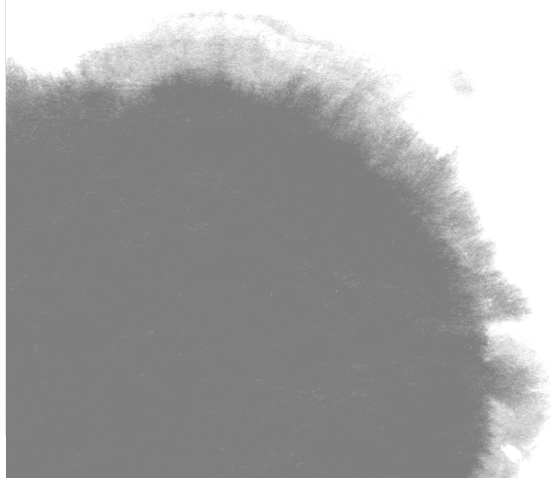
[그림 3-1] 관료제, 시장, 거버넌스 패러다임의 관계



뒤집어 말하면 이러한 관계는 여전히 현실적으로 정부가 정책 집행과 서비스 전달에 있어서 중추적인 역할을 담당할 수밖에 없는 조건에서 그 정부 성립의 기본 원리인 관료제 패러다임은 여전히 기본적인 패러다임으로 작용한다는 점을 부인하기는 어렵다. 하지만 새로운 한계와 변화된 조건에 대응하기 위해서 시장 패러다임이 부가적으로 도입이 되고 변화를 이끄는 중심 패러다임이 되었었으며, 그에 한계가 다시 드러나고 새로운 변화된 조건을 인식하면서 그 다음 거버넌스 패러다임이 부가되어 변화를 이끌게 된다는 것이다. 이러한 것은 서구의 패러다임 발달의 역사적 맥락을 고려한 것이고 우리 현실에 이러한 패러다임을 적용하여 이해할 경우에는 어느 정책이나 서비스가 혹은 어떤 지방정부나 전달체계가 다른 패러다임이 아닌 이런 패러다임이라는 식으로 분석해 볼 수 있기보다는 결국 다른 패러다임 보다 현재 어떤 패러다임이 보다 주도적이고 지배적인가를 판단해 볼 수 있을 것이다.

04

노인복지서비스와 복지경영태도



제4장 노인복지서비스와 복지경영패러다임

제1 절 한국사회서비스의 발전과 거버넌스패러다임의 대두

한국의 사회서비스는 역사적으로 민간에 의한 시설서비스로 출발하였다. 해방과 한국전쟁을 거치면서 외국원조기관에 의해 공급되던 사회복지서비스는 1976년 외원단체들이 완전히 철수하면서 외원기관의 사업을 전수받은 국내민간기관들에 의해 제공되기 시작했다. 원조와 구호 활동중심의 사회서비스는 주로 고아원 등 보호시설에 의해 수행되었다. 국가는 외원자금이 중단되어 재원이 부족한 민간시설을 부분적으로 지원하는 역할로 사회서비스에 대한 책임을 다하였다(이혜경, 1998).

전체적으로 시설 외 사회서비스가 미약하게나마 도입되기 시작한 때는 1980년대 후반부터였으며 1990년대를 거치면서 전체 사회복지의 양적 확대에 조응하여 지역사회복지관이라는 이용시설이 생기고 부분적으로 사회서비스가 확대되었다(이영환, 2004). 지역의 사회복지관은 산하에 재가복지센터, 자활센터, 놀이방, 공부방 등을 가지고 지역의 서비스 수요에 따라 프로그램의 내용과 범위를 확장하게 된다. 종합사회복지관, 장애인사회복지관, 노인복지관이라는 지역 이용시설은 기존의 취약계층 보호적 성격을 가진 생활시설과 더불어 한국 사회서비스 제공에서 양대 축을 이루게 된다.

전통적으로 한국의 사회서비스, 특히 노인과 장애인에 대한 돌봄서비

스는 아동 양육과 더불어 전적으로 가족의 책임 아래 있었고, 따라서 이들에 대한 돌봄은 가정에서 여성에 의해 수행되었다(조형 외, 2003:104). 국가는 보호할 가족이 없는 대상자에 한하여 시설에 보호하는 방식으로 사회서비스를 한정적으로 제공해왔다. 이러한 시설보호서비스는 정부로부터 운영비를 지원받는 민간단체에 의해 노인생활시설, 장애인생활시설, 아동보호시설, 정신요양시설 등에서 생산·공급되었다. 정부의 역할은 이들 시설에 대한 일부 재정적 지원에 그쳤고 서비스에 대한 규제나 감독, 효율적인 서비스 전달과 통합적인 관리 등을 위한 노력은 거의 부재했다고 해도 과언이 아니다(이봉주 외, 2007; 이현주 외, 2003).

즉 한국 사회서비스의 특성은 취약계층에 대한 시설 중심의 서비스에서 점차 서비스 대상이 다양화되고 지역사회에 제공하는 사회서비스로 발전하는 과정에서 민간기관이 서비스 생산과 공급에 주도적인 역할을 했다는 점에 있다. 정부는 사회서비스의 공급에서 부분적인 재정지원 역할을 맡았을 따름이다. 따라서 우리나라에서 사회서비스의 제공은 부분적인 재정지원자로서 역할을 수행하는 정부와 서비스 제공자로서의 역할을 수행하는 비영리 민간부문의 분담관계 속에서 발전하였다. 직접적인 사회서비스의 생산과 전달업무를 수행하지 않았던 정부는 민간기관에 대한 지원금을 통해 서비스에 대한 사회적 욕구를 충족시킨다고 간주하였다. 특히 1983년도부터 본격적으로 확대되기 시작한 지역사회 복지관은 지역의 다양한 복지 욕구들을 해결하는 종합적인 공급기관의 역할을 수행하였다. 복지관에 대한 정부 보조금은 복지관의 규모에 따른 인건비와 운영비로 지급되는 공급자지원방식으로 집행되었다. 서비스 전달은 ‘정부의 역할을 대행하는’ 공급기관이 취약계층 중심의 서비스 수요자를 발굴하고 선정하여 제공하는 방식으로 이루어져왔다.

사회서비스에 있어서 정부는 민간기관을 통제함으로써 정부의 규제적

역할을 수행하였다. 먼저 1970년 사회복지사업법 제정 초기에 사회복지 시설 설치와 운영을 사회복지법인에 제한한 것을 그 사례로 들 수 있다. 비영리사회복지법인이 시설운영을 전담하고 정부는 이들에 대한 보조금 지원으로 서비스 공급의 부담을 덜 수 있었다. 정부는 1997년 사회복지사업법이 개정되어 시설 설치에 대한 신고제가 시행되기 전까지 시설설치를 허가제로 유지하면서 사회복지서비스 공급에 대해 규제와 감독의 역할을 수행해왔다.

사회복지시설을 민간이 건립하고 운영하며 정부로부터 보조금을 지원받던 방식에서 1980년대 후반부터 공공부문이 설립하고 운영을 민간에 위탁하는 규정이 마련되었다. 시설위탁계약이 등장한 것은 1989년 사회복지관 설치·운영규정이었다. 이 위탁운영방식은 1990년대 후반 장애인복지관, 노인복지회관, 청소년 시설 등 지역사회 이용시설을 확충하는 과정에서 적극 활용되었다. 1997년 사회복지사업법 개정으로 위탁운영이 명시되었고 위탁계약방식은 급격히 확산되었다. 사회복지시설 신고제의 실시, 위탁계약방식의 확산은 1998년 사회복지시설 평가제도로 이어지고 이는 사회복지서비스의 제도적 환경에서 정부와 민간 사이에 새로운 관계를 형성하게 된다(이봉주 외, 2007).

사회서비스 변화 추이는 노인분야에 초점을 맞춰보면 더욱 선명해진다. 1981년 노인복지법이 제정된 후 1983년부터 생활보호대상자 노인에게 무료노인건강진단제도가 실시되면서 노인에 대한 사회서비스사업이 시작되었다. 1983년 사회복지사업법 개정으로 설립근거를 가진 사회복지관은 꾸준히 확장되어 노인을 포함한 지역 저소득 취약계층에 대한 재가복지서비스를 제공하는 주체가 되었다. 노인에 대한 사회복지서비스가 양적으로 확대된 시기는 1980년대 말부터다. 1987년부터 한국노인복지회 및 은천노인복지회에서 가정봉사원 파견사업이 시범실시되고 1991년부터 가정간호사업, 1992년부터 주간보호사업, 단기보호사업 등

재가노인복지사업이 실시되었다. 또한 1989년부터는 노인여가활동 기판으로서 경로당과 노인복지회관이 설치되었다. 2007년 5월 도입된 노인돌보미바우처로 인해 노인재가서비스 대상은 국민기초수급자와 저소득층으로 제한되던 것을 뛰어넘게 되었다. 나아가 2008년 7월부터 실시된 노인장기요양보험제도로 인해 공적으로 제공되는 요양서비스에 대한 권리는 보편화되기에 이르렀다.

한국의 사회서비스는 최근까지 비영리민간기관에 의한 서비스 공급과 이들 공급자에 대한 정부의 재정지원, 그리고 생계보호대상자와 취약계층으로 제한된 서비스 대상이라는 특성을 가지고 있었으나 지난 5년간 노인, 장애인, 아동에 대한 다양한 서비스 정책의 도입으로 인한 사회서비스의 양적 확대와 더불어 급속한 제도화가 진행되고 있고 내용적으로는 수요자 지원방식이 강조되는 시기를 경험하고 있다고 할 수 있다.

1. 관료주의 패러다임에 기초한 사회서비스의 발달

한국 사회서비스 재정방식의 특징은 공급자 지원 중심이었다. 정부의 사회서비스 재정은 대부분 국고보조금 형식으로 사회복지시설에 대한 운영비를 일정 부분 지급하거나 민간에 대한 기관위탁과 위탁기관 운영비를 지급하는 방식으로 이루어졌다.

정부가 사회복지사업을 하는 민간기관에 대해 보조금을 지급하는 법률적 규정은 1970년에 수립된 사회복지사업 제13조²⁹⁾에 나와 있다. 1976년 외원기관들이 철수를 종료하면서 사회복지서비스는 국내자원에 대한 의존도를 높일 수밖에 없었고 이 시기 사회복지서비스에 대한 정부의 지출이 늘고 외원자금이 중단된 상황에서 민간시설들은 국가보조금에 의존하게 되었다(이혜경, 1998).

29) 사회복지사업법(1970) 제13조 (보조금등) ① 국가 또는 지방자치단체는 법인에 대하여 보조를 할 수 있다. ② 전 항의 규정에 의한 보조금 등은 그 목적 이외에 사용할 수 없다.

시설 설치의 자격은 1970년의 사회복지사업법에서는 법인으로 제한하고 있었으나 1983년 사회복지사업법 개정을 통해 비영리법인으로 확대된다. 그리고 국가 혹은 지방자치단체가 보조금 지급을 오직 법인에 게만 할 수 있다가 1992년 법 개정을 통해 “사회복지사업을 수행하는 비영리법인”으로까지 확대하게 된다. 그리고 1997년에는 사회복지사업법을 개정하여 시설에 대한 허가제를 신고제로 전환하고 보조금 지급도 법인과 비영리법인만이 아니라 “시설을 설치·운영하는 자 중 대통령령이 정하는 자”에게로까지 확대하게 된다.³⁰⁾

사회복지시설의 재정에서 정부보조금이 차지하는 비중은 생활시설과 이용시설에서 다르게 나타난다. 국민기초생활보장 수급자 혹은 이에 준하는 취약계층이어야 입소자격이 부여되는 생활시설의 경우 정부보조금이 재정에서 차지하는 비중은 77.1~88.6%에 달한다(김미숙 외, 2003). 그러나 대표적인 지역사회 이용시설인 사회복지관의 경우 정부의 보조금은 전체 재정의 47.4%를 차지하고 18.6%가 이용료수입으로 충당되고 있다(이봉주 외, 2007:37).

앞서 언급한대로 한국의 사회복지서비스 생산과 전달은 거의 전적으로 민간기관에서 주도해왔다. 이러한 민간 사회복지서비스 제공기관을 확충하는 방식은 그동안 두 가지 경로를 보여 왔다. 하나는 1980년대와 1990년대 초에 걸쳐 사용된 서비스 확충방식으로 운영주체가 토지 또는 토지

30) 사회복지사업법(1997) 제34조 (시설의 설치) ① 국가 또는 지방자치단체는 사회복지시설(이하 “시설”이라 한다)을 설치·운영할 수 있다. ② 국가 또는 지방자치단체 외의 자가 시설을 설치·운영하고자 하는 때에는 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. 신고한 사항 중 보건복지부령이 정하는 중요한 사항을 변경하는 때에도 또한 같다. ③ 제2항의 규정에도 불구하고 시설입소자의 권익을 보호하기 위하여 필요하다고 인정하는 시설은 사회복지법인 또는 비영리법인에 한하여 설치·운영할 수 있다. ④ 제2항 및 제3항의 규정에 의한 시설의 종류·기준 등에 관하여는 보건복지부령으로 정한다. ⑤ 제1항의 규정에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 설치한 시설은 필요한 경우 보건복지부령이 정하는 바에 따라 사회복지법인 또는 비영리법인에게 위탁하여 운영하게 할 수 있다. 제42조 (보조금등) ① 국가 또는 지방자치단체는 시설을 설치·운영하는 자 중 대통령이 정하는 자에 대하여는 시설의 설치·운영에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다. 제43조 (시설의 평가) 보건복지부 장관 및 시도지사는 보건복지부령이 정하는 바에 따라 시설을 정기적으로 평가할 수 있으며, 이를 시설의 감독 또는 지원 등에 반영할 수 있다.

와 건물을 제공하고 정부는 운영비 또는 건축비와 운영비를 지원하는 방식으로 상대적으로 생활시설에서 높은 비중을 보인다. 다른 하나는 1990년대 지방자치단체의 주도로 정부가 토지와 건물을 확보하고 이를 특정 운영주체에게 위탁하여 운영비를 지원하고 서비스를 제공하게 하는 방식으로 이용시설에서 높은 비율로 나타나고 있다(김용득, 2009:28).

사회서비스 기관의 운영비, 각종 사업에 대한 지원은 국고보조금사업으로 진행되어오다가 2005년부터 지방자치단체로 이양됨으로써 지방정부의 사업으로 추진되게 된다. 지방 이양된 67개 사업에 대한 재정적 책임은 중앙정부에서 지방자치단체로 이전되었으나 서비스를 제공하는 기관에 재정을 지원하는 방식으로 사회서비스 공급을 도모한다는 면에서는 변화가 없었다. 기관에 대한 정부보조금의 크기는 생활시설의 경우 입소자 수, 이용시설의 경우 시설규모에 의해 결정된다. 김미숙 외(2003)의 연구는 생활시설에서 인원당 정액방식은 시설을 대형화하는 유인을 제공할 수 있는데 시설의 대형화는 서비스 질을 저하하는 부정적인 측면을 가질 수 있다는 것을 지적하고 있다. 이용시설에 대한 보조금 지급방식 역시 시설규모에 의해 보조금 액수를 결정하기보다 서비스 대상이 되는 지역의 인구규모, 서비스 욕구, 이용자 규모, 서비스 공급량에 대한 평가에 근거하여 지원금을 결정하는 방향으로 개선되어야 한다(이봉주 외, 2007:43).

그러나 시설에 대한 보조금을 합리적으로 개선한다고 하더라도 기관 운영비 지원, 서비스 위탁방식 등은 공급자지원방식 사회서비스로서의 한계를 가지고 있다. 공급자에 대해 보조금을 지원하는 방식에서 사회복지시설은 행정적 절차를 통해 보조금을 지원받고 보조금 사용결과를 보고하며 행정적 규제를 따르는 데 집중함으로써 서비스 전달기능이 약화되거나 왜곡되는 부정적인 효과가 나타날 수 있다(김영중, 2002). 이

는 곧 재원조달이 이용자와 관계없이 공공부문과의 관계에 직접적으로 의존하기 때문에 이용자나 지역사회보다는 공공부문에 대한 종속적 의존관계를 가져오기 쉽다(Tourigny and Miller, 1981, 이봉주 외 2007:45에서 재인용). 결과적으로 공급자 지원방식은 이용자 중심성을 보장하기 어렵기에 사회서비스 제공을 통해 목표로 하는 사회서비스 이용자의 욕구 충족과 권한 강화를 달성하는 효율적인 방식으로서 한계를 가지는 것이다.

공급자지원방식에서 제공기관들은 정부로부터 충분한 재정을 지원받는 경우가 드물다. 현재 사회복지시설에 대한 보조금 지원은 정부의 의무사항이 아니라 자유재량행위로 규정되어 있으며 신규시설의 경우 일정 규모에 미달하면 지원을 받기 어려운 경우도 있다. 이봉주 외 (2007:44)의 연구에서는 신고제로 전환한 이후 신고한 개인운영시설에 대해 정부가 보조금을 지원해줄 수 없는 경우에는 보조금 지원 대신 행정적 규제를 완화하는 편의를 제공하기도 한다는 점을 지적하고 있다.

그동안 다수의 사회복지시설은 후원과 자원봉사 인력을 통해 기관의 재정과 활동의 일정 부분을 충당해왔다. 따라서 이용자가 경험하게 되는 사회복지시설의 서비스는 정부에 의해 서비스 수급권을 획득한 이용자의 권리에 의거한 부분과 민간기관의 자발적인 자원과 봉사에 의해 이루어지는 부분이 혼재되어 전달되어왔다. 민간기관에 대한 서비스 감독과 규제가 명확하게 이루어지지 못하는 부분도 재정지원과 관련된 정부 책임의 범위가 불명료한 부분과 연계되어 있다고 할 수 있다. 이와 같은 공급자 지원방식의 사회서비스에서 각 행위자 간 관계의 성격을 개념화하면 <표 4-1>과 같다.

〈표 4-1〉 관료주의패러다임에서 행위자 역할과 관계

	이용자	돌보미	제공기관	정부
역할	서비스 수급	서비스 전달	서비스 제공	보조금 지원
행위자간 관계의 성격	자선과 시혜		자원봉사 상징적 급여	재정적 종속
문제점	각 행위자간 관계가 대등하지 않다. 각 행위자간 관계가 공식적이지 않다. 각 행위자의 책임과 의무가 명확하게 정립되고 있지 않다. 서비스 제공에서 이용자 욕구와 권리 보장이 취약하다			

공급자지원방식의 사회서비스는 전문가주의(professionalism)에 기초하고 있다. 서비스 대상의 욕구에 대한 판단은 전문가인 제공자 측에서 가장 잘 안다는 것이고 이들이 전문가로서 최선의 서비스를 제공할 것이라는 가정이 그것이다(Le Grand, 2007). 또한 재정지원방식으로 공급자지원방식이 가지는 장점은 행정비용이 절감되고 정부가 직접 제공하는 것에 비해 민간자원들을 동원할 수 있기에 정부재정을 절감할 수 있다는 데 있다.

그러나 한국에서 형성된 공급자 지원방식에 의한 사회서비스는 각 행위자 사이에 공식적이고 합리적인 관계를 형성했다고 보기 어렵다. 오히려 사회서비스 제공에 관련된 각 주체의 책임과 의무가 불명료하게 정립된 채 온정적이고 시혜적인 요소가 혼재된 상태로 관계의 전근대성을 온존하게 하였다. 이는 결과적으로 서비스 이용자의 욕구에 민감하고 권리를 존중하는 서비스 제공을 보장하지 못하는 결과를 낳았다. 사회서비스 제공에서 이용자들은 수동적인 서비스의 대상, 보호와 조치의 대상으로 간주되었다. 서비스 질을 향상하는 문제는 정부에 의한 규제적 요인, 이용자에 의한 권리적 요인은 유인(incentives)으로 작동하지 못하면서 전적으로 제공기관의 사명감에 의존하게 되었고 이것의 한계는 명백한 것이었다.

2. 시장패러다임으로의 전환과 사회서비스의 확충

한국의 사회복지지는 외환위기 이후 급속하게 발전했다고 할 수 있는데 기실 사회서비스 부문에서의 제도적 변화와 발전은 미미했고 돌봄서비스는 여전히 가족에 의존하는 구조적 한계가 존속되었다(홍경준·송호근, 2003). 사회서비스 부문에서 가시적인 변화는 참여정부 기간 동안 급속하게 이루어졌다. 우선 재정 면에서 2002년 2,722억 원이던 사회서비스 예산은 2007년 12,954억 원으로 연평균 36.6% 증가하였고, 보육 예산은 2002년 2,461억 원에서 2007년 13,366억 원으로 연평균 40.5%의 증가를 보였다(강혜규, 2007a:13). 이러한 예산 확대는 사회서비스 대상과 서비스 양의 증대를 설명한다. 제도적인 차원에서는 2007년 5월 사회서비스 바우처의 도입과 2008년 7월 노인장기요양보험의 시행이 사회서비스 부문에서 대표적인 변화라고 할 수 있다.

서구 복지국가에서 복지정책의 중심에 사회서비스가 등장하게 되는 원인이 저출산과 고령인구의 증가, 그리고 여성고용이라는 설명(Bettio and Plantenga, 2004)은 한국의 경우에도 적용된다. 급격한 출산을 저하와 인구고령화 현상은 ‘저출산·고령화 사회’라는 사회적 담론을 형성하고 일종의 위기의식을 조성하였다. 출산과 보육의 중요성이 강조되었고 이에 대한 출산을 장려하는 각종 인센티브 도입과 보육재정 증가라는 정책적 지원이 뒤따랐다. 급증하는 노인인구, 또 상응하여 증가한 독거노인에 대한 돌봄을 전처럼 ‘가족’에게만 맡기는 게 아니라 ‘사회적으로’ 해결해야 한다는 공감대는 노인장기요양보험의 시행을 서두르게 하였다.

참여정부의 사회서비스 확충전략은 2006년 9월 보건복지부, 노동부, 문화관광부 등 관계부처 합동으로 준비, 개최된 “사회서비스 확충전략. 좋은 일자리로 선진한국 열어나갈 것입니다”라는 정책보고회를 통해서 본격화되었다. 여기서 표방하는 사회서비스 확충 전략은 “시장 활성화

를 통한, 민간시장을 통한 공급”이라는 내용을 가지고 있었다(강혜규, 2007b:17). 곧 정부의 재정지원으로 사회서비스의 유효수요를 창출하여 사회서비스 시장을 형성하면 정부에 의한 인프라 구축이 없이도 민간공급자들에 의한 서비스 공급이 유발되어 서비스 공급부족을 단기간에 해결할 수 있을 것이라는 계산이다.

정부는 사회서비스정책의 추진방향으로 첫째, 수요자 중심 사회서비스 둘째, 사회서비스 시장 형성 촉진 셋째, 사회서비스 품질 제고를 표방하고 있다. 이는 취약계층으로 제한되었던 사회서비스 대상을 중산층까지 확대하고 재정지원방식을 수요자에게 직접 지원하는 방식으로 전환하며, 이용자 역시 서비스에 대한 본인부담을 지불하게 하여 도덕적 해이를 방지한다는 내용을 담고 있다. 뿐만 아니라 정부의 재정에 의해 사회서비스 시장을 형성하는 것은 사회서비스 일자리를 늘리는 결과를 낳게 하여 고용과 사회서비스 공급을 동시에 이루는 사회투자가 된다는 것이다(김원중, 2008:96-97).

이러한 사회서비스 시장화³¹⁾ 전략은 사회서비스 수요를 충족하기 위해 서비스를 직접 생산하고 공급하는 정부의 역할은 적극적으로 고려하지 않는다. 이제까지 사회서비스 생산과 공급을 거의 도맡아온 지역 사회 비영리민간기관을 출발선상에서의 공급단위로 고려하되 전적으로 일임하지는 않고, 다른 영리, 비영리 민간기관들의 참여를 유인하는 방식으로 사회서비스 인프라를 확충하려고 하였다. 사회서비스 시장 형성의 기초가 되는 ‘구매력’은 우선적으로 정부의 지원을 통해 서비스 이용자들에게 지원되었다. 이 때 서비스 이용자의 구매력을 보장해주는 정책

31) 당시 사회서비스 전략을 일컫는 말로 사회서비스 ‘민영화(privatization)’ 사회서비스 ‘시장화(marketization)’ 사회서비스 ‘상업화(commercialization)’라는 용어들이 등장하였다. 본 논문에서는 이미 민간에 의해 수행(혹은 대행)되던 서비스 생산과 전달방식이었다는 점에서 ‘민영화’라는 표현은 적절하지 않고, 다양한 제공기관들에게 서비스 상품을 생산하도록 독려하고 정부는 수요자에게 구매력을 지원해주는 방식으로 적극적인 사회서비스 시장을 구축하였다는 점에서 ‘시장화’라는 표현을 선택하였다. 서비스의 ‘상업화’는 시장화 전략에서 구성부분으로 포괄된다고 하겠다.

수단이 ‘바우처’이다. 정부의 바우처 지원금과 이용자가 부담하는 본인 부담금으로 서비스 이용자들은 서비스 구매의 권리를 가지게 되었다. 그리고 서비스 이용자의 구매력, 곧 선택을 놓고 다양한 제공기관들이 경쟁을 하게 되며 이러한 경쟁이 서비스의 효율화, 다시 말해 가격은 낮추고 서비스 질은 높일 것이라는 것이 시장화 전략의 논리가 된다.

사회서비스 바우처 사업은 정책 설계에서 사회서비스 시장화 전략에 부응하는 특징을 고스란히 보여주고 있다. 사회서비스 바우처 대상으로 선정된 이용자들은 정부의 바우처 지원금과 본인 부담금을 통해 서비스 구매력을 가지게 된다. 정부가 지원하는 금액은 전체 서비스 비용의 85%에 달하는 액수로 돌봄서비스 욕구를 가진 이용자들이 유상으로 서비스를 구매하는 것을 적극 지원하고 있다. 이러한 사회서비스 구매층의 형성은 새롭게 사회서비스 시장이 형성되는 기초를 닦았다. 이들을 서비스 수요층으로 하여 지역별로 비영리민간기관, 혹은 영리업체들이 바우처 사업자로 등록하여 서비스 시장의 공급자로 경쟁하게 되었다.

석재은(2008)은 사회서비스 바우처를 도입한 이유가 사회서비스 욕구를 충족해야 하는 사회복지적 과제와 일자리를 창출해야 하는 과제를 달성하면서, 수급자의 선택권을 강화하는 정책 경향에 부합하고 단기간에 가장 작은 국가책임으로 대응할 수 있는 급여 형태였기 때문이라고 설명한다.

이처럼, 사회서비스 바우처는 다차원적인 의도와 목표가 결합되어 도입되었다. 사회적 일자리 창출을 강조한 바우처 방식이었기에 사회서비스를 확대할 수 있었다는 해석도 있다. 사회적 일자리 창출이라는 목표가 결국 사회서비스 확충을 정당화하고 용이하게 하는 기제로 작동하였다는 것이다(남찬섭, 2008:11). 그러나 이러한 사회서비스 확대라는 목표를 위해 도구적으로 활용하였다는 해석은 이후 사회서비스바우처법의 제정을 비롯하여 사회서비스 부문에서 바우처 방식의 전면화, 사회서비

스 일자리 창출에 대한 강조를 고찰하여보았을 때 다소 소극적인 평가일 수 있다.

바우처는 복지와 성장의 선순환, 사회투자국가를 표방한 참여정부의 정책기조에 조응하는 정책수단이였다(배화숙, 2007). 사회투자국가 혹은 사회투자전략에서 사회적 일자리 창출, 특히 사회서비스 확대를 통한 고용증진은 복지확대와 경제성장이라는 과제를 동시에 충족하는 유력한 방안으로 설명할 수 있는 것이다. 2007년 5월 사회서비스 바우처사업의 시작, 2007년 7월 사회적기업육성법의 시행, 2008년 7월 노인장기요양보험제도의 실시는 사회서비스 시장을 형성하고, 사회서비스 일자리를 창출하면서 한국의 사회서비스를 확대하는 사회서비스 시장화전략이 구체적으로 실현되는 계기들로 작용한다.

이러한 가운데 바우처에 대한 찬반 논쟁은 보건복지가족부의 사회서비스 확충계획에 대한 사회복지학계의 비판을 통해 형성되었다. 보건복지가족부에서는 비공식 돌봄서비스에 의존해오던 사회서비스의 한계를 지적하면서 사회서비스 바우처를 통한 사회서비스 확충, 수요자 권리 강화, 일자리 창출이 가능하다는 점을 강조하였다(김원중, 2007). 이에 대해 한국 사회서비스의 공급 여건이 바우처 도입의 전제를 충족하지 못하기에 바우처가 효과를 발휘하기 어려울 것(강혜규, 2007b; 남찬섭, 2007)이라는 비판이 제기되었다.

그러나 공급기관의 인프라 구축이 바우처의 선행조건은 아닐 수 있다는 인식(이재원, 2008b:124), 그리고 하나의 제공기관에서 제공하던 서비스를 두 개의 제공기관에서 제공하게 되었다면 경쟁과 선택의 조건은 구비된 것(보건복지가족부 관계자3 인터뷰)이라는 정부의 판단은 사회서비스 바우처 추진을 현실화하게 하였다.

보건복지부 사회서비스혁신사업단(2007)에서는 시행여건의 미성숙 문제 역시 사회서비스 시장을 형성하는 것으로 해결될 수 있다는 인식을

드러났다. 한국에서 사회서비스 공급자의 출현을 가로막은 것은 구매력 부족으로 시장이 형성되지 않았다는 점과 함께 공급자 지원방식으로 인한 지방자치단체 등 재정주체들이 신규 공급자 육성에 소극적으로 대처해온 결과라는 것이다. 따라서 바우처를 통해 구매력을 확보하고 시장을 형성하게 되면 공급자가 형성될 수 있는 조건이 만들어지는 것이기에 공급자 출현의 장애를 제거하는 셈이 된다는 것이다.

사회서비스 바우처 도입에 대해 우려를 표명하지만 몇몇 연구자들은 사회서비스를 확충하는 정부의 전략으로서 시장화를 현실적으로 수용하는 태도를 보였다(배회숙, 2007; 남찬섭, 2008). 공급자 중심의 사회서비스가 노정해온 문제점들을 비판해온 연구자들은 수요자 지원방식을 통해 이용자의 권한을 강화할 수 있다는 이유에서 바우처 방식의 도입을 지지했다(김용득, 2007; 김진우, 2008). 또한 바우처 방식이 가지는 효율성에 대한 지지, 시장원리를 통해 사회서비스를 강화할 수 있다는 적극적인 의견 역시 없지 않았다(이재원, 2008a).

사회서비스 바우처와 관련하여 가장 큰 비판은 사회서비스 시장화가 사회서비스에 대한 정부의 책임을 축소한다는 것이다(김종해, 2007a). 또한 이러한 방식의 사회서비스 전략에는 사회서비스 공급의 일선에서 활동해온 비영리민간기관에 대한 불신, 곧 공급자 지원방식의 효율성에 대한 불신, 공급자의 도덕적 해이에 대한 불신이 내포되어 있음을 지적한다. 김종해(2008:105)는 사회서비스가 비용의 측면에서 공급기관, 공급자, 이용자 사이에 이익이 모순되는 제로섬 관계가 발생한다며 이런 특성으로 인해 서비스의 시장화는 서비스 이용자의 차별이나 착취를 야기할 수 있다고 말한다. 따라서 사회서비스 공급에서는 서비스 제공자로서 영리조직에 비해 비영리조직이 우월하기에(김종해, 2008) 바우처 서비스의 공급주체를 비영리 민간기관으로 한정하는 것이 바람직하다(최성숙, 2008:105)고 주장한다.

이렇게 수요자지원방식이 결국 사회서비스에 있어서 공공성과 형평성을 훼손할 것이기에 바우처 방식은 폐지되어야 한다는 의견(이정봉·최예륜·호성희, 2007; 문설희, 2008; 지은구, 2008)은 기존의 공급자 방식을 유지하자는 데 찬성하는 것으로 보인다. 이들은 영리법인의 사회서비스 제공을 제한해야 하며 비영리기관의 가치를 충분히 인정하고 지원해야 하며 이들 비영리기관의 사회서비스 공급업무에 대한 체계적인 관리와 공동운영을 바우처 사업을 대체하는 대안으로 제시한다(이정봉·최예륜·호성희, 2007:62-63).

사회서비스 바우처사업 초기에 양극화·민생대책본부 사회서비스 기반조성팀과 한국보건사회연구원 사회서비스센터(2007)는 29개 정부의 바우처사업의 적정성을 효율성, 반응성, 형평성을 기준으로 평가하여 보건복지부 사업 중 노인돌보미바우처, 산모신생아도우미, 중증장애인자립생활지원, 노인실비입소이용료 사업이 바우처방식으로 추진하기에 적절하다고 판단하였다. 이 연구에서는 바우처 제도의 긍정적 기대효과로 첫째, 수요자 중심으로 시장 구조를 정립하여 선택권을 보장할 수 있고 둘째, 정부가 의도하는 특정 분야의 재화나 서비스에 대한 소비를 장려함으로써 소비에 대한 통제가 가능하며 셋째, 각종 서비스나 재화의 향유로부터 소외된 계층에게 정부지원을 통해 공공복리를 증진하고 넷째, 공급자간 유효경쟁을 유도하여 서비스 가격 인하 및 질적 향상을 도모할 수 있다고 하였다.

반면, 부정적인 기대효과로는 첫째, 서비스의 질적 수준에 대한 경쟁보다 지나친 마케팅 위주의 경쟁으로 왜곡된 시장경쟁을 초래할 수 있으며 둘째, 공급자가 제한되어 있는 환경에서는 오히려 비효율적 서비스 공급자의 보호수단으로 악용될 우려가 있고, 낙인효과가 발생할 가능성이 있으며 셋째, 과도한 행정 비용이 초래될 가능성이 있고 넷째, 공급자와 수요자의 결탁으로 인한 비효율성 문제가 발생할 수 있으며

다섯째, 서비스 정보 제공이 이루어지지 않을 시에 초과적 후생비용이 발생할 수 있다는 것이다.

3. 비용효과적인 서비스의 공급을 위한 거버넌스 패러다임 대두

최근 우리나라는 저출산고령화와 사회보험의 성숙, 분배구조의 악화 등으로 사회복지부문의 재정지출이 빠르게 증가하고 있다. 공공부문의 사회지출은 GDP 대비 약 10%에 불과하지만 그 증가속도는 OECD 국가 중 가장 높은 수준이다(고경환 외, 2011). 이러한 추세는 앞으로 더욱 심화될 것으로 추정되는데, IMF(2009)는 최근의 경제위기로 인한 재정부담과 2050년까지 고령화로 인하여 추가적으로 발생할 재정 부담을 추계하면서 한국의 향후 재정부담 증가는 G-20 국가 중 가장 높은 수준이 될 것으로 전망하였다.

사회복지지출로 인한 재정부담 확대는 지방자치단체의 재정에서 보다 두드러진다. 상당수의 사회복지사업이 사회복지 부문 재정지출의 빠른 증가와 그로 인한 지방재정의 압박문제는 최근 지방재정 분야에서 가장 중요한 이슈가 되고 있다. 지방자치단체의 사회복지비 지출은 정부정책과 긴밀하게 연관되어 있어 대부분 의무적 지출의 성격을 지닌다. 따라서 정부 주도의 사회복지정책의 강화는 지방재정 운용의 경직성을 높이게 된다. 지방재정 규모가 일정하게 늘어나더라도 사회복지비 지출이 보다 빠른 속도로 증가한다면 다른 부문의 지출은 줄어들거나 정체될 수밖에 없으며, 이런 과정에서 다른 유형의 지방공공서비스를 공급할 수 있는 지방자치단체의 능력은 상당히 제약될 수 있다(최병호, 2010).

실제로 1990년대 이후 국고보조금이 전체 이전재정에서 차지하는 비중이 지속적으로 증가하였고 사회복지영역에서도 이러한 현상은 두드러지게 나타난다. 국고보조금은 세분화된 사업 각각에 대한 재정지원으로

사업운용에 있어 경직성과 비효율성을 유발한다는 비판이 있었다. 또한 지방비 매칭을 요구하는 국고보조사업으로 인해 지방자치단체의 지방비 부담이 가중되고 있다. 지방자치단체의 재정 부담이 과중한 대표적인 국고보조사업으로는 기초생활보장급여, 의료급여, 영유아보육사업 등이 있는데, 이들 사업은 지속적으로 예산이 증가하고 있는 사업들이다. 따라서 지방정부의 지방비 부담이 매우 가파르게 상승할 수밖에 없는 구조를 갖고 있다(구인회 외, 2010).

이와 함께 참여정부는 분권화 가치를 앞세우며, 중앙부처의 149개 국고보조금사업을 위한 재원을 교부세 형태로 지방에 이양하였다. 이는 지방자치단체가 중앙의 통제 없이 스스로의 책임 하에 재원을 사용할 때에 지역실정에 가장 효율적인 방법을 채택할 수 있을 것이고, 그 결과 재원이용의 편익을 극대화함으로써 지역주민들의 삶의 질 향상에 기여할 수 있을 것이라는 가설에 근거하고 있다. 즉 분권교부세의 신설은 참여정부의 재정분권과제인 국고보조금 지방이양을 위한 효율적인 이전 통로 마련과 ‘분권과 책임’원칙에 따른 지방재정의 자율성 확대 및 사업성과, 재원조달에 대한 자기책임의 구축에 의의가 있는 것이다(이재원 외, 2008).

지금까지 분권교부세와 국고보조사업의 확대로 지방정부의 재원이 증대되고, 사회복지분야 사업 비중도 확대된 것이 사실이지만, 지방정부의 자율성이 강조되기 보다는 중앙정부의 정책방향에 맞게 예산을 집행하고, 사업을 관리하는 하위정부의 의존성이 중요한 특징이었다. 따라서 지방정부는 복지주체로서의 고유한 역할을 갖기 보다는 중앙정부의 정책을 집행하는 전달체계로서의 성격이 더욱 강했던 것이다.

최근 지방정부의 사회복지비 재정부담에 대한 연구들이 급증하면서 다양한 방안을 제안하고 있다. 구인회 외(2010)는 분권교부세 제도의 한계를 지적하면서 첫째, 사회복지영역의 국고보조사업 분류의 적절성을

평가하여 지방사업으로 하기에 부적절한 사업과 지방이양시 지방자치단체의 재정 부담이 가중되고 복지 확충에 어려움을 겪는 사업은 다시 국고보조사업으로 환원하자는 제안을 하였고, 둘째, 중앙정부와 지방자치단체의 책임과 권한을 재검토하여 국가적 공공재의 경우에는 중앙정부가, 지역적 공공재의 경우에는 지방정부가 자율성을 갖고 일하는 것이 필요하다고 지적한다.

최병호(2010)는 보통교부세 산정방식의 부분적인 개편과 지방소비세의 도입 등 재정수입을 중심으로 재정부담을 극복할 필요가 있다고 지적한다. 즉 인구가 적으면서 감소하고 노인인구 비중이 높은 자치단체들은 대체로 재정부족액이 많은 경향이 있어 이를 보정하고자 보통교부세에 인구구조의 변화를 연계시킬 필요가 있다는 것이다. 또한 지방소비세의 배분 역시 광역자치단체에 대해서는 재정부족액이 많을수록 보다 많은 세수가 배분되며, 기초자치단체에 대해서는 재정부족액이 많을수록 보다 많은 지방소비세분 재정보전금이 배분될 필요가 있다는 것이다.

그러나 중앙정부가 지방정부로 배분하는 재정의 증가만으로는 지방정부의 역할 강화에 한계가 있다. 지방정부가 중앙정부의 시책을 수행하는 하위기관이 아니라 지방정부가 지역사회에 근거한 복지욕구를 예측하고 파악하여 지역복지계획을 수립하고 이를 근거로 재정지원이 이루어지는 체계로 변화될 필요가 있다. 즉 국고보조사업이나 지방이양사업의 비중 등 전통적으로 중앙정부에서 서비스를 제공해야 하는 사업을 지방정부에서 민감하게 수용하고 반응하는 소극적인 역할을 떠나 지역사회에 필요한 사업을 발굴하고 자율적으로 운용할 수 있는 여지가 필요하다.

이 때 지방정부는 무조건 예산을 받기 위해서 부풀린 예산신청을 하지 않고 지역복지계획에 근거하여 예산을 신청하되, 중앙정부는 예산의 집행실적과 지역복지계획 수행의 평가를 통해 다음해 예산을 규제할 수

있도록 체계가 구축되어야 한다. 이는 지방정부의 역할 강화를 뜻한다. 즉 과거에는 지방정부가 중앙정부 사회서비스공급을 전달하고 지역의 공급자에 대한 행정감독자로서 역할 하였다면, 이제 지방정부는 사회서비스의 공급량을 결정하고 효과적인 공급방식을 정하여 주민들의 복지 체감도를 높여야 하는 새로운 역할을 부여받게 된 것이다.

이를 위해 각 지방정부는 한정된 예산으로 사회서비스를 효과적으로 제공하고자 복지욕구를 파악하고, 지방정부의 사회복지계획을 수립하며, 자체사업 등을 통해 맞춤형 복지서비스체계를 구축하는 등 다양한 시도를 하고 있다. 무엇보다도 공공부문의 한정된 예산을 극복하고 주민들이 실제로 체감할 수 있는 사회서비스공급을 위해 민관파트너십을 강화하는 추세이다. 민관파트너십은 민간 사회서비스 공급기관(복지시설 포함)이 정부의 재정지원을 받으며 단순히 공급대행자의 역할을 하던 것에서 탈피하여 주민들의 복지욕구를 파악하고 예산을 공동으로 형성하며, 서비스 전달의 효율성과 사각지대의 해소 방안을 위한 시스템을 구축하는 등 지방정부의 사회복지계획에 중요한 역할을 담당하고 있다.

실제로 우리나라의 사회복지영역(특히 사회복지서비스)에서 이루어지고 있는 공급과정 또는 방식은 대부분 공사파트너십의 사례에 해당한다. 사실 우리나라에서 사회복지공급방식에서 공사파트너십이 아닌 순수한 공공부문 또는 순수한 민간부문은 매우 드물기 때문이다. 다만 공사파트너십을 기반으로 하여 민간이 확보하는 자율성의 정도에 있어서는 차이가 있다고 할 수 있다(심재호, 2003).

사회복지 현장 전문가를 대상으로 한 연구에서 양심영(2000)은 공공부문의 사회복지전담공무원과 사회복지관의 사회복지사들은 가족이 원하는 서비스가 포괄적인 경우가 많아 하나의 기관에서 필요로 하는 서비스를 모두 제공할 수 없으므로 네트워크 구성이 중요하다고 주장한다. 신동면 외(2004)는 네트워크를 통해 사회복지 전달체계에 관련된 모든

당사자들 간에 정보의 공유와 상호 협력할 수 있는 토대를 제공해야 한다고 주장한다. 이러한 네트워크는 단순한 지식전달과 협력체제 구축에 머무르지 않고 복지서비스 전문 데이터베이스 구축과 관련기관들을 통신망으로 연결하는 등 다양한 방법을 통하여 실제적인 네트워킹을 구축해야 한다는 것이다(고경환 외, 2008).

이러한 배경하에서 사회서비스공급기관들을 주축으로 한 네트워킹이 중요한 과제로 대두되었고(예, 협의회), 민간부문의 협의회를 통해서는 의사결정과정에 직접적인 영향을 미치기 어려운 관계로 공공부문과 민간부문의 협의회(예, ‘지역사회복지협의회’)가 구성되었다. 그러나 민간 협의회는 이익단체로서의 역할이, 민관협의체는 형식적으로 운영되는 경우가 많아 거버넌스 패러다임의 필요성은 인식하고 있으나 실제로 거버넌스패러다임의 정착이 관료주의 패러다임과 시장주의 패러다임처럼 두드러지게 나타나지 않고 있다.

제2절 노인복지서비스와 복지경영패러다임

1. 복지경영패러다임의 적용

우리나라는 2010년말 기준으로 65세이상 인구가 536만명에 육박하고 있다. 그야말로 고령사회로 진입한 현 시점에서 노인인구의 증가와는 별개로 노후소득보장체계는 사회안전망으로 작용하지 못하고 있다. 이에 따라 노인빈곤과 노인돌봄에 대한 가족 내 부담이 가중화되는 한편, 건강한 노후생활에 대한 관심이 증대되고 있다. 이러한 변화는 노인복지서비스 공급과 관련된 다양한 이슈들을 파생시켰다.

먼저 과거에는 노인복지시설은 유료시설과 무료시설로 구분하였으나 2008년 이후 노인복지시설은 시설유형과 서비스 종류에 따라 구분되고, 대상자의 요양등급에 따라 재원방식과 자기부담율이 결정되는 맞춤형체계로 전환하였다. 즉 과거에는 양로시설을 본인이 비용을 부담해야 하는 유료양로시설과 일정부분 지원받고 일정부분은 본인이 부담하는 실비양로시설과 구분하였으나, 현재는 비용형태에 상관없이 양로시설로 운영되고 있다. 다만, 장기요양보험에서 각 대상자(요양 1급, 요양2급, 요양3급, 등급외)별로 건강보험에서 지급되는 보험료와 본인이 부담하는 비용에 차이가 있을 뿐이다. 이에 따라 대상자의 선택권이 강화되었으며, 각 시설들은 클라이언트 확보를 위한 무한 경쟁의 시대에 접어들고 있다.

또한 사회서비스 바우처 사업으로 노인돌봄서비스를 제공하고 있는데, 이에 따라 재가노인복지시설이 증가하였다. 일반적인 사회복지시설이 비영리법인을 운영주체로 하고 있는데 반해 재가노인복지시설은 개인시설이 포함되면서 시장화를 더욱 부추기고 있는 현실이다.

이와 함께 전통적인 복지시설에 포함되지 않던 노인여가시설(경로당, 노인교실 등)이 상당부분 포함되면서 노인복지시설은 저소득층 중심에

서 일반 대상으로, 공공부문 공급에서 공공부문과 민간부문의 협력으로 공급방식의 변화가 야기되고 있다.

〈표 4-2〉 노인복지시설 종류 변경

시설종류	변경전	변경후
노인주거 복지시설	양로시설 살비양로시설 유료양로시설	양로시설
		노인공동생활가정(신설)
	살비노인복지주택 유료노인복지주택	노인복지주택
노인의료 복지시설	노인요양시설 살비노인요양시설 유료노인요양시설 무료노인전문요양시설 살비노인전문요양시설 유료노인전문요양시설	노인요양시설
		노인요양공동생활가정(신설)
	노인전문병원	노인전문병원
노인여가 복지시설	노인복지회관	노인복지관
	경로당	경로당
	노인교실	노인교실
재가노인 복지시설	노인휴양소	노인휴양소
	가정봉사원파견시설	방문요양서비스
	주간보호시설	주야간보호서비스
	단기보호시설	단기보호서비스
		방문목욕서비스(신설)

자료: 보건복지부, 2011 노인복지시설현황.

전년도 연구에서 우리는 복지경영패러다임에 대한 이론적 정의를 시도하였다. 즉 광의의 개념으로 복지경영패러다임은 지역사회를 기반으로 한 중앙정부와 지방정부, 사회서비스 공급기관의 행정과 재정, 서비스 계획과 서비스 제공에 관한 역할 분담과 상호작용, 협력에 관한 것이다. 다시 말하면 전통적인 사회서비스 공급방식에서 거버넌스 패러다임으로 전환을 뜻한다. 그러나 전통적인 사회서비스 공급방식 조차 관료주의 패러다임과 시장주의 패러다임이 시설형태별, 제도별로 구분되어 운영되고

있는 현실에서 이러한 패러다임의 변화는 인식과 실제에 차이가 있다.

이러한 한계에 따라 본 연구에서 복지경영패러다임은 전통적인 사회서비스 공급방식의 전환으로 혼재된 양상 속에서 지방정부를 중심으로 효과적으로 서비스를 제공하기 위한 복지시스템의 총체를 뜻한다. 다시 말하면, 복지경영패러다임은 관료주의 패러다임에서 시장주의 패러다임으로 전환하고 있는 시점에 도입된 거버넌스 패러다임이 혼재된 현 상황에서 복지공급의 주체로서 지방정부와 사회서비스공급기관이 복지서비스를 계획하고 효과적으로 제공하기 위한 실용적 접근방식이라고 할 수 있다.

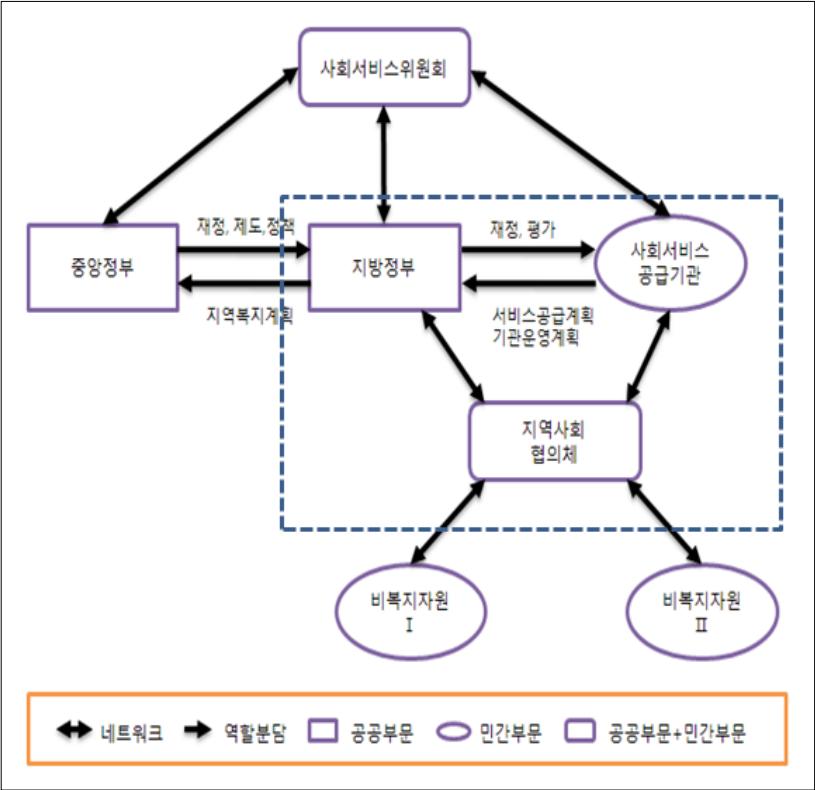
즉 실제적인 사회서비스 공급량의 결정과 지역사회복지계획의 수립, 사회서비스 공급기관의 규제와 평가 등은 지방정부에서 관할하고 중앙정부는 사회서비스와 관련한 상당한 권한을 지방정부로 위임하게 되는 것이다. 이는 지금까지 중앙정부가 지방정부로 재정적인 이전을 제공하고, 지방정부가 중앙정부의 관리감독위임을 대행했던 것과는 상당한 차이가 있다.

전통적인 사회복지시설은 비영리 사회복지조직으로 정부의 민간위탁을 통해 운영되었으나 시장경쟁과 소비자의 선택 자유 등의 실제적으로 이뤄지지 않았다. 그러나 바우처 방식의 재정지원방식으로의 전환으로 민간기관의 사회서비스 진출이 활발해지게 될 것으로 예측되며, 이제 영리기관과 비영리기관, 비영리기관 간 경쟁이 가속화될 전망이다. 복지경영패러다임에서 사회서비스 공급기관은 지방정부에 서비스 공급계획과 기관운영계획을 제출하고, 이를 바탕으로 이용자에게 양질의 서비스를 제공해야 한다.

이러한 복지주체간 역할분담은 끊임없는 주체간 상호작용과 파트너십을 통해 더 효율적이고 공정한 방향으로 변화할 수 있는 수평적인 피드백체계가 운영될 필요가 있다. 즉 이용자의 접근성 제고와 만족감, 사회

서비스 공급량 결정, 평가체계와 성과관리 등의 현안들이 발생할 때마다 전국적인 기준을 마련하고 지방정부간 형평성 달성을 위해 중앙정부 차원에서 사회서비스 위원회(가칭)의 네트워크가 마련될 필요가 있다. 또한 지역 차원에서는 서비스 공급량 결정과 효율적인 서비스 공급기관 운영, 평가체계와 성과관리 등의 현안에 대한 협의를 위해 지역사회협 의체가 중요한 역할을 하게 될 것이다. 이러한 복지경영패러다임의 모 형은 아래 [그림 4-1]과 같다.

[그림 4-1] 복지경영패러다임 적용모형



주: 점선은 본 연구의 대상임.

2. 복지경영패러다임 핵심요소와 측정지표

앞서 이론적 논의에서 살펴보았듯이 복지경영패러다임 모형은 복지주체별 역할과 복지주체간 상호작용, 기관 내 효율적인 운영과 정부의 효과적인 사회서비스 공급이라는 상반되는 개념들이 포괄되는 복합적인 개념이다. 이러한 개념을 측정하기 위한 구성요소와 측정지표를 개발하는 것은 쉽지 않은 일이다. 본 연구에서는 지금까지 논의되고 확립된 복지경영패러다임 모형에 근거하여 구성요소와 측정지표를 탐색적으로 개발하고자 한다. 이는 다양한 이론적 배경에서 제시된 측정지표와 일정부분 중복될 수 있고, 사회서비스 공급기관이라는 특징 때문에 사회복지시설 평가의 측정지표와 일정부분 중복되기도 한다.

(1) 거버넌스구조

Heinrich와 Lynn(2000: 68-75)는 거버넌스 개념의 주요 요소를 통해 거버넌스 구조를 추출하는 연구를 수행하였다. 그에 따르면 거버넌스의 주요 양상은 민간부문의 보다 폭넓은 역할, 명령과 통제에 따른 절차상의 규율에 대한 복종보다는 성과 표준과 목표의 강조, 행정 레짐이 지방의 선호를 잘 반영할 수 있도록 주와 지방행정기관에 대한 권한의 분권화 등이므로 민간부문의 역할, 성과의 표준, 주와 지방정부의 재량권, 프로그램 관리의 변이 등을 거버넌스의 구조 변수로 추출한 것이다. 이에 반해 김형양(2005: 44)은 거버넌스의 정도라는 개념을 통해 거버넌스를 측정하고 있는데 로컬거버넌스의 특징으로서 전통적 정부의 정책결정과정에 시민사회와 단체들의 자발적 참여, 공동의 목표를 인식하며 참여하는 협력, 정책과정에서 대등한 참여를 통한 공동의 정책결정을 들고 있다.

무엇보다도 거버넌스가 강조되는 것은 이런 서비스 공급이나 문제 해결과 관련하여 정부가 민간부문 및 비영리단체와 얼마나 네트워크를 잘 구축하여 자율적으로 참여하는 가운데 함께 문제를 협의하고 협력하여 해결하는가에 있다. 따라서 거버넌스의 범주적 개념이 ‘이다’, ‘아니다’를 벗어나 얼마나 잘 구축되고 운영되느냐의 연속적 개념으로 파악하는 것이 타당하다는 것이다(O'Toole과 Meier, 2000: 272).

O'Toole과 Meier(2000: 266)는 거버넌스 구조와 관련한 중요 변수로 계층제와 네트워크 구분하고 있다. 즉 계층제와 네트워크를 구분하는 핵심적 측면은 공식적 권위이며, 정부기관은 공식적 권위에 의해 운영되므로 다소 계층제의 원칙에 따른 구조를 갖고 있는 것이다. 한 정부 내의 두 개 이상의 조직의 부서들이나 혹은 두 개 이상의 정부가 함께 관장(예, 정부간 보조금 프로그램)하는 거버넌스 구조가 있다. 거버넌스 구조를 권위적 관계로 특징짓는 네트워크와 계층제라는 두 기동 사이의 연속체 상의 어떤 것으로 볼 수 있다. 따라서 네트워크는 계층제가 전혀 없는 것으로서 계층제의 측정치를 가지고 측정한다면 0의 값을 갖는다.

배응환(2003)은 거버넌스의 구조적 배열을 살펴보기 위해 네트워크조직과 공사파트너십을 측정한다. 여기서 네트워크는 어떠한 행위자들이 참여하여 상호작용을 하며 연결되어 있는 구조로, 공동의 목적을 달성하기 위해 노력한다. 뿐만 아니라 다양한 공공, 민간, 그리고 자발적 부문들로 구성된 네트워크 조직은 자신들의 이해를 반영시키거나 공동의 이해를 수렴시키기 위해 권력자원을 이용한다. 또한 공사파트너십의 측정정은 공사행위자들의 공동의사결정과 산출, 공동정책과정, 시너지를 통한 풍부한 효과산출, 상호 연결된 연결망과 상호작용규칙 그리고 투명성과 신뢰를 중요시한다고 지적한다.

사회서비스 분야에 있어서 거버넌스 구조는 서비스 전달 네트워크로

측정될 수 있다. 즉 서비스전달체계는 수요자에게 서비스를 전해주기 위해 구성된 사회적 조직체이다. 이러한 전달체계는 좁은 의미에서는 서비스 전달자와 서비스를 받는 수혜자의 대면적 상호관계를 통하여 일정한 장에서 서비스를 전달(실천)하는 사회체계를 뜻한다. 그러나 보다 넓은 의미에서는 이러한 사회서비스 전달체계는 상부의 행정체계로부터 규제, 지원 및 감독을 받으며 서비스를 전달한다. 특히 사회서비스의 경우 클라이언트에게 서비스를 제공하기 위하여 어떤 특정 서비스기관은 복합적 욕구를 가진 클라이언트가 필요로 하는 모든 서비스를 제공할 수 없으므로 다른 여러 기관들, 즉 사회서비스 공급기관 또는 정부, 시장, 시민사회와 관계를 갖게 된다. 이때 특정서비스 기관은 여러 기관들과 상호의존적인 관계를 형성하게 되는데 이것이 안정적으로 지속되면 서비스 전달 네트워크가 된다. 그러므로 사회서비스 전달 네트워크는 지역단위에서 행위자간 상호 느슨한 연계관계를 형성하여 협력을 기반으로 클라이언트에게 조정된 서비스를 전달하는 일련의 체계라고 볼 수 있다.

강창현(2003)은 사회복지서비스 지역전달네트워크의 실험적 설계를 통해 대상자 포착 및 정보체계를 위한 기초욕구조사, 유사한 서비스 프로그램과 차별화된 서비스 프로그램의 구분, 서비스질 관리체계, 서비스 기관간 표준화된 업무체계, 정보공유체계를 제안하였다. 류기형 외(2009)는 부산 동구지역의 사회복지서비스 네트워크 구조를 알아보기 위해 네트워크 현황, 네트워크에 영향을 미치는 요인, 그리고 네트워크 만족도를 살펴보았다. 이 중 네트워크 현황에는 빈도, 지속유무, 그리고 친분형성 경로·협조정도·활성화 정도 등이 포함되어 있다. 네트워크에 영향을 미치는 요인으로는 개인적 요인과 조직·환경적 요인이 포함되어 있다.

이상과 같이 거버넌스를 측정하는 지표는 네트워크와 관련한 지표와

공사파트너십으로 대표된다. 본 연구에서는 네트워크를 살펴보는 지표로서 네트워크의 지속성, 네트워크의 협조성, 네트워크 현황, 네트워크 효과를 측정한다. 다음으로 공사파트너십을 살펴보기 위해서 사회서비스에 대한 중앙정부와 지방정부, 서비스 공급기관의 재원부담 비율, 지방정부와 서비스 공급기관과의 수평구조를 측정한다.

(2) 서비스 공급방식과 재정지원방식

바우처는 시장경쟁성과 수급자의 선택권을 중요한 지표로 한다. 먼저 바우처의 시장경쟁성을 위해서는 공급자의 진입 장벽이 낮아야 하며, 선택범위를 확대함에 있어서 거래비용이 낮아야 한다. 또한 바우처에 대한 정부의 규제가 과도해서도 안되며, 시장범위도 특정 지역에 한정되어서는 안된다. 따라서 바우처의 시장경쟁성은 객관적인 측정치인 시장점유율을 통해 측정할 수 있다. 즉 기관별 시장매출액을 통해 측정하는 시장 점유율을 측정하고, 가장 높은 공급기관의 시장점유율을 시장경쟁성의 지표로 설정할 수 있다(이영범, 남승연, 2010: 171). 반면에 공급기관의 다원화를 통해 시장의 경쟁성을 측정할 수도 있다. 이영범, 남승연(2010: 168)은 서비스의 시장화 개념을 사용하면서 시장원리의 확대를 의미하는 것으로 보고, 이것을 공급기관의 다원화로 개념화하였다. 따라서 공급기관의 다원화는 곧 공급기관들 간의 경쟁을 가져올 수 있고, 이것은 서비스 질을 향상시킬 수 있기 때문이다(황덕순, 2008; 김연명, 2008).

다음으로 바우처는 수급자가 공급기관을 선택하고, 서비스 내용이나 프로그램, 서비스 전달자인 도우미, 서비스 시간대 등을 선택할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 미국 정부가 보육서비스를 전달함에 있어 활용하고 있는 바우처 프로그램의 경우 영유아 부모들이 주(州)가 인증하는

보육서비스 제공기관이나 혹은 친척 및 동네이웃을 포함하는 비공식서비스 제공자 중에서 선택하도록 하는 특징이 있다. 이는 서비스 수급자에게 서비스 선택성의 범위를 크게 넓혀 주고 있어 서비스 질이나 만족도를 높여 주는 것으로 나타난다(Bradford and Shaviro, 2000; 김인, 2010: 131).

즉 바우처를 통해 특정 서비스나 상품만을 구매하도록 강제할 경우는 광범위한 선택을 할 수 있는 바우처 제도를 활용하는 것에 비해 높은 효율성을 가져 오기 힘들다. 따라서 바우처에 대한 과도한 사용처 제한은 바우처의 대체가능성을 감소시켜 결국 바우처의 효용성을 낮추기 때문에 바우처 사용의 효과성을 측정한다는 의미에서 공급기관의 다원화를 측정하는 것이 타당하다.

따라서 바우처의 특성을 측정하기 위해서 지역사회 내 서비스 공급기관의 현황과 동일 서비스 제공기관의 중복성을 측정하여 충분한 경쟁의 토대가 마련되어 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 다음으로 이용자가 서비스의 내용이나 프로그램, 서비스 전달자인 도우미, 서비스 시간대를 선택할 수 있는지를 측정하여 바우처가 광범위한 선택을 할 수 있는 제도적 효율성을 달성할 수 있는지를 살펴볼 필요가 있다.

서비스 공급방식의 특성은 바우처를 통한 재정지원방식과 유사한 경향이 있어 측정지표 혹은 측정치가 제각각 독립적이지 않을 우려가 있다. 따라서 재정지원방식과 서비스 공급방식의 측정지표는 이러한 점을 유념하여 살펴볼 필요가 있다. 이러한 특성은 최근 노인장기요양보험제도의 도입 이후 노인재가서비스에서 두드러지게 나타난다. 즉 노인장기요양보험제도 도입 이후 국고보조금에 의한 시설 운영에서 바우처 방식에 의한 수요자 지원으로 재정지원방식이 변화함으로써 저소득층 시설 중심 서비스 공급은 중산층까지 확대된 대상에게 집으로 찾아가서 서비스를 제공하는 방식으로 변화하였다. 또한 비영리민간기관의 사회서비스

시장 진출과 함께 서비스에 대한 시간당 요금을 책정하고, 신청 시간을 지정할 수 있게 함으로써 바우처의 특성을 측정할 수 있게 되었다. 이는 2000년대 보육시설 및 유치원의 시설지원방식에서 바우처방식으로의 변화에 따른 양상과 유사하게 나타난다. 다만 노인복지서비스가 명시적 바우처 형식이라면, 보육서비스가 묵시적 바우처 형식으로 차이가 있다. 이러한 서비스 공급방식에 따른 차이를 살펴보기 위해서는 우선 시설을 이용한 서비스 공급방식과 가정내 재가서비스의 차이를 측정하고, 서비스 이용자가 저소득층인지 중산층인지 측정한다.

이상과 같은 측정지표를 정리하면 아래의 표와 같다.

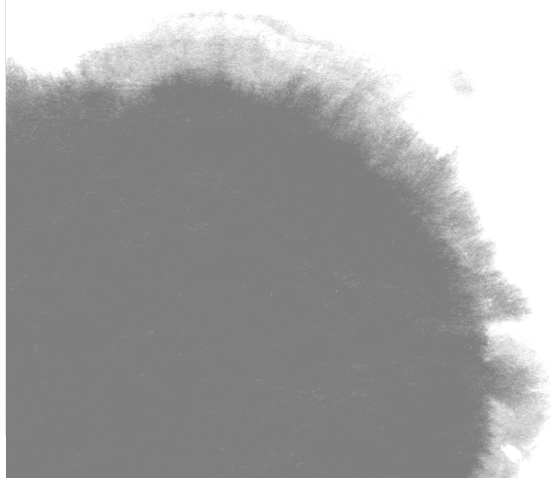
〈표 4-3〉 복지경영패러다임 측정지표

개념	요소	측정지표
거버넌스 패러다임	네트워크 공사파트너십	서비스공급기관간 협의회 구성 여부 협의회 역할에 대한 인식 공공부문과 민간부문의 협의체 구성 여부 서비스공급기관 협의체의 구성원 성격 공사파트너십의 빈도(지난 1년 기준)
관료주의 패러다임	서비스 전달주체 (공공) 서비스 대상 (저소득층)	공공부문 직영 시설 수 민간위탁 시설 수 전체 이용자 대비 수급자 비율 전체 이용자 대비 65세 이상 비율
시장주의 패러다임	서비스 전달주체 (민간) 경쟁	순수민간부문 시설 수 재가노인복지서비스 바우처기관 수 경쟁률 경쟁으로 인한 서비스 질 인식

이러한 측정지표에 따르면 관료주의 패러다임의 속성이 두드러진 기초자치단체와 시장주의 패러다임의 속성이 두드러진 기초자치단체, 거버넌스 패러다임의 속성이 두드러진 기초자치단체로 유형화할 수 있다. 그러나 실제로는 거버넌스 패러다임은 그 자체로 서비스 공급의 주류적인 속성을 가지기 보다는 방법으로서의 함의가 클 것으로 기대된다.

05

노인복지서비스 공급 실태조사



제5장 노인복지서비스 공급 실태조사

제1 절 조사설계

본 연구는 기초자치단체의 노인복지서비스 공급방식을 살펴보기 위해 2010년 기준 기초자치단체에 대한 조사를 실시하였다.

1. 자료의 수집

본 조사는 두 가지 방법을 통해 조사를 실시하였다. 우선 228개 기초자치단체의 홈페이지를 통해 다음의 자료를 수집하였다. 각 기초자치단체의 홈페이지와 담당자 이메일, 정보요청 등을 통해 2010년도 예산서를 수집하였고, 이를 바탕으로 각 기초자치단체의 사회복지예산과 노인복지분야 예산을 살펴보았다. 또한 각 기초자치단체의 통계연보를 통해 65세 이상 노인인구 비율과 노인복지전담공무원의 권한을 살펴보았다. 여기서 노인복지전담공무원의 권한은 노인복지분야의 독립성을 기준으로 강함(노인복지과 운영), 중간(노인복지팀 운영), 약함(노인복지과가 사회복지과 등에 포함되어있으며 독립적인 팀이 존재하지 않음)으로 판단하였다.

다음으로 노인복지를 담당하고 있는 공무원을 대상으로 노인복지서비스 공급방식 실태와 인식에 관한 조사를 실시하였다.

2. 조사의 실시

(1) 조사대상

본 연구의 목적은 기초자치단체의 노인복지서비스 패러다임을 살펴보기 위한 것이다. 따라서 본 연구의 분석대상은 기초자치단체별로 제공되는 노인복지서비스이고, 본 연구의 분석단위는 기초자치단체이다. 이때 노인복지서비스는 노인복지시설에서 받는 서비스와 노인을 대상으로 하는 재가서비스를 포함하는 것이다.

일반적으로 노인복지시설이라 함은 “65세를 전후해 신체, 정신 또는 환경상의 이유 및 경제적 이유로 거택에서 보호 받기가 곤란한 사람에게 보호·치료·자립 등의 서비스를 제공하거나 통원·수용, 기타의 방법으로 이들에게 편의를 제공하기 위해 마련된 장소, 설비, 건조물 등을 노인복지시설”이라 정의하고 있다(김정현, 2000). 이러한 정의는 65세 이상 노인을 대상으로 하는 생활시설만 포함하고 있어 이용시설이 배제될 뿐만 아니라 재가노인복지시설을 제외하는 한계가 있다.

이에 반해 노인복지법 제4장(노인복지시설의 설치·운영)에 따르면 노인복지시설의 종류는 노인주거복지시설(양로시설, 노인공동생활가정, 노인복지주택), 노인의료복지시설(노인요양시설, 노인요양공동생활가정, 노인전문병원), 노인여가복지시설(노인복지관, 경로당, 노인교실, 노인휴양소 등), 재가노인복지시설(방문요양서비스, 주야간보호서비스, 단기보호서비스, 방문목욕서비스 등), 노인보호전문기관으로 구분된다.

기초자치단체는 이러한 노인복지서비스를 시설별, 형태별로 구분하고 있다. 본 조사의 내용이 노인복지서비스의 시설별 형태별 구분에 따른 자료의 생산과 함께 노인복지서비스에 대한 인식도를 살펴보고 있는 관계로 특정 시설 혹은 특정 서비스를 담당하는 지방공무원을 조사하는 것은 적절하지 않다. 따라서 본 연구의 조사는 이러한 노인복지서비스

를 총괄적으로 관리하거나 운영하고 있는 노인복지과 혹은 사회복지과 노인복지팀의 책임자(과장 혹은 팀장)를 대상으로 한다.

(2) 조사내용

본 조사는 기초자치단체의 노인복지서비스 공급방식을 측정하기 위해 노인복지서비스를 제공하는 시설형태별 시설 수(노인주거복지시설, 노인 의료복지시설, 노인여가복지시설, 노인재가복지서비스기관)와 시설 형태(공공, 민간위탁, 순수민간), 이용자 수(연령기준, 소득기준)에 대한 정보를 수집하였다. 또한 대표적인 관료제 패러다임의 서비스 공급형태인 공공직영과 민간위탁에 관한 문항을 추가하여 사회서비스 공급방식에서 이러한 방식의 적절성 및 적합성을 구체적으로 살펴보았다. 이와 함께 최근 도입된 바우처의 경쟁성과 바우처 이용에 대한 상세한 내용을 통해 시장주의 패러다임을 측정하고자 하였다. 마지막으로 거버넌스 패러다임에 기초하여 민관파트너십을 위한 협의체, 민민파트너십을 위한 협의회 등의 운영과 그 역할을 측정하였다.

본 연구는 또한 한국보건사회연구원 복지재정DB를 통해 각 기초자치단체의 노인복지분야 예산자료와 통계청 인구주택총조사의 65세 이상 노인인구수, 각 기초자치단체의 노인복지분야 행정권한 정도를 측정하였다.

(3) 조사결과

2011년 10월 1일부터 11월 15일까지 2010년도 기준 228개 기초자치단체에 대한 조사를 실시한 결과 응답률은 71.0%(162개 단체 응답)로 나타났다.

제2절 분석결과

1. 일반현황

2011년 10월 기준 각 기초자치단체의 조사대상자 선정을 위해 노인 복지분야의 행정권한을 살펴보았다. 현재 경상남도 마산시와 창원시, 진해시가 통합하여 통합창원시가 새로운 행정구역으로 등장했고, 마산시와 진해시는 구 단위로 행정구역이 조정된 관계로 총 228개 기초자치단체가 있다. 그 결과 노인복지분야가 단독으로 과(科)를 형성하고 있는 기초자치단체는 총 9곳으로 나타났으며, 이 중 8곳이 서울인 것으로 나타났다. 또한 노인장애인과처럼 노인을 포함하는 과(科)는 총 12곳으로 나타났으며, 이 역시 서울 및 경기도 등에 주로 위치하고 있는 것으로 나타났다. 반면에 주민생활지원과, 기초생활보장과, 복지시설과 등 노인 복지분야를 포함하지만 독립적인 과를 형성하지 않으나 독립적인 팀을 형성하는 경우는 67개 기초자치단체인 것으로 나타났다. 그러나 대부분의 경우 노인복지담당으로 1~2인이 해당 기초자치단체의 노인복지업무를 담당하고 있는 경우가 가장 많다(50.4%).

〈표 5-1〉 기초자치단체의 노인복지분야 행정조직

	빈도	유효퍼센트
노인복지과	9	3.9
노인을 포함하는 과	12	5.3
노인복지팀	67	29.4
노인을 포함하는 팀	5	2.2
노인복지담당	115	50.4
기타	20	8.8
합 계	228	100.0

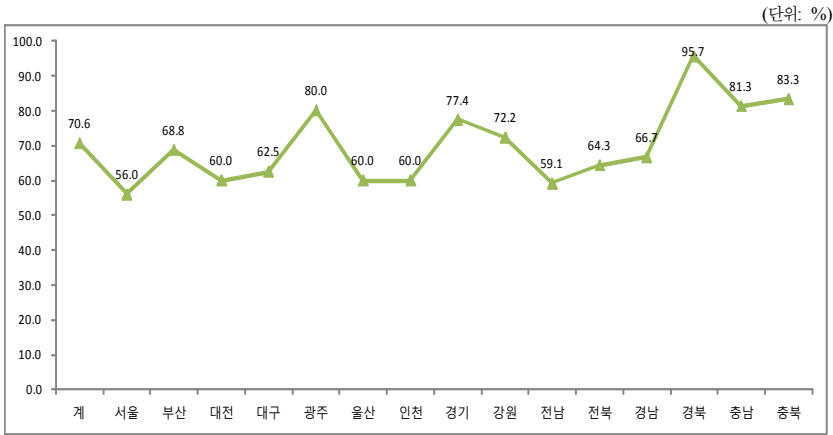
일반적으로 제주도는 특별자치구역으로 통계조사에서 제외하고 있는 바, 본 연구에서도 제주도를 제외한 226개 기초자치단체의 노인복지과장 혹은 노인복지팀장, 노인복지담당자에게 팩스와 우편, 이메일을 통해 조사표를 배부하였고, 2차에 걸쳐 조사표를 회수하였다. 광역자치단체별 기초자치단체의 수는 경기도(31개소), 서울(25개소), 경상북도(23개소), 전라남도(22개소) 순이며, 조사에 응한 162개 기초자치단체 역시 경기도(24개소)와 경상북도(22개소)에서 많은 것으로 나타난다.

〈표 5-2〉 전국기초자치단체와 응답단체

(단위: 개소)								
	계	서울	부산	대전	대구	광주	울산	인천
전국기초자치단체	228	25	16	5	8	5	5	10
응답단체	161	14	11	3	5	4	3	6
	경기	강원	전남	전북	경남	경북	충남	충북
전국기초자치단체	31	18	22	14	18	23	16	12
응답단체	24	13	13	9	12	22	13	10

다음으로 광역자치단체별 기초자치단체의 응답률을 살펴보면, 모든 광역자치단체에서 조사 회수율이 50%를 넘어 고른 분포를 보여주고 있음을 알 수 있다. 특히 경북지역은 응답률이 95.7%로 매우 높은 것으로 나타나는 반면 전남(59.1%)과 서울(56.0%)은 상대적으로 낮은 응답률을 나타내고 있다.

[그림 5-1] 기초자치단체별 응답률



조사에 응한 기초자치단체의 노인복지서비스 대상 및 전달체계에 관한 변수들의 기술통계를 살펴본 결과는 아래의 표와 같다. 162개 기초자치단체의 노인복지예산 평균은 242억원이고, 65세이상 노인인구 수는 22,371명인 것으로 나타났다. 노인복지시설의 형태별로 살펴보면, 주거복지시설의 평균이 1.82개소로 매우 적은 반면, 의료복지시설 15.95개소, 재가노인복지서비스 제공기관 25.48개소, 여가복지시설 242.78개소로 큰 차이가 있다. 이는 고령사회로의 진입에 따른 전달체계의 확대와 장기요양보험제도의 도입에 따른 서비스 기관의 증가에 따른 것으로 보인다.

노인복지서비스 공급의 성격을 기준으로 살펴보면, 공공부문노인복지시설 수는 평균 45.53개소로 나타나는 반면 민간위탁 노인복지시설 수는 8.78개소로 나타났고, 순수민간노인복지시설 수는 231.73개소로 나타났다. 이상에서 보는 바와 같이 공공부문의 직영 노인복지시설 수가 상대적으로 많게 나온 것은 공공부문에서 직접 운영하고 있는 경로당, 노인교실, 노인휴양소 등으로 인한 것이다.

〈표 5-3〉 기술통계량

(단위: 백만원, 명, 개소)

	N	평균	표준편차
노인인복지예산	162	24,221.4	12,720.0
65세이상노인인구수	162	22,371.9	14,808.8
노인주거복지시설수	162	1.8	2.5
노인의료복지시설수	162	15.9	16.6
노인여가복지시설수	162	242.7	164.9
재가노인복지서비스기관수	162	25.5	43.1
공공부문노인복지시설수	162	45.5	105.6
민간위탁노인복지시설수	162	8.8	32.6
순수민간노인복지시설수	162	231.7	190.4
주거복지시설이용자수	162	51.6	119.2
의료복지시설이용자수	162	344.1	348.1
재가서비스이용자수	162	178.7	248.1
기초노령연금수급자수	162	19,688.4	31,582.1
65세미만서비스이용자수	162	773.2	4,563.9
노인복지서비스이용수급자수	162	935.0	1,458.8

2. 기초자치단체 노인복지서비스 패러다임 분석

노인복지시설의 설립권한은 기초자치단체에서 노인복지서비스 공급을 결정하는 역할을 한다는 측면에서 중요한 역할을 한다. 현재 162개 기초자치단체 대다수는 신고제(85.8%)로 운영하거나 시설유형별로 신고제와 허가제를 혼합해서 운영(4.3%)도 있어 노인복지시설의 난립과 그로 인한 과다 경쟁을 제어할 능력이 없는 것으로 보인다.

〈표 5-4〉 노인복지시설의 설립권한

(단위: 개소, %)

	계	신고제	허가제	혼합
빈도	162	139	16	7
%	100.0	85.8	9.9	4.3

(1) 거버넌스 패러다임 측정

조사에 응한 162개 기초자치단체 중 복지시설 및 서비스 기관들이 연합하여 협의회를 운영하는 지역은 71곳으로, 협의회를 운영하지 않는 기초자치단체가 더 많은 것으로 나타났다. 반면에 공공부문과 민간부문의 연합체인 민관협의회는 54.3%가 운영하는 것으로 나타나 협의회를 운영하지 않는 곳보다 높은 비율을 나타냈다.

〈표 5-5〉 민민협의회 및 민관협의체 운영 여부

(단위: 개, %)

협의회 운영			협의체 운영		
	빈도	%		빈도	%
계	162	100.0	계	162	100.0
운 영	71	43.8	운 영	88	54.3
운영안함	91	56.2	운영안함	74	45.7

조사에 응답한 162개 기초자치단체에서 협의회는 주로 공공부문의 협력창구(47.5%)이거나 공공부문의 지침을 전달하는 창구(3.7%) 등 공무원의 행정편의를 위해 존재하는 것으로 인식하고 있으며, 이와 대조적으로 민간부문의 의견수렴(34.6%)과 이익을 대변(9.9%)한다고 인식하는 경우도 상당히 높게 나타난다.

〈표 5-6〉 협의회 역할

(단위: 개, %)

	계	이익대변	의견수렴	협력창구	지침전달	의미없음	기타
빈도	162	16	56	77	6	4	3
%	100.0	9.9	34.6	47.5	3.7	2.5	1.9

민관이 함께 운영하는 협의체가 있는 기초자치단체(88개 지역)의 경우 2010년 기준 연간 4회 미만으로 운영하는 경우가 65.9%로 높게 나타난다. 이는 민관협의체가 상시적으로 운영된다고 보기 어렵고 오히려 형식적으로 운영되는 경우가 많음을 짐작할 수 있다.

〈표 5-7〉 협의체 연간 운영 횟수

(단위: 회, %)

	계	0회	1~4회이하	5~8회이하	9~12회 이하
빈도	88	2	56	15	15
퍼센트	100.0	2.3	63.6	17.0	17.0

그러나 민관협의체의 대표와 간사 모두 민간부문에서 담당하고 있는 기초자치단체가 많다는 것은 상당히 고무적인 일이다. 실제 인터뷰를 했던 몇몇 기초자치단체에서 협의체의 대표가 기초자치단체장인 경우 협의체가 연례적으로 혹은 형식적으로 운영되는 경우가 많은 반면 협의체를 따로 두어 사무국을 운영하는 경우 상시적으로 민관의 의사조정을 담당하는 경우가 상당히 많은 것으로 나타났다.

〈표 5-8〉 협의체 운영진 성격

(단위: 개, %)

	계	협의체 대표		협의체 간사	
		공공	민간	공공	민간
빈도	88	14	74	18	70
퍼센트	100.0	15.9	84.1	20.5	79.5

지방정부에서 노인복지서비스 공급이라는 측면에서는 노인주거복지시설과 노인의료복지시설, 노인여가복지시설, 재가노인복지시설 등을 모두 포함할 필요가 있다. 그러나 4개시설을 모두 포함하는 기초자치단체는

12개지역에 불과하고, 대부분의 기초자치단체에서 1개 시설(25.0%), 2개시설(29.5%), 3개시설(31.8%) 등 분절적으로 노인복지협의체를 운영하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 5-9〉 협의체 구성원

(단위: 개, %)					
	계	1개시설	2개시설	3개시설	4개시설
빈도	88	22	26	28	12
%	100.0	25.0	29.5	31.8	13.6

이를 보다 구체적으로 살펴보기 위해 각 시설유형별로 협의체 구성 포함정도를 살펴보았다. 아래의 표에서 보듯이 많은 기초자치단체들이 의료복지시설을 협의체에 포함하고 있으며, 주거복지시설과 재가노인복지시설은 46개 기초자치단체에서 노인복지협의체 혹은 사회복지협의체 중 노인복지분과에 포함하고 있다. 이는 전통적인 노인복지시설에서 벗어나 장기요양보험제도와 서비스 바우처의 영향이 협의체 구성원에 변화를 주고 있음을 알 수 있다.

〈표 5-10〉 시설유형별 협의체 구성원

(단위: 개, %)				
	주거복지시설	의료복지시설	여가복지시설	재가노인복지시설
빈도	46	74	30	46

(2) 관료주의 패러다임 측정

다음은 현재 민간위탁방식을 통해 사회서비스를 공급하고 있는 기초자치단체(129개 지역)를 대상으로 민간위탁방식에 대한 인식을 살펴보았다. 먼저 위탁기관 선정시 중요한 요소에 대한 질문에는 기관 전문성

(78.3%)이 가장 높게 나타났다. 그동안 사회복지시설에서 법인보증금에 대한 부담을 표출한 것과는 상반되게 공공부문은 법인보증금에 대한 요소를 중요하게 판단하지 않는 것으로 나타난다. 또한 기관 전문성은 관료주의 패러다임의 전형적인 특성을 단적으로 보여주고 있다.

〈표 5-11〉 위탁기관 선정시 중요 요소

(단위: 개, %)

	빈도	%
계	129	100.0
법인보증금 등 재원	14	10.9
기관 전문성	101	78.3
지방정부복지시책 헌신도	7	5.4
행정규제의 충족도	2	1.6
사회복지시설평가 결과	5	3.9

이들 기초자치단체는 위탁기관을 단순히 민간기업이라기 보다는 파트너로 인식하는 비율이 높게 나타났다. 그러나 공공부문의 대리인 혹은 준공공기관으로 인식하는 비율이 높아 관료주의 패러다임이 상당히 완고하게 자리하고 있음을 알 수 있다.

〈표 5-12〉 위탁기관에 대한 인식

(단위: 개, %)

	계	민간기업	대리인	파트너	준공공기관
빈도	126	4	34	51	37
%	100.0	3.2	27.0	40.5	29.4

주: 3개 지역에서 무응답

기초자치단체의 노인복지담당공무원은 위탁기관의 주요 수입원으로 정부보조금이 적합(57.9%)하다고 생각하고 있으며, 법인유입금(15.1%)

과 인건비지원금(9.5%) 등을 통해 재원을 조달하는 것이 적절하다고 생각하고 있다. 이는 지금까지 공공부문에서 민간부문의 재원조달로 흔히 여겨져왔던 것으로 관료주의 패러다임을 단적으로 드러낸다. 반면에 개인부담금(3.2%)과 민간후원금(8.7%)으로 재원을 조달하는 것에 대해서는 적극적으로 지지하지 않는 것으로 나타난다.

이와 함께 민간 노인복지서비스의 질 관리를 위해서 전문인력을 고용(40.3%)하는 것을 선호하며, 기초자치단체 차원에서의 만족도 조사(24.0%), 재정관리(12.4%)와 인건비지원(12.4%) 등을 통해 서비스 질을 제고할 필요가 있음을 지적하고 있다. 이는 전형적인 전문가주의에 대한 인식으로 관료주의 패러다임의 속성이 강한 것을 보여준다.

〈표 5-13〉 위탁기관의 주요 수입원과 서비스 질 관리

(단위: 개, %)

위탁기관 주요 수입원			서비스질 관리방법		
	빈도	%		빈도	%
계	126	100.0	계	129	100.0
정부보조금	73	57.9	법인보조금	8	6.2
인건비지원금	12	9.5	전문인력고용	52	40.3
법인유입금	19	15.1	만족도조사	31	24.0
개인부담금	4	3.2	재정관리	16	12.4
민간후원금	11	8.7	인건비지원	16	12.4
기타	7	5.6	기타	6	4.7

(3) 시장주의 패러다임 측정

현재 노인복지서비스 공급기관의 민간위탁을 인정하지 않고 새롭게 경쟁을 한다면 대부분의 기초자치단체에서는 4:1 미만의 경쟁률을 보일

것으로 기대하고 있다. 또한 민간위탁기관으로 지정되기에 유리한 경쟁력 있는 기관으로는 비영리법인을 가장 높게 평가하고 있다. 이는 과거부터 관습적으로 내려오던 사회복지서비스에 대한 비시장성 때문인 것으로 추측된다.

〈표 5-14〉 위탁기관에 대한 시장성

(단위: 개, %)

민간위탁 예상 경쟁률			민간위탁의 경쟁력 있는 기관		
	빈도	%		빈도	%
계	129	100.0	계	129	100.0
1-2개소	46	35.7	민간기업	6	4.7
3-4개소	65	50.4	산하기관	3	2.3
5개소이상	16	12.4	비영리법인	119	92.2
10개소이상	2	1.6	시민단체	1	0.8

현재 민간위탁을 통해 노인복지서비스를 공급하고 있는 기초자치단체에서는 서비스 경쟁으로 인하여 서비스 질이 상승한 것으로 여기고 있으나 서비스 공급의 불안정을 우려하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 5-15〉 서비스 경쟁으로 인한 결과

(단위: 개, %)

	빈도	%
계	129	100.0
경비증가	10	7.8
경비감소	10	7.8
서비스질상승	87	67.4
서비스질하락	6	4.7
서비스공급불안정	16	12.4

(4) 기초자치단체 군집분석

162개 기초자치단체를 대상으로 노인복지서비스 공급패러다임을 살펴보기 위한 계층별 군집분석을 실시하였다. 그 결과 대부분의 광역도의 군 단위 기초자치단체는 군집 2에 포함되는 반면 경기도 성남시는 일반 기초자치단체와 차별되는 독립적인 군(군집 4)을 형성하고 있음을 알 수 있다. 이러한 군집분석 결과를 구체적으로 살펴보기 위해 각 군집별 변수들의 기술통계량을 살펴보았다.

〈표 5-16〉 군집분석 결과

(단위: 개)

군집 1	군집 2	군집 3	군집 4	군집 5
21	130	7	1	3
강원강릉시	강원영월군	경기남양주시	경기성남시	경기수원시
강원원주시	경기가평군	대구달서구		경기용인시
경기평택시	경기안성시	서울노원구		충북청주시
경기화성시	경기양평군	인천남구		
경북안동시	경기여주군	전남여수시		
경북영주시	경남의령군	전북정읍시		
경북의성군	경남통영시	충남부여군		
광주북구	경남함양군			
대구동구	경북고령군			
대전중구	경북성주군			
부산남구	광주광산구			
서울강북구	대구중구			
서울금천구	대전대덕구			
인천서구	부산기장군			
전남목포시	부산영도구			
전북김제시	서울도봉구			
충남논산시	서울동작구			
충남아산시	울산울주군			
충북제천시	전남강진군			
충북청원군	전남구례군			
충북충주시	충남영동군 외 109개			

즉 군집별 차이를 살펴보기 위해 각 군집의 노인복지서비스 전달체계와 대상자 특성에 관한 기술통계를 살펴본다. 노인복지서비스 전달체계는 관료주의 패러다임의 특성과 시장주의 패러다임의 특성이 두드러지게 나타나는 변수들로 구성된 반면 거버넌스 패러다임의 특성을 살펴보는 데는 한계가 있다. 먼저 군집 4와 군집 5는 65세 이상 노인인구 수가 많으며 노인복지분야 예산이 높은 특징을 공유한다. 이와 대조적으로 군집 1과 군집 2는 노인인구 수도 적고 노인복지예산도 적은 특징을 공유한다. 그러나 노인복지서비스 공급방식에 대한 분석 결과, 군집 4와 군집 1이 관료주의 패러다임의 특성이 두드러진 반면, 군집 5와 군집 3은 시장주의 패러다임의 특성이 두드러진다.

아래의 표에서 보는 바와 같이 군집 4는 노인복지예산이 가장 높고 65세 이상 노인인구의 수도 많아 노인복지욕구도 가장 높은 수준을 나타낸다. 이에 대응하여 주거복지시설과 의료복지시설 등 전통적인 노인복지서비스 공급기관이 잘 갖추어져 있는 것으로 나타난다. 특히 이들 기관이 대부분 공공부문에서 직영하거나 민간위탁을 통해서 공급되므로 관료주의적 패러다임이 높은 편이라는 것을 알 수 있다. 또한 군집 4에서는 65세 미만에게까지 노인복지서비스가 보편적으로 공급되고 있으며, 서비스를 이용하는 기초연금수급자의 수도 가장 많은 것으로 나타난다. 이에 비해 순수민간에서 운영하는 서비스기관의 수는 가장 낮은 수준을 보인다.

이와 유사하게 군집 5도 65세 이상 노인인구의 수와 노인복지예산이 높은 편이나 서비스공급방식의 패러다임은 군집 4와 두드러진 차이가 있다. 군집 5는 의료복지시설과 재가복지시설 수가 상당히 높은 것으로 나타나며, 순수 민간부문의 복지서비스공급도 높은 편이다. 이들 지역에서는 주거복지이용자 수와 의료복지이용자 수가 상당히 높게 나타나는데 이들 지역에서 정부지원을 받지 않는 대단위 노인의료복지시설을 있

음이 반영된 것으로 보인다. 반면에 노인복지서비스는 65세 미만 노인에게 제공되는 비중이 낮고 서비스를 이용하는 수급자의 수도 적은 편이다. 이에 따라 전반적으로 시장주의 패러다임적 특성이 강하게 나타나는 것을 알 수 있다.

이와 대조적으로 군집 1과 군집 2는 노인인구 수와 노인복지예산 모두 낮은 공통점을 갖고 있다. 그러나 군집 1이 주로 수급자에게 현금과 현물 서비스를 제공하는가하면 경로당 등 여가시설의 수가 많고 민간위탁 시설 수가 적은 특징을 보이는 반면, 군집 2는 서비스 공급기관의 수가 가장 적고 공공부문과 민간위탁 시설의 수가 상대적으로 많은 편이다. 또한 65세 미만 이용자의 수가 가장 적어 노인복지서비스가 주로 저소득층의 65세 이상 대상자에게 제공되고 있음을 알 수 있다.

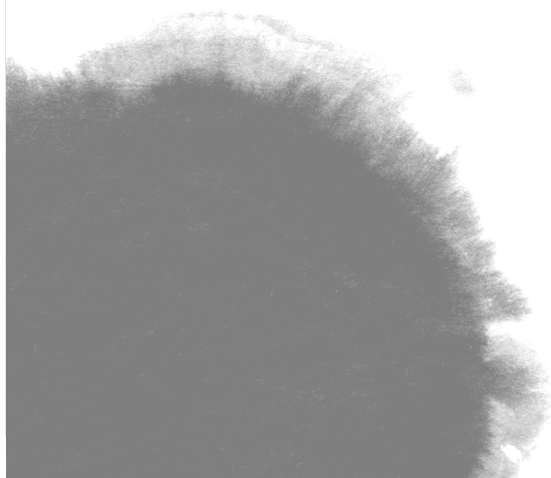
〈표 5-17〉 군집별 기술통계 요약(평균)

(단위: 원, 개, %)

	군집 1	군집 2	군집 3	군집 4	군집 5
노인복지예산	32,887,112	18,407,666	45,804,335	86,253,576	64,342,775
65세이상인구수	29,982	17,427	40,005	84,043	67,722
주거복지시설 수	3.7	2.0	2.1	4.0	1.7
의료복지시설 수	22.9	12.4	18.3	51.0	80.7
여가복지시설 수	333.5	236.8	321.3	202.0	203.0
재가복지시설 수	45.3	19.8	24.3	133.0	76.3
공공부문 시설 수	76.3	35.6	8.3	197.0	12.3
민간위탁 시설 수	3.1	4.7	4.1	26.0	2.7
순수민간 시설 수	325.9	230.8	353.6	167.0	346.7
주거복지이용자	76.9	40.4	41.6	19.0	278.0
의료복지이용자	477.8	298.4	849.9	280.0	706.7
재가서비스이용자	303.1	163.2	404.7	378.0	103.0
기초연금수급자	32,288.4	17,499.3	23,439.4	42,024.0	27,741.3
65세미만이용자	3109.6	248.9	1594.6	3410.0	348.7
서비스이용수급자	2022.1	923.1	786.1	2937.0	603.0

06

결론 및 정책제언



제6장 결론 및 정책제언

제1 절 결론

본 연구는 사회복지서비스 분야의 새로운 패러다임의 흐름 속에서 사회복지서비스를 효과적으로 공급하는 방식에 관한 연구이다. 이를 위해 전년도 연구에서는 사회복지서비스 분야의 새로운 패러다임으로서 복지경영 패러다임에 대해 이론적 논의를 구축하였고, 사회복지서비스 공급기관을 중심으로 새로운 패러다임에 대한 욕구와 현황을 측정하고자 하였다.

노인복지시설을 대상으로 조사한 결과 관료주의 패러다임을 근거로 공급자 보조금을 지원받을 때에는 시설의 운영의 어려움이 재정확보(26.9%)와 이용자 확보(16.8%), 기관운영 수지타산(16.8%), 서비스 질(13.8%) 등이었다면, 시장주의 패러다임을 근거로 수요자를 지원(바우처)하는 장기요양보험제도의 도입 후 시설 운영은 이용자 확보(31.5%), 기관운영의 수지타산(25.7%), 종사자 관리(12.7%), 시설 및 기관 경쟁(11.6%) 등으로 바뀐 것을 알 수 있다. 다시 말해 관료주의 패러다임에서 시장주의 패러다임으로 전환하는 과정에서 노인복지시설은 민간기업의 경영노하우를 필요로 하게 된 것이다(고경환 외, 2010). 본래 현장에서 제기된 ‘복지경영’에 대한 욕구는 여기에서 파생하였다.

그러나 본 연구는 이러한 패러다임의 전환에서 지방정부의 역할을 보다 구체화하고 실증적으로 분석할 필요를 느끼게 되었다. 즉 이러한 사

회서비스 공급기관-특히 노인복지시설-의 욕구 변화는 지방정부의 복지 서비스 공급방식에 대해서도 변화를 야기하기 때문이다. 과거에는 지방 정부가 중앙정부의 하위 전달체계로서 국고보조금을 전달하고 사회서비스 공급기관의 행정 및 운영을 관리하는 수직적 위치에 있었다고 할 수 있다. 그러나 사회서비스 바우처제도와 장기요양보험제도의 도입으로 정부의 지원을 받지 않는 순수민간부문에서 노인복지서비스의 상당부분을 공급하게 되었다.

더욱 중요한 것은 관료주의 패러다임에서 수급자와 저소득층을 대상으로 제한된 서비스를 제공하던 것에 비해 시장주의 패러다임으로의 전환은 일반 주민을 대상으로 서비스를 제공하게 됨으로써 지방정부의 선거에 미치는 영향을 더욱 커졌고, 지방정부는 복지체감도 제고를 위해 공공부문과 민간부문의 복지서비스 공급과 서비스 질을 관리하고자 하는 움직임을 보이고 있다는 것이다.

다시 말해 국고보조금을 통해 사회서비스 공급기관을 손쉽게 관리하던 관료주의 패러다임에서 정부지원을 받지 않는 민간부문의 사회서비스 공급이 증가하는 시장주의 패러다임의 전환과, 수급자 및 저소득층을 대상으로 시혜적으로 제공하던 복지서비스에서 보편적인 일반 주민을 대상으로 하지만 소득에 따라 차등 지원하는 사회서비스로 전환하면서 하면서 지방정부의 사회서비스 공급계획에도 영향을 미치고 있는 것이다. 이에 따라 지방정부는 기존의 관료주의 패러다임에서 관리자로서의 위치를 지속하지 못하고 민간부문과 협력해야 하는 파트너로서 자리매김하게 된다.

선진국의 사회서비스 담론과 한국의 사회서비스 변화에서 볼 수 있듯이 사회복지서비스 분야에서 전통적인 관료주의 패러다임은 그동안 지배적인 이데올로기로 작용해왔지만 최근 변화의 흐름이 두드러지게 나타난다. 그러나 영국과 미국에 비해서 우리나라에서 시장주의 패러다임

은 그다지 강력한 영향을 보이지는 않는다. 그 이유는 시장주의 패러다임의 전환이 새롭게 도입되는 제도를 중심으로 제한적으로 제공될 뿐만 아니라 서비스를 공급하는 순수민간부문 역시 개인 사업자라고 하더라도 사회복지서비스 공급기관으로 인식하고 있기 때문이다. 그러나 현 시점이 시장주의 패러다임으로 전환하는 시작점에 위치하고 있음을 고려할 때 향후 본격적인 전환이 예고될 수 있다.

우려했던 바와 같이 우리나라의 노인복지서비스는 상당히 분절적인 구조를 가지고 있어서 전통적인 노인복지시설은 관료주의 패러다임의 형태가 두드러지게 나타나는 반면, 최근의 재가노인복지서비스와 의료복지서비스는 시장주의 패러다임이 두드러지게 나타난다. 그러나 본 연구는 이러한 패러다임의 혼재를 기초자치단체별로 분석하였고, 전통적인 노인복지서비스와 최근의 변화하는 노인복지서비스는 주요한 변수로 포함되었다.

기초자치단체의 노인복지서비스 공급방식을 유형화한 결과 도시보다는 농어촌에서, 대규모보다는 소규모 기초자치단체에서 관료주의 패러다임이 더욱 두드러지게 나타나는 것을 알 수 있다. 특히 노인인구 수가 상대적으로 많지 않은 농어촌지역과 소규모 기초자치단체에서는 순수민간부문의 사회복지서비스 공급기관이 운영되기 어려워 복지서비스 시장이 형성되지 않는 것으로 보인다. 반면에 도시지역과 대규모 기초자치단체에서는 순수민간사회복지서비스 기관이 활발하게 운영되는 경향이 있으며, 수급자를 중심으로 서비스를 공급하기 보다는 보편적인 서비스로 제공되는 경향이 있다.

또한 노인복지서비스 공급에 있어서 거버넌스 패러다임은 관료주의 패러다임과 시장주의 패러다임과 동일한 차원을 구축하고 있다고 보기 어려운 것으로 드러났다. 이론적 논의와는 달리 거버넌스 패러다임은 관료주의 패러다임과 결합하거나 시장주의 패러다임과 결합하는 형태로

나타나는데, 이는 대부분의 거버넌스 패러다임의 측정 지표가 관료주의 패러다임과 시장주의 패러다임에 비해 다양하지 않은 한계에서 비롯되는 것으로 보인다.

다시 말해 우리나라 노인복지서비스는 관료주의 패러다임에서 시장주의 패러다임으로 전환하는 과도기 혹은 혼재된 상황이며, 거버넌스 패러다임은 각각 관료주의 패러다임과 시장주의 패러다임의 보완적인 방식으로 스며들어 있다. 클러스터 분석에서도 거버넌스 패러다임이 독립적인 요소로서 제시되기 보다는 관료주의적 패러다임의 성격이 강하나 거버넌스 요소를 상당히 포함하고 있는 군집이 있는가 하면, 시장주의 패러다임이 상대적으로 강하나 거버넌스 요소가 미약한 군집이 있는 것으로 나타났다.

제2절 정책제언

지금까지 살펴본 바와 같이 노인복지서비스는 1980년대 시설 중심의 공급자 지원방식을 통해 서비스를 공급하였으나, 2000년대에 도입된 서비스는 바우처방식을 주로 취하고 있다. 이는 기존의 제도를 관료주의 패러다임에서 시장주의 패러다임으로 전환하는 데는 많은 반대에 부딪힐 수 있지만, 새롭게 도입하는 제도의 공급방식을 변화하는 것이 보다 용이하기 때문이다. 이와 함께 정부는 급증하는 사회복지재정을 효과적으로 절감하고 복지체감도를 제고하기 위해 공급자 지원방식에서 수요자 지원방식으로 전환할 필요가 있다. 이에 따라 노인복지서비스에 현재 시설 형태별로 다양한 공급방식이 혼재되는 상황에 처하게 된 것이다.

본 연구의 첫 번째 제안은 노인복지서비스의 혼재된 공급방식이 재정 효과적인지에 대한 검토를 실시할 필요가 있다는 것이다. 지방자치가 발달한 미국과 영국의 경우 새로운 제도의 도입은 시범사업 실시를 통

한 비용효과성에 대한 검토가 선행되는 경향이 있다. 이와 함께 새로운 제도의 도입에 있어 각 기초자치단체의 특성에 맞게 정책의 설계를 선택할 수 있는 여지가 있으나 우리나라에서는 기존의 제도 위에 새로운 제도를 도입할 때 기존의 제도와 연계성 없이 새로운 공급방식을 취하고 있다. 이러한 다양한 공급방식이 지방정부에서 제공될 때 이것이 비용효과적인지에 대한 검토가 필요한 시점이다.

다음으로 지방정부차원에서는 지역 주민을 대상으로 하는 서비스의 효율적인 공급을 위해 지방정부의 역할이 중요해지고 있다. 사회서비스 시장이 형성되지 않은 지역에서 지방정부는 관료주의 패러다임에 따라 서비스를 공급할 수밖에 없지만, 폭넓은 시장이 형성된 지역에서 지방정부는 시장주의 패러다임을 효과적으로 운영함으로써 지방정부의 재정을 절감할 수 있는 방안이 있을 것으로 기대된다. 중요한 것은 지방정부가 해당 지역의 복지욕구를 측정하고 복지서비스 공급체계를 결정하는 다양한 권한을 획득하고 이에 따라 사회서비스를 효과적으로 구축할 책임을 가질 필요가 있다는 것이다. 이를 위해서는 중앙정부 역시 지방정부를 단순한 전달체계로서 인식하는 데서 벗어나 지방정부와의 파트너십을 제고할 필요가 있다. 이미 영국에서는 노인파트너십프로그램의 시범사업을 통해 지방정부 차원에서 노인복지서비스 수요를 파악하고 이에 따른 공급량을 결정하는 등의 자율성을 부여하고 있다.

셋째, 우리나라에서는 시장주의 패러다임이 현실적인 대안이 되는 지역에서조차 본질적인 의미의 시장주의 패러다임은 이루어지지 않고 있다. 이는 정부의 관습적인 관료적 행태가 반영된 때문이다. 오히려 대도시 지역의 복지서비스 시장이 형성된 곳에서는 시장주의 패러다임의 적극적인 시범사업 실시도 고려해볼 만하다. 예를 들어 본 연구에서 구체적으로 다루어 본 시장주의 패러다임의 대표적인 제도로서 직접지불제와 개인예산제 같은 대안을 모색해볼 필요가 있다. 특히 직접지불제와

개인예산제 등의 대안은 기존의 시설을 유지하면서 이용자 중심 지원으로 전환할 수 있다는 장점이 있다. 이를 통해 사회서비스 시장의 활성화와 이용자 중심의 서비스 공급으로 주민의 복지체감도를 제고할 수 있을 것으로 기대된다.

마지막으로 본 연구가 관료주의 패러다임과 시장주의 패러다임의 혼재 속에서 거버넌스 패러다임이 도입된 사회복지서비스 공급방식을 복지경영패러다임이라고 명명하고, 복지경영패러다임이라는 거시적인 정책 환경에서 중앙정부와 지방정부, 사회서비스 공급기관 등 다양한 복지주체의 복지서비스 공급방식에 대한 논의는 결국 주민들의 복지체감도를 제고하고 비용효과적인 서비스 공급방식을 설계하기 위한 것이다. 따라서 본 연구가 보다 실증적이고 구체화된 결과를 얻기 위해 이러한 복지서비스 공급방식의 혼재와 서비스 이용자의 만족도에 관한 실증적인 연구가 필요할 것으로 보인다.

참고 문헌

- 강만옥·황욱·이상용. (2007). 「에너지·전력부문 보조금의 환경친화적 개편 방안과 파급 효과 연구」, 한국환경정책평가연구원.
- 강인성. 2008. 『지방자치단체 민간위탁경영의 효과성 제고방안에 관한 연구』. 한국지방행정연구원.
- 고경환. (2011). “한국의 사회복지지출 현황과 정책과제”, 보건·복지 Issue & Focus, 제94호, 한국보건사회연구원.
- 고경환·강지원·김용민. (2008). 「가족복지서비스 전달체계의 운영평가-상단서비스 네트워크를 중심으로-」. 서울: 한국보건사회연구원.
- 권오성·박민정. (2009). 정책수단으로서의 보조금 현황 및 연구경향, 「행정논총」, 47(1): 277-310.
- 김보영. (2009). 영국 신노동당 정부의 사회서비스 개혁 방향과 전략 연구. 사회복지정책, 36(3), 127-152.
- 김순양. 2004. “지방정부 행정서비스의 민간위탁시스템 분석: 복지서비스를 중심으로” 『사회보장연구』 20(2):27-56.
- 김순양. 2006. 『복지서비스의 민간위탁시스템 분석』. 집문당.
- 김연명. (2008). 시장의 복지화가 필요하다. -국민연금과 건강보험에서 시장화의 쟁점- 「사회복지정책」, 34: 277-304.
- 김영중. 2002. “민간 사회복지조직의 재원이 서비스 전달에 미치는 영향” 『한국사회복지학』 50:209-233.
- 김은정, 최은영, 정소연. 2008. “사회서비스 품질접근 동향과 품질표준

- 설정.” 『사회서비스 활성화를 위한 품질 및 성과관리체계 구축방안2』. pp. 31-378.
- 김 인.(2006). “지방정부의 공공서비스 전달에 있어서 거버넌스구조가 성과에 미치는 영향: 서비스 유형별 비교분석” 『한국행정학보』, 40(4): 51-75.
- 김 인. (2010a). 사회서비스 바우처프로그램의 효과성 및 고객만족도 영향요인 - 산모신생아도우미서비스를 중심으로, 『지방정부연구』, 13(4): 127-151.
- 김 인. (2010b). 사회복지 서비스 전달에 있어서 바우처제도의 시장경쟁성과 수급자 선택권이 서비스 질에 미치는 영향. 『한국행정논집』, 22(2): 397-425.
- 김 인. (2011a). 지방정부 노인복지관 서비스 공급방식에 따른 서비스 수준 비교 분석-정부직영·민간위탁·법인보조금지원 방식을 중심으로- 『지방정부연구』, 14(4). 5-39.
- 김 인. (2011b). 지방정부 공공서비스 민간위탁의 경쟁, 유인, 성과평가가 서비스 질에 미치는 영향-사회복지관을 중심으로, 『한국행정논집』, 23(2): 605-633.
- 김인·허용훈·이희태. (1999). 지방의료원의 운영형태별 성과분석, 『한국행정학보』, 33(3): 383-402.
- 김종해. 2008. “사회서비스 시장화, 무엇을 위한 것인가.” 『한국 사회복지 발전전략의 재검토: 국가, 시장, 제3섹터의 재구조화를 중심으로』 한국사회복지학회 2008년 춘계학술대회 자료집 . pp. 105-122.
- 김혜원, 박찬임, 황덕순, 김영용, 박종현, 전승훈. 2009. 『제3섹터 부문의 고용창출 실증연구』. 한국노동연구원
- 노시평. 2007. “공공서비스의 민간위탁공급에 관한 연구-익산시 장애인 종합복지관 민간위탁과정을 중심으로-.” 『한국거버넌스학회보』

14(2):175-201.

류중훈. (2004), 「법인설립과 복지시설운영론」, 서울: 유풍출판사.

박경숙. (2006). 「한국사회 양극화현상의 원인과 해결방안」, 사단법인 한국사회복지연구원 (편), 한국의 사회복지, 서울: 유풍출판사. 233-264.

박중훈. (1999). 「정부기능의 민간위탁제도 및 운영방식 개선방안」, 한국행정연구원.

백종만. 2002. “비영리민간부문의 활동의 근거.” 『사회복지정책』 15:59-80.

송광태. (2005). 공공서비스 민간위탁의 경쟁성 관리에 대한 실태분석, 「한국지방자치학회보」, 17(2): 45-69.

심경수. 미국의 Voucher 판례동향 및 전망-신자유주의 모델과 사법부의 대립-, 「공법연구」, 35(2): 161-186.

양난주. 2009. “노인돌봄미바우처 정책집행분석-선택과 경쟁은 실현되는가?” 『한국사회복지학』 61(3):77-101.

_____. 2010. “한국 사회복지서비스의 변화-행위자간 관계의 분석.” 『한국사회복지학』 62(4):79-102. 1

유한옥(2006). 「바우처 제도 국내외 사례 및 개선방안」, 한국개발연구원.

이영범. 남승연.(2010). 효과적인 사회서비스 시장화를 위한 지역적 특성에 관한 연구: 지역 이용고객을 대상으로, 「지방정부연구」 10(1): 153-179.

이혜경. 1998. “민간사회복지부문의 역사와 구조적 특성.” 『동서연구』 10:41-75.

임정기. 2007. “돌봄서비스 공급자, 수요자 만족도 조사연구.” 『돌봄서비스 정책, 좋은 일자리 · 공공성 강화로 갈 것인가?』 한국여성노동자회, 전국여성노동조합 주최 토론회(서울여성플라자. 2007. 9. 20). pp 4-35.

- 정광호 (2007). 바우처 분석: 한국과 미국을 중심으로 『행정논총』, 45(1).
- 정광호, 최슬기, 장윤희. 2010. “다문화 가정을 위한 사회서비스 전달과정 분석: 위탁과 바우처 방식의 비교” 『한국공공관리학보』 23(4):231-255.
- 정무성, 김옥규, 유영덕, 신용규, 고이경, 김영미. 2010. 『사회복지관 기능정립 연구 최종보고서』. 사회복지법인 한국사회복지관협회.
- 정윤길. 2000. “지방자치단체의 사회복지시설 민간위탁과정에 대한 연구.” 『한국지방자치학회보』 12(1):155-172.
- 정용덕. (1999). 한국 자본주의 국가의 기능과 기구, 『행정논총』, 37(1): 21-56.
- 정정길. (2003). 「행정학의 새로운 이해」, 서울: 대명출판사.
- 조근식, 김공록, 엄태호. 2010. “정책수단의 변화로 인한 효과성 분석-가사간병서비스의 전자바우처 전환을 중심으로-.” 『한국정책학회보』 19(4):249-271
- 지은구. (2009). 사회복지서비스 공급의 흐름. 윤영진 외, 「사회복지서비스 재정지원방식」, 서울: 청목출판사. 33-84.
- 지은구. (2009). 사회복지서비스 재정지원방식과 성과관리, 윤영진 외, 「사회복지서비스 재정지원방식」, 서울: 청목출판사. 165-222.
- 지은구, 박혜인, 장승욱. 2008. “사회서비스 바우처사업 사례조사: 대구 경북지역.” 『사회서비스 활성화를 위한 품질 및 성과관리체계 구축 방안』. pp. 209-558.
- 최재성. 2005. “사회복지서비스전달체계에서 서비스구매계약제의 가능 성과 한계: 미국의 사례검토를 통한 한국적 정책함의에 대한 소고” 『한국사회복지행정학』 7(2):99-125.
- 최성은·최석준. (2007). 「바우처 제도의 효과제고를 위한 평가방안」. 서울: 한국보건사회연구원.

한인섭. (1999). 지방공공병원의 조직유형별 성과분석에 관한 연구. 박사 학위논문(서울대학교).

황덕순. (2008). 시장원리 확대와 개인사회서비스의 변화-영국의 사례- 「노동정책연구」, 8(3): 63-91.

황혜신. (2006). 「공공서비스 민간위탁의 이론과 실제」, 서울: 한국학술정보(주).

Arksey, H., & Glendinning, C. (2007). Choice in the context of informal care-giving. *Health & Social Care in the Community*, 15(2), 165-175.

Ascoli, U. and Ranci, C.(eds.). 2002. Dilemmas of the welfare mix: the new structure of welfare in an era of privatization, New York: Kluwer Academic/Plenum.

Bailey, R., & Brake, M. (1975). Introduction: social work in the welfare state. In R. Bailey & M. Brake (Eds.), *Radical social work*. London: Edward Arnold.

Barclay, P. M. (1982). *Social workers: their role & tasks*. London: Bedford Square Press.

Barnes, M. (1999). Users as citizens: Collective action and the local governance of welfare. *Social Policy & Administration*, 33(1), 73-90.

Barnes, M. (2002). Bringing difference into deliberation? Disabled people, survivors and local governance. *Policy and Politics*, 30(3), 319-331.

Beam David R. and Conlan, Timothy J. (2002). Grant, in Salamon, Lester M. (ed). *The Tools of Government: A Guide*

to the New Governance, Oxford: Oxford University Press.
340-380.

Belfield, C.R. and Levin, H. M. (2002). The Effects of Competition on Educational Outcomes: a Review of the U. S. Evidence. *Review of Educational Research*, 27, 279-341.

Bendick, Marc, Jr. (1989). Privatizing Delivery of Services, In S. B. Kamerman and A. J. Kahn. (eds.), *Privatization and the Welfare State*, Princeton Univ. Press, 97-120.

Beresford, P. (2001). Service users. *British Journal of Social Work*, 31, 629-630.

Beresford, P., & Croft, S. (2004). Service users and practitioners reunited: The key component for social work reform. *British Journal of Social Work*, 34(1), 53-68.

Bilheimer, L. T. (2000). Subsidizing Health Care for the under Sixty-Five Populaion. In C. E. Steuerle, V. D. Ooms, G. E. Peterson, and R. D. Reischauer, (eds), *Vouchers and the Provision of Public Services*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.

Biehal, N. (1993). Changing practice: participation, rights and community care. *British Journal of Social Work*, 23, 443-458.

Bishop, J. H. (2000). Privatizing Education; Lessons from Canada, Europe, and Asia. in C. E. Steuerle & V. D. Ooms & G. E. Peterson & R. D. Reischauer (Eds.), *Vouchers and the Provision of Public Services*. Washington, D.C.: Brookings Institution CED and Urban Institute, pp.292-335.

Bradford, David F., and Shaviro, Daniel N. (2000). The

- Economics of Vouchers. In C. E. Steuerle, V. D. Ooms, G. E. Peterson, and R. D. Reischauer, (eds), *Vouchers and the Provision of Public Services*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Brooke, R. (1970). Civic rights and social services. In W. A. Robson & B. Crick (Eds.), *The future of the social services*. Middlesex: Penguin Books.
- Butcher, H. (1986). The 'Community Practice' approach to local public service provision - An analysis of recent developments. *Community Development Journal*, 21(2), 107-115.
- Butler, I., & Drakeford, M. (2001). Which Blair project? Communitarianism, social authoritarianism and social work. *Journal of Social Work*, 1(1), 7-19.
- Cannan, C. (1975). Welfare rights and wrongs. In R. Bailey & M. Brake (Eds.), *Radical social work*. London: Edward Arnold.
- Care Quality Commission. (2010). *The state of health care and adult social care in England: Key themes and quality of services in 2009*. Norwich: The Stationery Office.
- Case Con. (1970). *Case Con manifesto*. Retrieved 25.06, 2007, from <http://www.radical.org.uk/barefoot/casecon.htm>
- Chapman, T., Goodwin, S., & Hennelly, R. (1991). A new deal for the mentally ill: progress or propaganda? *Critical Social Policy*, 11, 5-20.
- Clarke, N. (2001). Training as a vehicle to empower carers in the community: more than a question of information sharing. *Health & Social Care in the Community*, 9(2), 79-88.

- Cowden, S., & Singh, G. (2007). The 'user': Friend, foe or fetish? A critical exploration of user involvement in health and social care. *Critical Social Policy*, 27(1), 5-23.
- Dalley, G. (1996). *Ideologies of caring: rethinking community and collectivism* (2nd ed.). London: Macmillan.
- Daly, M., & Lewis, J. (2000). The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states. *British Journal of Sociology*, 51(2), 281-298.
- Daniels, R.J. and Trebilcock, M.J. 2005. *Rethinking the Welfare State: Prospects for Government by Voucher*. Routledge.
- Dean, H. (1993). Complaints procedures and individual redress: a note on research in progress. *Health and social care in the community*, 1(2), 119-123.
- DeHoog, Ruth Hoogland, (1984). *Contracting Out for Human Services: Economic, Political, and Organizational Perspectives*, Albany: State University of New York Press.
- DeHoog, Ruth Hoogland, (1990). Competition, Negotiation, or Cooperation? *Administration and Society* 22 (November), 317-340.
- Dehoog, Ruth Hoogland & Salamon, Lester M. (2002). Purchase-of-Service Contracting, in Salamon, Lester M. (ed). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford: Oxford University Press. 319-339.
- DH. (1998). *Modernising social service: promoting independence, improving protection, raising standards*. Cm 4169: The Stationery Office.

- DH. (2005). Independence, well-being and choice: our vision for the future of social care for adults in England Cm 6499: The Stationery Office.
- DH. (2006). Our health, our care, our say: a new direction for community services. Cm 6737: The Stationery Office.
- DH. (2009). Individual budget. Retrieved 18th Oct., 2010, from http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/www.dh.gov.uk/en/SocialCare/Socialcarereform/Personalisation/Individualbudgets/DH_4125774
- Ellis, K. (2004). Promoting rights or avoiding litigation? the introduction of the Human Right Act 1998 into adult social care in England. *European Journal of Social Work*, 7(3), 321-340.
- Ellis, K. (2005). Disability rights in practice: the relationship between human rights and social rights in contemporary social care. *Disability & Society*, 20(7), 691-704.
- Ellis, K. (2007). Direct payments and social work practice: The significance of 'street-level bureaucracy' in determining eligibility. *British Journal of Social Work*, 37(3), 405-422.
- Eyden, J. L. M. (1973). Elderly people. In M. H. Cooper (Ed.), *Social policy: a survey of recent development*. Oxford: Basil Blackwell.
- Ferguson, I., & Lavalette, M. (2004). Beyond power discourse: Alienation and social work. *British Journal of Social Work*, 34(3), 297-312.
- Fernandez, J.-L., Kendall, J., Davey, V., & Knapp, M. (2007). Direct payments in England: Factors linked to variations in

- local provision. *Journal of Social Policy*, 36, 97-121.
- Finch, J. (1984). Community care: developing non-sexist alternatives. *Critical Social Policy*, 3(3), 6-18.
- Finch, J., & Groves, D. (1980). Community care and the family: a case for equal opportunities? *Journal of Social Policy*, 9(4), 487-511.
- Forbes, J., & Sashidharan, S. P. (1997). User involvement in services - Incorporation or challenge? *British Journal of Social Work*, 27(4), 481-498.
- Forder, A. (1975). Introduction. In J. Mays, A. Forder & O. Keidan (Eds.), *Penelope Hall's social services of England and Wales* (9th ed.). London: Routledge & Kegan Paul.
- Forder, A., & Kay, S. (1973). Social work. In M. H. Cooper (Ed.), *Social policy: a survey of recent development*. Oxford: Basil Blackwell.
- Glendinning, C., Challis, D., Fernández, J.-L., Jacobs, S., Jones, K., Knapp, M., et al. (2008). Evaluation of the Individual Budgets pilot programme: Final report. York: Social Policy Research Unit.
- Glendinning, C., Halliwell, S., Jacobs, S., Rummery, K., & Tyrer, J. (2000). Bridging the gap: using direct payments to purchase integrated care. *Health & Social Care in the Community*, 8(3), 192-200.
- Goodwin, S. (1989). Community care for the mentally ill in England and Wales: myths, assumptions and reality. *Journal of Social Policy*, 18(1), 27-52.

- Green, S., Creese, A., & Kaufert, J. (1979). Social support and government policy on services for the elderly. *Social Policy & Administration*, 13(3), 210-218.
- Globerman, S. & Vining, A. R. (1996). A Framework for Evaluating the Government Contracting-out Decision with an Application to Informational Technology, *Public Administration Review* 56(6).
- Gilbert, N., Specht, H. and Terrell, P. (1993). Dimensions of Social Welfare Policy, 3rd edi., New York: Prentice-Hall, 99-124.
- Greener, Ian. (2008). Markets in the Public Sector: When do They work and What do We When They don't, *Policy and Politics*, 36(1).
- Griffiths, R. (1988). *Community care: agenda for action*. London: HMSO.
- Haider, David. 1989 "Grants as a Tool of Public Policy." pp.93-124. in Salamon, Lester M.(ed.). *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*. Washington: The Urban Institute Press.
- Hansmann, Henry. 1987. "Economic Theories of Nonprofit Organization." in W. Powell,(ed.). *The Nonprofit Sector*, Yale University Press.
- _____ 1996. "The Changing Roles of Public, Private and Nonprofit Enterprise in Education, Health Care, and Other Human Services." pp. 245-275. in V. Fuchs(ed.). *Individual and Social Responsibility; Child Care, Education, Medical Care and*

- Long-term care in America. Chicago: University of Chicago Press.
- Hadley, R. (1981). Social services department and the community. In E. M. Goldberg & S. Hatch (Eds.), A new look at the personal social services: Policy Studies Institute.
- Harris, J. (1970). Statutes: Local Authority Social Services Act 1970. The modern law review, 33(5), 530-534.
- Harris, J. (1999). State social work and social citizenship in Britain: From clientelism to consumerism. British Journal of Social Work, 29(6), 915-937.
- Heywood, J. S. (1973). Child care. In M. H. Cooper (Ed.), Social policy: a survey of recent development. Oxford: Basil Blackwell.
- Holloway, M., & Lymbery, M. (2007). Editorial - Caring for people: Social work with adults in the next decade and beyond. British Journal of Social Work, 37(3), 375-386.
- Hudson, B. (1990). Social policy and the New Right--the strange case of the Community Care White Paper. Local Government Studies, 16, 15-34.
- Hunter, D. J. (1993). To market! To market! A new dawn for community care? Health & Social Care, 1(1), 3-10.
- ICMA(International City Management Association). (1989, 1999). Service Delivery in the 90s: Alternative Approaches for Local Governments. Washington D.C.: ICMA Special Report.
- Jefferys, M. (1983). The over-eighties in Britain: the social construction of panic. Journal of Public Health Policy, 4(3),

367-372.

- Joffe, J., & Lipsey, D. (1999). Note of dissent With respect to old age: long term care - rights and responsibilities: a report by the Royal Commission on Long Term Care. London: The Stationery Office.
- Jordan, B. (2004). Emancipatory social work? Opportunity or oxymoron. *British Journal of Social Work*, 34(1), 5-19.
- Jordan, B., & Jones, M. (1995). Association and exclusion in the organisation of social care. *Social Work & Social Sciences Review*, 6(1), 5-18.
- Kahan, B. (1974). The philosophy of the social services department. In M. J. Brown (Ed.), *Social issues and the social services*. London: Charles Knight & Co. Ltd.
- Kramer, Ralph M. 1987. "Voluntary Agencies and the Personal Social Services". in W. Powell,(ed.). *The Nonprofit Sector*, Yale University Press. pp240-257.
- _____ 1994. "Voluntary Agencies and the Contract Culture: Dream or Nightmare?". *Social Service Review*. 33-60.
- Kelman, Steven J.. (2002). Contracting, in Salamon, Lester M. (ed). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford: Oxford University Press. 282-318.
- Kettner, Peter M. and Lawrence L. Martin, (1986). Making Decisions about Purchase of Service Contracting, *Public Welfare* 44: 30-37.
- Langan, M. (1990). Community care in the 1990s: the community care White Paper: 'Caring for People'. *Critical Social Policy*, 10, 58-70.

- Lavery, K. (1999). *Smart Contracting for Local Government Services: Processes and Experience*, London: Praeger.
- Leece, D., & Leece, J. (2006). Direct payments: Creating a two-tiered system in social care? *British Journal of Social Work*, 36(8), 1379-1393.
- Leman, Christopher K. (2002). Direct Government, in Salamon, Lester M. (ed). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford: Oxford University Press. 48-79.
- Leonard, P. (1975). Towards a paradigm for radical practice. In R. Bailey & M. Brake (Eds.), *Radical social work*. London: Edward Arnold.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-level Bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lewis, J. (2007). Gender, ageing and the ‘new social settlement’ - The importance of developing a holistic approach to care policies. *Current Sociology*, 55(2), 271-286.
- Lewis, J., Bernstock, P., & Bovell, V. (1995). The community care changes: unresolved tensions in policy and issues in implementation. *Journal of Social Policy*, 24(1), 73-94.
- Lister, R. (2002). The dilemmas of pendulum politics: balancing paid work, care and citizenship. *Economy and Society*, 31(4), 520-532.
- Manthorpe, J., & Stevens, M. (2010). Increasing Care Options in the Countryside: Developing an Understanding of the Potential Impact of Personalization for Social Work with Rural Older People. *The British Journal of Social Work*, 40(5), 1452-1469.

- Manthorpe, J., Stevens, M., Rapaport, J., Harris, J., Jacobs, S., Challis, D., et al. (2009). Safeguarding and system change: Early perceptions of the implications for adult protection services of the English Individual Budgets pilots-A qualitative study. *British Journal of Social Work*, 39, 1465-1480.
- Marshall, T. H. (1965). *Social welfare Social policy*. London: Hutchinson University Library.
- Marshall, T. H. (1970). The role of social services. In W. A. Robson & B. Crick (Eds.), *The future of the social services*. Middlesex: Penguin Books.
- Marsland, D. (1996). Community care as an alternative to state welfare. *Social Policy & Administration*, 30(3), 183-188.
- McGrath, M., & Grant, G. (1992). Supporting 'needs-led' services: implications for planning and management systems (a case study in mental handicap services). *Journal of Social Policy*, 21(1), 71-97.
- Moe, Terry M. (2001). School, Vouchers, and the American Public. *American Journal of Education*, 109(2).
- Morris, J. (1992). 'Us' and 'them'? feminist research, community care and disability. *Critical Social Policy*, 11, 22-39.
- Morris, J. (1994). Community care or independent living? *Critical Social Policy*, 14, 24-45.
- Morris, J. (1997). Care or empowerment? a disability rights perspective. *Social Policy & Administration*, 31(1), 54-60.
- Myers, Norman, and Kent, Jennifer. (2001). *Perverse Subsidies: How Tax Dollars can Undercut the Environment and the*

Economy. Washington: Island Press.

North, N. (1993). Empowerment in welfare markets. *Health & Social Care*, 1, 129-137.

Oberlander, J. (1998). Remaking Medicare: The Voucher Myth, *International Journal of Health Services*, 28(1): 29-46.

Olsen, R., Parker, G., & Drewett, A. (1997). Carers and the missing link: Changing professional attitudes. *Health & Social Care in the Community*, 5(2), 116-123.

Osborne, David and Ted Gaebler.(1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Plume.

O'Shea, E., & Blackwell, J. (1993). The relationship between the cost of community care and the dependency of old people. *Social Science and Medicine*, 37(5), 583-590.

Parker, G., & Clarke, H. (2002). Making the ends meet: do, carers and disabled people have a common agenda? *Policy and Politics*, 30(3), 347-359.

Parker, R. A. (1970). The future of the personal social services. In W. A. Robson & B. Crick (Eds.), *The future of the social services*. Middlesex: Penguin Books.

Parton, N. (2003). Rethinking professional practice: The contributions of social constructionism and the feminist 'ethics of care'. *British Journal of Social Work*, 33(1), 1-16.

Philp, A. F. (1963). *Family failure: a study of 129 families with multiple problems*. London: Faber and Faber Limited.

Pickard, L. (2001). Carer break or carer-blind? policies for

- informal carers in UK. *Social Policy & Administration*, 35(4), 441-458.
- Pinker, R. (1982). An alternative view: a note by Professor R. A. Pinker. In P. M. Barclay (Ed.), *Social workders: their role & tasks*. London: Bedford Square Press.
- Political and Economic Planning. (1961). *Family needs and the social services*. London: George Allen & Unwin Ltd.
- Postle, K., & Beresford, P. (2007). Capacity building and the reconception of political participation: A role for social care workers? *British Journal of Social Work*, 37(1), 143-158.
- Prager, J. (1994). Contracting Out Government Services: Lessons from the Private Sector, *Public Administration Review* 54(2).
- Reischauer, R. D. (2000). Medicare Vouchers. In C. E. Steuerle, V. D. Ooms, G. E. Peterson, and R. D. Reischauer, (eds.). *Vouchers and the Provision of Public Services*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Ramon, S. (1982). The logic of pragmatism in mental health policy: the implicatinos of the government position on mental health in the 1959 debate for the 80s. *Critical Social Policy*, 2(2), 38-54.
- Royal Commission. (1999). *With respect to old age: long term care - rights and responsibilities: a report by the Royal Commission on Long Term Care*. London: The Stationery Office.
- Rummery, K. (2006). Disabled citizens and social exclusion: the role of direct payments. *Policy and Politics*, 34(4), 633-650.
- Rushton, A. (1990). Literature review: community-based versus

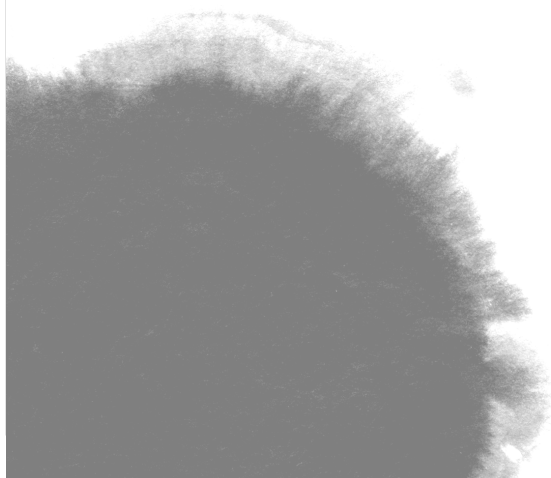
- hospital-based care for acutely mentally ill people. *British Journal of Social Work*, 20, 373-383.
- Salamon, Lester M. (1989). The Changing Partnership Between the Voluntary Sector and the Welfare State. In V. A. Hodgkinson, and R. W. Lyman, (eds.), *The Future of the Nonprofit Sector*, Jossey-Bass Pub., 41-60.
- Salamon, Lester. 1993. "The Marketization of Welfare: Changing Nonprofit and For-profit Roles in the American Welfare State". *Social Service Review*, 67(1): 16-39
- Salamon, Lester M. (2002). The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction, in Salamon, Lester M. (ed). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford: Oxford University Press. 1-47.
- Savas, E. S. (1987). *Privatization: The Key to Better Government*, Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
- Savas, E. S. (2002). Competition and Choice in New York City Social Services. *Public Administration Review*, 62(1):82-91.
- Sawhill, I. V. and Smith, S. L. (2000). Vouchers for Elementary and Secondary Education. in C. E. Steuerle, V. D. Ooms, G. E. Peterson, and R. D.
- Schwartz, Gred and Clements, B.. (1999). Government Subsidies, *Journal of Economic Surveys*, 3(2).
- Scourfield, P. (2005). Implementing the community care (Direct payments) act: Will the supply of personal assistants meet the demand and at what price? *Journal of Social Policy*, 34, 469-488.

- Scourfield, P. (2007). Social care and the modern citizen: Client, consumer, service user, manager and entrepreneur. *British Journal of Social Work*, 37(1), 107-122.
- Scourfield, P. (2010). Going for Brokerage: A Task of 'Independent Support' or Social Work. *The British Journal of Social Work*, 40(3), 858-877.
- Scull, A. (1986). Mental patients and the community: a critical note. *International Journal of Law and Psychiatry*, 9(3), 383-392.
- Seebohm Committee. (1968). Report of the committee on local authority and allied personal social services. Cmnd. 3703. London: Her Majesty's Stationery Office.
- Sevenhuijsen, S. (2000). Caring in the third way: the relation between obligation, responsibility and care in Third Way discourse. *Critical Social Policy*, 20(1), 5-37.
- Smith, H., & Brown, H. (1992). Defending community care: can normalization do the job? *British Journal of Social Work*, 22(6), 685-693.
- Spandler, H., & Vick, N. (2006). Opportunities for independent living using direct payments in mental health. *Health & Social Care in the Community*, 14(2), 107-115.
- Statham, D. (1978). *Redicals in social work*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Statham, D. (2000). Guest editorial: partnership between health and social care. *Health & Social Care in the Community*, 8(2), 87-89.
- Steuerle, C.E. 2000. "Common Issues for Voucher Programs." pp.

- 3-39. in Steuerle, C.E., Van Doorn Ooms, Peterson, G., Reischauer, R.D(eds). Vouchers and the Provision of Public Services. Washington D.C: Brookings Institution Press, Committee for Economic Development, Urban Institute Press.
- Steuerle, C. Eugene and Eric C. Twombly. (2002). Vouchers, in Salamon, Lester M. ed. (2002). The Tools of Government: A Guide to the New Governance, Oxford: Oxford University Press.
- The committee on children and young persons. (1960). Report of the committee on children and young persons. Cmnd. 1191. London: Her Majesty's Stationery Office.
- Ungerson, C. (1997). Give them the money: Is cash a route to empowerment? Social Policy & Administration, 31(1), 45-53.
- Wanless, D. (2006). Securing good care for older people: taking a long-term view. London: King's Fund.
- Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Waterson, J. (1999). Redefining community care social work: needs or risks led? Health & Social Care in the Community, 7(4), 276-279.
- Webb, A., & Wistow, G. (1986). Planning, need and scarcity: essays on the personal social services. London: Allen & Unwin.
- Webb, A., & Wistow, G. (1987). Social work, social care and social planning: the personal social services since Seebohm. London: Longman.
- West, P. (1984). The family, the welfare state and community care: political rhetoric and public attitudes. Journal of Social

- Policy, 13(4), 417-446.
- Williamson, Oliver.(1975). Markets and Hierarchies, New York: Free Press.
- Williams, F. (2002). The presence of feminism in the future of welfare. *Economy and Society*, 31(4), 502-519.
- Wilson, A., & Beresford, P. (2000). ‘Anti-Oppressive practice’: Emancipation or appropriation? *British Journal of Social Work*, 30(5), 553-573.
- Wistow, G., & Barnes, M. (1993). User involvement in community care: origins, purposes and applications. *Public Administration*, 71(3), 279-299.
- Wistrich, E. (1970). The Seebohm Report. In W. A. Robson & B. Crick (Eds.), *The future of the social services*. Middlesex: Penguin Books.
- World Bank. (2005). *A Guide for Competitive Vouchers in Health*. Washington, DC.

부 록



부록

1. 기초자치단체 노인복지서비스 공급방식 조사표

안녕하십니까?

한국보건사회연구원은 국무총리실 산하 보건복지정책 연구기관입니다.

본 연구는 사회서비스공급기관의 복지경영도입과 정책과제를 위해 수행되는 조사로, 올해는 지방정부의 노인복지서비스를 중심으로 사회서비스공급방식의 변화와 이로 인해 기관에서 요구되는 복지경영패러다임에 대한 논의를 심화하기 위해 230개 기초자치단체의 노인복지담당 공무원을 대상으로 조사하고 있습니다.

본 조사에 대한 응답은 통계법에 따라 철저히 비밀이 유지되며, 본 조사의 어떠한 문항도 개별 조사참여자에 대한 정보를 반영하지 않고 있음을 알려드립니다.

다만 본 조사의 조사표 회수를 위해 기초자치단체명을 작성하시고, 조사표 응답에 대한 예러 체크를 위해 조사표 작성자의 성함만 회수하고 있습니다. 이 점 양해 부탁드립니다. 감사합니다.

조사표의 회신은 아래로 보내주시면 됩니다.

★ 팩스: 02-382-4581/02-354-4835

★ e-mail: socx@kihasa.re.kr

★ 우편: 서울시 은평구 불광동 산 42-19(진흥로 235번지)

한국보건사회연구원 사회보험연구실

1. 2010년 12월 말을 기준으로 노인복지서비스를 제공하는 시설 수를 적어주세요.

사업명	대상기준		시설 수
노인주거시설 (양로시설, 노인공동생활가정, 노인복지주택)	공공부문	직영(공공)	
		민간위탁	
	민간부문	순수민간	
노인의료시설 (노인요양시설, 노인요양공동생활가정, 노인전문병원)	공공부문	직영(공공)	
		민간위탁	
	민간부문	순수민간	
노인여가시설 (노인복지관, 경로당, 노인교실, 노인휴양소 등)	공공부문	직영(공공)	
		민간위탁	
	민간부문	순수민간	
재가노인복지서비스 제공기관 (방문요양서비스 주야간보호서비스 단기보호서비스 방문목욕서비스 등)	공공부문	직영(공공)	
		민간위탁	
	민간부문	순수민간	

2. 2010년 12월 말을 기준으로 노인복지서비스를 지원한 이용자 수
를 적어주세요.

사업명	대상기준		대상자 수
노인주거시설 (양로시설, 노인공동생활가정, 노인복지주택)	연령기준	65세이상	
		65세미만	
	소득기준	수급자	
		차상위계층	
노인의료시설 (노인요양시설, 노인요양공동생활가정, 노인전문병원)	연령기준	65세이상	
		65세미만	
	소득기준	수급자	
		차상위계층	
노인여가시설 (노인복지관, 경로당, 노인교실, 노인휴양소 등)	연령기준	65세이상	
		65세미만	
	소득기준	수급자	
		차상위계층	
노인돌보미사업	연령기준	65세이상	
		65세미만	
	소득기준	수급자	
		차상위계층	
기초노령연금	연령기준	65세이상	
		65세미만	
	소득기준	수급자	
		차상위계층	

3. 다음은 귀 지방정부의 노인복지서비스 공급과 관련한 내용입니다.
2010년 12월말을 기준으로 작성해주세요

1) 귀 지방정부에서 노인복지시설의 설립방식은 무엇입니까?

① 신고제 ② 허가제 ③ 혼합(시설유형별로 다름) ④ 기타

2) 귀 지방정부에는 민간 노인복지시설장들의협의회가 구성되어 있습니까?

① 예 ② 아니오

3) 귀하는 민간 노인복지시설협의회의 가장 중요한 역할이 무엇이라고
생각하십니까?

① 시설의 이익대변 ② 시설의 의견 수렴 창구 ③ 공공부문의 협력창구
④ 공공부문의 지침 전달 ⑤ 아무의미 없음 ⑥ 기타()

4) 귀 지방정부는 공공부문과 민간부문이 파트너십을 강화하는 노인복
지시설 협의체(혹은 사회복지협의체 중 노인분과)를 운영하고 있습니까?

① 예 ② 아니오

5) 공공부문과 민간부문이 함께 운영하는 노인복지서비스 협의체(혹은
사회복지협의체 중 노인복지분과)는 2010년을 기준으로 할 때 1년간
몇 차례 이루어졌습니까? ()회

※ 위 지방정부에서 운영하고 있는 노인복지협의체(혹은 사회복지시설
협의체)의 구성원을 적어주세요

6) 협의체의 대표는 공무원입니까?	① 예 ② 아니오
7) 협의체 간사는 공무원입니까?	① 예 ② 아니오

8) 노인복지협의체(혹은 사회복지시설협의체 중 노인분과를 기준으로 할 때)에 포함되는 시설만 체크하여 주십시오

- ① 노인주거복지시설(양로시설, 노인복지주택 등)
- ② 노인의료복지시설(노인요양시설 등)
- ③ 노인여가복지시설(경로당 등)
- ④ 재가노인복지시설(방문요양서비스, 방문목욕서비스 등)

9) 귀 지역의 노인복지시설의 민간위탁 기간은 몇 년입니까?

()년

*시설별, 기간별로 다를 경우 평균으로 작성해주십시오

10) 귀 지역의 노인복지시설의 민간위탁 방식에 해당하는 것을 모두 체크해주세요

- ① 수의계약 ② 공개위탁 ③ 재위탁(1회에 한함)
- ④ 재위탁(2회에 한함) ⑤ 재위탁(3회 이상)

4. 다음은 노인복지서비스 공급과 관련한 공무원의 인식에 관한 문항입니다. 해당되는 문항에 체크해주세요

1) 귀 지역에서 노인복지서비스를 제공하는 방식 중 가장 적절한 것은 무엇입니까?

- ① 국공립기관 직영기관 ② 순수민간기관(바우처사업 등)
- ③ 민간위탁 ④ 기타()

2) 노인복지시설 위탁기관의 선정에서 가장 중요한 요소는 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 법인보증금 등 재원 ② 기관의 전문성

- ③ 지방정부의 복지시책에 대한 충성도 ④ 행정규제의 충족도
 ⑤ 종사자의 고용안정성 ⑥ 사회복지시설평가 결과

3) 만약 현 노인복지시설의 기득권을 인정하지 않고 공개경쟁방식으로 노인복지시설 민간위탁을 새롭게 모집한다면, 1개 시설당 응모하는 업체 수는 얼마나 될 것으로 예상하십니까?

- ① 1-2개소 ② 3-4개소 ③ 5개소 이상
 ④ 10개소 이상 ⑤ 30개소 이상

4) 노인복지시설 위탁시 가장 경쟁력 있는 기관 유형은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 민간기업 ② 산하기관 ③ 비영리법인
 ④ 시민단체 ⑤ 개인

5) 노인복지시설 민간위탁을 위한 경쟁의 도입이 어떠한 결과를 가져올 것으로 생각하십니까?

- ① 경비 증가 ② 경비 감소 ③ 서비스 질 상승
 ④ 서비스 질 하락 ⑤ 서비스공급 불안정

6) 노인복지시설 민간위탁과 관련한 기준 마련을 위한 자료(타지자체, 해외 등)를 어떻게 얻고 있습니까?

- ① 지역내 학계전문가 ② 지역내 시설종사자
 ③ 관련 업무 공무원 ④ 타 지자체 공무원 ⑤ 기타()

7) 현재 위탁계약을 맺고 있는 노인복지시설을 어떻게 생각하십니까?

고 생각하십니까?

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 약간 그렇지 않다 ③ 보통이다
④ 약간 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

13) 귀하는 민간위탁과 관련하여 노인복지시설의 가장 큰 어려움은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 민간위탁을 위한 서류 준비 ② 민간위탁 계약의 불공정성
③ 선정 후 엄격한 관리감독 ④ 짧은 위탁기간
⑤ 재위탁 없이 공개입찰 ⑥ 운영 성과에 대한 미반영

14) 계약기간이 끝난 후 새로운 계약을 체결할 때, 서비스 제공의 효율성과 질을 높이기 위해서, 어떤 방법이 좋다고 생각하십니까?

- ① 가급적 입찰자의 수를 늘린다.
② 계약자에 대한 유인과 제재수단을 강화한다.
③ 신뢰강화를 위해 정기적인 민관협력체계를 유지한다.
④ 노인복지시설 평가결과를 위탁기관 선정 요건에 반영한다.
⑤ 재위탁의 우선권을 준다.
⑥ 기타()

15) 노인복지서비스의 질만 고려한다면, 서비스공급방식이 어떠한 것이 가장 적절하다고 생각하십니까?

- ① 국공립기관 직영기관 ② 순수민간기관(바우처사업 등)
③ 민간위탁 ④ 기타()

-바쁘신 가운데 설문에 응하여주심에 감사드립니다-

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회비

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지 - 발간자료 - 간행물회원등록을 통해 가입
- 유선 및 이메일을 통해 가입

▶ 회비납부

- 신용카드 결제
- 온라인 입금 : 우리은행(019-219956-01-014) 예금주 : 한국보건사회연구원

▶ 문의처

- (122-705) 서울특별시 은평구 진흥로 268 한국보건사회연구원 국제협력홍보팀
간행물 담당자 (Tel: 02-380-8303)

Kihasa 도서 판매처

- | | |
|---|---|
| ■ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ■ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ■ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ■ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ■ Yes24 http://www.yes24.com | ■ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |

■ 2011년	11-01	u-Health 현황과 정책과제	송태민	9,000원
	11-02	보건의료분야 여건변화에 따른 의료기관의 자출 및 수입구조에 대한 분석	조재국	미정
	11-03	친서민 건강관리서비스 확충을 위한 건강관리서비스제도 활성화 방안	이상영	6,000원
	11-04	약제비 자출의 효율화를 위한 고비용 의약품 관리방안	박실퍼아	5,000원
	11-05	식품안전 환경변화에 대응하기 위한 국가아젠다 개발 등 추진전략 수립	정기혜	7,000원
	11-06	소비자 중심의 유기식품의 관리체계 및 개선방안 -유기가공식품 표시제 중심으로-	곽노성	7,000원
	11-07	저소득층 아동비만 및 저체중문제의 진단과 대응방안	김혜련	6,000원
	11-08	치료에서 예방으로의 패러다임전환에 따른 건강증진정책 개선방안에 관한 연구	최은진	6,000원
	11-09	인구집단 의료이용 형평성 현황 및 형평성에 영향을 미치는 요인 분해	김동진	6,000원
	11-10	통일대비 북한 위기상황에 따른 보건복지 대응 방안	황나미	미정
	11-11	건강보험 보험료 부담의 공정성 재고방안	신영석	7,000원
	11-12	노후준비 실태를 반영한 노후소득보장체계 구축방안-노후소득보장 제도와 관련 복지제도간 연관성을 중심으로	윤석명	미정
	11-13	사회보장제정과 재원조달에 관한 연구	최성은	5,000원
	11-14	보편적복지와 선별적복지의 조화적 발전방안에 관한 연구	유근춘	미정
	11-15	장애연금제도 발전방안 연구 -장애·장해·장애인 연금간 효과적인 역할정립 중심으로	신화연	6,000원
	비발간	해외사회보장제도 정보서비스 제공	강유구	미정
	11-16-1	선진국의 아동사태관리체계비교연구: 영국, 미국, 뉴질랜드를 중심으로	김미숙	미정
	11-16-2	호주 사회보장체계 연구	여유진	6,000원
	11-17-1	정부의 복지재정지출 DB구축방안에 관한 연구(5차년도): 복지수요와 사회복지제정 수준에 관한 연구	고경환	6,000원
	11-17-2	노인복지서비스 공급방식의 변화와 복지경영 -지방정부를 중심으로-	고경환	8,000원
	11-17-3	2011 사회예산분석	최성은	7,000원
	11-17-4	2011 보건복지 제정의 정책과제	유근춘	미정
	11-17-5	공적연금 재정평가 및 정책현안 분석	윤석명	미정
	11-17-6	사회복지제정 추계모형개발	원종욱	8,000원
	11-17-7	건강친화적 재정정책 구축을 위한 연구	정영호	5,000원
	11-18	공정사회를 위한 친서민 정책 개선 방안	이태진	미정
	11-19	한국인의 복지의식에 대한 연구: 사회통합을 위한 정책과제	노대명	7,000원
	11-20	계층구조 및 사회이동성 연구	여유진	6,000원
	11-21	달수금 제고를 위한 기초보장 패널구축: 역동성 평가를 위한 양적·질적 패널 구축 및 기초연구	최현수	미정
	11-22	기초생활보장제도 재정평가 및 재정추계 기본모형 개발연구	김태완	6,000원
	11-23	공공부조 정책 내용과 집행의 상호조응성 분석 -TANF의 배경과 그 집행의 특징-	이현주	7,000원
	11-24	2011 빈곤연계연보	김문길	8,000원
	비발간	2011 기초보장평가 및 정책대안 모색	이태진	미정
	비발간	2011 기초보장모니터링 및 현장보고	최현수	미정
	11-25	사회복지제도운영체계 국제비교연구: 정부효율성이 높은 국가의 복지서비스행정을 중심으로	강혜규	미정
	11-26	중산층가족의 복지체감도 증진방안 연구	김유정	미정

11-27	다문화가족아동의 사회적응실태 및 아동복지서비스 지원방안 연구	김미숙	미정
11-28	지역별 건강수명의 형평성 분석과 정책과제	변용찬	5,000원
11-29	장애인 서비스 연계방안 연구	김성희	7,000원
11-30	장애인 복지지표를 통해 살펴 본 OECD 국가의 장애인정책 비교 연구	김성희	6,000원
11-31	사회적기업의 사회복지서비스제공 실태 및 운영구조 연구	강혜규	미정
11-32	저출산·고령사회에서 외국인 유입의 파급효과분석	이삼식	7,000원
11-33	건강지표 산출을 위한 보건기관통합정보시스템 활용 및 제고방안	정영철	5,000원
11-34	보건복지통계의 품질관리표준화 방안 연구	손창균	6,000원
11-35	사회복지 통계생산 효율화방안 연구	도세록	미정
11-36	한국의 보건복지동향 2011	장영식	미정
11-37-1	출산율 예측 모형 개발	이삼식	6,000원
11-37-2	저출산에 대한 만혼의 영향과 정책과제	김태홍	미정
		(외부)	
11-37-3	출산관련 행태 변화에 따른 신생아 건강 동향과 정책과제	최정수	7,000원
11-37-4	소득계층별 출산 양육 행태 분석 및 정책방안	김은정	6,000원
11-37-5	보육의 공공성 강화를 위한 정책방안	백선희	미정
		(외부)	
11-37-6	일가정양립정책과 보육정책간 연계방안 연구	이삼식	7,000원
11-37-7	지방자치단체 저출산 대책의 효율적인 운영방안 연구	박종서	미정
11-37-8	외국의 이민정책변천과 사회경제적 영향	임정덕	미정
		(외부)	
11-37-9	베이비 부머의 삶의 다양성에 관한 연구	정정희	미정
11-37-10	저출산고령화 시대의 노인인력 활용 패러다임모색: OECD 국가별 비교를 중심으로	이소정	미정
11-37-11	노인장기요양보험제도의 형평성 평가	이윤경	미정
11-37-12	노인장기요양보험의 재정지출 분석 및 정책방안	선우 덕	8,000원
11-37-13	예방적 관점에서의 효과적인 노인건강관리서비스의 개발 연구-M시 종적연구기반(1)	오영희	6,000원
11-37-14	고령친화여가 산업활성화 방안	김수봉	미정
11-37-15	저출산·고령사회 대응 국민인식 연구	오영희	8,000원
11-37-16	저출산대책 관련 국제동향 분석 -스페인·폴란드 판	이삼식	5,000원
11-37-17	선진국 고령사회 대응정책 동향	정정희	미정
11-37-18	저출산고령사회 대응 관련 쟁점연구	이소정	미정
11-37-19	출산관련 조사자료DB구축	산창우	10,000원
비발간	국제심포지움	이삼식	미정
비발간	저출산고령사회연구관련 학술대회	이삼식	미정
11-37-20	결혼이주여성의 성공적 정착과 농촌사회 유지방안에 관한 연구	김기홍	미정
		(외부)	
11-37-21	북한인구의 동태적 및 정태적 특징과 사회경제적 함의	이삼식	미정
비발간	저출산고령화와 사회갈등	이삼식	미정
11-37-22	저출산 시대 아동의 안전한 사회환경 조성방안	(미정)	미정
		(외부)	
11-37-23	저출산고령화대응영세자영업자생활실태연구	박종서	미정
11-38	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영 -2006~2010년 결과 보고서-	오영호	8,000원
11-39-1	건강영향평가의 제도화방안 연구	이상영	10,000원
11-39-2	건강도시산업의 건강영향평가 및 기술 지원	김동진	11,000원
11-39-3	아태 지역 유럽 지역의 건강영향평가의 정책동향	최은진	10,000원

	11-39-4	건강영향평가 DB구축	김동진	10,000원
	11-40-1	기후변화 관련 건강문제 적응대책에 대한 평가체계 개발	김남순	9,000원
	11-40-2	기후변화에 따른 식품안전사고 위기대응방안 연구	김정선	8,000원
	11-41-1	아시아 국가의 사회보장제도	홍석표	8,000원
	11-41-2	한국 보건의료분야 공적개발원조(ODA)의 효과적 운영방안 연구	홍석표	5,000원
	11-42	취약·위기 및 다문화가족의 애방맞춤형 복지체계 구축 및 통합사례 관리 연구(2차년도)	김승권	11,000원
	11-43	친서민정책으로서의 사회서비스일자리 확충 전략 I: 아동분야 사회서비스 중심으로	김미숙	13,000원
	11-44-1	한국의 복지실태	남상호	미정
	11-44-2	2011년 한국복지패널 자료를 통해 본 한국의 사회지표	강신욱	8,000원
	비발간	한국의 사회복지분석	남상호	미정
	11-45	2009년 한국의료패널 기초분석보고서(Ⅱ)	정영호	7,000원
	비발간	한국의료패널을 활용한 보건의료정책방향 모색	박실비아	미정
	비발간	한국의료패널을 활용한 보건의료분석	조재국	미정
	11-46	2011년 인터넷 건강정보 게이트웨이 시스템 구축 및 운영	송태민	7,000원
	11-47	2011년 보건복지통계정보시스템구축 및 운영(3년차)	이연희	6,000원
■ 2010년	10-01	지역보건의료정책의 현황과 개선방안	이상영	5,000원
	10-02	화개난치성질환자의 의약품 접근성 제고 방안	박실비아	5,000원
	10-03	해외의료시장 개척의 투자효과 분석과 중장기 발전 전략	조재국	7,000원
	10-04	식품안전분야의 사회적 위험 요인 중장기 관리전략 수립	정기혜	6,000원
	10-05	단체급식의 영양관리 개선을 통한 국민식생활 향상 방안	김혜련	7,000원
	10-06	식품안전 규제영향분석의 실효성 제고 방안	곽노성	7,000원
	10-07	식품위해물질 모니터링 중장기 추진 계획 수립	김정선	5,000원
	10-08	건강보험 정책현황과 과제	신영식	7,000원
	10-09	의료비 과부담이 빈곤에 미치는 영향	신현웅	5,000원
	10-10	국민연금기금 해외투자 환경 분석을 위한 주요 해외금융시장 비교 연구	원종욱	5,000원
	10-11	사회통합을 위한 복지정책의 기본방향	이태진	5,000원
	10-12	한국 제3세대 육성방안에 대한 연구	노대명	8,000원
	10-13	기초보장제도 생계보장 평가와 정책방향	김태완	7,000원
	10-14	주거복지정책의 평가 및 개편방안 연구 : -기초보장제도 시행 10년 주거급여를 중심으로-	이태진	7,000원
	10-15	자활정책에 대한 평가 및 발전방향	노대명	7,000원
	10-16	2010년도 빈곤통계연보	김문길	8,000원
	10-17	OECD 국가 빈곤정책 동향분석: 복지자본주의 체제 변화에 따른 공공부조제도의 조율성 분석	여유진	7,000원
	10-18	근로장려세제(EITC) 확대 개편방안의 효과성 분석 및 소득보장체계 연계방안 연구	최현수	8,000원
	10-19	아동복지정책 유형과 효과성 국제비교	김미숙	6,000원
	10-20	공공 사회복지서비스 최저수준 설정을 위한 연구: 돌봄서비스를 중심으로	윤상용	8,000원
	10-21	사회복지서비스의 이용자중심 제도 운영에 관한 연구	강혜규	8,000원
	10-22	장애인의 통합사회 구현을 위한 복지정책 연구: 장애인정책발전5개년계획 복지분야 중간점검	김성희	8,000원
	10-23	민간 복지지원 확충을 위한 자원봉사 활성화 방안의 모색	박세경	7,000원
	10-24	자살의 원인과 대책연구: 정신의학적 접근을 넘어서	강은정	5,000원
	10-25	한국 노인의 삶의 변화 분석 및 전망을 통한 노인복지정책 개발	이윤경	7,000원
	10-26	보건복지통계 발전방안 연구	송태민	7,000원
	10-27	보건복지통계 생산 표준화 방안 연구: 메타정보관리를 중심으로	손창균	6,000원
	10-28	한국의 보건복지 동향: 2010	장영식	10,000원
	10-29	지역별 보건통계 생산방안	도세록	6,000원

10-30-1	저출산 원인과 파급효과 및 정책방안	이삼식	17,000원
10-30-2	생애주기 변화와 출산수준 간의 상관성에 관한 연구: 교육, 경제활동 및 결혼을 중심으로	이삼식	5,000원
10-30-3	결혼행태 변화와 출산율의 상관성 연구	변용찬	5,000원
10-30-4	출산관련 의식변화와 출산율간 인과관계 연구	김나영	6,000원
10-30-5	평균수명 연장에 따른 자녀가치와 출산율 관계 연구	김은정	5,000원
10-30-6	저출산의 가시경제적 효과분석	남상호	6,000원
10-30-7	저출산·고령화가 가족형태 및 개인의 삶의 질에 미치는 영향	김은지 (외부)	6,000원
10-30-8	자녀 양육비용 추계와 정책방안 연구	신윤정	6,000원
10-30-9	저출산고령화에 따른 사회보험 개편방안	윤석명	7,000원
10-30-10	한국의 인구정책 동향과 전망	장영식	6,000원
10-30-11	임양실태와 정책방안	김유경	10,000원
10-30-12	인공임신중절 실태와 정책과제	최장수	6,000원
10-30-13	저출산 극복을 위한 불임부부 지원사업 현황과 정책과제	황나미	6,000원
10-30-14	저출산·고령화시대 노동력 부족과 인력활용 방안	염지혜	5,000원
10-30-15	저출산정책 효과성 평가 연구	이삼식	5,000원
10-30-16	저출산·고령사회 정보관리체계 및 통계DB 구축방안 연구	송태민	7,000원
10-30-17	산노년층의 특성과 정책과제	정경희	6,000원
10-30-18	베이비 부머의 생활실태 및 복지욕구	정경희	10,000원
10-30-19	에비노년층의 일과 여가에 대한 욕구와 정책적 함의	이소정	6,000원
10-30-20	산노년층(베이비붐세대)의 건강실태 및 장기요양 이용욕구 분석과 정책과제	신우덕	5,000원
10-30-21	산노년층의 소비행태 특성과 고령친화산업적 함의	김수봉	7,000원
10-31-1	2010 사회예산 분석	최정은	8,000원
10-31-2	2010 보건복지재정의 정책과제	유근춘	9,000원
10-31-3	정부의 사회복지재정 DB구축에 관한 연구(4차년도): DB의 활용성 측면을 중심으로	고경환	7,000원
10-31-4	사회복지 재정지출과 지방재정 부담에 관한 연구	최정은	6,000원
10-31-5	복지경영의 이론적 논의와 과제	고경환	6,000원
10-31-6	공적연금 재정평가 및 정책현안 분석	윤석명	7,000원
10-31-7	건강보험 재정평가	신영석	5,000원
10-32-1-1	건강도시 건강영향평가 사업 및 기술 지원 제1권	김동진	8,000원
10-32-1-2	건강도시 건강영향평가 사업 및 기술 지원 제2권	김동진	11,000원
10-32-2	건강영향평가 DB 구축	서미경	5,000원
10-32-3	건강마을의 건강영향평가	최은진	5,000원
10-33	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영(3년차)	오영호	9,000원
10-34	보건사회 기후변화 모니터링센터 운영 (1년차)	신호성	14,000원
10-35	취약위험 및 다문화가족의 예방맞춤형 복지체계 구축 및 통합사례 관리 (1년차)	김승권	10,000원
10-36	아시아 복지국가 자료 및 전략센터 구축 (1년차): 아시아 국가의 사회안전망	홍석표	8,000원
10-37-1	2010년 한국복지패널 기초분석 보고서	강신욱	14,000원
10-37-2	2009년 한국복지패널 삼층분석 보고서: 한국복지패널을 활용한 사회지표 분석	김미곤	6,000원
10-38-1	2008년 한국의료패널 기초분석 보고서(Ⅱ)	정영호	11,000원
10-38-2	2009년 한국의료패널 기초분석 보고서(Ⅰ)	정영호	7,000원
10-39	인터넷 건강정보 평가시스템 구축 및 운영 (10년차)	정영철	7,000원
10-40	보건복지통계정보시스템 구축 및 운영 (2년차)	이연희	5,000원