

사회서비스의 정책적 쟁점¹⁾

Issues in Social Service Development



최은영 충북대학교 아동복지학과 조교수

앞으로 한국사회가 사회서비스를 제도화하기 위해서 검토해야 할 주요 쟁점 중에서, 가족기능과 여성노동권에 대하여 어떤 지향을 갖고 있는지, 누구에게 어떤 서비스를 제공할 것인지, 또 누가 그 서비스를 어떤 조건하에서 공급할 것인지를 중심으로 검토하였다. 사회서비스가 다른 정책의 도구로서가 아니라 서비스 본연의 기능과 특성에 맞게 발전할 수 있도록 하기 위하여, 이론적 논의에 근거하여 쟁점을 검토하였다. 신사회위험에 대응하여 탈가족화 및 여성취업을 지향하고, 사회서비스와 여성노동권을 연계하며, 제 3섹터 활용의 적정수준을 탐색하고, 복지혼합이 서비스의 질 향상과 소비자의 만족으로 연결될 수 있도록 지속적으로 관리·조정하는 공공의 역할을 제고하고, 재화의 성격에 따라 차별화된 접근을 하되 소비자 선별이 발생하지 않도록 사회통합적인 차원에서 서비스를 보급하고, 준 시장 도입이 성공할 수 있도록 공급자 간의 경쟁을 확보하며 소비자에게 충분한 정보를 제공하고 거래비용·불확실성을 관리해야 함이 제시되었다.

1. 문제제기

2006년은 한국사회에서 사회서비스의 제도화 및 확충의 필요성이 모든 복지논의의 화두로 등장한 해였다. 앞으로 사회서비스를 제도화하기 위해서는, 가족기능과 여성노동권에 대해 어떠한 지향을 가질 것인지, 누구에게 어떤 서비스를 제공할 것인지, 또 누가 그 서비스를 어떤 조건하에서 공급할 것인지를 검토하고 선택하여야 한다. 서비스 급여는 모든 근로자를 대상

으로 노동시장 활동에 근거한 기여액을 반영하여 급여가 결정되는 사회보험이나, 빈곤층을 대상으로 국가가 급여기준을 정하고 단일한 공급체계를 운영하는 공적부조와는 상이한 쟁점을 안고 있고, 매우 복잡한 논의를 요구한다. 그럼에도 불구하고 아직 체계적으로 이러한 쟁점을 정리한 연구는 매우 부족한 것이 현실이다.

이 글에서는 이와 같이 한국의 사회서비스 중심 복지국가가 정착되기 위해 반드시 논의·검토되어야 할 중요한 쟁점을 정리하고 이론적인

1) 최은영(2006) "사회서비스의 정책적 쟁점", 정경희 외(2006) 『한국의 사회서비스 쟁점 및 발전전략』, 한국보건사회연구원, pp.80~124 중 일부를 발췌하여 수정한 글임.

논거를 검토해 보고자 한다. 이를 통하여 초보적인 논의이기는 하나, 사회서비스가 일자리 창출의 수단으로만 논의되지 않도록 사회서비스 본연의 기능과 특성에 천착한 한국적 정책방안을 모색하는데 기초 근거를 제시할 것으로 기대한다.

2. 쟁점 분석

1) 가족 및 여성노동관련 지향(orientation)

사회서비스를 요구하는 여러 가지 정책 환경의 변화 중 그동안 베버리지-케인지안 복지국가 기초하고 있던 남성생계부양자(male breadwinner model) 중심의 복지제도가 현실적 합성을 잃고 있다는 사실을 우선 지적할 수 있다. 즉, 남성 일인생계부양자 모델이 더 이상 보편타당한 유형이 아니라는 것이다. 구(舊)사회적 위험이 여전히 존재하는 상황에서 신(新)사회적 위험이 서비스 요구를 급격히 확장시키고 있는 요즈음, 기존에 '탈 상품화'와 '계층화'를 중심으로 복지국가의 차별성을 검증하던 논의는 차츰 '탈 가족화'와 '상품화' 논의로 확장되고 있다. 그리고 이러한 논의의 중심에 여성이 위치하고 있다.

이런 맥락에서 볼 때, 사회서비스, 특히 사회적 보호(social care)의 역할을 가족에게 남겨둘 것인가(재가족화) 가족으로부터 사회로 이동시킬 것인가(탈가족화)의 문제는, 한 국가가 가지

고 있는 여성노동에 대한 지향, 공공영역과 사회적영역으로 구분되는 노동시장과 가족의 이분법적 분절을 변화시킬 수 있는 정도, 고용을 통한 사회통합과 양성평등에의 접근 등을 아우르는 전략적인 선택이 될 수밖에 없다.

국가가 탈가족화를 추진하느냐, 재가족화를 강조하느냐의 차이는 여성노동권을 어느 정도 권장하는지와 직결되어 있다. 한 국가가 이인생계 모형(dual earner model)을 지향하는 경우, 여성취업을 지원하기 위한 사회서비스가 활발히 확충될 가능성이 높다. 여성은 취업하여 얻은 근로소득을 자녀 양육에 씀으로써, 그렇지 않은 경우에 비해 가구단위로 보면 가처분 소득이 증가하게 되고 출산율을 높이는 간접적인 효과까지 얻게 된다. 국가의 입장에서는 세금을 납부하는 대상자가 늘어나서 사회서비스를 확충할 재원을 확보하는 효과를 갖는다. 따라서 서비스 확충 → 취업증가 → 세금수입 확보 → 서비스 확충의 선순환 구조를 갖는다. 전형적인 경우가 덴마크, 스웨덴 등 북유럽의 사례이다. 여성의 노동권을 적극적으로 지원하고 이인생계 모형을 지향하는 경우, 가족(아동 포함)에의 투자가 이루어지게 되는데, <표 1>에서 이러한 경향을 확인할 수 있다. 북유럽 국가는, 여성의 고용률이 자유주의 국가보다도 높는데 서비스에의 투자도 가장 높으며, 고용을 통한 사회통합을 강조함에 따라 적극적 노동시장 지원 재정도 높다. 그러나, 여성의 노동권 지원에 가장 소극적인 남유럽 국가는, 향상되고 있기는 하지만

여전히 사회서비스 투자가 매우 미흡한 편이다. 이러한 맥락에서, 일-가족양립이 적절히 지원되지 않을 때 저출산, 빈곤, 불평등의 문제가 심화될 가능성이 높다는 Talyor-Gooby의 지적이 갖는 함의가 극명히 드러난다. 여성의 취업률이 대체로 높으면서 아동의 빈곤율이 매우 높은 자유주의 국가에 비해, 여성의 취업률이 매우 높고 아동의 빈곤율은 낮은 복구의 사례 역시 시사하는 바가 크다(그림 1 참조).

중요한 것은, 어떤 선택을 하던 부모나 보살피는 자가 선호하고 선택하는 활동이 가능할 수 있도록 장애요인을 없애고 정책적으로 이를 지원해 나가는 것이며, 일-가족 양립을 지향한다면 현금이나 수당의 지원보다 현물 서비스의 개발이 훨씬 적합하다는 사실이다.

2) 시장-국가-제 3섹터간 기능정립

(1) 기능분화의 일반론

시장 실패(market failure)는 공공부문의 복지공급을 정당화 하는 근거로 사용되어왔다. 특히, 공공재(public goods)나 가치재(merit goods)적 성격이 강한 서비스의 경우, 민간부문에서 제공하는 것 보다 공공부문이 제공하는 것이 평등 가치를 더 구현할 수 있다. 민간은 운영 원칙상 지불능력을 기준으로 하고 공공은 욕구를 기준으로 하기 때문이다. 공공재적인 성격이 강한 서비스는 그 외부효과(externalities)로 인하여, 무임승차(free riding)의 가능성이 높아 시장에 맡겨두면 충분히 제공되지 않는 특성을 지닌다. 따라서 공공의 공급이 필수불가결해 진다.

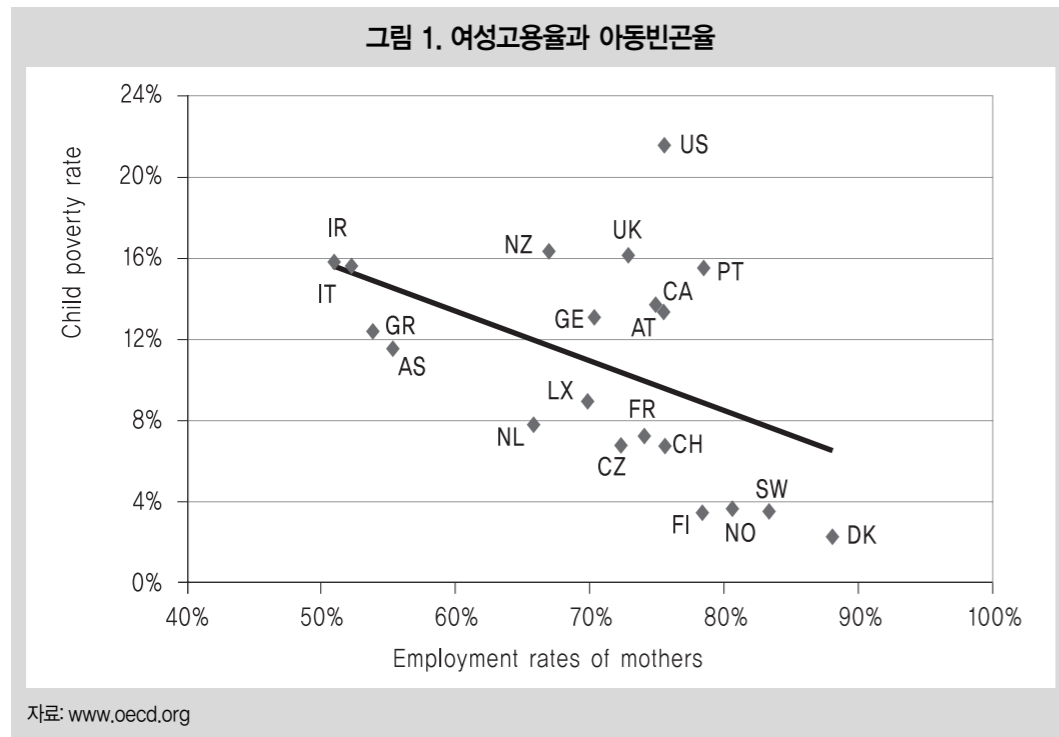
또 다른 공공 공급의 주요 근거는, 정보의 비대칭성 혹은 불완전 정보에서 찾을 수 있다. 수요자는 공급자에 비해 필요한 정보를 고르게 가지고 있지 못하고, 정보수집에 비용이 많이 들

표 1. 신 사회 위험(new social risks)에 대한 국가 지출 동향(GDP 대비 비율)

	1980			1999		
	노인과 장애인 서비스	가족 서비스	적극적 노동시장 지원	노인과 장애인 서비스	가족 서비스	적극적 노동시장 지원
북유럽국가	1.77	1.60	0.88	2.73	1.78	1.67
조합주의국가	0.46	0.38	0.13	0.75	0.74	1.14
자유주의국가	0.53	0.29	0.28	0.59	0.33	0.74
남유럽국가	0.08	0.04	0.02	0.25	0.37	0.47
EU 15개국	0.65	0.55	0.25	0.98	0.83	1.00

주: 노인과 장애인 서비스는 주거 보호, 가정도우미 서비스, 주간(晝間) 보호 등을 포함; 가족서비스는 보육, 개인 서비스, 가사 서비스 등을 포함; 적극적 노동시장 정책은 훈련, 청년 대책, 고용보조금, 장애인 취업 대책, 고용 서비스 등을 포함.
 자료: Peter Taylor-Gooby(ed.), New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State. Oxford: Oxford University Press.

그림 1. 여성고용율과 아동빈곤율



자료: www.oecd.org

거나 어려운 경우가 많다. 이로 인해 선택의 폭이 좁아지고 합리적 선택이 곤란해진다. 따라서 국가가 소비자의 욕구에 따라 서비스를 제공하게 된다. 특히 고령층이나 빈곤층은 정보로부터 제외되어 있을 가능성이 높기 때문에, 공공개입을 필요로 하는 계층이다.

효율성의 측면에서도 공공의 공급이 유리한 경우가 있다. 재화를 생산할 때 규모의 경제(economies of scale)가 존재하면, 단위당 저렴한 가격에 재화를 제공할 수 있게 된다. 또한 공공이 개입하지 않는다면 대규모 공급자에 의해 독과점의 위험이 커지는 경우도 국가가 직접 제공하는 것이 좋다.

이렇게 시장이 실패하게 되면, 정부는 정부조

직을 통해 공적공급을 할 수도 있고, 정부규제와 보조금을 통해 공급을 유도할 수도 있다. 따라서 시장실패가 발생하는 상황에 따라 이러한 방식들이 조합되어 활용될 수 있다. 외부효과가 발생하는 경우는 정부가 인수하거나 간접적으로 생산을 촉진하는 보조금 방식이나 행정규제·재정융자 등의 수단이 주로 활용된다. 자연독점이 존재하거나 불완전 경쟁이 존재할 경우는 정부가 직접 공급하거나 강력한 규제를 동원하여 대응하는 것이 가능하다. 정보가 불완전하거나 비대칭적으로 존재하여 합리적인 소비를 제약하는 경우는 공공이 개입하여 소비자 보호규제나 정보수집활동을 수행하는 선택이 이루어지게 된다. 이와 더불어 시장기구의 결합 중 하

나인 소득분배의 불공평성을 시정하기 위하여 정부가 서비스의 공급과 조세체계를 통한 개입을 추진할 수도 있다.

한편, 복지국가 위기론이 대두되면서 뒤 이어 주장된 정부실패(government failure)론에 따르면, 민간(시장)부문이 서비스공급을 맡아야 하는 근거 역시 다수 존재한다. 우선, 정부가 서비스를 독점하게 되면, 수요의 질과 양의 변화에 대해 신속하고 융통성 있게 대응하기 곤란하다는 주장이다. 또 비효율적인 서비스 운영을 했을 경우, 정부보다 민간이 직접적 책임추궁이 용이하다고 본다. 특히 정부는 공공부문 종사자나 정치적 이익을 추구하는 과정에서 불필요한 서비스를 확대할 수 있고, 이것이 낭비요인으로 작용할 수 있다는 지적이다. 이 경우, 정부는 민영화 방식을 채택하거나, 보조금을 줄이거나, 규제를 완화하는 선택을 할 수 있다. 다른 나라의 경험을 통해서 볼 때, 완전 민영화방식을 채택하는 경우는 드물며 효과가 높지 않은 것으로 검증되었다. 특히, 정부실패가 발생하였다고 정부의 역할을 다시 시장부문에 이양하는 단순한 방식으로는 또 다른 시장실패를 불러 올 뿐 문제의 해결에 도움이 되지 못할 수 있다는 점을 명심해야 한다.

따라서 재화의 성격을 고려하면서 시장과 국가간에 복지혼합(welfare mix)을 추진하는 국가가 많으며, 특히 최근에 와서 OECD 국가들의 복지혼합은 비영리 제 3섹터를 포괄하는 방향으로 확대되고 있다.

(2) 복지혼합(welfare mix)의 기준과 전제(前提)

복지혼합의 가장 중요한 기준은 재화의 성격이다. 일반적으로 재화는 타인의 이용을 배제할 수 있는지 여부와, 소비에 경합이 존재하는지 여부를 기준으로 4가지로 분류된다(Savas 1994). 이러한 기준을 교차시키면, 민간재(사적재), 공동재, 요금재, 집합재로 분류될 수 있다(그림2 참조). 현대 사회에서 각 재화의 순수한 형태를 찾는 것은 애매해져 가고 있다. 교통서비스의 경우도 자가용은 완전한 사적재이지만, 택시는 사적재의 속성이 좀더 약하고, 버스는 더더욱 그러하다. 결국 이러한 재화의 특성은 연속선 상의 정도 차이로 해석할 수 있다.

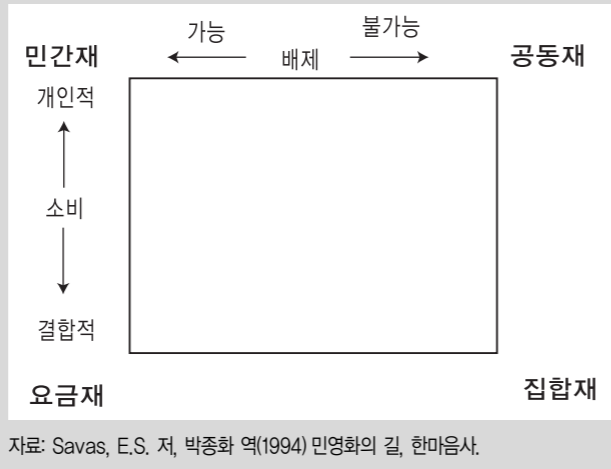
아울러 여기서 중요한 것은, 재화의 성격에 따라 만족스러운 양과 질을 획득하기 위해 필요한 집합적 개입과 공공의 책임 정도가 달라진다는 점이다. 사적재는 보통 공공 정책영역에서 관여하지 않는다. 소비자의 선호에 맞는 제품이 시장에서 생산되고 소비자는 이용을 위해 대가를 지불한다. 그러나 공동(소비)재의 경우, 소비를 방지할 수단이 없으면서 이용 시에 대가를 지불하지 않는 경우가 많기 때문에 시장에서 적정량이 공급되지 못할 가능성이 크게 존재한다. 쉽게 말해서 누구든지 먼저 차지하는 사람이 임자가 될 수 있고 딱히 누가 비용을 지불해야 하는지가 명확하지 않은 경우이다. 이런 경우 공공의 개입이 요청된다. 요금재는 보통 시장에서 공급·관리된다. 그러나, 일부 요금재는 집합적인 개입을 필요로 한다. 독점이 발생하여 소비

자의 피해가 우려되거나, 경쟁의 부재로 인해 서비스의 질 향상에 장애가 존재할 경우가 그렇다. 집합재는 공공의 역할이 가장 중요하게 부각되는 재화이다. 비용을 전혀 지불하지 않고 재화를 이용하는 것이 가능하기 때문에 시장에서는 공급이 거의 이루어지지 않는다. 특히 집합재는 처리와 포장 및 전달이 용이한 사적재와 달리, 생산

(량)과 처리방식에 대한 정답이 존재하기 어렵다. 따라서 누구에게 어느 정도를 공급하고, 누가 지불할 것인가를 둘러싼 논쟁이 존재하게 되며, 다양한 담론과 정치적 결정과정이 개입된다. 그 결과 국가별로 다양한 격차가 나타나게 된다.

사회서비스 역시 그 성격에 따라 가치재 성격이 강한 재화와 요금재 성격이 강한 재화를 모두 포함하게 된다. 한 가지 흥미로운 사실은, 과거의 민간재가 시대가 변화하면서 집합재나 공동재로 바뀌기도 한다는 점이다. 초등교육이 그 대표적인 예이다. 각 가정에서 가정교사를 통해 이루어지던 교육이 의무 교육화 되는 과정을 보면, 특정 재화의 성격이 시대와 사회에 따라 변화함을 알 수 있다. 또한 그 사회의 가치지향과 정책선택에 따라서 재화의 성격 규명도 다르게 이루어질 수 있음을 시사한다. 이는, 다른 나라에서 특정 재화가 계약방식으로 생산되거나 민영화의 대상이 되었다고 해서 한국에 그대로 적용할 경우 위험할 수 있고, 예상 성과를 거두지

그림 2. 경합성과 배제를 기준으로 본 재화의 분류



자료: Savas, E.S. 저, 박종화 역(1994) 민영화의 길, 한마음사.

못할 수 있음을 함의한다.

이러한 근거에서 볼 때, 민간재를 제외하고 다른 모든 재화에는 공공의 개입이 필요해지며, 복지혼합의 필요성 역시 반드시 논의되어야 한다. 그리고 중요한 것은, 그 사회가 집합재로 규정짓는 재화의 경우는 반드시 공공영역에서 공급의 주도권을 행사할 필요가 있다는 사실이다(표 2 참조).

표 2. 재화별 서비스 공급주체

구분		배제	
		가능	불가능
소비	개인소비	민간재 (기업)	공동재 (기업: 정부 보조 필요)
	공동소비	요금재 (정부 또는 기업: 정부규제)	집합재 (정부)

(3) 제 3섹터와 사회서비스

1970년대를 거치면서 새롭게 논의되기 시작한 부분이 바로 제 3섹터(the third sector)이다. 일반적으로 민간시장은 영리를 추구하고, 정부 조직은 행정관리를 주요 임무로 한다. 이와 대조적으로 제 3섹터는 사적소유도 인정되지 않고 이윤분배도 제한되는 특성을 갖는다²⁾.

역사적으로 볼 때, 제 3섹터의 중요성은 시장 실패 및 집합재의 공급부족 때문에 크게 부각되었다. 즉, 정부만으로는 한 사회가 필요로 하는 집합재를 모두 생산하는 것이 역부족인 상황에서 대안으로 추구된 것이 제 3섹터이다. 또 다른 근거로는 거래비용을 들 수 있다. 경제적 거래를 준비하고 감독하는데 드는 비용, 정보에 대한 비용, 정책결정 비용, 통제비용 등이 거래비용에 포함된다. 일반적으로, 거래가 위계적인 조직 내에서 이루어지면 거래비용이 높아진다. 반면, 시장 환경에서는 개인의 제한적인 이성(理性)으로 일정한 한계가 존재하게 된다. 따라서 영리를 추구하지 않는 제 3섹터가 대안으로 주목되었다.

흔히 강조되는 제 3섹터의 가치는 다원주의(pluralism), 전문주의(professionalism), 소비자주의(consumerism) 등이다. 제 3섹터는 중앙정부 관료기구에서 나타나는 한계인 결정지연, 위험기피, 낮은 혁신동기 등의 한계를 덜 나타내며, 공무원의 수를 증가시키지 않고도 정부활동을

확대 할 수 있다는 평가를 받기도 한다. 결국, 재화의 성격에 따라 다양하게 요청되는 혼합경제(mixed economy) 체계 하에서 제 3섹터는 다양한 공급자 중 하나로서 자리매김 하고 있다고 볼 수 있다. 시장의 실패나 정부의 실패에 비해, 제 3섹터의 실패는 아직 많이 연구되지 않았다. 따라서 제 3섹터를 서비스 공급부족의 유일한 해결책으로 간주할 수는 없다. 그러나 제 3섹터의 한계를 최소화 하면서 위에서 언급되고 있는 긍정적인 측면을 극대화하기 위한 정책적 지원은 반드시 필요하다. 그리고 이러한 여건 조성에 국가의 역할이 크게 요청된다.

그렇다면, 제 3섹터와 공공영역은 복지 혼합 하에서 어떠한 관계를 구축할 수 있을 것인가? <표 3>은 기드론이 제시한 정부-제 3섹터 간 관계 유형을 소개하고 있다. 순수한 정부주도 모형과 순수한 제 3섹터주도 모형은 현실적으로는 존재하지 않기 때문에 설명에서 제외한다. 우선, 이중(dual)혼합 모형은 정부와 제 3섹터가 재정 및 공급에 모두 관여하는 모형이다. 이중 혼합 모형은 또 다시 보충(supplement)형 즉 평행 관계와, 보완(complement)형 일명 확장사다리 관계로 구분된다. 이 두 하위모형의 차이는 서비스를 공급하는 대상이 어떻게 구별되느냐에 있다. 평행보 모형은 각 영역이 담당하는 대상이 철저히 분리되어 있는 경우이고, 확장사다리 모형은 빈곤층(혹은 national minimum)만을 정부가 전담하고 그 외 대상에게 제 3섹터가

2) Anheier, Helmut K. and Wolfgang Seibel 저, 노연희 역(2002) 제3섹터란 무엇인가?, 아르케

서비스를 공급한다.

다음으로 상호공조(collaborative) 모형은 정부가 재정분담을 하고 제 3섹터는 공급을 맞는 분리된 기능을 수행한다. 제 3섹터가 자율성을 지니고 있느냐를 기준으로 다시 두 가지 하위유형으로 나뉜다. 대행자(vendor)모형은 주종관계가 형성되어 있고 제 3섹터에 재량권과 협상력이 없는 경우로서, 한국의 현 상황이 이에 흡사하다. 동반자(partnership)모형은 두 영역 간에 협력관계가 형성되어 있고 제 3섹터에 일정한 자율성이 존재하는 경우이다.

한편, [그림 3]은 사회복지비 지출 정도와 비영리 부문의 규모 두 가지를 교차시켜 제3섹터의 체제유형을 국가별로 분류하고 있다. 사회민주주의와 자유주의는 국가와 제 3섹터 영역이 이종혼합 모형의 특성을 지니고 있지만, 사회민주주의의 모형은 제 3섹터의 규모가 작고 정부의 사회복지비 지출이 높은 반면, 자유주의는 제 3섹터의 규모가 크고 정부의 사회복지비 지출이 낮은 특성을 보인다. 즉, 공공영역의 비중에서 커다란 격차를 보인다. 한편, 조합주의 국가와 일본은 모두 제 3섹터와 공공부문이 공조관계

를 갖고 있으나, 조합주의 국가에서 제 3섹터의 규모가 크고 정부의 사회복지비 지출이 높는데 반해, 일본은 제 3섹터의 규모도 작고 정부의 사회복지비 지출도 낮다. 한국은 일본과 비슷한 상황이라고 할 수 있다.

분명한 것은, 좌 하단에 위치한 한국이 선택(지향)할 수 있는 모형은 자유주의 모형은 아니라는 것이다. 즉, 현재의 낮은 공공 사회복지 지출을 유지한 채, 제 3섹터의 역할만을 강조하는 변화는 균형 잡힌 발전방향이 될 수 없다. 그리고 가능하지도 않다.

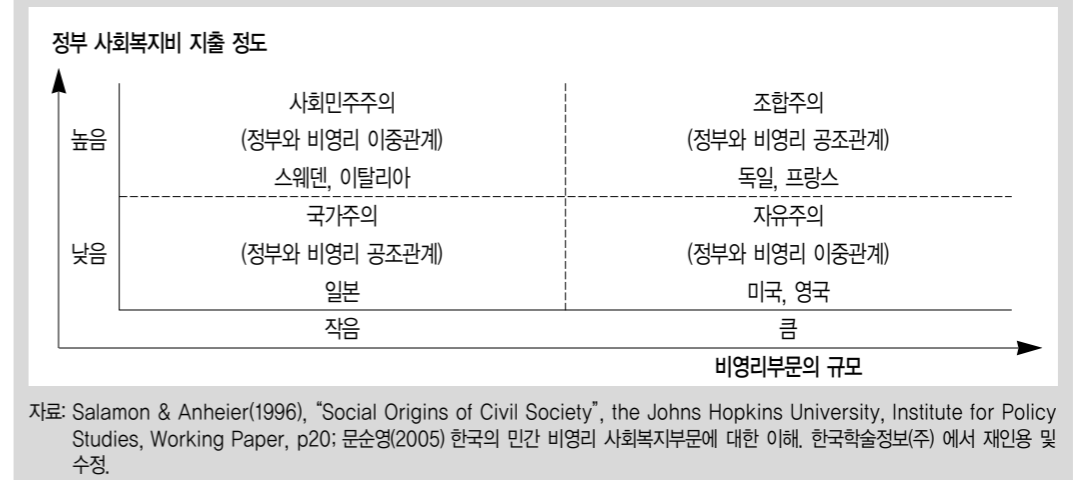
그렇다면 한국사회는 제 3섹터 성장을 우선도모할 것인가, 정부의 사회복지비 지출을 먼저 추진할 것인가? 혹은 두 유형의 중간 지점을 지향할 것인가? 이는 매우 중요한 선택이자 동시에 한국 복지국가의 성격을 규정짓는 중요한 결정이 될 것이다. 분명한 것은 사회서비스의 확장 제도와화에는, 공적부조처럼 국가가 빈곤층에만 개입하는 소극적인 방식으로는 부족하다는 점이다. 한국 정부가 어떤 선택을 하건, 단기적으로 볼 때 정부 지출의 확대와 제 3섹터의 동시 성장은 피할 수 없는 숙제로 보인다. 그리고

표 3. 기드론 등(Gidron et al)의 정부-비영리부문 관계 유형

분석 지표	관계 유형 구분					
	정부주도	이종혼합		상호공조		비영리부문 주도
		보충형	보완형	대행자	동반자	
재정부담	정부	정부, 비영리부문		정부		비영리부문
공급주체	정부	정부, 비영리부문		비영리부문		비영리부문

자료: Gidron, Benjamin & Kramer, Ralph M. & Salamon, Lester M., eds. (1992), Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States, p. 18.

그림 3. 비영리부문 체제유형론과 정부와 비영리부문 관계 유형



건강한 제 3섹터의 성장에는 바람직한 파트너쉽을 형성해 나가기 위한 정부의 관여와 기반조성이 무엇보다도 선행되어야 한다.

3) 준 시장(quasi-market)과 공급경쟁

위에서 살펴보았듯이, 국가-시장-제 3섹터 중 어느 한 영역이 사회서비스를 전담하는 구조는 현실적으로 불가능하다. 각 영역이 일정한 역할을 공유하고 기능을 분담하기 위해서는 공공영역이 직접 생산에 참여할 뿐만 아니라, 시장과 제 3섹터에게 어떠한 기능을 부여하고 어떠한 방식으로 필요한 만큼의 성장을 이끌어내는가가 중요해진다. 그리고 시장과 제 3섹터에서 생산·공급되는 서비스의 질을 평가하는 장치를 마련하고, 관리할 수 있는 메커니즘을 작

동시키는 것이 관건이 된다. 보통 준 시장은 공공영역이 적극적으로 시장경쟁의 개념을 도입하여, 서비스 생산의 효율을 높이고 소비자의 선택권을 보장하기 위해 언급되는 방식이다. 그러나 충분한 준비가 선행되고, 전제조건이 충족되지 않으면 준 시장은 소기의 성과를 달성할 수 없으며, 다양한 부작용을 낳을 수도 있다. 아래에서는 준 시장 도입의 성공 조건을 간략히 살펴 본다³⁾.

(1) 준 시장 성공의 조건들

① 시장구조- 서비스 제공이 효율적이고, 적절히 욕구에 반응하며, 진정한 소비자 선택을 제공하기 위해서는 경쟁을 필요로 한다. 실제로 공급자가 충분하지 않다면 충분한 경쟁이 있을

3) 주로 Le Grand, Julian and Will Bartlett(1993) Quasi-Markets and Social Policy, MacMillan.의 논의를 위주로 소개함.

수 없다. 즉, 새로운 공급자들이 시장에 진입하도록 기회가 제공되어야 하며, 이를 위해 정부의 가이드라인과 준거 틀이 제공되어야 한다. 또한 공급자가 수요에 부응하지 못할 경우 시장으로부터의 퇴출도 가능해야 한다. 이는 당연히 정부의 관리감독과 모니터 및 평가시스템을 요구한다.

이러한 조건은 정확하게 준 시장에서도 적용된다. 공급자들 간에 실제적·잠재적 경쟁이 부족하다면 준 시장을 도입하는 것은 무의미하다. 단일의 우세한 공급자는 가격을 올리고 서비스의 양과 질을 낮추는 등 독점적인 힘을 행사할 수 있다. 경쟁에 대한 압력이 없으면 욕구에 반응하지 못하게 되며 독점은 당연히 선택의 가능성을 없앤다.

전통적인 시장과 달리, 준 시장에서는 국가 소유권, 지자체 소유권, 신뢰, 그리고 공익 비영리 조직 등 영향을 주는 주체가 더 다양하다. 그러므로 준 시장에서 정해진 가격은 수요와 공급의 상호작용에 의해 직접적으로 형성되지 않고, 조정된 가격 또는 협상된 가격으로 부르는 것이 맞다. 따라서 일정한 재정규제가 정부에 의해 이루어질 수 있다. 이 때 가격조정이 소비자의 욕구에 민감한 서비스 생산을 방해하지 않도록 생산과정에 사용자가 참여하는 것이 중요하다. 이렇게 볼 때 준 시장의 성공은 경쟁이 가능한 공급자의 수와 질의 확보, 정부의 적절한 생산과 재정규제, 소비자 참여구조 등을 전제로 한다고 볼 수 있다.

② 정보- 효율적인 운영을 위한 시장의 중요

한 조건은 저렴하게 정확한 정보에 접근하는 것, 비용 대비 서비스 질에 대한 정보를 효과적으로 얻는 것이다. 구매자는 그들이 구매하는 서비스의 질을 모니터할 수 있어야 하고 질을 낮추면서 비용을 줄이려는 공급자의 기회를 제한할 수도 있어야 한다.

③ 거래 비용과 불확실성- 준 시장 도입은 공공 서비스 분야에 시장에 의한 자원 할당의 방법을 적용하기 위해 계획되었다. 준 시장에서 발생하는 거래는 매우 복잡한 서비스 활동을 포함하기 때문에, 전통적 시장에서 취급하는 재화 공급보다 더 다차원적이다. 또한 이러한 서비스에 대한 미래의 욕구 또는 요구는 불확실하며, 결과적으로 시장의 창출과 관리는 '거래 비용(transactions costs)'으로 정의되는 높은 부담을 포함하게 된다. 거래 비용은 보통 사전(ex ante) 비용과 사후(ex post) 비용 두 종류로 나뉜다. 사전 거래 비용은 교환 계약의 기안, 협상 등에 쓰이는 비용이다. 사후 거래 비용은 거래가 발생한 후에 교환 기간 안에 이행여부를 점검하기 위해 모니터링 하는 비용, 그리고 문제가 생겼을 때 해결책을 논의하는데 따른 비용이다. 경우에 따라 사전비용을 줄이면 높은 사후비용이 발생할 가능성이 있다.

그렇다면 무엇이 준 시장의 성공 여부를 결정짓는가? 준시장이 효율적이 되려면 사전 거래 비용과 사후 거래비용을 포함하여 복지 서비스 계약을 위한 총비용이 기존 행정적 체계의 비용보다 적어야 한다. 따라서 준 시장 체계를 운영하는데 정부공급보다 비용이 높지 발생한다면,

굳이 준 시장을 선택할 합리적인 이유가 없다. 그러므로, 전반적으로 준 시장은 불안정한 조건 하에서의 거래를 성립시키기 위한 기제를 가지고 있어야 하고, 효율성을 확보하기 위해 그러한 기제들이 너무 비싸지 않아야 한다.

④ 소비자 선별(Cream-Skimming)- 전통적인 재화 이용 시장들은 지불 능력에 의해 주로 결정된다. 일반적으로 준 시장이 이러한 문제에 덜 노출되어 있다고는 하나, 경제적 경쟁력이 떨어지는 소비자(만성 환자, 취약한 노인, 빈곤한 가구의 아동 등)를 거부하는 소비자 선별이 발생할 경우 문제가 된다. 소비자를 선별하고 차별하는 과정이 실제로 벌어진다면, 복지 서비스는 수요가 가장 높은 사람들에게 도달하지 못하고 공평은 성취될 수 없다. 따라서 인구학적 조건만을 고려하거나(데모그란트), 소득 및 자산조사를 기반으로 하거나(공적부조), 기여(contribution)에 상응하도록 설계하는(사회보험) 방식은 사회서비스의 '소비자 욕구 충족'이라는 목표를 달성하는 데 부적합하다.

서비스의 가격이 사용자의 조건을 고려하여 책정된다면 경제적으로 취약한 계층이 필요한 서비스를 이용하는 것에 저해요인이 발생하지 않을 것이다(예: sliding scale). 혹은 일정한 기금을 형성하여 경제적으로 취약한 이용자들에게 대한 특별 수당을 지급하게 되면, 서비스 공급자가 소비자를 선별할 인센티브가 사라질 것이다.

계약구조 역시 관련된다. 계약이 일괄방식(block contract)이나, 일반적 협약(generalized service agreement)의 형태로 이뤄진다면, 지출에 대한 상세한 설명은 제시 되지 않는다. 그 후에 공급자들은 소비자를 선별할 인센티브를 갖게 된다. 계약이 수급자 수별료(cost-per-client type) 이루어진다고 해도, 공급자들은 소비자 선별의 인센티브를 가질 수 있다. 만일 클라이언트의 욕구에 따라 계약 가격이 변경된다면 소비자 선별의 위험은 낮아질 수도 있다.

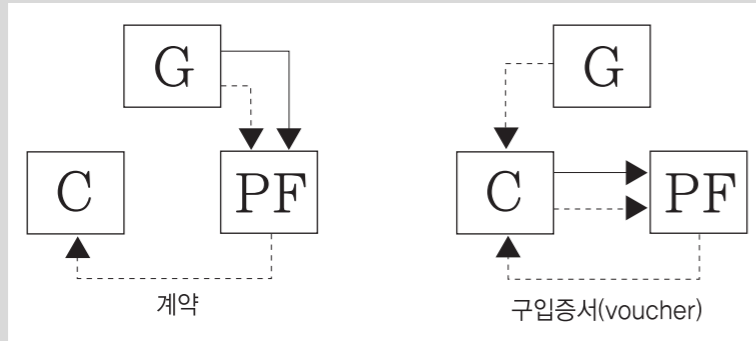
이상과 같이, 경쟁으로 대변되는 시장기제의 도입 자체가 적절한 양의 질 좋은 서비스 생산과 소비자 선택을 자동적으로 보장하지는 않는다. 준 시장 도입에 따른 공공의 조정기능과 공급자-구매자-소비자를 포괄하는 다양한 관리가 준 시장의 성공에 전제조건으로 존재한다는 점을 파악해야 한다.

(2) 준 시장 기제들의 영향과 효과

그렇다면, 준 시장 기제를 도입하고 위에서 언급한 전제조건을 충족한다면, 관료제 하의 서비스 공급에 내재하는 단점을 극복하고, 소비자 선택권을 확보할 수 있는가? [그림 4]는 가장 자주 쓰이는 민간위탁 계약 및 구입증서의 서비스 공급 및 전달의 특성을 보여준다⁴⁾. 계약은 정부가 (비)영리 민간을 서비스 제공자로 선정하고

4) G는 정부를 상징한다. PF는 Savas의 원래 논의에서는 영리 민간을 의미했다. 그러나 본 고에서는 민간 영리와 비영리(제 3섹터)를 모두 포함하는 것으로 활용하고자 한다. C는 소비자를 상징한다. 세 가지의 선(line)이 이용되고 있는데, 실선(—)은 선정 혹은 권한 부여를 의미한다. 점선(.....)은 비용지불을 의미한다. 대시선(---)은 서비스의 제공 혹은 전달을 의미한다.

그림 4. 서비스 제공방식의 흐름과 특성



자료: Savas(1994)

가 직접 민간 서비스 업자를 선택하고 증서를 제공한 후 서비스를 받는 방식이다.

대표적인 준 시장 기제인 계약과 구입증서는 장점과 단점을 놓고 오랜 논쟁이 지속되고 있고, 바람직한 결과를 산출하기

비용을 지불하면, 민간에서 소비자에게 서비스를 제공하는 방식이다. 구입증서(바우처)는 정부가 소비자에게 비용(증서)을 미리 주고, 소비자

위해서는 충족시켜야 할 일련의 조건이 따른다. 아래 <표 4>는 이를 요약하여 제시하고 있다.

종국적으로 어떠한 서비스 제공방식을 취할

표 4. 계약과 구입증서 방식의 장·단점과 실현조건

	장·단점	실현조건
계약	장점(우호론): <ul style="list-style-type: none"> 경쟁이 이루어지고 편익비용이 관리자에게 귀속되어 능률적 정부가 직접 소유하지 않은 전문기술의 활용이 가능 사업계획의 규모를 수요 및 자금변화에 맞춰 탄력 조절 가능 새로운 사업계획의 실험이 용이 서비스 비용이 계약가(契約價)에 드러나므로 관리가 용이 단일 공급자에 대한 의존성 감소 공무원 수 증원이 불필요 민간부문의 연구를 자극. 	<ul style="list-style-type: none"> 행해지는 업무가 명확하게 구체화되어야 함 다수의 잠재적 생산자와 경쟁이 존재해야 함 정부가 계약업자의 업적을 점검할 수 있어야 함 적합한 조건이 계약문건에 명시되고, 시행여부가 감독되어야 함.
	단점(반대론): <ul style="list-style-type: none"> 계약과정에서 부패관행이 발생 가능 자격있는 공급자가 부족하면 의미있는 경쟁이 결여 계약관리와 업적점검에 비용이 소요 정부의 능력을 약화시킴. 비상시에 정부의 탄력성을 제한. 규모의 경제를 실현하는 기회가 제한. 정부지출을 위한 로비 발생 가능 	

<표 4> 계속

	장·단점	실현조건
구입증서	장점: <ul style="list-style-type: none"> 생산자에게 보조금을 주는 방식보다 시민선택권을 높임. 	<ul style="list-style-type: none"> 소비자의 서비스 선호에서 차이(variation)가 커야 효과적 소비자가 현명하게 구매를 할 수 있는 능력이 있어야 하며, 서비스의 비용과 질, 구입장소 등 시장상황에 대해 충분한 정보가 제공되어야 함. 경쟁적 공급자가 많고, 시작비용이 낮아서 수요만 있다면 공급자가 추가로 시장에 쉽게 진입 가능해야 함. 서비스의 질을 이용자가 쉽게 판별 가능해야 함. 서비스의 가격이 비교적 저렴하고, 구매가 자주 행해져야함 (경험으로부터 서비스관련 정보 체득이 가능).
	단점: <ul style="list-style-type: none"> 증서 통제는 현물서비스를 통제하는 것 보다 쉽지 않음. 정말 서비스가 필요한 사람에게는 현물 서비스가 더 적합. 	

자료: Savas(1994) pp.161~172에서 추출.

것인가는 각 서비스의 재화로서의 특성에 따라 달라야 한다. 그리고 각 방식은 반드시 충족시켜야 할 전제조건이 있다. 위에서 살펴보았듯이, 계약방식은 다수의 생산자가 존재하고 계약에 대한 정부의 감독체계 등이 확립되어 있어야 가능하며, 구입증서는 이에 덧붙여 소비자에게 충분한 정보가 주어져야 하고 서비스에 대한 판단이 가능해야 한다. 소비자 역량강화와 생산과정 참여가 필요한 이유도 이 때문이다.

이러한 측면을 모두 감안한 후에, 최종 선택 시에는 서비스의 구체성, 생산자의 풍부성, 소비자에 대한 반응성, 소수집단에 대한 형평성, 능률성과 효과성, 비용과 편익의 연계성 등이 추가로 고려되어야 할 것이다. 현재 한국은 이러한 전제조건을 충족시키지 못하고 있기 때문에 두 가지 방식을 조기에 도입하는 것은 바람직하지 못하다.

3. 결론

이상에서, 서비스 공급과 관련된 기능분화 체계를 가족과 공공, 시장-국가-제 3섹터, 준시장 도입 등으로 나누어 살펴보았다. 구(舊)사회적 위험이 여전히 존재하는 상황에서 신(新)사회적 위험이 서비스 요구를 급격히 확장시키고 있는 한국에서, 사회적 보호를 가족에게만 남겨두기는 힘들어졌다. 따라서 서비스지향 복지국가는 앞으로 일-가족 양립을 추구하여야 하며, 현금이나 수당 방식보다는 현물 서비스 개발에 주력하는 것이 더 적합하다. 시장-국가-제 3섹터간의 복지혼합은 서비스의 성격을 기준으로 해야 한다는 것을 앞에서 살펴보았다. 사회서비스가 가치재 성격과 요금재 성격을 모두 포함하고 있으므로, 공공의 개입은 일정정도 필요하다. 그리고 공공의 서비스 제공기반이 매우 미약한 현실을 고려할 때 제 3섹터의 개발 역시 요청된다. 그러나 한국의 제 3섹터가 미발달 단

계에 있고, 편향성을 지니고 있기 때문에 이 부분을 보완하면서 정부 역할의 확대와 동시에 제3섹터의 성장을 이루어나가는 것이 현 단계의 과제로 보인다.

아울러, 준 시장체계를 도입할 경우에는 단순한 비용효율이 아닌 생산적 효율이 충족되어야 하며, 지불능력이 있는 계층뿐만 아니라 지불능력이 부족한 계층의 욕구에 반응하는 것이 형평성과 선택성을 고르게 확보하는 방향이 될 것이다. 이 부분은 공공부문의 역할이 요청된다. 아울러, 공급자간에 충분한 경쟁이 이루어지도록 해야 하고, 소비자의 서비스 개발·공급·평가에의 참여를 제도화하며, 서비스 이용에 있어서 소비자 선별이 발생하지 않도록 정부가 규제의 틀을 마련해야만 준 시장이 성공할 수 있음을 강조하였다.

현재 한국의 주요 부처는 구입증서 방식의 도

입을 통해 서비스 수요 및 공급의 확대가 가능할 것으로 기대하고 있다. 그러나 구입증서 방식이 성공하기 위해서는 소비자의 선호가 큰 격차를 띠고, 소비자의 현명한 구매활동을 위한 정보가 충분히 주어져야 하며, 서비스 가격이 비교적 저렴하여 구매가 자주 이루어지고 그럼으로써 경험으로부터 서비스를 평가할 수 있는 정보를 소비자가 습득할 수 있어야 한다는 원칙이 지켜져야 한다.

늦었다는 판단 하에 급한 제도설계를 하기보다는, 타국의 사례를 면밀히 조사하고 근본 원리와 한국의 현실 진단을 토대로 바람직한 서비스 공급 및 관리체계를 구상하고 실현해야 할 것이다. 이 글의 논의는 한국 사회서비스 제도 구상을 위한 논쟁의 출발점이 되어야 할 것이다. **본문**