

아동복지서비스 전달체계의 복지혼합과 공공의 역할 재구축*

이 현 주** · 정 의 중***

◀ 요약 ▶

본 연구는 아동복지서비스 전달체계의 복지혼합을 아동권리 보장의 취약성에 초점을 두어 분석하고 공공의 역할을 재검토하는 것을 목적으로 한다. 1980년대를 기점으로 대부분의 선진복지국가들에서 민영화가 확산되었다. 우리나라 아동복지영역도 예외는 아니다. 우리나라에서 민간의 복지참여는 주로 민간위탁과 바우처 두 가지 방식으로 진행되었다. 서구의 민영화와 달리 우리는 정부가 공급하던 서비스를 민간에게 이전하기보다 당초 서비스 시작부터 민간이 이를 공급하도록 하는 방식으로 진행되어 왔다. 최근에는 민영가중의 형태를 띠고 있다. 우리나라에서 민간위탁은 경쟁에 입각하여 운영되지 않고, 공정한 위탁과정이 확보되지 못하며 서비스 질 보증 실패, 비용 절감의 효과 부족이라는 평가를 받고 있다. 또한 바우처도 민간위탁과 유사한 평가를 받고 있으며 전문적 지식과 경험을 바탕으로 하는 서비스의 경우에는 수요자의 권리를 더욱 실현하기 어렵다는 비판을 받고 있다. 이러한 제 현상이 아동복지서비스 영역에서 전형적으로 나타나고 있다. 본 연구에서는 이러한 변화로 아동의 권리가 취약해지는 환경을 재확인하고 아동의 권리를 보장하기 위하여 필요한 공공의 두 가지 역할-아동복지서비스 공급에서의 일정 수준 이상으로 참여하여 진정한 경쟁을 확보하

* 본 연구는 2011년 한국아동복지학회 추계공동학술대회에서 발표한 기획주제 논문을 수정 보완한 것임.

** 한국보건사회연구원 연구위원, 제1저자 (hjlee@kihasa.re.kr)

** 이화여자대학교 사회복지전문대학원 부교수, 교신저자 (ichung@ewha.ac.kr)

는 것, 선정과 배치 등에서 공공의 기능을 강화하는 것-을 제안하였다.

주제어: 아동복지서비스, 전달체계, 복지혼합, 민영화, 민간위탁, 바우처

1. 문제제기: 왜 복지혼합을 이야기하는가?

복지부문에 민간의 역할분담을 강조하는 복지혼합이 전 세계적으로 대세가 되었다. 본 연구는 아동복지 전달체계의 최근 경향이, 민간주도의 복지전달체계에서 민간의 역할을 더 확대하면서 아동의 복지를 민간으로 방치하는 결과를 초래하는 것이 아닌지, 이러한 상황에서 아동의 기본권이 훼손될 위험은 없는지를 분석하고 있다. 개인의 자유, 시장의 힘, 합리성과 효율성에 대해 강조하면서 그에 앞서 보장되어야 하는 시민권, 기본적인 권리보장이 희석되고 있다는 점을 재확인하고자 하는 것이다.

아동복지에는 여러 제도 영역을 포괄하는 복잡한 개념으로 현금, 현물, 서비스 등 제급여형태를 포괄하지만 본 연구는 아동복지 중 아동복지서비스를 중심으로 논의를 한정하고자 한다. 그 이유는 논의하고자 하는 복지혼합 이슈가 주로 서비스를 둘러싼 것이기 때문이다. 물론 현금의 경우에도 누가 어떻게 제공할 것인가를 따져볼 만하다. 예를 들어 현금급여를 위한 적격성 심사와 지급을 기초지방자치단체에서 할 것인가 아니면 광역지방자치단체에서 담당할 것인가는 주요 이슈가 될 수 있다. 하지만 현금급여의 경우 비교적 전달체계의 경로가 단순하다. 반면 서비스는 최근 급속하게 확장되고 있으며 그 전달의 경로도 비교적 복잡하여 복지주체들 간의 역할분담이 뜨거운 논쟁을 불러일으키고 있다. 이러한 논쟁은 향후 어떤 모습의 복지서비스를 지향하는가와 관련을 가지므로 숙고해보아야 한다. 특히 아동복지서비스는 의료부문과 함께 민간의 역할이 크고, 점차 그 역할이 증가하고 있으며 이로써 민간참여의 비대와 그 부정적 영향이 자주 언급되는 대표적인 영역이다. 이러한 점에서 아동복지서비스의 복지혼합을 논하는 것은 아동의 권리 보장뿐 아니라 여타의 부문에서 진행되는 제 변화에도 시사하는 바가 클 것이다.

1980년대를 기점으로 대부분의 선진복지국가들에서 민영화가 확산되었다. 우리나라

라도 예외는 아니다. 민영화는 정부가 공급하던 공공서비스를 민간부문에 전적으로 또는 부분적으로 이전함으로써 궁극적으로는 효율성을 높이고, 서비스의 질을 향상시키며 정부의 역할범위를 축소시키고자 하는 일련의 조치들이다. 서구의 민영화와 달리 우리는 정부가 공급하던 서비스를 민간에게 이전하기보다 당초 서비스 시작부터 민간이 이를 공급하도록 하는 방식으로 진행되어 왔다. 최근에는 신설 또는 확대하는 각종 사회복지서비스를 민간 비영리, 민간 영리 영역에서 공급하도록 하고 있으므로 이러한 현상을 엄밀하게 명명하자면 ‘민영화’보다 ‘민영가중’이라 할 수 있을 것이다. 민영에 민영을 더하는 ‘민영가중’이 최근 민간에 대한 역할기대, 역할분담현상을 적절하게 표현하는 것이다.

공공부문을 축소하면서 민간의 서비스 공급을 확대하는 서구 민영화에 대해서도 국민의 권리가 약화될 위험을 중심으로 그 부정적 영향에 대한 우려가 크다. 따라서 당초 민간의 역할이 주도적이었던 우리나라에서 민간의 역할, 민간의 서비스 공급을 확대하는 최근 현상에 대해서 세밀하게 검토해 보아야 할 것이다.

우리나라 아동복지서비스 전달체계의 복지혼합이 아동의 복지에 미치는 영향을 이해하기 위하여 본 연구는 우리나라 아동복지 복지혼합의 현실을 대변하는 현황 자료와 대표적인 민영방식인 위탁계약과 바우처의 운영이 초래한 결과를 분석한 선행연구와 관련 자료들을 활용하였다. 그리고 위와 같은 본격적인 분석에 앞서 복지혼합의 유형화와 민영화의 목적달성의 전제에 대한 검토를 함으로써 우리나라의 복지혼합의 성격을 이해하고 민영화의 효과를 보장하기 어려운 구조와 민영화의 부작용이 발생할 위험을 분석할 영역을 확인하였다. 그리고 민영화를 경험한 외국사례에서 그 영향이 어떻게 논의되었는지를 살펴, 우리의 현황에 대한 분석에서 주의할 부분을 좀 더 구체화시켰다.

우리나라 아동복지의 민영가중의 문제를 밝히는 과정에서 본 연구는 기존 경험적 연구들에 대한 검토에 의거하고 있다. 평가 원자료가 충분하지 않고 이에 대한 접근성도 보증되지 않은 상태에서 작은 규모이지만 민영의 영향을 파악하기 위하여 이루어진 경험적 연구의 결과들을 확인, 종합하는 것이 거의 유일한 분석 방법이 되고 있다. 본 연구에서 제기한 의문 모두가 경험적 연구를 통하여 시원하게 해소될 수 있는 단계는 아니지만 현실 평가는 적어도 많은 사람들에게, 심어진 담론에 대한 의문제기를 가능하게

할 것이고, 보다 개방적 재논의를 시작할 기회를 제공할 수 있을 것이다. 지금까지 진행된 국내외 경험적 연구들을 기초로 주로 민영의 조건 확보여부와 결과에 대하여 검토하고자 한다. 연구들을 검토하면서 아쉬운 점은 국내외 연구에서 아동복지분야에 초점을 맞춘 민영화의 결과 논의를 충분하게 담지 못한 것이다. 이러한 이유로 복지영역 전반으로 민영이 어떻게 진행되고 어떠한 영향을 주었는지를 병행 검토하였다.

2. 선행연구

1) 복지혼합 유형화와 우리나라의 민영화 성격

많은 학자들은 이상적인 복지혼합의 답을 찾는 과정에서 ‘민영화(privatization)’, 또는 ‘민간 제3섹터와 정부의 역할분담’에 대해서 고민하여 왔다. 이들의 고민은 각각의 복지혼합을 유형화함으로써 각 유형이 의미하는 바를 보다 분명하게 하고, 후발주자들에게 다양한 정책적 함의를 제공한다. 우리나라 아동복지서비스 전달체계의 민영화 성격을 이해하기 위해서도 복지혼합의 이러한 유형화는 유용하다.

Batley(1996)는 민영화를 국가의 기획수준에 따라 계획적 민영화, 실용적 민영화 그리고 비의도적 민영화로 구분하였다. 민영화의 역사를 중심으로 한 유형화로, 계획적 민영화란 정부가 자산의 매각, 허가, 위탁 등에 관한 정책결정을 내리고, 이러한 정책결정에 입각하여 민영화가 진행되는 것을 말하는데, 결국 이러한 민영화는 민영화할 공공의 존재를 전제로 하는 경향이 있다. 실용적 민영화는 정부자원의 부족, 관리적 편의성 등의 실리적 이유에서 시작되고, 시간이 지나면서 민영화의 정도가 점차 높아지는 경우이다. 마지막으로 비의도적 민영화란 공공서비스의 공급이 적절히 이루어지지 않는 상태에서 회사, 공동체 혹은 가정이 스스로 나서서 공공서비스 공급의 부족분을 메우는 경우를 의미한다.

개발도상국들에 있어 계획적 민영화의 경험은 비교적 희소하다. 공공재원의 부족을 겪는 개발도상국에서는 비의도적 민영화 내지 실용적 민영화가 빈번하다. 이러한 이유로 개발도상국들의 민영화는 종종 적절한 준비과정을 거치지 못한 채 시행된다

(Adam, Cavendish, & Mistry, 1992; Cook & Kirkpatrick, 1988, 최흥석, 2002: 4에서 재인용). 한국의 경우 복지서비스 공급에서 민간의 참여수준은 높게 유지되었지만 민간부분의 참여는 주로 비의도적이고 실용적 방식으로 진행되어 왔다. 최근의 바우처를 중심으로 사회복지서비스를 확충하는 상황은 계획적 민영(민영화라 하기에는 이를 공공이 공급한 바 없다)이지만 내용은 실용적 민영화이며 과거 비의도적 민영화를 대체하고 있다고 해석할 수 있다.

Gidron et al.(1992)은 국가와 제3섹터의 역할 및 관계 차원을 서비스 재정분담과 공급주체를 기준으로 4가지의 모델(하위 범주를 포함하면 6가지 모델)-정부주도모델, 제3섹터주도모델, 동반모델, 제휴모델-로 유형화하였다. 사회서비스에서 민간의 중심은 비영리민간의 성격을 대표하는 제3섹터이므로 이러한 유형화는 서비스 민영화의 방식을 이해하는데 매우 유용하다. 재정도, 공급도 정부가 주도하는 정부주도모델은 정부가 조세체계 등을 이용하여 자금을 조성하고 제공자를 직접 고용하여 필요 서비스를 제공하는 유형이다. 반면 제3섹터주도모델은 제3섹터가 자금동원과 서비스 제공에서 주도적 역할을 수행하는데 사회서비스가 사회적으로 넓게 수용되지 않은 사회나 정부개입에 대한 반대가 강한 사회에서 자주 발견된다. 동반(dual)모델은 정부와 제3섹터가 서비스 자금조성과 제공에 동시에 참여하는 모델로, 이 모델은 다시 추가보충형(supplement)과 보완(complement)형으로 구분된다. 추가보충형은 정부가 지원하지 않는 대상자에 대하여 제3섹터가 정부와 동일한 종류의 서비스를 제공하는 것, 반면 보완형은 정부가 지원하는 대상에게 정부 지원으로는 충족되지 않은 잔여욕구를 충족하기 위하여 제3섹터가 서비스를 제공하는 모델이다. 제휴(collaboration)모델은 정부가 재원을 책임지고 제3섹터가 서비스를 공급하는 유형이다. 제휴모델은 제3섹터의 자유재량범위에 따라 대리인(vender)모델과 파트너십모델로 구분된다. 대리인 모델은 제3섹터의 자율성이 낮은 수준으로 단지 공급을 대행하는 유형이고, 파트너십모델은 서비스 관리와 정치적 과정에서 제3섹터의 자율성이 인정되는 유형이다. Gidron의 유형화 구분에서 보면 복지국가에서 최근 활용하는 준시장기제의 핵심은 제휴모델, 그 중에서도 대리인 모델에 가깝다. 하지만 재정에서는 공공만, 공급에서는 민간만 주도하는 모델로 진정 소비자 선택을 보장하는 경쟁이 확보되기 어렵다. 재원과 공급에서 공히 다른 부문의 주체들이 참여하는 구조만이 진정한 경쟁을 확보하게 될 것이다.

Salamon et al.(2000: 16-20)의 제3섹터 레짐 모델은 한국의 기반을 따져볼 준거를 제공한다. 정부의 사회복지지출과 비영리부문의 규모를 기준으로 자유주의, 시민주의, 조합주의, 그리고 국가주의의 4개 모델로 구분된다. 이는 Esping-Anderson의 복지 레짐의 구분과 유사하다. 첫째, 자유주의 모델은 정부의 사회복지지출 수준이 낮고 반면 비영리 영역의 규모는 크다. 정부의 사회보장개입에 대하여 이념적, 정치적인 적의가 강하고 반면 자원(voluntary)부문에 대한 선호가 강한 사회에서 나타난다. 이러한 레짐은 중산층 요소가 우세하고 전통적인 지주엘리트나 강력한 노동운동이 존재하지 않거나 효과적으로 고립된 곳에서 좀 더 자주 발견된다. 둘째, 시민주의 모델은 자유주의 모델과 반대로 국가가 지원하고 제공하는 복지가 매우 확산되었고 비영리 조직이 서비스를 제공할 여지가 별로 없다. 노동계층의 요소가 효과적으로 정치적 힘을 발휘하고 사회계급들과 전형적으로 연대하는 곳에서 좀 더 빈번하다. 결과적으로 서비스를 제공하는 비영리부분은 적지만 비영리부분은 서비스 제공자로서가 아니라 복지영역의 정치적 투쟁에서 매우 활동적으로 이해를 표현하는 역할을 수행한다. 셋째, 강력한 국가의 성격을 보여주는 조합주의 모델에서는 국가가 비영리 기구에게 일차적인 보장의 기능이라는 일반적 명분을 강제함으로써 비영리 조직이 사회보장에 대한 좀 더 진보적인 요구가 발생하기 전에 주요 사회엘리트의 지지를 보유하는 기능을 수행한다. 넷째, 국가주의 모델에서는 국가가 사회정책의 영역에서, 조직된 노동계층이 아니라 상층의 이해를 따른다. 경제와 사업 엘리트를 대신하여 권력을 활용하고 정부의 사회보장과 비영리의 활동이 모두 심하게 압박을 받는다. Salamon의 구분에서는 비영리영역의 규모가 작다는 것이 단순한 하나의 의미를 갖지 않는다는 점을 주목하여야 한다. 시민주의 모델에서는 비영리부분이 서비스 제공자로서의 기능을 수행하지 않으므로 그 규모에서는 작지만 변호와 이해의 표현을 비영리부분의 역할로 수행하면서 사회서비스의 공정성과 공공성 등 규범성을 보장하는 주요 기제가 된다.

Cutler & Waine(1994)은 수요주도적 민영화와 공급주도적 민영화를 구분하고 수요주도적 민영화는 소비자주의에 입각하여 규제철폐 등을 주요 내용으로 하는데 여러 가지 부작용을 낳고 있다고 비판한다. 수요주도적 민영화는 취약계층에 대한 서비스를 점진적으로 포기시키고 부유층, 중산층에게 유리한 공급구조로 변화시키는 부작용을 낳았다는 것이다. 공공재에 대한 공동책임의 가치에 서있는 공급주도적 민영화는 재정적

인 국가책임을 유지하고 민간의 성장을 가정하지 않는다. 오히려 공공 공급의 혁신, 공공의 경직성 극복에 더 큰 지지를 두고 있다. 이 유형화는 공공에 대한 대안으로 기존의 민영 이외의 다른 접근도 고려할 수 있음을 보여준다.

우리나라의 민영, 민영화는 위의 유형화에 따르면 비의도적-실용적 민영화, 제휴모델의 민영화, 국가주도-자유주의 민영화, 수요주도적 민영화에 가깝다. 우리나라 복지 혼합의 현주소는 국가의 자원을 한정된 상태로 민간의 공급에 의존하면서 공급 외 정책 기획에서 민간 비영리의 참여를 보증하지 못한 채, 소비자로서의 복지대상을 전제하면서 서비스 공급에서 취약계층을 배제할 잠재적 위험을 가진 상태로 해석할 수 있다.

[표 1] 사회서비스 분야 복지혼합의 유형화

학자	유형화 기준	유형화 범주	특성
Batley (1996) 민영화의 유형화	유형화의 계획수준	계획적	공공부문을 계획에 따라 민영화
		실용적	자원부족 등이 이유가 된 민영화
		비의도적	환경에 의한 무계획 민영화
Gidron et al (1992) 정부와 제3섹터의 관계 유형	서비스 공급과 재정책임의 주체	정부주도	정부가 서비스 재원과 공급에서 주도적
		제3섹터주도	재원과 공급에서 제3섹터가 주도
		동반	서비스 재원과 공급에서 공공과 민간이 함께 참여하지만 민간이 보완적
		제휴	재정은 정부가, 공급은 민간이 분담. 민간의 자율성에 따라 유형을 달리함.
Salamon et al. (2000) 제3섹터의 유형화	정부의 사회복지 지출과 비영리 규모	자유주의	비영리규모 크고 정부지출 작은 유형으로 중산층에 우호적인 서비스구조
		사민주의	비영리규모 작고 정부지출은 큰 유형으로 비영리가 공급자로서가 아니라 정책결정 참여자로서 역할
		조합주의	비영리규모 크고 정부지출도 큰 유형으로 보충성원리에 따르며 서비스의 전근대적 기제가 작동
		국가주의	비영리규모 작고 정부지출도 작은 유형으로 정부가 주도적으로 상층의 이해를 반영하는 방식으로 권력을 활용
Cutler & Waine (1994) 민영화의 유형화	민영화의 이념과 내용	수요주도적	소비자주의에 입각하여 규제철폐 등이 핵심
		공급주도적	공공재에 대한 공동책임의 가치수용. 민간의 성장을 전제로 하지 않으며 재정적 국가책임은 인정.

출처: 이현주, 2006: 109

2) 외국의 민영화경험과 이슈

우리나라 아동복지 민영화를 정확하게 이해하려면 언명되었던 민영화의 목적달성과 목적이 달성될 수 있는 전제조건인 확보라는 측면에서 검토되어야 할 것이다. 즉, 민영화의 평가는 민영화가 강조한 성과와 한계, 조건에서 찾는 것이 당연할 것이다. Savas(1994)는 이 점들을 잘 정리하여 제시하였다. 우리나라에서도 민간의 복지참여는 주로 두 가지 방식으로 진행되었다. 하나는 위탁계약으로 비교적 그 역사가 길다. 또 다른 하나는 바우처 방식으로 최근 사회서비스 확충과 더불어 급속하게 확산된 것이다. 대체로 그것이 계약방식이든지 또는 바우처의 방식이든지, 민간 공급의 이점은 높은 전문성과 효율성, 선진성과 실험성, 선택권보장, 작은 정부 등이다. 단점은 계약과정의 불공정 위험, 서비스 필요자의 배제위험, 계약관리와 업적점검에 드는 비용 등 거래비용 발생, 정부의 기획 및 조정능력 약화이다. 정작 민영화가 강점과 단점 중 어떠한 결과를 초래할 것인가는 실현조건에 의하여 좌우된다. 조건의 핵심은 경쟁 확보, 업무의 명확성, 평가 및 관리의 용이성이 핵심이다.

과연 현실에서 복지혼합이 과연 효과적, 효율적인가? 이 질문에 대한 답은 민영화의 조건과 결과 모두에 대한 검토로 얻어져야 한다. 민간과 공공의 특징을 기초로 단순히 생각해 본다면 어떻게 민간은 더 낮은 비용으로 동질 또는 더 좋은 질의 서비스를 줄 수 있는지, 특히 경쟁과 이윤동기가 어떻게 그러한 결과를 만들 수 있는지, 기회비용과 이윤을 전제로 하지 않는 공공이 더 저렴한 것이 아닌지 등의 의문을 갖게 된다. 관료제의 경직성 등의 부작용과 그 반동으로 민간의 장점이 너무 과대평가되면서 지나친 경도가 이루어진 것은 아닌지, 이러한 담론이 현실보다 이념에 근거하여 구성된 것은 아닌지도 의심스럽다. 이러한 모든 의문은 민영화, 복지혼합에 대한 위의 제 장단점, 조건을 현실에서 따져봄으로써 보다 분명하게 해명될 수 있을 것이다.

우리나라보다 앞서 민영화를 경험한 외국 여러 나라들의 경험과 평가는 우리나라 아동복지서비스 민영화의 파악에 구체적인 도움을 준다. 외국에서도 민영화가 초래한 결과에 대하여 비판적 평가를 한 연구들을 찾기는 어렵지 않다. 특히 사회서비스 시장이 민영화 이후 기대된 경쟁을 확보하지 못한다는 민영화 목적달성의 조건에 대한 비판이 가장 빈번하게 제기되었다.

[표 2] 계약과 바우처 방식의 장단점과 실현조건

방식	장단점	실현조건
계약	<p>장점:</p> <ul style="list-style-type: none"> · 경쟁이 이루어지고 편익비용이 관리자에게 귀속되므로 능률적임. · 정부가 직접 소유하지 않은 전문기술의 활용이 가능함. · 사업계획의 규모를 수요 및 자금변화에 맞추어 탄력 있게 조절할 수 있음. · 새로운 사업계획의 실험이 용이함. · 서비스의 비용이 계약가(契約價)에 드러나므로 관리가 용이함. · 단일 공급자에 대한 의존성을 줄일 수 있음. · 공무원 수를 늘리지 않을 수 있음. · 민간부문의 연구를 자극함. <p>단점:</p> <ul style="list-style-type: none"> · 계약과정에서 부패관행이 발생할 수 있음. · 자격 있는 공급자가 부족하면 의미 있는 경쟁이 결여됨. · 계약관리와 업적점검에 비용이 듦. · 정부의 능력을 약화시킴. · 비상시에 정부의 탄력성을 제한함. · 규모의 경제를 실현하는 기회가 제한됨. · 정부지출을 위한 로비가 발생할 수 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> · 행해지는 업무가 명확하게 구체화되어야 함. · 다수의 잠재적 생산자와 경쟁적 분위기가 존재해야 함. · 정부가 계약업자의 업적을 점검할 수 있어야 함. · 적합한 조건이 계약문건에 명시되고, 시행여부가 감독되어야 함.
바우처	<p>장점:</p> <ul style="list-style-type: none"> · 생산자에게 보조금을 주는 방식보다 시민선택권을 높여줌. <p>단점:</p> <ul style="list-style-type: none"> · 증서(지불)를 통제하는 것은 현물서비스를 통제하는 것보다 쉽지 않음. · 정말 서비스를 필요로 하는 사람에게는 현물 서비스가 더 적합함. 	<ul style="list-style-type: none"> · 서비스에 대한 소비자 선호에서 차이(variation)가 클 때 효과적임. · 소비자가 현명하게 구매할 수 있는 능력이 있어야 하며, 서비스의 비용과 질, 구입장소 등 시장상황에 대해 충분한 정보가 제공되어야 함. · 경쟁적인 공급자가 많고, 시작비용이 낮아서 수요만 있다면 부가적인 공급자가 시장에 쉽게 진입할 수 있어야 함. · 서비스의 질을 이용자가 쉽게 판별할 수 있어야 함. · 서비스의 가격이 비교적 비싸지 않고, 구매가 자주 행해지는 경우가 바람직함 (경험으로부터 서비스관련 정보 체득이 가능).

출처: Savas, 1994: 161-172, 정경희 외, 2007: 106에서 재인용

Hall & Eggers(1995)는 대인서비스의 특성에서 민영화 전제의 비현실성을 논하고 있다. 정부가 민간서비스 제공자와 계약을 체결하여 서비스를 공급하는 경우, 도로건설, 소방 등 경성(hard)서비스 영역에서는 효과적이고 효율적인 공급방식으로 증명된 반면, 성과측정이 쉽지 않은 보건 및 아동보호와 같은 대인서비스영역에서는 성과지표가 보다 복잡하여 주로 투입을 중심으로 성과를 대변하게 되고 결과적으로 산출평가는 취약하였다는 것이 이들의 주장이다. 민영화에서는 서비스 제공자에 대한 모니터링 책임은 궁극적으로 서비스 소비자에게 주어지는데 다른 산업에서와 달리 소비자가 평가에 기초하여 다른 대안을 찾기 쉽지 않은 상태에서 소비자는 단지 떠날 것처럼 제공자를 위협할 수밖에 없으며 이러한 위협은 또 다른 서비스 요구자가 언제나 대기상태인 대인서비스 영역에서 공급자에게 실질적인 위협이 되지 못한다. 서비스의 질, 서비스의 성과를 기초로 경쟁을 하거나 공급자 경쟁을 통하여 소비자의 주권을 행사하기 어려운 대인서비스 특성이 고려되어야만 하는 것이다(이현주, 2006에서 재인용).

실제 서비스 제공에서 경쟁의 결과로 이루어지는 퇴출도 기대할 수 없었다. 만약 소비과정에서 퇴출의 불가능성 등으로 수혜자의 권리가 실현될 수 없다면 시장모형은 역시 현실적 타당성을 갖지 못한다. 일례로 1993년 뉴욕 시 직업훈련 프로그램 제공자 평가에서 25개의 제공자가 불충분한 점수를 얻었지만 이 중 22개 제공자는 재계약되었다(Hall & Eggers, 1995). 서비스 제공의 연속성을 확보하기 위하여 그리고 다양한 입찰자가 나타나지 않아서, 비영리제공자와의 오래된 관계로 경쟁적 퇴출이 제대로 작동하지 않았다. 서비스에 대한 소비자의 정보접근성도 제한되고 서비스의 계속성 요구, 단절시 감수해야 하는 수혜자의 높은 적응비용 등 높은 퇴장비용으로 부적절한 제공자의 퇴출은 쉽지 않다. 결국 서비스구매과정에서 구매자의 통제력은 계약과정에만 관철되는 제한적인 것이고, 시장의 제약으로 지역적 독과점이 이상적인 경쟁을 보증하지 못하는 환경에서 구매자인 공공의 책무성은 제한될 위험이 농후하다.

심지어 민영화는 경쟁으로 초래되는 비용의 상승을 보여주기도 하였다. 미국의 1984-5년, 준시장기제를 도입한 보건분야에서는 보건조직들의 홍보비 규모가 크다는 점이 문제시된 바 있으며 영국 NHS가 준시장기제를 도입하면서 전환을 위한 행정비용과 일반의사들의 행태변화로 인한 비용상승을 경험하기도 하였다. 효율성의 제고가 아니라 효율성의 악화가 초래되는 요소도 나타난 것이다.

가장 우려스러운 부작용은 민영화의 결과와 관련된다. 첫째, 욕구가 가장 큰 집단에 대한 배제, 공공성의 약화이다. 서비스 공급에서 시장의 원리가 원용되면서 서비스 수혜자들은 소비자로 전환되었는데 소비자의 자격은 구매력에 기초하므로 소비자 주권을 앞세운 소비자주의가 시민권을 훼손하게 되었던 것이다. 공공영역에서 서비스를 받을 자격은 시민권에 기초하는 것이고 시민권에 기초하여 형성된 국가와 개인사이의 의무-권리관계가 과거 서비스 공급을 뒷받침하였지만 소비자주의는 급여와 서비스로부터 다수의 사람-사회적 취약계층-을 배제하는 결과를 초래하였다(홍경준, 2000). 또한 성과목표 달성을 위해 접근성 메커니즘을 조정함으로써 보다 유순하고 목표 달성에 유리한 사업대상자에게 집중적으로 서비스를 제공하는 크리밍(creaming)이 부작용으로 나타나 비협조적이거나 어려울 것으로 예상되는 클라이언트를 배제하는 결과가 초래될 수 있다.

영국의 경우 분권화와 민영화를 통하여 국가의 책임을 분산시킨 결과, 소비자의 비용지불로 인한 압박으로, 구매력이 약한 집단의 서비스에 대한 접근성이 떨어졌으며 제3섹터가 서비스 구매수단이 없는 빈곤층을 변호하거나 자신들의 독립성을 유지하는 것을 포기한 상태에 빠졌다. 실제 기본적인 서비스 이용, 시민권의 보장이 공공에서 민간으로, 중앙정부에서 지방정부로 넘어가면서 그 책임에 대한 확인이 모호해지는 경향을 보이고 있으며 권리의 보장이 훼손될 경우 소비할 능력의 부재로 치부되는 경향이 나타나는 것이다. 과연 현재의 민영 구조에서 아동 및 그 가족은 정부의 책임과 기본적인 역할을 이해하고 있을까? 공공이 아동복지에 책임을 가지고 있음을 국민은 인식할 수 있을까에 대하여 고민해볼 필요가 있다.

둘째, 결과적 부작용 중 하나는 질 보증의 실패이다. 영국의 ‘의무경쟁입찰제도’는 운영과정에서 상업적 요건, 즉, 비용절감이 지나치게 중시되어 최종수요자의 요구나 필요가 충분히 고려되지 못하고(김중순, 2000: 198) 비용절감을 위하여 서비스의 질적 하락이 불가피한 경우가 발생하였다. 감독기관이 있으나 이 기관도 동일 지방정부 소속이어서 기준 미달의 서비스를 묵인하는 경향이 있었다. 또 다른 예로 2004년 미국의 국제 지역관리 협회(International City/County Management Association: ICMA)는 5,370개 도시와 카운티를 설문조사하였는데 22%의 응답자가 민간위탁을 중단하고 그 기능을 정부로 회수하였다고 답하였다. 민간위탁이 중단된 이유로는 75%가 민간위탁의 질이

라고 답했으며 51%는 불충분한 비용절감 효과라고 답하였다(강인성, 2008: 54에서 재인용).

호주와 네덜란드, 미국의 보육바우처 집행결과를 분석한 Warner와 Gradus(2009)도 교육바우처 제공으로 인해 아동보육수요가 증가하는 효과가 발생하였으나 선택권이 증가한 효과는 국가별, 기관별(영리, 비영리)로 다르게 나타났다고 설명한 바 있다. 보편적 기준에 의해 바우처를 제공한 호주와 네덜란드는 영리부문의 수요가 비교적 크게 증가하였으나, 저소득층으로 지원대상을 한정한 미국에서의 수요증가는 제한되었다. 수요의 증가에 따라 서비스 공급도 증가하였으나 호주와 네덜란드는 주로 도시지역에서 영리부문에 의한 보육서비스 공급이 증가하였으며 서비스 공급이 어려운 지역에서는 공급이 감소하는 불균형한 공급반응을 보였다. 반면 미국에서는 주정부 차원에서 바우처 가격을 규제하였기 때문에 바우처 도입으로 인한 서비스 공급 증가는 비영리부문과 공공부문에 한정되었으며 서비스 품질 향상도 나타나지 않았다. 이들의 연구는 바우처에 따르는 소비자 선택권의 효력이 바우처가 작동되는 공급구조에 따라 다르게 나타날 수 있다는 점을 보여주고 있다(신창환·강상경, 2010: 404에서 재인용). 이 결과는 서비스 질 저하와 시민권 훼손의 위험을 동시에 보여준다.

마지막으로 주목할 만한 부작용은 서비스 정책의 중장기전망이 어려워졌다는 것이다. 북유럽에서도 준시장기제의 도입으로 자본비용이 적은 소규모의 비공식 제공자의 수가 증가하였지만 이들의 진입은 기존의 제3섹터와 달리 통제의 어려움을 갖는 새로운 진입자의 성격을 보여주었다. 덴마크의 경우 고용서비스와 관련된 결정이 지역의 노동시장위원회와 지방정부에게로 위임되었다. 지방정부로 권한을 이동한 결과, 형평성 문제뿐 아니라 거시경제적 노동시장 조정 및 관리에서 문제를 겪게 되었다(Bredgaard et al., 2005: 7). 다양한 소규모 제3섹터의 참여는 좀 더 근본적인 문제에 대한 논의를 어렵게 하고 정부의 서비스 중장기 계획 및 조정의 기능을 무력화시키는 경향을 보이고 있다. 이러한 경향은 제3섹터의 성격변화와 맞물려 더욱 문제가 된다. 이들은 다양한 공급자로부터 자금을 조성하면서 더 자율성을 갖게 되고, 고용창출에 더 주목하면서 영리부문과의 협력에 좀 더 관심을 가지게 되었다. 반면 제3섹터의 옹호적·대변적 기능의 감소가 나타나고 있다(Gidron, 1992).

종합할 때 외국의 경험에서 보면 민영화는 경쟁이라는 가장 중요한 전제를 확보하

기 어렵고, 효과성과 효율성이라는 결과에서도 소기의 목적을 충분히 달성하기보다 부작용을 초래한 것으로 비판받고 있다. 일부 공공부문의 자극이 된 점은 인정되지만 다른 가치를 우선하여야 하는 공공부문에 민간영역, 시장의 가치를 적용할 때 주의해야 할 점이 있음을 보여주고 있다.

3. 아동복지서비스의 민영화에 대한 평가

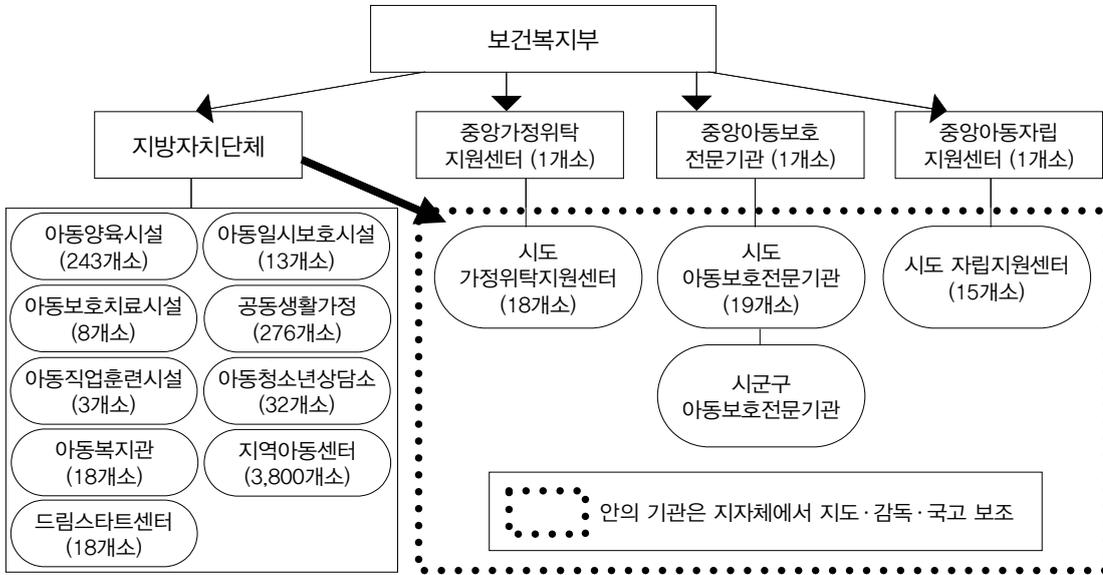
1) 아동복지서비스 전달체계의 현황

우리나라 아동복지서비스 전달체계는 주로 보호자가 없는 아동, 빈곤아동, 피학대아동 등 요보호아동을 대상으로 하는 사업을 수행하는 아동복지시설을 중심으로 발전해왔다. 이러한 서비스의 전달체계도 각 서비스별로 구축되어 다원화되어 있으나 연계체계가 미약하여 통합적 서비스가 제공되지 못하였다. 그러다 보니 서비스도 수요자중심의 전달체계를 구축하기보다는 기관이나 시설중심의 전달체계를 구축하였다(정익중, 2008). 또한 2007년 7월부터 지역사회서비스 투자사업의 일환으로 아동인지능력향상서비스, 아동비만관리서비스, 아동정서발달지원서비스, 문제행동아동 조기개입서비스 등이 바우처제도의 형태로 실시되면서 급속하게 확대되는 보육분야의 바우처와 더불어 아동복지서비스 분야에서도 바우처에 대한 관심이 높아지고 있다. 보건복지부에서는 “국민의 수요에 부응하는 다양하고 질 좋은 사회서비스 보장”이라는 구호 하에 바우처를 적극적으로 확대할 계획이다.

아동복지서비스 전달체계에서 민간의 비중이 어느 정도인지를 보면 우리나라에서 민영화가 무엇을 의미하는지 보다 분명하게 확인된다. 심각한 수준의 민간의 공급 편향을 더 가중하는 제 정책의 성격이 선명해지고 민영화에 대한 제 평가들이 왜 그러한 결과를 제시하였는지 이해하게 된다. 아동복지서비스 공급에서 공공 비중은 매우 낮다. 아동권리 보장을 위한 국가의 기본적인 의무나 책임이 방기된 상태에서 민간이 서비스 공급의 역할을 거의 전담하고 국가는 최소한의 재정지원과 관리감독의 역할만 수행하고 있다. 평균 2인 인력의 지역아동센터, 개인양육시설, 아동상담소, 전용시설을 제외한

우리나라 아동복지시설은 2010년 말 기준 280개소이다. 이 280개 아동복지시설 중 지방자치단체가 직영하는 시설은 전국의 단 세 곳뿐이다. 공공이 직접 서비스를 공급하는 시설은 전체 아동복지시설 중 단 1%에 해당하는 것이다.

[그림 1] 기존 아동복지서비스 전달체계의 현황



출처: 보건복지가족부, 2008을 수정 보완함.

아동보육서비스는 바우처 방식으로 제공된다. 서비스 공급방식으로 바우처가 부상한 계기는 2007년 신규고용기회의 창출이 강조되면서 사회서비스가 확충되기 시작한 것이다. 바우처는 그 역사 대비 매우 빠른 속도로 확대되어왔다. 보육서비스 이외에도 바우처 방식으로 노인돌봄사업, 중증장애인활동보조사업, 산모신생아도우미서비스 사업, 지역사회서비스 투자사업(아동인지능력향상서비스, 아동비만관리서비스 등)이 시행되었으며 이들 프로그램은 전통적인 사회복지서비스 전달방식과는 다른 특성을 지니고 있다. 이들 4대 바우처사업은 이전의 공급자 중심의 민간위탁 방식에서 벗어나 수요자와 시장 중심의 새로운 복지거버넌스를 모색하고 있으며 일정 수준의 본인 부담금을 통한 자기 책임의 부담을 전제로 서비스 욕구가 있는 일반 서민들 전체를 대상으로 서비스를 제공하고 있다(이재원, 2008, 신창환·강상경, 2010: 400에서 재인용) 정

부는 바우처를 통한 서비스 공급이라는 새로운 서비스 제공방식과 함께 수요자 만족도 제고, 사회서비스 공급기관 경쟁유도, 사회적 일자리 창출, 제도운영의 투명성과 효율성 제고라는 정책목표를 제시하였다.

[표 3] 전국 아동복지시설의 운영주체별 구분

구 분	시설수	공 공	민 간
서울	45	1	44
부산	22	1	21
대구	22	0	22
인천	11	0	11
광주	11	1	10
대전	13	0	13
울산	1	0	1
경기	32	0	32
강원	10	0	10
충북	12	0	12
충남	15	0	15
전북	16	0	16
전남	24	0	24
경북	16	0	16
경남	25	0	25
제주	5	0	5
전체	280	3	277

출처: 보건복지부, 2011 아동복지시설 현황, 2010년 12월 31일 기준

2010년 기준 서민지원 사회정책 약 300개 사업 중 아동을 대상으로 하는 46개(시설 지원을 제외한 사업 개수임) 사업을 급여형태와 급여형태 별 평균 사업예산 분석을 한 결과([표 4])를 보면 바우처 사업에 대한 정부의 의지가 짐작된다.

[표 4] 아동복지 프로그램의 급여형태와 평균 사업예산 규모

	사업수	평균 사업예산액 (단위 백만원)
현금	22	25,029
바우처	10	417,584
비용감면	8	104,311
현물	2	833
서비스	4	8,295

* 평균계산에서 예산규모가 없는 4개 사업은 제외

[표 4]를 보면 역사는 짧지만 바우처로 지원되는 사업의 수도 많고 평균 사업 예산액은 어떠한 급여형태보다 높은 것을 알 수 있다. 우리나라 아동복지에서 바우처가 차지하는 높은 위상을 짐작할 수 있다. 미국의 사회서비스 민영화 수단 중 바우처가 사회서비스 중 9.31%를 차지하고 있는 것을 보면(김태일, 2011: 65) 우리나라 아동복지 분야에서 바우처가 차지하는 위상이 매우 높다고 할 수 있다.

또한 보육만으로 한정하여 서비스 제공에서 공공이 차지하는 비중을 보면 2011년 기준 5.3%에 불과하다. 스웨덴의 92%와 대조되며, 영국의 19%와 비교해도 큰 차이를 보인다. 보육서비스 제공에서 공공의 비중은 매우 낮아서 외국과의 비교에서 본 우리나라 공공 침상수 비중보다도 낮다.

[표 5] 각국의 사회적 서비스 제공에서 나타난 복지혼합

(단위: %)

국가	구분	공공	제3섹터	민간영리
스웨덴	침상수	92.1	7.9	-
	보육	92.0	7.6	0.3
독일	침상수	55.0	38.0	7.0
	보육	59.0	41.0	-
영국	보육	18.0	33.0	49.0
일본	아동보육	56.0	8.0	36.0
한국	침상수	15.5	84.5	-
	보육	5.3	94.7	

출처: 장원봉, 2005; 서미경 외, 2003; Kendall, Knapp, & Forder, 2006; 강혜규 외, 2008: 84 등에서 재구성.

우리나라 아동복지의 역사에서 보면 아동복지 전달체계로 한정하여도 민영화라는 개념은 부적절하다. 우리나라 아동복지분야에서 정부가 공급하던 공공서비스를 민간으로 이전한 것이 있었던가? 처음 출발부터 대부분의 아동서비스는 민간부문이 공급하여 왔다. 아래의 표를 보면 우리나라의 일선 공무원 규모가 매우 작으며 이는 GDP대비 재정규모가 유사하거나 작은 나라(예를 들어 미국이나 일본)보다 작다. 이들의 GDP가 우리나라 보다 높은 수준이므로 우리나라의 지방 공무원의 규모는 매우 낮은 수준임에 재론의 여지가 없다. 즉, 공공의 규모가 문제가 되어 선택한 민영화라고 하기에는 공공의 규모가 너무 작다.

[표 6] 각국의 공무원 규모

	한국 (2005년)	미국 (2005년)	일본 (2003년)	영국 (2003년)	프랑스 (2005년)	독일 (2004년)
1000명당 지방공무원수	5.7	39.1	24.4	28.8	18.7	15.2
GDP대비 재정규모(%)	24.4	21.1	19.0	48.4	29.5	39.6

출처: 강인성, 2008: 178

2) 아동복지서비스의 민영화에 대한 평가

아동복지서비스에서 민간의 복지 공급이 당초의 의미를 살리고 있을가에 대하여 경험적 평가를 기초로 확인해 보고자 한다. 우리나라에서 민간위탁에 대한 평가와 바우처에 대한 평가 중 경험적 연구를 중심으로 살펴보았다. 안타깝게도 아동복지분야에서 민영에 대한 경험적 평가를 시도한 경험은 매우 희소하다. 단지 일반적으로 복지공급의 민간위탁에 대한 비판적 연구는 매우 쉽게 발견된다. 따라서 가능한 수준에서 아동복지분야의 민영 평가와 이를 추정해볼 수 있는 일반적 민영에 대한 평가를 공히 정리하였다.

민간위탁에 대한 평가로는 대표적으로 민간위탁이 민간경쟁의 기본 전제인 경쟁을 확보하지 못한 채 이루어지고 있다는 점을 지적한 연구들이 있다. 민간공급의 전제인 경쟁이 담보되지 못한 점, 그로 인한 부작용이 가장 핵심적인 비판내용이다. 김승현(1998)은 민간위탁에서 수탁경쟁률이 낮으며 자동적인 재계약과 성과평가가 없는 지도 감독이 이루어지고 있고, 경비절감은 시설종사자의 열악한 급여조건과 자원봉사자 활용에 의존하고 있다는 사실을 지적하였다. 김순양(1998)도 대구광역시 사회복지관의 민간위탁 과정을 분석한 후, 수탁자 선정과정이 수의계약 형태로 폐쇄적이어서 실질적인 경쟁체계가 이루어지지 못하였음을 지적한 바 있다. 정윤길(2000)도 복지시설 민간위탁에서 계약해지 시 기존 시설투자 보장문제, 팀 단위로 움직이는 종사자의 문제, 이용주민의 적응문제 등으로 대부분 재계약이 된다는 점을 포착한 바 있다. 종합사회복지관의 민간위탁의 문제점을 규명한 박윤희·박천오(2011)의 연구에 따르면 공개경쟁을 시도하였지만 완전 공개경쟁이 아닌 기존 운영법인에 유리한 제한 경쟁으로 진입장벽이 이루어진 점, 한번 수탁 받은 기관이 계속 수탁을 받고 있는 점 등이 지적되었다.

민영화의 조건이 충족되지 못하는 상황에 대한 비판적 연구가 더 많지만 민영화의

결과에 대하여 주목하는 연구도 발견할 수 있다. 허만형·정운수(2001)는 민간위탁이 실시된 후 1년 이상이 경과한 시점에서 4개 기관에 대한 평가를 실시한 후, 공공성이라는 측면에서 볼 때 위탁이 기대한 성과를 거두었다고 보기 어렵다는 결론을 내렸다. 시설의 이용실적이 향상되고 프로그램의 전문성과 대응성도 높아졌다고 볼 수 있으나 민간위탁 이전에 수행하던 저소득층 이용자에 대한 관심과 그들의 시설이용 실적을 높이고자 하는 노력은 아주 부족한 것으로 나타났다. 일부 시설의 경우 저소득층을 위한 프로그램의 개발이 중요한 운영목표임에도 불구하고 전혀 관심을 보이지 않고 있는 실정이라고 지적하였다. 황혜신(2005)도 지방공사 의료원 세 곳의 위탁성과를 평가한 결과, 민간위탁으로 비용의 절감은 별로 나타나지 않았으며 정부가 부담하는 비용과 소비자가 부담하는 비용이 오히려 위탁으로 상승하는 경우가 더 많았음을 확인하였으며, 또한 대체로 위탁으로 수익성은 증대하였으나 공공성은 저해되었다는 점을 발견하였다. 김인(2010)은 노인복지관의 서비스 공급을 정부직영, 민간위탁, 법인보조금지원으로 구분하여 서비스 질을 비교한 결과 정부직영이 전반적으로 더 높은 수준의 서비스 제공을 하는 것으로 나타났다. 취약계층의 접근성, 비용절감, 서비스의 질에서 민간의 강점이 검증되지 않고 있으며 반면 공공의 서비스 질에 대해서 상대적으로 좋은 평가를 내리고 있다.

이러한 민간위탁의 상황은 국민의 공공에 대한 선호를 초래하기도 한다. 2007년 전국의 성인 1,000명을 대상으로 실시한 국민의식조사에서 민간위탁에 대한 설문결과는 복지시설의 운영과 관련해 응답자의 49%는 정부직영이 훨씬 더 낫다고 하였고 29%는 정부직영이 다소 더 낫다고 하여 이 둘을 합하면 10명 가운데 8명이 정부직영을 지지하는 것으로 나타났다. 반면 사회복지시설의 민간위탁운영을 지지하는 응답자는 22%로 나타나 대부분이 사회복지시설 위탁관리에 대해서는 부정적인 것으로 보인다(박종민·조인영, 2007).

민간위탁에 대한 평가 연구의 결과들은 대개 민간위탁이 경쟁에 입각하여 운영되지 않고 공정한 위탁과정이 보증되지 못하며, 민간위탁으로 전문성과 서비스의 질이 충분히 보증되기 보다는 질 평가가 어렵고 비용의 절감이 기대에 미치지 못한다는 것을 비판하고 있다. 결과적으로 공공의 서비스 공급에 대하여 국민들이 비교우위로 인식하는 결과까지 초래하고 있다.

바우처에 대한 경험적 평가는 아직 초기단계이지만 그럼에도 불구하고 바우처에 대한 경험적 평가는 사전 규범적 평가에서와 유사하게 비판적이다. 양난주(2009)는 노인돌보미바우처 사업을 분석하여 해당 바우처 시장에서 이용자의 제공기관 선택과 이용자를 확보하기 위한 경쟁은 발생하지 않았으며, 그 이유는 서비스 일선 집행자로서 지방정부와 제공기관의 선택과 경쟁의 정책원리를 실현할 조건과 역량을 갖추고 있지 않았기 때문이라고 설명하였다. 이 밖에도 한상미·이상균(2009)도 바우처 공급에서 경쟁의 부재를 지적한 바 있다.

아동복지분야에서 민간과 공공의 성과차이를 비교한 연구로는 김선명(2009)의 연구가 있다. 그는 지역사회서비스 투자사업 중 장애아동의 교육 및 치료지원 사업의 공급기관평가를 실시하였는데 결과는 영리기관의 경우 공공성이 약하고 공급자 위주의 서비스 제공방식이라는 특성을 보인다고 정리하였다. 하지만 민간의 경우 안정적 서비스 제공과 유능한 치료사 확보는 장점이었으며 이에 반하여 공공은 좋은 시설과 전문성을 지닌 행정은 장점이나 역동성과 대응성이 떨어진다고 평가하였다. 하지만 이 평가연구는 비영리조직인 복지관을 공공으로 분류하는 등 조직의 분류에서 기존의 분류와 달라 그 평가의 결과를 전면 수용하기는 어렵다.

최근 신창환·강상경(2010)은 2009년 전국적으로 56개의 지역개발형 바우처 사업으로 진행 중인 문제행동아동 조기개입서비스를 중심으로 바우처 제도의 작동기제를 분석한 바 있다. 이 서비스 시장은 다른 영역보다 민간영리의 참여가 있어 경쟁이 비교적 높은 수준인 것으로 나타났다. 지역 내 다수의 경쟁기관이 있는 지역의 비율이 비교적 높아 3개 이상의 기관이 있는 지역은 64.7%였다. 하지만 서비스는 이용자의 수요보다 이용기관의 인력에 의하여 결정되는 경향을 보였으며 선택권이 실질적으로 제한되는 현상이 발생하였다(신창환·강상경, 2010: 413). 전문적 지식과 경험을 바탕으로 하는 서비스의 속성상 서비스 품질을 비전문가 입장에서 판단하기 어려우며 경험재 혹은 신뢰재라는 서비스의 특성상 서비스에 대한 불만이나 서비스 이용증지라는 수요자의 권리를 실현하기 어렵다는 점이 재삼 확인되었다. 이 밖에도 정보의 제공과 소비자의 선택권 보장도 충분하게 실현되지 않은 것으로 지적되었다. 정부는 지자체가 서비스 공급자 지정 시 각 기관으로 하여금 서비스 제공경력, 서비스가격, 서비스 질 관리, 시설 및 인력 등에 대한 정보와 계획을 함께 지시하도록 하고 서비스 대상자에게 통지하도록 하고 있다(보

건복지가족부, 2007, 신창환·강상경, 2010: 414에서 재인용). 하지만 대개 서비스 속성 상 그 질에 대한 평가가 불가능한 상태이며 결과적으로 소비자가 선택하기에 불충분한 정보를 제공받는 것으로 지적되었다. 더욱이 현재까지 사회복지서비스를 공공이 직접 제공한 경험이 거의 없어서 공공은 사회복지서비스에 대한 전문성이 낮고 따라서 민간 부문의 서비스를 적절하게 이해하고 평가할 능력을 갖추었다고 보기 어렵다.

서비스 시장을 확대하고 다양한 서비스 공급기관들이 서비스 공급자로서 지속적인 서비스를 제공하려면 사업의 수익성이 확보되어야 한다. 하지만 소규모 시설이나 전문성을 유지하려는 시설의 경우 수익성을 확보할 수 없을 것이며 따라서 대규모의, 전문성이 낮은 상태에서의 서비스 제공이 확대될 개연성이 매우 높다. 지금까지의 상황에 비추어보자면 우리나라의 민영은 공공의 편의성과 밀접한 관련을 갖고 있으며, 공공이 적은 비용, 쉬운 방법을 선택한 것이라 할 수 있다. 따라서 민영이 서비스의 질, 전문성 제고가 목적이라 하기에는 전제도 결과도 이러한 목적의 달성을 보여주지 못하고 있다.

4. 맺음말: 공공의 역할 재구축

아동복지서비스 분야에서 민영화 또는 민영이 기대하는 효과를 달성하지 못하는 이유는 민간의 참여가 장점을 가지기 위한 조건이 충분하게 갖추어지지 않았기 때문이라 할 수 있다. 대표적인 문제는 경쟁이 보증되지 않은 것이다. 공공이 제공에 참여하는 비중이 낮아 실질적 경쟁, 견제가 이루어지지 않는 것도 큰 이유가 된다. 한편 연성서비스에 대한 평가나 관리가 어려운데 특히 공공이 서비스 제공 경험이 부족하여 이러한 역할을 수행할 전문성이 매우 취약하다는 점은 이러한 문제를 가중시키고 있다. 제 문제를 극복하고 합리적인 복지혼합의 모양새를 갖추자면 공공의 역할이 재구축되어야 한다.

공공의 역할은 크게 두 가지 측면에서 검토되어야 할 것이다. 우선 공공이 아동복지 서비스 제공에 참여하는 수준을 높이는 것, 서비스 기획에 민간의 참여기회를 보장하여 진정한 민간의 복지참여가 되도록 하는 방안을 마련하는 것이다. 둘째, 공공이 아동복지서비스의 질을 보증하는데 반드시 수행하여야 하는 역할을 찾아 이러한 역할을 강화하는 것이다. 대표적으로 선정과 배치(placement)에 대한 책임을 지고, 제 서비스 조정

서 허브의 역할을 하여야 할 것이다. 이는 아동의 복지권을 구현하는 또 다른 공공의 기본 역할이라 하겠다.

1) 공공의 제공자 역량 확충과 건강한 서비스 거버넌스

우선 정부는 무엇을 외부 계약할 것인가, 누구를 제공자로 선택할 것인가, 어떻게 지불할 것인가, 어떻게 시장을 통제하고 시장의 움직임에 대한 정보를 수집할 것인가 등에 대한 결정을 해야 한다. 공공이 일정 수준 이상으로 경쟁에 참여하고 전문성을 갖추어 평가와 관리기반을 견고하게 하는 것이 필요하다. 그리고 민간의 정책 참여를 고민하여야 한다. 민간에게 대부분의 복지공급을 담당하도록 하면서 실제 민간의 자율성을 높이고 민간의 의견이 반영하는 기제는 충분히 논의되지도, 시도되지도 않았다. 이렇게 공공이 적절한 역할을 수행하는 것이 곧 민간의 참여의미를 실현하는 길이다.

공공은 서비스 공급에서 일정 비율로 참여를 확대하여야 한다. 그 이유는 경쟁이란 민간, 영리 등 특정 부문 내로 한정하여 확보되는 것이 아니라 부문 간 경쟁을 포함하는 것으로 이해하여야 한다. 서구 선진국의 서비스 제공자 간 경쟁은 공공의 참여가 전혀 없음을 전제한 것이 아니다. 공공, 비영리, 영리 여러 부문의 참여를 전제로 한 경쟁이어야 사회서비스 경쟁의 진정한 의미가 달성되는 것이다. 정광호(2006)는 비영리기관, 국공립기관의 공급자도 영리기관의 공급자와 서로 견제하면서 경쟁하도록 해야 본래 바우처가 가진 선택권과 경쟁의 취지를 살릴 수 있다는 점을 강조한 바 있다. 물론 공공의 참여가 공정한 경쟁인가에 대한 문제제기가 가능하다. 민간에 대한 지원과 예산 배정방식에서 형평성이 확보되도록 해야 할 것이다. 그리고 초기 진입이 쉽지 않은 영역에 대하여 건전한 민간의 육성도 공공이 지원해야 할 것이다. 공공의 확충이 공공의 독주로 이어지기를 의도하는 것이 아니기 때문이다.

공공이 아동복지서비스 공급에 얼마나 참여하여야 하나? 스웨덴의 경우 공공이 GDP의 15%를 차지하고 공공서비스 부분 종사자는 130만 명에 달하며, 기초자치단체 예산의 36%가 사회서비스에 지출되는데 이 중 9% 정도만이 아웃소싱의 형태로 구매된다. 서비스 요금을 개인지불로 할 경우에도 공공이 인프라 제공을 담당하기도 한다. 이렇게 스웨덴은 가장 극단적으로 공공의 참여비율이 높은 국가이다. 반면 자유주의 국가

로 비교적 앞서 준시장기제를 도입하였던 영국의 예를 보면 Glasgow에서 사회서비스 예산(2003/2004년 기준) 중 55.9%가 서비스 구매로 할당되었다(Glasgow City Council, 2004).

각국의 복지혼합을 보면 국가에 따라, 그리고 국가 내 서비스 범주에 따라 다양한 양태를 보인다. 공공이 90% 이상을 분담하기도 하고, 또는 15% 정도를 분담하기도 한다. 정해진 답은 없다. 하지만 서비스 범주별로 적어도 일정 비율 이상은 정부가 분담할 것이라는 계획이 수립되어야 할 것이다. 우리나라의 아동복지에서 혹자는 공공의 참여 비율이 30% 이상이 되어야 한다고 주장한다. 하지만 이러한 수준의 근거를 제공하는 것은 어렵고 사실 불가능한 것이기도 하다. 이러한 수준의 결정은 국내외 경험과 사회적 합의에 따라 이루어지는 것이다.

공공주도의 병폐는 민영화보다는 서비스 기획 및 생산과정에 민간참여를 보장하는 방식으로 해법을 찾아야 할 것이다. 네덜란드는 주요 서비스를 정부가 재원조달하고 제3섹터가 공급하는 유형이지만 제3섹터-특히 우산형 조직-들이 정부프로그램의 기초 디자인에 영향을 줄 정도로 자율성을 갖고 참여하는 파트너십 모델을 보여주며 노르웨이의 경우, 정부와 제3섹터가 위계적 명령에 의해 강제되기보다는 공유된 목적으로 조정됨으로써 서비스의 공공성을 확보하고 효율성도 도모하고 있다. 결국 이러한 구조에서는 민간의 역할은 공급자로서 중요하기보다는 의사결정 참여자로서 더 의미를 갖는다. 사회서비스에서 국민의 권리는 소비과정에서 보다 정책결정과정과 생산과정에서 실현되는 것이 더 타당하다. 이는 공급의 위임보다는 서비스 거버넌스의 문제이다. 이러한 입장에서 본다면 서비스 생산이나 제공이 상업화될 이유가 별로 없다(홍경준, 2000).

2) 배치, 허브기능의 공공 역할 강화

아동복지서비스 제공에서 공공의 역할을 강화하는 방안으로 우선 공공의 참여 비중을 높여야 한다는 점에 대해 언급하였다. 공공의 역할은 공공의 서비스 제공주체로서의 참여만으로 완성되는 것이 아니다. 공공이 수행하여야 하는 주요 기능이 있으며 이러한 기능을 제대로 수행하여야 할 것이다. 대표적으로 대상자의 선정과 배치, 그리고 허브

의 역할이 그 예들이다. 이러한 공공의 기능은 복지혼합과 같이 공공 뿐 아니라 비영리, 영리 등을 서비스 제공주체로 포괄하는 복잡 다양한 서비스 제공체계에서 더욱 중요하다. 공공의 자금으로 제공하는 아동복지서비스의 경우 아동의 권리를 보장하기 위하여 공공은 정확한 대상자 선정을 하도록 역할을 다해야 하며 이 과정에서 대상의 누락이 발생하지 않도록 하여야 할 것이다. 또한 서비스 욕구를 가진 아동이 적절한 서비스 제공처로 접근할 수 있도록 배치하여 아동의 권리가 양질의 서비스를 통해 구현되도록 해야 한다. 특히 복잡한 아동복지서비스 전달체계에서 각 제공주체 간 조정이 이루어지도록 공공의 허브로서의 기능도 전체 아동복지 구현에서 핵심적인 요소가 될 수 있다.

먼저 공공의 역할을 강화해야 하는 것은 대상아동의 선정·배치기능이다. 보호가 필요한 아동들의 선정과 배치는 이미 공공에서 이루어지고 있지만 좀 더 공공의 역할을 체계화할 필요가 있다. 과연 보호가 필요한 아동을 가정의 배치가 필요한 대상으로 선정한 것이 바람직한 것인가를 다시 한 번 생각해보아야 한다. 시설아동 중 부모 중 어느 한쪽이라도 있는 경우가 대다수이고(김통원 외, 2005), 가정위탁사유가 빈곤, 이혼 등 외국에서는 수용되지 못할 유형인 경우가 80.4%로 나타나(중앙가정위탁지원센터, 2011) 선정과정이 제대로 된 것인가 하는 의심이 든다.

또한 배치는 아동의 이후 성장과 적응에 결정적인 영향을 미치기 때문에 미국은 가정법원, 일본은 아동상담소 등으로 전문성에 기반한 공공 영역에서 담당하고 있다. 우리나라도 지방자치단체장의 이름으로 배치가 이루어지지만 실제로 아동복지를 담당하는 공무원에 의해 좌우되고 있다. 담당 공무원이 전문가가 아니고 혼자 일하다 보니 선정·배치는 철저한 사정과 계획 하에 이루어지기보다 신속하고 편리하게 보낼 수 있는 곳을 주로 선택하는 자의적인 방식으로 이루어지기 쉽다. 그리고 한 번 배치시키고 나면 그 뒤에는 전혀 배치 결과나 절차가 다시 점검되지 못하고 있다. 이 때문에 우리나라에서 요보호아동의 성공적 적응은 전문적 과정에 의해 결정되기보다 배치될 때 어떤 공무원을 만나느냐의 우연이 더 중요하다고 볼 수 있다. 따라서 아동을 시설에 처음 의뢰할 때는 물론이고 의뢰한 후에도 정기적으로 배치된 보호시설이나 위탁가정 또는 공동생활가정이 아동에게 적합한지, 연고자와의 연계가 어떻게 이루어지고 있는지에 대한 정기적인 모니터링을 통해 아동의 복지에 대한 보다 적절한 계획을 세울 수 있는 아동복지심의위원회가 필요하다(오정수·이혜원·정익중, 2006; 정익중, 2009). 2011년 전

부개정된 아동복지법에 심의위원회의 설치가 포함되었고 이 위원회에서 보호조치, 퇴소조치, 친권행사의 제한이나 친권상실 신고 청구, 아동의 후견인의 선임이나 변경 등의 사항을 다룰 예정이다. 명실상부한 아동복지심의위원회가 되기 위해서는 이러한 사항뿐만 아니라 6개월에 한 번 정도 진행되는 모니터링 등도 포함되어야 한다. 또한 가정의 책임을 강화하기 위해 시설이나 가정위탁에 맡겼던 자녀에 대해 친부모가 시설로부터의 퇴소나 가정위탁계약해지를 요청할 시에도 무조건 아동을 귀가시키는 것이 아니라 가정의 준비정도에 대한 심사가 이루어진 후에 귀가 조치해야 한다(정익중, 2008).

둘째, 공공의 역할을 강화해야 하는 것은 네트워크의 허브기능이다. 현행 아동복지 서비스 전달체계의 가장 핵심적인 문제는 지역사회 내 다양한 기관이나 시설들의 구심점이 되는 중심축이 부재하다는 점이다. [그림 1]에서 살펴보았듯이 다양한 채널을 통하여 아동에게 산발적으로 서비스가 제공되고 있으나, 종합적인 체계가 마련되어 있지 않아 보호가 필요한 아동이 발견되었을 경우 적절한 대응이 이루어지지 못하는 것으로 판단된다. 서비스전달체계의 중심축에서 아동에 대한 초기의 접수신청과 사례판정이 통합적으로 이루어질 수 있도록 하며, 이를 통해 기존 기관과의 연계와 협력의 시스템을 구축하는 것이 바람직하다. 아동서비스 전달체계의 바람직한 방향은 중앙-지방-지역에 이르기까지 허브역할을 하는 서비스 중심축은 통합하여 규모화하고, 지역의 실제 서비스 기관은 다양화하여 지역중심의 서비스 비중을 확대하는 것이다(정익중, 2009).

이를 위해서는 현재 지역 내 아동복지 담당공무원이 평균 0.5명인 상황에서 아동복지팀이 지자체에 만들어지는 단계까지 발전해야 하고 이 팀에서 중심축 역할을 해야 한다. 시군구 단위에서 공공 네트워크센터를 허브축으로 하여 지역사회 내 다양한 자원들과의 긴밀한 네트워크를 구축하고 이를 중심으로 협력과 공조기능을 발휘하여 아동서비스를 확대·강화하고 서비스의 누락을 방지하는 것이 매우 중요한 일이다(이태수 외, 2008). 지역의 특성에 따라 아동인구수가 적은 경우 아동을 중심으로 하는 네트워크센터의 설치 대신 일반적으로 가구 단위 통합적 서비스를 조정, 연계하는 네트워크센터를 설치하고 이를 활용하여 아동복지서비스 네트워크를 시도할 수도 있다. 이 네트워크센터가 교육청, 노동사무소, 경찰청, 검찰청 등의 인력을 파견받을 수 있도록 하기 위해서는 공공의 기관성격을 분명히 해야 한다(정익중, 2009). 현재 이명박 정부의 국정과제 사업 중의 하나로서 지역사회 내 12세 이하 아동과 그 가족에게 공공 센터에서 복지·

보육·교육·건강 통합서비스를 제공하는 드림스타트 사업이 131개 지역에서 진행 중이기 때문에 이 사업이 232개 전체 시군구로 확대된다면 드림스타트센터가 그 중심축의 역할을 할 수 있을 것으로 판단된다. 현재는 센터 주변의 300여 명의 아동과 그 가족을 대상으로 통합적 사례관리와 맞춤형 서비스 제공이 진행되고 있지만 드림스타트센터가 중심축으로 기능하기 위해서는 각 시군구 전체아동 특히 고위험아동을 포괄할 수 있을 정도로 인력과 예산이 확보되어야 하고 그에 따른 전문성도 갖추어져야 할 것이다. 이는 드림스타트모델의 장기적 확산을 의미하며 이를 위해서는 중장기적인 예산확보와 예산편성에 대한 합의도출 등의 과제를 남겨 두고 있다.

민영화를 추진하였던 선진복지국가마저 민영화의 부작용에 대하여 고심하고 신공공관리, 성과주의 등에 대한 반성으로 신자유주의, 신공공관리를 넘어서는 새로운 복구(예를 들어 탈신공공관리: post-New Public Management) 등에 관심을 가지고 있음을 환기할 필요가 있다(이종수, 2010). 물론 이 경우 복구는 단순하게 과거로의 회귀가 아니라 새로운 합의의 모색을 의미하는 것이다. 아동복지서비스 영역에서도 국가책임을 확인하고 공공의 역할을 재규정하여야 한다. 거시적 역할분담 안에서 정부는 무엇을 누구에게 어떻게 공급할 것인가에 관한 중장기 아동복지서비스 계획을 수립하여야 한다. 가장 긴급한 욕구를 표적화하는 것, 무엇을 서비스의 기본선(national minimum)으로 설정할 것인가 등에 대한 논의가 반영되어야 하고, 이에 대한 공공의 책임을 수용하고 이를 보증할 기저의 마련도 필요하다. 지금껏 우리나라의 사회서비스 분야 준비과정을 보면 외국의 공공부문 개혁과 관련하여 재정적 안정성과 관리효율성에만 주목하고, 반면 균형을 맞추어야 하는 능력구축이나 공공책임성에는 관심이 소홀하였다. 하지만 이 부분이 보장되지 않은 채, 민영화, 성과기초계약, 분권화된 관리, 외부계약 등을 도입할 경우 아동권리의 보장 등 사회서비스의 본래의 목표 달성이 성공할 수 있을 것인가에 대하여 강하게 의문을 제기하고 있다(Bangura, 2000). 따라서 과연 우리의 상황에서 아동복지의 민영화가 해법이 될 수 있는지 진지하게 다시 고민하여야 하는 시점이다.

■ 참고문헌 □

- 강인성 (2008). OECD 주요국가의 지방정부인력규모 비교연구: 서비스 기능을 중심으로. 한국행정학보 44(2), 169-190
- 강혜규 · 김형용 · 박세경 · 최현수 · 김은지 · 최은영 · 황덕순 · 김보영 · 박수지 (2008). 사회서비스 공급의 역할분담모형개발과 정책과제. 한국보건사회연구원.
- 김선명 (2009). 조직 성격의 차이에 따른 지역사회서비스사업의 비교 분석. 한국조직학회보, 6(3), 115-142.
- 김순양 (1998). 사회복지서비스 공급 민영화의 성공요건 고찰. 한국정책학회보 7(3), 87-120.
- 김승현 (1998). 지방자치단체의 복지서비스 계약 공급에 관한 연구: 노원구의 위탁시설을 중심으로. 한국행정학보 32(3), 145-160.
- 김인 (2010). 지방정부 노인복지관 서비스공급방식에 따른 서비스 수준 비교분석, 한국지방정부학회, 동계학술대회 자료집.
- 김종순 (2000). 영국 지방정부 서비스 공급방식의 개혁노력: 의무경쟁입찰제도에서 Best Value 정책으로. 한국정책학회보 9(2), 189-209.
- 김태일 (2011). 한국사회서비스의 특징과 전망. 아세아연구 54(2), 41-79.
- 김통원 · 김경륜 · 김성천 · 박은미 · 이상균 (2005). 아동복지시설 발전방안 개발연구. 보건복지부 · 한국아동복지연합회.
- 박윤희 · 박천오 (2011). 사회복지서비스 민간위탁 실태에 관한 진단. 지방행정연구 25(2), 79-102.
- 박종민 · 조인영 (2007). 신자유주의 정부역할에 대한 태도. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집 (상), 477-494.
- 보건복지가족부 (2007). 2007년도 지역사회서비스투자사업 안내.
- 보건복지가족부 (2008). 아동 · 청소년 정책통합에 따른 관련 법률정비(안). 보건복지가족부 아동청소년정책실.
- 보건복지부 (2011). 2011 아동복지시설 현황.
- 서미경 외 (2003). 보건의료서비스 공급체계 개선방안. 한국보건사회연구원.
- 신창환 · 강상경 (2010). 한국의 지역사회서비스 투자사업의 공급구조와 바우처 작동기제에 관한 연구: ADHD 아동 조기개입서비스를 중심으로. 한국사회복지학 62(2), 399-420.
- 양난주 (2009). 노인돌봄바우처 정책집행분석. 한국사회복지학 61(3), 77-101.
- 오정수 · 이혜원 · 정익중 (2006). 세계의 아동복지서비스. 나눔의 집.
- 이재원 (2008). 전자바우처를 활용한 소비자 중심의 사회서비스 공급 정책: 보건복지가족부 노인돌봄 바우처 사업을 중심으로. 한국거버넌스학회보 15(3), 1-28.
- 이종수 (2010). 탈신공공관리 개혁전략의 모색, 한국사회와 행정연구 21(1), 29-47.

- 이태수 · 정익중 · 김신열 · 박경수 · 이호균 · 이경림 · 박주현 (2008). 아동청소년 복지네트워크의 이론과 실제. 학지사.
- 이현주 (2006). 공공과 민간 동반구조의 사회서비스. 강신욱 외, 미래 한국의 사회정책의 구성. 한국노동연구원 · 한국보건사회연구원 · 한국직업능력개발원, 경제인문사회연구회 협동연구총서.
- 장원봉 (2005). 사회적 경제의 대안적 개념구성에 관한 연구, 한국학중앙연구원 박사학위논문.
- 정경희 · 이현주 · 박세경 · 김영순 · 최은영 · 이윤경 · 최현수 · 방효정 (2007). 한국의 사회서비스 쟁점 및 발전전략. 한국보건사회연구원.
- 정광호 (2006). 바우처: 공공서비스 선택권과 경쟁. 한국거버넌스학회 하계공동학술대회 발표논문집, 721-744.
- 정윤길 (2000). 지방자치단체의 사회복지시설 민간위탁과정에 관한 연구. 한국지방자치학회보 12(1), 155-172.
- 정익중 (2008). 참여정부의 아동정책 평가와 차기 정부의 정책과제. 한국사회정책 14(2), 282-313.
- 정익중 (2009). 아동청소년정책 전달체계의 통합방안에 대한 비판적 고찰. 사회복지연구 40(1), 297-322.
- 중앙가정위탁지원센터 (2011). 2010년 가정위탁보호 현황보고서.
- 최홍석 (2002). 기초지방자치단체의 공공서비스 전달방법 연구: 비의도적 민간위탁에서 계획적 민간위탁으로. 도시행정학보 15(2), 1-23.
- 한상미 · 이상균 (2009). 지방자치단체의 특성과 사회서비스 공급유형간의 관계: 지역개발형 지역 사회서비스투자사업을 중심으로. 사회복지정책 36(3), 423-447.
- 허만형 · 정윤수 (2001). 서울특별시 민간위탁의 효과성 평가: 복지시설. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집, 155-168.
- 홍경준 (2000). 한국복지체제의 개혁과 제3섹터. 동향과 전망 46, 208-238.
- 황혜신 (2005). 공공의료서비스 민간위탁의 성과에 관한 연구. 한국행정학보 39(1), 65-88.
- Adam, C., Cavendish, W., & Mistry, P. S. (1992). *Adjusting privatization: Cases studies from developing countries*. London: James Currey Ltd.
- Bangura, Y. (2000). Public sector restructuring: the institutional and social effects of fiscal, managerial and capacity building reforms. UNRISD.
- Batley, R. (1996). Public-private relationships and performance in service provision. *Urban Studies*, 33(4-5), 723-751.
- Bredgaard, T., et al. (2005). *Contracting-out the public employment service in Denmark: A quasi-market analysis*. Center for Labor Market Research at Aalborg University.

- Cook, P., & Kirkpatrick, D. (1988). *Privatization in less developed countries*. Brighton: Wheatsheaf.
- Cutler, T., & Waine, B. (1994). *Managing the welfare state: The politics of public sector management*. Oxford: Berg Publishers.
- Gidron, B., Kramer, R. M., & Salamon, L. M. (1992). Government and the third sector in comparative perspective: Allies or adversaries? In B. Gidron, R. M. Kramer, & L. M. Salamon, *Government and third sector*. San Francisco: Jossey-bas Publishers.
- Glasgow City Council (2004). *Social work: Service plan 2004-2007*.
- Hall, J., & Eggers, W. D. (1995). Health and social services in the post-welfare state: Are vouchers the answer? *Policy Study*, 192. Washington: Reason Foundation.
- Kendall, J., Knapp, M., & Forder, J (2006). *Social care and the nonprofit sector in the western developed world*. The Nonprofit Sector: A Research Handbook.
- Peters, B. G. (1996). *The future of governing: Four emerging models*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Salamon, L. M., Sokolowski, S. W., & Anheier, H. (2000). Social origins of civil society: An overview. Working papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project.
- Savas, E. S. 박종화 역(1994). *민영화의 길*, 한마음사.
- Warner, M. E., & Gradus, R. (2009). The consequences of implementing a child care voucher: Evidence from Australia, the Netherlands and USA. Tinbergen Institute Discussion Paper 09-078/3.

Welfare mix and the role of the public sector in child welfare service*

Lee, Hyon Joo** & Chung, Ick Joong***

The purpose of this study is to examine the issue of welfare mix and the role of the public sector in child welfare service from the perspective of the rights of the child. Since the 1980's the privatization of welfare system has proliferated in most developed countries and it is no exception to the child welfare sector in Korea. Privatization of welfare system in Korea has mainly occurred in two types, entrustment to private agencies and voucher. Compared with the western privatization process which transferred roles of service provision from the government to the private sector, the Korean government allowed the private sector to provide welfare services from the beginning stage. Moreover, the services delivered by the private sector are rapidly increasing in recent years in Korea. The entrustment to private agencies is not perfect competitive sourcing process, and does not ensure the credible entrustment process. As well, it is noted that poor service quality evaluation and cost cutting in the entrustment process had caused violation of expected effect of privatization. For the case of voucher, it is criticized as being insufficient for ensuring or improving consumer rights. Therefore, this study suggests that in order for the public sector to carry out its responsibilities as a public sector, the public sector needs to strengthen its role and to alleviate the negative impacts of welfare mix. It is needed to keep public sector participation at certain level, and to allow the public sector to compete with the private sector. The public sector also

* This study is based on the research presented at the 2011 Korean Society of Child Welfare fall conference.

** Ph. D. Research Fellow, Korea Institute for Health and Social Affairs (hjlee@kihasa.re.kr)

*** Ph. D. Associate Professor, Graduate School of Social Welfare, Ewha Womans University (chung@ewha.ac.kr)

needs to development more elaborate service evaluation criteria, and also private participation should be allowed in policy planning. And the public sector should coordinate and strengthen its roles to perform functions of selection and placement as a network hub for child welfare service delivery.

Key words: child welfare service, delivery system, welfare mix, privatization, entrustment to private agencies, voucher

◆ 2011.12.06. 접수 / 2012.03.09. 1차 수정 / 2012.03.19. 게재 확정