

국가작용으로서의 사회보장의 시장화에 관한 연구*

- 국가와 지방자치단체의 사회적 책임을 중심으로 -

이 호 용**

目 次

I. 들어가면서	IV. 사회보장의 시장화에 대한 효용성 검토
II. 국가의 공적 책임과 사회보장의 시장화	1. 서
1. 서	2. 경쟁의 효과성
2. 국가의 공급 책임과 공공서비스의 시장화	3. 이용자 주권의 확보
3. 사회보장의 시장화의 의의	4. 도덕적 해이
III. 사회보장의 시장화를 촉진하는 요인	5. 시장기제와 공공성 혹은 사회적 책임
1. 서	V. 사회보장에 대한 국가의 공적 책임과 시장적 공급체계의 개선
2. 사회보장 시장의 전제	VI. 맺으면서
3. 사회보장 시장화를 촉진하는 요인	

I. 들어가면서

우리나라에서 사회보장의 시장화는 2006년 참여정부의 사회서비스 일자리 창출

* 기고일 : 2014. 6. 4, 심사일 : 2014. 6. 9, 게재확정일 : 2014. 6. 13.

이 논문은 2014. 5. 31. 원광대에게 개최된 (사)한국법정책학회 제40회 학술대회(한·중·일 국제 학술대회[주제: 경제와 노동에 대한 법정정책적 접근])에서 발표한 것을 수정을 거쳐 게재하는 것임. 이 논문은 2012년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2012S1A5A2A01016135).

** 한양대 정책과학대학 정책학과 교수, 法博.

전략으로부터 시작되었다. 참여정부이래 민영의료보험의 확대, 의료영리법인허용, 각종의 바우처(voucher) 방식에 의한 사회서비스 제공 등 사회서비스의 산업화는 사회보장의 주요 의제로 다루어지고 있다. 물론 국민의 정부 시절의 생산적 복지도 사회보장의 시장화 흐름과 전혀 무관하지 않으며 신자유주의의 토대 위에 있다는 점에서 이념적으로는 국민의 정부가 사회보장의 시장화의 기초를 다진 시기라고 할 수 있다. 아무튼 국민의 정부의 생산적 복지, 참여 정부의 참여복지, 실용정부의 능동적 복지, 현 정부의 복지정책에 이르기까지 사회보장의 시장화는 수요자 중심의 복지 및 일자리 창출 등의 정부적 목표와 더불어 더욱 확산되고 있다.¹⁾ 이것은 우리 사회 전반에 신자유주의가 재편되고 있는 현상과 상관관계가 깊다.

사회보장의 시장화가 직면한 문제점은 시장화가 유발하는 정책적 효과에 의해 빚어지는 문제점에 대한 비판적 검토 없이 시장화가 하나의 흐름처럼 수용되고 있다는 점이다. 우리나라에서 사회보장의 시장화 현상을 잘 읽을 수 있는 대표적인 부분은 장기요양보험제도와 바우처 제도(사회서비스이용권제도)이며, 이 두 가지 제도는 시장화의 폐해가 가장 많이 지적되고 있는 영역이기도 하다. 예컨대 올해로 도입 6년차인 노인장기요양보험제도는 사회보험의 형태로 도입되었지만 민간 요양기관의 난립, 그로 인한 불법 편법 운영, 이용자 모집 과열, 본인부담금 대납, 저임금과 열악한 노동조건 등 심각한 폐해들을 나타나고 있다. 애초 제도를 도입할 때 정부는 제공기관들의 경쟁으로 서비스 질이 높아지고, 제도가 발전할 것이라 주장하였지만, 제공기관들의 경쟁 속에 이용자와 요양보호사의 권리는 실종되었다. 즉, 처음 제도가 설계될 때 장점으로 제시되었던 이용자의 권리 보장이나, 안정적인 노동권 보장(일자리 창출)도 아닌, 실시 기관의 영리 기반만 조성해 주고 말았다는 비난이 많다.

또 바우처 제도의 실상은 어떠한가? 바우처 제도는 종래 정부에 의한 1차적 복지서비스 제공에서 클라이언트들이 자신의 욕구에 맞게 서비스를 신청할 권한을 주어 복지 서비스를 취사선택할 수 있게 한다는 것인데, 수요자 중심 서비스라는 점, 지역사회별, 욕구별 차이에 따라 다양한 서비스를 선택할 수 있어 서비스의 폭이 넓어졌다는 점 등 사회서비스의 발전적 변화가 관찰되는 긍정적인 면도 있으나, 사회서비스의 주체가 정부에서 시장으로 이관되어 사회복지사업에 상업성이 가미되면서 ‘사람 중심’의 사업이 아니라 ‘사업 중심’의 사업으로 변화하였다는 비판도 받고 있다. 특히 서비스 공급의 일선에 있는 사회복지사의 지위에 중대한 변

1) 주은선, “이명박 정부 시대 사회복지: 복지시장의 전면화”, 서석사회과학논총제1권 제2호, 조선대학교 사회과학연구원, 2008, 113-114쪽.

화를 초래하기도 하였다. 바우처 담당 사회복지사는 장애인 활동보조인, 아동 치료사 등의 서비스 제공자와 이용자 간의 중개행위 및 계약서 작성, 교육, 급여계산 및 본인부담금 관리 등 행정·회계업무 부담이 증가됨으로써 사회복지실천현장에서 사회복지사의 역할이 클라이언트에게 서비스를 제공하는 당사자의 지위에서 중간에서 서비스를 매개하는 매개자의 지위로 전락하였으며, 이로 인하여 서비스의 공급이 약화되었다. 또, 서비스 이용자-사회복지사 간 관계가 상업적 거래관계화 되었고, 구서비스 이용자의 의식이 변화하였으며 이들의 의식 중 일부는 마치 사회복지사 및 서비스 제공자들을 자신의 경제행위를 통해 사유화하였다는 환상을 심어 줌으로써²⁾ 서비스 제공관계를 구매자와 서비스 판매자라는 상업적 관계로 변모시키고 말았다. 이러한 변화는 결과적으로 이용자와 사회복지사와의 피드백 등을 감소시켜 사회서비스 질의 하락으로 이어질 수 있다는 점 등 부정적인 면이 강하게 부각되고 있다. 이즈음에서 사회보장의 시장화는 결국 국민의 사회보장수급에 어떤 영향을 미치는지, 과연 사회보장의 시장화가 기대했던 긍정적 효과는 어느 정도 달성되었는지 검토해 볼 필요가 있다.

이에 본 연구에서는 주로 국가에 의한 전달체계로서 이루어져왔던 사회보장 급부가 시장화 되는 현상의 근본적인 문제를 다루고자 한다. 즉 국가의 중요한 급부작용인 사회보장은 어떠한 배경과 요건을 통해 시장화 되었으며, 시장화가 기대하는 성과는 효과적으로 나타나고 있는지? 또 시장화의 효과가 부(-)의 효과에 주로 치중되어 있다면 시장화의 큰 흐름 속에 있는 현재 상황에서 사회보장의 시장화가 갖는 역기능을 보완하려면 사회보장의 시장이 어떻게 규범적으로 재구축되어야 할지에 관해 살펴보고자 한다.

시장화를 논할 수 있는 사회보장의 영역은 사회보험, 사회서비스 등 다양하다. 이들 간 시장화의 노출모습과 쟁점에는 다소 차이가 있다. 이 글에서는 사회서비스의 시장화에 치중하여 기술한다.

2) 바우처 제도는 기본적으로 서비스 이용자 중심적 제도이며, 서비스 이용자들에게 서비스 구매의 주체의식 향상시키고 그들의 권한을 증대시키는 것이다. 이것은 기본적으로는 바우처 제도 설계의 긍정적면을 구성하는 것이나 이와 같이 부정적으로 발전할 수 있음을 보여주기 도 한다. 이러한 점은 바우처를 사용할 때 부담하는 본인부담금에 기인한 것이다.

II. 국가의 공적 책임과 사회보장의 시장화

1. 서

사회보장과 시장은 어떠한 관계에 있는가? 전통적으로 사회보장은 행정의 한 영역으로서 국가의 급부작용의 하나이며, 따라서 종래에는 시장에 의한 공급보다는 국가에 의한 일방적인 공급에 의해 이루어졌었다. 특히 사회보장부분의 재정지출은 국가의 예산에 의해서 이루어지는 것이어서 여기에는 정부의 강력한 개입과 통제가 이루어질 수밖에 없었다. 그런데 최근의 사회보장 실천 현장을 보면 이미 사회보장의 시장화 혹은 민영화는 상당히 자리 잡고 있는 것이 현실이다. 한편, 사회보장의 시장화는 사회보장의 민간화(즉, 사인에 의해 수행되는 것)와 깊은 관련이 있고, 이것은 이미 현실과 이론으로서도 많은 성과가 축적된 국가 행정작용의 민영화 현상의 하나로도 설명될 수 있다. 사회보장의 영역은 민간화가 가장 먼저 진행된 국가행정의 영역이기도 하다.

공공부문의 효율적 운영과 ‘value for money’의 제고를 통한 재정지출 효율화 요구가 증대됨에 따라 많은 나라들이 전통적인 정부 독점식 공공서비스 전달체계를 아웃소싱(outsourcing), 공사협력(PPT; public-private partnership) 등의 시장친화적 체제로 전환하고 있다. 특히 이런 시장친화적 방식은 서비스 공급자간의 효율적인 경쟁을 유발하여 수요자로 하여금 낮은 가격에 양질의 서비스를 소비할 수 있다는 기대 속에 이미 수년전부터 노인장기요양보험제도를 통한 노인요양서비스에서 시작하여 최근에는 임산부의 건강, 출산, 청소년 복지 등의 분야에서 바우처의 다양한 활용이 시도되고 있다. 한편, 오늘날 사회보장의 개혁은 권리성이 강조된 공공부조제도의 변화뿐만 아니라 기존 공공조직과 비영리조직에 의해 서비스가 제공되던 사회복지서비스의 영역에 영리조직이 진입됨으로써 특히, 사회복지서비스 전달체계에 많은 변화가 나타나고 있다. 민간부문에 의한 복지서비스의 제공은 사업자간의 경쟁을 통해서 효율성을 제고할 수 있고, 복지서비스의 질과 수요에 대한 반응을 높일 수 있다는 기대를 모으고 있다. 종래 복지서비스 제공계약의 과정에서 나타나는 부패와 비용의 상승, 지도 감독의 어려움에 대한 우려 속에서 복지서비스의 제공계약은 점진적으로 확대되어 왔으며, 복지서비스의 시장화에 의해 복지서비스 계약을 통해 복지서비스를 제공하는 것은 인재, 재원의 효율적 분배를 도모할 수 있다는 점에서도 상당한 장점이 있다고 기대되어 왔다. 그럼에도 불구하고

하고 시장을 통한 서비스 이용을 홍보하기에만 급급하였으며, 결국 이 서비스를 이용하는 수요자인 국민들에게 어떤 영향을 미치는지에 대해서는 소홀하게 다루어 온 것이 우리의 현실이라고 할 수 있다.

이하에서는 국가의 공적 책임 아래 있던 사회보장과 시장은 어떤 관계에 있는지 자세히 살펴보고자 한다.

2. 국가의 공급 책임과 공공서비스의 시장화

국가작용을 규율하는 행정법의 역사를 돌이켜 보면 현대적 행정법학의 주된 과제는 지나치게 과잉되어 있는 ‘공’ ‘공권력’ 혹은 ‘공법’ 개념의 극복이라 할 수 있다. 즉 권위적인 국가인 공(公)에 관한 공법(公法)과 대등한 법적 지위를 전제로 하는 사(私)에 관한 사법(私法)의 관계를 지속시키고자 하는 것(즉, 공·사법 이원론)을 극복하는 것이 행정법학의 가장 중요한 과제라고 해도 과언이 아닐 것이다. 최근 이러한 성과는 여러 곳에서 보여 지고 있다. 1990년대 이래의 정치와 행정의 개혁에 의한 ‘작은 정부(small government)’의 추구는 민간기업의 경영이념이나 방법을 공행정의 조직과 활동에 다양하게 도입하고 있다. 이러한 새로운 공공관리(New Public Management: NPM)³⁾의 영향으로 행정법에서 공사법관계론은 새로운 변화(metamorphose)를 맡고 있다.

일찍이 공공서비스의 민간화 현상이 나타난 대표적인 부분은 바로 사회보장행정의 영역이다. 즉 사회보장의 구조개혁에 의해 소위 공권력적 방법에 의한 ‘조치제도’는 폐지되고 ‘신청주의’에 의한 청구권 확보의 단계를 거쳐, 사회보장의 ‘민간화, 계약화’로 발전하고 있으며, 가장 전형적인 민간화, 공사협력의 한 분야로 꼽히고 있다. 사회보장이란 ‘국가’가 국민의 생활을 보장하는 제도로서 우리나라에서는 사회보험, 공공부조, 사회서비스 등을 포괄하는 개념이다. 또 사회보장은 국민의 생활을 지키는 안전망(safety net)의 기능하며, 헌법 제34조에 의해 그 보장을 ‘국가’의 책임으로 하고 있으므로 대표적인 공적서비스 중 하나이다.

한편, 시선(視線)을 돌려보면 공공서비스를 민간이 담당하게 된 것은 이것이 곧 현대적인 현상은 아니며, 역사를 거슬러 보건대 국가는 공공서비스라는 이름으로

3) 이 글의 주된 독자가 법학자라는 점에서 부연설명하면, 신공공관리론(NPM)은 행정개혁의 관리주의적 접근을 말하는 것으로서 1970년대 말 정부실패 경험 이후 영연방국가(영국의 보수당 정부와 뉴질랜드 국민당정부)에 의하여 정부의 감축과 시장기제의 도입을 기초로 하는 1980년대의 행정개혁 운동을 말한다. 신공공관리(New Public Management)는 행정의 혁신과 관련되는 행정적 측면의 이론이다. 즉, 신자유주의는 신공공관리의 정치적 토대가 되는 것이다.

국가작용을 민간에 이양하려는 시도를 무수히 시도해왔다. 그런데 민간에 이양하는 공공서비스의 대상은 역사와 사회의 변천에 따라 달라졌다. 예컨대 현재에는 민간위탁이 기술적으로나 규범적으로 어려워 보이는 군내나 경찰과 같은 국가의 특권적 작용이 증세시대에는 민간이 수행하는 역할이기도 했으며, 과거에는 국가가 수행하는 작용이라고는 기대하기 어려웠던 오락 기타 엔터테인먼트가 국가 작용으로서 이루어지는 공공서비스로 제공되기도 한다. 이처럼 사회의 변화 속에서 국가가 제공하는 새로운 서비스는 창출되기도 하고 소멸되기도 한다.⁴⁾

그런데, 공공서비스의 시장화의 도입배경에는 국가나 지방자치단체와 같은 공적 주체에 의한 공급은 본질적으로 민간에 의한 공급에 비해서 비효율적이며, 또 경제사회가 성숙되고 개인의 가치관이 점차 다양화하고 있기 때문에 행정의 일원적 판단에 기초하여 위로부터의 공익을 실현하기에는 사회적 욕구를 충족시키기에 충분하지 않다는 인식에 기반한다. 또 사회보장에서 조차제도가 점차 퇴출되고 있는 이유로는 ①서비스의 대상자가 행정처분의 대상자가 된다는 점 즉, 서비스 제공의 결정이 권력적인 행정행위로서 이루어지기 때문에 이용자는 종속적인 지위에 있으며, 서비스의 청구권이 충분하지 않다는 점 ②서비스의 제공과 관련하여 효율성이나 창의성이 부족하다는 점 ③국가나 지방자치단체에 의한 일방향적 급여가 이루어지므로 선택이나 이용에서 이용자의 주권의 보장되지 않는다는 점 ④유연성을 결여하여 다양한 복지수요에 대응할 수 없다는 점 ⑤이용자와 제공자 사이의 법적 권리의무관계가 명확하지 않다는 점⁵⁾ 즉, 이용자인 사회보장수급자가 과연 어디까지 급부를 요구할 수 있는지가 (특히 계약에 비해서는) 명확하지 않다는 점 등이 지적되고 있다. 사회서비스의 시장화경향에 대해서는 긍정론과 부정론이 있다. 긍정론에서는 공급주체를 다원화시켜 경쟁기제를 도입함으로써, 수요자에게 선택권을 부여하고 서비스의 질과 효율성을 높일 수 있다고 주장하며⁶⁾, 부정론에서는 정부가 제공해야 할 서비스를 시장에 맡겨두는 것은 사회서비스가 갖는 사회적 가치로 인해 사회적 목적을 달성하기에는 적합하지 않다는 인식⁷⁾ 아

4) 이수경·오미옥, “사회서비스 공급체계 공공성의 쟁점과 개선방안의 모색”, 한국자치행정학보 제26권제3호, 한국자치행정학회, 2012, 400쪽.

5) 芝田英昭, “社會福祉法の成立と福祉市場化”, 立命館産業社會論集 2001年3月號, 2001, 13頁 참조.

6) 강혜규, “복지체감도 향상을 위한 서비스 확충의 과제” 보건복지포럼 제131호, 한국보건사회연구원, 2008; 김용득, “사회서비스정책의 동향과 대안: 시장가제와 반시장기제의 통합” 사회복지연구 제26호, 2008. 등

7) 강상경, “사회복지실천의 민영화, 한국적 상황에서의 대안인가?” 새로운 시대의 공공성연구, 2008; 지은구, “사회복지민영화의 비판적 검토”, 상황과 복지 제27호, 비판과 대안을 위한 사

래 시장화가 의도한 기대와는 달리 공급기관의 과잉으로 인한 서비스의 질 저하, 지역간 수급의 편차와 그로 인한 수급자의 불평등한 수급 등의 문제점이 유발된다고 한다.⁸⁾ 그런데 어떤 입장을 취하든 사회서비스가 목적하고 있는 바, 즉 공공성을 포기할 수는 없으며, 공공성을 확보하면서 어떤 효율적 수단으로서 이를 극대화시킬 것인가가 바로 시장화 선택의 문제인 것이다. 따라서 사회보장의 시장화가 추구되더라도 공공성을 확보될 수 있는 보완적 장치가 수반되어야 한다.

한편, 공공서비스의 시장화는 너무도 당연하지만 쉽게 간과할 수 있는, 다음과 같은 기본적인 법률관계의 변화를 초래한다. 예컨대, 공공서비스의 제공주체가 민간화됨으로써 국민의 생존권을 비롯한 헌법상 기본권의 보장 혹은 그에 따른 법률상의 청구를 둘러싼 권리의무 관계가 단순히 사인간의 계약관계로 전가될 수 있다는 점, 또 민간사업자는 공공 서비스의 제공의무에 따른 이익은 얻게 되지만 거기에서 발생하는 손해배상 등에 관해서는 결국 국가와 지방자치단체가 함께 책임을 지야 하는 등 손해배상책임관계의 흡결이 발생할 여지가 있다는 점 등이 그것이다. 따라서 정책의 선택과정에서는 이러한 점들에 대한 고려가 반드시 이루어져야 한다.

3. 사회보장의 시장화의 의의

(1) 시장(市場)과 비시장(非市場)

시장은 화폐를 매개로 하는 재화 또는 서비스의 판매관계의 총체로서 기본적으로는 가격을 판단자료로 하여 스스로 자유의사로 행하는 판매행위에 의해 성립한다. 따라서 시장은 본래적으로 자유로운 가격경쟁과 사업자의 자유로운 진입, 그리고 사업 내용의 자유를 전제로 한다. 그 때문에 판매자와 구매자, 판매자간, 구매자간 모두가 경쟁의 관계에 있는 점을 특색으로 한다. 시장은 이러한 경쟁을 통해서 재화와 서비스를 배분하는 기능을 가진다. 그러나 때로는 가격이 규제되어 진입이 제한되기도 하며 사업의 내용에 따라 제한이 가해지기도 한다. 이 경우에도 화폐를 매개로 한 매매관계를 기본으로 하고 있는 한 ‘시장’이라 할 수 있으며, 다만 규제된 시장은 규제의 정도에 따라서는 ‘준시장(準市場)’ 또는 ‘유사시장(類似市場)’이라고 불린다. 현대에서 많은 시장은 얼마간의 규제가 가해진 규제된 시

회복지학회, 2009. 등

8) 이진숙·박진화, “시장원리 확대를 통한 노인장기요양서비스의 효과성 평가” 보건사회연구, 한국보건사회연구원, 2011, 8쪽.

장이다. 준시장이라 불리는 것은 가격경쟁이 가능한 배제되며, 사업자의 진입이 엄격히 통제되는 경우로서 규제된 시장의 특수한 형태라고 보는 것이 좋다. 사회보장제도에 의해서 제공되는 서비스는 그것이 갖는 사회적 가치나 사회적 목표로 인하여 민간에서 생산되고 공급되지만 이윤 극대화의 논리를 그대로 적용하기에는 적합하지 않기 때문에 국가 등 공공기관이 공급에 개입하게 되는데 이런 의미에서 사회보장제도에 의한 서비스는 가치재(merit goods) 혹은 준공공재(quasi public goods)라고 부르기도 한다. 이러한 준공공재의 공급에 국가가 개입할 수 있는 근거는 소위 온정주의 내지 간섭주의로 불리는 paternalism이다. 국가는 민간에 의한 서비스 공급이 충분하지 않을 때 사회보장수급자의 공평성과 효율성을 보완하기 위하여 공급에 개입할 수 있다. 이러한 국가의 개입은 저소득층에 대한 사회서비스 급여를 위하여 더욱 유효하게 작용한다.⁹⁾

시장과 구별되는 관계를 ‘비시장(非市場)’이라 한다면 양자를 구별하는 결정적인 기준은 화폐를 매개로 매매관계를 기본으로 하고 있느냐 아니냐 하는 점이다. 사회보장에서 조치제도는 화폐를 매개로 하지 않고 법령과 규칙에 의해 행정이 직접 복지서비스를 제공 내지 배분하는 구조이기 때문에 비시장이다. 예컨대 2008년부터 시행되고 있는 노인장기요양보험에 있어 시설급여의 경우 급여비용의 80%는 장기요양보험재정에서 부담하고 20%만 본인이 부담하도록 하고 있으며, 재가급여의 경우 본인이 15%만 부담하도록 하고 있다. 따라서 서비스업체가 본인부담금을 감면해 주지 않는 한, 적어도 표면적으로는 가격경쟁이 없으며, 사업자도 행정이 지정하는 방식으로 진입규제를 하는데, 장기요양서비스의 이용제공은 기본적으로 이용자와 제공자 간에 화폐를 매개로 한 매매관계에서 행해지는 구조이기 때문에 비시장이 아니라 시장이다. 정확히 말하면 준시장이다. 노인장기요양보험의 경우 이용자는 건강보험공단에 보험료를 납부하고, 건강보험공단은 법령에서 정해진 수가를 제공자에게 급여하고, 이용자와 제공자간에는 이용료만 지불이 이루어지기 때문에 화폐를 매개로 한 매매관계라고 하는 형태를 직접적으로는 하지 않지만 장기요양보험의 급부는 모든 서비스의 이용에 관계된 (정확히는 사업자로부터 구입된) 비용에 대한 지불이라는 점에서 분명히 알 수 있듯이 기본적으로는 화폐를 매개로 한 매매관계이다. 또 같은 요양서비스라도 노인장기요양보험의 적용을 받지 않고 민간사업자가 공급하는 서비스의 경우에는 가격 설정도 사업에의 진입도 기본적으로는 자유이며, 본래적 의미의 시장이다.

9) 이진면 외, 사회서비스의 경제적 효과분석과 산업화, 산업연구원, 2008.

이상과 같이 정리하면 시장화의 내용은 자명해진다. 결국 행정법령을 토대로 행정이 직접 이용, 제공할 책임을 지는 구조에서 이용자와 제공자간 화폐를 매개로 한 직접적인 매매관계로 전환시키는 것이다. 다시 말하면 시장화로의 결정적 변화는 서비스 이용을 위한 제공이 행정에 의해 결정되는 구조로부터 이용자와 제공자의 관계를 화폐를 매개로 매매관계로 전환시키고, 행정은 간접적 매개자의 지위에 서게 되는 것을 가리킨다.¹⁰⁾

(2) 시장화와 민영화의 개념

사회복지서비스의 실천과정에서 시장화(marketization)나 민영화(privatization), 영리화, 상업화(commercialization)와 같은 단어들은 맥락에 따라 혼용되기도 하고, 구분하여 쓰이기도 한다. 시장화는 공급자간의 ‘경쟁체제’를 통하여 이용자에 대한 ‘선택 가능성’을 증진시키는 측면을 강조하는 용어라고 할 수 있다. 반면에 민영화는 국가가 직접 제공하던 ‘서비스 기능’을 비영리 민간이나 영리민간 조직에 ‘이양’하는 행위의 측면을 강조하는 용어이다.¹¹⁾¹²⁾ 양자의 기본적 차이는 서비스제공에 있어 ‘이윤추구방식’을 취하고 있느냐에 있다. 양자를 구분해야 하는 이유는 영리적민영화와 비영리적민영화를 구분할 필요가 있기 때문이며, 예컨대 공기업의 민영화는 곧 시장화를 의미하지만 사회복지서비스의 민영화는 반드시 시장화를 의미하지 않는다. 민간에 위탁되어 운영되는 사회복지기관을 민간으로 볼 것인가 공적 주체로 볼 것인가 하는 고민도 민영화와 시장화를 구분하여 사용하는 이유 중 하나이다.¹³⁾

한편, 국가에 의한 직접서비스 제공이 주도하던 상황에서의 시장화 전략은 국가에 의해서 직영되던 서비스 기관의 축소와 민간 서비스 공급 조직의 확대를 전제할 수밖에 없기 때문에 시장화 전략은 민영화 전략과 동시에 추구되는 것이 보통이다. 따라서 국가에 의한 직접서비스 제공기능을 민간 기관에 이양시킨 과거 복지국가들의 경우에는 시장화와 민영화는 비슷한 의미를 가진다고 할 수 있다. 그러나 우리나라처럼 국가에 의한 복지서비스 경험을 갖고 있지 않은 경우의 공급자간의 경쟁을 통한 시장화와 공급주체의 민영화는 그 의미는 다를 수 있다. 우리

10) 横山壽一, 社會保障の市場化・營利化 新日本出版社, 2004, 41-42頁.

11) U. Ascolil & C. Rancil, *Dilemmas of The Welfare Mix*, New York: Kluwer Academic / Plenum Publisher, 2002.

12) 민영화와 영리화의 개념에 관한 자세한 것은 지은구, 앞의 논문, 42-51쪽 참조.

13) 김종해, “사회복지서비스의 시장화, 무엇을 위한 것인가”, 한국사회복지학회 2008년 춘계학술대회 발표 자료집, 한국사회복지학회, 2008, 105쪽

나라와 같이 대부분의 서비스가 이미 민간기관에 의해서 제공되고 있는 상황에서 공급자간의 경쟁을 더 강화하기 위하여 재정지원방식을 현재와 같은 포괄정책보조금 지원방식에서 이용자의 서비스 이용에 근거한 비용지원방식(fee for service)으로 변경한다면 이는 시장화 전략이라고 할 수 있겠지만, 운영주체 성격의 변경을 동반하지 않기 때문에 민영화라고 보기는 어렵다. 만약에 여기서 기존의 공급 시장에서의 경쟁의 정도를 높이기 위하여 영리를 목적으로 하는 조직의 진입을 지원한다면 이것은 민간에 의한 공급의 토대 위에서 영리조직에 의한 서비스 공급을 확대한다는 측면에서 보면 이 역시도 민영화라기보다는 경쟁 주체의 성격을 다변화하는 조치라는 점에서 시장화 조치에 가깝다고 할 수 있을 것이다.

(3) 사회보장과 시장의 관계

시장과 사회보장은 어떤 관계를 맺고 있는 것인가? 이를 논하기 위해 제도 설계를 위한 중요한 단서인 형평성 기준과 효율성 기준을 적용해 볼 수 있다.¹⁴⁾ 먼저 형평성을 소득이나 욕구충족에 있어 지나친 불균형을 해소하고 되도록 사회구성원이 고르게 그 사회의 성과물을 향유한다는 점에서 ‘사회보장’의 핵심적인 목적이라고 보아 ‘사회보장논리’라고 한다면, 효율성이란 주어진 조건 내에서 사회전체의 총생산물이나 총효용수준이 가능한 한 최대로 충족되어진다는 점에서 시장을 통하여 가장 잘 실현되어진다는 점에서 ‘시장의 논리’라고 칭할 수 있을 것이다.

그렇다면 ‘사회보장의 논리’와 ‘시장의 논리’는 어떤 관계에 있는가? 양자의 관계에 관해서는 ①‘상호 배타적 관계’라는 견해와 ②‘사회보장논리가 시장논리를 보완하는 관계’라는 견해, ③‘시장논리가 사회보장논리를 보완하는 관계’라는 견해 등 세 가지 주장이 성립할 수 있다. 그러나 이것은 세 개의 다른 견해라기보다는 사회보장과 시장이 직면하는 세 가지 다른 측면이라고 하는 것이 더 정확할 것이다. 일반적으로는 ‘시장을’ 자유를 대변하는 요소로 본다면 전형적인 국가개입

14) 일본의 법정책학자 平井宜雄은 법제도설계를 위한 일반적 평가기준 즉 법제도설계가 잘 갖추어졌는지 평가하는 기준으로 효율성기준과 정의성기준을 들고 있다. 여기서의 효율성 기준과 정의성 기준은 두고 있다. 여기서 효율성 기준이란 제도가 시행되었을 때 모든 사회구성원들이 그에 효용적으로 만족하고 있고 따라서 그 규제가 효과적으로 수행될 수 있을 것인가 하는 점이며, 정의성 기준이란 새로 설정되는 제도로 인하여 불이익이나 피해를 입는 사람들은 없는가 하는 점 들을 모두 고려하여야 한다는 것이다. 이 효율성 및 정의성 기준과 이 논문에서 말하는 효율성 형평성 기준은 서로 유사하다. 平井宜雄, 法政策學-法制度設計の理論と技法, 有斐閣, 1996, 66-136頁 참조.

작용인 사회보장은 시장과 상호배타적 관계에 있다고 할 수 있을 것이다. 예컨대 사회보장이 집단주의를 기반으로 한다면 시장은 개인주의를 기반으로 하며, 사회보장이 강제된 교환을 전제로 한다면 시장은 자발적 교환을 전제로 한다. 또 시장의 기능과 사회보장의 기능은 서로 다르며, 시장의 논리가 입증되면 사회보장의 논리는 그 타당성이 부정되고, 반대로 시장의 논리가 부정되어야만 사회보장의 논리가 설득력을 갖게 되는 경우가 많다. 한편, 시장실패를 염두에 둔다면 양자는 서로 보완적일 수 있다. 즉, 독점의 존재와 외부성, 공공재의 필연적 등장, 정보의 불완전성 등을 기초로 하는 사회보장의 논리는 시장의 논리를 훼손하지 않으며, 오히려 사회보장은 시장의 효율성을 보완 내지는 강화하는 논리로서 구성할 수 있다. 즉, 시장의 역기능을 조정하는 것으로서의 사회보장의 존재는 매우 긍정적인 의미를 가지게 되는 것이다. 한편, 사회보장의 논리도 결국은 주어진 제약조건 하에서의 최선의 해법을 찾아야 한다는 논리에서 출발한다. 즉, 사회보장의 방법으로서 시장은 효율성을 갖춘 훌륭한 도구일 수 있다. 사회보장의 영역도 시장의 논리에 의하여 추구되는 효율성의 측면에서 재고해보아야 할 부분이 분명히 존재하기 때문이다.¹⁵⁾ 결국 사회보장과 시장의 관계는 일면적으로 이해할 수 없으며 다양한 측면에서 사회보장의 영역과 기능에 따라 달리 설명할 수밖에 없다. 또 하나의 기준이 아니라 다양한 기준이 혼합적으로 적용될 수 있음을 이해해야 한다.

Ⅲ. 사회보장의 시장화를 촉진하는 요인

1. 서

시장화란 ‘시장 메카니즘의 도입’을 의미한다. 공적 부문에서 행해지고 있었던 종래의 서비스에 시장 메카니즘을 도입하고 공급자 측의 경쟁과 이용자 측의 선택의 확대를 시도한다. 그런데, 이 시장은 전술한 바와 같이 ‘준시장’ 혹은 ‘유사시장’이라 불린다. 그 이유는 사회보장 영역에의 시장 메카니즘 도입은 한정적이며 공적 부문의 역할도 아직도 많다. 즉 사회서비스 시장은 완전한 시장이라기보다는 시장실패의 가능성 많은 불완전한 시장이기 때문이다. Jurian Le Grand 에 따르면 준시장이란 “정부는 이 영역에서의 시장실패, 결국 이용자 측의 정보가 부족하고

15) 이태수, “사회복지정책에서 시장적 접근의 평가”, 한국사회복지학회 2005년도 추계 공동학술대회 자료집, 한국사회복지학회, 2005.10., 20-22쪽.

이기적 제공자가 그들의 지식을 독점적으로 이용할 가능성이 있는 영역에서는 시장은 실패한다고 하는 경제학 논의에 주목하여 선택된 기구가 준시장이다.”라고 한 바 있다.¹⁶⁾ 그에 따르면 이와 같은 시장에서는 국가는 서비스에 대한 자금을 제어하는 권한을 유지한다. 서비스의 배분과 소득분배를 분리하여 서비스의 공평한 배분에 대해서는 국가가 관여하여 책임지되, 서비스의 제공은 국가가 직접 하지 않고 고객모집을 경쟁하는 독립한 제공자에게 맡긴다. 국가는 그 서비스를 구입하는 바우처를 개인에게 줄 것인가 또는 이용자를 대신하여 서비스를 구입해주는 다른 제공자를 지명할 것인가를 결정한 다음 그 자금을 제공함으로써 결국 소득배분은 시장에 맡긴다. 즉, 유사시장 개념의 중요한 포인트는 공급자와 구입자가 분리되어 있다는 점이다.¹⁷⁾ 종래 사회서비스 조치제도에서는 정부가 스스로 공적 서비스를 생산하고 스스로 구입하는 시스템이었으나 유사시장에서는 다양한 형태의 사업자가 서비스를 생산하게 되며 구입자는 정부가 아니라 이용자 본인이며, 정부의 역할은 그 비용을 지불하는 것일 뿐이다.¹⁸⁾

사회서비스에 시장 메카니즘을 도입한 이유는 ‘유사시장은 종래의 공적 부분에 대해 경쟁적인 요소를 도입하고 배분상의 효율도 개선하는 것을 목적으로 한다. 선택 가능한 많은 공급주체가 존재하고, 수요자 측의 교섭력을 높이며, 이용자 즉 클라이언트의 선택을 풍부히 함으로써 보다 높은 효율을 달성할 수 있다’는 장점이 있기 때문이다.¹⁹⁾ 즉, 서비스 이용자 측의 선택(자기결정)의 확대, 촉진, 서비스 제공자 측의 효율화 등이 장점으로 거론되며, 그 외에도 사회보장급부비용 억제와 시장화의 장점으로 드는 견해도 있다. 이하에서는 이러한 사회보장의 시장화의 장점으로 이루는 다양한 것들이 어떤 점에 기초하여 촉진되고 있는지에 관해 살펴보자.

2. 사회보장 시장의 전제

시장은 기본적으로 효율성과 경제적 합리적 인간상이라는 두 가지의 시장적 특징을 전제로 한다. 사회보장 시장도 예외일 수는 없다. 먼저 효율성과 관련해서는

16) Jurian Le Grand, *The Market and Welfare*, Seigakuin University General Research Institute, 2000, p.30

17) 鎌谷容宏, “社會保障領域における自己決定概念に關する一考察-醫療と福祉における論議から-四天王寺大學紀要 第49號, 2010.3., 86頁.

18) 駒村康平, “擬似市場論”, (澁谷博史, 平岡公一 編著), 福祉市場化をみる眼, ミネルバ書房, 2004, 86頁.

19) 駒村康平, 上掲論文, 215頁

“다른 누군가의 상황을 악화시키지 않고서는 누구의 상황도 개선시킬 수 없는 자원배분 상태”를 말하는 소위 파레토 최적(Pareto optimal) 상태를 전제로 한다. 다음으로 시장 지향적 입장이 전제로 하고 있는 인간상은 경제적 합리적 인간상이다. 시장에서는 다양한 서비스의 속에서 이용자 본인이 선택할 수 있는 것을 준비, 제공하는 것 즉 자기결정권을 전제로 하지 않을 수 없기 때문이다. 경제학적 합리적 인간상이란 자신들이 무엇을 좋아하고, 무엇을 목적으로 하고 있으며, 그 목적을 달성하는 방법을 정확히 알고 행동하는 인간을 의미한다.²⁰⁾ 결국 경제학이 전제로 하는 합리적 인간이 다양한 선택가능성을 준비하고 있다면 이용자에 의한 최선의 선택이 이루어질 수 있고, 이렇게 선택할 권리가 바로 경제학에서 말하는 소비자주권이다.

3. 사회보장 시장화를 촉진하는 요인

사회보장의 시장화를 촉진하는 요인으로는 서비스 이용자의 자기결정권의 확대, 비경제적 급부에 대한 수요의 증대, 신자유주의에 따른 사회적 경향 등을 들 수 있다. 먼저, 종래 사회보장에서 조치제도가 갖는 최대 결점으로 지적된 것은 서비스 이용자 측의 선택의 자유가 없다는 점이었다. 어떠한 서비스를 받을 것인가 어느 곳에 입소할 것인가가 행정에 의해 결정되기 때문에 이용자측이 선택할 수 없다는 것이다. 따라서 가능한 조치제도를 지양하고 이용자 측의 선택의 폭을 넓히는 시장화를 촉진시키게 되었고 이로써 다양한 제공주체의 참여가 가능해졌기 때문에 제공 주체 간에 경쟁이 유발되어 서비스의 종류가 확대하고 또 서비스의 질도 향상될 수 있다고 기대하였다.

다음으로 최근 사회서비스 수요의 경향은 경제적 니즈(needs)에서 비경제적 니즈로 변화하고 있다는 특징을 가지고 있다는 점도 중요하다. 또 한편 이러한 사회서비스에 대한 비경제적 니즈의 충족을 기대하는 사람은 종전과 같이 빈곤, 저소득에 한정하지 않고 일반 계층에까지 확대되어 가는 흐름을 인식하지 않을 수 없다. 따라서 종래의 화폐적 니즈에 대응한 사회보장의 구조, 방법 등을 재검토하지 않으면 안 되는 상황이 되었다.²¹⁾ 이점을 강조하는 견해는 사회서비스의 앞으로의 방향은 서비스 비용의 유료화하고, 공·사(公·私)의 역할을 분담함으로써 사회복지

20) 이에 관한 자세한 내용은 이호용, “사회보장의 시장화와 자기결정”, 한양법학 제22권제3집, 한양법학회, 2011, 24-25쪽.

21) 三浦文夫, 社會福祉政策研究-福祉政策と福祉改革, 全國社會福祉協議會, 1995, 60-61頁

의 국가책임에 의한 공공적 복지공급 시스템뿐만 아니라 시장형의 복지공급 시스템도 활성화하여 양자가 결합된 새로운 복지공급시스템을 구축할 필요가 있다고 주장한다.²²⁾ 또 서비스 비용의 수익자부담원칙은 재정적 견지에서뿐만 아니라 서비스에 대한 이용자 주권의 확립과 결합하여 평가되어야 한다고 주장한다.²³⁾

다음으로 신자유주의의 거대한 물결도 사회보장의 시장화에 기여한다. 신자유주의는 국가책임을 최소한에 그치게 하고 개인의 자조 노력을 전제로 하여 국가로부터의 개인의 자립을 요청하는 것이다. 1930년대 세계대공황은 국가책임에 의한 공적 사회복지를 소환하게 된다. 이것은 아담스미스로 대표되는 자유주의의 패배를 표시하는 시장실패이기 때문이다. 대공황으로 위기에 빠진 자본주의는 케인즈 사상에 의해 희생(懷生)되어 고도 성장기를 누렸으나 관료화되었으며, 그 결과 1970년대 오일쇼크에 의한 스태그플레이션(stagflation)은 정부실패로 이어졌고 그 해결책으로 등장한 것이 바로 신자유주의이다. 이것은 시장실패에 대응하여 등장한 케인즈 주의에 따른 사회경제정책이 스태그플레이션상황을 해소하지는 못하고 오히려 국가재정의 위기를 가져오는데 지나지 않는다고 하는 인식을 바탕으로, 국가재정의 위기 상황은 국가의 실패에 기인하는 것이라는 점에 착안되어 국가의 개입을 배제한 시장원리의 유효성에의 신뢰가 다시 부상한 것이다. 사회보장의 시장화를 주장하는 근거가 정부의 재정위기와 비효율성이라는 점을 인식하면 신자유주의가 사회보장의 시장화를 촉진하는 중요한 요인임을 쉽게 파악할 수 있다.

IV. 사회보장의 시장화에 대한 효용성 검토

1. 서

전술한 바와 같이 사회보장 시장화를 긍정적으로 보는 견해에 따르면 사회보장의 시장화는 공급체계의 다양화를 통한 경쟁을 확보하며, 경쟁은 선택가능성을 확대하고, 이것은 비용 절감을 가져온다고 한다. 또, 이것은 이용자의 소비자로서의 주권을 보호하여 자기결정권을 보장하는 것이며, 최근의 복지 공급 경향인 보편적 복지 이행에도 적합하다고 한다. 왜냐하면 현재 추진되고 있는 복지 공급 시스템은 종전의 공급자 중심의 민간위탁에서 벗어나 수요자 중심적이며, 국가에 의해

22) 三浦文夫, 前掲論文, 171頁

23) 三浦文夫, 前掲論文, 151頁

보장비용의 전부를 급여하는 것이 아니라, 일정비용을 본인이 부담하는 대신 일반 서민 전체를 대상으로 하는 사회서비스를 도모하고 있기 때문이다.²⁴⁾

한편, 사회서비스의 시장화가 제한되는 이유 즉 공공주체가 서비스 제공주체가 되어야 하는 이유로서 제시되는 것이 시장실패를 극복할 수 있다는 점이며, 시장실패의 요인으로는 공공재, 소득분배의 불공평, 시장의 불완전성, 규모의 경제, 정보의 비대칭성(불균형), 외부효과(external effect), 도덕적 해이(moral hazard), 역의 선택(adverse selection) 등이 제시된다.²⁵⁾ 이러한 시장실패 현상이 사회서비스 시장에서도 나타나는지를 확인함으로써 사회서비스 시장화의 효과성을 검토해 보고자 한다.

2. 경쟁의 효과성

(1) 경쟁의 유용성

사회서비스 시장화의 가장 핵심적인 키워드는 ‘경쟁’이다. 즉 경쟁을 통해 서비

24) 이재원, “전자바우처를 활용한 소비자중심의 사회서비스 공급 정책” 한국거버넌스학회보 제15호, 한국거버넌스학회, 2008, 3쪽.

25) ① 공공재: 공공재의 공급을 시장에 맡겨둘 경우 다른 사람의 부담에 의해 생산된 공공재를 공짜로 소비하는 무임승차자가 발생하기 때문에 시장의 실패가 발생한다. 따라서 공공재는 공적 주체가 강제로 공급해야 한다는 것이다. ② 소득분배불공평: 시장경제에서는 가치가 큰 자원을 가진 사람이 있는가 하면 가치가 별로 없는 자원을 가진 사람이 있기 때문에 소득분배는 불공평이다. ③ 시장의 불완전성(Market imperfection): 시장의 불완전성은 경쟁의 정도에 따른 것으로 완전경쟁이 성립하지 않는 모든 경우에는 시장의 불완전성이 존재한다. ④ 규모의 경제 (economies of scale), 규모의 경제란 비용절감, 즉 경제학적 입장에서는 이윤을 극대화하기 위해 비용, 즉 원가절감이 필수적인 것이며 대량생산을 통해 원가를 절감할 수 있어야 한다. 규모의 경제가 나타나는 산업은 장기적으로 단위당 생산비용이 감소함으로써 독과점과 같은 불완전한 시장이 나타날 수 있다. 불완전한 시장에서는 파레토 최적이 실현되지 못하므로 시장 실패의 원인이 된다. ⑤ 정보의 비대칭성(Asymmetric information): 정보의 비대칭이란 생산자에게 유리한 정보, 소비자에게 불리한 정보로 인해 소비자의 합리적인 선택을 이끌어내기 힘든 상황이라는 것이다. ⑥ 외부효과(external effect): 외부효과란 어떤 경제주체가 경제활동과 관련하여 다른 사람에게 의도하지 않은 이익이나 손해를 주었음에도 불구하고 이에 대한 대가를 받지도 지불하지도 않는 상태를 말한다. 제3자에게 미친 이익이나 손해는 성격상 시장에서 사고 팔수 없는 특징을 가지므로, ‘시장의 외부’에 존재한다는 의미에서 외부효과라 한다. 이것은 시장에서 거래되지 않으며, 따라서 외부효과에 의한 이익이나 손실은 시장 가격에 반영되지 않는 것이다. ⑦도덕적 해이(moral hazard): 경제학적 의미로서 정상적인 시장 질서를 해칠 수 있는 각 경제주체들의 윤리적·정신적 태도상의 위협 요인으로 빠져나갈 구멍을 믿고 최선의 의무를 다하지 않는 것을 말한다. ⑧역 선택(adverse selection): 예컨대, 보험회사의 경우 ‘우량’의 고객을 확보할수록 보험회사측 이익이 더 발생하거나 보험회사 경영이 더 안정적일 것이다. 따라서 계약자가 보험회사를 선택하는 문제가 아니라 보험가입자가 보험회사의 상품에 가입을 청약 하였을 때 보험회사가 이 청약을 인수할 것인지 거절 할 것인지를 선택할 수 있는데 이를 역 선택의 문제라 한다.

스의 질을 높이고 서비스 제공의 효율성을 높일 수 있다는 것이다. 과연 그러한가? 경쟁과 같은 시장적 요소의 도입이 서비스 향상을 가져오기도 하지만, 서비스의 질 향상에 치중하기 보다는 이윤을 보다 더 많이 남기려는 마케팅 경쟁을 초래하기도 하고 초기 선점한 제공기관의 독점화나 제공기관 들 간의 담합과 같은 시장 위험 현상이 나타나기도 한다. 또, 서비스를 제공할 때 업무의 수월성이 보장되는 클라이언트만을 가려서 수용하는 소위 크리밍(creaming)²⁶⁾이 발생할 수도 있다. 시장적 구조 속에서는 클라이언트가 서비스 선택에 자기결정권을 갖지만 반대로 노인장기요양제도나 바우처제도에서 활동하는 기관이나 도우미들은 서비스에 있어서 자기결정권을 갖게 되기 때문에 클라이언트를 가려서 받을 수 있고 이를 제도적으로 통제하는 것은 쉽지 않다.

(2) 선택가능성의 확보

사회서비스 시장화의 두 번째 키워드는 ‘선택’이다. 시장에서의 선택이란 경쟁 원리 하에서 기업 등의 공급주체에 의해 서비스를 그 질로써 이용자에게 선택하게 한다는 것이다. 즉, 서비스 구매자에게 선택가능성의 확대함으로써 공급자에게는 경쟁을 유도하고 서비스 이용자에게는 효용을 높일 수 있다는 것이다. 이 논리는 공급주체에 의해 다양한 서비스가 공급되는 것을 전제로 하며, 균질한 서비스 제공을 처음부터 부정하는 것이다. 또 이 논리의 기저(基底)에는 사회복지를 상품과 동일시하려는 의식이 있다. 그런데, 사회서비스이용자 개인에게 적절한 서비스 제공이 가능한지의 여부는 본인의 선택의 문제가 아니라 전문가가 그 사람에게 어떤 서비스를 어떻게 연결하는가에 달려있다. 전문적인 지식이 없는 이용자 본인에게 선택시키는 방법은 일견 적절한 방법인 것처럼 보이기도 하지만 그 내실은 반드시 필요한 서비스가 제공되는 적절한 방법이라고 할 수는 없다.²⁷⁾ 왜냐하면 서비스 제공기관을 정함에 있어 물리적 환경 내지 제공인력 기준 등은 설정되어 있지만 이용자의 권리나 서비스 제공계획이나 이행에 관한 점검 등에 대해서는 정밀하게

26) 사회복지서비스조직들은 보다 유순하고 성공 가능성이 높은 클라이언트를 선발하고, 비협조적이거나 어려울 것으로 예상되는 클라이언트들을 배척할 수 있는데 이를 크리밍(creaming)현상이라고 한다. 이는 한편으로 개별 서비스 조직들이 외부 환경과의 관계 속에서 생존가능성을 극대화하는데 필요한 전략으로 간주되기도 하지만, 전체 사회적 관점에서 보면 사회복지서비스의 책임성을 낮추게 되므로 사회적 병폐가 된다.

27) 수요자 공급지원방식은 공급자간 경쟁을 통해 서비스 질을 제고하기 위한 것이지만, 전문지식이 전제되어 있는 공급자 중심방식과는 달리 수요자 중심방식에서는 서비스 질이 낮아질 수 있다. 이재원, “사회서비스 정책의 전개과정과 정책과제: 보건복지부 사회서비스 전자바우처사업을 중심으로”, 지방정부연구 제15호, 한국지방정부학회, 2011, 345쪽.

규정되어 있지 않기 때문이다. 따라서 제공기관의 최소기준 설정으로 시장의 활성화는 도모할 수 있지만 시장의 활성화가 곧 서비스의 질을 담보하는 것이 아니며, 경쟁 강화가 서비스 질을 오히려 낮추는 역효과가 날 수 있다.²⁸⁾

또 서비스 제공과 관련하여 일단 문제가 제기되면 계약을 체결한 본인에게 책임이 귀결될 가능성이 높다. 전문가의 개재에 따라 철저한 정보를 기초로 충분한 설명을 들은 다음 서비스를 받는 시스템을 구축할 필요가 있다. 이러한 의미에서는 법령을 통하여 사회서비스 이용자의 권리 및 자기결정권을 명확히 할 필요가 있다.²⁹⁾

한편, 서비스 이용자의 합리적 선택가능성이 확보되기 위해서는 서비스 제공자에 대한 정확한 정보가 충분히 제공되어야 한다. 즉 제공되는 정보가 제공자의 입장만을 반영한 것이 아닌 정확한 정보이어야 하고, 또, 정보에 대한 접근가능성이 확보되어야 한다. 그러나 경쟁시장에서 서비스제공기관들의 정보는 부실하거나 부정확하기 쉽다. 경쟁시장에서 광고를 통한 정보는 자기에게 유리한 정보만의 제공 혹은 눈속임 정보가 만연할 수 있다. 이러한 정보비대칭성(Asymmetric information)의 문제는 정부의 평가인증제도 등을 통한 질 관리로서 어느 정도 해소할 수 있다. 그러나 정보의 불균형을 극복하기 위하여 정부의 행위가 개입한다는 것은 정부의 개입을 가능한 제한해야 하는 시장화의 전제와 거리가 멀다.

한편, 선택가능성이 확보되기 위해서는 서비스 제공기관과 이용자 간의 대등한 관계가 전제되어야 한다. 그러나 대등한 관계가 유지되지 못하는 사회서비스의 현상은 너무나 많다. 예컨대 어린이집이나 유치원에서는 다양한 특기교육프로그램을 개설하고 이용료를 받게 되는데 여기서 대개는 프로그램 전체를 패키지로 선택하게 되고, 일부만 선택하기는 현실적으로 어렵다.³⁰⁾ 물론 일반시장에서도 독과점 시장의 경우 선택가능성은 상당히 축소된다. 이런 시장에서는 소비자 주권은 사라지고 판매자 주권이 등장한다.

또, 사회서비스의 경우에도 해당 서비스에 대한 정보나 소식 등의 접근 가능성이 높은 사람들이 우선적인 서비스 대상이 될 수밖에 없기에, 이들만이 해당 서비스에 대한 성취도가 높을 뿐 그 밖의 사람들은 복잡한 서류(지원서, 카드 발급, 전자바우처 이용 등)나 상담 등이 복잡하고 귀찮아서 해상 서비스의 선택과 자율성

28) 김인, “사회복지서비스 전강에 있어 바우처 제도의 시장경쟁성과 수급자 선택권이 서비스 질에 미치는 영향”, 한국행정논집 제22호, 한국정부학회, 2010, 397-425쪽.

29) 芝田英昭, 前掲論文, 17-18頁.

30) 김종해, 앞의 논문, 110쪽.

의 혜택의 대상자가 되지 못할 가능성이 많기 때문에 사회서비스의 시장화는 일정한 성과를 나타내더라도 이는 전면적인 효과보다는 정보 접근성이 높고 성취동기가 강한 사람들만 사회서비스에 의한 이득을 보는 소위 ‘긂어내기 효과(skimming effect)’에 한정될 가능성이 많다.

그런데, 시장화를 통한 선택가능성의 확보가 강조되었던 것은 종래의 조치주의에 의한 사회서비스 급부가 선택가능성이 적었기 때문일 것이다. 우리나라에서는 서비스 공급이 부족하고 특히 생활시설의 경우 여전히 조치제도에 의해 입소가 결정되기 때문에 수급자의 선택이 제한되는 것이 사실이다. 그러나 이것은 시장화가 되지 못해서 발생하는 문제 아니라 지금까지 사회서비스의 공급을 민간에 주로 의존하고 국가나 지방자치단체 등 공적 주체가 그 책임을 방기하고 있었기 때문이다. 따라서 시장화를 추구하기에 앞서 최소한 필요한 일정 수준의 ‘공공화’를 먼저 이루어야 한다.

(3) 비용의 절감

시장적 요소인 경쟁과 선택이 확보됨으로써 비용 절감이라는 경제적 효과를 가져 올 것이라고 기대한다. 하지만 사회서비스 바우처 사업은 문화 바우처나 식품 바우처 사업 등과는 달리 돌봄서비스 영역이라는 특성으로 인하여 업체 간 경쟁이나 규모의 경제로 인한 비용절감 등과 같은 경제학 원리를 그대로 적용하기 어렵다. 개별적이고 구체적인 서비스 급부가 요구되는 사회서비스에는 표준화된 상품을 제공하기도 어려울 뿐만 아니라, 사회서비스 영역에서 소비자의 선택권과 비용 효율성을 추구하는 것은 애초부터 복지제도에 대한 철학과 제도 운영의 가치관의 충돌이 나타나는 문제라고 할 수 있다. 즉 돌봄서비스와 같은 개별적 급부의 특수성이 요구되는 영역에서는 효율성을 강조해서는 안 된다.

또 이와 관련하여 월 100만 원 정도 소요되어 대학등록금과 맞먹는 유치원 교육비를 보면서 선택과 경쟁이 서비스 질을 올리고 비용을 낮춘다고 할 수 있을까 하는 지적은 의미하는 바가 크다. 유치원교육비는 공식적 교육비에 비해 각종의 특기 교육프로그램 참가비가 더 많아 비용의 절감을 기대하기 어렵다. 아이 교육에 최고의 가치를 두는 우리나라 부모들에게 기본교육외의 프로그램에 참가하지 않거나 선택하지 아니할 가능성을 기대하기는 어렵다.³¹⁾

또, 이용자의 비용부담을 낮추는 방법으로는 바우처처럼 이용자에게 구매 지원

31) 김종해, 앞의 논문, 112쪽.

을 해주는 방법과 사회서비스 제공 기관을 지원하여 서비스 이용료를 낮추는 방법이 있다. 효율성은 기관의 운영방식이나 재정적 지원방식에 있는 것이 아니라 조직을 어떻게 운영하는가에 달려있는 것 아닐까?³²⁾

3. 이용자 주권의 확보

여기서는 시장화로 이용자의 자기결정권은 확대되었는가? 이용자간 공평성은 확보 되었는가 등에 대한 확인을 해보자. 시장 메카니즘을 도입함으로써 이용자의 선택이 보장된다고 하는 주장을 기초로 사회복지서비스의 영역에서 시장 메카니즘이 도입되었다. 그 대표적인 것이 노인장기요양보험과 다양한 바우처제도이다. 노인장기요양보험에 의해 수면 아래에 잠재하고 있던 많은 개호수요가 드러났다. 현재의 노인장기요양보험제도는 소득에 관계없이 장기요양보험가입자(국민건강보험가입자와 같다)로서 노인성질환이 있으면 혜택을 받을 수 있어 소비가 계층화되는 현상은 없었으나, 바우처제도의 경우 기존의 제도는 저소득자를 대상으로 하는 취약계층 대상 기초서비스를 원칙으로 하였다면 최근의 전자바우처 제도는 서민, 중산층 등 능동적 구매자까지 대상을 확대하여 서비스의 질에 있어서도 필요한 최저수준에서 최적 수준으로 국민의 체감도를 높이고자 노력하고 있다. 이것은 시장 수요를 촉발시켜 바우처제도로 인한 노동수요의 발생을 기대하는 조치이기도 하다. 이와 같이 사회복지에도 시장메카니즘이 도입되면 개인의 경제적 능력에 따른 국가에 의한 일방적 지급보다는 서비스 급여로 인한 개인적 수익에 따라 비용을 지급하는 수익자부담원칙으로 방향 전환이 점차 이루어질 수밖에 없다. 그런데, 이러한 변화는 소득에 의한 서비스이용에 차이가 발생함으로써 소비의 계층화가 이루어질 수 있음을 강하게 보여주는 것이다. 또한 농어촌지역보다 도시지역에 서비스 제공 기관이 밀집한 것도 지역적 계층화를 통한 불평등 현상을 보여주는 것이다.

한편, 이러한 소비의 계층화의 문제는 복지만의 문제가 아니라 의료에서도 발생하는 문제이다. 최근 논의되고 있는 영리병원의 도입도 바로 이러한 문제이다. 의료에 시장 메카니즘을 도입하여 비교적 평균 소비인 의료제도를 변혁하고 계층소비를 의도하는 내용의 개혁이 시도되고 있다는 것이다. 이것은 의료가 평균소비의 체계를 취하고 있기 때문에 부유층이 한층 더 좋은 의료를 향수하는 것이 저해되고 있다는 것을 문제시하고 그 해결책으로서 의료에 계층성을 도입할 필요가 있다

32) 김종해, 앞의 논문, 115쪽.

는 견해이다. 사회복지나 의료를 평등소비로 할 것인가 계층소비로 할 것인가는 중대한 정치적 문제인데 평균소비로 한다면 부유층이 제한을 받을 것이며 또 계층소비로 한다면 빈곤층이 의료에서 배제될 수도 있다. 이와 같이 보면 사회복지의 시장화는 이용자의 자기결정 확대를 가져오기 보다는 계층소비가 진전될 수 있으며, 자칫 의료나 복지가 시장의 논리에 빠져들 수 있는 위험이 있다. 극단적으로 사회복지의 계층소비화는 말기의료에서 ‘죽음의 의무’³³⁾가 발생할 위험이 있다.³⁴⁾

4. 도덕적 해이

도덕적 해이(moral hazard)는 정보의 비대칭 문제로 야기되는 공급자들의 행위에 관한 문제이므로 공급자에 대한 지원은 이 문제를 해결하지 못하며, 가격자율화등과 같은 시장친화적 정책으로 경쟁을 유발함으로써 문제를 해결할 수 있다고 한다.³⁵⁾ 시장화로 인한 도덕적 해이의 문제는 일본 콤포사의 사례에서 잘 살펴 볼 수 있다. 일본에서는 개호보험(介護保險)을 시작하면서 개호분야를 비즈니스마켓으로 만들어 영리기업의 진입을 허용하였다.³⁶⁾ 제도적 변화를 위한 기치는 경쟁을 통한 질의 향상, 선택의 자유 등과 같은 것이었다. 그러나 실상은 한마디로 하면 대규모의 부정 지정과 부정 청구로 대표될 수 있다. 지정 취소에 해당되는 사유가 발생하였음에도 지정 취소의 조치를 받지 않고 ‘진입의 자유’에 따라 ‘퇴출의 자유’를 택하여 자진 폐업하였다. 이것은 기업운리의 문제이기도 하거니와 시장화를 악용한 사례에 해당한다.³⁷⁾

33) 죽음의 의무란 안락사 등이 본인의 자발적인 의사에 따라야할 것임에도 불구하고 경제적 이유 등 주변으로부터의 압력에 의해 죽음이 선택될 위험성이 있는 것을 의미하는 것이다.

34) 小松美彦, “自己決定權の道ゆき -『死の義務』の登場(上)”, 思想 2002年2月號, 岩波書店, 2002, 142-147頁

35) 현진권, “보육에 관한 인식의 오류와 새로운 정책방향 모색”, [보육정책 방향의 재정립을 위한 공개토론회 - 보육정책 패러다임의 전환, 정부와 시장의 역할 자료집], 2006, 참조.

36) 일본에서는 개호보험의 실시에 따라 개호분야가 비즈니스마켓으로 변모하였다. 실제 이 분야는 2000년도에 약 4조원 규모이지만, 2025년에는 10조원 규모의 마켓이 되기 때문에 현재 거택개호서비스 사업에 영리기업 등의 진입이 이루어지고 있다. 여기에 급격히 기업진입이 이루어진 이유는 어디에 있을까? 이것은 사회보장의 시장화의 경향에 따른 것이기도 하지만, 미증유(未曾有)의 경제불황 결국 피폐한 자본주의를 회복시키기 위하여 기존 기업에서는 대폭적 이윤추구가 곤란하기 때문에 공공재인 사회보장영역을 자본에 해장시킬 필요가 생겼다는 분석도 있다. 芝田英昭, 前掲論文, 14頁.

37) 横山壽一, “コムスンアン問題の本質と課題”, 大阪福祉事業財團, 福祉のひろば 2007.10., 참조; 김종해, 앞의 논문, 116쪽.

5. 시장기제와 공공성 혹은 사회적 책임

사회서비스의 시장기제 도입은 사회서비스의 공공성에 어떤 영향을 미치는가? 혹은 사회연대나 공급자의 사회적 책임에는 어떤 영향을 미치는가? 사회서비스의 제공이 경쟁성, 효율성, 수익성, 생산성 등 비즈니스 개념을 도입함으로써 공공성을 저해한다는 견해도 있고³⁸⁾, 이것이 반드시 공공성의 축소를 의미하는 것은 아니라는 견해도 있다.³⁹⁾ 서비스 공급자들은 결국 보다 많은 수혜자를 확보하기 위해 경쟁을 하게 됨으로써 부정적 수단을 활용할 수 있고 이것은 결국 공익추구나 공공적 성과는 저해할 수 있다. 한편, 서비스 공급자간의 경쟁은 사회적 연대와 같은 사회적 가치의 창출이나 사회적 통합과 같은 사회서비스의 종국적 목적 달성을 방해할 수 있다.

한편, 사회서비스 공급책임이 제공기관에 전가되면 서비스를 생산·공급하는 전 과정에 대한 일차적인 책임은 서비스 제공기관이 갖게 되고 국가는 제공기관을 관리·통제하는 간접적인 관리방식을 채택할 수밖에 없어 국가의 책임이 약화될 수 있다.⁴⁰⁾ 사회서비스에 경쟁기제가 도입됨으로써 서비스 공급자의 독립성이나 책임성에 부정적인 영향을 가져왔을 뿐만 아니라⁴¹⁾ 서비스 이용자의 전문지식 부족과 무관심으로 오히려 본연의 수급자인 사회적 약자를 배제시키는 결과를 가져왔다는 연구결과도 이미 나와 있다.⁴²⁾

V. 사회보장에 대한 국가의 공적 책임과 시장적 공급체계의 개선

전술한 바와 같이 사회보장 서비스는 공공재이며, 소득의 재분배라는 사회적 정의를 실현한다는 이념을 위해서 반드시 국가책임이 수반되어야 한다. 그러나 자본주의 사회에서 공공재이기 때문에 오직 공공부문이 이것을 담당해야 하는 것도 아

38) 양성욱·노연희, “사회서비스의 공공성은 무엇을 의미하는가?: 서비스 주체에 따른 공공성의 내용을 중심으로”, 사회복지연구 제43호, 한국사회복지연구원, 2012, 47쪽.

39) 김은정, “사회서비스 재정지원 방식의 변화와 품질관리를 위한 정책과제” 사회복지정책 제35호, 한국사회복지정책학회, 2008, 157쪽.

40) 지은구, 앞의 논문, 70-71쪽.

41) R.H.Dehoog, “Competition, Negotiation or Cooperation: Three Models for Service Contracting”, Administration and Society vol.22, 1990, pp.317-340.

42) Malcolm Carey, “Everything Must Go? The Privatization of State Social Work”, British Journal of Social Work, Vol.38, 2008, pp.918-935.

니다. 서구의 사회보장발달사를 보더라도 공공부문이 자원조달의 주된 책임을 맡으면서 사회 서비스의 생산과 전달체계를 민간부문으로 이전해왔으며, 현재에도 많은 복지 선진국에서는 민영화를 통해 공공재를 민간이 공급하고 있다. 또한 국가에 의한 공급이 효율적이고, 소득재분배나 사회정의를 완전하게 실현할 수 있다는 보장도 없다. 또 시장화는 큰 사회적 흐름이고 여기에 역행하기는 쉽지 않다. 따라서 시장화의 흐름을 따르면서 공사(公私)간 적절한 역할 분담이 이루어져야 한다.

시장화 원리에 따른 사회보장 공급체계의 변화를 논함에 있어서는 사회보장 목적으로서의 공공성 확보 방안에 대해 고려해야 한다. 시장원리와 경쟁을 통한 서비스의 공급이 변화된 사회서비스 공급체계의 일반적 경향이라면 이것이 갖는 부작용을 최소화하는 노력과 이를 견제할 수 있는 장치를 마련하는 것이 필요하다. 본문에서 시장화의 배경이 된 여러 가지 문제는 모두 제도 고유의 문제가 아니라 운용상의 문제이라는 점, 사회보장의 목적을 시장수단으로 해결하려는 것은 단기적으로는 효율성을 높일 수 있을지 모르나, 근본적 문제해결을 기대하기 어렵다는 점 등을 확인하였다. 따라서 사회서비스의 공공성과 사회적 책임을 먼저 고민해야 한다.

또, 앞에서 본바와 같이 사회보장분야는 이익추구라고 하는 목적이 반드시 달성되는 분야가 아니다. 오늘날의 사회보장 공급체계의 주류가 시장화이라는 점을 생각하면 사회보장의 시장화는 머지 실패할 지도 모른다. 이용료를 이미 지불 받은 서비스를 공급하는 민간기업이 도산할 경우 그 책임관계는 그리 단순하지 않을 것이다. 따라서 국민의 복지요구에 따르기 위해서는 경제상황, 이익 등에 좌우되지 않는 공적 주체가 공급주체가 되어야 할 것이다. 물론 국방이나 경찰도 민영화가 주장되고 있는 이 시대에 사회보장의 급부를 국가에게만 부담지울 수 없고, 반드시 그래야만 하는 논리적 이유도 없다. 그러나 소비자 계층간 혹은 지역간 형평성 유지를 위해 적어도 일부 부분 국가에 의한 직접적 급부가 필요하고 지속적인 모니터링과 규제(혹은 인센티브의 제공 등) 및 효과적인 서비스 제공으로 위한 통합적인 서비스 지원 시스템 마련 등을 통해 국가의 역할을 유지하고 확대해 나가야 한다.

전술한 바와 같이 공급체계의 변화 그 자체가 중요한 것이 나리 공급체계를 어떻게 잘 운용하고 개선할 것인지 문제이다. 예컨대, 장애아동복지분야를 제외하고 거의 모든 사회보장분야에서 조치제도가 폐지되었다. 조치제도의 운영에 있어 불충분한 점이 있었음을 부정할 수 없으나, 사회적 변화나 제도 개선 욕구에 발 빠르게 대응하지 못한 정부의 책임이 크다. 지금까지 본 바와 같이 조치제도를 폐지하고 시장화 하는 것이 국민의 권리보장인지는 의문이며, 현재 필요한 것은 조치

제도의 폐지보다는 종래의 조치제도의 구조를 개선하여 강화할 필요가 있다.

또, 국민의 생명·건강·복지에 관한 사회복지서비스제공에 영리기업이 진입함으로써 발생하는 문제점은 이미 지적한 바와 같다. 앞으로도 사회복지서비스 제공에 있어서는 사회복지법인(공적지배를 받는 조직)이나 행정이 주체가 되어야 하며, 이러한 공적 서비스가 이루어지기 어려운 부분적 서비스 또는 주민참가에 의한 서비스에 관해서는 비영리조직·자원봉사조직이 제공해야 한다. 따라서 사회복지법인의 기업화를 규제하고 공익성을 견지하는 것이 필요하며, 영리기업의 진입은 전면적으로 금지되어야 한다. 또 사회복지서비스에 관해서는 서비스 제공주체가 관계하지 않는 기관 예컨대, 제3기관에 의한 사업평가 및 그 결과의 공개가 필요하다.

VI. 맺으면서

사회보장 시장은 자유시장이라 하나, 실제로는 자생적(spontaneous)으로 기능하는 것은 아니고 공적인 제도나 정책에 의해 비로소 기능하는 인위적인 제도이다. 따라서 시장에서 개인의 자기결정에 기한 행위도 이러한 공적 제도나 정책에 의해 영향을 받지 않을 수 없다. 자유로운 자기결정의 존중은 제약이 없는 시장 메카니즘에 완전히 맡겨지는 것만으로는 해결될 수 없고 어떠한 제도, 정책에 의해 자립한 개인에 의한 자유로운 자기결정권이 보장되는 사회보장 시장 메카니즘 속에서 보장될 수 있다. 따라서 시장원리를 작동시키기 위한 시장 메카니즘을 설정하는 것도 중요하지만 경제시장에 의한 복지서비스의 분배 패턴을 재조정하는 비시장적 제도에 의한 보완이 필요하다. 한편 역사를 살펴보면 사회보장은 가장 기본적인 사회보장형태였던 구빈(救貧)작용으로부터 보더라도 국가보다는 민간에 의해 주로 이루어져 왔던 작용이기도 하다. 이런 점을 모두 고려하면, 사회보장 서비스의 공급과 관련해서는 정부가 좋은지 시장이 좋은지 일면적으로 결정할 사항은 아니다. 또 시장과 정부 중에서 어느 것이 더 효율적이며 정의로운지 분명하다면 사회보장의 시장화는 전혀 우려할 일도 아닐 것이다. 이것보다는 시장과 정부에 의한 공급 중 어느 것이 더 효율적인지? 어느 것이 더 정의로운지 보다는 오히려 공사(公私) 간의 어떤 조합이 더 그러한지에 대한 판단이 이루어져야 한다. 정부와 시장은 사회복지서비스를 공급하는 두 개의 큰 축이다. 어느 한쪽을 선택해야 하는 문제가 아니라 균형 있게 긴밀한 협력관계를 유지하는 것이 중요하다.

[국문초록]

국가작용으로서의 사회보장의 시장화에 관한 연구 - 국가와 지방자치단체의 사회적 책임을 중심으로 -

사회보장에서 시장기제의 도입은 이용자의 자기결정론의 확대, 사회서비스의 비화폐적 니즈의 증대 등과 같은 실천적 요구와 재정문제와 비효율성을 해소라는 현실적 문제 해결을 배경으로 하는 것이었다. 사회서비스의 시장화경향에 대해서는 긍정론과 부정론이 있다. 긍정론에서는 공급주체를 다원화시켜 경쟁기제를 도입함으로써, 클라이언트에게 선택권을 부여하고 서비스의 질과 효율성을 높일 수 있다고 주장하며, 부정론에서는 정부가 제공해야 할 서비스를 시장에 맡겨두는 것은 사회서비스가 갖는 사회적 가치로 인해 사회적 목적을 달성하기에는 적합하지 않다는 인식 아래 시장화가 의도한 기대와는 달리 공급기관의 과잉으로 인한 서비스의 질 저하, 지역간 수급의 편차와 그로 인한 수급자의 불평등한 수급 등의 문제점이 유발되면서, 사회서비스 공급이 ‘사람 중심’의 사업이 아니라 ‘사업 중심’의 사업으로 변화하였다는 비판도 한다. 그런데 어떤 입장을 취하든 사회서비스가 목적하고 있는 바, 즉 공공성을 포기할 수는 없으며, 공공성을 확보하면서 어떤 효율적 수단으로서 이를 극대화시킬 것인가가 바로 시장화 선택의 문제인 것이다. 따라서 사회보장의 시장화가 추구되더라도 공공성을 확보될 수 있는 보완적 장치가 수반되어야 한다.

이 연구에서는 주로 국가에 의한 전달체계로서 이루어져왔던 사회보장 급부가 시장화 되는 현상의 근본적인 문제를 다루고자 한다. 즉 국가의 중요한 급부작용인 사회보장은 어떠한 배경과 요건을 통해 시장화 되었으며, 시장화가 기대하는 성과는 효과적으로 나타나고 있는지? 또 시장화의 효과가 부(-)의 효과에 주로 치중되어 있다면 시장화의 큰 흐름 속에 있는 현재 상황에서 사회보장의 시장화가 갖는 역기능을 보완하려면 사회보장의 시장이 어떻게 규범적으로 재구축되어야 할지에 관해 살펴보았다. 사회보장의 공급체계의 방식을 정함에 있어 시장 혹은 정부 어디가 절대적으로 우월하다고 할 수 없으며, 누가 공급의 주체가 될 것이냐의 문제가 중요한 것이 아니라 어떻게 제도를 운용하고 개선할 것인가를 더 고민해야 한다는 점을 인식하게 되었다. 또 시장화는 큰 사회적 흐름이고 여기에 역행

하기는 쉽지 않으나, 시장화를 추구하더라도 사회보장이 목적하는바 사회적 목적인 소득의 재분배나 사회적 정의의 실현과 같은 근본적인 가치는 확보되어야 한다. 이런 점에서 보면 사회보장 급부체계와 관련해서 정부와 시장은 수레의 양 바퀴처럼 공사가 상호 협력하여 적절한 역할 분담이 이루어져야 한다. 사회보장이 갖는 사회적 가치를 사회적 책임으로 인식하면서 그 구체적인 방법으로는 사회보장 급부의 일부를 정부가 담당할 것, 통합적 서비스 지원체계 구축할 것, 서비스 제공주체가 관여하지 않는 제3의 기관에 의한 사업의 평가와 그 결과의 공개 등과 같은 방법에 의한 보안을 제시하였다.

◆ 주제어 ◆

시장화, 민영화, 공공성, 국가의 책임, 시장의 역기능,
사회서비스의 공급체계

[Abstract]

A Study on Marketization of Social Security as State Working

Prof. Dr. Lee, Ho yong

(Hanyang University College of Policy Science)

The introduction of market mechanisms in the social has background of the practical necessity such as the expansion of the user's self-determinism, increased non-monetary needs and real requirements such as financial problems and to eliminate inefficiencies. About the tendency on marketization of social security services, there are the positive and negative opinions. In positive opinion, by diversifying the supply subject to let the competition and through that, giving clients the option to increase the quality and efficiency of service, on the Other hand in negative opinion, they say "Social services is the responsibilities of the state therefore the market can not be trusted" and in contrast to expectations, marketization gives rise to poor quality of services, unequal supply due to inter-regional variation, so social service is not 'people-oriented' business, to change the 'business-oriented' business. that was a criticism of marketization of social security services. Whether to take any position in any social service supply system, public interest that is ultimate purposes of social security, is not to abandoned and to enhance public interest & effectiveness is the issues of marketization. Thus, even if marketization of social security is pursued, the complementary device the publicity can be accompanied should be secured.

In this study, the fundamental issues of the marketization of social security are discussed. What background and requirements are necessary for marketization of social security? and Marketisation appears effective if the expected performance? In addition, if the effects of marketization were negative (-) how the market is about to be rebuilt to compensate for the dysfunction of marketization of social security, these are investigated.

◆ Key Words ◆

Marketization, Privsatization, Public Interest, State Responsibility,
Market Dysfunction, Social Services Delivery System.

◇◇ 참고문헌 ◇◇

- 강상경, “사회복지실천의 민영화, 한국적 상황에서의 대안인가?” 새로운 시대의 공공성연구, 2008.
- 강혜규, “복지체감도 향상을 위한 서비스 확충의 과제” 보건복지포럼 제131호, 한국보건사회연구원, 2008.
- 김용득, “사회서비스정책의 동향과 대안: 시장가제와 반시장기제의 통합” 사회복지연구 제26호, 2008.
- 김은정, “사회서비스 재정지원 방식의 변화와 품질관리를 위한 정책과제” 사회복지정책 제35호, 한국사회복지정책학회, 2008.
- 김인, “사회복지서비스 전강에 있어 바우처 제도의 시장경쟁성과 수급자 선택권이 서비스 질에 미치는 영향”, 한국행정논집 제22호, 한국정부학회, 2010.
- 김중해, “사회서비스의 시장화, 무엇을 위한 것인가”, 한국사회복지학회 2008년 춘계 학술대회 발표 자료집, 한국사회복지학회, 2008.
- 양성욱·노연희, “사회서비스의 공공성은 무엇을 의미하는가?: 서비스 주체에 따른 공공성의 내용을 중심으로”, 사회복지연구 제43호, 한국사회복지연구원, 2012.
- 이수경·오미옥, “사회서비스 공급체계 공공성의 쟁점과 개선방안의 모색”, 한국자치행정학보 제26권제3호, 한국자치행정학회, 2012.
- 이재원, “사회서비스 정책의 전개과정과 정책과제: 보건복지부 사회서비스 전자바우처 사업을 중심으로”, 지방정부연구 제15호, 한국지방정부학회, 2011.
- 이재원, “전자바우처를 활용한 소비자중심의 사회복지서비스 공급 정책” 한국거버넌스학회보 제15호, 한국거버넌스학회, 2008.
- 이진면 외, 사회복지서비스의 경제적 효과분석과 산업화, 산업연구원, 2008.
- 이진숙·박진화, “시장원리 확대를 통한 노인장기요양서비스의 효과성 평가” 보건사회연구, 한국보건사회연구원, 2011.
- 이태수, “사회복지정책에서 시장적 접근의 평가”, 한국사회복지학회 2005년도 추계 공동학술대회 자료집, 한국사회복지학회, 2005.10.
- 이호용, “사회보장의 시장화와 자기결정”, 한양법학 제22권제3집, 한양법학회, 2011.
- 주은선, “이명박 정부 시대 사회복지: 복지시장의 전면화”, 서석사회과학논총제1권 제2호, 조선대학교 사회과학연구원, 2008.
- 지은구, “사회복지민영화의 비판적 검토”, 상황과 복지 제27호, 비판과 대안을 위한 사회복지학회, 2009.
- 현진권, “보육에 관한 인식의 오류와 새로운 정책방향 모색”, [보육정책 방향의 재정립

을 위한 공개토론회 - 보육정책 패러다임의 전환, 정부와 시장의 역할 자료집], 2006.

駒村康平, “擬似市場論”, (渋谷博史, 平岡公一 編著), 福祉市場化をみる眼, ミネルバ書房, 2004.

鎌谷容宏, “社會保障領域における自己決定概念に關する一考察-醫療と福祉における論議から-四天王寺大學紀要 第49號, 2010.3.

三浦文夫, 社會福祉政策研究-福祉政策と福祉改革, 全國社會福祉協議會, 1995 .

小松美彦, “自己決定權の道ゆき -『死の義務』の登場(上)”, 思想 2002年2月號, 岩波書店, 2002,

芝田英昭, “社會福祉法の成立と福祉市場化”, 立命館産業社會論集 2001年3月號, 2001.

平井宜雄, 法政策學-法制度設計の理論と技法, 有斐閣, 1996.

横山壽一, “コムスンアン問題の本質と課題”, 大阪福祉事業財團, 福祉のひろば 2007.10.

横山壽一, 社會保障の市場化.營利化 新日本出版社, 2004.

Ascolil, U., & Rancil, C., *Dilemmas of The Welfare Mix*, New York: Kluwer Academic / Plenum Publisher, 2002.

Carey, Malcolm, “Everything Must Go? The Privatization of State Social Work”, *British Journal of Social Work*, Vol.38, 2008.

Dehoog, R.H., “Competition, Negotiation or Cooperation: Three Models for Service Contracting”, *Administration and Society* vol.22, 1990.

Jurian Le Grand, *The Market and Welfare*, Seigakuin University General Research Institute, 2000.