

사회서비스의 민간위탁과 성과계약 : 주요 쟁점과 정책적 시사점



박노옥
한국조세연구원 연구위원(npark@kipf.re.kr)

최근의
사회서비스
부문에 있어서의
흐름은 공공부문의
축소와 민간부문의
확대이다.

I. 서론

공공의 영역이란 무엇인가? 왜 공공부문이 존재하며 공공부문이 해결해야 하는 문제는 무엇인가? 1990년대 이후 신공공경영(New Public Management)의 기조가 확산되면서 공공의 영역에 대한 정의가 크게 바뀌었다. 이전에는 당연히 공공이 해야 한다고 생각되던 일들이 민간으로 이전되고, 문제를 해결하기 위해 공공부문이 취하는 접근법도 변하고 있다. 공공부문의 확장과 축소는 시대적 흐름에 따라 시계추처럼 이동을 하며, 최근의 사회서비스 부문에 있어서의 흐름은 공공부문의 축소와 민간부문의 확대이다. 민간부문의 확대는 정부가 서비스 제공자가 아니라 서비스 구매자로 역할을 전환하고, 동시에 민간서비스 제공자와 성과계약을 체결하는 것을 의미한다.

사회서비스 부문은 복지지출의 확대와 사회적 일자리 확충이라는 정부정책에 따라 우리나라에서 꾸준히 증가하고 있으며 중요성이 증가하고 있다¹⁾. 사회서비스가 제공되는 분야는 사회복지 서비스, 보건의료 서비스, 교육 서비스, 문화예술 서비스, 공공질서 및 안전분야 서비스 등으로 나눌 수 있으며, 기능별로는 생활보장을 위한 서비스, 신체적·정신적 건강 확보를 위한 서비스, 인적자본 확충 및 기회평등을 위한 서비스, 사회적 관계 형성 및 참여를 위한 서비스, 일자리 서비스, 일반행정 서비스 등으로 분류할 수 있으며, 서비스 대상은 노인, 장애인, 아동 청소년, 여성 가족, 특수 계층(노숙인, 미혼모, 국제결혼, 이주자 등) 등이 있다. 우리나라에서 공급되는 사회서비스는 유럽형 사회복지정책

1) 사회서비스(Social Service)는, 사회복지 서비스(Welfare Service), 개인 사회 서비스(Personal Social Service 또는 Human Service), 또는 사회적 보호(Social Care) 등 다양한 용어들과 혼용되고 있으며, 혼돈의 가능성이 있다. 국가마다 사회 서비스의 개념이 상이하며, 우리나라에서는, 영국의 개인 사회 서비스(personal social service) 또는 미국의 인간 서비스(human service) 등의 개념과 유사하게 쓰이고 있다. 즉 사회복지 부문에서 취약계층의 사회적 보호 필요를 충족시키기 위해 제공되는 개인 서비스를 지칭한다고 볼 수 있다(강혜규, 2007)

과 유사하게 정부 주도하에 이루어지고 있으며, 주로 사회안전망 구축 관점에서 요구되는 복지 서비스가 중점적으로 제공되고 있다.

정부가 서비스 공급자가 되는 것이 아니라 민간 서비스 공급자를 활용하고 동시에 시장기제를 도입하여 효율성을 제고하겠다는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

〈표 1〉 분야에 따른 우리나라 사회서비스의 주요 내용

	서비스 항목	주요 서비스 내용(예시)
교육분야	유아·초중등교육	유아교육 지원, 소외계층 방과후 학교, 장애아 교육기회 제고, 사이버 가정 학습체계 구축
	평생·직업교육	전문대 특성화, 전문대생 근로장학금 프로그램 운영지원, 평생교육 인프라 구축, 외국인 유학생 유치
사회복지 분야	기초생활보장	생계급여, 의료급여, 자활지원
	취약계층 지원	노인일자리 제공, 노인시설 확충, 독거노인 도우미, 방문건강관리시스템, 고령자 뉴스타트 프로그램, 장애수당, 장애인 활동보조, 희망스타트, 아동 발달지원계좌, 아이돌보미 운영, 방과후 학교
	보육·여성	영유아 보육료, 유아교육비, 보육시설 운영지원, 국공립 보육시설 확충, 산모·신생아 돌보미, 산전후 휴가급여 지원, 육아휴직 급여, 출산여성 고용 촉진 장려금
	고용안정·근로자 복지	임금피크제 보전수당 제도, 근로자 능력개발 카드제, 고용 인프라 구축, 직업능력개발, 실업급여, 직업재활지원, 외국인근로자 지원, 무로법률지원
	주택	국민임대주택 건설, 다가구주택 매입임대사업, 기존주택 전세임대, 영세민·근로자 서민주택전세자금 지원
	국가보훈	보훈급여, 의료지원, 유공자·제대군인 대부
	공적연금	군인연금, 국민연금, 공무원연금, 사학연금
보건의료 분야	보건의료	생애전환기 건강검진, 암검진비용 지원, 금연클리닉, 농어촌 보건소 시설개선, 지역거점 공공병원 현대화, 혈액안전관리, 취약계층·희귀질환자 요양지원
	건강보험	건강보험료 국고지원
공공질서 및 안전 분야	재난방재	재해위험지구 정비, 소화천 정비, 방재관련 R&D, 지진해일 예보·경보 시스템
	교통안전	교통시설 개선, 교통안전 연구개발
	식품의약안전	위해요소중점관리기준(HACCP) 도입, 식의약품 종합정보시스템 가동
	응급의료·산업안전	응급의료체계 개선, 산업안전 강화

주: 1. 재정투자계획을 근거로 작성
 2. 교육분야에서 고등교육과 공공질서 및 안전분야에서 법원·경찰 등 국가기관 운영 관련 사항은 제외
 자료: 기획예산처, 『2007 나라살림』, 2007. 3

우리나라의 복지 분야 사회서비스 확충을 위한 기본 전략은 “시장 활성화를 통한 민간 시장 공급에 중점”을 두는 것과 “민간시장을 촉발하여 재정을 해결하고 취약계층 지원 기능”을 수행하는 것으로 설정하고 있다. 이러한 전략은 정부가 서비스 공급자가 되는 것이 아니라 민간 서비스 공급자를 활용하고 동시에 시장기제를 도입하여 효율성을 제고하겠다는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

민영화의 추세에는, 정부 사회복지예산의 급증에 따라 비용 통제가 불가피해짐에 따라 민간의 창의성과 효율성을 활용하겠다는 의도도 깔려 있다.

사회서비스를 민간에 위탁하여 공급할 경우, 공급방식으로는 계약에 의한 방식, 면허를 주고 사업 허가를 주는 방식, 보조금 지급 방식, 바우처 방식, 자원봉사자 활용 방식, 자조활동 방식 등이 있을 수 있다. 물론 이러한 공급방식들이 서로 배타적으로 활용되는 것이 아니라, 동시에 다수의 공급방식이 결합되어 활용될 수 있다.

이러한 공급방식 중 최근 사회서비스 부문에서 가장 두드러지는 변화는 정부가 계약을 통해 민간 공급자들로부터 사회서비스를 구매하는 방식을 도입하는 것이다. 지난 20 여년간 스웨덴, 미국, 영국 및 유럽, 호주, 이스라엘 등 다수 국가에서 계약제도를 도입하였다. 일부 국가에서의 이러한 변화는 1980년대 이후부터 공공서비스 공급의 효율화를 위해 민간의 참여를 확대하고 규제 완화를 추진하는 과정과 맞물려 있다. 전력, 통신 등 주요 기간산업의 규제완화와 민영화에 영향을 받아 사회복지서비스 공급에 있어서도 민영화가 시도되었다. 공공기관이 담당하던 공교육 및 사회복지 분야의 서비스 질에 대한 수요자들의 불만을 해소하기 위해 시장기능의 도입이 추진되었다. 이러한 민영화의 추세에는, 정부 사회복지예산의 급증에 따라 비용 통제가 불가피해짐에 따라 민간의 창의성과 효율성을 활용하겠다는 의도도 깔려 있다.

〈표 2〉 민간 위탁에 의한 공공서비스 공급 유형

<p>1. 계약방식 (contracting out)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 공공서비스를 계약으로 외부의 생산자가 공급하는 방식, 즉 위탁생산방식을 의미 - 공공사업, 건강 및 대민 서비스 등에 주로 적용 <p>2. 면허 방식 (franchise agreement)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 일정한 구역 내에서 공공 서비스를 제공하는 권리를 인정하는 협정을 통한 공급 - 폐기물 수거·처리, 공공시설 관리, 자동차 견인 및 보관, 구급차 서비스 등 <p>3. 보조금 방식(subsidy)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 민간조직 또는 개인이 서비스 제공활동에 대한 재정 혹은 현물을 지원하는 방식 - 민간 복지시설 및 기타 공익 목적의 시민단체들에게 지급됨 <p>4. 구매권 (voucher)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 시민들에게 공공서비스 이용권(쿠폰, food stamp)를 지급하는 방식, 민간 부문의 효율성 이용 - 교육, 탁아 및 아동복지 서비스 등의 분야에서 사용. <p>5. 자원봉사자(volunteers)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 직접적인 보수는 받지 않으면서 정부를 위해 봉사하는 사람들을 활용하는 방식 - 공익사업에서 자원봉사자, 민간자율 방법대, 안전모니터 등 <p>6. 자조활동(self-help)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 공공서비스의 수혜자와 제공자가 같은 집단에 소속되어 서로 돕는 방식 - 이웃감시, 보육사업, 고령자 대책, 문화예술 사업 등에서 주로 활용됨
--

우리나라에서는 사회서비스를 정부가 직접 제공한 적은 없다고 볼 수 있으며, 사회서비스의 제공은 기본적으로 민간에 의해 이루어지고 정부가 구매자의 역할을 하도록 되어 있다. 그러므로 사회서비스의 민간 위탁이 이슈라기보다는 민간위탁 시에 어떠한 시장기제를 도입하여, 사회서비스 제공의 목적이 효과적으로 달성되도록 할 것인가가 주요한 이슈이다. 본고에서는, 민간 위탁에 의한 사회서비스 공급방식 중 계약 방식에 의한 서비스 공급에 초점을 두고자 한다. 계약 방식 중에서도 성과와 연계된 계약 방식을 통해, 서비스 공급의 효율성과 효과성을 제고하고자 하는 시도와 관련된 주요 이슈를 점검하고자 한다.

사회서비스를 성과계약 방식에 의해 민간에 위탁하면서 기대하는 것은, ① 재정절감 및 사업의 효과성 제고, ②민간 부문과의 위험 분담, ③사회 서비스 제공자의 육성 등이다. 재정절감 및 사업의 효과성 제고가 이루어질 것이라고 기대하는 이유는, 민간조직의 인력이나 재정운용에 있어서의 유연성과 우월한 전문성을 활용할 경우, 공공조직보다 효율적이고 효과적으로 서비스를 제공할 것이기 때문이다. 성과계약을 도입하면, 사업의 초점이 분명해지고 유인이 분명하므로, 성과지표에 근거한 성과는 뚜렷이 개선되고, 사업의 효율성도 개선되는 성과가 있다고 보고되고 있다. 그리고 성과계약 방식을 적절히 활용할 경우, 사회서비스 사업과 관련된 위험을 공공부문과 민간부문이 분담하는 효과도 발생할 수 있다. 마지막으로 사회서비스영역을 중요한 산업 분야의 하나로 인정하고 경쟁력 있는 비즈니스 모델을 육성하는 효과도 가져올 수 있다. 사회서비스 사업에 투자한 선발 외국기업의 경우, 다국적기업의 형태로 발전하려는 노력을 하고 있다.

이러한 긍정적인 (기대)효과에도 불구하고, 성과계약을 사회서비스에 도입할 경우 고려해야 할 유의사항들도 있다. 주요 이슈로서 크게 세 가지를 생각할 수 있다. ①왜곡된 행동의 발생 가능성 ②정부와 민간 사업자 간의 적절한 위험 분담 ③서비스 제공자 간의 유효 경쟁 유지가 중요한 문제로 부각된다. 본 연구에서는 사회서비스 제공을 민간에 위탁할 경우 보통 동시에 도입되는 성과계약제와 관련된 이러한 주요 이슈들을 살펴보고 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 주요 이슈를 점검하면서 주로 인용되는 사례는 사회서비스 중에서도, 공공 고용서비스와 공공의료서비스 분야이다.

성과계약을 도입하면,
사업의 초점이 분명해지고
유인이 분명하므로, 성과지표에
근거한 성과는 뚜렷이 개선되고,
사업의 효율성도 개선되는
성과가 있다고 보고되고 있다.

서비스 수혜자 수라는 산출지표를 주요 성과지표로 활용할 경우 발생하는 문제는 크게 세 가지이다. 사업 수혜자의 동질성 문제, 서비스의 질, 그리고 서비스 제공의 궁극적 목표 달성 문제가 그것이다.

II. 성과계약 도입 시의 주요 쟁점

가. 왜곡된 행동의 발생 가능성

정부는 성과계약을 통해 정부가 원하는 목표를 민간사업자가 달성하도록 하고자 한다. 사회서비스에 있어서의 성과계약은, 사전에 구체적 지표에 연계하여 정부가 민간사업자에게 지불하는 보수를 계약 형태로 확정하는 것이며, 동시에 구체적 지표는 정부가 달성하고자 하는 목표를 반영하고 있어야 한다. 이때 성과계약에 있어서의 출발점은 무엇을 지표로 삼을 것인가이다. 사회서비스 분야에서 기본적으로 활용되는 성과지표는 서비스 수혜자의 수이다. 예를 들어 공공 고용서비스인 경우는 고용서비스를 제공한 인원 수이며, 공공의료서비스인 경우는 의료서비스를 제공한 인원 수이다. 이렇게 서비스 수혜자 수라는 산출지표를 주요 성과지표로 활용할 경우 발생하는 문제는 크게 세 가지이다. 사업 수혜자의 동질성 문제, 서비스의 질, 그리고 서비스 제공의 궁극적 목표 달성 문제가 그것이다.

먼저 서비스 수혜자의 동질성 문제를 살펴보자. 만약 서비스 수혜자가 동질적이라면, 단순 산출지표인 서비스 수혜자 수를 성과계약의 주요 지표로 삼아도 될 것이다. 그러나 현실에서는 수혜자 간의 이질성이 존재한다. 예를 들어 공공의료서비스인 경우, 환자 간에도 치료의 난이도와 치료비용에 있어서 차이가 발생한다. 만약 환자 간의 이질성을 무시하고 환자 수에 따라 동일한 비용을 지불한다면, 공공의료서비스 제공자는 당연히 비용이 적게 드는 환자를 치료하고 비용이 많이 들고 난이도가 높은 환자는 기피하게 될 것이다. 이러한 현상을 “cream-skimming(사업대상자 선정의 편중 현상)” 이라고 부른다. 성과계약의 내용에 따라 의도적으로 일정 특성을 가진 사업 대상 집단을 회피하고, 서비스 제공에 적은 비용이 드는 특정 집단에게 서비스를 집중 제공하는 행태를 말한다. 사회서비스에 성과계약을 도입할 때 나타나는 대표적인 왜곡된 행동의 형태라고 볼 수 있다.

두 번째는, 서비스 질의 유지 문제이다. 만약 수혜자에게 제공되는 서비스의 질에 관계없이 서비스 수혜자의 수와 관련된 성과지표만 활용한다면, 사업자의 입장에서는 가장 최소한의 서비스만 제공하게 될 것이다. 즉 낮은 수준의 서비스를 제공함으로써 비용을 절감하는 방식으로 서비스를 제공하게 될 것이다.

세 번째는, 서비스 제공의 결과에 대한 고려가 없는 산출지표만 활용한 계약 형태를 활용하게 된다면, 사업의 의도한 목표와 사업제공자의 유인을 일치시키

고자 하는, 성과계약의 원래 목적 자체의 달성이 곤란하게 될 것이다. 그 이유는 사회서비스 제공량과 실제 의도한 결과 사이에는 괴리가 발생할 수 있기 때문이다. 서비스 제공 방식이나 내용에 따라 의도한 결과의 달성이 효과적으로 이루어질 수도 있고 아닐 수도 있기 때문이다. 예를 들어, 공공고용서비스의 경우, 사업자의 노력에 따라 같은 서비스 수혜자라도 취업 가능성이 달라질 수 있다는 것이다.

이상의 세 가지 문제는, 사회서비스에 계약방식을 도입할 때, 서비스 제공량이라는 단순 산출지표만을 활용하는 것의 약점을 보여주고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위한 다양한 시도가 있는데, 크게 두 가지 방향의 시도로 분류할 수 있다. 한 가지는 성과계약의 내용을 통해 문제를 해결하는 것이고, 다른 방안은 주변의 다른 장치를 활용하여 문제를 해결하는 것이다. 계속 논의하겠지만, 성과계약의 내용 변화만으로 상기의 문제를 완전히 해결하는 것은 불가능에 가깝다. 그러므로 성과계약의 내용 개선 뿐 아니라, 다른 보완적인 장치들을 활용하여, 사회서비스에 성과계약을 도입할 때 발생할 수 있는 왜곡된 행동의 가능성을 최소화시키는 것이 필요하다.

먼저, 왜곡된 행동 가능성을 없애기 위해 성과계약의 내용을 바꿀 필요가 있다. 서비스의 질이 떨어지거나, 비용이 적게 드는 서비스 대상자를 선택하여 서비스를 제공한다면, 서비스 제공의 원래 목표와 관계없이 서비스 제공량만을 증가시키려는 유인을 제어하기 위해서 사용되는 장치는 다음과 같다. 먼저 성과지표를 서비스 수혜자라는 산출지표만을 활용하는 것이 아니라, 결과지표도 활용하는 것이다. 공공 고용서비스의 예를 들면, 서비스 제공 대상자의 수에 비례하도록 일정 부분은 지급하고 나머지 부분은 사업의 결과와 관련되어 지불이 이루어지도록 하는 것이다. 공공고용서비스의 사업의 결과는 서비스 수혜자의 취업 여부, 취업 유지, 임금 수준, 경제적 자립여부 등의 지표를 활용한다. 이런 결과지표의 달성 여부에 따라 추가적인 지불이 이루어지도록 해서, 서비스의 결과에 대해서도 유인을 제공하는 것이다.

결과지표와 연계된 성과계약을 도입하는 경우에도 여전히 cream-skimming의 문제는 남아있다. 비용을 절감하기 위한 cream-skimming이 아니라, 결과를 달성하기에 유리한 사업 대상자를 중심으로 서비스를 제공할 cream-skimming 유인이 존재하게 된다. 예를 들어, 공공고용서비스의 경우, 취업이 용이한 대상에게는 서비스를 제공하고, 취업의 난이도가 높은 취약 계층에게는 서비스 제공을 회피하는 현상이 발생하게 된다. 이러한 문제가 발생하는 원인은, 서비스 대상자가 동질적이지 않기 때문이다. 성과계약의 형태

성과계약의
내용 개선 뿐 아니라,
다른 보완적인 장치들을
활용하여, 사회서비스에
성과계약을 도입할 때
발생할 수 있는 왜곡된
행동의 가능성을
최소화시키는 것이
필요하다.

서비스 제공의 난이도에 따라 사업 대상자를 분류하기 위해서는, 우선 ①적절한 데이터가 관리되어야 하며 ②사업 대상자의 특성을 서비스의 난이도에 따라 분류하기 위한 적절한 기준이 개발되어야 한다.

내에서, 이러한 문제를 해결하기 위한 방안은, 서비스 대상자의 특성에 따라, 지불 금액의 크기를 변화시키는 것이다. 즉 난이도가 높은 대상자에게 서비스를 제공할 경우 보다 높은 금액이 지불되는 형태의 성과계약을 활용하면 된다. 공공고용서비스의 경우는 사업 대상자의 특성에 따라 프로파일링(profiling) 하는 방식을 채택하는 국가들이 있다. 그리고 공공의료서비스의 경우에도, 환자의 질병과 상태를 분류해서 의료수가를 결정하는 것이 대표적인 방법이다. 이렇게 서비스 제공의 난이도에 따라 사업 대상자를 분류하기 위해서는, 우선 ①적절한 데이터가 관리되어야 하며 ②사업 대상자의 특성을 서비스의 난이도에 따라 분류하기 위한 적절한 기준이 개발되어야 한다. 이렇게 사업 대상자를 적절하게 분류하기 위해서는 적지않은 투자가 필요하며, 적절하게 분류한 이후에도 각 사업대상자 그룹별로 어떤 크기의 지불금액 차등화를 둘 것인지도 문제가 된다. 공공고용서비스의 경우, 네덜란드는 장애 여부와 실직 원인에 따라 사업대상자 집단을 22개 그룹으로 분류하고 있다. 각 집단마다 제공되는 성과 계약의 내용이 다르다. 호주의 경우는 JSCI(Job Seeker Classification Instrument)라는 도구를 활용하여 사업 대상자를 분류하고 있다.

이렇게 사업대상자를 서비스의 난이도에 따라 분류하고 다른 유인을 제공하면, creaming-skimming의 유인을 감소시킬 수는 있으나, 완전히 creaming-skimming의 유인을 제거하기는 어렵다. 예를 들어, 호주의 공공고용서비스의 경우 프로파일링을 활용하고는 있지만, 소위 말하는 “parking”이라는 현상이 관찰된다는 보고가 있다. Parking은 일종의 cream-skimming으로서, 취업 난이도가 높은 사업대상자에게 최소한의 서비스만을 제공하고, 현상을 유지하도록 하는 한편, 취업 난이도가 낮은 집단에게 집중 서비스를 제공하여 취업시키는 현상을 지칭한다. 이러한 현상이 벌어지는 이유는, 취업 난이도가 높은 집단에게 서비스를 제공하고 취업시켰을 경우에 지급되는 성공보너스의 크기가 충분하지 않기 때문이다. 이런 경우에는 취업 난이도가 높은 집단에게는 최소한의 서비스만을 제공하고 기본 경비만을 지급받는 것이 사업자에게 유리하기 때문이다.

물론 프로파일링을 정교하게 하고, 각 집단에게 제공되는 유인체계가 난이도를 정확하게 반영하면 이러한 문제는 해결될 수 있다. 그러나 현실에서 이렇게 되기 힘든 이유는, ①기술적으로 이러한 유인체계를 만들기가 거의 불가능하며, ②100% 정확한 프로파일링과 유인체계는 결과적으로 성과계약이 아니라 비용보전 방식의 계약에 불과하게 되기 때문이다. 지나치게 정교한 프로파일링과 유인체계는, 사업제공자의 효율성 제고나 효과성 제고의 유인이나 공간

을 없애게 되는 문제가 발생한다. 사업대상자별로 정확하게 기계적으로 비용이 나 성공보수가 지급되면, 사업대상자가 별도의 노력을 통해 성과를 제고할 여지가 없어지게 된다. 그러므로 프로파일링에 따른 성과계약 디자인에 있어서, 프로파일링의 정교성, 사업제공자의 비용절감 유인, 그리고 creaming-skimming 유인 간의 적절한 균형을 잡는 것이 불가피하다.

이상으로 성과계약의 내용 변화를 통해 사회서비스 제공의 궁극적 목적 달성을 촉진하는 문제에 대해 논했다. 이상에서 살펴본 대로, 성과계약의 내용만으로 완전하게 왜곡된 행동의 유인 없이 사업의 궁극적 목적을 달성하는 것은 불가능하다고 볼 수 있다. 그리고 이러한 creaming-skimming이라는 왜곡된 행동 이외에도, 부정행위가 발생할 가능성도 배제할 수 없다. 이러한 부정행위는 성과계약의 내용 개선만으로 해결할 수 있는 문제는 아니다. 사회서비스 사업에 있어서 성과계약이 도입될 경우 발생하는 부정행위는 크게 두 가지로 볼 수 있다. 첫째는, 어떤 형태의 사업에서도 발생할 수 있는 전형적인 부정행위들이고, 두 번째는 성과계약을 활용하기 때문에 발생하는 문제이다.

사회서비스 사업의 민간위탁 시 발생하는 전자의 부정행위의 외국 사례는 다음과 같다. 사업 제공자들이 비용 집행시, 서비스 제공 비용에 비해 홍보 비용이 과다한 경우가 문제로 지적되고 있으며, 미국의 경우 여러 지역에서 사업을 하는 사업자의 경우, 특정 지역에서 발생한 이익을 다른 지역으로 이전시키는 문제도 적발되었다. 성과계약과 관련된 부정행위의 형태로서 대표적인 것은 데이터 조작이다. 성과계약은 성과지표와 연계되어 실행되기 때문에, 성과지표와 관련된 데이터의 신뢰성이 중요하다. 그러나 사회서비스사업의 경우, 서비스 사업자가 서비스 수혜자에 대한 정보를 가장 잘 알고 있는 경우가 대부분이다. 그 결과 성과계약상의 지표에 대한 데이터가 서비스 사업자로부터 올 경우가 발생하게 된다. 이 경우 데이터의 신뢰성 확보가 중요한 관건이 된다.

이러한 부정행위에 대처하기 위해, 기본적으로 모니터링 장치를 구축하는 것이 필요하다. 주기적으로 모니터링 및 감사가 시행되는 것이 필요하다. 외국 사례에서도 모니터링과 평가의 중요성이 지적되고 있다. 미국의 경우, 감사원(GAO)에서 TANF(Temporary Assistance for Needy Families) 프로그램의 문제점 중 하나가 부정행위 방지를 위한 모니터링의 미흡이라고 지적하고 있다. 그리고 모니터링 주체의 독립성 확보도 중요한 이슈로 지적되고 있다. 정부 내에서도 사업담당 조직은 사업의 성공을 확보해야 하는 유인이 있으므로, 모니터링 및 평가의 주체로 적절하지 않고, 다른 독립적 기관이 필요하다고 지적되고 있다.

사회서비스 사업에 있어서 성과계약이 도입될 경우 발생하는 부정행위는 크게 두 가지로 볼 수 있다. 첫째는, 어떤 형태의 사업에서도 발생할 수 있는 전형적인 부정행위들이고, 두 번째는 성과계약을 활용하기 때문에 발생하는 문제이다.

모니터링과 평가의 필요성은 부정행위에 대한 통제뿐 아니라, 서비스 사업자 자체에 대한 평가를 위해서도 필요하다.

모니터링 외에 데이터의 신뢰성 문제를 원천적으로 해결하는 방안은, 성과 계약에 포함되는 데이터를 서비스 사업자에게 의존하지 않는 것이다. 한 가지 방안은 데이터를 정부가 별도로 생산하고 관리하는 방법이다. 그러나 사회서비스사업에 있어서 중요한 데이터는 서비스 수혜자 개인에 관한 정보이므로, 사업자에게 데이터 생산 및 관리를 요구하는 것이 효율적이며, 정부가 직접 데이터 생산 및 관리를 하기 위해서는 보다 많은 시간과 비용이 발생한다는 문제가 있다. 결국 정부가 직접 생산하고 관리하는 데이터의 범위에 한계가 있을 수밖에 없다는 것이다. 그러므로 성과계약상에 포함되는 지표의 상세함을 포기하고 검증이 보다 용이하도록 단순한 형태의 지표를 활용하는 경우도 발생한다. 예를 들어, 공공고용서비스 수혜자의 프로파일링의 경우, 수혜자의 취업 난이도 파악을 위해 다양하고 복잡한 기준을 적용할 수 있으나, 복잡해질수록 서비스 사업자가 생산하는 데이터를 활용해야 하는 경우가 많고, 가중치의 설정 문제 등 투명성이 확보되지 못하는 문제가 발생하기 때문에, 가능하면 단순한 기준을 활용하는 것을 선호하는 현상이 발생한다. 네덜란드의 프로파일링도 초기에는 분류 집단의 수가 많았으나, 시간이 지나면서 보다 단순화되고 있다. 성과계약에 담기는 내용이 서비스 수혜자의 특성이나 상태를 보다 상세히 반영하는 것이 바람직하다는 측면과 데이터의 신뢰성 및 투명성 확보 문제 사이에 균형을 찾는 것이, 성과계약을 디자인하는 정부가 담당해야 할 역할이다.

모니터링과 평가의 필요성은 부정행위에 대한 통제뿐 아니라, 서비스 사업자 자체에 대한 평가를 위해서도 필요하다. 사업자에 대한 주기적 평가를 통해 사업자인증제도를 도입하고 있는 사례가 있다. 공공고용서비스의 경우, 대표적인 사례가 호주의 Star Rating 제도이다. 2001년부터 사용되고 있는 제도로써 호주의 고용부(Department of Employment and Workplace Relations, DEWR)에 의해 모니터링되고 평가되고 있는 제도이다. 그리고 네덜란드의 경우는 사업자단체가 자체적으로 회원사들의 서비스 질에 대한 평가를 하는 Quality Label 제도를 운영하고 있다.

성과계약상의 내용 개선과 주기적인 모니터링 및 평가 외에 소비자에게 선택권을 부여하여, 소비자를 선택을 통해서 서비스 사업자의 왜곡된 행동을 억제하는 것도 가능하다. 다수의 서비스 제공 사업자에 대해, 서비스 대상자가 선택권을 가지는 상황이다. 바우처를 통해 선택권을 부여할 수도 있으며, 바우처가 아니더라도 다수의 사업자가 존재하고, 사업자에게는 선택권을 부여하지 않고 소비자에게만 선택권을 부여하는 형태를 채용할 수도 있다. 호주와 네덜란드의 공공고용서비스의 경우, 소비자에게 선택권을 부여하고는 있으나, 실제

소비자의 선택권이 자유롭고 광범위하게 활용되고 있지는 못하다는 문제점이 발견되고 있다. 무엇보다 소비자가 선택할 수 있는 다수의 사업자가 존재하여야 하지만, 현실적으로 많은 경우에 그렇지 못한 상황이 연출되고 있다. 그리고 소비자에게 사업자에 대한 성과정보가 충분히 공개되어야 하지만, 그렇지 못한 경우가 많다고 보고되고 있다.

나. 유효 경쟁의 유지와 위협 분담

사회서비스의 민간 위탁에 있어서 중요한 이슈 중의 하나는 민간사업자 시장의 유효 경쟁 유지이다. 민간 위탁의 기대 효과 중의 하나가, 민간사업자 간의 경쟁을 통하여 사업의 성과를 제고한다는 것이다. 그러나 사회서비스사업의 특성상, 유효 경쟁을 유지하는 것이 용이하지는 않음이 관찰되고 있다. 물론 유효 경쟁이 약하다고 해서 무조건 부정적이라고 단정하기는 어렵다. 왜냐하면 서비스의 질과 일정 수준의 성과 개선 추세가 유지만 된다면, 소수의 대규모 사업자 체제가 다수의 소규모 사업자 체제보다 열등하다고 판단하기는 어렵기 때문이다. 외국의 현황을 살펴보면, 초기에는 다수의 사업자로 출발했지만, 시간이 지나면서 소수의 사업자에게 집중되는 현상이 발생하고 있으며, 서비스의 질과 성과 제고는, 모니터링과 계약 갱신 조건 등을 통해 확보하려는 노력을 하고 있다.

사회서비스 사업의 특성상, 시장에 진입하여 서비스를 시작한 사업자는 지역의 서비스 대상자와 환경에 대한 정보 우위를 향유할 가능성이 크다. 사업의 진행에 따라 신규 사업자에 대한 진입장벽이 형성될 가능성이 커지는 것이다. 특히 성과계약이 도입되고 잠재적 경쟁업체의 신규 진입에 대한 우려가 있을 경우, 기존 사업자는 효과적인 사업운영 방식에 대한 정보를 공개하거나 공유하지 않을 유인을 가지게 된다. 이 부분은 민간사업자를 활용할 경우 발생하게 되는 단점이라고 볼 수 있다.

경쟁을 유지하기 위해서는 다수의 사업자가 일정 지역 내에서 동시에 서비스를 제공하는 것이 바람직하다. 사업자 수와 사업 규모라는 관점에서 외국의 현황을 살펴보면, 크게 세 가지 형태를 관찰할 수 있다. 소수 사업자와 대규모 사업, 다수 사업자와 소규모의 전문화된 사업, 주 사업자와 하도급 사업자 등의 형태가 발견되고 있다. 다수 사업자와 소규모 전문화된 사업의 대표적인 사례가 네덜란드의 공공고용서비스이다²⁾. 초기에는 이러한 형태로 출발하였으나, 시간이 지남에 따라 소수의 대규모 사업자에게 사업이 집중되는 현상이 발생하

서비스의 질과 일정 수준의 성과 개선 추세가 유지만 된다면, 소수의 대규모 사업자 체제가 다수의 소규모 사업자 체제보다 열등하다고 판단하기는 어렵다.

2) 2004년 중반에 약 660여개의 공급자가 존재하였고, 60%는 10명 미만의 직원이 있는 소규모 사업자였고, 13%가 100명 이상의 직원이 있는 대규모 사업자였다.

사회서비스를 민간에 위탁할 경우, 적정량의 서비스는 비영리기관이나, 공공조직이 제공하도록 유지해 나가는 전략이 필요할 수도 있다.

고 있다. 최근 통계에 따르면, 상위 10개의 공급자가 공공고용서비스의 75%를 공급하고 있는 것으로 파악되고 있다. 유사하게 호주의 경우도 시간이 지남에 따라, 소수의 대규모 사업자가 시장을 지배하고 있는 것으로 나타나고 있다.

이러한 소수의 대규모 사업자 형태가 무조건 부정적인 측면만 있는 것은 아니다. 규모의 경제 실현이라는 장점은 있다. 사업 운영 시에 규모의 경제가 있기도 하지만, 정부의 입장에서든 계약 디자인 및 모니터링 측면에서의 비용도 절감되는 측면이 있다. 그리고 사업자 간의 경쟁 외에도 정부와의 재계약 과정에서 서비스의 질과 성과를 바탕으로 사업자에게 규율을 강화하는 일이 이루어 질 수 있다. 즉 재계약이 되지 않을 위험이 상존한다면, 정부가 설정한 기준에 충족되는 서비스를 제공하고, 성과 달성을 위해 노력하게 되는 유인이 존재하게 된다.

이렇게 소수의 사업자가 존재하더라도 서비스의 질 유지와 적정 수준의 성과달성을 유지하고 관리할 수는 있다. 그러나 또 하나의 문제가 남아 있다. 사업의 위험 분담 문제이다. 외부 환경 변화로 인해서 사업의 유지 가능성에 문제가 발생할 위험을 어떻게 분담할 것인가의 문제이다. 예를 들어, 공공고용서비스의 경우에는 지역 경기의 변화에 따라 실업률이 변화하고, 그에 따라 취업의 난이도가 변화할 가능성이 대표적 위험 요소이다. 성과계약에 서비스 수혜자가 취업할 경우에 지급되는 성공보수의 비중이 비용보전 비중보다 상당히 크다면, 사업자의 입장에서는 경기 변화가 사업의 수익성에 미치는 영향에 민감할 수밖에 없다. 성과계약에 포함된 변수 중 외부 요인의 영향을 받는 변수에 연계된 성공보수와 비용보전 방식으로 지급되는 고정 지급금의 비중의 크기에 따라, 정부와 사업자 간의 위험 분담의 정도가 달라진다. 소수의 독과점적 서비스 공급자만이 존재할 경우, 이러한 위험 분담의 정도를 결정할 때, 정부의 협상력이 약해질 우려가 있다. 소수의 민간사업자가 시장에서 떠날 경우, 정부는 해당 사회서비스를 제공하지 못하게 되는 상황에 처할 수 있기 때문이다. 그러므로 사회서비스를 민간에 위탁할 경우, 적정량의 서비스는 비영리기관이나, 공공조직이 제공하도록 유지해 나가는 전략이 필요할 수도 있다.

성과계약에 따른 위험 분담 방식은 크게 두 가지이다. 한 가지는 사전에 성과계약 내에 외부 환경 변화에 따른 계약 조건을 포함하는 것이다. 예를 들어, 공공고용서비스의 경우, 지역의 실업률이 지난 해보다 일정 수준 이상으로 변화하였을 경우, 취업 성공보수의 크기를 특정 수준으로 변화시킨다는 조건부 조항을 포함하는 것이다. 이런 계약이 가능하기 위해서는, 과거 경험이나 데이터를 통해, 외부 환경의 변화와 서비스의 비용이나 성과달성의 난이도에 대한 상관관계

의 크기에 대한 분석이 필요하다. 만약, 과거 경험이나 데이터가 없기 때문에, 정부나 사업자가 모두 외부 환경 변화가 서비스사업 운영에 미치는 위험의 크기를 사전에 추정하는 것이 불가능하다면, 성과계약 내용에 사전적으로 위험 분담을 명시하는 것이 불가능하다. 이런 경우, 두 번째 방안으로 재협상 조항을 포함하는 경우가 있다. 특히 사회서비스사업의 성과계약 체결 초기에 이러한 상황이 발생할 가능성이 높다. 외부 환경이 일정 수준 이상으로 변화할 경우, 정부와 사업자 간에 계약조건에 관한 재협상을 하도록 하는 것이다. 이러한 경우, 재협상에 따른 행정비용이 추가로 발생하게 되며, 양자간에 긴장관계가 연출될 가능성이 높다. 특히 소수의 독점적 공급자인 경우, 정부는 재협상 상황에서 위험의 상당부분을 일방적으로 부담해야 하는 상황이 발생할 수도 있다. 그러므로 가능한 재협상 조항을 활용하기보다는, 외부 환경 변화에 따른 위험 분담에 관한 부분을 사전적으로 계약 조건에 명시하는 것이 바람직하다.

최근 각국에서는 사회서비스의 민간 위탁에 따른 서비스 공급방식에 변화가 나타나고 있다. 특히 성과계약을 통해 민간사업자에게 적절한 유인을 제공하여 정부가 원하는 사업의 목적을 효율적으로 달성하고자 하는 시도가 이루어지고 있다.

III. 결론 및 정책적 시사점

최근 각국에서는 사회서비스의 민간 위탁에 따른 서비스 공급방식에 변화가 나타나고 있다. 특히 성과계약을 통해 민간사업자에게 적절한 유인을 제공하여 정부가 원하는 사업의 목적을 효율적으로 달성하고자 하는 시도가 이루어지고 있다. 호주, 미국, 네덜란드, 영국 등이 이러한 흐름에 가장 앞서 있으며, 최근에는 독일과 프랑스도 이러한 흐름에 동참하고 있다. 이러한 시도로 인해 나타난 성과는, 성과계약에 명시된 성과지표에 있어서의 개선은 상당히 나타나고 있다는 것이다. 취업률이 상승하고, 학생들의 성적이 향상되는 성과가 나타나고 있다. 그리고 직접 사업비 대비 효과성도 상당히 개선되었다는 평가들이 나오고 있다. 예를 들어, 1인을 취업시키기 위해 드는 비용이 감소하고 있다는 것이다. 이 때 유의사항은, 성과계약으로 전환함에 따라 추가로 발생하는 행정비용까지 포함하여 비용 대비 효과성 평가가 이루어져야 한다는 점이다. 아직까지는 엄밀하게 이러한 비용까지 포함한 평가는 나오고 있지는 않다. 사업 방식의 변화 효과를 요약하면, 아직 종합적이고 확정적인 결론은 내리기 힘들지만, 사회서비스사업의 목적 달성 측면에서는 개선이 있다고 판단된다.

본고에서는 사업방식 변화의 성과에 대한 논의보다는, 사회서비스 공급에 성과계약이 도입될 경우, 유의해야 할 주요 쟁점을 살펴보았다. 성과계약의 도입으로 인해 발생하는 왜곡된 행동의 유인, 민간사업자 간의 유효 경쟁 유지,

기본적으로 성과계약의 적절한 디자인이 필요하며, 소비자의 선택권 부여, 사업자에 대한 주기적인 모니터링과 성과평가, 그리고 성과정보의 공개 등을 통해 상당한 정도의 대응 방안을 마련할 수 있다.

그리고 정부와 민간사업자 간의 위험 분담 문제 등을 점검하였다. 각 쟁점에 대해 적절하게 대처하기 위해서는 기본적으로 성과계약의 적절한 디자인이 필요하며, 이것만으로는 완벽하게 대응할 수 없기 때문에, 소비자의 선택권 부여, 사업자에 대한 주기적인 모니터링과 성과평가, 그리고 성과정보의 공개 등을 통해 상당한 정도의 대응 방안을 마련할 수 있음을 본고에서 논하고 있다.

우리나라의 사회서비스 분야에서도 소비자의 선택권 부여와 성과계약제 도입 등의 변화가 일어나고 있다. 본고에서 논의된 대응책들이 적절하게 활용된다면, 이러한 변화의 장점을 극대화하고 부작용을 최소화하여, 사회서비스 분야의 효율성과 효과성을 크게 향상시킬 수 있을 것이다. **KIPF**