

미국의 민영화정책과 사회서비스전달체계의 변화*

김승현

서울산업대학교 행정학과

미국의 사회서비스 전달체계는 전통적으로 비영리자발적 조직들에 의해 주도되었으나 1930년대부터 정부가 직접적으로 서비스를 제공하기 시작하였고, 1960년대 이후에는 연방 정부의 수준에서 사회서비스의 중요성이 인식되고 재정지원도 확대되면서 영리추구의 사기업들이 참여하기 시작하였다. 1980년대 이후에는 서비스제공자에 대한 재정보조가 축소되었으나 조세지출에 의한 소비자에 대한 보조는 확대되었다. 즉 사회서비스 부문에서의 정책변화는 민영화된 서비스체계내에서 이루어졌으며 1980년대 이전의 주된 민영화 방법은 서비스계약공급이었으나 1980년대 이후에는 정부책임이 축소(load-shedding)되고 소비자보조(consumer subsidy) 방법이 확대되고 있다. 이러한 변화는 사회서비스의 민간공급체제가 경쟁성을 기반으로 경비를 절감하고 서비스의 질을 제고하며 유연하게 수요에 대처할 수 있다는 효과를 기대하면서 확대되어왔고 이제 제도화되어 연방, 주, 지방정부 및 비영리, 영리조직을 포함하는 복잡한 서비스전달체계(third-party government)가 형성되었다. 그러나 계약의 경쟁성을 기반으로 기대되었던 효과는 상당부분 현실화되지 않았다. 오히려 사회서비스 공급의 환경은 상당히 변화되어, 상업화, 관료화, 선별적 서비스제공 등의 문제점이 나타남으로써 정부의 성과위주의 감독이 강조되게 되었다. 끝으로 이런 미국의 경험 이 유사한 한국의 사회서비스 전달체계에 갖는 함의를 살펴본다.

I. 서 론

1970년대에 들어서 예기치 못했던 경제적 타격과 새로운 경제문제를 경험하면서 정부의 광범위한 사회적 역할을 당연시하는 케인즈(Keynes)적 복지국가관에 변화와 도전이 나타났다. 자본주의 경제가 추구해야할 경쟁과 효율성의 회복을 기조로 하는 새로운 정책적 정향은 국가의 사회경제적 역할을 줄이고 시장기구나 사영역에 의존하여 성장과 복지를 이룩하려 한다 (Glennerster, 1991). 이러한 민영화 추세는 사회화가 상당히 진전된 서유럽 국가들과 상대적으로 연방정부의 역할이 작고 시장의존적인 미국과는 많은 차이를 보인다. 서유럽의 민영화는 사회화된 기업과 국유재산의 매각이 주를 이루는 반면에 미국의 민영화는 공공영역의 효율성 향상을 위한 사영역과의 계약공급(contracting out)이 주된 민영화도구이다 (Donahue, 1989). 계약공급이란 정부가 주된 재정적 역할을

*본 연구는 1997년도 교육부 학술연구비 지원에 의해 작성되었음.

담당하고 서비스 공급은 계약에 의해 민간에서 맡으며, 정부는 사후적으로 감독(*monitoring*)을 하는 서비스공급방식을 말한다. 다시 말해서 계약공급은 순수한 형태의 복지국가와 민영화, 즉 정부의 직접적인 서비스제공과 완전 민간화(*load-shedding*)의 중간적 형태를 띄는 것이다. 이 방식에 의해 정부에 의한 독점적 서비스 공급에서 벗어나게 되면 긍정적 효과가 커질 것이라는 전망과 정부역할을 축소시켜야 한다는 시대적 흐름에 따라 공공서비스의 계약공급은 확대되어왔다.

그러나 레이건(Reagan)행정부가 내세운 민영화의 기치는 새삼 새로울 것이 없다고 볼 수 있다. 아이젠하워(Eisenhower)행정부(1955)는 예산실의 지침을 통해 사기업에 의해 제공될 수 있는 상업적인 생산과 서비스를 연방정부기관이 자체생산공급하는 것을 억제하였고, 이러한 지침은 반복적으로 강조되었다 (OMB Circular A-76, 1966, 1983). 주정부나 지방정부의 수준에서도 사무기자재, 자료처리, 쓰레기수거, 고속도로보수 등 물리적이거나 상업적인 서비스나 중간재(*intermediate goods and services*)는 주로 계약에 의해 사기업이 공급하여왔다 (Savas, 1987; Pack, 1987). 그러나 1980년대 이후의 민영화논의의 특징은 중간서비스나 재화가 아닌 의료, 교육, 사회적 서비스¹⁾와 같은 최종재화(*final goods and services*)의 영역으로 확대되었다는 데 있다. 즉 단순한 장비의 조작이 아닌 사회구성원의 상호작용을 내포하는 사회서비스까지도 민영화의 틀안에서 이해하려 한 것이다 (Gormley, Jr. ed., 1991).

하지만 이러한 이해 역시 미국의 역사적 특성을 고려하면 정확한 현실인식으로 볼 수 없다. 왜냐하면 미국의 사회서비스 전달체계는 전통적으로 비영리자발적 조직들에 의해 주도되었고 New Deal 이후에는 정부, 1960년대 중반이후에는 영리추구의 사기업들이 참여하기 시작하였다 (Salamon, 1995; Gilbert, 1983). 따라서 사회서비스의 민영화에 관한 논의는 서로 다른 세부문—정부, 자발적 조직, 사기업—의 경쟁과 역할분담에 대한 연구의 필요성을 제시하였다. 그러나 사회서비스의 민영화는 중간재의 계약공급과는 여러 가지 측면에서 속성을 달리한다. 무엇보다도 성과의 측정이 어렵고, 잘못될 경우 예상되는 문제 역시 심각하다. 이런 관점과 연관하여 볼 때, 민영화에 대한 대부분의 연구가 판단의 기준으로 내세우는 효율성이외에도 서비스의 형평성, 질적 고려 및 책임 등의 가치기준이 고려되어야 한다. 따라서 이 분야에서의 민영화에 관한 실증적 연구는 지극히 어렵고 그 결과 또한 타 영역의 연구결과에 비해 분명하지 못하다 (Bendick, 1984).

그렇지만 이런 노력을 통해 초기의 단순한 가정과 과도한 기대가 현실과는 얼마나

1) 여기서 사회적 서비스(*social services or human services*)란 미국의 서비스산업 통계조사(U.S. Census of Service Industries)가 지칭하는 “사회적 법적 서비스”를 지칭하는 것으로 의료, 교육, 예술, 문화를 제외한 개인이나 가족서비스, 탁아, 시설보호, 직업훈련, 정신위생, 지역발전을 위한 기관 등을 포함한다. 이 용어가 지칭하는 서비스의 영역은 국가마다 조금씩 달라서 영국의 경우 노인과 실업자의 소득보장을 포함하여, 개인에게 제공되는 모든 서비스와 혜택을 지칭한다 (Brenton, 1985).

다른지를 이해하게 되었고 다방면에서 경험적 평가의 진전도 있었다. 본 연구는 이러한 사회서비스 전달체계변화의 원인을 이해하고 변화과정에서 기대되었던 효과와 이에 대한 경험적 연구들이 제시하는 바를 비교하고 이론적 기대의 적실성을 알아보고자 한다. 특히 1960년대 이후 사회서비스 확대과정과, 이와 더불어 진행된 사기업의 참여에 의해 공, 사, 비영리 조직 등 세부분에 의한 서비스 전달체계가 확립되면서 생겨난 부문간의 역할과 효과를 분석하는 데 있다. 아울러 이러한 미국의 경험과 연구가, 정부보조에 의존하는 비영리조직들이 주도적으로 사회서비스를 공급하는 한국의 상황에서 갖는 함축적 의미를 알아본다.

II. 사회서비스 확대과정과 공급방법의 변화

미국의 사회적 서비스는 전통적으로 비영리자발적 조직들에 의해 제공되었다. 산업화와 도시화의 진전에 따라 사회문제의 심각성이 더해가면서, 19세기 후반부터는 이들에 대한 지방정부의 보조도 시작되었다. 따라서 자발적 조직들에 대한 정부의 재정보조는 상당히 오래된 전통으로 간주될 수 있다. 1930년대의 공황은 이러한 공조관계를 상당부분 변화시켰다. 지역적으로 편중된 이 조직들에만 의존하여 당시의 극심한 사회적 문제 해결을 기대할 수 없었으므로 주정부와 지방정부들이 직접적으로 사회서비스를 제공하기 시작하였고 연방정부의 보조도 생겨났다. 2차대전 이후 이러한 경향은 더욱 확대되었고 Great Society programs이 결정적으로 재정확대를 주도하여 1950년에서 1975년 사이에 사회서비스에 대한 정부지출은 네배정도로 커졌다 (Salamon, 1995; O'Neill, 1989). 그러나 재정적자와 인플레이에 의해 1970년대 후반부터 재정규모가 축소되기 시작하여 1981년 이후에는 재정보조의 형태가 변화하면서 더 큰 폭으로 연방보조금이 줄어들게 된다.

미국의 복지정책 발달과정에서 1960년대는 사회서비스의 중요성이 광범위하게 수용되어 확대된 시발점이기도 하지만 이후의 입법체계는 상당히 다양하고 복잡하게 진전되었다.²⁾ 이는 사회서비스의 영역이 발전적으로 확대된 것을 잘 보여주고 있다. 사회서비스에 대한 법적 규정은 1935년 사회보장법의 Title I(Old Age Assistance), IV-A(Aid to Families With Dependent Children), X(Aid to the Blind) 와 XIV(Aid to the Permanently and Totally Disabled)에 소득보장의 조항과 더불어 부분적으로 규정되어 있었다. 1962년에 소위 '서비스' 개정안에 의해 빈곤층에 대한 사회서비스를 강화하고 연방재정보조를 확대하였으나 명시적으로 서비스구매계약을 금지하였다.³⁾ 그러나 1967년의 개정안(P.L.

2) 1962년 직업훈련을 위한 Manpower Development and Training Act (이 프로그램과 빈곤층을 대상으로 하는 다른 직업훈련프로그램이 1973년에 Comprehensive Employment and Training Act로 일원화되어 대부분 지방정부로 이관되었다. 1982년에는 Job Training and Partnership Act로 대체된다.) 1963년의 Community Mental Health Center Act, 1965년의 Older American Act 등 다양한 영역별 사회서비스 입법이 생겼다. 여기서는 주로 가장 광범위하고 재정지출의 대부분을 차지하는 사회보장입법(Social Security Act)내의 사회서비스 규정의 변화를 중심으로 서술한다.

90-248)은 수혜층과 서비스영역을 확대하였을 뿐 아니라 구매계약을 허용하였다. 확대된 서비스유형⁴⁾과 재정지원에 의해 비로소 영리목적의 기업적 서비스제공이 활발하게 시작되었다 (Derthick, 1975; Gilbert, 1983).

1974년에는 사회보장법의 Title XX의 개정안에 의해 서로 다른 네가지 세목으로 규정되었던 사회서비스가 통합되었고 수혜자의 범위와 재정지원도 더욱 확대되었다. 뿐만 아니라 주정부나 지방정부의 사회서비스 노력에 따라 차등 지원되던 보조금은 인구비율에 따라 배분되게 되었다. 이 입법에 의해 분권화는 촉진되어 지역적 필요에 따라 신축적으로 사회서비스망을 구축하게 하였다. 그러나 지역간 형평성의 원칙에 의해 수혜자 중 50%를 빈곤층으로 하고 프로그램에 대한 보고의무를 지우는 등 연방정부의 조정적 요소도 가미하고 있었다. 개방적이며 보편적인 연방보조는 1970년대 후반에 들어서 축소되기 시작하여 Reagan행정부에서는 포괄적 보조금(block grant)의 형태로 바뀌면서 연방보조금이 큰 폭으로 축소된다. 1981년 Omnibus Budget Reconciliation Act는 Title XX 프로그램을 Social Services Block Grant로 대체하였다. 이 수정안을 통해 주정부는 재량에 의해 수혜자를 결정할 수 있게 되었고 연방보조금의 25%에 상당하는 재정을 주정부가 충당하는 규제나 보고의무도 사라졌다. 즉 행정적 분권화와 더불어 재정적 분권화가 이루어짐으로써 주정부나 지방정부의 재정적 부담이 늘어나게 되었다. 이런 재정축소에 도 불구하고 변화된 환경 속에서 사회서비스의 규모는 계속 확대되어왔다.⁵⁾

이런 공급확대의 배경에는 미국사회의 변화에 따른 수요증가가 주요인으로 작용하였다. 무엇보다도 전통적 가족구조가 변하여 이혼율이 급증하고 여성의 노동시장진입이 늘어나면서 주부의 자발적 노동에 의한 많은 서비스가 사회서비스의 영역에서 충족되게 되었다. 여성의 취업이 늘어나게 되는데는 1960년대 이후 중산층의 경제적 안정성이 약화된데도 그 이유가 있다. 통계자료에 의하면 가족구성원 중 한 사람만이 임금소득자인 경우 상대적인 경제적 지위가 1960년대 이전보다 훨씬 낮아졌다. 즉 부부가 함께 일하여야만 비교적 안정적인 중류층의 생활이 가능하게 되었다 (Gilbert & Gilbert, 1989: 35-41). 이렇게 결혼생활과 경제적 안정이 취약해지면서 중산층의 사회서비스 수요가 급증하게 되었고 이런 수요에 부응하여 공급도 확대되었으며 공급주체는 전통적으로 주요한 역할을 담당하던 민간부문이 주로 담당하게 된 것이다.

3) 이러한 금지규정에도 불구하고 계약구매가 가능한 다른 기관에 보조금의 형태로 지불되어 간접적인 서비스구매가 이루어졌다 (Gilbert et al., 1992).

4) 1962년의 입법에 의한 서비스는 주로 사회사업가에 의한 자문과 정신적 원조가 위주였으나 1967년 이후에는 보다 구체적인 서비스인 탁아, 약물중독, 직업훈련 등이 주된 사회서비스로 등장하게 되었다.

5) 주정부들은 늘어나는 재정부담을 부분적으로 회피하기 위하여 사회서비스로 분류되던 많은 서비스들을 연방보조가 비교적 개방적인 의료서비스의 영역(특히 Medicaid)으로 분류하는 방법을 쓰기도 하였다 (Gilbert & Gilbert, 1989: 60).

다시 말해서 원래 사회서비스는 공적부조의 틀안에서 제공되었으나 1967년 이후 양자의 행정구조가 분리되었고, 1970년대에는 본격적인 계약공급이 시작되어 TitleXX하에서는 전국적 사회서비스망이 구축되기 시작하였다. 아울러 빈곤층 대상의 범주적 선별적 프로그램이 중산층까지를 포함하는 보편적 프로그램으로 바뀌었으나, 이후 포괄적 보조금의 도입에 의해 규제가 없어지면서 사회서비스에 대한 연방정부의 조정역할도 사라지게 되었다 (Gilbert et al., 1992: 46-53).

즉 1960년대 이후의 사회서비스 부문에서의 정책변화는 민영화된 서비스 체계내에서 이루어졌으나 1980년대 이전과 이후의 민영화의 정책도구에는 근본적인 차이가 있음을 알 수 있다. 1980년대 이전에는 구매계약에 의한 서비스공급이 주였으나 1980년대 이후에는 계약(contracting out)이외에 정부책임의 축소(load-shedding)가 특징적이다. 또 하나의 중요한 변화는 서비스 생산자에 대한 보조(producer subsidy) 보다는 소비자보조(consumer subsidy)의 형태가 도입, 확대되기 시작하였다는 점이다. 사회서비스의 영역에서 가장 대표적인 소비자보조는 특정서비스 이용자에게 조세감면혜택을 부여하는 조세지출(tax expenditures)이다.⁶⁾ 예산의 지출부분이 아닌 조세제도를 통한 이런 방식이 축소된 재정보조의 상당부분을 보완하기도 하였다 (Salamon, 1995). 소비자 보조의 방법이 확대되면서 영리조직들이 더욱 활발하게 서비스공급을 담당하게 되었는데 이러한 변화는 중산층에 의해 선호되었다고 볼 수 있다. 전통적인 빈곤층과는 달리 중산층의 서비스의 질에 대한 기대가 높고, 영리목적의 공급자를 포함하는 다양한 공급자를 전제로 한 선택의 여지를 원하며, 빈곤층과 같이 문제가 심각하다고 생각되는 집단과는 다른 종류의 서비스를 원하기 때문이다.

III. 계약공급에 의한 서비스전달체계의 변화

이상의 논의에서 알 수 있는 것은 1960년대 이후의 미국복지정책 변화의 주요 특성은 사회서비스의 중요성에 대한 인식과 확대이며 이러한 변화과정이 주로 민영화의 방법에 의존하면서 연방, 주, 지방정부 및 비영리, 영리조직을 포함하는 복잡한 서비스전달체계를 형성하였다는 점이다. 그러나 서비스 공급자들의 특성은 지역에 따라 상당히 차이가 있다. 대도시나 동북부의 경우 비영리, 영리조직들이 혼재하고 제공되는 서비스도 다양하지만 그 외의 지역은 서비스의 종류도 적고 공급자들도 한정되어있다 (Gormley, 1991). 이런 지역적 변이에도 불구하고 정부보조가 사회서비스재정의 가장 큰 원천이며 제삼자에 의해 서비스가 제공되었던 현실(third-party government)에 의해 서비스전달체

6) 소비자보조의 가장 대표적인 형태는 이용권(voucher)에 의한 것이지만 이는 주로 Medicare의 영역에서 많이 사용되며, 조세감면의 방법은 사회서비스의 영역 중 주로 탁아부문에서 쓰인다. 이러한 소비자보조가 생산자로 하여금 자원배분을 결정하게 하는 것보다 효율적이며 생산자, 정치가, 관료 들의 결속으로 재정지출이 확대되는 것을 막을 수 있다는 점에서 클린턴(Clinton)행정부에서도 중요한 정책도구로 간주되고 있다 (Osborne & Gaebler, 1992).

제도 전반적으로 상당한 변화가 있었다.

가장 큰 서비스제공자는 전통적으로 비영리조직들이며 탁아를 제외한 전 영역에서 주도적인 공급자임이 분명하다 (<표 1, 2> 참조). 그러나 영리부문에 비해 상대적 비중이 조금씩 줄어들고 있는 것도 알 수 있다. 정부의 직접적 서비스제공비율도 높은 편이다. 약 40만에 이르는 공무원들이 공공복지분야에 종사하는데 이들 중 상당수는 AFDC (Aid to Families with dependent Children)와 같은 현금급부를 결정하면서 사회서비스를 제공하고 서비스계약공급을 감독한다. <표 1>에 나타난 것처럼 사회서비스 분야에서 고용된 사람들의 23%가 정부부문에서 일하고 있다.

<표 1> 사회서비스분야 세부문 별 고용비율

	1987	1994
비영리	58 %	55 %
정 부	23 %	23 %
영 리	19 %	22 %

자료: 1987년 Salamon (1992), p.84. 1994년 자료는 Salamon의 제2판(근간)

註: 정부의 직접서비스시설의 비율을 함께 비교하는 기존의 자료는 없다. 모든 직접서비스는 지방 정부에 의해 제공되며 대도시의 경우에는 시정부(100여개), 그외에는 군정부(3000여개)가 자체의 사회서비스과를 두고 서비스를 제공한다. 아울러 단순히 이들 숫자만으로 정부의 사회서비스활동의 범위를 알기 어려우므로 보다 나은 척도는 고용비율을 알아보는 것이고, 이 표의 비율은 Salamon의 추정치이다.

<표 2> 민간부문 중 영리시설과 피고용자 비율

	시 설		피고용자	
	1977	1992	1977	1992
탁 아	57 %	69 %	46 %	60 %
개인 및 가족 서비스	15	20	9	9
직업훈련 및 재활	18	30	9	11
시 설 보 호	45	45	27	30
기 타	15	10	8	5
계	36 %	42 %	21 %	26 %

자료: U.S. Census Bureau, 1977 Census of Service Industries; 1992 Census of Service Industries.

더욱 괄목할만한 변화는 영리조직들이 급속히 팽창하는 추세를 들 수 있다. 전체적으로 세부문 중 가장 낮은 역할을 담당하고 있지만 1987년에는 사회서비스 수입의 17%, 고용의 19%를 차지하고 있다 (Salamon, 1992: 85). <표 3>에서 보듯 영리부문과 비영리부문이 함께 확대되고 있지만 영리부문의 팽창속도가 더 빨라서 전반적으로 비영리부문이 차지하는 비율이 낮아지고 있다. 사회서비스의 하위영역별로 볼 때, <표 2>와 <표 3>에서 보듯 탁아와 시설보호에서 중요한 역할을 하고 있고 직업훈련과 재활의 영역에서 영리부문의 역할은 크게 확대되고 있다.

<표 3> 영리 및 비영리 서비스시설의 수입과 증가율^{a)}

		1987	1990	1993	1996
탁 아	영 리	4284	7064(65%)	9352(32%)	11429(22%)
	비영리	2233	2872(29%)	4155(45%)	5560(34%)
직업훈련 재활	영 리	884	1673(89%)	1877(12%)	2668(41%)
	비영리	3664	4870(33%)	5986(23%)	6844(14%)
시설보호	영 리	2837	4626(63%)	5421(17%)	7244(34%)
	비영리	6125	8834(44%)	11865(34%)	15417(30%)
개인가족 서비스	영 리	NA ^{b)}	NA	NA	NA
	비영리	NA	13009	17268(33%)	22274(29%)
기타 서비스	영 리	NA	15509	20146(30%)	28015(39%)
	비영리	NA	45255	59052(30%)	75240(27%)

자료: U.S. Census Bureau, Service Annual Survey

註: a) 재정수입단위는 백만달러이고 괄호안의 숫자는 증가율. 영리부문의 수입은 연방소득세가 적용되는 서비스이용료가 주를 이루며 비영리 부문의 수입은 서비스이용료 뿐 아니라 기부금, 기금, 기금의 이자 등을 포함한다.

b) 자료 없음.

이런 서비스 전달체계의 변화를 정부와 사조직들 간의 상호의존적 관계에 주목하여 대리행정(third-party government: Salamon, 1995), 위임행정(government by proxy: Kettl, 1988) 또는 그림자정부(shadow state: Wolch, 1990) 등으로 표현한다. 그러나 이러한 과정에서 여러 가지 문제점들이 논쟁의 대상으로 떠올랐다. 무엇보다도 과연 이러한 민영화추세에 의해 어느 정도의 효율성이 기대될 수 있는가?이며 이외에 사회서비스 영역에서 중요한 가치인 형평성과 책임성의 문제도 심각하게 고려되어야 한다는 점이다.

영리조직들이 늘어나고 비영리조직들과 한정된 정부계약을 놓고 경쟁하게 되면서 사회서비스가 전반적으로 상업화하게 되었다. 특히 정부보조가 축소되었으나 서비스가 확대되는 추세에서 알 수 있듯이 서비스이용료가 중요한 수입원이 되었고, 탁아부문에서는 공급자와의 계약이나 보조금 지급보다도 소비자보조의 방법인 조세지출이 확대되면서 이런 상업화는 더욱 촉진되었다 (Salamon, 1995; Gilbert, 1989). 이런 환경에서 비영리조직들의 속성이 변하고 있는 점을 주목한다. 즉 재정충당을 위해 상업화할 뿐 아니라 계약을 둘러싼 경쟁속에서 관료화 전문화함으로써 비영리조직이 갖는 장점들의 상실을 우려한다. 이런 이유에서 영리조직과의 경쟁에서 세금감면의 혜택이 정당인지 등의 문제가 제기되고 논의되었다 (Hammack & Young, eds., 1993; Ben-Ner & Gui, eds., 1993).

아울러 소비자의 지급능력을 중요시하는 경향때문에 선별적 서비스제공의 우려도 제기되고 있다 (Karger & Stoesz, 1994). 이런 맥락에서 심각한 문제점은 계층간의 배분적 효과와 사회적 가치에 미치는 영향을 들 수 있다. 비영리조직을 포함하여 사부문은 근본적으로 지역, 인종, 또는 지급능력 등 배타적인 분파주의(particularism)의 특징을 갖는데 (6, 1994) 이런 성향이 상업화의 경향에 의해 심화될 수 있다. 아울러 정부의 재정적 보조를 얻기 위해 계약과 재계약에 전념하면서 업무성과에 긍정적인 역할을 할만한 사람들로 이용자를 제한할 수 있기 때문에 보다 많은 도움이 필요한 문제집단이나 개인을 회피하려는 경향도 무시할 수 없다 (cream skimming). 또 조세지출에 의한 소비자보조의 방식은 사회적 가치에도 영향을 미친다고 볼 수 있다. 예를 들어 탁아서비스에 대한 조세감면혜택은, 자녀의 양육에 타인을 고용하는 부모들을 직접 양육하는 부모들 보다 낮게 과세함으로써, 자녀양육이라는 무임금노동을 고용과 탁아서비스의 구매보다 낮은 사회적 가치로 평가되게 한다 (Gilbert & Gilbert, 1989: 71). 궁극적으로는 재정적 유인책과 규범적 영향력에 의해 중산계층의 서비스수요를 확대시킨다.

IV. 계약공급에 이론적 기대와 실증적 연구

사회서비스의 계약공급에 대한 논란은 주로 계약공급의 효과와 공급주체에 관한 것이다.⁷⁾ 계약공급의 과정은 중요한 세단계로 구분해 볼 수 있다. 먼저 경쟁을 전제로 하는 계약과정과 계약이 이루어진 이후 재정부용과 서비스전달에 대한 감독, 그리고 재계약 또는 보조금지급이라는 과정을 밟는다. 이 중 경쟁적 계약은 효율성의 측면에서, 감독과 재계약 또는 보조금지급 결정은 책임성확보의 측면에서 중요한 의미를 갖는다. 이런 제도적 장치로부터 여러 가지 긍정적 효과가 기대되는데 그 중에서도 경비절감이 가장 중요한 요인으로 꼽힌다. 이런 절감효과는 정부의 독점적 서비스제공에서 기대할 수 없는 효율성이 계약을 얻기 위한 민간조직들 간의 경쟁에 의해 제고될 수 있고, 지나치

7) 기대되는 효과에 대한 이론적 주장들은 주로 서비스구매(purchase of service)방식을 기반으로 전개되지만 허가(franchise)와 보조금(grants)의 방식에도 적용된다고 볼 수 있다 (Kramer, 1994). 감독(monitoring)의 내용이 허가와 차등적 보조금 지급과 연계될 때 양자의 차이는 크지 않다.

게 절차나 규칙에 얽매이지 않는다는 점, 공무원에 비해 서비스 종사자들을 비교적 자유롭게 고용, 해고하고 급진적 유인책을 쓸 수 있기 때문에 높은 업무성과와 인력운영의 유연성을 확보할 수 있다는 이유에서 비롯된다. 아울러 경쟁과 공무원들이 갖추지 못한 민간부문의 전문성에 의해 서비스의 질이 향상된다. 또 정부조직에서는 복잡한 규칙과 절차 때문에 기대하기 힘든 서비스 내용의 신축성으로 서비스의 수요에 훨씬 적절하게 대응할 수 있다. 특히 사회서비스는 표준화하기 어렵고 개인별 욕구와 필요에 따라 반응하여야 하므로 공공행정이 우선적 가치로 내세우는 형평성의 틀 안에서는 만족되기 힘들다는 점에서 서비스의 신축성은 중요한 의미를 갖는다. 이 점을 행정의 측면에서 파악하면 다양한 사회적 욕구에 대한 대응을 민간부문에 맡기고 사후적 감독을 통해 행정적 효율성과 편의성을 확보할 수 있다 (Gibelman & Demone, 1998: 17-8).

그러나 구매계약의 문제점을 지적하는 사람들은 거의 동일한 측면에서 정반대의 주장을 하고 있다. 예를 들어 계약성립과 사후감독의 행정비용이 크고 계약할만한 민간조직이 그리 많지 않으며 계약과정에서 부패의 여지가 있을 경우 비용절감이 아닌 비용상승이 우려된다고 주장한다. 아울러 객관적 기준을 세워 효과적인 통제를 함으로써 책임성을 확보하기가 어려우며(Kettl, 1988), 비용절감이나 이윤추구를 위해 서비스의 질을 낮추고 서비스가 필요한 저소득층보다는 경제적으로 여유가 있는 이용자를 우대할 수 있다. 무엇보다도 사회서비스의 속성상 야기되는 불분명한 규정에 의해 공무원들의 재량의 여지가 많아서 계약절차상의 공정하지 못한 결정이 우려되고, 제공되는 사회서비스에 대한 사후적 지도감독 또한 본질적으로 어렵다는 점이 있다.

양측의 주장에 있어서 가장 근간이 되는 것은 공정한 계약절차를 전제로 경쟁성을 확보할 수 있는가이고, 이러한 경쟁성이 재계약시에도 지속되어야 한다. 따라서 다수의 공급자가 존재하고 이들이 제공하는 서비스의 질을 감독할 수 있는 제도적인 장치가 성공적 서비스구매계약의 관건이 된다는 주장이다 (DeHoog, 1985).

아울러 책임성을 확보하기 위해서는 영리조직 보다는 비영리조직에 의한 계약공급이 신뢰할 수 있다는 주장이 사회서비스의 영역에서 일반화되어있다. 비영리조직들의 가장 큰 특징은 이윤을 조직구성원에게 배분할 수 없는(nondistribution constraint) 자발적 조직이라는 점인데, 시장에서 교환되는 정보가 불완전하고 제공되는 서비스에 대한 소비자의 평가와 규제에 의한 관리감독이 어려운 경우 영리를 추구하는 공급자가 아니고 발생하는 모든 수입을 서비스공급에 투입하는 신뢰할만한 이들 조직이 서비스를 제공하여야 한다 (Hansmann, 1987)⁸⁾ 이에 덧붙여 “매개조직의 강화”(empowerment of mediating institutions)를 통해 공공부문의 역할을 줄이고 지역공동체를 활성화할 수 있으므로 비영

8) 이런 특징으로 인해 비영리조직은 자원봉사와 기부행위를 활성화시킨다. 이윤동기에 의해 서비스에 대한 정보를 잘못 제공하려는 유인이 없는 점은 공공조직도 마찬가지이다 (Rose-Ackerman, 1996)

리부문을 활용하는 것이 바람직하다는 주장이 있다 (Berger and Neuhaus, 1977). 비영리 조직들은 지역공동체적 뿌리를 가지고 있으며 자원봉사주의와 전문성을 기반으로 도움이 필요한 개인들에게 더욱 효율적이며 신뢰할만한 서비스를 제공한다 (Donnison, 1984)고 생각되기 때문이다.

이러한 이론적 이해가 최근에는 실증적 연구에 의해 보완되고 있다. 정부, 영리, 비영리 부문의 상대적 효율성에 관한 연구, 영리 비영리 부문 간의 관계, 경쟁의 확보가 어려운데서 생기는 문제, 비영리부문의 성격변화 등 다양한 초점을 갖는 연구가 진행되고 있다 (Rose-Ackerman, 1996). 그러나 이러한 관점들에 대한 경험적 연구는 많은 문제점을 안고 있다. 자료처리, 가로등보수, 쓰레기수거(예, Hatry, 1983)와 같은 측정가능하고 감독하기 쉬우며 기술적인 서비스와는 다른 복잡하고, 규정하기 어려우며 장기적이며 주관적 서비스인 사회적 서비스의 영역에서의 경험적 연구는 비교적 적고 연구결과 역시 복잡하고 일관적이지 못하다. 무엇보다도 측정단위를 규정하기 어렵고 효과 역시 계량화하기 힘들다. 예를 들어 사회적 서비스의 효과는 서비스의 질, 접근용이성, 서비스의 양과 비용, 형평성 등 여러 가지 차원에서 평가되어야 하지만 이들의 계량적 비교는 용이하지 않다. 공급주체도 상이한 조직특성을 갖는 영리조직, 비영리조직 및 공공조직들이 혼재되어있어 비교연구는 더욱 복잡해진다. 더욱이 많은 경우 정부기관과 민간계약공급기관이 동일한 서비스를 공급하는 경우가 많지 않아 어느 기관이 질적으로 더 나은 서비스를 제공하고 비용에 비해 효과적인지를 말하기 힘들다.

이런 현실적 제약 내에서 진행되어온 대부분의 경험적 연구를 통해서 다양한 변수의 조작화의 어려움뿐만 아니라 공공조직, 비영리조직, 영리조직 간에는 크기, 이용자집단, 종사자 및 서비스의 형태가 너무 달라서 신뢰할만한 적절한 비교가 어렵다는 것이 잘 알려져 있다.⁹⁾ 따라서 얼마 안되는 비교평가연구의 방법과 결과는 일관성이 없을 뿐만 아니라, 한 분야의 연구를 다른 서비스분야에 적용할 수도 없다 (Knapp, 1988). 뿐만 아니라 계약공급이 다른 형태의 서비스전달체계보다 낫다는 증거가 없으며, 비용, 질, 효과성 및 책임성을 결정하는 변수는 공급조직의 법적 소유권보다는 조직의 관료화, 전문화의 정도, 기술, 구조, 규모 및 존속기간 등이 더 중요하다는 주장도 있다 (Bush, 1988; Kramer, 1994). 그러나 대부분이 공감하는 결과는 계약공급에 의한 대부분의 경비절감의 효과는 적어도 단기적으로는 낮은 급료와 시간제로 고용된 종사자들 및 자원봉사자들과 같은 인력운용에서 비롯된다는 점이다.¹⁰⁾

9) 가장 많은 경험적 연구가 이루어진 분야는 병원, 양로원의 비교평가연구이다. 비교적 최근에 많은 비교연구가 이루어진 또 하나의 분야는 탁아(day care services)부문이다. 그러나 대부분의 비교연구는 서비스계약공급의 맥락에서 이루어지기보다는 비영리조직과 영리조직을 비용과 서비스 질의 측면에서 비교하는 연구들이다. 이들 연구에서 도출된 일반적인 결론은 비영리조직들의 서비스가 비교적 비싼 대신 질적인 측면에서 우수하고 상업적 조직들의 서비스는 반대로 싸지만 질이 떨어진다는 점이다 (Gilbert & Gilbert, 1989; Weisbrod, 1997).

10) 이런 일반적 견해에 반하는 연구결과도 있다. 참조 Mann et al.(1995).

아울러 비영리조직에 대한 신뢰 역시 상당히 제한적일 수밖에 없다는 점도 경험적 연구를 통해서 알게 되었다. 사회서비스를 제공하는 비영리조직들은 대개 세 가지 유형으로 구분할 수 있다 (Smith & Lipsky, 1993: 37-40). 첫째, 오랜 역사와 종교적 배경을 가지고 있는 전통적 비영리조직들은 대체적으로 재정능력과 자원봉사자의 동원에 뛰어난 편이다. 이에 비해 지난 30여년 동안 정부의 적극적인 재정지원에 힘입어 새롭게 형성된 조직들이 있는데 이들은 전반적으로 재정이 취약한 편이며 상당히 상업적이다. 셋째, 역시 설립된 지 얼마 되지는 않았지만 새롭게 부각되는 사회적 수요에 부응하여 생겨난 여성, 청소년문제 등에 연관된 비영리조직들이 있다. 이들은 조직운영의 측면에서 비교적 뒤떨어진다. 이런 분류를 기준으로 보면 전통적 종교적 비영리법인의 서비스가 가장 낮고(Weisbrod, 1997) 이에 비해 두 번째 형태의 비영리조직들은 비교적 관료적이며 규칙에만 충실하고 상업적일 가능성을 배제하기 어렵다.

사회서비스의 계약공급분야에서 개혁과 변화를 불러온 것은 이상의 실증적 연구 뿐 아니라 역사적 경험 속에서 인식된 현실적 문제점에서도 비롯되었다. 무엇보다도 경쟁적 계약이 가능할만큼 다수의 서비스제공자가 존재하는 경우가 많지 않았다. 경쟁성을 확보할 수 없는 상황에서는 이론적으로 기대되었던 많은 긍정적 효과들이 현실화할 수 없고, 오히려 비효율과 부적절한 서비스 등 많은 문제점이 표출되게 된다.

뿐만 아니라 주로 민간조직에 의존하는 서비스전달체제에서는 시설종사자들이 정책 집행과정에서 중요한 역할을 담당한다. 사회서비스 분야의 비영리조직들은 정부의 책임을 수행하고 있으며 이런 의미에서 시설종사자들은 새로운 일선공무원(new street-level bureaucrats)으로 볼 수 있다 (Smith & Lipsky, 1993). 이들의 업무수행은 곧 이용자에게 중요한 결정이며 이 과정에서 상당한 재량을 갖는다고 볼 수 있고 이들의 행동으로 정책이 구체적으로 집행되는 것이다. 보호시설에서 종사하면서 대상을 선정하고 어떤 서비스를 제공하고 처리할 것인지를 결정하는 종사자들의 입장이 특히 그렇다고 할 수 있다. 아울러 모호하고 상충되는 목표를 갖는 조직 내에서 측정하기 어려운 업무를 수행하고 있다는 점과 이용자의 선호에 크게 구애받지 않는다는 점에서 공무원들의 업무환경과 비슷하다고 할 수 있다 (Smith & Lipsky, 1993: 115-6). 따라서 이들의 재량을 통제하고 책임성을 확보하는 제도적 장치가 중요하다.

이런 맥락에서 서비스제공자들의 책임성확보를 위해 정부에 의한 감독을 강화해야 한다는 주장이 대두되었고 감독의 내용도 상당한 변화를 보였다. 여기서 책임이란 재정적 책임과 프로그램 내용에 관한 책임으로 구분해볼 수 있고, 후자는 다시 서비스설계, 서비스산출, 소비자에 대한 성과의 측면으로 구분한다 (Kettner & Martin, 1998). 서비스 계약공급의 초기단계인 1970년대 후반까지만해도 정부의 감독은 주로 재정관리와 효율성 등 재정적 측면에만 집중되었고, 서비스제공자들도 계약을 보조금(grants)으로 이해하고 있었다. 1980년대에 연방정부의 재정보조가 줄어들면서 재정적 책임이 더욱 중요해지고 주정부는 효과성에 관심을 보이기 시작하였다. 사회서비스체계의 기획과 통제가 중요

해지고 서비스의 양, 소비자에 대한 성과에 관련된 문제들이 부각되기 시작하였다.

1990년대에 들어서는 본격적으로 성과위주의 감독이 구체화되었다. 1993년에는 모든 연방프로그램의 성과측정을 요구하는 Government Performance & Results Act가 입법화되었고, 정부의 경쟁성과 성과를 지향하는 National Performance Review는 연방정부의 모든 부서에서 성과의 척도와 기준을 개발하도록 요구하게 되었다. 이러한 노력이 주 정부에까지 파급되었고, 테네시, 메인, 조지아 주 등에서 성과측정을 위한 노력이 구체화되어 기대되는 성과가 무엇인지를 명시한다든가, 소비자 만족도를 측정하게 되었다. 매서추세츠주에서는 성과측정 뿐 아니라 전문가, 소비자, 서비스제공자들의 참여를 통해 서비스의 질을 향상시키기 위한 노력을 하고 있다 (Fishbein & McCarty, 1998).

V. 결론 및 한국의 사회복지서비스 전달체계에 대한 시사점

미국의 사회복지서비스 분야의 역사적 전개과정은 Salamon(1995, chap. 2)의 자발적 실패(voluntary failure)의 틀 안에서 이해할 수 있다. 즉 시장에 의한 집합적 재화나 서비스의 제공이 실패할 경우(시장실패) 이에 대한 반응이 정부에 의해 이루어지기보다는 자발적 비영리조직들에 의해 서비스가 제공되었다. 그 이유는 정부역할의 확대를 경계하고, 지역적 공동체의 가치를 기반으로 하는 다원주의적 사회를 당연시하는 미국인들은 자발적 조직을 선호하기 때문이다. 그리고 자발적 조직들에 의한 서비스제공마저 불충분할 경우(자발적 실패) 정부는 재정적 역할을 담당하여 이들 조직과 상호의존적 관계를 맺게 된다. 따라서 시장실패와 자발적 실패에 따라 새로운 서비스 전달체제로서 대리행정의 형태가 나타나게 되었다는 설명이다. 그러나 비영리조직들의 역할만으로 불충분한 경우 지방정부가 직접 서비스를 제공하게 되었고, 이윤동기를 충족시킬만큼 서비스수요와 정부의 재정보조가 확대되면서 영리조직들도 서비스제공자의 역할을 담당하게 되었다. 이러한 사회복지서비스 공급체제는 경쟁성을 기반으로 경비를 절감하고 서비스의 질을 제고하며 유연하게 수요에 대처할 수 있다는 효과를 기대하면서 확대되어왔고 이제 제도화되었다고 볼 수 있다. 그러나 경쟁성을 기반으로 기대되었던 효과는 상당부분 현실화되지 않았다. 정부보조금 때문에 생겨난 비영리, 영리조직들과 이후 보조금 축소에 의해 사회복지서비스 공급의 환경은 상당히 변화되어, 상업화, 관료화, 선택적 서비스제공 등으로 정부의 성과위주의 감독이 부각되게 되었다.

이러한 미국의 경험과 연구가 한국의 상황에서 시사하는 바가 크다. 전통적으로 보호시설을 중심으로 하는 대부분의 복지서비스가 정부의 인허가(franchise)를 받은 민간조직들에 의해서 제공되었고, 이들 조직들은 재정의 상당 부분을 정부보조(grant)에 의존하는 형태를 취해왔다. 1980년대 후반 이후에는 경제적 성장과 사회적 변화에 따른 새로운 복지서비스의 요구에 부응하기 위해 정부의 재정적 역할이 더욱 확대되었으나, 민영화와 정부역할축소를 지지하는 시대적 상황과 공무원들의 전문성 결여 등의 요인에 의해 정

부의 시설투자 및 재정보조를 전제로 하는 위탁경영에 의한 계약공급의 방법이 일반화되었다.

우리의 역사적 경험을 비교적 시각에서 보면, 비록 그 동인은 다르지만 외형적 전개과정과 결과가 미국의 경험과 유사하다는 것을 알 수 있다. 따라서 한국의 상황에서도 사회서비스의 영역에서 정부와 비영리 조직 간의 상호의존적 관계를 대리 또는 위임행정으로 표현할 수 있다. 아울러 사회서비스에 대한 시장기능을 기대할 수 없고 정부의 재정적 책임도 크게 기대할 수 없는 상황에서, 어느 정도 정부보조에 의존하였지만 자발적 비영리조직들이 발달하였다. 그러나 경제적 성장과 점증하는 사회적 요구에 비추어 이들의 서비스 제공이 불충분해지면서 정부의 재정적, 지도적 역할이 확대되었다. 하지만 집행체제로서 대리행정의 형태를 취하게 된 것은 미국처럼 다원주의적인 가치에 의한 것이 아니고, 이미 지나치게 비대해진 정부의 역할(government overload)과 새로운 분야에 대한 전문성부족 및 민영화의 시대적 흐름 등에 의한 것으로 볼 수 있다.

그러나 계약과 보조금의 지급방법은 미국의 초기상황처럼 많은 문제점을 안고 있다. 사회서비스분야의 비영리법인의 수가 많지 않아서 경쟁성이 낮은 편이며 사후적으로 책임성을 확보할 수 있는 지도감독도 회계감사와 투입부분에만 집중되어있다. 특히 경쟁성을 확보하기 어려운 현실적 제약 내에서 지도감독은 더욱 중요한 의미를 갖지만 현재의 지도감독은 성과측정과 거리가 먼 물리적 규제에 일관하여, 오히려 서비스의 통제와 표준화를 가져옴으로써 앞으로 다가올 소비자의 다양한 요구에 부응하기 어려운 서비스 전달체제가 되고 있다. 그렇다고 지나치게 비영리조직들의 시설운영의 자율성을 보장하는 것도 미국의 경우처럼 다양한 형태의 비영리조직들이 계약자인 점을 감안하면 별로 바람직하다고 볼 수 없다. 그러므로 성과위주의 지도감독을 통해 그 결과가 재계약이나 차등적 보조금의 지급으로 연계되어야 한다. 그러나 담당 부서의 전문성이나 인력확보가 어려운 현실을 감안할 때 가능한 대안 중의 하나는, 메서추세츠주에서 시도되는 것처럼 또 다른 계약에 의해 전문가 집단과 소비자들에 의한 지도위주의 평가가 이루어지는 것이다.

참 고 문 헌

- Bendick, Marc, Jr. 1984. "Privatization of Public Services: Recent Experiences." In Harvey Brooks et al., eds. *Public-Private Partnership*. Cambridge, Mass.: Ballinger.
- Berger, Peter and Richard John Neuhaus. 1977. *To Empower People: The Role of Mediating Structures in Public Policy*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Ben-Ner, Avner and Benedetto Gui, eds. 1993. *The Nonprofit Sector in the Mixed Economy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Bush, Malcom. 1988. *Families in Distress: Public, Private and Civic Responses*. Berkeley: University of California Press.
- DeHoog, Ruth H. 1985. "Human Services Contracting: Environmental, Behavioral and Organizational Conditions." *Administration and Society*. 16(4):427-54.
- Derthick, Martha. 1975. *Uncontrollable Spending for Social Services Grants*. Washington, D.C.: Brookings.
- Donahue, John D. 1989. *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means*. New York: Basic Books.
- Donnison, David. 1984. "The Progressive Potential of Privatisation." In Julian Le Grand & Ray Robinson, eds. *Privatisation of the Welfare State*. London: Allen & Unwin.
- Fishbein, Ruth and Dennis McCarty. 1998. "Quality Improvement for Publicly Funded Substance Abuse Treatment Services." In Margaret Gibelman and Harold W. Demone, eds. *The Privatization of Human Services: Case Studies in the Purchase of Services*, New York: Springer.
- Gibelman, Margaret and Harold. W. Demone, Jr., eds. 1998. *The Privatization of Human Services: Policy and Practice Issues*. New York: Springer.
- Gilbert, Neil. 1983. *Capitalism and the Welfare State: Dilemmas of Social Benevolence*. New Haven: Yale University Press.
- Gilbert, Neil and Barbara Gilbert. 1989. *The Enabling State: Modern Welfare Capitalism in America*. New York: Oxford University Press.
- Gilbert, Neil, Harry Specht and Paul Terrell. 1992. *Dimensions of Social Welfare Policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Glennerster, Howard. 1991. "The Radical Right and the Future of the Welfare State in Europe," in Glennerster, H. & Midgley, J., eds. *The Radical Right and the Welfare State: An International Assessment*. Hempel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Gormley, Jr. Willam T. 1991. *Privatization and Its Alternatives*. Madison: The University of Wisconsin Press.
- Hammock, David C. and Dennis R. Young., eds. 1993. *Nonprofit Organizations in a Market Economy*. San Franscisco: Jossey-Bass Publishers.

- Hansmann, Henry. 1987. "Economic Theories of Nonprofit Theories." In Walter W. Powell ed. *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press.
- Hatry, Harry. 1983. *A Review of Private Approaches for the Delivery of Public Services*. Washington, D.C.: Urban Institute.
- Karger, Howard J. and David Stoesz. 1994. *American Social Welfare Policy: A Pluralist Approach*. New York: Longman.
- Kettl, Donald F. 1988. "Performance and Accountability: The Challenge of Government by Proxy for Public Administration." *American Review of Public Administration*. 18(1):9-27.
- Kettner, Peter and Lawrence Martin. 1998. "Accountability in Purchase-of-Service Contracting." In Gibelman, M. & Demone, H.W., eds. *The Privatization of Human Services: Case Studies in the Purchase of Services*, New York: Springer.
- Knapp, Martin. 1988. "Intersectoral Differences in Cost Effectiveness: Residential Child Care in England and Wales." In Estelle James, ed. *The Nonprofit Sector in International Perspective*. New York: Oxford University Press.
- Kramer, Ralph M. 1994. "Voluntary Agencies and the Contract Culture: 'Dream or Nightmare?'" *Social Services Review*. 68(1). pp.33-60.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russell Sage.
- Mann, Everette E., J.D. McMillan, Beth Rienzi and Linda Eviton. 1995. "Implementation Research on Contracting for Social Services Delivery: Testing Some Assumptions in a Country Substance Abuse Services Program." *Public Administration Quarterly*. 18(4). pp.383-415.
- Martin, Lawrence L. and Peter M. Kettner. 1997. "Performance Measurement: The New Accountability." *Administration in Social Work*. 21(1). pp.17-29.
- O'Neill, Michael. 1989. *The Third America: The Emergence of the Nonprofit Sector in the United States*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Osborne, David and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Pack, Janet R. 1987. "Privatization of Public Sector Services in Theory and Practice." *Journal of Policy Analysis and Management*. 6(4). pp.523-40.
- Rose-Ackerman, Susan. 1996. "Altruism, Nonprofits, and Economic Theory." *Journal of Economic Literature*. 34. June. pp.701-728.
- Salamon, Lester M. 1992. *America's Nonprofit Sector: A Primer*. New York: Foundation Center.
- _____. 1995. *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Savas, E.S. 1982. *Privatizing the Public Sector: How to Shrink Government*. Chatham, N.J.: Chatham.

- _____. 1987. *Privatization: The Key to Better Government*. Chatham, N.J.: Chatham.
- Smith, Steven R. 1996. "Transforming Public Service: Contracting for Social and Health Services in the U.S.," *Public Administration*. 74(Spring). pp.113-127.
- Smith, Steven R. and Michael Lipsky. 1993. *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge: Harvard University Press.
- Walsh, Kieron. 1995. *Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management*. London: Macmillan.
- Weisbrod, Burton A. 1997. "The Future of the Nonprofit Sector: Its Entwining with Private Enterprise and Government." *Journal of Policy Analysis and Management*. 16(4). pp.541-555.
- Welch, Jennifer R. 1990. *The Shadow State: Government and the Voluntary Sector in Transition*. New York: Foundation Center.
- 6, Perri. 1994. "Introduction to Part I: Public Policy, Social Policy and the Third Sector." In Perri 6 and Isabel Vidal, eds. *Delivering Welfare: Repositioning Non-Profit and Co-operatives in Western European Welfare States*. Barcelona: CIES.

PRIVATIZATION AND THE CHANGE OF SOCIAL SERVICE DELIVERY SYSTEMS IN THE UNITED STATES

Seung Hyun Kim
Department of Public Administration
Seoul National University of Technology

There were three watershed periods in the history of the American social service field: in the 1930s, movement from almost sole reliance on the nonprofit sector toward the rudiments of governmental protections; in the 1960s, the expansion of governmental protections and the widespread partnership among government, nonprofit, and newly emerging for-profit organizations; and in the 1980s, a pervasive marketization of the social service delivery system due to the increasing reliance on service charges caused by budget cuts and consumer subsidies, and the rapid

expansion of the for-profit firms with their market niche. The primary ways of privatization in the field of social services were grants and purchase of service, but since the 1980s, other options like load-shedding and tax expenditures have increasingly been employed. These changes were premised on the expected efficiency, quality, choice and flexibility brought by competition among service providers. However, since the number of the providers are limited, to a considerable extent, these expectations have not been realized. Rather, such negative effects as commercialization, bureaucratization and preferential selection of consumers are thought to be the important issues in this field. Accordingly, accountability in this quasi-governmental service delivery systems became a principal concern, and the performance oriented monitoring by government was beginning to dominate. In addition, the implications of American experiences and research for the Korean social services are suggested.

