

연세사회복지연구

Yonsei Social Welfare Review, Vol.9, 2003, pp. 125~154

사회복지사업에 있어서의 민간기업의 참여 : 미국 Texas주의 근로연계복지사업의 사례분석

이 홍 직

연세대학교 사회복지연구소 전문연구원

【 요약 】

본고는 미국의 Texas주에서 Lockheed Martin사가 근로연계복지사업을 위탁운영하는 사례를 통해, 사기업이 사회복지사업을 위탁경영 할 경우에 발생할 수 있는 이슈를 살펴보고 있다. 본 연구는 사회복지서비스의 민간위탁운영이 서비스 수혜자에게 어떠한 영향을 주며, 위탁 경영을 통한 서비스 전달에 있어서의 수행은 어떻게 평가 해석해야 하는지, 사용되고 있는 수행평가지표는 의미가 있는지에 대해 고찰하였다. 또한, 위탁운영을 맡은 민간기업이 초래하는 프로그램의 성공과 실패에 대해서도 사례를 통해 살펴보고 있다. 수행측정을 위해서는 참여율, 취업률과 임금, 직장의 유지 등을 고찰하였으며, 직원에 대한 교육과 감독, 장려금 등을 통해 직무배치면도 고찰하였다. 본 연구의 결과는 국내의 사회복지 서비스 전달체계와 자활사업의 운영에도 시사점을 주며, 민간기업의 사회복지사업의 참여로 인한 성과에 대한 보다 적절한 판단을 하기 위해서는 비용연구와 비교연구 등의 후속연구가 필요하다고 시사한다.

I. 서론

1996년 미국에서 복지개혁법안인 Personal Responsibility and Work Opportunity

Reconciliation Act(PRWORA)가 통과된 직후, New York Times에는 '대기업들의 주 복지사업의 운영에 참여(Bernstein, 1996)'라는 기사가 실렸다. 이 복지개혁법이 담고 있는 "기존의 복지체제의 종식(ending welfare as we know it)"의 내용은, 다수의 주 정부에게는 이전의 체제에서 주 정부기관들이 운영하던 일부 혹은 많은 부분의 복지 서비스 전달의 역할을 주주들의 이익 극대화를 최우선 목표로 하는 민간기업체들에게 이양하는 기회를 주었다. Fifield(1997)의 자료에 의하면, 정도의 차이는 있으나 대부분의 주 정부가 1996년부터 복지서비스를 민영화하기 시작했다고 언급했다¹⁾.

정부 복지서비스의 기업으로의 위탁경영은 기업체로서는 역사상의 가장 큰 수확으로 받아 들여졌다. 이러한 복지서비스의 민영화에 반대하는 이들은 주주들의 이익을 위해, 서비스 수혜를 받는 많은 빈곤계층들이 소홀히 다뤄지는 희생을 감수하게 될 것이라며 우려한 반면, 옹호론자들은 기존의 복지서비스 체계의 관료적이고 비효율적인 면을 지적하며, 이러한 민영화로의 전환이야말로 서비스체계의 효율성과 효과성을 높일 수 있는 최적의 방안이라며 환영의 뜻을 전했다(Nightingale and Pindus, 1997). 물론, 민영화에 대한 최종평가를 내리기에는 아직 시기상조라는 데는 옹호론자와 반대론자가 의견을 같이한다.

본고는 미국의 Texas주에서 Lockheed Martin사가 근로연계복지사업을 위탁운영(contracting-out)하는 사례를 통해, 사기업이 사회복지사업을 위탁경영 할 경우에 발생할 수 있는 이슈(issue)를 살펴보고자 한다. 본 연구는 사회복지서비스의 민간위탁운영이 서비스 수혜자에게 어떠한 영향을 주며, 위탁 경영을 통한 서비스 전달에 있어서의 수행(performance)은 어떻게 평가 해석해야 하는지, 사용되고 있는 수행평가지표는 의미가 있는지에 대해 고찰하고자 한다. 또한, 위탁운영을 맡은 민간기업이 초래하는 프로그램의 성공과 실패에 대해서도 사례를 통해 살펴보고자 한다.

국내의 사회복지현장에서도 정부가 사회복지서비스를 주로 제공하는 이전의 단일화된 체계에서 벗어나, 서비스 공급주체의 다원화의 일환으로 민영화의 경

1) 1997년 6월 기준에 의하면, 49개주가 민영화를 진행하고 있었다.

향이 확대되고 있다(문순영, 2001). 특히, 자활 사업의 경우에는 다양한 민간단체의 참여를 유도 촉진하고 있다(임동진, 2001). 이러한 국면에 직면하고 있음에도 불구하고, 민영화, 특히 사기업의 사회복지 서비스 전달에 관한 실증적 연구는 부족한 상황이다. 비록, 정책여건을 비롯한 여러 가지 제반 상황이 상이할 수 있다는 한계점을 지니지만, 미국의 Lockheed Martin사의 근로연계복지사업 위탁경영사례를 통한 민간 사기업의 사회복지 서비스 전달에의 참여에 대한 연구는 한국에서의 사회복지서비스 전달체계로서 민영화 결정과, 효율적이고 효과적인 자활사업의 운영방안을 마련하는데 적지 않은 시사점을 주리라 여겨진다.

본고는 미국의 공적서비스 민영화에 대한 논의를 소개하고, 최근에 민영화에 대한 재조명의 동기를 부여한 복지개혁의 내용을 살펴보며, 본 연구가 채택한 Texas주의 근로연계복지사업의 사례를 소개하고, 위탁경영을 맡은 Lockheed Martin사의 수행지표를 설명하고, 위탁경영의 결과에 대해 논의하였다.

II. 미국에서의 공적 서비스 민영화

미국에서 공적 서비스의 민영화는 새로운 현상이 아니다. Kamerman과 Kahn(1989)에 의하면 1840년대에 거리 정화사업에 있어서 민영화에 대한 전례가 있고, 최근에도 많은 시와 주 정부에서는 쓰레기 수거나 공무수행차량의 유지 운영에 있어서 민간기업에 위탁하는 예를 쉽게 찾아볼 수 있다. 이러한 노력에 대한 평가는 다양하다. 비록 각각의 강점은 인정되나, 민간부문의 기업체나 비영리단체가 공적부문인 정부조직체들에 비해 복지 서비스 전달에 있어서 우월하다거나 열등하다는 증명을 하는 실증적 연구는 많지 않다(Nightingale and Pindus, 1997). Nightingale 과 Pindus는 과거에 공공 복지사업의 민영화나 민간복지사업의 공공화로의 전환은 초기단계에서는 공히 효과적일 수 있었다고 주장한다. 하지만, 효율성측면에서는 새로운 위탁계약수립, 사업 진단, 업무 수행 평가 등에 드는 비용을 고려한다면 민영화를 통한 비용절감의 효과는 기대만큼 쉽게 얻을 수 없었다고 지적한다. 더구나, 비용 절감을 위한 충분하고도 공정한

경쟁은 쉽게 마련되지 못했다고 주장하는 이도 있다(Yates, 1997).

미국에서 사기업이 단순노동 작업을 필요로 하는 공적사업의 위탁경영을 주로 담당했다면, 비영리단체는 일반적으로 많은 공적 사회복지사업의 위탁경영을 담당했다(General Accounting Office, 1997). 비영리단체는 19세기 이래로 많은 아동복지사업에 참여했으며, 위탁 보호와 같은 다른 영역에서도 활발한 사업을 벌여왔으나, 이 영역에서도, 정부 주도의 공공사업보다 더 효과적이거나 효율적이라는 평가연구 결과를 찾기는 쉽지 않다(Gronbjerg, Chen, & Stagner, 1995). Emspak, Zullo와 Rose(1996)의 Wisconsin주의 민영화된 아동위탁보호서비스(foster care)에 관한 평가연구결과에서도, 서비스의 질과 비용절감 면에서의 민영화의 효과는 찾아 볼 수 없었다.

과거 미국의 아동위탁보호서비스는 복지 사무소에서 제공하는 서비스와 유사하였다. 하지만, 과거에는 복지수혜자에게 제공되는 서비스는 정부가 제공하게끔 법령화되어 있었다. 그럼에도 불구하고, 많은 민간기구가 고용을 위한 서비스와 프로그램을 제공하였다. 하지만, 복지 수혜자를 위한 서비스 전달에 있어서 지극히 제한적이거나 단편적인 부분에만 참여하는 양상을 보여 왔었다. 그러나, 1996년의 신 복지개혁법은 민간단체들에게 영리추구를 할 수 있는 문호를 넓혀 주었다. 이 법은 영리추구를 하는 기업들로 하여금 현금 보조혜택의 자격을 결정할 수 있고, 전 체제를 운영할 수 있는 권한을 부여하였다(Nightingale and Pindus, 1997). 이러한 법적 조치와 더불어, 최근 10여년간 사회복지사업분야에 사기업체들의 참여는 현저하게 늘어났다. 1997년의 GAO(1997)의 보고서에 의하면, 주 정부의 사회복지 프로그램을 운영하는 영리추구단체에게 주어지는 보조금과 지원금이 꾸준히 증가하였으며, 이러한 추세는 당분간은 지속되리라 전망했다.

현재 미국에서는 크게 Maximus, America Works, Curtis & Associates와 같이 복지서비스 제공만을 주 사명으로 하는 중소기업과, Lockheed Martin, Electronic Data System, Anderson Consulting사와 같이 복지 서비스의 제공을 부수적인 사업으로 하는 대기업, 두 유형의 영리단체가 복지사업에 참여하고 있다. 후자의

대 기업군들은 사회적, 경제적인 약자를 돕는 사업보다는 무기산업이나 정보산업으로부터 큰 수익을 얻는 기업으로 보다 더 선명하게 인식되어 있다. 대중매체들은 이러한 정황을 “대 기업이 빈곤층으로부터 이윤추구를 한다”, “신 복지법에서 기업은 영리추구의 기회를 가진다”, “복지 기업”, “Texas주의 빈곤층이 기업들에게 주는 선물” 등의 표제로 대서특필했다(Cohen, 1998).

이러한 일련의 기사들은 민간 사기업들이 점차로 공공복지사업의 위탁운영의 범위를 확대하려는 의도를 보도하였다. 예컨대, Food Stamp의 분배를 위한 전산체계의 개발, Medicaid의 요구처리와 같은 행정적 혹은 기술적인 면에도 참여하고자 하였다. 이러한 사업들은 주로 세련된 첨단기술의 뒷받침이 필요하며, 감독과 측정이 용이하다는 공통점을 가진다. Brodtkin과 Young(1989)은 이와 같이 감시 감독이 용이한 서비스의 질적인 면들을 “서비스의 제I형 속성들(type I attributes)”으로 명명하며, 이는 단지 정부가 통제하기 쉬운 질적인 면이라고 주장하였다.

뿐만 아니라, 민간 사기업들은 직장 배치 서비스, 복지수혜자를 위한 사례관리 서비스와 아동 복지서비스에도 위탁경영을 원하고 있다. Brodtkin과 Young(1989)의 구분에 의하면 이들은 “서비스의 제II형 속성들(type II attributes)”에 해당하며, 이들은 영리 추구를 하기 위한 규제가 용의하지 않은 부분으로 규정하였다. 이러한 사업을 위탁운영 시킬 때에는 감시와 측정을 하는데 있어서 공정한 공개 입찰경쟁, 혁신과 개혁, 효과성, 효율성, 형평, 정부의 권위를 대행하는데 있어서의 적절성, 극빈자의 권리 등과 같은 복잡한 사안들을 고려하여야 한다고 주장하였다.

몇몇 기업들은 정부기관과의 민영화를 통한 협력에 회의론적인 입장을 취한다. 하지만, Kamenman과 Kahn(1989)은 민영화에 대해 혼합경제체제하에서 필수불가결한 요소로 규정하였으며, 민영화 논의에 있어서 가장 중요한 핵심은 민영화의 찬반이 아닌, 어떠한 조직으로 어떠한 서비스를 민영화하는가에 있다고 주장하였다. 사회 복지 사업의 운영에 있어서 경쟁시장이 존재한다는 가정으로 민영화의 혜택을 주장하는데는 의문이 있다. 경쟁시장에서는 양질의 서비스를 저

가에 제공하지 않으면 생존하기 힘들다. 또한, 경쟁시장은 시간의 경과에 따라 공고해 지며, 충분한 수의 경쟁 업체가 공정한 경쟁에 참여하며, 소비자(서비스 수혜자)는 서비스를 평가하는데 필요한 충분한 정보를 가지며, 불만족스러운 경우에는 대안으로 타 서비스 공급자를 선택할 수 있다고 가정한다. 하지만, 명백하게도 많은 실제의 사회적 상황들이 이러한 이상적인 경쟁시장의 조건에서는 동 떨어져 있다.

그럼에도 불구하고, 사기업을 통한 공공 서비스의 제공은 잠재적 효용을 가지고 있다. 사기업의 직원들은 효과적이고 효율적인 업무처리를 하는데 있어서나 양질의 서비스를 저가에 공급하는 혁신적인 방안을 모색하는 면에서의 기술적 우위를 인정받는다. 소비자는 이러한 사기업들이 제공하는 다양한 서비스 선택의 혜택을 받는다. 사기업들은 정부기관이나 비영리단체들은 엄두도 내지 못 할 고가의 기술과 설비를 적시에 투자할 수 있다. 이론적으로, 사기업들은 재정의 운영에 있어서 공공 서비스 체계의 제약으로부터 자유롭고, 심지어는 직원의 의욕을 고양하고자 실적평가를 통한 특별 혜택(incentive)을 활용하기도 한다.

사기업으로의 민영화의 효용을 논외로 하더라도, 서비스 제공에 있어서, 과거 정부기관의 저조하고도 실망스러운 이행은 민영화로의 진행을 재촉시켰다 (Nightingale and Pindus, 1997). Hansmann(1980)과 Kashinsky(1986)는 공히 비영리단체는 덜 관료적이며, 작은 후원금으로 제한된 수혜집단에게 서비스를 전달하는데 용의하며, 사기업은 정부에서 준비하지 못한 특별하고도 전문적인 기술을 지닌다고 주장한다. 한편으로는, 외부 민간단체로 위탁 경영하는 것과 정부가 직접 사업을 운영하는 것에 별 차이가 없다는 주장도 있다. 이들은 민영화에 수반하는 감시 감독업무에 소요되는 비용이 증가하며, 질적인 면에 대한 평가기준도 모호하다고 주장하며, 이는 서비스나 프로그램이 지향하는 목표가 적절한 관계(relationship)의 유지에 관련된 것일 상황에서는 더욱 더 난해해진다고 주장한다. 뿐만 아니라, 국민적인 동의를 얻어내는 거래비용도 부담해야 할 것이라고 덧붙인다.

Bendick(1989)는 추구하는 목표가 구체적이고, 감시 감독이 용의 하다면 민

영화를 효율적인 한 방안으로 수용할 만 하다고 주장한다. 그는 서비스의 생산과 전달에 있어서는 민영화가 적당하나, 재정의 운용에서의 민영화에는 난색을 표한다. 전자는 유관 기관의 역할 강화(empowerment of mediating institution)를 의미하며, 후자는 정부역할 및 부담의 완화(government load-shedding)에 해당한다. Osbourne과 Gaebler(1992) 역시 정부기관이 총괄적인 지휘나 통제권을 지닌다면, 서비스는 민영화 될 수 있다고 본다. 다른 학자들은 민간 기관들의 역할을 강조하며, 구체적인 사업에 적절한 통제방안을 위탁경영 계약시에 명시해야 하며(Dunlea, 1989; Netting, McMurtry, Kettner, & Martin, 1994), 위탁경영의 결정은 정치적 이데올로기가 아닌 건전한 운영의 이행에 바탕을 두어야 한다고 주장한다(Scar, 1998).

민영화에 대한 긍정적인 면만큼, 민영화에는 많은 부정적인 견해가 있으며, 특히 사회복지 서비스에 있어서는, 사기업으로의 민영화나 비영리단체로의 민영화 공히, 더욱더 민감하게 반응한다. 철학적으로, Starr(1989)는 사회복지사업의 민영화를 ‘정부와 국민자를 경멸하는 사회적 요구의 근원적인 재조정(fundamental reordering of claims in a society)’이라 묘사했다. 그는 민영화가 어느 정도의 혜택을 줄지는 모르나, 국민자의 보호에 민감하지 못하며, 사회연대감(social solidarity)을 해칠 수 있다고 주장한다. 같은 맥락에서, Netting, McMurtry, Kettner, Martin(1994) 역시 사기업으로의 민영화는 지역사회 시민참여(citizen participation)와 자선(charity)이라는 미덕을 해칠 우려를 표명한다. 또한 이들은 비영리기관들이 사기업과의 경쟁에서 생존하기 위해 그 기관들이 가지는 고유한 정체성을 잃을 수 있다고 우려한다. 이외에도, 민간에의 위탁경영으로 초래되는 문제로 자주 거론되는 것들을 살펴보면, 공무원의 실직, 재정운영에 대한 책임성, 공금사취, 이익집단간의 갈등 등을 들 수 있다(Nightingale and Pindus, 1997). 또, 민간 위탁경영자들은 사회복지 사업부분에 있어서는 재정적으로 서비스의 질을 저하시키거나, 성공적일 수 있는 서비스 수혜대상자에게 서비스를 집중시킬 우려가 있다고 지적한다.

하지만, 미국의 사회복지계는 민영화는 많이 진전되어, 이러한 상기의 논의들

이 무색할 정도이다. 최근 사기업의 광범위한 사회복지사업에의 적극적 참여는 사회복지에게 몇 가지 도전에 직면하게 한다. 사회복지사업은 과거에 위탁 경영되던 공공사업분야에 비해 사업의 구체화, 감시감독, 또는 이행 평가측정이 현저하게 난해하다. 충분한 위탁 계약을 체결하기가 쉽지 않으며, 구체적인 감사에 많은 비용이 든다(Hansmann, 1980; Kashinsky, 1986). 이러한 상황은 위탁경영기관과 서비스 수혜자가 서로 이해관계가 양립할 경우에는 더욱더 심각한 결과를 초래할 수 있다. 일반적으로 감시감독이 난해한 경우로는 재화보다는 용역과 관련된 사업, 노동집약적인 사업인 경우, 사업의 과정과 산출물을 따로 구분하기 어려운 경우 등이 있다. 어떠한 경우에는, 질적인 면이 불만족스러울 때, 전환 자체가 고비용의 원인이 되기도 한다.

일반시장모델(standard market model)에 의하면 소비자가 선택과 전달과정에서 공히 재화나 용역의 질과 가치를 사정할 수 있는 충분한 정보를 가진다. 만약, 소비자가 충분한 정보를 가지지 못 한다면, 기업체에서는 가격을 상승하거나 질을 저하시켜 이윤을 극대화할 수 있는 기회를 가진다. Kashinsky(1986)에 따르면, 이러한 소비자의 불확실성이 비영리단체의 출현을 유발한다고 설명한다. 여기서는, 서비스 구매자와 수혜자와의 구분이 필요하다. Hansmann(1980)과 Kashinsky(1986)는 서비스 구매의 결정이 궁극적인 서비스 수혜자에 의해 이루어지지 않을 경우에, 비영리단체는 감독에 소요되는 고 거래비용 문제를 잘 해결할 수 있는 대표적 유형으로 거론한다.

Hansmann(1980)은 비영리단체와 영리단체를 사업의 순익부분을 소유주에게 배분하지 않고 기관이 제공하는 서비스에 재투입해야하는 비영리단체의 “비 분배의 규정(nondistribution constraint)”에 초점을 맞춰 구분하였다. 이에 반하여, 영리단체는 순익부분을 소유주에게 배분하는 원칙이 존재한다. 이상적으로, 비영리단체의 운영자는 이러한 비 분배의 규정에 근거해서 서비스의 질적 저하나 가격하락을 통한 이윤을 추구하는 방법을 취하지 않고, 서비스 구매자는 기관이 제공하는 서비스에 이윤부분을 재투입하라는 강요를 수용하리라 기대된다. 하지만, 비영리단체가 이러한 기회를 악용한다면, 비영리단체와의 위탁경영 계약의

효용은 사라질 것이다. Kashinsky(1986)는 이러한 분배에 관한 규제를 비영리단체가 가지는 가장 명백한 “표준 계약(standard contract)”의 주 요인으로 묘사한다. 비록 이러한 이상적인 상황에 반하는 사례가 실재하지만, 비영리단체는 일반적으로 서비스의 질적 향상을 도모하는데 자금을 사용하리라는 신뢰를 가진다고 주장한다.

상기의 논의는 비영리단체가 영리단체보다는 위탁경영의 계약 체결에서 우위를 점할 수 있는 이유를 설명한다. 그러나, 비 분배의 규정에도 제한점이 있다. 이윤 추구의 동기가 결여된다면, 비용절감, 신기술 개발에의 투자, 변화는 서비스 수혜자의 욕구에 민첩하게 부응하려는 노력의 의지도 결여될 것이다(Kashinsky, 1986). 이윤의 부재는 자산을 증가하는데 장애를 유발할 것이며, 많은 정보를 지니지 못하는 수혜자들을 위한 서비스 이행은 좋은 실적을 가져다 주기 어려울 것이다(Starr, 1989). Gronbjerg, Chen과 Stagner(1995)는 지역의 욕구를 측정하고 충족시키는데 있어서 필요한 전문적 지식과 기술을 지니고, 공적 자금을 운용한 경험이 많고, 광범위하고도 조직화된 지역연계망을 지닌 기관들이 위탁경영의 입찰에 유리하다고 주장한다.

III. 복지개혁

민영화에 관한 찬반의 입장을 염두하며, 이 장에서는 영리단체의 사회복지 참여를 명백히 규정한 최근 미국의 복지개혁 법령을 살펴보고자 한다. 이러한 법령을 고찰하기 전에 연구의 대상지역인 Texas주에 대한 간단한 소개를 하고자 한다. Texas주는 미국에서 3번째로 많은 복지수혜자를 가진 주며, 수혜자들에게 다른 세 개 주를 제외한 어느 주보다도 적은 혜택을 빈곤 가정에 보장한다. Pindus et al.(1997)에 의하면, 1995년 기준으로 자녀를 가진 미국 전체 빈곤 가정의 47%가 Aid to Families with Dependent Children(AFDC)의 혜택을 받았는데 비해, Texas 주에서는 28%만이 AFDC의 혜택을 받았으며, 복지에 의존하는 기간도 다른 주의 수혜자보다 짧았다.

Texas의 사회복지 체계는 연방의 PRWORA의 큰 맥락 속에서 운영된다. 1996년의 복지법 개정으로 인해 AFDC, Emergency Assistance, Job Opportunities and Basic Skills(JOBS) program이 Temporary Assistance for Needy Families(TANF)로 대체되었고, 연방정부로부터 주 정부에게로 공적 부조 프로그램의 수급자 선정을 포함한 광범위한 행정권이 위임되었다. 또, entitlement program¹⁾이었던 현금지급프로그램도 주정부에게 위임되었다(Super, Parrott, Steinmetz, & Mann, 1996). 1996의 복지개혁은 광범위한 법 조항의 개정이 있었으나, 여기서는 Texas 주의 근로연계복지사업과 민영화 노력과 관련된 사안에 대해 간략하게 설명하고자 한다.

PRWORA 체제에서, 빈곤 가족은 연방정부로부터 최장 5년간의 현금 서비스 혜택을 받을 수 있으며, 수혜자들은 2년 이후에도 현금 서비스를 지속적으로 받기 위해서는 법령이 정한 노동활동에 참여해야 한다. 주 정부는 효과적으로 복지 수혜자를 감소시키면, 추가적인 재정적 혜택을 받게 된다. 연방 정부는 복지수혜대상자들이 노동 활동에 참여조건을 걸고 이에 미달되는 경우나 보고서 제출에 소홀한 경우에는 주 정부에 제재를 가하며, 주 정부가 프로그램의 목표를 달성할 시에는 성공적인 이행에 대한 추가 혜택을 제공한다(Children's Defense Fund, 1997).

PRWORA 체제하에서 또 다른 중요한 사항은 이전에 공공 정부 기관에서 결정하던 현금 부조의 수급 기준을 정하는 등의 기능을 민간부문이 맡는다는 사실이다. 그러나, Food Stamp나 Medicaid의 수혜 선별기준은 여전히 공공 기관에서 맡는다. Texas를 비롯한 몇몇 주는 비록 수용되지는 않았지만, Food Stamp나 Medicaid의 수혜 선별기준의 결정권도 민간부문이 맡을 수 있도록 요구 했다. Lockheed Martin사는 Texas Workforce Commission(TWC)과의 공조를 통해 전 복지 체제를 운영하려 의도했다. 연방정부에서는 이러한 요구를 거절하며, 대안으로 주 정부가 작은 시범사업을 민간과 협력하여 시행할 수 있도록 허가했지만, 이러한 타협안은 주에서 받아들이지 않았고, 대신에 Lockheed Martin사는 고용증진을 위한 근로 연계복지사업의 일부를 위탁 운영하게 되었다(Petersen, 1998).

1) Entitlement program이란 법으로 정한 수혜기준에 해당하는 자에게 일정한 수준의 서비스를 보장하는 연방정부의 프로그램을 말한다.

복지 개혁안이 통과되기 전인 1996년, Texas주에서는, Texas Achieving Change for Texans(ACT)로 불리는 복지개혁 기안을 연방정부에 제출했고, 연방정부는 이 기안을 통과 시켰다. 이 기안은 시간의 제한을 3등급으로 분류하고, 이동원조, 근로 조항, 시범 사업을 통해 복지 수혜자의 복지탈피와 근로 유인을 하려는 내용을 골자로 하고 있다. 시간적 제한은 수혜자의 교육수준과 최근의 직장 경력에 의해 1, 2, 3년의 3등급으로 결정되었다(Pindus et al., 1997). Texas주는 TWC를 구성하고, 10개의 사무소로부터 28개의 독립된 프로그램을 만들며, 이는 이전에 사회복지국에서 담당한 JOBS 프로그램을 포함시켰으며, TWC는 각각의 독립된 프로그램을 운영하는 직원을 초빙하였다. 현금 서비스, Food Stamp와 Medicaid의 수혜기준의 결정은 여전히 사회복지국(Department of Human Services)이 담당하며, TANF는 TWC와 사회복지국이 공동으로 운영하였다. 이러한 TANF의 이원 행정체제는 의사소통과 사안 결정에 많은 어려움을 야기 시켰다(Pindus et al, 1997). 새로운 변화 이전에도, 이 두 조직은 전적으로 상이한 행정 구조를 가지고 있었다. TWC는 분권화되어 있는 반면, 복지 사무국은 권력이 중앙에 집중되어 있었으며, 사명도 상이하고, 일반 기업체와 주 정부와의 계약에서 서로 경쟁을 한 경험도 있었다.

각 지역의 서비스를 담당할 28개의 지역은 주지사가 지정하였으며, 각 지역에는 지방 인력개발 위원회(Local Workforce Development Board)를 설립하고, 각 지방 인력개발위원회는 기업, 노동 단체, 지역사회 조직, 종교 기관들과 공조하며 프로그램을 운영하게 하였다. 그들은 취업에 관련된 서비스뿐만 아니라 실업보험(unemployment insurance)과 관련된 업무도 맡았다.

IV. Texas주 Dallas County의 근로연계복지사업

복지 개혁안이 통과되기 전인 1996년에 Lockheed Martin사는 Job Training Partnership Act(JTPA) 체제하에서 One Stop Career Center¹⁾를 운영하며 서비스를 제공하기로 Dallas county와 계약하였다. 사회 복지사업에 있어서 민간 기업

의 보다 더 광범위한 역할을 허가한 복지 개혁안의 통과된 1997년에는, Lockheed Martin사와 Dallas county와의 계약은 TANF 체제에서의 사업과 서비스를 추가하는 방안으로 수정되었다. 이어서, Food Stamp Employment and Training Program(FS E&T)의 사업도 계약에 추가되었다. TANF, Food Stamp와 Medicaid의 공급기준은 여전히 사회복지국이 정하였다.

사회복지국은 고용, 교육, 직업 훈련을 통해 노동시장참여를 유도해 복지수혜자를 취업하여 자활할 수 있도록 지원한다는 취지아래 TANF와 FS E&T을 운영하고 있다. 이 프로그램은 취업 정보 서비스, 취업에 필요한 지식과 기술 습득 과정, 정규 학교 교육과 직업훈련, 무급 직업 경험 프로그램 등을 운영하였다. 프로그램 제공자는 개인의 인적사항을 수집 그들에 맞는 취업 계획을 수립하고, 4주간 취업 정보 서비스를 통해 직장 경험을 하도록 도우며, 매주 그들이 겪은 문제점을 모임을 통해 토론케 하고, 마지막 4주차에는 그들에게 교육이나 직업 훈련에 참여시킬지 취업정보 서비스를 계속 제공할지를 결정하였다.

프로그램 제공자는 사회복지국의 서비스 수혜자 선별 원칙을 준수해야하며, 서비스에 참여로부터 매 달 서비스의 수혜자격을 평가해야하며 수혜자들의 취업 가능성을 사정하여 그들의 취업 계획을 세우며, 매 달 수혜자들의 변화상황을 조사하며, 사회복지국과 함께 적절한 사례관리나 조정을 하여야한다. 프로그램에 있어서는 청소년들의 학교과정을 이수하고 취업할 수 있도록 하며, 8학년 이상의 교육을 이수한 성인을 위해서는 노동시장에 참여할 수 있는 프로그램을 제공해야 한다. 프로그램의 자금 사용에 있어서 TANF 자금은 아동보호나 성인 교육프로그램과 같은 유사한 여타 프로그램에 사용되어서는 안 되며, 교통비나 검정고시 시험(GED)NK¹⁾ 준비 비용을 제외한 모든 정부로부터의 자원조달은 공정한 경쟁을 통해야 한다고 정하고 있다.

1) One Stop Career Center는 고용과 취업을 위한 훈련 프로그램의 초기과정(intake), 사정(assessment), 사례관리(case management)를 담당한다.

1) GED는 General Education Development의 약어임.

V. Lockheed Martin사의 수행지표

〈표 1〉은 Lockheed Martin사의 근로연계복지사업에서의 3가지 수행지표의 항목을 보여주고 있다. 이러한 수행지표들은 국내의 자활사업의 평가¹⁾에 사용되는 사업 참여율, 사업성과로서의 취업률과 임금수준 등의 수행지표들과 유사하다(임동진, 2001; 보건복지부, 2002b). 참여율은 의뢰된 서비스 수혜대상자가 프로그램에 참여한 비율을 말하며, 이는 무엇보다도 중요한 이행 평가 수단으로 여겨진다. Lockheed Martin사는 특히 서비스를 꼭 받아야 하는 서비스 수혜자의 비율을 줄이는데 관심을 가졌다. 참가율 산정에 있어서 분모부분에 차지하는 의무 서비스 대상자에서 직장을 구한 대상자, 특정이유로 프로그램 참여를 면제받은 사람, 시간적 제한(time limit)에 다다른 수혜자, 그리고 쉽게 취업할 수 없는 서비스 대상자들은 제외되었다. 또한, Lockheed Martin사는 참가자의 수로 표현되는 분자부분을 증가시키려 했다.

〈표 1〉 Lockheed Martin사의 수행 평가 지표²⁾

지표	기대 수준
참여율	20~30%
참여자의 취업률	63~73%
시간당 \$ 5.15 이상의 임금을 받는 직장에 취직한 참가자의 비율	85%

자료: Lockheed Martin(1997a)

재원 조달 계획을 보면(표 2 참조), \$1,290,000이 3개월간, \$85,000이 67명의 TWC 직원의 Lockheed Martin사로의 이직과 초기비용으로, 나머지 \$100,000이 다양한 벤치마킹(benchmarking)의 지출에 소요된다.

1) 국내의 자활사업 평가의 지표를 살펴보면, 자활대상자의 참여율, 취업률과 임금수준 외에도 전달체계의 면에 있어서 민간참여, 담당직원에 대한 교육훈련, 인센티브(incentive)의 여부 등이 있으며, 그밖에도 재정의 운용이나, 참여자의 측면에서 서비스에 대한 만족도 등이 포함되어 있다(보건복지부, 2002a).

2) 표 1의 내용은 3개월 후의 각 항목별 기대수준을 의미한다.

〈표 2〉 Lockheed Martin사의 상환계획

지불 시점 / 벤치마크	비용
첫 달의 서비스	\$380,457
두 번째 달의 서비스	\$456,000
세 번째 달의 서비스	\$456,000
초기비용 및 직원 이직	\$85,000
TANF 프로그램 벤치마킹 I 참여율 : 25% 이상 취업률 : 68% 이상 시간당 \$ 5.15이상의 임금을 받는 직장에 취직한 참가자의 비율 : 85%	\$40,000
TANF 프로그램 벤치마킹 II 참여율 : 30% 이상 취업률 : 73% 이상 시간당 \$ 5.15이상의 임금을 받는 직장에 취직한 참가자의 비율 : 85%	\$40,000
FS E&T 프로그램 벤치마킹 I 참여율 : 8% 이상 취업률 : 66% 이상 시간당 \$ 5.15이상의 임금을 받는 직장에 취직한 참가자의 비율 : 85%	\$10,000
FS E&T 프로그램 벤치마킹 II 참여율 : 10% 이상 취업률 : 71% 이상 시간당 \$ 5.15이상의 임금을 받는 직장에 취직한 참가자의 비율 : 85%	\$10,000
벤치마크를 전제로 하는 3개월의 총 지불액	\$1,477,457

자료: Lockheed Martin(1997a)

이러한 계획은 Lockheed Martin사가 그들의 실적에 의해 얻을 수 있는 세 가지 보상금도 포함하고 있다. TANF 와 FS E&T 에 각각의 벤치마킹을 하며 각각 6%와 2%의 장려금(incentive)을 받는다. 하지만, 이러한 계약의 내용을 면밀히 검토해 보면, 수행평가를 하는 도구나 지표가 제시되어 있지 않고, Lockheed

Martin사가 벤치마킹에 부분적 성공을 가져 왔을 때의 장려금 지불에 대한 규정도 누락되었으며, 취업한 수혜자의 지속적인 직장보유에 관련된 사항도 없다. 그러므로, Lockheed Martin사는 취업을 하는 수혜자를 늘리는 것보다 이러한 일련의 근로연계복지사업의 활동에 참여하는 수를 늘리는 방안을 강구할 우려가 내포되어 있었다.

VI. 위탁경영의 결과

위탁경영의 결과를 살펴보면, Texas 주에서는 1994년 796,348의 복지 수혜 사례가 1998년에는 330,616의 사례로 현저한 감소를 보였다. 복지개혁안이 통과된 직후 Texas 주의 복지 수혜사례를 49% 감소하였다. 이러한 복지사례의 감소는 38%의 미국 전체의 복지 수혜 사례의 감소보다 높으며, 이는 전 미국에서 최고의 성과였다(US Department of Health and Human Services, 1999). Dallas county에서도 복지 수혜 사례가 18,000에서 10,000으로 감소했으며, 특히 히스패닉(Hispanic)계 복지 수혜 사례 수는 무려 71%나 감소하였다.

이 장에서는 수행지표에 의한 평가, 직무배치, Lockheed Martin사의 자체 결과보고, 시민들의 반응을 통해 위탁경영의 결과를 살펴보려 한다. 특히, 수행 측정을 위해서는 참여율, 취업률과 임금, 직장유지, 과도한 서류작업의 부담에 대해 고찰하였고, 직무배치에 있어서는 교육과 감독, 장려금(incentives), 노동조합의 의견을 직원과의 면담(interview)과 Lockheed Martin사의 자료를 통해 살펴보았다.

1. 수행지표의 평가

1) 참여율(participation rate)

프로그램을 운영하는 직원에 의하면, 월례 보고서는 서비스 제공자, 서비스 수혜자, 사례 수, 보상, 참여시간, 취업률, 임금 등을 표시한다고 한다. 서비스

제공자나 주정부, 연방정부 공히 참여율의 요건을 어느 정도 충족시키고 있는지에 관심이 높았다. 그러나, 참여율에만 관심을 집중할 경우에는 큰 목표에 역행하는 상황을 초래할 수 있다. 일단 취업이 된 서비스 수혜자는 참여자로 인정되지 않으므로, 그들이 사후에 겪는 상황에 대해서는 어느 누구도 관심을 가지지 않는다는 것이다. 프로그램을 운영하는 한 직원은 비록 서비스 참여율이 중요한 요소이나, 이러한 참여율 산정방법은 업무수행의 평가지표로 사용하는데 적절하지 못하다고 전한다. 하지만, 현 상황에서 모든 서비스제공자는 유형의 실적을 내야하며, 실적은 곧 참여율로 표현된다고 전했다.

지방차원에서, 면제된 수혜자에 대해서는 일반수혜자와 마찬가지로 프로그램의 참여로 인정하지 않으므로 수행평가지표로서 “참여율”에 대한 강조에 거부감을 가졌다. 이로 인해, 많은 제제와 청문회가 있었으나, Lockheed Martin사는 여전히 마약남용자, 전과자를 비롯한 취업에 적합하지 않은 듯한 수혜자들에게 서비스를 제공하는 것을 꺼려했다. 사회복지국은 연방정부의 요구사항을 만족시키고 추가혜택을 얻기 위해 이러한 제제에 관심이 있었음에도 불구하고, Lockheed Martin사는 일단 참여자로 인정되지 않는 복지 수혜자를 TANF의 수혜자로 돌리는 데는 아무런 관심이 없었다.

2) 취업률과 임금수준(placement rate and wages)

비록 Texas 주의 복지 수혜사례의 감소와 생계를 이끌 임금을 받는 직장에 성공적으로 취업시키는데 적절하였다는 평가에도 불구하고 TWC 담당자는 서비스 수혜자들이 무엇을 하고 있는지에 대한 충분한 정보를 확보하는데 소홀했다. 좋은 경제여건으로 인해 노동능력이 있는 이들은 취직을 할 수 있었지만, 많은 이들은 구세군(salvation army)과 쉼터(shelter)를 전전했다. 취업률과 임금이 주요한 수행평가 기준임에도 불구하고, 의미 있는 사후관리이나 서비스 운영직원의 성공에는 관심을 가지지 않고 있었으며, 고용자나 서비스 수혜자와의 일상적 피드백(feedback)을 받을 뿐이었다. 직장을 찾아주는 직원들은 고용자에게 의뢰를 하며, 취업에 적합하지 않은 듯한 수혜자들은 의뢰를 하지 않는 경우

가 대부분이었다. 서비스 운영자는 취업에 적합하지 않은 듯한 수혜자들은 주로 임의대로 행동하거나 서비스 제공하는 기관의 결정을 참아주지도 않는다고 했다. 하지만, 미약하나마, 몇몇의 사후관리의 노력도 엿볼 수 있었다. Harvard 경영대학원의 사례연구에 의하면, Lockheed Martin사는 초기 1년의 업무 평가에 있어서 전년대비 Dallas시에서는 18%의 취업률 증가와 \$29의 주급 상승효과를, Dallas county에서는 15%의 취업률 증가와 \$117의 주급 상승효과를 가져다주었다고 전했다(Purrington, 1998). 이 보고서는 비교적 취업가능성이 높은 JTPA 참여자의 70여%가 6개월의 사후관리에 있어서 지속적으로 취업된 상태라고 연구 결과를 보고한다. 이러한 결과가 표면적으로는 우수해 보일지 모르나, 정확한 계약기간의 명시가 누락되었으며, 다른 지역의 다른 위탁경영자에 의한 결과와의 비교도 없으므로, 이행의 정도를 평가하는데 한계를 보인다.

3) 직장 보유(job retention)

고용이 된 서비스 수혜자가 직장을 그대로 보유하고 있는나라는 항목은 근로연계 복지사업의 성공을 가늠하는 지표이다. 하지만, Lockheed Martin사는 이러한 지표를 측정하지 않았다. 주에서는 이에 대해 관심이 없었으며, 단지 지방인력개발 위원회만이 미약한 관심을 가질 뿐이었다. 서비스 운영 직원들은 4개월에 한번씩 사후관리차원에서 직장보유에 대한 조사를 해야 한다고는 하나, 이는 실제로 이뤄지지 않고 있었다.

4) 서류작업(paperwork)

자주 인용되는 민영화의 혜택으로 복잡한 관료화를 간결하고 합리화시키고, 민간의 기술적인 면을 활용한다는 점이다. 본 사례에서는 이러한 기대는 허황된 것이었다. 이전에 주 공무원으로 Lockheed Martin사의 감독관으로 있는 직원의 말을 빌면, 과도한 서류작업으로 의뢰나 사후관리업무를 처리할 충분한 시간적 여유가 없었다고 전했다. 그들은 동종의 자료처리를 주에서 원할 때마다 반복적으로 해야 한다고 불평하였다.

2. 직원 관리

계약상에는 Lockheed Martin사가 주 공무원을 고용하는데 incentive를 준다는 항목이 있으나, 직원들은 이직하지 않아도 되며, Lockheed Martin사가 꼭 그들을 채용하지 않아도 된다. 주공무원에서 Lockheed Martin사로 이직한 한 감독관에 의하면, 모든 주 공무원은 마약 반응 테스트와 여러 가지 절차를 거친다고 하고, 그는 아직도 주 공무원 때의 환경을 더 선호한다고 했다.

노동조합 측에서는 자연히 어려운 서비스 수혜자를 돕는 것과 병행하여 민영화로 벗어난 회원의 결속, 임금 보장, 직업 안정문제 등에 깊은 관심을 가진다(Hartung and Washburn, 1997). 전 미국지방공무원협회(American Federation of State, County, and Municipal Employee)는 서비스의 구성과 공공행정의 민영화에 강한 반대의 목소리를 높이고 있다. 그들의 관심은 과연 민간 기관들이 서비스의 수혜자들을 공정하고도 형평하게 대할 수 있는가?, 불충분한 재정상태에서 벌어질 수 있는 횡령의 위험성을 잘 예방하고 대처할 수 있을까?, 계약된 재정보다 더 많은 후원을 얻어낼 수 있을까?에 대한 회의로 가득 차 있다(AFSCME, 1996). 노동조합측은 재정적인 면에서의 비판도 풀어 놓았다. 위탁경영이 사업 운영의 진단이나 평가(monitoring)하는 비용으로 인해 효율적 서비스를 할 수 없다는 점과 비용절감에서 오는 이윤이 서비스 향상에 재투자될까 하는 의구심, 서비스 참여자의 신상공개로 인한 피해를 지적했다.

Nightingale과 Pindus(1997)에 의하면, 민영화로 인해 상당수의 공무원이 실직할 위험은 있으나, 전체적으로 고용, 임금, 직업윤리와 직업의식, 직무 만족도에서 악영향만을 끼치지 않는 것이라고 전망하며, Texas의 Lockheed Martin사와의 계약이 공무원이 원하면 이직을 할 수 있는 조정안을 포함하고 있는 대표적인 계약이라고 말했다. Lockheed Martin사의 사보에 의하면(1997), 해고 없이 공무원에게 충분한 임금과 혜택을 보장하며 단기간에 이직을 성공적으로 마쳤다고 전했다.

주 공무원에서 Lockheed Martin사로 이직한 한 감독관에 의하면, 복지 개혁법의 시간적 제약으로 인해 근로 복지사업이 노동시장에 적극적으로 참여시키는

방향으로만 전환되었을 뿐 이전의 사업방향과 근본적인 차이는 위탁경영체제 하에서 찾아볼 수 없다고 주장한다. 예컨대, 이전에 검정고시준비반(GED Class)에 참여하던 서비스 수혜자들을 저임금의 직장에라도 빠르게 투입하려고 하고 있으며, 이는 민영화가 아니라 복지개혁의 측면으로 인한 사업전개의 변화로 설명되어진다고 말했다.

1) 직원 훈련과 감독(training and supervision)

Lockheed Martin사의 홍보소개서(Lockheed Martin, 1998b)에서는 직원의 훈련 및 교육의 중요성을 강조하고는 있으나, 새로운 Lockheed Martin사의 직원들은 직장 내 교육(on-the-job training)만을 제공 하고 있으며, 정규적인 훈련이나 교육 프로그램은 준비하지 못하고 있는 실정이었다. 감독관은 각 직원의 전면적인 지도 감독을 하지 못했으며, 매달 각 직원이 맡았던 5개 정도의 사례에 대해 면담과 관련 서류를 검토하고 있는 상황이었다.

2) 장려금(incentives)

직원들이 참가율의 요건을 충족시키지 못 한 경우에는 그들의 수행 평가서에 서류로 기록되었으며, 성공적인 실적을 올린 경우에는 간헐적인 상여금 제도도 마련해 놓고 있었다. 그러나, 사회복지국으로부터 직원 개개인의 성공적인 수행을 결정하는데 필요한 정보를 얻지는 못하는 상황이었다.

3) 노동조합으로부터의 정보

Texas주 정부 노동조합은 다음과 같은 추가적인 의문을 제기한다. Lockheed Martin사는 실제적으로 사업에 참여하고자하는 공무원들에게 직장을 보장해 주었는가? 어떠한 새로운 직업교육이 제공되어 되었는가? 서비스수혜자를 위한 서비스의 향상이 있었는가? 사업운영에 있어서 작업환경이나 자원 면에서 향상이 있었는가? 그렇다면, 어떻게 Lockheed Martin사가 기여했는가? 새로운 조직

문화로의 변화는 경험하였는가? 그렇다면, 직원들의 반응은 어떠했는가? 이러한 변화가 민영화에 의해 기인된 것인가? 그렇지 않으면, 복지개혁에 기인한 것인가? 이러한 질문들은 Lockheed Martin사가 지속적인 위탁사업을 성공적으로 수행해 나가기 위해서 답해야 할 중요한 과제가 될 것이다.

3. Lockheed Martin사의 결과보고

Lockheed Martin사는 그들의 홍보과 자료를 통해 다음과 같이 사업결과를 보고하고 있다(Lockheed Martin1, 1998). 1997년 11월 이래로 의뢰받은 서비스 수혜자 100% 전원이 취업되었거나, 적극적으로 직장을 구하고 있거나, 프로그램에 참여하고 있거나, 비 참여자는 허가를 받은 상태이다. Food Stamp나 TANF 수혜자중 3,500명 가량이 취업했으며, 목표를 둔 구직율이 각각 43%와 48%였는데, 실제 Dallas에서는 74%, Dallas county에서는 78%를 기록했고, 이전에 복지수혜를 받은 경험이 있던 서비스 수혜자의 20%가 새롭게 취업하거나 직장을 보유하고 했으며, 이들의 임금은 16%가량 인상되었다고 전했다. 하지만, 이러한 보고는 지극히 홍보적이다. 유사한 여타 지역의 사업성과와의 비교도 생략되었으며, 이러한 성공적인 원인이 Lockheed Martin사의 특수성 때문인지, 아니면 여타 환경적 요인 탓인지 분명치 않다. Harvard 경영대학원의 사례연구에 의하면, 충분한 사후관리가 없는 평가를 신뢰하는데 한계가 있다고 주장한다(Purrrington, 1998).

4. 시민들의 신뢰(public trust)

많은 이들이 정부에 불신을 가지고 있다는 사실은 논쟁거리가 되지 못한다. 하지만, 대 기업 역시 그들의 동기나 진실성에 대한 의심의 소지를 많이 지니고 있다. ‘대기업이 빈곤층을 이용한다’는 사회적 평가는 대기업의 신뢰와 도덕성에 대한 회의론을 잘 묘사하고 있다.

Ehrenreich(1997)는 Lockheed Martin사의 역사는 좋은 결과를 이뤄낼 서비스 대상자들에게만 차별적으로, 집중적으로 서비스를 제공하여 결과를 부풀리고, 재정의 과다 사용, 강요 등의 사례를 잘 보여준다고 했다. Hartung과 Washburn(1997)과 Sclar(1998)는 Lockheed Martin사는 정부와의 위탁경영 체결에 있어서의 부적절한 로비 압력, 재정의 과다투입의 전력도 있다고 주장한다.

Lockheed Martin사의 운영의 문제점은 민영화 지지자와 함께 긍정적 면만을 다루는 그들의 보고에 의심을 가게 한다. 실패에 대한 책임은 위탁경영권을 상실시킬 수 있으므로, 이는 많은 여타 기업에게도 영향을 미치게 된다. Hartung과 Washburn(1997)는 Lockheed Martin사는 단기간의 이익을 고사하고, 많은 재원을 투입하면서까지 그들의 사업의 실효성을 증명함으로써, 다른 지역으로의 사업 확장을 피하고 있다고 주장한다. Lockheed Martin사는 또, 비용절감의 일환으로 part-time 직원을 채용하였다고 전했다. 실제로, 타 지역에서 Lockheed Martin사는 위탁경영을 계약을 파기당한 경우도 있었다. 아동원조사업과 Connecticut주의 위탁보호사업의 계량화 사업에서도 기술적인 문제로 인해 위탁경영 계약이 파기되었으며, Maryland주에서도 주 시범사업(pilot project)을 운영하는데 있어서 아동지원의 목표를 이행하는데 실패하였다.

VII. 결론

지금까지 Dallas county가 Lockheed Martin사에게 근로연계복지사업을 위탁 경영한 사례를 살펴보았다. 비록 이 사례에서는 주 정부가 초기에 요구했던 대로 county의 전 복지체제를 위탁하지는 않았으나, Lockheed Martin사는 궁극적으로 복지사업에 더 광범위하게 참여하려 할 계획을 가지고 있었다. 또한, 이러한 계획을 추진함에 있어서 Lockheed Martin사는 계속해서 ‘민영화가 어느 정도 서비스나 프로그램을 질적 양적으로 향상시켰는가’라는 질문을 끊임없이 받을 것이다. 이 질문에 답하기 위해서 본 연구는 위탁 운영된 프로그램이 서비스 수혜자들에게 끼친 영향과 서비스 전달에 있어서의 수행평가 면을 살펴보았다.

우선, 이 사례를 통해 위탁경영이 이전의 정부에 의해 서비스가 제공될 당시보다 서비스 수혜자의 입장에서 고용과 자활에 보다 더 효과적이었다고 단정하기는 쉽지 않다. 비록, Lockheed Martin사가 제시한 결과보고에 의하면, 대상자의 참여율, 취업률, 임금 수준면에서는 괄목할 성과를 얻었지만, 비교적 성공가능성이 있는 대상자를 선별하여, 그들에게 서비스를 집중함으로써, 그들의 수행의 성과를 과장할 수 있는 여지가 있었다. 또한, 서비스 사후관리가 소홀하여, 보다 장기적인 서비스 수혜자의 지속적인 직장보유나 임금상승과 같은 효과에 대한 검증은 할 수조차 없었다. 이같이, 수행평가를 하는데 있어서 외형적으로 나타나는 성과뿐 아니라, 수행평가지표가 간과하거나 왜곡될 수 있는 면까지도 살피는 신중함이 필요하리라 생각된다. 또, 이 사례에서는 서비스의 수행은 서비스 제공자나 정부의 입장에 치중하여 평가하였으며, 서비스의 수혜자의 입장은 비교적 덜 고려되었다. 수혜자가 느끼는 서비스의 접근 용의성, 질적 변화, 만족도와 서비스 전달에 있어서 수행 담당직원들의 전문성과 태도에 대한 평가도 서비스의 수행평가에 중요한 척도로 고려되어야 할 것이다.

또한, 이 연구는 사회복지 서비스의 위탁경영에서 발생할 수 있는 여러 가지 이슈를 보여주었다. 많은 학자들은 위탁 경영의 성공에 가장 중요한 요소는 공정한 경쟁이라는데 동의한다. 이 사례에서, Lockheed Martin사에게 주어졌던 이행을 토대로 한 계약과 약 6개월간의 상환 연기는 위탁경영을 바라는 여타 잠재적 단체들이 위탁경영의 입찰에 참여하는데 저해요인으로 작용할 것이다. 또, Lockheed Martin사는 적은 예산과 단기손실의 위험에서 자유롭지 못한 기관들과의 입찰경쟁에서 유리한 위치를 점할 수 있었을 것이다.

Slar(1998)과 Hirschman(1970)은 일단 서비스 제공기관이 정해지면, 경쟁시장이 유지되기는 쉽지 않고, 다양한 서비스를 제공해야 하는 경우에는 이러한 양상은 심화된다고 주장한다. Lockheed Martin사가 서비스 제공기관으로 정해진 상황에서, 다른 서비스 제공기관으로 대체할 경우에는 비록 서비스의 효율성을 증명할 충분한 근거가 있다하더라도 많은 추가이전 비용부담을 져야 될 것이다. 더욱이, 서비스나 서비스 수혜자의 속성상, 충분한 정보를 얻기도 쉽지 않으므

로, 우선 가장 목표 달성 가능성이 높은 서비스 수혜자를 고용시켜 복지 수혜로부터 탈피시키고, 남은 수혜자들에게는 특화된 지원과 서비스를 제공하게 될 가능성이 있다. 공정한 경쟁이 이뤄지지 않을 경우에 효과성과 효율성이 향상될 가능성은 어떠할까? 기준이 계약에 있다면, 서비스 전달에 있어서 실제로 얼마나 효과적이었는지 결정하기는 불가능 할 것이다. 아울러, 외형적인 수혜자들의 취업과 자활로 인한 현금 서비스 지급의 감소가 유일한 사업의 평가기준이 되어서는 안 될 것이다. 근로연계복지사업의 효과성에 있어서, 또 다른 중요한 평가기준은 구제하기 힘든 열악한 상황의 서비스수혜자를 도울 수 있는 기관의 능력이 되어야 할 것이다.

이 사례는 민영화가 효과성과 효율성을 가진다는 면을 실증하는 데에서 한계를 보여준다. 서비스 수혜자들을 지속적으로 관리하기 위해서는 많은 추가적인 서류작업이 Lockheed Martin사에 요구되어 졌으며, 이 상황을 개선하기 위해서는 추가 비용을 부담해야 할 것이다. 또, 비록 공무원의 인원 증가를 제한할 수 있었다는 효과는 얻었지만, 주 정부의 감독평가에서 업무능력 및 자질을 의심 받은 많은 직원들이 추가 교육이나 훈련 없이 Lockheed Martin 사에 재배치되었다. 고로, 사기업으로의 위탁경영으로 기대되어진 서비스 전달에서의 전문성의 향상도 어려웠다. 직원에게 몇 번의 장려금(incentive)을 주는 것을 제외하고는, 일선 직원의 변화를 꾀하는 방법이 존재하지 않았다. 기관에 대한 장려금 면에서도, 이 사례는 Donahue(1989)가 우려한 바대로, 실제적으로 가장 서비스가 필요한 가장 어려운 수혜자집단보다는 가장 좋은 성과를 거둘 수 있는 대상에게 서비스를 집중해 얻을 수 있는 더 큰 성과를 통해 더 많은 기관의 장려금을 받으려 했다. 이로 인해, 사기업이 사회복지 서비스의 전달이라는 정부의 역할을 형평의 논리로 수행하는 적절한 기관으로서 인정을 받기는 쉽지 않아 보였다.

Ehrenreich(1997)는 영리단체가 사회복지사업에 참여하는데 있어 또 다른 시각에서 질문을 던진다. 영리추구를 지향하는 사기업은 어디서 이윤을 얻을 것인가? 과연 서비스의 질적 저하와 양적 축소 없이 효과적이고도 효율적인 서비스 공급으로 이윤 추구가 가능할까? 그렇지 않다면, 수혜자가 저급한 서비스를 받

거나, 프로그램을 운영하는 직원들의 급여나 처우에 불익을 당하지 않을까? 또, 이 사기업들이 서비스 수혜자와 지역의 이익을 위한 단체로 신뢰받을 수 있을까? 라는 의문을 제기한다. 이러한 질문들은 사회복지 서비스의 민영화에 대한 회의론적 입장을 대변하며 후속연구의 필요성을 제시한다.

Starr(1989)는 거대한 정부에서 대기업으로의 사업이양에는 정경유착이 있다는 점을 상기시킨다. 이 사례를 통해서 위탁기관이 양질의 서비스를 제공하는가 혹은 저질의 서비스를 제공하는가를 평가하기에는 한계가 있다. 민영화는 금기사항이 아니다. 단지 꼭 필요한 것이 아니라는 점이다. Nightingale과 Pindus(1997)는 단기간의 평가에서는 어떠한 변화도 쉽게 성공적으로 여겨진다고 주장한다. 확실한 것은 이러한 민영화의 결정이 정치논리와 무관하지 않다는 것이다. 궁극적으로 민영화는 작은 정부를 원하는 정치적인 선택인 것이다. 민영화의 성패여부를 판단하기 위해서는 구체적인 비용효과분석과 비교분석 등을 통한 후속연구가 필요하리라 본다. 아울러, 정부나 서비스 제공자의 입장뿐 아니라 서비스 수혜자들이 느끼는 프로그램에 대한 태도나 만족도에 관한 비교 연구도 필요하리라 여겨진다.

끝으로, 국내의 사회복지 서비스 전달에 있어서 민간기업의 참여형태에 대한 논의를 하기에는 시기상조인지도 모른다. 하지만, 사회복지 프로그램의 효율성을 증대하는 일환으로 다양한 기관으로의 민영화에 대한 관심은 앞으로 지속될 것이다. 국내의 자활사업의 경우, 자활기관협의체에서 자활대상자의 구분이나 자활사업 운영을 총괄하도록 되어 있고, 이 자활기관협의체는 주로 직업안정기관, 일산 지자체의 담당부서, 지역의 자활기관들로 구성되어 있으며, 영리추구를 주 목적으로 하는 사기업의 참여는 미비한 실정이다. 비록 외국의 사례지만, 본 연구는 사기업으로 위탁경영을 시킨 경우에 얻을 수 있는 사업의 특질을 보여줌으로써, 국내 자활 사업의 서비스는 물론 여타 유관 복지 서비스의 민영화 정책결정에 참고가 되리라 여겨진다.

정부기관이 사기업으로의 위탁경영을 할 시에는, 우선, 서비스 대상자와 위탁 운영 기관, 그리고 정부가 공감하고 합의 할 수 있는 수행평가방법과 평가기준

의 마련에 신중을 기해야 할 것이다. 사기업이 위탁운영을 할 경우에는, 이윤추구의 논리에 치중하는 운영에 대한 적절한 정부의 견제와 감독이 필요할 것이며, 이로 인한 서비스 수혜자의 혜택이 감소하는 것을 예방하는 장치의 마련이 필요할 것이다. 아울러, 정부는 여타 민간 기관과의 서비스 위탁계약의 체결시에, 정치적인 영향력을 배제해야 할 것이며, 수행지표와 객관화된 기관의 운영 능력과 가능성에 바탕을 둔 결정을 하여야 할 것이다. 아울러, 다양한 단체를 활용하여 적절한 업무 분담, 공조를 이룰 수 있는 파트너십(partnership) 체제의 구축이 지역사회에서 이뤄진다면, 프로그램 전달체계의 효과성과 효율성 증진에 기여하리라 본다.

참고문헌

- 문순영(2001). “민간복지자원의 새로운 가능성: 기업과 민간비영리기관의 파트너십,” 『기독교사회복지』, 제10호.
- 보건복지부(2002a). 『2001년 지방자치 자활사업 종합평가 결과』. 보건복지부.
- 보건복지부(2002b). 『2003년도 종합자활지원계획』. 보건복지부.
- 임동진(2001). “자활사업의 성과와 정책과제,” 『한국행정학보』, 겨울호.
- American Federation of State, County and Municipal Employees(AFSCME)(1996). Safety net for sale: why social welfare program should not for sale. Downloaded from <http://www.afscme.org/pol-leg/safenet1.htm> on December 10, 2002.
- Bendick, M.(1989). “Privatizing the delivery of social welfare services: An idea to be taken seriously,” In S. B. Kamerman and A. J. Kahn(Ed.), *Privatization and the welfare state*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

- Bernstein, N.(1996). Giant companies entering race to run state welfare programs. September 15, New York Times.
- Brodkin, E., Young, D.(1989). "Making sense of privatization: What can we learn from economic and political analysis?," In S. B. Kamerman and A. J. Kahn(Ed.), *Privatization and the welfare state*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Children's Defense Fund.(1997). Summary of current welfare legislation(Public Law 104-193). Downloaded from <http://www.childrendefense.org/fairstartnwelsum.html>. on December 10, 2002.
- Cohen, A.(March 23, 1998). When Wall street runs welfare. All Politics.
- Donahue, J. D.(1989). *The privatization decision*. New York: Basic Book, Inc.
- Dunlea, M.(1989). The poverty profiteers privatize welfare. Covert Action Quarterly. Downloaded from <http://www.caq.com/CAQ59.PrivateWelfare.html> on December 10, 2002.
- Empak, F., Zullo, R., & Ross, S. J.(1996). *Privatizing foster care services in Milwaukee county: an analysis and comparison of private delivery systems*. Milwaukee, WI: The Institute for Wisconsin's Future.
- Ehrenreich, B.(1997). Spinning the poor into gold: How cooperation seek to profit from welfare reform. Harper's Magazine
- Fifield, A.(1997). Welfare: Corporate caseworker. In These Times, 21, 15, 14.
- General Accounting Office(GAO).(1997). Social service privatization: expansion poses challenges in ensuring accountability for program results. Letter Report, 10.20/97 GAO/HEHS-98-6.
- Gronbjerg, K. A., Chen, T. H., & Stagner, M. W.(1995). "Child welfare contracting: market forces and leverage," *Social Service Review*, 69, pp. 583~613.
- Hartung, W. D. and Washburn, J.(1997). Lockheed Martin: From warfare to welfare. The nation.

- Hansmann, H. B.(1980). "The role of nonprofit enterprise," *Yale Law Journal*, 89, pp. 835~901.
- Hirschman, A. O.(1970). *Exit, voice, and loyalty*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kammerman S. B., and Kahn, A. J.(1989). *Privatization and the welfare state*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Krashinsky, M.(1986). "Transactions cost and a theory of the nonprofit organization,". In S. Rose-Ackerman, *The economics of nonprofit institutions*. New York: Oxford University Press. pp. 114~132.
- Lockheed Martin(1997). Annual report.
- Lockheed Martin(1998a). IMS's success in meeting human service needs.
- Lockheed Martin(1998b). Lockheed Martin IMS: the public's partner in the 21st century. Government Technology Industry Profile. Advertisement Supplement.
- Nightingale, D. S, and Pindus, N.(1997). *Privatization of public social services: a background paper*. New York: the Urban Institute.
- Netting, F. E., McMurtry, S. L., Kettner, P. M. and Martin, L. L.(1994). "Will privatization destroy the traditional nonprofit human service sector?," In M. Austin & J. I. Lowe(Eds.), *Controversial issues in communities and organizations*. Boston, MA: Allyn & Bacon.
- Osbourne, D. and Gaebler, T.(1992). *Reinventing government*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Petersen, J.(August 12, 1998). Governor Bush pushes a welfare overhaul, Texas style. All Politics.
- Pindus, N., Capps, R., Gallagher, J., Giannarelli, L., Saunders, M., and Smith, R.(1997). *Income support and social services for low income people in Texas*. Washington, DC: The Urban Institute.

- Purrington, C.(1998). *Welfare support privatization: Lockheed Martin IMS*. Harvard Business School of Social Enterprise Initiative.
- Sclar, E.(1998). The privatization of public service: The economic limits of the contract state. Downloaded from <http://epinet.org/studies/stapps.html> on May 2, 2002.
- Starr, P.(1989). "The meaning of privatization, ". In S. B. Kamerman and A. J. Kahn(Ed.), *Privatization and the welfare state*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Super, D.A., Parrott, S., Steinmetz, S., and Mann, C.(1996). *The new welfare law*. Washington, DC: Center on Budget and Policy Priorities.
- US Department of Health and Human Services(US DHHS).(1999) Welfare reform spending statistics(Administration for Children and Families) Downloaded from <http://www.hhs.gov/reference/index.shtml#publications> on December 11, 2001.
- Yates, J.(1997). Privatization and welfare reform. Issue Notes, Vol.1, No.2, Washington, DC: Welfare Information Network, Downloaded from <http://www.welfareinfor.org/hessica.htm> on December 10, 2002.

**For Profit Company in the Human Service:
A Case Study of Welfare-to-Work Program in Texas**

Lee, Hongjik, M.S.S.A, Ph.D.
Center for Social Welfare Research
Yonsei University

This paper examines the entry of Lockheed Martin, a for profit company into the welfare-to-work program arena in Dallas, Texas. As one of many privatization initiatives emerging around the U.S., it provides a good example of the many issues that arise in the use of large for profit corporations as contractors in the human service field. In providing for the neediest citizens, it is critical to understand what effect privatization initiatives are having on all the recipients served by the U. S. welfare system - those recipients who seek short-term transitional assistance and those who appear to have intransigent problems that require long-term interventions. We need to understand how performance will be measured and whether the performance indicators are meaningful. In the process, we also need to sort out which successes and failures by the for-profit companies are attributable to the privatization itself and which are attributable to the welfare reform package or other characteristics of environment. This study explores the gains and losses of contracting-out in terms of a series of performance measures, staffing, outcome report, and public trust by interviewing staff and analyzing public administrative data and public reports. It includes discussions across competing view points. Finally, this

study suggests that detailed cost benefit analyses and comparative studies should be followed to better judge the success and failure of privatization in the U.S.. Also, it provides information and recommendations for similar programs and a service delivery system in the Korean social policy arena.