

# 한국의 지역사회서비스 투자사업의 공급구조와 바우처 작동기제에 관한 연구

- ADHD 아동 조기개입서비스를 중심으로 -

신 창 환

(서울대학교)

강 상 경

(서울대학교)

## [요 약]

최근 한국의 사회서비스 전달방식의 큰 변화 중의 하나는 바우처 방식의 도입과 확대이지만, 바람직한 바우처형 서비스 전달방식을 확립하는데 필요한 바우처 공급구조상의 서비스 작동기제에 대한 연구는 미흡하다. 바우처 작동기제에 대한 국외의 연구들은 서비스 공급구조가 소비자의 선택기회 증가에 가장 핵심적인 요인임을 밝히고 있다. 하지만 바우처 역사가 일천한 상황에서 국내의 연구들은 아직 바우처의 도입가능성, 성공가능성에 대한 이론적 논의수준에 머물러 있다. 이에 본 연구는 양적·질적 데이터를 바탕으로 한국의 바우처형 서비스 공급이 서비스 공급현장에서 실제 어떻게 작동하고 있는지를 살펴보는 것을 목적으로 한다. 분석 자료는 지역사회서비스투자사업의 지역개발형 사업에서 가장 많은 사업영역을 차지하고 있는 ADHD아동 조기개입서비스 사업의 서비스에 참석하고 있는 전국의 56개 사업의 196개 공급기관으로부터 설문조사와 인터뷰를 통해 수집하였다. 분석은 Cave(2001)의 바우처 작동기제 분석틀을 이용하여 (1) 바우처 작동기제가 공급구조를 어떻게 변화시켰으며 (2) 그 결과 소비자 선택의 기회가 증가하였는지를 중심으로 진행하였다. 분석결과 (1) 서비스 시장에 민간영리기관이 사업에 다수 참여함으로써 서비스 시장에 공급주체의 다양화라는 긍정적인 변화를 가져왔으나, (2) 아직 서비스의 질은 수요자의 욕구를 충분히 해결하는데 한계가 있고 소비자의 선택권도 제한되어 있는 부분이 많다는 것을 보여주었다. 결과를 바탕으로 향후 정책의 방향성에 대한 논의 및 제언을 하였다.

주제어: 바우처, 작동기제, 서비스 공급구조, 지역개발형 지역사회서비스 투자사업, ADHD 조기개입 서비스

## 1. 서론

### 1) 문제 제기

새로운 사회적 위기에 대한 대응과 보편적 사회복지를 지향하는 사회서비스가 최근 확대되고 있다. 사회서비스를 확대하는 정책적 수단은 여러 가지가 있으나 최근 우리 사회에서는 전자바우처라는 정책수단이 확대되고 있다. 2007년부터 노인돌봄사업, 중증장애인활동보조사업, 산모신생아도우미서비스 사업, 지역사회서비스투자사업이 시행되었으며 이들 프로그램은 전통적인 사회복지서비스 전달방식과는 다른 특성을 지니고 있다. 이들 4대 바우처 사업은 이전의 공급자 중심의 민간위탁 방식에서 벗어나 수요자와 시장 중심의 새로운 복지 거버넌스를 모색하고 있으며, 일정 수준의 본인 부담금을 통한 자기 책임의 부담을 전제로 서비스 욕구가 있는 일반 서민들 전체를 대상으로 서비스를 제공하고 있다(이재원, 2008). 정부는 바우처를 통한 새로운 서비스 제공방식을 통해 수요자 만족도 제고, 사회서비스 공급기관 경쟁유도, 사회적 일자리 창출, 제도운영의 투명성과 효율성 제고라는 정책목표를 제시하고 있다.

4대 바우처 사업 중에서 지역사회서비스투자사업<sup>1)</sup>(CSI:Community Social Service Investment)은 서비스 수요가 비교적 고르게 분포되어 있거나 미래에 대한 선제적 투자 등 전국단위 공급 필요성이 높은 분야에 대해서 보건복지가족부가 직접 사업을 발굴·제시한 후 지자체가 선택하여 시행하는 '지역선택형' 사업과 지역의 특성에 맞게 지자체가 주도적으로 서비스를 기획하여 시행하는 '지역개발형'<sup>2)</sup> 사업으로 구성되어 있다. 이 중에서도 특히 지역개발형 지역사회서비스투자사업(이하 '지역개발형' 사업)은 지역별로 다양한 특성과 수요에 부합하는 차별적인 서비스를 지자체가 주도적으로 발굴하여 집행하도록 함으로써 지역주민이 체감하고 만족하는 서비스를 제공할 목적으로 다양한 영역에 걸쳐 시행되고 있다(보건복지가족부, 2007). 서비스의 비용과 내용 그리고 제공 기관에 대한 사항들을 지자체가 지역 실정에 맞게 스스로 설계·결정할 수 있도록 포괄적인 재량권을 부여하였으며 지역별로 부족한 사회서비스를 자율적으로 설계하도록 허용하였다. 그 결과 2007년 사업 시행 첫 해에 300개가 넘는 지역개발형 사업이 수행되었다.

지역개발형 사업에 대해 기존의 서비스 방식과 비교하여 정책 개발에서 10년 이상의 시간을 단축한 성과라는 긍정적 평가(유한옥, 2006; 김진, 2007; 이재원, 2008)로부터 전통적 서비스 영역과 중복되거나 서비스의 내용과 전달기준이 명확하지 않고, 서비스의 품질이 확보되지 않으며, 지역 간 서비스

1) 2007년 바우처 사업 출범 당시에는 지역사회서비스 혁신사업이라는 명칭을 사용하였으나 2009년 말 보건복지가족부에서 지역사회서비스 투자사업이라는 명칭으로 통일하였다. 이에 본 연구에서는 지역사회서비스 투자사업이라는 용어를 사용하고 있다.

2) 2007년 사업 시행 당시에는 지역선택형 사업은 표준형 사업으로 2008년에는 보편형 사업으로 명칭되었으나 2009년부터 지역선택형이라는 용어로 통일되었으며, 자체개발형이라는 용어도 2009년부터 보건복지가족부에서 지역개발형이라는 용어로 통일하였다.

불균형 등 여러 가지 문제점들이 있다는 부정적 평가(배화숙, 2007; 남찬섭, 2008; 석재은, 2008)가 혼재되어 있다.

하지만 이러한 평가들은 대부분 경험적인 연구에 의한 평가라기보다는 바우처에 대한 일반론적인 이론적 평가에 근거하고 있어 바우처 제도 찬성론이나 현실적 활용론, 바우처 반대론과 같은 제도 도입 여부의 평가나 찬반 논의에 그치고 있다. 바우처를 활용하는 사회서비스 사업에 대한 평가는 당위적 측면에서의 이론적 논의(남찬섭, 2008; 석재은, 2008)에만 국한되어 있어 현재 시행되고 있는 4대 바우처 사업에 대한 경험적 연구는 여전히 미진한 상태이다. 노인돌보미 사업에 대한 연구들(정소연·김은정, 2009; 양난주, 2009)과 정부주관의 실태조사만 일부 진행되었으며 바우처를 통한 사회서비스 제공의 결과에 대한 경험적 연구가 거의 진행되지 않고 있다.

새로운 서비스 제공방식으로써 바우처라는 정책수단이 사용되고 있는 현 시점에서 바우처에 대한 일반론적인 이론적 논의를 넘어서서 경험적인 논의가 진행될 시점이라고 보여진다. 이러한 시각에서 정광호(2006:741)도 바우처가 정책수단으로서 어떠한 실효성을 갖고 있는지 바우처의 설계와 집행과정을 중심으로 한 충분한 사례연구와 실증분석이 요망된다는 지적을 하고 있다. 바우처 제도 도입 후 실제 서비스 전달체계가 어떻게 변화되었는지, 이용자들의 서비스 이용결과에 만족하는지, 서비스 품질은 기준을 충족하고 있는지, 소비자의 선택과 공급자 간의 경쟁은 유지되고 있는지 등에 대한 다양한 경험적 연구들이 향후 진행될 필요가 있다. 바우처 제도가 사회서비스 영역에 도입된 지 불과 2~3년이 지난 현재 시점에서 제도의 성패여부를 평가하기 보다는 다양한 실증적 연구결과들을 축적하여 이를 바탕으로 사회복지서비스 영역에서의 바우처라는 정책수단의 적합성 여부가 평가되어야 할 것이다. 이에 본 연구에서는 바우처라는 정책수단이 시행되는 초창기라는 점을 고려하여 바우처를 사용한 사업의 성패여부를 보기보다는 바우처 제도가 성공적으로 작동될 수 있는 조건이 무엇인지, 그리고 그러한 조건들이 현실의 서비스 영역에서는 어떻게 작동되고 있는지를 경험적으로 규명하고자 한다. 바우처라는 정책수단이 실제 일선 서비스 공급구조에 가져온 변화를 구체적인 서비스를 통해 검증함으로써 바우처 작동기제가 현실에서 어떻게 구현되고 있는지 살펴보고자 하는 것이 본 연구의 목적이다.

## 2) 연구의 의의 및 연구문제

바우처 도입으로 인해 여러 가지 변화가 발생할 수 있으나 가장 중요한 변화는 기존의 공급자 위주의 제공방식에서 수요자 중심의 서비스 제공방식으로의 변화라고 할 수 있다. 수요자 중심의 제공방식으로서의 변화는 수요자의 서비스 선택 기회의 확대를 의미하며 이것은 결국 서비스 공급구조의 변화와 직결된다. 즉 수요자 제공방식으로서의 변화의 정도는 서비스 공급구조의 변화의 정도와 특성에 따라 달라지게 된다. 또한 바우처 제도가 시행되는 상황적 맥락과 서비스의 속성에 따라 바우처의 효과는 편차를 보이게 될 것이다. 따라서 바우처 작동기제에 대한 논의는 일반론적인 바우처 제도의 이론적 평가에서 한 걸음 나아가 현실의 서비스 시장에서 바우처가 어떻게 작동하고 있는지, 서비스의 특

성이 작동기체에 어떠한 영향을 미치는지, 그리고 이러한 요인들이 소비자의 선택권에 어떠한 영향을 주는지를 검토하는 미시적인 작업이 수반되어야 한다. 이와 같은 작업을 통해서 현재 시행되고 있는 바우처 사업들의 문제점을 파악하고 효율적인 집행과 효과성의 극대화를 위한 대안을 도출할 수 있다.

본 연구에서는 지역개발형 사업 중에서 2009년 현재 전국적으로 56개 사업(사업코드 기준)이 시행되고있는 'ADHD(주의력 결핍 및 과잉행동장애)아동 조기개입서비스'를 중심으로 바우처 제도의 작동기체를 서비스 공급자 중심으로 살펴보고자 한다.

첫째, 바우처 제도의 작동기체인 소비자의 선택가능성이 제대로 구현되고 있는가?

둘째, 우리나라의 서비스 확대라는 상황적 맥락이 바우처의 작동요건에 미치는 영향은 무엇인가?

셋째, 서비스의 특성(서비스 제공인력), 서비스가 제공되는 지역의 특성이 바우처의 작동요건에는 어떠한 영향을 미치고 있는가?

## 2. 이론적 논의 및 선행연구의 검토

### 1) 바우처의 특성

바우처는 개인이 특정한 재화나 서비스를 구매할 수 있도록 구매권을 간접적으로 지원하는 전달 방식을 일컫는다(Salamon, 2002:446;Steuerle, 2000:4). 바우처 제도는 현금과 현물의 중간 형태이며 특정 서비스에 대한 구매권을 부여한다는 점에서 현금지급과 다르고, 소비자로 하여금 다수의 공급자 중에서 원하는 공급자를 선택하게 한다는 점에서 현물지급과 구별된다(유한옥, 2006:5). Daniels와 Trebick(2005)은 바우처를 특정된 수요측면의 보조금(demand side subsidy)으로 정의하고 있다.

위의 개념적 접근과는 달리 Bradford와 Shaviro(2000:43~45)는 바우처가 작동되는 상황적 측면에서 바우처를 정의하고 있다. 바우처와 다른 정책수단이 개념적으로 명확히 구별되는 것은 아니며 바우처가 작동되는 프로그램이나 서비스에서 나타나는 실제적인 효과에 주목해야 한다는 점을 강조하고 있다. 이들은 바우처의 기본적 특성으로써 개인이나 가구 특성에 근거해 소비자에게 주는 보조금(grants to consumers), 제한된 선택(intermediate choice), 공급자 경쟁(supplier competition), 한계상환율의 감소(declining marginal rate of reimbursement)로 설명하고 있다. 이러한 4가지 특성이 바우처가 작동되는 현실에서 반드시 모두 나타나는 것은 아니며 상황에 따라 나타나는 특성은 달라진다고 설명한다. Bradford와 Shaviro의 시각에 의하면 바우처가 시행되는 제도적, 상황적 맥락이나 서비스의 목표, 서비스의 특성에 따라 작동기체는 달라지며 따라서 바우처의 효과 또한 달라진다는 점을 유추할 수 있다.

바우처 방식으로 인한 서비스 제공에서의 가장 큰 변화는 서비스 구매자와 공급자의 분리(purchaser/provider split)이다(Cave, 2001:61). 정부나 지방자치단체는 민간 사회복지기관의 감독자

의 지위에서 서비스 구매자로 성격과 역할이 변화하게 되며 이에 따라 서비스 공급기관 간의 '경쟁'이라는 중요한 요소가 개입되게 된다. 흔히 바우처 제도로 인한 경쟁의 개념을 설명할 때 다수의 연구들은 수요자가 공급자를 선택할 경우의 경쟁 즉 서비스 수요단계에서의 경쟁만 언급하고 있으나 Cave(2001)는 서비스 구매 단계에서의 경쟁과 서비스 수요 단계에서의 경쟁을 구분하고 있다.

서비스 구매단계에서의 경쟁은 공급자간의 경쟁 절차를 통해 서비스 구매자가 서비스 공급기관을 지정하는 경우에 발생한다. 정부는 서비스 공급자로부터 서비스를 구매하는 일종의 바우처 자금관리 기구(public fund-holding agency)로서 역할을 하게 된다. 정부가 이러한 역할을 하게 되는 경우 서비스 구매에서의 경쟁이 소비자 선택에서의 경쟁으로 연계되지 않을 수 있다. 예를 들어 교육바우처에 있어 경쟁을 통해 서비스 구매자가 서비스 공급자(학교)를 선택한 후, 관리기구가 각각의 아동을 특정 학교에 배정하는 경우에 구매에서 경쟁은 발생하지만 선택에 있어서 경쟁은 발생하지 않을 수 있다(Cave, 2001:61~62).

이론적 분석에 의하면 바우처 제도는 경쟁을 촉진시키는 것으로 나타나지만, 경험적 연구에 의하면 바우처 제도가 경쟁을 촉진시키는 것인지에 대해서는 연구결과가 상반되게 나타나고 있다(Neal, 2002; Couch et al, 1993; Jepsen, 1999).

바우처 방식과 기존 서비스 전달방식과 다른 가장 큰 차이점 중의 하나는 소비자가 공급자나 서비스의 내용과 수준을 선택할 수 있다는 점이다(Cave, 2001:61). 바우처에서 가장 기본적인 시장 특성이란 이용자와 공급자가 가격을 염두에 두고 자유롭게 상호 선택한다는 것이다. 이러한 특성으로 인해 공급자는 소비자가 원하는 서비스를 공급해야 할 유인이 생긴다. 이것은 공급자 위주의 공급방식에서 수요자 중심의 서비스 공급방식으로의 변화를 의미한다.

하지만 현실에서 다수의 공급자와 이들 사이의 경쟁이 다양한 서비스의 선택을 증가시켜 소비자의 만족을 확대시킨다는 바우처의 본래적 의미가 현실적으로 작동되는 경우는 그리 많지 않다. 특히 본 연구에서 분석하고 있는 지역사회서비스 투자사업의 경우 공급자와 수요자가 선택할 수 있다는 조건은 제한되는 경우가 많다. Cave(2001:62)에 의하면 서비스 선택의 대안이 많지 않더라도 바우처 서비스와 유사한 서비스를 제공하는 공급기관 중에서 선택할 수 있는 기회를 제공한다면 '소비자 선택권 보장'이라는 바우처 제도의 의의를 살릴 수 있다. 예를 들어 학교선택에 있어서 정규 학교와 이와 유사한 학력을 인정해주는 의료교육기관(medical practices) 가운데서 선택할 수 있는 선택권을 보장한다면 교육기회의 확대를 위한 바우처 제도의 선택이라는 요소는 확보된다. 수요자의 선택권 범위가 확대되면 서비스 공급자는 사업의 지속성이라는 측면에서 사업운영비용에 대한 고려를 할 뿐 아니라, 소비자가 원하는 서비스를 제공하기 위한 노력을 기울이게 되는 효과가 있다.

## 2) 바우처 작동기제에 관한 선행연구

바우처 제도를 상당 기간 시행해 온 외국의 경우 바우처에 관한 선행연구는 바우처의 효과(경쟁 및 선택), 작동기제 및 공급구조, 수요자의 만족도, 행정적 효율성, 서비스 효율성 등 다양한 영역에

결쳐 진행되어왔다. 반면 우리의 경우 바우처 제도에 관한 연구는 최근 들어 관심을 받게 되어 바우처의 도입가능성, 도입조건에 대한 이론적 검토에 머물러 있다. 이하에서는 바우처 작동기제에 관한 선행연구를 중심으로 설명하고자 한다.

### (1) 바우처 작동기제에 대한 국외 연구

시장화 방식의 다양한 정책수단을 연구한 Salamon(1989)은 바우처 작동기제를 설계함에 있어서 공공, 비영리, 영리기관 등 다양한 영역에서 다양한 공급주체가 참여하도록 설계할 필요가 있다고 주장하고 있다. 정부, 민간, 시장 등 각 영역간 참여와 경쟁을 도입한다면 바우처의 효과를 높일 수 있다는 것이다. 비영리기관의 공급자나 공공기관의 공급자도 영리기관의 공급자와 서로 견제하면서 경쟁하도록 해야 본래 바우처가 가진 선택권과 공급자간 경쟁의 취지를 살릴 수 있기 때문이다.

호주와 네덜란드, 미국의 보육바우처 집행결과를 분석한 Warner와 Gradus(2009)의 연구에 의하면, 보육바우처 제공으로 인해 아동보육 수요가 증가하는 효과가 발생하였으나 선택권이 증가된 효과는 국가별, 기관별(영리, 비영리)로 다르게 나타났다. 보편적 기준에 의해 바우처를 제공한 호주와 네덜란드는 영리부문의 수요가 뚜렷이 증가하였으나, 저소득층으로 지원대상을 한정된 미국에서의 수요 증가는 제한되었다. 수요의 증가에 따라 서비스 공급도 증가하였으나 호주와 네덜란드는 주로 도시지역에서 영리부문에 의한 보육서비스 공급이 증가하였으며 서비스 공급이 어려운 지역에서는 공급이 감소하는 불균형한 공급반응을 보였다. 반면 미국에서는 주정부 차원에서 바우처 가격을 규제하였기 때문에 바우처 도입으로 인한 서비스 공급 증가는 비영리부문과 공공부문에 한정되었으며 서비스 품질 향상도 나타나지 않았다. 이들의 연구는 바우처에 따른 소비자 선택권의 효력이 바우처가 작동되는 공급구조에 따라 다르게 나타날 수 있다는 점을 보여주고 있다.

Kirby와 Burwick(2007)은 CCDF(Child Care Development Fund) 사업과 TANF 프로그램에서 바우처 제도 시행의 결과를 분석하였다. CCDF 프로그램에서는 바우처의 사용이 확대되었으나 TANF 프로그램에서는 바우처가 상대적으로 제한적인 사용에 그쳤다. 이들은 보육이나 돌봄 그리고 직업훈련과 같은 소비자-수요(consumenr-demand) 서비스인 경우, 즉 서비스 수요자의 다양한 욕구에 맞는 세분화된 서비스가 필요한 영역의 경우에 바우처를 활용한다면 소비자 선택이 확대될 수 있다는 것을 밝혔다. 그 이유는 기존 민간 시장에 형성된 다양한 서비스 공급기관을 활용하는 것이 전문화된 서비스의 제공이라는 목적에 부합하기 때문이다. 이들의 연구는 서비스 공급기관의 전문화 정도에 따라 바우처 작동기제가 달라진다는 것을 보여주고 있다는 점에서 의의가 있다.

Daniels와 Trebilcoke(2005)는 바우처가 시장 조건에 따라 공급측면의 부적절한 대응이나 독점을 초래할 수 있다는 점을 지적하고 있다. 그들은 공급자가 한 기관만 존재하는 경우 바우처는 공급측면의 보조금이 되며, 공급자가 충분하지 못한 상황에서는 규모의 경제가 발휘되기 어렵고 효율성과 경쟁의 이점이 나타나지 않을 수도 있다는 결과를 제시하고 있다. 특히 사회서비스에서는 그러한 경향이 강하게 나타날 수 있다는 점을 강조하고 있다. 앞서 살펴보았듯이 바우처로 인한 공급측면에서의 경쟁의 효과는 일정 정도 제한적인 상황에서 발생하는 것으로 이해할 수 있다(Bradford & Shaviro, 2000). 한편 경쟁의 부재는 특별히 시장기반 전달구조가 일반적이지 않은 특화된 서비스나 농촌지역

에서 문제가 될 수 있다(Warner and Hefetz, 2002: Warner, 2006).

공급기관의 경쟁력, 서비스 질 등 공급구조에 대한 고려 없이 시행된 바우처 제도가 오히려 특정 기관을 시장에서 배제시키는 결과를 초래하기도 한다. Timonen, Convery 와 Cahill(2006)의 연구에 의하면 핀란드의 경우 이러한 결과가 발생하였다. 핀란드에서는 재가서비스 돌봄 시장에서의 공공기관과 민간기관 간의 경쟁을 촉진시키기 위하여 바우처 제도를 도입하였다. 일부 지역에서 일정 서비스 품질 기준이나 소비자 만족도를 충족시키지 못하는 경우 서비스 공급기관에서 배제되었고, 그 결과 중장기적으로 양질의 서비스는 민간공급기관에서 제공되었다. 따라서 경제적 여유가 있는 사람들은 점차 높은 비용을 지불하고 양질의 서비스를 제공하는 민간 기관을 이용하게 되고 저소득층은 서비스 질이 저하되는 공공 기관에서 서비스를 이용하게 되었다. 이러한 현상으로 인해 공공기관은 점차 돌봄서비스 시장에서 배제되었다. 결과적으로 시장 전체에서 민간기관 사이의 경쟁과 효율성, 민간기관의 서비스 공급은 증가하였으나 공공 기관은 돌봄시장에서 배제되는 결과를 가져왔다.

Cave(2001:63)는 바우처 작동기제의 분석에 있어 바우처가 시행되는 맥락을 중요시하고 있다. 그는 바우처 작동과 관련한 맥락적 변수(contextual variables)로 경쟁, 정보, 생산의 유연성 3가지를 제시하였다. 첫 번째 변수는 소비자의 서비스 선택가능성이며, 선택권 행사가 가능하기 위해서는 어느 정도의 경쟁이 필요한데, 문제는 대부분의 공적서비스가 소비자의 거주지역에서 제공된다는 것이다. 이러한 지역독점(local monopoly)의 문제는 소비자 주권을 제한한다.

두 번째 맥락적 변수는 소비자가 이용가능한 정보의 수준이다. 소비자에게 제공되는 서비스 품질에 대한 충분한 정보는 소비자의 합리적 선택을 가져오며, 서비스 공급기관에 대한 불충분한 정보는 바우처의 작동메커니즘을 왜곡시키는 원인이 된다. 공공서비스는 대부분 탐색재(search goods)가 아니라 경험재(experience goods), 신뢰재(credence goods)<sup>3)</sup>라는 점이 문제이다. 공공서비스의 특성상 소비자가 얻는 정보는 불완전하고 바우처를 통한 배분은 최적의 것이 되기 어렵다. 세번째는 생산자가 자신의 생산량을 다양화할 수 있는 생산의 유연성이다. 이상적으로는 소비자가 자신이 가장 선호하는 공급기관에서 바우처를 사용하는 것이 맞지만 현실적으로 서비스 기간이나 수용능력의 제한(capacity constraints)으로 인하여 가장 선호하는 기관이 선택되기 어렵다. 공급자의 수용능력에 있어 제약이 있으면 공급자가 소비자를 선별(cream-skimming)하는 문제가 발생한다.

Cave는 맥락적 변수를 보다 구체화시켜 배분적 효율성(allocative efficiency)을 좌우하는 6가지 조건을 제시하였다. 배분적 효율성은 서비스 공급구조와 개인의 욕구를 매칭시키는 것을 의미한다. 배분적 효율성 측면은 소비자의 선택과 직결되며, 소비자의 선택을 촉진하는 요인으로 ① 다수의 공급자, ② 서비스 차별화, ③ 서비스 제공/수용능력의 제한성 부재, ④ 이용가능한 양질의 정보, ⑤ 관련된 서비스 범위(range) 내에서의 선택권 보장, ⑥ 서비스 질에 따른 선택이 가능하도록 보장하는 추가소비(top-up) 등 6가지 바우처 작동조건을 강조하고 있다. Cave의 주장은 소비자 선택권 기회를 보장하기 위해서는 서비스 작동기제가 중요하다는 것을 보여준다는 점에서 본 연구의 문제의식과 동일한 지

3) 탐색재는 소비자가 선택을 하기 전에 서비스에 대한 모든 정보를 활용할 수 있는 특성을 가진 재화를, 경험재는 서비스를 이용해야만 서비스에 대한 정보를 파악할 수 있는 특성을 가진 재화를, 신뢰재는 소비 이후에도 서비스에 대한 완전한 파악이 되지 않는 재화를 의미한다.

점에 있다.

이상의 연구들을 통해서 알 수 있듯이 바우처 작동기제와 관련하여 1차적으로 고려해야 할 것은 서비스 공급구조의 설계에 있다. 서비스 공급기관들의 다수성, 성격(영리성 여부), 지역(도시, 농촌), 서비스 전문화 정도, 서비스 제공에 있어 규모의 경제 등 여러 요인들이 바우처의 작동기제에 영향을 미친다. 이러한 요인들은 서비스 공급구조와 관련된 요인들로 포괄할 수 있으며 결국 소비자의 선택 가능성을 담보하는 것은 서비스 공급구조이다.

### (3) 바우처 작동기제에 관한 국내 연구

바우처 제도와 관련한 국내 연구는 1990년대부터 최근까지 진행되어 왔으나 대부분 외국의 바우처 사례들을 분석한 연구가 이루어져 왔다. 외국의 사례들을 분석함으로써 국내에 바우처 제도가 도입될 경우 필요한 조건과 기대효과에 대한 연구가 주를 이루었다. 식품권 바우처 제도의 도입가능성과 효과(김기원, 1994), 수요자 중심의 직업교육훈련 체계의 도입 방안(이중훈, 1998), 사회복지시설 서비스 바우처 도입방안(최재성, 2000), 초·중등교육 분야에서의 교육바우처 제도의 도입가능성(이선호, 2003), 저소득층 대상의 여행바우처 제도의 도입 및 활성화 방안(김향자·유지윤, 1999; 김현주, 2004), 문화바우처 제도의 가능성과 한계점 분석(정광호·최병구, 2007), 바우처제도 도입의 의미와 문제점(배화숙, 2007; 남찬섭, 2008; 석재은, 2008) 등의 연구가 진행되어 왔다. 이들 연구들은 주로 바우처 제도의 외국 사례 분석을 통해 우리나라의 적용가능성과 기대효과를 살펴봄으로써 바우처 제도의 도입을 모색하는 과정에서 이루어진 연구들이다.

2007년부터 사회복지서비스 영역에 4대 바우처 사업이 시행됨에 따라 기존의 도입가능성 여부에 대한 학계의 논의는 한 걸음 나아가 한국에서의 바우처의 성격과 성공가능성에 대한 논의로 확대되고 있다. 남찬섭(2008)은 4대 바우처 사업의 시행과 관련하여 한국적인 사회복지 확대라는 상황적 맥락 하에서의 바우처 제도에 대한 평가가 중요하다는 점을 강조하고 있다. 바우처가 공급자 간 경쟁을 유도함으로써 서비스 품질을 확보하고 동시에 수요자에게 선택권을 부여하는 장점이 있으며 이는 단순히 기술적인 측면이외에도 정치적인 의미를 갖는 것이며, 따라서 바우처가 도입되는 더욱 큰 맥락에 의해 영향을 받게 된다는 점을 언급하고 있다. 석재은(2008)도 유사한 관점에서 바우처가 도입된 배경, 사회적 맥락, 시장화의 정도에 따라 바우처에 대한 접근이 달라야 함을 강조하면서 돌봄 사회복지 서비스 바우처를 규제된 시장(노인돌보미바우처, 장애인활동보조인바우처)과 비규제된 시장(지역사회투자서비스 사업, 보육바우처)으로 구분하여 논의하고 있다. 두 종류의 바우처가 도입된 배경과 사회적 맥락, 운영되는 규칙들이 다르므로 양자를 구분하여야 한다는 것이다.

미시적 측면에서 일선 서비스 제공기관의 행태를 분석하고 있는 양난주(2009)의 연구는 노인돌보미 바우처라는 특정 서비스 시장을 분석대상으로 하고 있다. 양난주의 연구에 의하면 노인돌보미바우처 시장에서 이용자의 제공기간 선택과 이용자를 확보하기 위한 제공기관 사이의 경쟁은 발생하지 않았으며, 그 이유는 서비스 일선 집행자로서 지방정부와 제공기관이 선택과 경쟁의 정책원리를 실현할 조건과 역량을 갖추고 있지 않았기 때문이라고 설명하고 있다. 이상균·한상미(2009)는 4대 바우처 사업의 하나인 지역사회서비스투자사업 중 지역개발형 사업의 유형화 연구를 통해 서비스 공급기관의



경쟁구도가 이루어지고 있는지를 살펴보고 있다. 지방자치단체에 의해 주도되는 지역사회서비스투자사업의 특성상 지역의 특성이 복지서비스 공급과 관련이 있다는 점에 이들 연구는 주목하고 있다. 이들의 연구에 의하면 단수의 비영리복지기관으로 구성된 공급형태가 지역개발형 사업의 절반을 차지하고 있을 정도로 높게 나타나고 있으며 지역사회의 복지환경에 따라 상이한 공급유형이 선택되어 운영될 가능성이 높다는 점을 제시하고 있다.

국내의 바우처 연구를 종합하면 외국 사례의 분석 및 바우처 제도의 우리나라의 도입가능성, 도입시 조건에 대한 이론적 연구들은 다수 진행되었지만 바우처 제도가 실제 시행되면서 발생하는 서비스 작동기제 및 공급현장의 변화에 대한 경험적 연구는 아직 진행되지 못하였다고 평가할 수 있다. 본 연구는 현재 시행되고 있는 지역개발형 사업에서 바우처가 작동되는 공급구조를 직접 살펴봄으로써 기존의 선행연구들이 착안하지 못한 현장의 작동기제를 규명한다는 점에 의의가 있다.

### 3. 연구방법

#### 1) 연구 분석틀

지역사회서비스투자사업 중 지역개발형 사업은 2009년 5월 현재 196개 사업이 진행되고 있는데 이 중에서 약 29%에 해당하는 56개 사업이 아동·청소년의 문제행동(주의력 결핍 및 과잉행동 장애)을 대상으로 하는 프로그램이다. 2007년 지역개발형 사업이 시작되면서 대부분의 사업은 장애아동재활치료서비스와 함께 ADHD아동 조기개입서비스가 구분없이 진행되었으나 2009년 6월부터 장애관정을 받은 장애아동에 대한 재활치료서비스<sup>4)</sup>와 비장애관정 아동에 대한 ADHD아동 조기개입서비스가 구분되어 시행되고 있다. ADHD(주의력결핍 및 행동장애)아동 조기개입서비스는 장애진단을 받지 않았으나 행동·정서상의 문제를 가지고 있어 적절한 조기개입이 진행되지 못할 경우 향후 장애진단을 받을 가능성이 높은 위험군의 아동을 대상으로 한 정신건강 서비스이다. 아동의 문제행동 유형에 따라 서비스 제공기관에서는 상담심리, 언어치료, 인지치료, 놀이치료, 미술치료 등의 서비스를 제공한다.

문제행동아동 조기개입서비스의 대상자(서비스 이용자)는 전국가구평균소득 100% 이하의 가구 자녀로서 ADHD 등 문제행동을 가지고 있는 18세 미만의 아동을 대상으로 하고 있으며 주로 초등학교 이하 아동들에게 서비스를 제공하고 있다. 지역개발형 사업 중에서 아동·청소년 문제행동을 대상으로 하는 프로그램이 많은 이유는 문제행동, 정서불안 등으로 건전한 발달을 위협받는 대상자들이 그 만큼 많다는 것을 의미한다(강상경 외, 2009). ADHD아동 조기개입서비스사업에 참여하는 공급자는 민간상담센터, 사회복지관, 대학교부설 상담기관, 병원 등이 있으며 민간상담센터가 전체 참여 기관의 약 41%를, 사회복지관이 약 34%를 점유하고 있어 순수 민간 영리기관이 공공 기관보다 많은 비율을

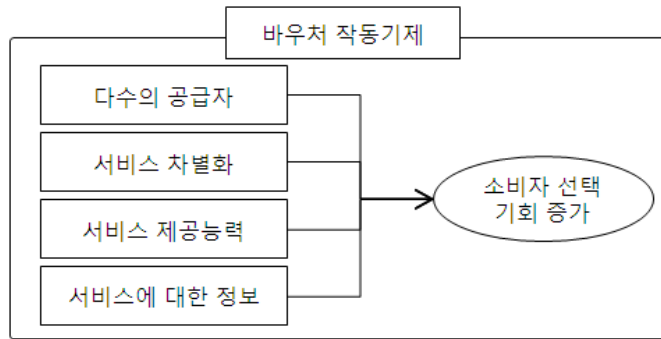
4) 장애아동재활치료서비스는 전국가구평균 50%이하의 가구자녀로서 뇌병변, 언어, 지적 발달장애, 자폐증, 청각장애, 시각 장애관정을 받은 아동을 대상으로 하는 서비스이다.

차지하고 있다. ADHD관련 서비스를 제공하는 인력은 석사 학위 이상의 전문적 지식과 치료 분야에 따라 관련 분야의 근무경험 및 일정한 자격증을 요구하고 있다. 따라서 전문적인 서비스를 제공하기 위한 인력풀의 확보가 상당히 중요한 사업의 운영요소이다.

본 연구에서 분석대상으로 ADHD아동 조기개입서비스를 선정한 이유는 다음과 같다. 첫째, 사실상 담센터와 같은 영리기관이 주도하는 민간시장이 이미 형성되어 있으며 장애인복지관을 비롯한 비영리 공공기관에서도 동일 서비스를 제공하고 있어 공급기관간의 경쟁과 소비자 선택이 가능한 시장구조를 외형상 형성하고 있다. 따라서 소비자의 선택가능성을 판단하는데 있어 필요한 요건을 구비하고 있다. 둘째, 전국적으로 전북을 제외한 15개 광역시·도에서 모두 시행되고 있고 단일서비스 유형으로는 지역개발형 사업 중에서 가장 많은 비율을 차지하고 있다. 따라서 연구결과의 일반화 가능성이 높다. 셋째, ADHD아동 조기개입서비스는 전문적 경험과 지식을 바탕으로 서비스를 제공하는 대인서비스의 속성을 가지고 있어 향후 대인서비스에 대한 시장화 정책수단의 효과성을 가능할 수 있다. 이와 같이 ADHD아동 조기개입서비스를 대상으로 분석하는 작업은 바우처 시행이 서비스 공급기관에 가져온 변화를 파악하는데 있어 유리한 조건을 제공하고 있다.

지역개발형 사업은 현재 시행된 지 3년이 경과하였으며 다양한 사업들이 시도되었으나 ADHD아동 조기개입서비스 사업 등 몇몇의 사업을 제외하고는 시행원년부터 존속되는 사업의 비율이 47.8%로 그리 높지 않다(이남국·이재원·김운수, 2009:55). 이와 같은 현실을 고려할 때 바우처가 현실에서 어떻게 작동하고 있는지를 검토하는 작업이 필요하며 앞서 이론적 논의에서 언급한 대로 서비스 작동기제에서도 가장 핵심적인 요소인 서비스 공급구조에 대한 실증적 분석이 요구된다. 바우처 제도를 우리보다 먼저 시행하였던 미국에서 바우처의 도입과 아울러 복지서비스의 관리를 위한 국가의 역할설정과 관련하여 상당한 논쟁이 제기되었으며 논쟁의 중심은 정치적인 측면에 치우쳤다. 이에 Dougherty와 Eggers(1996)는 바우처 도입과 관련하여 더 중요한 부분은 바우처가 작동하기 위한 조건들을 검토하고 평가하는 작업이라는 것을 강조하고 있다. 서비스 공급체계가 서비스의 질에 결정적인 영향을 미치는 요인(석재은, 2008:155)이라는 점에서 서비스 공급체계와 작동기제를 검토하는 작업은 향후 바우처를 통한 복지서비스 제공의 효과성 및 효율성 평가의 기초작업으로써 의미를 갖는다.

본 연구에서는 Cave(2001)의 배분적 효율성 논의에서 언급되고 있는 바우처 작동기제의 분석틀을 이용하여 ADHD아동 조기개입서비스 사업의 서비스 공급구조를 분석하고자 한다. 지역개발형 사업의 경우, 특정 서비스 이용자의 경우 다른 서비스를 이용하는 것이 제한되어 있고 또한 제도적으로 추가 소비에 따른 지급(top-up)을 인정하지 않고 있으므로 다섯 번째, 여섯 번째 조건을 제외한 네 가지 조건을 ADHD아동 조기개입서비스 사업에 적용하여 보고자 한다. 이러한 작업을 통해 바우처 작동기제가 특정 서비스 영역에서의 공급구조를 어떻게 변화시켰는지 살펴볼 것이다.



〈그림 1〉 연구분석틀

## 2) 분석방법 및 분석자료

본 연구는 서비스 공급기관을 대상으로 하여 공급기관의 현 실태에 대해서 조사하였으며 본 연구에서 사용한 분석은 주로 기술통계이다. 바우처 작동기제의 구체적 현황을 파악하기 위하여 ADHD아동 조기개입서비스 제공기관을 대상으로 설문조사를 시행하였다. ADHD아동 조기개입서비스 제공기관은 전국적으로 15개 시도에 338개 기관이 서비스 제공기관으로 등록되어 있다. 이들 기관을 대상으로 2009년 7~8월에 우편조사를 시행하였다. 338개 기관 중 설문조사에 응답한 기관은 총 194개 기관이며 57.4%의 응답률을 보였다.

주요 설문내용으로는 서비스 대상자 현황, 기관현황(서비스 제공기간, 수입현황, 지출현황), 제공인력현황(서비스 유형별 서비스 제공인력, 자격증 보유여부), 서비스 현황(행동유형에 따른 제공서비스 종류, 서비스 평가기준, 서비스별·대상자별 서비스 가격) 등에 관한 항목들로 구성하였다. 아울러 보다 서비스 현황을 실질적으로 파악하기 위하여 서울시 소재 장애인복지관 2개소와 민간상담센터 2개소의 서비스 제공자를 대상으로 인터뷰를 시행하였다.

## 4. 분석결과 및 논의

### 1) 복수의 공급자

ADHD아동 조기개입서비스를 제공하고 있는 전체 기관은 2009년 5월 현재 338개 기관이며, 제공기관 유형별로 기관 분포를 살펴보면 비영리기관인 사회복지관이 33.7%, 민간상담센터 41.4%, 대학교부설센터와 병원 3.6%, 기타 21.3%(기타에 대해서는 후술) 등 영리기관이 66.3%를 차지하고 있다. 영리기관이 비영리기관보다 약 2배 높은 비율을 보이고 있어 일부 장애인복지관을 중심으로 제공하던

서비스 공급구조가 다양화되었다. 설문응답기관은 194개 기관으로 사회복지관이 38.7%, 민간상담센터가 40.2%를 차지하여 전체 서비스 제공기관과 유사한 분포를 보이고 있어 통계결과의 해석에 있어서 큰 무리가 없다고 볼 수 있다.

〈표 1〉 기관 유형

(기관수, %)

	민간상담센터	사회복지관	대학교부설	병원	기타
전체기관수(338)	140(41.4)	114(33.7)	6(1.8)	6(1.8)	72(21.3)
설문응답기관수(194)	78(40.2)	75(38.7)	2(1.0)	.	39(20.1)

설문 응답기관 194개 중에서 본 사업을 위하여 신설된 기관은 15개소로써 7.7%이며 92.3%가 기존에 존재하던 기관으로써 민간의 영리기관들이 다수 바우처 사업에 참여하였다.

앞서 언급하였듯이 사회복지서비스의 경우 지역성이라는 요인은 서비스 이용에 있어 매우 중요한 요소이며, 지역개발형 사업의 서비스 공급구조를 파악함에 있어 반드시 고려해야 할 요인이다(이상균·한상미, 2009). 지역적 특성과 관련하여 ADHD아동 조기개입서비스의 경우 흥미로운 공급구조의 변화가 발견되는데 중요한 영리시장이 발달되지 못한 지역의 경우 지역내의 장애인부모회, 장애인복지관협회, 장애인단체 등 관련 단체가 일종의 컨소시엄 형태로 특정 지역의 서비스 제공기관으로 서비스를 제공하고 있다는 점이다(표 1의 기타 형태).

컨소시엄 형태의 기관들은 본래 직접적 서비스 제공기관이 아니지만 서비스 인프라가 구축되어 있지 않은 지역(소도시나 농어촌)의 경우, 단일 지역만을 대상으로는 기관운영에 한계가 있으므로 여러 지역을 동시에 포괄하는 서비스 기관이 새로 형성된 형태이다. 이들 기관은 서비스 제공기관을 설립하여 서비스 제공인력들을 확보(계약직 형태의 고용)하여 서비스를 직접 제공하거나 혹은 중개하는 역할을 하고 있다. 소도시나 군 지역의 경우 수요자는 있으나 공급자가 개별 지역을 대상으로 서비스를 제공할 경우 기관운영 수익성이 문제가 되기 때문에 나타난 독특한 공급구조라고 해석할 수 있다. 이렇게 새로운 형태의 서비스 제공기관이 형성됨으로써 서비스가 필요한 지역에 서비스가 제공되는 긍정적인 측면도 있으나 서비스 제공인력 확보의 어려움으로 인해 검증되지 않은 서비스 인력들이 서비스를 제공하는 사례가 많이 발생하고 있다는 것을 인터뷰를 통해 확인할 수 있었다. 시장화 방식의 도입으로 인해 새로운 공급기관이 출현하고 공급지역이 확대되었지만 이들 기관 중에 일부는 양질의 서비스 제공인력을 확보하는데 어려움을 겪고 있어 서비스 품질의 저하를 야기는 문제점도 노출하고 있다. 또한 아동의 욕구에 따른 서비스가 제공되기 보다는 서비스 제공인력에 따른 서비스가 제공되는 문제점도 발생하고 있다. 이와 관련하여서는 다음 서비스 차별화 부분에서 보다 자세히 설명하기로 한다.

다음으로 서비스 공급기관의 경쟁정도를 살펴보면 아래 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 경쟁기관수별 분포

경쟁기관수(개)	1	2	3-4	5-9	10 개 이상
지역수(개, %)	1(2.0)	6(11.8)	22(43.1)	11(21.6)	11(21.6)

2개 이상의 복수 공급기관이 동일 지역 내에 존재하는 구도가 거의 모든 지역에서 나타나고 있어 다른 유형의 지역개발형 사업들에서 단수의 공급자가 존재하는 경우가 50% 이상이라는 점(이상균·한상미, 2009:39)과는 상당히 구별되는 점이다.

바우처 제도 도입 당시 다수의 공급자 부재로 인해 바우처 시행 여건이 성숙되지 못했다는 문제점을 제기하면서 사회서비스 영역에 바우처 제도의 도입을 반대한 의견이 많았다. 바우처 제도의 도입 조건으로 소비자의 선택권 행사가 가능하고 공급자간 경쟁이 가능하려면 다수의 공급자가 시장에서 활동하고 있어야 하나 우리의 경우 아직 그러한 여건이 조성되어 있지 않다는 것이 비판론의 주장이었다. 이에 대해 우리나라 사회서비스 분야에서 공급자 출현을 가로막아 온 것은 근원적으로 사회서비스 구매력 부족으로 인한 시장미형성과 함께 공급자 지원방식으로 인하여 지자체 등 재정 주체들이 신규 공급자 육성에 소극적으로 대처해 온 결과라는 견해도 제기되었다(김원중, 2007). 이러한 측면에서 본다면 구매력 확대를 통한 서비스 시장 형성 및 확대라는 정부의 목표는 어느 정도 달성되었다.

요약하면 ADHD아동 조기개입서비스의 경우 민간영역에서 서비스를 제공하고 있던 영리 기관들이 바우처 사업에 참여함으로써 '다수의 공급자 존재'라는 소비자 선택의 첫 번째 조건은 충족하고 있다. 또한 지역독점성이라는 요건이 본 사업의 경우 완화되어 있어 서비스 시장으로서 복수의 공급자라는 외형상 조건은 갖추고 있다고 평가할 수 있다.

## 2) 서비스 차별화

서비스 차별화는 서비스 내용의 차별화를 의미하며 ADHD아동 조기개입서비스의 경우 아동의 문제행동 유형에 따라 적합한 치료서비스를 제공하는 것이 서비스 차별화의 중요한 측면이라고 볼 수 있다. 문제행동 유형을 크게 행동장애와 정서장애로 구분하여<sup>5)</sup> 영역별로 제공되는 서비스를 파악한 결과, 인지치료·언어치료·놀이치료·미술치료·음악치료가 주된 서비스였으며 이외에도 독서치료, 운동치료, 작업치료, 원예치료 등의 서비스도 제공하고 있는 것으로 나타났다.

5) 아동의 심리적 적응 및 부적응 양상은 크게 지적 능력과 정서 및 행동문제로 구분된다. 일반적으로 심리적 부적응을 평가하는 CBCL 척도는 문제행동을 내재화와 외재화의 두 측면으로 구분하여 파악하고 있으며 본 연구에서도 내재화된 문제행동을 정서장애로, 외재화된 문제행동을 행동장애로 구분하였다.

〈표 3〉 문제행동 유형에 따른 제공 서비스

(기관수, %)

	미술치료	언어치료	놀이치료	인지치료	음악치료
행동장애(ADHD)	99(51.0)	91(46.9)	80(41.2)	70(36.1)	21(10.8)
	미술치료	놀이치료	언어치료	인지치료	음악치료
정서장애	91(46.9)	80(41.2)	59(30.4)	39(20.1)	22(11.3)

〈표 3〉에서 보여지듯이 행동장애(ADHD)의 경우, 기관에서 주로 제공하는 서비스는 미술치료(51%), 언어치료(46.9%), 놀이치료(41.2%), 인지치료(36.1%), 음악치료(10.8%) 순으로 나타났다. 정서장애의 경우, 기관에서 주로 제공하는 서비스는 미술치료(46.9%), 놀이치료(41.2%), 언어치료(30.4%), 인지치료(20.1%), 음악치료(11.3%) 순으로 나타났다. 이와 같은 주된 서비스 영역은 공급기관의 서비스 제공인력 구성에서도 나타나고 있다. 아래 〈표 4〉에서 공급기관에서 보유하고 있는 인력들을 분야별로 살펴보면 언어치료사, 미술치료사, 놀이치료사들이 가장 높은 비율을 보이고 있다.

〈표 4〉 치료사별 기관보유 인력 현황

(기관수, %)

언어치료사	미술치료사	놀이치료사	인지치료사	음악치료사	심리상담사
147(75.8)	97(50.0)	64(33.0)	46(23.7)	28(14.4)	25(12.9)

ADHD아동 조기개입서비스 사업의 가장 일차적 목표는 심리사회적 부적응을 조기에 선별하고 개입하는 예방적 차원의 서비스를 제공하는 것이다. 아동의 심리적 부적응 양상을 체계적이고 종합적인 검사를 통해 평가하고 이러한 평가를 기반으로 하여 예방적 서비스를 제공하는 것이다. 따라서 아동의 심리적 상황을 평가할 수 있는 객관적 척도나 평가도구를 사용하여 아동의 문제행동 유형을 구별하고 그에 따른 서비스가 결정되어야 한다. 하지만 설문응답기관의 약 30% 기관에서 표준화된 측정 또는 평가도구를 사용하지 않고 있으며, 문제의 정확한 영역이 파악되지 않은 이런 상황에서 미술치료와 놀이치료가 주된 서비스로 제공되고 있다. 조기개입 서비스는 치료적 접근보다는 예방적 서비스 제공 위주로 이루어져야 하지만 현실적으로 예방적 서비스 보다는 치료적 서비스가 제공되고 있다는 것을 알 수 있다. 이는 서비스 제공기관에서 통합적 접근을 통한 예방적 서비스가 가능한 전문 인력 보다는 쉽게 사설협회에서 자격증 취득이 가능한 분야의 서비스 제공인력을 채용하기 때문인 것으로 해석된다. 미술치료사와 놀이치료사의 경우 전문 학회를 통해서 자격증을 발급받은 비율이 40% 미만으로 비전문성을 띤 다수의 서비스 제공인력들이 종사하고 있다는 것을 확인할 수 있다.

〈표 5〉 자격증 발급현황(미술치료와 놀이치료)

	발급기관	비율		발급기관	비율
미술치료사 (보유기관 97개)	학회	37.1%	놀이치료사 (보유기관 64개)	학회	39%
	기타	62.9%		기타	61%

이것은 서비스 이용자의 수요에 의해 서비스 내용이 결정되는 것이 아니라 서비스 이용기관의 인력에 의해 서비스 내용이 결정된다는 것을 보여주는 것이다. 욕구에 따라 서비스가 결정되는 것이 아니라 공급에 따라 서비스가 결정(강상경 외, 2009)됨으로써 선택권이 실질적으로 제한되는 현상이 발생하고 있다. 즉 서비스 대상 아동의 문제행동 유형에 따라 서비스 유형이 달라져야 하지만 전문적인 서비스 제공인력을 확보하기 쉽지 않은 기관에서는 기관이 확보하고 있는 제공인력에 맞추어 서비스 유형이 결정되고 있었다. 이러한 서비스 인력에 따른 서비스 내용의 결정 현상은 ADHD아동 조기개입서비스의 특성상 이를 서비스 이용자 입장에서 수정하기 어렵다. 전문적 지식과 경험을 바탕으로 하는 서비스의 속성상 서비스 품질을 비전문가 입장에서 판단하기 어려우며, 경험제 혹은 신뢰제라는 서비스의 특성상 서비스에 대한 불만(voice)이나 서비스 이용 중지(exit)라는 수요자의 권리를 실현하기 어렵다.

종합하면 서비스 차별화라는 소비자의 선택을 가능하게 하는 조건은 현재 작동되지 않고 있다. 오히려 현재로서는 아동의 문제행동 유형과 정도에 따른 최소한의 서비스 내용에 대한 기준 설정과 같은 서비스 표준화가 마련될 필요성이 제기된다.

### 3) 서비스 제공 및 수용능력

서비스 공급기관이 서비스를 제대로 제공하기 위해서는 인적 요건 이외에도 서비스 기관으로 존속할 수 있는 재정적 안정성과 자격조건이 요구된다. 우선 서비스 시장을 확대하고 다양한 서비스 공급기관들이 서비스 공급자로서 지속적인 서비스를 제공하려면 사업의 수익성이 확보되어야 한다.

수익성을 살펴보기 위하여 설문응답기관들의 바우처 사업의 수입액과 지출액을 비교하였다. 연평균 바우처 수입액(ADHD 사업수입)은 39백만원이며 지출액은 52백만원으로써 기관당 평균 13백만원의 손실을 보는 것으로 조사되었다. 이는 바우처 이용자가 10명 미만인 공급기관이 설문응답기관의 약 31%를 점하고 있어 응답기관의 평균수치상으로는 수익보다 지출이 많은 것으로 나타났기 때문이다.

좀 더 구체적으로 수익이 발생하는 서비스구조를 살펴보기 위해 수익분기점(break-even point)에 대응하는 이용자수를 도출하였다. 유효 사례수 87개 기관 중에서 42개 기관이 수익분기점(break-even point) 이상의 수익을 내고 있었으며 이들 42개 기관들의 이용자수를 평균한 결과 28.6명으로 나타났다. ADHD아동 조기개입서비스 응답기관 194개 기관 전체 중에서 28명 미만의 클라이언트를 가진 기관이 52.1%로써 조사시점 당시 절반 이상의 기관이 수익성을 확보하고 있지 못한 것으로 나타났다. 따라서 사업으로 인한 수익이 발생하기 위해서는 서비스 제공에 있어 규모의 경제가 요구된다는 것은

로 해석할 수 있다.

수익성과 관련하여 서비스 단가의 문제가 제기된다. 실제로 본 연구의 인터뷰 대상 기관들은 바우처 시장진입과 관련하여 민간영리기관의 입장에서 바우처 제도 참여유인이 낮다는 의견을 피력하였다. 바우처 제공기관으로서의 참여 유인 중 가장 중요한 요인으로 사업의 수익성과 관련한 서비스 단가를 제기하고 있는데 관련지역에 따라 차이가 있지만 대략적으로 ADHD아동 조기개입서비스 단가는 월 16~17만원(월 4회/회당 50분 서비스기준, 본인부담금은 지역별로 차이)이다. 민간 영리기관에서 일반아동이 서비스를 받을 경우 최저 24만원(월 4회 서비스 기준)에서 최고 40만원 선임을 감안하면 바우처 서비스 단가가 상당히 낮게 책정되어 있음을 알 수 있다.<sup>6)</sup>

비영리기관인 복지관의 경우에 대규모로 운영하는 기관과 소규모로 운영하는 기관이 사업의 수익성에 대해 다른 평가를 내렸다. 100명 이상의 아동을 대상으로 서비스를 제공하는 복지관은 사업의 수익성에 긍정적인 평가를 내린 반면, 20명 이하의 아동을 대상으로 서비스를 제공하는 복지관에서는 수익성이 없으며 단지 기존에 제공하던 서비스이기 때문에 기관의 공공성 차원에서 제공한다는 평가를 내렸다. 기술적 통계에서 나타난 것과 같이 인터뷰를 통해서도 서비스 사업 운영에 있어서 일종의 규모의 경제가 작용한다는 것을 확인할 수 있었다.

#### 4) 이용가능한 양질의 정보

바우처 제도 도입과 관련하여 제기되는 쟁점중의 하나는 정보의 비대칭으로 인한 선택권 제한의 문제이다. 공급자가 제공하는 서비스에 관한 정보를 충분히 갖지 못한 상황에서 소비자가 공급자와 서비스 내용을 선택할 수 있는지의 문제이다. 이에 정부는 지자체가 서비스 공급자 지정 시 각 기관으로 하여금 서비스 제공경력, 서비스가격, 서비스 질 관리, 시설 및 인력 등에 대한 정보와 계획을 함께 제시하도록 하고 서비스 대상자에게 통지하도록 하고 있다(보건복지가족부, 2007).

앞서 언급하였듯이 공공서비스는 대부분 경험재, 신뢰재로서의 성격을 갖고 있으며, 전문적 지식과 경험을 바탕으로 한 서비스를 제공하는 경우에 서비스 이용 후에도 서비스 이용자가 서비스에 대한 평가를 한다는 것이 어렵다. 특히 전문적 자격과 임상경험을 바탕으로 하는 ADHD아동 조기개입서비스의 경우에는 비전문가인 이용자 입장에서 이를 파악하는 것이 어렵다.

현재 사회서비스관리원에서 서비스 공급기관에 대한 정보를 제공하고 있지만 여기서 제공하는 정보는 대부분 공급기관에 대한 일반적인 시설현황에 관한 정보에 그치고 있어 서비스 질과 관련한 이용 가능한 정보를 이용자가 직접 파악해야 하지만, 현실적으로 서비스 속성 상 불가능하다.

바우처 제도에 있어서 정부의 개입은 서비스 품질과 관련한 활동이 주가 되어야 하며 이러한 활동

6) 낮은 서비스 단가로 인해 민간영리기관에서는 본인부담금을 비영리기관(복지관 등)에 비해 높게 책정하게 되며 이로 인해 이용자들이 민간영리기관 보다는 복지관과 같은 비영리 기관을 선호하는 현상도 발생하고 있다는 것을 인터뷰를 통해 확인할 수 있었다. 아울러 복지관의 낮은 자부담 단가로 인해 서비스 대기자 명단에 이름을 올려놓은 서비스를 기다리는 경우도 있으며 이용자에 따라서는 대기기간 동안에 민간영리기관을 이용하는 경우도 있었다.



을 통해 서비스 공급기관의 서비스 품질에 대한 정보 제공이 이루어져야 한다. 하지만 현재의 단계에서는 지방자치단체의 품질규제에 대한 개입보다는 주로 재정지출에 대한 통제라는 관점에서 여전히 행정적, 문서적 개입이 지속되고 있는 것으로 파악된다.

바우처가 기존의 정부주도의 서비스 전달 및 생산 시스템의 변화를 주기 위한 의미를 갖는 서구와는 달리 우리의 경우에는 바우처가 아직 시장이 형성되지 못하거나 불완전한 영역에 새로운 시장을 형성한다는 의미를 가진다(남찬섭, 2008). 이러한 사회적 맥락이 자칫 지역사회의 복지수요에 이에 대응하는 서비스 제공이라는 지역사회서비스투자사업의 제도적 취지와는 달리 중앙정부의 예산통제와 그에 따른 서비스 규제로 이어져 서비스의 경직성을 초래할 가능성도 동시에 내포하고 있다.

<표 6>에서 보여지듯 바우처 제도를 운영하면서 느끼는 어려움에 대한 설문항목에서 복잡한 바우처 절차를 가장 많이 제시하고 있다. 특히 민간영리기관의 인터뷰에서 이러한 행정적 절차 및 서류처리에 대한 불만이 강하게 제기되었다. 과거에 정부의 예산과 무관하게 운영해오던 민간영리기관들이 사업에 참여하는 경우 각종 비용정산과 행정적 서류업무 처리로 인한 고충을 호소하였다.

<표 6> 서비스 제공과 관련한 애로사항

(기관수, %)

복잡한 바우처 절차	낮은 바우처 지원금	프로그램 이용자 확보의 어려움	전문성을 갖춘 치료사 확보	기타
64(33.2)	50(25.9)	46(23.8)	22(11.4)	9(4.7)

## 5. 결 어 : 정책적 제언

지금까지 바우처 제도가 도입됨에 따라 ADHD아동 조기개입서비스 시장에 나타난 공급구조의 변화에 대해 살펴보았다. 민간영리기관들이 사업에 다수 참여함으로써 장애인복지관 위주의 비영리기관 중심이던 서비스 시장에 서비스 공급주체의 다양화라는 변화를 가져왔다. 문체행동과 관련된 서비스를 받지 못했던 농어촌 지역이나 서비스 사각지대에 서비스 공급기관이 진입함으로써 서비스 공급이 확대되었고 그 결과 서비스 이용자도 증가하는 결과를 가져왔다. 기존의 선별적 기준과 제도에 의해 서비스를 이용하지 못했던 대상자들이 새로운 수요자로 편입되고 또한 지역의 특성상 서비스를 이용하지 못했던 지역의 대상자들도 서비스를 이용할 수 있게 되었다는 점에서 수요의 확대에는 기여하였다. 즉 공급과 수요 측면 모두 긍정적인 변화가 일정 정도 발생했다.

하지만 대도시를 제외한 지역의 경우 공급자간의 경쟁 효과가 실질적으로 제한됨으로 인해 소비자 주권이 제한되고 서비스의 품질이 확보되지 못하는 부작용도 발생하였다. 전문적 지식과 경험을 요하는 서비스 제공인력이 서비스 품질을 좌우하는 서비스의 속성 상 공급의 양적 확대만큼 공급의 질적인 확대는 가져오지 못했다. 선행연구의 검토에서 언급되었듯이 실제로 바우처를 통한 공급자간의 경쟁의 효과는 매우 제한적이다. 바우처의 시장 요건에 대한 논의들은 기본적으로 완전경쟁시장의 조건

을 강조하고 있지만 현실적으로 일반 시장에서 완전경쟁시장 체계를 가진 경우는 이론적 설명과 달리 많지 않다(이재원, 2008:82)는 지적이 본 연구에서도 확인되었다. 남찬섭(2008)의 설명처럼 한국에서의 바우처라는 정책수단은 사회적 일자리 확충과 기존의 부족한 사회복지서비스 보완이라는 측면이 현실에서 더 강하게 작용하였다.

바우처 제도의 도입과 관련하여 소비자의 선택가능성을 확대하기 위해서는 서비스 공급구조의 설계 특히 서비스 공급기관의 규제가 가장 중요하다. 소비자의 선택가능성을 증가시키는 요인들, 다수의 공급자, 서비스 차별화, 서비스 제공 및 수용능력, 이용가능한 양질의 정보는 결국 서비스 공급기관과 직결된 문제이다. 보다 소비자의 선택가능성을 향상시키고 효율적인 서비스 제공을 위한 정책적 함의를 공급구조(공급기관) 측면에서 제시하면 다음과 같다.

첫째, 다수의 다양한 공급주체가 사업에 지속적으로 참여할 수 있도록 유인하는 차별적인 바우처 제도의 설계가 필요하다. 여기에는 지역이라는 측면과 서비스 가격이라는 측면에서의 고려가 요구된다. 지역의 특성과 자원을 활용하여 지역별로 차별화된 서비스를 제공한다는 지역개발형 사업의 취지와 달리 서비스 가격 구조가 지역간 차이가 없다. 특히 다수의 공급기관이 형성되기 어려운 지역의 경우 보다 낙후 지역에 대해서는 바우처 가격을 달리 설계하여 원가 보상을 높여 다른 지역 기관들이 서비스를 제공할 수 있는 유인을 만드는 조치가 필요하다는 주장(이재원, 2008:69)은 참고할 필요가 있다. Salamon(1989)은 바우처 전달기제를 공공부문, 비영리부문, 영리부문 등 여러 영역에서 다양한 공급주체가 참여하도록 제도를 설계할 필요성을 강조하고 있다. 바우처가 시장기구를 적극 활용하는 측면이 있지만, 반드시 시장기구에 전담시킬 필요가 없다는 것이다. 정광호(2008:23)도 비영리기관, 국공립기관의 공급자도 영리기관의 공급자와 서로 견제하면서 경쟁하도록 해야 본래 바우처가 가진 선택권과 경쟁의 취지를 살릴 수 있다는 점을 강조하고 있다. 이러한 측면에서 본다면 현재 사업에 참여하고 있는 다수의 민간영리기관들이 지속적으로 사업에 참여하도록 하기 위해서는 서비스 단가의 현실화가 수반되어야 한다.

둘째, 제도 설계시 서비스 특성에 대한 고려가 필요하다. 대인서비스이면서 서비스의 전문성을 요하는 영역의 경우 서비스 제공인력의 질이 결국 서비스의 품질을 좌우한다. 전문적인 제공인력의 수급현황에 대한 고려 없이 양적으로 확대된 ADHD아동 조기개입서비스의 경우, 서비스 품질에 대한 문제가 지속적으로 제기되고 있다는 점을 고려해야 한다. 전문적인 서비스를 제공할 수 있는 서비스 제공인력의 현황을 고려한 서비스 시행이 필요하다.

아울러 공급기관의 수용능력과 관련된 측면으로 공급기관의 물적 기준에 대한 판단이 필요하다. ADHD아동 조기개입서비스의 경우와 같이 서비스 이용자가 서비스 제공기관을 방문하여 치료서비스를 받는 경우 제공기관의 시설(프로그램 운영설비 및 공간)은 서비스 품질과 직결된다. 따라서 전문적 서비스 유형의 경우 공급기관의 제공/수용 능력을 고려하는 제도설계가 요구된다.

셋째, 서비스 품질의 관리와 관련된 문제로서 서비스의 표준화 및 이와 관련된 정보의 제공이 요구된다. 공급자 간의 유효한 경쟁을 유발하기 위해서는 다수의 공급자가 존재하는 것이 중요한 요건이지만 아울러 동시에 양질의 서비스 전달을 보장하기 위해서는 일정한 자격요건을 구비한 공급자를 선정하고 공급자의 서비스 품질을 관리하는 작업이 동시에 진행되어야 한다. 전문적 지식과 경험을 요

하는 ADHD서비스의 특성상 향후 서비스 품질 확보를 위한 제공인력·물적시설에 대한 정부의 표준화 작업과 이러한 정보에 대한 제공시스템이 확보되어야 할 것이다.

마지막으로 본 연구의 제한점 및 후속연구를 위한 제언은 다음과 같다. 본 연구는 서비스 공급기관의 측면에 초점을 두고 조사를 진행하였으나 바우처 시행으로 인한 보다 객관적인 서비스 현장의 변화를 파악하기 위해서는 수요자, 감독자를 포함한 서비스 전달체계의 전반적인 변화를 파악하는 것이 필요하다. 동일한 서비스를 대상으로 공급자, 수요자, 감독기관 3자를 포괄하는 경험적 조사와 분석 작업이 진행될 필요가 있다. 다음으로 공급 변의 변화를 통한 수요자의 선택가능성 기회 변화가 실제로 수요자의 욕구 충족에 어떠한 변화를 가져왔는지를 다루고 있지 않다. 향후 공급기관의 능력, 경쟁과 수요자의 욕구충족간의 인과관계에 대한 후속연구가 진행될 필요가 있다.

이러한 제한점에도 불구하고 본 연구는 바우처 제도 시행으로 인한 일선 서비스 공급현장의 변화를 전국적인 수준에서 직접 포착하고 있는 경험적 연구라는 점과 향후 서비스의 효율성 향상을 위한 실천적 제언을 하고 있다는 점에서 의의가 있다.

## 참고문헌

- 강상경·권석만·정익중·서동명. 2009. 『ADHD아동 조기개입서비스 모니터링 및 발전방안 연구』. 보건복지가족부.
- 김기원. 1994. “한국형 식품권제도에 관한 연구”. 『사회복지연구』 5: 225-252.
- 김원중. 2007. “사회서비스 이용권제도의 의의와 추진방향”. 『복지동향』 101: 19-23.
- 김진. 2007. “바우처 제도의 이해와 현황: 복지와 선택을 중심으로”. 『재정포럼』 131: 22-39.
- 김향자·유지윤. 1999. 『여행바우처제도 도입방안』. 한국관광연구원.
- 김현주. 2004. 『여행바우처제도 시범사업 운영방안』. 한국문화관광정책연구원.
- 남찬섭. 2008. “한국 사회복지서비스에서 바우처의 의미와 평가: 바우처 사업의 사회적 맥락을 중심으로”. 『상황과 복지』 26: 7-44.
- 석재은. 2008. “사회서비스 확충전략으로서 바우처, 무엇이 문제인가”. 『한국사회복지연구회』 2008년도 추계학술대회 자료집:127-164.
- 양난주. 2009. “노인돌보미 바우처 정책집행 분석”. 『한국사회복지학』 61(3): 77-101.
- 유한옥. 2006. 『재정효율성 제고를 위한 시장원리 활용방안: 바우처 제도를 중심으로』. 한국개발연구원.
- 이남규·이재원·김윤수. 2009. “사회서비스 정책 접근의 전환과 가능성: 지역사회서비스투자사업의 지역개발형 바우처 프로그램을 중심으로”. 『한국사회복지학회』 창립 기념세미나 자료집:49-74.
- 이상균·한상미. 2009. “지방정부의 복지환경과 사회서비스 공급유형간의 관계”. 『한국사회복지학회』 창립 기념세미나 자료집:27-48.
- 이선호. 2003. “외국의 스쿨바우처 제도(School Voucher)의 적용가능성 탐색”. 『교육발전논총』 24(1): 85-103.
- 이중훈. 1998. 『교육훈련 바우처 및 교육훈련 카드제도의 도입·실시방안에 관한 연구』. 노동부.

- 이재원. 2008. 『사회서비스 전자바우처: 희망e든 프로젝트』. 서울: 대영문화사.
- 배화숙. 2007. “사회복지서비스에서 바우처제도 도입의미와 과제”. 『사회복지정책』 31: 319-342.
- 보건복지가족부. 2007. 『2007년도 지역사회서비스투자사업 안내』.
- 정광호·최병구. 2007. “문화격차 분석과 문화바우처 정책설계”. 『지방정부연구』 10(4): 63-89.
- 정광호. 2006. “바우처: 공공서비스 선택권과 경쟁”. 『한국거버넌스학회』 2006년 하계공동학술대회 발표 논문집: 721-744.
- 정광호. 2008. 『바우처 연구』. 서울: 법문사.
- 정소연·김은정. 2009. “노인돌보미 바우처서비스 효과성과 영향요인: 노인부양가족 생활상의 긍정적 변화를 중심으로”. 『가족과 문화』 21(1): 117-149.
- 최재성. 2000. “사회복지서비스 교환권제도(voucher) 도입의 가능성과 과제”. 『사회복지행정학』 2: 153-172.
- Bradford, David F. and Daniel, N. Shaviro. 2000. “The Economics of Vouchers.” pp. 40-61. in *Vouchers and the Provision of Public Services*, edited by Steuerle, C. E., Van Doorn Ooms, George E. Peterson, and Robert D. Reischauer. Washington D.C: Brookings Institution Press, Committee for Economic Development, Urban Institute Press.
- Cave, Martin. 2001. “Voucher Programmes and their Role in Distributing Public Services.” *OECD Journal of Budgeting* 1(1): 59-88.
- Couch, J. F., & W. F. Shughart, and A. F. Williams. 1993. “Private School enrollments and public school performance.” *Public choice* 76(4): 301-312.
- Daniels, R. J. and M. J. Trebilcock. 2005. *Rethinking the Welfare State: Prospects for Government by voucher*. Routledge.
- Dougherty, Richard, H. and William, D. Eggers, 1996. “Delivering Services for the Mentally ill and Developmentally Disabled: A Consumer Choice Model.” *Policy Study* 215.
- Hoxby, C. M. 1994. “Does competition among public schools benefit students and taxpayers?” National Bureau of Economic Research Working Paper 4979.
- Jepsen, C. 1999. *The effectiveness of Catholic primary schooling*. Northwestern University.
- Kirby, Gretchen & Andrew, Burwick. 2007. *Using Vouchers to Deliver Social Services: Considerations Based on the Child Care and Development Fund (CCDF) and Temporary Assistance for Needy Families(TANF) Program Experiences*. U.S Dept of Health and Human Services of the assistant Secretary for planning and Evaluation.
- Neal, Derek. 2002. “How vouchers could change the market for education.” *Journal of Economics Perspectives* 16(4): 25-44.
- Salamon, Lester M. 1998. “The Changing Partnership Between the Voluntary Sector and the Welfare State.” pp. 41-60. in *The Future of the Nonprofit Sector*, edited by Hodgkinson, V. A. and Lyman, R. W. Jossey-Bass.
- Salamon, Lester M. 2002. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford University Press.
- Savas, E. S. 2002. “Competition and Choice in New York City Social Services.” *Public Administration Review* 62(1): 82-91.
- Steuerle, C. E. 2000. “Common Issues for Voucher Programs.” pp. 3-39. in *Vouchers and the*

- Provision of Public Services*, edited by Steuerle, C. E., Van Doorn Ooms, George E. Peterson, and Robert D. Reischauer. Washington D. C: Brookings Institution Press, Committee for Economic Development, Urban Institute Press.
- Timonen, Virpi., Janet Convery, and Suzanne Cahill. 2006. "Care revolutions in the making? A comparison of cash-for-care programmes in four European countries." *Ageing & Society* 26: 455-474.
- Warner, M. E. 2006. "Putting Child Care in the Regional Economy: Empirical and Conceptual Challenges and Economic Development Prospects." *Journal of the Community Development Society* 37: 7-22.
- Warner, M. E. and A. Hefetz. 2002. "The uneven distribution of market solutions for public goods". *Journal of Urban Affairs* 24(4): 445 - 459.
- Warner, M. E. and R. Gradus. 2009. *The consequences of Implementing a Child care Voucher: Evidence from Australia, the Netherlands and USA*. Tinbergen Institute Discussion Paper.

# The Provision Structure and Voucher Operating System in Korean Community Social Investment Service - Focusing on the Early Intervention Service for Children at the Risk of ADHD -

**Shin, Chang-Hwan**

(Ph.D. candidate at Seoul National University)

**Kahng, Sang-Kyoung**

(Professor at Seoul National University)

A notable recent change in Korean social service delivery is adopting voucher system. A significant portion of foreign literature suggests that the structure of service provision is critical to enhance consumer choice in voucher-based social service delivery system. As domestic research on voucher operation system is very limited, little is known about voucher-based social service provision structure and operating system. Given these limitations in the domestic literature, this study aims to examine the status and effectiveness of voucher-based system with specific focuses on the provision structure of early intervention service for children at the risk of ADHD. Data were collected from 194 service providers across the nation. Based on Cave's analytic paradigm on voucher operating system, data analyses were done to examine (1) the influence of adopting voucher system on service provision system and (2) whether consumer choice has been increased or not. The results indicated that (1) adopting voucher have brought into diversification of service providers, but (2) consumer choice is still limited. Based on these results, future directions for voucher-related policy were discussed.

Key words: voucher, operating system, service provision structure, Community Social Investment Service, ADHD early intervention service.

[논문 접수일: 10. 02. 11, 심사일: 10. 02. 26, 게재 확정일: 10. 03. 15]