

사회서비스 공급모형과 재정 효율성

2013. 12

손원익
최성은
박태규
이한준
김진

서 언

국가의 경제수준이 높아지고 사회가 다변화됨에 따라 그 사회의 구성원이 정부에 요구하는 각종 서비스 역시 빠른 속도로 확대되고 있으며, 그 종류도 매우 다양화되고 있다. 이와 같은 현상은 경제수준이 어느 정도 이상에 도달한 대부분의 국가에서 공통적으로 나타나고 있다.

전통적으로 정부가 복지, 보육, 문화 등 대부분의 사회서비스를 책임지는 큰 정부의 형태를 보유하고 있는 국가에서는 정부의 직접적인 서비스가 상대적으로 큰 비중을 차지하고 있다. 스웨덴, 덴마크 등 북유럽국가가 큰 정부를 지향하는 대표적인 사례이다. 반면에 작은 정부를 지향하는 국가에서는 정부가 직접적으로 부담할 수 있는 사회서비스의 수준이 사회구성원의 욕구를 충족시키는데 한계가 있는 것이 현실이다. 따라서 정부의 역할만으로 충족시키지 못하는 부분을 일정부분 민간이 그 역할을 대행하고 있다. 이를 위해 각국의 정부에서는 민간의 역할을 유인하기 위하여 세제지원 등 제도상의 지원정책을 운용하고 있다. 민간의 역할에 해당하는 것으로 기부 및 자원봉사를 들 수 있으며, 기부를 재원으로 민간 비영리단체가 다양한 공익활동을 수행하여 정부의 부족한 부분을 채우고 있다. 미국, 일본, 한국 등이 작은 정부를 지향하는 대표적인 국가 사례에 해당한다.

각국이 지향하는 정부의 형태에 따라 정부와 민간의 역할 부담이 차별화될 뿐만 아니라 정부가 제공하는 각종 사회서비스의 공급형태 역시 영향을 받게 된다. 사회서비스가 제공되는 공급모형의 선택은 재정지출의 효율성 측면에서 매우 중요한 것으로 인식되고 있다. 왜냐하면 제공되는 사회서비스의 성격과 관련환경에 적합하지 않은 공급모형이 사용될 경우 정책목표의 달성이 어려울 뿐만 아니라 부정수급 등의 문제도 발생할 수 있기 때문이다.

우리나라의 경우 최근 복지서비스를 포함한 다양한 사회서비스가 빠르게 확대되는 추세를 보이고 있어 현재 각종 사회서비스에 적용되고 있는 공급모형의 적합성을 평가하고 대안을 찾는 것은 매우 중요하다고 판단된다. 본 연구는 상대적 중요성이 높고 분야의 특성에서 차별화되는 보육, 노인, 문화 분야의 사회서비스 공급모형에 대하여 연구를 수행하였다. 본 연구의 결과가 우리나라에서 빠른 속도로 확대되고 있는 사회서비스의 지출효율성을 제고하는데 기여하기를 기대한다.

본 보고서는 본원의 손원익 선임연구위원이 총괄하였으며, 연세대학교의 박태규 교수, 한양대학교의 이한준 교수, 동덕여자대학교의 김진 교수가 외부 연구진으로 참여하였고, 내부에서는 최성은 연구위원이 참여하였다. 보고서 작성을 위해 노력하신 저자들에게 감사드리며, 본 보고서의 중간보고 및 최종보고에 참여하여 유용한 조언을 해주신 송실대 정무성 교수, 한국보건사회연구원 김진수 연구위원 및 원내 연구위원 등께도 감사의 말씀을 전한다. 그리고 최종보고서의 평가단계에서 유익한 논평을 해주신 익명의 두 논평자께도 진심으로 감사드린다. 연구진은 방대한 자료를 정리하고, FGI 과정에서 많은 수고를 아끼지 않은 김규현 연구원, 오수정 연구원, 이현영 주임행정원, 신수미 주임행정원과 교정을 위해 애써준 출판팀 직원들께도 감사의 마음을 전하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자들이 책임지고 작성한 것으로 보고서의 내용이 연구원의 공식적인 입장을 대변하는 것은 아니며, 보고서의 오류에 대한 책임도 전적으로 저자들에게 있음을 밝혀둔다.

2013년 12월

한국조세재정연구원

원장 옥 동 석

요약 및 정책시사점

본 연구에서는 우리나라에서 제공되고 있는 사회서비스의 각 분야별 현황과 해외사례를 분석하고, 이를 토대로 사회서비스를 제공하고 있는 공급모형의 적합성을 평가하였다. 교육·의료·복지·문화서비스 등 넓은 의미에서의 사회서비스가 정부 재정을 통해 공급되고 그 규모 또한 지속적으로 늘어나는 상황에서 사회서비스 바우처방식의 적용조건 검토 및 심층설문 분석을 통해 재정 효율성 측면을 중심으로 사회서비스 공급모형을 고찰하였다.

우리나라 사회서비스는 정부의 개입이 필요한 분야에 국한하여 직접 제공방식이 이루어졌으며, 대부분 민간 제공방식을 유지해 왔다. 그러나 최근에 와서 전자바우처에 대한 사회서비스가 확장됨에 따라 사회서비스 사각지대 발생, 행정비용의 증가와 서비스의 질 저하 등 재정 효율성에 부정적인 결과를 초래하기도 하였다.

우리나라 사회서비스 중 가장 큰 규모를 차지하는 분야는 보육이며 주로 바우처방식으로 지원된다. 이에 대한 재정규모는 약 6조원에 달하며 노인지원은 기초노령연금(현금방식), 노인요양서비스(민간제공), 노인돌봄서비스(바우처방식) 등 다양한 공급방식으로 제공되고 있다. 그리고 문화바우처는 취약계층을 위한 복권기금 주요 사업의 하나로 전자바우처 방식으로 수행되는데 보육이나 노인서비스와는 달리 수요자의 기호에 따라 문화예술을 선택하여 이용할 수 있는 만큼 문화서비스 공급자의 유형이 다양한 것이 특징이다.

영유아 대상 사회서비스의 공급유형은 크게 전자바우처, 공급자에 대한 목시적 바우처, 정부의 직접공급, 현금지원으로 분류될 수 있다. 특히 만 3~5세 아동을 대상으로 하는 전자바우처 제도가 도입될 당시의 정책목표는 수요자 중심의 지원과 보육서비스를 제공하고, 공급자

간의 경쟁을 통한 서비스 질의 향상과 보육서비스 이용율 제고에 그 토대를 두고 있었다. 그러나 공급자 측면에서 도덕적 해이, 양질의 보육시설 부족, 서비스 질이 좋지 않은 열악한 시설의 진입 규제 부재, 무상보육의 확대에서 비롯된 보육의 가수요로 인해 꼭 필요한 수요자에 대한 시설 부족 등이 문제점으로 지적되고 있었다. 이러한 문제점의 원인으로 어린이집의 보육료 상한규제와 보육시장 구조의 비효율화가 지적되기도 한다. 이와 같은 문제를 해결하기 위해 현행 서비스 공급 구조와 지원체계, 재원부담방식의 개선 등이 필요한 것으로 판단된다. 또한 보육시설의 전반적 운영사항, 평가인증 내역 정보, 처벌 등의 정보, 특별활동비등 비용에 관한 정보 등이 일괄적으로 제공될 수 있는 정보공개 시스템을 구축하여 소비자 선택권을 강화할 필요가 있다.

노인 대상 사회서비스는 크게 사회보험 방식인 노인장기요양보험과 바우처 방식인 노인돌봄서비스로 분류된다. 노인 대상 사회서비스의 경우 서비스관리체계의 효율성 제고나 비용효율성 향상 등이 정책목표로서 우선시되어야 하지만, 장기요양서비스의 경우 서비스 제공기관의 초과공급 및 관리 부실로 인해 부정수급 및 서비스 질 저하의 문제가 발생하였으며, 노인돌봄서비스의 경우 제공기관 수가 크게 증가하였음에도 불구하고 경쟁을 통한 효율성 제고는 거의 일어나지 않는 것으로 나타났다. 이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 노인정책에 대한 포괄적인 시각이 필요하며, 현재 이원화된 노인장기요양보험 및 돌봄서비스의 재원을 통합하여 재정 효율성을 제고할 필요가 있다. 또한 서비스 관리와 전달과정 모니터링의 연계를 견고하게 하여 재정의 누수를 방지해야 할 것이다.

문화바우처 제도는 수요자 선택의 폭을 넓혀 수혜자들의 문화예술 서비스 향유의 만족도를 높일 뿐 아니라, 수요자의 선택에 따른 공급자들의 경쟁을 통해 공급의 효율성을 높일 수 있는 목적을 동시에 달성할 수 있다는 장점을 갖는다. 하지만 예산의 규모가 문화산업의 규모에 비해 상대적으로 작을 뿐 아니라 분야가 다양한 영역으로 나뉘게 되기 때문에 공급 측면의 효율성을 개선하는 효과는 매우 제한적일

수밖에 없다. 특히, 지역, 연령, 문화예술에 대한 정보의 접근성 및 관심 등의 조건이 갖추어지지 않은 경우 이용도 및 만족도가 현저하게 낮게 나타나는 문제점이 존재하고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서 문화 바우처의 조건이 충족되는 계층에만 국한해서 시행하는 방안이 마련되어야 하며, 수혜자들의 선호에 맞는 프로그램을 기획하고 제공하는 기획바우처 사업의 적용범위를 넓혀 서비스 공급자의 효율성 및 재정의 효율성을 제고해야 할 것이다. 마지막으로 중앙정부의 예산을 지자체별로 배정하고 지자체가 주관해서 지역의 특성에 맞는 문화바우처 사업을 수행하도록 하여 문화바우처의 효과성을 높일 필요도 있다.

이상에서 논의한 영유아 대상 사회서비스, 노인대상 사회서비스, 문화분야 사회서비스 등 각 분야별 정책시사점은 현재 제공되고 있는 사회서비스의 공급모형에 대한 심도 있는 평가를 토대로 도출되었다. 본 연구에서 제시하는 평가 결과 및 개선방안이 빠르게 증가하고 있는 사회서비스의 공급모형 및 시장 환경을 평가하는 기준을 제시함과 동시에 재정지출의 효율성을 제고하는 데 기여하기를 기대한다.

목 차

I. 서론	17
II. 사회서비스 현황: 공급모형과 재정 효율성	23
1. 사회서비스 정의	23
2. 사회서비스 공급모형	27
가. 사회서비스의 공적제공	28
나. 사회서비스의 범주	31
다. 사회서비스 공급유형	32
3. 사회서비스 재정 효율성 사례	34
가. 미국 주요 사회서비스 소개	34
나. 재정 효율성 비교분석	37
4. 바우처방식과 소비자만족도 평가	41
가. 바우처제도와 실효성을 위한 서비스 시장 환경조건	41
나. 소비자 만족 평가	44
5. 소결	48
III. 영유아 대상 사회서비스 공급모형의 현황 및 분석	50
1. 영유아 대상 사회서비스 현황	50
가. 보육 및 교육서비스의 종류와 공급유형	50
나. 영유아 대상 사회서비스 지원 현황	54
다. 보육(교육)서비스 공급모형과 전달체계: 전자바우처	60
2. 영유아 대상 사회서비스 해외 사례	62
가. 미국	64
나. 스웨덴	65
다. 호주	67

라. 영국	69
3. 영유아 대상 사회서비스 바우처 조건 평가	69
가. 영유아 대상 사회서비스 공급현황 및 규모	72
나. 영유아 대상 사회서비스 평가	76
4. 영유아 대상 사회서비스 만족도 조사	83
5. 정책적 시사점	99
가. 영유아 대상 사회서비스 전달체계상의 개선방안	100
나. 비경쟁적 보육시장의 구조적 문제 개선방안	101
다. 서비스 품질관리개선과 정보공개 강화	103
라. 양육수당 개선방안	103
마. 맞벌이 가구에 대한 지원 강화방안	104

IV. 노인 대상 사회서비스 공급모형의 현황 및 분석

1. 노인 대상 사회서비스 현황	105
가. 노인 대상 사회서비스 공급유형 및 현황	106
나. 노인장기요양보험서비스	107
다. 노인돌봄서비스	115
2. 노인요양서비스 해외사례	120
가. 일본 개호보험서비스	120
나. 유럽 주요국가: 독일, 네덜란드, 오스트리아	129
다. 평가	136
3. 노인 대상 사회서비스 바우처 조건 평가	137
가. 노인 대상 사회서비스 공급 현황 및 규모	138
나. 전자바우처 사례: 노인돌봄종합서비스	144
다. 바우처 환경 분석	148
4. 노인 대상 사회서비스 FGI 분석	153
가. 심층설문 방법론	153
나. 노인요양서비스	156
다. 노인돌봄바우처 제도	170
라. 이용자 만족도 분석: 노인돌봄서비스	177

다. 소결 및 개선방안	179
5. 정책적 시사점	184
가. 포괄적 노인정책의 확립	184
나. 공급모형 재조명	186
다. 전달체계 및 성과관리체계 개선	188
V. 문화분야 사회서비스 공급모형의 현황 및 분석	191
1. 문화예술서비스 현황	191
가. 문화정책의 변화와 문화복지정책	191
나. 문화복지정책의 현황	192
다. 문화지원사업의 공급유형	203
2. 외국의 문화바우처 사례	215
가. 독일의 문화바우처 제도	215
나. 미국, 영국, 일본, 호주의 문화관련 바우처 제도	218
3. 문화바우처 제도의 조건 평가	221
가. 바우처 제도의 일반적 정의 및 특성	221
나. 한국의 문화바우처 제도	222
다. 문화바우처사업과 바우처사업의 요건 충족 여부 및 평가	223
4. 문화바우처사업의 성과 및 평가	228
가. 문화바우처사업의 평가	229
나. 문화바우처의 평가	232
5. 정책적 시사점	234
VI. 요약 및 결론	236
1. 영유아 대상 사회서비스	236
2. 노인 대상 사회서비스	239
3. 문화분야 사회서비스	242
참고문헌	245
부 록	253

표목차

〈표 II- 1〉 「사회적기업육성법」상 사회서비스의 범위	25
〈표 II- 2〉 「사회서비스이용및이용권관리에관한법률」상 사회서비스의 범위	26
〈표 II- 3〉 사회서비스의 범주	32
〈표 II- 4〉 9개 프로그램의 비교	36
〈표 II- 5〉 수혜 표적화와 행정비용의 조화	37
〈표 III- 1〉 부처별 영유아 보육(교육)서비스 예산규모	51
〈표 III- 2〉 영유아대상 보육 및 교육서비스의 공급유형 및 예산규모	53
〈표 III- 3〉 정부 인건비 지원기준	56
〈표 III- 4〉 보육시설 유형별 공급자 지원	57
〈표 III- 5〉 민간시설에 대한 기본보육료 지원기준	58
〈표 III- 6〉 수요자에 대한 보육료 지원 현황	58
〈표 III- 7〉 수요자에 대한 유아학비 지원 금액	59
〈표 III- 8〉 아이돌봄서비스 유형별 지원 현황	60
〈표 III- 9〉 OECD 주요국가 연령별 영유아 보육 시설유형	63
〈표 III-10〉 보육서비스 질적 수준 개선을 위한 요소 및 보조금의 특징	72
〈표 III-11〉 보육 및 유아교육시설 유형별 지역별 분포현황	75
〈표 III-12〉 보육시설 정원 대비 현원 이용률	78
〈표 III-13〉 보육시설 이용 현황	80
〈표 III-14〉 어린이집을 보내는 이유	85
〈표 III-15〉 어린이집 선택 시 고려사항 1순위	86
〈표 III-16〉 보육시설 선택방법 보기	87

〈표 III-17〉 보육시설 선택방법	87
〈표 III-18〉 관련 정보를 얻기 힘든지에 대한 동의 여부	89
〈표 III-19〉 어린이집이 부족한지 동의 여부	92
〈표 III-20〉 국공립 어린이집이 부족한지 동의 여부	92
〈표 III-21〉 불만사항 처리방법	94
〈표 IV- 1〉 노인 대상 사회서비스의 공급유형 및 예산규모	107
〈표 IV- 2〉 노인장기요양보험의 적용 대상자 범위	108
〈표 IV- 3〉 노인장기요양보험의 이용체계	108
〈표 IV- 4〉 장기요양보험 인정자 현황(2011년)	112
〈표 IV- 5〉 장기요양보험 인정자 추이(2008~2011년)	112
〈표 IV- 6〉 장기요양 급여실적(2008~2011년)	113
〈표 IV- 7〉 장기요양 급여비 구분	114
〈표 IV- 8〉 장기요양보험 보험료 현황(2010~2011년)	114
〈표 IV- 9〉 노인돌봄종합서비스의 서비스 내용	115
〈표 IV-10〉 서비스 단가	116
〈표 IV-11〉 사업추진 체계	117
〈표 IV-12〉 일본 개호보험 등급기준	121
〈표 IV-13〉 일본 개호보험 재정현황	122
〈표 IV-14〉 65세 이상 피보험자·요개호(요지원 포함) 인정자 추이	124
〈표 IV-15〉 방문개호서비스의 제공주체별 시장점유율 추이(2008/2001)	125
〈표 IV-16〉 방문개호서비스의 제공주체별 시장점유율 추이(2001~2009)	125
〈표 IV-17〉 개호보험서비스 제공주체별 구성 비율(개호보험 개혁 이후)	127
〈표 IV-18〉 개호보험 시설(입소시설) 서비스 제공주체별 구성 비율	128
〈표 IV-19〉 독일 수발보험 재정현황	131

〈표 IV-20〉 네덜란드 요양등급별 서비스 내용	133
〈표 IV-21〉 장기요양기관 시도별 현황(2008~2011년)	139
〈표 IV-22〉 노인복지법 시행규칙의 개정으로 인한 명칭 변경	140
〈표 IV-23〉 노인복지법 제31조에 따른 시설의 종류	141
〈표 IV-24〉 연도별 노인 복지시설 현황	144
〈표 IV-25〉 노인돌봄종합서비스 연간 제공기관 수 및 매출 변화 추이	145
〈표 IV-26〉 노인돌봄 연간 이용자 수 · 전환 건수 · 전환자 수 · 1인당 전환 건수 추이	145
〈표 IV-27〉 노인돌봄 제공기관 수 추이	147
〈표 IV-28〉 노인돌봄종합서비스 시장집중도 추이	148
〈표 IV-29〉 노인 대상 사회서비스 바우처 요인의 만족 여부	149
〈표 IV-30〉 2011년 ANOVA 분산분석 결과	178
〈표 IV-31〉 2011년 계수(Coefficients) 값의 결과	178
〈표 IV-32〉 2012년 ANOVA 분산분석 결과	179
〈표 IV-33〉 2012년 계수(Coefficients) 값의 결과	179
〈표 V- 1〉 수혜대상별 구분에 의한 문화복지사업의 내용	195
〈표 V- 2〉 문화여가기획 확대 지원사업 중 문화지원사업 개요(예산)	200
〈표 V- 3〉 복권기금(문예기금) 문화나눔사업의 내용	207
〈표 V- 4〉 「문화예술진흥법」 제15조	209
〈표 V- 5〉 문화바우처 예산 추이	212
〈표 V- 6〉 독일의 지역별 문화패스 시행 내용	217
〈표 V- 7〉 미국, 일본, 영국, 호주의 문화관련 바우처 제도	220
〈표 V- 8〉 문화바우처사업과 문화서비스 수준 개선을 위한 요인의 충족 여부	226

그림목차

[그림 II- 1] 행정비용 추계(급부 1달러당 센트)	38
[그림 II- 2] 행정비용, 과다지급률	39
[그림 II- 3] 부정지급	40
[그림 III- 1] 아이사랑카드 신청 및 발급	61
[그림 III- 2] 아이사랑카드 운영 방식	61
[그림 III- 3] 아이즐거운카드 운영 방식	62
[그림 III- 4] 스웨덴 보육서비스 공급체계	66
[그림 III- 5] 호주의 보육서비스 공급체계	68
[그림 III- 6] 어린이집 공급 현황(2012. 12. 31. 현재)	73
[그림 III- 7] 유치원 공급 현황(2012년)	73
[그림 III- 8] 보육시설 수와 보육예산 추이	77
[그림 III- 9] 유형별 어린이집 정원 대비 현원 비중	79
[그림 III-10] 0~2세 영유아의 보육시설 이용률의 국제비교(2008년)	81
[그림 III-11] 3~5세 유아의 보육시설 이용률의 국제비교(2008년)	82
[그림 III-12] 유형별 어린이집 설치·운영 현황 및 여성 경제활동참가율 추이	83
[그림 IV-1] 장기요양인정 절차도	109
[그림 IV-2] 노인장기요양 관리 운영 체계	111
[그림 IV-3] 대상자 선정 및 관리 절차	118
[그림 IV-4] 서비스 실시 절차	119
[그림 IV-5] 서비스 실시관련 업무흐름도	120
[그림 IV-6] 노인돌봄서비스 월간 전환 건수 변화 추이	146
[그림 IV-7] 노인돌봄서비스 월간 전환자 수 변화 추이	147

[그림 V-1] 문화바우처사업 전달체계(2012년 기준)	213
[그림 V-2] 사랑티켓 사업(공연나눔 사업에 해당)	214

I. 서론

우리나라 정부의 재정을 통해 공급되는 사회서비스에 대한 수요가 점차 증가하고 있다. 이는 소득의 증가와 더불어 고령화사회가 진행되면서 사회서비스에 대한 욕구(needs)가 크게 증가했기 때문이다. 현재 교육서비스, 의료서비스, 보육·장기노인요양·장애인복지 등의 사회복지서비스, 문화서비스 등 넓은 의미에서의 사회서비스가 재정지출을 통해 공급되고 있으며 그 규모는 향후 더욱 커질 것으로 예상된다. 이러한 사회서비스분야의 재정투자는 이전까지 「사회복지사업법」과 동 시행령을 근거로 주로 사회복지에 한정되었으나 2012년부터 「사회서비스 이용 및 이용권리에 관한 법률」과 동 시행령에 근거하여 교육재정, 사회 복지 및 보장 등 다양한 분야에서 이루어질 것으로 보인다. 또한 「사회서비스 이용 및 이용권리에 관한 법률」에 근거한 사회서비스를 위한 재정지출은 우리나라 사회의 선진화 및 고령화에 따른 사회서비스 분야 욕구(needs)의 다양화와 강화로 인해 더욱 크게 증가할 것으로 판단된다.

사회서비스분야의 재정투자가 늘어남에 따라 재정 효율성에 대한 논의도 지속적으로 활발해지고 있다. 이는 사회서비스분야의 주요 분야인 사회복지서비스에서 부정수급과 과다지급에 대한 사례가 늘고 또한 사각지대와 과소 지급에 대한 문제 제기가 늘어남에 따라 ‘퍼주기식 복지’나 ‘잔여적 복지’로 정치 구호화하여 정책 현장과는 유리된 의견이 반복되고 있기 때문이다.

여기서 제기되는 재정 효율성 개념은 비용 절감뿐만 아니라 재정지출의 목표 달성 여부, 국민의 체감도 제고 여부, 그리고 필요한 사람에게 필요한 서비스가 제공된다는 의미에서의 표적화 달성 여부 등을 포함하는 것이다.

사회서비스분야의 재정 효율성 논의에서 재정 효율성 제고방안으로 제

기되는 것으로 시장경제의 역할을 강조하는 가격 자율화를 들 수 있는데, 이는 사회서비스분야에서 자주 발견되는 가격통제를 해제하여 시장 활성화를 하면 재정 효율성이 제고된다는 것이다. 우리나라 사회서비스분야의 현실에서 볼 때 이러한 재정 효율성 제고는 현실적으로 불가능하다고 판단된다. 아직 사회서비스 대부분이 시장화가 본격적으로 이루어지지 않은 상황에서 자칫 가격 자율화는 시장실패로 인한 사회서비스의 부재로 이어질 것이기 때문이다.

따라서 주어진 현실적 제약하에서 재정 효율성 제고를 위한 방안으로 '사회서비스 각각에 대하여 바람직한 공급모형을 부정수급과 사각지대로 나타나는 재정 비효율성의 관점에서 고찰하는 것'을 제시할 수 있다.

미국 연방정부의 사회서비스분야를 연구한 Isaacs(2008)의 연구에 의하면 부정수급과 사각지대로 나타나는 재정 비효율성은 행정비용이 높은 사회서비스분야에서 적게 나타나는 반면, 행정비용이 낮은 사회서비스분야에서는 부정수급과 사각지대가 높게 나타나는 소위 '목표 간 상충관계'가 존재한다고 한다. 사각지대를 줄여 필요한 사람에게 서비스가 제공되도록 하는 소위 '수혜 표적화' 제고는 행정비용을 높여 관리를 강화함으로써 달성될 수 있으며 그 예로 식품권(food stamps)제도를 들고 있다. 대표적인 바우처(vouchers) 공급방식인 미국 식품권제도가 부정수급과 사각지대를 줄이기 위해 높은 행정비용을 치렀음을 인식할 때, 우리나라 사회서비스분야의 재정 효율성과 행정비용에 대한 심층적 연구가 절실히 필요한 시점이다. isaacs(2008)의 연구는 재정 효율성과 사회서비스 공급방식 간 연관성에 대해서도 일정한 함의를 갖는다. 직접제공을 하는 의료부조나 급식, 현금제공을 하는 생계보조금(SSI)나 근로장려세제(EITC) 등을 바우처제공을 하는 식품권과 비교하면 행정비용이 낮은 반면 사각지대, 과다지급, 부정수급, 과소지급, 수령인 부담 등을 통한 재정 효율성도 낮음을 보고하였다.

우리나라 사회서비스분야의 주요 분야인 사회복지서비스분야, 그 중에서도 전자바우처방식을 통해 제공되는 보육, 노인돌봄, 문화향유 등의 서비스분야에서 재정 효율성이 낮아 부정수급과 사각지대가 발생하고 있음

이 지속적으로 보고되는 시점에서 사회서비스분야에서의 공급방식과 재정 효율성을 연구하는 것은 매우 중요하다. 물론 isaacs(2008)의 미국과 비교할 때 우리나라 사회서비스분야의 정부 재정투자는 아직 초기이고 공급방식이 안정적이거나 지속가능하지는 않을 수 있다. 그렇기 때문에 비교적 관심이 집중되어 있는 바우처방식의 공급모형을 이용하는 사회서비스들을 중심으로 우선적으로 연구하는 것이 실용적이라 사료된다. 그럼에도 불구하고 사각지대, 부정수급, 수령인 부담 등을 파악하여 행정 비효율성의 현황과 개선방안을 고찰하는 것은 필수적이다.

본 연구는 사회서비스분야에서의 공급모형 현황 및 이슈를 이론적, 사례적, 그리고 심층설문적 방법론을 사용하여 고찰하고, 대표적인 사회서비스들을 선택하여 사각지대와 수령인 부담의 관점에서의 수혜 표적화를 재정 효율성의 기준으로 삼았다. 이 기준을 토대로 바우처방식 적용조건 검토와 심층설문 분석을 통해 공급모형이 재정 효율성 관점에서 적합한지 살펴보고 변경이나 개선을 위한 시사점을 도출하고자 한다.

사회서비스의 특징을 고려한 일반균형모형을 통해 최적 제공방식을 파라미터에 따라 도출한 Gasparini and Pinto(2006)와 같이 본 보고서에서도 정부 재정지출을 통한 사회서비스 공급모형을 크게 직접제공, 민간제공, 바우처 제공 등 3가지로 구분하고자 한다. 우선 직접제공은 공공기관을 통해 사회서비스를 공급하는 모형이며, 우리나라의 경우, 직접 제공하는 공공기관의 운영을 민간에 위탁해서 공급하고 있다. 그리고 민간제공은 민간의 비영리 및 영리 기관을 통해 사회서비스를 공급하는 모형으로 정부는 사회서비스 수요자에게 선별적으로 또는 전체적으로 재원을 현금으로 직접적 또는 간접적으로 지원하는 방식이다. 마지막으로 사회서비스 수혜자가 선택할 수 있는 방법으로 바우처(vouchers)제도를 통해 사회서비스를 공급하는 바우처 공급모형을 들 수 있다.

현실적으로 우리나라 사회서비스 공급은 사회서비스의 유형에 따라 다양한 공급모형을 통해 서비스 제공이 이루어지고 있다. 교육 및 의료서비스분야에는 주로 직접제공과 민간제공이 공존한다. 국공립기관의 경우 직접 공급(위탁 포함)하는 직접제공방식이고 민간기관의 경우 현금지원을

통한 민간제공방식이다. 보육, 장기노인요양, 장애인활동지원 등의 사회복지서비스나 소외계층에 대한 문화향유서비스 등에는 바우처방식이 사용되고 있다.

본 연구의 목적은 우리 사회에서 제공되고 있는 사회복지서비스의 공급모형을 유형별로 살펴보고, 어떠한 근거에 의해 이루어지고 있는지 또한 어떠한 전달체계를 갖고 있는지, 현재 제공되고 있는 사회복지서비스 공급모형이 재정 효율성을 달성할 수 있는지, 이를 위한 개선방안은 무엇인지에 대해 고찰하는 것이다. 사회복지서비스분야의 정부 재정투자가 아직 초기이고 비교적 바우처방식을 중심으로 공급되고 있는 상황에서 다각적인 방법을 활용하여 현재 운용되는 공급모형의 문제와 이슈를 제기하고 특히 바우처방식 적용기준을 검토하며 심층설문을 통해 바우처방식 적용의 한계 및 개선방향을 제시하는 것은 매우 바람직하다고 생각된다.

그런데 공급모형과 재정 효율성을 고찰하기 위한 이론적 근거가 다양하고 사회구조 및 경제 단계에 따라 상이하기 때문에 구체적인 분야별 사례연구가 매우 유의미하다고 할 수 있다. 우리나라의 경우 사회복지서비스분야 중 정부 간섭이 꼭 필요한 분야에 한정적으로 직접제공 방식이 유지되어 왔고, 대부분은 정부재정투자의 비중이 상당히 작게 민간제공 방식이 유지되어 왔다. 최근에서야 사회복지서비스분야가 전자바우처방식에 따라 정책적 또는 정치적 결단에 의해 확장되어 왔다. 따라서 공급모형과 재정 효율성을 분석하기 위해서는 최근 전자바우처방식 또는 바우처방식에 의해 제공되는 사회복지서비스를 중심으로 사례분석을 하는 것이 필요하다.

사회복지서비스분야는 국가별, 시기별, 경제상황별로 다양한 형태가 발생하여 유지되고 있는 분야이다. 이러한 사회복지서비스분야를 모두 고찰하여 각 서비스별로 어떠한 공급방식이 우수하며 어떻게 공급방식의 개선을 이룰 수 있는지를 논하는 것은 매우 어려운 것이 현실이다.

그러므로 본고에서는 이론적인 측면과 사례적인 측면을 통합적으로 활용함으로써 사회복지서비스분야 공급모형과 재정 효율성 또는 재정 비효율성에 대해 고찰하고자 한다. 우선, 이론적인 측면으로 사회복지서비스의 소개 및 공급모형과 재정 효율성 관계 분석에 대한 근거를 다룬다. 그리고 우리나라

라 사회복지서비스분야에서 그 중요도가 높고 정부 재정투자가 큰 분야인 보육, 노인요양 및 돌봄, 문화향유에서 사회복지서비스에 속하는 사업들을 고찰하고자 한다. 현재 보육지원은 주로 전자바우처 방식으로 수행되고 있는 바, 그 규모가 약 6조원에 달하여 사회복지서비스 중 가장 큰 비중을 차지한다. 또한 노인지원은 기초노령연금(현금방식), 노인요양서비스(민간제공방식), 노인돌봄서비스(바우처방식) 등 다양한 공급방식으로 제공되고 있다. 그리고 문화바우처는 취약계층을 위한 복권기금의 주요 사업 중 하나인 전자바우처 방식으로 수행되는데 보육이나 노인서비스와는 다르게 수요자의 기호에 따라 다양한 문화예술을 선택하여 이용할 수 있는 만큼 문화서비스 공급자의 유형이 다양한 것이 특징이다. 또한, 보육, 노인, 문화 세 분야의 사회복지서비스는 복지라는 공통점이 존재한다.

아직 국내에서 사회복지서비스의 공급모형들에 대한 재정학적 관점에서의 비교 연구가 거의 전무한 상태임을 감안할 때, 본 연구의 통합적 고찰은 사회복지서비스분야의 특정 서비스가 정해지면 공급모형을 재정 효율성의 관점에서 선택하고 개선하는 데에 일반적인 방법론을 제공할 수 있을 것이다. 사회복지서비스의 특성에 따라 효율성을 위한 선결조건을 검토함으로써 재정지출의 효율성을 달성하는 적정 공급방식의 도출에 활용되는 방법론으로 사용되기를 바라는 바이다.

본 보고서의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 사회복지서비스분야의 소개 및 분석틀을 제공한다. 사회복지서비스의 정의, 공급모형, 재정 효율성 사례, 바우처 조건 및 만족도 조사기법 등에 대해 포괄적으로 제시한다. 제Ⅲ장에서 제Ⅴ장까지는 우리나라 주요 사회복지서비스 분야인 보육, 노인복지, 문화서비스 분야 재정투자에 대한 현황 및 공급모형에 대한 비판적 분석을 다룬다. 제Ⅲ장에서는 영유아 대상 사회복지서비스 공급현황, 해외사례, 공급방식에 대한 평가, 설문조사를 다루고 정책적 시사점을 도출한다. 제Ⅳ장에서는 노인 대상 사회복지서비스 공급현황, 해외사례, 공급방식에 대한 평가, 설문조사를 다루고 정책적 시사점을 도출한다. 제Ⅴ장에서는 문화분야 사회복지서비스 공급현황, 해외사례, 공급방식에 대한 평가, 설문조사 등을 다루고 정책적 시사점을 도출한다. 제Ⅵ장에서는 우리나라 사회복지서비스 공급모

형과 재정 효율성의 관점을 종합적으로 검토한 후 사회서비스 공급모형에 대한 개선방향을 제시하고 결론을 맺는다.

II. 사회서비스 현황: 공급모형과 재정 효율성

우리나라 사회서비스 분야의 공급모형과 재정 효율성을 분석하기 위해 본장에서는 그 현황을 중심으로 사회서비스의 정의, 공급모형, 재정 효율성 분석 사례, 바우처방식과 소비자만족도 평가 등을 다루고자 한다.

사회서비스의 개괄적인 정의를 살펴봄으로써 사회서비스 정책 현장에서 이루어지는 다양하고 역동적인 상황을 파악하고자 한다. 그리고 사회서비스가 대인 서비스로 다분히 개인적인 부분이 있음에도 불구하고 사회적으로 제공하는 이유를 소비 외부성에 착안한 경제적 모형을 중심으로 살펴보고, 사회서비스 공급모형의 3가지를 최적 공급제도의 사례들로 소개하고자 한다. 또한 사회서비스에 대한 범주를 광의, 협의, 그리고 최협의로 나누어 제시한다. 그리고 사회서비스의 재정 효율성에 대해 논한 사례연구로 미국 식품권제도를 중심으로 한 비교분석을 소개함으로써 사회서비스 분야에서 공급모형과 재정 효율성을 다룰 때 유의하여야 할 사항을 고찰하고자 한다. 마지막으로 바우처방식이 채택되고 운영되기 위한 전제조건들을 제시하고, 소비자만족도 평가를 사회서비스분야에 적용할 때의 유의점과 특징을 살펴보고자 한다.

1. 사회서비스 정의

우리나라는 사회복지서비스를 중심으로 여러 돌봄서비스를 지원하는 복지정책을 '사회서비스정책'으로 논의하면서 '사회서비스'라는 용어를 사용하게 되었다. 사회서비스정책은 우리나라 주요 사회안전망인 4대 사회보험, 공공부조, 긴급구호에 더해 '사회안전망의 사각지대'를 보완하고자

실행되고 있는 분야이다. 그러므로 전체 국민을 대상으로 제공되는 기초 서비스라기보다는 '특정 계층의 요구에 맞게 계획되고 집행되는 서비스분야'라고 할 수 있는 것이다.

사회서비스(social services)의 범위에 대한 논쟁은 지금까지도 지속되고 있다. 일각에서는 보육이나 노인돌봄, 그리고 장애인돌봄 등 수요자의 선택권을 강조하는 전자바우처사업들을 말한다. 다른 일각에서는 전통적인 사회복지서비스와 동일하게 생각하거나 보건복지부를 통해 시행되는 서비스를 말한다. 또 다른 일각에서는 돌봄서비스와 같이 사회복지서비스를 제외한 일종의 개인 서비스(personal services)만으로 규정하고 있기도 하다. 사회복지서비스를 기반으로 비교적 급속하게 도입되어 확장되고 있는 사회서비스분야의 속성을 고려하면 이러한 사회서비스 범위 및 범주에 대한 논란은 쉽게 해결되지 않을 것이라 생각된다.

이하에서는 김 진(2011)에서 정리한 것을 이용하여 사회서비스에 관한 개념들을 선별적으로 제시하고자 한다. 사회서비스를 바라보는 연구자나 정책담당자마다 각자 다양한 개념화를 제시하였는데 제기된 모든 개념을 담으면 혼란과 중복만을 낳을 것이라 사료되기 때문이다. 이하에서는 사회서비스 개념에 대해 법률적 관점, 사회복지학적 관점, 그리고 경제이론적 관점에서 살펴보고자 한다.

우선 법률적 관점에서의 사회서비스 개념을 이해하기 위해 「사회적기업육성법」과 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」에서 정의되는 사회서비스를 살펴보고 좀 더 상위의 개념을 포괄하는 「사회복지사업법」과 「사회보장기본법」도 살펴보고자 한다.

「사회적기업육성법」에서는 사회서비스를 “교육, 보건, 사회복지, 환경 및 문화분야의 서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로 대통령령이 정하는 분야의 서비스”로 정의하고 있다. 또한, 「사회적기업육성법 시행령」에서는 “그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령이 정하는 분야의 서비스”를 “보육서비스, 예술·관광 및 운동서비스, 산림보전 및 관리 서비스, 간병 및 가사지원서비스, 그 밖에 노동부장관이 사회적기업 육성위원회의 심의를 거쳐 인정하는 서비스”로 구체화하고 있다.

〈표 II-1〉 「사회적기업육성법」상 사회서비스의 범위

사회적기업육성법(제정 2007.1.3, 일부개정 2012.2.1, 시행일 2012.8.2)

제1조(목적) 이 법은 사회적기업을 지원하여 우리 사회에서 충분하게 공급되지 못하고 있는 사회서비스를 확충하고 새로운 일자리를 창출함으로써 사회통합과 국민의 삶의 질 향상에 기여하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “사회적기업”이라 함은 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하여 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 수행하는 기업으로서 제7조의 규정에 따라 인증 받은 자를 말한다.
2. “취약계층”이라 함은 자신에게 필요한 사회서비스를 시장가격으로 구매하는 데 어려움이 있는 계층을 말하며, 그 구체적인 기준은 대통령령으로 정한다.
3. “사회서비스”라 함은 교육·보건·사회복지·환경 및 문화분야의 서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령이 정하는 분야의 서비스를 말한다.(이하 생략)

사회적기업육성법 시행령(제정 2007.6.29, 일부개정 2012.6.5, 시행일 2012.12.1)

제3조(사회서비스의 종류) 법 제2조 제3호에서 “그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령이 정하는 분야의 서비스”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 서비스를 말한다.

1. 보육 서비스
2. 예술·관광 및 운동 서비스
3. 산림 보전 및 관리 서비스
4. 간병 및 가사 지원 서비스
5. 문화재 보존 또는 활용 관련 서비스
6. 청소 등 사업시설 관리 서비스
7. 「직업안정법」 제2조의 2 제9호에 따른 고용서비스
8. 그 밖에 고용노동부장관이 정책심의회 심의를 거쳐 인정하는 서비스

「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」에서는 사회서비스란 「사회복지사업법」에 따른 사회복지서비스, 「보건의료기본법」에 따른 보건의료서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 서비스”로 정의하고 있다.

「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 시행령」에 의하면 “대통령령으로 정하는 서비스”란 돌봄 및 일상생활 지원 서비스, 가사 지원 및 간병 서비스, 건강 관리 서비스, 인지·인성 발달지원 서비스 등을 말한다.

〈표 II-2〉 「사회서비스이용 및 이용권관리에 관한 법률」상
사회서비스의 범위

사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률(제정 2011.8.4 법률 제10998호
시행일 2012.2.5)

제1조(목적) 이 법은 사회서비스 이용 및 이용권(利用卷) 관리에 필요한 사항을 정함으로써 사회서비스의 이용을 활성화하고 이용자의 선택권을 보장하도록 하여 국민의 복지증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “사회서비스”란 「사회복지사업법」 제2조 제6호에 따른 사회복지서비스, 「보건 의료기본법」 제3조 제2호에 따른 보건의료서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 서비스를 말한다.
2. “사회서비스이용권”이란 그 명칭 또는 형태와 상관없이 사회서비스 이용자가 사회서비스 제공자에게 제시하여 일정한 사회서비스를 제공받을 수 있도록 그 사회서비스의 수량 또는 그에 상응하는 금액이 기재(전자적 또는 자기적 방법에 의한 기록을 포함한다. 이하 같다)된 증표를 말한다.
3. “사회서비스 이용자”(이하 “이용자”라 한다)란 사회서비스이용권을 사용하여 제공자로부터 사회서비스를 제공받는 자를 말한다.
4. “사회서비스 제공자”(이하 “제공자”라 한다)란 제16조에 따라 등록을 하고 이용자가 제시하는 이용권에 따라 사회서비스를 제공하는 자 또는 기관을 말한다.

사회서비스 제공을 담당하는 정책당국은 사회서비스를 “개인 또는 사회 전체의 복지 증진 및 삶의 질 향상을 위해 사회적으로 제공하는 서비스”로 지칭하고 있다. 사회서비스 정책현장에서는 사회서비스 중 사회복지서비스(보육, 아동지원, 장애인돌봄 등), 보건의료서비스(간병, 간호 등), 교육서비스(방과 후 활동, 특수교육 등), 문화예술서비스(문화바우처 등) 등을 전자바우처방식으로 제공하고 있다. 그뿐 아니라 환경, 안전 등의 공공서비스 중에서도 전자바우처방식은 아니어도 사회서비스로 인식되는 서비스들이 존재한다.

따라서, 사회서비스의 정의를 “공공재가 아니더라도 우선 외부성이 크고 또한 사회복지적으로 중요하여 국가가 지원 또는 직접 제공하는 다양한 대인서비스”로 이해할 수 있겠다.

사회복지학적 관점에서 사회서비스에 대한 범주화를 수행한 연구로는

윤영진 외(2011)와 조현승(2007)을 들 수 있다. 윤영진 외(2011)는 사회서비스 개념을 포괄적으로 검토하였고 그 기준으로 서비스 대상자 및 분야, 그리고 서비스 특성을 제시하고 사회서비스 개념을 광의, 협의, 최협의의 3단계로 구성한다. 광의의 사회서비스는 대부분의 사회정책을 포함한다. 협의의 사회서비스는 사회복지서비스를 지칭한다. 최협의의 사회서비스는 돌봄서비스를 나타낸다. 조현승(2007)은 사회서비스를 광의의 사회서비스와 협의의 사회서비스로 구분하였다. 광의의 사회서비스는 국방서비스, 공공행정서비스, 교육서비스, 사회복지서비스 등을 포함하고 협의의 사회서비스는 사회복지, 기초보장, 문화 관련 서비스 등을 포함한다.

이상의 분석을 통해 사회서비스는 좁게는 보육이나 사회복지서비스를 포함하고 넓게는 교육 및 훈련, 보건이나 환경, 문화 또는 예술, 그리고 관광 등을 포함함을 알 수 있다. 그러나 전자바우처 등 사업방식의 다양화로 인해 최근 증가하는 사회서비스분야, 예를 들어 지역사회서비스투자사업을 포함하는 데에 어려움이 있다. 그러므로 전자바우처를 통하든 아니면 목시적 바우처를 통하든 실질적으로 전달되는 사회서비스 공적제공의 범주들을 포괄하는 개념을 규정할 필요가 있다.

김진(2011)에서는 우리나라 현장, 국제비교를 위한 통계적 필요성, 그리고 경제이론적 엄밀성 등을 고려하여 우리나라 실정에 맞는 사회서비스 개념화를 시도하였다. 그 결과로 '사회서비스(social services)란 소비 외부성(consumption externality)이 크고 사회적으로 공적제공(public provision)이 요구되는 대인서비스(personal services)'로 정의하였다(김진 2011). 특히 다음 절에서 논의하는 Gasparini and Pinto(2006)의 분석모형을 통해 이론화된 사회서비스 품질모형을 근간으로 사회서비스의 정의를 도출하였다. 이에 대해서는 다음 절에서 자세히 살펴보기로 한다.

2. 사회서비스 공급모형

본절에서는 사회서비스의 특징을 고려한 경제학적 모형을 통해 왜 공적제공을 통해 사회서비스를 지원해야 하는지에 대한 이론적 분석을 수행

한다. 사회서비스의 일반적인 유형으로 '공적제공이 요구되는 대인서비스'를 들 수 있는데, 사회서비스의 품질 격차에 대한 소비자 간의 소비 외부성이 결과적으로 사회서비스를 공적으로 제공하게끔 유도한다는 것을 명시적으로 도출한 Gasparini and Pinto(2006)의 사회서비스품질모형을 소개하고자 한다.

Gasparini and Pinto(2006)는 사회서비스의 특징을 고려한 일반균형모형을 통해 최적 제공방식을 파라미터에 따라 도출하였다. 이에 따르면 소비 외부성에 대한 파라미터가 일정하다고 가정할 때 빈곤층의 최저 허용 효용치에 대한 부유층의 배려가 증가할수록 최적 제공방식이 현금제공-공적제공-바우처제공의 순서로 나타났다. 현금제공을 통하거나 공적제공을 통해 서비스를 제공하기 어려운 경우 나타나는 바우처 제공을 고려하면 사회서비스 공급모형으로 공적제공 또는 직접제공, 현금제공 또는 민간제공 그리고 바우처 제공의 세 가지를 제시할 수 있다. 본절에서는 사회서비스의 공적제공에 대한 설명을 한 후, 사회서비스의 범주에 대해 살펴보고 사회서비스 공급모형을 제시하고자 한다.

가. 사회서비스의 공적제공

이론적인 관점에서 볼 때, 사회서비스는 공적제공(public provision)이 필요한 서비스이지만 엄밀한 의미에서 공공재(public goods)가 아니고 사적재화(private goods)이다.

공공재의 두 가지 필수요건인 비경합성(non-rivalry)과 비배제성(non-excludability)을 대부분의 사회서비스는 만족하지 않는다. 예를 들어 돌봄서비스의 경우 돌봄비 1인당 담당할 수 있는 이용자의 수가 한정적이어서 경합적이고, 돌봄 공간에 한정되어 서비스가 제공되고 있기 때문에 배제적이다.

대부분의 나라에서 사회서비스가 공적으로 제공되기 때문에 사회서비스 공적제공의 이론화가 지속적으로 추진되었다. Gasparini and Pinto(2006)의 모형은 사회서비스의 공적제공의 이론화를 위해 경제학적 논거

와 정치사회적 인식을 결합하고 그 중심개념으로 소비 외부성을 도입하여 사회서비스시장을 분석하였다.

사회서비스의 공적제공에 대한 기존 경제학자들의 논리는 주로 권장재, 재분배, 그리고 시장실패로 나눌 수 있다. 우선 권장재(merit goods)논리는 온정주의적(paternalistic) 전통에 따른 것으로 정부가 현금이전을 하면 수혜자가 올바른 소비를 하지 못할 것이기 때문에 정부가 소비를 권장하려면 현물제공(in-kind)방식을 사용해야 한다는 것이다. 그리고, 재분배(redistribution)논리는 공적제공을 통한 서비스 재분배가 현금제공을 통한 서비스 재분배보다 사회적으로 더 바람직하다는 것이다. 마지막으로 시장실패(market failure)논리는 사회서비스 특성상 소위 소비 외부성(consumption externality)이나 정보 비대칭성(information asymmetry)이 크므로 사적시장의 형성이 어렵기 때문에 정부가 주도적 역할을 해야 한다는 것이다.

사회서비스의 공적제공에 대한 정책현장의 논리는 기회의 균등(equality of opportunity)이다. 정부는 국민이 기본적인 사회서비스의 수혜 또는 기회의 불평등과 차등을 줄이기 위해 무상이나 저렴한 가격으로 사회서비스를 제공할 의무가 있다는 것이다. 이러한 기회균등 논리와 연계된 것으로 보편적 프로그램(universal programs)이 있으며, 모든 국민은 양질의 사회서비스를 향유하여야 한다는 것이다.

경제학, 특히 재정학에서는 한 소비자의 소비활동이 화폐이전을 수반하지 않고 다른 소비자의 효용 변화를 초래하는 현상을 소비 외부성(consumption externality)이라 정의한다. 사회서비스 시장은 소비 외부성이 강하게 나타난다. 예를 들어 보육서비스의 경우, 타인의 아동에 보육서비스 수혜가 미래사회 구성을 더 낮게 하여 나의 자녀가 미래에 좋은 영향을 받을 것이라고 생각하며, 이러한 생각의 흐름은 결국 현재 나의 효용을 증가시킨다는 것이다. 즉, 미래세대에 발생할 생산 외부성이 현재세대의 소비 외부성이 되는 경우이다.

사회서비스의 소비 외부성을 이론화한 사회서비스 품질모형은 사회서비스 품질에 대한 소비 외부성이 반영되면 사회서비스 공적제공의 근거를

제시할 수 있다고 주장한다. 그러므로 사회서비스라고 일컬어지는 대인서비스가 소비 외부성을 갖고 있는지 여부를 사회서비스 개념화에 반영하여야 할 것이다.

사회서비스 품질모형을 이용한 분석에서는 사회서비스를 소득계층 간 화폐이전을 통해 사회적으로 제공할 때 최적제도의 하나로 사회서비스 공적제공이 나타난다. 즉, 여건에 따라 민간제공방식(현금보조방식), 직접제공방식, 바우처방식 등이 각각 최적제도로 나타날 수 있는 것이다. 또한 거시적 관점에서 효율성은 사회서비스산업 전체의 수요·공급이 외부성을 고려하여 균형을 이룰 때 달성된다. 통상적으로 외부성이 존재하는 경우 그 정도를 알 수 있다면, 그것을 반영한 수요·공급의 균형점이 달성되도록 조세나 보조금을 사용하는데, 이를 피구적 조세 또는 보조금(Piguvian tax or subsidy)이라 한다. 사회서비스 품질모형을 이용한 분석의 실용성은 이러한 조세나 보조금을 통한 최적화를 재정학적 관점에서 구체적으로 제시하고 있다는 것이다.

사회서비스 시장에서는 양(+의 소비 외부성이 노출되기 때문에 피구적(Piguvian) 보조금을 사용하여야 하지만, 사회서비스 시장에 정보의 비대칭성이 존재하기 때문에 단순히 피구적 보조금을 사용하여 최선의 상황을 달성할 수 없다. 비대칭성과 외부성으로 인해 최선 상황(first best)보다 못한 차선 상황(second best)을 기대하여야 하는데, 도달 가능한 상황 중에서 가장 좋은 상황인 차선상황의 달성은 정책적 수단을 선택함으로써 시행(implement)될 수 있다.

현실에서는 직접제공, 공급자보조금, 기본보조금, 수요자보조금, 현금제공, 줄서기, 로또, 가격상한제 등의 여러 방식 중에 하나 또는 조합으로 구성되는 다양한 종류의 정책수단 또는 정책기제(mechanism)을 사용하여 사회서비스 결과의 변화를 살펴보고 그 중 가장 좋은 상황인 차선 상황을 달성한다고 한다.

나. 사회서비스의 범주¹⁾

사회서비스 품질모형을 중심으로 사회서비스 분석을 한 결과, 사회서비스의 보편적 특성으로 소비 외부성을 들 수 있고 소비 외부성에 근거하여 일정 여건하에서 사회서비스의 공적제공이 최적제도임을 알 수 있었다. 따라서 이하에서는 사회서비스 품질모형에서 상정하듯이 품질 격차에 대한 소비 외부성이 큰 서비스를 사회서비스로 개념화하고자 한다.

“사회서비스(social services)란 소비 외부성(consumption externality)이 크고 사회적으로 공적제공(public provision)이 요구되는 개인서비스(personal services)로 정의되고, 광의로는 보건복지분야와 교육분야를 주로 포함하는 사회복지성이 강한 사회정책사업, 협의로는 사회복지서비스와 보건의료서비스를, 최협의로는 돌봄(care)서비스를 중심으로 한 사회복지서비스로 정의된다(김 진, 2011).”

이렇게 김 진(2011)에서 정의된 사회서비스 개념을 사용할 때 주의해야 할 사항은 다음과 같다. 첫째, 소비 외부성이 크므로 서비스 품질 격차에 대해 고려해야 한다. 따라서 소비단계에서 외부성이 크게 발생하는 서비스나 소비자 선택, 품질, 경쟁 등이 이슈화되는 서비스를 사회서비스로 고려할 필요가 있다는 것이다. 둘째, 사회적으로 공적제공이 요구되는 상황에서만 재원조달 측면에서 정부 개입이 가능하다는 것이다. 사회적으로 재원조성이 필요하지만 재원조성이 사회적 합의에 따라 여러 주체가 담당할 수 있다는 것이다. 최적제도가 공적 제공인 경우에 한해서 정부 개입이 필요하다는 것이다. 셋째, 사회서비스 대부분이 개인 서비스이기 때문에 공공재가 아니고 개인적으로 소비하는 사적재화의 측면이 있다는 것이다. 따라서 서비스 이용자와 제공자 간 유대(tandem)가 중요하며 전달체계의 선진화를 기술적으로(technically) 그리고 사회적으로(socially) 추구하여야 한다는 것이다.

1) 해당 절은 2011년 한국개발연구원에서 편찬한 『사회서비스 정책의 현황과 과제: 사회복지서비스를 중심으로』에서 김 진(저자)이 연구하였던 「사회서비스 개념과 현황」을 바탕으로 요약 및 재구성한 것이다.

사회서비스 개념을 기준으로 광의, 협의, 그리고 최협의의 사회서비스에 속하는 서비스들을 김 진(2011)은 다음과 같이 제시하고 있다.

〈표 II-3〉 사회서비스의 범주

구분	범위
광의	교육서비스, 보건서비스, 의료서비스 사회복지서비스, 환경서비스, 문화서비스 등
협의	보건서비스, 의료서비스, 사회복지서비스
최협의 (사회복지서비스)	사회적돌봄서비스, 노인활동보조, 건강 관리 서비스, 장애인활동보조, 장애아동돌봄, 보육서비스, 일상생활 지원 서비스, 가사 지원 및 간병 서비스, 인지·인성 발달지원 서비스 등

자료: 김 진, 「사회서비스 개념과 현황」, 『사회서비스 정책의 현황과 과제: 사회복지 서비스를 중심으로』 한국개발연구원, 2011, p. 36.

다. 사회서비스 공급유형

본고에서는 사회서비스 공급유형을 정부재정투자의 방식에 따라 직접 제공, 민간제공, 바우처방식 등 세 가지로 나누어 고찰하고자 한다.

정부가 사회서비스를 공급하는 모형은 크게 3가지로 구분할 수 있다. 우선 정부의 공공기관을 통해 직접 사회서비스를 공급하는 직접제공 모형이 있는데, 이러한 경우, 그 운영을 민간에 위탁해서 공급하고 있다. 그리고 민간비영리기관 및 영리기관을 통해 사회서비스를 위탁공급하는 민간제공 모형이 있다. 마지막으로 사회서비스 소비자의 선택의 권한을 높이는 방법으로 바우처(vouchers)제도를 통해 사회서비스를 공급하는 모형을 들 수 있다.

이러한 세 가지 공급모형은 사회서비스의 유형에 따라 한 가지가 사용될 수도 있고 두 세 가지가 혼용되는 경우도 있다. 교육 및 의료서비스는 민간영역을 제외한 정부재정투자의 경우 직접제공(위탁 포함)하는 방식이나 민간제공하는 방식을 사용하고, 보육, 장기노인요양서비스, 장애인서

비스 등의 사회복지서비스나 문화서비스 등에는 바우처방식이 사용되고 있다.

바우처제도는 수혜자에게 특정한 여러 공급자들로부터 재화 또는 서비스를 공급받을 수 있는 자격을 부여해서 수혜자들의 선택에 따라 수혜를 받은 이후 바우처사업을 뒷받침하는 재원으로부터 공급자들이 대가를 지급받는 형태를 갖는다. 바우처제도는 사회서비스뿐만 아니라 민간재와 서비스의 배분을 위해 이용된다. 민간재와 민간서비스를 위한 바우처제도는 수요자와 공급자 간 시장에서의 교환을 원활하게 하는 목적을 가지고 있는데 비해 사회서비스의 공급을 위한 바우처제도의 재원은 일반적으로 조세 등 공적재원을 통해 조달되고 수혜자들에게 무상으로 바우처가 공급되고 있어 소득재분배를 목적으로 하거나 특정한 사회서비스의 소비를 장려하는 것을 목적으로 한다. 바우처제도는 일반적으로 종이바우처에 수혜자의 성명을 기재해서 지정된 다수의 공급자들로부터 특정한 서비스를 제공받도록 하는 형태를 갖는다. 이처럼 수혜자를 지정하는 이유는 바우처를 현금으로 바꾸는 행위 또는 바우처를 다른 사람에게 양도하는 것을 방지하여 지정한 수혜자가 특정한 사회서비스를 소비할 수 있도록 하기 위한 장치이다. 바우처의 형태가 반드시 종이 형태로 될 필요는 없고 스마트카드 또는 전자바우처의 형태로 발전되었다.

이상의 형태가 명시적 바우처제도라고 한다면 이에 비해 암묵적 바우처(implicit voucher)제도도 바우처제도로 평가받고 있는데, 예를 들어 사회서비스인 보육서비스의 경우 해당 수혜대상자 유아의 부모가 지정된 지역의 보육시설들 중 한 군데에 유아를 등록하면 바우처를 통해 보육시설에 비용을 지불하는 형태이다. 이런 경우 수혜대상자의 부모가 선택한 보육시설에 등록하기 위해서는 보육시설의 수용능력에 따라 등록이 제한받을 수도 있다. 그러나 암묵적인 바우처제도의 경우에도 명시적인 바우처제도와 차이는 없다.

사회서비스에 대한 소비 향유를 위해 사회서비스를 공급하는 방법은 일반적으로 두 가지 형태로 구분되는데 첫 번째 방법은 정부가 사회서비스를 민간 공급자들에게서 직접 구매해서 수혜자들에게 공급하는 것이다.

이런 형태는 정부가 반드시 사회서비스를 직접 구매해서 배분하기보다는 지정된 민간의 공급자들에게 사회서비스의 공급에 필요한 재원을 지급하고 수혜자들이 이들로부터 사회서비스를 공급받게 되는 형태를 갖게 된다. 그러나 이러한 경우 수혜자들이 사회서비스의 공급자를 선택할 수 있는 선택권이 부여되지 않는다. 두 번째 방법은 바우처제도를 통해 사회서비스를 공급하는 경우에는 지정된 여러 공급자들 가운데 소비자들이 선택할 수 있어 소비자에게 선택권을 부여할 수 있다는 차이를 갖는다.

3. 사회서비스 재정 효율성 사례

본절에서는 Isaacs(2008)을 따라 미국 연방정부의 보조금 형태로 이루어지는 9개의 주요 사회서비스사업을 소개하고, 보조금 형태의 사업에서 재정 효율성을 판단하는 기본모형을 설명하고자 한다. Isaacs(2008)은 식품권(Food Stamp) 프로그램의 전달비용을 프로그램 간 비교분석을 통해 살펴봄으로써 식품권 제도가 다른 8개 프로그램과 비교할 때 비용, 효율성, 성과 등에서 어떠한 위치를 차지하는지를 상대적으로 평가하고 이를 통해 정책적 시사점을 도출하고 있다.

가. 미국 주요 사회서비스 소개

미 연방정부의 식품권(Food Stamp) 프로그램은 저소득 가정에 직접적으로 혜택을 부여하는 지원금 프로그램 중 가장 큰 사업이다. 2006년 기준 매월 2,670만명의 수혜자에게 358억달러가 사용된다. 이 중 행정비용으로 48억~57억달러가 추계된다. 식품권이 수혜자에게 전달되는 과정에서 13.4~15.9%의 금액이 행정상 비용으로 발생하는 것이다. 이러한 높은 수준의 행정비용에 대해 식품권제도가 다른 제도와 비교하였을 때 비용효과적(cost-effective)인지를 검토하는 작업이 필요하였고 의회 기관인 GAO를 중심으로 여러 번에 걸친 보고서가 발표되었다.

이하에서는 프로그램 간 비교분석을 통해 식품권제도의 전달비용을 과

악한 내용을 중심으로 행정비용 계산에 대한 정책적 시사점을 얻고자 한다. 전달비용은 행정적 비용과 부정수급으로 대별된다. 행정적 비용은 신청과정, 자격결정, 수혜배분 또는 발급, 정보체계, 사기조절과 프로그램 품질을 위한 모니터링, 프로그램 계획, 관리 및 평가, 직원훈련, 그리고 연수 등에 초래되는 비용으로 정의된다. 부정수급은 과다지급과 과소지급을 포함한다. 부정수급과 관련하여 파악한 것으로 수혜자 부담과 프로그램 참여율을 고려할 수 있다.

〈표 II-4〉는 식품권, 급식, WIC, EITC, SSI, TANF, CCDF보육, 주거, 의료부조 등 9개 프로그램을 혜택, 자격, 소득한도, 서비스 대상, 총예산, 분담, 자격, 행정주체로 나누어 비교분석한 것이다.

식품권제도를 위시한 미연방정부의 유사 공공부조 9개 프로그램을 바우처방식, 현금급부, 비현금급부로 구분할 수 있다. 식품권 프로그램, WIC, CCDF 보육 등은 바우처방식이고, EITC, SSI, TANF 등은 현금급부이고, 주거, 의료부조, 급식은 비현금급부이다.

9개 프로그램은 모두 자격요건에서 개인과 가구의 소득한도가 있다. 이 중 6개 프로그램은 자산평가(asset test)가 요구되고, 다른 6개 프로그램은 시민권이 필요하다. 또한 대부분 프로그램은 자녀가 있는 가구, 임신한 여성, 고령자, 장애인 등 특정 인구집단에 특화하고 있으나, 식품권은 특정 인구집단에 제한되지 않고 모든 저소득 개인에게 지급되는 전역적 프로그램이라 할 수 있다.

〈표 II-4〉 9개 프로그램의 비교

	제공되는 혜택	자격	소득한도	서비스대상
식품권 프로그램	매달 식품권을 전자적으로 전달	소득, 자산, 시민권, 근로요건 등 복합적 규정에 따름	총소득: FPL의 130%, 순소득: FPL의 100%	특정 그룹에 제한되지 않고 다양한 저소득 인구, 2005년에 29%
급식 프로그램 (무료 및 보조)	아동에게 학교 급식으로 제공되는 식사당 보조금을 학교에 지급	단순한 소득 증명서	FPL 130%: 무료 급식 FPL 131~185%: 급식 보조	취학연령의 아이들
여성과 유아동에 대한 식료품지원 프로그램 (WIC)	특정 식품과 영양 서비스에 대한 식품권을 매달 지급	의료 또는 영양적 평가 필요, 자산테스트는 없음	FPL 185%	임신, 산후 여성, 영아 1~5세 유아
근로장려세제 (EITC)	매년 환불되는 세액	소득세 납부 근거로, 자산 테스트는 없음, 시민권자나 영주권자일 것	35,458달러(두 자녀 이상이고 결혼한 부모, 2005년)	근로 가구, 우선적으로 자녀가 있는 가구, 100% 혜택 돌아감
생계보조금 (SSI)	매달 현금보조	복합적 판단, 노인 아니라면 장애산정 필요, 소득, 자산, 시민권 요건을 충족할 것	1인당 579달러 (연간 6,948달러), 부부 869달러 (연간 10,428달러) 2005년	고령, 장애인, 2004년 3.4%가 혜택 받았음
한시적 빈곤가족 부조(TANF)	매달 현금보조, 근로 지원 및 기타서비스	소득, 자산, 시민권 근로요건 등 복합적 규칙	주의 기준에 따름	자녀, 임신한 여성이 있는 저소득 가구, 성인 수령인의 19%가 혜택을 받았음
CCDF 프로그램하의 보육지원	매달 보육 지원 바우처 지급	소득, 보육 여건 등 복합적 규칙, 보통 자산평가는 없음	주의 기준을 따르나 주 중위소득의 85% 이하여야 함	일하고 있거나, 교육·훈련중인 자녀가 있는 가정, 86%가 혜택 받았음

<표 II-4>의 계속

	제공되는 혜택	자격	소득한도	서비스대상
주거	매달 렌탈비 보조	소득, 자산, 시민권, 근로 요건 등	지역중위소득의 80% 이하, 30% 이하인 경우 우선권	자녀, 노인이 있는 가구
의료부조	건강보험	소득, 자산, 시민권 등 복합적인 규칙 주마다 다름	연방의 한도 내에서 주에서 정함	저소득 아동(부모가 특정소득수준), 임신한 여성, 아동, 노인, 장애인

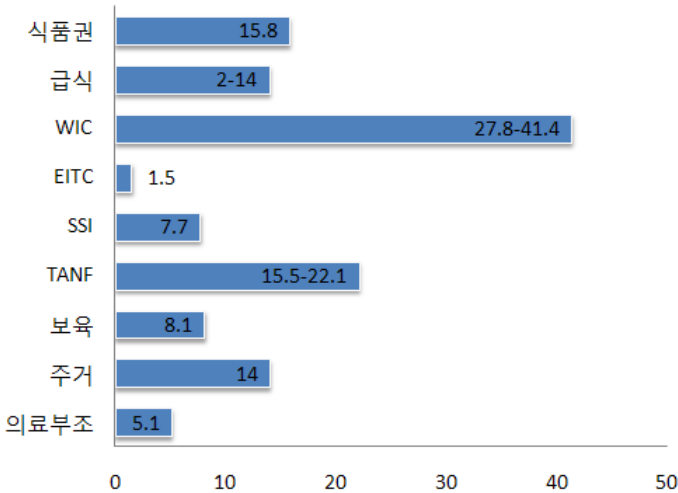
주: FPL(Federal Poverty Level)는 '연방 빈곤수준'을 말함
 자료: Isaacs(2008)를 바탕으로 정리함

나. 재정 효율성 비교분석

행정활동은 프로그램에 따라 다르지만 일반적으로는 신청과정, 자격결정과정, 수급권 발행과정, 정보체계, 프로그램의 모니터링, 부정관리과정, 프로그램의 설계, 관리 및 평가 과정, 훈련 및 연수 등을 포함한다. 몇몇 일부 프로그램에서는 사례관리와 서비스 제공 또한 행정활동에 포함시킨다. 식품권제도의 경우 수급권자 결정과 수혜금액 결정, 그리고 가구들에 대한 자격재부여 등에 해당되는 자격화 비용이 전체 행정비용의 59%에 상당한다.

[그림 II-1] 행정비용 추계(급부 1달러당)

(단위: 센트)



자료: Isaacs(2008)를 바탕으로 정리함

수급액 1달러당 행정비용은 [그림 II-1]에서 나타난 바와 같이 WIC프로그램이 41.4센트를 차지하여 가장 높고 EITC프로그램이 1.5센트를 차지하여 가장 낮다. 이 두 개의 극단을 제외하면 대부분의 프로그램이 5~22센트가 행정비용으로 사용되었다.

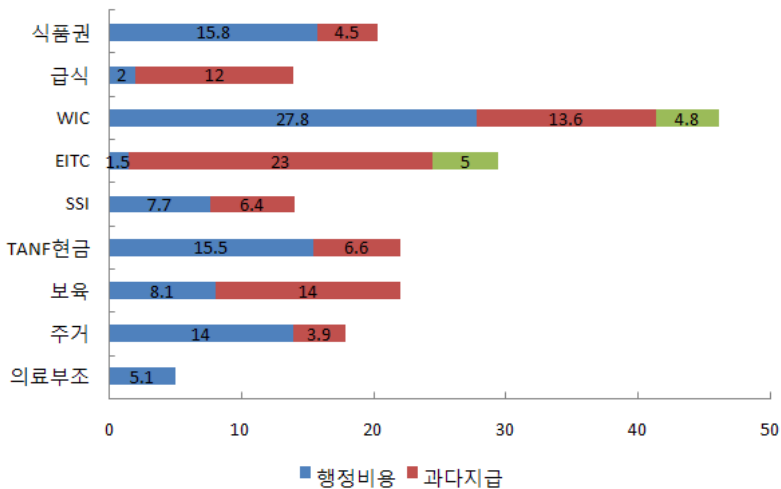
식품권프로그램은 1970년대부터 바우처의 지급 정확도를 점검하여 왔다. 2002년의 부정지급정보법에 따르면 부정지급은 지불되지 않았어야 했는데 지급된 경우뿐만 아니라 정확하지 않은 금액이 지급된 경우도 포함한다. 미국 관리예산처(OMB)는 부정지급을 과다지급과 과소지급으로 구분한다. 과다지급은 수급 자격자에 대한 과도지급과 수급 비자격자에 대한 지급, 그리고 비자격서비스의 제공 등을 포함한다. 그리고 과소지급은 수급자격자에 대한 과소지급과 수급자격자에 대한 부적격 수급거절 등을 포함한다.

[그림 II-2]에 의하면 식품권프로그램은 2005년도에 15.8%의 행정비용과 4.5%의 과다지급을 나타냈다. EITC프로그램은 1.5%의 행정비용과

23~28%의 매우 높은 수준의 과다지급이 있었다. 그리고 대부분의 프로그램에서 부정수급 관련 모니터링의 제고와 적절한 감소방안의 추진이 수행되면서 오착률이 제고되었기 때문에 의료보조, TANF, 그리고 급식 등의 프로그램에서도 실제 부정수급비율은 상당한 수준일 것으로 추정된다.

[그림 II-2] 행정비용, 과다지급률

(단위: %)



자료: Isaacs(2008)를 바탕으로 정리함

프로그램 접근성에 대한 주요지표로는 수혜자 부담과 참가율을 들 수 있다. 수혜자 부담은 수급자격을 신청하고 유지하기 위해 초래되는 수혜자가 부담하는 비용이다. 참가율은 수급자격자에게 서비스가 도달되는지 아닌지 측정하는 것으로 통상적으로 적격자에게 지불되지 않은 수혜액 예측치를 사용한다.

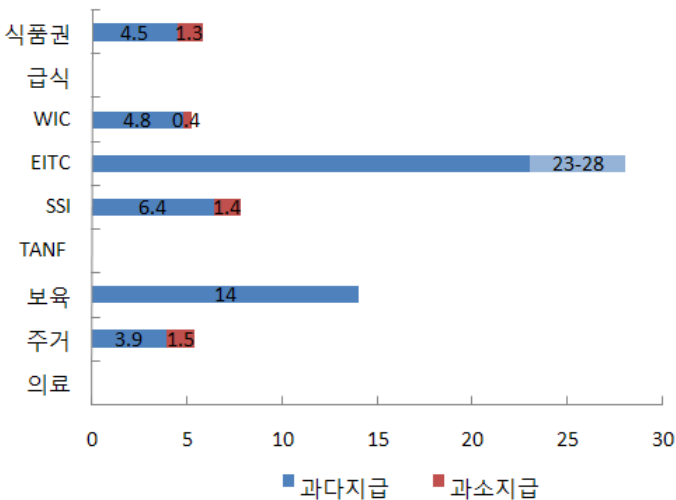
수혜자 부담이 낮고 참가율이 높은 프로그램이 효율적인 전달체계를 가진 것으로 파악될 수 있다. Issacs(2008)에 의하면, EITC프로그램과 급식프로그램은 상대적으로 수혜자 부담이 낮은 반면, 다른 7가지 프로그램들은 수혜자 부담이 높은 것으로 보고되었다. 프로그램 참가율을 살펴보

면, EITC프로그램, 급식프로그램, 의료프로그램 순으로 참가율이 높았다. 보육프로그램과 주거프로그램의 경우는 참가율이 각각 21%, 25%로 나타나 비교적 낮은 것으로 보고되었다.

[그림 II-3]은 수혜액 1달러당 부정지급액을 프로그램별로 표시한 것이다. 급식프로그램, TANF프로그램, 의료부조프로그램을 제외한 6개 프로그램 중 EITC프로그램이 과다지급과 과소지급 모두 가장 많은 것으로 보고되었다. 식품권프로그램보다 부정지급액이 큰 것으로는 EITC, 보육, SSI 등이 있다. 급식과 주거도 거의 비슷한 수준으로 보고된 것을 비추어 생각하면, 식품권프로그램의 부정지급액이 다른 프로그램들에 비해 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 그러므로 비교적 높은 수준의 모니터링 및 개선방안이 전개되면 부정수급 정도가 개선된다고 이해할 수 있다.

[그림 II-3] 부정지급

(단위: 센트)



자료: Isaacs(2008)을 바탕으로 정리함

〈표 II-5〉는 5개 주요 프로그램에 대해 수혜 표적화와 행정비용 등을 제시한 것이다.

〈표 II-5〉 수혜 표적화와 행정비용의 조화

	수혜 표적화와 프로그램 복합성	행정비용	과다지급	수혜자 부담	참가율 (**는 개인이 아니라 가구)
식품권	높음	15.8	4.5	높은 부담	59**~65
의료부조	높음	5.1	아마도 클것임	높은 부담	66~70
SSI	중간	7.7	6.4	높은 부담	68
급식	중간/낮음	2-14	아마도 클것임	낮은 부담	75
EITC	낮음	1.5	23-28	낮은 부담	75~86**

자료: Isaacs(2008)을 바탕으로 정리함

수혜 표적화는 식품권프로그램과 의료부조프로그램이 높고 EITC프로그램과 급식프로그램이 낮았다. 이에 반해 행정비용은 식품권프로그램이 높고 EITC프로그램은 낮았다. 그러므로 프로그램별 비교분석을 통해 다음의 가설을 주장할 수 있다. 즉, 수혜 표적화가 높으면 행정비용이 낮고, 수혜 표적화가 낮으면 행정비용이 높다. 이 가설에 대한 이론적 또는 실증적 추가 연구가 필요하겠으나 〈표 II-5〉는 정책 시행상 자주 발견되는 목적 간 상충관계(trade-off among goals)를 보여주고 있다. 이러한 상충관계는 과다지급과 행정비용 간에도 나타났으며, 행정비용이 낮으면 대체적으로 수혜자 부담이 높은 것으로 나타났다.

4. 바우처방식과 소비자만족도 평가

가. 바우처제도와 실효성을 위한 서비스 시장 환경조건

바우처(voucher)란 정부가 정책대상자(수요자, 소비자)에게 사회서비스를 구매할 수 있는 구매 권한을 쿠폰이나 카드 형태로 주고, 정책 대상자는 원하는 사회서비스를 구매한 후 공급자에게 쿠폰이나 카드를 사용하여 지불하는 제도를 말한다. 이때 사회서비스는 2012년의 「사회보장기본

법」에 의하여 정의되는데, 이 법의 제3조 제4항에서는 사회서비스는 “국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도”로 정의된다.

우리나라의 경우 보건복지부는 2007년에 기존의 사회서비스 공급자 지원 방식으로 사용된 묵시적 바우처 제도가 수요자의 필요를 충족시키는 데 한계가 있음을 인식하였다. 또 이 묵시적 바우처제도가 시장 창출효과가 미비함을 인지하여, 사회서비스 공급을 다양화하고 공급자 간 경쟁을 통해 서비스 질을 향상시킬 수 있고, 또한 운영 및 관리를 전산화함으로써 행정상의 효율성을 확립할 수 있는 전자바우처를 도입하였다. 현재 우리나라는 많은 사회서비스 분야에 전자바우처제도를 도입하고 있다. 이들 사회서비스 분야는 영유아 보육료 지원, 산모 신생아 도우미 사업, 임신출산진료비 지원, 노인돌봄 종합서비스, 가사간병 방문서비스, 문화바우처 사업 등이다.

올바른 바우처제도는 사회서비스 공급자 간의 경쟁을 통해 생산 효율성(product efficiency)을 성취할 수 있으며, 사회서비스 소비자(정책 대상자)에게 선택권을 줌으로써 분배 효율성(allocative efficiency)을 얻을 수 있다 (강혜규 외, 2012; Cave, 2001). 즉, 공급자 간 경쟁은 생산비용을 절감하고, 더 좋은 품질의 서비스를 공급자가 공급하게 만들게 한다. (Bendick, 1989). 소비자 선택권의 원활한 작용을 통해 소비자가 원하는 서비스를 공급하는 공급자와 적절한 매칭을 가능하게 하는 분배 효율성이 달성된다. 이에 따라 서비스에 대한 선택권이 있는 소비자는 서비스 이용에 대한 더 높은 만족도를 느끼게 된다.

이미 오랜 기간동안 바우처제도를 통하여 사회서비스를 공급한 유럽 OECD 국가들의 경험에 따르면(Cave, 2001), 바우처제도의 성공 조건은 (1) 경쟁적 시장구조 (다수의 공급과 이를 선택할 수 있는 수요자 선택권), (2) 공급되는 사회서비스에 대한 최소한의 품질 기준의 표준화, (3) 서비

스 공급자(제공자)에 대한 소비자가 얻을 수 있는 충분한 정보 제공, (4) 수요자 각각의 여건이 충분히 반영될 수 있는 신축적인 가격구조이다.

이상의 성공 조건은 바우처제도를 처음 주장한 Milton Friedman (1962)의 자유시장구조(Free Market Mechanism)에서 그 원리를 찾을 수 있다. 즉, 사회서비스를 제공하고 그 서비스를 받는 상황이 완전경쟁 시장은 아니겠지만, 그래도 다수의 공급자가 존재하여야 하며, 수요자에게는 선택권이 주어져야 한다는 것이다. 그리고 이때 수요자는 충분한 정보에 의하여 그가 원하는 사회서비스를 합리적으로 선택할 수 있어야 한다. 만약에 이 조건이 충족되지 않을 경우, 소비자는 그가 받는 서비스에 만족하지 못할 것이다. 결국은 시장에서의 경쟁(competition)과 서비스에 대한 정보(information)가 성공에 가장 중요한 요소이다.

한국은 2007년부터 전자바우처제도를 도입하였기에, 바우처 제도를 오랜 기간 수용한 유럽국가나 북미의 국가와는 크게 다른 점이 있다.

첫째, 시장경쟁 구도에서 우리나라는 소비자가 공급자에 대한 선택을 보장받을 만한 시장구조가 확립되어 있지 않다. 이는 정부가 충분하지 못하게 지정해 놓은 표준 서비스 수가에서 나타난다. 노인돌봄종합서비스의 단가는 방문서비스의 경우 시간당 9,200원이며, 활동보조 서비스의 경우 시간당 8,300원, 심야 및 공휴일 제공 시 9,300원으로 책정되어 있다(강혜구 외, 2012).

방문간호의 경우에도 서비스 시간에 따라 30분 미만 제공 시 28,700원에서 1시간 이상은 44,600원으로 책정된다. 본인부담비율은 가구소득에 따라 46,000원에서 92,000원까지 차등적이다(강혜구 외, 2012). 이러한 수가는 영리기관이 새로운 서비스 공급자로 사회서비스 시장에 들어오기에는 충분치 않은 수준(entry barrier)으로 간주된다.

또한 공급기관의 수가 제한적이기에 공급자 간의 경쟁이 거의 발생되지 못해 기관이 공급을 독점하게 되어 수요자의 선택권이 사실상 유명무실해져 있다(박홍엽, 2013). 이러한 우리나라 사회서비스 시장 상황은 제대로 된 시장경쟁이 없는 상태이다.

둘째, 서비스 이용자는 서비스 제공자 및 제공되는 서비스의 질에 관한

정보가 필요하나, 이에 관해 정보를 얻을 수 있는 공신력 있는 통로가 부재하다(강혜규 외, 2012, p. 6). 서비스를 받는 수요자는 보건복지정보개발원으로 부터 매우 제한적인 정보만을 얻을 수 있는 상황이다. 불충분한 사회서비스에 관한 정보를 받는 수요자는 사회서비스에 대한 지나친 기대를 가지게 될 수 있고, 이는 무리한 요구를 가지게 하여 공급자와 수요자 간에 갈등을 야기할 수도 있다(강혜규 외, 2012).

이처럼 현재 우리나라의 사회서비스 시장은 다수의 공급자가 존재하지 못하여, 수요자에게는 충분한 선택권이 주어져 있지 못하며, 한정된 공급자에 대한 충분한 정보도 제공되지 않고 있는 상황이다. 이상의 한국적인 상황과 Friedman(1962)의 자유시장구조(Free Market Mechanism)의 바우처제도는 큰 괴리가 있다.

나. 소비자 만족 평가

Oliver(1980)의 기대-성과-일치·불일치 모형(expectations-confirmationtheory)에 의하면, 만족은 소비자의 서비스 품질에 대한 기대와 실제 경험한 서비스의 성과의 차이에서 결정된다. 다시 말하면, 만족이란 소비자가 서비스 공급자로부터 서비스를 받으면서 그 받은 서비스에 대해 소비자가 느끼는 감정(affective response)이다.

이때 만족·불만족의 정도는 소비자가 실제 받은 서비스의 품질 속성과 여러 품질 속성들에 대한 기대를 비교하는 인지적 평가(cognitive evaluation)의 결과이다.

그러나 실제 경험한 서비스의 품질에 대한 평가와 일반 상품 사용에 대한 품질 평가는 다르게 이루어진다. 일반 상품을 구매·사용할 때, 품질은 사전 탐색(search quality)을 통하여 그 상품을 구매하기 전에 그 상품의 품질을 평가하는 속성(attributes)을 쉽게 알 수 있으며, 각 속성의 품질 수준을 비교적 정확히 평가할 수 있다. 예를 들면, 자동차 구매 시 자동차의 평가는 연비, 마력, 실내 소음의 정도, 100km/h의 속력을 내는 데 필요한 최소 시간, 회전 반경 등 우리는 많은 속성을 알 수 있으며 각각의 속

성에 대한 품질 수준을 비교적 쉽게 알아낼 수 있어 그 상품을 구체적으로 평가할 수 있다. 이들 상품을 탐색재(search goods)라 부른다. 그러나 서비스의 경우(예, 음식점, 미용실) 구매 전에 서비스의 품질을 미리 알 수 없고, 실제 경험(experience quality)하여야 그 서비스를 평가하는 기준이 무엇인지를 알게 되고, 각각 속성의 품질 수준을 평가할 수 있게 된다. 예를 들어, 음식점에 대한 평가는 그 음식점에 일단 가서 먹어 봐야 알 수 있기에 이를 경험재(experience goods)라 한다.

그러나 어떤 서비스의 경우(예, 의료 서비스)에는 경험을 하여도 품질 평가가 일반인에게는 어려운 경우가 있다. 이 경우 소비자는 그냥 그 품질이 좋을 것이라고 신뢰한다. 이런 상품·서비스를 신용재(credence goods)라 부르며, 소비자는 본인이 받은 서비스의 혜택(benefits)이 무엇인지도 알기가 힘든 경우가 있다. 신용재(credence goods) 서비스의 경우 소비자도 과연 어떤 품질 속성을 품질 평가에 사용해야 하는지, 그 품질 속성에 대해 어느 정도의 서비스 기대를 가져야 하는지에 대해서 인지하기가 쉽지 않은 특성이 있다.

기업들은 소비자가 자신의 기업이 제공하는 상품이나 서비스를 다른 경쟁 기업의 상품이나 서비스보다 더 좋아하고 더 만족하게끔 느끼게 하려 한다. 이를 위하여 기업은 소비자의 욕구를 경쟁 기업보다 더 잘 충족시키는 좋은 품질의 상품·서비스를 생산 및 제공하려고 노력한다. 이때 만족한 소비자는 계속하여 그 기업의 상품을 구매하는 충성 고객(loyal consumer)이 된다. 그러나 반대의 경우, 불만족스러운 소비자들은 그 상품이나 서비스에 대한 부정적인 정보를 제3자에게 전달하여, 그들로 하여금 그 상품이나 서비스에 대해 부정적 태도를 가지게 한다. 따라서 다수의 기업에 의한 경쟁이 심화되어 있는 오늘날의 시장경제에서 소비자 만족이란 기업이 그들의 생존(生存)을 위하여 항상 중시하여야 하는 전략 변수이다.

마케팅 분야의 소비자 만족도 연구(Dion et al., 1998; Zeithmal et al., 1993)에 의하면 소비자는 서비스 구매 시 소비자 스스로가 관용구간(zone of tolerance)을 가지고 있다. 이 관용구간이란 소비자가 받는 서비스에 대

해, 받았으면 하고 희망하는 서비스 수준(the desired level)과 희망 수준에는 못 미치지만 그래도 부족하지는 않다고 생각하는 용납 서비스 수준(the adequate level)의 차이로 설명할 수 있다.

소비자가 받은 서비스의 수준이 이 관용구간 안에 있을 경우 소비자는 불만족스럽지도 않고 만족스럽지도 않을 것이다. 이 상황에서 소비자는 공급자의 사소한 서비스 변화에 둔감하여, 다른 서비스 공급자로 공급자를 바꾸려하지 않고, 기존 사용하고 있는 공급자의 서비스를 그냥 계속 사용하게 된다(Berry and Parasuraman, 1991; Egan, 2004).

그런데 이 관용구간의 크기는 고정되어 있지 않고 넓어질 수도 좁혀질 수도 있다(Zeithmal, et al., 1993). 관용구간의 크기를 결정하는 가장 큰 요소를 매력적 외부 대안(attractive alternativeness)이라 한다. 매력적 대안이란 소비자가 생각하는, 지금 선택하지 않은 외부의 다른 대안을 만약 선택하였을 때 얻을 수 있는 만족 수준이다(Ping, 1993; Sharma and Patterson, 2000). Anderson and Narus(1984)에 의하면, 이 매력적 외부 대안은 4개의 속성이 있는데, (i) 선택 가능한 대안의 수, (ii) 대안들 간의 상호 차이, (iii) 이들 차이를 얼마나 쉽게 이해·감지할 수 있는 정도, (iv) 이들 차이를 서로 평가 할 수 있는 용이성이다.

Zeithmal et al.(1993)에 의하면, 소비자의 희망 서비스 수준(the desired level)은 잘 변하지 않으나, 소비자의 용납 서비스 수준(the adequate level)은 매력적 외부 대안에 의해 상향될 수 있다고 한다. 공급자 간의 경쟁은 여러 공급자에 의해 더 좋고 다양한 서비스 대안들이 시장에 출시하게 되고, 이를 인지하는 소비자의 경우 그들의 용납 수준은 상향 조정되어, 결국 관용구간을 축소시킨다는 것이다(Beckett et al, 2000). 이때 만약 제 공자의 서비스 품질 수준이 개선되지 않으면, 소비자의 불만은 증가하게 된다. 그러나 거꾸로 매력적 외부 대안(attractive alternativeness)이 존재하지 않는다면, 소비자는 계속 넓은 관용구간을 유지하고, 기존에 받고 있는 서비스에 그저 만족하게 된다. 소비자가 큰 불만을 나타내지 않고, 그냥 계속 같은 서비스 제공자에게 서비스를 제공받고 있다는 것이 그 서비스에 절대적으로 만족하고 있다는 것은 아니다.

소비자의 관여도(Involvement: 받고자 하는 서비스의 중요도)도 관용구간의 넓이를 결정짓는 요소이다(Bolton, 1998; Johnston, 1995). 즉, 받고자하는 서비스에 대한 관여도(관심)가 크면, 소비자는 그 서비스에 관해 많이 알고 싶어 하고, 많은 정보를 얻으려 노력한다. 이 과정에서 매력적 외부 대안을 알게 되고, 동시에 서비스 품질을 평가하는 여러 많은 서비스 품질 속성이 있음을 알게 된다. 이러한 경우, 고관여 소비자의 용납 서비스 수준(the adequate level)은 매력적 외부 대안에 의해 상향될 수 있고, 따라서 관용구간은 좁아진다. 고관여 소비자가 서비스의 불만을 가지면, 서슴치 않고 새로운 서비스 공급자를 선택하게 된다.

또한 소비자가 현재 공급자에서 다른 공급자로 바꾸는 데 드는 전환비용(switching cost)이 소비자의 관용구간의 크기에 영향을 줄 수 있다(Jones et al., 2000). 전환비용이란 현재의 공급자와의 계약을 파기할 때 생기는 금전적인 비용과 비금전적인 비용이 있다. 비금전적인 비용에는 새로운 공급자를 찾는 데 드는 시간과 노력, 또 새로운 서비스 공급자와 좋은 관계를 갖기 위해 써야 할 시간과 노력들이 포함된다. 이뿐 아니라 비금전적 비용으로 지금의 공급자와 좋은 관계를 갖기 위해 소비자가 들인 시간과 노력도 포함된다. 일반적으로 소비자는 서비스를 제공하는 사람과의 인간적인 관계에서 그가 제공하는 서비스 그 자체뿐만 아니라, 사회적 심리적 혜택도 얻는다(Jones et al., 2000). 따라서 소비자가 서비스 공급자와 오랜 관계를 맺게 되는 경우에는 관용구간이 넓어지게 되고, 공급자가 어느 정도의 서비스를 제공하면, 큰 불만 없이 계속 그 공급자에게 서비스를 받게 된다.

지금까지 기술된 서비스 만족에 관한 과거 연구를 볼 때, 우리나라 사회서비스의 수혜자 만족도 연구는 그 만족도 조사의 결과를 보고 일반 사회서비스 ‘수혜자가 만족·불만족하고 있다’를 판단하기 전에, 사회서비스가 제공 되는 시장 환경과 사회서비스를 받는 수혜자의 서비스 수급 환경을 이해하는 것이 급선무이다.

영유아 보육 프로그램, 노인장기요양 프로그램, 그리고 노인돌봄서비스 프로그램을 각각 이야기하기 전에, 사회서비스와 관련된 만족도 조사에서

흔히 나타나는 사회적 바람직성 편향(social desirability bias)에 대하여 논의할 필요가 있다고 사료된다. 사회적 바람직성 편향이란 조사응답자들이 그 조사에서 조사자가 듣기를 원하는 쪽으로 대답을 하는 경향을 이야기하는 것이다. 특히 의료에 관계된 조사에서 이러한 응답 편향이 많이 나타난다(Hays and Ware, 1986). Hays and Ware(1986)에 의하면, 이미 특정 병원의 의료서비스가 주위에 있는 다른 병원들보다 나쁜 것으로 잘 알려진 병원에서도, 의료서비스를 받은 환자들이 자신의 병원의 의료서비스 수준이 주위 일반 병원의 의료서비스 수준보다 더 좋다고 평가한다는 것이다. Khatusky et al.(2006)에 의하면, 이러한 응답 편향의 이유로, 응답자인 환자는 병원 서비스에 대한 부정적인 평가 때문에 혹시나 자신이 필요한 의료 서비스를 그 병원에서 제대로 못 받게 되지나 않을까하는 두려움에서 기인 할 수도 있다고 기술하였다. 이러한 사회적 바람직성 편향 때문에 사회서비스와 관련된 수혜자는 만족도 조사에서 실제 느끼는 만족도보다 더 높은 수준의 만족이 있다고 응답할 가능성이 있음도 인식할 필요가 있다.

5. 소결

본장에서는 사회서비스분야를 이론적인 측면으로 고찰하였으며, 사회서비스의 소개 및 공급모형과 재정 효율성 분석에 대한 근거를 논의하였다. 이를 위하여 사회서비스분야의 정의, 범주 및 분석틀을 구체적으로 소개하였다. 사회서비스의 정의, 공급모형, 재정 효율성 사례, 바우처방식과 소비자 만족 평가 등에 대한 포괄적인 논의를 통하여 사회서비스의 개념 및 범주가 결정되면 제도적인 현황 분석뿐만 아니라 공급모형 및 재정 효율성도 고찰해야 함을 알 수 있었다.

사회서비스분야 공급모형과 재정 효율성을 고찰하기 위한 근거로 적어도 수혜 표적화, 프로그램 복합성, 행정비용, 부정수급, 수령인 부담, 참여비율 등이 포함되어야 함을 알 수 있었다. 수혜 표적화는 수혜자 선정에 무리가 없어야 하며, 프로그램 복합성도 사업 설계가 수혜자 요구에 부합

하여야 함을 나타낸다. 행정비용을 높여 행정력이 제고되면 일반적으로 부정수급이 줄어들 것으로 기대할 수 있다. 그러나 서비스 자체가 현금화 방지를 요구하고 바우처방식에서 부정수급이 지속된다면, 행정비용이 높더라도 직접제공방식을 추진하여야 할 것이다. 또한 수령인 부담과 참여 비율이 해외사례의 경우 높은 데 비해 우리나라는 정책에 따라 다르지만 일반적으로 낮기 때문에 공급모형 선택에 유의할 필요가 있다.

공급모형과 재정 효율성을 고찰하기 위한 이론적 근거가 다양하고 사회구조 및 경제단계에 따라 상이하기 때문에 분야별 특성을 고려할 수 있는 중요한 정책적 시사점을 줄 수 있다. 우리나라의 경우는 직접제공방식이 정부 간섭이 꼭 필요한 분야에 국한하여 적용되어 왔고, 대부분은 민간 제공방식을 유지하여 왔다. 최근에 와서 전자바우처방식에 의한 사회서비스가 확정되어 왔기 때문에 공급모형과 재정 효율성을 분석하기 위해서는 최근 전자바우처방식 또는 바우처방식에 의해 제공되는 사회서비스를 중심으로 사례분석을 수행하는 것이 필요하다.

서론에서 논의하였듯이, 전자바우처방식으로 시행되는 보육서비스는 예산규모가 약 6조원으로 사회서비스 중 규모가 가장 큰 분야이다. 노인 관련 사회서비스는 기초노령연금(현금방식), 노인요양서비스(민간제공), 노인돌봄서비스(바우처방식) 등 다양한 공급방식을 적용하고 있는 분야이다. 문화바우처는 보육이나 노인 관련 서비스와는 다르게 다양한 문화예술서비스를 이용할 수 있게 문화서비스 공급의 유형이 다양한 특징을 갖고 있다.

그러므로 이하에서는 우리나라 사회서비스 공급방식에 따른 재정 효율성을 분야별로 검토하기 위하여 제Ⅲ장에서는 보육, 제Ⅳ장에서는 노인, 제Ⅴ장에서는 문화분야 사회서비스 사업을 중심으로 분석하고자 한다.

Ⅲ. 영유아 대상 사회서비스 공급모형의 현황 및 분석

1. 영유아 대상 사회서비스 현황

가. 보육 및 교육서비스의 종류와 공급유형

우리나라의 현행 만 0세에서 5세까지의 영유아 대상 사회서비스는 영유아 돌봄과 관련한 서비스가 제공되고 있는데, 주관부서에 따라 어린이집을 중심으로 한 보육서비스와 유치원을 중심으로 한 교육서비스로 분리되어 있다는 특징이 있다. 보육서비스의 공급은 현재 보건복지부가 주로 어린이집 관련 정부 지원과 정책을 담당하고 있으나, 유치원 부분은 교육부의 소관으로 지방교육재정교부금에서 재원이 충당되고 있는 이원화된 형태이다. 2012년 유아 보육과 교육의 공통과정이 도입되고, 보육료 지원이 전 소득계층으로 확대되면서 만 5세아 보육료는 2012년 도입된 누리과정으로 통합되어 전액 지방교육재정에서 부담하도록 이관되었고, 2013년에는 만 3~4세아 어린이집 보육료 인상분은 지방교육재정에서 부담하도록 하고 있으며, 이후 만 3~4세아 어린이집 보육료도 누리과정에 통합될 예정으로 만 3세~5세아에 대한 보육과 교육의 통합 움직임이 보이고는 있다. 이외에도 직장어린이집의 경우는 고용노동부가 고용보험기금에서 재원을 충당하여 지원하고, 여성가족부는 시설에서의 양육 대신 아이돌보미를 파견하는 아이돌봄 지원사업을 하고 있다. 여성가족부의 아이돌봄서비스 사업은 만 12세 이하 아동에 대한 서비스이어서, 영유아도 대상으로 포함되고 있다. <표 Ⅲ-1>은 소관부처별 보육서비스의 내용과 예산규모를 보여주고 있다. 2013년 기준 복지부의 해당 예산규모가 약 4조 1천억원,

Ⅲ. 영유아 대상 사회서비스 공급모형의 현황 및 분석 51

교과부 관련 예산규모가 약 2조 9천억원, 여가부의 예산규모가 약 670억원, 노동부 예산규모가 약 460억원으로 전체 중앙정부 지원 규모(교육재정교부금 포함)는 약 7조 2천억원에 달한다.

〈표 Ⅲ-1〉 부처별 영유아 보육(교육)서비스 예산규모

(단위: 백만원)

공급유형	사업명	사업내용	예산	
			2012년	2013년
[보건복지부]			3,028,567	4,131,345
전자 바우처	영유아보육료지원	만 0~4세 보육료 지원, 장애아 무상보육 지원, 시간 연장 보육료 지원 등	2,391,291	2,598,219
현금 지원	가정양육수당 지원	만0~5세 양육수당 지원	102,646	880,950
바우처(목시적)	어린이집 운영지원 - 보육돌봄서비스	정부지원시설 인건비 지원	423,153	444,463
바우처(목시적)	어린이집 지원 - 교재교구비 - 차량운영비 - 교사근무환경개선비 - 교사겸직원장지원비 - 농어촌소재 법인어린이집 지원 - 공공형 어린이집	교재교구비, 차량운영비, 교사근무환경개선비 등 지원	78,207	150,445
직접공급/ 공급지원	어린이집 기능보강 - 어린이집 확충 - 어린이집 환경개선 - 장애아시설 환경개선	국·공립 어린이집 신축, 국·공립, 사회복지법인 및 법인·단체 어린이집의 개·보수비 지원 등	11,867	23,610
[교육부]			2,060,756	2,982,082
전자 바우처	어린이집 지원	2012년 누리과정 도입과 함께 어린이집 이용 아동의 보육료를 지원	438,014	1,195,764
전자 바우처	유아학비 지원	만 3~5세 전 소득계층 유아학비 지원	1,149,938	1,361,718
바우처(목시적)	기타 지원 (인건비, 시설비 등)	어린이집 운영비 지원	472,804	424,630

〈표 III-1〉의 계속

(단위: 백만원)

공급유형	사업명	사업내용	예산	
			2012년	2013년
[여성가족부]			43,464	66,618
바우처(목시적)	아이돌봄지원	- 아이돌봄서비스 지원(시간제 돌봄 이용요금 지원, 영아 종일제 돌봄 이용요금 지원, 서비스 제공기관 운영 지원 등): 66,060백만원 - 사업관리: 558백만원 * 기준 보조율: 서울 30%, 지자체 70%	43,464	66,618
[고용노동부]			45,839	46,202
바우처(목시적)	직장어린이집	- 설치비용 용자지원 - 설치비용 무상지원 - 보육교사 등 인건비 지원 - 중소기업직장어린이집 운영 지원	45,839	46,202

자료: 보건복지부, 『2013년도 보건복지부 소관 예산 및 기금 운용계획 개요』, 2013, pp. 111~117.
 국회예산정책처, 『2013년도 예산안 중점 분석 III: 분야별 재정』, 2012, pp. 201~222.
 여성가족부, 『2013년도 여성가족부 소관 예산 및 기금운용계획 개요』, 2013, p. 13.

현행 영유아 대상 사회서비스의 공급 유형은 전자바우처, 공급자에 대한 목시적 바우처, 정부의 직접공급, 현금지원의 4가지 형태가 혼합되어 제공되고 있다. 이 중 전자바우처와 현금지원은 수요자에 대한 지원이고, 공급자에 대한 지원은 목시적 바우처로 분류될 수 있다. 수요자와 공급자에 대한 바우처방식 외에도, 정부의 직접공급방식으로 간주할 수 있는 국공립보육시설 지원이 있다. 국공립보육시설에 대한 직접공급방식은 국공립보육시설의 신축, 민간시설 매입, 리모델링 등을 포함한다. 전자바우처 지원방식이 활용되는 사업은 만 5세 이하 영유아의 어린이집 이용에 따른 보육료를 지원하는 사업과 유치원 학비를 지원하는 유아학비 지원사업이 있다. 한편, 이러한 공급유형 외에도 영유아 대상 사회서비스를 대체하는 현금지원이 이루어지고 있다. 보육시설을 사용하지 않는 만 5세 이하 영

유아에 대하여서는 연령별로 차등화된 양육수당을 현금으로 지원하고 있다. 전자바우처로 공급되는 보육서비스 지원의 예산 규모는 2013년 기준 약 5조 1천억원으로 전체 영유아대상 보육 및 교육서비스 지원액의 약 72%를 차지하고 있다. 현금지원액과 전자바우처 등 수요자 지원 형태의 서비스 공급 예산규모는 2013년 기준 약 6조원으로 전체 영유아 대상 서비스 지원액의 약 84%를 차지하고 있다. 이러한 예산 규모를 보아도, 보육지원 태동기에는 목시적 바우처를 중심으로 한 공급자 지원이 우리나라 영유아 대상 사회서비스 공급의 주된 모형이었으나, 현재는 전자바우처를 중심으로 한 수요자 지원 형태로 전환하였음을 알 수 있다.

〈표 Ⅲ-2〉 영유아대상 보육 및 교육서비스의 공급유형 및 예산규모

(단위: 백만원)

수요자 지원			공급자 지원		
전자 바우처	영유아보육료지원	2,589,346	목시적 바우처	보육돌봄서비스(인건비지원)	444,463
	어린이집 지원(교육부)	1,195,764		어린이집 지원	150,445
	유아학비 지원	1,361,718		유치원 지원	424,630
				아이돌봄지원	66,618
				직장어린이집 지원	46,202
	소계	5,146,828		소계	1,132,358
현금 지원	가정양육수당 지원	880,950	직접 지원	어린이집 기능 보강 (국·공립 어린이집 신축, 민간 매입, 리모델링 등)	23,610
	소계	880,950		소계	23,610
계		6,027,778			1,155,968

자료: 보건복지부, 『2013년도 보건복지부 소관 예산 및 기금 운용계획 개요』, 2013, pp. 111~117.
 국회예산정책처, 『2013년도 예산안 중점 분석 Ⅲ: 분야별 재정』, 2012, pp. 201~222.
 여성가족부, 『2013년도 여성가족부 소관 예산 및 기금운용계획 개요』, 2013, p. 13.

나. 영유아 대상 사회서비스 지원 현황

1) 보육서비스 공급시설 유형별 정부 지원 현황

현행 보육시설(어린이집)의 유형은 비영리기관의 형태이다. 영리기관이 법적으로 허용되지 않는 것은 아니지만, 보육비 상한선이 표준보육비용하에 묶여 있고, 어린이집 설치 시 임대건물은 허용되지 않고, 민간 및 개인어린이집의 경우 자기자본 50% 미만은 허용하지 않는 등 정부 지원요건에 최소한의 이윤창출 동기가 없도록 규정되어 있기 때문이다. 어린이집 설치에 관한 법적 근거는 「영유아보육법」, 동법 시행령 및 시행규칙에 규정하고 있다. 「영유아보육법」상의 어린이집은 설립주체에 따라 국·공립 어린이집, 사회복지법인 어린이집, 법인이나 단체 등 어린이집, 직장 어린이집, 가정 어린이집, 부모협동 어린이집(「영유아보육법」 제10조에 근거), 위 시설에 해당하지 아니하는 민간 어린이집 등으로 구분된다.²⁾ 그러나, 우리나라 보육시설(어린이집)은 형태상으로는 비영리라 하더라도 민간 및 개인시설의 경우는 실질적으로는 영리를 목적으로 운영되는

2) 국·공립 어린이집은 국가나 지방자치단체가 설치·운영하는 어린이집으로 상시 영유아 11명 이상을 보육할 수 있는 시설로 정의되고 있다. 사회복지법인 어린이집은 「사회복지사업법」에 따른 사회복지법인이 설치·운영하는 어린이집으로 상시 영유아 21명 이상 보육이 가능한 시설로 정의된다. 법인·단체 등 어린이집은 사회복지법인을 제외한 비영리법인이나 단체 등이 설치·운영하는 어린이집으로 상시 영유아 21명 이상 보육이 가능한 시설인데, 「영유아보육법 시행령」 제18조의 2에 따르면, 법인·단체 등 어린이집이란 「유아교육법」, 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 따른 법인 또는 학교법인, 종교단체, 「산업재해보상보험법」에 따른 근로복지공단, 시·도지사가 지정한 교육훈련시설이 설치·운영하는 어린이집, 또는 이에 준하는 어린이집으로 보건복지부장관이 정하는 어린이집이라고 정의되고 있다. 가정어린이집은 개인이 가정이나 그에 준하는 곳에 설치·운영하는 어린이집으로 상시 영유아 5명 이상 20명 이하 보육시설이다. 부모협동 어린이집은 보육 영유아를 둔 보호자들이 조합을 결성하여 설치·운영하는 어린이집으로 보호자 15명 이상 출자하여야 하며, 상시 영유아 11명 이상 보육이 가능한 시설을 설치하여야 한다. 이외에 기타 시설들은 민간 어린이집으로 간주할 수 있다. 한편, 상시 여성근로자 300명 이상 또는 상시근로자 500명 이상 고용사업장은 상시 영유아 5명 이상 보육이 가능한 직장어린이집을 갖추어야 한다.

것이 보통이라는 것이 전문가들의 시각이다(서문희 외, 2011, p. 10).

보육시설 유형별로 정부의 지원 정도는 다르고 보육비는 정부가 공포하는 표준보육비용에 연동하여 지역별로 상한선이 결정되기 때문에, 상대적으로 정부의 지원이 많은 국공립시설의 서비스 질이 대체로 높은 경향이 있어, 국공립시설에 수요가 몰리는 현상이 발생하고 있다. 국공립어린이집, 사회복지어린이집 및 법인단체 등 어린이집에 대하여서는 원장, 보육교사, 취사부 등에 대한 인건비가 지원되고, 시설기능 보강비가 지원된다. 시설기능보강비 지원은 국공립시설 신축, 시설매입 및 리모델링 등 어린이집 확충을 위한 지원과 어린이집 환경개선을 위한 시설 증·개축비, 시설 개·보수비, 장비비 지원을 포함한다. 정부로부터 지원받는 어린이집을 제외한 직장, 가정, 민간, 부모협동 어린이집은 인건비 지원에서 제외됨에 따라 시설운영상의 어려움 등이 문제가 되어 왔는데, 이에 따라 인건비 지원의 명목으로 만 0~2세 영아나 장애아를 보육하는 어린이집에 대하여 연령별 교사 대 아동 비율을 만족하는 경우 보육아동 1인을 기준으로 기본보육료를 지원하고 있다. 또 2011년부터는 보육서비스의 질 향상을 위해 평가인증 후 공공형 어린이집으로 선정된 민간 어린이집에 대하여서는 운영비 지원, 교재교구비 지원 등 국공립 어린이집 수준의 지원을 하고 있다. 공공형 어린이집은 2012년 기준으로 약 600개소(보육시설의 2.4%)가 지정되었다.

〈표 III-3〉 정부 인건비 지원기준

대상 어린이집	지원 대상	지원 기준	비고
국·공립 어린이집 사회복지법인 어린이집 법인·단체 등 어린이집	원장	월 지급액의 80%	정원 20인 이하 어린이집, 현원 20인 이하 어린이집(정원 21인 이상 어린이집) 제외
	보육교사	월 지급액의 일정 %	- 영아반 교사: 월 지급액의 80% - 유아반 교사: 월 지급액의 30% - 방과후반 교사: 월 지급액의 50% (2004년 이전에 지정된 방과후 어린이집에 한함)
	대체교직원	대체교사의 호봉 기준	
	농어촌 등 취약지역 추가 지원	월 지급액의 100%	- 농어촌지역(읍·면지역), 폐광지역, 도서벽지 지역 내 시설 - 보육교사 1인 한정 지원 - 취사부 1인 한정 지원
	취사부	월 지급액의 100%	- 평가인증 통과 및 지원조건 ¹⁾ 동시 만족 - 취사부 1인 한정 지원
영아전담 어린이집	원장	월 지급액의 80%	현원 18인 미만 어린이집 제외
	보육교사	월 지급액의 80%	- 배치기준에 따라 정원 내 소요현원 지원 ▪ 0세반: 아동 3명 기준 2명 지원 ▪ 1세반: 아동 5명 기준 3명 지원 ▪ 2세반: 아동 7명 기준 4명 지원
	취사부	월 지급액의 100%	취사부 1인 한정 지원
	대체교직원	대체교사의 호봉 기준	
장애아전담 어린이집	원장	월 지급액의 80%	- 장애아 현원 18명 이상이고 6개반 이상 편성
	보육교사·특수교사	월 지급액의 80%	- 아동 3명 기준 2명까지 지원
	치료사	월 지급액의 100%	- 교사 대 아동비율 및 보육교직원 배치기준 준수 시설 - 장애아동 9명당 1인 치료사
	방과후 보육교사	월 지급액의 100%	- 일일 4시간 이상 보육을 원칙
	취사부	월 지급액의 100%	- 취사부 1인 한정 지원
	대체교직원	대체교사의 호봉 기준	-

주: 지원조건: 교직원 전원 4대보험 납부 완료, 퇴직급여제도 설정·운영, 총정원 및 교사 대비 아동비율 준수, 교직원(취사부) 배치기준 준수
 자료: 보건복지부, 『2012년도 보육사업안내』, 2012, pp. 315~394.

〈표 III-4〉 보육시설 유형별 공급자 지원

구분	운영 지원	
국·공립 어린이집	인건비	- 인건비 지원
	시설	- 국공립시설 신축, 시설매입 및 기존 시설 리모델링 - 증·개축비 - 시설 개·보수비
	장비·기자재	- 기자재 구입비 지원(신축 국공립 시설) - 장비비
사회복지법인 어린이집	인건비	- 인건비 지원
	시설	- 증·개축비 - 시설 개·보수비
	장비·기자재	- 장비비
법인·단체 등 어린이집	인건비	- 인건비 지원
	시설	- 시설 개·보수비
	장비·기자재	- 장비비
민간 어린이집	인건비	- 기본보육료 지원
	장비·기자재	- 교재·교구비 지원 (평가인증 유지시)
가정 어린이집	인건비	- 기본보육료 지원
	장비·기자재	- 교재·교구비 지원 (평가인증 유지시)
부모협동 어린이집	인건비	- 기본보육료 지원
	장비·기자재	- 교재·교구비 지원 (평가인증 유지시)
직장어린이집	인건비	- 기본보육료 지원(공공기관 또는 고용보험기금으로부터 운영비를 지원받는 직장어린이집 제외)
	장비·기자재	- 교재·교구비 지원(공공기관 또는 고용보험기금으로부터 운영비를 지원받는 직장어린이집 제외)

자료: 보건복지부, 『2012년도 보육사업안내』, 2012, pp. 315~394.

〈표 III-5〉 민간시설에 대한 기본보육료 지원기준

(단위: 명, 원)

반구분	교사 대 아동비율	최대지급인원	기본보육료
0세반	1:3 (특례지역일 경우 4명)	3	361,000
0, 1세반	1:3 (특례지역일 경우 4명)	3	361,000
			174,000
1세반	1:5 (초과보육시 1:7)	5	174,000
1, 2세반	1:5 (초과보육시 1:7)	5	174,000
			115,000
2세반	1:7 (초과보육시 1:9)	7	115,000
2, 3세반	1:7 (초과보육시 1:9)	7	115,000
장애아반	1:3	3	361,000
장애아 방과후반	1:3	3	361,000

자료: 보건복지부, 『보육사업안내』, 2012, pp. 75~78.

〈표 III-6〉 수요자에 대한 보육료 지원 현황

구분	지원 대상	연 령	지원단가(원)			
			종일	야간	24시	표준보육료 (2012년) ¹⁾
영유아	어린이집이용 만 0~5세	만0세	394,000	394,000	591,000	877,828
		만1세	347,000	347,000	520,500	589,224
		만2세	286,000	286,000	429,000	474,603
		만3세	220,000	220,000	330,000	324,245
		만4세	220,000	220,000	330,000	292,542
		만5세	220,000	220,000	330,000	292,542
장애아	장애아	0~5세	394,000 ²⁾			
			해당 반별 보육료 상한액			
시간 연장형 보육료	일반 아동	0~5세	2,700(원/시간)			
	장애아동	0~5세	3,700(원/시간)			

주: 1) 표준보육료 산출 기준은 97인 어린이집 기준, 물가상승률(3.0%) 반영

2) 교사 대 아동비율 1:3으로 반 편성, 장애아전담 보육교사 또는 특수교사 별도 배치 시 394,000원, 그렇지 않은 경우 해당 반별 보육료 상한액 지원

자료: 보건복지부, 『2013년도 보육사업안내』, 2013, pp. 85~97.

이미화 외, 『표준보육료 산출 연구』, 육아정책연구소, 2012, p. 17.

2) 영유아 대상 교육서비스 지원 현황

우리나라의 영유아 대상 사회서비스는 어린이집에 대하여서는 보육서비스로, 유치원에 대하여서는 영유아에 대한 교육서비스라는 이름으로 이원화된 형태에서 최근 들어 유아에 대한 무상교육이 확대됨에 따라 유아에 대한 보육·교육 공통과정이라는 개념이 쓰이게 되었다. 유치원은 「유아교육법」상에서 만 3세부터 초등학교 취학 전 어린이의 교육을 위해 설치·운영되는 학교로 정의되고 있는데, 유치원 설치에 관한 법적 근거는 「유아교육법」 동법 시행령 및 시행규칙에 제시되고 있다. 유치원의 유형은 국가가 설립하고 경영하는 국립유치원, 지방자치단체가 설립·경영하는 시립유치원과 도립유치원을 포함한 공립유치원, 법인 또는 사인(私人)이 설립·경영하는 사립유치원으로 분류되고 있다. 유아 무상교육 실시에 따라 유치원, 어린이집, 유아교육 실시 기관에서의 초등학교 취학 직전 3년의 유아교육비는 무상지원되게 되었다. 이에 따라 국공립유치원, 사립유치원을 이용하는 만 3세 이상 유아에게도 유아학비가 각각 6만원, 22만원씩 무상지급된다. 한편 공급자에 대한 지원으로서 사립유치원의 설립비, 교사 인건비 및 연수경비, 교재·교구비 등을 지원한다.

〈표 Ⅲ-7〉 수요자에 대한 유아학비 지원 금액

구분	연령	출생연도	지원금액(월)		
			국·공립 유치원	사립 유치원	어린이집
유아학비	만 3세	2009. 1. 1~2010. 2. 28	6만원	22만원	22만원
	만 4세	2008. 1. 1~2008. 12. 31			
	만 5세	2007. 1. 1~2007. 12. 31			
방과후 과정비	만 3~5세	2007. 1. 1~2010. 2. 28	5만원	7만원	7만원

자료: 교육과학기술부, 2013년도 유아학비 지원계획, 2013.

http://childdschool.mest.go.kr/portal/contents/cont__1.do?parentMenuCd=PT1000&menuCd=PT1100.

3) 아이돌봄서비스 지원 현황

보육 및 교육서비스 외에도 한부모, 맞벌이 등 취업부모의 만 12세 이하 자녀에 대하여 가정 내에서 아이돌보미가 돌봄을 제공하는 아이돌봄서비스가 제공되고 있다. 아이돌봄서비스의 이용요금은 정부지원금과 본인부담금으로 구성되며, 정부지원금은 소득수준에 따라 지원되고 있다. 아이돌봄서비스는 만 12세 이하에 대해서는 1회 2시간 이상 사용을 원칙으로 하는 시간제 돌봄서비스를 제공하고, 만 3개월 이상 만 12개월 이하 영아에 대해서는 영아종일제 돌봄서비스를 제공하고 있다. 아이돌봄서비스는 총서비스 이용 상한선이 있어서 정부지원은 상한선까지로 제한되고 있다. 시간제 돌봄서비스의 경우 정부지원 시간은 연간 480시간, 영아돌봄서비스의 경우 1일 최소 6시간 이상 사용을 원칙으로 월 120~200시간을 상한선으로 규정하고 있다.³⁾

〈표 III-8〉 아이돌봄서비스 유형별 지원 현황

유형	소득기준('13년) 전국가구 평균소득(4인 기준)	시간제(천원/시간)		종일제(만원/월)	
		정부지원	본인부담	정부지원	본인부담
가형	50% 이하(월 237만원)	4천원	1천원	70만원	30만원
나형	50~70% 이하(월 332만원)	2천원	3천원	60만원	40만원
다형	70~100% 이하(월 474만원)	1천원	4천원	50만원	50만원
라형	100% 초과	-	5천원	40만원	60만원

자료: 여성가족부, 『2013년도 아이돌봄 지원사업 안내』, 2013, p. 12.

다. 보육(교육)서비스 공급모형과 전달체계: 전자바우처

어린이집을 중심으로 한 보육서비스와 유치원을 중심으로 한 교육서비스는 각각 '아이사랑카드'와 '아이즐거움카드'라는 전자바우처 형태로 지

3) 나홀로 방치되는 초등학교 방과 후 아동은 연간 720시간까지 시간제 돌봄서비스 지원이 가능하다.

원되고 있다. 보육서비스의 경우 2009년부터 전 지역에서 아이사랑카드 전자바우처사업이 실시되었는데, 아이사랑카드로 종일보육, 시간연장보육, 야간보육, 24시간보육 서비스 이용이 가능하며, 일반보육, 영아보육, 5세누리과정, 방과후보육, 장애아 및 다문화아동 보육서비스 이용이 가능하다. 유치원을 이용하는 영유아에 대한 유아학비 지원은 아이즐거운카드로 제공되고 있다.

[그림 III-1] 아이사랑카드 신청 및 발급



보육료 지원신청	조사	조사, 결정 통지	아이사랑카드 발급	보육서비스 이용
- 온·오프라인 신청 가능(주민센터, 복지포털 홈페이지 이용)	- 읍, 면, 동 담당 공무원 - 신청접수	- 시, 군 구 - 소득, 재산 조사 - 신청자에게 결정 통지 - 금융사에 발급정보 전송	- 금융사 - 카드발급 후 배 송	- 보육서비스 이용 - 시, 군, 구, 읍, 면, 동의 행정기관에서는 대상자 및 어린이집을 관리

자료: 아이사랑보육포털, www.childcare.go.kr

[그림 III-2] 아이사랑카드 운영 방식



자료: 아이사랑보육포털, www.childcare.go.kr

[그림 III-3] 아이즐거운카드 운영 방식



자료: 유아교육지원 포털, www.childschool.mest.go.kr/

2. 영유아 대상 사회서비스 해외 사례

외국의 영유아 대상 보육 및 교육에 대한 사회서비스 공급과 지원들을 살펴보면, 복지국가 유형이나 보육 및 육아에 대한 철학 등에 따라 보육서비스 공급 및 지원 형태가 다양하다. 북유럽국가들의 경우 여성의 높은 경제활동 참가율과 함께 공공보육기관의 비중이 매우 높으며, 보육료도 부모 부담분이 낮고 정부 지원분이 높은 경향이 있다. 반면 자유주의 국가인 영미형에서는 공공보육기관은 주로 취약아동을 대상으로 하고 있고, 대부분은 사적인 책임이 강조되며 소득공제나 세액공제의 형태로 비용에 대한 조세혜택을 주고 있다. 그러나 사적책임이 강조되는 영미형 국가에서도 보육서비스 공급은 비영리기관에 의해 주로 운영되고 있다(서문희 외, 2011, pp. 17~45). 한편 호주와 같이 정부의 직접적인 시설 공급은 매우 미미하고, 대부분이 개인 등에 의해 운영되고 있는 나라도 있다. 호주는 소득과 모(母)의 취업상태에 따라서 보육료의 지원체계도 다르다. 대부분

의 국가에서는 취업모 중심 종일제 보육, 시간제 보육, 부모부담금의 차등화 등이 나타나고 있다.

〈표 III-9〉 OECD 주요국가 연령별 영유아 보육 시설유형

연령	0세	1세	2세	3세	4세	5세
미국	Center-based care, Family day care [민간] - 보육시설이용 (Child care center) 및 가정보육 (Family day care)			Family day care, Pre-school [민간/공립] - Pre-school, 민간/공공 유치원 (Kindergarten), Head Start 프로그램 등 교육 프로그램		
스웨덴	Center-based care, Family day care [공립] - Forskola (Pre-school) : 전일제 (주 30시간) - Familiedaghem (가정보육) : 일부 지방에서 시행					
영국	Center-based care, Family day care [민간] - 탁아소(Nursery), 유아 돌보미(Child minder), 놀이학교 (Playgroup)		Family day care [공립] - 놀이학교 (Playgroup), 탁아소(Nursery), 유아교육기관(Early years education) ¹⁾		Pre-school [공립] - 초등학교 유치반 1학년	Compulsory Schooling [의무교육]
호주	Center-based care, Family day care [민간] - 인가 보육시설 (Accredited Center), 가정보육 (Family day care) : 시간제 (주 20시간), 전일제 (최대 주 50시간)				Pre-school [공립] - 초등학교 유치반 1학년/Pre-school : 전일제, 방과후 보육	
프랑스	Center-based care, Family day care [공립] - Crèche (Pre-school), Assistant maternelles (가정보육) 등			Pre-school [공립] - Ecole maternelles (Pre-school)		
일본	Center-based care [민간/공립] - 인가보육시설 (민간/공공), 비인가보육시설 (민간)					
	Family day care [민간]			Pre-school [민간] - 유치원 (Kindergarten)		
한국	Center-based care [민간/공립] - 어린이집 (민간/공공)					
				Pre-school [민간/공립] - 유치원, 학원(민간)		

주: 1. 민간은 민간부문에서 대부분 운영하는 기관으로 공적자금 및 사적자금이 투입된 영리 및 비영리기관을 포함함

2. 공립은 대부분 공적자금이 투입되고 공적부분에 의해 운영되는 기관임

1) 만 3~4세 아동은 주 12.5시간 무상 유아교육을 받을 수 있음

자료: OECD Family Database, 2010, www.oecd.org/els/family/41927983.pdf.

보육서비스와 교육서비스의 연령별 분리 및 관할 부처 이원화 여부에 따라 OECD는 3가지 유형군을 분류하고 있다. 첫째 유형은 연령별로 0~2세까지는 보육서비스를 제공하고, 3~5세까지는 교육서비스를 제공하는 유형으로, 관할부처도 보육서비스는 복지 관련 부처가, 교육서비스는 교육부처가 관할하고 있는 프랑스, 독일, 이탈리아 등의 국가 유형이다. 둘째 유형은, 0~5세 모든 연령에 대하여 보육서비스와 교육서비스가 통합되고 관할 부처도 한 부처인 핀란드, 덴마크, 스웨덴, 노르웨이, 호주, 뉴질랜드 등의 국가 유형이다. 셋째 유형은, 보육서비스와 교육서비스가 중복되어 나타나면서 관할 부처도 중복되는 한국, 미국, 캐나다, 일본 국가 유형이다(권미경 외, 2012, p. 10).

가. 미국

미국의 영유아 대상 사회서비스는 공공부문이 아닌 민간부문의 역할이 크고 사적 책임이 큰 것이 특징이다. Witte et al.(2005, p. 32)에 의하면 미국의 경우 전체 영유아의 약 절반 정도만이 보육 및 교육서비스에 대한 정부 혜택을 받고 있으며, 영유아 대상 사회서비스 비용은 정부가 40% 정도를 부담한다. 유럽국가의 경우 보육서비스 비용의 정부 부담 비중은 약 70~90%에 달한다. 영유아 대상 사회서비스 재원은 주정부 및 local government 세금, 수수료, 로또 및 도박 관련 세금, 민간과 공공부문의 파트너십 등 다양한 방식의 조합을 통해 조달되고 있다. 민간부문의 역할과 보육의 사적 책임이 강조되는 미국이지만, 보육시설의 형태는 비영리기관이 지배적이어서, 전체 시설의 약 65%가 비영리기관으로 나타나고 있다(서문희 외, 2011, p. 29~30). 영유아 대상 사회서비스에 대한 정부의 지원은 주로 저소득층을 대상으로 제공되고 있는데, Headstart program, Pre-Kindergarten (Pre-K), 보육바우처사업으로 구분할 수 있다.

Headstart program은 저소득층 아동에 대한 복지, 의료, 영양 등을 포함하는 포괄적 사회서비스로, 주로 3~5세 빈곤층 아동을 대상으로 3~6시간 서비스를 주로 학기중에만 제공하는 서비스이다. 보육바우처는 1988년

복지개혁의 일환으로 AFDC 수혜 대상자의 13세 이하 자녀에 대해 지원 되기 시작했다. 이후 1990년 Child Care and Development Block Grant (CCDBG)가 도입되면서 수혜 대상자가 AFDC 대상자 외에 At-Risk Child Care Program 대상자까지 확대되었다. 이후 1996년 새로운 복지개혁(PRWORA)하에 CCDBG는 Child Care and Development Fund: (CCDF)로 전환되면서 규모 면에서 급성장하였다. Headstart나 보육바우처사업은 모두 포괄보조금의 형태로 주정부에 교부되고, Pre-K는 주정부 재원의 사업으로 주마다 매우 다양하게 수행된다.

미국의 보육바우처는 모든 시설 유형(공립, 사립)이나 보육 유형(시설, 가정)에 모두 통용될 수 있다. 바우처 수급을 위하여 서비스 공급자는 반드시 인가를 받을 필요는 없다. 인가기관의 유형은 주마다 상이한데, 인가 받은 공급기관에 대한 바우처 상환율은 높은 경우가 많다. 야간보육, 영아 보육의 경우 높은 상환율이 적용된다. 바우처 사용자는 가구원 수나 가구 소득에 따라 차등화된 사용자 부담금을 지불해야 한다(한유미, 2009, p. 38). 공급자가 서비스 제공비용을 정부에 청구하면 정부가 비용을 지불하는 방식으로 이루어진다.

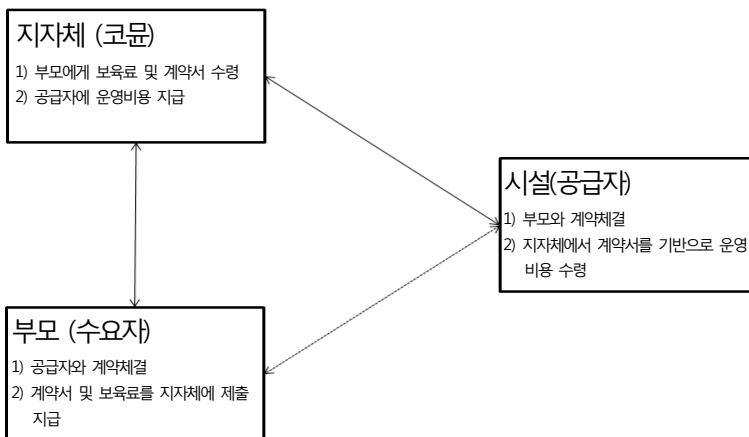
나. 스웨덴

스웨덴은 대표적인 전 소득계층에 보편적 서비스를 제공하는 공보육 국가로 1996년부터 보육사업이 교육부처로 이관, 「교육법」에 통합되면서 보육서비스는 Preschool program으로 명명되고 있다. 영유아에 대한 보육 서비스는 0~5세아에 통합된 과정으로 제공되고 있는데, 보육서비스 공급은 시에 의해 운영되는 시설인 preschool centers가 전일 서비스를 제공하고 있고, 이외 가정보육시설과 개방형 preschool 서비스가 시간제로 제공되고 있다. 대표적 공보육국가로서 보육시설은 대부분 공립이며, 사립보육시설은 소수에 불과하다. 사립보육시설도 대부분 비영리기관의 형태를 띠는데, 가장 빈번한 유형은 부모협동보육시설과 직장보육시설이다. 스웨덴의 사립보육시설은 주로 교육수준 및 사회경제적 수준이 높은 층이 이

용하는 것으로 나타나고 있다(서문희 외, 2011, p. 41).

스웨덴의 preschool 서비스 제공은 명시적 바우처의 형태를 띠고 있다. 바우처방식은 스웨덴의 대도시와 주변 지자체의 보육시설 공급 부족으로 인해 도입되었는데, 바우처의 정책목표는 시설 선택권의 확대와 정부재정 절감이었다. 보육바우처는 스웨덴에 사립시설의 진입을 허용하면서 요일제, 단위시간제 서비스 등 다양한 형태의 서비스 제공을 가능하게 하는 한편, 시설 간 경쟁으로 비용절감 효과를 나타낸 것으로 평가되고 있다. 영유아 대상 사회서비스는 지방정부가 주로 관할하며 보육제도 관련 세칙, 서비스 표준 및 커리큘럼, 부담비용 및 상한선을 설정하고 있다. 중앙정부는 보육목표, 가이드라인, 재정 관련 규제를 제시하는 선에서 관여하고 있다. 이용자는 보육시설 선택 후 공급자와 이용 시간에 대해 계약한 후, 계약서를 지자체에 제출하고 보육료를 지자체에 지불하고 바우처를 제공받는다. 공급자는 바우처를 지자체에 제출하여 보조금을 지급받는다. 지자체는 보육서비스의 질적 유지·향상을 위해 보육시설에 감독자를 파견하고 소비자 만족도 조사를 실시한다. 또한 각 세대에 배포하는 보육시설 리스트에 그 결과를 게재하도록 하고 있다.

[그림 III-4] 스웨덴 보육서비스 공급체계



자료: OECD, 『Babies and Bosses-Reconciling Work and Family Life 4』, 2005, pp. 93~124, 137~141 재구성

보육료 자기부담비율은 지자체(코뮌)가 보육시설에 지불하는 운영비의 약 30% 수준이나, 다자녀 가정에는 자기부담비율이 경감된다. 예컨대 첫째 자녀에 대한 자기부담금은 가구 총소득의 3% 이상(최고 140유로)을 초과할 수 없도록 하고 있지만, 둘째 자녀에 대한 부담금 상한액은 가구 총소득의 2% 이상(최고 93유로)이고, 셋째 자녀에 대한 상한액은 가구 총소득의 1% 이상(최고 36유로)이며, 넷째 자녀부터는 전액 무상화하고 있다.

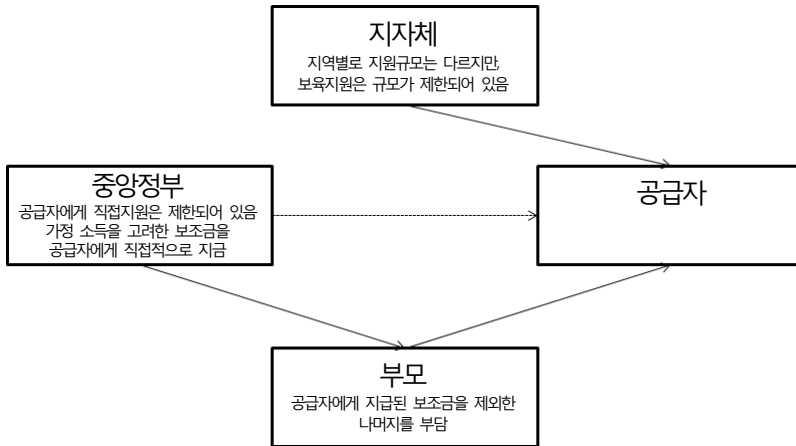
다. 호주

호주의 영유아 대상 보육서비스는 0~3세아에 대해서는 인가시설보육 및 가정보육시설에서 시간제 또는 종일제로 제공되며, 4~5세에 대해서는 초등학교와 연계한 pre-school 서비스가 전일제 및 방과후 보육을 제공한다. 호주의 영유아 대상 사회서비스는 스웨덴과는 달리 연령별로는 이원화되어 있으나, 보육시설과 유치원(pre-school) 담당 부처는 교육부와 가족부로 이원화되어 있다. 2009년 이후 Department of Education, Employment and Workplace Relations로 통합되었다. 보육 및 교육서비스에서는 지방정부의 역할이 크지만, 북유럽국가와는 달리 중앙정부의 재원부담이 지방정부보다 크다.

호주의 보육서비스는 시설보육, 가정보육(family day care), 가정 내 보육(in-home care), 방과후 보육 등의 형태이다. 이외에 조부모, 친인척, 아이돌보미 등이 보육서비스 제공자로 등록된 경우 가정이나 기타 보육시설에서 등록보육을 제공할 수 있다(서문희 외, 2011, pp. 22~23). 보육서비스 공급은 대부분 민간시설에 의해 주도되고 있고, 대부분 비영리법인이다. 보육서비스에 대한 지원은 공급자에 대한 지원보다는 수요자에 대한 보육료 지원이 지배적인데, 보육료 지원은 소득에 따라 차등화 되어 있다(서문희 외, 2011, p. 25). 보육료 지원은 기존의 아동보육부조(Child Care Assistance)와 보육료환불제도(Child Care Cash Rebate)가 2000년부터 보육지원금(Child Care Benefits, CCB)으로 일원화되었다.⁴⁾ 보육료 지원은 매월 보육료를 감면받거나, 보육료를 지불 후 환급을 받는 형태로 지원

되는데, 맞벌이 부부의 경우 보육료 세금 환불(Child Care Tax Rebate)을 통해 추가 지원된다. 호주의 보육바우처는 소비자가 보육서비스 비용을 직접 지불하고, 향후에 세액공제 등의 형태로 소비자가 정부로부터 환급 받을 수 있는 환급형(reimbursement) 바우처이다. 호주는 센터링크(centerlink)를 통해 보육시설 등 서비스 제공기관과 네트워크를 구축하여 서비스 연계를 제공하고, 이를 통해 보육 지원금을 지급한다. 부모가 센터링크에 자녀의 연령 및 경제활동 상태 보고를 하면 보육 지원금액이 결정되고, 부모가 보육시설을 선택하면 보육시설은 센터링크로부터 받은 지원금을 뺀 나머지 금액을 부모에게 청구하는 형태이다.

[그림 III-5] 호주의 보육서비스 공급체계



자료: OECD, 『Babies and Bosses-Reconciling Work and Family Life 1』, 2002, p. 93
재구성

- 4) 아동보육부조(Child Care Assistance)는 자산조사를 통해 제공되는 공공부조형 급여이며, 보육료환불제도(Child Care Cash Rebate)는 경제활동을 하기 위해 맞벌이 또는 한부모 가족이 보육서비스를 이용하는 경우 지원되는 급여였다.

라. 영국

영국은 미국과 유사하게 전통적으로 보육과 양육에 관한 사적 책임이 강조되던 국가였으나 노동당 집권과 더불어 3~4세아에 대한 무상교육 근거가 마련되는 등 영유아 대상 보육과 교육서비스에 대한 정부의 역할이 커져가고 있다(서문희 외, 2011). 보육과 교육서비스에 대한 담당부처는 Department of Children, school and Family로 한 부처가 관할하고 있으나, 보육과 교육시설은 분리되어 있다. 3~4세아에 대한 조기교육시설은 대부분 공립이 많다. 2003년 '전자보육바우처(Childcare Vouchers direct)' 사업을 시범실시하고, 2004년부터 본격적으로 전자보육바우처를 공급하기 시작하였다. 1995년 교육고용부(Department of Education and Employment)에서 유아교육바우처를 제안하여 1997년에 실시되었으나, 6개월 만에 중단되었다. 1999년 종이바우처(paper voucher) 형태의 보육바우처가 실시된 후 2004년 전자바우처제도로 바뀌었다. 영국의 경우 고용주가 근로자 급여 중 일정 부분을 보육바우처로 제공한다. 바우처로 제공된 급여 부분에 대해서는 소득세 및 국민보험료가 면제된다. 이는 근로자에게는 세금 부담 경감, 고용주에게는 사회보험에 대한 기업 부담금 감면 혜택을 부여하는 것이다. 보육바우처로 이용 가능한 서비스로는 놀이학급(Play School), 방과 후 보육(After School Care), 유아클럽(Pre-School Clubs), 방과 후 클럽(After School Clubs), 오페어(AuPairs), 보모(Childminders)와 기타 바우처 운영 기관에 등록된 보육서비스가 있다. 영국에서는 아동보육비용이 가계 지출에서 차지하는 비중이 높아 부모 중 한 명이 일을 그만두고 자녀 양육을 택하는 경우가 다수인데, 이러한 상황에서 보육바우처는 부모의 경제활동 지속이라는 측면에서 긍정적 효과가 있으며, 또한 소득세 및 사회보험료 지출 경감의 혜택이 있는 것으로 평가되고 있다.

3. 영유아 대상 사회서비스 바우처 조건 평가

우리나라 영유아 대상 사회서비스 공급은 현재 수요자에 대한 전자바

우처방식, 공급자에 대한 묵시적 바우처방식, 국공립시설 공급을 통한 정부의 직접공급방식 및 현금지원의 4가지 유형을 통해 제공되고 있다. 영유아 대상 사회서비스 공급은 재원과 관리 및 운영방식에 있어서의 한계로 인해 전적으로 정부의 직접공급방식에 의존할 수는 없고, 또 현금지원은 어디까지나 사회서비스 지원을 받지 못하는 수요자에 대한 대체적 지원이기 때문에 주된 방식이 될 수는 없다. 이때 현물로 제공되는 서비스를 명시적 형태의 바우처로 공급하는 것이 보다 타당한지 그렇지 않고 공급자에 대한 묵시적 형태의 바우처로 공급하는 것이 보다 타당한지에 대한 판단이 필요하게 된다.

우리나라의 영유아 대상 사회서비스는 공급자에 대한 묵시적 바우처 지원의 형태에서 수요자에 대한 전자바우처 지원방식으로 전환되었다. 1999년 농어촌 저소득층 유아(만 5세)를 대상으로 교육 및 보육비를 지원하면서 보육서비스에 대한 지원이 시작되었는데, 이후 2001년에는 만 5세 아 무상교육·보육의 실시를 시작으로, 2004년에는 보육료 지원 대상이 만 3~4세 저소득층을 대상으로 확대되었다. 이때까지의 보육(교육)서비스의 지원방식은 서비스 제공기관에 서비스 비용을 지원하는 공급자 지원 방식(묵시적 바우처)으로 이루어졌다. 이러한 공급자 지원방식하의 묵시적 바우처 지원방식은 보육시설의 공급이 수요에 비해 절대적으로 부족한 보육서비스 시장구조하에서 공급자들의 도덕적 해이를 유발하고, 수요자의 욕구 반영이 어려우며, 시장 창출효과가 미비하고, 서비스 질의 향상에 도움이 되지 않는 등 한계점이 있었다. 이후 정부의 시장 매커니즘의 활용이라는 정책방향하에 서비스 공급을 다양화하고 공급자간 경쟁을 통해 서비스 질의 향상을 도모하는 한편, 운영 및 관리를 전산화하여 행정효율성을 제고한다는 목표를 세우고 수요자 지원방식의 전자바우처 지원방식으로 전환하였다. 이후 공급자에 대한 지원은 인건비, 운영비, 일부 교재교구비 지원등과 국공립 어린이집 시설의 신축, 증축 등에 관련한 직접공급 형태가 남게 되었다.

영유아 대상 사회서비스 전자바우처로의 공급모형 전환은 공급자에 대한 이전의 묵시적 사회서비스 공급모형에 비해 공급자의 도덕적 해이를

제도적으로 감소시킬 수 있는 등 영유아 대상 사회서비스 지원의 효율성을 상당히 제고한 측면이 있다. 바우처방식이 효율적이기 위해서는 경쟁적 시장, 소비자 선택권 강화 가능성, 서비스 개선항목과의 직접적 연계 가능성, 공급자의 도덕적 해이 방지 가능성, 정보의 비대칭성 해소 가능성 등이 담보되어야 한다. 말하자면 전자바우처라는 공급방식이 재정 효율성을 제고할 수 있는 환경적 여건이 갖추어져야 한다는 것이다. 전자바우처의 도입은 공급자에 대한 묵시적 지원이나 직접공급방식에 비해 공급자의 도덕적 해이 감소와 소비자들의 만족도 증진에는 보다 효과적이었다. 그러나 무상보육의 확대 등으로 폭증하는 보육재정의 양적 규모에 비추어 보면, 취업모의 보육 필요수요가 여전히 충족되기 어려운 반면 전업주부에 대한 관대한 지원, 비경쟁적인 보육시장 구조하에서 나타나는 비효율성, 국공립시설 쏠림현상이나 신뢰가 가는 보육시설의 부족 등 보육과 교육서비스의 재정투입 대비 효과성과 효율성이 여전히 미미하다. 이는 전자바우처를 통한 지원방식이 직접공급이나 묵시적 바우처에 비해 덜 효과적이라는 것이 아니라, 전자바우처라는 공급모형의 효율성과 효과성을 담보할 수 있는 여건이 미비하다는 관점에서 볼 필요가 있다. 여기서는 영유아 대상 사회서비스 시장의 현황을 살펴보고, 그간 우리나라의 재정투입 대비 공급자 규모의 변화와 보육시설 이용률, 그리고 여성의 경제활동참가율 등 통계적 변화를 통해 전자바우처 지원방식이 효율적으로 운용될 수 있는 시장 및 정책적 환경이 적합한지에 대한 바우처 조건을 평가해보고 그에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

〈표 III-10〉 보육서비스 질적 수준 개선을 위한 요소 및 보조금의 특징

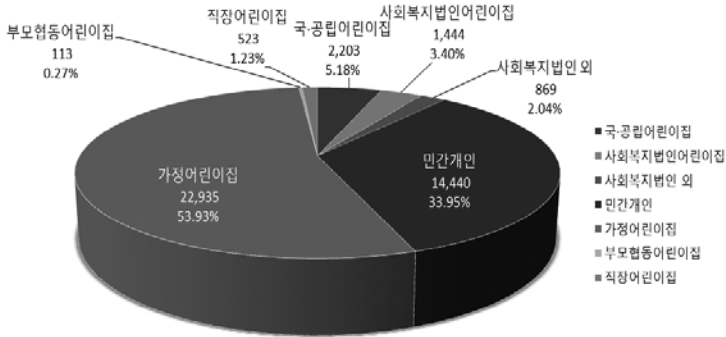
서비스 수준 개선을 위한 요소	수요자 보조금	공급자 보조금	기본 보조금
소비자 선택권 강화	○	×	×
공급자간 경쟁 활성화	○	×	△
서비스 개선항목과의 직접적 연계	×	○	△
공급자의 도덕적 해이 방지	○	×	△
정보의 비대칭성 해소	△	○	△

자료: 김현숙, 「보육정책과 보육재정 지출방식」, 여성경제학자 초청 보육정책 간담회, 대한민국 국회 김에실 의원실, 2006, p. 31.

가. 영유아 대상 사회서비스 공급현황 및 규모

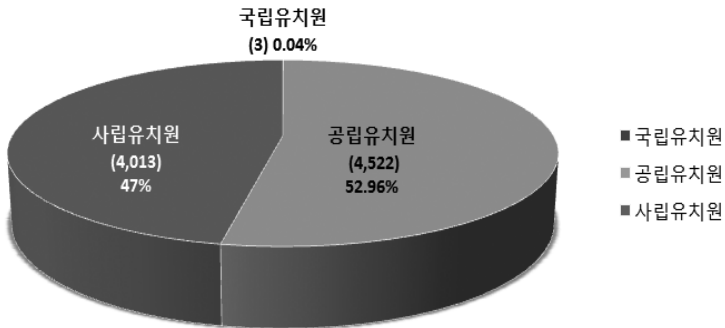
우리나라의 현행 보육시설 영유아 대상 교육 및 보육 서비스 시설 규모를 살펴보면, 2012년 12월 말 기준 어린이집은 총 42,527개, 유치원은 총 8,538개가 운영중이다. 어린이집을 중심으로 한 우리나라 보육시장의 구조는, 보육시설의 대다수가 민간 및 가정 어린이집으로 구성되어 있음을 알 수 있다. 가정어린이집(22,935개) 53.93%, 민간 개인어린이집(14,440개)이 33.95%를 차지하여 가정어린이집과 민간 개인어린이집이 총 87.9%로 대다수를 차지하고 있는 것을 볼 수 있다. 물론 이들 민간 및 개인어린이집은 형태상으로는 비영리기관을 원칙으로 하고 있다. 국·공립어린이집(2,203개)은 5.18%, 사회복지법인어린이집(1,444개)은 3.4%, 사회복지법인 외 법인어린이집(869개)은 2.04%로 전체 어린이집 중 총 10.6%의 어린이집이 정부지원 대상 시설이다. 이 외 직장어린이집(523개)이 1.23%, 부모협동어린이집(113)이 0.27%로 나타나고 있다. 한편, 만 3~5세 이용 유치원의 경우 공립유치원(4,522개)과 사립유치원(4,013개)이 각각 52.96%와 47%로 대부분을 차지하고 있으며, 국립유치원은 강원도, 충북, 충남에 각각 1개소가 분포되어 있다.

[그림 Ⅲ-6] 어린이집 공급 현황(2012. 12. 31. 현재)



자료: 보건복지부, 『2012년 보육통계』, 2013, p. 5.

[그림 Ⅲ-7] 유치원 공급 현황(2012년)



자료: 교육부, 「2-1. 유치원 현황」, 『교육통계연보』, 2012, <http://cesi.kedi.re.kr/>

2012년 기준 보육 및 교육시설의 지역적 분포를 보면, 서울과 경기지역에 전국 어린이집 개소의 약 45%가 있고, 유치원 개소의 약 34%가 분포되어 있는 등 수도권에 어린이집이 몰려 있는 현상을 볼 수 있다. 국공립 시설 수는 서울에 전체 국공립 어린이집의 31%, 경기지역에 24%가 몰려 있는 것을 볼 수 있다. 하지만, 지역 내 만 0~5세 영유아 수를 고려하여 영유아 100인당 어린이집 개수를 살펴보면 전국 1.5개소, 서울 1.3개소

로 서울의 영유아 100인당 어린이집은 전국 기준보다 낮음을 알 수 있다. 반면 국공립어린이집은 영유아 100인당 전국 0.08개소, 서울 0.14개소로 서울의 국공립어린이집 분포가 타 지역에 비해 월등히 높은 것을 볼 수 있다. 경기도의 경우 어린이집 개수는 타 지역에 비해 가장 많으나, 영유아 100인당 어린이집 개수로 보면 1.7개소로 경남 1.8개소, 경북, 전북, 충남 등 1.7개소에 비추어 비교적 고른 분포를 보이고 있는 것으로 파악된다. 반면 영유아 100인당 국공립어린이집 개수는 경기도 0.07개소로 전국 0.08개소에 비해 작은 수준으로 나타나고 있다. 영유아 100인당 국공립어린이집 개수가 높은 지역은 서울(0.14개소), 강원(0.11개소), 부산(0.09개소), 경북(0.09개소)등으로 나타나고 있다. 경기도의 경우는 어린이집 수와 유치원 수만큼 영유아 수도 많지만, 영유아 100인당 가정어린이집이 1.08개소로 타 지역에 비해 많고, 영유아 100인당 유치원이나 국공립은 타 지역에 비해 적은 것을 볼 수 있다.

〈표 Ⅲ-11〉 보육 및 유아교육시설 유형별 지역별 분포현황

(단위: 개소, 개소/백명)

구분	계	어린이집								유치원			
		소계	국·공립	사회복지법인	법인·단체 등	민간	가정	부모협동	직장	소계	국립	공립	사립
전국	51,065 (1,838)	42,527 (1,531)	2,203 (0,079)	1,444 (0,052)	869 (0,031)	14,440 (0,520)	22,935 (0,826)	113 (0,004)	523 (0,019)	8,538 (0,612)	3 (0,0002)	4,522 (0,324)	4,013 (0,288)
서울	7,404 (1,518)	6,538 (1,340)	690 (0,141)	42 (0,009)	173 (0,035)	2,341 (0,480)	3,119 (0,639)	24 (0,005)	149 (0,031)	866 (0,365)	- (0,0000)	155 (0,065)	711 (0,300)
부산	2,199 (1,397)	1,830 (1,163)	148 (0,094)	84 (0,053)	37 (0,024)	810 (0,515)	725 (0,461)	4 (0,003)	22 (0,014)	369 (0,476)	- (0,0000)	64 (0,082)	305 (0,393)
대구	1,923 (1,523)	1,580 (1,251)	39 (0,031)	123 (0,097)	34 (0,027)	722 (0,572)	643 (0,509)	5 (0,004)	14 (0,011)	343 (0,533)	- (0,0000)	125 (0,194)	218 (0,338)
인천	2,570 (1,586)	2,181 (1,346)	106 (0,065)	10 (0,006)	22 (0,014)	784 (0,484)	1,218 (0,752)	6 (0,004)	35 (0,022)	389 (0,473)	- (0,0000)	137 (0,167)	252 (0,307)
광주	1,517 (1,683)	1,239 (1,375)	30 (0,033)	107 (0,119)	25 (0,028)	394 (0,437)	659 (0,731)	6 (0,007)	18 (0,020)	278 (0,595)	- (0,0000)	119 (0,255)	159 (0,340)
대전	1,911 (2,104)	1,659 (1,826)	28 (0,031)	41 (0,045)	17 (0,019)	438 (0,482)	1,107 (1,219)	2 (0,002)	26 (0,029)	252 (0,545)	- (0,0000)	89 (0,192)	163 (0,352)
울산	1,079 (1,561)	893 (1,292)	31 (0,045)	13 (0,019)	6 (0,009)	442 (0,639)	387 (0,560)	- (0,000)	14 (0,020)	186 (0,539)	- (0,0000)	76 (0,220)	110 (0,319)
경기	14,903 (1,983)	12,869 (1,712)	521 (0,069)	71 (0,009)	131 (0,017)	3,881 (0,516)	8,091 (1,077)	50 (0,007)	124 (0,016)	2,034 (0,530)	- (0,0000)	1,046 (0,273)	988 (0,258)
강원	1,623 (2,138)	1,244 (1,639)	83 (0,109)	117 (0,154)	46 (0,061)	415 (0,547)	565 (0,744)	4 (0,005)	14 (0,018)	379 (0,979)	1 (0,0026)	277 (0,715)	101 (0,261)
충북	1,523 (1,750)	1,179 (1,355)	52 (0,060)	108 (0,124)	36 (0,041)	416 (0,478)	542 (0,623)	5 (0,006)	20 (0,023)	344 (0,791)	1 (0,0023)	255 (0,586)	88 (0,202)
충남	2,631 (2,108)	2,097 (1,680)	67 (0,054)	135 (0,108)	65 (0,052)	650 (0,521)	1,154 (0,924)	4 (0,003)	22 (0,018)	534 (0,848)	1 (0,0016)	394 (0,626)	139 (0,221)
전북	2,143 (2,226)	1,620 (1,683)	53 (0,055)	150 (0,156)	94 (0,098)	484 (0,503)	834 (0,866)	- (0,000)	5 (0,005)	523 (1,077)	- (0,0000)	360 (0,741)	163 (0,336)
전남	1,739 (1,876)	1,188 (1,281)	76 (0,082)	179 (0,193)	55 (0,059)	380 (0,410)	488 (0,526)	1 (0,001)	9 (0,010)	551 (1,209)	- (0,0000)	441 (0,968)	110 (0,241)
경북	2,965 (2,170)	2,264 (1,657)	126 (0,092)	85 (0,062)	39 (0,029)	911 (0,667)	1,081 (0,791)	- (0,000)	22 (0,016)	701 (1,045)	- (0,0000)	471 (0,702)	230 (0,343)
경남	4,241 (2,186)	3,562 (1,836)	132 (0,068)	102 (0,053)	49 (0,025)	1,100 (0,567)	2,155 (1,111)	2 (0,001)	22 (0,011)	679 (0,697)	- (0,0000)	425 (0,436)	254 (0,261)
제주	694 (1,975)	584 (1,662)	21 (0,060)	77 (0,219)	40 (0,114)	272 (0,774)	167 (0,475)	- (0,000)	7 (0,020)	110 (0,611)	- (0,0000)	88 (0,489)	22 (0,122)

주: 영유아 100인당 유치원 설치·운영 현황은 3~5세 유아 수 대비 유치원 개소임
 자료: 보건복지부, 『2012년 보육통계』, 2013, pp. 5~13.

교육부, 「2-1. 유치원 현황」, 『교육통계연보』, 2012, <http://cesi.kedi.re.kr/>.

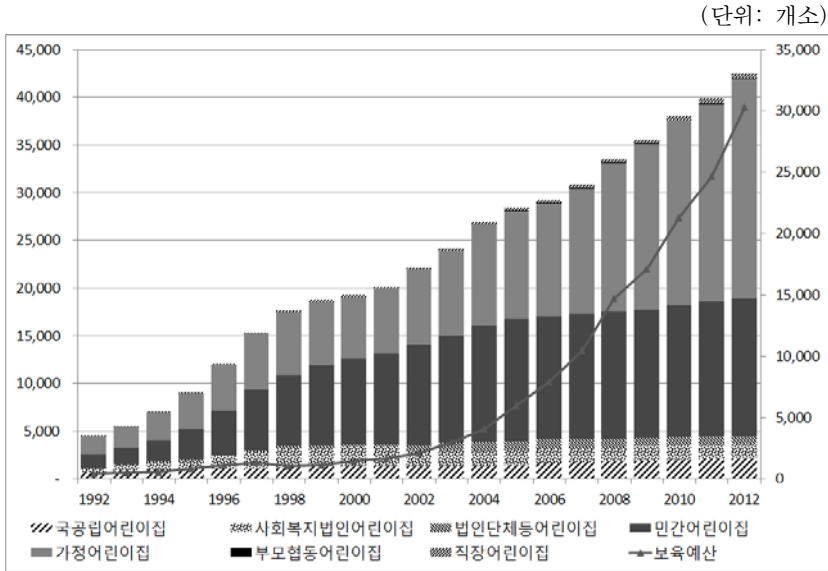
통계청, 『장래인구추계』, http://kosis.kr/gen_etl/start.jsp?orgId=101&tblId=DT_1B01003&conn_path=I3&path=인구?가구>추계인구>가구>장래인구추계 > 시도(2010)연령별(시도) 추계인구

나. 영유아 대상 사회서비스 평가

1) 보육 예산과 보육시설 수

영유아에 대한 보육서비스 지원은 1990년에 본격적인 보육시설 지원사업이 도입되면서 보육시설의 수가 양적인 면에서 급속히 팽창하였다. 1990년에 전국 어린이집 수가 1,919개소였던 것이 10년 만인 2000년에는 약 10배 수준인 19,276개로 증가하였고, 2012년에는 다시 두 배가 넘는 42,527개소로 증가하였다. 출산율의 감소로 인해 영유아 수가 지속적으로 감소하고 있는 것을 감안하면, 이는 상당히 급속한 시설의 증가를 의미하고 있음을 알 수 있다. 영유아 인구 수의 추이를 살펴보면 1990년 0~5세 영유아 인구는 약 387만명이었으나 2012년에는 약 278만명으로 감소하였다. 영유아 인구 감소에도 불구하고 지속적 증가세를 보이는 보육시설은 정부의 보육료 지원의 확대에 의한 부분이 크다. 정부의 보육료 지원은 2004년부터 거의 매년 대상을 확대하면서 보육료 지원예산도 급격하게 증가하기 시작하였다. 보육예산은 1990년 약 136억원이었던 것이 2003년에는 약 3,000억원, 그리고 2013년에는 약 4.1조원으로 급격히 증가하였다. 올해들어 전 계층 모든 영유아에 대해 무상보육이 확대되고 양육수당도 확대됨에 따라, 금년에만 보육예산이 약 1.1조원 증가하였다. 그러나 [그림 III-8]에서도 보듯이 2003년 이후 보육시설 수의 증가는 이러한 보육예산의 급격한 증가폭보다는 작은 폭으로 증가하고 있음을 볼 수 있다. 보육예산의 투입 대비 보육시설 수와 보육료 지원의 효과가 크지 않음을 보여주는 대목이다.

[그림 Ⅲ-8] 보육시설 수와 보육예산 추이



자료: 보건복지부, 『2009년 보건복지가족 통계연보』, 2009, p. 234.
 보건복지부, 『2009년 보육통계』, 2010, p. 14, 170.
 보건복지부, 『2010년 보육통계』, 2011, p. 2, 189.
 보건복지부, 『2011년 보육통계』, 2012, p. 2, 209.
 여성가족부, 『2006년 보육사업 안내』, 2006, p. 29.
 여성가족부, 『2008년 보육사업 안내』, 2008, p. 26.
 보건복지부, 『2004년 보육사업 안내』, 2004, p. 19.
 보건복지부, 『2002년 보육사업 안내』, 2002, p. 24.
 보건복지부, 『2000년 보육사업 안내』, 2000, p. 28.
 보건복지부, 『1999년 보육사업 안내』, 1999, p. 13.
 보건복지부, 『1994년 보건복지백서』, 1994, p. 347.
 보건복지부, 『1996년 보건복지백서』, 1996, p. 296.
 보건복지부, 『1995년 세입세출예산서』, 1995, p. 1002.
 보건복지부, 『1996년 세입세출예산서』, 1996, p. 1095.
 보건복지부, 『1997년 세입세출예산서』, 1997, p. 1323.

2) 보육시설의 정원 대비 현원 비중

보육시설의 정원 대비 현원 비중을 살펴보면, 국공립의 경우 91.8%이고 전체 보육시설의 이용률은 2012년 현재 약 86.4%이므로, 보육시설 수의

부족을 논하기는 어렵다고 보여진다. 국공립의 경우도 영유아 인구비중이 높은 서울과 경기도의 경우 94%를 상회하지만, 다른 지역의 경우는 80%대의 이용률을 보이고 있다. 국공립시설의 정원 대비 현원 비중은 전국평균은 91.8%이나, 서울과 경기지역을 제외한 평균 비중은 88.9%로 낮아짐을 볼 수 있다. <표 Ⅲ-12>에서는 2003년부터 2012년까지 보육시설의 정원 대비 현원 비중의 추이를 보여주고 있다. 이를 보면 전체 어린이집의 정원 대비 현원 비중은 등락이 있기는 하지만 대체로 비슷한 수준을 오가고 있는 것을 볼 수 있다. 반면 국공립시설의 정원 대비 현원 비중은 2003년에 비해 떨어지고 있음을 볼 수 있다. 가정어린이집의 정원 대비 현원 비중이 크게 증가하여 국공립시설의 정원 대비 현원 비중의 감소를 상쇄하는 것으로 보인다. 이로 미루어 보건대, 현재 보육시설 부족의 문제를 단순한 국공립 시설 수의 부족으로 보기는 어렵다.

<표 Ⅲ-12> 보육시설 정원 대비 현원 이용률

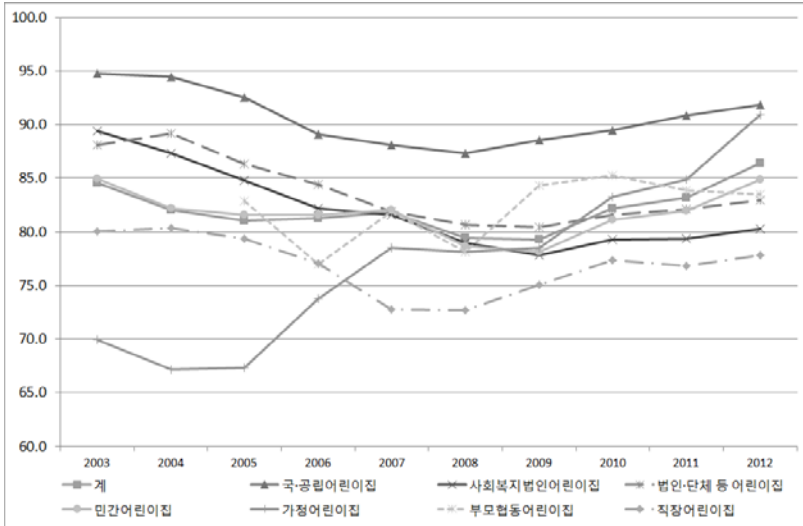
(단위: %)

	계	국·공립 어린이집	사회복지 법인 어린이집	법인· 단체 등 어린이집	민간 어린이집	가정 어린이집	부모협동 어린이집	직장 어린이집
전국	86.4	91.8	80.3	83.0	84.9	90.9	83.5	77.8
서울	91.4	94.0	94.0	86.2	91.0	93.0	85.2	78.2
부산	87.2	90.5	83.4	83.8	85.9	92.4	79.2	80.6
대구	83.7	85.6	79.9	81.2	83.6	90.1	81.6	73.1
인천	90.6	91.4	87.0	89.8	89.7	93.6	70.3	82.7
광주	86.1	85.5	79.6	80.1	86.4	93.2	98.4	85.6
대전	89.1	94.6	89.2	88.1	87.8	90.4	82.9	88.5
울산	88.5	96.6	95.8	87.7	86.3	94.1	0.0	80.0
경기도	87.7	94.5	87.5	84.1	85.1	91.4	85.7	78.0
강원도	81.8	86.0	78.8	75.7	80.7	87.3	76.5	75.7
충북	83.6	88.6	78.4	80.4	82.6	92.8	69.1	78.1
충남	83.2	91.6	78.2	84.2	81.5	90.2	82.8	63.2
전북	81.4	87.9	79.8	79.5	78.4	90.0	0.0	68.9
전남	82.3	82.8	77.9	80.6	82.0	94.0	83.6	71.5
경북	79.9	82.7	71.7	82.9	78.4	87.7	0.0	72.4
경남	84.2	91.2	84.5	83.8	82.4	86.2	87.5	74.0
제주	83.2	90.2	80.7	85.0	83.3	84.1	0.0	84.9

자료: 보건복지부, 『2012년 보건복지가족 통계연보』, 2012, p. 15.

[그림 III-9] 유형별 어린이집 정원 대비 현원 비중

(단위: %)



자료: 보건복지부, 『보육상세통계』, 『보육통계』, 2003~2007년 각 연도.
 보건복지부, 『2008년 보육통계』, 2009, pp. 7~8.
 보건복지부, 『2009년 보육통계』, 2010, p. 15.
 보건복지부, 『2010년 보육통계』, 2011, p. 15.
 보건복지부, 『2011년 보육통계』, 2012, p. 15.
 보건복지부, 『2012년 보육통계』, 2013, p. 15.

3) 보육시설 이용률

유치원을 포함한 보육시설을 이용하는 영유아 수는 2012년 12월 말 기준 전체 영유아의 약 75%인 209만명에 이르고 있다. 연령별로 보면 만 0~2세의 시설이용률은 약 63%, 만 3~5세의 시설 이용률은 약 87%로 높은 이용률을 보이고 있다. 0세 영아의 시설 이용률은 39%로 낮는데, 영아의 대부분이 다른 시설에 비해 취약한 가정어린이집을 이용하는 것으로 나타나고 있다. 가정어린이집의 이용률은 만 0~2세의 경우 26.4%로 높은 편이지만, 만 3~5세의 경우는 0.5%로 매우 낮은 수준이다. 만 4세와 만 5세의 경우는 유치원 이용률이 각각 47.3%와 55.1%로 높게 나타나고 있다.

〈표 III-13〉 보육시설 이용 현황

(단위: 명, %)

구분	전체 아동 수	시설이용 아동 수									시설 미이용
		계	국·공립	사회복지 법인	법인· 단체 등	민간	가정	부모 협동	직장	유치원	
총계	2,777,812 100.0	2,088,125 75.2	147,645 5.3	110,471 4.0	49,533 1.8	763,560 27.5	371,497 13.4	2,895 0.1	29,730 1.1	612,794 22.1	689,687 24.8
0세	455,708 100.0	177,757 39.0	3,418 0.8	3,434 0.8	1,283 0.3	43,717 9.6	124,474 27.3	168 0.0	1,263 0.3	-	277,951 61.0
1세	482,230 100.0	321,716 66.7	18,576 3.9	15,264 3.2	6,197 1.3	130,442 27.0	145,610 30.2	399 0.1	5,228 1.1	-	160,514 33.3
2세	445,632 100.0	372,811 83.7	31,629 7.1	25,528 5.7	10,589 2.4	202,625 45.5	94,908 21.3	682 0.2	6,850 1.5	-	72,821 16.3
0~ 2세	1,383,570 100.0	872,284 63.0	53,623 3.9	44,226 3.2	18,069 1.3	376,784 27.2	364,992 26.4	1,249 0.1	13,341 1.0	-	511,286 37.0
3세	451,642 100.0	390,098 86.4	33,698 7.5	25,789 5.7	11,842 2.6	175,252 38.8	4,763 1.1	601 0.1	7,167 1.6	130,986 29.0	61,544 13.6
4세	485,687 100.0	424,324 87.4	32,459 6.7	22,175 4.6	10,833 2.2	121,779 25.1	1,052 0.2	550 0.1	5,565 1.1	229,911 47.3	61,363 12.6
5세	456,913 100.0	401,419 87.9	27,865 6.1	18,281 4.0	8,789 1.9	89,745 19.6	690 0.2	495 0.1	3,657 0.8	251,897 55.1	55,494 12.1
3~ 5세	1,394,242 100.0	1,215,841 87.2	94,022 6.7	66,245 4.8	31,464 2.3	386,776 27.7	6,505 0.5	1,646 0.1	16,389 1.2	612,794 44.0	178,401 12.8

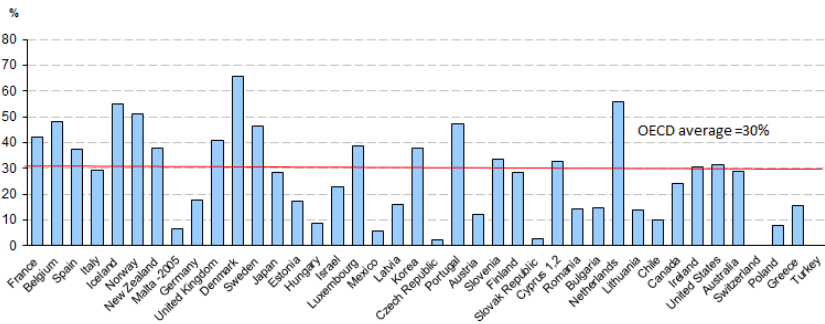
자료: 통계청, 『장래인구추계』, [http://kosis.kr/gen_etl/start.jsp?orgId=101&tblId=DT_1B01003&conn_path=I3&path=인구?가구 > 추계인구?가구 > 장래인구추계 > 시도\(2010\)연령별\(시도\) 추계인구](http://kosis.kr/gen_etl/start.jsp?orgId=101&tblId=DT_1B01003&conn_path=I3&path=인구?가구 > 추계인구?가구 > 장래인구추계 > 시도(2010)연령별(시도) 추계인구)
 보건복지부, 『2012년 보육통계』, 2013, p. 89.
 교육부, 「2-1. 유치원 현황」, 『교육통계연보』, 2012, <http://cesi.kedi.re.kr/>.

우리나라의 보육시설 이용률은 해외국가와 비교하여도 상당히 높은 수준으로 판단할 수 있다. 0~2세 영유아의 보육시설 이용률과 3~5세 유아 보육시설 이용률 모두 OECD 평균을 웃돌고 있다. OECD Family Database (2010)에 따르면, OECD 국제비교상의 만 0~2세 영아의 공식적 보육시설 이용률은 37.7%로 OECD 평균 30% (2008년)에 비하여서도 높은 수준으로 나타나고 있고, 만 3~5세 유아의 공식적 보육시설 이용률도 79.8%로 OECD 평균 77%보다 높은 수준이다. 2013년 무상보육 확대는 보육시설 이용의 가수요까지 창출하고 있다고 판단되므로, 향후 시설이용률은 더 증가할 것으로 보인다. OECD는 만 2세 미만 영아는 애착형성 단계이므로 가

정에서 기르는 것이 바람직함을 보고하였으며 시설 이용률은 30% 미만이 적정하다고 권고하고 있는 점을 감안하면, 향후 보육서비스 지원의 정책목표는 단순히 시설 이용률을 높이는 것은 아닐 것임이 확실하다.

바우처에 대한 경제학적 모형에서는 바우처 제공의 일차적 목표가 특정 상품이나 서비스의 소비를 장려하려는 정부의 온정주의(paternalism)에 있다. 이러한 목표하에 소비가 제약되지 않은 소비자에게 현금을 지원 하는 것보다 바우처를 지원하여 소비가 더 증진되는 경우, 바우처로 인한 소비자 효용 감소에도 불구하고 현금보다 바우처 제공이 더 효과적인 정책수단이다. 우리나라에서 보육서비스에 대해 전자바우처가 도입될 당시의 정책목표는 수요자 중심의 지원과 보육서비스 제공, 경쟁의 제고를 통한 서비스 질의 향상과 보육서비스 이용률 제고에 그 토대를 두고 있었다. 보육서비스 이용률이 국제적으로 비교해도 높은 수준이며, 무상보육의 확대로 보육의 가수요가 확대될 수 있는 현 상황에서는 바우처를 통한 보육서비스의 지원의 타당성이 줄어들 수 있다고 보여진다. 이러한 정황하에서는 대체적인 양육수당 제공이 효과적인 정책수단이라 사료된다.

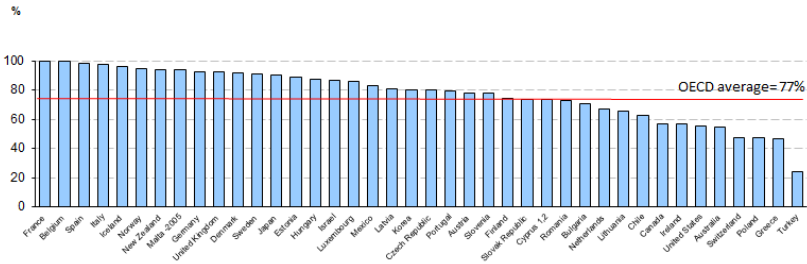
[그림 III-10] 0~2세 영유아의 보육시설 이용률의 국제 비교(2008년)



자료: OECD Family Database, 2010.

<http://www.oecd.org/els/family/PF3.2%20Enrolment%20in%20childcare%20and%20preschools%20-%20290713.pdf>

[그림 III-11] 3~5세 유아의 보육시설 이용률의 국제 비교(2008년)



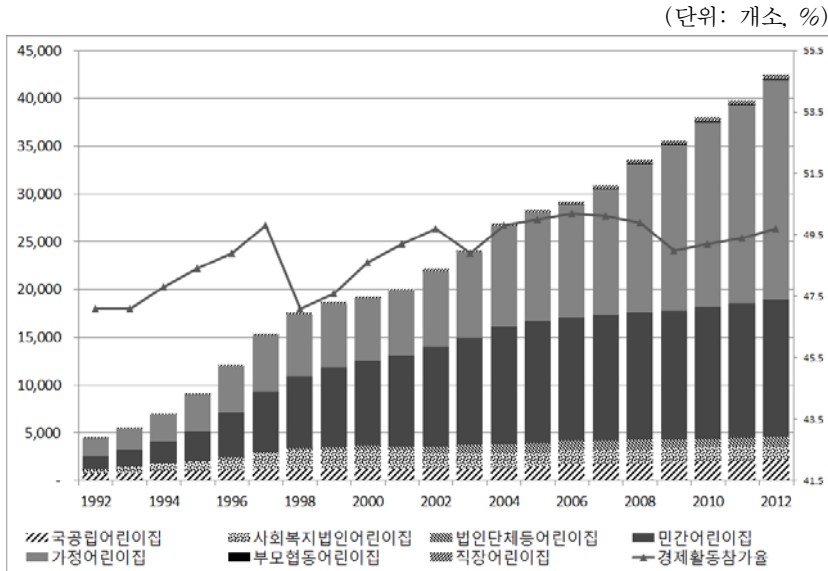
자료: OECD Family Database, 2010.

<http://www.oecd.org/els/family/PF3.2%20Enrolment%20in%20childcare%20and%20preschools%20-%20290713.pdf>

4) 여성 경제활동참가율과 보육시설 수

보육바우처 지원과 무상보육의 지속적 확대로 보육시설 수가 급격히 증가하는 추세에 반하여 [그림 III-12]는 우리나라 여성 경제활동참가율은 2006년 이후 감소추세에 있는 것을 볼 수 있다. 이는 보육서비스 제공이 여성 경제활동참가율 제고에 그다지 효과적이지 않았음을 시사하는 대목이다. 이는 현행 보육서비스 공급모형의 효과성에 대한 재검토가 필요하다.

[그림 Ⅲ-12] 유형별 어린이집 설치·운영 현황 및
여성 경제활동참가율 추이



주: 여성의 경제활동참가율은 구직기간 1주 기준임

자료: 보건복지부, 『2009년 보건복지가족 통계연보』, 2009, p. 234.

보건복지부, 『2009년 보육통계』, 2010, p. 14, 170.

보건복지부, 『2010년 보육통계』, 2011, p. 2, 189.

보건복지부, 『2011년 보육통계』, 2012, p. 2, 209.

통계청, 『경제활동인구조사』, http://kosis.kr/gen_etl/start.jsp?orgId=101&tblId=DT_1D07012&conn_path=I3&path=고용?노동?임금 > 고용 > 경제활동인구조사 > 경제활동인구총괄(구직기간 1주 기준)

4. 영유아 대상 사회서비스 만족도 조사: 사회서비스가 제 공되는 사회서비스 시장 환경과 수혜자의 사회서비스 수급 환경

영유아 대상 사회서비스는 영유아에 대한 보육, 교육 등의 돌봄서비스를 제공하는 것이지만, 공급자에 대한 정보 수집 및 서비스 결정, 그리고 선택 후 공급자에 대한 사후관리는 부모에 의해 이루어지게 된다. 그렇기 때문에 서비스의 수혜자는 영유아이며 동시에 부모가 된다. 영유아 대상

사회서비스는 부모가 매일 서비스 공급자를 만나는 고관여 서비스 분야이며 부모로 하여금 그들 자신의 시간을 가질 수 있게 하여, 경제활동을 가능하게 하며, 부모의 삶의 질을 높이게 한다. 이 제도는 육아로 인해 발생하는 스트레스를 줄여 주기 때문에, 출산율의 증가에도 기여할 수 있는 중요한 사회서비스이다.

앞서 언급한 것과 같이 바우처제도가 효과적으로 작동하기 위해서는 다수의 공급자가 차별화된 재화를 공급해야 하며 수요자는 충분한 정보를 바탕으로 선택권을 행사하여야 한다. 이러한 조건이 충족되는지를 평가하기 위하여, 보건복지부가 한국보건사회연구원에 의뢰한 「아이사랑카드제도의 효과성 평가 2차 연구 (2010, 이하 '2차 연구')」의 원시자료와 아이사랑카드를 사용하고 있는 부모들을 대상으로 실시한 총 3회의 포커스 그룹 인터뷰(Focus Group Interview: FGI)를 바탕으로 영유아 대상 사회서비스의 바우처 제도 조건 충족 여부를 분석하였다.

영유아 보육 서비스의 필요(needs)를 인지하기 위해 '2차 연구' 설문지는 "자녀를 어린이집에 보내는 가장 큰 이유는 무엇인지?"의 질문에 4가지 이유와 '기타' 즉 총 5가지 이유 중에 하나를 선택할 수 있도록 명목 척도(Nominal scale)을 사용하였다. <표 III-14>에 의하면, 부모가 자녀를 어린이집에 보내는 이유로, 응답자의 44.8%는 "자녀를 돌볼 사람이 없어서", 42.9%는 "사회성 및 전인적 발달", 9.9%는 "집에서 종일 보살피기 힘들어서"라고 응답하였다. "자녀를 돌볼 사람이 없어서"와 "집에서 종일 보살피기 힘들어서"가 유사한 이유라고 본다면, 자녀를 하루 종일 보살필 수 없는 것이 가장 큰 이유인 것으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-14〉 어린이집을 보내는 이유

(단위: 명, %)

	빈도	백분율	유효백분율	누적유효백분율
자녀를 돌볼 사람이 없어서	167	44.4	44.8	44.8
사회성 및 전인적 발달	160	42.6	42.9	87.7
예체능특기교육	4	1.1	1.1	88.7
집에서 종일 보살피기 힘들어서	37	9.8	9.9	98.7
기타	5	1.3	1.3	100.0
총계(결측치 제외)	373	99.2	100.0	
결측치	3	0.8		
총계(결측치 포함)	376	100.0		

자료: 박세경·강혜규·김은지·박소현·정세정, 『아이사랑카드제도의 효과성 평가 2차 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2010, 재구성

〈표 Ⅲ-14〉의 자녀를 어린이집에 보내는 이유에 대한 빈도분석은 ‘2차 연구’에서 “어린이집을 선택할 때 가장 중요하게 생각한 것이 무엇인지”에 대한 분석 결과를 설명할 수 있다. 〈표 Ⅲ-15〉를 보면, 총 376명의 응답자 중 30.1%가 어린이집 선택 시 고려사항으로 “집과의 거리”를 1순위로 뽑았다. 그 다음 18.6%가 “원장 및 교사의 자질과 전문성”을 어린이집 선택 시 고려사항 1순위로 선택하였다.

〈표 III-15〉 어린이집 선택 시 고려사항 1순위

(단위: 명, %)

	빈도	백분율	유효백분율	누적유효백분율
집과의 거리	113	30.1	30.1	30.1
안전성 및 청결함	48	12.8	12.8	42.9
교육프로그램 및 활동내용	62	16.5	16.5	59.5
아이사랑보육포털의 정보	1	0.3	0.3	59.7
가정집 같은 분위기	8	2.1	2.1	61.9
부모와의 의사소통	7	1.9	1.9	63.7
급·간식	15	4.0	4.0	67.7
안전설비 및 위급 시 대처	2	0.5	0.5	68.3
어린이집규모	1	0.3	0.3	68.5
평가인증여부	3	0.8	0.8	69.3
보육료	15	4.0	4.0	73.3
국공립 여부	19	5.1	5.1	78.4
원장 및 교사의 자질과 전문성	70	18.6	18.7	97.1
보육서비스 이용가능시간	9	2.4	2.4	99.5
기타	2	0.5	0.5	100.0
총계(결측치 제외)	375	99.7	100.0	
결측치	1	0.3		
총계(결측치 포함)	376	100.0		

자료: 박세경·강혜규·김은지·박소현·정세정, 『아이사랑카드제도의 효과성 평가 2차 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2010, 재구성

아이의 부모가 원하는 보육서비스 제공자를 선택했는지에 대한 정보를 수집하기 위해 '2차 연구'에서는 부모가 어디에서 정보를 수집하는지 직접 물어보지는 않았지만 "보육시설을 어떻게 선택하셨습니다?"란 질문을 통해 정보의 수집 원천에 대해 간접적으로 물었다. 명목 척도(nominal scale)을 통해 하나를 선택하도록 하였는데 구체적으로 보면 〈표 III-16〉과 같다.

〈표 Ⅲ-16〉 보육시설 선택방법 보기

보기번호	보기 내용
1	직접 인근의 다른 어린이집이나 학원, 유치원을 방문하여 비교 후 선택했다
2	아이사랑보육포털(www.childcare.go.kr)에서 확인한 정보를 이용하여 선택했다
3	친구 혹은 이웃의 권유(입 소문, 이용 경험 등)로 선택했다
4	집에서 가까운 곳에 있어서 선택했다
5	인터넷(인터넷 카페, 블로그 등) 혹은 광고 등을 보고 선택했다
6	기타

자료: 박세경·강혜규·김은지·박소현·정세정, 『아이사랑카드제도의 효과성 평가 2차 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2010, 재구성

보기 4번을 제외하고 어떤 경로를 통해 부모가 어린이집을 선택하였는가를 묻고 있다. 명목 척도로 물었기 때문에 실제로 부모들이 수집한 정보원이 다양한지, 다양하면 다른 경로는 또 무엇인지, 그리고 최종 선택에 도움을 주었던 정보원은 무엇인지는 알 수 없다.

〈표 Ⅲ-17〉 보육시설 선택방법

(단위: 명, %)

	빈도	백분율	유효백분율	누적유효백분율
직접방문비교	150	39.9	40.2	40.2
아이사랑보육포털정보	5	1.3	1.3	41.6
구전	95	25.3	25.5	67.0
집에서 가까운 곳	96	25.5	25.7	92.8
광고	1	0.3	0.3	93.0
기타	26	6.9	7.0	100.0
총계 (결측치 제외)	373	99.2	100.0	
결측치	3	0.8		
총계 (결측치 포함)	376	100.0		

자료: 박세경·강혜규·김은지·박소현·정세정, 『아이사랑카드제도의 효과성 평가 2차 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2010, 재구성

〈표 Ⅲ-17〉을 보면, 대부분의 부모는 직접 방문에서 얻은 정보(응답자의 39.9%)와 간접 외부정보라 볼 수 있는 구전(응답자의 25.3%)에 의존하고 있다. 국가가 제공하는 정보인 '아이사랑보육포털'의 이용은 응답자의 1.3% 정도에 그쳤다. 어린이집을 보내는 부모들을 심층면접(FGI)한 결과에 의하면, 부모는 집에서 가까운 곳을 선호하기 때문에 우선적으로 직접 방문을 통해 보육시설에 대한 정보를 수집하는 것으로 나타났다. 하지만 정부가 제공하는 포털정보는 많이 사용하고 있지 않은 것으로 나타났다.

- 응답자 A: “.....저희가 모르는 상태에서 갈 때는 네이버나 클럽 카페 정보검색이 대부분이거든요.”
- 응답자 B: “(아이사랑보육)포털이 있어요.”
- 응답자 A: “.....실명, 선생님 이름을 하는 게 아니라 어느 어린이집이라고. 물론 검색하면 다 나오지만 딱 (원하는 정보가) 나오진 않거든요. 발품을 팔아야지 (어느 어린이집이 좋은지) 나오니까.”
- 응답자 C: “저도 동네 반경 몇 킬로 안을 검색을 해서 전화를 해서 지원이 가능한데다가 다 지원을 하는 거죠.”

그러나 실제 영유아 보육서비스 시장 환경에서, 서비스 수요자는 영유아 대상 사회서비스에 관한 정보가 충분치 않다고 생각하고 있는 것으로 나타났는데 이는 〈표 Ⅲ-18〉에서 볼 수 있다. 376명의 응답자 중 142명(38.5%)이 관련 정보를 얻기가 힘들다고 응답했다.

<표 Ⅲ-18> 관련 정보를 얻기 힘든지에 대한 동의 여부

(단위: 명, %)

	빈도	백분율	유효백분율	누적유효백분율
전적으로 동의	52	13.8	14.1	14.1
대체로 동의	90	23.9	24.4	38.5
보통	145	38.6	39.3	77.8
그다지 동의하지 않음	61	16.2	16.5	94.3
전혀 동의하지 않음	21	5.6	5.7	100.0
총계 (결측치 제외)	369	98.1	100.0	
결측치	7	1.9		
총계 (결측치 포함)	376	100.0		

자료: 박세경·강혜규·김은지·박소현·정세정, 『아이사랑카드제도의 효과성 평가 2차 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2010, 재구성

<표 Ⅲ-18>에서, 총 376명의 응답자 중 30.1%가 집과의 거리를 어린이 집 선택 시 고려사항 1순위로 선택하였다. 그 다음으로 원장 및 교사의 자질과 전문성을 1순위로 택했다(18.6%). 또한 응답자의 5.1%만이 15가지 항목 중 12번째 선택지인 ‘국공립의 여부’를 고려사항 1순위로 선택하였다. 하지만 FGI 결과에서 부모는 집과의 거리, 국공립 여부를 어린이집 선택사항으로 고려하고 있었다. 국공립 어린이집을 선호 이유는 국공립이 민간보다 더 좋은 시설을 갖추고 있고 보육교사 자질이 우수하며, 비용이 덜 들기 때문이다.

- 응답자 D: “...그 중에서 교통, 데려다주고 데려올 수 있는 교통, 이 정도 (즉, 집과 가까운지를 고려합니다).”
- 응답자 D: “국공립, 접근성(을 고려합니다)”
- 응답자 A: “저희는 집 주변으로 해서 지하철 정거장 한 섹터 안에 5~6개 있거든요. 그곳을 다 했죠(알아봤죠).”
- 응답자 D: “저희는 애 출생신고하고 주민등록번호 나오자마자 쪽 걸어놨고요. 그중에서 순위가 났다고 연락오는 것 중에서 민간은 빼고 하다보니까,

지금도 사실 아직도 대기중인데도 있어요. (현재 아이가 어린이집에)다니고 있는데도. 가끔씩 연락오기도 하고 그래요. 지금 구립 다니고 있습니다.”

- 응답자 E: “제가 들은 바에 따르면 민간 어린이집 같은 경우 교사의 질적인 차원인데 국공립의 경우 유아교육과를 졸업하신 분이 하시는 걸로 알고 있는데, 어린이집 같은 경우는 일정기간 수료하거나 단기간 몇 개월 연수하신 분들도 하실 수 있는 걸로 알고 있거든요. 그런 측면에서 엄마들이 선호하는 게 첫 번째로 알고 있고요. 두 번째는 일단 공공부문에서 한다는 것에 대한 신뢰도가 아닐까. 그 의미는 구립이나 공립은 다 CCTV가 의무적으로 설치되어 있는 것으로 알고 있고, 사설은 안 그렇거든요. 되어 있는 데도 있고 안 되어 있는데도 있고 그렇습니다.”
- 응답자 F: “일단 아이가 너무 어린 거 같고요, 23개월 됐는데, 보통 두 돌 지나서 24개월 되면 보낼 생각은 있는데, 기관이, 가정식 어린이집은 뉴스에서도 문제도 많고 못미더운 경향도 있고요.”
- 응답자 C: “비용도 민간이 훨씬 더 많은데”
- 응답자 D: “(공립의 경우) 간식 같은 것에 대한 요구가 일체 없고요. 어느 날은 순수하게 한 번 너무 고마워서 선생님들 드시라고 빵 좀 싸갔더니 그거 안 된다고 압수당해가지고.”
- 응답자 C: “우리는 민간이니까 애 생일이면 애 생일상 차리는 거랑 그날 애들이 먹을 간식을 우리가 준비해야 되고, 한 달에 한 번씩 정도는 간식을 그래도 돌아가면서 준비를 해가지 않으면 안 되는 그런 게 좀 있고, 그리고 입학하고 나면 1년 동안 아이가 쓸 휴지 이런 것도 다 갖다 줘야 하더라고요. 휴지, 물티슈, 이런 것을 다 갖다 줘야 하더라고요.”

부모가 어린이집을 선택할 때 중요한 것은 집과의 거리뿐만 아니라 국공립 여부이다. 그러나 이 사안에 있어서 문제점은 부모가 선호하고 선택하고 싶은 국공립 보육원이 그리 많지 않다는 것이다. 부모가 어린이집을 선택하는 것이 아니라, 어린이집이 부모를 선택하고 있는 상황이다.

- 응답자 F: “... 근처에 기관형 어린이집은 찾기가 어렵고, 대기자가 너무 많더라구요. 그래서 일단 대기 걸어도 올해 안에는 가기 어려운 상황이고, 정 어쩔 수 없으면 가정형 어린이집에 보내려고 하는데, 아직 잘 모르겠습니다.”
- 응답자 A: “주변의 국공립이나 그런데 다 신청을 하는 거죠.”
- 응답자 C: “자리가 없으니까...일단 연락오는 데.”
- 응답자 C: “그렇지만 시급해서 지금 당장 보내야 하는 상황이면, 일단 보내고, 내가 더 마음에 드는 곳을 기다리는 거구요. 시급하지 않고 누가 봐줄 수 있는 대안이 있는 경우에는 더 버티겠죠. 자기가 마음에 드는 데가.”
- 응답자 C: “초이스가 있어야죠.”
- 응답자 C: “네. 자리 있으면 감지덕지해야 하는데...”
- 응답자 C: “괜찮지만 그래도 구립이 되면 구립으로 옮기고 싶어요. 지금으로써는 최선이지만 옵션이 있으면 바꾸고 싶어요.”
- 응답자 H: “저는 정보공개.....문제는 어린이집이 없다는 게 문제라고 생각하고, 어린이집에서 역선택을 해서, 저희들이 선택하는 게 아니고 어린이집에서 선택하는 게 문제이기 때문에...”
- 응답자 B: “태어나자마자 진짜 다 걸어봤어요.”

선호하는 공급자가 충분치 않은 사회서비스 시장환경은 <표 Ⅲ-19>에서도 볼 수 있다. 응답자의 26%가 어린이 집이 부족하다고 응답하였다.

〈표 III-19〉 어린이집이 부족한지 동의 여부

(단위: 명, %)

	빈도	백분율	유효백분율	누적유효백분율
전적으로 동의	46	12.2	12.3	12.3
대체로 동의	51	13.6	13.7	26.0
보통	123	32.7	33.0	59.0
그다지 동의하지 않음	107	28.5	28.7	87.7
전혀 동의하지 않음	46	12.2	12.3	100.0
총계(결측치 제외)	373	99.2	100.0	
결측치	3	0.8		
총계(결측치 포함)	376	100.0		

자료: 박세경·강혜규·김은지·박소현·정세정, 『아이사랑카드제도의 효과성 평가 2차 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2010, 재구성

그리고 〈표 III-20〉에서와 같이, 응답자의 81%나 되는 부모들이 국공립 어린이 집이 부족하고 응답하였다.

〈표 III-20〉 국공립 어린이집이 부족한지 동의 여부

(단위: 명, %)

	빈도	백분율	유효백분율	누적유효백분율
전적으로 동의	219	58.2	58.7	58.7
대체로 동의	83	22.1	22.3	81.0
보통	50	13.3	13.4	94.4
그다지 동의하지 않음	14	3.7	3.8	98.1
전혀 동의하지 않음	7	1.9	1.9	100.0
총계(결측치 제외)	373	99.2	100.0	
결측치	3	0.8		
총계(결측치 포함)	376	100.0		

자료: 박세경·강혜규·김은지·박소현·정세정, 『아이사랑카드제도의 효과성 평가 2차 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2010, 재구성

현 영유아 대상 사회서비스 중 바우처제도의 시장 상황은 소비자가 선택하고 싶은, 집과 가까운 국공립어린이집이 충분하지 않다는 것에 문제가 있다. 이러한 시장조건은 본래 보육 바우처제도가 계획하고 추구하고자 하는, 즉 부모가 원하는 보육서비스를 제공하는 어린이집을 선택할 수 있을 때 얻어지는 효율성을 달성할 수 없게 된다. 또한 부모가 원하는 어린이집이 없다는 것은 주위에 선택 가능한 대안 어린이집이 없거나 희박하다는 것을 의미한다. 이는 매력적인 외부 대안 어린이집의 범위가 작다는 것을 의미한다. 결국 부모는 보육 서비스의 대한 광범위한 관용구간(zone of tolerance)을 가지게 된다. 이로 인해, 부모는 다른 어린이집으로 옮길 수 있다고 생각하지 못하게 된다. 이 상황에서는 부모는 다른 어린이집으로 옮겨가는데 소요되는 전환 비용(switching cost)이 크다고 생각한다. 이러한 상황에서 부모는 불만이 있더라도, 자신의 자녀에게 되돌아올 불이익을 두려워하며, 자신의 불만을 공급자에게 전달할 시도조차 하지 않게 된다.

그래서 현 보육 바우처제도 안에서는, 일반 서비스 시장에서 중요시하는 시장만족 및 불만족 사안의 중요성이 희미해진다. 다음의 <표 III-21>와 FGI의 내용은 현재 우리나라 보육서비스의 바우처시장 환경과 서비스 수급 환경을 잘 나타내 주고 있다. 먼저 <표 III-21>에서 “귀하는 자녀의 어린이집을 이용하면서 발생하는 불만이나 애로사항에 대해 어떻게 대처하시나요?”의 질문에 대한 결과는 다음과 같다.

〈표 III-21〉 불만사항 처리방법

(단위: 명, %)

	빈도	백분율	유효백분율	누적유효백분율
원장이나 교사에게 직접 불만제기	264	70.2	70.4	
관청이나 담당공무원에게 민원제기	2	0.5	0.5	70.4
홈페이지나 이메일로	3	0.8	0.8	70.9
아이사랑보육포털에	2	0.5	0.5	71.7
개인블로그나 카페에	3	0.8	0.8	72.3
기타	12	3.2	3.2	73.1
직접 대처하지 않음	72	19.1	19.2	76.3
불만 없음	17	4.5	4.5	95.5
총계 (결측치 제외)	375	99.7	100.0	100.0
결측치	1	0.3		
총계 (결측치 포함)	376	100.0		

자료: 박세경·강혜규·김은지·박소현·정세정, 『아이사랑카드제도의 효과성 평가 2차 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2010, 재구성

응답자 중 단지 4.5%(17명)만 아무 불만이 없다고 하였고, 나머지 불만이 있는 358명(95.5%)의 응답자 중 72명(72/358 = 20.1%)은 직접 대처하지 않았다고 응답하였다. FGI의 결과는 영유아 대상 사회서비스에 대해 부모가 느끼는 매력적인 외부 대안이 적고, 관용구간(zone of tolerance)과 전환 비용(switching cost)이 큼을 보여주고 있다.

- 응답자 G: “생각은 했었는데 솔직히 대안은 없으니까 건의하고 개선되면 좋겠지만, 아니면 ‘아~ 버텨야지’ 이런 생각은 들더라고요.”
- 응답자 G: “....화가 나서 다른 어린이집을 알아봤거든요. 근데 막상 보낼 데가 없더라고요. 그런데 거기다 너무 싫은 얘기를 하면 애한테 피해가 갈까봐 살짝 얘기하고 말았어요.”
- 응답자 F: “사실 갈 곳이 많으면 불만을 얘기하고 데려와서 다른 데를 보내면 되는데 불만을 얘기할 수 없는 것 자체는 갈 데가 없으니까.”

- 응답자 A: “...어디 유치원 같은 경우에는 학부모들이 모여서 뭔가를 하려고 하면 싫어하고, 때로 오시지 말고 한 분씩 상담 오시라고 대놓고 그렇게 말씀하시더라고요. 그런 것을 꺼리시는 게 보이니까, ...”
- 응답자 C: “초이스가 있어야죠. 자리 있으면 감지덕지해야 하는데...”
- 응답자 H: “...사전에 CCTV 설치여부 이런 걸 미리 알아봤어야 되는데 선택권이 없으니까, 그런 점에서 선별하고 후회할 수 있는 어떤 기회조차 없다는 생각이 듭니다.”
- FGI moderator(중재자): “그런데 만족도 조사한 것을 보면....만족하느냐, 불만하느냐 조사하면, 만족, 매우 만족한다가 90%에 가깝습니다.”
- 응답자 C: “설문지가 좀 문제 있는 것 아니에요?”
- 응답자 A: “보기가 너무 조금이라서 그런 것 아닐까요?”
- 응답자 D: “크게는 내 애를 내가 키우는 것이 좋지만 남이 봐주는 것에 대해서 만족이 훨씬 크고요. 거기에 대해서 디테일하게 불만인 것. 일단 내가 하루종일 애를 봐야 되는데 누가 봐준다고 하면 거기에 대해서는 기본적으로 당연히 만족을 하죠.”

실제 불만사항이 많지만, 만족도조사의 결과가 일반적으로 높게 나왔는데 그 이유가 무엇인지 알아볼 필요가 있다. 우선, 넓은 관용구간을 가지고 있는 부모는 특별한 불만사항이 없는 경우, 만족한다고 응답할 수 있는 가능성이 매우 높을 수 있다. 그러나 실제 '2차 연구'에서는 일반적 만족도(overall satisfaction)를 조사하지 않았다. 만족도가 높을 수 있는 또 하나의 이유는 보육서비스와 관련된 만족도 조사에서 흔히 나타나는 사회적 바람직성 편향(social desirability bias) 가능성 때문이다. 그러나 이 편향이 어느 정도인지 평가할 수 있는 실증자료는 영유아 대상 사회서비스에는 없다. FGI의 결과는 높은 만족도가 가능할 수 있었던 새로운 근거를 제시할 수 있다. 지금까지 부모 자신이 해결하여야 하는 일을 다른 사람이 대신 해주고 있다는 것에 대한 고마움이 만족도 수준의 긍정적인 응답에 영향을 줄 수 있다. 보육바우처제도가 새로 실시된 사회서비스다 보니 이러한 현상이 나타날 수도 있다.

현 보육바우처제도하에서는, 공급자의 수가 한정되어 있기 때문에 바우처제도가 본래 추구하려는 효율성을 얻을 수 없다. 현 상황에서 많은 부모들은 보육서비스를 국가가 제공해준다는 것에 대해서는 고맙게 생각하지만, 본인들이 불만을 제기해 봐야 더 좋은 서비스를 받지 못하고 다른 공급자를 선택할 수도 없기 때문에, Jones and Sasser(1995)의 연구에서 말하듯이 현 보육서비스제도에 인질(Hostage)로 붙잡혀 있다고 생각할 수 있다. Jones 와 Sasser(1995)는 이들 인질(Hostage)들은 상황이 악화 되면 테러리스트(Terrorist)로 행동할 수도 있다 한다. 다음의 에피소드는 이런 경우를 잘 이야기 한다.

- 응답자 J: 4세는 말이 어눌하고, 말이 빨리 트인 아이는 소리 있게 잘 하지만 그렇지 않은 아이는 말을 잘 못 하기도 하고 아이가 표현하고자 하는 말을 100% 못 해서 엄마들도 아이 말을 100% 다 믿지 않아요. 반은 믿고 반은 믿지 말라고 하니깐. 엄마가 긴가민가 했는데 그게 우연치 않게 건너건너 들어서 그게 사실 확인이 되니까 그 엄마가 화가 나서 원장님에게 따졌어요. 원장님이 그때 당시는 포화 상태고 아이가 많으니까 나가려면 나가라고, 저는 할 얘기 없다고, 아이를 교육하기 위한 방침이었다고 하면서 그걸 항의를 하니깐 저희 변호사하고 상의하라고, 그래서 그 어린이집이 한창 시끄러울 때가 있었어요. 그래서 엄마들이 대거 나가고 옮긴 엄마도 있었고, 저에게 직접 생긴 일이 아니었고 저는 직장맘이라서 동조를 하기 힘들었어요. 그때 엄마들이 다 보내지 말자고 했거든요.

궁극적으로는 부모들이 원하는 공급자를 늘려야 하지만, 짧은 기간에 공급자를 늘리는 일은 쉬운 일은 아니다. 그렇기 때문에, 정부는 부모들이 최고의 희망 수준(desired level)은 아닐지라도, 희망수준에는 못 미치지만 그래도 부족하지는 않다고 생각하는 용납서비스 수준(adequate level)의 보육서비스를 받고 있다는 것을 느낄 수 있게 해야 한다. 이를 위해, 어린이집 평가에 대한 정보를 부모들이 알 수 있게 해야 한다. 이때 평가기준은 궁극적으로 이 보육서비스의 품질 속성(quality dimensions/ attributes)이 된다.

보육서비스 품질의 여러 속성을 선택할 때, 국가는 매우 신중해야 한다. 평가 속성에는 규범적인(normative)이고 객관적(objective)기준들(예: 교사 한 명에 영유아 수, 교사의 학력 등)뿐만 아니라, 부모들이 관심을 많이 갖는 정성적인 속성들(청결도, 교사의 친절성 등)이 포함되어야 한다. 이러한 다양한 속성들은 어린이집을 평가하는 데도 사용하기도 하지만, 보육서비스는 경험재이면서 신용재이기 때문에 부모들이 어린이집을 평가할 때 고려해야 할 사항을 교육할 때도 필요하다. 이러한 서비스 품질 속성은 자녀를 어린이집에 맡기는 부모들로 하여금 적절하고 합리적인 서비스에 대한 기대(expectation)를 갖게 하는 역할도 한다.

그리고 부모들의 어린이집 서비스에 대한 사후 의견(feedback)과 개선점/불만을 자신의 아이에게 피해가 가지 않게 하면서 이야기할 수 있는 공식적인 기회를 주어야 한다. 불만을 말한다는 그 자체가 불만을 가진 사람이 불만을 푸는 첫 번째 방법이며, 어린이 집 또한 이들 불만이 서비스 개선을 위한 중요한 정보가 된다. 많은 경우 불만은 대화를 통해 해소될 수 있다. 다음의 한 공립어린이집의 이야기는 어린이집이 제공하는 아이에 대한 하루의 일지가 어떻게 부모님의 불만을 해소할 수 있는지를 보여준다.

- 응답자 L : 저희 어린이집은 선생님이 매일매일 손으로 일지를 써서 보내주세요. 오늘 애가 뭘 했는지는, 활동은 일주일치 시간표가 있어서 뭐 했는지 안 적어주시고 애가 했던 말, 특이한 행동, 친구와 감정소통을 써 주세요. 그러면 밤에 읽고 저나 아빠가 한 줄씩 써서 1년에 한 권씩 책이 나와요. 그게 굉장히 선생님에게 일이 될 텐데 참 고맙게도 뽀뽀하게 20줄씩 써 주세요. 엄마 입장에서는 하루 종일 일하는 엄마인데 정성을 다 해서 써 주시니까 뭐라도 하나 더 해 드리고 싶어요. 아이가 더 어려서 의사소통 못 하니깐 더 자주 써 주시고 해 주셨는데 그걸 쓰는 것이 얼마나 많은 일일까 생각해 보면 고맙긴 해요. 저는 불만을 그 수첩에 써요. 아이가 혼났다고 하는데 어떤 일로 혼냈으면 제가 아이를 타이르겠습니다. 선생님도 적어주세요. 아이가 이런 일로 옆 친구를 때렸는데 엄마 아빠가 친구를

때리는 것이 나쁘다고 말씀해 주세요, 라고 써 주니까 불만을 쌓지 않고 아침에 애 데려다 줄 때 웃으면서 불만을 말씀 드려요. 대놓고. 걸끄럽지 않게 쌓이지 않도록. 한 두 해 다니고 말 거 아니고 선생님들도 10년 이상 계시니까 하고 직접적인 것은 원장님에게 말씀드려요.

그리고 어린이집의 투명한 경영이 필요하다. 부모들은 어린이집에 추가 비용을 더 낸다(10만~20만원: 국/공립 사립에 따라, 지역에 따라). 부모들에게는 본인이 지불한 비용의 대부분이 무엇을 위하여, 어떻게 쓰여지는지에 대해 알고 싶어 한다. 부모들은 아마도 국가가 어린이집에 자신의 자녀 보육을 위해 많은 돈을 지급하고 있는데, 왜 추가로 매달 그만큼 많은 돈을 내야 하는지에 대한 의문이 있는 것 같다. 다음의 이야기에서 부모님의 경영 투명성에 관한 의견을 알 수 있다.

- 응답자 O : 정부에 감사한데 그것만 딱 해 주면 되겠지, 하고 생각하는 것 같아요. 그런데 대부분 어머니들이 하시는 말이 나라에서 해 주는 것은 반이고 그 외에 받는 것이 너무 많아, 라고 하세요. 그리고 어린이집에서 돈을 내는 추가 비용이 있는데 과연 그건 어디에 쓰이는지 궁금한데 원장님은 그 얘기 안 하세요. 전 그걸 알고 싶어요.
- 응답자 O : 입학비는 10만원 받는데 원복도 없어요. 도시락통하고 가방하고 수첩하고 10만원이래요. 그래서 그게 10만원이구나 했는데 2년차 해서 갱신하니까 75,000원으로 내려가서 이 75,000원은 어디로 갑니까? 그랬더니 추가적으로 휴지 사고 아이들이 쓰는 데 쓴대요. 저는 물티슈를 따로 보내거든요. 그러면 그 휴지는 어디에 쓰는 휴지인지. 이런 것에 대해서 물론 요목 조목 설명해주실 수 없는 것은 알아요. 대충 이런 경비가 이렇게 쓰인다고 해주면 이해가 될 텐데 그렇게 밝혀 주는 분도 없고 어머니들도 돈이 어디로 쓰이는지 모르겠고. 그리고 너무 어린 아이들 데리고 나가는 것이 선생님들은 현장학습 나가서 애들 눈도 트이고 마음도 넓어져서 좋다고 하지만 저도 불안해요. 나가면. 애기 잊어버릴까봐. 뒤에 뭐 붙이고 체육복 입혀서 나가지만 불안해서, 보여주기 쇼맨십 말고 애기에게 필요한 것을 알차게 진행했

으면 하고 보육만 잘 해 주셨으면 하고 지출 부분에 대해서 정부가 그걸 어떻게 선을 정해주면 좋겠어요.

- 응답자 N : 감사용이라고 해서 감사할 때 현장학습 일지를 쓰게 되어 있어요. 엄마들에게 우리가 기존에 정부 지원비로 한다고 안 하고, 굳이 할 필요 없잖아요. 따로 또 돈을 걷는 거예요.
- 응답자 P : (현장 학습) 한 달에 세 번도 갔어요. 두 돌도 안 된 애를 매주 통신문에 이번 주에 감자 캐러 갑니다. 1만 얼마 걷고 극장갑니다, 2만원 걷고. 두 돌도 안 된 애가 뭘 안다고. 그게 다 뺏돈이지요. 우리가 사립이라서 원장 마음이에요. 한 달에 세 번도 가고, 구립은 1년에 2~3번이 다인데 한 달에 3번이면 너무.
- 응답자 K : 큰 아이가 7살에 아이사랑카드로 지원받은 금액이 12만원이었고 추가로 내는 돈이 12만원이었어요. 올해 아이사랑으로 지원이 되는 돈이 늘어났잖아요. 그런데 제가 추가로 내는 돈이 똑같아요. 그러니까 나라에서 그걸 올려주면 엄마들이 내는 부담은 줄어야 하는데 똑같아요, 매년. 거기서 어떤 갭이 오는 것이 조금, 이걸 뭐지?

본인 부담금의 비용에 대한 투명성은 어린이 집에 대한 신뢰를 높여 주고, 그것은 다시 어린이집의 보육서비스에 관해 더 높은 만족을 만들어 낼 것이다.

5. 정책적 시사점

현행 우리나라의 영유아 대상 사회서비스는 크게 보육서비스, 교육서비스, 돌봄서비스로 삼분화되어 있고, 이들 사회서비스의 공급은 시설에 대한 지원, 수요자에 대한 전자바우처와 시설을 이용하지 않는 수요자에 대한 양육수당 지원을 통해 이루어지고 있다. 현행 영유아 대상 사회서비스 공급모형은 재원 투입에 비하여 민간 및 개인 어린이집 위주로 보육시설이 늘어나고, 제도적으로 낮은 서비스 품질을 제공하는 시설이 팽창하는 경향이 있어 보육서비스의 질 제고가 어려우며, 결과적으로 보육서비스에

대한 재정지원이 여성 경제활동참가율을 제고하지 못하는 구조적 한계를 지니고 있다.

현행 영유아 대상 보육 및 교육서비스 공급방식의 문제점으로 지적되고 있는 것은, 공급자 측면에서는 공급자의 도덕적 해이, 서비스 질의 개선, 양질의 보육시설 부족, 서비스 질이 좋지 않은 열악한 시설의 진입 규제가 부재하다는 것과, 수요자 측면에서는 무상보육의 확대로 실제 보육 수요가 아닌 보육의 가수요가 존재하여 맞벌이 부부 등 꼭 필요한 수요자에 대한 시설 부족의 원인이 되고 있다는 점이다. 한편 어린이집의 보육료 상한규제 또한 보육시장구조를 비효율화하는 한 요인으로 지적되기도 한다. 여기서는 영유아 대상 사회서비스 전달체계상의 해법, 보육시장의 공급측 해법 및 수요측 해법을 다양하게 제시하고자 한다.

가. 영유아 대상 사회서비스 전달체계상의 개선방안

영유아를 대상으로 제공되는 보육, 교육, 돌봄서비스의 전달체계는 현재 주무부처, 공급기관, 지원방식 등이 모두 일원화되어 있지 못하여 비효율성을 창출하고 있다. 우리나라의 보육, 교육서비스는 3~4세까지는 중복적으로 제공되고 있는데, 주관부처가 복지부, 교육부, 여성가족부로 흩어져 제공되고 있고, 서비스 제공시설도 어린이집, 유치원, 아이돌보미 파견서비스로 삼분화되어 있다. 전자바우처 지원방식도 아이사랑카드와 아이즐거움카드도 이원화되어 있다.

영유아 보육서비스는 만 0~2세와 만 3~5세의 경우 현저히 다른 특성이 존재하기 때문에, 현행 영유아 대상 보육(교육)서비스를 만 0~2세에 대한 서비스와 만 3~5세에 대한 서비스로 분리하여 볼 필요도 있다. 만 0~2세아의 경우 가정 내 보육이 가장 이상적인 형태이고, 만 3~5세아의 경우 인적 발달과 유아교육의 측면에서도 시설 이용이 바람직하다는 것이 학자들의 공통된 견해이다. 현재 만 5세는 누리과정으로 통합되었고, 만 3~4세아에 대한 누리과정 통합으로 재원은 지방교육재정으로 일부 통합될 예정이지만, 서비스 제공 시설의 통합, 전달체계의 통합 등 보육과 교

육서비스의 완전한 통합은 여러 가지 현실적 제약으로 인해 비용 대비 편익이 불투명해 보이는 것도 사실이다. 만 3~5세아의 경우 보육교사와 유치원교사의 처우 및 자격요건과 관련된 여러 난점들이 존재하기는 하지만 어린이집과 유치원으로 이원화된 보육과 교육의 통합적 지원과 관리도 필요하다. 만 3~5세 누리과정 통합을 앞두고 있는 시점에서 재원은 교육재정으로 통합되지만 지원 및 전달체계들이 여전히 분리되어 있는 문제점이 있다. 전달체계상의 비효율성 문제 개선을 위하여 사업 이관을 통한 관련 서비스의 관할 부처를 통일하는 것도 고려할 만하다. 두 가지 대안은 0~2세 보육과 3~5세 교육서비스의 분리는 유지하고, 보육은 복지부, 교육은 교육부 관할로 하는 소극적 통합안과 영유아 대상 사회서비스 사업의 한 부처로의 이관을 통한 적극적 통합안이다. 관할 부처의 통일은 기존의 서비스제공 시설에 대한 지원방식과 전달체계의 점진적 개선을 가져올 것으로 기대할 수 있다.

나. 비경쟁적 보육시장의 구조적 문제 개선방안: 신규 진입시설에 대한 평가인증 강화, 공공형 어린이집에 대한 지원 강화, 직장어린이집 지원 확대, 보육료 상한 규제 재검토

현행 우리나라의 보육시장은 정부지원으로 인한 보육수요 증가가 공급을 창출하여 왔기 때문에, 대체로 시설공급이 보육수요보다 부족한 시장의 형태를 지닌다. 보육서비스 시장의 특징은 시설의 근접성이 수요에 많은 영향을 미친다는 점에 있다. 즉, 보육시설은 거주지와 근접성이 주요한 선택의 요인이 되고, 직장보육시설을 제외하고는 거주지 외에 타 지역의 보육시설을 선택하기는 어렵다는 점에 있어서 지역별 수요와 공급이 중요하게 된다. 따라서 지역별로 지방자치단체의 지역 보육시설 계획 수립을 통해 보육수요가 조사되고, 이에 따라 지역내 국공립시설의 규모와 민간시설에 대한 인가를 포함한 규모 등 보육시설의 공급이 결정되는 구조하에 있다. 이는 국공립 시설과 보육시설의 대부분이 정부와 지자체의 지원을 받고 있다는 점에서 그러하다. 제한된 여건하에서 보육시장은 정

부지원이 작은 민간과 개인 어린이집을 중심으로 공급이 확대되었기 때문에 보육시설의 비영리성을 표방하고는 있지만 대다수 민간의 경우 실질적으로는 영리형태로 운영되고 있는 경우가 지배적이다. 한편 보육료는 상한을 두고 규제되고 있기 때문에 영리성을 추구하기 위한 품질 저하나 기타 부대비용으로 비용이 전가되고 있다.

즉, 현행 보육시장은 단순히 보육시설 수의 문제가 아니라, 서비스 품질의 격차로 인해 경쟁적일 수 없는 구조적 한계를 지니고 있다. 일부 지자체에서는 신규 민간시설에 대한 인허가를 제한하고 있어 기존 보육시설이 높은 권리금에 거래되는 등 문제가 발생하고 있지만, 인허가 제한을 통한 공급의 억제가 보육시장의 불균형을 가지고 온다기보다는, 오히려 서비스 질이 나쁜 시설들이 퇴출되지 않고 마구 진입하는 것에 근본적 원인이 있다고 보여진다. 또한 지자체가 신규 인가를 적극적으로 허용한다 하더라도, 경쟁을 통해 서비스 품질을 개선할 수 있는 공급의 매커니즘이 작동할 수 없는 구조적 한계가 있다. 공급의 확충이 경쟁을 통해 서비스 품질을 개선할 수 있는 시장환경이 선행될 때, 재정지원의 효율성이 담보될 수 있다.

우리나라 현행 복지체제하에서는 보육시설을 국공립 위주의 복유립 모형으로 전환하는 것은 지속가능성이 작아 보인다. 민간부문을 효율적으로 활용하는 방안을 모색하는 것이 현실적인 대안이라 사료된다. 양질의 보육시설 확충을 비용이 많이 드는 국공립시설의 신축을 통하기 보다는, 현행 서비스 공급구조와 지원체계, 재원부담방식의 개선을 통해 달성하는 것이 보다 바람직할 것이다. 이를 위하여서는 첫째, 신규 진입 시설에 대한 평가인증 강화로 열악한 시설의 진입을 규제할 필요가 있다. 둘째, 공공형 어린이집에 대한 지원강화 등으로 민간어린이집의 서비스 질을 확충할 필요가 있다. 셋째, 직장어린이집에 대한 지원 강화 등을 통해 기존 보육서비스와 신규 보육서비스의 품질을 개선하여 공급 측면의 문제를 해소할 수 있다. 넷째, 보육료 상한 규제를 재검토하여 민간시설의 영리추구 필요성이 서비스의 품질 저하나 기타 부대비용으로 전가되는 문제도 구조적으로 방지할 필요도 있다.

다. 서비스 품질관리 개선과 정보공개 강화

보육시장의 경쟁성이 제고되지 않는 요인 중 하나는 보육서비스의 품질 관리가 부족하였기 때문이다. 평가인증 유지 시 민간 어린이집에 대한 교재교구비 지원을 하도록 미미하나마 서비스 품질과 보육료 지원을 연계하고 있기는 하지만, 여전히 서비스 품질과 보육료 지원의 연계가 부족하다. 보육서비스 시장에서 민간의 역할을 제고하기 위해서는 서비스 품질 관리 체계를 잘 정비하고, 서비스 품질과 보육료 지원 연계의 고리를 강화할 필요가 있다. 신규 진입시설에 대해서는 평가인증을 필히 취득하도록 하여 열악한 시설의 진입을 규제할 필요도 있다. 현행 인가제한으로 인하여 발생하는 여러 가지 문제는 평가인증의 강화나 품질관리체계 정비가 되면 해결될 수 있는 문제로 보인다. 또한 향후 소비자 만족도 제고를 위하여 서비스가 보다 다양화될 필요가 제기되고 있음을 감안할 때, 서비스 유형에 따른 품질관리방안을 마련하여 보다 표준화된 서비스를 제공할 수 있도록 유도하는 것도 필요하다.

한편 현행의 전자바우처방식이 효율적이고, 소비자의 선택권이 제고될 수 있으려면 시설의 운영과 비용, 보육과정, 제반 재무상황, 위반 및 처벌 이력 등 시설에 관한 제반정보의 공개가 이용 가능한 형태로 제공될 필요성이 있다. 최근 들어 어린이집 상세정보에 대한 정보공시제가 입법예고되어 있는 상태이지만, 정보공시의 합리적 주기 설정과 관련 포털의 편리한 구축 등은 여전히 과제로 남아 있다. 정보공시의 강화를 통한 소비자 선택권의 강화가 서비스 품질관리와 보육료 지원체계 및 제도개선을 통한 시장 경쟁의 강화로 이어져 시장기능이 원활히 작동할 수 있는 환경을 조성하는 것이, 현행의 서비스 공급과 보육료 지원의 재정효율화를 위한 단초가 될 것이다.

라. 양육수당 개선방안

한편, 어린이집에서의 보육서비스 지원과 어린이집 서비스를 사용하지

않는 부모에게 양육수당을 현금으로 지원하고 있는데, 만 0세는 월 20만원, 만1세~2세 미만은 월 15만원, 만 2세부터 만 5세까지는 월 10만원이 현금으로 지원된다. 이러한 지원구조는 적어도 구조적으로는 만 0~2세아의 가정양육에 대한 유인을 제공하는 바람직한 구조로 보여진다. 그러나, 만 3~5세아의 경우 양육수당의 존재는 특히 저소득가구에서 가정양육에 대한 유인을 제공할 수 있다. 만 3~5세아에 대한 양육수당은 축소하거나 폐지하고, 만 0~2세아에 대한 양육수당을 강화하는 것이 바람직할 것이다.

마. 맞벌이 가구에 대한 지원 강화방안

앞에서도 논하였듯이 만 0~2세아는 가정 내 보육이 가장 바람직한 보육의 형태로 여겨지고 있으나, 그럼에도 만 0~2세아의 시설보육이 필요한 것은 취업모, 특히 다른 양육수단을 찾을 수 없는 상대적으로 취약한 취업모일 가능성이 높다. 따라서 만 0~2세의 보육은 위와 같은 취업모를 중심으로 이루어질 수 있도록, 현재의 종일제를 시간제로 변경하고 전업주부는 시간제를 사용하도록 유도할 필요가 있다. 즉, 제한된 시설 공급이라는 상황에서 맞벌이 부부 등 꼭 필요한 수요자를 우선으로 하는 수요측 해법을 위한 시간제 활용 등의 방안도 병행될 필요가 있다. 보다 장기적으로는 수요자의 자기부담금 강화 등을 통해 재원을 분담하고 보다 질 좋은 서비스를 고안하는 방안도 고려할 수 있다.

IV. 노인 대상 사회서비스 공급모형의 현황 및 분석

1. 노인 대상 사회서비스 공급유형 및 현황

우리나라 노인 대상 사회서비스의 범주를 기초노령연금, 노인돌봄서비스, 노인장기요양서비스, 노인보호서비스 등으로 파악할 때 현금제공 또는 민간제공, 바우처제공 또는 준현금제공, 그리고 직접제공 또는 공적제공의 세 가지 공급모형이 존재한다고 볼 수 있다. 기초노령연금이나 기초수급 같은 현금제공방식의 지원은 기초생계나 필요경비를 충당하기 위한 최소한의 보장을 하고 있다. 노인돌봄서비스는 명시적 전자바우처방식으로 제공되고 있고, 노인장기요양서비스는 보험방식으로 재원이 조성되어 묵시적 바우처방식으로 제공되고 있다. 노인보호서비스는 공적시설을 직접 운영하거나 위탁 운영하는 방식으로 제공되고 있다.

노인보호전문기관을 중심으로 전개되어온 노인복지의 행정에서 중요한 것은 노인보호서비스였다. 그후 노인돌봄서비스가 바우처방식으로 시도되어 왔으며, 기초노령연금의 도입과 노인장기요양서비스 개시로 이어졌다. 이러한 사이에 노인복지 관련 시설들이 민간부문에서 비약적으로 증가하면서 공적 재원의 부족으로 인한 공적 시설 부족을 메워가기보다는 명시적이거나 묵시적인 바우처방식을 통해 서비스를 확장해 가는 방식을 시도하였다. 그 결과로 세 가지 공급모형 가운데 바우처방식이 보편적으로 사용되고 있다고 볼 수 있다.

그러므로 노인 대상 사회서비스의 공급모형을 분석할 때 주로 바우처방식의 적정성이 논의되어야 할 것이다. 현금제공방식은 기초수급이나 기초수당으로 지급되는 것으로 수급대상자 선정 및 수급에 행정 효율성이

보장된다면 적정하다 볼 수 있는데, 노인돌봄서비스, 노인장기요양서비스, 노인보호서비스 모두 현금의 타 용도로의 유용을 막을 행정인프라가 없기 때문에 현금제공방식을 취할 수 없다. 직접제공방식은 공공시설을 정부가 확보하고 서비스 제공을 직접 하거나 위탁하는 방식인데 우리나라 현재 시설 현황을 볼 때 민간시설이 압도적으로 많기 때문에 취할 수 없다. 물론 향후 적정 수준으로 공공시설이 확충되어 직접제공방식이 부분적으로 수행되어 시설관리 및 서비스 품질관리를 견인할 필요는 있겠지만 재원 확보 측면에서 쉽지 않을 것이라 예상된다.

바우처방식은 민간시설 인프라와 공적 서비스 재원의 결합을 통해 소비자의 선택권을 이용하여 경쟁을 통한 품질관리를 기대하는 공급모형이다. 우리나라 정책현장에서 노정되는 바우처방식의 일반화에 따라 노인 대상 사회서비스 공급모형을 바우처방식으로 선택하였지만, 이하에서 노인 대상 사회서비스분야에 바우처방식을 도입하고 유지하기 위한 제반 여건 또는 바우처 조건이 만족되는지를 살펴보는 것이 매우 중요하다.

가. 노인 대상 사회서비스 지원 현황

우리나라 노인 대상 사회서비스의 대부분이 보건복지부 노인정책관실의 주요 사업이기 때문에 노인정책관실 주요 사업 중 노인층 대상의 사회서비스를 구분하여 분석할 필요가 있다. 우리나라 노인층 대상의 사회서비스로는 노인보호서비스, 노인돌봄서비스, 독거노인보호서비스, 노인건강관리서비스, 노인일자리지원서비스, 노인장기요양서비스, 노인문화복지서비스 등을 들 수 있다.

보건복지부의 노인 대상 사회서비스의 공급유형 및 예산규모 현황을 살펴보면 <표 IV-1>과 같다. 공급유형을 살펴보면, 전자바우처(노인돌봄서비스 지자체보조), 목시적 바우처(노인장기요양서비스, 독거노인돌봄서비스), 직접공급·공급지원(노인보호서비스, 독거노인 보호서비스, 노인요양시설 확충, 장사시설 확충)으로 구분된다.

우선, 노인보호서비스, 독거노인보호서비스, 그리고 노인요양시설 및

장사시설 확충은 공급기관을 직접 운영하거나 위탁 운영하는 것들이다. 그리고, 노인장기요양서비스, 독거노인돌봄서비스는 실질적으로 바우처가 융통되는 것은 아니지만 수혜자나 보호자가 시설이나 돌보미를 선택하는 권한을 행사할 수 있다는 측면에서 묵시적 바우처로 간주된다. 마지막으로, 노인돌봄서비스는 전자바우처가 카드형태로 사용되는 것으로 명시적 바우처라고 간주된다. 우리나라 노인 대상 사회서비스 정부지원은 규모면에서 노인장기요양보험지원(4,879억원)과 노인돌봄서비스지원(1,027억원)으로 대별할 수 있다.

〈표 IV-1〉 노인 대상 사회서비스의 공급유형 및 예산규모

(단위: 백만원)

공급유형	사회서비스 사업명	사업내용	예산	
			2012년	2013년
전자 바우처	노인돌봄서비스 지자체보조	노인돌봄기본서비스 독거노인 u-Care시스템 운영 노인돌봄종합서비스 등	102,733	118,162
바우처(묵시적)	노인장기요양서비스	노인장기요양보험지원	487,875	541,210
바우처(묵시적)	독거노인돌봄서비스	독거노인보호지원 - 노인돌봄서비스 운영	281	281
직접공급/공급 지원	노인보호서비스	노인보호전문기관 지원	3,558	3,877
	독거노인보호서비스	독거노인보호지원 - 독거노인종합지원센터 운영	657	1,000
	노인요양시설확충		50,194	52,679
	장사시설확충		57,926	62,196

자료: 보건복지부, 『2013년도 보건복지부 소관 예산 및 기금 운용계획 개요』, 2013.

나. 노인장기요양보험서비스

노인장기요양보험은 고령이나 노인성 질병 등의 사유로 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인 등에게 제공하는 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 장기요양급여에 관한 사항을 규정하여 노후의 건강증진 및 생활안정을 도모하고 그 가족의 부담을 덜어줌으로써 국민의 삶의 질을 향상시키기 위함을 목적으로 한다.⁵⁾ 노인장기요양보험의 적용 대상자 범위는

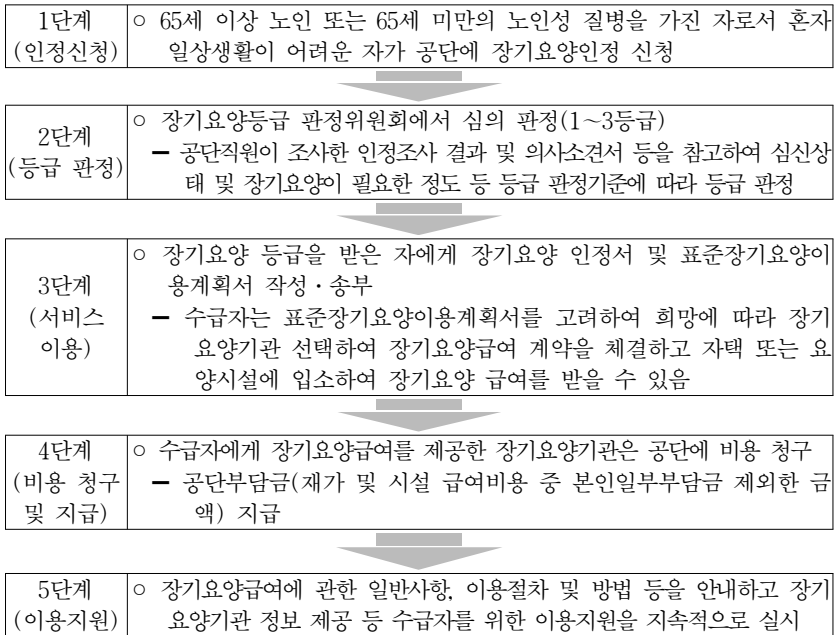
다음과 같다.

〈표 IV-2〉 노인장기요양보험의 적용 대상자 범위

구 분	적용 대상자 범위
노인장기요양보험 적용 대상자	전국민 【장기요양보험가입자 및 피부양자(건강보험과 동일) + 의료급여수급권자】
보험료를 부담 하는 자	국민건강보험의 가입자로 하며, 직장가입자와 지역가입자에 대한 개별보험료는 건강보험제도의 보험료 부과체계를 그대로 활용하여 산정
장기요양인정 신청자	65세 이상 노인 또는 노인성 질병을 가진 65세 미만의 국민
장기요양급여 이용자	장기요양인정 신청인 중 6개월 이상 혼자서는 일상생활이 어려운 자로서 장기요양등급 판정위원회에서 장기요양인정을 받은 자

자료: 보건복지부, 『2011 장기요양통계연보-제도소개』, 2011.

〈표 IV-3〉 노인장기요양보험의 이용체계

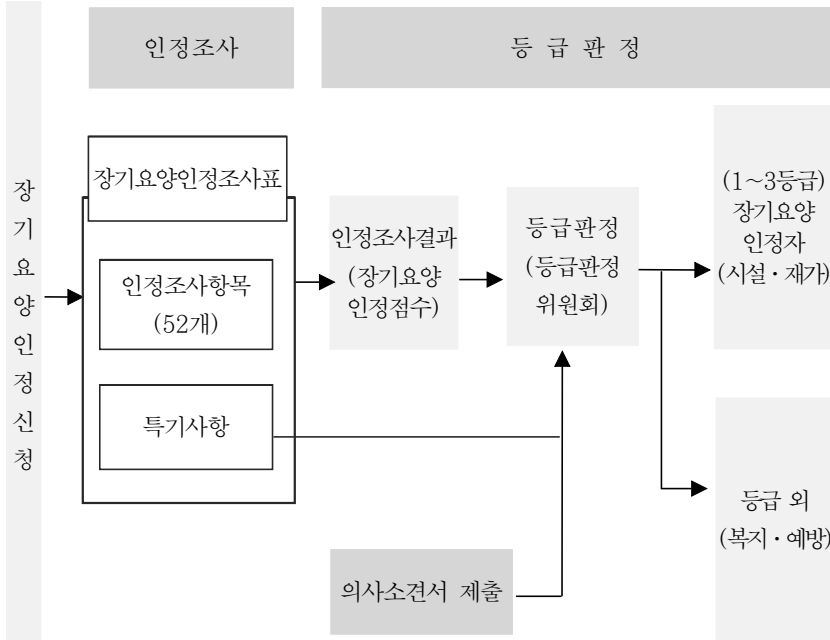


자료: 보건복지부, 『2011 장기요양통계연보-제도소개』, 2011, pp. 11~12, 재구성

5) 「노인장기요양보험법」 제1조

장기요양인정은 인정조사와 등급 판정 및 결과통보로 이루어진다.

[그림 IV-1] 장기요양인정 절차도



자료: 보건복지부, 『2011 장기요양통계연보-제도소개』, 2011, p. 14.

급여 종류로는 재가급여, 시설급여, 특별현금급여 등이 있다. 첫째, 재가 급여로는 방문요양, 방문목욕, 방문간호, 주·야간보호, 단기보호, 기타재가급여(복지용구)가 있다. 둘째, 시설급여는 장기요양기관이 운영하는 「노인복지법」 제34조에 따른 노인의료복지시설(노인전문병원은 제외) 등에 장기간 동안 입소하여 신체활동 지원 및 심신기능의 유지·향상을 위한 교육·훈련 등을 제공하는 장기요양급여이다. 셋째, 특별현금급여는 현재 가족요양비만 시행되고 있는데, 수급자가 가족 등으로부터 방문요양에 상당한 장기요양급여를 받을 때 현금으로 비용을 지급하는 급여로서 장기요양등급에 관계없이 월 15만원을 지급한다.

장기요양급여 비용 지급(「노인장기요양보험법」 제40조)은 수급자가

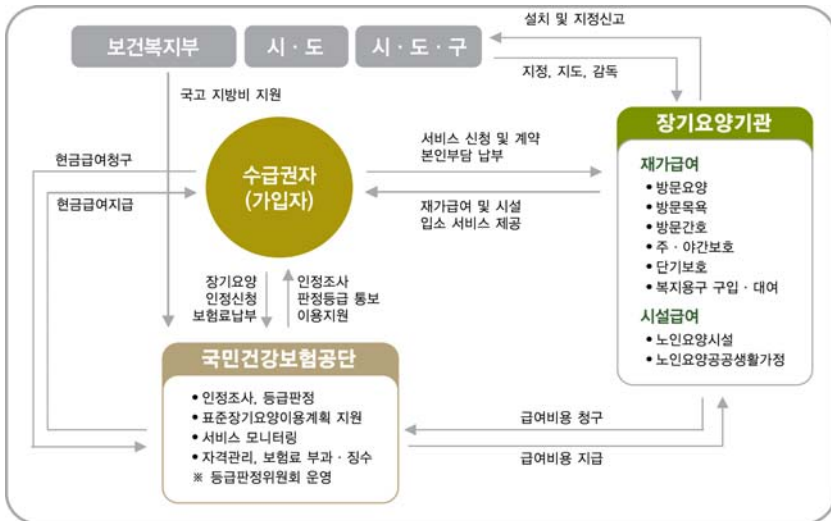
일부 부담하는 것, 수급자가 전체 부담하는 것, 수급자 부담을 경감시키는 것 등이 있다. 첫째, 수급자 일부 부담(본인 일부 부담금)에는 (i) 재가급여는 당해 장기요양급여비용의 100분의 15를 부담하고, (ii) 시설급여는 당해 장기요양급여비용의 100분의 20를 부담하며, (iii) 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급권자는 해당 사항이 없다. 둘째, 수급자 전체 부담으로는 (i) 「노인장기요양보험법」의 규정에 따른 급여의 범위 및 대상에 포함되지 아니하는 장기요양급여(식사재료비, 상급 침실 이용에 대한 추가비용, 이미용비 등), (ii) 수급자가 「노인장기요양보험법」 제17조 제1항 제2호에 따른 장기요양인정서에 기재된 장기요양급여의 종류 및 내용과 다르게 선택하여 장기요양급여를 받은 경우 그 차액, (iii) 「노인장기요양보험법」 제28조에 따른 장기요양급여의 월 한도액을 초과하는 장기요양급여 등이 있다. 셋째, 수급자 부담 경감(본인 일부 부담금의 100분의 50 감경)으로는 (i) 「의료급여법」 제3조 제1항 제2호부터 제9호까지의 규정에 따른 수급권자, (ii) 소득·재산 등이 보건복지부장관이 정하여 고시하는 일정 금액 이하인 자(다만, 도서·벽지·농어촌 등의 지역에 거주하는 자에 대하여 따로 금액을 정할 수 있음), (iii) 천재지변 등 보건복지부령으로 정하는 사유로 인하여 생계가 곤란한 자 등이다.

노인장기요양보험의 주요 재원은 장기요양보험료, 국가 및 지자체 부담, 본인 일부 부담금으로 구성된다. 첫째, 장기요양보험료는 건강보험료의 6.55%(장기요양보험료율)에 해당하는 금액으로, 장기요양보험료는 건강보험료와 통합하여 징수된다. 장기요양보험료에 대한 산식은 다음과 같다.

- ★ 장기요양보험료 = 건강보험료 × 장기요양보험료율(6.55%)
- ※ 지역가입자의 경우 100% 본인이 부담(세대 단위)
 - ※ 직장가입자의 경우 가입자와 사용자가 각각 50%씩 부담
 - 공무원·교직원인 직장가입자와 소속 국가·지방자치단체·사립학교 각각 50%씩 부담
 - (사립학교의 경우 당해 학교가 30%, 국가가 20% 부담)

둘째, 국가 및 지자체 부담(「노인장기요양보험법」 제58조)은 다음과 같다. 국가는 매년 예산의 범위 안에서 당해 연도 장기요양보험료 예상수입액의 100분의 20에 상당하는 금액을 공단에 지원한다. 국가와 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 의료급여수급권자의 장기요양급여비용, 의사소견서 발급비용, 방문간호지시서 발급비용 중 공단이 부담하여야 할 비용(제40조 제1항 단서 및 제3항 제1호에 따라 면제 및 감경됨으로 인하여 공단이 부담하게 되는 비용을 포함한다) 및 관리운영비의 전액을 부담한다. 셋째, 본인 일부 부담금(급여를 받는 자가 일부 부담하는 비용)은 (i) 재가급여는 당해 장기요양급여비용의 100분의 15을 부담하고, (ii) 시설급여는 당해 장기요양급여비용의 100분의 20을 부담하며, (iii) 「국민기초생활보장법」에 따른 수급권자는 본인부담이 면제이고, 기타 의료급여수급권자 등은 50%만 부담한다.

[그림 IV-2] 노인장기요양 관리 운영 체계



자료: 보건복지부, 『2011 장기요양통계연보-제도소개』, 2011, p. 24.

2011년 연말 기준으로 장기요양보험 인정자 수는 32만 4,412명으로 이 중에서 일반 23만 6,523명, 경감자 2만 6,958명, 의료급여자 4,281명, 기

초수급자 5만 6,650명으로 분포하였다. 성별로는 남자가 9만 2,754명으로 28.6%를, 여자가 23만 1,658명으로 71.4%를 차지하였다. 등급별로는 1등급이 4만 1,326명, 2등급이 7만 2,640명, 3등급이 21만 446명으로 나타났다.

〈표 IV-4〉 장기요양보험 인정자 현황(2011년)

(단위: 명)

구분	계	1등급	2등급	3등급	2008	2009	2010	2011
인정자 계	324,412	41,326	72,640	210,446	214,480	286,907	315,994	324,412
일반	236,523	30,304	53,985	152,234	156,776	205,971	230,322	236,523
경감	26,958	3,214	6,016	17,728	544	20,774	23,517	26,958
의료급여	4,281	571	938	2,772	6,247	3,682	4,052	4,281
기초수급	56,650	7,237	11,701	37,712	50,913	56,480	58,103	56,650

주: 연도 말 현재 인정자격 유지자 기준(사망건 제외)

자료: 보건복지부, 『2011 장기요양통계연보-개요』, 2011, p. 33.

2011년 12월 말, 장기요양보험 신청자 수는 617,081명이고, 인정자 수는 324,412명으로 인정률이 67.8%로 나타나는데 이는 노인 인구의 5.7%에 해당한다.

〈표 IV-5〉 장기요양보험 인정자 추이(2008~2011)

(단위: 명, %)

	2008	2009	2010	2011
노인인구(65세 이상)	5,086,195	5,286,383	5,448,984	5,644,758
신청자	355,526	522,293	622,346	617,081
관정자(등급 내+등급 외)	265,371	390,530	465,777	478,446
인정자 (인정률)	214,480 (80.8)	286,907 (73.5)	315,994 (67.8)	324,412 (67.8)
비율	4.2	5.4	5.8	5.7

주: 연도말 기준 사망자: ('08)20,506명, ('09) 73,942명, ('10)136,993명, ('11) 266,819명 제외

자료: 보건복지부, 『2011 장기요양통계연보-개요』, 2011, p. 32.

2011년 연말 기준 연간 총요양비는 2조 9,691억원, 급여비는 2조 5,882 억원으로 계속 증가하고 있다. 2011년 실인원 1인당 월평균 요양비는 94 만 4,916원, 월평균 급여비는 82만 3,727원으로 나타났다. 실인원 1인당 월 평균 요양비는 2010년 대비 1.4% 감소한 것이다.

<표 IV-6> 장기요양 급여실적(2008~2011년)

(단위: 명, 억원, %, 원)

구분	2008	2009	2010	2011
요양실인원	149,656	291,389	348,561	360,073
요양일 수(만일)	1,225	5,115	7,357	7,938
요 양 비	4,808	19,718	27,456	29,691
급 여 비	4,268	17,369	24,023	25,882
급여율	88.8	88.1	87.5	87.1
실인원 1인당 월평균 요양비	884,452	952,163	958,652	944,916
실인원 1인당 월평균 급여비	782,173	838,912	838,915	823,727

자료: 보건복지부, 『2011 장기요양통계연보-개요』, 2011, p. 34.

2011년 공단이 지급한 장기요양 급여비 총액은 2조 5,882억원으로 2009년 대비 140%, 2010년 대비 7.7% 증가한 것으로 나타났다.

유형별 요양급여비 현황을 살펴보면, 재가급여는 2009년 대비 140%, 2010년 대비 0.3% 감소한 것으로 나타났고, 시설급여는 2009년 대비 160%, 2010년 대비 18.4% 증가한 것으로 나타났다.

〈표 IV-7〉 장기요양 급여비 구분

(단위: 억원, %)

구분	2008		2009		2010		2011	
	급여비	비율	급여비	비율	급여비	비율	급여비	비율
장기요양 요양급여비 계	4,268	-	17,369	-	24,023	-	25,882	-
재가급여	1,640	100.0	9,856	100.0	13,740	100.0	13,704	100.0
-방문요양	1,086	66.2	7,334	74.4	11,296	82.2	11,415	83.3
-방문목욕	94	5.8	406	4.1	691	5.0	712	5.2
-방문간호	15	0.9	62	0.6	62	0.4	58	0.4
-주야간보호	176	10.7	618	6.3	731	5.3	837	6.1
-단기보호	153	9.4	843	8.6	323	2.3	67	0.5
-복지용구	116	7.1	592	6.0	637	4.6	614	4.5
시설급여	2,628	100.0	7,513	100.0	10,283	100.0	12,178	100.0
-노인요양시설(현행법)	455	17.3	2,118	28.2	3,883	37.8	5,646	46.4
-노인요양시설(구법)	747	28.4	1,569	20.9	1,373	13.4	1,139	9.3
-노인전문요양시설(구법)	1,364	51.9	3,403	45.3	3,383	32.9	3,111	25.5
-노인요양공동생활가정	62	2.4	424	5.6	875	8.5	1,268	10.4
-노인요양시설(단기보호전환)	-	-	-	-	768	7.5	1,014	8.3

자료: 보건복지부, 『2011 장기요양통계연보-개요』, 2011, p. 36.

2011년 장기요양 보험료 부과액은 2조 1,423억원으로 직장가입 1조 6,994억원, 지역가입 4,429억원이었다.

〈표 IV-8〉 장기요양보험 보험료 현황(2010~2011년)

(단위: %)

구분	2010	2011				
		전체	1분기	2분기	3분기	4분기
보험료(억원)	18,316	21,423	4,866	6,068	5,251	5,239
- 직장	14,140	16,994	3,738	4,965	4,167	4,123
- 지역	4,176	4,429	1,127	1,103	1,083	1,116
세대당 월평균 보험료(원)	4,584	5,132	4,811	5,705	5,015	4,999
- 직장	4,700	5,383	4,854	6,300	5,237	5,134
- 지역	4,400	4,712	4,741	4,705	4,636	4,766
1인당 월평균 보험료(원)	1,922	2,192	2,039	2,435	2,146	2,149
- 직장	1,835	2,146	1,916	2,511	2,093	2,061
- 지역	2,090	2,288	2,282	2,278	2,256	2,334

주: 1인당(세대당) 월평균 보험료는 개인부담보험료 기준

자료: 보건복지부, 『2011 장기요양통계연보-개요』, 2011, p. 39.

다. 노인돌봄서비스

노인돌봄서비스는 혼자 힘으로 일상생활을 영위하기 어려운 노인에게 가사·활동지원 또는 주간보호 서비스를 제공하여 안정된 노후생활 보장 및 가족의 사회·경제적 활동기반 조성함을 목적으로 한다. 서비스 대상은 만 65세 이상의 노인 중 가구 소득, 건강상태 등을 고려하여 돌봄서비스가 필요한 대상자를 선정한다.

제공되는 서비스는 주로 방문서비스, 주간보호서비스 등이다. 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」에 따라 시·군·구에 등록된 제공기관에서 서비스 제공을 담당한다. 방문서비스로는 식사·세면도움, 옷 갈아 입히기, 체위변경, 신체기능의 유지·증진, 화장실 이용 도움, 외출동행, 생필품 구매, 청소·세탁 등이 있고, 주간보호서비스로는 심신기능 회복서비스(여가, 물리치료·작업치료·언어치료 등의 기능 훈련), 급식 및 목욕, 노인가족에 대한 교육 및 상담 등이 있다.

〈표 IV-9〉 노인돌봄종합서비스의 서비스 내용

구 분	내 용
방문서비스	신변·활동지원 : 식사도움, 세면도움, 체위변경, 옷 갈아입히기, 구강관리, 신체기능의 유지·증진, 화장실 이용 도움 ※ 목욕보조서비스는 보호자 입회하는 경우에만 가능
	가사·일상생활지원 : 취사, 생활필수품 ※ 의료인이 행하는 의료·조산·간호 등의 의료서비스 제공은 불가 구매, 청소, 세탁 등
주간보호서비스	주간보호시설 이용 : 기능회복 서비스(물리치료·작업치료·언어치료, 여가 등), 급식 및 목욕, 노인 가족에 대한 교육 및 상담, 송영서비스 등

주: 1. 서비스 대상자 본인의 활동 및 일상생활 지원에 한정하며, 신변·활동지원 서비스 없이 가사·일상생활지원 서비스만 이용하는 것은 불가
2. 노인돌봄서비스는 재가서비스가 원칙으로 대상자가 의료기관에 입원 시 간병서비스 제공 불가
자료: 보건복지부, 『2013년 노인돌봄종합서비스 사업안내』, 2013, 원문에 페이지 표시가 되어 있지 않아 구체적인 출처를 밝히기 어려움

노인돌봄서비스는 바우처방식으로 관리 운영된다. 서비스 대상자에게 카드식 바우처를 발급하며, 등록된 기관에서 서비스를 이용할 수 있다. 바우처 지원액 및 본인 부담금은 소득수준(기초생활수급자, 차상위계층 초과 여부) 및 월 서비스 시간량(방문 서비스 월 27시간 또는 월 36시간, 주간보호서비스 월 9회 또는 월 12회)에 따라 차등화되어 있다. 바우처 지원액은 월 220,500~333,720원에 해당한다.

〈표 IV-10〉 서비스 단가

(단위: 원)

서비스 내용	근무일 유형	금액	기준
방문 서비스	① 매일 일반적으로 제공하는 경우	9,500	시간당 단가
	② 22시 이후 6시 이전 심야에 제공하는 경우	10,220	
	③ 「관공서의 공휴일에 관한 규정」에 의한 공휴일에 제공하는 경우	10,220	
주간보호 서비스	① 매일 일반적으로 제공하는 경우	28,500	일당, 9시간 기준
	② 22시 이후 6시 이전 심야에 제공하는 경우	30,660	
	③ 「관공서의 공휴일에 관한 규정」에 의한 공휴일에 제공하는 경우	30,660	

자료: 보건복지부, 『2013년 노인돌봄종합서비스 사업안내』, 2013, 원문에 페이지 표시가 되어 있지 않아 구체적인 출처를 밝히기 어려움

〈표 IV-11〉 사업추진 체계

추진주체		기능
보건복지부	노인정책과	<ul style="list-style-type: none"> 노인돌봄서비스사업 기본계획 수립, 지침 작성, 국고보조, 홍보 등 사업 총괄 노인돌봄서비스사업 평가 및 지도·감독
	사회서비스정책과	<ul style="list-style-type: none"> 바우처 운영계획 수립 및 관리 전자바우처 시스템 구축 및 관리
한국보건복지정보개발원		<ul style="list-style-type: none"> 바우처 비용의 지급 및 정산 등
시·도	사회복지과 (노인복지과)	<ul style="list-style-type: none"> 바우처사업 총괄 (사회복지과) 시·군·구별 예산 배정 시·군·구 및 읍면동 사업 관리 감독
시·군·구	주민생활지원과 (또는 사회복지과)	<ul style="list-style-type: none"> 바우처사업 관리 및 예산 예탁 총괄
	노인복지과	<ul style="list-style-type: none"> 노인돌봄서비스사업 시행 서비스 대상자 선정 및 자격관리 서비스 제공기관 등록 및 관리감독 서비스 제공 지도 감독 사업 홍보
서비스 제공기관	기관 담당자	<ul style="list-style-type: none"> 서비스 제공인력 모집, 교육 서비스 제공 및 모니터링

자료: 보건복지부, 『2013년 노인돌봄종합서비스 사업안내』, 2013. 원문에 페이지 표
시가 되어 있지 않아 구체적인 출처를 밝히기 어려움

업무흐름도를 보면, 대상자 선정 및 관리(시·군·구, 읍·면·동)는 [그림 IV-3]과 같으며, 서비스 실시(서비스 제공기관)는 [그림 IV-4]와 같이 진행된다.

[그림 IV-3] 대상자 선정 및 관리 절차

절차	내용	지침 관련 부분
건강판정	<ul style="list-style-type: none"> ● 본인 및 가족 등이 국민건강보험공단에 신청 ● 장기요양등급 판정결과 장기요양등급 외 A또는 B 판정자 	서비스 대상자 선정
서비스신청	<ul style="list-style-type: none"> ● 본인 및 가족 등이 읍면동에 신청 	서비스 대상자 선정
조 사	<ul style="list-style-type: none"> ● 읍면동 담당공무원 연령, 건강상태, 소득 조사 가구의원 유사서비스 이용여부 조사 	서비스 대상자 선정
결정 · 통지	<ul style="list-style-type: none"> ● 시 · 군 · 구청(담당 사업팀) 본인에게 결정내용 통지 한국보건복지정보개발원(이하 '개발원')으로 신청자 결정자료 전송 	서비스 대상자 선정
바우처카드 발급	<ul style="list-style-type: none"> ● 개발원 : 전담 금융기관으로 발급 대상자 자료 송부 ● 전담금융기관 : 서비스 대상자에게 바우처 카드 발급 · 송부 	바우처 지급 및 이용
본인부담금 납부(선납)	<ul style="list-style-type: none"> ● 서비스 대상자 금융기관 지정계좌에 입금 → 바우처 생성 	바우처 지급 및 이용
서비스 대상자 관리	<ul style="list-style-type: none"> ● 시 · 군 · 구, 읍면동 대상자 관리(전출입, 사망, 자격기준 등) 서비스 제공기관 관리 바우처 관리 	서비스 대상자 선정 바우처 지급 및 이용

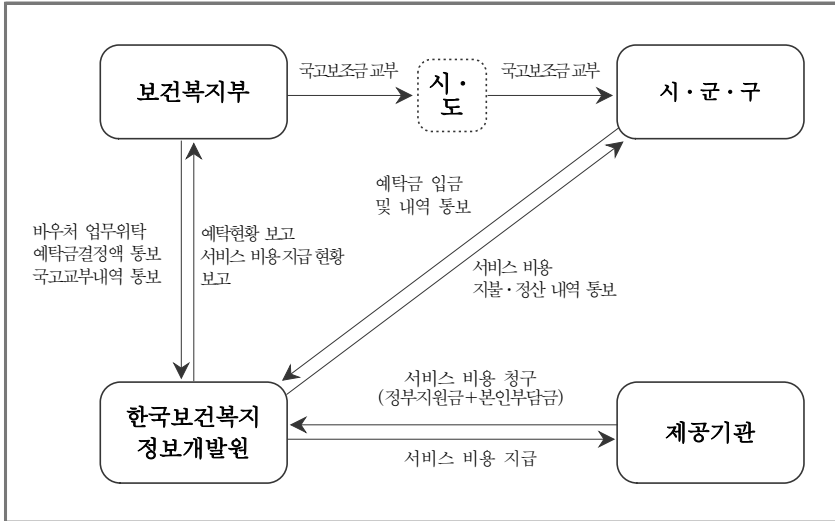
자료: 보건복지부, 『2013년 노인돌봄종합서비스 사업안내』, 2013, 원문에 페이지 표시가 되어 있지 않아 구체적인 출처를 밝히기 어려움

[그림 IV-4] 서비스 실시 절차

절차	내 용	지침 관련 부분
서비스 이용 신청 접수	<ul style="list-style-type: none"> ● 서비스 대상자가 제공기관에 연락 ※ 서비스 제공 전 대상자의 바우처 생성 (본인부담금 입금) 확인 	서비스 실시
서비스 제공(이용) 계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> ● 서비스 제공기관 담당자가 대상가구 방문 상담 실시 서비스 제공(이용) 계획서 작성 	서비스 실시
서비스 제공(이용) 계약	<ul style="list-style-type: none"> ● 서비스 제공기관과 서비스 대상자(이용자)간 계약서 작성 	서비스 실시
서비스 실시	<ul style="list-style-type: none"> ● 서비스 제공 전 바우처 잔량 조회 ● 서비스 제공 계획에 의해 지정된 날짜에 방문, 서비스 제공 	서비스 실시
모니터링	<ul style="list-style-type: none"> ● 서비스 제공기관이 이용자 및 가족을 대상으로 서비스 실시 상황 확인 	서비스 실시

자료: 보건복지부, 『2013년 노인돌봄종합서비스 사업안내』, 2013, 원문에 페이지 표시가 되어 있지 않아 구체적인 출처를 밝히기 어려움

[그림 IV-5] 서비스 실시관련 업무흐름도



자료: 보건복지부, 『2013년 노인돌봄종합서비스 사업안내』, 2013, 원문에 페이지 표시가 되어 있지 않아 구체적인 출처를 밝히기 어려움

2. 노인요양서비스 해외사례

가. 일본 개호보험서비스

일본의 노인요양서비스는 2000년 개호보험을 시행하면서 제도로 도입되었다. 운영체계는 사회보험방식이며, 「개호보험법」에 의한 독립제도로 운영된다. 일본의 행정상 자치단체인 시정촌이 요양보험의 관리운영을 맡고 있는데, 시정촌에서 국민(지역)건강보험과 개호보험 관리운영을 수행하지만 재정업무는 건강보험과 분리하여 운영한다. 노인요양서비스와 같은 수발적인 영역에 일부 의료적인 서비스를 실시하고 있다. 장기요양 대상 및 등급 기준을 살펴보면, 우선 적용대상은 65세 이상 노인 및 40세 이상 노인성 질환을 가지고 있는 사람을 대상으로 한다. 65세 이상(1호 피보험자)은 노인성 질환 여부에 관계없이 적용되고, 40~64세(2호 피보험자)는 노인성 질환자에 한하여 적용된다.

〈표 IV-12〉 일본 개호보험 등급기준

요개호도	상태	이용서비스
요지원1	배설이나 식사는 대부분 자립이지만 신변의 도움에 일부 개호가 필요	거택서비스 (예방서비스) 지역밀착서비스
요지원2	요개호 1에 해당하는 사람 가운데 질병이나 외상 등이 있지만 심신 상태가 안정된 사람	
요개호1	부분적인 개호를 필요로 하는 상태 - 신변의 도움에 개호가 필요하고 복잡한 동작에는 지원이 필요 - 문제행동이나 이해력 저하가 나타나기도 함	거택서비스 또는 시설서비스 지역밀착형서비스
요개호2	경도의 개호를 필요로 하는 상태 - 신변의 도움이나 복잡한 동작 및 이동에 지원이 필요 - 문제행동이나 이해력 저하가 나타나기도 함	
요개호3	중증도의 개호를 필요로 하는 상태 - 신변의 도움이나 복잡한 동작, 배설 등을 혼자서 하기 어려움 - 몇 가지 문제행동이나 이해력 저하가 나타나기도 함	
요개호4	중도의 개호를 필요로 하는 상태 - 신변의 도움이나 복잡한 동작, 혼자 이동하기 어렵고, 혼자서는 배설이 거의 불가능함 - 많은 문제행동이나 이해력 저하가 나타나기도 함	
요개호5	최중도의 개호를 필요로 하는 상태 - 신변의 도움이나 복잡한 동작, 이동, 배설, 식사 등을 완전히 도와주어야 하고, 문제행동이 많이 나타나며 이해력 저하가 나타나기도 함	

자료: 이봉주·임진섭·조정완, 『주요국 장기요양제도 비교 연구』, 국민건강보험공단 건강보험정책연구원, 2012, p. 25.

등급 판정은 인정조사 실시와 최종 등급 판정으로 실시된다. 우선 평가 판정을 위해 시정촌에서 인정조사를 실시하는데, 인정조사자는 보건, 의료, 복지전문가 등의 개호지원전문원으로 구성된다. 평가판정 기준은 기능제한에 따른 요양필요도이다. 74개 항목의 기능상태 조사결과를 토대로 개호인정심사회에서 최종 등급 판정을 실시한다. 등급 판정 방식은 방문

조사 → 1차 판정(컴퓨터) → 2차 판정(개호인정심사회) → 판정결과 통보 등으로 진행된다.

일본 개호보험의 보험급여는 재가서비스와 시설서비스로 분류된다. 재가서비스에는 방문개호, 방문목욕, 방문간호, 방문재활, 요양관리지도, 통원개호, 통원재활 등이 있고, 시설서비스는 개호노인복지시설, 개호노인보건시설, 개호노인의료시설 등에서 이루어진다. 본인부담액은 월 한도액 내에서 10%이고, 월 한도액 초과비용은 전액 본인부담, 즉 비급여이다. 시설서비스 이용 시 식비, 이미용비, 주거비 등에 본인부담이 있다. 월 한도액은 평가 판정등급 및 서비스 종류에 따라 책정된다.

〈표 IV-13〉 일본 개호보험 재정현황

(단위: 억엔)

구분	수입	지출	당기수지
2000	38,000	35,899	2,102
2001	46,566	45,530	1,036
2002	50,480	49,835	644
2003	54,863	54,070	792
2004	59,309	58,289	1,020
2005	62,313	61,053	1,259
2006	65,688	63,401	2,287
2007	69,189	67,437	1,752
2008	72,351	70,469	1,882
2009	75,383	74,174	1,208
2010	78,326	77,318	1,009

자료: 일본 후생노동성, 『개호보험사업현황보고』, 2012, 재구성

일본 개호보험제도의 재원조달은 '보험료+국고+지방비'로 구성되어 분담된다. 보험료(50%)는 소득수준에 따른 보험료 납부 및 연금수급자의 경우 연금에서 공제되고, 정부 지원은 중앙정부(25%), 지방비(12.5%), 시정촌(12.5%)으로 분담한다. 보험료부과는 1호 피보험자(65세 이상)는

소득단계별로 정액보험료이고, 2호 피보험자(40~64세)는 건강보험료에 포함하여 부과된다. 일본 개호보험의 재정현황은 <표 IV-13>과 같다.

일본의 노인요양서비스분야에서 2000년에 도입된 개호보험의 실시에 따른 가장 큰 변화는 노인복지서비스에 있어서 시장원리의 도입, 공급주체의 다원화, 분권화(지방이양), 케어매니지먼트 체계의 구축이라고 할 수 있다. 개호보험 실시 이전 일본의 노인복지서비스 공급과 이용에 관한 모든 사항은 행정이 책임지고 결정하는 이른바, 조치제도에 의하여 이루어졌는데, 이는 행정이 조치한 서비스를 사회복지법인이 제공하는 형태이다. 개호보험이 실시된 이후 재가서비스를 중심으로 공급주체에 대한 규제가 완화되어 주식회사나 유한회사, 민간영리기업, NPO법인, 의료법인, 개인 등 다양한 사업주체에 의해 서비스 공급이 이루어지게 되었다. 서비스는 공급자와 이용자 간의 계약에 의해서 이루어지게 되어 소위 '조치에서 계약으로'으로 불리는 근본적인 변화가 이루어졌고, 다양한 주체에 의한 서비스 공급은 공급주체 간의 경쟁을 야기시켰으며, 이용자의 선택권을 강화하는 형태로 진행되었다.

이봉주 외(2012)에 따르면 개호보험의 실시에 의해 노인노양서비스분야 시장은 급속도로 확대되어 갔다. 시장규모가 2000년도에 약 4조엔 규모였으나 2025년에는 10조엔 규모의 시장이 될 것으로 예상되었다. 영리법인의 참여는 당초의 예상과는 달리 개호보험 서비스 이용자의 폭발적인 증가를 가져왔다.

개호보험 출발 당시인 2000년 4월 서비스 이용자 총수는 149만명에 시설서비스 이용자는 52만명이고 재가서비스 이용자는 97만명이었는데, 5년이 지난 2005년 4월에는 시설 서비스 이용자가 50% 증가하여 78만명, 재가서비스는 251만명으로 159% 증가하였다.

<표 IV-14>에 따르면 요개호 인정자 수의 증가 추세는 2000년 218만명에서 2003년 348만명, 2008년에 450만명, 2010년에는 482만명으로 빠른 증가 추세를 보이고 있다. 급속하게 진행된 인구의 고령화가 그 주된 원인이겠으나 영리추구를 목적으로 하는 영리법인들이 영업이익을 높이기 위해 적극적으로 대상자를 발굴한 데서 비롯된 것으로 파악된다.

〈표 IV-14〉 65세 이상 피보험자·요개호(요지원 포함) 인정자 추이

(단위: 만명)

구분	2000. 4	2003. 4	2008. 1	2010. 2
피보험자 수	2,165	2,398	2,763	2,888
인정자 수	218	348	450	482

자료: 일본 후생노동성 『개호보험사업 현황보고』, 2010에서 발췌 정리

이봉주 외(2012)에 따르면 개호보험 급여비용도 2000년에 3조 2,427억 엔에서 2006년에는 5조 8,743억 엔으로 약 2배 증가하였다. 개호보험 서비스(재가서비스, 지역밀착형서비스, 시설서비스) 중 영리법인 참여가 가장 두드러진 분야는 재가서비스사업과 데이서비스였다. 2007년 방문개호가 21,069개소, 데이서비스가 20,997개소였는데, 2000년 개호보험 도입연도를 시점으로 2배 이상 증가하였다. 같은 해 개호보험비용의 총액 6조 1,314억 엔 중 재가서비스에 사용된 비용은 2조 2,517억 엔이며, 재가서비스 중에서 방문개호에 사용된 비용은 5,916억 엔, 데이서비스에 사용된 비용은 7,594억 엔이었다.

〈표 IV-15〉에 따르면 민간 영리사업자에게 개방된 재가서비스 중에서도 가장 핵심적인 방문개호시장의 서비스 제공주체별 시장 점유율을 살펴보면, 2008년 현재 시점에서 영리법인(55.1%), 사회복지법인(26.5%), NPO법인(5.6%) 등으로 나타났다. 2001년에서 2008년의 서비스 제공주체별 시장점유율의 증가 추세를 살펴보면, 영리법인은 21.1%, NPO법인은 2.6% 증가하였고, 사회복지법인은 15.5%, 의료법인은 3.8% 감소한 것으로 나타났다. 사업소 증가추세를 보면, NPO법인이 3.2배 증가했으며 영리법인이 2.9배 증가한 것으로 나타났고, 사회복지법인, 의료법인, 사단·재단법인, 협동조합의 증가율은 1.1~1.2배에 그쳤다.

〈표 IV-15〉 방문개호서비스의 제공주체별 시장점유율 추이(2008/2001년)

(단위: 개소, 배, %)

연도	2001년	2008년	배율(2008년/2001년)
합계	11,644(100)	20,885(100)	1.8
사회복지법인	4,894(42)	5,535(26.5)	1.1
의료법인	1,245(11)	1,496(7.2)	1.2
사단·재단법인	236(2)	267(1.3)	1.1
NPO법인	362(3)	1,169(5.6)	3.2
협동조합	584(5)	707(3.4)	1.2
영리법인	3,959(34)	11,493(55.1)	2.9
지방자치단체	228(2)	134(0.6)	0.6
기타	136(1)	79(0.4)	0.6

주: () 안은 비중임

자료: 일본 후생노동성 「개호서비스 사업소 조사」, 2001년부터 2008년까지의 자료 참조

방문개호서비스 제공주체별 시장점유율을 개호보험이 실시된 해인 2000년도부터 2009년까지 살펴본 결과 다음과 같다.

〈표 IV-16〉 방문개호서비스의 제공주체별 시장점유율 추이(2001~2009년)

(단위: %)

	지방자치 단체	사회복지 법인	의료 법인	사단·재단 법인	협동조합	영리법인	NPO 법인	기타
2000	6.6	43.2	20.4	2.1	4.6	30.3	2.1	2.7
2001	2.0	42.0	10.7	2.0	5.0	34.0	3.1	1.2
2002	2.1	39.3	10.1	2.1	4.8	36.1	3.9	1.5
2003	1.5	33.0	9.0	1.8	4.2	44.8	4.7	1.0
2004	1.2	30.8	8.5	1.6	4.0	48.2	4.8	0.9
2005	0.7	26.5	7.7	1.5	3.6	53.9	5.4	0.8
2006	0.6	26.2	7.5	1.4	3.6	54.3	5.7	0.8
2007	0.7	26.5	7.2	1.2	3.5	54.1	5.9	0.8
2008	0.6	26.5	7.2	1.3	3.4	55.1	5.6	0.4
2009	0.6	25.0	6.6	1.2	3.3	56.9	5.9	0.6

자료: 일본 후생노동성 「개호서비스 사업소 조사」, 2001년부터 2008년까지의 자료 참조

2005년도에 실시된 개호보험 개혁으로 인해, 개호보험서비스에 새롭게 추가된 개호예방서비스와 지역밀착형서비스가 추가된 서비스 제공주체별 구성 비율을 집계한 것이 <표 IV-17>이다. 방문개호, 통소개호, 특정시설 입주자 생활보호, 복지용구 대여, 특정 복지용구 판매, 야간 방문개호, 소규모 다기능형 거택개호, 인지증 대응형 공동생활개호, 지역밀착형 특정 시설입주자 생활개호 등에서 영리법인의 진출이 두드러지게 나타났다. 지역 거주 고령자를 대상으로 포괄적 예방 지원 및, 상담, 케어플랜 작성 등의 업무를 수행하는 지역포괄지원센터의 경우는 그 업무의 성격상 사회복지법인의 점유율이 높게 나타났다. 개호보험 급여를 전제로 하여 재가서비스 대상자의 케어플랜 작성 및 서비스 사업소 소개, 시설 입소 시 시설 소개 등을 주된 업무로 하는 거택개호지원사무소의 경우는 영리법인의 비중이 38.7%로 가장 높았다.

〈표 IV-17〉 개호보험서비스 제공주체별 구성비율(개호보험 개혁 이후)

(단위: %)

	계	지방자치단체	사회보험관련단체	사회복지법인	의료법인	사단법인	협동조합	영리법인	NPO법인	기타
재가서비스 사업소										
방문개호서비스	100	0.6	...	25.0	6.6	1.2	3.3	56.9	5.9	0.6
방문입욕개호	100	0.7	...	49.9	1.9	0.9	0.7	44.8	0.9	0.1
방문간호	100	3.8	1.1	8.7	41.6	14.1	5.7	23.3	1.3	0.3
통소개호	100	1.3	...	40.6	8.0	0.6	1.9	41.6	5.4	0.5
통소재활	100	3.0	1.4	9.2	76.6	3.0	...	0.0	...	6.7
단기입소 생활개호	100	3.4	...	84.7	3.2	0.0	0.4	7.8	0.4	0.2
단기입소 요양개호	100	4.5	1.8	11.1	76.9	2.8	...	...	...	2.9
특정시설입주자 생활개호	100	1.5	...	25.8	1.8	0.6	0.2	68.9	0.3	0.8
복지용구 대여	100	0.1	...	3.1	1.6	0.4	2.6	90.7	1.1	0.5
특정복지용구 판매	100	0.1	...	1.5	1.0	0.3	2.4	93.3	0.9	0.5
지역밀착형 서비스 사업소										
야간방문개호	100	1.3	...	24.0	10.7	4.0	1.3	53.3	5.3	...
인지증 대응형 방문개호	100	0.7	...	51.2	12.9	0.9	1.6	26.2	6.2	0.3
소규모다기능형 거택개호	100	0.1	...	31.8	14.9	0.6	1.4	43.5	7.3	0.5
인지증 대응형 공동생활개호	100	0.2	...	23.1	18.0	0.4	0.3	52.6	5.1	0.2
지역밀착형 특정시설입주자 생활개호	100	...	...	27.7	9.8	0.9	0.9	57.1	2.7	0.9
지역밀착형 개호노인복지시설	100	8.8	...	91.2	...	...	...	...	...	...
지역포괄지원센터	100	31.8	...	47.9	11.4	3.8	1.0	3.3	30.6	0.2
거택개호지원사무소	100	1.5	...	29.9	19.4	3.1	3.1	38.7	3.5	0.8

자료: 일본 후생노동성, 「개호보험서비스 제공주체별 사업소 현황」(2009. 10. 1) 참조

영리법인의 진입이 제한된 개호보험 시설(입소시설)의 경영주체별 비율을 살펴보면 <표 IV-18>과 같다. 개호노인복지시설은 사회복지법인이 91.9%로 가장 많았다. 개호노인보건시설 및 개호 요양형 의료시설의 경우는 시설의 특성상 의료법인의 점유율이 각각 73.9%, 80.8%로 가장 많았다.

<표 IV-18> 개호보험시설(입소시설) 서비스 제공주체별 구성 비율

(단위: %)

	개호노인복지시설	개호노인보건시설	개호 요양형 의료시설
계	100	100	100
광역지방자치단체	0.6	0.1	0.1
기초지방자치단체	5.3	3.6	4.9
일본적십자사· 사회보험관련단체	0.1	2.0	1.1
사회복지협의회	0.1	-	-
사회복지법인	91.9	16.1	1.3
의료법인	-	73.9	80.8
사단·재단법인	-	2.9	2.5
기타 법인	-	0.8	0.5
기타	2.0	0.6	8.8

자료: 일본 후생노동성, 「개호보험시설 사업소 통계」(2009. 10. 1) 참조

한창완(2011)은 일본 방문개호사업의 지역별 제공주체별 시장점유율 영향을 패널자료를 이용하여 분석하였는데 그 결과로 다음을 제시하고 있다. 첫째, 사회복지법인 등 비영리조직과 영리조직은 지향하는 바가 다른데, NPO법인, 협동조합, 사회복지협의회, 사회복지법인은 전반적으로 시장의 잠재력이 낮은 시장에 진출하고, 영리법인은 시장의 잠재력이 높은 시장으로 진출하였다. 둘째, 서비스 환경의 측면에서 비영리조직과 영리조직의 차이는 거의 없어서, 서비스 환경이 경영주체 간의 점유율에 영향을 미치지 않는다는 점이다. 셋째, 정부나 지자체의 비영리활동과 관련된 지원 정책이 강화될수록 영리법인의 점유율이 낮아질 수 있다. 넷째, 개호보험시

장에서 가장 큰 점유율을 차지하고 있는 영리법인의 점유율이 NPO법인의 활동이나 고령자의 지역활동이 활발한 지역에서는 억제되는 경향을 보이는데, 이는 활발한 시민활동의 영향력이 영리법인은 압박 요인으로 작용할 수 있음을 시사한다.

나. 유럽 주요국가: 독일, 네덜란드, 오스트리아

독일과 네덜란드는 일본과 같은 사회보험방식을 통해 장기요양서비스를 제공하고 있고, 오스트리아는 국가가 재정을 부담하는 수발수당(현금) 형태로 운영하고 있다.

1) 독일

독일은 수발부담을 사회적으로 보장하기 위해 1995년 1월 1일 수발보험법을 제정하고, 사회보험방식으로 형성된 재정을 통해 1995년 4월에는 재가 수발보험을 실시하고 1996년 7월에는 시설 수발보험을 실시하였다. 공적건강보험 가입자는 수발보험에 의무적으로 가입하고, 민간의료보험 가입자는 사적 수발보험의 가입자가 되었다. 2011년 기준 월수입이 3,712.50유로 이하인 자는 공적건강보험 가입대상이고, 3,712.50유로 이상인 자는 공적건강보험 또는 민간의료보험을 선택하여 가입할 수 있다.

독일의 노인요양서비스 운영체계는 사회보험방식이며, 수발보험법에 의거, 독립적인 제도로 운영된다. 장기요양 질병금고에서 수발보험을 운영하고 기존 건강보험 조직과 인력을 이용한다. 의료적인 서비스를 제외한 수발적(복지적)인 영역에 대하여 서비스를 실시함을 기본으로 하며, 전 국민이 서비스 대상이다.

“장기요양 대상 및 등급기준을 살펴보면, 우선 적용대상은 육체적, 정신적 또는 정서적 질병이나 장애로 인하여 일상생활의 일을 행하는 데 적어도 6개월 이상 지속적으로 타인의 도움을 필요로 하는 사람이다(이호용 외, 2012, p. 20).” 요양 등급기준은 1~3등급의 3단계인데, 1등급은 경증

수발 필요자로 최소한 매일 90분 수발보조를 필요로 하는 자이고, 2등급은 중증 수발 필요자로 최소한 매일 3시간 수발보조를 필요로 하는 자이고, 3등급은 최중증 수발 필요자로 최소한 매일 5시간 수발보조를 필요로 하는 자이다.

등급 판정은 인정조사를 통해 인정 여부와 등급 판정을 하는 체계이다. 평가 판정을 위해 보험자 위탁기관(MDK)에서 인정조사를 실시하는데, 인정조사자는 MDK 소속 의사, 노인전문간호사, 전문자격소지자 등이고, 평가판정 기준은 기능 제한에 따른 요양 필요도이다. 37개 항목의 기능상태 조사결과를 토대로 장기요양 질병금고에서 최종 등급 판정을 실시하는데 이때 장기요양 인정 여부 및 등급 판정이 이루어진다. 등급 판정방식은 방문·면접조사 → MDK(의사, 간호사 등) 판정 → 판정결과 통보(장기요양 질병금고)의 순으로 진행된다.

독일 노인요양서비스의 보험급여는 재가서비스, 시설서비스, 기타서비스로 구분되어 시행된다. 우선, 재가서비스는 현물급여, 현금급여, 혼합급여의 형태로 구분된다. 현물급여는 재가수발, 주/야간보호, 부분시설보호, 단기수발(가족)로 나누어지는데, 재가서비스 기관이 제공하는 등급별 급여는 2012년 기준으로 매월 450유로(1등급), 1,100유로(2등급), 1,550유로(3등급)이다. 현금급여는 현물급여가 제공하는 재가서비스 대신 현금을 지급하는 것으로 재가서비스 제공기관을 이용하는 대신 수발 필요자가 스스로 정한 사람에게 수발을 받을 경우 현금급여 신청이 가능하다. 등급별 현금급여는 2012년 기준으로 매월 235유로(1등급), 440유로(2등급), 700유로(3등급)이다. 혼합급여는 현금급여와 현물급여의 혼합 형태인데 해당 수발등급의 최고급여액에서 현물급여를 제외한 잔액을 현금급여로 지급받는 형태이다. 그리고 시설서비스는 노인집합주택, 노인홈, 노인요양홈, 노인종합시설, 양로보호거주와 같은 입소시설을 선택하여 이용하는 것으로 등급별 급여한도는 2012년을 기준으로 매월 1,023유로(1등급), 1,279유로(2등급), 1,550유로(3등급)이다. 마지막으로 기타서비스는 (i) 주간, 야간 보호서비스, (ii) 장애인을 위한 특수시설 병상서비스, (iii) 가족과 자원봉사 수발자를 위한 수발교육, 그리고 (iv) 수발 필요가 높은 추가 수발

에 대한 급여 등으로 분류된다.

보험급여의 본인부담 및 월 한도액은 일단 월 한도액 내에서는 본인부담이 없고, 다만 시설보호 월 한도액은 실제 급여비용의 50~60%이다. 그리고 월 한도액 초과비용은 전액 본인부담, 즉 비급여이다. 월 한도액은 평가 판정등급 및 서비스 종류에 따라 책정된다.

독일 수발보험의 재원조달은 보험료 단일재원 방식으로, 조합방식의 다보험자이나 노인인구비율 등 지역 간 형평성을 고려하여 단일 보험료율을 유지하고 있다. 또한 소득기준으로 보험료가 부과되는 방식으로 보험료율은 2010년 기준으로 총소득의 1.95%이다. 다만 무자녀 가입자의 경우는 22%이다. 독일 수발보험의 재정현황은 <표 IV-19>와 같다.

<표 IV-19> 독일 수발보험 재정현황

(단위: 십억유로)

구분	수입	지출	당기수지
1995	8.41	4.97	3.44
1996	12.04	10.86	1.18
1997	15.94	15.14	0.80
1998	16.00	15.88	0.13
1999	16.32	16.35	-0.03
2000	16.54	16.67	-0.13
2001	16.81	16.87	-0.06
2002	16.98	17.36	-0.38
2003	16.86	17.56	-0.69
2004	16.87	17.69	-0.82
2005	17.49	17.86	-0.36
2006	18.49	18.03	0.45
2007	18.02	18.34	-0.32
2008	19.77	19.14	0.63
2009	21.31	20.33	0.99
2010	21.78	21.45	0.34
2011	22.24	21.92	0.31

자료: 독일 연방보건부, www.bmg.bund.de

2) 네덜란드

네덜란드 노인요양서비스는 그 기원이 오래 되었는데, 노인을 포함하여 요양을 필요로 하는 모든 가입자를 대상으로 1968년 1월부터 시행되었다. 1980년에는 재가서비스를 실시하였고, 1989년에는 가사지원서비스를 실시하였으며, 1997년에는 거주요양서비스를 실시하였고, 2001년에는 시설 서비스를 실시하였다. 따라서 네덜란드 노인요양서비스의 특성은 일차적으로 가족에 의해 가정에서의 서비스 제공을 원칙으로 함을 알 수 있다. 그 운영체제는 사회보험방식에 의한 제도 운영으로 요약되며 보건의료제도의 특별의료비제도 내의 일부로 운영된다. 장기요양보험 보험사는 32개 요양사무소(Health Care Offices)로 구성되는데, 질병금고와 민간보험회사 및 공무원질병금고로부터 업무를 위탁받아 장기요양 업무를 수행한다. 요양사무소의 중앙기관으로 중앙요양사무운영처(CAK-BZ)가 운영되는데, 요양서비스 제공 후 청구하는 비용을 심사하여 지급하는 업무를 담당하고 서비스 수급자의 본인부담금 부과, 징수 및 요양서비스기관 관리 업무를 수행한다.

장기요양 적용 대상은 전 국민이며 연령, 장애종류 및 정도, 소득계층에 상관없이 보호가 필요한 모든 사람을 포괄한다. 즉, 장애발생 원인과는 무관하게 ADL, IADL을 통한 장애 정도로 대상자를 선정한다. 요양등급기준은 ZZPs 1~ZZPs 10의 10단계로 구분되는데, 자세한 요양등급별 서비스 내용은 <표 IV-20>과 같다.

〈표 IV-20〉 네덜란드 요양등급별 서비스 내용

구분	서비스 내용
ZZPs 1	노인보호주택 + 일부 지원
ZZPs 2	노인보호주택 + 지원 + 간호
ZZPs 3	노인보호주택 + 상담 + 집중 요양
ZZPs 4	노인보호주택 + 집중 지원 + 연장 요양(extended care)
ZZPs 5	노인보호주택 + 치매 집중 요양
ZZPs 6	노인보호주택 + 집중 요양 + 간호
ZZPs 7	노인보호주택 + 안내(guidance) 중심 집중 요양
ZZPs 8	노인보호주택 + 치료 및 간호 중심 집중 요양
ZZPs 9	간호 + 회복치료(restorative care)
ZZPs 10	완화치료, 임종간호

자료: 이봉주·임진섭·조정완, 『주요국 장기요양제도 비교 연구』, 국민건강보험 건
강보험정책연구원, 2012, p. 184.

정부조직인 CIZ(Centrum Indicatiestelling Zorg)에서 장기요양보험 신청자에 대한 등급 판정을 하는데, 등급 판정을 위한 별도의 기구가 없이 CIZ에 소속된 직원 1인(필요한 경우 전문가팀 구성)이 등급 판정을 실시한다. 이때 사용되는 것이 깔대기분석모형(Funnel model for assessment)인데 4단계에 걸쳐 등급 판정이 실시된다. 등급 판정 1단계는 표준화된 평가도구인 ICF(International Certification of Funding)를 활용하여 도움이 필요한 단계를 결정하는 데 인구통계학적 정보, 신체구조기능, 활동 제한성, 참여제한, 환경요인 등을 조사하여 이용한다. 등급 판정 2단계는 신청자의 필요한 장기요양서비스 총량을 비공식케어 포함하여 결정하는 것이다. 등급 판정 3단계는 실제로 필요한 장기요양서비스 총량을 시설서비스 및 재가서비스로 나누어 결정하는 것이다. 등급 판정 4단계는 신청자가 받게 되는 재가 및 시설서비스를 판정하는 것이다.

네덜란드 장기요양보험의 보험급여는 재가서비스와 시설서비스로 나누어진다. 재가서비스는 서비스 유형에 따라 현물급여와 현금급여를 선택적으로 수급할 수 있다. 현물급여는 가사지원서비스, 신체수발서비스,

일상지원서비스, 생활개선지원서비스 등이 있고, 현금급여는 재가서비스의 경우 개인계정(personal budget)을 활용하여 이용하는데, 각자가 사용할 수 있는 개인계정을 소유하며 필요한 서비스를 구매할 수 있다. 이때 서비스비용 지출액에서 25%와 본인부담금을 제외한 금액을 현금급여로 지급한다. 개인계정 소지자가 직접 현금급여를 집행하는 일종의 카드식 바우처로 개인계정이 적용되는 서비스로는 가사지원서비스, 신체수발서비스, 간호서비스, 일상생활지원서비스, 생활개선지원서비스, 일시적 거주서비스 등이다. 이러한 개인계정 도입으로 소비자의 선택권이 강화되었으며 비공식 케어 영역이 활성화되었다. 시설서비스는 요양시설, 양로시설 등이 있다.

보험급여에 대한 본인부담은 소득수준과 서비스 시간을 기준으로 산정되는데, 현금급여(개인계정)는 사전공제방식으로 진행되고, 현물급여는 보험자의 별도 고지에 따라 납부되는 방식으로 진행된다. 네덜란드 장기요양보험제도의 재원조달을 살펴보면, 주요 재원은 보험료이다. 특별의료비의 보험료는 2010년 기준으로 과세소득의 12.15%이다.

3) 오스트리아

오스트리아의 노인요양서비스는 수발부담을 사회적으로 보장하기 위해 도입된 1993년 1월 연방수발수당법과 지방수발수당법이 시행됨으로써 본격화되었다. 그 운영체계는 국가가 재정을 부담하는 수발수당(현금) 형태로 운영된다. 현금지급을 원칙으로 하며 지불된 수당으로 시설입원, 전문요양인에 의한 재가서비스, 친척 혹은 가족요양 등에 사용된다.

또한 연방정부와 지방정부로 관리운영체계가 이원화되어 있는 것도 특이사항이다. 연방정부의 주 담당기관은 Pensionsversicherungstraeger(연금보험공단에 해당)이고 지방정부의 담당기관은 Unfallversicherungstraeger(산재보험공단에 해당)이다. 연방정부는 연방수발수당법 내에서 사회보험의 연금자격을 취한 대상자 및 이와 유사한 수급권자를 대상으로 관리하고, 지방정부는 9개 지방정부로 구분되며 지방수발수당법에 의해

연방정부의 급여혜택을 받지 못하는 국민을 대상으로 관리한다.

장기요양 대상은 전 국민이 서비스 대상이며, ADL, IADL 장애가 있으며 최소 6개월 이상의 지원이 필요한 자이다. 7단계로 이루어진 요양등급 기준을 살펴보면, (i) 1등급은 매월 50시간 이상 수발이 필요한 자, (ii) 2등급은 매월 75시간 이상 수발이 필요한 자, (iii) 3등급은 매월 120시간 이상 수발이 필요한 자와 중증 시각장애인, 그리고 14세 이상 휠체어 사용 장애자, (iv) 4등급은 매월 160시간 이상 수발이 필요한 자와 맹인, (v) 5등급은 매월 180시간의 수발과 특별한 수발이 필요한 자 및 농맹인, 그리고 휠체어를 사용하면서 손의 기능이 현저하게 떨어지는 자, (vi) 6등급은 매월 180시간의 수발 요구와 항상 수발 대기상태인 자, (vii) 7등급은 매월 180시간의 수발요구와 팔, 다리의 목적 지향적 움직임이 불가능한 상태인 자이다.

등급 판정은 연금보험공단 및 산재보험공단 등에서 주관하고 의사의 소견에 의해 이루어지며 필요한 경우에는 전문요양보호사, 심리사, 사회복지사 등의 조언을 구할 수 있다. 그리고 수발요구 조사결과를 토대로 연금보험공단 및 산재보험공단 등에서 최종 등급 판정과 등급에 따른 현금 급여 수당이 판정된다.

보험급여에는 재가서비스, 시설서비스, 그리고 기타서비스로 이루어진다. 재가서비스는 약 90%가 복지재단에 의해 이루어지는데, 그 종류로는 재가요양서비스, 가사도움서비스, 재가의료서비스, 방문서비스, 음식배달 서비스, 청소도우미서비스, 24시간 수발서비스 등이 있다. 등급별·서비스별로 다양한 서비스 비용이 존재한다. 시설서비스의 종류로는 노인 주간보호소, 휴양요양서비스, 단기요양서비스, 노인요양주택 서비스 등이 있고, 등급별·서비스별로 다양한 서비스 비용이 존재한다. 기타서비스로는 (i) 주간, 야간 보호서비스, (ii) 장애인을 위한 특수시설 병상서비스, (iii) 가족과 자원봉사 수발자를 위한 수발교육, (iv) 수발 필요가 높은 수발필요자의 추가 수발에 대한 급여 등이 있다.

오스트리아 노인요양서비스의 재원조달은 중앙정부, 지방정부, 시정부를 통해서 마련된다. 지방 및 시정부도 시설 설립이나 운영, 재가서비스

재원 지원 형태로 재원을 부담한다. 또한 서비스 이용자들에 대한 본인부담금도 존재한다.

다. 평가

이원식(2006)에 의하면 개호보험 이후 일본의 노인요양서비스 시장에서 여러 가지 문제들이 노정되고 있다. 첫째, 개호보험 실시 이후 일본의 노인요양서비스 현장에서는 전문인력이 부족하고 이직률이 높아 어려움을 겪고 있다. 둘째, 일본 전국노인복지시설협회가 2006년 회원 시설의 직원 충족현황을 조사한 결과에 따르면, 충족이 39%, 약간 부족이 47%, 만성적 부족이 14%로 조사되어 시설인력의 부족이 발생하였다. 셋째, 일본의 노인요양서비스 분야의 이직률은 20%대로 전 산업 평균인 17.5%에 비해 높았다. 일은 힘든데 임금은 낮고 노동조건 또한 열악하기 때문이다. 넷째, 일본 후생노동성에 따르면 2005년도 노인요양서비스 분야 전일근무자의 평균시급액은 시설직원이 1,210엔, 가사도우미(home helper)가 1,142엔으로 전 산업 평균시급 1,830엔보다 무려 600엔이나 낮은 것으로 조사되었다.

노인요양서비스 분야의 시장화에 따른 각종 문제도 발생하고 있는 것으로 나타났다. 우선, 각 사업소에 소속되어 있는 케어매니저가 시장 중개인으로서 우량고객만을 소속 사업소에 우선적으로 유도하고 비우량 고객은 배제하는 소위 고객 선별(cream-skimming) 문제가 야기되고 있다. 또한 비우량고객을 소개받은 사업자 측은 경영에 도움이 안 된다고 판단되는 경우에는 계약을 거부하는 등의 역선택(adverse selection)의 문제도 발생하고 있다. 개호보험의 도입과 장애인자립지원법의 시행으로 상품화된 사회복지서비스가 일반화되어가는 일본에서는 시장에서 발생할 수 있는 문제에 대응하기 위해 권리옹호사업 및 고충처리, 그리고 제삼자평가 등의 시장 보완책이 검토 또는 실시되고 있다. 일본에서는 2000년 개호보험의 도입과 2003년의 지원비제도로 영리법인의 진출이 허용된 모든 서비스 영역에서 이용자 수와 서비스 제공 사업소가 증가하고 있다. 공급자 측

면에서는 공공단체, 사회복지법인 등 공익법인의 시장점유율은 하락하고, 영리법인의 시장점유율이 크게 확대되고 있다.

이러한 일본의 사례를 통해 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다. 노인요양서비스 분야의 시장시스템하에서 사회서비스 이용자를 위한 공평한 서비스 공급에 기여하기보다는 사업자의 역선택에 활용되어 열등 처우의 원칙이 적용될 가능성이 높기 때문에 이에 대한 적절한 조절장치를 구축해야 한다. 일본 노인요양서비스 분야에서 특히 유의하여야 할 점은 공급기관의 다양화이다. 노인요양서비스를 제공하는 주체가 공익법인과 영리법인 사이의 다양한 스펙트럼을 형성하고 이용자들에게 서비스 다양성을 보장하고 있다는 점이 서비스 제공의 공정성을 지원하고 있다.

네덜란드와 독일, 그리고 우리나라도 일본과 유사하게 사회보험방식으로 노인요양서비스를 운영하고 있다. 독일은 저소득층은 공적건강보험으로, 고소득층은 공적 또는 민간 중 택일로 보험자를 다양화하였다. 장기요양 질병급고가 독립적으로 운영되고 있으며, 등급 판정에서 보험자 위탁기관에서 인정조사를 실시하고 장기요양 질병급고에서 최종 등급 판정을 실시한다. 보험급여에서 재가서비스의 경우 현물급여와 현금급여, 그리고 혼합급여를 등급별로 그리고 서비스별로 설계(design)한 것도 매우 주목할 만하다.

3. 노인 대상 사회서비스 바우처 조건 평가

제Ⅱ장에서 논의한 바와 같이 사회서비스 분야에 대해 바우처방식의 공급유형을 선택하려면 일정 조건을 만족하여야 한다. 기본적으로 바우처방식의 선택 조건으로 공급자 경쟁을 통한 수요자 선택권과 수요자에 대한 공급자 정보성을 들 수 있다. 따라서 과연 노인 대상 사회서비스분야의 공급자인 제공기관이 다양하게 분포되어 있어 바우처를 받은 수요자가 선택권을 행사할 수 있는지 그리고 바우처를 받은 수요자가 제공기관의 서비스 조건 및 품질에 대한 자세한 정보를 적시에 제공받고 있는지를 살펴볼 필요가 있다.

제1절에서 논의한 바와 같이 노인 대상 사회서비스의 대증은 노인요양 서비스와 노인돌봄서비스이다. 우리나라 노인 대상 사회서비스의 연혁은 우선 체계화된 노인 대상 사회서비스로 전자바우처방식의 노인돌봄서비스의 등장으로 시작된다. 초창기 일종의 시범사업으로 시작한 노인돌봄서비스사업은 노인층의 돌봄서비스에 대한 욕구가 고령화로 인해 지속적으로 확장될 것이고 이로 인해 예산 소요가 증가하리라는 것을 보여주었다. 그리하여 건강보험 부과방식으로 재원을 조달하여 중증 노인들을 대상으로 하는 노인요양서비스가 과감하게 도입되었다. 따라서 현재는 고령이나 노인성 질병 등으로 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인에게 장기요양급여가 제공되고 상대적으로 경증인 노인들에게 노인돌봄서비스가 제공되는 상황이다.

본절에서는 노인 대상 사회서비스 제공기관 현황 및 규모를 노인요양 서비스와 노인돌봄서비스를 통해 각각 살펴보고 바우처방식에 대한 전제 조건을 평가하며 바우처방식 적용의 환경을 분석하기로 한다.

가. 노인 대상 사회서비스 공급 현황 및 규모

2011년 말 기준, 장기요양기관 수는 1만 4,918개소, 재가 요양기관이 1만 857개소, 시설 요양기관이 4,061개소로 나타났다. 2011년 장기요양기관 수는 2009년 비하여 재가기관은 0.9배, 시설기관은 1.5배 증가한 것이다.

〈표 IV-21〉 장기요양기관 시도별 현황(2008~2011)

(단위: 개소)

구 분	2008		2009		2010		2011	
	재가	시설	재가	시설	재가	시설	재가	시설
계	6,618	1,700	11,931	2,629	11,228	3,751	10,857	4,061
서울	944	123	1,738	265	1,809	418	1,828	439
부산	511	71	914	106	829	158	748	143
대구	364	41	644	68	601	135	569	177
인천	277	71	591	131	545	206	552	229
광주	267	46	430	58	462	91	434	95
대전	225	40	459	61	439	88	405	94
울산	122	29	211	30	162	42	161	42
경기	1,247	464	2,459	788	2,321	1,084	2,253	1,172
강원	250	107	393	153	328	186	338	208
충북	195	107	320	155	315	213	312	224
충남	314	92	543	139	567	209	546	238
전북	419	142	704	162	619	190	573	203
전남	500	127	766	175	635	245	593	259
경북	477	111	833	159	715	244	689	277
경남	417	101	803	144	758	194	728	213
제주	89	28	123	35	123	48	128	48

자료: 보건복지부, 『2011 장기요양통계연보-개요』, 2011, p. 37.

〈표 IV-22〉 노인복지법 시행규칙의 개정으로 인한 명칭 변경

시설종류	변경 전	변경 후
노인주거 복지시설	양로시설	양로시설
	노인공동생활가정	노인공동생활가정
	노인복지주택	노인복지주택
노인의료 복지시설	노인요양시설	노인요양시설
	노인요양공동생활가정	노인요양공동생활가정
	노인전문병원	삭제
노인여가 복지시설	노인복지회관	노인복지회관
	경로당	경로당
	노인교실	노인교실
	노인휴양소	삭제
재가노인 복지시설	방문요양서비스	방문요양서비스
	주·야간보호서비스	주·야간보호서비스
	단기보호서비스	단기보호서비스
	방문목욕서비스	방문목욕서비스

자료: 보건복지부, 『2011 장기요양통계연보-개요』, 2011. 원문에 페이지가 나타나지 않아 구체적인 출처를 밝히기 어려움

노인복지시설의 명칭이 「노인복지법」 시행규칙의 개정·시행(2011. 12. 8)으로 〈표 IV-23〉와 같이 변경되었다.

노인주거복지시설은 주거가 중심인 시설로 양로시설, 노인공동생활가정, 노인복지주택 등이 있다. 노인의료복지시설은 장기노인요양서비스가 제공되는 시설로 노인요양시설, 노인요양공동생활가정 등이 있다. 노인여가복지시설은 노인여가서비스가 제공되거나 운영되는 시설로 노인복지회관, 경로당, 노인교실 등이 있다. 마지막으로, 재가노인복지시설은 보호서비스나 요양서비스가 제공되는 시설을 총칭한다.

〈표 IV-23〉은 「노인복지법」 제31조의 노인복지시설의 종류를 규정하고 있으며 〈표 IV-24〉는 연도별 노인복지시설의 현황을 보여주고 있다.

〈표 IV-23〉 노인복지법 제31조에 따른 시설의 종류

종류	시설	설치목적	입소(이용) 대상자	설치
노인 주거 복지 시설	양로시설	노인을 입소시켜 급식과 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공	○ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로서 일상생활에 지장이 없는 자 가. 「국민기초생활보장법」 제2조에 따른 수급권자(이하 “기초수급권자”라 한다)로서 65세 이상의 자 나. 부양의무자로부터 적절한 부양을 받지 못하는 65세 이상의 자 다. 본인 및 본인과 생계를 같이하고 있는 부양의무자의 월소득을 합산한 금액을 가구원 수로 나누어 얻은 1인당 월평균 소득액이 통계청장이 「통계법」 제17조 제3항에 따라 고시하는 전년도의 도시근로자가구 월평균 소득을 전년도의 평균 가구원수로 나누어 얻은 1인당 월평균 소득액 이하인 자(이하 “실비보호 대상자”라 한다)로서 65세 이상의 자 라. 입소자로부터 입소비용의 전부를 수납하여 운영하는 양로시설 또는 노인공동생활가정의 경우는 60세 이상의 자	시장· 군수· 구청장에 신고
	노인공동생활가정	노인들에게 가정과 같은 주거여건과 급식, 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공		
	노인복지주택	노인에게 주거시설을 분양 또는 임대하여 주거의 편의·생활지도·상담 및 안전관리 등 일상생활에 필요한 편의를 제공	단독취사 등 독립된 주거생활을 하는데 지장이 없는 60세 이상의 자		시장· 군수· 구청장에 신고

〈표 IV-23〉의 계속

종류	시설	설치목적	입소(이용) 대상자	설치
노인 의료 복지 시설	노인요양 시설	치매·중풍 등 노인성 질환 등으로 심신에 상당한 장애가 발생하여 도움을 필요로 하는 노인을 입소시켜 급식·요양과 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공	○ 노인성질환 등으로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 가. 「노인장기요양보험법」 제 15조에 따른 장기요양급여수급자 나. 기초수급권자로서 65세 이상의 자 다. 부양의무자로부터 적절한 부양을 받지 못하는 65세 이상의 자 라. 입소자로부터 입소비용의 전부를 수납하여 운영하는 노인요양시설 또는 노인요양공동생활가정의 경우는 60세 이상의 자	시장· 군수· 구청장에 신고
	노인요양 공동생활 가정	치매·중풍 등 노인성 질환 등으로 심신에 상당한 장애가 발생 하여 도움을 필요로 하는 노인에게 가정과 같은 주거여건과 급식·요양, 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공		
노인 여가 복지 시설	노인 복지관	노인의 교양·취미생활 및 사회참여활동 등에 대한 각종 정보와 서비스를 제공하고, 건강증진 및 질병 예방과 소득보장·재가복지, 그 밖에 노인의 복지증진에 필요한 서비스를 제공	60세 이상의 자	시장· 군수· 구청장에 신고
	경로당	지역노인들이 자율적으로 친목도모·취미활동·공동작업장 운영 및 각종 정보 교환과 기타 여가활동을 할 수 있도록 하는 장소를 제공	65세 이상의 자	시장· 군수· 구청장에 신고
	노인교실	노인들에 대하여 사회활동 참여욕구를 충족시키기 위하여 건전한 취미생활·노인건강유지·소득보장 기타 일상생활과 관련한 학습 프로그램을 제공	60세 이상의 자	시장· 군수· 구청장에 신고

〈표 IV-23〉의 계속

종류	시설	설치목적	입소(이용) 대상자	설치
재가 노인 복지 시설	방문요양 서비스	가정에서 일상생활을 영위하고 있는 노인으로서 신체적·정신적 장애로 어려움을 겪고 있는 노인에게 필요한 각종 편의를 제공하여 지역사회 안에서 건전하고 안정된 노후를 영위하도록 하는 서비스	<ul style="list-style-type: none"> ○ 장기요양수급자나 심신이 허약하거나 장애가 있는 65세 이상의 자(이용자로부터 이용비용의 전부를 수납받아 운영하는 시설의 경우에는 60세 이상의 자로 한다)로서 다음 각 호에 해당하는 자 가. 방문요양서비스 : 가정에서 보호가 필요한 자 나. 주·야간보호서비스 : 주간 또는 야간 동안의 보호가 필요한 자 다. 단기보호서비스 : 단기간의 보호가 필요한 자 라. 방문 목욕서비스 : 가정에서의 목욕이 필요한 자 	시장· 군수· 구청장에 신고
	주·야간 보호 서비스	부득이한 사유로 가족의 보호를 받을 수 없는 심신이 허약한 노인과 장애인을 주간 또는 야간 동안 보호시설에 입소시켜 필요한 각종 편의를 제공하여 이들의 생활안정과 심신기능의 유지·향상을 도모하고, 그 가족의 신체적·정신적 부담을 덜어주기 위한 서비스		
	단기보호 서비스	부득이한 사유로 가족의 보호를 받을 수 없어 일시적으로 보호가 필요한 심신이 허약한 노인과 장애노인을 보호시설에 단기간 입소시켜 보호함으로써 노인 및 노인가정의 복지증진을 도모하기 위한 서비스		
	방문목욕 서비스	목욕장비를 갖추고 재가노인을 방문하여 목욕을 제공하는 서비스		
노인 보호 전문 기관	노인보호전문기관	시·도지사가 노인보호전문기관을 지정·운영, 노인학대 신고, 상담, 보호, 예방 및 홍보, 24시간 신고·상담용 긴급전화 (1577-1389) 운영	노인학대행위자에 대한 상담 및 교육, 학대받은 노인의 발견·상담·보호 등 노인학대 예방 및 방지를 위한 홍보	시· 도지사 지정

자료: 보건복지부, 『2011 장기요양통계연보-개요』, 2011, 원문에 페이지가 나타나지 않아 구체적인 출처를 밝히기 어려움

연도별 노인복지시설의 현황은 다음과 같다.

〈표 IV-24〉 연도별 노인 복지시설 현황

(단위: 개소, 명)

종류	시 설	2011		2010		2009		2008		2007	
		시설 수	입소 정원	시설 수	입소 정원	시설 수	입소 정원	시설 수	입소 정원	시설 수	입소 정원
합 계		70,643	158,839	69,237	163,136	66,854	130,421	63,919	112,064	60,788	87,812
노인주거 복지시설	소 계	414	17,450	397	17,270	360	14,353	347	17,342	398	16,579
	양로시설	303	12,509	300	11,906	285	11,561	306	11,520	384	13,014
	노인공동생활가정	87	710	75	618	56	438	21	177		
	노인복지주택	24	4,231	22	4,746	19	2,354	20	5,645	14	3,565
노인의료 복지시설	소 계	4,079	125,305	3,852	131,074	2,712	99,350	1,832	81,262	1,186	61,406
	노인요양시설	2,489	111,457	2,429	107,506	1,642	82,271	1,332	66,715	1,114	51,310
	노인요양공동 생활가정	1,590	13,848	1,346	11,361	1,009	8,504	422	3,500		
	노인전문병원			77	12,207	61	8,575	78	11,047	72	10,096
노인여가 복지시설	소 계	63,375		62,469		61,065		59,422		57,777	
	노인복지관	281		259		237		228		211	
	경로당	61,537		60,737		59,543		57,930		56,480	
	노인교실	1,557		1,464		1,280		1,260		1,082	
	노인휴양소			9		5		4		4	
재가노인 복지시설	소 계	2,750	16,084	2,496	14,792	2,696	16,718	2,298	13,460	1,408	9,827
	방문요양서비스	1,180		1,118		1,228		1,111		767	
	주야간보호서비스	842	15,154	786	14,086	714	12,768	621	10,627	504	8,109
	단기보호서비스	95	930	67	706	288	3,950	217	2,833	137	1,718
	방문목욕서비스	633		525		466		349			
노인보호 전문기관	노인보호 전문기관	25		23		21		20		19	

자료: 보건복지부, 『2011 장기요양통계연보-개요』, 2011, 원문에 페이지 표시가 되어 있지 않아 구체적인 출처를 밝히기 어려움

나. 전자바우처 사례: 노인돌봄종합서비스

노인돌봄종합서비스 전자바우처사업을 도입시기인 2007년 5월부터 2011년 12월까지의 54개월치 이용자 실적자료를 기준으로 구축된 노인돌

봄종합서비스 전체 시장현황 자료를 기준으로 분석을 하여, 공급 측면의 특징인 전체 제공기관 수, 제공기관당 이용자 수·매출액 등을 우리나라 전체 지역을 대상으로 살펴보면 다음과 같다.

〈표 IV-25〉 노인돌봄종합서비스 연간 제공기관 수 및 매출 변화 추이

(단위: 개, 명, 백만원)

	2007	2008	2009	2010	2011
제공기관 수	469	462	483	653	697
제공기관당 이용자 수	127.8	284	235.8	499	491.9
제공기관당 정부지원금	26.0	62.2	55.3	120.0	118.0
제공기관당 본인부담금	4.0	8.5	7.2	7.3	6.8
제공기관당 매출액	30.0	70.6	62.6	127.0	125.0

자료: 사회서비스관리원 내부자료, 2011.

노인돌봄종합서비스의 2009~2011년 기간 동안 전체 이용자 수, 전환 건수, 전환자 수, 전환자 수 대비 전환 건수(1인당 전환 건수), 전체 이용자 수 대비 전환자 수 비율의 연간 변화 추이는 다음과 같다.

〈표 IV-26〉 노인돌봄 연간 이용자 수·전환 건수·전환자 수·1인당 전환 건수 추이

(단위: 명, 건, %)

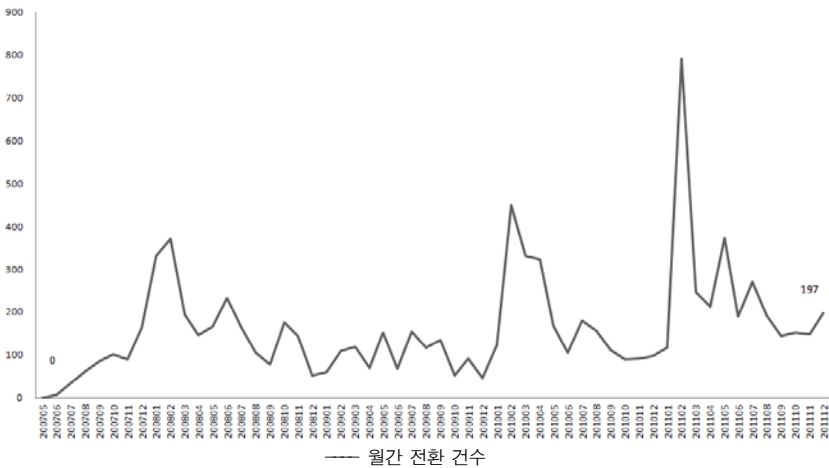
	2007	2008	2009	2010	2011
전체 이용자 수	57,789	133,711	113,047	305,705	338,040
전환 건수	548	2,164	1,177	2,229	3,034
전환자 수	479	1,956	1,150	2,129	2,953
전환자 수 대비 전환건수(1인당 건수)	1.144	1.106	1.024	1.047	1.027
전체 이용자 수 대비 전환자 수 비율	0.83	1.46	1.02	0.70	0.87

자료: 사회서비스관리원 내부자료, 2011.

전자바우처 도입 이후 전환 건수는 2007년 548건에서 2011년 3,034건으로 5.5배 증가하였는데, 전체 이용자 수 증가 추이와 유사하게 2008~2009년에 급격히 감소한 후 다시 2009~2011년에 급격히 증가하는 양상을 보였다. 전환자 수 역시 2009년 479명에서 2011년 2,953명으로 급격히 증가하였으며(6.2배 증가), 전체 이용자 수 증가 추이와 유사하게 2008~2009년에 급격히 감소한 후 다시 2009~2011년에 급격히 증가하였다. 전환자 수 대비 전환 건수, 즉 1인당 평균 전환건수는 2007년 1.144건에서 2011년 1.027건으로 약간 감소했으며, 전체 이용자수 대비 전환자 수 비율은 2007년 0.83%에서 2011년 0.87%로 소폭 증가한 것으로 나타났다.

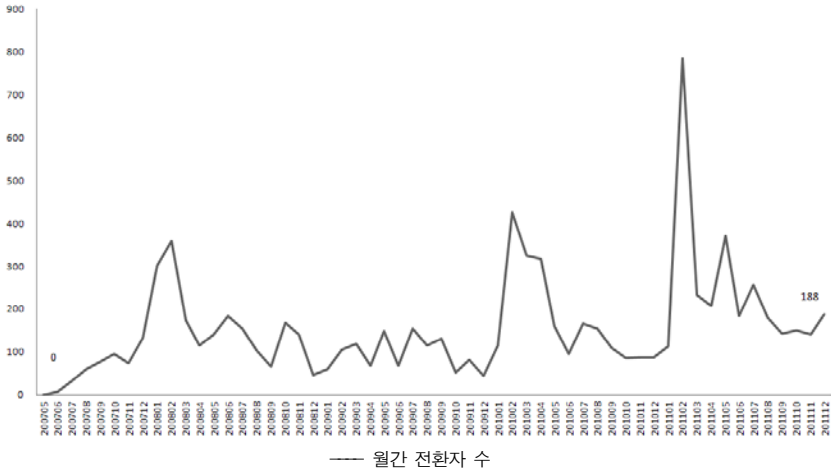
노인돌봄종합서비스의 월간자료에서는 뚜렷한 계절성이 나타나는데, 새로운 사업이 추가 혹은 삭제되는 과정에서 이용자들의 제공기관 변경이 가장 빈번하기 때문으로 추측된다.

[그림 IV-7] 노인돌봄서비스 월간 전환 건수 변화 추이



자료: 사회서비스관리원 내부자료, 2011.

[그림 IV-8] 노인돌봄서비스 월간 전환자 수 변화 추이



자료: 사회서비스관리원 내부자료, 2011.

노인돌봄종합서비스의 2007~2011년 기간 동안 전체 제공기관 수, 이용자 지역 관점에서의 전체 제공기관 수, 둘 간의 비율, 이용자 지역관점에서 각 시장별 평균 제공기관 수의 연간 변화 추이는 <표 IV-27>과 같다.

<표 IV-27> 노인돌봄 제공기관 수 추이

(단위: 개)

	2007	2008	2009	2010	2011
전체 제공기관 수	469	462	483	653	697
이용자 지역 관점 전체 제공기관 수	626	555	669	897	971
이용자 관점 제공기관수/전체 제공기관 수	1.335	1.201	1.385	1.374	1.393
이용자 지역 관점 시장당 제공기관 수	2.710	2.413	2.896	3.934	4.240

자료: 사회서비스관리원 내부자료, 2011.

전자바우처 도입 이후 전체 제공기관 수는 2007년 469개에서 2011년 697개로 약 1.5배 증가하였다. 이용자 지역 관점에서의 전체 제공기관 수는 2007년 626개에서 2011년 971개로 약 1.6배 증가하였다. 전체 제공기관

수 대비 이용자 지역 관점에서의 전체 제공기관 수 비율은 2007년 1.33에서 2011년 1.39로 큰 변화가 없었는데, 이는 복수의 시군구에 서비스를 제공하는 제공기관이 많지 않음을 의미한다. 이용대상자인 노인들이 가까운 지역에서 하나의 제공기관을 지속적으로 이용하려는 경향이 강하기 때문으로 해석된다.

노인돌봄종합서비스의 시장집중도와 허핀달-허쉬라이퍼 지수(HHI)는 다음과 같다.

〈표 IV-28〉 노인돌봄종합서비스 시장집중도 추이

(단위: %)

	2007	2008	2009	2010	2011
CR1기준 독점지역(시장) 비율	84.42	84.35	81.82	78.07	70.74
HHI 평균	5870.0	6151.3	5953.4	5575.5	5325.3
비교적 경쟁적 시장 비율	0.00	0.00	0.43	0.88	0.87
약간 집중된 시장 비율	99.57	98.70	97.84	94.74	93.45
집중된 시장 비율	0.43	1.30	1.73	4.39	5.68

자료: 사회서비스관리원 내부자료, 2011.

전자바우처 도입 이후 CR1이 50% 이상으로 사실상 독점시장인 지역(시군구)의 전체 대비 비율은 2007년 84.42%에서 2011년 70.74%로 약 16% 감소했으나, 여전히 대부분 지역이 높은 집중도를 보이고 있다. 전체 지역(시장)의 HHI 평균도 2007년 5870에서 2011년 5325.3로 약 13% 정도 감소하여 경쟁 정도는 증가했으나, 평균적으로는 여전히 집중된 시장으로 나타났다. 각 시장별로 살펴보면, 비교적 경쟁적 시장의 비율이 2011년에 0.87%에 불과한 반면, 집중된 시장의 비율은 같은 해에 93.45%로 거의 전 지역(시장)이 집중된 시장에 속하는 것으로 나타났다.

다. 바우처 환경 분석

노인돌봄종합서비스는 전자바우처 도입 이후 2007~2011년 동안 실제

이용자 지역 관점에서 볼 때, 노인돌봄서비스의 제공기관 수가 크게 증가하였음에도 불구하고 경쟁은 거의 증가하지 않고 있는 것으로 나타났다. 뿐만 아니라, 이용자가 노인이라는 점을 고려하면, 이러한 추세는 지속될 것으로 예상된다.

현재까지의 상황을 살펴보면, 노인돌봄종합서비스에서는 전자바우처의 도입의 주요 취지 중 하나인 경쟁도입을 통한 효율성 향상이 사실상 어렵다는 것을 알 수 있다. 물론 경쟁을 촉진하기 위하여 현재보다 다양한 정책적 수단을 강구한다면, 경쟁이 다소 증가할 수는 있을 것이나 변화에 익숙하지 않은 노인들의 소비 특성을 고려한다면 경쟁이 반드시 더 바람직한 지에 대해서는 근본적인 고찰이 필요하다. 노인돌봄종합서비스 전자바우처의 운영에서는 시장기능을 통한 효율성 향상이 아니라 서비스관리체계의 효율성 제고나 비용 효율성 향상 등의 정책목표가 우선시되는 것이 더 합리적일 수도 있다.

사업자 수, 정보취득 정도, 수혜자 특정성, 관리 용이성, 수혜자 만족도, 현금화 유인 정도를 기준으로 각 비교사업별 분석을 하면 다음과 같다.

〈표 IV-29〉 노인 대상 사회서비스 바우처 요인의 만족 여부

	노인장기요양서비스	노인종합돌봄서비스
바우처 도입 조건	장기요양신청자 중 6개월 이상 혼자서는 일상생활이 어려운 자로 장기요양으로 인정된 자	가구 소득 및 건강 상태 등을 고려하여 돌봄서비스가 필요한 대상으로 선정된 자
사업자 수	노인요양시설이나 노인요양공동생활가정이 2009, 2010년에 급증하였음 노인의료복지시설의 시설 수 대비 입소정원 비율은 2010년에 감소함 수도권의 경우 서울보다 경기지역에 장기요양기관이 더 많지만 선택가능하기 때문에 사업자 수는 경쟁적이라 판단됨	제공기관 경쟁도는 광역시 지자체가 광역도 지자체보다 높다고 진단됨 허핀달 지수는 2008년 이후 지속적으로 감소함 약간 집중된 시장의 비율이 지속적으로 감소하지만 집중된 시장 비율은 지속적으로 증가하는 경향이 있음

〈표 IV-29〉의 계속

	노인장기요양서비스	노인종합돌봄서비스
수혜자 정보접근성	<p>수혜자인 노인이 6개월 이상 혼자서는 일상생활이 어려운 상태이기 때문에 공급자에 대한 정보 접근은 보호자인 자녀들에게 집중됨</p> <p>제공기관의 품질 및 다양성 등에 대한 판단을 선택권자인 보호자가 확인할 수 없다고 판단됨</p> <p>제공기관 선택 시 일정 정도의 정보를 제공받고 있지만 심층적이지는 않음</p>	<p>시군구 또는 읍면동 단위에서 수혜대상자를 파악하고 선정하기 때문에 수혜자 정보접근성이 행정력에 의존하는 경향이 있음</p> <p>그러므로 거주지 이동이나 선정 조건 해지 등에 따라 수혜자의 정보접근성이 현저히 떨어지는 경향이 있음</p> <p>노인 특성상 돌보미와의 유대(tandem)관계가 지속성이 띠다고 생각됨</p>
수혜자 특정성	<p>보험기관이 장기요양급여 인정자를 판단하기 때문에 수혜자 특정성을 만족한다고 생각됨</p> <p>수혜자가 이용하는 것으로 제한할 수 있고 타인에 의해 이용되는 것이 어려움</p>	<p>국비와 지방비가 매칭이기 때문에 지방비 지원이 열악한 지역과 노인이 많은 지역은 수혜자 선정이 어려울 수 있음</p>
관리 용이성	<p>재가급여, 시설급여 모두 수혜자 입장에서 서비스가 잘 전달되는지에 대한 관리는 상당히 어려운 상황임</p> <p>보험기관이 수혜자를 선정하기 때문에 바우처 관리는 용이함</p>	<p>바우처 수혜자 선정과 서비스 제공기관 관리가 다소 차단되어 있기 때문에 관리 용이성이 현저히 낮다고 보여짐</p> <p>특히 표준화된 서비스에 대한 판단근거를 민간에 의존하기 때문에 심층적인 관리에 대한 필요성 결여</p>
수혜자 만족도	<p>그동안 높은 자부담을 지불하거나 서비스를 사용하지 못하다가 정부 지원을 통해 낮은 자부담으로 서비스를 이용하기 때문에 보호자의 만족도는 높음</p> <p>서비스 수혜자가 느끼는 만족도는 판단하기 어려움</p>	<p>수혜자 만족도는 높은 편임</p> <p>돌봄서비스가 대인서비스이기 때문에 돌보미와의 관계가 만족도에 영향을 많이 미치는 것으로 분석됨</p> <p>바우처방식 때문에 만족도가 높다고는 말할 수 없음</p>
현금화 유인 정도	<p>수혜자 및 이용자의 현금화는 어려움</p> <p>제공기관의 서비스 부실을 통한 현금화 유인이 상존하며 수혜자를 통한 모니터링이 어렵기 때문에 현금화 정도가 크다고 판단됨</p>	<p>수혜자의 현금화는 어렵다고 판단됨</p> <p>제공기관의 현금화 유인이 존재함</p>

이하에서는 노인요양서비스와 노인돌봄서비스를 연계하는 방안에 대해 논의해 보고자 한다. 노인돌봄서비스는 전자바우처사업을 도입한 2007년 5월 이후 확대되었기 때문에 노인 대상 사회서비스의 대중을 이루었다고 볼 수 있고, 따라서 노인 대상 신규 서비스의 도입을 견인하였다고 볼 수 있다. 그러나 2008년 노인요양보험제도가 도입되기 전에도 일종의 파일럿 사업이 진행되었고 노인요양서비스 대상과 노인돌봄서비스 대상을 구분 하기가 다소 어려움이 있는 관계로 두 서비스를 연계하는 구상이 지속적으로 제기되어 왔다.

연계하는 문제를 어렵게 만드는 것은 서비스 공급분야만이 아니라 재원조성에도 존재한다. 노인요양서비스는 사회보험방식이고 노인돌봄서비스는 중앙정부-지방정부 매칭방식이기 때문에 노인요양서비스 재원으로 노인돌봄서비스를 제공하는 것에 대한 반대의견이 있다. 노인돌봄서비스 재원이 안정적으로 유지되지 않기 때문에 노인돌봄서비스를 잔여적 복지로 인식하고 있기 때문에 무조건 예산을 늘리는 방법으로 그것도 사회보험으로부터 전입하는 것에 대해 반대하는 것이다.

2008년 노인요양서비스를 도입하기 전부터 다양하게 논의된 것은 노인요양서비스 재원의 문제였다. 다른 사회서비스분야처럼 제공기관이 대부분 민간기관이고 고령화로 인해 예산소요가 중장기적으로 크기 때문에 사회보험방식을 근간으로 공적부조방식을 가미한 형태로 진행되었다.

현실적으로 다수의 가정에서 노인요양과 관련하여 재정적인 어려움이 노정되었고 고령화로 인한 치매노인의 급증이 사회적 문제로 이슈화되자 top-down방식으로 전국적이고 천편일률적인 노인장기요양보험제도가 시행된 것이다. 따라서 수혜자나 보호자의 입장에서는 제도 도입 및 서비스 제공에 대해 만족도가 높은 편이나 수혜자의 형편을 반영하지 않고 표준화된 사례라 볼 수 있다.

재원방식을 보험방식으로 결정하고 건강보험 보험료율에 보험료율을 연동하면서 오히려 제도 시행 초기에 재원이 남아 사업관리가 다소 허술해지는 경향이 있었다. 또한 서비스 제공방식도 직접제공을 함으로써 효과성을 제고하느냐 아니면 민간위탁을 함으로써 효율성을 제고하느냐로

논의하게 되었다. 노인의 경우 특히 장기요양에 선정되는 노인의 경우 서비스가 잘 전달되었는지, 수혜자는 잘 선택되었는지, 현금화는 억제되었는지 등에 대해 모니터링이 어렵기 때문에 보험기관이 선정하고 관리하는 현재의 공급모형이 선택되었다.

재원의 안정화와 적립금 증가로 장기요양서비스의 경우 초과공급의 상황이 발생하였고 이에 따라 부정수급의 문제와 우려가 끊이지 않고 발생하였다. 정보의 전산화와 일관화로 수혜자 불일치 또는 수혜자 표적화 결여로 발생하는 부정수급은 현저히 감소한 것으로 파악되었으나 서비스 품질 저하로 나타나는 제공기관 관리 부실은 부각되었다. 그러면서 130만명에 달하는 요양보호사 중 25만~30만명이 활동 중인 상황에서 어떻게 하면 서비스 제공자의 보수를 현실화함으로써 서비스 품질 제고를 추진할 것인가가 이슈가 되었다.

이상의 논의를 볼 때, 노인요양서비스와 노인돌봄서비스의 연계는 재원 문제가 상이하고 두 사업 간 관리주체가 상이함에도 불구하고 조심스럽게 추진할 때가 되었다고 판단된다. 우선 재원 및 관리를 차치하면 서비스 수혜자 선정 및 통합 관리가 가능하다. 또한 두 서비스의 개별화로 인해 발생한 사각지대를 해소할 필요성이 꾸준히 제기되고 있기 때문이다. 그리고 서비스 연계에 따라 국가가 배타적으로 추진하는 방식에서 민간의 자원봉사활동까지도 포괄하는 전방위적 자원조달이 가능하기 때문이다.

이러한 노인요양서비스와 노인돌봄서비스의 연계는 다양한 변화를 요구하는데 이하에서 살펴보기로 한다. 첫째, 노인요양서비스의 관리주체인 보험공단의 두 기능, 즉 심사기능과 관리기능을 분리하여야 한다. 둘째, 신고제로 되어 있는 제공기관 설립요건을 인증제로 전환하는 등 서비스 공급 관리가 선행되어야 한다. 셋째, 노인요양보험제도의 재원을 국공립 노인요양시설 등의 인프라 구축과 노인요양 표준화 작업에 적극 활용하고 향후 재원의 장기재정전망을 심층적으로 구축하여야 한다. 넷째, 노인복지정책을 노인연금, 노인요양, 노인돌봄 등으로 통합적으로 구축하고 이에 대한 장기재정전망을 반영하여 노인복지수준에 대한 사회적 합의를 도출하여야 한다.

4. 노인 대상 사회서비스 FGI 분석

본절에서는 노인요양서비스와 노인돌봄서비스에 대한 실증 설문 결과를 분석하고자 한다.

한국보건사회연구원(2012), 건강보험정책연구원(2009) 등의 정책보고서와 요양보호사들과의 세 차례의 초점집단인터뷰(FGI), 요양원에 입소한 다섯 명의 입소자 및 어머니를 요양원에 보낸 세 명의 주부, 요양원 관리자와의 인터뷰, 그리고 두 명의 전자바우처 사회서비스 수혜자 인터뷰에 근거하여 노인 대상 사회서비스 중 장기요양서비스, 재가서비스, 그리고 노인돌봄서비스에 관한 평가와 분석 결과를 제시하고자 한다.

가. 심층설문 방법론

노인 대상 사회서비스는 노인에게 직접적으로 제공되는 사회서비스이기 때문에 수혜자는 서비스를 받고 있는 당사자인 노인이 된다. 하지만, 만약 노인 대상 사회서비스가 없었다면 노인들을 돌봐야하는 가족(보호자)도 수혜자가 된다.

노인 대상 사회서비스는 수혜자 노인의 측면에서 보면 고관여 서비스이지만 보호자는 간헐적으로 공급자를 만나기 때문에 보호자 입장에서는 저관여 서비스이다. 노인 대상 사회서비스의 혜택은 수혜 당사자가 인간으로서 최소한의 존엄성을 유지하며, 인간답게 살아갈 수 있게 해주는 데 그 목적이 있다. 즉, 수혜자의 삶의 질을 높이기보다는, 최소한으로 유지시켜 주고자 하는 서비스를 말한다. 만약 노인(수혜자)에게 자녀(보호자)가 있다면, 자녀의 입장에서 봤을 때 이 노인 대상 사회서비스는 부모님을 보살피는 데 필요한 시간, 스트레스 그리고 경제적 비용 등을 경감시켜주는 효과를 갖게 된다.

국가가 제공하는 노인 대상 사회서비스에는 여러 가지가 있지만, 본고에서는 바우처제도와 관련하여 전자바우처인 노인돌봄서비스, 그리고 묵시적 바우처인 재가서비스와 노인장기요양 서비스에 대하여 분석하고자

한다. 노인 대상 서비스는 건강보험공단의 등급에 의하여, 목시적바우처(1, 2, 3등급)와 전자바우처인 돌봄서비스(4, 5, 6등급)로 나누어진다. 이때, 목시적 바우처는 요양시설에 들어가서 서비스를 받는 장기요양서비스와 집에서 받는 재가서비스로 나누어진다.

전자바우처인 노인돌봄서비스는 65세 이상을 대상으로 하고 1, 2, 3등급 외 판정을 받은 노인으로서 전국 가구 월평균소득의 150% 이내에 있을 경우에 해당된다. 건강공단의 등급이 서비스를 받을 수 있는 기준이 된다는 것은 수혜자의 건강상태가 서비스의 종류를 결정짓는 요인이라는 것을 뜻한다. 즉, 스스로 혼자 일상생활을 할 수 있는가(식사준비하기, 식사하기, 화장실가기 등) 아니면 타인의 도움이 절대적으로 필요한가에 의해 목시적 바우처인지, 전자바우처인지로 나누어지게 된다. 이때 1, 2, 3등급을 받는 노인을 보면 거동이 매우 힘들거나, 그나마 거동은 가능한데 치매환자인 사람들이다. 이들은 자신의 신체 상태가 온전하지 못하고, 마음 또한 쇠약해져 있기 때문에 한 인간으로서 독립적인 삶을 살아갈 의지조차 없다고 스스로가 인정해 버린 상황에까지 내몰려있다(Chen, 1990; Kane and Huck, 2000). 또한 소득이 등급평가를 위한 하나의 기준으로 사용되고 있는 것을 보면, 전자바우처의 대상자들은 육체적으로도 힘들고, 경제적으로도 어려운 환경에 놓여있다는 것을 알 수 있다. 이러한 상황들 때문에 노인 대상 사회서비스의 수혜자들은 그들 자녀와의 관계에 있어서, 부모로서 최소한의 존엄성조차도 유지하기가 힘든 생활환경에 처해 있다. 이들 노인 중에 대다수가 자녀에게 의지할 수밖에 없는데, 자녀마저도 부양하지 못하는 처지에 있다면 처음 만나는 낯선 타인(요양보호사)에게 의지할 수밖에 없다는 정신적인 괴멸감에 빠지게 된다.

이러한 상황에서 노인 대상 사회서비스에 대한 수혜자의 만족도 측정과 사용에 있어 우리는 더욱 더 체계적인 접근이 필요하다. 노인서비스를 받으면서 느끼는 감정(affective response)이 만족이기 때문에 이때 만족/불만족의 정도는 수혜자인 노인과 보호자가 실제로 받는 여러 가지 노인 서비스의 품질 속성들이 수요자가 원래 가지고 있던 기대와 실제 경험한 서비스의 비교에 의한 인지적 평가(cognitive evaluation)의 결과라고 볼

수 있다. 일반적인 제품 사용 후의 품질평가와는 달리 노인 서비스에 대한 품질평가는 노인서비스 또한 경험재이면서 신용재이기 때문에 노인서비스 혜택(benefit)을 비롯한 품질평가 속성조차 인지하기 어렵다.

또한 수요자 입장에서 노인서비스는 보육서비스처럼 관용구간과 전환 비용이 큰 서비스이다. 노인 대상 사회서비스는 최근에 국민에게 소개되고 실행된 서비스이며, 수혜자로서는 건강했던 이전의 삶에서는 받아본 경험이 없는 아주 새로운 서비스이다. 이러한 상황에서 만족도가 생성하게 되는 여러 서비스 품질 속성이 무엇인지 노인 및 보호자가 파악하기 어렵고 따라서 각각의 품질 속성에 대해 희망하는 서비스 수준(the desired level)이 확실치 않다. 또한 노인이 처해 있는 상황이 본인 스스로 행동 할 수도 없고 자녀도 아닌 타인에게 서비스를 받아야 하는 상황에서, 용납 가능한 서비스 수준(the adequate level)은 매우 낮은 수준이다. 즉, 좋고 나쁜 노인서비스를 받느냐가 화두가 되기보다는, 노인서비스를 받는다는 것 그 자체에 감사할 것이다. 다시 말한다면, 노인 대상 사회서비스에서 수혜자는 인간의 본원적 욕구(needs: 음식을 먹고, 그 후의 배뇨(排尿)를 제대로 하고, 움직이는 일 등)를 해결하려 하지, 구체적 요구(wants: 자장면을 먹고, 세척기능이 붙어 있는 수세식 변기를 쓰고, 마력(馬力)이 좋은 자동차를 타는 것 등)를 해결하려 하는 것이 아니다.

Oliver와 Bearden(1983)에 의하면, 시장경제 상황에서 각각의 여러 서비스 품질 속성에 대한 기대 수준이 없는 경우, 소비자는 각각의 서비스 품질 속성에 대해 실제 경험한 서비스 품질 수준을 비교한 결과 서비스 만족도가 생성되는 것이 아니라, 서비스 전체를 총괄적으로(holistic) 심리 평가함으로써 만족도가 생성된다고 하였다. 특히 이러한 현상은 저관여(low involvement) 경우에 더 뚜렷하게 나타난다고 한다(Prenshaw 외 2006). 그리고 수혜자 본인(1,2,3 급 서비스 대상자)의 신체적·정신적 능력이 충분치 못하기에 수혜자 스스로 만족도에 관한 평가가 힘들 것으로 판단된다. 한편 보호자가 대신 평가할 수 있다고는 하지만, 그러기 위해서 수혜자의 보호자는 자신의 부모에게 지대한 관심을 갖고, 깊은 수준의 감정이입(empathy)을 해야 할 필요가 있다.

다음은 2012년 한국보건사회연구원 보고서 『사회서비스 바우처사업의 정책효과분석연구』, 2009년 국민건강보험공단과 건강보험정책연구원 보고서 『노인장기요양서비스 만족도 조사』와 요양보호사들과의 세 차례의 FGI, 요양원에 입소한 다섯 명의 입소자 및 어머니를 요양원에 보낸 세 명의 주부, 요양원 관리자 인터뷰, 그리고 두 명의 전자바우처서비스 수혜자 인터뷰에 근거하여 노인 대상 사회서비스 중 장기요양서비스, 재가서비스, 그리고 노인돌봄서비스에 관한 평가와 분석 결과를 제시하고자 한다. 평가 분석을 위해 실시한 많은 인터뷰는 인터뷰 대상자를 모집하기가 매우 힘들었으며, 필요한 통계 데이터를 관련 기관에서 얻는 것도 매우 어려웠다. 이러한 어려움이 존재한다는 것 자체가 노인 대상 서비스 만족도 측정과 사용에 관해 좀 더 체계적인 접근이 필요하고, 더 심도 깊은 연구가 요구된다는 것을 시사한다.

나. 노인요양서비스

1) 노인장기요양 시설서비스

요양시설에서 서비스를 받는 분은 등급이 1, 2, 3급이며, 국민건강보험 등록자는 매달 60만원 정도를 본인이 부담해야 한다(기초수급대상자 무료). 다음의 인터뷰에서 알 수 있듯이, 기초수급자들을 포함하여 노인이 요양시설에 입실하여 서비스를 받는 이유는 노인의 건강 상황이 매우 악화되어 보호자나 주위 친인척들이 더 이상 모실 수 없게 되었기 때문이다.

- 엄 할머니(89세, 기초 수급자)

질문자: 오신지 얼마나 되셨어요?

엄 할머니: 7년, 풍으로 오른쪽이 다 안되고 못쓰고 있어 왼손으로 먹어요.

말도 제대로 안되고요. 듣는 사람이 무슨 말인지 제대로 몰라요.

- 신 할머니(96세, 기초 수급자임)

질문자: 어디가 아프세요?

신 할머니: 사방 아파요

질문자: 오신지 얼마 되셨어요?

신 할머니: 기억을 못해요

○ 박 할머니(71세)

질문자: 여기 오신지 얼마 되었어요?

박 할머니: 2년 되었어요. 중풍이 왔어요

질문자: 언제부터요?

박 할머니: 오래 되었어요

○ 시어머니(80세)

며느리 A: 네. 다른데 있다가 집에 오셨다가 다시 가셨는데, 자녀가 모셔야 하는 것이 윤리적으로 도리인데 저도 일하고 어머니도 치매기가 있으셔서 가셨어요.

○ 시어머니(73세)

며느리·요양보호사 A: 그 전에 젊었을 때도 몸이 허약하셔서 잔병치레를 많이 하셨대요. 조금 빨리 오신 것 같은데 치매가 심하지 않은데 진행하고 있는 초기 단계예요. 마찬가지로 모시고 옆에서 도와드리는 것이 맞는데, 맞벌이를 하고 있고 하니까 쉽지 않은 상황이었고 항상 그렇게 정신이 없으신 것이 아니고 들어갔다 나왔다 하는 상황이었어서 언제 어느 때 그런 일이 생기고 어머니를 위해서 위험한 상황을 방지하기 위해서 가족 들끼리 상의를 한 거예요. 처음에는 조금 장기적으로 가 계시는 것으로 계획을 잡고 조금 상태가 좋아지시거나 그런 희망이 있었는데 아무래도 어렵다는 얘기를 들었어요. 굉장히 심해지고 그래서 조금 있으면 1년 되어 가거든요. 그래서 가족들 간에도 쉽지 않은 결정이었어요.

○ 시어머니(98세)

며느리 B: 네. 98세에 돌아가셨다고 하셨는데 4년쯤 요양원에 계셨는데 처음에는 집에서 계속 한 번씩 뭐가 보인다고 했어요. 눈 뜨고 있어도 옛날 광주리 맨 여인들 보인다고 해서, 그래도 무심코 듣기만 했는데 어느날 갑자기 밤에 소리를 지르면서 생전에 챙기던 것을 감추더라고요. 잊어버린다고. 그러면서 시초가 보이더니 날로날로 더 확대가 되는 거예요. 소리지

르고 대문 앞으로 나가고, 너무너무 무서운 쪽으로 뭐가 보인다고 하고 서랍에 뭐가 나타났다고 하고 그래서 요양원으로 모시게 되었어요.

기초수급자를 제외한 노인요양시설 입실자들에게는 어느 요양원에 가느냐의 문제보다 장기 요양원에 갈 것인가 혹은 집에서 자녀들에게 돌봄을 받느냐의 문제가 가장 큰 이슈였다.

- 며느리 C: 네. 자녀가 모셔야 하는 것이 윤리적으로 도리인데 저도 일 하고 어머니도 치매기가 있으셔서 가셨어요.
- 며느리 · 요양보호사 A: 조금 상태가 좋아지시거나 그런 희망이 있었는데 아무래도 어렵다는 얘기를 들었어요. 그래서 조금 있으면 1년이 되어 가거든요. 그래서 가족들 간에도 쉽지 않은 결정이었어요.
- 며느리 B: 저희도 어머니 마음 속에서는 탐탁치 않으셨겠지요. 자녀들 위하는 마음으로 가신다고 하지만 노인들 만나면 요양원 갔다가 온 얘기 들은 것도 있고 그래서 마음은 괴롭지만 순순히 알았다고 하고 가시더라고요. 그래서 가실 때 어머니가 아프셔서 조금 나아지면 다시 모시겠다고 했어요. 저희도 형편이 작은 집에서 식구들이 살아서 넓은 집으로 이사를 가면 모시겠다고, 건강 잘 챙기고 있으라고 보냈지요.
- 며느리 C: 저희 부모님은 빼거나 그러지 않고 자녀를 좋게 생각하셨나 봐요. 그래서 그렇게 가시는 것에 대해서 거부감 없었어요.
- 요양관리사 D : 어르신을 요양원에 보내기까지 설득이요, 그거 얼마나, 자녀가 보내기까지 가슴 아픈 거 말할 수 없어요. 그런데 진짜 깨친 어른이면 내가 너희에게 피해 주면 안 되겠다, 내가 가야지. 자녀를 설득을 시켜야 하는데 자녀에게 네가 가라면 가야지, 마음에 못을 박아요. 못 보내는 거예요.

3급 이상의 판정을 받아야 요양시설에서 노인 서비스를 받을 수 있는데, 치매환자의 경우는 그 3급 판정을 받는 것이 병의 특정상 쉽지 않은 것으로 나타났다.

- 며느리 B: 저희도 물론 무조건 가면 3급은 되는 편이더라고요. 일단 공단에 의뢰해서 오셨어요. 저희 어머니가 허리가 하나도 안 구부러지고 너무 정정하시니까 오셔서 굉장히 예리하게 물으시더라고요. 100원짜리, 10원짜리 가지고 어머니, 몇 개예요? 라고 하면 아이구, 나를 어떻게 보냐는 식으로. 하니까 이 분이 깜짝 놀라시는 거예요. 그리고 치매가 일시적으로 올 때만 심하잖아요. 멀쩡할 때는 굉장히 멀쩡하고. 그러니까 그런 것만 보고 좌우 고개를 흔드시더니 화장실도 왔다갔다 하고 깨끗하게 잘 활동하시니까 고개를 가우뚱하면서 가시더라고요. 그리고 가시고 나서 계속 밤마다 그러시니까 저희도 겁도 나고 무섭고 갑자기 나가실 수 있고 그러신데, 그래서 다시 의뢰를 했어요.

공단에서 (다시) 와서 테스트 했는데 그 분들은 엄청, 척하면 알지요. 또 고개를 가웃거리면서 기분이 안 좋은 상태로 가셨대요. 그리고 또 의뢰를 많이 했어요. 이런 상태인데 집으로 모실 수 없고 너무 심해서 일단 요양원에 모시는데 어떻게 하라는 겁니까? 그러면 카메라로 녹음을 한다고 했는데 그건 법적으로 걸린대요. 안 좋다고. 그래서 그러면 밤을 여기 와서 같이 새시던가, 어떻게 이걸 증거를 하시냐, 했더니 다시 왔어요. 제가 공단에 직접 찾아가서 그랬더니. 다시 와서 좋지 않은 표정으로 알았다고 하고 가시고 3급으로 해 줬어요.

- 며느리 C: 그런데 이런 얘기는 주위에서 들었어요. 어머니가 치매 상태가 하루 종일 안 그러거든요. 그런데 그게 그런가봐요. 그런 사람이 오면 정신을 똑바로 차리신대요. 나이 드신 분들이 그러더라고요. 저는 친정 엄마도 있고 다 그러잖아요. 얘기를 하면 어른들이 다 그래요. 정신을 똑바로 차려서, 그러니까 그런 마음이 인간적으로 온다고 하더라고요.

요양시설 선택에 관한 정보 수집은 인터넷, 지인(知人), 직접 방문에 의해 이루어졌다.

- 며느리 B: 주위 사람들, 모셨던 분들 얘기 들어보고 어디가 괜찮은지 정보를 듣고 남편하고 직접 찾아 다녔어요. 눈으로 봐야 요양원 상태를 알잖아요.

어떤 곳은 가 보면 진짜 할머니들부터 환하고 간호사도 보면 괜찮은 곳이 있고 어떤 곳에 가 보면 보고 돌아올 때 마음이 죄책감이 드는, 그런 느낌을 처음 느껴봤어요. 이걸 아니다, 하고 며칠을 돌아다녔는지 몰라요. 그 중에 생긴 지 얼마 되지 않고 주인들이 굉장히 신앙생활 열심히 하시고 설립하신 분이 연세가 엄청 많고 완전히 신앙에 충실하고 며느리, 아들이 직접 하세요. 가족이. 그래서 그런지 간병인 스스로 굉장히 체크를 많이 하는 것 같아요. 맡겨만 두지 않고 하루에 몇 번씩 다니면서, 아침에는 막 돌아다니면서 할머니 한 사람, 한 사람마다 체크하고. 그래서 거기 결정하고 다니다 보니까 역시 그러시더라고요. 우리 어머니, 야, 매일 오전에 와서 내 손 잡고 볼 비비고 그렇게 한다고, 그런데서 어머니가 마음을 놓으시고 그래서 좋았어요.

- 며느리 C: 네. 어른들이 주변에 친구 가신 분도 있어서 더 잘 아세요. 저 또래는 자기 부모를 모시지 않는 이상 잘 몰라요. 오히려 어르신들이 더 잘 아셔서 시이모님하고 형제들 소개로 갔고 이번에 두 번째 모실 때도 시이모님이 소개해 주셔서, 이번에 경기도 쪽인데 옮기셨어요. 저는 가서 볼 때 눈에 보이는 시설이 크고, 소규모로 하는 곳으로 하니까, 서울이다 보니까 땅이 없어서 그런지 둘러 볼 곳도 없는데 지금은 그래도, 서울이라서 가까워서 좋은데 경기도로 옮겨서 우리가 자주는 못 가지만 거기는 시설이 크니까, 규모가 크니까.
- 며느리 B: 네. 저는 예전에 있던 곳하고 비교 대상이 되니까 예전에 있던 곳보다 너무 차이 나게 잘 골랐다. 왜냐하면 규모가 크니까, 그리고 환경적으로 시설도 눈에 보이게 좋고 원장님하고도 얘기를 하며 어느 정도 그런 생각이 있게 운영하시는 분 같아서 잘 골랐다고 생각해요.

원 계획은 요양시설에 입실한 노인을 대상으로 얼마나 만족하고 있는가를 물으려 하였으나, 요양시설을 실사한 결과 ‘만족’이란 말을 사용하여 서비스 만족수준을 묻기가 어렵다고 판단하였기 때문에, ‘만족’이란 말보다 ‘불편한 것이 없는가’로 만족의 정도를 물었다.

- 질문자: 시설 오셔서 편하겠어요?
- 엄 할머니: 밖에 있을 때보다 더 나아요. 밥 주고, 선생님들 잘 해주시구요. 휠체어 타고 다니고, 선생님들 고생 많이 시키네요. 손자나 아들이나 일주일에 한 번도 안와요.
- 질문자: 여기서 만족하세요?
- 엄 할머니: 네 만족하고, 여기서 잘해줍니다.
- 질문자: 같이 지내는 어르신과 잘 지내십니까?
- 엄 할머니: 치매 환자도 있고, 어떤 환자는 밤마다 소리 지르고 그래.
- 질문자: 불편하겠어요?
- 엄 할머니: 불쌍해서, 그리고 다들 의지하고 살아. 아픈데 여기서 살아야지 어디에서 살아요?
- 질문자: 오셔서 불편한 점은 없어요?
- 박 할머니: 별로 없어요.
- 질문자: 한방에 네 분 있으시네요. 그런데 여러분들과 계시면서 불편한 점 없어요?
- 박 할머니: 불편하더라도 서로 도와주고 그러죠. 나이 많이 먹으면 후유증 있는가봐

요양시설에 입실한 노인들은 일반적으로 요양원 생활 전반에 만족하고 있었다. 불편한 상황이 있어도 이들을 불편으로 생각하기보다 그 상황을 있는 그대로 받아들이고 있었다. 이는 자신이 처해 있는 어렵고 우울한 현실 속에서 자신의 존엄성을 잃지 않는 과정이 아닐까하고 사료된다.

보호자 인터뷰를 위하여 접촉한 많은 보호자 대부분은 일신상의 이유로 인터뷰에 응해주지 않았다. 보호자 인터뷰를 승낙한 세 분은 그분들의 대화에서 시부모님을 더 모시지 못한 것에 대한 죄송함과 시부모님에 대한 사랑이 남달라 보였다. 또한 시부모님을 자주 찾아볼 뿐만 아니라 요양 시설 생활에 많은 관심을 가지고 있었다. 요양시설에 입실한 노인께 자녀들(보호자)이 얼마나 자주 오는지를 물어 보았다. 기초수급자가 아닌 경우에는 자녀가 찾아오지만, 기초수급자의 경우에는 자녀들이나 보호자가

찾아오지 않음을 알 수 있었다.

- 엄 할머니: 서른 몇(살 난) 손자는 어디 있는지 몰라. 누가 자주 오지 않고.
- 질문자: 따님들이 자주 오세요?
- 신 할머니: 모르겠어요. 못 와요. 자기가 벌어 먹으니까
- 질문자: 누님은 자주 오세요?
- 이 할아버지: 예전에는 많이 오셨어요

2009년 국민건강보험공단과 건강보험정책연구원은 『노인장기요양서비스 만족도 조사』에서 노인 장기요양 시설서비스 만족도를 조사하였다. 조사방법으로 보험공단에서 제공한 명단에 의거, 노인의 보호자를 가정 방문하여 면접조사를 실시하였으며 그 결과, 전국에 있는 노인 분들의 보호자 1,012명으로부터 응답을 얻었다. 이중에 25.3%는 기초수급자였다. 이 조사는 위에서 기술한 어떤 이유로 노인이 요양원으로 오셨는지, 요양소 선택을 위한 정보 수집, 선택 기준 등에 관한 질문은 없었다. 그러나 '이용하고 있는 시설서비스에 대해 전반적으로 만족한다'의 질문을 사용하여 전반적 만족도(5점 척도: 1 전혀 동의하지 않다, 5 매우 동의한다)를 물었다. 이 보고서에 의하면 '시설서비스 보호자의 전반적 만족도는 89.6% 이었음'(p. 17) 거의 대부분의 응답자(보호자)가 서비스에 만족하는 것으로 나타났다. 그런데, 응답자의 25.3%가 기초수급자였으며, 응답자(보호자)의 89.7%가 최소 월 1회 이상씩 요양원을 방문하였다고 응답하였다. 이는 우리가 실시 한 인터뷰 결과와는 조금의 차이가 있는 것으로 나타났다.

2) 재가서비스

재가서비스를 받는 분은 등급이 1, 2, 3급이며, 기초수급자는 무료이나 차상위 계층은 매달 6만~7만원 정도를 지불해야 하고, 그 외 국민건강보험자는 월 12만~14만원 정도를 부담해야 한다.

재가서비스에 관한 연구의 큰 문제점은 재가서비스 수혜자나 그분들의 보호자가 인터뷰에 응해 주지 않는 것이었다. 이 문제를 극복하기 위하여 본 연구진은 재가서비스 수혜자에게 직접 서비스를 제공하는 요양보호사들을 만나 FGI를 실시하였다. Schneider et, al.(1980)에 의하면, 서비스 제공자가 인지하는 서비스 수혜자의 만족도는 실제 수혜자 스스로 느끼는 만족도와 높은 수준으로 일치한다고 한다.

재가서비스 수혜자의 서비스 만족도를 알기 위하여, 먼저 재가서비스 수혜자가 서비스를 받는 삶의 환경을 알아봐야 할 것이다. 재가서비스 이용자가 장기요양원에 갈 경우, 매월 지불하는 금액이 경제적 부담이 되거나, 가족이 그들의 부모를 수발할 수는 있지만 전적으로 그들의 부모를 수발하기에는 시간적인 부담이 큰 것이 그 이유가 된다.

- 응답자 E: 수급자나 차상위 계층이면 괜찮은데 그렇지 않으면 매달 그 돈(요양원)을 내는 것도 사실 힘든 일이에요. 언제 돌아가실지 모르고 장기전이 잦아요. 그런데 5년, 10년씩 요양원에 가서 매달 50만원, 60만원, 서울은 80이고 여기도 150만원짜리도 있어요. 그렇게 하다 보면, 긴 병에 효자 없다고.
- 응답자 F: 부모를 모시면 사람이 상주하게 되어 있어요. 아무것도 못 해요. 아침, 점심, 저녁 다 챙겨 드려야 하고 어디 가서 내 일을 볼 수 없어요. 간병인을 두고 있다고 봐야 해요. 젊은 나이에 나가서 한 푼이라도 벌고 활동을 해야 할 나이에 그 어르신은 집에만 누워 있는데 사람이 같이 있어야 한다는 것이 진짜 뭐라고 할까, 같이 늙어가는, 사람 하나 매장시키는 것하고 마찬가지로.
- 응답자 E: 그렇지요. 사실은 (요양보호사는) 엄청난 가족이지요.
- 응답자 F: 어떻게 보면 가족보다 더 크다고 할 수 있지요.
- 응답자 G: 여자 분이요. 그래서 파킨슨, 18년 되었대요. 그 분이 (요양)시설에 가면 본인(보호자) 부담금이 있어서 안 보내고, 직장 다니다가 퇴직해서 아들이 보고 남편이 보고 낮에는 제가 가서 보고.
- 응답자 G: 네. 그 아들이 실업자, 직업이 없어요. 엄마 돌아가시면 그 아들

이 큰 문제라고 봐요. 30이 넘었는데, 아들이 엄마 때문에 학교 졸업하고 엄마에게만 매달려 있어요. 30이 넘어서 어디 가서 뭐 해요? 그 집은 참 문제더라고요.

- 응답자 H: 다녀보면 요양원에 가서 보면 달라요. 그런데 돈이 없으니까요. 최하가 50이거든요. 형제들끼리 화합이 안 맞아요. 돈을 낸다, 안 낸다. 그래서 늙으면 돈이 있어야 해요.

재가서비스를 받는 대부분의 노인들은 경제상황이 좋지 않으며 이러한 경제적 여건은 노인이 자녀와 함께 사는 이유가 된다. 그 결과, 부모로서 위엄과 위신은 없어지고, 자녀들에게 의존하며 살아가며 자녀(보호자)들은 부모님 보살핌을 소홀히 할 수 있다. 다음 이야기에서 재가서비스 서비스를 받고 있는 노인들의 삶의 상황을 알 수 있다.

- 응답자 E: 가족이 아무것도 못 하는 것을 요양보호사가 해 주니까. 솔직히 생식기가 다 물러서 그렇게 되어도 가족은, 딸이라서 못 만져요. 그런데 요양보호사는 다 하잖아요. 오늘도 그래요. 이 친구하고 저하고 목욕을 하러 갔는데 그 아버님만 놔두고 싹 나간 거예요. 그러면 그 아버님 혼자 죽어도 아무도 모르잖아요. 거기다가 진짜 엉덩이에 구더기가 살아도 가만히 놓혀 놓는 거예요. (할아버지) 죽을 때까지 가만히 누워만 있어라.
- 응답자 B: 큰 아들하고 사는 거예요. 말도 못 해요. 오늘 여기 선생님 만나러 가면 그대로 말을 하라는 거예요. 어느 순간 생각하면 너무 가슴이 아픈 거예요. 나에게 오면 다 일러요. 내가 아파서 거실에 나가서 아프다고 했더니 방에 들어가서 아프라고, 그 말을 나에게 하는 거예요. 그리고 뭐 잡숫고 싶으면 전화해서, 안 그러면 이튿날 사다 달라고 해요. 내가 사서 드리고. 그래요. 실정이.
- 응답자 B: 해 달라는 것을 다 해주지 말라는 거예요. 나도 그 의무를 가지고 갔는데. 나이는 어차피 먹는데 측은하잖아요. 불쌍하고. 손녀딸에게 구박 받고, 밥 먹는 것도 개들(가족들) 먹는 반찬 꺼내주면 막 나에게 뭐라고 해요. 그거 손 댄다고.

- 사회자: 그렇게 있을 정도면 병원에 가야 하잖아요?
- 응답자 E: 안 데리고 가지요. 병원에 가기를 원하는 자녀는 하나도 못 봤어요.
- 응답자 G: 돌아가시기를 바라지요.
- 응답자 E: 다 집에서 가시기를 바래요.
- 사회자: 말이 안 되잖아요?
- 응답자 E: 말이 안 되는데 그게 맞아요.
- 응답자 G: 다 그렇다고는 보면 안 돼요.
- 사회자: 그런데 어때요?
- 응답자 E: 거의 다 병원 가면 살려 놓잖아요.

재가서비스를 받는 모든 노인들이 이러한 상황에 있지는 않겠지만, 상당수의 노인들은 그들의 삶에 끝 부분에 자녀들의 무책임하고 무분별한 대우를 받고 있음을 알 수 있었다. 또한 독거노인 중에는 살아 있는 자녀에게서 잊혀져버린 노인도 있었다.

- 응답자 E : (수혜자노인이 자녀)없어요. 있어도 안 와요. 이런 경우도 있어요. 나는 자녀가 하나도 없어요. 돌아가셔서 영안실에 모셔 놓으면 없는 자녀 다 와요. 아들 일곱이 있고 그래요

노인서비스는 유형재와 달리 비분리성(service inseparability)의 특징(service inseparability)이 있어, 서비스가 생산되는 과정에 노인 혹은 보호자도 함께 참여하여야 한다. 그러기에 서비스 제공자-수혜자 상호 작용(provider-recipient interaction)이 노인서비스 질에 큰 영향을 미친다. 재가서비스 수급 의사결정 과정은 그렇게 간단하지 않다. 처음에 누구에게서 서비스를 받는가를 결정하는 주체는 일반적으로 수혜자의 자녀(보호자)가 될 것이다. 수혜자 소득 수준에 따라 실제 서비스 비용을 지불하는 주체는 국가와 수혜자 본인, 또는 그의 자녀(기초수급자는 무료: 그 외 월 6만~14만원)가 된다. 재가서비스 제공받는 사람은 원칙적으로 노인 당사

자이며 재가서비스를 받는 장소는 수혜자의 집이 된다. 이런 복잡한 재가 서비스의 수급 과정 때문에 요양보호사가 서비스를 제공해야 할 대상과 일에 차질이 생기고, 더 나아가서는 요양보호사의 지위(status)에도 영향을 미치게 된다.

- 응답자 I: 어쨌든 부모님 모시고 하면 고마워하고, 물론 자꾸 모시면서 제 부모 같다는 생각이 들어요. 특별한 거 하면 어머니 얼굴이 생각이 나고 또 뭐 생기면 어머니 가져다 드려야지, 어머니가 되어 버리는 거예요. 가족 같이. 그런데 그 분들(보호자/가족)은 가정부 아줌마가 청소하러 오고 진짜 옷장 위에 먼지까지 털라고 해요. 그런 분도 있어요. 저는 그냥 원래 제가 교회 다니니까 봉사를 한다는 생각에 왔다갔다 하면서 물도 떠다 드리고 이것저것 했던 분인데 옆에 오신 분들 말씀하시는 거 보면 반찬 네 가지 (하라고) 써 놓고 간대요. 반찬 네 가지 해 놓고 가라, 세탁기 돌려라...
- 응답자 G: 중국에 가 있는 아들이 왔어요. 한 달인가 있는데 그 이후에 주방에 가서 3시간을 해. 반찬을 이것저것 다 해 달라고 해요. 어머니 찌개, 지 찌개 따로따로 해 달라고 해. 세상에, 주방에서 3시간 서 있었어요. 주인집 여자가 옆방에 사는데 이튿날 가면 설거지가 산더미야. 아니, 내가 설거지 하러 여기 왔나? 내가 아들에게 그랬어요. 그랬더니 아들이 설거지를 하더라고요. 그런데 이 여자 성격이 그래요. 저녁 먹고 아침 먹고 쌓아 놓고 가요. 아들이 노니까 아들이 했는데 아들이 가니까 이틀도 쌓이더라고요.
- 응답자 I: 안 할 수 없어요. 저는 혼자 있는 분이라서 일이 많지 않은데 옆에 언니들 얘기 들으면 반찬 네 가지 해 놓고 가라고 하면 해 놓고 가야 한대요. 안 하고 가면 다음날 다른 사람으로 바꾼다고 하니까. 자주 바뀌면 그 사람이 센터에서 잘린다, 의료보험공단에 고발해서 일 못 하게 하겠다, 그런 식으로 하는 사람도 있더라고요.
- 응답자 E: (요양사에게) 매실을 오늘 40kg 따놓아라, 고추밭, 열무밭 매놓아라, 고추 다 따놓아라. 그래서 제가 공단처럼 전화했어요. 그 요양사가 너무 착한 거지요. (그래 제가) 공단처럼 전화한 거야. 여기 의료보험공단인

데 민원이 들어왔다. 동네에서 보고 신고가 왔는데 요양보호사가 열무밭 맨다면서요. 하니까 그런 적 없다는 거예요. 잘 하셔야 합니다. 요양보호사가 신고하면 등급 취소되는 거 아시지요? 이렇게까지 해 봤어요.

수혜자의 가족들이 요양보호사를 가정부나 파출부로 취급하는 경우가 많았다.

- 응답자 F: 세안부터 몸단장 다 해주고 두 번째는 식사, 손수 시장 봐서 전체 살림을 다 해줘요.
- 응답자 G: 환자만 봐야 하는데 가정부만큼 해요.
- 응답자 J: 저희는 (서비스 받는 분이) 저소득 가정이라서 한 푼도 안 내는데도 딸이 자꾸 왜 아는 사람을 시켰냐. 모르는 사람이야 만만하게 부리지, 그랬다고.
- 응답자 I: 그런데 가정부라고 생각하는 것 같아요. 개인적으로 도와드릴 때는 굉장히 아껴주고 배려해 주고 했는데 지금 월급 받고 그 분에게 갈 때는 그 분이 내가 가정부로 왔다고 생각하세요.
- 사회자: 파출부로 생각하시네요?
- 응답자 I: 가정이 모든 살림을, 파출부가 하나 왔다고 생각해요.

늙고 병들어 부모로서의 위엄과 위신은 없어진 노인은 요양보호사에게 자녀가 원하는 집안일을 해달라고 부탁함으로써 자신이 간접적으로나마 집안에 필요한 존재임을 가족에게 인지시키려 할 때도 있다.

- 응답자 G: 아들하고 같이 하는 목사님 마누라지요. 남자는 중국 가 있고 여가서 벌어 먹고 사는데 습관이 그래요. 어떤 날은 안 했더니 어르신에게 부탁하기를 요양사가 오면 설거지를 해달라고 그러세요, 그렇다고 나갔다는 거예요.
- 응답자 G: 그렇지요. 일은 가족이 시키지요.
- 요양보호사 B: 그런 것도 있어요. 가족이 여럿이 살다 보니까 어머니도 손녀

딸이 미워하고 며느리가 미워해도 가면 빨래 좀 개 줘. 일곱 식구니까 엄청 많아요. 어머니 왜요? (제들이) 바빠서 저것도 못 개, 저거 개 줘, 라고 하세요. 해 드릴게요, 걱정하지 마세요.
(수혜자가) 해 달라고 부탁할 때도 있어요.

인터뷰에서 서비스 수혜자 노인은 제공받는 서비스에 일반적으로 만족하고 있다는 것을 알 수 있다. 그러나 이러한 만족은 재가서비스가 그들이 가지고 있었던 서비스에 대한 기대를 넘어서가 아니라 단지 인간의 본원적 욕구(basic needs)를 해결해 주고 있기 때문이다.

- 응답자 I: 좋은 점은 업무적인 일을 수행했을 때 보람을 느껴요. 원장님도 말씀하셨지만 변이라든지, 보통은 가정 내에 계시는 보호자나 요양보호사 선생님이, 여자 요양보호사 선생님이 대다수라서 혼자 어르신 목욕시키는 것이 어렵거든요. 그래서 방문 목욕을 따로 2인 1조, 남자가 동반된 목욕조가 방문 드리는 이유가 그런 연유인데, 일주일에 한 번씩 찾아 뵙고 하는데 일주일 만에 찾아 뵙고 목욕 시켜드리고 할 때, 때를 밀면 일주일 만에 찾아 뵈어도 때가 많이 나와요. 가정 내에서 (가족으로부터) 일주일 외에 전혀 세면, 목욕, 머리 감기기가 잘 이루어지지 못한 거예요. 그래서 그렇게 목욕을 한 다음에 어르신들 반응은 개운해 하시고 기분 좋아하시고 목욕 한 번 때문에 산다고 기분 좋아 하시니까.

재가서비스의 경우는 충분한 숫자의 요양보호사를 관리하고 수혜자 노인에게 보호사를 보내주는 요양보호사센터가 있다. 그러나 센터에 속해 있는 요양보호사를 자기 집으로 오게 하고, 또 오지 못하게 하는 선택권은 노인 수혜자의 보호자에게 있다. 그런데 적지 않은 수의 보호자들은 요양보호사를 자신의 집에 오는 가정부나 파출부로 취급하는 경우가 많은 것으로 나타났다. 이러한 서비스 공급시스템에서는 요양보호사가 수혜자 노인에게 적정 수준의 서비스(adequate level service)를 제공하도록 유도하지만, 수혜자의 가족을 위하여 규정에도 없는 가사서비스까지 제공할

수밖에 없다. 이러한 불합리한 서비스 공급 과정에서 요양보호사는 수혜자 노인만을 위해 충분한 시간을 쓸 수 없기 때문에 더 수준 높은 서비스를 제공할 수 없을 뿐 아니라 굉장한 정신적 스트레스를 안고 일하게 된다. 이는 요양보호사들의 업무 만족에 나쁜 영향을 줄 것이고, 이는 그들로 하여금 그 직업 자체를 포기하게 만들 것이다. 다음 이야기에서 우리는 선택권에 대한 보호자들의 황포가 나타나는 것을 알 수 있다.

- 응답자 F: 보호자 중에서 요양사가 영 시원치 않다면 바꿔, 바꿔. 이 센터가 보낸 요양사가 그렇게 하면 다른 센터로 갈아 타. 그런 식이에요. 센터가 여러 개다 보니까.
- 사회자: 그러면 센터는 어떻게 대처하나요?
- 응답자 F: 센터에서 (보호자를) 설득 시키지요. 원래 이렇게 하니까, 잘 해드릴 거니까, 선생님들이 더 신경 쓰실 거예요. 그 다음에 요양 선생님이 규칙적으로 한다고 하면 보호자가 변덕이 심해서, 남양주만 해도 센터가 수백 개잖아요. 이 센터로 옮기고 저 센터로 옮기고 얼마든지 옮길 수 있거든요. 요양사들이 갈아치기로 하는 거예요.
- 응답자 G: 목사 아들이 내가 이걸 안 하는 것인데, 라고 했더니 그러면 사람 바뀌야겠다, 해서 내가 엄청 울고 나왔어요. 그러면 바꾸세요, 하고 얼마나 속상했는지 막 울고 나왔어요. 그랬더니 잘못된 것을 아는지 사무실에 전화했대요. 설득을 시켜달라고. 그것보다 어르신(수혜자 노인)이 나를 원했어요. 나는 요양보호사님이 좋은데, 그랬더니 아들이 조금 생각해서 사무실에 전화를 했어요. 엄청 울고 나왔어요.
- 응답자 G: 그럴 가능성이 많지요. 제가 얼마 전에 전화를 받았는데 이 선생님이 9월 말까지 다니다가 갑자기 잘렸대요. 이유도 없이. 그 센터도 마찬가지로였고. 그런데 센터는 보호자에게 얘기 들었나봐요. 그래서 자기 근무하기 30분 전에 요양보호사를 데리고 왔어요. 그래서 얘기를 하다가 남자 어르신(수혜자)이었는데 어르신이 나는 이 선생님이 잘 하는데 왜 요양보호사를 바꾸냐, 누가 와서 행패 부린 것이다. 그래서 그냥 요양보호사가 잘렸잖아요. 원인도 모르게 잘렸는데 센터에 전화했더니 선생님이 이 보

호자 어머니(노인의 부인)에게 잘못했다고 사정하라고.

- 응답자 C: 결론은 보호자가 자기들 마음에 안 드니까, 대상자(수혜자)는 (요양보호사가) 마음에 드는데 보호자가 마음에 안 드니까 자른 거지요.

2009년 『노인 장기요양서비스 만족도 조사』는 1, 2, 3등급을 받은 1,520명에게서 데이터를 수집하였다. 놀라운 것은 1,520명 가운데 269명(17.7%)은 실제로 재가서비스를 받는 노인 당사자였다. 269명 중에 1급이 8명, 34명이 2급, 227명이 3급이다. 그리고 269명 중에 121명이 기초 수급자이다. 269명 중에 67명이 60세 이상이며, 67명중 47명이 70세 이상인 노인이었다. 설문지는 총 10 페이지이고 첫 페이지는 소개용 페이지였다. ‘현재 이용하고 있는 재가서비스에 대하여 전반적으로 만족한다’의 질문을 사용하여 전반적 만족도(5점 척도: 1 전혀 동의하지 않다, 5 매우 동의한다)를 조사하였다. 이 보고서에 의하면, ‘재가서비스 만족도는 전체적으로는 93.4%(이용자 93.3%, 보호자 93.4%)’이었으며 거의 모든 응답자(실제 이용자와 보호자)가 서비스에 만족하는 것으로 나타났다. 다만, 특이한 점은 설문조사 응답자 중 296명은 건강보험공단 등급기준⁶⁾ 1~3등급으로서 설문 응답에 굉장히 힘든 시간을 보냈을 것으로 사료된다.

다. 노인돌봄바우처 제도

돌봄서비스의 수혜자는 등급에서 1, 2, 3등급을 못 받은 ‘등외’ 노인이다. 이 돌봄바우처인 경우는 매달 27시간을 받으면, 기초수급자 대상자는 무료이나 차상위 계층은 매달 2만 4천원 정도를 지불해야 하고, 그외 국민건강보험자는 월 4만 8천원 정도를 지불하여야 한다. 추가로 9시간을 더 받을 시에는 모두 8천원을 추가 지불하여야 한다. 수혜자가 제공받는 돌봄

6) 건강공단의 등급기준은 1등급이 ‘일상생활에서 전적으로 다른 사람의 도움이 필요한 상태’, 2등급이 ‘일상생활에서 상당부분 다른 사람의 도움이 필요한 상태’, 그리고 3등급이 ‘일상생활에서 부분적으로 다른 사람의 도움이 필요한 상태’라 한다.

서비스에 대한 만족도에 관해 연구하기 위하여, 돌봄서비스 수혜자 두 분과 각각 인터뷰를 했고, 돌봄서비스를 직접 제공하는 세 명의 요양보호사와 FGI를 하였다.

노인이 돌봄서비스를 받는 이유를 알기 위해서 그들의 삶의 환경에 대해 알아보았다. 삶의 환경적 측면에서 보건대, 수혜자의 소득상황 면에서는 재가서비스의 경우와 돌봄서비스의 큰 차이는 없었다. 눈에 띄는 점은 돌봄서비스를 받는 분의 건강 상태가 재가서비스를 받는 수혜자보다 더 좋다는 것이다. 그러나 돌봄서비스를 받는 분들이 인지하는(주관적) 본인의 건강 상태는 그렇게 좋지는 않은 것 같다.

- 할머니 수혜자: 혼자인데 세상에 아들도 있어도 전화도 하나도 없고 뭘 먹는지 죽는지 사는지를 생전 나를 전화를 안 하고, 나를 버렸는데, 알지도 못하고 나를 차급자로 하던 사람을 떼버렸어요. 걱정이 되어서요. 약이라도 공짜로 타다 먹게 해 주면 좋겠어요. 약도 돈 주고 해야 하니까 어떻게 하면 좋아요. 우리 애들이 나를 버렸는지를 모르지요. 다들. 지금 부모도 죽이는 세상인데, 자기도 살기 어려운데 나를 생활비를 줄 애들이 어디 있어요? 그걸 시청에서는 모르고 아들이 돈 번다고, 나를 그냥 거기에 밀어 붙이고, 나도 심장이 안 좋아서 어떻게 말도 못 하고 높은데 올라갔다 내려오려면 다 숨이 찹니다.
- 할머니 수혜자: 종합병원이에요. 병원에 가면 협심증이고 병이 엄청 많아요. 약을 많이 먹으니까 입맛도 없어요.
- 할머니 수혜자: 내가 허리 디스크도 아픈데 나가서 밥을 안 하면 누가 해 줄 사람도 없어서 억지로 밥을 해서 먹는데 나는 사는 것이 힘들어요. 선생님. 하루도 살기 싫어요. 너무 슬프고 살고 싶은 마음이 없습니다.
- 진행자: 아드님하고는 연락 안 되시나 보네요?
- 할머니 수혜자: 연락 안 해요. 절대 전화도 안 합니다. 돈 얘기도 하지 말고 야단치는데요. 돈 얘기를 하면 돈 얘기 좀 하지만, 나도 살기 어려워라고 하니까 어떻게 하면 좋아요.
- 할머니 수혜자: 네. 애들은 나를 버리는데 아들 있다고 나를 떼 버리니까 먹

을 것도 없고 아무 것도 안 주니까 내가 너무 걱정이 되네요. 죽자니 죽을 수도 없고 내가 자살하면 아들이 욱 먹지요. 안 되지요. 내가 사는 데까지 살아야지요.

- 할머니 수혜자: 아들이 있어서 그런 것이 없고요. 그냥 그렇게 지정해 놓았어요. 아들이야 나 버린 사람인데.
- 할아버지 수혜자: 처음에 병원에서 진단을 받았어요. 제가 병이 한 두 가지가 아니에요. 간경화에 진폐증도 있지요.
- 진행자: 이런 거 진단받으시고 병원에서.
- 할아버지 수혜자: 병원에서 나 독거노인이고 혼자 있기 때문에 음식하고 청소하는 데 호흡 곤란이 있어서요. 조금만 움직이면 숨이 차서 애 먹어요. 그래서 병원에서 진단을 해 줬어요. 도우미 회사에 이야기 하면 보험공단, 거기다 신청하면 거기서 나를 심사한다고 합니다. 공단에서 사람들이 나왔어요. 나와서 병원에서 그때 받은 진단서를 그 자리에서 보여주고 호흡 곤란으로 지금도 한 두 가지가 아니에요. 다른 것도 있어요. 50미터를 제대로 못 걸어요. 숨이 차서. 공단에서 심사를 하고 그래서 공단에서 통지가 왔어요. 읍사무소로. 읍사무소 통지가 왔다는 것은 도우미 도움을 받아야 할 사람이다. 그래서 처음에 제가 무료로 받았어요. 도우미 오는 것을 무료로 받았는데 지금은 내가 얼마 내지?
- 할아버지 수혜자: 제 입장에서 호흡이 곤란해서 청소도 못 하고 밥도 쌀 씻어서 솔에 얹어 놓으면 된다고 하지만 설거지 하는 것도 몸이 말을 안 들어요.
- 할아버지 수혜자: 12년, 13년째 계속 다니고 있어요. 소화기내과하고 비뇨기과, 두 군데 다니고 있어요. 이제는 아주 병신 됐어요. 허리도 못 쓰지, 내가 허리가 구부러졌어요.
- 할아버지 수혜자: 지금은 옛날에 비하면 많이 좋아졌지요. 나는 아들이 하나예요. 아들이 하나고 딸이 넷 있는데 아들은 직장에 나가고 며느리는 작은 애가 둘이니까 애들 뒷바라지 하기 위해서 바쁜데, 말은 먼저 번에 들어와서 사살래요? 그래서 나는 싫다. 이게 좋다. (했지)
- 할아버지 수혜자: 애들이 생활비를 다 대주니까 그렇게 사는 거지요.

두 분 다 인지하는 건강 상태는 매우 나쁜 상황이나 이들 노인은 일단 움직일 수 있다는 면에서 재가서비스 수혜자와 큰 차이가 있다. 그러기에 보호자가 그들의 부모를 수발하기에는 시간적인 부담이 비교적 크지는 않은 환경이다. 그러나 위의 할머니의 경우는 자녀에게서 금전적, 정서적인 지원(emotional support)을 받지 못하고 있어서 자신의 삶이 처참하다고 느끼며 살아가게 된다. 이 경우, 공단 등급은 재가서비스 수혜자보다 높으나, 자신이 느끼는 삶의 처절함에 있어서는 1, 2, 3급의 재가서비스와 차이가 없는 것으로 생각된다. 따라서 할머니의 경우, 이런 처절한 상황에서도 여전히 자신을 버린 자녀에 대해 걱정을 하고 있다는 사실이다.

- 할아버지 수혜자 : 애들은 나를 버리는데 아들 있다고 나를 떼버리니까, 먹을 것도 없고 아무 것도 안 주니까 내가 너무 걱정이 되네요. 죽자니 죽을 수도 없고 내가 자살하면 아들이 욱 먹지요. 안 되지요. 내가 사는 데까지 살아야지요.

수혜자가 가족과 함께 살고 있을 경우, 재가서비스와 같이 받는 장소는 수혜자의 집이 된다. 이러한 서비스 제공 환경에서는 요양보호사가 서비스를 제공해야 할 대상자와 해야 하는 일에 차질이 생길 수 있다. 즉 돌봄 서비스의 경우에도 재가서비스 같이, 요양보호사를 파출부로 간주해 버리는 경우가 발생 한다.

- 응답자 C: 당연하지요. 가족이 있고 보호자가 있어도 우리가 올 날이 되면 그 전날부터 이렇게 쌓아 놓아요. 설거지부터 빨래, 반찬할 거 다 내 놓아요. 안 해주면 안 해 준다고, 우리도 여기서(센터에서) 정기적으로 교육을 받아요. 그런 걸 가지고 (요양보호사) 교육 똑바로 시키라고 사무실로 전화한다니까요. 교육 똑바로 시키라고. 우리는 이렇다고 얘기를 했는데 말 대답한다고, (우리)를 선생님이라고 얘기도 안 해요. 그 아줌마, 저 아줌마하면서 (우리) 교육 똑바로 시키라고 해요.

- 응답자 C: 돈을 내는 분(기초수급자가 아닌 사람)은 정확하게 딱딱 따져서 해주면 고마운 것도 알고 베풀 줄도 알아. 그런데 수급자는 안 그래요. 너희는 나라에서 돈 주는데 뭐 하는 거냐고. 자기는 돈 안 내도 우리는 나라에서 돈 받는다는 거예요.
- 응답자 C: 재가도 대상자보다 가족이 더 난리치고. 제가 10월 2, 4일에 교육이 있어서 못 들어갔어요. 수, 금요일을 화요일에 해 드리고 노인바우처가 12번인데 12번을 채워 드린다고 대상자하고 얘기를 하고 왔는데 5일에 아드님이 오신 거예요. 그 아버지는 저를 대할 때 존칭도 선생님 하고 딱딱 일을 정해주고 더 이상 일을 시키지 않고 시키는 대가, 말이 딱딱 와요. 그런 분들만 있어도 좋겠어. 일은 그 집이 엄청 힘들어요. 청소기 돌리고 다른 곳은 밀대로 하지만 그 집은 항상 손 걸레로 닦아 드려야 해요. 34평이에요. 그런데 그 집은 보람이 있어요. 그분이 저를 대할 때 인간 대접을 해주니까 일이 힘들어도 보람이 있구나. 그런데 토요일에 아들이 와서, 그 집은 호텔이에요. 정리정돈 끝내주게 잘 되어 있어요. 먼저 하나 없이 해 놓기를 제가 하고 그렇게 해 놓기를 원해요. 그래서 그렇게 해 놓았는데 토요일에 와 보니까 어르신이 노인바우처라서 거동 못 하시니까, 들은 얘가지요. 아줌마 왜 안 왔어? 하니까 어르신이 하는 말씀이 아줌마가 뭐냐고. 너희보다 나은 사람인데 선생님이라고 해야지 어디에 대고 아줌마라고 하냐고. 그래서 바꾼다고 했대요.

요양보호사를 파출부로 생각하기에 수혜자를 위한 서비스 외에 일을 해야할 때도 많다.

- 응답자 E: 식구들 빨래 해달라고 하고 밥, 반찬, 어떻게 환자 것만 해주냐고, 식구들 거 다 해주라고 하고 운동화도 빨라고 해요. 애들 것도.
- 응답자 F: 그것도 괜찮아요. 반찬이 싱겁다, 짜다, 그런 것으로 트집잡고 그러요
- 응답자 F: 다 각각 개인 (보호자)의 성향이 다르기 때문에 그런 사람도 있고 또 우리 도우미 선생님(요양보호사)들이 보면 다 착해요. 너무 착하기 때

문에 이걸 자르지 못해서 키워서 일을 더 많이 하는 분도 있고, 또 알아서 이거, 이거 해서 그걸 맞춰서 이걸 되고 안 되고 해서 딱 하면 굉장히 보람도 느끼고 즐거워하면서 일 할 수 있는 토대가 되는데 진짜 너무 착하게 해달라는 거 다 해주면 힘들어서 거기서는 말 못 하는데 밖에서 궁시령하면서 이야기하는 사람이 사실 많거든요. 그것도 하기 나름이라고 보고 별난 어르신들이 대부분 많습니다.

- 응답자 C: 저희는 사람을 상대하는 거잖아요. 가사일도 해야 하고 1:1, 그 대상자만 하는 것이 아니고 대상자 보호자까지 나서서 하니까 혼동이 되고 스트레스 엄청 받아요.

이러한 영양보호사의 딜레마는 노인서비스 공급 형태가 어떠한 구분하지 않고 노인서비스를 제공하는 입장에서 직면할 수 있는 문제점이다.

- 할아버지 수혜자: 제 입장에서 호흡이 곤란해서 청소도 못 하고 밥도 쌀 씻어서 솥에 얹어 놓으면 된다고 하지만 설거지하는 것도 몸이 말을 안 들어요. 그런 역할을 다 해주고 내가 못 하는 역할을 다 해 주는 거지요. 빨래도, 옷도 다 해 주고 식사가 오는 날은 꼭 해 주고 설거지 다 해주고 이부자리도 털고 가사 일을 다 해주는 거지요.
- 할아버지 수혜자: 지금 현재로 봐서는, 나로 봐서는 밥해주고 반찬만들어 주고 청소해주고 설거지해주니까 만족하는 거지요.
- 할머니 수혜자: 그이(센터장이며 영양보호사)가 왔으면 하는데 안 와요. 끝났기 때문에. 1년 되었으니까. 나는 그이를 원하는데, 솔직히 왔으면 좋겠어요. 아플 때 말이라도 하고 다리라도 만져주고, 위로가 되지요.
- 할머니 수혜자: 제가 우울증이 심해요. 더 우울해서 몇 번씩 눈물이 나고 울고 그래요. 그래서 당뇨가 조절이 안 되고, 80 노인네가 무슨 근력이 있어요? 욕심을 부릴 수 있어요? 나라에서 알아서 해야지요. 선생님(영양보호사)이 그렇게 나를 도와주고 하니까 고맙지요.
- 할머니 수혜자: 빨래는 하지 말라고 했다고. 내가 물 아끼느라고 세탁기도 안 돌리고 속옷만 빨아서 널고 하는데 양말이고 뭐고 빨아 달라고 할 수

없지요. 미안해서. 내가 빨아서 쓰는데 빨아 놓으면 널지 못해요. 허리가 아프니까. 그이 올 때까지 빨아 놓았다가 넣어 달라고 하지요.

다음의 수혜자 인터뷰에서 보듯이, 외로운 노인들은 오랫동안 서비스를 제공해준 요양보호사와의 관계에서 위안을 느끼며, 그 관계를 유지하고 싶어한다.

- 할머니 수혜자: 딸 같고 잘 해 줘서 그냥 선생님이라고 하지요.
- 할머니 수혜자: 그래서 그 전에 쓰던 사람, 1년 넘게 있던 사람이 정직하고 좋아요. 늦게 와도 좋다. 그 사람이 2시 되어서 오거든요. 내가 여기서 죽어도, 죽어도 자네를 안 보내려네, 라고 그랬어요. 잘 해 줘요.
- 응답자 C : 재가도 대상자보다 가족이 더 난리치고. 그래서 그렇게 해 놓았는데 토요일에 와 보니까 어르신이 노인바우처라서 거동 못 하시니까, 들은 얘가지요. 아줌마 왜 안 왔어? 하니까 어르신(수혜자)이 하는 말씀이 아줌마가 뭐냐고. 너희보다 나은 사람인데 선생님이라고 해야지 어디에 대고 아줌마라고 하냐고. 그래서 (보호자가 요양사를) 바꾼다고 했대요.
- 응답자 C : 그렇지요. 센터(그 요양사를 보내는 센터)를 바꿀 테니까 그럴 줄 알라고 하니까 할머니가 펄펄 날뛰면서 “그랬다가 내가 죽던지 너희가 나를 안 보던지 해”서 그럴 때 보람을 느낀다는 거지요.

수혜자와 요양보호사가 좋은 관계를 유지함에도 불구하고 요양보호사의 높은 이직으로 인한 담당 보호사 변경은 노인 수혜자를 불편하게 만드는 요소가 된다.

- 할아버지 수혜자: 저번에 한 번 속상했어요. 아주머니 회사를 바꿀까 어쩔까? 일을 잘 하고 서로 마음을 터놓고 얘기를 할 정도 되면 사람 바꾸고, 알 정도 되면 사람 바꾸고.

라. 이용자 만족도 분석: 노인돌봄서비스

한국보건사회연구원이 발표한 『사회서비스 바우처사업의 정책효과 분석연구』(강혜규 외, 2012)에서는 돌봄서비스의 이용 실태와 만족도를 전화조사 방법으로 실시하였다. 담당 주무기관이 제공해준 데이터에 응답자가 서비스 수혜자 본인인지 보호자인지는 알 수가 없으나 2011년 1,019명, 2012년 1,016명으로부터 13개 문항에 관해 이용 상태와 만족도를 물었다.

그 결과, 전반적 만족도를 '만족' 이상으로 간주하면 2011년에 87.3% 그리고 2012년에는 85.8%로 대다수의 응답자가 서비스에 만족하는 것으로 나타났다. 만약 만족도 결과가 서비스를 받은 수혜자의 보호자가 대신 응답을 하였다고 가정한다면, 높은 만족도는 수혜자가 느끼는 만족도뿐만 아니라 노인들의 가족(보호자)이 요양보호사에게 자신들이 요구한 가사 일을 해준 것에 대한 만족도도 포함되었을 것이다.

또한 제공된 데이터를 이용하여 이용자 만족도는 과연 어느 서비스 품질 속성에 영향을 받는지를 회귀분석을 통하여 알아보았다.

속성(예: 요양보호사의 친절성) 품질에 대한 평가는 '만족' 혹은 '불만족' 한다로 하는 것이 아니라 요양 보호사가 '친절했는지, 친절하지 않았는지'에 대한 인지적 평가이다. 만약 속성 품질의 평가를 그 속성에 '만족하는지/불만족하는지'로 물으면 전체 만족도와 그 속성 품질 간의 상관계수는 실제 이상으로 커지게 되는 문제가 발생하게 된다. 2012년 연구에는 품질 평가를 만족도로 물었기에 굉장히 높은 R square와 많은 독립 변수가 유의하게 나타날 것으로 예상할 수 있다.

회귀분석에 사용된 변수는 다음과 같으며, 회귀분석 결과는 <표 IV-31>, <표 IV-33>에서 보는 바와 같다.

- q2: 돌보미의 친절성
- q3: 돌보미의 수련도
- q4: 서비스 제공의 적시성

- q5: 욕구나 필요의 충족
 q6: 서비스 안내 및 요구사항 처리
 q7: 전반적 만족도

〈표 IV-30〉 2011년 ANOVA 분산분석 결과

	제곱합	자유도	분산	F값	유의확률
회귀변수	293.455	5	58.691	336.260	0.000a
잔차	162.323	930	0.175		
전체	455.778	935			

- 주: 1. 독립 변수 : (Constant), q6, q2, q4, q5, q3
 2. 종속 변수 : q7
 $R^2 = 0.642$

〈표 IV-31〉 2011년 계수(Coefficients) 값의 결과

모델	비표준화 계수추정		표준화된 계수추정	t값	유의확률
	추정계수	표준편차	추정계수		
상수	0.114	0.042		2.706	0.007
q2	0.179	0.030	0.183	6.040	0.000
q3	0.137	0.030	0.147	4.568	0.000
q4	0.128	0.027	0.129	4.723	0.000
q5	0.232	0.028	0.243	8.210	0.000
q6	0.262	0.027	0.262	9.598	0.000

- 주: 종속 변수는 q7(전반적 만족도)

〈표 IV-32〉 2012년 ANOVA 분산분석 결과

	제곱합	자유도	분산	F값	유의확률
회귀변수	323,924	5	64,785	322,992	0,000a
잔차	169,889	847	0,201		
전체	493,812	852			

주: 1. 독립 변수 : (Constant), q6, q4, q2, q5, q3
 2. 종속 변수 : q7
 $R^2 = .654$

〈표 IV-33〉 2012년 계수(Coefficients) 값의 결과

	비표준화 계수추정		표준화된 계수추정	t값	유의확률
	추정계수	표준편차	추정계수		
상수	0.179	0.044		4.091	0.000
q2	0.163	0.032	0.167	5.029	0.000
q3	0.177	0.035	0.187	4.995	0.000
q4	0.100	0.031	0.093	3.239	0.001
q5	0.284	0.036	0.294	8.002	0.000
q6	0.188	0.030	0.187	6.382	0.000

주: 종속 변수는 q7(전반적 만족도)

2011년, 2012년 모두 회귀분석의 R^2 값은 매우 높고, 모든 서비스 속성들은 전반적 만족도에 유의한 영향을 주고 있다. 이 결과에 의하면 돌봄서비스를 제공하는 서비스 공급자는 모든 서비스 속성에 대해 높은 수준의 품질 만족도를 제공하도록 노력해야 한다는 것을 확신할 수 있다.

마. 소결 및 개선방안

노인 대상 서비스는 일반 서비스와 비교할 때 바우처제도를 통한 사회서비스 공급 과정에 있어 차이가 존재한다.

첫째, 노인 서비스 과정에서 수혜자는 늙고 신체적·정신적으로 아픈 사람들이다. 이들은 서비스 수혜자이지만, 많은 경우 어떤 특정 서비스를 선택하는 능력이나 지위가 없는 경우도 있다. 이때 수혜자의 보호자가 선택권을 갖게 된다. 선택 후에 이루어지는 만족·불만족에 따라 이루어 질 수 있는 재구매 의사 결정에서도 수혜자의 역할이 제한될 때가 있다.

둘째, 수혜자와 수혜자의 보호자는 서비스를 받아서 생겨나는 혜택에 대해 서로간에 인식의 차이가 존재할 수 있다.

셋째, 노인 대상 사회서비스는 인간의 본원적 욕구(needs: 예, 음식을 먹고, 그 후의 배뇨(排尿)를 제대로 하고, 움직이는 일 등)를 해결해 주는 서비스에 관한 것이기 때문에 만족·불만족에 이슈가 아니라 그 본원적 욕구가 해결됐느냐 아니냐의 이슈가 된다.

넷째, 사회서비스의 경우, 노인 스스로가 각각의 노인 서비스 품질 속성에 대해 희망하는 서비스 수준(the desired level)이 불명확하고 또 용납 가능한 서비스 수준(the adequate level)은 매우 낮을 것이다. 이때 흔히 말하기를 부족함이 없어 마음이 흡족한 상태를 만족이라고 하는데, 노인 요양의 경우에는 부족함이 있어도 그들은 만족한다고 이야기할 것이다.

다섯째, 그리고 수혜자가 만족·불만족을 평가할 수 있는 인지적(認知的)능력이 부족할 수도 있고, 비록 있다 하더라도 그 능력을 사용하고 싶지도 않고, 사용할 필요성을 못 느낄 수도 있다.

이러한 특이성 때문에 노인 대상 사회서비스의 경우에 일반적으로 사용되는 소비자 만족에 대한 정의를 새롭게 하고, 그것을 조사 수집하는 올바른 방법을 연구 개발해야 한다.

1) 장기요양서비스

이 서비스를 받는 수혜자는 요양소 내에서 종일 서비스를 받고 있다. 비록 서비스에 문제가 있어도 그 잘못된 점을 신체적·정신적 이유에서 이야기할 수 없는 경우도 있고, 또 그들이 요양소란 물리적 장소에 들어와 있기 때문에 이야기한다는 것이 두려울 수도 있다. 보호자가 하루 종일 같

이 있어 주면 문제는 해결되겠지만 현실은 그렇게 될 수가 없다. 따라서 수혜자들은 요양소의 관리자 또는 요양보호사에게 모든 것을 맡기게 된다. 때문에 국가는 '사회서비스에 대한 최소한의 품질 기준의 표준화'를 법제화하고, 이를 엄격히 감독할 수 있는 제도도 함께 마련해야 한다. 동시에 국가가 지정한 규정들이(예: 노인 2.5명당 요양사 1명의 규정) 합리적인 규정인지를 현장에서 평가하여야 한다. 또한 요양소의 서비스 제공자가 그 직종에서 지속적으로 일할 수 있는 업무 환경을 만들어 주어야 한다.

공급자에 대한 정보의 측면에서 보면, 수혜자의 보호자들은 윤리적으로 힘든 결정을 해야 하므로 많은 정보를 수집하려 한다. 그리고 보호자 역시 한번 요양원을 선택하면, 다시 바꾸기가 쉽지 않다는 것을 잘 알고 있기 때문에 바른 결정을 위한 정보 수집을 하게 된다. 이에 정부는 보호자가 요양원 평가에 꼭 알아야 할 것 들을 웹사이트를 통하여 알려주되, 그 중에 정부가 신뢰하고 공식적으로 발표 할 수 있는 정보만을 보호자에게 제공해야 한다.

2) 재가서비스

재가서비스에 있어서는 지역적으로 충분한 공급자가 있다. 이들 서비스 수혜자가 시설에 가지 않고 재가서비스를 받는다는 것은 경제적으로 여유롭지 못한 경우가 많다는 것을 의미한다. 지나치게 많은 공급자 간의 경쟁은 수혜자가 그래도 최소한의 수용 가능한 서비스를 받을 수 있게 한다. 그러나 수혜자가 서비스를 받는 곳이 그들의 집이고, 독거노인의 경우가 아니라면, 요양보호사는 가족들을 접하게 된다. 이때 공급자 간의 지나친 경쟁은 요양보호사가 수혜자를 돌보는 데만 집중하지 못하고, 함께 사는 가족의 요구도 반영해야 하는 상황을 야기한다. 수혜자 역시 집안에서 실추된 자신의 지위를 찾기 위해 그러한 요구를 용인해 줄 것이다. 만약에 함께 사는 보호자의 요구를 제대로 들어주지 않으면, 그 보호자는 요양보호사가 속해 있는 센터에 연락해 요양보호사를 바꿔 달라고 할 것이다. 이

때 요양사는 갈등하게 되고, 이로 인해 스트레스를 느낄 것이다. 이 경우 수혜자는 충분한 서비스를 받지 못할 것이고, 요양사는 직업에 불만을 갖게 되어 이직을 하려고 할 것이다. 관계를 형성하고 있던 요양사가 그만두고 난 뒤, 수혜자는 새로운 요양사와 또 다른 관계를 만들어 나가기 위해 노력해야 한다. 이러한 악순환 속에 많은 인적자원의 낭비가 발생한다. 따라서 요양보호사가 스트레스 없이 서비스를 제공할 수 있는 업무 환경을 만들어 주어야 한다. 만약 국가가 요양 부모를 모시는 저소득 가정에 저렴한 가격의 '과출부'를 제공하겠다는 의도가 없다면, 보호자에 대한 교육을 강화하여 요양보호사가 왜 그 집에 오는가를 숙지시켜야 한다. 동시에 요양보호사에게 규정에 없는 일을 시킨 경우에 보호자가 직간접적으로 처벌을 받을 수 있는 제도가 도입되어야 한다. 지나친 선택권이 주어져 있는 수혜자나 보호자가 선택권을 남용하지 않도록 규정을 만들어야 한다는 것이다. 그리고 지금의 신고제인 센터 설립을 허가제로 바꾸어 무분별한 센터 설립을 규제해야 한다. 그리고 건강보험공단의 등급 심사를 좀 더 정확하고 객관적으로 해야 한다. 다음의 이야기를 보면 등급 결정이 잘못되어 있다는 것을 알 수 있다.

- 응답자 F: 그건 공단에서 사람이 나와서 실험해 보잖아요. 어머니 다리 들어보세요, 발만 까닥하면 내려가고 손 들어보세요, 조금 움직이면 3등급인데 2등급은 송장처럼 있어야 해요. 눈만 뜨고 있어야 해요. 그건 공단에서 등급, 내가 공단 직원에게 얘기했는데 그건 진짜 시정할 점이에요. 1등급, 2등급은 하늘의 별 따기예요. 거의 죽음 임박한 사람에게 1등급 주지 거의 따기 힘들어요. 2등급도 힘들어요.
- 응답자 E: 그런데 이런 분도 있어요. 2등급이야. 그런데 걸어. 연기를 잘 하신 거겠지요. 그런데 공단에서도 제가 그런 말을 해요. 이 어르신 못 일어나, 투석 받고 힘든데 강제로 일으켜서 할머니, 할 수 있잖아, 일어나봐, 하고 세워 놓는 거예요. 그래서 자식이 민원을 해서 공단 직원을 잘랐어요. 강제로 연기하지 말라고, 돌아 누울 수 있잖아. 돌아 누워 봐. 그런데 혹시 나를 갖다 버릴까봐 정말 못 하면 나를 어떻게 할까봐 정말 못 일어

나고 못 하는데도 당신이 하는 거예요. 이 제도 자체가 노인 복지를 위해서 많이 해주는 것은 좋은데 정말 어떻게 보면 받아야 할 사람이 못 받는 경우가 많아요.

- 응답자 F : 특히, 치매 걸린 분. 공단에서 사람 나오면 멀쩡해서 등급 못 받아요. 정도가 심한데 어떻게 공단에 와서 그거 할 때는 정신이 돌아와서 등급 못 받는 거예요. 진짜 환자인데. 그건 문제가 많아요.
- 응답자 E: 잠깐 와서 10분 보고 가서 등급 내릴 것이 아니고, 제가 그래요. 너희가 도대체 뭘 아냐? 저 양반하고 도대체 하루밤은 자 봐야 하지 않냐? 치매인데 안 나타나고 치매 맞는데, 식구들은 미치겠는데, 그런데 그걸 뭐로 증명하겠냐 이거지요.
- 응답자 G: 그래서 치매 진단서를 떼게 되어 있어요. 그런데 그걸 떼다고 해도 시일이 오래 걸리거든요. 그러면 놓치는 경우가 많고 또 한 번 등급이 안 나오면 2~3달 기다렸다가 등급 신청해야 해요.
- 응답자 E: 그 사이에 돌아가세요.
- 응답자 G: 많이 돌아가세요. 그러면 어느 날은 보호자가 등급이 났어요. 그런데 등급 나오기 전날 돌아가셔서 막 뭐라고 화내고 우시고 너희가 이렇게 해서 우리 어머니 서비스 못 받고 돌아가셨다고.
- 응답자 E: 공무원 부모는 매일 1등급이에요. 그런데 저 밑에 하우스에서 전 기장판 하나 놓고 스티로폼 위에 사는 분은 등급 못 내서 돌아가셨다고요. 진짜 화가 나지요. 한 달에 2만~3만원 없어서 불도 못 떼는데.

마지막으로 정보 수집에 있어 공급자 간의 경쟁이 존재하기 때문에 수혜자나 보호자는 많은 정보를 접하게 될 것이다. 정부는 수혜자가 건강 공단에서 등급을 받을 때 선택 기준이 될 수 있는 정보, 요양보호사 선택에 필요한 정보를 반드시 수혜자에게 제공하여야 한다.

3) 돌봄서비스

재가서비스에 비하여 수혜자의 등급만 다른 경우이기에, 재가서비스와

동일하다. 단지 수혜자가 재가서비스 경우보다 판단 능력이 더 있기 때문에 공급자에 대한 좋고 싫음이 뚜렷하다. 그러기에 공급자 간의 경쟁은 수혜자에게 더 좋은 서비스를 받을 수 있도록 해줄 것이다.

5. 정책적 시사점

이상에서 노인 대상 사회서비스의 현황, 해외사례, 공급방식분석, 설문조사 등을 통해 노인 대상 사회서비스에 대해 전반적인 분석을 수행하였다. 이러한 분석을 통해 정책적 시사점을 다음과 같이 세 가지로 살펴보고자 한다. 첫째, 노인정책에 대한 포괄적 시각의 도입이다. 둘째, 노인 대상 사회서비스의 공급모형에 대한 재조명이다. 셋째, 노인 대상 사회서비스의 전달체계, 서비스모니터링 및 성과평가관리에 대한 개선방안이다.

가. 포괄적 노인정책의 확립

과거 우리나라 노인정책은 장애인, 여성, 노인, 아동 등 4대 대상별 복지정책 중 가장 미온적인 일부분에 그쳤으나, 고령화가 진전됨에 따라 그 중요성이 다른 대상별 복지정책에 버금가도록 신장되었다. 고령화로 인한 노인정책의 확장에 대한 필요성이 제기됨에도 불구하고 칸막이식 행정으로 말미암아 수동적인 대응에만 머무르고 있는 것이 노인정책의 현주소라 할 수 있다.

좀 더 적극적인 의미에서 노인정책을 구상한다면 그 포괄범위를 연금급여, 건강보험급여, 보훈급여, 기초생활보장급여, 노인요양서비스 및 노인돌봄서비스, 노인일자리창출 등으로 확장하여 통합성을 강화해야 할 것이다.

노후소득보장을 위한 공적연금으로 국민연금·공무원연금·군인연금·사학연금이 있다. 1960년 공무원연금이 최초로 도입된 이래, 군인연금, 사학연금, 국민연금의 순으로 제도가 마련되었다. 우리나라 공적연금의 특성은 적립식이라는 점인데, 개인이 적금을 납입하듯이 일정 기간 납

입한 이후에 은퇴시점부터 연금을 받는 구조이다. 공적연금 가입자의 93%를 포괄하는 국민연금에서 2008년부터 20년 가입의 완전노령연금 수급자가 발생하고 있어서 향후 연금지출 규모가 급증할 것으로 예상되고 있다.

건강보험은 국민건강을 증진하기 위한 사회보장제도로 보건의료분야의 핵심이다. 우리나라의 건강보험제도는 사회보험으로서, 가입자의 보험료를 주재원으로 운영하고, 소득수준에 따라 임금소득자와 자영업자를 분리해서 징수하고 있다.

보훈급여는 국가유공자의 생활안정 및 복지향상을 도모하기 위한 정부의 지원이다. 2011년 보훈급여금은 2조 8,975억원으로, 보훈부문 일반회계 예산의 65%를 차지하고 있다. 2005~2011년간 보상금의 연평균 증가율은 11%로, 보훈급여금 예산 증가를 주도하고 있다.

「국민기초생활보장법」을 근거로 한 기초생활보장급여는 자력으로 최저생활을 영위하지 못하는 절대빈곤층에 대하여 생계·주거급여 및 의료급여 등을 제공하고 있다. 수급자 선정기준은 가구의 소득인정액이 최저생계비 이하이면서 부양의무자 기준이 동시에 충족되어야 한다. 급여의 내용은 생계·주거·의료·교육·자활·해산·장제급여의 7가지 급여를 지급한다.

최근 노인복지제도의 이슈는 기초노령연금과 노인일자리사업이다. 기초노령연금은 생활이 어려운 노인에게 생활안정을 지원하기 위하여 도입되었다. 65세 이상 노인인구의 70%에게 가구별 소득·재산의 환산액이 선정기준액⁷⁾ 이하인 경우 국민연금 전체 가입자 평균소득(2011년도 적용 A값 182만원)의 5% 정도를 지급하고 있다. 단, 부부수급자의 경우 각 20% 감액이 되어 단독가구의 경우 91,200원, 부부가구의 경우 145,900원(2011년 4월~2012년 3월)을 지급하고 있다. 기초노령연금 지출은 2009년 수급대상자를 확대함에 따라 전년 대비 1.5배 이상 급등하였지만 이후 완만한 증가세를 나타내고 있다. 동 사업은 향후 지원대상 확대 및 단가 인

7) 단독가구 74만원, 부부가구 118.4만원

상 등에 따라 상당한 재정수요가 발생할 것으로 전망된다.

한편 노인일자리 지원사업은 일자리를 구하는 노인에게 원하는 일자리를 제공함으로써 노인이 소득을 창출할 기회와 더불어 사회에 참여할 기회를 제공하고 있다. 만 65세 이상의 노인이 20만개의 공공과 민간분야 사업장에서 근로하고 있다.

현재 노인복지정책 현장에서 논의되는 노인 대상 사회서비스의 대종은 노인요양서비스와 노인돌봄서비스이다. 보건복지부 노인정책관실 재정투자의 대부분을 차지한다. 이러한 노인요양서비스와 노인돌봄서비스 중심의 정책 환경은 그 범위에 대해 두 가지 정책적 함의를 주고 있다. 첫째로, 노인복지에 있어서 그 대상이 노인 전체에 있음을 인지하고 연금 또는 수당(allowance)과 같은 현금이전을 포함해야 한다는 것이다. 둘째로, 현실적인 측면에서 노인요양서비스와 노인돌봄서비스의 사각지대에 놓인 노인층을 고려하여 두 제도의 보완성을 제고해야 한다는 것이다.

전 노인층을 겨냥한 포괄적 노인정책은 정부부문의 간섭으로 이전되는 서비스를 연금, 수당, 요양서비스, 돌봄서비스, 공적부조 등으로 구분하여 포괄적이고 종합적인 정책화를 추진하여야 할 것이다. 이를 위해서는 각종 서비스의 재원, 제공방식, 전달체계관리 등을 포괄하는 복지철학이 조성되어야 할 것이다. 지속적으로 사회구성원들의 의견을 수렴하여 재원과 서비스 제공의 지속가능성을 유지하면서 종합적이고 포괄적인 서비스 제공이 이루어지도록 할 필요가 있는 것이다.

나. 공급모형 재조명

노인복지정책 현장에서 재원의 다양성과 전달체계의 혼재로 인해 부정수급, 비효율성, 행정부담 강화 등이 노정되고 있다. 노인 대상 사회서비스를 포괄적 노인정책의 틀에서 도출한다면 그 시작점은 공적제공(직접제공), 바우처제공(준현금제공), 민간제공(현금제공) 등에 대한 선택적 맞춤형이다. 연금, 수당 등은 현금제공으로, 공적부조는 직접제공으로, 요양서비스와 돌봄서비스는 바우처방식으로 상대화할 수 있을 것이다.

이러한 전체적인 시각에서 공급모형을 상대화하여 선택할 때 유의해야 할 것은 그 재원 구성에 대한 구상을 동시에 수행하는 것이다. 연금의 특성, 보험의 특성, 조세를 통한 일반재정의 특성을 반영하면서도 재정투자의 효율성을 제고하는 방향으로 재원 구성을 재설계하는 전문성이 요구되는 것이다.

재원 구성의 측면에서 볼 때 노인요양서비스는 보험방식을, 노인돌봄서비스는 일반재정방식을 취하고 있지만, 불편한 노인에게 대한 대인서비스를 제공한다는 측면에서 경증은 있을지언정 두 서비스 사이에 연계 강화의 이유는 충분히 있다. 즉, 좀 더 중증의 돌봄(care)이 필요한 노인에게 노인요양서비스를 제공하고 그보다 좀 더 경한 노인에게 노인돌봄서비스를 제공한다면 좀 더 재정투자의 효율성을 제고할 수 있으리라 판단된다. 따라서 노인요양서비스 재원이 노인요양서비스로 들어올 가능성이 있는 후보군을 대상으로 한 노인돌봄서비스에 사용된다면 일반재정으로 형성되는 노인돌봄서비스 재원의 불확실성을 제거함으로써 장기적 효율성 제고를 추진할 수 있을 것이다.

전문가 인터뷰와 수혜자 및 제공자 인터뷰를 통해 확인된 문제로 노인 대상 사회서비스 사각지대의 존재를 들 수 있다. 이러한 사각지대 해소에 대해서는, 현실적으로는 노인요양서비스와 노인돌봄서비스의 보완을 통한 사각지대 해소를 위해 정책적인 노력을 경주해야 할 것이다. 노인요양서비스는 보험방식을, 노인돌봄서비스는 일반재정을 재원으로 하기 때문에 발생하는 수혜자 사각지대를 파악하고 문제해결을 위한 심층적 연구가 필수적이다.

사각지대 해소를 위한 첫걸음은 사각지대 노인층에 대한 파악이다. 현재 노인요양서비스 급여를 위해서는 건강 상태에 대한 판정을 보험회사인 국민건강보험공단에서 수행하는 반면, 노인돌봄서비스급여를 위한 판정은 읍면동 담당공무원이 수행하고 있다. 노인요양서비스의 재원인 보험을 노인돌봄서비스 급여에 사용하여 효율성을 제고할 때 우선적으로 고려해야 할 것이 급여 판정에 대한 통합이다. 즉, 노인요양 및 돌봄에 대한 급여 판정을 건강보험공단이 수행하는 것이다.

독일의 예는 이러한 측면에서 좋은 사례를 제공한다. 독일은 보험회사인 장기요양 질병금고에서 최종 등급 판정을 실시하고 보험자 위탁기관에서 인정조사를 실시한다. 이를 우리나라에 적용한다면, 노인요양서비스든 노인돌봄서비스든 인정조사를 수행하지만 최종 등급 판정을 보험회사가 수행하는 것이다. 또한 독일에서는 보험급여에 대해 현물급여, 현금급여, 그리고 혼합급여를 등급별로 그리고 서비스별로 설계하여 구체적으로 제시함으로써 통합적 체계하에서 형평성을 제고하고자 한 것도 매우 바람직하다고 판단된다. 네덜란드에서도 요양등급별로 서비스 내용을 확정하고 다양화하여 수혜자에 대한 맞춤형 서비스를 제공하고 있다. 우리나라에도 적용하여 좀 더 서비스 급여가 다양하게 메뉴식으로 제공되어 선택되도록 한다면 좀 더 효율적인 사회서비스 제공이 이루어질 것이다.

노인돌봄서비스는 지자체의 매칭으로 재원이 구성되기 때문에 중앙-지방정부 간 재정에 대한 전체 입장에서 재원 사용에 대한 합의가 있어야 할 것이다. 이는 매우 복잡하여 전체적인 해답이 없을 수도 있다. 그러나 현재 고령화가 진행되면서 사각지대 노인층이 확대되고 있는 시점에서 긴급지원에 해당하는 차원의 파격적 재정지원이 필요하다. 따라서 지자체 재원에 대한 대대적 점검과 지자체 재원 활용에 있어서의 보완성 강화가 필수적이다. 예를 들어, 지방재원 매칭으로 이루어지는 노인일자리 사업, 기초생활보장제도, 자활, 문화복지, 역모기지 등에 대한 총괄적 지원을 수행하여 사각지대 노인층에 대한 실질적 지원을 보장해야 할 것이다.

다. 전달체계 및 성과관리체계 개선

다음으로 노인 대상 사회서비스의 전달체계, 서비스모니터링 및 성과평가관리에 대한 개선방안을 적극적으로 개발하여야 할 것이다. 제기되는 대부분의 문제가 전달체계의 미비, 모니터링의 부재, 성과평가 연계성의 저조이기 때문이다. 또한 이러한 전달체계 및 성과관리체계 개선은 단기적으로도 지속적으로 수행하여야 하기 때문이다.

우선적으로 부정수급에 대한 엄격한 조정이 수행되어야 할 것이다. 이

는 재원의 누수 그리고 수혜자나 제공자의 도덕적 해이에 해당하기 때문에 지속적인 노력이 있어야 개선되는 사항이다. 정보경제학의 관점에서 볼 때 전달된 서비스에 대한 정확한 정보를 누구에게나 투명하게 제시한다면 대부분 해결될 수 있다. 보육의 경우 학부모들이 집단적으로 서비스 제공의 품질에 대한 정보를 공유함으로써 제공기관 선택, 제공서비스 품질 제고, 서비스 만족 및 불만족 전파에 유리하도록 전개되고 있다. 그러나 노인 대상 사회서비스의 경우 서비스 제공의 품질에 대한 집단적 정보 공유가 극히 제한적이다.

통합적으로 수급자 관리가 이루어진다면 부정수급에 대한 지속적 관리를 통해 재정의 누수를 방지할 수 있을 것이다. 현재 보험회사인 건강보험공단이 노인요양서비스의 부정수급에 대해 행정력이 있을지 의문이 든다. 결국 지자체의 관리 감독이 현장성 측면에서 좀 더 정확한 정보를 보유할 수 있다면 전달체계에 대한 관리를 위임하는 것도 고려할 필요가 있다.

수급자 관리와 전달과정 모니터링을 중복 점검화(double check)하는 것도 필요하다. 보험자와 지자체 모두 수급자 관리와 전달 모니터링을 수행하여 재정 투입의 효율성을 제고하는 것이다. 미국 연방프로그램에 대한 재정 효율성 분석에서도 살펴보았듯이 행정비용을 수반하더라도 행정 노력을 추구함으로써 부정수급 등의 비효율성을 제고할 수 있다. 어느 정도로 행정력을 보완할지에 대해서는 BC분석이나 효율성 분석을 수행하여 심층적으로 연구한 후 결정하여야 할 것이다.

노인요양서비스와 노인돌봄서비스는 묵시적이든 명시적이든 바우처방식으로 수행되고 있다고 볼 수 있다. 물론 수혜자의 선택권보다는 재원조성의 주체가 수혜자의 선택에 결정적인 영향을 준다고 볼 수 있어서 바우처방식을 적용하기 어렵다. 다만 수혜자가 아닌 보호자와 바우처 발행자의 협조가 지속적으로 유지 발전된다면 바우처방식의 선택권 강화를 보완하면서 수행할 수 있을 것이다.

노인요양서비스와 노인돌봄서비스 같은 노인 대상 사회서비스는 일단 서비스 수혜자와 제공인력이나 제공기관의 매칭이 이루어지면 매칭 지속성이 큰 사업들이다. 이는 노인들의 소극적 자세와 변화를 싫어하는 보수

성에 기인한 것으로 다른 나라에서도 발견되는 현상이다. 따라서 일단 선택되면 변화가 없기 때문에 보호자와 바우처 발행자의 초기 선택과 주기적 선택 변경의 시도가 중요하다.

그러므로 바우처방식의 선택권 강화를 위해 제공기관의 다양화를 추진할 필요가 있다. 노인요양서비스와 노인돌봄서비스의 자원구조 통합이 이루어지든 이루어지지 않든 제공기관의 다양화를 위해 칸막이를 제거하는 노력이 필요하다. 일본의 경우처럼 다양한 제공기관의 유입이 중기적 관점에서 재정 효율성을 제고하는 데에 도움이 될 것으로 사료된다.

V. 문화분야 사회서비스 공급모형의 현황 및 분석

1. 문화예술서비스 현황

가. 문화정책의 변화와 문화복지정책

우리나라에서 문화정책은 일반 국민들이 향유할 수 있는 문화수준을 높이는 정책, 즉 사회 전체를 겨냥한 문화시설의 조성, 문화환경의 개선을 위한 정책 중심에서 문화 소외계층들을 위한 문화복지를 향상시키려는 정책으로의 방향전환이 있었다. 문화복지에 대한 정부의 정책이 본격적으로 이뤄진 것은 문민정부(1993~1997)시절인 1996년 설립된 문화복지기획단에서 마련한 「문화복지 중장기 발전계획」에서 기본권으로서 문화권을 보장한다는 정책방향을 세운 이후였다.

국민의 정부(1998~2002)에서 문화복지는 문화예술서비스의 수요자인 개인들의 차원보다는 창의성에 기반으로 둔 국민경제의 원동력에 초점을 맞추었다. 이는 외환위기로 인한 어려운 경제적 여건에서 문화를 통한 창의성이 문화복지국가를 건설하는 데 중요한 역할에 중점을 두었다(양혜원, 2012, p. 23).

참여정부(2013~2007)에서는 문화 자원봉사와 문화예술교육사업을 지속했으나 경제적 양극화라는 심각한 사회적 문제로 인해 취약계층의 문화향유 기회를 확대하는 것을 문화복지의 가장 중요한 부분으로 삼았다. 기존의 문화복지가 감수성 증진과 창의성 제고에 초점을 맞추었다면 참여정부에서는 문화복지의 대상을 장애인, 노인, 저소득층, 실업자, 이주민 등과 같은 취약계층으로 대상으로 삼았다. 이를 위한 정책목표도 문화향유의

기회를 확대하는 방향으로 이동했다. 그리고 취약계층을 위한 문화복지 사업으로 문예진흥기금의 대체재원으로 복권기금을 활용한 문화나눔사업이 대표적인 사업이 되었다(양혜원, 2012, p. 24).

이명박 정부(2008~2012)에서도 문화복지정책은 '사회적 약자에 대한 문화 향유의 기회 확대'라는 정책을 유지하면서도 '문화와 일상생활의 연계'라는 정책을 동시에 시행하였다. 그리고 문화의 격차를 해소하기 위해 소외계층과 소외지역 주민들의 문화 서비스를 향유할 수 있는 기회를 확대하는 방법으로 '방방곡곡 문화공감 사업, 장애인 문화활동 지원, 다문화 가정 문화예술체험·교육지원, 농어촌마을 문화심기 사업, 복권기금을 통한 소외계층 문화역량 강화사업(문화나눔사업)' 등을 시행했다(양혜원, 2012, p. 24). 특히 취약계층 문화소비자들의 선택권을 확대하기 위한 핵심사업으로 2008년부터 시행하던 '문화바우처사업'을 2011년 기점으로 크게 확대하였다.

이처럼 문화예술서비스와 관련된 정부의 문화정책은 사회일반 문화수준을 높이려는 일반적인 정책에서 소외계층의 문화소비를 지원하는 문화복지정책으로 자리잡게 되었다. 특히 우리나라의 문화정책은 2000년대 중반을 기점으로 공급자 중심의 정책으로부터 수요자 중심의 정책으로 전환하게 되었다(용호성 2012, p. 100). 문화예술서비스의 공급자를 지원하여 간접적으로 문화소외계층을 중심으로 서비스를 제공케 하는 유형과 수요자가 향유할 서비스를 선택해서 결정할 수 있는 수요자 직접지원 유형으로 구분할 수 있다. 문화복지정책에서는 이런 두 가지 공급유형을 모두 포함하고 있다.

나. 문화복지정책의 현황

문화정책은 문화 향유에 대한 격차를 소득계층별, 지역별로 해소하려는 노력은 문화복지 정책의 확대를 가져오는 결과를 가져왔다. 문화 소외계층을 대상으로 문화예술서비스를 향유할 수 있도록 지원하는 문화복지정책이 중요한 부분으로 자리잡게 되면서 문화 격차 발생의 객관적인 요인

을 경제적, 사회적, 지리적, 특수적 요인으로 구분하고 있다(문화정책백서, 2003).

경제적 취약계층인 기초생활수급자, 법정 차상위계층, 임대주택 거주자 등 주로 경제적인 이유로 인한 정부의 지원대상에 포함되는 계층, 사회적 취약계층으로는 노인 및 장애인, 사회복지시설(재활원 및 보육원 등) 이용자 및 교정시설 수용자, 군인, 다문화가정, 새터민, 외국인 근로자 등을 포함한다. 그리고 지리적 취약계층에는 농어촌, 도서, 산간벽지 등 지리적으로 문화예술서비스를 접하기 어려운 지역에 거주하는 계층을 대상으로 하고 있다.

문화 취약계층의 요인별 형태에 따른 문화여가 소외계층에 대한 문화여가 지원사업은 점차 확대되어 오고 있다. 2012년 현재 문화여가 소외계층을 경제적 소외계층, 사회적 소외계층, 지리적 소외계층, 복합적 소외계층으로 구분하고 27개의 사업을 수행하고 있다.⁸⁾ 이 중 문화복지정책에 해당되는 것은 '문화적 환경의 조성', '문화예술교육정책', 그리고 '문화예술프로그램 제공 지원'과 이들 정책을 추진하는 데 요구되는 인프라 구축 사업인 '문화복지 전달체계 구축과 문화복지 매개 전문인력 양성 사업' 등 모두 4가지 정책이다(양혜원, 2012, p. 26).

'문화적 환경의 조성'사업은 지리적 위치로 인한 접근성의 문제로 인해 문화를 향유할 수 없는 사람들에게 어느 지역에 거주하고 있는지 문화를 향유할 수 있도록 도서관, 박물관, 미술관, 공연장과 같은 문화기반시설 건립·확충, 운영지원을 수행하는 정책을 수립해 시행하고 있다. 또한 문화예술에 대한 이해를 높이기 위해 '문화예술교육 지원'을 위한 정책을 수립해 수행하고 있다. 문화예술교육 지원사업으로는 전국, 초·중등학교에 분야별 예술강사를 파견하는 예술강사 지원사업, 문화 예술교육 선도학교 지원사업, 예술꽃 씨앗학교 지원사업, 문화예술교육 선도학교 지원

8) 문화여가 소외계층을 대상으로 한 사업은 문화에 국한된 것이 아니라 역할, 여행·체육 등 보다 넓은 범위를 포함하고 있으며, 문화소외계층을 대상으로 한 문화정책사업은 문화여가지원사업군에 포함되어 있다(한국개발연구원 공동투자관리센터, 『문화여가사업군 심층평가』, 2012).

사업 등이 있다. 그리고 문화 소외계층의 삶의 질을 개선하려는 목적을 가진 사회문화예술교육 활성화사업 등이 있다.⁹⁾

현재 수행되고 있는 '문화예술 프로그램 제공 지원사업'은 일반인을 위한 문화예술 프로그램을 제공하는 것을 지원하는 사업보다는 문화소외계층과 취약계층을 대상으로 한 사업이 높은 비중을 차지하고 있다. 소외계층 및 취약계층을 위한 프로그램 지원사업에는 1) 문화예술진흥기금(복권기금으로부터의 전입금)의 문화나눔사업과 2) 기타 소외계층 문화향수권 신장 사업(방방곡곡 문화공감사업과 다문화정책 사업)이 있다. 문예진흥기금을 위한 모금이 2004년부터 폐지되고 복권기금이 문예진흥기금에 전입되어 경제적, 사회적, 지리적, 특수한 요인으로 문화예술의 수혜로부터 소외된 계층을 위한 문화예술 나눔 프로그램의 재원은 복권기금과 지방비의 매칭이 이뤄지고 있는데, 이 사업은 구체적으로 (i) 문화바우처사업, (ii) 공연나눔사업, (iii) 문학나눔사업, (iv) 전시나눔사업, (v) 창작나눔사업 등으로 분류된다.

이상에서 설명한 3개의 종류로 구성된 문화복지정책에 해당되는 사업들을 수혜대상자별로 구분해 보면 다음과 같다.

9) 아동예술교육 지원사업, 노인·장애인 복지관 문화예술교육 지원사업, 군 문화예술교육 지원사업, 교정시설·소년원 문화예술교육 지원사업, 소외아동청소년 문화예술 돌봄사업 등이 있다.

〈표 V-1〉 수혜 대상별 구분에 의한 문화복지사업의 내용

사업명	회계	대상	지원내용	전달체계
경제적 소외계층				
소외계층문화 역량 강화 (문화바우처)/ 바우처	문예 기금	기초생활수급권자/ 차상위계층	① 문화바우처카드 가 구당 연간 5만원 청소년 1인당 5만원 추가	문화체육관광부, 한국문화예술위원회, 17개 지자체 (시도, 시군구, 읍면 동주민센터), 지역 주관처
		독거노인/재가장애 인 농어촌지역민 등 (기타 문화소외계층 포함)	② 기획바우처 (지역주관처 기획사 업)	
사회적 소외계층				
소외계층문화 역량 강화 (창작나눔)/ 직접공급	문예 기금	임대아파트, 농산어 촌 장애인	생활문화공동체 만들기 장애인 문화창작	문화체육관광부, 한국문화예술교육진흥 원, 24개 시행 단 체
지방문화원 어르신문화 프로그램지원/ 직접공급	일반 회계	60세 이상 노인(1차) 지역주민(2차)	- 지방문화원 어르신 문화학교 - 찾아가는 어르신 문화학교 - 어르신 문화나눔 봉 사단 - 어르신 생활문화 전승 - 어르신 문화동아리지 원 - 어르신문화축제시범 사업	문화체육관광부, 한국문화원연합회, 지방문화원
함께누리 지원/ 직접공급	일반 회계	장애인-사립문화시 설이용장애인, 장애 문화예술인 및 장애 인문화예술단체	장애인편의시설지원 -장애인문화예술축제 -체험프로그램지원	문화체육관광부 및 전국 각자치단체 (사) 한국장애인연맹 한국문화예술위원회
다문화 사회 문화환경 조성(이주배경 청소년문화감성 증진)/직접공급	일반 회계	다문화가족 다문화청소년 중도입국청소년	이주청소년문화감성 증진 - 결혼이주여성 과 2세 자녀 프로그램	문화체육관광부, 한 국문화복지협의회(이 주청소년 지원 센터 및 기관 등)

〈표 V-1〉의 계속

사업명	회계	대상	지원내용	전달체계
문화예술교육활성화(지역사회 문화예술교육활성화)/직접공급	일반회계	지역주민	생활권 내에서 학습할수 있는 문화예술교육 프로그램발굴 및 지원	문화체육관광부, 16개 시도, 16개 문화예술교육지원센터
소외계층문화역량강화(공연나눔)/목시적 바우처	문예기금	소외계층, 특수학교 사회복지시설 등 소외시설 등	민간공연예술단체(전시 포함) 관람할인(사랑티켓), 소회지역(시설) 순회공연 등	문화체육관광부한국문화예술위원회주관: 한국문화예술회관업협회
소외계층문화역량강화(전시나눔)/직접공급	문예기금	경제적, 사회적, 지리적 문화소외계층	전시 및 체험교육 개최 경비 지원	문화체육관광부한국문화예술위원회주관: 한국박물관협회
지리적 소외계층				
방방곡곡 문화예술 활동지원/직접공급	일반회계	전국 70개 지역 문예회관(서울 및 광역시 소재문예회관 재정자립도 40% 이상 지역 제외)	국립예술단 직접 찾아가는 공연 경비 지원	문화체육관광부 주관: 한국문화예술회관연합회
문화예술교육활성화(예술꽃 씨앗 학교 지원)/직접공급	일반회계	400명 이하인 소외 지역의 초등학교 26개교 전교생	전교생 1인 1예능활동 4년간 지원(1개교 매년 1억원 범위내)	문화부→한국문화예술교육진흥원→초등학교
문화예술교육활성화(지역사회 문화예술교육활성화)/직접공급	일반회계	지역주민	생활권내에서 학습할수있는문화예술교육 프로그램발굴및지원	문화체육관광부, 16개 시도, 16개 문화예술교육 지원센터
국민독서문화증진지원(소외계층독서활동)	일반회계	소외계층	어르신대상 대활자본 제작 및 보급	문화체육관광부 주관: 한국도서관협회

〈표 V-1〉의 계속

사업명	회계	대상	지원내용	전달체계
복합적 소외계층				
영화 향유권 강화(문화소외계층관람환경개선) / 직접공급	영화 기금	전국 문화시설 초·중·고등학교생 및 동반 가족: 회당 200여명	찾아가는 영화관-우수한국영화 무료상영 및 영화교실 참여	한국영상자료원
소외계층문화역량강화(문화나눔) / 직접공급	문예 기금	지역이동센터, 작은도서관 교정시설 등 소외 지역시설 2,900여 곳	분기별로 우수문학도서선정·보급('12년 분기당 57종, 연 230여 종)	문화체육관광부, 한국문화예술위원회주관: 한국도서관협회
어린이청소년도서관운영 ¹⁾ /직접공급	일반 회계	저소득층 결혼가정 등 보육원, 지역아동센터, 다문화가정 어린이청소년(135센터)	지역적, 문화적 소외이동에게 도서관 사서가 이동센터에 찾아가 다양한 책읽기 및 독서프로그램 지원	문화체육관광부→국립중앙도서관→국립어린이청소년도서관→공공도서관→전국지역아동센터, 보육원 등과 연계 운영
국립중앙박물관 운영(박물관 교육 및 도서실운영)/직접공급	일반 회계	국립중앙박물관	국립중앙박물관, 박물관 교육 및 도서실운영	국립중앙박물관
미술교육문화프로그램 활성화(문화나눔교육문화프로그램) / 직접공급	일반 회계	장애아동, 문화소외 지역청소년, 문화소외지역초등학생, 다문화가정아동	장애아동미술관 소풍, 미술관 초청교육, 찾아가는 미술관교육, 다문화 가정 미술관 소풍	국립현대미술관
문화예술교육활성화(사회문화예술교육활성화) / 직접공급	일반 회계	아동양육시설, 노인 장애인복지관, 교정시설, 소년원학교	문화동아리 활동 지원 및 장애예술가(단체)의 예술창작과 표현활동	문화체육관광부, 한국문화예술교육진흥원
문화예술교육활성화(학교예술강사지원)/직접공급	일반 회계	전국초중등학교(6,531개 학교)	8개 분야 예술강사 4,263명 파견	문화부→한국문화예술교육진흥원→지역문화예술교육지원센터(운영단체)

주: 1) 소외계층어린이를 위한 도서관과 함께 책읽기
 자료: 한국개발연구원 공공투자관리센터, 『문화여가사업군 심층평가』, 2012, p. 6.
 〈표 I-1〉 문화여가기회 확대지원 평가대상 사업군 개요를 문화복지사업내용으로 재구성

1) 경제적 소외계층 문화지원사업

경제적 소외계층을 지원하는 사업은 기초생활수급권자와 차상위계층이 대상자이나 프로그램에 따라 연령이 제한되어 있다. 또한 수혜자의 선택의 자유가 보장되고 있는 바우처사업으로 문화바우처사업이 있다. 문화바우처의 예산은 해마다 증가추세를 보이고 있는데 2011년에는 전년 대비 419.8%의 예산이 증가되었다. 그러나 2012년에는 20%, 그리고 2013년에는 2% 미만 증가하는 것으로 나타나 문화바우처사업에 대한 예산규모는 정체상태에 들어섰다고 볼 수 있다.

2) 사회적 소외계층 문화지원사업

사회적 소외계층은 주로 장애인, 노인, 복지시설, 군인, 외국인 노동자 및 다문화가정이다. 2012년 사회적 소외계층에 대한 문화지원사업으로는 소외계층 문화역량 강화사업으로 창작나눔, 공연나눔, 전시나눔의 사업이 진행되고 있다. 각 사업별 예산의 규모는 2011년을 기점으로 큰 차이를 보이지 않고 있으나 다문화사회 문화환경조성사업 중 이주배경청소년 문화감성 증진사업은 2011년 1억 4천만원에서 2012년에는 4천 6백만원으로 예산이 32.8%로 감소했다. 반면, 사회적 소외계층을 위한 지원사업의 수혜자수는 지방문화원 어르신문화 프로그램, 함께누리사업, 소외계층 문화역량 강화-전시나눔은 뚜렷한 증가세를 보였으나 여타의 사업들은 뚜렷한 증가세나 감소를 보이지 않고 있는 것으로 나타났다.

3) 지리적 소외계층 문화지원사업

지리적 소외계층은 농어촌, 도서 및 공단지역 등에 거주하는 주민들이며, 2012년 지역적 소외계층 문화지원사업은 방방곡곡 문화예술활동 지원사업을 비롯해 예술교육분야의 사업과 독서 증진 등의 사업이 수행되고 있다. 이들 사업은 문화예술 등의 접근성을 높이기 위하여 찾아가는 공연

등의 사업을 진행하고 있으며 특히, 문화예술교육 활성화 사업으로 예술 꽃씨앗학교 지원사업은 전교생 1인 1예능활동을 4년간 지원하기 위하여 매년 1개교당 1억원 범위 내에서 지원하고 있다. 방방곡곡 문화예술활동 지원사업은 전국 70개 지역문예회관을 지원하여 공연단체와 문예회관이 매칭하여 공연을 추진하고 있으며, 관객의 수는 해마다 10~20%의 증가를 보이고 있다. 이들 사업들의 예산규모를 살펴보면 국민독서문화 증진 지원사업은 2010년을 기점으로 해마다 40%이상 증가세를 보인 반면 여타의 사업들은 뚜렷한 증가나 감소 없이 일정한 규모로 진행되고 있다. 2013년의 예산규모로 비교해 보면 지역사회 문화예술교육 활성화 사업을 제외하고는 전년도인 2012년 예산규모에 머무르고 있다.

4) 복합적 소외계층 문화지원사업

복합적 소외계층은 다양한 요인으로 문화격차가 발생되어 문화지원사업의 대상이 된 경우이며, 각종 복지시설 및 교정시설, 장애인, 군인, 문화소외지역 학생, 주민, 다문화가정 등 다양한 대상자를 지원하는 사업으로 영화관람, 문화예술교육분야 및 도서관과 박물관 운영 등 복합적인 사업을 전개하고 있다.

예산규모로 보면 미술교육 프로그램사업은 2011년 전년 대비 1,787.7%의 폭발적인 신장을 보였고 수혜자 수는 527.2%의 증가를 보였다. 영화향유 강화사업은 2008년부터 2010년까지 2억 9천여 만원 2011년 이후 3억원의 예산으로 집행되었고 관객 수는 2011년에는 전년도에 비해 213.8%로 크게 증가되었다. 이 사업은 다른 사업들에 비교해서 2013년 예산규모가 크게 증가되는 특징을 보이고 있다. 소외계층 문화역량 강화(문화나눔)사업과 어린이 청소년 도서관 운영사업은 2009년을 기점으로 예산규모가 꾸준한 증가세를 보이고 있으며 수혜자 수도 해를 거듭할수록 증가세를 나타내고 있다. 한편 국립중앙박물관 운영예산은 2011년을 기점으로 전년 대비 69.6%로 감소한 것으로 보고되었다. 문화예술교육 활성화사업은 학교예술강사 파견사업으로 전국 초중등학교 6,531개교에 예술강사

4,263명을 파견하고 있고 지원학교나 수혜학생 수는 2008년부터 해마다 약 10% 이상 증가한 것으로 파악되었다.

〈표 V-2〉 문화여가기회 확대 지원사업 중 문화지원사업 개요(예산)

(단위: 백만원, 명)

사업명	지원방식	예산규모	집행예산	수혜자
경제적 소외계층				
소외계층문화 역량강화 (문화바우처)	예산 소진 시까지 선착순	'08년 2,700 '09년 4,000 '10년 6,788 '11년 28,500 '12년 34,300 '13년 34,946	'08년 2,697 '09년 4,000 '10년 6,787 '11년 22,315 '12년 34,070	'08년 217,898 '09년 296,279 '10년 470,291 '11년 966,733 '12년 792,754 '13년 960,000
	프로그램 기획하여 집행	'11년 5,495 '12년 14,400 '13년 14,400 ※ '11년부터 기획 바우처 별도 예산책정	'11년 5,081 '12년 9,931	'11년 241,952 '12년 605,115
사회적 소외계층				
소외계층문화 역량강화 (창작나눔)	사업공모선정, 정액민간보조 (단체별 사업규모 차등 지원)	'09년 1,200 '10년 1,200 '11년 1,200 '12년 1,200 '13년 1,000	'09년 1,196 '10년 1,169 '11년 1,186	'09년 24,337 '10년 25,992 '11년 28,600
지방문화원 어르신문화 프로그램지원	사업수행기관에 교육운영비 지원	'10년 2,300 '11년 2,485 '12년 3,453 '13년 4,053	'10년 2,300 '11년 2,485	'10년 5,841명 '11년 7,037명
함께누리 지원(장애인문 화향수지원)	자치단체 자본보조 민간 경상보조	'10년 500 '11년 1,550 '12년 1,550 '13년 1,750	'10년 452 '11년 1,245	17개소 장애인문화예술 향수지원사업 '09년 17,148 '10년 48,896 '11년 53,598

<표 V-2>의 계속

(단위: 백만원, 명)

사업명	지원방식	예산규모	집행예산	수혜자
다문화 사회 문화환경 조성(이주배경 청소년문화감 성증진)	문화예술체험 프로그램 지원	'11년 140 '12년 46	'11년 140	'11년 1,770
문화예술교육 활성화 (지역사회문화 예술교육활성 화)	예산 소진 시 까지	'08년 1,700 '09년 1,445 '10년 2,945 '11년 2,945 '12년 2,945 '13년 6,945	'08년 1,581 '09년 1,440 '10년 2,945 '11년 2,945	'08년 8,197 '09년 6,146 '10년 11,525 '11년 9,432
소외계층문화 역량강화 (공연나눔)	○ 24세 청소년 및 65세 이상 노년층 관람료지원 (5~7천원) ○ 기타 ¹⁾	'08년 12,190 '09년 13,700 '10년 14,500 '11년 16,500 '12년 16,100 '13년 16,190	'08년 12,152 '09년 13,608 '10년 14,060 '11년 15,702 '12년 16,100	'08년 1,144천 '09년 1,152천 '10년 1,420천 '11년 1,336천 '12년 1,320천
소외계층문화 역량강화 (전시나눔)	공동사업(5개관이 상연합전시) 개별사업(체험, 교육프로그램)의 사업 공모를 통한 지원	'08년 1,100 '09년 600 '10년 600 '11년 800 '12년 800 '13년 787	'08년 1,100 '09년 600 '10년 600 '11년 800 '12년 800	'08년 520,000 '09년 226,860 '10년 268,556 '11년 301,406

지리적 소외계층

방방곡곡 문화예술 활동지원	국립예술단체 우수공연에 대해 지역문화회관의 공연신청을 받아 요건 등을 심사. 공연단체와 문예 회관을 매칭하여 공연 추진	'08년 550 '09년 2,000 '10년 2,500 '11년 3,375 '12년 3,035 '13년 2,883	'08년 550 '09년 2,000 '10년 2,500 '11년 3,375	'08년 12,000 '09년 53,000 '10년 55,000 '11년 67,000
문화예술교육 활성화 (예술꽃씨앗 학교지원)	공모 후 26개 학교 선정	'11년 2,500 '12년 2,500 '13년 2,500	'11년 2,500	'11년 26개교 3,535

〈표 V-2〉의 계속

(단위: 백만원, 명)

사업명	지원방식	예산규모	집행예산	수혜자
문화예술교육 활성화 (지역사회문화 예술교육활성 화)	예산 소진 시까지	'08년 1,700 '09년 1,445 '10년 2,945 '11년 2,945 '12년 2,945 '13년 6,945	'08년 1,581 '09년 1,440 '10년 2,945 '11년 2,945	'08년 8,197 '09년 6,146 '10년 11,525 '11년 9,432
국민독서문화 증진지원 (소외계층독서 활동)	민간 경상보조	'09년 82 '10년 44 '11년 68 '12년 100	'09년 82 '10년 44 '11년 68	'09년 7,360 '10년 4,336 '11년 6,600
복합적 소외계층				
영화 향유권 강화(문화소의 계층관람환경 개선)	예산 소진 시까지	'08년 292 '09년 292 '10년 290 '11년 300 '12년 300 '13년 780	'08년 292 '09년 212 '10년 212 '11년 288	'08년 23,662 '09년 29,246 '10년 20,190 '11년 43,167
소외계층문화 역량강화 (문학나눔)	민간 경상보조	'08년 1,780 '09년 1,700 '10년 1,480 '11년 3,850 '12년 4,000 '13년 3,930	'08년 1,780 '09년 1,700 '10년 1,480 '11년 3,850	'08년 1,784,088 '09년 2,035,428 '10년 2,131,704 '11년 2,397,528
어린이청소년 도서관운영	민간 경상보조	'08년 170 '09년 248 '10년 450 '11년 447 '12년 747 '13년 800	'08년 170 '09년 248 '10년 450 '11년 447	'08년 629 '09년 890 '10년 1,500 '11년 1,800
국립중앙박물 관운영 (박물관교육 및 도서실운영)	선착순신청접수- 온라인 접수, 전화 접수, 현장 접수	'08년 1,205 '09년 1,202 '10년 1,367 '11년 952 '12년 952 '13년 965	'08년 1,200 '09년 1,106 '10년 1,296 '11년 950	'08년 127,653 '09년 209,099 '10년 132,878 '11년 130,303

〈표 V-2〉의 계속

(단위: 백만원, 명)

사업명	지원방식	예산규모	집행예산	수혜자
미술교육문화 프로그램 활성화 (문화나눔교육 문화프로그램)	직접 수행	'08년 40	'08년 40	'08년 1,107
		'09년 19		
		'10년 16		
		'11년 286		
		'12년 317		
		'13년 317		
문화예술교육 활성화 (사회문화예술 교육활성화)	예산소진 시까지	'08년 3,656	'08년 3,656	'08년 22,838
		'09년 6,000		
		'10년 8,500		
		'11년 10,000		
		'12년 13,000		
		'13년 18,526		
문화예술교육 활성화 (학교예술 강사지원)	16개 시도 문화예술교육지 원센터 연계 수행 (예술강사 선발·파견)	'08년 23,600	'08년 23,600	'08년 3,689개교, 1,180,480
		'09년 29,300		
		'10년 29,373		
		'11년 30,692		
		'12년 32,247		
		'13년 39,421		

주: 문화소외지역 및 소외계층을 찾아가 민간공연단체의 다양한 문화예술향유 및 참여프로그램 제공, 소외지역 문예회관의 자체기획력 강화를 위한 공연 등 특별프로그램개발지원

자료: 한국개발연구원 공공투자관리센터, 『문화여가사업군 심층평가』, 2012, p. 7. 〈표 I-2〉를 문화복지군으로 재편성하고 「문화체육관광부 2013년 예산설 명자료」를 이용해서 자료보충

다. 문화지원사업의 공급유형

문화예술 관련 사회서비스를 공급하는 유형은 일반적으로 정부의 직접공급, 민간의 문화예술단체를 지원해서 위탁공급하는 방법, 소비자에게 선택권을 부여해서 소비자들이 본인들의 선호에 선택하는 바우처방법 등 대체로 3가지 유형으로 구분할 수 있다. 우리나라의 경우 문화예술 관련 서비스의 공급유형은 이상의 3가지 공급유형이 모두 존재한다.

우선 정부가 직접 문화예술서비스를 공급하는 직접공급의 방법이 있으며 국립발레단, 국립오페라단, 국립미술관 등이 이에 해당한다. 또한 문예진흥기금을 통해 민간의 문화예술단체들의 창작활동을 지원해서 최종 수혜자들에게 지원하는 정책을 통해 위탁공급의 유형이 있다(손원익·박태규, 2012). 그리고 정부가 직접 공급하거나 문화예술단체 지원을 통한 공급방식이 아닌 소비자들에게 선택권을 부여해서 소비자들이 선택할 수 있도록 하는 문화바우처 공급유형이 있다.

문화바우처사업은 2005년 처음 시험적으로 시행된 이후 현재 규모가 크게 증대되어 시행되고 있다. 문화복지정책을 통해 취약계층들의 문화향유권을 보장하려는 정부의 정책은 이런 3가지 공급유형을 통해 이루어지고 있다. 그러나 위에서 설명한 3가지 공급유형 중에서 정부가 문화예술단체 설립을 통한 문화예술서비스를 직접 공급하는 경우는 대체로 문화적 소외계층과 취약계층만을 위한 것은 아니고 우리 사회 문화예술의 전반을 향상시키는 데 더 큰 목적을 두고 있다.

이상에서 문화적 소외계층과 취약계층들이 문화예술서비스를 보다 원활하게 향유할 수 있도록 하는 문화복지정책 4가지 사업 중 ‘문화적 환경의 조성’, ‘문화예술교육정책’, ‘문화복지 전달체계 구축과 문화복지 매개 전문인력 양성 사업’ 등 3가지 사업은 수혜자들에게 직접 문화예술서비스를 제공하는 사업에 해당되지 않는다. 이들 3가지 사업은 모두 문화예술서비스의 수혜자들이 원활하게 향유할 수 있도록 문화예술을 접할 수 있는 박물관, 도서관 등의 시설을 지원한다. 또한 이 사업들은 수혜자들이 문화예술서비스를 잘 향유할 수 있도록 관련 교육을 지원하는 사업 그리고 전달체계 구축과 전문인력을 양성하는 등 문화예술서비스를 향유할 수 있도록 지원하는 사업이다. 그러나 이들 3개 사업 중에서도 박물관 및 도서관 지원을 통해 문화예술서비스를 향유할 수 있도록 하는 사업과 수혜자들이 문화예술을 직접 향유할 수 있도록 하는 문화예술교육사업을 포함하고 있다. 그러나 이들 사업들은 전문적인 문화예술서비스를 제공하는 사업이기보다는 수혜자들이 스스로 직접 문화예술분야에 참여해서 이로 부터 발생하는 문화권을 향유하는 형태이다. 이 사업들을 문화예술서비스

를 공급하는 형태로 분류한다면 모두 직접 수혜자들에게 공급하는 형태로 분류할 수 있다. 즉, 이들 수혜자들이 문화예술의 창작활동에 직접 참여할 수 있도록 하거나 문화예술 프로그램을 직접 접할 수 있도록 하기 때문에 직접공급의 형태로 분류할 수 있다. 그러나 전문적인 문화예술인들이 창작활동을 통해 이뤄지는 문화예술서비스를 향유할 수 있도록 공급을 지원하는 경우는 '문화예술 프로그램 제공 지원사업'에 속하는 문화바우처사업과 문화나눔사업에 국한된다. 이들 중 문화바우처사업은 바우처의 형태로 그리고 문화나눔사업들은 직접공급의 형태로 구분할 수 있다. 본 연구에서는 문화예술서비스에 대한 바우처와 같은 수혜자에게 선택권을 부여하는 방법으로 문화예술서비스를 공급하는 방법과 문화예술단체들의 지원을 통해 이들 단체들이 문화 소외계층 또는 취약계층 등에게 문화예술서비스를 제공하는 방법 등의 공급의 형태에 따른 효율성을 논의하는 데 목적을 두고 있다. 따라서 이런 문화예술서비스의 공급방식에 따른 논의를 위해서는 '문화예술 프로그램 제공 지원사업'에 속하는 문화바우처사업과 문화나눔사업에 국한하는 것이 타당하다.

문화복지정책을 통해 이뤄지는 문화지원사업들은 (1) 수혜 대상자를 기준으로, (2) 정책의 목표를 기준으로, 그리고 (3) 문화예술서비스를 공급하는 유형으로 분류할 수 있다. 이미 앞에서 설명한 것처럼 수혜 대상자를 기준으로 문화복지정책을 경제적 취약계층, 사회적 취약계층, 지리적 취약계층, 복합적 취약계층을 위한 사업으로 구분할 수 있다. 그리고 정책의 목표를 기준으로 저소득층의 문화향유 기회 확대, 사회적 취약계층의 문화적 접근성 및 편의성 제고, 세대별 문화프로그램 및 인프라 확충 등으로 구성된다. 이처럼 수혜대상자와 정책목표 및 기준을 달성하기 위해 공급되는 문화예술서비스를 공급형태로 분류하게 되면 문화바우처(목시적 바우처 포함)와 문화예술서비스를 창출하는 단체 또는 문화예술인을 지원해서 문화예술서비스를 이들 수혜자들에게 직접적으로 공급하는 지원/직접 공급형태로 구분할 수 있다.

문화예술서비스를 공급하기 위한 사업들의 재원은 복권기금으로부터의 재원으로 이뤄지는 '문화나눔지원사업'과 일반회계로 이뤄지는 문화예술

교육지원사업 등 기타의 문화지원사업이 있다. 복권기금으로부터의 재원(문예기금을 통한)은 바우처 형태의 공급과 문화예술단체에 대한 지원을 통한 서비스의 직접공급 형태 두 가지 모두를 포함하고 있으나 일반회계로부터의 재원으로는 주로 단체(개인)지원/직접공급의 형태로 이루어지고 있다.

1) (복권기금) 문화나눔지원사업

복권기금을 재원으로 하는 문화나눔지원사업은 경제적, 사회적, 지리적, 특수한 환경적 여건으로 문화예술서비스를 향유하지 못하는 소외계층에게 문화예술관련 서비스를 제공함으로써, 문화 향유에 대한 최소한의 권리를 보장하는 것을 목적으로 한다. 이는 취약계층이 자립적으로 문화예술을 향유할 수 있는 자생력을 확보할 수 있도록 하여 문화의 양극화를 해소하고, 문화 소외계층이 창의적 힘을 발휘하여 삶의 질을 높일 수 있도록 하는 것을 목적으로 하는 사업이다.

이러한 문화나눔 사업내용은 문학, 시각예술, 공연예술 전반의 관람, 교육, 체험프로그램의 지원 및 운영을 포함하고 사업대상은 문화 향수 취약계층으로 하며, 사업의 주최는 문화체육관광부, 한국문화예술위원회이며, 기획재정부 복권위원회에서 사업을 후원하고 있다. 문화나눔지원사업의 범주로는 문화바우처, 공연나눔, 문학나눔, 전시나눔, 창작나눔으로 분류된다. 공연나눔사업에는 사랑티켓, 소외지역 찾아가는 문화순회, 문예회관에서의 공연초대 등이 있으며, 문학나눔사업으로는 우수문학도서 보급사업, 전시나눔사업에는 공공박물관미술관에서의 전시초대사업, 창작나눔에는 생활문화공동체만들기와 장애인창작 및 표현활동지원사업 등이 있다.

〈표 V-3〉 복권기금(문예기금) 문화나눔사업의 내용

사업명	대상	내용(프로그램)	전달체계 (주관/협력기관)					
문화 바우처	경제적 소외계층 (기초생활수급권 자, 차상위계층 등)	문화바우처카드 가구당 연간 5만원(※만 10~19세 청소년 1인당 5만원 추가지급) 공연, 전시, 영화 등의 관람료 및 도서, 음반의 구입비 지원	문화체육관광부 한국문화예술위원회 16개시·도지역주관처 재원:복권기금(70%) 지자체(30%)					
	독거노인, 재가장애인	기획바우처사업 찾아가는/모셔오는 서비스						
사랑 티켓 (공연 나눔)/묵시적 바우처	24세 이하 아동· 청소년 65세 이상 노인	공연·전시관람료 일부(할인)	문화체육관광부 한국문화예술위원회 주관: 한국문화예술회관 연합회					
		<table border="1"> <tr> <td>구분</td> <td>1회당 지원금액</td> <td>지원 횟수</td> </tr> <tr> <td>개인</td> <td rowspan="2">공연 7천원 전시 5천원</td> <td>연10회</td> </tr> <tr> <td>단체 (10명 이상)</td> <td>연1회</td> </tr> </table>		구분	1회당 지원금액	지원 횟수	개인	공연 7천원 전시 5천원
구분	1회당 지원금액	지원 횟수						
개인	공연 7천원 전시 5천원	연10회						
단체 (10명 이상)		연1회						
소외지역 찾아가는 문화사회/ 지원 및 직접공급	사회복지 시설 및 특수학교, 서울특별시, 5대 광역시를 제외한 소외지역	엄선한 양질의 문화예술프로그램을 가지고 문화 인프라 시설이 부족한 소외지역과 계층을 문화예술단체가 협력기관과 직접 찾아가는 공연사업 -지원범위: 행사개최비 및 교통비 등	문화체육관광부 한국문화예술위원회 *주관-한국문화예술 회관연합회 -협력기관					
문예회관 에서의 공연초대 (무료)/지원 및 직접공급	소외지역 주민, 저소득계층 -해당 자치단체의 재정자립도에 따라 차등지원	-초청경비 일부지원: 문예회관이 유지한 민간예술단체의 우수공연프로그램	문화체육관광부 한국문화예술위원회 주관: 한국문화예술회관 연합회					
		-운영 경비 일부지원: 지역기반 문화예술단체 또는 전문예술단체를 활용하여 예술문예회관이 자체제작·운영하는 기획프로그램 (건당 최대 5천만원 이내)						
공공박물관 미술관에서의 전시초대 (무료 전시)/지원 및 직접공급	*지리적 및 복합적 취약계층	공공박물관 및 미술관의 활성화를 돕고 전시 및 교육·체험 프로그램을 지원 전시 및 교육행사 개최 경비 지원 -공동사업(특별전시) -개별사업(체험/교육)	문화체육관광부 한국문화예술위원회 주관: 한국박물관협회 사업선정기관					
우수문학 도서보급 (문학 나눔)/지원 및 직접공급	작은도서관, 지역아동 센터, 교정시설, 자활기관 등	국내에서 매분기 출간되는 도서 중 우수문학도서를 선정, 문화취약지역(계층) 시설에 무료 보급 - 배포분야 및 장르 : 시, 소설, 아동청소년, 수필, 평론&희곡	문화체육관광부 한국문화예술위원회 주관: 한국도서관협회					

〈표 V-3〉의 계속

사업명	대상	내용(프로그램)	전달체계 (주관/협력기관)
생활문화 공동체 만들기 (창작 나눔)/지원 및 직접공급	임대아파트단지, 서민단독주택 밀집지역, 농어주민 -사업운영역량을 가진 문화예술 단체	목적: 자생적인 문화예술 활동 및 문화공동체 형성을 통한 문화예술활동 활성화 지원범위: 사업추진 및 행사경비 지원 -복합문화복지센터 조성	문화체육관광부 한국문화예술진흥원 한국문화예술위원회 한국문화원연합회
장애인 창작 및 표현활동 지원 (창작 나눔)/지원 및 직접공급	장애 및 비장애 예술가 및 단체	-장애예술가 및 단체의 창작활동/행사개최비 지원(최대 3천만원 이내) -장애인 문화예술 조사연구 활동 및 발간 지원(300만~4천만원 내외) -장애인 문화예술 전문 교육을 지원/인력육성 (A급 최대 5천만원, B급 최대 3천만원 C급 1천만원 이내) -지원범위: 문학, 시각예술, 공연예술 등 문화예술 발표, 연구조사, 인력육성 경비 지원	문화체육관광부 한국문화예술위원회

자료: 한국개발연구원 공공투자관리센터, 『문화여가사업군 심층평가』, 2012, p. 28.
〈표 I-4〉를 전제(사업명 및 공급유형 보완)

가) 문화바우처사업

문화바우처사업은 2004~2005년 복권기금사업의 일환으로 한국문화예술위원회가 소외계층을 무료로 공연에 초대하는 ‘신나는 예술여행’의 사업으로 시작했다. 그리고 이듬해인 2005년에는 문화관광부가 ‘문화바우처’ 시범사업을 추진했고, 2006년 한국문화예술위원회에서 ‘문화바우처사업’과 ‘신나는 예술여행’을 통합하는 과정을 거치게 되었다. 그리고 2011년에는 문화카드제도를 도입하였고 한국문화예술위원회가 문화바우처사업을 전담하는 기관으로 지정되었고, 2012년 「문화예술진흥법」 제15조 3과 제15조 4를 신설함으로써 문화바우처사업에 대한 법적 근거를 마련하는 등 본격적으로 문화바우처사업의 진전이 이루어졌다.

〈표 V-4〉 「문화예술진흥법」 제15조

제15조의3(문화소외계층의 문화예술복지 증진 시책 강구) 국가 및 지방자치단체는 경제적·사회적·지리적 제약 등으로 문화예술을 향유하지 못하고 있는 문화 소외계층의 문화예술 향유 기회를 확대하고 문화예술 활동을 장려하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.

제15조의4(문화이용권의 지급 및 관리)

- ① 국가 및 지방자치단체는 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급권자, 그 밖에 소득수준이 낮은 저소득층 등 대통령령으로 정하는 문화소외계층에게 문화이용권을 지급할 수 있다.
- ② 국가 및 지방자치단체는 문화이용권의 수급자격 및 자격유지의 적정성을 확인하기 위하여 필요한 가족관계증명·국세·지방세·토지·건물·건강보험 및 국민연금에 관한 자료 등 대통령령으로 정하는 자료를 관계 기관의 장에게 요청할 수 있고, 해당 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다. 다만, 「전자정부법」 제36조 제1항에 따른 행정정보 공동이용을 통하여 확인할 수 있는 사항은 예외로 한다.
- ③ 국가 및 지방자치단체는 제2항에 따른 자료의 확인을 위하여 「사회복지사업법」 제6조의2 제2항에 따른 정보시스템을 연계하여 사용할 수 있다.
- ④ 국가 및 지방자치단체는 문화이용권의 발급, 정보시스템의 구축·운영 등 문화이용권 업무의 효율적 수행을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 전담기관을 지정할 수 있다.
- ⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 문화이용권의 지급·이용 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

문화예술진흥법 제15조 3의 규정과 같이 문화바우처사업은 경제적, 사회적 여건 등으로 인한 문화 소외계층에게 문화예술의 향유 기회를 확대하고 동시에 문화격차를 해소함으로써 문화 소외계층의 삶의 질을 향상하는데 사업의 목표를 두고 있다. 이때 문화바우처사업의 문화예술서비스의 향유를 소외계층에 공급하는 방식이 문화예술단체를 직접 지원해서 서비스를 제공하는 방식이 아닌 수혜자 중심에서 그들이 직접 선택할 수 있도록 선택의 폭을 넓히는 방법을 택하고 있다는 특징을 갖는다. 「문화에

술진흥법」 제15조 4에서는 문화이용권인 문화바우처의 지급 및 관리에 대해 규정하고 있으며 문화바우처의 수급자격 및 자격조건의 유지에 필요한 조건, 문화바우처의 지급 및 관리를 위한 정보시스템에 관한 규정 등을 명시하고 있다.

문화바우처사업은 문화체육관광부, 한국문화예술위원회, 지방자치단체가 사업을 주최하며, 16개 시도 지역의 주관처에서 사업을 주관(보조사업자)한다. 경제적 소외계층(기초생활수급권자, 차상위계층 등)을 대상으로 공연·전시·영화·문화예술 프로그램 관람 및 음반·도서 등의 구입을 위한 5만원 한도의 문화바우처카드를 지급한다(단, 본인의 신청이 있어야 함). 그리고 문화바우처카드를 직접 이용하여 문화예술 공연의 관람이 어려운, 즉 거동이 불편한 독거노인, 재가장애인 등을 위한 ‘찾아가는 서비스’ 또는 ‘모셔오는 서비스’를 제공하는 기획바우처사업은 주로 16개 시도 지역 주관처가 기획사업으로 진행한다. 문화바우처사업은 2013년 현재 가구당 5만원(10~19세 청소년이 있는 경우 1인당 5만원 추가지급)하도록 되어 있으나 2005 ~2010년의 기간 동안 가구원 1인당 5만원의 범위 내에서 문화포인트를 지급하는 방식으로 진행되었다. 그 결과, 2011년 이후 문화바우처로 가구당 지급되는 규모가 (10~19세 청소년이 없는 가구의 경우) 실질적으로 바우처 지급규모가 실제로 축소되는 변화를 거치게 되었다.¹⁰⁾

또한 문화바우처사업에는 자발적으로 문화카드를 이용해서 문화서비스를 향유할 수 없는 계층을 위해 기획바우처사업을 수행하고 있다. 그 대상으로 중증장애인, 독거노인 등과 같이 거동이 어려워 공연, 전시 등이 이뤄지는 문화시설에 신체적으로 접근이 어려운 계층, 산간도서벽지의 주민과 같이 가까운 지역에 문화시설이 없어 별도의 교통편이나 교통비가 요구되는 계층, 한부모가정, 조손가정 등과 같이 문화예술에 대한 정보 제

10) 그러나 문화카드를 사용하는 경우 공연장, 공연단체, 카드사 등과 협력해서 최대의 할인율이 적용될 수 있도록 하고 있으며, 또한 미판매티켓을 할인해주는 방법과 객석기부 등의 형태로 보완하는 혜택이 부여되기 때문에 실제 사용할 수 있는 실효금액은 5만원 이상이 될 수 있다(양혜원 2011, p. 67).

한 또는 정보 부족으로 문화카드를 이용하기 어려운 아동 및 청소년 계층 등을 포함한다. 또한, 거동이 불편해 문화 보조 인력이 요구되는 중증장애인, 기타 기초생활수급자와 차상위계층에 준하는 문화복지 소외계층을 위한 지원, 보조인력 등을 위한 기획바우처사업이 시행되고 있다. 기획바우처사업에는 문화카드 소지자 또는 문화소외지역의 대상자들을 공연장 또는 전시장으로 초청하는 '모셔오는 서비스', 문화예술단체/문화예술들이 문화예술프로그램을 원하는 세대를 직접 방문해서 공연을 체험하게 하는 '찾아가는 서비스' 등이 있다. 기획바우처사업의 경우에는 수혜자가 바우처를 이용해서 자신들이 선택한 문화예술서비스를 향유한다는 측면에서는 제약이 따르게 된다. 기획바우처사업의 '모셔가는 서비스'의 경우에는 신체적·지리적 접근이 어렵기 때문에 교통편의 제공, 보조원 지원 등의 새로운 조건이 충족되어야만 문화예술프로그램을 향유할 수 있어 선택의 제약이 따르게 된다. 또한 '찾아가는 서비스'의 경우에는 문화예술인 또는 단체가 방문을 해서 공연 등을 통해 서비스를 제공하기 때문에 수혜자들은 선택의 제약을 받으며 바우처의 조건을 충족시키지 못하는 요인이 된다.

문화바우처사업은 사업의 초기단계인 2005년 4억원으로 시작해서 2013년에는 총 499억 2천만원으로 확대되어 125배로 확대되는 등 빠른 성장을 보이고 있다. 이미 앞서 설명한대로 문화바우처사업은 2011년을 기준으로 사업이 크게 확대되었는데, 2011년 총예산 340억원(지방비 95억원 포함)으로 전년 대비 5배 증가하였다. 2012년 예산은 487억원(지방비 144억원)으로 2011년 대비 약 140억원이 증가되었다. 2012년 소요예산은 총 487억원(복권기금(70%) 343억원, 지방비 매칭(30%) 144억원)으로 문화카드 사업비 336억원, 간접사업비 7억원(시스템관리, 평가, 홍보 등 사업 총괄 운영비) 기획바우처사업비 144억원 등이다. 2013년에는 499억 2천만원(지방비 149.7억원 포함)으로 약간 증가되는 추세를 보이고 있다. 문화바우처 사업에 지원되는 재정의 규모로 볼 때 아직 500억원에 미치지 못하는 수준이지만 바우처를 통해 문화예술서비스를 공급하는 데 있어 수혜자들에게 일방적인 서비스의 공급이 아닌 선택권을 보장하는 공급방식이라는 점

에서 의미를 갖는다.

〈표 V-5〉 문화바우처 예산 추이

(단위: 백만원)

2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
400 ·국고	2,600 ·국고 6억 ·가금 20억	2,000 ·복권기금	2,700 ·복권기금	4,000 ·복권 기금	6,788 ·복권기금 5,000 ·지방비 1,788 별도지원	34,000 ·복권기금 24,500 ·지방비 9,500	48,700 ·복권기금 34,300 ·지방비 14,400	49,922 ·복권기금 34,946 ·지방비 14,976

자료: 한국개발연구원 공공투자관리센터, 『문화여가사업군 심층평가』, 2012, p. 30.
 〈표 II-5〉를 전제하고 2013년도 자료는 문화체육관광부 예산설명자료의 예산
 액과 지방정부 부담비율 30%를 근거로 지방비 추정금액으로 제작됨

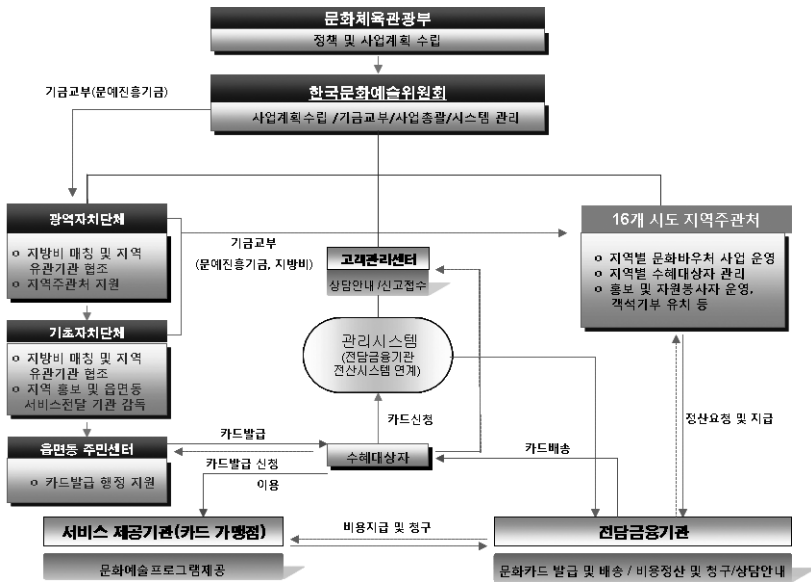
문화바우처를 이용한 수혜자는 2009년 296,270명, 2010년 470,291명, 2011년 1,208,685명, 그리고 2012년 1,605,115명으로 불과 4년 동안 5배 이상으로 증가했다(국회예산정책처 2013, p. 17). 문화바우처사업은 예산의 규모 면에서나 수혜자의 수에서 볼 때 짧은 기간 내에 빠른 속도로 증가하는 추세를 보이고 있어 문화소외계층 및 취약계층을 위한 문화복지서비스를 제공하는 중요한 형태로 자리잡게 되었다.

문화바우처 이용비율을 살펴보면, 성별로는 여성이 57.5%로 남성(42.5%)보다 높았고, 연령별로는 40대가 37.5%로 가장 많았고 30대와 10대 미만(16.7%), 50대(12.9%), 20대(9.3%), 60대 이상(7.0%) 순으로 나타났다으며, 지역별로는 인천/경기가 19.0%로 가장 많았고, 다음으로 서울(18.9%), 호남권(17.6%), 부산/울산/경남(15.7%), 대구/경북(12.9%), 충청권(10.8%), 강원/제주(5.1%) 순으로 집계되었다(한국개발연구원 공공투자관리센터, 『문화여가사업군 심층평가』, 2012, p. 30).

문화바우처가 수혜자의 선택권을 넓혀 비교적 다양한 문화예술서비스를 이용했는지 정책목표를 확인하기 위해서는 이용자들의 선택의 폭이 얼마나 넓었는지가 중요하다. 그러나 문화바우처의 이용은 주로 서점과 영화관에 집중되어 있는 것으로 나타났다. 문화바우처를 사용자들이 주로

이용한 장소 및 시설에 대한 설문에서 55.2%가 서점을 이용한 것으로 나타났고, 전체의 32.0%가 영화관을 이용한 것으로 나타나 문화바우처를 이용한 사람들의 10명 중 거의 9명에 이르는 이용자들이 서점과 영화관으로 집중되었다(한국개발연구원 공공투자관리센터, 『문화여가사업군 심층평가』, 2012, p. 30). 이같은 사실에 비추어 볼 때 문화바우처의 이용자들의 선택의 폭은 그리 넓지 않다고 볼 수 있다.

[그림 V-1] 문화바우처사업 전달체계(2012년 기준)



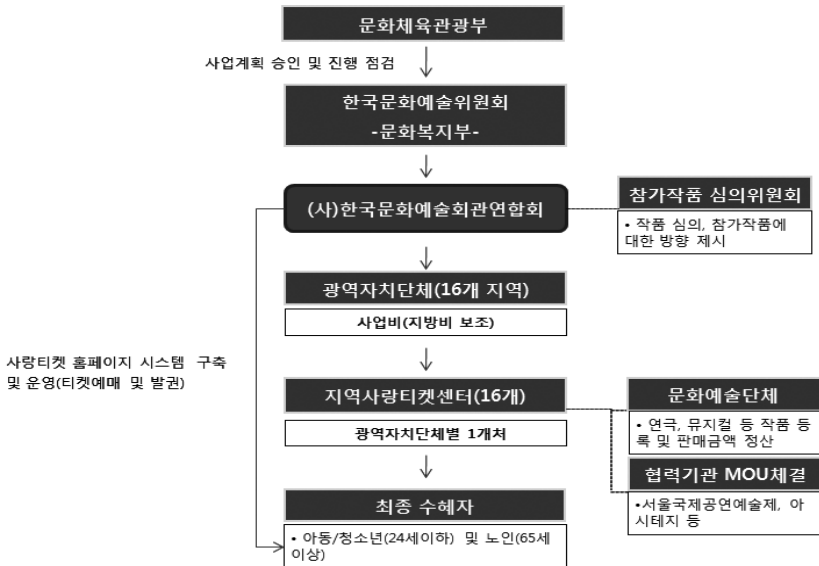
자료: 한국개발연구원 공공투자관리센터, 『문화여가사업군 심층평가』, 2012, p. 54 <그림 II-3>.

나) 사랑티켓사업(목시적 바우처)

사랑티켓사업은 복권기금과 지방정부의 예산으로 이뤄지고 있는 문화나눔사업으로 문화체육관광부, 한국문화예술위원회가 사업을 주최하고 한국문화예술회관연합회, 16개 광역자치단체(지역별: 사랑티켓센터)가 사업을 주관하고 있다. 지역별로 사랑티켓사업을 주관하는 지역별 사랑티켓센터는 광역자치단체 단위 1개처로 구성되며, 지역별 사랑티켓 세부추

진계획 수립, 공연 및 전시에 관한 정보와 서비스 제공, 티켓판매대금(관객결제금+지원금) 정산, 참가작품 모니터링, 홍보 등 시행계획에 의거 사랑티켓 업무 전반을 추진하고 있다(한국개발연구원 공공투자관리센터, 『문화여가사업군 심층평가』, 2012, p. 30). 1991년 서울을 시작으로 2001년 전국으로 확대되었으며, 초기에는 문화예술프로그램의 관객을 확대하는 것을 목적으로 시작했으나 2008년부터 문화의 향유로부터 소외되기 쉬운 소외계층의 문화예술서비스를 지원하는 사업으로 변화하게 되었다. 사랑티켓 사업의 수혜자는 아동·청소년(24세 이하) 및 노인(65세 이상)이며, 수혜의 내용은 공연·전시 등 문화예술 프로그램을 관람하는 데 소요되는 비용의 일부를 개인 및 단체에게 지원하는 사업이다. 사랑티켓사업에서는 개인은 공연 7천원, 전시 5천원을 지원하고 지원의 횟수는 연 10회로 하고 있고 10명 이상으로 구성되는 단체에게 지원되는 횟수는 연 1회에 한하고 있다.

[그림 V-2] 사랑티켓사업(공연나눔 사업에 해당)



자료: 문화예술위원회, 『2011년 복권기금 문화나눔사업 성과평가 연구』, 2012, 해당 내용을 전재로 재작성

사랑티켓 사업은 특정한 연령층인 만 24세 이하 그리고 만 65세 이상의 연령계층들이 문화예술서비스를 보다 많이 향유할 수 있도록 수요자를 직접 지원하는 방식으로 자격을 갖추었으며 회원이 되면 문화예술프로그램을 향유할 수 있는 지원을 받고 있어 일종의 바우처제도로 볼 수 있다. 이 사업은 문화바우처사업으로 분류되고 있지는 않지만 본인이 선택하는 공연과 전시 등에 참여해서 문화예술서비스를 향유하는 데 소요되는 비용의 일부를 지원하므로 묵시적으로는 문화바우처의 기능을 하고 있다고 볼 수 있다.¹¹⁾

2. 외국의 문화바우처 사례

외국의 문화바우처제도로는 대표적으로 독일의 문화패스제도와 미국, 영국 등에서의 사례를 들 수 있다. 비록 시행주체, 내용 및 적용범위에 있어서 우리의 문화바우처제도와는 동일하지는 않지만 이들 해외사례에 대한 논의를 통해 향후 우리의 문화바우처제도를 개선하는 데 시사점을 줄 수 있을 것이다.

가. 독일의 문화바우처제도¹²⁾

독일에서는 지자체별로 문화생활비를 지원하기 위해 할인 및 무료입장을 대부분 문화패스(Kulturpass)라는 명칭으로 시행하고 있다. 독일의 문화패스제도는 2003년 오스트리아의 비엔나에서 「예술과 문화에 대한 배고픔」이라는 프로젝트가 열린 이후 오스트리아 전 지역으로 문화운동이 시작되었다(서멜리사, 2010, p. 738). “모든 사람들이 문화를 누릴 권리가 있다”라는 모토하에서 2007년 월소득이 900유로 이하인 자는 문화패스를 발급받아 문화예술공연을 무료입장하는 제도가 도입되었다(서멜리사, 2010, p. 378). 이처럼 2007년 오스트리아 비엔나에서 시행되던 제도를 독일의 지자체들이 도입한 사례가 독일의 문화바우처제도이다. 독일의 문화

11) 그러나 프로그램의 성격상 본 연구의 목적을 위한 논의대상으로는 적절치 않다.

12) 독일의 문화패스제도에 대해서는 서멜리사(2010)를 참조로 하여 작성하였다.

바우처제도는 연방정부 또는 주정부가 아닌 지자체가 주도적으로 시행을 한다는 것 외에 문화복지의 개념으로 바우처제도를 시행해서 문화예술에 대한 향유권이 경제적인 이유로 인해 제약받지 않도록 하는 문화복지적인 차원에서 도입되었다.

독일의 문화바우처제도 사례로서 첫째, 알머스바흐 임 탈시((Allmersbach im Tal)시의 가족문화패스(Familien und Kulturpass), 둘째, 아샤펜부르크(Aschaffenburg)시의 문화패스(Kulturpass), 셋째, 베를린(Berlin)시의 3유로 문화티켓(3Euro-Kultur-Ticket), 넷째, 다름슈타트(Darmstadt)시와 인근 도시인 디부르크(Dieburg)시의 문화패스(Kulturpass), 다섯째, 에센(Essen)시의 어린이를 위한 문화패스(Kulturpass fuer Kinder), 여섯째, 프랑크푸르트(Frankfurt am Main)시의 문화패스(Kulturpass), 일곱째, 함부르크(Hamburg)시의 문화패스(Kulturpass), 여덟째, 예나(Jena)시의 문화패스 예나(Kulturpass Jena), 아홉째, 슈투트가르트(Stuttgart)시의 보너스카드+문화(Bonuscard + Kultur) 등이 있다. 이상의 사례에서 볼 수 있듯이 독일의 문화바우처제도는 문화패스란 명칭으로 수도권 베를린, 프랑크푸르트, 함부르크 등 주요 도시들에서 시행되고 있다.

독일 문화바우처제도의 특징은 시정부 차원인 지자체에서 시행하고 있다는 특징 외에도 지원의 대상자들은 에센시의 교육정책의 일환으로 초등학교 1학년 전부에게 지급하는 경우를 제외하고는 일정한 금액의 소득이 하인 저소득층, 생활보호대상자, 실업수당을 지급받는 실업자, 최저생계수당을 받는 연금생활자, 노숙자, 정년퇴임자, 장애인, 5명 이상의 자녀를 갖는 가정 등 경제적인 소외계층을 대상으로 하고 있어 문화복지의 특성을 갖고 있다. 문화바우처제도는 2005년 베를린에서 시작되었으며 베를린을 제외하고 대부분의 시에서는 2008년 이후 시행되어 비교적 제도의 도입기간이 짧다. 문화바우처제도를 위한 자원조달의 측면에서는 알머스바흐 임 탈, 아샤펜부르크, 에센, 함부르크의 경우만이 정부부문의 재원이 투입되고 있으며, 나머지 시의 경우에는 공적재원이 투입되고 있지 않다는 특징을 가지고 있다. 즉, 공적재원을 통해 문화패스를 제공하기보다는 문화

단체들이 제공하는 무료티켓을 활용하는 형식으로 이뤄지고 있다는 특징을 갖는다. 또한 수혜자의 수도 지자체의 복지 차원에서 이뤄지기 때문에 적은 수의 대상자들의 수혜를 받고 있다.

특히 독일의 문화패스의 경우 대부분 무료티켓으로 제공되고 있으며, 문화바우처의 형식으로 지원되는 경우는 베를린과 프랑크푸르트 시의 경우에 국한되어 있다.

〈표 V-6〉 독일의 지역별 문화패스 시행 내용

도시	주관자	공적재원 투입 유무	지원 내용	처음 시행 연도	수혜자
알머스바흐 입 탈	시 복지부	3,000유로	무료티켓, 문화예술교육지원, 1인 약 37유로	2009년	2009년 현재 81명
아샤펜 부르크	시 복지부 (사)운터마인 실업자협회	100,000유로	무료티켓, 문화예술교육지원, 1인 약 75유로	2006년	2009년: 1,333명
베를린	시 복지부	없음	3유로 문화티켓	2005년	2008년: 22,205명
다름슈타트	(사)함게하기	없음	무료티켓	2011년	2011년:500명
에센	에센시 교육행정부, 에센문화중심 도시2010 사업부	에센문화중 심도시2010 사업부 프로젝트 일환	무료문화티켓 (6년간 총 8회 이용가능) 및 대중교통	2010년	2010년: 에센시 초등학교입학생 전원
프랑크 프르트	(사)모두를 위한 문화	없음	성인: 1유로 13세 이하: 50센트 정액제	2008년	2009년: 2,500명
함부르크	(사)문화열쇠 (사)장애인의 삶	2011년부터 연방정부지 원 확정	무료티켓, 장애인문화관람 동행서비스	2009년	2010년 현재: 120여명
에 나	(사)바쁜실업 자들-협동과 자조	없음	무료티켓	2008년	한해 약 600~700명
슈투트 가르트	(사)시민재단 (사)모두를 위한 문화, 시 복지부	없음	무료티켓	2010년	2010년 10월 현재: 63,000여 명

자료: 서멜리사, 『독일의 문화패스 활용사례』, 한국문화관광연구원, 2010, p. 748, 〈표 3〉을 전재

나. 미국, 영국, 일본, 호주의 문화 관련 바우처 제도

독일 외의 문화바우처제도의 해외사례로는 미국의 뉴욕의 문화바우처(cultural voucher)와 아이오아 주(州)의 I-Card 프로그램을 들 수 있다. 이 중 뉴욕의 문화바우처사업은 1974년부터 시행되었으며, 우리의 문화바우처제도와는 달리 문화소의계층과 취약계층 등을 위한 특정 계층을 위한 복지정책이 아닌 문화예술을 이용하는 관객을 확대해서 문화 관련 프로그램의 영역을 넓히려는 이중적 목표를 설정하고 있다. 즉, 뉴욕의 문화바우처 프로그램은 일반 시민의 문화예술에 대한 이용을 확대해서 뉴욕시의 문화 관련 산업의 확장을 적극적으로 유도하고 있다. 또한 아이오와 주에서는 저소득층에게 국한해서 문화예술을 향유할 수 있도록 무료티켓 또는 할인티켓을 제공하는 방법을 통해 지원하고 있다(한국개발연구원 공공투자관리센터, 『문화여가사업군 심층평가』, 2012, pp. 84~85). 아이오와 주의 I-Card 프로그램은 정확하게 명시적인 바우처의 방법이라기보다는 묵시적인 바우처제도로 분류할 수 있다. 즉, 바우처제도가 갖는 수혜자들이 선택할 수 있는 폭이 명시적 바우처제도처럼 넓지 않기 때문이다.

영국에서 문화바우처로 간주할 수 있는 프로그램은 학생, 노인, 장애인, 저소득 가정의 자녀 등을 대상으로 문화시설을 포함한 레저시설을 이용할 수 있도록 1년에 4파운드를 제공하는 Passport to Leisure Card를 들 수 있다. 그러나 이 프로그램 역시 문화예술에만 국한된 것이 아니라 일반적인 문화여가시설을 포함하고 있다. 이밖에 영국에서는 정부의 지원을 받는 공공박물관과 갤러리 등에서 무료개방을 지속적으로 유지하고 있으며 이는 묵시적 바우처에 해당된다. 또한 14~25세 청소년들을 대상으로 신청자에 한해 제한적으로 정부지원 공공극장을 이용할 수 있는 무료회원권을 제공하는 프로그램인 A Night Less Ordinary 프로그램을 시행하고 있다(한국문화관광연구원, 2010, p. 728).

일본의 경우 각 지방자치단체들이 시행하는 ‘지역진흥권제도’를 통해 지역의 노인, 청소년들에게 지역 내의 모든 상품을 구매할 수 있는 일종의 바우처인 지역진흥권을 제공하는 프로그램을 시행하고 있다. 그러나 일본

의 지역진흥권제도 역시 문화상품을 포함하고 있다는 점에서 바우처로 분류할 수 있지만 문화상품에만 국한된 것이 아니기 때문에 정확하게 문화 바우처로 분류할 수는 없다는 제약이 있다.

호주에서는 컨세션 카드(Concession Card)라는 제도를 통해 카드로 의료, 생활, 문화, 여가 등의 혜택을 제공하는 프로그램을 시행하고 있다(한국문화관광연구원, 2010, p. 751). 이 카드는 대상의 품목이 매우 광범위하고 프로그램의 시행주체로는 연방정부와 주정부가 같이 참여하고 있다. 연방정부가 발행하는 컨세션 카드는 연금수급자카드, 건강관리카드, 연방정부 고령자 건강카드로 구분되고, 주정부가 발행하는 컨세션 카드는 고령자카드와 고령자 영리업체 할인카드 등이 있다. 또한 이 카드를 통해 문화시설과 문화공연 등에 이용할 수 있도록 하고 있어 일종의 문화바우처로 분류할 수 있지만 의료, 생활, 문화, 여가 등으로 선택 폭이 넓으므로 문화 향유를 위한 문화바우처로서의 한계를 가지고 있다.

〈표 V-7〉 미국, 일본, 영국, 호주의 문화 관련 바우처제도

국가	바우처	내용
미국	New York의 Cultural Voucher	• 1974년부터 시행되었으며 문화예술기관을 이용하는 관객층의 확대와 문화관련 프로그램 영역의 확장을 목표로 함.
	아이오와주의 I-CARD	• 저소득층의 문화예술 향유 기회를 지원하며 이를 통해 1,200명 저소득 인구가 무료 또는 할인티켓을 이용하여 문화, 여가활동에 참여하고 있음
영국	Passport to Leisure Card	• 학생, 노인, 장애인, 저소득 가정의 자녀 등을 대상으로 1년에 4파운드 제공
일본	지역진흥권제도	• 지방정부에서 발행하여 노인, 청소년의 보호자로 제한된 국민들이 지역내 모든 상품구매가 가능한 지역진흥권을 무상으로 받아 사용
호주	연금수급자 컨세션 카드	• 문화/여가활동 보조, 교육비 보조, 교통요금 할인 혜택
	건강관리카드	• 문화/여가활동 보조, 직업훈련 프로그램 제공, 교통요금 할인, 세금할인 등
	고령자카드	• 고령자에게 문화공연 및 체육시설 이용 시 무료 이용 또는 할인 서비스 제공

자료: 한국개발연구원 공공투자관리센터, 『문화여가사업군 심층평가』, 2012, p. 107
〈표 III-2〉에서 전제

이상에서 외국의 문화바우처제도를 논의한 결과 다음과 같은 두 가지 특징을 발견할 수 있었다. 우선, 외국의 경우 문화바우처제도를 시행하는 독일과 미국은 지방자치단체에 의해 지역적으로 시행되고 있다는 특징을 가지고 있다. 우리 나라와 같이 중앙정부 또는 연방정부가 소외계층과 취약계층을 전국적인 범위에서 시행하고 있지 않고 있다. 둘째, 외국의 경우 문화바우처로 분류할 수 있는 경우에도 대부분 문화의 향유의 확대를 목적으로 한 바우처제도를 시행하는 것이 아니고 문화를 포함해서 보다 광범위한 범위의 서비스 또는 상품을 대상으로 하고 있어 우리의 문화바우처와 동일한 형태로 시행되고 있지 않다.

3. 문화바우처제도의 조건 평가

가. 바우처제도의 일반적 정의 및 특성

바우처제도는 수혜자에게 특정한 여러 공급자들로부터 재화 또는 서비스를 공급받을 수 있는 자격을 부여해서 수혜자들의 선택에 따라 수혜를 받은 이후 바우처사업을 뒷받침하는 재원으로부터 공급자들이 대가를 지급받는 형태를 갖는다. 바우처제도는 사회서비스뿐만 아니라 민간재와 서비스의 배분을 위해 이용된다. 민간재와 민간서비스를 위한 바우처제도는 수요자와 공급자간 시장에서의 교환을 원활하게 하는 목적을 가지고 있는데 비해 사회서비스의 공급을 위한 바우처제도는 일반적으로 조세 등 공적재원을 통해 조달되고 수혜자들에게 무상으로 바우처가 공급되고 있어 소득재분배를 목적으로 하거나 특정한 사회서비스의 소비를 장려하는 것을 목적으로 한다. 바우처제도는 일반적으로 종이바우처에 수혜자의 성명을 기재해서 지정된 다수의 공급자들로부터 특정한 서비스를 제공받도록 하는 형태를 갖는다. 이때, 수혜자를 지정하는 이유는 바우처를 현금으로 바꾸는 행위 또는 바우처를 다른 사람에게 양도하는 것을 방지해 진정한 수혜자가 특정한 사회서비스를 소비할 수 있도록 하기 위한 장치이다. 바우처의 형태는 종이의 형태에서 스마트카드 또는 전자바우처의 형태로 발전되었다.

이상의 형태가 명시적 바우처제도이며 암묵적 바우처(implicit voucher)제도 또한 바우처제도로 평가받고 있다.

사회서비스에 대한 소비 향유를 위해 사회서비스를 공급하는 방법은 일반적으로 두 가지 형태로 구분된다. 첫 번째 방법은 정부가 사회서비스를 민간공급자들에게서 직접 구매해서 수혜자들에게 공급하는 것이다. 이러한 형태는 정부가 반드시 사회서비스를 직접 구매해서 배분하기보다는 지정된 민간의 공급자들에게 사회서비스의 공급에 필요한 재원을 지급하고 수혜자들이 이들로부터 사회서비스를 공급받게 되는 형태이다. 그러나, 단점은 수혜자들이 사회서비스의 공급자를 선택할 수 있는 선택권이

부여되지 않는다. 반면, 바우처제도를 통해 사회서비스를 공급하는 경우 지정된 공급자들 가운데 소비자들이 선택할 수 있으므로 소비자의 선택권을 부여된다는 차이가 있다.

나. 한국의 문화바우처제도

우리의 문화바우처제도는 소외계층의 문화역량을 강화한다는 취지에서 복권기금에서 70% 그리고 지자체에서 나머지 30%의 재원을 조달한다. 문화바우처사업의 내용으로는 기초생활수급권자 및 차상위계층 등 경제적인 이유로 인해 문화예술의 향유로부터 소외되는 계층을 대상으로 한 문화바우처사업과 독거노인 및 재가장애인을 대상으로 하는 기획바우처사업의 두 가지 형태로 이뤄져 있다. 기초생활수급자와 차상위계층을 대상으로 하는 문화바우처사업은 예산이 소진될 때까지 선착순으로 지원을 하고 있으며, 기획바우처사업은 프로그램을 기획해서 집행하는 형식으로 지원이 이뤄지고 있다.

경제적 소외계층을 대상으로 한 문화바우처사업은 가구당 연간 5만원으로 하고 있으며 만 10~19세 청소년이 있는 경우 1인당 추가로 5만원을 지급한다. 이를 통해 공연, 전시, 영화 등의 관람료 및 도서, 음반을 구입하는 데 사용할 수 있도록 하고 있다. 이에 비해 독거노인과 재가장애인을 대상으로 한 기획바우처사업은 5만원 상당의 '찾아가는 서비스', '모셔오는 서비스'를 제공하고 있으며 16개의 시도지역 주관처가 진행하고 있다. 서울지역에서 서울문화재단이 주관하는 기획바우처사업은 다음과 같은 과정을 거치게 된다.

‘문화예술작품 선정위원회 구성(대상고려) ⇒ 분기별 공연 및 전시 신청 접수 ⇒ 관람 작품 선정 ⇒ 소외계층 접수 ⇒ 관람프로그램 시행 ⇒ 만족도 조사¹³⁾

13) 서울문화재단 「기획바우처사업은?(서울문화이용권(문화바우처))」

이 밖에도 명시적인 문화바우처제도에 해당하지는 않지만 소외계층 문화역량 강화를 위한 공연나눔사업 중에서 사랑티켓사업은 24세 이하 아동, 청소년, 65세 이상 노인들에게 공연 및 전시관람표를 일부 할인하는 프로그램이며, 이는 묵시적인 문화바우처의 제도에 해당된다. 이 사업은 개인에게 연 10회에 한해 공연 1회당 7천원, 전시 1회당 5천원을 지원하고 단체에는 연 1회에 한해 지원하고 있다. 그러나 사랑티켓사업은 묵시적인 바우처제도에 해당되고 지원대상을 연령으로 제한하고 있기 때문에 문화바우처사업과는 차별을 보이며 바우처사업의 요건을 충족하고 있는지의 여부를 따져봐야 하는 문제가 있으므로 바우처사업의 평가에서는 제외한다.

다음 절에서는 기획바우처사업을 포함한 문화바우처사업에 대해서 바우처사업으로서의 요건이 충족되고 있는지의 여부와 사업의 평가에 대해 논의한다.

다. 문화바우처사업과 바우처사업의 요건충족 여부 및 평가

1) 바우처사업으로서의 요건충족 여부

바우처제도를 시행하는 목적으로는 첫째, 사회서비스 공급자들 사이의 경쟁을 통해 생산의 효율성을 제고하고, 둘째, 소비자들의 선택의 폭을 넓혀 배분의 효율성을 제고하고, 셋째, 경제적 소외계층에 대해 소득재분배적인 효과를 높이고, 마지막으로 사회서비스를 공급하는 데 소요되는 행정상의 비용 또는 거래비용을 낮추는 등을 들 수 있다(Cave 2001, pp. 63~64). 문화바우처사업이 이런 목적을 달성할 수 있는지를 판단하기 위해서는 다음과 같은 바우처사업의 목적을 달성하는 데 필요한 여건을 충족시킬 수 있어야 한다. 즉, 생산 효율성 제고를 위한 요건은 공급자 간 경쟁의 유무, 소비자의 넓은 선택권이 보장되기 위해 필요한 배분 효율성을 결정하는 관련 정보 보유의 여부, 충분한 공급자 수의 존재 여부, 소득재분배 요건충족을 위한 재원조달과 지출 측면에서의 조건 그리고 문화바

우처사업을 진행하는데 소요되는 행정비용의 조건 등이 해당된다.

가) 생산의 효율성 제고를 위한 요건충족의 여부

생산의 효율성을 제고하는 바우처사업의 목적과 관련해서 과연 문화바우처가 이런 생산의 효율성을 위한 조건이 충족되고 있는지의 여부가 중요하다. 우리나라 문화바우처사업의 경우는 문화 소외계층과 취약계층들에게 문화예술서비스라는 사회서비스의 공급을 제고하기 위한 목적으로 시작된 문화복지사업이다. 그러나 문화바우처사업의 경우 전형적인 형태의 바우처사업에 해당되고 2012년 기준으로 120만명의 수혜자들이 있지만 1인당 사용금액이 크지 않고 전체 예산의 규모가 500억원에 미치고 있지 못하고 있다. 또한 광범위한 영역의 문화예술서비스 산업의 전체 규모에 비해 적은 규모이기도 하면, 영역별로 이용할 수 있는 규모는 더욱 적기 때문에 문화예술서비스의 각 분야에서 생산의 효율성은 낮을 것으로 예상된다. 문화바우처사업의 경우에는 공연, 전시, 영화 등 다양한 장르에 걸쳐 이뤄지고 문화바우처사업이 영역별 그리고 영역 내에서 경쟁을 유발할 수 있는 규모가 되기에는 한계가 있다. 또한 문화사업의 특성상 경쟁을 통해 생산의 효율성을 나타내는 생산비용을 절감하는 효과가 크게 나타나길 기대하는 것은 어려울 수 있다.

나) 배분의 효율성 제고를 위한 요건충족의 여부

배분의 효율성을 제고하는 목적을 달성하기 위해서는 소비자들이 자신들이 가장 선호하는 사회서비스를 선택할 수 있는 선택의 폭이 넓어야 한다. 소비자의 선택이 가능하기 위해서는 소비자들이 해당 사회서비스에 대한 정확하고 충분한 지식과 정보가 필요하며, 또한 유사한 사회서비스를 공급하는 공급자들의 수가 충분해야 한다는 요건이 충족되어야 한다. 이런 기준에 비추어 볼 때 문화바우처사업의 경우 소비자들이 공연, 전시, 영화 등 다양한 장르에서 선택할 수 있기 때문에 다양한 공급자들이 공급하는 문화예술서비스들이 있어 수혜자들의 선택의 폭은 비교적 넓다. 그러나 소비자들 자신이 어떤 문화예술서비스를 선택하는 데 필요한 문화에

술에 대한 지식이 충분한지의 요건을 충족시킬 수 있는지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 어떤 문화예술이 더 좋은지에 대한 논의를 문화예술의 시각에서 보지 않고 소비자인 문화바우처의 수혜자들의 선택에 맡긴다면 배분의 효율성을 개선하는 데 필요한 요건을 충족시킬 수 있다. 다른 한편 문화바우처사업 중에서 기획바우처의 경우에는 프로그램을 선정하는 등 수혜자들을 대신해서 대상을 선정하는 역할을 하는 선정인이 별도로 있기 때문에 바우처의 수혜자들의 선호에 얼마나 접근할 수 있는지에 대해서는 논란의 여지가 있다. 또한 문화바우처의 수혜 대상자들이 도시에 거주하지 않고 농촌 등 지리적인 소외지역에 거주하는 경우에는 바우처를 통해 선택할 수 있는 선택의 폭이 넓지 않아 배분의 효율성을 제고하는 데 제약받을 수 있다. 따라서 문화바우처사업 중에서 수혜자의 선택의 폭이 부여되지 않는 형태의 기획바우처의 규모를 제외한다면 배분의 효율성 효과 크기는 더욱 축소될 수 있다.

다) 소득재분배 효과를 위한 요건충족의 여부

문화바우처사업은 문화복지의 차원에서 수혜의 대상자들을 경제적 소외 계층을 대상으로 하고 있고 공적재원(복권기금 및 지자체 분담금)을 사용하고 있기 때문에 소득재분배의 효과를 개선할 수 있는 요건은 충족된다고 판단할 수 있다. 그러나 문화바우처의 지출의 규모가 작아서 문화바우처사업 자체의 소득재분배의 목적을 달성할 수 있는 요건은 충족되지만 사회 전체적으로 소득재분배 효과는 그다지 높지 않을 것으로 예상할 수 있다.

라) 행정상의 비용을 절감하기 위한 요건충족의 여부

문화바우처사업의 경우 정부가 문화예술서비스를 소외계층에게 직접 정부가 공급하는 데 비해 행정비용을 절감할 수 있다는 요건은 충족이 된다. 그러나 문화바우처를 위한 정보시스템과 지자체가 실질적으로 바우처 사업을 담당하고 있는 등 행정상의 비용을 수반하고 있기 때문에 사업수행에 수반되는 행정비용에 대한 논의가 구체적으로 이루어질 필요가 있다. 특히 문화바우처사업 중 기획바우처사업의 경우에는 프로그램의 기

획, 선정, 제공 등의 행정적 절차에 수반되는 비용이 요구되기 때문에 행정상의 비용절감의 효과는 예상할 수 없다.

〈표 V-8〉 문화바우처사업과 문화서비스 수준 개선을 위한 요인의 충족 여부

	문화바우처사업	기획바우처사업
대상	경제적 소외계층 (기초생활수급권자, 차상위계층 등)	독거노인, 재가장애인, 초고령자
사업자 수	공연, 전시, 영화, 도서 음반 등 다양한 장르의 문화예술서비스 중에서 선택이 가능하기 때문에 사업자 수가 충분히 존재하기 때문에 소비자의 선택의 범위가 넓음	자발적 카드발급이 어렵거나, 카드를 발급받아도 거동이 어려운 대상자, 또는 문화시설이 인근에 없어 문화바우처 이용이 어려운 환경이기 때문에 맞춤형 문화서비스가 제공되어 선택을 할 수 있는 사업자의 수가 제한됨 바우처 이용자를 초청하거나 재가 서비스를 받는 경우이기 때문에 선택할 수 있는 사업자의 수가 제한됨
수혜자 정보 접근성	수혜자인 바우처 이용자가 직접 선택하게 되기 때문에 수혜자들이 자신들이 선택하는 문화예술서비스에 대한 정보에 접근하는데 문제가 없음 그러나 수혜자인 바우처 사용자의 제한된 문화예술서비스에 대한 이해도에 따라 수혜자들의 정보의 접근성에 제약을 가질 수도 있음 복지시설 거주자가 기초생활수급자 또는 차상위계층인 경우 복지시설, 여성복지시설, 부랑인 거주시설 거주자들에게는 개인 카드 발급(복지시설 거주자의 경우 문화예술서비스에 대한 정보의 접근성이 제약을 받을 수 있음)	수혜자들이 문화바우처카드 발급이 어렵거나 거동이 어려운 경우, 인근 시설이 없어 맞춤형 형태의 서비스가 제공되기 때문에 수혜자들이 정보의 접근성이 제한되어 있음

〈표 V-8〉의 계속

	문화바우처사업	기획바우처사업
수혜자 특정성	기초생활수급권자, 차상위계층 등 또한 10~19세 청소년이 있는 경우 가구당 5만원의 바우처가 추가됨 바우처가 사용자에게 카드식으로 지정되어 있어 수혜자가 이용하는 것으로 제한할 수 있으나 가족 간 이용 가능성은 있음	문화바우처 대상자이지만 자발적 카드 발급이 어렵고, 발급받아도 거동이 어렵거나, 산간도서벽지와 같이 문화시설이 없는 지역으로 문화카드 사용이 어려운 지역거주자로 수혜자가 특정되어 있음
관리 용이성	문화바우처는 카드바우처의 형식으로 관리가 용이함	일반적인 문화바우처와는 달리 바우처라기보다는 맞춤형 서비스를 제공하기 때문에 바우처 관리보다는 문화예술서비스를 제공하는 데 수반되는 관리가 요구됨
수혜자 만족도	수혜자들이 여러 문화예술관련 중 하나를 선택하고 또한 여러 공급자 또는 상품 중에서 선택할 수 있기 때문에 만족도가 높을 수 있음 복지시설거주자의 경우 본인의 선택이 아닌 복지사의 선택에 의해 문화예술서비스를 선택하기 때문에 수혜자의 만족도보다 선택자의 만족도가 우선될 수 있음	수혜자들이 직접 선택할 수 있는 능력이 없거나, 지역적으로 선택할 수 있는 범위가 매우 제한적이고 다른 사람이 프로그램의 선정을 결정해서 제공하는 서비스를 받는 경우이기 때문에 만족도 제한적일 수 있음
현금화 유인 정도	카드형태로 이용하기 때문에 현금화가 어려워 현금화 유인정도가 낮음	현금화가 용이하지 않아 유인효과가 없음

- 주: 1. 문화바우처사업(문화바우처카드): 가구당 연간 5만원 카드발급(※ 만 10~19세 청소년 1인당 5만원 개인카드 발급) 공연, 전시, 영화 등의 관람료 및 도서, 음반의 구입비 지원
2. 기획바우처사업: 찾아가는/모셔오는 서비스/재가서비스/지역별 고유프로그램/플러스 서비스(바우처 카드소지자) (자발적 카드발급이 어렵고, 발급받아도 거동이 어렵거나, 산간도서벽지와 같이 문화시설이 없는 지역으로 문화카드 사용이 어려운 지역거주자)

4. 문화바우처사업의 성과 및 평가¹⁴⁾

문화바우처사업을 통해 어떤 성과를 달성했는지를 분석하기 위해서는 문화바우처를 통해 달성하려는 목표를 어느 정도 성공적으로 이뤘는지를 판단하는 것이 필요하다. 문화예술서비스 공급의 유형 중에서 바우처를 통한 공급 유형을 통해 더 효과적으로 달성할 수 있는 가장 중요한 근거는 수요자 입장에서 요구되는 서비스를 공급할 수 있기 때문이다. 문화예술서비스의 공급 유형인 문화예술 공급자들에 대한 지원을 통해 문화예술서비스를 공급하는 것은 공급자의 선택에 의해 마련된 서비스를 공급하는 공급자 중심의 정책이다. 이에 비해 문화바우처사업은 공급자 중심에서 벗어나 수요자 중심의 문화복지정책 사업으로의 의미를 찾을 수 있다. 특히 우리 나라의 문화바우처사업은 일반 시민을 대상으로 하지 않고 문화소외계층 및 취약계층인 수혜자들에게 선택권을 부여하는 방법을 통해 문화예술서비스를 공급하는 사업이라는 특징을 가지고 있다.

문화바우처사업은 이미 설명한 바와 같이 문화복지의 대표적인 정책으로 문화 소외계층, 취약계층에게 문화예술서비스를 공급하려는 것을 주요한 목적으로 하고 있다. 문화바우처사업이 소기의 목적을 달성하기 위해서는 문화 소외계층과 취약계층들이 바우처를 통해 다른 형태인 공급자(문화예술단체)에 대한 지원을 통해 문화예술서비스를 공급하는 것보다 더 효과적으로 문화예술서비스를 향유할 수 있는지의 여부에 달려 있다. 즉, 문화 소외계층과 취약계층의 선택의 폭을 넓히는 공급의 방식이 문화예술서비스를 직접 공급하는 방식에 비해 더 다양하고 만족도 높은 문화예술서비스를 향유할 수 있는지의 여부이다. 이런 문화바우처사업의 목표가 달성되었는지의 여부를 판단하기 위해서 문화바우처사업 중에서 기획바우처사

14) 문화바우처사업에 대한 성과평가를 위해서는 별도의 FGI와 수혜자 만족도 조사를 시행하지 않고 기존의 공급단체를 지원해서 문화예술서비스를 제공하는 유형에 대한 만족도는 문화예술위원회(2012), 『2011 문예진흥기금지원 예술행사 평가: 관람객 만족도 조사 평가보고서』의 결과를 그리고 문화바우처사업에 대해서는 한국개발연구원 공공투자관리센터(2012), 『문화여가사업 군 심층평가』에서 시행한 FGI와 수혜자 만족도조사의 결과를 이용한다.

업의 경우에는 제외하고 문화바우처카드사업에 국한한다. 이는 기획바우처사업은 문화바우처사업으로 분류되지만 수혜자들의 선택의 폭을 제한하고 있기 때문이다. 또한 기획바우처사업에서 수혜 대상자들에 의한 향유 서비스 선정이 이루어지고 있지 않음에 따라 바우처사업으로 수요자 선택이라는 가장 중요한 요건을 갖추고 있지 않기 때문이다. 마지막으로 기획바우처사업은 이미 문화바우처사업을 보완하기 위해 이루어진 사업이기 때문에 문화바우처사업으로서의 조건을 갖추고 있지 않다.

가. 문화바우처사업의 평가

문화바우처사업의 성과로는 정량적인 측면과 정성적인 측면으로 구분할 수 있다. 우선 정량적으로는 문화바우처의 수혜자의 수가 2008년, 217,898명에서 문화바우처사업이 확대된 2011년에는 966,733명, 2012년에는 792,754명 그리고 2013년에는 960,000명에 이를 것으로 예상하고 있다. 2010년까지 가구 1인당 5만원의 문화카드를 발급했으나 2011년부터 가구당 5만원(14~19세 청소년의 경우 1인당 5만원 추가 지원)으로 지원의 금액을 축소했지만 문화바우처 예산의 규모가 증가되어 수혜자의 수는 증가했기 때문이다. 그러나 문화바우처사업에서 문화카드를 이용한 이용률 측면에서는 문화바우처사업에서 지원내용을 변화한 2011년의 경우 예산 대비 이용률이 20%에 미치지 못한 것으로 나타났다(양혜원 2011, p. 73). 이처럼 문화바우처사업이 확대된 첫 해인 2011년에 문화카드의 이용률이 낮은 현상의 원인으로 가구당 지원금액이 축소되어 문화예술 프로그램의 관람기회의 축소에서 찾을 수 있을 뿐 아니라,¹⁵⁾ 문화카드의 회원 가입방식과 사용방법의 변화로 인해 나타난 결과로 해석할 수 있다(양혜원, 2011, p. 74).¹⁶⁾

15) 문화카드 금액의 한도 또한 문화카드의 효과를 제약하는 요인으로 FGI에서도 잘 나타나 있다. “고급공연을 관람하는 것은 이 금액으로 할 수 없으며... 공연을 다시 보고 싶어지는 수요가 발생했음에도 오만원이란 규제에 따른 사업의 한계가 발생한다.”(한국개발연구원 공공투자관리센터(2012) p. 154).

16) 2011년의 경우 문화카드 이용방식의 변경이 있었던 첫 연도였기 때문에 나

문화바우처사업에서 문화카드 사업의 수혜율은 연령별, 지역별로 차이를 보이고 있다. 즉, 연령별로 문화카드사업의 수혜율을 비교해 보면 2006~2010년의 기간 동안 아동·청소년이 50.6%를 차지하여 가장 높은 수혜율을 보였고, 노인층이 9.5%, 장애인 14.8% 등 낮은 수혜율을 보여 비교적 큰 차이를 나타내고 있다.¹⁷⁾ 만족도 또한 노년층이 청소년 또는 청장년층에 비해 상대적으로 낮게 나타나고 있다(한국개발연구원 공공투자관리센터, 『문화여가사업군 심층평가』, 2012, p. 203). 이 같은 수혜율과 만족도의 차이는 문화카드를 이용하는 절차 및 프로그램에 대한 정보의 접근성 그리고 문화예술 프로그램을 관람하기 위해 요구되는 물리적 접근성 등이 상대적으로 낮은 점이 문화카드 이용도를 낮추는 원인으로 해석할 수 있다. 또한 지역별로 문화카드의 이용률이 차이를 보이고 있다는 특징을 보이고 있다. 이같은 현상은 문화카드의 사용이 편리한 서울 및 광역시와 같이 상대적으로 문화예술서비스를 이용할 수 있는 문화시설을 이용하기 용이한 지역이 상대적으로 어려운 지역에 비해 높기 때문이다(양혜원, 2011, p. 73). 다시말해 문화예술서비스를 향유할 수 있는 공연장, 전시장 등 문화예술시설에 대한 접근도가 낮은 지역의 경우, 문화카드의 수혜를 떨어뜨리는 결과를 가져온다는 것이다. 이는 문화카드를 이용해서 본인의 선택에 의해 직접 문화예술서비스를 향유하는 것이 어려운 노년층, 장애인, 산간벽지 주민 등을 위한 기획바우처사업의 수혜비율이 상대적으로 상승한 것으로 나타난 것으로부터 유추해 낼 수 있다(양혜원, 2011, p. 72).¹⁸⁾ 이러한 계층들의 문화카드 사용을 제약하는 또다른 이유가 FGI

단란 현상인지를 확인하기 위해서는 2011년도 이후의 이용률과 비교할 필요가 있다.

- 17) 또한 2012년의 자료에서도 연령별 문화바우처의 수혜율에서 이같은 현상을 보이고 있다. 40대가 37.5%, 30대와 10대 미만은 16.7%인 데 비해 노인층이 60대 이상은 7.0%로 나타났다(한국개발연구원 공공투자관리센터, 『문화여가사업군 심층평가』, 2012, p. 20). 그러나 기획사업의 경우에는 동일한 기간 동안 이용률에 별다른 차이를 보이고 있지 않아 이런 사실을 뒷받침하고 있다. 즉, 기획사업의 경우에는 문화카드를 이용하기 어려운 계층을 위해 프로그램을 선택해서 방문해서 공연/전시를 수행하거나 교통편을 제공하는 등의 부차적 서비스를 제공하고 있기 때문에 문화카드의 이용과 관련된 어려움을 낮추고 있기 때문이다(양혜원, 2011, p. 72).

의 결과에서도 잘 나타나 있다.¹⁹⁾ 이동이 어렵거나, 문화시설이 없거나 또는 본인 스스로 선택해서 문화예술프로그램을 관람할 수 없는 계층을 위해 프로그램을 선택해서 제공하는 경우에는 이런 제약조건이 해소될 수 있다.

문화바우처사업은 수요자의 선택에 따라 본인의 선호에 따라 다양한 문화예술서비스를 이용할 수 있도록 한다는 의도를 가지고 있는 장점이 있다. 그러나 문화바우처사업의 수혜자들의 문화카드는 문화예술분야의 다양한 영역에서 이용할 수 있도록 하고 있으나 도서와 영화에 집중되고 있다. 2011년, 2012년 자료에 따르면 문화여가사업군 심층평가²⁰⁾에 따르면 문화바우처의 이용자의 55.2%가 서점을, 그리고 32.9%가 영화관을 이용한 것으로 나타나 문화바우처 이용자 10명 중 8명 이상은 도서와 영화에 집중적으로 이용하는 것으로 나타나 편향된 이용의 형태를 보이고 있다. 또한 대도시와 도농복합도시가 농어촌에 비해 문화바우처의 이용자의 만족도 더 높게 나타나고 있다.²¹⁾ 이는 2011년의 자료에서 유사하게 나타나고 있어 문화바우처사업을 통한 수혜자들의 바우처 이용의 영역이 도서와 영화에 집중되고 있다는 문제는 지속되고 있다고 판단할 수 있다.²²⁾

이러한 바우처 이용 행태는 문화바우처사업에서 가정하고 있는 수요자들의 문화예술서비스에 대한 선호의 다양성을 보장하려는 의도와는 상치되고 있다. 이를 해석하면 문화카드를 이용하는 수혜자들이 청소년층에

18) 2012년의 자료에서도 지역별 차이를 보이고 있는데, 인천/경기(19.0%), 서울(18.9%), 호남권(17.6%), 부산/울산/경남(15.7%), 대구/경북(12.9%), 충청권(10.8%), 강원/제주(5.1%) 순으로 나타나 문화예술 프로그램에 접근도에 따라 이용률의 차이를 보이고 있다(한국개발연구원 공공투자관리센터, 『문화여가사업군 심층평가』, 2012, p. 30).

19) 즉 “바우처가 저소득층 위주로 되어 있어서 스티그마를 느끼는 경우도 있다. 그래서 다른 지역에 가서 이용하거나, 신청을 주저하는 경우도 있다.”라고 대답하고 있다(한국개발연구원 공공투자관리센터, 『문화여가사업군 심층평가』, 2012, p. 153)

20) 한국개발연구원 공공투자관리센터, 『문화여가사업군 심층평가』, 2012, p. 30.

21) 한국개발연구원 공공투자관리센터, 『문화여가사업군 심층평가』, 2012, p. 208.

22) 2011년의 자료에서도 이용금액의 94% 이상을 도서와 영화에 이용하고 있는 것으로 나타나 있다(양혜원 2011, p. 74).

집중되어 있는 특정한 연령층의 이용도가 높은 데 기인하고 있다고 볼 수 있다. 다른 한편에서는 문화바우처의 사용금액이 5만원으로 한정되어 있음에 따라 이용의 다양성을 보장할 수 없고 다양한 프로그램을 이용할 수 있는 시설에의 접근도가 낮기 때문에 나타날 수 있는 현상이라고도 볼 수 있다. 문화바우처는 바우처제도를 통해 소득의 제약 또는 문화예술서비스에 대한 이해가 낮은 계층을 위해 정부의 지원을 통해 문화예술서비스에 대한 접근도를 높이는 것을 목적으로 하고 있다. 그러나 문화예술서비스 이용률을 볼 때 저소득층 그리고 교육수준이 낮은 계층들이 상대적으로 낮은 것으로 나타나고 있다(양혜원, 2011, p. 70). 문화바우처사업을 통해 이들 저소득층, 저학력층의 문화예술서비스에 대한 이용률을 높이는 결과를 가져오지 못하고 있다. 이는 앞서 문화바우처의 이용률이 청소년에 집중되어 있다는 현상과 문화바우처를 이용한 영역이 도서와 영화에 집중되고 있는 현상으로부터 이같은 사실을 간접적으로나마 파악할 수 있다.

나. 문화바우처의 평가

문화예술서비스를 공급하는 두 가지 공급형태 중에서 문화예술단체를 지원해서 문화예술서비스를 수요자에게 공급하는 문화바우처제도와 다른 유형의 공급형태에 비해 문화예술서비스의 최종소비자들이 느끼는 만족도의 변화를 비교하는 방법을 통해 문화바우처의 성과를 판단할 수 있다. 물론 문화바우처를 이용해서 문화예술서비스에 접근하는 만족도와 문화예술단체에 의해 공급되는 프로그램에 대한 만족도를 직접적으로 비교하는 방법을 통해 문화바우처의 성과를 판단하는 것은 한계가 있다. 그러나 문화바우처사업이 공급자 중심에서 수요자 중심으로의 정책 변화에서 출발했다면 두 가지 유형의 공급방법을 통한 최종소비자인 수혜자의 만족도 비교를 통해 제한적으로나마 판단할 수 있을 것이다. 문화예술단체를 지원해서 문화예술서비스를 수혜자에게 직접공급하는 방법에 대한 평가는 문화예술진흥기금에서 지원한 문화예술행사에 참여한 관람객들의 만족도

의 결과를 가지고 간접적이거나 판단할 수 있다. 문화예술진흥기금에서 재정적 지원을 받은 문화예술행사에 대한 관람객들의 만족도를 조사한 결과에 따르면 일반적인 만족도는 5점 중에서 4.04로 나타나고 있다(문화예술위원회, 2012, p. 20). 반면 문화바우처를 통한 만족도 조사에서 만족도가 5점 중에서 3.78로 나타나 문화바우처의 만족도는 낮은 것으로 나타나고 있다(한국개발연구원 공공투자관리센터, 『문화여가사업군 심층평가』, 2012, p. 202).²³⁾ 또한 문화바우처에 대한 이용자들에 대한 전달의 효과성에 대해서도 '매우 만족'과 '만족'을 합친 비율이 74.8% 정도로 나타난 반면(한국개발연구원 공공투자관리센터, 『문화여가사업군 심층평가』, 2012, p. 202) 문화예술진흥기금이 지원한 문화예술행사에 대해 관람객들이 '매우 만족'과 '만족'의 비율이 79.5%로 상대적으로 높게 나타나고 있다(문화예술위원회, 2012, p. 21).

위에서 설명한 것처럼 문화바우처사업(문화카드)의 경우 수요자의 선택을 넓혀 문화예술서비스로부터의 만족도를 높이는 목적은 매우 제한적으로 이뤄지고 있다고 판단된다. 즉, 지역, 연령, 문화예술에 대한 정보의 접근성 및 관심 등의 조건을 갖춘 경우에는 바우처사업의 본래의 목적을 달성할 수 있다. 그러나 문화바우처를 이용할 수 있는 조건을 갖추지 못한 경우에는 문화예술단체에 대한 지원을 통해 서비스를 직접 공급하는 방법에 비해 오히려 이용도와 만족도가 낮은 것으로 나타나 바우처의 목적을 효과적으로 달성하지 못하고 있다. 이미 정부는 이런 문제에 대비해서 기획바우처사업을 통해 보완하고 있지만 그 규모가 제한적으로 이루어지고 있을 뿐 아니라 기획바우처사업을 위해서는 사업을 수행하는 데 필요한 부수적인 비용이 수반된다. 또한 문화바우처제도는 수요자의 선택의 폭을 넓혀 수혜자들의 문화예술서비스 향유의 만족도를 높일 뿐 아니라 수요자의 선택과 공급자들의 경쟁을 통해 공급의 효율성을 높일 수 있는 목적을 동시에 달성할 수 있다는 장점을 갖는다. 그러나 문화바우처사업의 경우

23) 문화바우처를 통한 전달의 효과성에 대한 공급자에 대한 설문조사에서도 유사한 수준의 만족도가 나타나고 있다(한국개발연구원 공공투자관리센터, 『문화여가사업군 심층평가』, 2012, p. 185).

예산의 규모가 문화산업의 규모에 비해 상대적으로 적을 뿐 아니라 다양한 영역으로 나누어지게 되기 때문에 공급 측면의 효율성을 개선하는 효과는 매우 제한적일 수밖에 없을 것으로 판단된다.

5. 정책적 시사점

이상에서 문화바우처사업의 성과와 평가를 근거해서 다음과 같은 몇 가지 문화바우처제도에 대한 정책적 시사점을 찾을 수 있다. 첫째, 현재의 문화바우처사업은 2011년 기존의 문화바우처사업의 규모를 4배 이상으로 대폭 증대시키면서 현재의 모습을 갖게 되었으며 문화바우처제도의 제약을 고려해서 기획바우처사업을 병행해서 수행하고 있다. 따라서 문화바우처제도의 경우 바우처를 이용할 수 있는 조건이 만족될 때 비로소 바우처제도의 장점을 살릴 수 있으며 문화예술분야의 지원을 위한 재정의 효율성을 달성할 수 있다. 현재의 문화바우처는 바우처의 조건을 만족할 수 있는 지리적 접근성, 연령, 정보의 접근성을 갖춘 수요중심의 정책수단으로서 목적을 달성할 수 있다. 그러나 현재의 문화바우처제도는 이런 조건을 충족하지 못한 수혜자들에게도 적용되고 있다는 문제를 가지고 있다.

따라서 현행의 문화바우처카드를 이용하는 문화바우처사업은 바우처의 조건이 충족되는 계층에 국한해서 시행하는 방안이 마련되어야 한다. 즉, 대도시를 비롯해서 문화예술서비스에 대한 접근이 용이한 지역에 거주하고, 문화예술에 대한 정보의 접근성과 문화에 대한 이해도가 상대적으로 높아 선택권을 활용할 수 있는 청소년 및 청장년층의 최소 조건을 충족시키는 계층에 국한시켜 시행하고 이를 확대하는 방안이 마련되어야 한다.

둘째, 기획바우처를 통해 문화바우처의 조건을 충족시키지 못하는 수혜자들에 대한 개선안이 마련되어야 한다. 즉, 현재의 기획바우처사업이 수혜자들의 선호에 맞는 프로그램을 기획하고 제공하기까지 부수되는 비용에도 불구하고 기획바우처사업의 적용범위를 넓히는 개선안을 통해 바우처의 효과성을 높일 필요가 있다. 비록 문화카드사업에 비해 별도의 비용이 수반되지만 수혜자들의 문화예술서비스의 향유를 향상시킬 수 있기 때

문에 이를 확대하는 방안이 필요하다. 기획바우처의 경우 특정한 문화예술 서비스의 접근도가 낮은 지역에 거주하는 경우에도 일정한 규모의 바우처를 이용해서 문화예술서비스를 외부에서 초빙해 원래의 바우처제도가 갖는 문제를 보완할 수 있다. 예를 들어 한국문화예술회관연합회가 주관하는 소외계층 문화순회 사업인 '신나는 예술기행'의 경우 관람객들의 만족도를 높이고 있다는 긍정적인 평가를 받고 있다(손원익·박태규, 2012 p. 102). 이를 통해 문화예술단체들이 창작 프로그램에서 지역을 선택할 수 있기 때문에 기획바우처사업으로서 활용될 수 있다. 또한 이런 과정을 거쳐 문화바우처 이용자인 수요자들로부터 선택되는 문화예술단체에 대한 더 많은 재정적 지원(문화바우처와 정부의 직접 지원을 통한)은 서비스 공급자의 효율성을 개선하여 재정의 효율성에 기여할 것으로 기대한다.

셋째, 문화바우처사업이 지자체의 사업으로 수행되고 있는 외국의 사례에 비해 우리의 문화바우처사업은 중앙정부의 재정지원으로 문화예술위원회가 주관하고 지자체는 지방비를 배정 및 자체 협력으로 이루어지고 있다. 이와 같은 구조는 주관기관과 지자체간 효율적인 전달이 어려운 상황이다(양혜원, 2011, p. 78). 전달체계상의 문제를 해소하기 위해서는 중앙정부의 예산을 지자체별로 배정하고 지자체 주관하여 지역의 특성에 맞는 바우처사업을 수행하는 방안을 제시할 수 있다. 지자체가 주관하는 경우 문화예술서비스에 대한 접근도 등 유사한 바우처의 조건을 충족시킬 수 있는 그룹으로 분류해서 수행할 수 있기 때문이다. 또한 현재와 같이 넓은 지역을 대상으로 하기보다는 상대적으로 좁은 지역을 대상으로 바우처의 조건을 충족시킬 수 있는 유사한 계층, 예를 들어 특정한 연령계층을 대상으로 한 문화바우처의 시행이 효과성을 높일 수 있다.

이상에서 제시한 대로 수요자의 선택을 통한 문화예술서비스를 수혜자들에게 효율적으로 공급할 수 있는 문화바우처사업이 보다 효과적으로 소기의 목적을 달성할 수 있을 것으로 기대한다. 문화바우처사업이 소기의 목적을 달성할 때 비로소 바우처제도를 통한 문화복지정책의 재정적 효율성 개선에도 기여할 수 있을 것이다.

Ⅵ. 요약 및 결론

사회서비스 공급모형의 현황과 문제점을 일반적인 사회서비스 이론에 근거하여 살펴보고 서비스 수혜자의 만족도에 대한 객관적 판단을 도출하기 위한 만족도 평가에 대한 이론을 고찰하였다. 또한 재정 효율성에 대한 분석사례도 살펴보았다.

또한, 우리나라 사회서비스 중 주요한 것으로 판단된 영유아 대상 사회서비스, 노인 대상 사회서비스, 문화분야 사회서비스의 현황, 해외사례, 공급모형 평가, 심층설문조사, 개선방안 중심으로 각각 살펴 보았으며, 이를 통해 다음과 같은 사회서비스분야별 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

1. 영유아 대상 사회서비스

우리나라의 현행 만 0세에서 5세까지의 영유아 대상 사회서비스는 영유아 돌봄과 관련한 서비스가 제공되고 있는데, 주관부서에 따라 어린이집을 중심으로 한 4세까지의 보육서비스와 3~5세 대상 유치원을 중심으로 한 교육서비스로 분리되어 있다는 특징이 있다. 현행 영유아 대상 사회서비스의 공급유형은 크게 전자바우처, 공급자에 대한 묵시적 바우처, 정부의 직접공급, 현금지원으로 분류할 수 있다. 이 중 전자바우처와 현금 지원은 수요자에 대한 지원이며, 공급자에 대한 지원은 묵시적 바우처가 있고, 정부의 직접공급은 국공립보육시설의 신축, 민간시설 매입, 리모델링 등을 포함한다고 볼 수 있다. 전자바우처로 지원되는 것은 만 5세 이하 영유아의 어린이집 이용에 따른 보육료를 지원하는 사업과 유치원 학비를 지원하는 유아학비 지원사업이 있다. 보육시설을 사용하지 않는 만 5세 이하 영유아에 대하여서는 연령별로 차등화된 양육수당을 현금으로 지원하고 있다.

바우처에 대한 경제학적 모형에서는 바우처 제공의 일차적 목표가 특정 상품이나 서비스의 소비를 장려하려는 정부의 온정주의(paternalism)에 있다. 이러한 목표하에 소비가 제약되지 않은 소비자의 경우 현금을 지원하는 경우보다 바우처를 지원하여 소비가 더 증진된다면 바우처로 인한 소비자 효용의 감소에도 불구하고 현금보다 바우처 제공이 더 효과적인 정책수단이라는 타당성을 확보하게 된다. 우리나라에서 보육서비스에 대해 전자바우처가 도입될 당시의 정책목표는 수요자 중심의 지원과 보육서비스 제공, 경쟁의 제고를 통한 서비스 질의 향상과 보육서비스 이용률 제고였다. 현재, 보육서비스 이용률이 국제적으로 비교해도 높은 수준이며, 무상보육의 확대로 보육의 가수요가 확대될 수 있는 현 상황에서는 바우처를 통한 보육서비스의 지원의 타당성이 줄어들 수 있다고 보여진다. 이러한 정황하에서는 대체적인 양육수당 제공이 효과적인 정책수단이 될 수 있다고 판단된다.

명시적 형태의 바우처 도입은 소비자의 선택권 강화, 공급자 간 경쟁활성화, 이를 통한 서비스 질의 향상, 공급자의 도덕적 해이 방지, 정보의 비대칭성 해소 등에 도입의 타당성이 존재한다. 그러나 보육시장이 공급이 수요에 비해 절대적으로 부족하고, 지역별 수요가 상대적으로 서비스의 질이 좋은 국공립시설에 몰리는 등 소비자 선택권이 없는 상황에서 전자바우처의 도입이 소비자 선택권 강화나 경쟁을 통한 서비스 질 향상을 촉진시키기에는 역부족인 측면이 있다. 그럼에도 불구하고 전자바우처의 도입은 공급자의 도덕적 해이의 감소와 소비자들의 만족도 증진에는 기존의 공급시설에 대한 지원보다는 효과적이었다고 보여진다.

현재 전자바우처로 제공되는 보육서비스가 현실적으로 소비자의 선택권을 넓히지 못하는 것은 현행의 보육시장 구조에 기인하는 바는 크다. 현행의 보육시장은 공급이 수요보다 부족한 시장의 형태를 지닌다. 또한, 보육서비스 시장의 특징은 시설의 근접성이 수요에 많은 영향을 미친다는 점에 있다. 즉, 보육시설은 거주지와 근접성이 주요한 선택의 요인이 되고, 직장보육시설을 제외하고는 거주지 외에 타 지역의 보육시설을 선택하기는 어렵다는 점에 있어서 지역별 수요와 공급이 주요하게 된다. 따라

서 지역별로 지방자치단체의 지역보육시설 계획수립을 통해 보육수요가 조사되고, 이에 따라 지역 내 국공립시설의 규모와 민간시설에 대한 인가를 포함한 민간시설의 규모 등 보육시설의 공급이 결정되는 구조하에 있다. 이는 국공립시설과 보육시설의 대부분이 정부와 지자체의 지원을 받고 있다는 점에서 그러하다.

영유아 보육서비스는 만 0~2세와 만 3~5세의 경우 현저히 다른 특성이 존재하기 때문에, 현행 영유아 대상 보육서비스를 만 0~2세에 대한 서비스와 만 3~5세에 대한 서비스로 분리하여 볼 필요도 있다. 만 0~2세아의 경우 가정 내 보육이 가장 이상적인 형태이고, 만 3~5세아의 경우 인적발달과 유아교육의 측면에서도 시설 이용이 바람직하다는 것이 학자들의 공통된 견해이다. 그럼에도 불구하고 만 0~2세아의 시설보육의 수요자가 대부분 다른 양육수단을 찾을 수 없는 취업모일 경우를 감안하면, 이들을 중심으로 이루어질 수 있도록, 현재의 종일제를 시간제로 변경하고 전업주부는 시간제를 사용하도록 유도할 필요가 있다. 한편, 어린이집에서의 보육서비스 지원과 어린이집 서비스를 사용하지 않는 부모에게 양육수당을 현금으로 지원하며 상세내역은 만 0세 월 20만원, 만 1세~2세 미만은 월 15만원, 만 2세부터 만 5세까지 월 10만원이 현금 지원된다. 이러한 지원구조는 적어도 만 0~2세아의 가정양육에 대한 유인을 제공하는 구조로서 바람직하다고 판단된다.

만 3~5세아의 경우 양육수당은 특히 저소득가구에 가정양육에 대한 유인을 제공할 수 있다. 만 3~5세아의 경우 보육교사와 유치원교사의 처우 및 자격요건과 관련된 여러 난점들이 존재하기는 하지만 어린이집과 유치원으로 이원화된 보육과 교육의 통합적 지원과 관리도 필요하다. 그러나 만 3~5세 누리과정 통합을 앞두고 있는 시점에서 재원은 교육재정으로 통합되지만 지원 및 전달체계들이 여전히 분리되어 있는 문제점이 있다.

현행 영유아 대상 보육 및 교육서비스 공급방식의 문제점으로 급차 측면에서는 공급자의 도덕적 해이, 서비스 질의 개선, 양질의 보육시설 부족, 서비스 질이 좋지 않은 열악한 시설의 진입 규제가 부재하다는 것과, 수요자 측면에서는 무상보육의 확대로 실제 보육수요가 아닌 보육의 가수요가

존재하여 맞벌이 부부 등 꼭 필요한 수요자에 대한 시설부족의 원인이 되고 있다. 또한, 어린이집의 보육료 상한규제 또한 보육시장 구조를 비효율화하는 한 요인으로 지적되기도 한다. 양질의 보육시설 확충을 비용이 많이 드는 국공립시설의 신축을 통해서보다는, 현행 서비스 공급구조와 지원체계, 재원부담방식의 개선을 통해 달성하는 것이 보다 바람직할 것으로 보여진다. 예컨대, 신규 진입 시설에 대한 평가인증 강화로 열악한 시설의 진입을 규제하거나, 공공형 어린이집에 대한 지원 강화 등으로 민간 어린이집의 서비스 질을 확충한다든가, 직장어린이집에 대한 지원 강화 등을 통해 기존 보육서비스와 신규 보육서비스의 품질을 개선하여 공급 측면의 문제를 해소할 수 있을 것이다.

이러한 공급 측면의 해법 외에도 제한된 시설공급이라는 상황에서 맞벌이 부부 등 꼭 필요한 수요자를 우선으로 하는 수요 측면의 해법을 위한 시간제 활용 등의 방안도 병행될 필요가 있다. 보다 장기적으로는 수요자의 자기부담금 강화 등을 통해 재원을 분담하고 보다 질 좋은 서비스를 확충하는 방안도 고려할 수 있다. 마지막으로 보육시설의 전반적 운영사항, 평가인증 내역 정보, 처벌 등의 정보, 특별활동비 등 비용에 관한 정보 등이 일괄적으로 제공될 수 있는 정보공개 시스템 구축도 경쟁적 시장구조와 소비자 선택권 강화를 위한 필수적 요인이 될 것이다. 최근 들어 어린이집 운영 전반 사항에 대한 상세정보 공시 및 위반사실 명단 공표제도가 도입되어 시행될 예정에 있는 등 시설 정보에 관한 사항들이 개선되는 움직임이 보인다. 정보공개의 활성화와 정보공개 시스템 구축은 시장구조 개선과 서비스 질 개선, 소비자 선택권 강화를 통한 보육서비스 부문의 재정 효율화를 위해 선결되어야 할 과제이다.

2. 노인 대상 사회서비스

노인돌봄서비스는 전자바우처방식으로 운용되기 때문에 제공기관 간 선택권이 중요하고 따라서 제공기관의 경쟁이 선행되어야 한다. 노인돌봄서비스의 제공기관 수가 크게 증가하였음에도 불구하고 경쟁은 거의 증가

하지 않고 있는 것으로 나타났다. 노인돌봄종합서비스 전자바우처의 운영에서는 시장기능을 통한 효율성 향상이 아니라 서비스관리체계의 효율성 제고나 비용 효율성 향상 등의 정책목표가 우선시되는 것이 더 합리적일 수도 있다.

노인요양서비스는 사회보험방식이며 노인돌봄서비스는 중앙정부-지방정부 매칭방식이다. 때문에 노인요양서비스 재원으로 노인돌봄서비스를 제공하는 것에 대한 반대의견이 있다. 다시 말해 노인돌봄서비스를 잔여적 복지로 인식하고 있기 때문에 재원의 안정성 확보를 위해 무조건 예산을 늘리는 방법 또한 사회보험으로부터 전입하는 것에 대해 반대하는 것이다.

재원의 안정화와 적립금 증가로 장기요양서비스의 경우 초과공급의 상황이 발생하였고 이에 따라 부정수급의 문제와 우려가 끊이지 않고 발생하였다. 정보의 전산화와 일관화로 수혜자 불일치 또는 수혜자 표적화 결여로 발생하는 부정수급은 현저히 감소한 것으로 파악되었으나 서비스 품질 저하로 나타나는 제공기관 관리 부실은 부각되었다. 그러면서 130만 명에 달하는 요양보호사 중 25만~30만명이 활동 중인 상황에서 어떻게 하면 서비스 제공자의 보수를 현실화함으로써 서비스 품질 제고를 추진할 것인가가 이슈가 되었다.

이상의 논의를 볼 때, 노인요양서비스와 노인돌봄서비스의 종합은 재원 문제가 상이하고 두 사업 간 관리주체가 상이함에도 불구하고 조심스럽게 추진할 때가 되었다고 판단된다. 우선 재원 및 관리를 차치하면 서비스 수혜자 선정 및 통합 관리가 가능하다. 또한 두 서비스의 개별화로 인해 발생한 사각지대를 해소할 필요성이 꾸준히 제기되고 있기 때문이다. 그리고 서비스 통합에 따라 국가가 배타적으로 추진하는 방식에서 민간의 자원봉사활동까지도 포괄하는 전방위적 자원조달이 가능하기 때문이다.

이상의 분석을 통해 정책적 시사점을 다음과 같이 세 가지로 살펴볼 수 있다. 첫째, 노인정책에 대한 포괄적 시각의 도입이다. 둘째, 노인 대상 사회서비스의 공급모형에 대한 재조명이다. 셋째, 노인 대상 사회서비스의 전달체계, 서비스모니터링 및 성과평가관리에 대한 개선방안이 그것이다.

첫째, 좀 더 적극적인 의미에서 노인정책을 구상한다면 그 포괄범위를 연금급여, 건강보험급여, 보훈급여, 기초생활보장급여, 노인요양서비스 및 노인돌봄서비스, 노인일자리 창출 등으로 확장하여 통합성을 강화해야 할 것이다. 전 노인층을 겨냥한 노인정책에 대해서는 정부부문의 간섭으로 이전되는 서비스를 연금, 수당, 요양서비스, 돌봄서비스, 공적부조 등으로 구분하여 포괄적이고 종합적인 정책화를 추진하여야 할 것이다. 이를 위해서는 각종 서비스의 재원, 제공방식, 전달체계관리 등을 포괄하는 복지 철학이 조성되어야 할 것이다. 지속적으로 사회구성원들의 의견을 수렴하여 재원과 서비스 제공의 지속가능성을 유지하면서 종합적이고 포괄적인 서비스 제공이 이루어지도록 할 필요가 있는 것이다.

둘째, 노인 대상 사회서비스의 공급모형 선택에서 재정 효율성을 근거로 삼아야 한다. 노인복지정책 현장에서 재원의 다양성과 전달체계의 혼재로 인해 부정수급, 비효율성, 행정부담 강화 등이 노정되고 있다. 노인 대상 사회서비스를 포괄적 노인정책의 틀에서 도출한다면 그 시작점은 공적제공(직접제공), 바우처제공(준현금제공), 민간제공(현금제공) 등에 대한 선택적 맞춤형이다. 연금, 수당 등은 현금제공으로, 공적부조는 직접 제공으로, 요양서비스와 돌봄서비스는 바우처방식으로 상대화할 수 있을 것이다. 이러한 전체적인 시각에서 공급모형을 상대화하여 선택할 때 유의해야 할 것은 그 재원구성에 대한 구상을 동시에 수행하는 것이다. 재원 구성의 측면에서 볼 때 노인요양서비스는 보험방식을, 노인돌봄서비스는 일반재정방식을 취하고 있지만, 불편한 노인에 대한 대인서비스를 제공한다는 측면에서 경중은 있을지언정 두 서비스 사이에 재원 연계를 강화해야 하는 이유는 충분히 있다. 그러므로 사각지대 해소를 위해서 노인요양 서비스와 노인돌봄서비스의 통합 또는 재원 연계가 필수적이다. 노인요양 서비스의 재원인 보험을 노인돌봄서비스 급여에 사용하여 효율성을 제고할 때 우선적으로 고려해야 할 것이 급여판정에 대한 통합이다. 즉, 노인요양 및 돌봄에 대한 급여판정을 건강보험공단이 수행하는 것이다. 독일은 보험회사인 장기요양 질병금고에서 최종 등급 판정을 실시하고 보험자 위탁기관에서 인정조사를 실시한다. 이를 우리나라에 적용한다면, 노인요

양서비스든 노인돌봄서비스든 인정조사를 수행하지만 최종 등급 판정을 보험회사가 수행하는 것이다.

셋째로, 노인 대상 사회서비스의 전달체계, 서비스모니터링 및 성과평가 관리에 대한 개선방안을 적극적으로 개발하여야 할 것이다. 제기되는 대부분의 문제가 전달체계의 미비, 모니터링의 부재, 성과평가 연계성의 저조이기 때문이다. 또한 이러한 전달체계 및 성과관리체계 개선은 단기적으로도 지속적으로 수행하여야 하기 때문이다. 통합적으로 수급자 관리가 이루어진다면 부정수급에 대한 지속적 관리를 통해 재정의 누수를 방지할 수 있을 것이다. 현재 보험회사인 건강보험공단이 노인요양서비스의 부정수급에 대해 행정력이 있을지 의문이 든다. 결국 지자체의 관리 감독이 현장성 측면에서 좀 더 정확한 정보를 보유할 수 있다면 전달체계에 대한 관리를 위임하는 것도 고려할 필요가 있다. 수급자 관리와 전달과정 모니터링을 중복 점검화(double check)하는 것도 필요하다. 보험자와 지자체 모두 수급자 관리와 전달 모니터링을 수행하여 재정투입의 효율성을 제고하는 것이다.

노인요양서비스와 노인돌봄서비스는 수혜자가 아닌 보호자와 바우처발행자의 협조가 지속적으로 유지 발전된다면 바우처방식의 선택권 강화를 보완하면서 수행할 수 있을 것이다. 그리고 바우처방식의 선택권 강화를 위해 제공기관의 다양화를 추진할 필요가 있다. 노인요양서비스와 노인돌봄서비스의 재원구조 통합이 이루어지든 이루어지지 않든 제공기관의 다양화를 위해 칸막이를 제거하는 노력이 필요하다. 일본의 경우처럼 다양한 제공기관의 유입이 중기적 관점에서 재정 효율성을 제고하는 데에 도움이 될 것으로 사료된다.

3. 문화분야 사회서비스

문화바우처사업의 바우처제도는 수요자의 선택과 본인의 선호에 따라 다양한 문화예술서비스를 이용할 수 있는 장점이 있다. 그러나 문화바우처사업(문화카드)은 수요자에게 선택권을 주고 문화예술서비스로부터의

만족도를 높이는 목적에도 불구하고 매우 제한적으로 이루어지고 있다. 즉 지역, 연령, 문화예술에 대한 정보의 접근성 및 관심 등의 조건을 갖춘 경우 바우처사업의 본래의 목적을 달성할 수 있다. 문화바우처를 이용할 수 있는 조건을 갖추지 못한 경우에는 문화예술단체에 대한 지원을 통해 서비스를 직접 공급하는 방법에 비해 오히려 이용도와 만족도가 낮은 것으로 나타나 바우처의 목적을 효과적으로 달성하지 못하는 경향이 있다. 또한 문화바우처제도는 수요자의 선택의 폭을 넓혀 수혜자들의 문화예술 서비스 향유의 만족도를 높일 뿐 아니라 수요자의 선택을 통해 공급자들의 경쟁을 통해 공급의 효율성을 높일 수 있는 목적을 동시에 달성할 수 있다는 장점을 갖는다. 그러나 문화바우처사업의 경우 예산의 규모가 문화산업의 규모에 비해 상대적으로 적을 뿐 아니라 다양한 영역으로 나누어지므로 공급 측면의 효율성을 개선하는 효과는 매우 제한적일 수밖에 없을 것으로 예상된다. 따라서 문화바우처사업은 바우처제도가 갖는 장점에 도 불구하고 바우처제도의 목적을 달성하지 못하는 한계가 있다.

문화바우처사업의 성과와 평가를 근거로 다음과 같은 정책적 시사점을 찾을 수 있다. 첫째, 문화바우처제도의 경우 바우처를 이용할 수 있는 조건(지역, 연령, 문화예술에 대한 정보의 접근성 및 관심)이 만족될 때 비로소 바우처제도의 장점을 살릴 수 있으며 문화예술분야의 지원을 위한 재정의 효율성을 달성할 수 있다. 그러나 현재의 문화바우처제도는 위와 같은 조건을 충족하지 못한 수혜자들에게도 적용되고 있다. 현행의 문화바우처사업은 바우처의 조건이 충족되는 계층에 국한해서 시행하는 방안이 마련되어야 한다.

둘째, 기획바우처를 통해 이런 문제를 보완하는 방안이 마련되고 있지만 현재의 기획바우처의 대상 외에도 문화바우처의 조건을 충족시키지 못하는 수혜자들에 대한 개선안이 마련되어야 한다. 현재의 기획바우처사업이 수혜자들의 선호에 맞는 프로그램을 기획하고 제공하기까지 부수되는 비용에도 불구하고 원래의 바우처제도의 효과성을 달성할 수 있기 때문에 기획바우처사업의 적용범위를 넓히는 개선안이 필요하다. 비록 문화카드 사업에 비해 별도의 비용이 수반되지만 수혜자들의 문화예술서비스의 향유

를 향상시킬 수 있기 때문에 이를 확대하는 방안이 필요하다. 이에 대한 방안 중 하나로 일정한 규모의 바우처를 이용해서 재정지원을 받는 문화예술 단체를 외부에서 초빙하는 대안을 검토할 수 있다. 이런 과정을 거쳐 문화 바우처 이용자인 수요자들로부터 선택되는 문화예술단체에 대해 더 많은 재정적 지원(문화바우처와 정부의 직접지원을 통한)을 한다면, 서비스 공급자의 효율성은 물론 재정의 효율성에도 기여할 수 있을 것이다.

셋째, 문화바우처사업은 중앙정부의 재정지원으로 문화예술위원회가 주관하고 지자체는 지방비를 배정하고 지자체의 협력으로 이뤄지고 있다. 문화바우처사업은 주관기관과 별도로 지자체의 협력으로 이뤄지고 있어 효율적인 전달이 이뤄지기 어렵다. 전달체계상의 문제를 해소하기 위해서는 중앙정부의 예산을 지자체별로 배정하고 지자체가 주관해서 지역의 특성에 맞는 바우처사업을 수행하는 방안을 제시할 수 있다. 또한, 넓은 지역을 대상으로 하기보다는 상대적으로 좁은 지역을 대상으로 바우처의 조건을 충족시킬 수 있는 유사한 계층, 예를 들어 특정한 연령계층을 대상으로 한 문화바우처의 시행은 문화바우처의 효과성을 높일 수 있을 것이다.

이상에서 논의한 영유아 대상 사회서비스, 노인 대상 사회서비스, 문화 분야 사회서비스 등 각 분야별 정책시사점은 현재 제공되고 있는 사회서비스의 공급모형에 대한 심도 있는 평가를 토대로 도출되었다. 본 연구에서 제시하는 평가결과 및 개선방안이 빠르게 증가하고 있는 사회서비스의 공급모형 및 시장 환경을 평가하는 기준을 제시함과 동시에 재정지출의 효율성을 제고하는 데 기여하기를 기대한다.

참고문헌

- 강혜규, 「한국 사회서비스정책의 현황과 서비스 확충의 과제」, 『보건복지포럼』, 통권 제125호, 한국보건사회연구원, pp. 6~22, 2007.
- 강혜규·노대명·박세경·강병구·이상원·조원일·이병화, 『사회서비스 확충방안 연구-주요 사회서비스 수요추계 및 정책과제』, 한국보건사회연구원, 2007.
- 강혜규·박수지·양난주·엄태영·이정은, 『사회서비스 바우처사업의 정책 효과 분석연구』, 한국보건사회연구원, 2012.
- 강혜규·박수지·정홍원·유태균·민동세·이선희·이정은, 『사회서비스부문 바우처사업의 운영실태와 개선 방향』, 경제·인문 연구사회연구회, 한국보건사회연구원, 2012.
- 교육과학기술부, 『2013년도 유아학비 지원계획』, 2013.
- _____, 『교육통계연보』, 2012.
- 국회예산정책처, 『2013년도 예산안 중점 분석 III: 분야별 재정』, 2012.
- 권미경, 『OECD 회원국의 보육서비스 - 보육유형, 보육교직원, 보육비용을 중심으로』, 육아정책연구소, 2012.
- 김진, 『사회서비스의 개념과 현황』, 노기성 편저, 『사회서비스 정책의 현황과 과제: 사회복지서비스를 중심으로』, 한국개발연구원, 2011.
- 김현숙, 「보육정책과 보육재정 지출방식」, 여성경제학자 초청 보육정책 간담회, 대한민국 국회 김애실 의원실, 2006.
- 고경환·장영식·강지원·김진욱·최성용·정영애, 『2009년도 한국의 사회복지지출추계와 OECD국가의 장애인소득보장체계 비교』, 보건사회연구원, 2011.
- 김영순·최현수·이윤경·방효정, 「복지국가 유형별 사회서비스의 발전

- 과정과 시사점, 『보건복지포럼』, 제12호, 한국보건사회연구원, 2007, pp. 37~61.
- 김용득, 「사회서비스 정책의 동향과 대안: 시장기제와 반-시장기제의 통합」, 『사회복지연구』, 제36호, 2008, pp. 5~28.
- 김주훈·차문중, 『서비스부문의 선진화를 위한 정책과제』, 한국개발연구원, 2007.
- 김혜원·안상훈·조영훈, 『사회서비스분야 일자리창출방안에 관한 연구』, 한국노동연구원, 2006.
- 문화예술위원회, 『2011 문예진흥기금지원 예술행사 평가: 관람객 만족도 조사 평가보고서』, 2012.
- _____, 『2011년 복권기금 문화나눔사업 성과평가 연구』, 2012
- 문화체육관광부, 『문화정책백서』, 2003.
- _____, 『2013년도 예산사업설명자료(I), (II)』, 2013.
- _____, 『2013년도 기금운용계획설명자료』, 2013.
- 박세경·강혜규·김형용·엄기욱·심창학·최은영, 『사회서비스분야 여성 일자리 창출을 위한 제도환경 연구』, 한국보건사회연구원, 2007.
- 박세경·강혜규·김은지·박소현·정세정, 『아이사랑카드제도의 효과성 평가 2차 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2010
- 박홍엽, 『바우처사업 평가』, 국회예산정책처, 2013.
- 보건복지부, 『2013년 노인돌봄종합서비스 사업안내』, 2013.
- _____, 『2009 보건복지백서』, 2010a.
- _____, 『2010 보건복지 통계연보』, 2010b.
- _____, 『보육사업안내』, 각 연도
- _____, 『보육통계』, 각 연도
- _____, 『사회서비스 정책 주요 통계자료』, 2009.
- _____, 『2011 장기요양통계연보-제도소개』, 2011.
- _____, 『2013년도 보건복지부 소관 예산 및 기금 운용계획 개요』, 각 연도.

- 사회서비스향상기획단, 『일자리창출 보고의 사회서비스 공급체계와 산업부문을 연계』, 2007.
- 서멜리사, 「독일의 문화패스 활용 사례」, 『해외동향분석: 문화관광체육 할인/바우처 제도』, 한국문화관광연구원, 2011.
- 서문희 외, 『우리나라의 보육실태와 외국 사례 - 공립보육시설, 보육비용 지원, 양육수당을 중심으로』, 기획재정부 연구보고서, 2011.
- 서울문화재단, 『기획바우처사업은?(서울문화이용권(문화바우처))』, 2012.
- 석재은·김수정·여유진·남찬섭, 『사회서비스 제도화모형 구축에 관한 연구』, 빈부격차·차별시정위원회, 2006.
- 손원익·박태규, 『민간비영리조직을 통한 제정지출의 효율성 제고방안: 문화예술분야를 중심으로』, 한국조세연구원, 2012.
- 양혜원, 『문화복지정책의 사회·경제적 가치 추정과 정책방향』, 한국문화관광연구원, 2012.
- _____, 「정부-지자체 문화복지 정책사업의 개선방향: 문화바우처를 중심으로」, 『2011 문화관광연구원 개원기념 세미나 자료집』, 문화관광연구원, 2011, pp. 59~84.
- 여성가족부, 『2013년도 여성가족부 소관 예산 및 기금운용계획 개요』, 2013.
- _____, 『2013년도 아이돌봄 지원사업 안내』, 2013.
- 용호성, 「문화 바우처 정책의 쟁점과 방향」, 『문화정책논총』, 26-1, 2012, pp. 99~124.
- 유근춘·고경환·윤석명·변용찬·노대명, 『보건복지재정 적정화 및 정책과제』, 한국보건사회연구원, 2008.
- 윤영진·양기용·이인재·이재원 외, 『사회서비스정책론』, 나눔의 집, 2011.
- 이가욱·우국희, 「영국의 케어 제공자에 관한 정책 연구」, 『한국사회복지학』, 제57권 2호, 한국사회복지학회, 2005, pp. 185~204.
- 윤영진·서문희·임양미·이진경, 『표준보육료 산출연구』, 육아정책연

구소, 2012.

- 이봉주, 『사회서비스 수요공급실태 정밀조사 연구』, 기획예산처, 2008.
- 이봉주·김용득·김문근, 『사회복지서비스와 공급체계: 쟁점과 대안』, EM커뮤니티, 2008.
- 이재원, 『사회서비스 전자바우처』, 대영문화사, 2008.
- 이진면, 『사회서비스의 경제적 효과분석과 산업화』, 산업연구원, 2008.
- 이봉주·임진섭·조정완, 『주요국 장기요양제도 비교 연구』, 국민건강보험 건강보험정책연구원, 2012.
- 일본케어워크연구소, 『일본의 개호보험제도』, 학현사, 2006.
- 장영식·이정우·고경환·김나연·류시원, 『한국의 보건복지 동향』, 한국보건사회연구원, 2010.
- 조현승·하봉찬, 『사회서비스산업의 수요공급 전망 및 산업화 방안』, 산업연구원, 2008.
- 정경희·이현주·박세경·김영순·최은영·이윤경·최현수·방효정, 『한국의 사회서비스 쟁점 및 발전전략』, 한국보건사회연구원, 2006.
- 최은영, 「사회서비스의 정책적 쟁점」, 『보건복지포럼』, 125:, 한국보건사회연구원, 2007. pp. 23~36.
- 통계개발원, 『한국의 서비스산업: 서비스업총조사종합보고서』, 2008.
- 통계청, 『경제활동인구조사』.
- _____, 『2008년 기준 서비스업조사』, 2009.
- _____, 『서비스산업통계조사』, 2009.
- _____, 『장래인구추계』, 통계청, 2010.
- 한국개발연구원 공공투자관리센터, 『문화여가사업군 심층평가』, 2012.
- 한국문화관광연구원, 「문화관광체육 할인·바우처 제도」, 『해외동향분석』, 제22호, 2010.
- 한국은행, 『사회복지서비스업의 현황과 정책방향』, 2008.
- 한유미, 「보육바우처 도입의 과제: 미국과 스웨덴의 사례를 중심으로」, 『아동과 권리』, 13(1), 2009.

한창완, 『일본의 이용자 선택제도와 사회서비스 제공주체 구성의 변화』, 2011년 한국사회서비스학회 추계학술대회 학술논문집, 2011.

일본 후생노동성, 『개보호사업현황보고(연보)』, 각 연도.

_____, 『개호서비스 사업소 조사』, 각 연도.

_____, 「개호보험서비스 제공주체별 사업소 현황」, 2009. 10. 1.

_____, 「개호보험시설 사업소 통계」, 2009. 1. 1.

Anderson, J. and Narus, J., “A model of distributor’s perspective of distributor-manufacturer working relationships,” *Journal of Marketing*, Vol. 48 No. 4, 1984, pp. 62~74.

Bahle, T., “The Changing Institutionalization of Social Services in England and Wales, France and Germany: Is the Welfare State on the Retreat?,” *Journal of European Social Policy* 13, 2003.

Beckett, A., “Strategic and marketing implications of consumer behavior in financial services,” *The Service industries Journal*, Vol. 20 No. 3, 2000, pp. 191~208.

Berry, L. and Parasuraman, A., “Listening to the Customer- The Concept of a Service-Quality Information System,” *Sloan Management Review*, 38 (3), 1997, pp. 65~78.

Bolton, R., “A dynamic model of the duration of the customer’s relationship with a continuous service provider: the role of satisfaction,” *Marketing Science*, Vol. 17 No. 1, 1998, pp. 45~65.

Brian R. Munday, “The Prospects and Challenges of Welfare Mix in Social Service Provision System,” 한국보건사회연구원 국제 심포지엄 자료집, 한국보건사회연구원, 2007.

Cave, Martin, “Voucher Roles and their role in distributing social

- services," OECD, 2001.
- _____, "Voucher Programmes and Their Role in Distributing Public Services," *OECD Journal on Budgeting*, 1(1), 2001.
- Dion, P., Javalgi, R and DiLorenzo-Aiss, J., "An empirical assessment of the Zeithaml, Berry and Parasuraman service expectations model," *The Service Industries Journal*, Vol. 18, No. 4, 1998, pp. 66~86.
- Egan, J., *Relationship Marketing: Exploring Relational Strategies in Marketing*, 2nd(ed), Prentice Hall, Harlow, 2004.
- Friedman M., *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, 1962.
- Galina Khatutsky, M., Anderson, W. and Wiener, J., "Personal Care Satisfaction Among Aged and Physically Disabled Medicaid Beneficiaries," *Health Care Financing Review*, Vol. 28, 2006, pp. 69~86.
- Gasparini and Pinto, "Equality of Opportunity and Optimal Cash and In-kind Policies," *Journal of Public Economics* 90: 2006, pp. 143~169.
- Hays, R. and Ware, J., "My Medical Care Is Better Than Yours Social Desirability and Patient Satisfaction Ratings," *Medical Care*, Vol. 24, No. 6, 1986, pp. 519~525.
- Isaacs, J. B., "The Costs of Benefit Delivery in the Food Stamp Program," United States Department of Agriculture, 2008.
- Johnston, R., "The zone of tolerance: exploring the relationship between service transactions and satisfaction with the overall service," *International Journal of Service Industry Management*, Vol. 6 No. 2, 1995, pp. 46~61.
- Jones, M., Mothersbaugh, D. and Beatty, S., "Switching barriers and repurchase intention in service," *Journal of Retailing*, Vol. 76

- No. 2, 2000, pp. 259~274.
- Jones, T. and Sasser, W., "Why Satisfied Customers Defect," *Harvard Business Review*, 1995, pp. 2~14.
- OECD, 『Babies and Boses-Reconciting work and Family Life 1』, 2001.
- OECD, 『Babies and Boses-Reconciting work and Family Life 4』, 2005.
- OECD Family Database, 2010.
- OECD Social Expenditure Database, OECD, 2011.
- Oliver, R., "A cognitive model of the antecedents and consequences of satisfaction decisions," *Journal of Marketing Research*, Vol. 17 No. 4, 1980, pp. 460~469.
- Oliver, R. and Bearden, W., "Disconfirmation processes and consumer evaluations in product usage," *Journal of Business Research*, Vol. 14, 1983, pp. 235~246.
- Ping, R., "The effects of satisfaction and structural constraints on retailer exiting, voice, loyalty, opportunism, and neglect," *Journal of Retailing*, Vol. 69 No. 3, 1993, pp. 320~352.
- Prenshaw, P. , Kovar, S. and Burke, K., "The impact of involvement on satisfaction for new, nontraditional, credence-based service offerings," *Journal of Services Marketing*, Vol. 20 No. 7, 2006, pp. 439~452.
- Sharma, N. and Patterson, P., "Switching costs, alternative attractiveness and experience as moderators of relationship commitment in professional, consumer services," *International Journal of Service Industry Management*, Vol. 11, 2000, pp. 470~490.
- Witte, A. D. and Townbridge, M., "The Structure of Early Care and Educational in the United States: Historical Evolution and

International Comparisons,” Porterba, J. M. (eds.), *Tax Policy and the Economy*, Volume 19, MIT Press, 2005.

Zeithmal, V., Berry, L. and Parasuraman, A., “The nature and determinants of customer expectations of service,” *Journal of the Academy of Marketing Science*, Vol. 21, 1993, pp. 1~12.

독일 연방보건부, www.bmg.bund.de

아이사랑보육포털, www.childcare.go.kr

유아교육지원포털, chidschool.mest.go.kr

통계청 경제통계시스템, www.kosis.kr

한국은행 경제통계시스템, ecos.bok.or.kr

부록. 과거 사회서비스 만족도 조사의 문제점 및 시사점

1. 확실한 조사 목적과 이론적 배경의 결여

조사에서 가장 중요한 것은 정확한 조사 목적을 수립하는 것이다. 실태 조사의 경우라면 간단한 비율만 알아내면 된다. 이러한 조사 형태의 가장 좋은 예는 인구조사이다. 그러나 좀 더 깊은 사회 현상을 이해하고, 분석하기 위해서 조사를 한다면, 조직적(systematic) 접근법이 필요하다. 많은 사회서비스 연구에서 구성된 설문지를 보면, 그 연구들의 목적이 뚜렷하지 않을 때가 많다. 과거에 실시한 연구에서 어린이 집 사용과 관하여 보호자들을 대상으로 만족도 조사를 하였다. 과거 마케팅 분야에서의 연구에 의하면, 만족이란 소비자가 서비스를 받으면서 느끼는 감정(affective response)이다. 이때 만족/불만족의 정도는 소비자가 실제로 받는 여러 가지 서비스의 품질 속성들에 대해 소비자가 원래 가지고 있던 기대와 실제 경험한 서비스의 비교에 의한 인지적 평가(cognitive evaluation)의 결과라고 밝혀져 있다. 이 이론에 의하면, 어린이의 부모들은 어린이 집에서 제공하는 여러 서비스 속성들에 대한 품질을 평가하게 되고, 그리고 어린이집 서비스에 대한 총체적인 만족도에 대해 대답하게 된다. 그리하여 어떤 서비스 속성이 부모들의 만족도에 가장 큰 영향을 주었는지, 또한 영향력이 가장 약한 속성은 무엇인지를 알게 된다. 이 결과는 어린이집을 경영하는 관리자에게 어떤 속성 서비스에 더 많은 초점을 뒀야 하는지를 알려줄 수 있다. 또한, 부모들이 각각의 속성들에 대하여 평가하였기 때문에, 어린이 집 관리자에게 서비스 속성 중 어떤 면을 더 개선해야 하는지도 알려줄 수 있다. 그러나 대부분의 과거 조사는 속성에 대해 평가를 하지

않고, 속성에 대한 만족도를 물어 왔다. 그렇기 때문에, 서비스 전반의 총체적 만족도를 묻지 않은 경우가 많았다. 그러다 보니 만족도 조사가 효율적으로 이용되지 못하고 있었다.

사회과학의 많은 경우, 변수들 간의 관계를 알아내어 이를 근거로 사회의 현상을 설명하고, 앞으로의 일을 예측하려고 한다. 그러나 이들 변수는 눈으로 볼 수 없는 개념(construct)들이다. 이 개념이 가시 불가능하기에, 개념 측정은 아주 힘들다. 그렇기 때문에 개념에 대한 바른 정의를 세우고(conceptualization), 이 개념을 측정하기 위한 옳은 조작적 정의(operationalization)를 해야 한다. 이런 과정은 많은 부분 학술연구에 의존하게 된다. 실제로 이 추상적인 하나의 개념(construct)을 측정하기 위하여, 다수의 질문문항(multiple indicators)을 사용하여 측정한다. 그리고 측정 후에 그 문항들의 신뢰성(reliability)과 타당성(validity)을 검증하고 난 후에야 비로소 그 항목들을 사용하게 된다. 그러나 많은 조사에서 추상적 개념에 대한 측정이 한 개의 질문으로 이루어져 있기 때문에 그 개념(construct)이 제대로 측정되었는지를 평가할 수가 없다.

2. 사회서비스에 관한 수혜자/보호자의 관여도를 고려하지 않은 설문지 작성

사회서비스는 그 종류에 따라 소비자의 관여도(Involvement) 수준이 다르다. 영유아 보육에 관한 사회서비스의 경우, 실제 수혜자(어린이)의 부모(보호자)의 관여도는 문화바우처서비스나 노인요양/돌봄 경우에 비하면 대단히 높다. 관여도가 높기 때문에 수혜자(어린이)의 대리인(agent)인 부모는 정보 수집 및 서비스 평가요소와 기준에 관심이 많으며, 서비스 전달 과정뿐만 아니라 결과에도 관심도가 매우 크다. 그러므로 관여도의 차이에 따라 사회서비스의 서비스 품질을 묻는 질문의 범위 및 깊이가 달라져야 한다. 그러나 과거의 사회서비스에 관한 설문은 이러한 수혜자/보호자의 관여의 정도에 관한 질문의 폭이 제한적이었다.

3. 응답자 입장에서 응답할 수 없는 설문지 작성

구조화된 설문지를 사용하여 조사를 할 경우, 설문지 작성에 있어 다음 세 가지 이슈에 대해 정확한 평가가 필요하다.

① 설문 응답자가 질문을 이해하는가?

만약 설문이 길고, 보통 사람이 이해하기 어려운 어휘를 사용하고 있으면, 응답자가 대답은 하지만, 설문을 충분히 이해하고 대답한 것이라고 할 수 없다. 이 경우 조사 결과에 대한 신뢰도가 떨어지게 된다.

② 질문은 응답자가 대답할 수 있는 질문인가?

만약 응답자가 경험을 못 한 것이나, 기억하기 힘든 일들에 관해 질문을 받으면, 대답하기 힘들어진다. 이 경우 조사 결과의 신뢰도가 떨어진다. 이는 사회서비스 수혜자가 서비스 품질 평가와 서비스 만족도에 관한 질문을 받을 경우에 나타날 수 있는 현상이다.

③ 질문은 응답자가 기꺼이 대답에 응할 수 있는 질문인가?

만약 개인이 남에게 말하고 싶지 않은 사생활(privacy)에 관한 질문을 묻는 경우이다.

기존 영유아 보육서비스 및 노인 서비스 만족도 조사는 위 세 가지 조건을 따르지 않았다.

과거 어린이집에 관한 연구에서 여러 서비스 속성에 관하여 만족도를 묻는데, 추상적인 개념(예, 어린이집 보육교사의 성실성)을 한 개의 질문으로 구성하였다. 사람마다 '성실성'을 평가하는 기준이 다를 수 있기 때문에 사람마다 다른 생각을 하며 대답했을 것이다. 이 개념을 한 개의 질문으로 구성했기 때문에 신뢰도(reliability) 또한 검증할 수 없다는 문제가 있다.

또한 기존 노인 관계 실태조사 연구는 많은 노인을 표본으로 하여 조사를 한 것인데, 그 설문지의 길이가 29쪽이나 된다. 젊고, 건강한 사람도 6~7쪽 정도의 설문지 응답을 힘들어하는데, 노인이 29쪽에 달하는 설문지에 정확하게 응답할 수 있을지 의문이 든다. 대부분의 설문지가 범하는 오

류의 하나는 응답자가 제공하기 싫어하는 개인에 관한 정보, 즉 나이, 교육, 소득 등을 설문지 앞부분에 두는 것이다. 또 이 조사는 한국 사회에서 보통 금기시 하는 질문을 (“귀하께서는 현재의 성생활 전반에 얼마나 만족하십니까?”) 노인에게 한다. 이 질문이 연구의 주목적을 위하여 꼭 필요하다면 할 수 없겠지만, 그렇지 않으면 생략하는 것이 더 좋을 것이다.

또한 과거 노인 요양서비스 관련 조사는 1, 2, 3등급을 받은 200명이 넘는 노인들이 직접 질문에 응답하였다고 한다. 실제 사용한 설문지 길이 또한 짧지가 않았다. 1, 2급 노인들은 거의 움직일 수 없는 건강상태에 있다. 그들에게 누군가가 질문들을 읽어 준다고 하여도 그 노인들이 얼마나 신뢰성이 있는 응답을 하였을까 궁금하다. 그들에게 받은 자료의 신뢰도 또한 의문이 든다.

문화바우처서비스의 경우를 제외하고는 수혜자 본인(어린이, 노인)이 대답하기보다는 실수혜자의 대리인(agent)이 응답하게 된다. 대리인은 관찰자(observer)이기에 서비스 전달 과정에 관한 질문에 응답하기에는 한계가 있다. 이를 고려한 조사 설문지 작성이 필요하다.

4. 지나치게 많은 명목척도 사용으로 인한 설문지의 효율성 결여

질문을 할 때는 질문을 하는 방식에 따라 명목척도(Nominal scale), 서열척도(Ordinal scale), 등간척도(Interval scale), 그리고 비율척도(Ratio scale)로 나눌 수 있다.

어떤 척도를 사용했는가가 그 질문이 가지는 정보량을 결정하기 때문에 척도의 설정은 매우 중요하다. 그렇기 때문에 척도의 종류가 자료분석을 위한 통계기법을 결정하게 된다. 만약 10명의 몸무게를 측정한다고 했을 때 측정방법에는 아래와 같이 4가지가 있다.

- ① (명목척도) 다음 10명의 사람 중 누가 가장 무겁게 보입니까?
- ② (서열척도) 다음의 10의 사람 중 가장 무거운 사람에서 가장 가벼운 사람으로 순위를 매겨보세요. (① 제일 무겁다, ② 그 다음 무겁다,

..., ⑩ 제일 가볍다)

- ③ (등간척도) 다음 각 사람에 대해 얼마나 무거운가, 가벼운가를 평가 하세요(5점 척도: ① 매우 가볍다, ..., ⑤ 매우 무겁다)
- ④ (비율척도) 10명 각각의 몸무게를 재고 그 무게를 kg으로 기입하세요.

측정의 난이도에서 보면 첫 번째 방법이 가장 쉽고, 마지막 방법이 제일 어렵지만, 실제로는 두 번째 방법인 서열척도가 가장 어렵다. 하지만 정보량이란 기준에서 보면, 네 번째인 비율 척도의 정보량이 가장 많고, 첫 번째 방법인 명목척도가 가장 적다.

통계기법 사용에 있어서 제약이 가장 많은 척도가 명목척도인 반면, 비율척도는 별도의 제약 없어 여러 통계방법을 사용할 수 있다. 특히 변수 간의 관계를 보기 위해서는, (예, “과연 어떤 서비스 품질이 소비자의 만족에 정(+)의 영향을 주는가?”) 그 질문이 등간척도나 비율척도로 구성되어야 한다.

하지만 실제에 있어서는 많은 질문을 등간척도를 사용할 수 있는데도 불구하고, 질문하기 쉬운 명목척도를 사용하여, 자료를 분석함에 있어 많은 제약을 받게 된다. 이 경우, 변수들 간의 상관관계(Correlation) 또한 찾을 수 없다. 상관관계를 찾을 수 있어야 앞서 언급한 것과 같이 어떤 서비스 속성이 부모들의 만족도에 가장 큰 영향을 주었는지, 또한 영향력이 가장 약한 속성은 무엇인지를 알 수 있다.

영유아 보육서비스 만족도 조사에서 쓰인 척도의 예를 들어 보자.

- (명목척도의 예) “자녀가 어린이집을 다니는 가장 큰 이유는 무엇입니까? (한 가지만 체크)”
- (서열척도의 예) “아래의 15가지 이유 중에서, 어린이집을 선택할 때, 가장 중요하게 생각한 것은 무엇인지, 순서대로 2가지를 선택해주세요”

1 순위 : _____ 2 순위 _____.

(위의 질문은 15가지를 순서대로 열거 하게 하지 않았기에 완전한 서열척도를 못 만든다)

(등간척도의 예) “보육료 지원과 관련 정보 얻기”

① 매우 편안함, ② 비교적 편안함, ③ 보통, ④ 불편함, ⑤ 매우 불편함

(비율척도의 예) “매월 받는 지원 금액은 어느 정도인가요?”

총 _____ 원

명목척도를 사용할 경우, 응답자가 기꺼이 응답하려는 의지가 없을 때 (예, 피곤하거나, 지루할 때), 응답자는 먼저 제시한 항목을 선택하려는 문제가 있다. 이러한 이유로 남녀 성별 등, 꼭 써야 할 경우를 제외하고 명목척도를 쓰는 것을 자제해야 한다. 등간척도를 사용하여 많은 변수 간에 상관관계(correlation)를 찾아, 사회서비스에 관련된 상황의 근본적인 원인과 결과를 추론할 필요가 있다.

5. 넓은 시야를 가진 사회서비스 연구

우리나라의 경우 국가가 사회서비스를 제공한 역사가 짧기 때문에, 대부분의 사회서비스의 만족도가 높을 수 있다. 과거 4년의 연구에 의하면 전반적인 만족도는 ‘만족’ 이상의 비율이 80%를 넘는 높은 수준인 것으로 나타났다(강혜규 외, 2012). 이는 사회서비스를 처음 받을 때에 대한 수혜자/보호자의 고마움이 만족도로 표출된 결과일 수도 있다. 구체적으로, 치매 노인의 간병서비스가 없었을 때는 노인의 자식이 모든 뒷바라지를 하거나, 아니면 많을 돈을 내어 요양원이나 병원에 부모를 모셔야 했다. 그러나 노인서비스의 제공은 그들로 하여금 이와 같은 의무에서 벗어 날 수 있는 기회를 마련해 준 것이다. 이는 유아교육 도움서비스에도 마찬가지다. 그러나 시간이 지나면서 수혜자의 대리인(agent)은 이러한 서비스에 익숙하여지고, 새로운 서비스는 더 이상 새로운 것으로 인지되지 않을 것이다. 그래서 대리인은 서비스 품질의 여러 속성에 더 큰 기대를 가지게 되고, 이는 낮은 만족도 수준으로 나타날 것이다. 실제로 강혜규 외(2012)의 연구는 2009년 이후 전반적인 만족도가 지속적으로 하락한다고 기술하였다. 이는 국가가 사회서비스 전달과정에 더 많은 관심을 두어야 함을 의미한다. 국가는 서비스의 수혜자 및 보호자가 사회서비스에 대한 기대 수

준의 변화 여부 및 정도를 지속적으로 조사하며, 서비스에 대한 기대 및 만족/불만족의 생성과정에 관한 연구가 필요하다. 또한 사회서비스의 정의와 같이, 국가는 사회서비스를 통하여 '삶의 질'(quality of life)을 향상하려 한다. 이때 삶의 질은 수혜자뿐 아니라 그들의 보호자까지 포함된다. 수혜자의 사회서비스 만족도 이외에 수혜자 및 보호자의 삶의 질에 대한 연구가 필요하다.

<국문요약>

사회서비스 공급모형과 재정효율성

손원익 · 최성은 · 박태규 · 이한준 · 김진

소득의 증가와 더불어 사회서비스에 대한 욕구가 증가함에 따라 사회서비스에 대한 수요가 점차 증가하고 있다. 현재 교육서비스, 의료서비스, 보육·장기노인요양·장애인복지 등의 사회복지서비스, 문화서비스 등 넓은 의미에서의 사회서비스가 정부 재정 지출을 통해 국민들에게 공급되고 있으며, 그 규모와 중요성이 더욱 커질 것으로 예상된다.

본 연구는 사회서비스분야에서의 공급모형 현황 및 이슈를 이론적, 사례적, 그리고 심층설문적 방법론을 사용하여 고찰하고, 바우처방식 적용 조건 검토와 심층설문 분석을 통해 공급모형의 적합성을 살펴본 후, 정책적 시사점을 도출하고자 하였다.

영유아 대상 사회서비스의 공급유형은 크게 전자바우처, 공급자에 대한 묵시적 바우처, 정부의 직접공급, 현금지원으로 분류될 수 있으며 영유아 사회서비스의 재정 규모는 6조원에 달해 다른 분야 사회서비스 재정규모 중 가장 큰 부분을 차지하고 있다. 그러나 공급자 측면에서의 도덕적 해이, 양질의 보육시설 부족, 열악한 시설의 진입 규제 부재, 수요자 측면에서 꼭 필요한 맞벌이 부부 등의 꼭 필요한 수요자에 대한 시설부족이 문제점으로 지적되고 있다. 이를 해결하기 위해서는 현행 서비스 공급구조와 지원체계, 부담금 인상 등의 재원부담방식의 개선이 필요하다. 또한 보육시설의 전반적 운영사항, 평가인증 내역 정보, 처벌등의 정보, 특별활동비등 비용에 관한 정보등이 일괄적으로 제공될 수 있는 정보공개 시스템 구축을 통해 소비자 선택권을 강화할 필요가 있다.

노인 대상 사회서비스는 크게 사회보험방식인 노인장기요양보험 및 바우처방식인 노인돌봄서비스로 분류할 수 있다. 노인 대상 사회서비스의 경우 서비스관리체계의 효율성 제고나 비용 효율성 향상 등이 정책목표로서 우선시되어야 한다. 그러나 장기요양서비스의 경우 서비스 제공기관의 초과 공급 및 서비스 제공기관 관리 부실로 인해 부정수급 및 서비스 질 저하의 문제가 발생하였으며, 노인돌봄서비스의 경우 제공기관 수가 크게 증가하였음에도 불구하고 경쟁을 통한 효율성 제고는 거의 일어나지 않는 것으로 나타났다. 이를 보완하기 위해 노인정책에 대한 포괄적인 시각이 필요하며, 현재 이원화된 노인장기요양보험 및 돌봄서비스의 재원을 통합하여 재정 효율성을 제고할 필요가 있다. 또한 서비스의 관리 및 전달체계에 대한 모니터링의 연계를 견고하게 하여 재정의 누수를 방지해야 한다.

문화바우처 제도는 수요자의 선택이 가능하기 때문에 서비스 선택의 폭을 넓혀 문화예술 향유의 만족도를 높일 수 있다. 또한 공급자들의 경쟁을 통해 효율성을 높일 수 있는 장점을 갖는다. 그러나 지역, 연령, 문화예술에 대한 정보의 접근성 및 관심 등의 조건이 갖추어지지 않은 경우, 이용도 및 만족도가 현저하게 낮게 나타나는 문제점이 존재한다. 이를 해결하기 위해 문화바우처의 조건이 충족되는 계층에 국한해서 문화서비스가 시행되는 방안이 마련되어야 하며, 수혜자들의 선호에 따른 기획바우처 사업의 적용범위를 넓혀 서비스 공급자 및 재정 효율성을 제고해야 한다. 마지막으로 중앙정부의 예산을 지자체별로 배정하고 지자체가 주관하는 문화 바우처 사업이 수행되도록 하여 문화바우처의 효과성을 높일 필요가 있다.

이상에서 논의한 영유아 대상 사회서비스, 노인대상 사회서비스, 문화분야 사회서비스 등 각 분야별 정책시사점은 현재 제공되고 있는 사회서비스의 공급모형에 대한 심도 있는 평가를 토대로 도출되었다. 본 연구에서 제시하는 평가 결과 및 개선방안이 빠르게 증가하고 있는 사회서비스의 공급모형 및 시장 환경을 평가하는 기준을 제시함과 동시에 재정지출의 효율성을 제고하는 데 기여하기를 기대한다.

<Abstract>

Supply Model and Efficiency of Social Services Provided by the Government

Wonik Son · Sengeun Choi
Taekyu Park · Hanjoon Lee · Jin Kim

As income increases, the demand for social services also increases gradually. In a broad sense, social welfare services are referred to a wide range of services including education, health care, child care and elderly care and welfare of persons with disabilities and cultural services. These services are facilitated by the government budget, and the scale of these services is expected to increase further.

This study examines the issues of supply models for social services. Both theoretical issues and real case issues are reviewed the survey methodology is used, and the conditions for the voucher scheme are examined to evaluate the suitability of the supply model.

The social service for infants and children is an example that all different types of supply model are facilitated for the service such as cash assistance, e-vouchers, implicit-voucher for providers, government's direct supply

The total amount for this service reached 6 trillion won in 2012. However, problems such as moral hazard of providers, lack of child care facilities and poor quality of child care need to be solved. To address this need, the current service delivery structure and support systems need to be redesigned. In addition, information about the overall

operating matters and details about accreditation, penalties and other information such as special expenses need to be open to the public to strengthen consumer choice.

For elderly-targeted social services, the efficiency of the service management system, such as cost-effectiveness, should be prioritized as a policy goal. However, to solve the problems such as the excess increase of providers and poor quality of services, a comprehensive policy approach is necessary for the elderly-targeted social services.

Through the voucher system, consumers can widen their choices for the services in the field of culture and art. Inefficiency problem arises due to the lack of competition among service providers who are related to the voucher system. In order to solve the inefficiency problem, a planned voucher system designed to satisfy special needs of consumers should be applied widely expanded.

Policy recommendations for social services discussed in this study are based on in-depth assessment of the suitability of the current supply models. It is expected that the evaluation results presented in this study can be utilized to improve the efficiency of government spending for social services.

〈저자약력〉

손원익

미국 William Penn College 경제학과 졸업
미국 University of Wisconsin-Madison 경제학 박사
현, 한국조세재정연구원 선임연구위원

최성은

서울대학교 농업생명대학 졸업
미국 Syracuse University 경제학 박사
현, 한국조세재정연구원 연구위원

박태규

연세대학교 경제학과 졸업
미국 Indiana University 경제학 박사
현, 연세대학교 경제학부 교수

이한준

연세대학교 경제학과 졸업
미국 Indiana University 마케팅학 박사
현, 한양대학교 경영학부 교수

김진

서울대학교 경제학과 졸업
미국 University of Minnesota 경제학 박사
현, 동덕여자대학교 경제학과 교수

자료 수집 및 정리

남희 한국조세재정연구원 연구원
오수정 한국조세재정연구원 연구원
김규현 한국조세재정연구원 연구원

연구보고서 13-12
사회서비스 공급모형과 재정 효율성

2013년 12월 23일 인쇄
2013년 12월 30일 발행

저 자 손원익·최성은·박태규·이한준·김진
발행인 옥동석
발행처 한국조세재정연구원

1318-7774 서울특별시 송파구 송파대로 28길 28

전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및
인쇄 상일인쇄

© 한국조세재정연구원 2013

ISBN 978-89-8191-684-8

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 9,000원