한국 사회복지서비스에서 바우처의 의미와 평가

- 바우처 사업의 사회적 맥락을 중심으로 -

남찬섭 / 동아대학교 사회복지학과 교수

초록

이 글은 최근 사회복지서비스에서 나타나는 시장화 흐름의 함의를 바우처를 중심으로 고찰한 것이다. 바우처는 수요측 보조금이라는 특성을 중심으로 한 기술적 속성으로 인해 일정한 시장적 요소를 가지지만 이러한 시장적 요소는 그것이 작동되는 사회적 맥락의 제약을 받으며 그 효과를 나타내게 된다. 한국의 경우 사회복지서비스는 공급량이 매우 부족한 상태였으며 전달체계도 제대로 구축되어 있지 않았다. 이로 인해 한국에서 바우처는 서비스 공급량 확대의 일환으로 동원되고 있으며 전달체계의 구축을 강제하는 성격을 띠고 있다. 이는 정부에 의한 서비스 공급과 전달체계가 구축되어 있던 서구에서 바우처가 도입된 것과는 확연히 다른 특성이다. 물론

확대된 공급량과 구축되는 전달체계의 내용은 바우처가 가진 기술적 특성으로 인해 시장적 요소로 채워질 가능성도 없지 않으나, 바우처 주창자들이 원래 말하는 공급자 간 경쟁이나 수요자 선택권 보장은 실현되기가 어려울 것으로 보인다. 오히려 그보다 한국의 바우처는 정부와 공급자 간의 새로운 종속관계의 형성, 지방정부 차원에서의 전달체계의 파편화 가능성을 더 크게 할 수 있으며 그러면서도 지방이양의 문제점 및 노인요양보험의 문제점으로 인해 이들의 문제점을 보완할 가능성을 가지고 있어 향후 바우처는 없어지기보다는 지속될 가능성이 더 큰 것으로 생각된다. 하지만 바우처의 지속 가능성은 또 다시 전달체계의 파편화 가능성을 키우게 될 것이다. 바우처의 시장적 요소에만 주목하기보다는 바우처가 전달체계에 대해 갖는 구체적인 함의를 살펴보고 서비스의 공급체계를 전반적으로 고민할 필요가 있다.

핵심단어: 바우처, 서비스 전달체계, 사회적 맥락

1 서론

이명박 정부 출범 이후 민영화가 큰 화두가 되고 있으며 사회정책과 관련하여 이는 의료민영화나 사회복지서비스에서의 바우처 도입 등을 중심으로 표현되고 있다. 의료민영화는 의료산업 선진화라는 이름으로 참여정부 때부터 추진되어온 것으로 이명박 정부는 이 추세를 더욱 가속화할 것으로 보인다[1]. 사회복지서비스 부문의 바우처 중 이른 바 4대 전자바우처 사업[2]은 참여정부 때부터 추진되어 오던 것이며 보육바우처는 참여정부 때부터 논의가 있기는 했으나 이명박 정부에 들어와서 더욱 본격적으로 도입 논의가 활성화되고 있다. 의료민영화나 사회복지서비스 바우처는 큰 틀에서는 시장화 지향적이라는 점에서 같다고 볼 수 있지만 각 부문의 역사적 형성과정, 각 부문에서 거래되는 재화 또는 서비스의 기술적 특성 등에 따라 부문별 차이가 있는 것으로 보인다. 시장화의 의미나 영향 및 결과가 각 부문에 따라 각기 어떻게 다르게 나타날 것인가는 아직 본격적으로 논의되고 있지는 않는 것으로 보인다. 하지만 부문별 차이에 대한 논의는 필요하며 이를 위해서는 시장화에 대해 그것을

1) 그동안 정부는 공식적으로는 의료민영화를 추진하지 않는다고 하면서도 늘 "국민들이 원하면"이라는 단서를 달아 여론동향에 따라 추진할 수도 있다는 여지를 남겨 왔다. 하지만 지난 7월 24~25일 19세 이상 제주도민 1,100명을 대상으로 영리의료법인 설립문제에 대한 찬반의견을 전화조사로 물어본 결과 찬성이 38.2%, 반대가 39.9%로 나와 반대의견이 높은 것으로 나타났다. 여론조사와 관련하여 제주도는 찬성의견이 과반이 되면 오차범위에 관계없이 영리의료법인 설립을 추진하겠다고 하였으나, 이 여론조사에서 찬성의견은 과반은커녕 반대보다도 낮은 것으로 나와 국민여론 동향에 따라 영리의료법인을 추진할 수도 있다고 한 정부의 방침에 제동이 걸리게 되었다(기사내용은 〈한겨레 신문〉 2008.7.28; 7.29; 〈아시아경제〉 2008.7.29. 참조). 하지만 정부가 이로 인해 의료민영화 추진방침을 완전히 거두었다고 보기는 어렵다.

2) 4대 전자바우처 사업이란, 노인돌보미 지원사업, 중증장애인 활동보조사업, 산모·신생아 도우미 지원사업, 지역사회서비스 혁신사업을 말한다. 이들 사업들은 대체로 2007년부터 시행되었다. 이 사업 내용에 대해서는 이재원(2007)과 유주헌(2008) 참조.

좀 더 사회적 맥락의 차원에서 접근할 필요가 있다. 예컨대 바우처의 경우 바우처가 갖는 기술적 속성(경쟁과 선택요소의 도입 등)에만 주목하는 것보다는 바우처의 그러한 기술적 속성이 놓여있는 사회적 맥락을 좀 더 넓게 고려하는 접근이 더 유용하다는 것이다.

이러한 점에 입각하여, 이 글은 최근의 사회정책에서 나타나고 있는 시장화 흐름 중 장애인 · 노인 등에 관련된 복지부의, 이른바 4대 전자바우처 사업을 주로 염두에 두고 논의를 전개하고자 한다. 일반적으로 바우처 옹호론자들은, 바우처는 선택과 경쟁의 요소가 있으며 이에 따라 서비스 공급의 효율성을 기하고 서비스의 품질을 높임으로써 소비자의 만족도를 높일 수 있는 장점이 있다고 주장하며(유한욱, 2006; 김진, 2007; Daniels and Trebilcock, 2005), 정부 역시 이러한 주장을 근거로 4대 전자바우처 사업의 효과를 주장하고 있다(유주헌, 2008; 이재원, 2007). 하지만 4대 전자바우처 사업과 이 사업을 통해 추진되는 사회복지서비스 시장화가 실제 이러한 결과를 낳을 수 있을지에 대해서는 회의적인 견해도 상당히 있는 것이 사실이다(배화숙, 2007; 최성숙, 2008; 시장화에 대한 비판적 논의로는 강상경, 2008). 그런데 바우처가 그것이 원래 의도한 결과를 낳을 것인가 아닌가에 관련하여 한 가지 주목해볼 점은 어느 사회에서건 바우처는 그 주창자들이나 반대자들이 말하는 바와 같이 경쟁과 선택이라는 시장적 의미 외에 다른 의미도 갖는다는 점이다. 바우처는 그 나름의 기술적 특성이 있고 이는 사회에 따라 그리 다르지 않지만 그런 기술적 특성이 놓여 있는 사회적 맥락은 사회에 따라 매우 다를 수 있다. 바우처의 기술적 특성은 특히 사회복지서비스에 있어서는 전달체계와 관련하여 중요한 함의를 갖게 되는데, 이 전달체계가 어떤 모습인가에 따라 바우처의 기술적 특성이 사회복지서비스에 미치는 영향은 매우 다르게 나타날 수 있다는 것이다. 이 글에

서 논의하고자 하는 것은 바로 이 점, 즉 현재 추진되고 있는 4대 전자바우처는 한국 사회복지서비스가 갖는 맥락 내에서 어떤 의미가 있는가 하는 점이다. 이를 위해 먼저 바우처의 기술적 특성과 이러한 기술적 특성이 사회복지서비스 전달체계에 대해 갖는 함의가 무엇인지를 논의하고, 이어서 현재 도입된 바우처의 맥락을 구성하는 한국 사회복지서비스의 특성이 무엇인지, 그리고 그러한 특성으로 인해 바우처가 갖게 될 의미가 무엇인지에 대해 논의한다.

2 바우처의 개념과 특성

바우처는 정부가 제공하고자 하는 특정 재화나 서비스에 대한 지불인증권으로서 그 재화나 서비스를 선택적으로 구매할 수 있도록 사람들에게 일정한 구매력을 제공해주는 보조금이라고 할 수 있다(정광호, 2007). 바우처는 사람들에게 일정한 구매력을 제공해주는 것이고 이 구매력은 정부의 재정지원으로 이루어진다. 따라서 보조금의 향방과 관련해서 볼 때, 바우처는 보조금이 공급자가 아니라 수요자에게 향한 것이다. 이런 점에서 바우처는 수요자에게 붙여진 보조금, 즉 수요측 보조금(demand-side subsidy)이다(Daniels and Trebilcock, 2005). 또한, 바우처는 수요자에게 보조금을 붙여주기 때문에 특정 재화나 서비스를 공급하는 공급자 간의 관계 및 공급자와 수요자 간의 관계에도 일정한 영향을 미친다. 요컨대, 바우처는 수요자에게 지급될 보조금을 둘러싸고 공급자들이 서로 경쟁하도록 강제하는 속성이 있는 한편, 수요자에게는 여러 공급자 중 적절하다고 판단되는 공급자를 선택할 수 있는 여지를 주게 된다. 이런 점에서 바우처는 공급자 간 경쟁과 수요자 선택이라는 요소를 갖는다

(유한욱, 2006; Daniels and Trebilcock, 2005).

이와 같이, 바우처에서 경쟁과 선택이라는 요소는 밀접히 관련된 것이지만 케이브(Cave, 2001: 60, 62)는 이 둘 중 더 중요한 것은 공급자 간 경쟁의 도입보다는 수요자에게 부여된 선택의 여지라고 말한다. 하지만 바우처는 현금과 달리 수요자가 선택할 수 있는 재화나 서비스와 관련하여 일정한 범위를 설정함으로써 선택의 범위를 제한할 수 있고 이를 통해 정부 재정지출의 사회적 목적을 달성할 수 있다. 이런 점에서 바우처는 현물급여의 사회통제적 요소와 현금급여의 소비자 선택적 요소를 혼합한 것이다(남찬섭 · 유태균 역, 2007). 이는 현금에 비해 바우처의 전이가능성(transferability)(남찬섭 · 유태균 역, 2007)이 적다는 것을 의미하는데, 이러한 사실이 바로 바우처가 정당화되는 중요한 근거이다(Cave, 2001).

이와 같이 바우처는 수요자에게 보조금을 붙여줌으로써 특히 사회복지서비스와 관련해서는 그 전달체계에 중요한 함의를 갖는다. 왜냐하면 바우처는, 이를 소유한 수요자를 확보한 공급자에게 사후 비용 지불의 방식을 취한다는 사실로 인해, 정부가 서비스를 직접 공급하는 체계에서 존재하던 양자관계(정부와 수요자)에서, 또는 정부가 서비스를 직접 공급하지는 않지만 서비스 공급자에게 보조금을 지원하던 공급측 보조금(supply-side subsidy)체계에서, 암묵적으로 존재하던 삼자관계를 명시적인 형태의 삼자관계로 전환시키기 때문이다[3]. 바우처가 사회복지서비스 전달체계에 대해 갖는 함

3) 공급측 보조금 방식에서도 정부와 공급자, 수요자 간의 삼자관계가 존재한다. 하지만 공급측 보조금 방식에서는 공급자가 수요자를 얼마나 확보하는가 여부와는 원칙적으로 관계없이 보조금이 주어지기 때문에 삼자관계를 구성하는 각 행위자 간의 연관성은 덜 드러나는 편이다. 공급측 보조금 방식에서 정부와 공급자는 재정 지원자와 재정 수혜자로, 그리고 공급자와 수요자는 서비스 제공자와 서비스 수혜자로 존재하게 되면서 공급자와 수요자 간의 관계가 정부와 공급자 간의 관계에 미치는 영향은 간접적이다. 수요측 보조금에서도 이와 같은 정부와 공급자,

〈표 1-1〉 바우처가 사회복지서비스 전달체계에 갖는 함의

구분	함의
지배적 관계유형	국가—공급자—수요자 간의 삼자관계로 전환
정부와 공급자 간 관계	공급자와 구매자의 분리
	공급자의 자격 통제 및 서비스 품질 확보
	공급자 보상(사후 지불)
정부와 수요자 간 관계	자격 있는 수요자 결정
	권리-의무 관계에 일정한 영향
공급자 간 관계	공급자 간 경쟁의 도입
공급자와 수요자 간 관계	수요자에게 선택권 부여

의는 이 삼자관계를 구성하는 관계 축에 따라 다시 몇 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 만일 기존의 사회복지서비스 전달체계가 정부에서 서비스를 직접 공급하던 체계라면 이 경우 바우처의 도입은 서비스 공급자와 그 서비스에 대한 재정 지원자를 분리시키는 결과를 낳게 된다(Blöndal, 2005). 즉, 공급자는 여전히 공공기관일 수도 있고 또 민간기관이 추가로 참여할 수도 있지만, 정부는 바우처가 있는 수요자를 확보한 공급자에게 서비스 제공에 소요된 비용의 일부 또는 전부를 사후 지불함으로써 일종의 서비스 구매자(재정 지원자)로 나타나게 된다. 따라서 서비스 구매자로서 정부와 서비스 공급자 간에는 계약관계가 형성될 수 있으며, 계약의 이행 여부나 수준에 따라 정부는 자격 있는 공급자가 일정 수준의 서비스를 공급하도록 통제할 수 있다. 반면에 서비스 구매자로서 정부는 공급자가 서비스 제공에 들인 비용을 정확히 평가하고 그에 따라 공급자에게 적절한 보상을

공급자와 수요자 간의 관계는 기본적으로 존재하지만, 여기서 공급자와 수요자 간의 관계가 재정 수혜자로서의 공급자가 정부와 갖는 관계에 직접적인 영향을 미치게 된다.

해줄 수 있어야 한다.

둘째, 서비스 구매자로서 정부는 바우처를 누구에게 제공할 것인가와 관련하여 수요자의 자격을 정해야 하는데, 이는 바우처가 도입되든 그렇지 않든 큰 변화가 없을 수도 있지만 바우처 도입 당시의 환경적 조건에 따라 큰 변화가 있을 수도 있다. 왜냐하면 바우처에서도 서비스의 직접적인 생산 및 전달은 서비스 공급자(공공기관이든 민간기관이든)가 담당하지만 그 서비스를 누구에게, 어떻게, 무슨 돈으로 줄 것인가에 관한 결정은 여전히 정부의 몫이기 때문이다. 따라서 이러한 정부의 몫이 기존에 적절히 제도화되지 않은 상황이라면 바우처의 도입은 이와 관련하여 중요한 변화를 가져올 수 있을 것이다. 그리고 바우처에서 이러한 정부의 몫은 재정 지원자로서의 역할에 의해 좀 더 시장적 방식으로 강요될 가능성이 있으며 이는 사회복지서비스와 관련된 권리-의무 관계에 중요한 영향을 미칠 수 있을 것이다.

셋째, 앞서 본 것처럼 바우처는 경쟁과 선택의 요소를 도입함으로써 공급자와 수요자 간의 관계에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 이는 수요자의 욕구충족 정도 혹은 만족도에도 영향을 미칠 수 있지만 공급자의 입장에서는 재정수혜 여부에 직접적인 영향을 미치게 된다. 물론 공급자 간 경쟁이 어느 정도나 가능할 것인지, 그리고 수요자의 선택이 어느 정도나 가능할 것인지는 여러 가지 요인에 의해 달라질 수 있다.

지금까지 논의한 것을 정리하면 〈표 1-1〉과 같다. 여기에 정리된 내용은 사회복지서비스에 있어서, 물론 다른 측면에 미치는 영향도 분명히 있겠지만, 무엇보다도 전달체계에 미치는 영향은 중요하다. 이런 점에서 바우처는 그것이 도입될 사회에서 이미 구축해 놓은 (혹은 구축해 놓지 않은) 사회복지서비스 전달체계의 특성이 무엇

인가라는 사회적 맥락에 따라 의미와 결과는 크게 달라질 것이다.

❸ 사회적 맥락과 바우처의 의미

바우처는 그 고유의 속성으로 인해 나름의 결과를 가져올 것이다. 하지만 이것은 기술적인 성격이 강하며, 이는 바우처가 도입된 더욱 큰 맥락과 상호작용하면서 나타난다. 미국은 예외이나, 서구 유럽의 경우에는 사회복지서비스를 주로 정부기관이 직접 공급해 왔다(이봉주 · 김용득 · 김문근, 2007: 제3장)[4]. 따라서 이러한 경우에 바우처를 도입하는 것은 민영화의 의미가 매우 강하다. 즉, 기존에 정부가 독점적으로 제공하던 방식이 갖는 비용이나 운영상의 비효율성을 극복하기 위해 민간공급자를 참여시키고 또 공공기관이라 할지라도 그들 간의 경쟁을 유도함으로써 서비스의 품질을 높이려는 것이다(Cave, 2001; Blöndal, 2005). 바우처가 실제로 그것이 의도한 결과를 가져오느냐 아니냐도 중요하지만 그보다 더 중요한 것은 그러한 바우처의 의도 자체가 통용되는 사회적 맥락이다.

한국에서 논의되는 바우처도 마찬가지이다. 바우처가 갖는 기술적 특성은 일정한 결과를 낼 수도 있고, 또 바우처 주창자들은 그런 결과를 내게 하기 위해 노력하겠지만 그것은 상당 부분 바우처가 도입되고 논의되는 맥락에 의해 영향을 받는다. 이와 관련하여 바우처는 사회복지서비스 지방이양, 사회복지공급에서의 일자리 창출, 이용자 선택권 향상 등 제반 사항과 유기적으로 연결된 것이며, 바우

4) 노인 요양시설이나 생활시설의 경우, 유럽 국가들은 공공기관이 점하는 비율이 북유럽의 경우 80% 내외이며, 프랑스와 이탈리아, 캐나다가 60% 이상, 아일랜드, 벨기에가 50% 이상, 네덜란드, 스페인, 스위스가 40% 이상이다. 독일과 영국은 20% 미만이다(Blöndal, 2005: 101, 그림 3).

처를 단순히 급여 형태의 전환이나 공급 효율성 측면에서만 논의하는 것은 한계가 있다는 배화숙(2007)의 지적은 매우 적절하다. 전체적으로 한국 사회복지서비스를 보면, 서비스의 공급자는 대부분 민간기관이며 국가와 지방정부는 이들 민간기관에 대해 운영비용을 지원하는 방식을 취하는 것이 특징이다(이봉주 · 김용득 · 김문근, 2007: 15, 22-23; 문순영, 2005: 15). 이러한 특징은 그로부터 다양한 다른 특징을 파생시키며 한국에서 논의되는 바우처와 관련하여 중요한 의미를 갖는다. 이제 이에 대해 논의해본다.

1. 정부와 공급자 간 관계

1) 재정 지원과 공급의 분리

한국 사회복지서비스의 가장 큰 특징은 국가는 서비스를 직접 공급하지 않으며 지원 내지 감독만 하고 서비스의 실제 공급은 민간기관이 담당하는 구조라는 점이다. 이러한 구조는 매우 일찍이 1950년대부터 형성되어 온 것이며 지금도 별 변화가 없다. 이러한 구조에서 민간기관은 정부가 제공해야 할 서비스를 대신 제공하는 대행자 역할을 해왔으며, 또한 정부로부터 운영자금의 상당 부분을 지원받는다는 사실로 인해 정부에 대해 종속적인 위치에 놓여 있었다. 그리하여 민간기관은 정부에 대해 "종속적 대행자"로 존재해 왔다(김인숙, 1990; 이봉주 · 김용득 · 김문근, 2007: 24에서 재인용). 이러한 서비스 구조를 "국가-지원감독, 민간-종속대행공급" 구조라 할 수 있을 것이다.

이러한 "국가-지원감독, 민간-종속대행공급" 구조에서 바우처는 공급자와 구매자의 분리라는 의미를 특별히 새롭게 가지지 않는다.

물론, 한국의 사회복지서비스 공급구조가 서구의 바우처 주창자들이 말하는 바와 같은 의미에서, 공급자와 구매자가 분리되어 있었던 것은 아니지만 어쨌든 공급자와 재정 지원자(어떤 의미에서 구매자)가 분리되어 있었던 것만은 분명하다. 따라서 서비스를 직접 공급하던 국가를, 바우처를 통해 서비스 구매자 역할로 전환시키고 서비스 공급(즉, 이 경우는 서비스 생산)과 서비스 유통(혹은 배분, 전달)을 분리한다는 의미에서의 민영화 요소는 한국에서는 거의 없다고 볼 수 있다. 흔히 바우처를 주장하는 사람들이나 비판하는 사람들이나 모두 바우처를 민영화 내지 시장화의 일환이라 파악하고 그 연장선상에서 바우처를 찬성 또는 반대하고 있다. 한국의 경우 바우처는 민영화의 일환이라 하기는 어렵다. 민영화를 강조한다면 한국에서는 이미 민영화되어 있었다고 해야 할 것이다[5]. 만일 굳이 민영화와 관련된 용어를 사용하여 표현한다면 "공공화 단계가 생략된 민영화"라 할 수 있다[6].

다만 다음 두 가지에 대해서는 좀 더 생각할 여지가 있다. 첫째, 바우처의 공급자와 구매자의 역할 분리라는 속성으로 인해 과거에 다소 약하게 존재하던 구매자로서의 정부의 성격이 좀 더 강해질 가능성은 있다. 이것이 강해지면 정부와 서비스 공급자 간의 관계에서

5) 민영화란 공공부문이 계획과 생산, 배분을 담당하는 경우에 이들 과정 중 어느 하나에라도 민간요소를 도입해나가는 과정을 가리키는 것이다(예: 사베스, 1994 참조). 현재의 바우처는 공급자와 구매자의 역할 분리라는 면에서는 더 진행할 단계가 없다. 따라서 이런 의미에서는 민영"화"라고 표현하기에 부적절하다.

6) 물론 민영화보다는 좁은 의미를 사용하여 바우처를 시장화의 일환이라고 한다면 이는 어느 정도 타당성을 가질 수 있다. 그리고 이 시장화 시도는 한국 사회복지서비스의 열악한 현실과 결합하여 매우 바람직하지 않은 결과를 초래할 가능성이 높다. 사회복지서비스에서 시장화는 그 자체로도 한계가 많지만 백보를 양보하여 이론적인 차원에서 흔히 장점이라 거론되는 시장화를 받아들인다 해도 한국 사회복지서비스의 현실은 그러한 장점을 실현하기에는 매우 다른 조건을 가지고 있다. 결국 맥락을 무시한 시장화 주장은 이론적으로나 실천적으로나 결코 장점일 수 없는 것이다.

계약적 요소가 더욱 강화될 것으로 생각된다. 하지만 이것이 건전한 의미의 계약적 관계로 발전할 수 있을지는 더 두고 보아야 할 것이다. 둘째, 이와 관련하여 또 한 가지 생각해 볼 수 있는 것은, 바우처가 만일 계약관계를 강화하는 것이라면 이를 통해 민간공급자가 재정 지원자로서의 국가에 대해 갖는 종속적 지위가 변화될 가능성이다. 하지만 필자가 보기에는 이 가능성도 그리 높아 보이지 않는다. 바우처는 공급자와 구매자의 역할을 분리하는 것이지, 기존에 형성된 종속적 상하관계를 바꿀 만한 속성이 있다고는 그다지 판단되지 않고, 오히려 바우처라는 속성으로 인해 정부와 민간기관 간에 새로운 상하관계가 형성될 수도 있다고 생각하기 때문이다. 민간공급자와 국가 간의 상하관계를 변화시킬 요량이라면 이를 굳이 바우처라는 방식으로 접근할 이유가 있는지는 의문이다. 이에 대해서는 뒤에서 다시 논의하기로 한다.

2) 공급자 자격통제 및 서비스 품질 확보

(1) 공급확대 수단으로서의 바우처

한국에서 사회복지서비스를 공급하는 민간기관의 대부분은 민간비영리기관이며 이들 중 법인이 대다수를 차지한다. 하지만 이들이 공급하는 서비스가 충분하지는 않다. 2005년 9월에 발표된 정부의 사회안전망 개혁방안에 의하면 치매 · 중풍노인에 대한 생활시설 충족도는 기초수급자인 노인에 대해서는 96%로 비교적 많다고 볼 수 있으나 차상위계층 노인의 경우에는 시설과 재가서비스를 합쳐도 수요 충족도가 10~20%에 불과하며, 중증장애인에 대한 요양서비스의 경우에는 기초수급자인 장애인에 대해서도 수요 충족도

가 50%에 그치고 차상위계층 장애인의 경우에는 2%에도 미치지 못하는 것으로 나타난 바 있다(관계부처합동, 2005).

특히 경제위기 이후 이러한 공급량의 부족은 저출산 · 고령화로 인해 새로운 욕구가 증가하면서 더욱 심해졌다. 그리하여 참여정부에서 사회복지서비스 공급량의 확충을 위한 다양한 대책이 추진되었다(하지만 지출 수준으로 본 사회복지서비스는 이미 1990년대 초부터 빠른 속도로 증가하였다.–고경환 외, 2007). 경제부처로서는 이례적으로, 사회서비스와 관련된 업무추진을 위해 "사회서비스 향상기획단"을 설치한 참여정부 시절의 기획예산처는 인구 · 가족구조의 변화와 여성의 경제활동 참여 증가 등으로 사회서비스 욕구가 빠른 속도로 증가하고 있으나 현재의 복지시스템은 지출 수준도 낮을 뿐만 아니라 내용도 서비스보다는 공공부조와 사회보험 중심이라고 문제점을 지적하고 이에 대처하기 위해 사회서비스 확충을 위한 제도 정비 등을 과제로 제시한 바 있다(기획예산처 사회서비스 향상기획단, 2006). 사회복지서비스 외 다른 분야의 바우처는 좀 더 빨리 시도되었지만 사회복지서비스 부문에서 바우처는 2006년 이후 본격적으로 시도되었다[7].

이런 점에서 한국에서 바우처는 사회복지서비스의 공급량을 확대하려는 과정과 함께 진행되었다고 할 수 있으며, 결국 바우처는 공급량 확대의 한 수단으로 동원되고 있다[8]. 이것은 한국의 바우처

7) 유한욱(2006)은 바우처를 묵시적 바우처와 명시적 바우처, 환급형 바우처로 구분하고 있는데, 그에 따르면 만 5세 미만 보육 · 교육지원사업은 묵시적 바우처로서 1991년부터 시행되었다(p. 52). 복지부가 시행하고 있는 4대 전자바우처사업은 2007년(산모 · 신생아 도우미사업은 2006년)부터 시행되었다(이재원, 2007).

8) 이런 현상과 관련하여 황덕순(2007)은 "한국의 사회서비스는 한편으로는 사회적 보호가 확대되면서 동시에 시장원리를 활용하는 방향으로 바뀌고 있다"고 지적하였다. 이는 이 글에서 말하는 것처럼 바우처가 공급량 확대의 수단으로 동원되고 있다는 정도의 언급은 아니지만 바우처가 공급량 확대와 동시에 진행되고 있음을 지적한 것이라는 점에서 이 글의 지적과 동일하다.

가 미국이나 유럽의 바우처와 매우 다른 점이라 할 수 있다. 특히 유럽의 경우 바우처는 정부에 의한 공급을 변화시키기 위한 전략이었지 공급량의 부족에서 비롯된 공급량 확충의 수단은 아니었다[9]. 한국에서 바우처가 이처럼 사회복지서비스 공급량의 확대를 위한 수단으로 활용되고 있는 데에는 한국 복지국가 발전의 타이밍 등 여러 가지 요인이 작용하는 것이지만 어쨌든 한국의 바우처와 관련하여 대단히 중요한 의미를 갖는다.

(2) 사회적 일자리로서의 바우처

한국에서 복지국가는 언제나 부차적인 것이었다. 그리고 그 부차적인 복지국가 내에서 사회복지서비스는 또 다시 부차적인 것이었다. 사회복지서비스가 이처럼 부차적이었다는 것은 규모가 작았다는 의미만이 아니라 사회정치적인 측면에서 중요한 의미를 부여받지 못했다는 의미이다.

사회적으로 한국의 사회복지서비스는 가족에 의해 대체되어 왔다. 이것은 통상 가족의 기능을 사회복지서비스가 대체하든지 보완한다는 교과서의 가르침과 사뭇 다르다. 그리하여 심지어 부모를 잃은 아이들에 대해서도 그들을 "소년소녀가장(家長)"이라는 단어로 부르면서 지원하기까지 하였다. 소년소녀가장이라는 단어는 성립될 수 없는 단어이지만 한국사회에서는 매우 오랫동안 아무런 의문

9) 물론, 사회복지서비스 수요는 고정되어 있는 것이 아니므로 잠재적으로는 어느 사회나 공급량이 완전히 충분하다고는 할 수 없다. 또한 설사 공급량이 충분했다 하더라도 새로운 욕구가 발생하면 그것은 다른 방식의 대응을 요구할 수 있고 그렇게 되면 새로운 공급노력이 필요하므로 새로운 욕구에 대한 대응의 필요성은 늘 존재한다고 할 수 있다. 하지만 기존의 공급량이 상당 정도로 확보된 상황에서 새로운 욕구에 대응한다는 것과 기존 욕구에 덧붙여 새로운 욕구에까지 대응하여 공급량을 확충한다는 것은 완전히 다른 의미를 갖는다.

도 없이 사용해 왔다[10]. 그리고 앞서 말한 것처럼 사회복지서비스를 공급하는 민간기관들은 기관 재정의 대부분을 차지하는 정부보조금을 받느라 늘 정부에 대해 종속적이었다. 이러다 보니 정치적으로 사회복지서비스 욕구를 조직화하고 이를 요구하는 사례는 찾아보기가 어렵다. 그래서 사회복지서비스는 정치적으로 아무런 위협이 되지 않는다. 정치인이든 공무원이든 사회복지서비스에 헌신하지 않았다 하여 선거에서 패배하거나 공무상 책임을 지고 물러나는 경우가 없다. 이로 인해 한국에서 사회복지서비스는 언제나 시혜적 접근에 의해 지배되었고, 그것을 넘어설 어떠한 정치적 압력도 사회적 조건도 존재하지 않았다. 그리하여 사회복지서비스는 늘 시혜적 접근이 허용하는 한도 내의 용어로 정당화되었으며 그런 용어로 자원을 동원하곤 했다. 이런 상황에서는 권리가 끼어들 여지가 없다.

하지만 1990년대 말 이후 이런 상황에 중요한 변화가 생기기 시작하였는데 그것은 저출산 · 고령화 추세로 인한 것이었다. 그리하여 국민의 정부 중반 이후부터 노인장기요양보장제도 도입에 관한 논의가 시작되었으며, 참여정부는 더 나아가 출범 초기부터 고령화미래사회위원회를 국정과제위원회로 설치하고 저출산 · 고령화 추세에 적극 대응해나가기 시작하였다. 그럼에도 불구하고 그동안 시혜적 접근에 지배되어 온 사회복지서비스의 확충은 실질적인 정치적 지지를 얻기도 어려웠고 또 정부부문의 확장에는 한사코 반대하는 여론으로 인해 정면으로 추진하기에는 정치적 부담이 너무나 컸다. 그래서 참여정부 초기에 전략적으로 동원된 논리가 바로 사회적 일자리였다[11]. 그리고 이것은 경제위기 이후 근로빈곤문제와 양극화

10) 이 용어는 최근에 소년소녀가정(家庭)으로 변경되었다. 이것은 사실 그 전의 용어와 오십보 백보이다.

11) 예컨대, 전병유 등(2003)은 사회적 일자리 확충의 이유로 첫째 빈곤계층에 대한 일자리 제공, 둘째 사회서비스 수요급증에 대한 대응, 셋째 서비스 분야에서 사

문제 등으로 인해 나름의 설득력을 가질 수 있었다.

사회적 일자리 논리는, 그 후 얼마간 시간이 지나 저출산 · 고령화 추세에 대한 대응과 밀접히 결합되었다. 저출산 · 고령화에 대한 대응은 경제부처와 사회부처를 막론하고 적어도 참여정부 내에서는 상당히 광범위한 합의를 형성하고 있었는데, 이는 저출산 · 고령화 추세가 사회의 지속가능성에 가하는 위협 때문이었다. 그리고 지속가능성은, 곧 저출산 · 고령화 추세를 국가관리적 차원에서 접근함을 의미한다. 국가관리적 접근은 어느 국가에나 필요한 것이므로 이것 자체가 잘못된 것이라고 할 수는 없으나 한국의 경우 문제는, 권리적 접근이 굳건한 토대를 확보하고 있는 상황에서 등장한 것이 아니라 시혜적 접근을 극복하지 못한 상태에서 등장한 것이라는 데에 있다. 이 때문에 한국에서 사회복지서비스는 권리적 접근으로 나아가지 못하고 국가관리적 접근에 의해 포섭된 채 사회적 일자리 논리와 강하게 결합되었다. 그리고 한국 상황에서 사회적 일자리 논리는 사회복지서비스에 대한 시혜적 접근과 국가관리적 접근을 조화시킬 수 있는 매우 절묘한 방안이기도 하였다. 기획예산처가 2006년 7월에 사회서비스 향상기획단을 설치한 것은 사회복지서비스에 대한 국가관리적 접근과 사회적 일자리 논리의 결합에 주목하였기 때문이다(기획예산처 사회서비스 향상기획단, 2007).

그리고 사회적 일자리 논리는 바우처와 매우 높은 연관성을 보이며 진행되고 있다. 보건복지부는 바우처 사업의 당위성과 관련하여 기획예산처에 비해 사회복지서비스 자체의 필요성을 더 강조하고 있으나 마찬가지로 바우처를 통한 "사회서비스 시장형성"이라는

회적으로 의미 있는 부가가치와 고용창출의 세 가지를 들었다. 이와 유사하게 노대명(2006)도 고용 없는 성장에 대한 대응, 사회서비스 요구 증가에 대한 대응, 취약한 서비스 구매력에 대한 대응, 미취업빈곤층에 대한 대응을 사회적 일자리 확충의 필요성으로 들고 있다.

문구는 빠트리지 않는다(보건복지부, 2008). 사회서비스 시장형성이란 곧 수요자에게 보조금을 붙여줌으로써 사회복지서비스를 공급할 공급자를 확대하고 이를 통해 사회적 일자리를 창출하겠다는 의미이다. 따라서 바우처는 사회적 일자리 논리에 의해 정당화되고, 그것에 기초하여 접근되고 있는 것이며 이는 새정부 출범 후에도 유지되고 있다(유주헌, 2008). 결국 앞서 말한 바와 같이 공급량 확대의 수단으로 활용되고 있는 한국의 바우처는, 그 내용이 사회적 일자리 창출 논리로 채워지고 있는 것이다.

이런 점에서 한국에서 바우처는 사회복지서비스 공급자의 근로조건과 대단히 밀접한 관련성을 갖게 될 것이다. 하지만 이 말은 바우처가 근로조건을 높게 유지하여 양질의 일자리가 창출되도록 할 것이라는 의미는 아니다. 이 말이 의미하는 바는 일자리 창출의 중요한 조건으로서 근로조건이 바우처와 관련하여 많은 평가와 비판의 근거가 될 것이라는 의미이다. 이는 한국에서 바우처는 사회적 일자리를 매개로 한 서비스 공급량 확대의 수단으로 활용되고 있기 때문에 사실상 근로조건의 보장과 관련해서는 딜레마에 처할 가능성이 높은 데에 기인한다. 한편으로 바우처는 그 기술적 특성상 공급자를 통제하고 수요자의 선택을 일정 범위 내로 제한함으로써, 그러면서도 동시에 수요자에게 선택의 여지를 부여하고 이를 통해 공급자 간 경쟁을 유도함으로써 운영상의 효율을 기하도록 강제하는 속성을 지니는데(유한욱, 2006) 이러한 운영효율성의 중요한 부분은 바로 재정절감이다. 이런 점에서 바우처 사업의 확대는 재정의 동원 가능성뿐만 아니라 재정의 효율적 집행과 밀접히 연관된다. 더욱이 사회적 일자리로 접근되는 바우처의 경우 하나의 일자리에 투입되는 단가보다는 사회적 일자리의 총량이 더 중요할 수 있고 이는 공급량 확대의 입장에서도 마찬가지이므로 단가의 상승보다는 단

가 인하를 해서라도 일자리 수의 총량을 증가시키려는 선택이 이루어질 가능성이 높다. 하지만 다른 한편 바우처는 공급량 확대의 한 수단으로 활용되고 있는데다 바우처의 기술적 속성–바우처는 수요자에게 선택권을 부여한다는 속성–으로 인해 공급자에 의해 비교적 통제되지 않은 상태에서 서비스에 대한 수요를 수요자 스스로가 창출할 수 있는 여지가 있다(Blöndal, 2005)는 점 때문에 다른 방향으로 작용할 수도 있다. 후자의 방향은 양질의 서비스를 요구하는 것이다. 양질의 서비스를 제공하고 또 수요자에게 선택권을 부여할 수 있기 위해서는 공급량의 확대가 되도록 빠른 시간 내에 이루어져야 한다. 이를 위해서는 공급자를 유도할 수 있을 만큼 일자리당 단가가 충분히 높아야 한다. 따라서 이 두 가지는 한국의 바우처 사업을 딜레마에 빠지게 할 수 있다. 이 딜레마는 바우처가 갖는 기술적 속성에서 기인하는 바도 있지만 그보다는 공급량의 확대와 일자리 창출로 바우처가 접근되고 있다는 맥락에서 기인하는 바가 더 크다. 아마도 한국에서 바우처 사업은 바우처가 갖는 기술적 속성에서 비롯된 어떤 문제보다는 바우처 사업을 탄생시킨 맥락이 주는 문제에 의해 더 크게 영향을 받을 것이다. 바우처 사업을 딜레마에 빠지게 할 가능성이 있는 이 두 가지 요인 중 어느 요인이 더 우세하게 작용하는가에 따라 바우처 사업의 성패가 갈릴 것이다. 하지만 그럼에도 불구하고 설사 바우처 사업이 성공하더라도 거기에 권리적 접근이 개입될 가능성은 낮은 것으로 보인다.

(3) 공급자 자격통제 및 서비스 품질과 바우처

공급량 확대의 일환으로 활용되는 바우처가 갖는 또 하나의 의미는, 그것이 공급자의 자격 통제와 관련되며 이는 곧 서비스 품질과

관련된다는 것이다. 유한욱(2006)은 바우처에 관한 이론적 논의를 하는 과정에서 바우처가 초래할 수 있는 부작용 중 하나로, 공급자 선정과정이 잘못될 때 경쟁원리 도입이 아니라 오히려 공급자 보호 수단으로 악용될 소지가 있다는 점을 꼬집었다(p.8). 이러한 지적은 경쟁원리를 도입한 바우처가 기존 공급자 중 일부를 탈락시킬 가능성이 현실화될 수 있는가 없는가와 관련된 것으로, 어떤 바우처이건 기존 공급자를 탈락시키는 것은 어려운 일일 것이다. 하지만 한국의 경우에 공급자 탈락이 어려운 일이 된다면, 그 이유는 유한욱(2006)이 지적한 이유 때문이 아니라 바우처가 공급량 확대의 한 수단으로 활용되고 있다는 사실 때문일 가능성이 더 높다. 한국은 공급량을 확대해야 하기 때문에 서비스 품질이 다소 떨어지더라도 그 공급자를 서비스 공급에서 완전히 배제하는 선택을 하기가, 적어도 단기적 혹은 중기적으로는 어렵다. 게다가 바우처가 갖는 기술적 명분(이는 단순히 기술적인 것만은 아니라 상당히 정치적인 명분이기도 하다) 중의 하나가 바로 수요자의 선택권 보장인데 이를 위해서는 공급량이 하루빨리 확충되어야 한다. 물론 바람직한 선택권은 양질의 서비스 공급자 중에서 선택하는 것이겠지만 설사 양질의 공급자가 있다 하더라도 개별 공급자의 서비스 공급능력에는 한계가 있기 때문에 선택이 곧바로 실현되기 어려운 경우도 있고(Cave, 2001) 더욱이 한국의 상황에서는 서비스 품질만을 내세워 공급자 선정과정을 지나치게 엄격히 시행하기도 어렵다[12]. 결국 문제는 어떻게 하면 공급량 확대의 일환으로 바우처가 갖는 효용을 유지하면서

12) 이런 점에서 바우처는 현행 민간위탁제도와 관계조정이 필요할 수도 있다. 이는 바우처는 공급자 자격통제를 강제하는 속성이 있다는 데에서 기인한다. 그런데 이는 바우처가 갖는 기술적 속성에 비추어 볼 때 그런 것이며, 서비스 공급자와 지방정부와의 관계나 서비스 공급자와 수요자 간에 기존에 형성되어 온 관계 등을 생각하면 또 다른 고려사항이 있을 수도 있다.

서비스의 품질을 보장할 것인가이다. 바우처의 기술적 속성에 지나치게 주목하면 공급량 확대를 강조하는 입장이 공급자 보호수단으로 악용되는 것처럼 보이겠지만 이는 기존에 한국 사회복지서비스에 존재했던 민간공급자의 종속적 지위의 역사와 또 현재 바우처가 공급량 확대의 일환으로 활용된다는 사실을 간과하는 것이다.

(4) 계약관계의 성립 가능성

앞에서 바우처의 도입으로 정부와 공급자 간에 계약적 관계가 성립될 가능성이 있을 것인가, 그리고 이를 통해 국가에 대한 민간공급자의 종속적 지위에 변화가 있을 것인가에 대해 언급하였다. 하지만 이 가능성 역시 한국의 상황에서는 그리 높지 않은 것으로 보인다. 이론적으로 바우처는 국가와 공급자 간의 관계를 계약적 관계로 전환시키는 것으로 알려져 있으나 이 역시 한국의 경우에는 구호로만 존재할 가능성이 있으며, 따라서 바우처와 관련된 비판과 평가에 더 많이 동원되는 언술에 그칠 가능성이 높다. 한국의 민간공급자들이 국가에 대해 가지고 있는 종속적 대행자 입장은 위탁계약제 도입 이후에도 국가와 공급자 간의 관계를 계약관계로 전환시키는 데 어려움을 주고 있다(이봉주 · 김용득 · 김문근, 2007). 바우처는 공급자와 구매자를 분리하고 구매자와 공급자 간의 대등한 관계를 전제할 뿐 그것을 변화시키는 요소는 가지고 있지 않다. 오히려 민간공급자들은 시장적 요소라는 새로운 기준에 의해 평가받고 그럼으로써 국가에 더 종속될 가능성도 있다. 하지만 이것은 바우처가 갖는 기술적 속성보다는 한국에서 바우처가 공급량 확대의 일환이며 일자리 창출 논리로 접근되고 있다는 사회적 맥락에서 비롯될 가능성이 더 높다. 따라서 이는 어쩌면 과거 의료보험에서 보는 것과

같이 바우처 지원단가를 둘러싼 공급자와 국가 간의 갈등, 그리고 공급기관에 고용된 서비스 제공자의 근로조건을 둘러싼 서비스 제공자와 국가 간의 갈등으로 나타날 가능성이 있다.

2. 정부와 수요자 간 관계

1) 서비스 전달체계의 부재

앞에서 말했듯이 한국의 사회복지서비스는 "국가-지원감독, 민간-종속대행공급"의 구조로 되어 있다. 이에 따라 국가는 사회복지서비스를 직접 공급하지 않고 민간기관에 공급을 맡기고 있으며 그 민간기관에 대해 관리운영비를 지원하고 그에 근거하여 감독을 행하고 있다. 그리고 국가가 지원하는 재정은 주로 관리운영 차원에서 책정된 보조금이었다. 이로 인해 관리운영의 측면을 강조하는 정부와 서비스 내용에 좀 더 치중하는 민간공급자 간에 늘 갈등이 존재해 왔다. 관리운영을 강조하게 되면 결과적으로 효율성을 중시하게 된다. 반면에 서비스 내용을 강조하게 되면 욕구충족에 중점을 두게 된다. 이 두 가지는 상반된 방향을 지향하게 되며 특히 자원이 한정된 상황에서는 이 둘을 조화시킬 방안이 매우 중요하다. 바로 이런 역할을 할 수 있는 것이 서비스 전달체계이다[13].

사회복지서비스에 투입된 자원을 배분하는 방식으로 가장 이상적인 것은 서비스 공급자가 클라이언트의 욕구를 전문적으로 파악하고 주어진 자원의 한계 내에서, 클라이언트의 의사를 가능한 한 존중하여 욕구와 자원을 연결시키는 방식일 것이다. 욕구와 자원의

13) 전달체계는 다양한 관계를 내포하지만 이 절에서는 이를 주로 정부와 수요자 간의 관계에 초점을 맞추어 논의한다.

연결이 적절하게 이루어지기만 해도 욕구충족과 효율성은 어느 정도 조화를 이룰 수 있다. 하지만 한국정부는 서비스 전달체계를 관리운영의 측면에서만 인식할 뿐, 서비스의 내용을 근간으로 하는, 서비스 공급자와 수혜자가 어떻게 상호작용할 것인가에 대해서는 인식 자체가 결여되어 있다. 현재 정부가 펴내고 있는 사회복지서비스 관련 각종 업무안내는 사실상 관리운영지침이지 서비스 내용이나 그 실행에 관련된 지침이 아니다. 욕구를 어떻게 파악하며 욕구와 자원을 어떻게 연결시킬 것인지에 대해서는 아무런 내용도 없고, 또 그러한 서비스 내용에 기초하여 각 서비스에 소요될 비용도 계산되어 있지 않다. 한국정부는 관리운영을 강조하여 효율성을 중시하는 듯 보이지만 사실상은 자신이 투입한 비용이 욕구충족과 관련하여 어떻게 배분되는지 파악할 능력을 갖고 있지 못한 것이다.

이는 곧 욕구와 자원을 연결시킬 서비스 전달체계가 구축되어 있지 않다는 것이다. 한국에서 서비스 전달체계는 적어도 정부 내에서는 정부가 마련하는 지침의 전달 및 그러한 지침의 현장에서의 실행을 의미하는 것 같다. 하지만 이것은 행정체계이지 전달체계가 아니다. 전달체계는 욕구와 자원을 연결시키고 그런 상태에서 서비스 공급자와 수요자를 어떻게 만나게 할 것인가에 관련된 일련의 관계체계를 말한다. 이 관계체계는 누가 서비스를 받을 것인가, 서비스를 받을 수 있다고 결정된 사람은 어떤 서비스를 누구로부터 어떻게 받을 것인가, 만일 다양한 서비스를 필요로 한다면 그 경우 그런 서비스들을 누가 어떻게 조정할 것인가, 서비스를 받을 수 있는 사람에게 서비스를 받는 데 대한 비용을 지불하게 할 것인가 아닌가, 만일 지불하게 한다면 어떤 기준에 의해 어느 정도의 비용을 지불하게 할 것인가 등의 요소를 핵심적인 내용으로 하며 여기에 이 핵심적인 요소를 누가 어떻게 결정할 것인가를 포함한다(이 요소들은 이봉

주 · 김용득 · 김문근, 2007 참조). 한국정부가 이런 요소에 대한 인식이 결여된 가장 큰 이유는 정부 자신이 서비스를 공급해 본 적이 없다는 데 있다. 그리하여 한국에서는 종속적 지위에 있는 민간기관이 개별적으로 이용자의 자격을 심사하고 서비스 내용도 개별적으로 결정한다. 말하자면 서비스 전달과정과 내용, 즉 서비스 전달체계가 국가적인 틀에 의해 구축되어 있지 못한 상황이다(이봉주 · 김용득 · 김문근, 2007).

욕구와 자원의 연결을 의미하는 서비스 전달체계는 서비스 수급자격과 서비스 내용을 결정하는 핵심기제이기 때문에 시민들의 일상생활에 중요한 영향을 미칠 수밖에 없다. 따라서 그로부터 서비스와 관련된 권리의무관계(사회복지서비스를 받을 권리—욕구, 그것을 제공할 의무—자원)가 발생하는 것이다. 따라서 이러한 권리의무관계는 기본적으로 민간기관에 의해 판단되거나 결정될 성질의 것이 아니다. 하지만 민간기관이 이러한 권리의무관계를 판단하는 예가 있기는 하다. 예컨대 국민연금관리공단이 그러하며 의료기관도 일정 부분 그러하다. 하지만 국민연금관리공단의 경우 그것이 제공하는 혜택은 이미 법률에 의해 정해져 있으며 또 내용도 그리 복잡하지 않다. 또한 의료기관의 경우 그것이 제공하는 혜택은 기술적으로 복잡한데다 인간의 사회적 관계와 다소 분리하여 접근될 수 있는 문제이다. 하지만 사회복지서비스는 기술적으로는 의료서비스보다 덜 복잡할지라도 기본적으로 대인관계를 핵심적인 내용으로 하며 또 대단히 관계적이어서 사회적 관계와 분리할 수 없고, 이런 점에서 대단히 복잡하며 유동적이고 개별적이며, 또 그런 복잡하고 유동적 · 개별적인 속성을 갖는 서비스를 받을 수 있는지 여부가 개인과 가족의 삶에 중요한 영향을 미치며, 이에 따라 형평성 시비가 발생할 소지도 많다. 따라서 사회복지서비스에 있어서 욕구와 자원

의 연결, 즉 권리와 의무의 연결은 권한과 책임을 지닌 국가기관이 직접 수행하는 것이 가장 바람직하다.

2) 전달체계 구축을 강제하는 것으로서의 바우처

바우처는 수요자에게 보조금을 지급함으로써 서비스 구매력을 지원하는 것이다. 따라서 원하든 원치 않든 바우처는 기술적인 속성상 사회복지서비스에 대한 수요를 일정 부분 창출하는 기능을 할 것이다. 게다가 바우처는 국가와 공급자, 수요자 간의 관계를 명시적인 삼자관계로 전환시키는 기능을 한다. 물론 바우처는 보험방식이 아니기 때문에 건강보험 등에서 보는 것과 같은 관계를 형성시키지는 않을 수도 있지만 바우처의 도입으로 수급자격을 얻은 사람과 그렇지 않은 사람 간의 서비스 수혜에 분명한 차이를 불러오고, 또 일단 서비스를 받게 되면 추가적인 수요가 창출될 가능성도 있기 때문에 수급자격 결정은 매우 중요한 쟁점이 될 가능성이 있다[14]. 이런 점에서 바우처는 사회복지서비스 전달체계의 구축을 일정하게 강제하는 작용을 할 수 있다. 서구의 경우에는 바우처가 기존의 정부 주도의 서비스 전달에 변화를 가져오지만, 한국의 경우에는 존재하지 않던 전달체계를 구축하게 하는 의미를 가지게 할 수 있는 것이다. 그리고 이를 위해서는 욕구와 자원을 객관적이고 공평하게 연결시킬 수 있는 기준, 즉 욕구판단과 비용부과에 관련된 기준이 마련되어야 한다. 그리고 이 기준은 한국에서 바우처 도입과 관련된 사회적 일자리 창출 접근에서 필요로 하는 근로조건의 결정과 더 나아

14) 게다가 현장에서 바우처 이용자들은 서비스 제공에 종사하는 자원봉사자를 유급인력이라 생각하여 목욕탕 종사자를 대하듯이 하는 사례도 발생하고 있다고 한다(최성숙, 2008: 106).

가 재정효율성의 확보와도 밀접히 관련된다. 바우처는 한편으로 전달체계의 구축을 강제하며, 다른 한편으로 이 전달체계의 구축이 이루어지지 않으면 바우처의 주창자들이 말하는 바를 달성할 수 없을 것이다.

서비스 전달체계와 관련하여 또 한 가지 생각할 것은 지방정부에 관한 것이다. 사회복지서비스는 지방정부 차원에서 기획되고 제공되는 것이 바람직하나 한국의 경우 지방정부는 언제나 서비스 전달체계에서 배제되어 왔다는 사실에서 비롯된다. 한국의 지방정부는 중앙정부가 내려 보내는 보조금을 전달하는 통로일 뿐 서비스를 기획하거나 제공하지 않았으면서도 보조금 전달통로이기 때문에 민간기관에 대한 감독기능을 주로 수행해 왔다. 한국의 서비스 전달체계에서 지방정부의 역할은 늘 고민거리가 되어 왔는데, 바우처는 시장적 요소도 있지만 바로 그 시장적 요소의 부과라는 점에서 중앙집권적인 요소도 있다. 즉, 시장적 요소 자체는 분권적 의미를 갖지만 그러한 의미를 갖는 시장적 요소의 창출에는 중앙정부의 개입이 필요한 것이다. 더구나 바우처가 서비스 전달체계의 창출을 강제하는 기능을 하는 상황이라면 더욱 그러하다. 따라서 바우처는 중앙정부와 지방정부 간의 관계와 관련하여 쟁점을 초래할 가능성이 있다. 이는 아마도 특히 지방정부 관할구역 내의 바우처 사업 참가기관의 선정 및 관리에 관련된 쟁점일 가능성이 있다. 물론 이 쟁점이 구체적으로 어떻게 표현될지 정확히 알기는 어려우나 현재로서는 노인장기요양보험과의 관계에서 표현될 가능성이 높을 것으로 보인다. 이에 대해서는 뒤에서 다시 살펴본다.

3. 바우처와 전달체계

1) 사회복지서비스 지방이양과 바우처

앞에서 바우처가 전달체계에 대해 갖는 의미를 주로 욕구와 자원의 연결로서의 전달체계, 즉 정부와 수요자의 상호관계에 초점을 맞추어 논의하였다. 여기서는 이와는 다른 측면의 전달체계, 즉 공급자 간 관계 혹은 정부와 공급자 간 관계라는 측면에서 전달체계에 대해 논의해본다. 이와 관련된 중요한 계기로는 사회복지서비스 지방이양과 노인장기요양보험제도의 시행 두 가지를 들 수 있다.

2005년에 시행된 사회복지서비스 지방이양에 대한 논의는 기존에 많이 있었다(이인재, 2006; 박병현, 2008 등 참조). 하지만 여기서 논의할 내용은 지방이양 그 자체라기보다는 지방이양으로 인해 초래된 지방정부와 중앙정부 간의 관계에 관한 것이다. 지방자치는 재정의 자립을 중요한 요소로 하고 있으며 재정의 자립은 국가와 지방 간 세목의 조정이나 지방재정 조정제도 등 복잡하고도 다양한 쟁점과 관련된 것인데, 사회복지서비스와 관련하여 지방이양이 중앙과 지방 간 관계에 가장 중요하게 미친 영향은 지방정부에 대한 중앙정부, 즉 복지부의 통제력 상실일 것이다. 사회복지서비스 지방이양에 관한 기존 연구에서는 이 부분이 직접적으로 지적되지는 않았으나 간접적으로 사회복지서비스의 확충을 위해서는 중앙정부의 통제와 관여가 필요하다고 지적되었다.

그 결과가 어떻게 나타날 것인지는 예단키 어려우나 이 글의 논의에 비추어 중요한 것은, 지방이양으로 인한 중앙-지방정부 관계의 변화가 바우처 사업의 한 동력이 되었을 가능성이다. 사실 사회복지서비스 지방이양은 양면적인 함의를 갖는다(이인재, 2006). 첫

째는 지방 차원에서 사회복지서비스를 둘러싼 새로운 협치구조의 창출 가능성을 부여한다는 점이다. 둘째는 현재의 지방정부의 재정능력이나 사회복지서비스에 대한 기획능력에 비추어 지방이양은 복지의 지방간 격차를 불러올 가능성이 있다는 점이다. 복지부의 바우처 사업이 지방이양으로 인한 복지부의 지방정부에 대한 통제력 상실에 대한 대응방안의 하나로 추진된 것이 맞다면, 이는 아이러니하게도 지방 차원의 협치구조 창출 가능성에는 부정적인 영향을 줄 가능성이 있으며, 반대로 복지의 지방간 격차는 다소 줄여줄 가능성이 있다.

이 역시 앞서 언급한 것처럼 한국의 사회복지서비스에서 지방정부는 언제나 전달체계에서 배제되어 왔다는 사실에서 비롯되는 것이다. 이런 점에서 바우처는 지방정부를 단위로 전국적으로 구축되어야 할 사회복지서비스 전달체계의 구축이라는 의미를 갖는다. 흔히 지방이양은 민영화와 연관되어 시도된 것이라 이야기되고 있고, 이는 미국이나 유럽의 경우 일정 부분 사실이다. 또 한국의 경우에는 민영화까지는 아니더라도 급증하는 중앙정부의 사회복지서비스 지출을 통제하려는 의도에 의한 것일 가능성이 있다. 그러나 한국의 바우처는 시장적 요소를 가지고 있다는 점에서는 민영화(혹은 좀 더 분명하게는 시장화)와 일맥상통하는 면이 있지만 지방이양에 대한 일종의 반작용이라는 점에서는 민영화와 다소 배치되는 면도 있다.

앞서 언급한 것처럼 바우처는 시장적 요소가 있기 때문에 분권화와 시장화에 더 가까운 속성을 띠지만, 시장적 요소를 창출하고 이를 부과하는 데에는 중앙정부의 개입이 필요하므로 중앙화의 속성도 띤다. 물론 기술적 성격상 시장적 요소를 내용으로 한 개입이 될 가능성이 있지만, 현재 한국의 경우에는 바우처가 공급량 확대의

일환이며 일자리 창출 논리로 접근된다는 점에서, 그리고 일정하게 전달체계 구축을 강제하는 속성이 있다는 점에서 바우처가 반드시 시장화의 결과로 이어지리라 단정하기는 어려운 점도 있다. 따라서 바우처가 나타낼 결과를 시장적 결과라고 단정하는 것보다는 바우처의 맥락을 고려하여 그 결과의 성격을 구체적으로 판단하는 것이 더 중요하다. 아마도 한국에서 바우처는 분권적 혹은 소비자 주권 강화적 의미의 분권화보다는 내용적으로는 시장적 요소를 가지면서도 형식적으로는 중앙화의 모습을 띤 형태로 나타날 가능성이 더 클 것으로 생각된다.

물론 이를 판단하기는 매우 어렵다. 하지만 그것이 어떤 결과로 나타나건 바우처가 서비스 전달체계에 주는 한 가지 함의는 분명한 것 같다. 그것은 바우처로 인해 서비스 전달체계의 단편성이 강화될 것이라는 점이다. 참여정부가 후반기에 추진한 주민생활서비스체계 구축과 바우처 사업은 현재 큰 관련성을 가지고 진행되는 것 같지는 않다. 바우처 사업은 지역의 재가복지서비스에 큰 영향을 미칠 것이며 이는 지역 재가복지서비스 공급체계를 기존에 존재하던 공급자에 대한 보조금 지급을 통한 서비스 공급과 바우처에 의한 공급 등으로 이원화할 가능성이 있다. 여기에 2008년 7월부터 노인장기요양보험제도가 시행됨에 따라 한국의 사회복지서비스 전달체계는 더욱 어지러운 상황을 맞이하게 된 것으로 보인다.

2) 노인장기요양보험과 바우처

노인장기요양보험제도(이하 "요양보험")는 2007년 4월, 법이 공포되어 올해 7월부터 시행되었다. 이 제도는 사회복지서비스, 특히 재가복지서비스에 매우 큰 영향을 미칠 것으로 생각된다. 이 글의 논

의와 관련하여 요양보험이 갖는 함의는 주로 전달체계와 관련된 다.

현행 요양보험의 운영기관은 국민건강보험공단이다. 노인장기요양보험법 제정과 관련된 국회 논의과정 및 그 이전의 논의과정에서는 서비스 제공과 관련하여 지방정부를 주체로 하자는 안도 있었으나 보험재정의 통제 등을 이유로 운영자는 건강보험공단으로 결정되었다. 이 결정은 재정 면에서는 타당할 수도 있으나, 재정통제와 서비스 제공, 그리고 전달체계 면에서는 문제점을 발생시킬 수도 있다.

국회통과 법률은 등급판정위원회의 구성에서 위원을 건강보험공단 이사장이 추천토록 한 정부안을 지방자치단체장이 추천하는 위원 7인이 포함되도록 수정하였고, 또한 장기요양기관의 지정 및 취소를 건강보험공단이 수행하도록 한 정부안을 시 · 군 · 구가 수행하는 것으로 변경하였지만 전달체계 이원화의 문제는 여전히 남아 있다. 그리고 이 문제는 장기요양보험제도의 관리운영기구가 어느 기관인가에 따른 것은 아니다. 오히려 전달체계가 구축되어 있지 않았다는 사실에서 비롯된 면이 더 크다. 하지만 요양보험의 관리운영기구가 건강보험공단으로 정해짐으로써 지방정부의 서비스 전달체계 구축 노력의 동기는 더 약화될 수밖에 없을 것이다.

그런데 현행 요양보험은 1~3등급을 받는 경우에 급여가 제공되지만 경증으로 판정되는 경우에는 급여를 받지 못하게 되어 있다. 그동안 진행된 시범사업에서는 대상자들이 보험료를 납부하지 않았기 때문에 불만이 없었으나 실제 제도가 시행되어 보험료를 납부하게 되면 이는 상당한 불만으로 이어질 수 있다. 이에 대한 대응책이 마련될 필요가 있는데 우연의 일치인지 바우처(노인돌보미 바우처)는 이 대응책으로 동원될 가능성이 있다. 요양보험은 보험제도이지만 제도의 작동방식이 바우처와 유사하며, 또 경증자의 경우에

는 요양보험과 바우처가 서비스의 내용에서 큰 차이를 두지 않고 제공할 여지가 있는 것으로 보인다. 물론 요양보험의 대상자와 바우처의 대상자는 일치하지 않지만 적어도 현 단계에서는 경증판정을 받은 저소득층 노인에 대해서는 바우처를 통한 서비스로 현행 요양보험을 보완하는 방법 외에 달리 생각할 대안이 없다. 더욱이 요양보험과 바우처는 둘 다 중앙정부가 개입하는 정도가 높아 제도간 조정도 비교적 용이할 것이다. 이런 점에서 현행 바우처는 요양보험을 보완하는 의미를 가지며, 또한 요양보험에서 재정 건전성이 강조될 경우(이 가능성은 높아 보인다) 그 보완자로서의 역할은 더 커질 가능성이 있을 것으로 생각된다.

다만 이 경우에 두 가지 점을 고려할 필요가 있는 것 같다. 첫째는 전달체계 이원화가 더 강화될 가능성을 어떻게 볼 것인가 하는 문제이다. 요양보험 도입으로 지역의 재가복지서비스 전달체계가 이원화될 것에 더하여, 바우처가 이 제도를 보완하게 되고 또 그 보완자로서의 역할이 커진다면 전달체계 이원화 가능성은 더 커질 것이다. 앞에서 바우처는 그 기술적 속성상 전달체계의 구축을 강제하는 속성을 일정하게 가진다고 하였는데, 하지만 이것은 바우처가 요양보험의 보완자로서의 역할을 한다는 사실과는 일정하게 상충할 수도 있다. 왜냐하면 전달체계와 관련하여 바우처와 요양보험은 둘 다 수급자격 판단과 그에 기초한 욕구와 자원 간 연결기능을 갖기 때문이다. 따라서 이 경우 누구의 판단을 중심으로 욕구와 자원을 연결시킬 것인가에 관련된, 조정자의 역할이 필요해지게 되는데 현재로서는 이 조정자의 역할을 누가 할 수 있을지 대안이 없는 상황이다. 다만, 바우처와 요양보험은 둘 다 중앙정부에 의한 통제가 강하므로 조정자 역할과 관련하여 중앙정부의 역할이 지금보다 더 강화될 가능성이 있다는 점은 예상할 수 있다. 그리고 이렇게 되면 이것은

지역 차원에서는 서비스 전달체계의 단편성을 더 강화할 수도 있다. 어쨌든 전달체계의 구축, 그리고 여러 행위자들 간의 연결체계 구축을 훨씬 더 심각하게 고려해야 할 것만은 틀림없어 보인다.

둘째, 바우처가 요양보험을 보완할 가능성이 높다는 점과 연관된 것으로 두 제도의 공급자 보상 수준이 조화를 이룰 필요가 있다는 점이다. 현재 지방정부의 사회복지서비스 기획능력을 감안하거나 서비스 전달체계의 부재상황을 감안할 때 바우처 외에는 요양보험을 보완할 대안을 찾기가 어렵고, 초기에 바우처가 요양보험을 보완하게 되면 아마 그것은 그대로 지속될 가능성이 높을 것이다. 이 경우 바우처와 요양보험의 공급자 보상 수준이 납득할 만한 수준에서 비교적 통일될 필요가 있다. 이는 요양보험 역시 바우처와 유사하게 일자리 창출 논리에 의해 정당화되는 면이 있다는 점에서도 그러하다. 따라서 바우처와 요양보험의 공급자 보상 수준을 조화시키는 것은 이 두 제도를 통해 창출된 일자리에 종사할 인력이 느낄 형평성 모순을 방지하고 공급량을 확대하는 데에도 기여할 수 있다.

4 논의 및 결론

지금까지 한국에서 논의되고 있는 바우처 사업이 갖는 함의에 대해 살펴보았는데 이를 정리하면 〈표 1-2〉와 같다.

바우처는 흔히 민영화의 한 수단으로 거론되며 경쟁요소의 도입에 의해 시장적 요소를 도입하는 방편으로 거론된다. 그리고 이를 통해 공급자 간 경쟁을 유도함으로써 서비스 품질을 확보하고 동시에 수요자에게 선택권을 부여하는 장점이 있는 것으로 거론된다. 바우처는 분명 이러한 속성이 있으며, 이는 단순히 기술적인 것만은

아니고 그보다 더 정치적인 의미를 지닐 수 있다. 하지만 기본적으로 그 정치적인 의미는 바우처가 갖는 기술적 속성이 사회화한 것이며, 이러한 사회화는 바우처가 도입되는 더욱 큰 맥락에 의해 영향을 받는다.

한국의 경우 바우처는 민영화나 시장화라기보다는 사회복지서비스 공급량 확대의 일환이며 동시에 사회적 일자리 창출 접근의 일환으로서의 성격이 더 강한 것으로 보인다. 이런 점에서 한국에서 바우처는 공급자 상호간 경쟁을 유도할 가능성은 매우 낮다고 하겠다. 또한 바우처는 국가와 공급자, 수요자 간에 삼자관계를 명시적으로 창출하는데, 한국에서도 이러한 기능은 마찬가지일 테지만, 그렇다고 서구에서 보는 것처럼 공급자와 구매자의 역할 분리를 의미하지는 않으며, 오히려 기존에 부재한 서비스 전달체계를 새롭게 구축하게 하는 의미가 더 많은 것 같다. 물론 구매자로서의 국가의 지위를 좀 더 강화할 가능성은 있으며 이에 따라 국가와 공급자 간의 관계가 변화하겠지만 이것이 계약관계로 나아가기보다는 시장적 요소를 매개로 한 새로운 종속적 관계로 이어질 가능성이 더 높을 것이다. 이런 연유로 인해, 또한 일자리 창출 논리로서 바우처에 접근하고 있다는 사실로 인해, 바우처는 지원단가 내지 근로조건을 둘러싸고 국가와 공급자 간에 갈등을 낳을 소지도 있는 것으로 보인다.

반면에 민간공급자를 일정하게 통제하는 성격은 바우처가 한국의 맥락에서 전달체계를 새롭게 구축하도록 강제한다는 의미와 연결되어 나타나는 것이며, 이는 지방정부의 서비스 기획 및 제공역량 등을 고려할 때 일의적으로 부정적이거나 긍정적인 의미를 갖는다고 단정하기는 어렵다고 여겨진다. 전달체계의 구축은 필요하며 또 해야 하는 일이고, 어떻게 접근하는가에 따라 그 결과가 부정적일 수도 있고 긍정적일 수도 있을 것이기 때문이다. 그러나 바우처

〈표 1-2〉 한국의 사회복지서비스의 특징에 비추어 본 바우처의 의미와 실현 가능성

구분	함의 및 실현 가능성		함의의 구체적 내용
	함의	실현 가능성	
지배적 관계유형	삼자관계로의 전환	○	① 전달체계의 구축을 강제하는 속성 ② 사회복지서비스 공급량 확대의 일환으로 공급자 진입 유도 성격 ③ 사회적 일자리 창출의 일환
정부와 공급자 간의 관계	공급자와 구매자의 분리	-	④ 구매자로서의 성격을 강화할 가능성 → 시장적 요소를 매개로 한 새로운 종속적 관계 형성 가능성(⑥) → 지원 단가를 둘러싼 국가와 공급자 간 갈등 가능성(⑦)
	공급자 자격 통제 및 서비스 품질 확보	△	⑤ 서비스 공급량 확대라는 성격(②)과 상충할 가능성 ⑥ 시장적 요소를 매개로 한 새로운 종속 관계 형성 가능성 ⑦ 근로조건을 둘러싼 국가와 공급자 간 갈등 가능성 → 지원 단가를 둘러싼 국가와 공급자 간 갈등 가능성
	공급자 보상	△	
정부와 수요자 간의 관계	자격 있는 수요자 결정	△	⑧ 중앙정부에 의한 전달체계 구축 가능성(①에 의해) → 중앙화의 속성 ⑩ 전달체계의 단편성 강화 가능성 → 지역차원의 서비스전달체계와 조정문제 대두 가능성 ⑪ 장기요양보험의 보완자로서의 가능성 → ⑫ 장기요양보험과 바우처 간 정합성이 높아질 가능성 및 ⑬ 전달체계 구축과 관련하여 장기요양보험과 바우처 간 조정 필요성 제기 가능성
	권리-의무 관계에 영향	△	
공급자 간 관계	공급자간 경쟁	×	② 서비스 공급량 확대의 일환으로 공급자 진입 유도 성격 ③ 사회적 일자리 창출의 일환
공급자와 수요자 간의 관계	수요자 선택권 보장	×	⑭ 서비스 공급량 확대 및 서비스 품질 확보와 관련된 함의가 구체적으로 어떻게 구현될 것인가에 의해 결정될 것임

주. ○ 실현 가능, △ 영향을 받지만 어떤 내용으로 실현될지는 판단키 어려움, × 실현 불가능, - 해당 사항 없음.

는 시장적 요소를 부과하는 데 중앙정부의 개입이 필요하다는 사실과, 그리고 이미 지방이양 및 주민생활서비스체계 구축 등으로 지방 단위의 전달체계 구축이 나름대로 진행되고 있다는 사실로 인해 지역 차원에서는 서비스 전달체계를 이원화할 가능성도 상당히 높다. 이 가능성은 이미 상당히 현실화되었다고 보는데, 다만 이것은 바우처 자체의 고유한 속성 때문이기보다는 바우처가 추진되는 한국의 사회복지서비스가 바우처에 주는 맥락에 의한 것이다.

하지만 이처럼 전달체계 이원화 가능성이 있는 한편, 바우처는

요양보험을 보완할 대안으로 작용할 가능성이 있다. 그리고 현재 요양보험을 보완할 대안으로는 바우처가 유일한 것으로 보인다. 논리적으로 바우처가 반드시 요양보험을 보완해야 할 당위성이 있는 것은 아니겠지만 현재의 상황에서는 다른 대안이 없는 실정이다. 이런 점에서 바우처는 지속될 가능성이 있다고 하겠다. 하지만 이러한 지속성은 또 다시 지역 차원의 서비스 전달체계를 이원화할 가능성을 높인다. 현재 한국의 사회복지서비스는 전달체계와 관련하여 그 해법을 찾기가 어려울 정도로 복잡한 미로 속으로 점차 빠져드는 것처럼 보인다.

어떤 점에서 바우처는 현재 한국의 복지국가가 안고 있는 사회복지서비스 확대라는 과제를 둘러싼 외피이자 상징일 수도 있다. 물론 바우처라는 상징은 그 자체로 시장적 요소를 지닌다. 이 점에 주의를 기울여야 하는 것은 사실이지만 바우처를 주장하는 측이나 반대하는 측이나 모두, 바우처의 기술적 속성에만 지나치게 주목하는 것은 바우처의 맥락을 간과하는 결과로 이어질 수 있다. 중요한 것은 바우처가 한국의 맥락에서 갖는 의미에 주목하여 그 장점을 유지하고 제한점의 해결방법도 역시 한국적 맥락에서 고민하는 것이다.

끝으로 보육서비스와 관련된 바우처에 대해 언급하고자 한다. 한국적 맥락에서 바우처는 이미 충분히 복잡한 문제를 야기하고 있지만, 상황을 더욱 어렵게 하는 것이 바로 보육서비스와 관련된 바우처이다. 이 글에서 주로 염두에 둔 4대 전자바우처는 확실히 서비스 공급량 확대, 그리고 일자리 창출과 밀접히 연관되어 진행되는 것 같다. 하지만 보육서비스에 있어서는 이것이 적용되지 않는 것으로 보인다. 민간공급자가 다수여서 그렇지 반드시 공급량이 부족하다고 하기는 어렵기 때문이다. 또한 이로 인해 보육바우처 가격자율화 문제와 직결되는 것처럼 보인다. 이런 점에서 보육바우처는 보육서

비스의 시장화 여부와 곧바로 연결되어 있는 문제이다. 4대 전자바우처의 경우에도 장래에 공급자가 충분히 확보되면 가격자율화 문제가 제기될 가능성이 없지 않을 수도 있겠지만, 4대 전자바우처는 공급량 확대에 시간이 걸릴 가능성이 높고(왜냐하면 사업의 목적이 일자리 창출과 공급량 확대, 선택권 부여 등 다양한 데다 이들 목적이 상충될 수 있기 때문에) 또 설사 공급량이 확대되었다 해도 서비스 이용자의 특성상 정보의 불충분성 문제가 매우 큰 데다 소득수준이 높지 않은 대상자가 많아 가격 자율화 문제가 실현될 가능성은 높지 않을 것으로 보인다. 이는 4대 전자바우처와 보육바우처가 갖는 큰 차이점이다. 이 점에서 이들 두 가지에 대해서는 서로 다른 접근이 필요할 것으로 보이며, 이는 향후의 연구과제로 남겨둔다.

참고문헌

강상경(2008). "사회복지실천의 민영화, 한국적 상황에서 대안인가?," 『한국 사회복지 발전전략의 재검토: 국가, 시장, 제3섹터의 재구조화를 중심으로』, 한국사회복지학회 2008년 춘계학술대회 자료집, pp.151~163.

고경환 · 장영식 · 김교성 · 최성용(2007). 『한국의 사회복지지출 추계(1990~2005)와 자발적 민간급여 실태조사』. 한국보건사회연구원.

관계부처합동(참여정부)(2005). 『희망한국 21』. 9월.

기획예산처 사회서비스 향상기획단(2006). 「'사회서비스 향상기획단' 업무계획」, 8월.

김진(2007). "바우처 제도의 이해와 현황," 『재정포럼』, 2007. 5, pp.22~39.

노대명(2006). "사회서비스부문 고용창출을 위한 정책과제," 대통령자문 사람입국 · 일자리 위원회, 대통령자문 빈부격차 · 차별시정위원회, 한국노동연구원, 한국보건사회연구원. 『일자리 창출을 위한 국가 고용전략과 비전』. pp.263~304.

문순영(2005). 『한국의 민간비영리 사회복지부문에 대한 이해』. 한국학술정보(주).

박병현(2008). "노무현 정부의 복지재정분권정책에 따른 지방정부 사회복지재정 실태 분석 및 정책적 개선방안". 『한국사회복지학』, 제60권 제1호, pp.159~185.

배화숙(2007). "사회복지서비스에서 바우처 제도 도입 의미와 과제". 『사회복지정책』, 제31권, pp.319~342.

보건복지부(2008). "사회서비스 e-바우처 사업 실시". 『참여정부 정책사 26』, 2008년 2월.

유주헌(2008). "사회서비스 바우처제도 도입에 따른 사회복지관의 위상과 대응방향". 한국지역사회복지학회 춘계학술대회 자료집, 4월, pp.87~100.

유한욱(2006). 『재정효율성 제고를 위한 시장원리 활용방안: 바우처 제도를 중심으로』. 한국개발연구원.

이봉주 · 김용득 · 김문근(2007). 『사회복지서비스와 공급체계: 쟁점과 대안』. 커뮤니티.

이인재(2006). "사회복지 재정분권정책의 평가와 개선과제". 『동향과 전망』, 제68호, pp.299~332.

이재원(2007). "사회서비스 전자바우처 사업 성과와 전망". 보건복지부 · 사회서비스관리센터. 『사회서비스 전자바우처 시행 100일 정책토론회』, 2007년 7월, pp.33~79.

전병유 · 박찬임 · 장지연 · 정인수 · 황덕순 · 황수경(2003). 『사회적 일자리 창출방안 연구』. 한국노동연구원.

정광호(2007). "바우처 분석: 한국과 미국을 중심으로," 『행정논총』, 제45권 제1호, pp.61~109.

최성숙(2008). "사회서비스 바우처제도 도입에 따른 사회복지관의 위상과 대응방향에 대한 토론문". 한국지역사회복지학회 춘계학술대회 자료집, 4월,

pp.104~106.
황덕순(2007). "사회복지서비스 공급과 시장원리 확대," 강혜규 · 김형용 · 박세경 · 최현수 · 김은지 · 최은영 · 황덕순 · 김보영 · 박수지. 『사회서비스 공급의 역할분담 모형개발과 정책과제: 국가 · 시장 · 비영리민간의 재정분담 및 공급참여 방식』, 한국보건사회연구원, pp.89~134.

Blöndal, Jón, R.(2005). "Market-type mechanisms and the provision of public services" *OECD Journal of Budgeting, vol 5, no. 1*, pp.79~106.
Cave, Martin(2001). "Voucher programmes and their role in distribution public services" *OECD Journal on Budgeting, vol. 1, no. 1*, pp.59~88.
Daniels, Ronald J. & Michael J. Trebilcock(2005). *Rethinking the Welfare State: The Prospect for Government by Voucher*. Routledge.
Gilbert, Neil & Paul Terrell(2005). *Dimensions of Social Welfare Policy(6th ed.)*. Pearson Education, Inc. 『사회복지정책론: 분석틀과 선택의 차원』 남찬섭 · 유태균 역(2007). 나눔의 집.
Savas, E.S.(1987). *Privatization: The Key to Better Government*. Chatham House Publishers, Inc. 『민영화의 길』, 박종화 역(1994). 한마음사.

Abstract

The implications of voucher in the context of the Korean social welfare services

Nam, Chan Seob

Assistant Professor of the Dept. of Social Welfare, Dong-A University

This paper aims to explore the implications of the so-called marketizations by mainly examining the social welfare services voucher programs which are introduced after 2006 in Korea. It is generally said that voucher has marketizing effects on social welfare services which I think are derived mainly from the characteristics of demand-side subsidies of voucher. However the marketizing effects of voucher programs are to be constrained in the context surrounding those programs.

In Korea, social welfare services have never been sufficient for meeting ever increasing needs and delivery systems have never been properly established. These situations are making voucher programs as a vehicle for expanding resources to meet the welfare needs and for establishing service delivery systems, which are dramatically different implications from those of voucher programs

in the Western societies. Although voucher do have marketizing effects, competitions and choices are not to be realized in Korea. Rather it is more likely that voucher programs make existing relations between government and non-governmental service providers more hierarchical ones. Moreover the already fragmented local social welfare service delivery systems are to be more fragmented by voucher programs. But, in spite of these would-be negative implications, voucher programs have possibilities to help solve problems of decentralizations of social welfare services and long-term care insurance. These possibilities are giving voucher programs some grounds for its justification, which are thought to make voucher programs sustainable and possibly even expand. And this in turn will exacerbate problems of service delivery systems.

Voucher programs can be approached from the perspectives of privatization. However, although recognizing the value of this perspectives, it would be more helpful for us to situate voucher programs in the social context and view them broader terms.

Key words: voucher, service delivery systems, social context

e-mail: csnam@dau.ac.kr