한국사회복지학
Korean Journal of Social Welfare, Vol. 61, No. 3, 2009. 8, pp. 77-101

노인돌보미바우처 정책집행분석

-선택과 경쟁은 실현되는가?-*

양 난 주
(서울대학교 사회복지학과 박사수료)

[요 약]

본 연구는 노인돌보미바우처 정책집행분석 사례연구로 일선 집행현장에서 바우처 논리인 소비자 선택과 제공자 경쟁이 실현되는지, 어떤 양상으로 실현되는지 분석하였다. 서울시 OO구를 조사지역으로 선정하여 4개 제공기관과 돌보미, 일선공무원, 이용자를 대상으로 일선집행과정을, 그리고 보건복지가족부, 사회서비스관리센터 등의 정책관련자들을 대상으로 정책설계와 운영을 조사하였다. 총 39명에 대한 심층인터뷰와 참여관찰이 수행되었다.

연구 결과, 노인돌보미바우처 집행 일선에서는 정책설계에서 가정한 바우처 이용자의 제공기관 선택과 제공기관의 경쟁은 실현되고 있지 않았다. 일선공무원은 공급자지원방식에서와 마찬가지의 관행으로 이용자명단을 기관에 전달하고 제공기관은 '제공기관회의'를 구성하여 이용자를 나누고 있었다. 하지만, 이용자의 선택은 다양한 차원에서 이루어지고 있었으며 제공기관과 돌보미는 서비스 제공에서 이용자 중심성을 실현하는 방식으로 변화를 보이고 있었다.

주제어 : 노인돌보미바우처, 정책집행분석, 선택, 경쟁, Backward mapping

1. 서 론

본 연구는 노인돌보미바우처를 사례로 정책집행과정에서 행위자들이 보이는 고유한 역동과 집행기제 포착을 목적으로 하는 정책집행연구(policy implementation research)이다. 정책의 결과가 아닌 집행과정에 대한 고유한 분석을 통해 정책설계와 논리가 일선 현장에서 어떻게 실현되고 있는지, 정책

* 본 논문은 2009년도 8월에 출간할 예정인 필자의 박사학위논문 『바우처 정책집행연구: 노인돌보미바우처 사례』 일부를 재구성한 것이다.

설계와 차이를 가지는지, 차이가 있다면 왜 그러한지를 밝히고자 한다.

노인돌보미바우처는 2007년 5월부터 보건복지가족부에 의해 추진된 사회서비스 바우처 사업 중 하나로 돌봄서비스가 필요한 평균가구소득 150% 이하의 노인에게 재가서비스 비용의 85%를 국가에서 바우처로 보조[1]해 주는 사업이다. 바우처 이용자는 정부재정에 따라 일정 수로 지정되며[2] 월 27시간에서 36시간까지 재가서비스를 받을 수 있다. 기존의 공급자지원방식 사회서비스와 달리 노인돌보미바우처의 경우 이용자가 제공기관을 선택하여 서비스를 받게 설계되었고, 시·군·구별로 복수의 서비스 제공기관이 지정되었다. 정부는 바우처가 이용자의 선택권을 강화하고 제공자 경쟁을 통해 서비스 질을 강화할 수 있다고 설명했다(보건복지부, 2007).

한국 사회서비스에 도입된 바우처는 투입된 재정 규모나 수혜 범위는 크지 않았으나 학계에서 대단한 주목을 받았다. 바우처 도입을 계기로 한국의 사회서비스가 어떻게 변화할 것인가라는 주제는 지난 2년간 다수의 학회[3]에서 치열하게 논의되었다. 바우처에 대한 연구는 크게 세 단계로 진행되었는데 첫째는 바우처에 대한 이론적 소개와 한국에서의 적용가능성을 타진하는 연구(유한욱, 2006; 김진, 2007; 정광호, 2007 등)로 초기 도입에 있어서 정책도입의 이론적 지지 역할을 했다. 다음으로 바우처 정책을 비판하고 시장원리 도입에 대한 강한 반대를 표명한 연구(김종해, 2008; 지은구, 2008 등)가 있었다. 한국 실정에 맞지 않고 복지의 공공성을 훼손한다는 주장이었다. 반면에 사회서비스를 확대하기 위한 불가피한 측면을 포용적으로 해석하면서 바우처가 성공하기 위한 조건을 제시하는 연구(배화숙, 2007; 남찬섭, 2008; 석재은, 2008)도 잇달았다. 마지막으로 이용자, 제공기관에 대한 설문조사와 면접조사를 포함한 실증연구(강혜규·박세경·김형용, 2008; 김은정·최은영·정소연, 2008 등)들은 바우처 정책이 수행되고 있는 현실을 포괄적으로 보여주었다.

본 연구는 연구의 초점을 바우처 원리인 이용자 선택과 제공자 경쟁이 일선에서 실현되고 있는지를 분석하고자 하였다. 한국사회서비스에 시장원리를 적용한 최초의 정책으로서 바우처가 공급자지원방식으로 수행되던 사회서비스 일선 현장의 행위자들에 의해 어떻게 실현되고 있는지를 분석하는 것이 한국 사회서비스의 토대와 돌봄서비스에 적용된 바우처를 연구하는 데 선행연구들과 차별적인 의미를 가진다고 보았다.

따라서 가장 먼저 도입된 노인돌보미바우처와 장애인활동보조서비스 중에서 노인돌보미바우처를 분석사례로 선정하였다. 노인돌보미바우처는 무료가사간병서비스, 가정봉사원파견사업 등 공급자지원방식 사회서비스의 제도적 관행과 경험이 축적된 노인재가서비스 분야에 적용되는 바우처사업으로 행위자들의 변화를 보다 명징하게 드러낼 수 있을 것으로 기대되었기 때문이다.

---

1) 2007년 사업 기준으로 일반이용자 바우처 지원액은 202,500원(85%), 본인부담금은 36,000(15%), 차상위 이하 이용자 바우처 지원액은 220,500원, 본인부담금은 18,000원이다.

2) 2007년 24,975명 2008년 14,396명 2009년 10,140명

3) "사회서비스 확대전략에 대한 지역사회 차원에서의 진단과 대응" 비판과 대안을 위한 사회복지학회 2007년도 추계학술대회(2007. 11), "한국사회복지발전전략의 재검토: 국가, 시장, 제3섹터의 재구조화를 중심으로" 한국사회복지학회 2008년 춘계학술대회(2008. 4.25-26), "한국의 사회서비스, 현황과 쟁점" 한국사회복지연구회 2008년 추계학술대회(2008. 12.), "사회복지서비스 시장제도의 혼돈과 복지경영" 한국사회복지행정학회 2008년도 추계학술대회(2008. 11.21-22.)

일선연구(street-level research)로서 본 연구는 정책집행분석의 Backward mapping 방식(Elmore, 1979)에 입각하여 설계되었다. 집행과정의 행위자들의 역동을 보기 위해 한 지역을 선정하여 총괄적으로 분석할 수 있는 단일사례연구방법을 선택하였고, 자료수집방법으로는 심층인터뷰와 참여관찰을 이용하였다. 정책집행의 일선 행위자들의 행태와 관계를 분석하는 초점은 바우처 정책논리인 소비자 선택(consumer choice)과 공급자 경쟁(provider competition)에 두었다.

본 연구는 노인돌보미바우처정책이 일선집행과정에서 어떻게 실현되는지를 연구하였다. 바우처 이용자의 선택은 실현되고 있는가, 실현되고 있다면 어떻게, 어떤 양상으로 나타나는가, 바우처 제공기관들은 경쟁하고 있는가, 경쟁한다면 무엇을 가지고 어떤 방식으로 경쟁하는가를 조사하였다. 이를 통해 일선현장에서 물화(物化)되는 정책이 설계상의 논리, 곧 바우처 이론에서 '소비자 선택'과 '제공자 경쟁'이 의미하는 것과 동일한지 아니면 상이한지, 다르다면 어떻게 다른지를 분석하고자 하였다.

2. 사례연구를 구성하는 이론

바우처는 사회서비스의 효율적인 공급을 위해 채택하게 되는 정책수단이다. 따라서 바우처 그 자체의 이론을 검토하기 이전에 사회서비스 공급방식과 모델에 대한 논의가 선행되어야 한다. 따라서 본 연구대상인 노인돌보미바우처를 이론적으로 이해하고 위치 짓기 위해서 사회서비스 공급을 둘러싼 논의와 Le Grand(2007)의 사회서비스 공급의 4가지 모델을 제시한다. 그리고 그 가운데 선택과 경쟁모델의 구체적인 정책형태가 되는 바우처에 대한 논의를 서술하였다. 그리고 3)의 정책집행연구와 Backward mapping에 대한 기술은 연구영역과 설계방법을 설명하는 이론이다.

1) 사회서비스와 선택 · 경쟁모델

Le Grand(2007)은 좋은 공공서비스[4]를 구성하는 속성으로 서비스의 질(quality), 주어진 자원에서 최고의 질과 양을 전달하는 효율성(efficiency), 이용자에 대한 반응성(responsiveness)과 납세자에 대한 책무성(accountability) 그리고 형평성(equity)을 제시한다. 그리고 가장 효율적이고 공평하게 좋은 서비스를 보장할 수 있는 네 가지 전달방식은 다음과 같이 제시한다. 첫째는 신뢰(trust) 모델로 공공서비스에서 일하는 전문가들이 서비스 이용자의 욕구를 더욱 잘 파악할 수 있고 정부 또는 다른 누구로부터의 간섭 없이 전문성과 윤리에 의해 좋은 서비스를 제공하는 것이다. 둘째는 명령과 통제(command and control) 모델로 정부나 정부기관에 의해 운영자가 조직체계의 하위에 명령과 지침을 주는 방식의 위계를 통해 서비스 전달을 수행하는 것이다. 세 번째는 주장(voice) 모델로 이용자가 자신의 요구를 제공자에게 다양한 방식으로 전달하는 것이다. 네 번째는 선택과 경쟁(choice and

4) Le Grand은 보건, 교육, 돌봄(care) 서비스를 공공서비스(public service)로 묶어서 설명하고 있다. 본 연구에서는 주로 돌봄서비스를 지칭하는 개념으로 사회서비스라는 개념을 사용하겠다. 사회서비스의 엄밀한 정의와 이에 대한 논의는 지면관계상 생략한다.

competition) 모델로 정부가 이용자의 구매력과 선택권을 보장하고 제공자가 이용자의 선택을 둘러싸고 경쟁을 하는 방식이다.

신뢰모델은 기사(knights)와도 같은 높은 도덕성과 이타적인 동기로 무장한 전문가(Le Grand, 2003)를 가정하고 있는데 신뢰를 기반으로 서비스 질을 모니터링할 필요성을 피할 수 있어 생산적이지만 실제 현실에서 전문가들이 기사적 동기만 가지고 있다고 보기는 어렵다. 두 번째 명령과 통제모델의 경우는 잘 규정된 목표와 공정하고 분명한 상벌이 작동한다면 단기적인 효과를 발휘할 수 있으나 이러한 성과측정(performamce management)이 유인으로 작용하면서 행위자가 장기적으로 의미있는 활동을 간과하거나 의도적으로 무시하는 결과를 낳을 수 있다. 세 번째 주장모델의 경우, 이의제기를 위한 정보와 권력을 갖지 못한 취약계층에게 불이익이 돌아갈 수 있고 사회적 네트워크와 자원을 보유한 중산층이 이익을 볼 가능성이 높은 모델이다. 특히 신뢰모델과 주창모델의 경우 제공자에게 서비스를 발전시킬 좋은 유인이 부재하기에 서비스 발전에 한계를 가진다.(Le Grand, 2007:16-37)

공공서비스에서 선택(choice)은 무엇보다 자율성의 원칙(principle of autonomy)에 의해 찬성된다(Le Grand, 2007:42) 모든 사람은 자신의 삶과 운명의 주인으로서 자신의 문제에 결정권을 가진 존재로 존중되어야 한다는 것을 의미하고 선택을 보장한다는 것은 모든 사람을 자율성을 실현하기 위한 방편을 제공하는 것에 다름 아니다.

공공서비스에서 이용자가 할 수 있는 선택은 서비스를 둘러싼 다양한 차원의 결정을 의미한다. 선택은 제공기관에 대한 선택, 전문가에 대한 선택, 서비스 종류에 대한 선택, 서비스 시간에 대한 선택, 의사소통의 도구와 접근방식에 대한 선택(Le Grand, 2007:39)으로 세분화할 수도 있고 사정(assessment)과 돌봄 관리(care management) 과정의 각 단계별로 거시적 차원의 선택과 미시적 차원의 선택들로 구분(Hardy, Young, Wistow, 1999)할 수도 있다. 이렇게 선택은 그 자체로서의 고유한 가치와 의미를 가지지만 경쟁과 결합하였을 때는 도구적 가치를 갖게 된다(Le Grand, 2007:42). 이는 바로 제공자에게 제공되는 유인(incentive)이다.

Le Grand은 선택과 경쟁모델이 다른 어떤 모델보다 공평(equitable)하다고 한다. 왜냐하면, '선택과 경쟁' 모델의 전제는 공공서비스를 통해 제공되는 평등한 구매력에 있기 때문이다. 선택과 경쟁모델에서 형성되는 유사시장(quasi market)은 제공자들이 고객을 두고 경쟁한다는 면에서는 시장과 비슷하지만 일반적인 시장과는 핵심적인 차이를 가진다. 유사시장에서 이용자는 재화나 서비스를 구매할 때 보통 시장처럼 자신의 자원을 가지고 선택하는 것이 아니라 국가에 의해 보장된 구매력을 이용하여 선택한다. 그렇기 때문에서 보통 시장에서 사람들 간의 구매력 차이로 인해 발생하는 불평등은 원천적으로 피할 수 있는 평등주의적 기제가 된다.(Le Grand, 2007:41-42)

Le Grand은 '좋은 질의 서비스'를 전달하기 위한 공공서비스의 다양한 수단들을 검토하면서 제공자 경쟁과 결합된 이용자 선택 모델이 다른 모델들에 비해 제공자에게 유인을 주는 더 나은 구조를 제공한다고 한다. 이 모델에서 제공자는 더 높은 질의 서비스를 효율적이고 형평성 있고 반응적인 방식으로 제공하게 될 가능성이 높아진다는 것이다. 이공자에원리에 입각한 대표적인 정책수단이 바우처다.

2) 바우처 이론

바우처는 재화나 서비스를 제한된 범위 안에서 선택할 수 있도록 구매력(purchasing power)을 제한하여 개인에게 지급하는 보조금(subsidy)을 말한다(Steuerle, 2000:4). 간단히 '(사용범위가) 제한된 수요측면의 보조(tied demand side subsidy)'라고 정의할 수 있다(Daniels과 Trebilcock, 2005).

Bradford와 Shaviro(2000:43)는 고정되고 이념적인 형태로서의 바우처는 존재하지 않는다고 말한다. 바우처를 다른 정책수단과 의미 있게 구분해주는 것은 프로그램에 영향을 미치는 바우처의 특징에 있다는 것이다. 그것은 첫째, 개인과 가구의 특징에 기반하여 소비자에게 주는 교부금(grants)이라는 점, 둘째 제한된 선택(intermediate choice), 셋째 공급자 경쟁, 넷째 한계상환율의 감소(declining marginal rate of reimbursement)라는 네 가지라고 설명한다.

바우처는 공공서비스가 전통적인 중앙 시스템으로 생산과 분배를 담당하는 것이 효율적이지 않다는 비판이 제기되면서 적극적으로 검토되었다(Cave, 2001:63; 유한욱, 2006:2). 사회복지정책 중에 사회복지서비스, 특히 의료나 교육 등에서 공급측면보조(supply-side subsidy)전략으로 서비스 전달에서 인건비, 장비(equipment), 건물 등에 대한 재원투입이 서비스의 질을 높이지 못했다는 평가에 기초하고 있다. 이러한 평가는 공적 자원을 산출(output)에 근거하여 사용하도록 바꿀 것을 주문했다. 이것은 수요측면보조(demand-side subsidy)를 통해 가능했고 이 방식 중의 하나로 바우처가 고려되었다. 왜냐하면 바우처는 특정 정책대상집단을 효과적으로 표적화할 수 있고 과소공급되는 서비스에서 공급측면과 수요측면을 둘다 활성화하며 상대적으로 직접적인 모니터링 체계를 수립하기 때문이다.(World Bank, 2005)

바우처의 목적은 공공서비스에서 효율성(efficiency)과 형평성(equity)을 증진하는 것이다(Steuerle, 2000:35). 바우처 방식의 효율성은 독점적 방식을 취하던 기존의 공적 공급자(주로 독점적 방식을 취한던) 대신 다수의 민간공급자들 사이에 발생하는 경쟁에 기반한 '상품공급의 유인구조'(Bradford and Shaviro, 2000:61)를 통해 달성된다. 공급자들은 더 많은 이용자를 확보하기 위해 이용자들의 요구를 포함한 시장환경 변화에 더욱 반응적이고 혁신적으로 되도록 강제된다. 그리고 바우처 이용자는 제공되는 구매력의 가치를 극대화하는 방향으로 서비스와 공급자를 선택하게 되면서 효율이 높아지는 것이다. 또한 바우처에 의해 용이하게 성취되는 공급의 표적화를 통해 전체적인 서비스제공에서의 형평성이 달성된다.

즉, 바우처는 적용하는 정책분야와 구체적인 설계에 따라 그 양상과 효과는 달라질 수 있지만 근본적인 원리는 선택(choice)과 경쟁(competition)에 있다. 공공서비스전달에 있어서 경쟁과 선택의 도입은 첫째, 자율성(autonomy)의 원칙 둘째, 이용자의 필요(needs)와 욕구(wants)에 대한 반응성 증진 셋째, 제공자들이 서비스 질과 효율성을 증진하는데 유인을 제공한다는 이유들로 지지된다(Le Grand, 2007:42).

또한 바우처 방식은 이용자에게 공급자를 선택하는 것을 허용함으로써 이용자의 권한을 강화

(empower)한다(World Bank, 2005). 바우처를 통해 구매력을 확보하게 된 이용자는 서비스 제공기관을 선택하여 계약을 체결하게 된다. 이때 제공기관에 대한 정보를 요구할 수 있고 원하는 서비스를 주문하고 선택하게 된다. 이는 전통적으로 일방적인 서비스 공급의 대상으로 간주되던 방식과는 사뭇 다른 지위와 권한을 부여하게 된다. 이렇게 강화된 이용자의 지위는 서비스의 내용뿐만 아니라 제공과정에 있어서도 많은 변화를 초래하게 되고 궁극적으로 이용자 중심(user-centered) 서비스를 정착시키는 데 기여한다.

3) 정책집행연구(policy implementation research)와 Backward mapping

정책집행이란 정책의 내용을 실현시키는 과정, 정책목표와 정책수단으로 이루어진 정책에서 집행(implementation)이란 정책수단을 실현하는 것이다(정정길 외, 2003: 565). 이 정책집행연구는 사회복지연구 분야에서 상대적으로 미발달된 연구분야이다. 정책집행연구는 정책형성(policy formation)을 통한 수립된 정책의 목표와 내용이 정책의 결과를 좌우한다고만 보지 않고 정책의 집행과정 역시 고유하게 결과에 영향을 미친다는 것을 전제한다.

정책집행연구방식은 크게 두 가지 접근법으로 대별된다. 하향식 접근(top-down approach)과 상향식 접근(bottom-up approach)이 그것이다. 전형적인 하향식 접근법은 Pressman과 Wildavsky(1973)의 연구에서 볼 수 있다. 이들은 정책집행을 '정책의 결정을 수행하는 것'이라고 규정하여 정책결정자의 관점에서 정책집행 단계별로 성집행인 집행을 위한 조건 혹은 정책집행의 걸림돌을 파악하였다. 집행과정 단계별로 영향을 미치는 요인들을 파악하고자 한 것은 하향식 접근법에서는 정책을 수립한 결정자(통상 중앙정부가) 정책집행3)멘든 단계를 통제할 수 있다고 가정하기 때문이다. 하향식 접근법에서는 정책집행을 정책결정자의 의도가 위계에 따라 실현되는 것으로 간주한다.

상향식 접근법 지지자는 하향식 접근법의 문제점을 다음과 같이 비판했다. 첫째는 중앙(중심) 정책결정자의 관점에서 시작하였기에 민간부문, 일선 관료, 지역 집행가 그리고 다른 정책의 하위체계로부터의 비롯되는 전략적 주도를 간과하게 된다는 것이다. 하향식 접근 연구자들은 정책결정을 규정하는 행위자를 핵심으로 두면서 다른 행위자들은 방해물로 간주하게 된다는 것이다. 둘째, 하향식 모델은 특정한 하나의 정책(혹은 법규)이 있는 게 아니라 다양한 정부의 지시나 명령 그리고 행위자들이 있는 복잡한 상황에서는 쓰기 어려운 모델이라는 것이다. 셋째, 하향식 모델은 일선관료나 표적그룹의 전략을 무시하거나 과소측정한다는 것이다. 넷째, 하향식 연구로는 일선에서 집행가와 표적 집단에 의해 중앙 입법가와 행정가들이 무시되고 직접 거래가 이루어지는 점, 집행을 통해 나타나는 변화인 정책 진화(policy evolution)를 간과하게 된다는 것이다.(Sabatier, 1968:30-31)

Elmore(1979)는 상향식 접근(bottom-up approach)라는 개념 대신 'Backward Mapping'을 고안했다. Backward Mapping은 집행과정의 가장 낮은 단계 행위자들의 구체적인 행위에 대한 진술에서 분석을 시작한다. Backward mapping은 실행과정의 구체적 행위자의 구조를 따라 각 단계별로 두 가지 질문을 한다. 첫째, 정책대상의 행위에 영향을 미치는 이 단위의 능력은 무엇인가 둘째, 효과(effect)를 위해 요청되는 이 단위의 자원은 무엇인가라는 질문이 그것이다(Elmore, 1979:602-605).

Backward-mapping을 적용하여 미국의 복지개혁이 지역 복지사무소와 클라이언트와의 관계에서 적절하게 전달, 수행되고 있는가에 대한 연구가 있다(Meyers, Glaser, Mac Donald, 1998). 지역서비스 전달에서 정책변화의 실행을 분석한 이 연구에서는 일선 종사자(front line workers)들에 초점을 맞춘다. 연구결과, 정책개혁이 충분히 실행되지 않는 것은 지역 복지사무소(welfare office)의 일선관료(street-level bureaucrats)들이 클라이언트와 관행대로 도구적 거래(instrumental transactions)관계만을 유지했을 뿐, 달라진 서비스 정책에 대한 메시지를 클라이언트에게 전달하지 않았다는 것이다.

이처럼, Backward mapping에 의해 설계한 정책집행분석은 정책가의 의도와 정책대상의 욕구충족 사이에 복잡하게 얽혀있는 정책 작동의 메카니즘(여기에는 서비스 제공조직과 제공자의 능력이 포함된다)과 이를 제약하는 일선에서 경험되는 제도와 조건을 효과적으로 포착할 수 있게 한다. 무엇보다 이 접근방법은 일선종사자와 이용자의 거래(transaction)가 정책의 최종 생산을 구성한다는 인식의 토대에서 일선 행위자들의 역동에 초점을 맞추어 분석을 수행하게 한다.

3. 연구방법과 자료수집

1) 사례연구

사례연구(case study)는 한 개인, 가족, 집단, 지역사회 또는 다른 단위(단체, 공동체, 조직, 문화, 사건 등)에 대한 철저하고 체계적인 조사이며 배경, 현재 상태, 환경적인 특성 및 상호작용 관련의 심층적 자료를 자연적인 상태에서 조사 연구하는 것이다(Woods & Catanzaro, 1998 신경림·조명옥·양진향 외 2005:448에서 재인용). 본 연구를 사례연구방법으로 수행한 이유는 다음과 같다.

첫째, 정책집행분석은 정책집행에 관여하는 모든 행위자와 변수에 대한 조사와 분석을 수행해야 하기에 심층적으로 조사가능한 한 지역 선정을 필요로 한다. 사례연구는 연구대상이 놓여진 맥락 속에서 여러 가지 정보원들을 포함하는 세부적이고 심층적인 자료수집을 통해 시간의 경과에 따라 하나의 '경계 지어진 체계'를 탐색하는 것(조흥식·정선욱·김진숙·권지성, 2005:87)이기에 이에 부합한다.

둘째, 정책집행은 계획으로서의 정책과 정책설계안에 내포된 논리 그리고 그것이 실행되는 현실적인 조건과 맥락 두 가지 차원을 분리하여 고찰할 수 없다. 따라서 연구대상이라는 현상과 맥락(context) 사이의 경계가 명확하게 구분되지 않을 때 효과적으로 쓸 수 있는 사례연구(Yin, 2003)가 이에 적합하다.

셋째, 사례연구는 현실에서 벌어지는 사건을 대상으로 하며, 사건과 관련된 행동들을 통제할 수 없을 때 또한 연구질문이 '어떻게' '왜'라는 질문 유형을 가질 때 선택할 수 있는 연구전략이다(Yin, 2003:9). 본 연구에서 고찰하고자 하는 문제는 정책이 실제로 '어떻게' 집행되고 있는가 하는 것이고, 효과적인 집행이건 현장에서의 제약이 발생하였건 '왜' 그러한 양상의 집행이 나타나는가를 분석하는 것이다. 사례연구는 특정 연구대상에 대한 종합적이고 체계적인 접근을 보장하기에 정책집행의 양상

과 원인에 대한 포괄적인 질문을 추적하는 과정을 보장한다.

넷째, 노인돌보미바우처제도는 2007년 5월에 시작되어 아직 제도의 초기적 단계에 있는 정책이다. 바우처라는 새로운 방식의 복지정책에 대한 경험적 선행연구가 부재한 학문분야에서 사례연구라는 방법은 초기 연구에서 취할 수 있는 효과적인 연구방법이다. 신경림 등(2005)은 사례연구가 학문적으로 정립이 안되어 있는 분야에 대한 통찰력을 자극하고, 조사 연구를 위한 가설을 찾기 위해서 소수의 한정된 사례에 대한 집중적 연구에 주로 사용된다고 밝히고 있다.

2) 연구자료 수집

양적 연구에서 표본은 모집단을 가장 잘 대변해야 하는 대표성 있는 표본이어야 한다. 표본을 통한 연구결과가 모집단에 일반화할 수 있다는 가설의 검증이 연구의 핵심적인 부분이기 때문이다. 그러나 질적 연구는 현상을 심층적으로 기술하고 설명하는 데 목표를 두기 때문에 대표성 있는 표본이냐 아니냐의 여부보다는 정보가 풍부한 사례 선정이 중요하다(신경림 외, 2005:110).

따라서 본 연구는 사례지역을 선정하는데 비확률표본방식, 그 중에서도 주제에 적합한 표본을 선정하는 비판적 사례추출방법(critical case sampling)[5]과 면접대상을 선정하는데 이 방식에 추가하여 상황에 따른 표본추출방법(opportunistic sampling)을 적용하였다(Patton, 1990, 신경림 외 2005:111에서 재인용).

비판적 사례추출방법으로 서울시 OO구를 사례연구 지역으로 선정한 이유는 다음과 같다. 첫째, 바우처에서 이용자 선택을 보장하기 위해 정부는 2개 이상의 제공기관을 설치할 것을 시군구에 요청하였다. 제공기관의 수가 선택권을 보장한다는 이 논리에 충실하자면 전국 평균 1.9개 제공기관을 가진 시군구 가운데 4개 제공기관이 활동하는 OO구에서 '선택과 경쟁'의 양상이 가장 선명하게 포착될 수 있을 것이라고 예측되었다. 둘째, OO구 지역은 가장 많은 기초생활수급자와 노인인구가 사는 지역으로 취약계층에 대해 사회서비스를 제공해온 비영리민간기관들이 일찍이 활동해왔다. 따라서 공급자지원방식 구축된 사회서비스 관행과 경험의 토대가 새로운 정책 시행으로 인한 변화를 보다 선명하게 드러낼 것으로 기대되었다.

자료를 수집하는 방법은 심층면담(interview)과 직접관찰을 이용하였다. 심층면접은 총 39명을 대상으로 이루어졌다. 2008년 6월에 1차적인 예비조사로서 노인돌보미바우처서비스와 장애인활동보조서비스 이용자를 중심으로 면접을 수행하였고 이를 토대로 OO구를 집행분석 사례로 선정하여 2008년 9월부터 3달간 노인돌보미바우처 정책집행과정 각 단계의 관련자[6]들을 대상으로 집중적인 심층면접을

5) Patton의 '비판적 사례추출'이라는 개념을 Yin(1989)은 같은 의미로 의도적 표본추출(purposeful sampling)이라고 쓴다.

6) 일선행위자로 제공기관 담당자, 돌보미, 이용자, 일선공무원이 지역 관련자로는 노인관련 재가서비스를 제공하는 다른 기관 담당자가 정책관련자로 보건복지가족부 관계자와 사회서비스관리센터 담당자 등을 인터뷰 하였다. 직접적인 제공기관이나 이용자를 넘어 정책집행과정을 폭넓게 이해하기 위한 심층면접의 대상은 OO구에 한정하지 않고 관련된 주제와 문제에 대한 정보를 가장 많이 가지고 있는 사람으로 확장하여 선정하였는데 이는 상황에 따른 표본추출방법을 적용한 것이다.

수행하였다(〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 전체 심층면접 수행표

	이용자	이용자 가족	돌보미	제공기관	지방정부	중앙정부	기타
1차 면접 (2008.6.)	5명	2명	1명				장애인활동보조 관련 5명
2차 면접 (2008.9-12)	5명	2명	5명	4명	3명	4명	지역노인기관 1 서울가정도우미 2
계	10명	4명	6명	4명	3명	4명	8명
총계	39명						

1차 면접은 본격적으로 심층면접을 설계하기에 앞서 사회서비스바우처정책 집행 현장에 대한 실제적인 이해를 도모하기 위해 노인돌보미바우처 서비스 이용자와 장애인 활동보조바우처 서비스 이용자를 대상으로 실시하였다. 1차 면접은 반구조화된 설문지를 가지고 이루어졌으며 면접의 내용은 서비스를 신청하게 된 동기와 신청목적, 실제 진행되는 서비스의 내용, 서비스와 돌보미에 대한 이용자의 의견 등이 중심이 되었다. 2차 심층면접은 OO구에서 활동하는 제공기관과 돌보미, 이용자를 중심으로 실시하였다. 2008년 9월에서 11월까지 3개월간 총 26명에 대한 심층면접을 진행하였다. 모든 면접은 면접대상자가 거주하거나 일하는 장소로 연구자가 방문하여 수행하였고 1회 면접은 1시간에서 2시간 정도가 소요되었다.

면접 대상을 선정은 제공기관, 돌보미, 이용자의 수순으로 진행되었다. 가장 먼저 OO구 4개소의 제공기관 노인돌보미바우처사업 담당자에게 연구의 취지를 설명하고 면접동의를 받아 모든 제공기관 담당자의 인터뷰를 가장 먼저 수행하였다. 그리고 제공기관 담당자에게 돌보미와 이용자 면접 섭외를 부탁했다. 노인돌보미바우처를 이용하는 다양한 욕구와 조건을 가진 이용자로부터 정보를 취합하기 위해 독거노인, 노인부부 세대의 이용자, 자녀들과 같이 사는 이용자 등 면접대상을 다양하게 선정하였다.

제공기관의 담당자를 통한 돌보미와 이용자 섭외가 여의치 않은 기관의 경우에는 제공기관의 돌보미 월례모임에 직접 참석하여 돌보미들에게 연구의 취지를 설명하고 면접 동의 여부를 물어 대상자를 확보하였으며 돌보미들에게 서비스를 제공하는 이용자들에게 직접 인터뷰 동의 여부를 부탁하여 동의한 이용자에게 연락이 오는 경우 방문하여 심층면접을 진행하였다.

모든 면접은 사전에 연구의 취지와 목적, 질문 내용을 설명한 이메일이나 전화설명, 기관의 경우 공문발송 등의 과정을 거쳐 인터뷰에 동의한 면접대상자가 거주하거나 일하는 장소로 연구자가 방문하여 수행하였고 1회 면접은 1시간에서 2시간 정도가 소요되었다. 모든 면접 대상자에게는 연구의 목적과 익명성 보장, 인터뷰의 내용은 연구 목적으로만 사용될 것임을 설명하였고 인터뷰 내용은 녹음되었다.

면접을 통해 면접대상자가 진술하는 내용 외에도 면접을 위해 방문한 이용자의 집에서 관찰한 이

용자와 돌보미의 대화, 이용자가 돌보미를 대하는 태도, 돌보미가 이용자의 집에서 서비스를 제공하는 장면 등의 관찰자료도 연구자료로 포함되었다. 또한 돌보미들을 이용자의 집이 아닌 제공기관에서 열리는 모임에서 관찰할 수 있었던 것은 상이한 맥락에서 돌보미들의 의견과 태도를 포착할 수 있는 기회를 제공하였다. 제공기관마다 매월 말일 바우처카드 이용내역을 제출하고 다음 달 이용자를 배정받는 모임을 진행하는 데 자활센터 1개소와 가정봉사원파견센터 1개소의 돌보미 월례모임에 참석하여 돌보미들간의 관계 및 돌보미들과 제공기관 담당자의 관계를 관찰하였다. 제공기관 담당자들 4명이 매월 진행하는 제공기관회의에는 9월부터 매월 참석하였다. 이 제공기관 회의를 통해 노인돌보미바우처 사업이 진행되는 과정에 대한 정보를 수집하고 제공기관 간의 관계를 관찰할 수 있었다.

4. 노인돌보미바우처 정책집행분석

1) 수요측면 분석 : 이용자의 선택이 아닌 제공기관의 이용자 선택

노인돌보미바우처는 이용자지원방식의 사회서비스정책이다. 서비스 이용자에 대한 정부의 지원은 이용자에게 구매력을 부여하여 서비스를 선택할 수 있는 힘을 준다. 이용자의 선택권은 크게 제공기관에 대한 선택과 서비스에 대한 선택으로 구분할 수 있다. 그리고 서비스에 대한 선택에는 서비스 시간과 서비스의 종류를 선택하는 것을 포함하여 돌보미를 교체할 수 있는 권리, 이의를 제기할 권리가 포함된다.

그러나, 바우처에 대한 정책문서나 기존 연구에서 이용자의 선택은 제공기관에 대한 선택으로 동일시된다(정광호, 2008:188). 이용자의 제공기관 선택은 서비스가 이용자의 선택에 의해 시작된다는 실질적 의미를 가지는 부분이다. 바우처 카드를 받은 서비스 이용자는 자신이 서비스를 받고 싶은 기관을 골라서 연락을 하고 서비스 계약을 체결해야 한다. 노인돌보미바우처에서는 선택을 가능하게 하기 위해 시·군·구 단위별로 2개소 이상의 서비스 제공기관이 설치되게 하였고, 지역 경계를 넘는 제공기관 선택도 보장하고 있다.

OO구는 서비스 제공기관이 4개소로 노인돌보미바우처 사업 내에서 가장 많은 제공기관이 활동하고 있는 지역이다. 제공기관의 수를 선택권의 기초로 간주하는 인식을 존중하자면 평균적인 지역에 비해 OO구의 이용자들은 두 배의 선택권을 보장받고 있는 셈이다. 그렇다면 4개 기관에 대한 서비스 이용자의 선택은 어떻게 이루어지고 있는지, 서비스 이용과정의 어떤 단계에서 어떠한 수순을 거쳐 제공기관을 선택하는지, 선택의 기준은 무엇이며 이에 대한 정보는 어떻게 획득하는지를 알아보았다.

서비스 대상으로 선정되면 해당 시·군·구 담당부서에서는 대상자 선정결과 통지문과 함께 이용방법을 안내하는데 그 안에는 해당지역의 노인돌보미바우처서비스 제공기관의 이름과 연락처가 나와 있다. 적격성 판정을 통보 받은 이용자는 바우처 이용료 개인부담분을 납부하고 은행으로부터 바우처 카드를 받고나면 제공기관을 선택, 연락을 취하여 서비스 계약을 체결해야 한다.

그러나 실제 바우처 카드를 발부 받은 이용자들이 시·군·구 노인복지과에서 안내해준 제공기관 명단을 보면서 어느 기관에서 서비스를 받을 것인지 선택하고 먼저 연락을 취하는 경우는 발견되지 않았다. 대부분의 이용자들은 본인이 먼저 제공기관에 연락하여 계약을 해야 한다는 사실조차 알지 못했다.

선택을 할 수 있기 위해서는 충분한 정보의 제공이 보장되어야 한다. 정보실패(information failure)가 일어나는 곳에 선택의 효율성은 보장되지 않는다. 노인돌보미바우처정책에서 이용자에게 정보제공은 세 가지 경로로 일어난다. 첫째는 서비스 대상으로 선정되었을 때 해당 시·군·구 담당부서에서는 대상자 선정결과 통지문과 함께 보내는 안내문이다. 사회서비스 이용안내문에는 "서비스 이용자는 제공기관 정보를 참조하여 본인에게 필요한 사항을 상담한 후 적절한 기관을 선택하여 계약을 체결해야 한다"는 항목이 명시되어있다. 사회서비스 이용안내문 뒷면에는 노인돌보미바우처서비스 제공기관의 이름과 주소, 전화번호가 나와 있다. 두 번째 정보제공경로는 사회서비스관리센터이다. 센터에서는 홈페이지로 각 지역별로 제공기관을 찾을 수 있도록 데이터베이스를 구축해놓았고 콜센터를 운영하고 있다. 셋째, 상당수의 시·군·구 홈페이지에도 노인복지서비스를 소개하는 부분에 서비스를 제공하는 지역 내 기관들의 이름과 연락처를 소개해 놓고 있다.

그러나 어떠한 경로로도 정보에 기반한 선택(informed choice)은 일어나지 않았다. 그렇다면, 노인돌보미바우처 이용자가 제공기관을 선택하지 않았는데 어떻게 서비스가 개시되고 계약이 체결되었던 것일까?

> "사람이 왔어. 거기서 먼저. 복지관에서 담당이 나와서 이런저런 다 얘기하고 무슨 서비스 받을 거냐고 하고. 바우처 카드 나오기 전에 사람이 먼저 나왔나, 비슷하게는 나왔나 그랬을 거야." (이용자가족 3)

> "거기 담당 선생님이 먼저 집에 오셨더랬어요. 어떻게 알았냐구요? 아, 서류 낸 것을 보고.. 자기 배당이 되었다고요." (이용자 8)

연구자가 인터뷰한 10명의 이용자 중에 본인이 제공기관을 선택하고 연락하여 서비스 계약을 체결한 사람은 단 한 명도 없었다. 이용자들이 제공기관을 선택하기 전에 모두 제공기관으로부터 연락을 받았다고 했다.

바우처 이용자는 구청으로부터 서비스 대상으로 결정되었다는 통지문을 받았을 즈음 동시에 제공기관으로부터 전화도 같이 받고 있었다. 서비스 제공기관들은 어떻게 바우처서비스 대상자들의 명단과 연락처를 알 수 있었을까? 서비스 이용자들의 개인정보를 알고 있는 곳은 해당 공공기관, 곧 시·군·구 담당부서다. 제공기관들이 서비스 이용자들에게 먼저 연락을 하기 위해서는 시·군·구 담당부서에서 명단을 받기 전에는 불가능하다.

사회서비스관리센터 관계자는 "판매자에게 소비자의 정보를 알려줄 수는 없는 일"이라며 "바우처를 누가 가지고 있는지는 제공자에게 알려주지 않는다"고 단언하였지만 OO구에서는 2007년 5월 노인

돌보미바우처 서비스 제공이 시작되던 첫 달부터 구청이 4개의 제공기관 모두에게 이용자 명단을 팩스로 보냈다.

OO구에서 노인돌보미바우처는 이용자에게 제공기관에 대한 정보가 제공되고 이용자의 선택을 강화하는 방향으로 정책이 집행되기보다는 이용자의 정보가 제공기관에게 제공되어 제공기관에 의한 이용자의 선택이 이루어지는 방식으로 이루어졌다. 선택이 역방향으로 일어난 것이다. 이용자들은 서비스 제공기관을 선택해야 한다는 사실을 모르고 있었고, 선택을 위한 안내는 없었으며 제공기관에 의해 연락을 받아 계약을 체결하는 방식이 정착하면서 제공기관 선택의 기회는 구조적으로 배제되고 있었다.

2) 공급측면 분석: 제공기관회의를 통한 경쟁의 배제

노인돌보미바우처서비스 제공기관은 2008년 12월 현재 전국 441개소로 232개 시·군·구별 평균 1.9개소이다. 전국에서 가장 많은 제공기관이 활동하는 OO구는 서비스 제공기관을 복수로 지정하여 경쟁 조건을 확보하려고 한 정책설계논리에 충실하자면 전국에서 가장 경쟁이 치열해야 하는 지역이 된다.

그러나 서비스 이용자를 유치하기 위해 제공기관 4곳이 벌이는 특별한 활동을 발견되지 않았다. 이들 기관이 서비스 이용자를 확보하는 경로는 하나로 단일화되어 있었다. 그것은 매달 개최하는 "제공기관 회의"를 통해서였다.

신규 이용자 명단이 구청의 노인복지과에서 확정되는 매달 15일 직후 제공기관은 구청으로부터 팩스를 받고 있었다. 구청으로부터 명단을 받고 모든 기관들에게 연락하여 회의를 소집하는 역할은 돌아가면서 하고 있었다. 매월 네 기관들은 한 곳에 모여 이용자 명단을 놓고 '회의'를 열었다. 물론 이용자가 한명이라든가 하는 달에는 굳이 모이지 않는다. 회의에서는 명단에 있는 신규 이용자들에게 어느 기관이 서비스를 제공할 것인지가 결정되었다. 만약 바우처 신청자가 네 개의 기관 중 어느 한 곳에서 무료가사간병서비스를 받았다든지 하는 식으로 특정 기관과 연계가 있다면 그 신규이용자는 기관들 사이의 배분에서 제외되었다. 제공기관들은 이러한 이용자 사례를 '선작업 케이스'라고 지칭했다. '선작업 케이스'를 제외한 신규이용자들을 네 기관이 나누는 방식으로 매월 바우처서비스 이용자는 제공기관에게 할당되고 있었다. 〈그림 1〉은 OO구 사례연구를 통해 확인된 일선에서의 노인돌보미바우처 정책집행구조를 본래 정책설계에서의 집행구조와 비교한 것이다.

제공기관들이 신규 이용자를 배분하는 회의구조는 어떠한 과정을 통해 정착하게 된 것일까? 첫 회의는 2007년 7월, 서비스가 시작되고 난지 석 달 째 열렸다. 한 자활기관이 먼저 제의했고 나머지 기관들도 동의했다. 이 회의가 구성되기 전까지 구청에서는 이용자 명단을 모든 기관에 다 보냈고 기관들은 같은 명단을 보고 이용자들에게 전화 연락을 하여 서비스 계약을 체결하는 방식으로 활동했다. 가장 먼저 이용자들에게 연락하고 서비스 계약을 따낸 기관이 가장 많은 이용자를 확보하는 방식이었다. 한마디로 '속도경쟁'이었다.

〈그림 1〉 노인돌보미바우처정책에서 집행설계와 00구 실제집행의 비교

"명단이 나오자마자 저희는 다 나갔어요. 과장님, 주임님 할 것 없이 그날 나가서 계약서를 다 받아왔어요. 처음 5월에 대상자가 아홉 분인가 그랬어요. 그런데 저희가 여섯 분을 계약을 했어요. 나머지 세 군데 기관에서는 한 집씩도 못하게 되는 상황이었지요."(제공기관담당자 3)

그러나 한 기관은 이 방식에 의구심을 표하며 명단이 내려와도 이용자들에게 연락하지 않았다. 노인돌보미바우처제도 어디에도 제공기관이 이용자에게 연락하라는 지침은 없었기 때문이라고 했다. 이용자가 제공기관을 선택하라는 게 제도 취지인 것 같아 계속 기다렸으나 결과적으로 이 기관은 한 건의 서비스 계약도 할 수 없었다.

"저희는 명단이 내려왔을 때 전화 하지 말고 기다리자 그랬어요. 처음 제도 취지대로 하자면 이용자가 제공기관을 선택해서 계약을 하는 거잖아요. 그런데 다른 기관은 이미 전화를 하고 약속시간까지 다 잡았더라구요. 그래서 첫 달에 저희는 한 명도 할 수 없었어요. 그런데 두 번째 달에도... 그래서 저희는 두 번째 달까지 케이스가 없었어요. 그래서 석 달 째부터 이래서는 안되겠다 그랬죠." (제공기관담당자 4)

회의를 구성하여 이용자들을 공평하게 나누자는 제안에는 모든 기관들이 동의했다. 제공기관들이 회의구조에 동의한 이유는 몇 가지로 압축된다. 첫째는 이용자에게 먼저 연락하여 서비스 계약을 체

결하는 경쟁이 부당하다는 것이다. 둘째, 비영리기관이 경쟁하는 것은 바람직하지 않다는 것이다. 셋째, 경쟁으로 인해 다른 사업에서도 기관 관계가 불편해진다는 것이다.

"우리끼리 경쟁하지 말자"는 결론은 그동안 지역에서 취약계층과 저소득층 관련 사업을 해온 비영리기관이라는 동질성에서 나온다. 같은 비영리기관끼리 경쟁을 한다는 것은 못내 불편한 일이었고 마침 세 곳의 제공기관은 지역자활센터로 다른 일과 관련하여서도 부딪치는 사이에 서로 경쟁해야 하는 관계는 기관들 사이의 관계를 어색하게 만들었다. 게다가 가장 '영업실적이 좋은' 기관이 성격을 달리하는 가정봉사원파견센터고 나머지 세기관이 성격이 같은 자활센터인지라 이들 세 기관에서 합의한 월례모임 구성 제안은 다수결에 의해 통과될 수밖에 없었다. 나머지 한 기관도 크게 반발할 수 없었던 데에는 이용자 확보를 위해 먼저 연락을 하고 계약을 체결하는 방식이 본래 정책이 집행되는 정상적인 방법이 아니라는 점도 영향을 미쳤다.

제공기관들이 '회의'를 통해 신규이용자를 나누는 과정을 통해 제공기관들이 확보하고 있는 이용자 수는 비슷한 수준을 유지하게 되었다.(〈표 2〉 참조) 제공기관들은 회의를 구성한 이후 "구청에서 명단이 내려오기만을 기다리는(제공기관담당자1)" 수고를 덜고 "먼저 전화해야만 하는(제공기관담당자3)" 압박감도 없이 "서로 인상 쓰면서 대하는(제공기관담당자2)" 일없이 바우처사업을 할 수 있게 되었다. 그래도 다른 기관만큼의 이용자는 확보할 수 있었다.

〈표 2〉 제공기관 4개소 이용자 수의 변화(2007.5-2008.6)

	2007. 5.	2007. 6.	2007. 7.	2007. 8.	2007. 9.	2007. 10.	2007. 11.	2007. 12.	2008. 1.	2008. 2.	2008. 3.	2008. 4.	2008. 5.	2008. 6.
신청인원	15	22	35	26	15	17	18	16	17	12	9	11	5	2
제공기관1	2	4	9	12	15	14	17	18	21	22	22	22	23	21
제공기관2	0	4	6	18	18	17	19	17	18	22	19	25	24	21
제공기관3	5	10	14	13	14	17	19	20	24	24	22	27	25	23
제공기관4	0	1	9	13	18	18	19	22	20	22	22	23	24	22

주1) 2008년 7월부터 노인장기요양보험제도가 시행되어 다수의 이용자들이 요양보험으로 이동하였기에 이용자변화 추이변화는 변동이 일어나기 전까지에 국한하여 살펴봄

노인돌보미바우처서비스는 국고보조사업이기에 지방자치단체가 부담해야할 예산의 25%[7]를 사회서비스관리센터에 예탁하기만 하면 된다. 이 제도에 대한 '관리와 운영'은 보건복지가족부 산하 사회서비스관리센터인 셈이다. 그런데 문제는 이용자이 서비스에 대한 문의건 불만사항이건 모두 구청의 담당공무원에게 전화를 했고, 구청에서는 실제 서비스 제공 현장을 알 수 없기에 민원을 해결할 능력이 없었다. 따라서 문제를 해결하기 위해서 실제로는 어떠한 재정적인 지원도 하지 않고 공식적인 협약관계도 맺고 있지 않은 제공기관들과 관계를 맺을 수밖에 없었다. 구청에서는 이용자에게 서비스를 직접 제공하는 기관들이 이용자에 관련한 모든 문제들을 맡아서 책임져주기를 원했다.

7) 서울의 경우 국고보조율 50%, 광역자치단체인 서울시 보조율 25%, 구청 지방비 분담률 25%. 서울이 아닌 지역의 경우 국고보조율 70%, 광역자치단체 분담률 15%, 기초자치단체 분담률 15%.

"제공기관이 처음엔 경쟁을 했는지 어쨌는지 몰라도 요즘은 거의 네 군데가 하나씩 하고 있어요. 경쟁까지는 아닌 것 같고. 서로 어느 정도 돌아가면서 하는 식으로. 제공기관끼리 회의를 하나 봐요. 저는 그것까지는 좋다. 대신 서비스 질만 좋게 해 달라. 그 사람들 불만 갖지 않고 나한테 전화만 안 하면 된다. 나는 그런 식으로 말하지 더 이상은 바라지도 않아요."(구청담당공무원 1)

노인돌보미바우처 실행지침 어디에서도 구청의 담당 공무원들이 이용자 명단을 제공기관에 제공하면 안된다는 '경고'는 찾을 수 없었다. 이제까지 수많은 사회복지 급여와 서비스 대상자는 정부조직에서 확정되었다. 특히 현금급여가 아닌 사회서비스인 경우 시·군·구를 통해 주로 기초생활보장 수급자 명단이 복지관 등의 지역사회 민간단체에게 '통보'되었다. 기초보장 수급자나 독거노인들은 동사무소나 복지관 등의 방문을 통해 서비스와 연결되어왔다. 서비스 수요자가 자신의 필요에 의해 서비스를 신청하고 자신이 선호하는 제공기관에 계약을 의뢰한다는 것은 사회복지서비스 분야에서 수십년간 이루어져온 서비스 제공흐름의 방향을 바꾸는 전복적인 성격의 활동이다.

그러나, 노인돌보미바우처 정책집행현장에서 서비스는 여전히 "공급자에게서 이용자에게로" 흘러가고 있었다. 이러한 방식의 정책집행은 일선 정책집행자로서 구청 공무원이 묵인하고 제공기관 담당자들이 구성한 '제공기관회의'라는 일선집행구조에 의해 보장되고 있었다. 그리고 제공기관이 경쟁을 배제하는 회의구조를 구성할 수 있었던 것은 국민기초생활보호대상자 명단을 복지관에 넘겨주고 부가적인 사회서비스를 제공하라고 했듯이 노인돌보미바우처 신규이용자명단을 제공기관들에게 넘겼던 구청의 지극히 관례적인 행태가 있었기 때문이다.

3) 왜 제공기관 선택과 제공기관들의 경쟁은 이루어지지 않았을까?

OO구 사례를 통해 노인돌보미바우처 집행에서 제공기관들은 '제공기관회의'를 구성하여 이용자를 나누었고 OO구 공무원은 이들 기관에 매달 이용자 명단을 주어 이를 가능하게 하였다. 따라서 받아보는 안내문에는 제공기관을 선택하라고 나와있어도 이용자는 안내문을 받아봄과 동시에 제공기관으로부터 전화를 받고 있었던 것이다.

만약 정책 설계대로 작동한다면 어떻게 되어야 했을까? 이용자들은 대상자 선정통보를 받고 은행에 본인부담금을 내고 바우처카드를 발급 받고나서 안내문에 적힌 제공기관들 중의 하나를 택해 연락을 하고 계약을 체결해야 한다. 그런데 어디에서고 제공기관들이 어떤 곳인지 어떤 돌보미들이 서비스를 제공하는지 알려주는 곳이 없다. 그리고 더욱 중요한 문제는 제공기관을 선택하는 것이 이용자들이 받는 재가서비스의 질을 보장한다고 보기도 어렵다. 시설서비스와 달리 이용자의 집에서 이루어지는 재가서비스의 질은 직접 서비스를 생산하는 돌보미에 따라 좌우된다. 과연 노인돌보미바우처 제도 안에서 돌보미의 서비스의 질이 제공기관들에 의해 교육되고 관리되고 있다고 할 수 있는가?

이용자 선택의 실패는 표면적으로는 제공기관들이 먼저 연락하여 '선택할 기회' 자체가 없었던 데 있지만 근본적으로는 이용자에 대한 정보제공의 실패에 기인한다. 그리고 이용자의 선택을 제공기관 선택으로 간주한 정책입안자와 정부에 대한 비판자들은 이용자가 선택권을 실현하기 위해 고려해야

하는 더욱 다양한 지점들에 착목하지 못한 오류를 저질렀다. Le Grand(2007)이 언급한대로 선택은 기관에 대한 것만이 아니라 전문가, 시간, 서비스 종류, 의사소통 방식 등에서 다양하게 실현될 수 있다. 그리고 노인돌보미바우처에서는 기관선택은 배제되었지만 다른 차원에서의 선택은 이루어지고 있었고 이는 이용자의 권한강화에 긍정적으로 작용하고 있었다.

그렇다면 제공기관이 경쟁을 회피한 이유는 무엇일까? 가장 먼저는 시장 개척과 이용자 발굴에 나설만한 유인을 노인돌보미바우처 시장이 제공기관에게 제공해주고 있지 못했다.

> "이게 무한히 신청한다고 다 받아주는 게 아니잖아요. 수요를 딱 정해놓은 마당에 100명 가지고 네 기관에서 싸워라 하는 것도 사실 우습잖아요. 오히려 100명 가지고 잘 협조해라 이게 낫죠." (제공기관담당자4)

제공기관들이 경쟁에 소요되는 자원 투자를 감수하기에 바우처 시장이 주는 인센티브는 그리 크지 않았다. 제공기관들이 이용자들을 열심히 발굴하고 노인재가서비스시장을 넓힌다하더라도 노인돌보미바우처서비스 이용자 규모는 매년 정부예산에 의해 정해지는 구조였다. 게다가 2007년 시작 당시 노인돌보미바우처 예산은 322억이었으나 2009년 노인종합돌봄서비스로 개편된 노인돌보미바우처사업은 199억원으로 해마다 줄어가는 사업이었다. 실제로 OO구에 할당된 노인돌보미바우처 대상자 인원은 2007년 4월 227명에서 128명(2008년 1월), 105명(2008년 3월), 98명(2008년 3월)으로 지속적인 감소를 보이고 있었다. 제공기관들 네 곳이 경쟁해야 하는 노인돌보미바우처 시장규모는 시·군·구별로 1년에 1억 남짓한 규모에 불과했던 것이다.

더불어 제공기관들에게 서로 경쟁하라는 주문은 수용하기 어려운 요구였다. 첫째는 비영리조직이라는 기관의 성격과 경쟁원리는 상호모순적이라고 인식되었다. 둘째, 경쟁의 대상이 다른 비영리조직이라는 점은 지역 내 협력관계에 위배된다고 간주되었다. 셋째, 정해진 대상자에게 서비스를 제공해오던 관행에서 자유롭기 어려웠다. 넷째, 이용자를 발굴하고 이용자를 유치하기 위한 활동 분야는 미개발된 영역이었다. 다섯째, 경쟁은 사회복지의 정신과 배치된다는 정서적인 거부감이 있었다.

> "무작위로 개방한 건 아니잖아요. 어찌 되었건 사회복지기관이고 공공성이 있는 기관에 개방을 한 거잖아요. 그러니까 일단 기본적인 마인드가 사회복지를 좀 했던 사람들이기 때문에 장삿속이 사실 없어요. 경쟁을 하는 것 자체가 벅찬 사람들인 거예요. 오히려 영업하는 게 벅찬 사람들이잖아요. 복지사들은." (제공기관담당자4)

요약하면, 노인돌보미바우처는 바우처 시장 여건 자체에서 이미 결함을 가지고 있었다. 공급측면의 경쟁에 긍정적인 영향을 미치기 위해서는 수요가 크고 바우처의 시장 범위가 넓어야 하는데(정광호, 2008:159-161) 노인돌보미바우처의 시장규모는 작았고 그마저도 정부에 의해 매년 축소되어온 것이다. 제한된 수요와 작은 시장은 다수의 공급자가 진입하는 유인을 갖지 못했고 초기에 공급자 역할을 자의반타의반으로 맡게 된 비영리기관들에게는 익숙한 사업관행을 유지하는 것이 용이한 선택이었다.

4) 수요측면의 변화: 이용자 선택의 다차원성

노인돌보미바우처바우처 정책에서 이용자 선택권의 표상으로 강조한 '제공기관 선택'은 OO구 사례에서는 구조적으로 배제되고 있는 것으로 나타났다. 그렇기 때문에, 바우처 구매력을 통해 강화하려고 한 돌봄서비스에서의 이용자 중심성은 형성되고 있지 않다고 할 수 있을까? 본 연구에서는 일선집행현장에서 기존의 공급자 중심서비스에서와는 다르게 서비스 이용자의 선택과 권한이 발휘되고 있는 지점들을 포착할 수 있었다. 그 첫째는 돌보미 선택으로 드러나는 서비스 선택이고 둘째는 서비스 이용시간의 선택이다.

제공기관을 선택하지 않거나 못하고 있는 바우처 이용자를 선택을 가능하게 하기 위한 정보제공의 실패(information failure)로 해석할 수 있다. 또한 정보의 수집과 비교, 선택의 판단이 가능한 이용자인가라는 소비자 능력 실패(capacity failure)의 문제로 해석할 수도 있다. 이 두 가지 해석은 따라서 노인돌봄서비스 분야에서 선택을 근본적으로 재고하게 하는 지점이다.

그러나 본 연구에서는 서비스 진입단계에서 제공기관을 선택하는 것이 이용자 선택권의 중심이 될 수 있는가 라는 데 의문을 제기한다. 제공기관 선택이 서비스의 선택이 될 수 있을 것인가? 제공기관의 차이가 서비스의 질적 차이를 보장한다고 추정할 수 있을 것인가?

돌봄서비스는 경험재로서의 특성을 가지고 있다. 즉 소비자가 직접 경험해보기 전에는 그 재화의 가치나 질을 평가하기 어렵다. 물론, 이용자의 제공기관 선택은 제공기관이 가지는 지역적 평판, 제공기관의 이미지 등에 의해 형성된 선호에 의해 이루어질 수도 있다. 그러나 제공기관에 대한 판단과 선호가 동일한 서비스의 질로 이어진다는 보장은 어렵다. 왜냐하면 돌봄서비스는 대인서비스로 서비스를 직접 제공하는 돌보미와 서비스를 제공받는 이용자 사이의 관계를 통해 형성되는 특성을 가지고 있기 때문이다(Daly and Lewis, 2000:281). 제공기관에 속한 모든 돌보미들의 서비스 질이 동일하다는 것은 어떤 제공기관도 보장할 수 없다. 또한 서비스의 질에 대한 평가는 서비스 이용자의 주관적 욕구 충족이 큰 비중을 차지하기에 개별 이용자와 개별 돌보미 사이에 형성되는 서비스 내용을 표준화하여 비교하는 것은 어려운 것이다. 이러한 이유들로 인해 서비스 이용자가 제공기관을 선택하는 것을 서비스를 선택하는 것과 동일시 할 수 없다.

이용자의 서비스 선택은 통상 '다양한 서비스' 중의 어떤 것을 선택하는 것으로 설명된다(김원종, 2008). 그래서 "제공기관에서 다양한 서비스를 제공"하는 것이 이용자의 선택권과 서비스 질을 높이는 것이라고 언급된다. 노인돌보미바우처에서 제공하는 서비스는 신체지원서비스, 생활지원서비스, 정서지원서비스로 나뉜다(보건복지부, 2007). 그러나 이들 서비스는 서로 배타적인 것도 아니고, 경계 역시 모호하다.

이용자들의 서비스에 대한 요구는 신체지원, 생활지원, 정서지원 서비스 중에 어떤 것을 선택하는 문제가 아니라 자신이 원하는 방식으로 돌봄서비스가 이루어지는가에 있었다. 그리고 이용자가 원하는 방식의 서비스는 곧 맘에 드는 서비스를 제공하는 돌보미에 대한 선택으로 실현되고 있었다. 이용자들이 돌보미 선택과 교체를 통해 행사하는 권한은 실제 일선 서비스에서의 변화를 초래하고 있었다.

"바우처서비스 받으시는 분들은 달라요. 초기에는 컴플레인이 많이 들어왔어요. 주로 무료가사간병서비스 분들이 지적을 많이 받았지요. 서비스 제공하시다가 휴대폰 통화를 길게 하고, 볼 일 있다면서 나갔다오고. 할머니 할아버지들이 이제는 그런 걸 용납하지 않으세요. 아휴, 초기에는 돌보미분들에게 제가 얼마나 얘기해야 했는데요, 일할 때 그러시면 안된다고요. 그래서 많이 좋아지셨어요. 끝까지 못 고치신 분들은 결국 짜를 수밖에 없었어요. 아무도 안 찾으시고, 계속 컴플레인이 들어오면 제 입장에서도 이용자를 배정해드릴 수 없는 거지요." (제공기관담당자 4)

제공기관의 담당자들이 가장 어렵다고 입을 모으는 일이 "스케줄 조정"이다. 기존에 기관에서 정부의 재정지원을 받아 저소득층 노인들에게 재가서비스를 제공하던 때는 기관의 사정, 서비스 제공자의 일정과 동선에 맞춰 일정을 짰다. 서비스를 받는 수혜자의 일정과 상황은 고려하지 않았다. 제공기관에 행사가 있거나 하면 그 날은 서비스를 나갈 수 없다고 '통보'하기도 했다. 그러나 이제 서비스 제공은 이용자가 원하는 시간을 물어 방문해야 한다.

"가정봉사원사업 할 때 같은 경우는 저희 기준으로 짰어요. 일단 지역별로 비슷하게 갈 수 있게끔 짰는데 노인돌보미 같은 경우는 최대한 대상자에 맞춰서, 원하는 시간에 갈 수 있게 맞춰서 해드리지요."(제공기관담당자 3)

서비스 시간 선택은 이제 노인돌보미바우처를 이용하는 이용자가 요구할 수 있는 가장 직접적이고 구체적인 요구가 되었다. 이제 노인재가서비스는 집에서 서비스 제공자를 기다라는 것이 아니라 내가 원하는 시간에 받는 서비스가 되었다. 이용자가 원하는 시간과 돌보미의 시간과 동선을 고려하여 서비스 제공계획을 수립하는 일을 하는 제공기관의 담당자들에게 새롭게 등장한 중차대한 과제가 되었다. 스케쥴 조정에 실패하는 일은 이제 서비스 이용자를 잃을 수도 있는 일이 되었다.

"니네가 내 스케줄 안 받으면 나 다른 곳으로 옮길 거야 그런 분들도 많으세요. 이해해 주시는 분들도 계시지만 거의 대부분 어른들이 자기 시간에 맞춰달라고 하시죠. 스케줄 맞추기가 너무 힘들어졌어요."(제공기관담당자 1)

노인돌보미바우처는 이용자가 자신의 목소리를 낼 수 있게 된 최초의 노인재가서비스다. 서비스가 유료이고 이용자들이 비용을 지불하고 서비스에 대해 자신의 욕구를 드러낼 수 있게 되자 무료로 비슷하게 가사간병서비스를 받던 때와는 확연하게 다른 양상이 서비스 현장에서 벌어졌다. 서비스에 대한 이용자의 욕구를 표현하게 된 것이다. 서비스 시간을 선택하고 서비스 시간이 맞지 않으면 제공기관을 바꾸겠다고 했다. 원하는 서비스와 그 서비스를 원하는 방식으로 제공해줄 것을 요구했다. 서비스가 그렇게 제공되지 않으면 돌보미 교체를 요구했다.

제공기관 네 곳은 모두 무료 가사간병서비스 사업 경험이 있고 현재 노인돌보미바우처서비스와 방문요양서비스를 모두 제공하고 있다. 이들 기관 담당자들은 모두 무료가사간병서비스에 비해 노인돌보미바우처는 서비스를 제공하는 돌보미의 태도가 이용자 중심으로 변화했고, 노동강도가 높아졌으며

서비스 질이 상승했다고 말한다.

노인돌보미바우처 서비스 이용자들은 서비스를 시작하는 단계에서 제공기관을 선택하도록 서비스 이용을 안내받지 않았지만 서비스 시간과 종류, 서비스에 대한 본인의 욕구를 행사할 수 있었으며 돌보미와 제공기관을 바꾸는 일도 보장받았다. 그리고 수요자 지원방식의 노인돌보미바우처제도에서 돌보미의 수익과 제공기관의 수익에 직접적인 영향을 미치는 이용자 선택권의 보장은 이용자의 권한을 강화했다고 할 수 있다. 강화된 이용자의 권한은 이용자에게 혜택이 되는 방향으로 서비스의 내용과 질을 이동시켰다. 그리고 이러한 과정에서 서비스를 제공하는 돌보미들의 서비스 제공행태에 변화가 나타났다.

5) 공급측면의 변화 : 서비스 제공에서의 이용자중심성

제공기관 경쟁의 첫 번째 차원인 이용자 확보 단계에서 경쟁은 발생하지 않았다. 경쟁을 통해 서비스 질이 높아진다는 것이 바우처 논리이다. 그렇다면 제공기관과 돌보미의 서비스에 전혀 변화가 없는 것일까? 노인돌보미바우처사업을 통해 제공기관들은 기존의 공급자지원방식에서와는 다른 경험을 하고 있었다. 새로운 제도 규정과 환경, 그리고 그 안에서 변화한 이용자들로부터 오는 강제가 공급자지원방식의 서비스 관행에 익숙한 제공기관들을 변화시키고 있었다.

우선 노인돌보미바우처는 제도적으로 제공기관들에게 반드시 수행해야 하는 구체적인 활동을 요구한다. 첫째, 서비스 제공기관 담당자가 대상가구를 방문하여 서비스 제공계획을 수립하는 것이다. 그리고 서비스 제공기관과 서비스 이용자 간에 계약서를 작성해야 하며 이용자와 가족을 대상으로 서비스 모니터링을 실시해야 한다. 이용자는 7일전 통지하고 서비스 계약을 해지한 후 새로운 제공기관과 계약을 체결할 수 있으며 이용자가 돌보미 교체를 요구하면 제공기관은 7일 이내에 변경해야 한다(보건복지가족부, 2008:30-31).

서비스 제공과 관련되어 제공기관들에게 요구되는 이러한 활동들은 제공기관들이 기존의 노인재가서비스를 제공하면서는 의무적이고 공식적으로 이루어지지는 않았던 것이다. 노인재가서비스는 복권기금지원으로 수행하던 가사간병서비스[8]와 독거노인 목욕봉사, 반찬배달서비스 그리고 가정봉사원파견센터에서 꾸준히 해온 가정봉사원파견사업과 독거노인 대상의 독거노인생활관리사파견사업[9]이 있었다. 이러한 서비스는 기초생활 수급자거나 저소득층 독거노인에게 무료로 제공되었다.

---

8) 복권기금에 의한 가사간병방문서비스사업도 2008년 9월부터 바우처방식으로 개편되었다. 이 사업은 기존 서비스 대상인 국민기초생활보장수급자, 차상위계층, 장애인, 조손가정 등 서비스가 필요하다고 인정되는 대상자에게 2008년 기준 월 27시간 제공되고 기초생활수급자는 이용료가 면제되고 차상위계층은 월 17820원의 본인부담금이 있다.

9) 독거노인생활관리사파견사업은 2009년부터 노인돌보미바우처사업과 함께 노인돌봄서비스로 통합되었다. 독거노인생활관리사파견사업은 요양이 필요없는 65세 이상 독거노인을 대상으로 월 4시간의 가정방문과 안전확인, 서비스연계 등을 수행하는 노인돌봄기본서비스로 운영되고 노인돌보미바우처는 내용은 그대로 노인돌봄종합서비스로 운영된다. 노인돌봄기본서비스의 이용료는 무료이다.

기존의 서비스 재정은 정부로부터 기관 종사자 인건비를 포함한 운영비나 사업비로 지원되었다. 그러나 노인돌보미바우처사업을 신청하여 서비스 제공기관으로 지정된다고 해도 정부로부터 기관이 받는 지원금은 없다. 기관은 정해진 서비스 단가에서 돌보미 인건비와 기관운영비를 해결해야 한다. 초기의 신규이용자들은 제공기관 회의를 통해 나누더라도 자신의 기관에서 서비스를 제공하는 이용자들이 서비스계약을 해지하고 다른 기관으로 가는 일이 없도록 하는 것이 중요해졌다.

따라서 서비스 이용자가 무엇을 원하는지 묻고, 확인하고 서비스에 만족하는지 서비스에 불만은 없는지를 점검하는 일이 제공기관 담당자 업무의 중심에 놓이게 되었다. 제공기관 담당자는 모니터링을 하면서 이용자들의 불만이 세세하고 구체적인데 놀랐다고 말한다. 무료가사간병사업을 진행하던 이전에는 접할 수 없었던 서비스 이용자의 불만이다.

> "시간엄수와 서비스가 계획대로 잘 엄수되고 있는지를 물어보는 거지요. 저희가 전화로 모니터링을 하기 전에 아니다 싶으면 바로 전화를 하시기도 해요. 내가 앉아서 목욕하고 싶다고 했는데, 위험하니까 좌변기에 앉히잖아요? 나는 그거 싫은데 왜 그걸 강요하느냐? 불만이 너무 세세해서 저도 가끔씩 놀랄 때가 있어요." (제공기관담당자 1)

가정봉사원파견사업을 하던 기관도 달라진 것은 마찬가지다. 80명의 노인을 대상으로 3명의 유급가정봉사원이 서비스를 제공하던 당시, 80명의 서비스 대상자에게 대해 서비스 욕구를 파악하여 서비스 시행계획을 세운다거나 원하는 시간을 확인하여 방문시간을 짠다거나 하는 일은 존재하지 않았다. "80명을 다 방문할 수 없으니 20-30명만 방문하고 나머지 분들에게는 반찬서비스 등을 했고(제공기관담당자 3)" 방문시간은 임의적이고 일방적으로 자원봉사자와 기관 중심이었다. 서비스를 받는 노인들은 서비스 제공자가 방문한다는 시간에 자신들의 일정을 맞춰야 했다. 그러나 이제 바우처이용자들은 적극적으로 자신이 서비스 받고 싶어하는 시간을 요구했고 제공기관에서는 이용자의 방문시간 요구를 적극적으로 고려하지 않으면 안되는 상황에 이르렀다.

> "내 스케쥴 안 맞춰주면 다른 곳으로 옮기겠다 그러지요. 저희 입장에서는 그걸 다 맞춰드리는 힘들지요. 바우처 전에 가사간병이나 그런 거 할 때는 이런 일은 없었어요. 실무자들은 그 때가 더 편했어요. 어르신들한테 양해를 구하고 서비스 가는 시간 협상할 수 있는 게 많이 없어졌죠. 이해해주는 분들도 계시지만 거의 대부분 어르신들은 자기 시간에 맞춰달라고 하죠." (제공기관담당자 1)

신규이용자들이 제공기관 회의를 통해 각 기관에 배분되는 방식으로 계약을 체결하게 되었어도 서비스가 시작되면서 이용자들은 더 이상 수동적으로 서비스 대상으로 머물지 않았다. 서비스를 받고 싶은 시간, 받고 싶은 서비스, 서비스를 수행하는 방식에 대해 구체적으로 요구했다. 따라서 제공기관들은 이러한 이용자들의 요구에 민감하게 반응하지 않을 수 없었다.

> "도우미가 늦거나 하는 경우에는 상당히 예민하게 반응을 하세요. 예전에 무료서비스에서는 참고 그러셨는데 이제는 권리로 느끼시는 것 같아요. 그래서 굉장히 요구를 많이 하시는데.. 어찌되었건 돈

을 매달 내고 서비스 계약이라는 것도 맺고 하니까. 저희가 안내도 그런 식으로 하고, 여러 다른 기관도 있고 마음에 안 들면 전화 주시라고 이야기를 하니까요." (제공기관담당자 4)

이용자들은 서비스 질에 대한 요구를 돌보미 교체를 요구하는 것으로 드러냈다. 돌보미 교체는 이용자와 시간이 맞지 않거나, 서비스가 마음에 들지 않는 이유로 발생했다. 돌보미 교체 요구를 받은 제공기관에서는 일단 돌보미의 의견도 듣고나서 교체를 결정한다. 그런데 '7일'이내에 교체해줄 것을 권고하는 사업안내 지침을 따른다는 것은 쉽지 않은 일이다. 돌보미들이 매월 담당하는 이용자 배정과 서비스 일정은 매월 말일 바우처영수증을 제출하는 돌보미 전체모임을 통해 전달되고 있었다.

신규이용자가 많지 않은 상황에서 현재 담당하는 이용자가 다른 돌보미로 바꿔달라고 요구하는 것은 돌보미 입장에서는 직접적인 소득감소를 의미한다. 따라서 돌보미들은 이용자들이 요구하는 것을 가급적인 수용하는 방식으로 일을 하려고 했고 이용자와 좋은 관계를 유지하고자 하였다. 이용자들이 찾지 않아 결국 일을 그만두게 되는 돌보미들도 있었다. 이용자들이 교체를 요구하는 일이 반복되는 돌보미에게 제공기관이 신규이용자를 계속 배치해줄 수도 없는 노릇이었다.

"돌보미 어머니들이 이용자를 대하는 태도에는 확실히 변화가 있죠. 예전에는 사무실에서 나가라고 하니까 나가는 거다 이런 생각을 많이 하셨거든요. 이제는 아니죠. 한분 한분 고객이다. 이 분이 싫다고 하면 내 고객이 떨어지는 거다. 그런 생각이 점점 많아지는 거죠. 그러니까 도우미 어머니들끼리도 경쟁 체제예요." (제공기관담당자 1)

제공기관이 돌보미를 일방적으로 해고하는 일은 발생하지 않지만, 신규이용자 수가 미미한 가운데 기존 이용자에게 거부되고 신규 이용자가 배정되지 않는 돌보미의 경우 서서히 시장에서 도태되었다. 이용자의 선택권 보장에 의해 유발되는 경쟁은 일선집행구조를 만들어 공급자중심 관행을 유지해온 제공기관에 의해서는 배제될 수 있었다. 물론, 제공기관들은 돌보미들에게 가급적 공평하게 이용자를 배분하는 방식으로 일한다. 그럼에도 불구하고 이용자의 돌보미에 대한 높아진 요구는 돌보미 사이에 경쟁효과를 확산시켰고 이는 서비스 제공에서 이용자 중심성을 높이는 방향을 작동하고 있었다.

5. 결 론

본 연구는 노인돌보미바우처 정책집행분석 사례연구로 서울시 OO구를 중심으로 실시한 총 39명에 대한 심층인터뷰와 참여관찰 결과를 분석자료로 노인돌보미바우처가 집행되는 일선에서 정책논리인 선택과 경쟁이 어떻게 이루어지고 있는지를 분석하였다.

도입 당시 노인돌보미바우처정책은 공급자 중심의 노인돌봄서비스와는 다르게 이용자 중심성을 강하게 표방하였다. 바우처를 통한 선택과 경쟁을 통해 이용자의 권한과 서비스 질의 강화를 실현할 수 있다는 것이 정책의 논리였다. OO구 사례연구를 통해 확인한 결과 노인돌보미바우처에서 설명하는 방식, 즉 이용자의 제공기관 선택과 이용자를 확보하기 위한 제공기관 사이의 경쟁은 발생하지 않았

다. 지방정부 담당공무원과 비영리민간기관의 사회복지사는 공급자 지원방식에서의 상명하달식 민-관 관계와 비영리조직의 협력관계를 그대로 유지하고 있었다. 이는 일선집행자들에 의한 '제공기관회의'라는 재량적이고 임의적인 집행으로 드러났고, 제공기관회의에 의해 바우처 정책논리에서 전제하는 이용자의 기관 선택과 기관간 경쟁은 구조적으로 배제되고 있었다.

일선집행현장에서 발견되는 이러한 일선집행구조는 바우처 정책논리를 왜곡하고 있지만 정부재정에 의해 이미 정해진 수요로 인해 제한된 바우처 시장규모와 비영리기관이 가지는 특성조직의 특성에 의해 제공기관이 경쟁의 유인과 동기를 갖지 못한 것의 필연적 결과라고 할 수 있다. 또한 초기부터 제공기관들에게 이용자의 명단을 제공기관에 임의로 전달하고 이용자에 대한 정보제공을 수행하지 않은 지방정부는 바우처 정책에서 의도한 방식대로의 집행을 가능하지 않게 만들었다. 공급자지원방식에서 수요자지원방식으로의 전환은 지방정부와 비영리기관의 관계에서는 이루어지지 않았으며 기존의 관행이 답습되고 있었다. 바우처 일선에서 일선집행자로서의 지방정부와 제공기관은 '선택과 경쟁'의 정책원리를 실현할 조건과 역량을 가지고 있지 않았던 것이다.

그럼에도 불구하고 노인돌보미바우처 정책집행에서 이용자들의 권리신장과 돌보미와 제공기관의 변화를 통한 서비스 질의 강화는 확인되고 있다. 이용자의 선택권은 서비스 제공의 다른 차원, 곧 돌보미와 서비스 종류, 시간 선택에서 실현되고 있었다. 이렇게 이용자들의 권한이 증대하자 제공기관과 돌보미들은 공급자중심의 기존 서비스 관행을 바꾸고 서비스 제공에서 이용자 중심성을 실현하고 있었다.

본 연구는 사회복지정책에 대한 정책집행분석을 통해 정책이 일선 현장에서 설계와는 다르게 집행되고 있다는 것을 증명하고 그 내용을 일선 행위자 사이의 역동과 일선에서 창출되는 집행구조를 통해 밝혔다. 이러한 집행연구는 효과적인 정책수립 못지않게 효과적인 집행을 위해, 특히 이용자와 서비스 전달자 사이에서 생산과 소비가 이루어지는 돌봄서비스정책 분야에서 더욱 활발하게 이루어져야 할 것으로 보인다.

본 연구는 시설서비스와 달리 재가서비스에서 이용자의 선택은 돌보미 선택으로 가시화된다는 결론을 얻었다. 따라서 이용자가 서비스 질을 위해 선택하는 지점이 '돌봄인력'에 있다면 서비스 분야에서 돌봄노동자에 대한 교육과 노동조건은 돌봄서비스의 질 강화를 위해 핵심적인 문제가 될 수 있다고 생각한다. 따라서 돌봄서비스에서 서비스 질 관리와 평가의 문제 그리고 이용자의 권리와 돌봄 노동자의 노동권을 통합적으로 보장하기 위한 방안들이 후속 연구로 진행되어야 할 과제들이다.

참고문헌

강혜규 · 박세경 · 김형용. 2008. "사회서비스 성과지표 개발 및 시범 성과 평가 연구". 『사회서비스 활성화를 위한 품질 및 성과관리체계 구축방안1』. 155-338.

김원종. 2008. "사회서비스 정책의 현황과 과제". 『한국사회복지연구회 및 전북발전연구원 공동 주최 2008년도 추계 학술대회자료집』 89-125..

김은정 · 최은영 · 정소연. 2008. "사회서비스 품질접근 동향과 품질표준 설정". 『사회서비스 활성화를 위한 품질 및 성과관리체계 구축방안2』. 31-378.

김종해. 2008. “사회서비스의 시장화, 무엇을 위한 것인가?”. 『한국사회복지학회 2008년 춘계학술대회자료집』 105-122.

김진. 2007. “바우처제도의 이해와 현황:복지와 선택을 중심으로”. 『재정포럼』 5월호: 22-39.

남찬섭. 2008. “한국 사회복지서비스에서 바우처의 의미와 평가 -바우처사업의 사회적 맥락을 중심으로-”. 『상황과복지』 26: 7-45.

배화숙. 2007. “사회복지서비스에서 바우처제도 도입의미와 과제”. 『사회복지정책』 31: 319-342.

보건복지가족부. 2007. 『노인돌보미바우처 사업안내』.

보건복지가족부. 2008. 『노인돌보미바우처 사업안내』.

보건복지가족부. 2009. 『노인돌봄서비스 사업안내』.

석재은. 2008. “사회서비스 확충전략으로서 바우처 무엇이 문제인가”. 『한국사회복지연구회 및 전북발전연구원 공동 주최 2008년도 추계학술대회 자료집』. 127-164

신경림・조명옥・양진향 외. 2004. 『질적 연구방법론』. 이화여자대학교출판부.

유한욱. 2006. 『재정효율성 재고를 위한 시장원리 활용방안 - 바우처 제도를 중심으로』. KDI정책연구시리즈.

정광호. 2007. “바우처 분석: 한국과 미국을 중심으로”. 『행정논총』 45(1): 61-109.

정광호. 2008. 『바우처 연구』. 법문사.

정정길・최종원・이시원・정준금. 2003. 『정책학원론』. 대명문화사.

지은구. 2008. “바우처와 사회복지서비스: 복지서비스의 확대인가 퇴조인가?”. 『월간복지동향』 제115호. 4-12.

Bradford, David F. and Daniel N. Shaviro. 2000. “The Economics of Vouchers”. In Steuerle, C.E., Van Doorn Ooms, G. Peterson, R. D. Reischauer. (eds). *Vouchers and the Provision of Public Services*. Washington D.C: Brookings Institution Press, Committee for Economic Development, Urban Institute Press. 40-91.

Cave, Martin. 2001. “Voucher Programmes and their Role in Distributing Public Services”. OECD *Journal of Budgeting*. 1(1): 59-88.

Daly, M. and J. Lewis. 2000. The Concept of Social Care and the Analysis of Contemporary Welfare States. *British Journal of Sociology*. vol. 51, no. 2, pp. 281-298.

Daniels, R. J. and M. J. Trebilcock. 2005. *Rethinking the Welfare State: Prospects for Government by Voucher*. Routledge.

Elmore, R.F. 1979. “Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions”, *Political Science Quarterly*. 94(4): 601-616.

Hardy, Brian., Ruth Young, Gerald Wistow. 1999. Dimensions of Choice in the Assessment and Care Management Process: the Views of Older People, Carers and Care Managers. *Health and Social Care in the Community*. 7(6).

Le Grand, Julian. 2003. *Motivation, Agency, and Public Policy: of Knaves, Pawns and Queens*. Oxford University Press.

Le Grand, Julian. 2007. *The Other Invisible hand*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Meyers, M. K, B. Glaser, K. Mac Donald. 1998. “On the Front Lines of Welfare Delivery: Are Workers Implementing Policy Reforms?”. *Journal of Policy Analysis and Management*. 17(1): 1-22.

Pressman, J. L. and A. Wildavsky. 1984. *Implementation*. Berkeley, Los Angeles, London:University of California Press.

Sabatier, Paul A. 1986. "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis". *Journal of Public Policy*. 6(1): 21-48.

Steuerle, C. E. 2000. "Common Issues for Voucher Programs". In Steuerle, C. E., Van Doorn Ooms, G. Peterson, R. D. Reischauer.(eds). *Vouchersle, C. E., Provision of Public Services*. Wa(eington D.C: Brookings Institution Press, Committe., for Economic Development, Urban Institute Press. 3-39.

World Bank. 2005. *A Guide to Competitive Vouchers in Health*. Yin, Robert K. 2003. *Case Study Research: Design and Methods*. SAGE Publications.

A Policy Implementation Analysis on the Care Voucher for the Aged
-Focusing on Choice and Competition-

Yang, Nan-Joo
(Seoul National University)

As a case study in the field of policy implementation research, this study focuses on how the logic of consumer choice and provider competition operates on the front line of policy processing. To find the implementation process of the program, 39 interview data were analyzed, including voucher users, care workers, social workers in 4 agencies and local public officers in one of the district in Seoul, and relevant officials from the Ministry for Health, Welfare and Family affairs and the Center for Social Service Management.

The main results are as follows: In the level of policy implementation, user choice and competition, which was the main logic behind the implementation of the voucher program, did not occur as expected by policy makers. Instead of user choosing his/her provider, it was found that the providers were choosing its users. Secondly, the case study found that providers have formed a caucus which allocated the local users equally amongst the providers. In this process, local public officers have supported the meeting by providing them with a list of users. Such results may be interpreted as a habitual execution from the tradition of supply-side subsidy, rather than the way of implementation in the market system. Thirdly, although voucher users could not choose their preferred agency in the first stage of service, some other choices exists so that users may choose their preferred care-giver and time for service. Finally, the change of agency and care-giver in the way of delivering services were observed.

Key words: voucher, the Elderly Care Service Voucher, policy implementation analysis, choice and competition, backward mapping

〔논문 접수일 : 09. 04. 13 심사일: 09. 06. 22 게재 확정일 : 09. 06. 29〕