

## 사회서비스 통합 바우처 제공 경험에 관한 민간 공급자 FGI 분석

김 윤 영  
(인천발전연구원)

이 정 기\*  
(한국국제대학교)

본 연구는 이용자 중심 사회서비스 공급의 이념에 따라 최근 논의되고 있는 통합 바우처 정책에 경험적 함의를 제공하기 위해 수행되었다. 경험적 자료의 수집을 위해 사회서비스 통합 바우처 시범사업에 참여하여 실무를 담당하였던 열 명의 서비스 제공 기관 담당자들을 지역에 따라 두 집단으로 나누어 초점집단면접(FGI)을 시행하였다. 주제 분석에 따라 도출된 개념들을 범주화한 결과는 첫째, 공급자의 준비 및 인식, 둘째, 이용자의 선택 도식 변화에 대한 공급자의 대응, 셋째, 이용자의 행태에 대한 공급자의 의식, 넷째, 제공기관의 공급 도식에 대한 자체 평가 및 제언 등 네 개의 주제로 구분되었다. 구체적으로는 신규 정책의 도입 시 체계성과 제공기관에 대한 배려가 필요하다는 점뿐 아니라, 이용자 선택권 강화로 인한 프로그램 수행인력의 고용 안정성 확충이 필요하다는 점을 특징적으로 발견하였다.

주요 용어: 사회서비스, 통합 바우처, FGI, 민간 복지공급

본 연구는 2016년 보건복지부의 재원으로 인천대학교 산학협력단이 수행한 '지역사회서비스 효율성 제고 방안 연구: 통합바우처의 시범사업을 중심으로'(과제번호: 201602170001)에서 일부 자료를 재분석하여 작성하였음.

\* 교신저자: 이정기, 한국국제대학교(freexist@hanmail.net)

■ 투고일: 2017.4.30    ■ 수정일: 2017.6.7    ■ 게재확정일: 2017.6.15

## I. 서론

사회서비스 바우처 사업은 서비스의 전달과정에서 이용자의 소득과 욕구를 파악하고 적합한 서비스를 결정·제공하는 체계로 운영되고 있다. 이러한 방식은 이용자의 선택권을 확대하고 제공기관 간의 경쟁을 통한 서비스 질 관리를 지향하는 소위 ‘선택과 경쟁’의 원리에 기대는 것이다(신창환, 2013; 양난주, 2015). 일반적으로 바우처 방식은 서비스 제공의 목표효율성(target efficiency)이 현금 지급방식보다 크다고 여겨지기 때문에(문진영, 김윤영, 2015, p.208), 사회서비스 공급수단으로서 보육, 아동, 장기요양, 장애 인활동보조 서비스 등 적용 범위가 넓어지고 있는 추세이다.

그런데 사회서비스에 대한 바우처 방식의 적용은 이용자의 선택권 확대를 가능케 하는 장점이 있는 반면, 서비스 제공기관의 경쟁, 정부의 관리 감독을 통한 질 관리 등 제공사업 참여자들 간의 미묘한 긴장이 형성되면서 사회서비스의 수요와 공급에 변화에 따른 전환점이 필요하다는 지각이 일반화되고 있다. 특히 현실적으로는 정치적인 영향력과 응집력이 제공자에 상대적으로 집중되면서 이용자들의 선택권이 제대로 작동하지 않는다는 우려가 감지된다. 이러한 문제점들을 방지하기 위하여 유럽을 중심으로 사회서비스 분야에서 개인의 선택권을 강화하여 욕구를 충족시킬 수 있도록 이용자 중심의 방향으로 사회서비스 체제가 정비되고 있다(Baxter, Glendinning & Greener, 2011). 즉, 기존 체제에서 전문가가 일방적으로 정해진 서비스 종류와 내용 등을 이용하는 ‘전문가주의(professionalism)’가 쇠퇴하고, 소비자의 권리에 기반한 ‘소비자주의(consumerism)’가 확대되는 추세이다.

이와 관련한 구체적 방편으로, 이용자가 자율적으로 서비스의 종류와 이용 등을 선택할 수 있는 현금급여와 개인예산제 등의 방식이 도입되어 활용되고 있다(전용호, 2012). 그러나 한국은 현금급여와 개인예산제와 같이 이용자의 선택권을 강화하는 방식으로 제도가 재편되지 못한 상태이다. 일례로 2008년 노인장기요양보험 제도를 도입하면서 영국, 독일과 같이 현금급여를 제공하자는 주장이 일부 제기되었지만, 현금의 목표효율성이 의심된다는 주장과 더불어 여성단체들의 여성의 돌봄 부담 지속의 우려에 따른 반대로 결국 도입되지 못하였다. 최근의 지역사회형 사회서비스 투자사업은 현금급여 방식을 지양하는 대신 이용자가 다양한 제공기관에 대해 선택권 행사를 함으로써 이용자의 권리를 강화하고자 설계되었다. 결국 다수의 공급자 간 경쟁을 통해서 서비스 질을

제고할 것으로 기대되었던 것이다(신창환, 2013). 하지만 이에 대한 평가는 대체로 부정적이다(양난주, 2015; 신창환, 2013; 전용호, 2012).

따라서, 한국에서도 최근 이용자 중심의 사회서비스 발전에 대한 새로운 논의들이 활발해지고 있는 추세이다. 먼저 장애인복지 서비스 분야에서 개인예산제가 실시됨으로써 이용자의 선택권을 행사 및 강화할 수 있는 기제로 작동되고 있다(이동석, 김용득, 2013). 이와 더불어 유럽 식으로 이용자 중심 접근의 일환으로써 통합 바우처 도입 가능성을 타진해 보려는 시도가 등장하고 있다. 즉, 현재의 지역자율형 사회서비스 투자사업 내에서 이용자 중심 통합 바우처를 도입하여 이용자의 욕구를 충족시키고 선택 권한을 강화시키는 방안을 검토할 필요가 제기되고 있는 것이다. 이를 통해서 대상자 선정, 바우처 시스템의 사업구조, 바우처 시스템의 운영 방식의 변경 등 여러 측면에서 심도 있는 점검과 개선 방안의 모색이 가능하리라는 기대를 할 수 있다.

이런 맥락에서 본 연구의 자료 수집의 근간이 되는 통합 바우처 시범사업이 2016년 8월부터 10월까지 보건복지부 주관으로 처음 실시되었다.<sup>1)</sup> 이 시범사업의 목적은 기존에 각 서비스별로 개별적으로 제공되던 바우처를 통합 바우처로 생성하여 이용자가 자율적으로 서비스 이용 시간과 급여량을 조절하게 하려는 것이었다. 통합 바우처의 개념에 따른 이용 예시는 [그림 1]과 같다.

본 연구는 위 시범사업에 공급자로 참여한 제공기관의 담당자들 간에 초점집단면접(FGI)의 방법으로 대화를 나누고, 이들의 통합 바우처 제공 경험에 관해 허심탄회하게 진술된 이야기를 자료로 활용하여 분석한 결과를 제시하고자 한다. 본 연구를 통해 탐색하고자 한 내용은 다음과 같다. 첫째, 사회서비스 통합 바우처를 이용한 이용자들은 어떻게 새로운 선택 도식을 활용했는가? 둘째, 사회서비스 통합 바우처 공급자로 참여한 제공기관은 이용자의 선택 도식 변화에 어떻게 반응했는가? 셋째, 향후 통합 바우처 방식의 적용을 위해서 고려되어야 할 점은 무엇인가?

---

1) 시범사업에서는 범위를 아동의 서비스만으로 제한하였다. 그 이유는 아동의 보호자가 상대적으로 다른 집단인 노인 등에 비해 적극적으로 선택 권한을 행사할 수 있고 능력 면에서도 가능하다고 판단했기 때문이다. 시범사업 지역은 인천시와 부산시였으며, 두 가지 이상의 아동 서비스를 이용하거나 이용할 자격이 부여된 대상자들에게 신청을 받아서 참여자를 선정하였다(전용호, 조남경, 김윤영, 이민홍, 엄기욱, 김요은, 2016, p.53).

그림 1. 이용자 중심 통합 바우처 생성의 예시<sup>2)</sup>



## II. 이론적 배경

### 1. 시장-소비자 모델 접근에 의한 이용자 중심성의 강화

복지국가의 사회적 돌봄 시스템은 1990년대 이후 이용자 중심성을 강조하는 방향으로 변화하고 있다. 그 양태는 국가마다 차이가 있는데,<sup>3)</sup> 어느 정도의 유사한 흐름은 서비스 이용자의 독립(independence), 선택(choice), 그리고 제어 혹은 통제(control)의 요구가 상당한 보편성을 가지고 드러나고 있음을 알 수 있다. 이용자 중심성과 자기결정은 전통적으로 사회복지 실천의 핵심적인 가치로 여겨졌는데(김용득, 2005, p.369; 김경란, 정순돌, 2015), 서비스 전달과정에서 이용자 중심성의 의미는 다음의 몇 가지로

2) A와 B 서비스를 각기 이용하는 철수에게 서비스별 바우처를 지급하는 대신, (A+B) 통합 바우처를 지급하고, 월 한도 내에서 모든 제공자에게 서비스를 이용하는 것이 가능하다. 합쳐진 두 서비스의 월 예산 한도 내에서 이용자는 두 개의 서비스 이용량(서비스 시간 등)을 자유롭게 늘리거나 줄이는 등 조정할 수 있다. 즉, 기존의 개별 바우처의 한도를 넘어서서 더 선호하는 서비스를 더 많이 사용할 수 있으며, 서비스의 종류도 선호하는 대로 자유롭게 선택할 수 있고, 필요시에는 한 개의 서비스로 급여량을 전부 활용할 수도 있다(전용호, 조남경, 김윤영, 이민홍, 엄기욱, 김요은, 2016, p.52).

3) Carr(2009)는 이것을 Consumer-directed care, Self-directed support, Cash for care, Cash and counselling, Personalised allocations, Personalisation 등의 정책으로 다양하게 구분하여 표현한다.

정리된다(김경란, 정순돌, 2015, pp.238-240). 첫째, 서비스 전달과정에서의 수요자 중심성은 선택권 보장이다. 둘째, 서비스 전달과정에서의 수요자 중심성은 통제권을 부여 받는 것을 의미한다. 셋째, 서비스 전달과정에서의 수요자 중심성은 서비스 제공자와 수요자가 함께 동등한 위치에서 수요자의 욕구를 파악하고 이를 반영되는 양태를 의미한다(최재성, 장신재, 2001). 넷째, 서비스 전달과정에서의 수요자 중심성은 자기결정권의 보장과 서비스 수요자가 의사결정과정에 참여할 수 있음을 전제한다.

즉, 사회서비스의 이용자들은 상대적으로 정치적 약자일 경우가 있으므로, 자기 권리를 의사결정과정에서 행사하지 못하고 오히려 제공자와 불평등한 권력관계를 형성하기 쉽다는 것이다. 따라서 이용자와 제공자 간의 평등한 역관계를 만드는 것이 이용자 중심성의 핵심이며, 이용자의 참여와 선택권의 행사에 중요성을 부여한다(이동석, 김용득, 2013, pp.47-48). 다른 한편으로는 이용자 중심성의 강화 혹은 실현이란 사회복지 실천의 핵심 가치로서의 당위적인 측면뿐만 아니라, 서비스 전달의 효과성을 높이고 이용자의 삶의 질과 서비스의 품질을 향상시킬 것으로 기대할 수 있다(김용득, 2005, p.369; 김경란, 정순돌, 2015). 그러므로 사회서비스의 효율성과 맞춤형, 욕구 부응적 서비스로서의 유연성을 높여 줄 수 있는 전략이라는 측면에서도 이용자 중심성은 추진될 만한 가치가 있다고 보는 것이다.

김용득(2005, p.370)은 이용자 참여와 관련하여 Bichal의 세 가지 접근 방식(자문 방식, 시장주도 접근, 시민권 접근)과 Braye의 세 가지 모델(소비자주의 모델, 민주적 모델, 치료 모델)을 소개한 바 있다. 이용자 중심성의 핵심을 참여와 선택권으로 보고 이 분류를 이해해 본다면, 이용자들을 제공자들의 경쟁(에 대한 선택)으로 인해 최대 이익을 얻는 소비자로 간주하는 시장주도 접근이나 소비자주의 모델은 '선택권의 제공'에, 시민으로서의 권리와 존엄의 보장과, 영향력 및 통제력을 높이기 위한 의사결정 참여를 강조하는 시민권 접근이나 민주적 모델은 '이용자의 참여에 방점을 두고 이용자 중심성을 실현하려는 모델이라 볼 수 있다.

유럽 국가들의 경우 이용자 참여의 형태로 구분하여 살펴보면, 1990년을 전후로 시작된 사회서비스의 이용자 중심적 개혁의 첫 국면은 시장주도 및 소비자주의 모델 접근이 주도한 것으로 보이는데, Ranci와 Pavolimi(2015, p.274)는 이에 대해 한편으로는 신공공관리주의(NPM)의 영향에 따른 서비스의 공식화(formalisation)와 시장화 주장과, 다른 한편으로는 자기주도와 역량강화의 중요성을 앞세운 장애 영역에서의 선택의 자유,

복지다원주의, 현금지급제도 도입 주장이 역설적으로 조합됨으로써 사회적 돌봄 시스템에 효율성과 유연성이라는 새로운 지향이 자리 잡았기 때문에 해석하기도 한다. 실제로 이용자 중심적 변화의 시작은 전통적인 공급자 중심 방식의 비효율성(다양한 선호 충족 불가, 전문가가 판단한 서비스의 일방적 전달에 따른 욕구와의 불합치, 관리의 복잡성과 관료성 등)에 대한 비판에 의해 추동된 측면도 있다(이재원, 2008)는 견해가 있다. 하지만 더 중요한 사실은, 영국의 ‘cash for care’ 제도가 장애인의 자립생활기금 제도의 경험에서 촉발된 일에서 볼 수 있듯이, 이러한 변화의 시작에는 선택권과 통제권의 확보를 통한 역량강화가 무엇보다도 중요한 가치이자 목표였던 장애인운동의 맥락이 있다는 것이다(Carr, 2009; 황주희, 2011; 이동석, 김용득, 2013). 따라서 서비스의 중심에 있던 공급자를 이용자가 대체하는 전환 자체가 가졌던 진보성은 시장-소비자 모델 접근이 가진 본질적 한계나 문제점만큼이나 중요한 기제라고 이해할 수 있다.

## 2. 개별적 유연화와 자기주도 지원

2000년대 중반 이후 사회서비스의 이용자 중심성 강화는 ‘자기주도(self-directed)’와 ‘개별적 유연화(personalisation)’로 대표되는 서비스의 유연성으로 초점이 이동하였다. 이는 이용자의 ‘참여’를 강화하여 개별 욕구와 선호(의 변화)에 보다 반응적인 유연한 서비스의 설계와 이용을 의미하는 만큼, 점차 시민권-민주적 모델의 내용을 강조해 가는 흐름으로 이해할 수 있을 것이다. 이동석, 김용득(2013)과 Rodrigues와 Glendinning (2015)에 따르면, ‘개별적 유연화’는 이용자가 자신의 욕구를 정확히 알고, 효과적인 지원방법을 선택할 수 있는 존재임을 인정하고, 그들의 참여를 강화하여 공적 서비스라는 공공재의 ‘공동생산자로 활동하게 하는 큰 틀의 전환을 의미한다. 이의 실현 방법으로서 자기주도 지원(self-directed support)은 서비스의 여러 과정에 대한 참여의 제도적 공간을 확보하는 것일 뿐만 아니라(황인매, 김용득, 유아마 아쓰시, 이동석, 2015, p.261), 그러한 참여와 의사결정을 위한 여러 지원을 요구하고 제공받으며 함께 계획을 수립하고 활동하는 것(이동석, 김용득, 2013, p.50)을 말한다.

유럽 사회에서 사회서비스 바우처 사업 10년의 현황과 평가들이 제기하고 있는 과제와 시사점은 다음의 몇 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 서비스의 특성, 수요의 규모, 공급 역량 등을 포괄하는 서비스 영역별 특성을 살펴 바우처 제도가 원활히 작동되고 기대하

는 효과를 낼 수 있는 영역과 아닌 영역을 구분할 필요가 있다는 것이다. 바우처는 고품질을 보장해야 하거나 수익성이 낮은 시장에서는 적절한 공급량을 보장하는 충분조건이 아니기도 하고, 접근성이나 서비스 품질과 같은 공익적 측면의 문제를 대처하는 데에는 특별한 장점을 가진 제도도 아니다(Warner & Gradus, 2011, p.586). 그만큼 바우처 제도를 적용할 영역의 선정 자체에 세심한 노력이 필요함을 의미할 것이다. 둘째, 전술하였듯 이용자 중심성의 강화가 시장-소비자 모델의 '구매력', '소비자주의', 그리고 '선택권'의 강조에서 시민권-민주적 모델의 의사결정에 대한 참여를 강조하는 쪽으로 변화해 온 것과 마찬가지로, 바우처 제도에서도 이용자 참여를 강화하려는 노력이 필요하다는 것이다. 한국에서도 이미 이용자가 제공시간의 선택이나 서비스 제공계획에 참여할수록 이용자들 스스로가 서비스의 질을 높게 평가했다는 연구결과(양난주, 2015, p.216)가 있다. 이는 단순히 제공기관 선택만으로는 이용자 중심성이 충분히 실현되지 않으며, 의사결정 과정에 대한 능동적 참여가 바우처 제도를 제대로 실현하는 데에도 필요하다는 점을 의미하는 것이라고 할 수 있다.

### 3. 통합 바우처 도입에 따른 주요 쟁점

이제까지 살펴본 내용을 토대로 통합 바우처 검토가 어떤 의미를 가질 수 있는지를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 기존 바우처의 선택권이 제공자 선택이라는 협소한 범위였다면, 실제 이용할 서비스의 '종류와 양'을 이용자 스스로가 결정(물론 자격이 주어진 범위 내에서의 선택이지만)하게 한다는 자기결정 권한의 확대를 가져올 수 있다. 즉, 소비자주의에서 한 걸음 더 나아가 의사결정 과정에 이용자를 참여시키는 이용자 중심성의 강화라는 의미를 가지는 것이다. 둘째, 통합 바우처가 시행되면 여러 서비스 제공기관들 간에 경쟁을 강화하거나 실질화시킬 가능성이 있다. 이는 각각의 서비스에 대한 시장이 독립적으로 존재하던 방식에서, 여러 개의 서비스를 이용하는 이용자를 중심으로 통합된 시장으로 재편되는 것을 말한다. 이를 통해서 서비스 제공기관들 간에 서비스의 질 경쟁이라든가 고객 확보를 위한 다양한 서비스 영역에서 경쟁이 확장될 가능성이 있다. 셋째, 이용자에게 권한을 이동시키는 이면에는 제공기관의 입장에서 경쟁으로 인한 시장의 불완전성이 심화되거나 시장의 구도가 재편되는 압력수단으로 작용하면서, '시장의 실패'가 더욱 노골화될 가능성도 배제할 수 없다.

통합 바우처를 도입할 경우에 발생할 이슈들에 대해서 보다 본격적으로 논의하고자 한다. 한국은 최근까지도 사회복지서비스를 이용하는 사람이 취약계층이기 때문에 자신들의 권리를 스스로 주장하는 데 어려움이 있다고 여기고, 전문가나 행정기관에 의해서 이들이 필요로 하는 서비스를 결정하는 구조를 가지고 있었다. 그러나 노인장기요양보험제도나 지역사회서비스제도의 도입은 이러한 기존의 패러다임 변화를 가져오고 있다. 즉, 이용자의 자기결정권과 선택권 강화는 궁극적으로 공급자 간 경쟁을 촉진하여 서비스 질로 이어진다는 관점에서 다양한 공급자의 참여를 보장하게 된 것이다.

또한 자신의 삶을 자기 주도적으로 설계해 가기 위한 훈련을 할 수 있다는 관점에서도 이용자의 선택권 보장은 필요하다. 이는 개인이 저마다의 강점과 선호를 가지고 있음을 인정하고 서비스 이용계획과 참여가 가능하므로, 개인을 중심으로 돌봄과 지원을 하는 것이 이용자의 삶의 질과 만족도를 향상시킬 수 있다는 믿음에 기초하고 있다. 즉, 지역 사회복지서비스 이용자는 의사결정을 위한 도움은 필요할지라도 궁극적으로 자신의 삶을 스스로 통제할 수 있다는 입장에 기반한다. 여기에서 필요한 도움의 내용이란 개인이 이용하고자 하는 서비스와 관련된 정보에 쉽게 접근할 수 있고, 적절한 상담을 받을 수 있으며, 이들의 입장을 대변해 줄 수 있는 옹호체계 등이 될 것이다.

한편 1990년대 금융위기 이후 사회보장제도의 확대와 사회보장비의 급격한 증가에도 불구하고 국민들이 느끼는 체감도는 높아지지 않고 있다. 체감도는 복지제도의 대상자들이 주관적으로 경험하는 심리적이고 정서적인 개념이기 때문에, 각종 사회지표를 통해 사회보장제도가 사회문제를 어느 정도 해결하는 데 기여했는가를 보는 것도 중요하지만, 국민들이 느끼는 삶의 만족이나 행복 등 주관적인 체감도 역시 복지정책 수립과 평가에 있어 매우 중요한 요소라고 생각된다. 이런 관점에서 볼 때 개개인이 자신에게 필요한 사회복지서비스 선택 과정에 참여하고 선택할 수 있는 통제권을 부여받는다는 것은, 사회로부터 자신이 존중받고 있다는 감정을 느끼게 하므로 결과적으로 사회복지서비스에 대한 체감도를 높이는 쪽으로 연결될 수 있을 것이다.

마지막으로 형평성에 관한 논의를 들 수 있다. 보건복지부의 사회복지서비스 통합 바우처 시범사업에서는 기존에 두 개의 바우처를 이용하던 대상자에게 서비스별 개별 바우처를 통합 바우처로 생성하여 지급하고, 기존에 한 개의 개별 바우처를 이용하던 이용자는 통합 바우처를 이용할 수 있는 기회를 제공하지 않았다. 그러나 향후 본 사업이 시행되는 경우 한 개의 개별 바우처만을 이용하던 이용자가 시차를 두고 통합 바우처를 이용하

고자 했을 때 이를 허용해야 할 것인지에 대한 질문이 있을 수 있다. 기본적으로는 한 개의 개별 바우처 이용자가 별도의 또 다른 바우처를 이용할 수 있는 자격과 이용 희망 의사가 있다면 통합 바우처를 이용할 수 있는 기회를 제공하는 것이 두 개의 바우처 이용자와의 형평성 차원에서 바람직할 것이다. 이는 바우처가 기득권적 성격의 서비스 아니라 욕구에 기반 하여 제공되는 것이고, 복지 체감도를 높이기 위해서는 상대적인 박탈감이나 비형평성이 발생하지 않는 것이 중요하기 때문이다.

### III. 연구방법

본 연구에서는 사회서비스를 통합 바우처 방식으로 제공한 경험이 있는 민간 공급자들을 대상으로 초점집단면접(Focus Group Interview)를 실시하였다. FGI는 연구의 관심인 어떤 주제에 대하여 전문가 혹은 관련 이해당사자들을 대상으로 반구조화된 질문을 하고, 참여자들로 하여금 정보와 의견을 교환하고 상호 토론하게 함으로써, 연구자와 참여자들이 해당 주제를 심층적으로 이해할 수 있도록 해 주는 장점이 있다.

사회서비스 바우처 연구는 그 자체로 현장 연구의 성격을 지닌다. 왜냐하면 서비스는 재화의 생산과 소비가 서비스를 전달하는 사람과 이용자의 직접적인 관계에서 동시에 이루어지는 특징을 가지기 때문이다. 그러므로, 사회서비스 정책연구는 일선 행위자의 관계를 고려하며 현장 밀착적 연구를 수행할 수 있기 때문에 FGI 같은 질적 연구가 요구될 수 있다(양난주, 2009). 질적 방법을 취하게 되면, 경험적 연구에서 가설들을 검증하거나 반증하는 것과 달리 연구의 수행과정에서 추구할 연구질문이 형성되고 도출되는 경우가 많기 때문이다. 또한 이런 식의 연구는 정책을 정책결정자나 설계자에 의해 주어지는 것으로 인식하기보다 실제 집행현장에서의 다양한 상호작용을 통해 형성되는 것 자체라고 파악(양난주, 2009)하게끔 해준다.

예를 들어 양적 분석에서는 경쟁의 수위를 독립변수, 서비스 질을 종속변수로 투입하여 인과적 분석을 수행한 결과 두 변수 간의 양(+) 또는 음(-)의 관계가 나타났다면, 경쟁이 높아질수록 서비스 질은 향상(또는 저하)된다고 분석할 것이다. 그러나 이러한 양적 분석을 통해 실질적인 서비스 제공 현장에서 발생하고 있는 경쟁 과정에서의 공급

자들의 행위나 경쟁의 강도 등을 파악하기에는 한계가 있다. 즉, 양적 연구는 ‘행위’를 부분적 변수로 기술할 수 있지만 ‘행위 과정’은 변수로 축소할 수 없기 때문이다(신창환, 2013). 따라서 상향식 정책연구를 한다는 것은 일선 정책집행 현장에서 상호작용의 다양한 행위자들을 중심에 둔 관찰과 분석을 수행하는 방법이 중요하게 포괄되어야 할 것이다. 본 연구는 정책집행 행위자를 민간 서비스 제공기관의 담당자까지 포함하였는데, 이는 사회서비스 전달이 일선에서 이용자와 직접 대면하면서 정책을 집행하는 역할을 민간 제공기관의 실무자들이 수행하고 있는 현실을 반영한 것이다. 이에 따라 본 연구의 FGI는 시범사업이 실시된 지역인 인천시 부평구, 남구, 남동구와 부산시 해운대구를 사례 지역으로 하여, 아동 대상 바우처 집행과정의 행위자인 이용자와 제공자 두 축 중 하나인 제공자로서 경험을 이야기해 줄 각기 다른 기관의 담당자들로 연구참진을 구성하였다.

표 1. 반구조화된 FGI 질문 내용

구분	탐색 영역	질문
도입	통합 바우처 사업 참여 전의 과정과 인식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통합 바우처에 의한 사회서비스 제공방식에 대한 인식</li> <li>• 사업 참여가 제공기관에 미친 영향</li> </ul>
주요	이용자들의 선택 도식에 대한 공급자의 대응	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이용자들이 기존에 이용하던 서비스 선택 도식의 실제 변화 여부</li> <li>• 이용자들의 선택 변화에 대한 제공자의 준비와 대응</li> </ul>
	이용자의 행태에 대한 공급자의 반응	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통합 바우처 방식의 이용자 선택권 실제 강화 여부</li> <li>• 이로 인해 제공자와 이용자 간 발생하는 구체적 문제들</li> </ul>
마무리	제공기관의 공급 도식의 변화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이용자 중심으로 통합 서비스를 제공하기 위해 제공자가 기울인 별도의 노력 혹은 중점을 두는 사항</li> <li>• 기존의 개별 바우처 사업과 차이점</li> </ul>
	향후 개선 제안 및 의견	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제공기관으로서 전반적인 만족도</li> <li>• 서비스 품질 제고에 있어서 가장 중요하게 고려해야 할 내용과 이유</li> <li>• 향후 사회서비스 전자 바우처의 품질 개선을 위한 정책 방향</li> </ul>

인터뷰의 질문은 위와 같이 Krueger와 Casey(2009)가 제안한 형태를 참고하여 도입 질문(opening questions), 주요질문(key questions), 마무리질문(ending questions)으로 구성하였으며, 반구조화된 방식으로 연구참여자들에게 제시한 후 자유롭게 발언할 수

있도록 분위기를 조성하였다. FGI의 진행방식은 다음과 같았다. 우선, 사회자(연구자)가 연구의 개요와 집단면접의 목적을 간략히 설명하였다. 이어 참여자들이 간략히 자기를 소개하였으며, 곧 각 주제별로 질문을 제시하고 참여자들이 서로 답하며 논의할 수 있도록 하였다. 사회자는 각 주제에 맞는 정보를 습득할 수 있도록 집단면접 전반을 관리하는 한편, 제공자들이 적절히 의견을 교환하며 토론할 수 있도록 중재하였다.

본 연구는 참여자들이 충분히 의견을 개진하고 토론에 참여할 수 있도록 FGI 1회당 참여자 수를 5인으로 제한하였다. 2016년 11월 인천 지역과 부산 지역의 민간 제공기관 담당자 각 5인을 대상으로 각각 2시간 반 정도 면접을 진행하였으며, FGI 참여자들의 일반적인 사항은 아래 표와 같다.

표 2. FGI 참여자 명단

참여자/기관	성별	연령	학력	현 기관 근무경력	직위	지역
A	여	53	대학원 이상	3년 7개월	부원장	인천
B	여	46	대학원 이상	18년	원장	인천
C	여	42	대학원 이상	1년 11개월	원장	인천
D	여	39	대학원 이상	4년 9개월	팀장	인천
E	여	24	대졸	1년 10개월	주임	인천
F	여	35	대졸	1년	센터장	부산
G	남	49	대졸	10년	과장	부산
H	남	44	대졸	1년	대표	부산
I	여	48	대학원 이상	1년	센터장	부산
J	여	58	대학원 이상	6년	센터장	부산

참여자의 동의하에 녹취된 면접 내용은 전사하여 개방적으로 분석하였다. 이를 통해 첫째, 공급자의 준비 및 태도와 관한 주제, 둘째, 이용자의 서비스 선택 도식에 대한 공급자 대응 및 평가에 대한 주제, 셋째, 이용자의 행태에 대한 공급자의 의식에 관한 주제, 넷째, 제공기관의 공급 도식에 대한 자체 평가 및 제언에 관한 주제로 구분할 수 있었다. 본 연구에서는 이러한 분석 주제에 따라 도출된 개념들을 범주화하는 작업까지 포함하였다.

첫째 주제는 사회서비스바우처 이용자가 이 통합 바우처 시범사업에 참여하기 전의

과정과 인식에 관한 탐색의 결과에 따라 도출되었다. 둘째 주제는 이러한 이용자들이 통합 바우처 시범사업을 통하여 실제로 어떠한 선택 도식을 나타냈고 그 이유는 무엇지에 대한 내용과 관련이 있는데, 이는 바우처 서비스의 종류, 시간, 급여량과 제공기관까지 바뀔 수도 있기 때문에 중요한 탐색 주제가 되었다. 셋째 주제는 통합 바우처 사업 기간 중 이용자들이 보인 행태의 변화와 이에 대한 제공기관 공급자들의 실제 경험 및 감정 상태 등에 관한 내용에서 도출된 것이다. 넷째 주제는 통합 바우처 제공 경험을 통해 서비스 전달체계상의 문제점과 개선점 등 현장 실무자의 입장에서 언급될 수 있는 의견들을 통해 구성되었다.

## IV. 연구결과

### 1. 통합 바우처 공급자의 준비 및 인식

통합 바우처 사업 참여 전의 과정과 인식을 알아보기 위해서는 통합 바우처에 의한 사회서비스 제공방식에 대한 인식과 사업 참여가 제공기관에 미친 영향 등에 대해 주로 질문하였다. 이에 대한 답변으로는 전반적으로 통합 바우처 사업에 관한 홍보가 미흡했다는 일관된 지적이 나왔는데, 이는 통합 바우처 사업의 시행이 기관 입장을 충분히 배려하지 못했다고 생각하는 것으로 나타났다. 예를 들어 사업이 시작된 지 1, 2주차까지도 통합 바우처 코드가 따로 생성된다는 사실이 제대로 전달되지 않았다는 것이다.

이는 행정적인 부분에서 사전에 준비가 부족했다는 의미로, 이로 인해 제공기관과 이용자 모두 상당한 불편을 느끼게 되었다. 우선, 사업에 대한 홍보와 명확한 안내가 이루어지지 않았기에 현장에서 혼선이 많았는데, 이용자를 안내하는 데 있어서 혼선을 빚어 불편을 힘들어 하는 모습을 보았다. 결국 연구참여자들은 서비스 제공 시간과 단가, 제공기관 등이 서로 다르다는 점을 고려하여 더 일관성 있고 체계적으로 운영할 필요가 있다고 느끼고 있었다. 이상의 내용을 본 연구에서는 ‘체계적이지 못했던 참여 과정’으로 범주화하였다.

- 이용자들이 서비스를 자유롭게 변경할 경우, 제공기관의 입장에서는 각종 서류가 서비스의 변경에 따라 왔다갔다하기 때문에 애로사항이 있지 않을까 하는 우려가 있었음. 이렇게 되면 서비스 제공이 안정적이지 못하기 때문에 선생님들을 기관에서 관리하기가 상당히 힘들어짐.(I 기관)
- 같은 시내에서도 지자체 담당자들의 지시사항과 패널티가 모두 다름. 관할 구청 담당자들에 대한 업무 교육을 확실하게 시켜야 할 필요성이 있음.(J 기관)

또한 연구참여자들이 파악하기로는 애초에 2개 이상의 서비스를 받는 분들이 많지 않다는 사실과 이용량 조정 경험에 대하여는 지역적 차이가 존재한다는 것이 이러한 사업 시행의 한계로 존재한다는 의견이 도출되었다. 즉, 지역의 소득수준에 따라 자부담 만으로도 부담을 느끼는 가정이 많다는 사실로 인해 실제로 서비스를 추가하는 이용자는 매우 적다는 것이다. 이는 참여자들로 하여금 지역 서비스의 사업적 특색을 무너뜨릴 수 있는 어떤 문제점의 소지를 안고 있지 않은지 우려를 불러 일으키는 것으로 보였다.

또 하나의 한계로는, 이용자들이 서비스를 자유롭게 변경할 경우 기관 입장에서는 프로그램을 진행하는 강사들과 관련한 문제가 발생할 가능성이 있다는 점이다. 현재 바우처 강사들은 계약관계가 대부분 비정규직으로 이루어져 있어 문제가 심화될 수밖에 없는 구조라는 것이다. 그밖에도 특히, 시범사업의 특성상 3개월이라는 시간은 통합 바우처를 통한 서비스의 효과성을 검증하기엔 너무 짧은 시간이었다. 이용자의 서비스 선택권은 잦은 변경을 유발할 수 있기 때문이다. 이상의 현상을 본 연구에서는 ‘사업 시행의 한계로 범주화하였다.

- 현재 바우처 선생님들은 계약관계가 대부분 정규직으로 이루어져 있지 않기 때문에 문제가 심화됨. 이로 인해 바우처 선생님들과 제공기관 간의 관계에 문제가 생길 수밖에 없음.(G 기관)

표 3. 통합 바우처 공급자의 준비 및 인식에 관한 주제 분석

주제	범주	하위범주
통합 바우처 공급자의 준비 및 인식	체계적이지 못했던 참여 과정	제도에 대한 홍보와 안내 부족
		불충분한 기관 배려
		행정적인 불편함
		일이 많아짐
		체계적일 필요를 느낌
		지자체 담당자의 비일관성
	사업 시행의 한계	이용자에 대한 사전고지 부족
		2개 이상 서비스를 받는 분이 많지 않음
		짧은 시행 시기
		이용량은 지역적 차이가 있음
		자부담이 부담되는 가정이 많음
		선생님들이 비정규직임

## 2. 이용자의 선택 도식 변화에 대한 공급자의 대응

이용자들의 선택 도식에 대한 공급자의 대응은 이용자들이 기존에 이용하던 서비스 선택 도식의 실제 변화 여부와 이용자들의 선택 변화에 대한 제공자의 대응과 평가에 관한 질문으로 탐색되었다. 통합 바우처 사업에서 이용자들이 선택한 도식에 대한 제공자들의 평가는 도입 질문에 대한 답변과 이어지는 경향이 있어 보였다. 연구참여자들은 여전히 홍보 부족과 새로운 사업에 대한 행정적 복잡함, 기존 스케줄의 변경 문제 등으로 이용자들이 선택을 주저하는 등의 혼선이 있었다고 느꼈다.

우선, 이용자가 서비스를 자유롭게 변경할 경우 프로그램 스케줄 조정이 현실적으로 너무 어렵다고 호소하였다. 예를 들어 스케줄 조정의 어려움으로 수업이 계속 미뤄지다 보니 시범사업의 특성상 포인트가 소멸되었으나, 이용자에게 포인트 소멸에 대한 사전 고지가 없던 상황에서 포인트 소멸로 인한 손실에 대해서는 보상할 방법이 없었던 것이다. 이는 사업의 행정적인 부분을 치밀하게 고려하지 않은 것이다.

또한 일부 강사의 경우 강사료와 이용자 결제금액 사이의 차이가 발생하는 문제가 있었고, 이러한 비일관성과 임의적인 이용자들의 수요에 대응하다 보니, 연구참여자들은 수업계획을 수립하는 데 어려움이 있음을 토로하였다. 서비스 단가가 다르기 때문에

특정 서비스를 포기한다고 해서 무조건 다른 서비스를 이용할 수 있는 것은 아니기 때문이다. 결국 이용자 선택권의 향상은 프로그램 스케줄, 임금 조정들을 어렵게 만들었고, 연구참여자들은 이러한 상황은 이용자 측면에서도 사업 결과에 대한 성과를 뚜렷하게 드러내지 못하게 하는 원인이라고 언급하였다. 이와 같은 현상을 본 연구에서는 '선택권 향상의 난해함'으로 범주화하였다.

- 통합 바우처를 장단점으로 이야기하자면 장점은 이용자가 선호하는 것을 자유롭게 할 수 있기 때문에 이용자 만족도는 높다는 점. 그러나 제공기관의 입장에서는 프로그램마다 제공 가격이 다르기 때문에 가격 운용에 어려움이 있었음. 통합 바우처 사업을 파악하는데 시간이 걸렸으며, 명확한 홍보나 안내가 필요할 것 같음.(F 기관)

그러나 일부 참여자들은 이용자가 서비스를 집중적으로 받을 수 있다는 점, 그리고 필요한 서비스를 더 제공한다는 점에서는 통합 바우처 사업이 좋게 생각된다고 하였다. 일부 의견이지만, 제공기관이 이용자를 확보하기 위해 서비스 품질의 향상에 대한 책임감이 제고된다는 측면에서는 분명 장점이 있다는 것이다. 이러한 입장은 본 연구에서는 '본질적인 장점'으로 범주화하였다.

- 제공기관이 이용자를 빼앗기지 않기 위해 서비스 품질의 향상에 대한 책임감이 제고된다는 측면에서는 분명 장점이 있음. 제공기관이 품질을 높이면 이용자의 부가가치가 높아지기 때문에 개인적으로 통합 바우처에는 찬성함.(H 기관)

그러나 이러한 이용자 선택권의 향상은 몇 가지 부작용을 나타내었다. 즉, 한 기관 내에서 두 가지 서비스를 통합해서 사용할 경우 문제가 적지만, 타 기관 혹은 타 지역에서 서비스를 나누어 이용할 경우 이용자의 실질적 부족이나 관리 체계상의 문제점이 드러날 수도 있다는 것이다. 또한 통합 바우처 방식의 계획적 특성상 이용자에 대한 사정 단계에서 공급량을 정하게 될 수 있는데, 이는 어렵고 적절하게 배분이 이루어지지 않을 가능성도 언급되었다. 급여량은 서비스를 제공하는 과정 속에서 이용자의 한계를 파악하고 치료 개입과 치료 계획을 병행하는 실질적 서비스 제공 과정이 간과되었다는 것이다.

이런 맥락에서 개방적 특성을 지닌 통합 바우처는 꼭 필요하지 않지만 정보력이 높은 이용자 위주로 제공될 가능성도 언급되었다. 여전히 서비스가 필요함에도 불구하고 기본 바우처도 활용을 못하는 이용자가 존재하는 상황에서, 꼭 필요한 이용자에게 필요한 기간에 통합적으로, 그리고 추가적으로 지원이 될 수 있는 바우처로 활용될 수 있는 방안이 모색되어야 한다는 것이다. 이상의 내용은 본 연구에서 '선택권 향상의 부작용'으로 범주화하였다.

- 통합 바우처가 자칫 모두에게 열려 있을 경우 꼭 필요하지 않은 이용자가 정보력 싸움으로 인해 선정될 가능성이 있음. 그러나 여전히 서비스가 꼭 필요함에도 불구하고 기본 바우처도 활용을 못하는 이용자가 존재함.(B 기관)

'선택 도식의 새로운 피해자로 범주화한 내용은 관리자로서의 공급자나 이용자가 아닌 프로그램 직접 수행 인력(강사 및 치료사 등)에 관한 문제이다. 강사들 간의 스케줄 조정, 임금 구조 불안정, 강사들 간의 분위기 저해 등으로 인해 기관에 적용할 수 없는 사업이라는 언급까지 표출되었다. '선생님'으로 호칭되는 직접 수행 인력은 고용의 불안정 속에서 심리적으로 극도의 불안감을 겪고 있다고 다수의 참여자들은 표현하였다.

- 통합 바우처 사업은 선생님과 제공기관 간의 심각한 문제를 발생시킴. 예를 들어, 같은 센터에서 정서와 건강 서비스를 받는 이용자가 한 쪽 서비스만 이용하게 될 경우 더 이상 이용하지 않는 다른 서비스의 선생님은 어떻게 할 것인가? 지원 없이 서비스의 품질은 좋아질 수 없음. 제공기관 선생님들에게 월급을 더 주지 않는 상황에서 어떻게 품질을 제고시킬 수 있는가?(H 기관).
- 이용자가 서비스를 1, 2주만 받고 3, 4주는 다른 서비스를 받을 경우, 선생님은 그 이용자를 위해 2주만 일하고 나머지 2주는 쉬어야 함. 선생님들이 원치 않음.(A 기관)
- 통합 바우처 시스템에 맞춰서 기관에서 더 많은 이용자를 모으려 노력은 하지만 쉽지 않음. 아르바이트도 아닌 상황에서 선생님들에게 매력적이지 않음. 선생님들의 불만의 화살은 제공기관을 향한. 선생님들은 제공기관이 자신들의 필요는 채워 주지 않고 이용자들의 억울한 사정만 들어 주며 갑질을 한다고 생각함.(F 기관)

- 선생님들이 일하는데 있어서 임금보다도 최소한 불쾌하지는 않아야 함. 하지만 이용자가 아프거나, 연락을 받지 않거나 해서 수업이 이루어지지 않는 경우 선생님들은 상당히 불쾌함을 느낌. 이에 대해 제공 기관은 선생님들의 눈치를 볼 수밖에 없고 수업이 이루어지지 않았음에도 임금을 지급하는 경우가 있음. 더욱이 선생님들은 이러한 상황에서 아무것도 못하는 제공기관에 대해 불만을 가짐. 예를 들어 기준상으로는 이용자가 동의없이 결석을 하게 되면 환불을 안 해줘도 됨. 하지만, 사실상 이용자가 돌려달라고 할 경우 제공기관은 환불을 해줄 수밖에 없는 상황임. 제공기관을 위해서도 어느 정도의 수익성 보장과 고용에 대한 안정성 부문에서 개선이 필요함.(J 기관)

표 4. 이용자의 선택 도식 변화에 대한 공급자의 대응에 관한 주제 분석

주제	범주	하위범주
이용자의 선택 도식 변화에 대한 공급자의 대응	선택권 향상의 난해함	스케줄 변경의 어려움
		임금 조정의 어려움
		계획 수립이 어려움
	본질적인 장점	서비스를 집중적으로 받을 수 있음
		필요한 서비스를 더 제공함
	선택권 향상의 부작용	이용자가 쏠릴 수 있음
		사정 단계에서 급여량 조정은 어려움
		정보력으로 선점할 가능성
		작절한 배분 어려움
		기본 바우처도 이용 못하는 경우가 있음
		선생님들이 원치 않음
	선택 도식의 새로운 피해자	선생님들의 권리를 생각해야 함
선생님에 대한 미안함		
선생님과 기관 간 문제 발생		
선생님의 화살이 기관을 향함		
선생님들 간의 분위기 저해		
		라보 형성 어려움

### 3. 이용자 행태의 변화에 대한 공급자의 인식

통합 바우처 방식의 이용자 선택권 실제 강화 여부와 이로 인해 제공자와 이용자 간 발생하는 구체적 문제들은 없는지 이야기를 나누는 과정에서 통합 바우처 이용자들은 서비스 이용 행태에 있어서 달라진 모습을 보였다는 것을 다수 연구참여자들이 확인해 주었다. 이용 행태의 변화는 두 가지 상반된 형태로 나타나는데, 선택권의 주장을 강하게 활용하여 서비스 공급자들의 감정을 상하게 하는 경우들을 ‘슈퍼갑 이용자의 서비스 쇼팡’으로 범주화하고, 반대로 선택권 이용에 여러 이유로 머뭇거리는 모습을 보인 이용자들도 있었는데 이에 관한 내용을 ‘선택을 주저하는 이용자’로 범주화하였다.

우선 참여자들은 다수의 이용자들이 약속 시간을 지키지 않거나 교육 직전 일방적으로 취소하는 등, 불합리한 일들이 종종 벌어지며 기본적인 예의의 문제를 언급하였다. 이런 문제적 행태는 참여자들을 저항할 수 없는 ‘갑질’의 피해자로 느끼도록 만들었고, 서비스를 ‘쇼팡’하는 구매자로 이용자들을 인식하게 만들었다. 또한 문제적 행태는 서비스 결제방식과 직결되어 효과적인 서비스 운용에도 악영향을 미치기에, 참여자들은 이용자에 대한 교육의 필요성을 제기하였다.

- 통합 바우처는 이용자의 폭과 선택권이 넓어졌기 때문에 이용자에게 유리하게 작용하는 것이 사실임. 다른 무엇보다도 이용자의 보호자나 당사자들에게 정확한 원칙과 규제를 숙지시켜야 함. 기관장이나 선생님들의 경우 자신들만의 규칙과 규율이 정확하게 있고 법률을 지켜야 하기 때문에 교육이 지속적으로 이루어지고 있음. 하지만, 이용자들은 내가 낸 세금을 가지고 혜택을 받는 것이기 때문에 난 당당하게 이야기할 수 있다고 말함. 이용자들이 제공기관에게 서비스를 자신이 원하는 대로 해달라는 등 일종의 행패를 부림. 내 돈을 내서 혜택을 받는 것이기 때문에 내가 원하는 대로 해줘야 한다는 것이 이용자들의 생각임.(F기관)

또한 참여자들은 통합 바우처를 통해 이용자의 만족도가 높다는 것은 결국 이용자를 ‘갑 중의 갑’<sup>4)</sup>으로 만들므로써 나오는 효과라는 의견을 제시하였다. 현장에서는 이용자

4) 본 연구 결과 부분은 현상학적 기술로 작성하였으므로 해석을 병기하지는 않았는데, 이용자와 제공자의 행위과정이 순조롭지 않았음을 단적으로 드러내는 표현임은 틀림없다. 그러나 이것이 이용자 중심 서비스의 긍정적 또는 부정적 효과를 가늠하는 척도로 이해되어서는 안 되며, 본 논문의 결론에서

보호자들의 입소문을 통해 바우처에 대해 알게 되고 추천에 의해 서비스를 이용하게 되는 경우가 많으므로, 이용자의 보호자들이 연대하여 무엇인가를 요구할 경우 거절하는 것은 어려울 수밖에 없다는 것이다.

- 제공기관은 선생님들과 1년 계약을 의무로 진행함. 이러한 와중에 이용자의 서비스 변경으로 선생님의 스케줄에 문제가 생길 경우 그 책임은 모두 기관이 져야 하는 상황임. 반면 이용자들에게 대해서는 아무런 제약이 없음.(H 기관)
- 긍정적이지 않았음. 서비스 제공이 이용자에게 별로 효과적이지 못했음. 어머니가 원하는 대로 서비스를 제공해 드리다보니 효과적인 서비스 제공보다는 어머니의 일종의 쇼핑 식으로 서비스 제공이 이루어짐. 이용자에 대한 서비스 제공의 효과성에 대한 의문이 남음.(A 기관)

이용자가 서비스를 자유롭게 변경할 경우 제공기관 입장에서는 각종 서류, 치료서, 변경계약서 등 다양한 행정적인 처리가 뒤따르게 된다. 즉, 통합 바우처는 제공기관 입장에서 일이 가중시키며 이용자가 원할 경우 제공기관은 거부할 수 없는 것이 현실이다. 그러나 이러한 절차상의 복잡함과 제공기관에 가서 어떤 서비스를 받지 않겠다고 이야기하는 것에 대한 부담감으로 인해, 이용자 스스로 선택 변경을 안 하겠다는 경우가 많았다고 참여자들은 전한다. 또한 제도에 대해 잘못 이해하는 경우도 있었다. 대체로 이용자들은 통합 바우처 서비스의 취지를 완전히 납득하지 못하고, 몰아서 쓸 수 있다는 생각을 하는 경우들이 있었다.

- 어느 이용자의 경우 통합 바우처를 신청하긴 했지만 절차상의 복잡함과 선생님에 대한 미안함으로 인해 실제로 서비스를 변경하지는 않음.(B 기관)

---

정책적 함의(특히 둘째와 넷째)들을 통해 이 문제를 '해소할' 방법을 제시하고자 하였다.

표 5. 이용자 행태의 변화에 대한 공급자의 인식에 관한 주제 분석

주제	범주	하위범주
이용자 행태의 변화에 대한 공급자의 인식	슈퍼갑 이용자의 서비스 쇼핑	이용자 교육 필요
		무단결석 문제
		서비스를 쇼핑함
		품질보다 이용자 비위를 맞추게 됨
		이용자는 예약이 없음
	선택을 주저하는 이용자	기본적 예의를 갖추지 않음
		이용자를 갑 중의 갑으로 만들
		이용자는 슈퍼갑
		입소문을 통해 알게 됨
		참여하기 어려움
		절차상의 복잡함
		이용 철회에 대한 부담감
		제도에 대한 이용자의 오해

#### 4. 통합 바우처 공급 도식에 대한 자체 평가 및 제언

통합 바우처 사업에 참여한 경험이 실제로 제공기관의 공급 도식에 어떠한 영향을 주었는지 종합적으로 탐색하고자 연구진이 제시한 질문은 이용자 중심으로 통합 서비스를 제공하기 위해 제공자가 기울인 별도의 노력 혹은 중점을 두는 사항 및 기존의 개별 바우처 사업과 차이점에 대한 것이었다. 우선 전반적인 만족도에 있어서는 통합 바우처 자체에 아쉬움을 토로하였는데, 통합 바우처 시스템에 맞춰서 기관 내부적으로 변화를 통해 더 많은 이용자를 모으기 위해 노력은 하였지만 쉽지 않았다고 진술하였다.

이와 관련하여 연구진은 다른 기관과의 경쟁의식이 유발되었는지 궁금하였으나, 참여자들은 그보다는 이용자를 더 끌어오기 위해 제공기관이 자신들의 색깔과 맞지 않는 서비스를 제공하는 등의 허위 등록의 가능성을 제기하였다. 즉, 자신들의 전문 분야가 아님에도 그저 이용자를 더 끌어 모으기 위한 부정행위의 소지가 있으며, 향후 이러한 문제가 발생하더라도 사회서비스 바우처 지원단에서는 관리하기가 힘들 것이라는 부정적 의견이 피력되었다. 더불어 서로 다른 사회서비스 바우처의 성격 때문에 경쟁이 아닌 일부 사업의 소멸까지 이어질 수 있다는 부정적 견해와, 이용자가 계속해서 서비스를

변경할 경우 서비스 효과가 나타날 수 없는 기본적 문제에 대한 우려도 나타났다. 이러한 부정적 평가의 내용들은 본 연구에서 ‘개선에 대한 불신’으로 범주화하였다.

- 기관의 수익을 위해 이용자를 더 끌어들이기 위해 잘못된 방식으로 홍보를 할 가능성이 있음. 예를 들어, 심리치유 서비스만 제공하는 제공기관이 이용자에게 심리치유 서비스와 오감쑥쑥을 모두 신청하게 하고, 해당 기관에서 심리치유 서비스만 두 번 제공하는 식임.(A 기관)
- 이용자의 사업별 종료 결과에 대한 성과가 뚜렷하게 나타나지 않음. 이용자가 계속해서 서비스를 변경할 경우 이용자에 대한 서비스 효과가 나타날 수 없음.(J 기관)

본 연구에서 ‘운용상의 문제 발생’으로 범주화한 내용들의 초점은 주로 서비스 제공 인력의 안정화와 관련된 문제들이었다. 특별히 필요하다고 생각되는 조치는 기본적으로 서비스 구매 시 결제 방식에 관한 것이었다. 통합 바우처의 목적상 회당 결제를 적용하였으나, 그보다는 어느 정도 예산의 확충이 가능함으로써 안정성이 보장되는 월별 결제가 더 낫다고 참여자들은 공통적으로 생각하고 있었다. 더불어 사례관리의 불편함도 문제로 지적되었다.

- 통합 바우처 서비스를 이용할 경우 지원금액이 다름. 이에 따라 서비스를 8회분짜리를 7회분밖에 이용 못하고 자투리 금액이 발생. 선생님 입장에서는 스케줄이 비게 됨. 이럴 경우 제공기관 입장에서는 이용자가 자기부담금을 이용하여 자투리 금액을 마저 사용하길 원하지만 이용자들은 소득이 높은 수준이 아니기 때문에 사실상 이용하기에 어려움이 따름.(A 기관)
- 불용예산을 이용하여 하반기 신규 채용을 내면 이용자가 증가하고 이를 통해 제공기관도 수익을 얻을 수 있지만 실제로 이것이 지자체에서 이루어지고 있지 않음. 회차별 결제가 이루어지면서 제공기관 입장에서 예산이 들쭉날쭉함. 그럼에도 언제 이용자가 몰려올지 모르기 때문에 선생님들을 고용해 놓아야 함.(G 기관)
- 매월 서비스 잔액을 계산하여 이용자 어머님에게 공지해야 하는 어려움이 있음. 어머님들

은 서비스 잔액에 대한 공지를 제대로 듣지 않고 흘리다가 나중에 제공기관에 컴플레인을 걸거나 해당 제공기관을 더 이상 이용하지 않음. 어머님들의 경우 금전적인 부분에 상당히 예민하시기 때문에 제공기관 입장에서는 매번 계산을 확실하게 하고 공지해야 하는데, 사업이 본격적으로 시행돼서 몇 백명이 대상자가 될 경우 이러한 계산을 일일이 진행하는 것은 상당히 어려움.(F 기관)

마지막으로 향후 사회서비스 전자 바우처의 품질 개선을 위한 정책 방향과 서비스 품질 제고에 있어서 가장 중요하게 고려해야 할 내용을 질문하였다. 이에 대해 모든 참여자들이 제공기관에 대한 인센티브가 있어야 한다는 의견을 공통적으로 제시하였다. 또한 보다 상세한 운용방안들도 제시되었는데, 예를 들어 포인트 소멸에 대한 부분은 무기한 혹은 몇 년의 연장기한을 둔다거나, 본인부담금에 대한 부분은 정부지원금을 조금 더 전용해서 쓸 수 있게 하는 식의 제안들이었다. 이와 같은 내용의 다수 제안들은 ‘공급자 배려 요청’으로 범주화될 수 있었다.

- 바우처 단가를 높여주었으면 하는 바람. 선생님들의 수당이 상당히 열악한 상황임. 선생님들이 교육을 받듯이 이용자들도 바우처에 대한 교육을 받음으로써 결석을 하지 못하도록 막아야 하고, 수업을 결석했을 시 제공기관에서 결제를 진행할 수 있게 해주었으면 하는 바람. 선생님들의 권리를 너무 가볍게 생각하지 말아주셨으면 함. 일단 고용이 불안정함.(C 기관)
- 정말 반드시 통합 바우처를 실시해야 한다고 가정하면 솔직히 제공기관으로서의 얻어지는 이득이 하나도 없음. 제공기관의 입장에서 뭔가 이득이 될 수 있는 것이 있으면 제공기관이 잘 참여하지 않을까 생각함.(H 기관)
- 이용자가 선호하는 프로그램을 집중적으로 이용할 수 있다는 점은 장점이나 제공기관 입장에서 장점은 없음. 프로그램 단가가 다른 것뿐만이 아닌 대상자에게 모든 걸 맞춰 줘야 하는 상황이기 때문에, 우리 기관에서는 이용자가 통합 바우처를 이용하지 않았으면 하는 바람이 있음. 정책적 방향은 기관의 안정성을 분명히 해야 함.(I 기관)
- 이용자들은 통합 바우처의 중요성이나 의도 등을 파악하지 않은 채 무조건 참여하는 것이

라 생각함. 통합 바우처가 시민들에 대한 정보 제공, 고용 창출의 측면에서 장점도 있지만, 우선 제공기관이 제대로 운영되기 위해서는 제공기관을 위한 무엇인가 필요함. 제공 기관과 선생님들 모두 통합 바우처를 좋게 생각할 수 없음.(F 기관)

표 6. 통합 바우처 공급 도식에 대한 자체 평가 및 제언에 관한 주제 분석

주제	범주	하위범주
통합 바우처 공급 도식에 대한 자체 평가 및 제언	개선에 대한 불신	성과가 뚜렷하지 않음
		통합 바우처 사업 자체에 대한 아쉬움
		기관 내부적으로 변화가 필요함
		기관 프로그램의 허위등록 가능성
		편법적인 홍보 가능성
		지원단 차원의 관리가 어려울 것임
		영세한 기관에 타격 가능성
	운용상의 문제 발생	경쟁보다 사업 소멸 가능성
		결제방식을 월별로 바꿔야 함
		회차별 결제로 예산이 들쭉날쭉함
		제대로 사례관리가 안 됨
		사각지대의 존재
	공급자 배려 요청	제공기관에 인센티브가 필요함
		투자과 지원이 선행되어야 함
		바우처 단가를 높여야 함
실무자 목소리에 귀를 기울여야 함		
공급자 입장이 불리함		
		제공기관의 안정성 필요

## V. 결론

### 1. 연구결과의 요약

르그랑(Le Grand, 2007, p.40)에 따르면 사회서비스 바우처에서 이용자의 선택이란 서비스와 관련한 다양한 차원에서 서로 다른 종류의 결정을 하는 것을 의미한다. 지금까지

지 한국에서 서비스바우처의 선택권이란 주로 제공기관이나 서비스 이용에 대한 선택에 국한하거나, 공급주체가 공공인가 민간인가에 대한 서비스 전달체계의 문제로 한정하였다(양난주, 2009). 따라서 통합 바우처는 서비스 제공기관뿐 아니라 서비스 변경이나 통제, 서비스 제공 계획 참여 등 이용자에게 적극적인 선택권을 준다는 점에서 의의가 있다. 이런 점에서 통합 바우처 시범사업에 참여한 이용자들은 일부 긍정적 평가와 미세하게나마 만족도가 높은 양태를 보여주었다(전용호, 조남경, 김윤영, 이민홍, 엄기욱, 김요은, 2016). 그러나 본 연구는 이용자 선택권 확대에 대하여 통합 바우처 시범사업에 참여한 제공기관 담당자들의 FGI를 실시하였으며, 여기서는 정부 및 이용자와 다소 다른 관점의 의견들이 도출될 수 있다.

과연 이용자 선택권을 확대하게 되면 경쟁의 원리는 실현되는가? 실현된다면 어떤 방식으로 이루어지며, 실현되지 않는다면 왜 그러한 것인가? 이용자의 '선택'이 중요한 만큼, 제공기관의 창조적인 '경쟁' 또한 바우처 사업의 발전에 영향을 주는 매우 중요한 요소이기 때문이다. 하지만, 제공기관들은 통합 바우처의 장점에 대해서는 이용자와 입장 차이가 존재하였으며 다음과 같은 문제점을 중심으로 언급하였다. 첫째, 제공기관은 통합 바우처를 실행하게 되면 인력의 스케줄 조정이 어려운 경우가 많다고 문제를 제기하였다. 이용자와 제공기관 인력, 제공기관 간의 업무 스케줄이 일치되어야 서비스가 제공될 수 있는데, 이용자가 서비스를 자유롭게 변경할 경우 스케줄 조정이 현실적으로 어렵다고 토로하였다. 이 내용은 본 연구에서 '선택권 향상의 난해함', '선택권 향상의 부작용' 등의 범주로 도출되었다.

둘째, 정보 제공 지원의 문제가 지적되었다. 통합 바우처를 제공하려면 통합 바우처의 형식과 활용방법, 결제방법 등 충분한 정보 제공과 이용 지원이 지속적으로 이루어져야 한다는 것이다. 여기에는 제공기관의 입장에서 중요하게 느끼는 결제 방식의 문제가 포함되었다. 이러한 내용들은 본 연구에서 '체계적이지 못했던 참여과정', '선택을 주저하는 이용자', '운용상의 문제 발생' 등의 범주로 도출되었다.

셋째, FGI 참여자들은 제공기관 수입의 불안정이 증대되는 데에 따르는 제공기관의 서비스 수행인력(강사 또는 치료사)들의 처우 문제를 제기하였다. 이들은 거의 비정규직으로, 임금 구조가 월급 형태가 아닌 시간당으로 계산하여 지급하는 구조이기 때문에 이용자의 서비스 이용 형태에 따라 급여액수가 크게 달라질 수 있으며 상당히 불안정해질 수 있다는 것이다. 이 내용은 본 연구결과에서 '선택 도식의 새로운 피해자' 범주로

명확히 도출되고 있다.

넷째, FGI 참여자들은 통합 바우처로 인해 이용자의 권한이 커지면서 이용자의 과도한 요구가 늘어날 것을 우려하였다. 이용자들은 현장에서 입소문을 통해 바우처에 대해 알게 되는 경우가 많고, 지인의 추천 등이 서비스 이용 경로의 중요한 사항으로 작용한다. 따라서 이용자들이 연대를 하여 제공기관에 요구할 경우 거절하기가 어려운 상황이라는 것이다. 이러한 상황에서 이용자들의 선택권을 확대하는 통합 바우처 사업은 제공기관으로 하여금 이용자들의 무리한 요구를 더욱 더 감수할 수밖에 없는 상황으로 치달을 것에 대해 FGI 참여자들은 우려하고 있었다. 이러한 내용들은 본 연구결과에서 ‘슈퍼갑 이용자의 서비스 쇼팡’이라는 범주로 분명히 드러났다.

마지막으로, 통합 바우처 서비스로 인한 이용자들의 효과성에 대해서는 FGI 참여자들의 의견이 나누어졌다. 이용자가 자신이 원하는 서비스를 집중적으로 받을 수 있기 때문에 효과성이 있다는 의견(본 연구결과에서 ‘본질적인 장점’ 범주를 참조)과 이용자가 서비스를 계속해서 변경할 경우 서비스 효과가 나타날 수 없다는 의견(‘개선에 대한 불신’ 범주), 효과성을 이야기하기에는 시범사업 기간이 상대적으로 짧았다는 의견(‘사업 시행의 한계’ 범주)이 있었다.

## 2. 정책적 함의와 연구의 한계

이상의 FGI 참여자들의 의견을 종합함으로써 통합 바우처 정책에 대한 경험적 함의는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 사회서비스 제공기관들이 경쟁의 원리를 선택하지 못하는 가장 큰 이유 중 하나는, 시장의 규모는 그대로인데 반해 공급자 간의 서비스 경쟁은 결국 제로섬(Zero-sum) 경쟁으로 이어질 것을 우려하는 데에 문제가 있다. 특히 가장 우려하는 부분은 예산 관리의 제약이다. 즉, 사회서비스 바우처 사업이 확대되고 있으나 정부의 예산 지원은 큰 변화가 없기 때문에 파악된다. 규제와 확대를 동시에 추구하는 방향을 모색할 필요가 있다. 특히, 이용자 수가 한정되어 있는 상황에서 서비스가 늘어난다는 것은 과다 경쟁으로 공급자들의 기회주의적 행동을 유발할 수 있다는 점을 감안해야 할 것이다.

이와 관련하여 서비스 정책 집행에서 합리적 규제를 제안할 수 있다. 현재 정부의 사회서비스 바우처에 대한 규제는 크게 서비스의 가격과 서비스의 내용에 관한 규제를

들 수 있다. 하지만, 담당 지자체 공무원들의 사업에 대한 이해가 종종 충분치 않아 서비스 내용에 대한 품질 검토가 제대로 이루어지지 않으며 형식적인 관리 및 규제에 그친다는 문제가 있다. 통합 바우처가 실시될 경우, 이러한 문제점이 더 드러날 가능성이 있다. 즉, 통합 바우처 정책의 집행만으로는 서비스의 질을 향상시킬 수 없으므로, 서비스 품질 관리에 관한 현실적인 정부 규제, 서비스 전달체계와 제공인력 인프라 제고, 사업 확대에 따른 예산의 증액, 그리고 이용자에게도 성실한 서비스 프로그램 참여를 독려하는 일정한 규약 시스템을 마련하는 등의 노력을 견지해야 할 것으로 보인다.

둘째, 이용자 욕구를 개별적으로 사정하여 욕구 중심별 서비스 제공을 보다 적극적으로 고려해야 할 것이다. 즉 서비스 전달체계를 조정하고 관리하는 응집력 있는 사례관리가 요구된다. 현행 소득을 보다 고려하는 체제를 재고하여 이용자들의 구체적인 욕구에 반응하여 개인의 맞춤형 서비스 계획 및 제공이 이루어질 필요가 있다. 현재 사회서비스 이용자들의 욕구 사정은 서비스 계약을 진행할 때 제공기관과 이용자 사이에서 합의된 내용을 통해 이루어지거나 형식적인 의료적 진단에 근거하고 있기 때문에 이용자의 개별적 욕구를 적합하게 반영하고 있다고 보기가 어렵다. 예를 들어 장애인 활동지원서비스의 경우에는 활동지원등급을 적용하여 시간을 조정하거나, 노인 돌봄 종합서비스는 요양등급에 따른 등급 외 판정자로 돌봄서비스 제공기준을 설정하고 있다. 그러나 그 등급 판정 역시 기준이 모호하고(배은석, 송영지, 박병현, 2012), 가사간병 방문서비스의 경우에는 이러한 판정 기준조차 마련되어 있지 못하다(정세희, 2013, p.189). 이는 사회서비스 품질이 담보된 서비스 전달체계 인프라를 더욱 강화해야 함을 반증하고 있다.

셋째 함의는 어느 지역이든 균등한 서비스 품질을 제공하는 것과 관련이 있다. 일부 연구(정세희, 2013)에서 인구학적 특성에 따른 품질 수준 측정 결과 거주 지역에 따라 서비스 품질 인식에 차이가 나타나고 있는 것으로 확인되었다. 즉, 동일한 서비스를 이용하더라도 지방 거주 이용자들이 서울 지역 거주 이용자들보다 서비스 내용과 수준을 낮게 평가할 수 있다는 것이다. 따라서 이용자 중심 사회서비스를 제공할 때는 지역적 편차를 최소화하여 양질의 균등한 서비스가 되도록 하며, 이를 위해서는 사회서비스 품질 표준화 및 품질 관리 제고를 위한 노력이 병행되어야 한다.

확장하여 생각하였을 때, 이것은 단순히 서비스의 균질화만을 의미하는 것은 아니며, 본 연구의 결과를 통해 드러난 이용자의 욕구와 제공자의 구조적 수행방식 간의 불합치한 특성과도 관련이 있다. Greener(2008)가 지적했 듯, 이용자는 자신이 무엇을 원하는

지 잘 알고 상품의 질을 판단할 수 있는 소비자이기보다는 자신이 무엇을 필요로 하는지 명확하지 않은 소비자일 수 있다. 덴마크의 사례를 중심으로 Rostgaard(2012)는 이용자 선호와 선택을 강조한 1990년대의 개혁이 결과적으로 이용자의 지위를 높여 준 효과도 있었지만, 돌봄(care work)에 대한 테일러리즘(Taylorism)의 도입이라고 해석한 바가 있다. 이러한 표준화 및 단순화(standardisation and manualisation)는 열악한 노동조건으로 인한 영역의 인력수급 문제를 야기한다는 것이다(Ranci & Pavolini, 2015, p.280). 본 연구에서 이용자 중심 사회서비스가 성공적으로 작동하지 않았다고 판단할 수 있는 것은, 이용자의 선택권을 보장하고 욕구 맞춤형 서비스를 제공하는 것을 목표하면서 동시에 비용효율성을 포함하는 행정적 효율성을 추구할 때, 이는 욕구맞춤형 선택과 경쟁보다는 파편화된 노동의 문제를 야기할 수 있음(전용호, 조남경, 김윤영, 이민홍, 엄기욱, 김요은, 2016, pp.26-28)을 발견하였기 때문이다.

마지막으로, 본 연구의 결과에서 직접 도출되는 함의는 아니지만 간과하기 쉬운 기본적인 함의를 제시하고자 한다. 그것은 이용자의 선택이 아닌 제공기관에 의한 선택의 가능성이 여전히 존재할 수 있다는 점이다. 실제로 이용자의 선택은 이용자에게 정보가 균등하게 제공하고 선택권이 작동할 것이라는 이론적 가정과는 달리, 제공기관이 여전히 보다 많은 정보를 가지고 이용자의 선택에 영향을 미칠 가능성이 높다. 이용자들의 선택이 보장되기 위해서는 지역의 서비스 지원단뿐만 아니라 이용자들이 용이하게 이해할 수 있는 여러 창구가 보장되어야 할 것이며, 이에 대한 적극적인 홍보도 필요하다. 이용자의 접근성도 선택권과 마찬가지로 서비스 결정과 질에 매우 주요한 요소이다. 이는 바우처 서비스 대상자가 아동이거나 이동이 용이치 않은 노인, 장애인 등의 경우 같은 맥락에서 이해될 수 있다. 공급 주체가 바우처 시장에 지속적으로 참여할 수 있도록 접근성이 불리한 지역에 여러 방식의 지원이 고려되어야 할 것이다. 예를 들면, 접근성이 어려운 낙후 지역에는 바우처 원가 보상을 높여 서비스 유인 조치를 할 수 있을 것이다. 즉, 이러한 제안은 사회적 돌봄의 영역에서 이용자의 선택권을 보장하기 위해서 적절한 지원이 필요하다는 것이고, 또 이용자의 욕구를 중심에 놓는 맞춤형 서비스를 위해서는 의사결정 과정에 대한 이용자의 '참여'가 강화되어야 하며, 이를 기초로 한 더 유연한 서비스 설계가 필요하다는 점(전용호, 조남경, 김윤영, 이민홍, 엄기욱, 김요은, 2016, p.28)을 역설하는 것이다.

본 연구의 한계는 첫째, 인천과 부산의 특정 지역만을 대상으로 실시한 한 번의 시범

사업으로 분석의 자료가 국한되었다는 점이다. 이는 지역 간 특성이나 경험적 편차를 고려하지 못한다는 문제가 있다. 향후 전국 단위의 이용자 중심 사회서비스 정책이 추가 시행된다면 본 연구의 결과는 재검토될 수 있을 것이다. 둘째, 공급자 중심의 자료로만 사회서비스 통합 바우처 사업에 대한 분석을 시도함으로써 하나의 축에 대해서만 해석을 제공하였다는 점이다. 물론 본 연구진은 통합 바우처 이용자의 경험이라는 또 하나의 축에 관한 추가 연구를 예정하고 있고, 이로써 공급자 측면과의 비교 논의를 통한 보다 심도 깊은 연구결과를 얻을 수 있을 것으로 예상된다.

김운영은 영국 University of Bristol에서 사회정책학으로 박사학위를 받았으며, 현재 인천발전연구원의 부연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 소득보장과 사회서비스, 지역행정, 사회적 이동성 등이다.

(E-mail: i180cm70kg@gmail.com)

이정기는 서강대학교에서 사회복지학 박사학위를 받았으며, 현재 한국국제대학교 사회복지상담학부 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 자원봉사와 종교사회복지 등 지역사회 자원부이며, 사회복지조직의 커뮤니케이션과 장애인의 삶에 관한 질적 연구 등을 수행하고 있다.

(E-mail: freexist@hanmail.net)

## 참고문헌

---

- 김경란, 정순돌. (2015). 서비스 전달과정에서의 수요자 중심성 척도개발에 관한 연구. **재활복지**, 19(1), pp.235-261.
- 김용득. (2005). 영국 커뮤니티케어의 이용자 참여 기제와 한국 장애인복지서비스에 대한 함의. **한국사회복지학**, 57(3), pp.363-387.
- 문진영, 김윤영. (2015). 소득보장과 사회서비스 교환관계 연구. **한국사회복지학**, 67(4), pp.203-226.
- 배은석, 송영지, 박병현. (2012). 공급자관점에서의 노인돌봄종합서비스 내 용상 쟁점에 관한 연구. **사회과학연구**, 28(2), pp.101-125.
- 신창환. (2013). 경쟁은 서비스 질을 향상시키는가? 사회서비스 전자바우처 사업의 공급자 인터뷰를 중심으로. **보건사회연구**, 33(4), pp.312-340.
- 양난주. (2009). 노인돌봄바우처 정책집행 분석. **한국사회복지학**, 61(3), pp.77-101.
- 양난주. (2015). 사회서비스 바우처 정책 평가. **한국사회정책**, 22(4), pp.189-223.
- 이동석, 김용득. (2013). 영국 서비스 현금지급과 개인예산제도의 쟁점 및 한국의 도입가능성. **한국장애인복지학**, 22, pp.47-66.
- 이재원. (2008). 전자바우처를 활용한 소비자 중심의 사회서비스 공급정책. **한국거버넌스학회보**, 15(3), pp.1-29.
- 전용호. (2012). 영국과 독일의 노인 장기요양서비스의 시장화와 그 결과: 이용자 관점에서의 평가를 중심으로. **보건사회연구**, 32(2), pp.143-169.
- 전용호, 조남경, 김윤영, 이민홍, 엄기욱, 김요은. (2016). 지역사회서비스 효율성 제고 방안 연구: 통합바우처의 시범사업을 중심으로. 세종: 보건복지부, 인천대학교 산학협력단.
- 정세희. (2013). 이용자중심 사회서비스 품질 측정모형 개발 및 적용에 관한 연구: 재가돌봄 서비스를 중심으로. 박사학위 논문, 광운대학교.
- 최재성, 장신재. (2001). 수요자 중심의 원칙에서 조명한 우리나라 보육료 지원제도의 성격에 관한 소고. **한국아동복지학**, 11(1), pp.125-150.
- 황인매, 김용득, 유아파 아쓰시, 이동석. (2015). 장기요양서비스 품질관리제도의 다양한

- 모습과 영향요인: 퍼지셋 이상형 분석을 통한 14개국 비교 사회복지연구, 46(4), pp.257-283.
- 황주희. (2011). 소비자 지향주의 활동보조서비스의 한국적 적용 방안. 한국직업재활학회, 21(1), pp.87-109.
- Baxter, K., Glendinning, C. & Greener, I. (2011). The implications of personal budgets for the home care market. *Public Money & Management*, 31(2), pp.91-98.
- Carr, S., & Robbins, D. (2009). *The implementation of individual budget schemes in adult social care*. London: Social Care Institute for Excellence(research briefing 20).
- Greener, I. (2008). Markets in the public sector: when do they work, and what do we do when they don't?. *Policy & Politics*, 36(1), pp.93-108.
- Krueger, R. A., & Casey, M. A. (2009). *Focus Groups; A Practical Guide for Applied Research* (4th). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Le Grand, J. (2007). *The Other Invisible Hand*. Princeton and Oxford : Princeton University Press.
- Ranci, C. & Pavolini, E. (2015). Not all that glitters is gold: Long-term care reforms in the last two decades in Europe. *Journal of European Social Policy*, 25(3), pp.270-285.
- Rostgaard, T. (2012). Quality reforms in Danish home care - balancing between standardisation and individualisation. *Health and Social Care in the Community*, 20(3), pp.247-254.
- Rodrigues, R. & Glendinning, C. (2015). Choice, Competition and Care - Developments in English Social Care and the Impacts on Providers and Older Users of Home Care Services. *Social Policy & Administration*, 49(5), pp.649-664.
- Warner, M. E. & Gradus, R. H. J. M. (2011). The Consequences of Implementing a Child Care Voucher Scheme: Evidence from Australia, the Netherlands and the USA. *Social Policy & Administration*, 45(5), pp.569-592.

## **Private Providers' FGI (Focus Group Interview) Analysis on Experience of Providing Integrated Social Service Voucher**

**Kim, Yun-Young**

(Inchon Development Institute)

**Lee, Jeonggi**

(International University of Korea)

---

Conducted from the perspective of user-centered service management, this study provides empirical implications for the integrated voucher policy which has been attracting increasing attention. The data this study used were collected from focus group interviews (FGIs) with a total of 10 service provision managers involved in the integrated social service voucher pilot project who were divided into two groups according to the region to which they were assigned. The results of categorizing the concepts derived from the subject analysis are as follows: First, preparation and recognition of supplier, second, supplier's response to change of user's selection scheme, third, supplier's consciousness about user's behavior, Self-evaluation of schematics and suggestions. Specifically, we found that it is necessary not only to pay attention to systematic performance providers when introducing new policies, but also to enhance the employment stability of program execution personnel due to strengthening of user choice.

---

**Keywords:** Social Services, Integrated Voucher, FGI, Private Welfare Support