

선택과 경쟁에 관한 바우처 정책집행 연구: 성공회대학교 멘토링 서비스 사례를 중심으로

황 인 매
(성공회대학교)

본 연구는 최근 3년간 아동들을 대상으로 교육서비스를 제공하고 있는 성공회대 멘토링서비스 사례를 중심으로 현장에서는 이용자 선택과 제공기관 경쟁이 어떻게 실현되고 있는지 정책설계와 실제 집행과정을 비교 분석하였다. 먼저, ‘이용자선택’에 대한 분석결과 이용자들은 서비스 신청 초기 서비스제공기관을 선택하고 있었으나 실제 서비스 집행단계에서는 집단(group)으로 제공되는 서비스의 특성상 ‘제공기관의 이용자 선별’이 이루어지고 있었다. ‘제공기관 경쟁’에 대한 분석 결과 정부정책설계와는 다르게 실제 집행과정에서는 제공기관 간 ‘경쟁’과 ‘협력’이 동시에 일어나고 있음이 확인되었다. 이러한 연구 결과를 통해 제공기관에 대한 정확한 정보제공, 품질 평가 공개 등 이용자 만족도 제고를 위한 지원이 필요하며, 서비스 대상 및 영역에 따라 정책집행의 다양성이 존중될 수 있도록 향후 정책설계 시 고려되어야 할 것이다.

주요용어: 바우처, 정책집행연구, 선택과 경쟁

■ 투고일: 2012.7.31 ■ 수정일: 2012.8.22 ■ 게재확정일: 2012.9.18

I. 서론

새로운 사회적 위협에 대응하기 위한 방식으로 사회서비스에 대한 관심이 급증하는 추세다. 사회안전망 구축차원을 넘어 일자리 창출의 대안으로 이제는 사회서비스 산업화 문제로까지 확장되고 있다. 사회서비스 분야에 도입된 바우처 방식은 보편성, 다양성, 분권화, 시장화 및 산업화에 대한 접근방식에 대한 실천 전략으로 활용되며 기존의 정부 주도 방식에서 벗어나 국민의 다양한 수요를 반영할 수 있는 시장기제로서 활용되고 있다.

바우처 방식에 담겨 있는 시장화에 대한 개념의 핵심은 이용자에게 선택권을 부여함으로써 제공기관의 경쟁을 유발시키고 이를 통해 서비스 질을 향상시켜 궁극적으로 이용자의 만족도를 높이는 것이다. 이용자의 만족도는 향후 유효수요 창출을 기대할 수 있으며 이를 통해 서비스 산업의 활성화를 시도할 수 있다는 점이다. 이러한 바우처방식은 기존의 전통적 사회복지서비스에서 운영하는 공급자지원방식이 서비스 이용자에게 정부지원금이 지급되는 수요자지원방식으로 전환됨으로써 사회복지서비스 대상자를 소비자로 인식해야 하는 등 새로운 패러다임의 전환에 대한 상당한 우려의 목소리가 제기되기도 하였다. 따라서 사회서비스에 대한 초기 연구들의 관심은 바우처 방식도입의 당위성을 주장하는 부류와 왜 시장화인가에 대한 대립적 관점(김종해, 2008; 강혜규, 2009 등)이 지배적이었다. 그러나 이러한 논란은 사회구조의 변화로 나타나는 서비스 수요 확산에 대한 욕구와 서비스산업화를 통한 일자리 확대 등 사회구조적 상황에 의해 바우처방식의 적극적 도입과 확산의 필요성에 더 무게감이 실린 듯 하다. 실제 바우처 방식으로 운영되는 사회서비스가 확대됨에 따라 사회서비스 공공성, 이용자 자기결정권, 이용자 선택과 공급자 간 경쟁, 품질관리 등 바우처 방식으로 인한 다양한 쟁점과 이슈에 대한 논의들이 다루어지고 있고, 특히 바우처 운영의 기본 방식인 제공기관 경쟁과 이용자 선택과 관련한 실증연구들이 주를 이루고 있다.

대다수의 연구들이 시장에서의 공급기관간 경쟁의 증가가 소비자 선택의 증가로 연결될 것을 가정하지만 기존 연구들을 살펴보면 다소 상이한 결과를 보인다.

공급기관 경쟁과 이용자선택은 서비스 성과에 차별화된 영향을 줄 가능성이 있고, 때로는 선택과 경쟁의 효과를 누구의 입장에서 어떻게 정의할 것인가에 의존할 가능성도 높다는 것이다(김민영 외, 2011). 김인(2010)은 바우처 서비스의 시장선택성이 바우처

서비스에 따라 다르게 나타나고 있으며 낮은 편이라는 연구결과를 도출해냈다. 그러나 이는 바우처 방식이 서비스 질에 미치는 영향에 대해 구조화된 분석틀을 적용한 것으로 실제 서비스 집행과정에서 발생할 수 있는 여러 변화기제들을 포착해내지 못하는 한계가 있다. 본 연구에서는 실제 일선 현장에서 바우처 정책이 어떻게 집행되고 있는지 그 과정상에서 나타나는 다양한 양상들을 포착해 내고 이러한 현상들이 실제 정책설계의 이론적 내용과 어떠한 차이를 보이는지에 대해 실증적으로 분석해 보고자 한다.

성공회대학교 멘토링사업단은 2009년 지역사회서비스 청년사업단으로 출발하여 현재까지 아동을 대상으로 교육서비스를 제공하고 있다. 본 연구에서는 최근 3년간의 성공회대학교 멘토링 서비스의 집행과정을 분석사례로 선정하였다. 본 서비스는 공급자지원 방식에서 수요자지원 방식으로, 단일제공기관에서 복수제공기관으로 운영되는 정책변화의 과정을 통해 실제 현장에서의 정책논리가 어떻게 전개되고 있는지를 살펴볼 수 있는 유용한 사례라 할 수 있다.

본 글에서는 사례 대상인 멘토링 서비스의 지난 3년간의 서비스 집행과정을 살펴봄으로써 서비스 정책설계의 논리가 일선 현장에서 어떻게 실현되고 있는지 어떠한 차이가 있는지를 분석해보고자 하였다. 이를 위하여 첫째, 선택과 경쟁의 개념을 중심으로 바우처에 대해 살펴보고 관련 선행연구를 정리하였다. 둘째, 지역사회서비스투자사업에 대한 개념과 목표 그리고 성공회대학교 멘토링서비스 운영 현황에 대해 간략히 살펴보았다. 셋째, 각 년도별로 진행된 멘토링 서비스 집행구조를 이용자 선택과 제공기관 경쟁의 초점에 맞추어 서비스 정책설계논리와 실제 집행과정을 비교하였다. 이와 함께 실제 이용자의 선택이 실현되고 있는지, 제공기관 간 경쟁은 이루어지는지에 대해 살펴보았다. 마지막으로 집행 분석 결과를 중심으로 시사점을 정리하였다.

지역사회서비스투자사업은 지역의 역량과 자발성을 강조하고 있고, 서비스 프로그램이 매우 다양하며, 재정지출 대비 제공기관과 제공인력이 상당히 많다는 특징이 있다. 또한 지역별 욕구에 따른 높은 수준의 다양성과 자율성이 보장되고 있으며 이러한 특성에 기인하여 매년 새로운 변화가능성을 보여주는 정책적 시도가 이루어지고 있다. 이렇듯 다양성과 변화가능성을 담고 있는 지역사회서비스투자사업에 참여한 성공회대학교 멘토링서비스의 3년간의 서비스 집행과정분석은 기존 선행연구에서는 거의 다루어지지 않은 내용으로 본 연구를 통해 아동서비스의 유형에 맞는 정책집행방식의 대안을 모색하는데 기여할 수 있을 것이다.

II. 바우처와 지역사회서비스투자사업

1. 바우처에 대한 이해: 선택과 경쟁

바우처는 서비스 수혜자에게 현금을 지급하는 것보다는 소비패턴을 제한할 수 있다(Steuerle, 2000: 4; Steuerle & Twombly, 2002: 446). 비록 제한적이지만 소비자 선택권 보장을 통해 공급자 간의 경쟁을 초래하고, 서비스 질의 향상과 가격하락을 가져와서 서비스 효율성을 증진시킬 수 있다(Steuerle & Twombly, 2002: 456). 또한 바우처 제도는 여러 정책 수단 중에서 현금과 가장 유사하게 이용될 수 있는 제도이기 때문에 서비스 공급의 효율성을 기하고 서비스의 품질을 높임으로써 소비자의 만족도를 제공하는 평가를 받고 있다(유한옥, 2006; 정광호, 2007).

바우처의 기본원리는 서비스를 이용하는 소비자에게 정부차원의 교부금을 지원하여 소비자 스스로가 제공기관을 선택하여 그들의 권리를 강화시킴으로써 이용자로 하여금 경쟁을 통한 서비스 질과 효율성을 증진시키도록 유인하는 것으로 이루어진다.

바우처의 목적은 공공서비스에서 효율성(efficiency)과 형평성(equity) 제고차원에서 사용되는데(Steuerle, 2000: 35) 효율성은 기존의 전통적 지원방식에서 나타날 수 있는 특정기관의 독점적인 권한을 약화하고 다양한 민간영역에서의 제공 주체들간의 참여를 유인하여 경쟁을 통해 달성될 수 있다. 바우처방식에서의 형평성은 소득기준 등 대상자에 대해 제한된 자격요건이 적용되지만 서비스 이용권을 확보한 대상자 모두에게 서비스 선택권이 주어지는 것으로 이루어진다. 공공서비스에서 선택(choice)은 무엇보다 자율성의 원칙(principle of autonomy)에 의해 동의되는데(Le grand, 2007: 42) 이는 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(양난주, 2011).

이용자에게 선택권을 부여하는 것은 이용자로 하여금 단순히 경쟁기관 중 하나의 기관을 선택한다는 의미를 넘어 자신이 제공받는 서비스의 내용과 품질에 대한 충분한 정보를 취득함으로써 필요한 서비스를 제공받고, 불필요한 서비스는 거부할 수 있는 권리를 의미한다. 또한, 이용자의 서비스 선택성이란 서비스를 선택할 수 있는 정도를 의미하며, 크게 제공기관에 대한 선택과 서비스에 대한 선택으로 구분할 수 있다. 또한 경

쟁은 동일한 서비스를 제공하는 또 다른 서비스 제공자가 존재 할 때 유발되며 새로운 서비스 제공자가 가장 낮은 가격에 최상의 품질을 제공하는 주체로 확인이 되는 경우에 경쟁은 촉발된다(Donahue, 1989; Finley, 1989; Van Slyke, 2003).

그러나 한국의 마우처 사업은 마우처 이론과는 다소 거리가 있다. 적극적인 정부의 역할로서 정부에 의한 적격성 심사와 이용자 자격 부여, 서비스 표준화와 평가 등을 통해 정부의 개입이 매우 구체적이고 강력하다는 특징이 있다. 이런 적극적인 정부개입을 통해 보호시장 혹은 제한된 시장 안에서 서비스를 공급하고 있는 것이다.

사회서비스 마우처사업에 대한 경험적 연구들은 제공기관의 경쟁도 미미할 뿐만 아니라 이용자의 서비스 선택도 능동적으로 이루어지고 있다고 보기 어렵다는 사실을 확인해주고 있다(양난주, 2009; 김인, 2010). 그렇다면 이용자 선택과 제공기관 경쟁이 일어나지 않는다면 그 이유는 무엇이며 어떤 요인 때문인가? 김민영 외(2011)의 연구는 제공기관 간 경쟁은 서비스 선택권 강화를 보증하지 못하며 경쟁이 곧 서비스 선택권으로 연결 될 수 있도록 하는 제반여건조성이 중요하다는 연구결과를 도출하기도 하였다. 이는 다양한 제공기관이 존재하고 이를 통해 경쟁구도가 마련되어 있다 하더라도 이러한 환경이 서비스 선택에 직접적으로 영향을 미치지 않는다는 것을 의미한다. 실제 이용자가 자신의 권리에 대한 사전이해가 부족하거나 또는 제공기관에 대한 정보가 부족한 경우 실질적인 선택권을 향유할 수 없다는 것이다. 그러나 이는 서비스 이용자가 서비스 제공기관에 대한 선택으로만 국한되어 이해하는 것으로서 서비스 집행과정에서 이용자는 다양한 방식으로 서비스에 대한 선택권을 행사할 수 있다. 실제로 서비스에 대한 선택에는 서비스 내용이나 프로그램, 서비스 시간과 서비스의 종류를 선택하는 것을 포함하여 제공인력을 교체할 수 있는 권리, 이의를 제기할 권리가 포함될 수 있는 것이다(김인, 2010; 양난주, 2011). 이렇듯 선택권을 확보하고 제공기관 간 경쟁을 유도하기 위한 현실적 검증과 그에 따른 실천전략을 찾는 과정은 점차 사회서비스 규모가 확대되어감에 따라 정책의 실효성과 지속가능성을 확보하는데 긍정적 영향을 줄 것이다.

2. 지역사회서비스투자사업과 성공회대 멘토링서비스

가. 지역사회서비스투자사업

사회 환경 변화에 따른 새로운 사회서비스 욕구는 지역, 계층별로 다양하게 분출하여 전통적인 중앙집중식 접근 방식으로 대응하는 데 한계가 있다. 따라서 지역별, 계층별 특성에 맞는 다양한 사회서비스를 분권적 방식으로 지역사회가 주도하여 개발할 필요성이 대두되고 있다. <표 1>은 서비스 개발 주체에 따른 비교로 기존서비스는 중앙정부 중심으로 서비스를 개발·운영한 반면 지역사회서비스는 중앙과 지방정부의 협력을 중심으로 이루어지는 사업이다. 이때 지방정부는 서비스 대상자 선정과 홍보, 제공기관 지정, 사업기준 정보 관리 등에 역점을 두고 사업을 추진하게 된다. 따라서 지방정부는 서비스의 기획자가 아닌 집행자로서 서비스 선택권을 가진 중앙정부와 민간 사회서비스 제공기관 간의 매개 및 조정자 역할 그리고 서비스제공기관에 대한 평가자의 역할을 수행하게 된다(박해자, 2010).

표 1. 기존사업과 지역사회서비스투자사업의 비교

구분	기존 서비스	지역사회서비스투자사업
지원 대상	국민기초생활수급자/차상위계층	전국민 대상
선정 기준	자산조사(means-test) 중심	욕구 사정(need assessment)중심
지원 방식	공급자에 대한 지원	수요자에 대한 바우처 지급
서비스 내용	취약계층에 대한 기초적 서비스	질 높은 서비스 제공을 통한 시장 형성 지원
서비스 비용	정부지원액 중심	본인부담+정부지원+추가구매
서비스 시장형성	공급자 주도의 시장 (supplier-driven market)	수요자 주도의 시장 (consumer-driven market)
서비스 질 관리	외부적 규제(external regulation)	시장경쟁(market competition)
사업 방식	중앙 기획/지방 집행 집중식·하향식 (top-down)	지방 기획/중앙 지원·평가 분권식·상향식 (bottom-up)

자료: 보건복지부(2009)에서 정리

지역사회서비스투자사업은 지역의 창의적 아이디어로 사회서비스를 개발하여 취업취약계층을 위한 괜찮은 일자리를 창출하고, 이를 기반으로 사회서비스의 산업화를

도모하고자 보건복지부에서 2007년부터 실시하고 있는 사업이다.

지역사회서비스투자사업에 대한 전략목표는 크게 두 가지로 구분하여 살펴볼 수 있다. 첫째, 사회서비스공급확대를 위한 신규일자리창출이며 이를 통한 사회서비스 산업화를 도모하는 것이다. 둘째, 이용자 선택기회를 제공하여 보편적 서비스를 구현하는 것이다.

지역사회서비스투자사업에는 지자체가 지역여건, 주민수요 등을 반영한 창의적인 사업아이템을 발굴하고, 복지부가 이를 선정 지원하는 방식으로 진행되는 지역개발형사업이 있으며 보건복지부가 사업모형을 발굴하여 제시하고 지자체가 선택하여 운영하는 지역선택형 사업이 있다.

지역개발형사업의 경우 민간이 지역의 특수성을 감안하여 지역의 수요에 맞게 서비스를 개발하면 지자체는 서비스 대상자에게 재원을 지원하고 서비스 대상자는 제공기관을 선정하여 그들의 욕구에 맞는 서비스를 제공받는 방식으로 운영된다. 그러나 초기와는 달리 현재 진행되고 있는 대부분의 지역개발형사업의 경우 지역의 특수성을 감안한 서비스가 아닌 정부에서 표준화된 서비스를 개발하여 지역에 선택권을 주는 방식으로 전환하여 운영되고 있으며, 또한 서비스제공기관의 다원화를 위해 정부가 제시한 서비스 내용을 운영할 만한 기관은 누구든 시장에 진입할 수 있도록 진입장벽을 낮추고 있는 상황이다.

지역개발형사업이 서비스 수요의 지역 편차가 크고, 전국단위공급이 어려운 사업을 위주로 현재 586개 사업에 1,444개 제공기관이 참여하고 있는 반면, 지역선택형사업은 서비스 수요가 비교적 고르고 전국단위 공급이 용이한 사업 위주로 진행되며 현재 아동인지능력향상서비스 1개 사업에 9개의 제공기관이 참여하고 있다(보건복지부, 2012).

나. 성공회대 멘토링 서비스

2007년부터 시작된 보건복지부의 지역사회서비스투자사업은 매년 정책의 운영방식이 조금씩 개편되면서 실천현장에 여러 가지 변화를 야기하였다. 아래 <표 2>는 사례대상인 성공회대학교 멘토링서비스에 대해 지난 3년간(2009~2011) 서비스 정책집행과정의 변화 내용을 비교 정리한 것이다.

표 2. 3년간(2009~2011년) 서비스 정책집행과정 비교

구분	1차(2009년)				2차(2010년)			3차(2011년)		
서비스 유형	지역사회서비스 - 청년사업단				지역사회서비스투자사업 - 청년사업단			지역사회서비스투자사업 - 지역개발형		
서비스 기간	7개월				10개월			12개월		
서비스 대상	전국평균가구소득 100%이하 가구 중 만 7~16세 이하 자녀				전국평균가구소득 100%이하 가구 중 만 7~16세 이하 자녀			전국평균가구소득 100%이하 가구 중 만 7~16세 이하 자녀		
서비스 내용	학습 및 정서지원 멘토링, 문화예술 멘토링 (주2회 2시간)				학습 및 정서지원 멘토링, 문화예술 멘토링 (주2회 2시간)			학습 및 정서지원 멘토링, 문화예술 멘토링 (주2회 2시간)		
예산지원 방식	기관운영지원방식 (성과연동형)				전자바우처방식			전자바우처방식		
서비스 가격	224,000원 (정부지원금 224,000원)				200,000원 (정부지원금 180,000원)			200,000원 (정부지원금 180,000원)		
본인 부담금 ²⁾	수급자	차상위	100% 미만	100% 이상	수급자	한부모, 다문화, 50%이하	50%초과 ~100%이하	수급자	한부모, 다문화, 50%이하	50%초과 ~100%이하
	무료	11,200	22,400	44,800		5,000	10,000		20,000	5,000
서비스 제공기관 수	1개 (단수제공기관)				1개 (단수제공기관 ³⁾)			2개 (복수제공기관)		

지역사회서비스 청년사업단은 보건복지부 최초의 대학연계형 프로젝트로 2009년 7개월 동안 한시적으로 진행된 단기 시범사업의 성격을 가지고 시작되었으며 성공회대학교는 2009년부터 구로지역의 아동·청소년을 대상으로 학습 및 문화예술분야에 대해 집단형 멘토링서비스를 제공하고 있다. 사업초기 기관운영지원방식으로 운영된 멘토링

- 1) 성공회대학교 멘토링서비스는 지역사회서비스투자사업 지역개발형사업으로 10대 유망서비스 영역에 포함되지 않은 기타형 사업으로 분류되는데 구체적으로 취약가정아동 방과 후 집중관리서비스 유형에 해당된다고 볼 수 있다. 서비스 내용으로는 학습 및 정서지원프로그램, 문화체험프로그램, 악기, 연극 등을 활용한 문화예술프로그램을 주2회 2시간씩 멘토링방식(통합사례관리방식)을 결합하여 1:3~1:10 규모로 집단형으로 서비스를 제공하고 있다.
- 2) 본인부담금은 사업특성을 감안하여 서비스 가격의 20% 내외로 하되, 차상위(120%), 취약계층 등 10% 미만 설정이 가능하다. 단, 사업추진상 불가피한 경우 지자체 신청에 대한 복지부 승인을 통해 예외적으로 본인부담금 면제가 가능하다(보건복지부, 2010).
- 3) 2010년 바우처 사업은 서비스 제공기관을 2개 이상 지정하는 것이 원칙이나, 청년 일자리 창출 및 초기 사업의 안정적 운영을 위하여 '10년에 한해 1사업당 1청년사업단도 가능한 것으로 하였다.

서비스는 2009년도 사업에 대한 긍정적 평가에 힘입어 2010년에도 사업을 지속할 수 있었으며 이때에는 재정지원방식이 전자바우처 방식으로 전환된 가운데 제공기관은 여전히 1개의 단일제공기관방식으로 사업이 운영되었다. 이후 2011년에는 서비스제공기관의 복수지정 의무화 방침에 따라 지역 내 2개의 제공기관이 지정되어 이용자들의 선택권 확보를 위한 노력에 보다 집중해야 하는 상황을 맞이하게 되었다. 3년 동안의 운영과정 중 가장 큰 특징이자 사업의 변화지점이라 할 수 있는 2010년 바우처방식의 도입은 정부지원금이 서비스 대상자 개인에게 지원되는 것으로 수요자가 직접 서비스제공기관을 선택하는 방식으로 전환되었음을 의미한다. 이러한 변화의 흐름은 전통적인 방식에서 바라본 서비스 대상자의 보호 차원에서 서비스 이용자들의 권리를 강화하는 방향으로 흐름이 변화되었다는 것으로 정리할 수 있다.

Ⅲ. 연구방법

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 관련 심층적 자료를 자연적인 상태에서 조사 연구하는 것이다(양난주, 2009 재인용).

사례연구는 특정한 하나의 사례에만 초점을 맞춰 그 사례에 관한 충분한 만큼의 증거들을 활용한다. 연구자는 어느 특정 사례와 그것의 영향을 주는 비슷한 정책적 고려사항으로 참고할 수 있도록 사례연구를 시행할 수도 있다. 본 연구의 핵심적인 연구방법은 질적연구로서 사례연구이다. 이러한 연구방법을 채택한 이유는 다음과 같다.

첫째, 본 연구의 주된 관심은 바우처방식으로 운영되는 멘토링 서비스의 3년간의 집행과정을 통해 이용자 선택과 제공기관 경쟁이 바우처 정책설계와 집행과정상에서 어떻게 실현되는지를 확인하는 것이다. 이를 위해서는 양적연구가 아닌 심층적이고 실증적인 분석방법인 사례연구가 적합하다.

둘째, 사례연구는 사업수행과정상의 문제점과 그 문제들이 해결되는 과정에 대해 확인하는 작업으로 이어지는데 여기에서 획득되는 여러 정보는 다른 사업에 반영할 수 있는 큰 가치가 있다. 정책집행과정에 대한 연구는 정책설계부터 정책결과에 이르는 과정

을 구체적으로 확인하는 연구방법으로 사례연구를 통해 도출된 포괄적인 내용들은 타 서비스에 적용 가능한 연구결과를 도출해 낼 것이다.

셋째, 사례연구와 같은 질적연구는 현상을 심층적으로 기술하고 설명하는데 목적이 있기 때문에 정보가 풍부한 사례선택이 중요하다. 성공회대 멘토링서비스는 기관지원방식에서 수요자지원방식으로, 단일제공기관에서 복수제공기관으로, 청년사업단에서 지역 개발형 사업으로 변화되는 과정에서 충분한 현장사례를 제공해 줄 것이다.

넷째, 멘토링서비스는 아동을 대상으로 하는 사회서비스로 이와 관련된 선행연구가 미흡한 상황이다. 사례연구는 특정사례 자체에 대한 이해를 도모하는데 그 목적이 있으며, 초기 연구에서 취할 수 있는 효과적인 연구방법이라 할 수 있다.

자료 수집 방법은 본 연구자가 직접 해당 사업에 참여함으로써 얻은 경험적, 이론적 지식과 3년간의 축적된 사업단 내부 자료를 활용하였다. 본 연구자는 사례대상인 사업단에서 지난 3년간 실무를 총괄하는 담당자로 종사하면서 사업이 진행되는 전 과정에 대한 정보를 수집하고 제공기관, 지자체, 이용자와의 관계를 파악할 수 있었다.

IV. 정책집행 과정 및 분석 결과

1. 정책집행과정

정책집행연구는 정책의 결과가 아닌 집행과정에 대한 고유한 분석을 통해 정책설계와 논리가 일선 현장에서 어떻게 실현되고 있는지를 밝히는 연구방법이다.

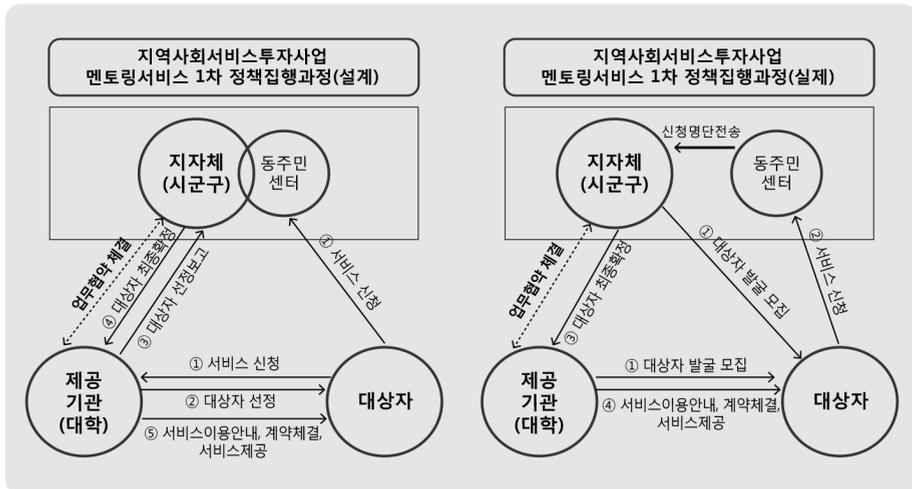
정책집행연구방식은 하향식 접근(top-down approach)과 상향식 접근(bottom-up approach)으로 크게 두 가지로 대별된다. 하향적 접근 방법은 정책집행을 정책결정기관에서 만들어진 정책을 출발점으로 하여 이것이 하부 집행기관으로 내려오면서 집행되는 과정을 분석하는 연구방법이다. 이러한 접근법의 주된 관심사항은 결정되어야 할 정책 내용을 확인하고 이것이 성공적으로 집행되는 조건을 살펴보고 이 조건이 충족되지 못하는 이유나 원인을 밝혀내는 것이다(이재철, 2007). 상향식 접근방법은 정책결정자의 집행과정에 대한 지배적인 영향력 행사에 대한 가정에 문제가 있다고 본다. 즉, 집행의 성공과 실패는 결정자의 의도에 대한 순응의 여부보다는 각 집행자가 주어진 여건 하에

서 자신의 역할을 충실히 수행했느냐 하는 상황적 기준에 의해 결정된다(이재철, 2007). 본 연구는 상향식 접근의 연구방식을 적용한 것으로 3년간 운영된 성공회대 멘토링서비스에 대해 정부의 정책설계에 따른 집행과정과 실제 현장에서의 집행과정으로 구분하여 정리해 보았다.

가. 1차년도(2009년): 공급자지원방식(설계와 실제의 일치)

아래 [그림 1]은 사업 1차년도인 2009년도 정책설계에 따른 집행과정과 현장에서 실제 서비스가 집행되는 과정을 정리한 것이다.

그림 1. 지역사회서비스투자사업 아동서비스 1차년도 정책집행과정



먼저 정책설계에 기반한 내용을 살펴보면, ① 서비스대상자는 제공기관과 동 주민센터에 서비스를 신청한다. ② 제공기관은 대상자를 선정 한 후 ③ 지자체에 대상자 선정 결과를 보고한다. ④ 지자체는 사업단이 선정한 대상자의 소득기준 적합 여부, 서비스 중복수혜 여부 등을 검증하고 대상자를 최종 확정한다. ⑤ 제공기관은 지자체로부터 최종 선정결과를 통보받은 즉시 대상자 선정결과 등을 신청자에게 통보하고 서비스이용 방법 등에 대한 안내를 한 후 서비스를 제공한다. 그렇다면, 실제 현장에서 서비스가

집행되는 과정은 어떠한지 살펴보았다. ① 지자체와 제공기관은 서비스 대상자 모집 발 굴에 함께 참여한다. ② 대상자는 동주민센터에 서비스 신청을 하며 ③ 지자체는 신청 접수된 서비스 대상자에 대한 소득적합여부를 검증 한 후 최종 확정 명단을 제공기관에 게 제공한다. 제공기관은 지자체로부터 통보받은 최종 선정된 대상자들에게 선정결과를 통보하고 서비스 이용 방법 등에 대한 안내를 하며 서비스를 제공한다. 이상의 내용을 종합하면 정책설계와 실제집행 간 별다른 차이가 발견되지 않았다.

1차년도 서비스 정책설계구조와 실제 집행과정을 비교한 결과 거의 동일한 수준으로 서비스가 집행되었음을 확인할 수 있었다. 또한 이용자선택과 제공기관 경쟁의 실현 여 부에 대한 분석 결과 수요자지원방식이 아닌 기관지원방식의 특성에 따라 이용자에 대 한 선택은 제공기관에서 이루어지고 있었으며 1차적으로 제공기관에서 선정한 이용자 명단에 대해 지자체에서 ‘확인’하는 정도의 절차를 거치는 것으로 나타났다. 특히 이용 자를 선택하는 결정권이 지자체보다는 제공기관에 있음을 정책집행과정을 통해 확인할 수 있었다.

제공기관 경쟁은 단일제공기관으로 운영됨에 따라 동일서비스를 제공하는 제공기관 간 경쟁은 이루어지지 않았으나 지역 내 존재하는 공공 또는 민간영역의 유사 서비스 제공기관 간 경쟁은 모집과정을 통해 일어나고 있음을 확인할 수 있었다. 이때 지자체 와의 협력과 지원이 상당한 영향력을 행사하는데, 이는 초기 지역사회서비스사업이 해 당 지자체의 집행 의지와 밀접한 연관성이 있음에 기인한 것으로, 지역사회 수요에 부 합한 서비스를 개발하고 집행하는데 지자체와 제공기관 간 협조가 상당히 중요하다는 것을 알 수 있었다.

나. 2차년도(2010년): 수요자지원방식(형식만의 수요자 지원)

서비스 2차년도인 2010년은 지역사회서비스 청년사업단에 바우처방식이 결합된 해 로 공급자지원방식에서 수요자지원방식으로 재정지원방식이 전환되어 운영된 시기이다.

2차년도에 새롭게 도입된 바우처방식을 이해하기 위하여 먼저 정책설계에 기반한 집 행 구조의 흐름들을 살펴보자. 사업추진과 연관된 전체 이해관계자는 보건복지부, 사회 서비스관리원, 시·도 담당자, 지역사회서비스지원단, 시·군·구 담당자, 서비스 제공기 관 그리고 서비스 이용자로 구성된다. 이중 서비스 정책집행과정에서의 핵심주체는 시·

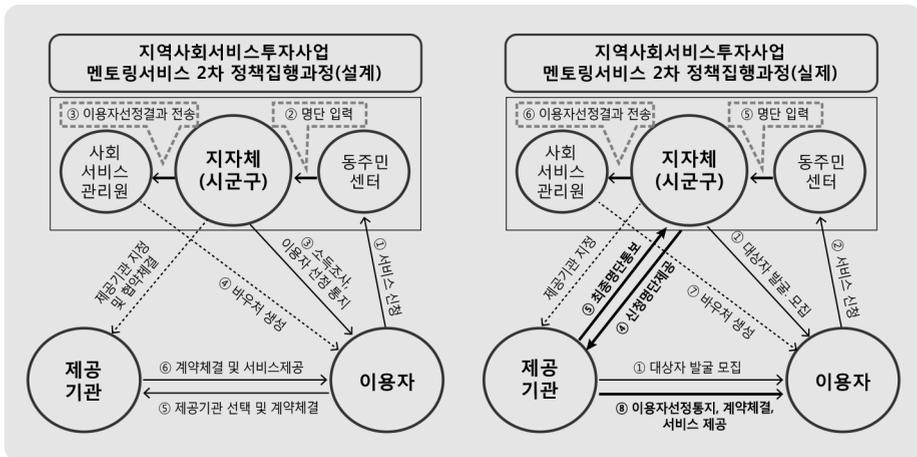
군·구 담당자와 서비스 제공기관 그리고 서비스 이용자로 한정 할 수 있다.

시·군·구 담당자는 해당 바우처 사업의 총괄을 담당하며 서비스 제공기관의 지정 및 관리, 서비스 이용자의 적격성 심사, 이용자 선정 등 서비스 집행과정에 막강한 권력을 가진다. 서비스 제공기관은 양질의 서비스 제공과 사업의 효율적 운영이 가능할 수 있도록 서비스 제공인력을 모집하고 서비스 질이 담보된 표준화된 서비스를 제공한다. 서비스 이용자는 정부에서 지원한 교부금을 이용하여 서비스 제공기관을 선택할 수 있는 권리를 가진다.

바우처방식은 서비스 이용자측면에서 살펴보면 실제 서비스 이용자들 스스로가 그들이 원하는 서비스를 선택하고 제공받음으로써 서비스 만족에 긍정적 영향을 미칠 수 있도록 하는 수단이 되기도 한다.

아래 [그림 2]는 2010년 지역사회서비스투자사업 2차년도에 진행된 서비스 집행과정에 대한 정책설계내용과 실제 현장에서의 집행과정을 정리한 것이다.

그림 2. 지역사회서비스투자사업 아동서비스 2차년도 정책집행과정



1) 설계: 이용자의 제공기관 선택

정책설계구조상 흐름을 살펴보면, ① 서비스 이용자는 해당 시·군·구(또는 읍·면·동)의 동 주민센터에 서비스 신청서를 작성하여 제출하고 ② 동 주민센터는 신청된 명단을 지자체인 시·군·구에 전송한다. ③ 지자체 담당자는 신청기구의 여건, 이용자 선

정·요건 부합여부 등 적격심사를 통해 이용자를 선정한다. 이때 서비스 내용, 서비스 제공기관 현황, 이용자 준수사항, 바우처 가격, 정부지원금, 본인부담금액, 납부방법, 서비스 이용절차 등의 내용이 포함된 이용자 결정통지서를 신청자에게 통지함으로써 이용자에게 서비스 제공기관을 선택할 수 있는 정보를 제공한다. ⑤ 이용자는 시·군·구 담당자로부터 배부된 이용 안내문과 사회서비스관리센터(www.socialservice.or.kr)⁴⁾의 홈페이지를 참고하여 서비스 제공기관을 선택하여 서비스 계약을 체결한다. ⑥ 제공기관은 이용자와 상호 계약을 체결하고 해당되는 서비스를 이용자에게 제공한다. 이상의 흐름은 정책설계과정의 모형으로서 실제 현장에서는 어떻게 반영되고 있는지, 주변 상황에 의한 변용은 일어나지 않은지, 핵심주체들 간 관계는 어떠한지 등을 실제 현장에서 진행되는 과정을 통해 살펴보았다.

2) 실제: 제공기관의 이용자 선별

서비스 실제 집행과정을 살펴보면 ① 지자체와 제공기관 모두 서비스 이용자 모집 발굴에 적극 협력하고 있었으며 ② 동 주민센터로부터의 이용자의 신청과 ③ 지자체의 신청자 명단 취합이 이루어지면 ④ 시·군·구 담당자는 이용자에게 선정결과를 알리는 대신 신청자명단을 제공기관에 제공하고 있었다. ⑤ 제공기관은 지자체로부터 제공받은 신청명단에 대해 이용자 누락 여부 등을 살펴 본 후 제공기관 차원의 최종 명단을 다시 지자체에 알리고 ⑥ 지자체는 이용자선정결과를 사회서비스관리원에 전송하고 ⑦ 사회서비스관리원에서 이용자에게 바우처 지원금을 생성하는 작업이 진행되는 동안 ⑧ 제공기관은 이용자에게 서비스 이용에 관한 최종 선정 여부를 알림과 동시에 서비스 내용과 본인부담금 납부 등 서비스 이용방법에 대한 안내를 실시하고 서비스를 제공하는 절차를 이행하고 있었다.

3) 집행의 동력: 굳건한 파트너십(partnership)

2차년도와 서비스 정책설계와 실제 집행과정상에서 발견된 차이점은 1차년도와 마찬가지로 서비스 대상자 발굴에 지자체가 대단히 협조적이라는 점이다. 또한 지자체와 제공기관이 서비스 신청명단에 대해 상호 확인하는 시간을 갖고 있으며 이용자 선정통지에 대한 책임도 여전히 지자체가 아닌 제공기관 차원에서 실시되고 있었다는 점이다.

4) 사회서비스관리센터는 현재 사회복지정보개발원에 통합되어 있다.

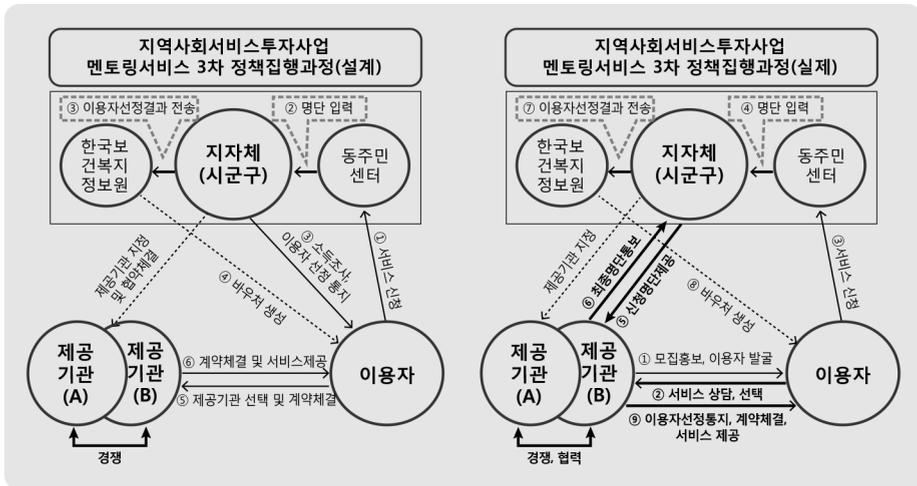
이용자선택과 제공기관 경쟁의 실현에 대한 분석결과, 정책설계상 제공기관에 대한 선택권은 이용자에게 있음에도 불구하고 실제로는 제공기관의 이용자 선별이 일어나고 있음이 확인되었다. 이는 지자체와 제공기관이 굳건한 파트너십을 기반으로 이용자 명단을 공유하면서 이루어지고 있었다.

다. 3차년도(2011년): 복수 제공기관 지정

서비스 3차년도인 2011년도에는 바우처방식의 운영이 지속됨과 동시에 서비스 제공주체에 대해 단일제공기관방식에서 복수제공기관지정방식이 의무화됨에 따라 본 연구사례 지역에도 2개의 제공기관이 지정되어 운영 된 시기이다. 이는 바우처방식의 기본 논리인 제공기관 간 경쟁구도를 갖게 함으로써 이용자의 선택권을 강화하는 것으로 실제 서비스 집행과정에서 이용자 선택과 서비스 제공주체 간 경쟁은 어떠한 양상으로 전개되었는지 살펴보았다.

아래 [그림 3]은 2011년 지역사회서비스투자사업 3차년도에 진행된 서비스 집행과정에 대한 정책설계내용과 실제 현장에서의 집행과정을 정리한 것이다.

그림 3. 지역사회서비스투자사업 아동서비스 3차년도 정책집행과정



1) 설계: 제공기관 간 경쟁

3차년도 서비스 집행과정에 대한 설계흐름은 복수제공기관의 지정에 대한 부분을 제외하고는 2차년도와 동일한 방식으로 운영된다. 제공기관의 복수지정은 이용자에게는 다양한 정보를 기반으로 제공기관(A)과 제공기관(B) 두 기관 중 본인의 서비스 욕구에 맞는 가장 적합한 제공기관을 선택할 수 있으며, 제공기관은 이용자의 선택을 받기 위해 제공인력 관리, 서비스 품질관리 등 다양한 경쟁력을 확보하기 위한 노력에 집중해야 하는 것이다. 그렇다면 3차년도에서 실시된 복수제공기관 지정방식은 실제 제공기관 간 경쟁을 유도하고 있으며, 경쟁을 통해 이용자 발굴이 이루어지고 있는지 실제 현장에서 집행되는 과정을 통해 살펴보았다.

2) 실제: 성립되지 않는 경쟁조건

복수제공기관 지정에 따른 3차년도의 서비스집행과정의 실제에서 가장 먼저 눈에 띄는 차이점은 사업운영에 대한 지자체의 역할변화에서 확인할 수 있다. 지난 2차년도까지 서비스 이용자 발굴을 위하여 지자체와 제공기관은 긴밀한 파트너로서 상호 협력하여 모집을 하였다면 복수제공기관이 지정됨에 따라 지자체는 더 이상 이용자 모집발굴에 참여하지 않는 대신 사업추진을 독려하는 관리자와 조정자의 역할에 충실하게 된다. 따라서 제공기관은 ① 각각 서비스 이용자 모집을 위한 홍보활동에 주력해야 하며 제공기관은 이용자가 자신의 서비스에 대한 충분한 정보를 파악하여 서비스의 선택으로 연결될 수 있도록 다양한 방식으로 이용자와 접촉을 시도한다. 이때 복수제공기관 간 경쟁이 시작된다고 볼 수 있다. 그러나 실제 지역사회 내에서 상호경쟁 체제안에서 사업을 운영한다는 것이 그리 쉬운 일이 아니다. 특히 아동서비스 특성상 단일서비스 제공만으로 아동의 변화를 유도하기가 쉽지 않아 개별맞춤서비스에 필요한 통합서비스 지원 체계가 상당부분 필요한데 이때 관내 유사서비스 제공기관들과 파트너십 또는 네트워크는 상당히 중요한 기제이다. 일반적으로 1:1. 재가방문서비스 경우 서비스이용자 모집 발굴을 위해 이용자와의 개별적 접촉이 중요하지만 그렇지 않은 집단형 서비스를 제공하는 경우에는 유사서비스 제공기관들과의 접촉이 중요하다 할 수 있다. 따라서 유사한 서비스를 제공하는 제공기관 간 경쟁을 통한 이용자 발굴 및 서비스 제공은 실제 현장에서는 성립되기 어려운 조건이라 할 수 있다.

3) 집행의 동력: 선택적 협력과 경쟁 존재

3차년도 서비스 정책설계와 실제 집행과정상에서 발견된 차이점은 복수제공기관이 지정됨에 따라 이용자 모집·발굴은 철저히 제공기관의 몫이 되었다는 것이다. 1차년도와 2차년도는 지자체의 적극적인 협조를 기반으로 이용자 모집이 이루어진 반면 제공기관 경쟁을 통한 서비스 이용자의 발굴은 서비스 환경이 경쟁 구도로 변화되었다는 것을 단적으로 보여주고 있다. 그러나 제공기관 선택이나 이용자 모집과정이 치열한 경쟁 구조 안에서 이루어지는 것이 아니라 선택적 협력과 경쟁 관계속에서 진행되고 있음이 확인되었다. 특히 신규로 지정된 제공기관의 경우 기존 제공기관과 달리 서비스에 대한 인지도나 제공인력의 전문성에 대한 부모의 인지가 부족한 상황이라 초기 모집에 상당한 어려움이 발생하는데 이때 원활한 사업집행을 위하여 지자체와 제공기관 간 조정과 협조적 관계가 일정부분 작동되고 있었다.

이러한 집행의 동력에는 몇 가지 배경이 존재한다. 먼저, 바우처 제공기관은 상호 간 경쟁뿐만 아니라 지역내에 존재하는 방과 후 학교나 돌봄 서비스 등 유사서비스와 경쟁 관계에 놓여있다. 따라서 이용자들의 서비스에 대한 만족도가 낮아질 경우 다른 제공기관으로 옮기는 대신 타 서비스로 전환되는 사례가 종종 발생한다. 따라서 서비스 질에 대한 책임과 사업에 대한 긍정적 이미지 제고는 참여하는 모든 제공기관에게 필요하다. 두 번째로, 보편적 서비스를 표방하며 진행되는 바우처 사업이지만 실제 서비스 이용자의 특성을 살펴보면 일반 영리시장의 서비스에 참여하기 어렵거나 단일서비스 제공만으로 서비스 효과를 기대하기 어려운 아동의 참여가 상당 부분 존재한다. 따라서 다양한 자원이 결합된 맞춤형 통합서비스 지원이 필요하며 이를 위해서는 제공기관 간 상호 서비스 연계나 정보 공유 등 협력이 요구되어진다. 세 번째로 지자체의 입장에서 어느 한 제공기관으로 서비스가 집중되어 또 다른 독점기관이 생기는 걸 예방하기 위해서는 참여하는 제공기관에 대해 사업규모를 조정하거나 관리하기 위한 개입이 필요하다. 위와 같은 영향으로 제공기관은 적절한 견제와 협의하에 선택적 경쟁과 협력이 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

2. 분석결과

가. 이용자의 선택은 실현되는가?

2009년부터 2011년까지 3년 동안 진행된 멘토링서비스의 집행 과정 중 이용자 선택과 관련하여 정부정책 설계상의 논리와 현장에서 실제 집행되는 과정에서 나타나는 차이점을 정리해 보았다.

1) 목마른 자가 우물판다

먼저, 정부 정책상의 내용과 다른 양상을 보이는 첫 번째는 제공기관의 경쟁은 이용자의 제공기관 선택 단계에 변화를 준다는 점이다. 정책설계상으로는 지자체의 대상자 선정 통지를 받아 본 서비스 이용자가 다양한 서비스 정보를 기반으로 제공기관을 선택하는 것으로 이루어진 반면 실제 사례 조사 결과 제공기관의 이용자에 대한 모집 발굴 과정에서 제공기관의 선택이 이루어지고 있음을 확인 할 수 있었다.

해당지역의 동 주민센터에는 이용자가 서비스를 신청할 때 관련 서류를 접수함과 동시에 어느 제공기관을 선택할지를 결정하는 별도 양식이 준비되어 있다. 서비스 이용자는 해당 동 주민센터에 서비스를 신청하는 과정에 이미 어느 제공기관을 선택할지 결정을 하는 것이다. 이용자는 제공기관 선택을 어떻게 할 수 있었으며 어떤 과정을 통해 이 일이 가능할까? 이 부분의 핵심은 서비스 이용자의 모집을 위한 홍보를 누가 하느냐와 밀접한 관련이 있어 보인다. 보건복지부 안내지침에는 시·군·구 담당부서에서 사업홍보를 하는 것으로 되어 있다. 그러나 실제 적극적인 홍보는 제공기관에서 더 많이 이루어진다. 제공기관 측면에서 보면, 바우처방식에서의 이용자의 선택은 제공기관의 운영과 직결된 사안으로 제공기관은 더 많은 이용자로부터의 선택을 받기 위한 이용자 발굴이 최우선의 과제이다. 따라서 이용자 모집에 필요한 다차원적인 홍보를 실시하며 이용자와의 사전 접촉을 시도한다. 이때 이용자는 서비스에 관한 정보를 기반으로 제공기관 선택을 결정하고 제공기관의 안내에 따라 서비스 신청을 하게 되는 것이다. 이렇듯 서비스 이용자는 서비스 신청 과정에서 1차적으로 제공기관을 선택하는데 그들의 결정권을 행사하고 있는 것으로 확인되었다.

2) 제공기관의 이용자 선별

정책설계상으로는 지자체(시·군·구) 담당자는 제공기관을 선정하는 과정 이외에 서비스 이용자 모집과정에서 제공기관과의 접촉은 아주 제한적으로 일어난다. 그러나 실제 현장에서 집행되는 과정을 살펴보면 제공기관과 시·군·구 담당자와의 관계는 아주 밀접한 것으로 나타났다. 시·군·구 담당자는 서비스 신청명단을 취합 한 후 해당 제공기관에 명단을 제공함으로써 상호 확인 과정을 거친다. 이 과정에서 제공기관은 이용자와의 사전 접촉 시 확보한 명단과 대조하며 혹시 누락된 신청자가 없는지를 확인하거나 5) 집단형 서비스의 경우 집단으로 묶기 어려운 신청자를 선택하여 대기자로 분류하는 등의 제공기관의 이용자 선별이 일어나고 있음을 확인 할 수 있었다. 본 사례의 경우 대기자로 분류하는 등의 제공기관의 이용자 선별이 일어나는 가장 큰 원인은 서비스 제공형태로부터 기인한 것으로 보인다. 서비스형태 중 이용자 1명과 제공인력 1명이 만나 이용자의 가정을 방문하여 서비스를 제공하는 1:1 재가서비스의 경우, 예산규모 내에서 동주민센터에 접수된 서비스 신청자 모두에게 서비스를 제공하는 것은 그리 어렵지 않다. 그러나 본 사례와 같이 1:3~1:10의 규모로 진행되는 집합 서비스의 경우 동일학년 또는 이동 편리성(접근성) 등이 고려되어 집단이 구성된다. 이때 본 고려대상에 해당되지 않는 이용자의 경우에는 대기자로 분류가 되는 등 이용자에게 대한 제공기관의 이용자 선별이 일어나는 것이다. 일반적으로 서비스 대상자를 자의적으로 선택하고 서비스 이용자의 정보를 근거로 가장 많은 이윤을 내기 위해 이용자를 선택(creaming)하는 행위는 조직의 이익이 가장 큰 원인이라고 볼 수 있는데 본 사례의 경우에는 이와 다른 양상으로 제공기관의 선택이 일어나고 있었다.

지자체에서 서비스 이용자 명단을 제공기관과 사전에 확인하는 이유는 보건복지부에서 실시하는 성과평가와도 관련이 있어 보인다. 보건복지부는 사업별 평가 지표를 제시하고 우수사업(지자체)에 대해 차년도 예산증액, 포상 등 인센티브를 부여하고, 부진사업은 현장 점검 및 컨설팅을 통해 성과를 개선하도록 유도하고 있다. 지역사회서비스투자사업이 매칭펀드로 진행된다는 점을 감안한다면 지자체의 입장에서도 우수한 평가를 기대하며 제공기관이 사업실적관리를 제대로 할 수 있도록 이용자 명단 등에 대한 협조

5) 일반적으로 서비스 모집 단계에서 해당 제공기관에 서비스에 대해 문의하는 이용자들이 상당수 존재하며 이때 제공기관에서는 사전 문의해온 이용자들의 연락처 등에 대한 기본정보를 확보해 놓는다. 이후 제공기관은 동주민센터를 통해 신청한 이용자 명단과 제공기관에서 확보해 놓은 사전 문의 명단과 대조하는 과정을 통해 누락된 명단에 대해 서비스 신청을 독려하는 안내를 실시한다.

와 관리가 병행되고 있는 것이다.

서비스 이용자의 선택권의 실현과 관련하여 위 내용을 종합하면, 서비스 이용자는 제공기관의 적극적 모집 홍보에 힘입어 1차적으로 제공기관을 직접 선택하여 서비스를 신청하나 이후 본 사례와 같이 소규모 집단 서비스 제공 형태에 따라 서비스를 실제 제공받거나 또는 대기자로 분류되거나 아니면 서비스를 제공받지 못하는 제공기관의 이용자 선별이 발생하고 있음을 확인할 수 있었다.

나. 제공기관 간 경쟁은 이루어지는가?

1) 유사 조직 간 협력과 네트워크 운영

본 연구의 사례대상인 멘토링서비스는 2009년도에는 공급자지원방식으로 사업이 진행되었고 2010년에 접어들면서 수요자지원방식인 바우처방식으로 사업을 운영하게 된다. 그러나 이 기간에는 제공주체가 단일기관으로 사업이 지정됨에 따라 경쟁을 유도하는 환경에서 사업을 운영했다고 보기에는 다소 한계가 있다. 이 시기에는 오히려 지역 내 이동서비스 제공 조직 간 협력과 네트워크의 기반하에 사업이 운영되었다고 볼 수 있다. 이후 복수제공기관지정 원칙에 따라 동일한 서비스를 제공하는 제공기관이 2개로 지정되면서부터 바우처방식에서 요구하는 경쟁시스템의 조건에 맞는 사업환경이 마련되었다고 볼 수 있다.

2) 선택적 협력과 경쟁 실현

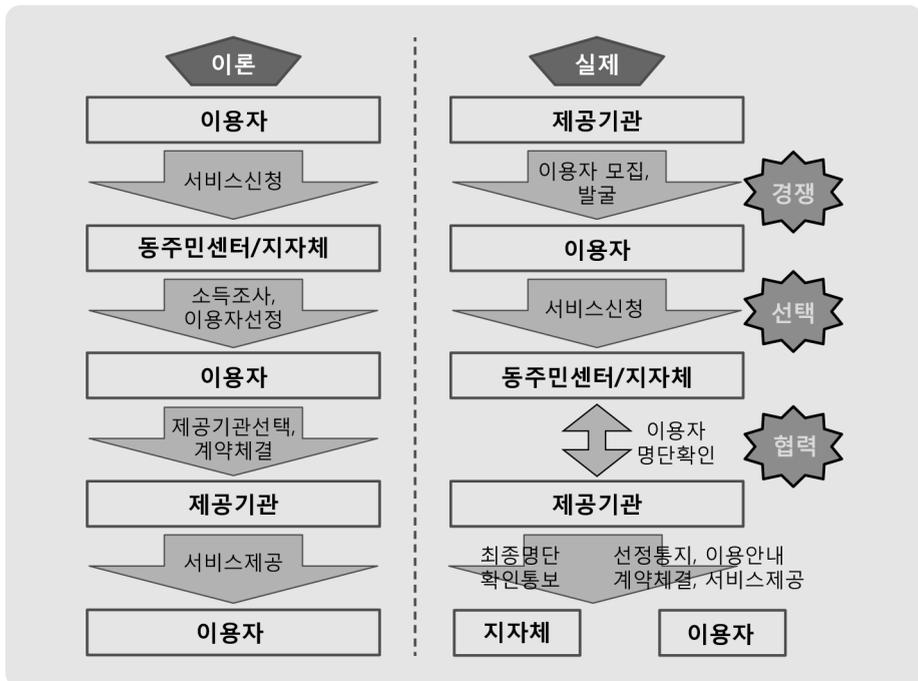
실제 멘토링서비스 정책집행과정 중 제공기관 간 경쟁과 관련하여 정부정책 설계상의 논리와 현장에서 실제 집행되는 과정이 동일하게 적용되는지, 별도 차이가 있는지를 확인한 결과 제공기관 간 경쟁은 서비스 이용자의 모집 발굴 과정에서 직접적으로 발생하는 것을 확인할 수 있었다.

지역 내에 존재하는 2개의 제공기관은 이용자의 모집 발굴을 위하여 다양한 경로를 통하여 이용자 확보에 집중한다. 이 기간 동안 실질적인 기관 간 경쟁이 발생하며 이용자는 제공기관의 다양한 서비스 홍보자료에 근거하여 서비스를 선택하는 것으로 조사되었다. 서비스 모집과정에서 확보된 서비스 이용자의 명단은 이후 동 주민센터와 지자체를 통해 취합된 서비스 신청 명단과 대조하는 과정에 유용하게 활용되며 이때, 각각의

제공기관은 해당 기관에 신청된 명단을 중심으로 서비스 제공을 위한 소그룹 단위의 팀을 구성한다. 그룹으로 구성하기 어려운 대상자의 경우 제공기관 간 상호 협의 하에 이용자의 서비스 욕구에 적합한 제공기관으로 대상자를 이전하는 과정을 거친다. 제공기관 간 협력은 서비스 이용자가 제공기관에 서비스 이용과 관련한 상담을 요구할 때에도 동일한 방식으로 해당기관에 이전된다. 이러한 제공기관 간 협력은 서비스 제공기관 입장에서 더 많은 이용자 확보를 염두에 둔 조치로 볼 수 있으며, 이용자 입장에서도 서비스 선택 권한이 있음에도 불구하고 서비스 이용에서 제외되거나 대기해야 되는 상황을 보완할 수 있는 방식으로서 상호 동의된다고 할 수 있다.

[그림 4]는 멘토링서비스의 정책집행 설계 및 실재를 비교한 것이다.

그림 4. 멘토링서비스 정책집행 설계 및 실제 비교



V. 결론

본 연구는 최근 3년간 아동들을 대상으로 교육서비스를 제공하고 있는 성공회대 멘토링서비스 사례를 중심으로 현장에서는 이용자 선택과 제공기관 경쟁이 어떻게 실현되고 있는지 정책집행과정을 통해 살펴보았다.

분석결과 ‘이용자 선택’은 서비스 신청단계에서 이용자들은 제공기관을 선택하는 등 그들의 권리를 행사하고 있었으나, 실제 서비스 집행단계에서는 제공기관의 이용자 선별이 이루어지고 있었다. 이렇듯 ‘이용자 선택’이 제한적으로 이루어지는 이유로는 다음과 같은 점을 들 수 있겠다.

첫째, 서비스 이용자들이 일반시장의 소비자와 다르다는 것이다. 본 사례의 경우 현재 집행되는 전체 서비스 가격을 기준으로 최대 80~90%정도가 정부지원금으로 집행되며 본인이 부담하는 비율은 적게는 10%에서 많게는 30% 정도로 부과된다. 따라서 일반소비자처럼 본인의 비용을 투입한만큼 효용을 기대하기 위하여 서비스의 품질과 내용 등 더 나은 조건의 서비스를 찾아 그들의 선택권을 행사하기 위한 동력이 약할 수 있다. 또한 이러한 시장조사에 어려움을 느끼거나 바우처 이용권을 관리하기가 어려운 이용자들은 서비스 선택에 대한 권리를 제한적으로 행사하기도 한다.

둘째, 서비스 집행 환경의 불안정성을 들 수 있다. 서비스 제공 기간, 자격요건, 예산 규모가 제한되어 있어 서비스가 통폐합되거나 예산감축으로 인한 서비스참여인원의 감소 등의 환경적 변화에 노출되어 있는 현재의 서비스 상황은 이용자로 하여금 현재 서비스를 이용하지 않으면 이후 서비스를 제공받지 못 할 수도 있다는 불안감으로 그들의 서비스 선택에 대한 권리 행사를 제한하기도 한다.

셋째, 아동서비스의 경우 서비스제공자와 이용자 간 권력관계가 존재할 수 있다. 양난주(2011)가 연구한 노인돌보미바우처 사업의 경우 이용자는 돌보미 선택과 교체를 원하기도 하고, 본인이 이용 가능한 서비스 시간을 선택하는 등 이용자의 욕구를 표현하는 것으로 이용자 선택에 대한 권리를 행사하고 있다. 그러나 아동서비스의 경우 아동의 보호자가 아동 개별 일정과 서비스 수요에 맞는 제공기관을 선택하는 과정에서 그들의 권리와 주장을 관철시켜 서비스 제공기관과 계약을 체결했다 하더라도 이후 실제 서비스 제공과정에서는 교사-아동 간의 권력관계가 형성되기 때문에 선택권을 행사하는데 일정부분 한계가 있다. 특히 서비스 제공방식이 1:1 개별맞춤서비스가 아닌 집단으

로 진행되는 경우에는 서비스 이용자가 자신이 원하는 서비스 시간이나 내용, 제공교사의 선택 등을 행사하기에는 더 제한적일 수밖에 없다.

이러한 이유로 서비스이용자의 선택권이 제한될 수 밖에 없는데 이에 대한 대안으로 서비스 안내를 위한 다양한 시스템, 이용자에 대한 사전교육 및 지도, 제공기관에 대한 정확한 정보제공 및 품질평가 공개 등 이용자의 만족도 제고를 위한 공공영역에서의 철저한 관리강화 및 서비스 지원이 필요하다고 하겠다.

‘제공기관 경쟁’에 대한 집행 분석 결과 이용자 선택과 마찬가지로 복수제공기관이 존재하는 경우인 3차년도에 제공기관 간 경쟁이 일어나고 있음이 확인되었으며 이와 더불어 정부정책설계와 달리 제공기관 간 ‘협력’관계 또한 존재하고 있는 것으로 드러났다. 이는 복수제공기관 지정과 바우처방식을 통해 ‘경쟁’이라는 원리를 강조한 정부정책의도 외에 ‘협력’이라는 실천현장에서의 특수성이 결합된 방식으로 서비스가 운영되고 있음이 분석결과 도출되었다. ‘경쟁’이라는 방식은 이용자 확보 단계에서 보다 분명하게 부각되는데, 각각의 제공기관은 보다 많은 이용자 확보를 위해 다양한 경로를 통한 모집홍보에 전력을 기울이며 상호 경쟁관계를 유지하고 있었다. 이와 더불어 서비스 제공 단계에서 제공기관은 서비스 이용자를 대상으로 집단구성을 하거나 초기상담과정을 통해 해당 제공기관에 더 적합한 대상자를 상호 논의하여 이전하는 등의 과정을 통해 제공기관 간 ‘협력’이 이루어지고 있음이 발견되었다.

사업규모가 제한적이고, 서비스 제공과 관련한 세부집행 내용에 대해 정부의 통제력이 강한 현재의 제도적 환경에서 제공기관 간 경쟁과 협력의 상호보완적 관계는 서비스 운영에 있어 대단히 중요하다 할 수 있다. 특히 단일서비스 제공만으로 서비스 효과를 기대하기 어려운 아동의 경우 지역 내 유관기관과의 네트워크이나 사례관리가 서비스 전문성 못지않게 중요한 요인이 되기도 한다. 따라서 바우처 방식의 핵심속성인 경쟁우위 원리만 지나치게 강조할 것이 아니라 대상자 또는 서비스 영역에 따라 가장 바람직한 서비스 전달구조가 적용될 수 있도록 정책집행의 다양성을 존중할 필요가 있다 하겠다.

본 연구는 사회복지정책에 대한 정책분석을 통해 정책설계내용이 일선 현장에서 어떻게 집행되고 있는지를 구체적으로 증명해 보였다. 정책의 실행을 실증적으로 보여주는 이러한 현장 연구는 향후 제도의 수정 보완 뿐 만 아니라 방향성 제시에도 필수적인 요소가 될 것이다. 본 연구가 단일 사례연구로서 다소 제한적이라 할 수 있지만 이러한 연구 결과에서 보여지는 정책설계와 현장에서 나타나는 차이점은 향후 정책설계 시 보완되거나 적용되어야 할 것이다.

참고문헌

- 강혜규(2009). 사회서비스 바우처사업의 내실화 및 확대 방향. 서울: 재단법인 사회서비스관리센터.
- 김(2010). 사회복지 서비스 전달에 있어서 바우처 제도의 시장 경쟁성과 수급자 선택권이 서비스 질에 미치는 영향. 한국행정논집, 22(2), pp.397-425.
- 김민영, 백승주, 금현섭(2011). 기관경쟁과 이용자선택이 사회서비스만족도에 미치는 영향. 지방정부연구, 15(4), pp.153-176.
- 김중해(2008). 사회서비스의 시장화, 무엇을 위한 것인가?. 한국사회복지학회 2008년 춘계학술대회자료집. 광주대학교, 2008.4.26, 한국사회복지학회, pp.105-122.
- 박혜자(2010). 보건복지행정기능과 재정분담에 있어 중앙-지방정부간 관계의 변화. 한국지방자치학회보, 20(3), pp.135-157.
- 보건복지부(2009). 지역사회서비스투자사업 사업안내. 서울: 보건복지부.
- _____ (2010). 지역사회서비스투자사업 사업안내. 서울: 보건복지부.
- _____ (2012). 지역사회서비스투자사업 사업안내. 서울: 보건복지부.
- 양난주(2009). 노인돌봄비바우처 정책집행분석: 선택과 결정은 실현되는가?. 한국사회복지학, 61(3), pp.77-101.
- _____ (2011). 한국사회서비스 공급특성 분석: 보조금과 바우처방식의 검토. 사회복지정책, 38(3), pp.191-219.
- 유한욱(2006). 바우처 제도 국내외 사례 및 개선방안. 서울: 한국개발연구원.
- 이재철(2007). 한국재가노인정책의 집행에 관한 실증적 연구: 서울특별시를 중심으로. 박사학위논문, 행정학과, 명지대학교, 서울.
- 정광호(2007). 바우처분석: 한국과 미국을 중심으로. 행정논총, 45(1), pp.61-109.
- Donahue, J.(1989). *Heprivatization Decision: Public Ends, Private Means*. New York: Basic Books.
- Finley, L.(1989). Alternative service delivery, privatization, and competition. in L. Finley(ed.). *Public Sector Privatization*, New York: Quorum Books, pp.3-12.
- Grand, J. L.(2003). *Motivation, Agency, and Public Policy: of Knaves, Pawns*

and Queens. Princeton and Oxford: Oxford University Press.

_____ (2007). *The Other Invisible hand*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

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. pp.3-39.

Van Slyke, D. M.(2003). The mythology of privatization in contracting for social services. *Public Administration Review*, 63(3), pp.296-315.

황인매는 성공회대학교 사회복지학 석사학위를 취득 후 동 대학원 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야는 사회서비스, 사회적 기업, 자활 등이다. 주요논문으로는 자활공동체의 사회적기업 특성 분석(2009) 등이 있다. (E-mail: winmae2@hanmail.net)

Policy Implementation Research on the Voucher Focusing on Choice and Competition: A Case Study on Mentoring Service

Hwang, In Mae
(SungKongHoe University)

This study focuses on how the logic of user choice and provider competition operates on the front line of policy processing. To find the implementation process, this study compared the policy design and the actual enforcement process. The findings are as follows. In the initial stage of service request, users were choosing its service providers, but in the delivery of services it was the provider who was choosing its users. Unlike government policy design, ‘competition’ and ‘cooperation’ are coexisted between providers. Through the results of this study, support is needed for user satisfaction by providing accurate information about the provider, making public of quality assessment. And the diversity of policy enforcement in accordance with service targets and areas can be highly taken into account when future policies will be designed for.

Keywords: Voucher, Policy Implementation Research, Choice and Competition