

경쟁은 서비스 질을 향상시키는가?

사회서비스 전자바우처 사업의 공급자 인터뷰를 중심으로

신 창 환
(경북대학교)

바우처는 선택과 경쟁을 통해 시장을 형성하고 시장기제를 통해 서비스 질과 효율성 향상을 추구하는 정책수단이다. 이러한 바우처의 이론적 가정이 서비스가 제공되는 현장에서 나타나는지 여부에 대한 경험적 연구가 요구되지만 국내에서 이와 관련된 연구는 부족하다. 이에 본 연구는 전문적 사회복지실천과 관련된 바우처 영역에서 경쟁, 시장형성, 서비스질의 관계가 구체적으로 어떠한 양상으로 나타나는지를 분석하였다. 연구방법으로는 지역개발형 바우처 사업 중 전문적 개입을 특성으로 하는 서비스를 제공하는 공급자들을 대상으로 인터뷰를 진행하였다. 그리고 인터뷰 내용을 바탕으로 질적 내용분석을 활용하였다. 분석결과, 바우처의 이론적 가정대로 경쟁을 통한 시장기제가 서비스 질을 보장하지는 않았으며 경쟁이 서비스 질에 영향을 미치는 인과적 메커니즘에는 다양한 요인들이 관련되어 있었다. 이러한 분석결과를 바탕으로 전문적 실천이 요구되는 바우처 서비스 영역에서의 정책적·실천적 함의를 제언하였다.

주요용어: 바우처, 사회서비스, 경쟁, 서비스 질, 거래비용, 시장규제, 질적 내용분석

이 논문은 2012학년도 경북대학교 신입교수정착연구비에 의하여 연구되었음.

■ 투고일 2013.7.31 ■ 수정일: 2013.10.8 ■ 게재확정일: 2013.10.29

I. 서론

최근 우리 사회에서 사회서비스는 주로 전자바우처라는 수단을 활용하여 확대되고 있다. 바우처는 수요 측면에서 이용자의 선택권을 증진시키고 공급 측면에서 공급자의 경쟁을 유도함으로써 서비스 질과 효율성의 향상을 도모하는 정책수단이다(Le Grand, 2007). 바우처의 활용에 대해 긍정적인 시각에서는 이와 같은 선택과 경쟁을 통한 서비스 질의 향상과 서비스 전달의 효율성을 강조한다.

그러나 사회서비스 영역에 도입되고 있는 바우처는 역선택, 정보비대칭, 규제의 정도, 서비스 질에 있어서 많은 논란을 야기하고 있다(Steurle, 2000; Valkman & Bailey, 2001; House of Commons, 2005). 시장화 기제로서 바우처 서비스가 다양한 분야에서 확대되고 있지만 우리 사회에서도 서비스의 질, 규제의 정도에 대한 문제점이 제기되고 있다. 즉, 시장원리 도입으로 기대되는 경쟁으로 인한 품질향상은 부각되지 않고 있다(강혜규, 2013: 90).

국내에서의 바우처의 타당성과 그에 대한 비판에 관련된 논의들은 대부분 경험적 연구에 근거하기 보다는 이론적·담론적 수준에서의 논의에서 진행된 측면이 없지 않다. 따라서 바우처의 도입에 따른 경쟁이 서비스 질과 효율성에 어떠한 영향을 미치는지를 경험적 수준에서의 분석을 바탕으로 바우처의 적합성과 유용성에 대한 논의로 발전되어야 할 시점이다. 개별 바우처 서비스 사업에 따라 경쟁이 어떠한 양태로 전개되고 있는지, 경쟁은 어떠한 결과를 가져왔는지를 구체적으로 현장의 수준에서 살펴보는 것은 의미 있는 분석작업이라 할 수 있다.

하지만 국내에서의 바우처에 대한 경험적 연구는 몇 편의 질적 분석논문을 제외하고는 바우처 제도의 도입에 따라 이용자들의 서비스 만족도나 서비스 질에 영향을 미치는 요인들을 분석한 연구(김인, 2009; 김인, 2010; 김민영 외, 2011; 김은정, 2012; 신창환, 2012)들이 주를 이루고 있다. 이들 연구들은 서비스 선택여부, 선택을 위한 서비스 정보, 경쟁여부라는 변수를 영향요인으로 양적 분석모형에 투입하여 서비스 질 혹은 만족도와의 관계를 파악하는 경향을 보이고 있다. 이와 같이 국내에서 진행된 바우처 서비스와 관련된 연구들은 바우처 선택 및 경쟁 관련 요인과 서비스 만족도 혹은 서비스 질과의 관계를 양적으로 규명하는 연구들이 다수를 이루고 있다.

이들 연구들이 제시하는 정책적 제언들은 사회서비스 전자바우처의 서비스 질을 제고

하기 위한 다양한 방안을 제시하고 있다. 그러나 경쟁과 관련된 어떠한 측면들이 서비스 질과 관련되어 있는지, 서비스 질을 향상시키기 위한 경쟁구조의 모습은 어떠한 것인지에 대한 설명에 있어 한계를 보이고 있다. 또한 다수의 연구들이 돌봄서비스 영역의 바우처 도입에 따라 주로 돌봄영역과 관련된 서비스를 분석하고 있어 돌봄서비스 이외의 전문적 사회복지실천과 관련된 서비스 분야에서의 바우처에 대한 현황을 보여주지 못하고 있다.

이에 본 연구는 상담, 치료와 같은 전문적 개입이 요구되는 사회복지서비스 영역에서 바우처가 도입됨에 따라 발생하고 있는 경쟁 현상을 살펴보고자 하였다. 특히 지역사회서비스투자사업에서 2012년 8월부터 '등록제'가 시행됨에 따라 일종의 진입규제가 없어지고 일반 재화시장과 유사한 완전경쟁을 추구하는 시장으로의 전환을 의도하는 제도적 변화가 발생하였다. 경쟁에 대한 정책규제가 완화된 상태에서 상대적으로 전문적·실천적 개입이 요구되는 사회복지서비스 영역의 서비스 공급자에 초점을 맞추어 그들이 경험한 경쟁이 어떠한 것인지, 그러한 경쟁으로 어떠한 결과가 발생한 것인지를 살펴봄으로써 사회복지 전자바우처의 경쟁이 서비스 질에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하는 것에 본 연구는 목적을 두고 있다. 이에 바우처를 활용한 서비스 제공에 있어서 경쟁을 통한 서비스 질 향상이라는 바우처의 이론적 가정이 현실에서도 나타나고 있는지를 질적 방법을 적용해 분석하였다. 경쟁과 서비스 질의 인과적 관계를 설명함에 있어서 다양한 요인들이 관련되어 있으며 그러한 요인들을 양적 분석을 통해 상관관계를 파악하는 것으로는 두 변인간의 인과적 메커니즘을 분석하는데 한계가 있다. 따라서 본 연구에서는 두 변인 간의 인과적 메커니즘을 파악하는데 있어서 다양한 관련 요인들을 분석할 수 있는 Gläser & Laudel의 질적 분석방법을 적용하였다. 분석대상으로 보건복지부의 지역사회서비스투자사업의 지역개발형 바우처 사업 중 전문적 개입의 성격이 강한 아동·청소년심리지원서비스(구 문제행동아동 조기개입서비스)와 정신질환토달케어서비스 사업에 참여하고 있는 공급자들을 선정하여 경쟁의 경험과 경쟁의 결과에 대한 인식을 분석함으로써 경쟁과 서비스 질의 인과적 관계에 관련된 요인들을 설명하였다.

II. 바우처 기제 하에서의 경쟁과 서비스 질

1. 바우처 기제에 관한 이론적 가정

바우처는 시장의 원리를 활용한 서비스 전달기제로써 수요와 공급의 관계에 있어서 수요는 공급을 창출한다는 경제학적 가설을 바탕으로 하고 있다(Warner & Gradus, 2011). 바우처 시행으로 인해 유효수요가 증가함에 따라 다수의 공급자가 바우처 사업에 참여함으로써 경쟁이 촉진되고 기관 내적으로 효율성을 향상시키기 위한 노력을 기울이게 된다. 또한 사회 전체적으로도 공공 기관이 독점하여 서비스를 제공하는 경우보다 더 사회적 효율성이 증진된다는 것이 이론적 가정이다(Walsh, 1995). 바우처는 경쟁을 유도하고 경쟁을 통해서 서비스 공급자들의 효율성을 제고하는 기제를 이론적으로 가정하고 있다(Seldon, 1986: 33-34; Kogan, 1988: 151).

바우처의 이론적 가정에 따르면 바우처를 활용한 서비스 영역에 유효수요를 창출하면 다수의 공급자가 진입하게 되어 서비스 시장이 형성된다. 바우처가 효과적으로 작동하기 위해서는 시장형성이 중요하며, 시장이 형성되기 위한 선결조건은 바우처 서비스에 관계된 이해관계자의 '완전한 정보'이다. 또한 정부의 바우처 제도 운영과 관련된 각종 규제 또한 시장형성에 영향을 미친다. 따라서 바우처의 도입이 자동적으로 선택과 경쟁을 보장하지는 않으며, 본 연구에서 살펴보고자 하는 바우처 제도의 도입으로 인한 경쟁의 양상은 다양한 요인들에 의해 영향을 받는다.

2. 바우처 기제 하에서 경쟁을 저해하는 요인들

완전한 정보하에서 가격을 신호로 다수의 공급자와 수요자가 재화를 거래함으로써 시장균형이 달성된다는 것이 시장메커니즘이다. 하지만 시장에서 정보 비대칭 현상이 발생하면 시장기제에 문제점이 생기게 된다. 다수의 공급자는 항상 시장에서 자유롭게 진입과 탈퇴가 가능하여야 하지만 공공서비스 영역에서 이러한 경제학적 가정대로 다수의 공급자와 수요자가 시장에서 진입과 탈퇴가 자유로운 경우는 많지 않다(Cave, 2001). 바우처를 통해 서비스를 전달하는데 있어서 경쟁과 선택이라는 보이지 않는 손(Le Grand, 2007)이 작동하는 것이 현실에서는 여의치 않다. 특히 본 연구에서 살펴보고자

하는 경쟁의 측면에서 볼 때 다양한 요인들이 경쟁을 저해하는 것으로 주장되고 있다.

Lowery(1998)는 바우처라는 시장화 기제가 운영됨에 있어서 공급자와 수요자 간의 정보비대칭 현상을 제시하고 있다. 정보비대칭으로 인해 이해관계자 간의 선호가 제대로 반영되지 못하는 '선호의 차이(preference misalignment)'현상이 발생하게 된다. 이용자는 질 높은 서비스를, 공급자는 낮은 서비스 공급비용을, 정부는 사회적 문제의 해결과 공공 서비스의 효율적인 전달을 원하지만 각자의 선호는 바우처 기제에서 시장의 힘으로 조정(coordination)되지 못하는 선호조정 오류가 발생한다. 그 결과 시장 형성에 실패하고 이용자의 선택권, 효율성 증가라는 바우처의 시행목적이 제대로 달성되지 못하게 된다. 결국 이해관계인들의 선호차이는 서비스 통제의 어려움과 서비스 질의 저하를 가져오게 된다(Warner & Gradus, 2011).

한편 Valkama & Bailey(2001)는 공공서비스에 있어 경쟁을 저해하는 요인으로 거래비용(transaction cost)을 제시하고 있다. 공공서비스는 속성 상 거래비용이 증가하는 경향이 있으며 이러한 거래비용의 증가는 바우처 제도가 추구하고자 하는 경쟁을 오히려 저해한다는 점을 강조한다. 거래비용의 증가는 여러 가지 이유로 발생한다. 첫째, 불완전한 정보와 이용자들의 정보 접근 및 이용능력의 제약으로 인한 제한된 합리성(bounded rationality)이다. 특히 전문적 서비스에 있어서 정보의 비대칭 현상이나 이용자 측면에서의 정보의 부족, 혹은 정보를 활용한 판단 능력의 부족으로 인한 현상은 거래비용을 증가시킨다. 둘째, 서비스 인프라구조가 시장상황에 따라 쉽게 재배치되거나 조정되는 특성을 의미하는 자산의 특수성(asset specificity)으로 인해 거래비용이 증가한다. 예를 들어 특정 욕구에 따른 서비스가 제공되기 위해서는 인적·물적 인프라가 필요하지만 치료적·의료적 서비스에서는 시장(수요)상황에 따라 쉽게 인적·물적 인프라가 단기간에 구축되지 않기 때문에 거래비용이 증가하게 된다. 세 번째 요인으로 기회주의적 행동(scope for opportunism)을 제시하고 있다. 서비스 계약에 있어 주인(principal: 정부)과 대리인(agent: 서비스 제공기관)의 문제가 발생하기 때문에 서비스 제공기관은 기회주의적 속성을 보이게 되며 이는 거래비용의 증가를 가져온다. 즉, 서비스 내용을 구체화(specification)하기 어려운 서비스의 특성 및 서비스 내용의 모호성은 서비스 모니터링의 어려움을 가져와 주인-대리인 문제가 발생함으로써 거래비용은 증가한다. 거래비용이 증가하면 공급자들은 이용자의 요구보다는 공급자 자신의 이해관계에 따라 시장에 반응하게 되며 그 결과 이용자선별(cream skimming)과 같은 이용자들의 선택권을 위한 경쟁이 유발되지 않게 된다.

요컨대, 바우처는 경쟁을 유도하고 경쟁을 통해서 서비스 공급자들의 효율성을 제고하는 기제를 이론적으로 가정하고 있다(Salamon, 2002; Warner, 2006). 하지만 현실에 있어서 여러 가지 제약요인들로 인해 경쟁시스템은 제약되고 경쟁의 제약은 효율성 및 서비스 질의 저하를 가져온다. 특히 시장 기반 전달체계가 약하고, 전문성을 요하는 서비스 영역에서는 경쟁이 제약되기 때문에 시장형성에 실패하고 바우처가 효과적으로 작동하기 어렵다(Hipp & Warner, 2008). 다수의 연구에서도 전문적이고 복잡한 내용을 가진 서비스에서 바우처의 도입이 더 나은 성과와 효율성을 증가시켰다는 경험적 증거를 발견하기 어렵다는 점을 제시하고 있다(Ladd & Fiske, 2003; Sandström & Bergström, 2005; Hipp & Warner, 2008).

3. 바우처의 서비스 질의 향상을 위한 정부의 서비스 규제

앞서 살펴본 문제점들을 해결하기 위해서 서비스 질이나 효율성을 증가시키기 위한 정부의 규제가 개입된다. 공급자의 진입기준을 완화하거나 서비스 인증시스템을 도입하거나 서비스 모니터링을 강화하는 절차를 시행하지만 실제 이러한 정부의 규제와 개입이 서비스 질을 향상시킨다는 경험적 근거들은 많지 않다.

미국의 보육서비스를 분석한 Kirby & Burwick(2007)은 경쟁의 증가와 서비스 질이 상충관계를 보인다는 결과를 제시하였다. 이들은 직접적인 바우처를 대상으로 한 분석은 아니지만 보육서비스의 시장화 방식에 대한 분석을 통해 규제의 효과에 대해 분석하고 있다. 이들의 분석에 의하면 서비스 공급자의 참여를 유도하기 위한 인가기준의 완화나 자격조건의 완화를 통한 규제의 변화가 공급자들의 바우처 사업 참여를 유도하여 경쟁을 증가시키는 결과를 가져왔다. 하지만 경쟁의 증가가 서비스 질을 가져오지 못했다는 분석결과를 보여주고 있다.

또한 미국의 보육서비스의 효과를 분석한 Rigby 외(2007)의 연구에 의하면, 정부의 모니터링은 서비스 질에 복합적인 효과를 보였다. 이들의 연구에 의하면 서비스 질을 통제하기 위한 규제의 엄격성에 따라 전반적인 서비스 질은 강화되는 측면과 저하되는 측면이 동시에 나타났다. 한편 공공서비스의 직접 계약(contracting-out)과 바우처 제도를 동시에 시행한 결과 직접 계약에서 서비스 질이 오히려 더 높은 것으로 나타난 연구도 보고되고 있다(Whitebrook et al., 2007).

경쟁을 촉진하고 서비스 질을 향상시키기 위한 정부의 규제는 공급자의 진입기준을 완화하거나 서비스 질의 모니터링 및 서비스 제공기관에 대한 인증 등의 방식을 활용하고 있으나 다수의 경험적 연구들은 경쟁의 촉진이 서비스 질의 문제를 해결하지 못하는 것으로 나타나고 있다.

이상의 논의들을 종합하면 바우처 제도의 시행으로 경쟁이 촉진되고, 그에 따라 서비스 질과 효율성이 향상된다는 것이 이론적 가정이지만 외국의 경험적 연구에서는 이러한 바우처 기제가 이론적 가정대로 작동하기 어렵다는 점을 보여주고 있다. 경쟁과 서비스 질의 인과적 관계에 있어 거래비용의 증가(제한된 합리성, 자산 특수성, 기회주의의 범위), 정부의 서비스 모니터링 등 다양한 요인들을 고려한 분석이 필요하다는 것을 알 수 있다.

Ⅲ. 연구방법

1. 분석방법

가. 질적 내용분석의 개념과 특징

본 연구는 전자바우처 사업에 참여하고 있는 서비스 공급자들을 대상으로 실제 바우처 사업 현장에서 발생하고 있는 경쟁구조가 서비스 질에 어떠한 영향을 미치는지를 구체적으로 파악하고자 하는 목적을 갖고 있다. 앞서 관련 이론의 검토에서 살펴보았듯이 바우처 제도하에서 경쟁과 서비스 질의 관계는 다양한 요인에 의해 영향을 받는다. 이러한 다양한 변인들 간의 관계를 파악하기 위해서 본 연구에서는 실제 전자바우처 사업에 참여하고 있는 서비스 공급자들의 경험과 인식을 분석하는 질적 방법을 사용하였다. 서비스 공급자들이 실제로 경험한 시장에서의 경쟁과 서비스 질에 대한 평가와 경험은 양적 분석보다는 질적 분석이 보다 바우처 시장에서의 현상을 파악하는데 도움이 될 것으로 판단하였다.

이에 본 연구에서는 Gläser & Laudel가 제시하고 있는 질적 내용분석을 활용하였다. Gläser & Laudel의 질적 내용분석은 관련 분야의 전문가들을 대상으로 한 인터뷰의 결과를 연구자의 이론적 모형에 따라 분석하고 해석하는 방법이다(우상수·정수정 역,

2012). Gläser & Laudel은 사회현상의 원인과 결과에 대한 메커니즘을 연구자의 시각과 관점으로 재구성하여 설명하는데 있어 전문가 인터뷰와 인터뷰 결과로 얻어진 질적 데이터를 분석하는 질적 내용분석을 제안하였다.

Gläser & Laudel이 제시하고 있는 질적 내용분석을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 질적 데이터의 원천은 문서, 고찰 기록, 인터뷰 기록 등의 텍스트들이며, 텍스트에서 체계적인 방식으로 정보를 추출한다. 텍스트에서 정보를 추출하는 과정에는 일정한 분석기준이 사용되며 추출된 정보는 분석기준의 범주에 따라 정리된다. 범주에 따라 정리된 정보들은 비교적 텍스트와 상관없이 변환, 타 정보와의 합성, 제거와 같은 작업을 거쳐 분석과 평가의 과정을 거친다.

Gläser & Laudel의 질적 내용분석은 기존의 질적 분석과 두 가지 점에서 큰 차이를 보인다. 첫째, 다른 질적 분석과 달리 내용분석은 텍스트로부터 정보들을 추출하여 원본 텍스트와 분리하여 분석작업을 진행한다. 이런 점에서 텍스트 자체의 의미와 의미구조, 문맥을 연구하는 생애사 연구, 해석학적 분석, 내러티브 분석 등의 질적 분석방법들과 차이가 있다. 즉, 질적 내용분석은 텍스트 자체가 연구 대상이 아닌 경우에 사용되며, 사회적 사안에 대한 서술을 텍스트로부터 분리하여 도출하는 연구이다. 따라서 근거이론에서 사용되고 있는 코딩방식과 같은 자료의 평가방법이 적용되지 않는다.¹⁾ 둘째, 내용분석은 범주체계를 구축한다는 점에서 여타 질적 방법과 차이가 있다. 연구자가 텍스트를 분석하기 이전에 텍스트에 포함되어 있는 정보들을 정리하여 목록이 확정된다. 이런 점에서 정보의 정리목록과 해석목록이 생성되는 코딩방식이나 순차적 분석방식과 다른 특징을 보인다(우상수·정수정 역, 2012: 51-52).

또한 인간의 의사소통 기록물을 코딩작업을 거쳐 유목화한 변수의 유형과 빈도를 검증하는 식의 객관적·계량적 분석방법을 적용하는 양적 내용분석과 달리 Gläser & Laudel의 내용분석은 질적인 접근을 방식을 취하고 있다는 점에서 차이를 보이고 있다. 일반적인 내용분석은 연구가 기록된 자료에만 의존하기 때문에 기록 이외의 행위자의 행동, 태도, 가치 등을 파악하기 어렵다는 단점이 있으나(최성재, 2005: 477), 질적 내용 분석은 직접적인 인터뷰를 통해서 연구참여자의 실제적인 행동, 태도, 가치를 직접적으로 파악하는데 유리한 점이 있다.²⁾

1) 코딩방식과의 차이점을 명확히 하고자 이들은 '추출'이라는 개념을 사용하고 있다(우상수·정수정 역, 2012:276)

질적 내용분석은 변수들 간의 관계를 규명하는 양적 연구에서의 일차원적인 협소한 변수 개념을 극복하고 자료의 확보 및 평가방법으로 복합적이고도 다양한 변수를 사용하여 인과적 메커니즘을 설명할 수 있는 이점이 있다(우상수·정수정 역, 2012:93). 예컨대, 경쟁의 여부나 정도를 파악함에 있어서 양적 연구의 경우 경쟁기관의 수나 경쟁기관이 위치한 지역에서의 관련 서비스 기관의 수와 같은 변수로 파악한다. 양적 분석에서는 독립변수로 경쟁의 정도와 종속변수로 서비스 질이라는 변수를 투입한 인과적 관계 분석에서 두 변수간의 정적(또는 부적) 관계가 나타났다면 경쟁이 높아질수록 서비스 질은 향상(또는 저하)된다고 분석한다. 그러나 이와 같은 양적 변수를 통해 실질적인 서비스 제공현장에서의 발생하고 있는 경쟁의 양상(경쟁과정에서의 공급자들의 행위나 경쟁의 강도 등)을 파악하기에 한계가 있다. 즉, 양적 연구는 ‘행위’를 부분적으로 변수로 기술할 수 있지만 ‘행위과정’은 그와 같은 변수로 축소할 수 없다. 따라서 경쟁이 서비스 질에 미치는 영향 및 양자의 관계를 실질적으로 파악하는 데 있어 양적 분석은 제약이 있다. 하지만 본 연구에서 적용한 질적 내용분석에서는 두 변수 간의 관계(경로)에 있어 이론적 검토에서 설정된 변수, 영향요인 등을 고려한 해석을 하게 된다.

나. 질적 내용분석의 절차

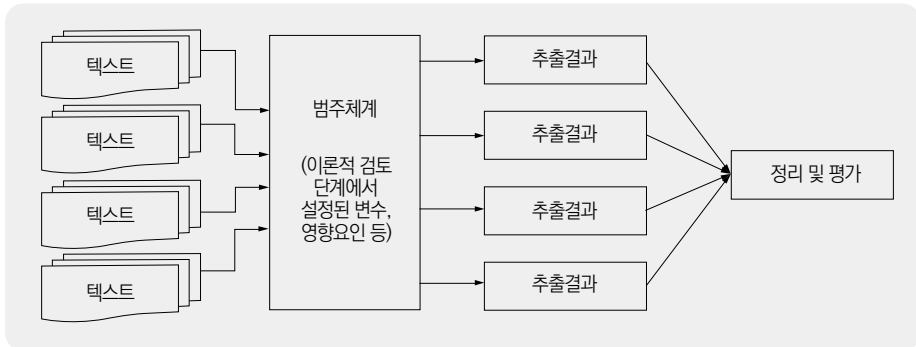
Gläser & Laudel의 질적 내용분석은 텍스트로부터 정보를 추출하여 분리한 다음, 추출한 정보를 평가하는 과정을 거친다. 내용분석에 있어 핵심은 추출이다. 추출은 필요한 정보를 텍스트로부터 떼어내는 것으로서, 텍스트를 읽고 텍스트에 포함되어 있는 정보들 중 어떤 정보가 중요한 것인지를 결정하는 작업이다. 그리고 추출된 정보들은 검색창의 해당범주에 따라서 정돈된다. 추출을 위한 범주체계는 이론적 검토 단계에서부터 개념화된 연구변수나 영향요인 그리고 이들을 서로 연결시켜주는 인과적 메커니즘에 관한 가설을 바탕으로 구성된다. 또한 범주체계는 구조화됨과 동시에 개방적인 것으로서, 필요한 정보가 범주체계에 없는 경우에 범주체계를 재조정하거나 수정할 수 있다(우상수·정수

2) Gläser & Laudel은 자료 확보 근거인 인터뷰에 대해서 “전문가 인터뷰는 대상과 관련해서 거의 제한이 없으며 해당 연구에 관련된 특정한 지식을 갖고 있는 모든 사람이 대상이 된다. 인터뷰 내용은 인터뷰 대상자의 행위, 고찰, 지식에 관한 것을 포괄한다(우상수·정수정 역, 2012: 46)”라고 설명한다. 반면 Gläser & Laudel은 적정 인터뷰 대상자의 수나 규모를 명확히 밝히지 않고 있다. 이는 질적 연구방법에서 흔히 사용하는 코딩방식을 적용하지 않기 때문인 것으로 추정된다.

정 역, 2012: 276-277). 해당범주에 따라 정돈된 데이터들은 연구 목적과 변수에 따라 정보들이 통합되는 정리과정을 거쳐(이상수 · 정수정 역, 2012: 314), 마지막으로 인과적 메커니즘을 규명하는 평가과정을 거치게 된다(이상수 · 정수정 역, 2012: 332).

Gläser & Laudel의 질적 내용분석은 ‘이론적 검토 및 가설의 설정(이론적 분석, 변수의 규정, 범주체계의 확정) → 범주체계에 따른 추출(정보의 도출과 해석) → 추출 결과의 정리 및 평가(정보의 통합, 인과적 메커니즘에 따른 구조화)’의 과정으로 정리할 수 있다(그림 1).

그림 1. 질적 내용분석의 과정



출처: 이상수 · 정수정 역(2012). p.48 내용을 수정한 것임.

2. 분석대상 및 연구참여자의 선정

가. 분석 전자바우처 사업

본 연구는 보건복지부에서 시행하고 있는 지역사회서비스투자사업의 지역개발형 바우처 사업 중 전문적 · 실천적 개입이 요구되는 아동청소년심리지원서비스 사업과 정신질환자토달케어 사업을 주된 분석대상 사업으로 하였다. 본 연구에서 지역개발형 바우처 사업을 연구대상 사업으로 선정한 이유는 다음과 같다. 첫째, 다른 바우처 사업과 달리 지역개발형 전자바우처 사업은 기존의 전통적인 사회복지기관들 외에도 사회서비스 바우처 사업을 시행하기 위한 다수의 바우처 전담사업 기관들이 참여하고 있거나,

순수 민간 영역에서 활동하던 영리기관들도 사업에 참여하고 있기 때문에 경쟁구조에 대한 경험과 사례의 파악에 유리한 측면이 있다고 판단하였다. 둘째, 치료·상담·재활·역량강화를 주된 서비스 내용으로 하는 서비스가 지역개발형 사업에 다수 포함되어 있어 전문적 사회복지실천 영역에 있어 경쟁구조의 도입에 따른 공급자들의 반응을 살펴보고자 하는 본 연구의 목적에 부합하기 때문이다.

지역사회서비스투자사업은 지역의 특성, 수요에 맞는 사회서비스를 지역사회(지방자치단체)에서 주체적으로 만들어 대상자에게 바우처를 주고 이용할 수 있도록 하는 사업으로 2007년부터 시행되었다. 2012년 8월에는 바우처 사업 시행 초기부터 제기되어 온 바우처 사업의 경쟁시스템에 대한 비판을 고려하여 지역사회서비스투자사업의 제공기관 선정방식을 기존의 제공기관 ‘지정제’에서 ‘등록제’로 변경하였다.³⁾ 보건복지부(2012)는 등록제로의 전환 취지를 사회서비스 이용자의 제공기관 선택권을 보장하여 사회변화에 따른 국민의 다양한 사회서비스 욕구에 대응하고 제공기관의 진입장벽을 완화하여 경쟁을 통한 우수한 제공기관을 육성함에 있다고 밝히고 있다. 기존의 지정제에서는 제공기관이 일정한 조건을 갖추어 신고하면 자치단체가 심사 후 지정하는 형식이었다. 하지만 새로 시행되는 등록제 하에서는 사업에 참여하고자 하는 제공기관에서 사업별 시설·인력기준을 갖추어 자치단체에 등록만 하면 서비스 제공기관이 되는 것이다.

서비스 제공을 위한 일정 전용면적을 갖춘 사무실과 기관장, 관리책임자, 사업별 3명 이상의 제공인력만 갖추면 자유로이 바우처 사업에 참여할 수 있게 되었다. 제공인력은 제공 서비스에 따라 차이가 있어 복지부 고시에 따른 자격보유자라는 기준의 적용을 받지만 기관장이나 관리책임자(제공기관의 장과 겸직 가능)는 특정한 인적 자격기준이 없다. 따라서 사회서비스 바우처 사업에 자유로이 진입이 가능하다는 점에서 커다란 정책적 전환이라고 할 수 있다.

³⁾ 등록제가 적용되는 바우처 사업은 가사간병방문도우미서비스, 산모신생아도우미서비스, 지역사회서비스사업이다(보건복지부, 2013).

나. 연구참여자의 선정

연구대상 사업이 선정됨에 따라 서비스 제공기관의 관리자들을 대상으로 연구참여자를 선정하였다. 연구참여자는 바우처사업 기관의 조사경험을 가진 연구원으로부터 지역 사회서비스투자사업에 대한 전반적 이해도가 높고 운영 경험을 가진 서비스공급자들을 추천받아 선정하는 유의적 표집방식을 사용하여 표집하여 총 9명의 연구대상자들을 선정하였다. 연구참여자들은 지역사회서비스투자사업의 지역개발형 사업에 참여하고 있는 사회서비스 제공기관의 기관장이나 사업관리자(실질적으로 바우처 사업을 총괄하는 관리자)들로 선정하였다. 참여자들은 사회복지사 자격증을 보유하고 있으며, 지역개발형 사업의 취지와 새로 시행되는 등록제를 감안하여 사회서비스 전자바우처 사업을 전담하고 있는 제공기관들의 운영자들을 위주로 연구참여자로 선정하였다. 사회복지사 자격증을 보유하고 바우처 사업을 전담하는 기관⁴⁾의 관리자들을 참여자로 선정한 이유는 전통

표 1. 연구참여자의 특성

| 참여자 | 사업기간 | 기관성격 | 제공 서비스 유형 | 사업지역 | 사업규모 (서비스이용자) |
|-------|------|--------|----------------------------|------|------------------|
| 참여자 1 | 5년 | 전담사업기관 | 아동청소년심리지원서비스, 기타표준형 | 부산 | 50 |
| 참여자 2 | 3년 | 전담사업기관 | 아동청소년심리지원서비스, 기타표준형 | 부산 | 30 |
| 참여자 3 | 5년 | 복지관 | 아동청소년심리지원서비스 | 부산 | 30 |
| 참여자 4 | 3년 | 전담사업기관 | 아동청소년심리지원서비스, 기타표준형 | 부산 | 80 |
| 참여자 5 | 4년 | 전담사업기관 | 아동청소년심리지원서비스 | 서울 | 25 |
| 참여자 6 | 4년 | 전담사업기관 | 아동청소년심리지원서비스 | 대전 | 60 |
| 참여자 7 | 6년 | 전담사업기관 | 정신질환자토달케어, 아동청소년심리지원서비스 | 대전 | 40 |
| 참여자 8 | 6년 | 전담사업기관 | 정신질환자토달케어, 아동청소년심리지원서비스 | 대전 | 60 |
| 참여자 9 | 4년 | 전담사업기관 | 정신질환자토달케어 | 서울 | 70 |

⁴⁾ 연구참여자들이 운영·관리하고 있는 제공기관은 바우처 사업의 취지가 기존의 전통적 사회복지서비스 전달체계가 아닌 시장화된 영역에 새롭게 진입하는 기관들의 사업참여를 독려하기 위한 것이라는 점에서 사회복지법인과 관련이 있다 해도 재정적 측면에서 독립적으로 운영되는 기관들을 중심으로 선정하였다.

적 사회복지서비스 기관과 영리기관의 중간적 입장에서 경쟁의 경험과 의미에 대해 사회적 복지적 측면과 사업적 측면을 모두 고려한 면접이 가능할 것으로 판단하였기 때문이다. 연구참여자들이 운영하거나 종사하고 있는 기관들은 최소한 3년 이상 바우처 사업을 수행한 기관들로 구성하여 바우처 사업의 풍부한 경험과 사례를 확보하도록 하였다.

3. 자료수집 및 자료분석

면접은 대부분 기관을 방문하여 기관의 독립된 사무실에서 1대1 혹은 그룹면접을 진행하였다. 면접기간은 2012년 8월부터 2013년 3월까지 총 6차례의 면접을 진행하였다. 면접 전에 연구의 목적과 취지에 대해 설명하고 인터뷰 내용녹음에 대해 동의를 얻어 진행하였다. 가능한 면접과정에서의 연구자의 가치와 문제의식이 면접과정에 개입되는 것을 방지하고, 연구참여자들의 바우처 사업에서의 경쟁구조에 대한 경험과 인식을 솔직하게 표현할 수 있도록 비표준화된 인터뷰 방식을 적용하였다. 비표준화 면접은 주제만 제시되고 인터뷰어의 질문 목록과 질문 순서, 인터뷰 대상자의 답변가능성이 한정되어 있지 않아 질적 연구에서 흔히 사용된다(이상수·정수정 역, 2012:43). 경쟁구조와 관련 요인에 대한 질문을 주제로 하여 연구참여자들의 응답을 유도하여 자연스러운 분위기에서 경험과 인식을 구술하도록 하였으며, 필요한 경우 관련 내용에 대해 재질문하는 형식으로 진행하였다. 녹취한 인터뷰 내용은 제3자가 기록한 후, 기록한 내용들을 연구자와 연구보조자가 검토한 후 이를 텍스트화하였다.

4. 이론적 가설

Gläser & Laudel의 질적 내용분석은 다른 질적 연구방법과 달리 '추출'의 과정에 있어 추출을 위한 범주체계가 요구되며, 범주체계는 인과적 메커니즘에 관한 가설적 모델을 필요로 한다. 텍스트로부터 정보 추출을 위한 해석의 기준으로 사용되는 가설적 모델은 연구의 관심이 되는 연구대상의 요인들을 인과적으로 구성하는 일종의 서술이다. 양적 방법에서 사용하는 엄밀한 의미의 이론적 가설은 아니지만 내용분석을 위한 수준의 인과적 메커니즘 혹은 인과적 개념틀이 필요하다. 본 연구에서 이론적 가설은 앞서 바우처의 경쟁에 대한 이론적 검토에서 살펴본 내용을 중심으로 다음과 같이 설정하였다.

이론적 가설: 바우처에 있어서 경쟁과 서비스 질의 인과적 관계는 거래비용의 증가(불완전한 정보, 제공되는 서비스 인프라의 특성, 공급자의 기회주의적 행동), 정부의 서비스 모니터링과 같은 다양한 요인들에 의해 영향을 받는다.

5. 범주체계 및 정보의 추출(분석과정)

Gläser & Laudel의 질적 내용분석은 텍스트에서 정보를 추출하고, 추출된 정보를 이론적 검토에서 언급된 변수(독립변수, 종속변수)나 이들 변수에 영향을 미치는 요인들을 중심으로 정리하는 과정을 거친다. 범주체계는 인터뷰 텍스트로부터의 일종의 추출 기준(텍스트의 평가범주)이 된다. 또한 앞서 언급하였듯이 정보의 추출에 있어 범주체계는 개방적인 차원에서 진행되기 때문에 이론적 검토에서 설정된 범주체계 이외의 새로운 범주체계가 추가되어 조정되기도 한다.

표 2. 정보의 추출과정(예시)

| 텍스트 | 범주체계 | 추출 항목 | 평가 및 정리 |
|---|--|-----------------------------|--|
| 국가의 재정지원이 중요한 서비스. 정부의 예산사정에 따라 가격과 품질이 통제 | 진입규제 가격규제 품질규제 정보비대칭 서비스 인프라 경쟁의 질 서비스모니터링 기회주의적 행동 | 가격규제 품질규제 | 이론적 가설에 따른 추출항목들 의 통합, 재구성 |
| 등록제 시행으로 사회복지마인드가 없는 일부 기관들의 도덕적 해이 발생 | | 진입규제 기회주의적 행동 | |
| 등록제가 되면서 치료사들 자격기준이 완화... 서비스 기준선도 떨어짐... 서비스 질 저하 | | 진입규제 서비스 질 | |
| 경쟁과정에서 사은품을 주는 식의 불건전한 행위 발생... 이익을 남기기 위해 전문성이 낮은 강사 고용...강사질 저하 | | 과당경쟁 서비스 인프라 기회주의적 행동 | |
| 부적격 공급자들을 스크리닝할 수 있는 시스템이 작동하지 않고 있음. 경쟁과열... 이용자 확보위한 경쟁의 부작용...서비스 질 저하 | | 모니터링 과당경쟁 서비스 질 | |

이러한 과정에 따라 본 연구에서도 앞서 제시한 이론적 가설에서 언급된 관련 변인들을 중심으로 범주체계를 설정하고 텍스트에서 변인과 관련된 내용들을 추출하였다. 그리고 정보 추출과정에서 의미를 가지고 있다고 판단되는 정보와 관련된 새로운 범주체

계를 추가하였다. 아래 <표 3>은 본 연구에서 적용한 질적 내용분석과정의 이해를 돕기 위하여 텍스트로부터 정보의 추출과정을 나타낸 것이다.

IV. 결과 및 해석

4장에서는 앞서 <표 2>에서 제시한 분석과정을 거쳐 추출된 정보들을 변환, 통합(표 2의 추출항목 및 평가·정리)한 내용들을 재구성하여 경쟁과 서비스 질의 관계, 그리고 관련 영향요인들을 정리하였다.

1. 전문적 사회복지서비스 영역에서 바우처 시장의 전반적 평가

저희한테 하다가 또 뭐 다른기관에 가는 경우도 있고요. 바우처가 활성화 되면서 이용자들의 선택권은 확실히 넓어졌다고 저는 생각해요. 그것은 긍정적인 측면이라고 생각하고...(참여자 3)

기존 복지관에서 제외된 사각지대 대상자들을 커버할 수 있다는 점에서 긍정적인 면이죠. 그리고 서비스의 전문화·세분화가 이뤄졌다는 점에서도... (참여자 7)

새로운 분야의 서비스 확대로 인해 서비스 인프라가 형성되었다는 점은 바우처 사업의 의미라고 볼 수 있죠. (참여자 8)

연구참여자들은 대체로 바우처 사업으로 인해 경쟁기제가 도입됨에 따라 일정 부분 긍정적인 측면이 있다는 점을 제시하였다. 바우처 사업을 통해서 기존에 없었던 혹은 전통적인 서비스 전달체계에서는 제공하기 어려웠던 서비스들을 제공하게 됨에 따라 특정 영역에 있어서는 새로운 사회복지서비스 시장을 형성하였다는 점, 경쟁이라는 것을 항상 고민하고 고려해야 되기 때문에 공급자로서 이용자들의 욕구를 고려한 서비스를 제공해야 된다는 이용자 중심적 사고방식이 강화되었다는 점을 경쟁의 긍정적인 면으로 평가하였다. 바우처 사업이 시행되면서 기존의 전통적인 복지서비스 전달체계 하에서는 공급자 중심으로 움직이던 기관 운영이나 프로그램 운영이 이용자의 입장을 고려하고,

동일한 서비스를 제공하는 다른 기관들의 프로그램과 비교해 보는 등 경쟁시스템의 도입이 일정 부분 긍정적인 기여를 한 것으로 평가하고 있다.

요번에 등록제가 되면서 그 치료자들 자격기준이 굉장히 떨어졌어요. 아마 이제 지방의 제공기관 상황을 감안한 것 같아요. 이런 치료사 수준으로 어떻게 있지? 근데 거기에 맞춰서 또 품질평가 하겠다고 하니깐 이게 너무나 반대 방향으로 가고 있는 게 아닌가 하는 생각이죠(중략)... 서비스 양이 늘어나는 만큼 서비스 질은 떨어지고 있어요. 같이 가야 되는데 (참여자 5)

전반적으로 서비스의 품질 하향화가 되었다고 저는 보고 있어요. 품질의 하향평준화가 되면서 새로운 시장이 얼마나 형성되었을까 하는 점에서 의문이죠. (참여자 6)

양적으로 서비스가 확대되었다는 점에서 긍정적이지만 그에 상응하는 서비스의 질적 수준은 담보하지 못하였다는 점에 대해서 부정적인 평가를 하고 있다. 즉, 서비스의 양적 확대는 긍정적이거나 질적 수준의 향상에 대해서는 비판적이었다. 전반적으로 서비스 품질의 저하가 발생한 것으로 평가하고 있다.

2. 서비스 질 하락의 원인

가. 진입규제의 완화(등록제)

시장의 파이가 한정된 상황에서 제대로 된 경쟁이 가능할 것인가 저는 그렇게 보이지 않아요. 받아서 가지고 있는 것 뺏어야 되는 거 밖에 되지 않는 상황...(중략). 등록제 시행은 이런 상황을 더 부추길 거예요...(중략). 시장경쟁을 통해 질 높은 서비스로 살아남아서 되어라. 이렇게 하지만 장기요양 들어올 때처럼. 이제 전쟁이 나는 거죠...(중략). 그게 질 높은 서비스를 나갈 수 있는 방법이 되는 건가? 그런데 그런 공정경쟁을 하기위해서는 파이가 무한대가 되어야 하는데 이미 파이는 정해졌잖아요? (참여자 1)

예산 자체는 한정되어 있는데 자꾸 제공기관이 들어오면... 나눠가져 봤자 기관에서도 그렇게 효율적이지 않고.. 관리에만 에너지 더 쏟고 점점 힘들어지죠. 그러면 관리하는

지자체도 힘들고 제공기관에 별로 매력도 없고 하니까 다 고사하는 거죠...(중략). 이 시점이 등록제 하는 요 시점이 전환기라고 볼 수 있겠네요. (잘되는 기관을 보고) ‘아 저 케이스를 보니까 우리도 들어가서 한 30, 40명만 해도 지금보다 훨씬 수익이 늘어나겠다.’ 이런 판단을 하고 들어오려고 하겠죠. (참여자 5)

이전의 제공기관 지정제 하에서는 일정한 심사기준이 형식적이지만 존재하고 있었으며 그것이 바우처 사업에 참여하고자 하는 신규 진입기관들에게는 진입장벽으로 작동하였다. 그러나 등록제로 변화하면서 진입장벽이 상당부분 완화되었다. 일반적인 경제시장에서는 공급자의 시장진입과 탈퇴가 자유롭게 이뤄지며 후발 진입자라 하더라도 공급자의 역량에 따라 시장의 규모를 확대하여 자신의 시장점유율을 확대해 가는 것이 가능하다. 하지만 바우처 사업은 정부의 예산에 의해 상당부분 규모가 결정된다. 시장의 규모가 정부의 예산에 의해 상당부분 결정되는 상황에서 즉, 이용자의 수가 인위적으로 결정되는 상황에서 공급자의 수를 경쟁이라는 명분으로 늘린다면 현재의 바우처 사업의 문제점들이 더 심화될 것으로 인식하고 있다. 시장의 규모는 고정되어 있는 상황, 파이가 커지지 않는 상황에서 공급자간의 경쟁은 결국 ‘제로섬 게임’이 될 수밖에 없다는 것이다.

나. 거래비용의 증가

1) 제한된 합리성: 정보의 비대칭

이용자들이 서비스를 쇼핑하듯이 선택하는 경향이 있다고 할까, 이 서비스가 전문적 지식과 경험을 갖춘 치료사들이 제공하는 서비스라고 보기보다는 치료와 상담이라는 하나의 상품, 말하자면 시장에서 단품 쇼핑하듯이 고른다고 말할 수 있죠(참여자 5)

장기적으로 서비스 기관들이 많아지게 되니까 이용자들은 보기에 좋아하겠죠. 하지만 그 과정에서 실제로 피해를 보는 것은 그냥 선택의 문이 넓어졌다고 좋아하는 이용자들이겠지요(참여자 9)

이용자들은 전문적 서비스에 대한 정보가 부족하고 정보를 가지고 있다 하더라도 이를 바탕으로 한 서비스 이용결정에 반영할 수 있는 능력이 제약되어 있다. 전문적 서비스에 대한 이용자들의 선택과 이용에 있어서의 서비스 질에 대한 고려가 반영되지

못하는 이용자 선택의 개별화로 인해 시장 전반적인 측면에서 보면 서비스 질의 하향평준화 현상이 발생하였다.

2) 자산 특수성: 서비스 인프라의 특성

2만원 받는 치료사나 만원 받는 치료사나 사실 뭐 자격증은 같잖아요. 그런데 치료사의 능력 같은 게 한눈에 바로 확 내일 표가 나는 것은 아니잖아요. 어느 정도 시간이 지나야 하나..(중략). 00 지역에서는 거의 시설 기관들이 등록제 되고 많이 들어왔는데... '애들 진짜 미래가 달렸다.'라는 개념으로 접근해서 조금만 남기고 하겠다 하시는 분들도 있지만 대부분은 그렇지 않죠. (참여자 1)

제가 사회복지사라 그런지는 모르겠지만 바우처 사회서비스도 사실 큰 사회복지 큰 틀에서 해야 한다고 생각하는데, 서비스의 맥락, 네트워크라든지 거시적 측면에서 보지 않고 예를 들어 문제행동의 경우 단순히 치료적인 측면들, 그러니까 이게 (사업적 측면에서) 플러스가 되고 영리적인 측면이랑 맞물리니까 영리들 들어오게 하면 시장화 되겠다라고 생각하는 것 같은데... 그렇게 할 수 밖에 없는 구조(시장화가 잘되지 않는 구조)를 정부에서 만들고 있으면서... (참여자 3)

치료사 자격기준이 너무 허술하고 검증 없이 치료사들이 양산되고 있어요. 일관되고 엄격한 기준이 필요하지 않을까... (참여자 4)

다수의 서비스 제공기관들이 시장에 진입하면서 다수의 서비스 제공인력의 수요가 늘어나게 되었다. 전문적 개입이 요구되는 서비스에 있어서 서비스를 생산하고 전달하는 제공인력은 전문적 지식과 경험을 요하지만 현실에서는 이러한 인력들의 공급이 부족하다. 따라서 부족한 인력공급을 전문성이 낮은 제공인력들이 보완하게 되고 그 결과 서비스 질이 저하를 가져왔다. 사회서비스에서 서비스 질은 서비스 제공인력의 질과 직결된다는 점에서 제공인력의 질이 저하되면서 전반적인 서비스 질의 저하를 초래하였다.

3) 기회주의적 행동: 편법, 서비스 질의 조정

수급자를 많이 받으면 평균소득 100% 이하가구 대상자보다 손해이죠. 수급자를 10명 하는 것과 100% 이하를 10명 하는 것과 센터입장에서는 돈이 다른 거죠... 이익을 남기

기 위해서는 결국에는 강사질이 떨어지고 뭐 처음에는 보기에는 진수성찬이어도 안에는 다 부실한 걸로 채워지는 문제가 발생... (참여자 1)

건전한 옵션이 붙으면 괜찮은데... 물건 사는 옵션이 붙겠죠? 지금은 괜찮은데... 지금도 하는 기관도 있지만...(중략) 등록제가 시행되면 뭐 이렇게 이상하게 하는 것들이 생기겠죠. 그러다 보면 결국은 이익을 남기기 위해서는 결국에는 강사질이 떨어지고.. 제대로 된 강사가 제대로 서비스를 해야 진정한 경쟁인 것인데, 저는 치료사 급여로 거의 다 주고.. 돈을 더 주더라도, 뭐 안남아도 좋은 치료사를 구해서 하려는 마음을 가지는데, 영리기관 같은 경우는 그렇게 안 할 수도 있죠. 실제로 그런 문제가 발생하고 있다는 거죠. (참여자 2)

돈만 벌자는 목적을 가지고, 무늬만 복지인 기관들이 서비스를 제대로 제공하지 않거나 물건(사은품)을 주면서 회원을 확보하고, 제대로 제공하는 기관은 회원이 떨어져 나가고 편법을 써야 되는 상황이 실제로 발생하고 있죠...(중략). 영리를 추구하는 기관들로 인해 시장 물을 흐려 놓는 상황이죠. (참여자 7)

적자생존 식의 경쟁이 발생하면서 전문성을 가진 기관들이 오히려 생존하기 어려운 구조로 가축 있어요. 경쟁이 과열되면서 이용자들을 확보하기 위한 부작용이 나타나겠죠.. 이용자들이 불합리한 요구를 바라는 경우도 있고 서비스 단가상 그러한 요구를 받아주는 것은 서비스 제공에 있어서 편법을 쓰고 있다는 거라고 보면... (참여자 8)

새로 시장에 진입한 공급자들의 경우 경쟁의 정도에 있어서 과당경쟁의 문제점과 편법적인 서비스의 제공, 이용자 선별과 같은 기회주의적 행동을 보이고 있다. 이러한 경쟁의 문제점들은 전반적인 경쟁의 질을 저하시키고 있다. 등록제가 시행되면서 사업의 예산이 한정된 상황에서 즉, 이용자수가 한정되어 있는 상황에 공급자가 늘어남에 따라 과당경쟁으로 인해 공급자들의 기회주의적 행동을 야기한다.

전반적으로 시장에서의 바우처 제도가 공급자들의 기회주의적 행동을 초래하면서 경쟁의 질이 저하되고 등록제는 이러한 현상을 더 가중시키고 있다.

다. 비효과적인 정부의 서비스 모니터링

과거의 전통적인 사업참여자에게 대한 시각에서 정책입안자들이 변화해야...(중략) 지역 사회 문제 해결이라는 사업목적에 부합하지 않고 사업의 경직성이라는 문제점이 나타날 것입니다. 바우처 사업을 다른 관점으로 바라보아야 하는데도 그렇지 못한 것 같아요. 보조금 지원방식 때 하고 달라진 것이 없어요. (참여자 4)

지자체에서 요구하는 행정적 서류와 그로 인한 부담이 너무 크죠. 1년에 한번씩 지도점검 올 때 마다 요구하는 내용도 너무 달라져요. 매년. 그리고 거기에다가 담당자들도 워낙 자주 바뀌니까... 요구하는 것도 복지서비스인데 행정서비스와 같이 취급하고...(참여자 6)

경쟁의 형성과 서비스 질 향상이라는 바우처의 사업목표를 과거의 사업기준으로 평가하는 것은 맞지 않아요. (참여자 8)

정부의 규제는 크게 서비스 가격에 대한 규제와 서비스 내용에 대한 규제로 나타나고 있다. 먼저 서비스 내용에 대한 규제를 보면 현재의 지방자치단체의 바우처 사업에 대한 모니터링은 과거의 보조금지원 방식에서 전통적 서비스 전달기관에 대한 감독과 지도 방식을 그대로 답습하고 있다. 민간 공급자들의 시장에서의 행위를 따라가지 못하는 담당 공무원들의 역량과 사업에 대한 이해부족으로 서비스 내용에 대한 모니터링이라기 보다는 형식적인 서류 및 예산집행에 대한 모니터링 수준에 그치고 있다.

필요한 서비스를 제공할 수 있는 가격과 정부에서 정한 가격 간의 갭이 있기 때문에 제대로 서비스를 제공하는 것이 쉽지 않은 상황이에요. 이익을 남기기 위해서는 결국 강사질이 떨어지고 서비스가 부실해지는 문제가 발생하는 것 같아요. (참여자 7)

현재와 같은 구조에서 클라이언트들에게 필요한 수준의 서비스가 제공될지 의문... 치료사들의 급여수준을 고려시 내실있는 서비스가 제공되기 어려워요. (참여자 6)

서비스 단가는 그대로인데 제공인력의 급여는 올려줘야 하는 상황... 기관의 수익이 줄어들 수 밖에 없고 등록제가 되면서 더욱 심해질 것 같아요. (참여자 5)

본 연구의 분석대상 바우처 서비스들의 경우, 바우처 사업수입의 80% 이상이 서비스 제공인력의 급여로 지출된다는 점에서 인건비의 비중이 절대적이다. 따라서 사업수익을 늘리기 위해서는 제공인력의 급여비중을 줄이는 식의 편법의 유혹을 고려하게 된다. 이것은 결국 서비스 제공인력의 질을 낮춰야 가능하다는 점에서 서비스 질의 저하와도 연계된다. 그리고 수익을 고려할 경우 이용자 선별과 같은 공공서비스의 민영화에서 발생할 수 있는 문제점도 발생하고 있다. 이와 같이 정부의 가격규제는 바우처 시장에서 서비스 제공기관들의 서비스 제공인력의 질 조정, 수익을 내기 위한 제공기관들의 도덕적 해이를 가져오고 있다.

3. 서비스 질 개선을 위한 대안

실질적으로 정부보조금이 지원되는 영역임에도 서비스 보편화라고 해서 시장에만 맡겨 버리는 식의 사업운영을 하고 있는데 전문적 치료와 같은 서비스는 정부의 보호들은 필요하다고 생각해요. (참여자 9)

부적격한 공급자들을 걸러낼 수 있는 시스템이 전혀 작동하지 않고 있는 상황에서 '시장경쟁을 통해 질 높은 서비스로 살아남아라'라고 하는 상황이죠. (참여자 1)

사회복지를 전공하지 않으신 분들이 운영하는 기관들이 다 잘못 하는 것은 아니지만 눈에 보이지 않는 서비스들의 경우 편법적인 유인들이 많아요. 관리감독이 어렵다보니. 그래서 바우처는 복지마인드와 경영마인드가 동시에 필요한 것 같아요. (참여자 7)

바우처가 사회복지사가 아닌 사람이 하는 것을 막을 수 없겠지만 사회복지 마인드를 갖춘 사람이 하는 게 좀 더 폐해를 줄이지 않을까... 안전장치까지는 아니겠지만 (참여자 8)

지금의 바우처 사업은 이용자들에게 분명히 좋은 점들이 있어요. 그런데 그 만큼 제대로 사회복지라는 차원에서 서비스를 제공하려는 기관들에게는 너무나 힘든 사업이에요. 그만큼 기관의 운영마인드가 중요하겠죠. (참여자 9)

서비스 질이 저하되고 하향평준화 되는 현상에 대한 연구참여자들은 서비스 제공기관의 운영자의 마인드가 중요하다는 점을 강조하고 있다. 바우처 사업에 참여한 경험을 바탕으로 참여자들은 기관의 운영자가 어떠한 태도와 가치를 갖고 있는가에 따라 시장에서의 행위가 달라지며 이것은 서비스의 질과 직접적으로 관련되기 때문이다.

이와 같은 경험자들의 인식은 바우처 제도설계 및 유지에 있어서 중요한 정책적 고려요소이다. 다양한 성격을 가진 서비스 공급자들이 시장에 참여함으로써 실질적인 경쟁이 가능해지고 이용자의 선택권이 실질적으로 보장되기 위해서는 사업 참여자들의 태도와 가치가 중요하기 때문이다. 특히 전문적 사회복지적 개입을 필요로 하는 바우처 서비스의 경우에는 더욱 공급자들의 태도와 가치가 서비스 질 향상과 제도유지에 있어서 중요하게 작용할 가능성이 높다.

4. 결과의 정리 및 평가

지금까지 범주체계에 따라 관련 정보를 추출하는 작업을 진행하였으며 이하의 작업은 추출된 정보를 정리하고 평가하는 과정이다. 본 연구에서 분석한 전자바우처 사업은 정부지원금의 규모와 정부가 설정한 가격에 의해 시장의 규모와 가격이 일정 정도 정해진다.⁵⁾ 따라서 가격이라는 신호에 맞추어 수요와 공급이 반응하는 시장의 논리가 그대로 적용되지 않는다. 따라서 공급 측면에 초점을 맞추어 시장을 분석하는 것이 필요하다. 바우처는 공급자간 경쟁의 요소를 강조한다는 점에서 공급자들의 경쟁을 우선적으로 분석하였다. 그리고 경쟁이 시장을 어떠한 형태로 형성하는지, 시장형성의 결과로서 서비스의 질은 어떠한지를 분석하였다. ‘경쟁 → 거래비용의 증가:정보의 비대칭, 서비스 인프라 특성, 기회주의적 행동 → [정부의 서비스 모니터링] → 서비스 질’이라는 인과적 메커니즘을 이론적 검토를 통해 설정하고 이러한 메커니즘에 관련 영향요인들이 어떠한 방향으로 작용하는지를 분석하였다.

경쟁시스템의 도입으로 인해 이용자의 욕구를 고려한 서비스의 전달, 새로운 서비스 영역의 확대 등 긍정적인 변화도 있었다. 하지만 서비스 제공기관에 대한 등록제가 시행

⁵⁾ 본 연구에 참여한 연구대상자들의 기관의 경우, 본인부담금의 일정 부분을 정부에서 지원받는 이용자들의 추가구매나 일반이용자들의 일반구매비율이 매출액 비율에서 그리 높지 않았다. 이러한 현실을 고려할 때 전문적 실천적 개입을 특성으로 하는 서비스의 경우 정부예산의 규모와 시장의 규모는 서로 밀접한 관련성이 있다고 볼 수 있다.

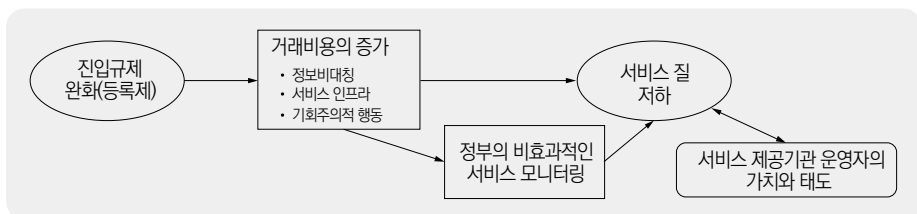
되면서 이용자 수가 한정된 상황에서 사업 참여기관이 늘어남에 따라 한정된 수요 하에 서의 제로 썩 게임식의 경쟁이 나타나고 있다. 시장에서의 공급자는 가격이라는 신호에 따라 자신의 공급량을 결정하게 되는데, 바우처 서비스 단가가 적절한 수준의 서비스를 제공할 정도가 되지 못한 상태에서 수익성을 고려한 일부 제공기관들이 사회복지서비스가 내포한 거래비용의 증가 현상을 이용한 행동을 보이고 있었다.

거래비용의 증가라는 측면에서 보면 정보비대칭으로 인한 서비스 질에 대한 이용자들의 서비스 판단의 어려움, 전문성을 갖춘 서비스 인력이 공급되지 못하는 서비스 인프라, 이용자를 선별하거나 서비스 질을 조정하는 제공기관들의 기회주의적 행동이 맞물리면서 서비스 질을 통한 경쟁이 아닌 서비스 본질과 무관한 요인들을 통한 경쟁양상이 나타나게 되었다. 일부 제공기관들이 편법적으로 서비스를 전달하고 그로 인해 서비스 제공 기관 간 과당경쟁의 양상이 나타나고 있다. 이러한 요인들은 전반적인 서비스 질의 하향 평준화 및 서비스 질의 저하를 초래하였다.

한편 거래비용의 증가를 억제하기 위한 정부의 서비스 규제(모니터링)은 편법적 서비스 제공과 과당경쟁이 나타나고 있는 서비스 현장을 효과적으로 규제하지 못함에 따라 서비스 질의 저하를 예방하지 못하고 있었다.

이에 대해 사회복지사로서 사업에 참여하고 있는 사업운영자들은 경쟁구조를 통한 시장형성도 중요하지만 제공기관 운영자의 사업에 대한 태도와 가치가 중요하다는 점을 강조하고 있다. 이상의 내용을 인과적 메커니즘에 따라 정리하면 그림 2와 같다.

그림 2. 경쟁과 서비스 질의 인과적 메커니즘



V. 결론 및 제언

바우처는 수요가 증가함에 따라 공급자 간의 경쟁의 촉진되고 그 결과 서비스 질과 효율성이 향상된다는 경제이론에 근거하고 있다. 유효수요가 증가하면 그에 따라 경쟁이 증가하고 그 결과 시장이 형성된다. 시장에서는 이용자의 선택권의 증가와 공급자의 경쟁으로 인해 서비스 질과 효율성이 향상된다.

본 연구는 이러한 이론적 가정이 전문적 개입의 특성을 가진 전자바우처 사업에서도 실질적으로 구현되는지를 현재 전자바우처 사업에서 이슈가 되고 있는 서비스 질에 초점을 맞추어 서비스 공급자들의 경험을 인터뷰로 파악하였다. 경쟁과 서비스 질의 인과적 관계를 설명하기 위하여 전문가 인터뷰 자료를 분석하는 방법을 제시한 Gläser & Laudel의 질적 내용분석을 적용하였다. 분석결과를 정리하면 다음과 같다.

전자바우처 제도의 시행으로 인해 제한적이지만 시장에서의 수요가 늘어나면서 공급이 확대되었고 서비스 시장이 형성되었다. 하지만 시장에서의 경쟁은 적절한 서비스의 질을 담보할 수 있는 경쟁이 되지 못하였다. 경쟁과 시장조성에 있어 정부의 역할은 진입규제 완화와 가격규제의 수준에서 머물고 있어 공급자들의 서비스 전달에 있어 바우처가 의도하는 시장 기제의 이점이 나타나지 못하고 있다. 바우처가 서비스 공급자 간 경쟁을 촉진하고 그에 따라 서비스 시장이 형성되며 시장기제는 서비스 질을 향상시킨다는 바우처의 작동기제에 대한 인과적 메커니즘에 대한 이론적 가설은 경험적으로 확인되지 못하였다.

정부의 경쟁을 촉진하기 위한 진입기준의 완화, 시장현실과 맞지 않는 가격규제와 서비스 모니터링 등의 규제는 효율적인 바우처 기제의 작동에 긍정적인 영향을 미치지 못하였음을 확인하였다. 정부의 가격과 시장진입기준이라는 측면에서의 규제가 경쟁의 질을 강화시켜 서비스 질을 향상시키는 방향으로 작동하지 못하고 있다. Kirby & Burwick(2007)이 지적하고 있듯이 공급자의 참여를 유도하기 위한 인가기준의 완화나 자격조건의 완화는 참여를 촉진시키지만 서비스 질과는 상충관계가 있음이 본 연구에서도 확인되었다.

또한 전자바우처 제도를 시행함에 있어 전문적 서비스라는 특성이 고려되지 못한 시장화가 추진됨에 따라 서비스 공급의 확대와 경쟁의 증가는 가져왔지만 경쟁의 질이 악화되는 시장을 형성하였고 그 결과 서비스 질이 저하되는 결과를 가져왔다.

바우처 시행만으로 선택과 경쟁을 증가시키지 않는다. 바우처 서비스 정책(정부규제)와 바우처로 제공되는 서비스의 특성(전달, 인적 인프라 등)이 바우처의 선택과 경쟁 수준에 영향을 미친다(Kirby & Burwick, 2007). 본 연구에서도 바우처 시행만으로 서비스 질을 통한 공급자 간의 경쟁은 구현되지 않음을 확인하였다.

이상의 결과를 바탕으로 전문적인 개입이 요구되는 서비스 영역에서의 바우처 제도의 운영과 관련된 이론적, 정책적, 실천적 함의를 도출하였다. 우선 이론적 측면에서 본 연구는 바우처 서비스에 있어 경쟁이라는 요인이 서비스 질에 미치는 인과적 메커니즘에 관한 이론적 모델을 경험적 연구에 적용하여 봄으로써 바우처의 작동기제에 관한 다양한 관련 요인이 개입되어 있음을 경험적으로 제시하였다.

바우처의 경쟁과 공급자들의 반응을 분석한 다수의 경험적 연구들(Valkama & Bailey, 2001; Ladd & Fiske, 2003; Sandström & Bergström, 2005; Hipp & Warner, 2008)에서 제시하고 있는 경쟁의 증진과 서비스 질 향상이라는 단순한 인과적 관계가 현실에서는 나타나지 않는다는 결과를 본 연구에서도 확인하였다. 향후 바우처의 경쟁이 서비스 질에 미치는 영향을 규명하고 분석하는 연구들에 있어서 정책적 변수(규제, 서비스 모니터링), 서비스의 특성(서비스 제공인력의 공급), 시장의 특성(경쟁의 정도와 질), 공급자들의 시장행위(전문적 서비스에서의 정보의 비대칭을 활용한 행위, 기회주의적 행동)와 같은 다양한 요인들을 분석에 고려해야 함을 보여주고 있다는 점에서 본 연구의 이론적 함의를 찾을 수 있다.

둘째, 본 연구는 정책적 측면에서 바우처 프로그램 설계에 있어서의 함의를 다음과 같이 제공하고 있다. 본 연구의 분석대상 사업과 같이 사회복지서비스 영역에 바우처라는 전달기제를 활용함에 있어서 다수의 공급기관이 시장에 진입하도록 하는 진입규제의 완화만으로 서비스 질을 담보할 수 있는 경쟁의 질이 확보되기 어렵다. Hipp & Warner(2008)가 강조하고 있듯이 공급측면에서 바우처 네트워크를 관리하는 것은 비용이 많이 들고 복잡한 과정이다. 시장화 기제를 활용한다고 해서 시장의 자동조정 기능이 작동하지 않는다. 따라서 바우처 정책 설계시 바우처를 활용하려는 서비스의 특성을 고려해야 한다. 관련 서비스를 제공할 수 있는 전문적 제공인력의 현황이나 정보의 비대칭을 이용한 공급자들의 행위에 대한 요소를 고려한 정책설계가 요구된다. 아울러 공공성이라는 측면에서 정부는 서비스 질을 적절하게 모니터링하고 부적절한 공급자와 서비스를 걸러낼 수 있는 시스템을 갖추어야 한다.

셋째, 실천적 함의로 서비스 공급자의 바우처 사업에 대한 태도와 가치관을 제시할 수 있다. 분석과정에서 언급되었듯이 사회복지라는 공공성에 대한 가치를 인식하는 서비스 공급자들의 사업참여는 경쟁의 질을 개선하고 나아가 서비스 질을 향상하는 데 있어서 긍정적인 측면이 있다. 물론 이러한 주장에 대해서는 경험적 연구를 통한 이론적 근거를 확보해야 하는 향후 연구과제가 있지만, 서비스 제공기관의 운영자의 시각과 태도가 중요하다는 점에서 주목할 필요가 있다.

이와 같은 함의를 가지고 있지만 본 연구는 다음과 같은 한계를 가지고 있다. 첫째, 경쟁에 대한 경험을 분석함에 있어서 인터뷰 대상자들이 사회복지사 출신의 기관운영자들로 한정되어 있다는 점에서 연구결과의 해석에 있어 제한점이 있다. 경쟁의 경험과 그에 대한 인식은 운영하는 기관의 규모, 기관의 유형, 지역 등 다양한 요인이 작용할 수 있다는 점에서 본 연구가 제시하는 분석결과를 유의할 필요가 있다. 따라서 추후 연구에서는 연구참여자의 표집에 있어서 이러한 제한점을 반영한 분석연구가 진행될 필요가 있다.

둘째, 본 연구는 공급자들의 경쟁에 대한 측면만을 다루고 있어 시장형성과 서비스 질이라는 요인들이 수요와 관련된 측면을 다루지 못하고 있다. 이후의 연구에서는 수요 측면과 공급 측면이 동시에 포괄된 연구가 진행될 것을 제안한다.

신창환은 서울대학교에서 사회복지학 박사학위를 받았으며, 현재 경북대학교 사회복지학과에서 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 바우처, 사회서비스, 성과평가이며, 현재 사회복지조직의 시장화 등을 연구하고 있다.

(E-mail: chshin@knu.ac.kr)

참고문헌

- 강혜규(2013). 사회서비스 부문의 쟁점과 정책과제. 보건복지포럼, 2013(1), pp.87-98.
- 김민영, 백승주, 금현섭(2011). 기관경쟁과 이용자선택이 사회서비스 만족도에 미치는 영향:지역사회서비스투자사업 중 아동대상 대인서비스를 중심으로. 지방정부연구, 15(4), pp.153-176.
- 김은정(2012). 지역사회서비스 이용자의 정보수혜와 서비스 만족도에 관한 연구: 문제행동아동조기개입서비스를 중심으로, 한국사회와 행정연구, 23(1), pp.1-23.
- 김 인(2009). 사회서비스 바우처프로그램의 효과성 및 고객만족도 영향요인. 지방정부연구, 13(4), pp.127-151.
- 김 인(2010). 사회서비스 전달에 있어서 바우처 제도의 시장 경쟁성과 수급자 선택권이 서비스 질에 미치는 영향. 한국행정논집, 22(2), pp.397-426.
- 보건복지부(2012). 2012년도 지역사회서비스투자사업 안내. 서울: 보건복지부.
- 보건복지부(2013). 2013년도 지역사회서비스투자사업 안내. 서울: 보건복지부.
- 보건복지부(2013). 사회서비스 전자바우처 현황. <http://www.socialservice.or.kr>.
- 신창환(2012). 바우처를 활용한 사회서비스의 이용자 만족도에 영향을 미치는 요인에 관한 연구:지역사회서비스투자사업을 중심으로. 한국사회복지학, 64(4), pp.137-161.
- 최성재(2005). 사회복지조사방법론, 파주: 나남출판.
- Cave, M. (2001). Voucher programmes and their role in distributing public services. *OECD Journal of Budgeting*, 1(1), pp.59-88.
- Gläser, J., Laudel, G. (2012). Experten interviews and qualitative Inhaltsanalyse, 이상수, 정수정(역)(2012). 전문가 인터뷰와 질적 내용분석. 서울: 커뮤니케이션북스.
- Hipp, L., Warner, M. E. (2008). Market forces for the unemployed? Training vouchers in Germany and the USA. *Social Policy and Administration*, 42(1) pp.77-101.
- House of Commons. (2005). *Choice, Voice and Public Services: Fourth Report of Session 2004-05*, London: House of Commons.
- Kirby, G., Burwick., A. (2007). *Using Vouchers to Deliver Social Services: Considerations Based on the Child Care and Development Fund (CCDF) and Temporary Assistance for Needy Families(TANF) Program Experiences*. U.S. Dept of Health & Human

- Services of the assistant Secretary for planning & Evaluation.
- Ladd, H. F., Fiske, E. B. (2003). Does competition improve teaching and learning? Evidence from New Zealand. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 25(1), pp.97-112.
- Le Grand, Julian. (2007). *The Other Invisible Hand: Delivering Public Services through Choice and Competition*. Princeton: Princeton University Press.
- Lowery, D. (1998), Consumer sovereignty and quasi-market failure. *Journal of Public Administration and Theory*, 8(2), pp.137-172.
- Rigby, E., Ryan, R., Brooks-Gunn, J. (2007). Child care quality in different state, policy contexts. *Journal of Policy Analysis and Management*, 26(4), pp.887-908.
- Sandström, F. M., Bergström, F. (2005). School vouchers in practice: Competition will not hurt you. *Journal of Public Economics*, 89, pp.351-380.
- Salamon, L. M. (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford University Press.
- Steuerle, C. E. (2000). Common Issues for Voucher Programs. In Steuerle, C. E., Ooms, Van Doorn., Peterson, G. E., Reischauer, R. D.(Eds.), *Vouchers and the Provision of Public Services*, Washington D.C: Brookings Institution Press, Committee. pp.3-39.
- Valkman, P., Bailey, S. J. (2001). Vouchers as an alternative public sector funding system. *Public Policy and Administration*, 16(1), pp.32-58.
- Walsh, K. (1995). *Public services and Market Mechanism: Competition, Contracting and the New Public Management.*, Basingstoke: Macmillian.
- Warner. M. E. (2006). Market-based governance and challenge for rural government: U. S. Trends. *Social Policy and Administration*, 40(6), pp.612-631.
- Warner, M. E. Gradus, R. (2011). The consequences of Implementing a Child care Voucher: Evidence from Australia, the Netherlands and USA. *Social Policy and Administration*, 45(5), pp.569-592.
- Whitebrook, M., Kipnis, F., Bellm, D. (2007). *Disparities in California's child care subsidy system: A Look at teacher education, stability, and diversity*. Berkeley, CA: Center for the study of Child Care Employment.

Does Competition Enhance Service Quality? Focusing on Interview with Voucher Service Supplier

Shin, Changhwan

(Kyungpook National University)

Choice and competition in voucher system are important factor for improving service quality and efficiency through market mechanism. The validity of theoretical assumption of voucher mechanism should be verified empirically but few research is found in domestic research. So this study analyzed the relation between competition, market formation and service quality in the field of social work practice with professional intervention. Service providers who have operated social service facility in Community-Development Voucher Service were interviewed and qualitative contents analysis was used as a research method suggested by Gläser and Laudel. According to the results of the analysis, this study identifies that the service quality is not guaranteed by the market mechanism through competition as the theoretical assumption and there are many factors in causal mechanism that competition affects service quality. On this analysis, the implication of voucher service policy was suggested.

Keywords: Voucher, Social Service, Competition, Service Quality, Transaction Cost, Market Regulation, Qualitative Contents Analysis