

보건·복지 ISSUE & FOCUS

Korea Institute for Health
and Social Affairs

ISSN 2092-7117
제 171호 (2013-01) 발행일 : 2013. 01. 04

KIHASA 한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Affairs

사회서비스 바우처사업의 성과와 과제

지난 몇 년간의 사회서비스 확충과정에서 사회서비스 바우처제도가 크게 확대되어 이용자, 제공기관, 일자리 증가에 크게 기여하였으며, 국민의 체감도를 높일 새로운 서비스 시행과정에서 '바우처'를 통한 이용자 지원방식을 선택하는 경우가 늘고 있음

사회서비스 바우처사업은 생애주기별 서비스 욕구에 대응하는 사회적 체계 마련에 기여하고, 사회서비스 이용 욕구 충족 및 만족도 향상, 서비스지원의 체계화 및 효율적 행정기반 마련, 품질관리의 체계화 추진이라는 긍정적 성과와 함께 사회서비스 부문에 시장원리를 도입함으로써 이전에 없던 쟁점을 생산했던 바, 이에 대한 점검과 개선과제의 모색이 필요한 시점임



강혜규 연구위원

1. 논의 배경

- 서비스 이용경험 확대에 따른 실질 수요 증가, 잠재력이 큰 사회서비스 부문의 고용 창출에 대한 기대와 함께 '사회서비스'의 개념 및 체계화의 기반이 마련됨(개정 「사회보장기본법」 제3조4 등)
 - 사회서비스는 모든 국민의 일상생활에 밀접하게 영향을 미치는 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경을 아우르는 영역으로서,
 - '수요자 중심'의 서비스 이용시스템을 구축하고, 효율적인 관리체계를 마련할 필요성이 점차 증가
- 지난 몇 년간 보건복지분야의 사회서비스 확충은 '바우처' 방식의 제도화가 주도하여, 사회서비스 바우처제도의 시행은 일자리의 창출, 다양한 돌봄서비스 욕구에 대한 대응이란 측면에서 사회서비스 활성화에 기여함
 - 바우처 방식은 수요자의 선택권 확대를 가능하게 한다는 점과 함께, (공급자에 대한 지원이 아닌) 서비스 공급량을 감안한 간접 지원으로서, 기관간 경쟁을 통한 품질 향상을 유도하는 효율적 재정 지원 방식으로 선호

○ 그러나 서비스의 구매개념이 도입되고, 기관간 경쟁이 추동되면서, 정부지원에 기반하던 서비스 제공기관 운영여건이 변화하였고, 이에 대한 우려와 기대가 교차하는 등 사회복지부문 수요, 공급 여건의 변화가 가속화

- 정부부처들은 국민의 체감도를 높일 새로운 서비스 시행과정에서, ‘바우처’를 통한 이용자 지원 방식을 선택하는 경우가 늘고 있어, 사회서비스 바우처사업의 지난 5년간 시행 성과와 과제를 검토하고자 함

2. 사회서비스 바우처사업의 성과와 한계

■ 사회서비스 부문의 확대

○ 사회서비스 바우처사업은 예산 및 이용자 규모가 가장 큰 보육서비스, 노인장기요양서비스와 함께, 핵심 사회 서비스 제도로 정착

- 생애주기별 서비스 욕구에 대응하는 사회적 체계 마련에 기여

* 보육서비스(5세 이하 아동 대비 65.7% 이용, 정부예산 2조 5,000억원), 노인장기요양서비스(65세 이상 노인 대비 6.0% 이용, 국고지원 4,879억원)

○ 2007년 보건복지부 소관 3개 바우처 사업에서 출발하여 5년간 8개 사업으로 확대, 사회서비스의 이용자, 제공 기관, 일자리 확대에 크게 기여

- 이용자는 지난 5년간 2.6배 증가(2007년 248천명에서 2011년 656천명)
- 정부예산은 3.7배 증가(2007년 1,312억원에서 2011년 4,795억원)

〈표 1〉 사회서비스 바우처 이용자 및 정부예산 증가 추이

(단위: 명, 억원)

구분	이용자			정부예산(국고)		
	2007년	2011년	5년 증가율	2007년	2011년	5년 증가율
전체	247,958	656,203	2.6배	1,312	4,795	3.7배
노인돌봄종합서비스	14,045	37,728	2.7배	308	622	2.0배
장애인활동지원	9,065	35,371	3.9배	276	1,928	7.0배
산모신생아도우미	(2,958)	57,848	-	(186)	245	-
가사간병방문도우미	(18,141)	10,539	-	(596)	143	-
지역사회서비스투자	224,848	473,922	2.1배	727	1,353	1.9배
장애아동재활치료	(18,005)	39,582	-	(289)	481	-
언어발달지원	(196)	1,213	-	(1)	23	-

주: 1) 2007년 총계는 3개사업(노인돌봄, 장애인활동지원, 지역사회서비스투자사업) 기준, 임신출산진료비사업은 미포함

2) 산모신생아도우미, 가사간병도우미사업은 2008년 착수(전자바우처사업 전환시점), 장애아동재활치료는 2009년 착수, 언어발달지원사업은 2010년 착수한 바, 5년간의 증가율은 표시하지 않았으며, 괄호 안의 수치는 착수년도 기준으로 제시

자료: 한국보건복지정보개발원 홈페이지, 보건복지부의 백서 등을 참고하여 제시 및 산출

- 사회서비스 바우처사업의 인력은 4.2배 증가(2007년 34,423명에서 2011년 144,208명)
- 서비스 제공기관은 3.8배 증가(2007년 1,274개소에서 2011년 4,840개소)

〈표 2〉 사회서비스 바우처사업의 인력 및 제공기관 증가 추이 (단위: 명, 개소)

구분	인력			제공기관		
	2007년	2011년	5년 증가율	2007년	2011년	5년 증가율
전체	34,423	144,208	4.2배	1,274	4,840	3.8배
노인돌봄종합서비스	4,683	13,052	2.8배	478	923	1.9배
장애인활동지원	11,000	26,008	2.4배	406	841	2.1배
산모신생아도우미	-	8,735	-	-	305	-
가사간병방문도우미	-	4,062	-	-	315	-
지역사회서비스투자	17,400	59,260	3.4배	390	1,462	3.7배
장애아동재활치료	-	5,662	-	-	993	-
언어발달지원	-	118	-	-	552	-

주 및 자료: 〈표1〉의 내용과 동일함

○ 이와 같은 변화 추이는, 사업 초기에 비해 서비스의 질은 향상되고, 제공기관의 운영은 다소 어려움이 가중되었을 것임을 시사

- 정부예산 증가율(3.7배)에 비해 이용자 증가는 2.6배로서, 1인당 지원 서비스예산은 증가(2007년 53만원에서 2011년 73만원으로)
- 정부예산과 제공기관 수의 증가율은 유사하나, 서비스인력의 수는 4.2배로 증가한 바, 기관의 수익창출 여지는 늘지 않은 실정

■ 사회서비스 부문에 시장원리 도입

○ 서비스의 구매 개념, 서비스기관 규제 완화 추구, 기관간 경쟁을 전제로 하는 시장원리의 새로운 정책이 추진되면서 서비스 제공기관에게는 새로운 도약의 계기가 되거나 도전의 기회로 고전

- 경쟁으로 인한 품질 향상, 서비스의 추가 구매 등 시장화의 긍정적 영향은 미약한 실정이며, 공급자와 이용자의 도덕적 해이 가능성 증가
- 한국의 사회복지분야에서 최초로 영리제공기관의 참여가 공식적으로 허용되었으나, 영리기관은 6개 사업분야의 23.0%이며, 돌봄서비스사업(바우처사업)의 경우 7.5%에 불과
- 사업 규모도 영세하여, 인력 10명 미만의 돌봄서비스기관이 23.7%

〈표 3〉 사회서비스 제공기관 운영주체별 현황(2011.1. 기준)

(단위: 개소, %)

구분	총계	돌봄 서비스					기타 서비스		
		소계	가사간병	노인	산모	장애인	소계	장애아동	지역사회
영리	889 (23.0)	149 (7.5)	5 (1.6)	25 (2.7)	115 (45.5)	4 (0.8)	740 (39.3)	369 (46.1)	371 (34.3)
비영리	2,974 (76.9)	1,834 (92.4)	305 (98.1)	887 (97.2)	138 (54.5)	504 (99.2)	1,140 (60.6)	432 (53.9)	708 (65.5)
국가·지자체	4 (0.1)	2 (0.1)	1 (0.3)	1 (0.1)	0	0	2 (0.1)	0	2 (0.2)
계	3,867 (100.0)	1,985 (100.0)	311 (100.0)	913 (100.0)	253 (100.0)	508 (100.0)	1,882 (100.0)	801 (100.0)	1,081 (100.0)

주: 1) 사업별 중복제거된 제공기관 수(1개 기관에서 여러 바우처사업을 실시하는 경우 1개소로 포함)

자료: 보건복지부 자료

〈표 4〉 사회서비스 제공기관의 고용규모별 현황(2011.1. 기준)

(단위: 개소, %)

구분	계	가사간병	노인	산모	장애인
10명 미만	401(23.7)	72(25.5)	219(31.3)	43(19.4)	67(13.6)
10~40명 미만	922(54.4)	202(71.6)	425(60.8)	100(45.0)	195(39.7)
40명 이상	371(21.9)	8(2.8)	55(7.9)	79(35.6)	229(46.6)
계	1,694(100.0)	282(100.0)	699(100.0)	222(100.0)	491(100.0)

주: 1) 사업별 중복제거된 제공기관 수(1개 기관에서 여러 바우처사업을 실시하는 경우 1개소로 포함)

2) 고용규모는 1년간(2010. 2~2011. 1) 제공인력 수(실인원)

자료: 보건복지부 자료

■ 사회서비스 이용 욕구 충족 및 만족도 향상

○ 보건복지부가 한국갤럽에 의뢰, 2008년 이후 매년 실시한 「사회서비스 바우처사업 만족도 조사 보고서」에 따르면, 전체 응답자의 90% 이상이 향후에도 서비스에 대한 지속 이용의사를 제시

- 장애인활동지원서비스 이용자의 지속 이용의사가 가장 높음(97.5%)
- 친절성, 숙련도·전문성, 적시성, 욕구충족도, 안내 및 요구사항 처리 노력 등 대부분의 요소에서 만족 의사가 80% 이상

○ 이용자는 전반적으로 '시간개선'에 대한 요구가 높았으며, 이는 결국 서비스 양의 확대가 필요한 실정임을 시사

- 장애인활동지원서비스와 가사간병서비스는 '시간개선'을, 노인돌봄서비스는 '도우미 시간개선'을, 산모 신생아도우미는 '서비스 내용의 질적 개선'을 주되게 요구

■ 서비스지원의 체계화 및 효율적 행정기반 마련

○ 사회서비스 부문에서의 바우처 활용은 유효수요를 창출하였을 뿐더러, 공급자에 의한 재량적 대상자 선정이 주류이던 전통적 방식을 탈피하여 서비스지원의 표적화(targeting)를 가능하게 하였고, 서비스에 대한 이용자의 민감도 및 주도성을 제고하는 계기 마련

- 사회서비스 바우처사업의 전자시스템 기반 운영으로 행정 효율성, 서비스의 통합적 제공 가능성 향상
 - 초기시스템 구축 비용을 상쇄하는 정책 관리, 특히 이용자 체감에 대한 편익을 확인할 근거는 아직 미약한 상황

■ 사회서비스 품질관리의 체계화 추진

- 보건복지부는 2010년 “사회서비스 공통 품질기준”을 배포하여 서비스 기본원칙, 제공기관 운영원칙, 제공원칙 등에 관한 가이드라인을 제시하고, 단계적으로 품질평가체계 개선을 추진
 - 이용자지원 중심의 제도운영으로 느슨해진 기관의 서비스 제공 및 운영 기준을 명확히 하여 기관간 편차를 줄이고 전반적 서비스 품질을 향상하려는 노력
 - 그러나, 품질에 대한 정보공개를 통해 이용자의 정보접근 및 선택의 권한 확대를 도모하고, 이용자의 신뢰를 제고하는 품질관리 시스템은 이제 가동되기 시작한 상황

3. 사회서비스 바우처사업 운영상의 쟁점

■ 사회서비스 개념의 다양한 인식과 정책·현장의 혼선

- 사회서비스에 대한 정책적 관심 속에서, 개정 사회보장기본법(2012.1)에 사회서비스의 개념이 명시되고 체계적인 정책 기반의 근거 마련
 - 크게 성장한 사회서비스 제도를 사회보장제도의 틀에서 명문화하고, 정책의 중복-사각을 발생시키는 기획-전달과정의 조정, 관리 기능을 강화하여, 효율적 제도 운영과 실질적인 편익의 확대를 도모
 - 그러나, 법에서 제시된 사회서비스의 정의도 사회서비스 유관 분야의 범위는 매우 넓은(보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경까지) 반면, 그 기능과 수단은 제한적(상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원)이어서, 여전히 논란 지속
- 사회서비스 정책은 2007년 사회서비스 ‘바우처사업’ 시행을 통해 본격화되면서 기존 사회복지사업은 사회서비스가 아니라고 인식되는 경향
 - 즉 ‘바우처’ 방식이 혁신 서비스이며, 사회서비스는 이용자 선택과 기관간 경쟁을 조건으로 하는 시장친화적 제도로 이해되어 혼돈 지속
 - 사회서비스 바우처사업은 직접 시설운영비 지원의 전통적 재정이전방식을 탈피하고 지방이양된 사회복지 서비스 재정여건을 극복하는 방안으로서, 유효수요를 창출하고 중앙정부의 지원이 가능한 새로운 일군의 서비스제도를 확충해가는 경로가 되었으나,
 - 서비스 제공현장인 기관운영자에게는 보호되지 않은 시장이 형성되고, 종사인력에게는 비정규 저임금 일자리의 양산으로 고용 안정성을 저해하는 위협으로 인식

■ 지자체의 사회서비스 제도 관리운영의 책임성 약화

- 바우처사업의 집행에 있어서 지자체는 신청접수와 소득·재산조사를 통한 대상자 발굴, 대상자와 서비스 제공 기관 연결 업무에 국한

- 서비스 제공기관의 관련 규정 준수 여부, 서비스 시간, 비용지불 등 양적 측면의 단순 관리에 한정
- 서비스 품질에 대해서는 제도적 장치도 미약하며, 대체로 관심을 기울이지 못하고 있는 것이 현실
- 제공기관에서 발굴된 긴급한 욕구를 지닌 서비스 이용자의 지자체 연계, 의뢰, 관리가 미흡하여, 필요도 높은 이용자가 적절한 서비스를 제공받지 못하는 상황 발생
 - 제공기관에서 이루어지는 서비스 관련 제반업무에 대한 지자체의 권한이 약화됨에 따라 적절한 서비스 연계의 한계 존재
 - 지자체와 서비스 제공기관간의 유기적 연계가 미흡하여 정책집행의 효과성 저하

■ 전자시스템 기반의 사업운영의 시너지효과 미흡

- 서비스 이용자는 제공되는 서비스의 품질, 제공자에 관한 정보를 필요로 하나, 정보 습득이 가능한 통로는 매우 제한적
 - 이용자는 제공기관 선택시 대체로 제공기관의 위치만을 주로 고려하는 등 정보에 기반한 선택권 향상 미흡
 - 체계화된 서비스 품질 평가를 통해 이용자들이 필요로 하는 서비스 품질에 대한 정보가 생산될 필요
- 서비스 제공기관도 관리운영차원에서 요청되는 정보항목에 대한 접근성이 낮은 실정
 - 효과적인 서비스 계획 수립 · 평가를 위한 ‘서비스 이용이력 및 문제관련 정보’, ‘이용자의 가족등 환경에 관한 정보’, ‘지역사회 내 사회서비스 제공자에 관한 정보’ 등이 제공되지 않거나 접근 어려움
- 지자체는 정보 접근성이 제공기관보다 높으나 제공자에 대한 지자체의 평가 시스템이 없고, 단순 관리에 머물러 제공기관이 필요로 하는 정보를 취합하거나 제공하기 어려운 상황
 - 사회서비스 전자바우처 사업과 관련 자체적으로 수집 · 관리하는 정보는 없어, 정보 활용의 중요성 인식, 책임 의식을 갖기 어려운 편
- 한국보건복지정보개발원은 서비스 이용자, 제공자, 지자체에 매우 제한된 수준의 정보만을 제공
 - 바우처사업 정보시스템에 기반한 품질관리, 기관운영 등에 활용할 취합 데이터셋의 개발, 재구성 등도 지체

■ 돌봄서비스 인력의 고용안정성

- 사회서비스 바우처사업으로 창출된 일자리는 대부분 1년 이하의 기간제 근로자를 고용하고 있으며, 임금수준은 여전히 낮은 편
 - 본 원의 조사에 따르면 노인돌봄 및 장애인활동지원사업 종사인력의 월평균 임금은 77만원 수준으로서, 영리기관(78.6만원), 노인돌봄과 장애인활동지원서비스를 복합운영하는 기관(126만원)이 높은 편
 - 시급형태로 임금을 수령함에 따라 근로자의 노후보장이 어려울 뿐더러, 서비스 제공을 위한 이동시간, 교육 시간 등에 대한 임금산정이 어려운 실정
- 돌봄서비스 바우처사업 인력의 보수교육은 의무적이지만 서비스 질의 향상과 연결되는 직무교육 내용은 부족하다는 문제 제기

제 171 호 · 6

〈표 5〉 사회서비스 제공기관의 고용규모별 현황(2011.1. 기준)

(단위: 명, 만원, 시간)

구분		인력 수	월평균 임금	주평균 근로시간
전체		30	77.3	35.0
운영주체	비영리	32	78.6	35.4
	영리	17	64.1	27.9
	기타	23	80.1	43.1
제공사업 영역	노인돌봄서비스만 제공	14	69.0	28.2
	노인돌봄서비스+기타	15	76.0	31.4
	장애인활동지원서비스만 제공	54	79.1	37.7
	장애인활동지원서비스+ 기타	43	74.4	39.9
	노인돌봄+장애인활동지원서비스	40	126.0	37.0
	노인돌봄+장애인활동지원서비스+기타	32	79.5	36.0

주: 1) 노인돌봄서비스 사업, 장애인활동지원서비스 사업을 실시하는 전국 기관을 대상으로 실시한 조사로서, 334개 기관의 응답결과이며, 임금 및 근로시간의 경우 기관관리자가 응답한 기관 인력 1인당 평균 수준임
 자료: 강해규 외(2012, 12), 한국보건사회연구원 발간예정

4. 개선 과제

■ 개선 방향 설정에 고려할 바우처사업 운영상의 변화

- (운영목적) 사회서비스 제공기관들은 이용자에게 필요한 서비스를 바르게 공급한다는 기존 사회복지기관의 목적과 취약계층에게 일자리를 제공·유지해야한다는 새로운 정책 목표를 함께 고려해야하는 상황
- (종사자 의식) 제공기관의 관리자는 조직의 “경영자” 라는 인식으로, 서비스 제공인력은 “유급” 의 돌봄종사자라는 인식으로 변화
- (기관성격 및 수익창출에 대한 인식) 제공기관은 수익활동을 영위하는 일상적인 기업으로 영업활동을 유지해야 하며, 서비스 제공량에 따라 매출이 결정되는 구조에서 수익창출의 극대화, 비용절감 운영 등에 관심 증가
- (지역사회 유관기관과의 관계) 사회서비스 바우처사업 기관이 지역사회복지 네트워크에 직·간접적으로 참여하는 경우도 있으나, 유사 사회복지서비스 제공기관(지역사회복지관, 민간기관 등)과의 경쟁구도 형성으로 점차 유대관계가 어려워지는 경향
- (지도·감독, 보고체계) 지방자치단체가 담당하는 지도점검이 낮은 수준에서 이루어지고, 제공기관의 행정적인 보고의무 역시 약화

■ 사회서비스 사업의 관리 강화와 품질관리

○급여관리 및 모니터링 체제 구축

- 지역 단위의 서비스대상자 선정 이후 사후관리, 권리구제, 사각지대 발굴 등 적극적 역할이 미흡한 상태이므로, 제도의 통합적 운영과 효과적인 집행관리를 위해 서비스의 모니터링 기능을 강화

○사회서비스 품질관리의 체계화

- 대인사회서비스 영역을 포괄하는 전담기구의 설치를 검토하고, 사회서비스 바우처사업, 방과후돌봄서비스 등의 품질관리 기반을 마련
- 이용대상자 규모가 크고 서비스 운영 구조가 체계화된 보육(품질인증), 노인장기요양(평가)의 시스템과의 통합을 점진적으로 추진

■ 돌봄서비스 인력 관리 체계화

○일자리 창출과 고용 유지에 실효성 있는 성과를 위해서는 돌봄서비스 인력에 대한 실업급여, 훈련 등의 지원체계 강화 필요

○바우처사업을 비롯한 모든 돌봄서비스 인력에 대한 관리 시스템을 개발하여 관리를 강화하고, 노동시장정책과 연계한 지역단위의 '돌봄서비스 종사자 지원 체계' 마련 필요

○돌봄서비스 제공인력의 임금 산정에 대한 검토 필요

■ 사회서비스 바우처사업의 안정적 운영 기반 마련

○서비스 제공기관이 이용자의 욕구에 부합하는 서비스 상품을 개발하여 추가적인 유료서비스를 제공하거나, 다양한 돌봄 서비스를 공급하는 복합서비스 제공기관으로 정착하도록 유도

○지역 및 기관의 특성을 고려한 다양한 지원 방안, 정확한 가치측정을 바탕으로 한 합리적인 서비스 이용료 책정 필요

○사회서비스 제공기관의 공공성 확보를 위하여, 모범 공급주체로 사회서비스 시장을 견인하도록 경쟁력 있는 비영리기관을 시군구별로 1개 이상 육성하는 방안 검토

집필자 | 강혜규(사회서비스연구실 연구위원) 문의 | 02-380-8230

발행인 | 최병호 발행처 | 한국보건사회연구원

서울특별시 은평구 진흥로 235(122-705) | TEL 02)380-8000 | FAX 02)352-9129 | <http://www.kihasa.re.kr>

한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다. <http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/publication/periodical/focus/list.jsp>