

일·가정양립을 위한 바우처 형태의 사회서비스 내용 분석*

정은아(계명대학교 시간강사)

I. 문제제기

인간은 각 발달주기마다 특별한 서비스를 필요로 하면서 발달하고, 이는 가족, 주로 여성의 가사노동을 통해 해결되었다. 그러나 자본주의가 지속적으로 발전하면서 여성의 노동시장 진출 확대, 저출산, 고령화는 새로운 사회적 위험으로 등장하고 있다. 보건복지부(2012)는 저출산·고령화 현상에 대한 국민들의 인식수준과 정책 욕구 등을 파악하기 위해 ‘2011년 저출산·고령화에 대한 국민 인식 조사’를 실시하였다. 그 결과 국민 대다수인 92.9%는 자녀가 필요하다고 생각하고 있으나 사회·직장의 자녀출산과 양육배려 분위기조성은 미흡하다고 답하였고, 결국 저출산·고령화 문제가 심각하며 본인에게 영향을 미칠 것이라고 생각한다고 발표하였다.

이러한 문제의 가장 중심에는 여성의 노동시장 참여가 자리하고 있다(김혜경, 2002). 즉 기존의 남성=임금노동자, 여성=가사노동자의 역할구조가 무너지면서 남성의 가사노동에서의 역할참여가 전제되지 않은 상태에서 여성이 임금노동자로서의 추가적 역할을 가지면서 발생된 문제로(김은정, 2012a), 여성이 과중한 노동 부담으로 인해 여성의 노동시장 참여의 단절, 출산기피와 함께 가사노동의 중심인 돌봄 영역에서 공백이 발생하는 것이다. 이에 따라 복지국가의 핵심 정책과제는 사회서비스 제공을 확대함으로써 시장노동과 가족보호(특히 아동보호)에서의 가족책임의 균형, 노인 돌봄 부담의 경감 등과 같이 가족과 성역할의 새로운 균형을 구현하는 것으로 변화되었다(Taylor-Gooby, 2004)

우리나라에서도 가족에 의한 보호(돌봄) 공백에 대한 공적인 대응으로 2007년 이후 사회서비스가 큰 폭으로 확대되었는데, 이는 대인돌봄(personal care)에 대한 사회적 욕구가 기존의 일부 취약계층에게 주어지던 선별적 복지서비스와는 차별화된 광범위한 계층의 사람들에게서 나타나게 되면서 이러한 욕구에 대한 공적 대응 필요성이 꾸준히 증가되었기 때문이다(정은아, 김은정, 2010). 이 과정에서 서비스의 내용과 형식이 크게 변화되었다. 구체적 변화 내용을 살펴보면 먼저 사회서비스 대상이 가족에 의해 돌봄 서비스를 받을 수 없는 한정적이고 선별적으로 취약계층이던 대상에서 벗어나 아동, 장애인, 노인, 산모·신생아, 다문화 가족 등으로 보편화되고 있고, 서비스 내용면에서도 이들의 특수한 욕구에 부응하고자 보육, 돌봄서비스, 방문간호, 활동보조 등으로 다양해지고 있다.

또한 사회서비스가 보편화되고 다양화되면서 정부가 서비스 제공을 위해 전문기관을 선정하여

* 본 연구는 2011학년도 정부재원(교육과학기술부 인문사회연구역량강화사업)으로 한국연구재단의 지원을 받아 진행되었다.

정해진 서비스를 제공하던 기존의 방식으로는 폭이 넓어진 이용자 개인의 특수한 형편과 욕구에 적절히 부응하지 못하게 됨에 따라 새로운 서비스 제공방식을 요청되게 되었다. 이에 따라 “서비스에 대한 이용자 직접적인 선택”을 보장하도록 하는 서비스 전달방식의 변화가 사회서비스의 가장 핵심적인 변화로 자리잡고 있다. 이용자의 선택은 기존의 서비스 제공기관에 대한 재정지원 방식을 크게 변화시킨 것으로, 이용자에게 재정을 지원하여 이용자가 서비스 제공기관을 직접 선택하도록 하는 바우처 방식이 도입되었다.

2007년 처음 우리나라에 도입된 바우처 방식의 사회서비스는 이후 지속적으로 확대되어 2012년 현재 한국보건복지정보개발원에서 담당하고 있는 노인돌봄종합서비스, 장애인활동지원사업, 산모/신생아도우미지원사업, 지역사회서비스투자사업, 가사간병방문사업, 장애아동재활치료사업, 언어발달지원사업, 임신출산진료비지원사업 등 8개 바우처 사업이 진행되고 있다. 이와 더불어 2009년 아동보육을 위해 도입된 아이사랑카드사업도 병행되어 바우처 방식으로 진행되고 있다.

바우처 서비스는 단순히 이용자의 생활이나 활동을 지원하여 개인 삶의 질을 향상시키는 수준을 뛰어 넘어 좀 더 넓은 의미에서는 여성 취업으로 인해 발생하는 돌봄의 공백을 메울 수 있어 가족 돌봄 기능을 지원할 수 있다. 또한 임신출산비를 지원하고 산모신생아도우미를 파견함으로써 출산을 장려할 수 있고, 아동보육을 서비스를 제공함으로써 가족의 노동시장 참여를 지원하는 등 결국 가족의 기능을 보완하고 강화하는 주요 역할을 감당하고 있다고 할 수 있다. 즉 가족 돌봄 기능을 보충하고 사회화함으로써 가족이 좀 더 안정적으로 노동시장에 참여하도록 유도하여 가족의 노동권을 보장하며, 안정적 출산을 유도하여 부모권을 보장하는데 기여하여 결국 일·가정 양립제도의 중요한 부분으로 역할을 감당한다고 할 수 있다.

그러나 바우처 사회서비스에 대한 지금까지의 연구는 주로 바우처 방식의 필요성 및 정책실현정도(김용득, 2009; 신창환, 강상경, 2010; 양난주, 2011), 개별 바우처 서비스에 대한 가족관계나 이용자에 대한 실질적인 효과성, 품질평가, 이용만족도(김은정, 정소연, 2009; 김은희, 2011; 정은아, 2012)등에 집중되어 있다. 또한 일·가정양립지원에 대한 정책분석에서는 주로 기본적 틀을 <남녀고용평등법과 일·가정양립 지원에 관한 법률(2012)>에 근거하여 노동시간 조정정책과 휴가제도, 보육제조, 현금지원 정책에 근거하여 그 실효성을 분석하고 있는 경향이다(김은정, 2012a; 김혜정, 2011; 유홍립, 김미경, 2009; 심상용, 2009; 진선미, 강은나, 장요석, 2011).

본 연구는 현재의 바우처 형태의 사회서비스를 일·가정 양립지원을 위한 정책의 일환으로 중요한 역할을 감당하고 있다는 전제에서 출발하였다. 이에 따라 바우처 형태로 제공되고 있는 사회서비스를 기존의 일·가정 양립지원을 위한 정책분류에 근거하여 노동권보장, 부모권 보장, 돌봄영역으로 분류하고, 각 바우처 서비스들의 대상자 선정, 서비스내용, 재원조달의 방법(정부지원금과 본인부담금)이 어떻게 구상되어 제공되고 있는지에 대해 분석하고자 한다. 이를 토대로 바우처 사회서비스가 일·가정양립을 위한 역할에 어떻게 기여하고 있으며, 또한 그 한계점은 무엇인가 점검하고 향후 사회서비스가 어떠한 형태로 재구성되어야 할 것인가를 논의하고자 하였다.

II. 일·가정양립지원을 위한 사회서비스

1. 일·가정양립지원 사회서비스의 개념과 범위

1) 일·가정양립지원 제도의 개념

일·가정양립지원 서비스의 개념을 정의하기 위해 먼저 일·가정양립의 개념정의가 필요하다. 일·가정양립이란 가족과 일터에서 역할로 인한 갈등이 없이 두 영역에서의 생활이 원만하게 잘 이루어지는데서 오는 만족스러운 상태(Clark, 2002: 김미숙, 나임순, 2010 재인용)라고 정의할 수 있다. 일·가정양립의 개념은 1980년대 미국과 유럽에서 여성의 노동시장 참여 증가, 가족형태의 급격한 변화, 여성 근로자의 의식변화, 저출산 고령화로 발생된 새로운 사회적 위험에 근거하고 있다. 신 사회적 위험과 갈등이 더 이상 가족의 힘만으로는 해결될 수 없게 되면서 이러한 갈등을 해소시켜야 할 사회적 차원의 지원을 요청하게 되고, 결국 일과 가정 두 영역 모두에서의 역할을 지원하기 위해 도입된 개념이 일·가정양립지원이다(안은정, 2009).

일·가정양립지원제도는 가족친화제도와 비슷한 개념으로¹⁾ 근로자들이 직장에서의 요구와 가정에서의 요구를 조정할 수 있도록 하는 제도로, 가정과 직장에서 주어지는 책임과 의무를 조화롭게 수행할 수 있도록 배려하는 제도를 의미한다(문은영, 2010). OECD(2002)는 가정지원과 아동발달에 적합한 환경을 제공하여 근로자의 일과 가정의 균형을 촉진하여 근로자의 일과 양육에 대한 선택의 폭을 넓혀주며 양성에게 고용의 기회를 평등하게 부여하는 제도라고 정의하고 있다. 우리나라 보건복지부(2006)는 일·가정양립지원제도를 남녀근로자가 다양한 프로그램, 정책, 훈련, 기업문화로 일과 가정의 역할을 조화롭게 수행하고 자녀출산과 양육에 어려움이 없도록 지원하는 기업경영 전략, 다양한 출산/양육/가족관련 사업을 통한 사회공헌활동으로 정의하고 있다. 이러한 개념들을 정리하면 일·가정양립지원제도는 가정과 직장에서 요구되는 책임을 조정하고 양립할 수 있도록 지원하기 위한 것으로, 가족지원과 더불어 가족의 노동시장참여를 확대하기 위한 모든 조치를 포함하는 것으로 정의할 수 있다.

2) 일·가정양립지원을 위한 바우처 사회서비스의 개념

다음으로 일·가정양립지원을 위한 바우처 사회서비스의 개념을 살펴보고자 한다. 우리나라에서 사회서비스가 미약하나마 일반 시민들을 위한 사회적 서비스로 도입된 시기는 1980년대 후반부터였으며, 전체 사회복지의 양적확대에 부응하여 사회복지관이라는 이용시설이 생기고 부분적으로 사회서비스가 확대된 것은 1990년대를 거치면서이었다. 1980년대 중반까지 우리사회의 노인, 장애인, 아동에 대한 돌봄 서비스는 가족의 책임아래 주로 여성에 의해 수행되었고, 국가는 보호할 가족이 없는 서비스 대상자에 대해서만 민간단체에 대한 재정지원 통하여 한정적으로 서비스를 제공해왔다. 그러나 최근 노인인구 증가, 기혼 여성의 경제활동 참여율 증가, 저출산과 같은 인구학적, 사회

1) 가족친화제도는 가족친화적 고용정책 혹은 일·가정양립정책 개념과 크게 구분되지 않으며, 오히려 혼용되어 사용되고 있다(홍승아, 2008), 실제로 일과 가정 양립의 주요 아젠다는 가족 책임이 있는 남녀 근로자가 일과 가족생활을 원활히 양립할 수 있도록 지원하는 것이며 이는 결과적으로 가족친화정책의 일환으로 제공된다(문은영, 2010).

경제적 여건 변화는 새로운 사회적 위협으로 인식되어지고, 이에 따라 돌봄 서비스가 양적으로 확대되고, 급속하게 제도화되고 있다.

사회서비스의 개념은 명확하게 정의되어 사용되지 않고 학문적으로도 합의된 바가 없어 각 국가의 사회복지제도의 발전배경과 유형에 따라 다르게 정의되며, 또한 학자들에 따라 사회서비스의 기능, 목적, 다른 서비스와의 경계 설정에서 차이를 보이고 있다. 그리하여 사회서비스(social service), 사회적 돌봄(Social care), 사회적 보호(Social protection), 사회적 지원(Social assistance) 등의 용어가 혼용되어 사용되고 있다(Manday, 2007). 우리나라에서는 개개인이 속한 삶의 영역에서 각자의 사회적 기능을 지원하기 위해 공공부문에 의해 계획되고 공공 및 민간부문을 통해 직접 제공되는 개별화된 대인서비스를 사회서비스로 정의하면서(박수지, 2009), 주로 취약계층을 대상으로 개인적 문제해결과 성장을 위한 특수한 욕구에 대응하는 대면적(face-to-face) 서비스를 의미한다고 보고 있다. 다만 최근의 사회서비스는 그 대상을 취약계층으로 한정하지 않고 중산층을 포괄할 수 있는 다양한 생활상의 욕구에 대응하는 서비스로 확대되고 있다고 본다(이용표, 2009).

사회서비스가 증대되고 보편화되면서 중요한 정책적 변화는 국가가 사회서비스에 대해 재정을 지원하는 방식에서 두드러지게 나타나고 있다. 이는 서비스 이용권을 통해 서비스 이용자에게 재정을 직접 제공하여 이용자의 서비스 선택권을 강화하는 것으로, 서비스 제공기관에 대해 위탁금이나 보조금을 지원해주던 기존의 방식을 크게 변화시킨 것이다. 우리나라에서는 그 구체적인 예가 노인, 장애인, 아동, 산모·신생아를 중심으로 2007년 4월부터 실시되고 있는 사회서비스 바우처 사업이다.

바우처 사회서비스는 정부가 특정한 재화나 서비스에 대한 일정액에 상응하는 구매권(바우처 카드)을 이용자에게 직접 부여하고, 공급자에 대해서는 서비스 제공의 대가를 이용자의 결제를 통하여 사후 지불해주는 것이다. 결국 바우처 방식은 이용자에게 재정을 지원하면서 서비스를 제공하는 것으로, 서비스를 직접 선택하는 기회를 이용자에게 제공하고 있다. 서비스 제공기관들로 하여금 이용자의 선택을 받기 위해 서로 경쟁하도록 만드는 것을 강조하고(Belfield, Levin, 2002; Savas, 2002), 서비스 공급자들의 이러한 경쟁과정이 서비스의 품질을 향상시킬 것이며(김용득, 2009), 최종적으로 이용자가 서비스에 대한 만족할 것으로 기대한다.

2. 일·가정양립지원을 위한 바우처 사회서비스의 범위

가족 내에서의 역할감당과 노동시장의 참여라는 양립가능성을 증진시키는 제도의 범위를 규정하고 그 경계를 하는 명확히 하는 것은 매우 어려운 작업이다. 가령 장애인과 노인인 대한 가족의 돌봄 기능을 지원하는 서비스라 할지라도 이러한 서비스는 가족의 돌봄 부담을 경감하여 이후 노동시장참여를 유인하는 역할을 감당하기 때문이다(김은정, 2012a).

지금까지의 일·가정지원제도에 대해서는 국가별로나 학자에 따라 다양하게 구분되고 있는데, 먼저 Gouthier(1996)는 아동수당을 포함하는 현금지원제도와 부모권 보장제도로는 출산휴가와 육아휴직제도를, 그리고 노동권보장제도로는 보육서비스를 대표적인 가족정책으로 보고 구분하였다. 또한 김수정(2006)은 가족정책의 차원을 탈상품화, 탈상품화-탈가족화, 탈가족화, 탈젠더화로 구분하고 프로그램간의 대체관계를 분석하였다. 탈상품화는 아동이 있는 가족의 소득을 보충하는 것으로 아동수당이 대표적 제도이며, 아동돌봄의 사회화와 여성의 노동시장통합을 위한 탈가족화는 보

육서비스가 대표적 제도이며, 남성의 육아참여를 유도하는 탈젠더화를 위한 제도로는 아버지의 달을 들고 있었다. 또한 육아휴직은 노동자가 가족을 병행할 수 있는 있도록 탈상품적 기능과 여성노동자의 노동경력 연속성을 보장하는 탈가족적 지위를 유지하는 기능을 모두 가지고 있는 것으로 규정하였다. 김은정(2012a)은 노동시간조정 제도와 휴가지원제도를 <남녀고용평등법과 일·가정양립 지원에 관한 법률>의 핵심영역으로 규정하면서 주요 정책을 노동시간조정 정책, 휴가정책, 사회적 돌봄 지원 정책으로 규정하여 정책목표와 대상 간의 정합성을 분석하였다.

한편 고용노동부(2011)는 일·가정 양립제도를 크게 근로자 지원제도와 사업주 지원제도로 분류하고 출산지원제도(산전후휴가제도, 유산·사산휴가제도, 배우자 출산휴가), 육아지원제도(육아휴직제도, 육아기 근로시간단축제도), 취업지원제도(내일배움카드제, 여성새로일하기센터)를 근로자 지원제도로 포함시키고 있다. 이에 비해 사업주 지원제도로는 임신출산여성 고용안정 지원제도(임신·출산 후 계속고용지원금), 육아휴직 등 장려금, 대체인력채용 장려금)와 직장보육시설 지원제도(설치비용 무상지원, 설치비용 응자, 직장보육시설 운영비 지원), 여성고용 지원제도(고용촉진 지원금, 시간제일자리 창출지원, 여성고용 환경개선 응자사업)를 포함시키면서 가장 넓은 범위를 포함하고 있다.

우리나라에서 2012년 현재 시행되고 있는 바우처 서비스로는 8개의 대표 바우처 서비스와 더불어 가정의 아동보육을 위한 아이사랑카드 서비스가 시행되고 있다. 그 내용을 간략하게 살펴보면 노인돌봄종합서비스는 혼자 힘으로 일상생활을 영위하기 어려운 노인에게 욕구에 따라 맞춤형 서비스를 제공하고 있으며, 장애인활동지원서비스는 일상생활과 사회생활을 하기 어려운 장애인에게 활동을 지원하는 서비스를 제공하고 있다. 이와 더불어 출산가정에 도우미를 파견하여 서비스를 지원하는 산모신생아도우미서비스, 지역사회가 지역의 특수한 욕구에 대해 창의적인 아이디어로 사회서비스를 개발하여 서비스를 제공하는 지역사회서비스투자사업, 원활한 일상생활과 사회활동이 어려운 저소득 취약계층에게 서비스를 제공하여 생활 안정 및 자립기반을 지원하는 가사간병방문서비스, 성장기의 장애아동의 기능 향상과 행동 발달을 위한 적절한 재활치료 서비스 지원하는 장애아동 재활치료서비스, 시·청각장애 부모의 자녀에게 필요한 언어발달지원서비스를 제공하는 언어발달 지원서비스, 임신과 출산에 관련된 진료비를 지원하는 임신·출산치료비지원서비스 등이 시행되고 있다. 이와 더불어 아이사랑카드제도는 소득·재산기준을 충족하는 대상자에게 보육서비스(어린이집)를 이용할 수 하도록 지원하고 있다.

이러한 바우처 서비스에 대해 지금까지는 단순히 서비스 대상자의 일상생활을 지원하거나 신체적·정신적 장애에 대응하여 활동을 지원하는 기능을 한다는 인식에 기초하여 사회서비스는 서비스 대상자 개인적 삶의 질의 향상시키는 것이 목적으로 삼고 있었다. 그러나 시각을 달리하여 확대하면 이러한 서비스는 사회서비스는 가족을 유지하고, 가족기능을 지원하며, 출산을 장려하며, 돌봄의 공백을 메울 수 있어 결국 가족의 기능을 보완하고 강화하는 주요 역할을 감당하고 있다고 할 수 있다. 또한 이러한 사회서비스가 다양화되고 보편적 서비스로 확대되어 이용자의 폭이 넓어지면 노동시장에로의 참여를 적극 유도할 수도 있다. 즉 가족 돌봄의 공백을 사회화를 통해 가족의 부모로서의 역할 및 돌봄 기능 수행과 더불어 노동시장 참여를 보장하여 일·가정 양립을 위한 정책의 중요한 부분으로 역할을 감당할 수 있다.

3. 일·가정양립 제도와 바우처 사회서비스에 대한 선행연구 검토

일·가정양립제도에 대한 지금까지의 연구들은 분류해보면 먼저 선행한 국가의 정책이나 이론을 분석하여 우리나라의 정책 방향을 제시하고 있거나(박귀천, 2006; 안현미, 2007), 일·가정양립 갈등에 영향을 미치는 요인에 관한 연구(성혜영, 2010), 일·가정양립정책이 직장의 노동생산성에 미치는 영향을 분석하고 있고(안은정, 2009; 김혜원, 2007), 젠더적 관점에서 성별분업 완화에 얼마나 기여하는지에 대한 분석하였다(김수정, 2006; 김혜정, 2011). 한편 일·가정양립정책의 운영 실태 분석(문은영, 2010)이 진행되는 가운데, 김은정(2012a)은 일·가정양립 정책 전반의 틀을 제시하고 이들 정책들의 대상자 선정방식이 정책목표에 부합되는지 집중 분석하여 문제점을 제시하였다. 그러나 확대되고 있는 바우처 형태의 사회서비스를 일·가정양립을 위한 중요한 정책으로 인식하고 이에 대한 효과나 기능을 분석한 연구는 진행되고 있지 않는 실정이다.

이에 비해 사회서비스는 주로 일부 취약계층만을 대상으로 정해진 서비스를 계약된 지정 제공기관에 의해 제공해주던 방식이 주를 이루었었기 때문에 최근까지도 이러한 공적 서비스에 대한 실증연구가 많이 실행되지는 못하였다. 지금까지의 바우처 사회서비스에 대한 연구들은 주로 바우처 방식 도입에 대한 찬반 논의(지은구, 2009; 최재성, 2005), 공급체계의 변화로 나타나는 품질관리 등에 대한 논의(양난주, 2011), 공급측면에서의 효율성과 성과평과(신창환, 강상경, 2010), 이용자 측면에서 이용자의 만족도에 미치는 영향(김은희, 2011; 정은아, 2012) 등에 초점을 두고 진행되어, 바우처 서비스가 일·가정 양립을 위해 어떠한 역할을 감당한다는 견해를 둔 연구는 실행되지 못하고 있다.

4. 연구의 분석틀

본 연구는 바우처 사회서비스는 가족 돌봄의 공백을 메우고, 가족의 부모로서의 역할 및 기능을 수행하며, 더 나아가 노동시장 참여를 보장하여 일·가정 양립을 위한 제도의 중요한 부분으로 역할을 감당할 수 있다는 인식에서 출발하였다. 그리하여 일·가정양립제도의 앞서 제시한 다양한 범위와 구분을 바탕으로 본 연구에서는 바우처 방식으로 제공되고 있는 8개의 전체 사회서비스와 아이사랑카드제도의 주요 내용에 근거하여 부모권을 보장하는 서비스와 노동권을 보장하는 서비스, 돌봄을 지원하는 서비스로 분류하여 분석하고자 하였다.

구체적 분류 내용으로는 먼저 산모/신생아도우미와 임신출산지원서비스 등 2개 사회서비스는 출산율을 높이는 기능을 할 수 있다고 보면서 부모권을 보장하는 사회서비스로 간주하여 구분하였다. 아동보육 서비스 중 바우처 형태의 서비스로 제공되고 있는 아이사랑카드제도는 아동의 보육부담을 경감시켜 가족의 노동시장 참여를 유도한다고 보아 노동권을 보장하는 사회서비스로 구분하였다. 노인돌봄종합서비스, 가사간병방문서비스, 장애인활동지원서비스, 장애아동재활치료사업, 언어발달 지원사업 등 5개 사회서비스를 돌봄공백을 지원하는 사회서비스로 구분하였다. 또한 지역사회서비스투자사업²⁾은 지역개발형 바우처 중 10대 유망사업에 한정하여 그 내용을 살펴볼 때 돌봄을 지원

2) 지역사회서비스투자사업은 크게 지역선택형사업과 지역개발형 사업이 있는데 지역선택형 사업은 영유아 발달 초기부터 아동과 부모에게 독서 지도 및 관련 정보 제공 등 서비스를 통해 아동의 창의적·생산적·균형적인 발달 촉진하는 서비스이다. 지역개발형 사업은 지역사회의 창의적인 아이디어로 사회서비스를

하는 서비스로 간주하여 포함시켰다.

이러한 분류에 기초하여 총 9개의 바우처 서비스에 대해 서비스의 목표를 가장 먼저 살펴보고, 다음으로는 Gilbert & Terrell(2005)의 분석틀에 근거하여 대상자 선정, 서비스 내용, 서비스가격(정부 지원금과 본인부담금)을 분석하여 과연 바우처 사회서비스가 일·가정양립을 위한 어떠한 역할로 지원을 감당하고 있는지 분석하고 이를 토대로 문제점을 살펴보고 그 대안을 제시하고자 하였다³⁾.

Ⅲ . 일·가정 양립을 위한 바우처 사회서비스 현황⁴⁾

1. 바우처 사회서비스의 정책목표

정책목표는 정책 대상자 선정, 내용, 전달방식, 재원조달방식 등에 대한 정책설계의 기본적인 틀을 규정하는 가장 중요한 것이다(김은정, 2012a). 이에 따라 일·가정양립을 지원하는 각 바우처 사회서비스가 제시하고 있는 목표를 먼저 고찰하였다.

먼저 부모권을 보장하는 사회서비스로 분류된 산모/신생아도우미의 정책목표는 출산가정에 산모·신생아도우미를 통한 가정방문 서비스를 지원하여 산모와 신생아의 건강관리를 지원하고 경제적 부담을 완화하는 것이 목적이다. 임신출산지원서비스는 임신이 확진된 임신부의 본인부담금을 경감하여 출산 의욕을 고취하고 건강한 태아의 분만과 산모의 건강관리를 위하여 임신과 출산에 관련된 진료비를 고운맘 카드로 발부하여 일부 지원하는 것이 목적이다.

노동권을 보장하는 사회서비스로 분류된 아이사랑카드제도는 어린이집을 다니는 영유아 가구에 전자바우처 형태로 보육료를 지원함으로써 양육 부담경감을 목적으로 하고 있다. 다만, 보육시설을 이용하지 않는 해당 아동에 대해서는 양육수당을 지급하고 있다.

또한 돌봄공백을 지원하는 사회서비스로 분류된 서비스 중 노인돌봄종합서비스는 혼자 힘으로 일상생활을 영위하기 어려운 노인과 독거노인에게 욕구에 따라 안전 확인, 생활교육, 서비스 연계, 가사·활동지원, 주간보호서비스 등 맞춤형 복지서비스 제공함이 목적이다. 장애인활동지원서비스는 신체적·정신적 사유로 일상생활과 사회생활을 하기 어려운 장애인에게 활동지원서비스를 제공함으로써, 장애인의 자립생활을 지원하고 가족의 부담을 줄여 장애인의 삶의 질 향상시키고자 한다. 가사간병방문서비스는 신체적·정신적 이유로 원활한 일상생활과 사회활동이 어려운 저소득 취약계층에 대하여 재가간병·가사지원 등 사회복지서비스 제공으로 생활 안정 및 자립기반 지원함을 목적으로 하고 있다. 장애아동재활치료사업은 성장기의 정신적·감각적 장애아동의 기능 향상과 행

개발한 사업으로 다양한 사업이 시행되고 있다. 그 중 10대 유망사업을 발굴하여 집중적으로 지원하고 있는데 그 내용은 아동발달지원, 아동정서잘달지원, 문제행동아동조기개입서비스, 인터넷·게임중독아동치유, 노인 맞춤형 운동처방, 장애인·노인 돌봄여행, 장애인 보조기구 렌탈, 시각장애인 안마서비스, 나홀로 아동 가정돌봄, 정신건강케어 사업이다(<http://www.socialservice.or.kr/ptl.JspEditor.doj>).

3) Gilbert & Terrell(2005)의 분석틀은 급여의 대상(누구에게 급여할 것인가?), 급여형태(무엇으로 급여할 것인가?), 전달체계(어떻게 전달할 것인가?), 재원(재원을 어떻게 마련할 것인가?)에 대한 분석이다. 그러나 본 연구에서는 바우처 방식으로 제공되는 있는 사회서비스에 대한 분석임을 감안하여 전달체계에 대한 분석은 생략하였다.

4) 바우처 사회서비스의 현황은 <http://www.socialservice.or.kr/ptl.MainPage.doj>와 <http://www.childcare.go.kr/>을 활용하여 자료를 수집하였다.

동 발달을 위한 적절한 재활치료 서비스를 지원하고 서비스 정보를 제공하며, 언어발달지원사업은 시·청각장애 부모의 자녀에게 필요한 언어발달지원서비스를 제공하여 아동의 건강한 성장지원 및 장애가족의 자체 역량 강화가 목적이다. 또한 지역사회서비스투자사업은 지역사회의 특수한 욕구에 부응하여 서비스를 개발하고 제공하며, 지역사회의 창의적인 아이디어로 사회서비스를 개발하여 괜찮은 일자리를 창출하고 이를 기반으로 사회서비스 산업화를 도모함이 정책목적이다. 이상의 정책 목표를 정리하면 아래의 <표 1>과 같다.

<표 1> 바우처 사회서비스의 정책목표

구분	사회서비스	정책목표
부모권 보장	산모/신생아도우미	산모와 신생아의 건강관리를 지원하고 경제적 부담 완화
	임신출산지원서비스	임신부의 본인부담금을 경감하여 출산 의욕을 고취하고 건강한 태아의 분만과 산모의 건강관리를 위하여 임신과 출산에 관련된 진료비 일부 지원
노동권 보장	아이사랑카드제도	어린이집을 다니는 영유아 가구에 보육료를 지원, 보육시설 미이용 아동에게 양육수당 지급하여 보육비용 부담 경감
	노인돌봄종합서비스	혼자 힘으로 일상생활을 영위하기 어려운 노인에게 맞춤형 복지서비스 제공
돌봄 공백 지원	장애인활동지원서비스	일상생활과 사회생활을 하기 어려운 장애인에게 활동지원서비스를 제공
	가사간병방문서비스	신체적·정신적 이유로 원활한 일상생활과 사회활동이 어려운 저소득 취약계층에 대하여 재가간병·가사지원으로 생활 안정 및 자립기반 지원
	장애아동재활치료사업	성장기의 정신적·감각적 장애아동의 기능 향상과 행동 발달을 위한 적절한 재활치료 서비스 지원 및 정보 제공
	언어발달지원사업	시·청각장애 부모의 자녀에게 필요한 언어발달지원서비스를 제공하여 아동의 건강한 성장지원 및 장애가족의 자체 역량 강화
	지역사회서비스 투자사업	지역사회의 창의적인 아이디어로 사회서비스를 개발하여 괜찮은 일자리를 창출하고 이를 기반으로 사회서비스 산업화를 도모, 10대 유망사업은 지원이 필요한 아동, 노인, 장애인을 대상으로 문제행동 치료, 운동처방 및 돌봄 서비스제공

2. 바우처 사회서비스의 대상

다음으로는 본 연구에서 살펴보는 바우처 서비스의 대상자, 즉 누구에게 서비스를 전달할 것인가에 대한 선정기준을 분석하고자 한다. 먼저 부모권을 보장하는 사회서비스로 분류된 산모/신생아도우미 서비스의 대상자는 전국가구 평균소득 50% 이하 가구의 산모로, 건강보험료 본인부담금을 기준으로 대상자 선정하고 있다. 임신출산지원서비스는 임신확인서로 임신이 확인된 건강보험 가입자 또는 피부양자 중 임신·출산 진료비 지원 신청자(소득기준 없음)이며, 의료급여를 받는 자(수급권자)는 대상자에서 제외된다.

노동권을 보장하는 사회서비스인 아이사랑카드제도의 대상자는 법정저소득층의 0~4세 아동⁵⁾,

5) 국민기초생활보장법 제5조에 의한 수급권자 및 그 가구원(의료, 교육, 자활급여 특례수급권자 포함), 한부모가족지원법에 따른 보호대상자로 선정된 모·부자 가정 아동, 아동복지법 제16조에 의한 아동복지어린이집에서 생활 중인 만3~4세 아동, 여성폭력피해자 보호어린이집(가정, 성폭력), 성매매피해자 지원어린이집에 입소한 여성의 동반자녀, 모·부자(일시)보호어린이집 등에 입소한 자의 동반자녀, 미혼모자 공동생활

0~2세 아동을 둔 부모, 장애아와 다문화가정 자녀를 대상으로 소득기준 없이 무상보육 서비스를 제공하고, 3~4세 아동을 둔 부모 중에는 소득 70%이하의 가정에 대해 보육료를 지원하고 있다. 다만 보육시설을 이용하지 않는 차상위계층과 농어촌지역거주 아동, 취학 전 등록 장애아동을 대상으로는 양육수당을 지급하고 있다.

또한 돌봄공백을 지원하는 사회서비스 중 노인돌봄종합서비스의 대상자는 만 65세 이상 치매 또는 중풍의 노인성 질환자로서 전국가구평균소득 200% 이하인 자, 만 65세 이상 장기요양등급의 A,B등급 해당자로서 전국가구평균소득 150% 이하인 자, 시군구청장이 인정하는 장애 1~3등급 및 중증질환자 중 차상위계층 이하인 자이다. 장애인활동지원서비스의 대상자는 만6세 이상 만65세 미만의 <장애인복지법>상 등록 1급 장애인(활동지원서비스인정조사표에 의한 방문조사 220점 이상)과 만 65세 도래 후 장애 특성상 활동지원급여를 희망하는 1급 장애인이다. 가사간병방문서비스 대상자는 국민기초생활보장수급자, 차상위계층 중 가사·간병이 필요한 자이다⁶⁾. 장애아동재활치료사업의 대상자는 만 18세 미만 장애아동으로 전국가구 평균소득의 100% 이하인 자이며, 언어발달 지원사업 대상자는 만 18세 미만 비장애아동(양쪽 부모가 시각,청각, 언어, 지적, 자폐성, 뇌병변 등록 장애인)으로 전국가구 월평균소득의 100% 이하인 자이다. 또한 지역사회서비스투자사업의 대상자는 전국가구 평균소득 100%이하 가구를 원칙으로 하며 사업별로 상이한데, 노인·장애인 대상 사업은 전국가구 평균소득 120%이하로 하고 있다. 이상의 내용을 정리하면 아래의 <표 2>와 같다.

<표 2> 바우처 사회서비스의 대상자 선정기준

구분	사회서비스	대상자 선정기준
부모권 보장	산모/신생아도우미	전국가구 평균소득 50% 이하 가구의 산모
	임신출산지원서비스	임신이 확인된 건강보험 가입자 전체(의료급여수급권자 제외)
노동권 보장	아이사랑카드제도	- 보육료 지원/법정저소득층, 0~2세아 자녀를 둔 부모, 장애아와 다문화가정 자녀부모, 어린이집을 이용하는 만 5세아를 둔 부모, 3~4세아 자녀를 둔 부모 중 소득하위 70%이하 가구 - 아동수당지급/어린이집·유치원을 이용하지 않는 아동(차상위 이하 36개월 미만 아동, 취학 전 농어촌거주아동, 취학 전 등록 장애아동)
	노인돌봄종합서비스	- 만 65세 이상 치매 또는 중풍의 노인성 질환자로서 전국가구평균소득 200% 이하자 - 만 65세 이상 장기요양등급의 A,B 해당자로서 전국가구평균소득 150% 이하자 - 시군구청장이 인정하는 장애 1~3등급 및 중증질환자 중 차상위계층 이하자
돌봄 공백 지원	장애인활동지원서비스	만6세~만64세 1급 장애인, 만 65세 이상으로 장애 특성상 활동지원급여를 희망하는 1급 장애인
	가사간병방문서비스	국민기초생활보장수급자, 차상위계층중 가사·간병이 필요한 자
	장애아동재활치료사업	만 18세 미만 장애아동으로 전국가구 평균소득의 100% 이하
	언어발달지원사업	만 18세 미만 비장애아동(양쪽 부모가 등록 장애인)으로 전국가구 월평균 소득의 100% 이하인 자
	지역사회서비스 투자사업	사업별로 상이, 전국가구 평균소득 100%이하 가구를 원칙(노인·장애인 대상 사업은 전국가구 평균소득 120%이하)

가정에 입소한 자의 동반 자녀가 법정저소득층에 해당된다.

6) 구체적으로는 장애인(1~3급), 소년소녀가장, 조손가정, 한부모가정 : 타인의 도움 없이 일상생활을 영위할 수 없는 자로서 가사간병서비스 제공이 필요한자와 중증질환자(부상 및 질병, 만성질환, 희귀난치성 질환 등으로 진단서 또는 소견서를 첨부한 자) 등 기타 재가 간병이 필요하다고 시.군.구청장이 인정한 자를 의미한다.

3. 바우처 사회서비스의 내용

서비스 대상자 자격에 이어 아래에서는 각 서비스의 이용자가 받을 수 있는 서비스가 어떤 내용 인지를 살펴보고자 한다. 서비스 내용은 공통적으로 바우처 방식으로 제공되고 있다. 바우처 방식은 정부가 특정한 재화 또는 서비스를 이용자(수요자)에게 일정액에 상응하는 구매권을 부여하고 공급자에 대해서는 서비스 제공의 대가를 사후 지불해주는 서비스 유형이다. 바우처 방식은 제공기관이 선택권을 가진 이용자에게 선택을 받기 위해 경쟁하도록 유도하여 서비스의 품질을 향상시키고 궁극적으로는 이용자가 서비스에 만족하도록 구상되어 있다.

이러한 바우처 형태로 제공되는 서비스 내용을 구체적으로 살펴보면 부모권을 보장하는 사회서비스로 분류된 산모/신생아도우미 서비스는 산모의 영양관리(산모 식사), 유방관리, 산후체조, 좌욕, 산모·신생아관련 세탁물 관리 방청소, 신생아 돌보기 보조, 신생아 건강관리 및 기본 예방접종 안내, 감염 예방·관리, 산후조리 관련 산모의 요청사항, 산모에 대한 정신적 안정 및 정서적 지지를 위해 도우미를 2주간 파견하고 있다. 임신출산지원서비스는 임신과 출산에 관련된 진료를 위해 임신부가 지정요양기관에서 받는 진료비용(출산 비용, 출산 전후 산모의 건강관리와 관련된 진료 포함)을 지원한다.

노동권을 보장하는 사회서비스인 아이사랑카드제도는 보육료 지원 대상에 해당하는 부모들의 보육료를 경감해주고 있다. 다만 어린이집·유치원을 이용하지 않는 아동에 대해서는 매월 아동 양육수당을 지원하고 있으며, 지원대상은 차상위 이하 36개월 미만 아동, 취학 전 농어촌거주아동(최대 84개월), 취학 전 등록 장애아동(최대84개월)이다.

또한 돌봄공백을 지원하는 사회서비스 중 노인돌봄종합서비스는 신변·활동지원(식사도움, 세면도움, 체위변경, 옷 갈아입히기, 구강관리, 신체기능의 유지, 화장실 이용 도움, 외출동행, 목욕보조 등)과 가사·일상생활지원(취사, 생활필수품 구매, 청소, 세탁 등), 주간보호서비스(기능회복, 급식 및 목욕, 송영서비스)가 가능하다. 장애인활동지원서비스는 신체활동지원(목욕도움, 배설도움, 체위변경, 세면도움, 식사 도움, 실내이동 도움 등), 가사활동지원(청소 및 주변정돈, 세탁, 취사 등), 사회활동지원(등하교 및 출퇴근 지원, 외출동행 등), 방문목욕, 방문간호(간호, 진료, 영양상담, 구강위생 등)를 제공한다. 가사간병방문서비스는 신체수발 지원(목욕, 대소변, 옷 갈아입히기, 세면, 식사보조 등), 가사지원(쇼핑, 청소, 식사 준비, 양육 보조 등), 일상생활 지원(사회활동지원(외출 등), 정서적 지원(대화, 생활상담 등), 간병지원(체위변경, 간단한 재활운동 보조 등)을 하고 있다. 장애아동 재활치료사업은 언어·청능치료, 미술·음악치료, 행동·놀이·심리운동 치료 등 재활치료서비스와 더불어 장애 조기 발견 및 발달진단서비스, 중재를 위한 부모 상담 서비스를 제공하고 있다. 언어발달지원사업은 언어발달진단서비스 및 심리상담서비스와 더불어 언어치료, 청능치료 등 언어재활서비스 및 독서지도, 놀이지도, 수화지도 등을 제공하고 있다. 또한 지역사회서비스투자사업은 사업별로 서비스 내용이 다양한데 주로 아동을 대상으로는 돌봄, 교육, 부모교육, 대체활동, 전문치료 서비스를 제공하고 있으며, 노인을 대상으로는 맞춤형 운동처방, 돌봄여행 서비스를 제공하고, 장애인을 위해서는 보조기기 렌탈서비스, 안마서비스, 정신장애인 사회복귀 프로그램을 제공하고 있다. 이의 내용을 정리하면 아래의 <표 3>과 같다.

<표 3> 바우처 사회서비스의 구체적 내용

구분	사회서비스제도	서비스 내용
부모권 보장	산모/신생아도우미	신생아 돌보기 보조 및 건강관리, 산후조리 관련 산모의 다양한 요청사항에 대한 돌보미를 기본 2주간 파견
	임신출산지원서비스	임산부 진료비용 지원
노동권 보장	아이사랑카드제도	보육료 지원 대상에 해당하는 부모들의 보육료 지원, 아동수당지급
	노인돌봄종합서비스	신변활동지원, 가사 및 일상생활지원, 주간보호서비스 등
	장애인활동지원서비스	신체활동지원, 가사활동지원, 사회활동지원, 방문목욕, 방문간호 등
	가사간병방문서비스	신체수발지원, 가사지원, 일상생활지원, 간병지원 등
돌봄 공백 지원	장애아동재활치료사업	재활치료서비스 제공, 장애 조기 발견 및 발달진단서비스, 중재를 위한 부모 상담 서비스 등
	언어발달지원사업	언어발달진단서비스 및 심리상담서비스, 언어재활서비스 및 독서지도, 놀이지도, 수화지도 서비스 등
	지역사회서비스투자사업	아동-중재서비스, 교육, 부모교육, 돌봄서비스, 대체활동지원 등 노인-맞춤형 운동처방, 돌봄 여행서비스 등 장애인-시각장애인 안마서비스, 정신장애인 증상과 욕구에 대한 프로그램 제공 등

4. 바우처 사회서비스의 재원

바우처 형태로 제공되는 서비스의 재원은 정부지원금과 더불어 이용자의 일부부담금(자부담)을 원칙으로 하고 있다. 정부는 이용자에게 서비스 이용권(바우처 카드)을 제공하면 이용자가 직접 서비스 비용을 결제하여 정부지원금과 본인부담금을 함께 납부하도록 하고 있다. 바우처 카드는 신용(체크)카드 형태로 만들어져 있어 보호자가 서비스 이용료를 결제하면 전담금융기관이 결제 금액을 서비스 제공기관에 지급하여 이용료를 정산하게 된다. 또한 매월 일정액의 본인부담금은 서비스 제공기관에 선납한 후 서비스 이용이 가능하다.

먼저 바우처 서비스 가격(정부지원금)과 이용자 본인부담금 내역을 구체적 내용을 살펴보면 부모권을 보장하는 사회서비스로 분류된 산모/신생아도우미 서비스는 기본 2주간의 서비스 가격은 642천원이며 본인부담금은 전국가구 평균소득 40%이하인 경우는 46천원, 전국가구 평균소득 40%초과~50%이하는 92천원이다. 임신출산지원서비스 정부가 진료비용으로 임신 1회당 500천원을 지원하고 이용자가 그 한도 내에서 이용함으로써 별도의 본인부담금은 발생하지 않는다.

노동권을 보장하는 사회서비스인 아이사랑카드제도는 보육료 지원 대상에 해당하는 부모들의 보육료를 경감해주고 있다. 구체적으로는 만0~2세아 영유아가구(소득기준 없음) 및 소득하위 70%이하 3~4세 아동을 둔 부모에 대해서는 월 177천원~394천원까지 지원하고 있으며, 만 5세 아동을 둔 부모에게는 월 200천원, 장애아동 가구에 대해서는 394천원, 다문화가정 아동에 대해서는 연령별 보육료 정부지원 단가를 부모에게 지원하고 있다. 이러한 정부지원금 외에 이용자의 선택에 따라 발생하는 보육료에 대해서 이용자가 부담하도록 하고 있다. 또한 어린이집·유치원을 이용하지 않

는 아동(차상위계층이하, 농어촌지역거주아동, 취학 전 등록 장애아동에 대해서는 36개월~최대 84개월 동안 매월 아동 양육수당으로 월 100~200천원을 지원하고 있다.

돌봄공백을 지원하는 사회서비스는 서비스 단가와 본인부담금을 제시하고, 본인부담금을 제외한 서비스 가격에 대해 정부가 지원하고 있다. 노인돌봄종합서비스는 27시간 제공되는 서비스를 기준으로 볼 때 서비스 가격은 248천원이며, 본인부담금은 차상위계층 초과자는 월 36천원, 차상위계층은 18천원, 기초생활수급자는 무료이다. 장애인활동지원서비스는 활동지원 인정점수에 따라 등급을 1~4등급까지 구분하고 서비스 가격을 350~860천원까지 산정하고 있다. 본인부담금은 기초생활수급자는 모든 등급에서 면제되고 차상위계층은 20천원을 정액으로 부담하며, 전국가구 평균소득에 따라 서비스 가격의 6~15%까지를 부담하도록 하고 있다(2011년 기준 상한액은 91천원임). 가사간병방문서비스는 18시간을 기준으로 볼 때 서비스 가격은 165천원이며, 본인부담액은 기초생활수급자는 면제이고 차상위계층은 18천원이다. 장애아동재활치료사업과 언어발달지원사업은 대상자의 소득기준에 따라 바우처 지원액 및 본인부담금을 차등 지원하고 있는데, 두 사업의 바우처 지원액은 160천원~220천원이며, 본인부담금은 기초생활수급권자 가정은 면제되고 전국가구 평균소득 100% 이하는 60천원을 부담하도록 하고 있다. 한편 지역사회서비스투자사업은 사업별로 서비스 가격이 다양한데 대부분 기초생활수급자에게는 본인부담금이 면제되지만 일정소득 이하의 경우에는 일정액의 본인부담금을 부과하고 있다. 이러한 내용을 정리하면 아래의 <표 4>와 같다.

<표 4> 바우처 사회서비스의 서비스 가격(바우처 지원금) 및 본인부담금

구분	사회서비스제도	바우처 서비스 가격(지원금) 및 본인부담금
부모권 보장	산모/신생아도우미	서비스 가격-642천원, 본인부담금-46~92천원(2주간 서비스 기준)
	임신출산지원서비스	바우처 지원-임신 1회당 500천원 한도 내에서 정부 지원
노동권 보장	아이사랑카드제도	보육료 지원 - 만0~2세아 영유아가구, 소득하위 70%이하 3~4세 아동가 구/월 177천원~394천원 만 5세 아동가구/월200천원 장애아동 가구-월 394천원 다문화가정 아동- 연령별 보육료 정부지원 단가를 지원 아동수당지급/보육시설 미 이용 아동 가정에 월 100~200천원지급
		노인돌봄종합서비스
돌봄 공백 지원	장애인활동지원서비스	서비스 가격-358~860천원, 본인부담금-서비스 가격의 6~15%(기초생활수급자 면제, 20~91천원)
	가사간병방문서비스	서비스 가격-165천원, 본인부담금-18천원(차상위계층, 18시간 서비스 기준)
	장애아동재활치료사업	바우처 지원액- 160천원~220천원, 본인부담금은 기초생활수급권자 가정은 면제, 전국가구 평균소득 100%이하는 60천원
	언어발달지원사업	바우처 지원액- 160천원~220천원, 본인부담금은 기초생활수급권자 가정은 면제, 전국가구 평균소득 100%이하는 60천원
	지역사회서비스투자사업	서비스 가격-사업별로 다양, 본인부담금-일정의 본인부담금 지정

IV. 일·가정 양립을 위한 바우처 사회서비스 내용 분석

1. 정책목표: 부모권, 노동권, 돌봄 공백 지원

정책목표를 살펴보면 부모권 보장 서비스는 임신과 더불어 출산 및 산모와 신생아의 건강관리를 위해 재정과 서비스 도우미를 지원하면서 결국 출산의욕을 고취함을 목적으로 하고 있는 것을 볼 수 있다. 아이사랑카드제도는 취업부모의 양육부담을 경감시켜 여성의 고용증진이 목적으로 하면서 노동권 보장을 위한 역할을 감당하고 있다. 또한 돌봄 공백 지원 서비스들은 일상생활이 어려운 노인, 장애인, 장애부모의 아동을 대상으로 정서발달, 문제행동치료, 돌봄 및 케어서비스를 지원함으로써 건강한 성장 및 생활안정을 지원하는 것을 목적으로 하고 있어 돌봄의 공백을 메우고 있음을 볼 수 있다. 결국 바우처 사회서비스들의 정책목표는 가족의 가정 내 노동 부담을 경감시켜 시장노동에 진출할 수 있는 노동권을 보장하고, 출산의욕을 고취시켜 부모권을 보장하며, 돌봄 공백을 지원하는 것으로 역할을 감당한다고 해석할 수 있다.

2. 대상의 포괄성 : 돌봄 공백 지원에서 전문가 진단과 저소득층에 집중된 서비스 제공으로 여전히 한계성 유지

바우처 서비스의 전체 이용대상자 확대 추이를 살펴보면 2007년 도입시기에는 357천명으로 시작되었으나 2011년에는 655천명으로 확대되어 183%가 증가되었다(류호영, 2012). 구체적인 서비스 대상 선정기준을 살펴보면 노동권을 보장하는 아이사랑카드제도는 1992년 차등보육료 지원을 시작하여 2009년에는 소득 하위 50%, 2011년에는 소득 하위 70%, 2012년에는 전 계층(난 3~4세 아동 제외)로 점차 확대되어 기존의 저소득 취약계층 중심에서 벗어나 대상자가 확대되고 보편화 되고 있음을 볼 수 있다. 즉 0~2세아동, 만5세 아동, 장애아와 다문화가정 등에 대해서는 소득기준의 상관없이 모든 아동을 대상으로 보육료를 지원하고 있는 것을 볼 수 있어 대체로 그 대상자를 보편화함으로써, 특히 맞벌이 부부의 자녀양육부담을 경감시키고 부모의 안정적인 노동시장 참여에 기여하고 있다고 할 수 있다. 그러나 3~4세 아동가정에 대해서는 전국가구 평균소득 70%이하를 대상으로 선별하여 선정하고 있다. 또한 어린이집·유치원을 이용하지 않는 아동에 대해서는 매월 아동양육수당을 지급하는데, 그 대상이 차상위 이하 36개월 미만 아동, 취학 전 농어촌거주아동, 취학 전 등록 장애아동임을 볼 때 아동수당 지급영역에서도 여전히 저소득 취약계층에 대한 한정적인 서비스임을 알 수 있다.

부모권을 보장하는 임신출산지원서비스는 그 대상자가 건강보험 전체가입자가 됨으로 보편적인 서비스로 제공되고 있으나, 산모신생아도우미제도는 전국가구 평균소득 50%이하 가구의 산모를 대상으로 하고 있음을 볼 때 여전히 선별적인 서비스를 제공하고 있음을 볼 수 있다. 이로써 출산을 유도하고 안정적인 서비스를 제공하여 어느 정도의 부모권 보장 역할을 감당하고 있는 것을 볼 수 있다.

또한 돌봄공백을 지원하는 서비스들은 그 대상자들이 전문가 진단에 의해 노인성 질환, 장애등급 등의 판정을 받는 것에 기초하거나 주로 기초생활수급자를 포함한 전국가구 평균소득 100% 이하 가구를 대상으로 선별적인 서비스를 제공하고 있음을 볼 수 있다. 장애인활동지원이나 가사간병서

비스, 언어발달지원사업, 지역사회서비스투자사업 중 전문적 치료를 요하는 서비스의 경우 지속적인 서비스를 필요로 하며 서비스 가격 또한 높아 전적으로 시장서비스에 의존하는 것은 이용자에게 부담이 클 수 있다. 그럼에도 여전히 대상자 선정기준이 소득기준에 기초하여 취약계층에 집중되어 선별적으로 서비스를 제공함으로써 일정소득 이상의 인구계층은 서비스 이용이 불가하다. 이로써 이용의 제한이 여전히 존재함으로써 사회서비스가 점차 보편화되고 있다고는 하지만, 보편적 서비스로 돌봄 공백을 메우는 역할에 한계를 보이고 있으며 중산층 가정의 역량강화 서비스는 매우 부족하다는 것을 알 수 있다.

3. 내용의 적절성 : 돌봄의 공백을 메우는 제한적 서비스 제공

각 바우처 서비스의 내용을 분석하면 부모권을 보장하는 임신출산지원서비스와 노동권을 보장하는 아이사랑카드제도의 일부인 아동수당을 지급하는 경우는 가정에 직접 현금을 지원하는 것임을 볼 수 있다. 그러나 노동권 보장의 아이돌봄카드서비스 중 보육료를 지원하는 것 또한 보육료를 직접 아동의 가족에게 지급하는 것이 아니라 바우처 카드를 통해 보육서비스를 제공하는 기관에 결제하는 비용을 감액해 줌으로 실질적으로는 보육서비스를 지원하는 것으로 해석할 수 있다. 또한 부모권을 보장하기 위한 산모/신생아돌봄서비스는 물론이고 돌봄의 공백을 지원하는 모든 서비스들은 돌봄 서비스를 제공하는 것을 볼 때 결국 지금의 바우처 서비스는 아동, 노인, 장애인을 대상으로 신체수발지원, 신병활동지원, 재활치료서비스, 간병지원 등 기존 가정에서 여성에 의해 이루어지던 돌봄의 공백을 메우는 제한적인 서비스를 제공하고 있음을 알 수 있다.

또한 사회서비스가 일·가정 양립을 위한 역할을 감당하기 위해서는 노동권과 부모권, 돌봄 공백 지원서비스를 제공하는 통합서비스로 이어져야 하는데, 지금처럼 단순히 돌봄 서비스에 치중하여서는 그 효과를 제대로 기대하기 힘들 것이다. 노동시장정책과 보편적인 아동수당(가족수당) 제도가 도입되지 않아 소득지원이 뒷받침되지 않는 현 상황에서, 특히 전국가구 평균 소득 이하 가정에 대해 효과적이기 위해서는 단순히 돌봄 공백을 지원하는 서비스만으로는 안정된 가족지원이라고 할 수 없을 것이다. 실제 연구에서 저소득 계층에 대한 효과적인 서비스 정책은 아동수당과 같은 재정 지원과 더불어 적극적인 노동시장정책임이 연구결과로 밝혀지고 있다(김미숙 외, 2007). 따라서 가족이 적극적으로 노동시장에 진입할 수 있도록 노동권 보장 서비스의 보편화(아동양육)와 더불어 아동수당으로 인한 직접적인 재정지원 방식도 함께 고려되어야 할 것이다.

4. 사회서비스 가격과 본인부담금의 적절성 : 본인부담금으로 인한 저소득층 이용자의 진입장벽 발생

바우처 서비스의 정부지원금의 실태를 살펴보면 본인부담금을 제외한 월정액 지원방식인데, 바우처 서비스가 도입된 2007년 1,874억 원에서 2012년에는 8,796억 원으로 469% 증가되었다(류호영, 2012). 구체적으로 먼저 각 바우처 서비스에 대해 정부가 직접 재정을 지원하는 내용을 살펴보면 임신출산지원서비스는 병원 등 기존의 시장이 존재하고 있으므로 서비스 단가를 제시하고 있지 않으며 다만 정액의 보조금을 지원하고 있다. 아이사랑카드제도도 각 아동의 특성에 따라 일정 보육

료(177천원~394천원)를 지원하고 있고, 보육시설을 이용하지 않는 해당아동 가정에 월 100~200천원의 아동수당을 지급하고 있는데, 그 편차가 크게 나타나고 있음을 볼 수 있다. 또한 이들 서비스에 대한 지원금의 규모가 임신1회당 500천원, 연령별 보육료 중 정부지원 단가만을 지원함으로써 이 외 추가로 발생하는 비용에 대해서는 이용 가정이 부담하도록 설계되어 있다. 이외의 서비스에 대해서는 정부에서 각 서비스 단가를 발표하고 있는데, 가격의 구성과 관련해 상세한 정보를 제공하고 있지는 않으나 대부분은 노동 집약적인 서비스로써 가격 구성의 가장 주요한 요소는 인건비로 구성되어 있다(보건복지부, 2009).

한편 본인부담금은 서비스 가격에서 정부지원금을 차감한 나머지 부분으로 서비스 이용자가 지불하게 되는 서비스 비용을 의미한다. 사회서비스 이용료의 일정부분을 이용자에게 부과하는 것은 서비스의 질과 효율성을 증진시키며, 서비스 가치에 대한 인정효과, 서비스의 안정적 지속, 서비스 과소비 조절, 소득재분배의 의미를 지닌다. 또한 이용자가 수급자에서 소비자로 전환되도록 하는데, 일정수준의 자기 부담 규정을 의무적으로 적용함으로써 서비스 이용자들이 소비자로서 권리 의식을 고양하고 정부 돈은 공짜라는 도덕적 해이를 방지할 수 있다(보건지부, 2009)

바우처 서비스의 본인부담금의 내용을 분석해보면 대부분의 서비스가 기초생활수급권자 가정에 대해서는 본인부담금을 면제하고 있는 가운데, 그 외의 가정에 대해서는 취약계층과 중산층을 구분하여 차등화하여 18천원부터 최대 92천원까지, 6~15%를 부여하고 있는 것을 볼 수 있다. 또한 산모신생아도우미서비스는 2주간의 서비스가 제공되고 있기 때문에 이후에 추가적 서비스 욕구에 대해서는 전적으로 개인이 부담해야 한다. 또한 임신출산지원서비스와 아이사랑카드사업의 정부지원금은 일정금액으로 한정되어 있고 대부분의 이용자에게는 추가비용으로 인한 본인부담금이 발생하게 된다. 이러한 본인부담금은 앞서 제시한 많은 장점에도 불구하고 현실적으로는 저소득층의 이용자들에게 큰 부담으로 다가와 이용 장벽이 발생하고 서비스 접근성이 떨어질 수 있다.

V. 결론 및 제언

본 연구는 2007년부터 도입되어 최근 크게 확대되고 있는 바우처 사회서비스가 가족 돌봄의 공백을 메우고, 가족의 부모로서의 역할 및 기능을 수행하며, 더 나아가 노동시장 참여를 보장하여 일·가정 양립제도의 중요한 부분으로 역할을 감당할 수 있다는 인식에서 출발하였다. 이에 따라 현재 바우처 방식으로 제공되고 있는 8개의 전체 사회서비스와 아이사랑카드제도의 주요 내용에 근거하여 부모권을 보장하는 서비스와 노동권을 보장하는 서비스, 돌봄을 지원하는 서비스로 분류하고, 각 서비스들의 대상자 선정, 서비스내용, 재원조달의 방법(정부지원금과 본인부담금)이 어떻게 구성되어 있는지 살펴보고, 일·가정 양립을 위해 어떻게 기여하고 있는지를 분석하였다.

분석결과 첫째, 정책목표를 살펴보면 임신출산지원서비스와 산모신생아도우미지원서비스는 임신과 안전한 출산을 위한 재정지원, 산모와 신생아의 건강관리를 위해서서비스 도우미를 지원하면서 출산의욕을 고취하여 결국 부모권을 보장하는 서비스로 그 역할을 감당하는 것으로 나타났다. 아이사랑카드제도는 취업부모의 양육부담을 경감시켜 여성의 고용증진을 목적으로 하면서 노동권 보장을 위한 역할을 감당하고 있는 것으로 나타났는데, 이러한 결과는 사회서비스 이용지속성이 높아질수

록 비임금근로자와 임시·일용직 노동자의 경제활동 참여가능성이 유의미하게 높아진다는 진선미 외(2011)의 연구결과와 유사한 것이다⁷⁾. 또한 돌봄 공백 지원 서비스들은 일상생활이 어려운 노인, 장애인, 장애부모의 아동을 대상으로 정서발달, 문제행동치료, 돌봄 및 케어서비스를 지원함으로써 건강장 성장 및 생활안정을 지원하는 것을 목적으로 하고 있어 가족의 돌봄 공백을 메우는 역할을 담당하고 있음을 볼 수 있다.

둘째, 바우처 사회서비스의 대상자 포괄성에 대한 분석에서 대상자 선정기준은 임신출산지원서비스는 소득기준의 제한 없이 보편적 서비스로 제공되고 있고, 아이사랑카드제도도 점차 보편적 서비스로 확대되고 있었다. 그러나 그 외의 서비스들은 여전히 전문가 진단과 소득기준에 기초하여 취약계층에 집중되어 선별적으로 서비스를 제공함으로써 일정소득 이상의 인구계층은 서비스 이용이 불가능한 것으로 분석되었다. 이로써 일·가정양립을 위한 제도로서의 역할에 한계를 보이고 있으며, 중산층 가정의 역량강화 서비스는 매우 부족한 현실이기 때문에 향후 지속적으로 서비스 대상이 확대되어야 할 것이다.

셋째, 바우처 서비스의 내용의 적절성에 대한 분석에서는 임신출산지원서비스와 아이사랑카드제도의 일부로 아동수당을 지급하는 것 외에는 신체수발지원, 신병활동지원, 재활치료서비스, 간병지원 등 기존의 가정에서 여성에 의해 이루어지던 돌봄의 공백을 메우는 제한적인 서비스를 제공하고 있었다. 따라서 일·가정양립제도의 역할을 감당하기 위해서는 가족이 적극적으로 노동시장에 진입할 수 있도록 노동권 보장 서비스의 보편화(아동양육)와 더불어 아동수당으로 인한 직접적인 재정 지원 방식도 함께 고려되어야 할 것이다.

넷째, 바우처 서비스의 재정분석에서 일정 단가만을 정부가 지원하고 그 외의 추가비용에 대해서는 이용자가 책임지도록 하고 있고, 돌봄 서비스에서는 일정수준의 자기 부담 규정을 의무적으로 적용하여 본인부담금 선납한 후 서비스 이용이 가능하도록 설계되어 있음을 알 수 있었다. 이러한 본인부담금은 저소득층의 이용자들에게 큰 부담으로 다가와 이용 장벽이 발생할 것으로 예측할 수 있다. 실제연구(김은정, 2012b)에서 본인부담금은 이용만족도에도 부정적인 영향을 미쳐 본인부담금이 많을수록 이용만족도가 낮아지는 것으로 나타났다. 향후 정부의 좀 더 적극적인 재정지원에 기반하여 사회서비스의 공공성이 더욱 강화되기를 기대한다.

참고문헌

- 고용노동부(2011). **일·가정양립제도의 해설-일과가정의 행복한 균형만들기**.
- 김미숙·나임순(2010). 한부모가족시설 여성의 일-가정 양립과 삶의 질에 관한 연구. **한국비영리연구**, 9(2), 103-138.
- 김미숙·조애저·배화옥·김효진·홍미(2007). 한국의 아동빈곤실태와 빈곤아동지원방안. **한국보건**

7) 진선미 외의 연구에서는 경제활동참여 여성에게 제공되는 사회서비스를 아동복지서비스 항목(보육시설이용, 보육비 감면, 아동상담, 장애아동특별프로그램, 방과후지도, 무료급식, 학비지원, 예체능교실, 문화활동, 가정봉사서비스)과 바우처 서비스(신모신생아도무이서비스와 아동인지능력 향상서비스)를 대상으로 광범위하게 설정함에 따라 본 연구의 사회서비스 분석 대상과 완전히 일치하지는 않는다.

사회연구원 2007-13.

- 김수정(2006). 스웨덴 가족정책의 삼중동화: 탈상품화, 탈가족과, 탈젠더화. **가족과 문화**, 18(4), 1-33.
- 김용득(2009). 사회서비스바우처사업 2년의 평가와 과제: 선택, 공적책임, 일자리 논의를 중심으로, 사회서비스 바우처 사업의 내실화 및 확대 방향. **사회서비스 바우처 시행 2주년 기념 심포지움 자료집**, 5-46.
- 김은정(2012a). 지역사회서비스 이용자의 정보수혜와 서비스 만족도에 관한 연구: 문제행동아동조 기개입서비스를 중심으로. **한국사회와 행정연구**, 23(1), 1-23.
- _____ (2012b). 일·가정양립지원 정책 목표와 대상 간 정합성 연구. **가족과 문화**, 24(3), 131-160.
- 김은정·정소연(2009). SERVQUAL 모형에 근거한 사회서비스 품질의 구성차원과 서비스 만족도. **사회복지정책**, 36(2), 191-217.
- 김은희(2011). 사회복지서비스의 통합적 성과평가: 광주광역시 종합사회복지관을 중심으로. **한국행정논집**, 23(3), 801-827.
- 김혜경(2002). 가족/노동의 갈등구조와 가족연대전략을 중심으로 본 한국가족의 변화와 여성. **가족과 문화**, 14(1), 31-52.
- 김혜정(2011). 일·가정 양립정책에 대한 젠더 비평적 분석: 모성보호제도와 보육정책을 중심으로. **여성학연구**, 21(2), 113-152.
- 김혜원(2010). 저출산·고령화 시대의 일·가정양립 지원정책. **노동리뷰**, 7, 5-22.
- 류호영(2012). 사회서비스 정책환경의 변화와 대응. **2012년 한국사회복지행정학회 추계학술대회 자료집**. 19-35.
- 문은영(2010). 일·가정 양립을 위한 가족친화적 지원방안 연구-서울시 중소기업체 조사 결과를 중심으로. **한국행정학회 하계학술대회자료집**, 1-18.
- 박귀천(2006). 국제노동동향 3-독일의 가정과 직장양립을 위한 정책. **국제노동브리프**, 4(1), 85-92.
- 박수지(2009). 복지국가의 사회서비스 제도화 및 재구조화에 대한 고찰: 독일의 사례를 중심으로. **한국사회복지학**, 61(3), 155-177.
- 보건복지부(2009). **지역개발형 지역사회서비스투자사업 성과평가 및 발전방안 연구**
- 성혜영(2010). 연장근로에 따른 아동돌봄 형태와 일 가족 갈등: 초등학교 이하 자녀를 둔 취업모를 중심으로. **대한가정학회지**, 48(9), 79-87.
- 신창환·강상경(2010). 한국의 지역사회서비스투자사업의 공급구조와 바우처 작동기제에 관한 연구. **한국사회복지학**, 62(2), 399-420.
- 심상용(2009). 여성의 일-가정 양립을 위한 사회서비스정책의 발달과 전망: 근대화관점, 계급동원관점, 신제도주의적 관점의 적용. **사회복지정책**, 36(4), 27-54.
- 안은정(2009). **일·가정양립제도가 조직의 성과에 미치는 영향**, 박사학위논문, 단국대학교 대학원.
- 안현미(2007). 일본의 저출산 극복을 위한 일·가정양립 지원정책 분석을 통한 한국 저출산 정책의 함의: 육아·개호휴업법 개정내용을 중심으로. **사회복지정책**, 30, 311-338.
- 양난주(2011). 한국 사회서비스 공급특성 분석: 보조금과 바우처방식의 검토. **사회복지정책**, 38(3), 191-219.
- 유홍림·김미경(2009). 지방자치단체 여성공무원의 일·가정양립지원을 위한 가족친화적·근로복지

- 친화적 서비스 개발의 정책적 제안. **한국인사행정학회보**, 8(3), 243-277.
- 이용표(2009). 장애인영역 사회서비스 품질관련 특성과 이용자만족도에 관한 연구: 장애아동재활지원서비스의 제공기관 특성과 이용자 만족을 중심으로. **한국장애인복지회**, 11, 33-67.
- 이혜정 · 유규창(2011). 일가정 양립제도와 여성근로자의 지각이 출산에 미치는 영향. **여성연구** 80(1), 37-79.
- 정은아(2012). **지역사회서비스 이용자 선택이 이용만족도에 미치는 영향: 선택 중요성 인식의 조절효과를 중심으로**, 박사학위논문, 계명대학교 대학원.
- 정은아 · 김은정(2010). 사회서비스 제공에서 비영리 교육기관의 역할과 정책과제. **사회과학연구**, 26(2), 119-145.
- 지은구(2008). 바우처와 사회복지서비스: 복지서비스의 확대인가 퇴조인가?. **월간복지동향**, 115, 4-12.
- 진선미 · 강은나 · 장용석(2011). 사회복지서비스 지속성이 기혼여성의 경제활동참여 및 참여형태에 미치는 영향에 관한 연구: 혼합다항로지스틱 회귀모형의 활용. **보건사회연구**, 31(3), 38-69.
- 최재성(2005). 사회복지서비스 전달체계의 민영화 쟁점과 과제: 서비스 수요증가와 국가, 시장, 가족의 역할분담. **한국사회복지학회 학술대회 자료집**. 181-200.
- Belfield, C. R., & Levin, H. M.(2002). The Effects of competition on educational outcomes: a review of the U.S. *Evidence. Review of Educational Research*, 27, 279-341.
- Gilbert, N. & Terrell, P.(2005). *The dimension of social welfare policy*. Mass: Allyn & Bacon.
- Goutier, A. H.(1996). *The state and Family: A Comparative Analysis of family policies in industrialized countries*, Oxford University Press.
- Munday, B. R. (2007). The united kingdom's approach to a mixed economy of social service. **국제세미나 자료집(사회서비스 발전 전략의 모색: 정부-민간 협력방안을 중심으로)**. 한국보건사회연구원 사회복지서비스연구센터. 7-30.
- Savas, E. S. (2002). Competition and choice in New York City social service. *Public Administration Review*, 62(1), 82-91.
- Taylor-Gooby, P.(2004). "New risks and social change." p.1-28. in P. Taylor-Gooby(ed). *New risks, new welfare: The transformation of the European welfare state*. Oxford and New York: Oxford University Press.

일·가정양립을 위한 바우처 형태의 사회서비스 내용 분석*

서 지 원(방송대 교수)

최근 우리사회에서는 바우처 형태의 사회서비스가 급격히 증가하고 있는데, 이 연구는 새로운 형태로서의 바우처 방식의 필요성, 효과성, 만족도 등에 집중된 선행연구에서 나아가 부모권 보장, 노동권 보장, 돌봄 공백지원의 세 가지 정책영역을 구분하여 바우처 서비스의 정책목표, 대상, 서비스 내용, 재원 등을 구체적으로 정리, 요약하여 문제점을 파악하고자 하였다. 이는 우리사회의 일·가정 양립을 지원하는 다양한 형태의 사회서비스 가운데 바우처 서비스만을 집중적으로 분석하였으며, 향후 바우처 사회서비스를 활용한 정책의 구성을 일·가정 양립의 큰 틀에서 결정하는 과정에서 반드시 고려되어야 할 내용을 일목요연하게 소개하고 있다는 점에서도 의의가 있다. 또한, 이 연구는 현재 우리사회에서 시행 중인 9개 바우처 서비스의 내용분석 결과를 통해 각각의 정책목표, 대상의 포괄성, 내용의 적절성, 사회서비스 가격 및 본인부담금의 적절성 등의 측면에서 정책적 한계를 분석하고 있는데, 이는 향후 서비스 제공 형태에 관련된 정책과제의 구체적인 수정과 보완을 위한 방안을 제시하는 데 기여할 것으로 기대된다.

다만, 본 연구에서 보다 면밀한 검토가 필요하다고 사료되는 내용은 다음과 같다. 우선, 바우처 사회서비스의 유형을 부모권, 노동권, 돌봄공백지원의 세 가지로 나눈 결과에 대해서는 그 분류 기준에 대한 논리적 근거가 보다 구체적으로 제시되어야 할 것으로 보인다. 예를 들면, 연구자가 대상으로 선정한 바우처 사회서비스의 경우 대체로 노동권보다는 부모권(또는 가족돌봄권)에 기반을 둔 것으로 보이는데, 아이사랑카드제도는 노동권 보장의 영역으로 분류하고 있다. 이처럼 명확한 분류 기준 하에서 각 서비스별 내용분석이 보다 체계적으로 전개될 수 있을 것이다. 또한, 이론적으로는 노동권과 부모권이라는 두 가지의 상반되면서도 보완적인 정책목표의 차원으로 정책영역을 구분할 수 있으나 실제로 현행 바우처 서비스 정책과제에는 그 정책목표의 중복성으로 인해 적용하기 어려운 측면이 있을 것으로 보이므로 명확한 분류기준이 반드시 제시되어야 할 것으로 사료된다. 더불어 돌봄공백지원을 부모권의 하위영역으로 볼 수 있는 것은 아닌지 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

둘째, 본 연구의 대상으로 선정한 바우처 서비스만을 한정적으로 다루면서 대상의 포괄성이나 내용의 적절성, 가격부담의 적절성 등에 대한 내용을 분석한 결과를 일·가정 양립정책의 대안으로 제시하기에는 다소 무리가 있을 것으로 보인다. 이에, 현물이나 현금지원 형태에 비해 상대적으로 바

우체 형태의 서비스 제공방식이 가지는 정책내용의 의의를 분석하는 방안을 제안하고자 한다. 우리 사회의 모든 사회정책이 보편적으로 제공될 수 없음을 인정한다면, 각각의 바우처 서비스별 정책대상, 본인부담금의 수준 자체만으로 바우처 서비스 정책의 문제점을 논의하는 것은 실천적 함의가 크지 않은 것으로 사료되며, 전체 재원의 규모에서 차지하는 비중 등에 대한 논의가 보완되어야 할 것으로 보인다.