

바우처 제도의 효과제고를 위한 평가방안

**최성은
최석준**

한국보건사회연구원

머 리 말

우리나라에서 바우처는 비교적 근래에 활발히 도입되고 시행되어져 왔다. 최근 사회서비스 분야의 전자바우처 도입과 보육, 교육, 주택 등의 분야에서 바우처의 도입이 증가하는 양상을 보이고 있으며, 향후로도 시장 활용, 민간 공급의 활용 등의 측면에서 확대 도입될 것으로 예상할 수 있다. 바우처에 대한 이해가 증진되어져 가고 있지만 아직도 바우처의 도입 목적과 설계에 따른 바우처의 상이한 특성들과, 개별 시장여건에 따른 상이한 영향 등에 대한 정확한 이해가 부족한 듯한 인상이 강하다. 바우처 방식이 보편화되어 사용되고 있는 해외의 경우 나타나고 있는 많은 문제점들에 대한 이해도 부족한 듯하다.

바우처 사업의 평가는 정책목표와 사업목표에 따라, 또한 평가의 목적과 사안에 따라 다양한 방식으로 전개될 수 있다. 하지만 바우처 사업의 종합적 평가는 사업이 시행된 이후 충분한 자료의 축적이 있어야 가능할 수 있다. 바우처 사업의 경우는 사전적인 바우처 방식의 타당성과 바우처 설계에 대한 검증도 사후적 평가만큼 중요할 수 있다.

본 연구는 향후 바우처관련 제도들의 평가와 성과관리를 위한 효과분석을 위한 기초적 연구로서, 바우처 제도의 개념과 특성, 수요측면과 공급측면에서의 이슈들을 분석하며, 바우처의 경제 이론적 효과를 살펴보고, 바우처 사업의 평가를 위한 평가요소와 평가방안을 제시하고 있다. 또한 현금보조의 대안으로서 바우처제도의 효과성을 차등보육료 사업을 중심으로 살펴보았다.

본 보고서의 집필에 참여해 주신 본원 사회재정센터의 최성은 부연구위원과 시립대 최석준 교수께 깊은 사의를 표하며, 본 보고서의 집필을 도와준 임완섭 선임연구원, 김지선 연구원, 이수연 연구원께 깊은 감사의 마

음을 표한다. 또한 본 보고서를 검토하고 좋은 논평을 해주신 원내의 강
혜규 연구위원, 남상호 연구위원께 깊은 감사의 마음을 표한다.

본 연구가 바우처 방식의 확대가 예상되고 있는 현 상황에서 바우처 방
식의 적합성에 대한 사전적인 검토의 노력과 바우처 설계의 중요성에 대
한 의식을 제고하고, 바우처제도의 성과평가와 효과분석에 대한 기초적인
연구를 보다 촉진시켜 국민의 삶의 질 향상에 조금이나마 기여하게 되기
를 바란다.

2007년 12월

한국보건사회연구원

원 장 김 용 문

목 차

요 약	11
제1장 서론	31
제1절 연구의 필요성 및 목적	31
제2절 연구의 내용 및 방법	33
제2장 바우처의 개념과 이론	36
제1절 바우처의 개념과 특징	36
제2절 바우처 도입의 근거 및 성공 요건	43
제3절 바우처의 경제이론적 효과	49
제3장 바우처사업 국내현황	63
제1절 사회서비스 바우처 사업	63
제2절 보육·교육 바우처	73
제3절 기타 바우처 사업	84
제4장 해외 바우처 평가 사례	89
제1절 캘리포니아 교육바우처 효과분석	89
제2절 미국 주택 바우처 평가	96
제3절 케냐 직업훈련 바우처 사업평가	104
제4절 해외 바우처 평가사례의 시사점	117

제5장 바우처 사업의 평가	120
제1절 바우처 사업평가를 위한 주요 평가요소	121
제2절 바우처 설계 단계에 대한 평가	125
제3절 바우처 사업평가를 위한 수행방안	128
제6장 보육바우처사업의 효과분석 사례: 차등보육료사업을 중심으로 ..	137
제1절 차등보육료사업의 개요	137
제2절 차등보육료사업의 효과 분석	146
제7장 결론	163
참고문헌	167

표 목 차

〈표 2- 1〉 공공서비스 분류상에서의 바우처 제도	37
〈표 2- 2〉 서비스 성격에 따른 바우처의 특징	42
〈표 3- 1〉 복지 분야 바우처사업 예산	64
〈표 3- 2〉 소득기준	65
〈표 3- 3〉 소득수준별 본인 부담률	66
〈표 3- 4〉 가족 수·가입유형별 건강보험료 본인부담금 고지액	68
〈표 3- 5〉 기존 서비스와 지역사회서비스혁신사업과의 차이	69
〈표 3- 6〉 사회서비스 바우처 사업	72
〈표 3- 7〉 보육바우처 사업 예산안 현황	74
〈표 3- 8〉 가구원수(가구주 포함)별 소득인정액 기준	75
〈표 3- 9〉 정부지원 단가	76
〈표 3-10〉 가구원수(가구주 포함)별 소득인정액 기준	77
〈표 3-11〉 교육바우처 예산안 현황	80
〈표 3-12〉 문화바우처 예산안 현황	85
〈표 3-13〉 직업훈련바우처 예산안 현황	86
〈표 3-14〉 주택바우처 예산안 현황	87
〈표 3-15〉 유공자바우처 예산안 현황	88
〈표 4- 1〉 BDS 실패의 원인	107
〈표 4- 2〉 평가지표	110
〈표 4- 3〉 보조금이 시장에 미치는 영향 계산법	115
〈표 4- 4〉 바우처보조금과 시장활성화의 관계	116
〈표 5- 1〉 미국 WtWV 프로그램 평가를 위해 사용한 주요 자료	135
〈표 6- 2〉 2005년도 가구원수(가구주 포함)별 소득인정액 기준	139

〈표 6- 3〉 차등보육료 지원 예산 변화 추이	140
〈표 6- 4〉 2005년도 차등보육료 정부지원단가	141
〈표 6- 5〉 2005년 저소득가정보육지원사업 재정사업자율평가 결과	142
〈표 6- 6〉 자녀 교육비	152
〈표 6- 7〉 자녀 연령별 교육비	153
〈표 6- 8〉 소득인정액 그룹별 교육비	154
〈표 6- 9〉 자녀 연령별 소득인정액 그룹 교육비	154
〈표 6-10〉 2005년 자녀 연령별 보육비	156
〈표 6-11〉 2005년 소득인정액별 보육비(국민생활실태조사)	157
〈표 6-12〉 기초통계	158
〈표 6-13〉 보육시설이용 프로빗 모형 추정 결과	159
〈표 6-14〉 바우처 수혜자격 모형 추정 결과	160
〈표 6-15〉 보육비 모형 추정 결과	161

그림 목차

[그림 2-1] 명시적 바우처 사업구조도	39
[그림 2-2] 묵시적 바우처 사업구조도	40
[그림 2-3] 바우처제도의 효과가 현금지원의 효과와 동일한 경우	52
[그림 2-4] 바우처가 현금지원과 동일하지 않은 경우	53
[그림 2-5] 바우처가 시장가격과 시장소비량을 증가시키는 경우	58
[그림 2-6] 바우처의 도입이 시장가격과 시장소비량에 영향을 미치지 않는 경우	59
[그림 2-7] 시장공급이 고정되어 있을 경우 바우처의 효과	60
[그림 4-1] 혼련시장 활성화 모델	105
[그림 6-1] 바우처지급과 현금지급	147

요 약

제1장 서론

□ 연구의 필요성

- 우리나라의 바우처는 비교적 최근에 활발히 도입되어 왔으나, 외국의 경우와 같이 바우처가 보편화 되었다고는 할 수 없음. 외국 바우처의 경우 교육, 의료, 식품, 주거 전반에 걸쳐 활발하게 활용되고 있으나 우리나라는 일부 교육과 보육 프로그램과 복지 분야, 소수의 문화바우처 등의 사업이 존재 함.
- 우리나라 바우처사업은 형태상으로는 묵시적 바우처의 비중이 크다는 점도 특징임.
- 바우처의 도입목적과 그에 따른 바우처의 설계가 무척 중요하다고 할 수 있으나 최근 우리나라에서 일어나고 있는 바우처 방식에 대한 관심은 소비자 만족도 제고, 예산절감, 특정산업 활성화, 민영화 등의 관점이 더욱 부각되어지고 있는 경향을 보임.
- 바우처방식이 성공적일 수 있기 위해서는 시장의 상황과 수요의 특성 등 여러 가지 요인이 충족되어야 함.
- 바우처는 현금보조와는 다른 현물보조(in-kind transfer)로 직접적인 현물공급방식보다는 소비자의 선택을 증진시키고 현금보조에 비하여 효율성이 떨어지나 특정 상품이나 서비스의 소비증진이 목적이라는 관점에서 활용되는 전달방식의 한 가지임.
- 우리나라의 바우처 사업은 아직 도입된지 얼마되지 않은 사업들이 대다수이므로, 대부분의 경우 사후적 평가는 아직 본격적으로 시행되기 어려운 측면이 있음.

- 지금의 시점에서는 사전적의미의 평가, 즉 바우처방식 도입의 타당성에 대한 평가에 대한 필요성이 더 크다고 할 수 있음.
- 바우처 사업의 이해와 적절한 바우처의 설계 및 바우처의 경제이론적 효과를 검토하여 이를 토대로 한 사업평가의 요소와 평가방안을 제시할 필요가 있음.

□ 연구의 목적

- 본 연구는 이러한 필요성을 바탕으로 바우처 사업에 대한 이해를 명확히 하며, 바우처사업의 평가시 고려해야 할 사항들을 제시하고자 함.
- 본연구의 주된 목적은 모든 다양한 사업에 적용 가능한 평가모형을 제시한다기 보다는, 바우처방식을 활용하는 사업의 평가에 있어서 광범위하게 적용될 수 있는 일반적인 평가방안의 제시에 있음.
- 원활한 사업평가를 위한 기초연구로서 다양한 바우처사업의 효과분석에 대한 연구가 필요함을 제시하려 함. 이러한 맥락에서 차등보육료 사업의 일례를 들어 바우처방식의 효과를 분석하여 해당 사업의 현금지원과의 차별성에 대한 평가의 기초자료로 활용할 수 있도록 하려는데 연구의 목적이 있음.

□ 연구의 내용

- 본 연구에서는 일률적인 평가방안의 수립보다는 다양한 분야의 바우처 사업에 일반적으로 적용되어질 수 있는 평가요소와 평가방안을 제시하고 있음.
- 원활한 평가를 위한 초석으로 바우처의 개념적 특성에 대한 이해를 제고하고, 바우처방식의 경제적 효과에 대한 이론을 재검토하여, 평가의 주요사안의 발굴하려고 함.
- 바우처방식 사업의 평가는 다양한 효과분석 연구를 기초로 하여 수행되어야 하므로, 이의 일환으로 차등보육료보조사업의 사례를 들어 바

우처의 효과가 현금지원의 효과와 상이한지의 여부를 분석하였음.

- 본 연구는 크게 바우처의 이론적인 측면과 바우처사업 평가방안, 그리고 현행 바우처 사업의 효과분석의 사례로 구성하였음.
- 바우처의 이론적 측면의 이해를 위하여 먼저 바우처의 개념과 유형을 살펴보고 바우처 도입의 근거와 바우처의 성공요건을 검토하였음. 둘째, 바우처의 경제이론적 효과를 수요와 공급측면에서 검토하였음.
- 바우처 사업의 평가방안의 제시를 위하여 먼저 사전적 검증의 주요성을 주지하고, 바우처 설계단계에서의 평가요소를 살펴 보았음. 둘째 평가요소와 평가실시 방안 등을 제시하였음. 셋째, 주택바우처, 교육바우처, 직업훈련바우처 부문에 대한 해외의 바우처 평가사례를 살펴보았음. 넷째, 해외사례에 비추어, 다양한 측면의 평가사안과 기초적인 효과분석연구의 필요성 및 메타분석의 필요성이 있음을 제시하였음.
- 국내 바우처 사업 효과분석의 일례로서 차등보육료지원사업의 보육료에 미치는 효과를 분석하여, 바우처 방식과 현금지원과의 유사성여부를 분석하였음.

□ 연구의 방법

- 바우처의 이론과 평가에 대한 문헌을 고찰하고, 해외 평가사례를 분석하는 방식으로 기초연구를 수행하였음.
- 효과분석연구를 위하여서는 한국보건사회연구원의 2007년 국민생활실태조사를 활용하여 보육비와 보육시설이용비를 정의하고 현금과 바우처지원의 효과를 실증적으로 분석하였음.
- 국민생활실태조사는 2005년 인구주택 총 조사의 약 82.4%인 24,711가구를 대상으로 조사되었음.
- 식료품비, 의료비, 주거비, 교육비등의 생활실태내역은 가계지출에 대한 1차 조사결과를 바탕으로 가구의 경상소득 기준 월평균 소득의 40% 이하 가구 중에서 1,500가구를 표본·추출하여 조사되었음.

- － 본 자료를 통한 보육비의 분석은 통계청의 자료에 비하여 농가등을 포함한 전국가구를 대상으로 하고 있으며 보다 저소득층의 보육비를 분석한 것임.
- － 수혜자가구의 비중이 높아 연구의 목적에 부합하다고 할 수 있으나, 분석에 필요한 직접적인 보육시설이용료의 부재로 인하여 보육시설 이용 아동의 부대비용을 보육시설이용비용으로 보았다는 자료상의 한계가 있음.
- － 본 연구에서는 법정 소득인정액을 기준으로 바우처 수혜금액을 추정 하였음.

제2장 바우처의 개념과 이론

□ 바우처의 개념과 특징

- － 바우처(voucher)란 정부가 직·간접적으로 소비자에게 구매권을 부여 하여 필요로 하는 공공서비스를 확보하도록 하는 것을 말함(Steuerle, 2000; Cave, 2001; 김진, 2007; 유한옥, 2006).

□ 바우처의 유형

- － 명시적 바우처: 쿠폰이나 복지카드 혹은 전산카드와 같은 전자바우처 등 명시적인 바우처를 수혜자에게 직접 지급하는 방식.
- － 묵시적 바우처: 공급업체가 보고하는 수요량에 따라 업체에게 보조금을 지급하는 방식.
- － 환급형 바우처: 수혜자가 서비스를 구매한 이후에 영수증과 신고서등을 제출하여 지원금을 환급받는 방식.

□ 수혜대상에 따라 선별적 바우처와 보편적 바우처로 분류되기도 함.

- － 선별적 바우처

: 특정 집단이 어떤 서비스의 소비를 충분히 향유하지 못하는 경우 특정 자격요건을 구비하는 소비자에게만 지급하는 것.

－ 보편적 바우처

: 수혜자가 전체 소비자를 대상으로 하는 경우.

□ 바우처 지급액의 균등 여부, 수혜자 조건이나 공급자 가격에 따라 차등 여부에 따라 균일바우처(uniform voucher)와 차등바우처 (differentiated voucher)로 구분되기도 함.

－ 균일바우처

: 모든 수혜자가 균일한 금액을 지원받는 경우이고 차등바우처에 비하여 단순한 구조이며, 행정비용이 절감되는 측면이 있음.

－ 차등바우처

: 수혜자의 자격조건이나 공급업체의 서비스 가격조건에 따라 지원 금액이 차별화되는 경우이고 차등바우처는 정확한 소득파악이 필요 하기는 하지만, 소득역전현상을 방지한다는 측면이 있음.

□ 바우처제도 도입의 근거

- － 바우처 시스템을 통해 저렴한 비용으로 동일한 서비스를 제공가능.
- － 바우처 가치 제한을 둠으로서 시간 경과에 따라 증가하기가 쉬운 공공 서비스 제공 비용 절감.
- － 민간 서비스 제공자들이 이들 비용을 부담하게 되는 경우에 관련
- － 비용 절감 가능성이 높음.
- － 공공서비스의 질 향상을 효과적으로 추진할 수 있음.
- － 프로그램 참여도가 높아지고 이에 따라 정책 목표 달성이 보다 효율적으로 달성될 가능성이 많음.
- － 효율성 제고 측면에서 바우처 도입이 활발해 지기도 함.
- － 경우에 따라서 바우처제도는 예산통제의 목적으로 도입되기도 함.

□ 바우처의 한계

- 정부가 직접 서비스를 제공하는 대신에 바우처 제도를 채택하게 되면 부정적인 효과 발생.
 - 여러 가지 추가적인 규제 및 비용이 발생하고 왜곡된 경쟁이 발생할 수 있으며 영세 서비스 공급자를 대량 유발함.
 - 바우처의 전매(black market), 수요자와 공급자간의 결탁으로 인한 비효율성, 바우처를 사용하는 저소득층을 여타 소비자와 구별시킴으로서 서비스 제공 과정에서 차별(discrimination)을 당하거나 수치심을 갖게 하는 낙인효과(stigma effect)가 발생.
 - 서비스의 가격을 단기적으로 크게 상승시키는 부작용을 유발.

□ 바우처 성공의 요건

- Doughert and Eggers(1996)에 따르면 바우처 프로그램 도입을 위해 다음 세 가지 전제 조건이 반드시 선행되어야 함.
 - 제공되는 서비스가 소비자에게 적절하고 이러한 서비스를 제공할 수 있는 민간 공급자가 시장에 존재.
 - 소비자는 제공된 정보를 바탕으로 서비스 공급자를 선택 가능.
 - 공공서비스 제공 방식을 직접 조달에서 바우처 시스템으로 변경하는데 드는 비용이 바우처 프로그램으로 추가적으로 발생할 편익의 규모보다 커야 함.

□ 바우처 프로그램 시행에 있어 성공적으로 운영하기 위한 주요 요건

- 명확한 정책 목표의 설정
- 개별 주체별 세부 집행 방안의 사전 수립과 신축적 운영
- 경쟁 촉진을 통한 성공적 바우처 시행
- 중앙정부와 일선행정기관(지방자치단체)의 적절한 역할 분담

□ 바우처의 경제 이론적 효과

1. 수요 측면

□ 바우처와 현금지원의 효과

- 바우처가 지급되든지 지급되지 않든지 상관없이 식료품 바우처의 금액보다 더 많은 식료품을 소비한 경우는 바우처가 현금지급과 동일한 이론적 효과를 가지는 경우로 바우처방식을 적용하는 것은 소비촉진의 측면보다는 공급자 선택의 폭을 넓힌다는 측면임.
- 바우처가 지급되기 전 소비자의 식료품 소비선택량이 바우처의 지급액보다 적은 수준인 경우바우처의 효과가 현금과 동일하지 않으며, 효율성의 관점에서는 현금으로 지불하는 것이 이론적으로 효율성을 개선(Pareto improvement)하게 됨.
- 효율성의 손실을 감수하고서도 바우처를 사용하여야 하는 타당성의 준거는 첫째 해당 상품이나 서비스의 소비증진이 바람직하다는 판단(paternalism), 둘째 해당 상품이나 서비스의 소비가 필요한 특정대상을 타깃으로 삼아 보조하려는 경우, 셋째 외부성(externality)의 존재등임.

□ 바우처의 형태에 따른 효과

- 공급자에 대한 지급과 수혜자에 대한 지급:
바우처의 경제적 효과는 표면적으로 누구에게 바우처가 지급되는가와 직접적인 관련이 있는 것은 아니며, 공급과 수요의 탄력성에 의해 좌우된다고 할 수 있음.
- 바우처와 정부의 직접공급: 바우처를 지급하는 대신 정부가 무상으로 현물을 공급하는 경우는 광범위한 의미로 보았을 때 묵시적 바우처와 유사하다고 할 수 있으며, 바우처와 정부의 무상공급간의 가장 극명한 차이는 공급측면에 있음.

□ 바우처의 설계단계

- 바우처 수혜자들에 대한 비용절감 유인효과: 도덕적 해이현상을 완화하고 수혜자들이 비용절감을 할 수 있도록 바우처가 아닌 현금을 사용할 때와 같이 소비의 선택과 비용절감에 대한 유인을 제공할 수 있음.
- 비용절감 유인은 바우처의 한계환급율 (marginal reimbursement rates, MRR)과 현금환급여부와 관련이 있음.

2. 공급측면

□ 바우처의 시장자원배분 및 시장가격효과

- 바우처가 lump-sum의 형태로 수혜자집단과 비수혜자집단의 소득을 재분배한다고 가정하고, 두 집단의 소득탄력성이 동일하다고 한다면, 바우처는 비수혜자 집단의 수요곡선을 수혜자집단 수요곡선 증가분만큼 감소시키므로 시장수요곡선에 영향을 미치지 못하며, 이 경우는 바우처의 도입이 시장가격과 물량에 영향을 미치지 않게 됨.
- 시장공급이 단기적으로 매우 고정적이며 비탄력적인 경우는 시장 수요의 증가여부와 관련이 없이 시장에 공급되는 수량에는 변동이 없음.

□ 공급형태: 민간공급 vs 공공부문의 공급효과

- 시장이 매우 경쟁적인 경우라 하더라도 비영리기관의 의사결정과정을 모델화하기 어려운 경우 전형적인 시장공급과 수요라는 측면보다는 소비취향이라는 측면이 매우 중요하게 부각될 여지가 많음.
- 일반적으로 시장 내에 영리법인과 비영리법인이 혼재하는 경우는, 영리법인에 대한 수요를 증진시키는 경향이 있고, 시장균형에서 사적부문의 규모를 증진시키는 경향이 있으며 이때, 바우처제도를 통한 보조금의 지급은 비영리법인의 소비자를 영리법인으로 이동시킬 가능성이 있음.
- 공공부문이 공급할 것인가라는 문제에 대한 해답을 내리기 이전에 민

간부문의 해당 산업에서 비영리법인이 더 성공적이었는지의 여부를 참조할 필요가 있음.

- 공공부문이 경쟁적이라고 한다면, 바우처라 하더라도 민간과 공공부문을 혼합하여 활용하거나, 완전히 공공부문의 공급에 의존할 수도 있음.
- 공급업체의 비용절감 유인 및 바우처 소지자 수용요인: 공공부문의 경쟁이 상당한 경우 공공부문의 공급이 더 효과적일 수 있음.
- 공공부문이 조달하는 것이 민간부문의 조달보다 효과적이라고 판단되었을 때는 민간부문 비영리법인의 케이스를 참고할 수 있음.

제3장 바우처사업 국내현황

□ 사회서비스 바우처 사업

- 현행 복지 분야 바우처 사업은 노인돌보미바우처, 산모신생아도우미 지원, 장애인선택적복지, 지역복지서비스혁신사업을 비롯하여, 시험관 시술비지원, 노인실비입소이용료지원, 임산부 및 영유아 보충영양사업의 7개 사업이 있음.

□ 보육·교육 바우처

- 보육바우처: 여성가족부 소관의 영유아보육료 지원사업과 교육인적자원부 소관의 유아교육지원 바우처 사업.

영유아보육료 지원 사업으로서는 차등보육료 지원, 만 5세아 무상보육료지원, 장애아 무상보육료 지원, 두자녀이상 보육료지원이 있음.

- 교육바우처: 학부모에게 세금의 일부인 공적 자금을 제공하여 자녀들을 원하는 학교에서 공부할 수 있도록 하는 제도.

교육바우처 사업으로서는 만5세아 무상 교육비 지원, 저소득층 만3,4세아 교육비 지원, 두자녀이상 교육비 지원, 장애유아 무상 교육비 지원, 방과후학교 운영이 있음.

□ 기타 바우처 사업

- 문화바우처: 일종의 문화복지 제도로써 교육의 소외와 마찬가지로 저소득층의 문화향수 기회를 확대함으로써 문화의 소외를 막을 수 있는 장치.
- 직업훈련바우처: 노동부 소관의 사업으로 고용보험 피보험자인 비정규직근로자가 노동자가 인정하는 훈련과정을 수강하는 경우 연간 100만원씩 5년간 300만원 한도 내에서 실 수강료를 카드로 발급하여 지원하는 바우처 형식의 사업.
- 주택바우처: 저소득층의 주거안정을 위해 정부가 월 임대료의 일부를 집주인에 게 쿠폰으로 지급하는 제도
- 유공자바우처
 - 상이국가유공자(1급~7급)와 고엽제후유증환자 등을 대상으로 지원.

제4장 해외 바우처 평가 사례

□ 캘리포니아 교육바우처 효과분석

- 주정부가 초·중등생을 위해 수업료를 지급하는 제도로써, K-12 공립 학교 학생이 이전년도에 지출한 지출액의 반에 해당하는 금액을 보조하도록 하는 제도
- 캘리포니아 교육바우처의 재정 효과를 중심으로 분석한 결과 교육바우처가 주정부의 재정에 미치는 효과는 불분명하다고 나타남.
- 바우처의 재정효과의 여부는 첫째, 어떻게 특정 조항이 98안과 111안에 의한 의안 제출권(initiative)을 결정하는가와 ,둘째 공립학교에서 장학금 보충학교로 옮겨간 학생의 수, 셋째 바우처가 시행될 시 주정부가 선택하는 지출정책에 달려있음.

□ 미국 주택 바우처 평가

- 주택바우처는 저소득층을 대상으로 주택비용을 보조해 주는 제도로서 세입가구를 지원하는 세입자대상 바우처 (tenant based voucher)와 주택 구입비용을 지원하는 주택구매 바우처 (home ownership voucher), 저소득층 임대를 전제로 주택을 개량하는데 사용되는 바우처, 재개발 등으로 인한 이주 시 지원 되는 바우처 등 다양한 형태로 실시.
- 미국의 주택바우처의 효율성 부문에서는 주택바우처의 노동시장에 대한 효과, 소비평탄화 (consumption smoothing)효과, 주택가격 및 임대료에 대한 효과 등에 대한 연구를 종합하여 평가.
- 주택바우처의 임대료와 주택가격에 미치는 영향은 대도시인지 등의 지역규모, 주택 유형 등에 따라서 분석결과가 다양하게 평가되었으며, 이는 주택 바우처가 다른 시장에 대하여서도 영향을 미칠 수 있다는 가능성을 제시.
- 형평성 측면에서는 미국의 주택 바우처의 형평성 효과가 부족하다는 평가를 내리고 있음.

□ 케냐 직업훈련 바우처 사업평가

- 케냐의 BDS(Business Development Services)는 서비스 제공자를 위한 인센티브로서 훈련프로그램을 찾는 중소기업들에 대한 보조라고 할 수 있음.
- 케냐의 직업훈련 바우처 사업이 장기시장에 미치는 바우처의 효과를 분석한 결과 편익 대비 비용 비율이 개선되어야 할 필요성이 있다고 평가됨.

□ 해외 바우처 평가사례의 시사점

- 교육바우처의 경우는 교육시장의 구조에 적합한 바우처인지에 대한 평가와 교육바우처의 교육서비스 질 향상에 대한 평가, 소비자의 선택

권 강화에 대한 평가, 교육기관의 경쟁 강화여부에 대한 평가를 수행할 수 있을 것임.

- 우리나라의 경우는 주택바우처가 근래들어 도입되었으나 향후 본격적인 주택바우처의 도입과 시범사업을 통한 제도개선시에 주택바우처의 도입과 설계에 관한 평가를 활용할 수 있고, 향후에 수행될 평가에 있어서도 적합한 평가 틀을 만들기 위해 활용할 수 있을 것임.
- 이미 도입이 된 개별 바우처 사업의 중간적 단계의 평가를 위해서는 적어도 몇 년간의 경험과 자료가 필요하고, 해외의 평가사례를 살펴 보더라도 바우처의 효과에 대한 많은 기존의 연구가 선행이 되어야 종합적인 메타분석과 평가가 가능함.
- 바우처 사업의 평가를 위하여서는 평가 사안에 따라 다양한 효과분석 연구의 개발이 필요하고, 시장에 대한 다양한 분석이 있어야 할 것임.
- 다음의 장에서는 이러한 맥락에서 우리나라 차등보육료사업이 보육료에 미치는 효과분석을 통하여 바우처방식이 현금지원 방식과 차이가 있는지를 살펴보기로 함.

제5장 바우처 사업의 평가

□ 바우처 사업의 평가는 평가시점적인 측면에서 사후적인 사업평가, 중간적단계의 평가, 사전적 단계의 평가가 가능함.

- 사전적 의미의 평가에는 현금방식이나 기타 현물지급방식에 비하여 바우처가 효과적인가하는 것과, 바우처의 설계단계에 대한 평가가 포함될 수 있음.
- 사전적 평가가 현실적으로 용이하지 않는 경우 중간적 단계의 사업평가와 사후적 단계의 사업평가에서 바우처 방식의 설계에 대한 평가가 수행될 필요가 있음.

□ 바우처 사업평가를 위한 주요 평가요소

- 적절성 (Relevance), 효율성(Efficiency), 효과성(Effectiveness), 생활수준의 유지(support for living standards), 형평성(equity), 사회적 통합(social integration), 행정측면에서의 경쟁력(administrative competence), 경쟁의 촉진등이 있음.

□ 바우처 설계 단계에 대한 평가

- 바우처 사업의 적절한 설계는 바우처 사업의 성공을 위해 매우 주요한 역할을 하므로 사업 설계 단계에서 바우처가 주어진 정책목표를 달성하기 위해 적절하게 설계되었는지를 평가할 필요가 있음.
- 설계단계에서의 평가의 기본항목으로서는 정책목표의 명확성, 바우처 방식의 적합성, 바우처 수혜자격요건등이 있음.

□ 바우처 사업평가를 위한 수행방안

- 바우처 사업의 평가를 위해서는 평가 시기의 결정, 평가목적과 평가범위의 선택, 사업목표와 정책목표의 파악, 평가 지역의 결정과 조사대상 가구의 선택, 관련 자료의 수집 및 연계, 평가방법론의 결정등이 필요함.
- 바우처 사업평가에 활용할 수 있는 평가모형은 성과지표를 개발하여 이를 기준치와 비교하는 성과관리방식에서부터, 이론적 효과분석 모형의 사용까지 다양한 방법으로 수행할 수 있음.
- 성과지표관리는 바우처사업의 산출결과를 측정하고 모니터링 할 수 있는 성과지표를 개발후 이를 기준치와 비교하여 평가를 수행하는 것임.
- 이론적 효과분석모형의 경우, 평가대상 사업의 특성과 평가목적 및 평가사안에 따라 다양한 모형의 활용이 가능함.
- 이중 실험모형은 해외 바우처사업의 효과분석모형에서 많이 볼 수 있

는 것으로, 사업의 혜택을 받는 집단과 그렇지 않은 두 집단을 비교 분석하는 모형임.

- 이외에도 개별사업의 효과분석에 사용될 수 있는 모형은 비용편익분석모형, 차분법등을 활용한 회귀분석 모형등 다양함.

제6장 보육바우처사업의 효과분석 사례: 차등보육료사업을 중심으로

□ 차등보육료사업의 개요

- 차등보육료 지원은 소득에 따라 1층에서 5층으로 보육료를 차등지원하는 사업으로 차등보육료 지원은 그 지원대상이 계속 확대되어 중산층아동까지도 대상에 포함되고 있음.
- 2005년 여성가족부의 영유아보육료 지원사업의 유사·중복성 여부에 관한 자율평가에서 교육부의 유치원 학비지원과 농림부의 농어업인 유아양육비와 부분적으로 유사 중복되는 것으로 평가.

□ 차등보육료지원사업의 효과 분석

- 차등보육료 바우처사업의 효과분석은 수요측면과 공급측면으로 나누어 분석할 수 있음.
- 수요측면에서의 효과분석은 첫째, 차등보육료바우처와 현금지원의 효과라는 측면과 둘째, 차등보육료 바우처와 정부의 직접적 공공 보육시설의 공급의 효과비교라는 측면과, 셋째, 명시적 형태와 묵시적 형태의 효과비교라는 측면에서 분석될 수 있음.
- 공급측면에서의 효과분석은 첫째 바우처와 보육시장의 가격 및 보육서비스 이용률의 관계 측면과, 둘째 보육시장의 구조가 비영리법인과 영리법인이 혼재하는 구조인가 하는 측면에서 분석될 수 있음.
- 본 연구에서는 수요측면의 사업효과분석의 일환으로 차등보육료 바우

처가 현금으로 지원되었을 경우와 비교하여 보육수요를 증진시키는지 그렇지 않고 현금으로 지원되었을 경우와 동일한 효과를 가져오는지의 측면을 살펴보기로 함.

□ 차등보육료지원사업의 효과 분석

- 바우처를 통한 보육시설비 지원은 일차적으로 소비자의 보육시설 이용을 촉진하려는 것임.
- 바우처를 비롯한 현물급여 혜택에 관한 실증적 연구로서는 식료품 바우처 (food stamps), 의료서비스(health care), 직업훈련(training)등을 대상으로 바우처의 현금화(cash out)효과와 바우처지급의 효과를 비교하는 연구가 있음.

□ 분석모형

- 식료품 바우처를 비롯한 바우처의 현금화효과에 관한 문헌들에서 사용하고 있는 기본적인 모형은 다음과 같은 모형임. (Fraker 1986; Fraker, 1990; Fraker, 1995; Moffit 1989)
- 차등보육료 바우처의 효과분석을 위해 보육료에 대한 다음과 같은 두 가지 모형을 추정함.

$$\text{보육비지출} = \beta_0 + \beta_1 \text{보육바우처 지원액} + \beta_2 \text{현금소득} + \beta_3 X_i + \varepsilon_i$$

$$\begin{aligned} P_i &= 1 \text{ if } \gamma Z_i + u_i \geq 0 \\ &= 0 \text{ if } \gamma Z_i + u_i < 0 \end{aligned} \quad (1)$$

$$\log(\text{보육비지출}) = \beta_0 + \beta_1 \log(\text{보육바우처 지원액}) + \beta_2 \log(\text{현금소득}) + \beta_3 X_i + \varepsilon_i$$

$$\begin{aligned} P_i &= 1 \text{ if } \gamma Z_i + u_i \geq 0 \\ &= 0 \text{ if } \gamma Z_i + u_i < 0 \end{aligned} \quad (2)$$

□ 분석자료

- 모형의 분석을 위하여 한국보건사회연구원의 “2007년 국민생활실태 자료”를 활용.
- 연구자료에는 가구주를 포함한 가구원의 경제활동 참여상태, 장애종류, 기초보장 수급여부를 포함하여 재산소득, 부업소득, 농림 축산업 수입, 사회보험과 민간 보조금 및 정부보조금등의 소득 등을 포함하고 있으며, 자산, 주관적 최저생계비등의 생활실태 내용도 포함하고 있음.
- 식료품비, 의료비, 주거비, 교육비등의 생활실태내역은 가계지출에 대한 1차 조사결과를 바탕으로 가구의 경상소득 기준 월평균 소득의 40% 이하 가구 중에서 1,500가구를 표본·추출하여 조사되었음.
- 본 연구에서는 법정 소득인정액을 기준으로 바우처 수혜금액을 추정하였음.
- 소득인정액의 산정방식을 살펴보면 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액의 합으로 구하였음. 소득평가액은 실제소득에서 가구 특성별 지출비용과 근로소득공제액을 차감한 금액이고 재산의 소득환산액은 재산을 기초공제액과 부채로 차감한 후 소득환산율을 곱하여 구한 금액임.

□ 보육비와 교육비의 정의

- 통계청 자료의 교육비는 학교 납입금, 보충교육비, 교재비, 문구류 등을 포함하는 한편, 보육료는 영아와 아동의 보육에 드는 비용으로 각종 부가비용이 포함.
- 노동패널의 보육비용은 보육시설에 들어가는 비용으로 보육시설의 이용을 위해 지출한 수업료, 교재비, 간식비등의 부대비용까지를 포함.
- 2007년 국민생활실태 조사상의 교육비는 입시학원, 예능학원, 스포츠학원 등 학원수강자녀 수강강좌 당 평균비용과 학습지 및 독서실 사용 평균비용을 사교육비로 분류하여 조사하고 있으며, 보육시설, 유

치원, 공사립 초등학교, 공사립 중학교 및 특수학교에 다니는 자녀의 보충학습비와 교재비, 문방구비를 조사.

- 편의상 만4세 이하 자녀의 사교육비와 급식비 및 만4세 이하 자녀가 보육시설과 유치원에 재학하고 있는 경우의 공교육비를 광범위한 의미의 보육비로 정의하여 분석하였음.
- 본 자료를 통한 보육비의 분석은 통계청의 자료에 비하여 농가등을 포함한 전국가구를 대상으로 하고 있으며 보다 저소득층의 보육비를 분석한 것임.
- 수혜자가구의 비중이 높아 연구의 목적에 부합하다고 할 수 있으나, 분석에 필요한 직접적인 보육시설이용료의 부재로 인하여 보육시설 이용 아동의 부대비용을 보육시설이용비용으로 보았다는 자료상의 한계가 있음.

□ 보육비와 교육비

- 연령별 평균교육비는 만 4세 이하 아동중 보육시설과 유치원에 재학하고 있는 아동의 총 교육비는 약 20만원으로 나타났고, 특이한 점은 중학생 자녀의 교육비가 초등학생의 교육비보다 높게 나타나고 있음.
- 차등보육료 수혜조건이 되는 소득인정액 그룹별 평균 교육비는 대체로 기초생활수급자 가구인 1층에 비해 도시가구 근로소득 100%인 5층은 2배정도의 교육비를 지출하는 것으로 나타남.

□ 모형의 추정과 분석결과

- 보육비 모형의 추정결과 보육료 지원액당 MPC는 선형모형의 경우 0.22~0.24인 것으로 나타났고, 현금소득당 MPC는 0.012인 것으로 추정되었음.
- 로그모형의 경우는 보육료 지원액당 MPC는 0.309~0.315, 현금소득당 MPC는 0.044로 추정되었음.

- 추정치의 해석에 있어서는 보육시설이용비에 대한 자료의 부재로 인한 한계가 있기는 하지만, 이는 차등보육료바우처가 현금지원과는 다른 효과를 가진다는 것을 시사함.
- 즉, 수혜자의 보육서비스 이용 수준이 정부의 보조가 없는 상태에 비하여 작았다고 할 수 있음.
- 이는 수혜자가 <그림 7-1>의 타입 1에 해당하는 것으로, 현금지원보다는 바우처지원의 효과가 수요증대의 측면에서 크다는 것을 의미함.

□ 연구의 한계

- 보육비에 대한 자료상의 한계 외에도 분석결과의 해석에 있어서는 몇 가지 한계가 있음.
- 본 연구의 분석은 차등보육료 지원대상이 4층까지였던 2005년을 기준으로 차등보육료 바우처의 효과를 살펴보았으나, 이후 차등보육료의 지원은 도시근로자 평균소득의 100% (5층)까지 확대되었고 이후 도시근로자 평균소득 130% (6층)까지 확대될 예정임.
- 다른 시점의 다른 자료를 활용하여 분석하였을 경우는 바우처의 효과가 다르게 분석될 여지도 있음.
- 대상자가 중산층까지 확대된다고 하였을 경우 전체적인 보육시설이용 수요의 증진효과를 살펴보기 위한 후속 연구에서는 소득분위별 보육비의 소득탄력성과 가격탄력성을 분석할 필요가 있음.

제7장 결론

- 바우처 사업의 평가는 평가의 목적과 평가의 시기에 따라 평가요소와 평가사안이 달라질 수 있고, 개별 바우처 사업의 특성에 따라 평가가 달라지기 때문에 일률적인 평가방안의 수립보다는 일반적인 바우처 사

업평가에 적용할 수 있는 틀을 제시하였음.

- 바우처 사업의 평가에 있어서는 사후적인 사업의 성과관리와 평가에 앞서 바우처사업의 도입단계에서부터 바우처방식의 적합성에 대한 타당성을 검증할 필요가 있음
- 설계단계에 대한 평가에 있어서는 정책목표와 사업목표의 명확성과 바우처방식의 적합성, 그리고 바우처 수혜자격요건 등의 요소를 평가할 필요가 있음.
- 사후적인 바우처 사업의 성과를 평가하기 위하여서는 적절성, 효율성, 효과성, 생활수준의 유지, 형평성, 사회적 통합, 행적적인 편의성, 시장경쟁의 강화 등의 요소를 평가항목으로 고려할 수 있음.
- 성과 평가 수행에 있어서는 적절한 평가시기의 결정과 평가지역 및 조사대상 가구의 선택, 관련 자료의 수집과 적절한 평가방법론의 선택이 필요함.
- 개별 바우처 사업의 다양한 효과들에 대한 기초연구가 많이 진행될 수록 메타평가등을 활용한 바우처 사업의 종합적인 평가가 가능해질 수 있음.
- 한편, 평가범위와 평가사안은 바우처사업의 형태에 따라 달라질 수 있음.
- 묵시적형태의 바우처사업에 있어서는 바우처가 지급되는 공급기관에 대한 평가로서 바우처를 받는 공급기관의 자격요건에 관한 사항이나 이들에 대한 감독 및 규제등의 사항이 평가범위에 포함될 수 있음. 또한 공급기관의 서비스 및 상품 가격과 시장구조등의 항목도 평가범위에 포함될 수 있음.
- 명시적형태의 바우처사업에 있어서는 서비스의 질 향상여부, 소비자 만족도의 여부, 소비자 선택권 강화의 여부, 서비스 이용량등이 주요한 항목이 됨.
- 본 연구에서는 바우처 사업 효과분석의 일환으로 차등보육료지원사업

의 보육료에 미치는 효과를 통해 바우처 방식이 현금지원방식과 차이가 있는지를 분석하였음.

- 보육비에 대한 자료상의 한계가 있기는 하지만 보육비 모형의 추정결과는 차등보육료 바우처는 현금지원과는 다른 효과를 가지며, 현금지원의 경우보다 바우처 지원의 경우 보육시설 수요가 더욱 증대되는 것을 시사하고 있음.
- 분석결과의 해석은 2005년도 이후 제도의 변경과 수혜자 확대에 따라 차등보육료 바우처의 효과에 해당한다는 한계점이 있음.

제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

근래 사회서비스사업에의 바우처방식 도입과 함께 복지 분야 및 기타 분야 사업에 바우처방식의 활용이 증대되어 왔다. 바우처 방식은 민영화나 시장 메커니즘의 도입으로 흔히 이해되고 있어 향후로도 효율성 제고의 측면에서 바우처 방식의 도입이 확대될 것으로 예상된다. 우리나라의 바우처는 비교적 최근에 활발히 도입되어 왔으나, 외국의 경우와 같이 바우처가 보편화 되었다고는 할 수 없다. 외국의 경우 바우처는 교육, 의료, 식품, 주거 전반에 걸쳐 활발하게 활용되고 있으나, 우리나라의 경우는 일부 교육과 보육 프로그램과 복지 분야, 소수의 문화바우처 등의 사업이 있을 뿐이다. 또 형태상으로는 묵시적 바우처의 비중이 크다는 점도 특징이 될 수 있다.

최근 우리나라에서 일어나고 있는 바우처 방식에 대한 관심은 소비자 만족도 제고, 예산절감, 특정산업 활성화, 민영화 등의 관점이 더욱 부각되어지고 있는 경향이 있다. 이는 바우처로 인한 수요 및 공급 측면에서 일어날 수 있는 영향들이다. 바우처방식이 성공적일 수 있기 위해서는 시장의 상황과 수요의 특성 등 여러 가지 요인이 충족되어야 한다.

바우처는 현금보조와는 다른 현물보조 (in-kind transfer)로 직접적인 현물공급방식보다는 소비자의 선택을 증진시킨다. 현금보조에 비하여는 효율성이 떨어지나 특정 상품이나 서비스의 소비증진이 목적이라는 관점에서 활용되는 전달방식의 한가지이다. 바우처 방식의 사업의 연혁이 오래된 해외의 사례들을 살펴보면 바우처 사업들에 있어서 여러 가지 문제점들이 발견되고 있다. 바우처 수혜에 대한 도덕적 해이나, 바우처의 불법거래, 서비스 품질의 향상이나 경쟁의 강화보다는 가격 증가나 시장의 양극

화등이 발생하는 일등이 그 예이다. 이러한 여러 가지 문제점들에 대한 제고의 일환으로 바우처를 다시 현금화하는 사례들도 빈번히 보이고 있다. 이러한 맥락에서 보면 바우처사업의 효과분석과 이에 근거한 평가의 필요성이 크다고 할 수 있다.

우리나라의 바우처 사업은 아직 도입된지 얼마되지 않은 사업들이 대다수이다. 사업의 사후적 평가를 위하여서는 사업이 시행된 이후 충분한 시간의 경과가 필요하다. 효과분석을 위해 필요한 자료의 축적과 사업의 효과가 나타나기에 충분한 기간이 필요하기 때문이다. 이러한 측면에서 대다수의 바우처사업에 대한 사후적 평가는 아직 본격적으로 시행되기 어려운 측면이 있다. 지금의 시점에서는 사전적의미의 평가, 즉 바우처방식 도입의 타당성에 대한 평가에 대한 필요성이 더 크다고 할 수 있다. 바우처의 도입목적과 그에 따른 바우처의 설계는 바우처 사업의 성공과 밀접하게 관련되어 있기 때문에 중간단계의 평가나 사후적 평가에서도 평가항목으로 평가될 필요성이 있다.

이러한 시점에서 바우처 사업의 이해와 적절한 바우처의 설계 및 바우처의 경제이론적 효과를 검토하여 이를 토대로 한 사업평가의 요소와 평가방안을 제시할 필요가 있다. 본 연구는 이러한 필요성을 바탕으로 바우처 사업에 대한 이해를 명확히 하며, 바우처사업의 평가시 고려해야 할 사항들을 제시하고자 한다. 바우처 방식을 활용하고 있는 사업은 복지, 주거, 사회서비스, 교육 및 보육, 그리고 문화 등 광범위한 범위에 걸쳐 있다. 따라서 본연구의 주된 목적은 모든 다양한 사업에 적용 가능한 평가모형을 제시한다기 보다는, 바우처방식을 활용하는 사업의 평가에 있어서 광범위하게 적용될 수 있는 일반적인 평가방안의 제시에 있다. 또 원활한 사업평가를 위한 기초연구로서 다양한 바우처사업의 효과분석에 대한 연구가 필요함을 제시하려 한다. 이러한 맥락에서 차등보육료사업의 일례를 들어 바우처방식의 효과를 분석하여 해당 사업의 현금지원과의 차별성에 대한 평가의 기초자료를 제공하고자 한다.

제2절 연구의 내용 및 방법

본 연구에서는 향후 활발하게 이루어질 것으로 예상되는 바우처 사업의 평가를 위하여 다양한 분야의 바우처 사업에 일반적으로 적용되어질 수 있는 평가요소와 평가방안을 제시하고 있다. 원활한 평가를 위한 초석으로 바우처의 개념적 특성에 대한 이해를 제고하고 있다. 또한 바우처방식의 경제적 효과에 대한 이론을 재검토하여, 평가의 주요사안을 발굴하려고 하였다. 바우처방식 사업의 평가는 다양한 효과분석 연구를 기초로 하여 수행되어야 하므로, 이의 일환으로 차등보육료보조사업의 사례를 들어 바우처의 효과가 현금지원의 효과와 상이한지의 여부를 분석하였다.

바우처 사업의 평가는 평가사안과 평가의 목표에 따라 다양한 측면에서 접근될 수 있다. 또한 평가의 시점에 따라 평가의 주안점이 달라지므로 평가의 시기도 중요하다. 개별 바우처 사업의 특성에 따라 평가의 틀이 달라질 수도 있다. 본 연구에서는 이러한 측면에 비추어 일률적인 평가방안의 수립보다는 일반적인 바우처 사업평가에 적용할 수 있는 틀을 제시하였다. 또한 사전적 의미의 타당성 평가의 중요성과 바우처 설계단계의 중요성을 인식하고, 바우처 설계단계에 대한 평가요소를 별도로 제시하고 있다.

본 연구는 크게 바우처의 이론적인 측면과 바우처사업 평가방안, 그리고 현행 바우처 사업의 효과분석의 사례로 구성하였다. 바우처의 이론적 측면의 이해를 위하여 먼저 바우처의 개념과 유형을 살펴보고 바우처 도입의 근거와 바우처의 성공요건을 검토하였다. 둘째, 바우처의 경제이론적 효과를 수요와 공급측면에서 검토하였다.

바우처 사업의 평가방안의 제시를 위하여 먼저 사전적 검증의 중요성을 주지하고, 바우처 설계단계에서의 평가요소를 살펴 보았다. 둘째 평가요소와 평가실시 방안 등을 제시하였다. 셋째, 주택바우처, 교육바우처, 직업훈련바우처 부문에 대한 해외의 바우처 평가사례를 살펴보았다. 넷째, 해외

사례에 비추어, 다양한 측면의 평가사안과 기초적인 효과분석연구의 필요성 및 메타분석의 필요성이 있음을 제시하였다.

마지막으로 국내 바우처 사업 효과분석의 일례로서 차등보육료지원사업의 보육료에 미치는 효과를 분석하여, 바우처 방식과 현금지원과의 유사성여부를 분석하였다.

본 연구는 이를 위하여 바우처의 이론과 평가에 대한 문헌을 고찰하고, 해외 평가사례를 분석하는 방식으로 기초연구를 수행하였다. 효과분석연구를 위하여서는 한국보건사회연구원의 2007년 국민생활실태조사를 활용하여 보육비와 보육시설이용비를 정의하고 현금과 바우처지원의 효과를 실증적으로 분석하였다. 국민생활실태조사는 2005년 인구주택 총 조사의 90% 조사구 자료에서 30,000가구를 표본 추출하여 약 82.4%인 24,711가구를 대상으로 조사되었다. 본 자료는 가구주를 포함한 가구원의 경제활동 참여상태, 장애종류, 기초보장 수급여부를 포함하여 재산소득, 부업소득, 농림 축산업 수입, 사회보험과 민간 보조금 및 정부보조금등의 소득등을 포함하고 있으며, 자산, 주관적 최저생계비등의 생활실태 내용도 포함하고 있다. 식료품비, 의료비, 주거비, 교육비등의 생활실태내역은 가계지출에 대한 1차 조사결과를 바탕으로 가구의 경상소득 기준 월평균 소득의 40% 이하 가구 중에서 1,500가구를 표본·추출하여 조사되었다. 본 자료를 통한 보육비의 분석은 통계청의 자료에 비하여 농가 등을 포함한 전국가구를 대상으로 하고 있으며 보다 저소득층의 보육비를 분석한 것이다. 수혜자가구의 비중이 높아 연구의 목적에 부합하다고 할 수 있다. 그러나 분석에 필요한 직접적인 보육시설이용료의 부재로 인하여 보육시설이용 아동의 부대비용을 보육시설이용비용으로 보았다는 자료상의 한계가 있다. 본 연구에서는 각종 근로소득과 사회보험소득, 농어업보조금, 만성질환으로 인한 월평균 의료지출비, 수급자가 아닌 경우 고등학생 분기별 납입금, 일반재산의 소득환산액, 금융재산의 소득환산액, 승용차환산액등을 활용한 법정 소득인정액을 기준으로 바우처 수혜금액을 추정하였다.

본 연구는 총 7장으로 구성되어 있다. 제 2장은 바우처의 개념과 특징, 유형별 분류, 도입의 근거, 바우처의 한계와 성공요건, 바우처의 경제 이론적 효과를 검토하였다. 제 3장은 바우처사업의 국내현황을 사회서비스 바우처 사업, 보육 및 교육 바우처 사업, 기타 바우처 사업으로 분류하여 소개한다. 제 4장은 미국의 주택바우처 평가 및 교육바우처 평가, 케냐의 직업훈련바우처 평가를 중심으로 한 해외바우처 평가사례를 소개하고 그 시사점을 제시하였다. 제 5장은 바우처 사업평가를 위한 주요 목표와 평가요소를 제시하고, 바우처 설계단계에 대한 평가항목과 바우처 사업의 평가실시 방안을 제시하였다. 제 6장은 우리나라 바우처 사업 효과분석의 사례로 차등보육료 지원 사업의 현금지원과의 차별성을 분석하였다. 마지막으로 제 7장은 연구의 결론을 중심으로 정책적 시사점을 제시하였다.

제2장 바우처의 개념과 이론

제1절 바우처의 개념과 특징

바우처(voucher)란 정부가 직·간접적으로 소비자에게 구매권을 부여하여 필요로 하는 공공서비스를 확보하도록 하는 것을 말한다. 바우처는 궁극적으로는 수혜자들의 해당 서비스 소비증진을 위한 관점에서 도입되며 이러한 맥락에서 현금보조방식과의 차별성이 있다. 또한 바우처는 여러 사업수행자 중에서 소비자가 선택할 수 있도록 한다. 바우처의 이러한 측면은 소비자에게 제한된 구매력(limited purchasing power)을 제공한다. (Steuerle, 2000; Cave, 2001; 김진, 2007; 유한욱, 2006)

소비자에게 선택권과 구매력을 제공하는 방식에 있어서 쿠폰 등을 개인이 직접 사용할 수 있도록 하는 직접적 방식과 사업자와 공급자에게 보조하여 개인이 간접적 구매력을 가지도록 하는 방식으로 제공될 수 있다. 바우처 중 소비자에게 직접적으로 구매를 위한 쿠폰 등을 지급하는 식료품 바우처 방식의 바우처를 직접 바우처라 하며 명시적 바우처(explicit voucher)라고 불리고도 한다. 식료품 바우처, 교육 바우처, 노인승차권 등이 대표적인 직접 바우처에 해당된다. 한편 소비자에게 직접적인 지급 수단을 주는 것이 아니라 서비스 제공자에게 지원 실적 등에 따라 일정한 규모의 비용을 지급하는 방식으로 운영되는 것을 간접 바우처라고 한다. 이러한 간접형태의 바우처를 묵시적 바우처(implicit voucher)라고도 하며 이 경우 직접적인 바우처의 제공이 없더라도 소비자의 선택권이 어느 정도 보장되고 비용의 일부를 정부가 후불로 지급하는 형태를 갖는 것이 일반적이다. 미국의 medicaid, 보육 바우처 등이 대표적이 예이다.

바우처의 지급형태는 현금의 대용 또는 이른바 세금 지원(tax credit)의

형태로 나타나기도 하며 특수한 경우 정부가 사후에 개인에게 세금 환급(tax subsidy)의 방법으로 지급되기도 한다. 지급방식의 경우 일정한 한도(ceiling)가 설정되는 것이 일반적이며 최고 한도를 넘어서는 비용에 대해서는 자기부담 또는 정부와 개인이 일정비율로 부담하는 공동부담(co-pay) 형식으로 운영되기도 한다. 공동부담 형태로 운영되는 바우처로는 미국의 메디케이드(medicaid)가 대표적이다.

소비자는 해당 서비스의 공급자를 선택할 수 있어야 하지만, 바우처의 종류에 따라서 공급자는 민간이 될 수도 있고 공공부문이 될 수도 있다. 공공서비스의 생산 및 전달체계의 유형 분류상에서 바우처 제도는 민간과 공공의 중간부문에 해당한다고 할 수 있다<표 2-1 참조>. 지원형태에 있어서 바우처는 정부가 직접적으로 현물을 지원하는 방식과 현금지원의 중간정도에 해당한다고 할 수 있다. 바우처가 제공하는 선택권은 그 제한정도에 있어 아주 제한적일 수도 있고 비교적 덜 제한적일 수도 있다. 예를 들면 식료품 바우처의 경우 쿠폰을 식료품에만 적용하도록 제한을 할 수도 있고, 주류나 담배 등 다양한 물품을 구입할 수 있도록 제한을 풀 수도 있다. 이때 해당선택권에 제한이 거의 없다면 현금보조와 유사하게 된다.

〈표 2-1〉 공공서비스 분류상에서의 바우처 제도

비용부담	공공			민간		
공급형태	계약	직접	바우처	시장	자원체제	셀프서비스
	민간위탁/아웃소싱	기관에 직접 교부금 형태로 지원	보육, 교육, 주택, 식품권 등	민간탁아, 노인 장애인 요양시설	자원봉사 기관	가족 구성원간의 비공식 서비스 전달
생산/전달	민간	민간/공공	민간/공공	민간기업	민간	민간

자료: 유한옥, 「재정효율성 제고를 위한 시장원리 활용 방안」, 2006

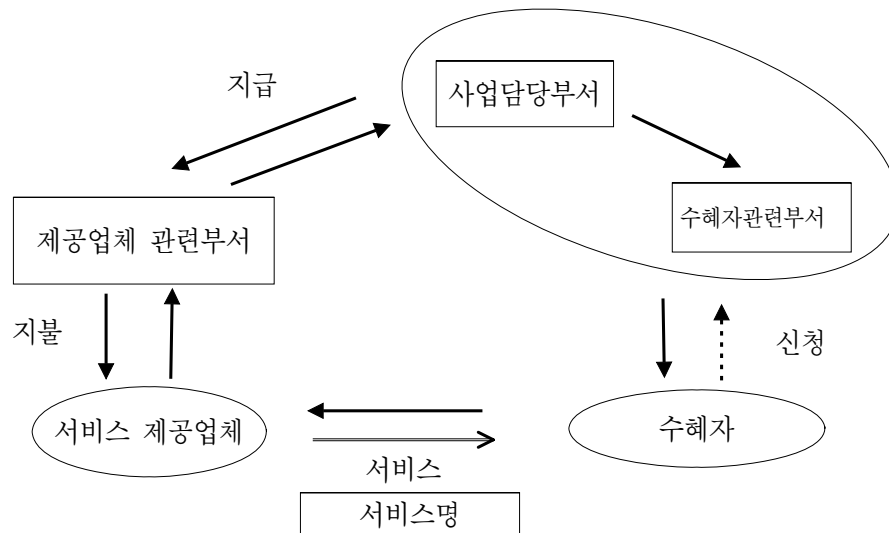
1. 바우처의 유형

바우처제도는 그 지급형태에 따라 명시적 바우처, 묵시적 바우처 및 현금형 바우처로 분류된다. 쿠폰이나 전자바우처 등 바우처가 명시적으로 사용되는지 그렇지 않은지에 따라 명시적 바우처와 묵시적 바우처로 구분되고, 서비스 거래 후에 지원금을 환급 받는지 여부에 따라 현금형 바우처로 구분된다. 한편, 수혜대상에 따라 선별적 바우처와 보편적 바우처로 분류되기도 한다. 즉, 수혜대상이 전체 소비자인지 특정자격요건을 갖춘 일부의 소비자인지에 따라 보편적 바우처 (universal voucher)와 선별적 바우처 (selective voucher, categoric voucher)로 구분된다(Cave, 2001). 이외에도 바우처 지급액이 균등한지 아니면 수혜자 조건이나 공급자 가격에 따라 차등화 되는지에 따라 균일바우처(uniform voucher)와 차등바우처(differentiated voucher)로 구분되기도 한다(유한옥, 2006a). 다음에서는 각 바우처의 유형을 살펴보기로 한다.

가. 명시적 바우처

통상적으로 쿠폰이나 복지카드 혹은 전산카드와 같은 전자바우처 등 명시적인 바우처를 수혜자에게 직접 지급하는 방식이다. 수혜자의 신청에 의하여 발급된 바우처가 공급자에게 전달되고 사업담당부서가 공급업체에게 지원액을 지급하는 형식이다. 수혜자의 선택권이 명시적으로 보장된다는 측면에서 수요자 바우처라고 불리기도 한다. 식료품 바우처, 교육 바우처, 노인승차권 등이 대표적인 직접 바우처에 해당된다.

[그림 2-1] 명시적 바우처 사업구조도

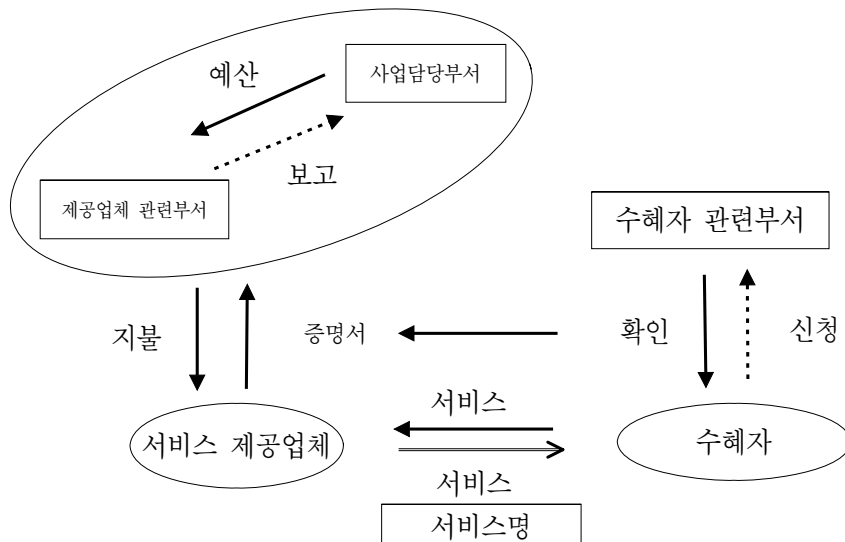


주: —————> 쿠폰의 순환을 나타냄
 자료: 김진, 「바우처 제도의 이해와 현황: 복지와 선택을 중심으로」, 2007

나. 묵시적 바우처

쿠폰이나 카드 등 명시적 형태의 바우처를 수혜자에게 지급하지 않고, 공급업체가 보고하는 수요량에 따라 업체에게 보조금을 지급하는 방식이다. 공급업체는 수혜자의 신청을 증빙하는 서류를 발급하여 지원금을 지급받는 형식이다. 묵시적 바우처는 간접적인 형태의 바우처로 수요자의 선택권을 보장한다는 측면보다는 비교적 공급업체의 품질유지를 돕는다는 의미에서 공급자 바우처라고 명명되기도 한다. 미국의 *medicaid*, 보육 바우처 등이 대표적인 예이며, 우리나라의 경우 만 5세 무상보육사업 등이 묵시적 바우처에 해당한다.

[그림 2-2] 묵시적 바우처 사업구조도



주: —————> 쿠폰의 순환을 나타냄

자료: 김진, 「바우처 제도의 이해와 현황: 복지와 선택을 중심으로」, 2007

다. 환급형 바우처

수혜자가 서비스를 구매한 이후에 영수증과 신고서등을 제출하여 지원금을 환급받는 방식이다. 수혜자가 지불능력이 있는 경우는 본인이 지출하고 나중에 서류 등을 갖추어 환급을 받게 되고, 지불능력이 없는 경우는 공급업체가 할인하여 서비스를 제공하고 서류를 제출하여 사후 환급을 받는 경우도 있다. 우리나라의 환급형바우처 사업으로는 해양수산부의 환경친화형 배합사료생산 사업이 해당된다. 희망 어업인이나 어업단체가 배합사료 사업장으로부터 사료를 구매하는 경우 구매 액을 환급해 주는 형식으로 지원이 되고 있다.

라. 보편적 바우처 (universal voucher) vs 선별적 바우처 (categorical voucher)

수혜자가 전체 소비자를 대상으로 하는 경우는 보편적 바우처로 구분된다. 반면 특정 집단이 어떤 서비스의 소비를 충분히 향유하지 못하는 경우 특정 자격요건을 구비하는 소비자에게만 바우처를 지급하는 것은 선별적 바우처로 구분된다. 통상적으로 자격요건은 소득이나 자산에 근거하여 결정되거나 가구특성에 따라 결정된다. 바우처로 제공되는 서비스 중 초·중·고 교육바우처나 직업훈련바우처와 같은 것은 대체로 보편적 바우처로 제공되는 경우가 많다. 반면 고등교육 바우처나 식료품 바우처(Food Stamp), 주택바우처 등의 경우는 선별적 바우처에 해당한다.

마. 균일바우처(uniform voucher)와 차등바우처 (differentiated voucher)

바우처사업의 지원 금액은 모든 수혜자에게 동일하게 설계될 수도 있고, 경우에 따라서는 지원 금액이 차별화되도록 설계될 수도 있다. 모든 수혜자가 균일한 금액을 지원받는 경우는 균일바우처로 구분된다. 수혜자의 자격조건이나 공급업체의 서비스 가격조건에 따라 지원 금액이 차별화되는 경우는 차등바우처로 구분된다. 차등바우처는 정확한 소득파악이 필요하기는 하지만, 소득역전현상을 방지한다는 측면이 있다. 반면, 균일바우처는 차등바우처에 비하여 단순한 구조이며, 행정비용이 절감되는 측면이 있다.

〈표 2-2〉 서비스 성격에 따른 바우처의 특징

	아동보육	초·중등 교육	직업훈련	고등교육	식료품 바우처 (Food stamp)	공공주택	공적 부조
기본목표	가치재 소득재분배	가치재 소득재분배	가치재 소득재분배	가치재	소득재분배	소득재분배	소득재분배
경쟁정도	양호	가변적	양호	양호	양호	양호	양호
정보공개 범위	낮음	중간	중간	중간	낮음	낮음	중간
초기 공급구조	공적/사적	공적	공적/사적	공적	사적	공적/사적	공적/사적
바우처 금액의 차별정도	높음	중간	높음	중간	낮음	높음	높음
보편성의 정도 (보편적-U, 아닐 경우-C)	U 혹은 C	U	U	C	C	C	U 혹은 C
자산조사	대체적	대부분	없음	대부분	예	예	대체적
사적공급자의 바우처 상환 가능성	가능할 것	가능하지 않을 것	불가능	가능성 있음	가능	가능	가능할 것
추가소비 비용 (Top-up fee)부가여부	예	아니오	아마도	가능할 것	예	예	예

자료: Cave, Martin, 「Voucher Program and their Role in Distributing Public Services」, 2001

제2절 바우처 도입의 근거 및 성공 요건

바우처제도 도입의 근거는 정부, 서비스 이용자 및 공급자 등 여러 주체에 있어서 다양한 측면에서 제공될 수 있다. 먼저 정부의 입장에서는 첫째, 바우처 시스템을 통해 저렴한 비용으로 동일한 서비스를 제공할 수 있을 때 바우처 시스템을 도입하고자 할 수 있다. 둘째, 바우처 가치 제한을 둠으로서 시간 경과에 따라 증가하기가 쉬운 공공 서비스 제공 비용을 절감할 수 있기 때문에 바우처 제도를 선호할 가능성이 있다. 셋째, 민간 부문을 통해 서비스가 제공되므로 간접비 및 행정소요 비용을 줄일 수 도 있는데 특히 민간 서비스 제공자들이 이들 비용을 부담하게 되는 경우에 관련 비용 절감 가능성이 높다. 넷째, 서비스 질 향상을 위해 일정 수준의 기준을 넘어서는 경우에만 서비스 제공에 대한 대가를 지불하도록 하는 경우 제공되는 공공서비스 질 향상을 효과적으로 추진할 수 있다. 마지막으로 바우처 프로그램은 소비자가 직접 참여하는 방식으로 이루어지므로 프로그램 참여도가 높아지고 이에 따라 정책 목표 달성이 보다 효율적으로 달성될 가능성이 많다. 이러한 이유와 더불어 효율성 제고 측면에서 바우처 도입이 활발해 지고 있다.

한편 경우에 따라서 바우처제도는 예산통제의 목적으로 도입되기도 한다. 바우처는 제한된 금액을 상한선내에서 보조하는 것이므로 예산당국이 해당사업에 대한 예산통제의 목적으로 활용하기도 한다. 이때는 보조금의 상한선내에서 사업의 비용을 절감하는 것이 목표가 된다. 하지만 바우처가 선택권을 늘리고 서비스보조를 더욱 명확하게 하였을 경우 수요가 증진되기 때문에 비용은 늘어나게 되는 경우도 많다. 일반적으로 서비스공급자들에게 지불되는 가격이 시장가격보다 높은 경우, 바우처를 통한 비용절감 및 예산통제가 이루어질 가능성이 많다.

서비스 공급자들도 바우처 프로그램 참여를 통해 혜택을 볼 수 있다. 대표적인 예를 들면 다음과 같다. 우선 바우처 프로그램 참여로 고객 규

모가 커지고 시장 자체 규모 역시 확대될 수 있다. 특히 바우처 이전에는 대가 지급 등을 받지 못하던 비영리단체나 종교 관련 단체 등의 공공서비스 제공의 경우 바우처 도입으로 일정 수준 추가적인 재원 확보도 가능하게 된다.

서비스 이용자에게 있어서 바우처는, 소비자에게 선택권을 부여함으로써 소비자 권한을 크게 강화하는 효과를 갖는다는 측면에서 정당화 될 수 있다. 또한 소비자가 필요로 하는 서비스 공급자를 찾을 수 있게 되므로 서비스 접근성 면에서도 정부의 직접적 공공서비스 제공시 보다 더 많은 혜택을 볼 수 있다. 또한 바우처를 통해 서비스 공급자간의 경쟁을 촉진, 서비스 질의 향상은 물론 저렴한 가격으로 동일한 서비스를 제공받을 수 있게 된다.

1. 바우처의 한계

바우처 방식의 정당성에 대한 많은 논리적 근거에도 불구하고, 일반적으로 정부가 직접 서비스를 제공하는 대신에 바우처 제도를 채택하게 되면 발생할 수 있는 부정적 효과로서는 다음과 같은 것들을 들 수 있다.

첫째, 종전에 사용하지 않았던 새로운 규제를 도입하게 된다. 예를 들어 대상 수요자에 대한 자격 요건(eligibility) 심사가 강화되어야 하며 공급자 확정, 제공되는 서비스의 질(quality) 평가, 제공된 서비스에 대해 후불로 지급하게 될 경우 실태 확인 절차 등 여러 가지 추가적인 규제 및 비용이 발생하게 된다.

둘째, 서비스 질 향상 보다는 수요자 유인을 위한 마케팅 위주의 지나친 경쟁이 초래되어 왜곡된 경쟁이 발생할 수 있으며 영세 서비스 공급자를 대량 유발할 우려도 있다.

셋째, 바우처의 전매(black market), 수요자와 공급자간의 결탁으로 인한 비효율성, 바우처를 사용하는 저소득층을 여타 소비자와 구별시킴으로서

서비스 제공 과정에서 차별(discrimination)을 당하거나 수치심을 갖게 하는 낙인효과(stigma effect)가 발생할 수 있다. 이러한 점을 피하기 위해 바우처 대상 수요자들이 바우처를 회피하거나 지원하지 않는 문제가 발생한다.

넷째, 시장에 충분한 공급자가 존재하지 않는 경우 바우처 프로그램의 도입은 해당 서비스에 대한 추가적인 수요(additional demand)로 작용하게 되고 결과적으로 해당 서비스의 가격을 단기적으로 크게 상승시키는 부작용을 유발할 수 있다.

다섯째, 바우처 시스템이 일반적으로 정부의 직접적인 서비스 제공보다 효율적일 가능성은 있으나 바우처 자체의 효율성에 대해서는 간과하게 될 가능성이 높다. 예를 들어 특정 목적에만 사용되는 바우처(주택바우처)가 나온지 아니면 주택, 식료품, 문화 서비스를 모두 구매할 수 있는 범용 바우처가 더 효율적인지에 대해서는 별다른 검토가 이루어 지지 않는 등 시스템 도입 시부터 강한 제한 내지 규제(restriction)를 안고 시작하는 것이 보통이다.

2. 바우처제도 성공의 요건

바우처방식이 성공적일 수 있기 위해서는 다양한 요인이 잘 맞물려져야 한다. 먼저, 서비스 공급자를 포함한 시장의 형태와 상황, 그리고 수요의 특성 등의 시장적 요인을 들 수 있다. Doughert and Eggers(1996)에 따르면 바우처 프로그램 도입을 위해서는 다음 세 가지 전제 조건이 반드시 선행되어야 한다. 첫째, 제공되는 서비스가 소비자에게 적절하고 이러한 서비스를 제공할 수 있는 민간 공급자가 시장에 존재하여야 한다. 둘째, 소비자는 제공된 정보를 바탕으로 서비스 공급자를 선택할 수 있어야 한다. 셋째, 공공서비스 제공 방식을 직접 조달에서 바우처 시스템으로 변경하는데 드는 비용이 바우처 프로그램으로 추가적으로 발생할 편익의 규모보다 커야 한다. 이들 세 가지 조건이 모두 만족될 경우에만 바우처 프로그

램이 도입되어야 한다고 주장한다. 다시 말해 어느 한 조건이라도 충족되지 않을 경우 바우처 프로그램은 최적의 공공서비스 제공 방식이 아닐 가능성이 많다는 것이다.

이러한 시장적 요인이외에도, 사업계획의 단계에서 사전적인 명확한 정책 목적의 수립과 그에 따른 적절한 바우처 설계가 필요하다. 또한 사업 수행의 단계에서는 세부 집행방안의 사전적 수립과 이의 신축적 운영이 필요하다. 중앙정부와 지방정부간의 적절한 역할분담도 필요하다.

가. 명확한 정책 목표의 설정

일반적인 정책 목표가 아닌 바우처를 통해 제공되는 공공서비스의 특징과 도입이 검토된 배경 등을 종합한 분명한 목표 설정이 있어야 한다. 막연하게 정부가 직접 서비스를 제공하는 것 보다는 효율적일 거라는 믿음만으로 바우처 사업이 시행되어서는 성공하기가 어렵다.

예를 들어, 바우처를 통해 수요자의 만족도를 높인다든지 공급자간의 경쟁을 통해 동일한 수준의 서비스를 더 낮은 비용으로 공급하도록 하는 식의 구체적인 목표와 목표간 우선순위를 설정하고 사업을 추진하는 것이 필요하다.

나. 개별 주체별 세부 집행 방안의 사전 수립과 신축적 운영

바우처 프로그램을 이루는 세 주체 즉, 정부(중앙 및 지방일선기관), 수요자, 서비스 공급자 각각에 대한 세부 운영 방침의 마련과 시범 프로그램 운영을 통한 문제점 도출 등의 철저한 준비가 있어야 한다.

예를 들어 보육 바우처의 경우 보육대상 아이들이 결석하거나 조퇴할 경우 이를 서비스 제공일자로 파악하여 보상해 주어야 하는지 여부, 시장가와 바우처 가격이 차이가 있을 경우 개별 부모에게 추가적인 비용을 청

구할 수 있도록 하는 방법 인정 여부, 파트타임-바우처 즉 하루에 몇 시간 정도만 이용하는 경우에 제공되는 바우처의 도입 방안, 바우처 제공 후 대가 수령을 위한 세부 절차(소요 시간) 및 대가 지급 지연에 대한 비용 보상 방법 등 서비스 공급자가 실제 부딪칠 수 있는 각종 상황에 대한 대처 매뉴얼이 준비되어 있어야 한다.

중앙 및 지방정부에 있어서도 중앙정부와 지방정부의 역할 분담, 대상자 파악을 위한 실사 및 사후 평가 세부절차, 바우처 프로그램의 효율적 활용을 촉진할 수 있는 다목적용 (예시: 주택 및 식료품 겸용 바우처 등) 바우처의 도입 가능성 검토 등 다양하고 세부적인 지침이 사전에 이루어져야 한다.

바우처의 방식이나 집행 절차 등에 대해 일률적으로 정의하고 관리하는 것은 바우처 도입 취지에도 부합하지 않고 실제 운영에 있어서도 부작용을 유발할 수 있다. 형태가 정형화되지 않더라도 소비자에게 선택권을 넓히고 공공 서비스의 전달이 보다 효과적으로 전달된다면 광의의 바우처에 해당되기 때문에 형식보다는 제공되는 서비스의 특성이나 지역적 특성을 감안한 신축적 운영방안 도입이 이루어져야 하며 정기적인 사후평가 등을 통해 피드백을 실시하여 제도를 보완, 운영하는 것이 바람직할 것이다. 예를 들어 성격이 전혀 다른 교육 바우처와 주택 바우처를 동일한 기준과 목표를 설정하여 관리할 경우 효과적인 사업관리가 불가능할 것이다.

다. 경쟁 촉진을 통한 성공적 바우처 시행

모든 공공서비스에 바우처 프로그램을 도입할 수는 없다. 예를 들어 고립된 지역에 공공서비스를 제공하는 공급자가 독점적 지위를 누리고 있다면 바우처를 통한 효율성 확보 가능성은 낮다. 이 경우 경쟁이 가능하도록 제도를 개선한다거나 타 지역 서비스를 활용할 수 있도록 인센티브를 소비자에 제공하는 등 시장 상황에 맞는 경쟁 촉진 방안이 사전에 마련되

어야 한다.

전체 시장에서 바우처가 차지하는 비중이 지나치게 미미할 경우 경쟁 촉진이라는 정책 목표는 달성하기 어렵다. 따라서 어느 정도 시장에 영향을 줄 수 있을 규모로 바우처 프로그램이 시행되는 것이 바람직하다.

라. 중앙정부와 일선행정기관(지방자치단체)의 적절한 역할 분담

중앙정부와 일선행정기관간의 역할 분담에 있어 일률적인 원칙을 정하기는 곤란하지만 바우처가 가장 활발하게 도입, 운영되고 있는 미국의 예를 볼 때 다음과 같은 특징을 갖고 있다고 볼 수 있다.

중앙부처는 원칙적으로 바우처 금액 규모 및 배정에 대한 일반적인 정책 권한을 갖는 것이 보통이다. 이런 원칙하에 바우처 정책 방향이 확정되면 필요한 재원은 중앙정부로부터 나와서 일선 행정기관에 배정되며, 구체적인 지급 기능은 일선행정기관(지방자치단체)에 의해 이루어진다.

보다 구체적으로 일선행정기관은 서비스 질 관리를 위한 성과 기준, 서비스 제공에 대한 대가(reimburse) 결정, 바우처 제공 기관 및 수요자 범위의 구체적 설정 등 실질적으로 프로그램이 진행될 수 있는 사항에 대한 결정권을 갖는다. 특히 일선행정기관에서 주요한 기능으로 고려되어야 할 것은 계약 관리(contract management) 기능이다. 서비스 제공과 대가에 대한 지급이 철저하게 계약에 의해 이루어지므로 일반적인 공공서비스 공급 방식과는 달리 전문적이고 세밀한 계약관리 기능이 확보되어야 한다. 아울러 서비스 제공 프로그램 전반을 모니터하고 평가할 수 있는 검사 시스템 구축도 일선행정기관 차원에서 반드시 이루어지는 것이 필요하다. 또한 서비스 제공 전반에 대한 관리와 효율적인 자원 배분을 위해 전산화 시스템 구축 및 실시간 양방향 정보 교류 체계도 구축되어야 한다.

제3절 바우처의 경제이론적 효과

바우처의 효과는 다양한 측면에서 분석될 수 있다. 바우처로 인한 노동 시장 왜곡효과, 저축 및 소비에 미치는 효과, 해당 상품이나 서비스의 소비량과 상품의 질에 미치는 효과, 소비자 선택권의 강화, 수요증대 효과, 공급자간의 경쟁강화 효과, 공급자 행태에 미치는 효과, 시장가격에 미치는 효과, 예산통제 효과 및 정부 재정에 미치는 효과 등 매우 다양하다. Steuerle et al (2000)은 바우처의 효과를 해당 시장의 수요측면과 공급측면에서 접근하였다. 수요측면에서는 먼저 바우처방식과 현금지원 효과의 비교라는 측면에서 접근하였으며, 바우처가 소비자 선택에 미치는 영향이 현금지원과 동일하다고 한다면, 바우처는 소비자의 효용과 특정 서비스 소비량에는 영향을 미치지 않는다. 소비자의 공급자 선택에만 영향을 줄 수 있게 된다. 반면 바우처지원이 현금지원과 동일하지 않은 경우는, 소비자의 효용과 특정 서비스 소비량에 영향을 주게 된다. 이때, 소비자의 효용은 현금지급의 경우보다는 감소하게 되어, 현금지급으로 대체하는 것이 효율성은 증진된다. 바우처지원의 이유가 특정집단에게 특정 서비스 소비의 필요성이 있음을 주지하고 소비를 증진하려는 의도에 있는 경우 (paternalism), 혹은 권장재(merit good) 개념에서 바우처를 지원하려는 경우에 효율성보다는 소비증진이라는 목표에서 출발하는 것이라고 볼 수 있다.

둘째, 바우처의 형태적 측면에서 바우처가 명시적인가 묵시적인가, 혹은 지원금이 수혜자에게 직접 지급이 되는가 공급자에게 지급이 되는가 하는데 따른 효과의 차이보다는, 수혜자의 개인별, 가구별 특성에 따라 지급되는 자격요건에 따른 효과의 차이가 더 주요하게 나타날 수 있다. 소득조사나 자산조사로 이루어지는 자격요건은 노동공급 등에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 바우처 자격요건의 경제적 유인효과를 주의할 필요가 있다.

셋째, 바우처의 설계적 측면에서 바우처가 수혜자에게 비용절감 유인을 줄 수 있는지 하는 측면이다. 수혜자에게 비용절감 유인을 주는가 하는

것은 바우처의 현금환급가능 여부와 한계환급률 (marginal reimbursement rate, MRR)에 좌우된다. 한계환급률 (MPR)은 수혜자가 소비한 서비스에 대한 지출액 1원당 바우처로 지급되는 금액의 비율을 말한다.

다음으로 공급측면을 살펴보면, 시장의 수요와 공급여건에 따라 바우처의 효과는 다르게 나타날 수 있다. 바우처가 시장수요에 미치는 영향은 수혜자와 비수혜자의 가격탄력성 및 소득탄력성에 따라 달라진다. 바우처로 인해 시장수요가 증가하게 되는 경우, 해당 서비스나 상품의 시장가격과 물량에 대한 효과는 공급탄력성에 의해 좌우된다. 공급탄력성은 장기와 단기에 있어서 차이가 있으므로 바우처의 가격 및 물량효과는 장기와 단기에서 차이가 있다.

주택시장의 경우를 예로 들면, 주택공급은 단기적으로는 상당히 고정적이며 비탄력적이라고 할 수가 있다. 따라서 수혜자에게 직접 제공되는 주거바우처가 주택수요를 증진시킨다고 하면, 주택시장의 가격이 단기적으로 증가할 가능성이 많다. 이때는 주거 바우처보다는 공공주택을 통한 보조가 더 선호될 가능성도 높다. 바우처는 시장가격과 최종 물량에 영향을 미치지 못할 수도 있고, 바우처의 도입으로 인해 해당 상품이나 서비스의 시장가격이 증가하거나 물량이 증가하게 될 수도 있다. 이는 전적으로 해당 상품이나 서비스 시장의 여건과 관련이 깊고, 수혜자와 비수혜자의 상품이나 서비스 소비상의 특성과 공급자 특성에 따라 좌우된다.

둘째, 해당 상품이나 서비스의 공급형태가 민간이 더 효과적인지 공공이 더 효과적인지의 측면을 살펴볼 수 있다. 공급형태를 선택함에 있어서는 공급자간의 경쟁정도와 시장구조가 판단의 준거를 제공한다. 시장이 독과점과 비슷한 형태이거나, 민간공급업체보다 비영리법인이 더 경쟁력이 있는 산업의 경우라면 공공부문의 공급이 더 바람직하다고 볼 수 있다.

셋째, 바우처가 공급자의 비용절감 유인과 바우처 소지자 수용유인을 제공하는지의 측면을 살펴볼 수 있다. 공급자 유인은 경쟁을 통해 강화될 수 있다.

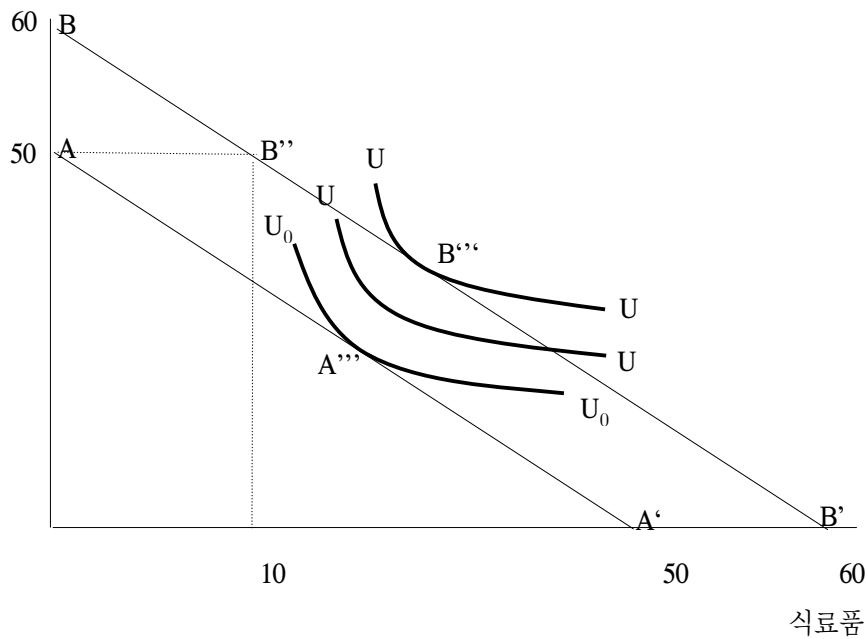
1. 수요측면

가. 바우처와 현금지원의 효과

바우처는 해당 상품이나 서비스만을 구매할 수 있도록 하기 때문에 형태상으로 볼 때는 현금지급과 다르지만, 바우처의 지급이 소비자의 상품 간 예산배분행위에 영향을 주지 않는 경우는 이론적으로 현금지급과 동일하다고 볼 수 있다. 식료품 바우처(food stamp)의 예를 들어 설명하면 다음과 같다. 먼저, 식료품과 비식료품의 두 재화만 존재한다는 가정 하에 소비자의 예산제약선은 [그림 2-3]의 AA'와 같다. 식료품 바우처가 지급되게 되면 소비자의 예산제약선은 AB''B'가 된다. 식료품 바우처가 지급되기 전, 이 소비자의 선택은 A''' 점에서 이루어졌다고 가정하자. 즉, 이 소비자의 경우는, 바우처가 지급되든지 지급되지 않든지 상관없이 식료품 바우처의 금액보다 더 많은 식료품을 소비하였다. 식료품 바우처가 지급되었을 때 이 소비자의 선택은 B'''점으로 식료품과 비식료품의 소비가 모두 증가하게 된다. 이 경우는 식료품바우처 대신 동일한 금액의 현금이 지급되었다고 하더라도 동일한 배분점이 선택되게 되어, 바우처가 현금지급과 동일한 이론적 효과를 가지는 경우이다. 이때 바우처방식을 적용하는 것은 소비촉진의 측면보다는 공급자 선택의 폭을 넓힌다는 측면이다.

[그림 2-3] 바우처제도의 효과가 현금지원의 효과와 동일한 경우

비식료품



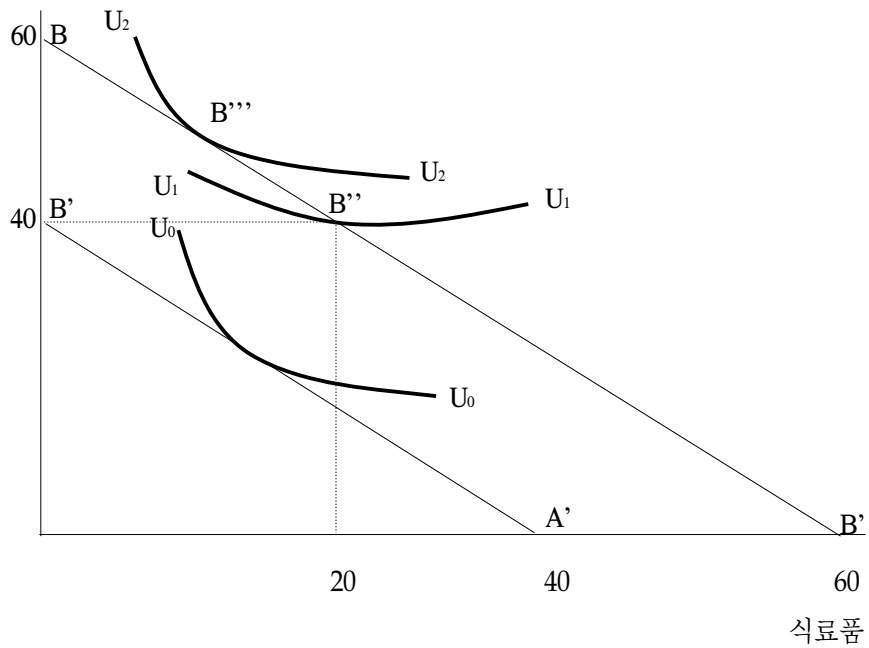
자료: Steuerle, C. Eugene, et al., Voucher and the Provision of Public Services, 2000에서 재인용.

이와는 반대로 바우처가 지급되기 전 소비자의 식료품 소비선택량이 바우처의 지급액보다 적은 수준인 경우를 가정하여 보자. [그림 2-4]에서처럼 바우처가 지급된 후 소비자의 선택은 B''로, 바우처로 지급된 만큼의 식료품을 소비하게 된다. 이 경우, 만약 현금이 지불되었다면 소비자의 선택은 B'''로 B''보다는 적은양의 식료품을 소비하여 보다 높은 효용을 누리게 되었을 것이다. 이때는 바우처의 효과가 현금과 동일하지 않으며, 효율성의 관점에서는 현금으로 지불하는 것이 이론적으로 효율성을 개선(pareto improvement)하게 된다. 이러한 경우에 효율성의 손실을 감수하고서도 바우처를 사용하여야 하는 타당성의 준거로서 다음과 같은 점을 들

수 있다. 첫째 해당 상품이나 서비스의 소비증진이 바람직하다는 판단(paternalism)이다. 둘째, 해당 상품이나 서비스의 소비가 필요한 특정대상을 타깃으로 삼아 보조하려는 경우이다. 셋째, 외부성(externality)의 존재하기 때문이다.

[그림 2-4] 바우처가 현금지원과 동일하지 않은 경우

비식료품



자료: Steuerle, C. Eugene, et al., Vouchers and the Provision of Public Services, 2000에서 재인용.

나. 바우처의 형태에 따른 효과

1) 공급자에 대한 지급과 수혜자에 대한 지급

바우처 수혜자들에게 명시적인 바우처를 지급하는 것이 공급자에 대한 바우처 지급보다 소비증대와 정책목표 달성에 있어서 더 우월한지에 대한 의문이 제기될 수 있다. 그러나 바우처의 경제적 효과는 표면적으로 누구에게 바우처가 지급되는가와 직접적인 관련이 있는 것은 아니며, 공급과 수요의 탄력성에 의해 좌우된다고 할 수 있다. 교육바우처의 예를 들면, 바우처가 수혜자에 주어져 학비지불액을 회수할 수 있도록 하든, 교육기관에 지불되어 학비감면액을 보충하도록 하든 그 효과는 마찬가지라고 할 수 있다. 바우처가 기업보조와 다른 점은 소비자의 개인적 특성이나 가구 특성에 따라 보조가 틀리다는 점이다. 이러한 이유로 공급자가 가격을 차별화할 수 있을 때 소비자는 바우처를 사용할 수 있느냐 없느냐에 따라 같은 상품이나 서비스에 대하여 다른 가격을 적용받을 수 있다. 이러한 가격 차별화의 예로서 특정집단의 학생들을 대상으로 십만 원의 학자금을 지원하는 교육바우처의 경우를 생각해 볼 수 있다. 시장이 완전경쟁 형태인 경우는, 교육기관에 대한 보조로 인하여 바우처 혜택을 받는 학생들이 일반 학생들에 비하여 수업료를 덜 내게 되는 효과가 있다. 왜냐하면 바우처 혜택을 받을 수 있는 자격을 지닌 학생들을 유치하면 보조금을 받을 수 있기 때문에 학교 측에서는 이들을 유치하기 위하여 수혜대상 학생들에 대한 입학금을 할인하게 될 것이고, 시장 균형이 이루어지는 입학금은 정확히 십만 원 할인된 가격일 것이기 때문이다. 하지만 시장이 완전경쟁이 아닌 경우, 학교에 대한 보조금 지급은 바우처 수혜대상 학생들의 입학금을 십만 원보다는 덜 할인된 가격이 되도록 할 수도 있다. 더 나아가 수혜대상자들에 대한 입학금을 올려 보조금을 더 받으려는 유인을 창출할 수도 있다.

2) 바우처와 정부의 직접공급

바우처를 지급하는 대신 정부가 무상으로 현물을 공급하는 경우는 광범위한 의미로 보았을 때 묵시적 바우처와 유사하다고 할 수 있다. 사실 바우처와 정부의 무상공급간의 가장 극명한 차이는 공급측면에 있다고 볼 수 있다. 바우처는 민간공급업체를 활용할 수도 있으며, 이는 보통의 경우 공급자간 경쟁을 촉진시키며 공급에 대한 유인 구조에 영향을 미치기 때문이다. 수요측면에서의 바우처와 정부공급 간의 차이는 바우처가 소비자 선택의 범위를 증진시킨다는 점에 있다. 예를 들어 주택의 경우 바우처는 수혜자가 대상주택 중에서 선택을 할 여지가 많은 반면, 공공임대주택을 정부가 직접 공급하는 경우는 선택의 여지가 별로 없기 때문이다. 그러나 이러한 소비자 선택에 있어서의 차이점이 근본적으로 명시적 바우처인가 아니면 정부의 무상공급을 통한 묵시적형태의 공급인가에 의해 나타난다고 보기는 어렵고, 실제로는 공급측면의 유인과 관련될 가능성이 높다고 할 수 있다.

다. 바우처 설계단계: 바우처 수혜자들에 대한 비용절감 유인효과

1) 한계환급율 (marginal reimbursement rates, MRR)

바우처의 설계단계에서 바우처 수혜자들에게서 나타날 수 있는 도덕적 해이현상을 완화하고 수혜자들이 비용절감을 할 수 있도록, 바우처가 아닌 현금을 사용할 때와 같이 소비의 선택과 비용절감에 대한 유인을 제공할 수 있다. 일반적으로 이러한 비용절감 유인은 바우처의 한계환급율 (marginal reimbursement rates, MRR)과 관련이 있다. 한계환급율 (MPR)은 각각의 서비스 지출액 수준에서 정의될 수 있는데, 전형적인 바우처는 이 한계환급율의 구조가 100%~0%로 되는 구조를 가진다. 즉, 바우처로 명기된 금액까지는 100% 지급하고, 일정 금액을 초과하는 경우는 0%를 지급

하는 경우이다. 예를 들어 10만원의 방과 후 수강권을 생각하여 보면, 10만원까지의 경비에 대하여서는 한계환급률이 100%이며, 10만원이 넘는 경비부터는 한계환급률이 0%가 된다. 이러한 한계환급률 구조는 사실상 지급액의 상한선을 정하는 것과 동일하다. 반면, 상한선 없이 소비량의 일정률을 지급하여 한계환급률을 고정하는 식의 바우처도 설계가 가능하다. 이러한 경우 통상적으로 바우처의 한계환급률은 지출액이 증가함에 따라 감소하게 된다. 적정수준의 한계환급률을 결정하는 것은 적정세율을 결정하는 문제와 비슷하며, 수혜자들이 직면하는 상대가격을 변화시키는 이유에 따라 적정 한계환급률이 달라 질 수 있다. 바우처 수혜자들에게 비용 절감유인을 줄 수 있는 한계환급율의 구조를 다음과 같은 네 가지 경우에서 살펴볼 수 있다.

첫째 바우처 제도가 온정주의(paternalism)이나 외부성(externality)의 이유로 제공된 경우이다. 현금보조의 경우보다는 많은 량의 소비를 유도하려 바우처를 사용하게 되며, 이 경우 바우처로 인한 소비자 선택의 변화는 특정 한도까지 바람직하게 된다. 이는 외부성이 있는 경우 피구세(pigouvian Taxes)가 어떤 한도에서 정해지는 것과 같은 경우다. 예를 들어 소득이 전혀 없는 가구가 식료품을 구입하기 위한 현금보조를 받는 경우를 가정하여 보자. 이 경우 식료품 바우처는 0%의 한계환급률에서 현금과 동일한 효과를 가진다. 그런데 수혜자들이 현금보조하에서의 식료품 소비의 혜택을 30% 정도 저평가하고 있다는 온정적 판단이 있다고 하면, 30%의 식료품소비를 환급하고, 현금보조를 줄이게 될 것이다. 일반적으로 온정주의의 관점에서 바우처제도가 시행되는 경우 한계환급율은 어떤 수준에서 0%까지는 아니라하더라도 줄어드는 구조를 가지게 된다. 왜냐하면 일정수준이상의 소비는 제도의 목적과 부합하지 않게 되어 더 이상의 한계효용을 창출하지 않기 때문이다.

둘째, 바우처제도가 소비자의 선택 문제 보다는 소득재분배의 목적을 가지고 제공되는 경우를 볼 수 있다. 저소득층에 대한 바우처제도 등이

이에 해당할 수 있는데, 이때 적정 한계환급율은 저소득층으로 재분배하는 과정에서의 효용증가분과 다른 상품의 소비량 감소로 인한 효용감소분 간의 상쇄관계에 좌우된다. 기술적으로 말하면, 적정 한계환급율이 100% 가까이 되기 위해서는 바우처 대상 상품이나 서비스의 탄력성이 굉장히 작거나 한계효용곡선이 매우 큰 기울기를 가져야한다. 이 경우 적정 한계환급율은 적정세율의 문제에서처럼 최고 소비계층 이하의 집단에서는 전형적인 100%~0%의 구조보다는 100%보다 낮은 수준까지의 직선구조가 될 가능성이 높다.

셋째, 바우처제도가 온정주의나 외부성 혹은 소득재분배의 목적을 가지지 않고, 소비자의 보조금 사용을 제한할 아무런 이유가 없기 때문에 현금보조와 유사해야만 하는 경우를 볼 수 있다. 이때 적정 한계환급율은 0%가 된다. 이때 적정 한계환급율 구조는 반드시 100%~0%일 필요는 없고 감소하는 구조만 가지면 된다.

넷째, 바우처제도의 비용을 제한하기 위하여 0%의 한계환급율을 활용하여 바우처의 상한을 두는 경우를 볼 수 있다.

2) 현금 환급여부

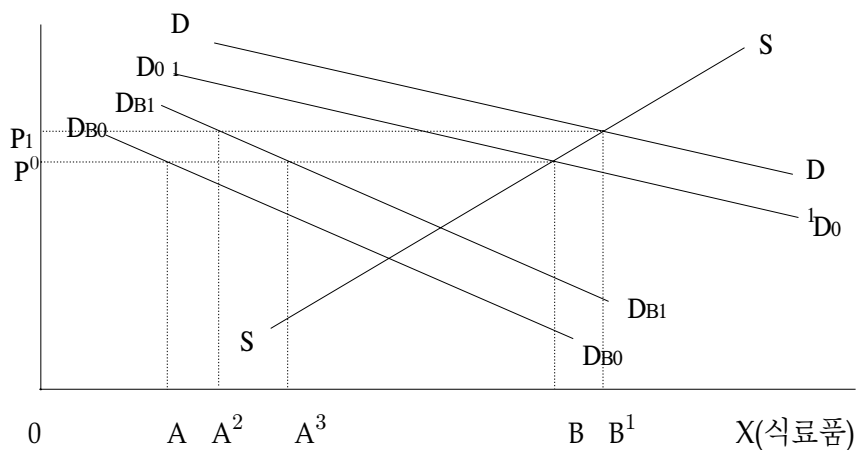
현금환급여부는 바우처가 소비자에게 비용절감 유인을 주는 지를 결정하는 요인이 된다. 일반적으로 바우처는 해당 상품이나 서비스 이외의 소비를 위하여 활용되거나 현금으로 환급될 수 없는 형태를 가진다. 현금환급이 되지 않는 경우 소비자는 비용절감에 대한 유인을 갖지 못하게 되어 궁극적으로 공급자에 대한 과도지불 (overpayment)이 발생하게 된다. 반면 현금환급이 되도록 바우처를 설계할 경우 소비자의 비용절감 유인은 발생하게 되지만, 특정 상품이나 서비스의 소비증진등 바우처 본연의 도입이 유가 희석될 우려가 있다.

2. 공급측면

가. 바우처의 시장자원배분 및 시장가격효과

바우처가 해당 상품이나 서비스 시장에 미치는 영향은 수혜자와 비수혜자의 수요특성과 공급자 특성에 따라 다양할 수 있다. [그림 2-5]에서 바우처가 제공되지 않았을 경우 시장 수요곡선은 D^0D^0 이며, 시장공급곡선은 SS 이다. 이때 시장에서의 균형가격과 물량은 각각 P^0 와 B 이다. 수혜자 집단의 해당 상품 및 서비스의 수요곡선은 $D_B^0D_B^0$ 이다. 수혜대상이 아닌 집단의 수요곡선은 시장수요곡선 (D^0D^0)과 수혜자집단의 수요곡선 ($D_B^0D_B^0$)과의 차이 만큼이다. 바우처가 제공되었을 경우 수혜자집단의 수요곡선은 $D_B^1D_B^1$ 으로 증가하게 된다. 비수혜자집단의 수요가 바우처의 도입으로 인해 변하지 않는다면, 시장수요곡선은 D^1D^1 으로 증가하게 되어 시장가격이 증가하고 해당 상품이나 서비스의 시장 소비량이 증가하게 된다.

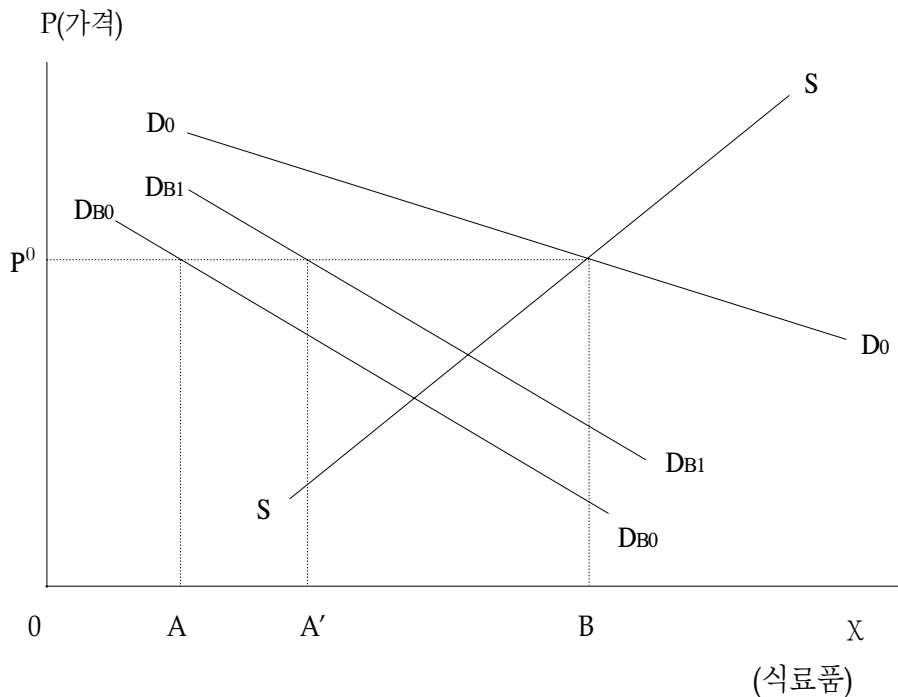
[그림 2-5] 바우처가 시장가격과 시장소비량을 증가시키는 경우
P(가격)



자료: Steuerle, C. Eugene, et al., Vouchers and the Provision of Public Services, 2000에서 재인용.

이때 바우처가 lump-sum의 형태로 수혜자집단과 비수혜자집단의 소득을 재분배한다고 가정하고, 두 집단의 소득탄력성이 동일하다고 한다면, 바우처는 비수혜자 집단의 수요곡선을 수혜자집단 수요곡선 증가분만큼 감소시키므로 시장수요곡선에 영향을 미치지 못한다. 이 경우는 바우처의 도입이 시장가격과 물량에 영향을 미치지 않게 된다.

[그림 2-6] 바우처의 도입이 시장가격과 시장소비량에 영향을 미치지 않는 경우

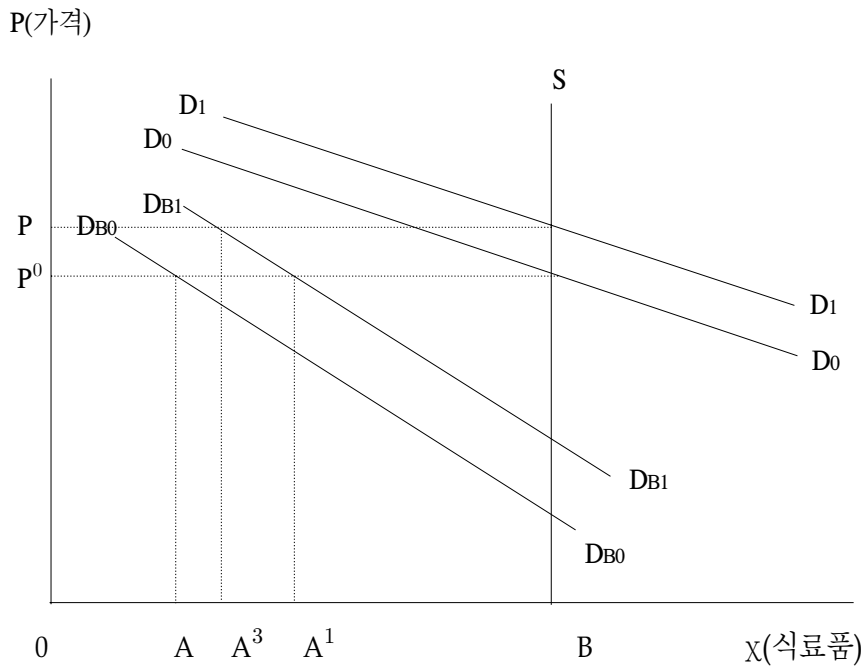


자료: Steuerle, C. Eugene, et al., Vouchers and the Provision of Public Services, 2000에서 재인용.

한편 시장공급이 단기적으로 매우 고정적이며 비탄력적인 경우는 시장수요의 증가여부와 관련이 없이 시장에 공급되는 수량에는 변동이 없게

된다. 바우처도입의 결과 시장수요가 증가하였다면 최종시장소비량은 변동이 없으면서 가격이 단기적으로 상승하게 된다. 공급자들은 가격이 p^2 로 증가하여 편익을 얻게 되는 반면, 소비자들, 특히 비 수혜 납세자의 편익은 줄게 된다. 바우처 수혜자의 소비량은 AA^3 로 어느 정도 증가하게 되지만, 비수혜자들의 소비량은 감소한다. 주택과 같이 단기적으로 공급이 고정적이고 비탄력적인 경우가 일례가 된다. 공급측면의 이러한 특성은 공공부문의 직접적 공급이 선호되는 이유가 되기도 한다. 주택시장의 예를 들면, 단기적인 공급의 비탄력성으로 인해 공공임대주택을 직접 건설하여 제공하는 방식이 타당하다고 여겨지기도 한다.

[그림 2-7] 시장공급이 고정되어 있을 경우 바우처의 효과



자료: Steuerle, C. Eugene, et al., Vouchers and the Provision of Public Services, 2000에서 재인용.

나. 공급형태: 민간공급 vs 공공부문의 공급의 효과

1) 경쟁이 없는 시장 및 비영리법인과 영리법인이 혼재하는 시장

공급자들이 주로 독과점에 가까운 형태를 띠고 있는 경우, 정부의 직접적인 공급이 더 효과적일 수도 있다. 해당 시장에 비영리법인들이 많은 경우는 바우처 방식의 효과가 복잡하게 나타날 수 있다. 비영리법인과 영리법인이 혼재하는 시장에서 바우처제도는 다음과 같은 문제점을 야기할 수 있다. 첫째, 사보육기관과 공보육기관의 예에서처럼, 영리법인과 비영리법인을 활용하는 소비자들의 특성이 확연히 구분되는 경우 바우처보조는 영리법인을 활용하는 소비자에게 직접적인 보조를 확대하는 양상을 띠 수 있다는 점이다. 둘째, 시장 내 대부분의 공급업체가 비영리기관인 경우는 문제가 좀 더 복잡하여서, 시장이 매우 경쟁적인 경우라 하더라도 비영리기관의 의사결정과정을 모델화하기 어렵다. 이 경우는 전형적인 시장공급과 수요라는 측면보다는 소비취향이라는 측면이 매우 중요하게 부각될 여지가 많다.

일반적으로 시장 내에 영리법인과 비영리법인이 혼재하는 경우는, 영리법인에 대한 수요를 증진시키는 경향이 있고, 시장균형에서 사적부문의 규모를 증진시키는 경향이 있다. 이 경우 바우처제도를 통한 보조금의 지급은 비영리법인의 소비자를 영리법인으로 이동시킬 가능성이 있다.

공급형태의 측면에서 공공부문이 조달하는 것이 민간부문의 조달보다 효과적이라고 판단되었을 때는 민간부문 비영리법인의 케이스를 참고할 수 있다. 민간부문에서도 교육, 의료, 식료품 공급, 종교, 자동차 수리와 같은 영역에 있어서는 비영리법인의 형태가 더욱 적합할 수도 있다는 관찰들도 있다. 따라서 공공부문이 공급할 것인가라는 문제에 대한 해답을 내리기 이전에 민간부문의 해당 산업에서 비영리법인이 더 성공적이었는지의 여부를 참조할 필요가 있다. 바우처방식은 주로 민간부문의 공급업

체를 활용하려는 것이므로, 이러한 관점들을 면밀히 고려해 볼 필요가 있다. 공공부문이 경쟁적이라고 한다면, 바우처라 하더라도 민간과 공공부문을 혼합하여 활용하거나, 완전히 공공부문의 공급에 의존할 수도 있다.

2) 공급업체의 비용절감 유인 및 바우처 소지자 수용유인

바우처 방식과 다른 형태의 공급방식간의 선택에 있어서 또 다른 중요한 요인은 공급업체에게 주어지는 각종 유인효과이다. 민간 공급업체가 바우처 대상 상품이나 서비스를 공급하는 경우라 하더라도 정부기관의 모니터링을 받아야 하기 때문에 공급업체에게 주어지는 유인의 중요성은 매우 크다고 할 수 있다. 공급업체에게 주어지는 각종 유인 구조 하에서, 상품이나 서비스의 질은 업체 간 경쟁에 따라 달라질 수 있다. 이러한 측면에서는 공공부문간의 경쟁이 상당한 경우는 공공부문의 공급이 더 효과적이라고 할 수도 있다. 공공부문 업체 간의 경쟁정도는 좀 더 분권화가 이루어질 때 강화될 수 있다.

제3장 바우처사업 국내현황

제1절 사회서비스 바우처 사업

현행 복지 분야 바우처 사업은 노인돌보미바우처, 산모신생아도우미지원, 장애인선택적복지, 지역복지서비스혁신사업을 비롯하여, 시험관시술비지원, 노인실비입소이용료지원, 임산부 및 영유아 보충영양사업의 7개 사업이 있다. 2008년도 예산안을 살펴보면 이들 7개 바우처 사업의 예산은 전년대비 43.5%가 증가하였으며, 총 2,692억 원에 이르고 있다. 예산의 규모로 보아 가장 큰 비중을 차지하고 있는 사업은 지역복지서비스혁신사업으로, 지방자치단체가 수혜대상자와 서비스사업을 개발하고 중앙정부가 사업을 선정하고 지원하는 것이다. 2008년 예산안에서는 기존의 표준형 사업이 보편형 아동투자바우처라는 세부 사업으로 신규 편성되어 아동인지능력향상서비스 사업과 아동비만관리서비스사업의 2개 바우처사업이 운영되는 것으로 신규 편성되어 있다. 또한 서비스 지원기간이 7개월에서 12개월로 확대됨에 따라, 전년대비 예산이 62.7%증가하였다. 아동투자바우처 사업의 경우, 현재 공급업체가 각 사업에 대하여 2개에 지나지 않아 경쟁적 공급이 어려운 점이 문제점으로 지적되고 있다.

〈표 3-1〉 복지 분야 바우처사업 예산

사업명	2007예산(구성비)	2008예산(구성비)	증감(%)
노인돌보미바우처	32,161	27,640	-14.1
산모신생아도우미지원	15,082	18,738	24.2
장애인선택적복지	29,577	74,978	153.5
시험관기술비지원	14,234	12,100	-15.0
노인실비입소 이용료지원	15,217	1,001	-93.4
임산부/영유아 보충영양사업	4,200	9,200	119.0
지역복지서비스 혁신사업 ¹⁾	77,132	125,532	62.7
합계	187,603 (17.5)	269,189 (25.5)	43.5

주: 1) 지역복지서비스혁신사업은 기획예산처의 바우처사업 분류에는 빠져 있으나 명시적 바우처사업으로 포함함.

자료: 국회예산정책처, 「2008년도 예산안 분석」, 2007

1. 노인돌보미 바우처사업

노인돌보미 바우처사업은 혼자서 일상생활의 영위가 어려운 노인들의 가사 및 활동보조를 지원하는 서비스를 제공하여 안정된 노후생활을 보장하고 가족의 사회, 경제적 활동기반을 조성하는 것을 정책목표로, 2007년 4월부터 시행되었다. 사업대상은 65세 이상 노인 중 가구의 소득과 건강상태를 고려하여 선정하고 있으며, 가구소득이 전국가구 평균소득의 150%이하이고, 노인요양필요점수가 40점 이상으로 판정되어야 한다. 다만 가구여건(독거노인, 노인부부 가구, 조손가구, 중증장애인 가구)를 고려하여 서비스 제공의 필요성이 있다고 인정되는 경우, 소득과 건강기준을 초과하더라도 시, 군, 구별로 사업량의 20% 범위 내에서 대상자로 선정할 수 있도록 하고 있다. 대상자 선정을 위한 자산조사는 가구원 수의 산정과 소득조사를 통해 이루어지고 있는데, 소득조사는 원칙적으로 건강보험

료 본인부담금액을 토대로 판정하고 있다. 건강상태 판정조사는 일상생활 수행능력 및 인지기능, 문제가 되는 행동 등에 대하여 원칙적으로 보건소 방문건강관리요원이 조사를 하도록 하고 있다.

〈표 3-2〉 소득기준

(단위: 천원)

가구원 수	1인	2인	3인	4인	5인	6인 이상
전국가구 월평균소득*	1,187	2,172	3,107	3,532	3,697	3,980
전국가구 월평균소득의 150%	1,781	3,258	4,661	5,298	5,546	5,970

주: 통계청 「가계조사」, '06년 1/4분기~4/4분기 평균값

※ 시·군·구별로 서비스 수요를 감안하여 전국가구 평균소득의 100%~150% 범위 내에서 소득기준 조정 가능 (이 경우 시·도를 거쳐 보건복지부에 사전 통지)

자료: 보건복지부, 「2007년도 노인돌보미바우처 사업안내」, 2007

바우처는 월 3시간 서비스를 9회 제공하는데, 2시간 이용권 9회와 추가 1시간 이용권 9회로 구성되어 있다. 정부지원금이 월 20만 3천원이며, 본인부담금 월 3만 6천원이 선납되어야 한다. 즉, 서비스 단가는 2시간 이용권이 2만 1천원, 추가 1시간 이용권이 5천 5백 원이 되는 것이다. 다만 차상위 이하 저소득층에 대하여서는 정부지원금이 22만 5백 원이고, 본인부담금은 월 1만 8천원이다. 바우처로 이용할 수 있는 서비스는 식사도움, 세면도움, 체위변경, 옷갈아입히기, 외출동행, 목욕보조 등 활동보조와 취사, 생활필수품 구매, 청소 등 일상생활지원으로 이루어진 재가 노인돌보미 서비스이다. 서비스 제공기관은 시, 군, 구의 장이 노인 돌보미서비스 수행능력과 경험이 있는 가정봉사원 파견시설 1개소와 자활후견기관 1개소를 지정하는 것을 원칙으로 하나, 대상자가 많은 경우 추가지정도 가능하도록 하고 있다.

2. 중증장애인활동보조 사업

중증장애인 활동보조사업은 원활한 활동과 사회생활이 어려운 장애인에게 활동보조서비스를 제공하여 장애인의 자립과 사회참여를 증진시키는 것을 목적으로 2007년 4월부터 시행되었다. 본 사업은 모든 장애유형(15종 전체)을 대상으로 한다. 이 때, 서비스 지원을 받으려는 자는 장애등록 1급으로 인정조사표에 의해 일정기준 이상인 자로서 장애인등록이 되어있어야 하며, 미등록인 경우에는 읍·면·동에서 등록을 유도한다. 지원 대상 선정 시, 소득기준은 없으나 소득수준에 따라 본인 부담차가 발생할 수 있다. 서비스를 받기 위해서는 장애인 본인 또는 가구원이 거주지 읍·면·동에 신청하여 보건소에서 인정조사표에 따라 방문 조사하고, 시·군·구는 이 결과를 반영하여 서비스등급 및 인정시간을 최종결정하여 대상자를 선정한다. 서비스 단가는 시간당 7천원으로 하며, 소득수준에 따라 10~20%를 본인이 부담한다. 이 때, 2만원에서 4만원까지 본인부담 월 상한액을 설정하여 대상인의 경제적 부담을 경감시킬 수 있다.

〈표 3-3〉 소득수준별 본인 부담률

소득수준	기초수급 및 최저생계비 120%이내	최저생계비 120% 초과
본인부담률	10%	20%
본인부담 상한액	월 2만원	월 4만원

주: 최저생계비 120% 이내는 장애수당 또는 장애아동부양수당 수급기준
 자료: 보건복지부 사회서비스센터 홈페이지—서비스 이용안내—서비스내용—중증장애인
 활동보조(<http://www.socialservice.or.kr/se/contService02.jsp>)

사업기관은 경쟁 체제를 확보하고 참여 기관의 적정 운영을 위하여 일정한 심사를 거쳐 공공, 비영리 기관 및 민간 기관 중 복수(2개소)로 지정

한다. 본 사업을 시행하기 위한 활동보조인은 지자체, 사업기관 및 교육기관에서 수시로 모집한다. 활동보조인의 자격은 학력 제한 없이 만 18세 이상에서 만 65세 미만인 자 중에서 소정의 연수를 거치고 신체적, 정신적으로 활동보조가 가능한 자이다.

3. 산모·신생아도우미지원사업

본 사업은 출산 가정에 산모·신생아 도우미를 통한 가정방문 서비스를 지원하여 산모 및 신생아 건강관리 및 출산가정의 경제적 부담 완화와 사회적 일자리 창출에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다. 가족구조 및 가족기능의 변화로 산모의 산후조리 및 신생아의 건강관리가 가족 내에서 이루어지기 어려워지고 있는 상황에서, 산후조리와 관련하여 산후조리원 및 가정방문 산모도우미 등 서비스업이 팽창하고 있기는 하지만 중산층 산모에게는 경제적 부담으로 작용하고 있는 실정이다. 또한, 가정방문 산모도우미 파견시장이 산후조리원에 비해 열악한 실정이다. 외국의 경우에는 체계적인 국가의 산후 방문서비스 지원이 있는 반면, 우리나라는 산모·신생아의 건강회복은 개별 가정의 몫으로 남아 있다. 외국의 사례를 보면, 미국과 영국의 경우 가정방문 간호체계와 연결하여 건강증진 서비스를 제공하고 있고 일본은 출산 후 병원·조산원에서 조산사의 관리를 받을 수 있다.

산모·신생아도우미지원사업은 저소득층과 중산층 산모 가정에 산후조리 방문서비스를 제공하여 산모의 건강회복과 신생아의 안전을 도모하는 방향으로 지원되고 있다. 이를 위해서는 양질의 도우미 파견 및 관리를 위해 도우미 급여를 현실화할 필요가 있다. 이러한 노력의 일환으로 도우미 서비스의 질을 높이기 위해서 도우미의 급여를 인상하고, 도우미 참여의 원활을 위해 도우미 소득수준요건을 폐지하였다. 한편, 시·도별 파견기관을 복수로 선정하여 서비스 경쟁을 통한 수혜자 만족도를 제고하고, 사회

서비스사업으로서의 기능을 강화하고 있다.

본 사업은 도시근로자가구 월 평균소득의 60% 이하의 출산가정 중 총 36,883 가정을 대상으로 하며, 산모의 산후 건강관리 및 신생아 관리를 위한 가정방문 도우미 서비스를 제공하고 있다. 물론, 사산 및 유산도 지원 대상이다. 지원 대상 가정에 서비스 이용권인 바우처(Voucher)를 지급하는 방식으로 지원하며, 2주(12일)를 원칙으로 하되, 쌍생아의 경우는 3주(18일)를 제공한다. 도우미 파견 1인당 가격은 공급기관별로 설정되며, 도우미의 급여는 12일 표준서비스를 기준으로 최저 50만원이다. 사업비로는 국비 150억, 지방비 53억 총 203억의 예산이 소요되고 있으며, 국고보조율은 서울의 경우 50%이며 지방의 경우는 80%이다.

〈표 3-4〉 가족 수 · 가입유형별 건강보험료 본인부담금 고지액¹⁾

가족 수 ²⁾	소득기준	직장가입자	지역가입자	혼합 (직장+지역) ³⁾
2인	1,718,000원	42,480원	38,200원	40,550원
3인	1,918,000원	45,740원	46,170원	47,230원
4인	2,118,000원	50,510원	51,770원	54,390원
5인	2,318,000원	55,280원	57,370원	57,960원
6인	2,518,000원	60,050원	62,970원	65,120원
7인	2,718,000원	64,820원	68,990원	68,700원
8인	2,918,000원	69,590원	72,480원	72,280원

주: 1) 동 보험료 고지액은 07년 1월분부터 적용됨

2) 가족 수는 주민등록등본을 기준으로 하되 생계를 같이하는 2촌 이내·직계 존속으로 한정

3) 혼합유형의 경우 보험료는 직장가입자 보험료를 기준으로 함

자료: 보건복지부, 「2007산모신생아도우미지원사업안내」, 2007

4. 지역사회서비스혁신사업

지역사회서비스혁신사업은 중앙정부가 전국을 대상으로 일괄 실시하는

국가 주도형 서비스 제공방식에서 탈피하여, 지자체가 지역 특성 및 주민 수요에 맞는 사회서비스를 발굴·기획하는 사업이다. 서비스 수요자에 대해 바우처를 지원하여 원하는 서비스 제공기관을 선택하게 함으로써 기존의 공급자 주도 방식으로부터의 탈피를 의도하고 있다. 사업의 유형으로는 표준형 사업과 자체개발형 사업이 있다. 표준형 사업은 서비스 수요가 비교적 고르게 분포되어 있거나 미래에 대한 선제적 투자 등 전국단위 공급 필요성이 높은 분야로서 보건복지부가 직접 사업을 발굴·제시하고 지자체가 선택을 하는 방식이고, 자체개발형 사업은 지역특성 및 주민수요 등을 감안하여 지자체가 주도적으로 발굴·기획하는 방식이다.

〈표 3-5〉 기존 서비스와 지역사회서비스혁신사업과의 차이

구분	기존 서비스	지역사회서비스 혁신사업
지원 대상	국민기초생활수급자/차상위 계층	수요에 기반을 둔 대상자 선정
지원 방식	공급자에 대한 지원	수요자에 대한 바우처 지급
서비스 내용	취약계층에 대한 기초적 서비스	질 높은 서비스 제공을 통한 시장 형성 지원
사업방식	중앙 기획/지방 집행 집중식·하향식(Top-down)	지방 기획/중앙 지원·평가 분권식·상향식(Bottom-up)

자료: 보건복지부, 「2007 지역사회서비스혁신사업 안내」, 2007

총 사업비는 국비 692억 원으로 서울특별시의 경우 사업비의 50%가, 시·도는 70%, 신 활력지역에는 80%의 사업비가 지원된다. 사업기간은 1~3년 이지만, 성과평가 결과 성과가 현저히 낮은 경우에는 사업 축소 또는 조기 중단이 가능하다. 본 사업을 추진하기 위해서, 시·도는 지역사회서비스혁신사업을 전담하여 시행할 수 있는 별도의 TF를 구성하고, 시·군·구는 사업 전담자를 배치하여 사업을 시행함을 원칙으로 한다.

지자체는 보건복지부 심사결과 확정된 사업계획을 바탕으로 대상자 선정기준 및 우선순위를 설정하고, 사업 계획에 명시된 우선순위 이외에도

지방세 납부 실적 등 시·군·구별 여건을 감안한 추가 우선순위를 설정할 수 있다. 예를 들어 아동인지능력향상서비스의 경우 전국 가구 평균소득 이하 가정의 취학 전 아동을 대상자 선정 기준으로 설정한다고 하였을 때 기초생활수급자 여부와, 부모 모두 근로활동에 종사하고 있느냐의 여부, 기타 소득이 낮은 순으로 우선순위를 둘 수 있다. 한편, 대상자 선정 기준으로는 소득 요건 적용 시 공부상 자료를 확인하거나 건강보험료 납입 금액 확인 등 가능한 한 간소한 방식으로 확인한다.

바우처 지원방식은 서비스 대상자에게 보건복지부 심사결과 확정된 사업계획에 명시된 정부지원액을 지원하는 형태이다. 바우처는 매월 말일에 익월 분 정부 지원액에 상응하는 액수의 포인트 형태로 지원되며, 포인트는 해당 사업 서비스 제공기관으로 지정된 기관에 한해 사용 가능하고, 현금화는 불가능하다. 서비스의 가격에서 바우처 지원액을 공제하면 본인 부담금이 발생된다. 본인부담금은 일반적인 시장가격을 기준으로 10~15% 내외의 부과를 원칙으로 하며, 반드시 부과하여야 한다. 서비스 가격 인하 등으로 본인부담이 전무하게 될 경우에는 해당 시·군·구청장은 보건복지부장관의 승인을 받아 정부지원액 수준 인하 등 조치하고 서비스 제공기관에 통보해야 한다. 한편, 서비스 이용자가 서비스의 일부만 이용한 경우에는 서비스 제공기관은 본인부담금의 일부 또는 전부를 환급한다. 매월 지원되는 바우처는 해당 월 이내에 사용하는 것이 원칙이다. 단, 결제는 익월까지 가능하다. 2개월간 바우처 이용실적이 없는 경우에는 서비스 대상자 자격포기로 간주하여 중지처리 한다.

서비스 제공비용은 해당 서비스 제공기관이 서비스 이용료 중 제공기관에서 직접 수령한 본인부담금을 제외한 정부지원금액을 “단말기를 이용한 카드 결제”를 통하여 사회서비스관리센터와 연계된 전담 금융기관에 청구하는 것이 원칙이다. 전자바우처 적용 사업의 경우, 해당 월 서비스 제공총량의 50%를 초과하여 서비스가 종료된 후부터 해당 월말까지 서비스 비용을 청구한다.

가. 아동인지능력향상서비스

주로 저소득층의 취학 전 아동 및 부모에게 체계적인 독서지도 및 관련 정보 등을 제공함으로써 사교육에 의한 아동기 지적 능력격차가 전 생애에 걸친 언어, 인지, 창의성의 격차로 고착화되는 것을 방지하는 한편, 아동의 생산적 발달 촉진을 통한 출발기회의 형평성 제고를 도모하기 위해 제공되는 서비스이다. 전국가구 평균소득 이하 가정의 취학 전 아동을 대상으로 하며, 가구당 1인 지원을 원칙으로 한다. 바우처 지원액은 1인당 월 30,000원으로 월 4회 대상아동에 대한 1:1 맞춤형 독서지도 서비스, 도서대여 및 지급, 독서관련 정보 제공 및 독서 지도방법 교육 등의 내용이 있다. 서비스 공급기관은 웅진싱크빅과 아이북랜드가 있으며 주 1회씩 서비스가 제공된다. 본 서비스를 필요로 하는 본인 또는 부모는 서비스 대상자 거주지 읍·면·동사무소에 신청 가능하며, 복지담당 공무원이 직권으로 신청할 수도 있다.

나. 아동비만관리서비스

아동비만은 ‘미래의 흑사병’으로 비유될 정도로 심각한 문제로서 우리나라 국민의 건강위험요인 기여도조사결과 비만 및 과체중에 의한 사회적 비용은 2조 1,619억 원으로 추계되고 있다(정영호, 2006). 전 세계적으로 아동비만관리에 대한 관심이 증가하고 있는 상황에 발 맞춰 사업이 추진되었다. 초등학교 재학생 중 경도 이상의 비만(비만 지수 20%이상)을 가진 아동을 대상으로 지원되며, 소득이나 재산 기준은 없고, 가구당 1인 지원을 원칙으로 한다. 바우처 지원액은 1인당 월 40,000원이며 대상 아동 및 부모에 대해 운동 처방 및 운동지도, 영양교육, 각종 정보제공 등을 지원한다. 서비스 공급기관으로는 국민체력센터와 에버케어가 있다. 국민체력센터는 매월 1회의 비만도 분석 및 평가, 운동처방, 회당 1시간씩 주 3

회의 운동지도, 영양 및 건강관리 관련 종합관리 서비스 등을 제공하며, 에버케어는 초기 1회의 비만도 분석 및 평가, 운동처방, 회당 2시간씩 월 2회의 운동지도, 영양 및 건강관리 관련 종합관리 서비스 등을 제공한다. 서비스를 필요로 하는 본인 또는 부모는 서비스 대상자 거주지 읍·면·동 사무소에 신청 가능하며, 복지담당 공무원이 직권으로 신청할 수도 있다.

〈표 3-6〉 사회서비스 바우처 사업

사업명	노인돌보미 바우처	산모·신생아도우미 지원	중증장애인 활동보조서비스	지역복지서비스 혁신사업	합계
정책 목표	일상생활의 독립적 수행이 어려운 노인의 안정된 노후생활 보장	- 저소득층 출산장려 - 일자리창출	장애인의 자립생활과 사회참여를 증진	지방자치단체가 대상자 선정, 사업을 개발, 복지부가 지원	
수혜 대상	월평균 가구소득의 150%이하 가정의 65세 이상의 노인	전국가구 월평균 소득의 65% 이하의 출산가정	1급장애인 (15종전체) 만6세 이상-만65세 미만	전 국민 혹은 평균소득 이하의 일반서민	
공급자	가정봉사원과 건강시설 및 자활후견기관	도우미교육·훈련을 이수한 저소득층 여성	- 공공, 비영리 기관 및 민간기관 중 복수지정 - 장애인 자립생활센터, 장애인복지관 및 자활후견기관	지방자치단체	
바우처 금액	3시간 26,500원 (2시간 21,000원, 추가 1시간 5,500원)	40만원	- 시간당 7천원 (시간에 따라 단가 계산) - 본인부담 월상한액 (월2~4만원)설정	서비스 분야 및 지역별차별지원	
추가 지불	있음	없음	없음	-	
형태	명시적	명시적	명시적	명시적	
2008 예산 (구성비)	27,640	24,600	73,800	115,000	263,341

자료: 1)보건복지부, 「2007년도 노인돌보미바우처 사업안내」, 2007

2)보건복지부, 「2007년도 산모신생아도우미지원 사업 안내」, 2007

3)보건복지부, 2007년도 지역사회서비스혁신사업 안내」, 2007

4)보건복지부 사회서비스센터 홈페이지(<http://www.socialservice.or.kr>)

제2절 보육·교육 바우처

보육관련 바우처 사업은 여성가족부 소관의 영유아보육료 지원사업과 교육인적자원부 소관의 유아교육지원 바우처 사업이 있다. 여성가족부의 영유아보육료 지원 사업은 차등보육료 지원, 만 5세아 무상보육료 지원, 장애아 무상보육료 지원, 두자녀이상 보육료지원의 4개 세부 사업에 2008년 기준 7,658억 원의 예산이 편성되었다. 전년에 대비하여 예산의 29%가 증가되었다. 차등보육료 지원 사업은 만 0세~만 4세까지의 아동에 대해 보육료가 소득별, 연령별로 차등 지원된다. 만 5세아 무상 보육료지원은 보육서비스의 의무적 특성을 중요시 하여 균일하게 지급된다. 두자녀이상 보육료지원 사업은 보육료지원이외에도 저 출산 완화의 정책목표가 함유되어 있다.

한편, 교육인적자원부의 유아교육지원 바우처사업은 저소득층 만 3,4세아 교육비 지원, 두자녀이상 교육비 지원, 만 5세아 무상교육비지원, 장애유아 무상교육비지원의 4가지 사업이 있다. 이는 직접적인 지원대상이 수혜자가 되는 학부모가 아니라, 공급자인 유아교육시설이 되고 있어서 묵시적인 바우처에 해당한다.

1. 보육바우처

보육바우처는 영유아보육법 제10조에 의한 국·공립, 법인, 직장보육시설, 가정보육시설, 부모협동보육시설, 민간보육시설을 대상으로 보육료를 지원하는 것을 뜻하며, 그 지원금은 원칙적으로 매월 초(10일경) 보육시설로부터 e-보육으로 신청 받아 당월 하순(25일경)에 지급된다. 보육료 지원의 산정기간은 매월 1일부터 말일까지로 하며, 지원유형에 따라 ‘지원시점’부터 ‘일할계산’하여 지원한다. 저소득층 차등보육료, 두자녀이상보육료 지원 대상 아동이 소득이나 재산 변경으로 지원계층 변동(3층→2층, 4층→5층 등)이 있을 경우에 당월 보육료는 변경 전 지원단가로 지원한다. 정부

지원시설을 이용하는 영유아의 보육료는 시설유형에 상관없이 정부지원단가를 기준으로 수납하며, 정부 미지원시설을 이용하는 법정저소득층(1층) 아동의 보육료는 정부지원단가 범위 내에서 수납한다. 또한, 보육료를 제외한 여타 잡부금 수납은 원칙적으로 금지하는데, 다만 입소료, 현장학습비 등 수납이 불가피한 필요경비는 당해 시·도지사가 정한 수납액의 범위 내에서 납부한다.¹⁾ 보육바우처는 현재 총 4가지 세부사업으로 이 있는데 그 분야별 내용은 다음과 같다.

〈표 3-7〉 보육바우처 사업 예산안 현황

(단위: 백만 원, %)

사업명	차등보육료지원	만5세아 무상보육료지원	장애아 무상보육료지원	두 자녀 이상 보육료지원	합계
정책 목표	- 저소득층에 대한 보육료 지원 - 저출산 완화	- 저소득층 유아교 육서비스지원 - 교육출발점 평등화 - 여성 경제활동 제고	저소득층 유아교 육서비스지원, 교 육출발점 평등화, 여성 경제활동 제고	저소득층 유아교 육서비스지원, 교 육출발점 평등화, 여성 경제활동 제고	
수혜 대상	0세-만4세 근로자 평균소득 70% 이 하가구	근로자 평균소득 90%이하 가구	12세미만 장애아 가구	근로자 평균소득 이하 2자녀이상 가구	
공급자	국공립 보육·교 육기관 및 정부가 인가한 사립 보 육·교육기관	국공립 보육·교육 기관 및 정부가 인가한 사립 보육·교 육기관	국공립 보육·교 육기관 및 정부가 인가한 사립 보 육·교육기관	국공립 보육·교 육기관 및 정부가 인가한 사립 보 육·교육기관	
바우처 금액	가구원수별 소득인정액 기준 에 따라 4만원-20 만원 선	월 16만 2천원	월 36만 1천원	18만 1천원- 8만 1천원 (연령별)	
추가 지불	-	있음	있음	있음	
형태	목시적	목시적	목시적	목시적	
2008 예산 (구성비)	556,032	125,512	36,281	47,926	1,039,051 (75.9)

자료: 1) 여성가족부, 「2007년도 보육사업안내」, 2007

2) 국회예산정책처, 「2008년도 예산안 분석(III)」, 2007

3) 보건복지가족부, 「2009년도 보건복지가족부소관 예산 및 기금운용계획안 개요」, 2008

1) 입소료는 상해보험료, 체육복, 가방, 수첩, 명찰구입비 등을 포함하며, 보육료는 종사자 인건비, 교재교구비, 급식비 1회, 간식비 2회, 관리운영비(난방비, 공공요금 및 제세공과금, 사무용품비 등)를 포함한다.

가. 차등보육료 지원

차등보육료 지원은 법정저소득층 아동을 대상으로 하는데, 여기에서 우선 법정저소득층 아동에 대한 규정을 살펴보면, 국민기초생활보장법 제5조에 의한 수급권자 및 그 가구원(특례수급권자 포함), 「모부자복지법」에 의한 보호대상자로 선정된 모·부자가정 아동, 아동복지법 제16조에 의한 아동복지시설에서 생활 중인 만3~4세 아동, 여성폭력피해자 보호시설(가정, 성폭력), 성매매피해자 지원시설에 입소한 여성의 동반자녀, 모자(일시)보호시설 등에 입소한 여성의 동반자녀 등이 대상이다.²⁾ 이 외의 기타 저소득층 아동은 「2007년도 보육료 지원대상자 선정지침」에 의거 기타 저소득층 보육료 책정기준에 해당하는 자로서 예산의 범위 내에서 지원한다. 차등보육료 지원아동(도시근로자가구 월평균소득 70% 이하)은 부모의 소득에 따라 연령별 정부 지원 단가를 기준으로 예산(국고 및 지방비)에서 차등(100%, 100%, 80%, 50%, 20%) 지원받고, 정부지원시설을 이용하는 경우 보육시설에 그 차액을 납부한다. 수급자의 선정은 가구원수(가구주 포함)별 소득인정액을 기준으로 하는데, 그 기준은 다음의 표와 같다.

〈표 3-8〉 가구원수(가구주 포함)별 소득인정액 기준

구분	3인까지	4인	5인	6인
1층	국민기초생활수급자 등			
2층	123만원 이하	151만원 이하	178만원 이하	205만원 이하
3층	178만원 이하	199만원 이하	210만원 이하	230만원 이하
4층	250만원 이하	278만원 이하	294만원 이하	322만원 이하
5층	357만원 이하	398만원 이하	420만원 이하	460만원 이하

자료: 여성가족부, 「2008 보육사업안내」, 2008

2) 국민기초생활보장법상의 특례수급권자(의료, 교육, 자활급여)가 있는 가구의 자녀도 법정저소득층으로 간주한다. 단, 차상위 의료급여 수급권자로 책정된 자가 있는 가구의 자녀는 차상위계층(2층)으로 본다.

〈표 3-9〉 정부지원 단가

(단위: 원)

구분	지원 대상	지원 비율	연령	종일보육료	야간보육료	24시간보육료
1층	법정 저소득층	100%	만0세	372,000	372,000	558,000
			만1세	327,000	327,000	490,500
			만2세	270,000	270,000	405,000
			만3세	185,000	185,000	277,500
			만4세	167,000	167,000	250,500
2층	최저생계비의 120%수준	100%	만0세	372,000	372,000	558,000
			만1세	327,000	327,000	490,500
			만2세	270,000	270,000	405,000
			만3세	185,000	185,000	277,500
			만4세	167,000	167,000	250,500
3층	도시근로자가구 월평균소득 50%수준	80%	만0세	297,600	297,600	446,440
			만1세	261,600	261,600	392,420
			만2세	216,000	216,000	324,000
			만3세	148,000	148,000	222,000
			만4세	133,600	133,600	200,400
4층	도시근로자가구 월평균소득 60%수준	60%	만0세	223200	223200	334800
			만1세	196200	196200	294300
			만2세	162000	162000	243000
			만3세	111000	111000	167400
			만4세	100200	100200	166500
5층	도시근로자가구 월평균소득 100%수준	30%	만0세	111600	111600	167400
			만1세	98100	98100	147100
			만2세	81000	81000	121500
			만3세	55500	55500	83200
			만4세	50100	50100	75100

주: 백 원 단위 미만 절삭

자료: 여성가족부, 「2008 보육사업안내」, 2008

나. 만5세아 무상보육료 지원

도시근로자가구 월평균소득 수준 이하 자녀 중 초등학교 취학 전 만5세 아동을 대상으로 하며, 취학대상 아동 중 취학 유예된 아동은 취학유예확인서를 제출한 경우에 한하여 만5세아 무상보육료를 재 지원할 수 있다. 다만, 취학유예로 인한 만5세아 무상 보육료 지원은 1회에 한한다. 또한, 초등학교 조기입학 예정아동이 만4세에 보육시설을 이용할 경우, 보호자의 서약서를 제출받은 경우 만5세아 무상보육료를 지원할 수 있다. 지원 아동(도시근로자가구 월 평균소득 100%수준 이하)은 정부지원단가(16만 2천 원)를 100% 지원받는다. 지원 대상 가구 선정기준은 다음의 표와 같다. 법정저소득층 만5세아 무상보육료 지원 아동은 차액을 수납하지 않고, 만5세아 지원아동에 대하여 기타 보육료(시간 연장 등)를 지원할 경우에는 1층 정부지원단가의 50% 범위 내에서 지원 가능하다.

〈표 3-10〉 가구원수(가구주 포함)별 소득인정액 기준

가구원수	3인까지	4인	5인	6인
소득인정액	357만원 이하	398만원 이하	420만원 이하	460만원 이하

주: 7인 이상 가구의 경우 6인 가구 기준으로 1인 증가시마다 30만원씩 증가
 자료: 여성가족부, 「2008 보육사업안내」, 2008

다. 장애아 무상보육료 지원

장애아 무상보육료지원의 대상은 원칙적으로 장애인복지카드(등록증)를 소지한 취학 전 만5세 이하 장애아동으로 하고 있다. 예외적으로 취학연령이 되었음에도 부득이하게 질병 등의 사유로 일반 초등학교 및 특수학교에 취학하지 못한 장애아동(단, 취학유예서를 제출한 자에 한함)과 장애 가능성이 있는 영아(만0~2세) 및 장애인복지카드(등록증)를 미소지한 만5

세 이하 장애아도 장애진단서를 제출할 경우 대상이 될 수 있다. 다만 이 경우 장애진단서 유효기간을 1년으로 하며 보호자 및 보육시설장은 1년마다 장애진단서를 시·군·구에 제출하여야 한다. 장애아동이 정부지원을 받는 특수학교(유치부 또는 초등학교 과정)를 이용할 경우에는 장애아무상 보육료 지원이 불가하며, 초등학교 과정 아동은 방과 후 보육료 지원이 가능하다.

보육료 지원금은 장애인복지카드(등록증) 또는 의사의 장애진단서를 제출하는 한 보호자의 소득수준에 상관없이 지원받을 수 있다. 보육시설 유형에 관계없이 교사 대 아동비율(1:3)을 준수하는 시설을 이용하는 장애아는 월 36만 1천원 지원받으며, 보육시설 유형에 관계없이 교사 대 아동비율(1:3)을 준수하지 않는 시설을 이용하는 장애아는 해당 반별 보육료(만2세 이하는 정부지원단가, 3세 이상은 시도지사가 정한 수납한도액)를 지원받는다.

라. 두자녀이상 보육료 지원

도시근로자가구 월 평균소득 수준 이하 자녀 중 두자녀이상이 보육시설을 동시에 이용할 경우 둘째아 이상(만4세 이하) 아동이 지급대상이며, 첫째아가 타 보육시설이나 유치원을 이용할 경우에도 둘째아 이상이 보육시설을 이용할 경우에는 지원할 수 있다. 첫째아가 취학아동으로 방과 후 보육시설을 이용하는 경우에도 둘째아 이상이 보육시설을 이용하면 지원할 수 있다. 다만 두자녀가 동시에 방과 후 보육시설을 이용할 경우에는 지원 대상에서 제외한다. 법정저소득층(1층) 및 차상위계층(2층) 보육료, 만5세아 무상보육료, 장애아 무상보육료를 둘째아 이상 아동이 지원받고 있는 경우에는 지원이 불가하다. 차등보육료 정부지원단가 100%를 초과한 경우에는 정부지원단가 100%(차등보육료+두자녀이상 보육료)까지 지원(1, 2층 미지원, 3층 20%, 4·5층 50% 지원)하며, 기타보육료(시간 연장, 야

간, 휴일, 시간제)는 지원하지 않고 있다.

보육료 신청 시 두자녀 이상의 입소(학)확인서, 주민등록등본 등 관련 증빙서류를 반드시 제출해야 하며, 입소(학)확인서는 반드시 해당 보육시설장 및 유치원장(타 보육시설장)의 날인을 요한다. 두자녀이상 보육료 지원아동(도시근로자가구 월 평균소득 수준 이하)은 예산에서 연령별로 각각 50%에 상당하는 정액을 지원받고, 그 차액을 납부한다.

2. 교육바우처

교육바우처 제도는 학부모에게 세금의 일부인 공적 자금을 제공하여 자녀들을 원하는 학교에서 공부할 수 있도록 하는 제도로써, 학생과 학부모에게 학교 선택권을 부여함으로써 공립학교 혹은 사립학교 중 원하는 학교를 선택하고 수업료의 전부 혹은 일부를 국가가 지원하는 것이다. 우리나라의 경우 ‘방과후학교’ 프로그램 등에 바우처 시스템을 도입함으로써 저소득층 학생들의 인권과 학습권을 존중할 수 있을 것이며, 사교육 활동에 평등한 학교 공동체 건설에 중요한 계기가 될 수 있을 것이다. 현재 진행되고 있는 교육바우처는 총 5개 분야가 있는데 그 내용을 요약하면 다음과 같다.

〈표 3-11〉 교육바우처 예산안 현황

(단위: 백만 원, %)

사업명	만5세아 무상 교육비지원	저소득층 만3,4세아 교육비지원	두 자녀 이상 교육비지원	장애유아 무상 교육비지원	방과후 학교운영	합계
정책 목표	저소득층 유아교육서비스 지원, 교육출발점 평등화, 여성경제활동 제고	저소득층 유아교육서비스 지원, 교육출발점 평등화, 여성경제활동 제고	저소득층 유아교육서비스 지원, 교육출발점 평등화, 여성경제활동 제고	저소득층 유아교육서비스 지원, 교육출발점 평등화, 여성경제활동 제고	교육복지 실현, 사교육비 경감, 학교지역 사회화	
수혜 대상	근로자 평균 소득 100%이하 가구	근로자 평균 소득 100%이하 가구	근로자 평균 소득 100%이하 2자녀 이상 가구	유아특수교육기관이 아닌 공·사립유치원의 특수교육 대상유아	기초생활수급대상자자녀 (만6-17세)	
공급자	국공립 보육·교육기관 및 정부가 인가한 사립 보육·교육기관	국공립 보육·교육기관 및 정부가 인가한 사립 보육·교육기관	국공립 보육·교육기관 및 정부가 인가한 사립 보육·교육기관	국공립 보육·교육기관 및 정부가 인가한 사립 보육·교육기관	국공립 및 사립 교육기관	
바우처 금액	-사립: 월16만 2천원 -국공립: 월5만3천원	소득 계층 별 차등 연령	-국공립: 월5만 3천원 -사립: 만3세 월9만원, 만4세 월8만 1천원	-국공립유치원: 월9만원 -사립유치원: 월36만 1천원	정규교육 이외의 활용한 교육	
추가 지불	있음	있음	있음		-	
형태	묵시적	묵시적	묵시적		명시적	
2008 예산 (구성비)	230,586	154,597	14,843	7,364	338,440	745,830

자료: 1) 교육인적자원부, 「2007년도 주요사업비설명자료」, 2007
 2) 국회예산정책처, 「2008년도 예산안 분석(III)」, 2007

가. 만5세아 무상교육비지원

본 교육비의 지원 목적은 두 가지이다. 첫째, 모든 만 5세아가 초등학교 취학 전에 양질의 교육을 받을 수 있도록 교육비를 지원하여 교육출발점 평등 구현하는 것과 둘째, 과도한 유아교육비로 인한 학부모의 경제적 부담완화 및 여성의 사회경제활동 지원하는 것이다. 1999년 최초 도입된 이 제도

는 근로자 평균임금의 100%이하의 가구에 지급되며, 법정 저소득층 및 기타 저소득층 자녀 중 초등학교 취학직전 1년 아동을 대상으로 한다. 국·공립 보육·교육기관 및 정부가 인가한 사립 보육·교육기관이 교육비 공급자 역할을 하며, 총 152,341명을 지원한다. 국·공립 유치원은 1인당 5만 3천원 이내, 사립유치원은 1인당 16만 2천원 이내의 범위에서 지원한다. 또한, 경우에 따라 추가로 지불할 수 있으며 묵시적 형태의 바우처라고 할 수 있다.

나. 저소득층 만 3, 4세아 교육비 지원

1991년 도입된 저소득층 만 3, 4세아 교육비 지원은 저소득층 자녀 만 3, 4세아의 유아교육 기회를 확대하고, 학부모의 유아교육비 부담을 완화하여 교육복지 구현(교육출발점 평등) 및 여성의 사회활동 지원하는 데 그 목적이 있다. 이 사업은 국민기초생활 수급권자(1층), 차상위계층(2층), 차차상위계층 등(3, 4, 5, 6층)을 대상으로 시행되고 있으며, 총 167,562명이 혜택을 받고 있다. 국민기초생활 수급권자(1층)와 차상위계층(2층)은 국공립 월 5만 3천원 이내, 사립 만3세 월18만원, 만4세 월16만 2천원 이내의 범위에서 지원받으며, 저소득층 3층은 1, 2층의 80%, 4, 5층은 50% 그리고 6층은 20% 만큼을 지원받고 있다.

다. 두 자녀 교육비 지원

저소득층(도시근로자 월평균소득 100%이하) 가정에서 두 자녀가 동시에 유치원 취원 시 둘째 자녀의 교육비를 지원하여 학부모의 교육비 부담 경감해 주는 것이 목적이며, 국고와 지방비의 비율을 5대5로 하는 것을 조건으로 한다. 도시근로자 중 월평균소득 이하의 가정을 대상으로 하며, 총 지원규모는 10,000명가량으로 추정된다. 1인당 지급되는 지원비는 국·공립은 월 5만 3천원, 사립은 만3세는 월 9만원, 만4세는 월 8만 1천원이다.

라. 장애유아 무상교육비지원

특수교육진흥법에 규정된 만 3~5세 특수교육 대상 장애유아의 유치원 학비지원으로 유치원 과정의 완전 무상교육 실현하고, 특수교육 기회확대를 통한 특수교육 대상유아의 장애경감, 2차 장애예방 및 성장·발달 촉진을 통해 장애유아 가정의 생활안정 및 교육복지 증진을 기본 목적으로 하는 사업이다. 2006년의 경우, 특수교육 대상 장애유아 2,000명을 대상으로 하고 있는데, 이중 국·공립 유치원이 400명, 사립유치원이 1,600명이다. 유아특수교육기관 외 일반유치원에 취원하는 만3~5세 장애유아 및 만 6세 취학 유예자 중 지원조건에 부합하는 경우 지원 가능하며, 지원이 꼭 필요한 장애유아가 누락되거나 지원 대상이 아닌 일반유아에게 지원되는 사례가 없도록 지원대상자 엄선하는 것을 기본 방침으로 하고 있다. 또한, 장애유아 무상교육 보장을 위해 원활한 지원시스템을 구축하고 홍보를 강화하고 있다. 지역교육청 특수교육운영위원회의 운영을 강화하고 홈페이지 등을 통한 홍보를 실시하는 것이 그 예이다. 교육기본법 제18조(특수교육), 초·중등교육법 제59조(통합교육), 특수교육진흥법 제5조(의무교육 등), 제8조(조기교육 대책 강구) 및 특수교육진흥법시행령 제5조(무상교육 등의 범위)를 전제로 시행되고 있으며, 시·도 교육청이 사업주체로 활동하고 있다.

만3~5세 유아 중 특수교육 대상유아는 특수교육기관이 아닌 공립유치원 및 사립유치원에 취원하는 만 3~5세 장애유아 전원을 대상으로 한다. 초등학교 취학의무 유예자 중 특수교육 대상아동은 초등학교 취학의무 유예자 중 만 3~5세 기간에 유아특수교육기관 및 공·사립유치원에서 무상교육비를 지원 받지 않은 특수교육 대상아동(무상보육 지원 실적이 있는 장애유아도 포함)에게 1년에 한해 유아특수교육기관 취원 허용 및 공사립유치원 취원 시 무상교육비 지원한다. 초등학교 취학의무 유예자중 만 3~5세 기간에 무상교육 지원을 받은 실적이 있을지라도 특수학교 초등부

또는 초등학교 특수학급 취학을 희망하나 거주지 관내에 특수학교 초등부 또는 초등학교 특수학급이 없어 일반유치원에 취하는 경우 1년에 한해 무상교육비를 지원한다.

일반유치원 취원 장애유아 지원은 특수교육진흥법 제12조 및 동법 시행령 제5조에 의거하여 입학금, 수업료, 교과용도서대(교재대)외에 급식비, 통학비, 기타 유치원 교육활동비 등을 포함하여 지원하고 있다. 특수교육 대상유아를 배치 받은 유치원장이 시·군·구교육청에 분기별 학비 지원신청서를 제출하고, 시·군·구교육청은 해당 유치원에 분기별 로 지원한다.

마. 방과후 학교운영 지원

방과 후 학교운영의 목적은 크게 4가지로 구분된다. 첫째, 사회양극화 완화를 위해 교육격차 해소하는 것이다. 소득 계층별·지역별 교육비 지출 격차는 단기적으로는 학업성취도의 격차로, 장기적으로는 학력 간 임금 및 소득격차로 이어지기 때문에 양극화 완화를 위해 교육격차의 해소가 우선되어야 한다는 것이다. 둘째, 저출산·고령화 등 사회변화에 부응하는 교육서비스 요구 증대하기 때문이다. 맞벌이 부부가 증가하고 한부모 가족 등 가족형태가 변화하며, 근로 빈곤층의 증가 등으로 방치되는 학생 증가하기 때문에 이러한 변화에 알맞은 교육서비스의 요구가 높아지고 있다. 셋째, 사회에 진출한 여성들이 안심하고 일할 수 있도록 교육뿐 아니라 보육 프로그램이 강화된 프로그램이 필수적이게 되었다. 마지막으로, 사교육비 경감을 위한 방과후 교육활동 개선에 대한 필요성이 증대되었기 때문이다.

사실 방과후 교육이 도입된 것은 1996년이지만, 방과후학교 바우처 사업이 시작된 시점은 2005년이다. 당시 초중고 48개 학교를 대상으로 시범 도입 되었으며 2006년에는 자율성·다양성·개방성이 확대된 혁신적인 교육 체제로서 본격적으로 도입되었다. 운영 주체는 학교장 중심이었던 기존의

제도와 달리 학교장, 대학, 비영리법인(단체) 등으로 확장되었고, 지도강사 또한 현직 교직원 중심에서 교직원뿐만 아니라 전문가, 학원 강사, 지역사회인사 등으로 다양화되었다. 교육 대상 또한 본교 재학생 위주에서 타교 학생이나 지역사회 성인으로까지 점진적 확대되었으며, 인근 학교 및 지역사회의 다양한 시설을 활용한다. 특히, 기존의 공급자 중심의 체제에서 벗어나 수요자인 학생 개개인의 선택권을 최대한 보장하는 데 주력하고 있다.

제3절 기타 바우처 사업

1. 문화 바우처

문화바우처는 일종의 문화복지 제도로써 교육의 소외와 마찬가지로 저소득층의 문화향수 기회를 확대함으로써 문화의 소외를 막을 수 있는 장치인 것이다. 즉, 한 번도 제대로 된 문화예술작품을 관람하지 못하는 저소득층이나 차상위 계층에게는 절실히 필요한 제도인 것이다. 또 다른 측면에서는 창작 작품이 관객의 외면으로 사장되어 버리고 최소한의 제작비도 회수하지 못하는 현실에서 최소한의 관객을 만들어주는 제도이기도 하다. 문화바우처 제도는 2005년 본격적으로 도입되었으며, 2008년도 문화바우처 사업예산안은 문화바우처 사업 및 국제결혼이주여성의 한국어교육 등 2개 사업에 총 23억 원이 편성되어 있다.

〈표 3-12〉 문화바우처 예산안 현황

(단위: 백만 원, %)

사업 명	문화바우처	국제결혼이주여성 한국어교육	합계
도입 시기	2005	2005	-
정책목표	저소득층 문화향수 기회 확대	이주여성의 한국사회 적응지원	-
수혜대상	저소득 소외계층	국내거주 이주여성	-
공급자	공모·심사를 통해 선정된 사업자	지방자치단체부설 결혼이민자가정지원센터, 민간지원단체 등	-
바우처금액	3만원 이내	가변적	-
추가 지불	없음	없음	-
형태	명시적	묵시적	-
2007예산(구성비)	2,000	400	2,400(0.2)
2008예산(구성비)	2,000	330	2,330(0.2)
증감(%)	-	-17.5	-2.9

자료: 1) 유한옥 「재정효율성 제고를 위한 시장원리 활용방안」, 2006
 2) 국회예산정책처, 「2008년도 예산안 분석(III)」, 2007에서 재인용

2008년 동 사업 예산안은 전년도 수준과 동일한 20억 원으로 문화예술 진흥기금사업 중 ‘문화소외지역대상 나눔사업’의 세부사업으로, 약 940여 개 문화예술 프로그램에 저소득층 약 73,000여명에게 문화바우처를 지급하는 것으로 계획되어 있다. 한국문화예술위원회 문화나눔추진단의 기획 하에 각 광역단체별로 1개씩 지정된 지역 주관처가 해당 홈페이지(www.artstour.or.kr)에 공연·전시 관련 정보를 올리면 바우처 회원으로 등록한 기초생활보장수급자 등 저소득층이 온라인상에서 원하는 프로그램을 선정하고 공연티켓을 받는 방식으로 진행된다.

2. 직업훈련바우처

직업훈련 바우처는 노동부 소관의 사업으로 고용보험 피보험자인 비정규직근로자가 노동자가 인정하는 훈련과정을 수강하는 경우 연간 100만원 씩 5년간 300만원 한도 내에서 실 수강료를 카드로 발급하여 지원하는 바우처 형식의 사업이다.³⁾ 훈련참여의지가 높은 비정규직 근로자를 대상으로 바우처를 발급함으로써 훈련생들의 선택권을 강화한다는 점이 바람직하다. 그러나 보다 효율적인 바우처 공급이 이루어지기 위해서는 현재 훈련기관수의 30%미만에 머물고 있는 훈련기관의 참여 수를 높여 훈련생들의 선택권을 확대시키는 일이 우선되어야 할 것이다. 이와 더불어, 현재 훈련기간이 종료된 후 지급되는 훈련바우처의 결제가 훈련 중 일정기간 단위로 지급되어야 훈련생들의 재정 안정이 보장될 수 있으며, 참여율 또한 증가할 것이다.

〈표 3-13〉 직업훈련바우처 예산안 현황

(단위: 백만 원, %)

사업명	직업훈련바우처
도입 시기	2006
정책목표	교육훈련서비스지원을 통한 고용안정
수혜대상	고용보험에 가입한 비정규직 근로자
공급자	노동부가 인가한 일정자격의 훈련과정
바우처금액	연 100만원 이내, 5년간 300만원 이내
추가 지불	없음
형태	목시적
2007예산(구성비)	18,768(1.8)
2008예산(구성비)	18,768(1.8)

자료: 1) 유한옥 「재정효율성 제고를 위한 시장원리 활용방안」, 2006

2) 국회예산정책처, 「2008년도 예산안 분석(III)」, 2007에서 재인용

3) 국회예산정책처, 『2008년도 예산안 분석(III)』, 2007.

3. 주택바우처

주택바우처는 저소득층의 주거안정을 위해 정부가 월 임대료의 일부를 집주인에게 쿠폰으로 지급하는 제도이다. 건설교통부 소관 하에 추진되는 본 사업은 2005년에 도입되어 기초생활보장수급자 혹은 모자가정을 대상으로 주거서비스를 지원하는 형식으로 진행되고 있다. 기존주택 소유자와 주택공사가 공급자 역할을 하며 시장임대료와 지불임대료가 바우처 금액으로 책정되었다. 주택바우처의 예산은 아래 표와 같다. 만일 공공임대아파트가 부도가 난 경우에는 임차인을 보호하기 위해 지자체장에게 ‘부도사업장 매입 허가권’이 부여된다. 과거에는 관리능력이 없는 사업자가 부도사업장을 넘겨받는 경우가 많아 임차인의 피해가 컸지만, 현재는 시·군·구에 기존 주택과 복지업무를 통합한 주거복지 담당조직이 신설되어, 주거복지 활동이 우수한 지자체에는 인센티브가 부여된다.

〈표 3-14〉 주택바우처 예산안 현황

(단위: 백만 원, %)

사업명	기존주택전세임대사업
도입 시기	2005
정책목표	저소득층 주거서비스지원
수혜대상	기초생활보장수급자, 모자가정 등
공급자	기존주택 소유자 주택공사
바우처금액	시장+임대료 · 지불임대료
추가 지불	있음
형태	목시적
2007예산(구성비)	217,295(15.6)
2008예산(구성비)	64,985(4.7)

자료: 1) 유한옥 「재정효율성 제고를 위한 시장원리 활용방안」, 2006
 2) 국회예산정책처, 「2008년도 예산안 분석(III)」, 2007에서 재인용

4. 유공자바우처

2001년 도입된 국가 유공자를 대상으로 하는 바우처 사업은 국가보훈처의 주관 아래 시행되고 있으며 상이국가유공자(1급~7급)와 고엽제후유증환자 등을 대상으로 지원한다. 2006년을 기준으로 1리터당 240원의 바우처를 제공했으며 LPG 사업자가 공급자 역할을 담당한다.

〈표 3-15〉 유공자바우처 예산안 현황

(단위: 백만 원, %)

사업명	국가유공자 LPG차량지원
도입 시기	2001
정책목표	특별소비세 인상분지원
수혜대상	상이국가유공자, 고엽제후유증환자
공급자	LPG 사업자
바우처금액	240원/1L
추가 지불	없음
형태	묵시적
2007예산(구성비)	25,700(2006년)
2008예산(구성비)	25,900(2007년)

자료: 1) 유한옥 「재정효율성 제고를 위한 시장원리 활용방안」, 2006
 2) 국회예산정책처, 「2008년도 예산안 분석(III)」, 2007에서 재인용

제4장 해외 바우처 평가 사례

제1절 캘리포니아 교육바우처 효과분석⁴⁾

1. 사업개요

1993년 연간 장학금 제도(voucher)의 일환으로 캘리포니아에서는 법률 제174안(Proposition 174)이 도입되었다. 이는 주정부가 초·중등생을 위해 수업료를 지급하는 제도로써, K-12 공립학교 학생이 이전년도에 지출한 지출액의 반에 해당하는 금액을 보조하도록 하는 제도이다. 법률 제174안에 대한 주요 논쟁은 교육의 질에 관한 것으로 이는 미국에서 30여 년간 지속된 논쟁이다. 이 제도의 옹호자들은 불투명한 재정상의 위기를 극복하기 위해 제도의 필요성을 주장하는 반면, 반대자들은 이 제도가 공립학교 제도를 위협하는 요소라고 본다. 제도가 도입된 1993-1994년에 걸쳐 캘리포니아 공립학교는 평균 5200달러를 지출할 것으로 예상되었고, 이듬해 바우처의 가치는 이의 반에 해당하는 2600달러가 될 것으로 예상되었다. 바우처지원을 받기 위해 캘리포니아의 K-12 학생들은 “장학금 지원학교 (Scholarship-redeeming school)”에 다니고 있어야 한다. 이 학교들은 인종, 민족성 등에 대한 차별을 두지 않으나, 성별, 장애여부, 종교 그리고 그 이외의 특별한 행위양식과 관련된 학생의 입학을 허가하지 않는다.

법률 제174안(Parental Choice in Education Initiative)⁵⁾초안에서는 지원대상이 되는 학교의 최소규모는 학생 25명을 기준으로 하고 있으며, 장학금

4) Shires, Michael A., 「The Effects of the California Voucher Initiative on Public Expenditures for Education [microform]」, 1994 참조

5) 이 보고서는 1993년 11월 2일 선거를 대비해 구성되었으며, 사실 174안은 캘리포니아 주의 투표결과 채택되지 못했다.

지원학교에 대한 불필요한 조항들은 금지하도록 하였다. 법률 174안은 1988년의 98안과 1990년의 111안의 규정을 바탕으로 만들어졌으며, 이의 재정계산은 주정부의 기금을 통한 수입(General Funding revenues)과 재산세를 통한 수입(Property Tax revenues)을 기준으로 시행되었고, 이것이 K-12교육에 대한 예산안의 틀이 되었다. 또한 여기에는 공립학교를 장학금 지원학교로 전환하고 두 학교의 교사를 교환하기 위한 지침, 그리고 제도 실행을 위한 계획안이 포함되어 있다.

2. 교육바우처와 교육의 질

전통적으로 교육바우처에 관한 논쟁은 교육의 질에 관한 것이다. 미국에는 총 3가지의 교육바우처 제도가 있는데, Indianapolis, Minneapolis와 Milwaukee 교육바우처가 그것이며 각각 제한적인 시도를 해왔다. Indianapolis와 Minneapolis 바우처는 유사하다. 이들은 종교와 관련된 학교를 포함한 사립학교에 등록한 저소득 가정의 학생에게 소정의 장학금을 지급하는 개인 협동조합에 의해 자금운영의 도움을 받는다. 두 경우 모두 이용가능한 자금의 부족으로 몇 백 명의 학생의 참여가 제한되었다. Indianapolis 바우처의 경우는 현재 약 1,000명의 학생에게 각각 800달러의 장학금을 지급하고 있고 매년 300명의 추가 학생들에게 대한 지급여력이 있다. Indianapolis 공립학교에 등록한 50,000명의 학생 중 약 500-800명의 학생이 이 프로그램에 참여하고 있다. Minneapolis 바우처는 이와 유사하나 그 규모가 작다.

Milwaukee 바우처 프로그램은 주정부의 지원을 받으며, 1992-1993년에는 공립학교에서 사립학교로 전환하는 학생에게 2,783달러의 바우처를 제공했다. 학생은 반드시 최저빈곤선의 1.75배를 넘지 않는 소득의 가정출신이어야 하며, 전년도에 Milwaukee Public School(MPS)에 등록되어 있어야만 한다. 또한, 등록 사립학교는 종교적 성향을 갖지 않아야 하며 장학금 금

액 이상의 학생을 받아들일 수 없는데, 이것이 캘리포니아의 바우처와 가장 큰 차이점이다. 밀워키 공립학교 학생 90,000명 중에서 60,000명은 바우처 프로그램에 참여하고 있으며, 대략 40,000명의 K-8학생들이 등록 가능하다. 밀워키 프로그램의 학생 참여에 대한 제한은 다른 두 경우보다 엄격하므로 캘리포니아의 실험에 교훈을 주었다.

교육바우처 옹호자들은 학교에 시장경제 논리의 인센티브를 적용함으로써 학생, 교사 그리고 관리인들이 더욱 효율적이고 개혁적이 되고 학생의 필요에 빠르게 대응할 수 있게 된다고 주장한다. 반면 반대자들은 불평등하고 차별적인 체계에 관해 논하면서, 해당 사립학교들은 성실하고 가르치기 쉬우며 정신적·신체적으로 장애가 있는 학생들을 차별하므로 종교·인종주의적인 단체 등을 통해 부당이득을 취하기 쉽다고 한다. 이와 같이 논쟁이 되는 이슈는 명확한 반면에, 미국을 비롯한 산업국가에서 교육바우처 프로그램이 많이 실행되지 않는 것은 그에 대한 경험적 근거가 부족한 것이 지금의 현실이다.

미국의 경우, 학교 선택 프로그램(school choice programs)을 실시하는 경우가 있다. 이들 학교는 예술 혹은 자연과학을 강조하는 특징적인 커리큘럼을 가지고 있었거나 학생 개인의 특성에 맞는 교육을 하는 접근법을 시도하는 등의 특성이 있었으며, 학생들은 직접 학교를 선택할 수 있었다. 1970년 초의 캘리포니아 Rock School District in San Jose와 1980년대 말의 Richmond에서의 예가 그것이다. 학교선택 프로그램의 경우 바우처의 공급은 제한적이었다. 이를 고려한 대안적인 사업도 실시되었는데 여전히 “외부자”의 접근에는 한계가 있었다. 등록된 사람들은 모두 실행 전에 맺은 계약에 의해 보상받는다라는 한계가 있었다.

3. 사업평가: 캘리포니아 교육바우처가 주정부 재정지출에 미치는 효과

캘리포니아 교육바우처인 법률 174안이 기존의 K-12교육제도에 미치는 영향 중 주정부 교육재정지출에의 영향을 주안점으로 분석하였다. 교육재정지출은 교육의 질과 캘리포니아 주정부의 총예산에 큰 영향을 미치므로 여기에 주안점을 두었다. 주정부의 지출정책 대안책과 “double hit”에 관한 논쟁이 갖고 있는 함축적 의미에 대해 분석하였다. 공립학교에 대한 법률 174안의 재정적 효과에는 주정부의 총 지출액과 학생당 지출액 모두를 포함하였다. 여기서 효과분석은 주정부 수준에서의 재정지출에 대한 영향을 분석한 것이다. 주정부 수준을 넘어 더 다양한 수준을 고려하면 174안이 공립학교에 미치는 영향은 달라질 가능성도 있다. 또한 분석에 있어서 현재 운영 중인 비용만을 고려하였다. 더 많은 학생들이 사립학교로 전학 온다면 주정부가 소비할 지출액은 줄어들 것이나 이러한 영향은 고려하지 않았다.

가. 재정축소론

바우처 옹호자들은 캘리포니아의 학생 수는 점점 빠르게 증가하고 있으며, 공립학교 등록수가 계속 증가한다면 현 수준의 학생 1인당 지출 수준을 유지하기 위해 기금을 통한 주정부의 수입은 증가할 것이라고 본다. 캘리포니아 주는 대부분의 공공 서비스에 대한 지출을 엄격하게 삭감했고, K-12 교육의 추가 기금을 모으는 것은 어려운 일이라고 생각했다. 그러나 이들은 이번 안을 통해 학생당 지출액을 2600달러로 줄일 수 있다고 한다.

나. 반대론

반면에 반대자들은 사립학교로 옮겨가는 학생들로 인해 공립학교에 대한 주정부의 지출이 증가해 double hit이 야기되어 재정지출이 더 심각해질 것이라고 주장한다. double hit의 예를 들면, 174안에 의해 공립학교를 떠나는 각각의 학생에게 주정부가 약 4,500달러를 지급하고, 98안에 의해 사립학교 측에도 2,500달러를 지급하게 된다. 따라서 사실 2,500달러를 줄 일 수(savings) 있는 것인데 이를 지급해야 하므로 주정부는 총 9,500달러를 한 학생이 떠날 때마다 지불해야 하는 것이다.

4. 캘리포니아 바우처의 재정 효과분석 : 분석의 틀

교육재정지출에 미치는 바우처의 효과는 다음과 같은 세 가지 요소에 의해 좌우된다. 먼저, 바우처를 통한 K-12 학교에 대한 지출에 double hit이 존재하느냐의 여부이다. 둘째, K-12 학교 학생들이 사립학교로 이동하는 규모이다. 셋째, 바우처를 활용한 현행의 K-12 학교에 대한 재원조달방식에 대한 대안의 범위이다. 캘리포니아 교육바우처가 재정에 미치는 영향을 분석하기 위하여 다음과 같은 시나리오 구성요소에 대한 가정 하에서 분석이 진행되었다.

가. Double Hit

법률안 제17항에는 Double Hit에 대한 내용이 있는데, 여기에는 두 가지 조건이 있다. (1) 장학금과 저축 가능한 비용(savings)을 통한 주정부의 지출은 98안에 있는 K-12교육의 최소지출비용의 내용을 포함할 것이며, (2) 공립학교가 아닌 장학금 지원학교의 학생은 98안에 포함시키지 않는다. 이 두 조항으로 인해 소위 “double hit”이라 하는 것에 관한 논쟁이 붙어졌다. 따라서 double hit의 존재여부에 대한 가정을 중심으로 재정효과를 분석하였다.

나. 공립학교에서 사립학교로의 이동의 규모

공립학교에서 사립학교로의 이동은 바우처를 받지 않으며 공립학교에 다니고 있는 학생을 대상으로 이루어지며, 이러한 학생의 이동 규모는 바우처 사업 안(initiative)의 향후 전망에 결정적인 영향을 미칠 것이다. 밀워키, 인디애나 폴리스, 미네폴리스에서의 바우처 실험은 그 규모가 작았기 때문에 이러한 학생의 이동을 측정하고 평가하는 데 충분한 자료가 되기 어렵다. 또한 종교관련 학교로 공적자금이 분배되는 것에 대한 법적 규제가 존재하기 때문에 이러한 이동을 평가하는 것에는 한계가 있다.

우선, "high-shift" 시나리오의 현재 그리고 향후 K-12 등록자의 34%가 이동할 것이라고 보는 것이며, 또 다른 하나는 오직 4%의 이동만이 존재한다고 가정하는 것이다.

다. 재정정책

주정부가 K-12교육에 투자하는 자금에 대한 논쟁은 계속되고 있는데 그 규모에 대해서는 4가지 시나리오가 존재한다. 첫째, 최소재원조달(Minimum Funding) 시나리오는 주정부의 결정권을 최소화한 것으로, 캘리포니아 주는 가장 최소한의 자금만을 제공하도록 98안에 규정하고 있다. 이에 의하면 98안의 최소예산이 174안의 "저축자금"으로 상쇄될 때, 주정부는 K-12교육에 여타 저축자금을 사용할 수 있는 선택권이 줄어든다. 즉 이 시나리오는 double hit의 유무에 관계없이 주정부가 운용할 수 있는 최소자금을 나타낸다. 둘째, 총예산(Full Budget) 시나리오는 98안의 총 예산을 K-12교육에 투자하는 것이다. 셋째 주정부효과유지(Maintain State Effect) 시나리오는 주정부는 바우처 사업이 실패했을 경우 지불해야 하는 가치만큼을 K-12에 투자해야 한다는 것을 가정하고 있다. K-12 교육지출은 처음에는 바우처가 적용되지 않은 것과 같이 계산되며, 장학금은 이

금액에서 공제되고 남은 금액은 공교육을 위해 쓰인다. 이 시나리오는 주정부가 재정상 위기에 처해있을 때 적용되지 않는다. 넷째 기준선 유지(Hold Harmless) 시나리오는 K-12교육에 투자되는 학생당 총 지출액을 기준선(baseline) 수준과 같이 유지하는 것이다.

5. 분석결과

분석결과 캘리포니아 교육바우처가 주정부의 재정에 미치는 효과는 불분명하다고 나타났다. 바우처 사업으로 주정부는 수십억 달러의 지출을 줄일 수도 있고, 더 많은 지출을 하게 될 수도 있다. 학생당 분배되는 자원의 양은 7%수준까지 증가할 수도 있고, 18% 선에서 중단될 수도 있다. 최종적인 손익계산 결과는 아무도 모르기 때문에 지속적인 교육비의 증가는 주의 재정에 위기를 불러오므로 법률 174안을 지지하는 것은 다소 위험하다.

주요 분석결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 바우처가 시행되지 않으면, 주정부의 General Fund를 통한 수입은 1993-1994년의 32%에서 2002-2003년의 43%까지로 빠르게 증가할 것이다. 이러한 증가는 높은 K-12의 인구성장률(2002-2003년, 800만 명)을 통해 이루어질 것이다. 둘째, 바우처가 시행되지 않으면, 공립학교 학생 1인당 들어가는 자원의 수준이 상대적으로 안정세에 들어가 매년 평균 0.5%의 증가율을 보일 것이다. 셋째, 바우처가 시행되면, 주정부 예산에서 K-12 교육재정의 수요가 차지하는 부분이 줄어들 것이다. 높은 이동률(high shift)과 double hit의 시나리오 하에서는 공립학교 학생당 들어가는 자원의 총 비용이 감소한다 하더라도 주정부의 General Fund에서 K-12가 차지하는 비율이 37%에서 20%로 감소할 것이다.

넷째, 바우처의 시행으로 주정부 예산에서 K-12교육의 수요는 증가할 것이다. 낮은 이동률과 double hit 시나리오 하에서 평균적으로 주정부는

공립학교에 투입되는 자원의 증가와 상관없이 약 10억 달러의 금액을 매년 K-12교육 투입할 것이다. 다섯째, 여기에서 제시한 시나리오에 따르면, 174안을 채택함으로써 K-12교육에 투입되는 최소자금을 줄일 수 있는데, 이는 전체적인 측면에서 혹은 학생 개개인을 기준으로도 마찬가지이다. 높은 이동율 (high shift)과 double hit 시나리오 하에서는, 공립학교 한 학생당 투입되는 비용이 18%까지 감소할 것이며, 만약 법률 174안이 통과 되면 K-12의 교육재정은 더 많은 재정삭감을 위한 주정부의 재량에 의해 결정될 것이다. 마지막으로 입법자들이 선택할 수 있는 정책의 선택범위는 공립학교 대신 장학금 보충학교에 다니고 있는 학생의 수에 의해 결정될 것이다. 높은 이동율 (high shift)일 경우, 주정부는 만족할 만한 선택을 하게 될 것이며, 낮은 이동율 (low shift)일 경우에는 바우처 제도가 없을 때보다 더 심각한 상황에 처하게 될 것이다. 그러나 불행하게도 이동 (shift)의 범위에 대해서는 알 수가 없다.

바우처의 재정효과의 여부는 다음의 세 가지 요소에 달려있다. 첫째, 어떻게 특정 조항이 98안과 111안에 의한 의안 제출권(initiative)을 결정하는가와, 둘째 공립학교에서 장학금 보충학교로 옮겨간 학생의 수, 셋째 바우처가 시행될 시 주정부가 선택하는 지출정책이 그것이다. 그러나 아직 캘리포니아 바우처 (법률 174안)의 효과를 예측하기에는 사용가능한 자료가 불충분하다는 것이 분석의 결론이다.

제2절 미국 주택 바우처 평가

1. 미국의 주택바우처 개요

미국 주택바우처는 저소득층을 대상으로 주택비용을 보조해 주는 제도로서 세입가구를 지원하는 세입자대상 바우처 (tenant based voucher)와 주

택구입비용을 지원하는 주택구매 바우처 (home ownership voucher), 저소득층 임대를 전제로 주택을 개량하는데 사용되는 바우처, 재개발 등으로 인한 이주 시 지원 되는 바우처 등 다양한 형태로 실시되고 있다.

동 제도는 1974년 처음으로 도입되었는데 연방차원에서는 주택/지방개발부(우리나라의 건설교통부)에서 주관하고 2,600여개의 지방자치단체의 공공주택사무소(Public House Agency)를 통해 운영되고 있다.⁶⁾

대상자는 각 지역별 중위소득의 약 50-80 사이에 해당되는 가구를 지역 사무소에서 자율적으로 결정하고 있으며 지불수준은 공정시장가의 약 90-110% 사이를 기준으로 하고 있다. 다만 조정된 가계소득의 40%이상을 주거비용으로 사용하는 것을 제한하여 소득 사용의 경직화를 막고 있다.

예산지원의 경우 연방정부에서 전년도에 발급된 바우처의 수와 물가를 고려하여 각 지역 PHA에 선불로 지급하고 예기치 않은 추가 소요가 있는 경우 기금, 예비비 등을 활용하여 지원하고 있다.

2. 주요 평가 결과

다음은 미국의 주택바우처 프로그램을 효율성과 생활수준의 유지, 형평성, 사회적 통합, 행정측면에서의 경쟁력, 거시경제 안정 등의 여섯 가지 요소로 평가한 것이다.

가. 효율성

주택바우처 프로그램을 평가하는 기준인 효율성은 다시 세부적으로 세 가지 측면에서 살펴 볼 수 있다. 그 첫 번째는 주택 바우처 프로그램으로 인해 근로자들의 시장 참여 감소와 임금 수준 상승에 관한 것으로 이를

6) 약 210만 개의 바우처가 지급되고 있으나 수요대비 공급이 부족한 상황으로 대부분의 지역에서 대기자가 많은 실정이다.(유한욱, 2007)

7) Kutty, Nandinee, Evaluation of the Federal Housing Choice Voucher Program, the Social Science Research Network Working Paper, 2005, 4~47pp.

얼마나 최소화하는가가 효율성을 판단하는 근거가 된다.

실증자료를 이용한 평가에서는 주택바우처가 노동시장에 미치는 영향이 존재하는 가에 대한 평가가 매우 다르게 나타나고 있다. 즉 일부 연구에서는 주택바우처가 노동시장에 전혀 영향을 미치지 못한다고 분석하고 있는 반면 대다수의 연구결과는 주택바우처가 노동시장에 영향을 미친다고 제시하고 있다. 예를 들면 주택바우처를 받기 위해 대기하는 시간이나 소득 변화에 따라 노동시장 참여가 감소할 수 있으며 주택바우처가 남성의 노동시장 참여에는 영향을 미치지 못하는 반면 여성의 노동시장 참여나 소득에는 변화를 초래한다는 분석을 하고 있다.

효율성을 평가하는 두 번째 기준은 주택바우처 프로그램이 소비평탄화(consumption smoothing) 기능을 하고 있는가이다. 이에 대한 실증연구는 확실치 않으나, 대부분의 연구에서 주택바우처 프로그램이 저축에 영향을 미친다는 증거를 제시하지 못하고 있다. 따라서 주택바우처 프로그램은 소비 재배분의 기회를 제공하지 않는다고 할 수 있다.

세 번째는 주택바우처의 확대에 의해 일정 규모에 해당하는 주택 가격(임대료)의 상승이 유발됐는가이다. 시장 가격 왜곡이 커지면 효율성 측면에서 바우처 프로그램의 성과는 높게 평가하기 어렵기 때문이다. 일부 연구에서는 바우처를 보조받지 않는 저소득 가계가 바우처 혜택을 더 많이 받는 대도시 지역에서 살 때, 동일한 주택이더라도 더 높은 임대료를 지불하고 있음을 발견 한바 있다. 한편 주택바우처 프로그램이 어떤 유형의 주택의 임대료에도 영향을 미치지 않았음을 발견한 경우도 있으나, 이 또한 기준이 되는 수준보다 낮은 주택의 임대료는 실험 이전보다 떨어졌고, 기준에 알맞은 주택의 경우에는 실험 이전보다 임대료가 상승했음을 제시하는 등 일반화시키기에는 어려움이 있었다. 그러나 제한된 지역에서 주택바우처가 지역의 주택가격(임대료)에는 영향을 미친다는 점을 알 수 있었다.

이러한 분석들은 주택바우처의 경우 다른 시장에 영향을 미침으로서 효율성을 저해할 가능성이 있다는 점을 암시한다.

나. 생활수준의 유지 (support for living standard)

생활수준 유지 측면에서 주택바우처를 평가하기 위해서는 바우처 대상 주택의 품질, 바우처 대상 주택이 입지한 주변 환경(교육 여건 등)이 일정 수준 이상이 되고 있는가 등을 살펴봐야 한다.

주택바우처를 받을 자격이 있는 가계와 개인 대상자의 30%만이 이 프로그램의 혜택을 받고 있기 때문에 주택바우처 프로그램은 모든 미국인의 생활수준 유지라는 목표에는 실패했다고 볼 수 있다. 하지만 선행연구 결과 등을 이용하여 바우처 수혜자들이 현금을 제공하는 경우 보다 주택 소비를 늘리고 있다고 평가하고 있으며 생활 수준면에 있어서도 동일한 조건하에서 주택 바우처 수혜자의 생활수준 향상이 두드러지고 있다고 분석하고 있다.

그러나 일부연구에서는 바우처의 시행이 수혜자에게 바우처 프로그램이 더 높은 수준의 생활을 제공할 것으로 생각할 수 있지만 실제로는 바우처가 지급되는 주택이 동일한 집세를 가진 동일 주택보다 더 낮은 품질을 갖는다는 부정적 평가도 하고 있다.

다. 형평성

주택바우처 프로그램의 형평성은 앞 절에서 살펴본 바와 같이 소득이 적은 계층 가구에 바우처가 배정되는가하는 수직적 형평성(vertical equity) 측면과 제공되는 바우처의 혜택이 가족 수, 임금 수준, 지역 등에 따라 차등 제공 되는가하는 수평적 형평성(horizontal equity)의 측면에서 평가될 수 있다.

Kutty (2005)는 미국의 주택바우처 프로그램은 형평성 측면에서는 매우 부족하다는 평가를 내리고 있다. 동 제도의 주된 문제는 자격을 갖춘 모든 대상자에게 혜택을 제공하지 못하고 있는 것이다. 주택바우처 프로그

램의 수혜자가 매우 작다는 점과 소수의 수혜자가 보조금을 많이 받는 반면, 다수는 아무것도 받지 못한다는 측면에서 수평적 비형평성 (horizontal inequity) 문제가 있다. 또한 지역 중위소득 80% 이상 가구가 보조금을 받는 반면, 대다수의 저임금 가구가 임대보조금을 받지 못하는 등 수직적 비형평성(vertical inequity)의 문제도 있는 것으로 제기되고 있다. 연방정부에 의해 발표된 통계자료에 따르면 빈곤선 아래에 있는 가계의 70%가 HUD 프로그램으로부터 어떤 주택보조도 받지 못했으며 상당수의 수혜자들은 정부가 기준으로 삼고 있는 빈곤선 이상의 소득을 갖고 있어 형평성 측면에서 문제가 많다고 지적한다.

바우처 프로그램의 대상이 되는 모든 가계의 주택바우처 수혜 기간의 중위 값은 3년이었으며 HUD에서 발표한 통계자료에 따르면(HUD, 2002) 프로그램의 가장 큰 장애를 갖거나 노인이 아니면서 자녀를 가진 가계의 받은 2.6년 이상 보조 받았고 대상자의 20%는 6.6년 이상 보조받았다. 이는 바우처 보조를 받을 자격이 있는 대다수 대상자들과 바우처 보조를 받지 못한 빈곤층과 달리 많은 가계는 몇 해 동안에 걸쳐 바우처 보조를 받고 있음을 보여준다.

이러한 수혜기간의 장기화는 주택바우처 프로그램 하에서 수직적 형평성 확보가 쉽지 않은 일임을 보여준다. 따라서 비정규적 수입에 의존하는 저소득 가구의 소득은 측정하기 어렵지만 프로그램의 형평성을 유지하기 위해 보다 정확한 소득 파악 노력이 요구된다고 할 것이다.

마지막으로 형평성측면의 평가를 위하여 수혜효율성(coverage efficiency)를 활용할 수 있다. Kutty(2005)는 미국 주택 바우처의 수혜효율성(coverage efficiency)을 계산하기 위해 각 지역의 중위소득(median income)의 50% 이하와 80%이하 집단을 각각 서비스 실수요자(in need served)로 정의하여 미국 주택 바우처와 저소득 임대주택 사업(public housing program)을 각각 평가한 바 있다. 동 연구에 따르면 주택바우처의 수혜효율성 (coverage efficiency)은 실수요자를 중위소득 80%이하로 정의한 경우

는 7.6% 이였고, 실수요자를 중위소득 50%이하로 정의한 경우는 6.8%였다. 주택바우처의 수혜효율성은 공공임대 주택사업의 수혜효율성보다는 약간 높았으나, 두 프로그램 모두 매우 낮은 정도의 수혜효율성 (coverage efficiency) 수준을 보이고 있다고 지적하고 있다.

라. 사회적 통합

미국의 경우 바우처를 통한 공공서비스 제공시 서비스 대상이 되는 국민들이 바우처를 요청하거나 다루는 과정에서 불합리하거나 존엄성을 무시당하는 문제는 없는지에 대해 관심을 기울이고 있다. 즉 일선 공무원들이나 바우처를 제공하는 민간업체들이 대상 국민들에서 충분한 서비스를 제공하고 불편하거나 차별하는 문제점은 없는지에 대해 평가 요소로 활용한다. 식료품 바우처나 바우처 쿠폰 등을 사용하는 것이 저소득층이라는 낙인으로 인식되고 서비스를 제공하는 민간주체가 일반 고객과 차별하지 않도록 제도화 하는 것이 필요하다는 점을 시사한다. 이러한 점을 고려한 평가가 이루어질 경우 바우처 프로그램이 사회적 통합 내지 결속에 기여할 수 있다고 보고 있다.

사회적 통합은 바우처를 요청하거나 다루는 과정에서 불합리하거나 존엄성을 무시당하는 문제가 없는지에 대한 평가 항목이다. 사회적 통합을 위하여서는 바우처 프로그램의 수혜자가 광범위하고, 수혜자격요건의 공정한 기준이 요구되며, 모든 수혜자에게 공평한 기회를 제공하는 것으로 인식될 수 있어야 한다.

사회적 통합 정도를 평가하기 위하여 대상그룹에 대한 조사를 실시한 연구들에 의하면 바우처 요청과정에서 대상자들이 좋은 처우를 받는다고 느끼지는 않았다. 미국의 경우 약 25%정도의 유색인종들의 바우처 사용이 극빈지역에서만 이루어지고 있었던 점등을 미루어 볼 때, 바우처 사업의 혜택이 사회적 통합에 완전히 기여하지는 않는다는 것을 알 수 있었

다. 하지만 주택바우처의 경우 공공임대주택의 경우와 비교하여서 저소득 가구가 주택보조를 받는 과정에서 보조금 수혜자로 식별되는 경우가 적기 때문에 수혜와 관련된 수치심등은 훨씬 적다고 할 수 있다. Kuttly(2005)는 바우처 프로그램의 사용은 사회적 통합이라는 목표를 어느 정도 달성한다고 평가하고 있다.

마. 행정측면에서의 경쟁력

최종 수요자에게 서비스가 전달될 때까지 최소한의 경제적 비용 하에 전달되도록 하는 것이 행정 경쟁력의 핵심요소이다. 이를 위해서 첫째, 바우처 프로그램의 원활한 수행을 위해서는 수요자 및 공급자가 필요한 서비스를 요청하거나 대가를 지급받는 절차나 과정이 단순하고 분명하며 매우 경제적으로 이루어져야 할 필요가 있다. 둘째, 바우처 혜택이 다른 용도로 사용되거나 남용되는 정도를 최소화하여야 한다.

행정 경쟁력 확보는 두 가지 측면에서 평가할 수 있다. 첫째, 바우처 프로그램에 있어 배분 원칙(allocation criteria)을 분명하게 하는 것이다. 즉 누가 혜택을 보고 대상이 되는가가 분명해야 잘못된 수혜자를 줄일 수 있고 시행과정 상의 누출(leaking)을 최소화 할 수 있기 때문이다. 이러한 분명한 기준이 전국적으로 동일한 선택 기준을 의미하지는 않는다. 지역이나 시기에 따라 신축적으로 혜택 부여 기준은 달라야 하나 그 기준이 명확해야 함을 의미한다. 즉 평가 시 전국단위로 동일한 기준을 이용하는 것이 분명한 배분 원칙이 되지 않는 것을 의미한다. 주택바우처의 경우 행정측면에서의 주된 문제는 주택바우처 지원 과정의 복잡성으로 인한 수혜 대상자의 수혜 포기이다. 실제로 낮은 선발 가능성과 오랜 시간 명단에서 대기하는 지원자들은 계속해서 관련부처와 연락을 유지하는 것을 쉽게 포기할 수 있다.

두 번째는 바우처를 필요로 하는 사람들이 적기에 바우처 혜택을 받았

는가의 문제로 바우처의 남용이 없는가를 살펴봐야 한다. 아무리 좋은 혜택이라 하더라도 적기에 공급이 이루어지지 않는다면 프로그램 목표 달성이 어렵게 된다. 즉 행정상의 과다한 절차나 시간 소요로 정책 목표 달성에 차질이 있었는지 여부를 판단해야 한다.

최근 주택바우처 성공률이 개선되고 있음에도 불구하고 특정 도시지역에서는 여전히 이 비율이 낮다. 성공률은 시간과 지역에 따라 다양한데 85%~50%에 이른다. 최근의 연구에 따르면 바우처 성공률은 일부 대도시에서 약 69%에 이르지만 이러한 결과는 1980년대 말 81%의 성공률을 보였던 것에 비해 감소했음을 보여준다.

바. 거시경제 안정

주택바우처 프로그램은 거시경제 안정에 기여하는 중요한 가능성을 가지고 있다. 가계소득에서 임대료 부담을 줄이는 임대세입자 보조는 가계의 가처분 소득을 증가시키며 일반적으로 주택바우처를 받는 집단은 매우 높은 한계소비성향을 갖는다. 이것은 정부에 의해 지출된 주택바우처 프로그램의 승수가 매우 높음을 의미한다. 그러므로 연방정부는 경기후퇴기 동안에 주택바우처 지출을 증가함으로써 경제를 활성화할 수 있다.

특히 주택바우처 프로그램이 소유제(entitlement) 프로그램이라면 좀 더 많은 가계들이 경기후퇴기 동안에 바우처를 이용할 자격이 되도록 하고 경기호황기에 자격이 되는 대상자를 줄임으로써 경제안정화에 보다 큰 기여를 할 수 있을 것으로 평가하고 있다.

제3절 케냐 직업훈련 바우처 사업평가⁸⁾

1. 사업개요: BDS(Business Development Services) 훈련 바우처

케냐의 BDS(Business Development Services)는 서비스 제공자를 위한 인센티브로서 훈련프로그램을 찾는 중소기업들에 대한 보조라고 할 수 있다. 3주 정도로 주로 오후에 진행되는 훈련프로그램으로서, 집중적인 트레이닝은 우선적으로 제조업이나 서비스업에서 10명 미만의 소기업이나 자영업자, 이 분야에 관심을 갖고 뛰어난 여성들과 같은 시장의 가장 취약한 대상자에게 제공된다. 기술적인 훈련은 수작업보다는 기계를 사용하거나 진보된 수리 기술, 금속 작업의 더 나은 마감 등과 같은 업그레이드된 기술과 염색, 조리 과정과 준비 그리고 화장품 제조 등 새로운 기술을 포함한다. 경영 훈련은 예를 들면 재정 관리, 부기, 마케팅, 그리고 사업 계획과 같은 기본적인 과정을 포함한다.

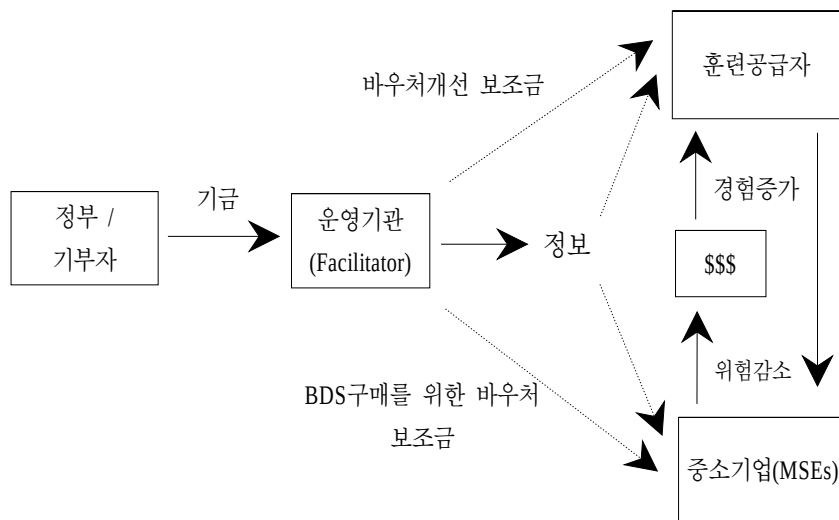
BDS 바우처는 시장의 고급수요에 유연하게 대처하고 있다. 예를 들면, 공예가 기업들이 그들의 기술을 업그레이드 하는 것을 가능하게 했다는 것과 강사들에 의한 현장 상담이 결합되어졌다는 점을 들 수 있다. BDS 바우처는 또한 금융과 경영 컨설팅 서비스들에 대해 지불하는 것이 가능하다. 개별기업들과 NGO 및 중소기업협회들을 포함한 대행사들은 바우처 배당과 지원자 구별 뿐 아니라 정부가 제공하는 전반적인 경영방침과 바우처 보험, 영업비, 평가와 모니터링과 같은 서비스 제공들을 다룬다. BDS 공급자들을 위한 광고들은 교육 또는 기술 기관들에 의해 공식적으로 허가받지 못한 비전통적 공급자들의 시장 진입을 촉진시킨다.

케냐의 중소기업들을 위한 BDS 훈련부문 바우처 사업은 중소기업들을 위한 BDS 훈련부문의 영구적인 시장 확장을 만들어 내는데 성공적인 신호를

8) Phillips, David A. & Steel, William F., 「Evaluating the Kenya Voucher Programme」, 2003 참조

하였다고 여겨지고 있다. BDS 시장개발 접근방식(The Market Development Approach)은 지속가능한 기반에 있는 중소기업들의 다양한 수요들을 맞추기 위한 여러 범주의 서비스를 위한 것으로, 국내 시장을 결집시키려는 목적으로 추진되었다. 이 프로그램의 중심목표는 국외적으로 지원되는 고문 서비스를 중소기업들에게는 규모나 가격 면에서 적합하고 서비스제공자에게는 이윤을 내는 국내 서비스로 대체하는 것이다. 중소기업들을 위한 BDS에서의 「기증자 개입을 위한 기본 원칙들」(The Principles for Donor Intervention)은 기증자 및 정부 기관들의 직접적인 보조금 지급에 대한 과거 전략들의 연관된 실패를 다루기 위해 제시된 것이다. (Committee of Donor Agencies, 2001). <그림 6-1>은 시장 발전을 향한 균형적 접근을 나타내고 있다. 기부자와 정부의 자원은 수요 측면을 자극하고, 시장을 강화시키는 정보 서비스로서 뿐만 아니라 공급자에게도 지원된다.

[그림 4-1] 훈련시장 활성화 모델



자료: Phillips, David A. & Steel, William F., 「Evaluating the Kenya Voucher Programme」, 2003

2. 사업의 타당성과 목표

가. 시장실패와 시장의 지속적 발전

BDS 지원의 이유는 시장의 실패와 이를 극복하기 위한 BDS시장의 지속적 발전을 위함에 있다. BDS 시장 발전 프로젝트의 이론적 근거는 ‘시장실패’로 인해 서비스 시장이 잠재적 수준으로까지 충분한 기능을 하지 못한다는 것이다. 그러므로 수요와 공급 양 측면에서 발생되어진 시장실패의 원인을 수정하거나 상쇄하기 위해 정부개입이 계획되어야 한다.<표 4-1> 불확실성, 고도의 위험성, 낮은 신뢰도, 낮은 기대치와 같은 시장실패의 주된 요인들은 결국 ‘정보의 실패’로 귀결된다. 정보의 실패는 기술적 문제들이나 거시경제적 문제들에 의해 야기되어지는 ‘수요의 부족’과는 다른 성질의 것이다. 정보의 실패가 있을 때, BDS 시장에서 정부 개입이 필요하다.

하지만 만일 근본적인 이유가 정보의 실패라고 한다면, 왜 정보를 제공하는 것이 아니라 거래에 보조금을 지급하는 것일까? 후에 논의하겠지만, 이것은 거래를 기반으로 보조금을 사용할지 비거래를 기반으로 사용할지에 대한 이슈와 연관되어져 있다. 어쨌든 이 질문에 대한 답은 ‘정보만으로는 충분하지 않아서’이다. 그러므로 어떻게 중소기업들이 배울 수 있는가?를 질문해야한다. 직접적인 보조금들은 잠재 수요자들이 시장에 진출할 수 있는 강력한 인센티브를 제공하며, 공급을 강화시킨다. 행동함으로써 배우는 프로세스(Learning-by- Doing Process)의 결과는 순수한 정보 서비스보다 노하우를 전달하는 좀 더 강력한 방법이 될 수 있다.

〈표 4-1〉 BDS 실패의 원인

〈BOX1〉 BDS 시장실패의 원인	
수요측면의 실패	
○ 유용한 정보의 부족	
○ 서비스의 편익에 대한 직접적 경험의 부족	
○ 서비스가 매출액과 이윤에 미치는 영향에 대한 불확실성	
○ 훈련받은 노동자의 이직가능성	
- 소규모기업의 재정 접근성의 부족은 고객의 서비스 사용기회를 줄일 뿐만 아니라 결국 전반적 서비스시장의 정보부족을 가져옴.	
공급측면의 실패	
○ 서비스 수요자에 대한 정보의 부족	
○ 수익에 대한 불확실성	
- 수요에 대한 정보부족보다 재정접근성의 부재는 공급자의 발전을 더욱 저해하는데, 바우처 보조금은 이러한 재정시장의 규제를 완화해줌. 케냐의 경우, 바우처를 사용하는 서비스 공급자는 새로운 분야에 재정적 투자를 할 수 있음.	

자료: Phillips, David A. & Steel, William F., 「Evaluating the Kenya Voucher Programme」, 2003

‘정보 실패’를 극복하기 위해서는 보조금 프로그램 하에서의 직접거래 외에도, 서비스를 위한 국내 시장의 지속적인 결집이 필요하다. 이것은 단기 보조금이 수요와 공급 내에 영구적이고 외적인 변화를 만들어내는 것을 의미한다. 보조금은 잠재 수요자들이 그들이 받을 수 없었던 훈련을 받을 수 있도록 충분해야 한다. 그래서 이러한 경험이 바우처가 없더라도 더 나은 훈련을 받음으로써 얻어지는 혜택에 대해 더 많은 인식을 촉진시킬 수 있다. 또한 바우처 프로그램 수요 부문의 초기 성장은 새로운 BDS 공급자들의 시장 진입을 유도하거나, 기존의 존재하던 공급자들의 경우 수요자가 원하는 서비스를 제공하도록 유도할 수 있다.

보조금이 중단된 이후에는 지속적인 시장 발전이란 시장 가격으로 구매되어진 서비스의 장기적인 증가로 측정된다. 일단 보조금이 끊기면, 수요와 공급에 있어 얼마간의 감소가 발생되기 때문에, 구매된 서비스 양과 가격의 새로운 시장 균형은 최초 서비스 시작 위치와 프로그램 기간 동안에 얻어

진 레벨 사이에서 결정될 것이다. 이러한 원칙 하에 만일 공급 반응이 상당히 강하게 나타난다면, 최종 가격은 초기 가격보다 낮게 형성될 수 있다.

나. 시장 왜곡 VS 시장 확대

거래 보조금이 시장의 왜곡을 야기하고 결국 생산물의 가치 하락을 야기한다는 주장은 끊임없이 제기되었다. 보조된 가격이 시장에 잘못된 신호를 준다면, 적절하지 못한 서비스 타입으로 투자가 바뀌어 질 수도 있다. 즉, 보조금이 증가할수록 시장왜곡의 가능성도 커진다. 바우처와 같은 인센티브 제도를 통한 수요측면의 개입의 적합성에 반하여, BDS거래에 투입된 보조금은 발전적이기보다는 왜곡적인 측면이 더 강할 수 있다. 이것은 정보제공 또는 서비스 공급자들의 능력을 개발할 수 있도록 지원하는 자금과 같은 비거래보조금이 서비스를 구매하는데 지급하는 보조금보다 더 낫다는 것을 암시한다.

케냐에서의 경험은 이 논쟁이 예를 들면 초기 시장이 얼마나 약한지 그리고 얼마나 시장 왜곡이 지속될 지와 같은 시장 조건에 달려 있으며, 가격조건이 갖춰져야 하는 것을 시사한다. 미성숙한 시장에서는 거래 보조금의 확대 영향이 비효율적인 영향보다 훨씬 크다. 그 말은 보조금의 결집 효과가 상대적으로 강력해서, 시장을 왜곡시키는 효과가 사라질 것이라는 의미이다. 게다가 만일 프로그램의 수명이 제한된다고 알려질 경우, 장기투자결정에는 덜 영향을 주어서, 단기 보조금 때문에 발생하는 왜곡이 상대적으로 적게 될 것이다.

그럼에도 불구하고, 시장이 형성되어질 때는 왜곡 효과가 증가되기 때문에, 보조금 비중을 줄이는 시장 퇴출 전략은 특히 중요하다. 그 중요성은 일반적으로 바우처와 같이 수요에 중점을 둔 개입이 직접적인 공급 제공보다 선호되어지기 때문에, 시장에 대한 긍정적 효과들이 왜곡효과를 능가하도록 하는 주의 깊은 계획이 필요하다는 점을 시사하고 있다.

3. 사업평가

BDS의 개입은 BDS(Business Development Service)가 인위적으로 저렴한 가격에 획득될 수 있다는 신호를 보냄으로써 시장발전을 저해할 수 있는 것으로 생각될 수 있으나 바우처 프로그램은 중소기업들이 일시적으로 저렴한 가격에 훈련을 받을 수 있는 기회를 제공한다는 점에서 그 타당성이 존재한다. 서비스 공급자들이 바우처 지원에 반응한다면, 훈련 혜택에 대한 중소기업의 경험 부족이 극복될 수 있고, 미래에는 더 높은 수준의 훈련이 가능해지는 장점이 있다. 여기서는 케냐 정부 개입에 대한 경제적 원리를 논의한 후, 바우처나 매칭 허가 계획(matching grant schemes)같은 인센티브들의 장·단기 발전 효과가 어떻게 측정되는지 고려할 것이다. 바우처나 매칭 허가 계획(matching grant schemes)과 같은 인센티브들의 장·단기 발전 효과를 어떻게 측정하는지를 살펴본다. 장기적인 효과의 범위를 규정하는 문제는 상당히 어려운 문제이나, 대체 수단을 사용함으로써 수요와 공급에서의 변화를 나타낼 수 있다.

가. BDS의 직·간접 편익

BDS 프로젝트는 서비스 공급자와 사용자들에게 단기적으로 재정상의 직접 편익을 가져오는 반면, 장기적으로는 서비스 시장의 확대나 기타 외부 편익들과 같은 간접 편익도 포함한다. 편익은 재정적 편익과 시장개발 편익의 측면에서 생각할 수 있다. 재정적 편익은 수요자들과 공급자들에게 재정적 편익은 서비스 수혜자들과 공급자들에게 계획되어진 재정적인 수입(순수익)이다. 시장 개발 편익은 사용자들의 사업 서비스에 대한 높은 평가와 공급자들의 시장과 수입에 대한 높은 확신으로부터 발생된 지속적인 시장 확대와 다양화로 구성된다. 시장 개발의 편익은 사업이 오랫동안 지연되거나 사업과 연관되어 과도한 거래 비용이 발생할 경우 감소될 수

있다. 사업의 지연은 사업자들의 수익 흐름에 대한 신뢰나 서비스나 훈련에 대한 소비자들의 지불에 대한 신뢰를 해칠 수 있다. 케냐의 경우 처음에는 이러한 현상이 발생했지만 결국 서비스 공급에 점점 가속도가 붙었다.

외부적인 혜택들은 지식적 측면에서 초기 수령인이 저렴한 비용으로 다른 이들에게 전달하는 일반적인 조언과 훈련의 효과들을 포함할 수 있다. 이 결과 기증자 프로그램이나 정부들에 의해 제공 되어지는 전통적인 공급 적응 훈련보다 중소기업들의 필요를 더 잘 충족시키는 소비자 중심의 훈련에 가까워진다. 이와 같은 추가적인 혜택들은 바우처 기금 거래들 및 이에 수반 되어지는 시장 활동의 확장에 적용된다. 그러나 이러한 효과들은 증명하거나 식별해내기 어려운 점이 있다.

〈표 4-2〉 평가지표

<향후서비스에 대한 지속적 수요증가를 나타내는 지표>

- 보조금 지급이 끝난 이후 반복적으로 더 높은 가격을 지불할 의사 표현(willingness to pay)
- 신규 사업 혹은 서비스 사용 경험을 바탕으로 한 사업 전망도, 궁극적으로 더 높은 가격을 지불할 의사 유발

<향후서비스에 대한 지속적 공급증가를 나타내는 지표>

- 새로운 시설에 대한 투자, 설비, 훈련장소
- 훈련과정(training course)의 상업화, 다양화, 재 조직화 등 상품의 발전
- 영구적인 서비스 인력의 고용

자료: Phillips, David A. & Steel, William F., 「Evaluating the Kenya Voucher Programme」, 2003

나. 프로그램 비용과 비용 및 편익의 측정

BDS 프로젝트는 프로젝트에 참여하는 개별 참가자들의 직접 비용과 프로젝트 그 자체로써 발생되어지는 공적인 비용으로 나뉜다. 공적인 비용은 공공 부분에서의 소비가 평가되어진 수익률을 반드시 포함해야 한다. 먼저 서비스 참가자들에 대한 비용은 서비스 사용자들의 현금과 시간 비용 및 서비스를 제공하는 회사의 운영비를 포함한다. 둘째, 공적 비용은

바우처 또는 허가 계획의 경우, 수요 공급 측면에서 서비스 거래에 대한 보조금 비용과 관련된 비용을 포함한다. 셋째, 정부와 기증자 비용은 정부 훈련 기관이나 사업 자문 센터에 의해 기존 공급자나 잠재적 지역공급자의 진입이 구축될 경우, 무료 또는 저가의 공공 서비스는 지속적 시장 발전을 저해함으로써 발생하는 외부비용을 포함한다. 마지막으로 정보 제공 비용이 있다. 직접-간접, 내부-외부, 편익-비용들은 다음과 같은 방식으로 요약할 수 있다. 이것은 사업을 진행시킬지 말지 결정하는 이상적 기준이다. 사실상 적합한 데이터의 부족으로 인해 프로젝트 수행이 어렵거나, 이식을 사용하는 프로젝트 영향 평가가 매우 비싸진다. 그러나 비용 및 편익 식의 목적에 가능한 가깝게 하기 위해서는 영향력 있는 지표를 사용하는 것이 필요하다.

다. 직접적 편익과 비용

프로그램 하의 총 훈련비는 미화로 640만 달러였다. 훈련생들이 부담한 금액은 그들의 훈련비 중 10~20% 정도인 70만 달러와 150만 달러로 추정되는 시간에 대한 기회비용이 발생하였다. 640만 달러 중 사적비용은 총 220만 달러로 나타났기 때문에 명목상 순 이익은 420만 달러이다. 정상적인 시장에서는 전체 비용을 지불하는 훈련생들의 수입의 순현재가치(NPV)는 훈련비용을 초과하여 서비스를 구매하지 않았을 것이다. 프로그램 내의 훈련에 대하여 단지 일부 비용만을 부과하기 때문에 획득한 기술들로부터 얻어진 추가 수입의 실제 순현재가치(NPV)는 비용 아래로 떨어질 것이다.

Treccer 연구들은 바우처 사용자와 바우처를 받지 못한 비교대상 그룹을 비교함으로써 기업들에 훈련의 직접 효과에 관한 지표들을 확보하고 있다. 훈련받은 중소기업들의 80%가 훈련 후 약 12-18개월 정도 이후 사업성장이 보고되어진 반면, 컨트롤 그룹 중의 단지 13%만이 사업 성장을

보고하고 있다. 또한 61%가 사업 자산이 증가되었다고 보고한 반면, 컨트롤 그룹은 대략 21%만이 사업성장을 보고하였다. 훈련을 받은 사람 중 약 60%가 여성이었고, 이전에 사업경험이 전무한 사람 중 59%가 창업에 성공했다. 전반적으로 데이터가 전체 편익의 양을 나타내기에 불충분하기는 하지만, 이는 상당한 효과를 보여주고 있다. 따라서 훈련에 참여한 중소기업들의 수입증가의 실제가치가 더 낮은 범위로 정해졌다는 것을 추정할 수 있다. 이것은 훈련의 실제 순 편익의 범위가 130만 달러에서 420만 달러 사이에 있다는 것을 나타낸다.

프로그램이 끝난 다음에 BDS 제공자들은 시장 유지를 위해서 가격을 평균 40 퍼센트까지 인하할 수 있었다고 했다. 제공자들에 의해 매겨진 가격은 장기 가변비용 즉, 초기위험들과 프로그램에 참여하는데 드는 비용들을 보전하기 위한 가격에 비례하여 조정되었다. 실제로 초과 수익들은 지불 지연으로 인해 많은 부분이 차감되어졌다. 추가적인 훈련과 서비스의 제공으로부터 BDS 제공자들의 순이익은 130만 달러에서 190만 달러로 추정되며, 이는 전체 훈련가치의 20~30%에 해당한다. 즉, 570만 달러의 직접적인 공공 바우처 보조금은 훈련받는 사람들과 BDS 제공자들에 추가적인 이익으로부터 전체적으로는 260만 달러에서 610만 달러의 직접 이익을 발생시킨다. 케냐의 바우처 시스템을 도입하고 운영하는 전체 비용은 약 400만 달러로 추정되는데, 특히, 프로그램 운영의 재구성과 모든 프로그램 시스템을 설계함으로 인하여 발생한 초기 2년의 지연 때문에 많은 비용이 들었다. 시작시점에 케냐의 운영 매뉴얼로 사용되어진 프로그램은 약 65만 달러(전자바우처 시스템 포함)가 직접비용으로 소요된 남아프리카의 시스템이다. 남아프리카의 프로그램은 타당성 조사(feasibility study)의 결과 바우처 보조금을 제외하고 대략 30만 달러의 고정 비용과 약 13만 달러의 연간 행정상비용이 소요된 것으로 보인다.

라. 간접시장 발전 이익

프로그램의 시장발전 효과의 전체 정량화는 실행할 수 없었다. 첫 번째, 이 평가는 프로젝트 완료 후에 너무 일찍 수행되어져서 시장의 수요와 공급측면에서의 장기변화를 관측할 수가 없었다. 두 번째, 이러한 장기적인 이동들은 직접적 또는 통계적으로 관측하기에는 극단적으로 어렵다. 그래도, 대신 사용될 수 있는 방법들은 72명의 트레이너와 138명의 훈련생들을 포함하는 2002년의 면밀한 리뷰와 22명의 트레이너와 23명의 훈련생의 2003년 표본조사로부터 수요와 공급의 이동이 유지되어지거나 또는 보조금 이전의 수준으로 돌아갔느냐에 대한 증명을 하기위한 자료를 얻을 수 있었다.

유지 가능한 수요이동은 훈련에 대한 지불용의의 증가로써 나타났다. 중소기업 응답자들의 40%가 이후의 훈련에 직접적인 현금 지불용의를 가지고 있고, 다른 섹터들과 교차하여서는 중소기업들은 프로젝트 동안의 10에서 20%에 비하여 이후 교육에 대한 교육가치의 평균 25에서 42%의 지불용의가 있다고 나타낸다. 추가적으로, BDS 제공자의 74%가 BDS의 서비스가 계속될 것이고 서비스에 대한 수요 역시 증가할 것이라고 예상했다. 유지 가능한 수요이동은 조사된 BDS제공자들의 거의 반이 늘어나는 공간이나 장비 또는 영구적인 직원과 같은 장기 자산으로써 바우처 수익에 투자하여 왔다는 사실과 추가적인 1/3의 제공자들이 원자재와 직원 같은 단기간 투자로써 투자하여 왔다는 사실로써 나타내어진다.

훈련의 약 80%가 참여자들이 중소기업의 훈련보다 높은 수준의 숙련된 공예사들로부터 선호되어졌다는 것은 프로그램의 2-3주간의 기술 집중적인 훈련으로 높은 효과를 달성한 프로그램의 예측하지 못한 편익이다. 공급자들의 78%는 비교집단과 비교하면 고용이 증가했다고 응답하였다. 추가적으로 공공의 BDS공급자들 (훈련기관, 컨설팅회사, NGO)은 사업이 끝난 후에도 서비스에 대한 홍보를 계속하기 위한 단체를 구성하고, 사업에

서 매겨진 가격대비 40%할인된 가격에 그들의 바우처를 제공하기로 동의하였다. 실제로 하위섹터들(컴퓨터 훈련)의 몇몇 트레이너들은 그들의 장비와 트레이너들이 더 높은 활동 가치를 지닌 곳에 활용되지 않을 때 90%까지 할인된 바우처를 가지고 있는 훈련생들이 중소기업에 의해서 지불된 것과 같은 비용과 비슷하게 지속적인 훈련을 가능하게 하였다.

프로그램의 외부 효과는 바우처를 배분하고, 지원자를 뽑게 된 조합들에서 발생되었다. 이들 조합은 점점 더 멤버들에게 서비스를 제공하는 쪽으로 방향을 설정하고, 서비스 비용 뿐 아니라 건물도 얻게 되었다. 트레이너 주소록과 트레이닝 코스들은 멤버들에서 유용한 정보를 계속적으로 제공할 수 있게 하였다. 정보 부문 정부 기관들의 연합을 형성하도록 이끈 프로젝트 지원은 중소기업의 가치에 대한 대중의 인식 및 정보 경제에 대한 목소리들을 증가시켰다. 이러한 기관들의 성장은 미래의 정보 격차를 줄이는데 도움이 된다.

장기 시장 영향을 평가 조사 결과 80~90%의 엄청난 바우처 보조에도 불구하고, 상당히 높은 반복(repeat) 및 추종(follow-up) 비율을 나타냈다. 그럼에도 불구하고, follow-up 거래 영향이 비정상적으로 높은 프로젝트 디자인 및 행정 비용을 극복하기에는 불충분 할 것으로 분석되었다. 이것은 미래의 프로젝트 보조 비율을 지속적으로 낮추고, 총경비를 최소화해야 할 필요가 있다는 점을 암시한다.

마. 편익 대비 비용 비율의 개선

케냐 바우처 프로그램 평가는 비용-효율적인 바우처 계획에 대한 다음과 같은 시사점을 제시한다. 첫째, 시장 또는 정보 실패가 있다면 시장 실패, 원인, 자발성, 지불 능력의 타입 및 범위에 대한 초기 평가를 해야 한다. 둘째, 정보 제공과 같은 비거래에 대한 보조 역할을 분석하여 직접 보조금에 대한 타당성 근거를 제시할 필요가 있다. 셋째, 바우처와 같은 보

조금 방식 및 실행 구조 선택에 있어서 부정 수단 발생 여지를 감소시키는 한편, 모니터링이나 행정, 선발과 같은 총 경비를 최소화하는 실행 구조를 선택하고, 가능한 시장과 닮게 실행 구조를 선택할 필요가 있다. 넷째, 비용과 연관된 단기 및 장기의 직·간접 효과를 최대화하는 보조금 비율을 정한다. 그리고 보조금 비율은 점진적으로 감소시킨다.

바. 시장 영향을 최대로 하기 위한 적정 보조금 수준

아래에 논의된 케냐 프로젝트의 경험으로부터 얻을 수 있는 한 가지 교훈은 장단기 시장 영향에 결정적인 키(key)가 보조금 비율이라는 점이다. 특별히 영향을 미치는 지표를 명확하게 말하기는 어렵지만, 경험을 통해 적용할 수 있는 몇 가지 원칙들을 이용해 어렵짐작하여 측정 할 수 있다.(BOX 2) 여기서 추정된 적정 보조금의 수준은 이러한 가정을 기반으로 장기 시장에 대한 충격에 단기적 충격을 더하여 계산한 것이다. <표 6-4>은 바우처가 서비스 시장 가치의 10%, 50%, 90%의 가치를 갖는 세 가지 경우에 있어서 적정 보조금 수준을 제시하고 있다.

<표 4-3> 보조금이 시장에 미치는 영향 계산법

- 시장에 대한 장기적 영향과 단기적 영향은 직접적으로 연관되어 있음.
- 초기에는 상대적으로 경쟁력 없는 중소기업이 바우처 시장에 진입하므로, 더 많은 보조금이 지급 될수록 사후서비스 구매자의 비율은 점점 낮아질 것임.
- 사후서비스로 인한 평균 소득율은 초기 보조금이 차지하는 비율과 역의 상관관계를 가지고 있음.
- 따라서 보조금이 증가할수록 보조금에 대한 장기적 영향은 감소할 것임.
- 몇몇 경우 보조금이 증가할수록 장기적 이득의 절대적 수치가 감소하기도 함.

자료: Phillips, David A. & Steel, William F., 「Evaluating the Kenya Voucher Programme」, 2003

<표 4-4>는 바우처 보조금의 비중이 높아질수록 비용을 비롯한 장기적 시장에 대한 영향은 낮아지는 것을 보여주고 있다. 90%의 보조금수준에

서의 순수 가치는 바우처 비용에 대비하여 매우 작아질 수 있다. 보조금이 높을 경우, 보조금 없이는 서비스를 반복적으로 구매할 것 같지 않은 초기 바우처 구매자들의 역선택을 초래할 수 있다. 어떤 경우에는 높은 보조금에 의한 장기 시장 충격은 낮은 수준의 보조금에 의한 장기 시장 충격보다 절대적 기간적 측면에서 더 낮아질 수 있다. 예를 들면 50% 수준의 보조금은 90% 수준의 보조금의 경우보다 금액적인 면에서 장기적 효과가 매년 더 크게 나타나고 있다. 한편 너무 낮은 수준의 보조금은 잠재 수요자들과 공급자들이 시장으로 진입해 들어가는 것을 막고, 이미 서비스를 구매한 이들만이 혜택을 받을 수 있는 위험 억제와 정보를 극복하기에 충분하지 않다. 시장이 덜 발달되었을수록 새로운 수요자들과 공급자들에게 지속적인 영향을 줄 수 있는 최소 수준의 보조금은 더 높게 형성된다.

〈표 4-4〉 바우처보조금과 시장활성화의 관계

평균거래 비용 (\$200) 대비 바우처 비율 (a)	사용된 바우처수 (직접 거래) (b)	기증과 정부 보조금 총계(바우 처가치) \$mn (c=200a*b)	연간 직접 바우처 수요대비 사후시장 (follow-up) 거래비율 (d)	장기수요편익			바우처 비용당 사후거래(follo w-up)가치의 비율 (h=g/c)
				사후거래(fol low-up)의 총가치 (\$mn/연) (e=200b*d)	사후거래(fol low-up)당 발생하는 추정이윤비 율 (f)	연간 사후 거래의 순수가치 (g=e*f)	
10%	1500	0.03	90%	0.27	5%	13.5	45.0%
50%	5000	0.5	65%	0.65	4%	26.0	5.2%
90%	10000	1.8	40%	0.80	3%	24.0	1.2%

자료: Phillips, David A. & Steel, William F, 「Evaluating the Kenya Voucher Programme」, 2003

비용적 측면에서 일반적으로 높은 보조금 비율은 장기 시장 창조 충격의 순수 가치를 떨어뜨린다. 보조금 비율의 전반적인 효과들을 순현재가

치 (NPV)로 평가하면, 보조금 비율이 높은 경우 바우처의 순현재가치가 높다. 이는 바우처 보조금이 반드시 순수 개발 효과를 높이는 것을 의미하지는 않는다는 것이다. 그러나 케냐 프로젝트에서는 높은 보조금에도 불구하고 중소기업들에 긍정적인 직접 훈련 효과가 나타났고, 사후 시장 생성이 눈에 띄게 증가하였다. 특히 여성 바우처 사용자들의 신규진입이 증가하였다.

적정 수준의 바우처 보조금은 장·단기 시장 확장을 극대화시키는 것에 대한 합리적 가정을 기반으로 하여 계산되어질 수 있다. 바우처가 상당한 직접 거래 증가를 유발한다 하더라도 이것이 반드시 혜택이 되는 것은 아니다. 앞에 나타난 대로, 보조금이 높아질수록 시장 왜곡 효과가 크기 때문에 시장 확장에 대한 긍정적 영향을 능가할 가능성도 있다. 적절한 보조금 수준은 이자율이나 반복률과 같은 많은 조건들에 따라 달라지기 때문에, 각각의 상황에 따라 주의 깊은 평가가 필요하다.

제4절 해외 바우처 평가사례의 시사점

본 장에서는 미국의 주택바우처, 교육바우처, 케냐의 직업훈련바우처에 대한 평가사례를 살펴보았다. 바우처방식의 사업은 다양한 분야에 걸쳐있기 때문에 개별 사업의 특성과 경제사회적 여건에 따라 평가의 주안점이 달라질 수 있다. 캘리포니아 교육바우처의 경우는 새로운 교육바우처의 도입으로 인하여 주정부의 교육재정지출이 어떻게 변화하는지에 주안점을 두고 재정에 미치는 효과를 중심으로 평가되었다. 우리나라의 경우에도 향후 교육바우처와 보육바우처가 활성화 되게 되면 이에 따른 재정지출의 변동에 대한 바우처 도입의 효과를 평가해 볼 수 있을 것이다. 특별히 바우처의 도입 목표가 해당 교육서비스 수요를 증진시키기 위한 경우, 이로 인한 교육재정의 변화정도는 사업의 효과성 평가를 위해 주요한 부분이기

때문이다. 이외에도 교육바우처의 경우는 교육시장의 구조에 적합한 바우처인지에 대한 평가와 교육바우처의 교육서비스 질 향상에 대한 평가, 소비자의 선택권 강화에 대한 평가, 교육기관의 경쟁 강화여부에 대한 평가를 수행할 수 있을 것이다.

미국의 주택바우처에 대한 평가는 효율성, 형평성, 생활수준의 유지 및 사회적 통합, 행정측면에서의 경쟁력 등 여러부분에 대한 기존의 바우처 효과분석연구들을 종합하여 보고 있다. 효율성 부문에서는 주택바우처의 노동시장에 대한 효과, 소비평탄화(consumption smoothing)효과, 주택가격 및 임대료에 대한 효과 등에 대한 연구를 종합하여 평가하였다. 첫째, 주택바우처는 노동시장 참여를 감소시키며, 특별히 여성의 노동시장 참여를 감소시킨다. 둘째, 주택바우처는 가구의 저축과 소비평탄화(consumption smoothing)에는 영향을 미치지 않는다. 셋째, 주택바우처의 임대료와 주택가격에 미치는 영향은 연구에 따라서, 대도시인지등의 지역규모에 따라서, 주택 유형에 따라서 분석결과가 다양하게 평가되었다. 이는 주택 바우처가 다른 시장에 대하여서도 영향을 미칠 수 있다는 가능성을 제시하고 있다.

주택바우처의 생활수준 유지측면에서의 평가 또한 연구에 따라서는 주택바우처 수혜자의 생활수준 향상이 제고되었다는 평가도 있고, 그러나 주택의 품질부문에서는 더 낮은 품질의 주거서비스를 향유한다는 평가도 있었다. 형평성 측면에서는 미국의 주택 바우처의 형평성 효과가 부족하다는 평가를 내리고 있다. 즉, 수혜자가 매우 적은 수이며 대부분의 저임금 수혜대상자가 바우처 수혜를 받지 못하고 있다는 것이다. 또 수혜자들의 수혜기간이 장기화됨에 따라 수혜효율성이 낮은 것으로 평가되었다. 반면 주택바우처는 사회적 통합이라는 목표는 어느 정도 달성한 것으로 평가되었다. 우리나라의 경우 주택바우처는 도입된지 얼마 지나지 않았는데, 향후 주택바우처의 본격적인 시행과 제도확대 및 개선과정에서 이러한 평가결과들을 고려할 수 있을 것이다. 향후에 수행될 평가에 있어서도 적합한 평가틀을 만들기 위해 활용할 수 있을 것이다.

케냐의 직업훈련 바우처 사업평가는 직업훈련서비스 시장에 미치는 수요와 공급에서의 효과에 대한 장기효과 및 단기효과를 중심으로 이루어졌다. 바우처의 시장효과 분석을 위해서 직업훈련사업의 직간접 편익과 외부효과를 고려한 편익을 사업비용을 토대로 편익 대비 비용 비율을 평가하는 비용편익분석을 활용하였다. 이를 토대로 장기시장에 미치는 바우처의 효과를 분석한 결과 편익 대비 비용 비율이 개선되어야 할 필요성이 있다고 평가되었다. 또한 장단기 시장에 대한 영향을 결정짓는 주요한 요소가 보조금의 비율이라고 평가하고, 시장영향을 최대로 할 수 있는 적정 보조금 수준에 대해 분석하였다. 일반적으로 높은 보조금 비율은 시장왜곡 효과가 크기 때문에 시장 창출의 긍정적 효과가 상쇄되게 된다. 하지만 케냐의 직업바우처 사업에서는 높은 보조금 비율이 긍정적 효과와 시장창출을 일으킨 것으로 평가되었다.

우리나라의 경우 바우처 사업은 도입이 된지 얼마 되지 않았고, 향후 주택, 보육, 교육 등 여러 분야에서 다양한 세부사업에 도입이 될 것으로 보인다. 이미 도입이 된 개별 바우처 사업의 중간적 단계의 평가를 위해서는 적어도 몇 년간의 경험과 자료가 필요하다. 해외의 평가사례를 살펴 보더라도 바우처의 효과에 대한 많은 기존의 연구가 선행이 되어야 종합적인 메타분석과 평가가 가능하다. 바우처 사업의 평가를 위하여서는 평가 사안에 따라 다양한 효과분석 연구의 개발이 필요하고, 시장에 대한 분석이 있어야 할 것이다. 다음의 장에서는 이러한 맥락에서 우리나라 차등보육료사업이 보육료에 미치는 효과분석을 통하여 바우처방식이 현금지원 방식과 차이가 있는지를 살펴보기로 한다.

제5장 바우처 사업의 평가

바우처 사업의 평가는 평가시점적인 측면에서 사후적인 사업평가, 중간 단계의 평가, 사전적 단계의 평가가 가능하다. 바우처 방식을 활용한 사업의 평가에 있어서는 여타 다른 사업에 비하여 사전적 의미의 타당성 평가의 중요성이 부각된다. 먼저, 현금방식이나 기타 현물지급방식에 비하여 바우처가 효과적인가에 대한 충분한 고려가 필요하다. 이론적으로 바우처는 현금지급방식보다는 효율성이 떨어지므로, 이러한 손실에도 불구하고 바우처 방식을 활용하여 추구하려는 사업목표가 명확하고, 사업의 효과가 목표와 부합한다는 판단이 필요하다.

사전적 의미의 평가에는 바우처의 설계단계에 대한 평가도 포함될 수 있다. 사전적 평가가 현실적으로 용이하지 않는 경우 중간적 단계의 사업 평가에서 바우처 방식의 설계에 대한 평가가 수행될 필요가 있다. 수혜대상자나 자격요건, 바우처 지급방식, 현금환급여부 및 공급자 자격요건 등은 바우처 사업의 효과에 많은 영향을 미치기 때문이다. 바우처사업의 도입단계에서부터 바우처방식의 적합성에 대한 타당성을 검증하고, 적절한 바우처 설계에 대한 검증이 필요하다. 바우처사업의 설계단계에서 평가되어야 할 주요 요소와 항목들에 대한 파악도 필요하다.

그러나 바우처사업의 설계와 바우처 방식의 타당성은 비단 사전적 의미의 평가에서만 필요한 것은 아니다. 바우처의 도입목적과 그에 따른 바우처의 설계는 바우처 사업의 성공과 밀접하게 관련되어 있기 때문에 중간 단계의 평가나 사후적 평가에서도 평가항목으로 평가될 필요성이 있다. 중간적 단계의 바우처 사업평가와 사후적 사업평가는 바우처 사업이 도입된 이후 충분한 자료가 축적되어야 할 필요성이 있다. 따라서 바우처 사업이 막 시작되었거나 향후 도입예정에 있는 사업들에 있어서는 상대적으

로 사전적 의미의 평가의 중요성이 더 크다고 할 수 있지만, 이미 도입이 된 사업에 대해서는 평가항목에 이러한 요인들이 포함될 필요가 있다. 다만 우리나라의 바우처 사업은 아직 도입되지 얼마되지 않은 사업들이 대다수이고, 바우처사업에 대한 사후적 평가는 아직 본격적으로 시행되기 어려운 측면이 있기때문에 이러한 시기적 요건으로 비추어보아도 사전적 의미의 평가의 중요성을 좀 더 부각할 필요는 있다.

본 장에서는 바우처 사업의 평가를 위한 주요 평가요소를 살펴보고 바우처 설계 단계에서의 평가항목들을 제시하며 바우처 사업평가 수행방안을 살펴보기로 한다. 본 장에서 제시하고 있는 평가방안은 모든 다양한 종류의 개별 바우처 사업에 적용 가능한 평가모형의 제시가 아니라, 바우처 방식을 활용하는 사업의 평가에 광범위하게 적용될 수 있는 일반적 평가요소와 평가항목에 대한 것이다. 바우처 방식은 교육 및 보육, 사회서비스, 문화 등 다양한 분야의 사업에서 다양한 형태로 활용되고 있다. 바우처 지급의 방식에 있어서도 수혜자에게 바우처가 직접 제공되거나, 공급업체에게 제공되거나, 혹은 전자바우처의 형태로 지급되는 등 다양하다. 해당 상품에 대한 소비자의 수요특성 및 공급업체 현황 등 시장의 여건도 개별 시장에 따라 다양하다. 사업수행의 주체와 지자체의 여건도 다양하다. 따라서 개별 사업의 특성에 따라 세부적인평가 수행방식은 달라질 수 있고, 평가사안에 따라 평가항목들이 달라질 수 있다.

제1절 바우처 사업평가를 위한 주요 평가요소

일반적으로 사업평가를 위한 평가요소로서는 사업의 적절성(relevance), 효율성(efficiency), 효과성(effectiveness), 효용성(utility), 지속가능성(sustainability) 등이 있다(고영선, 2006). 바우처 사업의 평가도 이러한 평가요소를 기준으로 할 수 있으나, 바우처 사업의 특성상 경쟁강화 등 몇 가지 평가요소가

더 추가될 수 있다. Kuttly (2005)는 주택바우처 사업의 메타평가에 있어서 효율성(efficiency), 생활수준의 유지(support for living standards), 형평성(equity), 사회적통합(social integration), 행정측면에서의 경쟁력(administrative competence), 경쟁의 촉진등의 평가요소를 바탕으로 하고 있다. 바우처 사업평가를 위한 주요 평가요소로서 다음과 같은 사항을 고려할 수 있다.

1. 적절성 (Relevance)

바우처 사업의 사업목표가 사회적인 필요나 정부의 정책우선순위에 얼마나 부합하고 있는지를 평가할 수 있다. 사업의 합목적성을 평가하는 것이며, 사업의 추진이유가 다른 여건이 변화했을 경우 변경될 가능성이 있는지에 대한 시사점을 얻을 수 있다. 바우처사업의 사업목표는 특정 상품이나 서비스의 소비증진, 서비스 질의 향상, 소비자 선택권의 강화, 관련 시장 활성화, 경쟁강화, 민간 공급업체 활성화등이 있을 수 있다. 개별 사업의 목표가 합목적성이 있는지를 평가하고, 더 나아가 개별사업의 목표가 정책목표와 부합하는지 여부를 평가할 수 있다. 예를 들면, 보육바우처 지급을 통한 보육서비스 소비증진이라는 사업목표는 여성노동참여율 제고라는 정책목표와는 부합할 수 있지만, 보육서비스 선택권의 강화라는 사업목표는 여성노동참여율제고라는 정책목표와는 부합하지 않는다. 사업의 목표에 따라 사업추진의 내용과 방식이 달라지므로 사업목표의 적절성을 평가할 필요가 있다.

2. 효율성(Efficiency)

바우처의 도입 성과 평가의 요소로서 효율성(Efficiency)은 사업에 대한 투입이 효율적인 결과를 산출하였는지를 평가하는 것이다. 바우처 도입의 효율성은 바우처 도입의 노동시장에 미치는 효과, 저축 및 소비에 미치는

효과, 시장가격에 미치는 효과, 경쟁강화의 정도등을 통해 평가될 수 있다. 노동시장 참여 내지 고용에 미치는 부정적 영향을 어떻게 최소화시켰는가에 따라 효율성의 손실이 줄어들고, 저축에 미치는 부정적 영향이 최소화되며 소비평탄화(consumption smoothing)이 일어나는 경우 효율성의 손실이 줄어들기 때문이다. 또한 바우처가 시장가격에 미치는 영향이 적고, 시장의 경쟁을 강화할 수록 바우처의 효율성 손실이 줄어든다. 이론적으로 바우처 프로그램이 사실상 암묵적 세율을 올리는 역할을 하고 바우처 혜택이 일정 수준 이하의 저소득 계층에게만 제공될 경우 노동 시장에서의 공급을 위축시킬 가능성이 높다고 본다. 따라서 노동시장 측면에서 바우처 프로그램이 효율적으로 운영되고 있는가를 파악하기 위해서는 바우처 프로그램으로 인해 근로자들이 시장 참여를 얼마나 줄이고 이에 따라 임금 수준이 상승하였는가를 분석하는 것이 필요하다.⁹⁾

3. 효과성(Effectiveness)

효과성(effectiveness)은 바우처 사업의 결과로 인해 사업의 목적이 어느 정도 달성 했는지의 효과를 파악하는 것이다. 바우처 사업의 사업효과를 파악하기 위하여서는 단순한 목표달성여부보다는 사업의 순효과를 파악할 수 있어야 한다. 효과성(effectiveness)의 분석에 있어서는 비교그룹이나 비교기준의 수립이 필요하다. 이때 적절한 비교그룹은 수혜자그룹과 수혜자격을 제외한 다른 모든 특성에 있어서 최대한 유사한 그룹이어야 한다. 그렇지 않고 수혜자 그룹과 수혜자격을 제외한 특성이 다른 경우에는 바우처수혜로 인한 효과의 비교가 다른 특성들과 혼재되어 분석결과가 시사하는 점을 모호하게 할 수 있다. 또한 사업목적과 사업결과(outcome)의 연계성 및 인과관계등도 효과성 평가의 주요한 요인이 될 수 있다. 사업의

9) 실증적 연구에서는 바우처 프로그램이 노동시장(공급)에 영향을 미쳤다는 실증적 증거를 발견하기는 어렵다(Kutty,2005).

목적이 불명확하거나 몇 개의 목적이 상충되는 경우는 사업목적을 재구성하여야 한다. 사업목표가 명확한 경우, 사업결과가 이와 부합하였는지의 여부를 평가하여야 한다. 한편 사업의 투입과 중간결과 및 최종결과물간의 인과관계가 잘 수립되었는지를 평가하여야 한다.

바우처 사업의 효과성은 여러 가지 측면에서 분석될 수 있다. 예를 들어, 바우처 사업의 수행으로 시장의 경쟁강화 측면에서의 효과를 분석할 수 있다. 주된 사업목표가 시장에서의 독점적 권력을 약화시키고 공급업체간 경쟁을 촉진, 생산자의 잉여를 소비자에게 이전하는데 있는 경우, 동일한 서비스를 정부가 직접 제공하는 방식을 비교기준으로 하여, 바우처를 시행하기 전 보다 시행 후에 해당 서비스 시장의 경쟁이 촉진되었는가를 분석하여 경쟁 강화 목표 달성 정도 여부를 평가할 수 있다.

4. 형평성(equity)

형평성 측면에서는 수직적 형평성(vertical equity)과 수평적 형평성(horizontal equity)을 고려할 수 있다. 수직적 형평성이란 바우처의 혜택이 소득이 적은 계층 내지 가구에 배정되어야 한다는 것을 의미한다. 수평적 형평성이란 제공되는 바우처의 혜택이 가족 수, 임금 수준, 지역 등에 따라 차별화 되어 제공되는 것을 말한다. (Kutty, 2005)

수직적 형평성의 기준은 비교적 설정하기가 쉬운 편이나 실제 각 가구의 소득 특히 비정규적 수입에 의존하는 저소득 가구의 소득은 측정이 어려운 문제점이 있다. 따라서 프로그램 효과 평가 시 수혜 가구의 정확한 소득 파악 문제에 대해 심층적으로 분석하는 노력이 필요하다.

수직적 형평성을 위해 가장 빈번하게 사용되는 방법은 수혜 금액의 한도(ceiling)를 정하고 이를 소득 수준에 따라 구간별로 또는 반비례하게 지원금을 조정하는 것이다. 그러나 수직적 형평성을 보다 강화하기 위해서는 단순히 소득뿐만 아니라 가구의 구성원 특성, 지역 등을 고려한 보

다 섬세한 지원 방안이 모색되어야 한다.

형평성 측면에서 고려해야 할 또 다른 항목은 수혜기간(duration)과 수혜 효율성 (coverage efficiency) 개념도 사용될 수 있다. Rossi and Freeman(1993)은 공공 서비스 프로그램의 수혜 효율성 (coverage efficiency) 을 다음과 같이 정의한 바 있다.

수혜 형평성(Coverage Efficiency)

$$= [\text{서비스 실수요 수혜대상자 수} / \text{총수혜대상자 수}] - (\text{실수요자가 아닌 수혜대상자 수} / \text{총수혜대상자 수})] * 100$$

이러한 수혜효율성 (coverage efficiency) 개념은 우리나라에서 바우처뿐만 아니라 일반 공공서비스 제공 프로그램의 형평성 평가 지표로서 활용될 수 있다고 본다.

제2절 바우처 설계 단계에 대한 평가

바우처 사업의 적절한 설계는 바우처 사업의 성공을 위해 매우 주요한 역할을 한다. 따라서 사업 설계 단계에서 바우처가 주어진 정책목표를 달성하기 위해 적절하게 설계되었는지를 평가할 필요가 있다. 설계단계에 대한 평가는 사전적 평가와 사후적 평가 모두에 활용될 수 있다. 설계단계에서의 평가의 기본항목은 다음과 같은 것이 있을 수 있다.

1. 정책목표의 명확성

바우처 사업의 평가를 위해서는 정책목표 및 사업목표의 명확성에 대한 평가가 선행되어야 한다. 정책목표와 사업목표가 명확한 근거를 가지고 있는지, 그 목표를 이루는 방식으로서 바우처가 가장 적합한지 에 대한

평가가 포함되어야 한다. 즉, 바우처를 통하여 소비자의 선택권을 강화하는 것이 주된 목표인지, 경쟁을 통해 보다 질 좋은 서비스를 향유하도록 하는 것인지, 해당 상품이나 서비스를 좀 더 소비하도록 하려는 것인지에 대한 명확한 목표를 수립하고 있는지를 평가하여야 한다. 더 나아가서 이러한 사업목표를 통해 궁극적으로 추구하는 정책목표가 명확한지를 평가할 수 있다. 왜냐하면 정책목표에 따라 사업의 효과분석이나 평가의 틀이 달라질 수 있기 때문이다. 예를 들면 보육서비스 이용의 증대라는 사업목표를 통해 여성의 노동참여를 제고하는 것이 궁극적인 정책목표인지 저출산 문제를 해결하려는 것이 정책목표인지에 따라 사업의 효과분석과 평가가 상당히 틀려질 수 있다.

2. 바우처방식의 적합성

주어진 정책목표하에 바우처지원 방식이 적합한지를 평가할 필요가 있다. 바우처방식이나 현물지급은 현금보조에 비하여서 소비자 효용의 측면에서 효율적이지 않을 수 있기 때문이다. 또한 바우처가 불법으로 거래되는 등의 문제가 제기될 수 있고, 수혜자의 도덕적 해이현상도 수반될 수 있기 때문이다. 식료품 바우처 (food stamps)의 경우 해외에서는 바우처방식의 효율성 제고와 불법거래 등의 문제를 해소하기 위해 바우처를 현금화하는 사례도 빈번히 보이고 있다. 따라서 공급업체 현황이나 소비자 수요의 특성 등 시장적인 요인을 미리 고려하여 바우처 방식이 주어진 정책목표달성에 적합한지에 대한 평가가 필요하다.

또한 바우처방식이 현금지원이나 정부의 직접적인 현물공급의 경우보다 정책목표달성에 용이한 방식인지를 평가할 필요가 있다. 바우처는 특정 상품이나 서비스의 소비증진의 목적과 특정 대상에 대한 소비를 증진하려는 것이라는 점에서 현금대신 사용되어지는 방식이다. 그러나 수혜대상자의 특정 서비스 사용량이 바우처 보조량이상이었을 경우는 현금지원과의

차별성이 대두될 수 없다. 이때는 현금으로 지원하는 것이 소비자 효용의 측면에서는 더 효율적이다. 현금지원방식과의 효과성 차이를 평가하기 위하여서는 실험모형이나 회귀분석등을 활용한 효과분석 모형의 활용이 가능하다. 회귀분석에 의한 효과분석모형의 예는 제 7장의 차등보육료사업 효과분석에서 찾아볼 수 있다.

한편 바우처가 정부의 직접적 현물 공급보다 우월한 방식인지의 평가는 공급자의 현황과 시장요건에 대한 평가를 포함하여야 한다. 시장의 구조가 비영리집단과 영리집단이 혼재해 있는 상태인지, 영리집단만으로 구성된 시장인지, 영리집단만으로 구성되어 있는 경우 지역내에 충분히 많은 공급업체들이 존재하여 시장이 충분히 경쟁적인지, 신규진입이 자유로운지, 공급업체에 대한 자격요건이 어떠한지의 여부를 평가하여야 한다. 또한 서비스나 상품의 성격상 민간보다는 공공이나 비영리집단의 공급이 유리한지등을 평가할 수 있어야 한다. 이는 공급업체 실태조사등을 통해 파악할 수 있다.

3. 바우처 수혜자격요건

바우처 사업의 수혜자격요건은 매우 주요한 평가항목이다. 해당 사업의 목표에 따른 바우처 수혜대상자가 구체적으로 설정되었는지, 수혜 자격요건이 사업목표와 명확한 연관성을 가지고 있는지를 우선적으로 평가할 수 있다. 수혜자격요건과 관련하여서는 너무 복잡한 자격요건과 다양한 소득 인정액 공식을 적용하는 경우는 사업 수행주체의 업무도 복잡하여 지는 등 효율성의 저해를 가져올 수 있다. 이러한 관점에서는 수혜자격요건에 적용되는 소득구분요건과 소득 테스트 등의 합리성 또한 평가 대상이 될 수 있다. 나아가 수혜자격요건이 도덕적 해이를 낳을 수 있도록 설계되었는지, 수혜자의 비용절감유인을 제공하도록 설계되었는지를 평가할 수 있다.

현행 바우처사업 중에는 예산이 허락하는 범위내에서 바우처를 보조한다

라고 하는 사업도 다수 있다. 실제로 예산통제가 주된 목표인 바우처 사업인 경우도 바우처 수혜자격 요건으로 예산을 통제하는 것이 예산이 부족할 경우 지원하지 않는다고 하는 것보다는 수혜자 만족도 측면과 형평성 측면에서 더 바람직하다. 수혜자격 요건에 따른 재원 소요액을 미리 추정하여 사업목적에 부합하는 수혜자 집단을 선정할 필요가 있다. 이러한 경우도 수혜자격 요건과 사업목표와의 연관성 및 재원소요액 추정여부 등이 평가될 필요가 있다.

제3절 바우처 사업평가를 위한 수행방안

바우처사업의 시행단계에서는 바우처사업에 대한 정기적인 모니터링과 사업의 집행여부, 예산대비 집행의 효율성등을 평가할 수 있다. 그러나 바우처 사업의 세부적인 평가수행은 개별 사업의 특성에 따라 다양할 수 있다. 여기서는 일반적인 바우처 사업평가의 수행을 위한 기초적인 지침과 수행방안을 제시하고자 한다.

1. 평가 시기의 결정

개별 바우처 사업의 평가를 위하여서는 적절한 평가시기를 결정하여야 한다. 평가시기적 측면에서 보면 평가는 사전적평가, 중간단계의 평가, 사후적 평가로 나누어 질 수 있다. 사업이 도입되기 이전에 사전적인 타당성평가를 수행할 수도 있고, 사업이 진행되고 있을때 중간단계의 실적평가를 할 수도 있으며, 사업이 일회성인 경우 사업종료후 사후적 평가를 시행할 수 있다. 중간적 단계의 사업의 평가를 위해서는 사업 시행이 된 후 적어도 수년간이 경과한 후에 해당 사업이 대상 가구 및 지역에 어떤 영향을 미치고 있는지 분석할 수 있다. 따라서 시행한 지 얼마 되지 않은

프로그램을 매년 평가하는 식의 분석으로는 실질적 효과를 분석하기 어렵다. 예를 들어 대표적인 바우처 프로그램의 하나인 미국 WtWV(the Welfare to Work Voucher) 사업의 경우 사업 시행은 1999년부터 시작되었으나 평가를 위해 대상 가구에 서베이를 실시한 시기는 2004년으로 최소 4년이 경과한 후 평가가 이루어졌다.

2. 평가목적과 평가범위의 선택

평가목적은 평가항목과 평가범위등 평가사안을 결정짓는 주요한 요소이다. 바우처사업 평가의 목적은 여러 가지가 될 수 있다. 예를 들면, 해당 바우처사업의 수행이 원활이 진행되고 있는지를 모니터링하는 목적에서 평가가 수행될 수도 있고, 바우처사업이 효과를 거두고 있는지에 대한 평가를 위해 수행될 수도 있고, 정부재정사업평가의 일환으로 평가가 수행될 수도 있다. 평가목적에 따라 평가사안과 평가범위가 달라질 수 있다. 예를들어 정부재정사업평가의 일환으로 평가가 수행되는 경우는 계획, 집행, 성과단계에 대한 기준이 되는 항목들에 대해 평가를 수행한다. 이때는 성과지표를 설정하여 성과목표와의 연계성, 성과지표의 성격등에 대한 평가도 포함하게 된다.

한편, 평가범위와 평가사안은 바우처사업의 형태에 따라 달라질 수 있다. 묵시적형태의 바우처사업에 있어서는 바우처가 지급되는 공급기관에 대한 평가도 포함될 필요가 있다. 바우처를 받는 공급기관의 자격요건에 관한 사항이나 이들에 대한 감독 및 규제등의 사항이 평가범위에 포함될 수 있다. 또한 공급기관의 서비스 및 상품 가격과 시장구조등의 항목도 평가범위에 포함될 수 있다. 반면 명시적형태의 바우처사업에 있어서는 서비스의 질 향상여부, 소비자 만족도의 여부, 소비자 선택권 강화의 여부, 서비스 이용량 등이 주요한 항목이 된다.

3. 사업목표와 정책목표의 파악

앞서 살펴본바와 같이 바우처사업의 사업목표와 정책목표는 사업의 평가에 있어서 주요한 역할을 한다. 바우처사업의 사업목표는 특정 상품이나 서비스의 소비증진, 서비스 질의 향상, 소비자 선택권의 강화, 관련 시장 활성화, 경쟁강화, 민간 공급업체 활성화등이 있을 수 있다. 개별 사업의 목표가 합목적성이 있는지를 평가하고, 더 나아가 개별사업의 목표가 정책목표와 부합하는지 여부를 평가할 수 있다. 예를 들면, 보육바우처 지급을 통한 보육서비스 소비증진이라는 사업목표는 여성노동참여율 제고라는 정책목표와는 부합할 수 있지만, 보육서비스 선택권의 강화라는 사업목표는 여성노동참여율제고라는 정책목표와는 부합하지 않는다. 사업의 목표에 따라 사업추진의 내용과 방식이 달라지므로 사업목표와 정책목표를 잘 파악하여 평가를 진행할 필요가 있다.

4. 평가 지역의 결정과 조사대상 가구의 선택

전국적으로 시행되고 있는 바우처 프로그램의 경우 행정적 구분 또는 정책적 의미가 있는 기준에 따라 대상 지역을 설정하여야 한다. 설정 지역의 개수는 특별한 제한은 없으나 가급적 다양한 지역에서 표본을 추출하는 것이 바람직하다. 예를 들면 미국의 WtWV 프로그램의 경우 평가를 위해 6개 지역(조지아, 텍사스, 캘리포니아, 워싱턴 주 등)이 선정되었으며 조사대상 가구 수는 8,732개에 달했다.

조사대상 지역 및 가구선정에 있어 유의할 점은 조사대상 기간 중 실험대상 그룹(treatment group)과 비실험대상 그룹(control group)이 바우처 수혜 여부에 따라 분명하게 구분되어야 하며 바우처는 아니더라도 이와 유사한 프로그램을 통해 지원받고 있지 않은 비실험대상 그룹을 구별하여 조사할 필요가 있다는 것이다.

5. 평가방법론의 결정

바우처 사업 평가를 위하여 활용할 수 있는 다양한 평가방법론 중 평가의 목적에 부합하는 평가방법론을 결정할 필요가 있다. 사업의 목적과 평가사안을 설정한 후에는 평가사항에 대한 질문에 답변하기 위한 평가모형을 선택할 수 있다. 평가모형은 성과지표를 활용하는 것으로부터 사업의 다양한 효과를 파악하는 것까지 다양하다. 성과지표를 통한 평가의 경우 결과지표나 산출지표 중심으로 성과지표를 설정하고 이를 평가하게 된다. 이때 실제 조사 대상 가구 중 바우처 대상이기는 하나 실제로 바우처를 사용하지 않은 경우(treatment group non participant)와 비실험대상 그룹이나 다른 프로그램 등을 통해 실질적으로 바우처 혜택을 받은 경우를 구분해 내서 조사할 지의 여부를 결정할 필요가 있다. 하지만 성과지표 평가의 경우에도 비교기준을 설정하여야 할 필요성이 있기 때문에 엄밀한 의미의 실험대상 그룹 (treatment group)을 구분해 내지 않더라도 어떤 형식으로든 비교그룹은 포함될 필요가 있다. 미국의 경우 WtWV 프로그램 평가에 있어서는 대상 가구 전체를 기준으로 조사하는 Intent-to Treat estimates(ITT) 방법과 실질적으로 프로그램에 참여하거나 비참여한 개인만을 이용하여 분석하는 Treatment on Treatment(TOT) estimates 방법론 두 가지를 병행하여 분석하였다.

성과지표를 통한 평가이외에도 바우처의 효과분석을 통한 프로그램의 효율성 및 효과성을 평가할 수 있다. 이때 활용할 수 있는 평가모형은 다양한 사회실험모형으로부터 계량모형까지 무척 다양하다. 이중 평가의 목적과 평가 사안에 가장 부합하는 평가모형을 결정하는 것이 필요하다.

이외에도 프로그램 참여자 즉 수혜자, 서비스 공급자, 일선 행정기관의 실무자 등을 대상으로 심층면접을 통해 시행 과정상의 문제점 및 제도 개선을 위한 점진 사항을 도출하는 방안도 병행하여 추진하는 것이 바람직할 것이다.

6. 평가모형의 종류

바우처 사업의 효과분석은 성과지표를 개발하여 이를 기준치와 비교하는 성과관리방식에서부터, 이론적 효과분석 모형의 사용까지 다양한 방법으로 수행할 수 있다. 성과지표관리는 바우처사업의 산출결과를 측정하고 모니터링 할 수 있는 성과지표를 개발후 이를 기준치와 비교하여 평가를 수행하는 것이다. 일반적으로 산출결과를 성과지표로 전환하기 위하여서는 산출결과에 대하여 알고자 하는 일련의 질문들을 먼저 작성하고, 이에 대한 답변이 되는 지표를 채택한다. 이를 위해 먼저 산출결과를 가늠할 수 있는 성과지표를 개발하고, 이중 바람직한 성과지표를 결과지표를 중심으로 선정할 필요가 있다. 바람직한 성과지표가 선정된 이후는 자료를 수집하여 성과지표에 연계할 수 있다.

이론적 효과분석모형의 경우, 평가대상 사업의 특성과 평가목적 및 평가사안에 따라 다양한 모형의 활용이 가능하다. 이중 실험모형은 해외 바우처사업의 효과분석모형에서 많이 볼 수 있는 것으로, 사업의 혜택을 받는 집단과 그렇지 않은 두 집단을 비교분석하는 모형이다. 실험모형은 집단의 선택이 무작위적으로 추출될 수 있는 성격이나 그렇지 않고 인위적으로 추출해야 하느냐에 따라 무작위 실험모형(experimental designs) 혹은 준실험모형(quasi experiment designs)으로 분류되기도 한다. 또 집단간 비교에 사용되는 자료의 특성이 시계열자료인가, 횡단면자료인가, 혹은 패널/반복 횡단면자료(repeated cross section)인가에 따라 사전사후모형(pure before and after designs)을 사용할 수 밖에 없는지 혹은 실험모형을 사용할 수 있을 지를 결정할 수 있다. 한편 사업의 시작이전에 사업의 예상효과에 대한 평가를 위해 사업대상을 무작위적 방식으로 복수집단에 배정한 후 이들 집단을 비교하는 방식의 사회실험(social experiment)방식이 있다. 무작위 실험모형은 집단추출방식에 따라, 고전적무작위 비교모형과 사후 무작위 비교모형 및 무작위 구획설정모형으로 나눌 수 있고, 준실험모형

은 시점별로, 사업시행전후 비교모형과 시계열모형, 사업시행후 분석모형으로 분류할 수 있다. 암묵적 모형도 사업시행후 이론적 비교집단모형, 사업시행후 소급측정모형, 사업시행후 차이측정모형등으로 분류된다. 이외에도 개별사업의 효과분석에 사용될 수 있는 모형은 비용편익분석모형, 차분법등을 활용한 회귀분석 모형등 다양하다. 여기서는 주로 사전적인 효과분석에 활용될 수 있는 모형을 중심으로 미국등에서 활발히 활용되어 오고 있는 사회실험모형을 비롯하여 사업의 효과성 분석에 자주 활용되는 비용편익분석모형 대하여 간략하게 살펴보겠다.

가. 사회실험모형

사회실험모형은 사전적으로 사업효과를 평가할 수 있는 모형으로, 사업시행 이전에 사업의 대상을 무작위적으로 여러 집단에 배정한 후(random assignment) 이들 집단을 비교하여 사업의 효과를 평가하는 방식이다. 미국의 경우는 바우처사업을 비롯하여 많은 분야의 복지사업에 사회실험을 활용하여 사업평가를 실시하였고, 1996년에는 법령으로 가능한 최대한으로 사회실험평가방법에 근거하여 복지분야 사업평가를 실시할 것을 규정하고 있다. 사회실험모형이 적용될 수 있으려면 무작위적인 집단 배정이 가능하여야 한다.

사회실험 모형은 표본으로부터 무작위로 실험집단(treatment group)과 통제집단(control group)을 추출하여 실험집단에는 사업을 시행하고, 통제집단에는 사업을 시행하지 않는 방식으로 사회실험이 진행된다. 이후 두집단에서의 사업전과 사업후의 특정효과를 측정하여 사업의 순효과를 도출하는 방식이다. 이때 사업의 순효과는 통제집단의 사업후 효과에서 사업전 효과를 빼고, 실험집단의 사업후 효과에서 사업전 효과를 뺀후, 다시 통제집단의 순효과에서 실험집단의 순효과를 빼 것이 된다.

$$\begin{aligned} \text{사업의 순효과} &= (\text{통제집단 사후효과} - \text{통제집단 사전효과}) \\ &\quad - (\text{실험집단 사후효과} - \text{실험집단 사전효과}) \end{aligned}$$

사회실험모형은 사업이 시행되기 이전에 실시되기 때문에, 다양한 성과 지표를 사전에 조사에 포함할 수 있고, 이에 대한 효과성 측정과 평가를 수행할 수 있도록 하며, 예상하지 못한 효과도 측정할 수 있는 장점이 있다. 한편, 사회실험의 문제점으로 지적되고 있는 것은 상이한 특성을 가진 지역들을 대상으로 실험을 하였을 경우 분석결과의 타당성이 손실될 수 있다는 점이다. 또한, 실험에 대한 개인의 반응은 실제사건에 대한 개인의 반응과 다를 수 있다는 점 (Hawthorne effect) 또한 사회실험의 단점이 될 수 있다.

나. 비용편익분석모형

비용편익분석은 비용대비 편익을 분석하여 편익/비용 비율을 도출하고 이를 토대로 어떤 기준치를 제시할 수 있다. 비용편익분석에서의 편익은 화폐가치로 환산되어진 개념으로, 다양한 형태의 편익이 이에 포함될 수 있다. 비용편익분석의 주안점은 편익의 유형과, 할인율의 선택, 부수적 편익과 비용의 고려여부, 시장가격의 선택여부등이 될 수 있다.

비용편익분석에서는 먼저 사업의 주요 결과물을 정의할 필요가 있다. 사업의 결과물을 밝혀내는데 가장 좋은 방법은 사업목표를 명확하게 정의하고, 대상 수혜집단을 규명하는 것이다. 사업목표와 수혜집단의 식별이 이루어지면 사업의 주요 결과물 식별은 용이하게 이루어질 수 있다. 다음으로 사업과 관련된 모든 직간접 편익과 비용, 실질적 효과와 금전적 효과, 그리고 유형의 결과와 무형의 결과를 구분해야 된다. 이것은 평가 절차 중 가장 중요한 단계이지만, 대다수의 경우 편익의 추정에 있어서 화폐단위로 환산되기 힘든 경우가 많다는 문제점도 있다. 그러나 가능한 모

은 기회비용과 외부효과까지를 포함하여 모든 유형의 직간접 편익과 비용을 측정하고, 편익/비용 비율을 도출하여 사업의 효과를 평가할 수 있다. 바우처사업에서 비용편익분석을 활용하여 효과분석과 평가를 수행한 예로는 다음장의 케냐 직업훈련바우처의 예를 들 수 있다.

7. 관련 자료의 수집 및 연계

조사대상 가구가 결정되면 해당 가구에 대해 기초 서베이(baseline survey) 조사가 이루어져야 한다. 조사가구를 구분하기 위해 나이, 소득, 지역, 실업여부, 주택 등 다양한 특성을 확보할 수 있어야 한다. 인구주택 총 조사 자료를 확보하여 가구 소재지의 특성과 해당 지역 전체 거주자의 각종 특성 자료를 확보할 필요가 있다. 다음의 표는 미국 WtWV 프로그램 평가를 위해 사용한 주요 자료(data)에 대한 설명이다.

〈표 5-1〉 미국 WtWV 프로그램 평가를 위해 사용한 주요 자료

자료명	주요내용
Baseline Survey	표본가구에 대한 기초 서베이자료
Unemployment insurance wage record	실업수당 관련 자료(개인별)
TANF data file	타 공적부조기관의 급여 혜택 여부 확인 자료
MTCS data file	실제 목적에 바우처를 활용했는지를 확인하는 자료
TRACK data file	상동
Participating tracking	주소 등 추적조사를 위한 관련 기초정보
2000 Census Data	인구 총조사(지역/인구 자료)
Local housing and employment data	지역 관련 자료
Interviews with program staff and service providers	실제 프로그램 참여자에 대한 인터뷰
Interviews with participants	실제 프로그램 수혜자에 대한 인터뷰

자료: The Welfare to Work Voucher(WtWV) Program evaluation(2005)

바우처 사업의 원활한 효과분석을 위하여서는 문헌조사, 문서검토 등을 통한 자료를 활용할 수도 있고, 수혜자 만족도 및 공급업체 실태조사 등 다양한 설문조사를 평가에 활용할 수 있다. 여러 가지 통계자료와 시계열 자료, 횡단면자료, 패널자료를 활용할 수 있다. 보다 정확한 바우처 프로그램 효과 분석을 위해서는 기초 서베이 외에 실업 보험이나 소득세 자료 등 지원 대상 가구의 실질 임금이나 고용여부를 알 수 있는 정보 확보가 필요하다. 가능하다면 설문을 통한 자료 보다는 객관성을 가질 수 있는 행정당국의 기초 자료를 이용하여 추정하는 것이 바람직하다. 이외에도 바우처 외에 다른 공적 부조 관련 세부자료가 필요하며 대상 가구의 추적 조사 등을 위해 주민등록, 전화 등의 자료 확보도 필요하다.

제6장 보육바우처사업의 효과분석 사례: 차등보육료사업을 중심으로

제1절 차등보육료사업의 개요

1. 지원 대상

차등보육료 지원은 소득에 따라 1층에서 5층으로 보육료를 차등지원하는 사업이다. 차등보육료 지원은 그 지원대상이 계속 확대되어 중산층아동까지도 대상에 포함되고 있다. 2003년까지는 도시근로자가구 평균소득의 50%이하 가구만 지원 대상이었으나, 2005년에는 도시근로자가구 평균소득의 70%에 해당하는 가구로 대상이 확대되었고, 2007년에는 도시근로자 가구 평균소득의 100%이하로 대상이 확대되었다. 2009년부터는 기존의 1층에서 5층까지의 가구구분이 6층으로 확대되어 도시근로자 평균소득 130%까지 그 대상이 확대될 계획이다.

〈표 6-1〉 만 4세 이하 아동에 대한 차등보육료 현황 및 계획

구분	소득수준	1998 ~2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1 층	법 정	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
2 층	차상위	40%	60%	80%	100%	100%	100%	100%	100%
3 층	도시근로자 평균소득 50%까지	40%	40%	60%	70%	80%	80%	80%	80%
4 층	도시근로자 평균소득 70%까지	-	-	30%**	40%	50%	60%	60%	60%
5 층	도시근로자 평균소득 100%까지	-	-	-	-	20%	30%	30%	30%
6 층	도시근로자 평균소득 130%까지	-	-	-	-	-	-	30%	30%
아동 수				272천명	407천명	627천명	658천명	771천명	771천명

주. * 도시근로자가구 평균소득 100%('07년, 4인 기준): 월 369만원.

** 2005년 4층의 경우 평균소득수준 60%까지.

자료: 여성가족부(2006) 및 보건복지부 보육사업지침 각 년호 양재진, 정형선 외(2008)에서 재인용

1층은 법정저소득층 아동을 대상으로 하는데, 법정저소득층 아동은 국민 기초생활보장법 제5조에 의한 수급권자 및 그 가구원(특례수급권자 포함), 「모부자복지법」에 의한 보호대상자로 선정된 모·부자가정 아동, 아동복지법 제16조에 의한 아동복지시설에서 생활 중인 만3~4세 아동, 여성폭력 피해자 보호시설(가정, 성폭력), 성매매피해자 지원시설에 입소한 여성의 동반자녀, 모자(일시)보호시설 등에 입소한 여성의 동반자녀 등이 대상이다.¹⁰⁾ 2층은 소득이 최저생계비 120%이하 가구의 아동이다. 3층은 도시근로자가구 월평균소득 50%이하이며 최저생계비 120% 이상 가구의 아동이 대상이다. 4층은 도시근로자가구 월평균소득 70%이하 50% 이상인 가구가

10) 국민기초생활보장법상의 특례수급권자(의료, 교육, 자활급여)가 있는 가구의 자녀도 법정저소득층으로 간주한다. 단, 차상위 의료급여 수급권자로 책정된 자가 있는 가구의 자녀는 차상위계층(2층)으로 본다.

대상이며, 5층은 도시근로자가구 월평균소득 100%이하 이상인 가구이다.

차등보육료 지원아동(도시근로자가구 월평균소득 수준 이하)은 부모의 소득에 따라 연령별 정부 지원 단가를 기준으로 예산(국고 및 지방비)에서 차등(100%, 100%, 80%, 50%, 20%) 지원받고, 정부지원시설을 이용하는 경우 보육시설에 그 차액을 납부한다. 수급자의 선정은 가구원수(가구주 포함)별 소득인정액을 기준으로 하는데, 그 기준은 다음의 표와 같다.¹¹⁾

〈표 6-2〉 2005년도 가구원수(가구주 포함)별 소득인정액 기준

구분	3인까지	4인	5인	6인
1층	국민기초생활수급자 등			
2층	109만원 이하	136만원 이하	156만원 이하	177만원 이하
3층	150만원 이하	170만원 이하	190만원 이하	210만원 이하
4층	184만원 이하	204만원 이하	224만원 이하	244만원 이하
5층	357만원 이하	398만원 이하	420만원 이하	460만원 이하

자료: 여성가족부, 「2005 보육사업안내」, 2005

2. 지원액과 사업예산

차등보육료지원사업의 예산은 지원대상의 확대와 함께 2004년부터 2008년까지 지속적으로 증가하여왔다. 2004년도는 182,408명의 지원 대상에 대해 325억 원의 예산에서 2008년도에는 예산이 1,941억 원으로 증가하였으며 지원된 대상수도 621,360명으로 증가하였다.

11) 본고에서는 차등보육료사업의 효과분석을 위하여 2007국민생활실태조사를 활용하고 있는데, 이는 2005년도 가구의 보육비등에 대한 정보를 담고 있다. 따라서 여기서는 2005년도 기준 차등보육료사업의 효과를 분석하고 있으며 이를 위하여 2005년도의 소득인정액 기준등 수혜자격과 지원단가를 소개한다.

〈표 6-3〉 차등보육료 지원 예산 변화 추이

(단위: 백만 원, %)

	예산	증감(%)	주요내역
2008년	603,132	194,128(47.5)	차등보육료 : 621,360명 지원
2007년	409,904	135,720(49.7)	차등보육료 : 563,650명 지원
2006년	273,284	103,426(60.9)	차등보육료 : 407,250명 지원
2005년	169,858	76,165	차등보육료 : 272,436명 지원
2004년 ¹⁾	93,693	32,502(53.1)	○ 지원 대상 : 182,408명 - 법정 : 43,800명 - 2층 : 58,400명 - 3층 : 80,208명
2003년	61,191	12,225(25.0)	○ 지원 대상 : 118,897명 - 법정저소득층 자녀 : 39,744명 - 저소득층 자녀 : 79,153명
2002년	48,966	△ 11,034(△ 18.4)	○ 지원 대상 : 105,780명 - 법정 : 27,879명 - 기타 : 77,901명 ○ 지원 단가 전년대비 3%인상
2001년	60,000	15,173(33.8)	○ 지원 대상 : 146,878명 - 법정 : 37,078명 - 기타 : 109,779명 ○ 지원 단가 전년대비 3%인상
2000년	39,362	5,456(13.9)	○ 지원 대상: 128,140명 - 법정 : 21,357명 - 기타 : 106,783명 ○ 지원단가 전년대비 3%인상

주: 2004년 이전에는 명칭이 '저소득층 보육료 지원' 사업이었음.

자료: 보건복지부, 보육사업안내(각 년도, 2000~2004)

여성가족부, 보육사업안내(각 년도, 2005~2008)

〈표 6-4〉 2005년도 차등보육료 정부지원단가

(단위: 원)

구분			지원대상	계	국고	지방비	두자녀 보육료 포함시		
							계	국고	지방비
1층	만2세 미만	서울	법정 저소득층	299,000	59,800	239,200	-	-	-
		지방			149,500	149,500		-	-
	만2세	서울		247,000	49,400	197,600	-	-	-
		지방			123,500	123,500		-	-
	만3-4세	서울		153,000	30,600	122,400	-	-	-
		지방			76,500	76,500		-	-
2층	만 2세 미만	서울	최저 생계비의 120% 수준	239,200	47,840	191,360	299,000	59,800	239,200
		지방			119,600	119,600		149,500	149,500
	만2세	서울		197,600	39,520	158,080	247,000	49,400	197,600
		지방			98,800	98,800		123,500	123,500
	만3-4세	서울		122,400	24,480	97,920	152,400	30,480	121,920
		지방			61,200	61,200		76,200	76,200
3층	만 2세 미만	서울	도시근로자 가구 월평균소득 50%수준	179,400	35,880	143,520	239,200	47,840	191,360
		지방			89,700	89,700		119,600	119,600
	만2세	서울		148,200	29,640	118,560	197,600	39,520	158,080
		지방			74,100	74,100		98,800	98,800
	만3-4세	서울		91,800	18,360	73,440	121,800	24,360	97,440
		지방			45,900	45,900		60,900	60,900
4층	만 2세 미만	서울	도시근로자 가구 월평균소득 60%수준	89,700	17,940	71,760	149,700	29,940	119,760
		지방			44,850	44,850		74,850	74,850
	만2세	서울		74,100	14,820	59,280	124,100	24,820	99,280
		지방			37,050	37,050		62,050	62,050
	만3-4세	서울		45,900	9,180	36,720	75,900	15,180	60,720
		지방			22,950	22,950		37,950	37,950

주: 백 원 단위 미만 절삭

자료: 여성가족부, 「2005 보육사업안내」, 2005

3. 저소득가정 보육지원 사업성과

2005년 여성가족부의 재정사업자율평가에서 성과 평가된 저소득가정 보육지원사업은 영유아보육료지원 사업을 중심으로 사업의 성과를 평가하였다. 영유아보육료 지원사업의 유사·중복성 여부에 관한 자율평가에서 교육부의 유치원 학비지원과 농림부의 농어업인 유아양육비와 부분적으로 유사 중복되는 것으로 평가하고 있다. 성과지표의 설정에 관한 자체평가에서는 성과목표와 성과지표가 구체적으로 설정되어 있고 연계성이 있다고 평가하고 있지만, 보육예산증가율과 지원아동비율은 결과지표로서의 성격이 약하고 보육서비스의 질적 개선이라는 사업목적과도 연계성이 크다고 보기 어려운 측면이 있다. 따라서 성과지표를 통한 평가의 경우는 바람직한 결과지표의 개발이 필요하다고 사료된다.

〈표 6-5〉 2005년 저소득가정보육지원사업 재정사업자율평가 결과

	질 문	답	답변근거 및 자료
사업 계획 단 계	1 사업목적이 명확하며 추진근거가 있는가?	예	○ “보호자의 보육비용 부담경감 및 보육서비스의 질적개선”의 명확한 목표를 가지고 있음 - 이를 통해 여성의 경제활동 제고와 출산을 제고에 직·간접적으로 기여 ○ 『영유아보육법』 제34조, 제35조에 근거
	2 정부의 재정지출이 필요한가?	예	○ 영유아보육료 지원은 취약계층에 대한 사회안전망과 관련된 복지정 책의 일환으로서, 성격상 지자체 및 민간재원만으로 운영되기에는 무리가 있음 ※ 재정부담 완화 위해 매칭 형태로 지원(서울20%, 지방50%)
	3 다른사업과 중복 또는 유사하게 사업이 설계되지 않았는가?	예	○ 영유아보육료 지원은 0세~취학전 만5세 아동을 대상으로 보육시설 에 보육료를 지원하는 것으로, - 교육부의 ‘유치원 학비지원’, 농림부의 ‘농어업인 유아양육비’와 부 분적으로 유사, 중복되지만, - 사업취지, 근거법령, 지원 대상시설, 지원액 등에 있어서 차별화된 * 효율적인 재정운영 및 내실있는 육아정책 마련을 위해 유관기관 과 긴밀한 업무협조 진행
	4 현재 사업 방식이 가장 효율 적인가?	예	○ 해당사업은 일반회계 사업으로, 국비와 지방비(광역/기초) 간의 매칭 으로 운용되고 있음(지자체보조) ○ 수혜자의 소득수준별로 차등하여 보육료의 전부 또는 일부를 지원 ※ 현 지원절차 : 여성부-시도-시군구-시설

〈표 6-5〉 계속

	질 문	답	답변근거 및 자료
사업 계획 단계	유 형 1	예	○ 보육료 지원 관련, 효율적인 재원부담을 위해 지역 별 부담 능력에 따라 차등하여 매칭 적용 * 지방비 부담 : 서울 20%, 지방 50%
	5	예	○ 저소득가정 보육료 지원에 대한 성과지표 및 재정투 입 규모는 성과계획서상에 명시됨 ▪ 보육예산증가율 / 지원아동비율 * 지원아동비율 : 보육료 지원아동수/보육시설 입소 아동수(현원) $\times 100\%$
	6	예	○ 영유아보육료 지원은 저소득가구 자녀 등 취약계층 에 대한 보육부담을 경감하기 위해 추진하는 것으 로, - 아동별지원 정책반영, 지원대상 확대 → 예산증가율, 보육료지원아동 비율 ○ 보육료 지원아동 비율은 결과지표는 아니지만 사업 목적 달성에 기여한다고 인정됨
	7	아 니 오	○ 성과계획서상의 성과지표는 시설별 지원 → 아동별 지원에 따른 재정부담 등을 중장기적으로 검토한 결과에 근거한 것으로, - '08년도까지 보육시설 이용아동의 70% 이상이 보육 료 지원 수혜가능 - 만5세아 무상보육 및 다자녀 가구에 대한 지원강화 계획 * 단순한 물가상승률 등을 반영한 지표가 아님 ※ 보육업무이관('04. 6)으로 '02~'04년도 성과지표 미 기재 ○ '04년 목표치 미제시

〈표 6-5〉 계속

	질 문	답	답변근거 및 자료
사업 집행 단계	1 사업 추진실태를 정기적으로 모니터링 하고 있는가?	예	○ 여성부는 정기적으로 보육료 집행실적 등을 시도별로 취합후 정산하고 있으며 ○ 보육관련 통계(시설수, 종사자, 아동 등)도 반기별로 작성 ○ 보육업무 재설계(BPR) 및 정보화계획 수립을 기 추진하고 있음 ○ 정책현안 발생 시 시도/시군구 담당자 등 회의를 수시로 개최
	2 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는 가?	예	○ 영유아 보육료 지원과 관련하여 국회, 감사원 등 외부기관으로부터 특별히 문제점을 지적받은 바가 없음 ○ 중간정산 결과, 시도별 부족재원은 자체전용 등을 통해 원만히 해결해 나가고 있음
	3 사업이 계획대로 집행되고 있는가	예	○ 분기별/월별 배정계획에 따라 적기 집행하되, - 정산결과 부족분이 발생한 경우에는 내역변경(동일 세항내) 조치 * 연도별 집행실적(예산/결산) · 974억원 / 805억원('02), 1,171억원 / 1,106억원('03), 1,524억원 / 1,544억원('04)
	4 예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는가?	예	○ 보육료 지원예산 지자체 보조사업으로서 자금수요에 따른 적정배정이 중요하므로 예산절감은 무의미 ○ 다만, 집행상 효율성 제고 위해 지원대상자 선정방식을 간소화 하는 방안을 연구용역(3~6월)중이며 - 또한, 전산화를 위한 정보화전략계획(BPR/ISP) 연구용역(4~7월)을 추진 중에 있음
	유 형 2 지자체 단위 집행이 효율화 되도록 노력 하고 있는가?	예	○ 영유아 보육료의 자금교부는 월별로 이뤄짐 ○ 관련 예산의 원활한 집행을 위해 시도별, 사업별로 정산(6, 9월 경)을 실시하고 - 시도별 과부족이 발생한 경우 내역변경 등 조치 → 예산의 불용 및 전용 등 방지

〈표 6-5〉 계속

		질 문	답	답변근거 및 자료
사업성과 단계	1	객관적이고 종합적인 사업평가를 실시하였는가?	예	○ 보육료 지원간소화 및 전산망 구축을 추진하면서 객관적이고 전반적인 설문조사 및 인터뷰 진행 ○ 「2004년도 전국 보육·교육 실태조사」 설문조사시에도 부분적으로 실시
	2	당초 계획된 성과를 달성하였는가?	어느 정도	○ 보육료의 원활한 집행이 이뤄짐 - 예산증가율 및 지원아동 비율을 고려집행 * 연도별 예산규모 · 974억원('02) / 1,171억원('03) / 1,524억원('04) / 2,671('05) * 연도별 지원아동수 · 164,020명('02) / 190,209명('03) / 243,918명('04)
	3	사업고객이나 이해관계인이 만족하고 있는가?	아니오	○ 보육료 지원과 관련한 별도의 설문조사는 미실시
	4	평가결과를 제도 개선 및 예산 자율편성에 활용하였는가?	예	○ 보육료 지원간소화 및 보육전산망 구축 연구용역 결과를 향후에 적극적으로 반영할 계획 - 또한, 시도(시군구) 등 회의결과를 사업계획수립, 관련 지침 개정, 사업집행 등에 적극 참조하고 있음
	유형 3	국가균형 발전에 기여하였는가?	아니오	○ 무응답

자료: 여성가족부, 「2005년 재정사업 자율평가 결과」, 2005

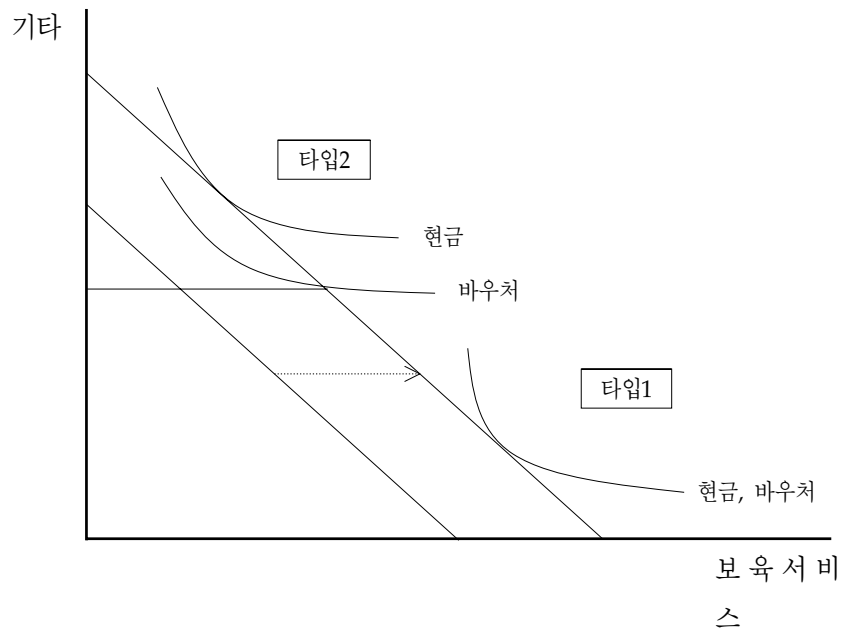
제2절 차등보육료사업의 효과 분석

차등보육료 바우처사업의 효과분석은 수요측면과 공급측면으로 나누어 분석할 수 있다. 수요측면에서의 효과분석은 다음과 같은 몇 가지 관점에서 가능하다. 첫째, 차등보육료 바우처가 현금으로 지원되었을 경우와 비교하여 보육수요를 증진시키는지 그렇지 않고 현금으로 지원되었을 경우와 동일한 효과를 가져오는 지의 관점이다. 둘째, 차등보육료 바우처가 정부의 직접적 공공 보육시설의 공급에 비하여 소비자의 선택을 확대시키며 보육서비스의 질을 향상시키는지 하는 관점이다. 셋째, 바우처 수혜자들에게 직접 바우처를 지급하는 것이 보육시설에 지급하는 것보다 나은지 하는 관점이다. 한편, 공급측면에서의 효과분석은 첫째 바우처로 인해 보육시장의 가격과 보육서비스 이용률이 증가하는 가하는 측면과, 둘째 보육시장의 구조가 비영리법인과 영리법인이 혼재하는 구조인가 하는 측면이 될 수 있다. 본 연구에서는 수요측면의 사업효과분석의 일환으로 차등보육료 바우처가 현금으로 지원되었을 경우와 비교하여 보육수요를 증진시키는지 그렇지 않고 현금으로 지원되었을 경우와 동일한 효과를 가져오는 지의 측면을 살펴보기로 한다.

1. 이론적 배경

바우처를 통한 보육시설비 지원은 일차적으로 소비자의 보육시설 이용을 촉진하려는 것이다. 정부지원이 없는 상태에서 보육시설 수요가 바우처지원을 통한 보육시설 사용가능량보다 적었던 경우는, [그림 7-1]의 타입 1과 같이 바우처로 지급하였을 경우 보육시설 수요가 현금지급의 경우보다 증가하게 된다. 한편 해당 소비자의 보육시설 수요가 바우처를 통한 보육시설 사용 가능량보다 많았던 타입 2의 소비자들은 바우처와 현금지급이 동일한 효과를 가져온다.

[그림 6-1] 바우처지급과 현금지급



바우처를 비롯한 현물급여 혜택에 관한 실증적 연구로서는 식료품 바우처 (food stamps), 의료서비스(health care), 직업훈련(training)등을 대상으로 바우처의 현금화(cash out)효과와 바우처지급의 효과를 비교하는 연구가 있다. 식료품 바우처의 경우를 예로 들면, 미국을 비롯한 몇몇 국가에서는 식료품 바우처 (food stamp)의 효율성에 대한 우려 및 식료품 바우처의 불법거래등으로 인한 효과성 상실로 인해 식료품 바우처의 현금화 (cash out)를 시도하기도 하였다. Fraker등 (1995)에 의하면 기존의 식료품 바우처 효과에 대한 연구들에서 식료품 바우처 \$1를 주었을 경우 가계의 식료품 지출은 17~47센트 증가하고, 현금으로 \$1를 주었을 경우는 식료품 지출이 5~13센트 증가한다는 결론이 도출되었다고 한다. 이는 미국의 식료품 바우처 효과에 대한 세 가지 시사점을 제공하고 있다. 첫째, 식료품 바우처로 인한 식료품 소비량 증가는 바우처 지급액에 못 미치는 수준이다.

둘째, 식료품 바우처를 현금화했을 경우 소비자의 식료품 지출액이 대폭 감소할 수 있다. 셋째, 이는 대부분의 수혜자들이 바우처지원이 되지 않았을 때 보육서비스 이용이 바우처 지원액보다 낮았다는 것으로, 식품바우처의 수요증대 효과가 현금지원의 효과보다 크다는 것을 의미한다.

2. 분석모형

식료품 바우처를 비롯한 바우처의 현금화효과에 관한 문헌들에서 사용하고 있는 기본적인 모형은 다음과 같은 비용모형이다. (Fraker 1986; Fraker, 1990; Fraker, 1995; Moffit 1989)

$$\text{보육비지출} = \beta_0 + \beta_1\text{보육바우처 지원액} + \beta_2\text{현금소득} + \beta_3X_i + \varepsilon_i$$

여기서 β_1 은 차등보육료바우처 수혜로 인한 보육에 대한 한계소비성향 (MPC)이며, β_2 는 현금소득에 따른 보육에 대한 한계소비성향 (MPC)을 나타낸다. 기존문헌에서는 이러한 기본모형의 변형으로 로그선형모형 혹은 세미로그선형모형으로 추정하기도 한다. 본고에서는 선형모형과 로그선형모형을 함께 추정하기로 한다.

그러나 이때 보육바우처 지원액의 효과를 추정하기 위하여서는 보육바우처 수혜집단과 비수혜집단을 구분할 필요가 있다. 보육비 지출은 두 집단 모두 관찰되지만 보육바우처지원액은 수혜자집단에서만 관찰되고 비수혜자집단의 지원액은 0이다. 따라서 OLS로 이를 추정할 경우는 추정치의 편의가 생긴다. 따라서 본고에서는 보육바우처지원효과를 바우처수혜자격이 있는 경우만 관찰되는 latent variable로 모형화하여 추정치의 편의를 보정하였다. 즉, 차등보육료 바우처의 효과분석을 위해 보육료에 대한 다음과 같은 두 가지 모형을 수립하였다.

$$\begin{aligned}
\text{보육비지출} &= \beta_0 + \beta_1 \text{보육바우처 지원액} + \beta_2 \text{현금소득} + \beta_3 X_i + P_i + \varepsilon_i \\
P_i &= 1 \text{ if } \gamma Z_i + u_i \geq 0 \\
&= 0 \text{ if } \gamma Z_i + u_i < 0
\end{aligned} \tag{1}$$

$$\begin{aligned}
\log(\text{보육비지출}) &= \alpha_0 + \alpha_1 \log(\text{보육바우처 지원액}) + \alpha_2 \log(\text{현금소득}) + \\
&\quad P_i + \alpha_3 X_i + \varepsilon_i \\
P_i &= 1 \text{ if } \gamma Z_i + u_i \geq 0 \\
&= 0 \text{ if } \gamma Z_i + u_i < 0
\end{aligned} \tag{2}$$

X_i 는 각종 가구특성과 가구주 특성을 나타내는 변수로, 여성 가구주, 연령, 연령의 제곱, 교육정도, 대도시거주여부, 가구 수, 노부모부양여부 등을 포함하였다. P_i 는 차등보육료 수혜혜택을 나타내는 변수로, Z_i 는 수혜가구의 특성을 나타내는 소득 및 4세미만 자녀수 등의 변수를 포함한다.

모형 (1)의 경우 β_1 은 차등보육료바우처 수혜로 인한 보육에 대한 한계소비성향 (MPC)이며, β_2 는 현금소득에 따른 보육에 대한 한계소비성향 (MPC)을 나타낸다. 보육바우처 지원액 계수 β_1 과 현금소득 계수 β_2 의 추정치가 같다면 <그림 6-1>의 타입 2와 같이 보육바우처는 현금지원과 동일한 효과를 가지는 것으로 해석될 수 있다. 반대로 보육바우처 지원액 계수 β_1 과 현금소득 계수 β_2 의 추정치가 상이한 경우는 <그림 6-1>의 타입 2와 같이 보육바우처 지원과 현금지원의 효과가 동일하지 않다고 해석할 수 있다.

추정상의 또한가지 문제점은 보육비지출이 보육시설을 이용하는 만 4세 이하 아동에 대한 비용이라는 점에 있다. 즉 보육비가 보육시설을 이용하는 경우만 관찰되고 보육시설을 이용하지 않는 아동의 경우는 0의 값을 가지게 된다는 것이다. 따라서 이를 OLS로 추정할 경우는 선택편의

(sample selection bias)가 있을 수 있다. 따라서 이를 보정하기 위하여 본고에서는 Heckit류의 three stage 추정법을 사용하였다. 즉, first stage에서는 보육시설이용여부에 따른 sample selection bias를 보정하기 위하여 보육시설이용여부 probit모형을 추정하고, inverse mills ratio를 구하였다. second stage에서는 수혜자격여부식을 추정하고, third stage에서 보육비지출모형을 앞서 구한 inverse mills ratio를 변수로 추가하여 각각 maximum likelihood estimation과 two-step estimation의 방법으로 추정하였다.

3. 분석자료

모형의 분석을 위하여 한국보건사회연구원의 2007년 국민생활실태 자료를 활용하였다. 『2007년 최저생계비계측을 위한 국민생활실태조사』는 2005년 인구주택 총 조사의 90% 조사구 자료에서 30,000가구를 표본 추출하여 약 82.4%인 24,711가구를 대상으로 조사되었다.¹²⁾ 본 자료는 가구주를 포함한 가구원의 경제활동 참여상태, 장애종류, 기초보장 수급여부를 포함하여 재산소득, 부업소득, 농림 축산업 수입, 사회보험과 민간 보조금 및 정부보조금등의 소득 등을 포함하고 있으며, 자산, 주관적 최저생계비 등의 생활실태 내용도 포함하고 있다. 식료품비, 의료비, 주거비, 교육비등의 생활실태내역은 가계지출에 대한 1차 조사결과를 바탕으로 가구의 경상소득 기준 월평균 소득의 40% 이하 가구 중에서 1,500가구를 표본·추출하여 조사되었다.¹³⁾ 본 자료를 통한 보육비의 분석은 통계청의 자료에 비하여 농가등을 포함한 전국가구를 대상으로 하고 있으며 보다 저소득층의 보육비를 분석한 것이다. 수혜자가구의 비중이 높아 연구의 목적에 부합하다고 할 수 있다.

12) 여유진 외, 『2007년 최저생계비 계측조사 연구』, 한국보건사회연구원, 2007.

13) 교육비 자료는 경상소득기준 월평균 소득의 40% 이하 가구를 대상으로 표본추출된 2차 생활실태조사에 1차조사에 수록된 기본적인 가구 및 가구원정보와 소득관련 변수를 결합하였다. 이중 교육비관련 문항에 응답한 가구는 총 836가구이다.

가. 교육비

교육비와 보육비에 대한 정의는 각 연구에 따라 다양하게 나타나고 있다. 이는 본 연구에서 사용하고 있는 자료의 특성과 공교육비와 사교육비에 대한 개념적 정의의 차이에 기인하고 있다. 통계청 자료의 교육비는 학교 납입금, 보충교육비, 교재비, 문구류 등을 포함한다.

2007년 국민생활실태 조사상의 교육비는 입시학원, 예능학원, 스포츠학원 등 학원수강자녀 수강강좌당 평균비용과 학습지 및 독서실 사용 평균비용을 사교육비로 분류하여 조사하고 있다. 한편, 보육시설, 유치원, 공사립 초등학교, 공사립 중학교 및 특수학교에 다니는 자녀의 보충학습비와 교재비, 문방구비를 조사하였다. 교육기관에 재학 중인 자녀의 보충학습비와 교재비 문방구비등을 포함한 자녀교육비를 사부담 공교육비로 보고, 학원비등을 사교육비로 보았을 때 국민생활실태조사상의 평균 교육비는 다음의 <표 6-6>과 같다.

자녀의 연령별 평균 교육비는 <표 6-7>과 같다. 연령별 평균교육비를 살펴보면 만 4세 이하 아동중 보육시설과 유치원에 재학하고 있는 아동의 총 교육비는 약 20만원으로 나타났다. 특이한 점은 중학생 자녀의 교육비가 초등학생의 교육비보다 낮게 나타나고 있다는 점이다. 차등보육료 수혜조건이 되는 소득인정액 그룹별 평균 교육비는 <표 6-8>과 같다. 대체로 기초생활수급자 가구인 1층에 비해 도시가구 근로소득 100%인 5층은 2배정도의 교육비를 지출하는 것으로 나타났다.

수혜조건이 되는 소득인정액의 계산을 위하여서 여성가족부의 소득인정액 기준을 사용하였다. 차등 보육료수급자의 선정기준¹⁴⁾은 부양의무자 기준과 소득인정액 기준으로 구분할 수 있다. 여기서 소득인정액 기준은 가구별로 산정된 소득인정액을 가구규모별 최저생계비와 비교하여 수급자를

14) 기초생활보장법 제5조 : 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자로서, 소득인정액이 최저생계비 이하인 자

선정하고 급여액을 결정할 수 있게 해준다. 소득인정액의 산정방식을 살펴보면 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액의 합으로 구할 수 있다. 소득평가액은 실제소득에서 가구특성별 지출비용과 근로소득공제액을 차감한 금액이고 재산의 소득환산액은 재산을 기초공제액과 부채로 차감한 후 소득환산율을 곱하여 구한 금액이다. 본 연구에서 사용된 소득인정액은 다음과 같이 소득평가액과 재산의 소득환산액을 계산하여 구하였다.

$$\begin{aligned} \text{소득평가액} = & \text{시장소득} + \text{사회보험 총소득액} + \text{농어업보조금} - (\text{만성질환으로 인한 월평균 의료지출비} \times 12 + \text{수급자가 아닌 경우 고등학생 분기별 납입금}) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{재산의 소득환산액} = & \text{일반재산의 소득환산액} + \text{금융재산의 소득환산액} + \text{승용차환산액} \end{aligned}$$

〈표 6-6〉 자녀 교육비

(단위: 원)

		교육비	자녀 1인당 교육비
공교육비	보충학습비	215,635 (175,746)	113,663 (93,522)
	교재비	20,128 (20,128)	8,913 (10,922)
	문방구비	9,890 (9,063)	5,161 (4,268)
	총공교육비	205,212 (190,204)	108,206 (100,453)
	급식비	55,998 (26,470)	34,435 (8,572)
사교육비	입시학원	292,197 (393,137)	121,534 (104,584)
	예능학원	126,152 (139,560)	63,998 (25,526)
	스포츠학원	112,627 (90,110)	71,649 (17,571)

		교육비	자녀 1인당 교육비
	컴퓨터학원	42,145 (43,292)	32,417 (20,718)
	외국어학원	169,478 (187,178)	103,832 (60,237)
	가정학습지	149,666 (158,924)	38,389 (23,365)
	독서실	38,338 (50,417)	18,583 (19,647)
	과외	259,249 (208,271)	133,704 (71,425)
	총비용	339,301 (390,049)	146,177 (117,848)
총교육비		540,303 (558,467)	281,365 (276,939)

주: 샘플 가중치를 이용한 가중평균임. () 안은 표준편차임

최종 샘플수는 836개임

자료: 2007 국민 생활 실태조사, 보건사회연구원

〈표 6-7〉 자녀 연령별 교육비

(단위: 원)

	총공교육비	급식비	총사교육비	총교육비
만 4세 이하 보육시설 & 유치원	55,115 (60,813)	29,400 (15,693)	123,619 (134,126)	202,888 (197,977)
보육시설 & 유치원	74,254 (79,465)	29,697 (14,400)	122,766 (122,096)	210,641 (184,405)
초등학교	201,697 (159,005)	45,780 (27,490)	309,435 (381,936)	511,663 (524,505)
중학교	168,255 (170,820)	32,369 (14,321)	201,610 (204,154)	229,908 (326,194)
특수학교(장애인)	33,019 (66,078)			

주: 샘플 가중치를 이용한 가중평균임. () 안은 표준편차임

최종 샘플수는 836개임

자료: 2007 국민 생활 실태조사, 보건사회연구원

〈표 6-8〉 소득인정액 그룹별 교육비

(단위: 원)

	1층	2층	3층	4층	5층
총공교육비	119,148 (133,760)	150,169 (171,330)	179,509 (162,745)	202,847 (178,210)	252,820 (207,274)
보충학습비	140,120 (130,387)	168,191 (166,832)	186,021 (140,084)	207,626 (164,235)	254,500 (190,745)
교재비	13,483 (13,522)	13,967 (14,157)	19,463 (35,212)	14,843 (12,204)	18,406 (18,670)
문방구비	8,380 (6,365)	10,502 (11,337)	8,932 (7,281)	9,950 (8,453)	10,614 (10,105)
급식비	56,785 (23,166)	61,377 (28,344)	53,034 (24,634)	57,408 (34,964)	56,799 (26,237)
사교육비	222,960 (243,946)	251,083 (289,563)	258,244 (238,845)	317,811 (320,691)	413,269 (467,926)
총교육비	335,240 (357,666)	392,323 (447,739)	444,398 (406,074)	531,517 (498,052)	674,298 (645,589)

주: 샘플 가중치를 이용한 가중평균임. () 안은 표준편차임

최종 샘플수는 836개임

자료: 2007 국민 생활 실태조사, 보건사회연구원

〈표 6-9〉 자녀 연령별 소득인정액 그룹 교육비

(단위: 원)

		1층	2층	3층	4층	5층
만 4세 이하 보육시설 & 유치원	공교육비	39,011 (46,896)	40,689 (43,038)	34,461 (30,185)	58,674 (51,896)	66,332 (73,361)
	급식비	27,351 (11,294)	30,517 (10,810)	28,904 (19,395)	30,593 (15,349)	29,325 (16,077)
	사교육비	105,226 (105,259)	103,781 (107,935)	82,102 (76,658)	109,571 (105,818)	148,920 (161,431)
	총교육비	172,406 (146,121)	200,625 (191,005)	137,845 (120,396)	189,267 (165,753)	235,892 (232,606)
보육시설 & 유치원	공교육비	59,124 (57,052)	64,949 (85,705)	46,897 (52,523)	71,595 (65,087)	87,583 (90,855)
	급식비	26,843 (10,970)	30,725 (10,237)	30,741 (18,004)	30,124 (14,074)	29,717 (14,638)
	사교육비	98,583 (93,005)	108,470 (105,654)	88,275 (73,337)	111,598 (96,685)	142,401 (143,521)
	총교육비	174,737 (130,017)	201,572 (186,699)	152,373 (118,778)	199,764 (152,863)	239,000 (212,946)

		1층	2층	3층	4층	5층
초등학교	공교육비	106,809 (115,959)	157,627 (165,420)	169,345 (144,271)	213,486 (140,107)	251,436 (163,035)
	급식비	43,961 (21,913)	49,193 (23,324)	40,743 (20,641)	49,532 (45,0230)	46,592 (25,178)
	사교육비	192,758 (217,003)	229,936 (305,039)	227,192 (204,550)	302,749 (270,848)	382,480 (473,045)
	총교육비	287,644 (318,786)	381,103 (463,912)	405,332 (353,380)	527,130 (426,760)	653,383 (626,638)
중학교	공교육비	74,660 (111,924)	102,682 (180,043)	190,340 (175,563)	196,763 (191,454)	218,134 (166,501)
	급식비	30,120 (12,052)	31,517 (9,951)	33,059 (10,279)	32,833 (18,050)	33,327 (15,582)
	사교육비	93,964 (151,157)	129,968 (158,174)	167,382 (131,563)	311,620 (291,639)	222,219 (191,220)
	총교육비	137,622 (239,378)	150,846 (222,969)	333,170 (242,783)	444,559 (462,948)	358,307 (307,554)
특수학교 (장애인)		1,667 (0)	4,167 (0)	140,000 (0)	•	1,667 (0)

주: 샘플 가중치를 이용한 가중평균임. () 안은 표준편차임

최종 샘플수는 836개임

특수학교(장애인)은 수혜대상자중 해당 샘플수가 1개임.

자료: 2007 국민 생활 실태조사, 보건사회연구원

나. 보육비

보육료는 영아와 아동의 보육에 드는 비용으로 각종 부가비용이 포함된다. 노동패널의 보육비용은 보육시설에 들어가는 비용으로 보육시설의 이용을 위해 지출한 수업료, 교재비, 간식비등의 부대비용까지를 포함하고 있다. 한 가지 자료의 한계점은 생활실태자료상에서는 보육시설에 납입하는 보육시설비용이 조사되지 않았다는 점이다. 다만 자녀가 보육시설을 이용하고 있는지 유치원을 다니고 있는지의 항목이 조사되어 있다. 따라서 편의상 만4세 이하 자녀의 사교육비와 급식비 및 만4세 이하 자녀가 보육시설과 유치원에 재학하고 있는 경우의 공교육비를 광범위한 의미의 보육비로 정의하여 분석하였다.

〈표 6-10〉 2005년 자녀 연령별 보육비

(단위: 원)

	만0세	만1세	만2세	만3세	만4세	만5세
보육비	33,417 (28,707)	24,423 (24,444)	36,747 (34,167)	47,735 (50,113)	39,313 (46,863)	122,117 (76,593)
일인당 보육비	33,417 (28,707)	24,423 (24,444)	36,747 (34,167)	47,735 (50,113)	39,313 (46,863)	122,117 (76,593)
N	4	26	50	39	32	10

주: 샘플 가중치를 이용한 가중평균임. () 안은 표준편차임.

자료: 2007 국민 생활 실태조사, 한국보건사회연구원

2005년도 국민생활실태조사에 의한 자녀의 연령별 보육비는 표<6-10>과 같다. 연령별 교육비를 살펴보면 만0세는 약 3만원, 만4세는 약 4만원으로 만0세에서 만4세까지의 보육비는 대략 2만5천원에서 5만원사이로 비교적 비슷한 값이 나타났다. 그러나 만5세 아동의 보육비는 약 12만원으로, 만4세의 보육비와 비교하면 3배정도의 차이를 보인다. 한편, 소득인정액별 보육비를 연령별로 살펴보면 <표6-11>과 같다. 기초생활수급자인 1층의 평균보육비는 약 3만원, 도시근로자 평균소득 100%인 5층의 평균보육비는 약 4만8천원으로 대체로 기초생활수급자 가구인 1층에 비해 도시가구 근로소득 100%인 5층이 1.6배정도의 보육비를 지출하는 것으로 나타났다. 특이한 점은 차상위계층인 2층의 경우 보육비가 기초생활대상자 가구보다 높게 나타나며, 도시가구 근로소득 70%인 4층의 보육비 지출이 5층보다 높은 6만원 수준이라는 점이다. 차상위계층의 보육비가 기초생활대상자 가구보다 높게 나타나는 것은 정부보조에 있어서 차상위계층의 취약성을 어느정도 반영하는 것으로 해석할 수 있다. 연령대별 보육비도 전체 소득 인정액별 보육비와 비슷한 유형을 보여주고 있다.

〈표 6-11〉 2005년 소득인정액별 보육비(국민생활실태조사)

(단위: 원)

	1층	2층	3층	4층	5층	
	31,090 (30,866) 13	50,742 (57,198) 11	46,560 (52,553) 25	62,272 (70,217) 30	48,254 (73,997) 63	49,539 (65,370) 142
만0세	12,111	47,708	31,719	46,604	30,437	33,454
~만2세	(10,316)	(35,598)	(29,950)	(38,434)	(28,211)	(31,070)
N	6	4	16	16	37	79
만3세	37,479	55,317	53,578	68,150	55,817	56,463
~만5세	(37,387)	(58,132)	(60,980)	(80,292)	(87,419)	(75,360)
N	8	10	15	20	42	95
만4세 이하	26,181	38,470	39,027	50,744	42,120	41,757
N	(31,871)	(28,670)	(30,755)	(45,933)	(49,520)	(43,025)
	12	11	25	30	60	138
만5세 이하	30,347	50,742	46,560	62,272	48,858	49,883
N	(32,117)	(57,198)	(52,553)	(70,217)	(74,445)	(65,751)
	12	11	25	30	62	140

주: 샘플 가중치를 이용한 가중평균임. () 안은 표준편차임.

자료: 2007 국민 생활 실태조사, 한국보건사회연구원

3. 모형의 추정과 분석결과

앞장의 기준모형 (1)의 독립변수로서 만4세 이하 아동의 보육비를 사용하였다. 앞 절에서 기술하였듯이 보육비는 보육시설이용료와 보육시설이용에 따른 부대비용등이 포함된 개념이다. 그러나 국민생활실태조사 자료상에서는 보육시설에 지불하는 입학금등의 지출은 조사되지 않고, 보육시설과 유치원에 재학하는 미취학아동에 대한 보충학습비, 교재비 및 문방구비가 조사되어 있다. 이러한 자료상의 한계로 인해 보육시설이용에 대한 부대비용을 보육시설이용료에 대한 변수로 보고 이중 만 4세 이하 아동의 보육비로 정의하였다. 차등보육료지원액은 2005년의 차등보육료 선

정기준에 따른 개인의 소득인정액별, 자녀수별 보육료지원액이다. 현금소득으로서는 정부보조금을 포함하지 않은 비근로소득을 사용하였다.¹⁵⁾ 모형의 추정에 사용된 변수들에 대한 기초통계는 다음의 <표 6-12>과 같다.

<표 6-12> 기초통계

만 4세이하 보육비 (만 4세 이하 보육시설 & 유치원)	17,245 (42,520)
만 4세이하 보육비/소득 (만 4세 이하 보육시설 & 유치원)	0.035 (0.083)
보육비 (보육시설 & 유치원)	31,554 (63,467)
차등보육료 지원액	27,470 (71,556)
가처분소득 (월소득)	1,654,997 (713,062)
비근로소득 (월소득)	328,616 (466,930)
비근로소득/소득	0.005 (1.646)
여성가구주	0.117 (0.322)
여성취업여부	0.290 (0.454)
노부모 부양 여부	0.064 (0.245)
연령	39.555 (7.775)
연령 ²	1624.989 (731.629)
초등학교 졸업	0.041 (0.199)
중학교 졸업	0.082 (0.275)
대학교 졸업	0.280 (0.449)
대학원 졸업	0.015 (0.123)
대도시거주 여부	0.480 (0.500)
농어촌 거주 여부	0.123 (0.329)
가구원수	3.961 (0.683)
자녀수	1.918 (0.596)
만4세 이하 자녀수	1.246 (0.434)
초등학교 이하 자녀수	1.371 (0.518)
sample	836

주: sample weight를 사용한 평균임

()안은 표준편차임

여성가구주: 1=여성가구주, 0=남성가구주

노부모 부양여부: 1=노부모 부양

교육정도: 1=졸업

모형을 추정함에 있어서 앞서 설명하였듯이 만4세 이하 미취학아동의 보육시설이용비용은 보육시설을 이용하는 아동의 경우만 관찰되므로 이에

15) 정부보조금을 빼줌으로써 보육료 지원액과의 상관관계를 줄일 수 있다.

의한 선택편의가 있을 수 있다. 따라서 보육비모형들을 추정함에 있어서 설명변수인 차등보육료 수혜혜택 대상자에 대한 two-step treatment effect 모형 외에도 보육시설 이용여부 결정식을 추정하여 inverse-mills ratio를 구하고, 이를 보육비모형에 추가하였다. 보육시설 이용여부 결정식 모형의 추정결과는 <표 6-13>와 같다. 보육시설이용여부 결정식은 비근로소득 및 대도시거주여부, 농어촌 거주 여부, 여성가구주 여부, 여성취업여부, 노부모 부양여부, 초등학교 이하 자녀수를 설명변수로 추정하였다. 보육비 모형의 추정을 위한 보육료지원 수혜여부 모형의 추정결과는 다음의 <표 6-14>와 같다. 보육료 수혜여부 모형의 추정을 위한 설명변수로는 소득인정액, 연령, 연령의 제곱, 대도시거주 여부, 농어촌 거주 여부, 만4세 이하 자녀수를 사용하였다.

<표 6-13> 보육시설이용 프로빗 모형 추정 결과

비근로소득(월소득)	0.000 (0.001)
대도시거주 여부	0.055 (0.111)
농어촌 거주 여부	-0.179 (0.207)
여성가구주	-0.291 (0.409)
여성취업여부	-0.696** (0.270)
노부모 부양 여부	-0.335 (0.206)
초등학교이하 자녀수	-1.152** (0.127)
상수	0.427** (0.225)
Log Likelihood	-1190.829

주: **10%에서 유의함.

〈표 6-14〉 바우처 수혜자격 모형 추정 결과

	linear		log linear	
	ML estimates	OLS estimates	ML estimates	OLS estimates
소득인정액	-0.016** (0.004)	-0.016** (0.002)	-3.818** (1.395)	-3.822** (0.557)
연령	-0.118** (0.018)	-0.153** (0.060)	-0.094 (0.105)	-0.093 (0.135)
연령 ²	0.001** (0.000)	0.001** (0.001)	0.000 (0.001)	0.000 (0.002)
대도시거주여부	0.165** (0.094)	0.195 (0.172)	-0.077 (0.151)	-0.077 (0.294)
농어촌거주여부	0.131 (0.226)	0.088 (0.264)	-0.947** (0.562)	-0.946** (0.466)
만4세 이하 자녀수	2.185** (0.700)	2.129** (0.184)	0.500 (0.313)	0.504** (0.292)
상수	3.124** (1.089)	4.041** (1.395)	22.721** (5.943)	22.722** (3.867)

주: **10%에서 유의함

보육비 모형의 추정결과는 <표 6-15>와 같다. 모형의 추정치는 보육료 지원액당 MPC는 선형모형의 경우 0.22~0.24인 것으로 나타났고, 현금소득당 MPC는 0.012인 것으로 추정되었다. 로그모형의 경우는 보육료 지원액당 MPC는 0.309~0.315, 현금소득당 MPC는 0.044로 추정되었다. 즉, 수혜자의 보육서비스 이용 수준이 정부의 보조가 없는 상태에 비하여 작았다고 할 수 있다. 이는 수혜자가 <그림 6-1>의 타입 1에 해당하는 것으로, 현금지원보다는 바우처지원의 효과가 수요증대의 측면에서 크다는 것을 의미한다. 로그모형의 경우 현금소득변수가 통계적으로 유의하지 않게 나타났다는데, 이는 로그모형의 경우 샘플선택편의가 로그변환과정에서 일어나게 되는 것에 어느정도 기인하는 것으로 보인다. 이의 근거로서 로그모형에서는 inverse mills ratio가 통계적인 유의성이 없는 것으로 나타나고 있다는 점을 들 수 있다. 추정치의 해석에 있어서는 보육시설이용비에 대한 자료의 부재로 인한 한계가 있기는 하지만, 이는 차등보육료바우처가 현금지원과는 다른 효과를 가진다는 것을 시사한다.

〈표 6-15〉 보육비 모형 추정 결과

	linear 모형		log linear 모형	
	ML Estimate	OLS estimates	ML estimates	OLS estimates
보육료지원액	-0.221** (0.027)	-0.240** (0.042)	-0.502** (0.249)	-0.493** (0.295)
비근로소득(월소득)	0.012** (0.007)	0.011** (0.003)	0.069 (0.125)	0.069 (0.090)
여성가구주	-0.298 (0.284)	-0.419 (0.455)	0.747 (0.480)	0.757 (0.634)
노부모 부양 여부	-0.326 (0.391)	-0.315 (0.503)	-0.174 (0.265)	-0.173 (0.404)
여성취업여부	0.256 (0.218)	0.255 (0.338)	-0.145 (0.286)	-0.145 (0.388)
연령	-0.229** (0.093)	-0.217** (0.104)	0.023 (0.065)	0.024 (0.081)
연령 ²	0.002** (0.000)	0.001 (0.001)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)
대도시거주 여부	-0.038 (0.125)	-0.024 (0.276)	-0.185 (0.161)	-0.185 (0.224)
농어촌거주 여부	-0.057 (0.140)	-0.079 (0.383)	0.155 (0.224)	0.157 (0.335)
초등학교 졸업	0.027 (0.257)	-0.040 (0.675)	-0.944** (0.403)	-0.932 (0.747)
중학교 졸업	-0.150 (0.253)	-0.167 (0.458)	-0.172 (0.150)	-0.174 (0.452)
대학교 졸업	0.753** (0.170)	0.723** (0.284)	0.385** (0.149)	0.385** (0.219)
대학원 졸업	0.316 (0.853)	0.293 (1.009)	0.178 (0.773)	0.177 (0.589)
가구원수	0.394** (0.213)	0.382** (0.199)	0.108 (0.120)	0.108 (0.178)
Inverse mills ratio	-1.187** (0.381)	-1.128** (0.198)	-0.139 (0.332)	-0.142 (0.283)
수혜자격	5.011** (0.344)	5.779** (0.743)	1.217** (0.662)	1.184 (0.737)
상수	7.413** (2.369)	7.002** (2.418)	0.248 (1.561)	0.248 (1.705)
Log Likelihood	-2408.1011		-336.89455	

주: **10%에서 유의함

보육비에 대한 자료상의 한계 외에도 분석결과의 해석에 있어서는 몇 가지 한계가 있다. 본 연구의 분석은 차등보육료 지원대상이 4층까지였던 2005년을 기준으로 차등보육료 바우처의 효과를 살펴보았으나, 이후 차등보육료의 지원은 도시근로자 평균소득의 100% (5층)까지 확대되었고 이후 도시근로자 평균소득 130% (6층)까지 확대될 예정이다. 대상자의 확대는 타입 2에 해당하는 수혜자를 다수 포함할 수 있기 때문에, 다른 시점의 다른 자료를 활용하여 분석하였을 경우는 바우처의 효과가 다르게 분석될 여지도 있다. 대상자가 중산층까지 확대된다고 하였을 경우 전체적인 보육시설이용 수요의 증진효과를 살펴보기 위한 후속 연구에서는 소득분위별 보육비의 소득탄력성과 가격탄력성을 분석할 필요가 있다.

제7장 결론

우리나라에서 바우처는 비교적 근래에 활발히 도입되고 시행되어져 왔다. 최근 사회서비스 분야의 전자바우처 도입과 보육, 교육, 주택 등의 분야에서 바우처의 도입이 증가하는 양상을 보이고 있으며, 향후로도 시장 활용, 민간 공급의 활용 등의 측면에서 확대 도입될 것으로 예상할 수 있다. 이러한 가운데 바우처 방식을 활용한 사업의 목표를 성공적으로 달성하기 위하여 바우처의 도입목적과 설계에 따른 바우처의 상이한 특성들과, 개별 시장여건에 따른 상이한 영향 등에 대한 고려가 필요하다. 바우처 방식이 보편화되어 사용되고 있는 해외의 경우 나타나고 있는 문제점들도 살펴볼 필요가 있다.

바우처는 현금보조와는 다른 현물보조 (in-kind transfer)의 일환이다. 바우처는 직접적인 현물공급방식보다는 소비자의 선택을 증진시킨다. 하지만 소비자의 선호에 따라서는 현금보조에 비하여 효율성이 떨어질 수 있다. 특정상품이나 서비스에 대한 수요가 바우처 지급 물량보다 적었던 소비자의 경우, 바우처 지급은 특정 상품의 소비를 증진시키기는 하지만 소비자 효용은 감소시키기 때문이다. 이때 바우처 지급이 필요하다고 할 수 있는 것은 특정 물품이나 서비스의 소비증진이 소비자에게 필요하다는 paternalism적인 측면에서 활용되는 전달방식이라는 점에 있다. 이와 같이 성공적인 사업수행을 위하여서는 바우처의 도입목적과 그에 따른 바우처의 설계가 중요하다고 할 수 있다. 바우처방식이 성공적일 수 있기 위해서는 시장의 상황과 수요의 특성 등 여러 가지 요인이 충족되어야 하기 때문이다.

바우처사업의 목표 측면에서 예를 들면, 바우처는 소비증진이라는 목표에서 출발할 수 있다. 특정집단에게 특정 서비스 소비의 필요성이 있음을

주지하고 소비를 증진하려는 의도에 있는 경우(paternalism), 권장재(merit good) 개념에서 바우처를 지원하려는 경우가 이러한 것이다. 한편 바우처 제도의 목표가 특정 소비 증진보다는 소비자 선택권을 증대한다든지, 수준 높은 서비스의 향유에 있는 경우도 있다.

이렇듯 다양한 정책목표하에 바우처 도입이 타당할 수 있으려면, 바우처와 현금의 효과가 유사한지 그렇지 않은지를 파악할 수 있어야 한다. 바우처 지원이 소비자 선택에 미치는 영향이 현금지원과 동일하다고 한다면, 바우처방식은 소비자의 효용과 특정 서비스 소비량에는 영향을 미치지 않으면서 소비자의 공급자 선택에만 영향을 줄 수 있게 된다. 반면 바우처지원이 현금지원과 동일하지 않은 경우는, 소비자의 효용과 특정 서비스 소비량에 영향을 주게 된다. 이때, 소비자의 효용은 현금지급의 경우보다는 감소하게 되어, 현금지급으로 대체하는 것이 효율성은 증진된다.

바우처의 형태적 측면에서 명시적인가 묵시적인가, 혹은 지원금이 수혜자에게 직접 지급이 되는가 공급자에게 지급이 되는가하는 문제는 이론적으로 볼 때 시장이 잘 수립되어 있는 경우 그 효과적 측면에서는 중요한 문제가 아닐 수 있다. 그보다는 수혜자의 개인별, 가구별 특성에 따라 지급되는 자격요건이 문제가 된다. 통상적으로 소득조사나 자산조사로 이루어지는 자격요건은 노동공급 등에 영향을 미칠 수 있으므로 바우처 자격요건의 경제적 유인효과를 주의할 필요가 있다.

특정시장에서 바우처의 효과는 시장의 수요와 공급여건에 따라 다르게 나타날 수 있다. 바우처가 시장수요에 미치는 영향은 수혜자와 비수혜자의 가격탄력성 및 소득탄력성에 따라 달라진다. 바우처는 시장가격과 최종 물량에 영향을 미치지 못할 수도 있고, 바우처의 도입으로 인해 해당 상품이나 서비스의 시장가격이 증가하거나 물량이 증가하게 될 수도 있다. 이는 전적으로 해당 상품이나 서비스 시장의 여건과 관련이 깊고, 수혜자와 비수혜자의 상품이나 서비스 소비상의 특성과 공급자 특성에 따라 좌우된다. 바우처로 인해 시장수요가 증가하게 되는 경우, 해당 서비스나

상품의 시장가격과 물량에 대한 효과는 공급탄력성에 의해 좌우된다. 공급탄력성은 장기와 단기에 있어서 차이가 있으므로 바우처의 가격 및 물량효과는 장기와 단기에서 차이가 있다.

해당 상품이나 서비스의 공급형태를 선택함에 있어서, 공급자간의 경쟁 정도는 매우 중요한 요건이라고 할 수 있다. 민간공급업체보다 비영리법인인 더 경쟁력이 있는 산업의 경우이거나, 공급자들이 주로 독과점에 가까운 형태를 띠고 있는 경우에는 공공부문의 공급이 더 바람직하다고 볼 수 있다.

바우처 사업의 평가는 바우처의 이러한 특성과 효과를 고려하여 수행되어야 한다. 바우처 사업의 평가는 평가의 목적과 평가의 시기에 따라 평가요소와 평가사안이 달라질 수 있다. 또한 개별 바우처 사업의 특성에 따라 평가가 달라지기 때문에 일률적인 평가방안의 수립보다는 일반적인 바우처 사업평가에 적용할 수 있는 틀을 제시하였다. 바우처 사업의 평가에 있어서는 사후적인 사업의 성과관리와 평가에 앞서 바우처사업의 도입 단계에서부터 바우처방식의 적합성에 대한 타당성을 검증할 필요가 있다. 적절한 바우처 설계에 대한 검증도 필요하다고 본다. 설계단계에 대한 평가에 있어서는 정책목표와 사업목표의 명확성과 바우처방식의 적합성, 그리고 바우처 수혜자격요건등의 요소를 평가할 필요가 있다. 사후적인 바우처 사업의 성과를 평가하기 위하여서는 적절성, 효율성, 효과성, 생활수준의 유지, 형평성, 사회적 통합, 행적적인 편의성, 시장경쟁의 강화 등의 요소를 평가항목으로 고려할 수 있다. 성과 평가 수행에 있어서는 적절한 평가시기의 결정과 평가지역 및 조사대상 가구의 선택, 관련 자료의 수집과 적절한 평가방법론의 선택이 필요하다.

한편, 평가범위와 평가사안은 바우처사업의 형태에 따라 달라질 수 있다. 묵시적형태의 바우처사업에 있어서는 바우처가 지급되는 공급기관에 대한 평가도 포함될 필요가 있다. 바우처를 받는 공급기관의 자격요건에 관한 사항이나 이들에 대한 감독 및 규제등의 사항이 평가범위에 포함될

수 있다. 또한 공급기관의 서비스 및 상품 가격과 시장구조등의 항목도 평가범위에 포함될 수 있다. 반면 명시적형태의 바우처사업에 있어서는 서비스의 질 향상여부, 소비자 만족도의 여부, 소비자 선택권 강화의 여부, 서비스 이용량등이 주요한 항목이 된다.

개별 바우처 사업의 노동공급에 미치는 효과, 소비에 미치는 효과, 가격 및 시장에 미치는 효과, 재정에 미치는 효과 등 다양한 효과들에 대한 기초연구가 많이 진행될수록 바우처사업의 종합적인 평가가 가능해 질 수 있다. 이러한 효과분석 연구들은 메타분석의 기초가 되고, 각종 평가기준 마련에 대한 기초적인 자료를 제공할 수 있기 때문이다. 본 연구에서는 바우처 사업 효과분석의 일환으로 차등보육료지원사업의 보육료에 미치는 효과를 통해 바우처방식이 현금지원방식과 차이가 있는지를 분석하였다. 보육비에 대한 자료상의 한계가 있기는 하지만 보육비 모형의 추정결과는 차등보육료 바우처는 현금지원과는 다른 효과를 가지며, 현금지원의 경우 보다 바우처 지원의 경우 보육시설 수요가 더욱 증대되는 것을 시사하고 있다. 그러나 분석결과의 해석은 2005년도 이후 제도의 변경과 수혜자 확대에 따라 차등보육료 바우처의 효과에 해당한다는 한계점이 있다. 대상자의 확대는 보육서비스 이용량이 바우처 지원보다 많았던 소비자를 포함할 가능성이 있기 때문이다. 이에 대한 연구는 후속과제로 남겨두기로 한다.

참고문헌

- 고영선, 『재정사업 심층평가 지침』, 한국개발연구원, 2006.
- 국회예산정책처, 『2008년도 예산안 분석(III)』, 2007.
- 김진, 「바우처 제도의 이해와 현황: 복지와 선택을 중심으로」, 『재정포럼』, 제 131호, 한국조세연구원, 2007.
- 보건복지부, 『2007년도 노인돌보미바우처 사업안내』, 2007a.
- 보건복지부, 『2007년도 산모신생아도우미지원 사업 안내』, 2007b.
- 보건복지부, 『2007년도 지역사회서비스혁신사업 안내』, 2007c.
- 보건복지부 사회서비스센터 홈페이지, <http://www.socialservice.or.kr/>
- 여성가족부, 『2008년도 보육사업안내』, 2008.
- 여유진 외, 『2007년 최저생계비 계층조사 연구』, 한국보건사회연구원, 2007.
- 연세대학교 사회복지연구소, 『사회복지서비스 전달체계에서의 바우처 도입의 의의와 가능성』, 연세대학교 사회복지연구소, 1999.
- 유한욱, 『재정효율성 제고를 위한 시장원리 활용방안: 바우처제도를 중심으로』, 한국개발연구원, 2006a.
- _____, 『바우처제도 국내외 사례 및 개선방안』, 대외경제정책연구원, 2006b.
- 이선호, 「외국의 스쿨 바우처제도의 적용 가능성 탐색」, 『교육발전논총』, 제24권 제1호, 충남대학교 교육발전연구소, 2003.
- 이종훈, 『교육훈련 바우처 및 교육훈련 카드 제도의 도입·실시 방안에 관한 연구』, 노동부 연구용역 보고서, 1998.
- 정광호, 「미국 의료바우처의 쟁점과 개혁」, 『정책&제도DB: 바우처 사례』, 한국정책 지식센터, 2005a.

- _____, 『문화바우처 제도의 도입과 정책과제』 서울대학교 행정대학원, 2005b.
- 정영호, 『우리나라 국민의 건강결정요인 분석』, 한국보건사회연구원 2006.
- Barr, Nicholas., *The Economics of the Welfare State*, Stanford University Press, California, 1993.
- Cave, Martin., "Voucher Programmes and their Role in Distributing Public Services", *OECD Journal on budgeting* Vol.1, 2001.
- Chen, Zhiqi & West Edwin G., "Selective versus Universal Vouchers: Modeling Median Voter Preference in Education", *The American Economic Review*, Vol.90, No.5, 2000, pp.1520~1534.
- Coate, Stephen., "Pecuniary redistribution through in-kind programs", *Journal of Public Economics*, Vol.55, 1994, pp.19~40.
- Dougherty, Richard., Eggers William, "Delivering Better Services for the Mentally Ill and Development", *Policy Study*, No.125, 1996.
- Eysenbach. M. L., "Voucher Plan Models, and the Efficiency of Local School Finance". *The Journal of Political Economy*, Vol.82, No.4, 1972, pp.863~871.
- Fraker, Thomas M. et al., "An Evaluation of the Cashing Out Food Stamp on food Expenditures", *The American Economic Review*, Vol.72, No.2, May 1986, pp.230~234.
- Fraker, Thomas M., *The Effect of Food Stamp on Food Consumption: A Review of the Literature*, United States Department of Agriculture, 1990.
- Fraker, Thomas M. et al., "The Effect of Food Stamp Cashout on Food Expenditures", *The Journal of Human Resources*, Vol.30, No.4, 1995, pp.632~649.

- Figilo, David N. & Rouse, Cecilia Elena., "Do Accountability and Voucher Threats Improve Low-Performing Schools?", *NBER Working Paper Series*, No.11597, 2005.
- Jackson, Raymond, "Identifying Voucher Plans without Welfare Losses", *Journal of Economic Education*. Vol.30, No.2, 1999, pp.175~183.
- Kutty, Nandinee., "Evaluation of the Federal Housing Choice Voucher Program Under a Welfare Economics Framework", the Social Science Research Network Working Paper, 2005.
- Ladd, Helen F., "School Vouchers: A Critical View", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol.16, No.4, 2002, pp.3~24.
- Lundsgaard, Jens., "Competition and Efficiency in Publicly Funded Services", *OECD Economics Department Working Papers*, No.331, 2002
- Moffitt, Robert., "The Econometrics of Piecewise-Linear Budget Constraint: A Survey and Exposition of the Maximum Likelihood Method", *Journal of Business & Economic Statistics*, Vol.4, No.4, July 1986, pp.317~328
- _____, "Estimating the Value of an In-Kind Transfer: The Case of Food Stamp, *Econometrica*, Vol.57, No.2, Mar 1989, pp. 385~409.
- Neal, Dreck., "How Vouchers Could Change the Market of Education", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol.16, No.4, 2002, pp.25~44.
- Nechyba, Thomas J., "Mobility, Targeting, and Private-School Vouchers", *The American Economic Review*, Vol.90, No.1, 2000, pp.130~146.
- Oberlander, Jonathan., "Remaking Medicare: The Voucher Myth", *International Journal of Health Services*, Vol.28, No.1, 1998, pp.29~46.
- Olsen, Edgar O., "Some Theorems in the Theory of Efficient Transfers", *The Journal of Political Economy*, Vol.79, No.1, 1971, pp.166~176.
- Peltzman, Sam., "The Effect of Government Subsidies-in-Kind on Private Expenditures: The Case of Higher Education", *Journal of Political*

- Economy*, Vol.81, Iss.1, 1973, pp1~27.
- Phillips, David A. & Steel, William F., "Evaluating the Kenya Voucher Programme", *Small Enterprise Development*, Vol.14, No.4, 2003, pp.39~48.
- Shires, Michael A., 「The Effects of the California Voucher Initiative on Public Expenditures for Education [microform]」, 1994
- Snyder, Katherine et al., Child Care Subsidy Policies and Practices: The Urban Institute, 2003.
- Steuerle, C. Eugene, et al., Vouchers and the Provision of Public Services, 2000.
- The Welfare to Work Voucher(WtWV) Program Evaluation, 2005.
- West, Edwin G., "Education Voucher in Principle and Practice: A Survey", *The World Bank Research Observer*, Vol.12, No.1, 1997, pp.83~103.
- White, John F., "The Milwaukee Voucher Experiment", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Vol.20, No.4, 1998, pp.229~251.
- Winterhager, Henrik, et al., "Deregulating Job Placement in Europe: A Microeconomic Evaluation of an Innovative Voucher Scheme in Germany", *IZA Discussion Paper*, No.2109, 2006.
- Wolfe, Barbara. & Moffitt, Robert., "A New Index To Value In-Kind Benefits", *Review of Income and Welfare Series*37, No.4, December, 1991, pp.387~408.

연구보고서 2007-22-6

바우처 제도의 효과제고를 위한 평가방안

발행일 2007년 12월 일 값 6,000원

저 자 최 성 은 외

발행인 김 용 문

발행처 한국보건사회연구원

서울특별시 은평구 불광동 산42-14 (우: 122-705)

대표전화: 02) 380-8000

<http://www.kihasa.re.kr>

등 록 1994년 7월 1일 (제8-142호)

인 쇄 대명기획

© 한국보건사회연구원 2007

ISBN 978-89-8187-482-7 93330