creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

정책학석사 학위논문

볼리비아
현금이전 프로그램의 성과 평가
- 교육·보건·노인 빈곤 분야 현금이전을 중심으로 -

2022년 2월

서울대학교 행정대학원
행정학과 정책학 전공
전 혜 선

볼리비아
현금이전 프로그램의 성과 평가

- 교육·보건·노인 빈곤 분야 현금이전을 중심으로 -

지도교수 권 혁 주

이 논문을 정책학석사 학위논문으로 제출함
2021년 9월

서울대학교 행정대학원
행정학과 정책학 전공
전 혜 선

전혜선의 석사 학위논문을 인준함
2021년 12월

위 원 장 금 현 섭 (인)

부위원장 최 태 현 (인)

위 원 권 혁 주 (인)

국문 초록

빈곤 감소를 목표로 등장한 현금이전은 수혜자에게 직접적으로 현금을 지급함으로써 의도한 목표를 달성하고자 하는 정책수단이다. 멕시코에서 1990년대 후반 조건부 현금이전 프로그램을 실시한 이후, 현금이전은 특히 개발도상국에서 적극적으로 활용되고 있다.

볼리비아 또한 2000년대 중반 현금이전 프로그램을 도입하여 현재까지 시행 중이다. 그간 볼리비아 현금이전 프로그램에 대한 연구는 개별 현금이전 프로젝트에 대한 일부 지역 대상 영향평가가 주를 이루었다. 그러나 이러한 선행연구는 개별 사업 단위에서만 접근하고 있어 현금이전이 시행된 경제・정치・사회 등 다양한 맥락을 종합적으로 고려하지 못하고 있다. 또한 현금이전의 기획・실행・모니터링・평가에 이르는 생애 주기적 이해를 어렵게 한다.

따라서 이 논문에서는 3개의 개별 현금이전 프로젝트의 성과를 프로그램 관점에서 논의한다. 보다 객관적인 평가를 위해 본 논문에서는 국내・외 문헌조사를 바탕으로 작성한 볼리비아 현금이전 프로그램의 변화이론과 OECD/DAC의 6대 평가 기준에 따라 작성한 평가 매트릭스를 분석틀로 활용한다. 그리하여 볼리비아의 현금이전 프로그램이 사회적 요구를 반영해 적절히 기획되었는지(적절성, relevance), 일관되고 공통된 목적하에 다른 개입과 조화 및 조율 등 상호 보완성(compatibility)을 가지고 시너지를 발생시켰는지(일관성, coherence), 효율적으로 집행되었는지(효율성, efficiency), 산출 및 초기 성과를 달성했는지(효과성, effectiveness), 중장기적 성과를 달성했는지(영향력, impact), 그리고 개입을 통해 도출된 성과가 지속 가능할 기반이 마련되어 있는지(지속가능성, sustainability) 등 프로그램의 다양한 측면을 살펴본다.

연구 결과 볼리비아 현금이전 프로그램은 취약계층의 수요를 반영하고 현금이전이라는 정책수단을 활용해 적절하게 기획되었으며, 지방, 중앙 등 각 정부 단위 이해관계자 간 협력과 조정을 통해 효율적인 방식으로 빈곤

과 불평등 감소라는 성과 목표를 달성했다는 점이 발견되었다.

그러나 현금이전 프로그램 내 개별 프로젝트 간 연계를 통해 시너지 효과를 높이고, 정부의 보건 서비스 공급 역량을 높여 프로그램을 개선할 필요가 있는 것으로 드러났다. 마지막으로 프로그램의 파급 효과 및 성과를 확대하기 위해 현금이전액 증대를 고려할 필요가 있다.

볼리비아의 현금이전 프로그램은 개발도상국이면서 자원 부국인 경제적 성격과 빈곤 계층의 지지라는 정치적인 맥락이 영향을 끼쳤다는 점에서 분석할 가치가 있는 사례이다. 본 연구는 국내 연구에서 다소 소외된 볼리비아의 정책 사례에 대해 연구함으로써, 중남미 지역 및 해외 사회보장정책 연구의 학문적 외연을 확장하였다. 또한 개별적인 맥락에서만 접근되던 볼리비아의 현금이전 프로젝트를 프로그램 맥락에서 '국제개발협력의 평가 기준'을 활용해 독창적으로 평가했다는 데에 학문적인 의의가 있다.

따라서 본 연구는 향후 볼리비아 현금이전 프로그램의 개선, 볼리비아 현금이전 프로그램에 대한 관심 제고, 각종 정책 평가에 국제개발협력 평가기준 도입 촉진, 타 개발도상국의 현금이전 프로그램과의 비교를 위한 시사점 제공 등을 할 수 있을 것으로 기대된다.

주요어 : 중남미, 빈곤, 불평등, 볼리비아, 현금이전, Bono Juancito Pinto, Bono Juana Azurduy, Renta Dignidad, 프로그램 평가

학 번 : 2019-28097

목 차

제1장 서론 ····· 1

제1절 연구의 목적 및 필요성 ····· 1

제2절 연구의 대상과 범위 ····· 4

제3절 연구의 방법 ····· 6

1. 평가의 방법

2. 평가의 제약요인

제2장 이론적 논의 및 선행연구 검토 ····· 9

제1절 이론적 배경 ····· 10

1. 정책수단으로서 현금이전의 특성

2. 프로그램 평가의 개념과 기준

1) 프로젝트, 프로그램, 정책의 정의

2) 평가의 개념과 적용

제2절 선행연구 검토 ····· 17

제3절 연구 분석틀 ····· 20

제3장 현금이전 프로그램의 거시적 환경 ····· 26

제1절 정치적 환경 ····· 26

1. 에보 모랄레스 대통령의 지지기반

2. 탄화수소 자원 국유화의 역사적 배경과 방식

3. 탄화수소 자원을 통한 이익의 재분배 방식

제2절 경제적 환경 ····· 34

1. 대외정책

1) 외환보유고 및 환율

2. 대내정책

1) GDP성장률

2) 공공투자・정부지출

3) 고용・임금

제3절 사회적 배경 ····· 44

1. 볼리비아 정부의 사회정책

2. 사회보호 및 통합적 커뮤니티 개발 프로그램 네트워크

1) 목적 및 원칙

2) 주요 전략 및 운영 구조

제4장 볼리비아의 현금이전 프로그램의 구조와 특성 48

제1절 현금이전 프로그램의 개요 ····· 48

1. 구조

2. 현금 지원체계 및 특징

제2절 현금이전 프로그램의 이행 ····· 51

1. 교육 분야 조건부 현금이전 프로젝트(Bono Juancito Pinto)

2. 보건 분야 조건부 현금이전 프로젝트(Bono Juana Azurduy)

3. 노인대상 무조건부 현금이전 프로젝트(Renta Dignidad)

제5장 볼리비아의 현금이전 프로그램의 평가 결과 60
제1절 적절성(Relevance) ····· 61
1. 프로그램 설계의 적절성
2. 수혜자 선정의 적절성
제2절 일관성(Coherence) ····· 68
제3절 효율성(Efficiency) ····· 72
1. 프로그램 이행의 효율성
2. 서비스 제공 품질
제4절 효과성(Effiectiveness) ····· 79
1. 산출물 평가
2. 단기성과 평가
제5절 영향력(Impact) ····· 87
1. 중기 성과 평가
2. 최종 성과 평가
3. 제도적 변화 및 의도치 않은 효과
제6절 지속가능성(Sustainability) ····· 99

제6장 결론 ····· 104
제1절 연구결과 요약 및 시사점 ····· 104
제2절 연구의 의의 및 한계 ····· 108

참고문헌 ····· 112
Abstract ····· 116

표 목 차

〈표 1〉 변화이론의 구성요소 ····· 15
〈표 2〉 평가 매트릭스 예시 ····· 15
〈표 3〉 OECD/DAC의 개발평가 기준 ····· 16
〈표 4〉 본 연구의 조작적 정의 ····· 21
〈표 5〉 볼리비아 현금이전 프로그램의 평가 매트릭스 ····· 24
〈표 6〉 경제자유도 지표별 정의 ····· 35
〈표 7〉 볼리비아의 경제 자유도 지수(2006-2019) ····· 37
〈표 8〉 사회보호 및 통합적 커뮤니티 개발 프로그램 네트워크의 주요 전략 ····· 47
〈표 9〉 교육 현금이전(Bono Juancito Pinto) 수혜대상 변화 ····· 52
〈표 10〉 보건 현금이전(Bono Juana Azurduy) 수혜 조건 및 금액 54
〈표 11〉 노인 빈곤 현금이전(Renta Dignidad) 수혜 불가 요건 ·· 58
〈표 12〉 노인 빈곤 현금이전(Renta Dignidad) 지급액 ····· 58
〈표 13〉 볼리비아 현금이전 프로그램 적절성 평가 결과 ····· 67
〈표 14〉 현금이전 보완 프로그램 ····· 70
〈표 15〉 볼리비아 현금이전 프로그램 일관성 평가 결과 ····· 71
〈표 16〉 볼리비아 현금이전 프로그램 효율성 평가 결과 ····· 78
〈표 17〉 볼리비아 현금이전 프로그램 효과성 평가 결과 ····· 86
〈표 18〉 인적자본지수의 구성요소 및 대체 가능한 HDI 세부 지표 ····· 96
〈표 19〉 볼리비아 현금이전 프로그램 영향력 평가 결과 ····· 98
〈표 20〉 국가의 개입유형에 따른 정책수단의 조합 ····· 102
〈표 21〉 볼리비아 현금이전 프로그램 지속가능성 평가 결과 ···· 103
〈표 22〉 볼리비아의 현금이전 프로그램 평가 결과 요약 ····· 107

그 림 목 차

<그림 1> 연구대상 체계도 ····· 4
<그림 2> 변화이론에 기반한 볼리비아 현금이전 프로그램 분석틀 ····· 23
<그림 3> 탄화수소 자원 관련 법제 구성 ····· 30
<그림 4> 볼리비아의 신 경제·사회·커뮤니티 생산 모델 ····· 32
<그림 5> 볼리비아 GDP 성장률(2006-2019) ····· 40
<그림 6> GDP대비 볼리비아 정부 총 지출 비율(2006-2019) ··· 41
<그림 7> 볼리비아 공공지출 중 사회지출 비중(2006-2017) ····· 41
<그림 8> 볼리비아 사회지출 분야별 비중(2006-2017) ····· 42
<그림 9> 볼리비아 현금이전 프로그램의 현금이전 체계 ····· 49
<그림 10> 볼리비아 초등학교 순 등록률(2006-2018) ····· 80
<그림 11> 볼리비아 중등학교 순 등록률(2006-2018) ····· 82
<그림 12> 볼리비아 초중등학교 졸업률(2006-2018) ····· 85
<그림 13> 볼리비아 중등학교 총 등록률(2006-2018) ····· 88
<그림 14> 볼리비아 산모 사망률(2006-2017) ····· 89
<그림 15> 볼리비아 신생아 및 영아 사망률(2006-2019) ····· 90
<그림 16> 볼리비아 출생 시 기대수명(2006-2018) ····· 91
<그림 17> 볼리비아 빈곤율(2006-2019) ····· 94
<그림 18> 볼리비아의 불평등 지수(2006-2018) ····· 94
<그림 19> 볼리비아의 HDI 지수(2006-2019) ····· 95

제1장 서론

제1절 연구의 목적 및 필요성

현금이전은 수혜자에게 직접적으로 현금을 지급함으로써 의도한 목표를 달성하고자 하는 정책수단이다. 주로 빈곤 감소를 목표로 하며, 현금을 지원함으로써 곧바로 소득이전 효과가 나타난다. 하지만 궁극적으로 정책의 목표를 달성하기 위해서는 - 특히 조건부 현금이전의 경우 - 조건 이행을 통한 수혜자의 장기적인 행동 변화가 전제되어야 한다는 특성을 갖고 있다.

현금이전이라는 정책수단이 전 세계적으로 보편화된 것은 1990년대 후반 멕시코에서 오뽀르뚜니다데스(Oportuidades)[1]라는 조건부 현금이전을 도입하면서이다. 오뽀르뚜니다데스의 성공 이후 브라질, 아르헨티나, 인도네시아, 필리핀 등 전 세계의 많은 국가들이 현금이전을 정책수단으로 채택하기 시작했다. 남미의 최빈국인 볼리비아 또한 2000년대 중반, 현금이전을 정책수단으로 도입했다. 이후 현재까지 3개의 개별적인 현금이전 프로젝트를 실시하고 있다. 이와 관련해 볼리비아 국민들의 세금이 지속적으로 투입된 이 프로그램은 과연 성과가 있었는지, 어떤 과정을 거쳐 성과를 달성할 수 있었는지, 그리고 현재까지의 성과가 앞으로도 지속 가능한지 등이다. 이렇게 장기간 지속되는 정책을 평가하는 것은 정책 이행의 책무성 측면에서 중요하다.

볼리비아의 현금이전 프로젝트들은 분야별로 각각의 목적을 추구하지만 궁극적으로 빈곤과 불평등 감소라는 일관된 목적을 달성하기 위해 구축된 '사회 보호 및 통합적 커뮤니티 개발 프로그램 네트워크(la Red de Programas de Protección Social y Desarrollo Integral comunitario; RPS-DIC)'계획의 일부였다. 따라서 개별적인 현금이전 프로젝트가 발생

1) 동 프로그램명은 저자가 스페인어 원어 발음을 그대로 기재하였다.

시키는 성과와 효과를 측정하는 것도 중요하나, 보다 거시적인 관점에서 현금이전을 살펴보는 것이 필요하다. 또한 도출된 성과가 프로그램에서 기인한 것인지 아니면 다른 정책에 영향을 받은 것인지 등 인과관계를 분석하기 위해 프로그램을 둘러싼 제반 환경도 함께 분석될 필요가 있다. 따라서 본 논문에서는 각기 다른 시기에 시행된 개별적인 현금이전 프로젝트를 하나의 프로그램으로 바라보고, 정치·경제·사회 등 거시적인 맥락 속에서 볼리비아 현금이전 프로그램의 성과를 평가하고자 한다. 이를 통해 현재 볼리비아 현금이전 프로그램의 현황을 진단하고 향후 나아갈 방향을 제시하여 보다 나은 프로그램 이행에 기여하고자 한다.

본 연구는 OECD/DAC의 6대 평가기준인 적절성, 일관성, 효과성, 영향력, 효율성, 지속가능성에 따라 볼리비아의 현금이전 프로그램이 사회적 요구를 반영해 적절히 기획되었는지, 타 사회정책과 일관된 목표를 가지고 상호 보완성이 발휘되었는지, 현금이전 분야별로 성과를 창출하였는지, 개별 현금이전의 성과를 기반으로 프로그램의 최종 성과 목표를 달성하였는지, 적극적인 기관 간 협력 및 조정으로 효율적으로 집행되었는지, 향후에도 프로그램이 지속가능도록 준비되어 있는지 등을 평가해 보고자 한다. 또한 이 과정에서 프로그램이 시행된 거시적인 환경도 함께 분석함으로써 단순히 성과 달성 여부만 파악할 경우 포착하기 어려운 프로그램이 시행된 맥락의 적절성, 지속 필요성 및 타당성 등 볼리비아 현금이전 프로그램에 대한 다층적이고 깊이 있는 이해를 시도한다.

이를 위해 1장에서는 볼리비아 현금이전 프로그램 연구의 필요성과 방법에 대해 제시하고, 2장에서는 정책수단으로서의 현금이전의 특성과 프로그램의 개념에 대해 살펴보며, 선행연구 검토 결과 및 연구 분석틀을 제시한다. 3장에서는 현금이전 프로그램의 시행 배경 및 정치적·경제적·사회적 환경에 대해 살펴본다. 이후 4장에서는 볼리비아 현금이전 프로그램의 구조와 특성, 그리고 프로그램을 구성하는 각 프로젝트에 대해 보다 상세히 알아본다. 이를 바탕으로 5장에서는 볼리비아의 현금이전 프로그램을 OECD/DAC 6대 기준에 맞춰 평가한 결과를 제시한다. 마지막으로 연구의 시사점과 의의 및 한계를 밝히며, 연구를 마무리한다.

볼리비아의 현금이전 프로그램은 타국가의 현금이전 프로그램과 다르게 거시적인 사회전략 하에서 공통의 집행모델을 통해 국가 이익의 재분배를 시도했다는 측면에서 분석의 의미가 있는 사례이다. 따라서 볼리비아 현금이전 프로그램의 성과를 평가하는 것은 학문적으로 소외된 정책의 평가사례 축적, 타 현금이전 프로그램과 구별되는 특성 도출, 풍부한 자원을 보유한 타 개발도상국 정부의 현금이전 프로그램과 비교연구 기반 제공 등의 측면에서 연구할만한 가치가 있는 것으로 사료된다. 또한 본 연구는 상대적으로 낮은 정치적·경제적 중요성으로 국내 연구에서 소외된 볼리비아의 정책사례를 분석하여 학문적 외연을 확장하였다는 점에서 의미가 있다. 더불어 3개의 각기 다른 현금이전 프로젝트를 프로그램의 관점에서 '국제개발협력의 평가 기준'을 활용해 독창적으로 평가함으로써, 타 정책 평가에 활용될 수 있는 실용적인 지식 생산방식을 제안한다는 점에서 학문적인 가치가 있다.

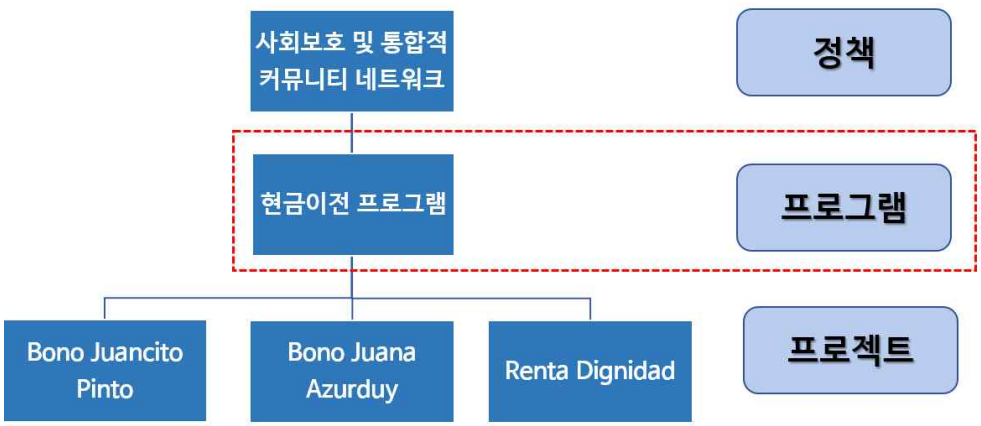
따라서 본 연구는 볼리비아 현금이전 프로그램의 개선, 볼리비아 현금이전 프로그램에 대한 관심 제고, 각종 정책에 국제개발협력 평가기준 도입 촉진, 타 현금이전 프로그램 평가에의 시사점 제공 등에 의의가 있을 것으로 기대된다.

제2절 연구의 대상과 범위

에보 모랄레스(Evo Morales) 대통령 재임 시절, 볼리비아 정부는 3개의 현금이전 프로젝트에 착수했다. 교육 분야 현금이전인 보노 후안시또 삔또(Bono Juancito Pinto, 이하 BJP), 모자보건 분야 현금이전인 보노 후아나 아술두이(Bono Juana Azurduy, 이하 BJA), 노인 빈곤 타파를 위한 렌따 디그니다드(Renta Dignidad, 이하 RD) 등이 그것이다. 이 세 개의 현금이전 프로젝트는 '사회보호 및 통합적 커뮤니티 개발 네트워크'라는 정책의 틀 내에서 시행되었다. 동 정책 자체를 평가하는 것도 의미가 있으나, 정책 내 세부 전략별로 목적이 상이하며, 현금이전 도입은 전체 9개 프로젝트 중 위 3개에 한정되었으므로 분석의 범위를 3개의 현금이전 프로젝트로 제한한다.

볼리비아의 현금이전은 교육, 보건, 노인 빈곤 등 각 분야의 문제의식에서 출발하기도 했지만 보다 거시적으로는 빈곤과 불평등 감소라는 동일한 목적을 갖고 있었다. 또한 세 분야에 표준화된 모델을 적용해 수혜자들에게 현금을 지원했다. 따라서 본 연구에서는 3개의 현금이전 프로젝트를 하나의 프로그램으로 간주하고 동 프로그램을 평가하기로 한다.

<그림 1> 연구대상 체계도



교육 분야에서 2006년 최초로 현금이전이 도입된 이후, BJP, BJA, RD 등 3개 프로젝트 모두 현재까지 지속되고 있다. 이는 에보 모랄레스 전 대통령의 재임기간과 일치하기도 한다. 따라서 정책의 유사성과 일관성 측면에서, 연구의 시간적 범위를 에보 모랄레스 정권 유지 기간과 동일한 2006년부터 2019년까지로 한정한다[2].

2) 에보 모랄레스 전 대통령은 2006.1.22.에 취임하여 2019.11.10.까지 재임하였다.

제3절 연구의 방법

1. 평가 방법

일반적으로 프로젝트는 특정 분야 또는 목적을 위한 개별적인 개입 활동인 반면, 프로그램은 공통의 목표를 기반으로 한 다양한 활동과 프로젝트를 포괄하는 개념이다. 볼리비아의 3개 현금이전 프로젝트는 각각 다른 시기, 주체에 의해 실시되었지만 '사회보호 및 통합적 커뮤니티 개발 네트워크'라는 틀 내에서 전략적으로 시행되었다. 프로그램 단위에서는 개별 프로젝트 단위에서 포착할 수 없는 거시적인 사회적 맥락에서 정책의 성과를 확인할 수 있다. 따라서 볼리비아의 현금이전 이행 성과를 보다 깊이 있게 파악하기 위해서는 프로그램 관점에서 평가하는 것이 바람직하다.

프로그램 평가는 질적인 방식과 양적인 방식 모두에서 시행될 수 있다. 그러나 국가 수준의 프로그램을 평가하는 것이므로 관찰, 인터뷰, 설문 등의 방식으로 접근하는 것은 다소 부적절하다. 따라서 본 연구는 볼리비아 정부, 세계은행 등 각 기관에서 발행한 통계자료 및 2차 자료를 기반으로 연구를 실시한다.

본 연구는 프로그램을 평가하는데 있어 OECD/DAC의 6대 평가 기준을 활용한다. OECD/DAC의 6대 평가기준은 기존의 정책평가 기준과 유사하면서도 프로그램의 지속가능성과 타 정책과의 일관성 등 기존의 정책평가에서 다루지 않았던 측면을 함께 평가할 수 있다는 장점이 있다. 따라서 볼리비아 현금이전 프로그램의 다면적 평가를 위해 국제개발 분야 평가기준을 활용한다.

또한 평가의 객관성을 제고하기 위해 평가 기준별 핵심질문에 따른 정량·정성적 평가지표를 평가의 근거로 제시한 평가 매트릭스를 분석틀로 하여 평가를 실시한다. 평가 매트릭스는 6개 평가 기준별 핵심 평가질문, 핵심 질문을 보다 상세하게 파악하기 위한 세부 평가질문, 평가질

문에 대한 답변의 근거가 되는 정량적·정성적 평가지표를 제시하는 방식으로 구성하였다. 이에 따라 연구자의 직관에 의존하기 쉬운 정성적 평가의 오류를 해소하고 가급적 객관적으로 연구하고자 하였다.

평가 기준 중 특히 효과성과 영향력의 세부 평가 질문을 구성하기 위해서는 무엇이 프로그램의 단기·중기·장기 성과인지 사전에 정의되어 있어야 한다. 이러한 측면에서 변화이론(theory of change)은 볼리비아 현금이전 프로그램의 성과 달성 과정을 보여주고, 프로그램의 개선을 이끄는 효과적인 툴이 될 수 있다. 변화이론이란, '해당 프로젝트 또는 프로그램이 어떻게 의도한 결과를 도출할 수 있는지를 보여주는 것'을 말한다. 변화이론의 관점에서는 프로그램 변화 목표와 방향성을 다양한 경로를 고려하여 점검하고, 가정, 맥락, 위험요소 등을 함께 검토하여 프로그램을 보다 종합적인 시각에서 바라볼 수 있다는 장점이 있다(홍문숙 외 2019 재인용). 따라서 본 연구에서는 볼리비아 현금이전 프로그램이 의도한 결과를 도출하는 과정을 저자가 작성한 변화이론을 통해 제시하기로 한다.

2. 평가의 제약요인

본 연구는 볼리비아 현금이전 프로그램을 포괄적인 맥락에서 평가하고자 하였으나 아래와 같은 제약이 존재한다.

첫째, 적정 자료의 부재이다. 현금이전 프로그램의 이행 성과 평가를 위해서는 수혜자의 조건 이행 여부에 대한 모니터링 및 통제 메커니즘이 적절히 작동하였는지를 살펴보는 것이 필수적이다. 볼리비아 법령상 각 현금이전 프로젝트의 모니터링은 해당 부처에서, 사회 보호 및 통합적 커뮤니티 개발 프로그램 네트워크의 모니터링 및 평가는 볼리비아 기획개발부에서 실시한다. 그러나 자료 검색 결과, 정치사회 및 경제 분석기관(UDAPE; Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas)에 위탁해 개별 현금이전 프로젝트 영향평가를 실시한 결과보고서만 확인되며, 구체적으로 개별 수혜자의 조건 이행여부, 수혜자의 조건 이행 촉진을 위한 기제, 프로젝트별 담당 중앙부처의 모니터링 방식에 대한 자료를 확보하는

것이 어려웠다. 따라서 부득이하게 프로그램 모니터링 체계에 관련된 질문은 평가에서 제외하였다.

둘째, 적절한 성과 데이터의 부재이다. 예를 들자면, 교육 분야 현금이전의 성과는 성적 향상이다. 그러나 개별 학생들의 성적 변화를 체계적으로 확인할 수 있는 자료가 부재하였다. '삶의 질 개선' 또한 볼리비아 현금이전 프로그램의 최종 성과목표 중 하나이다. 국제적으로 삶의 질을 나타내는 지표에는 Better Life Index(BLI), Human Development Index(HDI), Global Well-being Index(GWI) 등이 있다(박성현, 2019). 그러나 HDI 지표 외에는 볼리비아의 데이터가 존재하지 않거나, 볼리비아가 조사 대상국이 아닌 지표들이었다. 또 다른 최종 성과인 '인적자본 축적'의 경우 인적자본지수의 변화 정도를 살펴봐야 한다. 인적자본지수(Human Capital Index; HCI)[3]의 변화 정도를 살펴보는 것이 필수적이다. 그러나 볼리비아는 인적자본지수 평가 대상국이 아니므로 해당 데이터를 취득할 수 없었다. 이와 같이 데이터가 불충분할 경우에는 볼리비아의 데이터를 가지고 있는 지표를 선택하거나, 분석하고자 하는 지표와 유사한 항목을 가지고 있는 지표로 대체하여 평가를 실시하였다.

셋째, 계량적 연구의 어려움이다. 프로그램의 성과와 영향을 정확하게 파악하기 위해서는 계량적 지표에 기반을 둔 통계 분석을 실시하는 것이 바람직하다. 그러나 볼리비아 현금이전 프로그램은 거의 전 국민을 대상으로 동시에 시행되었기에 프로그램 착수 전 타 사회정책의 개입이 없는 상황을 가정하기가 어렵다. 또한 일부 샘플만을 대상으로 평가를 실시해야 하므로 엄밀한 의미의 효과 측정에 한계가 있다. 이와 같이 정량적 평가를 하는 것의 중요성을 인지하고 있으나, 환경적 제약으로 제3자가 발표한 양적 데이터를 활용하여 정성으로 평가하는 것이 불가피했다.

---

3) 인적자본지수(Human Capital Index; HCI)는 그 나라의 보건·교육 상태를 반영하여 오늘 태어난 아이가 18세까지 얻게 될 인적자본의 총량을 측정하는 지표이다. 오늘 태어난 아이가 취학 연령까지 생존할 수 있는가(5세까지의 아동 생존률), 얼마나 학업을 완료할 수 있고 얼마나 배울 수 있는가(학업 예상기간과 학업 성취도 정도), 학교 졸업 시 학생들이 좋은 건강 상태를 유지하며 추가 학습이나 근로를 할 수 있는가(60세까지의 성인 생존률 및 5세 이하 아동 발달 정도)로 측정된다. 완전한 교육과 의료 서비스를 제공받았을 때를 최대치(1)로 가정해 0~1 사이 값으로 조정해 나타내며, 세계은행에서 매년 발표한다.

제2장 이론적 논의 및 선행연구 검토

본 논문 관련 이론적 논의는 아래와 같이 크게 두 가지로 분류된다.

첫째, 정책수단으로서 현금이전의 특징이다. 현금이전은 2000년대 중반 볼리비아에서 처음 도입된 정책수단이다. 사회보험 등 기존에 사용하던 정책수단이 있음에도 불구하고 볼리비아 정부는 비교적 역사가 짧은 현금이전을 정책수단을 택했다. 따라서 현금이전이 정책수단으로서 본질적으로 갖는 특징, 장·단점, 효과 등에 대해 살펴보는 것은 중요하다.

둘째, 프로그램 평가의 이론적 기반이다. 본 논문은 세 개의 현금이전 정책을 하나의 프로그램으로 묶어 평가할 예정으로 프로그램의 정의, 프로젝트 및 정책과의 개념적 차이, 평가의 개념, 평가의 기준 등에 대해 살펴보는 것은 이론적 검토 차원에서 필수적이다.

이러한 이론적 배경을 기반으로 2절에서는 그간 볼리비아 현금이전 프로그램 평가 경향, 볼리비아 현금이전에 대한 평가 결과 등을 살펴본다. 그리고 개별 현금이전에 대한 선행 연구를 검토함으로써 기존 연구의 한계와 본 논문의 의의에 대해 살펴본다. 마지막으로 3절에서 이론과 사례에 기반을 두어, 볼리비아 현금이전 프로그램의 성과 평가를 위한 분석틀을 제시한다.

제1절 이론적 배경

1. 정책수단으로서 현금이전의 특성

과거 개발도상국의 빈곤 및 불평등 관련 연구는 주로 경제성장을 중심으로 하였다. 경제성장을 하면 빈곤 및 불평등이 완화될 것이라는 믿음이 지배적이었기 때문이다. 그러나 성장이 분배를 담보하지 않는다는 것이 여러 연구 결과 드러났고, 이제 불평등 및 빈곤 격차 해소에 보다 집중하게 되었다. 이러한 맥락에서 등장한 정책수단 중 하나가 현금이전이다.

현금이전은 빈곤 감소와 인적자본의 축적을 목표로 정해진 조건을 이행했을 경우 개인 또는 가구에 시행되는 재정적인 이전(transfer)이다. 기존의 사회지원이 현금 또는 현물 이전을 통해 단기간의 위기를 해결하기 위한 목적이라면, 현금이전은 현금지원과 인적자본 투자 간의 연계를 위해 기획되었다고 볼 수 있다.

일반적으로 취약계층 혹은 빈곤 계층은 공공 사회 서비스에 대한 접근성이 낮으므로, 현금이전을 통해 가장 도움이 필요한 사람들에게 집중한다면 현금이전은 훌륭한 재분배의 도구가 될 수 있다. 현금이전은 가구의 소득 변동을 완화해 복지를 개선하고, 부가적인 현금이전이 없다면 할 수 없었던 사회적 투자를 가능하게 하기 때문이다(UDAPE, 2015).

사회보장 정책은 일반적으로 다음과 같은 네 가지 기능을 한다. 첫째, 빈곤과 불평등에 즉각적인 영향을 미치면서 가장 가난한 사람들과 취약한 사람들에게 소득을 재분배하고, 둘째, 미래에 더 나은 투자를 할 수 있도록 권한을 부여하고 시장 실패를 시정하며, 셋째, 사회적 위험을 관리하고 보험을 제공하며, 넷째, 정부가 효율성과 성장을 지원하는 다양한 형태의 지출을 관리하는 것이다. 이러한 측면에서 볼 때, 현금이전은 경제적으로 하위에 있는 계층들이 빈곤 혹은 최빈곤에 도달하기 전에 지원하여 더 영구적으로 빈곤한 계층이 되지 않도록 구제하는 대표적인

사회보장 정책이라 할 수 있다(UDAPE 2015). 이를 통해 현금이전은 단기적으로 빈곤층의 소비 수준뿐 아니라 미래 생산성까지 개선하여 세대 간 빈곤 문제가 이전되는 것을 종식시키는 기반을 수립하고자 한다(Woo-rim Kim, 2013).

현금이전은 특정 조건을 이행했을 때 현금을 지급하는 조건부 현금이전(Conditional Cash Transfer)과 특정 조건 이행 여부와 관계없이 수혜그룹을 대상으로 현금을 지급하는 무조건부 현금이전(Unconditional Cash Transfer)로 나뉜다.

조건부 현금이전이 최초로 대규모로 시행된 것은 1997년 멕시코에서이다. 1990년대 중반 발생한 경제위기로 빈곤상황은 악화되고 있었으며 이에 대응하기 위해 멕시코 정부는 정치적 안정과 경제상황 개선을 위해 조치를 취해야 했다. 그것이 현금이전 정책으로 탄생했다. 이후 중남미 지역을 포함한 각 지역에서 단기적으로 빈곤을 완화하고, 현금이전을 통해 수혜자의 소득을 개선하며, 인적 자본 축적을 촉진하기 위한 목적으로 현금이전을 실시하고 있다. 이러한 현금이전 프로그램은 주로 보건과 교육 분야에서 많이 시행되고 있으며, 세대 간 빈곤 전이를 줄이는 메커니즘으로 작용하고 있다.

현금이전 프로그램은 빈곤 및 불평등 감소를 목표로 하기 때문에 취약계층의 참여가 필수적이다. 즉, 현금이전을 통해 바람직한 행동을 산출해 내는 것이 목표이기 때문에 수혜자들의 참여가 확보되어야 한다. 이를 위해 수요 측면뿐 아니라 공급 측면에서도 준비가 되어있어야 한다. 수혜자들이 접근성의 한계 없이 서비스를 향유할 수 있도록 사회 서비스에의 접근과 질이 보장되어야 하는 것이다. 또한 수혜자를 식별하고 조건 이행 여부를 모니터링하는 과정이 모두 현금이전 프로그램의 성공과 효과에 영향을 미치게 된다. 따라서 이를 소화할 수 있는 행정 조직과 현금이전 정책을 동시에 개발할 필요가 있다(Woo-rim Kim, 2013).

이러한 특성을 감안하면 전통적인 사회정책의 수단인 현물지원, 재정정책, 공공일자리 프로그램, 바우처 프로그램, 사회보험 등과 큰 차이가 있다는 점을 알 수 있다. 전통적인 방식의 정책수단은 '어떻게 수혜자에

게 서비스를 전달할 것인가?' 등 공급 측면에 초점을 맞추고 있기 때문이다. 수혜자들에게 조건 이행의 책임과 의무를 부과하고, 수혜자가 의무 이행을 해야만 정책의 효과를 볼 수 있다는 점이 다른 정책 수단과 현금이전의 차이점이라 할 수 있다.

그러나 수혜자가 의무를 이행했다 하더라도 현금이전의 효과가 바로 나타나는 것은 아니다. 현금이전을 통해 인적자본이 축적이 되고, 축적된 자본이 생산성을 발휘하기까지 장시간이 소요되기 때문이다. 이러한 특성이 있기 때문에 현금이전을 정책수단으로 선택하는 것은 정책의 목적과 우선순위에 따라 달라진다고 할 수 있다. 정책 의사결정자들이 해당 정책이 달성하고자 하는 목표를 단기로 바라보느냐, 또는 중·장기로 바라보느냐, 또한 현금이전을 통한 즉각적인 빈곤 해소를 원하느냐 혹은 빈곤 감소에 기반을 둔 인간 개발을 목적으로 하느냐 등에 따라 현금이전의 채택 여부가 나뉜다.

현금이전의 장점은 수혜자들이 지원금을 어떻게 쓸지에 대한 자유를 부여한다는 것이다. 이는 무엇이 최선인지 수혜자들이 알고 있다는 가정에 기반하고 있다(Sergio; Simon, 2015). 지원된 현금의 사용처를 자율적으로 선택하게 함으로써 프로그램의 효과를 수혜 가족이 모두 누리게 될 가능성을 높인다. 반면, 현금이전 프로그램은 프로그램의 조건에 대한 오해 또는 무지가 발생하거나 혹은 너무 까다로운 조건을 설정할 경우 오히려 부작용이 발생할 수 있다. 또한 수혜자에게 서비스가 도달하지 않을 가능성이 높을 수 있기 때문에 정부의 현금이전 시행 역량이 매우 중요하다(Sergio; Simon, 2015).

2. 프로그램 평가의 개념과 기준

1) 프로젝트, 프로그램, 정책의 정의

World Bank에 따르면, '프로젝트'는 한 지역에서의 진행되는 하나의 개입활동(intervention) 혹은 다수의 지역에서 실행되는 단일 프로젝트를 말한다. 그리고 '프로그램'[4]은 공통적으로 목표하도록 의도된 다양한 활동 또는 프로젝트를 포함하는 개입을 뜻한다(Morra, 2009). 마지막으로 '정책'은 바람직한 사회 상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위있는 정부기관이 공식적으로 결정할 기본방침으로 정의된다(정정길, 2006).

프로젝트, 프로그램, 정책은 맥락에 따라 각기 다른 의미를 갖고 있으며, 상황에 따라 달리 사용될 수 있다. 따라서 Lassance는 실용적인 측면에서 정책과 프로그램의 개념을 아래와 같이 구분하여 제시하고 있다. 그는 정책은 '어떠한 개념에 의해 의도된 핵심적인 문제를 해결하기 위한 제도화된 제안'이며, 프로그램은 '정책의 핵심 문제를 설명하고, 그것을 직면하고 극복하도록 설계된 전략에 의해 중요하다고 간주되는 각 인과적 문제에 대한 주어진 해결책이다'라고 정의하고 있다(Lassance, 2020).

이러한 측면에서 정책은 문제해결의 거시적 환경으로, 단순히 개별 프로그램이나 효과만을 목표로 하는 것이 아닌 보다 포괄적인 비전과 목표가 필요하다. 반면 프로그램이나 프로젝트는 보다 세밀하고 구체화된 목표를 위한 활동들이 정의되고, 목표를 달성하기 위해 설정된 지표를 선택하여 집행하게 된다. 따라서 프로젝트나 프로그램의 목표는 단기·중기·장기에 맞춰 각기 다른 결과를 낼 수 있다.

공공정책의 문제는 일반적으로 복잡하고 다양한 원인이 있으며, 문제의 원인 또한 다양하다. 흔히 하나의 정책은 한 개 이상의 프로그램, 프

---

4) 미국 프로젝트관리협회의는 프로그램을 '개별적으로 관리할 경우 확보할 수 없는 성과를 얻기 위해 통합적으로 묶어 관리하는 하부 프로젝트, 프로그램, 활동들의 집합'으로 정의한다. 즉, 프로그램의 정의는 다양하나 공통적으로는 개별적인 개입활동이 아닌 '공동의 목표를 가진 집합적인 활동의 모음'이라는 특징을 가지고 있다.

로젝트에 의해 집행된다(Lassance, 2020). 그러나 여러 개의 프로그램을 모두 하나의 정책으로 통합할 수 있는 것은 아니다. 정책 내 프로그램을 통합하기 위해서는 해당 프로그램들이 동일한 문제의식을 갖고 있어야 한다. 이렇게 핵심 문제를 공유하고 있는 경우에 한해서만 프로그램이 하나의 정책으로 통합될 수 있다.

2) 평가의 개념과 적용

'평가'란 활동, 정책 또는 프로그램의 가치 또는 중요성을 결정하는 과정을 말한다(Morra, 2009). 그리고 정책평가란 정책결정 과정에서 의도한 결과가 제대로 달성되었는지, 제대로 달성되지 않았다면 그 이유가 무엇인지를 체계적으로 파악하여 차후의 정책 결정과 집행과정에 유용한 정보를 제공하기 위한 활동을 말한다(정정길, 2005). 그리고 프로그램 평가란 평가의 대상이 특정 프로그램이 되는 평가를 말한다.

평가의 목적은 학습과 책무성 확보이다. 평가는 국민의 세금을 바탕으로 지출된 정부예산의 집행 결과를 국민에게 공유함으로서 정부 정책 시행의 책무성을 제고하고 국민적 지지기반을 확보하게 하는 수단으로 기능한다. 또한 평가를 통해 향후 프로젝트・프로그램・정책 시행 시 참고할 수 있는 교훈을 도출하고, 해당 사업・프로그램・정책의 추진여부 결정, 수정・보완・개선・확대 등 의사결정에 활용할 수 있다. 즉 정부는 정책 이행의 결과와 성과에 대한 책무를 평가를 통해 획득한다.

이러한 평가의 목적을 달성하기 위해서는 정책의 성과(outcome)에 초점을 두어야 한다. 그리고 성과의 예측은 변화이론이라는 도구(tool)를 통해 실현될 수 있다. 변화이론이란, '해당 프로젝트 또는 프로그램이 어떻게 의도한 결과를 도출할 수 있는지를 보여주는 것[5]'으로 아래와 같이 구성된다.

---

5) Weiss는 '어떻게 그리고 왜 특정사업이 작동하는지에 대한 이론', Davies는 '특정 성과로 이어질 것으로 예상되는 일련의 과정에 대한 설명으로 변화이론을 정의(박수영외, 2021)

<표 1> 변화이론의 구성요소

구성요소	설명
투입	프로젝트, 프로그램 또는 정책에 투입되는 자원(자금, 인력, 기자재, 수업에서 사용되는 물자 등)
활동	수행한 활동으로 '제공하다, 촉진하다, 전달하다' 등의 동사로 표현
산출물	활동의 결과로 생산 및 도출한 유형 생산물 또는 서비스로 보통 수식어구가 없고, 유형적이며, 셀 수 있는 명사로 표현
결과	프로젝트 산출물로 인해 발생되는 행동 변화(예: 담배 끊기, 물 끓이기, 침대 모기장 사용하기)이며, 증가・감소・향상・개선・유지 가능
영향력	결과가 누적되면서 발생되는 장기적인 변화로 전략적 목표와 유사

출처 : World Bank, 140쪽

평가 계획은 평가 매트릭스를 통해 구체화될 수 있다. 평가 매트릭스란 '평가 계획을 체계화하는 도구'로 평가 목적과 질문을 적합한 평가 정보 수집 기술과 연계하며, 주요 평가 이슈, 평가질문, 측정방식 및 지표, 정보출처, 정보 수집 도구 등을 포함한다.

<표 2> 평가 매트릭스 예시

질문	하위 질문	하위 질문 유형	지표 검증 수단	기준	기초선	데이터 출처	설계	샘플 또는 조사	데이터 취합 도구	데이터 분석	비고

출처 : World Bank, 243쪽

평가 매트릭스는 평가 기준에 따라 달리 작성되어야 하는데, 평가의 기준은 정책, 프로그램 등 개입활동이 집행된 맥락, 경제・사회적 상황에 따라 다양하다. 정책학에서는 주로 공평성, 효과성, 영향, 능률성(효율성) 등을 평가 기준으로 삼고 있다. 미국평가협회는 프로그램 평가기준으로 유용성, 적절성, 타당성, 정확성 등을 꼽고 있으며(Morra, 2009), 사회복지학에서는 대체적으로 노력성, 효과성, 효율성, 영향, 서비스의 질, 과정, 형평성 등을 프로그램 평가의 기준으로 삼는다. 마지막으로 국제개발협력 분야에서는 개발평가 기준으로 아래와 같은 6개 기준을 활용하고 있다(OECD, 2021).

<표 3> OECD/DAC의 개발평가 기준

기준	정의
적절성(Relevance)	목적과 의도하는 결과를 포함하는 '개입 또는 지원(Intervention)'의 설계가 수혜자와 상황 등을 포함한 주요 이해관계자들의 필요와 일치하는 정도
일관성(Coherence)	해당 개입 활동이 속한 국가, 분야, 기관・제도 내 타 개입 활동과의 양립가능성
효율성(Efficiency)	자원 대비 개입이 성취하는 가치의 정도
효과성(Effectiveness)	계획된 목적들에 대해 개입이 성취하거나 기대되는 성취 결과들의 정도
영향(Impact)	수혜자들을 포함한 주요 이해관계자들에게 개입이 장기적으로 기여하는 긍정적 또는 부정적 변화
지속가능성(Sustainability)	외부적 지원이 종료된 후 개입에 의한 긍정적 영향이 지속되는 정도

출처 : OECD(2021)

개발평가의 기준은 정책학에서 다루고 있는 평가기준과 크게 다르지 않다. 정책학과 개발평가의 효과성과 영향, 능률성(효율성) 기준이 동일하다. 또한 주요 이해관계자들 — 특히 소외계층 —의 필요와 일치하는 정도를 나타내는 적절성 개념은 광범위한 맥락에서 정책학의 공평성 기준과 일맥상통한다.

그러나 본 연구에서는 3개의 개별 프로젝트를 하나의 프로그램 관점에서 평가할 예정이므로 유사한 목적을 가진 여러 개의 정책이 동시에 집행될 때의 연계 및 시너지를 확인하는 것도 중요하다. 또한 현금이전은 현금을 지속적으로 수혜자들에게 공급할 수 있는 충분한 재원이 마련되어야 하고, 서비스가 중단될 경우 수혜자들의 반감을 사기가 쉽다는 측면에서 지속가능성 측면도 살펴봐야 한다. 이러한 측면에서 볼 때 개발평가 기준을 활용할 경우, 기존의 정책학의 평가기준을 모두 포함하면서 현금이전이라는 정책 수단의 특성을 고려한 일관성과 지속가능성 측면을 추가적으로 고려할 수 있는 장점이 있다. 따라서 본 연구에서는 국제개발협력의 평가 기준을 차용하여 볼리비아 현금이전 프로그램에 대한 평가를 실시한다.

제2절 선행연구 검토

본 논문과 관계된 선행연구는 현금이전의 효과, 성공 요인 등에 대한 개념적 연구와 볼리비아에서 시행된 개별 현금이전의 영향을 평가한 실증적인 연구로 나눠볼 수 있다.

학자들은 현금이전 프로그램의 성공요인으로 정치적 의지와 재정적 지원, 충분한 인프라, 효과적인 수혜자 설정, 제도적 기반 등을 들고 있다(Sergio; Simon, 2015). 현금이전 프로그램은 다른 빈곤 퇴치 프로그램과 비교할 때 매우 비싼 프로그램에 속한다. 프로그램 성격상 격오지에 위치해 서비스 접근이 어려운 취약계층에게도 모두 공정하게 서비스가 도달되어야 하고 정책의 효과가 나타나기 까지 일정 시간이 소요되기 때문이다. 또한 일정 금액을 지속적으로 지원할 수 있는 조직・제도・재원이 충분히 확보되어야 한다. 이 때문에 프로그램의 정당성 확보를 위해 수혜자를 적절히 선정하는 것이 중요하다고 지적한다.

강정원(2019)은 라틴아메리카 기존 사회보장제도의 문제점을 살펴보고, 신좌파 정부들이 불평등 완화와 빈곤퇴치를 위한 핵심적인 분배 정책으로 조건부 현금이전 정책을 도입하게 된 원인에 대해 살펴본다. 그 결과 조건부 현금이전을 통해 거둔 빈곤퇴치와 인적자원개발 부문의 성과에도 불구하고 구조적인 세제 개편이나 사회보험제도 개혁이 동반되지 않는다면 조건부 현금이전의 효과는 단기적일 수밖에 없다고 주장한다.

López-Calva(2010)는 멕시코, 브라질, 아르헨티나, 페루 등 중남미 4개국이 1994년부터 2007년까지 시행한 현금이전을 검토한다. 4개국이 실시한 현금이전 정책은 프로그램의 범위와 지원액이 늘었으며, 프로그램 디자인이 향상되었고, 수혜자 타깃 방법이 잘 맞춰졌었으며, 보건 성과와 교육적 성과를 높이는데도 긍정적 효과가 있었다고 설명한다. 그러나 이들 국가에서 현금이전을 실시하게 된 배경은 사회 민주적 어젠다의 설정에 따른 것이므로 지속 가능한 평등 감소를 위해서는 누진 소득 및 부에 대한 세금이 부과되어야 한다고 주장한다.

곽윤경(2019)은 브라질의 볼사 파밀리아 정책을 분석한다. 그는 이 정책의 성공에는 경제 호황, 국외 여건 호조 등 외부요인이 더 컸다고 설명한다. 그러나 취약계층이 일정한 조건을 충족할 때 직접적인 현금 지원을 제공함으로써 빈곤 문제를 보다 근본적인 차원에서 접근하고자 한 것이라면서 현금이전의 장점을 옹호한다. 궁극적으로 볼사 파밀리아 정책이 수급자에게 정치적 권한을 부여하고, 그들이 포용적 사회로 나아가는 데 기여했다는 점을 높게 평가하고 있다.

임태균(2018)은 긍정적인 평가를 받으며 확산되던 현금이전을 오히려 중단한 니카라과의 사례를 분석한다. 그는 국제금융기구의 회유와 압박으로 현금이전 프로그램을 도입하였지만 운영 역량 및 국가 내 현금이전 프로그램에 대한 정치적 합의 부족으로 니카라과의 현금이전 프로그램(Red de Protección Social; RPS)이 중단되었다고 설명한다. 따라서 임태균은 현금이전 정책의 성공 및 지속 가능한 요인으로 정부의 운영 역량과 내부 합의를 꼽고 있다.

볼리비아의 현금이전 정책에 관한 연구는 특정 현금이전의 영향을 평가에 대한 것이 대부분이다. James W. M.(2013)은 중남미 유일의 보편적 방식을 도입한 볼리비아 현금이전 프로그램은 적은 이전금액, 중앙정부의 낮은 공급 역량, 행정 미숙 등으로 그다지 성공을 거두지 못했다고 설명한다. 특히 신분증을 가진 인구에만 프로그램이 지원되어 극심한 빈곤층에는 서비스가 도달하기 어려웠으며, 의사와 교사의 역량강화, 인프라 개선 등 공급측면에서 충분하지 않은 지원이 이뤄졌다고 설명한다. 또한 비 등록률・무단결석률・자퇴율 등이 높은 중등학교 학생이 아닌 초등학교 학생들에게만 적용되어 혜택의 규모가 불충분했던 것이 볼리비아 현금이전 프로그램이 다소 실망스러운 결과를 거두게 된 주된 이유라고 지적한다. 따라서 현금이전 프로그램에 어떤 조건을 부과하느냐와 이를 뒷받침하는 정부의 공급역량이 중요하다고 지적한다.

마지막으로 개별 현금이전 프로젝트의 영향을 분석한 선행연구들도 다수 있는데, 이들은 대부분 회귀불연속기법(regression discontinuity), 이중차 분석(difference-in-differences)을 사용해 측정되었다(Escobar(2013),

UDAPE(2015), Canelas(2018)). 불연속회귀분석은 연속적인 변수가 산출되도록 분명하게 알려진 자격기준을 적용하여 실험집단과 통제집단을 실험대상으로 배정하는 방법이다. 더불어 투입 자원이 희소하여 대상 집단의 일부에게만 희소자원이 공급될 수밖에 없는 경우 정책효과의 파악을 위한 연구에 적합한 방식이기도 하다. 이중차분석기법은 차이(difference)를 활용해 인과관계를 추정하는 방식으로, 프로그램 전·후 달라진 결과치를 비교함에 따라 프로그램의 영향에 대해 보다 객관적으로 파악할 수 있다. 이러한 선행연구들은 현금이전 프로그램을 통해 학교 등록률 및 학생 유지율 증가, 산모 및 영유아 대상 종합 건강검진 횟수 증가, 노인 빈곤율 감소 등 유의미한 성과가 있었음을 증명하고 있다.

위와 같은 선행연구들은 현금이전의 도입 배경, 성공여부, 결과에 대해 보다 쉽게 파악할 수 있게 해주는 장점이 있다. 그러나 실증적 연구의 경우에도 현금이전이 시행된 전국을 대상으로 한 것이 아닌 일부 지역만을 대상으로 실험군과 대조군을 나눠 효과 평가를 실시한 것이므로 샘플, 평가 방법, 인과요인 분석 등에서 한계가 있으며 현금이전의 효과를 정확하게 이끌어냈다고 보기 힘들다.

영향평가 위주의 평가는 단순히 성과달성 여부에만 초점을 맞춤으로써 현금이전의 기획·실행·모니터링·평가에 이르는 생애 주기적 이해를 어렵게 한다. 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals; SDGs)가 강조하고 있는 포용적 개발의 맥락을 고려하면, 현금이전 프로그램의 시행 맥락과 목적, 기획단계에서의 적절성, 수혜대상의 포괄성, 효과적 집행 여부 등이 보다 상세하게 다뤄질 필요가 있다.

더불어 선행연구는 개별 사업단위에서만 접근하고 있어 현금이전이 시행된 경제·정치·사회 등 다양한 맥락을 종합적으로 고려하지 못하고 있다. 따라서 볼리비아 현금이전 정책이 시행된 배경과 사회적 맥락, 3개 현금이전 프로그램 간 시너지 발생 여부, 종합 성과 달성 여부 등을 별도로 파악할 필요성이 있다. 본 논문은 프로그램의 관점에서 볼리비아 현금이전 프로그램을 다면적으로 평가함으로써 향후 프로그램의 개선에 기여할 수 있는 유의미한 시사점을 발견하고자 한다.

제3절 연구 분석틀

볼리비아의 3개 현금이전은 빈곤 및 극심한 빈곤 완화, 불평등 감소, 취약계층의 사회참여 제고, 인적자본 축적 등을 위해 시행되었다. 따라서 분야별 현금이전이 의도한 세부적인 목표, 수혜 그룹은 다르나 공통의 문제의식을 공유하고 있었다.

하지만 한 개의 현금이전이 곧바로 빈곤 감소를 가져올 수 없으며, 현금이전이 궁극적인 목표인 빈곤과 불평등 감소를 달성하기 위해서는 여러 단계를 거쳐야 한다. 또한 각종 사회 정책은 독립적으로 시행되는 것이 아니라 다른 정책들과 상호보완 관계, 때로는 긴장관계 속에서 결정되고 시행된다(권혁주, 2007). 그 중 사회적 평등과 같은 정책목표는 정치적 결정에 따라 단기적으로 조정되고 통제될 뿐만 아니라, 장기적으로 사회구조의 변화에 따라 영향을 받기도 한다. 특히 프로그램 성과나 영향은 프로그램 내에서만 나타나기도 하지만, 유사 정책, 정부 정책 기조 등과 같은 다양한 프로그램의 외적 요인이 정치・경제・사회라는 거시적 환경의 틀 내에서 영향을 주게 된다. 따라서 정책 평가 시에는 거시적인 경제・사회의 구조적 맥락이 함께 고려되어야 한다.

프로그램은 각 프로젝트가 공통적으로 달성하고자 하는 목표를 성과로 삼기에, 중기 또는 장기적인 수준에서 공동의 성과가 나타날 가능성이 높다. 이렇게 분야별 현금이전 프로젝트가 각기 병렬적으로 존재하지만, 볼리비아 정부가 현금이전이라는 수단을 사용해 의도한 것은 빈곤 및 불평등 감소이다. 따라서 이러한 성과 달성 여부를 파악하기 위해 프로그램 관점을 적용하여 평가하기로 한다.

연구에 앞서 본 논문에서는 볼리비아의 개별 현금이전을 '현금이전 프로젝트'로, 3개의 현금이전을 포괄하여 볼리비아의 '현금이전 프로그램'이라 명명하기로 한다. 마지막으로 현금이전 프로그램을 시행하기 위한 체계를 볼리비아의 '현금이전 정책'으로 조작적으로 정의하고자 한다.

<표 4> 본 연구의 조작적 정의

용어	조작적 정의
프로젝트	볼리비아에서 시행된 개별 교육, 보건, 노인빈곤 현금이전 프로젝트; Bono Juancito Pinto, Bono Juana Azurduy, Renta Dignidad
프로그램	볼리비아에서 시행된 3개의 현금이전 프로젝트(Bono Juancito Pinto, Bono Juana Azurduy, Renta Dignidad)를 하나의 단위로 포괄. 프로그램의 효과는 개별 프로젝트가 의도한, 의도하지 않은 것을 포함
정책	현금이전 시행을 위해 제도화한 각종 규정, 가이드라인, 제도, 법규 등

프로그램 평가 중 특히 효과성과 영향력 평가를 위해서는 '무엇을 프로그램으로 인한 단기적 효과와 장기적 효과로 볼 것인가, 프로그램의 최종 성과는 무엇으로 삼을 것인가?'에 대한 논의가 먼저 정립되어 있어야 한다. 이론적 배경에서 변화이론을 '해당 프로젝트 또는 프로그램이 어떻게 의도한 결과를 도출할 수 있는지를 보여주는 것'으로 정의한 바 있다. 본 연구는 프로그램의 성과 평가를 위해 변화이론의 틀을 사용한다.

볼리비아 현금이전 프로그램의 운영을 위해서는 현금이전이라는 제도, 현금이전에 필요한 재원, 그리고 현금을 직접 수혜자에게 전달할 조직(인력)이 투입되어야 한다. 현금이전 제도를 수립함에 따라 동 제도가 누구를 대상으로 할 것인지 수혜자와 조건이 설정되며, 현금이전 이행을 위해 수혜자가 조건을 이행했는지 여부를 모니터링하게 된다. 그리고 모니터링 결과 실질적으로 현금을 수혜자에게 지급하는 활동이 이뤄지게 된다. 이러한 활동을 기반으로 현금이전 수혜자와 지원된 현금이 도출된다. 또한 교육, 보건, 노인 빈곤 분야별로 부과한 모니터링 결과에 따라 각각 초·중등학교 등록률, 건강검진, 기관 분만, 영유아 건강검진 횟수, 연금 수급률 등 산출물 지표를 도출하게 된다. 각 현금이전이 특정 조건을 이행할 경우 현금을 지급한다고 규정했기 때문이다.

이렇게 도출된 산출물을 기반으로 수혜자 수가 증가하게 되면 초·중등학교 졸업률 증가, 모자건강 증진, 노인층의 소득·소비증가라는 단기 성과를 도출할 것이라 예상해볼 수 있다. 또한 가구단위에서 보자면 빈곤가구의 소득·소비 증가라는 성과를 기대할 수 있다.

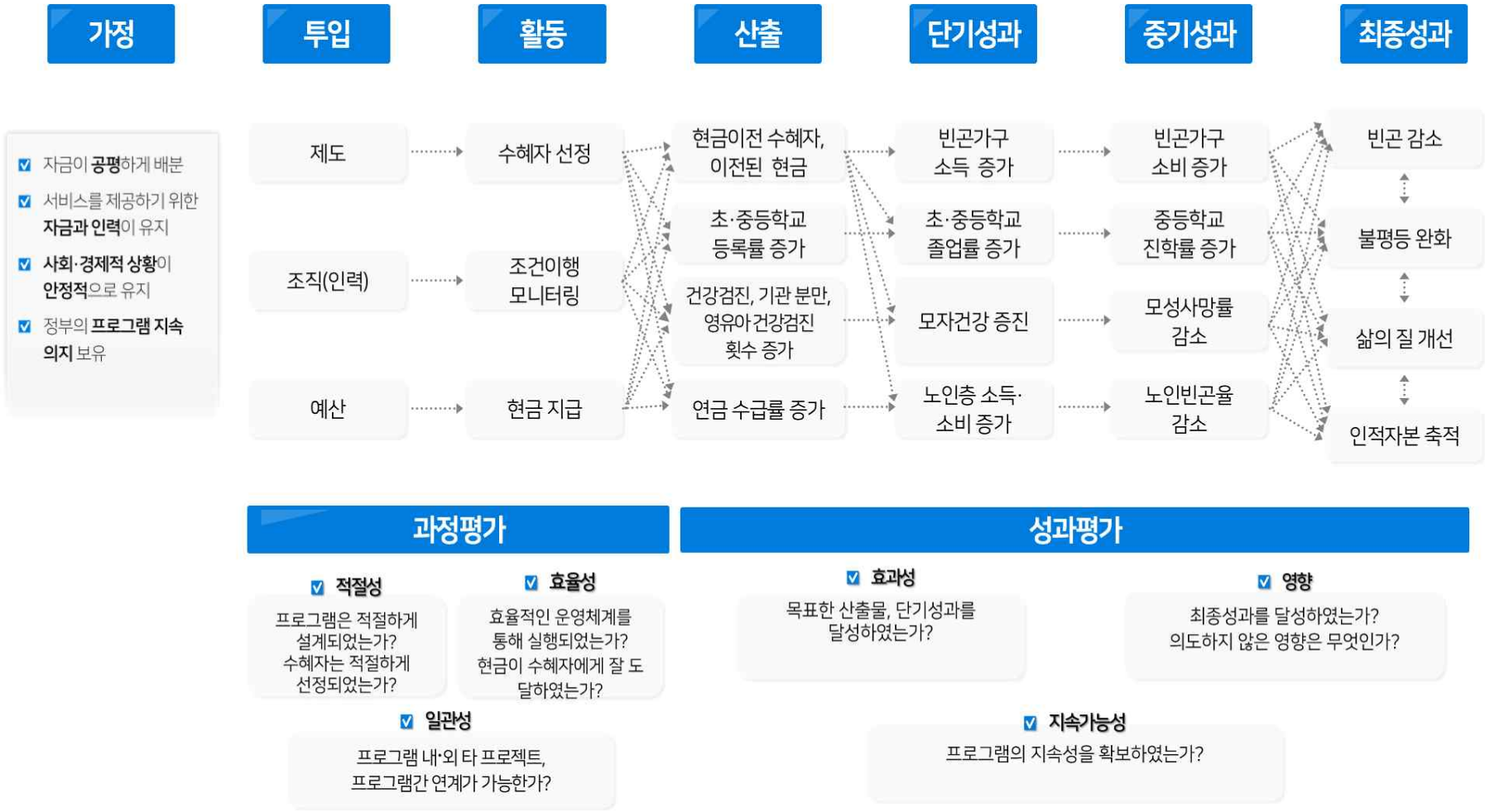
현금이전 수혜자가 증가한다는 것은 — 특히 조건부 현금이전의 경우 — 프로그램이 의도한 방향대로 행동을 변화시킨 인구가 늘어남을 의미한다. 또한 수혜자들이 행동을 스스로 변화시킨다는 것은 결국 정부가 의도한 성과를 달성할 가능성이 높아짐을 뜻한다. 따라서 현금이전 프로그램 수혜자의 증가는 단순히 현금을 지급 받는 인구의 증가를 의미하는 것뿐 아니라, 변화이론상 단기성과-장기성과-최종성과에 이르는 논리적인 흐름을 가능하게 하는 중요한 전제라 할 수 있다.

자금이 공평하게 배분되고, 서비스를 제공하기 위한 자금과 인력이 유지되며, 사회경제적 상황이 안정적으로 지속되며, 정부에서 현금이전 유지에 강한 의지를 갖고 있어야 한다는 가정들이 유지된다면, 위와 같은 단기 성과는 모성사망률 감소 등 중기 성과를 달성하는 기반이 된다. 마지막으로 이러한 성과들이 축적되고, 프로그램의 가정들이 장기적으로 유지가 된다면 최종적으로는 빈곤 감소, 불평등 완화, 삶의 질 개선, 인적 자본의 축적과 같은 성과가 달성되리라 예상해볼 수 있다.

노인 빈곤은 인적자본의 축적이라는 맥락과는 다소 직접적인 연관성이 낮은 것처럼 보인다. 하지만 지원된 현금은 주거, 식료품 등 기본 생활의 영위에 필수적인 부분으로 쓰일 수 있으며, 이에 따라 취약계층 가정이 기본적인 생활을 영위할 수 있게 되고 가구별 기본적인 생활 수준을 표준화하게 되어 불평등 및 빈곤 감소에 기여할 수 있다. 이렇게 각 현금이전 프로젝트의 성과는 결국 빈곤 및 불평등 완화, 인적자본의 축적이라는 공통 성과로 수렴이 가능하다. 따라서 이러한 성과를 기반으로 OECD/DAC 개발평가 기준에 맞춰 정리한 평가 매트릭스를 기반으로 프로그램 평가를 실시하고자 한다.

변화이론과 OECD/DAC 평가기준에 맞춰 정리한 분석틀과 평가 매트릭스를 기반으로 본 논문에서는 볼리비아 현금이전 프로그램의 성과를 분석한다. 여기에는 볼리비아 정부에서 발간한 통계 및 문헌 등 1, 2차 자료를 활용하고 타 선행연구에서 사용된 실험적 설계, 준 실험 설계 결과 데이터를 활용한다. 평가 매트릭스를 구성하는 평가 질문과 지표의 선정 사유는 5장에서 상세하게 기술하기로 한다.

<그림 2> 변화이론에 기반한 볼리비아 현금이전 프로그램 분석틀



출처: OECD(2021), La Cooperazione Italiana allo Sviluppo(2020), Gloria M. Rubio(2012), 한국국제협력단(2018) 등을 참고해 저자 작성

<표 5> 볼리비아 현금이전 프로그램의 평가 매트릭스

평가 기준	핵심평가질문	세부 평가질문	평가지표(정량/정성)
적절성	1. 프로그램은 적절하게 디자인되었는가?	**<프로그램 설계의 적절성>** 1) 프로그램 착수 전, 경제적·사회적 진단이 있었는가? 2) 수혜자들의 수요에 부응하는가? 3) 활동과 산출물이 성과와 연계되도록 설계되었는가? 4) 구체적이고, 표준화된 모델을 통해 투입 자원, 전달된 서비스를 명확히 제시했는가? 5) 성과달성을 위한 적절한 수단이 선택되었는가?	• 프로그램 디자인을 위한 진단 실시 여부 • 수혜자들의 수요 반영 여부 • 성과의 논리적 연계성 • 프로그램 이행 모델 수립 여부 • 적정수단 선택 여부
	2. 프로그램의 수혜자는 적절하게 선정되었는가?	**<수혜자 선정의 적절성>** 1) 프로그램의 목표 달성에 적합한 인구를 수혜자로 선정하였는가? 2) 사회에서 소외되고 취약한 집단을 수혜자로 포함하였는가?	• 수혜대상의 적절성 • 수혜집단의 포용성
일관성	3. 프로그램내·외 타 프로젝트/프로그램 간 연계가 가능한가?	**<프로그램의 일관성>** 1) 볼리비아 분야별 전략, 중장기 전략에 부합하는 프로그램인가? 2) 볼리비아 타 사회정책과 양립 가능한가? 3) 프로그램 내 사업 간 혹은 타 프로그램 간 시너지 또는 연계효과가 있었는가?	• 분야별 전략, 중장기 전략 부합성 • 타 전략/프로그램과의 양립가능성 • 프로그램 내·외 시너지 발생 여부
효율성	4. 효율적인 프로그램 운영체계를 갖추었는가? 5. 성과 달성을 위한 비용 대비 효과적인 방식으로 프로그램이 실행되었는가?	**<프로그램 이행의 효율성>** 1) 프로그램 시행에 필요한 적절한 조직, 재정, 제도가 투입되었는가? 2) 프로그램 이해관계자 간 조정 및 협력 메커니즘이 적절히 작동하였는가? 3) 계획된 예산과 일정 안에서 프로그램이 시행되었는가? 4) 프로그램은 오류 없이 집행되었는가? 5) 성과를 창출할 만큼 투자가 꾸준히 집중되어있는가?	• 현금이전 프로그램 이행을 위한 적정한 조직, 재정, 제도, 투입여부 • 프로그램 운영 체계 • 예산 및 일정 준수 여부 • 집행오류 발생 여부 • 프로그램 투입 예산

	6. 현금이전 서비스는 적절한 품질로 수혜자에게 잘 도달하였는가?	**<서비스 제공 품질>** 1) 수혜자의 서비스 접근은 용이하였는가?(현금지급 플랫폼의 위치, 접근 방식, 운영시간 등) 2) 서비스의 품질은 충분하였는가?(응답성, 신뢰성, 문제해결 충족 등) 3) 수혜자들이 나이, 성별, 인종, 문화의 차별 없이 서비스를 제공받았는가?	• 현금이전 접근성 • 현금이전 서비스 품질 • 현금이전 서비스에 대한 수혜자들의 인식
효과성	7. 목표한 산출물, 단기성과를 달성하였는가?	**<목표한 성과 창출 여부>** 1) 계획한 산출물, 단기성과를 달성하였는가?	• 변화이론에 제시된 산출물/단기성과 지표
영향력	8. 최종성과를 달성하였는가? 9. 프로그램이 의도하지 않은 영향은 무엇인가?	**<프로그램의 영향>** 1) 프로그램의 최종 성과를 달성하였는가? 2) 법·규범 등 각종 제도 변화에 미친 영향이 있는가? 3) 프로그램이 의도하지 않은 부정적 영향이 있었는가?	• 변화이론에 제시된 중기/최종 성과 지표 • 프로그램의 의도하지 않은 제도적 변화 및 영향
지속 가능성	10. 프로그램의 지속성을 확보했는가?[6]	**<프로그램의 지속가능성>** 1) 프로그램이 지속 가능하도록 할 조치를 취했는가?(예산 및 운영인력 확보 등) 2) 정책 결정자의 충분한 관심이 있는가? 3) 수혜자는 현금이전 프로그램을 지지하는가? 4) 위험관리 능력이 있는가? 5) 지속가능성에 기여하는 요인은 무엇인가? 지속가능성의 제약 요건은 무엇인가?	• 지속 가능한 프로그램 이행 체계 구축 여부 • 정부의 프로그램 지속 의지 • 수혜자의 정책 지지도 • 프로그램 이행관련 위험관리 계획 수립 여부 • 지속가능성의 기여 및 제약 요인

출처 : OECD(2021), La Cooperazione Italiana(2020), Gloria M. Rubio(2012), 한국국제협력단(2018) 등을 참고해 저자 작성

6) OECD에서는 지속가능성을 공여국의 지원이 종료된 이후에도 개입의 효과를 장기적으로 창출할 수 있는 가능성이라 정의하나(박수영 외, 2021), 본 연구에서는 지속가능성을 '예산, 인력, 제도 등 정치, 경제, 사회적 측면에서 현금이전 프로그램이 지속될 수 있는가?'로 정의하여 평가하기로 함.

제3장 현금이전 프로그램의 거시적 환경

정부가 제한된 자원을 운영한다는 측면을 고려할 때, 현금이전은 인프라 기반 다른 개발 정책과 예산과 정책적 우선 순위 측면에서 경쟁 관계에 놓일 수 있다. 따라서 이러한 정책 도구가 작동하는 방식에 대해 이해하는 것이 중요하다(UDAPE, 2015).

에보 모랄레스 대통령의 전임자인 산체스 로사다 전 대통령은 신자유주의적 경제정책을 확대하면서 공기업 민영화 등의 조치를 단행했다. 그럼에도 불구하고 빈곤과 빈부격차는 개선되지 않아 국민들, 특히 원주민, 노동자, 빈곤층의 공분을 샀다. 이러한 와중에 취임한 에보 모랄레스 대통령은 최초의 원주민 출신 대통령으로서, 자원 국유화, 소득 재분배 확대 등 지지층의 요구에 부응할 필요가 있었다. 그는 발전국가적인 경제 정책, 소외계층의 요구에 부응하는 정치 정책, 그리고 노동부분을 강화하며 빈곤층의 사회서비스 접근을 강화하는 정책을 펼쳤다. 그 중 현금이전 프로그램은 빈곤층 스스로가 주체적으로 빈곤 감소를 할 수 있도록 지원하는 에보 모랄레스 정부의 대표 정책이 되었다. 따라서 볼리비아 정부의 현금이전 프로그램은 정치적·경제적·사회적 맥락과 밀접한 관계가 있다.

볼리비아 현금이전 프로그램의 거시적인 환경을 평가에 고려하기 위해 이 장에서는 현금이전 프로그램이 도입된 맥락을 정치적·경제적·사회적 측면으로 나눠 살펴보기로 한다. 정치적 측면과 경제적 측면은 재정적·제도적 지속가능성, 사회적 측면은 효과성 평가와 긴밀한 관계가 있다. 따라서 프로그램의 거시적 환경을 검토하는 것은 평가 결과의 심층적 이해를 가능하게 할 것이다.

제1절 정치적 환경

1. 에보 모랄레스 대통령의 지지 기반

에보 모랄레스는 볼리비아 역사상 최초의 원주민 대통령으로 차파레(Chapare) 지역을 중심으로 한 코카재배 농민 지도자 출신이다. 정계 진출 전 에보 모랄레스는 코카박멸 정책에 반대하는 운동을 적극적으로 펼쳤다. 따라서 원주민, 빈곤 및 취약계층, 노동자 등에 친화적인 성격을 가질 수밖에 없었다.

모랄레스 대통령이 집권하게 된 배경에는 볼리비아광물공사(COMIBOL; Corporación Minera de Bolivia) 구조조정에 반대하는 노동조합운동, 코카박멸에 반대하는 코카재배 농민 운동, 광업 부문 전면 국유화 운동, 가스전쟁[7] 등으로 표출된 볼리비아 국민들의 다국적 기업 중심의 자원 산업 통제에 대한 반대가 있었다. 2004년 7월 가스전쟁을 해결하기 위한 국민투표에서 볼리비아 국민들 중 92.19%가 '당신은 국가가 생산지에서 모든 탄화수소에 대한 소유권을 회복하는 것에 동의하십니까?'란 질문에 찬성하였으며, '당신은 볼리비아석유공사(YPFB; Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos)가 재 설립되고, 부분적으로 민영화된 국가의 지분을 회복하여 탄화수소 생산의 모든 과정에 참여할 수 있어야 한다는 것에 동의하십니까?' 질문에는 87.31%의 국민들이 찬성했다(이상현, 2007). 이러한 정치적 지지를 기반으로 에보 모랄레스 정권은 자원에 기반을 둔 국가 주도적 성

7) 2002년 산체스 데 로사다 볼리비아 대통령은 국제통화기금(IMF)의 권고에 따라 다국적회사와 함께 볼리비아에서 칠레로 이어지는 대규모 천연가스 파이프 라인을 건설하려는 계획을 세웠다. 그러나 신자유주의적 성격의 정책에 반대한 국민들은 산체스 대통령의 즉각적인 퇴진과 가스 산업의 재국유화를 요구하며, 전국적인 시위를 벌였다. 대통령 퇴진요구는 한 달 넘게 지속되었고, 정부가 강경 진압으로 대응했다. 결국 수백 명의 사상자가 발생되어 산체스 대통령은 2002년 10월 17일 사임했다. 이후 임시 집권한 부통령 까를로사 메사 대통령은 국민투표를 통해 천연가스 국유화를 결정하겠다고 밝혔으나, 투표 문항에 가스 산업의 국유화와 관련된 질문은 없었다. 이에 국민들은 투표 불참 운동을 선언했으며, 볼리비아 전역에서는 기만적인 투표에 항의하는 시위가 이어졌다.

장 정책을 펼칠 수 있었다.

모랄레스 대통령의 대표적인 지지 계층은 인구 대부분이 아이마라족[8]으로 구성된 엘 알또시 주민, 코카 재배농민, 원주민 등이었다. 다문화, 다양성, 포용 등을 주요 가치로 삼은 에보 정부에게 원주민은 중요한 정치적 지지 기반이었다. 에보 모랄레스 대통령은 신헌법을 통해 공식 국명을 '볼리비아다민족공화국'으로 변경하며 다양한 원주민 부족과 인종의 권리를 보장하고자 노력했다. 이러한 정치적 지지를 기반으로 에보 모랄레스 대통령은 신자유주의적 구조조정 반대 및 자원산업의 국영화를 단행했다. 이에 따라 2006년 취임한 에보 모랄레스 정부의 천연자원에 대한 기본적인 담론은 '자원은 국민의 재산이고, 국민의 목소리는 신(神)의 목소리이기 때문에 자원 사유화는 안 된다'는 것이었다(Mignolo, 2006). 따라서 자원의 국유화를 실시하며 볼리비아가 자원 주권을 회복하고 있음을 각종 인터뷰를 통해 널리 알리기도 했다.

에보 모랄레스 대통령은 2005년 53.7%, 2009년 64.2%, 2014년 63.3%라는 높은 득표율을 차지하며 대통령을 2번이나 연임하였다. 이러한 높은 득표율로 미루어보건데, 주요 자원 국유화와 대통령의 정치적 지지 기반은 매우 긴밀하게 연관되어 있으며, 자원 국유화 정책이 국민들의 높은 지지를 받았다고 볼 수 있다. 따라서 천연가스를 포함한 탄화수소 자원의 국유화 과정을 살펴보는 것은 매우 중요하다. 따라서 다음 절에서는 에보 정부의 자원 국유화의 배경과 방식에 대해 탐구해보기로 한다.

8) 남아메리카의 안데스 산맥과 알티플라노 고원 지역의 소수민족으로 볼리비아와 페루, 칠레 등에 약 2백만 명이 있다. 볼리비아의 대통령 에보 모랄레스는 아이마라족으로 남아메리카에서는 최초로 소수민족 출신 정치인이 되었다.
(출처 : https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%95%84%EC%9D%B4%EB%A7%88%EB%9D%BC%EC%A1%B1/ 검색일 : 2021.4.4.).

2. 탄화수소 자원 국유화의 역사적 배경과 방식

볼리비아는 은, 주석, 천연가스 등 천연자원에 경제를 의존하고 있으며, 특히 천연가스는 볼리비아 경제를 좌지우지할 수 있는 핵심적인 요인이다. 볼리비아와 같이 자원은 풍부하나 기술과 자본이 제한된 전형적인 자원 부국 개발도상국의 경우, 자원 산업화의 초기에 해외 기술과 자본에 의존하는 경향이 짙다. 그러나 에보 대통령 재임기간 중에는 명백한 국가 주도형 경제 성장 모델을 유지했다. 에보 정권이 이렇게 결정한 이유에는 역사적인 배경도 있다.

1960년 9월 2일의 최고결의안(Supreme Resolution) 97682와 헌법 138조를 통해 대광산의 국유화가 명문화되었다.

"국유화된 광산들은 국가경제의 발전과 다양화를 위한 기초로서 국가 자산에 소속되며 어떤 상황에서도 민간회사로 이전되거나 팔리는 것이 금지된다. 국유화된 광산회사의 진로와 운영은 법에 의해서 정해지는 권한을 지닌 자율적인 주체의 책임이다(Congreso Nacional de Bolivia, Constitución Política del Estado, 1967; 1995)."

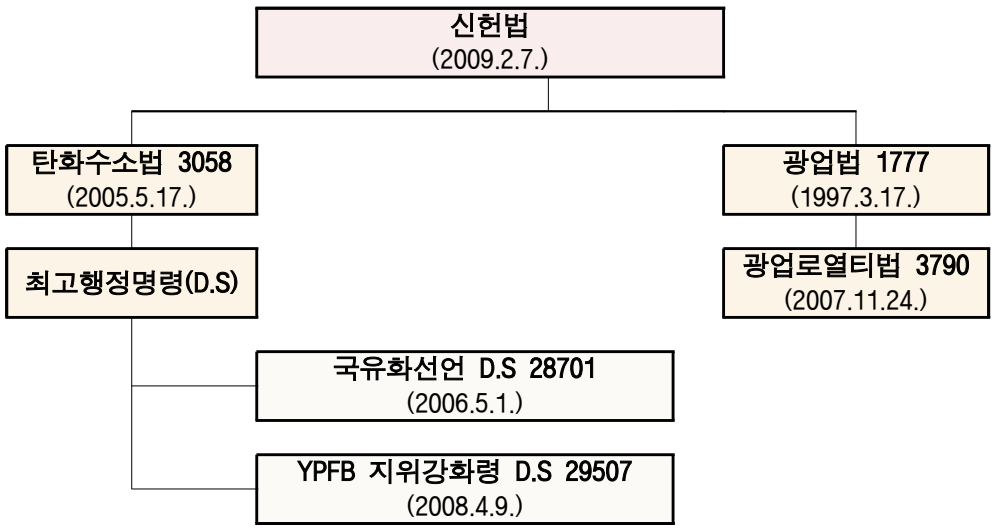
이를 통해 천연자원들(가스, 석유, 일부 광물, 물, 전기)에 대한 정부의 통제권을 회복하고, 여기서 나온 이득을 전 국민과 공유하는 경제 정책을 펼치게 되었다(서울대학교 라틴아메리카연구소, 2009).

모랄레스 대통령은 취임 후 다양한 산업 부문에서 재국유화를 시도했다. 2006년 5월 1일 천연가스산업의 '국유화'를 선언하고, 기존의 최저 18%였던 로열티와 세금은 대형유전의 경우 50%에서 82%로 그리고 소형유전의 경우 60%로 높였다. 또한 볼리비아 정부는 천연가스 산업에 대한 소유권을 재확인하고 경영통제권을 회복하였다.

이러한 자원의 국유화는 헌법 및 관련 법 개정을 통해 착수되었다. 모랄레스 정부는 2009년 2월, 천연자원의 국유화를 주요 내용으로 하는 신헌법을 제정했다. 신헌법 중 환경, 천연자원, 토지 및 영토에 관한 법

률 부분에서 자원에 관한 소유 및 권리, 관리 경영, 계약 및 통제에 대하여 정의하였으며, 제2장에는 천연자원, 제3장은 탄화수소 자원, 제4장은 광물 및 금속 자원에 대한 조항을 명시하였다. 특히 제3장 탄화수소에 대한 헌법의 국가소유를 명시한 것은 2000년부터 2005년까지 신자유주의 정책을 실시한 지난 정부와 확연히 다른 시각을 보여주는 것이다(이상현, 2007).

<그림 3> 탄화수소 자원 관련 법제 구성



출처 : 정경원 외(2011) 참고해 저자 재구성

신헌법 제349조 1항은 천연자원의 소유와 양도 권리를 국가에 두고 있음을 규정함으로써 볼리비아 국민들이 지속적으로 요구한 천연자원의 소유・운영・관리・책임 등을 국유화하고, 자원개발과 관련한 관리 및 통제에 관한 최고권한을 국가에 귀속시켰다. 이후 볼리비아 정부는 관련 법을 개정하고 조직개편도 실시했다. 신탄화수소법 3058을 통해 YPFB의 활동 분야를 확대하였으며, 민간분야의 참여는 YPFB와의 공동 생산 계약, 운영 계약 혹은 합작 투자 계약의 경우로 제한하였다. 또한 로열티를 인상하고, 탄화수소 직접세(Impuestos Directos de Hidrocarburos; IDH)

신설을 통해 투자자가 자원개발을 할 경우 약 80%가 넘는 세금을 지불하도록 지정하였다(이상현, 2007).

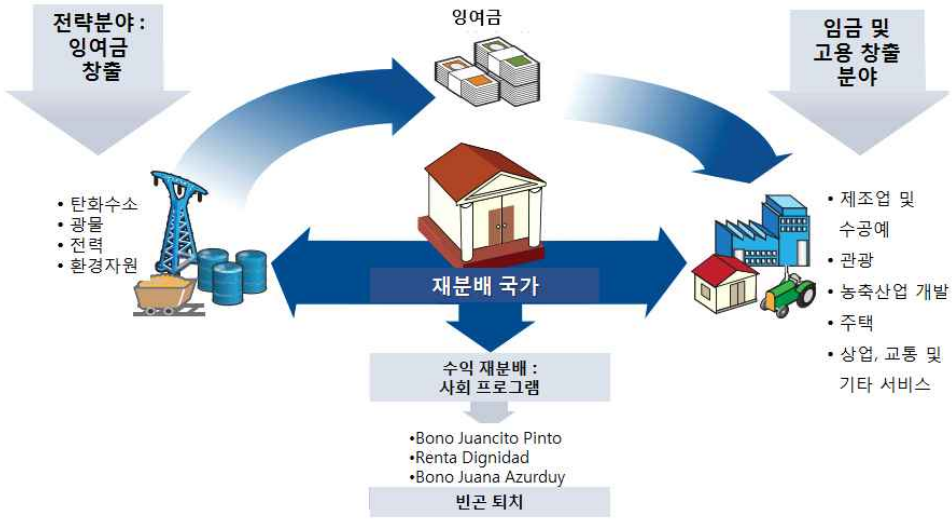
2006년 5월 1일 발표된 최고법령 28701은 전면적 국유화와 세금인상을 명문화하는 천연자원의 국유화 선언이었다. 이 법은 기존 법에서 규정된 석유 생산시 국가 대 다국적 기업 간 이익배분에서 국가의 비율을 좀 더 높였다. 또한 18% 로열티와 32%의 IDH 이외에 추가 32%의 이익을 YPFB에 배분되도록 하는 조항이 신설되었다(이상현, 2007).

탄화수소의 경우 민간의 개발참여를 금지하고, 광업 부문은 민간의 자유로운 참여를 허용하는 등 다소 차이는 있었으나, 볼리비아 정부는 주요 자원인 천연가스와 광물을 국유화의 법적근거를 신헌법을 통해 마련하였다. 또한 자원 수출·판매로 인한 수익을 배분하기 위한 관련 기관의 지위 강화령, 로열티법, 최고 행정명령 등 제반 법령도 발표했다. 이러한 일련의 법 개정으로 국가의 국부(國富) 창출 기능이 강화되었고, 여기서 생산된 수익은 현금이전(Bono), 연금(Renta), 사회적 서비스의 형태로 재분배되었다.

3. 탄화수소 자원을 통한 이익의 재분배 방식

에보 모랄레스 정부는 원자재 수출을 통한 이익을 전 국민에게 공정하게 배분하는 것을 정부의 역할로 인식했다. 이에 따라 '생산적인 커뮤니티 사회경제 모델'을 수립하고 잉여금(surplus)을 창출하는 전략분야와 수익과 고용을 창출하는 2개 분야로 산업군을 나누고 전략분야에서의 이익이 임금 및 고용창출 분야로 재분배되도록 했다.

<그림 4> 볼리비아의 신 경제·사회·커뮤니티 생산 모델[9)]



볼리비아 정부는 탄화수소, 광물, 전력 및 환경 자원분야를 전략분야로, 관광, 주택, 농축산업 등을 임금 및 고용 창출 분야로 분류했다. 그리고 원자재를 수출하는 데에 경제를 의존하는 1차 수출모델을 버리고 산업화되고 생산적인 볼리비아를 만들어야 한다고 공표했다(볼리비아 경제 및 공공재정부, 2014).

이러한 신 경제모델은 천연자원에 대한 성공적인 관리를 기반으로 하고 있으며, 이러한 전략분야에서 발생한 이익을 재분배한 예산이 현금이

9) 출처 : 볼리비아 경제 및 공공재정부(2014). Modelo Económico Social Comunitario Productivo. economía PLURAL. 10호

전 프로그램의 주요 재원이 되었다. 구체적으로 현금이전 프로그램 이행을 위한 재원 확보는 탄화수소 직접세로 인한 수입과 국영기업 배당금을 통해 이뤄졌다.

2005년 3058법으로 탄화수소 원자재 판매 시, 18%의 로열티 외에 32%의 세금이 부과되는 탄화수소직접세(IDH)가 신설되었다. IDH의 수혜자는 다양했다. 각종 법률에 의거하여 현금이전, 지자체, 대학 기금 등에 IDH의 수익이 사용되었으며, 이후 볼리비아 사회 정책 실행 재원 중 이 세금에의 의존도는 점차 높아졌다.

볼리비아 정부는 탄화수소 직접세로부터 나오는 수입은 다음과 같은 곳에 사용되어야 한다고 규정했다. 국가 발전을 위한 국내 지원기금(Internal Help Fund for National Development)의 5%를 IDH에서 충당하고, 각 주는 이 기금에서 경제 개발, 사회 개발, 안전을 위해 예산을 지출하도록 했다. 지자체의 경우 교육, 보건, 지역 경제 개발 및 고용 촉진, 안전 목적이었으며, 대학교의 경우 인프라 및 학습용 기자재, 교육과정의 질과 효과성을 높이기 위한 프로그램, 중앙 및 지방정부의 주요 계획 관련 연구 등에 사용해야 했다. 또한 IDH로 인한 수익은 현금이전 프로그램의 시행에 중요한 재정적 기반이 되었다.

볼리비아 수출의 가장 큰 부분을 차지하는 탄화수소와 관련된 국영기업은 크게 YPFB와 COMIBOL이 있다. 볼리비아 정부는 탄화수소 자원의 이익을 현금이전, 연금, 사회적 서비스의 형태로 재분배하는 체계를 구축했다. 2007년에는 YPFB와 COMIBOL에서 나온 수익으로 교육 분야 현금이전 프로그램의 47%을 충당했으며, 2009년에는 YPFB로부터 53%, COMIBOL에서 13%, 그리고 2011년에는 YPFB가 18%, COMIBOL이 9%를 분담했다. 이러한 충당 비율은 각 회사의 이사회를 거쳐 설정되었다(Aresti, 2016). 이는 연도별 수출 및 경제상황과 국영기업 이사회 의결사항을 반영한 것이었다. 따라서 천연가스, 광물 등 탄화수소의 자원 수출과 판매에 따른 수익은 현금이전 프로그램과 밀접한 관계가 있으며, 볼리비아 현금이전 프로그램을 이해할 때 이러한 맥락이 함께 고려되어야 한다.

제2절 경제적 환경

볼리비아는 에보 모랄레스의 대통령 취임 이후 지속적으로 안정적인 경제적 성과를 달성했다. 이를 두고 전 세계의 많은 경제 분석가와 국제통화기금(International Monetary Fund; IMF) 및 미주개발은행(International Development Bank; IDB)와 같은 다자기구들은 볼리비아를 개발도상국 경제성장의 성공적인 사례로 높이 평가하기도 했다. 그러나 에보 모랄레스가 취임한 2006년에 볼리비아는 IMF와의 차관 협정이 20년 동안 진행 중인 상태였고, 1인당 GDP는 1980년대보다 낮았다. 또한 이전 정권의 적극적인 신자유주의 정책에 따른 자원 및 공기업 민영화 등으로 국민들의 불만이 높은 상황이었다.

이러한 상황을 극복하기 위해 볼리비아 정부는 외국인 직접투자와 같은 부분은 신자유주의적인 현대 경제 흐름에 따르면서도 자원 국유화를 통한 소득 재분배 정책을 펼침으로써 변형적이고 이질적인 경제 형태를 보였다. 이러한 측면은 경제 자유도 지수제 자유도 지수(economic freedom index)[10]를 통해서도 명확히 드러난다. 경제적으로 완전히 자유롭다는 것은 개인이 자신의 노동과 재산을 완전히 통제할 수 있다는 뜻이며, 반대로 억압되었다는 것은 개인이 노동과 사유 재산을 통제하기 어려운 환경임을 뜻한다.

에보 대통령의 재임기간 중 경제 자유도 지수는 지표별로 다소 간 차이는 있으나 전반적으로 가장 자유롭지 않은 억압된 경향을 보이고 있다. 전 세계 기준 볼리비아의 경제 자유도 순위는 2008년 123위에서 2019년 173위까지 내려갔으며, 중남미 지역 기준으로는 30위를 기록하며 쿠바 및 베네수엘라와 같이 억압된(repressed) 경제 자유도를 보이고 있다.

---

10) '개인이 자신의 노동과 재산을 사용하는데 있어 국가와 사회단체의 간섭 정도가 어느 정도 인지를 정량적으로 표시한 것'으로, 헤리티지재단(Heritage Foundation)이 매년 발표한다. 동 지수는 규제 효율성, 정부크기, 법의 지배, 시장 개방 등 4개 분야를 측정하는 12개 지표로 구성되어 있으며, 각 항목별로 가장 자유로운 상태는 100, 가장 낮은 상태는 0이다. 지수의 총합은 과거 자유(free), 대체로 자유(mostly free), 중간 자유(moderately free), 대체로 부자유(mostly unfree), 억압된(repressed) 등 5개 등급에서 현재 '자유'를 뺀 4가지 등급으로 분류된다.

<표 6> 경제자유도 지표별 정의[11)]

구분	지표명	정의
규제 효율성	사업 자유도	기업이 얼마나 빨리 설립 또는 폐쇄될 수 있는가에 대한 정부의 규제 정도
	노동 자유도	노동자나 기업관계에 있어 정부의 간섭 정도
	통화자유도	통화 안정성과 통제의 정도
정부크기	조세 부담	개인 및 법인 소득에 대한 한계 세율과 GDP 대비 총 세금 부담 정도
	정부 지출	정부 지출에 의해 부과되는 부담의 정도
	재정 건전성	국가 채무와 채무 상환 능력의 정도
법의 지배	재산권	사유재산의 축적과 유지가 법적으로 보장되는 정도
	사법 효과성	법이 완전히 존중되도록 효율적이고 공정한 사법 시스템을 갖추고 있는지의 정도. 사법적 독립성, 사법 절차의 질, 정부 기관의 결정에 대한 옹호(favoritism) 지표의 합산으로 파악
	정부 신뢰 (Government Integrity)	정치인에 대한 대중의 신뢰, 불규칙한 지급 및 뇌물, 정부 정책 결정의 투명성, 부패의 부재, 부패에 대한 인식, 정부 및 공무원 서비스 투명성 정도
시장개방	무역 자유도	상품 및 서비스 무역에 있어 관세 및 비관세장벽 정도
	투자 자유도	자본(특히 외국 자본) 이동의 자유 정도
	금융 자유도	'금융기관이 어느 정도 안전한가?' 와 '정부로부터 얼마나 독립적인가?' 의 정도

세부 지표별로 살펴보자면, 볼리비아는 높은 통화 자유도와 무역 자유도를 유지했으나, 외국인 투자, 재산권 보호, 노동 유연성 등 측면에서는 타 중남미 국가 또는 세계 평균보다 낮아 다소 부자유하고(unfree) 억압된 경제정책을 추진했다고 볼 수 있다.

재산권 지수는 2016년까지 감소세였고 개인의 세금부담은 반대로 2006년 이후 지속 증가하였다. 즉 개인의 사유재산 축적은 어려워지면서 세금 부담도 늘어난 것이다. 사업 자유도와 무역 자유도는 지속 증가하였으나, 반대로 노동 자유도는 지속 감소하였으며 통화 자유도 또한 마

11) https://www.heritage.org/index/pdf/2019/book/methodology.pdf(검색일 : 2020.11.20.)

찬가지다. 반면 정부지출의 경우 연도별로 큰 편차를 보이고 있다. 정부 신뢰도는 매년 큰 변동 없이 비슷한 수준을 유지하고 있다.

특히 모랄레스 정부 하에서 통화, 무역, 외국인 투자, 금융 자유도는 크게 축소되어 볼리비아가 적극적인 국가 주도형 경제성장을 지향해 온 것을 알 수 있는데, 이는 에보 정부 출범 후 착수한 주요 경제정책을 통해서도 잘 드러난다. 에보 대통령은 집권이후 주요 자원의 재국유화를 추진하고, 사유재산 보장과 금융자유화는 축소하는 정책을 시행했으며, 국가가 강력히 외환을 통제하는 통화정책을 펼쳤다. 즉, 볼리비아는 풍부한 자원을 기반으로 적극적인 국가주도형 성장 정책을 펼치면서 경제성장으로 인한 수익은 재분배하는 방식으로 경제 자유도는 낮추는 방식을 택해온 것이다.

그럼에도 불구하고, 볼리비아는 탄화수소 자원 수출에 힘입어 나름대로 건실한 성장을 지속해왔다(Heritage, 2020). 탄화수소 자원 수출로 인한 수익은 현금이전 프로그램 운영을 위한 중요한 재원이며, 외부 경제 상황에 따라 프로그램의 실행・중단・지속 등이 결정될 수 있으므로 프로그램을 둘러싼 대내・외 경제적 환경을 분석하는 것이 필수적이다. 따라서 아래에서부터는 이러한 볼리비아의 경제적 상황을 외환, 국제수지, 수출 등과 같은 대외적인 부분과 GDP, 현금이전, 공공투자와 같은 대내적인 부분으로 나눠 살펴보고자 한다.

<표 7> 볼리비아의 경제 자유도 지수(2006-2019)[12]

구분		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
세계 순위		-	-	123 (53.2)	130 (53.6)	146(49.4)	147 (50)	146 (50.2)	156 (47.9)	158 (48.4)	163 (46.8)	160 (47.4)
전체 등급		-	-	-	-	-	-	대체로 부자유	억압된	억압된	억압된	억압된
총괄 점수		59.9	60.1	60.2	59.5	59.4	59.7	59.5	59.6	60.3	60.4	60.7
정부 크기	조세 부담	73.8	74.5	74.9	74.9	75.4	76.3	76.9	77.2	77.2	77.2	77.1
	정부 지출	66.5	67.3	67.7	65.1	65.0	63.9	59.8	61.1	62.7	61.6	62.8
	재정 건전성	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
규제 효율성	사업 자유도	61.9	62.7	63.2	64.3	64.6	64.3	64.7	64.6	64.9	64.3	64.4
	노동 자유도	60.7	60.5	60.8	61.3	62.1	61.5	61.5	60.6	61.6	61.2	59.8
	통화 자유도	77.2	75.2	74.4	74.0	70.6	73.4	74.4	73.7	74.1	75.2	75.7
법의 지배	재산권	46.6	45.6	45.6	44.0	43.8	43.6	43.4	43.4	43.1	42.6	42.4
	사법 효과성	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	정부 신뢰	40.3	41.2	41.1	40.3	40.5	40.5	40.4	40.6	40.2	43.0	43.7
시장 개방	무역 자유도	68.1	72.0	72.0	73.2	74.2	74.8	74.5	74.5	74.8	75.4	75.8
	투자 자유도	50.8	49.6	50.3	48.8	49.0	50.2	50.7	52.2	55.5	55.4	56.5
	금융 자유도	53.0	52.0	51.6	49.1	48.5	48.5	48.6	48.8	48.8	48.6	48.7

* 하이픈(-) 표시는 데이터가 없는 경우임.

12) 출처 : 헤리티지재단 경제 자유도 지수 데이터(https://www.heritage.org/index) 저자 재구성

1. 대외정책

1) 외환보유고 및 환율

2006년과 2018년 사이 볼리비아 경상수지 흑자는 GDP의 평균 2.7%를 기록했으며 에보 모랄레스 대통령 임기 첫 8년인 2006년과 2014년 사이에는 평균 6.4%를 기록했다. 또한 국제적 준비금(international reserve)도 충분한 수준이었다. 통상 수입 3개월에 해당하는 금액이 충분한 준비금 수준으로 통용되나 볼리비아의 국제 준비금은 이를 크게 초과하는 수치였다. 이러한 준비금 여유분은 평가조정 환율제도(crawling peg)[13]와 함께 환율 관리에 중요한 역할을 했다. 해마다 다소 변화가 있었음에도 불구하고, 2019년 8월 말 볼리비아의 준비금은 정상 수준 외환 보유고의 3배에 해당하는 약 80억 달러에 이르렀다. 중앙은행이 관리하는 다른 외부 자산을 고려하면 이 금액은 96억 달러로 늘어난다. 이는 볼리비아 GDP의 약 2.3%를 차지하는 높은 수준으로, 이 때문에 IMF의 집행위원회로부터 심한 비판을 받기도 했다(Jose 2015).

볼리비아는 사실상 미국 달러 고정환율제도를 유지하여 경제의 탈 달러화를 시도하고 가격 안정성을 유지했다. 특히 볼리비아 정부는 2006년부터 2019년까지 미 달러 환율을 1달러 당 6.90 볼리비아노(Bs.)로 유지하는 강력한 통화정책을 폈다(IMF, 2020). 에보 모랄레스 대통령 집권기간 중 실질 환율이 크게 상승했음에도 이를 국가에서 강한 통제를 했다.

볼리비아는 경제 규모 대비 외환 보유고가 많고 금융 시스템의 이전 통화 불일치(currency mismatch)[14] 문제가 없어 환율에 대한 투기가 어려웠다. 게다가 볼리비아 중앙은행은 2010년부터 국영 기업이 발행한 금

---

13) 점진적인 평가변경방식으로 평가절하(또는 절상)의 필요가 있을 경우 한번에 10%나 20% 등과 같이 변경하는 것이 아니라 예컨대 매월 0.2%씩 1년간에 2.4% 절하(절상)하는 식으로 연속적이며 점진적으로 변경하는 방식
(https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1597073&cid=50305&categoryId=50305, 검색일 : 2020.11.19.)

14) 외화로 표시된 부채와 자국통화로 계산된 자산이 일치하지 않는 경우
(https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=299920&cid=43665&categoryId=43665,
검색일 : 2020.11.19.)

융 상품과 국채를 구매하기 위해 비(非) 전통적인 통화 정책을 적용했다. 2018년 12월에는 2010년 12%에서 증가한 수치인 44%가 국내 자산에 투자되었다. 이러한 상당한 자금 증가에도 불가하고 물가 상승은 동반되지 않아 긍정적인 경제 신호를 보였다(Jose 2015).

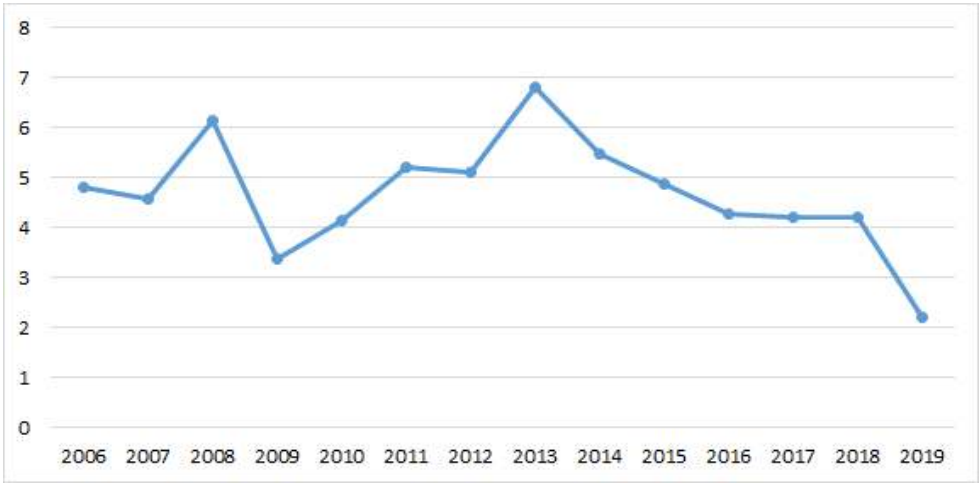
더불어 볼리비아의 외국 자본 총액 공공 부채 105억 달러는 장기간 낮은 이자율로 유지중이다. 2019년 6월 기준 총 외채의 9.5%만 2029년 이전에 지불해야 하며, 73.4%는 2029년에서 2059년 사이가 기한이며, 나머지 17.1%는 2039년 이후에 예정이거나 기한 정해지지 않았다. 또한 볼리비아 외채의 20%는 양보 조건(concessional terms)이며, 2019년에 지급되는 암묵적 평균 이자율은 약 3.6%이다. 해외 부채 상환액은 연간 수출액의 7.9% 또는 정부 세출의 3.6% (또는 GDP의 0.9%)에 해당하여 전반적으로 건전한 재정 건전성을 유지하고 있는 것으로 보인다.

2. 대내정책

1) GDP 성장률

볼리비아는 평균 실질 GDP 성장률 4.2%로 다른 중남미 국가 평균보다 높은 경제성장률을 유지해왔다. 볼리비아의 1인당 실질 GDP는 2006년 이후 중남미 및 카리브 지역의 두 배로 증가했다. 이는 명목 이 시기 막대하게 증가한 볼리비아 주요 수출 품목의 높은 국제가격 덕분이었다. 실제로 볼리비아의 수출은 2000년에 GDP의 18%, 2010년에 41%, 2012년에 47%로 절정을 이루었다. 전반적으로 볼리비아의 실질 GDP는 2000년부터 2014년 기간 동안 80% 이상, 1인당 실질 PPP 기준으로는 42% 이상 증가했다.

<그림 5> 볼리비아 GDP 성장률(%) (2006-2019)[15]

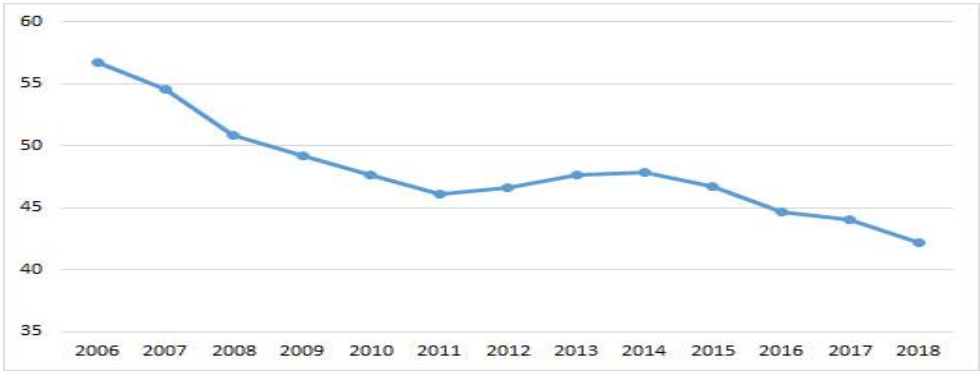


2) 공공투자・정부지출

2000년 이후 볼리비아는 중남미 지역에서 GDP 대비 공공 투자 비율이 가장 높은 경향을 보인다. 총 투자는 2000년과 2013년 사이에 100% 증가했으며, 같은 기간 동안 총 투자 비율 중 공공 투자의 비율은 30%에서 56%로 증가했다. 또한 2014-2018 동안에만 연간 평균 GDP의 21.8%를 공공 부문에 투자했다. 정부의 GDP 대비 사회분야 지출 또한 2006년 GDP의 11.8%에서 GDP의 12.7% 수준으로 증가했다[16]. 그러나 전체 공공 지출 금액을 기준으로 하면 사회분야 지출 비율은 41%에서 37%로 감소한 것으로 나타난다. 즉, GDP대비 사회지출 비중은 늘었지만, 사회지출 액수는 크게 늘어나지 않았던 것이다. 사회지출 분야별로도 교육 부분은 시간이 지남에 따라 감소하고 사회보호 및 보건 분야는 다소 증가한 것을 볼 수 있다. 그럼에도 교육 분야는 사회지출 중 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

15) https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2019&locations=BO&start=2006 (검색일 : 2020.10.30.)
16) https://oervatoriosocial.cepal.org/inversion/en/countries/bolivia(검색일: 2021.3.31.)

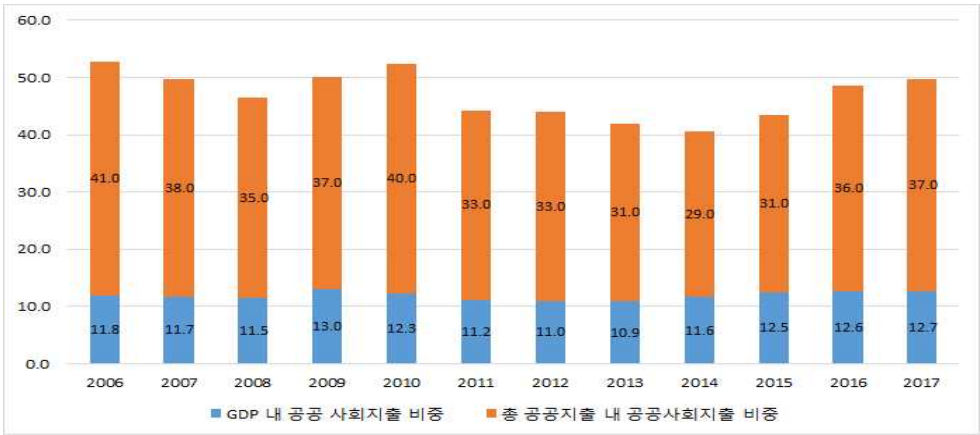
<그림 6> GDP대비 볼리비아 정부 총 지출 비율(%) (2006-2019)



출처 : IMF

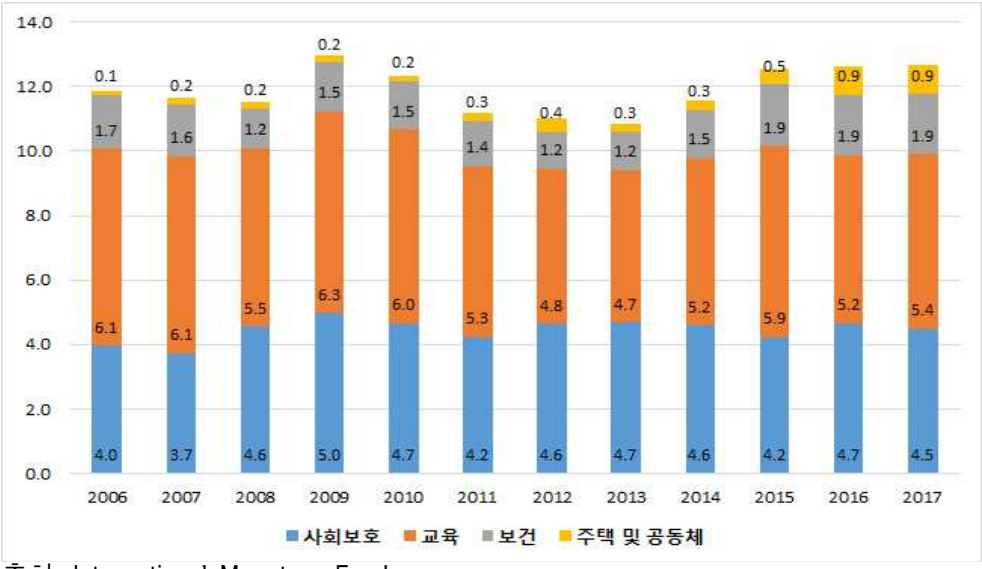
볼리비아의 재정 적자는 2006년과 2018년 사이 연간 평균 GDP의 1.5%에 불과했으나 2015년과 2018년 사이에는 GDP의 평균 7.5%로 증가했다. 따라서 IMF는 볼리비아의 긍정적인 거시 경제 효과를 인정하면서도, 지출 1달러당 성과 측면에서 공공 투자의 효율성을 비판했다. 그러나 긍정적인 면도 있었다. 경제성장 속도에 따라 세수가 크게 증가한 것이다. 세입은 2005년 GDP의 21%이었지만, 2014년에는 28%로 급증하였으며, 2018년에는 다시 GDP의 20%로 감소했다.

<그림 7> 볼리비아 공공지출 중 사회지출 비중(%) (2006-2017)



출처 : IMF

<그림 8> 볼리비아 사회지출 분야별 비중(%) (2006-2017)



출처: International Monetary Fund

정부 지출의 일환으로 볼리비아 정부는 2006년에 세 가지 주요 현금 이전 프로젝트를 도입했으며 점진적으로 확장했다. 그리고 이 현금이전 프로그램이 볼리비아 정부 지출의 대부분을 차지했다. 그리고 탄화수소 관련 수익의 일정 부분을 현금이전에 배정해 프로그램의 재원을 지속적이고 안정적으로 확보했다.

3) 고용・임금

볼리비아의 최저 임금은 2000년부터 2015년까지 실질 기준으로 122% 증가했다. 2018년까지로 범위를 넓히면 실질 최저 임금은 2006년 이후 두 배 이상 증가했으며, 인플레이션 조정 기준 140% 증가했다. 또한 볼리비아 정부는 GDP가 4.5% 이상 성장할 경우, 연말에 크리스마스 보너스(Dobles Aguinaldo)를 지급할 수 있는 규정을 추가했다.

평균 노동 소득은 2000년부터 2013년 사이에 36% 증가했으나 모든 부문이 똑같이 혜택을 받은 것은 아니었다. 주요 활동, 상업 및 건설 분

야는 급여가 많이 증가한 반면, 공공 행정 및 직업교육을 받은 숙련 서비스 근로자는 오히려 실질 임금이 감소했다. 실제로 공공 부문의 최대 급여는 2006년부터 2012년까지 제한되기도 했다.

또한 최저 임금의 보장 범위는 노동력의 약 1/4을 차지하는 공식 부문의 근로자에게만 한정되어 있었다. 비공식 부문 근로자 비율은 2001년 85%에서 2013년 75%로 감소했으나 여전히 많은 편이다. 따라서 꾸준한 최저임금 증가에도 불구하고 볼리비아는 여전히 남미에서 가장 낮은 최저 임금(월 US$ 240)을 기록하고 있다. 즉, 궁극적인 사회변화를 위해 양적인 측면에서뿐 아니라 질적 측면에서도 개선 노력이 수반되어야 하는 상황이다.

제3절 사회적 배경

1. 볼리비아 정부의 사회정책

볼리비아는 정부는 빈곤 및 취약 인구에게 혜택을 주기 위한 개입을 하고, 프로그램 간 조정과 재원을 마련하기 위한 목적으로 2004년 1월에 사회보호 네트워크(la Red de Programas de Protección Social)를 구축했다(볼리비아 최고법령 27331).

그러나 사회 보장 네트워크는 자원이 부족한 가정의 소득이 단기적으로 감소하는 것을 완화하는 것에 초점을 두고 있다. 따라서 경제, 자연재해와 관련된 기타 위험 등 극심한 빈곤과 더 큰 취약성에 처한 인구의 구조적인 필요에 대응할 수 없었다. 게다가 충분한 모니터링 및 평가 메커니즘이 없어 관리 노력이 중복되며, 통합적인 특성 없이 시행되었다.

각종 사회정책의 시행에도 불구하고, 극심한 빈곤 및 불평등이 지속되고 있다는 인식 하에 볼리비아 정부는 2007년 8월 22일 '사회 보호 및 통합적 커뮤니티 개발 프로그램 네트워크(la Red de Programas de Protección Social y Desarrollo Integral comunitario; RPS-DIC)'를 창설했다. 이는 국가개발계획의 프레임워크 하에서 새천년개발목표(Millenium Development Goals; MDGs)를 달성하고 구조적 빈곤을 해결하고자 하는 목적이었다. 이 네트워크는 볼리비아 정부의 주요 사회 정책과 전략 이행의 중요한 축이 되었다.

2. 사회 보호 및 통합적 커뮤니티 개발 프로그램 네트워크

1) 목적 및 원칙

최고법령 27331에 따르면 사회 보호 및 통합적 커뮤니티 개발 프로그

램 네트워크(PPS-DIC)의 목적은 1) 극심한 빈곤, 사회 배제, 취약성, 개인・가정・커뮤니티 위험의 구조적 원인을 제거하고, 2) 원주민・토착민・소작농 인구를 대상으로 한 권리와 역량을 강화하며, 3) 지역 사회의 가치, 지역별 특징, 문화 및 등을 기반으로 지역사회를 강화하는 것이다.

또한 법령은 다음과 같은 원칙을 갖고 있다. 첫째, 포괄성이다. 사회의 다양한 부문 개입을 통해 조화롭고 균형 잡힌 방식으로 개인・가족・지역사회의 다면적 역량을 개발하는 데 기여하고자 한다.

둘째, 토착성이다. 사회정책의 개입은 지역 사회 수준, 시정부, 주정부, 국가 등 해당 지역에 확립된 사회적 관계와 문화 활동을 인식하고, 토착민들 간 재조직과 형평성의 생성을 촉진하며, 토착성을 기반으로 지역사회, 시정부, 주정부, 국가 간 새로운 역학관계를 확립하고자 하였다.

셋째, 커뮤니티 중심성이다. 이는 프로그램 및 프로젝트의 설계, 구현, 모니터링 및 평가 등 사회 프로그램의 전 과정에서 지역 농민 및 토착 지역 사회의 정체성과 조직 방식, 자체 관리 방식에 의해 강화되고 유지되도록 한다는 의미이다.

넷째, 영향이다. 이는 동 네트워크에 의한 프로그램은 모든 징후에서 빈곤, 극심한 빈곤, 소외, 취약성 예방 및 감소의 구조적 원인을 근절하는 것을 목표로 한다는 것이다.

다섯째, 자기 관리(Self-management)로 근본적으로 현금이전을 통해 볼리비아 국민 스스로의 변화를 통해 지역 농민, 토착민 커뮤니티, 생산적 및 이웃의 지속 가능한 개발을 목표로 한다.

2) 주요 전략 및 운영 구조

기획개발부는 정책의 전체 실행과 적용에 대한 모니터링 및 평가를 담당했다. 기획개발부는 UDAPE를 통해 RPS-DIC의 모니터링, 후속 조치 및 평가 시스템을 개발하도록 했으며, 사회투자기금(National Productive

and Social Investment Fund; FPS)에서 기초선을 준비하고 각 부처와 협력하여 프로그램의 영향평가를 수행할 것을 주문하였다. 즉 이 네트워크는 기획개발부가 총괄 관리를 하지만 각 정부부처, 주정부, 시정부 및 시민사회 조직 등 사회정책과 관계된 각종 이해관계 조직간 조정의 도구로 만들어졌다고 볼 수 있다.

보다 상세하게는 국가 경제사회정책위원회가 커뮤니티 통합 사회보호 및 개발 정책(RPS-DIC)을 구성하는 경제적 사회적 정책을 승인하면, 기획개발부가 국가, 주 정부 및 시정부 간 RPS-DIC 프로그램을 조정하는 상위기구로 기능하도록 구성되어 있었다. 또한 국가 생산 및 FPS는 RPS-DIC 프로그램의 실행을 조정하고 권한 내에서 별도로 기관에 할당된 프로그램을 이행하며, 각 부처는 권한에 따라 각 실행 부서를 통해 기획개발부가 부여한 지표 달성을 목적으로 RPS-DIC 프로그램을 실행하도록 했다. 주정부와 시정부의 경우 자금, 관리 능력, 실행 계획을 고려하여 기획개발부와 서명한 협정이 있는 경우 RPS-DIC 프로그램 실행을 할 수 있게 되었다.

동 네트워크는 세부적으로 아래와 같은 총 4개의 전략으로 구성되어 있었다. 기회 및 사회활동 창출을 위해 일자리 프로그램, 교육・보건・영양 분야 보조금 제도를 시행하였다. 취약계층 보호를 위해서는 노인과 장애인을 대상으로 한 연금제도를 실시하였다. 각종 사회정책에서 배제된 사람들의 단기간 내 사회복귀를 위해서는 빈곤 및 일자리 지원을 하는 프로그램을 시행하였으며, 커뮤니티의 운영과 통합 개발을 지원하기 위한 커뮤니티 기반 프로그램도 시행하였다.

현금 또는 현물, 조건부 또는 자가 조건부여, 공적-공적 또는 공적-사적의 결합은 농민, 토착민, 원주민 커뮤니티의 생산자 및 이웃 등의 통합 개발을 목표로 한 네트워크의 주요 운영 메커니즘 중 하나였다. 그러나 4개의 전략 중 취약 및 빈곤 계층을 타겟팅하는 정책에만 일부 현금이전 방식이 도입되었다. 현금이전은 프로그램을 시행하도록 권한을 부여받은 기관만이 이행할 수 있었으며, 엄격한 재정 통제를 받아야 했다. 또한 프로그램 실행을 위해 각 실행 기관장의 책임 하에 행정과 정부 통

제법에 규정된 '올바른 행정과 자원의 사용을 위한 지속적인 통제 및 모니터링 메커니즘'에 따라야 했다.

<표 8> 사회 보호 및 통합적 커뮤니티 개발 프로그램 네트워크의 주요 전략

기회 및 사회활동 창출 전략	취약계층 보호 전략	단기간 내 전환(transición) 전략	커뮤니티의 통합 개발전략
도시지역 취약 청년을 위한 나의 첫 괜찮은 직장 프로그램(Mi Primer Empleo Digno)	60세 이상 노인을 위한 품위연금(Renta Dignidad)	빈곤에 대한 투쟁 및 투자 프로그램 (Solidaria ProPaís)	활동적 커뮤니티 프로그램(Comunidades en Acción)
공립 중등학교 3학년까지의 학생 위한 Juancito Pinto (Bono Juancito Pinto)	중증장애인을 위한 통합연금(Renta Solidaria)	노동집약적 괜찮은 일자리 프로그램 (Programa de Empleo Digno Intensivo en Mano de Obra;EDIMO)	
2세 이하 아동과 산모를 위한 Juana Azurduy (Bono Juanan Azurduy)			
다분야 영양실조 제로 프로그램(Programa Multisectorial Desnutrición Cero)			

출처 : Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas(2016)

제4장 볼리비아 현금이전 프로그램의 구조와 특성

제1절 현금이전 프로그램의 개요

1. 구조

볼리비아의 현금이전 프로그램은 사회 보호 및 통합적 커뮤니티 개발 프로그램 네트워크의 일환으로 시행되었다. 동 네트워크의 전략 중 '현금이전'이라는 정책수단을 도입한 전략은 기회 및 사회활동 창출전략, 취약계층 보호 전략 등 2개였으며 세부적으로는 3개 프로젝트로 구성되었다. 이러한 전략 하에 노 후안시또 삔또(Bono Juancito Pinto, 이하 BJP)[17]가 맨 처음 현금이전이라는 방식으로 착수되었다. 볼리비아 최초의 현금이전은 2003년 9월, 좌익혁명운동(Movimiento de la Izquierda Revolucionaria, MIR)의 당원이자 엘 알또시의 시장인 José Luis Paredes가 4개월 간 매달 엘 알또 시내 모든 공공학교 1학년 학생을 대상으로 Bs. 50(약 US$ 14)를 지급하는 희망 보조금(Bono Esperanza)을 도입한 것으로부터 시작되었다.

이후, 2005년 대선을 앞두고 에보 모랄레스 후보가 속한 사회주의운동당(Movimiento al Socialismo, MAS)에서도 현금이전을 선거 공약으로 채택했다. 이후 에보 모랄레스가 대통령 취임 후 10개월만인 2006년 11월, 행정명령(executive decree)을 통해 엘 알또시에 한정되어있던 교육분야 현금이전을 전국단위로 확대하기로 결정하면서 볼리비아에 현금이전이 본격적으로 착수되었다.

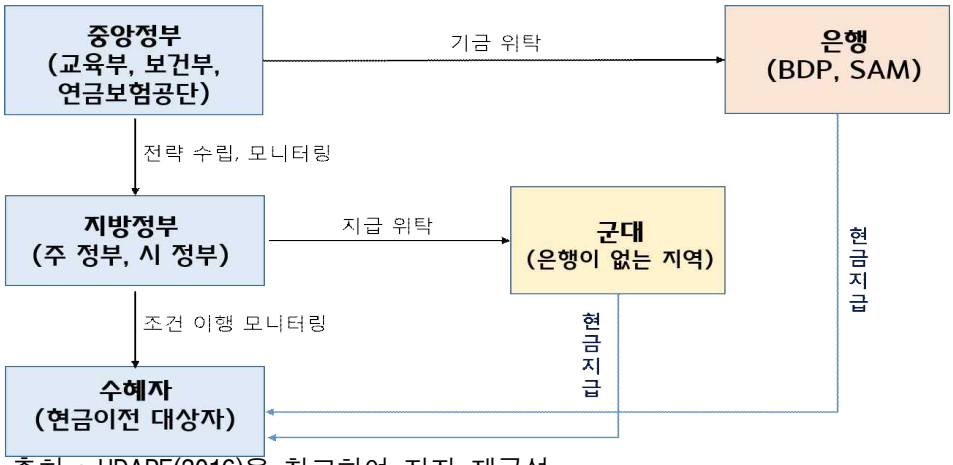
17) 분야별 현금이전의 국문명은 저자가 스페인어 원어 발음을 그대로 기재한 것이다.

2. 현금 지원체계 및 특징

현금이전을 위한 재원은 국고, 국영기금의 배당금, 내·외부 채권(credit), 공공 및 민간 조직으로부터의 분담금, 주·시정부와 공통 투자협정 등 다양했다.

3개의 현금이전 프로젝트는 개별적으로 각기 다른 목적을 갖고 있었으나 궁극적으로는 취약계층 보호를 통해 빈곤과 불평등을 감소시키기 위한 것이었다. 따라서 볼리비아 정부는 집행과 관리의 효율성을 고려해 그림과 같이 표준화된 모델을 통해 현금이 지원되는 체계를 수립했다.

<그림 9> 볼리비아 현금이전 프로그램의 현금이전 체계



출처 : UDAPE(2016)을 참고하여 저자 재구성

볼리비아 현금이전 프로그램에는 다른 국가의 현금이전 프로그램과 구별되는 특징이 있다.

첫째, 볼리비아 현금이전 프로그램은 수혜자 선정을 위해 자산조사 거치지 않았다. 일반적으로 타국에서 현금이전 프로그램 실행할 때 소득이나 성별, 나이 등을 자격 요건으로 제한하는 편이다. 그러나 볼리비아 정부는 가구별 자산조사를 통해 엄격히 수혜자를 구분하기보다는 취약인구집단을 거의 대부분을 프로그램 수혜자로 선정했다. 이는 재분배적

인 볼리비아 현금이전 프로그램의 특성을 대표적으로 보여준다.

둘째, 수혜대상이라 할지라도 신분증이 있어야 실제로 현금을 지원받을 수 있었다. 교육 현금이전의 경우 수혜자가 통합학생등록시스템(Registro Único de Estudiante; RUDE)에 등록되어 있어야 했고, 보건과 노인 빈곤 분야 현금이전의 경우 주민등록증을 보유한 사람만이 수혜자가 되었다. 이는 국가차원의 예산집행 관리와 성과측정을 위해 필수적인 조치이기도 했으나, 현물이 아닌 현금을 기반으로 한 사회 서비스의 특징을 반영한다고 볼 수 있다.

셋째, 다양한 부처 간 협력이 있었다. 타국 현금이전 프로그램의 경우, 소관 부처에서 정책의 설계와 집행(현금 지급 포함)을 담당하는 것에 반해, 볼리비아는 다양한 기관과의 협력을 통해 현금이전 프로그램을 시행했다. 전국 각지의 수혜자에게 현금을 전달하기 위해 국방부와 맺은 협정을 기반으로, 주・시정부 단위에서 군부대와 협력했다. 군의 역할은 현금이전에 있어 필요한 안전을 확보하고, 정확하고 적기에 현금을 전달하기 위한 실질적인 조달・운영・행정적 지원을 하는 것이었다. 이들은 필요시 각 지역을 이동하여 현금을 지급하는 이동식 플랫폼을 운영하기도 했다. 군을 통한 현금이전에 소요되는 비용은 중앙부처에서 지원되었다. 또한 현금이전을 위한 기금 운용을 위해 생산개발은행(Banco de Desarrollo Productivo; BDP)와 전략적 파트너 간 혼합회사(Sociedad Anónima Mixta; SAM)를 수탁자로 선정하고, 전체 금액의 4%까지를 운영비용으로 충당할 수 있도록 했다.

이러한 수혜자 선정의 보편성, 기록에 기반을 둔 관리, 부처 간 긴밀한 협력은 다른 국가의 현금이전 프로그램과 차별화되는 볼리비아 현금이전 프로그램의 특징이다.

제2절 현금이전 프로그램의 실행

1. 교육 분야 조건부 현금이전 프로젝트(Bono Juancito Pinto; BJP)

볼리비아 헌법은 국민들의 교육에 대한 접근을 보장해야 하고, 경제적으로 어려움이 있는 이들에게 우선적으로 교육 서비스를 지원해야 한다는 점을 명확히 밝히고 있다.

교육 분야 최초의 현금이전은 2003년 엘 알또시에서 희망 보조금(Bono Esperanza)의 이름으로 시작되었으나 이후 확대되어, 2006년 10월 26일 학교 등록률・출석률・졸업률을 증진하고, 학용품을 구입을 지원하기 위한 목적으로 조건부 현금이전 프로젝트인 보노 후안시또 삔또(Bono Juancito Pinto)가 도입되었다(볼리비아 최고 법령 28899).

동 현금이전의 최초 수혜자는 국・공립학교 학생 1-5학년 학생이며, 해당 학년에 속하는 모든 공립학교 학생들이 가구의 수입・나이・교육수준 등에 관계 없이 연간 수업 일수의 80% 이상 출석한 것이 확인된다면 모두 현금을 지원 받을 수 있도록 했다. 소득수준과 관계없이 모든 학생이 프로젝트의 수혜 대상이라는 점에서 '무조건적인(unconditional)' 특성이 있으나 현금이전의 혜택을 받기 위해서는 학생들은 반드시 통합학생등록시스템(Registro Único de Estudiante; RUDE)에 등록되어 있어야 했다. 또한, 부모 혹은 후견인이 출생 또는 주민등록 사실을 증명해야 하고, 학생들이 이러한 사실을 증명하지 못하는 경우 최소 2명의 마을 사람이 학생의 신분을 보증해야 했다.

2006년 최초 착수 이후, 이 BJP의 수혜 범위와 규모는 아래와 같이 지속적으로 확대되었다. 그 결과 수혜자는 2006년 1,084,967명에서 2018년 2.221.635명으로 증가했고, 지원 규모도 Bs. 217백만에서 Bs. 444백만로 증가하게 되었다. 이는 2018년 기준 볼리비아 GDP의 0.92%에 해당하는 수치이다.

<표 9> 교육 현금이전(Bono Juancito Pinto) 수혜대상 변화

구분	수혜대상						
대상 학교	국·공립 학교	특수·대안 학교					직업기술 학교
2006	초등학교 1~5학년						
2007	초등학교 1~5학년	초등학교 6학년					
2008	초등학교 1~5학년	초등학교 6학년	중등학교 2학년				
2012	초등학교 1~5학년	초등학교 6학년	중등학교 2학년	중등학교 3학년			
2013	초등학교 1~5학년	초등학교 6학년	중등학교 2학년	중등학교 3학년	중등학교 4학년		
2014	초등학교 1~5학년	초등학교 6학년	중등학교 2학년	중등학교 3학년	중등학교 4학년	중등학교 6학년	
2015	초등학교 1~5학년	초등학교 6학년	중등학교 2학년	중등학교 3학년	중등학교 4학년	중등학교 6학년	고등학교 전 학년

출처 : 선행연구를 참고하여 저자 재구성

지급방식에도 소폭의 변화가 있었다. 현금이전 도입시기인 2006년에는 전체 수혜 금액인 Bs. 200(약 US$ 28)의 절반을 등록률에 기반해 학기 초에 지급하였고, 학기 말에는 출석률에 따라 나머지 절반의 금액을 지급했다. 2007년부터는 학교별로 인증한 수업의 등록 및 80% 이상 출석을 기반으로 학년말에 전체 현금을 한 번에 지급하는 방식으로 정착했다. 단, 사립학교를 제외한 공립학교 학생들만을 수혜 대상으로 하고 있었으며, 현금은 - 아무리 어릴지라도 - 학교 행사 등 대면 방식을 통해 수혜자에게 직접 지원되었다.

현금이전을 위한 재원은 프로젝트 도입 첫 해인 2006년은 모두 전년도에 부과된 탄화수소 직접세로부터 마련되었다. 그러나 2007년부터는 YPFB와 COMIBOL이 전체 금액의 47%의 재원을 담당했으며, 나머지를 국고에서 충당했다. 2009년에는 53%의 자금이 YPFB, 33%는 국고, 나머지 13%는 COMIBOL에서 충당되었으며, 2011년까지는 73%는 국고에서, 18%는

YPFB, 9%는 COMIBOL에서 충당하는 등 해마다 기관별 기금 조달 비율이 상이했다. 또한 표준화된 모델에 따라 프로젝트의 정기 모니터링 및 커뮤니케이션 전략을 수립·이행하는 것은 교육부 소관이었으나, 군에서 실질적으로 현금 전달자 역할을 수행했다.

2. 보건 분야 조건부 현금이전(Bono Juana Azurduy; BJA) 프로젝트

볼리비아는 모자 사망률 등 모자보건 지표가 타 중남미 국가에 비해 상대적으로 낮은 편이며 특히 마치스모(Machismo)[18] 현상이 매우 두드러져 싱글 맘의 발생 비율도 높다. 볼리비아 헌법 18조는 모든 국민들이 건강할 권리를 갖고 있으며, 국가는 차별이나 배제 없이 국민들의 건강에 대한 접근을 보장한다고 규정하고 있다. 또한 45조 5항을 통해 '여성들은 문화 간 차이에 대한 인식과 함께 안전한 엄마가 될 권리가 있으며, 국가로부터 임신, 출산, 산전 및 산후 기간 동안 특별한 지원과 보호를 향유한다'고 기술한다.

특히 교육 분야 현금이전 프로젝트의 시행을 알린 볼리비아 최고 법령 66호는 단기적 사회보장의 혜택을 받지 못하는 비율이 지방으로 갈수록 높아지며 특히 여성과 아이들에게 영향을 미치고 있음을 밝히고 있다. 이는 높은 모성 사망률과 2세 이하 영유아의 만성적인 영양실조로 드러나며, 다시 사회적 배제와 세대 간 빈곤을 극복할 수 있는 가능성을 제한한다고 기술한다. 에보 모랄레스 대통령과 알바로 부통령은 이러한 상황에 대해 심각하게 인식하고 있었고[19], 이러한 문제의식 하에 볼리비아 정부는 2009년 4월 3일 행정명령을 통해 보노 후아나 아술두이(Bono Juana Azurduy, 이하 BJA)를 도입하기로 결정했다.

BJA 목적은 산모와 영유아의 사망률을 줄이고, 각각의 보건 서비스를 제공할 수 있도록 현금을 제공하는 것이다. 이와 같이 보건 분야 현금이

18) 중남미 지역 전반에 남성 중심적 문화가 뿌리 깊게 자리하고 있는 현상
19) http://www.ipsnews.net/2009/06/health-bolivia-subsidy-to-cut-maternal-child-mortality/(검색일 : 2021.3.27.)

전은 보편적으로 모자보건 서비스와 산전·산후 관리 서비스를 제공함으로써 도농 간 불평등 및 보건 격차를 줄이기 위해 시행되었다.

기본적으로 수혜 대상은 모두 단기 사회 보장 혜택을 받지 못하는 임신한 모든 여성과 등록 당시 1세 미만인 영유아였다. 기본적으로 신분증과 출생증명서를 제출한 모든 산모와 영유아였으나, 예외적으로 수혜를 받을 수 없는 경우도 있었다. 첫째, 건강보험의 수혜를 받거나 Banzer 정부(1997-2001) 기간 중 시행된 보조금[20]을 받은 경우, 둘째, 막내 아이가 2살 이하인 경우, 셋째, 가장 최근 태어난 아이가 2살이 되기 전에 죽은 경우, 넷째, 마지막 임신에서 낙태한 경우이다. 네 가지 중 한 가지에 해당할 경우 3년을 뒤에 다시 수혜 자격을 가질 수 있었다. 위와 같은 제한요건은 영유아에 조기 주민등록을 장려하고 건강 및 영양 성과를 최대화하기 위한 것이었으며, 동시에 정부에서 규정한 출생 간격(3년) 내에 다시 임신하는 것을 막기 위한 것이기도 했다.

<표 10> 보건 현금이전(Bono Juana Azurduy) 수혜 조건 및 금액

수혜자	조건	지원액	계
산모	1번째 검진	Bs. 50	Bs. 320
	2번째 검진	Bs. 50	
	3번째 검진	Bs. 50	
	4번째 검진	Bs. 50	
	훈련받은 산파와 출산	Bs. 120	
2세 이하 영유아	매 2달, 최대 12번의 정기검진	회당 Bs. 125	Bs. 1,500
최대금액			Bs. 1,820 / 33개월

출처 : UDPAE(2015)를 참고하여 저자 재구성

현금의 수혜 조건으로는 총 33개월에 걸친 기간 동안 ① 4번의 산전 방문(prenatal visit), ② 훈련받은 의료 인력에 의한 출산, ③ 출산 후 1주 간격으로 정기검진(medical monitoring), ④ 12번에 걸친 아동 건강검진(첫

20) 도시지역 워킹 맘들의 수유를 촉진하기 위해 지원된 월 80달러의 보조금을 지급한 것을 뜻한다.

24개월의 경우 매 2달 간격) 등이다. 모든 조건을 이행할 경우 총 Bs. 1,820 (약 US$ 260)를 수혜받을 수 있었다.

우선 1단계 보건시설인 보건지소 등에서 수혜를 원하는 이가 자발적으로 등록을 해야 한다. 임신부의 경우 담당 의사가 임신 상태와 유전간 기간을 확인하면 고유 등록 양식(산기 카드 및 의료 기록)에 개인 식별 정보를 작성하게 된다. 보건 시설 간호사는 영유아의 체중, 키 등을 아동 건강 카드에 기록하고 백신 접종 여부를 확인한 다음 이 결과를 커뮤니티 의사에게 전달한다. 커뮤니티 의사가 신분증, 출생 증명서 원본 등 적격 수혜자임을 증명할 수 있는 정보를 확인하면 커뮤니티 의사가 해당 데이터를 BJA 정보 시스템에 입력한다. 이로써 조건 이행이 기록 및 모니터링되고, 수혜자 명단이 금융기관에 전송되어 수혜자들은 이행을 완료한 조건 회차에 따라 현금 지불을 위한 수표를 지급받게 된다.

볼리비아 보건체육부는 프로젝트의 이행을 위해 실행조직을 신설하고 관련 행정, 현금 지급, 주 및 시단위에서의 집행을 총괄했다. 또한 현금이 적절히 지급되는데 필요한 규정과 가이드라인을 만들고, 실행조직을 통해 기금의 목적 달성에 대한 관리감독, 모니터링, 평가를 담당했다.

교육 분야 현금이전은 온전히 볼리비아 정부만 관여했던데 반해 보건분야 현금이전 프로젝트에는 국제기구들이 제도의 디자인 및 재정지원에 많은 개입을 했다. 미주개발은행(The Inter-American Development Bank ; IDB)은 2010년부터 2013년까지 5.1백만 달러를 지원하며 프로젝트의 집행과 개선을 지원했다. 또한 21백만 달러의 차관으로 현금이전을 지원하였으며, 분만실을 포함한 보건진료소 시설 개선, 어머니 쉼터 건축, 보건인력 교육센터 구축과 같은 1차 진료 서비스와 인프라 확충과 관련 기자재 지원, 일차 진료 인력 양성 등 보건인력 교육 등도 지원했다.

2011년에는 World Bank에서 107개 시정부, IDB에서 57개, 국고에서 156개 시의 BJA 집행을 지원하기 시작했다. 동 프로젝트의 공동 영향 평가를 위해 볼리비아 사회경제부와 방법론 정의를 공동으로 진행하기도 했으며, 세계은행과 IDB는 프로젝트의 비 실험적, 비 무작위적 영향평가와 모니터링과 평가를 위한 기술 지원을 위해 멕시코 정부 전문가의 자

문을 주재하였다. 이러한 측면에서 보건 분야 현금이전 프로젝트는 타 분야 현금이전 프로젝트 및 타국가의 현금이전 프로그램과 차별화된 특성이 있었다.

첫째, 아동의 현금이전 종료 연령(2세)를 명확하게 정의하여 영유아 지원에만 집중했다. 둘째, 사회 경제적 지위에 관계없이 보편적인 수혜자 자격을 유지하였으며, 셋째, 이행된 조건별로 차등적이고 개별적으로 현금을 지불하였다(UDAPE, 2015).

BJA를 시행하면서 2009년과 2013년 사이 42만 명의 임신한 여성들이 동 프로젝트의 수혜를 받았다. 이는 전체 산모의 34%를 차지하는 수치였으며, 1세 미만 아동의 50%가 보건 분야 현금이전 수혜자로 등록되었다.

3. 노인대상 무조건부 현금이전 프로젝트(Renta Dignidad)

렌따 디그니다드(이하 RD)는 60세 이상의 노인을 대상으로 한 기초연금 제도로 2008년 11월 3791법을 통해 착수되었다. 이는 보노솔(BONOSOL)로 알려진 이전의 사회 연금 제도를 대체하는 제도였으며, 이에 대한 법률적인 기반은 2009년 1월 승인된 볼리비아 신헌법을 통해 마련되었다. 동 법 67조는 아래와 같이 기술하고 있다.

> *"I. 이 헌법에서 인정하는 권리 외에도, 성인 연령인 모든 사람은 질 높고 따뜻한 인류애를 가진 품위 있는 노년을 맞이할 권리가 있다.*
> *II. 국가는 법에 따라 완전한 사회 보장의 틀 내에서 노령 연금을 제공한다."*

신헌법을 통해 사회 보장의 보편성 및 빈곤 감소는 이제 정치적 우선순위이며, RD의 구현은 이러한 개발 비전이 실현된 것이라는 사실을 에보 모랄레스 정부가 명확히 한 것이라 볼 수 있다.

그러나 RD가 노인들을 위한 최초의 보편적 사회 프로젝트는 아니다.

1996년에 설립된 연대 보너스인 보노솔(Bonosol)은 65세 이상의 모든 노인을 위한 현금이전이다. 그러나 보노솔 혜택은 국가에서 정한 수혜자 그룹 중 마지막 수혜자가 사망하는 즉시 중단되었기에 보편적인 형태의 현금이전이라 보기 어려웠다. 이후 1999년 연금개혁을 통해 Bono Solidario(또는 Bolivida)를 신설하였으나 대상자는 1995년 12월 기준 21세 이상인 볼리비아 국민이었다. 그리고 이를 개선한 것이 RD로 탄생했다.

볼리비아 정부는 기초연금 제도의 이름과 성격을 바꾸되, 혜택의 보편성・지불 방식 등 주요한 방식을 유지하는 방식으로 RD를 구성하였다. 보노솔은 연금 지급 대상을 65세 이상으로 설정한 반면, RD는 60세 이상으로 최저 연령을 낮췄다. 또한 '볼리비아인 또는 귀화 시민이어야 하며, 볼리비아에 거주하고 있고, 국가 신분 증명서가 있는 노인'을 RD의 수혜자로 지정했다.

일반적으로 사회보장은 근로 소득 등에 비례하는 기여형으로 이뤄지며 반대로 비 기여형 사회보장은 재분배를 목적으로 주로 가난하고 비공식 노동 계층을 타겟으로 한다. 그러나 볼리비아는 2012년 12월 기준, 기여형 연금 가입자가 12%에 불과하는 등 사회보장의 혜택을 받는 사람의 비율이 낮은 편이다.

따라서 RD는 사회 보장의 보편성 원칙에 따라 기획된 현금이전이며, 국가의 소득 재분배 및 빈곤 감소 정책과 시민 삶의 존엄성을 위한 노력의 일환으로 한 기초연금이라고 할 수 있다. 이에 따라 볼리비아는 중남미 국가 중 유일하게 60세 이상 모든 노인이 수급대상인 보편적 기초연금제도를 운영하는 국가가 되었다. 2007년 493천 명에서 2008년 753천 명으로, RD 착수 후 상당한 수의 사람들이 동 현금이전의 수혜자로 포함되었다. 기본적으로 60세 이상 노인이 모두 연금 가입 대상자였으나, 아래와 같은 사람은 수혜 대상에서 제외하였다.

<표 11> 노인 빈곤 현금이전(Renta Dignidad)의 수혜 불가 요건

연번	내용
1	국가로부터 보수를 받고 국고(TGN; General Treasury of the Nation of the Nation)에 급여가 등록된 사람
2	수혜자가 해당 월에 Renta Dignidad를 두 번 이상 수령했거나 연금 수령이 가능한 최소 연령이 아님이 확인된 경우 정지
3	기존 연금제도(Bolivida 또는 Bonosol) 또는 Renta Dignidad에서 지급 권한이 정지되지 않은 사람

출처 : UDPAE(2013)를 참고하여 저자 재구성

동 프로젝트를 통해 지급되는 금액은 수혜자가 기여형 연금 체제에서 보장되는지 여부에 따라 차등을 두었다. 최초 착수 이후 2012년까지 동일한 지급액을 유지하다 2013년에 제378호를 통해 전년대비 25%를 인상하여 기여 연금 제도에 속하지 않는 퇴직자의 경우 월 급여액은 Bs. 250(US$ 35.92), 연간 Bs. 2,400(US$ 340), 기여 연금제도 적용 대상자에 대해서는 이 금액의 75% 또는 월 Bs. 200(US$ 28.73, 연 기준 Bs. 1,800(US$ 255)을 적용했다. 이 금액은 각각 빈곤선의 38%와 최저 임금의 21%를 차지하는 수준이었다. 이러한 차등의 목적은 보편적 권리를 소홀히 하지 않으면서, 노령 연금을 받지 못하는 집단에게 더 높은 금액을 지불하여 지원의 우선순위를 두는 것이었다.

<표 12> 노인 빈곤 현금이전(Renta Dignidad) 지급액

대상자 구분	월별 지급액	연간 지급액	비고
RD 수혜자	Bs 250(US$ 35.92)	Bs 2,400(US$ 340)	-
기여형 연금 수혜자	Bs 200(US$ 28.73)	Bs 1,800(US$ 255)	RD 수혜금액의 75% 수준

출처 : UDPAE(2013)를 참고하여 저자 재구성

또한 2014년에는 - 크리스마스 보너스라 불리는 연말 상여금 - 인 13번째 지급인 Aguinaldo를 신설했다. 연금은 월별 또는 12개월까지 누적될 수 있으며, 기여 연금의 수혜자가 아닌 경우 월 Bs. 250(US$35.9) 기여연금 수혜자인 경우 월 Bs. 200(US$ 28.7) 수준이었다. 더불어 연금 수혜자의 장례비를 지불했음을 증명할 수 있는 사람들에게 총 Bs.

1,800(US$ 254)를 지급하는 장례비 조항도 신설했다. 이 조항의 목적은 수혜자가 사망한 후 사망자 가족의 필요를 보충하는 것이었다. 또한 현금이전 운영 측면에서 이 조항은 수혜자의 생존 모니터링을 보완하는 역할을 했다. 가족이 적시에 사망 신고를 해 신원 도용을 방지할 수 있는 인센티브가 된 것이다(UDAPE, 2013).

자금의 출처는 보편적 노년 소득을 위한 기금(El Fondo de Renta Universal de Vejez; FRUV)이었다. 이 기금은 탄화수소에 대한 직접세와 국영기업 배당금에서 나왔으며, FRUV는 주식시장 또는 유동성이 높은 자원에 투자한 결과 획득한 증권 판매 수익, 채무 증권 수익, 자산 평가 수익 및 가용 자금 관리로 인한 이자 등 자금 운용으로 발생한 금융 수입으로 현금이전의 재원을 마련했다. 국제기구와 국제 NGO에서 재정적 지원을 받기도 했으나, 이는 전체 현금이전 금액 대비 1% 미만으로 미미한 수준이었다.

다른 현금이전과 마찬가지로 군대의 개입은 농촌지역에서 높은 서비스 제공 범위를 달성하는데 중요한 역할을 했다. 또한 군과 연금지급 기관 외에도 연금 펀드 행정가, 보험 회사, 자금을 관리를 위한 공공 법인들과 추가로 협력하였다.

2010년까지 약 5억 달러가 RD를 통해 총 80만 명에게 지급되어, GDP의 약 1%가량을 차지하게 되었다(UDAPE 2013; UDAPE 2015; Jose 2015). 2012년 12월 기준 RD의 수혜자 수는 노인 835,442명에 이르렀으며, 남성보다 여성이 더 많은 혜택을 받은 것으로 나타났다.

제5장 볼리비아의 현금이전 프로그램 평가 결과

이 장에서는 OECD/DAC의 6대 평가 기준에 따라 볼리비아 현금이전 프로그램을 평가한 결과를 제시한다. OECD/DAC의 6대 평가 기준은 적절성, 일관성, 효과성, 영향력, 효율성, 지속가능성이다.

적절성은 프로젝트 혹은 프로그램 등 개입 활동의 목적과 설계가 얼마나 수혜자의 필요(needs), 정책 및 우선순위에 부합하는지를 평가하는 기준이다. 일관성은 해당 개입 활동이 상위 전략에 부합하는 프로그램인지, 타 사회정책과 양립 가능한지, 프로그램 내 사업 간 혹은 타 프로그램 간 시너지 또는 연계 효과가 있었는지 등을 분석하게 해준다. 효과성은 해당 개입 활동이 의도한 결과를 산출해냈는지, 당초 목적을 달성했는지를 평가하는 기준이며, 효율성은 경제적 측면, 운영상 측면, 적시성 측면에서 개입활동이 투입 대비 효과적이었는지를 살펴보는 기준이다. 영향력은 프로그램으로 인해 오래도록 지속되는 프로그램의 효과를 분석하는 기준으로 효과성보다 상위 수준에서 간접적이고, 2차적으로 가능한 프로그램의 효과를 포함하여 평가하게 된다. 마지막으로 지속가능성은 프로그램으로 인한 효과가 얼마나 오랫동안 지속될 것으로 예상되는지를 평가하는 기준이다.

다음 절에서 부터는 각 기준에 따라 볼리비아 현금이전 프로그램을 평가한 결과를 제시한다.

제1절 적절성(Relevance)

적절성은 프로젝트 혹은 프로그램 등 개입 활동의 목적과 설계가 얼마나 수혜자의 필요(needs), 정책 및 우선순위에 부합하는지를 평가하는 기준이다. 적절성 기준은 프로그램이 시행된 맥락(Context)의 적절성, 수혜자 및 이해관계자 수요에의 적절성, 프로그램 설계의 적절성 등으로 나눠 분석될 수 있다.

적절성의 핵심 평가질문은 첫째, '프로그램은 수혜자의 수요를 충족하고 목표를 달성할 수 있도록 적절하게 설계되었는가?', 둘째, '프로그램 목적에 맞는 적절한 수혜자가 선정되었는가?'로 나눠볼 수 있다. 이러한 질문은 수혜자들의 수요에 부응하도록 프로그램이 설계되었는지, 프로그램 성과 달성을 위한 적절한 수단과 이행체계가 선택되었는지 등을 살펴봄으로써 답을 구할 수 있다. 프로그램 설계의 적절성은 개입 활동의 수요와 우선순위를 고려할 때 가장 중요한 고려사항이 되기에 적절성 평가에서 핵심 질문이 된다. 수혜자 선정의 적절성은 사회에서 가장 소외되고 취약한 계층들이 프로그램 이행에 고려되었는지, 수혜집단을 포괄적으로 수용하였는지 등으로 평가할 수 있다.

이러한 평가 질문들은 가능한 한 정량적인 측면에서 객관적으로 답변하는 것이 바람직하다. 그러나 프로그램 설계 및 수혜자 선정의 적절성 판단 여부는 프로그램의 시행 맥락에 따라 달라질 수 있으며, 얼마나 적절한 지에 대한 수준을 정량화하기 어렵다. 따라서 정성적인 평가지표를 활용하여 분석하는 것이 불가피하다. 이러한 세부 질문에 따라 평가한 결과는 아래와 같다.

1. 프로그램 설계의 적절성

일반적으로 정책이나 프로그램, 프로젝트의 개입 전에는 경제적, 사회

적 측면에서 문제분석을 실시한 후 지원의 타당성을 점검한다. 따라서 프로그램이 적절하게 설계되었는지를 살펴보기 위해서는 해당 프로그램이 왜, 어떠한 필요에 의거하여 생성되었는지부터 분석해야 한다.

볼리비아는 현금이전 프로그램 착수 당시 남미에서 가장 빈곤율과 불평등도가 높았다. 2004년 구축한 사회보호 네트워크를 통해 빈곤을 감소시키고자 노력하였으나, 극심한 빈곤과 불평등이 심화되고 있는 상황이기도 했다. 따라서 볼리비아 정부가 빈곤 감소뿐 아니라 빈곤격차 감소를 통해 사회적 평등을 유지하면서 경제 발전을 하기 위해 정책적인 개입을 할 필요가 있는 상황이었다. 특히 볼리비아 정부는 싱글 맘을 포함한 산모와 영유아, 노인 등 기존의 사회정책에서 배제된 사람들을 더욱 취약하다고 인식했다(James W. M., 2013). 원주민, 빈곤계층, 노동자 등을 주요 집권 기반으로 하는 에보 모랄레스 대통령은 이들의 경제적·사회적 수요에 부응할 정치적 의무를 갖고 있기도 했다[21]. 이러한 사회 진단 결과에 따라 볼리비아 정부는 현금이전 프로그램을 실시하게 되었다.

에보 모랄레스 정부 지지층의 가장 큰 수요는 각종 인프라 구축, 극심한 빈곤층에 대한 정부의 관심, 국가의 사회경제적인 변화, 그리고 원주민에 대한 사회적 차별 및 배제를 금지하는 것이었다(Fernando, 2014). 현금이전 프로그램은 빈곤 및 취약계층을 타겟으로 하여 이들이 각종 사회 서비스를 향유하며 보다 나은 삶을 영위할 수 있도록 지원하기 위한 정책이었다. 따라서 수혜자의 수요에도 부합하는 프로그램이라고 할 수 있다.

빈곤은 다차원적이다. 불평등 또한 다면적인 특성을 갖는다. 성별에 따른 관계, 안전의 부재, 신체적 한계, 불안정한 생계, 차별, 제한된 지리 및 교육·보건 서비스 접근성 등이 모두 빈곤의 얼굴을 하고 있다(World Bank, 2000). 따라서 특정 영역이나 인구 그룹을 대상으로 한 정책의 성과가 직접적으로 빈곤 및 불평등 감소로 이어지기 어렵다. 그리하여 빈곤

---

21) “에보 모랄레스는 자신의 고향을 토착적으로 재건하고 아이마라의 정체성과 이익을 위해 싸우겠다는 약속으로 취임해 ‘우리가 대통령이다(Somos presidentes)’라는 슬로건이 영토 전역에서 인기를 얻었다. 2009년, 에보 대통령은 36명의 원주민 대표에게 처음으로 자율권을 부여하고 1,100만 인구의 소수 민족과 소외된 인구에 대한 권리를 보장하는 신헌법을 공표했다.”
(출처:https://www.jornada.com.mx/2019/11/12/politica/008n2pol/검색일: 2021.2.21.)

및 불평등 해결 이슈를 접근할 때에도 다면적으로 접근할 필요가 있다.

프로그램을 구성하는 현금이전 프로젝트는 교육, 보건, 노인 빈곤 등 다른 분야임에 따라 각기 다른 조건과 산출물을 설정했다. 그러나 각 프로젝트는 이 목표에 따라 일관된 성과를 산출하도록 의도되었다. 현금이전 프로젝트가 분야별 성과를 창출하는 것에서 그치는 것이 아니라, 분야별 성과를 종합하여, 빈곤과 불평등 감소라는 새로운 성과를 창출하는 것을 목표로 하였기 때문이다.

학교 출석률에 대한 금전적 인센티브를 제공할 경우, 학교에 등록 및 출석하는 아동의 숫자가 늘어나게 된다. 그리고 출석률이 높아지면서 조건 이행을 완료할 확률이 높아지게 되고, 이 경우 초·중등학교를 졸업하는 학생들이 많아진다고 예상할 수 있다. 더불어 출석률 증대에 따라 성적 향상 등 교육적 성과 증대 또한 기대할 수 있다. 그리고 지속적인 인센티브 제공으로 고등학교 및 대학교 진학하여 고등교육을 받아 인적자본을 축적함으로써 보다 나은 일자리를 가지고 빈곤을 줄일 수 있는 기회를 높일 수 있다. 이러한 측면에서 교육 분야 현금이전은 사회 불평등 및 빈곤을 줄이는 것이고 삶의 질 개선과 논리적으로 연계될 수 있다(Baird, S. et al, 2013).

보건 분야 현금이전의 조건으로 부과된 활동들은 인적자본 축적의 기본이 되는 건강 증진 및 삶의 질 개선과 연계된 활동들이다. 영유아기의 결손은 수정하기가 더 어렵고 비용이 많이 들며 일부 경우에는 되돌릴 수 없다고 알려져 있다(UDAPE, 2015 재인용). 따라서 건강하고, 충분한 영양과 교육을 공급받으며 자라난 아동들은 건강하고 생산적인 성인이 될 가능성이 높다. 정기적인 건강검진을 통해 산모와 영유아의 건강위험을 조기에 식별하고, 훈련받은 의료 인력을 통해 안전한 출산을 하며, 산후에도 정기적인 건강검진을 하는 것은 모자 보건 증진을 통해 모성 사망률을 감소시킬 수 있다. 사회적 기회와 자산 창출을 위한 기본적이면서도 필수적인 모자 건강을 공공 서비스 향유를 통해 확보함으로써 수혜자의 신체적 및 사회적 발달, 인적자본 축적으로 지속 가능한 경제 및 사회 발전에 기여하고 빈곤과 불평등 감소에 기여할 수 있는 것이다.

마지막으로 노인 대상 현금이전의 경우 빈곤 가정의 직접적인 소득과 소비를 증가시킴으로써 빈곤을 낮추고, 세대 간 빈곤 전이 및 불평등 완화에 기여할 수 있다. 일반적으로 비공식 노동을 통해서만 소득을 얻거나, 전혀 소득을 확보할 수 없는 노인계층을 대상으로 기본 소득을 보장함으로써 보다 품위있는 삶을 영위할 수 있도록 지원할 수 있기 때문이다.

프로그램 측면에서 바라보면, 이렇게 각 현금이전 프로젝트가 가족 구성원을 개별적으로 지원하였을지라도 가구 단위로는 현금이전의 효과가 결집됨으로써, 각 현금이전 프로젝트를 보완할 수 있는 형태로 기획되었다. 즉, 분야별로는 상이한 프로젝트들이나, 각 분야를 포괄할 수 있는 통합적인 프로그램의 형태로 설계된 것이다. 물론 가족 구성원 모두를 지원한 것은 아니며, 가구별 구성원에 따라 현금이전 프로그램의 수혜자에서 제외되는 인구가 있을 가능성을 고려할 때, 각 현금이전이 곧바로 인적자본의 축적, 세대 간 빈곤이 감소, 불평등이 완화로 연결되어 삶의 질을 개선할 수 있는 것은 아니다.

그럼에도 불구하고, 프로그램을 통해 취약계층을 집중적으로 타겟팅함으로써, 구조적인 빈곤 해결, 불평등 감소 및 인적자본 축적이라는 성과를 달성할 수 있으며, 각 프로젝트의 활동과 산출물들이 서로 영향을 주면서 어느 정도 논리적 연계성을 가지고 설계・실행되었다고 볼 수 있다. 현금이전을 통해 공공 서비스에 접근이 낮은 빈곤 및 취약계층에 서비스 노출을 높이는 것은 삶을 살아가는 데 필요한 최소한의 잠재력과 기능 수행을 할 수 있도록 지원하고, 동등한 사회적 기회를 창출해 빈곤과 불평등을 감소시키는 데 기여할 수 있기 때문이다(권혁주, 2009).

표준화된 모델을 통해 투입과 서비스를 명확히 제시하였는지는 프로그램이 효율적으로 시행될 수 있는 기반과 방식을 마련한다는 측면에서 프로그램 설계에서 중요한 부분이다. 볼리비아의 현금이전 프로그램은 각 프로젝트 별로 지원하는 분야는 달랐으나 모두 같은 방식으로 조직 신설, 타 기관과의 재원 부담 및 협력체계 구축, 수탁기관 선정 등의 과정을 거쳤다. 프로그램 시행을 위해 현금이전 프로그램을 구성하는 분야별 담당 부처인 교육부, 보건부, 연금관리공단 내에 현금이전 담당부서를 신설하였

고, 국방부와 협약을 통해 격오지에도 소외되는 수혜자 없이 서비스가 전달되도록 조치를 취했으며, 기금을 운영・관리할 수탁은행을 공통으로 지정하였다. 이렇게 표준화된 방식으로 제도적, 물리적 기반을 갖추고 서비스를 시행함으로써 보다 효율적이고 효과적이고 프로그램을 이행할 수 있는 모델을 구현하였다고 분석된다.

그렇다면 이러한 성과를 달성할 수 있도록 적절한 수단이 선택되었는가? 정부의 공급능력만 강조하던 기존의 정책수단과 다르게 조건부 현금이전은 수혜자에게 조건이행 의무를 부과하는 새로운 수단이다. 특정 조건을 이행해야만 혜택을 부과하는 방식으로 볼리비아 정부는 빈곤 및 불평등 감소를 볼리비아 사회에 주요 의제화하고, 프로그램 수혜자뿐 아니라 정부부처, 지방정부, 현금 전달자 등 프로그램 행위자 간 동일한 비전을 공유하였다.

볼리비아 정부 측면에서 현금이전은 공동의 목표 달성을 위해 이해관계자 모두를 참여시킴으로써 목표의 중요성을 환기하고, 재분배라는 정치적 목표 또한 달성하게 한 중요한 수단이다. 또한 현금이전은 선행연구 결과 분야별 성과를 거두는 데에도 탁월한 수단인 것으로 드러났다. 현금이전은 일반적으로 식품 보조금 지급, 교육시설 확대 등 보다 학교 등록률을 증가시키는 데 효과적인 것으로 알려졌다. 또한 커뮤니티 기반 모니터링, 교육시설 구축, 급식・장학금 제공 프로그램과 비교할 경우에도 교육 접근성을 향상시키는 데 실질적인 효과가 있다고 드러났다(3ie, 2015). 볼리비아와 같은 조건부 현금이전 방식은 95% 신뢰수준에서 무조건부 현금이전에 비해 학교 등록률에 영을 미칠 가능성이 더욱 높다는 것이 발견되었다(Baird, S., 2013). 그러나, 정책수단으로서 현금이전의 적절성은 볼리비아 정부의 이해관계가 얽혀 있기에 판단이 어려운 측면이 있다. 현금이전은 단순히 '배부되는 물질'이 아니라 사회적으로 바람직한 행동을 '보상'하는 것으로 간주되는 경우, 재분배 정책으로써 훨씬 더 적합할 수 있다(Baird, S. et al, 2013).

현금이전은 구조적인 빈곤 해결이라는 정책목표를 달성하기 위한 수단이었으나, 기본적으로는 자원을 통해 생산된 잉여이익을 재분배하는 수단

으로 기능했다(볼리비아 경제 및 공공재정부, 2014). 즉, 현금이전은 볼리비아 정부에 의해 정치적으로 선택된 정책 수단이었으며, 이를 통해 볼리비아는 경제적 이익의 재분배를 통해 사회문제에 개입하는 국가의 역할을 강화하고자 하였다(Nagels N., 2016).

볼리비아 정부는 현금이전을 재분배 수단으로 사용하고 있음을 명확하게 하고 있다. 학생들의 학교 출석, 산모와 영유아의 건강검진 실시, 노인이 속한 가구의 한계소득 증가로 기본욕구 충족을 위한 소비 등 정부가 의도한 효과를 발휘할 수 있는 수단을 선택한 것이므로, 정부가 적정 수단을 선택하여 프로그램을 적절하게 설계하였다고 평가된다.

2. 수혜자 선정의 적절성

빈곤과 불평등은 경제적인 부분뿐만 아니라 교육, 보건, 생활수준, 사회적 인식 등에서 다차원적인 맥락을 갖고 있다. 따라서 빈곤과 불평등 감소를 위해서는 다분야적 접근이 필요하며, 단기적 측면의 지원뿐 아니라 중장기적 개발 측면의 접근이 동반되어야 한다. 이러한 측면에서 볼리비아의 현금이전 프로그램은 교육, 보건, 노인 빈곤 등 다차원적 측면에서 자녀, 부모, 조부모 등 다양한 인구 집단을 수혜자를 포괄하였다.

더불어 일반적으로 타국 현금이전에서 자산조사를 통해 일정 빈곤율 미만의 가정만을 수혜자로 포함한 반면, 볼리비아 정부는 연령별, 인구별, 소득별로 별도의 자격요건을 부과하지 않음으로써 수혜집단 인구 전체를 포괄하는 포용적인 방식을 취했다. 하지만 이렇게 포용적인 방식을 취하면서도 지원 대상을 공립학교 학생, 공공 의료시설 이용자로 제한함으로써 결과적으로는 좀 더 빈곤한 사회 계층이 프로그램의 수혜자가 될 수 있도록 의도하였다. 이는 이들 인구 집단을 정부 이익의 재분배가 필요한 취약계층으로 바라보는 사회적 인식이 반영된 것이었다.

결론적으로 볼리비아 현금이전 프로그램은 산모와 영유아, 학생, 노인 등 해당 인구집단 전체를 수혜대상으로 삼았다. 따라서 사회에서 소외되고 취약한 집단 모두가 프로그램의 수혜자로 포함될 수 있었다. 결론적으

로 프로그램이 의도한 목표를 고려할 때 수혜자 선정의 적절성이 높다고 평가된다.

<표 13> 볼리비아 현금이전 프로그램 적절성 평가 결과

핵심 평가질문	세부 평가질문	평가지표(정량/정성)	평가결과
1. 프로그램은 적절하게 디자인되었는가?	**<프로그램 설계의 적절성>** 1) 프로그램 착수 전, 경제적·사회적 진단이 있었는가? 2) 수혜자들의 수요에 부응하는가? 3) 활동과 산출물이 성과와 연계되도록 설계되었는가? 4) 구체적이고, 표준화된 모델을 통해 투입 자원, 전달된 서비스를 명확히 제시했는가? 5) 성과달성을 위한 적절한 수단이 선택되었는가?	• 프로그램 디자인을 위한 진단 실시 여부 • 수혜자들의 수요 반영 여부 • 성과의 논리적 연계성 • 프로그램 이행 모델 수립 여부 • 적정수단 선택 여부	경제적·사회적 진단 결과에 따라, 수혜자수요와 연계하고, 장기적이고 일관적으로 성과를 달성하도록, 구체적이고 표준화된 모델을 활용해 프로그램이 설계됨. 단, 현금이전은 정치적 목적에 따라 선택된 정책수단으로 목표달성을 위한 최적의 수단인지 여부는 별도 분석이 필요함.
2. 프로그램의 수혜자는 적절하게 선정되었는가?	**<수혜자 선정의 적절성>** 1) 프로그램의 목표 달성에 적합한 인구를 수혜자로 선정하였는가? 2) 사회에서 소외되고 취약한 집단을 수혜자로 포함하였는가?	• 수혜대상의 적절성 • 수혜집단의 포용성	취약계층(학생, 산모, 영유아, 노인)을 대상으로 프로그램이 기획되었으며, 해당 인구집단을 모두 포용하는 방식으로 수혜자 선정됨.

제2절 일관성(Coherence)

OECD/DAC에 따르면 일관성 평가 기준은 내부적 일관성(internal coherence)과 외부적 일관성(external coherence)으로 분류된다. 내부적 일관성은 개입 활동 간 혹은 타 개입 활동과의 시너지와 상호관계, 해당 주체가 준수해야 하는 국제 규범 또는 기준과의 관계를 분석한다. 반면 외부적 일관성은 다른 기관 간 개입 활동의 상호 보완성・조화・조정・중복회피 노력 등을 본다. 즉 내부적 일관성과 외부적 일관성을 분류하는 기준은 행위자가 동일한지 아닌지에 따라 달라진다고 할 수 있다.

외부적 일관성 맥락에서 볼리비아 정부가 실시한 현금이전 프로그램과 국제기구 혹은 ODA 공여기관의 유사 프로그램의 상호 보완성・중복회피 노력 등을 살펴볼 수 있을 것이다. 그러나 10년 이상 장기간에 걸쳐 거의 전 국민을 대상으로 정부가 아닌 타 기관이 유사 프로그램을 실시하는 것은 거의 불가능하다. 따라서 본 연구에서는 내부적 일관성만 초점을 맞추기로 한다.

일관성을 평가하기 위한 핵심 질문은 '프로그램 내・외 타 프로젝트 혹은 프로그램 간 연계가 가능한가?'이다. 이를 통해 상위 전략에 부합하는 프로그램인지, 타 사회정책과 양립 가능한지, 프로그램 내 사업 간 혹은 타 프로그램 간 시너지 또는 연계 효과가 있었는지 등을 파악해 볼 수 있다.

먼저 사회적 측면에서 보면, 볼리비아의 현금이전 프로그램은 타 사회정책 및 분야별 전략에 부합하는 프로그램이었다. 볼리비아의 현금이전 프로그램은 커뮤니티 통합 사회보호 및 개발 정책(RPS-DIC)의 틀 내에서 설계되고 이행된 것으로, 빈곤 및 불평등 완화라는 공통된 목적과 문제의식을 지니고 있었다.

빈곤 및 불평등 완화는 볼리비아 정부의「중기 전략 2016-2020(Plan Estrategico Institucional 2016-2020)」및「애국정책 2025(Agenda Patriótica 2025)」이 지향하는 주요 방향 중 하나이다. 볼리비아 현금이전 프로그

램은 '커뮤니티 통합 사회보호 및 개발 정책'의 틀 내에서 설계되고 이행된 것으로, 빈곤 및 불평등 완화라는 공통된 목적과 문제의식을 지니고 있었다. 따라서 볼리비아 현금이전 프로그램은 주요 사회정책 및 전략 방향에 부합할 뿐 아니라, 타 사회정책과 조화될 수 있는 형태로 기획되었다.

구체적으로 볼리비아 정부는 교육 현금이전(BJP)에 착수한 2006년, 교육과정 개혁도 시작했다. 2006년부터 2014년까지 696개의 교육시설을 신설 및 개선하여 교육 서비스를 확대 제공하고자 하였으며, 고등교육 서비스를 강화하기 위한 38개의 별도 프로젝트도 수행하였다. 이에 따라 연 평균 3,890명, 총 35,007명의 교육 인력이 증가하였다. 또한 2006년과 2014년까지 나의 건강(Mi Salud) 프로그램을 통해 가정 방문을 통한 보건의료서비스를 제공하고 704개의 새로운 보건소를 설립하였으며, 6,387명의 보건 정규직을 신규 채용하였다. 이러한 프로그램의 목적은 사회 취약층에 대한 보건의료서비스를 확대하는데 있었다. 이와 같이 보건의료서비스 접근성을 개선하고자 하는 보건 분야의 전략 계획에 따라 보건 현금이전(BJA)가 착수된 것으로, 타 정책과도 양립이 가능한 것이었다.

노인 대상 현금이전(RD) 또한 볼리비아 빈곤을 획기적으로 감소시키고자 하는 전략계획의 일환이었다. 볼리비아 정부는 아동, 청소년, 장애인 등과 함께 노년층을 주요 빈곤 퇴치 대상으로 보고 있으며, 중기 전략 '목표 1. 극심한 물질적 빈곤의 퇴치와 차상위 빈곤의 축소' 달성을 위해 '노인의 존엄권을 실행하기 위해 노인들을 위한 포괄적 지원을 강화할 것'을 주요 활동으로 제시하고 있다. 따라서 3개의 현금이전 프로젝트 모두 볼리비아의 국가 중장기 개발계획 및 분야별 전략 목표에 일치한다.

볼리비아 정부는 현금이전을 보완할 수 있는 프로그램 또한 유지 중이다. 보건 현금이전 프로그램의 수혜자가 아닌 산모를 대상으로 산전 보조금을 지급하고, 품위 있는 노년 생활 유지를 위한 무상의료 혜택 또한 보완적으로 실시하고 있다. 현금이전 수혜 대상이 아닌 인구에 보완적인 정책수단을 실행함으로써 프로그램의 효과가 통합적이고 일관적으로 나타날 수 있도록 하였다. 따라서 프로그램 내에서도 각 프로젝트의 활동들이 일관성 있게 연계되면서도 정부의 타 사회정책과도 양립 가능

한 형태로 프로그램이 운영되었다고 볼 수 있다.

<표 14> 현금이전 보완 프로그램

분야	정책명	지원내용	실행기간
보건	보편적인 모자 보험 (SUMI, Seguro Universal Materno Infantil)	◆ 지원대상 : 임산부 및 임신 초기부터 출산 후 6개월까지의 영유아 ◆ 지원목적 : 보편적이고 포괄적이며 유연한 성격의 건강 혜택 제공 ◆ 지원내용 : 무상의료 지원 ◆ 특이사항: 수혜범위를 장애인에게 확대하여 건강 보험의 보편화 시도	2003~2013
보건	보편적인 산전보조금 (SUPV, Subsidio Universal Prenatal por la Vida)	◆ 지원대상 : 단기 사회 보장보험 또는 Bono Juana Azurduy의 수혜자가 아닌 산모 ◆ 지원목적 : 산모의 건강을 개선하고 신생아 사망률을 줄이기 위해 임산부의 영양 개선 ◆ 지원내용 : Bono Juana Azurduy와 동일한 방식으로 산전관리 이행여부에 따라 임신 5개월 이후 산모에게 매월 Bs. 300에 해당하는 4개의 식품 패키지를 현물 지원	2015~현재
보건	영양실조 제로 프로그램 (Desnutrición Cero)	◆ 지원대상 : 영양 불균형 등으로 취약한 인구가 소재한 지방정부 ◆ 지원목적 : 식량 안보 및 주권 정책의 틀에서 산모와 영유아의 종합적인 영양 개선 ◆ 지원내용 : 예방, 촉진, 종합 관리 등 제 측면에서 이행여부에 모니터링 결과에 따라 조건부 현금이전(1차 : Bs. 280,000 지원, 2차 : Bs. 70,000 지원) 실시	2007~2015
노인	노인건강보험 (SSPAM, Seguro de Salud Para el Adulto Mayor)	◆ 지원대상 : 영주권이 있고 건강 보험이 없는 60세 이상의 시민 ◆ 지원목적 : 모든 수준의 의료 혜택 제공 ◆ 지원내용 : 무상의료지원 ◆ 특이사항 : 수혜범위를 장애인에게 확장하여 건강 보험의 보편화 시도	2006~2013

출처 : UDPAE(2013, 2015)를 참고하여 저자 재구성

프로그램 내 사업간 연계 및 조정 노력이 클수록 자원의 효율적 활용을 통한 프로그램 비용을 절감하고, 전략, 기획, 실행 간 유기적 연계와

일관성을 확보할 수 있다(박수영 외, 2021). 그러나 프로그램 내 프로젝트 또는 커뮤니티 통합 사회보호 및 개발 정책 내 타 프로젝트와 실질적인 연계활동은 없었다. 각 프로젝트는 독립적으로 시행되었으며, 한 가구 내 프로그램의 수혜자가 여럿일 경우 수혜자를 분리해 관리한다거나, 통합 지원의 효과를 추적하는 장치가 별도로 마련되어 있지 않았다.

볼리비아의 현금이전 프로그램은 프로젝트 활동 간 현금이전 시기 및 방법, 수혜자 통합 등 연계도 충분히 가능한 환경이었으나, 실질적 연계는 이뤄지지 않았다. 따라서 프로그램의 시너지 효과가 있었는지 여부, 있다면 얼만큼의 효과를 발생시켰는지는 평가가 어렵다.

결론적으로 볼리비아의 현금이전 프로그램은 타 분야별 전략, 중장기 전략과 부합하고 양립 가능하도록 설계되었지만 프로그램 내 및 타 프로그램 간 시너지 효과 발휘 및 적극적 연계를 위한 노력은 부족한 것으로 평가된다. 따라서 향후 프로그램의 성과 및 효과 확대를 위해 프로그램 내·외의 적극적인 연계 필요성이 제기된다.

<표 15> 볼리비아의 현금이전 프로그램 일관성 평가 결과

핵심평가질문	세부 평가질문	평가지표	평가결과
3. 프로그램내·외 타 프로젝트/프로그램 간 연계가 가능한가?	**<프로그램의 일관성>** 1) 볼리비아 분야별 전략, 중장기 전략에 부합하는 프로그램인가? 2) 볼리비아 타 사회정책과 양립 가능한가? 3) 프로그램 내 사업 간 혹은 타 프로그램 간 시너지 또는 연계 효과가 있었는가?	• 분야별 전략, 중장기 전략 부합성 • 타 전략/프로그램과의 양립가능성 • 프로그램 내·외 시너지 발생 여부	사회 보호 및 통합적 커뮤니티 개발 네트워크, 중장기개발계획, 애국정책 등 주요 정책과 방향을 같이함으로써 타 정책과 양립이 가능한 형태로 운영됨. 단, 프로그램 내·외 연계, 이로 인한 시너지는 발견되지 않음.

제3절 효율성(Efficiency)

효율성은 프로그램을 위한 자원들이 얼마나 잘 사용되었는지를 평가하는 기준이다. 효율성은 경제적 효율성, 운영상 효율성, 적시성 측면에서 평가될 수 있다. 또한 현금이전이 수혜자 개개인에게 직접 지원되는 프로그램이라는 특성을 감안하면, 수혜자들이 동 프로그램의 접근하기 수월했는지도 함께 평가되어야 한다.

경제적 효율성은 자원의 낭비 없이 가장 비용 효과적인 방식으로 결과가 도출되었는지, 운영상 효율성은 집행기간 중 계획 한대로 자원의 초과・잉여・오류 없이 사용되었는지, 서비스가 최적으로 전달되었는지를 분석한다. 또한 적시성은 개입 활동이 계획된 시간 내에 이루어졌는지, 문제 발생시 이를 해결하고 개입 활동 지연을 방지하기 위한 노력이 잘 관리되었는지 등을 살핀다. 아래에서부터는 현금이전 서비스 이행의 효율성과 수혜자 접근성을 포함한 서비스 전달 품질 측면에서의 효율성을 함께 살펴보기로 한다.

1. 프로그램 이행의 효율성

프로그램의 효율성을 평가하기 위해서는 적정한 운영 체계를 갖추고 투입비용 대비 높은 성과를 달성했는지를 살펴봐야 한다. 볼리비아 정부는 현금이전 프로그램을 총괄할 기관으로 기획개발부를, 평가할 기관으로 UDAPE를 지정하고 유관기관별 책임을 분명히 하였다. 그리고 현금이전의 재원은 공통적으로 탄화수소직접세와 국영기금 배당금, 국고 등을 통해 마련하는 것으로 법제화하고 현금이전 프로젝트별 재원에 대한 정기적인 감사를 실시했다(Hernán, 2014).

볼리비아 정부는 신규 법률 제정으로 현금이전 프로그램의 법률적 기반을 구축하고 입법부로부터 사회적 동의를 구했다. 또한 프로그램을 총

괄할 기관으로 기획개발부를, 평가할 기관으로 UDAPE를 지정하고 유관 기관별 책임을 분명히 했다. 프로그램의 재원은 탄화수소직접세와 국영기금 배당금, 국고 등을 통해 마련하였으며, 중앙정부에 모인 재원을 지방정부에 배분했다. 현금 지원은 지방정부, 수탁은행, 군 간의 유기적 협력을 기반으로 이루어졌으며, 접근성이 낮은 주민 대상으로는 군의 이동식 현금 지급 플랫폼을 활용했다. 또한 현금이전 프로젝트별 재원에 대해 소관부처 장의 책임으로 정기적인 감사를 실시하는 시스템을 구축했다(Hernán, 2014). 일반적으로 정책 이행 기간이 길어질수록 예상하지 못한 다양한 리스크에 - 참여자의 변화, 정책 및 예산의 변동 등 - 노출될 가능성이 커지는 것이 사실이다(박수영 외, 2021). 그럼에도 불구하고, 볼리비아 현금이전 프로그램은 각 이해관계자와의 협력 및 조정 메커니즘이 지속적으로 유지되고 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 프로그램 이행을 위한 적절한 제도・조직・재정 등이 투입된 것으로 평가할 수 있다.

현금이전 프로그램은 볼리비아 정부의 연간 예산과 일정 체계 내에서 시행되었다. 수혜자, 이전대상 금액, 지급 시기 등이 사전에 정해져 있었고 현금이전을 추가로 이행해야 하는 경우는 발생하지 않았다. 수혜범위는 점차 확대되었으나, 그럼에도 불구하고 이에 따라 프로그램이 정해진 일정과 예산을 초과하는 일은 없었다. 특히 2015년 석유수출 감소에 따른 위기 상황에도 에보 모랄레스 정부는 “교육・보건 현금이전은 외부자금이나 국제 준비금이 아닌 국영항공사(BoA), 국영통신사(Entel), 국영석유공사(YPFB) 등을 활용해 운영되며, 경제위기 시에도 현금이 지급될 것”이라 강조하며 프로그램의 안정적인 운영을 보장했다[22]. 2019년 에보 모랄레스 대통령의 부정선거로 인한 쿠데타 시기, 모든 종류의 현금이전 서비스의 지급이 중단된 경우를 제외하면, 프로그램이 진행되는 동안 현금지급의 전면 중단이나 지연은 발생하지 않았다.

더불어 조달, 재무 및 홍보 등 목적으로 소요되는 프로그램 운영비는 전체 교육 현금이전 프로그램 집행 비용 중 2006년부터 2011년까지 4.1%를 차지했으나, 2012년에는 전체 예산의 3.8% 수준으로 감소했다

22) http://datos-bo.com/Politica/Gobierno/Evo-niega-crisis-y-asegura-pago-de-bonos-en-Bolivia (검색일 : 2021.2.20.)

(Hernán, 2014). 이에 따라 볼리비아 현금이전 프로그램은 운영상 확보한 효율성을 기반으로 점차 운영경비를 줄이고 수혜자에게 지원되는 현금을 늘리는 방식으로 운영되었다. 보건 분야 현금이전 프로젝트의 경우에도, 전체 현금이전 기금 대비 75.6%는 직접 현금이전, 6.5%는 행정 비용, 17.9%는 프로그램 운영을 지원하기 위한 의료인력 고용 비용으로 쓰여 수혜자에게 지원되는 금액을 최대화하고자 했다(UDAPE, 2015).

다음으로 볼리비아 정부는 현금이전 프로그램 대상자 선별을 위해 선거 및 주민등록 시스템에 기반을 두어 수혜자 데이터베이스를 구축했다. 하지만 시스템에 등록되지 않은 빈곤계층은 수혜를 받을 수 없었다는 점에서 취약한 계층이 오히려 프로그램 수혜자에서 제외되는 집행오류[23]가 발생할 가능성이 있다. 개발도상국에서는 주민등록 시스템이 보편적이지 않으며 강제성이 없다. 또한 볼리비아와 같은 다민족국의 경우 문화의 차이로 의도치 않게 배제되는 인구가 있을 수 있다. 실제로 보건 현금이전 프로젝트 수혜자 아닌 사람들을 대상으로 한 인터뷰에서 25.4%가 현금을 지원받기 위해 필요한 서류를 구비하는데 어려움을 겪었다고 답했다. 그러나 이러한 사항이 특별히 볼리비아의 현금이전 프로그램의 집행 효율성을 감소시켰다고 보기 어렵다. 볼리비아와 같은 개발도상국에서는 실질적으로 주민등록시스템에 등록이 안 된 인구를 대상으로 사회정책을 실시할 예산과 자원이 부족하고, 이들을 구제할 수 있는 획기적인 시스템도 구축되어 있지 않기 때문이다.

반면 현금이전 프로그램 시행에 있어 수혜 대상이 잘못 선정이 되었거나, 수혜대상으로 선정되었음에도 실질적으로 현금이전이 이뤄지지 않는다면 이는 심각한 집행 오류가 발생한 것이라고 볼 수 있다. 실제로 볼리비아 현금이전 프로그램 시행 중, 소득 지원이 필요한 극심한 빈곤층 중에서도 노인이나 아동이 가정 내에 없다면 현금 지급 대상에서 제외되었다. 하지만 볼리비아 정부는 프로그램의 수혜 범위와 금액을 확대

23) 집행오류란 표준운영절차를 사용하여 정책을 집행할 경우 비능률과 오류발생 소지가 높아질 때를 이르는 것을 말한다.(출처: https://kapa21.or.kr/bbs/dictionary/7193/검색일 : 2021.2.20.)

하는 과정에서 일반 빈곤층으로 수혜 대상을 변경하거나, 자산조사를 통해 수혜자를 재선정하는 과정은 거치지 않았다. 적극적인 수혜자 재설정 과정을 시도했다면 재정 절감을 통해 보다 더 많은 빈곤층에 투자를 한다거나 서비스의 질을 높이는 등의 대체 활동을 할 수 있었을 것이다. 그러나 볼리비아 정부는 이보다는 현금이전의 보편성을 유지하며 정치적인 지지기반을 강화하고 강한 정부를 만드는 데 초점을 더 두었다. (Nagels, N., 2016) 따라서 현금이전 프로그램을 둘러싼 정치적 환경이 볼리비아의 '의도된 집행오류'를 낳았다고 볼 수 있다. 결과적으로는 타국 현금이전 수혜자와 비교할 때, 볼리비아의 현금이전 프로그램 수혜자 중 빈곤층 비율이 좀 더 높은 것으로 나타나기도 했다(Verónica et al. 2016). 결론적으로 볼리비아 현금이전 프로그램은 약간의 집행오류는 있었으나, 이것이 프로그램 전체 체계에 부정적인 영향을 미치는 수준은 아니었으며, 전반적으로 우수한 집행 체계를 유지했다고 평가된다.

볼리비아의 세 현금이전 프로그램은 시간이 지남에 따라 지원액과 수혜자 수가 점차 증가해 2018년 기준, 볼리비아 인구의 약 51.8%인 약 580만 명이 현금이전 프로그램의 수혜자로 집계되었다. 47%의 교육 현금이전과 45%의 보건 현금이전이 하루에 4달러 미만으로 사는 빈곤층에게 지원되었으며, 빈곤층 50%가 두 프로그램으로부터 60%의 수혜를 받았다. 프로그램 이행 기간 중 비노동 소득이 향상된 사람의 수가 증가했으며, 가구 소득에서 정부 이전(government transfer)이 차지하는 비율이 2006년 이후 두 배가 되었다. 그러나 보건 현금이전 수혜 여성 중 63%는 정해진 건강검진 횟수를 모두 충족하지 못했는데, 가장 큰 중단 사유는 가사노동 등으로 인한 바쁨이었다(UDAPE, 2015). 이는 지원된 현금이 가사노동을 상쇄할 만큼 높지 않고, 조건 이행을 통해 현금을 지급 받는 데 높은 기회 비용이 있음을 반영한다.

더불어 현금이전에 투입된 총 예산이 타국에 비해 다소 적은 편이다. GDP 대비 교육 현금이전 예산 비중은 남미 국가 중 중간 정도에 속하지만, 1인당 실질 수혜금액을 기준으로 하면 중남미 지역 중에서 가장 낮은 수준이다. 또한 투자된 금액 대비 빈곤 및 불평등 감소율도 미미한 편

이다(Verónica et al. 2016)[24]. 수혜자 1인당 지원액은 약 30달러 수준에 불과하며, 지원액의 증가도 비정기적으로 이뤄졌다. GDP 대비 각 정책의 지원액과 전체 인구 대비 수혜자 비율은 교육 분야는 0.2%, 0.08%, 보건 분야는 0.06%, 1.6%, 노인 빈곤 분야는 1%, 8%정도 이다. 따라서 볼리비아의 현금이전 프로그램이 목표한 성과를 달성할 정도로 장기간에 걸쳐 각종 재원이 꾸준히 투자되었으나, 프로그램의 성과달성도와 영향력을 보다 높이기 위해서는 더 많은 예산이 투입될 필요가 있는 것으로 분석된다.

결론적으로 볼리비아 현금이전 프로그램은 적절한 체계를 갖추고 계획된 예산과 일정 내에서 특별한 오류 없이 집행되었으며, 프로그램 이행을 위해 장기간에 걸쳐 꾸준한 투자가 이루어져 효율성이 높은 것으로 분석된다. 그러나, 프로그램의 파급효과를 보다 높이기 위해서는 인당 수혜금액의 증액이 필요한 것으로 평가된다.

2. 서비스 제공 품질

볼리비아 현금이전 프로그램은 수혜자 개인에게 직접 현금을 지급하는 '찾아가는 서비스'의 특성을 갖고 있다. 이는 은행을 활용한 콜롬비아, 우체국을 현금 지급 거점으로 활용한 브라질 등 인프라 중심의 현금이전 서비스를 시행한 타국과 명확히 구분되는 점이다. 따라서 수혜자에게 현금이 실질적으로 잘 지원되었는지, 현금이전 서비스는 수혜자들이 만족할 만한 품질을 가졌는지를 함께 분석하는 것이 중요하다.

교육 현금이전의 경우 학기 말 1회 군 또는 지방 경찰이 학교를 방문해 연말 행사 계기 현금을 학생들에게 직접 지급하여 접근성과 수혜자 만족도를 동시에 높였다. 이는 380개의 팀에 이르는 1,900명의 군인과 민간 고용원들이 한 달만에 모두 개입되어야 했음을 의미한다. 그런데도 현금

24) 볼리비아의 Bono Juancito, 칠레 Solidario, 코스타리카 Avancemos 에콰도르 Bono de Desarrollo Humano 파나마 Red de Oportunidades, 파라과이 Tekopora 페루 Juntos 우루과이 Asignaciones Familiares 프로그램의 빈곤 및 재분배 효과를 비교한 결과임.

은 현금 탈취・몰수・부패 등 사고 없이 모두 수혜자에게 잘 전달되었다(Hannes, H. 2013; Hernán, 2014). 노인 빈곤 현금이전의 경우에도 연 1회 지급 또는 분할지급 방식 중에서 수혜자들이 선택하고, 군에서 이동식 플랫폼을 운영해 현금을 지급함으로써 서비스 접근성을 높였다. 이렇게 수혜자를 찾아가는 현금이전 방식으로 서비스의 응답성과 신뢰성을 제고했다.

반면 모자보건 현금이전의 경우 자격요건을 갖춘 당사자가 관련 서류를 구비한 뒤, 자발적으로 현금이전 수혜자로 등록을 신청해야 하고 여러 개의 조건을 이행을 해야만 현금을 지원 받을 수 있었다. 또한 수혜자의 조건 이행을 위해서는 먼저 정부 차원의 공급 역량과 인프라가 구축되어야 한다는 전제가 있었다. 그러나 볼리비아 9개 주정부 중 7개 주정부에서는 보건 현금이전 프로그램 코디네이터가 부재했고, 의료인력들이 고용되었을지라도 정식 직원으로 임명되지 않아 의료행위에 참여할 수 없었다. 의사들이 급여를 받지 못해 파업하는 상황이 발생하기도 했다. 파업기간 중에는 극심한 빈곤 지역에 의사들이 방문하지 못해 의료 서비스의 접근성이 더욱 낮아지는 결과를 낳았다. 그 결과, 9개주 중 4개주에서만 보건 현금이전 목표 수혜자 수를 달성했다(James, M. 2013).

수혜자 측면에서 살펴보자면, 도시 수혜자의 약 16%가 의료진의 부재, 의료진의 태도 등과 같은 서비스 품질 저하 관련된 요인으로 조건 이행을 중단한 것으로 나타났다. 또한 농촌지역 수혜자의 13.3%가 의료 시설까지의 먼 거리를 이유로 조건 이행을 중단했다(UDAPE, 2015). 2012년 발생한 의료 인력 파업 및 현금 지급 지연으로 보건 현금이전 수혜자를 위한 약 US 898,550,724(Bs. 6,200,000,000)의 지급이 취소된 사실도 있다. 더불어, 보건 현금이전을 통해 수행된 평균 산전 검진 건수는 총 4건 중 2.9건이었으나 지원된 현금은 평균 2.3회에 불과한 금액이었으며, 영유아 대상 평균 건강 검진 건수는 최대 12건 중 6.6건이었으나, 4.1건에 해당하는 금액만 지원되었다. 현금이전 프로그램은 나이, 성별, 문화적 차별이나 배제를 의도하지 않았으나 보건 분야 현금이전의 일부 수혜자들은 각 지역 보건소에서 문화 간 접근법(intercultural approach)의 부재로 수혜자들이 적절히 대우받지 못하였다고 응답하기도 했다(Nagels, N., 2016).

보건 분야 현금이전은 타 분야 프로젝트와 달리 수혜자가 의료시설에 직접 방문을 해야만 서비스 향유가 가능하며, 이에 따른 직원 고용 및 시설 운영 등 관리 비용 등이 추가로 소요된다는 특징이 있다. 보건 분야 현금이전에서 발생한 문제는 볼리비아 정부가 수혜자 맞춤형 서비스를 하기에 미흡한 역량을 드러냈다고 할 수 있다. 또한 프로그램으로 인해 서비스에 대한 수요가 증가되더라도 정부의 서비스 공급 품질이 좋지 않다면 프로그램의 성과가 달성되지 않을 수도 있음을 시사한다.

결론적으로 볼리비아 현금이전 프로그램은 수혜자에게 접근성과 품질이 높은 서비스를 보편적으로 제공하였으나, 보건 분야에서 발생한 집행 실패와 문화적·젠더적 관점 미비 등을 고려할 때, 서비스 이행 품질을 보다 개선할 필요가 있는 것으로 평가된다.

<표 16> 볼리비아의 현금이전 프로그램 효율성 평가 결과

핵심평가질문	세부 평가질문	평가지표(정량/정성)	평가결과
4. 효율적인 프로그램 운영체계를 갖추었는가? 5. 성과 달성을 위한 비용 대비 효과적인 방식으로 프로그램이 실행되었는가?	**<프로그램 이행의 효율성>** 1) 프로그램 시행에 필요한 적절한 조직, 재정, 제도가 투입되었는가? 2) 프로그램 이해관계자 간 조정·협력 메커니즘이 적절히 작동하였는가? 3) 계획된 예산·일정 안에서 시행되었는가? 4) 프로그램은 오류 없이 집행되었는가? 5) 성과를 창출할 만큼 투자가 꾸준히 집중되어있는가?	• 프로그램 이행을 위한 적정한 조직·재정·제도 투입여부 • 프로그램 운영체계의 효율성 • 예산 및 일정 준수 여부 • 집행오류 발생 여부 • 프로그램 투입 예산	프로그램을 위해 자원이 충분히 투입되고, 성과를 창출하도록 꾸준한 투자가 이뤄졌으나, 수혜자 1인 기준 투자금액은 개선될 필요가 있음. 중앙-지방 간 연계도 원활히 이뤄졌으며, 현금 지연 및 미지급 등이 거의 발생하지 않음. 현금이전 대상자 선정에서의 오류는 정치적으로에서 의도됨.
6. 현금이전 서비스는 적절한 품질로 수혜자에게 잘 도달하였는가?	**<서비스 제공 품질>** 1) 수혜자의 서비스 접근은 용이하였는가? 2) 서비스의 품질은 충분하였는가? 3) 수혜자들이 나이, 성별, 인종, 문화의 차별 없이 서비스를 제공받았는가?	• 현금이전 접근성 • 현금이전 서비스 품질 • 현금이전 서비스에 대한 수혜자들의 인식	서비스 전달 체계를 구축·이행함. 단, 프로그램 지원 분야별로 서비스 제공 역량에 차이가 있었으며, 특히 보건 분야에서 종종 현금지급 지연 및 미지급이 발생함.

제4절 효과성(Effectiveness)

효과성은 해당 개입활동이 목적을 달성했는지, 의도한 결과를 산출해 냈는지를 평가하는 기준이다. 효과성 평가 시에는 성과달성 여부뿐 아니라 프로그램으로 기인한 성과인지 아닌지를 살펴보는 것이 중요하다.

효과성 평가는 영향과 다르게 변화이론상 제시된 산출물과 단기 성과에 초점을 맞춘다. 볼리비아 현금이전 프로그램의 변화이론에 따르면 산출물과 단기 성과는 대부분 정량적으로 파악이 가능하다. 따라서 본 절에서는 볼리비아 정부 및 국제기구의 통계자료를 통해 산출물 부분과 단기성과를 평가하기로 한다.

1. 산출물 평가

현금이전 수혜자가 증가한다는 것은 — 특히 조건부 현금이전의 경우 — 프로그램이 의도한 방향대로 행동을 변화시킨 인구가 늘어남을 의미한다. 또한 수혜자들이 행동을 스스로 변화시킨다는 것은 결국 정부가 의도한 성과를 달성할 가능성이 높아짐을 뜻한다. 따라서 현금이전 프로그램의 수혜자의 증가는 단순히 현금을 지급받는 인구의 증가를 의미하는 것뿐 아니라, 변화이론상 단기성과-장기성과-최종성과에 이르는 논리적인 흐름을 가능하게 하는 중요한 성과라 할 수 있다.

2006년부터 현금이전 프로그램 시행 결과, 프로그램의 수혜자는 점차 증가했다. 교육 분야 현금이전의 경우 수혜자는 2006년 1,084,967명에서 2018년 2.221.635명, 보건 분야는 2009년 374.080명에서 2021년 3월 기준 2,600,050명[25] 노인분야는 2007년 493,000명에서 2012년 835,442명을 넘어서게 되었다. 이는 GDP를 기준으로 교육 분야는 0.08%, 보건 분야는

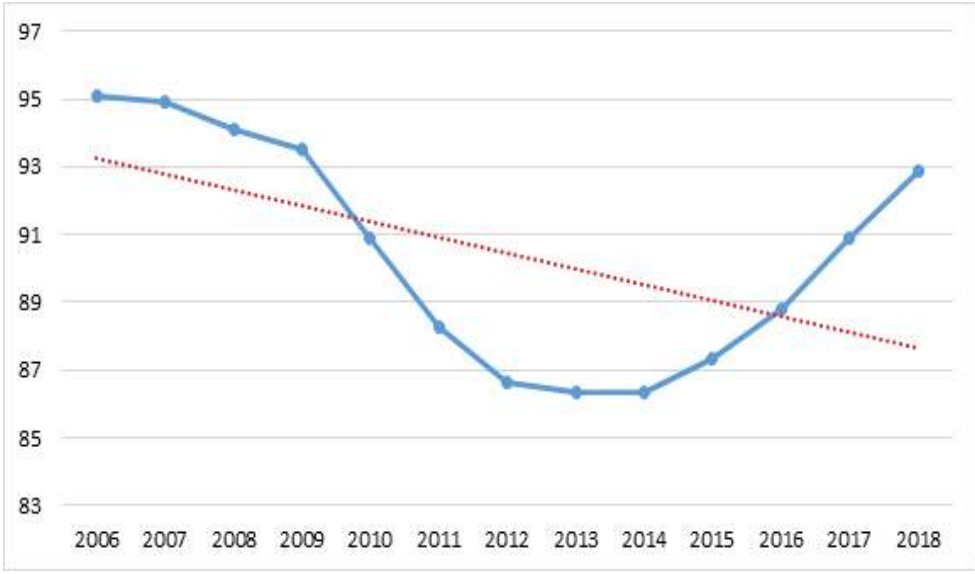
25) 출처 : https://www.minsalud.gob.bo/5416-ministerio-de-salud-y-deportes-inicia-el-pago-del-bono-juana-azurduy-gestion-2021(검색일 : 2021.4.18.)

1.6%, 노인 빈곤는 8%를 차지하는 수치이다.

교육 분야 현금이전의 산출물은 학생들의 출석률이나, 이는 대외적으로 공개되지 않은 데이터이다. 그러나 학생들의 출석률이 높아지기 위해서는 근본적으로 학생들이 학교에 등록하는 것이 전제되어야 한다. 따라서 수혜대상인 초등학생과 중학교 학생의 등록률을 통해 산출물 달성 여부를 파악할 필요가 있다.

World Bank 자료에 따르면, 중등학교 순 등록률은 선형적으로 증가추세이나 초등학교의 경우 오히려 감소하는 추세로 드러났다. 특히 2010년에서 2016년까지는 초등학교 순 등록률이 급감했다. 이는 프로그램이 효과적이지 않았을 가능성을 암시한다고 할 수 있으나, 급격한 정책변경 혹은 사건 발생에 따른 것일 수 있으므로 정확한 원인을 파악하기 위해서는 별도의 분석이 필요할 것으로 사료된다.

<그림 10> 볼리비아 초등학교 순 등록률(%) (2006-2018)[26]



따라서 교육 분야 현금이전의 효과를 추정하기 위해서는 선행연구 결

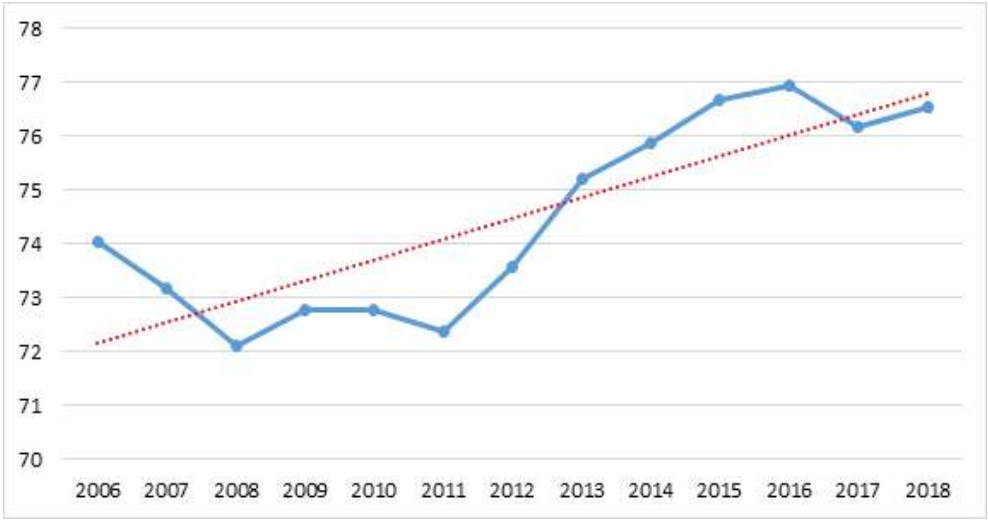
26) 해당 공식 취학 연령 인구에 대한 학교에 등록한 공식 취학 연령 아동의 비율 (출처:https://data.worldbank.org/indicator/SE.PRM.NENR?locations=BO/검색일: 2021.5.4.)

과를 참고할 수밖에 없다. 많은 선행 연구들은 현금이전 실시 후 초등교육 등록률이 높아졌으며 전반적인 중퇴율도 감소하는 추세를 보였다고 주장한다. Hernán(2014)이 피어슨 상관계수를 통해 점검한 결과, 현금이전이 학교 등록률 및 교육 유지율(Permanence rate)을 약 1%p 가량 높이는 유의미한 긍정적 상관관계가 있음이 밝혀졌고, 교육 재등록률(Retention rate) 및 촉진율(Promotion rate) 또한 약 3.7%p 가량 높이는 효과가 있는 것으로 나타났다. 반면 중도 퇴학률 또는 미 수료율과는 부정적 상관관계를 보였다.

Yañez M.(2012)가 마이크로 시뮬레이션 기법을 통해 교육 현금이전을 사전·사후 평가한 결과, 비 출석률의 감소와 빈곤 감소 및 소득 배분 향상의 증거를 발견했다. 또한 이러한 현금이전의 효과는 농촌지역에서 더욱 우세하다는 결과를 얻었다. 이외 다수의 영향평가 결과 Mediaceli와 Mokrani(2010)는 현금이전을 받을 경우 출석률이 더 높을 가능성이 있다는 사실을 밝혀냈다.

더불어 일반적으로 초등학교 졸업 후 중등학교 입학 시 학생들의 교육 이탈 비율이 높으며, 중등교육의 중도 이탈 및 청소년 노동 가능성이 초등교육 시기보다 높다는 점을 감안할 때(Jame, W. M., 2013), 현금이전이 초·중등학교 학생에게 효과적이었다고 볼 수 있다. 중등학교의 순 등록률이 높아졌다는 사실은 초등학교에 등록하여 졸업 후 중등교육으로 전환되는 학생 수가 증가했다는 뜻이므로 현금이전 프로그램의 긍정적인 효과가 있었음을 드러낼 수 있기 때문이다. 실제로 통계 데이터는 2009년부터 중등학교 순등록률이 다시 증가 추세로 전환되고 있음을 보여주는데, 이는 볼리비아 정부가 중등학교 학생들을 지원하기 시작한 2008년 이후 시점과도 일치하는 것이다. 볼리비아 정부는 이후 2012년부터 2014년에 걸쳐 매년 중등학교 학생 전체로 수혜범위를 확대하기 시작했으며, 이러한 정책 결정은 등록률 증가 경향과도 일치한다.

<그림 11> 볼리비아 중등학교 순 등록률(%) (2006-2018)[27]



보건 분야 현금이전 프로젝트가 산출 측면에서 의도한 것은 정기적인 모자의 건강검진 횟수, 전문 의료 인력에 의한 출산, 산후 관리 보장률 등이 증가하는 것이다.

UDAPE(2015)의 산모 및 영유아 지원 현금이전(BJA) 영향평가 보고서에 따르면, 생후 6개월에서 23개월 영유아 대상 종합 건강검진 횟수는 프로그램 시행 전 대비 약 60%p(3.5회) 증가했다. 산모 대상 산전관리의 경우, 현금이전 착수 전 73.9%에서 84.2%로 증가한 것으로 나타났으며, 기관 분만의 경우 43.9%에서 46.3%로 증가했다. 이는 신뢰수준 99%에서 도출된 결과로, 현금이전과 현금이전 조건 이행 간 관계에 대해 신빙성 있는 결괏값을 보여준다. 이러한 단기 성과를 기반으로 영유아 사망률은 2009년 32.7%에서 2019년 21.2%로 대폭 하락했다. 또한 10만 명당 모성 사망비 또한 2006년 258명에서 2017년 155명으로 줄었다. 따라서 보건 분야 현금이전 프로젝트 조건 이행에 따라, 모자 건강검진 횟수·기관 분만이라는 프로그램의 단기 성과가 충실히 달성되어 중기 성과 달성의 기반을 마련했다고 분석된다(UDAPE, 2015).

27) 해당 공식 취학 연령 인구에 대한 학교에 등록한 공식 취학 연령 아동의 비율 (출처:https://data.worldbank.org/indicator/SE.PRM.NENR?locations=BO/검색일: 2021.5.4.)

볼리비아에는 비공식 노동 종사자가 많기에 연금의 혜택을 받는 사람들의 비율이 낮은 편이다. 특히 기여형 연금의 경우, 공식 노동에 등록된 사람들만이 혜택을 받을 수 있기 때문에 빈곤계층은 노년에 더욱 취약하다. 이러한 점을 고려하면 노인 분야의 경우, 프로그램을 통해 수혜를 받은 인구의 비율을 파악하는 것이 매우 중요하다.

렌따 디그니다드(RD)는 착수 후 2012년 말까지 현재 60세 이상 성인 총 835,442명 이상에게 혜택을 주었으며, 이는 프로그램이 착수된 2008년 이후 평균 2.6%씩 성장한 수치이다. 또한 선행연구를 통해 파악한 결과, 기초연금 제도의 도입 이후 특히 비경제활동 노인인구의 연금 수급률이 41%에서 62.5%로 21.5%p 증가하는 효과가 있었으며, 유효 보장 비율(effective coverage rate)은 60세 이상의 사람들의 91% 정도이다(UDAPE, 2013). 기존에 기여형 연금 가입이 불가해 연금수급이 불가했던 노년층이 비기여형 연금을 통해 혜택을 받는 것이 가능해짐으로써 프로그램이 의도한 산출물 지표를 모두 달성하는 것뿐 아니라 단기·중기·장기 성과를 달성할 수 있는 기반이 된 것으로 분석된다.

2. 단기성과 평가

UDAPE에 따르면, 교육 현금이전을 통해 지원된 현금은 학용품에, 보건 현금이전은 식품·기저귀·우유·의류·신발 구매에 사용되었다. 노인 빈곤 현금이전액의 경우 음식·주거·자녀들을 위한 소득 창출 활동에 투자되었다. 특히 RD는 빈곤 노인들에게 유일한 소득원과 다름없었으며, 기초연금은 전기·수도·가스 등 4인 가정의 생존에 필요한 금액을 충당하기에 충분했다. 즉, 산모와 영유아 건강, 교육 증진, 빈곤 완화를 위해 지원된 현금이 다시 수혜자에게 투자되는 구매 패턴을 보인 것이다. 이러한 방식으로 현금이전 프로그램은 수혜 가정의 한계소득을 높임으로써 가계 소비를 통해 미래를 위한 투자를 높이고, 영아 사망률을 감소시키며, 빈곤과 불평등을 감소시키는데 기여할 수 있었다.

교육 현금이전의 효과를 산출물과 단기성과 측면에서 보다 정확히 파

악하고자 한다면 교육성과를 살펴봐야 한다. 80% 이상 출석을 해야만 현금이전의 수혜자가 될 수 있으며, 아동, 청소년 노동이 합법화[28]된 볼리비아의 특성상 학생들이 학교에 등록하고 출석은 하지만 일과 공부를 병행하느라 학업성적이 높아지지 않을 수 있기 때문이다(Diego, 2014). 그러나 아쉽게도 현금이전 프로그램 기간 중 학업성취도 향상 여부를 측정할 수 있는 지표는 부재[29]하다. 국제적으로 비교가 가능한 학업성취도 지표에는 볼리비아 수치가 누락되어 있으며, 데이터가 있다 하더라도 일부에 불과해 다른 측면에서 평가 결과를 제시할 수밖에 없다.

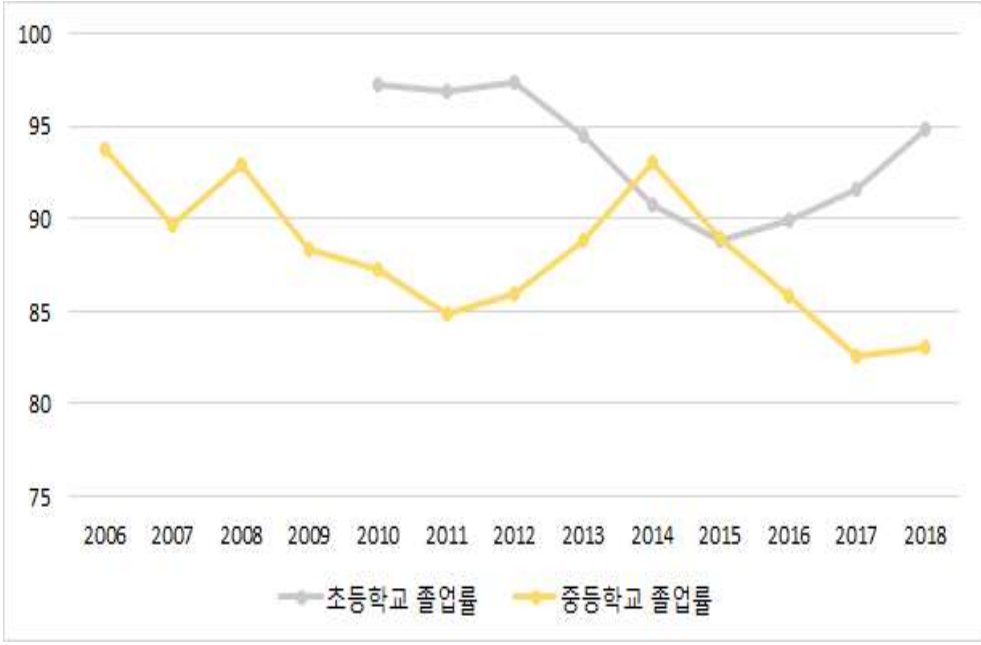
학교에 등록하여 출석을 많이 할수록 법정 최소 출석일수를 충족해 졸업에 필요한 요건을 갖출 수 있다는 점을 고려하면, 교육 분야 현금이전이 타겟팅한 학교 등록률의 증가는 결국 초·중등교육의 졸업률과 연계된다. 하지만 World Bank 데이터에 따르면 프로그램 시행기간 중 초·중등학교 졸업률은 증가 및 감소를 반복하고 있어 현금이전과 학교 졸업률 간 상관관계를 파악하기 힘들다. 그러나 선행연구들은 영향평가를 통해 현금이전이 빈곤과 청소년 노동을 줄이고 소득 배분을 향상하는데 영향을 주었다고 밝혀냈다(Hernán, 2014; Yañez M., 2012; Mediaceli et al., 2010). 국가 데이터 상에서는 현금이전과 졸업률 간 상관관계가 명확히 드러나지 않으나, 영향평가를 통해 출석가능성 향상, 결석 감소, 학교 등록 및 유지, 졸업 향상 등 유의미한 결과를 얻을 수 있었다. 이는 국가 단위 총 데이터와 영향평가 간 데이터가 일치하지 않을 수 있으며, 교육 분야 현금이전 프로젝트의 정확한 성과 파악을 위해 별도의 엄밀한 분석이 필요하다는 점을 시사한다.

---

28) 볼리비아에서는 10세 이상 아동이 하루 5시간까지 노동이 가능
(출처 : https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=73573/검색일 : 2021.5.25.)

29) OECD에서 시범 실시 중인 개발도상국 대상 학업성취도 평가는 캄보디아, 에콰도르, 과테말라, 온두라스, 파라과이, 세네갈, 잠비아 등 6개국이 대상임.
(출처 : https://read.oecd-ilibrary.org/education/pisa-for-development_c094b186-en#page4/
검색일 : 2021.4.11.)

<그림 12> 볼리비아 초・중등학교 졸업률(%) (2006-2018)[30]



노인 대상 현금이전(RD)은 가구 소득을 안정시키고 소비 수준을 높이는 데 기여하였다. 연금 수급률 증가는 곧 빈곤 가구의 소득・소비 증가를 의미한다. 따라서 기존에 지출하지 못했던 생활에 필수적인 분야에 지출을 한다거나, 보다 생산적인 활동에 비 근로소득을 투자할 수 있게 한다. RD 이행 후, 60세 이상 인구의 75분위에 대한 비 근로 소득은 2001년 약 15%에서 2013년 총 소득의 거의 50%로 증가했다. 이는 RD가 노년층에 매우 중요한 역할을 했다는 것을 의미한다. 또한 RD는 25분위에서 총 소득의 24%, 50분위에서 15%, 노인의 75분위에서 약 10%를 나타냄으로써 단순히 빈곤층에게만 영향을 끼친 것이 아니라는 점이 증명되었다(UDAPE, 2013).

30) 초등・중등학교 이수율 또는 초등・중등학교 마지막 학년에 대한 총 취학률은 연령에 관계없이 학교 마지막 학년의 신규 입학자 수(등록 수에서 중도 퇴학자 수 제외)를 마지막 입학 연령의 인구로 나눈 값. 단, 초등학교 마지막 해에 중퇴한 학생 수는 조정 불가(출처 : https://data.worldbank.org/indicator/SE.PRM.CMPT.ZS?locations=BO/검색일 : 2021.5.5., https://data.worldbank.org/indicator/SE.SEC.CMPT.LO.ZS?end=2018&locations=BO&start=2006/검색일: 2021.5.5.)

더불어 UDAPE는 자체 연구를 통해 RD를 통해 지급된 현금이 수혜가정에 소득과 소비를 재분배했으며, 대조군에 비해 가구 소비가 15.4%p 증가했음을 밝혀냈다. 기초연금은 전기, 수도, 가스 등 4인 가정의 생존에 필요한 금액을 충당하기에 충분했다. 또한 볼리비아 노령층은 연금 수혜 금액을 음식, 주거와 서비스 등에 많이 소비했다. RD는 빈곤 노인들에게 유일한 소득원에 다름없었으며, 이를 통해 생활비와 의약품을 구매할 수 있었다. 또한 자녀들을 위한 소득 창출 활동에 투자할 수 있게 하였다. 이를 볼 때 현금이전 프로그램은 단순히 재정적인 측면에서 기여한 것이 아니라, 가정 내에서 수혜자들의 지위를 높여 사회적 측면에서도 고유한 가치를 창출해 냈다고 볼 수 있다. 이렇게 볼 때 볼리비아의 현금이전 프로그램은 프로그램이 의도한 산출물과 단기성과를 모두 달성해 효과성이 확보된 것으로 평가된다.

<표 17> 볼리비아의 현금이전 프로그램 효과성 평가 결과

핵심평가질문	세부 평가질문	평가지표(정량/정성)	평가결과
7. 목표한 산출물, 단기성과를 달성하였는가?	**<목표한 성과 창출 여부>** 1) 계획한 산출물, 단기성과를 달성하였는가?	• 변화이론에 제시된 산출물/단기성과 지표	변화이론상 산출물, 단기성과를 달성함.

제5절 영향력(Impact)

영향력은 프로그램으로 인해 오래도록 지속되는 효과를 분석하는 기준이다. 따라서 프로그램의 최종 성과를 달성하였는지, 프로그램으로 인한 의도한, 의도하지 않은 영향은 무엇인지를 평가하게 된다. 최종 성과는 변화이론에서 제시된 중기·최종 성과의 정량적 지표를 통해 달성여부를 평가하게 되며, 프로그램으로 인한 의도한·의도하지 않은 영향은 각종 문헌자료를 통해 정성적으로 평가하게 된다. 또한 효과성과 다르게 보다 상위 수준에서 간접적이고, 2차적이며, 잠재적으로 가능한 프로그램의 효과를 포함하여 평가하게 된다.

영향력의 주요 질문은 프로그램이 최종성과 달성을 통해 수혜자의 삶에 중요한 변화를 일으켰는지, 프로그램이 규범과 제도의 변화와 같은 지속되는 변화를 가져왔는지, 사회·경제 등 거시적 환경 수준에서 영향을 미쳤는지, 프로그램이 의도하지 않은 효과가 발생했는지 등이다. 아래에서부터는 주요 평가 대상인 중기 성과와 최종 성과로 나눠 볼리비아 프로그램의 영향을 살펴보기로 한다.

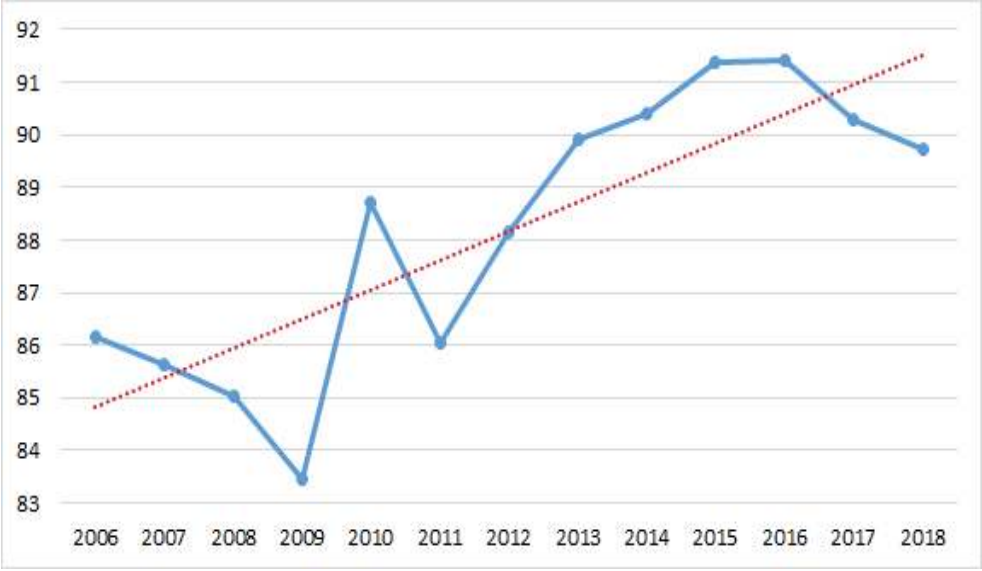
1. 중기 성과 평가

교육 분야 현금이전의 중기적 측면의 성과는 중·고등학교 진학률이다. 현금이전을 통해 출석률이 높아지면 이에 따라 단기적으로 초등학교·중학교 졸업률이 높아질 것이며, 이는 더 나은 교육을 위해 다음 단계 교육 진입을 촉진할 수 있기 때문이다.

볼리비아 중등학교 진학률을 살펴보면, 잠시 주춤하는 시기가 있었지만 전반적으로는 증가 추세임을 보여주고 있다. 그러나 아래 그림은 현금이전이 착수된 시점 이후 2009년까지 지속적으로, 그리고 2010년에서 2011년 사이 일시적으로 중등학교 진학률이 감소한 사유에 대해서는 충

분한 설명을 제공하지 못하다. 따라서 볼리비아 중등학교 진학률의 증가 추세가 현금이전에 의한 것인지, 아니면 전반적인 사회의 흐름에 따른 것인지, 중요한 사건이 영향을 미친 것인지에 대한 판단을 보류할 수밖에 없다. 다만, 효과성 평가 부분에서 제시한 바와 같이 각종 선행연구 결과 교육 분야 현금이전이 학교 등록률뿐 아니라 교육의 성과를 높이고 졸업률 또한 증가시킨 것으로 드러났다. 따라서 중기 분야 성과를 어느 정도 달성했다고 볼 수 있다.

<그림 13> 볼리비아 중등학교 총 등록률(%) (2006-2018)[31]



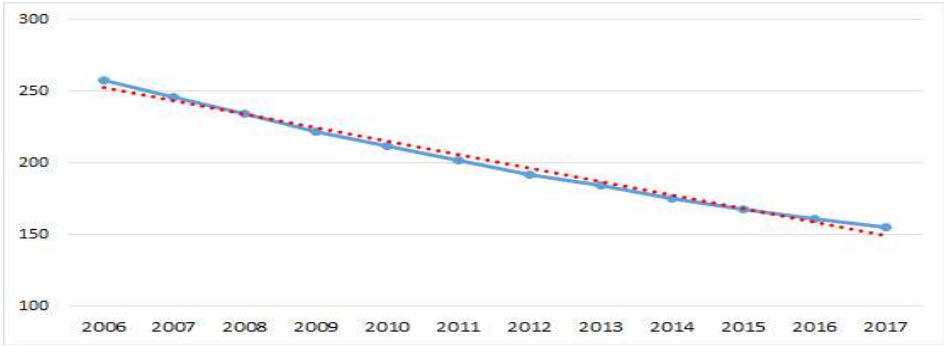
World Bank에 따르면 산모 사망률에 영향을 미치는 활동에는 임신과 출산 중 교육 및 서비스, 안전하고 효과적인 피임, 성병 예방 및 치료 등이 있다. 또한, 산모의 건강에 도움이 되는 모든 개입 활동은 생후 1개월 이내 신생아의 건강과 직접적으로 연관되어 있다고 한다(UDAPE, 2015).

31) 총 등록 비율은 표시된 교육 수준에 공식적으로 해당하는 연령 집단의 인구에 대한 연령에 관계없이 총 등록 비율
(출처:https://data.worldbank.org/indicator/SE.SEC.ENRR?end=2018&locations=BO&start=2006/검색일: 2021.5.11.)

따라서 건강검진 횟수가 늘어날수록 산모와 영유아에 대한 건강위험을 발견해 질병을 치료하고, 잠재적 질병을 조기에 진단·예방할 수 있다. 즉, 보건 분야 현금이전 프로젝트를 통해 지원한 건강검진 등이 궁극적으로 산모와 태아의 건강을 증진시켜 산모 및 신생아·영유아 사망률에 감소에 긍정적인 영향을 미친 것이다.

보건 분야 현금이전은 산모와 영유아의 건강검진 횟수, 산파와의 출산 횟수를 증가시켰고, 이는 곧 산전 돌봄, 의료인력에 의한 출산, 영유아의 발달 증가를 가져왔다. 이러한 단기 성과는 곧 모성사망률을 감소시키고 산모·영유아의 평균 기대수명을 증가시키며, 인적자본을 축적시킬 수 있는 기반이 된다. 출생 시 기대수명과 모성사망 위험성 지표를 살펴보면, 두 지표 모두 현금이전 프로그램 착수 시부터 선형적인 하락 추세를 보이고 있다[32]. 그러나 연평균 하락률과 비교할 당시, 이러한 변화는 현금이전을 통해 도출되었다고 보기 어렵다. 전반적으로 볼리비아의 산모 사망률이 하락하고 있는 추세이며, 연평균 하락률은 2006년부터 2012년까지는 전년 대비 약 5%의 하락률을 유지하다, 2013년부터는 약 4%로 하락세가 둔화되었기 때문이다. 결과적으로 현금이전이 산출물 수준에서 확실한 효과를 보였고, 표면적으로도 단기·중기 성과를 달성한 것으로 분석되나, 성과 수준에서 보건 분야 현금이전의 효과를 단정 짓기에는 다소 어려운 측면이 있다.

<그림 14> 2000-2017 볼리비아 산모 사망률(%) (2006-2017)[33]

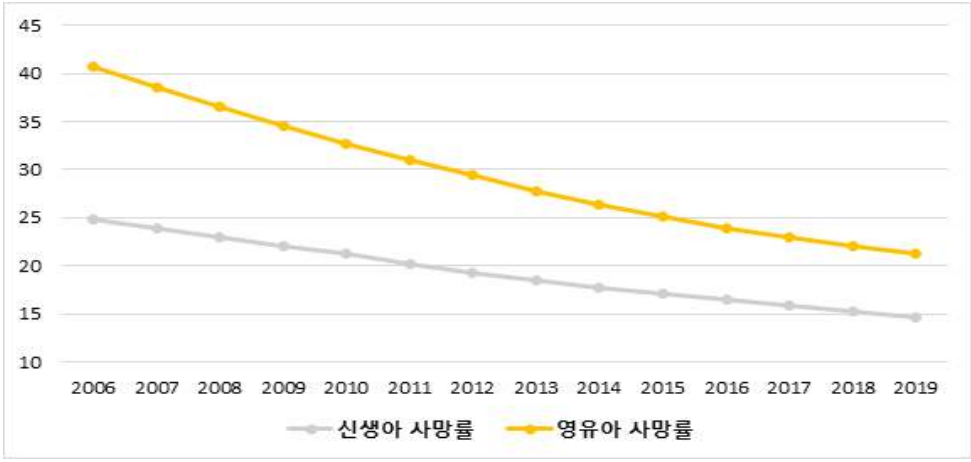


32) https://data.worldbank.org/country/bolivia(검색일: 2021.9.30.)
33) 임신 중 또는 임신 종료 후 42 일 이내에 임신 관련 원인으로 사망하는 여성의 수로 100,000 명당 출생률(출처 : https://data.worldbank.org/indicator/SH.STA.MMRT?end=2017&locations=BO&start=2006)

현금이전이 시행 이후 볼리비아의 신생아 사망률과 영유아 사망률은 획기적으로 감소하였으며, 출생 시 기대수명도 꾸준히 증가 중이다. 볼리비아 정부가 산모와 신생아 모두의 건강을 향상시키는 방식으로 보건 분야 현금이전을 기획했음을 고려할 때, 이러한 성과는 현금이전 프로그램을 통해 도출된 것이라고 볼 수 있다.

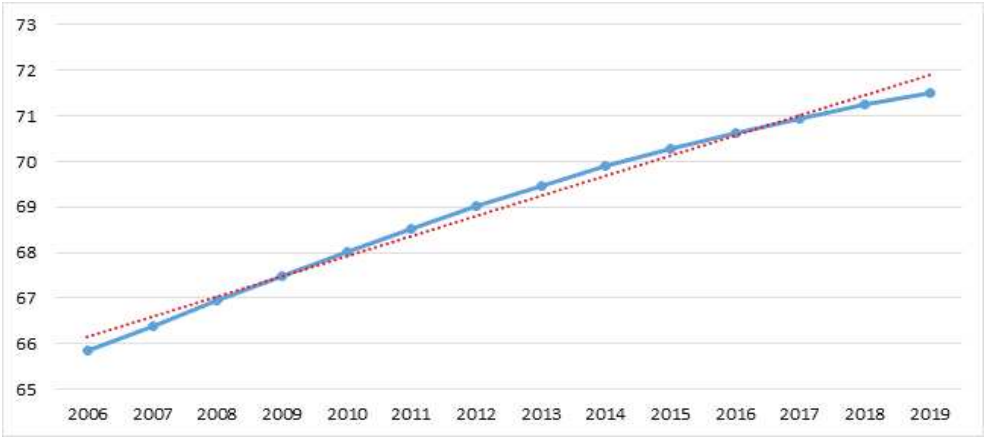
보다 구체적으로 살펴보면, 볼리비아의 신생아 사망률은 2000년부터 현재까지 지속적으로, 거의 균등한 비율로 감소해왔다. 영유아 사망률도 신생아 사망률과 마찬가지이다. 영아사망률의 경우 2017년까지 약 5%의 감소율, 이후 4%대를 유지 중이다. 신생아 사망률의 경우 추세선과 거의 동일한 실적을 보이고 있으나 영아 사망률과 5세 미만 아동 사망률은 2008년부터 2017년까지 추세선보다 더 나은 실적을 보이다 이후 주춤하고 있다. 이는 전체적인 사회, 경제 환경 또는 시간의 흐름에 따른 보건 수준의 전반적인 개선에서 기인한 것일 수 있다. 따라서 현금이전이 산출물 수준에서 확실한 효과를 보였고, 표면적으로도 단기·중기 성과를 달성한 것으로 분석되나, 성과 수준에서 보건 분야 현금이전의 효과를 단정 짓기에는 다소 어려운 측면이 있다.

<그림 15> 신생아 사망률[34] 및 영아사망률(%)[35] (2006-2019)



34) 주어진 해에 출생 한 1,000명당 28일이되기 전에 사망하는 신생아의 수
(출처 :https://data.worldbank.org/indicator/SH.DYN.NMRT?locations=BO/검색일 : 2021.4.11.)
35) 1년에 출생한 1,000 명당 1세가 되기 전에 사망하는 영아의 수
(출처 : https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.IMRT.IN?end=2019&locations=BO&start=1979/검색일 : 2021.4.11.)

<그림 16> 볼리비아 출생 시 기대수명(년) (2006-2018)[36]



UDAPE에 따르면, 60세 이상 인구의 극심한 빈곤율은 2000년 45.5%에서 2014년 14.7%로 대폭 감소하였다. UDAPE는 이것이 노인빈곤 분야 현금이전(RD)의 효과라고 분석했다. 노인분야 현금이전이 시행됨에 따라 월 단위 가계 소득이 증가하였으며, 현금이전이 지급되지 않았을 때와 비교할 때 모두 현금이전의 효과로 극심한 빈곤 및 중간 빈곤이 감소했기 때문이다. 세계은행 또한 최저임금 상승과 함께 빈곤층을 대상으로 한 소득 분배가 큰 영향을 미쳤으며, 그중 노인 빈곤율 감소에 RD가 지대한 영향을 미쳤다고 평가했다(Jose, 2015) 또한 RD 혜택을 받는 가구에 거주하는 아동은 RD 혜택을 받지 못하는 가구의 아동에 비해 일할 가능성이 8.4% 낮은 것으로 나타났다. 한편, 사회 연금을 받는 가구의 학교 등록률은 8% 더 높으며, 수혜 아동의 학교 등록률은 100%에 가까웠다(UDAPE, 2013).

또한 Renta Dignidad는 노인이 있는 가구의 재정적 빈곤 발생률 13.5%p, 주관적 빈곤 발생을 16.1%p 각각 감소를 시켰다는 것을 증거를

36) 출생 시 기대 수명은 모든 연령대(어린이 및 청소년, 성인 및 노인) 인구의 전체 사망률을 반영하는 것으로 출생 당시의 일반적인 사망률 패턴이 평생 동일하게 유지되는 경우 신생아가 살 수 있는 기간
(출처 : https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.IN?end=2018&locations=BO&start=2006, https://www.who.int/whosis/whostat2006DefinitionsAndMetadata.pdf/검색일 : 2021.4.11.)

발견했다. 또한 가구 수준의 빈곤율도 14%p 가량 줄였으며, 아동 노동 및 교육에 대한 긍정적인 영향도 상당하다고 알려져 있다(UDAPE, 2013). Escobar(2013)가 실시한 연구는 Renta Dignidad는 빈곤 발생률을 - 빈곤선에 따라 조금씩 다르지만 - 13.5%에서 16.1% 범위 사이로 줄임에 따라 현금이전 프로젝트가 노인 빈곤율을 줄이는 데 효과적이었음을 증명한다. 생산증가는 소비의 증가로 이어지고 이는 빈곤 가정의 역량 향상으로 이어질 수 있다(Gabriel, 2007). 따라서 RD는 가정의 필수적 수요에 소비할 수 있게 하면서 생산과 소비를 늘리고, 기초 생활 수준을 보장하여 빈곤에서 벗어날 수 있도록 기여한 것이라 분석된다.

결과적으로 볼리비아 현금이전 프로그램은 중기 성과를 달성한 것으로 분석된다. 이러한 목표 달성도가 현금이전 프로그램에 기인한 것인지 아닌지는 개별 프로젝트의 영향평가 결과에 기반하여 판단될 수밖에 없다.

2. 장기(최종) 성과 평가

빈곤 감소, 불평등 완화, 취약계층의 삶의 질 개선, 인적 자본의 축적은 볼리비아 정부가 현금이전을 실시하게 된 근본적인 이유이다. World Bank[37]에 의하면, 현금이전이 착수된 2006년 이후 빈곤과 불평등이 모두 점차 줄어드는 추세다. 2006년 60%였던 빈곤율이 2019년 34%로, 극심한 빈곤율은 37.7%에서 15.2%로 거의 절반가량 하락했다. 빈곤선 또한 모두 하향추세이다. UDAPE는 이러한 획기적인 빈곤 감소의 원인을 현금이전으로 꼽는다. 현금이전이 없었다면 극심한 빈곤율은 2006년 실제보다 1.8%p 높은 38.2%, 2014년은 실제보다 2%p 높은 19.1%를 기록했을 것이며, 일반 빈곤율 또한 각각 0.5%p 높았을 것이라 추정한다(UDAPE, 2016). 지만 이러한 추정의 근거는 명확히 제시되어 있지 않다. 2016년 4월을 기준 가구조사 결과를 UDAPE에서 자체적으로 변형하여 잠정적으로 추정했다고 기술되어 있을 뿐, 상세한 추정 방법론・데이터・변수 등이 제시되어 있지 않다. 또한 볼리비아 정부가 규정한 차상위 빈곤과 극심한

37) https://data.worldbank.org

빈곤의 기준 또한 구체적으로 서술되어 있지 않다. 따라서 이러한 추정이 타당하고 신뢰할 만한 것인지 판단이 어려운 측면이 있다.

그러나 각 현금이전 프로젝트의 영향평가 결과 개별 현금이전의 단기·중기 성과 간 긍정적인 상관관계가 포착되었으며, 이러한 분야별 성과는 빈곤과 불평등 감소라는 최종 성과로 연결된다. 교육 및 보건 등 현금이전 각 분야의 취약성이 빈곤과 불평등의 원인이자 결과가 되는 관계, 그리고 변화이론 상 논리적 흐름을 고려하면 현금이전이 차상위 빈곤율과 극심한 빈곤율 하락에 직·간접적으로 영향을 주었다고 평가된다.

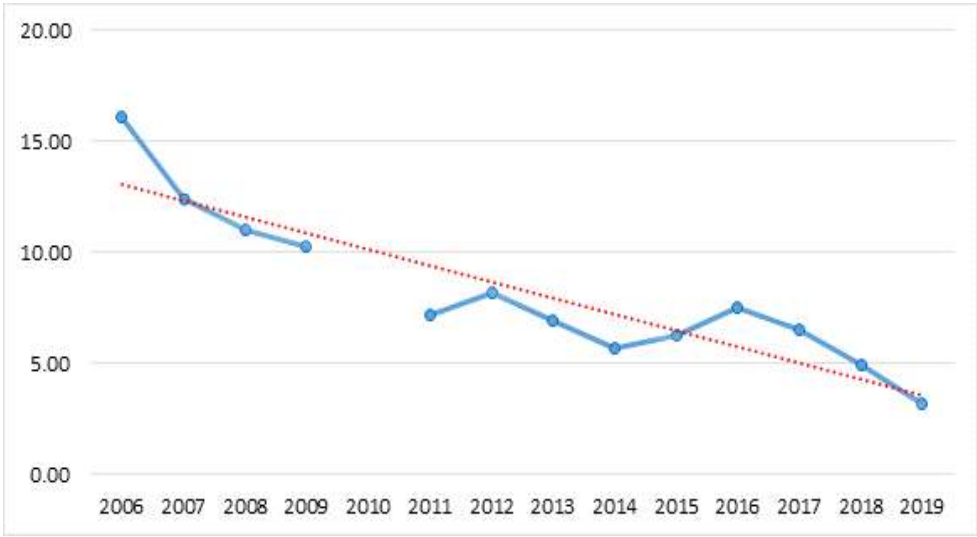
소득의 불평등을 나타내는 대표적인 지표인 지니계수는 볼리비아에서 2006년 이후 꾸준히 하락하는 추세이다. 2006년 50%를 상회하던 볼리비아의 불평등 지수는 2018년 기준 40% 초반으로 약 10%p 이상 하락했다[38]. 볼리비아 통계청의 데이터 또한 현금이전 프로그램에 착수한 해인 2006년 지니계수가 0.60에서 2014년 0.49로 줄었음을 보여준다. 더불어 10분위 가구의 소득은 2006년 46%에서 2014년 36.1%로 9.9%p 하락한 반면, 1분위 가구의 소득은 0.5%에서 0.9%로 0.4%p 증가했다. UDAPE는 이러한 변화가 소득 분배 개선을 기반으로 1분위에서 8분위에 이르는 가구의 소득 비중이 증가했기 때문이라고 설명한다. 특히 이러한 감소 경향은 RD가 시행된 2008년부터 더 강력해졌다고 밝힌다(UDAPE, 2016).

이렇게 지니계수, 소득분배율 등 복수의 측정지표를 사용해 모두 불평등이 감소했다는 일관성 있는 결론이 도출되어 동등성 신뢰도(equivalence reliability)가 있다고 평가된다. 현금이전 프로그램은 볼리비아 정부의 대표적인 소득 재분배 프로그램이다. 또한 현금이전 프로그램의 실행과 각종 불평등 지표의 감소 경향이 일치하기에 프로그램에 의해 불평등이 감소되었다는 볼리비아 정부의 설명은 타당한 것으로 분석된다. 더불어 효과성 평가를 통해 살펴본 바와 같이, 현금이전 수혜자가 증가한다는 것은 프로그램이 의도한 성과를 달성하게 하는 기반이다. 따라서 볼리비아의 빈곤과 불평등 감소는 현금이전 프로그램에 의해 어느 정도 견인된 것이라고 평가할 수 있다. 현금이전 프로그램은 생활 필수품 구매 등 삶을 살아가는 데 필요한 최소한의 요건을 갖추고, 사회참여를

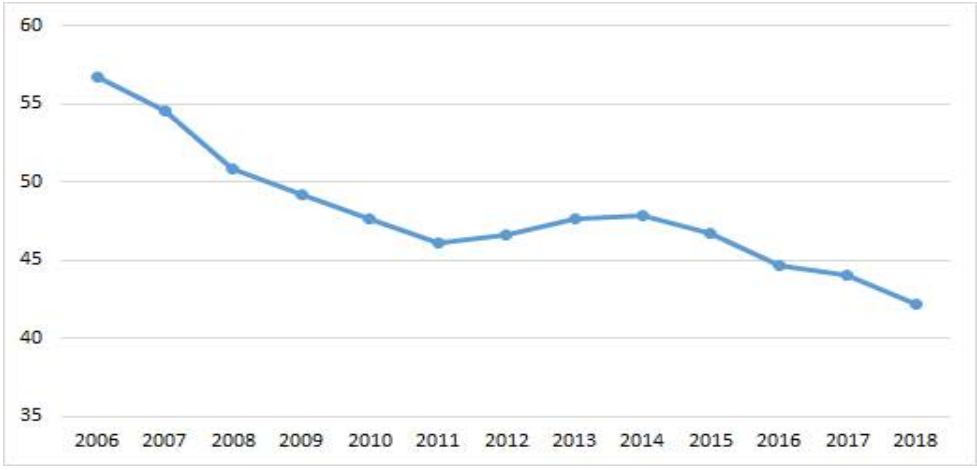
38) 출처: https://data.worldbank.org/country/bolivia?view=chart(검색일 : 2020.11.1.)

통해 잠재력을 발휘할 수 있는 기회를 동등하게 제공하는 장치이기 때문이다(권혁주, 2009).

<그림 17> 볼리비아 빈곤율(%) (2006-2019)[39]



<그림 18> 볼리비아의 불평등 지수(2006-2018)[40]

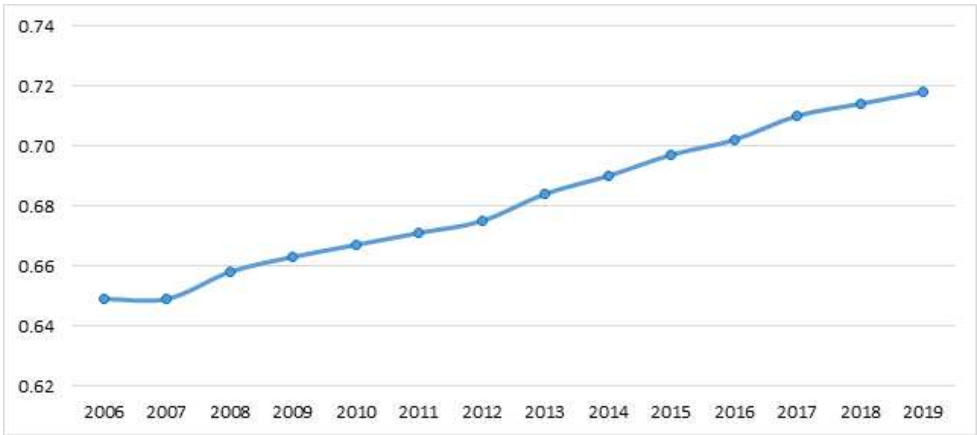


39) 출처 : https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.DDAY?locations=BO(검색일 : 2021.5.2.)
40) 2010년은 데이터가 부재하여 전년/다음 년도의 평균치로 임의 삽입(출처 : World Bank DataBank)

삶의 질 측면에서도 긍정적인 변화가 있었다. 기대수명, 평균 교육연수, 기대 교육연수, 다면적 빈곤, 건강수준 및 보건 지출 등 삶의 제 측면을 평가하는 인간개발지수(Human Development Index, HDI)의 경우, 2006년 0.65에서 2019년 0.72로 증가했다.

산출, 단기·중기 성과 결과를 분석한 바와 같이 현금이전을 통해 교육 등록률·졸업률이 증가하여 평균적인 현재 및 기대 교육기간이 증가하였으며, 영유아 및 산모의 건강 증진으로 아동 및 청소년 보건 증진의 기반을 확보하였고, 탄화수소 자원 수출로 인한 이익을 거의 전 국민에 해당하는 현금이전 수혜자가 공평하게 배분받을 수 있었기 때문이다. 이를 통해 현금이전 수혜자의 삶의 질이 향상되었으며, 이것이 HDI 지수로 대표되었다고 할 수 있다. HDI 지수는 문자 해독률, 평균 수명, 1인당 국민소득 등을 기반으로 평가한 수치이므로, 인적자본의 축적과도 밀접한 관계가 있다. 인적자본 지수는[41] 본래 생존, 학교 교육, 의료 보건 등 파트로 구성되어 있어 있으며, 이를 대체 가능한 HDI지수의 상세 지표로 살펴보자면 다음과 같다.

<그림 19> 볼리비아의 HDI 지수(2006-2019)



출처 : UNDP(2006-2020)

41) 2018년부터 매년 세계의 인적자본지수가 발표되고 있으나 볼리비아는 분석대상에서 제외되었기에 인적자본 지수의 구성요소인 생존, 학교교육, 의료보건 지표를 대체지표로 삼아 평가할 수밖에 없다. 단, 이중에서 세계은행, 유네스코 등을 통해 데이터가 제공되는 지표만을 분석대상으로 삼았다.

<표 18> 인적자본지수의 구성요소 및 대체가능한 HDI 세부 지표

생존	(정의) 오늘 태어난 아이가 취학연령까지 생존할 수 있는지? (5세까지의 아동 생존률) (대체지표) 5세 미만 아동 사망률
교육	(정의) 얼마나 학업을 완료할 수 있으며 얼마나 배울 수 있는지? (학업 예상 기간, 학업 성취도) (대체지표) 평균 교육기간 및 교육지수
의료 보건	(정의) 학교 졸업시 학생들이 좋은 건강상태를 유지해 추가 학습 또는 근로할 준비가 되어있는지? (60세까지의 성인 생존률, 5세 이하 아동 발달정도) (대체지표) 평균수명

세계은행에 따르면 볼리비아의 5세 미만 아동 사망률은 2006년 52.7%에서 2019년 26%까지 감소했다. 또한 UNDP에 따르면 2019년 볼리비아의 학업 예상기간은 14.2년, 평균 교육연한은 9년으로 2006년 13.4년에 비해 0.8년 상승했다.[42] 더불어 평균수명은 2006년 65.85세에서 2020년 70.94세로 약 5년이 상승했으며, 모성사망비[43]도 UNDP의 인간개발보고서 보고 기준 420에서 2020년 155로 극명하게 하락했다(UNDP 2006; UNDP 2020).

교육은 인적자본의 축적을 촉진하고, 세대 간 빈곤 격차를 줄이며 소득분배를 향상하며 사회적 이동의 가능성을 높이는 수단이다(Hernán, 2014). 초등 교육을 통해 학생들은 교과 지식뿐 아니라 기본적인 읽기, 쓰기 및 수학 능력을 배울 수 있다. 또한 중등 교육은 초등 교육에서 시작된 기초 교육을 기반으로 더 많은 과목 또는 기술 중심의 교육을 제공함으로써 평생 학습 및 인간 발달의 기반을 마련하는 것을 목표로 한다. 따라서 교육은 인적자본의 축적과 직접적인 관계가 있다.

이에 따라 교육 현금이전을 통해 학교 등록률이 높아지면, 교육의 성과가 높아질 가능성이 높고, 이는 노동시장에서의 경쟁력으로 이어져 인적자본의 축적 또한 증가할 것이다. 또한 높아진 노동 경쟁력은 보다 나은 직업과 소득이 높은 직종을 선택할 수 있어 빈곤 감소와 불평등 완화에 긍정적인 영향을 기대할 수 있게 된다. 또한 보건 현금이전을 통해 건강검진 횟수가 늘어나 산모와 영유아의 건강수준이 높아질 경우 인적

42) http://hdr.undp.org/en/content/expected-years-schooling-children-years#footnote(검색일 : 2021.3.20.)
43) 신생아 10만명 당 산모의 사망률을 계산한 비율이다. 모성사망 이란 산모가 임신 또는 임신 관리로 인해 임신 중, 분만 중 사망하는 경우

자본이 소실되지 않고 유지되기에 이 또한 인적자본 축적에 기여하여 빈곤 및 불평등 감소에 기여할 수 있다.

마지막으로 노인 빈곤은 인적자본의 축적이라는 맥락과는 다소 직접적인 연관성이 낮은 것처럼 보인다. 하지만 RD 혜택을 받는 가구에 거주하는 아동은 RD 혜택을 받지 못하는 가구의 아동에 비해 노동에 참여할 가능성이 8.4%p 낮은 것으로 나타났다. 또한 사회 연금을 받는 가구의 학교 등록률은 그렇지 않은 가구에 비해 8%p 더 높으며, 수혜 아동의 학교 등록률은 100%에 가까웠다(UDAPE, 2013). 또한 RD를 통해 이전된 현금은 주로 주거, 식료품 등 기본 생활의 영위에 필수적인 부분으로 쓰였다. 따라서 노인 대상 현금이전은 수혜 가구가 기본적인 생활을 영위하게 하고, 수혜자를 대상으로 사회안전망을 제공함으로써 인적자본 축적 및 빈곤·불평등 감소에 기여하게 된다. 이렇게 각 현금이전 프로젝트의 성과는 결국 빈곤 및 불평등 완화, 인적자본의 축적이라는 공통 성과로 수렴이 가능하다.

더불어 현금이전 프로그램이 시행되는 동안 자금이 공평하게 배분되고, 서비스를 제공하기 위한 자금과 인력이 유지되었다. 그리고 사회경제적 상황이 안정적으로 유지되고, 볼리비아 정권이 현금이전을 유지하려는 강력한 의지를 표명하는 등 변화이론의 주요 가정들이 유지되었다. 따라서 변화이론의 논리적 흐름에 따라 현금이전 프로그램이 의도한 성과를 달성한 것으로 분석된다. 그러나 이러한 변화가 프로그램으로 인한 변화인지는 명확히 규명할 수 없다는 한계가 있다. 하지만 이는 다른 정책의 경우에도 마찬가지이며, 이 때문에 영향평가 결과를 통해 프로그램의 효과를 예측하는 방식을 택할 수밖에 없다.

3. 제도적 변화 및 의도치 않은 효과

개발협력 프로젝트 및 프로그램 평가의 경우, 단기간에 프로그램이 의도한 최종 효과를 발생시키기 어렵고, 프로그램 이행 과정에서 프로젝트나 프로그램이 의도치않게 발생시키는 효과를 평가에 포함하기 위해 개입

종료 5년 후에 발생되는 효과로 영향력을 평가한다. 사회정책도 마찬가지로 정책의 다년간에 걸쳐 나타난다는 특징이 있다. 따라서 프로그램으로 발생한 의도한, 그리고 의도하지 않은 효과가 무엇인지 살펴보기로 한다.

볼리비아 현금이전 프로그램이 의도하지 않은 효과 중 하나는 현금이전 프로그램이 타 무조건부 현금이전 프로그램의 기반이 되었다는 것이다. 코로나19로 인한 긴급재난지원금 지원 당시, 교육과 보건 현금이전의 수혜자를 대상으로 긴급 재난금 지원 대상을 선정하였다. 현금이전 프로그램으로 기 구축된 취약계층의 명단을 보다 쉽게 확보할 수 있었으며, 기존에 구축된 법과 규범뿐 아니라 현금이전 지급 시스템 등을 활용할 수 있었다. 이렇게 볼리비아의 현금이전 프로그램은 신규 제도의 구축과 이행을 견인하였다. 이로써 볼리비아 정부는 현금이전 수혜자들이 사회에서 취약계층이며, 정부의 적극적인 사회정책의 대상임을 인식시켰으며, 취약계층에 대한 국내적 합의도 보다 공고화하게 되었다. 또한 각종 문헌 검토 결과, 취약계층 전체를 포괄하는 방식으로 시행된 본 프로그램이 의도하지 않은 부정적인 영향은 없었던 것으로 분석된다.

<표 19> 볼리비아의 현금이전 프로그램 영향력 평가 결과

핵심평가질문	세부 평가질문	평가지표(정량/정성)	평가결과
8. 최종성과를 달성하였는가? 9. 프로그램이 의도하지 않은 영향은 무엇인가?	**<프로그램의 영향>** 1) 프로그램의 최종 성과를 달성하였는가? 2) 법·규범 등 각종 제도 변화에 미친 영향이 있는가? 3) 프로그램이 의도하지 않은 부정적 영향이 있었는가?	• 변화이론에 제시된 중기/최종 성과 지표 • 프로그램의 의도하지 않은 제도적 변화 및 영향	프로그램의 최종성과가 달성된 것으로 평가됨. 현금이전 프로그램에 기반을 둔 타 사회정책 및 제도가 생성되고 있어 현금이전 프로그램으로 인한 긍정적인 효과가 있었다고 판단됨.

제6절 지속가능성(Sustainability)

OECD/DAC에서는 지속가능성을 '공여국의 지원이 종료된 이후에도 개입의 효과를 장기적으로 창출할 수 있는 가능성'이라고 정의한다(박수영 외, 2021). 그러나 본 연구는 타 주체에 의해 지원되는 프로그램이 아닌 정부가 직접 기획하고 수행하는 프로그램을 평가 대상으로 한다. 따라서 지속가능성을 '정치・경제・사회적 측면에서 현금이전 프로그램의 효과가 지속될 수 있는가?'로 정의하여 평가하기로 한다.

정부의 프로그램에 대한 지속 의지, 국가 재정 및 예산 현황, 정책 혹은 전략의 변화, 법률적・제도적・거버넌스적 변화 등은 프로그램의 지속 가능한 환경을 구성하는 제 측면이기에 지속가능성 평가 시 함께 고려되어야 한다. 이러한 제 측면을 고려한 지속가능성의 평가 질문은 다음과 같다.

지속가능성의 첫 번째 질문은 지속적인 예산 및 운영 인력 확보가 가능한지, 프로그램의 성과가 지속적으로 유지될 수 있는지 여부이다. 이는 정부 차원에서 프로그램이 지속 가능하도록 할 제반 조치를 했는지와 관계된 질문으로, 특히 프로그램이 시행되는 거시적 환경과 밀접한 관계가 있다.

볼리비아 현금이전 프로그램은 재정적으로 탄소 및 광물자원에 의존하고 있으며 탄화수소 자원의 수출이 지속되고 있다. 물론 볼리비아의 탄화수소 자원 수출은 대부분이 아르헨티나와 브라질에 집중되어 있고, 이들과의 관계가 악화된다면 현금이전 프로그램 운영이 영향을 받을 가능성이 있다. 그러나 현금이전 프로그램 운영을 위해 각 프로젝트별 기금을 관리중이며, 해당 자금은 국고, 주・시정부 예산 등 다양한 출처로부터 나온다. 따라서 각 기관별 분담 비율을 잘 조정하고 다른 사회정책과 비교할 때 프로그램의 우선순위가 낮아지지 않는다면 지속적으로 프로그램 재원을 조달할 수 있을 것으로 예상된다.

프로그램 이행을 위해 대외 원조에 의존하지 않고 정부 자체의 자금으

로 프로그램 비용을 충당하고 있다는 점도 지속가능성에 대한 전망을 밝게 하는 요인 중 하나다. 외부 자금에 의존할 시, 해당 프로젝트나 외부의 지원이 중단된다면 프로그램이 정지될 수 있는 위험요소로 작용하기 때문이다. 프로그램 중 보건 및 노인분야 프로젝트는 일부 국제기구로부터 프로그램 운영을 위한 재원은 지원받기도 하였으나, 2011년과 2012년에 각각 18.4%, 11% 수준 유지 후 2013년에는 5.7%를 기록, 이후에도 국고에서 거의 모든 재원을 충당하였다(Hernán, 2014). 노인 분야 현금이전의 경우에도 외부 지원액은 전체 기금 대비 약 1% 미만으로 전반적으로 건전한 재정적 안정성을 유지하고 있다. 다만, 탄화수소 자원 수출 변동은 프로그램의 재정적 안정성에 큰 영향을 미칠 수 있으므로 프로그램 예산 출처를 다변화하는 것이 필요할 수 있다.

볼리비아 정부는 현금이전 프로그램의 착수뿐 아니라 수혜범위 확대 및 지원액 증대 시에도 반드시 국회의 동의로 법률을 제정함으로써 프로그램의 강력한 이행 기반을 구축했다. 이러한 측면에서 볼 때 볼리비아 현금이전 프로그램은 법적 차원에서도 프로그램이 지속 가능하도록 할 조치를 취했다고 평가할 수 있다. 기존에 구축된 조직과 인력, 노하우를 계속 활용하여 프로그램을 이행할 수 있다는 점도 큰 장점이다. 따라서 볼리비아 현금이전 프로그램은 전반적으로 기존에 구축된 유형과 무형의 인프라 활용이 가능해 프로그램이 지속되기가 보다 용이하다.

임태균(2018)은 현금이전의 성공과 지속에 필요한 요인으로 정부의 운영 역량과 내부 합의를 꼽은 바 있다. 따라서 프로그램이 지속적으로 운영되기 위해서는 프로그램에 대한 충분한 수요가 있는지, 수요에 따른 서비스를 제공할 정부의 의지가 있는지를 확인하는 것이 중요하다. 에보 모랄레스 및 루이스 아르세 대통령을 배출한 MAS 정당은 여전히 높은 지지를 확보하고 있고, MAS 정당의 대표적인 정책은 원주민 등 볼리비아의 취약계층을 보호하는 것이다. 정부 여당에 대한 지지 기반은 여전히 원주민을 포함한 사회 취약계층이며, 정부가 이들에게 쏟는 관심이 정권 유지의 원동력이 되고 있는 상황이다. 이를 감안할 때, 수혜자들의 프로그램의 지속 의지는 높은 것으로 파악된다. 이렇게 정권의 주요 지지기반인

취약계층이 현금이전의 수혜자라는 것은 정권 지지와 결합되어 프로그램 지속에 매우 긍정적인 요소가 된다. 루이스 아르세 현 볼리비아 대통령은 에보 대통령 당시의 사회정책 방향을 유지하고 있으며, 위기 시에도 지속적인 프로그램 지원의사를 밝혔다. 그는 “쿠데타 시기 Bono Juancito Pinto, 성적 우수 고등학생 보조금 등 인센티브 지급이 중단된 바 있으나, 우리는 학교 중도 퇴학을 막기 위한 정책들을 재개할 것이다”[44]고 말했다.

루이스 아르세 대통령은 또한 코로나19로 영향을 받은 취약계층에게 Bs. 1.000를 지급하는 반 빈곤 기금(Bono Contra el Hambre)의 수혜자로 18세 이상 60세 이하 인구를 설정하면서 Bono Juana Azurduy의 수혜자 포괄적인 연금시스템에 등록되지 않은 사람들, 장기 사회보장으로부터 연금 또는 소득이 없는 사람들을 포함했다. 그리고 교육 현금이전을 기반으로 코로나19 긴급재난지원금인 가족기금(Bonda Familia)을 시행해 정책의 연속성을 보여주고 있다.[45] 교육 현금이전 수혜자를 기초로 가족기금의 수혜자를 공공 및 사립학교의 유치원, 초등 및 중등학교의 학생들을 지정한 것이다. 이는 볼리비아 정부가 어느 인구 그룹을 취약계층으로 인식하고 있는지 표명한 것이며, 이에 따라 이들이 수혜자가 되는 각종 사회정책의 유지 가능성이 높다고 분석된다.

이렇게 볼리비아의 현금이전 프로그램은 수혜자와 정책 결정자 대다수에 걸쳐 충분한 관심을 확보하고 있다. 볼리비아는 신 자유주의 정책이 확산 및 에보 모랄레스 전 대통령의 부정선거 의혹 제기 당시, 국민들의 대규모 시위를 통해 사회적 정의를 회복한 바 있다. 볼리비아 인구의 약 절반이 빈곤계층으로 국민 대다수의 요구를 배제하기 힘들다는 점을 고려하면, 현금이전에서 이룩한 성과가 향후에도 지속될 것이라 기대해 볼 수 있다.

위기 및 돌방상황에 대처할 수 있는 위험관리 능력이 있는지는 프로그램의 지속가능성을 확인할 수 있는 중요한 요인이다. 보건 분야 현금이전 프로젝트에서 중앙정부의 행정역량 미흡으로 약 2개월 간 현금 지급

---

44)https://www.periodicobolivia.com.bo/las-clases-se-iniciaron-de-manera-virtual-en-bolivia/(검색일: 2021.2.12.)

45)https://red-pais.com/en/34/politica/4588/Luis-Arce-Bono-Juancito-Pinto-sirvi%C3%B3-de-base-para-pagar-el-Bono-Familia.htm (검색일 2021.2.12)

이 중단된 바 있다. 또한 UDAPE(2015)에 따르면, BJA 수혜자의 조건 이행 횟수보다 적은 현금이 수혜자에게 이전되었다. 물론 현금 지급이 중단되었던 기간이 3개월 미만이고, 에보 대통령의 부정선거로 볼리비아 사회가 혼란했던 시기를 제외하면 지난 15년간 현금이전 프로그램은 꾸준히 진행되었다는 점은 긍정적이다. 다만, 정부 공급 측면의 개선이 없다면 이러한 문제가 재차 발생할 가능성이 있다. 또한 문화적 비 차별성과 낮은 젠더 감수성은 프로그램의 지속가능성을 저해할 수 있는 요인이다. 보건 현금이전 프로젝트 집행과정에서 제기된 수혜자들의 불만은 다민족국가와 성 불평등이 극심한 사회적 상황이 보다 고려될 필요가 있음을 시사한다.

권혁주(2009)의 국가 개입유형에 따른 정책수단 모델 분석틀에 따르면, 볼리비아 현금이전 서비스는 재원조달, 서비스 창출, 서비스 질적 규제를 모두 국가가 이행함으로써 국가의 직접성과 강제성이 높은 모델1에 해당한다.

<표 20> 국가의 개입유형에 따른 정책수단의 조합

모델	재원조달	서비스 창출	서비스 질적 규제
1	국가	국가	국가
2	국가	국가	시장 (준 정부)
3	국가	시장 (준 정부)	국가
4	국가	시장	시장
5	시장	국가	국가
6	시장 (준 정부)	국가	시장
7	시장 (준 정부)	시장	국가
8	시장	시장	시장

출처 : 권혁주(2009)

이 경우, 국가는 수혜자의 서비스에 대한 요구에 대해 민감하게 반응할 필요가 없고, 수혜자들이 불만을 제도적으로 표출할 방법이 뚜렷하지 않다는 단점이 있다. 따라서 적극적으로 정부의 공급 역량을 개선하고자 하는 노력이 없다면 현금이전 서비스는 수혜자들의 조건 이행 동기 저하로 프로젝트 이행은 물론 프로그램 전체 성과 달성에 영향을 줄 수 있다.

볼리비아의 현금이전 프로그램은 현재 진행형이므로 기존의 조직과 인력을 활용할 수 있고, 그간 현금이전 프로그램 진행 노하우도 축적되었다. 현금이전의 핵심요소인 접근성 강화를 위해 군부대와 협력하였으며, 지속가능한 재원 조달을 위해 탄소 직접세를 활용한 것, 그리고 동일한 정권이 유지된 것은 프로그램의 지속가능성을 높인 요인이라 분석된다.

또한 볼리비아 정부는 정부 정책 결정자뿐만 아니라, 시민사회·정당·국민들 각 계층으로부터 프로그램에 대한 지지를 획득했고 법제화를 통해 프로그램의 이행을 보장했다. 또한 현금이전 프로그램의 수혜에서 제외된 사람들을 위한 보완정책을 실시하고, 최저임금 인상 및 크리스마스 상여금 제정 등 연관된 경제정책도 펼치고 있다. 또한 빈곤·불평등·삶의 질·인적자본 축적 등 각종 지표들이 개선되었다. 그리고 여기에 현금이전 프로그램이 기여한 것으로 평가된 바, 프로그램의 성과가 지속될 수 있을 것으로 판단된다. 다만, 정부의 공급 역량을 개선하고 성평등적인 관점에서 프로그램 개선을 위한 다양한 시도가 필요하다.

<표 21> 볼리비아의 현금이전 프로그램 지속가능성 평가 결과

핵심평가질문	세부 평가질문	평가지표(정량/정성)	평가결과
10. 프로그램의 지속성을 확보했는가?	**<프로그램의 지속가능성>** 1) 프로그램이 지속 가능하도록 할 조치를 취했는가? 2) 정책 결정자의 충분한 관심이 있는가? 3) 수혜자는 현금이전 프로그램을 지지하는가? 4) 위험관리 능력이 있는가? 5) 지속가능성에 기여하는 요인은 무엇인가? 지속가능성의 제약 요건은 무엇인가?	• 지속 가능한 프로그램 이행체계 구축여부 • 정부의 프로그램 지속 의지 • 수혜자의 정책 지지도 • 프로그램 이행관련 위험관리 계획 수립 여부 • 지속가능성의 기여 및 제약 요인	프로그램 지속에 필요한 예산·인력·법령등을 갖추었으며 정책결정자와 수혜자의 지지를 받고 있고 있으며 정권 교체 후에도 현금이전과 유사한 후속 정책들이 위기 대응의 일환으로 지속되고 있어 지속가능성이 높음. 다만, 정부 공급역량 측면의 개선이 필요함.

제6장 결론

제1절 연구결과 요약 및 시사점

볼리비아의 현금이전 프로그램은 중남미 내 현금이전의 확산, 세계 경제의 활황에 따른 탄화수소 자원의 안정적인 수출, 취약계층의 중심의 정치적지지 기반, 공공재 배분에 대한 정책결정자들의 강한 의지, 그리고 수년간 개선되지 않았던 높은 빈곤과 불평등 상황이라는 대내·외적 요인이 영향을 미쳐 탄생하게 되었다.

볼리비아 현금이전 프로그램은 사회적 진단을 통해 아동·노인·산모 등 지원대상을 명확히 타겟팅하고, 수혜층 전체를 포괄하는 방식으로 지원되었다. 또한 빈곤·불평등 감소, 그리고 인적 자본 축적이라는 사회개발 목표 달성을 위해 분야별 전략과 수혜자의 수요와 연계하여 종합적인 해결책을 제공함으로써 일관된 성과를 산출하도록 적절히 기획된 것으로 평가된다. 또한 현금이전이라는 정책수단을 활용해 수혜자의 행동을 직접적으로 변화시키는 조건을 부과함으로써 수혜자와 공급자 공동으로 책임성을 부과하고 표준화된 모델로 프로그램 이행 체계를 구축하여 프로그램의 효율성과 효과성을 높인 것으로 분석된다.

현금이전 프로그램은 그 효과가 통합적이고 일관적으로 나타날 수 있도록「중기 전략 2016-2020」및「애국정책 2025」,「사회 보호 및 통합적 커뮤니티 개발 프로그램 네트워크」내에서 기획·집행되었다. 또한 전국에 분포된 수혜자에게 직접 현금을 전달하는 방식으로 프로그램을 실행하기 위해 법률적·제도적 환경을 구축하고, 물적·인적 자원을 효과적으로 사용하는 공통의 집행모델을 적용한 바, 일관성과 효율성이 높은 것으로 평가된다.

산출물인 학교 등록률, 산모와 영유아 사망률, 노인가구의 소비 증가

는 향상된 모자사망률과 노인 빈곤율로 이어졌으며, 궁극적으로 국가 전체의 빈곤 및 불평등 감소에 기여했다. 2006-2019 간 볼리비아의 빈곤율이 절반 이하로 감소하고 불평등 지수가 감소하였으며, HDI 지수는 지속 증가하는 추세로 인적자본 축적의 긍정적인 신호를 보이고 있다.

볼리비아의 현금이전 프로그램은 정책결정자와 수혜자의 지지를 받고 있다. 더불어 에보 모랄레스 정권 교체 후에도 코로나19 계기 현금이전 프로그램의 이행 체계에 기반을 둔 유사 정책들이 시행되고 있다. 또한 변화이론상 자금이 공평하게 배분되고, 사회경제적 상황이 안정적으로 지속되며, 정부에서 현금이전 유지에 강한 의지를 갖고 있어야 한다는 가정들이 계속되고 있다. 더불어 국고뿐 아니라 공공자원의 배분 측면에서 탄소자원에서 나온 수익을 국영기업에서 지속 충당하고 있고, 탄소자원의 수출이 안정적으로 유지된다면 볼리비아의 현금이전 프로그램이 지속될 가능성도 매우 높다고 할 수 있다. 이렇게 볼리비아 현금이전 프로그램은 우수한 성과와 긍정적인 결과를 도출하였다. 그러나 아래와 같은 부분에서 한계를 가지며 정책적으로 개선될 필요성이 있다.

첫째, 적극적인 프로젝트 간 연계를 통해 프로그램의 시너지를 높일 필요가 있다. 볼리비아의 현금이전 프로그램은 가족 구성원을 개별적으로 타겟팅하여 지원하는 방식을 취했다. 가구 단위의 연계를 통해 프로그램의 효과성과 영향을 높일 수 있었지만 이러한 방식은 시도되지 않았다. 프로그램 내 사업간 연계 및 조정 노력이 클수록 자원의 효율적 활용을 통한 프로그램 비용을 절감하고, 전략, 기획, 실행 간 유기적 연계와 일관성을 확보할 수 있다(박수영 외, 2021). 따라서 프로그램의 효율성을 제고하고 파급효과를 높이기 위해 프로그램 내·외에서 적극적인 연계가 요구된다.

둘째, 정부의 공급역량을 개선할 필요가 있다. 모니터링 후 연 1회 현금을 지급하는 교육·노인 빈곤 분야 현금이전과 다르게 보건 분야 현금이전은 정부의 충분한 공급역량이 필수적으로 요구되었다. 여러 단계로 나눠진 조건 이행 여부를 지속 모니터링해야 하고, 이에 맞는 인프라, 인력 등이 공급되어야 했기 때문이다. 현금 미지급 상황이 3개월 내 재

개되어 장기간의 성과를 저해하지는 않은 것으로 분석되나, 이와 같은 상황은 언제든지 재발할 수 있는 위험성을 내포하고 있다. 또한 프로그램의 이행단계에서 문화적, 젠더적 측면에서도 고려가 부족해 수혜자의 불만을 야기했다. 따라서 다인종적, 다민족적, 다문화적인 볼리비아의 특성에 따라 수혜자의 접근성과 수요를 고려해 보다 질 높은 서비스를 이행하도록 할 필요가 있다. 이를 위해 정책수단의 조합 모델2~4에 따라(권혁주, 2009) 시장에 서비스 질적 규제 혹은 서비스 창출을 위탁하거나, ODA 공여기관의 지원을 받는 방안도 고려해 볼 수 있다.

셋째, 이전되는 수혜자별 현금액을 늘릴 필요가 있다. 프로그램을 통해 소기의 성과를 거두었으나 획기적인 변화를 이끌도록 충분히 투자가 되었다고 보기 어렵다. 따라서 현금이전 프로그램의 영향력을 보다 확대하기 위해서라도, 현금 지원액 증액을 고려할 필요가 있다.

Hillbom은 “진정한 경제발전의 본질은 사회의 모든 영역이 경제적 성장률과 성과로부터 혜택을 얻는 것이다”라고 말했다. 그리고 많은 학자들이 개발도상국의 분배 없는 성장, 집약적 성장의 위험성에 대해 경고한 바 있다(손종칠, 2010). 볼리비아는 정부가 경제 발전에 깊숙이 개입하는 발전국가적 특성을 보이면서도, 경제적 이익 재분배를 우선시하는 복지국가의 특성도 보이고 있다. 국가가 전략 산업을 육성하고, 경제성장으로 발생한 이익을 재분배하여 사회적 약자를 보호하며, 한 측면의 발전이 다른 측면을 희생시키지 않는 방식으로 정책을 실행하였다. 그리하여 자원의 저주를 피하며, 경제성장과 재분배의 효과가 대부분의 사람들에게 체감될 수 있도록 하였다.

볼리비아가 달성한 성과는 중남미 지역 내 타국과 비교하더라도 상대적인 측면과 절대적인 측면에서 모두 유의미한 사례이다. 빈곤율을 절반 이하로 감소시켰으며, 소수 인구에 집중된 부를 적극적으로 재분배함으로써 국민 전반의 삶의 질이 향상되엇다. 이러한 측면에서 볼리비아 현금이전 프로그램은 자원이 풍부한 타 개발도상국의 성장 과정에 중대한 시사점을 주며, 타 개발도상국 현금이전 프로그램과의 비교를 위한 중요한 기준을 제시한다.

볼리비아의 현금이전 프로그램은 착수·확대 시기를 넘어 현재 성숙 단계에 이르렀다. 프로그램은 안정적으로 운영되고 수혜 범위가 확대되고 있으며, 프로그램의 성과도 나타났다. 수혜자의 지지와 정부의 적극적인 지원도 있다. 하지만 볼리비아 현금이전 프로그램이 보다 장기적인 맥락에서 광범위하고 더 큰 효과를 창출하기 위해서는 프로그램 내외의 적극적인 연계, 프로그램의 접근성 및 품질 등 공급 측면에서의 강화, 탄소 자원 이익의 안정성 및 지속가능성 측면을 고려한 확대된 투자 등이 필요할 것이다.

<표 22> 볼리비아의 현금이전 프로그램 평가 결과 요약

평가 기준	핵심 평가질문	평가 결과
적절성	1. 프로그램은 적절하게 디자인 되었는가?	경제적·사회적 진단 결과에 따라 수혜자 수요를 충족하고, 장기적·일관적 성과를 달성하도록 프로그램이 설계됨.
	2. 프로그램의 수혜자는 적절하게 선정되었는가?	취약계층(학생, 산모, 영유아, 노인)을 대상으로 프로그램이 기획되었으며, 해당 인구 집단을 모두 포용하는 방식으로 수혜자가 선정됨.
일관성	3. 프로그램 내·외 타 프로젝트/프로그램 간 연계가 가능하도록 기획되었는가?	애국정책, 중장기개발계획, 사회보호 및 통합적 커뮤니티 개발 네트워크 등 타 정책과 양립이 가능한 형태로 운영됨. 단, 프로그램 내·외 연계, 이로 인한 시너지는 발견되지 않음.
효율성	4. 효율적인 프로그램 운영 체계를 갖추었는가? 5. 성과를 달성하기 위해 충분한 투자가 이뤄졌는가? 6. 현금이전 서비스는 적절한 품질로 수혜자에게 잘 도달하였는가?	성과를 창출하도록 꾸준한 투자가 이뤄졌으나, 수혜자당 지원 금액은 개선될 필요가 있음. 표준화된 모델을 활용, 수혜자의 접근이 용이한 서비스 전달 체계를 구축·이행함. 단, 보건 분야에서 현금지급 지연 및 미지급이 발생하는 등 지원 분야별 서비스 제공 역량에 차이가 발생함.
효과성	7. 목표한 산출물, 단기성과를 달성했는가?	변화이론상 프로그램의 산출물과 단기성과를 달성하고 중장기 성과 달성의 기반을 마련함.
영향력	8. 최종성과를 달성했는가? 9. 프로그램이 의도하지 않은 영향은 무엇인가?	빈곤 및 불평등 감소, 인적자본 축적 등 프로그램의 최종 성과를 달성함. 현금이전 프로그램에 기반을 둔 타 사회정책 및 제도가 생성되어 프로그램으로 인한 긍정적인 효과가 있었다고 판단됨.
지속 가능성	10. 프로그램의 지속성을 확보했는가?	프로그램 지속에 필요한 시스템을 갖추었으며, 정책결정자와 수혜자의 지지를 받고 있고, 정권 교체 후에도 현금이전과 유사한 정책들이 계속되고 있어 지속가능성이 높음.

제2절 연구의 의의 및 한계

본 연구는 개별적인 맥락에서만 접근되던 볼리비아의 현금이전 프로젝트를 프로그램 맥락에서 바라보고, 프로그램이 단기·중기·장기적으로 빈곤과 불평등에 미친 영향에 대해 평가했다는 점에서 큰 의의가 있다. 볼리비아의 현금이전 프로그램은 타국가의 현금이전 프로그램과 다르게 거시적인 사회 전략 하에 분야별로 다른 종류의 현금이전을 택하면서도 공통의 집행모델을 공유하며, 자원 부국의 경제적 성격과 정치적인 맥락이 현금이전 프로그램의 기획·집행에 막대한 영향을 끼쳤다는 점에서 분석의 의미가 있는 사례이다. 상대적으로 낮은 정치적·경제적 중요성으로 국내 연구에서 소외된 볼리비아의 정책사례를 분석하여 학문적 외연을 확장하였다는 점에서도 의미가 있다.

이 연구는 3개의 각기 다른 현금이전 프로젝트를 프로그램의 관점에서 '국제개발협력의 평가 기준'을 활용해 독창적으로 평가함으로써, 타 정책 평가에 활용될 수 있는 실용적인 지식 생산방식을 제안했다는 점에서 학문적인 가치가 있다. 개발평가 기준을 활용하였기에 기존의 정책학의 평가기준을 모두 포함하면서, 현금이전이라는 정책수단의 특성을 고려한 일관성과 지속가능성 측면을 추가적으로 고려할 수 있었다. 또한 2021년 3월 발간된 신규 평가 가이드라인을 적용한 최초의 평가라는 측면에서 큰 의미가 있다[46]. 하지만 다음과 같은 한계가 있다.

첫째, 현금이전 프로그램의 효과를 엄밀히 측정하기 어렵다는 것이다. 일반적으로 정책 평가는 정책 설계과정에서 정책의 영향을 받지 않은 집단을 통해 반 사실적(counter-factual) 상황을 예측한다. 정책에 노출된 대상과 노출되지 않은 대상을 비교하여 두 집단에서 관찰된 성과에 차이가 존재하는 경우 그러한 차이는 해당 정책에서 기인한다고 말할 수 있

46) 본 논문 심사일 기준 현재(2021.6월), OECD/DAC에서 2021.3.15. 발간한 평가 가이드라인(Applying Evaluation Criteria Thoughtfully)을 적용한 연구 및 평가 건은 없는 것으로 파악됨.

다. 이와 같이 실험설계를 통해 프로그램의 효과를 산출해 내는 것이 바람직하다. 그러나 볼리비아의 3개 현금이전 프로그램의 경우 전국을 대상으로 보편적으로 동시에 실행되었기 때문에 대조군이 없어 실험설계 및 준 실험설계 등의 방법 사용이 어렵다. 영향평가를 실시한다 하더라도 프로그램 착수 전, 타 사회정책의 개입이 없는 상황을 가정할 수 없고, 일부 샘플만을 대상으로 영향평가를 실시한 것이라 엄밀한 의미의 효과 측정에 한계가 있다.

둘째, 다양한 정책이 동시에 실행되는 환경에서 현금이전 프로그램이 타 정책보다 얼마나 빈곤 및 불평등 감소에 기여했는지 알기 어렵다. 에보 대통령은 빈곤 계층의 정치적 필요와 경제적 요구에 반응하기 위해 3개의 현금이전 외에도 무상의료지원을 위한 사회보험 등 다양한 사회정책을 펼쳤다. 그리하여 현금이전 프로그램 외에도 빈곤 및 불평등 감소에 영향을 미친 정책이 있을 수 있다. 따라서 동시에 다방면으로 시행된 사회정책 중에서 3개의 현금이전 프로그램이 정확히 어디에, 얼마만큼 기여했는지 파악하기가 힘들다.

또한 우연히 발생한 사건, 자연스럽게 발생하는 변화, 보다 광범위한 사회·경제적 동향, 동시에 시행되는 그 외의 개입 조치 등 성과에 영향을 미치는 정책 이외의 영향력이 있을 수 있다. 이러한 것들은 첫 번째 한계와 마찬가지로 엄밀한 효과 측정을 불가하게 하는 요인 중 하나라고 할 수 있다. 따라서 감소된 빈곤과 불평등이 얼마나 현금이전 프로그램으로 인한 것인지 식별하기 어렵다.

셋째, 각종 데이터가 부족하다는 것이다. 개발도상국에서는 각종 사회통계 자료가 정기적으로 업데이트되지 않는 경우가 빈번하다. 볼리비아 통계청이 발행하는 기초 데이터는 있으나 원 데이터(raw data) 형태로만 존재하고, 연간 통계보고서 및 가구조사 결과 등은 비정기적으로 발행된다. 따라서 2차 자료를 활용할 수밖에 없는데 World Bank 자료의 경우, 지표에 따라 일부 데이터가 부재하거나 비정기적으로 측정되어 전수 활용이 어렵다. 또한 데이터가 있다 하더라도 중남미 지역 및 해당 국가의 특성(교육 연한, 연령대별 교육 수준 등)이 반영되지 않은 점도 단점이

다. 따라서 데이터의 정확성과 신뢰성 부분에 있어 어느 정도 한계가 있을 수 있다.

마지막으로, 볼리비아 정부의 프로그램 평가에 대한 관심 부족을 들 수 있다. 모니터링과 평가틀은 프로그램 기획 당시부터 수립되어야 한다. 정책 착수 시기 프로그램의 기초선, 종료선, 목표치 등 프로그램의 성과를 관리할 수 있는 체계와 툴이 마련되어 있지 않았다. 이는 비단 프로그램 착수뿐 아니라 프로그램의 수혜 대상 확대 시기에도 마찬가지였다. 따라서 프로그램의 최종 성과 달성 여부 파악을 위해 핵심적으로 파악해야 할 프로그램 내 시너지 및 연계 효과 확인이 어렵다.

위와 같은 한계에도 불구하고 본 연구는 선행연구의 정량적인 평가 결과를 참고하고, 대체지표를 활용하여 평가해 프로그램의 성과를 추적하고자 하였다. 또한 변화이론과 평가 매트릭스를 분석틀로 하여 객관적이고 논리적으로 볼리비아 현금이전 프로그램의 성과가 도출되는 인과관계를 밝히고자 해다.

후속 연구에서 본 연구의 한계점을 교훈으로 삼아 볼리비아 현금이전 프로그램이 보다 활발하게 탐구되기를 기대한다.

참 고 문 헌

■ 논문

강정원 (2019). 라틴아메리카 사회보장제도 개혁과 조건부 현금이전): 불확실성의 확산과 분배정치. 중남미연구, 38(2), 95-132

곽윤경. (2019). 브라질의 보우사 파밀리아(Bolsa Família) 제도의 성과와 위기. 국제사회보장리뷰 2019 가을호 Vol. 10, 83-91

권혁주. (2009). 정책수단의 정치적 성격. 한국행정논집, 21(4), 1301-1320

권혁주. (2007). 한국행정에서 사회적 평등과 발전 : 사회정책을 중심으로. 「한국행정학보」 제41권 제3호(2007 가을): 67-90

박성현. (2019). 한국인의 삶의 질, 통계적 지표에 의한 현황과 개선 방향. 학술원논문집(자연과학편) 제58집 1호, 89-109

손종칠. (2010). 소득불평등과 경제성장의 관계: Cross-country 비교 분석. 한국은행 금융경제연구원. 금융경제연구 제425호

임태균. (2018). 조건부 현금 지급 프로그램에 관한 정치경제: 니카라과 RPS의 도입과 중단. 스페인라틴아메리카연구, 11(2), 121-148.

홍문숙, 이태주, 남종민, 박준영, & 정다정. (2019). 국제개발협력 프로그램의 참여적 성과모형 구축연구: 유네스코 브릿지 프로그램의 변화이론 적용의 사례를 중심으로. 지역발전연구, 28(1), 79-108

Baird, S., Ferreira, F.H.G., Özler, B. and Woolcock, M. (2013), Relative Effectiveness of Conditional and Unconditional Cash Transfers for Schooling Outcomes in Developing Countries: A Systematic Review. Campbell Systematic Reviews, 9: 1-124.

Canelas, Carla and Nino-Zarazua, Miguel. (2018). Schooling and Labour Market Impacts of Bolivia's Bono Juancito Pinto, WIDER Working Paper 2018/36

Escobar, F. S. Marínez, J. Mendizábal. (2013). El impacto de la renta

dignidad: Política de redistribución del ingreso, consumo y reducción de la pobreza en hogares con personas adultas mayores

Gabriel Loza T. (2007). Diseño de la Red Integral de Protección Social en Bolivia. Revista de Análisis Económico

Gloria M. Rubio(2012), Building Results Frameworks for Safety Nets Projects, World Bank Social protection and labor DISCUSSION PAPER NO. 1218

Hernán Aguilar Pacajes. (2014). Evaluación de impacto del 'Bono Juancito Pinto' en Bolivia. Revista de Análisis, Julio - Diciembre 2014, Volumen N° 21, pp. 37-66

Lassance, Antonio. (2020). What is a policy and what is a government program? A simple question with no clear answer, until now

López-Calva, L. & Lustig, Nagels, Nora. (2010). Explaining the Decline in Inequality in Latin America: Technological Change, Educational Upgrading, and Democracy. Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress. 1-24.

Medinaceli, M., L. Mokrani(2010), Impacto de los bonos financiados con la renta petrolera, Umbrales, No. 20, pp. 223-263

Nagels, N. (2016). The Social Investment Perspective, Conditional Cash Transfer Programmes and the Welfare Mix: Peru and Bolivia. Social Policy and Society, 15(3), 479-493.

Woo-rim Kim(2013), The Role of Policy Transfer in Policy Change in Developing Countries(Graduation thesis), Seoul National University

■ 단행본 및 연구보고서

박수영, 윤유리, 안미선. (2021). 개발협력 통합적 접근법의 의미와 사례. 개발과 이슈 : 67호 (2021년 4월) p.1-67. 한국국제협력단, 2021

이상현. (2007). 볼리비아의 자원민족주의와 천연가스산업 재편의 전개와 의미. [KIEP] 연구보고서, 2007(12), 0-0

정경원・조희문・문남권・유동재. (2011). 3개국(베네수엘라, 볼리비아, 에콰도르) 자원개발 관련법 비교 연구. [KIEP] 연구자료 11-58

서울대학교 라틴아메리카연구소, 트랜스라틴 5호(2009년 1월)

정정길, 최종원 등저. (2017). 정책학원론. 13판. 대명출판사

한국국제협력단. 프로그램 중심 평가 가이드(2020.6.)

한국국제협력단. 평가플래시카드(2018.12.)

한국국제협력단. 지역사회 모자보건 역량강화사업 종합평가 보고서(2018.12.)

Aresti, M.L. (2016). Oil and Gas Revenue Sharing in Bolivia, Natural Resource Governance Institute

Canelas, Carla and Nino-Zarazua, Miguel. (2018). Schooling and Labour Market Impacts of Bolivia's Bono Juancito Pinto, WIDER Working Paper 2018/36Gloria M. Rubio(2012), Building Results Frameworks for Safety Nets Projects, World Bank Social protection and labor DISCUSSION PAPER NO. 1218

Hannes Hermann, "Conditional Cash Transfers," Consultancy Report, Swiss Agency for Development and Cooperation and the UN World Food Programme, July 20, 2009, 13.

International Initiative for Impact Evaluation (3ie). (2015). Interventions for improving learning outcomes and access to education in low- and middle- income countries: a systematic review. Systematic Review 24. (December 2015)

James W. James. (2013). Conditional Cash Transfers in Bolivia: Origins, Impact, and Universality, ISA 2013 Paper, 2 April

Jose P Mauricio Vargas and Santiago Garriga. (2015). IMF Working Paper - Explaining Inequality and Poverty Reduction in Bolivia, International Monetary Fund(IMF) WP/15/265

La Cooperazione Italiana allo Sviluppo. (2020). Bolivia Evaluation of health initiatives(2009-2020)

Ministerio de Economía y Finanzas Pùblicas. (2014). Modelo Económico Social Comunitario Productivo, economía PLURAL, La Paz, Bolivia

Mignolo, W. (2006). «¿Giro a la izquierda o giro descolonial? Evo Morales en Bolivia», Revista del Sur, No. 164

Ministerio de Planificación del Desarrollo. (2014). Agenda Patriótica 2025

Ministerio de Planificación del Desarrollo. (2015). Plan Estrategico Institucional 2016-2020

M Yanez-Pagans. (2008). Culture and human capital investments: Evidence of an unconditional cash transfer program in Bolivia. IZA Discussion Paper

Morra Imas, L., & Rist, G. (2009). The road to results, Designing and conducting effective development evaluations, Washington: World Bank

OECD. (2021). Applying evaluation criteria thoughtfully

Sergio Erick Pacassi, Simon Maurer. (2015). Conditional Cash Transfers (CCT) Potential for Development Cooperation? The Case of Bolivia, University of St. Gallen

Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas(UDAPE). (2013). El impacto de la Renta Dignidad: Política de redistribución del Ingreso, Consumo y Reducción de la Pobreza en Hogares con Personas Adultas Mayores, La Paz, Bolivia

Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas(UDAPE). (2015). Evaluación de impacto del programa de salud materno infantil Bono Juana Azurduy, La Paz, Bolivia

Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas(UDAPE). (2016), LA POLÍTICA SOCIAL EN BOLIVIA Primera edición, La Paz, Bolivia

United Nations Development Plan(UNDP). (2006). Human Development Report 2006 - Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis. UNDP

United Nations Development Plan(UNDP). (2019). Human Development Report 2019 - Beyond income, beyond averages, beyond today, UNDP

Verónica Amarante, Martín Brun. (2016). Cash transfers in Latin America: Effects on poverty and redistribution. WIDER Working Paper 2016/136

World Bank. (2000). Can Anyone Hear Us?: Voices of the Poor

■ 기타자료

국제개발협력 통합평가 매뉴얼(2018.12.21. 개정본)

https://www.cepal.org

https://data.worldbank.org

http://hdr.undp.org

https://www.heritage.org/index

http://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=73573(검색일 : 2020.12.13.)

https://www.jornada.com.mx/2019/11/12/politica/008n2pol/검색일: 2021.2.21.)

https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/inequality-and-social-unrest-latin-america-tocqueville-paradox-revisited(검색일 : 2020.9.8.)

https://pages.wustl.edu/files/pages/imce/fazz/ad_10_1_krueger.pdf(검색일 : 2020.9.8.)

http://www.msdconsult.ch/wp-content/uploads/2017/07/CCT_Boliva_Maurer_Pacassi.pdf (검색일 : 2020.9.15.)

https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=53696(검색일 : 2020.9.5.)

https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.645.8964&rep=rep1&type=pdf (검색일 : 2020.10.1.)

http://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=73573(검색일 : 2020.12.13.)

https://www.yna.co.kr/view/AKR20140718137500009(검색일 : 2020.12.13.)

Abstract

Evaluating the performance of Bolivia's cash transfer program

- Focusing on Education, health, and poverty in the elderly sector cash transfers -

Hyesun Jeon
Master of Public Policy, Department of Public Administration
Graduate School of Public Administration
Seoul National University

This study evaluates Bolivia's cash transfer programme and verifies whether the programme contributed to the reduction of poverty and inequality. To support this study, literature reviews, Bolivian government reports and international statistical data from 2006 to 2019 were consulted. This study examines the programme's performance through the theory of change and OECD/DAC evaluation standards, which is the first time a social programme has been evaluated through these lenses. The study resulted in the following findings: this programme had high relevance and coherence due to the consideration of the beneficiaries' needs and compatibility with other social strategies. Also, the programme achieved its aim of reducing poverty and inequality. Due to the government's strong willingness to maintain and execute the programme, the programme is expected to be sustainable. However, poverty and inequality have multifaceted characteristics, so it is necessary to understand the programme in the local context and multidimensional aspects. Therefore, the theory of change and the OECD/DAC evaluation standards were utilized.

Keywords : Bolivia Cash Transfer Programme, Bono Juancito Pinto, Bono Juana Azurduy, Renta Dignidad, Poverty, Inequality, Programme evaluation
Student Number : 2019-28097