

바우처 분석: 한국과 미국을 중심으로*

정 광 호**

.....<目 次>.....
I . 들어가는 말
II . 바우처의 개념과 목적
III . 바우처의 활용현황
IV . 바우처 운영에 있어서 주요 쟁점과 제도설계
V . 마치면서

<요 약>

최근 바우처가 시민의 선택권 확장, 공급자 사이의 경쟁 촉진, 형평성 제고 차원에서 주목을 받고 있다. 하지만 국내의 경우 아직 바우처에 대한 체계적인 분석이 부족하다. 이에 본 연구는 바우처의 개념과 기능, 다른 정책수단과의 차이점, 그리고 한국과 미국을 중심으로 한 바우처 현황과 쟁점을 정리하고 있다. 마지막으로 바우처 정책설계 시 주요 고려사항과 향후 연구방향을 제시하고 있다.

【주제어: 바우처, 선택, 경쟁】

I . 들어가는 말

최근 시민의 선택권을 확대하고 경쟁을 촉진하기 위해 바우처가 정책수단으로 광범위하게 활용되고 있다(Steuerle et al., 2000; Belfield and Levin, 2002; McEwan and Carnoy, 2000; Perri, 2003; West, 1997). 선택(choice)과 경쟁(competition)을 근간으로 하는 바우처의 특성이 공공부문의 비효율성을 제거할 수 있다는 기대 때문이다. 바우처는 경쟁을 촉발시켜 생산적 효율성(productive efficiency)을 높이고, 시민의 선택권 확장을 통해 배분적 효율성(allocative

* 이 논문은 2005년도 한국학술진흥재단 협동연구지원(B00254)으로 이루어졌습니다.

** 서울대학교 행정대학원(kwjung77@snu.ac.kr).

efficiency)도 높일 수 있다(유한옥, 2006; Bradford and Shaviro, 2000:40-91). 바우처는 정부의 직접제공에 따른 비효율성을 줄여 정부예산을 절감시켜준다는 주장도 있다(Loomis, 2000:97,106-107). 특히 비효율적이며 낮은 공공서비스의 품질 덕에 갖혀 있는 취약계층(예: 미국의 도시빈민지역 학교 구역에 거주하는 집단)에 대해 선택권을 부여함으로써 공공서비스의 효율성과 형평성 문제를 동시에 해결하는 수단으로 거론되기도 한다((Loomis, 2000:105-106).

그러나 공공부문의 비효율성을 제거함 있어 바우처가 가진 매력에도 불구하고 정책현장에서는 아직도 그 효과를 둘러싼 논쟁이 지속되고 있다(Steuerle et al., 2000; Perri 6, 2003; Levin and Belfield, 2004). 정책현장에서는 실제로 바우처 시행 시 시장여건(market conditions)이 불완전한 경우가 혼하기 때문이다. 아직도 일반시민이 공공서비스를 선택함에 있어 정확한 정보와 지식을 충분히 가지고 이를 활용할 수 있는지 논란이 있다. 또한 공급자간 경쟁도 효과적으로 작동하는지에 대한 논란도 있다 (Bradford and Shaviro, 2000; Perri 6, 2003). 한편 바우처가 본래 의도한 대로 활용되지 않고 수급권자나 공급자의 도덕적 해이 때문에 그 취지가 훼손될 가능성도 있다. 이를 방지하기 위해 바우처에 대한 각종 규제시스템이 함께 부가되지만 운영비용만 더 유발하는 것이 아닌가라는 비판도 있다(Lerman and Steuerle, 2000).

바우처는 공공서비스에서 다양하게 활용될 수 있다. 최근 우리 정부에서도 바우처에 많은 관심을 가지는 것 같다. 실제로 몇몇 정부부처에서는 바우처와 관련된 각종 정책수단을 고려하거나 실제 이를 활용하고 있다¹⁾. 하지만 아직 국내 학계의 경우 바우처에 대한 체계적인 정리와 소개가 미흡하다. 특히 바우처의 자격, 범위, 품질규제 등 운영체제는 바우처의 효율성이나 형평성 문제와 밀접히 관련되어 있지만 이에 대한 심층 연구가 드물다. 바우처 자체의 특성뿐만 아니라 정책분야, 정책환경, 바우처 시장의 특성에 따라 바우처의 효과가 어떻게 나타날지에 대한 정책자료가 부족하다. 이에 본 논문에서는 바우처가 가진 특성을 다른 정책수단과 비교해서 정리하고 국내외 주요 바우처 사례분석에서 발견된 시사점을 정리하고자 한다. 또한 향후 바우처를 정책에 도입할 경우 예상되는 주요 쟁점을 시장여건과 제도설계의 관점에서 살펴보고자 한다.

1) 지난 2005년 문화관광부의 경우 여행이나 문화활동을 중심으로 저소득층에 대한 지원을 위해 바우처를 고려한 적이 있고 현재 시범적으로 시행중에 있다. 농림부도 농업 교육과 관련해서 바우처를 시범적으로 실시하고 있다. 이를 부처는 실제 각 부처가 제공하는 공공서비스의 효과적인 집행을 위해 바우처 도입을 고려하고 있다. 반면 기획예산처의 경우 정부예산의 절감이나 효율적 운영을 위해 바우처가 어떻게 활용될 수 있는가를 고민하고 있다. 최근 바우처 도입현황에 대해서는 본 논문의 <표 3>에 정리되어 있다.

II. 바우처의 개념과 목적

1. 바우처의 의미

본래 바우처(voucher)의 의미는 증서나 상품권을 의미한다. 구체적으로 행정학이나 경제학에서 사용되는 바우처는 정부가 제공하고자 하는 특정상품(서비스)에 대한 지불인증권을 의미한다(Bendirck, 1989; Gilbert et al., 1993; 김현주, 2004²⁾). 정부가 일정한 자격기준이 되는 개인에게 특정한 재화 및 서비스에 대한 쿠폰(coupon)이나 카드형태로 구매권을 인정해주는 정책수단이며 구매권의 정도와 적용대상은 정부정책에 의해 규정된다. 이러한 바우처의 특성은 세 가지로 나누어진다(Steuerle, 2000: 4-5).

첫째, 바우처는 직·간접적으로 공급자나 소비자에게 구매력을 제공한다. 이러한 구매력은 명시적(explicit), 묵시적(implicit), 환급형(reimbursement) 방식 등 다양하게 이루어진다. 명시적 지불방식은 푸드스탬프(food stamp)나 문화상품권처럼 소비자에게 직접 쿠폰형태로 제공되는 경우를 말한다. 묵시적 지불방법은 바우처 수급자가 1차적으로 해당 상품이나 서비스를 소비를 한 후 정부가 공급자에게 후불형식으로 지급하는 것을 의미한다. 예를 들면, 주택바우처와 같이 주택소유주(공급자)에게 정부가 임대료를 지불하는 방식이다. 또한 미국의 극빈자 의료보험제도(Medicaid)처럼 바우처 수급자가 1차적으로 해당 의료기관에서 치료를 받은 후 의료기관의 의료비 청구에 대응하여 정부가 의료비를 지불하는 것도 묵시적 지불방식에 해당된다. 환급형 바우처의 경우 소비자가 직접 비용을 1차적으로 지불하지만 구매 이후 정부가 세액공제(tax credit)를 활용하여 소비자에게 다시 환급해주는 것을 의미한다(유한옥, 2007:5-6).

둘째, 바우처가 가진 구매력과 구매범위의 다양한 조정이 가능하다. 가령 지출상한선이 제한된 쿠폰이 여기에 해당된다. 또한 지출 상한선 내에서 특정서비스에 대한 비용의 일부만을 제공하는 경우(예: Medicare의 copayment 방식)도 있다. 한편 바우처로 구매할 수 있는 서비스나 상품을 제한할 수 있다. 제한의 범위는 매우 다양하다. 특정병원이나 특정가게에서만 구매를 하도록 규정할 수도 있고 부여된 구매력만큼 특정 상품을 어디에서나 구매가 가능하도록 제한을 최소화할 수도 있다. 특정상품을 제외하고 다른 상품도 구매가 가능하도록 설계할

2) Rosen에 따르면 바우처는 “특정 개인에게 교육과 의료와 같은 특정 상품에 대해 소비 할 수 있는 보조형태의 상품권(grants earmarked for particular commodities such as medical care or education, given individuals)”으로 정의된다 (Rosen, 1995:584). Steuerle에 따르면 바우처는 제한된 특정 상품이나 서비스에 대한 개인의 구매력을 인증해주는 보조금“(a subsidy that grants limited purchasing power to an individual to choose among a restricted set of goods and services)”으로 정의된다(Steuerle, 2000:4).

수 있다. 이처럼 정책목적과 시행여건에 따라 구매력 수준과 범위를 다양하게 설계할 수 있다.

셋째, 바우처를 이용하는 소비자와 공급자 모두에게 일정 수준의 규제를 할 수 있다. 소비자의 경우 바우처 수혜자격에 대한 규정³⁾(예: 소득, 거주지, 결혼, 나이, 출산 등)이 있으며, 공급자의 경우도 바우처 서비스와 관련된 면허나 자격증(예: 의료, 교육, 육아 등에 있어서 면허나 관련 협회로부터의 인증 등)을 가지고 있어야 한다. 또한 바우처 공급과정이나 품질에 대한 규제도 가능하다.

2. 바우처의 주요 목적

바우처를 사용하는 목적은 여러 가지가 있다. 무엇보다 바우처는 생산효율성과 분배효율성을 제고하기 위한 목적으로 사용된다. 그리고 특정분야의 공공서비스 확대나 소비촉진, 산업육성, 행정비용 절감 등의 목적으로도 사용된다. 또한 선택권의 목적을 소비와 공급측면으로 나누어 볼 수 있다(Perrini, 2003:243-244). 소비측면에서 바우처는 수급권자의 선택권, 편리성, 만족도를 제고하기 위해 사용된다. 공급측면에서 바우처는 공급자 사이의 경쟁촉진, 효율성 제고를 위해 사용된다. 또한 바우처는 어떤 종류의 서비스가 얼마나 선호되는가를 파악하는 실험용으로 활용될 수도 있다. 한편 특정 정책의 부정적 측면을 회피하기 위한 수단⁴⁾으로도 사용된다. 이와 같이 다양한 목적으로 바우처를 활용하고 있지만 본 논문에서는 이를 5가지 측면에서 정리해보고자 한다.

첫째, 바우처는 공공서비스의 효율성과 형평성 제고 차원에서 사용된다. 바우처의 효율성은 선택권 행사에 따른 만족도 증가와 경쟁에 따른 생산비용 절감에서 비롯된다(Bendick, 1989; Oberlander, 1998). 한편 바우처는 형평성 제고 차원에서 활용될 수 있다. 저소득층을 위한 교육바우처는 사립학교에 갈 수 있는 기회를 제공해 준다. 반면 바우처 수급권자 사이에 각종 자원이나 정보의 차이로 선택권 행사과정에서 불평등이 발생할 수도 있다.

둘째, 특정목적을 위해 공공서비스의 수요·공급을 조정하려고 할 때 바우처를 활용할 수 있다. 즉, 정부가 의도하는 특정분야의 재화나 서비스에 대한 소비를 장려하기 위해 바우처를 이용한다⁵⁾. 특히 바우처는 현금이나 현물지원에 비해

3) 바우처에는 프로그램 성격에 따라 개인이나 가구의 특성에 근거한 자격기준을 가지고 있다. 학교바우처나 푸드스탬프의 경우 소득과 유동성자산을 기준으로, 주택바우처의 경우 소득기준과 해당지역의 거주기간을 기준으로, 그리고 메디케어의 경우 나이를 기준으로 수급자격을 정하고 있다(Bradford and Shaviro, 2000:71-75).

4) 기존에 제공되는 공공서비스 예산을 줄이는 대신 이를 보상하는 차원에서 서비스 선택권을 시민에게 허용하는 것이다. 예를 들면, 학교예산을 감축하는 대신 학부모에게 선택권을 부여함으로써 예산삭감에 대한 저항을 막는 수단으로 바우처가 사용될 수 있다(Perrini, 2003:244).

차별되는 이점을 가지고 있다. 현금지급에 비해서 소비자선택권은 떨어지지만 다른 용도로 사용되는 부작용을 막을 수 있다⁶⁾. 나아가 특정산업이나 서비스 분야의 소비촉진을 목적으로 시행되기도 한다. 문화바우처나 여행바우처는 저소득층의 형평성제고 뿐만 아니라 문화산업과 관광산업 활성화를 위해 사용되기도 한다(김현주, 2004; 정광호·최병구, 2006).

셋째, 공공부문의 비효율성 문제를 해결하기 위해 민간부문의 생산시설이나 제도를 이용할 필요가 있는데 여기에 바우처가 적절한 활용된다 (Savas, 1987; Bendick, 1989; Salamon, 1998). 정부가 내부생산(in-production)을 할 경우 정부에 산시스템이나 정부시설을 통하여 각종 재화나 서비스를 제공해야 하지만 관료제에 내재된 비효율성 문제가 발생할 가능성이 높다. 그러나 시장메커니즘에 근거한 바우처를 이용할 경우 이러한 문제를 피할 수 있다 (Crompton, 1983; Bendick, 1989; Salamon, 1989).

넷째, 정부예산을 통제하는 기능을 가진다. 바우처는 특정 공공서비스에 대한 구매액을 한정함으로써 예산에 대한 통제력을 제공해 준다. 법률에 의해 자동적으로 예산이 지출되는 프로그램(entitlements)과 달리 사전에 정부예산의 범위 내에서 바우처를 발행함으로써 특정 분야의 공공서비스 수량을 인위적으로 통제할 수 있기 때문이다.

다섯째, 바우처는 계약생산방식에서 수반된 대리인 비용을 줄일 수 있다 (Salamon, 1989). 정부가 계약자의 행태나 산출물을 감시·감독하는데 소요되는 비용을 소비자 선택권을 통하여 대체할 수 있다. 특히 수혜자들의 선호도와 수요 정도를 파악하지 않고 정부와 계약을 맺은 공급자의 판단만으로 정부예산을 지출할 경우 실제 최적 규모의 서비스가 제공되지 않을 수 있다. 이러한 최적규모의 공공서비스 제공은 소비자에게 선택권을 부여함으로써 시장기능을 통해 이루어질 수 있다.

3. 다른 정책수단과 차이점

여기서는 바우처가 다른 정책수단과 어떤 차이가 있는지 살펴보자 한다.

-
- 5) 민간기업도 자사 상품의 소비를 촉진할 목적으로 숙박권이나 여행권과 같은 개념으로 한 판촉활동의 일환으로서 (저렴한 여행기회의 제공 및 확산) 바우처를 활용하고 있다.
 - 6) 예를 들면, 빈곤층의 의료나 식생활문제를 지원하려고 할 때 각각 이들 항목에만 사용 할 수 있는 쿠폰을 발행하여 지원하는 것이다. 여기서 푸드 스템프는 레크리에이션이나 주택 구매에 사용될 수 없다. 그러나 바우처 수급자의 선호도와 정책목적이 상반될 경우 바우처의 효과는 떨어질 수 있다. 가령 서민층을 위한 관광바우처를 실시한다고 했을 때 서민층이 선호도가 오히려 식료품이나 교육서비스에 더 많은 선호를 가지고 있을 경우 관광 바우처의 소비자 만족도는 낮을 것이다.

다른 정책수단과의 비교를 통해서 바우처의 특성을 효과적으로 파악할 수 있기 때문이다. 그러면 공공서비스가 제공되는 방식을 중심으로 다른 정책수단과 비교해 보자.

1) 공공서비스 생산양식(production)의 관점

공공서비스 제공방식은 크게 직접생산, 계약과 같은 간접생산, 그리고 시장메커니즘을 활용하는 방식으로 나눌 수 있다. 여기서 바우처는 시장메커니즘을 활용하는 경우에 해당하며 이에 필요한 재원은 정부로부터 나온다.

첫째, 바우처의 특성을 공공서비스 공급의 방식이라는 측면에서 다른 정책수단과 비교해 보자(아래 <표 1>참고). 즉, 바우처를 정책수단간 생산방식의 특성을 생산활동, 전달경로, 전달주체라는 측면에서 살펴보자. 생산 활동 측면에서 바우처는 특정상품이나 서비스를 제공해주는 수단으로 이용된다. 상품의 경우 푸드스탬프(food stamp)가 좋은 예이며 서비스의 경우 교육서비스나 복지의료서비스가 해당된다. 전달경로의 경우 바우처는 서비스 수혜자에 대한 보조금 형식으로 이루어진다. 이 보조금은 바우처라는 지불보증카드나 상품권을 소비자에게 제공하여 소비자가 상품이나 서비스를 구매할 때 사용하도록 하는 것이다. 계약의 경우 소비자가 아닌 공급자에게 보조금이 제공된다. 서비스 전달주체 측면에서 볼 때, 바우처는 비영리조직이나 사기업을 이용해서 서비스가 전달되지만, 규제는 정부규제기관이 직접 담당하고 사회보험의 경우 공공기관이 이를 직접 수행한다.

그리면 여기서 최근 정책수단으로 많이 사용되는 계약과 바우처의 차이점을 서비스 공급 방식의 측면에서 좀 더 살펴보자. 계약의 경우 정부가 서비스 공급자에게 보조를 하는 방식이지만 바우처의 경우 정부가 서비스 소비자들에게 보조금을 지급하는 방식이다. 계약의 경우 정부가 일차적으로 계약자인 서비스 공급자의 서비스 제공능력에 대한 모니터링을 하기 위해 각종 규제와 통제를 할 수 있다. 반면 바우처의 경우 소비자가 일차적으로 서비스 공급자를 선택한다. 또한 바우처의 특성을 공급방식이라는 측면에서 볼 때 공급자가 아닌 소비자에게 정부가 바우처 형식으로 보조금을 지급하는 것이다. 그리고 바우처는 선호표출을 통해 공급자 사이에 경쟁을 유발하지만 계약은 정부가 입찰이나 계약조건을 통하여 경쟁을 유도한다.

둘째, 바우처를 재원조달 주체, 수혜자의 선택권, 공급자 경쟁이라는 측면에서 살펴보자. 내부생산, 계약, 바우처 모두 재원조달의 주체는 기본적으로 정부이다. 다음으로 선택권의 경우 바우처는 시장메커니즘에 따라 이것을 직접 보장되지만 내부생산의 경우 전혀 이를 보장되지 않는다. 정부계약의 경우도 공급자간 경쟁을 촉진하는데 기본 목적이 있기 때문에 소비자 측면에서 선택권이

적극적으로 고려되지 않는다. 바우처는 소비자의 선택권 활용을 통해 공급자 경쟁을 유도하지만 계약은 정부의 계약관리방식에 따라 간접적으로 공급자 경쟁 수준이 결정된다. 정부의 계약관리보다 바우처 활용을 통한 공급자간 경쟁유발이 소비자 입장에서 더욱 선호된다.

〈표 1〉 정책수단간 공공서비스 생산방식의 특성

정책수단	정책 산물	전달기제	수행기관
직접생산	상품·서비스	직접생산	정부
공기업	상품·서비스	직접생산/론(loan)	준정부기관
사회규제	제한금지	규제	규제위원회, 정부기관
경제규제	공정가격	진입, 요금통제	규제위원회, 정부기관
손해책임법 (Liability law)	사회보호	손해배상법	Court system
계약	상품·서비스	계약, 현금지급	기업, 비영리조직
보조금(Grant)	상품·서비스	교부금지급, 현금지급	지방정부, 비영리조직
직접 대출	현금	론(loan)	정부, 준정부조직
대출보증	현금	론(loan)	민간은행
사회보험	보호	보험정책	공공기관
조세지출	현금유인기제	조세	조세기관
각종 요금부과	재정적 제재	조세	조세기관
바우처	상품·서비스	소비자 보조금	공공기관, 민간기관

자료: Salamon, L. (ed.)(2002:21), <Table 1-5>에서 발췌함.

〈표 2〉 바우처 제도의 주요 특성

Provision		재원조달(비용 부담 주체)	집행조직	서비스 수혜자 선택정도	서비스 공급자 경쟁정도	정부의 재정지원 대상
정부 생산 영역	직접생산	정부	정부 관료제	낮다	낮다	공급자 (정부관료제)
	간접생산 (위탁)	정부	비영리 조직	낮다	낮다	공급자 (비영리조직)
	간접생산 (위탁)	정부	민간기업	높다	높다	공급자 (민간기업)
	간접생산 (계약)	정부	비영리 조직	촉진	촉진	공급자 (비영리조직)
	간접생산 (계약)	정부	민간기업	높다	높다	공급자 (민간기업)
	간접생산 (바우처)	정부	비영리 조직	촉진	촉진	소비자 (바우처 수급권자)
	간접생산 (바우처)	정부	시장	높다	높다	소비자 (바우처 수급권자)
비영리조직 활동영역	비영리 조직	비영리 조직	소비자 선택권 사용 어려움	기본적으로 경쟁개념 없음	전통적으로 없음	
민간기업 활동	시장	시장	높다	높다	전통적으로 없음	

2) 정책수단의 기능에 따른 비교

여기서는 바우처를 강제성, 직접성, 자동성, 가시성의 측면에서 다른 정책수단과 간단히 비교를 해 보고자 한다(Salamon, 2002:1-47; Steuerle and Twombly, 2002:445-465).

첫째, 강제성(coerciveness)은 특정 공공서비스나 상품의 본래 목적이나 의도와 달리 소비자나 공급자가 행동할 경우 이를 구속하는 정도를 의미한다(Salamon, 2002:25-27). 바우처의 경우 특정서비스 이용권을 받아 소비자가 이를 자발적으로 이용한다. 바우처를 사용할 강제적 의무는 없지만 이를 이용하지 않으면 경제적 손해가 발생하기 때문에 본래 목적대로 이용할 수밖에 없다. 만약 식료품 쿠폰처럼 식품을 구매하지 않고 다른 용도로 공급자와 공모하여 사용하면 이에 대한 처벌 규정을 둘 수 있다.

둘째, 직접성(directness)은 공공서비스의 제공과정에 있어서 운영권한과 재정 조달면에서 어느 정도 정부가 직접적으로 관여하고 있는가를 의미한다(Salamon, 2002:27-32). 정부의 관여도에 따라 ① 정부가 직접 운영하고 재원도 정부가 조달하는 경우(in-production), ② 정부가 직접 운용하지만 재원은 민간에서 조달하는 경우, ③ 정부가 직접 운용하지 않지만 재원만 조달하는 경우, ④ 정부가 직접 운용하지 않고 재원도 민간에서 조달하는 경우 등으로 나눌 수 있다. 바우처

는 이 중 세 번째 유형으로서 재원만 정부에서 조달되며, 그 밖에 공급과 소비는 시장원리에 근거해서 이루어진다.

셋째, 자동성(automaticity)은 정책수단을 구현하기 위해 새롭게 기구나 조직을 창설하기보다는 기존의 조직과 기구를 그대로 사용할 수 있는 정도를 의미한다. 시장 메커니즘을 활용할 경우 새롭게 기구나 조직을 창설할 필요가 없기 때문에 자동성이 매우 높다(Salamon, 2002:32-35). 바우처의 경우 대개 시장메커니즘을 활용하기 때문에 매우 높은 자동성을 가진다. 그러나 바우처 운용전담기구를 창설하거나 바우처와 관련된 각종 규제를 신설할 경우 자동성은 줄어들 것이다.

넷째, 가시성(visability:투명성)은 정책의 투명성 정도를 의미한다. 정책수단의 구현과정이 모니터링과 외부감시를 통해서 쉽게 파악이 되면 가시성이 높은 것이다. 따라서 정책수단 집행과정에서 누가 비용을 부담하고 혜택을 받는지 명확하고 구체적일수록 가시성이 높다(Salamon, 2002:35-37). 정부규제의 경우 운용비용은 정부예산으로 드러나지만 기업이 부담하는 규제비용은 쉽게 파악이 되지 않는다. 이 경우 정책수단의 가시성은 떨어진다. 바우처의 경우 규제와 달리 추정되는 비용이 직접 예산으로 드러나기 때문에 상대적으로 가시성이 높다고 볼 수 있다. 일반적으로 정부규제와 사회보험의 경우 상대적으로 투명성이 떨어지지만 이를 정책수단에 비해 상대적으로 계약이나 바우처는 가시성이 높다.

III. 바우처의 활용현황

1. 국내현황

국내의 경우 아직 바우처가 보편화되어 있지 않다. 다만 최근에 취약계층에 대한 지원, 소비자 만족도 제고, 예산절감, 특정산업 활성화라는 측면에서 바우처에 대한 관심이 높아지고 있다(유한옥, 2006). 예를 들면, 노동부의 교육훈련 카드나 취약계층을 대상으로 한 만 5세 무상보육·교육 프로그램이 각각 지난 1998년과 1990년 이후 현재까지 실시되고 있다(한국노동연구원, 1998; 박용웅, 1998; 김재진, 2003). 그리고 문화바우처나 여행바우처의 경우 저소득층 문화향수기회의 확대 그리고 관광산업활성화 측면에서 문화관광부 주관으로 시범적으로 실시되고 있다(김현주, 2004; 정광호·최병구, 2006). 최근에는 문화바우처와 여행바우처에 대한 정부예산이砍감되어 복권기금과 관광진흥개발기금에서 재원을 조달하여 시행되고 있다. 또한 농림부의 친환경교육바우처도 시범적으로 실시되고 있다. 저소득층 초등학생을 대상으로 방과 후 각종 프로그램을 수강할 수 있는 바우처가 시범적으로 실시되고 있다⁷⁾.

1) 국내 정부기관별 바우처 사용 현황

근래 정부는 정책수단으로 바우처의 유용성에 주목하여 중앙정부와 지방자치단체에 이르기까지 정부 각 기관이 바우처를 적극적으로 활용하기 시작했다. 여기에는 몇 가지 주목할 만한 특징이 있다.

첫째, 기획예산처에서의 경우 바우처를 예산통제나 절감차원에서 유용한 정책수단으로 인식하고 예산배분과 연계하여 각 부처에 이의 사용을 장려하고 있다(기획예산처, 2006⁸⁾; 유한옥, 2007).

둘째, 정부부처 중에서 교육인적자원부나 보건복지부를 중심으로 바우처 사용이 두드러진다. 특히 방과후수강권은 교육청 차원에서 그 도입이 전국적으로 확대되고 있다. 또한 저소득층이나 노인, 장애인 등 취약계층에 필요한 각종 사회서비스를 바우처를 이용해 제공하려는 노력이 있다. 예를 들면, 노인돌보미, 독거노인 도우미, 산모도우미, 방문보건 등에서 바우처가 활용되고 있다. 이는 상향식 접근방식에 근거해 지역사회의 복지수요를 효과적으로 반영하기 위한 것이다. 서울시와 경기도 등 지방자치단체에서도 지역복지서비스 전달에 바우처를 활용하고 있다. 특히 보건복지부는 바우처를 이용한 사회서비스 패키지(package)을 개발해 지방자치단체가 지역사회 복지수요의 필요성을 고려해 다양한 선택을 할 수 있도록 유도하고 있다.

셋째, 지방자치단체와 지방교육청도 바우처를 적극적으로 활용하려는 시도가 보인다. 방과후수강권 뿐만 아니라 안성교육청의 과학교육바우처 프로그램이 좋

-
- 7) 2006년부터 경기도 교육청에서 초등학생을 대상으로 방과 후 학교에 개설되는 각종 유료 프로그램을 수강할 수 있는 바우처(수강권 또는 쿠폰)제'를 시범적으로 실시하고 있다. 이 제도는 저소득층 가정 초등학생 자녀들에게 교내에 개설된 방과 후 학교의 각종 유료 교육프로그램을 수강할 수 있는 쿠폰을 제공하며 각 학교를 통해 교육청 예산으로 수강료를 대신 환불해주도록 하고 있다. 저소득층 가정 초등학생 자녀들은 학교로부터 무료 수강권을 받아 방과 후 교내에서 유료로 실시되는 원어민 외국어강좌, 컴퓨터 강좌 등을 선택할 수 있다. 그리고 무료 수강권을 받은 각 유료 강좌 진행자는 이 수강권을 해당 학교 행정실에 제출하면 수강료를 받을 수 있다. 경기도 교육청은 이를 위해 3억원의 관련 예산을 일선 초등학교에 지급했으며, 무료 수강권 지급 대상 선정기준 등은 각 학교 여건에 맞춰 자체적으로 결정하도록 했다(국민일보, 2006년 3월 20일자, '방과후 학교 바우처제 도입'). 인천광역시의 경우도 2006년 2학기부터 21개 시범학교 약 3천명의 취약계층 초등학생을 대상으로 국고 및 자체예산으로 약 5억원을 배정하여 방과 후 수강권 제도를 준비하고 있다 (연합뉴스, 2006년 5월 24일자).
- 8) 기획예산처 2007년도 예산 편성 지침 및 기준에 따르면 경쟁과 선택이라는 시장원리를 활용한 아웃소싱, 바우처의 확대가 강조되고 있다. 아웃소싱의 경우 민간과 공공이 경쟁하는 방식으로 전환하고 바우처의 경우 쿠폰지급방식뿐만 아니라 비용환급방식과 보조방식 등 다양한 지불수단을 활용할 수 있음을 강조한다(기획예산처, 2006).

은 사례이다.

넷째, 중소기업청 등 정부의 기술지원사업에도 바우처가 사용된다. 예를 들면, 중소기업에서 연구기관이나 대학과 공동으로 기술개발사업을 돋고 나아가고자 연구장비 사용료를 지원하는 방안으로 바우처를 활용하고 있다. 이는 기존에 하향식 기술개발 지원정책이 수요자 중심의 기술개발 지원정책으로 전환되는 것을 의미한다. 지금까지 언급한 국내 바우처 현황은 <부록 1>에 정리되어 있다.

2) 국내 바우처 도입 과정에서 나타난 특징

최근 국내에서 확산되고 있는 국내 바우처 도입현황을 보면 다음과 같은 특징이 발견된다.

첫째, 바우처 도입에 따른 이해집단간 정치적 이익에 따라 찬반세력이 형성되는데 이것은 바우처 채택과 확산에 영향을 준다. 예를 들면, 학교선택권에 대해 전교조와 같은 반대 입장이 존재할 경우 이에 대한 채택이 어렵다. 이미 주요 선진국에서 바우처가 교육분야에서 널리 활용되고 있음에도 불구하고 우리의 경우 학교선택권을 적극적으로 허용하지 않고 있다. 하지만 다른 분야의 경우 위에서 언급한 것처럼 학교교육분야를 제외한 다양한 종류의 바우처가 실험적으로 운영이 되고 있는 만큼 향후 더욱 확산될 것으로 기대된다.

둘째, 바우처 실행과 관련된 정부예산 배정이 이루어지지 않아 바우처가 시행되지 못한 경우도 있다. 주택바우처의 경우 2007년도 예산이 국회에서砍감되어 실시하지 못했다(한국경제신문, 2007년 1월 10일자). 정부는 2009년도에 시범 실시하기로 하고 준비를 하고 있다. 또한 여행바우처의 경우도 2007년도 예산을 2006년도에 비해 2배 늘려 신청을 했지만 기획예산처가 이를 수용하지 않았다. 기획예산처는 반대 이유로 민간부문에 대해 정부가 직접 지원하는 근거가 부족하다는 것을 꼽고 있다(서울신문, 2006년 10월 27일자). 문화바우처의 경우도 2007년도 예산이 지원되지 않아 복권기금에서 20억원을 지원받아 시행될 예정이다.

셋째, 이미 기존에 바우처 원리를 적용한 정부정책이 시행되고 있지만 이를 단지 바우처라는 용어로 개념화하지 않았던 정책이 존재한다(유한옥, 2007: 54-55). 즉, 서비스 수요자의 선택이 보장되고 공급자의 경쟁을 유도하는 정책이다. 아래 <표 3>이 보여주는 바와 같이 건설교통부에서 시행하고 있는 물류전문인력 양성지원사업, 문화부의 국제결혼여성의 한국어 교육지원사업, 환경부의 생물다양성 관리계약체결사업, 해양수산부의 수산물류표준화 사업 등이다.

〈표 3〉 국내 바우처 제도 운영현황

바우처 방식으로 기존에 해오던 사업			신규 바우처 사업		
사업	주관부처	2006년도 예산(억원)	사업	주관부처	2007년도 상정 예산(억원)
주택전세임대사업	건설교통부	88	방과후 수강권	교육부	900
물류전문인력양성	건설교통부	4	입양아 무상교육지원	교육부	4
농업인턴제	농림부	3.5	노인돌보미	보건복지부	389
창업농후견인제	농림부	3.5	노인실비입소 이용지원료	보건복지부	152
농업경영컨설팅	농림부	44	장애인 선택적 복지사업	보건복지부	295
국제결혼여성 한국어교육지원	문화관광부	15	입양아 무상보육지원	여성부	11
문화바우처	문화관광부	26*	장애인아동 양육지원	여성부	23
여행바우처	문화관광부	20**			
임산부 영유아 영양지원사업	보건복지부	46	어업인턴제	해양수산부	1.5
생물다양성 관리계약	환경부	9	창업어가 후견인제	해양수산부	1
환경친화형 배합사료지원사업	해양수산부	101	국가유공자 취업바우처	국가보훈처	4
수산물물류 표준화사업	해양수산부	18			
국가유공자 LPG 차량 지원사업	국가보훈처	257			
중소기업컨설팅	중소기업청	186			
중소기업투자 유치 지원	중소기업청	11			

자료: 기획예산처 내부자료. 유한옥(2007) <표 6> 참고. *=20억은 복권기금에서 6억원은 국고에서 지원함. 2007년도의 경우 예산에 반영되지 않아 복권기금에서만 20억원이 지원됨. **=관광진흥개발기금 활용. 여행바우처의 경우 문화관광부가 2006년도 예산안 2배를 2007년 예산액에 산정하여 신청했으나 기획예산처에서 전액 삭감함.

마지막으로 <부록 1>에 정리된 국내의 22개 바우처 현황을 근거로 바우처의 목적과 지불수단을 정리해 보면 다음과 같은 특징이 발견된다. 아래 <표 4>가 보여주듯이 바우처의 목적유형은 복리증진형이 전체의 절반을 차지하고, 나머지는 시장전환형과 특수목적을 가진 바우처로 분류된다⁹⁾. 한편 국내 바우처의 지

9) 본 논문에서 이들 세 가지 바우처의 목적유형은 다음과 같이 정의된다. 시장전환형은 기존에 독점적 관료제 방식의 비효율성을 줄이기 위해 시장메커니즘을 활용하는 경우를, 복리증진형은 시장메커니즘을 활용하지만 기본적으로 서비스의 효율

불방법을 보면 명시적 유형과 묵시적 유형이 각각 45.5%와 41%를 차지하고 환급형은 13.7%(22개 바우처 중 3개로 분류)로 그치고 있다. 시장전환형이나 복리증진형 바우처의 경우 명시적 형태의 지불방법을 사용하는 경우가 많지만 특수목적형 바우처의 경우 묵시적 혹은 환불형 지불방법을 사용하는 경우가 많아 보인다. 하지만 이러한 국내 바우처의 특성은 앞으로 여러 분야에서 바우처가 도입·시행될 것으로 예상되기 때문에 변화될 가능성이 높아 추가조사가 요구된다.

〈표 4〉 바우처 목적과 지불수단 관계

		바우처 지불방법			세부 합계
		명시적	묵시적	환불	
바우처 목적	시장전환	3	2	0	5(22.73%)
	복리증진	7	3	1	11(50.00%)
	특수목적	0	4	2	6(27.27%)
세부합계		10(45.45%)	9(40.91%)	3(13.64%)	총 22개

주: 카이제곱 값=7.78, 자유도=4, 유의수준=0.099. <부록 1>을 근거로 작성함.

2. 외국현황: 미국을 중심으로

여기서는 미국을 중심으로 바우처 활용현황을 살펴보고자 한다. 미국은 다른 나라에 비해 공공분야 전 분야에서 광범위하게 바우처를 활용하고 있다. 영국도 미국과 유사하게 바우처가 널리 활용되고 있다. 반면 프랑스나 호주의 경우 여행바우처 등이 활용되고 있지만 미국이나 영국보다는 상대적으로 정책활용도가 낮아 보인다. 최근에는 교육 바우처를 중심으로 국가간 비교연구(Amblter, 1994; West, 1997)¹⁰⁾도 있다.

미국의 경우 연방, 주정부, 지방정부 단위에서 바우처가 광범위하게 사용되고 있다. 최근 2000년 미국 연방정부에서 사용된 주요 바우처 프로그램의 예산현황을 살펴보면, 식품인증프로그램이 가장 많고 복지분야는 상대적으로 적다. 식품분야의 경우 오랫동안 연방의 주요 정책으로 지원되고 있는데 그 이면에는 식품업계와 중소식품가계의 정치적 로비가 작용하고 있다(아래 〈표 5〉참고).

성보다는 취약계층의 복리증진에 더 큰 목적을 둔 경우를, 그리고 특수목적형은 특정집단의 피해보상을 위해 시행되는 경우를 말한다.

10) Amblter(1994)에 따르면 영국, 프랑스, 네덜란드 등 3개 국가에서 학교바우처가 시행된 결과 학생의 사회경제적 지위에 따른 학력격차가 심화되었다고 한다. West(1997)의 사례분석에서는 칠레, 콜롬비아, 푸에르토리코, 미국의 밀워키 사례, 영국 등이 포함되어 있다.

최근 영국의 경우도 개인선택권 강화에 대한 블레어 정부의 관심이 높다. 하지만 바우처 시행을 둘러싸고 비판적 의견이 제시되고 있다(Perry, 2000:3). 바우처에 따른 공공서비스도 일반 민간시장에서처럼 고급과 저급품질로 양극화(polarization)되는 현상이 발견된다. 즉, 저소득층 밀집지역의 경우 좋은 품질을 제공하는 공급자가 거의 없지만 고소득층 지역의 경우 상대적으로 많기 때문에 두 부문간 양극화 현상이 발생한다. 전자는 하수 영역(sink sub-sector)이고 후자는 엘리트영역(elite sub-sector)으로 정의된다. 이러한 바우처 제공과정에서 발생하는 양극화는 교육바우처에서도 문제점으로 지적된다.

학부모의 학교선택권에 대한 민족도가 낮고 나아가 계층과 사회적 이동사이의 연계성을 타파하는데 학교선택권이 거의 기여하는 바가 없다는 비판도 있다(Gorard and Taylor, 2002). 교육선택권의 경우 사립학교에 가기 위해서는 기준의 바우처가 제공하는 비용으로는 부족하기 때문에 빈곤층 학부모의 선택권이 매우 제한된다는 것이다. 또한 학교시장의 진입장벽, 실패한 학교의 퇴출시스템이 부재하다는 문제점이 지적된다. 특히 소비자인 학부모가 아닌 공급자인 학교가 바우처를 선택하는 크림스키밍(cream skimming) 문제도 지적된다. 또한 고등교육이나 지역보건서비스의 경우 교통(이동)비용도 바우처의 효율성과 형평성에 영향을 준다(Knapp et al., 2001). 주택바우처의 경우 백인 차별주의자를 중심으로 주거지역이 구획되고 다른 지역과 상호교류가 차단되며 신뢰가 사라지는 부작용도 보고된다(Perry, 2003:254-255).

그 밖에 개도국에서도 바우처가 활용되고 있다. 예를 들면, 칠레의 경우 신자유주의 교육개혁의 일환으로 도입한 학교선택권이 주목을 받고 있다(Hsieh and Urquiola, 2003)¹¹⁾. 특히 칠레의 학교선택권 사례는 약 20년 이상 전국적으로 시행되고 있어 학교선택권의 효과를 검증할 수 있는 좋은 실험대상이다. 또한 최근에 출간된 콜롬비아 실험적인 학교선택권에 대한 학술연구도 주목할 필요가 있다(Angrist et al., 2001)¹²⁾.

11) Hsieh와 Urquiola의 연구결과(2003)에 따르면 지난 1980년 피노체트 군사정권하에서 칠레는 학교선택 바우처를 도입하여 학교교육을 완전히 시장화했다. 또한 교과과정에 대한 국가통제를 없애고 교사의 해고와 고용이 노조가 없는 민간기업처럼 자유롭게 이루어지도록 했다. 그 결과 약 1000개 이상의 사립학교가 교육바우처 시장에 진입했으며 사립학교 등록율도 20% 증가했다. 특히 대도시지역과 부유층 지역에서 이러한 경향이 두드러졌다. 그렇지만 150개 교육구의 패널자료를 분석한 결과 학교성취도와 교육연수에 긍정적 영향을 주었다는 증거는 없는 것으로 나타났다. 반면 공립학교의 우수한 학생이 사립학교로 이동한 것으로 나타났다.

12) 콜롬비아의 실험적 학교 바우처는 빈곤지역 125,000명의 학생에게 사립학교 교육비용의 절반을 바우처를 통하여 지원하는 PACES(Programa de Ampliación de Cobertura de la Educación Secundaria) 프로그램이다. 바우처 대상자는 추첨으로 선정되기 때문에 추첨을 받지 못하는 빈곤학생들과 대비되도록 사회실험이 설계되었다. Angrist와

〈표 5〉 바우처 프로그램의 예산규모(2000년 미국 정부 기준)

비우처 프로그램(Voucher Program)	프로그램 영역	예산 (단위:billions)
어린이보호 및 발전보조기금(Child Care and Development Fund Block Grant)	어린이 보호 (Child Care)	\$ 1.2
연방교육보조금(Federal Pell Grants)	교육(Education) 주로 대학 학부생 대상	\$ 7.9
식품인증프로그램(Food Stamp Program)	음식 및 영양 (Food & Nutrition)	\$ 21.2
여성·유아·어린이 프로그램(Women, Infants, and Children(WIC) Program)	음식 및 영양 (Food & Nutrition)	\$ 4.0

출처: Salamon의 책 p.450, Table 14-1에서 발췌 정리함. 원래 출처는 Budget of the United States Government: Fiscal Year 2001, Appendix(Washington D.C.: US Government Printing Office, 2000)임.

그럼 여기서는 바우처가 가장 널리 활용되고 있는 미국을 중심으로 현황과 문제점을 정리해 보고자 한다. 본 연구는 미국에 시행되는 모든 바우처 프로그램을 다루지 않고 주요 프로그램을 선별하여 다루고자 한다. 특히 Posener와 그의 동료들이 조사한 주요 바우처 프로그램을 중심으로 미국의 바우처 현황을 소개하고자 한다(Posener et al., 2003). 이들은 교육선택권(School Choice), 육아분야(Child Care), 범죄분야(Criminal Justice), 고용훈련분야(Employment & Training), 환경보호분야(Environment Protection), 식품영양분야(Food & Nutrition), 일반보조분야(General Assistance), 보건분야(Health Care), 주택분야(Housing), 교통분야(Transportation), 기타 종합분야(Miscellaneous) 등이다(<부록 2> 및 <부록 3>참고). 그동안 미국의 경우 푸드스탬프, 고등교육, 주택분야의 경우 바우처가 오랫동안 활용되어 왔다. 또한 메디케어(Medicare)나 메디케이드(Medicaid), 보육바우처 그리고 직업훈련바우처의 경우도 점점 그 적용범위가 확대되고 있다. 다만 교육바우처의 경우 그 시행을 둘러싸고 정치적 논쟁이 격렬히 진행되고 있으며 이로 인해 위스콘신과 오하이오 등 몇몇 지역만 실시되고 있다(Loomis, 2000). 본 논문에서는 교육바우처를 자세히 소개하고 나머지 9개 영역에서의 바우처는 주요 프로그램 명칭을 중심으로 현황을 정리하였다. 나아가 교육, 육아, 주택, 직업훈련 분야에서 사용되는

그의 동료들의 연구(2002)에 의하면 이 프로그램의 효과는 상당히 긍정적인 것으로 나타났다. 예를 들면, 비교집단에 비해 실험집단은 약 15% 정도가 사립학교에 더 많이 다니는 것으로 나타났고, 교육연수는 1년 정도 더 증가한 것으로 나타났으며, 8학년까지 학교를 이수할 가능성도 10% 정도 더 높은 것으로 나타났다. 또한 바우처 혜택을 받은 실험집단의 경우 교육비 지출이 비교집단에 비해 70% 더 많은 것으로 나타났다.

바우처의 현황과 특성을 분석하였다.

1) 교육바우처

미국의 교육바우처는 연방정부가 아닌 주정부 단위에서 다양한 형태로 운용되고 있다. 이것은 공공선택이론의 아이디어에 바탕을 두고 있다. 지난 1962년 프리드만은 미국 공립학교체제가 자유주의와 시장경제원리에 어긋난다고 주장하면서 공립학교의 책임성과 효율성을 제고하기 위해 학교선택권을 주장하였다. 그 이후 레이건 정부에 이르러 본격적으로 학교선택권을 도입하기 시작하였다¹³⁾. 시장메커니즘을 선호하는 교육정책연구들은 학교 가버넌스의 독점적 관료통제가 학교의 자율성, 책임성, 대응성을 저하시키는 원인으로 지목하고 있다(Chubb and Moe, 1988; 1990). 그러나 실제 공공선택론적 아이디어가 학교현장에서 제대로 작동될지는 의문이라는 반론도 있다(Smith, 1994). 기존의 공립학교가 가진 가버넌스 구조와 관료적 통제가 공립학교의 비효율성의 원인이 아닐 수도 있기 때문이다. 또한 학교 간 경쟁이 학생의 차별적 선발에 따른 크리밍 효과(creaming effect)¹⁴⁾ 때문에 왜곡될 수도 있다.

최근 세계 여러 나라의 교육바우처를 정리한 자료(자세한 내용은 <부록 3>

13) 학교바우처는 주별로 선택 정도에 따라 네 가지 유형으로 나누어진다. 첫째, 클리브랜드, 밀워키, 플로리다 주 등의 경우 공교육 예산을 모두 학교선택권으로 지원한다. 사립학교나 종교계통의 사립학교도 바우처에 참여할 수 있다. 둘째, 비종교학교에 한하여 공교육예산을 바우처로 지원하는 지역으로 메인주, 버몬트 주 등을 들 수 있다. 지난 1999년 버몬트 주 대법원은 종교학교에 대한 바우처 지원을 위헌으로 판정하였다. 셋째, 공립학교만 바우처 운용을 허용한 지역으로 노스다코타, 애리조나, 켄자스, 콜로라도, 멜라웨어, 아이오와, 미네소타, 네브래스카, 유타, 위스콘신 등을 들 수 있다. 넷째, 공립학교간 선택을 교육학교구 내에서만 허용하는 주로 코네티컷, 캘리포니아, 아이다호, 조지아, 메인, 미시간, 뉴저지, 오하이오, 오레곤, 뉴욕, 사우스캐롤라이나, 뉴햄프셔, 미주리, 매사추세츠, 켄터키, 위싱턴 주 등을 들 수 있다. 여기서 뉴저지, 노스다코타, 뉴저지, 오하이오, 테네시, 위싱턴 주의 경우 주 전체 공립학교로 바우처 제도 실시를 요구하였지만 학교구에서 이를 수용하지 않고 있다고 한다(김남일, 2002에서 재인용).

14) 바우처 실시과정에서 소위 “크림 걷어내기(cream skimming)”과정은 두 가지 측면에서 이루어진다(Levin, 1998). 첫째, 나은 정보와 이동성, 교육적 의견을 가진 학부모를 중심으로 바우처를 더 효과적으로 이용할 가능성이 높다. 둘째, 학교입장에서 볼 때 성취도가 높게 예상되는 학생과 좋은 가정환경을 가진 학생을 선별하려는 욕구를 가지고 있기 때문에 이러한 조건에 맞는 학생이 선별될 가능성이 있다. Moe(1995)는 이러한 학교선택과정에서 발생하는 문제를 극복하기 위해 충분한 정보를 공유하고 교통문제를 해결해 줌으로써 바우처 선택능력을 제고할 필요가 있다고 주장한다. 또한 학교가 학생선발과정에서 개입함으로써 발생할 수 있는 선별성(cream skimming)을 방지하기 위해 취약계층을 대상으로 바우처가 실시되어야 함을 제안하고 있다.

참고>)를 근거로 교육바우처의 목적과 지불방법(payment method)의 특성을 분석해 보면 다음과 같은 특징이 나타난다(아래 <표 6>참고)

첫째, 바우처의 특성상 공급자간 경쟁원리와 학부모의 선택권을 강화하는 기본논리가 그 도입배경에 존재하지만 바우처의 주요 정책목적이 시장원리를 활용한 서비스 효율성 향상보다는 복리증진형이 다수를 차지한다. 지불방법의 경우에 있어서도 쿠폰이나 증서와 같은 명시적 방법보다 묵시적 방법이나 환불방식이 상대적을 더 많이 사용되고 있다. 둘째, 시장전환형 바우처의 경우 명시적 지불방법을 사용하는 경향이 높지만 복리증진형이나 특수목적의 경우 묵시적 방법을 사용하는 비율이 높다. 셋째, 위에서 논의한 내용들은 교육 바우처 도입의 정책목적이 시장원리 강화라는 기본취지에는 공감하지만 그렇다고 해서 반드시 시장원리에 바탕을 둔 효율성에 너무 경도되지 않고 있음에 유의할 필요가 있다.

<표 6> 바우처 목적과 지불수단 관계: 교육분야 바우처

		바우처 지불방법			세부 합계
		명시적	묵시적	환불	
바우처 목적	시장전환	8(88.89%)	1(11.11%)	-	9(20.5%)
	복리증진	3(13.04%)	10(43.48%)	10(43.48%)	23(52.3%)
	특수목적	2(16.67%)	10(83.33%)	-	12(27.3%)
세부합계		12(27.3%)	21(47.7%)	10(22.7%)	총 44개

주: 카이제곱 값=28.4543, 자유도=4, 유의수준=0<.0001. <부록 3>을 근거로 작성함.

그럼 여기서 대표적 바우처 사례인 밀워키(Milwaukee) 실험을 살펴보자. 밀워키 사례는 기존의 공립학교내에 선택범위를 한정한 것이 아니라 사립학교까지 바우처 범위를 확대하고 있다. 그리고 밀워키 사례는 주 빈곤선 175%이하에 해당되는 가구소득 자녀들을 대상으로 약 1% 정도를 무작위로 선발하여 바우처를 제공하고 있다. 여기서 나온 몇몇 주요 연구결과를 살펴보자. 먼저 Witte와 그의 동료 연구(1996)에 따르면 사립학교 바우처 등록학생과 기존의 공립학교 학생사이에 학업성취도 측면에서 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났다. 반면 Greene과 그의 동료 연구(1998)에 의하면 초기 2년 동안은 차이가 없지만 3년과 4년차부터 바우처 이용학생의 성적이 높은 것으로 나타났다. 그러나 이 연구들은 바우처 선택집단의 표본마모 때문에 타당성이 떨어진다는 문제점을 안고 있다¹⁵⁾. 이 문제를 보완한 Rouse(1997)의 연구에 따르면 수학점수에 있어서 1.5 퍼

15) 이들의 연구는 3-4년 뒤 측정되는 바우처 사용학생들의 경우 상당히 선별된 학생이라는 표본편향성을 가지고 있다. 왜냐하면 바우처 학생 중에서 연도별 탈락율이 46%

센타일 정도 바우처 선택집단이 그렇지 않은 집단보다 우수했다. 하지만 읽기점 수에 있어서는 거의 차이가 없는 것으로 나타났다.

미국의 교육바우처는 식품, 주택, 고등교육, 직업훈련 등 다른 분야의 바우처에 비해 정치적 논란이 많아 그 시행이 상대적으로 매우 제한되어 있다. <부록 4>에 제시된 것처럼 9개주만 전역에서 바우처가 적용되며 21개주는 특정 지역에서만 바우처를 운영하도록 규정하고 있다. 나머지 주는 바우처를 아직 적용하지 않고 있다. 여기에는 몇 가지 이유가 있다. 첫째, 바우처를 이용해 학부모가 종교계통의 사립학교를 선택할 경우 특정종파를 국가가 지원하는 결과가 초래된다. 이는 연방헌법의 정교분리 원칙에 배치된다¹⁶⁾. 둘째, 바우처 선택권은 사립학교에 다닐 수 있을 만큼 충분한 지원을 제공하지 않기 때문에 저소득층 자녀들이 우수한 사립학교를 선택하는데 재정적 어려움이 뒤따른다. 결국 상대적으로 저렴한 종교계 사립학교(주로 카톨릭 계통의 초중등학교)와 빈민지역의 공립학교 사이에서만 경쟁이 이루어진다. 셋째, 바우처를 이용한 학생집단이 학업 성취도에서 비교집단보다 높다는 확증이 없다. 넷째, 교육바우처에는 교원노조, 학교이사회연합회, 미국퇴직자협회 등의 정치적 이해관계가 내포되어 있다. 이로 인해 학교 바우처에 대한 취약계층의 높은 지지¹⁷⁾에도 불구하고 여전히 이를 둘러싼 친반 입장이 강하게 대립하고 있다. 특히 각자의 입장에 맞는 증거를 정치적으로 악용하면서 바우처 전쟁(voucher war)으로 불릴 만큼 갈등이 깊어지고 있다(Loomis, 2000).

에서 28%에 달했기 때문이다. 즉, 이들 탈락한 학생들을 제외하고 지속적으로 바우처를 사용하면서 사립학교에 다닌 학생은 학업성취도가 높은 선별된 집단이다. 따라서 이들 집단을 공립학교 비바우처 학생집단과 비교하는 것은 타당하지 않다.

16) 위스콘신 주와 오하이 주에서는 사립학교에 대한 바우처 선택권이 헌법에 위배되지 않는다는 판결이 나왔지만 여전히 다른 주에서는 이를 둘러싸고 논란이 많다. 과거 19세기에 제안된 Blaine 수정조항(Blaine Amendment language)은 주정부가 종교적 내용을 가르치는 학교에 지원을 하지 못하도록 규정하고 있는데 아직 미국의 36개주가 이를 적용하고 있다. 여전히 주정부 입장에서는 이러한 정교분리 원칙이 바우처 시행에 걸림돌이 되고 있다. 하지만 지난 1998년 6월 위스콘신 대법원은 종교계 학교에 바우처 지원이 주 헌법에 위배되지 않는다고 판결했으며 그 후 4개월 뒤 연방대법원도 이 사건을 심사대상에서 제외함으로써 사실상 주정부 단위에서 종교계 학교에도 바우처를 적용할 수 있도록 했다(Loomis, 2000:104). 최근 2002년에 오하이오 주 대법원도 클리브랜드 바우처 프로그램이 정교분리 헌법에 위배되지 않는다고 판결했다(Zelman v. Simmons-Harris case).

17) 지난 1998년 조사에 따르면 조사 대상자의 68%가 바우처 실시에 찬성의사를 표시하였다. Sawhill와 Smith의 연구(2000:251)에서 인용. 원래 출처는 다음과 같다. Rose, Lowell C., and Alec M. Gallup. (1998). The 30th Annual Phi Delta Kappa/Gallup Poll of the Public's Attitudes Toward the Public Schools. *Phi Delta Kappan* 80(1): 41-56.

2) 보육바우처(Child care)

미국에서 상당한 정치적 지지를 받고 있는 보육바우처를 살펴보자¹⁸⁾. 보육바우처는 식품바우처를 제외하고는 연방예산에서 가장 큰 지출항목을 차지해 왔다. 보육바우처의 시행 전에는 주로 지역사회의 육아프로그램이나 헤드스타트, 가정 내 데이케어를 통해 육아보조가 이루어져 왔지만 육아에 대한 연방정부의 지원이후 바우처 지급방식이 보편화되고 있다. 보육바우처의 법적 근거는 지난 1988년 가족지원법에 육아와 관련하여 AFDC/JOBs, Transitional Child Care¹⁹⁾ 등 2개의 기금도입에서 비롯된다. 또한 몇몇 주정부를 중심으로 선지급금 및 후상환 형태의 현금방식도 보육바우처로 이용되기 시작했다. 1990년 의회가 육아발전지원금(Child Care and Development Block Grant: CCDBG)을 통해 모두 주에서 바우처를 제공하도록 의무화했다. 이 법에 따라 주정부가 육아를 위해 부모들에게 현금, 수표 등으로도 지원이 가능하도록 제도화했다. 그리고 1996년 개인책임 및 근로기회회복법(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act)에 의해 만들어진 육아발전기금(Child Care and Development Fund: CCDF)이 기존의 육아지원프로그램을 대체하였다. 즉, 기존의 AFDC에 관련된 세 가지 육아지원프로그램(At-Risk Child Care, AFDC/JOBs Child Care, Transitional Child Care)을 보육바우처로 대체한 것이다. 지난 1991년부터 1997년까지 미국의 연방정부가 저소득층에게 지원한 육아보조금은 2배 이상 증가하였고 이에 대한 연방지원도 확대되고 있다(51억 달러에서 107억 달러로 확대됨).

보육바우처는 주마다 다양하지만 부모가 서비스 공급자를 선택할 수 있고, 육아시간도 정해지며, 상환금액과 부모가 지불하는 지불액, 만료일 등이 정해진다. 허가 시에 서비스 공급자, 공공부문 담당자, 부모들의 서명이 필요하며, 육아기관은 정부에게 육아시간 등을 담은 보고카드(report card)를 제출해야 한다. 이후에 정부가 이 관리카드에 근거하여 서비스 비용을 지불한다. 육아시장은 가격에 민감한 부모들과, 다양한 공급자들이 혼재하여 경쟁이 치열하다. 이러한 육아부문 시장의 특성 때문에 가격인하 효과도 나타나고 있다. 또한 보육바우처를 통해 직접 공급자를 선택할 수 있기 때문에 소비자는 선택권을 보장받을 수 있으며, 서비스 기관 역시 과거 보조금 방식과 달리 집행과정에서의 업무량이 감소하는 등 긍정적 평가가 나오고 있다.²⁰⁾ 이런 이유 때문에 보육바우처는 시

18) 보육바우처의 경우 Besharov와 Samari의 연구(2000)를 주로 참고하여 요약하였다.

19) 이들은 AFDC/JOBs(Aid to Families with Dependent Children/Job Opportunities and Basic Skills Training Program), Child Care, Transitional Child Care 등이다

20) 보스톤의 한 센터의 직원은 주정부가 계약서를 작성할 경우 1년에 50페이지를 완성 해야 한다. 그러나 계약방식 대신 바우처 방식을 사용할 경우는 바우처 수급자 십사에 소요되는 문서는 매년 단 5페이지면 된다고 한다.

장대응성이 높은 제도로 평가받고 있다²¹⁾.

그렇지만 여전히 보육바우처와 관련된 몇 가지 논란이 있다. 먼저 부모들이 무면허 육아서비스 기관(개인)에게도 바우처를 사용할 수 있다는 것이다. 부모가 잘 아는 특정 개인이나 친지는 일반적으로 보육 면허를 가지고 있지 않다. 이들 친인척을 이용할 경우 편리성은 있지만 보육서비스의 품질이나 안전성은 보장받을 수 없다. 또한 이들의 도덕적 해이 문제도 고려해야 한다.

3) 주택바우처(Housing voucher)

주택 바우처는 본래 저소득 보조금의 형태를 교체한 소득보전적인 수단으로 인식되어 왔다²²⁾. 바우처를 통한 미국의 주택보조는 기존의 공급자 중심의 프로젝트 방식과 다른 수요입장의 접근법이다. 주택 바우처에 대해서는 상반된 시각이 존재한다. 먼저 ‘주택바우처’ 사업은 효율성 있고 경쟁력 있는 시장을 형성 하였다는 긍정적 평가이다. 주택바우처는 정책대상을 특정하여 보조할 수 있고, 액면가도 개별 가계의 조건에 따라 조정할 수 있는 탄력성을 가지고 있다. 반면 공급위주의 주택정책을 옹호하는 입장은 바우처로 인해 임대료만 높아지고, 바우처를 받지 못하는 집단에게 상대적 박탈감을 일으킨다는 부정적 평가를 내리고 있다.

최근 주택바우처 제도에 대한 몇가지 개혁안이 제시되고 있는데 이를 살펴보면 다음과 같다(Barnow, 2000). 첫째, 기존의 프로젝트 중심의 주택프로그램을 모두 바우처로 전환하는 것이다. 이를 위해 이주상담과 조력이 필요하다. 주택 바우처 이용자가 선택할 수 있는 지역과 주택을 추천해주고, 가택소유자와 협상을 효과적으로 할 수 있게 도와주는 중간 기능이 필요하다. 또한 바우처의 선택 범위를 넓혀주기 위해 주택소유자가 바우처에 적극적으로 참여할 수 있는 인센티브가 필요하다. 둘째, 주택바우처의 보유기간을 빙곤과 직업불안정에서 벗어나는데 도움이 되도록 탄력적으로 조정할 필요가 있다. 셋째, 바우처 프로그램이 운영되는 지역사회와 협조가 필요하다. 서로 다른 관할권간에 이주가능성

21) 이를 좀 더 자세히 살펴보면, 바우처는 부모들의 육아서비스 선택의 폭을 넓혀준다. 실제로 바우처 도입 이후 저소득 아동들을 위한 육아서비스가 증가했다. 지난 1993년 15개 주를 대상으로 한 조사에 의하면 “바우처를 이용하면서 부모들은 그들이 원하는 턱아서비스의 다양한 유형을 시장에서 경험하게 되었다”고 한다(Ross and Kerachsky, 1996). 또한 공급측면에서의 장점이 있다. 육아수요가 높아지면서 바우처도 확대되면서 육아 공급과 수요가 함께 증가했다. 그러나 서비스 공급이 수요를 충족시켜 가격상승은 거의 없었다. 지난 1997년 겨울, 미국 대통령 경제자문위원회의 보고서에 따르면, “육아공급이 현재 가격수준을 변화시키지 않고 충족시키고 있다”고 밝히고 있고, 실제 20년 전과 비교할 때 육아수요는 두 배로 증가하였지만 가격은 변동은 없었다. 이는 충분한 공급 덕분에 육아비용의 증가압력이 상쇄되었기 때문이다.

22) 주택바우처의 경우 Peterson(2000)의 논문을 주로 참고하여 정리하였다.

(portability)을 보장하고, 주택소유자와 수혜자간 계약 같은 투명하게 운영되어야 한다. 그러나 최근 주택바우처가 주택시장에서 순수한 보조금지급 수단으로서 가지는 본래의 효력에 대해서는 의문이 제기되고 있다. 최근 주택 품질 선호도가 높아지고 저소득 주택들이 사라지면서 주택시장에서 바우처 영향이 점차 감소하고 있다.

4) 직업훈련(Training programs)바우처

인적자원투자법(Workforce Investment Act: WIA)이 1998년 도입된 이후 미국 전역에서 저소득층을 대상으로 한 직업 훈련프로그램을 지원하기 위한 바우처 제도가 도입되었다²³⁾. 전반적으로 WIA의 경우, 개인조회를 통해 개인들의 훈련 시 필요한 선행 요구사항들을 충족시켜줌으로써 훈련효과를 높인 사례로 평가 된다. 그러나 여전히 훈련바우처의 성과에 대한 실증적 증거는 부족하다. 무엇보다 바우처 효과를 과학적으로 검증하기에 적절한 평가 자료가 미흡한 것이 큰 원인이다. 통제집단을 구성한 엄밀한 과학적 평가연구는 아니지만 취약계층을 위한 훈련바우처 프로그램의 경우에 긍정적 효과는 아직 발견되지 않고 있다²⁴⁾. 따라서 훈련프로그램설계와 방식 그리고 서비스 전달 메커니즘을 훈련바우처 운영과 좀 더 유기적으로 연계시킬 필요가 있다. 특히 훈련프로그램 참여자가 자신의 기술수준과 적성에 대한 정보가 부족할 경우 이를 상담하고 조언해줄 담당자가 필요하다. 이러한 상담역할은 훈련기관 선택에 영향을 주기 때문에 프로그램 성패에 상당한 영향을 준다. 이는 해당 훈련프로그램이나 훈련제공기관이 참가자의 적성에 적합한지 그 여부를 평가할 때 필수적이다.

5) 미국 바우처의 목적과 지불방법 분석

여기서는 미국의 바우처 특성을 정책목적과 지불방법을 중심으로 살펴보고자 한다. 첫째, 정책목적별로 미국 바우처의 특성을 분석해 보면 시장전환형보다 복지증진형이나 특수목적형이 상대적으로 많다(자세한 내용은 <부록 2> 및 <부록 3> 참고). 이는 미국의 바우처 운영이 기존의 비시장적 정부주도의 서비스 제공방식을 탈피하기 위해 시장원리에 초점을 둔 바우처를 활용하는 것이 아니

23) 훈련바우처의 경우 Barnow(2000)의 논문을 주로 참고하여 정리하였다.

24) TAA(Trade Adjustment Assistance)프로그램 평가의 경우, 참여자 소득에 거의 영향을 주지 못하였다. 이런 이유는 평가 설계가 잘못되었다는 점과, 바우처의 속성보다 훈련자체의 비효과성 때문인 것으로 지적되었다. CMA(Career Management Account)의 경우 고용과 소득에, 약하지만 양의 영향을 주었다고 나타났는데, 비교했던 보통의 프로그램보다 비용이 많이 드는 한계가 있고, CMA참여자들이 전통적인 프로그램 참여자 보다 직업훈련을 적게 받았다는 증거도 발견된다.

라 복리증진과 취약계층을 위한 특수목적으로 활용되는 것이 실제로 더 많다는 것을 의미한다. 기본적으로 복리증진형이나 특수목적형 바우처도 소비자 선택권과 공급자간 경쟁확대를 통한 시장원리를 활용은 하지만 한편으로는 오히려 시장원리보다 복리증진이나 취약계층 보호에 더 큰 비중을 둔다는 것이다.

아래 <표 7>이 보여주는 바와 같이 인적자원 분야나 나머지 영역의 바우처 제도의 주요 목적을 분석해 보면 시장전환형보다 복리증진형이나 특수목적형이 대부분을 차지하고 있다. 둘째, 바우처의 지불방식도 쿠폰이나 증서를 사용하는 명시적 방법보다 정부가 공급자에게 직접 지불하는 묵시적 방식이나 소비자에게 환급해주는 방법 등이 더 많이 사용된다.셋째, 미국 바우처 제도의 목적과 지불방식 사이의 연관성을 분석해 보면 시장전환형일 경우 명시적 지불방식을 많이 사용할 것으로 예상되지만 반드시 그렇지 않다는 것을 알 수 있다(아래 <표 8>참고). 복리증진형의 경우도 명시적, 묵시적, 환급방식 등을 다양하게 사용하고 있어 바우처 목적과 지불방식 사이의 특별한 연관성을 찾기는 어렵다.

<표 7> 인적자원 및 비인적자원 분야 바우처의 목적과 지불수단: 미국 사례

바우처 분야	주요 실시목적		지불방식(payment method)	
	복리증진/특수목적	시장전환형	묵시적/환급형	명시적
인적자원 영역	23(98.83%)	1(4.17%)	21(87.50%)	3(12.50%)
나머지 영역	45(90.00%)	5(10.00%)	26(56.52%)	20(43.48%)
총 70개 바우처 분석	$\chi^2 = 0.74, df = 1,$ 유의수준=0.39		$\chi^2 = 6.86, df = 1,$ 유의수준=0.009	

주: 인적자원=교육, 보육, 고용 및 직업훈련 분야 포함. <부록 2> 및 <부록 3>을 근거로 작성함. 미국만 분석함

<표 8> 바우처 목적과 지불수단의 관계: 미국 사례

		바우처 지불수단				
		명시형	묵시형	환급형	명시형/환급형	묵시형/환급형
바우처 목적	복리증진	9(22.50%)	15(37.50%)	5(12.50%)	3(7.50%)	8(20.00%)
	특수목적	4(40.00%)	4(40.50%)	2(20.00%)	0	0
	시장전환/ 복리증진	2(33.33%)	1(16.67%)	3(50.00%)	0	0
	복리증진/ 특수목적	5(45.45%)	5(45.45%)	1(9.09%)	0	0

$\chi^2 = 15.25, df = 12,$ 유의수준=0.228, N=67개 바우처 분석, 3개 결측치(기타영역
바우처 및 지불수단의 주별, 프로그램별로 상이한 경우 제외)

주: <부록 2> 및 <부록 3>을 근거로 작성함. 미국만 분석함

이상에서 살펴본 것처럼 미국의 경우 바우처의 주요 도입취지가 시장전환형이 아닌 복리증진형과 특수목적형에 초점을 두고 있다는 사실에 유의할 필요가 있다. 이는 바우처의 선택·경쟁 원리에 근거한 단순한 재원절감이 아닌 공공서비스 수혜자집단의 복리증진이나 특수목적 달성을 더욱 강조하고 있음을 시사한다.

3. 한국과 미국의 바우처 제도 비교분석

여기서는 한국과 미국의 바우처 제도를 시행현황, 도입목적이나 동기, 도입장벽 등을 중심으로 비교분석해 보고자 한다.

첫째, 한국의 경우 미국과 달리 최근에 바우처에 대한 정부의 관심이 높아졌다. 따라서 미국이나 영국 등 주요 선진국에서 사용되는 바우처 제도를 이제 시범 실시하거나 도입하는 단계에 있다. 반면 미국의 경우 이미 사회서비스 분야에서 다양한 바우처를 제도를 시행하면서 성과물에 대한 다양한 논의가 이루어지고 있다. 한국의 경우 보육 및 교육이나 보건복지 분야를 중심으로 바우처가 시행되고 있다. 향후 기획예산처는 이를 저소득층 주택이나 정보통신 분야에도 활용하려고 한다(기획예산처, 2006). 특히 미국과 달리 한국의 경우 최근 중소기업청에서 중소기업의 기술개발이나 장비사용료 등을 중심으로 소위 기술개발분야에서 바우처 제도를 활용한다는 특징이 있다(<부록 1> 참고).

둘째, 한국의 경우 바우처 도입목적을 살펴보면 기획예산처의 경우 재원절감 차원에서 각 부처에 바우처를 장려하고 있다. 그리고 각 부처에서는 신규사업이나 기존 사업의 지속성을 확보하기 위해 바우처라는 새로운 정책수단을 활용하려는 성향이 강하다. 바우처 가진 수혜자의 선택권 확대와 공급자간 경쟁확보라는 정책명분 확보를 통해 기존 사업을 확대하려는 의도가 내포되어 있는 것이다. 한편 미국의 경우 바우처 제도 도입취지를 살펴보면 다수의 바우처 제도는 취약계층에 대한 적극적 보호라는 복리증진에 상당한 비중을 두고 있다. 물론 기존에 공공서비스의 비효율성 문제를 해결하려는 의지에서 바우처를 도입한 경우도 있다. 여기에는 공립학교시스템이나 의료보험제도의 비효율성에 대한 대안으로 바우처를 활용하는 것이 해당된다.

셋째, 바우처 제도의 도입과정에서 직면하는 정치적 법적 장애물이다. 한국의 경우 학교선택권의 경우 전교조와 같은 이해집단의 반발로 도입이 어렵다. 또한 주택바우처와 같이 아직 정치권에서 충분한 논의가 이루어지지 않아 예산배정이 지연되는 사례도 발생하고 있다. 한편 미국의 경우 학교선택권의 도입은 종교와 국가의 분리라는 헌법조항을 침해할 가능성 때문에 어려움을 겪고 있다. 물론 여기에는 교원노조의 저항도 있다(Sawhill and Smith, 2000). 한국과 미국 모두 바우처 실시를 둘러싸고 이해집단의 저항이 존재한다. 다만 한국과 달리

미국은 교육바우처 실시가 헌법조항과 충돌하는 사례가 다수 존재한다 (Mcconnell, 2000).

IV. 바우처 운영에 있어서 주요 쟁점과 제도설계

1. 시장여건(market conditions) 층족 정도

1) 공급자 사이의 경쟁

일정 시장 조건이 형성되면 바우처에 부과된 선택권 때문에 공급자 사이에 경쟁이 촉발된다. 이러한 경쟁메커니즘은 바우처의 선택의 당위성을 제공한다. 그러나 공급자의 경쟁도 기본적으로 경쟁환경이 조성되어야 가능하다. 첫째, 무엇보다도 바우처 시장을 둘러싼 공급자의 진입장벽이 낮아야 경쟁이 촉진될 수 있다. 바우처에 대한 충분한 수요가 시장 전역에서 일어나야 한다. 그렇지 않을 경우 경쟁메커니즘이 제대로 작동하지 않을 수도 있다. 예를 들면, 고등교육 바우처나 의료 바우처의 경우 이용의 편리성 때문에 인근 학교나 병원 등을 이용하는 경향이 높다. 여기서 인근지역이 아닌 전국차원의 경쟁을 촉진하는데 한계가 있다. 하지만 미국의 ‘G.I. Bill’정책의 경우 전국차원에서 수많은 대학이 존재하고 있어 대학선택폭이 넓고 공급자간 경쟁이 효과적으로 작동된 성공사례로 꼽힌다(Hauptman, 2000). 반면 미국의 영리 HMO의 경우 저소득 대상 의료 지원프로그램인 메디케이드(Medicaid) 수급층을 위해서 효과적인 경쟁을 기대하기 어렵다. 이들 메디케이드 수급자를 대상으로 영리 HMO가 이윤을 창출하는데 한계가 있고 따라서 이를 대상으로 적극적으로 서비스를 공급하려는 유인이 적기 때문이다(Bilheimer, 2000). 둘째, 선택범위를 확대함에 있어서 교통비용이 과도할 경우 경쟁은 어렵다. 한편 공급자가 1개 기관으로 제한되어 있는 소규모 지역일 경우 경쟁이 일어나기는 어렵다. 특히 도시빈민지역의 경우 낮은 가격의 의료서비스를 원하는 의료바우처 수급권자와 이 보다 높은 가격을 원하는 공급자 사이에 격차가 있을 경우 공급 자체가 이루어지지 않을 수도 있다. 셋째, 바우처 공급자에 대한 정부의 규제가 과도할 경우 공급자간 경쟁을 기대하기 어렵다. 예를 들면, 우리나라 유아교육바우처의 경우 공정한 경쟁을 기대하기 어렵다(유한옥, 2007:46). 국공립유치원의 경우 정부지원을 받지만 사립유치원의 경우 그렇지 못해 국공립유치원으로 수요자가 집중될 우려가 있다. 또한 유아교육서비스에 대한 가격규제를 완화하여 가격차별을 통해 경쟁을 촉진할 필요가 있다(유한옥, 2007:47).

넷째, 바우처의 시장범위도 경쟁정도에 영향을 준다. 가령 특정지역에서만 유

통되지 않고 전국적 차원에서 바우처가 유통될 경우 그 사용권이 지역에 한정된 바우처에 비해 선택권과 경쟁력이 높다. 연방차원의 바우처가 주정부 단위의 바우처에 비해 선택권강화와 경쟁효과에 더 기여하는 것으로 평가된다. 특히 바우처 수급권자의 지역간 이동을 통하여 좋은 공급자를 찾아가기 때문이다. 그렇지만 지역에 한정되어 공급되는 바우처의 경우나 공급자가 특정지역에 매우 한정되어 있을 경우 바우처 본래의 효과를 극대화하기 어렵다.

다섯째, 바우처의 종류에 따라서도 시장메커니즘의 작동정도가 상이하다는 사실에 주목해야 한다. 예를 들면, 푸드 스템프의 경우 교육바우처에 비해서는 상대적으로 매우 효율적인 시장원리가 적용된다. 문화바우처도 민간영역에 다수의 공급자간 경쟁구도가 갖추어져 있어 시장원리가 효과적으로 작동할 수 있다. 인력개발과 관련된 수강권 바우처도 민간학원간 경쟁원리가 작동할 경우 시장메커니즘 구현정도가 높다. 이와 같이 민간영역에 다수의 공급자가 존재하고 공정한 경쟁시스템이 작동되어 있는 영역에는 바우처가 기대한 효과를 거두기가 상대적으로 용이하다.

2) 소비자의 선택능력

바우처에 대한 접근권과 더불어 선택능력은 바우처 성과를 좌우하는 중요한 변수가 된다. 선택능력은 서비스의 종류, 접근방식, 품질평가에 대한 정보와 지식 그리고 경험에 영향을 받는다. 소비자가 최선의 판단을 할 수 있게끔 공급자로 하여금 적절하고 충분한 정보를 제공하도록 정부가 규제를 가할 수도 있다. 그러나 의료서비스와 같은 전문영역처럼 바우처 수급권자들이 제공된 정보를 적절하게 판단하기가 매우 어려운 경우도 있다. Medicaid 수급권자의 경우 대부분 저학력 소유자이기 때문에 복잡한 미국 의료시스템을 이해하고 적절한 의료기관을 찾는데 어려움이 크다. 이들의 보건리터러시(health literacy) 문제가 심각하다는 것이다(Bilheimer, 2000). 반면 학교나 보육분야의 경우 학부모들의 판단능력은 매우 높은 것으로 평가된다²⁵⁾. 특히 학교바우처의 경우 학교의 품질을 평가할 수 있는 표준화된 성적산출시스템을 이용하면 선택권이 더 효과적으로 활용될 수 있다고 한다(Bishop, 2000). 또한 바우처 서비스를 제공하는 공급기관의 품질수준이 지역에 따라 상이하기 때문에 이로 인한 소비자의 선택권이 제약되는 경우가 많다. 그리고 소비자의 선택권을 제고하기 위해서 정보를 알려주

25) Coulson(1999)에 따르면 학부모가 학업성취도, 학교분위기, 도덕성 등 학교선택의 중요한 기준을 신중히 고려해서 혁명한 판단을 하는 수많은 증거를 보여주고 있다. 특히 교육관료보다 학부모가 훨씬 더 나은 결정을 내린다고 한다. 그리고 저소득층도 부유층과 동일한 기준으로 의사결정을 내린다고 한다. 나아가 저자는 고대 아테네의 학부모의 자유로운 선택권, 이슬람 문화의 횡금기에 학부모의 자유로운 교육선택권이 문명발전에 큰 영향을 주었다고 한다.

고 소비자와 공급기관을 매개시켜주는 기능이 중요하다. 예를 들면, 사회복지 바우처의 경우 기존의 사회복지사와 유기적으로 연계시키는 작업이 필요하다. 또한 교육훈련기관이나 병원의 경우도 어디로 가는 것이 가장 좋은지 알려주는 정보제공기관이 필요하다. 이것은 공공정보(Public Information) 공개제도와도 밀접히 관련된다. 예를 들면, 보육기관, 학교, 병원 등 해당 기관의 운영현황에 대한 풍부한 정보가 사전에 공개되어야 바우처 선택권이 제대로 작동될 수 있다. 이를 위해 지난 1997년 미국의 보건재정국(Health Care Financing Administration)은 Medicare 프로그램에서 제공하는 바우처 경우 수급자권자에게 의료관련기관이 모든 정보(예: 이용가능한 의료기관 현황, 다른 의료기관과 비교자료 등)를 제공하도록 입법화했다(Reischauer, 2000).

3) 바우처 도입에 따른 가격변화

특정 분야의 서비스나 상품에 바우처가 도입될 경우 바우처 수혜집단과 그렇지 않은 집단의 소득 및 가격탄력성 정도에 따라 다양한 가격 시나리오가 만들어진다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보자.

먼저 아래 <그림1>과 <그림 2>를 통해 바우처 도입에 따른 수요변화나 가격 효과를 살펴보자²⁶⁾. 우선 논의의 출발점으로 바우처 시행방식이 바우처 수혜집단과 그렇지 않는 집단사이의 소득이전(비바우처 집단의 소득이 바우처집단으로 이전됨:바우처 총액과 동일)을 상정하고 두 집단의 바우처 상품 소득탄력성이 동일하다고 가정하자. 이 경우 시장 전체의 가격과 수요량은 바우처 전후로 동일한 수준을 유지할 것이다. <그림 1>이 여기에 해당되는데, 바우처 수혜집단의 경우 소비량이 X_{w0} 에서 X_{v1} 으로 증가하지만, 비수혜 집단의 경우 $[X_{w0} - X_{v0}]$ 에서 $[X_{w0} - X_{v1}]$ 만큼 오히려 감소할 것이다. 하지만 바우처 수혜집단과 그렇지 않는 집단사이에 바우처 상품수요에 대한 소득탄력성이 다르고 바우처 수혜집단의 경우는 바우처 지급에 따른 소득효과가 추가로 발생하여 전체 수요증가가 발생하며($X_{w0} \rightarrow X_{w1}$) 시장가격도 상승($P_0 \rightarrow P_1$)할 수 있다. <그림 2>를 보면, 바우처 수혜집단의 경우 수요량이 X_{v1} 에서 X_{v01} 로 증가한다. 다만 시장가격 상승이 없을 경우는 X_{v1} 에서 X_{v0} 로 증가하지만 가격상승으로 바우처 수혜집단의 수요는 X_{v01} 만큼까지만 증가한다. 위에서 언급한 것처럼 바우처 도입에 따른 다양한 시장가격변동이 발생한다. 해당 바우처 시장에서 소비선호, 공급 상황, 대체재나 보완재의 정도에 따라 다양한 형태의 수요, 공급, 가격변화가 가능하다.

둘째, 바우처 도입은 공급자로 하여금 다양한 형태의 시장반응을 만들어낸다.

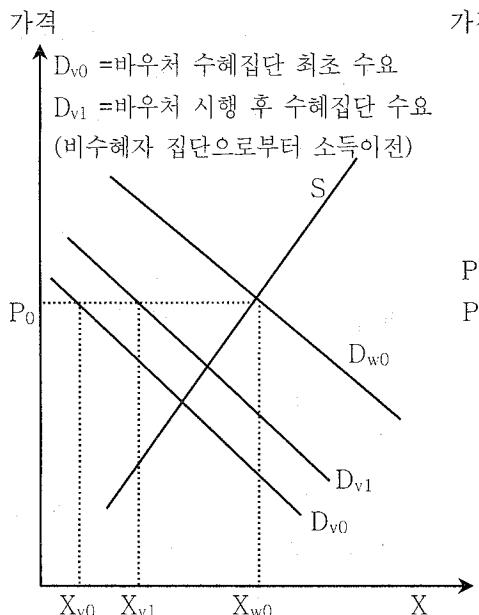
26) 특정 영역에서 바우처를 사용함에 따라 해당 서비스 수요, 공급, 가격에 미치는 효과는 Bradford와 Shavior(2000:79-78)의 논문에 잘 소개되어 있다. 여기서는 이 논문의 <그림 2-7>과 <그림 2-8>을 활용하고 있다.

예를 들면, 복지적 형태의 바우처로 볼 수 있는 미국 대학생에 대한 학자금 융자제도의 실시는 대학등록금 인상요인이 되었다. 대학입장에서 볼 때 등록금을 인상하더라도 융자금제도가 있어 등록금 인상부담이 희석되기 때문이다 (Hauptman, 2000).

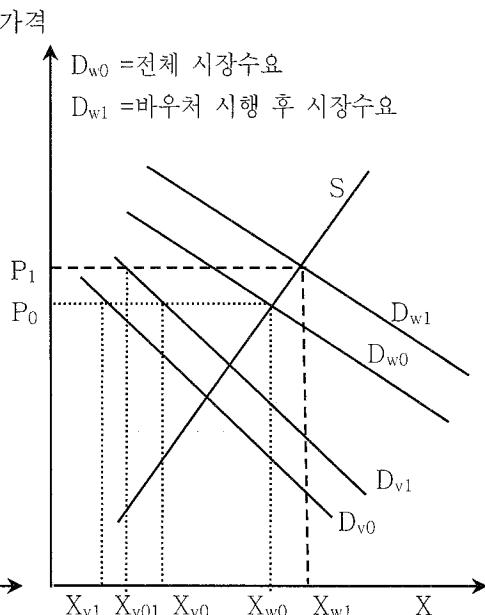
셋째, 바우처 서비스에 대한 일정 기준 이상의 품질규제를 강화할 경우 바우처 관련 서비스의 가격이 상승할 가능성이 있다. 바우처 관련 상품이나 서비스의 품질제고에 따른 추가비용이 발생하고 이것이 가격상승으로 나타날 수 있다. 따라서 가급적 바우처 대상 서비스나 상품을 다양화하고 이의 시장규모를 확대 시켜줌으로써 선택범위를 확대한다면 가격상승 압력을 완화될 수도 있다.

넷째, 바우처 수급권자에게 상대적으로 높은 가격을 제시하고 반면 그렇지 않은 집단에게는 낮은 가격을 제시함으로써 가격차별화에 따른 수익창출이 가능하다(Bradford and Shaviro, 2000). 보육바우처의 경우 친인척도 보육기관과 경쟁적으로 보육서비스를 제공할 수 있기 때문에 이를 사이에 가격경쟁이 발생한다. 여기서 보육기관은 바우처를 사용고객과 그렇지 않은 고객 사이에 가격차별을 시도할 수 있다 (Besharov, 2000).

〈그림 1〉 바우처시행후 시장가격이
영향을 받지 않는 경우



〈그림 2〉 바우처시행후 시장가격이
영향을 받는 경우



4) 역선택(adverse selection)과 대체성(substitutability)

바우처가 가진 선택권 행사의 장점은 반대로 역선택을 수반할 수 있다. 서비스 분야에 따라서 바우처 공급자들은 바우처 수급자들을 선별적으로 선택하는 부작용이 나타날 수 있다. 바우처 서비스를 제공하는 공급자들이 바우처 수급권자에 대한 정보를 근거로 가장 많은 이윤을 추구하는 방식으로 바우처 수급권자들을 선별할 수 있다. 의료 바우처의 경우 치료과정에서 가장 이윤을 많이 남길 수 있는 바우처 수급권자는 적극적으로 받아들이고 그렇지 않는 집단은 접근성을 제한할 수 있다. 즉, 공급자에 의한 선별적인 선택(creaming selection)이 이루어진다. 이를 방지하기 위해 정부의 규제가 필요하지만 규제강도와 범위가 커질수록 본래 바우처의 취지가 사라지는 상충관계가 발생한다. 이러한 역선택을 억제하기 위해 저소득층 자녀나 건강이 좋지 않는 집단을 대상으로 집중적으로 바우처를 제공하는 방안도 고려할 수 있다(Sawhill and Smith, 2000).

한편 바우처 소비는 다른 상품과의 대체성 문제를 일으킨다. 예를 들면, 식품 구입권이 원래 식품소비량보다 액수가 적다면 거의 현금과 동일한 가치를 가지지만 구입권 액수가 증가함에 따라 현금에 비해 그 효용성은 떨어진다. 또한 식품구입권을 제공받음으로써 그렇지 않은 경우에 비해 다른 상품이나 서비스를 구매할 여력이 커진다. 여기서 식품구입권과 같은 바우처를 받은 소비자는 다른 상품구매 정도에 영향을 받는다. 이러한 대체성 정도는 식품구입권 당사자가 가진 바우처가 아닌 다른 상품에 대한 선호정도나 바우처 가격에 따라 달라진다 (Steuerle, 2000). 한편 바우처가 원래 의도한 특정 상품이나 서비스만 구매하도록 강제할 경우 광범위한 선택범위를 제공한 바우처에 비해 그 효용성은 적다. 즉, 바우처에 대한 과도한 사용처 제한은 바우처의 대체 가능성을 감소시켜 바우처 효용성을 떨어뜨린다(Bradford & Shaviro, 2000). 또한 사립학교에 다니는 학생까지도 교통비를 지원할 경우 사립학교에서는 이렇게 제공된 교통비 만큼 등록금 인상을 추진할 수 있는 동기를 제공받을 수 있다. 즉, 사립학교 학생에게 교통바우처가 제공될 경우 절감된 교통비 만큼 경제적 여유가 발생하지만, 사립학교 입장에서는 이를 등록금 인상분으로 대체하려는 유인이 발생한다.

2. 바우처와 계약(contracting out)방식 사이의 성과 비교

여기서는 구체적으로 계약과 바우처제도의 비용과 성과를 비교분석해 보자. 양 제도의 장단점을 과학적으로 비교하기는 어렵지만 간단한 비교사례로서 양 제도의 특징을 살펴볼 수 있다. 최근 Savas의 연구(2002)는 뉴욕시의 고용훈련프로그램 중에서 바우처로 시행되는 것과 계약으로 시행되는 것과의 성과를 비교하고 있다. 지난 1998년도 EDWAA(Economic Dislocation and Worker Adjustment Assistance Act) 프로그램 하에서 바우처와 계약에 따른 고용훈련성과를 비교한

결과 비용과 산출 면에서 바우처가 계약보다 우월한 성과를 보여준다. 비용측면에서 볼 때, 참여자 일인당 비용은 바우처의 경우 3,445달러인 반면 계약의 경우 6,130달러로 높다. 한편 훈련 후 채용률도 바우처의 경우 85%로 계약의 경우 74%보다 높다. 시간당 평균임금의 경우도 바우처(13.59달러)가 계약(11.18달러)보다 높다.

하지만 아래 <표 9>에 제시된 Savas(2002)의 연구설계는 바우처와 계약에 따른 훈련집단의 성과를 서로 과학적으로 비교가 어려운 문제점을 안고 있다. 이로 인해 바우처 선택집단이 계약프로그램 이용자 집단보다 훈련과 구직과정에서 더욱 높은 열의와 능력을 가진 성원으로 편성될 선택편의(selection bias)가 발생할 수 있다. 바우처의 효과가 상대적으로 더 높은 원인이 바우처의 효과가 아니라 바우처를 선택한 집단의 특성에서 비롯될 수 있다. Savas (2002)도 이러한 연구설계의 문제점을 인정하면서 좀 더 엄밀한 추가연구를 제안하고 있다. 앞으로 바우처와 계약방식의 효과를 비교함에 있어서 방법론적 타당성을 높이고 좀 더 다양한 연구사례를 검토해 필요가 있다.

<표 9> 뉴욕시 직업훈련프로그램의 제공방식 비교: 계약과 바우처

비교항목	Vouchers (A)	Retraining contracts (B)	A/B
참여자 수	1,942	1,772	1.10
참여자 일인당 비용	\$ 3,445	\$ 6,130	0.56
총 프로그램 실시 비용	\$ 6,690,198	\$10,862,290	0.62
프로그램 이수 후 직장배치율	82%	74%	1.11
직장에서의 시간당 평균 임금	\$ 13.59	\$ 11.18	1.22

출처: Savas의 논문(2002)에 있는 <표 7>에서 발췌함.

3. 바우처 제도의 설계

1) 바우처 시행과 후생손실(welfare loss)

바우처 도입 시 다른 정책수단과 비교해서 어떤 장단점이 있는지 면밀한 검토가 필요하다. 특히 현금보조와 비교하여 후생손실을 최소화할 수 있는 바우처 설계가 요구된다. 먼저 어떤 경우에 바우처 도입에 따른 후생손실이 발생하는지 아래 <그림 3>을 이용해서 살펴보자. 그리고 <그림 4>와 <그림 5>를 이용하여 바우처로 사용되는 상품서비스가 정상재(normal goods)인 경우와 열등재(inferior goods)인 경우로 나누어 후생손실을 초래하지 않는 바우처 금액 설계방식을 검토하고자 한다²⁷⁾.

먼저 <그림 3>에서 바우처 상품서비스(X)의 가격을 P_v 로 설정하고 정부는 X^* 만큼 바우처를 수혜자에게 준다고 가정하자. 그리고 X에 대한 수요의 소득탄력성(ϵ_1)이 양수라고 가정한다(X 정상재로 가정). 이 경우 바우처 금액은 P_vX^* 로 표시될 수 있다. 바우처를 받기 전에 소득은 I_1 수준인데 여기서 X상품 소비량은 X_0 이며 E_1 에서 효용극대화가 달성된다. 한편 바우처 시행 후 바우처 수급권자의 예산선은 $I_1E^*[X_1+X^*]$ 인데 E^* 지점에서 효용극대화가 달성된다. 하지만 P_vX^* 만큼의 바우처 대신 이를 현금(소득이전)으로 지불하면 바우처 수급권자의 예산선은 $[I_1+P_vX^*][X_1+X^*]$ 로 확장되고 E_3 지점에서 효용극대화가 달성된다.

그러나 바우처 대신 $[I_2 - I_1]$ 만큼의 현금을 지원받을 경우 P_vX_{11} 만큼 X를 소비함으로써 P_vX^* 만큼의 바우처 금액에 해당되는 효용을 달성할 수 있다. 여기서 $P_vX_{11} < P_vX^*$ 이므로 소비자 후생손실이 발생한다. 결국 바우처 시행 시 바우처 상품서비스의 수요탄력성이 양수이고, 바우처 시행으로 인한 소비수준(X^*)보다 바우처 이전 소비수준(X_0)이 낮은 경우 현금지급에 비해 후생손실이 발생한다. 따라서 바우처 시행으로 후생손실이 일어나지 않기 위해서는 정상재($\epsilon_1 > 0$)와 열등재($\epsilon_1 < 0$)일 경우 모두 $X_0 > X^*$ 조건이 충족되어야 한다. 이러한 후생손실이 발생하지 않는 바우처 설계방식이 아래 <그림 4>와 <그림 5>에 표시되어 있다.

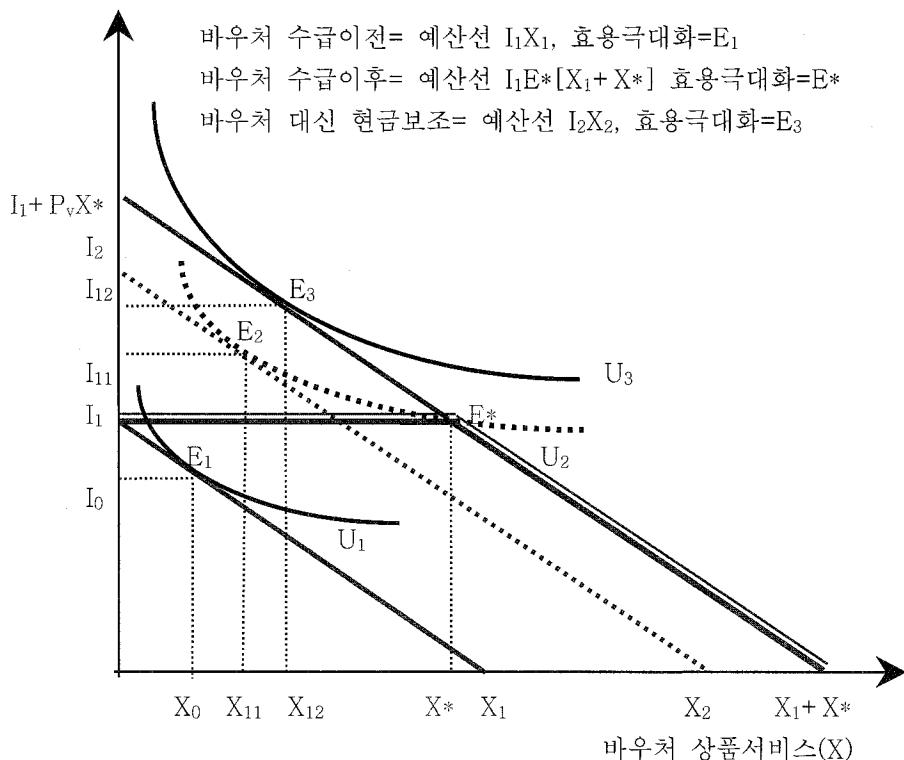
그러면 구체적으로 바우처 상품서비스를 정상재와 열등재로 나누어 후생손실이 발생하지 않는 조건을 살펴보자. 정상재의 경우 <그림 4>를 근거해서 후생손실방지조건을 도출해 보면 $X^* \leq X_{10}[1 + \epsilon_1(\Delta I/I_1)]$ 과 같다. 이를 다시 정리하면 $[P_vX^*/I_1] \geq [(X^*/X_{10}-1)/\epsilon_1]$ 로 표시할 수 있다. <그림 5>에 제시된 열등재의 경우 $[P_vX^*/I_1] \leq [(X^*/X_{10}-1)/\epsilon_1]$ 로 표시된다. 여기서 $[P_vX^*/I_1]$ 은 바우처 수급권자가 바우처를 받기 직전 소득에서 바우처금액이 차지하는 비중을 의미한다.

위에서 제시된 조건을 가지고 바우처 시행 시 초래될 후생손실을 방지하기 위한 바우처 금액설계를 해보자. 먼저 양의 소득탄력성을 가진 문화상품에 대한 바우처를 도입할 경우 후생손실을 방지하기 위한 바우처 금액을 분석해보자. 여기서 문화상품권의 평균 소득탄력성을 0.8로 가정하고 문화바우처 실시로 해당 상품 소비를 15%추가로 증가시키고자 한다면 바우처 수혜자 소득에서 차지하는 바우처 금액 비중 $[P_vX^*/I_1]$ 은 최소한 18.75%가 되어야 후생손실을 방지할 수 있다. 반면 열등재에 해당되는 닭고기 식품권의 경우, 소득탄력성을 -0.3으로 가정하고 바우처 수혜집단의 현행 소비수준의 80%까지 바우처로 지불하는 정책을 실시한다고 가정하자. 이 경우 후생손실을 막기 위해서는 바우처 수혜자 소득에서 바우처 금액이 차지하는 비중은 66.67% 이하가 되어야 할 것이다.

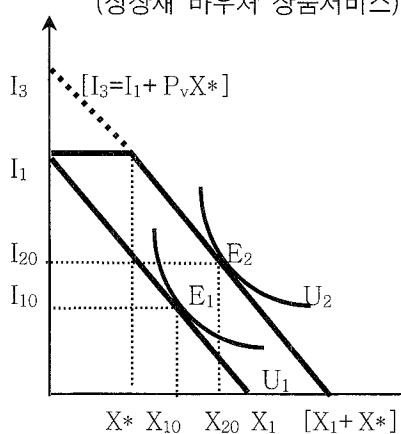
27) 바우처 시행과정에서 어느 정도 후생손실이 발생하는가에 대한 논의는 여러 문헌에서 언급되고 있으나 여기서는 Jackson(1999)의 논의를 참고하였다.

<그림 3> 바우처 시행에 따른 후생손실 (조건= $X_0 < X^*$, $\epsilon_1 > 0$)

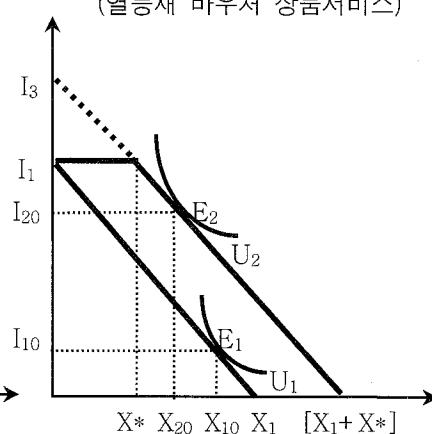
상품서비스(Y)/소득(I)



<그림 4> 후생손실 없음
(정상재 바우처 상품서비스)



<그림 5> 후생손실 없음
(열등재 바우처 상품서비스)



2) 바우처의 제공범위와 자격기준

국가가 모든 서비스나 재화에 대해서 바우처를 제공할 수는 없다. 그렇지만 자격범위를 제한할 경우 정책의 효과나 이와 연관된 파급효과를 예단하기 어렵다. 미국의 경우 푸드스탬프, 의료분야, 직업훈련, 교육 분야에서 부분적으로 바우처가 제공되고 있다. 특히 클리브랜드와 밀워키 교육바우처는 저소득층을 대상으로 시행되고 있다. 그 효과는 긍정적이지만 이를 전국 학생으로 확대할 경우 그 효과가 어떻게 나타날지는 예상하기 어렵다. 또한 바우처 수혜집단간 계층성이 존재할 경우 바우처 편익배분이 왜곡되는 현상도 보고된다. 예를 들면, 교육바우처의 경우 영국이나 칠레의 경우 소득수준이 다른 집단들이 함께 참가하고 있도록 설계되었는데 바우처 편익이 고소득 집단에 편향되게 배분되는 문제가 발생하기도 했다. 반면 특정 취약계층에 국한된 바우처의 경우 이러한 문제는 일어나지 않는다. 빈곤계층만을 대상으로 한 콜롬비아 교육바우처 사례는 통제집단과 비교할 때 더 나은 교육효과를 가져왔다(Angrist et. al., 2002).

한편 바우처 수급권자도 일정수준에서 자격이 제한되기 때문에 자격기준 근처에서 바우처 혜택을 받지 못하는 집단의 불만도 제기될 수 있다. 또한 바우처를 지속적으로 받기 위해 기존의 바우처 수급자가 현재의 낮은 소득이나 열악한 환경에서 탈피하려는 시도를 하지 않을 수도 있다. 이런 측면을 고려해서 앞으로 바우처의 제공범위, 자격기준 등에 대해서는 많은 연구가 필요하다.

3) 바우처의 품질규제

바우처가 가진 품질과 규제의 문제이다. 미국의 푸드 스템프처럼 식품의 품질이 바우처 도입이전에 사전에 식약청과 같은 기관에 의해 규제를 받는 경우는 큰 문제가 없다. 그러나 의료분야나 학교의 경우 상당한 정도의 규제가 가해질 수도 있다. 특히 의료분야에 바우처가 시행될 경우 소비자가 가진 바우처에 상응하는 의료서비스의 품질에 대해서는 상당한 규제가 가해질 수 있다²⁸⁾. 한편 고등교육이나 기술교육프로그램에 대한 바우처의 경우도 정부가 공급자에게 일정수준의 품질규제를 할 수 있다. 물론 바우처 수급자가 소비자 선택의 입장에서 공급자간 경쟁을 통하여 품질향상을 촉진할 수 있으나 지역에 한정된 독점적 공급자가 존재할 경우 이에 대한 규제의 필요성도 제기된다.

28) 예를 들면, 미국의 ‘Medicare’ 혹은 ‘Medicaid’ 바우처의 경우 이를 제공하는 의료기관이 어떤 종류의 그리고 어떤 수준에서 의료서비스를 제공할 것인가에 대해서 정부가 세밀한 수준까지 규제를 가할 수 있다. 그렇지 않을 경우 이러한 의료바우처를 가진 의료소비자가 의료서비스에 대한 정보나 지식 면에서 공급자에 비해 전문성이 상당히 부족하기 때문에-정보의 비대칭성-공급자가 제공하는 서비스의 품질을 제대로 평가하기 어렵다. 또한 지역별로 한정된 의료공급자가 있을 경우 의료바우처 수급권자들의 선택도 제한될 수밖에 없다.

4) 바우처 운용비용의 문제

바우처 운용과정에서 도덕적 해이로 인한 거래비용이 불가피하게 발생한다. 바우처 발행기관의 경우 바우처 수급자에 대한 정보를 바탕으로 발급과정을 관리해야 한다. 바우처 서비스 공급자의 경우 비용 청구과정에서 거래비용이 발생 한다²⁹⁾. 소비자의 경우 바우처 발급신청을 해야 하며 바우처 사용과정에 수반되는 바우처의 스티그마(stigma)와 바우처 혜택 사이의 편익도 고려해야 한다. 학교선택권의 경우 소비자들의 이러한 거래비용이 심각하다. 지역치료서비스 (community care)의 경우도 바우처 발급기관과 공급자에게 거래비용이 심각하게 발생한다고 할 수 있다. 따라서 바우처가 적용될 때 그 영역에서 추가로 발생하는 거래비용이 얼마나 발생할 것인가에 대한 검토가 필요하다. 바우처 실시유무 그리고 바우처 대신 다른 정책수단을 사용할 경우 어떤 장단점이 있는지 사전에 충분한 검토가 요구된다.

5) 바우처 도입시 유의사항

지금까지 논의한 내용을 근거로 향후 바우처 정책설계시 유의할 사항을 정리해보면 다음과 같다. 먼저 바우처 도입시 바우처가 가진 ① 시장성 ② 정책성 모두를 면밀히 검토해야 한다. 시장성의 경우 경쟁과 선택원리를 바우처가 얼마나 충족하고 있는가를 의미한다. 공급자간 경쟁성 정도를 파악하기 위해 시장에 존재하는 공급자의 규모, 가격품질경쟁이 공정하게 이루어질 수 있는지, 공급자의 차별적 행위가 존재하는지, 바우처 시장규모가 지역차원인지 전국차원인지 그리고 시장의 계층성은 없는지를 검토해야 한다.

한편 정책성의 경우 바우처가 소외계층의 복리증진에 기여할 수 있는지, 다른 정책수단과 비교할 때 효율성과 형평성을 확보하고 있는지, 위법성과 낙인효과는 수반 등이 주요 고려기준이 될 수 있다. 또한 재원확보, 주관기관 선정문제와 선정기관의 전문성 및 공정성 확보방안, 바우처 유통이나 품질규제 문제 등도 정책성 차원에서 다루어야 한다. 그리고 바우처 실시에 따른 다른 상품소비와 생산의 대체효과 여부도 검토해야 한다. 나아가 바우처가 특정산업의 고용

29) 예를 들면, 학교에 등록된 바우처 학생수를 조작하여 더 많은 지원금을 정부로부터 얻어내려는 행태가 발생할 수 있다. 이를 위해 정부는 바우처 등록현황을 주기적으로 보고하도록 규제를 할 수 있으나 현장에서 실제 몇 명이 바우처로 등록된 학생인지 점검하기는 쉽지 않다. 허위기재를 막기 위한 각종 규제를 할 경우 해당 학교도 이 규제에 따른 행정비용(업무처리를 위한 신규 직원 채용, 보고시간 등)을 부담할 것이다. 한편 바우처를 직불카드로 전환하더라도 문제가 완전히 해결되지 않는다고 한다. 바우처 수급자와 서비스 공급자 사이에서 직불카드를 불법으로 현금화하려는 시도가 끊임 없이 나타나기 때문이다. 위에서 언급한 바우처의 도덕적 해이에 관한 내용은 Coulson (1999)을 참고했다.

창출과 산업연관효과에 대한 검토도 요구된다.

〈표 10〉 바우처 설계시 고려사항

대항목	소항목	개별 유의사항
시장성 분석	경쟁정도	<ul style="list-style-type: none"> - 바우처의 수요 규모 - 민간시장에 다수 공급자의 존재 유무, 가격·품질 경쟁 정도, 공급자 의 소비자 차별성(creaming selection 여부) - 바우처 시장의 계층성 존재정도 - 바우처 사용범위(지역적/전국적)
	선택의 질	<ul style="list-style-type: none"> - 바우처 상품서비스에 대한 정보(performance report cards; consumer report cards) 공개 및 유통정도(정보 비대칭성 존재 와 해소방안) - 바우처 수급권자 정보접근성 정도
정책성 분석	복리증진	<ul style="list-style-type: none"> - 바우처 관련 대상집단의 소외정도
	형평성	<ul style="list-style-type: none"> - 바우처 실시에 따른 형평성 제고/저해 정도 - 다른 정책수단과 비교할 때 더 나은 형평성 제고수단은 없는지?
	효율성	<ul style="list-style-type: none"> - 행정비용(수급자 선정비용, 자격판정문제, 규제비용 등) - 비용대비 다른 정책수단과 비교할 때 효율적인가?
	위법성 낙인효과	<ul style="list-style-type: none"> - 기존 헌법, 법률과 배치되는 문제는 없는가? - 낙인효과에 따른 부작용은 없는가?
	관리문제	<ul style="list-style-type: none"> - 바우처 재원확보 문제 - 바우처 주관내지 대행기관 선정 문제 및 선정기관의 전문성과 공정성 - 바우처 유통이나 품질규제 문제(얼마나 어떻게 규제할 것인가?)
	대체성	<ul style="list-style-type: none"> - 바우처 도입으로 연관산업, 상품, 서비스에 미치는 영향 - 바우처 도입으로 바우처 수급집단의 소비행위 변화에 대한 예측
	산업파급 효과	<ul style="list-style-type: none"> - 관련 산업에 파급효과가 존재하는가?

V. 마치면서

여기서는 지금까지 언급된 내용을 정리하면서 바우처 논의를 마무리하고자 한다. 무엇보다도 바우처를 설계할 당시 이 제도를 적용할 수 있는 적정 규모의 시장이 형성되어 있는지, 그리고 공급자간 충분한 경쟁구도가 형성되어 있는지 면밀한 검토가 필요하다. 즉, 바우처가 효과적으로 작동할 수 있는 시장메커니즘의 충족성 여부가 중요하다. 바우처가 시행될 경우 상품이나 서비스 품질에 대한 충분한 정보가 소비자에게 제공되어야 한다. 이것은 교육이나 의료분야에 있어서 매우 중요한 쟁점으로 부각되고 있다. 바우처 서비스나 제화를 공급하는 기관에 대한 불충분한 정보는 바우처의 작동메커니즘을 왜곡시키는 원인이 되

기 때문이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 바우처 도입에 있어 세심한 기획 능력이 요구된다.

다음으로 바우처의 시장여건에 대한 사전검토뿐만 아니라 선택과 경쟁으로 인한 형평성의 저해나 공공서비스 수혜과정에서의 양극화현상도 면밀히 검토해야 한다. 바우처 수혜집단간 계층성이 강하게 존재할 경우 바우처 편익이 취약 계층에 불리하게 배분될 수 있다. 또한 바우처의 설계방식에 대해 좀 더 많은 관심이 필요하다. 어떤 방식으로 설계하고 운영하느냐에 따라 바우처 효과가 달라지기 때문이다. 예를 들면, ‘묶음형 바우처(bundled voucher)’는 단일품목의 바우처에 비해 시너지 효과로 인한 장점이 있다. 종합적으로 최적의 선택이 가능하도록 몇 가지 서비스를 묶어서 제공할 경우 소비자 효용이 높아진다(Lerman & Steuerle, 2000). 다양한 상품과 서비스(예: 주택, 음식, 교육, 택아, 새로운 직업을 위한 이사, 교통 등)에 대한 효용을 ‘묶음 바우처’를 이용해 더 높일 수 있기 때문이다. 이런 묶음형 바우처는 수혜자의 선택범위를 넓혀주고, 각 서비스의 비용을 스스로 결정하는 장점을 가진다. 또한 바우처의 활용범위에 대해서도 융통성을 부여할 필요가 있다. 예를 들면, 바우처의 일정금액을 적립한 후 이를 의료보험, 의료저축구좌, 교육저축 등으로 활용할 수 있는 선택권을 부여할 경우, 바우처에서 절약한 만큼 이를 다른 용도(아이들 교육이나 개인발전, 혹은 주택이나 교통 등)를 위해 사용함으로써 효용을 더 증진시킬 수 있다.

바우처는 원하는 행정목적을 달성하기 위한 수단이지 그 자체가 목적은 아니다. 바우처가 이데올로기적으로 중립성을 보유하는지, 그리고 다른 정책수단과 비교할 때 어떤 비교우위를 가지고 있는지 추가연구가 필요하다. 앞으로 바우처의 설계와 집행과정을 중심으로 충분한 현장중심의 사례분석과 실증연구가 요망된다.

참고문헌

- 기획예산처. (2006). 2007년도 예산안 편성지침 및 기준. 2006년 3월.
- 김재진. (2003). 『근로자복지카드 추진방안 연구』, 한국조세연구원.
- 김향자·유지윤. (1999). 『여행바우처 제도 도입방안』, 한국관광연구원.
- 김현주. (2004). 『여행바우처 제도 시범사업 운영방안』. 한국문화관광정책 연구원.
- 박용웅. (1998). ‘수요자 중심의 교육훈련체계로 – ’직업훈련카드 제도의 도입’, 『나라 경제』, 제94호(1998년 9월호), 국민경제교육연구소.
- 성병창. (1999). 선진주요국의 학부모 학교선택 보장을 위한 학교체제 형태. 지방교육 경영, 4:131-157.

- 유한옥. (2007). 『재정효율성 제고를 위한 시장원리 활용방안-바우처 제도를 중심으로』. 한국개발연구원.
- 정광호·최병구. (2006). 문화격차 분석과 문화바우처 정책설계. 『지방정부연구』, 10(4):63-89.
- 주철안·한대동·성병창·손홍숙. (2002). 학교선택권의 보장을 위한 학교체제 재구조화 방안에 관한 연구. 『지방교육경영』, 7:123-149.
- 최재성. (1999). “사회복지서비스 전달체계에서의 바우처 도입의 의의와 가능성”, 연세 대학교 사회복지연구소 월례세미나 발표자료.
- 한국노동연구원. (1998). 『교육훈련 바우처 제도의 도입방안』. 연구보고서.
- Ambler, J. (1994). Who Benefits from Educational Choice? Some Evidence from Europe. *Journal of Policy Analysis and Management*, 13(4):454-476.
- Angrist,J., Bettinger, E., Bloom, E., King, E., and Kremer, M. (2002). Vouchers for Private Schooling in Columbia: Evidence from a Randomized Natural Experiment. *American Economic Review*, 92(5):1535-1558.
- Bandick, Marc, Jr. (1998). Privatizing Delivery of Services, In Kamerman, S. B. & Kahn, A. J., ed., *Privatization and the Welfare State*, Princeton Univ. Press, pp.97-120.
- Barnow, Burt S. (2000). "Vouchers for Federal Targeted training Programs," in Steuerle et. al., *Vouchers and the Provision of Public Services*, Washington D.C.: Brookings Institution CED and Urban Institute, pp.254-250.
- Belfield, C.R. and H.M. Levin. (2002). The effects of competition on educational outcomes: a review of the U.S. evidence. *Review of Educational Research*, 27, 279-341.
- Besharov, D.J., and Samari, N. (2000). "Child-Care Vouchers and Cash Payments," in Steuerle et. al., *Vouchers and the Provision of Public Services*, Washington D.C.: Brookings Institution CED and Urban Institute, pp.254-250.
- Bilheimer, L. T. (2000). Subsidizing Health Care for the under Sixty-Five Population. In C. E.Steuerle & V. D. Ooms & G. E. Peterson & R. D. Reischauer (Eds.), *Vouchers and the Provision of Public services*. Washington, D.C.: Brookings Institution CED and Urban Institute, pp.438-470.
- Bishop, J. H. (2000). Privatizing Education; Lessons from Canada, Europe, and Asia. In C. E.Steuerle & V. D. Ooms & G. E. Peterson & R. D.

- Reischauer (Eds.), *Vouchers and the Provision of Public services*. Washington, D.C.: Brookings Institution CED and Urban Institute, pp.292-335.
- Botman, D. (1999). Vouchers as a way to finance unemployment benefits. *Economics Letters*, 62:223-227.
- Bradford D.F. and Shaviro, D. N. (2000). The Economics of Vouchers. In C. E.Steuerle & V. D. Ooms & G. E. Peterson & R. D. Reischauer (Eds.), *Vouchers and the Provision of Public services*. Washington, D.C.: Brookings Institution CED and Urban Institute, pp.40-91.
- Burtless, G. (1985). Are Targeted Wage Subsidies Harmful? Evidence From a Wage Voucher Experiment. *Industrial and Labor Relations Review*, 39(1): 105-114.
- Chubb, J.E., and T. Moe. (1988). Politics, Markets, and the Organization of Schools. *American Political Science Review*, 82:1065-1089.
- Chubb, J.E., and T. Moe. (1990). *Politics, Markets, and America's Schools*. Washington DC: The Brookings Institute.
- Coulson, A.J. (1999). *Market Education. The Unknown History*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Crompton, J. (1983). Recreation vouchers: a case study in administrative innovation and citizen participation. *Public Administration Review*, (Nov./Dec.): 537-546
- Elhauge, E. (1995). Vouchers: Medicare's only hope, *The New Republic*, Nov. 13: 24-27.
- Friedman, M. (1962). The role of government in education. In M Friedman. *Capitalism and Freedom*. Chicago: Chicago University Press.
- Friedman, M. (1993). Public schools: make them private. *Education Economics*, 1: 32-44.
- Gilbert, N., Specht, H., & Terrell, P. (1993). *Dimensions of Social Welfare Policy*. Prentice-Hall.
- Gorard, S., and Taylor, C. (2002). Market Forces and Standards in Education: A Preliminary Consideration. *British Journal of Sociology of Education*. 23(1):6-18.
- Greene, Jay P., Paul Peterson and Jiangtao Du. (1998). "School Choices in Milwaukee: A Randomized Experiment." In *Learning from School Choice*, P. Peterson and B. Hassel, eds. Brookings Institution.

- Hauptman, A. M. (2000). Vouchers and American Higher Education. In C. E. Steuerle & V. D. Ooms & G. E. Peterson & R. D. Reischauer (Eds.), *Vouchers and the Provision of Public services*. Washington, D.C.: Brookings Institution CED and Urban Institute, pp.336-367.
- Hirsch, ED. (1987). *Cultural Literacy: What Every American Needs to Know*. New York: Houghton-Mifflin.
- Hsieh, Chang-Tai and Urquiola, Miguel. (2003). When Schools Compete, How Do They Compete? An Assessment of Chile's Nationwide School Voucher Program. NBER working paper No. 10,008.
- Jackson, R. (1999). Identifying Voucher Plans without Welfare Losses. *The Journal of Economic Education*, 30(2):175-183.
- Knapp, M., Hardy, B., and Forder, J. (2001). Commissioning for quality: ten years of social care markets in England. *Journal of Social Policy*, 30(2):283-306.
- Lerman, R., and Steuerle, C.E.(2000). Structured Choice versus Fragmented Choice: Bundling of Vouchers. In C. E. Steuerle & V. D. Ooms & G. E. Peterson & R. D. Reischauer (Eds.), *Vouchers and the Provision of Public services*. Washington, D.C.: Brookings Institution CED and Urban Institute, pp.407-437.
- Levin, H. (1992). Market approaches to education: vouchers and school choice. *Economics of Education Review*, 11:279 - 286.
- _____. (1998). Educational Vouchers: Effectiveness, Choice, and Costs. *Journal of Policy Analysis and Management*, 17(3):373-392.
- Levin, H., and C. Belfield. (2004). Vouchers and Public Policy: When Ideology Trumps Evidence. *American Journal of Education*, 111:548-567.
- Loomis, B. (2000). "The Politics of Vouchers," in Steuerle et. al., *Vouchers and the Provision of Public Services*, Washington D.C.: Brookings Institution CED and Urban Institute, pp.92-118.
- Mcconnell, M.W. (2000). Legal and Constitutional Issues of Vouchers. In C. E. Steuerle & V. D. Ooms & G. E. Peterson & R. D. Reischauer (Eds.), *Vouchers and the Provision of Public services*. Washington, D.C.: Brookings Institution CED and Urban Institute, pp.368-393.
- McEwan, P. J. and M. Carnoy. (2000). The Effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chiles Voucher System. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 33(3):213-239.
- Middleton, C. (2000). Models of state and market in the modernisation of higher

- education. *British Journal of Sociology of Education*, 21(4):537-554.
- Moe., T. (1995). *Private Vouchers*. Stanford, CA: Hoover Institution Press.
- Perri G. (2003). Giving Consumers of British Public Services More Choice: What can be Learned from Recent History? *Journal of Social Policy*, 32(2):239-270.
- Peterson, George E. (2000). "Housing Vouchers: The U.S. Experience" in Steuerle et. al., *Vouchers and the Provision of Public Services*, Washington D.C.: Brookings Institution CED and Urban Institute, pp.139-175.
- Reischauer, R.D.(2000). Medicare Vouchers. In C. E.Steuerle & V. D. Ooms & G. E. Peterson & R. D. Reischauer (Eds.), *Vouchers and the Provision of Public services*. Washington, D.C.: Brookings Institution CED and Urban Institute, pp.407-437.
- Rosen, H.(1996). *Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Ross, C. and K. Kerachsky. (1995). "Strategies for Program Integration." In D. J. Besharov (ed.) *Enhancing Early Childhood Programs: Burdens and Opportunities*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Rouse, C.E. (1998). Private school vouchers and student achievement: An evaluation of the Milwaukee Parental Choice Program. *Quarterly Journal of Economics*, 113:553-602.
- Salamon, Lester M. (1989). The Changing Partnership Between the Voluntary Sector and the Welfare State, In Hodgkinson, V. A. & Lyman, R. W., (ed.). *The Future of the Nonprofit Sector*. Jossey-Bass, pp.41-60.
- _____. (ed.). (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford University Press.
- Savas, E.S. (1987). *Privatization*. N.J.: Chatham House Publishers, Inc.
- _____. (2002). Competition and Choice in New York City Social Services. *Public Administration Review*, 62(1):82-91.
- Schultze, Charles L.(1977). *The Public Use of Private Interest*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Sawhill, I.V., and Smith, S.L. (2000). Vouchers for Elementary and Secondary Education. In C. E.Steuerle & V. D. Ooms & G. E. Peterson & R. D. Reischauer (Eds.), *Vouchers and the Provision of Public services*. Washington, D.C.: Brookings Institution CED and Urban Institute, pp.251-291.

- Smith, K. B. (1994). Policy, Markets, and Bureaucracy: Reexamining School Choice. *Journal of Politics*, 56(2):475-491.
- Steuerle, C. (2000). Common Issues for Vouchers Programs. In C. E. Steuerle & V. D. Ooms & G. E. Peterson & R. D. Reischauer (Eds.), *Vouchers and the Provision of Public services*. Washington, D.C.: Brookings Institution CED and Urban Institute, pp.3-39.
- Steuerle, C. and Twombly, E.C. (2002). Vouchers. In L. M. Salamon (Ed.), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford University Press, pp.445-465.
- Vouchers and the Provision of Public Services*. Washington D.C.: The Brookings Institution, Committee for Economic Development, and Urban Institute.
- Steuerle, C. Eugene, Van Doorn Ooms, George Peterson and Robert D. Reischauer. (2000). *Vouchers and the Provision of Public Services*. Washington D.C.: The Brookings Institution, Committee for Economic Development, and Urban Institute.
- West, E.G. (1997). Education Vouchers in Principle and Practice: A Survey. *The World Bank Research Observer*, 12(1):83-103.
- Witte, J.F., and C. A. Thorn. (1996). "Who Chooses? Voucher and Interdistrict Choice Programs in Milwaukee. *American Journal of Education*, 104:186-217.

〈부록 1〉 국내에 시행 중인 바우처 현황

종류	시행 시기	주관 부처	정책목표	수혜대상	공급자	비우처 금액	지불 형식
교육훈련 카드	1998년 9월	노동부	훈련생 만족도, 훈련기관 경쟁력	구직등록 실직자	노동부 인가 직업훈련기관/학교	훈련직종, 시간, 인원에 의거	임묵적
방과후 수강권	2006년 2 학기 시범실시	시도 교육청 자율	교육기회 확대	저소득 초등학생	각급 학교	정액: 수강 금액(시도교육청 자율 결정)	명시적
만 5세 무상 보육 교육	1999년 9월	여성부/ 교육부	취약계층 보육교육지원/공 급자 경쟁력 제고	가계평균 소득 80% 이하	국공립정부인가 보육기관/유치원/사립학원	정액: 15만 3천원	임묵적
만 0~4세 보육료지원	1991년 시범시행 2004년 확대시행	여성부	취약계층 보육지원/ 공급자 경쟁력 제고	가계평균 소득 60% 이하	국공립정부인가 보육기관/유치원/ 사립학원	소득계층별/아동 연령별로 차등지원	임묵적
문화바우처	2005년 4월	문화 관광부	저소득층 문화형유권 확대	저소득 장애인/ 노인(18천명시범시행)	정부 선정 5개 비영리단체	정액: 5만원 이하	명시적
여행바우처	2005년 5월	문화 관광부	저소득층 관광복지확대/ 관광산업 활성화	중소기업근로자 (선착순 12천명)	국내여행 취급 여행사	여행경비의 40% 15만원 이내	임묵적
친환경농업 교육비우처	2005년 6월	농림부	교육기관 경쟁력 제고/수강생 만족도	우수지역 농업인 (45백명)	5개 교육기관	교육과정별 기본 단가 설정	명시적
농업인턴제	2005년	농림부	농업부문 인력양성	미취업자 및 농업계고등학생 및 대학생	자격기준을 통과한 농가	일인당 매월 50만원 최대 연 500만원	목시적
환경친화형 배합사료생 산	2004년	해양수 산부	친환경농업기반 구축	희망농업인 및 어업인 단체	배합사료 사업자	수조리양식장: 290 원/kg당; 가두리양식장: 320원/kg당	환급
국가유공자 LPG 차량지원	2001	국가보 훈처	특별소비세 인상분 보조	국가유공자/고엽제환자	LPG 사업자	240원/리터당	목시적
중소기업 컨설팅	1999년	중소기 업청	중소기업 경영 지원	유자격 중소기업	지역별 선정된 지문위원	1회 50만원 한도 업체별 최대 4백만원	목시적
기술비우처	2007년 시범도입	중소기 업청	수요자 중심 기술개발	유자격 중소기업	전문기관 바우처 발행/ 대학 연구기관 기술개발	100억원, 업체당 최대 1억원 지원, 총 금액의 75% 지원	명시적
연구장비 사용료	2007년	중소기 업청	연구장비가 부족한 중소기업 지원	유자격 중소기업	3천만원 고가장비 50대이상을 갖춘 연구기관 및 대학	전체 장비 사용료의 60%를 지원	목시적

산모신생아 도우미 지원	2006년	보건 복지부	취약계층 복리증진 출산율제고 일자리 창출	둘째 아이 출산기정 중 최저생계비 120% 이하 기구: 2007년 월평균 소득 60th 이하(4인 가족 208만원) 출산 기구 36,883 기구 12일 지원	도우미 교육훈련을 이수한 저소득층 여성	정액: 30만원	명시적
불임시술 지원	2006년	보건 복지부	출산율 제고	근로자 평균소득 130% 이하 불임부부	전체 의료기관	1일당 150만원 최대 2회 이용	묵시적
노인돌보미	2007년	보건복 지부	차상위 중증노인 수발지원	빈곤선 차상위 중증노인 2만 2천명	전체 사회의료 서비스기관	일인당 월 20만원	명시적
노인부양 기구 휴가비우처	2007년 추진예정	보건 복지부	노인부양 스트레스 해소 및 여가제공	노인 부양기구 (4인 기구 월 평균 350만원 이하)	휴가 관련(숙식, 교통비, 시설 입장료 등) 업계	연 1회 20만원씩, 2007년 기준 6만 1,483기구 대상	명시적
지역사회서 비스혁신사 업	2007년 예정	보건복 지부	8가지 사회서비스 사업을 통한 지역복지 증진: 일인당 월 20만원 지원시 6만 9600명 수혜	임대아파트 어린이놀이터 소독사업, 저소득층 다자녀기구 육아용품과 장난감 대여서비스, 저소득층 청소년 대상 영어캠프, 아동보호서비스, 장애인 기구에 대한 가정도우미 제공, 노인 대상 노후설계관리서비스 등	지자체가 특성에 맞는 서비스를 개발하여 보건복지부에 신청	2007년도 975억원 책정 서울은 50%, 나머지 지자체는 70% 국고보조	-
주택비우처	2009년 실시 예정	건설교 통부	저소득층 임차인 임대로 지원	저소득 가구	민간 주택임대업자	미정	명시적
저소득 비우처	2007년 6월	경기도	저소득 가구 생활지원	경기도내 4인 가족 기준 월평균 353만 2천원 이하	경기도와 협약을 맺어 특정물건이나 서비스를 제공하는 기관	230억원, 경기도 내 1만 5천 가구 대상	명시적
노인복지 도우미	2007년 예정	서울시	노인돌보미, 독거노인도우미, 방문보건 등	저소득 중병 노인	서울시와 계약한 도우미, 사회기관 등	노인 일인당 월 20만원	명시적
인성비우처 과학클러스 터 프로그램	2007년	안성교 육청	과학교육 지원	안성 교육청 관내 학생	국립중앙과학관 등 과학관련 기관	-	-

자료: 유한옥(2006), 53페이지를 참고, 각종 신문보도자료 참고. 한국일보, '복지도우미 대폭 늘어난다,' 2007년 1월 29일자. 아이뉴스 24, '중기 기술혁신자금 5천억 본격투입,' 2007년 2월 8일자. 자치안성신문·'과학의 원리를 찾아 떠나는 겨울여행' 2007년 2월 13일자. 투데이 코리아. '대학등 첨단장비 활용하면 정부 60%지원,' 2007년 2월 21일자. 내일신문. '6월부터 어린이 놀이터 소독서비스,' 2007년 3월 6일자 17면. 세계일보. '저소득 가구에 바우처 제공,' 2007년 3월 7일자. 세계일보. '눈에 띠는 이색사업,' 2006년 6월 29일자 14면. 한국일보. '복지도우미 대폭늘어난다,' '2007년 1월 29일자. 서울경제신문. '서울시, 사회서비스 늘려 일자리 만들다,' 2007년 1월 29일자. 서울경제신문. '중기부설연 310개 설치지원,' 2007년 1월 25일자.

〈부록 2〉 미국의 주요 바우처 현황(교육분야 제외)

바우처 종류	영역	서비스 내용	목적	지불형태
Food Stamp Program (전국적)	식품영양	(주류나 담배 제외) 식료품 쿠폰 제공	복지증진	명시적
Women, Infants, and Children Program(WIC) (전국적)	식품영양	저속득층 임신/산후 여성 및 유아에 대한 우유, 치즈 등 구매 지원	복지증진	명시적
WIC Farmer's Market Nutrition Program (전국적)	식품영양	WIC 자격이 있는 여성/아동 대상 과일야채 구입 쿠폰/수표 지원	복지증진	명시적
오클리호마 Vouchers for Infants and Toddlers(공급자가 비우처 쿠폰 제출)	일반지원	모친이 TANF 등록 시 태어난 아동에게 음식, 의류, 기타 필수품 보조	복지증진	명시적 환급
시우스캐롤라이나 Independence Act	Family 일반지원	모친이 TANF 등록 시 태어난 아이들에게 아동 관련 물품 보조	복지증진	카운티 별 상이*
시우스캐롤라이나 Independence Act	Family 일반지원	이사비용과 보육, 구직을 위한 이사 첫 달 임대료 보조	복지증진	명시적 (비우처/현금)
오클리호마 Flexible Funding Source	Flexible Funding 일반지원	차 수리 등 각종 상품 서비스에 대한 일시적 지원(고용 지원보조)	복지증진	공급자 환급
웨스트 버지니아 Voucher	Clothing 일반지원	옷과 비느질 도구에 대한 \$100 상당의 바우처 (헤어악세서리나 보석 등 제외)	복지증진	공급자 환급
미시간 Project Zero	일반지원	복지수혜자를 지정장소에서 일하도록 함 (이사나 의류, 교통, 차 구입과 수리 등)	복지증진	공급자 환급
캘리포니아 Berkeley Cares (뉴헤이븐, 뉴욕시, 보스턴, 시애틀도 시행)	일반지원	부랑아 집단을 위한 음식, 세탁, 버스 승차권 비우처 (주류와 담배는 금지)	복지증진	명시적
이동보건프로그램(Migrant Health Program, 전국적)	보건	이주자나 계절노동자의 의료기관 이용 바우처	복지증진 특수목적	공급자 환급
오레곤 Family Health Insurance Assistance Program	보건	저소득층이나 고용주가 부담하는 민간 건강보험 구입 시에 제공되는 보조금	복지증진	공급자 환급
메시추세츠 Employer-sponsored family coverage	보건	저소득 피고용자 건강보험 지원	복지증진	명시적
메시추세츠 Senior Pharmacy Program	보건	고령자가 처방전에 따른 약을 구입 시 연간 \$750까지 보조(일부 약품 제한)	복지증진	-
세인트루이스, 미주리 Vouchers for Medical services	보건	시 의료원이나 병원이 제공할 수 없는 필수 의료 서비스를 구입하는데 보조	복지증진	공급자 환급
플로리다 파스코 카운티 Prescription Voucher Program	보건	무보험자 어린이 대상 약품/의료품 구입지원 비우처,	복지증진	공급자 환급
Vouchers for treatment of cocaine dependence(볼티모어, 샌프란시스코 등)	보건	코카인을 끊은 환자가 취미 활동이나 건강 생활에 필요한 물품 구입지원	특수목적	명시적**
로스앤젤레스 Vouchers for pet neutering	보건	애완동물 난소 제거 또는 거세 수술 지원	특수목적	공급자 환급
Hope for Kids (전국적) (뉴욕 할렘에서 시작)	보건	면역 접종지원, 음식·장난감 구입지원 바우처	복지증진	-
Section 8 Housing vouchers and certificates	주거	최저소득층 가정을 위한 주택 임대료, 남은 돈은 자유 사용	복지증진	묵시적
미네소타 Rental Assistance for Family Stabilization	주거	근로참여 가정을 위한 임시 주택 바우처	복지증진	묵시적
미네소타 Bridges	주거	정신질환자를 위한 임시 주택 바우처	복지증진	묵시적

104. 행정논총(제45권1호)

메시추세츠 Rental Voucher Program	주거	연방정부 빈곤선 200% 이하 소득 가구 대상	복리증진	묵시적
메시추세츠 Alternative Housing Voucher	주거	젊은 장애인을 위한 주택 비우처 (이사가능)	복리증진	묵시적
보스턴 AIDS rental subsidy	주거	HIV 양성번용자를 위한 주택 임대 및 관련 서비스 지원	복리증진	명시적
캘리포니아 룰비치 Voucher tool-lending program	주거	\$500 상당의 연장 대여(집외양 수리 등)	복리증진	묵시적
로스앤젤레스	교통	취객 택시 승차 비우처(7 마일 한도)	특수목적	묵시적
보스턴 Commuter Check	교통	월 \$60 상당의 대중교통 비우처	특수목적	묵시적
플로리다 팜비치 Vouchers for disabled individuals	교통	예정된 목적지까지 매달 4번의 편도 승차 (집에서 15마일 내)	복리증진 특수목적	-
로스앤젤레스 카운티 Need Program	교통	학대받는 여성의 쉼터 등으로의 택시승차 비우처 제공	복리증진 특수목적	명시적
Child Care & Development Fund Block Grant	보육	자격 있는 공급자에게 등록하거나 보육증서를 받는 선택권 부여	시장전환 복리증진	공급자 환급
워스콘신 Child Care Program	보육	TANF 가정 및 빈곤가정 대상	시장전환 복리증진	공급자 환급
메시추세츠 Child Care	보육	TANF 가정 및 빈곤가정 대상	시장전환 복리증진	공급자 환급
사우스캐롤라이나 Day Care(계약에서 바우처로 전환)	보육	TANF 가정 및 빈곤가정 대상	시장전환 복리증진	묵시적
Title III-A Employment and Training for Dislocated Workers (전국)	훈련 고용	실직자를 위한 직업 상담이나 기술 훈련 등의 지역 훈련과 고용보조	시장전환 복리증진	명시적
Title III Dislocated Workers Career Management Grants (전국)	훈련 고용	13개 시범지역. 실직자를 위한 과도기적 고용훈련	복리증진	프로그램별 상이함
Trade Adjustment Assistance(TAA) (전국)	훈련 고용	개방에 따른 고용피해 근로자의 시험/전직 관련 교육비나 여행경비 보조	특수목적	주별로 상이함
미시간 Work! Tool Chest	훈련 고용	고용촉진을 위한 고등교육, 공공건강, 교통, 가족 보육서비스 등에 이용	복리증진 특수목적	명시적
메시추세츠 Skills Plus program	훈련 고용	직업 직업교육, 작업장, 개인기술향상훈련 등에 대한 보조	복지증진 특수목적	명시적
파닉스 Career Account Management Program (CAMP)	훈련 고용	고수요 직업에 대한 교육, 훈련, 고용, 지원 서비스 제공	복리증진 특수목적	묵시적
캘리포니아 샌버너디노 카운티	훈련 고용	재취업에 곤란을 겪는 항공방위산업분야 장기 실직자의 훈련	복리증진 특수목적	명시적***
플로리다 팜비치 카운티 RESTART	훈련 고용	고용을 위한 교육과 훈련	복리증진	묵시적#
몬태니 갤러틴앤파크 카운티 District IV Welfare to Work program	훈련 고용	개별화된 직업 유지 관리, 기술 훈련, 고용 자 네트워크	복리증진 특수목적	묵시적
텍사스 Training Assistance	훈련 고용	고출자 고용기회 확대를 위해 수업료, 책값, 보육, 교통 등에 대한 보조	복리증진 특수목적	묵시적
펜실비니아 리하이밸리 Vouchers for the mentally disabled	훈련 고용	직업훈련, 교통, 상담 등에 대한 보조	복리증진 특수목적	공급자 환급
피츠버그 Goods for Guns (콜럼버스, 뉴올리언즈, 뉴욕시, 필라델피아에 존재)	치안	총기류를 식품이나 소매상품 비우처와 교환	특수목적	명시적****

오렌지 카운티 CHOC Thrifts Store Vouchers	치안	보호관찰자가 의류나 가구 판매 중고품 가게에서 상품구입을 하는 바우처	특수목적	명시적****
샌디에고 Ultra Low-Flush Toilet Voucher program	환경	용수절약용 변기 구입 지원 바우처	특수목적	명시적
애리조나 투순 Mow Down Pollution	환경	새로운 전기 잔디깎기 기계 구매를 위한 비우처	특수목적	묵시적
싱가포르사례: Vouchers for individuals who reduce household under consumption	환경	가정에서 물 소비를 줄인 경우 <u>스포츠</u> 용 품을 살 수 있는 바우처 제공	특수목적	명시적
텍사스 Specialized Telecommunications Devices Assistance Program	기타	장님, 귀머거리, 청각장애, 언어장애 텍사 스인들이 특화된 통신수단 장비 구입	특수목적	공급자 환급
러시아 Voucher for market shares to encourage privatization	기타	경매를 통한 특정 회사나 뮤추얼펀드의 주 식 보유	특수목적	-

주: TANF: Temporary Assistance for Needy Families. -=알려져 있지 않음. *=공급자에게 환
급하거나 혹은 수혜자에게 직접 지불함. **= 클리니컬 팀이 직접구매하여 제공함.
=카운티 재정담당관이 직접 수표(check)를 수급자에게 발급함. *= 해당 프로그
램 집행 기관이 총기류면허권이나 관련 물품을 직접 구매하여 제공함. #=수급자 계좌
에 직접 현금을 입금함. 자료출처: Steuerle과 동료들이 편집한 책(2000) 부록 내용을
재정리함. Steuerle, C.E., etc. al., 「Vouchers and the Provision of Public Services」, Washington DC: The Brookings Institution, 2000, pp522~539, Appendix 17A.

〈부록 3〉 각국의 교육 바우처 현황

바우처 종류	서비스 내용	정책목적	지불형태
방글라데시(6-10학년 여성, 지정 지역)	공사립학교 최소출석 및 과정이수: 6학년에서 10학년까지 \$ 12에서 \$ 36.35까지 지원	복지증진 특수목적	묵시적
벨리즈(Belize, 초중등학생)	초등학생 75%, 중등학생 50%까지 바우처 사용	복리증진 시장전환	묵시적
캐나다 브리티시 콜럼비아(정부보조 없는 초중등 사립학교대상, 설립후 3년 경과)	공립학교 학생 비용의 30%를 추가지원 (1978년 약 500불 해당),	복리증진 특수목적	묵시적
캐나다 퀘벡(정부보조 없는 초중등 사립학교 대상)	공립학교 비용의 60% 지원 사립학교 교사는 공립학교 자격요건 충족해야	복리증진 특수목적	묵시적
캐나다 마니토바 (정부보조 없는 초중등 사립학교 대상)	일인당 공립학교 비용만큼 지원	복리증진 특수목적	묵시적
캐나다 사스캐처완(정부보조 없는 초중등 사립학교 대상)	일인당 공립학교 비용의 55% 지원	복리증진 특수목적	묵시적
캐나다 알버타(정부보조 없는 초중등 사립학교 대상)	공립학교 비용의 50% 지원	복리증진 특수목적	묵시적
칠레(저소득 초중등학생)	1991년 학생 일인당 4,359페소	시장전환	명시적
콜롬비아(1992년 1789개 학교에서 시행/저소득층 6학년 대상)	대부분 중등학교의 경우 사립이기 때문에 공 사립 학교 입학 비용 지원	복지증진 특수목적	명시적
과테말라(빈곤지역 농촌의 7-14세 학생)	연평균 일인당 \$ 65지원	복리증진	명시적
일본(의무교육적용을 받지 않는 15세 이상 학생)	사립고등학교 비용의 40%를 정부가 지원	복리증진	묵시적
레소토(Lesotho)정부가 교사 양성·임용	대부분의 초중등 학생 지원,	복지증진	묵시적
네덜란드(의무교육 대상 아동)	공사립 구분 없이 동등한 지원을 받음	시장전환	명시적
뉴질랜드(모든 학령 아동 대상)	정부보조가 없는 사립학교 학생 대상	시장전환	명시적
풀란드(사립학교 대상)	일인당 지출의 50% 수준 지원	시장전환	명시적
푸에르토리코(1995년까지, 학령아동대상)	소득 \$18,000이하 가정대상, 학생 일인당 \$ 1,500 지원	시장전환	명시적
스웨덴	의무교육 아동대상,	복리증진	묵시적
스페인 발렌시아 Nursery voucher(1992년 실시)	발렌시아 6세 이하 아동, 시의회가 1개월용 10개 cheque book 발급	복리증진	명시적
핀란드 보육바우처	1995-1997년 460개 시읍 중 33개 지역 실시	시장전환	명시적
영국 보육바우처	저소득층 학생 대상	시장전환	명시적
미국 Federal Pell Grants (전역, 소득수준, 가족 규모, 고등교육 재학 가족 수 등 고려)	저소득층 학부생의 고등교육 접근성 향상 (고등교육 입학허가 이후 지원)	복리증진	묵시적
미국 미네소타 K-12 Education Credit and Education Subtraction	수업료 등 K-12 교육 지출에 대한 tax deduction과 credit	복리증진	묵시적 환급
미국 미네소타 Enrollment Opinion Program	거주지역 밖의 학교나 프로그램 수강권	복리증진	묵시적
미국 미네소타 Post-secondary Enrollment Opinions	고등학교 2·3학년들이 대학 관련 교육을 받아 고등 학교 학점을 이수할 수 있게 허용	복리증진	묵시적 교통비 환급
미국 바몬트 교육바우처(246개 커뮤니티 중 약 95% 지역에서 공립중등학교 없음)	지역의 학생이 타 지역 공사립학교에 갈 수 있는 수업료 지불	복리증진	묵시적
미국 텍사스 휴斯顿 교육바우처(저학력 학교 저 학력자 대상)	초·중등학교 학생들이 근처 학교 외의 학교를 다닐 수 있게 허용	복리증진	묵시적
아리조나 Scholarship for Pupils with Disabilities Program(2006년 시행)	아리조나 주 장애인 학생, 12,4500명 대상이지만 2006년 시행으로 아직 등록된 학생은 없음	복리증진	묵시적

아리조나 Displaced Pupils Choice Grant Program(2006년 시행)	수양아이(foster care children)에 대한 장학금 지원	복리증진	묵시적
아리조나 Corporate School Tuition Organization Tax Credit(2006년 시행)	기업소득공제프로그램을 통한 장학금 기금마련 및 저소득층 학교선택프로그램 장학금 지원	복리증진	묵지식 환급
아리조나 Individual School Tuition Organization Tax Credit(2006년 시행)	개인의 기부유도를 통한 저소득층 대상 학교선택프로그램 장학금 기금마련	복리증진	묵시적 환급
플로리다 A+ Opportunity Scholarship Program(1999년 시행)	저학력 학생이 더 나은 공사립학교 전학을 돋는 프로그램.	복리증진 특수목적	묵시적
플로리다 Step Up Corporate Tax Credit Scholarship Program(2001년 시행)	기업의 장학금 기부금에 대한 소득공제, 저소득층학생대상 지원(qualify for the federal free lunch)	복리증진	묵시적 환급
플로리다 John M. McKay Scholarship for Students with Disabilities(1999년 시행)	장애인 학생 학교선택 지원프로그램	복리증진 특수목적	묵시적
아이오하 Individual School Tuition Organization Tax Credit(2006년 승인)	장학금에 대한 개인기부금 소득공제(기부액수의 65%), 연방정부 빈곤선 300% 이하 소득층	복리증진	묵시적 환급
미국 매사추세츠 캠브리지 Controlled Choice	캠브리지 공립학교를 부모가 선택(K-8 학생 대상, 인종간 차별해소)	특수목적	묵시적
미국 뉴욕 알바니 A Better Choice(ABC)	초등사립학교에 갈 수 있는 바우처 (100명 정원, 연간 2000불 지원)	복리증진	명시적
오하이오 Cleveland Scholarship and Tutoring Program	초·중등 교육 수업료 지원 (최대 \$2,500), 일기, 쓰기 수학 등의 학교입학 전후의 교습수업료 지원 (최대 \$500)	복리증진	환급
오하이오 Autism Scholarship Program(2003년 시행)	자폐성 어린이 대상 지원프로그램 (5406명 중 534명 참여)	복리증진	환급
오하이오 Educational Choice Scholarship Pilot Program(2006년 시행)	사립학교에 갈 수 없는 저소득층 학생 지원, 34개 교육구중에서 213개 학교 학생. 46,215명중 2,272명 선택. K8의 경우 일인당 \$ 4,250, 고등 학생의 경우 \$ 5,000 한도)	복리증진 특수목적	명시적
펜실베니아 Educational Improvement Tax Credit (EITC), 2001년 시행	장학금용 기부금에 대한 소득공제, 연소득 5만불이 하기 구 학생을 대상으로 학교선택권 지원	복리증진	묵시적 환급
로드아일랜드 Corporate Scholarship Tax Credit Program(2006년 승인, 2007년 시행)	연방빈곤선 기준 250%이하 저소득층 학생의 사립 학교 선택권 지원	복리증진	묵시적 환급
유타 Carson Smith Special Needs Scholarship(2005년 시행)	유타주 장애인 학생 대상 학교선택권 지원	복리증진 특수목적	묵시적
미국 밀워키 Parental Choice Program	기존에게 quarterly voucher 제공 (학생 일인당 1997-98 \$4, 500)	시장전환	명시적
워싱턴 Washington, D.C. Opportunity Scholarship Program	연방정부 빈곤선 185% 이하 대상 저소득층 가구 K-12 학생의 제반 학비(교통비 포함) 지원	복리증진	묵시적

출처: 아래 문헌의 내용을 종합하여 재정리함. Edwin G. West. 1997. Education Vouchers in Principle and Practice : A Survey", World Bank Research Observer,12(1):88~90. Steuerle, C.E., etc. al., Vouchers and the Provision of Public Services, Washington DC: The Brookings Institution, 2000, pp. 522~539, Appendix 17A. Granell, G. 2002. Education Vouchers in Spain: The Valencia Experience. Education Economics, 10(2):119-132. Entremont, C., and Huetra, Luis A. 2007. Irreconcilable Differences? Education Vouchers and the Suburban Response. Educational Policy, 21(1):40-72. Alliance for School Choice 프로그램 내용 참고. 웹사이트 주소: www.allianceforschoolchoice.org.

〈부록 4〉 미국의 학교선택권 유형

학교선택권 유형	해당지역
공립학교 선택권: 주 전체 시행(9개주)	Arizona, Arkansas, Colorado, Delaware, Iowa, Minnesota, Nebraska, Utah, and Wisconsin
공립학교 선택권: 주내 특정 교육구만 부분적 시행 (21개주)	Connecticut, California*, Georgia, Idaho*, Indiana, Kentucky, Maine, Massachusetts*, Michigan, Missouri, New Hampshire, New Jersey*, New York, North Carolina, North Dakota*, Ohio*, Oregon, South Carolina, Tennessee*, Texas, Washington* * In CA, ID, MA, NJ, ND, OH, TN and WA, the state offers open enrollment but districts are not required to participate.
민간부문 장학금 프로그램	Alabama, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Connecticut, District of Columbia, Florida, Georgia, Illinois, Indiana, Kentucky, Louisiana, Maryland, Massachusetts, Michigan, Minnesota, Mississippi, Missouri, Nebraska, New Hampshire, New Jersey, New York, Ohio, Oklahoma, Oregon, Pennsylvania, South Carolina, Tennessee, Texas, Vermont, Washington, Wisconsin.
협약학교 (강한 법규 존재, 20개주)	Arizona (1994), California (1992), Colorado (1993), Delaware (1995), District of Columbia (1996), Florida (1996), Indiana (2001), Massachusetts (1993), Michigan (1993), Minnesota (1991), Missouri (1998), New Jersey (1996), New Mexico (1993), New York (1998), North Carolina (1996), Ohio (1997), Oregon (1999), Pennsylvania (1997), Texas (1995), Wisconsin (1993).
협약학교(약한 법규 존재, 20개주)	Alaska (1995), Arkansas (1995), Connecticut (1996), Georgia (1993), Hawaii (1994), Idaho (1998), Illinois (1996), Iowa (2002), Kansas (1994), Louisiana (1995), Mississippi (1997), Nevada (1997), New Hampshire (1995), Oklahoma (1999), Rhode Island (1995), South Carolina (1996), Tennessee (2002), Utah (1998), Virginia (1998), Wyoming (1995).

[출처]: <http://www.edreform.com/index.cfm?fuseAction=document&documentID=57>. The Center for Education Reform 홈페이지에 정리되어 있음.

Abstract

An Analysis of Voucher Programs in South Korea and the United States

Kwangho Jung

In recent years, vouchers have been used as a way to provide greater freedom of choice for beneficiaries of government programs, to improve efficiency through more competition among suppliers and to promote equity. There are, however, few systematic studies to provide an overview of vouchers as a tool of government action in South Korea. This study examines the definition and goals of voucher, differences between voucher and other policy tools, and key issues of voucher in South Korea and the United States. In conclusion, this study suggests key managerial issues for policy design and future research directions.

【Key words: voucher, choice, competition】