이용자중심 재정전달체계에 대한 고찰*

Review of Demand Side Financing System

정 광 호 (한국행정연구소 연구원, 정보지식정책연구 소장, 서울대 행정대학원 교수 - 주저자, 교신저자)
안 상 열 (서울대 행정대학원 박사과정 - 공동저자)

Abstract

Kwangho Jung / Sangyeol Ahn

This study examines the delivery system of government subsidies from the viewpoint of consumer led demand side financing(DSF). The delivery process of subsidies consist of two schemes: supply side- and demand side- financing mechanisms. Before demand-side policy instruments like voucher and conditional cash transfer were spread, the supply side financing was mainstream. In recent years, however, the DSF system as a mechanism of delivering government subsidies directly to beneficiaries has spread widely in both developing and developed countries. The core principle of the DSF scheme comes from voucher mechanisms that place emphasis on consumer choice and preference. Under the DSF frame, subsidies (government spending) to purchase these goods, such as food, childcare, and healthcare, go directly to welfare recipients as consumers instead of providers. Voucher scheme allows the recipients to control for the delivery process of public services through their voices and choices. We discussed the significance and policy implications of the DSF system. We also addressed several future agenda about the unrevealed relationships among the DSF system, basic income principle, and community-based care service.

Keywords: Demand-side financing, supply-side financing, voucher, local government welfare delivery system, community-based care service

I. 들어가며

본 연구는 공공서비스 전달과정에서 최근 주목을 받고 있는 수요자중심 재정전달체계(consumer led demand side financing systems)[1)]에 대한 분석을 통해 공공서비스 전달체계를

* 이 논문은 2017년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017S1A3A2066084)

1) 수요자중심재원전달(Demand side financing: DSF)의 개념 또는 용어는 Patrinos & Ariasingham (1997)의 교육바우처에 대한 논의 과정에서 본격적으로 사용되었다. 본 논문에서는 이를 이용자중심재

둘러싼 거버넌스의 주요 쟁점을 살펴보고, 향후 효과적인 정책수단 개발에 필요한 시사점을 찾아보고자 한다.

공공재정의 전달체계는 크게 수요자중심재정전달(DSF: demand-side financing)과 공급자중심재정전달(SSF: supply-side financing)로 구분된다(Ensor, 2003; 2004; Patrinos & Ariasingam, 1997; West, 1997; West 외, 2000). 전자는 이용자에게 직접 공공재원이 전달된 후 이를 토대로 공공서비스를 이용하는 모형이며(이용자 중심 재정전달체계), 반면에 후자는 공급자에게 직접 공공재원이 전달된 후 공급자가 다시 공공서비스를 이용자에게 제공하는 모형이다. DSF모형의 가장 전형적 형태가 바우처방식이며, SSF모형의 전형적 형태가 위탁방식이다.

이처럼 대립하는 전달체계는 기본적으로 정책수단에 대한 정책철학의 차이에서 비롯된다. DSF모형의 경우 시민의 선택권과 선호를 존중하고 나아가 최종 공공서비스 이용자의 권리를 최대한 보장하고자 하는 민주주의 모델에 기반을 둔다. 이것은 지역사회 니즈와 정치적 목소리에 바탕을 둔 상향식(bottom-up) 접근에 바탕을 둔 공공서비스 전달체계이다. 반면 SSF모형의 경우 정부가 주도하여 만든 계획과 설계에 바탕을 둔 하향식(top-down) 접근에 근거한 전달체계이다. 특히 상향식 접근법은 최종 공공서비스 이용자의 선호와 선택권을 존중한 학교선택권과 각종 이용권 중심으로 그 영역이 확대되어 왔다. 이용자에 대한 바우처와 현금지원 방식이 바로 대표적인 DSF 접근을 따른 정책수단이다. 또한 최근에는 (저)개발국을 중심으로 기존의 하향식 SSF 접근방식에서 벗어나 상향식 DSF 접근방식에 근거한 각종 정책수단(현금지급)이 모바일, 스마트폰, 그리고 가상계좌 매체와 접목되어 활용되고 있다. 이러한 두 접근 방식의 차이는 바로 (1) 공공서비스 전달체계의 효과성(효율성), (2) 책무성(과연 얼마나 시민의 욕구에 부응하는가), 그리고 (3) 민주성(공공서비스 제공과정에서의 시민참여와 권리) 관점에서 중요한 시사점을 제공한다.

본 논문에서는 이러한 이용자중심 재정전달체계에 대한 분석의 필요성을 고려해 세계 각국에서 진행된 각종 DSF에 대한 광범위한 선행연구를 살펴보고자 한다. 구체적으로 미국과 개도국에서 진행된 핵심 DSF 정책수단에서 나타난 쟁점과 정책시사점 찾아보고자 한다. 이를 위해 첫째, 본 연구에서는 DSF의 개념과 주요 쟁점 정리를 한 후 재정연구에 있어서 DSF의 활용가능성과 시사점을 논의하고자 한다. 특히 DSF의 적용대상과 효과 그리고 DSF에서 파생되는 공공재정 전달체계의 각종 거버넌스 문제를 검토해 보고자 한다. 둘째, 공공재원투입전략에서 SSF에 비해 DSF가 갖는 장단점을 분석해 보고자 한다. 셋째, DSF의 국내 정책 적용 시 예상되는 장애물이 무엇인지 살펴보고자 하며, 실제 DSF의 적용가능성을 검토하여 향후 국내에서 각종 DSF 관련 정책수단을 채택할 때 고려해야 할 내용을 살펴보고자 한다.

정전달체계와 혼용하여 서술하고자 한다. 수요자중심재정전달은 수요측면과 공급측면의 대비할 때 사용되며, 한편으로 이용자중심재정전달은 공공서비스 이용권이나 정부의 재정전달이 공공서비스 공급자를 거치지 않고, 최종 이용자에게 1차적으로 직접 전달된다는 점을 부각할 때 사용되는 용어라 보면 된다.

나아가 본 연구에서는 이러한 DSF 접근이 지방정부의 공공서비스 전달체계에서 갖는 행정학적 의미를 살펴보고자 한다. 첫째, 선행연구와 이론적 논의에서 재정전달체계에 대한 이론적 논의를 살펴보고, 나아가 재정전달체계와 정책거버넌스를 검토하고자 한다. 특히 여기서 DSF의 가장 전형적 형태인 바우처(voucher) 재정전달메커니즘을 집중적으로 고찰하고자 한다. 둘째, DSF에 관한 주요 사례들을 조사·분석함으로써 DSF에 내재된 다양한 정책효과의 쟁점을 부각시키고자 한다. 셋째, 교육정책을 중심으로 세계 각국에서 활용된 DSF의 주요 사례 3개를 선정하여 DSF의 작동기제, 효과, 그리고 여기서 나온 주요 쟁점들을 정리하고자 한다. 끝으로 교육분야를 중심으로 DSF가 시행된 기존의 성과를 요약하고, 향후 DSF의 효과적 활용에 관한 정책시사점을 제언하고자 한다. 나아가 최근 관심을 받고 있는 기본소득과 현금지원에 대한 논란 그리고 수혜자중심 지역사회돌봄서비스(community-based care service) 관련 쟁점을 이용자중심 재정전달체계의 시각에서 살펴보고자 한다.

Ⅱ. 선행연구의 검토: 이용자중심 재정전달체계에 대한 논의

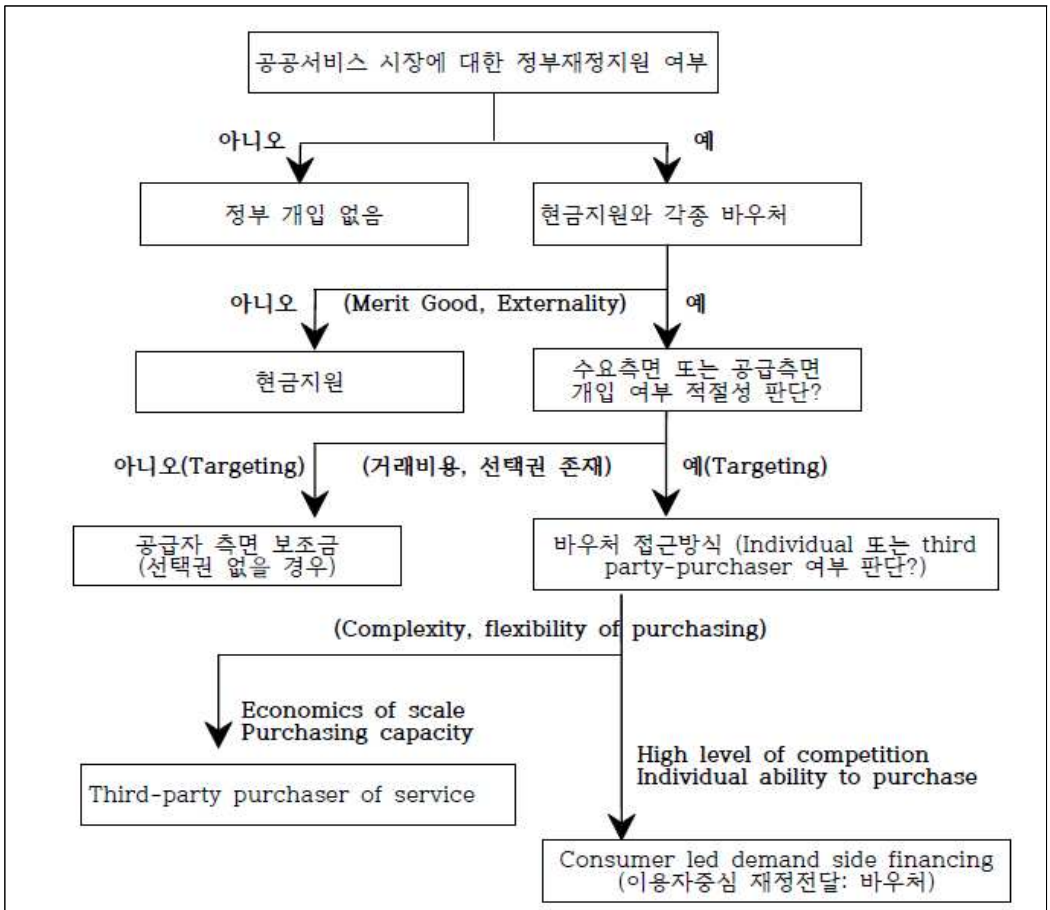
여기서는 재정전달체계에 대한 이론적 논의, 재정전달체계와 정책거버넌스, 그리고 바우처(voucher) 재정전달체계에 대한 쟁점을 중심으로 관련 문헌들을 고찰해보고자 한다.

1. 공공재정 전달체계 모형

공공재정 전달모형은 공급자 모형과 수요자 모형으로 구분된다. 그 중간영역에 각종 제 3자의 의한 지불체계(Third Party of Purchaser of Services)를 도입한 중간적 형태의 다양한 전달체계가 있다. 재정전달체계는 이처럼 공공서비스의 특성에 따라 여러 형태의 재정개입방식이 가능하다. 예를 들면 외부성이나 형평성 등에 문제가 없다면 정부가 직접 현금을 지불할 수 있다. 반면 그렇지 않을 경우 정부는 공급측면 또는 수요측면 중 어딘가에 초점을 맞추어 정부재정을 지원할 수 있다. 가령 특정 집단에 대한 맞춤형(targeting)이나 상당수준의 선택권이 요구된다면, 수요자(이용자) 중심 재정전달체계 도입이 가능하다. 이러한 여러 조건들을 고려하여 단계별 재정지원 전략에 대한 개요를 그림으로 나타내면 아래와 같다(〈그림 1〉 참고).

수요자(이용자) 재정의 개념을 논의하기 전에 우선 정부가 공공서비스를 전달하는 모델로서 공급자중심모델과 수요자중심모델을 대비해 논의해 볼 필요가 있다(Ascolil & Rancil, 2002). 수요자중심모델은 수요측면을 강조하는 것으로 국민이 직접 현금이나 바우처를 사용해 민간서비스를 구매할 수 있게 유도하며 세금 보전 역시 민간서비스를 구매하여 서비스 수요를 창출한다. 수요자중심모델에 따른 재정지원방식은 흔히 이용자재정지원방식이라 불린다. 이용자 재정

전달체계(DSF)는 정부가 특정한 재화와 서비스에 대한 구매력을 이용자에게 제공하는 방식이다(Ensor, 2003; 2004). 정부의 구매력 이전은 주로 바우처 방식으로 이루어진다. 이 때문에 흔히 이용자재정과 바우처를 동의어로 사용하나 이용자재정의 많은 부분에서 종이 바우처를 사용하지 않는다(Ensor, 2004). 이용자재정방식은 개인이나 가정에 대한 보조, 매개적 선택(intermediate choice), 공급자간 경쟁, 한계상환비율(marginal rate of reimbursement; MPR) 감소라는 4가지 특징을 가진다(Bradford & Shaviro, 1999). 이외에도 소비자가 서비스를 제공받기위해 본인부담금을 지불하는지 여부도 추가할 수 있다(Ensor, 2003).



출처: Enor(2004)에서 발췌 재정리

〈그림 1〉 공공재정 전달체계 방식

바우처가 앞에서 언급한 특징들 중에 하나를 만족시키는 것은 확실하나 모두 다 만족하는 경우는 많지 않다. 공급자가 많은 환자를 치료하는 공공병원과 계약을 체결하는 경우에는 개인에 대한 보조, 매개적 선택, 공급자간 경쟁은 충족하나 한계반환비율의 축소라는 특징은 만족

하지 않는다(Ensor, 2003). 제한된 학부모를 대상으로 학교에 바우처를 제공하는 경우는 개인이나 가정에 대한 보조는 이뤄지나 매개적 선택과 공급자간 경쟁은 제한적으로 이뤄지고 한계반환비율 축소의 문제는 발생하지 않는다. 결론적으로 공급자재정과 이용자 재정 시스템을 명확히 구분하기란 쉽지 않지 않지만 크게 3가지 범주로 구별할 수 있다. 이 3가지는 공공시설이 투입중심으로 설계되는 순수 공급자 중심 , 소비자를 대신하여 계약을 맺는 제3자 구매, 소비자가 직접 구매력을 갖고 서비스를 선택하는 수요자 중심으로 나눠진다.

2. 이용자중심 재정전달체계의 특성

이용중심 재정전달체계는 수요자재정지원방식이라 볼 수 있다. 이것의 주요 특징은 이용자의 서비스 선택권 확대라고 할 수 있다. 국가가 사회복지서비스를 제공하는 경우 이용자의 서비스 선택권이 제한된다. 서비스공급자가 사회복지서비스를 제공하는 경우도 이용자는 교환의 주체라기보다는 객체라고 할 수 있다. 그러나 재정지원방식이 이용자재정지원방식으로 변화하면 사회복지서비스의 주체는 바로 이용자가 된다. 이용자는 직접지불방식이나 바우처, 각종수당 또는 세금감면 등으로 국가에서 재원을 지급받고 시장에서 원하는 서비스를 구매한다. 여기서 서비스는 이용자의 삶의 질을 개선하기 위해 제공되므로 재화의 특성인 사회적 가치를 그대로 유지할 수 있다(지은구·김은정, 2010).

이용자중심 재정전달체계가 가진 의미는 수요자재정지원방식으로 사회복지서비스를 제공하는 경우(이용자 방식)와 기관이 제공하는 경우(공급자 방식)의 차이점을 살펴봄으로서 쉽게 파악할 수 있다. 첫째, 이용자가 자신에게 필요한 서비스를 스스로 선택하여 자기결정권을 향상할 수 있다는 점(이용자 중심성 향상), 둘째 국민이 서비스의 수요를 창출할 수 있다는 점(수요창출) 그리고 셋째, 준경쟁시장(quasi-competition market)을 통한 공급이 가능하다는 점(시장공급)이다. 하지만 이러한 요건이 충족되지 못할 경우 이용자중심이 아닌 기존의 전통적인 공급자 중심 재정전달체계가 적절할 수도 있다.

기본적으로 제공되는 서비스의 특성을 파악하여 이용자의 선택권 실현과 국가가 추구하는 사회적 가치 실현을 위해 이용자재정지원방식으로 서비스를 제공하는 것이 가능하다. 반면 이용자의 선택권 확보보다는 공공성 확보가 더 중요한 서비스, 선택권을 행사할 여건을 조성하지 못한 서비스 그리고 개별성, 지속성이나 안정성이 더욱 중요한 서비스 등의 경우는 이용자재정지원방식보다 오히려 국가직접제공이나 공급자재정지원방식이 더욱 효과적일 수 있다. 또한 이용자가 서비스 질을 평가하기 어려운 전문적인 영역이나 잘못된 선택이 장기적으로 이용자에게 큰 문제를 야기할 수 있는 영역의 경우는 이용자재정지원방식으로 선택하는 것이 오히려 이들에게 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 이용자 성격과 서비스 특성 외에 이용자재정지원방식으로 서비스를 제공하는 경우 전제조건으로 제시한 것이 이용자가 선택할 수 있을 정도의 다양한 수의 기관과 서비스가 존재해야 한다는 점도 중요한 고려사항이다(Dougherty & Eggers, 1996).

3. 이용자재정지원방식과 공급자재정지원방식 비교

공급자재정지원방식과 이용자재정지원방식의 분류는 사회복지영역의 민영화와 밀접한 연관이 있는데 이는 민영화와 함께 재정지원방식이 분화했기 때문이다(지은구·김은정, 2010). 민영화는 공공부분에서 민간부분으로 사회복지서비스 공급의 책임을 전이하는 것(Ascolil & Rancil, 2002) 또는 정부생산에서 민간생산으로 생산의 배열을 조정하는 것(Savas, 2000)으로 정의할 수 있다. 민영화는 주인과 대리인 이론에 근거하여 공급자재정지원방식을 통해 생산과 공급을 민간기관에게 이전하는 것이라 할 수 있다. 민영화 초기에는 정부직접제공에서 민간비영리기관을 통한 공급자재정지원방식을 주로 하였으나 최근 들어 서비스 수요자에게 직접지원하는 이용자재정지원 방식으로 전환하는 추세이다(지은구·김은정, 2010). 이용자재정지원의 도구로 사용되는 방식은 직접지불(direct payment), 개인총예산(individual budget), 바우처, 각종 수당이나 세금감면 등이 거론된다. 공급자중심모델은 서비스 공급을 강조하는 민영화방식으로서 민간조직(특히 비영리 사회복지조직)이 서비스가 필요한 사람에게 직접 서비스를 제공하는 것을 의미한다. 공급자중심모델에서 사용하는 도구는 계약이나 국고보조금 등을 활용한다. 이러한 이용자재정전달방식과 공급자재정전달방식을 도구, 강조점, 전제, 장점 및 단점에 대해 정리를 해 보면 아래 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉 이용자재정 전달방식과 공급자재정 전달방식 비교

구분	이용자 중심 접근	공급자 중심 접근
도구	- 바우처, 세금감면(tax allowance), 개인총예산 각종 수당이나 직접지불 등	- 계약, 비영리기관에 대한 세금혜택, 공개입찰, 민관 협력체계(PPP)
강조	서비스수요: 수요창출	서비스공급: 공급창출
전제	○ 선택가능한 서비스와 제공기관 다수 존재 ○ 이용자가 자기결정능력이 있다고 가정 ○ 재정적 효율성 개선이 기대된다고 가정	○ 정부조직보다 앞선 서비스를 제공기관이 가진 것을 전제로 함(예: 한국전력) ○ 수요에 근거해 서비스를 안정적이고 책임 있게 제공할 수 있다고 가정
장점	○ 서비스 관리측면에서 효율성 제고 ○ 이용자의 선택권 강화 ○ 이용자를 확보하기 위한 서비스 공급기관의 품질향상 노력 증가	○ 국가와 달리 공공기관의 전문성 활용 ○ 국민의 새로운 욕구에 빠르게 대응 ○ 개별적인 욕구에 맞춰 안정적이고 책임 있는 서비스를 공급
단점	○ 공공복지에 대한 국가책임 영역 모호 ○ 거대영리 기관의 공공서비스 독점가능 ○ 서비스 제공기관의 이용자 선별가능성 ○ 다수 제공기관이 없거나, 전문성이 강한 서비스 그리고 이윤 창출이 어려운 서비스 분야에 한계 ○ 정보공개나 품질관리체계가 미약한 상태에서는 오히려 취약계층에 불리	○ 서비스 독(과)점 경우 서비스 제공에 있어 매너리즘과 도덕적 해이 발생 ○ 중복서비스 제공가능성 ○ 더 많은 재원을 확보하기 위한 제공기관 간의 부적절한 활동 존재 ○ 한 기관이 공공서비스를 독점 공급할 경우 이용자 니즈와 선호 무시

출처: 지은구·김은정(2010)을 참고하여 재정리

4. 이용자중심 재정전달체계로서 바우처(voucher)

여기서는 바우처가 왜 이용자 중심 재정전달체계의 핵심기제 역할을 하는지 바우처를 둘러싼 주요 쟁점을 중심으로 살펴보고자 한다.

1) 이용자중심 전달체계로서의 정책수단

바우처는 흔히 구매증서나 서비스를 구매할 수 있는 쿠폰- 일종의 상품권-을 의미하는데, 이는 공공서비스 전달체계에 있어 중대한 의미를 갖는다. 왜냐하면 바우처 방식이 아닐 경우 대부분 공공서비스는 공급자 전달방식을 의미하기 때문이다. 공급자 전달방식은 이용자 중심 전달체계와 정반대 되는 개념인데, 바우처의 도입은 결국 기존의 공급자 전달방식의 틀을 깬다는 것을 의미한다. Steuerle(2000)에 따르면 바우처는 다음과 같은 이용자 중심의 특성들을 가진다.

첫째, 바우처는 이용자에게 구매력을 부여함으로써 이용자의 공공서비스에 대한 선택권, 선호 표출을 통한 공공서비스 향유권 등을 제공한다, 이용자 중심 바우처는 여러 가지 형태로 운영될 수 있는데, 명시적, 묵시적, 환급형 세 가지로 구분된다. 명시적 제공방식은 이용자에게 직접 증서나 쿠폰 형태로 바우처를 제공하는 것을 가리킨다. 묵시적 제공방식은 1차적으로 해당 공공상품이나 공공서비스에 대한 구매가 이루어진 후 정부가 공급자(전달기관 또는 제공자)에게 후불 형식으로 비용을 지급(환급)하는 형태를 가리킨다. 환급형 제공방식은 이용자가 1차적으로 비용을 지불하고, 정부가 세액 공제(tax credit)를 활용하여 이용자에게 다시 환급해주는 방식을 의미한다.

둘째, 바우처는 구매력과 구매범위의 조정과 타케팅(targeting)을 통해 다양한 형태로 특정 집단을 대상으로 특정 상품이나 서비스 중심으로 운용이 가능하다. 지출상한선을 설정하거나, 바우처로 구매할 수 있는 상품, 서비스의 종류를 제한하거나, 특정 공급자에게만 구매할 수 있도록 하는 등 다양한 방식으로 이용자의 선택범위를 조정할 수 있다는 것이다.

셋째, 바우처를 이용하여 이용자와 공급자 대상으로 일정 수준의 규제가 가능하다는 점이다. 바우처 제공의 반대급부로 바우처 수혜자(이용자)나 공급자에게 일정한 자격조건을 갖추도록 하여 바우처 관련 각종 제도나 정책에 대한 순응을 유도 또는 강제할 수 있다. 공급과정이나 품질에 관한 규제도 비슷한 방식으로 가능하다.

넷째, 바우처 제도가 각 정책 영역에서 중요한 제공방식으로 확산·전파되는데는 여러 가지 이유가 있지만 바우처 제도가 본래 가진 이용자 중심의 지향성의 영향이 크다. 공급자 중심전달체계에서는 기본적으로 이용자의 권익과 선호를 보장하는데 한계가 있다. 이러한 문제를 이용자의 중심전달체계로 전환함으로써 이용자의 선택권을 통해 공급자의 경쟁과 효율성을 제고하고자 바우처를 도입하는 것이다. 이용자 선택(choice)과 공급자 경쟁(competition)을 특성으

로 하는 바우처 기제는 생산적·배분적 효율성을 동시에 향상시킬 수 있다는 이론적 논거를 제공한다. 바우처는 경쟁을 통해 생산적 효율성을 진작시키면서, 수요자의 선택권 확장에 의해 배분적 효율성을 동시에 진작시킬 수 있다는 것이다(유한욱, 2006: 정광호(2007)에서 재인용). 또, 정부의 서비스 전달체계 상 비효율성을 개선하여 예산 절감 효과를 가져올 것이라는 기대도 있다.[2] 복지 차원에서는 저소득층 수요자에게 재정지원함으로써 사회경제적 불평등을 완화시킬 수 있을 것이라고도 기대된다(Loomis, 2000; 정광호, 2007; 정광호·최병구, 2007).

2) 이용자 중심 전달체계로서 바우처의 가능성과 한계

이용자중심 바우처 제도를 운영할 경우 여러 장점이 기대되지만, 그 효과성에 대해서도 논란이 상당하다. 무엇보다 바우처 관련 재화나 서비스의 시장여건(market condition)이 불완전할 경우 바우처의 효과성이 제대로 나타나지 않기 때문이다. 바우처 관련 공급과 수요 두 측면 모두에서 시장원리(market mechanism)이 제대로 구현되어야 한다. 공급 측면에서 중요한 것은 공급자의 수다. 공급자의 수가 지나치게 적을 경우, 구조적으로 공급자의 퇴출이 일어나지 않아 경쟁기제가 작동하지 않기 때문이다. 수요 측면에서는 수요자의 합리적 판단이 중요하다. 바우처가 조성하는 시장이 효율적으로 작동하기 위해서는 또한 수요자의 역량(소비자로서 목소리와 선택권 행사)이 중요하다. 물론 공공서비스 공급자에 대한 관리감독을 정부가 하기 보다는, 오히려 최종 공공서비스 이용자인 시민이 할 수 있도록 한다면 정부의 규제비용과 관리감독 비용을 줄여주는 효과도 가능하다[3]. 그렇지만 여전히 이용자 중심 전달체계로서 바우처는 그 나름의 한계를 갖고 있다. 이는 이용자중심 재정전달체계의 한계나 제약과도 연결되어 있어 중요하게 논의되어야 할 부분이다, 그럼 바우처가 제대로 작동되기 위한 여건과 운용역량을 중심으로 바우처의 가능성과 한계를 살펴보자.

(1) 바우처 운영상황에 대한 고려

바우처의 운영여건이 얼마나 충족되느냐에 따라 이용자 재정의 성패가 달라진다. 따라서 이

---

2) 다만 이에 대해서는 사례별로 비용/편익 분석에 따른 엄밀한 규명이 필요할 것이다. 콜롬비아 PACES 사례에서는 공립고등학교를 건립하는 것보다 바우처 제도를 운영하는 쪽이 학생 1인당 예산을 24달러 더 쓰게 만들었다. 바우처가 수혜자에게 주는 경제적 편익을 고려하면 바우처를 시행하는 쪽이 이익일지 모르지만 예산 절감 여부에 한해서 보면 투입 예산을 오히려 늘린 셈이다. 따라서, 정책수단으로서 바우처가 갖는 예산상 이점은 오히려 민간 재원을 공공부문으로 유인할 수 있다는 데서 찾아야 할 것이다. 특히 관심사가 되는 교육분야의 경우, 개발도상국은 일반적으로 공공재원의 부족을 겪고 있다.

3) 이를테면 계약에 의한 공급 방식은 정부가 공급자에게 보조금을 지불하기 때문에, 정부가 생산과정을 감시하고 공급자를 관리하지 않으면 대리인 비용이 발생한다. 전문성이 높고 현장에 밀착한 공급자와 그렇지 못한 정부 관리자 사이에 정보비대칭(information asymmetric)이 발생하기 때문이다. 반면 바우처는 수요자를 보조하는 수요 측면의 재정지원(demand-side financing) 정책수단이다. 따라서 바우처가 계약 방식에 비해 비교우위를 지니기 위해서는 선택권을 가진 소비자가 충분히 합리적이어서 비효율적인 공급자를 퇴출시키고, 보다 효율적인 공급자가 선택될 수 있어야 한다.

용자 재정의 설계에 있어 이 부분을 면밀히 검토해야 한다. 즉, 바우처 제도가 효과적으로 시행되기 위해서는 시장여건이 일정 정도 성숙해야 한다는 것이다. 일반적으로 바우처 제도가 기능하기 위한 조건은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 공급자의 수가 충분해야 한다(정광호, 2007; 2010a). 공급자의 수가 부족하면 경쟁이 적절한 수준까지 형성되지 않아 퇴출위험에 따른 경쟁적 압력이 형성되지 않기 때문이다. 공급자 간 담합 및 정부와 공급자 간에 존재하는 정보비대칭(information asymmetric)으로 인해 도덕적 해이(moral hazard) 발생 가능성이 높아진다. 역으로 공급자가 수요자를 선택하는 현상이 나타나게 되는 것이다.

둘째, 소비자 측면에서, 충분한 정보접근성(information accessibility)이 보장되어야 한다(정광호, 2007; 2010a). 바우처가 효율적인 정책수단이 되려면, 소비자의 합리적 선택이 정부에 의한 공정감시 및 품질규제를 대체할 수 있어야 하기 때문이다. 합리적 선택을 위해서는 소비자가 공급자를 알고, 공급될 서비스의 품질을 예측할 수 있어야 한다. 이를 위한 전제조건으로 소비자에게 충분한 정보가 제공되어야 한다는 것이다.

셋째, 서비스의 내용과 품질이 표준화되어 있거나(Blondal, 2005: 장지현(2012)에서 재인용) 표준화될 수 있어 이용자가 평가하기 용이해야 한다. 합리적 선택을 위해서는 여러 공급자가 제공하고 있거나 제공할 예정인 서비스의 질적 측면을 서로 비교할 수 있어야 한하기 때문이다.

그 밖에, 공급 가격이 적절한 선에서 설정되기 위해 정부 재원이 충분히 뒷받침 되어야 한다(정광호, 2007; 2010a). 정책수단 전환에 드는 비용보다, 바우처로 인해 발생할 편익의 규모가 커야 한다(Doughert & Eggers, 1996). 소비자 특성에 따른 차별적 가격 책정이 가능해야 하고(Blondal, 2005), 명확한 정책목표 설정, 주체별 집행 및 운영방안 도입(최은성 외, 2007) 등도 바우처 제도의 성공을 위한 요건으로 꼽히고 있다.

(2) 바우처 관리의 문제

바우처는 운영과정의 왜곡으로 인해 여러 가지 문제점이 발생할 수 있다(정광호, 2007; 2010a). 첫째, 공급자 간의 경쟁이 서비스 질 향상보다 소비자 유인을 위한 마케팅 경쟁으로 흐를 수 있다. 둘째, 공급자 선정이 잘못되면 시장원리에 역행하는 공급자 보호 수단으로 전락할 수 있다. 셋째, 경쟁에서 도태되는 공급자가 발생할 경우, 이에 따른 사회적 비용이 발생할 수 있다. 넷째, 초과수요가 발생하면 오히려 공급자가 수요자를 자의적으로 선택하는 현상이 발생할 수 있다. 다섯째, 수요자와 공급자 결탁 및 바우처 전매로 인해 정책효과가 감소할 수 있다. 여섯 째, 이용자들의 도덕적 해이가 발생할 수 있고 이용자 개인별 성과측정 및 관리가 어렵다. 일곱째, 서비스 선택에서 이용자 개인의 특성이 반영되지 않을 수 있다(장지현, 2012).

Ⅲ. 이용자중심 재정전달체계의 주요 쟁점

DSF의 주요 쟁점은 크게 (1) 이용자 중심의 전달체계, (2) 수요자 중심 재정체계, (3)이용자 중심 전달체계의 효과성, 그리고 (4) 전달체계와 관련된 거버넌스이다. 이와 관련된 쟁점을 살펴보면 아래와 같다.

1. 이용자중심 재정 전달체계에 내재된 논리적 근거

교육과 보건 정책에서 정부가 이용자재정 방식을 적용하려는 논거를 파악해 보면, 이용자재정전달체계에 함축된 논리를 쉽게 이해할 수 있다. 특히 이러한 재정전달방식은 정책과정의 맥락 속에서 그 정당성이 잘 나타난다(Ensor, 2003). 이용자(수요자)재정 중심모형을 체계적으로 정리한 Ensor에 따르면 공공서비스 여러 단계를 거쳐 그 결정이 이루어지는데, 각 과정마다 '공급자 중심(전통적 위탁방식)'이나 '정부 중심(정부직접 운용방식)'이 아닌 '이용자중심(현금지원이나 바우처 방식)'의 선택여부에 직면하는데, 이들 세 모형을 비교해 보면 이용자중심 모델의 강점을 잘 파악할 수 있다고 한다. 이를 살펴보면 아래와 같다.

첫 번째 결정은 시장에 개입하는 것이 필요하냐는 것이다. 이 결정은 분배적 정의와 국가재정지출의 효율성 기준에 따라 결정될 것이다. 당연히 정부개입이 부적절하면 정부가 자금을 제공하는 수요자 재정전달체계를 운영할 필요가 없다. 하지만 취약계층에 대한 정부개입이 필요할 경우 이를 현금지원 또는 비현금지원으로 할 것인지 결정해야 한다. 나아가 공급자 중심 재정 또는 수요자 중심 재정 전달체계 중에서 어느 것을 사용할지를 두고 고민하게 된다.

두 번째 결정은 수요자 또는 이용자 재정중심으로 할 경우 현금을 지불할 경우와 그렇지 않을 경우로 구분된다. 단순한 현금지원과 이용을 제약하는 장치를 마련하는 방안 중에서 선택을 하는 것이다. 이용자들이 절대 빈곤층이고 이들의 재정적 문제를 해소하는 것이 목표라면 현금지원이 유용할 것이다. 그러나 특정 재화나 서비스를 구매해야 하는 경우에는 현금지원에 제약을 두는 것도 정책상 필요하다. 이 경우 외부성(externality)과 가치재(merit goods)의 존재 여부가 중요한 판단기준이 된다. 교육과 같은 인적자본 투자는 좋은 외부성을 창출하는데, 이에 대한 충분한 투자를 개인이 할 수 없을 경우- 각종 자원제약이나 인적자본에 대한 선호의 차이에 따른 과소투자 가능성 때문에- 정부가 직접 나서서 이를 지원하여 적정 수준의 투자가 이루어지도록 유도할 필요가 있다. 가치재는 개인이 충분한 정보나 적절한 선호를 갖지 않는 상황에서는 이에 관한 충분한 투자동기가 없을 것이다. 또한 시민의 지불능력상 자원 제약이 클 경우 최적의 투자가 어려운 경우도 있다. 이와 같이 교육과 지식은 사회적으로 바람직한 가치재인데, 최적 수준까지 투자가 이루어지지 않을 가능성 때문에 정부가 적극 개입하는 것이다. 특히 외부성과 가치재의 특성을 고려할 때 현금지원 방식보다 바우처 방식이 재정투자의 효과성을 높이기 위

해서는 상대적으로 더 적절하다. 예를 들면, 아동수당을 지급하면서 아버지가 아닌 어머니에게 지급한 이유는 아버지가 주류나 마약 구매에 아동수당을 사용할 가능성이 높기 때문이다. 보육바우처, 교육바우처, 직업훈련바우처, 기술자문바우처 등이 바로 교육과 지식투자가 가진 외부성과 가치재의 특성 때문에 정부가 이용자중심 재정전달방식으로 개입한 사례들이다.

세 번째 결정은 재정지원의 방식과 관련된다. 우선 재정지원을 수요측면에서 할 것인지 공급측면에서 할 것인지를 결정한다. 다음 단계는 수요측면의 지원을 선택했다면 제3자 구매 방식과 (수요자 중심) 바우처 중에서 고민하게 된다. 이 단계의 결정에서는 수혜대상을 정하는 것(targeting)과 선택구매(selective purchasing)가 중요하다. 공급자중심 재정지원 방식은 대부분 이용대상을 효과적으로 지정하는데 어려움이 있다. 따라서 이 방식은 정책수혜대상자 선별성이 낮은 없는 경우 그리고 정책수혜대상자의 다양한 선호에 따른 선택 구매의 필요성이 낮은 경우에 적절하다. 반면 정책대상자에 대한 맞춤형 지원이 적절할 경우 이용자 중심 재정전달방식이 선호된다. 마지막 단계로서 이용자재정지원 방식이 효과적이며 실행가능 하다면 서비스 구매를 제3자를 통해 할 것인지 수요자가 직접 구매를 결정하는 것이다. 제3자가 개입하게 되면 거래비용이 증가할 수 있다. 제3자를 통한 구매와 소비자 직접 구매와의 상호 적절한 비교를 통해 결정할 필요가 있으나(Eensor, 2003), 공공서비스 이용자에게 양자를 모두 허용하는 것도 가능하다.

2. 수요자 중심 거버넌스 모델의 확산

수요자(이용자) 중심 거버넌스 모델에는 세 가지 쟁점이 있는데, 이들은 분권화와 집권화의 쟁점, 이용권자(수요자)의 권리신장, 전달체계의 네트워크 등이다. 이들은 공공관리 분야에서도 여전히 핵심 쟁점이다. 집권화와 분권화의 경우 원래 조직이론에 핵심 쟁점일 뿐만 아니라 지방행정, 공공재정의 전달체계에서 설계상의 서로 상반되는 운영패러다임이다(〈그림 2〉 참고).

공급측면 재정전달체계		수요측면 재정전달체계	
공급주도 방식(매우 강함) ----------(중간)---------- 매우 강함(수요주도 방식)			
. 국가직접제공방식	. 공공기관 제공방식	. 공공서비스 기금운용	. 바우처
. 중앙집권화	. 위탁계약방식(사용료부과)	. 민간계약(공동지불)	. 민간계약(공동지불)
. 국가재정운영방식	. 민관혼합제공	. 민간기관 제공방식	. 민간기관 제공방식

주석: (SP: service providers). 출처: D. A. Phillips(2000).

〈그림 2〉 공급측면과 수요측면 재정전달체계의 주요 특성

흔히 분권화의 논리는 정치민주화, 지역균형발전 등과 더불어 거시담론의 핵심이면서도, 실제 행정이나 관리측면에서 서비스 이용자의 권리와 참여를 장려하는 미시담론의 최근 쟁점이기도 하다. 이와 관련하여 공급측면의 패러다임인 전문가중심주의나 관료중심주의 모델에서 벗어나 이용권자의 권리신장이 소비자 보호운동의 확산과 더불어 행정전달체계에서도 주목을 받고 있다. 이는 바우처에 내재된 핵심 작동원리이기도 한데, 기존에 전문가주의에서 주도권을 가진 집단의 목소리를 시민에게 돌려주는 전환기제이기도 한다. 예를 들면, 의료서비스 전달체계에서의 의료집단, 돌봄서비스에서 전문가집단, 보육서비스 공급기관의 운영자 등이 전문가주의 관점에서 공급자 중심 전달체계의 주체였으나, 이제는 서비스 이용자가 자기 주도권을 발휘하는 것에도 관심을 높여가고 있다. 또한 전달체계의 네트워크도 복잡해지고 있다, 네트워크간 협력과 시너지 효과에 대한 관심과 더불어 네트워크 실패에 대한 논의도 주목을 받고 있다. 이상의 논의를 다시 정리해 보면 아래와 같다.

첫째, 공공서비스 전달주체의 권력변화 여부(분권화 대 집권화)와 정치화 현상이다. 집행과정에서의 집권화와 분권화 논쟁은 전달체계에서도 그대로 나타난다. 전달체계도 합리적 기획중심의 하향식 집권화 모델과 실험과 학습 중심의 상향식 분권화모델로 구분할 수 있다. 한국의 경우 바우처라는 이용자중심모델을 구현하여 현장의 다양한 목소리를 반영하려고 노력하지만 여전히 집권적 관료중심으로 운영한다는 문제가 있다. 다시 말해 '상향식 분권화모델'을 정부가 기획하고 통제하는 '집권화 모델'로 운영하는 모순을 범하고 있다.

둘째, 공공서비스 이용권자의 권리확대와 참여보장 여부이다. 수요자 중심 모델의 가장 큰 명분은 바로 현장의 시민의 목소리와 선택권을 보장하는데 있다. 이를 위해 정보공개의 확대와 더불어 해당 프로그램의 홍보와 관련된 전달체계의 혁신이 지속적으로 요구된다. 특히 전달체계에 관련된 각종 프로그램의 내용, 프로그램 전달자의 정보, 프로그램의 효과성에 대한 충분한 정보공개와 제공이 매우 중요하다. 수요자 중심의 전달체계에서도 각종 공급자와 수요자의 도덕적 해이문제(moral hazards), 공급자의 역선택(adverse selection) 문제와 편의적 선취(creaming) 등이 지속적으로 전달체계의 효과성과 도덕성을 여전히 흔드는 쟁점으로 남아 있다.

셋째, 공공서비스 관련 주체간 협력과 경쟁도 중요한 측면이다. 여기서 수요자 중심 재정지원체계에서 발생하는 각종 공급자간 경쟁, 공급자와 이용자의 관계 변화, 정보제공과 중간단체의 역할 등을 고려할 수 있다. 특히 공급자 중심 모델이나 수요자 중심모델이든 전달체계의 전달자(providers)의 역할이나 역량이 프로그램 전체의 효과를 좌우할 정도로 중요한데, 전달자의 경쟁이나 협력 생태계가 얼마나 적절하게 갖추어져 있는가도 성공을 좌우하는 요인이 된다. 전달자간 적절한 상호경쟁 생태계도 공공서비스의 품질과 반응성을 높이는데 중요한 외재적 환경요인으로 작용하며, 한편으로 협력과 네트워크가 요구되는 취약지역의 공공서비스의 경우 과도한 경쟁에 따른 부작용을 피하고 적절한 협력을 통해 공공서비스의 품질을 높일 수 있는

중요한 고려사항이 된다.

3. 이용자중심 재원조달체계의 핵심 요소: 욕구와 만족도

공공서비스 전달체계의 효율성, 책무성, 투명성은 이용자중심 모델의 핵심 고려 사항이다. 이용자 중심의 전달체계 효율성은 크게 공급자 중심모형과 비교할 때 재정측면에서 얼마나 재정절감과 같은 긍정적 측면을 갖고 있는지 여부가 중요한 고려사항이다. 공공기관의 책무성도 전달체계와 관련해서 계속 문제가 되는 부분이다. 기본적으로 공급자 중심모델의 책무성 결핍에 따른 대안으로 수요자 중심모델이 탄생한 만큼 향후 공급자 모델과 비교할 때 얼마나 수요자 중심모델이 책무성을 높이는데 기여했는지 평가해 볼 필요가 있다. 이와 관련하여 미국의 초중등교육에서 활용되는 학교선택권 프로그램이 바로 수요자 중심모델을 도입한 이유이며 이는 바로 학교의 책무성 제고와 관련된 전형적 정책사례이다. 전달체계의 투명성은 기존의 공급자 중심 모델에서 파생된 각종 부정부패와 관련된다. 공급자 중심모형에서 수요자 중심모형으로 전환함으로써 현장의 목소리가 반영되고 전달체계의 권력이 공급자에서 수요자로 이동함으로써 전달체계에 관련된 각종 권력이나 이권이 분산되고 투명성도 높아져 부적정 행위가 줄어들 것으로 기대된다. 그렇지만 이에 대한 향후 많은 연구를 통한 검증이 필요하다.

이용자중심 모델은 무엇보다 공공서비스 이용자 만족도는 각종 지방자치단체를 평가하는데 널리 활용된다. 만족도 조사를 통해 해당 기관과 프로그램에 대한 피드백과 더불어 성과평가의 중요한 자료로 활용된다. 공공서비스 이용권자의 행태변화는 정부서비스에 대한 올바른 평가를 통해 취약계층의 목소리를 전달체계에 반영하고, 나아가 각종 지역정치와 정책에 이들 취약계층의 참여와 목소리를 반영하는 정책기반을 만드는 것도 이용자중심전달체계의 중요한 목표 중의 하나이다. 이런 관점에서 볼 때 이용자중심 재정전달체계는 서비스만족도, 성과향상, 공공서비스 이용자의 바람직한 행태변화, 공공서비스 이용과정 장애물(demand side barriers: 소비자 선택 관련 정보와 품질) 등을 중요 요소로 고려할 수밖에 없다.

이러한 이용자중심 재원조달체계는 결국 평가방법론에 대한 연구의 확대로 이어진다. 무작위실험연구나 그 밖에 준실험 이상의 자료를 바탕으로 수요자 중심 재정전달체계의 효과성에 대한 다양한 평가시도가 주목을 받고 있다. 이들 대부분은 방법론적으로는 비실험자료와 실험자료의 구분 그리고 각종 정책실험이나 자연실험을 통해 논의된다. 특히 선진국보다는 개도국을 중심으로 각종 수요자 중심재정체계의 평가나 효과에 대한 각종 학술논문이나 세계은행이나 유네스코 등에서 나오는 연구보고서를 통해 수요자중심 전달체계의 효과성에 관한 논의가 최근 큰 주목을 받고 있다. 특히 미국 교육바우처의 효과를 둘러싼 논쟁은 다양한 정책실험결과를 가지고 공화당과 민주당의 치열한 정책대결로도 이어진다(정광호, 2010b).

4. 재정전달체계와 정책거버넌스

1) 집권화와 분권화(Centralization-Decentralization) 모델

재정전달기제는 크게 집권형과 분권형으로 나눌 수 있다. 집권형은 공급자 중심재정전달체계인 반면 분권형은 수요자 중심 재정전달체계이다. 집권형은 정부가 중심이 되어 위로부터 재정전달체계를 기획하고 집행하는 것으로, 수요측면에서 실제 재정수혜를 받는 집단이나 개인의 선호보다는 재정공급자로서의 정부의 의지나 선호를 더 반영한다. 반면 분권형은 아래로부터 수요자의 목소리와 선택권을 강조하기 때문에 다양한 형태의 재정전달체계가 현장의 수요에 맞추어 설계되며 이로 인해 상대적으로 분권형에 비해 재정전달체계가 복잡한 것이 특징이다.

전자는 하향식 탑다운(top-down) 방식의 재정전달체계로서 정부를 중심으로 재정전달업무를 담당하는 관련 공공기관을 설립하는 경우가 많고, 나아가 민간의 각종 기관과 연계하여 정부-공공기관-민간기관으로 공급기관이 구성·운영된다. 이 과정에서 수요자보다는 공급자의 시각과 선호가 반영되는 재정전달체계가 형성·발전된다. 따라서 이러한 공급자 중심의 재정전달체계는 수요자의 선호나 감시감독이 투영되지 어려운 구조를 갖고 있기 때문에 공급자 중심 전달체계에 내재된 각종 비효율적 재정행태나 부적정 재정지출사례가 만연될 수 있는 한계를 안고 있다. 또한 현장의 다양한 목소리와 선호를 반영하는데 한계가 있고 재정공급기관의 이익과 입장에 치우쳐 전달체계가 운영될 가능성이 높다.

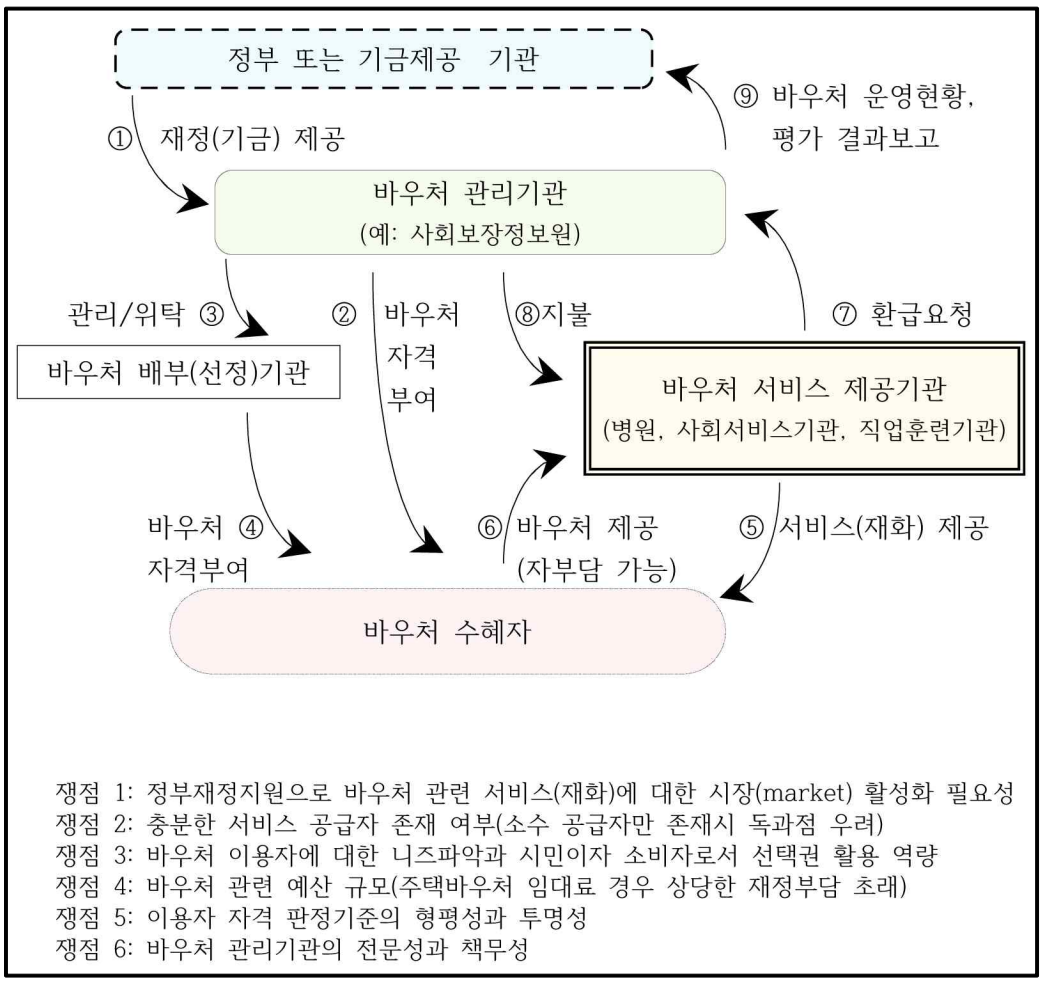
후자는 상향식 방식(bottom-up)은 현장의 다양한 개체들이 모여 재정전달체계의 전체를 구성하는 것으로, 재정지원은 정부가 하지만, 전달체계의 구성은 정부가 아닌 민간의 기존 조직이나 재정전달시스템을 활용하는 것이다. 다시 말해 민간의 은행이나 각종 재정기제를 활용하여 정부의 공공서비스를 제공하는 시스템이다. 다만 상향식 재정지원 방식은 민간의 다양한 목소리가 제대로 반영될 수 있는 그리고 다양한 목소리를 낼 수 있는 여건이 갖추어져야 하고, 정부기관보다는 민간영역의 제공기제를 활용하기 때문에 민간부문의 재정전달시스템이 갖추어져 있어야 한다는 제약이 있다. 최근 민간부문에서 전자지불(electronic payment) 분야에 다양한 혁신이 일어나고 있어, 이를 공공부문에 접목함에 있어서는 집권형보다는 수요자 중심의 분권형 재정지원체제가 상대적으로 큰 장점을 갖고 있다.

2) 정책네트워크의 형성과 복잡화

최근 재정전달체계는 공급자 중심모형이든 수요자 중심모형이든 점차 복잡해지고 있다. 공급자 중심 전달체계의 경우도 전달체계에 위탁 등을 통해 민간기관을 적극 활용하는 추세이기 때문에 정부-민간-수혜자 사이의 정책네트워크가 형성된다. 흔히 정부서비스와 관련된 계약관

계에서 내재되거나 파생되어 정부와 함께 정책업무를 수행하는 다양한 기관들이 증가하고 있다. 민간기업의 아웃소싱관리가 복잡해지는 만큼 정부의 공공재정 전달체계도 정부의 아웃소싱이 증가하면서 이를 둘러싼 정책네트워크가 복잡해지고 있다.

아래 〈그림 3〉에서도 나타나듯이 재정전달체계 핵심 4개 층위가 존재하는데 기획과 정책담당 정부기관-재정관리기관-전달기관-수혜자로 구성된다. 여기에 이러한 재정전달체계를 지원하는 민간의 은행과 같은 재무기관 그리고 재정시스템을 평가하는 정부와 민간평가 기관까지 더하면 수요자 재정전달체계의 관련 행위자는 매우 복잡한 형태를 띤다.



〈그림 3〉 바우처 운영흐름도와 재정전달체계

3) 재정전달체계에 대한 스마트기술의 접목

최근 재정전달체계에 다양한 스마트 기술이 접목되어 활용되면서 전달체계에 혁신이 일어나

고 있다. 무엇보다 모바일 폰이나 각종 스마트폰이 지리적 제약을 초월하여 보급됨으로써 서비스전달 체계망이 스마트 기술을 중심으로 재편성되고 있다는 점이다. 이를 통해 과거 서비스 전달이 어려웠던 취약지역이나 집단에 대한 서비스 전달이 가능해 졌고, 무엇보다 유무선 인터넷망이나 위성 등을 통한 전파방식으로 서비스 정보가 전달됨으로 인해 서비스 전달의 효율성, 신속성, 투명성에 혁신이 일어나고 있는 것이다. 특기 개발도상국의 경우 전달체계를 둘러싼 각종 오류와 부적정 행위 등이 획기적으로 개선되고 있다. 전달체계를 관리하는 정부관료나 관리자의 부패가 줄어들고 현장에서 서비스를 받는 집단의 권리가 기술적으로 보장됨으로써 서비스전달체계의 민주성과 효율성에 변화가 일어나고 있다. 나아가 개도국뿐만 아니라 선진국의 경우도 정부의 현금보조에 따른 각종 범죄나 부적정 행위나 도덕적 해이에 대한 유인이 전자방식으로 전달됨으로 인해 크게 감소하고 있다 (Muralidharan, Niehaus, & Sukhtankar, 2014). 실시간 모니터링이 가능할 뿐만 아니라 이용자도 각종 스마트 기기를 활용하여 자신의 목소리를 정책입안자에 직접 전달할 수 있고, 인터넷이나 웹을 통해 각종 문제점을 전파할 수 있기 때문이다.

디지털 기술은 무엇보다 최종 서비스 이용권자의 본인확인을 전적으로 가능하게 함으로써 각종 부적정행위에 대한 가능성을 줄여준다. 본인 확인은 본인의 고유번호(ID)나 지문, 홍채인식 등 신체정보가 서비스전달체계에 접목되어 활용되기 때문이다. 나아가 스마트기술을 둘러싼 이용권자의 스마트기기활용에 대한 정보리터러시를 높여주는 촉매제가 되기도 한다. 나아가 각종 서비스전달정보가 누적되고 실시간 파악이 가능함으로써 현장의 문제점을 빨리 파악할 수 있고, 축적된 이용특성을 바탕으로 향후 서비스 전달의 개선방향을 찾는 기본 자료로 활용될 수도 있다. 또한 앞으로 서비스전달체계에 스마트기술이 접목됨으로써 공공서비스전달의 핵심인 금융재정전달망이나 정보관리부문도 함께 발전하는 효과를 예상할 수 있다. 전자지불의 효용성 인식하고, 이러한 전자지불은 다양한 형태로 가능 발전될 수 있는데, 여기서 전자은행계좌(electronic bank account), 전자지갑(e-wallet), 스마트카드(smart card) 등 다양한 형태의 전자지불방식이 등장할 것으로 기대된다.

Ⅳ. 이용자중심 재정전달체계 사례 분석

1. 이용자중심 재정전달체계 현황

DSF는 교육, 보건, 그 밖에 사회서비스의 다양한 분야에서도 널리 사용되고 있다(Ensor, 2003; 2004; Ensor & Cooper, 2004; 2005). 특히 바우처와 같이 선택권을 중시하고 최종 이용권자에게 재정이 지원되는 영역에는 얼마든지 DSF 방식이 적용될 수 있다(Steuerle 외, 2000).

여기서는 교육재정분야를 중심으로 DSF 현황을 간단히 살펴보고자 한다.

교육 분야에서도 최종 교육서비스 수요자들에게 직접 재정을 지원하는 각종 프로그램들이 있다. 여기에는 각종 DSF 프로그램들이 존재하는데, 예를 들면 생계지원장학금(stipend scholarship), 지역기금(community financing), 취약계층대상 지원 장학금(targeted bursaries), 바우처(vouchers), 사립학교대상 공공보조금(public assistance to private schools & capitation grants), 학자금대여(loans), 지역보조기금(community grants), 매칭보조금(matching grants) 등이 있다. 이들 수요자 중심재원프로그램들은 세계 각국에서 사용되고 있는데, 대개 프로그램 형태와 운영에 따라 수혜범위, 선택권과 접근성, 형평성 등을 고려하여 다양하게 활용되고 있다.

〈표 2〉 이용자중심 재정지원 프로그램 유형: 교육 분야

DSF 유형	DSF 효과	주요 쟁점	시행 국가 사례(예시)
1.생계형 장학금 (Stipend Scholarship)	- 형평성 제고	- 선택권 제약, 오남용 우려	Bangladesh, Brazil, Indonesia, Morocco, Mozambique, Pakistan
2. 지역 기금 (Community Financing)	- 지역사회 니즈 충족	- 지속가능한 기금운영	Chad, El Salvador, Myanmar, Pakistan
3. 학생선별지원 (Targeted Bursaries)	- 지역특성, 형평성 제고	- 구별효과, 계층화 고착화 우려	China, Colombia, Mexico, Tanzania
4. 바우처(Vouchers)	- 선택, 형평성, 경쟁력, 효율성 제고	- 선별효과(creaming; cherry picking), 낙인효과 우려	Chile, Colombia, Holland, Kenya, New Zealand, Spain, United Kingdom, United States
5.사립학교 대상 보조금	- 선택, 형평성, 품질향상 기대	- 구별효과, 사립학교의 비용전가 우려	Australia, Canada, Czech Republic, France, Japan, Poland, United Kingdom,
6. 학자금 대출 (Student loans)	- 학비지원 효과	- 대출관련 각종 금융문제 발생 우려	Australia, Canada, Jamaica, United Kingdom, United States
7. 지역보조기금 (Community Grants)	- 지역사회 니즈 충족	- 지원금 지속가능성	Bangladesh, Brazil, Pakistan

출처: Patrinos & Ariarsingham(1997)에서 재정리.

2. 이용자중심 전달수단으로서 선진국의 교육바우처 논쟁사례

이용자 중심 재정체계는 여러 분야에서 활용되고 있다. 개발도상국에서 국제기구의 원조를 받아 학교교육, 보건의료서비스, 장애인 서비스, 환경보전 관련 정책순응 등 다양한 영역에서 활용되고 있다. 그렇지만 무엇보다 교육 분야에서 바우처의 도입과 확산이 개도국을 중심으로 활발한데, 이는 국제기구가 주로 바우처 원리를 선호하는 것과도 관련이 깊다. 교육분야에 있어 바우처는 시장원리를 도입하여 기존의 공립학교의 각종 문제점들을 개선할 수 있을 거라는 정책 기대 때문에 적극 도입되었다(장지현, 2012). 정부재원을 공교육 기관에 투자하는 대신,

시장원리의 도입을 위해 교육시장의 수요자인 학부모, 학생에게 재정 지원해야 한다는 주장이다. 이 주장의 근저에 깔린 철학은 재정지원의 반대급부로 주어지는 정부의 통제로부터 교육이 자유로워져야 한다는 것이다.

1990년대 이후 신자유주의가 제안한 공교육 개혁 방안에서 볼 수 있는 철학은 이와는 다소 다르다. 정부가 개입하는 정치(politics) 원리보다 시장(market) 원리에 따른 교육이 학생의 학업성취도를 높이는 데 보다 효과적이라는 것이다. 학교가 경쟁원리에 노출되면, 보다 효과적인 운영방안을 찾아 움직일 것이라는 사고가 이와 같은 주장의 근저에 깔려있다(Chubb & Moe, 1990: 장지현(2012)에서 재인용). 공급자중심의 독점적 교육체계를 허물면, 개별 학교가 학생유치를 위해 교육품질을 높이기 위해 노력할 수 있으며, 학생과 학부모 입장에서도 원하는 학교에서 원하는 교육을 요구하고 받을 수 있다면, 학교 성적 향상에도 기여할 것으로 기대되기 때문이다. 그렇지만 교육바우처 효과를 둘러싼 논란이 많다. 교육 바우처 제도는 상술한 바, 공립학교에 의한 독점적 교육체계가 갖는 비효율성을 개선할 수 있다는 정책적 기대를 받고 있다. 교육바우처에 대한 문제제기와 반론들은 궁극적으로 바우처의 효과성에 관한 논쟁으로 환원된다. 바우처가 교육 분야에 경쟁기제를 도입하고 선택권을 보장하여 공급자 측면에서 학교기관의 교육여건 개선 및 교육서비스의 질적 향상을 가져오고, 수요자 측면에서 사회통합과 학업성취도 향상에 기여할 수 있다는 가설에 대한 실증연구가 지속적으로 이루어지고 있다. 이용자중심 재정전달체계의 주요 사례인 교육바우처를 둘러싼 논란은 계속되고 있는바, 이를 살펴보면 아래와 같다.

먼저 교육분야에 바우처를 도입했을 때 나타날 수 있는 부작용이다. 첫째, 바우처가 모든 바우처 이용자들에게 실질적으로 동등한 선택 기회를 제공하는가이다(송기창, 2007). 바우처가 학비 이외에 다른 부대비용(교통비 등)을 지원하지 않을 경우 앞서 언급한 정보 접근성 이외에도 취약계층에 불리한 제약이 발생한다. 이를테면, 자동차를 보유한 가정과 그렇지 않은 가정이 누리는 선택권의 범위에 차이가 있을 수 있다는 것이다. 둘째, 경쟁하기에 충분한 수의 학교가 바우처 프로그램에 참가한다 해도 학교가 학생을 선택하는 구조가 쉽게 바뀌지 않는다는 것이다(송기창, 2007). 바우처는 오히려 학교 간 양극화를 심화시킬 수 있다. 선택권을 보장한 결과 일부 학교에 우수한 학생들이 몰리게 되면, 선택받지 못한 학교는 선택을 포기한 학생들과 더불어 슬럼화 될 것이다. 셋째, 바우처가 제공하는 선택권이 기능한다 해도 그 결과는 오히려 사회적 통합이 약화될 수 있다. 학교 선택권의 보장이 인종, 사회계층, 문화적 배경에 따른 학생 분리를 촉진할 수 있기 때문이다(송기창, 2007). 넷째, 바우처 운영에 따른 비용이 경쟁이 가져올 편익보다 클 수 있다. 바우처 운영비용을 높이는 요소로 앞서 살펴본 '불평등' 내지 '사회적 분리' 에 대한 사회비용와 이를 완화하기 위한 관리나 규제비용도 수반된다(송기창, 2007). 각급 학교기관들이 교육서비스의 질적 향상을 포기하고, 유자격 직원 수를 줄이고, 학급수를 늘리고, 돈이 많이 드는 학생을 회피하는 형태로 비용 절감에만 매달릴 위험도 배제할

수 없다. 이와 같은 현상이 지배적이라면, 교육의 질적 향상에 따른 편익은 크지 않을 수도 있다. 또한 바우처 비용이 단순히 학비에 그치는 것은 아니다. 교통비, 교보재비, 유니폼비 등 입학금과 학비 이외의 부대비용이 있을 수 있는데, 이를 국가에서 지원한다면 비용은 커질 것이고, 지원하지 않는다면 바우처가 보장하는 '민주적 선택권' 은 그만큼 약화될 것이다.

다음으로 교육바우처의 긍정론에 대한 논거도 있는바, 이를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 경쟁이 학교교육의 질적 향상을 가져왔다는 연구 사례가 존재한다. Hoxby(2000)에 따르면 경쟁 압력을 받는 공립학교의 경우 경쟁이 덜하거나 경쟁이 없는 학교에 비해 더 높은 성취도를 보인다. 둘째, 바우처가 궁극적으로 최악의 학교에 가난한 학생들을 방치하게 될 것이라는 비판은 반박의 여지가 있다. 밀워키 연례 평가에 따르면 우수한 학생들은 그들이 성공을 거둔 학교에 잔류하는 경향이 있으며, 바우처의 주된 혜택 대상인 '문제 학생들' 이 주로 학교를 옮긴다는 것이다(송기창, 2007). 우수학생이 떠난다 해도 나머지 학생들의 특성에 맞춰 교육과정을 운영하면 된다는 반론도 있다. 셋째, 바우처가 계층 간 분리를 부추길 수 있다는 우려에 대해서는 수요자의 합리적 판단, 그리고 제도적 장치가 대안이 될 수 있다(송기창, 2007). 바우처 이용자가 교육내용이나 면학 분위기 등을 기준으로 학교를 선택한다면, 이에 영향을 받는 학교는 그와 같은 학부모의 요구에 부응하려고 노력할 것이다. 넷째, 민간 부문에서 수행하는 각종 인증·평가제도에 의해 정부가 부담해야 할 관리·규제비용이 감소할 수 있다(송기창, 2007).

3. 이용자중심 전달수단으로서 개발도상국의 교육바우처 사례

교육기관에서 제공하는 교육서비스의 질과 재정전달방식 사이에 관련성이 있다는 연구(Rauch & Evans, 2000)는 이용자중심 교육바우처의 필요성에 대한 근거를 제공한다. 공교육 재정이 빈약한 개발도상국의 경우 공립학교에서 제공하는 교육서비스는 질적으로 충분하지 못할 수 있다. 마찬가지 이유로 타 학교에 비해 상대적으로 저렴한 학비를 받는 사립학교가 제공하는 교육서비스 역시 질적 측면에서 문제가 될 수 있다. 취약계층이 자력으로 적정 수준의 교육서비스를 획득할 수 있는 경로가 협소한 것이다. 이 같은 격차로 인해, 한 사회 안에서 부모의 사회경제적 격차에 따라 학생들이 받는 교육의 질에 편차가 발생할 것이라고 예측할 수 있는데. 이러한 교육접근성의 격차는 소득격차가 크고, 취약계층 교육에 대한 정부의 직접서비스 제공이 부족한 빈곤국가 개발도상국의 교육 분야의 일반적인 특성은 다음과 같다. 첫째, 입학 정원에서 사립학교가 차지하는 상대적 비중이 선진국들에 비해 2배에서 3배에 달한다(Estelle James, 1993). 둘째, (선진국과는 달리) 공교육 재원이 부족하므로, 공립학교가 제공하는 교육이 만족스럽지 못할 가능성이 높다. 즉, 개발도상국에서는 학비가 상대적으로 비싼 사립학교가 공립학교에 비해 재정적으로 풍족하며, 그만큼 더 나은 수준의 교육서비스를 제공할 가능성이 높다는 것이다.

개발도상국의 경우 대부분 교육서비스를 제대로 받지 못하는 빈곤층을 대상으로 바우처 제

공이 활발하다. 대부분 유네스코나 세계은행 등 국제기구를 통해 빈곤국가의 빈곤층을 대상으로 교육바우처 사업을 시행하고 있다. 따라서 이러한 교육바우처는 저소득층을 대상으로 한 일종의 자산형의 바우처 취약계층에 초점을 둔 자산형 교육 바우처는 취약계층에 재정 지원하여 학교 선택권을 보다 넓히는 데 목적이 있다. 취약계층은 예산제약으로 인해 높은 수준의 학비를 받고 더 나은 교육을 제공하는 사립학교를 선택할 수 없는 상황에 처해있는 것이 일반적이다. 자산형 교육 바우처는 취약계층의 교육비 지출(education expenditure)을 보조할 수 있는 정책수단이다.

공급 측면에서 공교육에 의해 보편적으로 적정 수준의 교육서비스를 제공할 수 있는 재원 확보가 현실적으로 어렵기 때문에 시장 메커니즘을 활용하여 생산적 효율성을 높이고자 하는 것이다. 수요 측면에서는 취약계층의 교육비 지출을 정부가 보조하여 교육수준 격차로 인한 사회적 불평등 재생산을 완화하는 것이 개발도상국 정부의 관심사가 될 것이다. 하지만 이러한 자산형 교육 바우처의 효과성을 둘러싼 쟁점이 존재한다. 미국을 중심으로 한 교육바우처 무작위 실험연구에 대한 분석(정광호, 2010b) 그리고 개발도상국인 콜롬비아, 칠레 등을 중심으로 진행된 각종 실험연구도 이러한 분위기를 반영하는 학술적 노력이다. 이들 연구를 통해 교육바우처의 효과성이 검증되고 있지만, 한편으로는 교육바우처의 효과성에 대한 논란은 여전하다.

4. 개도국에 대한 현금지원 방식의 진화

최근 개도국의 이용자중심 재정전달체계에 스마트기술이 널리 접목되고 있다. 정부 지불(payment)과 수급(tax)의 디지털화 현상이다. 특히 여기서 민간금융 부문이 국제 및 국내 현금지불시스템의 기반을 제공한다. 이를 위해 국제지원 기구는 개도국으로 하여금 정부가 민간이 디지털재무서비스를 장려하고 혁신하도록 촉구하며, 소비자 금융교육, 나아가 개도국에서 미래의 금융 비지니스 모델을 만들려고 노력하고 있다. 특히 최근 개도국을 중심으로 이용자중심재정전달체계인 대한 현금지급(cash-transfer)방식이 빈곤층을 대상으로 증가하고 있다.

'글로벌저축사회보호캠페인(Global Savings and Social Protection Initiative)'에 따르면 아시아, 아프리카, 라틴아메리카 등 약 143개국 84개의 프로그램에 1억7천4백만 개인계좌가 운영되는 것으로 추정된다. 앞으로 이러한 추세는 증가할 것으로 예상되며, 이에 따라 전자지불에 대한 관심과 활용은 더욱 확대될 것이다(Zimmerman 외, 2014). 과거 개인에 대한 현금지급은 비전자방식일 경우 상당한 오류와 부적정 지급이 많았으나 이제는 전자지불(e-payment)방식으로 바뀌면서 이러한 문제가 상당부분 해소되고 있다.

이러한 개인전자지불계좌는 대부분 수요자중심 재정전달체계로 설계 운용되고 있어, 직접 이용자 계좌에 지급되고, 이용자의 수혜와 활용에 대한 실시간 모니터링이 가능한 방식으로 운용된다. 현금지급과정이 투명하고 빠를 뿐만 아니라 중간에 재정누수 없이 그대로 집행된다는

큰 장점이 있다. 이에 따라 과거 종이현금방식에서 많이 있었던 부패, 범죄가 감소한 것으로 추정된다. 더군다나 빈곤층이 직접 현금수혜를 받음으로써 프로그램 수혜에 대한 만족도와 재정참여도(financial inclusion)가 높아지고 경제 활성화에도 도움이 된다. 물론 저개발국의 경우 전자방식의 재정인프라가 제대로 갖추어지지 않아 실행에 있어 상당한 문제도 있다. 특히 저개발국 대다수 빈곤층은 재무서비스에 대한 접근성을 갖지 못해 경제적 위기에서 이에 대응할 재정수단을 확보하지 못해 상당한 어려움을 겪는다(Kendall & Voorhies, 2014). 선진국과 달리 저개발국의 대부분 시민들은 개인저축계좌(personal savings account), 보험(insurance), 신용계좌(credit account), 현금서비스(cash transfers)와 같은 각종 재무서비스나 재무자원 등을 갖고 있지 않다. 저개발국 빈곤층의 상당수는 개인저축계좌를 갖고 있지 못하며 보험이나 신용관련 재무서비스의 경우 더욱 취약하다.

하지만 저개발국이나 개도국의 경우 모바일서비스는 이제 보편적으로 널리 확산되고 있다. 과거 전통적 파이낸스에 비해 모바일파이낸스(Mobile finance)는 여러 장점을 가진다. 무엇보다 극빈자에 대한 재정이용경험을 통해 재정참여를 촉진시킨다. 특히 여성으로 하여금 재정리터러시를 높여 현금의존에서 벗어나 다양한 재무관리와 재무경험을 쌓는 기회를 제공한다(Klapper & Singer, 2014)[4].

이러한 스마트기술과 수요자 중도국의 새로운 재정시장(financial market)의 확충과 발전, 그리고 재정의 디지털기록에 따른 추적가능성과 투명성의 확보(책무성 증가)와 같은 장점이 예상된다. 특히 스마트기술을 활용한 디지털파이낸스(digital finance)는 개도국 전달체계의 고질병인 현금 송금과 지불과정에서의 명확성과 투명성을 확보하는데 결정적 역할을 하고 있다.

향후 개도국에 대한 현금지원생태계는 저개발국을 새로운 금융시장으로 만들 수도 있다. 특히 디지털거래비용이 거의 무료로 가까워 저개발국의 많은 인구가 여기에 참여할 경우 이는 엄청난 떠오르는 재무시장이 될 수 있는 것이다. 또한 대규모 거래 자료를 통해 저개발국에도 재무산업을 발전시킬 토대를 구축할 수 있다. 실시간 이용(real time service)이 가능하고, 새로운 재무서비스 가입과 탈퇴가 자유롭게 확산되면서 금융리터러시가 축적되면서 저개발국도 선진국 못지않게 공공재정 전달망을 이용해 금융 산업의 토대가 형성될 수 있는 것이다[5].

무엇보다 전자지불 이용자들의 전자리터러시와 재정리터러시 관련 이용자의 경험과 학습이다. 또한 전자지불 관련 재정입출금 관련된 소프트웨어와 하드웨어도 충분히 갖추어지고 이에

---

4) 이 연구가 사용한 모바일폰 마이크로파이낸싱을 위해 설계된 (M-PESA)의 경우를 보자. 당시 케냐의 경우 약 62%의 성인이 활용하고 있어, 지속적 거래를 통해 신용을 쌓고 친인척이나 비즈니스 상대에게 자유롭게 전자방식으로 송금과 수금을 할 수 있다. 당시 탄자니아의 경우 약 47%, 우간다의 경우 약 26%가 모바일 은행계좌를 갖고 있다. 개도국 빈곤층이 금융리터러시에 눈을 뜨면서 새로운 이자증식 은행계좌에 대한 신규가입도 급증하고 있다. 이는 빈곤층의 재무리터러시 향상과 더불어 이들에게 빈곤탈출의 가능성을 제공한다는 시사점을 준다.

5) Zimmerman 외(2014) 연구는 개도국 전자지불 운용사례로 ① 'Ti Manman Cheri'(하이티), ② 'Connected Farmer Alliance(CFA)'모바일머니(케냐), ③ 'Pantawid Pamilyang Pilipino Program(4Ps)'(필리핀), ④ 'Social Assistance Grants for Empowerment(SAGE)'(우간다) 등을 소개하고 있다.

대한 운영의 경험과 노하우도 축적되고 공유되어야 전자지불시스템이 성공적으로 안착될 수 있음을 보여준다[6].

V. 나가며: 요약과 시사점

1. 연구의 요약

본 연구는 세계 각국에서 진행된 이용자 재정에 대한 문헌연구를 바탕으로 이용자 재정의 장단점과 국내 적용시 예상되는 여러 가지 정책시사점을 살펴보았다. 구체적으로 본 연구는 세계 각국에서 진행된 각종 DSF에 대한 광범위한 선행연구를 검토했으며, 특히 개도국에서 진행된 핵심 DSF 사례를 살펴보았다. DSF의 개념과 주요 쟁점 정리를 한 후 DSF의 활용가능성과 정책시사점을 찾고자 했다. 또한 향후 DSF의 적용대상과 기대효과 그리고 DSF에서 파생되는 각종 전달체계상의 거버넌스 문제도 살펴보았다. 나아가 공공재원투입전략에서 SSF에 비해 DSF가 갖는 장단점도 살펴봄으로써. 다양한 공공서비스 전달기제들 간의 재정효과성에 대한 비교분석의 필요성도 제기하였다.

무엇보다 DSF와 관련된 주요 핵심 기제는 공공서비스에 대한 시민의 선택권을 확대보장함으로써 공급자간 경쟁을 도모하는데 있다. 또한 공공서비스가 목표로 하는 주요 취약계층에 대한 공공재원을 집중적으로 투입할 수 있는 전략적 수단이 된다. 나아가 취약계층 스스로 변화할 수 있도록 안내하고 자극하도록 공공재원을 적극 활용 하는 재원투입모형이다. 이러한 DSF의 작동기제는 다음과 같은 중요한 정책시사점을 제공한다. 첫째, 공공서비스 이용권에 대한 접근성과 선택권의 보장이다. DSF는 이처럼 이용권이라는 권리기반 공공서비스를 제공하는데 그 목적이 있다(rights-based approach). 둘째, 공공서비스의 선택권을 보장확대함으로써 실제 시민이 공공서비스에 대한 취향을 표출하고 나아가 서비스 품질을 평가할 수 있는 기회를 제공한다. 여기서 DSF는 참여형 접근전략을 추구한다(participatory approach). 셋째, 이러한 권리에 근거한 이용권과 참여를 강조하는 것은 공공공서비스 이용자 스스로 행태변화를 유도함으로써 정책성과를 높이는데도 기여한다(changing user behaviour to improve policy outcomes). 넷째, DSF는 이러한 권리-선택-참여를 통해 궁극적으로 공공서비스 전달체계의 책무성을 높이고자 한다. 다섯째, DSF는 그 전달과정에서 다양한 행위자들이 참여하게 되는데, 정부-중간전달

---

6) 여기서 나타난 주요 정책시사점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 전자지불시스템에 대한 신뢰이다. 둘째, 전자지불시스템 이용 고객과의 효과적 소통 그리고 각종 민원과 불만에 대한 효과적 대응이다. 셋째, 각 집행상황마다 예상되는 문제를 진단하고 이에 대응하는 방식으로 시스템을 설계하고 운용해야 한다. 넷째, 정부, 서비스제공자, 수혜자가 반드시 숙지해야 될 사항을 정리하고 이에 대해 관심을 갖고 전자지불프로그램에 참여해야 한다. 마지막으로 초기 설치운용비용이 더 많이 소요되고 학습비용이 상당하나 시간이 지나고 전자지불시스템이 정착되면서부터는 장기적으로 이전의 종이방식의 재정전달체계에 비해 더 효과적일 것으로 추정된다.

기구-시민사회-전문가 집단이 참여하게 되며, 이들 주체는 최종 이용권자인 시민과 상호작용하는 복잡한 다층적 행위구조를 띤다(multi-sectoral/multiple stakeholder approach). 여기서 DSF의 성패는 공공서비스전달과정에 개입된 여러 행위자들의 협력과 경쟁을 통해 얼마나 성과를 잘 낼 수 있도록 하는가에 달려 있다.

2. 쟁점과 추후과제

이용자중심 재정전달체계의 기본 취지는 공공서비스나 재화의 최종 수요자인 시민의 욕구와 선호를 최대한 존중하고 이를 서비스 전달체계에 반영하는데 그 목적이 있다. 이를 위해 바우처 형식을 빌어 이용권을 직접 사용자(복지수혜자)에게 전달하고, 반면 서비스 공급자가 이용자의 선호와 욕구를 최대한 존중하도록 하는 전달체계를 설계한 것이다. 이러한 이용자중심 패러다임은 최근의 가정과 지역사회니즈에 기반을 둔 사회서비스 전달체계 나아가 기본소득 도입과 밀접한 관련을 맺고 있다(Benjamin & Fennell, 2007; Doty 외, 1996)[7]. 미국이나 유럽의 경우 장애인과 장기돌봄노인의 선호와 욕구를 가정과 지역사회에서 제공하고자 하는 노력이 활발히 이루어져왔다(Velgouse & Dize, 2000)[8]. 이러한 가정과 지역사회기반 풀뿌리 사회서비스 모델의 강조는 바로 지역화폐와 개인사회 저축계좌와 같은 지역사회와 주민의 선호를 반영하는 사회경제모델을 만들어내고 있다. 기본소득에 대한 논의도 결국은 최종 복지수혜자의 선호를 최대한 반영한 전달체계의 설계도라고 할 수 있다(서정희, 2017; Caputo, 2012; Standing, 2017). 복지수혜자의 선호를 최대한 존중하는 제공방식은 현금지원이라 할 수 있기 때문이다. 기본소득은 일종의 사용처 제한이 없는 (현금)바우처라 할 수 있다. 각종 부적절한 소비(알코올, 담배, 불법상품 구매)에 대한 제약만 있을 뿐 대부분 원하는 상품이나 서비스를 시기나 장소에 있어 아무런 제한이 없는 구매를 보장한다면 바우처도 거의 현금에 가까운 서비스가 될 수 있을 것이다. 결국 기본소득과 현금지원 서비스를 바우처라는 전달체계 내에서 최대한 활용할 수 있다.

최근 이용자중심 재정전달체계는 보건의료, 교육 등 다양한 정책분야에서 이용자의 선택과 전달체계의 효과성을 높이기 위해 각국의 정책결정자집단으로부터 주목을 받고 있다. 특히 이용자 재정에 대한 세계 각국의 다양한 정책사례들이 세계은행, 유네스코 등 국제기구를 통해 전파되고 있으며, 학술논문으로도 출간되고 있다. 앞으로도 이용자중심 재정전달체계에 대한

---

7) '수혜자 중심 돌봄서비스'란 장기요양이 필요한 돌봄대상자를 요양소 등 수용시설에 보내지 않고, 자택이나 원하는 친척집에 거주하면서 돌봄서비스를 받게 하는 정책이다. 노인이나 장애인과 같은 서비스 이용자가 서비스 전달단계에서 핵심 역할을 수행하며, 서비스 종류와 도우미를 가족구성원으로 고용하는 등 다양한 선택권을 보장해준다.

8) 미국 대법원은 1999년 주정부가 장애인에게도 일반인과 동일한 사회서비스 프로그램 선택기회를 제공해야 한다는 취지의 '옴스테드(OLMSTEAD) 판결'을 통해 수혜자 중심 돌봄서비스의 제도화를 마련했다. 이 판결에 따라 연방정부 및 주정부들은 공동체 삶을 강조하는 주(state) 계획 및 정책기준 등을 마련하여 수혜자 중심 돌봄서비스를 널리 확산시켰다.

다양한 사례분석이 기대된다. 예를 들면, ① 콜롬비아 교육바우처 사회실험(Angrist 외, 2002; Angrist 외, 2006), ② 아프리카를 비롯한 개발도상국가에 이루어지는 각종 현금지원프로그램(Aker 외, 2013; Gupta 외, 2010; Jack & Suri, 2013) ③ 미국 G.I Bill 자연실험(Kathleen, 2009; Stanley, 2003) 등은 개도국과 선진국에서 이용자중심 재정전달체계의 비교분석을 위한 좋은 정책사례들이라, 이들에 대한 심층분석은 향후 이 분야 연구에 많은 시사점을 줄 것으로 기대된다. 나아가 이용자중심재정 전달체계는 사회정책뿐만 아니라 경제정책 분야에도 의미있는 연구과제를 제공할 수 있다. 특히 스마트폰과 결합된 개도국의 현금지원방식의 진화는 개도국에 새로운 글로벌 금융시장을 창출할 수 있다. 이용자중심 재정전달체계는 개도국의 복지와 지역사회의 혁신뿐만 아니라 경제투명성을 제고하는데도 기여할 것이다.

〈참고문헌〉

서정희. (2017). 기본소득의 국가별 실험. 「월간 복지동향」, (221): 22-27.

송기창. (2007). 학교선택제의 이상과 실상 - 국내 적용 가능성 탐색을 위한 미국의 학교선택제 분석. 「교육행정학연구」, 25: 151-176.

유한옥. (2006). 「바우처 제도 국내외 사례 및 개선방안」, 한국개발연구원.

이선호. (2003). 외국의 스쿨바우처 제도(School Voucher)의 적용가능성 탐색. 「교육발전논총」, 24(1): 85-103.

장지현. (2012). 교육바우처 제도의 운용과정 연구. 「사회적기업과 정책연구」, 2: 109-156.

정광호. (2007). 바우처 분석: 한국과 미국을 중심으로. 「행정논총」, 45(1): 61-109.

정광호. (2010a). 「바우처 분석: 이론과 현실」, 서울: 법문사.

정광호. (2010b). 미국 교육바우처의 효과 분석: 무작위실험 사례를 중심으로. 「행정논총」, 48: 25-64.

정광호·최병구. (2007). 문화격차 분석과 문화바우처 정책설계. 「지방정부연구」, 10(4): 63-89.

지은구·김은정. (2010). 「사회복지서비스의 특성과 이용자재정지원」. 서울: 나눔의 집.

Ascolil, U, and Rancil, C., (eds) (2002). *Dilemmas of The Welfare Mix*. New York: Kluwer Academic/Plenum Publisher.

Ahmed, S., and Khan, M. M. (2011). Is demand-side financing equity enhancing? Lessons from a maternal health voucher scheme in Bangladesh. *Social Science and Medicine,* 72: 1704-1710.

Aker, J., Boumnijel, R., McClelland, A., and Tierney, N., (2013). *How Do Electronic Transfers Compare? Evidence from a Mobile Money Cash Transfer Experiment in Niger*. Tufts

University Working Paper.

Angrist, J., Bettinger, E., Bloom, E., King, E., and Kremer, M. (2002). Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experiment. *American Economic Review*, 92(5): 1535-1558

Angrist, J., Bettinger, E., and Kremer, M. (2006). Long-Term Educational Consequences of Secondary School Vouchers: Evidence from Administrative Records in Colombia. *American Economic Review*, 96(3): 847-862.

Benjamin, A.E. and Fennell, M.L.. (2007). Putting the Consumer First: An Introduction and Overview. *Health Services Research,* 42(1 Pt 2): 353-361.

Blöndal, Jón R. (2005), Market-type Mechanisms and the Provision of Public Services, *OECD JOURNAL ON BUDGETING*, 5(1): 79-106.

Bradford, D. F., and Shaviro, D. N. (1999). The Economics of Vouchers (No. w7092). National Bureau of Economic Research.

Chubb, J. E., and Moe, T. (1990). *Politics, Markets, and America's Schools*. Washington.

Caputo, R. (ed.). (2012). *Basic Income Guarantee and Politics: International Experiences and Perspectives on the Viability of Income Guarantees,* New York: Palgrave

Doty, P., Kasper, J., and Litvak, S. (1996). Consumer-Directed Models of Personal Care: Lessons from Medicaid. *The Milbank Quarterly*, 74(3): 377-409.

Dougherty, R. and Eggers, W. D. (1996). *Delivering Better Services for the Mentally Ill and Developmentally Disabled: A Consumer Choice Model,* Policy Study. California: Reason Public Policy Institute.

Ensor, T. (2003). Consumer-led Demand side Financing for Health and Education: *An International Review*, Oxford Policy Management.

Ensor, T. (2004). Consumer-led demand side financing in health and education and its relevance for low and middle income countries. *International Journal of Health Planning and Management,* 19(3): 267-285.

Ensor, T., and Cooper, S. (2004). Overcoming barriers to health service access: influencing the demand side. *Health Policy and Planning*, 19(2): 69-79.

Ensor, T., and Ronoh, J. (2005). Effective financing of maternal health services: a review of the literature. *Health Policy,* 75(1): 49-58.

Glennerster, H. (1991). Quasi-markets for education. *The Economic Journal,* 101(408): 1268-1276.

Gupta, I., Joe, W., and Rudra, S. (2010). Demand Side Financing in Health: How far can it

address the issue of low utilization in developing countries? Geneva: *World Health Organization Report* No.27.

Hoxby, C. M. (2000). Does competition among public schools benefit students and taxpayers? *American Economic Review*, 90(5): 1209-1238.

Jack, B. and T. Suri, (2013). Risk Sharing and Transaction Costs: Evidence from Kenya's Mobile Money Revolution. *American Economic Review,* 104(1): 183-223.

Kathleen, F. (2009). *The G.I. Bill,* Cambridge University Press.

Kendall, J., and Voorhies, R. (2014). The Mobile-Finance Revolution: How Cell Phones Can Spur Development. *Foreign Affairs,* 93(2): 9-13.

Klapper, L. and Singer, D. (2014). The Opportunities of Digitizing Payments. World Bank, Washington, DC. © World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19917 License: CC BY 3.0 IGO.

Loomis, B. (2000). The Politics of Vouchers, in Steuerle, C.E., Ooms, V.D, Peterson, G., & Reischauer, R.D. (eds.), *Vouchers and the Provision of Public Services,* Washington DC: Brookings Institution Press, pp.92-118.

Muralidharan, K., Niehaus, P., and Sukhtankar, S., (2014). Payments Infrastructure and the Performance of Public Programs: Evidence from Biometric Smartcards in India. *National Bureau of Economic Research,* NBER Working Paper 19999.

Orszag, J. M., and Orszag, P. R., (2005). Individual Accounts: Lessons from International Experience. *Science,* 309: 5732, 250-251.

Patrinos, H. A., and Ariasingam, D. L. (1997). Decentralization of education: Demand-side financing. The World Bank.

Salamon, L. M. (ed.) (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance,* New York: Oxford University Press.

Savas, E. S. (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships.* New York: Chatham House Publishers and Seven Bridges Press

Schmidt, J.O., Ensor, T., Hossain, A., and Khan, S. (2010). Vouchers as Demand Side Financing Instruments for Health Care: A Review of the Bangladesh Maternal Voucher Scheme. *Health Policy*, 96(2): 98-107.

Standing, G. (2017). *Basic Income: A Guide for the Open-Minded,* Yale University Press. 안효상 옮김. (2018). 기본소득 일과 삶의 새로운 패러다임. 서울: 창비.

Stanley, M. (2003). College Education and the Mid-century GI Bills. *Quarterly Journal of Economics*, 118(2): 671-708.

Steuerle, C. E., Ooms, V. D., Peterson, G., and Reischauer, R. D. (2000). *Vouchers and the Provision of Public Services,* Washington DC: The Brookings Institution Press.

Velgouse, L., and Dize, V. (2000). A Review of State Initiatives in Consumer-Directed Long-Term Care. *Generations,* 24(3): 28-33.

West, E. G. (1997). Education vouchers in principle and practice: a survey. *The World Bank Research Observer,* 12(1): 83-103.

West, A., Sparkes, J., and Balabanov, T. (2000). *Demand-Side Financing-A Focus on Vouchers in Post-Compulsory Education and Training: Discussion Paper and Case Studies,* CEDEFOP Dossier. CEDEFOP, PO Box 22427, GR 55102, Thessaloniki, Greece.

Zimmerman, J., Bohling, K., and Parker, S. Rotman (2014). *Electronic G2P Payments: Evidence from Four Lower-Income Countries,* CGAP (Consultative Group to Assist the Poor) Focus Note 93/2014.

접수일(2018년 10월 18일)
수정일(2018년 10월 28일)
게재확정일(2018년 10월 30일)

〈국문초록〉

이용자중심 재정전달체계에 대한 고찰

본 논문은 이용자중심 재정전달체계(Demand Side Financing: DSF)의 관점에서 정부 보조금의 전달과정을 분석하고 있다. 정부보조금 전달과정은 크게 두 패러다임으로 구성되는데, 공급측면과 수요측면의 재정작동기제이다. 지금까지 바우처나 조건부 현금지원과 같은 정책수단이 널리 활용되기 전에는 공급측면 재정전달체계가 주로 사용되어 왔다. 그러나 최근에는 개도국이나 선진국을 중심으로 수요자(공공서비스 수혜자)에게 직접 정부보조금을 전달하는 이용자중심 전달체계가 널리 확산되고 있다. 바우처 작동기제에 바탕을 둔 이용자중심 재정전달체계의 핵심 원리는 이용자(시민)의 선택과 선호를 강조한다는 점이다. 이용자중심 재정전달체계 하에서는 식품, 육아, 의료와 같은 재화를 구매할 수 있도록 지원해주는 보조금(정부재정지출)이 공급자가 아닌 이용자(정부 보조금 수혜자)에게 직접 전달된다. 이러한 바우처의 원리는 수혜자(이용자)로 하여금 목소리와 선택권 행사를 통해 공급자나 정부를 대상으로 공공서비스 전달과정에 대한 자기주도권을 발휘하도록 해 준다. 이상의 논의를 바탕으로 결론 부분에서 본 논문은 이용자중심 재정 전달체계의 의미와 시사점을 논의하였다. 또한 이용자중심 재정전달체계와 기본소득 그리고 지역사회기반 돌봄서비스 사이의 연관성을 중심으로 관련 연구과제를 언급하였다.

주제어: 수요중심 재정조달, 공급중심 재정조달, 바우처, 지방정부 복지전달체계,
지역사회돌봄서비스