

조세 · 재정 BRIEF

kipf 한국조세재정연구원

2014. 09. 30(화)

사회서비스 공급모형과 재정효율성

요 약

- 국가의 경제수준이 높아지고 사회가 다변화됨에 따라 그 사회의 구성원이 정부에 요구하는 각종 서비스 역시 빠른 속도로 확대되고 있으며, 그 종류도 매우 다양화되고 있음
- 우리나라의 사회서비스는 정부의 개입이 필요한 분야에 국한하여 직접 제공방식과 민간재공방식으로 이루어지고 있음
 - 그러나 최근 전자바우처에 대한 사회서비스가 확장됨에 따른 사회서비스 사각지대 발생, 행정비용의 증가 등 재정효율성에 부정적인 결과를 초래하기도 함
- 우리나라의 사회서비스 중 가장 큰 규모를 차지하는 분야는 보육이며 이에 대한 재정규모는 약 6조원에 달함
 - 재정규모가 가장 큼에도 불구하고 사회서비스 공급자 측면에서 도덕적 해이, 양질의 보육시설 부족, 서비스 질이 좋지 않은 열악한 시설의 진입 규제 부재, 수요자 측면에서 무상보육의 확대에서 비롯된 보육의 가수요로 인한 꼭 필요한 수요자에 대한 시설부족이 문제점으로 지적
 - 문제를 해결하기 위해 현행 서비스 공급구조와 지원체계, 재원부담 방식의 개선 등이 필요한 것으로 파악
- 노인 대상 사회서비스는 크게 사회보험 방식인 노인장기요양보험과 바우처 방식인 노인돌봄서비스로 분류

- 노인 대상 사회서비스의 경우 서비스관리체계의 효율성 제고나 비용효율성 향상 등이 정책목표로서 우선시 되어야 함
- 장기요양서비스의 경우 서비스 제공기관의 초과공급 및 관리 부실로 인한 부정수급 및 서비스 질 저하의 문제가 발생
- 이러한 문제를 해결하기 위해서는 노인정책에 대한 포괄적인 시각이 필요하며, 현재 이원화된 노인장기요양보험 및 돌봄서비스의 재원을 통합하여 재정효율성을 제고할 필요

□ 문화바우처 제도는 수요자에게 선택의 기회를 제공함으로써 수혜자들의 문화예술서비스 향유의 만족도를 높일 뿐 아니라, 공급자들의 경쟁을 통한 공급의 효율성을 높일 수 있는 목적을 동시에 달성할 수 있음

- 그러나 예산의 규모가 문화산업의 규모에 비해 상대적으로 작을 뿐 아니라 분야가 다양하여 한정된 예산으로 공급측면의 효율성을 개선하는 효과는 매우 제한적
- 또한 지역, 연령, 문화예술에 대한 정보의 접근성 및 관심 등의 조건이 갖추어지지 않은 경우 이용도 및 만족도는 현저히 낮게 나타남
- 이러한 문제를 해결하기 위해 문화바우처 조건이 충족되는 계층에 국한된 바우처 사업의 확대, 수혜자들의 기호에 맞는 기획바우처 사업의 적용범위 확대를 통해 서비스공급과 재정효율성을 제고해야 함
- 또한, 중앙정부의 예산을 지자체별로 배정하고 지자체가 주관해서 지역의 특성에 맞는 문화바우처 사업을 수행하도록 하여 문화바우처의 효과성을 높일 필요

사회서비스 현황: 공급모형과 재정효율성

1. 사회서비스 정의

- 우리나라의 경우 2004년 시범사업을 수행하던 때부터 기존의 사회복지서비스 이외에 일련의 돌봄서비스를 지원하는 복지정책을 ‘사회서비스정책’으로 총칭하면서 ‘사회서비스’라는 용어를 사용
 - 사회서비스에 대한 이론화 또는 개념화가 충분히 진행되지 않은 채 사회서비스정책이 진행되면서 ‘사회서비스’라는 용어를 사용했던 것으로 보고됨
- 법률적으로 사회적기업육성법과 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률에서 정의한 사회서비스는 사회복지, 보건의료, 교육, 문화서비스 등을 포함
 - 두 법의 목적에 착안하여 사회서비스 제공자와 수요자의 입장 모두를 고려하여 사회서비스를 규정하도록 요구
- 사회서비스 제공을 담당하는 정책당국은 사회서비스를 ‘개인 또는 사회 전체의 복지 증진 및 삶의 질 향상을 위해 사회적으로 제공하는 서비스’로 지칭
 - 사회서비스는 사회복지서비스(보육, 아동, 장애인, 노인 보호 등), 보건의료서비스(간병, 간호), 교육서비스(방과 후 활동, 특수 교육), 문화예술서비스(도서관, 박물관 운영)들을 전자바우처 방식으로 제공
 - 또한 전자바우처 방식 이외에도 환경, 안전 등의 공공서비스와 같은 다양한 사회서비스가 존재

2. 사회서비스 공급모형

가. 사회서비스의 공적제공

- 경제학이나 재정학적 관점에서 볼 때, 사회서비스는 공적제공(public provision)이 필

4 사회서비스 공급모형과 재정효율성

- 요한 서비스로 인식될 수 있지만 엄밀한 의미에서의 공공재(public goods)는 아님
- 공공재의 필수요소는 경합성(non-rivalry)과 비배제성(non-excludability)이지만 사회서비스는 비경합성과 비배제성을 만족하지 않음
 - 반면 정부는 사회구성원이 기본적인 사회서비스의 소비 또는 그로 인한 기회의 차등을 줄이기 위해 무상이나 저렴한 지원가격으로 사회서비스를 제공해야 함
 - 이러한 기회균등 논거와 연계된 것으로 보편적서비스제공(universal programs)을 언급할 수 있는데, 이는 누구든지 양질의 사회서비스를 받아야 함을 의미함

나. 사회서비스의 범주

- 사회서비스(social services)란 소비외부성(consumption externality)이 크고 사회적으로 공적제공(public provision)이 요구되는 대인서비스(personal services)
- 광의로는 보건복지 분야와 교육 분야를 주로 포함하는 사회복지성이 강한 사회정책사업, 협의로는 사회복지서비스와 보건의료서비스를, 최협의로는 돌봄(care)서비스를 중심으로 한 사회복지서비스로 정의됨

다. 사회서비스 공급유형

- 정부가 재정지출을 통해 사회서비스를 공급하는 모형은 크게 3가지로 구분할 수 있음
 - 우선 정부의 공공기관을 통해 직접 사회서비스를 공급하는 직접제공 모형이 있음
 - 민간기관(민간비영리 기관 및 영리기관)을 통해 사회서비스를 위탁하여 공급하는 민간제공 모형
 - 마지막으로 사회서비스 소비자의 선택의 권한을 높이는 방법으로 바우처(vouchers) 제도를 통해 사회서비스를 공급하는 모형
- 사회서비스에 대한 소비향유를 위해 사회서비스를 공급하는 방법은 일반적으로

두 가지 형태로 구분

- 첫 번째는 정부가 사회서비스를 민간공급자들에게 직접 구매하여 수혜자들에게 공급하는 것과 두 번째 방법은 소비자의 선택권이 있는 바우처 제도를 통해 사회서비스를 공급하는 유형이 있음

3. 바우처 방식과 소비자만족도 평가

- 우리나라는 2007년부터 전자바우처 제도를 도입하기 시작하였기 때문에 바우처 제도를 오랜 기간 수용한 유럽 국가나 북미의 국가와는 크게 다름
 - 첫째, 시장 경쟁 구도에서 우리나라는 소비자가 공급자에 대한 선택을 보장할 만한 시장 구조가 확립 되어 있지 않음
 - 둘째, 서비스 이용자는 서비스 제공자 및 제공되는 서비스의 질에 관한 정보가 필요하나, 이에 관해 정보를 얻을 수 있는 공신력 있는 통로가 부재
 - 현재 우리나라의 사회서비스 시장은 다수의 공급자가 존재하지 못하여, 수요자에게는 충분한 선택권이 주어져 있지 못하며, 한정된 공급자에 대한 충분한 정보도 제공되지 않고 있음
- 서비스 만족에 관한 과거 연구를 볼 때, 우리나라 사회서비스의 수혜자 만족도 결과에서는 사회적 바람직성 편향(social desirability bias)이 나타남
 - 사회적 바람직성 편향이란 조사응답자들이 그 조사에서 조사자가 듣기를 원하는 쪽으로 대답을 하는 경향을 일컬음
 - 이러한 경향으로 인하여 사회서비스 관련된 수혜자는 만족도 조사에서 실제 느끼는 만족도보다 더 높은 수준의 만족이 있다고 응답할 가능성이 있음

II

영유아 대상 사회서비스 공급모형

1. 영유아 대상 사회서비스 현황

- 우리나라의 현행 만 0세에서 5세까지의 영유아 대상 사회서비스는 영유아 돌봄과 관련한 서비스가 제공되고 있음
 - 영유아 사회서비스는 세부적으로 주관부서에 따라 어린이집을 중심으로 한 보육서비스와 유치원을 중심으로 한 교육서비스로 분리되어 있음
- 최근 보육서비스와 교육서비스로 이원화된 서비스 공급 형태에서 유아에 대한 보육·교육 공통과정이라는 개념이 사용되기 시작하면서 유아에 대한 무상교육이 확대됨
 - 영유아 대상 사회서비스 만족도 조사 보육 및 교육서비스 외에도 한부모, 맞벌이 등 취업부모의 만 12세 이하 자녀에 대하여 가정내에서 아이돌보미가 돌봄을 제공하는 아이돌봄서비스가 제공됨
- 어린이집을 중심으로 한 보육서비스와 유치원을 중심으로 한 교육서비스는 각각 아이사랑카드와 아이즐거운카드라는 전자바우처 형태로 지원되고 있음
 - 보육서비스의 경우 2009년부터 전 지역에서 아이사랑카드 전자바우처 사업이 실시
 - 아이사랑카드로 이용할 수 있는 서비스는 종일보육, 시간연장보육, 야간보육, 24시간보육 서비스이며 일반보육, 영아보육, 5세 누리과정, 방과후보육, 장애아 및 다문화아동 보육 서비스도 이용이 가능
 - 유치원을 이용하는 영유아에 대한 유아학비 지원은 아이즐거운카드로 제공

2. 영유아 대상 사회서비스 해외 사례

- 보육서비스와 교육서비스의 연령별 분리 및 관할 부처 이원화 여부에 따라 OECD는 3가지 유형군을 분류¹⁾
 - 첫째 유형은 연령별로 0~2세까지는 보육서비스를, 3~5세까지는 교육서비스를 제공하는 유형
 - 둘째 유형은 0~5세 모든 연령에 대하여 보육서비스와 교육서비스가 통합되고 관할 부처도 하나의 부처에서 관리함
 - 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 호주
 - 셋째 유형은 보육서비스와 교육서비스가 중복되어 나타나면서 관할 부처도 중복
 - 한국, 미국, 캐나다, 일본

3. 영유아 대상 사회서비스 바우처 조건 평가

- 우리나라 영유아 대상 사회서비스 공급은 현재 수요자에 대한 전자바우처 방식, 공급자에 대한 묵시적 바우처 방식, 국공립시설 공급을 통한 정부의 직접공급방식 및 현금지원의 4가지 유형을 통해 제공됨
- 영유아 대상 사회서비스 공급에 대한 전자바우처의 도입은 공급자에 대한 묵시적 지원이나 직접공급 방식에 비해 공급자의 도덕적 해이의 감소와 소비자들의 만족도 증진에는 보다 효과적이라 평가됨
 - 그러나 보육과 교육서비스의 재정투입 대비 효과성과 효율성이 여전히 미미한 것으로 파악됨
 - 보육재정의 양적 규모면에서 취업모의 보육필요 수요가 여전히 충족되기 어려움
 - 전업주부에 대한 관대한 지원
 - 비경쟁적인 보육시장 구조하에서 나타나는 비효율성
 - 국공립시설 쏠림현상이나 안심하고 맡길 수 있는 보육시설의 부족

1) 권미경, 『OECD 회원국의 보육서비스 - 보육유형, 보육교직원, 보육비용을 중심으로』, 육아정책연구소, 2012

- 이는 영유아서비스를 전자바우처로 공급함에 있어 공급모형의 효율성과 효과성을 담보할 수 있는 여건이 갖추어져 있지 않다는 것을 알 수 있음

4. 영유아 대상 사회서비스 만족도 조사

- 영유아 대상 사회서비스의 수혜자인 영유아와 그들의 부모를 대상으로 만족도 조사를 수행한 결과, 대부분의 부모는 직접 방문에서 얻은 정보(응답자의 39.9%)와 간접 외부 정보라 볼 수 있는 구전(응답자의 25.3%)에 의존하는 것으로 나타남
 - 정부가 제공하는 정보인 '아이사랑보육포털'의 이용은 응답자의 1.3% 정도로 이용률이 낮았음
 - 또한 실제 영유아 보육 서비스 시장 환경에서, 서비스 수요자는 영유아 대상 사회서비스보다는 '집과의 거리'와 '국공립여부'를 먼저 고려하는 것으로 나타남
 - 이는 서비스 수혜자들이 원하는 요소와 서비스를 제공하는 정부의 소통이 잘 이루어지지 않음을 시사함

III

노인대상 사회서비스의 공급모형

1. 노인대상 사회서비스 공급현황

- 우리나라 노인대상 사회서비스의 범주는 기초노령연금, 노인돌봄서비스, 노인장기요양서비스, 노인보호서비스로 나뉘며, 공급모형으로는 민간제공, 바우처제공 그리고 직접제공이라 할 수 있는 공적제공의 세 가지 모형이 존재
 - 노인돌봄서비스는 명시적 전자바우처 방식으로 제공되고 있고, 노인장기요양서비스는 보험방식으로 재원이 조성되어 묵시적 바우처 방식으로 제공
 - 노인돌봄서비스는 혼자 힘으로 일상생활을 영위하기 어려운 노인에게 가사·활동지원 또는 주간보호 서비스를 제공하여 안정된 노후생활 보장 및 가족의

사회·경제적 활동기반 조성함을 목적으로 함

- 노인장기요양보험은 고령이나 노인성 질병 등의 사유로 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인 등에게 노후의 건강증진 및 생활안정을 도모하고 그 가족의 부담을 덜어줌으로써 국민의 삶의 질을 향상시키기 위함을 목적으로 함²⁾
- 우리나라 노인대상 사회서비스의 공급유형은 <표 III-1>과 같음

<표 III-1> 노인대상 사회서비스의 공급유형 및 예산규모

(단위: 백만원)

공급유형	사회서비스 사업명	사업내용	예 산	
			2012년	2013년
전자바우처	노인돌봄서비스 지자체보조	노인돌봄기본서비스 독거노인 u-Care시스템 운영 노인돌봄종합서비스 등	102,733	118,162
바우처(목시적)	노인장기요양서비스	노인장기요양보험지원	487,875	541,210
바우처(목시적)	독거노인 돌봄서비스	독거노인보호지원 - 노인돌봄서비스 운영	281	281
직접공급/공급 지원	노인보호서비스	노인보호전문기관 지원	3,558	3,877
	독거노인보호서비스	독거노인보호지원 - 독거노인종합지원센터 운영	657	1,000
	노인요양시설확충		50,194	52,679
	장례사시설확충		57,926	62,196

자료: 보건복지부, 『2013년도 보건복지부 소관 예산 및 기금 운용계획 개요』, 2013.

2. 노인요양서비스 해외 사례

- 일본의 경우 2000년 개호보험의 도입과 2003년의 지원비 제도로 영리법인의 진출이 허용된 모든 서비스 영역에서 이용자 수와 서비스 제공 사업소가 증가
- 그러나 일본의 노인요양서비스 분야의 시장화에 따른 각종 문제가 발생
 - 각 사업소에 소속되어 있는 케어매니저가 시장 중개인으로서 우량고객만을 소

2) 「노인장기요양보험법」 제1조

속 사업소에 우선적으로 유도하고 비우량 고객은 배제하는 소위 고객선별(cream-skimming) 문제가 야기

- 비우량 고객을 소개받은 사업자 측은 경영에 도움이 안 된다고 판단되는 경우에는 계약을 거부하는 등의 역선택(adverse selection)의 문제도 발생

□ 일본의 사례를 미루어 보아 노인요양서비스 분야는 시장시스템 하에서 사회서비스 이용자를 위한 공평한 서비스 공급에 기여하기보다는 사업자의 역선택에 활용되어 열등처우의 원칙이 적용될 가능성이 높기 때문에 이에 대한 적절한 조절장치를 구축해야 함을 알 수 있음

- 일본 노인요양서비스 분야에서 특히 유의하여야 할 점은 공급기관의 다양화임
- 노인요양서비스를 제공하는 주체가 공익법인과 영리법인 사이의 다양한 스펙트럼을 형성하고 이용자들에게 서비스 다양성을 보장하고 있다는 점이 서비스 제공의 공정성을 지원하고 있는 것으로 판단

3. 노인대상 사회서비스 바우처 조건 평가

□ 보건복지부 『장기요양통계연보』에 의하면 노인대상 사회서비스 공급현황과 규모는 2011년 연말 기준, 장기요양기관 수는 1만 4,918개소, 재가 요양기관이 1만 857개소, 시설 요양기관이 4,061개소로 나타남

- 2011년 장기요양기관 수는 2009년 대비하여 재가기관은 0.9배, 시설기관은 1.5배 증가한 수치임

□ 반면 노인돌봄종합서비스는 전자바우처 도입 이후 2007~2011년 동안 실제 이용자 지역 관점에서 볼 때, 노인돌봄서비스의 제공 기관수가 크게 증가하였음에도 불구하고 경쟁은 거의 증가하지 않은 것으로 나타남

□ 노인돌봄종합서비스에서는 전자바우처 도입의 주요 취지 중 하나인 경쟁도입을 통한 효율성 향상이 사실상 어려운 것으로 판단됨

- 경쟁을 촉진하기 위하여 현재보다 다양한 정책적 수단을 강구한다면, 경쟁이

다소 증가할 수는 있을 것이나 변화에 익숙하지 않은 노인들의 소비특성을 고려한다면 경쟁이 반드시 더 바람직한지에 대해서 근본적인 고찰이 필요

- 또한, 노인돌봄종합서비스 전자바우처의 운영에서는 시장기능을 통한 효율성 향상이 아니라 서비스 관리체계의 효율성 제고나 비용효율성 향상 등의 정책 목표가 우선시 되는 것이 더 합리적일 것으로 기대

4. 노인대상 사회서비스 FGI분석

- 노인요양서비스와 노인돌봄서비스에 대한 실증 분석을 위해 한국보건사회연구원(2012), 건강보험정책연구원(2009) 등의 정책보고서와 요양보호사 대상 초점집단인터뷰(FGI)를 실시
 - 분석 대상인 노인 서비스의 수혜자는 주로 신체적·정신적으로 어떤 특정 서비스를 선택하는 능력이나 지위가 없는 경우가 있음
 - 이때 수혜자의 보호자가 선택권을 갖게 되며 선택 후 이루어지는 만족·불만족에 따른 재구매 의사 결정시, 수혜자의 역할이 제한될 수 있음
 - 또한, 노인 스스로가 각각의 노인서비스 품질 속성에 대해 희망하는 서비스 수준(the desired level)이 불명확하고 또 용납 가능한 서비스 수준(the adequate level)은 매우 낮음
 - 만족이란, 부족함이 없어 마음이 흡족한 상태라 하지만 노인 요양의 경우에는 부족함이 있어도 그들은 만족한다고 이야기할 가능성이 높음
 - 수혜자와 수혜자의 보호자는 서비스를 받아서 생겨나는 혜택에 대해 서로 간에 인식의 차이가 존재하는 문제가 발생
 - 노인 대상 사회 서비스는 인간의 본원적 욕구를 해결해 주는 서비스이므로 만족·불만족에 이슈가 아니라 그 본원적 욕구가 해결 됐느냐 아니냐의 이슈임
 - 이러한 특이성 때문에 노인 대상 사회서비스의 경우 일반적으로 사용되는 소비자 만족에 대한 정의를 새롭게 하고, 그것을 조사 수집하는 올바른 방법을 연구 개발해야 함

IV

문화 분야 사회서비스의 공급모형

1. 문화예술서비스 현황

- 문화예술관련 사회서비스를 공급하는 유형은 일반적으로 (i) 정부의 직접공급, (ii) 민간의 문화예술단체를 통한 위탁공급, (iii) 소비자들이 본인들의 선호에 따라 선택하는 바우처의 방법 등 대체로 3가지 유형으로 구분
 - 우리나라의 경우 문화예술관련 서비스의 공급유형은 이상의 3가지 공급유형이 모두 존재
 - 정부 직접공급: 국립발레단, 국립오페라단, 국립미술관 등
 - 민간 위탁공급: 문예진흥기금을 통해 민간 문화예술단체들의 창작활동을 지원하여 최종 수혜자들에게 지원
 - 문화바우처 공급: 소비자들에게 선택권 부여
- 문화복지정책을 통해 이루어지는 문화지원사업들은 (1) 수혜대상자를 기준, (2) 정책의 목표 기준, (3) 문화예술서비스를 공급하는 유형으로 분류
- 문화예술서비스를 공급하기 위한 사업은 복권기금을 재원으로 하는 '문화나눔지원사업'과 일반회계를 재원으로 하는 문화예술교육 지원사업 및 기타의 문화지원사업이 있음
 - 복권기금으로부터의 재원(문예기금을 통한)으로는 바우처 형태의 공급과 문화예술단체에 대한 지원을 통한 서비스의 직접공급 형태 두 가지 모두를 포함
 - 반면 일반회계로부터의 재원으로는 주로 단체(개인)지원 및 직접공급의 형태로 이루어지고 있음

2. 문화바우처 해외 사례

□ 외국의 문화바우처 제도로서는 대표적으로 독일의 문화패스 제도와 미국, 영국 등에서의 사례를 들 수 있음

- 비록 시행주체, 내용 및 적용범위에 있어서 우리의 문화바우처 제도와는 동일하지는 않지만 이들 해외 사례에 대한 논의를 통해 향후 우리의 문화바우처 제도를 개선하는데 시사점을 도출 할 수 있음

□ 주요국에서 사용하는 문화바우처 제도에 대한 소개는 <표 IV-1>과 같음

<표 IV-1> 주요국의 문화관련 바우처 제도

국가	바우처	내용
미국	New York의 Cultural Voucher	• 1974년부터 시행되었으며 문화예술 기관을 이용하는 관객층의 확대와 문화관련 프로그램 영역의 확장을 목표로 함
	아이오와주의 I-CARD	• 저소득층의 문화예술향유 기회를 지원하며 이를 통해 1,200명 저소득 인구가 무료 또는 할인티켓을 이용하여 문화, 여가활동에 참여하고 있음
영국	Passport to Leisure Card	• 학생, 노인, 장애인, 저소득 가정의 자녀 등을 대상으로 1년에 4파운드 제공
일본	지역진흥권제도	• 지방정부에서 발행하여 노인, 청소년의 보호자로 제한된 국민들이 지역내 모든 상품구매가 가능한 지역진흥권을 무상으로 받아 사용
호주	연금수급자 컨세션 카드	• 문화·여가활동 보조, 교육비 보조, 교통요금 할인 혜택
	건강관리카드	• 문화·여가활동 보조, 직업훈련 프로그램 제공, 교통요금 할인, 세금할인 등
	고령자카드	• 고령자에게 문화공연 및 체육시설 이용 시 무료이용 또는 할인 서비스 제공

3. 문화바우처 제도의 조건 평가

□ 우리나라의 문화바우처 제도는 소외계층의 문화역량을 강화한다는 취지에서 복권기금에서 70% 그리고 지자체에서 30%의 재원을 조달함

○ 문화바우처 사업의 내용으로는 기초생활수급권자 및 차상위계층 등 경제적인 이유로 인해 문화예술의 향유로부터 소외되는 계층을 대상으로 한 문화바우처 사업과 독거노인 및 재가장애인을 대상으로 하는 기획바우처 사업의 두 가지 형태임

- 기초생활수급자와 차상위계층을 대상으로 하는 문화바우처 사업은 예산이 소진될 때까지 선착순으로 지원
- 기획바우처 사업은 프로그램을 기획하여 집행함

□ 문화바우처가 바우처 제도의 목적 4가지를 달성할 수 있을지 판단하기 위해 <표 IV-2>과 같은 요건을 충족시킬 수 있어야 함

○ 바우처 제도의 4가지 목적

- 1) 사회서비스 공급자들의 경쟁을 통해 생산의 효율성을 제고
- 2) 소비자들의 선택의 폭을 넓혀 배분의 효율성을 제고
- 3) 경제적 소외계층에 대해 소득재분배 효과성 제고
- 4) 사회서비스 공급을 위한 행정상의 비용 또는 거래비용의 절감

<표 IV-2> 문화바우처 사업과 문화서비스 수준개선을 위한 요인의 충족여부

	문화바우처 사업	기획바우처 사업
대상	경제적 소외계층 (기초생활수급권자, 차상위계층 등)	독거노인, 재가장애인, 초고령자
사업자 수	공연, 전시, 영화, 도서 음반 등 다양한 장르의 문화예술서비스 중에서 선택이 가능하기 때문에 사업자 수가 충분히 존재하기 때문에 소비자의 선택의 범위가 넓음	자발적 카드발급이 어렵거나, 카드를 발급받아도 거동이 어려운 대상자, 또는 문화시설이 인근에 없어 문화바우처 이용이 어려운 환경이기 때문에 맞춤형 문화서비스가 제공되어 선택을 할 수 있는 사업자의 수가 제한됨 바우처 이용자를 초청하거나 재가서비스를 받는 경우이기 때문에 선택할 수 있는 사업자의 수가 제한됨

	문화바우처 사업	기획바우처 사업
수혜자 정보 접근성	1) 수혜자인 바우처 이용자가 직접 선택하게 되기 때문에 수혜자 자신들이 선택하는 문화예술서비스에 대한 정보에 접근하는데 문제가 없음 2) 그러나 수혜자인 바우처 사용자의 제한된 문화예술서비스에 대한 이해도에 따라 수혜자들의 정보의 접근성에 제약을 가질 수도 있음 3) 복지시설거주자가 기초생활수급자 또는 차상위계층인 경우 복지시설, 여성복지시설, 부랑인거주시설 거주자들에게는 개인카드 발급(복지시설거주자의 경우 문화예술서비스에 대한 정보의 접근성이 제약을 받을 수 있음)	수혜자들이 문화바우처 카드 발급이 어렵거나 거동이 어려운 경우, 인근시설이 없어 맞춤형 형태의 서비스가 제공되기 때문에 수혜자들이 정보의 접근성이 제한되어 있음
수혜자 특정성	1) 기초생활수급권자, 차상위계층 등 또한 10~19세 청소년이 있는 경우 가구당 5만원의 바우처가 추가됨 2) 바우처가 사용자에게 카드식으로 지정되어 있어 수혜자가 이용하는 것으로 제한할 수 있으나 가족 간 이용가능성은 있음	문화바우처 대상자이지만 자발적 카드발급이 어렵고, 발급받아도 거동이 어렵거나, 산간도서벽지와 같이 문화시설이 없는 지역으로 문화카드 사용이 어려운 지역거주자로 수혜자가 특정되어 있음
관리 용이성	문화바우처는 카드바우처의 형식으로 관리가 용이함	일반적인 문화바우처와는 달리 바우처라기 보다는 맞춤형 서비스를 제공하기 때문에 바우처 관리보다는 문화예술서비스를 제공하는데 수반되는 관리가 요구됨
수혜자 만족도	1) 수혜자들이 여러 문화예술관련 중 하나를 선택하고 또한 여러 공급자 또는 상품 중에서 선택할 수 있기 때문에 만족도가 높을 수 있음 2) 복지시설거주자의 경우 본인의 선택이 아닌 복지사의 선택에 의해 문화예술서비스를 선택하기 때문에 수혜자의 만족도보다 선택자의 만족도가 우선될 수 있음	수혜자들이 직접 선택할 수 있는 능력이 없거나, 지역적으로 선택할 수 있는 범위가 매우 제한적이고 다른 사람이 프로그램의 선택을 결정해서 제공하는 서비스를 받는 경우이기 때문에 만족도 제한적일 수 있음
현금화 유인 정도	카드 형태로 이용하기 때문에 현금화가 어려워 현금화 유인정도가 낮음	현금화가 용이하지 않아 유인효과가 없음

주: 1. 문화바우처 사업(문화바우처 카드): 가구당 연간 5만원 카드발급(※ 만 10~19세 청소년 1인당 5만원 개인카드발급) 공연, 전시, 영화 등의 관람료 및 도서, 음반의 구입비 지원
 2. 기획바우처 사업: 찾아가는/모셔오는 서비스/재가서비스/지역별 고유프로그램/플러스 서비스(바우처 카드소지자) (자발적 카드발급이 어렵고, 발급받아도 거동이 어렵거나, 산간도서벽지와 같이 문화시설이 없는 지역으로 문화카드 사용이 어려운 지역거주자)

4. 문화바우처 사업의 성과 및 평가³⁾

- 문화바우처는 바우처 제도를 통해 소득의 제약 또는 문화예술서비스에 대한 이해가 낮은 계층을 위해 정부의 지원을 통해 문화예술서비스에 대한 접근도를 높이는 것을 목적으로 함
 - 그러나 문화예술서비스에 대한 통계적인 성과결과를 볼 때 저소득층, 저학력층의 문화예술서비스에 대한 이용률을 높이는 결과를 가져오지 못함
- 문화바우처 사업의 수혜자의 수는 2008년 217,898명에서 문화바우처 사업이 확대된 2011년에는 966,733명, 2012년에는 792,754명으로 나타났고 2013년에는 960,000명에 이를 것으로 예상됨
- 문화바우처 사업에서 문화카드 사업의 수혜율은 연령별, 지역별로 차이를 보임
 - 연령별로 문화카드 사업의 수혜율을 비교해 보면 2006년부터 2010년까지의 기간 동안 아동·청소년이 50.6%를 차지하였으며 노인층이 9.5%, 장애인 14.8%를 보임
 - 지역별로 문화카드의 사용이 편리한 서울 및 광역시와 같이 상대적으로 문화예술시설이 많은 경우의 문화카드 이용률은 높지만, 문화예술시설에 대한 접근도가 낮은 경우 문화카드의 이용률이 낮음
- 문화바우처 사업의 수혜자들이 사용하는 문화예술 분야는 도서와 영화에 집중
 - 「문화여가사업군 심층평가」의 2011년과 2012년 자료에 의하면 문화바우처의 이용자 중 55.2%가 서점을, 32.9%가 영화관을 이용
- 문화바우처 사업의 성과에서 보인것과 같이 문화바우처 사업(문화카드)의 경우 수요자의 선택을 넓혀 문화예술서비스로부터의 만족도를 높이는 목적은 매우 제한적으로 이루어지고 있다고 판단됨

3) 문화바우처 사업에 대한 성과평가를 위해서는 별도의 FGI와 수혜자만족도조사를 시행하지 않고 기존의 공급단체를 지원해서 문화예술서비스를 제공하는 유형에 대한 만족도는 문화예술위원회(2012), 『2011 문예진흥기금지원 예술행사 평가: 관람객 만족도 조사 평가보고서』의 결과를 그리고 문화바우처 사업에 대해서는 한국개발연구원 공공투자관리센터(2012), 『문화여가사업군 심층평가』에서 시행한 FGI와 수혜자만족도조사의 결과를 이용함

- 정부는 이러한 문제에 대비하여 기획바우처 사업을 통해 보완하고 있지만 그 규모가 제한적이며, 기획바우처 사업을 수행하는 데 필요한 부수적인 비용이 수반
- 따라서 문화바우처 사업의 경우 예산의 규모가 문화산업의 규모에 비해 상대적으로 적을 뿐 아니라 다양한 영역으로 나누어지게 되기 때문에 공급 측면의 효율성을 개선하는 효과는 매우 제한적일 수밖에 없을 것임

V 정책점 시사점

- 사회서비스는 이론적 근거가 다양하고 사회구조 및 경제단계에 따라 상이하기 때문에 분야별 특성을 고려하여야 함
 - 우리나라 사회서비스 중 주요한 것으로 판단된 영유아 대상 사회서비스, 노인 대상 사회서비스, 문화 분야 사회서비스를 현황, 해외 사례, 심층설문조사 등을 중심으로 정책적 시사점을 도출
- 영유아 대상 사회서비스의 경우 0~2세 보육과 3~5세 교육서비스의 분리는 유지하고, 보육은 복지부, 교육은 교육부 관할로 하는 소극적 통합안과, 영유아 대상 사회서비스 사업의 한 부처로의 이관을 제시할 수 있음
 - 비경쟁적 보육시장의 구조적 문제에 대한 개선방안으로 신규진입시설에 대한 평가인증을 강화하고 공공형 어린이집에 대한 지원을 강화해야 함
 - 또한 보육료 상한 규제를 재검토하여 민간시설의 영리추구 필요성이 서비스의 품질 저하나 기타 부대비용으로 전가되는 문제도 구조적으로 방지할 필요가 있음
 - 서비스 품질개선과 정보공개의 강화를 통해 시장기능이 원활히 작동할 수 있는 환경을 구축해야 함
 - 만 3~5세아에 대한 양육수당은 축소하거나 폐지하고, 만 0~2세아에 대한 양육수당을 강화하는 것이 바람직
 - 맞벌이 가구에 대한 지원강화 방안으로써 맞벌이 부부 등 꼭 필요한 수요자를

우선으로 하는 시간제 활용 등의 방안도 병행할 필요

- 노인대상 사회서비스의 경우 노인정책에 대한 포괄적 시각을 도입하여 종합적인 정책화를 추진하여야 함
 - 이를 위해서는 각종 서비스의 재원, 제공방식, 전달체계 관리 등을 포괄하는 복지철학이 조성되어야 함
 - 또한, 지속적으로 사회구성원들의 의견을 수렴하여 재원과 서비스제공의 지속가능성을 유지하면서 종합적이고 포괄적인 서비스 제공이 이루어지도록 할 필요

- 노인대상 사회서비스 공급모형에 대해서는 공급모형에 대한 재조명이 필요하며, 노인의 특성을 고려한 서비스 전달체계에 대한 보완이 필요함
 - 노인돌봄서비스는 지자체의 매칭으로 재원이 구성되기 때문에 중앙·지방 정부간 재정에 대한 전체 입장에서 재원사용에 대한 합의가 있어야 함
 - 구체적으로 고령화가 진행되면서 사각지대 노인층이 확대되고 있으므로 이들을 위한 긴급지원에 해당하는 차원의 파격적 재정지원이 필요
 - 노인의 특성상 한번 선택하면 해당 선택권을 교환하는 일이 거의 없으므로 바우처 방식의 선택권 강화를 위해 제공기관의 다양화를 추진할 필요
 - 노인요양서비스와 노인돌봄서비스의 재원구조 통합이 이루어지든 이루어지지 않든 제공기관의 다양화를 위해 칸막이를 제거하는 노력이 수반되어야 함

- 문화 분야 사회서비스의 경우 수요자의 선택을 통한 문화예술서비스를 수혜자들에게 효율적으로 공급할 수 있는 문화바우처 사업이 보다 효과적으로 소기의 목적을 달성할 수 있을 것으로 기대
 - 효율적인 공급을 위하여 첫째, 문화바우처 카드를 이용하는 문화바우처 사업은 바우처의 조건이 충족되는 계층에 국한하여 시행하는 방안이 마련되어야 함
 - 둘째, 기획바우처 사업의 특성상 수혜자들의 선호에 맞는 프로그램을 기획하고 제공하기까지 부수되는 비용에도 불구하고 기획바우처 사업의 적용범위를 넓히는 개선안을 통해 바우처의 효과성을 높일 필요
 - 셋째, 중앙정부의 예산을 지자체별로 배정하고 지자체가 주관하여 지역의 특성

- 에 맞는 바우처 사업을 수행해야 함
- 문화바우처 사업은 주관기관과 별도로 지자체의 협력으로 이루어지고 있어 효율적인 전달이 어려움
 - 지자체가 주관하는 경우 문화예술서비스에 대한 접근도 등 유사한 바우처의 조건을 충족시킬 수 있는 그룹으로 분류하여 수행

참고문헌

- 강혜규, 「한국 사회서비스정책의 현황과 서비스 확충의 과제」, 『보건복지포럼』 통권 제 125호, 한국보건사회연구원, 2007, pp. 6~22.
- 강혜규·박수지·양난주·엄태영·이정은, 『사회서비스 바우처사업의 정책 효과 분석연구』, 한국보건사회연구원, 2012.
- 교육과학기술부, 『2013년도 유아학비 지원계획』, 2013.
- _____, 『교육통계연보』, 2012.
- 김 진, 『사회서비스의 개념과 현황』, 한국개발연구원, 2011.
- 국민건강보험공단, 『주요국 장기요양제도 비교 연구』, 2012.
- 문화예술위원회, 『2011 문예진흥기금지원 예술행사 평가: 관람객 만족도 조사 평가보고서』, 2012.
- 보건복지부, 『2013년 노인돌봄종합서비스 사업안내』, 2013.
- _____, 『보육통계』, 각 연도
- _____, 『2013년도 보건복지부 소관 예산 및 기금 운용계획 개요』, 각 연도.
- 손원익·박태규, 『민간비영리조직을 통한 재정지출의 효율성 제고방안: 문화예술 분야를 중심으로』 한국조세연구원, 2012.
- 양혜원, 『문화복지정책의 사회·경제적 가치 추정과 정책방향』, 한국문화관광연구원, 2012.
- 이봉주·임진섭·조정완, 『주요국의 장기요양제도 비교 연구』, 국민건강보험 건강보험정책연구원, 2012
- 한국개발연구원 공공투자관리센터, 『문화여가사업군 심층평가』, 2012.
- Cave, Martin, "Voucher Roles and their role in distributing social services," OECD, 2001.
- OECD Family Database, 2010.
- OECD Social Expenditure Database, OECD, 2011.
- 일본 후생노동성, 『개호보사업현황보고(연보)』, 각 연도
- _____, 「개호보험서비스 제공주체별 사업소 현황」, 2009. 10. 1.

독일 연방보건부, www.bmg.bund.de

작성자 : 손원익 한국조세재정연구원 선임연구위원(02-2186-2208)

최성은 한국조세재정연구원 연구위원(02-2186-2288)

박태규

이한준

김 진