

# 보육시설 및 유치원 전자바우처 제도 도입을 위한 제언

유희정 육아정책개발센터 연구위원

정부는 보육시설 및 유치원 이용 영유아들을 위하여 전자바우처 제도 도입 추진을 계획하고 있다. 이와 관련하여 본 글에서는 바우처 제도의 의의 및 목적을 살펴본 후 보육시설 및 유치원에 전자바우처 제도를 도입하는 경우 어떤 점들에 주의하여야 하는지 살펴 보았다.

## I. 바우처 제도의 의의 및 도입 목적

바우처(voucher)란 보통 증서나 상품권을 의미하는 용어이다. 행정학이나 경제학에서 사용되는 바우처는 정부가 제공하고자 하는 특정상품(서비스)에 대한 지불인증권을 의미한다(Bendirck, 1989; Gilbert et al., 1993; 정광호, 2006). 즉, 정부가 일정한 자격 기준이 되는 개인에게 특정한 재화 및 서비스에 대한 쿠폰(coupon)이나 카드 형태로 구매권을 지원해주는 정책수단이며 구매권의 정도와 적용대상은 정부정책에 의해 규정된다.

좁은 의미에서의 바우처란 정부가 일정한 자격 기준을 만족하는 계층에게 쿠폰이나 카드의 형태로 특정한 재화 및 서비스에 대한 구매권을 부여하고, 공급자에 대해서는 사후 지불을 보증해주는 제도로 학교바우처, 식품권, 노인승차권 지원 등을 예로 들 수 있다. 다른 한 편 넓은 의미에서의 바우처란 지원의 형태가 직접적인 쿠폰 제공이 아니더라도 소비자의 서비스 선택권이 어느 정도 보장되고 지정된 서비스 유형 이외의 다른 목적으로는 사용될 수 없으며, 그 비용의 전부 혹은 일부를 정부가 후불하는 형태로 소비자에게 지원하는 제도를 의미한다. 우리나라의 만 5세아 무상 교육비/보육료 지원 역시 넓은 의미에서의 바우처라 할 수 있다.

바우처 제도의 주요 목적은 효율성 제고와 소득의 재분배에 있다. 효율성 제고에서는 공급자간 경쟁을 촉발시켜 생산적 효율성(productive efficiency)을 제고시키는 것이 목적이고, 또한 소비자의 선택권 활용을 통해 배분적 효율성(allocative efficiency)을 향상시키기 위한 목적도 내포한다. 동시에 바우처는 서비스 구매권 부여를 통한 소득재분배를 통하여 공공복리를 증진하고자 하는 목적을 가진다.

이상에서 바우처 제도란 공공과 민간의 적절한 역할 분담으로 수요자에게 제공되는 서비스의 경쟁력을 높이고자 비용 부담은 공공이, 서비스 생산/전달은 민간이 담당할 때 활용되는 제도이다.

## II. 보육시설 및 유치원 전자바우처 제도 도입을 위한 제언<sup>1)</sup>

### 1. 전자바우처 제도의 도입 목적을 분명히 하여야 할 것이다.

현재 보육시설과 유치원에 적용되고 있는 보육료/수업료 지원방식 역시 부모들이 선택한 기관을 이용하는 경우에 한하여 시행되고 있으므로 현재에도 광의의 바우처 제도를 실시하고 있다고 할 수 있다. 따라서 이를 카드 사용으로 제한하는 협의의 바우처 제도로 변경하려는 경우 변경 목적이 분명하여야 한다. 재정 운용의 투명성 향상, 학부모의 선택권 증진 등이 목적으로 제시되고 있으나 이보다 앞서 협의의 전자바우처 제도 도입이 보육정책과 유아교육정책이 지니는 최종 목표인 보육시설과 유치원 현장의 서비스 수준 향상과 체계적으로 연계될 수 있도록 설계되어야 할 것이다.

### 2. 전자바우처 적용 대상이 명확하여야 할 것이다.

전자바우처 적용 대상이 분명하여야 할 것이다. 현재의 보육, 유아교육 지원 대상인 0-5세 전체를 대상으로 할 것인지, 혹은 연령별로 구분하여 0-2세, 3-5세를 각각 다르게 적용

<sup>1)</sup>현재 논의되고 있는 전자바우처란 협의의 바우처 즉, 카드사용을 의미함.

할 것인지 검토하여야 할 것이다. 또한 전체 영유아를 대상으로 적용할 것인지, 소득 수준 등으로 수혜대상의 일정자격을 조건으로 기준을 다양화 할 것인지 검토하여야 한다.

만일 0-5세 전체 영유아를 재정지원 대상으로 하는 경우 대폭적인 재정 증가가 요구되는 한편 동시에 재정누수 역시 우려된다. 선행국가들을 살펴볼 때 바우처를 매매하는 사례, 공급체와 부모가 연합하여 바우처 이익을 분배하는 사례들에서 재정누수를 예상할 수 있어 이에 대한 방지책이 요구된다.

### 3. 공급체 현장에 대한 검토가 요구된다.

#### 1) 동일한 수준의 서비스 제공 체계 확립

바우처 제도 적용 공급체는 일정 조건을 갖추고 동일한 수준으로 서비스를 제공하여 소비자가 선택하기에 형평적이어야 한다. 기관간 운영 수준의 차이가 커서 일부 기관에 수요자가 집중되는 경우 당초의 수요자 선택권이 보장되지 못하기 때문이다. 현재 우리나라의 육아지원 서비스 제공은 보육시설과 유치원에 따라, 국공립과 민간에 따라 각각 다른 비용구조로 다르게 운영되고 있고, 따라서 동일한 수준의 서비스를 제공하고 있다고 보기 어렵다. 즉, 보육과 유아교육 현장이 동일하고 형평적인 경쟁구조를 갖추고 있다고 보기 어렵다. 현재 전체 보육시설에서 민간 법인·개인보육시설이 차지하는 비율이 95%이고 전체 유치원에서 사립유치원이 차지하는 비율이 47%인 현재 상황에서 국공립과 민간 기관간 경쟁을 유도하는 데에는 한계가 있으며, 따라서 바우처를 국공립과 민간 기관/보육시설과 유치원 모두에게 동일하게 적용할 것인가를 논의하여야 할 것이다.

이는 바우처란 동일한 수준의 기관을 이용할 수 있어야 한다는 전제에 기초하기 때문이다. 적절한 시장 조건이 형성되면 바우처에 부과된 선택권 때문에 공급자 사이에 경쟁이 촉발될 것이며, 이러한 경쟁메커니즘은 바우처 선택의 당위성을 제공하게 될 것이다. 그러나 공급자의 경쟁도 기본적으로는 경쟁 환경이 조성되어야 가능하다. 바우처 시장을 둘러싼 공급자의 진입 장벽이 낮아 경쟁이 촉진될 수 있어야 할 것이고 바우처에 대한 충분한 수요가 시장 전역에서 일어나야 한다. 그렇지 않을 경우 경쟁메커니즘이 제대로 작동하지 않을 수 있다. 예를 들면, 보육시설, 유치원, 교육 바우처나 의료 바우처의 경우 이용의 편리성 때문에 가까운 곳에 위치한 기관이나 학교, 병원 등을 이용하는 경향이 높은

데 따라서 인근 지역이 아닌 멀리 떨어진 지역까지를 포함하여 경쟁을 촉진하는데 한계가 있게 된다. 또한 공급자가 한 개 기관으로 제한되어 있는 소규모 지역일 경우에도 경쟁은 일어나기 어렵다. 특히 저소득 지역의 경우 저렴한 비용의 보육, 유아교육 서비스를 원하는 수요자와 높은 가격을 원하는 기관 사이에 격차가 있을 경우 기관 자체가 진입하지 않을 수도 있게 될 것이다.

#### 2) 서비스 관리감독 체계 구축

보육, 교육 서비스 제공을 위하여 바우처가 시행될 경우 서비스 수준에 대하여 정부가 공급자에게 일정 수준의 품질 규제를 하여야 할 것이다. 물론 바우처 수급자가 소비자 선택의 입장에서 공급자간 경쟁을 통하여 품질 향상을 촉진시킬 수도 있겠으나, 독점적 공급자가 한정적일 때 이에 대한 규제의 필요성이 제기된다(정광호, 2007). 이를 위해 바우처가 적용되는 서비스 제공 공급체의 자격을 조건화하는 것은 중요하며 즉, 이익창출을 목적으로 기준을 갖추지 못한 낮은 수준의 서비스들이 끊임없이 진입하는 것을 제한하여야 할 것이다.

### 4. 바우처의 가격은 어떻게 결정되어야 하는 것일까.

#### 1) 이용기관의 차이에 따른 비용 차이의 문제 해결

현재 국공립/민간, 보육시설/유치원의 4가지 유형에 따라 보육/교육 비용이 각각 다를 뿐만 아니라 정부지원금 및 지원방식 역시 각각 다르다. 따라서 바우처제도 도입 이전에 영유아 1인당 비용 산출은 물론 지원방식 조정에 따른 논의가 선행되어야 할 것이다. 국공립유치원 교사는 교육공무원인 점을 포함하여 국공립과 민간 기관간의 재정운영 차이의 문제가 해결되지 않는 한 국공립기관을 선호하는 수요자들의 선택권은 보호되지 못할 것이기 때문이다.

#### 2) 운영시간에 따른 가격의 결정

바우처 가격 결정에서는 해당 영유아에 대한 보육, 교육 서비스 제공에 소요되는 적정금액이 얼마인지 산출되어 바우처 금액의 기초로 활용되어야 할 것이다. 현재 보육시설과

유치원의 경우 공히 반일제와 종일제가 운영되고 있고 이러한 운영 시간에 따라 이미 비용을 각각 다르게 징수하는 사례가 많으므로 바우처와 취원시간을 어떻게 결합할 것인지 검토하여야 한다. 즉, 바우처의 대상이 반일제인지, 종일제인지, 만일 바우처가 반일제에 해당하는 지원이라면 종일제 비용은 어떻게 해결해야 하는 것인지 논의되어야 할 것이다.

### 3) 가격상승 문제에 대한 대안

특정 분야의 서비스나 상품에 바우처가 도입될 경우 가격 변화가 일어날 수 있으며, 특히 해당 상품에 대한 바우처 수요가 많다면 가격이 상승할 가능성이 높다. 한편 바우처 수급권자에게는 상대적으로 높은 가격을 제시하고 그렇지 않는 집단에게는 낮은 가격을 제시함으로써 가격 차별화에 따른 수익창출 역시 발생할 수 있다(Bradford and Shaviro, 2000). 또한 정부가 바우처로 구매할 수 있는 상품이나 서비스의 품질을 규제하게 되면 품질 향상을 위한 추가비용이 유발될 수 있고 이 또한 가격상승으로 나타날 수 있다. 즉, 보육시설과 유치원들이 일정 수준의 품질 유지를 이유로 추가비용을 요구한다면 이를 허용할 것인지 검토되어야 한다. 서비스 이용을 바우처 사용만으로 제한할 것인지, 추가 비용을 허용할 것인지를 문제이다.

가급적 바우처 대상 서비스나 상품을 다양화하고 시장의 규모를 확대시켜줌으로써 선택범위를 확대하여 가격상승 압력을 완화할 수도 있겠지만 이미 민간에 의한 기관 공급이 많은 문제를 안고 있으므로 대안 마련이 쉽지는 않을 전망이다.

## 5. 소비자의 서비스 선택능력을 향상시켜야 할 것이다.

바우처 선택능력은 바우처 성과를 좌우하는 중요 요소이다. 선택능력은 서비스의 종류, 접근방식, 품질평가에 대한 정보와 지식 그리고 경험 등에 영향을 미친다. 소비자가 최선의 판단을 하도록 공급자로 하여금 적절하고 충분한 정보를 제공하도록 정부가 규제할 수 있다. 보육시설, 유치원의 경우 서비스의 품질을 평가할 수 있는 표준화된 평가시스템을 이용하면 선택권을 효과적으로 지원할 수 있을 것이다. 이를 지원하기 위한 정보제공 기관은 반드시 필요하다.

보육시설과 유치원의 경우 영유아들은 발달특성상 집 가까이에 있는 기관을 이용할 수

밖에 없을 뿐만 아니라 한번 이용을 시작하면 쉽게 이동하지 못한다. 특히 영아의 경우 집근처 보육시설이나 유치원을 이용할 수 밖에 없어 선택권이 이미 제한적임에 초점을 두어 서비스 수준 관리에 치중하여야 할 것이다.

## 6. 행정력 증가 요구에 대처하여야 한다.

현재 보육시설, 유치원 이용 영유아는 164만명(2007)이다. 2007년도 지원 영유아는 119만명으로 지방자치단체에서 소득수준 검토를 담당하고 있다. 그러나 전체 영유아를 바우처 대상으로 할 경우 0-5세 총인구 288만명(2007)이 소득 수준 파악 대상이 되므로 행정력이 대폭 증가되어야 할 것이다. 또한 지금까지 지방자치단체에서 주로 소득 수준 파악 업무를 담당했었다면 바우처제도 도입시에는 288만명을 대상으로 보육료/수업료 수납 업무를 관장하여야 하므로 행정인력의 대폭적인 추가요구가 예상된다. 따라서 행정업무 경감 방안 역시 동시에 고려되어야 할 것이다.

### ❖ 참고 자료

- 유희정(2008. 5). 보육 바우처제도의 이해와 가정보육시설. 인천 가정보육시설연합회 주최 공청회 주제발표 자료.
- 유한욱(2005). 바우처제도 사례 및 추가도입방안. KDI 용역보고서.
- 정광호(2006). “바우처: 공공서비스 선택권과 경쟁”. 한국행정학회 2006년도 한국행정학회 · 서울행정학회 한국거버넌스학회 하계공동학술대회발표 논문집. 724-744. 서울: 한국행정학회.
- 보건복지가족부(2008). 보육통계 각년도.
- 통계청. 인구추계 자료.