

워크숍 자료집

# 주요국가의 바우처제도

2011. 3. 3.



한국법제연구원  
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

워크숍 자료집

# 주요국가의 바우처제도

2011. 3. 3.

## 워크숍 일정

◇ 일 시 : 2011년 3월 3일(목) 14:00-18:00

◇ 장 소 : 한국법제연구원 대회의실

◇ 구 성

□ 사회 : 박광동(한국법제연구원 부연구위원)

□ 주제1 : 영국의 바우처제도

- 발표 : 박영길(한국해양수산개발원 연구원)

- 토론 : 김명엽(한경대학교 법학부 교수)

□ 주제2 : 일본의 사회서비스 바우처제도

- 발표 : 정영훈(서울대학교 일본연구소 교수)

- 토론 : 이경희(한국법제연구원 전문연구원)

□ 주제3 : 독일의 Gutschein(Voucher) 제도에 대한 고찰

- 발표 : 최승필(한국외국어대학교 법학전문대학원 교수)

- 토론 : 안성경(국회도서관 법률자료과 조사관)

□ 주제4 : 한국의 바우처제도 개관

- 발표 : 윤석진(한국법제연구원 부연구위원)

- 토론 : 허대원(한국지적재산권법제연구원 박사)

□ 주제5 : 바우처 제도의 표준입법모델 및 합리적 정비방안 연구

- 발표 : 김현희(한국법제연구원 부연구위원)

- 토론 : 김학신(노무법인 대양 노무사)

## 목 차

### ▣ 영국의 바우처제도 (박영길)

< 내 용 요약 > .....	11
1. 서 .....	11
2. 영국의 사회서비스 체계 .....	12
3. 바우처제도의 유형별 개관 .....	13
(1) 명시적 바우처제도 .....	13
(2) 유사(묵시적) 바우처제도 .....	15
4. 영국의 주요 바우처제도 .....	17
< 주요 참고자료 > .....	24

### ▣ 일본의 사회서비스 바우처제도 (정영훈)

I. 들어가며 .....	29
II. 일본 바우처제도의 개념 및 유형 .....	31
1. 바우처제도의 개념 .....	31
2. 바우처제도의 유형 .....	32
III. 일본 바우처 제도의 도입의 연혁 .....	34
1. 지방자치단체에서의 각종 조성제도의 실시 .....	34
2. 규제완화와 바우처제도의 도입 .....	35

3. 직업능력개발·직업훈련분야에서의 바우처제도의 도입 .....	36
4. 개호보험에서의 바우처제도의 도입 .....	38
IV. 일본 바우처제도의 현황 .....	39
1. 바우처제도의 실시의 법적 근거 .....	39
2. 분야별 바우처제도의 현황 .....	40
V. 일본 바우처제도의 기본전제와 기본원리 .....	49
1. 경쟁체제의 조성 .....	49
2. 선택권의 보장 .....	50

## ■ 독일의 Gutschein(Voucher) 제도에 대한 고찰 (최승필)

I. 들어가는 말 .....	55
II. 바우처 제도의 개념적 고찰 .....	55
1. 바우처의 개념 .....	55
III. 독일에서의 사회국가원리와 사회보장영역 .....	56
1. 독일에서의 사회국가원리 .....	56
2. 독일사회법전상의 지원영역과 지원방식 .....	57
3. Hartz IV와 사회복지지원 .....	58
IV. 독일의 굿샤인제도에 대한 검토 .....	60
1. 굿샤인제도의 구성요건 .....	60
2. 실업지원제도 하에서의 굿샤인제도에 대한 고찰 .....	61
3. Hartz IV 교육패키지(Bildungspaket)상의 굿샤인제도 .....	67
4. 비사회보장행정에서의 굿샤인제도의 사례 - Innovation Voucher .....	68
5. 최근 독일의 바우처 도입동향 .....	69

## ■ 한국의 바우처제도 개관 (윤석진)

I. 서론	73
II. 바우처 제도의 개념 및 유형	74
1. 개념	74
2. 바우처제도의 유형	78
III. 바우처제도의 특성과 내용	82
1. 새로운 급여형태로서의 바우처	82
2. 법적성격	84
IV. 한국 바우처제도의 입법례 및 입법논의	86
1. 제도 현황	86
2. 현행 법제 및 법안의 문제점	88
V. 결론	94

## ■ 바우처 제도의 표준입법모델 및 합리적 정비방안 연구 (김현희)

I. 들어가면서	99
II. 프랑스의 바우처 제도	100
1. 개관	100
2. 주요 바우처의 내용과 법적 근거	102
III. 나오면서	107
참고문헌	108

# 영국의 바우처제도

박 영 길

[한국해양수산개발원 연구원]

## < 내 용 요약 >

영국에서 바우처제도가 정확히 언제 시작되었는지 확정하기는 어렵다. 혹자는 양차대전 동안 여성들이 공장으로 몰리면서 이들의 자녀들을 위해 바우처 성격의 아동보육 프로그램이 시행되었다고도 한다. 하지만 보다 활성화되기 시작한 시점은 1980년대 이후인 것으로 보인다. 영국의 바우처 제도는 보건부와 그 산하에 있는 국가보건청에서 주로 담당하고 있지만, 바우처의 성격에 따라 국무부 등 다른 부처에서 주관하기도 하며, 또한 상당부분은 지방정부에 위임하거나 지방정부마다 특색있는 바우처제도를 시행하기도 한다. 또한 바우처의 운영 및 관리를 아코르와 같은 공적 성격의 민간기업이 맡고 있기도 하다. 따라서 영국의 바우처제도는 중앙과 지방, 정부와 민간 부분이 복합적으로 연계되어 각각의 바우처마다 다르게 운영된다고 할 수 있다. 이를 반영하여 개별 바우처들을 규율하는 법령도 통합되지 않고 나뉘어져 있다. 그리고 아직까지는 이러한 여러 종류의 바우처들을 통합적으로 관리, 운영하기 위한 법령 제정 움직임도 없는 것으로 보인다. 본문에서는 ‘바우처’라는 이름으로 시행되고 있는 바우처 제도와 비록 이름은 다르지만 성격상 바우처로 볼 수 있는 것들로 나누어 영국의 바우처 제도를 개관하였다. 그리고 보육 바우처 등 주요 바우처들에 대한 보다 상세한 검토를 하였다.

## 1. 서

영국에서는 바우처제도가 중앙정부, 지방정부 및 민간영역 등 여러 영역에서 폭넓게 사용되고 있으며, 각 바우처마다 생성 목적이 다르기 때문에 이를 일반화시키거나 일반적 특성을 이끌어내기란 매우 어렵다. 또한 바우처를 규율하는 일반적 법률도 마련되어 있지 않다. 따라서 이 글에서는 영국의 바우처제도를 통해서 일반적인 시사점을 도

출해 내기 보다는 개별 영역의 바우처제도를 검토해봄으로써 해당 바우처제도의 분야 관련 한국의 실행에 있어 정책적 참고자료로 이용하는 것이 바람직하다고 생각된다.

그래서 이 글에서는 영국의 사회서비스체계를 간단히 언급한 후, 영국의 바우처제도를 명시적으로 ‘바우처’란 용어를 사용하는 것과 그렇지 않은 것으로 나누어서 살펴봄으로써 바우처제도를 개관하고, 이어서 주요 바우처제도들을 개별적으로 검토하고자 한다.

## 2. 영국의 사회서비스 체계

영국에서는 사회서비스(social services)를 ‘social care’로 통용해서 사용하고 있다. 사회서비스의 주된 부서는 보건부(Department of Health)라 할 수 있다. 보건부는 서비스의 내용과 기준, 이용자 참여와 선택 보장, 이용자 요금 부담, 서비스 제공절차 등에 대한 서비스 지침을 개발하고 이를 지방정부에 제공하는 역할을 한다. 각 지방정부는 지방사회서비스국에서 사회서비스 업무를 담당하고, 중앙정부의 지침을 시행함과 동시에 그 범위 내에서 재량권을 행사한다. 영국의 사회서비스는 아동법(Children Act)에 의한 아동서비스와 국민보건서비스 커뮤니티 케어법(National Health Service and Community Care Act 1990)에 의한 성인서비스로 크게 구분할 수 있다. 이러한 영국의 사회서비스의 특징은 유사시장(quasi-market) 방식에 의해 서비스를 공급하고 관리하는 것이라 할 수 있다. 즉, 영국의 사회서비스는 시장주의적 요소를 많이 갖고 있지만 서비스 질의 저하 등 그로 인한 부작용을 방지하기 위해 정부에서 일정한 관리를 하고 있다.<sup>1)</sup>

하지만 아래에서 살펴보는 바와 같이 모든 바우처를 보건부에서 담당하는 것이 아니라 일부는 국무부에서, 일부는 관련 지방정부에서

1) 오은진, 노대명, 사회서비스 분야 여성일자리 창출을 위한 정책과제 III: 일자리 제도화, 한국여성정책연구원, 2009, p.58 이하.

담당하는 등 바우처의 성격과 내용에 따라서 담당기관도 상이하다. 따라서 영국에서 공공서비스 바우처제도는 보건부가 유일하게 담당한다고 생각하는 것은 옳지 않다.

### 3. 바우처제도의 유형별 개관

사실 영국에서는 ‘바우처’라는 용어가 정부의 공공정책 영역에서 그렇게 널리 사용되고 있지 않다. 하지만 공급자 중심에서 수요자 중심으로 서비스 제공을 전환함으로써 국민의 복지를 향상시킨다고 하는 바우처의 기본 개념은 정부 내에서도 점차 확대되고 있다. ‘바우처’의 용어들로 card, passport, choice, entitlement, co-production, credit 등이 사용되고 있다(예: 영국의 국가보건청(National Health Service)<sup>2)</sup>은 NHS Choice라는 이름으로 다양한 서비스 제공). 아래에서는 이를 명시적으로 ‘바우처’라는 용어를 사용하고 있는 것과 그렇지 않고 의도적 또는 비의도적으로 이를 사용하지 않는 것으로 나누어 바우처제도를 개관해보기로 한다.<sup>3)</sup>

#### (1) 명시적 바우처제도

##### 가. 보육 바우처(Childcare voucher scheme)

보육 바우처는 영국에서 가장 일반적인 바우처 중 하나로, 근로자가 매개자를 통해 매주 최대 55파운드(혹은 매월 최대 243파운드)까지 고

---

2) NHS는 보건부(Department of Health)의 통제를 받는 기관으로 아주 광대한 조직을 갖추고 있다. NHS는 현재 의사 4만 명, 간호사 40만 명을 포함해서 170만 명 이상을 고용하고 있는데, 규모면에서는 중국 인민해방군과 월마트, 인도철도청만이 이보다 많이 고용하고 있다. 그리고 2008/9년도 예산은 1천억 파운드(약 200조)가 넘는다(<http://www.nhs.uk/NHSEngland/thenhs/about/Pages/overview.aspx> 참조).

3) 이하 I.C. Elliott, P. Valkama and S.J. Bailey, “Public Service Vouchers in the UK and Finland”, in S.J. Bailey, P. Valkama and AV Antrioko(eds.), *Innovations in Financing Public Services: Country Case Studies* (Palgrave, 2010), pp.255-259.

주요국가의 바우처제도

용주로부터 바우처 형식으로 보육비 지원을 받는 제도를 말한다(보다 자세한 내용은 다음 절 참조).

나. 시력보정 바우처(Eye-care vouchers)

시력보정 바우처제도는 1986년 도입되었는데, 국가보건청에 의해 조정되고 있다(자세한 내용은 다음 절 참조).

다. 식품보조 바우처(Food vouchers)

영국 정부는 난민 신청자(asylum seekers)에게 식품보조 바우처를 제공하고 있다. 이 바우처는 난민 신청자를 대상으로 한다는 점에서 논란이 되어 폐지되었다가 2005년 다시 도입되었으며, 난민 신청자에게 매주 35 파운드에 상당하는 식품보조 바우처를 제공하고 있다(자세한 내용은 다음 절 참조).

라. 금연보상 바우처(Stop-smoking reward vouchers)

금연보상 바우처는 ‘아기를 위해 금연하세요’(Give It Up For Baby)라는 구호로 시행되고 있는데, 흡연을 하는 임신 여성의 금연을 장려하기 위해 식료품 바우처 형식으로 재정적 지원을 하는 제도이다. 이 바우처는 월 50 파운드 상당으로 제공되며 임신 여성의 금연을 증명하기 위한 검사비용도 지원한다.

마. 혁신 바우처(Innovation vouchers)

혁신 바우처제도는 2008년 국가혁신백서(Innovation Nation White Paper)에서 처음 소개함으로써 도입된 최근의 제도이다. 이 바우처는 중소기업과 공공연구기관 간의 지식교환을 활성화시킬 목적으로 창안되었는데, 약 3천 파운드에 해당하는 바우처를 500개 이상의 영국 내

중소기업에 배당하고 중소기업이 이 바우처를 가지고 공공연구기관(대학 포함)의 지식을 이용할 수 있도록 하는 제도이다. 이 제도는 처음 애스톤 대학 주도로 영국 중서부 지방에서 시작되었지만 현재는 런던을 포함한 영국의 대부분의 지역으로 확대되었다. 바우처제도의 조정역할은 각 지역개발청에서 담당하고 있으며, 국가 차원이 아니라 지방정부 차원에서 활성화되고 있는 제도라 할 수 있다.

## (2) 유사(목시적) 바우처제도

### 가. 직업연수 바우처(Training vouchers)

‘직업을 위한 기술’(Skills for Jobs)이란 제도는 교육기술이사회(Learning and Skills Council)가 운영하는 것으로, 직장을 구하기 어려운 처지에 있는 사람들에게 다양한 기술 연마기회를 부여하는 제도이다. 각 지역 대학들에서도 이 제도를 통해 교육을 제공한다.

### 나. 학습 바우처(Learning vouchers)

‘개인학습계정’(Individual Learning Accounts: ILAs)이라는 바우처는 경제적 이유 등으로 고등교육을 받지 못한 이들의 학습을 보조하기 위한 제도로, 스코틀랜드에서 시행되고 있다. 연간 소득이 2만 2천 파운드 미만이면 신청할 수 있는데 단기 강좌인 경우 200 파운드, 고등교육 혹은 전문강좌인 경우 500 파운드가 지원된다.

### 다. 병원 바우처(Hospital vouchers)

‘환자선택’(Patient Choice)이라는 제도는 잉글랜드 내 다양한 의료 시설 중 환자가 직접 자기가 치료받을 시설을 선택할 수 있게 하는 제도이다. 환자가 선택한 의료 시설에 정부의 지원이 주어지기 때문에 실질적으로 바우처제도의 역할을 한다. 웨일즈, 스코틀랜드 및 북아일랜드

랜드도 이와 유사한 제도를 운영하고 있다.

라. 복합서비스 바우처(Multi-service vouchers)

‘국가수급카드(National Entitlement Card) 제도는 스코틀랜드 정부가 운영하는 것으로 다목적 공공서비스 제공을 위한 스마트카드 시스템이다. 이는 카드 소지자가 도서관, 레저 등의 이용을 편리하게 할 뿐만 아니라 대중교통 할인도 제공한다.

마. 아동저축 바우처(Savings vouchers for children)

‘아기채권’(Baby Bonds)으로 잘 알려진 아동신탁기금(Child Trust Fund) 현금바우처는 2002년 8월 31일 이후 태어난 아기에게 최소 250 파운드를 지급하는 제도를 말한다. 이는 아동신탁기금법(Child Trust Funds Act 2004)에 의해 2004년 도입되었다. 바우처 소지자는 지원금을 받기 위해 지정 은행에 계좌를 보유하고 있어야 하는데, 매년 1200 파운드까지 면세 혜택을 받을 수 있다. 해당 아동이 7세가 되면 정부는 다시 250 파운드를 입금해 주는데, 저소득층 자녀의 경우 500 파운드를 지원한다. 1200 파운드의 면세 혜택은 해당 아동이 18세가 되기까지 유지된다.

또한 이에 대해서는 Savings Accounts and Health in Pregnancy Grant Act 2010가 규정하고 있는데, 동 법은 Saving Gateway Accounts Act 2009를 폐지하고 새로 제정한 것이다. 동 법은 적용 대상 아동을 2004년 아동신탁기금법의 규정 내용을 바꾸어 “2002년 8월 31일 이후” “그리고 2011년 1월 3일 전에” 태어난 아동으로 바꾸었다. 그리고 동 법은 2011년 1월 3일에 자국 내에 있어야 하는 등의 조건을 부과하였으며, 새롭게 규정한 조건을 충족시키지 않는 경우 2011년 4월 3일까지만 적용되도록 하였다.<sup>4)</sup>

---

4) Savings Accounts and Health in Pregnancy Grant Act 2010, 제1조.

#### 바. 운동건강 바우처(Physical activity health vouchers)

운동건강 바우처제도는 가정의(또는 담당의사, General Practitioner: GP) 제도가 잘 정착되어 있는 영국에서 성공적으로 시행되고 있는 제도라 할 수 있다. 이 제도는 가정의가 환자를 진료한 후 필요하고 또 그렇게 하는 것이 효율적이라고 판단하는 경우 처방을 통해 환자가 약물과 같은 일반적 치료 대신 지역의 스포츠 레저 시설에서 운동을 통해 건강을 회복할 수 있도록 하는 제도를 말한다.

### 4. 영국의 주요 바우처제도

#### 가. 보육 바우처

##### 1) 연 혁

영국의 보육 바우처는 1999년 처음 도입되었는데, 당시는 종이로 된 바우처였었는데, 2004년 'Direct Stored Value System'을 도입함으로써 전자바우처가 시행되었다.<sup>5)</sup> 전자바우처 시스템은 점진적 개선을 거쳐, 2007년 4월 서비스 공급자를 위한 전자환급시스템과 홈페이지를 통한 온라인 결제계산 서비스를 실시함으로써 전자바우처제도가 정착되었다.<sup>6)</sup> 오늘날 보육 바우처는 2004년 재정법(Finance Act 2004)을 근거로 하고 있다.

##### 2) 내 용

보육바우처는 고용주가 근로자의 보육비용을 부담케 하면서, 이 제도에 참여하는 고용주와 근로자에게 보육비용의 최대 20%까지 면세

5) 이재원, 사회서비스 전자바우처, 대영문화사, 2008, p.103.

6) 배득중 외 3인, 전자바우처 제도에 관한 선진국 비교연구 - 미국, 영국, 호주를 중심으로, 사회서비스관리센터, 2008. 10, p.97.

혜택을 부여함으로써 재정적 인센티브를 제공하는 제도이다. 보다 구체적으로, 이 제도를 통해 근로자는 소득세와 국가보험(National Insurance)에서 연간 최대 1,196 파운드의 면제 혜택을 받을 수 있다. 또한 고용주도 국가보험에서 보육바우처를 지원하는 근로자 1인당 최대 370 파운드까지 면제 혜택을 받을 수 있다.<sup>7)</sup>

근로자가 보육바우처의 혜택을 받기 위해서는 등록 또는 승인된 보육시설에서만 바우처를 사용해야 하며, 해당 아동에 대해 적어도 부분적으로 재정적 책임을 지고 있는 바우처 소지자의 자녀일 것, 해당 아동에 대해 부모로서의 책임을 지는 바우처 소지자와 함께 아동이 거주할 것, 15세(장애아동의 경우 16세) 생일 후 9월 1일까지만 사용할 수 있다는 점 등의 조건을 충족해야만 한다. 그리고 바우처 소지자가 이용할 수 있는 보육시설로는 중앙 또는 지방정부가 운영하는 시설뿐만 아니라 민간인이 운영하는 유치원, 방과 후 클럽활동, 아동 전문 보호자 등을 포함한다.<sup>8)</sup>

그런데 보육바우처는 근로자가 근무하는 업체에서 그에 상응하는 비용을 부담하기로 해야만 하기 때문에, 모든 근로자에게 보편적으로 시행되는 제도라고는 할 수 없다. 다만, 일정 규모 이상의 대부분의 공공 및 민간 업체들은 이 제도에 참여하고 있는데, 이러한 참여에는 세제 혜택뿐만 아니라 우수한 인력 확보와 기업 이미지 개선 등이 복합적으로 작용하고 있다. 또한 보육바우처는 근로자로서도 세제 혜택이 있고 고용자 측에서 일정 부분 부담하기는 하지만 자신의 급여에서 차감한다는 측면에서 이를 ‘급여희생’(salary sacrifice) 제도라고도 한다. 그렇지만 차감되는 금액에 비해 혜택이 많이 때문에 아동을 둔 근로자들도 이를 선호한다. 이를 반영하여 2007년 현재 사업체의 84%

---

7) I.C. Elliott, P. Valkama and S.J. Bailey, “Public Service Vouchers in the UK and Finland”, in S.J. Bailey, P. Valkama and AV Antrioko(eds.), *Innovations in Financing Public Services: Country Case Studies* (Palgrave, 2010), p.256.

8) Ibid.

가 자신의 종업원들에게 보육바우처를 제공하고 있다.<sup>9)</sup>

### 3) 운영체계와 관리

보육바우처는 근로자와 사용자가 주 당사자이지만, 바우처가 이들 사이에 직접적으로 거래되지는 않는다. 즉, 근로자는 보육바우처를 증개하고 처리하는 제3의 기관에 바우처를 신청하고 또한 기관으로부터 제공받는다. 즉, 실제 보육바우처를 운영하고 서비스를 제공하는 것은 제3의 기관으로, 여러 업체들이 이 업무를 담당하고 있다. 그 중 가장 크고 일반적인 회사가 아코르 서비스(Accor Services: 이하 ‘아코르사’)라는 곳이다.<sup>10)</sup>

즉, 바우처의 구매자(근로자)는 서비스 제공기관(보육시설)로부터 서비스를 구매함으로써 서비스를 제공받고, 서비스 제공기관은 아코르사에 서비스 제공 비용을 청구한다. 그리고 아코르사는 근로자의 고용주와 비용 정산을 한다.

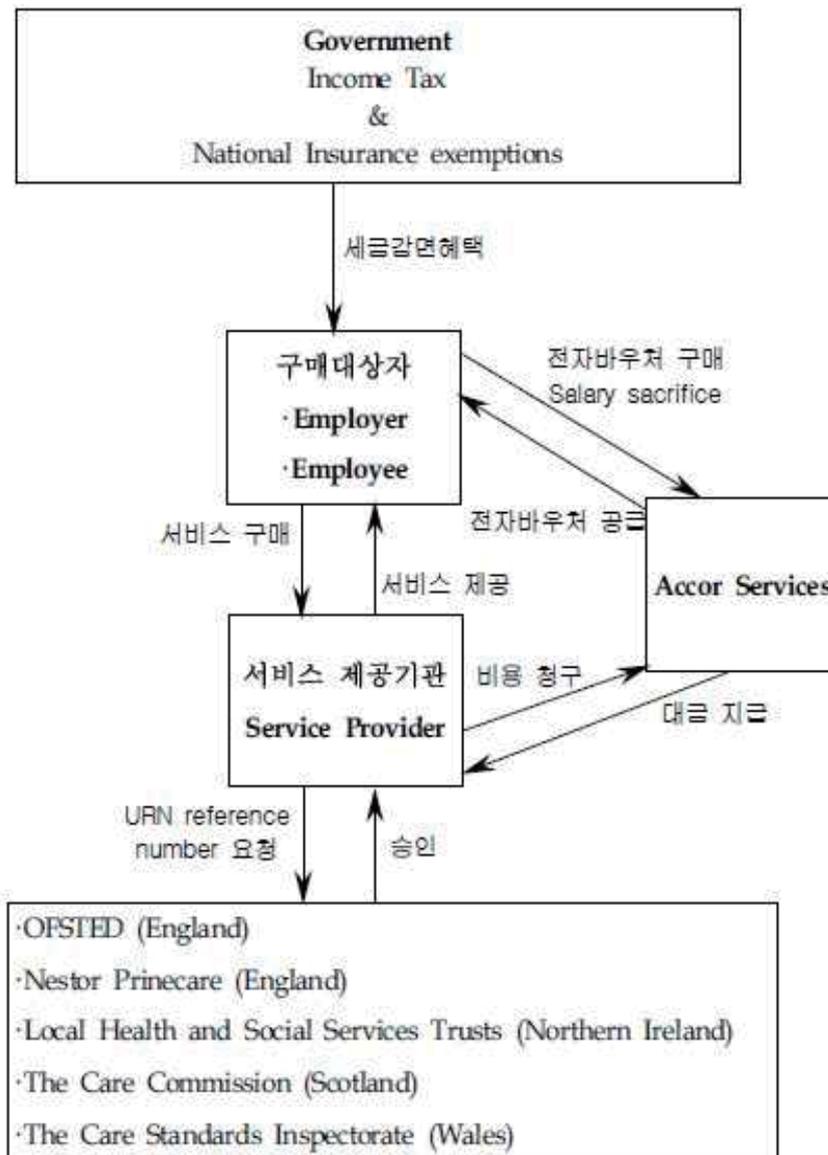
이처럼 보육 바우처 제도는 고용주, 근로자, 아코르사(바우처 운영 회사), 서비스 제공기관이 유기적으로 연결되어 있지만, 정부는 세제 혜택과 국민건강보험료 할인 등을 해줄 뿐 직접적 참여는 하지 않는다. 따라서 이러한 제도하에서 나타나는 부작용을 방지하기 위해 정부는 보육시설 등 서비스 제공기관의 서비스 적정성에 대한 관리 감독을 강화하고 있다. 잉글랜드에서는 이러한 역할을 Ofstead(Office for Standards in Education, Children's Services and Skills)에서 주로 담당하며, 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드도 별도의 기관을 두고 있다. Ofstead의 경우 조사하고 규제하는 사회서비스 대상 분야로 보모서비스, 탁아서비스, 방과 후 돌봄 서비스, 보육원, 기숙학교, 공립학교 등 12개 분야에 이른다.<sup>11)</sup>

9) “사업주 84%가 보육바우처 주는 영국”, 나라경제, 2009.07, p.54.

10) 그 밖에 Childrens-Nurseries, Daycare Trust 등이 있다.

11) Ofstead, *Raising Standards, Improving Lives* (London: Ofstead, 2008) 참조(www.ofstead.

<바우처제도 운영체계>12)



gov.uk). (배득중 외 3인, 위의 글, p.111에서 재인용).  
 12) 배득중 외 3인, 위의 글, p.102.

### 나. 시력보정 바우처

시력보정 바우처제도는 바우처 소지자가 안경과 같은 시력보정기구를 구입하는데 일정 비용을 보조하는 제도이다. 바우처의 혜택은 16세 이하(전업 학생인 경우 18세 이하)의 아동에게만 주어진다. 이에 대해 국가보건서비스법(National Health Service Act 1977)의 위임사항을 국가보건서비스(시력보정 비용 및 지급) 규칙 1989<sup>13)</sup>에서 상세한 규정을 두고 있다. 동 규칙은 제2부 안경 등에 대한 비용, 제3부 시력 검사 비용 지급, 제4부 시력 보장구 공급에 대한 비용 지원과 안과의사 등의 바우처 제공자들, 제5부 안경 등의 교체 비용과 바우처 사용에 대해 규정하고 있다. 안과의사, 보건당국 등이 안경 등이 필요한 것으로 처방하고 바우처를 제공하면, 바우처 소지자는 시력 보정 비용에 바우처를 이용하며 초과부분은 개인이 부담한다.

### 다. 식품보조 바우처

식품보조 바우처는 난민 신청자와 같이 경제적으로 매우 곤궁한 사람에게 제한적으로 지급되는 바우처이다. 이에 대해 사회보장법(1988)과 사회보장기여수혜법(1992)에서 위임한 내용을 규정한 건강한시작계획 및 복지식품에 관한 시행규칙(2005)<sup>14)</sup>을 통해 상세히 기술하고 있다.

먼저 식품보조 바우처의 신청 자격에 대해 동 규칙 제3조에서 자세한 규정을 두고 있는데, 다음의 요건을 충족해야만 한다. 첫째, 우편번호가 “PL”, “TR”, “TQ” 및 “EX”로 시작하는 지역에 거주하는 사람이어야 한다.<sup>15)</sup> 영국의 우편번호는 앞 두자리만으로도 어느 정도 지

13) National Health Service (Optical Charges and Payments) Regulations 1989. <http://www.legislation.gov.uk/uksi/1989/396/regulation/9/made>.

14) Healthy Start Scheme and Welfare Food (Amendment) Regulations 2005. <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2005/3262/regulation/3/made>.

15) 동 규칙 Schedule 1.

역을 특정할 수 있는데, 이들 지역에 난민 신청자들이 많이 거주하는 것으로 보인다. 둘째, 18세 이상의 여성이 임신 10주 이상이어야 한다. 셋째, 18세 이하의 여성은 임신 10주 이상이어야 하며, 이민 및 난민법(1992)에 저촉되지 않아야 한다. 넷째, 출산하기 전에 사회보장을 받을 수 있는 혜택이 있는 등의 조건을 충족하는 여성이어야 한다. 다섯째, 18세 이상의 여성으로 한 살 미만의 아이에 대해 보호책임을 지는 등의 조건을 충족해야 한다. 마지막으로, 5세 미만의 아동으로 그 가족이 생계지원을 받는 등의 조건을 충족해야 한다.<sup>16)</sup>

식품보조 바우처의 관리는 국무장관(Secretary of State)이 맡아서 한다. 바우처는 발급일로부터 최소 4주에서 최대 6개월 동안 유효하게 발급해야 한다. 발급되는 바우처는 한 개당 2.8 파운드의 가치로 규칙에 따라서 교환될 수 있다.<sup>17)</sup>

#### 라. 휠체어 바우처

휠체어 바우처에 대해서는 국가보건서비스법(National Health Service Act 1977)과 동 법 제81조(a), 제126조 4항과 5항, 그리고 제128조 1항에서 위임한 사항에 대해 보건부 장관이 제정한 시행규칙에서 규정하고 있다.<sup>18)</sup> 동 법과 규칙은 기본적으로 잉글랜드에만 적용되며, 스코틀랜드와 웨일즈에 대해서는 별도의 적용 법령을 두고 있다.

장애인에게 휠체어 제공을 주관하는 정부 기관은 국가보건청(National Health Service)이지만 실무는 각 지역의 보건부서에서 하고 있으며, 각 지역의 예산에 따라 제공되는 범위에서도 약간의 차이가 있다. 이 바우처는 1998년 처음 제공되기 시작하였는데, 당시는 예산 부족으로 인해 전동휠체어도 아니고 여러 가지 미흡한 점이 많았었다.

---

16) 이상 동 규칙 제3조 3항 참조.

17) 동 규칙 제8조 3항.

18) National Health Service (Wheelchair Charges) Regulations 1996.

하지만 점차 개선하여 오늘날에는 전반적으로 실내외용 전동휠체어가 보급되는 등 만족스러운 제도로 정착하고 있다.

휠체어 바우처제도를 이용하기 위해서는 우선 진료소를 찾아가 휠체어가 필요하다는 진단을 받아야 한다. 진료소에서는 휠체어가 필요한 경우 어느 단계의 휠체어가 필요한지 등 자세한 평가를 하며, 이를 근거로 휠체어 바우처가 발급된다. 바우처 소지자는 휠체어를 이용함에 있어 세 가지 중 하나의 방식을 선택할 수 있다. 첫째는 표준 옵션으로, 정부(국가보건청 휠체어 서비스 담당부서)에서 제공하는 휠체어를 제공받고 수리와 유지관리도 무료로 하는 것이다. 둘째는 파터너십 옵션으로, 정부에서 제공하는 휠체어보다 더 좋은 사양의 휠체어를 정부로부터 승인받은 업체로부터 구입하고 그 차액은 본인이 부담하는 방법이다. 이때 수리와 유지관리는 무료로 제공받을 수 있다. 세 번째는 독립 옵션으로, 파터너십 옵션과 비슷하지만 수리와 유지관리를 구매자 자신이 책임지지만, 바우처에서 예상되는 비용을 포함하고 있다는 점에서 차이가 있다. 한편 바우처는 일반적으로 5년 동안 유효하며 이 기간이 만료하기 전에는 새로운 바우처를 받을 수가 없다. 다만, 구입한 휠체어가 부적합한 경우와 같이 휠체어를 바꿀 필요가 있을 때에는 새 바우처를 받기 위해 심사를 받을 수 있다. 또한 바우처를 현금으로 교환할 수 없으며, 개인적으로 민간회사로부터 구입한 경우 국가보건청 휠체어 서비스 담당부서에 현금 반환을 주장할 수도 없다. 그리고 이 바우처는 비과세 품목으로 장애로 인해 현재 받고 있는 어떠한 혜택에도 영향을 미치지 않는다.<sup>19)</sup>

#### 마. 요양관리자 및 장애아동 바우처

이 바우처는 1989년 아동법(Children Act 1989) 제17B조 1항, 3항 그리고 2000년의 요양관리자 및 장애아동법(Carers and Disabled Children

19) [http://www.direct.gov.uk/en/DisabledPeople/HealthAndSupport/Equipment/DG\\_10038381](http://www.direct.gov.uk/en/DisabledPeople/HealthAndSupport/Equipment/DG_10038381).

Act 2000) 제3조 1항과 3항과 이를 근거로 국무장관이 제정한 시행규칙<sup>20)</sup>에 의해 시행된다. 다만 동 바우처는 잉글랜드만을 적용지역으로 하며, 지방정부가 바우처 발급과 관리 등의 업무를 담당한다.

동 바우처는 아동법 바우처 혹은 커뮤니티 케어 바우처를 포함하며, 바우처의 가치는 시간 혹은 서비스를 받는 시간으로 표시될 수 있는데, 이를 ‘현금 바우처’ 혹은 ‘시간 바우처’라고 부른다. 시간 바우처에는 바우처 소지자가 제공받는 서비스의 구체적 내용과 지방정부의 허가를 받은 서비스 공급자를 명시돼 있어야 한다.<sup>21)</sup>

### < 주요 참고자료 >

- 배득중 외 3인, 전자바우처 제도에 관한 선진국 비교연구 - 미국, 영국, 호주를 중심으로, 사회서비스관리센터, 2008. 10
- 오은진, 노대명, 사회서비스 분야 여성일자리 창출을 위한 정책과제 III: 일자리 제도화, 한국여성정책연구원, 2009
- 이재원, 사회서비스 전자바우처, 대영문화사, 2008
- 정광호, 바우처 연구, 법문사, 2008
- 최승은, 최석준, 바우처 사업 효과 분석 및 평가방안 연구, 한국보건사회연구원, 2007
- R. Daniels, M. Trebilcock(장승옥 외 2인 공역), 복지국가와 바우처, 학지사, 2009
- H. Brighouse, “Against Privatizing Schools in the United Kingdom”, *London Review of Education* vol.1, no.1, 2003

---

20) Carers and Disabled Children (Vouchers) (England) Regulations 2003.

21) 동 시행규칙 제2조 및 제3조.

I.C. Elliott, P. Valkama and S.J. Bailey, “Public Service Vouchers in the UK and Finland”, in S.J. Bailey, P. Valkama and AV Antrioko(eds.), *Innovations in Financing Public Services: Country Case Studies* (Palgrave, 2010)

Perri 6, “Giving Consumers of British Public Services More Choice: What can be Learned from Recent History?”, *Journal of Social Policy* vol.32, no.2, 2003

영국 법률 정보: <http://www.legislation.gov.uk/>

국가보건청 홈페이지: <http://www.nhs.uk>

보육마우처 정부 관리기관: [www.ofstead.gov.uk](http://www.ofstead.gov.uk)

# 일본의 사회서비스 바우체제도

정 영 훈

(서울대학교 일본연구소 교수)

## I. 들어가며

일본에서 사회서비스 또는 공공서비스 공급의 정책 수단으로서 바우처의 도입이 본격적으로 논의된 것은 1990년대 후반 들어서이다. 1990년대 후반은 일본에서 신자주의적인 구조개혁이 본격적으로 계획되고 시행되기 시작한 시기로서 그 근원은 1995년에 内閣府에 설치된 행정개혁위원회 규제완화소위원회로 거슬러 올라간다.<sup>1)2)</sup> 이 시기에 “규제개혁” 또는 “규제완화”는 신자유주의적 구조개혁을 상징하는 슬로건이었는데 자민당 정권은 이를 통하여 이전 시기의 관주도에 의한 매커니즘을 “경쟁”과 “선택”의 자유가 지배하는 시장형 매커니즘으로 전환시키려고 하였다.

사회보장제도도 이러한 변화의 흐름에서 속에서 자유로울 수는 없었다. 그 출발점으로서 1995년 7월에 사회보장제도심의회는 “사회보장제도의 재구축”이라는 제명의 권고를 통하여 사회복지제도가 나아갈 방향으로서 사회복지서비스의 卽應性, 메뉴의 다양성, 이용자의 선택권의 존중 등을 제시하였고 이러한 방향은 아동복지법 개정(1997년)과 개호보험법 제정(1997년)에 반영되었다. 그리고 이러한 방향을 최종적으로 집대성한 것이 1999년 4월에 후생성이 발표한 “사회복지사업법 등일부개정법안대강 - 사회복지기초구조개혁 -)”이었다. 이 안은 향후의 구체적인 개혁의 방향을 ① 개인의 자립을 기본으로 하면서 그 선택을 존중하는 제도의 확립, ② 질 높은 복지 서비스의 확충, ③ 지역에서의 생활을 종합적으로 지원하기 위한 지역복지의 충실이라고 설

1) 五十嵐仁, 『労働再規制』, ちくま新書, 2008, 26쪽.

2) 행정개혁위원회 규제개혁소위원회는 이후 규제완화위원회(1998년) → 규제개혁위원회(1999년) → 종합규제개혁회의(2001년) → 규제개혁·민간개방추진회의(2004년) → 규제개혁회의(2007년)로 이어졌는데 단지 명칭만 변화한 것이 아니라 그 권한과 위상도 강화되면서 2000년대 이후 자민당 정권의 규제개혁노선에 있어서 중심적 역할을 수행하였다.

정한 뒤 복지서비스의 제공방법 및 제공체제, 서비스의 질에 대한 평가와 개선 등에 이르기까지 사회복지제도의 전반에 걸친 개혁안을 제시하였다.<sup>3)</sup> 이 안에서 제시된 개혁안들은 이후 사회복지사업법으로부터 사회복지법으로의 법률 명칭의 변경과 내용의 전면개정(2000년), 신체장애자복지법 등의 개정(2000년), 장애인자립지원법의 제정(2005년)에 의해서 점차적으로 실현되고 있다. 이 시기의 복지개혁이 신자유주의적 성격의 것인가와 그 평가에 대해서는 보다 상세한 별론을 요하는 것이지만 이 시기의 복지개혁의 핵심이 “措置에서 契約으로”<sup>4)</sup> 라는 표현<sup>5)</sup>으로 집약될 정도로 복지서비스의 수급자의 자유로운 선택권 및 그 보호 그리고 이러한 선택이 보장되는 효율적인 복지서비스 시장의 조성이 복지개혁의 전면에 등장하고 있는 것은 신자유주의적 구조개혁과 일맥상통하는 부분이 크다는 것도 부정할 수 없는 사실일 것이다.

3) “사회복지사업법등일부개정법안대강”의 내용에 대해서는 후생노동성 홈페이지참조 ([http://www1.mhlw.go.jp/houdou/1104/h0415-2\\_16.html](http://www1.mhlw.go.jp/houdou/1104/h0415-2_16.html)) ; 그리고 이러한 개혁안에 대한 평가에 대해서는 菊池馨実, 『社会保障法の理念』, 有斐閣, 2000, 16쪽·244쪽 이하.

4) “조치”란 사회복지시설의 입소나 재택 서비스의 이용, 금전의 급부, 대여 등과 같은 사회복지서비스를 행정청이 결정하는 것을 말한다. 종래 일본의 각종 사회복지법제에서는 각종 사회복지서비스를 중심하는 “조치”가 행해져 왔다. 노인복지법상의 복지시설인 노인양호홈에 입소의 경우를 예로 들면 노인복지법 제11조는 市·町·村은 다음의 조치를 취해야 한다고 하고 있는데 제1호에는 “65세 이상의 자로서 환경상의 이유 및 경제적인 이유에 의해서 재택에서 양호를 받는 것이 곤란한 자를 당해 市町村이 설치하는 양호노인홈에 입소시키거나 또는 당해 市·町·村 이외의 자가 설치하는 양호노인홈에 입소를 위탁할 것”이라고 하고 있다. 이 법률 규정으로부터 보면 “조치”를 취해야 할 의무의 주체는 市·町·村인데 이들 지방자치단체가 취하는 조치는 법적으로는 이들 조치권자의 행정처분으로 이해되어 왔다. 종래 행정해석과 판례는 조치라고 하는 조치권자의 행정처분을 계기로 법률관계가 비로서 설정되는 것이라고 하는 직권주의를 전제로 하여 이용자의 신청권조차 부정하였고 서비스를 받을 이익은 조치의 실시 결과에 의해서 발생하는 반사적 이익이라고 하여 그 권리성도 부정하여 왔다(菊池馨実, “社会保障法の私法化?”, 法律時報No. 252(2001.9), 120쪽). 조치의 권력성과 일방성이 강조되었을 뿐 조치내용에 이용자의 의향과 선택은 반영되지 않고 수급자는 행정청의 조치를 따를 수밖에 없었다.

5) 高野範, 『措置から契約の法政策と人権』, 創風社, 2006, 39쪽.

이상과 같이 신자유주의적 구조개혁과 사회복지제도 개혁이 대대적으로 진행되는 과정에서 정책입안자들에 의해서 바우처 방식이 사회복지서비스의 공급을 위한 정책수단으로 주목을 받게 된 것은 어쩌면 당연한 귀결일 것이다. “선택”과 “경쟁”은 바로 바우처 제도의 본질이 자 기대효과이기 때문이다.<sup>6)</sup>

이하에서는 먼저 일본의 정책 입안자들이 바우처제도를 어떻게 이해하고 있는가, 즉 바우처제도의 개념 및 유형에 대해서 본 뒤에 바우처제도의 연혁과 도입 과정에서의 논의, 바우처제도의 현황에 대해서 살펴보고 마지막으로 이를 바탕으로 일본 바우처제도의 특징에 대해서 정리해 보고자 한다.

## II. 일본 바우처제도의 개념 및 유형

### 1. 바우처제도의 개념

바우처제도가 미국 등을 위시한 서구 국가에서 사회서비스의 공급 수단으로서 시행되어 왔고, 일본에서는 사회서비스의 공급수단으로서의 바우처제도에 관한 논의가 90년대 후반 들어서야 전개된 만큼 일본의 바우처제도의 개념, 기대효과 등과 같은 바우처제도의 원론에 관한 논의는 서구의 그것을 거의 답습하면서 서구의 경험을 검토하고 있는 수준이라고 할 수 있다.

일본에서 바우처란 개인을 대상으로 사용용도의 제한이 있는 정부의 보조금이라고 정의되고 있다.<sup>7)</sup> 보다 간단히 말하면 특정지출을 위한 개인보조라고 할 수 있을 것이다. 이러한 정의로부터 바우처의 두 가지의 중요한 개념적 특질이 추출되는데 먼저 바우처는 사회서비스

6) 내각부정책통관관, 『바우처에 대해서-その概念と諸外國の經驗』(政策分析レポート No.8), 2001.7.6, 3쪽

7) 西崎文平, “바우처에 의한 공공서비스 개혁의 가능성-制度改革의有力な選擇肢の一つに-”, 月刊官界(2001.9), 117쪽.

의 공급에 있어서 공급기관에 직접 보조금을 교부(이른바 기관보조)하지 않고 서비스의 이용자인 개인에 대해서 보조금을 교부(개인보조)한다는 것이다. 즉 바우처는 개인의 선택권을 중시하는 제도인 것이다. 이렇게 선택을 중시하는 이유는 선택자의 만족을 높이고 이러한 선택의 확대가 공급자간의 경쟁을 활발히 하여 품질의 향상과 다이나믹한 시장진출입을 촉진하는 효과가 있기 때문이다.<sup>8)</sup> 다음으로 특정 지출을 위한 것이기 때문에 이를 담보하기 위해서 양도제한이 필수적이다. 즉 정부가 필요성을 인정하는 유형의 개인들에게만 일정 수준의 서비스 등의 이용을 보장하는 것이다. 따라서 양도제한이 없이 다른 물품이나 현금과 교환이 가능하다면 그것은 현금급부의 대체수단일 뿐 바우처라고는 할 수 없다. 이러한 점에서 일본에서 1999년 4월 1일부터 9월 30일까지 발행되었던 “지역진흥권”은 바우처라고 볼 수 없을 것이다.<sup>9)</sup> 지역진흥권은 교부대상이 15세 이하의 아동이 속한 세대의 세대주 등으로 국한되어 있었고 사용주체가 본인 및 그 대리인에 국한되어 있었으며 그 목적도 유가증권의 구입, 공공서비스 요금의 지불 등 일정한 목적의 대금의 지불 등에는 사용될 수 없었지만 지역진흥권의 목적이 긴급경제대책의 일환으로서 개인의 소비를 환기시키고 지역 경제의 활성화를 꾀한다는 목적에서 일상적인 소매점, 세탁소, 이미용업소, 음식점 등 사용할 수 있는 업종이 매우 폭넓게 설정되어 있었기 때문이다.

## 2. 바우처제도의 유형

바우처의 가장 기본적 형태라고 할 수 있는 이용권과 같은 물리적인 증표의 형태를 갖고 있는 바우처(이른바 명시적 바우처)는 일본에

8) 西崎文平, 전계논문, 118쪽.

9) 西崎文平, 전계논문, 118쪽 ; 이에 대해서 일부 한국의 문헌은 지역진흥권을 일본의 바우처라고 소개하고 있다(최성은/최석준, 『바우처 사업 효과 분석 및 평가방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2007, 115쪽 ; 유한옥, 『재정효율성 제고를 위한 시장원리 활용방안 - 바우처제도를 중심으로』, KDI, 2006, 40쪽).

서 일정 등급 이상의 장애인이나 노령자에 대한 택시이용권 등과 같이 이미 오래 전부터 전국 각지의 지방자치단체들에서 시행되어 왔다.

그렇지만 일본에서는 바우처가 물리적 증표의 형식을 갖는가와 관계 없이 위의 바우처제도의 개념에 맞는 보조금의 급부 방법이라면 바우처에 해당한다고 본다. 따라서 이용권이나 쿠폰 등과 같은 유형의 바우처 이외에도 다음과 같은 세 가지 유형이 바우처로 해당될 것이다.

첫째로 IC식의 플라스틱카드가 있다. 그런데 현재 일본에서 이와 같은 IC카드 형태의 전자바우처가 도입되어 있는 사례는 없다. 참고로 2000년 3월 31일에 각의에서 결정된 “규제완화추진3개년계획”에서는 介護保險에 있어서 바우처방식에 관하여 要介護者の 필요에 응하여 IC카드에 의한 지불을 가능하게 할 것에 대해서 검토하도록 정하고 있었으나 여전히 개호보험에서 IC카드 형태의 바우처는 도입되어 있지 않다.

둘째로 대상자에게 사전에 물리적인 증표를 교부하지 않고 대상자가 서비스 등의 계약·구입 후에 보조금이 지급되는 방식이다. 특정 지출에 대한 세액공제(tax credit)도 넓은 의미에서는 이 유형에 분류될 수 있다. 지방자치단체에 따라서는 認可外보육시설에 아동의 보육을 맡겼을 때 실제 부담한 보육료의 일정 한도액을 보호자에게 보조해주는 경우나 고령자나 장애인의 복지용구의 구입이나 주택개수비 등과 같은 경우에 대상자가 먼저 공급자에게 전액을 지불하고 나중에 지방자치단체로가 사후에 대상자에게 전액 또는 일부분을 현금으로 상환해 주는 경우가 있다.

셋째로 서비스 등의 공급자가 대상자에 대한 공급실적에 직접적으로 대응하는 보조금을 정부로부터 직접 수령하는 방식(이른바 묵시적 바우처)이다. 일본에서는 이를 의사(擬似)바우처라고 부른다. 이러한 방식의 바우처도 각 지방자치단체에 따라서 매우 다양하게 실시되고 있는데 예를 들어 고령자나 장애인의 복지용구의 구입이나 주택개량비

등과 같은 경우에 대상자가 먼저 공급자에게 전액을 지불하고 나중에 지방자치단체로가 사후에 대상자에게 전액 또는 일부분을 현금으로 상환해 주는 경우에는 대상자에게 비용부담이 크기 때문에 대상자는 공급자에게 일정 부분만을 먼저 지불하고 사후에 공급자가 지방자치단체에 대해서 그 잔액을 청구하여 지급받는 경우가 있다. 이러한 방식을 흔히 일본에서는 대리수령방식 또는 수령위임방식이라고 부른다.

### III. 일본 바우처 제도의 도입의 연혁

#### 1. 지방자치단체에서의 각종 조성제도의 실시

서두에서 이미 일본에서 바우처제도가 주목받게 된 것은 1990년대 후반들어서부터라고 하였는데 이는 일본의 정책 입안자들이 바우처의 특징과 그 정책 효과를 명확히 인식하면서 바우처의 도입을 논의하기 시작한 것이 바로 이 시기부터라는 것을 의미하는 것으로서 그 이전 시기에는 바우처 방식에 의한 사회서비스의 제공이 전혀 없었던 것을 의미하는 것이 아니다. 조세제도의 일환으로 실시되는 세액 공제나 정부기관에 의한 무이자 학자금대여(일본학생지원기구)와 같은 특수한 형태의 바우처를 제외하면 일본의 지방자치단체 중에는 70, 80년대부터 일반재원에서 다양한 바우처제도를 시행하고 있는 곳이 적지 않다. 예를 들어 일본의 많은 지방자치단체에서는 重度장애인의 외출기회를 확보하여 사회참가를 촉진시킨다는 취지에서 택시의 이용에 관한 보조금을 지급해 왔는데 치바(千葉)시의 경우 중도장애자의 택시 이용금액을 50%까지 보조해 주는 택시이용권을 연간 60장까지 교부하는 사업(복지택시조성사업)을 1979년부터 계속해 오고 있으며, 요코하마(横浜)시의 경우 시의 일반재원으로 재택중도장애자의 택시 승차 1회당 630엔까지 보조해 주는 택시이용권을 연간 72장 교부하는 사업(재택중도장애자택시요금조성사업)을 1983년부터 계속해 오고 있다. 이

와 같이 일본에서 바우체제도는 이미 70,80년대부터 ‘○○○○助成’등과 같은 명칭으로 전국의 지방자치단체별로 다양하게 시행되어 왔기 때문에 여전히 바우체라는 용어 자체는 일본의 일반 국민들에게 매우 낯선 용어이다.

## 2. 규제완화와 바우체제도의 도입

90년대의 구조개혁기 이전에도 밀튼 프리드만(Milton Friedman)이 주장했던 교육바우처를 통한 교육개혁에 관한 논쟁, 즉 이른바 “학교교육의 자유화론”을 둘러싸고 잠시 논쟁이 전개된 적이 있었지만 당시에는 그다지 사회적 관심을 끌지 못했다.<sup>10)</sup>

90년대의 구조개혁기에 있어서 당대의 구조개혁의 이념적 지향과 합치하는 사회서비스 공급의 정책수단으로서 바우체제도를 최초로 공식적으로 제기한 것으로 1998년에 수상의 경제자문위원회로 설치된 “경제전략회의”가 그 이듬해 11월에 수상에게 제출한 답신(“일본경제 재생의 전략(日本經濟再生への戦略)”)에서였다. 이 답신에서는 버블경제 붕괴 이후 장기경제불황에 빠진 일본경제의 재생을 위해서는 官과 民에 대한 구조개혁의 착실한 실행을 요구하면서 5가지의 전략을 제시하고 있는데 이들 전략 중 “건전하고 창조적인 경쟁사회의 구축과 세이프티넷의 정비”라는 전략방안에서 구체적으로 능력개발바우처의 도입, 개호서비스의 제공에 있어서의 바우처방식의 선택제의 도입, 보육바우처제의 도입에 의한 보육시설 선택의 자유화를 제언하고 있다.

이후 이들 분야에서의 바우체제도 도입에 관한 사항은 1998년 3월에 閣議(우리나라의 국무회의 에 해당)에서 결정된 “규제완화추진 3개년 계획”과 2001년 3월에 각의에서 결정된 “규제개혁추진 3개년 계획”, 2008년 3월에 각의에서 결정된 “규제개혁추진을 위한 3개년 계획”에서

10) 坂田仰, “日本教育におけるバウチャー論の軌跡と行方”, *ジュリスト* No.1337(2007.7), 57쪽.

지속적으로 규제개혁사항에 포함되었다.

### 3. 직업능력개발·직업훈련분야에서의 바우처제도의 도입

#### (1) 직업능력개발분야의 바우처제도

직업훈련분야에서의 바우처제도로서는 일정기간 이상의 피보험자기간의 요건 등을 갖춘 자를 대상으로 하는“교육훈련급부제도”가 존재한다. 즉 이 제도는 고용보험특별회계를 통해서 이루어지는 고용보험제도상의 사업이다. 1998년 3월 고용보험법의 개정에 의해서 도입된 이 제도의 도입 목적은 근로자의 자발적인 직업능력개발의 지원하여 고용의 안정과 취직의 촉진을 도모하기 위한 목적에서 창설되었다(고용보험법 제10조 제4항, 제60조의 2). 이 제도는 고용보험법의 개정을 통해서 창설되었지만 직업능력개발제도에 있어서 근로자의 자발성의 강조는 이미 1990년대 들어서면서 노동성(현 후생노동성)의 직업능력개발정책의 중요한 방향이었고 이를 반영하여 1997년에는 직업능력개발촉진법의 개정이 이루어진 상태였다. 이는 1997년 직업능력개발촉진법 개정이 담고 있는 정책방향을 국가에 의한 직접 지원이라고 하는 차원에서 이루어진 것이라고 할 수 있을 것이다.<sup>11)</sup> 이 제도는 바우처의 유형 중 사후 상환방식을 취하고 있다. 즉 대상자가 후생노동성대신이 지정하는 교육훈련을 실시하는 민간훈련시설에 수업료의 전액을 지불하고 직업훈련을 수료한 뒤에 직업훈련시설로부터 수료증을 교부받으면 보조금지급신청서에 이 수료증을 첨부하여 관할지역의 직업안정소(일본에서는 통상 “헬로우워크”라고 불리우는데 우리나라의 고용센터에 해당한다)에 제출하여 비용의 일정 부분을 상환 받는 구조로 되어 있다.

11) 浜口桂一郎, 『労働法政策』, ミネルヴァ書房, 2004, 181쪽.

## (2) 직업훈련분야의 바우처제도

### 1) 청년구직자바우처사업

청년층(15세에서 24세)의 실업률이 10%대에 육박하는 상황이 지속되고 파견근로자를 위시한 비정규직이 청년 층에서 급속히 증가하는 상황 속에서 2004년 10월에 후생노동성과 내각부는 청년층 개인의 선택을 강화하는 능력개발시책으로서 교육훈련에 바우처제를 도입할 것을 검토하는 것을 목적으로 하는 연구회를 설치하였다. 2005년 3월에 제출된 보고서<sup>12)</sup>를 바탕으로 우선 시범사업을 토치기(栃木)현에 위탁하여 2005년 5월부터 “청년층직업교육훈련바우처모델사업”을 실시하였다. 이 사업에서는 대상인원을 100명으로 한정하여 고용보험제도의 지원을 받을 수 없는 취업불안정자 및 무직자로서 카운셀링의 결과 직업훈련수강의 필요성이 인정되는 자에 대해서 교육훈련바우처(7만 5000엔을 상한으로 직업훈련수강비용의 반액을 조성)를 교부하고, 바우처를 교부 받은 대상자는 교육훈련급부금지정코스를 개설한 현내의 민간훈련시설의 훈련코스를 선택하고 동 훈련시설에 바우처를 제시하고 자기부담금을 지불한 뒤에 훈련을 받는 구조로 되어 있었다.

이 모델사업은 2007년까지 계속되었지만 후생노동성에 의해서 정식 사업으로 채택되어 전국적으로 시행되지 못한 채 2008년부터는 “청년구직자바우처사업”이라는 사업명으로 토치기현에서만 실시되고 있다.<sup>13)</sup>

### 2) 긴급인재육성지원사업의 직업훈련

이 사업은 2009년 미국발 경제위기에 의한 영향으로 제조업을 중심으로 한 고용조정에 의해서 비정규직 근로자의 실업이 증가하고 이들

12) 個人の選擇を機能させた若年者の能力開發に關する研究會, 『個人の選擇を機能させた若年者の能力開發に關する調査研究報告書』、2005.3

13) 이 사업에 대한 상세는 토키치취업지원센터 홈페이지(<http://www.tochigi-work2.net/shisaku/ippan/voucher/voucher.html>)를 참조.

의 실업기간이 장기화할 우려가 깊어지자 이에 대한 긴급고용대책으로서 2010년 4월부터 2011년 9월말까지 한시적으로 실시되고 있는 사업이다. 따라서 이 사업은 고용보험의 구직자급여 등을 받을 수 없는 자 등의 요건을 만족하는 자를 대상으로 무료로 직업훈련과 직업훈련기간 동안의 생활지원급부금을 지급하는 것을 주된 내용으로 하고 있다. 이 사업은 2009년도 보정예산에서 “긴급인재육성·취직지원기금”을 중앙직업능력개발협회에 설치하여 이를 재원으로 실시되고 있기 때문에 이 사업의 직업훈련을 통상 “기금훈련”이라고 부른다. 이 사업의 실시업무는 중앙직업능력개발협회가 담당하고 있다.

이 사업에서 제공되는 직업훈련은 각종학교, 교육훈련기업, NPO법인, 사회복지법 등과 같은 민간교육훈련기관에 의해서 실시되는데 사전에 당해 훈련기관은 중앙직업능력개발협회에 훈련실시계획서 등을 제출하고 관련 기준에 적합하다는 인정을 받아야 한다. 자격요건을 갖춘 대상자는 먼저 관할지역의 직업안정소에 구직신청을 하고 직업상담을 거친 뒤에 희망하는 훈련코스를 선택하여 직업훈련을 받게 된다. 직업훈련을 실시한 기관에 대해서는 직업훈련을 수강한 자의 수에 일정한 월액을 곱한 액(이 사업에서는 “훈련장려금”이라고 부른다)이 지급된다.<sup>14)</sup>

#### 4. 개호보험에서의 바우처제도의 도입

일본 개호보험법은 1997년 12월 4일에 성립되었지만 2년 4개월 간의 준비기간을 거쳐 2000년 4월 1일부터 시행되고 있다. 준비기간 중에 1998년 3월에 각의에서 결정된 “규제완화추진3개년계획”에서는 “개호서비스의 이용절차 및 지불방법의 다양화”의 방법으로서 바우처를 포함한 다양한 지불방법에 대한 검토할 것을 정하였다.

14) 이 사업에 대한 상세는 중앙직업능력개발협회 홈페이지(<http://www.javada.or.jp/kikin/index.html>)를 참조.

그런데 위의 준비기간 중에 후생성(현 후생노동성)의 개호보험제도 실시추진본부가 작성한 자료에 의하면 현 단계의 법적 조건 하에서 개호보험의 보험자인 市·町·村<sup>15)</sup> 및 特別區<sup>16)</sup>은 각자의 판단에 따라 바우처에 의한 지불방식을 도입할 수 있다라고 하고 있다.<sup>17)</sup> 후생성은 1998년 9월부터 1999년 2월까지 전국 8개 시에서 바우처제도의 모델사업을 시험적으로 실시한 바가 있으며 동 자료에는 향후 보험자인 市·町·村이 바우처제도를 개호보험에 도입할 때 참고로 해야 할 사항 및 주의 사항에 관한 상세한 설명이 첨부되어 있다. 특히 여기에서는 바우처의 유형 중에서 이용권과 포인트권 방식의 바우처의 도입에 관해서만 설명되어 있다.

#### IV. 일본 바우처제도의 현황

##### 1. 바우처제도의 실시의 법적 근거

1990년대 이후 장애인, 고령자, 출산, 육아, 직업능력개발에 관한 법률들이 수차례의 대대적인 제·개정을 거치고, 관련 분야에 관한 종합계획들이 수립·발전되면서 각 분야의 사회서비스들은 각각의 관련 법률과 관련 종합계획의 체제 속에서 지속적으로 확대되고 체계화되어 왔다. 장애인복지서비스의 경우를 예를 들면 종래 신체장애자복지법, 지적장애자복지법, 정신보건복지법, 아동복지법 등에서 각각 규정되어 있었기 때문에 전국 공통의 룰이 없고 지역에서 지방정비나 서비스공급체제가 달라서 장애종별이나 지역별로 서비스 이용에 격차가

15) 町과 村은 일본의 기초자치단체의 하나다. 2010년 3월 31일 현재 市町村의 총수는 1,727개인데 그 중에 市가 786개, 町이 757개, 村가 184개이다.

16) 특별구는 시에 준하는 기초자치단체인데 일본 지방자치법 제281조 제1항은 “都의 區”로 규정하고 있다. 따라서 東京都내에 존재하는 구만이 자치권을 가진 특별구이며 현재 23구가 존재한다.

17) 介護保険制度推進本部, “全国介護保険擔當課長會(1999.4.20)議資料No.2(市町村等の事務處理について)”, 21쪽.

발생하는 문제가 있었는데 이러한 문제에 대처하기 위하여 2005년 장애인자립지원법이 제정되어 각종 서비스 공급체계가 정비되고 일원적인 시스템이 구축되었다.<sup>18)</sup>

이들 사회서비스 중에는 여전히 실시주체인 지방자치단체의 “조치”에 의해서 일방적으로 급부가 결정되는 것도 있지만 현재 상당수의 서비스는 수급자의 선택권이 보장되는 바우처 방식으로 제공되고 있고 그 유형도 매우 다양하다. 이들 사회서비스 바우처 중에는 관련 법률상의 규정에 근거하여 이루어지는 것(예 : 개호보험법상의 각종 급부, 장애인자립지원법상의 각종 급부, 고용보험법상의 교육훈련급부금 등), 관련법률에는 직접적인 근거는 없으나 중앙정부 또는 지방자치단체가 수립한 관련 복지계획 하에 조례나 요강에서 정하여 실시되어지는 것(불입치료비에 관한 조성 등), 기존의 법정 사회서비스 등에 추가적인 형태로 지방자치단체가 조례나 요강을 통해서 실시되어지는 것(예 : 개호보험상의 市·町·村특별급부나 지역지원사업 중 임의사업, 복지택시이용권의 교부)들도 있다.

## 2. 분야별 바우처제도의 현황<sup>19)</sup>

### (1) 장애인복지

장애인에 대한 사회서비스는 장애인자립지원법상의 사회서비스가 중심을 이루고 있는데 크게 자립지원급부와 지역생활지원사업으로 대별

18) 河野正輝, 『社会福祉法の新展開』, 有斐閣, 2006, 58쪽이하.

19) 현재 일본에서 매우 다양하게 실시되고 있는 사회서비스 바우처제도에 관해서 종합적인 조사나 통계가 존재하지 않기 때문에 현재 일본에서 실시 중인 사회서비스 바우처의 총 수나 유형별 수에 대해서는 정확히 알 수는 없다. 사회서비스 바우처제도를 실시하는 주체인 전국1,760개의 市·町·村 및 特別區는 저마다 상이한 다른 이름으로 사회서비스 바우처를 실시하고 있는 경우가 많기 때문에 어떠한 유형의 사회서비스 바우처제도가 어느 정도 존재하는가에 관한 정확한 조사도 용이하지 않다.

된다. 먼저 자립지원급부에는 개호급부(居宅개호, 重度장애자방문개호, 행동개호, 요양개호, 생활개호, 아동테이서비스, 단기입소, 重度장애자 등포괄지원, 공동생활개호, 시설입소개호), 훈련등급부(자립훈련, 취로 이행지원, 취로계속지원, 공동생활원조), 자립지원의료, 보장구의 지급이 있다. 그리고 지역의 실정에 따라 市·町·村의 재량에 의해서 실시하는 것이 바람직한 서비스인 지역생활지원사업에는 이동지원, 커뮤니케이션지원(수화통역 등), 일상생활용구의 급부나 대여, 상담지원, 복지홈 등이 있다.

여기서 개호급부, 보장구의 지급, 지역생활지원사업 중 대부분의 급부가 바우체제도에 의해서 실시되고 있는데 개호급부의 경우 앞에서 말한 즉 “대리수령방식” 또는 “수령위임방식”을 취하고 있다. 장애인자립지원법 제29조 제1항은 市·町·村은 급부의 지급결정을 받은 장애자가 지정장애자서비스사업자들을 선택하여 이로부터 지정장애복지서비스를 받은 때에는 당해 장애복지복지서비스 등에 소요된 경비에 대해서 개호급부비를 지급할 의무를 진다고 정하고 있다. 개호급부비의 액은 장애복지서비스의 종류마다 지정장애복지서비스에 통상 소요되는 비용으로서 후생노동성대신이 정하는 기준액의 100분의 90에 상당하는 액이다(동법 제29조 제3항). 그런데 동법 제29조 제5항은 市·町·村은 개호급부비를 본인을 대신하여 지정사업자 또는 시설에 지불할 수 있다고 규정하고 있는 것으로부터 실제의 사회복지실무에 있어서는 100분의 90을 지정사업자에게 지급하고 있다.

지역생활원조의 경우에는 자립지원급부처럼 법적으로 대리수령방식으로 취하고 있지는 않는데 市·町·村의 재량에 따라 서비스의 제공방법도 각기 다르고 이용자의 자기부담액도 다르다.

이와 같은 장애인자립지원법상의 사회서비스 외에도 신체장애자복지법, 지적장애자복지법, 정신보건복지법 상의 각종 사회서비스가 규정되어 있는데 이러한 사회서비스 중에도 다양한 바우체제도(주택개

수비보조, 운전면허취득비용보조 등)가 존재한다. 이들 바우처제도의 상세 내용은 市·町·村에 따라 조금씩 상이지만 대리수령방식을 취하고 있는 경우가 대부분이다.

이외에도 법령상의 직접적인 근거나 전국적인 장애자시책상의 근거 없이 각 지방자치단체가 일반재원으로 행하는 다양한 단독사업들이 존재하는데 대표적인 것으로는 장애자의 이동축진을 위한 택시이용 권교부나 배식서비스 등을 들 수 있다.

## (2) 고령자복지

### 1) 개호보험 외의 사회서비스

고령자에 대해서는 1963년 제정된 노인복지법 및 각종 고령자복지 추진계획 등에서 규정된 다양한 사회서비스가 실시되어 왔는데 1997년 개호보험법의 제정에 의해서 개호보험이 실시되면서 노동복지법 등에서 규정되어 있던 대부분의 사회서비스는 개호보험제도에 의해서 이루어지고 있다.

그런데 지방자치단체 중에는 개호보험제도상의 급부 외에 일반재원으로 사회서비스 바우처를 제공하는 곳이 상당수 존재한다. 이들 사회서비스 바우처는 지방자치단체가 단독으로 하는 만큼 바우처의 종류나 수준은 각 지방자치단체의 재정상황에 따라 조금씩 다르지만 대체적으로 동일하다. 政令指定都市<sup>20)</sup>로서 인구 약104만명의 센다이(仙臺)시의 경우를 보면 단독사업으로 시행하는 바우처사업으로는 경로승차증, 배식서비스, 독거노인생활원조(도우미에 의한 세탁·외출보

20) 정령지정도시란 지방자치법 제252조의 19 제1항의 규정에 의해서 정령으로 지정된 도시를 말하는데 법령상의 요건은 인구 50만이상이다. 2010년 3월 현재 19개의 정령지정도시가 있다. 지방자치법 제252조의 19조 제1항은 정령지정도시는 都道府縣의 사무 중의 일부를 정령이 정하는 바에 따라 기관사무로 처리할 수 있다고 규정하고 있다. 정령지정도시는 都道府縣이 행하는 사무의 거의 대부분을 독자적으로 처리할 수 있기 때문에 실제로 都道府縣과 거의 동격으로 취급된다.

조·생필품구매등의 생활원조), 고령자주택개조조성, 고령자목욕탕등 이용교류조성, 방문이미용서비스, 고령자침구세탁서비스, 일상생활용 구지급가 있다. 이에 대해서 니이가타(新潟)현에 소재하는 인구 약 4만명 규모의 지방소도시인 미즈케(見附)가 단독사업으로 시행하는 바우처사업으로는 노인일상생활용구급부, 침구세탁건조서비스, 배식서비스, 주택개수비조성, 종이기저귀급부, 복지전화조성이 있다.

## 2) 개호보험상의 사회서비스

2000년부터 시행되고 있는 개호보험제도에는 要介護者나 要支援者<sup>21)</sup>에게 대해서 다양한 급부를 제공하고 있는데 이들 급부는 크게 개호급부, 개호예방급부, 지역밀착형서비스, 지역지원사업, 기타 주택보수 관련급부로 나눌 수 있다. 개호보험에서는 요개호 피보험자가 케어플랜을 작성하여 사전에 보험자인 市·町·村에 제출한 경우 등 일정한 경우에는 개호급부 등은 장애인자립지원법상의 급부의 제공과 마찬가지로 대리수령방식의 바우처제도에 의해서 제공된다(개호보험법 제41조 제6, 7항, 제48조 제5, 6항 등).

그런데 앞에서 본 것처럼 일본의 정책입안자들은 이러한 급부제공 방식을 바우처라고는 인식하지 않는 듯하다.<sup>22)</sup> 이는 후생노동성의 “2010년도 개호보험사무조사”의 집계결과에서 알 수 있는데 동 조사에서는 전국 개호보험보험자 중 바우처방식으로 급부를 제공하는 보험자의

21) “要支援者”란 “요지원상태”에 있는 자를 말하는데 요지원상태란 함은 “신체상 또는 정신상의 장애가 있기 때문에 배설, 식사 등의 일상생활에서의 기본적인 동작의 전부 또는 일부에 대해서 후생노동성령이 정하는 기간 동안 계속해서 상시 개호를 요하는 상태”(즉 “要介護状態”)의 경감 또는 악화의 방지에 특히 기여하는 지원이 필요로 되거나, 신체상 또는 정신상의 장애가 있기 때문에 후생노동성령에서 정하는 기간 동안 계속하여 일상생활을 영위하는데 있어서 지장이 있다고 판단되는 상태를 말한다. 요지원상태는 정도에 따라 1등급과 2등급이 나뉘어진다. 요지원자에 대해서는 개호예방급부, 지역지원사업상의 서비스, 居宅개호주택보수급부가 적용된다.

22) 현행의 개호보험법상의 급부제공방식이나 장애인자립지원법상의 급부제공방식을 바우처에 포함시키고 있는 논자도 있다(後房雄, “福祉國家の再編成と新自由主義 -ワークフェアと準市場”, 年報行政研究No.44(2009.5) 82쪽).

수가 6개(0.4%)라고 하고 있는데 이는 동 조사가 집계대상인 바우처를 “市·町·村이 피보험자에게 사전에 이용권(바우처)를 교부하고 그것에 의해서 현물급부에 의한 서비스 이용을 가능하게 하는 것”이라고 정의하고 있기 때문이다. 실제로 이들 6개 보험자들은 주택개수비, 복지용구구입비 등의 지급을 위해서 요개호 피보험자들에게 “이용권”이나 “급부권”등의 명시적인 증표를 교부하고 있다.

### (3) 임신·출산·보육·교육

#### 1) 임신·출산·보육·교육에 관한 다양한 사회서비스 바우처

일본 정부가 1994년에 소자화 문제에 대처하기 위한 국가적 계획인 “엔젤플랜”을 수립한 수 차례에 걸쳐 종합적인 계획이 수립·시행하여 왔고 최근에는 “차세대육성대책추진법(2003년)”이 제정되고 보육과 육아에 대한 지방자치단체의 책무를 설정하는 아동복지법도 개정되었다.

지방자치단체들도 소자화 문제에 대처하기 위한 종합적인 계획을 수립하고 임신, 출산, 보육, 양육에 대한 다양한 사회적 서비스들을 제공하여 왔다. 이러한 사회적 서비스들 중에는 중앙정부 차원에서 계획되어 전국적인 시행이 목표로 되고 있는 것이 있고 지방자치단체가 단독사업으로 시행하고 있는 것들도 있다.

이러한 사업들 중 지방자치단체들이 사회서비스 바우처로 시행하고 있는 대표적인 것들을 보면 출산전 임부건강검진비조성, 불임치료비조성, 산전산후 도우미과건서비스, 영유아·아동진료비조성, 야간·일시·단기 보육서비스, 사립유치원비조성, 인증보육시설 및 認可外보육시설의 보육료조성, 방과후아동클럽, 사립고등학교등수업료경감조성 등이 있다.

#### 2) 보육서비스

일본 아동복지법 제24조 제1항은 보호자의 근로 또는 질병 기타 정령에서 정하는 기준에 따라 종래에서 저하는 사유에 의해서 그 감호

해야 할 유아, 영아, 아동의 보육을 보육할 수 없는 경우에 보호자로부터 신청이 있었던 때에는 이들 아동을 보육소에서 보육하지 않으면 안 된다고 함으로써 보육서비스의 제공이 市·町·村의 의무로 하고 있다. 이 때 보육소는 원칙적으로 아동복지법에 근거하여 都道府縣, 政令指定都市, 中核都市가 설치를 인가한 이른바 “認可보육소”에서 이루어지는데, 인가보육소의 시설 및 보육방법 등에 관해서는 아동복지법에 근거하여 후생노동성이 정한 각종 기준과 지침에서 상세하게 정하고 있다.

1997년 6월 아동복지법의 개정에 의해서 종래 市·町·村이 일방적으로 보육소 입소를 결정하는 이른바 “조치”시스템에서 보호자가 보육소에 관한 정보를 얻고 그 아동의 개성이나 보호자의 취로상태 등에 따라서 보육소를 선택하여 市·町·村에 입소희망 신청을 하는 시스템으로 변경되었다.

인가보육소에서의 보육료는 市·町·村이 결정하는데 대부분의 市·町·村에서는 보호자의 전년도의 소득이나 소득세 등의 과세상황, 그리고 입소아동의 연령으로부터 산정된다. 동시에 두 명 이상의 아동을 입소시키는 경우 입소아동의 수에 따라서 보육료의 감면이 이루어지는 경우도 많다. 市·町·村은 보호자로부터 징수한 보육료와 후생노동성령이 정한 방법에 따라 산정한 운영 비용을 인가보육소에 지급한다. 현재 운영비용은 국가 1/2, 도도부현 4/1, 市·町·村 1/4을 부담하고 있다.

이상과 같이 볼 때 1997년 법 개정의 의해서 보호자의 보육소 선택권은 대폭 증가하였지만 여전히 법적인 측면에서 보육소와 보호자가 직접 계약의 당사자로 되어 있고 市·町·村과 보호자가 보호서비스의 직접 당사자로 되어 있는 점 등에서 볼 때 비록 “조치”라는 문언이 법률에서는 상계되었지만 종전의 조치제도의 법적 틀이 강하게 남아 있기 때문에<sup>23)</sup> 현재의 보육서비스의 제공이 바우처방식에 의하고

23) 駒村康平, “準市場メカニズムと新しい保育サービス制度の構築”, 季刊社會保障研究No.

있다고 보기는 어려울 것이다.

#### (4) 직업능력개발 및 직업훈련

##### 1) 교육훈련급부제도

교육훈련급부금제도의 급부대상자는 고용보험의 일반피보험자로서 수강개시일에 고용보험에 가입하고 있는 기간이 3년 이상인 자와 고용보험의 일반피보험자였던 자로서 일반피보험자가격을 상실한 일 이후로부터 수강개시일까지 1년 이내이고 고용보험의 지급요건기간이 3년 이상인자이다.

급부대상자는 교육훈련급부금을 지급받기 위해서는 후생노동성 대신이 지정한 교육훈련 중에 자신이 필요한 교육훈련을 선택하고 이 교육훈련을 실시하는 민간교육기관에 입학료와 수업료의 전액을 지불하고 당해 교육훈련을 수료해야 한다. 당해 교육훈련을 수료한 뒤 수강종료 일의 익일로부터 기산하여 1개월 이내에 급부대상자는 영수증, 교육훈련수료증명서, 지급신청서 등을 관할 직업안정소에 제출하여 교육훈련급부금을 받게 된다. 교육훈련급부금의 액은 급부대상자가 지불한 입학료와 수업료의 20%에 상당하는 금액인데 10만엔을 상한으로 한다.

##### 2) 청년구직자바우처사업

토치기현이 실시하는 청년구직자바우처사업에 응모할 수 있는 대상자는 만 40세 미만으로 토치기현에 거주면서 무직 또는 불안정한 취로를 하고 있는 자로서 고용보험의 교육훈련급부제도의 지원을 받을 수 없으며 고등학교 이상의 고등교육기관에 재적하고 있지 않은 자이다. 매해 연도의 이용정원은 100명원은 수시 접수를 받고 정원이 차

---

180(2008.Sum), 8,9쪽 ; 掘勝洋, 『現代社会保障・社会福祉の基本問題』, ミネルヴァ書房, 1997, 179쪽.

면 종료된다.

바우처의 급부액은 수강료, 입학료 및 교재대금의 합계액의 2분의 1에 상당하는 액인데 75,00엔으로 상한으로 한다.

바우처를 지급받기 위해서는 먼저 토치현이 설치한 직업상담기관에서 캐리어 카운셀링을 받고 취로를 위해서 직업훈련이 필요하는 것이 인정되어야만 한다. 대상자가 바우처를 교부 받으면 자신이 선택한 훈련코스를 실시하는 훈련시설에 바우처와 신분증명서를 제출하고 바우처의 급부액을 제외한 자기부담금을 훈련시설에 지불하고 수강을 개시한다.

### 3) 긴급인재육성지원사업의 직업훈련

이 사업에서의 직업훈련을 받을 수 있는 대상자는 먼저 직업안정소에 구직신청을 하고 있어 하며 직업안정소로부터 훈련을 위해서 필요한 능력 등이 있다고 인정되어 캐리어 컨설팅을 받고 직업훈련의 알선을 받은 자라야 한다. 대상자는 직업안정소로부터 직업훈련의 알선을 받으면 당해 직업훈련코스에 관한 신청서를 수령하여 당해 직업훈련코스를 시행하는 훈련실시기관에 신청서를 제출한다. 훈련실시기관에 의한 선고절차를 거쳐 수강이 가능하다는 선고결과통지서를 훈련실시기관으로부터 받으면 이를 관할 직업안정소에 제출하고 수강권장통지서를 수령한다. 직업안정소로부터 수령한 수강권장통지서를 훈련실시기관에 제출하면 훈련실시기관에서 훈련코스를 수강을 할 수 있게 된다.

### 4) 東京都 치요다구(千代田區)의 강좌강습회 바우처 제도

이 바우처제도의 대상자가 되기 위해서는 치요다구에 거주하는 자이면 족하다. 대상자는 치요다가 지정한 바우처제도대상학습기관에서 개최하는 강좌를 선택하여 각 민간학습기관에서 수강절차를 마친 뒤에 강좌를 수강한다. 대상자는 강좌수강을 마친 뒤에 각 민간학습기관으

로부터 수강증명서를 받고 보조금청구신청서와 함께 구의 담당기관에 제출하면 일정한 심사를 거친 뒤에 보조금을 지급을 받게 된다. 보조금의 액은 수강료의 반액으로 구민 한 명당 연간 상한은 1만엔이다.

#### (5) 주택임대료보조

2008년 현재 일본의 공적 임대주택은 약 312만호가 존재하는데 공적 임대주택에는 지방자치단체가 공급주체가 되어 건설·임대·운영되어 저소득자에게 임대하는 공영주택과, 국가가 출자하여 설립한 도시재생기구(舊日本都市公團)이 건설·관리하는 임대주택, 고령자세대·장애자세대·자녀양육세대·재해민 등을 대상으로 하는 지역우량임대주택이 존재한다. 국가와 지방자치단체는 이들 주택의 건설과 임대를 위한 비용을 부담하는 한편 임대료를 저렴하게 하기 위한 조치(이러한 조치를 임대료저렴화조치라고 한다)로서 시장임대료 등과의 차액을 부담한다.

위와 같은 국가 차원에서 임대료저렴화조치를 통해서 저소득자 등과 같은 일정한 대상자에 대해서 시중 가격 보다 저렴한 주택을 공급하고 있지만 생활보호법상의 주택부조를 제외하고는 국가 차원에서 이들 대상자들에게 임대료를 보조하는 정책을 취하고 있지는 않다.

한편 이들 대상자에 대한 직접적인 임대료의 보조주택바우처는 지방자치단체단체 차원에서 일반재정 또는 국고보조에 따라 이루어지고 있는데 2009년도에 독자적으로 임대료보조를 실시하고 있는 지방자치단체는 총 75단체였다. 이들 단체가 실시하고 있는 임대료보조를 위한 사업의 수는 총 120개 사업(중복 있음)이었다. 이러한 사업으로부터 총 37,503세대가 지원을 받았다.<sup>24)</sup> 이러한 임대료 보조가 이른바 주택바우처에 해당할 것이다.

24) 緊急雇用対策本部 산하 セーフティ・ネットワークチーム의 제2회 회의자료(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kinkyukoyou/suisinteam/SNdai2/siryou1.pdf>)

## V. 일본 바우처제도의 기본전제와 기본원리

### 1. 경쟁체제의 조성

1990년대 후반 이후 대대적으로 진행된 사회복지제도 개혁은 “조치에서 계약으로”라는 말이 상징하듯 종래 사회복지서비스를 정부가 유일하게 생산·전달해 오던 독점적 체제를 민간 공급자간의 경쟁이 가능한 체제의 기반을 조성하였다. 이러한 경쟁체제는 바우처제도가 기능할 수 있는 전제조건이며 바우처제도의 기본원리이기도 하다. 특히 종래 정부가 독점적인 체제를 유지하고 왔던 사회서비스 분야에서는 효과적인 경쟁이 가능한 체제가 형성되어 있는가가 매우 중요하다.

이와 관련해서 개호보험의 경우를 보면 개호보험제도가 시행되기 전에는 지방자치단체나 사회복지법인만이 서비스를 제공할 수 있었으나 현재는 영리법인이나 특정비영리활동법인(NPO)도 법상의 일정 기준만 갖추고 都道府縣의 지정을 받으면 지정사업자로 개호서비스 시장에 참가할 수 있도록 되어 있다(개호보험법 제70조 등). “2009년도 개호서비스시설·사업소조사”의 결과를 보면 방문개호서비스에서는 영리법인이 전체 서비스 제공 사업자 중 56.9%로 가장 많은 비율을 차지하고 있고 있으며 개호보험의 시행 이래 시장에 참여하고 있는 영리법인은 증가하는 추세에 있다.

그렇지만 서비스제공자들이 하나의 지역에서 경쟁이 가능할 정도로 존재하면서 서로 경쟁하고 있는가를 알 수 있는 조사보고는 아직 없다. 개호보험분야에서 다양한 서비스 주체가 진입할 수 있도록 법제도가 정비되어 있다고 하더라도 서비스 주체가 가격을 결정할 수 없는 상황에서 개호보험분야에서 경쟁원리가 제대로 작동될 것인가에 대한 의문도 존재한다. 이러한 분야에서는 오히려 선택권의 보장이 더 중요한 의미를 갖을 수 있을 것이다.

마찬가지로 택시이용권급부와 같이 이미 민간 공급자 간의 경쟁시장이 존재하며 제대로 작동하고 있었던 분야에서는 경쟁체제의 조성보다는 효과적인 경쟁의 촉진을 위한 소비자선택의 보장이 보다 중요한 문제로 될 것이다.

## 2. 선택권의 보장

### (1) 정보의 전달과 획득

사회서비스 바우처의 공급자와 그가 제공하는 서비스의 품질수준 등에 대한 정보의 전달과 획득은 대상자가 사회서비스 바우처를 적절히 이용할 수 있는가의 문제에 있어서 매우 중요하다. 정부는 대상자가 적절한 선택을 할 수 있도록 사회서비스 바우처의 공급자로 하여금 충분한 정보를 제공하도록 하여야 할 것이다.

이와 관련해서는 개호보험법과 사회복지법에서 일정한 의무를 정하고 있는데 먼저 2005년에 개정된 개호보험법은 바로 이러한 목적을 달성하기 위하여 개호서비스공개표시제도를 도입하였다(개호보험법 제115조의 29). 이에 따라 개호보험의 지정사업자는 개호서비스에 관한 정보를 都道府縣에 보고하여야 하고 都道府縣은 이를 인터넷 등을 통하여 공표하여야 한다.

그리고 사회복지법에서는 사회복지사업의 경영자에 대해서 정보제공(법 제75조)과 서비스 질의 향상을 위한 평가 조치(법 제78조 제1항)에 관해서 노력할 의무를 규정하고 있다. 사회복지법상의 이 조항은 강행규정은 아니고 노력의무를 규정한 것에 불과하지만 서비스 질의 향상을 위한 평가 조치를 실행하기 위해서 현재 각 都道府縣단위에서 평가체제를 구축하고 있는데 통상 이를 “제3자평가사업”이라고 한다. 이 사업의 결과는 인터넷 등을 통해서 공표되고 있다.

이상의 법률에 적용을 받지 않는 경우에는 국가나 지방자치단체가 독자적으로 정보를 제공하게 된다.

## (2) 서비스 질의 확보

사회서비스를 바우처의 방식으로 제공하는 경우 국가나 지방자치단체는 서비스의 질을 확보하는 방안을 반드시 마련해야 한다. 개호보협제도 등과 같이 사회서비스의 제공이 법적으로 규정되어 있는 경우 당해 사회서비스의 질을 확보하기 위한 조치가 마련되어 있는 것이 통상적이다.

지방자치단체가 조례나 요강을 통해서 사회서비스의 제공 근거를 마련하는 경우에는 통상 사회서비스를 제공하기를 희망하는 사업자에 대해서 사전에 일정한 심사절차를 마련하고 기준이나 요건을 갖춘 사업자만을 사업자로 지정하거나 인정한다.

# 독일의 Gutschein(Voucher) 제도에 대한 고찰

최 승 필

[한국외국어대학교 법학전문대학원 교수]

## I. 들어가는 말

현대국가에서 국민에 대한 생존배려의 측면에서 급부의 제공은 매우 중요한 국가의 책무중의 하나이다. 그러나 이러한 책무는 재정적인 소요를 반영하게 됨에 따라 그 효과성과 효율성을 기반으로 하여야 한다. 지금까지의 급부행정의 경우 대부분 직접적인 자금지원의 형식으로 이루어졌던 바, 과연 해당 급부의 수령자가 정책입안자가 의도한 바대로 해당 목적에 효율적으로 이를 사용했는지를 검증하기 어려웠던 것도 사실이다. 따라서 이를 보완하기 위해서 나온 것이 바우처 제도이다.

우리나라의 경우 2007년부터 사회복지서비스 전달체계의 변화와 관한 논의와 함께 바우처제도가 논의 및 도입되기 시작하였다. 이와 같은 바우처제도의 도입 배경에는 단순한 사회복지행정의 수행이라는 점 이외에도 사회적인 유효수효를 이끌어낸다는 부차적인 이유가 함께 존재한다. 따라서 현재 새로운 사회복지전달체제로 바우처 제도에 대해 관심이 집중되고 있으며 이에 따라 선진국사례에 대한 연구 역시 활성화 되고 있다.

외국의 입법례 또는 제도와와의 관계에서 주요한 비교 대상이 된 국가들은 주로 영국과 미국의 사례들로서 독일의 경우 사회복지국가적 성격이 강함에도 불구하고 국가의 직접적인 역할이 강조됨에 따라 이들 국가에 비해서 바우처제도가 비교적 활성화되지 않았으며, 이에 대한 국내에서의 연구 역시 거의 없다고 해도 과언이 아니다.

## II. 바우처 제도의 개념적 고찰

### 1. 바우처의 개념

바우처 제도라 함은 “정부가 특정한 재화 혹은 서비스의 수요자에게 일정액에 상응하는 구매권을 부여하고 공급자에 대해서는 서비스

제공의 대가를 사후에 지불해주는 서비스 전달체계”이다.<sup>1)</sup> 국가가 직접 담당해왔던 급부행정의 영역 특히 생존배려(Daseinversorge) 행정에서 국가가 직접 담당해왔던 역할을 민간의 기능을 매개로 하여 전달하는 체계, 즉 새로운 사회복지서비스 및 재화의 공급체계라고 할 수 있다. 그리고 일종의 권리가 표창된 증권으로서의 바우처(Voucher)는 민간과 국가의 역할을 연결해주는 하나의 연결체라고 할 수 있으며, 성격적 측면에서는 현금과 현물의 중간형태의 성격을 갖는다. 즉 이는 “특정서비스에 대한 구매권을 부여한다는 점에서 현금지급제도와는 다르고, 소비자로 하여금 다수의 공급자 가운데에서 원하는 공급자를 선택하게 한다는 점에서 현물지급제도와도 구별”<sup>2)</sup>된다.

바우처제도는 국가가 재정으로 비용을 발생하게 되지만, 실지로는 급부의 수행을 민간에게 수행하도록 함으로써 민간경제를 촉진시킬 수 있다는 장점이 존재한다. 사회급부지원의 방식으로서 바우처 제도를 통해 사회복지와 관련된 사회시장(Sozialmarkt)이 형성되게 되며, 동 시장의 참가자는 사회서비스 행정의 주체인 국가와 지방정부 혹은 지방자치단체, 급부수요자, 그리고 그들이 필요로 하는 재화나 서비스를 생산하는 사회적 재화 및 서비스 생산자들로 나뉘어지게 된다.

### Ⅲ. 독일에서의 사회국가원리와 사회복지영역

#### 1. 독일에서의 사회국가원리

독일 헌법 제20조는 “독일연방공화국은 민주적·사회적 국가이다”라고 규정함으로써 국가의 지배원리 중의 하나가 국민에 대한 생존배려를 의무로 하고 있는 사회국가원리임을 규정하고 있으며, 각 지방정

1) 유한욱, 재정효율성 제고를 위한 시장원리 활용방안 - 바우처 제도를 중심으로 -, KDI, 2006, 5면

2) 유한욱, 상계서, 5면

부의 정책에 있어서도 이를 관철하고자 제28조는 각 주정부의 규범은 기본법에서 정하고 있는 공화적·민주적·사회적 법치국가의 원리와 합치되어야 함을 명시하고 있다. 이와 같은 헌법상의 사회국가원리의 적시는 국민의 인간다운 삶에 대한 국가의 의무를 정하고 있으며, 그 하위개념으로서 급부행정의 의무, 그리고 보다 구체적으로는 생존을 위한 수단을 제공하여야 함을 의미한다. 그리고 그 구체적인 수단중의 하나가 바우처(이하 독일어 표현으로 Gutschein/궂샤인으로 한다)이다.

독일에서 헌법상 보장되고 있는 사회국가원리는 각 단행법을 통해서 구현되고 있으나, 그중에서 기본이 되는 법은 사회법전(Sozialgesetzbuch/SGB)이다. 사회법전 역시 이러한 임무를 제1조를 통해서 밝히고 있는 바, 사회적 보장과 사회적 정의를 실현하기 위하여 그리고 인간의 존엄성을 지키기 위하여 사회적 지원이 이루어져야 하며, 개인, 특히 유·청소년의 자유로운 인격의 발전을 위한 평등한 조건을 설정하고, 가족을 보호하고 배려함을 규정하고 있다. 아울러 이러한 사회적 권리의 실현을 위하여 필요한 사회 서비스 및 기관 등은 적시에 그리고 충분히 이용될 수 있도록 준비되어 있어야 함을 정하고 있다.

## 2. 독일사회법전상의 지원영역과 지원방식

독일사회법전(Sozialgesetzbuch/SGB)은 독일 사회보장행정의 법적인 근거를 제공해주는 법전이라고 할 수 있다. 사회법전에 따르면 독일의 사회보장행정은 교육 및 실업행정, 사회보험, 건강권침해에 대한 사회적 보상, 가족의 최소생계지원, 주거보조금을 통한 주거지원, 유·청소년지원, 사회부조, 장애인 지원으로 나뉘어진다(SGB I §§3-10).

이와 같은 각 영역에서 사회적 지원방법은 제11조에 의하여 크게 3가지 형태로 나뉘게 되는 바, 서비스지원방식, 현물지원방식, 현금지원방식이다. 이러한 지원방식의 차이점은 사회적 지원을 국가가 직접

수행하는 것인가? 아니면 민간을 통한 간접적 지원인가의 문제와, 또한 이자를 부가할 것인가의 *Verzinsung*의 문제 그리고 기한이 도과시 해당 권리의 활용을 제한할 것인가의 문제인 *Verjährung*의 문제와 관련을 갖는다.

굿샤인을 이용하는 방법의 경우 국가의 직접적인 지원이나 간접적인 지원이냐의 문제에 속하게 된다. 즉 굿샤인을 이용하는 방법은 지원행정의 민영화(*privatisierung*)라고 표현<sup>3)</sup>되고 있는 것처럼 국가의 직접적 지원기능을 민간에게 이양하는 것이다. 즉 사회복지비용을 청구할 수 있는 권리가 표창된 증서를 국가가 재정으로 발행하고 이를 대상자에게 교부하고 대상자는 지정된 민간업자로부터 필요한 급부를 제공받는다. 따라서 굿샤인의 법적성격은 일종의 급부에 청구권(*Anspruch*)라고 할 수 있다. 실업지원의 경우에서 볼 수 있듯이 일정요건 즉 1년 이상 실업상태에 있음에도 불구하고 직업교육 및 알선 등이 있어서 정부와 계약한 민간기관을 이용할 수 있는 굿샤인을 제공받지 못한 경우 이를 청구할 수 청구권을 인정하고 있다. 지원의 방식에 있어서 공행정청이 직접 현금 또는 현물 지원을 할 것인가 굿샤인을 활용할 것인가의 판단은 행정청의 재량영역(*Ermessensspielraum*)에 속한다(SGB II 제16조 제5항).

### 3. Hartz IV와 사회복지지원

독일의 실업지원제도를 포함한 사회복지지원제도는 사회안전망의 측면에서 세계에서 가장 앞선 체계로 알려져 왔다. 그러나 국가의 복지 지출이 재정에 압박을 가해오면서 이에 대한 정비필요성이 제기되었고, 그 개혁안으로 Hartz I, II, III가 발표되었으며, IV까지 시행되고 있다. 특히 Hartz IV는 복지지출 중 가장 큰 비중을 차지하는 실업급

---

3) Peter Mrozniski, SGB I, C.H.Beck, 2010, S. 134

여 등에 대한 개혁안으로 2004년 1월 법안이 통과되어 이후 난항을 겪다가 시행되었다. 그리고 이와 연동하여 오늘날 독일의 굿샤인을 포함한 지원제도가 재정비되었다.

기존의 실직 전 임금의 최고 63%까지를 지원해오던 실업보험제도는 실업지원금제도 I(Arbeitslosengeld I)로 개칭되며, 급여지급자격을 강화하였으며, 기존의 실업부조와 사회부조제도는 통합된 실업지원금제도 II(Arbeitslosengeld II)로 개편되었다. 동 개편에 따라 실업지원은 굿샤인을 포함한 사회부조제도와 결합되어 운영되고 있다.<sup>4)</sup> 정부는 실업자들에 대한 직업훈련, 직업알선제도를 마련하고 이들을 지원하게 되며, 실업자가 정부가 마련한 제도에 참여하지 않을 경우 생활비, 주택임대차비 등과 같은 제도에서 지원에 차등을 주게 된다.

특기할만한 사항은 Hartz IV의 시행에 따라 실업자들에 대한 지원수준이 감소하게 되면서 헌법상 보장되어 있는 인간의 존엄성 보장문제와 관련하여 기본권 침해성이 문제되게 되었다. 이에 대해 2010년 초 독일 연방헌법재판소(Bundesverfassungsgericht)는 Hartz IV에 일부 위헌성이 내포되어 있다는 판시<sup>5)</sup>를 하였고 이를 보완하기 위하여 지난해 9월 새로운 개혁안을 마련하였다. 동 개혁안의 주요 내용은 수급액의 인상과 수급자 교육패키지(Bildungspaket)라는 제하의 자녀들을 위한 지원대책이다. 지원대책의 구체적인 내용은 초중고 학생들의 학습기자재 구입을 위한 금액을 지원, 학교에서 시행하는 소풍에 참여할 수 있도록 지원, 보충학습이 가능하도록 외부교육기관을 이용할 수 있는 학습촉진지원제도, 점심급식의 제공, 예술 및 스포츠 활동참여 지원 등이며 여기에는 이에 해당하는 굿샤인이 지급되게 된다.<sup>6)</sup> 이에 대해서는 후술한다.

4) Kurt Berlinger, 독일 연방고용청(BA) 및 사회복지법전 II(하르츠 특별법 IV) 개혁, 국제노동브리프, Vol. 2, No. 4, 2004. 8., 79면

5) Bundesverfassungsgericht 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09 und 1 BvL 4/09

6) 박명준, 독일 하르츠 IV 재개혁안 중 취약계층 자녀를 위한 새로운 교육지원방안, 국제노동브리프 2011.1, 60-64면

## IV. 독일의 굿샤인제도에 대한 검토

### 1. 굿샤인제도의 구성요건

굿샤인제도의 구성요건으로는 발행주체, 지급영역(대상), 서비스 및 재화의 공급업체, 사용기간을 들 수 있다. 헌법과 사회법전에서 찾아볼 수 있듯이 바우처의 공급주체는 연방정부 또는 지방정부이며, 굿샤인의 이용에 따른 비용의 결제주체이기도 하다.

지급의 대상은 국가가 배려하고자 하는 사회복지행정의 영역에 따라 매우 다양화할 수 있다. 지급의 유형에 있어서는 생활보호대상자의 가구 구입에서부터 다양한 형태의 지원이 이루어지고 있다. 첫째의 카테고리, *Muss-Kategorie*는 정부가 반드시 의무적 지원을 해야 하는 것으로 최저생계비지원, 노인의료지원, 장애인지원, 영유아양육지원 등이 해당되며, 둘째 카테고리, *Soll-Kategorie*는 정부가 재정적 재원을 마련한 경우에는 반드시 지원해야 하는 것으로 일반적인 노인지원 및 주거지원을, 셋째 카테고리, *Kann-Kategorie*는 재원이 마련되어 있다 하더라도 급부를 제공하는 행정청의 재량에 따라 지원여부를 결정할 수 있는 것으로 건강증진, 가족계획지원, 위생지원, 주거비용지원 등이 해당된다.<sup>7)</sup> 이들 영역은 SGB의 각 조문별 근거에 따라 정부의 지원이 이루어지며, 지원의 방식으로 해당 행정청의 재량판단에 따라 현물 또는 직접서비스 대신 굿샤인제도가 이용될 수 있다. 아울러 사회복지행정 이외에도 국가의 배려가 필요한 영역, 예컨대, 유치산업진흥정책, 중소기업육성정책 등에도 굿샤인 제도가 이용될 수 있다.

서비스 및 재화의 공급업체는 정부와 계약을 맺은 업체로서 굿샤인의 지급주체인 연방정부 및 지방정부와의 계약을 통하여 굿샤인을 수

---

7) Roland Klinger/Peter-Christian Kunkel/Karen Peters, Sozialhilfrecht, 2. Aufl., Nomos, 2007, S. 62

령하고 해당 재화 또는 서비스를 제공하게 된다. 한편, 굿샤인의 경우 통상 일정기간의 사용가능기간을 정하여 두고 있다. 화폐의 경우 거래기능 이외에 가치저장기능을 가지고 있으나, 굿샤인의 경우에 가치저장기능을 이용할 경우 사회복지의 전달기제가 작동하지 않는 결과가 발생하므로 사회복지정책의 결과달성과 사회적 유효수효창출이라는 순환이 작동할 수 있도록 굿샤인에 유효기간을 설정해 두고 기간도과시 이를 사용하지 못하도록 하고 있다.

## 2. 실업지원제도 하에서의 굿샤인제도에 대한 고찰

독일의 굿샤인제도는 독일의 실업지원제도 및 사회복지개혁의 밑그림인 Hartz IV와 밀접한 관련을 지니고 있다. 기존의 사회복지제도가 독일의 재정에 심각한 영향을 줌에 따라 수급자의 선별과 지원제도의 효율화가 Hartz IV와 연동하여 추진되고 있기 때문이다. 따라서 독일에서의 굿샤인제도는 실업자 지원제도에서 활성화되고 있다. 물론 이외에도 복지지원 분야에는 주거지원제도 및 보육지원제도 등도 존재하나 동 분야는 주거보조금(Wohngeld) 등과 같이 현금지급이 여전히 주된 수단으로 이루어지고 있다.

### (1) 직업교육굿샤인(Bildungsgutschein)

독일은 실업시장에서의 취업활동의 지원과 기술교육의 지원을 위하여 촉진정책을 펼치고 있다. 이중에서 고용창출이 가능한 새로운 직종으로의 전직여건을 조성하기 위해 민간교육기관에서 수학하는 것에 대하여 지원을 해주고 있으며, 통상의 교육과정은 기초과정과 심화과정으로 나눌 수 있다.

지원의 방법이 문제되는 바, 수단선택의 재량영역 하에서 노동청은 일정한 수단 선택의 자유를 갖게 된다. 따라서 직접적인 금전지원이

가능하며, 선택적 방법으로 직업교육 쿼샤인을 발급하게 된다.<sup>8)</sup> 이에 관한 법적근거로는 사회법전(SGB) III 제77조 제4항<sup>9)</sup>을 들 수 있다. 구직자에게는 일정한 조건에 따라 직업교육 쿼샤인이 주어지게 되며, 쿼샤인의 사용에 있어서는 기간 및 지역 그리고 교육목적상의 제한이 가해지게 된다. 그리고 구직자가 교육을 선택한 기관은 연방노동청에 교육 시작전 쿼샤인을 제출하게 된다.

한편 직업교육 쿼샤인제도와 관련하여 직업교육기관으로 인정받는 과정에서의 투명성을 제고하기 위하여 연방노동사회부 및 연방노동청으로 독립된 부설독립인증기관을 통해 직업교육기관을 선정하고, 이들과 쿼샤인 계약을 맺게 되며, 정기적인 감사를 실시하게 된다. 여기에서 독립된 인증기관이라 함은 복지 재화 및 서비스 공급업체의 선정에 있어서 연방노동사회부나 연방노동청으로부터 지시를 받지 않는다는 것을 의미한다.

이와 같은 투명한 사업자 선정 및 감사는 현재 우리나라가 도입하려는 바우처 제도에서도 협력기관과 관련하여 문제발생의 여지를 제거하기 위해 필요한 부분으로 바우처 제도의 성패를 가르는 중요한 요소로 판단된다. 즉, 투명한 사업자 선정이 이루어지지 않을 경우 직업교육의 능력이 없는 기관이 쿼샤인을 제출받아 이를 청구할 수 있으며, 일단 행정청에 의해 직업교육기관으로 선정이 되었다더라도 지속적인 감시 및 감독을 통해 질적, 양적인 측면의 요건충족이 점검되지 않을 경우 재정의 낭비로 귀결될 수 있기 때문이다.

---

8) Eberhard Eichenhofer, Sozialrecht, 7.Aufl., Mohr Siebeck, 2010, Rn. 465

9) (4) Dem Arbeitnehmer wird das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Förderung bescheinigt (Bildungsgutschein). Der Bildungsgutschein kann zeitlich befristet sowie regional und auf bestimmte Bildungsziele beschränkt werden. Der vom Arbeitnehmer ausgewählte Träger hat der Agentur für Arbeit den Bildungsgutschein vor Beginn der Maßnahme vorzulegen.

## (2) 취업알선 쿠폰(Vermittlungsgutschein)

쿠폰의 형태는 직업교육에만 국한되어지는 않는다. 직업교육이 외에도 구직활동에서 민간직업알선업자를 이용할 수 있도록 쿠폰을 발급하게 되며, 주 15시간이상으로서 사회보험가입의무가 있는 일차리에 알선된 경우에는 연방노동청이 그 비용을 지불하는 제도로서<sup>10)</sup> 2002년 4월에 도입되었다. 동 제도는 사회법전 3(SGB III) 제421g조<sup>11)</sup>

---

10) 이에 대해서는 Bundesagentur für Arbeit, Vermittlungsgutschein, Jan. 2011 참조

11) § 421g Vermittlungsgutschein (SGB 3)

(1) Arbeitnehmer, die Anspruch auf Arbeitslosengeld haben, dessen Dauer nicht allein auf § 127 Absatz 3 beruht, und nach einer Arbeitslosigkeit von sechs Wochen innerhalb einer Frist von drei Monaten noch nicht vermittelt sind, oder die eine Beschäftigung ausüben oder zuletzt ausgeübt haben, die als Arbeitsbeschaffungsmaßnahme oder als Strukturpassungsmaßnahme nach dem Sechsten Abschnitt des Sechsten Kapitels gefördert wird oder wurde, haben Anspruch auf einen Vermittlungsgutschein. Die Frist geht dem Tag der Antragstellung auf einen Vermittlungsgutschein unmittelbar voraus. In die Frist werden Zeiten nicht eingerechnet, in denen der Arbeitnehmer an Maßnahmen nach § 46 sowie an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung nach dem Sechsten Abschnitt des Vierten Kapitels teilgenommen hat. Mit dem Vermittlungsgutschein verpflichtet sich die Agentur für Arbeit, den Vergütungsanspruch eines vom Arbeitnehmer eingeschalteten Vermittlers, der den Arbeitnehmer in eine versicherungspflichtige Beschäftigung mit einer Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden wöchentlich vermittelt hat, nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen zu erfüllen. Versicherungspflichtige Beschäftigungen mit einer Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden wöchentlich in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum sind den versicherungspflichtigen Beschäftigungen nach Satz 4 gleichgestellt. Der Vermittlungsgutschein gilt für einen Zeitraum von jeweils drei Monaten.

(2) Der Vermittlungsgutschein, einschließlich der darauf entfallenden gesetzlichen Umsatzsteuer, wird in Höhe von 2 000 Euro ausgestellt. Bei Langzeitarbeitslosen und behinderten Menschen nach § 2 Abs. 1 des Neunten Buches kann der Vermittlungsgutschein bis zu einer Höhe von 2 500 Euro ausgestellt werden. Die Vergütung wird in Höhe von 1 000 Euro nach einer sechswöchigen und der Restbetrag nach einer sechsmonatigen Dauer des Beschäftigungsverhältnisses gezahlt. Die Leistung wird unmittelbar an den Vermittler gezahlt.

(3) Die Zahlung der Vergütung ist ausgeschlossen, wenn 1. der Vermittler von der Agentur für Arbeit mit der Vermittlung des Arbeitnehmers beauftragt ist, 2. die Einstellung bei einem früheren Arbeitgeber erfolgt ist, bei dem der Arbeitnehmer während der letzten

에 근거를 두고 있다. 이하에서는 제421g조를 기본으로 하여 내용을 정리하였다.

직업알선굿샤인(Vermittlungsgutschein)의 최대 금액은 2,000유로이나 특별한 경우에는 2,500유로까지 가능하다. 그리고 해당 금액에는 세금이 포함되게 된다. 굿샤인의 사용기간은 3개월이다. 그리고 굿샤인을 새롭게 지급받을 수 있는 요건을 충족한 경우에는 새로운 굿샤인을 발급받을 수 있다. 굿샤인의 사용기간을 제한하는 것은 굿샤인 활용기간 제한을 통해 구직자들이 직업교육에 적극적으로 참여할 수 있도록 하며, 발행한 굿샤인이 재화 및 서비스 공급기관에 환류됨으로써 시장에서의 유효수효를 창출할 수 있도록 하기 위함이다. 따라서 금전적 지급이 가치저장적 기능으로 인해 축적되는 부분을 제거함으로써 사회복지정책의 효과가 비교적 짧은 시간에 가시화 될 수 있도록 하였다.

직업알선굿샤인은 3개월이 도과하지 않은 경우일지라도 새로운 근로관계(Beschäftigungsverhältnis)가 시작되는 경우와 같이 실업급여의 청구권이 법적으로 존재하지 않는 요건이 충족될 경우에는 기 지급된 굿샤인은 유효하지 않게 된다.

한편 직업알선굿샤인의 지급제도에서는 매우 유의한 사항을 볼 수 있는 바, 분할지급방식이 그것이다. 직업알선업자에게 굿샤인을 지급

---

vier Jahre vor der Arbeitslosmeldung mehr als drei Monate lang versicherungspflichtig beschäftigt war; dies gilt nicht, wenn es sich um die befristete Beschäftigung besonders betroffener schwerbehinderter Menschen handelt, 3.das Beschäftigungsverhältnis von vornherein auf eine Dauer von weniger als drei Monaten begrenzt ist oder 4. der Vermittler nicht nachweist, dass er die Arbeitsvermittlung als Gegenstand seines Gewerbes angezeigt hat oder nach den gesetzlichen Regelungen zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben beteiligt worden ist.

(4) Anspruch auf einen Vermittlungsgutschein besteht längstens bis zum 31. Dezember 2011. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen durch Rechtsverordnung die Dauer der Arbeitslosigkeit, die für den Anspruch maßgeblich ist, heraufzusetzen und die Höhe des Vermittlungsgutscheines abweichend festzulegen.

하는 경우에, 이미 언급한 바와 같이 일반적으로 굿샤인이 표창하는 금액이 최대 2,000유로 상한이므로, 이를 두 번에 나누어 각각 1,000유로씩을 지급하게 된다. 이때 첫 번째 지급은 취업자가 해당 사업장에서 일한지 6주 이후에 지급하게 되며, 나머지 1,000유로는 취업자가 해당 사업장의 종류에 따라 3개월에서 6개월을 근무하게 된 후 나머지를 지급한다.<sup>12)</sup> 이는 직업알선업자가 영리목적으로 부적합 사업장을 추천하여 취업하게 한 후 굿샤인 지급을 받게되는 도덕적 해이를 방지하고자 함이다. 따라서 해당 굿샤인을 받은 민간직업알선업자는 직업알선에서 구직자의 능력, 희망 등 제반사항을 고려하여 알선해야 하며, 구직자 역시 알선된 사업장에서 근무함에 있어서 신의성실을 다하여야 한다. 이 경우 의문시 되는 점은 해당 취업자가 일방적으로 정해진 기간 내에 취업을 종료할 경우에 일방적으로 직업알선업자에게 피해가 야기되지 않는가 하는 의문을 가질 수 있다. 그러나 취업자 역시 구직이 알선되었음에도 불구하고 취업을 중단할 경우에는 더 이상 실업급여를 수령하지 못하며, 아울러 취업알선 굿샤인도 지급받을 수 없다는 제한이 있으므로 실지로 취업중단이 남발되고 있지는 않다고 볼 수 있다.

이외에도 민간직업알선업자에 대해서는 도덕적 해이를 방지하기 위한 추가적인 제한이 가해지는 바, 알선업체가 구직자의 알선을 행정청이 운영하는 고용사무소로부터 알선을 받았거나, 실업등록 전 4년 동안 사회보험가입의무가 있는 정규직으로 3개월 이상 고용되었던 고용주에게 재고용된 경우, 3개월 이하의 단기고용된 경우 등에 대해서는 굿샤인에 따른 비용을 지급하지 않는다.<sup>13)</sup>

그럼에도 불구하고 민간직업알선업자와 관련하여 굿샤인의 남용사례들이 보고되고 있는 바, 실지로 민간 취업알선업체의 역할이 매우

12) Bundesagentur für Arbeit, a.a.O.

13) [http://www.koreabn.de/cgi-bin/ikoreabn/read.cgi?board=b05&y\\_number=63&nnew=1](http://www.koreabn.de/cgi-bin/ikoreabn/read.cgi?board=b05&y_number=63&nnew=1)

주요국가의 바우처제도

미미했음에도 불구하고 굿샤인이 요구되어 지불되었고, 일부는 고용주들이 일정기간 후 해당 근로자를 해고하고, 다시 굿샤인이 다시 민간알선업자와 계약 후 재취업되는 사례들이 나타나는 등 부작용은 여전히 발생하고 있다.<sup>14)</sup>

#### 취업알선바우처의 5단계 실행절차<sup>15)</sup>

굿샤인보유자(Gutscheininhaber) -->

- 1단계 : 민간 취업알선업자와의 면담
- 2단계 : 민간 취업알선업자의 수락
- 3단계 : 민간 취업알선업자의 취업장 알선
- 4단계 : 사업장에서의 근로시작
- 5단계 : 취업알선바우처에 대한 행정청의 비용지급(단 취업후 6주후)

한편, 실업지원에 있어서 이러한 굿샤인이 부여되어야 함에도 부여되지 않는 사람 중 최소 1년 이상 실업상태에 있던 사람은 연방정부 또는 지방정부에 대하여 굿샤인의 지급에 대한 청구권을 갖게 된다.<sup>16)</sup>

#### (3) 재편입굿샤인(Eingliederungsgutschein)

사회법전 3(SGB III) 제223조에 규정된 것으로 근로자의 나이가 50세 이상으로서 12달 이상의 실업급여청구권이 있는 자가 최소 주당 15시간이상을 일하는 직에 1년 이상 고용될 경우 해당 고용주에 대하여 12달 동안 근로자에게 지급되는 급여의 30%에서 50%의 급여를 보조해주는 것을 말한다. 그러나 50세 이하인 경우나, 12달 이상의 실업급여청구권이 존재하지 않더라도 연방노동청이 판단하여 특별한 지원

14) Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung(IAB), Kurzbericht, 12/2010, S. 8

15) Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung(IAB), a.a.O., S. 4

16) [http://www.bmas.de/portal/50664/2011\\_\\_02\\_\\_23\\_\\_eingliederungszuschuesse.html](http://www.bmas.de/portal/50664/2011__02__23__eingliederungszuschuesse.html)

의 필요가 있는 경우에는 재편입 굿샤인을 지급할 수 있도록 하는 재량판단의 영역이 존재한다.

그러나 고용관계가 청산될 경우, 그리고 3개월 이상 재직하던 직장  
에서 퇴사한 후 2년이 지나지 않는 기간내에 해당 직장에 재채용될  
경우에는 재편입 굿샤인의 지급대상에서 제외된다. 이는 고용주와 피  
고용자사이에서 합의에 의해 발생할 수 있는 모럴해저드를 방지하기  
위함이다.

재편입 굿샤인은 고령으로 인하여 취업을 할 수 없는 사람이 적극  
적인 구직활동을 통해 그리고 해당 기업주가 이에 부응하여 고용할  
경우 지원하는 프로그램으로 노령인구의 근로촉진과 사회활동으로의  
재편입 그리고 장기적으로 이들이 세금납부의 주체가 될 수 있다는  
점을 고려한 제도라 할 수 있다. 동 제도는 직업알선 굿샤인 및 직업  
교육 굿샤인제도와 상호 연관되어져 운영되고 있다.

### 3. Hartz IV 교육패키지(Bildungspaket)상의 굿샤인제도

2010년 9월에 마련된 Hartz IV 교육패키지는 최초 실업자의 자녀를  
위한 지원제도에서 설계되었으나, 모든 저소득층 자녀를 위한 지원제  
도로 성안되었다. 동 제도의 배경에는 유년 및 청소년들에 대한 육체  
적 성장지원 이외에도 사회·문화적인 측면에서의 정당한 삶의 보장  
되어야 한다는 2010년 2월 연방헌법재판소의 판례<sup>17)</sup>가 있었다.

교육패키지는 크게 4가지로 나눌 수 있는 바 첫째, 학교기본패키지  
(Schulbasispaket)으로 학생들의 학습기자재 지원과 학교에서 시행하는  
소풍에 참여할 수 있도록 지원해주는 것이다. 둘째, 학습촉진(Lernföde-  
rung)으로 부모들은 연방노동청 산하의 Job-center에 지원을 신청하고  
해당 센터는 이를 승인하여 지원하도록 한다. 지원의 내용에 따라 공

---

17) Bundesverfassungsgericht 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09 und 1 BvL 4/09

교육 시설에서 지원이 가능할 경우에는 해당 시설에서 지원하며, 해당 시설에서 지원이 어려울 경우 사교육기관을 이용할 수 있도록 지원한다. 셋째, 학교에서의 점심식사에서 참여할 수 있도록 점심을 지원(Mittagessen in Kita, Schule und Hort)한다. 넷째, 문화, 스포츠 등의 활동 참여(Teilhabe/Kultur, Sport, Mitmachen)로서 음악교육, 스포츠교육, 놀이 및 교류행사 참석 등을 지원하게 된다. 그리고 이와 같은 모든 지원에는 소풍굿샤인, 문화 및 스포츠 굿샤인 등이 지급되며, 재화 및 서비스 공급업체는 이를 해당 기관에 제시하여 비용을 결제받는다.<sup>18)</sup>

#### 4. 비사회보장행정에서의 굿샤인제도의 사례 - Innovation Voucher<sup>19)</sup>

오늘날 바우처 제도는 사회보장행정뿐만 아니라 경제촉진행정의 분야 등에서 다양하게 사용되고 있다. Innovation 바우처가 그 하나의 예이다. 중소기업 등의 지원을 위하여 컨설팅 지원을 하는 경우, 이를 단순한 중소기업지원자금으로 배정하지 않고 컨설팅 바우처를 발행하여 이를 지원하는 제도이다. 단순한 자금지원시 기업의 혁신을 위한 컨설팅 및 기술개발과 지원에 활용하지 않고, 내부유보 혹은 본래의 지원목적과 다르게 사용되는 것을 방지하기 위함이다. 동 제도는 2010년 4월 30일부터 시작하여 2013년 12월 31일까지 시행될 예정이다. 구체적인 내용을 살펴보면,

굿샤인은 지방정부가 관장하는 지역굿샤인과 연방정부가 관할하는 굿샤인으로 나뉘어진다. 지역굿샤인의 경우 주로 외부의 기술지원서비스 및 신상품개발지원서비스이며, 연방굿샤인의 경우 신기술개발에 관한 컨설팅 서비스로서 연방산업기술부의 공인을 받은 컨설팅업체에

18) 박명준, 전개논문, 63-64면; BMAS, Bildungspaket und Regelsätze : Alle Information zur Neuregelung des SGB II, <http://www.bmas.de/portal/50748/>

19) Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, BMWi-Innovation Voucher(go-Inno)의 주요내용을 정리하였음

의하여 이루어진다. 지역굿샤인의 금액은 1,500에서 15,000유로구간에서 설정되며 지방정부가 50%를 지원하거나 100%를 지원하게 된다. 연방굿샤인의 경우 4,000유로에서 12,000유로의 구간에서 주로 설정되나 행정청의 판단에 따라 최대 20,000유로까지 설정이 가능하며 지역과 마찬가지로 50% 혹은 100%를 지원하게 된다. 그러나 최초 지원의 경우에는 경우에는 100%를 지원하게 되며, 피지원자를 평가하여 지원의 평가에 따라 추후 지원되는 굿샤인의 금액상한이 정하여 지게 되는 등 지원성과와 추후 지급되는 금액이 연동되는 체계이다.

## 5. 최근 독일의 바우처 도입동향

최근 독일은 실업자나 저소득층 자녀를 위한 레저 및 교육 굿샤인을 추진하고 있다. 이는 독일의 노동 및 복지정책의 근간인 Hartz IV 이후 국가가 제공하는 복지의 규모가 축소됨에 따라 인간의 존엄적 측면이 훼손되었다는 연방헌법재판소의 판례에 영향을 받았다. 따라서 정부는 체육 및 여가활동 특히 실업자나 저소득층 자녀의 체육 및 여가활동에 활용될 수 있는 굿샤인 도입을 가시화하고 있으며, 현재 논의 중이다.<sup>20)</sup>

향후 독일은 복지재정의 축소 하에서 효율적인 복지제도의 도입 및 운영을 위하여 굿샤인제도를 확대할 것으로 전망된다. 그러나 굿샤인제도의 도입에 있어서는 동 제도의 투명성과 효과성 측면에서도 많은 비판이 있는 바, 이에 대한 논의도 활성화되고 있다.

우리나라의 경우도 일부 분야에서 바우처 제도가 도입되어 있고, 이를 확대하려는 움직임이 있다. 그러나 독일에서의 경우와 같이 바우처 제도의 도입에 있어서 투명성 및 행정청의 감독권이 강화될 필요가 있다. 아울러 독일의 경우와 같이 예컨대, 직업알선 - 직업교육 -

---

20) 매일경제신문, 2010.8.20

주요국가의 바우처제도

기타 주거비 및 생활비 지원 - 자녀들에 대한 교육비 지원등을 연계  
함으로서 무임승차에 따른 부의 효과를 방지하기 위한 노력을 기울일  
필요가 있을 것이다.

# 한국의 바우처제도 개관

윤 석 진

[한국법제연구원 부연구위원]

## I. 서론

국민의 삶의 질 향상은 헌법 제34조에서 국가에게 부여하고 기본권 보호의무에 해당한다. 34조의 인간다운 생활을 할 권리는 사회적 기본권의 특성을 보여주는 전형이라고 할 수 있다. 즉 아직까지 국내에서는 자유권적 기본권과 같은 구체적 권리성을 완전하게 부여받고 있지 못한 실정이다. 이는 그만큼 입법자에게 광범위한 재량을 부여하고 있는 것이며, 그만큼 입법자는 정책결정의 재량이 광범위하게 확보되고 있다. 오늘날 정치·경제·사회적 측면에서 복지에 관한 논의가 지속적으로 증대되고 있다. 또한 복지증대에 따른 경제적·재정적 국가위기론도 동시에 주목되고 있는 실정이다. 하지만, 국민의 삶의 질을 향상시키기 위한 국민 개개인의 욕구를 파악하고 개별화하여 서비스를 제공할 수 있는 수단의 개발과 논의는 종처럼 식지 않고 있다. 이러한 시점에서 복지의 관점과 시장의 관점이 상호보완관계를 맺고 공공과 민간의 강점을 결합한 새로운 방식에 대한 논의가 새롭게 각광받고 있는데, 그 중심에 서 있는 것이 바로 바우처(Voucher)제도이다.<sup>1)</sup>

바우처 제도는 전통적 유형의 급여와는 그 성격을 달리하는 새로운 형태의 급여유형이다. 또한 바우처를 법적 권리의 차원에서 바라본다면, 복지권과 소비자권의 조화로운 보장을 도모하는 등 새로운 형태

---

1) 전통적 복지국가가 갖는 서비스 이용자에게 대한 가부장적 태도는 이용자에게 선택권을 제공하는 바우처 제도에 대한 반감으로 이어졌으며, 특히 바우처 제도의 도입 과정에서 비용효율성(costeffectiveness)에 대한 강조만이 도드라지면서, 이 제도가 갖는 이용자 중심성은 거의 부각되지 못했다. 나아가 이 제도를 복지에 대한 공공책임성의 축소나 복지비용 축소와 같은 맥락으로만 이해하는 경향을 보여 왔다. 그러나 최근에는 이용자 중심성이 강조되고 이용자 개인의 통제력 강화, 선택권 증가가 복지의 본질로 강조되면서 바우처 제도에 대한 새로운 조명이 이루어지고 있다(김은정, “사회서비스 이용자 재정지원 방식과 정책적 쟁점”, 『사회과학연구』 제25집 제1호, 경성대학교 사회과학연구소, 2009, 125면 이하 참조).

의 사회보장수급권으로 분석할 수 있다. 그러나 정부에 의한 서비스 공급과 전달체계가 구축되어 있던 서구에서 바우처가 도입된 것과는 달리 우리나라는 사회복지서비스의 공급량 부족과 전달체계의 구축이 제대로 성숙되지 못한 상태에서 서비스 공급량의 확대와 전달체계 구축의 강제 등을 목적으로 바우처제도가 탄생하였다. 따라서 현재 우리나라는 바우처제도의 특성이라 불리우는 공급자간의 경쟁이나 소비자권리를 중심으로 한 수요자 선택권보장과 같은 바우처 본연의 목표달성에 의문을 표하는 견해가 있기도 하다.<sup>2)</sup>

우리나라의 2007년 이래로 보건복지부를 중심으로 각종의 바우처제도를 시행 중에 있다. 그러나 현행 바우처제도는 법적 근거의 미비, 운영상의 문제점 등으로 말미암아 그 제도적의의에도 불구하고 많은 비판이 노정되어 있는 실정이다. 이에 따라 본 연구에서는 현행 제도의 문제점을 제시하고 이에 대한 대안마련을 위한 방안을 모색하는데 초점을 맞추고 있다. 이를 위하여 이하에서는 바우처제도의 개념과 유형(Ⅱ), 바우처제도의 특성과 내용(Ⅲ), 우리나라에서의 바우처제도의 입법례 및 입법논의(Ⅳ)에 대하여 살펴보기로 한다.

## Ⅱ. 바우처 제도의 개념 및 유형

### 1. 개념

#### (1) 학계의 논의

우리나라에서 바우처(Voucher)의 개념에 대한 논의는 다양한 형태로 전개되고 있다. 하지만 그간 논의는 주로 사회복지학계를 중심으로 이루어지고 있는바, 그 내용은 다음과 같다. 첫째, 바우처제도란 정부

---

2) 남찬섭, “사회복지서비스에서 바우처의 의미와 평가”, 『상황과 복지』 제26호, 비판과 대안을 위한 사회복지학회, 2008, 7-8면.

가 특정한 재화 혹은 서비스의 수요자에게 일정액에 상응하는 구매권을 부여하고 공급자에 대해서는 서비스 제공의 대가를 사후지불해 주는 서비스 전달체계로 이해하는 견해<sup>3)</sup> 둘째, 대상사업의 여러 사업수행자 중에서 하나를 소비자가 명시적 쿠폰을 가지고 선택하거나 이와 유사한 방식으로 선택하여 대상사업의 수혜를 받는 사업수행방식<sup>4)</sup>, 셋째 사회복지서비스를 제공하는 공급자에게 재정을 지원하던 방식에서 소비자에 대해 비용을 제공하는 방식으로 전환하여 서비스 구매촉진 및 서비스공급자간 경쟁유도의 목적을 가진 재정지원 방식<sup>5)</sup>으로 정의하고 있다. 아울러 일부 견해에 따르면 정부운영의 효율성을 높이기 위해서는 정부가 서비스공급과 생산기능을 담당하던 전통적인 공급체계를 대체할 수 있는 서비스 공급체계, 즉 서비스 제공기능은 정부가 담당하되 생산기능은 민간이 담당하는 공급체계를 대안으로 제시하면서 이러한 공급체계의 전형으로 바우처를 소개하기도 한다.<sup>6)</sup>

이상의 논의에 비추어 보건데 바우처란 정부가 지불을 보증하는 일종의 전표(전자적 및 비전자적 바우처를 포함함)로서, 정부지적의 특정재화나 서비스를 구입할 수 있는 이용권이라 할 수 있다. 그리고 일반적으로 수혜대상은 주로 일정자격을 갖춘 특정계층이며, 소득수준이 중요한 기준으로 사용된다.

## (2) 법적 개념의 불확실성

2007년 사회복지사업법의 개정으로 바우처가 본격적으로 시행되었지만, 바우처에 대한 법적 측면에서의 논의는 전무한 상태이다. 따라

---

3) 유한옥, “바우처제도 국내외 사례 및 개선방안”, KIEP 대외경제정책연구원, 2006 참조.

4) 김진, “바우처제도의 이해와 현황”, 『재정포럼』 제131호, 한국조세연구원, 2007, 22면.

5) 보건복지부, “신모신생아도우미 서비스 이용” 2007년 2월 6일자 보도자료 참조.

6) 하재룡, “지방자치단체 공공서비스의 민영화 필요성과 방향”, 통권 제42호, 경남개발연구원, 2000, 153-172면.

서 이에 대한 개념정립을 위해서는 우선 관련 법령의 입법내용을 검토할 필요가 있다. 바우처제도에 대한 직접적 근거는 「사회복지사업법」 제33조의7과 동법 시행규칙 제19조의5에 있다. 우선 제33조제7항은 “보호대상자에 대한 보호는 현물로 제공함을 원칙”으로 하되, 시장·군수·구청장은 국가 또는 지방자치단체외의 자로 하여금 제1항의 보호를 실시하게 하는 경우에는 보호대상자에게 사회복지서비스이용권을 지급하여 국가 또는 지방자치단체외의 자로부터 그 이용권으로 보호를 받게 할 수 있게 하고 있다. 또한 동법 시행규칙 제19조의5에서는 “법 제33조의7제3항에 따라 보건복지부장관은 보호대상자의 복지요구, 소득·재산 상태 등을 고려하여 사회복지서비스 이용권의 지급대상에 대한 기준을 정하고, 시장·군수·구청장은 보건복지부장관이 정한 기준에 따라 예산의 범위 내에서 이용권 지급대상을 결정하도록 하고 있다(제1항)”.

현행법의 내용을 보건데 바우처에 해당하는 사회복지서비스이용권에 관한 언급은 있지만 그 개념에 대해서는 함구하고 있다. 이에 따라 전통적 법률 해석 기법을 이용해 법적개념을 유추해본다면, 우선 “사회복지서비스이용권”의 문언적 구조와 관련 조항과의 체계적 해석을 통해서만 그 개념을 정의지을 수 있다. 우선 사회복지서비스이용권은 “사회복지서비스”와 “이용권”이라는 두 가지의 개념요소로 구성되어 있다. 이들 중 “사회복지서비스”의 개념은 「사회복지사업법」 제2조제4호에서 “국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 상담·재활·직업소개 및 지도, 사회복지시설의 이용등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 제도적으로 지원하는 것을 말한다”고 규정하여 법적 개념을 정의”하고 있다. 하지만 이들에 대한 이용권에 관한 개념은 어디에서도 찾을 수 없다. 다만, 간접적이거나 사회복지서비스이용권에 대한 개념을 유추할 수 있는 것은 동법 시행규칙 제19조의5 제2항인데, 동 조항에서 “사회복지서비스 이용권

으로 이용할 수 있는 사회복지서비스의 유형은 개인과 가정의 돌봄 지원, 활동의 보조, 가사 또는 간병서비스, 신체적·정신적 건강의 향상을 목적으로 하는 사회복지서비스와 그 밖에 보건복지부장관이 정하는 사회복지서비스”로 규정하고 있어 사회복지서비스 이용권에 대한 유형화를 입법적으로 해결하고 있을 뿐 그 개념적 징표로는 부족한 실정이다.

사회복지서비스의 상위개념으로 사회복지서비스의 개념을 통해 사회복지서비스이용권의 범주적 개념을 유추할 수는 있다. 일반적으로 사회복지서비스는 광의의 개념과 협의의 개념으로 구분된다. 우선 광의의 개념은 공공행정부터 사회복지서비스, 의료서비스, 문화서비스, 교육서비스 등을 포함한다. 이에 비해 협의의 개념은 사회적 보호, 장애, 질병 등 사회적 약자를 지원하는 사회복지서비스를 의미한다. 사회복지서비스는 사회복지서비스, 대인사회서비스, 사회적 보호 등 다양한 용어들과 혼용되고 있지만, 일반적으로 공공행정, 문화서비스, 의료서비스, 교육서비스, 사회복지서비스를 포함한다.<sup>7)</sup>

사회복지서비스의 내용은 사람들의 경제적·사회적 안전을 증진시키기 위한 민주적이며 협동적인 생활을 강조한다. 이를 위해서는 생활상태를 균등화하고 지역사회에 적극적으로 참여하도록 하고 있다. 대부분의 국가에서 노인, 장애인, 아동을 사회복지서비스의 주요대상으로 삼고 있으며, 서비스 내용에는 돌봄, 기초적 의식 및 주거보장, 보건의료, 교육, 고용 등 사회복지서비스, 보건의료서비스, 교육서비스, 문화예술서비스라 할 수 있다.<sup>8)</sup>

이상의 내용을 고려해 보건데, 사회복지서비스 이용권은 사회적 보호, 장애, 질병 등 사회적 약자를 지원하는 개인과 가정의 돌봄 지원,

7) 김윤수, “사회서비스분야에서 전자바우처 사업의 발전방안”, 2009 춘계학술대회자료집, 한국거버넌스학회, 2009, 42면.

8) 강혜규, 『사회서비스확충방안연구: 주요사회서비스수요추계및정책과제』, 한국보건사회연구원, 2007, 35-36면.

활동의 보조, 가사 또는 간병서비스, 신체적·정신적 건강의 향상을 목적으로 하는 사회복지서비스와 그 밖에 보건복지부장관이 정하는 사회복지서비스에 대한 이용권이라 정의할 수 있겠다.

하지만 현재 시행 중인 사회서비스이용권의 범주가 사회복지서비스보다 그 폭이 넓다는 점을 감안 한다면, 이러한 개념은 사회복지서비스 이용권에 국한된 것이라고 할 수 있다. 이하에서 검토하겠지만, 바우처를 지칭하는 사회서비스이용권은 광의의 개념으로 보아 현행 제도를 포섭하고, 이에 적합한 제도적 보완이 필요하다.

## 2. 바우처제도의 유형

### (1) 일반적 분류론

#### ① 비용지불의 흐름에 따른 분류

바우처 제도의 유형은 여러 가지로 설명되어 진다. 특히 경제적 관점에서 비용지불의 흐름을 기준으로 바우처제도를 설명하는 입장에서는 바우처를 명시적 바우처, 묵시적 바우처, 환급형 바우처로 구분하기도 한다.<sup>9)</sup>

#### 가. 명시적 바우처

쿠폰 또는 카드를 수혜자에게 지급하는 방식으로, 쿠폰이 수혜자에서 공급자에게로, 공급자에서 사업담당부서로 환류함으로써 자금지원이 완결된다. 이는 수혜자의 신청에 의해 쿠폰이 지급되며, 사업담당부서가 바우처를 수혜자 관련부서를 통해 지급하고 제공업체 관련부서를 통해 환류받는 구조이다. 따라서 사업담당부서와 수혜자 관련부서의 공조가 중요한 역할을 수행하며 수혜자 즉, 수요자의 선택권이

---

9) 김진, 전계논문, 29면.

명시적으로 보장된다는 측면에서 “수요자 바우처”라 불리기도 한다.<sup>10)</sup>

#### 나. 묵시적 바우처

쿠폰의 지급 없이 공급자에게 수요량에 따라 보조금을 지급하는 방식으로 통상적으로는 수혜자의 신청에 대해 증명서가 발급됨으로써 명시적 바우처를 대신한다. 이러한 이유로 묵시적 바우처는 원만한 수요자의 선택권 보장이 전제되는 경우 명시적 바우처와 동일한 효과를 가지는 것으로 알려져 있다. 묵시적 바우처의 경우 사업담당부서가 제공업체 관련부서에서 예산을 위임하고 사후 보고를 받게 된다. 제공업체 관련 부서는 증명서를 수령함으로써 지불을 허락한다. 묵시적 바우처는 사업담당부서와 제공업체 관련부서의 공조가 중요한 역할을 수행하며 제공업체 즉, 공급자의 품질유지를 보장한다는 측면에서 “공급자 바우처”라 불리기도 한다.<sup>11)</sup>

#### 다. 환급형 바우처

환급형 바우처는 재화나 서비스 거래를 한 후, 영수증과 신고보고서를 사업담당부서에 제출하여 환급받는 방식을 말한다. 따라서 수혜자가 지불능력이 있는 경우, 수혜자가 일단 지출하고 영수증과 신고보고서를 제출하여 사후적으로 환급받는다. 이러한 이유로 환급형 바우처도 결과에 있어서는 명시적 바우처와 동일한 효과를 갖는다. 다만, 수혜자가 지불능력이 없는 경우가 발생하는 경우 그 효용성이 문제되는데, 이 경우 제공업체가 할인하여 재화나 서비스를 제공하고 영수증과 신고보고서를 제출하여 사후적으로 환급받는 경우도 있다.<sup>12)</sup>

10) 대표적인 예로 보건복지부 소관의 산모신생아도우미 지원사업, 교육과학기술부 소관의 방과후 학교운영사업 등을 들 수 있다.

11) 대표적으로 교육과학기술부 소관의 유아교육지원사업, 장애아교육지원사업 등이 여기에 해당한다.

12) 그 예로 미국의 농업용 면세유 지원을 들 수 있다. 미국은 제공업체인 주요소 및 정유사가 할인하여 농업용 석유류를 제공하고 영수증과 신고보고서를 제출하여 사

② 제도도입목적에 따른 분류

바우처제도의 도입목적과 배경에 따라서고 분류하는 논의가 있다. 이에 따르면 바우처제도는 시장전환형, 복지증진형, 특수목적형, 혼합형으로 분류된다.<sup>13)</sup>

가. 시장전환형 바우처

정부가 유일하게 특정 서비스를 생산하고 전달해 오던 독점적 시장체제를 민간 공급자를 포함하는 경쟁시장체제로 변화시켜 서비스전달체계의 효율화를 추구하는 것으로 바우처의 전형적인 유형이다.

나. 복지증진형 바우처

이미 민간공급자가 제공하는 사적인 서비스를 정부차원에서 저소득층 혹은 소외계층 등 특정계층에게 지원해 주는 유형이다. 대부분 해당 서비스 시장이 이미 경쟁시장으로 작동하고 있으므로 소비자 선택권 확대에 초점을 맞춰야 하는데 주택임대사업, 여행바우처 등이 여기에 해당한다.

다. 특수목적형 바우처

특수한 정책목적을 효율적으로 달성하기 위한 것으로 친환경 농업 교육바우처와 출산율 제고를 위한 불임시술비 지원 등을 예로 들 수 있다.

라. 혼합형 바우처

서비스 공급확대와 함께 고용창출 등의 목적을 동시에 가지는 유형을 말한다.

---

후적으로 환급받고 있다.

13) 유한욱, 전계논문, 57-58면.

### ③ 바우처제도의 전달체계를 기준으로 한 분류

서비스 전달체계의 다양성을 기준으로 바우처제도의 유형을 분류하기도 하는데, 이에 따르면 사회복지서비스 전달체계에서 효율성 증진을 목적으로 하였을 때 공민간의 역할분담이 어떻게 이루어지는가에 따라 바우처의 성격도 달라진다. 민간이 전적으로 주도하여 서비스를 생산할 수도 있고, 재원 등 정부가 주도적 책임을 가지고 서비스 공급만 민간이 책임을 지는 형태의 바우처도 있을 수 있다고 한다.<sup>14)</sup>

### ④ 전자바우처

바우처를 전자적으로 구현한 전자바우처는 이용 권한이 설정된 신용카드, 체크카드 등을 이용하여 서비스의 지불수단으로 사용하는 것을 말한다. 따라서 전자바우처는 이용자에게는 바우처카드를 발급하고, 제공자에게는 카드 단말기를 보급하여 사회서비스의 이용과 결제를 신용카드 결제방식으로 이루어진다.<sup>15)</sup>

## (2) 법적 분류론

바우처에 관한 현행법상의 분류는 유일하게 「사회복지사업법」 시행규칙 제19조의5 제2항에 규정되어 있다. 동 조항에서는 제1항에서 규정하고 있는 사회복지서비스이용권으로 이용할 수 있는 사회복지서비스의 유형으로 첫째, 개인과 가정의 돌봄 지원, 둘째, 활동의 보조, 셋째, 가사 또는 간병서비스, 넷째, 신체적·정신적 건강의 향상을 목적으로 하는 사회복지서비스, 다섯째, 그 밖에 보건복지부장관이 정하는 사회복지서비스로 분류하고 있다.

14) 최재성, “사회복지서비스 교환권제도(voucher) 도입의 가능성과 과제”, 『한국사회복지행정학』 제2호, 한국사회복지행정학회, 2000, 153-172면 참조.

15) 김윤수, 전계논문, 294면.

### Ⅲ. 바우처제도의 특성과 내용

#### 1. 새로운 급여형태로서의 바우처

##### (1) 복지와 시장질서의 조화

바우처제도는 정부가 대상사업을 직접 수행하여 재화나 서비스를 공급하는 직접수행방식과 정부가 소비자에게 현금을 지급하여 보조하는 현금보조 방식 등 다양한 형태로 운영될 수 있다. 다만, 기존의 국가주도의 재정지원방식 및 서비스 전달체계의 전환이라는 측면에서 ‘복지적 관점’과 ‘시장적 관점’ 혼합된 새로운 유형의 급여형태라고 할 수 있다.

무엇보다도 바우처제도가 현금 또는 현물로 주어지는 전통적 급여에 비하여 다음과 같은 특징을 갖는다. 첫째, 소비자의 선택권을 보장한다는 점, 둘째, 바우처를 통한 소득이전이 규정된 일정한 목적에 부합되게 허용된다는 점에서 소비형태에 대한 사회통제가 가능하다는 점, 셋째 공급자간의 소비자 확보를 위한경쟁을 통해 재화나 서비스의 시장가격 인하효과가 나타날 수 있다는 점, 넷째, 공급자가 소비자에게 얼마나 선택받을 수 있는가에 따라 예산확보의 정도가 달라지기 때문에 서비스독점을 방지할 수 있다는 점, 넷째, 정부의 직접제공보다는 시장논리에 따라 민간의 제공을 유도하고 대신 구매력이 부족한 사람에게 정부가 보조함으로써 민간과 정부의 역할분담 과정에서 효율성 제고를 기대할 수 있다는 것이다.<sup>16)</sup>

16) 이에 관한 자세한 논의는 최계성, 전계논문; 유한옥 전계논문 참조; 다만, 바우처 제도가 갖는 시장적·복지적 관점의 중첩으로 말미암아 발생할 수 있는 단점도 있다. 첫째, 초과수요가 발생하여 시설용량의 제약이 생기는 경우 공급자가 자의적으로 수요자를 선정하게 되면 소비자의 선택권이 제약받을 수 있다. 둘째, 바우처 시스템을 관리하고 모니터링구조를 개발하는 등 시스템의 순기능 확보를 위한 노력이 미진할 경우 이용자를 서비스가 필요한 대상으로 보기보다는 수익을 위한 잠재

## (2) 국가, 공급자와 이용자간의 이해관계

바우처제도는 정해진 재화나 서비스를 정해진 공급자 중에서 소비자가 선택하여 소비할 수 있도록 ‘제한된 구매력’을 제공한다는 점이 핵심을 이룬다. 따라서 바우처는 소비자의 선택이 중요시 되는 재화나 서비스 부문에 ‘시장적관점’으로 도입되어 활용된다. 이러한 시장적 관점은 다시 공급자에 대한 경쟁촉진의 역할을 부여한다.

바우처 운영에 소요되는 정부차원의 보조금의 향방과 관련해 볼 때, 바우처는 보조금이 공급자가 아니라 수요자에게 향한 것이다. 이런 점에서 바우처는 수요자에게 붙여진 보조금이다. 또한 바우처는 수요자에게 보조금을 담보해 주기 때문에 특정 재화나 서비스를 공급하는 공급자 간의 관계 및 공급자와 수요자 간의 관계에도 일정한 영향을 미친다. 이에 따라 바우처는 수요자에게 지급될 보조금을 둘러싸고 공급자들이 서로 경쟁하도록 강제하는 속성이 있다.<sup>17)</sup>

이러한 점에서 바우처는 공급자 간 경쟁과 수요자 선택이라는 요소를 갖는다. 이와 같은 바우처의 양면성 중에서 공급자 간의 경쟁성 보다는 수요자의 선택가능성이 보다 더 중요한 의미를 갖는다.<sup>18)</sup> 그럼에도 불구하고 바우처는 현금과 달리 수요자가 선택할 수 있는 재화나 서비스와 관련하여 일정한 범위를 설정함으로써 선택의 범위를 제한할 수 있고 이를 통해 정부 재정지출의 사회적 목적을 달성할 수

---

적 자원으로 대하고자 하는 유혹을 받을 수 있다. 셋째, 공급자경쟁으로 인해 오히려 서비스의 질이 하락될 수 있으며, 이는 바우처제도 자체의부작용으로 연결될 수 있다. 넷째, 공급자간의 경쟁이 왜곡되어 소비자 유인을 위한 지나친 마케팅 경쟁만을 초래할 수 있다. 다섯째, 공급자 선정과정에서 잘못되면 경쟁원리 도입에 역행하는 공급자 보호수단으로 악용될 소지가 있다. 이러한 문제들은 모두 운영과정에서의 왜곡으로 충분히 발생할 수 있는 문제들이라고 할 수 있다(배화숙, 전계논문, 323면 참조).

17) 남찬섭, 전계논문, 11면.

18) Cave, Martin, “Voucher programmes and their role in distribution public services” OECD Journal on Budgeting, vol. 1, no. 1, 2001, pp. 60-62.

있다. 이런 점에서 바우처는 현물급여의 사회통제적 요소와 현금급여의 소비자 선택적요소를 혼합한 것이다.<sup>19)</sup>

### (3) 사회복지서비스 부문의 민영화

서구 유럽의 경우에는 사회복지서비스를 주로 정부기관이 직접 공급해 왔다. 따라서 이러한 경우 바우처제도의 도입은 민영화의 의미가 매우 강하다. 기존 정부가 독점적으로 제공하던 서비스방식이 갖는 비용이나 운영상의 비효율성을 극복하기 위해 민간공급자를 참여시키고 또 공공기관이라 할지라도 그들 간의 경쟁을 유도함으로써 서비스의 품질을 높이려는 것이다.<sup>20)</sup> 우리나라는 전통적으로 사회복지서비스의 공급자는 대부분 민간기관이며 국가와 지방자치단체는 이들 민간기관에 대해 운영비용을 지원 내지 감독의 방식을 취하는 것이 특징이다. 그래서 우리나라에서 만큼은 바우처제도를 통하여 사회복지서비스의 민영화를 추구한다는 것은 큰 의미를 갖지 못한다.

## 2. 법적성격

### (1) 소비자선택권의 보장

바우처의 법적 성격으로는 재화인가 아니면 이용권한인가의 구별이 요구될 수 있지만 가치재로서 환가를 할 수 없기 때문에 재화라고 볼 수는 없다.<sup>21)</sup> 따라서 이용자는 가치재를 통해 서비스 또는 재화의 선택권을 보장받는 것이다. 환언하면 소비자 주권주의를 통해 이용자는 기존의 획일적인 서비스가 아닌 공급자들의 다양한 서비스 제공을 요구할 수 있다.<sup>22)</sup>

---

19) 남찬섭, 전계논문, 12면.

20) 남찬섭, 전계논문, 15면.

21) 김윤수, 전계논문, 45면.

22) World Bank, A Guide for Competitive Vouchers in Health. Washington, DC, 2005, PP. 48-49.

아울러 법적 측면에서 볼 때, 국민들에게 제공하는 사회서비스의 내용은 사회보장기본법의 사회복지서비스와 사회적기업육성법의 사회서비스로 나누어 볼 수 있다. 사회보장기본법의 사회복지서비스는 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 상담·재활·직업소개 및 지도·사회복지시설 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 지원하는 복지중심의 서비스이다(제3조제4항). 반면, 사회적기업육성법의 사회서비스는 교육·보건·사회복지·환경 및 문화분야의 서비스 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 사회전분야를 포괄하는 서비스라 할 수 있다.

사회서비스 바우처는 사회서비스를 필요로 하는 사람에게 이용권을 발급하여 서비스를 받을 수 있게 하고, 비용을 이용권으로 지불하는 제도이다. 이는 현금급여와 현물급여의 장점을 혼합한 급여방식이다.<sup>23)</sup> 즉 현금급여와는 달리 정책목표에 따라 특정서비스에 한정된 구매권을 제공함으로써 정해진 목적 밖에서 사용하는 것을 금지할 수 있다. 또한 현물급여와는 달리 서비스 수요자가 개인의 욕구와 특성에 따라 다수의 공급자 중 원하는 공급자와 원하는 서비스를 선택할 수 있다.<sup>24)</sup>

## (2) 바우처제도 운영을 위한 법적 전제조건

상술한 바와 같이 바우처제도의 법적 개념, 성격 및 유형 등과 비교해 보건데, 바우처제도는 이용자의 선택권보장이 최우선시 되어야 한다. 이를 위해서는 다음과 같은 것이 제도운영에 기초가 되어야 할 것이다.

첫째, 바우처제도의 성공적인 운영을 위한 명확한 정책목표가 설정되어야 한다. 이는 바우처제도가 특정한 정책수행을 위한 수단

23) 김윤수, “사회서비스분야의 전자바우처 제도도입 사례연구”, 2007 하계공동학술대회자료집, 한국행정학회, 2007, 292면.

24) 김원중, “사회서비스 이용권제도의 의의와 추진방향”, 『월간복지동향』 제101호, 참여연대 사회복지위원회, 2007, 19면.

용되기 때문에 그렇다. 따라서 중앙정부차원뿐만 아니라 지방자치단체 차원에서도 이에 대한 계획수립과 재정고권을 구비할 필요가 있다.

둘째, 공급자들 간의 유의미한 경쟁체제를 유인할 수 있는 적정 규모의 시장이 형성되어야 한다. 바우처제도가 갖는 내재적 특성상 다수의 공급자간의 경쟁을 통하여 이용자의 선택권 보장과 해당 정책분야에서의 보장수준이 결정되기 때문에 필요하다. 특히 공급자와 수요자간의 불균형은 제도보장의 목적과 의의를 상실할 수 있는 위험성이 있어 이에 대한 입법적 강구책이 필요하다.

셋째, 적용대상 및 운영원리의 확정이 필요하다. 즉 적용대상을 전 국민에게 보편적으로 할 것인지 아니면 소외계층의 잔여적 부문으로 설계할지와 수요자의 소득을 고려하여 소득에 반비례되는 누진적 방식과 모두가 동일하게 적용되는 정액방식 등 지원대상, 지원수준, 지원정도, 서비스요금을 고려하여야 한다. 이를 위해서는 우선 명확한 정책목표가 설정되어야 한다.

셋째, 서비스 이용자의 선택을 위해 공급자 및 공급되는 서비스에 대한 충분한 정보제공이 필요하다. 서비스 이용자의 현상학적 지위가 주로 사회적 약자계층에 분포되어 있기 때문에 이들의 경우 정보접근도는 상당히 떨어진다. 이는 정보 격차로 이어지고 중국에는 바우처가 가지는 내·외적 특성과 의의를 상실시키는 결과를 야기할 수 있다. 따라서 바우처 운영주체의 정보제공은 가장 중요한 전제조건이기도 하다.

## IV. 한국 바우처제도의 입법례 및 입법논의

### 1. 제도 현황

우리나라의 바우처제도는 2007년 3월 사회복지사업법 및 동법 시행규칙의 개정을 통하여 본격적으로 시행되었다. 그 이전에는 실제로

바우처를 급여 형태로 이용한 사례가 거의 없었지만, 2007년 3월 개정으로 이용권으로 이용할 수 있는 사회복지서비스의 유형을 설명하고 서비스 대상자 선정의 기준, 예산 및 비용지불절차, 서비스 제공기관 등 사회복지서비스 이용권에 관한 조항을 신설함으로써 시행 근거를 구체화 하였다.

현재는 소관부처별로 다양하게 산재되어 운영되고 있고 그 내용도 사회복지서비스에만 국한되지 아니한 사회서비스 전반에 걸친 바우처 운용이 이루어지고 있다. 대표적으로 보건복지부의 경우 현재 시행중인 사회서비스 사업으로는 노인돌봄종합서비스, 장애인활동보조지원사업, 산모·신생아도우미사업, 가사간병방문사업, 지역사회서비스투자사업, 임신출산진료비지원사업, 장애아동재활치료사업, i 사랑 보육서비스가 있다.

이들 중에는 사회복지사업법 및 국민건강보험법, 노인장기요양보험법, 노인복지법 등에 관련 근거를 두고 있는 경우도 있지만, 고시 등에서 규정하는 경우도 있다. 현행 제도는 사회복지사업법을 비롯하여 개별 관련법령에 산재되어 그 근거를 가지고 있어, 체계적이고 정형적인 입법기준과 운영기준에 대한 검토가 필요한 상태라 볼 수 있다. 여기에 더하여 향후에는 국토해양부 소관의 주택바우처제도, 문화관광체육부 소관의 문화바우처, 여행바우처 등이 새로이 도입·운영될 예정이다. 따라서 제도의 정착과 안정적 운용을 위해서는 관련입법지침의 통일과 개별 바우처의 특성을 반영한 기준형성 등이 필요한 시점이다.

아울러 바우처제도가 가지는 본연의 특성인 공급자의 경쟁체제구축과 이용자의 선택권 확보가 관련 법제에 핵심을 이루어야 할 것이다.

## 2. 현행 법제 및 법안의 문제점

### (1) 사회복지사업법상 사회복지서비스 이용권의 불완전한 보장

#### ① 입법현황

우리나라의 바우처제도의 도입과 시행에 법적 근거가 되는 유일한 현행법은 사회복지사업법이다. 현행 「사회복지사업법」 제33조의 2에서는 “사회복지서비스의 신청권”에 대하여 규정하고 있다. 특히 제1항에서는 “사회복지서비스를 필요로 하는 자와 그 친족 그 밖의 관계인은 관할 시장·군수·구청장에게 보호대상자에 대한 사회복지서비스의 제공을 신청할 수 있도록 하고 있다.

그리고 제33조의7에서는 “보호대상자에 대한 보호는 현물로 제공함을 원칙으로 하되, 시장·군수·구청장은 국가 또는 지방자치단체외의 자로 하여금 제1항의 보호를 실시하게 하는 경우에는 보호대상자에게 사회복지서비스이용권을 지급하여 국가 또는 지방자치단체외의 자로부터 그 이용권으로 보호를 받게 할 수 있게 하는 등 사회복지서비스 분야에서 바우처제도를 직접적으로 규정하고 있다. 다만, 사회복지서비스 이용권의 지급대상, 사회복지서비스의 유형 및 이용권의 지급방법 등에 관하여 필요한 사항은 하위법령에 위임하고 있다.

이에 따라 동법 시행규칙 제19조의5에서는 “사회복지서비스 이용권”을 규정하고 있다. 이 조항에서는 “법 제33조의7제3항에 따라 보건복지부장관은 보호대상자의 복지요구, 소득·재산 상태 등을 고려하여 사회복지서비스 이용권(이하 “이용권”이라 한다)의 지급대상에 대한 기준을 정하고, 시장·군수·구청장은 보건복지부장관이 정한 기준에 따라 예산의 범위 내에서 이용권 지급대상자를 결정하도록 하고 있다(제1항)”.

그리고 사회복지서비스 이용권으로 이용할 수 있는 사회복지서비스의 유형은 개인과 가정의 돌봄 지원, 활동의 보조, 가사 또는 간병서비스, 신체적·정신적 건강의 향상을 목적으로 하는 사회복지서비스와 그 밖에 보건복지부장관이 정하는 사회복지서비스로 한정하고 있다(제2항). 그 밖에도 중앙정부와 지방자치단체의 의무로서 사회복지서비스 제공기관 또는 실시기관 및 단체에 대한 공고의무와 정보제공의무 등을 규정하고 있다(제3항 및 제4항).

## ② 문제점

현행 법령은 사회복지서비스 이용권에 대한 명시적 근거와 국가의 의무를 마련하고 있지만, 공급자의 경쟁체제와 이용자의 선택권 확보를 위한 입법적 조치는 전무한 상태이다. 따라서 바우처제도가 가지는 장점을 무색케 할 뿐만 아니라, 여전히 중앙정부 중심의 바우처제도 운영이 빌미를 제공하고 있다. 또한 2005년부터 시행된 사회복지사업 지방분권화에도 불구하고 현행법은 여전히 중앙정부와 지방정부의 권한이 혼용되고 있어, 지방분권의 의의에도 적합하지 아니한 실정이다. 따라서 이의 개선이 필요하다.

## (2) 최근 입법동향과 문제점

바우처제도의 현안을 인지한 국회의 정부에서는 최근 들어 바우처제도의 기준정립과 활성화를 위한 독립법안을 제출한바 있다. 대표적으로 2009년 7월 정부입법안으로 발의되었던 “사회서비스 이용권 관리법안(의안번호 5475)”과 2010년 11월 의원입법안으로 발의되었던 “사회서비스법안(의안번호 10013)”이 여기에 해당한다.

### ① 사회서비스 이용권 관리법안

이 정부입법안은 사회서비스에 대한 국민의 선택권을 강화, 사회서비스 관련 재정의 투명성과 효율성을 제고를 위하여 사회서비스이용

권 제도를 도입하고, 사회서비스이용권을 효율적으로 관리하고 활용하기 위한 법적 체계를 구축하려는 것을 목적으로 하고 있다. 이에 따라 법률의 적용범위도 사회복지사업법에 따른 사회복지서비스와 보건의료기본법에 따른 보건의료서비스 등 일정한 사회서비스를 사회서비스이용권을 통하여 제공받는 경우에 적용하도록 하고 있다. 이와 더불어 사회서비스이용권의 발급기준과 내용, 절차, 사회제공사업자의 등록 및 사업자의 의무 등을 주요 골자로 하고 있다.

그리고 정부법안 제2조에서는 사회서비스를 정의하면서 「사회적기업육성법」 제2조제3호의 규정을 적용하고 있다. 하지만 사회서비스의 개념확정에 있어 사회보장기본법과 사회복지사업법과 모순된 정의를 하고 있다. 현행 「사회보장기본법」 제3조제4호에서는 “사회복지서비스”를 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 상담, 재활, 직업의 소개 및 지도, 사회복지시설의 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 지원하는 제도를 의미하는 것으로 정의하고 있어, 사회복지사업법과 일치된 개념정의를 하고 있다. 하지만 「사회적기업육성법」 제2조제3호에서는 “사회서비스”란 교육, 보건, 사회복지, 환경 및 문화 분야의 서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 분야의 서비스를 말한다고 규정하여 광의의 사회서비스 개념을 차용하고 있다.

물론 「사회보장기본법」 제3조제5호에서 “관련복지제도”를 정의하면서 여기에는 보건, 주거, 교육, 고용 등의 분야에서 인간다운 생활이 보장될 수 있도록 지원하는 각종 복지제도“를 포함하는 것으로 보고 있기 때문에 사회서비스는 사회복지서비스에 국한된 것이 아닌 사회서비스 전반에 걸친 것으로 정의하고 이의 이용권 역시 사회서비스 전반에 걸치는 것으로 확장한 개념정의를 괄목할만 하다.

하지만, 이 법률안의 경우에도 사회서비스이용권의 표준화(제26조) 등 기존에 파편화되어 있는 사회서비스이용권에 대한 일원화된 기준

을 정립하고자 한 점에서는 긍정적이지만, 다음과 같은 점에서 비판의 소지가 있다.

첫째, 정부제출법안을 보면 바우처 제도의 가장 큰 특성이라 할 수 있는 이용자의 선택권보장, 즉 소비자권리의 보장보다는 통제적 성격이 강하는 점이다.

둘째, 사회서비스 바우처는 전달체계의 중요성이 강조된다. 다시 말해서 정부와 민간(비영리 및 영비법인을 포함)을 통한 공급과 재정분담이다. 그러나 현행 법안은 사회서비스제공을 경쟁과 선택이 지배가치인 시장에 맡기는 시장화전략만 강조하고 있을 뿐 사회서비스 기반 조성을 위한 구체적인 안을 제시하지 못하고 있다. 즉 바우처라는 이용자 비용지불방식을 활용하여 서비스를 제공하기 위해 국가는 무엇을 하여야 하는지에 대한 구체적인 활동이나 내용이 전혀 이루어지고 있지 못한 상황에서 바우처 이용의 통제적 성격을 강화하는 법안이 주된 내용을 이루고 있어 문제라 할 수 있다(제25조관련).

셋째, 사업자의 현황, 사회서비스제공실적 및 품질(대통령령에 위임함) 등에 관련되는 정보제공업무를 관련 전문기관이나 단체에 위탁할 수 있도록 하고 있는데, 이는 사업자에 대한 정부관리의 책임을 관련 기관에 전가하는 입법태도이다. 특히 사회서비스 바우처제도는 정보의 비대칭문제가 이용자의 서비스이용과 밀접한 관련을 가지고 있는 바 이에 대한 관리책임은 국가로 하는 것이 타당하다. 이와 더불어 현행법안의 위탁방식은 이용권 제도가 추구하는 서비스제공 기관들의 경쟁을 통한 서비스 수요자의 선택권 확대라는 장점이 발휘되기 어렵다(제25조 및 제26조 관련).<sup>25)</sup>

넷째, 바우처는 사회서비스분야에서 적용되는 다수의 비용방식 중에 하나이다. 하지만 법안은 바우처 자체를 사회서비스사업 또는 사회서

---

25) 이봉주 외, 『사회서비스이용권 사업자 등록기준 개발』, 보건복지부/(사)한국사회서비스연구원, 2010, 13면.

비스전달체계와 동일시하고 있다. 바우처를 단순히 서비스 이용권으로만 규정하여 일원화하는 것은 제도운영방식의 차이, 제공되는 서비스 형태 및 특성의 차이, 궁극적으로 각 제도가 달성하고자 하는 다양한 목표의 차이를 간과하게 된다. 즉 바우처는 내용과 그 특성에 따라 분류하는 방식이 달라질 수 있으며, 도입목적과 배경에 따라 바우처제도를 유형화 할 수 있다.<sup>26)</sup>

다섯째, 앞서 언급한 바와 같이 바우처를 재정방식으로 이해할 경우, 사회서비스제공에 대한 재정방식은 사회서비스의 유형과 서비스의 내용, 이용자들의 특성에 따라 다양하게 나타날 수 있다. 즉 이용자 재정지원방식에서 사용되는 방법은 바우처, 직접지불, 수당 등의 방법이 필요에 따라 선택적용될 수 있는 것이다. 하지만 현행 법안은 제공되는 사회서비스의 유형 등에 대한 특성을 고려하지 아니하고 재정적 효율성만을 강조하여 바우처만을 비용지불방식으로 채택하고 있다. 따라서 이러한 태도는 바우처제도에 대한 이해를 충분히 하지 아니한 상황에서 선택한 입법안이라고 할 수 있다.

## ② 사회서비스법안

의원입법안인 사회서비스법안은 모든 국민들의 복지증진을 위한 교육·보건·사회복지·환경 및 문화 분야의 서비스를 ‘사회서비스’로 규정하고, 현물 지급이나 이용권 제공 등의 다양한 서비스 제공방식을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 아울러 국가와 지방자치단체의 책무, 서비스이용자와 제공사업자에 관한 사항 등을 법률로 정하여 보다 효율적인 사회서비스를 제공할 수 있는 법적 기반을 마련하려는 것에 초점을 맞추어 발의되었다.

이 법률안은 우선 사회서비스의 개념범주를 광의로 이해하고 있다는 점에서 정부입법안과 동일하다. 차이점이라면 정부입법안의 문제

26) 배화숙, “사회복지서비스에서 바우처제도 도입의 의미와 과제”, 『사회복지정책』 제31호, 한국사회복지정책학회, 2007, 322면.

점이라고 지적되었던 재정방식으로서의 사회서비스이용권의 이해가 충분하여 이용권을 비롯한 각종의 급여형태를 규정하고 있다는 점(제2조 및 제10조), 사회서비스의 품질관리를 중앙정부가 책임지고 있다는 점에서 정부입법안의 단점을 극복하고 있다(제29조).

그 밖에도 사회서비스의 특성에 기반한 지급방식의 선택역시도 정부입법안의 단점을 극복하고 있다. 하지만, 이 법안의 경우에도 정부입법안에서 나타나는 문제점인 바우처제도 본연의 특성 즉, 공급자간의 유효경쟁체제 구축과 이용자의 선택권강화를 위한 입법적 조치가 전무한 실정이다. 따라서 이의 보완이 필요할 것으로 사료된다.

### ③ 기타 문제점

2007년 이래로 각 정부부처로 산재되어 운영되던 기존의 바우처제도는 여러 가지 측면에서 문제점들이 거론되고 있다. 특히 현재 바우처 시스템은 단순히 결제수단에 지나지 않는다는 점, 선정기준의 과다성, 지방분권화에도 불구하고 중앙정부의 공급주체로서의 역할이 상대적으로 강하게 부각되어 지역사회 구심점 설정이 필요하다는 점<sup>27)</sup> 등의 문제점을 정부입법안과 의원입법안 어디에도 개선의 성과가 보이지 않는다. 따라서 입법안의 경우에도 기존 제도운영의 문제점 해결을 위한 입법적 대안이 추가로 필요할 것으로 보인다.

---

27) 2003년 사회복지사업법 개정을 통해 지자체의 지역사회복지협의체 구성 및 운영이 의무화되고 지자체의 사회복지계획 책임 등 지역사회복지와 관련된 다양한 내용이 추가되었다. 이를 통해 지역사회복지협의체를 구심점으로 사회서비스의 체계가 정비될 것으로 기대하였으나 대다수 지자체가 민관협력에 대한 몰이해로 협의체 관련 예산을 배정하지 않았고 또한 실질적으로 지역사회복지협의체를 끌어갈 사무국을 설치하지 않았다. 이런 상황에서 협의체는 별다른 역할을 수행하지 못하고 그저 법령에 의해 현상유지만 되고 있다. 더구나 지역사회복지협의체가 보건과 복지 간의 네트워크로 한정되어 다양한 사회서비스의 통합적인 연계라는 요구를 담아내지 못하고 있는 상황에서 행자부 중심의 지역주민통합서비스 센터가 공존하게 되어 혼란은 더욱 가중되고 있다(박수지, “복지국가의 사회서비스 제도화 및 재구조화에 대한 고찰” 『한국사회복지학』 제61권 제3호, 한국사회복지학회, 2009 171면 참조).

## V. 결 론

바우처제도는 사회서비스에 대한 국민의 선택권을 강화하고 사회서비스 관련 재정의 투명성과 효율성을 제고함과 동시에, 저소득층 중심의 잔여적 복지시스템에서 탈피하여 모든 국민들에게 복지혜택을 제공하는 보편적 사회서비스 사업을 시행하기 위한 중요한 기재라 평가된다. 현행 바우처제도는 적용 범위의 협소성과 더불어 기준정립의 미비, 산재된 소관부처와 근거법령 등 때문에 그 제도적 의의를 발현하는데 한계가 있다. 이를 극복하기 위한 최근의 정부입법안과 의원입법안의 경우에도 기존의 문제점은 어느 정도 극복하고자 하는 노력을 있었으나, 이 역시도 공급자간의 유효경쟁체제 구축과 이용자선택권의 확보라는 바우처제도의 본연의 의의에 충실하지 못한 것으로 분석된다. 따라서 현행법제 및 법안에 대한 재검토가 필요하고 향후 입법화 논의에 있어서도 이들에 대한 적극적 방안을 모색하는 것이 필요할 것으로 보인다.

아울러 기존의 제도상 문제점으로 지적되었던 부분까지도 같이 연구범위에 포함시켜 다양한 입법화방안을 제시하는 것이 바람직한 것으로 생각된다. 왜냐하면 사회서비스의 효과적인 공급을 위해서는 단순히 바우처의 활용에 대한 급여형태의 전환 또는 서비스 공급효율성에만 관심이 집중되어서는 그 한계가 있기 때문이다. 이보다는 사회복지서비스 집행권한의 지방이양, 사회복지서비스 공급에서의 일자리 창출, 서비스 이용자의 선택권 향상과 관련된 사항들이 서로 유기적으로 연결되어 있다는 점이 고려되어야 한다. 이러한 논의를 통해서만 사회복지서비스 제공에 있어서 바우처제도 도입의 정당성을 확보할 수 있으며, 각 사회복지서비스가 가진 목표를 재확인함으로써 성공적인 성과를 가져올 수 있을 것이다.

아울러 사회복지서비스에서의 바우처는 다른 사회정책에서 제공되는 바우처와는 다른 접근이 필요하다. 그것은 바우처라는 급여제공 방식은 동일하더라도 제공되는 급여, 즉 서비스로 제공되는 재화의 형태에 따라 바우처제도 활용의 적합성 여부 및 각 서비스 정책의 목표달성에 미치는 영향이 달라질 것이기 때문이다.

# 바우처 제도의 표준입법모델 및 합리적 정비방안 연구

김 현 희

[한국법제연구원 부연구위원]

## I. 들어가면서

바우처(voucher)라 함은 정부가 특정 수혜자에게 교육, 주택, 의료 따위의 복지 서비스 구매에 대하여 직접적으로 비용을 보조해 주기 위하여 지불을 보증하여 내놓은 전표를 말한다.<sup>1)</sup> 이러한 정의를 보다 구체화하기 위하여는 “(일정한) 서비스”에 대한 개념과 범위 내지 유형이 우선적으로 정의되어야 하고, 그러한 서비스를 향유할 수 있게 하는 방식이 정해져 있어야 하며, 이러한 체계를 구축하는 하부 상부 시스템이 정비되어 있어야 할 것이다.

일반적으로 사회서비스라 함은 공공성을 지닌 다양한 사회적 서비스를 포괄하는 것으로 사용된다.<sup>2)</sup> 외국의 경우도 이와 비슷하여 사회서비스는 사회복지서비스와 동일한 의미로 사용된다.<sup>3)</sup> 이에 보다 정확하게 사회서비스에 대한 관련 법률의 정의를 살펴볼 필요가 있다. 관련 부처의 용례가 다른 이유에서이다. 예컨대, 보건복지가족부는 내용상 사회복지서비스를 의미하는 경우에도 자주 사회서비스라는 용어를 사용하고 있는 데에 반하여,<sup>4)</sup> 고용노동부는 사회서비스에 속하는 산업들로 공공행정, 국방, 의료서비스, 교육서비스, 사회복지서비스 등을 들고 있으며, 나아가 산림보전 및 관리, 예술, 관광까지도 포함하는 매우 포괄적이고 추상적인 것으로 이해하고 있다.<sup>5)</sup>

사회적기업육성법은 사회서비스를 교육, 보건, 사회복지, 환경 및 문화 분야의 서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정

---

1) <http://krdic.naver.com/detail.nhn?kind=newword&docid=307199>

2) 정부제출 사회서비스이용권 관리법안 검토보고서, 국회 보건복지가족위원회, 2010. 2. 6면.

3) 지은구, “사회서비스바우처 관리법 제정안의 문제점”, 『월간 복지동향』, 2009. 2.

4) 위 검토보고서, 6면.

5) 김혜원·안상훈·조영훈, 『사회서비스분야 일자리 창출방안에 관한 연구』, 고용노동부, 연구보고서 2006-01. 3면.

하는 분야의 서비스<sup>6)</sup>로 정의함으로써 사회복지서비스와 구별을 전제하고 후자를 포함하는 보다 포괄적인 것으로 보고 있다. 한편, 사회복지장기본법(제3조 제4호)과 사회복지사업법(제2조 제4호)도 사회복지서비스를 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 상담, 재활, 직업의 소개 및 지도, 사회복지시설의 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 지원하는 제도를 말한다고 하여 둘의 차이를 명확하게 정하지는 않는다. 이에 비하여 2009년 7월 현재 국회계류 중인 소위 사회복지서비스이용권 관리법(안)에 의하면 사회복지서비스란 사회복지사업법상의 사회복지서비스, 보건의료기본법 상의 보건의료서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 서비스라고 하여 양자의 개념과 범위를 분명히 하고 있다(제2조 제1호).

이에 따라 동법 제정안에 따르면 바우처, 즉 사회복지서비스이용권이란 그 명칭 또는 형태와 상관없이 사용자가 사업자에게 제시하여 일정한 사회복지서비스를 제공할 수 있도록 그 사회복지서비스의 수량 또는 그에 상응하는 금액이 (전자적 또는 자기적 방법에 의하여) 기재 또는 기록된 증표를 말한다고 정의할 수 있다(제2호 제2호).

## II. 프랑스의 바우처 제도

### 1. 개 관

바우처(voucher)에 해당하는 프랑스 명사로 사전적인 의미로 bon이라는 용어가 있다. bon은 채권, 증권, 어음, 사용증 등의 의미로 사용되기도 하고, 지불권, 교환권, 전표라는 의미로도 사용된다.<sup>7)</sup> 그러나 이

6) 사회적기업육성법 시행령 제3호 제1항에서 정하는 분야의 서비스로는 1. 보육 서비스, 2. 예술·관광 및 운동 서비스, 3. 산림 보전 및 관리 서비스, 4. 간병 및 가사 지원 서비스, 5. 문화재 보존 또는 활용 관련 서비스, 6. 청소 등 사업시설 관리 서비스, 7. 「직업안정법」 제2조의2제9호에 따른 고용서비스, 8. 그 밖에 고용노동부장관이 정책심의회 등의 심의를 거쳐 인정하는 서비스가 있다.

7) 그 밖에 coupon(de réduction), bon d'échange, chèque, récépissé, ticket 등으로도 다양

것은 지극히 원칙적이고도 일반적인 경우로서, 각각의 경우에 따른 고유명사가 별도로 존재한다. 그 예를 직접 확인하면 다음과 같다.<sup>8)</sup>



한편, 프랑스 공공행정서비스를 위한 공식 홈페이지인 service-public.fr는 사회서비스의 유형을 크게 금전, 외국-유럽, 가족, 교육-근로, 법

하게 불린다.

8) <http://dictionnaire.reverso.net/anglais-francais/voucher>

무, 주거, 휴가, 서류-시민, 사회-보건, 교통으로 나누어 민원이 처리될 수 있도록 통합 관리하고 있다.

프랑스는 공공행정 특히 시민의 복지에 관하여 국가가 직접적이고 적극적으로 개입하여 왔기에 다양한 분야에 있어서 국가의 지원이 이루어지고 있음을 감안할 때, 각 분야에 대하여 다양한 지원이 있으며 그 하나의 방식으로 바우처가 존재하는 것은 당연한 결과라고 할 수 있다.

특히, 쿠폰제는 민간시장 분야에서 매우 활발하게 행하여지며 많은 인터넷 사이트를 통하여 다운받아 필요한 매장에서 할인받는 시스템이 완벽하게 구축되어 있다. 이를 공공행정 분야에서 어떻게 도입하여 적용하고 있는가 하는 것이 본고의 주요한 목적이다.

## 2. 주요 바우처의 내용과 법적 근거

프랑스 바우처로서 국내에 소개된 가장 유명한 것으로는 문화바우처의 일종으로서 여행수표(chèques vacances)라고 할 수 있다.<sup>9)</sup> 이는 복지차원의 관광정책으로서 자국민이 저렴 또는 무상으로 여행할 수 있도록 지원하는 것이다. 그 외의 유형으로 알려진 것은 거의 없으며, 그나마 위에서 그림과일로 제시한 사이트로부터 명칭을 입수할 수 있을 뿐이다. 거의 대부분의 바우처는 민간 시장부문의 영리적 바우처들 이기에 이들을 제외하고 공적 서비스와 관계된 대표적 바우처만 소개하면 다음과 같다.

- chèque emploi service universel (소위 CESU)
- ticket modérateur
- titre-restaurant

---

9) 김향자·유지윤, 『여행바우처제도 도입방안』, 한국관광연구원, 1999, 8-11면.

이하에서는 지금까지 국내에 잘 알려진 여행바우처를 기본으로 하여 위에서 언급한 바우처의 내용과 그 법적 근거를 살펴보고자 한다.

### (1) 여행바우처

#### ① 주요 내용

여행바우처(chèque-vacances)란 부처 간 사회적 활동을 위하여 예산, 회계 및 공업무를 담당하는 부처의 요청으로 여가 및 휴가를 위하여 지원되는 보조의 일종이다. 이는 프랑스 본토 및 해외영토 내에 존재하는 약 16만 관광 및 여가업으로서 크게 숙소, 식당, 여행 및 교통, 문화, 여가의 5분야에 적용된다.

숙소의 경우 캠핑부터 4성급 호텔에 이르기까지 숙소 및 체류에 관한 다양한 선택권을 누릴 수 있게 되어있고,<sup>10)</sup> 식당 또한 고속도로 및 여행지의 다양한 체인점에서 사용할 수 있다. 교통의 경우 그 적용범위가 더욱 넓다. 해안 고속도로망, 여행정보, 여행 교통수단의 렌트, 항공 및 철도교통, 해양여객선 등에 두루 사용할 수 있다.<sup>11)</sup> 문화 분야는 역사기념물 및 예술품 감상에 대한 것으로서 기념물, 城, 박물관, 천문관측소를 방문한다거나, 극장, 오페라, 영화관, 콘서트장 등에 갈 때에 유용하다. 마지막으로 많은 “청소년의 집” 및 “문화의 집”, 놀이공원, 스포츠 활동, 클럽 등 다수의 레포츠 관광업에서 장비 대여 등에 대해 여행바우처를 받고 있다.

이러한 여행바우처는 4월에서 최장 12월까지 혜택을 받을 수 있고 각자의 급여에 따라 국가가 10% 내지 25%를 지원한다. 발행된 해로부터 2년 후에는 10유로 내지 20유로의 가치가 삭감된다.

10) 클럽메드, 노보텔, 센터-파크, 발라딘, 끌리마드프랑스, 인터홈, 끌레바캉스 등 익숙한 호텔체인점들이 다수 존재한다. <http://www.fonctionpublique-chequesvacances.fr/cv/web/utiliser>

11) 프랑스 국영철도(SNCF), 에어프랑스, 토마스 쿡, 제트 투어스, 웨스틸 등 위 전자 문서 참조.

발급대상은 상대방의 상황에 따라 차등적으로 적용되는데, 지체부자유인에 대하여는 특별한 기금으로 충당되는 추가혜택(FIPHFP)이 주어지고, 국가공무원이나 국민의 경우 그러하다.

이러한 여행바우처를 발급받기 위하여는 수입에 대한 세금납부증명서(예컨대 2010년이라고 가정하면, 2008년 수입에 대한 것)와 생활비 항목, 국가의 혜택이 있는 경우 그것을 입증할 만한 서류가 첨부되어야 한다. 이러한 절차는 신청서와 함께 인터넷으로 발급된다.

## ② 법적 근거

- 관광법전 법률 제411-1조 이하 및 동 법전 시행령 제411-1조 이하

### (2) 보편적 근로서비스 바우처

#### ① 주요 내용

보편적 근로서비스 바우처(chèque emploi service universel), 즉 CESU는 일상적인 용어로서 주거바우처(chèque domicile)이라고 더 많이 사용된다. 이 바우처는 주소지가 정하여져 있는 자 및 주소지 밖에 있는 어린이 보호에 대한 서비스를 결제할 수 있게 하는 것이다. 최근 전자적 방식으로 신청할 수 있는 e-CESU가 등장하여 손쉽고 신속하게 개인계정을 통해 적정금액을 요청하거나 확인할 수 있게 되었다.

CESU의 내용에 따른 아동보호에 대한 지원은 두 가지 유형으로 나뉜다. 즉 3세 미만의 아동보호에 관한 것과, 3세 이상 6세까지의 아동보호에 관한 것이 그것이다. 탁아소, 공인 육아보조, 유치원 등 다양한 방식으로 부모가 지불하여야 하는 비용의 전부 또는 일부를 국가가 지원하는 이러한 바우처는 가정의 연간 수입 또는 가족 구성원을 고려하여 매년 1회 200유로, 350유로 또는 600유로가 지원된다.<sup>12)</sup>

12) 3세 기준 보호아동의 나이에 따른 바우처 내용에 관하여 자세한 것은 [www.cesu-fonctionpublique.fr](http://www.cesu-fonctionpublique.fr) 참조

한편, CESU의 대명사로 불리는 ticket-CESU는 ‘에덴레드’(Edenred)<sup>13)</sup>에 의해 자금이 지원되는 보편적 근로서비스 바우처라 할 수 있다. 이러한 지불방식은 수혜자가 가장 적은 비용으로 20여종의 서비스에 비용을 지불할 수 있게 한다.

## ② 법적 근거

- 노동법전 법률 제1271-1조 이하
- 사회보장법전 법률 제133-8조 이하, 7231-1조 이하
- 지방자치법전 법률 제2123-18-4조, 제3123-10-1조, 제4135-10-1조

## (3) (의료, 교통 등에서의) 본인 일부 부담 바우처

### ① 주요 내용

프랑스에서 일부부담 바우처(ticket modérateur)라 함은 환자가 건강을 위해 지출한 비용을 부담한 후에 그 일부를 질병보험으로부터 환급받는 것이다. 이는 건강관리에 있어서 재정적으로 매우 중요한 측면에 해당되는 사항이다.

이러한 재정적 지원은 다양하게 이루어질 수 있지만 크게 두가지의 경우로 나눈다. 우선, 전액지원은 수혜자가 각 지원을 받자마자 지불하여야 할 금액을 정하는 경우이다. 그 금액은 비율이 있기는 하지만, 환자가 지불한 금액의 전액으로 하며, 이러한 직접적 지원은 사회질병보험금을 받는 환자가 지불했어야 하는 금액이라는 점에서 일종의

---

13) 에덴레드는 현재 세계 40여개국에서 운영 중이며, Ticket Restaurant, Ticket Alimentation, Ticket CESU, Childcare Voucher, Ticket Car, Ticket Clean Way 등의 선불상품권 시장의 선두주자이다. 에덴레드의 제품들은 공공복리, 직원복리 또는 조직의 성과를 향상시키기 위한 솔루션을 제공함으로써 다양한 방법으로 모든 사람의 삶을 좀 더 쉽게 만들어 주는 데에 목적이 있다. 전 세계 약 50여만 개의 민간기업 및 공공기관들이 에덴레드의 혁신적 방법을 통하여 최소의 비용으로 최대의 효과를 창출하고 있으며, 120만개의 서비스 공급자들이 제휴 네트워크에 가입해 있다. 코리아뉴스와이어, 2010. 6. 17.

명확성을 가진다.

다른 한 가지는 비용이 지나치게 높지 책정된 이유로 건강관리를 받을 수 없는 경제적으로 취약한 환자를 대상으로 하는 것이다. 이 시스템은 30가지 유형의 만성질병 중의 하나에 해당하는 심각한 장애가 있는 자에 대한 지원으로서 면제가 예정되는 경우이다.

기타의 유형으로서 입원과 관계된 비용, 의료비용 또는 임상실험비용 등에 대한 지원도 일정부분 환자에 대하여 직접적으로 이루어질 수 있다.

2011년 1월 1일부터 이러한 유형의 바우처는 질병보험의 환급이 있는 후의 본인부담으로 조정된다. 그 비율은 활동, 약품, 상황, 필요한 관리에 따라 다양하며, 환급이 가능한 모든 유형의 의료관리 및 의료비용, 병원진료 및 처방에 따른 의약품 구매에 대하여도 적용이 가능하게 된다.

즉 그 금액은 위험의 성격(즉, 질병, 임신, 산업재해 등), 처치행위, 적절한 관리의 필요여부, 장애연금자격 등에 따라 다양하게 된다.

## ② 법적 근거

- 사회보장법전 법률 제322-2조, 시행령 제322-1조 및 독립시행령 제322-1조

## (4) 레스토랑 바우처

### ① 주요 내용

레스토랑 바우처(titre-restaurant)에 관하여는 급식 식당에 대한 지원의 범위 내에서 비교적 그 대상과 목적을 분명히 정해져 있는데, 즉 공권력은 기업 뿐 아니라 봉급자를 위한 예산체계 및 사회적 배려차원에서, 그리고 기업의 집단적 식당 선택권을 부여한다는 측면에서 자발적으로 급식을 지원하는 것으로 요약할 수 있다. 그리하여 “식당

에서 소비되는 식비의 전부 또는 일부를 면제할 수 있도록 고용주가 봉급자 개인에게 제공하는 특별한 지불자격”이라고 정의할 수 있는 것이다.<sup>14)</sup>

그렇기 때문에 여기에서 등장하는 “고용주”, “수혜자(봉급자)”, “개인적”, “식비”, “면제”, “기간” 등의 개념에 대하여 보다 명확하게 정해져야 할 필요가 있고, 이에 대하여는 법률이 비교적 자세하게 규정을 두고 있다.

레스토랑 바우처는 2006년 5월 23일자 법률 제2006-586호에 의해서 크게 두 가지 유형으로 구별할 수 있다. 즉, 협동적 삶과 자원봉사자의 참여를 후원하고자 자원단체 및 교육적 참여의 범위 내에서 제공되는 무상 식비 바우처(chèque-repas du Bénévole)와, 시민의 자발적 서비스 제공과 자원봉사자의 참여를 촉진하기 위하여 제공되는 자원봉사자 자격 바우처(titre-repas du volontaire)가 있다.

## ② 법적 근거

- 2006년 5월 23일자 법률 제2006-586호
- 노동법전<sup>15)</sup> 법률 제3262-1조 및 동 법전 시행령 제3262-1조

## III. 나오면서

프랑스의 바우처 제도는 공공부문 보다는 사적 시장에서 더욱 활발하게 이루어지고 있으며, 매우 안정적으로 발전해 온 것으로 보인다. 공공부문에서는 바우처라는 명목을 가진 사회서비스이용권의 제공 보다는 거의 모든 분야에 대한 보편적 복지로서 사회보험, 공적부조(사회보장), 연금제도가 일반화 되어 있으며, 구체적인 경우에는 수당(al-

14) [http://www.cntr.fr/V2/legislation/tr\\_definition.php](http://www.cntr.fr/V2/legislation/tr_definition.php)

15) 이 법전 법률 제3263-1조에는 여행바우처에 대한 근거규정이 있으며 그 내용은 관광법전 제411-1조 내지 제411-7조를 준용한다고 되어 있다.

location), 급여(prestati n), 환급(remboursement), 분담(cotisation), 지원·보조(aide)의 형태로써 “직접적으로” 금전을 제공하는 방식이 더 널리 알려져 있는 것이 사실이다. 이는 프랑스 헌법 제1조가 명시하는 “사회국가”의 입장에서 보면 오히려 당연한 방식일 수 있다.

그러나 최근 민간시장을 중심으로 점차 다양한 서비스이용권이 발생하여 사용되고 있는 점을 살펴보면, 분명 이에 대한 법적 규율이 존재하고 있을 것이라 예측한다.

위에서 살펴본 바우처는 공적 서비스 부문에 해당하는 극히 일부의 유형일 뿐이다. 법령에 근거하지 않은 바우처가 여전히 존재하며(교통 바우처, 보건바우처 등), 이에 대하여는 정책적 입장에서 살펴보는 것이 필요할 것이다.

**\* 보장되어야 할 사항 \***

- 프랑스의 사회서비스에 관한 개념적 특성
- 프랑스 바우처 제도의 기원과 발전과정
- 프랑스 바우처 제도의 기본원리와 특징
- 법령에 근거한 바우처 유형 조사
- 법령에 근거하지 않는 (사회서비스) 바우처 유형과 내용
- 우리나라 바우처 제도 도입에의 시사점

**참고문헌**

지은구, “사회서비스바우처관리법 제정안의 문제점”, 월간 복지동향, 2009. 2. 2.

보건복지가족위원회, 정부제출 사회서비스이용권 관리법안 검토보고, 2010. 2.

Décision n° 10-D-20 du 25 juin 2010 relative à des pratiques mises en oeuvre dans le secteur des coupons de réduction, Autorité de la concurrence, 2010. 5. 25.

<http://www.legifrance.gouv.fr>

<http://www.sevice-public.fr>

<http://www.fonction-publique.gouv.fr>

<http://www.ticket-cesu.fr>

<http://www.unaf.fr>

<http://www.cntr.fr>

<http://www.chequedomicile.fr>