

참여정부 보육정책의 재정적 검토

- 기본보조금제도를 중심으로*

성 호 용**

초 록

보육은 여성의 경제활동참가율 제고 및 저출산 대책이라는 관점에서 뿐만 아니라, 미래의 인적자본 형성과 개발이라는 관점에서 사회전체적인 합의가 필요하다. 참여정부의 보육정책(새싹플랜)에 따르면 공보육 기반조성 등 5대 과제를 실현하기 위해 향후 6조 4,579억원의 재원이 소요될 전망이다. 새싹플랜의 정책목표인 보육의 공공성을 강화시키고 양질의 보육서비스를 제공하기 위해서는 보육재정의 확충이 가장 중요한 과제이다. 본 논문은 지속가능한 성장의 관점에서 우리나라 보육재정의 현황 및 문제점을 살펴보고, OECD 국가의 보육관련 보조금 운용사례를 검토한다. 이상의 논의를 토대로 보육재정의 운용과 관련된 몇 가지 개선방안을 제시한다.

주제어: 보육정책, 새싹플랜, 보육재정, 시장실패, 기본보조금

I. 서 론

본 논문은 참여정부 중장기 보육계획(새싹플랜)의 정책적 타당성과 경제적 효과를 재정의 측면에서 검토한다. 저출산·고령화 시대에 보육서비스에 대한 정부정책의 기본방향은 보육의 공공성을 강화하고 보육의 부담을 경감시켜서 여성의 경제활동참가율을 제고하는 것이다. 이러한 목적을 달성하기

* 이 논문은 2004학년도 성신여자대학교 학술연구조성비 지원에 의하여 연구되었음.

** 성신여자대학교 경제학과 부교수(hsung@sungshin.ac.kr)

위해 정부는 재정투입을 급격히 확대하고 있다. 보육정책의 필요성과 보육재정 확충에 대한 사회적 공감대는 형성되고 있으나, 구체적인 재원확보 방안 및 재정지출방식에 대해서는 논의의 여지가 많다.

Stiglitz에 따르면 교육은 가치재(merit goods)의 일종으로 정부에서 공급을 지원하는 사적재(private goods)로 평가된다(Stiglitz, 1974, 2000). 보육서비스도 교육과 마찬가지로 가치재로 분류될 수 있으며, 시장의 자율적 기능에 의해 사회적으로 적정한 수준까지 공급이 이루어지지 않기 때문에 정부의 지원이 요구된다. 보육서비스의 공급을 전적으로 시장에 의존할 경우 시장실패(market failure)¹⁾에 따른 보육서비스의 과소공급과 기회의 불공평(unequal opportunity)이 문제시 된다. 반면에 정부가 보육시장에 개입할 경우 보육서비스의 재원조달과 적정수준의 개입이 문제로 대두된다.

즉, 보육은 효율성(efficiency)과 공정성(equity)의 두 차원에서 정부의 개입이 필요하고, 정부의 보육정책에 의해 보육서비스의 양과 질적 수준이 사회적으로 바람직한 수준까지 확대될 필요가 있다. 그러나 보육이 공공재적 성격을 갖는다고 해서 정부가 모두 공급하기에는 막대한 재원이 요구된다. 따라서 저소득층 대상의 보육은 정부가 제공하되 민간부문의 참여를 적극적으로 유도하여 보육의 공공성을 강화시켜야 한다.

참여정부의 중장기 보육계획(새싹플랜)에서 제시되고 있는 보육정책 목표는 보육의 공공성 강화와 양질의 보육서비스 제공이다. 보육의 공공성 강화를 주된 내용으로 하는 보육정책을 통해 여성의 노동공급을 확대하고, 보육시장의 실패를 개선할 수 있다. 그러나 양질의 보육서비스를 제공하기 위해서는 보육재정확충 및 보육재정지출방식에 대한 검토가 선행되어야 한다.

정부는 「기본보조금제도」를 도입하여 올해부터 영아에 대해 기본보조금을 지급하기 시작하였고, 2007년부터 유아에게도 확대할 계획이다. 본 논문은 참여정부의 중장기 보육정책(새싹플랜)을 재정적 관점에서 기본보조금제도를 중심으로 검토한다. 다음 장에서 보육재정의 현황 및 문제점을 살펴보고, 3장에서는 OECD 국가의 보육재정 운용사례를 검토한다. 4장에서는

1) 양질의 보육서비스는 경제적 외부효과(externality)를 갖기 때문에 사회적으로 바람직한 수준의 보육서비스와 저소득층에 대한 보육서비스 제공을 위해 정부가 시장에 개입해야 시장의 실패를 개선할 수 있음.

우리나라 보육재정 운용에 대해 검토한 후 개선방안을 제시한다.

II. 보육재정의 현황 및 문제점

1. 보육재정의 현황

최근 사회 전체적으로 정부, 기업, 가정이 책임을 공유하여 보육의 공공성을 강화하고자 하는 공감대가 형성되고 있다. 우리나라의 보육정책은 저소득층에 대한 차등보육료 보조금과 세액공제를 주요 내용으로 하는 시장 중심적 접근방식을 선택하고 있으나, 사회안전망 구축을 위한 사회보장의 개념 또한 확대되고 있다. 1990년 영유아보육법 제정 이후 보육재정은 규모 면에서 크게 증가하였다. 특히 2000년 이후 보육관련예산이 약 6배 정도 증가하였는데, 이런 대폭적인 확대는 저출산 대책과 아동 복지 확대 요구를 반영한 것이다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 보육예산은 여전히 OECD 국가의 평균 수준에는 못 미치고 있는 실정이다. <표 1>에 제시한 바와 같이 보육시설에 투자된 정부지원의 내용을 살펴보면, 2000년부터 2004년까지는 전체 예산 가운데 36~40%, 2005년은 국비 예산 가운데 45%가 보육서비스 수요자에게 직접 지원되었다. 반면 2006년에는 국비 보육예산의 55% 이상이 보육수요자에게 직접 지원되었다. 2005년과 2006년을 비교해 보면, 국비예산이 32% 증가한 반면, 수요자 지원은 2,671억원에서 4,386억원으로 64%가 증가하였다. 보육지원이 공급자 위주에서 수요자 위주로 전환된다면, 수요자의 보육서비스에 대한 선택권을 확대하고, 공급자에게는 양질의 보육서비스 제공을 위한 경제적 유인을 제공할 수 있기 때문에 바람직한 전환으로 평가된다.

〈표 1〉 보육정책 예산 추이 및 정부지원 내용

(단위: 억원)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
전체	3,056	3,609	4,369	6,287	8,723	13,355	17,286
국비	1,457	1,703	2,101	3,120	4,050	6,004	7,913
수요자 지원*	1,088	1,425	2,081	2,537	3,495	2,671	4,386
공급자 지원*	1,968	2,184	2,288	3,749	5,228	3,333	3,527

자료: 여성가족부 『2004년도 전국 보육·교육실태조사보고』, 2005. 여성가족부 홈페이지 참조.

주: * 2002년~2004년은 전체 보육예산, 2005년과 2006년은 국비예산으로부터 지원내용임.

이를 OECD국가들의 보육예산과 비교하면 <표 2>에서 보듯이 GDP에서 차지하는 비중뿐만 아니라 정부부담률도 매우 낮은 수준에 있다. 한국의 경우 영유아 보육 및 교육재정은 GDP 대비 0.27%에 불과하고, 전체 보육 비용 중 정부 재정분담률 또한 32%에 불과하다. 반면에 시장중심적인 복지 정책을 취하고 있는 영국과 호주조차도 각각 GDP 대비 0.35%와 0.30%를 영유아 보육 및 교육재정에 지출하고 있다. 스웨덴의 경우에는 GDP의 1.67%를 영유아 보육 및 교육재정에 지출하고 있으며, 정부부담률 또한 88%에 달하고 있다.

〈표 2〉 OECD 국가의 영유아 보육 및 교육비 정부부담 현황

(단위: %)

구분	스웨덴	프랑스	호주	핀란드	독일	헝가리	네덜란드	영국	한국
보육교육비/ GDP	1.67	0.80	0.30	0.39	0.55	0.55	0.31	0.35	0.27
정부부담률	88	73	66	97	91	78	78	70	32

자료: 여성가족부, 김현숙(2005) 재인용.

2. 보육재정의 문제점

현재 우리나라의 보육정책과 관련하여서는 다음과 같은 몇 가지 점이 문제로 제기된다. 첫째, 보육시설이 매년 확충되고 있으며, 재정지원도 크게 증가하였고, 보육예산의 70% 이상이 국공립 및 법인 등 정부지원시설에 집중되어 있음에도 불구하고 여전히 국공립 및 법인·법인외 보육시설이 14%에도 미치지 못하고 있다. 보육예산의 대부분이 국공립 시설에 투자되었는데도 국공립 보육서비스의 비중은 크게 낮은 수준에 있다. 더욱이 현재 국공립 보육시설 공급자에게 지원되는 인건비와 운영비는 아동 수에 비례해서 지원되지 않고 있다. 이와 같은 지원제도 하에서는 보육서비스 수요자를 유치하기 위한 공급자의 자구노력이 미약할 수 있기 때문에 보육예산이 비효율적으로 지출될 수 있다.

둘째, 전체 보육아동의 70%가 이용하는 민간보육시설의 서비스 수준을 개선하고 부모의 보육비용 부담을 경감하기 위해 「기본보조금 제도」 도입을 추진하고 있다. 영아에 대해서는 2006년부터 시작되었고, 2007년부터 전면 화할 계획이다. 기본보조금이란 양질의 보육서비스를 제공하기 위한 적정비용인 표준보육비용과 부모부담 보육료의 차액을 아동 기준으로 공급자에게 정부가 부담하는 제도를 말한다. 민간보육시설에 기본보조금 지원을 통해 민간시설의 부모 부담보육료를 국공립과 동일 수준으로 조정한다는 것이다. 기본보조금은 아동 수에 따라 시설에 제공되므로 수요자 보조금도 아니고 공급자 보조금도 아니어서 두 보조금의 장점을 살리지 못하고 있다. 전자는 소비자 선택권 강화와 공급자간 경쟁 활성화 및 도덕적 해이 방지를 통해 간접적으로 보육서비스를 개선시키기는 효과를 기대할 수 있는 반면, 후자는 시설개선을 통한 직접적인 서비스 개선효과를 기대할 수 있다. 그러나 기본보조금 제도는 두 효과를 기대하기 어려우며 원래의 목적대로 서비스 개선과 부모의 보육료 부담경감에 대한 측면에서도 궁극적으로 세금인상을 통해 오히려 보육수요자의 부담만 가중시키는 결과를 낳을 수 있다. 민간시설을 선택하는 수요자는 직접적으로 부담을 인지하지는 않지만 결국 기본보조금의 재원이 되는 세금은 수요자에게 귀착되게 된다.

셋째, 공보육 강화라는 명제에도 불구하고 정부가 모든 영유아 보육서비스

를 직접적으로 제공하고 책임지기에는 재정적으로 거의 불가능한 실정이다. 김현숙(2005a)에 따르면, 정부가 국공립기관을 통해 영유아 보육 및 교육을 수행할 경우 정부지출액이 11조~12조원을 훨씬 초과할 것으로 예상된다. 조세연구원에서 계산한 표준보육비용에 따라 정부가 보조금을 통해 영유아 보육 및 교육비용을 모두 부담할 경우에는 약 5조원의 예산이 소요될 것으로 추계된다. 2004년 전국 보육 실태조사에서 나타난 향후 보육 및 유아교육에 대한 추가수요를 포함하여 표준보육비용을 추계할 경우 정부의 재정소요는 약 7조 9천억 원에 달할 것으로 전망되었다. 이와 같이 막대한 보육재정을 어떻게 조달할 것인가가 특히 문제시 된다.

Ⅲ. OECD국가의 보육관련 보조금 운용사례

보육서비스 제공방식과 정부지원의 형태는 국가마다 정부의 역할 정도에 따라 접근방식이 다르다. OECD 국가들은 일반적으로 만 5세 이하 영유아의 보육을 정부가 직접 책임지거나 보육료에 대한 보조금을 지급하고 있다. <표 3>에 제시된 바와 같이 보육산업을 유형별로 살펴보면, 공공서비스 제공방식, 책임공유 접근방식, 시장 중심적 접근방식 등 세 가지로 분류할 수 있다. 북유럽 국가들이나 프랑스, 네덜란드와 같은 국가들은 직접적인 서비스 공급방식을 채택하고 있는데, 이들 나라의 조세부담률은 35% 이상에 달한다. 반면 미국, 호주, 캐나다와 같은 국가들은 시장 중심적 서비스 접근방식을 채택하고 있으며, 25% 이하의 낮은 조세부담률을 유지하면서 저소득층에 대한 보육료 보조금, 세액공제와 같은 보육정책을 사용하고 있다. 우리나라는 시장 중심적 접근방식에 가장 근접한 특성을 가지고 있으며, 우리나라 조세부담률(2004년 기준 19.5%)로는 북유럽식의 공공서비스 방식을 채택하기에는 무리가 있다(김현숙, 2006).

〈표 3〉 보육산업 유형비교

요 인	공공서비스 제공방식	책임공유 접근방식	시장 중심적 접근방식
조세부담률	높음(35% 이상)	중간 (30~35%)	낮음(25% 이하)
공급업자	일부 영리시설 스웨덴, 덴마크는 영리시설 거의 없음	국립과 민간이 혼재 영리시설 존재	민간시설 70% 이상 영리시설 다수존재
보육정책의 핵심내용	정부에 의한 직접 서비 스, 시설인프라 구축	유급육아휴직, 부모의 자녀양육 국가가 보조	저소득층에 대한 보육 료 보조금, 세액공제
국가철학	사회민주주의	시장중심 + 사회보장	시장주의
해당국가	북유럽국, 네덜란드, 벨기에, 프랑스, 동유럽 일부국가	독일, 스페인, 일본	미국, 캐나다, 호주

자료: 김현숙·원종학(2004) 참조.

한편 보육에 대한 정부의 역할에 따라 국가마다 보조금의 형태나 수혜범위 등이 다르게 나타난다. <표 4>는 OECD국가의 유형별 보조금 정책을 제시하고 있다. 수요자 보조금 중심 국가와 공급자 보조금 중심 국가로 구분하여 보조금에 대해 국가별·유형별로 제시하였다. 수요자에 대한 보조금의 형태를 채택하고 있는 국가들은 가구의 소득수준에 따른 차등보조금 지급이나 소득공제, 세액공제의 형태로 지원이 이루어지고 있다. 공급자 보조금을 주요 방식으로 채택하고 있는 국가들은 주로 정부가 직접적으로 보육서비스를 제공하고 있는 국가들로 보육시설에 직접적인 보조금을 제공하고 있다. 또한 덴마크, 스웨덴을 제외한 대부분의 국가에서는 수요자에 대한 보조금도 병행하고 있다. 네덜란드는 수요자 보조금과 공급자 보조금이 비슷한 수준으로 운용되고 있는 나라로 최근 수요자에 대한 보조금을 확대해가고 있다. 스웨덴의 경우 바우처(voucher)제도의 도입을 시도하고 있다(김현숙, 2006).

OECD 국가들은 몇 가지의 정책수단을 혼합하여 보육에 대한 보조금을 다양하게 지급하고 있다. 일반적으로 국공립 보육시설이 큰 비중을 차지하고 있는 나라들에서는 공급자 보조금의 혜택시설도 보다 포괄적이다. 또한 공급자 보조금 중심의 국가들에서 사용되는 수요자 보조금의 지출은 세액공제보

다는 저소득층에 대한 보육료를 직접 보조하는 형태로 이루어진다. 한편, 수요자 보조금을 주요 보조금 형태로 운영하는 국가들에서는 세액공제제도를 많이 이용한다(김현숙·원종학, 2004).

〈표 4〉 OECD 국가의 유형별 보조금 정책

		수요자 보조금 형태	공급자 보조금 형태
수요자 보조금 중심 국가	호주	저소득층 보육료 보조 ^a	국공립 및 사립(영리포함) ^a
	영국	자녀세액공제	저소득층 대상 보육시설
	미국	자녀세액공제·소득공제·저소득층 보육료 보조 ^b	저소득층 대상 보육시설
	캐나다	자녀세액공제·소득공제	국공립 및 비영리사립 ^a
공급자 보조금 중심 국가	뉴질랜드	저소득층 보육료 보조	국공립의 운영비용 지출
	덴마크		국공립의 운영비용 지출
	핀란드	사립보육수당	국공립의 운영비용 지출
	노르웨이	소득공제	국공립의 운영비용 지출 국공립 및 사립(영리포함) ^a
	스웨덴		국공립의 운영비용 지출
	벨기에	세액공제·저소득층 보육료 보조	저소득층 대상 보육시설
	프랑스	세액공제	국공립의 운영비용 지출 저소득층 대상 보육시설
	독일	소득공제·저소득층 보육료 보조	국공립의 운영비용 지출
	포르투갈	소득공제·저소득층 보육료 보조	국공립의 운영비용 지출 국공립 및 비영리 사립 ^a
	스페인		국공립의 운영비용 지출
네덜란드		소득공제	일반적인 보육시설

자료: 김현숙·원종학(2004), 김현숙(2006) 참조.

주: a 인가받은 시설 제한, b 주 단위 프로그램만 존재.

IV. 보육재정 운용에 대한 검토 및 개선방안

1. 기본보조금 제도

우리나라 보육지원은 아동에게 지급되는 수요자 보조금과 시설에 지원되는 공급자 보조금으로 구성되어 있다. 수요자 보조금은 소득계층별로 제공되는 차등보육료와 만 5세 무상보육료로 지급된다. 공급자 보조금으로는 전체 보육시설의 10%에 해당하는 국공립 보육시설에 대해 위탁경영을 하고 교사 인건비의 상당부분을 제공하고 있다. 참여정부의 중장기보육계획(새싹플랜)에서 새롭게 제기되고 있는 「기본보조금제도」에 따르면 2006년부터 영아에 대해 보조금을 지급하고, 2007년부터는 유아에게까지 확산되어 전면화될 계획이다. 본 장에서는 기본보조금 도입의 경제적 효과에 대해 살펴보고 문제점 및 대안을 제시하고자 한다.

기본 보조금이란 차등보육료 기준으로 보육료 지원 단가와 표준보육비용의 차액을 정부가 서비스 개선금의 형식으로 시설이용 아동 수에 따라 공급자에게 지원하는 것을 말한다. 표준보육비용에 따라 보육료를 인상하게 될 경우 부모부담의 증가분을 정부가 기본보조금 형식으로 제공하겠다는 취지이다. 기본보조금은 부모소득에 관계없이 시설에 제공되는 보조금으로 아동 수에 따라 지원되므로 공급자 보조금 성격과 수요자 보조금 성격을 모두 가지고 있다(김현숙, 2006).

그러나 <표 5>에 제시된 바와 같이 기본보조금은 수요자 보조금의 특성도 공급자 보조금의 특성도 살리지 못하기 때문에 기본보조금 원래의 목적대로 서비스 개선을 위해 사용될 수 있을지 그 효과가 의문시 된다. 통상 수요자 보조금은 시설간의 경쟁을 통해 보육서비스 수준을 개선시키는 효과를 기대할 수 있으나, 기본보조금 지급은 민간보육시설만을 대상으로 설정함으로써 공급자간의 경쟁을 오히려 저해할 여지가 있다. 한편 공급자 보조금은 시설의 특정 항목 등과 연계를 통해 시설의 외형적 서비스 관련 항목에 직접적으로 제공되어 서비스 개선 효과를 가져 올 수 있으나 기본보조금은 서비스 개선과의 직접적 연계가 약하다는 단점을 가지고 있다. 따라서 다른 나라의 보조금 운용사례와 비교해 볼 때 기본보조금은 보조금 원래의 목적 달성

을 기대하기 어렵다.

〈표 5〉 수요자·공급자 보조금의 특징

특징	수요자 보조금	공급자 보조금	기본보조금
소비자 선택권 강화	○	×	×
공급자간 경쟁 활성화	○	×	△
서비스 개선항목과 직접적 연계	×	○	△
공급자의 도덕적 해이 방지	○	×	△

자료: 김현숙(2006) 재인용.

우리나라 보육지원정책과 관련된 보조금에 대한 내용 및 지원방식이 <표 6>에 제시되어 있다. 현재 지원되고 있는 보육관련 보조금을 수요자와 공급자 보조금으로 구분되는 바, 국공립 시설에 지원되는 공급자 보조금은 축소되고, 저소득층에 대한 차등보육료를 비롯한 수요자 지원의 비중이 점차 증가하는 추세에 있다.²⁾

2) 국공립·법인시설 운영지원: 1,532억원(2004년), 1,377억원(2005년), 1,306억원(2006년).
만 3~4세 차등보육료: 937억원(2004년), 1,699억원(2005년), 2,733억원(2006년).
만 5세 무상보육료: 534억원(2004년), 769억원(2005년), 1,284억원(2006년).

〈표 6〉 우리나라 보육관련 보조금*

구 분	지원내용	대상	기준 및 지원방식
수요자 보조금	차등보육료 (만 0~4세)	국공립, 민간 보육시설	소득계층별로 6층으로 구분하여 차등지원
	만 5세아 무상보육료	국공립, 민간 보육시설	보편적 지원
	두 자녀 이상 보육료	국공립, 민간 보육시설	소득인정액이 근로자 가 구 평균소득 이하 계층의 둘째 자녀 이상에 대해 연령별로 차등 지원
	장애아 무상보육료	장애아 전담시설 및 혼합시설 이용아동	만 12세 이하 장애아 전체
	입양아 무상 보육료	국공립, 민간 보육시설	시설이용 입양아 전체
공급자 보조금	시설운영비 지원	국공립, 법인**	인건비 지원, 정액지원
	차량운영비 지원	농어촌, 장애전담시설	정액지원(월15만원)
	교재교구비 지원	민간시설	정액지원(연100만원)
	육아지원 시설확충 및 기능보강	국공립, 장애아전담, 보 육정보센터 설립	국공립확충, 증개축, 개보 수비
	취업모 관련 시설지원	시간연장형, 민간시설 영아반	취업모 이용시설에 대한 추가지원
기본보조금(2007 전면화 계획)		국공립, 민간 보육시설	소득 상관없이 아동별로 연령에 따라 시설에 차등 지원

자료: 김현숙(2006) 참조.

주: * 2006년 현재 여성가족부 담당 보육관련 보조금.

** 국공립, 법인: 인건비 영아반 80%, 유아반 30%

영아전담, 장애아전담, 시간연장시설: 인건비 80%

민간: 영아에 대해 정액 지원

한편 기본보조금제도가 도입되었을 때 부모부담수준이 <표 7>에 제시되어 있다. 기본보조금이 도입되었을 때 국공립 및 민간시설이 동일하게, 즉 정부지원시설과 미지원시설에 대해 부모부담을 일원화한다는 것이다. 예를

들어, 만 0세 아동의 경우 부모부담분을 350,000원으로 설정하고 그 차액인 418,000원과 303,000원을 각각 국공립과 민간시설에 기본보조금 형식으로 아동 수에 따라 시설에 지원한다는 것이다.

〈표 7〉 기본보조금 및 부모부담수준*

(단위: 천원)

구 분	시 설	0세	1세	2세	3세	4~5세	비고
표준보육 비용	국공립·법인	768	530	409	261	242	연간 3% 증가
	민간	653	451	348	222	206	
부모 부담	국공립·법인	350	300	250	180	170	2006년 정부지원 시설과 미지원시 설 부모부담 일 원화
	민간	350	300	250	180	170	
기본 보조	국공립·법인	418	230	159	81	72	
	민간	303	151	98	42	36	

자료: 여성가족부, 『새싹플랜(안)』(2006), 한국조세연구원(2005) 참조.

주: * 2007년 기준. 확정된 안은 아님.

2. 개선방안

1) 보육재정배분의 효율화

보육정책의 성공적인 수행을 위한 보육재정의 확대는 중장기재정운용의 관점에서 논의되어야 한다. 중장기적 관점의 재정운용 하에서는 보육재정의 급격한 확충에는 한계가 있으며, 정책의 우선순위에 따라 분야별 자원배분의 변화가 있어야 한다. 또한 총액배분 자율편성 하에서 보육정책과 관련된 각 분야별 재정 운용에 있어서도 자원 배분 변화가 있어야 한다(윤용중, 2005). 중장기 보육계획(새싹플랜)에 따르면 보육분야 자원 배분 규모는 기존에 정부가 제시해 온 『국가재정운용계획』에 제시된 여성가족부 소관의 보육 분야 자원 배분에 추가적으로 기본보조금 등의 재정소요를 반영하여 매년 약 2천 억 원 정도 확대되는 것으로 계획되었다. 2010년까지의 보육분야 자원 배분

에 대한 내용이 <표 8>에 제시되어 있다.

〈표 8〉 보육분야 자원 배분

(단위: 억원)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	계
「2004~2008년 국가재정운용계획」								
사회복지분야	323,520	371,384	405,954	453,766	511,834			2,066,458
보육·여성	4,556	6,634	6,793	6,946	8,558			33,487
「2005~2009년 국가재정운용계획」								
사회복지·보건분야		495,708	546,538	595,872	640,543	704,873		2,983,534
영유아보육지원		6,001	7,928	9,009	11,550	13,580		48,068
유아교육지원		966	2,128	2,454	2,855	2,926		11,329
농업인양육비 지원		224	234	230	227	223		1,138
직장보육지원		122	128	148	169	189		756
「새싹플랜(안) 중장기보육계획(2006~2010)」								
보육지원			7,865	11,113	13,156	15,600	16,843	64,577

자료: 대한민국정부, 「2004~2008년 국가재정운용계획」, 2004.

대한민국정부, 「2005~2009년 국가재정운용계획」, 2005.

여성가족부, 「새싹플랜(안): 중장기보육계획(2006~2010)」, 2006.

이상과 같은 보육재정의 투자확대에 대한 공감대는 사회적으로 형성되어 있는 단계에 와 있다. 확대되는 보육재정을 어떻게 배분하느냐가 공보육의 기반이 조성될 수 있느냐를 좌우하게 되는데, 보육재정보분의 문제점과 관련된 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 기본보조금은 수요자 보조금도 아니고 공급자 보조금도 아니라, 보조금의 성격이 애매하고 보조금 도입의 효과를 기대하기 어렵기 때문에 기본보조금 도입을 전면적으로 재검토해야 한다. 비록 영아 대상의 기본보조금이 올 해에 도입되었더라도, 기본보조금제도를 폐지하고 기본보조금으로 확보된 재원을 차등보육료에 대한 지원으로 확대할 필요가 있다. 이미 도입된

영아에 대한 기본보조금을 폐지하기 어렵다면, 영아에 대한 기본보조금은 유지하되 2007년부터 도입예정인 유아에 대한 기본보조금을 폐지하는 것도 현실적인 방안이다(김현숙, 2006).

둘째, 질 좋은 보육서비스를 제공하기 위해서 현재 지원되고 있는 국공립 보육시설에 대한 모든 보조금은 향후 점차적으로 수요자 위주로 개편되어야 한다. 현재 보육재정은 보육서비스 수요자 및 공급자에게 각각 50% 수준의 비율로 배분되고 있다.³⁾ 보조금을 지원받는 국공립 시설 위탁운영자의 경우 아동의 유치를 위해 노력하지 않아도 정부로부터 지원은 계속될 것이기 때문에 보육서비스의 질적 개선을 소홀히 할 수 있다. 저렴한 국공립 보육시설을 이용하기 원하는 수요자들이 대기하고 있기 때문이다. 따라서 보육시설에 지원되는 보조금을 점차적으로 보육수요자에게 지급하여 보육기관을 선택하도록 지원제도를 개편할 필요가 있다. 보육수요자의 선택권을 확대함으로써 보육시장의 건전한 경쟁을 유도할 수 있다. 만약, 국공립 보육시설에 대한 지원이 국공립 보육시설의 열악한 시설을 개선하기 위해 불가피하다면, 회계 전담부서를 설치하여 각 국공립 보육시설의 회계를 직접 관리하는 것도 모색해 볼 만하다.

셋째, 보육료 자율화를 검토해야 한다. 레몬시장(lemon market)의 이론에 따르면, 품질이 시장에서 효율적으로 보상되지 않는다면 시장에는 현재의 가격을 받고 공급할 수 있는 수준의 품질을 가진 재화만 존재하게 된다고 한다(Akerlof, 1970). 즉 보육료 상한선이 보육의 질적 수준에 한계를 만들어 보육서비스의 질을 낮추게 되므로 가격규제를 철폐해야 한다는 것이다. 단, 민간 시설에 대한 보육료 자율화는 사회적으로 바람직한 최소한의 서비스 질 수준 확보를 전제조건으로 국공립 시설에 대한 역할 분담과 동시에 이루어져야 한다(현진권, 2005).

유치원 수업료 자율화 사례를 통해 보육료 자율화의 효과를 추정할 수 있다. <표 9>에 제시된 바와 같이 사립유치원의 수업료 자율화 전·후를 비교

3) 현진권(2005)에 따르면, 보육재정의 정부투자방식을 수요자 중심으로 이루어진다면, 수요자들에게 정부의 재원을 집중 투자함으로써 보육에 대한 수요자들의 수요력을 증대시킴에 따라 시장은 활성화 될 것이고, 공급자들은 수요자들의 다양한 수요형태에 맞추어 보육서비스를 제공하려는 경제적 유인책이 작용하게 된다고 주장함.

해 보면, 자율화 이전에 비해 수업료의 추가적인 인상폭은 1.0%p 수준에 불과하였다. 즉, 자율화 이전에 해당하는 2002년~2003년 사이의 연평균 증가율은 8.3%이고, 자율화 이후에 해당하는 2004년~2005년 사이의 연평균 증가율은 9.3%로 나타났다. 수업료 자율화 전·후 소폭의 추가인상을 나타낸 것은 수업료가 자율화가 되더라도 사립유치원간의 경쟁으로 가격인상 유인이 많지 않기 때문으로 판단된다. <표 10>에 따르면, 가격인상 요인으로 우려하던 담합의 영향은 제한적인 것으로 나타났다. 반면에 ‘지역내 원장협의’에 의한 가격결정방식은 가격자율화된 사립유치원이 민간보육시설에 비해 5.0%p 높은 수준을 보였다.

〈표 9〉 사립유치원의 월평균 수업료

(단위: 천원, %)

	수업료 규제			수업료 자율화	
	2001	2002	2003	2004	2005
월평균 수업료 (전년대비 증가율)	105 -	114 (8.6)	123 (7.9)	133 (8.1)	147 (10.5)
보육시설 보육료 증가율*	-	(5.8)	(3.0)	(3.5)	(12.5)

주: *서울, 민간시설 상한선 기준임.

자료: 교육인적자원부, 여성가족부 실태조사 참조.

〈표 10〉 수업료·보육료 결정방법

(단위: %)

	교육청 행정지도	지역내 원장협의	자율결정
사립유치원	27.5	26.3	46.2
민간보육시설	61.3 ^a	21.3	17.4 ^b

주: a 시·도의 상한선에 따라 결정

b 상한선 내의 자율결정 및 상한선을 초과한 수납 사례 등

자료: 교육인적자원부 실태조사, 2005년 11월.

만약 보육료 상한규제를 일시에 폐지할 경우 나타날 수 있는 잠재된 문제로 인해 보육료 자율화의 효과가 불확실하다면, 한시적으로 보육료 상한의 현실화와 함께 이원화방식에 의해 가격상한제를 적용할 필요가 있다. 즉 한시적으로 기본 보육비에 대한 상한선은 현실화시키고, 특기적성교육비와 같은 추가비용을 고려한 총량비에 대한 상한선을 함께 적용시키는 방안이 요구된다. 현재 현실화되지 않은 보육료로 인해 기본 보육료 이외의 특기적성교육비와 같은 부대비용으로 대부분의 민간시설 보육료는 이미 표준보육비 이상으로 수납되고 있다. 또한 소득수준에 따라 지역별로 보육료 상한규제를 차등화해서 적용할 필요가 있다. 위반기관에 대해서는 강력한 규제를 가해야만 보육료로 인해 발생하는 문제발생을 최소화시킬 수 있을 것이다.

2) 보육재정의 확충노력

참여정부의 보육정책을 실현하기 위한 재정을 확보하기 위해서는 국민의 조세부담이나 사회보장기여금의 부담증가가 필요하다. 보육재정을 확보하기 위한 세원발굴이 관건이다. 재정확보를 위해서는 직접세 및 간접세 같은 세제를 만들 수도 있고 탈루되는 고소득 전문직 자영업자를 대상으로 한 세원을 발굴하는 방안도 있을 수 있다. 직접세로는 보육세와 같은 목적세(earmarked taxes)를 들 수 있다. 그러나 보육세와 같은 목적세는 조세저항으로 인해 도입이 쉽지 않은 제도이다. 따라서 과세투명성의 강화, 불요불급한 각종 비과세 및 면세제도의 정리 등을 통해 세원을 확대하는 방안이 보다 현실적일 수 있다. 특히, 고소득 자영업자와 전문직 종사자의 탈세를 방지할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 하는데, 참여정부의 적극적인 의지만 있으면 시스템 상 가능하다고 보는 시각이 주류를 이루고 있다. “소득이 있는 곳에 세금이 있다”는 공평과세의 세정 확립을 통해 탈루도 방지하고 고소득자를 예우하는 건강사회를 실현할 수 있을 것이다. 저소득층을 위한 사회안전망 구축을 통해 고소득층 또한 많은 편익을 받고 있기 때문에 비용을 지불한다는 인식이 확산되어야 한다.

3) 관리 및 운영의 효율화

첫째, 통합된 보육행정시스템을 구축할 필요가 있다. 보건복지부로부터 이관된 보육정책은 만 0~5세 영유아 대상의 정책으로 여성가족부에서 담당하고 있고, 만 3~5세 유아 대상의 유치원 관련 정책은 교육인적자원부에서 담당하고 있다. 유아대상의 영유아 교육은 교육인적자원부의 주 업무가 아니기 때문에 여성가족부의 주 업무인 보육정책과 통합하여 운영한다면 효율적이면서 일관되고 형평성 있는 넓은 의미의 보육정책⁴⁾이 될 수 있다. 즉, 보육시설에 관련된 지원과 유치원 지원을 정책적으로 여성가족부에서 모두 지도·감독하게 된다면, 향후 영유아 교육의 전문화를 통해 보육교사와 유아교육교사에 대한 지원을 공유할 수 있을 뿐 아니라 통합된 행정보육시스템을 갖추기에 수월하게 될 것이다. 비록 보육시설과 유치원의 기능 및 목적의 차이를 인정하더라도, 서로 다른 두 부처에서 운영되고 있는 유사한 위원회가 가동되고 있는 것은 향후 부처 간의 조정이 이루어져야 한다. 즉, 「영유아보육법」에 ‘보육정책조정위원회’를 두고, 「유아교육법」에는 ‘유아교육·보육위원회’를 두도록 규정하고 있다. 최근 보육시설과 유치원의 운영형태가 점점 유사해짐에 따라 사실상 경쟁관계에 있다. 따라서 별개의 운영보다는 부처 간의 조정을 통해 국가정책적 차원에서 통합적 운영을 검토해 볼 만하다.

둘째, 보육시설 운영의 투명성을 제고하기 위해서는 보육료 수납방식에 대한 개선이 요구된다. 현재 보육시설 운영자의 경우 높은 수수료 때문에 지로 또는 신용카드의 사용을 기피하고 있다. 교육시설의 경우 전기료, 수도료 등에 대해 혜택을 주 듯이 보육시설의 지로 또는 신용카드 수수료에 대해서도 낮은 수수료를 적용하는 등 신용카드나 현금영수증 사용자에게 대해 보육서비스 공급자나 수요자 모두에게 경제적 유인을 제공하는 것도 검토할 필요가 있다.

셋째, 보육시설에 대한 지도·감독 면에서도 세세한 행정 간섭이 아니라 기본적인 가이드라인만 제시하는 선에서 보육업무의 간소화 및 자율화가 요

4) 넓은 의미의 보육은 영아(만 0~2세)와 유아(만 3~5세)를 포함하는 영유아 시설대상인 보육시설, 유치원, 학원을 모두 포함하는 정책을 의미하는 반면, 좁은 의미의 보육은 여성가족부의 보육시설과 관련된 정책을 의미함(현진권, 2005 참조).

구된다. 예를 들면 서류형식만을 강조하기보다는 요건형식을 단순화시키고, 회계 관리의 전산화를 비롯하여 현행 장부작성에 있어서도 단식부기만을 고집할 것이 아니라 복식부기⁵⁾의 사용도 허용하면서 장기적인 차원에서 복식부기로 전환하는 노력을 기울여야 할 것이다. 향후 보육시설 관리의 효율성 제고를 위해 <보육시설-지방자치단체-여성가족부> 간의 정보화 및 전산화를 추구하고 표준화된 보육행정시스템을 구축하여 보육서비스 관리체계를 강화하는 것이 필요하다.

마지막으로 보육시장의 영리법인 시설 진입 불허를 재고할 필요가 있다. 호주의 경우 지난 10여 년간 영리법인이 보육료 가격 상승을 주도했다고 주장하고 있다.⁶⁾ 그러나 자율화 이후 10년 동안 보육료가 4배 이상 상승했다는 주장은 객관적 논거가 없다. Sydney, New South Wales 등과 같은 남부 호주의 보육료 자율화는 2000년에 시작되었으므로 지난 10년 동안 보육료 4배 상승은 자율화와 상관관계가 없다. 2002년과 2004년 호주의 보육실태조사결과에 따르면 호주의 지역별 보육료는 2년 동안 약 12~13% 상승하였으므로, 연 상승률은 약 6~6.5%에 해당한다(김현숙, 2005a). 현재 시설면에서는 시장논리가 적용되어 낙후된 시설들은 점차 보육시장으로부터 퇴출되고 있는 실정이다. 보육서비스 시장의 경우 초기에 높은 고정비용이 소요되고, 지속적인 투자가 필요하며, 규모의 경제가 높은 특성을 가지고 있기 때문에 진입장벽이 크다. 따라서 영리법인의 진입을 통해 양질의 보육서비스에 대한 요구를 충족시키면서 보육시장의 활성화와 안정화를 추구한다.

V. 결 론

본 논문은 새싹플랜의 실현가능성을 검토하기 위해 재정적 측면에서 살펴

5) 단식부기는 단순히 거래사실만을 기록하는 반면, 복식부기는 기업에서 발생한 거래(자산, 부채, 자본의 증가 또는 감소를 가져온 사건)를 이중으로 기입함으로써 기록계산상 오류나 탈루가 발생하였을 경우 검증기능을 가진 기록방법임.

6) 호주에 대해서는 1990년대 초반부터 영리를 허용하였다는 주장과 2000년에 시작되었다는 서로 다른 정보에 의한 상반되는 주장이 공존하고 있으나, 전체 보육센터 가운데 41%를 차지하는 남부 호주의 보육료 자율화는 2000년에 시작되었음(www.childcare.net.au 참조).

보았다. 참여정부가 계획하고 있는 중장기 보육계획(2006~2010)에 따르면, 공보육 기반조성, 부모 육아부담 경감, 다양한 보육서비스 제공, 아동중심의 환경조성 및 보육서비스 관리체계 강화와 같은 5 가지 과제를 실현하기 위해 향후 6조 4,579억원의 재원이 소요될 것으로 전망되고 있다.

현재 우리나라의 보육정책과 관련하여서는 다음과 같은 3 가지 점이 특히 문제로 제기된다. 첫째, 현행의 보육제도 하에서는 보육재정의 효율성이 크게 저하될 수 있다. 둘째, 기본보조금 도입과 같은 보육제도의 개편이 오히려 보육수요자의 부담만 가중시키는 결과를 낳을 수 있다. 셋째, 막대한 규모의 보육재정을 조달하기가 용이하지 않다는 것이다.

이와 같은 문제점에 대해 효과적으로 대응하기 위해서는 다음과 같은 제도개선이 요구된다. 첫째, 기본보조금 도입은 전면적으로 재검토되어야 한다. 소득 수준과 무관하게 지급되는 기본보조금보다는 저소득층 대상의 차등 보육료 지원을 확대할 필요가 있다. 둘째, 보육료의 자율화 또는 상한의 현실화와 함께 이원화방식에 의해 가격상한제를 적용할 필요가 있다. 셋째, 보육재정의 확보를 위해서는 교육세처럼 보육세와 같은 목적세를 도입하거나 기존의 탈루소득을 찾아내어 과세의 투명성을 제고하고, 각종 조세감면제도를 정비하여 세원을 확대할 필요가 있다. 넷째, 보육시장의 관리 및 운영과 관련하여 통합된 보육행정시스템의 구축, 보육료 수납방식의 개선, 보육업무의 간소화 및 자율화, 영리법인의 보육시장 진입허가 등을 고려할 수 있다.

결론적으로, 보육시장에서의 시장실패로부터 발생하는 문제를 최소화하기 위해서는 보육시설에 대한 지원을 개편하고 저소득층에 대한 직접적인 지원을 강화하며, 보육료 자율화 또는 보육료 상한의 현실화 및 이원화, 영리법인 시장진입 허용, 행정지도·감독의 단순화 및 시설인증 강화 등이 요구된다. 보육에 대한 환경개선 및 정책적 지원과 더불어 사회 전체적 차원에서의 공보육 강화와 양질의 보육서비스 제공이 가능하기 위해서는 보육재정확충을 위한 노력이 무엇보다 우선시 되어야 한다. 실현가능한 보육재정의 확충이 이루어진 후에는 자원배분이 효율적이고 공평하게 이루어 질 수 있도록 보육재정의 배분에 대한 노력이 뒤따라야 한다.

보육재정확보를 통한 질 높은 보육투자는 미래의 인력을 양성하고, 여성의 노동시장 참여를 높이며, 출산율 제고라는 차원에서 반드시 이루어져야 한

다. 그러나 정부가 모든 것을 해결해야 한다는 식의 접근은 정책을 시작도 하기 전에 많은 논란만을 가져오게 된다. 국공립 보육시설에 대한 지원 및 운영의 효율성·공평성과 더불어 민간 보육시설에 대한 자율화를 통해 수요자의 보육서비스에 대한 요구를 충족시키는 등 민간 보육시설의 역할을 활용하는 것이 필요하다. 따라서 보육의 공공성 강화를 위해서는 공보육뿐 아니라 민간보육의 역할을 최대한 활용할 수 있는 전략적인 접근이 요구된다.

참고문헌

- 김현숙(2005a). 영유아 보육·교육과 정부의 역할, 재정포럼, 제114호, 한국조세연구원.
- 김현숙(2005b). 기혼여성 노동공급과 자녀보육 및 교육비용, 경제학 공동학술대회, 한국경제학회.
- 김현숙(2006). 영유아 보육재정 지출방식: 기본보조금에 대한 검토, 재정포럼, 제119호, 한국조세연구원.
- 김현숙·원종학(2004). 여성인력공급과 조세·재정정책: 자녀보육비용을 중심으로, 연구보고서, 한국조세연구원.
- 여성가족부(2005). 보육통계.
- 여성가족부(2006). 새싹플랜(안): 중장기 보육계획(2006~2010).
- 유희정·강정희(2003). 민간보육시설의 공공성 강화방안 연구. 연구보고서, 한국여성개발원.
- 윤용중(2005). 2006년도 예산안 분석Ⅱ: 부문별 분석. 연구보고서, 국회예산정책처.
- 한국보건사회연구원(2005). 2004년도 전국 보육·교육실태조사 1: 보육·교육이용 및 욕구실태조사. 여성가족부 용역보고서.
- 한국여성개발원(2005). 2004년도 전국 보육·교육실태조사 2: 보육시설 실태조사. 여성가족부 용역보고서.
- 한국조세연구원(2005). 2004년도 전국 보육·교육실태조사 4: 표준보육·교육단가 및 적정부담수준에 관한 연구. 여성가족부 용역보고서.
- 현진권(2004). 보육재정의 확충과 시장규제. 재정포럼, 제98호, 한국조세연구원.
- 현진권(2005). 보육재정의 효율성 제고를 위한 정책제언: 정부와 시장의 역할분담. 재정논집, 제19집 제2호, pp.177~202, 한국재정·공공경제학회.
- Akerlof, G(1970). The market for 'Lemons': Quality uncertainty and the market mechanism, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84 Issue 3, pp.488~500.
- Allen, F(1988). A theory of price rigidities when quality is

- unobservable, *Review of Economic Studies*, Vol. 55 Issue 1, pp.139~151.
- Bailey, Stephen J(2004). *Strategic Public Finance*, Palgrave macmillan, pp.243~284.
- Coady, David P. and Susan W. Parker(2002). A Cost-Effectiveness Analysis of Demand and Supply-Side Education Interventions: the Case of Progressa in Mexico, FCND discussion paper No. 127.
- OECD(2006). *Factbook: Economic, Environmental and Social Statistics*.
- OECD(2001). *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*.
- Reishus, Mark and Arthur Reiger(2001). Vouchers versus Production Revisited, *Journal of Housing Research*, Vol. 11, Issue 1, pp.91 ~ 107.
- Shroder, David(1989). Financing child care: who will pay for the kids?, *National Tax Journal*, Vol. 42 Issue 3(September), pp.249~259.
- Stiglitz, Joseph E(1974). The demand for education in public and private systems, *Journal of Public Economics*, Vol. 3, pp.349~385.
- Stiglitz, Joseph E(2000). *Economics of the Public Sector*, New York: W. W. Norton & Company.
- Verry, Donald(2000). Some Economic Aspects of Early Childhood Education and Care, *International Journal of Educational Research*, Vol. 33, pp.95~122.

Review of Childcare Policies in Korea

Hyoyong Sung*

Childcare should be examined in terms of promoting women's economic activities and increasing the childbirth rate, as well as developing future human resources for society. Also, the role of public and private childcare should be re-examined to strengthen the public nature of the childcare system. According to the childcare plan of the participating government, approximately 6.5 trillion won is expected to be spent on the public childcare system from 2006 to 2010. However, financing the expenditure is a controversial issue. This study reviews the problems within the childcare policies of the participating government, and then suggests some policy implications for the development of the childcare system in Korea.

Key words: childcare policies, childcare system

*Associate Professor of Department of Economics at Sungshin Women's University