

〈발제1〉

공공성과 정부실패: 보육정책에서 시장과 정부의 역할분담

현진권(아주대 경제학과 교수)

요 약

사회복지 분야는 정부가 개입해야 하는 대표적인 정책영역이나, 공공성을 강조하면서, 시장기능을 전혀 고려하지 않는 정부개입은 정부실패라는 왜곡을 발생시킨다. 사회복지 서비스는 공공재라기 보다는 가치재로서, 사유재 성격을 가지므로 정부와 시장역할에 대한 균형된 시각이 필요하다. 시장실패와 함께 정부실패라는 경제적 왜곡현상을 동시에 고려하면서, 정부와 시장의 최적역할분담이 이루어져야 한다.

보육정책의 방향은 공공성이 높으므로, 정부가 주도가 되어 모든 국민들에게 똑같은 보육 서비스를 공급하는 것이다. 획일적인 보육서비스 질을 정부재원의 확대로서 높이려는 정책방향은 필연적으로 정부실패라는 왜곡을 발생시킨다. 현재 많은 전문가들이 지적하는 민간부문의 보육서비스 질이 낮은 근본원인은 시장규제에 있다. 즉 영리법인의 시장진입을 금지하고, 가격을 규제하고 있기 때문이다. 따라서 보육서비스 질을 높이기 위해서는 보육시장의 정부 규제를 철폐해야 한다. 보육시장에 대한 규제 철폐없이 모든 국민들을 대상으로 한 보육재정의 확대는 재정의 낭비를 초래하게 된다.

보육정책의 바람직한 방향은 정부와 시장의 역할분담을 통해서이다. 보육서비스의 외부 불경제 효과가 높은 만큼, 시장에서 충족시키지 못하는 일정소득 이하 계층에 대한 보육서비스는 정부에서 무상으로 제공해야 한다. 그러나 일정소득 수준이상의 계층에게는 다양한 수요가 시장기능에 의해 해결될 수 있도록 해야 한다. 시장실패의 논리와 함께 정부실패라는 왜곡의 심각성을 인식하고, 정부와 시장기능에 대한 최적의 역할분담이 이루어져야 한다.

I. 서론

일반적으로 사회복지 서비스 제공은 정부에서 많이 이루어지며, 정부역할의 중요한 한 부분이기도 하다. 그러나 시장을 무시하고 정부에서 독점하게 되면, 여러 가지 경제적 왜곡현상이 발생하게 된다. 사회복지 분야에서 정부제공에 대한 논리적 근거로서 “공공성(publicness)”을 많이 사용한다. 경제학에서는 공공성에 대해, 비경합성(non-rivalry)과 배타성(non-excludability)이라는 두가지 특

성들을 통해 "공공재(public goods)"를 정의하고 정부개입 간의 관계를 설명하고 있다¹⁾. 특히 Buchanan 교수로 대표되는 공공선택이론(public choice theory)에서는 공공재는 정부개입간에 아무런 논리적 연관성이 없음을 주장하였다. 즉 공공재이기 때문에 정부가 개입해야 하는 것이 아니고, 오히려 정부가 과도하게 개입하면 대부분의 재화들이 공공재가 되는 경향이 있음을 주장하면서, 정부의 과도한 개입은 "정부실패(government failure)"라는 왜곡현상을 낳음을 규명하였다. 따라서 시장실패와 함께 정부실패라는 두가지 형태의 실패가 사회적으로 야기하는 왜곡을 직시하면서, 가장 최적의 역할분담을 강조하였다.

보육분야는 지난 정부에서 정부개입을 가장 확장한 대표적인 정책영역이다. 보육분야의 정책입안자 및 전문가들이 정부개입을 확대하기 위해 사용하는 논리가 "공공성"이다. 자발적인 시장형성이 가능한 영역이 있음에도 불구하고, 이를 억제하는 것은 공공성에 대한 이해가 경제학에서 제시하는 방향과 다르기 때문으로 유추할 수 있다.

본 연구의 목적은 공공성이란 논리에 대해 공공선택이론에서 제시하고 있는 내용을 설명하고, 사회복지 영역에서 정부역할에 대해 고찰해 보도록 한다. 아울러 공공성 논리를 통해 정부개입을 가장 많이 확장한 보육분야를 한 정책 예로 선택하여 문제점과 정책방향을 제시한다. 본 연구의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ절에서는 공공성 논리와 정부개입 간의 관계에 대해 살펴보고, 정부개입의 경제적 비용을 규명한다. 제Ⅲ절에서는 사유재이지만, 정부개입이 필요한 논리적 근거와 개입방향에 대해 살펴본다. 제Ⅳ절에서는 참여정부의 보육정책 방향에 대해 평가한 후, 제Ⅴ절에서는 시장기능을 고려한 보육정책 방향을 제시하고, 제Ⅵ절에서 결론짓는다.

II. 공공성과 정부역할

1. 공공성과 정부실패

공공성 논리를 포함한 공공재 이론을 재검토해야 하는 근본적인 이유는 이러한 논리를 통해 정부팽창이 너무도 쉽게 이루어진다는 것이다. 공공재 논리를 통해 시장실패를 설명하면서, 정부의 시장개입을 자연스럽게 정당화하고 있는 것이다. 물론 정부개입이 시장보다 더 잘 기능할 수 있다는 확신만 있으면, 정부개입의 논리에는 별다른 문제가 없다²⁾. 그러나 시장실패의 논리에 못지않게, 정부실패에 대한 폐해에 대해서는 주로 공공선택이론을 바탕으로 많은 연구가 있다³⁾. 정부팽창은 공공부문의 본질적인 속성이라는 관점에서 Wagner의 정부팽창이론, 리바이던 가설(Leviathan hypothesis)을 통해 설명하고 있다. 이들 이론이 이론적 배경없이 실증적인 현상을 중심으로 설명하는 반면, 공공선택이론에서는 정치적 시장에서 정부크기가 결정됨을 좀더 논리적으로 보여준다. 즉 정부팽창이 결국 정치시장(political market)에 의해 결정되므로, 정치적 수요과 공급행위를 규

1) 공공재에 대한 대표적인 정의이며, 경제학 원론에서 교과서로 가장 많이 사용되는 Mankiw(2004)를 참조하기 바란다.
 2) "the most important shortcoming in taking public expenditure theory as a theory of public expenditure.. is that a failure of the market to meet some theoretical test of resource allocation does not imply that a government could do any better." (Holcombe, 2000; p. 275)
 3) 대표적으로 Balcerowicz(2004), Bjornskov, Dreher, and Fischer(2007), Holcombe(2005), Kau and Rubin(2002), Tanzi(2005) 등을 들 수 있다.

명함으로써 논리적으로 설명하고 있다. 즉 정치적 수요는 기본적으로 중위자투표이론(median voter theorem)에 의해, 중위자가 큰 정부에 대한 수요가 높기 때문에 정부팽창의 한 요인이 된다. 또한 정치적 공급자인 관료 및 정치인들은 일반 민간시장에서의 경제주체와 꼭 같이 사적이윤을 추구하므로, 정부팽창이 이들의 사적이해를 높일 수 있는 것이다. 따라서 정치적 수요와 공급이 서로 정부팽창으로 작용하므로, 정부팽창은 자연스럽게 이루어지는 것이다. 그러나 정부는 본질적으로 효율적 운영에 대한 유인책이 없으므로, 비효율적인 낭비요소가 존재할 수 밖에 없으나, 이러한 비용은 정부팽창으로 인한 추가적인 사회비용에 비하면 상대적으로 낮다. 즉 정부팽창으로 인해 민간에 대한 규제강화, 민간부문의 지대추구행위(rent seeking behavior)로 인한 사회적 비용이 국가경제에 훨씬 해를 끼치게 되는 것이다⁴⁾.

Balcerowicz(2004)는 정부팽창은 정부실패로 갈 수밖에 없으며, 이로 인한 가장 큰 문제점은 경제적 자유에 대한 제약이며, 이로 인해 시장경제 체계가 정상적으로 작동하지 않아, 야기되는 사회비용은 일반적으로 생각하는 수준보다 훨씬 크다고 주장한다.

온정적인 차원에서 일반인들의 정치적 지지를 받는 정부지출로 가난한 계층을 위한 복지지출의 확대를 들 수 있다. 이는 따뜻한 정부의 기능을 확대하는 것이나, 필연적으로 정부팽창을 야기하며, 이는 곧 민간경제를 위축시키게 된다. 이에 따라 장기적으로 국가경제성장을 저해하여, 가난한 계층을 위한 정책이 거꾸로 가난한 계층을 더 가난하게 되는 결과를 가지게 된다. Lee and McKenzie(1988)는 감성을 자극해서 합리화하는 가난한 계층을 위한 정부지출확대도 결국은 정부팽창의 논리에 지나지 않으며, 진정으로 가난한 계층을 위한 정책은 정부팽창을 헌법으로 막는 것이 더 효과적이라고 주장하였다⁵⁾. 또한 사회가 발전하기 위해서는 정부가 필요하지만, 정부의 팽창본질을 어떠한 형태로든 제약하지 않으면, 거꾸로 정부가 국민들의 자유를 남용하고, 경제적 풍요함을 저해한다고 설명하였다⁶⁾.

공공성과 공공재 논리는 정부팽창을 위한 필요조건도 충분조건도 아니지만, 정부팽창의 논리로 호소력을 가지는 이유는 사람의 감성을 자극하기 때문이다. 일반적으로 복지지출을 억제해야 한다는 자유주의자들의 시각에 대해 경제적 약자에 대한 배려나 사랑이 없다고 생각하는 경향이 있다. 이 또한 아무런 객관적 검증없이 주장하는 것이며, 정책의 장기적인 효과를 볼 때, 경제적 약자를 위해서는 정부팽창을 통한 방법보다는 민간시장 활성화를 통하는 방법이 더 효과적이라고 주장하는 것이 경제적 약자에 대한 배려 혹은 사랑이 결여되었다고 할 수는 없는 것이다⁷⁾.

결론적으로 공공재 이론은 시장실패를 논리적으로 뒷받침해 주지만, 단순히 정부개입을 정당화하는 것은 아니다. 시장실패로 인해 경제의 비효율성이 발생하듯이, 정부개입은 또 다른 형태의 경제적 비효율성을 야기한다. 그러므로 좋은 정책이란 시장실패와 정부실패로 인한 비효율성 수준을

4) Cho and Kim(2001)은 한국자료를 사용하여 퇴직공무원들이 본인들이 규제하던 민간영역에 재취업하는 실태를 분석하고서, 공무원과 기업들의 사적이윤 측면에서 이해관계가 일치하기 때문에 부패를 야기하는 제도적 문제점을 지적하였다.

5) "classical liberals have more reason to express their concern for the poor because it is their proposals for constitutional limits on government, rather than the government-transfer proposals of their opponents, that will do the most to reduce the problem of poverty." (p. 407)

6) "while government was necessary for a free and prosperous society, it would abuse our freedom and reduce our prosperity unless tightly constrained." (p. 405)

7) 이에 대해 Lee and McKenzie(1988; p. 407)는 다음과 같이 표현하고 있다. "While there is no reason to believe that classical liberals are, as a group, more compassionate than are those who favor expanding government transfers, there is certainly no reason to believe that classical liberals are less compassionate."

서로 비교한 후, 이루어져야 하는 것이다⁸⁾.

2. 정부개입의 비용

공공성을 강조하면서 정부개입을 강조하는 의견에는 대체로 정부개입의 비용을 고려하지 않거나, 비용에 대한 개념이 없는 경향이 있다. 비용에 대한 개념이 있다고 해도, 정부가 지출하는 예산액만을 생각하고, 재원확보방안도 고소득층으로부터 확보하면 된다는 사고가 일반적이다. 따라서 정부개입을 주장하는 사람들의 정부개입 비용에는 정부의 직접지출비용만을 고려하므로, 정부실패를 야기할만큼 높은 사회비용을 수반한다는 논리를 이해하지 못한다. 여기에서는 이를 좀더 구체적으로 살펴본다.

먼저 정부개입의 직접비용으로는 국회의 예산승인에 의해 결정되는 정부의 지출액을 들 수 있다. 이 비용은 비교적 개념이 단순하므로, 대부분의 사람들이 쉽게 정부개입의 비용으로 이해하고 있다. 둘째 비용으로는 정부가 시장개입을 하게 됨으로서 야기되는 비용이다. 정부가 팽창하게 되면 필연적으로 민간경제에 규제를 강화하게 되고, 이는 민간경제의 자원배분 효율성을 저해하게 된다. 물론 시장경제가 작동하지 못하는 영역에 있어서는 정부개입의 순기능이 있지만, 민간영역에서 자발적으로 거래가 이루어질 수 있는 영역에 정부개입이 있을 경우에는 자원배분에 왜곡을 가져다 준다⁹⁾. 셋째 비용은 민간영역은 해당 산업에 이로인한 입법과 규제를 현실화하기 위해 정치인과 공무원을 대상으로 다각도의 로비활동을 하게 된다. 이러한 비용은 기업이 정상적인 생산활동에 투입되어야 함에도 불구하고, 정부개입이 커짐에 따라 기업의 생산활동에 저해하는 사회적 비용이 된다. 넷째 비용은 정부의 예산은 주로 세금으로 충당되며, 세금은 민간경제에 심각한 자원배분의 왜곡현상을 야기하며, 이를 초과부담(excess burden)이라 한다¹⁰⁾. 따라서 정부개입의 전체비용은 정부지출액 뿐 아니라, 규제비용, 지대추구 비용, 세금의 초과부담액을 모두 포함하여야 한다¹¹⁾.

$$\text{정부개입비용} = \text{정부지출액} + \text{규제비용} + \text{지대추구 비용} + \text{세금의 초과부담}$$

일반적으로 경제학적 사고에 익숙하지 않은 전문가나 정책입안자들은 공공성을 강조하면서, 정부개입의 비용으로 정부지출액만을 고려하는 경향이 있다. 그러나 정부개입의 비용은 위의 네가지 형태의 사회비용을 모두 고려해야지, 사회 최적인 정부개입 수준을 유도할 수 있는 것이다. 물론 정부팽창을 주장하는 사람들도 정부팽창이 사회최적 수준이라고 주장할 수 있다. 사회최적인 정부

8) Gwartney and Wagner(1988)은 경제학의 진정한 가치는 서로 다른 체제들 간의 효율성을 비교할 수 있음을 강조하고, 시장실패와 정부실패도 이러한 시각에서 연구되어야 한다고 주장하였다. "In the language of economics, the world is beset not only by market failure but also by government failure. Therefore, we must understand how both market and political processes work before we can judge which is likely to be more consistent with economic efficiency and the general welfare. Merely because the market fails to meet someone's hypothetical idealized conditions for economic efficiency, it does not follow that government intervention will improve the situation." (p. 23)

9) Balerowicz(2004)는 규제를 경제적 자유를 침해하는 대표적인 정책으로 보고, 규제강화가 가능한 이유는 헌법에서 경제적 자유를 지키려는 의지가 약해졌기 때문이라고 설명한다.

10) Feldstein(1997)의 추정치에 의하면 미국에서 세금 1불에 해당하는 초과부담액은 1.6불으로, 세금액수보다 세금으로 인해 야기되는 초과부담액이 더 높다.

11) 세금비용의 중요성에 대해 Feldstein(1997; p. 212)은 다음과 표현하고 있다. "There are many fascinating theoretical and empirical issues to be addressed in public finance. But none is more important than measuring the effects of tax rate changes and the costs of incremental tax revenue."

개입수준에 대해 두가지 서로 다른 입장을 보이는 근본적인 이유는 정부개입에 대한 사회적 비용에 대한 인식차이에 기인한다.

III. 사유재와 정부제공

공공재 이론과 정부제공 간에는 직접적인 관계가 없음을 규명하는 또 다른 방법은 정부에서 제공하는 많은 재화가 사유재라는 사실이다. 그러면 정부는 왜 사유재 제공에 많은 정부재원을 사용하는 것인가에 대한 논의가 필요하다. 사유재의 정부제공(public provision of private goods)에 대한 이론적 근거는 크게 두가지로 볼수 있다. 첫째는 재화의 외부성 때문이다. 교육과 같은 재화는 양의 외부성(positive externality)를 발생하므로, 시장에 의한 교육의 공급수준은 사회적 최적수준보다 낮으므로, 정부제공을 통해 사회적 최적수준으로 만들기 위함이다. 둘째는 재분배 기능을 강화하기 위해서이다. 재분배 기능이란 정부지출을 통해 실제로 미래소득이 재분배될 수도 있지만, 보다 중요한 것은 재분배에 대한 사회적인 욕구가 높기 때문이다¹²⁾. 실제로 2008년도 예산안에서도 나타났듯이, 가장 큰 비중을 차지하는 사회복지와 교육부문의 지출은 국민들의 재분배에 대한 수요를 반영한 결과로 볼수 있다.

사유재의 정부제공에 대한 이론으로 가치재(merit goods)을 들수 있다. 가치재는 Musgrave에 의해 처음으로 제시된 개념으로 Eecke(1998)의 정의에 따르면, “시장배분에 의해 이루어진 자원배분에 대해 정부가 만족하지 못할 때, 소비자의 기호에 관계없이 정부가 개입할 정도도 중요한 재화”이다¹³⁾. 가치재의 논리적 근거는 시장체제 속에서 국민들이 최소한 필요로 하는 재화에 대해 정부가 개입하여 제공하는 것이다. 그러나 가치재는 경제학의 전통적인 분석틀인 개인의 선택문제라기 보다는 사회적 선택의 문제로 평가받고 있다¹⁴⁾. 따라서 가치재 논리는 전통경제학 틀에서 벗어나므로, 대부분의 재정학 교과서에서는 가치재에 대한 설명은 없으며, 이에 대한 연구도 극히 한정되어 있다¹⁵⁾.

사유재의 정부공급에 대해서 경제적 효율성 측면에서 긍정적인 부분도 있다. 일반적으로 정부에서 저소득층에 대해 지원을 할때, 소득보조와 현물보조로 나눌 수 있다. 경제학에서는 정부의 소득보조가 저소득층이 스스로 선택하게 함으로써, 이들 계층의 효용을 더 높일수 있으므로 소득보조가 우월하다고 평가한다. 그러나 이는 정부가 소득에 대한 정보를 완전히 파악했을 경우를 가정한 것이며, 실제로 소득정보가 없을때는 소득보조가 현실적으로 어렵다. 이때 사유재의 정부제공을 통

12) Gouveia(1997)은 의료분야의 공공 및 민간지출을 설명하면서, 공공분야의 지출은 정치적 선택문제라고 하였다. “economists have not emphasized enough that the provision of health care by government is a political choice.” (p. 222)

13) “A merit good is defined as a good which is so important that when the competent authorities are dissatisfied with the level of consumption in the free market, they can intervene, even against the wishes of consumers.”

14) Gouveia(1997)은 가치재와 연관해서 의료지출에 대해 다음과 같이 설명하고 있다. “there is a widespread perception that health care is a merit good, on for which society is unwilling to accept the level of inequality in consumption resulting from market allocations. It is not obvious exactly what this means in terms of the primitives of the model presented in this paper, but one possibility might be the explicit consideration of some form of altruism on the part of voters.” (p. 239)

15) 가치재에 대한 연구로는 Eecke(2003, 1998), Mann(2006) 등을 들수 있다.

해 소득수준을 자발적으로 표출하게 하는 메카니즘이 될수 있다¹⁶⁾. 즉 정부에서 제공하는 재화의 질이 높지 않으면, 고소득층은 자연스럽게 시장에서 사유재를 소비할 것이므로, 저소득층은 정부제공 재화를 소비함으로써 경제적 효율성과 함께, 소득재분배 효과를 가질 수 있다. 이때 정부에서 제공하는 사유재와 시장에서의 사유재 간에 어떠한 관계를 가지느냐에 따라 소득표출의 메카니즘 (self-selection mechanism) 여부가 결정된다. 만약 두 재화가 완전한 대체재일 경우에는 고소득층은 정부에서 생산하는 재화의 질에 만족할 수 없으므로, 자연스럽게 시장에서의 사유재를 소비하겠지만, 만약 보완재일 경우에는 다른 결론이 나타날 수 있다. 따라서 정부제공의 사유재와 시장에서 사유재가 보완재로서 작용할 때는 파레토 개선(Pareto improvement)을 달성할 수 있다. Besley and Coate(1991)는 사유재의 공적제공과 함께 조세정책을 고려하면서, 정부가 소득에 대한 정보가 없을 경우에는 조세정책을 통하는 것보다, 사유재의 공적제공 수단이 훨씬 효율적이라고 설명하였다¹⁷⁾.

사유재의 정부제공은 효율성 측면에서 중요한 정책 시사성을 준다. 즉 정부에서 제공하는 사유재의 질은 낮추어서, 저소득층만 소비하게 함으로써 사회적으로 바람직한 방향으로 평가할 수 있다¹⁸⁾. 한국의 경우, 참여정부들어서 보육정책의 기본방향으로 “공보육 체계구축을 통한 보편적 보육서비스의 확대”를 제시하고 있다. 이는 정부제공의 사유재의 질을 높여서 보편적인 서비스로 확대하자는 방향으로, 시장에서의 사유재를 구축할 수 밖에 없고, 고소득층이 보육소비를 민간시장의 사유재로 옮기게 하는 소득표출의 메카니즘이 전혀 작동하지 않게 하는 정책방향이다. 이러한 정책방향은 경제적 비효율성과 소득재분배 기능의 약화시킴에도 불구하고, 정부가 제공하는 사유재의 질을 높이는 것이 국민들의 복지를 높이는 것으로 잘못알고 있다.

사유재의 정부제공에 대한 논리가 세수확보 차원인 경우도 있다. Bergstrom and Blomquist (1996)은 보육을 예로 들어, 근로소득세, 정부의 보육지원, 여성의 노동공급 간의 관계를 이론적으로 규명함으로써 세수확보 효과를 보여주었다. 즉 정부에서 보육지출을 높이면, 여성의 노동공급을 확대함으로써 세원규모를 크게 할 수 있으므로, 소득세제의 노동공급 억제효과를 완화할 수 있어, 결과적으로 세수증대를 얻을 수 있기 때문이다. 이 연구는 소득세율이 높은 스웨덴과 상대적으로 낮은 미국을 대상으로 모의분석한 결과, 스웨덴의 경우에는 보육지원율이 50-100%, 미국의 경우에는 15-30% 수준을 보여주었다.

사유재의 정부제공이 이루어지는 많은 영역은 재분배 기능을 달성하기 위함이다. 그러나 정부예산이란 한정되어 있으므로, 이 영역에 너무 많이 지출하게 되면, 국가경제의 자원배분 왜곡이란 비용을 치루게 된다. 즉 정부에서 제공하는 재화가 사유재이므로, 이 재화에 대한 민간영역이 존재하므로, 정부제공으로 인해 민간투자를 직접적으로 구축하는 결과를 가진다. 또한 사유재를 많이 제공할수록 정부가 제공해야 할 공공재의 과소공급으로 인해 민간부문의 투자수익율을 떨어뜨려, 결

16) Thun and Thun(2001)은 정부제공에서 정보의 중요성을 이론적으로 분석하면서, 다음과 같이 표현하였다. “publicly provided goods can be used as a device to select income groups.”(p. 625).

17) “universal public provision allows the government to use its revenues in a targeted fashion, since only the poor participate. This is likely to permit more significant redistribution to the poor than would be possible using only uniform lump-sum grants.”(p. 984)

18) Blomquist and Christiansen(1995)는 이를 다음과 같이 표현하였다. “It may also be socially desirable that only the low-skill person accepts the public provision. To obtain this outcome through self-selection it may be necessary to reduce the public provision to a level which implies underconsumption for the low-skill person.” (p. 567)

국은 민간투자를 간접적으로 위축시키게 된다. Lopez and Galinato(2007)는 이러한 관계를 1985-2001년 간 라틴아메리카 15개국의 농업부문에 대한 공공지출 자료를 공공재와 사유재로 나누어 분석하였다. 실증분석 결과는 대부분의 국가들은 정치적인 이유로 인해 사유재에 과다 지출하는 경향이 있고, 이에 따라 공공재는 과소공급되고 있음을 지적하고 있다. 따라서 사유재에 대한 정부제공은 온정적인 차원에서 정부의 선한 행위로 평가할 수 있지만, 그에 따른 국가경제 전체차원에서의 비용이 반드시 존재하는 것을 동시에 인식할 필요가 있다.

IV. 보육정책 평가

공공성을 강조하면서 정부역할을 확대한 대표적인 정책으로 보육을 들 수 있다. 여기에서는 공공성 논리를 통해 시장기능을 고려하지 않음으로써 발생하는 정부실패를 설명하는 구체적인 예로서 보육정책을 고찰해 본다.

1. 시장경제 측면에서의 평가

참여정부의 보육정책방향은 “보육 서비스의 질적 수준 향상”과 “보육의 공공성 강화”로 함축적으로 표현할 수 있다. 먼저 보육 서비스의 질적 수준 향상에 대한 정책방향은 현재 낮은 보육서비스 질로 인해 사회적으로 비판이 높은 현실을 고려할 때 바람직한 방향으로 평가할 수 있다. 그러나 이를 달성하는 수단으로 정부는 민간부문에 정부투자를 확대하고, 이러한 투자가 서비스 창출에 제대로 창출되는지를 감독을 강화하는 방향을 제시하였다. 즉 보육시설의 인가제 및 평가 인준제를 실시하고, 다양한 맞춤형 보육서비스를 확대하고, 보육 종사자의 전문성을 제고하기 위해 국가 자격증 제도를 도입하는 등이다. 이러한 정책방향은 시장규제는 그대로 둔채, 정부주도의 투자 확대와 감독을 강화하겠다는 것이다. 이는 정부재원의 낭비를 초래하기 쉽고, 보육담당 공공기구의 팽창이라는 부작용을 가지게 된다.

정책목표인 보육의 공공성 강화는 기본적으로 보육에 대한 정부투자를 확대하여 공공부문을 확대하겠다는 것이다. 이러한 정책목표의 이면에는 민간부문의 서비스 질이 낮으므로 공공부문이 주축이 되어 서비스 질을 향상시키겠다는 것이며, 궁극적으로 양질의 보육서비스를 공공부문이 모두 제공해야 함을 내포하고 있다. 물론 보육의 사회적 기능이 높고, 민간시장이 충분한 역할을 할 수 없을 경우에는 사회적인 합의를 통해 보육의 공공성을 강화할 수 있다. 그러나 전체 시장에서 약 70% 정도를 민간시장이 담당하고 있고, 정부의 시장규제 정책의 개선을 통해 시장이 효율적으로 보육서비스를 담당할 수 있을 경우에는, 정부의 투자확대를 통한 공공성 강화는 오히려 정부재원의 낭비로 귀결될 수 있다.

민간의 보육서비스 질이 낮으므로 정부가 주도하여 보육서비스 질을 높이겠다는 정책발상은 민간시장에 대한 이해가 부족하기 때문이다. 정부재원의 효율적인 투자는 정부의 재정정책에서 가장 중요한 평가기준이다. 보육서비스 질을 높이는 것이 사회적으로 필요한 사항이지만, 시장을 무시한 채 정부지출만을 확대해서 보육서비스 질을 향상시킨다는 접근법은 시장과 정부의 역할분담에 대한 기본시각이 제대로 정립되지 않았기 때문이다.

2. 공공선택이론을 통한 평가

재정학(public finance)에서 공공선택이론(public choice theory)은 사회의 각 구성원 의사가 집단

의사로 통합되는 과정이 경제적으로 갖은 의미를 보여주는 분야이다. 특히 Niskanen(1971)의 관료 모형에서는 관료들은 국가전체의 사회후생을 극대화하기 위해 행동하는 것이 아니고, 그들이 속한 부서의 이익을 극대화하는 것으로 설명하고 있다. 공공선택이론은 전통적인 경제학적 분석 틀에서 설명하지 못하는 부분을 현실적으로 해석하고 있으므로, 많이 활용되고 있다.

보육정책 분야에서도 공공선택이론에 근거하여 평가해 보는 것도 의미가 있을 것이다. 우선 보육정책의 방향을 크게 두가지로 구분해 보자. 즉 정부주도형 정책으로 현재 정부에서 추진하려고 하는 정책방향이다. 두 번째는 시장친화적인 정책으로 일정부문에 대해 시장경제의 기능이 작동하도록 하는 것이다. 이러한 두가지 정책방향에 대해 직간접적으로 영향을 받는 계층으로 크게 소비자, 공급자, 정부로 나눌 수 있다. 현재 정부주도형 보육정책방향에 대해 공급자와 정부 간에는 일반적인 공감대가 형성되고 있다. 이는 이들 계층들이 주장하는 정부주도형 정책방향이 사회전체의 후생을 위해 바람직한 방향이라는 판단에서 나올수 있지만, 이들 계층에게 주어지는 직접적인 혜택이 높다는 사실도 알 필요가 있다. 같은 이유로 시장친화적인 정책방향으로 전환하게 되면, 공급자 간의 경쟁은 가속화될 것이며, 시장기능으로 인해 중앙정부의 역할은 대폭 줄어들게 마련이다. 이에 따라 이들 계층들의 혜택은 지금보다 상대적으로 많이 감소할 것이다.

정부주도형 보육정책 하에서는 수요자들이 유일하게 손실을 보는 계층이다. 이러한 정책방향이 가지는 근본적인 문제는 수요자들이 보육서비스에 대한 만족을 하지 못할 때, 수요행동의 변화를 보일 수 없다는데 있다. 일반적으로 시장기능이 작동하는 경우에는 수요감소를 통해 일정수준 이하의 보육서비스 질을 창출하는 공급자들이 시장에서 퇴출되어 일정수준의 서비스 질을 시장에서 유지할 수 있게 된다. 그러나 정부주도형 보육정책 하에서는 수요자들이 그들의 의사를 표출할 창구 및 방법이 없다는데 커다란 문제가 있다. 즉 똑 같은 보육서비스 공급이 이루어지므로, 수요자가 다른 수준의 보육서비스를 원할 경우, 시장에서 이탈하여 본인이 직접 원하는 보육서비스를 창출하는 공급자이어야 하는 것이다.

요약하면 한국에서 보육서비스 수요자들은 두가지 형태의 선택만이 있을 뿐이다. 첫째가 똑 같은 형태의 보육서비스를 소비하는 것이며, 둘째는 이에 만족하지 못하면 직접 보육서비스를 창출하는 것이다.

<표 1> 보육정책 방향에 따른 이해관계

대상	정부주도형 정책	시장친화적 정책
수요자	- o 획일적 수요	+ o 다양한 수요를 반영
공급자	+ o 불경쟁 o 정부의 직접적 지원	- o 경쟁강화 o 정부의 직접적 지원제거
중앙정부	+ o 담당부서의 확대(보육과 -> 보육국) o 지속적인 규제를 통한 권한강화 (표준단가비 작성 및 평가)	- o 중앙정부 기능의 약화 o 지방정부 기능강화

주: -는 손해를 보는 것이며, +는 혜택을 받은 것을 의미함.

V. 보육정책의 방향모색: 시장과 정부의 역할분담

1. 정부개입의 필요성

보육은 공공재가 아니고, 사적재화이다. 사적재화일 경우에는 정부가 시장에 개입할 논리적 이유가 없다. 그러나 보육은 일반 사적재화와 달리, 정부가 반드시 시장에 개입해야 하는 필요성으로 두가지 형태의 시장실패를 들 수 있다¹⁹⁾.

첫째, 보육은 경제적 외부효과(externality)를 가진다. 영유아 시기에 사회적으로 바람직한 수준의 보육서비스를 받지 못하게 되면, 성장 후에 여러 가지 사회적 문제를 발생하게 된다. 따라서 시장에만 맡겨 둘 경우, 소득이 충분하지 않은 저소득 계층의 영유아들은 보육서비스를 받지 못하게 되어, 미래에 사회적으로 더 높은 비용을 발생하게 되는 것이다. 또한 영유아 시기에는 가정의 보육도 중요하지만, 사회관계를 인지하기 시작하는 초기단계이므로, 영유아 시기의 교육은 평생 동안 효과가 지속된다. 따라서 영유아 보육은 가정과 정부의 역할이 동시에 공존하므로, 보육시장에 정부가 개입해야 하는 당위성이 존재한다. 이를 실증적으로 보여주는 연구결과로는 한국의 경우는 없지만, 미국의 경우에는 경제적 비용-편익분석을 통해 영유아 시기의 보육투자에 대한 효과를 구체적으로 보여주고 있다. Heckman and Klenow(1997)는 청소년기 교육에 대한 투자 효과는 미비한 반면, 영유아기의 투자는 그 효과가 매우 큼을 여러 가지 연구결과를 통해 보여주고 있다. 영유아기에 정부에서 1단위 투자할 경우, 긍정적인 효과가 8.7단위가 나타남을 실증적으로 보여준다.

둘째, 저소득 계층에 대한 자본시장의 불완전성(capital market imperfection)을 들 수 있다. 저소득 계층의 경우에는 보육서비스가 필요하지만, 소득이 없으므로 서비스를 수요할 수 없게 된다. 특히 저소득 계층에 대해서는 자본시장이 불완전하여, 미래의 소득을 담보로 대출받을 수 없다. 이러한 요인으로 인해 저소득층에 대한 보육서비스는 근본적으로 정부가 시장에 개입해서 해결할 수밖에 없는 것이다.

정부가 보육시장에 개입해야 하는 당위성이 있으므로, 보육재정의 확충은 바람직한 정책방향이다. 그러나 확대된 보육재정의 대상계층을 어떻게 잡느냐가 중요하다. 정부가 보육시장에 개입해야 하는 시장실패의 논리 속에는 대상계층을 정확하게 명시하고 있다. 즉 저소득 계층에 대해서 정부가 시장에 개입하라는 것이다. 모든 국민들을 대상으로 정부가 시장에 개입하라는 것은 절대 아니다.

2. 시장규제의 철폐

보육정책의 방향은 정부와 시장이 경쟁관계가 아닌 보완관계를 가지고 역할분담이 이루어져야 한다. 보육정책의 가장 시급한 정책방향은 시장규제를 철폐하는 것이다. 이를 위해서는 두가지에서 정책변화가 우선적으로 이루어져야 한다.

첫째, 영리법인의 시장진입이 허용되어야 한다. 지역별 영유아 양육서비스 수요자들의 다양한 수요형태는 정부에서 만족시킬 수 없다. 또한 우리나라의 영유아 서비스 질 수준이 낮다는 비판이 높은 현실에서, 정부주도의 질 제고에는 한계가 있다. 이는 양육서비스 질 강화를 빌미로 정부기능만이 높아져서, 관료적인 기구팽창과 투입요소들에 대한 규제강화라는 부작용만 남게 될 뿐, 실제로 질적 개선효과는 투입재원규모에 비해 매우 낮은 것이 공공부문의 속성이다.

우리나라의 소득수준이 높아짐에 따라 영유아 양육서비스의 질에 대한 수요는 매우 다양하며,

19) 보육의 시장실패에 대한 논의는 Reishus(1989)에서 종합적으로 논의하고 있다.

이는 시장에서 공급될 수 있도록 메카니즘을 디자인해야 한다. 양육서비스는 초기에 높은 고정비용이 소요되고, 지속적인 투자가 필요하며, 규모의 경제가 높은 특성을 가지므로, 영리법인의 진입을 통해 시장이 활성화되어야 한다.

둘째, 가격규제가 철폐되어야 한다. 영유아 양육시장에 대한 가격규제가 서비스 질을 낮추는데 결정적인 요인이다. 일반적으로 규제되고 있는 민간시장에서 창출하는 서비스 질을 높이기 위한 방법은 두 가지가 있다. 첫째는 민간의 투입요소에 대한 규제를 강화하여 생산물의 질을 높이는 방법이고, 둘째는 가격규제를 철폐하고 경쟁을 촉진시키는 것이다. 전자의 방법은 일반적으로 정부에서 선호하는 방식인 반면, 비효과적이고 비효율적이다. 반면, 후자의 방법은 시장경제 원리에 해법을 찾는 것으로 행정비용이 오히려 낮아지고, 질적 제고를 효과적으로 달성할 수 있는 방법이다.

민간시장에 대한 가격철폐는 국공립 시설에 대한 역할분담과 동시에 이루어져야 한다. 국공립 시설의 운영은 저소득층 중심으로 이루어지고 사회적으로 바람직한 최소한의 서비스 질 수준 확보가 전제조건으로 이루어져야 한다.

VI. 결론

사회복지 분야는 정부가 개입해야 하는 대표적인 정책영역이다. 그러나 공공성을 강조하면서, 시장기능을 전혀 고려하지 않는 정부개입은 정부실패라는 왜곡을 발생시킨다. 공공선택이론에서는 공공재라고 반드시 정부에서 제공해야 함을 의미하지 않고, 오히려 정부에서 과다하게 제공하면, 사적 재화라도 공공재가 된다고 설명한다. 따라서 공공성 혹은 공공재 논리는 정부개입을 타당하게 하는 필요조건도 충분조건도 되지 못한다. 사회복지 서비스는 공공재라기 보다는 가치재로서, 사유재 성격을 가지므로 정부와 시장역할에 대한 균형된 시각이 필요하다. 시장실패와 함께 정부실패라는 경제적 왜곡현상을 동시에 고려하면서, 정부와 시장의 최적역할분담이 이루어져야 한다.

보육정책의 방향은 보육에 대한 인식에 의해 결정된다. 현재의 정책방향을 요약하면, 보육은 공공성이 높으므로, 정부가 주도가 되어 모든 국민들에게 똑같은 보육서비스를 공급하는 것이다. 이러한 정책방향의 이론적 기반인 “공공성”이란 개념적으로 불완전하고 자의적이다. 보육서비스는 공공재가 아니다. 그러나 보육의 시장실패적인 요인으로 인해, 정부가 시장에 개입해야 하지만, 정부정책의 대상계층으로 저소득층에 한정해야 한다.

민간부문의 보육서비스 질이 낮은 근본원인은 시장규제에 있다. 즉 영리법인의 시장진입을 금지하고, 가격을 규제하고 있기 때문이다. 따라서 보육서비스 질을 높이기 위해서는 보육시장의 정부규제를 철폐해야 한다. 보육시장에 대한 규제 철폐없이 모든 국민들을 대상으로 한 보육재정의 확대는 재정의 낭비를 초래할 뿐이다.

보육정책의 바람직한 방향은 정부와 시장의 역할분담을 통해서이다. 보육서비스의 외부 불경제 효과가 높은 만큼, 시장에서 충족시키지 못하는 일정소득 이하 계층에 대한 보육서비스는 정부에서 무상으로 제공해야 한다. 그러나 일정소득 수준이상의 계층에게는 다양한 수요가 시장기능에 의해 해결될 수 있도록 해야한다. 이를 위해 영리법인의 시장진입을 허용하고, 가격규제를 철폐해야 한다.

참고문헌

- Balcerowicz, Leszek, "Toward A Limited State," *Cato Journal*, Vol. 24, No. 3, Fall, 2004, p. 185-204.
- Bergstrom, Ted, Soren Blomquist, "The Political Economy of Subsidized Day Care," *European Journal of Political Economy*, Vol. 12, 1996, pp. 443-457.
- Besley, Timothy, Stephen Coate, "Public Provision of Private Goods and The Redistribution of Income," *The American Economic Review*, Vol. 81, 1991. pp. 979-984.
- Bjornskov, Christian, Axel Dreher, and Justina Fischer, "The bigger the better? Evidence of the effect of government size on life satisfaction around the world," *Public Choice*, Vol. 130, 2007, p. 267-292.
- Blomquist, Soren, Vidar Christiansen, "Public Provision of Private Goods as a Redistributive Device in an Optimum Income Tax Model," *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 97, No. 4, 1995, pp. 547-567.
- Cho, Joonmo, and Iljoong Kim, "Jobs in the Bureaucratic Afterlife: A Corruption-Facilitating Mechanism Associated with Law Enforcement," *Southern Economic Journal*, Vol. 68, No. 2, 2001, p. 330-348.
- Eecke, W. Ver, "Adam Smith and Musgrave concept of merit good," *Journal of Socio-Economics* 31, 2003, p. 701-720.
- Eecke, W. Ver, "The concept of a merit goods the ethical dimension in economic theory and the history of economic thought or the transformation of economics into socio-economics", *Journal of Socio-Economics*, Vol. 27, Issue 1, 1998, p. 133-154.
- Feldstein, Martin, "How Big Should Government Be?," *National Tax Journal*, Vol. 50, No. 2, 1997, p. 197-213.
- Gouveia, Miguel, "Majority Rule and the Public Provision of a Private Good," *Public Choice*, Vol. 93, 1997, pp. 221-244.
- Gwartney, James, and Richard Wagner, "The Public Choice Revolution," *The Intercollegiate Review*, Spring, 1988, p. 17-26.
- Heckman, James and Peter Klenow, "Human Capital Policy", mimeo, 1997.
- Holcombe, Randall, "Public Goods Theory and Public Policy," *The Journal of Value Inquiry*, Vol. 34, 2000, p. 273-286.
- Holcome, Randall, "Government Growth in the Twenty-first Century," *Public Choice*, Vol. 124, 2005, p. 95-114.
- Kau, James, and Paul Rubin, "The Growth of Government: Source and Limits," *Public Choice*, Vol. 113, 2002, p. 389-402.
- Lee, Dwight, and Richard McKenzie, "Helping the Poor Through Governmental Poverty Programs: The Triumph of Rhetoric over Reality," in. *Public Choice and Constitutional Economics*, edited by James Gwartney and Richard Wagner, JAI Press Inc. 1988.
- Lopez, Ramon, and Gregmar Galinato, "Should government stop subsidies to private goods? Evidence from rural Latin America," *Journal of Public Economics*, Vol. 91, 2007. p. 1071-1094.
- Mankiw, Gregory, *Principles of Economics*, South-Western, 2004.
- Mann, Stefan, "Merit Goods in a Utilitarian Framework," *Review of Political Economy*, Vol. 18, No. 4, p.

509-520.

Niskanen, W., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine Atherton, 1971.

Reishus, David, "Financing child care: who will pay for the kids?", *National Tax Journal*, September, 1989, pp. 249-259.

Tanzi, Vito, "The Economic Role of the State in the 21st Century," *Cato Journal*, Vol. 25, No. 3, Fall, 2005, p. 617-638.