

# 우리나라의 보육정책 환경 변화에 따른 재정지원방식 논쟁의 재구조화\*

- Burchardt의 모델을 중심으로 -

백 선 희

(서울신학대학교)

[요 약]

이 논문은 최근 보육정책의 환경 변화 과정에서 나타난 재정지원 방식 전환에 따른 논란을 이론적으로 재구조화한 글이다.

영유아보육법 개정, 보육업무의 여성부 이관, 그리고 저출산-고령화 문제의 국정과제 채택과 육아지원정책 방안의 발표 등 급속한 정책 환경의 변화 속에서 재정지원 방식에 대한 새로운 요구가 나타나고 있다. 이른바 시설별 지원 대 아동별 지원에 대한 논란은 곧, 공급측면의 재정지원 대 수요측면의 재정지원에 대한 논란이다. 본 논문은 양 주장의 특징을 분석하기 위해 글레너스터, OECD, 버차드 모델 등을 소개하고, 그 중 현재의 논쟁을 가장 통합적으로 설명해 줄 수 있는 버차드의 모델을 중심으로 논쟁의 각 입장을 서비스 공급, 재정, 결정의 세 측면에서 분석하였다. 그리고 이것이 보육정책의 방향인 공공성과 서비스 질 향상과 어떠한 관련성이 있는지를 밝히면서, 재정지원 방식에 관한 논란을 이론적으로 재구조화하였다.

주제어 : 보육정책, 보육재정, 사회복지, 재정지원 방식, Burchardt

## 1. 서 론

지금 우리나라는 보육발전의 새로운 지평을 열어가고 있다. 지난 1월 29일에 영유아보육법이 개정되었고, 2월 27일에는 보육업무의 여성부 이관 등이 포함된 정부조직법 개정안이 의결되어 6월 12일부터 여성부가 그 업무를 담당하게 되었다. 6월 11에는 대통령자문 고령화 및 미래사회위원회에서 육아지원방안을 발표하였으며, 7월 1일에는 참여정부의 보육비전 선포식이 있었다. 재정투자에 대한 정

\*이 논문은 2004년도 서울신학대학교 학술 연구비 지원에 의한 논문임.

부 의지도 확고하다.<sup>1)</sup> 이처럼 보육이 사회적 이슈로 부각되고, 정책 내용과 재정과 행정이 확대일로에 서게 된 데는 저 출산에 대한 사회의 위기의식과 경제성장을 위해서는 여성노동력을 활용해야 한다는 기대 등 인구, 경제적 요인이 배경을 이루고 있다.

시대적, 사회적으로 보육정책이 도약의 기회를 맞고 있는 현재에, 공공재정을 어떻게 사용할 것인가는 초미의 관심사 중의 하나가 되었다. 논란의 초점은 늘어나는 보육예산을 아동별 지원으로 지출할 것이냐 아니면 시설별 지원으로 지출할 것이냐에 대한 문제인데, 일반적으로 ‘시설별 지원’은 보육 시설에 인건비를 보조하는 방식으로 재정지원을 하자는 것으로, ‘아동별 지원’은 아동, 즉, 가족이 부담해야 하는 보육료를 경감시키는 방식으로 이해되고 있다. 이와 같은 논란이 사회적으로 가시화된 것은 두 가지 사건 때문이다. 하나는 지난 5월에 ‘영유아보육법령·제도 개선방안 모색’ 공청회<sup>2)</sup>가 일부 보육단체에 의해 개최되기도 못한 채 무산된 사건인데, 그 배경은 영유아보육법 하위법령에 ‘기존의 시설별 지원 방식을 아동별 지원 방식으로 전환’하는 내용이 포함될 것이라는 의구심과 이로 인한 위기감 때문이었다. 또 하나의 사건은 지난 6월에 있었던 국정과제인 『육아지원정책 방안』 기자회견이었다. 고령화 및 미래사회위원회가 주도한 육아지원정책 방안에는 ‘현행 시설별 지원에서, 시설별 지원과 아동별 지원의 병행 방식으로 전환’이라는 내용이 포함되어 있었는데(대통령자문 고령화 및 미래사회위원회, 2004), 이에 대해 정부, 전문가, 현장 관련자, 언론계 등은 서로 다른 의의와 해석을 달았다.<sup>3)</sup> 그런데 이 같은 재정지원 방식에 대한 논란은 이론적이고 과학적인 연구결과를 바탕으로 한 것이라기보다 원칙적인 차원에서 입장 표명을 하거나, 집단이익에 기여하는 방향으로 지지 또는 반대하는 경향이 있어 논쟁이라는 말을 붙이기가 용색할 정도이다.

재정지원 방식의 선택은 단순히 집단 간의 이해에 의해 결정될 성질의 것이 아니다. 그것은 향후 아동보육정책의 방향과도 연관되며, 국가정책의 지표로서도 중요한 역할을 한다. 본 논문은 현재의 시점에서 보육 재정정책의 중요성에도 불구하고, 그 논의가 피상적이고 근시안적이며, 집단이기주의적으로 나타나는 것을 비판하면서, 합리적인 국가재정 지출 방법을 모색하기 위해서는 우선 논쟁의 성격을 명확히 할 필요가 있다는 인식에서 출발한 것이다. 현 논쟁의 성격을 논리적이고 이론적으로 분석하여 재구조화함으로써 보육정책 발전에 시사점을 찾고자 하는 것이 본 논문의 목적이며, 이를 위해 보육정책 환경의 변화와 재정지원 방식 논쟁의 쟁점, 그리고 사회복지서비스 공급 모델을 재정적 측면에서 다룰 것이다. 일반문헌 외 성명서, 보도자료, 신문 기사 등 시사 자료를 참고하였으며, 보육

- 1) 최근 보육예산의 변화 추이를 보면, 2002년에 약 2천억 원, 2003년에 약 3천억 원, 2004년에 약 4천억 원, 2005년에 6천억 원 이상으로 타 정부예산과는 비교할 수 없을 정도의 급속한 성장률을 보인다. 또한 고령화 및 미래사회위원회가 지난 6월 11일에 육아지원정책에 관한 국정과제를 보고하는 자리에서 노무현 대통령은 임기 내 최우선 예산 배정을 약속하였다.
- 2) 이 공청회는 한국보건사회연구원의 연구과제인 “보육제도 개선을 위한 정책과제 대안 연구”의 중간 보고의 성격을 띤 것이다. 영유아보육법 하위법령을 다루는 이 연구의 기초 안에 대한 관련자 및 단체들의 의견수렴을 거쳐 연구안을 수정, 보완하기 위한 목적으로 계획되었다.
- 3) 대체로 학계 전문가와 민간보육시설연합회, 유치원연합회 등은 아동별지원에 찬성하는 입장이며, 여성단체, 한국보육시설연합회 특히 법인보육시설 분과는 반대의 입장이다. 학계 전문가들은 찬반으로 나뉜다. 정부 내에서 여성부의 초기 입장은 반대에 가까웠고, 미래사회위원회는 찬성의 입장이다. 이들의 논거에 대해서는 본문에서 다루도록 한다.

현장에 미치는 구체적 영향을 분석하지 못한 것은 이 논문의 한계이다.

## 2. 보육정책 환경의 변화와 재정지원방식의 전환

2004년의 보육정책 환경은 세 가지 맥락에서 그 이전 시기와는 확연히 구분된다. 영유아보육법 개정, 보육업무 이관, 국정 과제 채택과 육아지원방안 발표 이 세 가지 사건은 보육정책을 둘러싼 제도적, 행정적, 정치사회적 환경의 변화를 의미한다. 그리고 이 같은 정책 환경의 변화는 보육 재정정책의 방향을 변화시키고 있다.

### 1) 제도적 환경의 변화: 영유아보육법의 개정

1991년에 제정된 영유아보육법은 과거의 빈곤 아동을 위한 탁아사업을 취업여성의 자녀 등 일반 가족의 아동을 위한 보육사업으로 전환시켰고, 정부는 새로운 정책 수요에 따라 보육시설의 양적 팽창을 중심으로 한 보육정책을 전개하여 왔다. 「보육시설 확충 3개년 계획(95~97)」으로 시설확충 목표를 달성한 이후 정부는 보육정책의 패러다임을 양적 보편주의에서 질적 보편주의로 전환시키기 위해 법률 개정 등을 시도하였지만, 유아교육법과의 갈등 속에서 법률 개정이 몇 차례 좌초되는 과정을 거쳤고, 이후 지난 1월 8일에 비로소 영유아보육법 개정안이 국회를 통과하게 되었다(1월 29일 개정 공포). 이로써 보육정책은 질적 보편주의를 위한 도약기를 맞게 되었다.<sup>4)</sup>

영유아보육법 개정의 방향은 보육의 공공성 확대와 서비스 질의 향상이다.<sup>5)</sup> 개정 법률은 첫째, 보호자가 근로나 질병 등으로 인하여 보호하기 어려운 영유아를 대상으로 하는 과거의 선별주의적 정책에서, 모든 영유아를 대상으로 하는 보편주의적 정책으로서의 위상을 분명히 하고, 둘째, 평가인증제도의 도입, 시간 연장형 보육서비스와 취약보육서비스 등을 통해 서비스 내용과 질을 강화하는 내용을 포함시키고 있다. 셋째, 소득수준별 보육료 차등지원, 빈곤아동·장애아동·만 5세 아동에 대한 보육료 지원 등 국가재정 확대의 근거를 마련하고 우선순위를 제시하고 있는 것은 물론, 넷째, 보육인력

4) 사업 대상과 내용이 중복되는 영유아보육법 개정안과 유아교육법 제정안은 상호의 견제와 대립 속에서 국회 상정, 보류, 폐기가 거듭되어 오다, 지난 1월 3일 한국유치원총연합회와 전국어린이집·놀이방연합회 두 단체가 양 법안을 동시에 입법하는 쪽으로 합의하고 추진함으로써 양 법안이 동시에 통과되었다(백선희, 2004c 참조).

5) 1999년의 시민단체 법률 개정 발의 안을 보면, 개정 이유로 보육의 질적 제고와 공공보육 대상의 확대, 보육시설 지원 확대 등의 필요성을 제기하고 있으며(중앙보육정보센터, 1999, “시민단체보육법개정안”), 2004년의 국회의원 발의 법률 개정 제안 배경에서도 여성의 사회참여 확대, 가족구조의 변화 등으로 인해 사회적 양육이 필요하므로 보육의 공공성을 확보할 필요가 있다고 주장한다(국회, 2004, “영유아보육법대안 제안 경위”) 또한 법률 개정 이후 법제처는 법률 개정의 이유를 보육의 공공성을 강화할 필요가 있었기 때문이라고 밝히고 있다(법제처, 2004). 서문희(2004), 백선희(2004c) 등 법령 개정에 대한 연구자들의 평가도 보육서비스의 질적 강화와 공공성 확대를 위한 법률 개정으로 보고 있다.

과 전달체계의 강화 등 행정적 토대를 마련함으로써 보육의 공공성과 질 강화에 필요한 조치를 강구하고 있다(백선희, 2004c 참조).

특히 개정 법률이 보편주의적 보육정책을 추구하고 있는 만큼, 정책 실효성을 위해서는 정부의 재정 확대와 지원이 매우 중요하다. 개정 법률을 분석해 보면 보육재정 지출의 특징은 크게 네 가지 방향으로 나타나고 있다. 첫째, 보호자 부담의 원칙, 이른바 수익자 부담의 원칙을 폐지하여 정부의 보육료 지원 확대를 암시하고 있다. 둘째, 형평성 있는 보육료 부담의 원칙을 소득 수준과 거주지를 고려한 차등 지원 방침에서 찾아볼 수 있다. 셋째, 사회적 욕구에 따른 재정 지원 원칙으로, 저소득층 외, 장애, 취약 전 아동, 모·부자 가정 등 사회적 욕구를 지닌 집단에 무상보육을 제공하는데서 찾아볼 수 있다. 네 번째, 비용보조의 내용이 구체적이면서, 포괄적이다. 과거에는 저소득층 보육료 지원과 정부지원시설 운영비 지원이 대부분이었지만 개정 법률은 이외 보육교사 인건비, 초과보육 운영비, 취약보육 등을 지원할 수 있는 다양한 근거를 마련해 놓고 있다(백선희, 2004c).

이로써 향후 정부의 보육재정 정책은 국가재정을 확충하여, 보육료 지원 대상을 확대하되, 소득 수준과 욕구를 고려함으로써 분배의 형평성을 확보하고, 보육의 질을 개선하기 위해 취약보육을 지원하는 등의 다양한 재정지원 방식을 도입하는 방향으로 변화될 것으로 전망한다.

## 2) 정치사회적 환경의 변화: 저출산·육아문제의 국정과제 채택과 육아지원 방안 발표

우리 사회가 직면한 사회적 위기 가운데 하나는 저 출산-고령화의 인구 구조이다. 세계에서 가장 낮은 수준의 합계출산율 1.17(2002년)과 세계에서 가장 빠른 고령화 속도<sup>6)</sup>는 노동생산성 감소로 인한 경제성장률 둔화, 노동력 감소로 인한 성장잠재력 약화, 노인부양 등으로 인한 사회적 재정부담의 증대, 가족해체 등으로 인한 복지수요 증가 등 경제사회적 충격을 가져오는 직접적 요인이다. 저 출산-고령화의 잠재적 위험은 지진(earthquake)에 빗대어 에이지퀘이크(agequake)라고 불리울 정도이다.

이에 청와대는 저 출산-고령화 사회 대책을 국정 과제로 추진하면서 지난 1월 15일에는 “저 출산 고령사회 대응을 위한 국가 실천전략”을 발표하였고(대통령비서실 고령사회대책 및 사회통합기획단 인구·고령사회대책팀, 2004. 1. 15), 6월 11에는 그 중 육아문제에 초점을 둔 “육아지원정책 방안”을 발표하였다. 보육정책과 유아교육정책을 포괄하는 청와대의 육아지원정책 방안은 ‘미래인력 양성 및 여성의 경제활동 참여 확대’를 정책 비전으로 하여 4대 정책 목표를, 출산력 제고 및 우수한 아동육성, 육아비용 경감, 여성 취업률 제고, 일자리 창출로 설정해 놓고 있다(대통령자문 고령화 및 미래사회위원회, 2004. 6.11). 육아지원정책 방안은 저 출산-고령화 사회의 위험을 대비하는 문제 해결책의 모색인 동시에 보육료의 50%를 국가가 지원하고, 안심하고 맡길 수 있는 보육환경을 조성하겠다는 대통령 공약사항의 연장선상에 있다.

위원회는 보고서를 통해 재정 확대와 국가의 체계적인 정책 계획과 관리를 강조한다. 보육과 교육

6) 65세 이상 노인 인구비가, 고령화 사회를 의미하는 7%대에서(2000년) 고령사회를 의미하는 14%대로 진입하는데 19년이 걸리고, 초고령 사회인 20%대로 진입하는 데는 7년밖에 걸리지 않을 것으로 예측하고 있다. 이것은 일본의 고령화 속도를 앞서는 기록이다.

예산이 국비와 지방비를 포함하여 연간 1조 3천억원 이상 지출되고 있지만, 그에 따른 평가와 예산구조가 미흡하다고 판단한다. 특히 정부지원시설에 대한 지원이 이용자의 보육료 부담을 낮추고, 상대적으로 양질의 서비스를 제공하는 이점이 있지만, 도덕적 해이와 경영개선 노력이 부족하여 국가지원의 효과가 낮은 문제가 있는 반면에 민간시설에 대해서는 정부 지원이 없어 교사처우가 열악하고 서비스 질이 저하되며 높은 보육료 부담으로 학부모의 기피 현상이 나타나고, 이것이 다시 교사의 질과 서비스의 질을 낮추는 방향으로 악순환 되고 있다고 평가한다. 위원회는 이와 같은 불균형을 해소하고 정부 재정지원의 효과를 높이는 방향으로 육아지원 예산을 시설별 지원에서 시설별 지원과 아동별 지원을 병행하는 방식으로 전환한다고 발표하였다(대통령자문 고령화 및 미래사회위원회, 2004. 6.11). 즉, 위원회가 재정지원 방식의 전환을 발표하게 된 목적은 재정의 효율적, 효과적 사용으로 국민들의 체감효과를 높이기 위해서라고 볼 수 있다. 이러한 입장은 정책부서인 여성부가 재정지원의 무게 중심을 시설 중심에서 아동 중심으로 이동시키는데 영향을 미쳤다.

### 3) 행정적 환경의 변화: 보육업무의 이관과 재정지원 방식의 전환

2004년 3월에 보육업무의 부처 이관문제가 정부차원에서 본격적으로 거론되기 시작한지 얼마 안되어 정부조직법이 개정되었고, 이로써 여성부는 6월부터 보육업무를 담당하게 되었다. 여성부는 보육정책의 방향을 개정 영유아보육법에 따라 보편주의적 보육으로 패러다임을 전환하여 부모와 국가가 함께 책임지는 공보육 체계의 기틀을 마련하고, 변화하는 사회구조와 다양한 근로 여건에 부응하는 맞춤형 보육서비스를 제공하고, 보육서비스의 질적 수준을 향상시킨다는 정책 방향을 설정하고(여성부, 2004) 업무를 추진 중에 있으나 아직까지 구체적인 보육정책 계획은 수립하지 못하고 있다.

그 가운데에서도 여성부가 당면한 최우선 과제의 하나는 2005년도 보육 예산의 수립이다. 당정협의를 거친 중앙정부의 보육예산은 현재의 4천억 원 수준에서 50% 증액된 6천억 원으로 확정되었는데, 예산안을 분석해 보면 전년도와 비교해 중요한 변화가 포착된다. 그것은 전체 예산 중 보육료 지원 예산을 늘리고(38%→44%), 시설운영비 지원 예산을 축소하였다는 사실이다(38%→23%). 더불어 정부지원시설에 대한 운영비 지원비율을 하향 조정하였다. 이외 작게는 장애아전담이나 시간 연장형 보육과 같은 특별보육의 운영비를 늘리고(16%→21%), 보육시설 확충 예산을 증액하였다(5%→9%)(여성부, 2004b). 이와 같은 예산 편성(안)의 특징은 시설을 통한 간접적 지원보다는 보육료를 통한 직접적 지원으로 가족의 육아비용 부담을 경감시키겠다는, 한 마디로 재정지원 방식 패러다임의 전환이라고 할 수 있다. 이와 같은 예산 편성 방향은 보육료 지원 대상의 확대와 이용자의 소득과 욕구, 특별서비스를 재정 지출의 중요 요인으로 다루고 있는 개정 영유아보육법의 방향이나, 아동별 지원을 직접적으로 언급한 대통령비서실의 정책 방안과도 일치하는 것이다.

2005년도 예산편성(안)은 지난 5월 이후 논란이 되어 왔던 아동별 지원의 확대와 시설별 지원의 축소를 공식적이고, 제도적으로 확인한 것이라는 의미가 있다. 동시에 수면 아래 있었던 아동별 지원 방식에 대한 반대가 표면화되면서 재정지원 방식에 대한 논란이 가열되는 계기가 되었다.<sup>7)</sup>

---

7) 예산안 발표 이후, 전국법인보육시설분과위원회는 인건비 삭감 철회 등을 요구하면서 반대 성명서를 발표하고 대규모 집회(10월 26일)를 개최하였다(breaknews, 2004.10.5; 11.25; 12.3).

### 3. 보육재정 지출 구조의 특징과 재정지원방식 논쟁의 쟁점

#### 1) 중앙정부의 보육재정 지출 구조의 특징

아동별 지원 대 시설별 지원에 대한 논란이 나타난 이유를 파악하기 위해서는 먼저, 중앙정부의 예산 구조와 특징에 대해 이해할 필요가 있다. 보육재정은 크게 2002년 이전과 2003~2004년, 그리고 2005년으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 2002년 이전은 보육재정이 2,000억 원대 이하에서 거의 변화가 없었던 시기이며, 2003년에서 2004년은 해마다 1천억 원씩 재정이 증가하는 시기이지만 재정지출의 방향에는 별 변화가 없었던 시기이다. 그러나 2005년은 재정의 획기적인 증가 외에도 재정지원 방식이 전환된 시점이기 때문에 앞의 경우와 구분된다. 이와 같은 이유로 2002년, 2004년, 2005년(안) 예산편성 내용을 분석해 보면서 우리나라의 보육재정 지출 구조와 특징을 이해하고자 한다.

먼저, 예산의 분류체계를 공급측면(the supply side) 지원과 수요측면(the demand side) 지원으로 구분하여 재편하였는데, 각각은 시설별 지원과 아동별 지원을 대신하는 용어로 사용한다.<sup>8)</sup> 다음으로 는 재정 지원이 보육시설 설치에 소요되는 비용인지, 운영에 소요되는 비용인지를 구분하였다. 통상 보육료에는 설치비가 반영되지 않을 뿐만 아니라 모든 보육시설에 공통적으로 해당하는 사항이 아니기 때문이다. 마지막으로 지원의 근거, 즉 지원금의 성격을 구체적으로 명시하였다. 정부의 재정지출의 의도를 파악하는데 도움이 되기 때문이다.

<표 1>과 같이 재구성한 최근 4년간의 예산 추이를 분석할 때 다음과 같은 특징을 발견할 수 있다. 첫째, 수요측면의 지원보다 공급측면의 지원이 더 많은 부분을 차지한다. 아동에 대한 보육료 지원 예산은 전체 예산 중 2002년에 46%, 2004년에 38%, 2005년에 44%를 점유한다. 이 기간 동안 보육예산이 세배로 증가하였는 데도 그 비율이 유사하게 유지된다는 것은 아동지원 예산과 시설지원 예산이 동시에 늘어났다는 것을 의미한다.

둘째, 공급측면의 지원은 보육시설 공급보다는 보육시설을 운영, 즉 서비스를 제공하는데 절대적으로 더 많이 지출된다. 그러나 세부적으로는 특별보육 운영비가 증가한 반면, 일반 정부지원시설 지원 예산은 2005년부터 감소하는 것이 큰 특징이다. 여기서 예산의 감소는 정부지원시설의 수가 감소해서가 아니라, 정부지원시설에 지원되는 운영비 지원 비율이 감소하였기 때문이다.<sup>9)</sup>

8) 시설별 지원이나 아동별 지원과 같은 용어는 학술전문용어가 아닐 뿐 아니라, 아동별 지원을 ‘아동에게 직접 주는 것’이라고 해석하는 등 본래의 의미를 명확히 전달하지 못하기 때문이다. 이하에서는 가능한 공급측면 지원과 수요측면 지원이라는 용어를 사용한다.

9) 영아반은 90%에서 80%로, 유아반은 45%에서 30%로 감소하였다(여성부, 2004, 보도자료).

<표 1> 2002, 2004, 2005년도 보육사업 예산 분석

(단위 : 백만원, 명, 개소, %)

지원 단위 1)	지원 단계 2)	지원 성격 3)	지원내용	2002년		2004년		2005년(안)		
				예산	사업량	예산	사업량	예산	사업량	
				총 계	210,280	-	404,998	-	607,741	-
공급 측면 지원	설치	자본 지원	보육시설 신축·기능보강	2,070 (1.0)	신축19 보강116	19,915 (4.9)	신축260 보강245	57,110 (9.4)	신축530 보강484	
	운영	일반 운영 지원	국공립/법인보육시설 운영비(인건비) 지원	105,164 (50.0)	15,370명	153,210 (37.8)	34,472명	137,738 (22.7)	35,676명	
		특별 프로 그램 운영 지원	특별보육 운영비 지원 -영아전담보육시설 -장애아전담보육시설 -시간연장보육시설 -민간시설 영아반			65,483 (16.2) 26,839 4,723 4,389 29,532		3,600명 624명 600명 18,410명	124,505 (20.5) 35,376 8,199 12,290 68,640	5,520명 1,218명 2,000명 31,143명
		기타 운영 지원	보육시설 운영 지원 -민간시설교재교구비 -보육시설차량운영	4,014 (1.9) 3,445 569		9,155 (2.3) 8,355 800		18,908개소 896개소	11,511 (1.9) 10,044 1,467	22,828개소 1,647개소
	수요 측면 지원	운영 자지 원	보육료 지원	97,446 (46.3)		152,444 (37.6)		267,088 (43.9)		
-0~4세 차등보육료 <sup>4)</sup>			48,966	105,780명	93,693	182,408명	169,859	272,436명		
-만5세아 무상보육			48,479	86,982명	53,449	86,982명	76,895	95,000명		
-장애아 무상보육			-	-	5,302	4,285명	14,220	9,000명		
		-두 자녀 이상 보육료	-	-	-	-	6,114	30,000명		
기타	기타	인프 라비 용	지원 및 관리시스템 구축 -보육정보센터설치,운영 -평가인증 시범운영 -자격관리 및 보수교육 -육아지원정책개발원	440 (0.2) 330 - - -		1,470 (0.4) 906 100 -		4,039 (0.7) 960 600 1,479 1,000		
		기타	기타(연합회지원, 청사어 린이집운영, 실태조사 등)	1,256 (0.6)		3,784 (0.9)		5,751 (0.9)		

비고 : 1) 지원단위라 함은 시설에 대한 지원(공급측면) 또는 아동에 대한 지원(수요측면)을 의미함  
 2) 지원단계라 함은 보육시설을 설치하는 단계(공급) 또는 보육시설을 운영하는 단계(운영)인가를 의 미함  
 3) 지원성격이라 함은 재정지원의 이유가 시설설치·유지(자본지원), 인건비보조(운영비), 특별사업 보조(프로그램지원), 보육료 지원(이용자 지원) 등에 대한 구분임.  
 4) 소득에 따라 차등적으로 지원하는 차등보육료 지원은 2004년부터 시행됨. 2003년까지는 저소득층 보육료 지원이라 하여 법정저소득층과 차상위 저소득층에게만 보육료 감면이 있었음.  
 자료 : 2002년도-보건복지부, 2002, 『보육사업안내』 참고, 2004년 및 2005년도-여성부, 2004, 브리핑자료를 재구성함.

셋째, 수요측면의 지원, 즉 보육료 지원이 지난 4년간 크게 증가하였다. 보육료 지원 대상이 저소득 층 지원에서 점차 상위 계층으로 확대돼 갈 뿐만 아니라, 장애아동, 형제·자매가 동시에 이용하고 있



는 아동에게까지 지원하는 등 점차적으로 비용부담 능력과 욕구를 고려하고 있다. 2004년에 도입한 차등보육료<sup>10)</sup>제도는 수요측면의 지원을 확대해 가는 중요한 근거가 될 것이다.

넷째, 보육사업 지원 및 관리시스템 구축을 위한 인프라 비용이 증가하고 있는 것도 특징 중의 하나이다. 평가인증을 통한 서비스 질 관리, 자격관리를 통한 보육인력의 질 관리 사업 등에 필요한 예산이 수립되었는데, 비록 전체 예산의 1%에도 미치지 못하지만 지난 4년간 약 10배 증가하였다.

최근 몇 년간의 예산 편성 동향에서 정부의 보육 재정정책의 방향을 다음과 같이 재차 확인할 수 있다. 첫째, 개별 가족에 대한 정부의 지원을, 시설 지원을 통한 간접적인 방법보다는 보육료 지원이라는 직접적인 방법으로 접근해 가겠다는 것이며, 둘째, 시설운영비를 지원할 때도 일반 운영비 지원(subsidy)보다는 특별보육에 대한 지원(grant)을 강조하여 서비스의 내용을 관리하겠다는 의지이며, 셋째, 보육료 지원 대상의 확대와 특별보육 운영비 지원을 통해 민간보육시설의 역할과 기능을 공공의 영역으로 편입시켜 나가겠다는 의미로 파악할 수 있다.

## 2) 재정지원방식의 전환이 미치는 영향

정부지원시설에 대한 운영비 지원을 줄이고 보육료 지원과 특별보육 운영비에 대한 지원을 확대하고 있는 정부정책의 방향은 서비스 공급자인 보육시설과 수요자인 가족에게 과거와는 다른 형태로 영향을 미치게 될 것이다.

<표 2>에서 보는 바와 같이 공급측면의 재정지원은 정부지원시설, 즉 국공립보육시설과 법인보육시설에 대한 운영비 지원과 특별보육을 실시하는 보육시설에 대한 운영비로 대별되고, 전자 못지않게 후자의 정책적 의미도 크지만, 이번 재정지원 방식에 대한 논쟁은 정부지원시설에 대한 운영비 지원과 수요측면의 지원인 보육료 지원, 어느 것이 보육정책의 방향에 적합하느냐와 관련된 것이다. 따라서 이 둘을 중심으로 현황과 보육료 지원 효과를 분석해 보고, 재정지원 방식의 전환이 미치는 영향을 살펴보도록 한다. 먼저, 정부지원시설에 대한 운영비 지원은 전체 보육시설의 약 12%에 해당하는 국공립보육시설과 법인보육시설에 지원되는 보조금으로, 정부는 유아만 교사인건비의 45%, 영아만 교사인건비의 90%를 지원한다. 정부가 운영비를 보조하고 있어, 이용자가 지불해야 하는 보육료

10) 영유아보육법 제정이후, 1994년에 김연명은 "보육료 감면기준 소득선을 상황 조정하여 현실화시킬 필요가 있다"고 하면서 지원 계층을 확대할 것을 주장하고, 소득별, 지역별 '보육료 차등화'를 방안으로 제시하였다(김연명, 1994). 이후 허선(1999), 백선희 외(2001), 변용찬 외(2001), 서문희 외(2002) 등의 연구자들이 이에 대해 지속적인 지지를 하여 왔으며, 한국보건사회연구원(변용찬 외, 2001; 서문희 외, 2002), 한국여성개발원(장하진·장혜경·김영옥·김종숙·유희정·강정희, 2002; 유희정, 2002), 보건복지부(2001), 여성부(2004), 대통령 자문위원회(2004) 등에서도 보육료 차등지원제도를 정책 대안으로 마련하였다.

보육료 차등지원제도의 핵심은 보육서비스를 이용하는 일반소득계층에게 보편적 급여로서 보육료를 지원하겠다는 것이며, 단지 그 방법을 소득과 연계한다는 것이다. 우리나라는 지금까지 법정 저소득층 또는 차상위 빈곤층에게 보육료 면제 또는 감면을 실시하여오다, 올해부터 차차상위 소득 계층에게도 보육료 일부를 지원하는 차등보육료제도를 실시하고 있다. 이 제도는 앞으로도 꾸준히 확대되어 2008년에는 0~5세 보육아동의 75%에게 혜택을 주게 될 것이다(고령화 및 미래사회위원회, 2004; 여성부, 2004 참고).

는 미지원 시설에 비해 상대적으로 저렴하다. 이용자는 정부지원시설을 다닌다는 이유만으로 정부지원시설과 미지원시설의 보육료 차액만큼 간접적인 지원을 받는 효과가 있는데, 연령, 지역, 시설에 따라 다르겠지만 많게는 월 평균 15만원 이상 발생할 수 있으며, 규모는 전체 보육아동의 약 28%이다. 아동이 아닌 시설중심의 지원이기 때문에 정부지원시설에 다니는 중산층도 지원을 받게 되는 역진적 재분배의 단점이 있으나, 시설 입장에서 정부는 정부지원금이 전체 수입의 일정부분을 차지하고 있어 상대적으로 운영이 안정적이라는 특징이 있다.

수요측면 지원인 보육료 지원은 2003년까지는 법정 저소득층과 차상위 저소득층, 만 5세아동의 일부에게 지원되었으나, 2004년 차등보육료제도가 도입되면서 차차상위 소득계층까지 지원하게 되었고, 장애아동도 전액의 보육료를 지원하게 되었다. 보육료 지원은 아동의 가족에게 직접 지원되는 것이 아니라, 행정 절차를 거쳐 보육시설에 지급되기 때문에 정부지원시설 이외의 민간보육시설도 간접적인 지원을 받게 되는 효과가 발생한다. 2004년 현재 약 30%의 아동에게 보육료가 지원되고 있다.

<표 2> 공급측면 지원과 수요측면 지원의 현황과 보육료 지원 효과(2004년 기준)

구분	공급측면 지원		수요측면 지원 (보육료 지원)
	정부지원시설 운영비 지원	특별보육 운영비 지원	
목적	운영비 지원으로 보육서비스를 저렴하게 제공	특별보육서비스 장려 및 운영 안정	개별 가족의 보육비용 부담 경감
대상	국공립 또는 법인보육시설	일정기준을 만족하는 특별보육 제공시설(국공립+법인+민간)	저소득층·장애·만 5세 아동
방법	운영비(인건비) 지원 (유아반 45%, 영아반 90%)	특별보육운영비(인건비) 지원	보육료 면제 및 감액 (실제 지급자는 국공립+법인+민간 보육시설)
수혜 규모	전체 보육시설의 12% (약35천명 원장 및 보육교사)	약 23천명 원장 및 보육교사	약 270천명 아동
재원 구조	인건비지원금+보육료지원금+이용자 부담 보육료	특별보육지원금+보육료지원금+이용자 부담 보육료(+정부지원시설운영비지원)	보육료지원금+이용자 부담 보육료(+정부지원시설운영비 지원)
보육료 수준	정부지원단가	정부지원시설 - 정부지원단가 일반민간시설 - 정부단가보다 높음	정부지원시설-정부지원단가 일반민간시설-정부단가보다 높음
보육료 지원	영향	간접적	직접적
	규모	국공립 또는 법인 보육아동의 28%(중산층포함, 직접지원아동과 중복)	특별보육서비스 시설 이용 아동
수준	정부지원시설과 민간보육시설의 보육료 차액(최대 월 15만원 이상)	상황에 따라 상이	보육료의 40~100%(최대 월 26만원)
논쟁 대상	○	×	○

공급측면 지원에서 수요측면 지원 중심으로 재정지원 방식이 전환된다는 것은 정부가 가족의 육아

비를 부담하는 방법으로 간접지원이 아닌 직접지원을 선택하였다는 것이다. 이와 같은 대 원칙 하에 정부는 크게 두 가지의 세부 조치를 취하였는데 우선, 정부지원시설과 민간보육시설간의 보육료 격차를 줄이기 위해 정부지원시설 이용자가 부담해야 하는 보육료, 즉, 정부지원단가를 과거 몇 년간과 비교해 상당한 폭으로 인상하였다는 것이고,<sup>11)</sup> 둘째, 후속 조치로 보육시설 총 운영비 중 이용자의 보육료 수입이 증가한 만큼, 정부지원금을 삭감한 사실이다.<sup>12)</sup> 정부지원단가를 상향 조정하면서까지 정부지원시설과 일반 민간보육시설의 보육료 격차를 줄이고자 한 배경은 수요측면의 지원이 의미하듯, 이용자에게 대한 정부의 지원이 이용시설에 따른 것이 아니라, 개별 가족과 아동의 상황에 따라 이루어져야 하기 때문이다.

이와 같이 볼 때 공급측면 지원에서 수요측면 지원으로의 전환은, 이용자에게는 어떠한 시설을 이용하든 유사한 수준의 보육료 부담 또는 보육료 지원을 받을 수 있게 되지만, 계속해서 정부지원시설을 이용하는 중산층에게는 정부지원단가의 상승 폭 만큼 보육료 인상을 체감하게 될 것이다. 한편, 공급자 중 미지원 민간보육시설에게는 보육료 지원 정책이 확대되면서 간접적인 재정 지원을 받게 되어 재정 안정에 도움을 받을 수 있지만, 정부지원시설에게는 상대적으로 수입 기반이 불안해지면서 인근 지역의 보육시설과 서비스 질 경쟁을 해야 하는 상황에 놓이게 된다. 재정지원 방식의 전환은 대다수의 이용자와 민간보육시설에게 긍정적인 영향을 미치는 반면, 정부지원시설을 이용했던 중산층과 정부지원보육시설에게는 과거와 비교해 부정적인 영향을 미치게 된다.

### 3) 재정지원방식에 대한 논쟁

우리나라에서 재정지원 방식에 대한 논쟁이란, 보육의 공공성과 서비스 질의 향상이라는 보육정책의 목표를 달성하기 위해서 증가하는 재정을 어떻게 지출할 것인가에 대한 논쟁이다. 즉, 어떠한 재정 지원 방식이 보육 정책의 목표 달성에 적합한 것인가에 대한 문제 제기이다. 공급측면의 지원을 주장하는 입장이나 수요측면의 지원을 주장하는 입장 모두 각자의 입장이 목표달성에 보다 적합하다는 견해를 가지고 있다. 다만, 정책 목표인 ‘공공성과 서비스의 질’에 해석과 접근에 차이가 있다고 보아야 할 것이다.

공급측면 지원을 주장하는 한국여성연구소(강남식·신은주·정재훈·이윤경·정병호·이은애, 2003)는 보육의 공공성 확보를 위한 원칙 중의 하나는 수요자의 보육료 지원과 공급자 측의 보조금간의 균형이라고 하면서, 개인 소유의 민간보육시설을 ‘비영리보육법인’이란 형태로 법적인 틀을 갖추어

11) 정부지원단가는 2004년의 경우 0~1세가 257천원, 2세가 212천원, 3~5세가 131천원이었으나 2005년에는 각각 299천원, 247천원, 153천원으로 인상되었다(여성부, 2004). 여전히 민간보육시설의 평균 보육료보다 낮은 수준이지만, 이번의 약 17% 인상은 최근 몇 년간의 약 3% 인상률과 비교해 대폭 인상된 것이다.

12) 여성부는 지원체계가 변경되어도 총 수입에는 변화가 없다는 자료를 발표하였다. 예를 들어, 79인 시설의 경우, 총족률 90%를 기준으로 할 때, 현행방식에서의 정부지원금은 771만원, 보육료 수입 1,150만원으로 총 수입이 1,921만원이 되며, 재정지원체계가 변경된 이후에도 정부지원금 642만원, 보육료 수입 1,282만원으로 총 수입은 1,924만원으로 유사하다고 설명한다(여성부, 2004, 2005년도 보육예산안).

정부의 재정지원을 받을 수 있도록 하자고 제안한다. 정부지원시설 이용아동 비율이 50%가 넘을 때까지 정부지원시설을 확충하고, 그 기반 하에서 보육료 지원 대상 아동을 단계적으로 확대해 나가야 한다는 주장이다. 공동육아와 공동체교육(정병호·정진경·이부미, 2003)에서도 민간법인보육시설을 비영리 보육법인으로 전환하거나 신설하여 정부 지원 시설의 수혜 아동을 2008년까지 전체 보육아동 수요 대비 50%로 높이자고 주장한다.<sup>13)</sup> 한국보육시설연합회는 지난 6월 고령화 및 미래사회위원회의 [육아지원방안] 발표 이후 ‘보육시설 지원비가 시설에 지급되지 않고 개별 아동에게 지원될 경우 시설을 운영하기 어렵다고 반발하며 반대 성명서(6. 11)를 제출한 바 있으며(edaily 2004. 6. 21), 정부의 2005년 예산안 발표이후 전국보육시설법인분과위원회도 보육의 공공성을 위해서는 법인에 대한 지원을 확대해야 한다고 주장하면서 재정지원 방식의 전환을 강력히 반대하는 성명서를 제출하였다(breaknews, 2004, 10. 5; 11. 22; 11. 25). 이로써, 공급측면 지원을 옹호하는 입장에서는 보육의 공공성을 국공립보육시설이나 법인보육시설 등 정부지원시설을 확대하여 보다 많은 아동들이 저렴하게 보육서비스를 이용할 수 있도록 하는 것에 우선적인 가치를 두고 있는 것으로 해석할 수 있다.

수요측면 지원에 대한 지지는 그 동안의 보육재정에 대한 평가 결과에서 비롯되었다. 시설지원 중심의 재정지원 방식에 대해 변용찬·서문희·이상현·임유경(2001)은 적절성, 형평성, 책임성 및 전달체계의 효율성의 문제를 지적하고, 백선희·김교성(2001)은 공공성, 형평성, 적절성 등이 부족하다고 평가하였으며, 서문희·이상현(2002)도 효과성, 적절성, 형평성에 문제가 있다고 제기한다. 그리고 공통적으로 주된 원인으로 보육재정이 적다는 것과, 확보된 보육재정이 저소득층 지원을 제외한다면, 아동의 욕구나 가족의 소득수준에 따라 분배되지 않고 전체의 12%인 정부지원시설에만 분배되는 사실을 지적하고 있다. 시설별 지원으로 인해 정부지원시설과 미지원시설의 보육료에 차이가 발생하는, 이른바 보육료의 이중구조가 발생하고,<sup>14)</sup> 그 이중구조가 서비스 이용의 형평성의 문제를 가져온다고 비판하는 사람들은, 시설유형에 따른 정부지원 보다는 동일한 서비스 내용에는 동일한 가격이 책정되도록 해야 한다고 판단한다.<sup>15)</sup> ‘보육료 이중구조의 불합리를 개선하지 않고서는 다른 조치들은 일시적인 미봉책에 불과하다(서문희, 2002)’고 생각하는 수요측면 지원의 옹호자들은 정부지원 보육시설이 절대적으로 적은 현실에서는 시설별 지원으로 공공성을 확보할 수 없다고 판단하는 것이다. 모든 아동들에게 어떠한 시설을 이용하든지 간에 유사한 수준의 보육료 지원과 서비스를 받을 수 있도록 하는 형평성과 선택권을 중시하는 입장이다.

조금은 다른 관점에서 백선희(2004b)는 보육의 공공성을 위해서는 정부지원시설의 확충 그 자체가 중요한 것이 아니라 공공성 확보를 위한 국가적 관리시스템을 갖추는 것이 더욱 중요하다고 주장한다. 수요측면의 지원과 사회적 자원인 보육시설 유형간의 역할분담이 동시에 진행되어야 한다는 것이

13) 이들은 2008년까지 2천개소의 보육법인을 만들어 전체 영유아보육아동의 99%를 신규로 포괄하면, 정부지원시설 이용 아동이 50%가 될 것이라는 예측이다. 소요 예산은 2008년 기준으로 연간 1천4백여억원(현재 가치)이 될 것으로 추계한다.

14) 정부로부터 보조금을 받는 시설의 보육료는 더 저렴하다. 영아를 기준으로 정부지원시설의 보육료가 26만원이라면, 일반 민간보육시설은 36만원 내외이다.

15) 이것이 정부지원시설에 대해서는 어떠한 시설 지원도 없다는 의미로 왜곡되어서는 안 된다. 서비스 가격과 정부지원은 별개의 것일 수 있기 때문이다.

다. 공급측면의 지원을 주장해 왔던 한국여성단체연합(2004. 6. 9)도 [육아지원 방안] 발표 이후, 현재 시설에 대한 인건비와 경상비 지급은 중단되더라도 정부지원시설이 취약보육을 담당할 경우에는 인건비와 경상비를 지원하자는 같은 맥락의 제안을 하고 있다. 여연은 이외에도 ‘민간보육시설을 비영리보육법인 형태로 전환(2004. 6. 9)’하고, ‘아동별 지원을 받는 보육시설의 교사인건비는 정부에서 직접 지불해야 한다(2004. 6. 15)’는 주장도 동시에 하고 있다. 보육의 공공성을 위해서는 수요측면의 재정 지원으로 이용자의 보육료 부담이나 서비스의 소비에서 형평성을 제고하는 것과 동시에, 정부지원시설과 미지원 민간보육시설의 역할분담 등으로 사회적 자원의 효율도를 최대화시키는 것을 동시에 주장하는 견해이다.

결국, 재정지원 방식을 둘러싼 논쟁에서 공급측면 지원 옹호자들은 정부와 비영리민간법인이 보육시설을 공급하고, 그 시설의 운영비를 보조하여, 그 시설을 이용하는 이용자의 보육료 부담을 경감시키는 것이 보육의 공공성과 서비스 질 향상을 위해 바람직하다고 주장하며, 수요측면 지원 옹호자들은 보육시설 이용자가 정부지원시설이든, 미지원시설이든 어떠한 시설을 이용하든 간에 동일하게 보육료 지원을 받고, 민간보육시설에는 보육료 지원을 통해 간접 지원해 줌으로써 민간보육시설을 공공화 시키고 서비스 질을 향상시킬 수 있는 기반을 마련하는 것이 보육의 공공성과 질 관리에 적합하다고 주장하고 있는 것이다. 또한 일부의 주장은 이와 같은 수요측면 지원과 더불어 보육시설 간 역할분담을 통해 사회적 욕구에 맞게 자원을 재배치할 것을 강조한다.

#### 4. 재정지원방식 논쟁의 재구조화 : Burchardt 모델의 적용

##### 1) 보육의 공공성과 재정지원방식

우리나라 보육정책의 목표는 보육의 공공성과 서비스 질의 향상이다. 국가의 보육정책의 방향이 과거의 양적 보편주의에서 영유아보육법 개정 이후 질적 보편주의로 전환되었다는 것은, 현 단계에서 논의되는 공공성의 개념에 서비스 질의 개념이 포함된 것으로 보아야 할 것이다. 공급측면의 지원과 수요측면의 지원 중 어떠한 지원 방식이 현재 우리나라의 보육정책 전개에 적합한 모델인가를 분석하기 위해서는 일단 보육의 공공성이 무엇을 의미하는지에 대한 검토가 필요하다. 재정정책은 제도의 목적을 달성하기 위한 수단이므로, 보육재정정책은 보육정책의 방향에 종속될 수밖에 없기 때문이다.

OECD 국가의 ECEC<sup>16)</sup> 정책을 연구한 클레베랜드와 크라신스키(Cleveland & Krashinsky, 2003)는 국가가 ECEC 정책에 공공재정을 투입하는 이유로 첫째, 영유아가 있는 가족에게 소득을 이전하기 위해서이고, 둘째, 아동양육과 가족의 역할에 대한 공공의 이익을 증진시키고 보호하기 위해서라고 설명한다. 다시 말해 국가의 ECEC 정책에 대한 개입은 부모의 경제력이 있든 없든 간에 양질(quality)의 서비스에 누구나 다 공평(equity)하게 접근할 수 있도록(accessibility) 하는데 있다. 우리나라도 영

16) ECEC는 Early Childhood Education and Care의 약어이다. ECEC에는 취학 전 아동을 위한 보육, 교육, 그리고 부모휴가, 3세미만 아동과 관련된 정책들을 포함하는 개념이다(OECD, 2001).

유아보육사업 초기부터 이러한 인식을 갖고 있어, 김정자(1994)는 보육서비스의 보편화 방안으로 보육을 필요로 하는 부모는 누구나 접근할 수 있는 접근 가능성에 초점을 두고, 저소득층과 중소득층이 어려움 없이 서비스를 이용할 수 있도록 비용이 적절해야 하며, 이 연령층의 모든 아동에게 질 높은 보육서비스를 제공할 수 있도록 하여야 한다고 주장하였다. 김종해(2001)는 공공성의 개념을 보육재정 확대와 보육시설의 사회적 책임을 강화하는 것으로 보면서, 세부적으로는 정부지원시설을 확대하고, 아동별 지원을 세분화하며, 서비스를 다양화하고 질을 향상시키는 것에서 찾고 있으며, 백선희(2000)는 탈상품화의 정도가 높을수록 공공성이 높다고 하면서 보육의 공공성을 서비스 접근의 형평성과 서비스 비용의 사회화의 개념으로 설명한다(백선희, 2000). 고령화 및 미래사회위원회(2004)에서는 공공성의 방법으로 차등보육료제도 도입, 만 5세아 무상교육·보육, 장애아와 영아를 위한 국공립보육시설의 확대, 수요자 요구에 맞는 다양한 보육서비스를 제시하는데, 이것은 곧 국가의 재정 확대를 통해 수요자의 소득과 욕구를 고려하여 사회적으로 필요한 서비스를 제공하겠다는 의미로 파악할 수 있다.

이와 같이 보았을 때 보육의 공공성이란, 국가의 체계적인 개입과 공공재정의 확충을 통해 '보육의 접근성'과 '서비스 이용의 형평성', '양질의 서비스'를 보장하는 것이라고 할 수 있다. 그리고 이것은 현재의 우리나라 보육정책이 추구하는 방향과도 일치한다. 이와 같은 개념 정의가 의미하는 것은 보육 정책에 대한 공공성을 국가의 개입이라는 측면에서 설명한다면, 국가는 보육의 공공성을 위해 재정의 확충과 보육시설의 공급과 운영지원에 그치는 것이 아니라, 보육의 접근성, 이용의 형평성, 양질의 서비스라는 차원에서 재해석되어야 한다는 것을 의미한다.

보육의 접근성, 형평성, 서비스 질이라는 공통의 목적을 갖고 있다고 해도 그 사회의 정책적, 사회경제적 환경에 따라 공급측면의 지원과 수요측면의 지원이 다양한 방식으로 혼합될 수 있다. 호주, 영국, 캐나다, 네덜란드 등은 수요측면에서 접근하는 대표적 국가들이며, 스웨덴, 덴마크, 우리나라 등은 공급측면의 지원을 하는 국가들이다. 그런데 같은 공급측면의 재정지원 국가라 하더라도, 스웨덴과 덴마크 등은 막대한 재정으로 보편주의적 정책을 실시하는 국가라면, 지금까지의 우리나라는 한정된 자원으로 한정된 기관에만 재정을 투입하는 선별주의적 보육정책 국가라는 점에서 구분된다(Cleveland and Krashinsky, 2003; OECD, 2001).

한편, 호주, 네덜란드, 캐나다는 공급측면에서 수요측면 지원 방식으로 전환한 국가이다. 예를 들어 호주는 90년대 중반까지만 해도 수요측면보다 공급측면 지원이 주도적이었는데 당시 공급측면 지원으로는 자본보조금, 운영보조금 등이, 수요측면 지원으로는 아동보육부조(child care assistance), 보육료 환불(child care cash rebates), 부가급여 조세면제(fringe benefit tax exemption) 등이 있었다. 그런데 1996년에 호주의 아동보육기획단은 이 같은 분절적이고 비효율적인 재정지원 방식을 폐지하고, 아동보육수당(child care benefit)이라는 단일한 재정지원 방식을 채택할 것을 권고하였고(EPAC, 1996), 이에 따라 호주정부는 2000년 7월부터 공급측면 지원을 폐지하고 수요측면 지원인 아동보육수당을 제공하게 되었다.<sup>17)</sup> 호주상원의원지역위원회의 보고서에 의하면 지원 방식을 전환한 이유를 다

17) 당시 2001/2002년의 연방정부 보육예산 13억 달러 중 74.4%를 아동보육수당으로 지출하고, 예산의 9.4%만을 보육시설 운영비 보조금으로 할당하였다(서문희·이상현, 2002).

음과 같이 밝히고 있다. “시설운영비 보조금은 오직 일부 가족에게만 (간접적으로-역자) 지원된다. 그 가족들은 정부보조 시설을 이용하는 저소득층, 중산층 또는 상류층의 가족들이다. 아동보육서비스 이용자의 대부분은 민간부문의 아동보육센터를 이용하고 있지만 이들은 운영비 보조금으로부터(간접적인-역자) 보육료를 지원받지 못한다”(Senate Community Affairs References Committee, 1998). 호주가 수요측면 재정지원으로 전환한 주요 배경의 하나는 시설지원을 통한 간접적인 보육료 지원이 소득이전의 효과, 즉 보육료 지원효과가 낮다는 경험적 근거를 바탕으로 한 것이었다.

물론 스웨덴과 같이 순수 공공의 영역을 강조하는 국가도 있다. 스웨덴에서는 시설보육인 유아학교와 레저타임센터의 각각 87%와 95%를 지방정부가 운영하고, 나머지 민간단체가 운영하는 시설에 대해서도 국가보조금이 지급된다. 스웨덴은 GDP의 2.3% 규모의 예산을 투입하고 있는데, 보육재정의 국가부담금은 모든 고용주에게 부과되는 사회보험료에 포함된 아동보육세(child care charge)로 충당하고, 보호자는 평균 17%정도의 보육료를 부담한다(Skolverket, 2000; 서문희 외, 2002). 스웨덴은 막대한 공적 자금으로 보육의 접근성과 형평성, 서비스 질을 관리하고 있는 것이다.

외국의 경험에 비추어 보았을 때도 국가가 보육시설을 직접 공급하고, 운영비를 지원하는 것만이 공공성은 아니라는 것이 입증된다. 국가의 공공적 개입의 패러다임이 변화되고 있으며, 우리는 그것을 사회복지서비스의 다양한 공급 체계에서 찾아볼 수 있다.

## 2) 사회복지서비스 공급 모델의 보육 재정정책에의 적용

보육 재정지원 방식에 대한 논쟁을 구조화하기 사회복지서비스 공급 모델에 대한 검토를 통해 현재의 논쟁을 정리할 수 있는 주요 분석 요인을 찾는 것이 중요하다.

사회복지가 잔여적 복지 수준에 머물러 있을 때는 사회복지를 국가가 독점적 또는 지배적으로 공급하는 공공부문과 국가의 관여가 거의 없는 민간부문으로 구분하는데 무리가 없었다. 그러나 사회복지의 발달과 함께 복지가 다양한 형태로 분화되자, 티트머스(Titmuss, 1958)는 직업복지, 비공식 보호, 조세감면, 비영리조직이나 민간조직이 제공하는 서비스 등의 복지의 다양한 분화와 그 중요성에 주목하였고, 피코크·글래너스터·라버스(Peacock, Glennerster and Lavers)도 실제의 복지를 반영하기 위해서는 복지 서비스의 구매(purchase)와 공급(provision)을 구분할 필요가 있다고 인식하게 되었다(Burchardt, 1997). 즉, 이제 복지는 전통적인 방식대로 공공부문에서 복지서비스의 공급과 구매가 모두 이루어지거나, 민간부문에서 공급과 구매가 모두 이루어지는 경우도 있지만, 민간서비스를 정부가 구매하기도 하고, 공공서비스를 민간이 구매하기도 하는 공공과 민간부문의 혼합이 출현하게 되었다. 이것은 보육정책의 경우에도 마찬가지이다.

먼저, 글래너스터는 그의 저서 『복지재정에 대한 이해(2003)』에서, 현대 복지국가에서는 서비스 공급자가 매우 상이하리는데 주목하면서, ‘누가 서비스를 지불할 것인가(finance)?’와 ‘누가 서비스를 공급할 것인가(provision)?’에 대해 문제제기 한다. 그는 기본적으로 공급주체로서의 공공과 민간, 그리고 서비스 비용의 원천으로서의 공공과 민간을 조합한 4가지 유형의 모델을 제시하지만 실제로는 보다 복잡하게 분화될 수 있다는 것도 잊지 않는다.<sup>18)</sup> 글래너스터의 모델을 영국의 복지제도에 적용

하여 볼 때, 국가정책이라 할지라도 중앙 또는 지방정부 즉, 공공부문이 서비스를 공급하는 경우도 있지만(NHS서비스 등), 공공부문 서비스를 이용하는데 수익자 부담금 등의 민간 자원이 유입되기도 하고, 민간부문 서비스를 이용하는데 정부보조금 등 공공자금이 투입되기도 하며, 심지어는 비공식 민간 부문에까지 사회보장 재정이 지원된다(Glennester, 2003). 그의 모델이 함의하는 것은 공공서비스가 더 이상, 국가가 서비스 공급과 운영을 모두 책임지는 단일한 형태로 나타나지 않고, 실제로는 다양한 방식의 조합 또는 분화된 형태로 나타난다는 것이다.

그는 아동, 장애인, 노인에 대한 돌봄과 같은 사회적 돌봄(social care) 서비스의 비용부담을 네 가지 유형으로 설명한다. 첫째, 비공식적 돌봄(informal care)에서의 비용부담이다. 가장 주된 형태인, 부모, 배우자 등 가족성원에 의한 비공식적 돌봄은 돌보는데 소요되는 음식, 난방, 숙박 등의 비용 이외에 ‘기회비용’을 유발하게 되는데, 이것을 비공식적 비용으로 정의한다(<표 3>의 A). 둘째, 민간시장에서 돌봄서비스(privately funded care)를 구매하는데 소요되는 비용부담으로, 가족과 개인은 민간기관의 서비스를 이용하고 그에 대한 비용을 지불한다(B). 셋째, 비영리기관(not-for-profit providers)은 정부로부터 서비스 비용의 40%를 지원받고 나머지는 이용자 요금과 후원(voluntary gifts)으로 조달한다(C). 네 번째는 지방정부가 직접 서비스를 제공하는데 드는 비용으로(D), 가장 취약한 계층을 지원하는 영역이다(Glennester, 2003). 즉, 첫 번째는 비공식 부문, 두 번째는 민간부문, 세 번째는 민간-공급, 공공-재정의 혼합영역이며, 네 번째는 순수 공공서비스 영역이라고 할 수 있다.

그러나 글래너스터의 분석은 미국과 같이 정부는 빈곤아동의 보육을 담당하고, 일반 국민은 시장에서 사적으로 서비스를 구입하는 잔여적 보육모형을 설명하는 데는 적절할 수 있으나, 모든 아동에게 보육서비스를 제공하는 보편주의적 보육정책을 설명하는 데는 한계가 있다. 우리나라에 적용해 볼 때, 국공립보육시설을 빈곤아동에게만 허용하지도 않거나, 미지원 민간보육시설을 이용한다고 해도 정부의 보육료 지원이 존재하기 때문이다.

<표 3> Glennester의 사회적 돌봄에서의 비용부담 유형

구분	공 급				
	공공부문	민간부문		비공식 민간부문	
		영리	비영리		
재정	공공	지방정부의 직접 서비스 (D)	-	정부의 재정지원과 이용자 요금의 혼합 (C)	-
	민간	-	개인의 민간서비스 구매 (B)	-	비공식적 돌봄의 기회비용 (A)

비고 : Glennester(2003)의 사회적 돌봄서비스에 대한 논의를 구조화한 것이다.

글래너스터의 모델이 서비스 공급자와 서비스 비용의 지불자에 초점을 맞추었다면, OECD는 보육

18) 예를 들어, 공공부문의 공급이라고 하더라도 다시 중앙정부, 공공위탁, 지방정부로 구분할 수 있으며, 민간의 경우에도 영리, 비영리로 구분된다. 가족과 같은 비공식 민간부문도 사회복지서비스의 중요한 공급 주체이다(Glennester, 2003)



재정을 서비스 공급자에게 지원할 것인가? 서비스 이용자에게 지원할 것인가에 관심을 갖는다. OECD는 보육정책에서 나타나고 있는 재정지원을 네 가지 유형으로 구분한다. 첫째, 아동과 관련된 휴가 제도와 그에 따른 급여(child-related leaves and associated benefits), 둘째, 공공보육·교육서비스를 제공하는 것(publicly provided ECEC services), 셋째, 보육·교육서비스에 보조금을 지급하는 형태(supply subsidies to ECEC services)와 넷째, 보육·교육서비스 이용자에게 보조금을 지급하는 것이다(demand-side subsidies for the use of ECEC)(Cleveland & Krashinsky, 2003:23-24). 이 중 첫 번째와 네 번째 지원이 수요측면의 재정지원이 되고, 두 번째와 세 번째 지원이 공급측면의 재정 지원이 된다. OECD의 네 가지 유형화 중 육아휴직을 의미하는 첫 번째 유형을 논외로 한다면, 두 번째 유형은 글래너스터의 순수 공공영역(<표 3>의 D)에 해당하며, 세 번째 유형은 민간부문과 공공부문의 혼합(<표 3>의 C)에 해당한다. 글래너스터 모델과 차별적인 부분은 네 번째 유형인 이용자에게 보조금을 지급하는 형태이다. 글래너스터의 모델로는 이용자가 정부지원을 받아 민간서비스를 구매할 수 있다는 사실이 잘 드러나지 않지만, OECD의 유형화는 재정이 누구에게 지불되는가에 초점을 둬으로써 이용자의 부담을 직접적으로 경감시키는 보육료 지원제도를 설명하기에 적절하다. 그러나 OECD의 수요 측면과 공급 측면의 이분법은 서비스 공급 주체와 비용 지불자와의 관계를 간과하는 단점이 있다. 예를 들어, 보육시설에 보조금을 지원한다고 할 때 비영리법인시설로 제한할 것인지, 모든 민간시설에도 지원할 것인지, 이용자에게 지급되는 보조금을 모든 보육시설에서 소비할 수 있도록 할 것인지, 제한할 것인지가 분명하지 않다.<sup>19)</sup>

보육재정에 대한 우리나라 최초의 연구는 보육<sup>20)</sup>정책모델과 재정제도를 연계한 이해경(1991)의 연구이다. 이해경은 <표 4>와 같이 복지서비스의 공급유형을 국가에 의한 재정개입의 수준에 따라 분류하고 보육정책과 연계하여 다음과 같이 설명한다. 유형 1은 공적인 규제 없이 시장메커니즘에 따라 사립사영 보육시설에 의해 생산, 판매되는 경우이며,<sup>21)</sup> 유형 5는 보육서비스의 생산, 판매, 가격이 공적으로 독점되는 경우이다. 극단적 방임 유형과 독점 사회화 유형 사이에 유형 2, 3, 4가 존재하는데, 유형 2는 보육서비스가 사립사영 보육시설에서 생산, 판매되지만, 국가가 서비스 수준, 시설 기준, 질적인 내용에 관하여 규제, 감독하는 형태이다. 유형 3은 보육서비스의 생산과 판매를 민간시장에 맡기되, 국가가 상품내용의 기준을 제시하고 규제, 감독하고, 시설유지비나 인건비를 보조하여 보육서비스 상품의 이용료를 낮추는 형태이다. 유형 4는 사립사영 보육시설의 존재를 인정하여 보육서비스의 생산은 사립시설에 맡기되, 서비스 판매, 가격, 내용에 공공부문이 개입하는 형태이다. 그는 보육정책의 모델을 세 가지로 구분한 후, 저소득층 복지모델에서는 5, 4, 2의 재정개입 형태가, 여성복지모델과 아동복지모델에서는 5, 4, 3의 개입 형태가 나타나는데, 우리나라의 경우에는 저소득층을 위해서는 유형 1(비영리형)과 유형 4, 5가 있고, 중산층을 위해서는 유형 1(영리형)과 유형 2, 3이 있다고 한다.

19) 이용자에 대한 보조금을 바우처로 제공한다고 하였을 때 바우처를 이용할 수 있는 기관을 제한할 수도 있다.

20) 논문에는 '보육'이라는 용어 대신 '탁아'라는 용어가 사용되나 글의 맥락상 필자가 탁아를 '보육'으로 전환하여 사용하였다.

21) 시장 외적인 비영리 민간자원 단체에 의해 전혀 국가 규제 없이 제공되는 경우도 포함된다(이해경, 1991).

<표 4> 공적 개입수준별 복지서비스 공급체계 유형

분 류	유 형	상품생산	상품판매	판매가격 (생산가격)	상품내용 (서비스수준)
사적복지서비스	1	×	×	×	×
	2	×	×	×	공적규제
공적복지서비스	3	×	×	공적규제/지원	공적규제
	4	×	공적독점	공적규제/지원	공적규제
	5	공적독점	공적독점	공적규제	공적규제

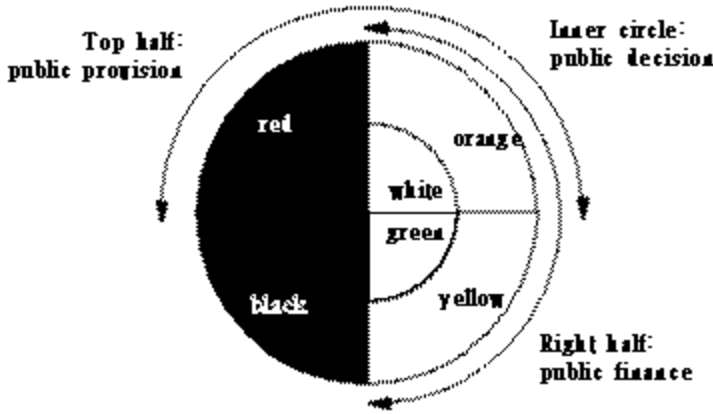
비고 : ×는 공적관여 없음을 뜻함

자료 : 이해경, 1991, “탁아정책 모델과 재정제도의 선택”, 탁아제도와 미래의 어린이 양육을 걱정하는 모임, 『우리 아리들의 육아현실과 미래』, 한울

그러나 이러한 분류법이 현재의 우리나라 보육정책과 재정개입을 설명하기에는 지나치게 이론적이다. 유형 2와 3은 우리나라의 순수민간보육시설(놀이방 포함)과 민간-법인보육시설을 설명할 수 있으나, 이 경우도 판매가격에 대한 지원이 시설운영비 지원인지, 보육료 지원인지 구분하기 어렵고 또한 국공립보육시설을 설명할 유형도 부재하다. 그러나 서비스를 누가 판매할 것인지, 즉 서비스 결정권을 중요한 요소로 간주한 것은 이 모델의 특징이다.

이처럼 국가의 복지서비스 공급에 대해 대개의 경우 평면적으로 분석하고 있다. 글래너스터의 모델은 서비스 공급자(공급)와 서비스 비용 지불자(재정)를 양 축으로 접근하고 있으나 공공과 민간보육 시설에서 나타나는 재정의 다양한 혼합과 정부지원금을 누구에게 지불할 것인지를 설명하기 어려우며, OECD의 공급측면 지원과 수요측면 지원을 중심으로 한 모델은 누구에게 지원할 것인가에 초점을 둬으로써 공급자와 재정분담자의 관계를 명확히 설명하지 못한다. 이해경의 모델은 체계적인 분석요인을 도입하고 있음에도 지나치게 이론적이고, 누구에게 지불할 것인지를 명확히 하기 어렵다.

그런데, 버차드의 모델은 공급과 재정의 두 축에 개인이 서비스 공급자와 서비스의 양을 선택할 수 있느냐에 초점을 둔 ‘결정’이라는 요소를 덧붙여, 기존의 재정과 공급의 두 축, 또는 공급측면과 수요측면의 두 축으로는 설명하기 어려웠던 부분들에 대해 보다 명확히 접근하고 있다. 그의 복지의 수레바퀴(Wheels of welfare)라는 모델을 보면(그림 1), 먼저 원을 상하로 나눈 위쪽은 공공부문의 ‘공급’을, 아래쪽은 민간부문의 ‘공급’을 보여주고, 다시 원을 좌우로 나눈 오른쪽은 공공부문의 ‘재정’을, 왼쪽은 민간부문의 ‘재정’을 보여주고 있다. 그가 강조하는 ‘결정’은 내부의 원을 기준으로 구분되는데, 내부 원의 안쪽은 공공부문이 의사결정을 하는 영역이고, 내부 원의 바깥쪽은 민간부문이 의사결정권을 갖는 영역이 된다. 그는 세 가지 차원으로 구분한 8가지 영역을 독특하게 색으로 표현한다. 예를 들어 흰색 영역은 순수 공공영역, 검정색은 순수 민간영역의 복지서비스를 나타낸다. 빨간색은 공공-공급, 민간-재정, 민간-결정의 영역이며, 노란색은 민간-공급, 공공-재정, 민간-결정의 영역이고, 주황색은 빨간색과 노란색의 혼합 즉, 공공-공급, 공공-재정, 민간-결정의 복지서비스 영역이 된다 (Burchardt, 1997).



구분	구분	공급		재정		결정		예
		공공	인간	공공	인간	공공	인간	
내 부 선	white color	○		○		○		'순수 공공' 서비스
	purple color	○			○	○		이용자 부담의 공공공급서비스
	blue color		○		○	○		소비자지불의 서비스계약
	green color		○	○		○		정부지불의 서비스계약
바 깁 선	black color		○		○		○	'자유시장' 서비스
	yellow color		○	○			○	바우처, 조세감면, 보조금으로 민간서비스 구매
	orange color	○		○			○	바우처 등으로 공공서비스 구매
	red color	○			○		○	개인의 공공서비스 구매

자료 : Burchardt, Tania. "Boundaries Between Public And Private Welfare: A Typology and Map of Service", London: CASE, 1997.

<그림 1> Burchardt의 복지의 수레바퀴

서비스 선택권을 강조한 버차드의 모델은 글레너스터나 OECD의 유형화보다 보육재정의 다양한 분화 형태를 설명하기에 적절하고, 이해경의 재정모델의 한 요소인 상품 판매, 즉, 서비스를 누가 선택하는지를 잘 결합시키고 있다. 가령, 버차드 모델의 초록색은 일본과 같이 민간사회복지업인이 서비스를 공급하고, 서비스 구매 비용을 정부가 지불하면서, 서비스 기관도 정부의 '조치'에 의해 결정되는 보육시스템을 설명하기에 적절하며, 노란색은 민간에서 제공하는 서비스를, 정부의 보육료 지원을 받으면서도, 서비스 기관을 자유롭게 선택할 수 있도록 하는 바우처 또는 우리나라의 보육료 감면제도를 설명하기에 적절하다. 버차드의 모델은 앞에서 다른 모델들과 비교해 서비스 선택권을 강조하는 최근의 보육정책의 변화 방향을 설명하기에 유용하다. 버차드의 모델에서 보여 지는 몇 가지 요소들, 즉, 서비스 공급자, 서비스 비용 부담자, 서비스 결정자는 보육재정의 특징을 분석하는 중요한 요소임에 틀림없다. 버차드의 모델은 공공개입이 다양한 방법으로 진행된다는 점을 시사한다.

### 3) Burchardt 모델에 입각한 재정지원방식 논쟁의 재구조화

우리나라에서 시설별 지원 방식을 아동별 지원 방식으로 전환한다는 것은 전적으로 수요측면의 재정지원만을 실시하겠다는 의미라기보다는 어떠한 지원 방식을 주도적으로 선택할 것인가의 문제이다. 논쟁의 각 입장을 버차드 모델의 구성 요소인 공급, 재정, 결정의 세 측면으로 분석해 보고, 재정지원 방식의 궁극적 목적인 보육의 공공성을 접근성, 형평성, 서비스 질이라는 차원으로 구분하여 예상되는 결과를 분석함으로써 현재의 재정지원 방식 논쟁을 재구조화할 것이다.

버차드 모델에 따라 각 입장을 <표 5>와 같이 분석해보면, 첫째, 서비스 공급의 측면에서, 공급측면의 지원을 지지하는 입장에서는 국공립보육시설과 민간법인보육시설을 전체 보육시설의 약 50%수준까지 확대할 것으로 주장하는데, 이와 같은 양적 확대가 이루어졌을 때만이 많은 보육아동에게 보육료 간접지원의 혜택을 줄 수 있기 때문이다. 그러나 직접 지원을 강조하는 수요측면 지지자들은 일정비율 이상의 국공립보육시설은 필요하지만, 반드시 절대적 우위를 차지할 정도로 필요하지는 않다고 판단한다. 둘째, 재정, 즉 서비스 비용의 분담과 관련하여, 공급측면 지지자들은 지금처럼 정부지원시설 중심으로 지원하여야 하며 민간보육시설과의 경쟁을 유도하는 것은 바람직하지 않다고 판단한다. 정부지원시설 이용 아동에게만 혜택이 주어지는 것에 대해 앞서 검토했듯이 정부지원시설 수를 확대하는 것으로 해결하려 한다. 반면, 수요측면 지지자들은 정부지원시설이 초창기에는 저소득층 아동을 주로 보호했던 것과는 달리 현재는 대부분 중산층이 이용하고 있는 만큼, 정부지원시설과 미지원민간시설의 보육료 차이를 줄이고 아동중심으로 지원하여 모든 아동들은 고른 혜택을 받도록 함과 동시에 민간보육시설에 대해서도 간접 지원해야 한다는 입장에서 서 있다. 셋째, 결정과 관련하여, 표면적으로는 서비스 결정권이 이용자에게 있지만 공급측면 지원에서는 일반적으로 저렴한 보육료의 정부지원시설을 선호하지만 그 수가 제한되어 있다는 측면에서 선택권을 일부 제한하는 것으로 볼 수 있고, 수요측면 지원에서는 보육시설간 보육료 차이가 줄어드는 한편 보육료 지원제도를 통해 직접적인 효과를 가질 수 있도록 하고 있으므로 선택권을 제한하지 않는다고 보아야 할 것이다.

각 입장이 보육의 공공성 즉, 서비스 접근성, 서비스 효과성, 서비스 질에 미치는 영향을 볼 때, 공급측면 지원은 이용자가 보육료가 저렴한 정부지원을 선호하지만 시설이 제한적이라는 측면에서 접근성이 낮으며, 어떤 유형의 보육시설을 이용하느냐에 따라 보육료 부담이 달라진다는 데서 형평성이 떨어진다. 정부지원시설의 질은 평균적으로 미지원 시설보다 우수하다는 평가이지만, 상대적으로 재정운영이 열악한 미지원 민간보육시설은 여전히 서비스 질을 향상시키기 어렵게 된다. 반면, 수요측면 지원은 어느 시설을 이용하든 동일 수준의 지원을 받게 될 뿐만 아니라 수요자인 아동과 가족의 소득수준, 욕구 등을 고려해 직접적인 지원을 한다는 측면에서 접근성과 형평성을 보다 잘 보장할 수 있고, 민간보육시설의 운영 안정화로 서비스 질의 향상을 기대할 수 있다. 그러나 민간보육시설에 간접적인 재정지원을 한다는 것만으로 의도한 만큼의 서비스 질 향상을 가져올 수 있을지 확인하기 어렵다.

<표 5> 보육재정지원 방식에 대한 논쟁의 재구조화

구 분		공급측면 중심의 지원 (시설별 지원 중심)	수요측면 중심의 지원 (아동별 지원 중심)
전략	공공성 확보 방안	정부지원시설 확대를 통한 공공성 확보	보육료 지원 확대를 통한 공공성 확보
공급	국공립보육시설 확충	찬성	찬성
	법인보육시설의 확대	찬성	언급 없음
재정	보육료에 대한 입장	현행 유지(이원화) 정부지원시설의 보육료가 낮아야 함	일원화 방향 정부지원시설과 미지원시설의 차이 줄임
	정부지원시설 운영지원	유지 또는 증가	현재보다 낮춤(이유: 보육료수입의 증가)
	민간보육시설 지원	특별한 언급 없음	보육료 지원을 통한 간접 지원
	이용자의 보육료부담	지원시설 이용 경우 간접지원 혜택	지원시설과 미지원시설간 별 차이 없음
	차등보육료 도입	찬성	찬성
결정	보육시설 선택권	이용자	이용자
	보육시설 선택범위	정부지원시설 선호할 경우 제한적	제한 없음
공공성	접근성	저렴한 보육시설 접근 제한성 특별서비스에 대한 접근성 언급 없음	상대적으로 자유로움(정부지원과 미지원시설간 보육료 차이 줄어듦)
	형평성	시설 선택에 따라 보육료 차이 차등지원 경우, 이중 지원의 가능성	시설선택에 따른 보육료 부담 차이 없음 차등지원으로 인한 이중지원 없음
	서비스 질	정부지원시설의 서비스 질 상대적으로 우수	정부지원과 미지원시설의 질 차이 줄음
기타	주요 장점	정부지원시설의 안정적 운영 지원시설 비율 높으면 공공성이미지 강화	보육료지원의 체감 효과가 직접적, 큼 민간보육시설 간접 지원과 운영 안정화
	주요 한계	시설 유형에 따른 보육료와 질의 차이 일부 계층에 대한 역진적 소득 재분배	지원시설은 현재보다 운영 불안정 시장경쟁의 심화 가능성
	보완책	미지원민간시설 및 미지원시설 이용아동에 대한 지원 방안 마련	정부지원시설 재정안정, 서비스 질 관리
	버차드 모델의 적용	하얀색(공공-공급, 공공-재정, 공공-결정) 초록색(민간비영리-공급, 공공-재정, 공공-결정) 검정색(민간-공급, 민간-재정, 민간-결정)	오렌지(공공-공급, 공공-재정, 민간-결정) 노란색(민간-공급, 공공-재정, 민간-결정)

비고 : 하얀색과 초록색 영역이라고 하더라도, 우리나라에서는 서비스 비용이 전적으로 공공재원으로 이루어진다고 보기보다는(공공-재정), 공공재정이 지배적이라고 보는 것이 정확하다.

보육의 공공성과 재정지원 방식의 관계에서 공급측면의 지원 지지자들은 국가 중심으로 보육시설을 설치, 운영하는 것을 중요하게 생각하며, 그것의 확대를 적극적으로 고려하지 않는 아동별 지원 방식을 공공성에 역행하는 것으로 생각하는 반면, 수요측면 지원 지지자들은 국가 중심의 보육시설 설치와 운영이 전체 보육시장을 주도하지 못한다면 보편적 보육을 위해 보육료 지원 방식을 확대해야 하며, 정부지원시설에만 관심을 집중하는 것은 보편주의를 지향하는 현재 단계에서 바람직하지 못하다는 입장이다. 그러나 버차드의 모델을 적용해 볼 때 현대사회에서 이들의 관계는 대립적 관계라기 보다는 복지의 다원화 차원에서 모두 선택 가능한 대안의 하나이다. 공급측면 지원에서 수요측면 지원으로 무게 중심을 이동시킨다는 것은 버차드의 모델로 표현하자면, 기존의 하안색(국공립시설-보육료간접지원), 초록색(민간법인시설-보육료간접지원), 검정색(순수민간시설-보육료지원 없음) 영역의 보육시설이 축소되고, 오렌지색(국공립시설-보육료직접지원), 노란색(민간법인·순수민간시설-보육료직접지원) 영역의 보육시설이 확대된다는 것을 의미한다. 보육의 공공적 영역을 과거에는 저소득층, 정부지원시설 중심으로 공공의 개입을 하여 왔다면, 향후에는 일반아동과 정부미지원시설에 이르기까지 공공의 개입을 확대하겠다는 의미이다. 시각적으로 순수민간영역(검정색)을 줄이면서, 이용자 선택권을 강조하는 방향으로 이동하고 있다(하안색에서 오렌지색으로, 초록색과 검정색에서 노란색으로). 즉, 재정과 수혜아동의 수가 증가하고 있다는 것을 고려할 때, 수요 측면의 재정지원은 공공성을 약화시키는 조치라기보다는 다른 형태의 공공적 개입을 선택하는 것이라고 보아야 할 것이다.

간과하지 말아야 할 것은 수요측면 지원이라는 것이 지원의 방식을 설명하는 것이지 그 자체로 공공성의 수준을 설명하지는 못한다는 것과, 제도적 환경에 따라서는 아동중심 지원이 비효율적일 수 있다는 사실이다. 우리나라와 같이 보육시설 공급이 민간의존적인 상황에서, 수요측면의 지원은 보육재정이 많을수록 공공성을 높이는 데 유리하지만 보육재정이 적을수록 저소득층 아동들조차 제대로 보호하지 못하는 방식일 수 있다. 또한 만약 우리나라가 스웨덴 등 북유럽과 같이 충분한 공공시설과 충분한 보육재정을 확보하여 무상보육을 실시하게 된다면 수요측면 지원은 또 다른 비효율을 가져올 수 있다. 결국, 공급측면 지원이나, 수요측면 지원이나의 선택은 우리나라의 보육시설 공급의 성격, 재정의 크기, 이념, 목표 등에 따라 다르게 접근될 수밖에 없다. 역으로 표현하자면, 현재의 보육 재정지원 방식에 대한 논쟁은 현재의 상황 속에서 최적의 대안을 모색하는 것이어야 한다.

## 5. 결 론

본 논문은 최근 우리나라의 급변하고 있는 보육정책 환경 속에서 대두되고 있는 보육사업 재정지원 방식에 관한 논란을 이론적으로 재구성하여 그 성격과 의미를 명확히 하기 위한 것이었다. 본 논문은 재정지원 방식을 정책 목표인 보육의 공공성과 연관시켜 분석하기 위해 보육의 공공성을 접근성, 형평성, 서비스 질의 세 요소로 설명하였으며, 현대 사회에서 사회복지가 다양하게 분화된다는 것을 밝히면서 버차드의 모델을 준거로 재정지원 방식의 양 입장을 보육서비스의 공급, 재정, 결정이라는 세 요소를 가지고 재구조화하였다. 또한 각각의 입장이 보육의 공공성과 어떠한 관계를 갖는지를

제시하였다.

버차드 모델을 적용하자면, 공급측면 지원은 공공부문의 공급과 공공부문 및 비영리민간법인에 대한 재정지원을 강조하는 것으로, 이 경우 이용자가 간접적으로나마 재정지원을 받기 위해서는 정부지원시설을 선택해야 한다는 측면에서 결정, 즉 이용자 선택권이 제한적이라고 분석하였다. 반면 수요측면 지원은 공급 주체에 대한 관심이 약하고, 공공부문이든 민간부문이든 정부가 직간접적으로 재정을 지원함으로써 결정, 즉 이용자의 선택권을 높이는 방식이라고 분석하였다. 보육의 공공성과 관련하여, 공급측면 지원은 수요측면 지원과 비교하여 접근성과 형평성이 떨어지고, 정부지원시설의 서비스 질은 미지원 시설에 비해 상대적으로 높은 편이다. 수요측면 지원으로 정부지원시설과 미지원시설간 서비스 질의 차이가 줄어들게 되지만 상대적으로 정부지원시설의 서비스 질이 낮아질 가능성도 있다. 또한 수요측면 지원이 전체적으로 접근성과 형평성에서 이로울 수 있으나, 특별보육, 취약지역, 취약 아동과 가족 등 개별적인 모든 상황에서 동일한 결과를 가져오지 않을 수 있다.

양 방식의 비교를 통해, 보육재정과 공공보육시설을 한 순간에 확충할 수 없는 우리나라의 보육 정책 환경을 감안할 때, 그리고 최근의 보육정책의 방향을 고려할 때, 수요측면의 재정지원 방식은 보육의 공공성을 확산시켜 나가는 현재 시점에서 선택 가능한 전략이라고 판단한다. 이것이 연착륙하기 위해서는 몇 가지 전제가 필요하다. 첫째, 정부 개입의 우선순위를 정한 다음에 해당 서비스가 충분히 공급될 수 있도록 자원을 선택과 집중하는 전략을 수립하는 일이다. 수요측면 지원으로 우리나라에서 발생하는 모든 보육서비스에 대해 공공적 개입을 한다는 것은 바람직한 일이지만, 정부 역할의 우선 순위는 분명해야 한다. 정부가 우선적으로 책임을 져야 하는 보육의 대상이 빈곤아동, 장애아동, 취약 지역의 아동, 일하는 여성의 자녀들이라면 정부는 이를 위해 자원을 선택하고 집중하여 보육의 사각 지대가 발생하지 않도록 해야 한다. 공공부문 보육시설을 중심으로 그 역할을 부여하고 이에 필요한 특별 운영비를 제공함으로써 사회적 자원의 활용을 최대화시키는 전략을 마련하여야 한다. 둘째, 새로운 지원대상이 되는 민간보육시설의 투명성과 책임성을 어떻게 관리해 나갈 것인지 방안을 모색하여야 한다. 비록 보육료를 통한 간접 지원이라고 하지만, 민간보육시설에 공적 자금이 투입되면서 민간보육시설의 공공성이 강화된다면, 재정 투입과 더불어 민간보육시설의 책임성을 강조하여야 한다. 운영과 서비스 질에 대한 지도, 감독 방안이 마련되어야 한다. 셋째, 행정 인프라를 구축하여야 한다. 보육료 지원 대상이 확대되고, 민간보육시설에 대한 지도, 감독이 필요하다면, 정부는 그에 적절한 행정 인프라를 마련하여야 한다.

수요측면의 지원은 보육의 공공성 확보를 위한 최종적인 종착역이라기보다는 현재 우리나라의 정책 환경과 여건을 고려해 선택한 전략이라고 할 수 있다. 저 출산 문제와 여성 노동력 활용이라는 사회적 과제를 해결하기 위해서는 장기적으로 복유럽과 같은 충분한 사회 투자와 정책 환경이 조성되어 공공부문이 적극적으로 주도하는 방식의 육아의 사회화가 이루어져야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강남식·신은주·정재훈·이윤경·정병호·이은애. 2003. 『보육정책의 새로운 관점 정립 및 개선 방안 연구』. 서울: 여성부.
- 김연명. 1994. “보육비용 관리체계의 합리화 방안”. 한국영유아보육학회 편, 『한국영유아보육사업의 개혁 과제』. 서울: 한국복지정책연구소출판부.
- 김정자. 1994. “영유아보육의 새로운 추세와 과제”. 『한국영유아보육사업의 개혁과제』. 서울: 한국복지정책연구소 출판부.
- 김중해. 1992. “영유아보육 발전을 위한 행·재정적 지원방안”. 『21세기에 대비한 우리나라 영유아보육의 발전방안 모색』. 서울: 우리 아이들의 보육을 걱정하는 모임.
- \_\_\_\_\_. 2001. “보육의 공공성 확보를 위한 영유아보육법 개정 방향”. 『보육의 공공성 확보를 위한 영유아보육법 개정에 관한 공청회』.
- 대통령비서실 고령사회대책 및 사회통합기획단 인구·고령사회대책팀. 2004. 1. 15. “저출산 고령사회 대응을 위한 국가 실천전략”.
- 대통령자문 고령화 및 미래사회위원회. 2004. 6.11. 『육아지원정책 방안』.
- 백선희. 1997. “정부의 보육시설 공급정책의 전개과정에 관한 평가”. 『한국영유아보육학』 제 10집. 충북: 한국영유아보육학회.
- \_\_\_\_\_. 2000. 『영유아보육비용 재정분담 구조의 현황과 과제』. 한국영유아보육학회. 『한국영유아보육학』 제 21집. 충북: 한국영유아보육학회.
- \_\_\_\_\_. 2004(a). 『보육료 차등지원제도의 도입 방향에 관한 연구』. 한국영유아보육학회. 2004. 『한국영유아보육학』. 제 36집. 충북: 한국영유아보육학회.
- \_\_\_\_\_. 2004(b). 『보육재정의 공공성 확대 방안 마련을 위한 토론회』 토론회. 한국여성단체연합회
- \_\_\_\_\_. 2004(c). “영유아보육법 개정의 의의와 과제”. 계간 『사회복지』 2004년 봄호.
- \_\_\_\_\_. 김교성. 2001. “아동보육사업 재정에 대한 평가와 합리적 지원 방식”. 『21세기 보육사업 선진화를 위한 보육제도 개선안』. 보육발전위원회·기획단. 보건복지부.
- 변용찬·서문희·이상현·임유경. 2001. 『보육료 지원사업 평가』. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 보건복지부. 2001. 『보육사업 중장기 종합발전계획』.
- 보건복지부·한국보건사회연구원. 1998. 『보육시설확충 3개년 계획 평가에 관한 연구』.
- 서문희. 2004. “영유아보육법 개정에 따라 무엇이 달라지는가?”. 『Click Children』. 2004년 봄호. 서울: 서울시보육정보센터.
- \_\_\_\_\_. 이상현. 2002. 『보육사업 평가- 시설별 지원 사업을 중심으로』. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 유희정. 2002. 『보육발전 기본계획 시안 개발』. 서울: 한국여성개발원.
- \_\_\_\_\_. 강정희. 2003. 『민간보육시설의 공공성 강화 방안 연구』. 서울: 한국여성개발원.
- 이혜경. 1991. “탁아정책 모델과 재정제도의 선택”. 탁아제도와 미래의 어린이 양육을 걱정하는 모임. 『우리 아리들의 육아현실과 미래』. 서울: 한울.
- 장하진·장혜경·김영옥·김종숙·유희정·강정희. 2002. 『보육정책 종합대책 수립 방안 연구- 신보육정책: 꿈나무 플랜』. 서울: 한국여성개발원.
- 정병호·정진경·이부미. 2003. 『보육법인 모형개발 연구』. 서울: 여성부.



- 허선. 1999. 『차등보육료 제도의 확대에 관한 제안』, 『차등보육료 도입을 위한 영유아보육법 개정에 관한 공청회』자료집. 공동육아연구원 · 서울YMCA · 참여연대 · 한국보육교사회 · 한국여성단체연합.
- Burchardt, T. 1997. *Boundaries Between Public and Private Welfare : A Typology and Map of Services*. London: Centre for Analysis of Social Exclusion.
- Cleveland, G., Krashinsky, M.. 2003. *Financing ECEC Services in OECD Countries*. OECD.
- Esping-Enderson, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.
- EPAC. 1996. *Child Care Task Force Interim Report : Future Child Care Provision In Australia*. Canberra: EPAC.
- Joseph Rowntree Foundation. 1999. "Private welfare and public policy". *January 1999-Ref 139*.
- Kamerman, S., Kahn, A. 1981. *Child Care, Family Benefits, and Working Parents : A Study in Comparative Policy*. New York: Columbia University Press.
- OECD. 2001. *Starting Strong : Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD.
- Peacock, A. Glennerster, H., and Lavers, R. 1968. *Educational Finance : its sources and users in the United Kingdom*. Edinburgh: Oliver and Boyd.
- Senate Community Affairs References Committee. 1998. *Report Child Care Funding*. Canberra: Commonwealth of Australia.
- Skolverket(Sweden. The National agency for education). 2000. *Child care in Sweden*.
- Titmuss, R. 1958. *Essays on the Welfare State*. London: Allin and Unwin.
- 보건복지부 공보관실. 2002. 5. 13. "보도자료 : 보건복지부 조직개편".
- 보건복지부 보육과. 2004. 3. 25. "보도자료 : 영유아보육사업주관부처 이관문제".
- 여성부. 2004(a). 3. 2. "보도자료: 정부조직법 국회 통과, 보육업무 여성부 이관".
- 여성부. 2004(b). "브리핑 자료 : 여성부, '05년 영유아보육예산안 50.1% 증가".
- 중앙보육정보센터. 1999. "시민단체보육법개정안".
- 중앙일보 2004. 6. 13.
- 한국여성단체연합. 2004. 6. 9. "보육재정 지원방식에 대한 건의문".
- 한국여성단체연합. 2004. 6. 15. "의견서:육아지원정책 방안을 보완하고 예산지원을 구체화해야 한다."
- breaknews. 2004. 10. 5., 11. 25. 12. 3.
- edaily 2004. 6. 21.

# On Restructuring of the Debates on Child Care Financing in Reflection of Changing Policy Surrounding in Korea: with Burchardt's Model

Baek, Sun-Hee  
(Seoul Theological University)

This article attempts to restructurize the current arguments on how to change the method of financing child care programme, which is currently under discussion in Korea.

There has been a series of changes in Korean child care policy, such as the amendment of Child Care Act, the transition of its responsible administrations, adoption the child care policy as a national agenda. In these changes, new needs for child care financing method comes out with a new direction of child care policy and a plan of expansion of finances. That's the transition from 'facility-centered subsidy' to 'child-centered subsidy'. This article redefine it as the arguments about 'supply-side subsidy' vs. 'demand-side subsidy'.

To analyse the different traits of two branches of arguments, this article reviews the social welfare models, and has come to the conclusion that the Burchardt's model is appropriate to explain the financing debates. Thus, the analysis the traits of the two perspectives is based on three dimensions i. e. service provision, financing and decision making according to the Burchardt's model. This also examines how the two sides is connected to the discussion of publicity and quality improvement of child care service.

Through this approaches and analysis, this helps us restructurize the debates on the method of financing from the present superficial arguments.

Key words : child care policy, social welfare, child care financing, Burchardt

[접수일 2004. 9. 1. 게재확정일 2004. 12. 13.]