

# 유아교육·보육 재정조달 거버넌스 현황과 개선과제

김근진 부연구위원

2019년 12월로 예정된 유아교육지원특별회계의 종료를 앞두고 안정적으로 누리과정 재정을 조달할 수 있는 방안을 추진해야 한다. 2018년에는 보육지원체계 개편이 논의되고 있고데, 이에 따라 영유아 보육료 지원체제도 개편될 예정이다. 그 외에도 아동수당의 도입으로 인한 신규 재정소요가 발생하고 있다. 이와 같은 유아교육 및 보육정책의 안정적인 재정조달을 위한 거버넌스 개선 방안에 대해 모색할 필요가 있으며, 이에 따라 유아교육 및 보육 재정조달 거버넌스 현황과 개선과제에 대해 제시하였다.

## 1. 서론

현재 우리나라의 유아교육·보육 재정조달 거버넌스는 유보통합이 이루어진 OECD의 다른 국가들과 달리 유아교육과 보육의 이원화 시스템이 유지되고 있다. 다시 말해서 유아교육과 보육을 담당하는 관할권이 중앙정부 및 지방정부 수준에서 모두 분리되어 있는데, 유아교육을 담당하는 유치원의 관할권은 교육부와 교육청에 있고, 보육을 담당하는 어린이집의 관할권은 보건복지부와 지방자치단체로 분리되어 있다. 재정 구조의 측면에서 보면 유아교육 재정은 교육재정에 포함되어 있고, 보육재정은 복지재정에 포함되어 있다. 교육재정과 복지재정은 재정조달 구조가 전혀 다른 방식으로 구성되어 있다. 이런 점에서 유아교육재정과 보육재정 구조의

특성을 고려하여 현재의 재정조달 체계가 가지고 있는 문제점을 분석하고, 안정적으로 재정조달을 할 수 있는 거버넌스 개선 방안을 모색할 필요가 있다.

## 2. 거버넌스의 개념 및 구조

### 가. 거버넌스의 개념

거버넌스는 넓은 의미에서 관리방식 또는 협업양식으로 정의할 수 있다. 거버넌스는 전통적으로 정부를 중심으로 한 관리방식이라고 할 수 있는데 현대 사회에서 정부가 아닌 시장 및 시민사회가 정부가 주도해왔던 관리체제에 영향력을 행사하게 되면서 사회의 관리방식을 더 이상

\* 본고는 육아정책연구소 기본과제 「육아정책 재정조달 거버넌스 연구(김근진·문무경·조혜주, 2018)」에 기초하여 작성한 것임.

정부만의 관리방식이라고 규정할 수 없게 되었기 때문에 등장한 개념이 거버넌스라고 할 수 있다. 정부, 시장, 시민사회 등 다양한 행위자 사이의 조정이라는 점을 강조하여 이명석(2016)은 거버넌스를 ‘사회적 조정양식’이라고 정의하였다.<sup>1)</sup> 본 연구에서는 거버넌스를 넓은 의미에서 ‘관리체제’로 정의하고, 그중에서도 재정조달 거버넌스를 ‘재정을 조달하기 위해 중앙정부, 지방자치단체, 민간의 당사자들이 소요재정을 분담할 수 있는 관리체제’로 정의한다.

## 나. 거버넌스의 분류

### 1) 계층제·시장·네트워크 거버넌스

서구사회에서 보편적으로 사용되는 거버넌스의 분류는 계층제 거버넌스(hierarchical governance), 시장 거버넌스(market governance), 네트워크 거버넌스(network governance)라고 할 수 있다.<sup>2)</sup>

계층제 거버넌스는 전통적인 정부의 거버넌스를 가리키는 개념으로 관료제를 중심으로 한 개념이다. 계층제 거버넌스의 특징은 관료들이 규정과 절차에 따라 업무를 처리한다는 점이며<sup>3)</sup> 이런 의미에서 계층제 거버넌스에서는 관할권(jurisdiction)이 특히 중요하다고 볼 수 있다. 유아교육 및 보육재정에 관한 논의에서 특히 유보통합 및 누리과정 지원과 관련하여 문제로 제기되었던 것이 바로 관할권(jurisdiction)의 일원화 문제였다. 교육부, 복지부, 지방자치단체, 교육청으로 분리된 관할권의 문제가 유아교육 및 보육 정책에서 통합된 접근을 가로막는

커다란 장애물이었다고 볼 수 있다. 이런 점에서 계층제 거버넌스는 전통적인 관료제를 의미하고 있지만 오늘날에도 우리나라의 유아교육 및 보육 정책의 거버넌스 문제를 설명하는 중요한 핵심 개념으로 작동하고 있다.

시장 거버넌스는 시장 메커니즘에 의해 사회 문제를 관리하는 방식이라고 할 수 있는데 유아교육 및 보육 정책에서는 바우처 시스템이 시장 거버넌스가 적용된 대표적인 정책이라고 할 수 있다. 우리나라의 유아교육 및 보육 정책에서 바우처가 가지는 의미에 대해서는 뒤에서 자세히 논의할 것이다.

네트워크 거버넌스는 정부 및 시장과 구분되는 시민사회를 중심으로 시민단체, 학계, 이익단체들이 네트워크를 형성하여 사회문제의 관리체제에 참여하는 것을 의미한다. 우리나라의 유아교육 및 보육 문제에서 유치원 및 어린이집 연합회, 학부모단체를 비롯한 시민단체, 학계 전문가 등이 네트워크를 형성하여 정책 결정 및 집행에 영향력을 행사하는 것이 네트워크 거버넌스의 예라고 할 수 있다.

### 2) 메타 거버넌스

계층제, 시장, 네트워크 거버넌스는 거버넌스의 대표적인 유형들을 분류한 개념이지만 각각의 거버넌스 유형이 별개로만 작동하는 것은 아니다. 각각의 거버넌스 유형은 다른 거버넌스 유형과 조합을 이루어 관리체제를 형성할 수도 있는데 이를 설명하는 개념이 메타 거버넌스(meta governance)이다. 메타 거버넌스(meta governance)는 계층제, 시장, 네트워크 거버넌스의 최적 조합을 찾아가는 과정을 의미한다.<sup>4)</sup>

1) 이명석(2016). 거버넌스: 신드롬 또는 새로운 행정학 이론?. 국정관리연구, 11(3), 1-25. p.8.

2) 유재원·이승모(2008). 계층제, 시장, 네트워크: 서울시 구청조직의 거버넌스 실태에 대한 실증적 분석. 한국행정학회보, 42(3), 191-213. p.191.

3) 유재원·이승모(2008). 계층제, 시장, 네트워크: 서울시 구청조직의 거버넌스 실태에 대한 실증적 분석. 한국행정학회보, 42(3), 191-213. p.197.

4) 이명석(2017). 거버넌스 신드롬. 성균관대학교 출판부. p.225.

### 3) 협력적 거버넌스

계층제, 시장, 네트워크 거버넌스는 전통적인 거버넌스의 유형으로 각각 정부, 시장, 시민사회를 주체로 한 거버넌스 개념들이다. 이러한 전통적인 거버넌스 유형들에 추가하여 최근에 부각되는 거버넌스 유형이 협력적 거버넌스(collaborative governance)이다. 협력적 거버넌스는 서로 다른 조직 간의 경계(boundary)를 뛰어넘는 협력을 어떻게 이끌어낼 것인가의 문제라고 할 수 있다. 협력적 거버넌스는 일반적으로 '독립적인 조직 간의 협력관계'(collaboration between organizations)를 말한다.<sup>5)</sup> 서로 다른 조직 간의 협력을 이끌어내는 수단에 대해서 Sorenson(2006)은 틀짜기(framing), 이야기하기(storytelling), 촉진(facilitation), 참여(participation)를 제시한다.<sup>6)</sup> 틀짜기(framing)는 정치적·재정적·조직적 맥락을 제공하는 것으로서 법적·제도적 기반을 조성하는 것을 의미한다. 서로 다른 조직 간 협의체를 위한 법적 장치를 마련하는 것이 여기에 해당될 것이다. 이야기하기(storytelling)는 협력의 목적 또는 달성하고자 하는 가치를 공유함으로써 공통의 목표를 설정하는 것을 의미한다. 유아교육 및 보육 정책에서 유보격차를 해소함으로써 동일한 연령의 유아들에게 출발선에서의 평등을 달성하게 한다는 목표가 여기에 해당될 것이다. 촉진(facilitation)은 협력을 위한 기술, 정보, 자원 등의 다양한 형태의 지원을 제공하는 것을 의미한다. 구체적인 협력을 위한 인력 및 예산, 정보 지원 등이 여기에 해당될 것이다. 참여(participation)는 협력을 이끌어내는 주체가 실제로 협력 과정에 참여하여 협력이 잘 진

행되도록 다른 참여자와 상호작용하는 것을 의미한다. 중앙정부가 지방정부 간 협력을 이끌어내는 협의체를 구성할 때 단순히 협의체를 구성하는 것에서 그치지 말고 그 협력이 잘 진행될 수 있도록 협의 과정에 참여하여 상호작용하는 것이 여기에 해당될 것이다.

### 다. 재정조달의 문제 : 누가 얼마나 부담할 것인가?

재정조달 거버넌스를 논의하기 위해서는 먼저 누가 얼마나 부담할 것인가의 원칙에 대해서 논의할 필요가 있다. 재정부담에 있어서 누가 얼마나 부담할 것인가는 중앙정부와 지방정부 간, 정부와 민간의 관계에서 논의할 수 있다.

#### 1) 중앙정부와 지방정부 간 재정부담 배분

유아교육 및 보육 정책에서 중앙정부와 지방정부 간 재정부담 배분의 원칙은 국가최소수준(national minimum)의 공공서비스를 위한 재정부담은 중앙정부가 담당해야 한다는 것이다. Oates(1972)<sup>7)</sup>의 분권화 정리(decentralization theorem)는 지역 간 차이가 없이 전국적으로 동일하게 적용되는 공공서비스는 중앙정부가 담당하고, 지역의 차별적인 수요를 반영하는 공공서비스는 지방정부가 담당하는 것이 가장 효율적이라고 제시하였다. 우리나라의 경우는 지역 간 차이가 없이 전국적으로 동일하게 적용되는 공공서비스의 경우에도 지방비 매칭을 통한 보조금 사업으로 진행하여 지방정부의 자체 사업을 위한 예산을 증발시키는 문제가 오랫동안

5) 이명석(2017). 거버넌스 신드롬. 성균관대학교 출판부. p.178.

6) Sorenson, E.(2006). Metagovernance: the changing role of politicians in processes of democratic governance. The American Review of Public Administration, 36(1), 98-114; 이명석(2017). 거버넌스 신드롬. 성균관대학교 출판부. pp.229-232에서 재인용.

7) Oates, W.E.(1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

안 지적되어왔다.

## 2) 정부와 민간의 관계

정부와 민간의 재정부담 관계는 재정제공자와 재정수혜자, 서비스제공자와 서비스수혜자의 관계로 나누어 살펴볼 수 있다. 재정제공자는 정부, 재정수혜자 및 서비스제공자는 민간의 유아교육 및 보육기관, 서비스수혜자는 아동 및 부모라고 할 수 있다.

## 3. 유아교육·보육 재정 현황

### 가. 유아교육 재정 현황

유아교육 재정 현황에서 현재 재정조달에 가장 논란을 겪고 있는 누리과정 재정지원 현황을 살펴보면 다음과 같다(표 1 참조). 누리과정 재정지원은 유치원은 유아학비, 어린이집에 대해서는 3-5세 보육료 지원의 명목으로 이루어지고 있는데, 2015-2016년에는 유치원과 어린이집 모두 지방교육재정교부금에서 조달하였으나, 지방교육재정교부금이 교육기관이 아닌 보육기관인 어린이집 지원에 투입되는 것에 대해 시·도 교육청의 반발이 일어났고, 그에 따라 2016년 12월에는 지방교육재정교부금 뿐 아니라 국

고지원금을 합쳐서 누리과정 지원을 위한 특별회계인 유아교육지원특별회계가 만들어지게 되었다. 2018년 이후 현 정부는 어린이집 누리과정 지원은 전액 국고에서 지원한다는 정책을 추진하였기 때문에 2018년부터는 어린이집 누리과정 지원은 전액 일반회계 전입금으로 지원하게 되었고, 유치원 누리과정 지원은 종전과 같이 지방교육재정교부금에 포함되는 교육세 전입금으로 지원하게 되었다.

누리과정 지원 단가는 2013년에 유아학비·보육료 22만원, 방과후과정비·누리과정운영비 7만원으로 결정된 이후 현재까지 6년동안 동결되어 있는 상태인데, 2018년 예산안에 대한 국회 합의문 및 부대의견에서는 누리과정 단가 인상은 유치원 뿐만 아니라 어린이집의 경우에도 모두 지방교육재정교부금으로 할 것을 결의하였다. 그러나 시·도 교육청은 지방교육재정교부금을 교육기관이 아닌 보육기관인 어린이집 지원에 투입하는 것에 대해 반대하는 입장을 공통적으로 가지고 있기 때문에 누리과정 지원 단가 인상은 현재 이루어지지 못하고 있다.

### 나. 보육 재정 현황

보육 재정 현황은 아동수당·양육수당·0-2세 보육료·보육교직원 인건비 및 운영지원을 제시

〈표 1〉 누리과정 재정지원(예산기준)

단위: 억원

연도	총액	기관별		자원별	
		유치원	어린이집	교육세 전입금	일반회계 전입금
2017	39,408	18,533	20,875	30,808	8,600
2018	38,927	18,341	20,586	18,341	20,586
2019	38,153	17,628	20,525	18,341	19,812

자료: 1) 각년도 교육부 예산안 및 기금운용계획안.

2) 교육부 보도자료(2018.12.08.). 교육부 2019년도 예산 74조 9,163억원 확정.

하였다. 이 정책들에 대한 재정지원이 보육 재정에서 가장 큰 비중을 차지하기 때문이다. 이 중 아동수당은 행정체계상으로는 보육정책이 아니라 아동정책으로 분류되나 다른 정책들과 밀접하게 연결되어 있는 가족지원정책 패키지에 포함된다는 점에서 보육 재정 현황에 포함시켜 제시하였다.

보육재정이 유아교육재정과 구분되는 점은 지방비 매칭을 통해 조달한다는 점이다. 유아교육재정은 교육재정에 포함되고, 보육재정은 복지재정에 포함된다. 유치중등 교육재정은 지방교육재정교부금과 시·도 전입금으로 대부분의 재원을 조달하고 있으나, 복지재정은 국비와 지방비 매칭을 통해 재원을 조달하게 된다. 국비 비율은 평균적으로 아동수당 71.8%, 0-2세 보육료 및 양육수당은 약 66-67%, 보육교직원 인건비 및 운영지원은 49.8%이다.

그런데 우리나라의 국세와 지방세 비율은 현재 약 8:2이다. 국세 지방세 비율이 8:2인 것에

비교해 보면 복지사업에서의 지방비 부담은 그보다 크게 나타나고 있다. 중앙정부에서 지방정부로 이전하는 재원으로는 국고보조금 이외에 지방자치단체는 지방교부세, 교육청에는 지방교육재정교부금이 있다. 지방교부세와 지방교육재정교부금은 원칙상으로는 지방자치단체와 교육청에 세출 편성의 재량권이 있으나, 실제로는 중앙정부에서 이양된 사업들에 대한 의무지출 경비로 사용되는 경우가 많기 때문에 실제로는 지방정부에 세출 편성의 재량이 있다고 보기 어렵다. 이런 점에서 현재 지방비 매칭 비율은 지방정부의 자체사업을 할 수 있는 지방세를 증발시키는 문제를 발생시키고 있다.

이와 같은 문제를 고려해 보면, 지방비 매칭은 중앙정부가 추진하는 사업의 비용을 지방정부로 전가하기 위한 수단으로 사용되고 있다고 볼 수 있다.

현 정부는 장기적으로 국세와 지방세 비율을 6:4로 변화시킨다는 구상을 제시하였으나,

〈표 2〉 아동수당·양육수당·0-2세 보육료 지원·보육교직원 인건비 및 운영지원 재정(예산기준)

단위: 억원

		2017	2018	2019
아동수당	총액	-	9,883	30,121
	국비	-	7,096	21,627
	지방비	-	2,787	8,494
양육수당	총액	18,358	16,451	13,318
	국비	12,241	10,891	8,923
	지방비	6,117	5,560	4,395
0-2세 보육료 지원	총액	47,641	48,401	50,825
	국비	32,348	32,574	34,053
	지방비	15,293	15,827	16,772
보육 교직원 인건비 및 운영지원	총액	18,108	19,833	23,831
	국비	9,018	9,877	11,868
	지방비	9,090	9,956	11,963

주: 2019년도 지방비는 국비 비율 아동수당 71.8%, 양육수당 및 0-2세 보육료 지원 67%, 보육교직원 인건비 및 운영지원 49.8%를 적용하여 산출. 자료: 1) 각년도 보건복지부 예산안 및 기금운용계획안.

2) 보건복지부 보도자료(2018.12.08.). 2019년도 보건복지부 예산 72조 5148억원으로 최종 확정.

2018년 10월 30일 국무조정실, 기획재정부, 교육부, 행정안전부 등 관계부처 합동으로 발표된 재정분권 추진방안에는 2022년까지 국세 지방세 비율을 7:3으로 지방세 비중을 확대하고, 이를 위해서 지방소비세를 11%에서 21%로 인상시킨다는 계획을 확정하였다. 그러나 재정분권 확대방안에서는 지방소비세 증가에 따라 발생하는 내국세 감소에 따른 지방교부세 감소분은 보전하지 않기로 결정하였다. 지방교부세는 내국세의 19.24%로 고정되어 있기 때문에 지방소비세 증가에 따라 내국세가 감소하면 지방교부세도 감소하게 되어 있다. 그 외에도 지방세 확충과 연계하여 지역밀착형 사무를 중심으로 중앙정부 기능이양도 같이 추진되고 있기 때문에 실제로 지방정부가 자율적으로 사용할 수 있는 재원 증가는 지방세 증가분보다는 적을 것으로 예상된다. 그럼에도 앞으로 지방정부의 재정분권 확대가 추진됨에 따라 복지사업에서도 지방정부의 재정적 역할이 커지는 방향으로 가게 될 것을 예상해 볼 수 있다.

## 4. 유아교육·보육 재정조달 거버넌스 현황 및 문제점

### 가. 거버넌스의 분절화(fragmentation)

유보통합을 통해서 동일한 연령의 아동에 대해서 유아교육과 보육을 통합적으로 제공하는 국가들은 중앙정부 수준에서는 교육부와 복지부가 분리되어 있더라도 지방정부 수준에서는 지방자치단체와 교육청이 통합되어 있다. 예를 들어 프랑스, 독일, 이탈리아는 아동의 연령별로 구분하여 0-2세는 복지부, 3-5세는 교육부로

관할권을 일원화하였고, 스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 호주는 0-5세를 모두 교육부로 관할권을 일원화하였는데<sup>8)</sup>, 이들 국가들은 모두 지방정부 수준에서 지방자치단체와 교육청이 통합되어 있는 구조를 가지고 있다. 미국은 지방자치단체와 교육청이 분리된 구조를 가지고 있으나 초등학교 취학 전 1년을 의무교육으로 지정하여 초등학교 병설유치원을 통해서 유아교육으로 통합한 경우이다. 이런 점에서 미국은 유럽국가들과 같이 전면적인 유보통합을 하지 않았지만 대상과 범위를 한정하고 유아 의무교육으로 통합한 경우이다.

이에 비하여 우리나라는 지방자치단체와 교육청이 분리되어 있는 구조이고 3-5세 아동에 대한 관할권 역시 교육부와 복지부로 이원화되어 있다. 그에 따라 동일한 연령인 3-5세 아동에 대해 교육 및 보육을 제공하는 기관이 유치원과 어린이집으로 나뉘어져 있고, 기관에 대한 관할권 역시 유치원은 교육부와 교육청, 어린이집은 복지부와 지방자치단체로 분리되어 있다. 이러한 거버넌스의 분절화는 동일한 연령의 아동에 대한 통합적인 교육 및 보육 지원을 하기 어렵게 만드는 구조를 형성하고 있다.

### 나. 민간시설에 대한 의존

우리나라의 국공립 유치원 및 어린이집 취원율은 OECD 기준으로 볼 때 매우 낮은 수준이다. 2016년 3-5세 유아를 기준으로 우리나라의 국공립 유치원 및 어린이집 취원율은 21%인 것에 비해 OECD 35개 국가의 국공립 유치원 및 어린이집 취원율 평균은 67%, 유럽연합 22개 국가의 평균은 54%에 달한다.<sup>9)</sup> OECD 35개

8) 최성은(2013). 영유아 보육서비스의 평가와 개선방안. 재정정책논집, 16(3), 63-95. p.79.

9) OECD(2018). Education at a Glance 2018: OECD Indicators. p.177.

국가들 중에서 우리나라보다 국공립 유치원 및 어린이집 취원율이 낮은 국가는 호주(16%), 뉴질랜드(1%), 아일랜드(2%)의 3개 국가 뿐이다.<sup>10)</sup> 이렇게 낮은 국공립 유치원 및 어린이집 취원율에 대해서 하연섭과 유명미(2017)<sup>11)</sup>는 역사적 제도주의의 경로의존성(path dependence)과 정책유산(policy legacy)의 개념으로 설명한다. 과거 정부에서 재정 부담이 큰 국공립 유치원 및 어린이집 확충보다 기존에 존재하고 있었던 사립유치원 및 민간·가정어린이집에 대한 비용 지원을 통해 유아교육 및 보육기관의 확대를 추진하였기 때문에 다른 OECD 국가들과 달리 국공립 유치원 및 어린이집 취원율이 낮은 수준으로 유지되고 있고 이와 같은 시스템이 기존의 경로(path)를 형성하여 이후의 정책을 제약하고 있다는 것이다.

다시 말해서, 유아교육 및 보육 정책에서 민간시설에 대한 의존은 재정부담이 큰 국공립시설을 확충하는 것보다 기존에 존재하고 있었던 민간시설을 활용하여 유아교육 및 보육에 대한 접근성을 확대하려는 정부 정책에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 국공립시설을 확충하기보다 민간시설을 활용하여 접근성을 높이려는 정책은 정책유산(policy legacy)으로 작용하여 앞으로의 정책 방향을 제약하는 경로의존성(path dependence)을 형성하게 되는 것이다. 이러한 정책유산을 김수정(2015)<sup>12)</sup>은 민간의존과 비용중심의 정책으로 설명한다. 민간시설에 대한 의존은 유아교육 및 보육정책에서 비용중심의 정책으로 연결된다. 이는 국공립시설 확충보다 기존시설의 다수를 차지하고 있는 민간시설에 대한 비용지원에 중점을 두는 정책이 이어지는 것을 의미한다. 보육에서 이러한 정책은 단기간에

보육서비스 공급을 확대시킬 수 있었으나 낮은 진입장벽과 불충분한 평가인증을 통해 과대성장한 민간공급자 문제를 발생시켰다고 평가된다.

## 다. 중앙정부와 지방정부의 재정 분담

0-2세 보육료지원은 2018년 예산액 기준 국비 3조 2574억, 지방비 1조 5827억원으로, 기준보조율은 서울 35%, 지방 65%이다. 가정양육수당은 2018년 예산액 기준 국비 1조 891억원, 지방비 5560억원으로 기준보조율은 서울 35%, 지방 65%이다. 2018년 9월부터 도입된 아동수당은 2019년 예산안 기준 국비 1조 9271억원, 지방비 7569억원으로 기준보조율은 서울 50%, 지방 70%, 차등보조율을 적용한 평균 보조율은 71.8%이다.

아동과 부모에 대한 직접 지원은 아니지만 국공립 및 법인 어린이집 보육교직원 인건비 지원은 2018년 예산안 기준 국비 9877억원, 지방비 9956억원으로, 기준보조율은 서울 20%, 지방 50%, 차등보조율을 적용한 평균 보조율은 49.8%이다.

이러한 지방비 매칭을 보면 보육지원 사업들은 보건복지부 예산으로 지원되는 국비 뿐 아니라 지방자치단체가 부담하는 지방비 매칭이 상당히 큰 비중을 차지하는 것을 알 수 있다. 문제는 이러한 지방비 매칭이 보육사업에 있어서 지방자치단체에 과도한 재정적 부담을 줄 뿐 아니라 지방의 자율적인 사업에 투입되어야 할 지방비를 축소시키고 있다는 것이다. 국고보조사업이 아닌 지방정부 자체사업으로 수행되는 보육사업의 예산은 지방자치단체 전체 보육사업 예산의 10% 수준에 불과하다.<sup>13)</sup>

10) OECD(2018). Education at a Glance 2018: OECD Indicators. p.177.

11) 하연섭·유명미(2017). 영유아 교육·보육 예산정책의 분석-제도주의적 해석-. 한국정책학회보, 26(4), 227-253. p.230.

12) 김수정(2015). 보육서비스의 트릴레마 구조와 한국 보육정책의 선택: 민간의존과 비용중심의 정책. 경제와 사회, 105, 64-93. p.64.

이와 관련하여 국고보조금 지급에 대해 규정하고 있는 「보조금 관리에 관한 법률」에서는 지방자치단체의 국고보조금 신청이 없어도 중앙정부는 지방비 매칭을 수반한 국고보조사업 수행을 지방자치단체에게 요구할 수 있도록 규정되어 있다. 보조금의 관리에 관한 법률 제4조제1항에는 원칙적으로 국고보조사업을 수행하려는 지방자치단체가 중앙 부처에 신청하도록 되어 있으나, 동법 제5조 및 시행령 제3조에는 지방자치단체의 보조금 신청이 없는 경우에도 중앙정부는 보조금 사업 수행을 지방정부에 요구할 수 있도록 되어 있다. 동법 제7조에는 지방비 매칭 수반 보조사업의 결정 과정에 지방자치단체는 참여하지 못하고 중앙관서의 장, 행정안전부장관, 기획재정부장관만 참여하게 되어 있다. 따라서 중앙정부 공약으로 추진되는 사업인 아동수당, 양육수당, 보육료 지원 사업의 정책 결정에 지방자치단체가 참여하지 못했는데도 중앙

정부는 해당 사업 수행을 위한 지방비 매칭 부담을 지방정부에 강제할 수 있는 것이다.<sup>14)</sup>

매칭보조금의 원래 취지는 지방정부가 해결할 수 없는 외부효과를 교정하기 위해서 사용되는 것이나 중앙정부가 지방정부에 지방비 매칭을 강제할 수 있다는 점에서 우리나라에서는 지방정부가 직면한 외부효과 교정이 아니라 중앙정부의 정책의도를 관철하기 위한 수단으로 사용되고 있다.<sup>15)</sup> 다시 말해서 지방정부가 정책 결정에 참여하지 못한 중앙정부의 일방적 정책 수행을 위한 예산부담을 지방정부에 전가하기 위한 수단으로 매칭보조금이 사용되고 있는 것이다. 이러한 매칭보조금의 확대는 지방정부의 재정부담을 가중시켜 지방의 수요에 대한 지방정부의 대응성을 떨어뜨려 재정 비효율성을 증가시킨다.

〈표 3〉 「보조금 관리에 관한 법률」에서 규정한 보조금 예산 계상

조문	내용
제4조(보조사업을 수행하려는 자의 예산 계상 신청 등)	① 보조사업을 수행하려는 자는 매년 중앙관서의 장에게 보조금의 예산 계상을 요구하여야 한다.
제5조(예산 계상 신청이 없는 보조사업에 대한 예외조치)	국가는 제4조에 따른 보조금의 예산 계상 신청이 없는 보조사업의 경우에도 국가시책 수행상 부득이하여 대통령령으로 정하는 경우에는 필요한 보조금을 예산에 계상할 수 있다.
제7조(지방비 부담 경비의 협의 등)	① 중앙관서의 장은 지방자치단체의 부담을 수반하는 보조금 예산을 요구하려는 경우에는 행정안전부장관과 보조사업계획에 대하여 협의하여야 한다. ② 행정안전부장관은 제1항의 협의 요청을 받은 경우에는 그 의견서를 해당 회계연도의 전년도 5월 20일까지 기획재정부장관과 관계 중앙관서의 장에게 제출하여야 한다.
시행령 제3조(신청이 없는 보조금의 예산 계상)	법 제5조에 따라 보조금의 예산 계상 신청이 없는 경우에도 국가가 보조금을 예산에 계상할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다. 1. 국가가 소요경비 전액을 교부하는 보조사업인 경우 2. 재해 발생 등 예측하지 못한 사유로 보조금의 교부가 불가피한 경우 3. 그 밖에 기획재정부장관이 국가의 주요시책 수행상 보조금의 교부가 불가피하다고 인정하는 사업인 경우

13) 강기숙·신영아·양미선·성정원·이소연(2017). 2017 지방정부 특수보육시책 현황과 과제. 보건복지부·한국보육지원총원. p.5.

14), 15) 고영선(2012). 중앙정부와 지방정부의 기능분담: 현황과 개선방향. 예산정책연구, 1(2), 1-27. p.12.

## 라. 유아교육 및 보육정책의 트릴레마 (trilemma)

유아교육 및 보육 정책의 트릴레마(trilemma, 삼중 딜레마)는 다음과 같은 세가지 목표를 동시에 충족시키는 것이 어렵다는 문제이다.<sup>16)</sup>

첫 번째 목표는 유아교육 및 보육 서비스에 대한 접근성(accessibility)을 확대하는 것이다.

두 번째 목표는 유아교육 및 보육 서비스의 비용을 최소화하는 것이다.

세 번째 목표는 유아교육 및 보육 서비스의 질을 관리하는 것이다.

여기서 첫 번째 목표인 유아교육 및 보육 서비스의 접근성(accessibility) 확대는 좁은 의미에서의 지리적 접근성에 한정하지 않고 공급에서의 접근성(availability) 및 가격에서의 접근성(affordability)를 모두 포함하는 개념이다.

우리나라에서는 무상보육 및 누리과정 정책을 시행하면서 위의 세가지 목표 중에서 첫 번째와 두 번째인 접근성 확대 및 비용 최소화에 중점을 두고 정책을 시행하였고 그에 따라 질 관리 문제는 상대적으로 목표를 달성하기 어려운 경우라고 볼 수 있다.

무상보육 및 누리과정을 도입하면서 재정지원 방식은 아동 1인당 바우처를 부모에게 지원하는 방식으로 시행되었다. 바우처는 정부지불 보증 방식으로 시장 메커니즘을 통해 서비스 질을 관리할 수 있다는 가정 하에 도입되었다.<sup>17)</sup> 그러나 바우처로 질 관리를 할 수 있기 위해서는 유아교육 및 보육 시스템이 완전경쟁시장에

가깝게 운영된다는 조건이 충족되어야 하지만 우리나라는 이러한 조건을 충족하지 못하고 있다.

## 마. 바우처를 통한 서비스 질 관리

현재 영유아 보육료 및 누리과정 지원은 바우처 방식으로 이루어지고 있다. 바우처는 수요자 지원 방식으로 시장 메커니즘에 의해 서비스 질 향상을 할 수 있다는 전제를 가지고 있다. 바우처를 통해서 서비스 질 향상을 할 수 있기 위해서는 사실상 완전경쟁시장이 존재한다는 조건이 충족되어야 한다. 완전경쟁시장을 위한 조건은 다음과 같다.<sup>18)</sup>

첫 번째로 무수히 많은 수요자와 공급자가 있어 수요와 공급에 따라 가격이 형성되어야 한다.

두 번째로 서비스가 기관유형에 관계없이 동질적이어야 한다.

세 번째로 시장 진입 및 퇴출이 자유로워야 한다(완전한 이동성).

네 번째로 수요자는 공급자에 대해 완전한 정보를 가지고 있어야 한다.

그러나 우리나라의 유아교육 및 보육 시스템은 이러한 완전경쟁시장이 성립될 수 있는 조건을 갖추고 있지 못하다.<sup>19)</sup>

첫 번째로 우리나라의 보육 시스템은 가격규제를 가지고 있어 수요와 공급에 따라 가격이 형성되지 않는다. 표준보육비용과 보육료 상한제는 가격규제로 작동한다. 보육에 비해 유아교육은 보육료 상한제를 가지고 있지는 않으나 원비 인상을 상한제를 가지고 있어 가격 결정에

16) 김수정(2015). 보육서비스의 트릴레마 구조와 한국 보육정책의 선택: 인간의존과 비용중심의 정책. 경제와 사회, 105, 64-93. p.68; 하연섭·유영미(2017). 영유아 교육·보육 예산정책의 분석-제도주의적 해석-. 한국정책학회보, 26(4), 227-253. p.231.

17) 남찬섭(2008). 한국 사회복지서비스에서 바우처의 의미와 평가. 비판사회정책, 26, 7-45. p.11; 김연명·김송이(2009). 보육바우처의 도입과 한국 보육정책의 딜레마. 한국영유아보육학, 59, 1-27. pp.2-3.

18) 이준구(2013). 미시경제학 제6판. 문우사. p.322.

19) 김연명·김송이(2009). 보육바우처의 도입과 한국 보육정책의 딜레마. 한국영유아보육학, 59, 1-27. pp.8-11; 하연섭·유영미(2017). 영유아 교육·보육 예산정책의 분석-제도주의적 해석-. 한국정책학회보, 26(4), 227-253. p.245.

있어서 일정한 통제가 이루어지고 있다.

두 번째로 서비스가 기관유형에 관계없이 동질적이어야 하지만 우리나라는 공공시설과 민간시설의 서비스 수준에 차이가 있다. 이것은 공공시설과 민간시설에 대한 정부 지원에 차이가 있기 때문이다.

세 번째로 시장 참여자는 완전한 이동성을 가지고 있어서 시장 진입 및 퇴출이 자유롭게 이루어져야 한다. 이는 영리기관의 진입도 허용한다는 의미이다. 그러나 우리나라에서 보육서비스를 비롯한 전체 사회복지서비스는 비영리기관을 원칙으로 하고 있어 영리기관의 진입을 허용하게 되면 영유아보육법 뿐 아니라 사회복지사업법 등 사회복지서비스의 비영리기관 원칙을 규정한 법제도를 모두 바꾸어야 하는 상황이 발생하게 되어 사회복지서비스의 기존 시스템 전체를 흔들 수 있게 된다. 유아교육의 경우에도 유아교육법상 유치원은 학교로 규정되어 있어 영리기관의 진입이 더욱 더 불가능하게 되어 있다.

네 번째로 수요자는 공급자에 대한 완전한 정보를 가지고 있어야 한다. 그러나 우리나라의 보육시설 정보공개 시스템을 통해서도 단편적인 정보 이외에는 얻기 어렵게 되어 있기 때문에 정보 비대칭성이 발생하고 있다.

우리나라의 유아교육 및 보육 시스템의 이러한 구조는 바우처를 통한 서비스 질 관리를 할 수 있는 시장 메커니즘을 형성하지 못하기 때문에 비용 지원을 통해 서비스 질 관리를 하려는 시도는 성공할 수 없었다고 평가할 수 있다.

## 바. 바우처와 유보통합 정책의 관계

누리과정 재정지원을 위한 바우처는 시장 메커니즘을 통해 서비스 질을 관리하겠다는 목표 뿐 아니라 유보통합과 연계된 정책이었기 때문

에 유아교육과 보육에 관계없이 아동 1인당 동일한 지원을 한다는 정책 목표를 가지고 있었다. 그렇게 때문에 유치원과 어린이집에 관계없이 아동 1인당 유아학비·보육료 22만원, 방과후 과정비·누리과정 운영비 7만원이 2013년부터 동일하게 지원되었다. 단, 유치원에서 아동 1인당 유아학비 22만원, 방과후 과정비 7만원이 지원되는 것은 사립유치원에 한정되며, 국공립 유치원은 유아학비 6만원, 방과후 과정비 5만원이 지원된다. 이러한 차이는 국공립 유치원의 인건비 및 운영비를 정부가 부담하기 때문이라고 할 수 있다.

이와 같이 유치원과 어린이집의 유아를 동일하게 지원한다는 목적이 있었기 때문에 누리과정 바우처는 아동 1인당 지원금 기준으로 유보격차를 줄이려는 목표를 추진했다고 볼 수 있다.

## 사. 보육료 상한제와 원비 상한제

우리나라의 보육정책에서는 보육료 상한제가 도입되어 매년 보육료 및 기타 필요경비에서 각 시·도에서 정한 상한선이 규정되어 있으며 보육료 상한선에서 영유아 보육료 지원을 통한 정부 지원금과의 차액은 차액 보육료로 부모가 부담하게 된다.

보육료 상한제는 가격통제 정책이기 때문에 보육료 상한제를 실시할 경우 서비스의 질이 떨어질 수 있다. 이런 점에서 보육료 상한제는 앞에서 논의한 보육정책의 트릴레마(trilemma) 중 비용 최소화와 서비스 질 관리가 양립하기 어렵다는 문제를 나타내는 정책이라고 할 수 있다.

또한 보육료 상한제는 풍선효과를 일으켜 보육료와 별개인 기타 필요경비의 확대를 가져와 자원배분의 비효율성을 불러일으킬 수 있으므로 부모부담금은 확대되면서도 보육서비스의 질을

떨어뜨릴 수 있다.<sup>20)</sup> 보육서비스의 원가 측면에서 보면 보육료 상한제로 인해 원장은 보육교사의 급여를 낮출 유인을 가지게 되고 경력직 교사 채용을 기피하게 되어 보육서비스 질 저하를 가져올 수 있다<sup>21)</sup>.

그러나 보육료 상한제를 폐지할 경우 수익자 부담이 확대되고 이에 따라 부모부담금을 줄이기 위해 정부의 재정지원 부담도 확대될 가능성이 높다.<sup>22)</sup>

보육료 상한제를 유지하면서 보육서비스 질 관리를 위해서는 두 가지 방향으로 접근할 필요가 있는데, 먼저 국공립 확대를 통해 인건비와 운영비를 정부가 직접 보조하고 서비스 질 수준을 정부가 직접 통제함으로써 서비스 질 관리를 하는 방향이다. 다음으로, 국공립 확대와 병행하여 민간에 대해서도 회계투명성과 공공성을 갖추게 하고 인건비와 운영비를 국공립 수준으로 직접 보조함으로써 서비스 질 관리를 하는 것이 가능하다.

보육료 상한제의 문제는 유치원 원비 상한제의 경우에도 동일하게 나타날 수 있다. 현재 유치원 원비 상한제는 시행되고 있지 않으나 원비 인상률 상한제를 통해 간접적으로 원비를 통제하고 있다.

현재 사립유치원 공공성 강화와 관련하여 원비 상한제 도입이 일각에서는 논의되고 있으나 원비 상한제가 앞에서 언급한 전제조건 없이 도입되면 가격통제로 인해 서비스 공급이 줄어들어 부모가 원하는 수요를 충족시키지 못하는 문제가 발생할 수 있다. 교육부 고시인 “2018학년도 유치원 원비 인상률 산정방법 고시”에 의하면 재원 유아 1인당 월평균 인상 가능 원비는 재원 유아 1인당 월평균 교육과정비(교육과정

참여 원아 수 기준) 및 재원 유아 1인당 월평균 방과후 과정비(방과후 과정 참여 원아 수 기준)의 합에 원비 인상 상한율을 곱하여 산출하게 되어 있다. 다시 말해서 1인당 유치원 원비는 1인당 교육과정비와 1인당 방과후 과정비의 합을 기준으로 산출하게 되는데 원비 상한제가 실시될 경우 유치원 원장의 입장에서는 필수 과정인 교육과정보다는 방과후 과정에 소요되는 비용을 줄일 유인이 발생할 수 있다. 이와 같이 원비 상한제로 인해 방과후 과정 공급이 줄어들 수 있는데, 이렇게 될 경우 유치원의 돌봄 기능이 취약해질 수 있다. 유치원의 방과후 과정 공급 감소는 돌봄 서비스와 결합한 유아 사교육 시장을 확대하는 결과를 가져올 수 있다.

이외에도 원비 상한제가 도입될 경우 원장의 입장에서는 보육료 상한제의 경우와 마찬가지로 교사의 급여를 삭감할 유인이 발생하게 된다. 교육부에서는 공사립 유치원 교사의 임금 격차를 해소하기 위해 처우개선비를 점진적으로 인상하는 정책을 추진하고 있는데 원비 상한제가 도입되면 사립유치원 교사의 급여를 삭감할 유인이 발생하므로 공사립 유치원 교사의 임금 격차가 다시 확대될 수 있다. 유치원 교사의 급여를 삭감할 유인이 발생한다는 것은 공사립 유치원 교사의 임금 격차 확대 뿐 아니라 교육의 질을 떨어뜨리게 되는 문제를 발생시킬 수 있다.

## 아. 무상유아교육과 무상보육

OECD 기준으로 볼 때 3-5세 무상유아교육은 여성의 노동지위 및 가족의 소득과 상관없이 공적인 접근이 가능한 보편적 프로그램이라고 볼 수 있다.<sup>23)</sup> 0-2세 보육이 부모의 노동권 보

20), 21) 최성은(2016). 보육 및 유아교육 비용과 보육료 상한규제. 한국조세재정연구원 재정포럼(2016.1), 23-35. p.29.

22) 김연명·김송이(2009). 보육비우치의 도입과 한국 보육정책의 딜레마. 한국영유아보육학, 59, 1-27. p.17.

23) 김수정(2004). 복지국가 가족지원정책의 젠더적 차원과 유형. 한국사회학, 38(5), 209-233. p.221.

장을 목적으로 하기 때문에 자기부담금이 포함된 개념이라면 3-5세 교육은 조기교육(early education)을 목적으로 하기 때문에 여성의 노동 여부와 상관없이 제공하는 보편적 프로그램이라고 할 수 있다. 이런 의미에서 0-2세 보육은 노동시장 연관성이 매우 높으나 3-5세 유아교육은 노동시장 연관성이 낮다고 할 수 있는데, 3-5세 유아교육 프로그램이 여성의 노동시장 참여와 연관성이 낮다는 것은 3-5세 유아교육 프로그램이 대부분 반일제로 운영되고 있으므로 취업모 지원성격이 약하다는 점에서도 알 수 있다.<sup>24)</sup> 다시 말해서, 3-5세 유아교육 프로그램은 어머니의 노동시장 참여를 전제로 만들어지지 않은 제도로서 아동의 조기교육을 목적으로 만들어진 제도이기 때문에, 부모의 노동권 보장에 목적을 둔 0-2세 보육 프로그램과 구별된다고 할 수 있다.

이런 의미에서 수익자 부담은 0-2세 보육과 3-5세 유아교육에서 그 맥락이 다르다고 할 수 있다. 0-2세 보육은 부모의 노동권 보장이 목적이므로 자기부담금을 포함하는 개념이기 때문에 수익자 부담이 논의되고 있다면, 3-5세 유아교육은 조기교육 목적이므로 정규교육과정만 무상으로 제공되고 방과후과정은 수익자부담으로 한다는 것이 논의되고 있는 것이다.

## 자. 제도설계의 정합성 문제

2019년 예산에 의하면 복지부 예산 기준으로 아동수당 지원 예산은 2018년보다 1조 4천억원이 증가하였으나, 양육수당은 2천억원이 감소하였고, 0-2세 보육료 지원은 1500억이 증가하는데 그쳤다. 교육부 예산에서도 누리과정 지원 예산은 누리과정 지원 단가 동결 및 아동 수 감

소로 인해 1500억원이 감소하였다. 그 외에 보육료 지원체계 개편 논의에서는 수익자 부담 확대가 조심스럽게 논의되고 있다. 다시 말해서 0-2세 보육료 지원 예산은 소폭 증가, 양육수당 및 누리과정 지원 예산은 감소하였고, 보육료 지원체계 개편 논의 과정에서 수익자 부담 확대가 신중하게 제기되고 있는데, 이렇게 될 경우 현금지원인 아동수당이 다른 사업의 부모부담금을 지원하는 기능을 하게 될 수 있다.

이는 소득보전이라는 아동수당의 본래 목적이 다른 제도들과의 관계에서 영향을 받을 수 있음을 의미한다. 이런 점에서 단위사업 중심의 접근보다는 지원 대상인 아동을 기준으로 대상자 중심의 접근이 필요하며 각각의 사업을 별개로만 취급할 것이 아니라 연계해서 부문별로 접근할 필요가 있다.

## 5. 유아교육·보육 재정조달 거버넌스 개선과제

### 가. 단기과제

#### 1) 소득보전 및 서비스 지원 사업의 재정분담

지방의 차별적인 수요를 반영하는 것이 지방재정의 효율성을 달성할 수 있다는 지방자치의 취지를 살리기 위해서는 우선적으로 아동수당과 같은 소득보전을 위한 현금지원은 전액 국비로 조달하는 것이 바람직하다. 현금지원은 소비의 외부효과가 클 뿐 아니라 집행에 있어서 지방정부 공무원들 거칠 필요가 적다는 점에서 중앙정부 사업으로 전액 국비로 재정을 조달하는 것이 필요하다고 볼 수 있다.<sup>25)</sup> 아동수당의 경우 소

24) 김수정(2004). 복지국가 가족지원정책의 젠더적 차원과 유형. 한국사회학, 38(5), 209-233. p.222.

득보전의 성격을 가지고 있기 때문에 소득재분배 기능을 한다고 볼 수 있다. 소득재분배 기능을 하는 현금지원 사업은 누진세인 국세를 재원으로 하여 중앙정부가 수행하는 것이 바람직하다. 지방정부는 소득재분배 기능을 수행하는 것이 적절하지 않은데 그 이유는 소득재분배 기능을 담당하는 누진적인 조세를 지방세로 운영할 경우 조세부담을 회피하기 위하여 고소득층은 다른 지방으로 이주하고 저소득층은 해당 지역으로 이주할 것이므로 조세의 소득재분배 효과를 달성할 수 없기 때문이다.<sup>26)</sup>

그에 비해 양육수당은 비록 현금으로 지급되고 있으나 아동수당과 같이 소득보전의 성격을 가지고 있지 않고 돌봄노동을 대체하는 서비스 지원이라는 성격을 가지고 있으므로 재정분담에 있어서 같은 서비스 지원인 보육료 지원과 같이 취급되는 것이 바람직하다. 원칙적으로 양육수당과 보육료 지원과 같은 서비스 지원의 경우 보유시설에 대한 관리감독을 지방자치단체에서 수행하고 있고 지역의 인구구조가 다르기 때문에 지역의 차별적 수요를 반영할 필요가 있다는 점에서 지방비 중심으로 재정조달이 이루어지는 것이 바람직하다. 특히 보육교직원 인건비 지원과 같이 보육시설관리와 연계되는 사업의 경우는 지방비 중심으로 재정조달을 하는 것이 효율적이라고 볼 수 있다.

그러나 양육수당과 보육료 지원의 경우 무상보육을 추진한 주체가 중앙정부였고 현재 아동 1인당 바우처 형식으로 지원이 이루어진다는 점에서 전국적으로 동일하게 지원되어야 하는 국가최소수준(national minimum)의 지원은 중앙정부에서 국비로 지원하고 그 이상의 추가적

지원은 지방정부에서 지방비로 지원하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 또한 현재 양육수당이 월 10-20만원의 매우 적은 수준으로 지원되고 있고, 보육서비스의 경우 지역별 편차가 크지 않다는 점에서 현재와 같은 수준의 양육수당 및 보육료 지원은 중앙정부의 책임을 점진적으로 확대하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

그러나 앞에서 언급하였듯이 2018년 10월 30일에 발표된 재정분권 추진방안에서는 2022년까지 지방소비세를 현재의 11%에서 21%로 확대하고, 국세 지방세 비율을 현재의 8:2에서 7:3으로 지방세를 확대하는 계획을 확정하였다. 이에 따라 복지사업에서도 지방정부의 재정적 역할 확대를 예상해 볼 수 있다. 그 외에도 보육시설 선택에 있어서 거주지와 거리가 중요하기 때문에 해당 지역의 보육수요에 따라 보육시설 공급의 수준이 결정된다고 할 수 있다.<sup>27)</sup> 이런 점에서 보육서비스는 지방공공재의 성격을 가지고 있다고 볼 수 있으므로, 전국적으로 동일하게 적용되는 국가최소수준의 보육서비스 지원은 국비 중심으로 지원하되, 지역의 수요를 반영하는 그 이상의 지원은 지방비 중심으로 재정을 조달하는 것이 바람직할 것이다.

지방비 중심으로 재정을 조달하는 복지사업의 예로 무상급식을 들 수 있다. 무상급식은 지방자치단체와 교육청의 협력을 통해 지방비로 재원을 조달하는 사업이다. 무상급식은 법에 의해 강제된 의무지출없이 지방정부 간의 경쟁을 통해 전국적으로 확대된 사업이라고 볼 수 있다.<sup>28)</sup> 앞으로 재정분권 확대에 따라 복지사업 재정조달에서 지방정부의 역할이 커지는 방향으로 가게 된다면 무상급식의 사례에서처럼 지방

25) 고재이(2013). 국가와 지방자치단체간 사회보장 책임배분 틀의 재정립 방향. 보건복지포럼(2013.11), 52-68. p.62.  
 26) 하연섭(2015). 재정학의 이해 제2판, 단산출판사. p.410.  
 27) 최성은(2013). 복지지출확대와 지방재정조정제도 개선방안. 사회보장연구, 29(3), 33-51. p.40.  
 28) 고재이·유태현·이재원·조성규·주만수·손지훈(2014). 중앙-지방 사회복지 재정책임 정립방안 연구. 한국보건사회연구원. p.106.

정부의 자발적 참여를 통해 재정지원이 확대되는 것이 바람직할 것이다.

## 2) 유아교육지원특별회계의 연장 또는 종료 시 누리과정 재정조달

2019년 말로 종료 예정인 유아교육지원특별회계의 연장 여부를 국회에서 논의해야 한다. 2016년 12월에 3년 한시법으로 제정된 유아교육지원특별회계법이 예정대로 2019년 말에 종료된다면 그 다음에 누리과정 재정조달을 어떻게 할 것인가가 문제된다.

### 가) 유아교육지원특별회계 종료 시

영유아보육법 시행령에는 유아교육지원특별회계가 종료되면 유아교육지원특별회계 도입 이전과 같이 지방교육재정교부금으로 유치원 뿐 아니라 어린이집 누리과정 지원을 한다고 규정되어 있으나 17개 시·도 교육청은 영유아보육법 시행령에 어린이집 누리과정 지원을 지방교육재정교부금으로 하도록 규정한 것은 지방교육재정교부금은 학교를 지원하도록 규정한 지방교육재정교부금법에 위배되는 상위법 위반이라는 입장을 공통적으로 가지고 있다. 따라서 17개 시·도 교육청은 유아교육지원특별회계가 종료될 경우 과거와 같이 지방교육재정교부금으로 어린이집 누리과정을 지원하는 방안을 수용하지 않을 것이다. 이러한 입장은 본 연구에서 17개 시·도 교육청에 대해서 진행한 서면 의견조사에서도 공통적으로 나타난 입장이다. 현재 유보통합이 추진되지 않고 있는 상황에서 유아교육지원특별회계가 예정대로 2019년 말에 종료된다면 누리과정 재정조달의 불안정성이 재연될 가능성이 크다.

이를 해결하기 위한 하나의 방안으로 유아교육지원특별회계에 전입되고 있는 교육부 일반회

계 예산 약 2조원을 보건복지부 일반회계 예산으로 전환해서 지방비 매칭을 수반한 국고보조금사업으로 어린이집 누리과정 지원을 하는 방안을 논의해 볼 수 있다. 그러나 이 경우 현재 아동수당, 양육수당, 보육료 지원 등의 지방비 매칭으로 인해 이미 지방정부의 재정부담이 존재하고 있는 상황에서 교육부 국고보조금으로 지원되고 있는 어린이집 누리과정 지원에 대해 지방비 매칭을 하게 된다면 지방정부의 재정부담 가중으로 인해 지방정부의 반발이 일어날 것이다. 이렇게 되면 다시 누리과정 재정조달의 불안정성이 재연될 것이다. 이런 문제를 해결하기 위해서는 뒤에서 논의할 보조금 준칙의 제정 등을 통해 지방비 매칭 비율 결정에 지방정부의 의견을 반영하고 지방비 매칭 비율의 증가 폭을 통제할 필요가 있다.

### 나) 유아교육지원특별회계 연장 시

유아교육지원특별회계가 연장된다면 현재와 같은 누리과정 지원이 계속 진행될 것이나 누리과정 단가 인상이 문제가 된다. 2018년 예산안 국회 부대의견은 현재 누리과정 지원 단가에 대해서는 국고보조금으로 어린이집 누리과정을 지원하지만 누리과정 단가 인상은 지방교육재정교부금으로 해야 한다는 입장을 제시하였다. 그러나 17개 시·도 교육청은 구체적인 유보통합이 진행되지 않은 상황에서 지방교육재정교부금으로 어린이집 누리과정 단가 인상을 지원하는 것을 반대하는 입장을 가지고 있다. 그렇기 때문에 현재 국회 부대의견이 수정되지 않는 한 누리과정 단가 인상은 이루어지지 않고 계속 동결될 가능성이 크다.

이를 해결하기 위한 방안으로 바우처인 누리과정 지원 단가는 그대로 유지하면서 교육부와 보건복지부가 각각 유치원과 어린이집에 대한

기관보조금을 확대하는 방안을 논의할 수 있다. 그동안 보건복지부는 누리과정 관련 예산은 모두 교육부에 이관했다는 입장이었으나 내년도부터는 누리과정 담당 보육교사 처우개선비 지급을 아동 1인당 바우처 형식으로 지급되고 있는 누리과정 운영비 7만원과 별개의 예산을 확보하여 지급하는 방안을 추진 중에 있다. 이러한 기관보조금 확대는 다음에 논의할 바우처의 보조금 전환과 연계하여 추진될 수 있을 것이다.

### 3) 지원금의 보조금 전환

2018년 10월 사립유치원 감사 결과 공개로 촉발된 사립유치원의 회계투명성 및 공공성 문제를 해결하기 위한 방안 중 하나로 유아교육법상의 부모지원금을 유치원 보조금으로 전환하는 유아교육법 개정안이 2018년 10월 23일에 국회에서 발의되었다. 이러한 지원금의 보조금 전환은 관리감독 강화를 통해 기관 직접통제를 할 수 있는 방안으로 추진되고 있으나 유아교육법상 지원금의 보조금 전환은 유아교육지원특별회계법 및 영유아보육법상의 지원금 규정과도 연관되어 있기 때문에 유아교육법상 지원금의 보조금 전환은 유아교육법 및 영유아보육법의 해당 규정의 개정 논의로 이어질 것이다. 누리과정 바우처가 유치원과 어린이집과 상관없이 아동 1인당 동일한 금액을 지원하는 것과 비교하면 기관보조금 지원은 기관 유형에 따라 차이가 발생할 수 있으므로 유보격차를 확대시킬 가능성에 대해서도 논의를 할 필요가 있다. 나아가 민간 유아교육 및 보육기관의 회계투명성 및 공공성이 확보된다는 전제 하에 기관보조금을 통해 현재 존재하고 있는 국공립과 민간시설 간의 재정지원 격차를 줄이는 방향에 대해서도 추진할 필요가 있다.

### 4) 수익자 부담 확대

현재 논의되고 있는 보육료 지원체계 개편과 관련하여 수익자 부담 확대는 수요자의 재정분담 차원에서 조심스럽게 논의될 필요가 있는데, 수익자 부담 확대를 위해서는 먼저 취업모를 우선적으로 지원한다는 보육료 지원의 목적이 관철되어야 하고, 현재 이미 존재하고 있는 차액 보육료 및 기타 필요경비와 같은 부모부담금과 상쇄되는 방향으로 추진되어야 한다. 나아가 근본적으로 수익자 부담 확대는 보육서비스의 질 개선과 연계될 수 있는 제도적 장치 마련과 동시에 추진되어야 한다.

## 나. 중기과제

### 1) 보조금 준칙 제정

현재 보육사업을 비롯한 사회복지 사업들은 대부분 지방비 매칭을 수반한 보조금 지원사업으로 추진되고 있다. 지방비 매칭을 수반하여 지방정부의 재정부담을 가중시키고 있음에도 보조금 관리에 관한 법률상 매칭보조금 사업을 결정할 때 지방정부의 의견을 수렴할 통로가 충분하지 못한 상황이다. 그렇기 때문에 중앙정부 공약으로 아동지원정책이 확대됨에 따라 중앙정부 사업의 예산부담이 지방비 매칭을 통해 지방정부로 전가되고 있고 이로 인해 지방정부는 지방세 수입이 증발되어 자체사업 추진을 하지 못하고 있는 실정이다.

이를 해결하기 위해서 중앙정부와 지방정부 간에 보조금 준칙이 제정될 필요가 있다. 보조금 준칙은 지방비 매칭을 수반하는 사업을 결정할 때 지방정부의 의견을 수렴하고, 지방비 매칭 증가폭을 통제하는 방향으로 제정되어야 한다.

## 2) 유보격차 해소를 위한 협의체 운영

현 정부는 유보통합은 더 이상 추진하지 않고 유보격차 해소에 주력한다는 정책을 제시하였다. 유보격차 해소를 위해서는 개별 부처가 각각 정책이 수행되어서는 그 효과를 보기 어렵다. 나아가 유아교육과 보육 정책은 지방자치단체와 교육청을 통해서 수행된다는 점을 고려해 볼 때 유보격차 해소를 위한 협의체를 교육부, 보건복지부, 지방자치단체, 교육청 간에 설치할 필요가 있다. 유보격차 해소를 위한 협의체는 6년째 동결되고 있는 누리과정 지원 단가 인상 문제를 포함하여 3-5세 유아를 위한 정책의 재정조달 전반에 대해 논의하여야 한다. 이를 위해서는 단지 법적·제도적으로 협의체를 만드는 것에 그치지 않고 참여자들의 구체적인 권한과 책임 배분 및 협의체의 결정 사항에 대해서도 구체적으로 논의될 필요가 있다.

## 다. 장기과제

### 1) 지방자치단체와 교육청 간 연계 강화

유보통합이 이루어지지 않은 것은 지방자치단체와 교육청 간 거버넌스의 분리가 중요한 요인으로 작용하였다고 볼 수 있다. 유보통합이 이루어진 국가들의 경우 지방자치단체와 교육청이 통합되어 있어 같은 지방정부 안에서 인력 이동 및 협력이 훨씬 수월하게 이루어졌으나 우리나라는 거버넌스의 분절화로 인해 이러한 협력을 달성하기가 구조적으로 어렵게 되어 있다. 지방자치단체가 도입된 이후 지방정부 수준에서 일반행정과 교육행정의 통합이 논의되고 있으나 서로 다른 입장이 수십년째 평행선을 유지하고 있다. 장기적으로 지방자치단체와 교육청 간의 통합에 대해서도 논의하되 이것이 실행되기 어

렵다면 적어도 중기방안에서 논의한 협의체를 발전시켜 지방정부 수준에서 일반행정과 교육행정의 연계를 증진하는 방안이 모색되어야 한다.

### 2) 중앙정부와 지방정부 간 사무 및 재정책임 재배분

중앙정부와 지방정부 간 사무 및 재정책임 재배분의 문제는 국가최소수준(national minimum)의 공공서비스는 중앙정부에서 담당한다는 원칙 하에 사무를 배분하고 이에 따른 재정책임도 같이 배분할 필요가 있다. 중기방안에서 논의한 보조금 준칙에서 나아가 이러한 사무 및 재정책임 재배분을 통해 국가 전체의 재정조달의 안정성과 효율성을 기할 수 있고 이것은 유아교육 및 보육 재정조달의 문제에도 동일하게 적용될 수 있다. 누리과정 재정조달의 불안정성 역시 중앙정부와 지방정부 간 사무 및 재정책임 배분의 문제가 큰 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 중앙정부는 처음에는 지방비 매칭을 통해서 다음에는 교부금에 예산 부담을 전가하는 방법으로 지방자치단체 및 교육청과 재정조달을 둘러싼 갈등이 발생하였는데 중앙정부와 지방정부 간 구체적인 사무 및 재정부담을 배분하는 논의를 통해서 이러한 문제를 방지해야 한다.

### 3) 지방재정조정제도 개편 및 지방세의 가격기능 부여

현재 지방재정조정제도는 지방정부가 자체수입을 확충하면 중앙정부 이전재원이 삭감되는 구조로 되어 있어 지방정부가 자체수입을 확충할 유인을 제공하지 못한다. 예를 들어, 보통교부세는 지방자치단체의 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액인 재정부족액을 기초로 교부하게 되므로(지방교부세법 제6조), 지방자치단

체가 자체수입을 확충하면 보통교부세가 삭감되는 구조로 되어 있다.

그러나 2017년 12월 29일 지방교부세법 시행규칙 제8조 별표 6(자체노력 반영항목 및 산정기준)이 개정됨으로써 탄력세율 적용이 자체노력에 반영되어 기준재정수입액에서 제외되는 세목이 종전의 주민세 개인균등분, 지역자원시설세 뿐만 아니라 취득세, 등록면허세 부동산분, 재산세, 자동차세 보유분으로 확대되었다. 이로 인해 탄력세율 적용을 통해 지방정부가 지방세를 확충해도 보통교부세가 삭감되지 않는 세목이 종전보다 크게 늘어나게 되었으므로 지방정부의 자체수입 확충노력을 법적으로 더욱 뒷받침하게 되었다.

그럼에도 보통교부세 교부 자체가 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액을 기초로 교부되므로 지방정부의 입장에서는 정치적 부담이 있는 지방세 인상보다는 중앙정부 이전재원에 의존하는 것을 선호할 수 있다.<sup>29)</sup> 이렇게 될 경우 지방정부로서는 지방의 수요를 반영한 사업을 수행하기 위한 추가적인 재정조달을 위해서는 중앙정부 이전재원에 의존해야 한다는 의미이므로 지방세의 가격기능이 작동하지 못하고 국가 전체의 재정조달에 있어서 비효율성을 불러오고 있으며 이는 나아가 재정조달의 안정성도 보장할 수 없게 만든다. 이를 해결하기 위해서는 장기적으로 지방재정조정제도를 개편하여 지방정부가 자체수입을 확충할 유인을 제공하고 지방세의 가격기능이 작용하도록 할 필요가 있다. 이를 위해서는 먼저 앞에서 논의한 중앙정부와 지방정부의 사무 및 재정책임 재배분이 선행되어야 하고 현재 논의되고 있는 재정분권 확대 차원에서 이러한 정책들이 추진되어야 한다. 이러한 지방재정조정제도 개편은 장기적으로 유

아교육 및 보육 재정조달의 효율성 및 안정성을 증진시킬 수 있을 것이다.

지방세의 가격기능이 가진 의미는 지역의 수요에 대응한 추가적인 공공서비스 제공을 위한 재원을 지방세 부담을 통해 조달해야 한다는 의미이다. 국가최소수준(national minimum)의 유아교육 및 보육 서비스 제공은 중앙정부가 재정조달 책임을 부담하고 지역의 추가적인 수요는 지방정부가 재정조달 책임을 부담하는 것이 가장 효율적이라고 할 수 있다.

## 6. 결론

이 글에서는 유아교육 및 보육 재정조달 거버넌스 현황 및 문제점을 거버넌스의 분절화, 민간시설에 대한 의존, 중앙정부와 지방정부의 재정 분담, 유아교육 및 보육정책의 트릴레마, 바우처를 통한 서비스 질 관리, 바우처와 유보통합 정책의 관계, 보육료 상한제와 원비 상한제, 무상유아교육과 무상보육, 제도설계의 정합성 문제를 통해서 고찰하였고, 유아교육 및 보육 재정조달 거버넌스 개선과제는 단기, 중기, 장기 과제로 나누어 제시하였다. 단기과제로 소득보전 및 서비스 지원 사업의 재정분담, 유아교육지원특별회계의 연장 또는 종료 시 누리과정 재정조달, 지원금의 보조금 전환, 수익자 부담 확대를 제시하였다. 중기과제로는 보조금 준칙 제정, 유보격차 해소를 위한 협의체 운영을 제시하였다. 장기과제로는 지방자치단체와 교육청 간 연계 강화, 중앙정부와 지방정부 간 사무 및 재정책임 재배분, 지방재정조정제도 개편 및 지방세의 가격기능 부여를 제시하였다.

29) 김필현·정일목(2015). 지방세 가격기능 정상화에 관한 연구. 한국지방세연구원. p.101; 김홍환·정순관(2018). 과세자주권 확대방안 연구: 탄력세율 제 활용의 한계를 중심으로. 한국거버넌스학회보, 25(2), 103-122. pp.114-115.