

한국의 보육료 자율화와 보육시설 평가인증제에 대한 경제학적 분석

A Study of Accreditation of Child Care Centers and Liberation of Child Care Service Tuition based on the Perspective of Economics

송승민*
수원대학교 아동가족복지학과

Song, Seung-Min
Dept. of child & family welfare, The University of Suwon

Abstract

In this study, two controversial Child Care Policies will be discussed based on the perspective of Economics: Accreditation of Child Care Centers and Liberation of Child Care Service Tuition. Liberation of Child Care Service Tuition is to provide parents and children with exact quality which they want at a differentiated price. Accreditation of Child Care Center is to enhance the quality of child care service by evaluating the quality of centers and grading centers into three classes. This study concludes that success or failure of the policies mostly depend on the investment capability of the government to increase the supply of child care centers. Employing these two policies requires the child care rate more than certain level and more financial investment from the government since the responsibility of providing child care services relies mostly on the government in Korea.

Key Words : Child care policy, Accreditation of Child Care Centers, Liberation of Child Care Service Tuition, Quality of child care services

I. 서론

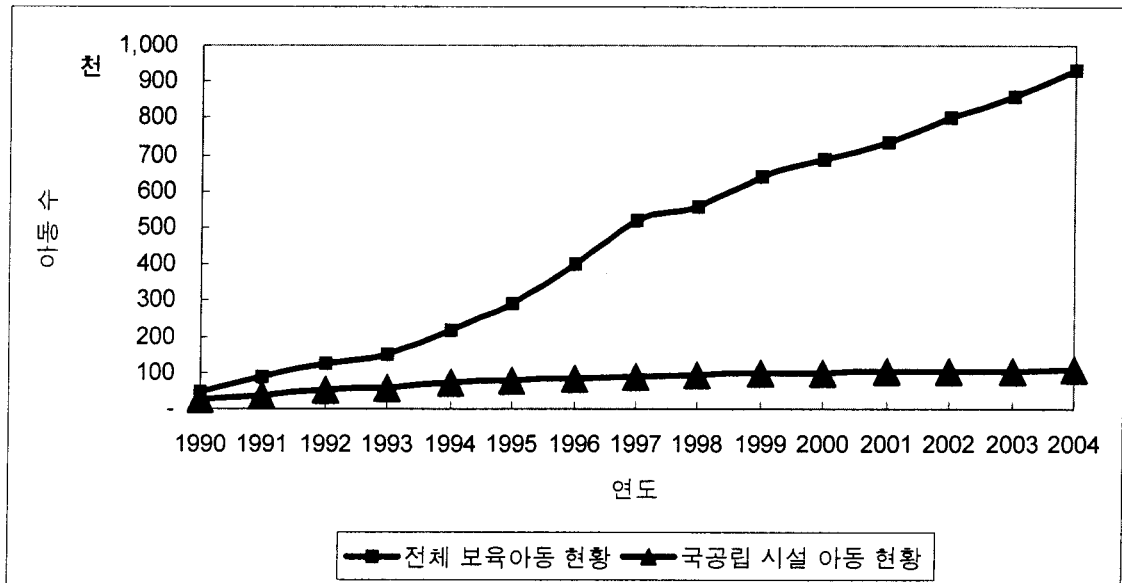
아동의 양육에 대한 일차적 책임은 사회나 국가보다는 부모에게 있으며, 이러한 성향이 사회주의보다 자본주의 사회에서 더 강하게 나타난다(이소희 외, 1999). 그러나 영유아 보육정책은 수요와 공급에 의해 가격이 결정되는 시장의 메커니즘에 전적으로 의존할 수 없는 공공재의 성격을 가지고 있어서 국가의 보육책임에 대한 사회적 요구가 강하다. 현재 우리나라 보육정책의 방향은 부모의 경제적·사회적 능력과 상관없이 일정 수준 이상의 보편적인 보육 서비스를 받을 수 있도록 하는데 초점이 맞추어지고 있다. 그래서 정부는 실제 보육 시설에서 아동 한명을 보육하는데 소요되는 비용보다 보육료를 낮게 규제하고 있고, 부모의 소득수준에 따라 개별 아동의 보육료도 지원해 주고 있으며 국·공립 어린이집의 경우는 운영비용도 지원해 주고 있다(이점자, 2004).

사보육의 성격이 강했던 우리나라의 영유아보육이 공

보육으로 전환되기 시작한 것은 여성의 사회참여 증가와 핵가족화에 의한 보육수요의 증가에 따라 1991년 영유아 보육법이 제정되면서 부터이다(이윤진, 2003). 1991년 영유아보육법이 시행되면서 보육시설이 양적으로 많이 증가했다. 그림 1에서 보듯이 1991년에 89,441명의 아동들이 보육서비스를 받은 반면, 2004년에는 930,252명의 아동들이 보육서비스를 받고 있다. 1991년부터 2004년까지 보육서비스를 받는 아동의 수는 10배 이상 증가하였다.

그러나 양적인 증가와 병행하여 질적인 향상이 이루어지지 못했으며, 질적 향상에 대한 요구가 많다(정영숙, 1996). 현재의 보육정책은 수요 측면에서는 보육을 원하는 아동들의 수가 보육 서비스를 제공하는 보육시설의 수용 능력을 초과하는 수요 초과 상태에 있고, 보육료 상한선 설정으로 인해 부모들이 원하는 수준의 보육 서비스를 선택할 기회를 누리지 못하고 있다. 공급 측면에서는 민간 보육시설에 대한 높은 의존도로 인해 국·공립 시설에 대한 과당 경쟁, 영세 보육시설의 난립으로 인한 국·공립 보육시설이나 민간 보육시설의 경영 악화 현상이 나타나

* Corresponding author: Song, Seung-Min
Tel: 031) 220-2597, Fax: 031) 220-2189
E-mail: smsong@suwon.ac.kr



(출처: 연도별 보육통계)

[그림 1] 연도별 보육 아동의 수

고 있다. 물론 현재의 보육 정책은 자녀 교육에 민감한 우리나라에서 저소득층과 고소득층 사이에 보육비용으로 인한 보육 수준 차등화 없이 보편적 보육 서비스를 제공하고 좀 더 많은 아동들을 보육서비스의 혜택 범위 안으로 끌어들이는 장점을 가지고 있음은 사실이다(전광현, 2003).

그러나 오늘날 선진 보육 정책의 방향이 단순한 보육의 수준을 넘어서서 초기 아동의 계발과 교육이라는 점에 비추어 본다면(이점자, 2004), 현재의 보육 정책은 그러한 선진 경향을 따라갈 수 없다는 문제점을 안고 있다고 할 수 있다. 이런 의미에서 현재 보육 현장과 학계에서는 보육시설의 질적 향상을 위한 보완적이거나 대체적인 정책에 대한 논의가 일어나고 있다. 그 대표적인 것이 보육시설평가인증 제도와 보육료 자율화이다.

보육시설평가인증 제도의 경우 보육의 질적 수준 향상과 저 품질 보육 시설의 감소를 목적으로 국·공립 보육 시설과 민간 보육시설을 망라해서 시설과 운영에 대한 평가를 실시해서 그 결과를 바탕으로 보육시설을 3 등급으로 나누어서 정부가 인증을 해 주는 제도이다. 보육료 자율화는 문자 그대로 현재의 규제 보육료를 없애고 보육시설이 자신의 보육료를 결정하는 것으로 이는 보육을 완전히 시장에 맡기는 것이라고 할 수 있다.

본 논문은 현재의 보육제도와 도입을 위해 논의되고 있는 보육시설평가인증제도, 그리고 보육료 자율화를 경제학적 틀에서 분석하며 이러한 제도들이 보육의 수요와 공급에 미치는 영향을 살펴보고 수요자와 공급자의 효용에 미치는 영향도 살펴보고자 한다. 경제학은 시장의 형

태나 특성을 알면 그 시장에 대해 적용되는 정책이 미래 시장을 어떻게 움직이게 하는가 하는 것을 예측할 수 있는 이론적인 틀을 제공한다(Gertler & Waldman, 1992; Nelson, 1970; Pauly & Satterthwaite, 1981; Royer, 1998; Ungern-Sternberg & Weizsacker, 1985). 보육 서비스가 이루어지는 시장의 형태와 특성을 이해하고 그에 대한 정책의 결과를 경제학의 이론적 틀에 의거해서 분석하면 시행될 제도에 대한 데이터가 아직 존재하지 않는 상황에서 의미 있는 분석과 예측이 가능하다(Greene, 1997; Gujarati, 2003; Keller, Warrack, & Bartel, 2004). 현재 보육정책에서 가장 쟁점화 되고 있는 보육료 자율화와 현재 시범 단계에 있는 보육시설 평가인증제를 경제학적으로 분석하는 것은 보육시설 평가인증제도는 경제학에서 시장에서 재화에 대한 가격을 정할 때 재화의 품질에 등급을 매겨서 가격을 설정하는 이론으로 설명할 수 있으며, 보육료 자율화는 재화의 품질을 연속적으로 구별해서 가격을 설정하는 이론으로 설명할 수 있기 때문이다 (De Vany & Saning, 1983; Leland, 1977). 따라서 본 연구에서는 현행 보육료 책정 제도에 관해 알아보고, 현재의 제도와 상반되는 보육료 자율화가 시행되었을 경우에 생기는 결과를 경제학적 관점으로 예측해보고자 한다. 또한, 시범 단계에 있는 보육시설 평가인증제의 경우, 본격적인 시행이 이루어진다면 나타날 수 있는 현상을 경제학적으로 예측하고자 한다.

II. 현재의 보육정책

1. 현행 보육료 책정 제도

보육료와 관련하여 현재 우리나라의 보육제도를 요약하면 다음과 같다. 보육시설은 국·공립 어린이집과 법인 어린이집, 민간 어린이집, 직장 보육 시설, 그리고 가정 보육시설로 구성되지만 본 논문에서는 크게 국·공립 어린이집과 민간 어린이집으로 나눈다. 이 외에도 영아 보육과 장애아 보육을 하는지 안하는지 등으로 구분하지만 여기서는 0세에서 5세까지의 정상아를 보육하는 어린이집만 고려하기로 한다. 현행 어린이집의 보육료는 정부가 상한선을 정하고 있다. 표 1은 2005년 기준 어린이집들의 보육료 상한선을 보여준다.

국·공립 어린이집의 경우 민간 어린이집보다 낮은 보육료를 받지만 정부로부터 나오는 인건비와 운영비 보조금을 통해서 전체적으로는 보조금을 받지 못하는 민간 어린이집보다 약간 높은 수익을 얻는다(이점자, 2004). 보육료 상한선에 더해서 아동 개인에 대한 정부의 지원이 존재한다. 표 2에서 보는 바와 같이 부모의 소득에 따라 아동을 5개 계층으로 나누어서 보육료를 각각 100%, 80%, 60%, 30%, 0% 지원해 준다. 지원을 받는 아동의

경우 지원 비율은 국·공립 어린이집과 민간 어린이집이 같지만 민간 어린이집이 높은 보육료를 받기 때문에 금액으로 보면 민간 어린이집에 다니는 아동에게 더 많은 지원이 이루어진다.

현재 정책 하에서 보육료 상한선이 아동에 대한 보육 단가보다 낮게 책정되어 있으므로(정영숙, 1996), 국·공립 어린이집과 민간 어린이집 모두 보육료 상한선이 없는 경우보다 수요는 더 많아지고 공급은 더 적어지게 되어 실제로 수요 초과가 발생하게 된다. 더해서 아동 개인에 대한 보조금은 아동의 실제 부담액을 낮추게 되어서 초과 수요의 규모를 더욱 크게 만들게 된다. 그러므로 정부의 보육 시설에 대한 지원과 개별 아동에 대한 보육료 지원은 보육 서비스를 받기를 원하면서 그러한 서비스를 받을 수 있는 능력이 있는 가정의 보육에 대한 실제 수요를 증가시키는 역할을 한 것이다.

이는 경제학에서 생활필수품 시장에서 소득에 관계없이 그 재화를 소비할 수 있도록 소비자를 보호하기 위해 정부가 최고 가격 상한을 정한 경우 그 재화에 대한 수요가 공급보다 많아지는 현상과 정확히 일치하게 된다(Pindyck and Rubinfeld, 1997). 현재도 해마다 민간 보육시설의 수가 증가하고 있고 보육 서비스를 받는 아동의 수가 전체 아동의 수의 약 20% 정도에 그치고 있다(이육, 2003)는 사실이 시장에 존재하는 수요 초과 현상을 나타낸다고 할 수 있다. 실제로 그림 2에서 보듯이 국·공립 어린이집의 수는 거의 증가하지 않고 있지만 민간 어린이집의 수는 해마다 5%-10% 정도의 비율로 증가하고 있다(전광현, 2003).

현재 데이터는 국·공립 어린이집의 경우 4.3% 정도의 공급 초과가 존재하고, 민간 어린이집의 경우 14.8% 정도의 공급 초과가 존재하는 것으로 나타나 있지만(이점

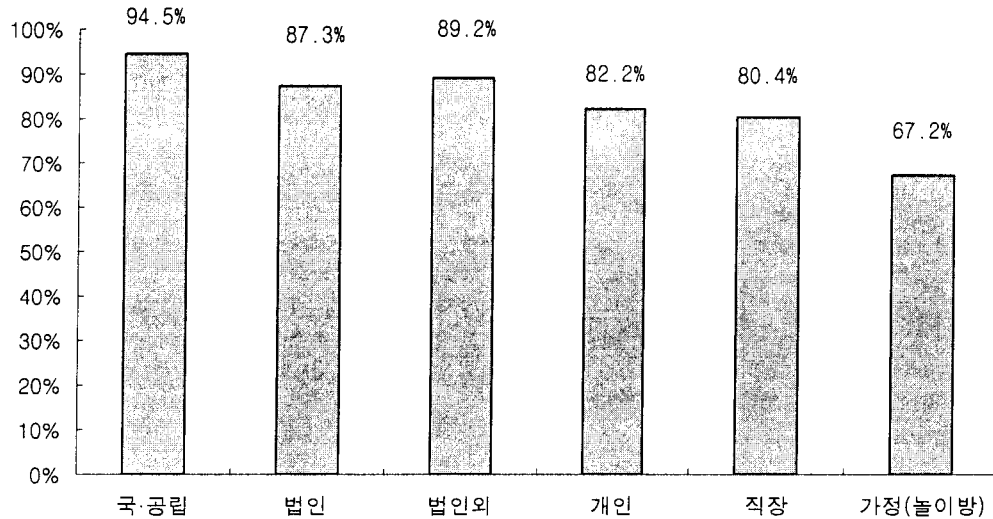
〈표 1〉 연령별 보육료 상한선 (2005년 8월 기준)

	0세~1세	2세	3세~4세
국·공립 어린이집	264,000원	217,000원	153,000원
민간 어린이집	350,000원	288,000원	198,000원

(출처: 서울특별시 보육정보센터)

〈표 2〉 보육료 지원 정책

구분	지원대상	지원비율	연령	수납액	
				국고시설	민간가정시설
1층	법정저소득층	100%	0~1세	-	-
			2세	-	-
			3~4세	-	-
2층	최저생계비 120% 수준	80%	0~1세	24,800	59,800
			2세	19,400	49,400
			3~4세	30,600	30,600
3층	도시근로자가구 평균소득 50% 수준	60%	0~1세	84,600	119,600
			2세	68,800	98,800
			3~4세	61,200	61,200
4층	도시근로자가구 평균소득 60% 수준	30%	0~1세	174,300	209,300
			2세	142,900	172,900
			3~4세	107,100	107,100



(출처: 2004년 12월말 기준 보육 통계 (1))

[그림 2] 2004년 말 현재 보육시설별 정원 대 현원 비율

자, 2004; 2004년 12월말 기준 보육통계 (2)) 이는 국·공립 어린이집과 민간 어린이집 사이의 이동으로 인한 일시적인 정원 미달, 보육의 질이 상대적으로 우수한 어린이집에 대한 대기수요와 기대 이하의 보육 서비스로 인해 어린이집을 보낼 수 있는 능력이 있는 부모가 자녀를 어린이집에 보내지 않음으로써 생기는 현상으로 해석될 수도 있다.

2. 평가인증제 (시범사업)

보육시설평가인증 제도는 현 보육제도 하에서 보육의 질을 관리하고자 하는 방안으로, 현재는 시범사업 단계에 있다. 올해 국·공립 어린이집과 민간 어린이집을 망라해서 해당 어린이집의 신청을 받아서 그 어린이집의 시설, 인력, 그리고 운영에 대해 평가를 하고 그 결과에 따라 인증, 인증유보, 불인증 판정을 내리고, 이 후에 2006년부터 모든 어린이집으로 확대해서 어린이집의 보육의 질에 대해 정부가 3 등급으로 공인함으로써 아동과 부모가 어린이집을 선택하는 과정에 도움을 주고 더 나아가서 시설이 열악하고 보육의 질이 현저히 떨어지는 어린이집이나 놀이방의 시설 개선이나 철수를 유도하고자 하는 것이다(보육행정, 2004).

Ⅲ. 보육료와 평가인증제에 대한 경제학적 관점에서의 분석

1. 보육료 책정에 대한 경제학적 분석

현재의 보육 책정 제도가 발생시키는 문제점은 보육에 대한 욕구를 가진 가정의 아동 모두에게 일정 수준 이상의 보육시설을 제공할 수 없다는 것과 보육료 상한선으로 인해 보육의 질적 수준에 있어서도 한계가 존재하게 된다는 것이다. 보육료 상한선이 보육의 질적 수준에 한계를 만든다는 논리는 정보경제학에서 말하는 '레몬시장(Lemon market)'의 이론에 의해 설명될 수 있다. 즉 품질이 시장에서 효율적으로 보상되지 않는다면 시장에는 현재의 가격을 받고 공급할 수 있는 수준의 품질을 가진 재화만 존재하게 된다는 것이다(Akerlof, 1970). 이렇게 되면 현재 시장에 존재하는 품질의 재화를 소비하고자 하는 소비자는 문제가 없지만, 그 이상의 품질을 원하는 소비자의 경우 아무리 능력이 있다 하더라도 자신의 효용을 극대화 할 수 있는 품질의 재화를 소비할 수 없게 되어서 개인적으로 뿐 아니라 사회적으로도 효용의 감소를 경험하게 된다.

현재의 보육정책도 마찬가지라고 할 수 있다. 보육료 상한선에 의해 책정된 보육료를 받고 있는 어린이집들은 보육의 질적 수준을 높이기 위해 추가적인 비용을 투자하려는 유인을 가지지 못하게 되므로, 이론적으로 우리나라

라에 있는 어린이집들의 보육의 질적 수준은 상한선이 존재하게 되고 그 이상의 보육의 질적 수준을 원하는 부모들은 자신이 기대하는 수준의 보육 서비스를 받을 수 없게 된다. 실제로 어린이집마다 조금씩 다른 수준의 보육 서비스를 제공하지만 지역별로 그 동질성이 더 높아질 수 있다. 그러므로 높은 가격으로 높은 수준의 보육 서비스를 원하는 부모의 경우에는 효용의 상실을 경험하게 될 것이다. 이는 다른 부모의 효용을 강제로 희생시키면서 특정 부모와 아동의 효용이 그들의 능력이나 노력과 상관없이 증가한 것이기 때문에 공공경제학에 나오는 '무료점심'의 상황도 발생하게 되는 것이다(최광, 1988).

더해서 보육료 상한선만 존재하는 이유로 인해서 낮은 보육료를 가지고 경쟁하는 영세 보육시설의 난립도 현재 보육 정책의 문제이다. 이로 인해 다음에서 논의되는 보육시설 평가인증제도의 도입이 설득력을 얻고 있는 것이다. 결론적으로 현재의 보육 정책은 보육 서비스를 필요로 하는 아동의 초과수요로 인해 아동의 안전이 보장되지 않는 수준 이하의 보육시설을 양산하고 있으며 그로 인한 전반적인 보육의 질적 저하를 일으키고 있다. 또한 보육료 상한선 설정으로 인해 보육의 질적 개선에 한계가 생기는 문제가 존재하고 있다.

현재 보육 정책의 개선을 위해 논의되고 있는 정책이 현재의 보육료 지원 시스템을 그대로 둔 상태에서 보육료를 자율화시키는 것이다. 이 정책의 골자는 민간 어린이집의 경우 보육료의 설정을 완전히 자유화하고 국·공립 어린이집의 경우 보육의 질적 수준에 따라 보육료를 차등화하며, 민간 어린이집의 보육의 질적 수준은 최소한 국·공립 어린이집의 수준을 맞추어야 한다는 것이다(전광현, 2003). 이 정책의 기본 목적은 보육 시설의 운영을 완전히 시장에 맡겨서 시장에서의 경쟁을 통해 보육의 질적 수준을 개선하고 이를 통해 아동과 부모가 자신의 능력에 따라 정확히 원하는 수준의 보육의 질을 소비하게 하자는 것이라고 할 수 있다(Lederer and Rhee, 1995). 이는 결국 경제학에서 이야기하는 정부가 정한 품질 하한선을 가지면서 수많은 공급자들이 특정 품질 수준에서 수요자를 끌기 위해 경쟁하는 시스템으로 볼 수 있다(Spence, 1975).

이러한 보육료 자율화 정책 아래에서는 어떤 일이 발생할 것인지 예상해보고자 한다. 보육료 자율화 정책이 도입되면, 일부의 어린이집들은 투자를 통해 우수한 보육 서비스를 제공함으로써 그 비용을 감당할 수 있는 가정의 아동들을 유치하게 될 것이고, 다른 어린이집들은 자신들이 목표 시장으로 삼은 질적 수준의 서비스를 갖추고 아동들을 유치하게 될 것이다. 국·공립 어린이집들의 경우 보육료가 완전히 자유화되지 않고 등급에 따른 차

등화만 가능하므로 각 어린이집은 자신의 등급에 맞는 보육료를 받으며 현재 자신의 등급과 동일한 수준의 질을 제공하는 민간 어린이집과 경쟁하게 될 것이다. 시장 메커니즘에 따라 수요와 공급이 균형이 이루어지는 점에서 보육료가 결정될 것이며 각 수준의 어린이집들에 대해 수요 초과나 공급 초과가 존재함이 없이 균형 상태에 들어가게 될 것이다. 다만 아동에 대한 정부의 개별적인 보육료 지원이 전체 수요의 증가를 초래해서 지원이 없는 경우보다 많은 아동들이 보육 서비스를 받으려 하게 될 것이다.

아동들은 부모의 능력과 보육 요구에 맞는 적절한 보육시설을 찾을 수 있게 되고, 현재 다니고 있는 어린이집이 제공하는 보육의 질적 수준보다 높은 수준의 보육 서비스를 원했던 부모들은 자율화된 보육료 시스템 아래에서 더 높은 효용을 얻을 수 있을 것이다. 그러나 부모의 경제적 능력이 현재의 보육 시스템에서 선택했던 보육수준에 따른 비용을 감당할 수 없는 경우에는 어쩔 수 없이 현재보다 낮은 수준의 보육 서비스를 선택해야 하므로 효용의 감소를 경험하게 될 것이다. 아동 보육과 같이 교육과 연관된 경우 우리나라 부모들은 일반 소비재의 경우보다 능력보다는 더 높은 수준의 보육 서비스를 선호하는 경향이 생기므로 무리를 해서라도 경제 능력보다 더 높은 수준의 보육 서비스를 선택하게 되어서 생활수준의 감소를 가져올 수 있다. 만약 경제 수준에 맞는 보육 품질을 선택한다면 그 효용의 감소폭이 경제 능력으로 인해 원하는 수준의 일반재화를 구매할 수 없고 좀 낮은 수준의 재화를 구매해야 하는 경우보다 훨씬 클 것이다. 사실상 원하는 수준의 보육 서비스를 선택할 수 있게 된 그룹의 부모에 의해 증가하는 효용과 경제 능력 부족으로 현재보다 낮은 보육 서비스를 제공받게 된 부모에게 발생하는 효용의 감소 중 어느 쪽이 더 클 것인지 예측하기가 어려운 상황이다.

만약 인증 등급에 따라 규제 보육료가 차별적으로 설정되게 된다면 불인증 등급을 받은 어린이집들은 지금보다 낮은 보육료를 받음으로써, 저소득층의 수요로 인해 수요의 감소폭이 규제 보육료가 책정되었을 때보다 작을 것이므로 철수하는 어린이집의 수가 줄어들 것이라고 예상된다. 인증 등급을 받은 어린이집의 경우 기존보다 높은 보육료를 받을 수 있기 때문에 수익의 증가로 민간의 신규진입이 발생할 수 있다. 그러므로 경제학적으로 분석하면, 보육료를 등급별로 동일하게 유지하면서 인증 제도를 도입하는 경우보다 등급별로 차별적인 보육료를 설정하면서 인증 제도를 도입하는 것이 보육 서비스를 원하는 초과 수요의 규모를 줄일 수 있는 방법이라고 할 수 있다. 인증 등급과 불인증 등급에 대한 보육료를 적정하

게 설정하고 그에 따라 정부의 아동에 대한 지원제도도 수정하면 보육 서비스에 대한 전체 수요와 전체 공급의 수를 현재 수준으로 유지하면서 인증제도 본연의 목적인 보육의 질적 수준 향상과 함께 불인증 등급 어린이집 수의 감소도 이를 수 있을 것이다.

그러나 이미 논의된 바와 같이 일정 수준이상의 보육 서비스를 받는 것이 아동의 기본권이라고 하고 보육 사업은 시장의 기능에만 맡겨 놓을 수 없는 공공성을 가지고 있다고 한다면(정현희, 2004) 소수라고 할지라도 저소득층 아동의 보호가 보육 정책의 최우선 목표가 되어야 하므로 이 정책을 실시해서는 안 될 것이다. 이 정책에서 최대 피해자는 결국 현재의 보육의 질적 수준을 선택할 수 없는 저소득층의 아동들일 것이기 때문이다. 2004년 말 현재 저소득과 기타 이유로 인해 전국에서 보육료를 전액 또는 일부 감면을 받고 있는 아동은 전체 보육 서비스를 받고 있는 아동의 30%이다(2004년 12월말 기준 보육 통계 (2)). 이 수치로 보면 보육료 지원 아동의 비율이 그다지 높지 않으므로 보육료 자율화를 통한 보육의 질적 수준 향상과 다양화를 추진하는 것이 바람직하다고 할 수도 있지만 실상은 현재 지원대상 아동의 심사 요건이 지나치게 까다로운데서 기인한 것이므로 2006년부터 완화될 예정인 기준을 적용한다면 훨씬 높은 비율의 아동이 보육료 지원을 받게 될 것이므로 보육료 자율화는 수혜자보다 더 많은 피해자를 양산하게 될 가능성이 더 크다고 할 수 있다.

2. 평가인증제에 대한 경제학적 분석

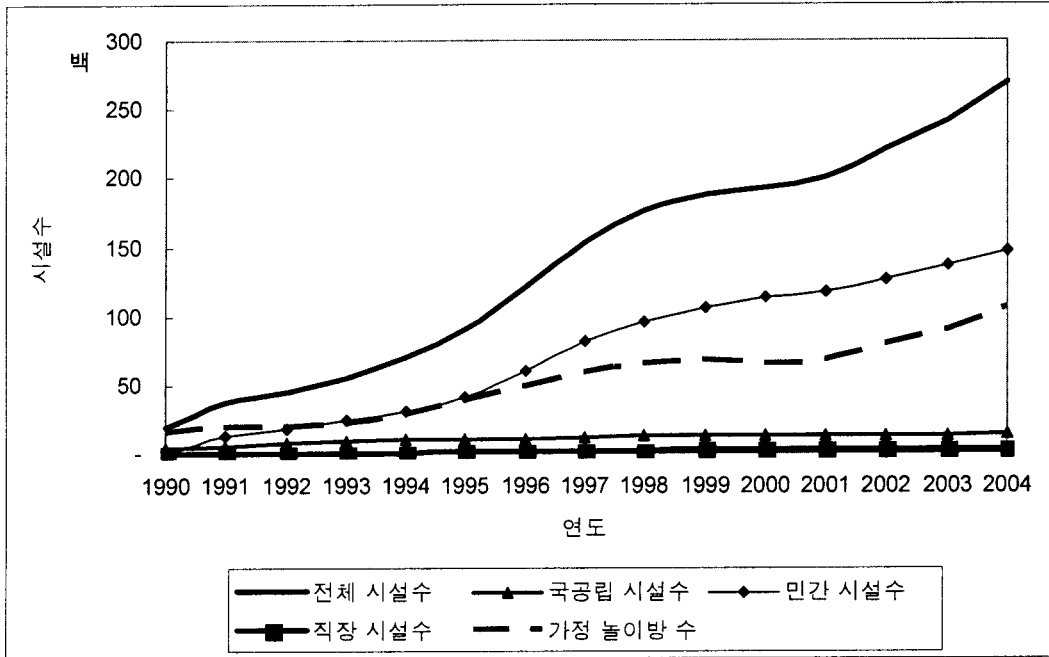
평가인증제를 시행하게 되면 정부가 어린이집의 보육 품질을 3 등급으로 나누어서 공인을 해 주기는 하지만 나누어진 등급에 따라 보육료의 차등을 허용하지는 않기 때문에 경제적 능력이 아주 낮고 아이들을 스스로 보육할 수 없는 일부 부모들을 제외하고 나머지 부모들은 당연히 아동을 인증 판정을 받은 어린이집에 보내려고 할 것이다. 이로 인해서 불인증 등급을 받은 어린이집에 대한 수요가 급감함에 의해 불인증 등급을 받은 어린이집들은 더 이상 수요 초과 상태를 유지하지 못 하게 되고 공급 초과 상태에 직면하게 될 것이다. 마찬가지로 인증유보 등급을 받은 어린이집들도 그 규모는 불인증 등급을 받은 어린이집보다 작겠지만 역시 수요의 감소에 직면하게 될 것이다. 그러나 인증유보 등급을 받은 어린이집의 경우 다소 문제는 있지만 (2개 정도 영역에서 기준 미달) 전체적으로 좋은 보육 품질을 제공하는 것으로 인정받는 것이기 때문에(보육행정, 2004) 수요와 공급

이 일치하거나 약간의 초과수요가 존재하는 선에서 수요의 조정이 이루어질 것으로 예상할 수 있다.

이렇게 발생한 불인증 등급 어린이집과 인증유보 판정 어린이집에서의 수요 감소는 고스란히 인증 등급 어린이집에 대한 수요 증가로 이어질 것이다. 각 등급 판정을 받은 어린이집에 대한 보육료 차이가 존재하지 않기 때문에 전체적인 어린이집에 대한 수요에는 변화가 없을 것이라 가정한다면, 특정 어린이집에 대한 수요 감소는 그 감소분만큼 다른 어린이집에 대한 수요 증가로 이어질 수밖에 없다(Mas-Colell et al., 1995). 이 경우 인증 등급을 받은 어린이집에 대한 수요는 국가의 투자에 의한 공급의 증가가 이루어지지 않는 한 보육시설 평가인증 제도 이전보다 훨씬 많은 아동에 의한 수요 초과 상태가 발생한다. 그리고 불인증 판정을 받은 어린이집들의 경우 수요 감소로 인해 공급 초과 상태이기 때문에 어떤 형태로든 초과 공급 수만큼 어린이집이 철수를 하든가 추가적인 투자를 통해 인증 등급으로 이동하게 될 것이다.

자급력이 있는 어린이집들은 투자를 통해서 인증 등급으로 이동하겠고 그렇지 않은 어린이집들은 문을 닫고 철수하게 될 것이다. 재정적 지원이 이루어지지 않는다면, 불인증 등급에 있는 어린이집이 인증유보 등급으로 이동하는 일은 거의 없을 것으로 예상되기 때문에 인증 등급 어린이집의 공급 증가는 제한적일 것으로 생각된다. 국·공립 어린이집이나 법인 어린이집의 경우 자급력이 있고, 이미 실제 투자도 어느 정도 이루어져 있는 상태이기 때문에 불인증 등급에 있는 국·공립 어린이집이나 법인 어린이집의 대부분은 인증 등급으로 이동할 수 있을 것이다. 그러므로 대부분의 불인증 등급은 전체 어린이집 수의 약 85%(2004년 12월말 기준 보육통계 (1))를 차지하고 있으며 해마다 그 비율이 높아지고 있는 개인 또는 가정 어린이집에서 발생할 텐데 이런 경우 수요를 초과하는 수의 어린이집들은 일부를 제외하고 대부분 신규 투자를 통해 인증 등급으로 이동한다는 것이 거의 불가능하리라 예상된다.

그러므로 신규진입이 거의 존재하지 않는다면, 전체 어린이집 수의 감소가 예상되고 전체적으로 보육시설을 필요로 하는 아동의 초과 수요의 규모가 증가하는 상황이 발생하게 될 것이다. 이는 현재 정부가 시행하고 있는 보다 많은 아동이 보육 서비스를 받게 한다는 보육 정책의 기본 방향과 일관되지 않은 상황이라고 할 수 있다. 만약 이 정책을 전국적으로 확산 시행한다면, 정부는 불인증 등급을 받고 시장을 철수하게 되는 어린이집이나 놀이방에서 그동안 보육해 오던 아동들을 모두 수용할 수 있는 정도로 국·공립 어린이집의 수를 늘리거나 민간 어린이집의 신설을 지원하는 투자를 해야 한다. 자세

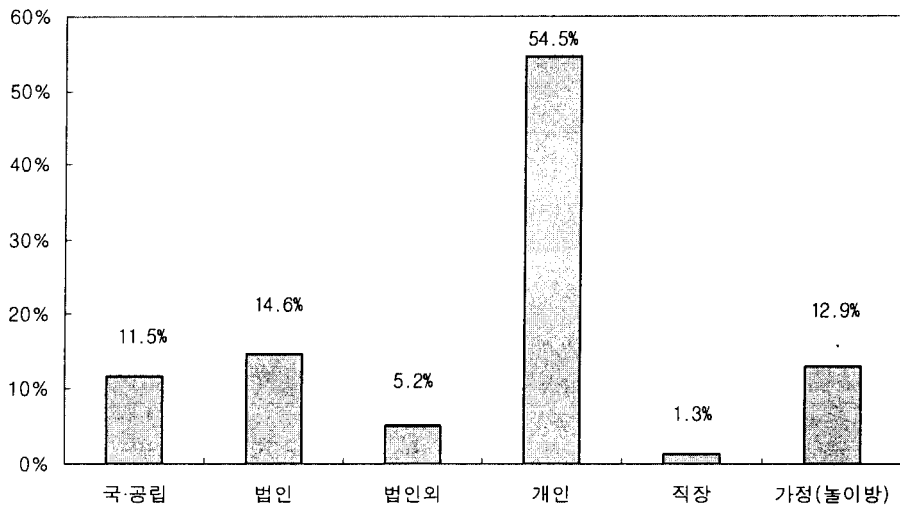


[그림 3] 보육시설 종류별 비율

한 투자 규모는 체계적인 데이터 분석을 통해서 추정할 수 있겠지만 그림 4에 기초해서 대략적으로 추정해보고자 한다. 만약 평가 인증 제도로 인해 전체 보육 아동의 12.9%를 담당하고 있는 영세 가정 놀이방이 대부분 철수하고 불인증 등급의 대부분을 차지할 전체 59.7%를 담당하고 있는 법인 외 어린이집과 개인 어린이집의 절반 정도가 철수한다고 가정하면, 현재 보육 서비스를 받고 있는 아동의 약 40% 정도가 보육시설을 필요로 하지만 혜택을 받지 못하는 추가적인 초과 수요로 발생하게 되는

것이다. 정부가 현재 국·공립 어린이집을 통해 보육 서비스를 제공하고 있는 아동이 전체 11.5%라는 점을 감안한다면 현재까지 정부가 국·공립 어린이집의 건립과 운영에 투자하고 있는 것의 약 4배에 해당하는 추가적인 투자가 필요할 것으로 추정된다. 결국 정부의 투자가 보육시설인증제의 성공적 도입과 실행을 결정짓는다고 할 수 있다.

보육시설평가인증제를 실시하고 있는 외국의 경우를 살펴보면, 호주나 미국의 경우 상당한 수준의 질적 향상



[그림 4] 보육시설 종류별 아동 비율

을 이룬 것으로 평가되고 있다 (이옥, 2003). 보육료 상한선 책정과 개인 아동에 대한 재정 지원이 이루어지는 현 상황에서는 인증 등급을 획득하기 위해 보육의 질적 수준 향상을 도모하는 어린이집은 증가하며, 전체적으로 보육수준의 향상이 이루어질 수 있다. 그러나 현재 보육율이 평가인증제의 도입을 통한 어린이집의 보육 수준 향상을 실현하기에는 미흡한 수준으로 보육시설의 확대를 통해 일정 수준의 보육율이 확보되어야 한다(이옥, 2003).

본 연구에서는 경제학적인 측면에서 인증제 시행 이후의 상황을 가정해보고자 한다. 인증을 통해 차등적인 보육료를 받지 않는 상황에서 인증 등급을 받은 어린이집들은 충분한 대기 수요가 있기 때문에 인증 등급을 받는데 필요한 수준의 보육 서비스만을 제공할 것이고, 더 이상의 보육의 질적 향상을 위한 노력은 하지 않을 것이다. 인증 유보 등급의 경우, 인증 등급을 받은 어린이집에 수용되지 못한 초과 수요가 차선으로 인증 유보 등급의 어린이집을 선택할 것이므로 수요의 부족이 심각하지 않을 것이다. 따라서 보육료의 상한선이 책정되어 있는 상황에서는 불인증을 받지 않을 정도의 보육 서비스를 제공할 것이라고 가정할 수 있다. 또한 어느 정도의 불인증 등급에 해당하는 어린이집은 계속 존재하게 될 것이다.

보다 많은 아동이 보편적인 수준의 보육 서비스를 누리는 것이 아동의 기본권이라는 측면에서 본다면 정부의 대대적인 추가 투자를 통해 인증 유보 및 불인증에 있는 어린이집들이 인증의 단계로 상향될 수 있다면 경제학적으로도 가장 바람직하다고 할 수 있다. 그러나 이 제도도 어디까지나 높은 경제적 능력을 바탕으로 더 수준 높은 보육의 질을 요구하는 부모들의 욕구를 희생할 수밖에 없다는 점에서는 전체적인 사회적 효용의 감소를 가져올 수밖에 없으며(Akerlof, 1970; Allen, 1988), 재정경제원을 중심으로 한 보육료 완전 자율화에 대한 주장이 제기되는 근거를 제공하고 있다

IV. 결론

아동 보육의 문제를 단순히 시장에 있는 일반재화와 같이 경제학적인 관점으로만 접근할 수는 없다. 지금처럼 보육의 공공성을 정책의 최우선 과제로 삼는다면 시장 경제에 기초한 분석은 사실상 큰 의미가 없을 수도 있다. 그럼에도 불구하고 본 논문에서 보육 정책에 대한 경제학적인 분석을 시도하는 이유는 완전한 공보육의 구현까지는 많은 시간이 필요하며 이러한 분석이 현재 시행 중인 정책과 앞으로 시행을 위해 논의 중인 정책들이 현

상황에서 성공적으로 시행될 수 있는 방안에 대해 의미 있는 예측을 할 수 있기 때문이다.

현재 시행되고 있는 보육료 책정 제도는 크게 보육료 상한의 설정과 부모의 경제적 능력에 따른 보육료 지원으로 요약될 수 있는데 재정경제부에서는 보육료 상한과 함께 보육의 질에도 상한이 생기게 되고 낮은 보육의 질을 제공하는 영세 보육시설이 많아지며, 다양한 경제적 능력을 가진 부모들에게 그들이 원하는 다양한 보육의 질을 소비할 수 있는 길을 원천적으로 봉쇄하고 있다고 주장한다. 이러한 현행 보육료 책정 제도에서 발생하는 문제를 해결하기 위해 재정경제부에서는 완전 사 보육 시스템인 보육료 자율화 정책을 시행할 것을 주장하고 있다. 이 정책은 보육료 지원을 통한 개별 아동에 대한 지원만을 유지한 채 보육 서비스를 완전히 시장에 맡기는 정책이다. 높은 보육 서비스 비용을 지불할 경제적 능력이 있음에도 불구하고 효용을 희생하고 있는 집단의 부모가 원하는 수준의 보육 서비스를 차별화된 보육료를 지불하고 선택할 수 있고 다양한 수준의 보육의 질이 제공되고 보육의 질과 상관없이 보육서비스를 받는 아동의 수가 증가할 수 있다는 장점이 있지만, 최고 수준의 보육 서비스와 최저 수준의 보육 서비스간의 편차가 커짐으로써 저소득층 수요자의 경우 현행 보육료 제도에서보다 더욱 열악한 보육 환경에 노출되어질 수밖에 없고 부모의 능력이 아동의 초기 교육 수준을 좌우하게 된다는 점에서 형평성에도 어긋나게 되는 문제점이 있다. 더해서 기본적으로 공보육을 추구하는 우리나라의 지금까지의 보육정책과도 맞지 않는다고 할 수 있다. 또한 시장 보육이 국민 정서상 받아들여 질 수 있는가 하는 것도 문제점으로 지적될 수 있다. 이 제도가 도입되면 아동의 보육시설 선택이 부모의 경제적인 능력에 좌우되지 않을 정도로 보육료 지원제도에 대한 충분한 정부의 투자가 있는 이후야 예상되는 부작용을 막으면서 제도의 본 목적을 이룰 수 있을 것이다.

현행 보육 정책의 기본 이념을 그대로 지키면서 현재의 정책이 발생시킨 문제도 해결하고자 제안되고 있는 것 중 하나가 바로 보육시설 평가인증제도이다. 이 제도의 기본 내용은 평가인증을 통해 열악한 수준의 보육의 질을 제공하는 시설들을 시장으로부터 나가게 하거나 질적 수준의 개선을 위한 투자를 하도록 유도하는 것이다. 현재 시범적으로 시행되고 있는 이 제도가 본격적으로 시행되게 되면 열악한 보육시설의 수가 줄어들고 질적으로 보장된 보육시설의 수가 어느 정도 늘어나게 되지만 전체 보육 가능 인원의 수가 줄어들게 되는 문제가 발생할 것으로 예상된다. 현재 보육율이 20% 정도에 머물고 있는 우리나라에서 이 제도의 시행은 자칫 더 낮은 보육

을 초래할 수 있기 때문에 신중한 도입이 필요하며(이욱, 2003), 보육율이 50% 이상으로 확대되어야 도입의 효과가 있다고 한다. 본 논문의 경제학적인 분석 역시 이 제도가 도입되면 보육의 질적 수준의 개선은 어느 정도 이룰 수 있으나, 불인증 보육시설의 시장에서의 퇴출로 인한 공급 감소로 보육 서비스를 필요로 하지만 보육 서비스를 받지 못하는 아동(초과 수요)의 수가 커질 수 있다는 점을 지적하고 있다. 그러므로 이 제도가 성공하기 위해서는 보육을 확대를 위한 정부의 대규모 투자가 절실함을 제안하고 있다.

결론적으로 현재의 보육 환경을 개선하기 위해 논의되고 있는 보육료 자율화와 보육시설 평가인증 제도가 효과를 거두기 위해서는 정부의 대대적인 투자가 선행되어야만 한다는 것이다. 일정 수준 이상의 보육율을 확보하고 아동에 대한 보육료 지원의 규모가 커지고 탄력적으로 보장되어야만 시행 이후 더 많은 아동에게 더 높은 수준의 보육 서비스를 제공할 수 있게 될 것이다.

본 연구는 시행에 대한 논의가 진행 중이거나 시범 사업 단계에 있는 보육료 자율화와 보육시설 평가인증제에 대해 경제학적 이론을 통한 예측으로 본격적인 시행에 앞서 정책적 제언을 하는데 의미가 있다. 후속 연구는 보육료 자율화의 경우 데이터를 통한 통계적 분석으로 계량적 추정이 가능하다고 생각되며, 보육시설 평가인증제는 시범 단계에 있으므로 이후에 실제적인 데이터로 계량적 분석이 필요하다고 생각된다.

주제어 : 보육정책, 보육시설 평가인증제도, 보육료 자율화, 보육의 질

참 고 문 헌

- 보육행정 (2004). 자료검색일 2005. 7. 31. 자료출처 http://children.seoul.go.kr/c_law/c_law00.html (서울특별시 보육정보센터 홈페이지)
- 2004년 12월말 기준 보육통계 (2). 자료검색일 2005. 8. 3. 자료출처 <http://www.mogef.go.kr/> (여성가족부 홈페이지)
- 2004년 12월말 기준 보육통계 (1). 자료검색일 2005. 8. 3. 자료출처 <http://www.mogef.go.kr/> (여성가족부 홈페이지)
- 연도별 보육통계. 자료검색일 2005. 8. 10. 자료출처 <http://www.mogef.go.kr/> (여성가족부 홈페이지)
- 이소희, 김영희, 윤재정, 이용복, 최진원, 박은희 (1999). 현대 영유아복지론. 서울, 양서원.
- 이욱 (2003). 보육시설 평가인증제 도입과 보육의 질. *사회과학연구*, 8, 213-229.
- 이점자 (2004). 민간보육사업 활성화 방안에 관한 연구: 차등 보육료 제도를 중심으로. 연세대학교 박사학위논문.
- 전광현 (2003). 보육료 자율화의 문제점과 과제. *한국영유아보육학*, 34, 357-376.
- 정영숙 (1996). 보육료 책정의 문제 및 합리적 방안. *한국영유아보육학*, 7, 59-77.
- 정현희 (2004). 영유아 보육시설 운영에 대한 국가지원에 관한 연구. 동의대학교 석사학위논문.
- 최광 (1988). 현대 경제학의 이해: 사회문제의 경제학적 분석. 서울, 비봉출판사.
- Akerlof, G (1970). The market for 'Lemon': Quality uncertainty and the market mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488-500.
- Allen, F (1988). A theory of price rigidities when quality is unobservable. *The Review of Economic Studies*, 55(1), 139-151.
- De Vany, AS, Saving TR (1983). The economics of quality. *Journal of Political Economy*, 91(6), 979-1000.
- Gertler, PJ, Waldman DM (1992). Quality-adjusted cost functions and policy evaluation in the nursing home industry. *Journal of Political Economy*, 100(6), 1232-1256.
- Greene, WH (2003). *Econometric Analysis* (5rd ed.). Upper Saddle River, Prentice-Hall.
- Gujarati, DN (2003). *Basic Econometrics* (4th ed.). Boston, McGraw-Hill.
- Keller, G, Warrack B, Bartel H (2004). *Statistics for management and economics* (6th ed.). Belmont, Duxbury Press.
- Lederer, PJ, Rhee S (1995). Economics of total quality management. *Journal of Operations Management*, 12, 353-367.
- Leland, HE (1977). Quality choice and competition. *The American Economic Review*, 67(2), 127-137.
- Mas-Colell, A, Whinston MD, Green JR (1995). *Microeconomic Theory*. Oxford, Oxford University Press.
- Nelson, P (1970). Information and consumer behavior. *Journal of Political Economy*, 78(2), 311-329.
- Pauly, MV, Satterthwaite MA (1981). The pricing of primary care physicians services: A test of role of consumer information. *The Bell Journal of*

- Economics*, 12(2), 488-506.
- Pindyck, RS, Rubinfeld DL (1997). *Microeconomics* (4th ed.). Upper Saddle River, Prentice Hall.
- Royer, JS (1998). Market structure, vertical integration, and contract coordination. The industrialization of Agriculture edited by Royer, JS, Regers RT. Brookfield, Ashgate Publishing.
- Spence, M (1975). *Product selection, fixed costs, and monopolistic competition*. IMSSS working paper, 157, Stanford University.
- Stiglitz, JE (2000). *Economics of the Public Sector* (3rd ed.). New York, WW Norton & Company.
- Ungern-Sternberg, TV, Weizsacker CV (1985). The supply of quality on a market for experience good. *Journal of Industrial Economics*, 33(4), 531-540.
- Varian, H (1992). *Microeconomic Analysis* (3rd ed.), New York, WW Norton & Company.

(2005. 08. 26 접수; 2005. 11. 25 채택)