

# 보육 공공성 강화를 위한 중앙-지방정부간 책임성 진단 및 개선방안 연구

안현미



서울시여성가족재단

Seoul Foundation of Women & Family



# 보육 공공성 강화를 위한 중앙-지방정부간 책임성 진단 및 개선방안 연구

책임연구원 : 안현미(서울시여성가족재단 가족정책실 연구위원)



서울시여성가족재단

Seoul Foundation of Women & Family



## 발 간 사

보육공공성 강화를 위한 서울시의 혁신적인 노력은 중앙정부 뿐 아니라 16개 지방자치단체의 선도적 모델로 역사의 한 획을 긋고 있습니다.

1995년 시작된 지방자치는 풀뿌리 민주주의의 토대입니다. 또한 분권화는 중앙집권적 정부의 비효율성, 불평등적 조직과 행정체계 등을 재구성하여 공공재와 공공서비스를 효율적으로 제공하는데 주요한 의의를 두고 있습니다. 하지만 분권화 이후 중앙정부와 지방정부간 지방사무의 실질적 이양이 아닌 형식적 위임, 기능적 분배의 비효율성, 재정분담의 불균형 등에 대해 여전히 문제제기가 이루어지고 있습니다.

지방자치는 자치입법권 보장 뿐 아니라 사무권한 및 자주재정권 보장까지도 균형적으로 이루어질 때 가능합니다.

본 연구는 지방자치의 핵심 사업 중 하나인 영유아보육교육사업을 서울시가 혁신적으로 견인하고 있는데, 이를 추진하는데 있어서 중앙-지방정부간 책임성, 독립성, 자율성이 어느 정도인지 분석하고, 이를 토대로 향후 영유아보육교육사업의 진정한 자치분권의 제도적 기반 마련에 일조할 수 있었으면 합니다.

2017년 12월

서울시여성가족재단

대표이사 강경희



# Contents

## I 서론\_1

1. 연구의 필요성 및 목적 .....3
2. 연구내용 및 구성 .....10
3. 연구 방법 .....11
4. 연구 추진체계 .....13

## II 보육재정 결정요인 및 분담구조 관련 이론적 쟁점\_15

1. 지방분권화 이후 복지재정 및 보육재정에 관한 쟁점 .....17
2. 복지 & 보육재정 분담 결정요인에 관한 이론적 쟁점 .....31
3. 정책결정에 있어서 정부간재정관계론 및 앨리슨 모형 .....36
4. 연구의 흐름도 및 한계점 .....44

## III 정부의 재정구조와 보육재정 변화 분석\_47

1. 중앙정부와 지방정부 재정 구조와 특성 .....49
2. 중앙정부와 서울시 보육재정 추이와 특성 .....62

- 3. 중앙정부와 서울시 국공립어린이집 확충 추이와 특성 .....71
- 4. 중앙정부와 서울시 교육재정(누리과정) 추이와 특성 .....74

**IV 중앙정부와 지방정부간 관계 분석:**

**국공립어린이집 확충과 누리과정 중심으로\_83**

- 1. 국고보조사업 개편에 대한 서울시의 노력 .....85
- 2. 국공립어린이집 확충에 따른 정책결정과 정부간 관계 분석 ...88
- 3. 누리과정 재정 확보에 따른 정책결정과 정부간 관계 분석 .....94
- 4. 중앙정부와 지방정부간 재정분담 체계 개선 방안 .....105

**참고문헌 \_ 109**



## 표 목차

표 I-1	국공립어린이집 신축 국고보조 및 지원액	8
표 I-2	전문가 자문 및 포럼 추진내용	12
표 I-3	연구 추진체계	13
표 II-1	국고보조사업 기준보조율: 사회복지사업과 보육사업	21
표 II-2	차등보조율의 적용기준(제5조제1항 관련)	22
표 II-3	영유아보육사업 차등보조율	23
표 II-4	서울시 차등보조율 기준	24
표 II-5	중앙정부와 지방정부간 세입 대비 사회복지비지출 추이	25
표 II-6	국고보조사업 등의 지방자치단체 재정분담 구조 개편 관련 정책제언	27
표 II-7	사회복지지출에 따른 기준보조율 등 개선방안 관련 연구 요약	29
표 II-8	사회복지지출에 관한 주요 이론	31
표 II-9	복지 및 보육정책 예산 결정요인	33
표 II-10	지방정부의 복지재정 지출결정 요인분석 결과	34
표 II-11	D.Wright 정부간관계 모형	38
표 II-12	Wright와 무라마쯔 모형의 통합 재구성	40
표 II-13	D.Wright 정부간관계 모형틀 토대로 한 보육사업 분석 결과	41
표 II-14	앨리슨 정책결정모형의 개념 및 주요 특성	43
표 II-15	연구 흐름도와 구성	45
표 III-1	중앙정부 세입결산 현황(2008-2016)	51
표 III-2	국고보조금 사업 예산과 국고보조사업 대응 지방비 추이	54
표 III-3	서울시 세입 재원 구성 및 예산 추이	58
표 III-4	서울시 보육사업 국고보조비율 변화 추이(1993-2017)	63
표 III-5	지방 보육사업 국고보조비율 변화 추이(1993-2017)	64
표 III-6	보육 예산과 대응 지방비 추이(2017년)	65
표 III-7	서울시 영유아보육사업의 국고보조 및 지방비 분담율	67
표 III-8	서울시 총 보육예산과 6대 사업 예산 구성(국비보조+시비보조+시비자체사업)	68
표 III-9	서울시 자치구별 세입 총액 대비 자립도와 의존도(2016년)	70
표 III-10	국공립어린이집 신축 국고보조 및 지원액	72
표 III-11	국공립어린이집 확충 시 지원율	73
표 III-12	누리과정 법적 근거	74

**표 III-13** | 누리과정 재원부담 주체 변화 및 특성(서울시 기준) .....77  
**표 III-14** | 2016년 지방교육재정 전망 .....78  
**표 III-15** | 지방교육재정 교부금 .....80  
**표 IV-1** | 기준보조율의 불균형에 따른 재정손실 현황(2013년) .....87  
**표 IV-2** | 서울시 복지 및 영유아보육사업 기준보조율 및 추가부담 예산 .....87  
**표 IV-3** | 서울시 국공립어린이집 확충계획 및 소요예산('12~'14년) .....89  
**표 IV-4** | 서울시 국공립어린이집 확충 및 재원 확보 노력 .....90  
**표 IV-5** | 2012~2014년 vs 2015~2018년 자치구별 차등지원 비율 .....93  
**표 IV-6** | 서울시 국공립어린이집 확충에 있어서 중앙-지방정부간 관계 분석 .....94  
**표 IV-7** | 서울시 보육료/누리과정 및 양육수당 예산 확보 노력(예시) .....97  
**표 IV-8** | 2015년 서울시 보육교육 소요예산 및 분담구조 .....98  
**표 IV-9** | 누리과정 감사원 감사 결과: 서울시 교육청 .....99  
**표 IV-10** | 누리과정 추진과정 및 쟁점 .....99  
**표 IV-11** | 서울시 누리과정 재정확보에 있어서 중앙-지방정부간 관계 분석 .....105  
**표 IV-12** | 영유아보육사업 기준보조율 개선(안) : 기준보조율 .....106

## 그림 목차

■ 그림 I-1 ■ 누리과정 추진과정 .....	6
■ 그림 II-1 ■ D.Wright의 정부간관계 이론을 적용한 복지전달체계 모형 .....	37
■ 그림 III-1 ■ 중앙정부와 지방정부 재정구조 .....	50
■ 그림 III-2 ■ 재정의 구성 .....	50
■ 그림 III-3 ■ 중앙정부 분야별 세출 지출 예산 편성 현황 .....	52
■ 그림 III-4 ■ 서울시 세입·세출 흐름표 .....	56
■ 그림 III-5 ■ 서울시 분야별 자원 배분(지출) 추이 .....	59
■ 그림 III-6 ■ 서울시 사회복지분야 국고 대비 지방비 분담 비율 추이 .....	60
■ 그림 III-7 ■ 서울시 사회복지 중 보육가족여성분야 국고 대비 지방비 분담 비율 추이 .....	60
■ 그림 III-8 ■ 주민1인당 총비용 .....	61
■ 그림 III-9 ■ 중앙정부 보육예산 추이 .....	62
■ 그림 III-10 ■ 서울시 총 보육예산 및 아동1인당 보육비용 추이 .....	66
■ 그림 III-11 ■ 서울시 보육예산 추이 .....	66
■ 그림 III-12 ■ 서울시 보육재정 증가 .....	69
■ 그림 III-13 ■ 국공립어린이집 확충 예산 추이 .....	71
■ 그림 III-14 ■ 서울시 자치구별 기준재정수요충족도 대비 국공립어린이집 확충 성과 .....	73
■ 그림 III-15 ■ 2017년 서울특별시교육비특별회계 예산 편성기준 .....	75
■ 그림 III-16 ■ 지방교육재정교부금 증가 추이 .....	79
■ 그림 IV-1 ■ 전국 시도별 소득하위 70% 영유아가구 비율 .....	86



# 연구요약

## I 서론

### 1. 연구의 배경 및 목적

- 보육재정 분담구조의 비일관성
  - 보육의 국가책임론과 함께 보육정책의 변화와 달리 보육재정에 대한 국가와 지방자치단체의 분담구조는 비현실적으로 지방자치단체에 과도하게 부과
  - 국고보조사업의 기준보조율을 살펴보면, 영유아보육사업의 경우 타 복지사업과 형평성에 맞지 않고, 그에 따른 근거 부재함. 뿐 아니라 영유아보육사업 안에서도 보육료지원, 기능보강 사업 그리고 기타 보육서비스의 기준보조율이 상이함.
- 지방분권화 이후 지방자치단체 재량권 범위 모호
  - 분권화 이후 국가와 지방자치단체간의 역할배분과 관계설정에 대한 논의없이 사무배분이 추진되기 때문에 실효성 있는 분권화로서 기능배분이 추진되지 못했을 뿐만 아니라 권한의 이양이 아닌 단순 사무의 이양에 불과하며, 지방사무의 상당수가 위임사무의 굴레에 머물고 있고, 불명확한 경비 등에 있어서 지방정부의 높은 부담 문제가 발생한다는 비판(초의수, 2003), 국고보조사업 중 대부분 지방이양사업인 보건복지부 사업의 경우 중앙정부의 사회복지 책임성 약화, 지역별 사회복지 수준의 차이 심화, 분권교부세 자체의 문제점, 국고보조금 개편 원칙의 문제점(박병현, 2006) 등이 현재까지 지속됨.
- 보육정치와 보육재정 분담간의 괴리
  - 서울시가 적극적으로 추진하고 있는 국고보조사업 중 하나인 국공립어린이집 확충과 같은 기능보강사업의 경우 중앙과 지방 정부 분담률이 50:50이지만 상한액을 두고 있어, 매우 비현실적이고 지역적 특성을 고려하지 않음.
  - ‘누리과정’ 도입에 따른 비용을 ‘보통교부금’으로 부담한다라고 개정하

였지만 실질적인 지방교육재정교부금률은 인상하지 않음으로써 국가책임을 지방교육자치단체로 전가하는 결과를 낳았음(이찬진, 2016).

## 2. 연구목적

- 본 연구에서는 국고보조사업이지만 서울시 지자체 핵심 정책인 국공립어린이집 확충, 중앙정부 중심의 사업 중 지자체 파급효과가 큰 누리과정 도입 이후 재정확보 노력과 갈등, 지방재정교육교부금이라는 재원 변화에 따른 지방정부의 책임성과 자율성은 어디까지 가능한지, 정책추진에 있어서 어떤 영향을 미치는지 분석하고자 함.

# II 연구 분석모형과 흐름도

## 1. 지방분권화 이후 중앙과 지방 정부간 복지재정 쟁점

- 참여정부 복지분권화 개혁의 핵심은 국고보조사업의 재편이었음. 이에 국고보조 대상사업 유지, 국가균형발전특별회계 대상사업, 지방이양대상사업 등 3가지로 재편하였음. 사회복지분야의 경우 보건복지부 소관 국고보조사업 140개 중 67개가 지방이양 되었음(구인화·양난주·이원진, 2009).
- 분권화 이후 중앙정부와 지방정부간 지방사무의 실질적 이양이 아닌 형식적 위임, 기능적 분배의 비효율성에 대해 많은 비판이 제기되었음.
  - 실질적으로 지방이양 전·후 6년간('02-'07) 자치단체의 총 예산액, 지방이양사업 예산액 및 예산액의 변동 추이 등을 감사원(2008)에서 분석한 결과, 사회복지분야 지방이양사업의 경우 미래수요가 급증할 추세임에도 불구하고 재정수요에 대한 고려 없이 전년도와 비슷한 수준의 재원만 이양되었고, 연평균 예산증가율이 18%에 달하나 분권교부세의 연평균 증가율은 8.7%에 지

나지 않았음. 특히, 중앙정부에서 추가재원 확보 등의 보전대책 없이(ex. 아동급식사업) 수혜대상자를 확대함으로써 지방자치단체가 증액된 사업비를 전부 부담해야하는 문제가 제기됨.

## 2. 연구 분석모형과 흐름도

□ 연구분석모형:

- D.Wright 모형은 중앙정부와 지방정부간 힘의 관계에 초점을 두고 있는데, 둘 간의 관계가 독립적인지, 상호의존적인지, 종속적인지 설명할 수 있는 특징을 지닌 반면 무라마쯔는 상호의존적 관계를 좀 더 수직적 행동통제가 일어나는지, 수평적 정치경쟁구조인지 더 구체화하였음.

【 표 】 Wright와 무라마쯔 모형의 통합 재구성

구분	동등권위형	포괄권위형 수직적 행동통제모형	중첩권위형 수평적 정치경쟁모델
관계	독립적	종속적	상호의존적
행동패턴	완전자치 · 자율	중앙집권적 · 계층	협상
사무분담	고유사무 중심 기관위임사무 전무	고유사무 약세 기관위임사무 중심	고유 사무강제 기관위임사무 약세
재정관계	완전분리	완전종속	상호의존
인사관계	완전분리	완전종속	분리 및 상호교류

자료: 최길수(2002), Wright(1998), 무라마쯔(1991)참조하여 재구성

출처: 하지만 외(2016)

□ 연구 흐름도

▮ 표 ▮ 연구 흐름도와 구성

구성	국공립어린이집 확충	누리과정	결과
재원구조	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙 및 지방정부의 총 세입·세출에 대한 보육재정 분담 추이</li> <li>• 기준보조율 및 상한액에 따른 한계점</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙 및 지방정부의 총 세입·세출에 대한 누리과정 예산</li> <li>• 지방교육재정교부금에 따른 갈등과 한계점</li> </ul>	<p>중앙정부와 지방정부간 책임성 분담 구조 개선 방안</p>
정책형성→ 정책집행→ 정책결정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동등권위형</li> <li>• 포괄권위형/수직적 행동 통제모형</li> <li>• 중첩권위형/수평적 정치 경쟁모델</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동등권위형</li> <li>• 포괄권위형/수직적 행동 통제모형</li> <li>• 중첩권위형/수평적 정치 경쟁모델</li> </ul>	
재정 & 정책적 선택	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지자체 정책적 선택에 따른 자주재원 확보 노력 및 영향요인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙정부 정책적 선택에 따른 재원 확보 노력 및 영향 요인</li> </ul>	

3. 연구 한계점

□ 본 연구는 국공립어린이집 확충과 누리과정을 중심으로 중앙정부-지방정부간 책임성 진단에 있어서 서울시 차원에서 분석할 경우 광역자치단체와 기초자치단체인 자치구간 책임성 진단 또한 분석 범주에 포함되지만 국고보조사업만을 대상으로 하고 있어 중앙정부(보건복지부)-서울시만을 국한하여 분석함으로써 한계가 있음.



### Ⅲ 정부의 재정구조와 보육재정 변화분석

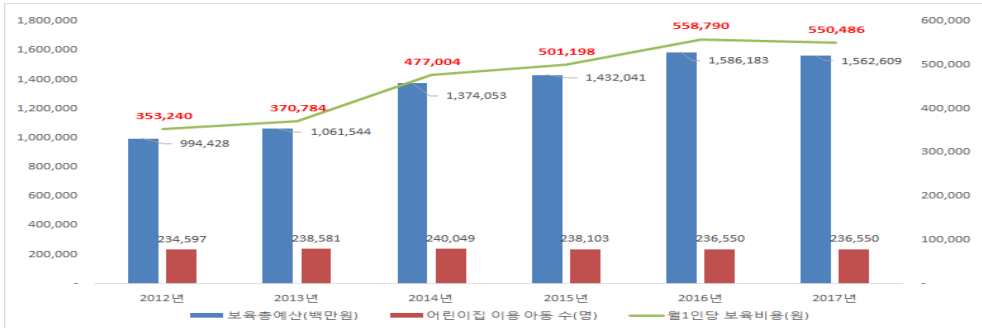
#### 1. 서울시 세입·세출구조 및 재정분담구조

- 서울시 총 세입은 10년 동안 매년 약 1조원 정도 증가하였음. 세입의 특성은 지방세가 평균 55%이상으로 1순위이고, 세외수입과 보조금 등의 순으로 구성 되어 있음. 특징적인 것은 보조금(국고보조금, 시비보조금 등)이 매년 증가 추세이고 세외수입은 하락하는 추세임. 앞서 타 지방자치단체 재정구조를 보면, 자체재원 비율이 낮고, 정부보조금 등의 의존재원 비율이 높은 경우와 비교한다면 서울시의 경우 높은 지방세로 인해 자체재원에 의한 재정자립도가 높음.
- 서울시 세입 대비 세출 구성을 보면, 일반회계 총 세출 중 사회복지비 32%, 일반공공행정 26%. 교육 15% 순으로 쓰여짐을 알 수 있음.
- 서울시 사회복지분야만을 놓고 볼 때, 국고보조비율은 35%~40%까지 조금씩 증가하고 있음. 무상보육 등의 보육예산 확대에도 불구하고 서울시 보육분야 국고분담율은 오히려 감소하고 지방비 부담율이 증가함. 총 세입 증가율 보다 사회복지지출이 2배 이상 빠르게 증가하고, 사회복지지출 비율이 중앙정부보다 지방 정부가 높는데, 그 이유를 김승연·이슬이(2017)는 첫째, 정치, 행정, 재정의 분권화가 불균형적으로 작동하여 중앙-지방 간 갈등의 구조적 요인이 되고 있고, 둘째, 지방자치제 하에 복지사무의 중첩성을 최소화할 명확한 기준이 부재하고, 셋째, 지방자치단체의 사회복지지출 규모에 영향을 주는 기준보조율 산정근거가 명확하지 않고, 임의대로 지방비 부담을 늘리기 때문에 지방자치단체의 불만이 지속될 수 밖에 없다는 것임.
- 그런데 주민1인당 총비용을 보면, 2016년 기준 평균 2,456천원보다 낮은 2,320천원으로 8개 특광역시 중 4위에 머물고 있음. 그래서, 재정자립도, 재정자주도, 주민1인당 총비용 등의 상대적 기준 등에 대한 고려가 필요함.

#### 2. 서울시 보육재정 분담구조와 특성

- 서울시 보육예산은 2012년 9,944억 원에서 2017년 1조 5,626억 원으로 1.6배

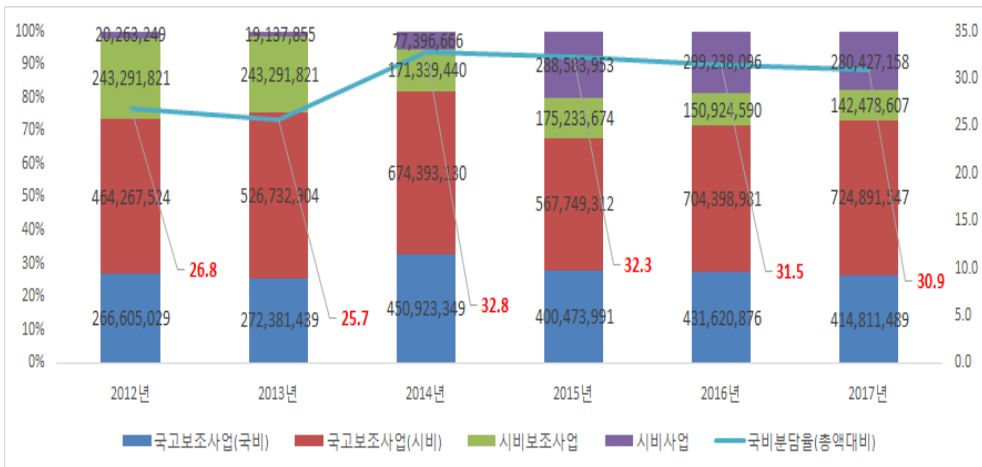
증가함. 어린이집 이용 아동 1인당 월 비용을 보면 아래 [그림]에서 볼 수 있듯이 2012년 33만원에서 2017년 55만원으로 급증하였음.



주: 총 예산 중 가정양육수당과 아이돌보미 사업 예산은 제외하고 어린이집 이용 관련 예산만을 포함함.  
자료: 서울시 내부자료

【그림】 서울시 총 보육예산 및 아동1인당 보육비용 추이

□ 보육예산 중 아래 [그림]에서 볼 수 있듯이 국비분담율이 점차 증가하고 있지만 전체 예산 증액 대비 30%에 불과하고, 국고보조사업에 대한 지원으로 지자체 독자적인 사업(시비사업)을 추진하는데 있어서는 온전히 지자체 부담으로 이어지기 때문에 경직적일 수 밖에 없음.



주: 2012-2013년 보육예산 중 가족지원사업(저출산, 아이돌보미 등)과 가정양육수당은 제외함  
자료: 서울시 내부자료

【그림】 서울시 보육예산 추이(단위: 천원, %)

- 영유아보육사업의 그간의 국고보조사업 분담비율을 보면 보육료 및 양육수당의 경우 국비 분담율은 25~45%까지 차등보조율을 적용하고 있지만 2015년에는 단일한 기준보조율만 적용하였고, 2016년에는 35%를 적용하였음. 이 결과만을 놓고 볼 때 차등보조율에 대한 원칙 또한 모호함.

## IV 중앙-지방정부간 관계분석 국공립어린이집 확충과 누리과정을 중심으로

### 1. 국공립어린이집 확충 및 누리과정 추진에 따른 중앙-지방 정부간 관계 분석

- 보육재정에 대한 정부의 책임성 담보를 위해서는 현 동등권위형+중첩권위형에서 중첩권위형(수평적 정치경쟁모델)으로 정책형성과 집행이 이루어질 필요가 있고, 기능에 있어서는 동등권위형의 체계가 필요함.

【 표 】 서울시 국공립 어린이집 확충 및 누리과정 재정 확보에 있어서 중앙-지방정부간 관계 분석

		국공립어린이집 확충과정	누리과정
정책 형성	동등권위 형 + 중첩권위 형	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책결정과정에서 지자체는 공급자로서 중심적인 책임과 역할을 맡음</li> <li>• 국공립 확충에 있어 중앙정부와 지방정부간 권력관계는 독립적 자치적임</li> <li>• 재정확보에 있어서도 서울시 재정 확보에 따라 독립적 운영 제한점:               <ol style="list-style-type: none"> <li>① 고유사무가 아닌 국고보조사업으로 완전 동등권위형은 아님.</li> <li>② 가정어린이집의 국공립화 등의 법적 기준 변경에 대해서는 내포권위형에 속함</li> </ol> </li> </ul>	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;"> <p style="text-align: center;">내포권위 형 :수직적 행동통제 + (불완전) 중첩권위 형</p> </div> <div style="width: 50%;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙정부 혹은 상위정부의 수직적, 계층적 집행</li> </ul> <hr style="border: 0.5px solid black;"/> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 누리과정은 ‘정부정치모형’으로 대통령인 최고결정권자에 의한 결정이었으나 불완전한 재원마련으로 정치에 의한 비합리적 결정이 특징적임</li> </ul> </div> </div>

		국공립어린이집 확충과정	누리과정
정책 집행	내포권위형 : 수평적 정치경쟁 모델	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책 집행하는데 있어서 중앙 정부의 매칭사업으로 지속성 및 재정 확보 측면에서 수평적 정치경쟁모델 특성</li> <li>• 국공립어린이집 확충에 따른 지자체 핵심정책추진에 대한 법적 개선 노력 및 재정분담 구조 개선 노력 등이 경쟁적으로 이루어짐</li> <li>• 서울시의 국공립어린이집 확충과 자치구 운영에 있어서 질적 개선을 위한 자치구 위탁 선정 지표 개선 등의 서울시-자치구 간 동등권위형 모델로 설명됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재원은 지방재정교육교부금임에도 동등권위형이기 보다는 중첩권위형이지만 중앙정부 책임 회피에 따른 ‘불완전 중첩권위형’임</li> </ul>

## 2. 중앙정부와 지방정부간 재정분담 체계 개선 방안

### □ 복지 및 영유아보육사업 3유형 특성별 기준보조율 재편(안)

- 현재 국고보조금의 기준보조율을 준수하도록 하고, 국고보조사업의 경우 복지 및 영유아보육사업과 같은 국고보조사업의 기준보조율은 통일할 필요가 있음. 그래서, 아래와 같이 재정자주도에 따라 인프라 구축과 같은 기능보강사업과 보육비용 지원, 기관 운영비 지원 등으로 크게 구분하여 차등화 및 통일 필요. 기본적으로 기준보조율을 50:50으로 조정하고 세수확보에 따른 지방특성을 고려한 자체사업 활성화가 가능한 체계 마련 필요함.

【 표 】 영유아보육사업 기준보조율 개선(안) : 기준보조율

		복지 및 영유아보육사업		
		보육료 지원	인프라 구축(기능보강사업)	어린이집 운영지원
재정 자주도	90%미만	서울: 50, 지방: 50	서울: 30, 지방: 30	서울: 50, 지방: 70
	80~84%	서울: 50, 지방: 70	서울: 50, 지방: 50	서울: 50, 지방: 70
	85%이상	서울: 50, 지방: 80	서울: 50, 지방: 60	서울: 50, 지방: 70

□ 기능보강사업의 상한액 폐지

- 우리나라 국공립어린이집 확충이 저조한 원인은 어린이집 기능보강 사업의 기준보조율은 50:50이지만 상한액을 아래 [표]와 같이 제한하고 있음. 그런데, 서울시의 경우 국공립어린이집 신축은 평균 35억 원이 소요되지만 아파트(아파트)관리동 리모델링(평균 6.3억원/개소), 매입(평균 6.3억원/개소), 가정형국공립어린이집 리모델링(평균 1.9억원/개소) 등 소요예산이 천편일률적이라 상한액을 두지 않는다 할지라도 확충은 가능함(안현미, 2015). 오히려 이러한 상한액의 조건이 확충을 저해하고, 특히 재정자립도가 낮은 기초자치단체의 경우 확충 장애요인임.
- 그래서 보육공공성 강화를 위한 국공립어린이집 확충이 현실화되기 위해서는 상한액 폐지 또는 현실화가 필요함

【 표 】 국공립어린이집 신축 국고보조 및 지원액

	1995년	2000년	2005년	2009년	2015~16년	2017년
지원 단가	기준보조율 35%	기준보조율 40%		보육시설 기능보강사업 50%		
국비 최대 지원액	· 국고보조금 175백만원(3 개소) (개소당 58 백만원)	· 76.5백만원 지원 (국비+지방비 =1.914백만원 등 일해당 모든 시 군구)(1개소)	· 개소당 330㎡까지 지원 · 국비 최대 239백만원	· 개소당 330㎡까지 지원 · 국비 최대 237.8백만원	· 개소당 330㎡까지 지원 · 국비 최대 251.4백만원	· 개소당 330㎡까지 지원 · 국비 최대 327백만원

주: 2005년부터 ‘개소당 330㎡까지 지원하되, 예산범위 내 396㎡까지 탄력적으로 지원 가능함’.

자료: 보건복지부(해당연도). 보육사업 안내

□ 기준보조율 조정률 도입안

- 지방자치단체의 일반재원 증가율이 국고보조금 증가율(혹은 지방비 의무매칭을 해야 하는 국고보조금 증가율) 보다 낮을 경우 거기에 해당하는 금액만큼 차기연도 국고보조율을 인상하여 국비를 지원하는 방안임
- 영유아보육사업과 같은 수급권자 수가 많은 사업의 경우 복지사업과 같이 50:50이 안될 경우 한시적으로 필요함.

- 영유아보육사업의 경우 지자체 고유사무화(안) : 유보통합 일원화를 위한 조세 개편 및 체계 개편
  - 영유아보육사업의 책임성에 대한 중앙-지방정부간 관계에 대해서는 다음과 같은 방향전환 및 심도 깊은 연구가 필요함. 보육 및 교육의 경우 보편복지차원에서 영유아보육사업은 지자체 고유사무화(안), 즉 재원과 권한 모두의 이양이 필요함. 이를 위해서는 지방세 개편 등의 지방재정 편입비율 등의 개편이 수반되어야 함. 이와 더불어 현 교육청의 개편 또는 보육청(별도의 자치조직) 설립 또한 하나의 방안 일 수 있지만 이는 추후 연구에서 면밀한 검토가 필요함. 영유아보육사업 전달체계에 있어서 중앙-지방정부간 관계가 동등권위형 모형으로 중앙정부는 보육서비스에 대한 가이드라인 제공과 감독을 담당할 뿐, 대부분의 관리 및 집행은 광역과 기초지방자치단체가 담당하는 방향의 조직개편을 의미함.

# I

## 서론

1. 연구의 필요성 및 목적
2. 연구 내용
3. 연구 방법
4. 연구 추진체계

Seoul  
Foundation of  
Women &  
Family





# I 서론

## 1. 연구의 필요성 및 목적

### 1) 연구의 필요성

보육교육에 대한 사회적 책임은 이제는 당연한 것으로 이해되고 있다.

영유아보육법에 따르면 ‘보육의 책임’은 모든 국민, 국가와 지방자치단체임을 명시하고 있고, 유아교육법 제 3조(책임)에 “국가 및 지방자치단체는 보호자와 더불어 유아를 건전하게 교육할 책임을 진다”라고 명시하고 있다.

이러한 보육교육의 사회적 책임은 핵심적으로 국가의 재정적 부담을 의미하기도 하는데 그에 따른 정책의 특성을 인프라 확충에 있을 수도, 부모의 비용 부담을 최소화하는데 있는 등 다양할 수 있다. 대표적으로 보육교육에 대한 책임은 양질의 서비스 공급을 위한 어린이집 또는 유치원을 국가가 설립, 운영하는 방식 또는 민간에 의한 설립을 지원하는 방안 등이 있고, 부모의 비용 부담 최소화는 무상보육, 누리과정 등이 대표적인 예일 것이다.

보육의 역사를 살펴보면 사회적 책임의 양상은 다음과 같이 발전하였다.

첫째, 보육비용의 부담은 1991년부터 2001년까지 10년 동안 ‘보호자 부담’을 원칙으로 한 저소득가구 자녀의 경우만 일부 또는 전부 국가와 지자체가 부담하는 선별적 지원이 이루어졌지만, 이후, 이러한 선별적 복지의 대상 범위 확대, 즉 2001년 만5세 ‘무상보육특례’ 제도 도입, 차등보육료 지원 확대 등을 통해서 점차적으로 국

가와 지자체의 부담을 높이는 방식으로 책임을 다하였고, 2013년 전 계층 보육료 전액 지원을 통해서 완전한 보편적 복지는 아니지만 실현해가고 있다.

우리나라 보육의 책임에 대한 사회적 책임론의 부상은 ECEC(Early Childhood Education and Care)에서 표방하는 보육정책 목표인 아동발달권, 일·가족양립, 성평등적 차원에서 확대되었다기 보다는 무상보육 등 정치적 산물로서 보육 책임론이 성장하였다고 볼 수 있다.

보육의 국가책임론과 함께 보육정책의 변화와 달리 보육재정에 대한 국가와 지방자치단체의 분담구조는 비현실적으로 지방자치단체에 과도하게 부과되어 있고, 서울시는 더욱 그러하다. 또한 재정 분담의 크기가 지자체 독립성 또는 자율성과 정비례하지 않고, 책무성만 강요되고 있다. 예를 들어, 사회복지사업과 보육사업에 관한 기준보조율<sup>1)</sup>은 상이한데, 사회복지서비스는 서울 50%, 지방 50%인 반면, 어린이집 기능보강 사업(국공립어린이집 신축 등)은 서울 50%, 지방 50%, 영유아보육사업은 서울 20%, 지방 50%, 영유아보육료 및 가정양육수당은 서울 35%, 지방 65% 분담구조 등이 그러하다.

이러한 분담구조는 지자체에 따라, 정책추진에 따라 상이한데, 서울시의 경우 특별시 분담구조로 국고보조 사업 중 지자체의 정책목적 상 확대하는 경우(예를 들어, 국공립어린이집 확충, 서울형 기초보장제도 등), 지자체 부담은 더욱 가중된다.

단순히 국고보조사업의 기준보조율만의 문제만은 아니다. 서울시의 경우 2012년 박원순시장 취임이후 국공립어린이집 확충이 대대적으로 추진되고 있는데, 국공립어린이집 신축의 경우 국고보조금 상한액 기준 및 예산 범위에 따라 지원됨으로써 국고보조율은 실질적이지 않다(안현미, 2016). 2016년 실질적인 세출(확정내시)에 있어서는 보육료(기본보육료 포함) 및 양육수당의 경우 국비:시비:구비=45.0%:38.5%:16.5%이고 어린이집 지원(국공립어린이집 인건비, 근무환경개선비 등)은 국비:시비:구비=30%:49%:21%, 국공립어린이집 확충은 국비:시비=14.7%: 85.3%등으로 이루짐을 알 수 있다. 또한, 서울시 자체사업인 서울형어린이집은 시비:구비

---

1) 기준보조율은 해당 회계연도의 국고보조금, 지방비 부담액, 국가의 재정융자금으로 조달된 금액, 수익자가 부담하는 금액과 그 밖에 기획재정부장관이 정하는 금액을 모두 합한 금액에서 국고보조금이 차지하는 비율을 의미함.

=70%:30%, 영아반운영비 및 처우개선비 등은 시비:구비=50%:50% 보조가 이루어져 (안현미, 2016) 서울시 보육예산의 총액을 보면 시비부담이 매우 높아 자율적, 지역적 맞춤형 사업을 추진하는데 있어서 걸림돌이 될 수 있다.

사회복지 및 보육 사업 등의 복지 확대는 보건복지부 국고보조사업비가 2008년 9.9조원에서 2015년 25.6조원으로 2.6배 증가를 통해서도 알 수 있다. 뿐만 아니라 5대 사회복지 국고보조사업(기초노령연금, 양육수당, 장애인연금, 영유아보육, 기초생활보장 등)의 대응지방비는 2008년 0.8조원에서 2015년 6.1조원으로 7.7배 증가하였다(류영아, 2017). 이는 고스란히 지방정부 부담으로 이어지는데 충분한 재정이라고 볼 수 없기 때문에 재정분담의 구조적 문제에 대한 개선이 필요하다.

다음으로 보육과 교육으로 이원화되었던 유아교육을 일원화하기 위해 “누리과정”을 점차적으로 도입, 재정적 측면에서도 지방교육재정교부금법상의 ‘보통교부금’으로 하는 것으로 대통령령을 제정하면서 법률적 쟁점화가 되었다(영유아보육법 제34조, 동법 시행령 제23조 제1항).

그런데, 지방재정법 시행령 제39조(의무지출의 범위) 개정을 토대로 시도 교육청의 ‘의무지출 경비’로 ‘어린이집 누리과정’ 예산을 포함하였는데, 서울경기 포함 7개 시도교육청 ‘어린이집 누리과정’ 본예산을 미편성하였고, 그 이유는 「지방교육재정 교부금법」 제1조에 따라 교부금을 교육기관 및 교육행정기관이 사용할 수 있기 때문에 어린이집을 교육기관으로 볼 수 없다는 것이었다. 이에 중앙정부는 누리과정 예산은 의무지출 경비로 교육감에게 편성할 법적의무가 있으나, 교부금법에는 교육기관의 정의규정 존재하지 않기 때문에 실질적으로 교육을 담당하느냐에 따라 교육기관 여부를 판단해야 한다는 주장으로 “가능하다”는 입장 등 갈등을 겪고 있다. 이렇게 누리과정은 대통령 공약만 있었을 뿐 법적 근거의 미비와 함께 재정적 확보가 이루어지지 않음으로써 정부의 책임성 문제가 심각하게 제기되었다.

[그림 1-1]의 누리과정 추진과정에서 보면, 소요예산 전액 국가부담 하겠다고 했지만 구체적 대안 없이 교육청 부담으로 떠 넘겨지자 어린이집 예산은 책정하지 않는 등의 갈등과 함께 2013~2014년까지 상위 30%만이 교육청 예산에서, 나머지는 기존 방식대로 국비, 시비, 구비 등 매칭 방식 등으로 제도적 미비를 넘어선 무책임한

추진 방식이었다고 볼 수 있다.

누리과정 추진과정						
도입기 (2011.5월)	누리과정 전면실시 (2012.1월)	국가책임 실현 2012.12월	무상보육 실시 2013.12월	재정부담 갈등 2014년	재정부담 갈등 2015년 10월	누리재정 갈등 해결? 2016년
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘12년 만5세아 누리과정 도입 발표</li> <li>•관계 부처(국무조정실 기획재정부, 보건복지부, 교육부) 재원 부담 협의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•2013년부터 3~4세 누리과정 도입 발표</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•0~만5세 보육료 전액 국가부담 (대통령 공약)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•영유아 보육법 시행령 제23조 (무상보육 실시 비용)개정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•2015년부터 누리과정 소요 전액 교육청 부담 시행으로 정부와 교육청간 재원 부담 주체 쟁점화<sup>2)</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•지방재정법 시행령 제39조(의무지출의 범위) 개정 :시도 교육청의 의무지출 경비로 ‘어린이집 누리과정’ 예산 포함 → 시도교육감협의회 누리과정 예산편성 거부 → 서울경기도 포함 7개 시도교육청 ‘어린이집 누리과정’ 본예산 미편성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•2월: 서울시교육청 추경편성 1,513억원 (4.8개월 분)</li> <li>•6월: 서울시교육청 추경편성 800억원 (2.5개월 분)</li> </ul>

자료: 안현미(2016b) 수정

■ 그림 I-1 ■ 누리과정 추진과정

2016년 누리과정 예산에 대한 지속적인 불안감 조성 등 안정적 재정확보 방안으로 특별법 요청(2016.09.23. 제346회 8차 누리과정 예산에 대한 정부의 입장 표명 요청(홍철호 의원)<sup>3)</sup>, 국가재정법 일부 개정 법률안 수정안(김성식의원 발의)<sup>4)</sup> 및 유

2) ‘15년 누리과정 예산 확보

- 전국교육감협의회 결의로 교육청별 부족 편성(서울시교육청은 3개월분)
- 국회 예결위에서 목적예비비, 정부보증지방채 등을 통해 일부 보전
- 서울시교육청은 ‘15년 총 소요액 3,657억원 중 1,952억원 보전

3) •누리과정 예산에 대한 정부의 입장 표명 요청(홍철호 의원): 황교안 국무총리, 누리과정 예산은 지방교육재정교부금에서 지급하는 것으로 논의가 되었기에 정부가 지방교부세로 지방교육청에서 담당하는 것이 타당. 지방교육재정교부금을 집행하는 것은 지방교육청이기에, 누리과정 예산에 대한 문제가 지속될 경우, 별도 관리를 위한 특별법 마련이 필요.

4) 여야 3당은 누리과정 예산을 정식으로 예산에 포함하기로 함. 3년간 유아교육지원특별회계를 한시

아공교육체제 발전 특별회계 법안(유성엽의원 발의)<sup>5)</sup>(2016.12.02. 제346회 15차) 등이 발의되었다.

이러한 보육정책 추진과정에서 알 수 있듯이 중앙정부와 지방정부 공통의 보육정책 목적인 보육공공성 강화를 위해 국공립어린이집 확충을 내걸었음에도 서울시의 적극적인 국공립어린이집 확충 전략에 대해 중앙정부는 전환 국공립어린이집의 경우 국공립이라 볼 수 없다는 이유로 국비지원을 하지 않았다(안현미, 2015:139~140). 그런데 가정양육수당 확대, 초과보육 금지에서 다시 허용(단, 지자체 재량 하에 초과인원 결정), 맞춤형 보육, 무상보육이라는 정책 하에 차액보육료는 학부모 부담(지자체 부담) 등의 정책추진에 있어서는 중앙정부의 지방분권이 아닌 중앙집권화가 여전히 지속되고 있음을 보여주는 예이다.

뿐만 아니라 누리과정 재정 확보에 있어서도 「지방교육정책 지원 특별회계법」 제정, 편성의무화를 주장하는 입장과 지방교육재정교부금법상 교부율 인상 등의 근본적 해결을 주장하는 입장 등으로 아직까지 갈등이 지속되고 있다.

이렇게 보육정책을 추진하는데 있어서 중앙정부와 지방정부의 갈등과 책임성 불명확성, 비효율적 추진과정에 대한 개선이 요구된다.

첫째, 보육정책을 추진하는데 있어서 중앙정부와 지방정부의 정책결정과정과 집행과정 분석을 토대로 재정분담구조의 효율화 방안 마련 필요하다.

국고보조사업의 기준보조율(보육서비스의 경우 서울시는 20%(국비): 80%(시구비))과 지역간 재정불균형의 문제를 해결하고자 도입한 차등보조율제도 등의 역사적 맥락과 지역간·사업간 차별성의 정당성, 실효성 등을 검토할 필요가 있다. 많은 선행연구(이재원, 2016; 배준식·김범식, 2015; 김승연, 2016) 등에서도 기준보조율 산정원칙의 불명확성과 기준보조율 25%~100%까지 단계별 차이에 따른 원칙의 부

로 설치하여 일반회계 전입금으로 어린이집 누리과정 예산안의 45%인 8,600억원을 부담하도록 하였음.

5) 누리과정 예산에 대한 지방교육 재정 부담 증가로 여야 3당 합의로 수정안을 마련하였지만, 어린이집 예산인 1조9,000억원 중 45%인 4,500억원만 계상한 안이기에 수정안 통과를 반대함. 이에 유아공교육 체제 발전 특별회계 법안을 발의함.

재, 사업간 기준보육조율의 큰 편차 등의 문제를 지속적으로 제기하고 있다.

둘째, 보육의 구조적 한계에 대한 개선방안 또한 함께 마련될 필요가 있다.

국공립어린이집 확충이 저조한 이유는 중앙정부의 국공립어린이집 확충에 대한 적극적인 계획 등의 부재뿐 아니라 국공립어린이집 신축 예산에 대한 국비보조가 매우 낮고, 지역적 특성을 고려하지 않는 한계도 있다. 2000년 이전의 신축의 경우, 국비 기준보조율이 35%였지만 서울시와 타 지자체 모두 동일한 지원이 이루어져 지역적 특수성을 고려하지 않았다. 2000년 이후에는 기준보조율이 상승하였지만 매우 비현실적인 상한액으로 재정자립도가 낮은 지자체는 국공립어린이집 확충이 매우 힘들고, 재정자립도가 높은 서울시라도 부지매입비 등이 높아 국공립어린이집 확충이 더딜 수밖에 없었다.

【표 I-1】 국공립어린이집 신축 국고보조 및 지원액

지원단가	1995년	2000년	2005년	2009년	2015~16년	2017년
	기준보조율 35%	기준보조율 40%		보육시설 기능보강사업 50%		
국비최대 지원액	· 국 고 보 조 금 175백만원(3 개소) (개소당 58백 만원)	· 76.5백만원 지원 (국비+지방비 =1,914백만원 동일(해당 모 든 시군구))(1 개소)	· 개소당 330 ㎡까지 지 원 · 국비 최대 239백만원	· 개소당 330 ㎡까지 지 원 · 국비 최대 237.8백만원	· 개소당 330 ㎡까지 지원 · 국비 최대 251.4백만원	· 개소당 330 ㎡까지 지원 · 국비 최대 327백만원

주: 2005년부터 ‘개소당 330㎡까지 지원하되, 예산범위 내 396㎡까지 탄력적으로 지원 가능함’.  
자료: 보건복지부(해당연도). 보육사업 안내

셋째, 보육정치와 보육재정 분담간 괴리가 지방정부의 부담으로 이어지고 있다. 2012년 만5세아 대상 누리과정 도입 발표와 함께 관계 부처(국무조정실, 기획재정부, 보건복지부, 교육부) 재원부담 협의가 이루어진 후 2013년 전 연령 무상보육과 함께 3~4세 누리과정이 전면 실시되었다. 그에 따른 비용은 「지방교육재정교부금법」에 따른 보통교부금으로 부담한다고 발표하였지만,<sup>6)</sup> 실질적인 지방교육재정교

6) 지방교육재정교부금은 「지방교육재정교부금법」에 따라 지방자치단체의 교육기관 및 교육행정기관의 설치 및 경영에 필요한 재원을 조성하기 위해 국가가 필요로하는 재원의 전부 또는 일부를

부금률은 인상하지 않음으로써 국가책임을 지방교육자치단체로 전가하는 결과를 낳았다(이찬진, 2016). 이러한 재정적 갈등 양상은 지금도 지속되고 있다.

결과적으로 국고보조사업의 비현실성은 기준보조율의 비합리성, 논리적 근거 미약뿐 아니라 기준보조율과 차등보조율의 비합리성 또한 수십년간 지속되고 있다는 점이다. 이러한 기틀위에 설상가상으로 또 다른 보육정치는 중앙정부-지방정부뿐 아니라 보건복지부-지방정부-교육청간 부처간 갈등으로 야기되고 불안의 뭉은 영유아와 학부모에게까지 미치고 있다.

중앙정부와 지방정부간 재정 관련 문제를 개선하기 위해서는 정부간 재정조정관계 개선, 지방정부 사업에 대한 자율성과 재정적 권한, 재정의 효율화와 책임성 제고 등이 가능한 분담효율화 방안이 필요하다. 특히, 보육사업 중 중앙정부와 지방정부간 갈등이 심화되고 있는 “국공립어린이집 확충”과 “누리과정”을 중심으로 살펴보고자 한다.

## 2) 연구 목적

본 연구의 목적은 지방자치단체 보육사업의 지속적인 발전과 목표 달성을 위해서는 중앙정부와 지방정부간 재정분담 구조의 개편이 필요하다. 특히, 국고보조사업의 기준보조율 및 차등보조율 등의 효율적 개선방안 마련이 요구된다.

이를 위해 보육사업의 중앙정부와 지방정부간 재정분담 구조의 역사적 맥락 및 한계점 그리고 이를 개선하기 위한 노력 등을 분석함으로써 보육사업에 대한 책임성, 독립성, 자율성 등을 확보하기 위한 방안을 마련할 수 있을 것이다.

특히, 서울시 자체사업 강화를 토대로 한 국공립어린이집 확충, 중앙정부 중심의 사업 중 지자체 과급효과가 큰 누리과정 도입 이후 재정확보 노력과 갈등, 지방재정 교육교부금이라는 자원 변화에 따른 지방정부의 책임성과 자율성은 어디까지 가능한지, 정책추진에 있어서 어떤 영향을 미치는지 분석하고자 한다.

이를 토대로 보육 공공성 강화를 목표로 한 보육사업의 효율적 추진과 내실화가

---

교부하는 것으로 교육의 균형있는 발전을 도모하기 위해 중앙정부에서 지방자치단체로 재원을 이전하는 제도를 의미한다.

가능한 방안을 마련하고자 한다.

## 2. 연구내용 및 구성

본 연구는 크게 네개의 장으로 구성하였다.

제 I 장은 연구목적 및 이를 달성하기 위한 추진체계를 제시하였다.

제 II 장은 본 연구를 추진하기 위한 기존의 이론적 쟁점을 토대로 본 연구의 연구방향 및 논리적 타당성의 근거 등을 마련하고자 하였다. 그리고 본 연구에 적절한 분석방법론 및 분석틀을 마련하기 위해 기존의 복지 및 재정 결정요인 등에 관한 선행연구 분석, 재정관련 정책결정 메카니즘을 분석한 이론적, 선행연구를 분석하였다. 특히, 정책결정에 있어서 정부간재정관계론(Inter-Governmental Relations: IGRs), 앨리슨 정책결정모형(Allison Model) 세 가지 모형, 즉 합리적 행위자 모형, 조직과정모형, 관료정치모형 등을 토대로 분석틀 마련하고자 하였다.

제 III 장은 중앙정부 및 서울시 국고보조사업 및 지방보조자체 사업, 특히 복지 및 보육재정 변화추이 분석하였다. 그리고 국공립어린이집 확충 및 누리과정 추진 등의 정책적 선택에 따른 재정변화 추이 및 특성을 파악하고자 하였다.

제 IV 장은 본 연구의 대상인 핵심 보육사업, 국공립어린이집 확충 사업과 누리과정 사업에 있어서 중앙정부와 지방정부의 재정분담 체계 및 재정 확충(노력)과정을 분석틀에 맞추어 분석하였다. 이 분석결과를 토대로 향후 보육사업 추진하는데 있어서 효율적인 재정분담체계 개편안에 마련하고 전문가 자문을 거쳐 최종 개선안을 제시하고자 한다.

## 3. 연구 방법

### 1) 문헌연구

본 연구를 수행하기 위해 크게 세 가지 영역의 문헌검토 및 자료조사 그리고 분석을 실시하였다.



먼저, 연구 방향과 분석틀을 마련하기 위해 보육재정을 포함한 복지재정 관련 중앙정부와 지방정부간 분담구조 및 이러한 재정 분담체계 관련 역사적 자료를 조사하였다. 특히, 「보조금 관리에 관한 법률」를 중심으로 기준보조율, 차등보조율 관련 구조와 결정과정에 대한 자료를 조사하였다.

둘째, 복지재정 및 보육재정 결정요인 및 영향요인, 국고보조사업 등의 지방자치단체 재정분담 구조 개편 관련 등의 선행연구를 조사, 분석하였다. 특히, 중앙정부와 지방정부간 결정요인의 차이, 사업별 특성에 따른 결정요인 등에 관한 선행연구를 조사, 분석하였다.

셋째, 본 연구의 분석틀을 마련하기 위해 정책결정에 있어서 정부간재정관계론(Inter-Governmental Relations: IGRs), 앨리슨 정책결정모형(Allison Model) 등의 모형 관련 자료와 이를 토대로 한 복지 관련 선행연구를 조사하였다.

## 2) 국공립어린이집 확충 및 누리과정 예산 등의 정책 관련 자료조사

본 연구의 분석대상인 국공립어린이집 확충 및 누리과정 정책을 포함한 중앙정부와 지방정부의 보육예산과 분담구조 관련 데이터를 분석하였고, 이러한 정책 결정, 특히 재정관련 결정에 대한 국회 본회의, 시의회 등 회의록 및 보도자료 그리고 보도기사 등을 조사, 분석하였다.

## 3) 정책결정자 및 이해관계자 인터뷰

본 연구의 목적을 달성하기 위해 가장 주요한 정책결정자인 중앙정부와 지방정부의 정책담당자 및 이해관계자를 1:1 면접을 통해서 정책결정과정의 맥락적 분석을 실시하고자 한다.

하지만, 서울시 담당 공무원의 인사이동으로 기준보조율 조정 및 확충 예산 확보 등의 노력을 하신 전 여성정책실장의 인터뷰를 진행하지 못한 한계가 있다. 다만, 추진과정에 대한 회의자료 및 기록, 국공립어린이집 확충 관련 등의 내부 자료를 심분 활용하여 본 연구의 분석모형에 따라 분석하였다. 뿐만 아니라 본 연구자 또한 국공립어린이집 예산 확보과정에서 직·간접적으로 참여(2016년 보건복지부 담당공

무원 회의 1회 참석), 서울시 내부 논의 시 직·간접적 참여 등을 바탕으로 기술하였다. 그럼에도 불구하고 2016년 완전히 지방재정교육 교부금에 의해 사업이 추진된 이후 교육청 누리과정 담당자 인터뷰를 시행하지 못한 점은 본 연구의 한계로 남는다. 이를 보완하기 위해 국회, 교육청 등의 회의록 등을 최대한 활용, 분석하고자 하였다.

#### 4) 전문가 자문

앞서 실시되었던 연구방법과 내용 그리고 분석결과를 토대로 중앙정부와 지방정부 간 보육사업 추진에 있어 재정적 책무성에 대한 문제점을 개선하기 위한 개선안을 마련하기 위해 전문가 자문을 실시하고자 한다. 특히, 보육을 포함한 복지재정의 큰 틀에서 지방정부 보다는 중앙정부 차원에서 개선할 수 있는 방안을 마련하고자 한다.

전문가 자문은 서울연구원에서 2017년 추진하고 있는 『지방분권 시대의 중앙-지방 간 복지사업 역할분담 재정립 방안 연구』(책임연구원 : 김승연)에서 기획한 ‘포럼’에 본 연구자도 참여하여 보육사업을 포함한 복지사업의 역할분담 재정립 논의를 활용하여 연구방향 및 내용 그리고 개선방향 등의 자문이 이루어졌다.

▣ 표 I-2 ▣ 전문가 자문 및 포럼 추진내용

일시	주제(발표)	참석자
6.23	복지분권의 문제점 및 복지분권을 위한 이슈	김** 부연구위원(서울연구원)
	중앙-지방정부간 복지재정관계 재정립 과제	이** 교수(부경대학교)
7.20	복지사무의 배분 및 복지재정배분에 관한 법적 과제	강** 교수(한국법제연구원)
	지방분권과 복지재정의 관계	김**(한국지방세연구원)

주: 그 외 포럼단으로 최영교수(중앙대학교), 이수영 연구위원(서울시복지재단), 서울시 복지담당공무원 등 구성됨

본 연구결과를 토대로 정부간 재정분담 구조 개편에 대한 전문가 자문은 포럼단 중 4명의 전문가 자문을 통해 대안을 마련하였다.

## 4. 연구 추진체계

본 연구의 추진체계는 아래와 같다.

표 I-3 연구 추진체계

단 계		주요 내용		
연구 설계 및 계획 단계	문 헌 연 구	▶선행연구 분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회복지 및 보육사업 등 국가책임론의 역사적 맥락과 쟁점 분석</li> <li>• 국고보조사업 기준보조율 및 차등보조율 적용과 한계점</li> <li>• 복지 및 보육사업 결정과정 및 재정분담에 미치는 영향 요인</li> <li>• 지방자치단체 재정분담 관련 쟁점 및 시사점</li> </ul>	▶연구방법 및 분석틀 구성
		▶분석틀 마련	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 엘리슨 정책결정모형(Allison Model)핵심</li> <li>• 정부간재정관계론 토대로 구축</li> </ul>	
연구 수행 단계	조사 연구	▶중앙정부 및 지방정부간 재정 결정 관련 자료 분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국공립어린이집 확충, 누리과정 관련 회의록, 법안발의 등 관련 자료 분석</li> </ul>	▶보육사업의 재정분담 체계 및 추진과정상의 불합리성 근거로 한 개선방향 마련
		▶전문가 인터뷰	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 복지재정, 법학, 지방세 관련 전문가</li> </ul>	
정책 방안 도출 단계	정책 개선 안 마련	▶심층인터뷰	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책결정 이해관계자 인터뷰 및 회의결과자료(보건복지부, 서울시 담당공무원)</li> </ul>	▶보육사업의 목적성 및 지속성을 고려한 정책대안 마련
		▶전문가 자문	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보육재정 중앙정부-지방정부간 책임성 및 자율성 확보 방안 마련</li> </ul>	



# III

## 보육재정 결정요인 및 분담구조 관련 이론적 쟁점

1. 지방분권화 이후 복지재정 및 보육재정에 관한 쟁점
2. 복지 & 보육재정 분담 결정요인에 관한 이론적 쟁점
3. 정책결정에 있어서 정부간재정관계론 및 앨리슨 모형
4. 연구 흐름도



# II

## 보육재정 결정요인 및 분담구조 관련 이론적 쟁점

### 1. 지방분권화 이후 복지재정 및 보육재정에 관한 쟁점

#### 1) 지방분권화 이후 중앙과 지방 정부간 복지재정 쟁점

서구에서 분권화가 정부의 조직구조를 재구성하여 복지국가 이후 공공재와 공공서비스의 비용을 효율적으로 제공하는데 목적(Wildasin, 1997)이 있는 반면, 개발도상국의 경우 거시경제의 불안정성이나 충분하지 못한 경제성장과 같은 비효율적이고 비효과적인 통치의 함정에서 벗어나기 위해(Bird&Vaillancourt, 1999) 분권화를 시도했다는 것이다(이중섭, 2008).

참여정부 복지분권화 개혁의 핵심은 국고보조사업의 재편이었다. 이에 국고보조 대상사업 유지, 국가균형발전특별회계 대상사업, 지방이양대상사업 등 3가지로 재편하였다. 사회복지분야의 경우 보건복지부 소관 국고보조사업 140개 중 67개가 지방이양 되었다(구인화·양난주·이원진, 2009).

분권화 이후 중앙정부와 지방정부간 지방사무의 실질적 이양이 아닌 형식적 위임, 기능적 분배의 비효율성에 대해 많은 비판이 제기되었다.

초의수(2003)는 국가와 지방자치단체간의 역할배분과 관계설정에 대한 의미가 없이 사무배분이 추진되기 때문에 실효성 있는 분권화로서 기능배분이 추진되지 못했을 뿐만 아니라 권한의 이양이 아닌 단순 사무의 이양에 불과하며, 지방사무의 상당수가 위임사무의 굴레에 머물고 있고, 불명확한 경비 등에 있어서 지방정부의 높은

부담 문제가 발생한다는 비판을 제시하였다. 박병현(2006)은 2005년을 기준으로 533개 국고보조사업 중 타 부처에 비해 보건복지부의 사업은 가장 많이 국고보조사업의 형태로 진행(138개, 25.9%)되었으나, 보건복지부의 경우 사업 수로는 거의 절반이 지방으로 이양되었는데 예산의 경우 12.1%에 해당하는 4조 9,358억 원만 지방으로 이양됨으로써, 중앙정부의 사회복지 책임성 약화, 지역별 사회복지 수준의 차이 심화, 분권교부세 자체의 문제점<sup>7)</sup>, 국고보조금 개편 원칙의 문제점<sup>8)</sup> 등의 문제를 제기하였다. 실질적으로 지방이양 전·후 6년간('02-'07) 자치단체의 총 예산액, 지방이양사업 예산액 및 예산액의 변동 추이 등을 감사원(2008)에서 분석한 결과, 사회복지분야 지방이양사업의 경우 미래수요가 급증할 추세임에도 불구하고 재정수요에 대한 고려 없이 전년도와 비슷한 수준의 재원만 이양되었고, 연평균 예산증가율이 18%에 달하나 분권교부세의 연평균 증가율은 8.7%에 지나지 않았다는 것이다. 특히, 중앙정부에서 추가재원 확보 등의 보전대책 없이(ex. 아동급식사업) 수혜대상자를 확대함으로써 지방자치단체가 증액된 사업비를 전부 부담해야하는 문제가 있음을 제기하였다.

지방분권화 이후 재정부담 문제 뿐 아니라 정부의 노인요양시설, 장애인생활시설 등 공급계획이 원활하게 추진되지 못하는 문제, 국고보조사업으로 유지되었거나 새롭게 도입된 사업에서는 여전히 과도한 지방비 부담 요구, 지자체의 권한 허용하지 않는 일방적 사업 집행 등의 문제 또한 제기되었다(구인화·양난주·이원진, 2009).

이러한 분권화이후 제기되는 문제에 대한 대안으로 초의수(2003)는 복지행정의 정부간 기능배분은 다른 행정과는 다른 복지접근성, 지역적 특성, 주민참여 등을 고려하여 접근해야한다는 것이다. 또한 지방정부가 보다 많은 자치권을 중앙정부로부터 이양받는 것도 중요하지만, 복지적 측면에서 분권적 기능의 재배분을 위해서는 인력, 자원, 권한의 요소도 기능재배분에 반드시 수반되어야 한다는 것이다. 박병현(2006)은 지방분권 정책의 시행으로 기능배분과 재정분담의 불균형으로 인해, 중앙

7) 절대액수의 부족, 이로 인한 지방정부의 사회복지재정부담의 증가, 지역간 사회복지재정 부담 편차의 증가 등.

8) 포괄보조 원칙의 문제(포괄보조금은 지방정부의 재정운용의 자율성을 강화하지만, 지방정부가 사회복지사업을 우선순위로 두지 않을 경우 실질적으로 복지재정이 삭감되는 효과를 초래할 수 있음), 성과주의 원칙 적용의 문제 등.



정부의 사회복지기능의 지방이양은 국민복지에 대한 중앙정부의 책임 감소, 이로 인한 각종 사회문제를 발생하는 등 복지국가의 건설과는 반대되는 방향으로 나아가는 결과를 초래할 수 있다고 말한다.

구인화·양난주이원진(2009)는 첫째, 생활시설 운영, 시설설치 및 기능보강사업은 국고보조사업으로 환원, 둘째, 이용시설운영과 서비스 사업들은 일반적으로 그 혜택 범위가 지방적이고 사업운영에서 지역특성을 반영할 필요가 있기 때문에 장기적으로 지방이양사업으로 추진하는 것이 타당, 셋째, 소득보장이나 생활보호서비스 등 취약계층의 보호를 목적으로 하는 사업, 국가사무의 성격이 강한 사업은 국고보조사업으로 배치하여 중앙정부의 재정적 책임을 강화해야 한다고 주장하였다.

이러한 문제에도 불구하고 분권화이후 2010년까지 해결되지 않고, 더욱 심화됨에 따라 구인회(2010)는 국고보조사업의 경우 지방정부의 자율성을 제고하기 위해 포괄보조방식을 확대하고 지방정부의 주체적 참여를 제고하는 방안, 중앙정부는 소득보장 및 사회서비스의 전국적 범위에서 기획과 재정적 지원의 책임을 지고, 지방정부는 지역복지자원의 통합적 관리와 서비스 전달을 담당하는 등의 개선안을 제시하였다.

## 2) 국가보조사업과 지방자치단체 사업 재정분담 쟁점

### (1) 국고보조사업과 기준보조율

국고보조금은 국가와 지자체에 대하여 국가의 주요 시책사업을 수행하는데 필요로 하는 재원을 충당할 수 있도록 용도를 지정하여 교부하는 지출금을 의미한다(박지현, 2014).<sup>9)</sup>

이러한 국고보조는 기준보조율과 지역간 편차를 고려한 차등보조율에 의해 분담

9) 우리나라의 국고보조금은 대응보조금(matching grant)의 형태임. 즉, 지방정부의 지출에 대응하여 중앙정부가 일정 비율의 재원을 지방정부에게 반드시 제공해야하는 체계임. 그러나 엄밀히 따지면 대응보조금이라기 보다 재원분담보조금(co-funding grants)에 가까움. 그 이유는 지방정부가 국고보조금을 신청하더라도 중앙정부가 반드시 자금을 공여해야할 의무가 없고, 지방정부의 신청이 없어도 중앙정부가 국고보조금을 예산에 계상하여 지방정부에게 분담을 요구할 수 있기 때문임(고영선, 2012).

정도가 결정된다.

국고보조사업 기준보조율에 관한 사항은 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제 4조 2항에 따르면, “기준보조율은 해당 회계연도의 국고보조금, 지방비 부담액, 국가의 재정융자금으로 조달된 금액, 수익자가 부담하는 금액과 그 밖에 기획재정부 장관이 정하는 금액을 모두 합한 금액에서 국고보조금이 차지하는 비율로 한다”라고 정의하고 있다. 기준보조율은 [표 II-1]에서 볼 수 있듯이 서울과 지방으로 이원화되어 있고, 사회복지사업의 경우 중앙정부와 서울시는 50:50인 반면, 보육서비스는 중앙정부와 서울시가 20:80 부담구조로 사회복지서비스 중 보육만을 별도로 구분한다는 점이다. 즉, 기준보조율의 구조는 서울과 지방이라는 이원적 설계를 토대로 하는데, 지방의 경우, 기준보조율은 25%~100%까지 8단계이나 단계별 차이에 대한 의미있는 원칙은 확인되지 않았고 이에 따라 같은 부문 내 사업 간, 부문 간 기준보조율의 차이가 상당하다는 비판이다(이재원, 2016). 뿐만 아니라 현재 중앙정부는 지방정부 국고보조사업의 기준보조율 산정원칙을 상세히 밝히고 있지 않다는 것이다(배준식·김범식, 2015). 장덕희·권기석(2012) 역시 국고보조사업의 기준보조율은 지방자치단체를 서울과 지방이라는 포괄적 범주로 구분하여 적용하기에 지자체 간 실질적 재정여건의 차이를 반영하는데 한계가 있다고 주장하고 있다. 서울시 자치구들이 서울 이외 지역 자치구들 보다 재정자주도가 높게 나타났으나 서울지역 중에서도 재정자주도가 낮은 자치구들의 경우 서울 이외 지역 자치구들과 재정자주도 측면에서 큰 차이가 없는 것으로 나타났기 때문이다. 또한 서울과 지방을 비교하여도 서울 이외 시군들 가운데 서울시 자치구 보다 높은 재정자주도를 보이는 곳이 상당수 존재함을 밝혔다. 이에 따라 기준보조율에 있어서 서울 대 서울이외 지역 자치구, 서울 대 지방의 자치단체에 대한 차이를 둘 필요가 없음을 주장하고 있다. 배준식·김범식(2015) 역시 서울시의 재정력이 타 지역에 비해 높다는 근거로 이원화된 보조율 체계를 유지하는 데에 의문을 제기하였는데, 경기도나 인천 등의 몇몇 자치구의 재정자주도와 비교했을 때, 재정력이 약한 서울시 자치구 보다 높은 재정력을 보이는 인천시 자치구가 존재함에도 불구하고, 이원화된 체계를 일률적으로 적용함으로써 인해 초래된 형평성 문제를 지적하고 있다.

보육서비스의 경우, 「영유아보육법」 제 34조(무상보육), 제34조의 2(양육수당),

제36조(비용의 보조 등) 등에 따르면 중앙정부는 어린이집 기능보강, 영유아보육사업지원(보육돌봄, 육아종합지원, 어린이집교원양성, 어린이집 및 공공형 어린이집), 영유아 보육료 및 가정양육수당지원 등의 사업에 비용보조가 이루어진다. 그런데, [표 II-1]에서 볼 수 있듯이 복지사업과 보육사업에 있어서 비용지원, 기능보강, 서비스지원 등의 세 유형으로 분류해볼 수 있는데 기준보조율이 상이하고, 영유아보육사업에 있어서 더 낮다. 이에 대한 낮은 이유 또는 근거를 찾을 수 없었다.

【표 II-1】 국고보조사업 기준보조율: 사회복지사업과 보육사업

사업명	기준보조율	비고	
비용지원	기초생활보장수급자 생계급여, 주거급여 및 의료급여	서울: 50, 지방: 80	차등보조율적용가능 ±10%
기능보강	노숙인 보호시설 운영	서울: 50, 지방: 70	
비용지원	장애인 보장구, 의료비 및 자녀학비 지원	서울: 50, 지방: 80	
비용지원	장애수당·장애아동 부양수당	서울: 50, 지방: 70	차등보조율적용가능 ±10%
서비스지원	저소득 한부모가족 지원	서울: 50, 지방: 80	
기능보강	장애영유아거주시설운영	서울: 50, 지방: 70	
기능보강	아동보호전문기관 설치 및 운영	50	
기능보강	학대아동보호쉼터 설치 및 운영	40	
비용지원	사회복지보장시설 및 장비 지원	50	
기능보강	<b>어린이집 기능보강</b>	50	
서비스지원	<b>영유아 보육사업 지원 (보육돌봄, 어린이집교원양성, 어린이집 지원 및 공공형 어린이집)</b>	서울:20, 지방: 50	차등보조율적용가능 ±10% <sup>10)</sup>
비용지원	<b>영유아 보육료 및 가정양육수당 지원</b>	서울: 35, 지방: 65	

자료: 법제처(법 제4조 1항 별표1 보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준보조율)

출처: 안현미(2016a)

10) 해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서

가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상

나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하

## (2) 기준보조율과 차등보조율

국고보조금 자체가 지역 간 재정불균형의 심화 기제로 작용하기에 이를 완화하는 방법으로 국고보조사업의 부담 형평성을 담보하기 위해 2008년부터 기초생활보장, 무료보육사업(무상보육, 가정양육수당), 기초연금 사업에 차등보조율을 적용하고 있다(박지현, 2014; 이채정, 2011). 차등보조율은 각 지방정부의 재정자주도(재정자립도)<sup>11)</sup>와 분야별 재정지출지수(사회보장비 지수)<sup>12)</sup>에 근거하고 있다. 이와 관련하여 「보조금 관리에 관한 법률」 제10조에서는 다음과 같이 규정하고 있다.<sup>13)</sup>

【 표 II-2 】 차등보조율의 적용기준(제5조제1항 관련)

차등보조율을 적용하는 기준은 다음의 지표와 보조사업 해당 지역의 발전도 및 국가재정 사정 등을 고려하여 매년 기획재정부장관이 정한다.	
지표	산식 및 사용자료 등
1. 재정자주도	가. 계산식: $\{ (\text{지방세수입} + \text{세외수입} + \text{지방교부세} + \text{재정보전금} + \text{조정교부금}) / \text{일반회계 예산규모} \} \times 100$ 나. 자료는 해당 회계연도의 전전년도의 최종 예산상의 재정자주도를 사용한다.
2. 분야별 재정지출 지수	가. 계산식: $\{ \text{분야별 세출예산 순계(純系) 규모(일반회계+특별회계)} / \text{세출예산 순계 규모(일반회계+특별회계)} \} \times 100$ 나. 분야별 세출예산은 지방자치단체 세출예산의 기능 분류에 따른 13개 분야(일반공공행정, 공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발, 과학기술, 예비비 및 기타) 각각의 예산 규모를 말한다. 다. 자료는 해당 회계연도의 전전년도의 최종 예산상의 분야별 재정지출 지수를 사용한다.
자료: 보조금 관리에 관한 법률 시행령 [별표3]	

11) 재정자립도란 지방자치단체의 일반회계 세입 중 자체수입이 차지하는 비중 : (자체수입(지방세+세외수입)+의존수입) / 자체수입 재정자립도란 지방자치단체 일반회계 세입 중 자체수입과 자주재원을 합한 비율

12) 사회보장비 지수 : 사회보장예산 / 세출예산 총 규모

13) 제10조(차등보조율의 적용)

- ① 기획재정부장관은 매년 지방자치단체에 대한 보조금 예산을 편성할 때에 필요하다고 인정되는 보조사업에 대하여는 해당 지방자치단체의 재정 사정을 고려하여 기준보조율에서 일정 비율을 더하거나 빼는 차등보조율을 적용할 수 있다. 이 경우 기준보조율에서 일정 비율을 빼는 차등보조율은 「지방교부세법」에 따른 보통교부세를 교부받지 아니하는 지방자치단체에 대하여만 적용할 수 있다.
- ② 차등보조율의 적용기준은 그 적용대상이 되는 지방자치단체의 재정자주도, 분야별 재정지출지수, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항으로 하며, 각 적용기준의 구체적인 산식은 대통령령으로 정한다.
- ③ 기획재정부장관은 제2항의 차등보조율의 적용으로 인한 국고보조금의 추가적인 소요예산과 관련된 사항을 국회에 보고하여야 한다.[전문개정 2011.7.25.]

차등보조율은 지방재정의 형평성을 고려하기 위한 것이었는데 실효성에 대한 비판이 제기되고 있다. 한재명·김성수(2016)는 만0~2세 영유아 보육료, 만0~6세 가정양육수당, 생계급여 등 3가지 사업에 대한 차등보조율의 재정형평화 효과를 분석한 결과, 복지 및 보육 관련 사업에 대한 차등보조율이 재정형평화에 기여하지 못하며, 심지어 지방정부 간 재정력 역전을 심화시키고 있음을 밝혔다. 또한 영유아 보육료 및 가정양육수당, 생계급여의 경우 차등보조율이 재정자주도와 사회복지비지수를 기준으로 적용되기 때문에 영유아 인구 비율 혹은 기초생활보장제도 수급률 등 지방자치단체 별로 상이한 수요를 적절히 반영하지 못하는 한계가 있다고 비판하고 있다.

하능식(2013)에 따르면 기초생활보장과 영유아보육사업의 경우 차등보조율 구조는 재정자주도와 사회복지비 지수를 토대로 지방과 서울의 보조율을 차등화하고 있는데, 재정자주도의 구간은 85%이상, 80%미만, 80~84%로 구분하며, 사회복지비 지수는 20%미만, 20~24%, 25%이상의 세 구간으로 구분하고 있으며,<sup>14)</sup> 이를 기준으로 영유아보육사업 보조율 적용은 아래 [표 II-3]과 같다.

표 II-3 | 영유아보육사업 차등보조율

영유아보육사업 보조율		사회복지비 지수		
		20%미만	20~24%	25%이상
재정 자주도	80%미만			인상보조율 서울30%, 지방60%
	80~84%	기준보조율 서울 20%, 지방 50%		
	85%이상	인하보조율 서울 10%, 지방 40%		

출처: 하능식(2013)

14) 기초노령연금의 경우 차등보조율 기준은 재정자주도와 65세 이상 노인인구비율을 기준으로 하며, 서울과 지방 간 차등적용하지 않음. 재정자주도는 90%이상, 80~90%, 80%미만으로 구분하고, 65세 이상 노인인구 비율은 14%미만, 14~20%, 20% 이상으로 구분함(하능식, 2013).

그런데 서울시의 경우 기준보조율에서 일정 비율을 빼는 차등보조율을 적용 받는데 이는 「보조금 관리에 관한 법률」 제10조의 제1항에 따라 서울시가 「지방교부세법」에 따른 보통교부세를 교부받지 않는 지방자치단체이기 때문이다. 결과적으로 서울시는 타 지방에 비해 상대적으로 사업별로 낮은 보조율을 적용받지만 차등적 인하보조율에 대한 산정원칙과 관련하여 논리적 근거는 없다는 것이다(이재원, 2016).

이러한 차등보조율에 따른 2016년 서울시 국고보조금 보조율의 국비:시비:구비의 분담비율을 보면, 사회보장비 지수와 재정자주도를 기준으로 A, B, C 세 그룹으로 분류하여 재원부담에 있어서 국비, 시비, 구비 비중이 결정된다.

표 II-4 | 서울시 차등보조율 기준

구분	내용	재원 분담비율(%)		
		국비	시비	구비
A그룹	사회보장비 지수 20미만, 재정자주도 85이상	10	27	63
B그룹	사회보장비 지수 20~24, 재정자주도 80~84	20	40	40
C그룹	사회보장비 지수 25이상, 재정자주도 80미만	30	49	21

출처: 2016 서울시 보육사업안내

지자체 국고보조사업 규모는 지속적으로 확대되고 있는데 임시방편적이고 자의적인 기준보조율과 기준이 모호한 사회복지비지수 및 재정자주도 차등보조율 적용에 대한 문제제기가 지속화되고 있다. 그에 따른 해법 또한 국고보조사업의 기준보조율 조정안(구인회 외, 2009; 서정섭, 2013; 광채기, 2009; 류진석, 2016), 중앙정부-광역자치단체와 기초자치단체간 기준보조율 등 재조정(배준식 외, 2015; 이상범, 2015; 김승연, 2016), 사회복지교부금세 도입(구인회 외, 2009) 등의 방안이 제시되고 있다. 특히, 김승연(2016)은 서울시의 낮은 기준보조율은 서울시 부담을 높이는 것과 동시에 자치구 복지재정격차 문제를 해결하기 위한 실질적인 재정수요를 충족하기엔 역부족이라고 비판하면서 중앙-지방간 복지재정 책임설정, 사회복지관련 국고보조사업 보조율의 적정화, 복지재정 감시 시스템 마련 등을 개선안으로 제시

하고 있다.

### 3) 중앙 및 지방정부의 사회복지비 지출 증가에 따른 분담구조 쟁점

중앙 및 지방 정부의 사회복지비 지출이 지속적으로 증가함에 따라 지방정부 부담 또한 커지게 되는데 지자체 특성을 고려한 사업을 추진하기보다는 보조금에 의존하는 의존도가 커지는 것으로 자체재원 확보가 어려운 경우 맞춤형 사업을 추진하기는 어렵다는 것이다.

김승연·이슬이(2017)는 2010년부터 2016년까지 6년간 중앙정부의 총 세입은 연평균 4.7% 증가한데 비해 사회복지지출은 7.2%씩 증가했고, 지방정부의 경우 총 세입은 연평균 5.3%씩 증가한데 비해 사회복지지출은 11.2%로 훨씬 빠르게 증가하여 2016년 기준, 지방자치단체의 사회복지지출은 32.2%로 중앙정부의 31.9%보다 높아졌다는 것이다.<sup>15)</sup> 이러한 결과가 초래된 이유에 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 정치, 행정, 재정의 분권화가 불균형적으로 작동하여 중앙-지방 간 갈등의 구조적 요인이 되고 있고, 둘째, 지방자치제 하에 복지사무의 중첩성을 최소화할 명확한 기준이 부재하고, 셋째, 지방자치단체의 사회복지지출 규모에 영향을 주는 기준보조율 산정근거가 명확하지 않고, 임의대로 지방비 부담을 늘리기 때문에 지방자치단체의 불만이 지속될 수 밖에 없다는 것이다.

표 II-5 중앙정부와 지방정부간 세입 대비 사회복지비지출 추이

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	연평균 증감률	
중앙	총 세입	292.8	309	325.4	341.9	355.8	375.4	386.4	4.7%
	사회복지지출	81.2	86.4	92.7	97.4	106.4	115.7	123.4	7.2%
	비중(%)	27.7	28.0	28.5	28.5	29.9	30.8	31.9	
지방	총 세입	183.2	185.5	198.9	208.9	220.3	234	250	5.3%
	사회복지지출	45	47.9	51.9	59.2	69	76.6	80.6	10.2%
	비중(%)	24.6	25.8	26.1	28.3	31.3	32.7	32.2	

출처: 김승연·이슬이(2017)

15) 자료: 기획재정부, 각 연도지방자치단체 예산개요

배준식 외(2015)도 '14년 기준 중앙정부 총지출 356조원, 지방정부 총지출 164조원 중 사회복지·보건분야가 42.5조원(26%)로 가장 높은 비중 차지하는데, 이는 4대 지출증가요인(취약계층지원, 공적연금, 보육·가족여성, 노인·청소년)으로 지속적인 사회복지·보건 분야의 지출 증가세는 향후 중앙 및 지방정부 재정압박 요인으로 작용하기 때문에 이를 개선할 필요가 있다는 것이다. 핵심적으로 자율 제약적인 매칭시스템으로 인한 지방정부의 재정운영 왜곡 및 지방비 부담 가중 문제<sup>16)</sup>, 국고 보조금의 증가는 재정자주도를 하락시켜 오히려 차등보조율이 비효율적<sup>17)</sup>, 특별시 및 광역시의 자치구, 시군 지역의 재정여건과 사회복지수요의 변화 등을 반영하지 못한 채 서울과 지방의 보조율을 이원화 시켜 서울에 불형평성 야기<sup>18)</sup>하는 등의 문제를 제기하였다.

이는 단순히 중앙정부와 지방정부간 관계를 넘어선 특별시, 광역시 편중, 자치구 세수 부족, 광역-기초 자치단체간 재정 비효율성, 자치단체로서의 재원 확보 가능성 등의 문제를 고려하지 않는다면 여전히 사회복지에 의한 재정부담은 해결되기 어렵다는 것이다(이상범, 2015). 한 예로, 무상보육과 같이 막대한 재정적 소요가 발생하는 사업의 경우 추가 소요예산에 대한 분담구조 개편 없이 시행된 경우가 “자치단체”가 없었다라고 비판하기도 한다(고영선, 2012).

이러한 중앙과 지방 정부간 복지재정 증가에 따른 재정분담 효율화방안으로 [표-6]에서 볼 수 있듯이 집약할 수 있다. 대표적으로 류진석(2016)은 다섯 가지 대안을 제시하고 있다. 첫째, 국세와 지방세 비중 변경과 지방세수 확충을 통한 지방정부의 세입기반 확대<sup>19)</sup>가 필요하다는 것이다. 둘째, 국고보조금의 기준보조율 체계

- 
- 16) 사회복지 국고사업은 지자체가 재정부담의 양과 크기를 임의로 통제 불가능. 따라서 국고보조사업이 확대될수록 자체사업의 규모가 줄어들고, 이는 지방정부의 재정운영 왜곡 및 지방비 부담 가중의 원인임.
  - 17) 재정자주도는 국고보조금이 증가하면 하락하게 되는 구조임. 현재 차등보조율의 인상률 적용구간이 재정자주도의 80%미만으로 설정되어 있어 재정자주도가 하락할수록 차등보조율의 인상보조율을 적용받는 것이 용이함. 78개 지자체 중 76개 자치단체가 인상보조율 구간에 속함. 결국, 지역간 재정격차를 반영하고자 도입한 차등보조율 제도가 오히려 재정자주도의 하락으로 자치구 간 실제 재정격차를 반영하지 못하고 있음.
  - 18) 서울의 재정력이 타 지역에 비해 높다는 논리로 보조율 체계를 상이하게 적용하고 있으나, 경기, 인천 등 상대적으로 재정력이 양호한 지역이 존재함. 서울과 지방이라는 상이한 보조율 체계가 자치구의 상황을 반영하지 못한 채 자치구 간 형평성 문제를 유발함.
  - 19) 현행 8대 2의 국세와 지방세 비중을 변경하여, 자체재원의 비중을 높이고 의존재원을 축소하여



개선 및 차등보조율의 실효성 제고, 재원분담기준에 따른 국고보조사업의 유형개편<sup>20)</sup>이 필요하다. 셋째, 교부세 산정기준의 현실화가 이루어져야 한다. 넷째, 특·광역-자치구간 조정교부율의 인상 및 자치구에 보통교부세 직접 교부가 이루어져야 한다. 다섯째, 지방재정부담심의위원회에 현행 지자체 추천위원 4명을 중앙정부 추천위원과 비슷한 수준으로 증원(예, 7명 정도)할 필요가 있으며, 실질적 조치가 필요하다.

표 II-6 | 국고보조사업 등의 지방자치단체 재정분담 구조 개편 관련 정책제언

연구자	과제명	정책제언
배준식 외 (2015)	“사회복지 국고보조금 산정의 개선방안”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 외국 사례분석을 통한 시사점</li> <li>1) 포괄보조금 및 일괄보조금 도입시의 자율성과 제약의 조율</li> <li>2) 정교한 보조금 배분을 위한 지표의 확립 필요</li> </ul>
김승연 (2016)	서울시 자치구의 복지재정 위기와 유형분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문제제기: 국고보조사업 복지지출 증가 견인, 하지만 지자체 자체복지사업 위축. 서울시의 경우 재정력 지수와 실질재정력간 괴리가 있음. 서울시의 낮은 기준보조율은 서울시 부담을 높이는 것과 동시에 자치구 복지재정격차 문제를 해결하기 위한 실질적인 재정수요를 충족하기엔 역부족임.</li> <li>• 정책제언</li> <li>1) 중앙-지방간 복지재정 책임설정</li> <li>2) 사회복지관련 국고보조사업 보조율의 적정화</li> <li>3) 복지재정 감시 시스템 마련</li> </ul>
이상범 (2015)	“기초자치단체의 사회복지 재정부담 완화 방안”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자치구 사회복지비 부담 완화방안</li> <li>1) 단기적 방안 - 자치구 조정교부금 제도 개편, 국고보조사업 경비부담비율 개선</li> <li>2) 중·장기적 방안 - 보통교부세의 자치구 교부, 공동세 도입 및 세원 이양</li> </ul>

지방정부의 자주재정권을 확보할 필요가 있음. 또한 다양한 지방세수 확충 방안으로 국세의 지방세 이양, 지방소비세 확대, 비과세·감면제도의 정비 등이 있음.

20) 국고보조금 기준보조율의 체계 개선 및 차등보조율의 실효성 제고를 위해서는 먼저, 2014년 영유아보육료지원 및 가정양육수당의 기준보조율이 15%p 상향조정 된 경우를 제외하고는 거의 변화하지 않고 있기에 기준보조율을 단계적으로 상향 조정할 필요가 있음. 또한 서울과 지방의 이원적 운영체계에 대한 고찰이 필요. 둘째, 지방재정의 세입여건을 반영할 기준보조율의 인상 및 인화가 자동적으로 연계될 수 있도록 조정률제도를 도입할 필요가 있음. 셋째, 차등보조율의 차등화 구간의 다양화가 필요함. 재원분담기준에 따른 국고보조사업의 유형개편을 위해서는 책임전담방식의 현실화를 도모하고자 복지사업의 성격(국가사무, 자치사무)에 대한 명확한 구분이 선행되어야 함. 이를 바탕으로 사회복지사업을 전액 국고보조사업과 포괄보조사업으로 전환하는 방법을 모색할 필요가 있음.

연구자	과제명	정책제언
류진석 (2016)	“중앙-지방 정부간 복지재정 분담 효율화를 위한 개선 방안”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙-지방정부간 복지재정 분담 문제점               <ol style="list-style-type: none"> <li>1) 복지재정의 지출증가로 지방재정의 지속가능성을 위협하고 있음</li> <li>2) 지방복지재정의 증가는 타 분야의 재정지출 또는 자체사업을 축소시키는 등 지방정부 재정운용의 경직성을 초래함</li> <li>3) 지방복지재정의 불균형 현상은 시·군보다 사회복지비 비중이 높은 자치구와 특별·광역시 간의 관계에서 심화되고 있으며, 사회복지지출 증가로 자치구가 가장 심각한 재정압박에 직면하고 있음</li> </ol> </li> <li>• 중앙-지방정부 복지재정 분담 개선방안               <ol style="list-style-type: none"> <li>1) 중앙-지방정부간 복지재정관계의 재정립</li> <li>2) 국고보조금제도의 개선</li> <li>3) 보통교부세의 개선</li> <li>4) 특·광역시-자치구간 자원배분의 적정성 확보</li> <li>5) 지방재정부담 및 제도신설 등에 대한 정부 간 협의기능의 강화 : 지방정부가 자체사업으로 새로운 복지제도를 신설 및 변경하고자 할 때, 보건복지부장관의 협의를 의무화하고 있는데(사회보장기본법 제26조)<sup>21)</sup>, 이는 지방정부에 대한 중앙정부의 관여라는 점에서 일방적인 중앙집권적 의사결정구조와 지방정부의 자율성을 제한한다는 점에서 개선될 필요가 있음</li> </ol> </li> </ul>
고영선(2012)	중앙정부와 지방정부의 기능분담 현황과 개선방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문제제기: 지방정부는 중앙정부가 일방적으로 결정한 무상보육 실시로 인해 부담이 급증했음을 이유로 들며 중앙정부가 늘어난 재정 소요를 모두 부담해야 한다고 주장</li> <li>• 해결방안:               <ol style="list-style-type: none"> <li>1) 재정대응성, 납세자 이동성 등을 고려하여 중앙과 지방의 기능을 다시 정리해야 한다.</li> <li>2) 조직·인력·예산을 다시 편성해야 한다.</li> <li>3) 중앙정부는 지방정부를 하위 집행기구로 인식하기보다, 지역주민들에게 별도의 기능을 수행하는 기구(“자치단체”)로 인식해야 한다.</li> </ol> </li> </ul>
김승연·이슬이(2017)	사회복지분권화 어떻게 할 것인가? 중앙과 지방정부의 복지사무와 재정을 중심으로	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문제제기 : 2012년 서울시 무상보육 중단 선언, 누리과정 예산갈등, 2015년 지방자치단체 유사중복 사회복지사업 정비 추진, 서울시 청년수당과 성남시 청년 배당에 대한 정부의 불수용 조치 등 중앙과 지방정부 간 사회복지 사업을 둘러싼 첨예한 갈등이 반복되고 있는 실정임.</li> <li>• 사회복지분권화를 위한 새 정부의 정책과제               <ol style="list-style-type: none"> <li>1) 사회복지분권 방향과 정부 간 관계 재설정</li> <li>2) 사회복지사업 특성을 반영한 사무 및 재정 배분체계 개선</li> <li>3) 중앙정부와 지방정부가 협력할 수 있는 절차 마련</li> </ol> </li> </ul>

21) 사회보장기본법 제26조 2항 : 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향 및 운영방안 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 보건복지부장관과 협의하여야 한다.

보육사업의 경우 기준보조율에 대한 문제점은 무상보육 도입 이후 극명하게 제기되기 시작했다. 실질적으로 이후 중앙정부 보육예산을 살펴보겠지만 무상보육이 전 보육예산은 매우 저조하였기 때문에 크게 쟁점화가 되지 않았다. 그런데 최근 보육의 목표와 상관없이 무상보육을 도입함에 따라 지방자치단체의 보조금에 대한 의존과 도덕적 해이로 인해 효율적인 재정운용이 이루어지기 어렵기 때문에 무상보육확대에 따른 지방비 부담의 경감을 위하여 국고보조율을 인상한다고 해도 문제의 본질이 해소될 수 있을지 의문이라는 비판적 논의가 제기되었다. 그래서 대안으로는 영유아보육료 지원사업의 경우 서비스적 성격이 강한 보육료지원 사업은 범주별로 포괄화 하고, 양육수당은 국고보조사업으로 존치 후 기준보조율 상향 등을 제시하였다(최성은, 2013). 권혁소 외(2013)는 영유아보육지원사업의 급격한 확대로 나타나는 추가 소요예산에 대해서 중앙정부가 기준보조율을 조정하여 부담하고, 기존의 차등보조율은 폐지하고 재정 형평화 기능을 보통교부세제도로 단일화하여 추진할 필요가 있다고 주장하였다.

Ⅰ 표 II-7 Ⅰ 사회복지지출에 따른 기준보조율 등 개선방안 관련 연구 요약

연구자	과제명	정책제언
최성은(2013)	복지지출확대와 지방재정조정제도 개선방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>•문제제기 : 지방자치단체의 보조금에 대한 의존과 도덕적 해이로 인해 효율적인 재정운용이 이루어지기 어렵기 때문에 무상보육확대에 따른 지방비 부담의 경감을 위하여 국고보조율을 인상한다고 해도 문제의 본질이 해소될 수 있을지 의문</li> <li>•정책제언 :               <ol style="list-style-type: none"> <li>1) 기초생활보장사업, 기타 노인소득보장 사업, 보육서비스를 제외한 양육수당의 경우는 기준보조율 상향과 차등보조율 제도의 개선을 통한 국고보조강화</li> <li>2) 영유아보육료 지원사업의 경우 서비스적 성격이 강한 보육료지원 사업은 범주별로 포괄화 하고, 양육수당은 국고보조사업으로 존치 후 기준보조율 상향</li> <li>3) 2014년 이후 분권교부세는 기타 유사한 사회서비스등을 포함하여 확대된 형태의 포괄보조금화</li> </ol> </li> </ul>
권혁소 외(2013)	사회복지지출의 정부 간 재원분담체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>•문제점 : 영유아보육지원사업의 급격한 확대로 중앙정부와 지방정부의 재원분담에 대한 갈등이 촉발</li> <li>•정책제언</li> </ul>

연구자	과제명	정책제언
	조정방안 영유아보육지 원 및 기초노령연금 을 중심으로	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 차등보조율제도를 폐지하고 재정 형평화 기능을 보통교부세제도로 단일화하여 추진</li> <li>2) 기존 세출역할의 자연증가분을 지방정부가 부담하되 정책변화로 유발된 추가재원부담을 중앙정부가 감당하도록 기준보조율을 조정</li> </ol>
손희준(2013)	사회복지보 조금의 중앙·지방 간 분담체계에 관한 연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>•연구내용 : 중앙과 지방 간 재정분담과 관련하여 경제학 및 행정학적 이론 및 선행연구 등을 검토하여, 보다 적절한 분담비율을 산정과 영유아 보육료 지원 사업을 중심으로 중앙정부와 지방정부간의 입장과 시각을 분석하여 갈등요인을 도출하여 보다 성숙한 거버넌스체계 형성을 위한 연구</li> <li>•연구결과 : <ol style="list-style-type: none"> <li>1) 사회복지 보조금의 기준 보조율을 확대해야 하는가? 기준보조율의 인상이나 조정은 개별적인 “영유아 보육법” 으로 규정하기 보다는 “보조금 관리에 관한 법” 의 기준보조율에 관한 규정으로 통일하는 것이 적절하다.</li> <li>2) 사회복지 보조금의 차등보조율은 적절한가? 차등보조율의 적용기준이 재정지표와 연계하여 적용하다 보니 복지수요를 제대로 반영하지 못한다. 따라서, 보다 정교한 지표 개발이 요구되며 자치구의 경우 다른 단체와 별개의 지표를 개발하여 적용할 필요가 있다.</li> </ol> </li> </ul>
박정수 (2016)	“정부간 역할과 재정책임분 담: 누리과정과 지방교육재 정교부금 사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>•정책논의 : 현행 지방교육재정제도는 지방의 자율성을 보장하는 재원과 중앙정부가 통제하는 재원이 혼재되어 있어 이를 명확하게 구분하고 각각의 기능을 충실히 하도록 개선해야함.</li> <li>1) 중단기적 대안 - 재정협력기제를 보다 엄격하게 운영하는 방안, 시도 지방교육특별회계 예산편성 후 시도교육감은 시도지사와의 무적지출과 학교운영비를 제외한 사업비 편성에 대해 상호 협의 하도록 규정, 교육경비 지원방식의 구조조정 추진</li> <li>2) 중역교육자치단체의 신설</li> <li>3) 지방교부세와 지방교육재정교부금의 통합을 위해 시도지사 및 시도교육감 분리 거버넌스 개조 필요<sup>22)</sup></li> <li>•결론 및 정책시사점 : 지출권한과 비용부담의 전가는 재정적, 정치적, 경제적 요인에서 비롯됨. 이는 국가의 정책결정과정, 정치적 인센티브 구조, 정부계 중간 권력과 책임의 할당을 근본적으로 개혁해야 변화 가능함. 따라서 한계적 지출에 대한 의사결정시 결정하는 주체가 비용부담을 지도록 하여 가격기능 회복으로의 방향 개선이 필요함.</li> </ul>

22) 구체적으로는 지방교육자치법을 개정하여 교육감선출방식을 직선방식에서 직선 포함, 시도의회 선출하는 간선방식, 시도지사 임명방식, 시도지사 러닝메이트방식 등을 생각해 볼 수 있음.

## 2. 복지 & 보육재정 분담 결정요인에 관한 이론적 쟁점

### 1) 복지 및 보육사업 결정과정 및 재정분담에 미치는 영향 요인

사회복지 재정지출에 관한 연구는 대부분 경제적 제약이론, 정치적 선택이론, 점증주의 이론을 토대로 실증분석이 이루어졌다(이재완·김교성, 2000; 서상범, 2009; 조기태, 2013; 신용무, 2011)(표 II-8] 참조).

표 II-8 사회복지지출에 관한 주요 이론

구분	내용	비고
경제적 제약이론	지방자치단체가 수행하는 사회복지정책은 경제적 이익에 의해 제약을 받는다는 설명임.	재분배 보다는 경제성장을 우선시함.
정치적 선택이론	지방자치단체의 예산 혹은 지출 수준의 결정과정에서 정당간의 경쟁 다수당의 규모, 주요 정당의 정치적 가치와 이념등과 같은 정치적 변수를 강조함.	선거제도, 정당간의 경쟁 정도 등이 중요함.
점증주의 이론	정책결정자들이 인지능력의 한계와 정보의 제한으로 인해 전년도 예산이나 지출 수준에 한정된 몇 개의 요소만을 고려하여 개략적으로 결정한다는 것임.	전년도 예산이나 지출, 현재의 사업이나 정책, 세출을 기초로 증감을 결정함.

출처: 이재완·김교성, 2000

복지 관련 자원 확보 결정과 관련하여 사회경제적 결정이론은 주로 경제학자 및 재정학자들이 주장하는 이론으로, 지방자치단체의 정책 및 예산은 그 지역 내의 인구수, 도시화 정도, 산업화 정도, 소득 등 지역을 둘러싼 환경적 변수들에 의해 영향을 받는다고 보았다(박고운 외, 2007: 427).

정치적 결정이론은 지방자치단체의 정책 및 예산을 결정하는 데에 지역의 정치적인 요인들이 크게 영향을 미친다고 보았다. 지자체가 정치적 합리자로서 정치적 지지의 극대화를 위해 복지정책을 적극적으로 추구하게 되다는 것이다(신희준 외, 2014).

점증주의 결정이론 지방자치단체의 당해연도 예산결정은 전년도 지출수준에 의거하여 일정하게 증가하거나 감소한다고 보는 관점이다.

재정능력 결정이론은 지방자치단체의 경제적인 능력이 예산을 결정하는데 중요한 요인이라고 보는 관점으로서, 주로 재정자립도, 재정자주도, 주민1인당 지방세 부담액, 국고보조금 비율 등을 고려한다.

마지막으로 복지수요 결정이론은 지역의 복지수요가 지방자치단체의 사회복지 예산에 영향을 미친다는 관점인데, 사회복지지는 취약계층과 일반주민들의 복지욕구에 의해 발생한다고 보는 관점이다.

이러한 정치·행정적, 사회·경제적, 점증주의적, 복지수요 결정요인 이론을 중심으로 [표 II-9]에서 볼 수 있듯이 독립변수를 토대로 재정분권화의 정도를 분석하여 실질적 지방자치의 실현을 평가 또는 개선안을 제시하고자 하였다. 대부분의 연구의 종속변수는 지자체의 사회복지비 지출비율과 1인당 사회복지비 지출비율이었다. 독립변수로는 사회적·경제적 요인은 사회구조가 변화하면서 인구구조의 변화, 도시의 과밀화, 수요의 다양화 등 지방정부의 대응적 정책수행에 따라 사회복지수준이 영향을 받게 됨을 의미함. 또한 재정능력 결정론에 의하면 재정능력이 큰 지역이 상대적으로 복지정책에 여유를 보이기에, 사회복지비가 결국 지자체의 재정능력에 영향을 받는다는 것을 의미한다. 정치적 요인은 지방정부가 정치적 합리자로서 정치적으로 극대화를 목표로 복지정책을 추진 및 확대함을 의미한다. 제도적 요인의 경우, 사회의 자원 분배와 관련하여 우리나라는 중앙정부에의 재정의존과 관련된다. 예산 행태적 요인은 점증주의적으로 전년도 예산을 기준으로 다음 해의 예산을 편성하는 것을 의미한다. 이러한 점증적 예산행태는 정치적 마찰을 피하고 각 기관들의 반발과 저항을 최소화 하고, 특정 부문의 예산의 급격한 증액 혹은 삭감을 방지하는 장점이 있다.

【 표 II-9 】 복지 및 보육정책 예산 결정요인

결정요인	독립변수
정치·행정적	선거투표율, 정당간 경쟁, 자치단체장 소속정당, 공무원 수, 정당성결여 정보보조금, 재정능력, 행정력, 선거여부, 자치단체장 득표율, 여성의원 비율 등
사회·경제적	1인당 지역내총생산, 인구밀도, 재정자립도, 1인당 지방세부담액 및 징수액, GNP, 주민소득, 차량등록대수, 실업률, 생산성, 능률성, 산업화, 교육수준, 인구학적 특성 및 변화, 재정자립도, 총 복지비 비율 대비 해당사업비(예: 보육비) 지출 증감,
제도적 요인	지방교부세, 분권교부세
예산행태적 요인(점증주의적 요인)	전년도 복지비 지출비용
복지수요	기초생활수급자 비율, 등록장애인 비율, 소년소녀가장 비율, 노인인구 비율, 아동인구비율, 유년부양비율

자료: 서상범(2009), 이상일, 박종철(2016), 신용무(2011) 토대로 재구성

이러한 결정요인을 토대로 사회복지비 지출 및 비율 등에 영향을 미치는 요인이 무엇인지 많은 연구들이 진행되고 있다.

이재완·김교성(2007)은 16개 광역 지방자치단체의 1995년부터 2005년까지의 총지출 대비 사회복지비지출 비율 비교 분석을 토대로 지자체 사회복지비 지출수준에 영향을 미치는 요인들을 분석하였다. 신용무(2011)는 제주특별자치도를 제외한 15개 광역자치단체와 222개 기초자치단체의 사회복지재정 지출 결정요인인 사회적요인(인구규모, 노령인구비율, 경제활동인구비율, 기초생활수급자비율), 경제적 요인(재정자립도, 산업화정도), 점증적 요인(전년도 사회복지비 지출비용), 정치·제도적 요인(국고보조금 비율, 지방교부세 비율, 분권교부세 도입여부, 지방선거 실시여부)이 사회복지재정(사회복지비 지출비용, 1인당 사회복지비)에 미치는 영향을 분석하였다. 조기태(2013)는 2005년 분권교부세 실시 전·후를 비교하여 이 요인이 1인당 사회복지비지출액과 사회복지비지출비율에 어떤 영향을 미치는지 분석하였다.

이재완·김교성(2007)의 연구 결과, 경제개발비 비율, 노인인구비율, 재정자립도, 복지지출 증감률 변수가 광역시와 도의 사회복지비 지출수준에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 도만을 대상으로 할 경우, 경제개발비 비율, 노인인구비율, 복지증감률로 나타났다. 즉, 사회복지지출 수준의 결정요인들은 이론적 차원에서

경제적제약이론 혹은 점증주의적이론으로 설명 가능하다는 결론을 제시하였다. 이상일·박종철(2016)은 광역자치단체의 복지재정 결정요인 분석 상관관계분석과 패널 분석을 실시하였다.

신용무(2011)의 우리나라 지방정부의 복지재정 분권을 위한 복지재정 지출결정 요인에 관한 연구 결과, 노령인구, 기초생활수급자 비율, 재정자립도, 전년도 사회 복지비 지출, 지방교부세 비율은 사회복지비 지출에 정의 영향을 미치는 것으로 나타났다고, 1인당 복지비에서는 기초수급자 수, 재정자립도 만이 정의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

■ 표 II-10 ■ 지방정부의 복지재정 지출결정 요인분석 결과

결정요인	분석결과	
사회적요인	사회 복지비 지출 비율	노령인구 비율, 기초생활수급자 비율이 정(+의 영향을 미침. 반면에 경제활동 인구비율은 종속변수에 부(-)의 영향을 미침. 인구규모는 유의미하지 않았음.
경제적요인		재정자립도는 사회복지비 지출비율에 정(+의 영향을 미치고, 산업화 정도는 연관성이 없음.
점증적요인		전년도 사회복지비 지출비율은 사회복지비 지출 비율에 정(+의 영향을 미침.
정치·제도적 요인		지방교부세 비율과 분권교부세 도입여부는 종속변수에 정(+의 영향을 미치고, 지방선거 실시여부는 부(-)의 영향을 미침. 그러나 국고보조금 비율은 통계적 유의수준 하에서 영향을 미치지 않음.
사회적요인	1인당 사회복지비	인구규모와 기초생활수급자 비율은 종속변수에 정(+의 영향을 미침. 노령인구 비율과 경제활동 인구비율은 종속변수에 부(-)의 영향을 미침.
경제적요인		재정자립도는 정(+의 영향을 미치는 반면 산업화 정도는 통계적으로 유의미하지 않음.
점증적요인		전년도 사회복지비 지출비율은 종속변수에 통계적 유의수준 하에서 영향을 미치지 않음.
정치·제도적 요인		지방교부세 비율과 분권교부세 도입여부는 종속변수에 정(+의 영향을 미침. 국고보조금 비율은 통계적 유의수준 하에서 영향을 미치지 않음.

출처: 신용무(2011)

조기태(2013)의 연구결과, 분권교부세제도 실시여부에 따른 전체적 사회복지비지



출비율과 1인당 사회복지비지출액은 차이가 있는 것으로 나타났는데 특히, 재정자주도와 같은 재정적 요인이 사회복지비지출비율에 가장 많은 영향을 주는 것으로 나타났다는 것이다.

이상일·박종철(2016)의 연구결과, 사회복지비 지출비율에 기초생활수급자 비율, 장애인비율, 여성의원비율, 전년도 사회복지비 지출비율이 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 곧 광역지자체가 기초적이고 의무적인 복지수혜대상자 중심의 복지 지출 경향이 있음을 보여주는 것이다. 또한 종속변수인 1인당 사회복지비 지출비에 생활보호수급자비율, 장애인등록비율, 재정자립도, 여성의원비율, 전년도 사회복지비 지출비율이 영향을 미치는 것으로 나타났다.

특히, 보육정책에 초점을 두어 예산 등의 재정에 영향을 미치는 요인을 분석한 연구는 복지지출 관련 이론적 논의보다는 “보육”의 이념적 논의인 잔여주의적, 대리적, 보편주의적 보육이념에 따라 정책대상집단(저소득층집단, 취업여성집단, 아동집단)이 종속변수인 보육예산(전체보육예산, 출산장려예산, 보육지원예산)에 어떤 영향을 미치는지 분석한 연구(하민지·임다희, 2015)<sup>23)</sup> 결과, 첫째, 정책대상집단 요인으로 여성경제활동인구, 영유아 수가 지방자치단체의 자체 예산에만 정(+)의 방향으로 유의미한 것으로 나타났다. 둘째, 정치행정 요인 중 지자체장이 여성일 경우 보육지원예산에 정(+)의 방향으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 셋째, 재정요인과 관련하여 재정자립도는 전체예산에만 부(-)의 영향으로 나타났다. 이는 지방자치단체들의 재정능력이 보육예산에 실제 고려되고 있다고 보기는 어렵다는 것을 말한다. 넷째, 인구요인으로 주민등록인구수는 정(+)의 방향, 출산율은 예산에 부(-)의 방향으로 유의미했다. 이는 단순히 자치단체의 인구 수가 많다고 하여 보육 예산에 영향을 미치는 것이 아니라, 인구구성이 어떻게 이루어지느냐에 따라 보육 예산이 결정된다고 말한다. 한국의 수도권 기초자치단체들이 주로 보편주의적 보육 모형을 따라가고는 있으나, 대리적 보육 모형 또한 고려하고 있음을 보여준다는 것이다. 즉, 수도권 기초자치단체들이 저소득층을 위한 선별적인 서비스가 아닌 여성의 경제활동 참여를 독려하고, 궁극적으로 아동의 복지 실현에 보다 중점을 두고 있음을 시사한다고 말한다.

23) 정치행정요인(지자체장 특성, 지방정부 특성), 재정요인, 인구요인을 통제하였음.

### 3. 정책결정에 있어서 정부간재정관계론 및 앨리슨 모형

#### 1) 정책결정에 있어서 정부간재정관계론(Inter-Governmental Relations: IGRs)

정부간 재정관계론은 중앙정부와 지방정부의 관계유형에 대리인-동반자-상호의존 모형, 라이트 모형, 무라마츠 모형 등이 대표적이다.

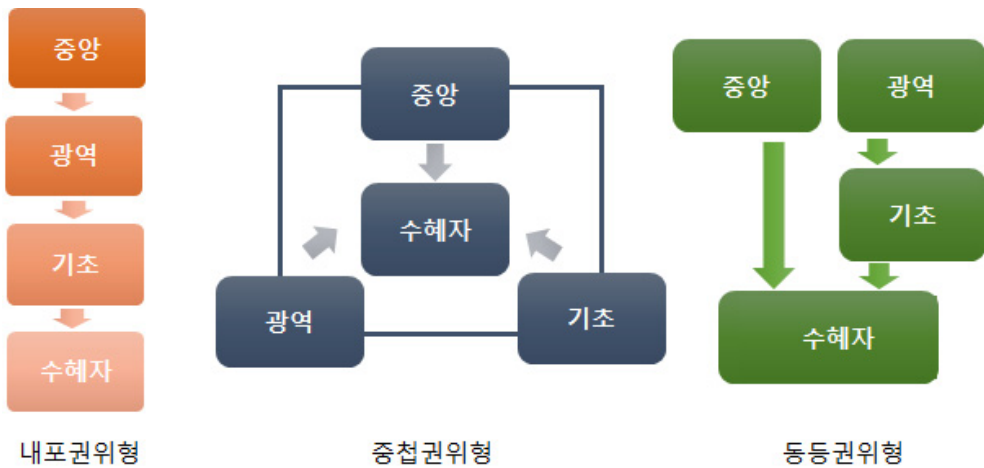
먼저, 대리인-동반자-상호의존 모형에서 각각의 개념은 다음과 같다. 대리인 모형(agent model)은 지방정부를 중앙정부의 단순한 대리인으로 보고 지방정부는 중앙에서 이루어지는 정책결정과정에서 참여할 수 없음을 물론 집행에 있어서도 재량권을 가질 수 없는 수동적인 존재로 파악된다. 둘째, 동반자 모형(partnership model)은 중앙정부와 지방정부가 상호 대등한 입장에 놓여 있다고 주장하고 중앙과 지방의 동반자적인 관계 속에서 지방정부는 고유한 사무영역과 재량권을 가지며 이를 수행함에 있어서 중앙으로부터의 간섭이 최소화될 뿐만 아니라 중앙정부의 정책결정 자체에도 어느 정도 영향을 미칠 수 있는 존재로 파악하고 있다(오재일, 2007; 조일형 재인용). 셋째, 상호의존모형(inter-dependence model)은 대리인모형이 지나치게 제도적 관점에 집착하는 반면에 동반자모형은 현실적인 정부 간의 불균형적이고 수직적인 관계를 외면하고 있는 결함을 보완하고자 하는 모형이다(문유식, 2015). 이 모형은 중앙정부와 지방정부간 역할에 초점을 둔 모형이라고 볼 수 있다.

이와 유사하게 Wright의 정부간관계 모형(1988)은 동등권위형, 내포권위형, 중첩권위형으로 구분, 설명하고 있다.<sup>24)</sup> 첫째, 대등권위모형(Coordinate-Authority model)은 중앙정부와 주정부는 명백하고 확실한 경계를 설정하지만, 지방정부는 주정부내에 포함되거나 주정부에 종속하게 되어, 중앙정부와 주정부 간의 권력관계는 독립적, 자치적이라는 것이다. 정치적으로 중앙정부의 지나친 통제를 탈피할 수 있고, 경제적으로 개별지방정부의 이익을 보호할 수 있다. 사회문화적으로 개별 지방정부의 특수여건 반영이 가능하다. 반면에 중앙정부와의 마찰, 지방정부간의 협조

---

24) 우리나라의 경우 중앙정부-지방정부간 종속적인 것으로 인식. 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체별로 하위정부로 내려갈수록 정부간 관계를 종속적으로 인식하는 경향이 높은 것으로 나타남 (조일형 외, 2013)

및 조정의 어려움, 국가차원의 일반이익 침해 발생 가능성이 높다는 것이다(김남조, 2000; 최길수, 2003에서 재인용). 이진(이진, 2009; 39-40)은 복지전달체계 측면에서 동등권위형의 경우, 중앙정부와 광역정부가 독자적으로 수혜자에게 사회복지서비스 및 급여를 제공한다는 것이다. 중앙정부는 직접 대상자에게 급여나 서비스를 제공하고, 광역지방정부는 중앙정부와 무관하게 사회복지정책을 결정하여 기초지방정부로 하여금 복지급여 및 서비스를 수혜자에게 제공하게 한다는 것이다.



자료: 허만형(2012:233) 재구성  
출처: 이진(2009)

Ⅱ-1 D.Wright의 정부간관계 이론을 적용한 복지전달체계 모형

둘째, 중첩권위모형(Overlapping-Authority model)은 집권과 분권의 적절한 조화 속에서 각 정부단위간 상호의존, 협력을 중시하는데 정부 단위간의 자율과 자주를 인정한 후, 현대사회에 요구되는 각종 욕구에 적절하게 대응하기 위해서는 정부 상호간의 협력이 주민을 위해 바람직하다고 하는 사고방식을 말한다(최길수, 2003). 그런데, 중첩권위형은 중앙, 광역, 기초정부가 독자적으로 수혜자에게 서비스를 제공하지만, 서로간의 협력체계는 유지하는 모형인데, 다만, 협력관계가 원활하지 못한 경우 서비스 공백 및 중복급여 발생이 불가피하다는 것이다. 이 모형의 경우, 중앙정부는 일관성 있게 시민에게 사회복지 급여나 서비스를 제공할 수 있고, 지방정

부는 지역의 경제적 여건 및 지역특성에 맞는 사회복지서비스와 복지급여를 제공할 수 있다는 이점이 있다고 주장한다(이진, 2013).

셋째, 포괄권위모형(Inclusive-Authority model)은 지방정부가 중앙정부와 의존적인 관계를 맺는 것으로, 지방정부의 권력 유형은 자율적이지 못하고 중앙정부 혹은 상위정부에 대하여 수직적, 계층적인 형태를 띠는 것으로 중앙-지방정부간의 사무분담 측면에서, 지방정부의 독자적인 자치권이 극히 제한되어 있어 고유사무의 비율이 낮고 대부분 위임사무로 이루어진다. 따라서, 중앙정부가 지방정부에 대하여 재정적으로 완전하나 종속을 강요하게 된다는 것이다(최길수, 2003). 이진(2013)은 중앙정부에서 결정된 사회복지급여나 서비스가 광역정부를 경유하여 기초정부로 내려오고, 기초정부는 수혜자 또는 복지대상자에게 전달되는 경로를 가지게 된다. 따라서 광역정부와 지방정부의 자치권은 최소화된다는 것이다.

【 표 II-11 】 D.Wright 정부간관계 모형

	대등권위모형	중첩권위모형	포괄적권위모형
상태	분리	중첩	포괄
관계	독립적	상호의존적	종속적
권위	자치	협상	계층
사무분담	고유사무 주종 기관위임사무 전무	고유사무 강제 기관위임사무 약세	고유사무 약세 기관위임사무 주종
재정관계	완전 분리	상호의존성	완전 종속
인사관계	완전 분리	분리 및 상호교류	완전 종속

출처: 최길수(2003)

선진국의 경우 복지전달체계의 개선을 위한 중앙정부와 지방정부 간의 관계를 재정립을 목적으로 Wright의 정부간관계모형을 적용하여 분석한 결과에 따르면 미국, 영국, 스웨덴 모두 정부구조나 복지국가유형과는 별개로 복지전달체계에 있어 중앙정부와 지방정부가 지역민의 특성 및 수요에 따라 독자적으로 수혜자에게 사회복지서비스 및 급여를 제공하는 동등권위형(대등권위관계)으로 나타났다.<sup>25)</sup> 반면에 한

25) 미국 연방정부는 주정부에 대한 재정지원, 운영지침 및 가이드라인 제시, 관리 및 감독의 역할을

국의 경우 별도의 전달조직 없이 중앙정부에서 일방적으로 권한과 재정 분담을 결정하고, 지방정부로 위임하는 ‘내포권위형(포괄적권위 모형)’에 가까운 것으로 나타났다. 별도의 전달조직 없이 중앙정부에서 결정된 사회복지 급여나 서비스가 광역자치단체를 경유하여, 기초자치단체로 내려오고, 기초자치단체는 위임사무를 수행하며, 광역지방정부는 사실상 역할이 전무한 실정이기 때문이라는 것이다(이진, 2013).

더 나아가 중앙-지방간 상호작용을 잘 설명하고 있는 무라마쯔 미치오(村松岐夫, 1991)의 수직, 수평 모형은 국가의 기관위임사무가 많고, 보조금에 의한 중앙정부의 통제력이 강하며, 인사행정에서의 낙하산 인사가 이루어지는 등과 같은 현상의 수직적 모형과 중앙과 지방관계의 전체를 정치로 매개된 상호 의존 관계로 보는 수평적 정치경쟁모형을 제시하였다(하지만 외, 2016).

요약하면, D.Wright 모형은 중앙정부와 지방정부간 힘의 관계에 초점을 두고 있는데, 둘 간의 관계가 독립적인지, 상호의존적인지, 종속적인지 설명할 수 있는 특징을 지닌 반면 무라마쯔는 상호의존적 관계를 좀 더 수직적 행동통제가 일어나는 지, 수평적 정치경쟁구조인지 더 구체화하였다.

---

수행할 뿐 주정부의 자율권을 보장하고 있음. 주정부는 지역특색에 맞는 프로그램을 운영하고 자격기준과 급여 및 서비스 등 프로그램의 구체적 기획과 구성을 결정하고, 카운티에서는 단독 또는 컨소시엄 형태의 에이전시를 운영하여 전달기관으로 활용함.

-영국 지방정부는 공급자로서 사회서비스 욕구 실사, 계획 및 해당 서비스 제공, 타 공급자와의 계약 등 중심적인 책임과 역할을 맡음. 또한 가능자로서 민간업체와 비영리 민간단체의 참여를 촉진함. 조직자로서 충분한 사회서비스 공급을 보장하는 기능도 맡고 있음. 이렇듯, 사회서비스 제공에서 지방정부의 역할은 더 강화되는 추세임. 영국은 중앙-지방정부간 관계가 전형적인 내포권위형 구조를 갖고 있으나, 복지서비스만은 독자적인 서비스전달체계를 구축하여 지방정부에게 전반적인 책임과 역할을 이관하여 동등권위형 복지전달체계를 구축하였음.

-스웨덴 역시 동등권위형 모형이나, 미국과 영국에 비해서 기초지방정부(꼬문)의 권한이 매우 강한 동등권위형이라고 할 수 있음. 스웨덴 복지전달체계에 있어서 중앙정부와 광역정부인 랜은 꼬문 단위로 이어지는 공공부조를 포함한 사회복지서비스에 대한 가이드라인 제공과 감독을 담당할 뿐, 대부분의 관리 및 집행은 기초지방정부에서 담당함. 또한, 중앙정부가 제시한 가이드라인에 대한 해석과 적용은 전적으로 지방정부에 일임되어 있음.

【 표 II-12 】 Wright와 무라마쯔 모형의 통합 재구성

구분	대등권위형	포괄권위형 수직적 행동통제모형	중첩권위형 수평적 정치경쟁모델
관계	독립적	종속적	상호의존적
행동패턴	완전자치 · 자율	중앙집권적 · 계층	협상
사무분담	고유사무 중심 기관위임사무 전무	고유사무 약세 기관위임사무 중심	고유 사무강세 기관위임사무 약세
재정관계	완전분리	완전종속	상호의존
인사관계	완전분리	완전종속	분리 및 상호교류

자료: 최길수(2002), Wright(1998), 무라마쯔(1991)참조하여 재구성  
출처: 하지만 외(2016)

정부간관계모형을 활용하여 우리나라의 보육 및 복지 부문의 중앙정부와 지방정부간의 책임성을 분석한 연구는 다음과 같다.

먼저, 최길수(2003)는 Wright의 정부간관계모형을 적용하여 영유아보육정책의 일련의 과정에 참여하는 정부 간의 관계를 동태적으로 분석하여, 바람직한 정부 간 관계 설정을 위한 모형을 탐색하고자 하였다. 분석결과에 따르면 우리나라 보육정책의 정부간관계는 대등권위, 중첩권위, 포괄적권위 등 특정한 한 모형에 완전히 일치한다기보다는 정책과정에 따라서 차이가 나타난다. 정책과정을 정책형성, 정책집행, 정책평가의 세 단계로 나누어 볼 때, 정책집행과 정책평가 과정에서는 대등권위 모형에 강한 일치의 정도를 보였다. 반면에 정책형성과정의 경우, 포괄적권위모형에 강한 일치의 정도를 보였다. 하지만 전반적인 정책과정에서 모두 최소한의 중첩권위모형의 요소를 포함하고 있는 것으로 나타났다. 즉, 우리나라의 보육정책에 있어 정부간관계는 부분적으로 대등권위관계, 중첩권위관계의 요소가 포함되어 있긴 하나, 정책형성과정에 있어서 지방정부의 참여를 보장할 제도적 장치가 미비하여 기관위임사무가 주를 이루며, 재정적으로 중앙정부에 종속되는 ‘포괄적권위모형’이 지배적이라고 할 수 있다.

표 II-13 D.Wright 정부간관계 모형을 토대로 한 보육사업 분석 결과

		대등권위모형	중첩권위모형	포괄적권위모형
정책형성	중앙-광역		○	◎
	광역-기초		○	◎
정책집행	중앙-광역	◎	○	
	광역-기초	◎	○	
정책평가	중앙-광역	◎	○	
	광역-기초	◎	○	

주: ◎: 강한 일치 ○: 약한 일치

출처: 최길수(2003)

박혜자(2008)는 전라남도를 중심으로 보건복지행정 부문의 기능배분과 재정분담을 실태를 기능과 재정차원을 중심으로 집권형과 분권형으로 나누어 분석한 결과, 기능배분차원에서는 중앙정부와 지방정부가 다분히 중첩적인 관계에 있고, 재정분담차원으로는 지방정부의 재정자율성이 낮아 중앙정부의 지역대리인의 역할에 머물러있는 것으로 나타났다. 즉, 전라남도를 중심으로 본 한국의 보건복지행정의 정부간관계는 ‘기능분권-재정집권형’에 해당된다는 것이다.

또한 김계욱(2012)도 사회복지분야를 중심으로 하여 중앙정부와 지방정부 간의 기능배분과 재정분담 실태를 집권과 분권을 두 축으로 하여 분석하였다. 사무배분의 지표로 중앙정부와 지방정부간 단위사무수의 비율, 지방사무의 성질별 구성비를 측정하였고, 재정분담의 지표로는 자체예산 대 지원예산의 비율, 가용재원 및 자주재원 대비 복지예산의 비율을 측정하였다. 분석결과에 따르면 우리나라 사회복지행정의 중앙정부와 지방정부 간 기능배분은 지방정부가 우위에 있거나 중첩관계에 있으나, 재정분담에 있어서는 중앙정부가 상대적으로 우위에 있는 ‘중앙집권형’이라고 주장한다.

이와 같은 선행연구들의 결과를 정리하자면, 우리나라의 보육 및 복지 부문의 정부간관계는 지방정부가 중앙정부에 의존하고, 중앙정부가 일방적 혹은 수직적으로 지방정부에 기능 및 권한, 그리고 재정을 배분하는 ‘중앙집권적 모형’이라고 할 수 있다. 하지만 누리과정의 갈등은 중앙정부, 지방자치단체, 교육자치단체 간의 거버넌스 이론으로 설명 가능하다는 주장(박정수, 2016)도 있지만 이 또한 중앙정부와 지방간 관계로 설명 가능하다.

그런데 이 모형이 갖는 한계는 중앙정부와 지방정부간 관계를 통해서만 설명할 수 없는 국가위임사무일지라도 지방자치단체 재량 또는 독자적 목표와 가치에 따른 정책적 선택에 의한 결정은 설명하는데 제한적이다. 특히, 본 연구의 대상이 되는 국공립어린이집 확충 등이 그 예이다.

## 2) 앨리슨 정책결정모형(Allison Model)

앨리슨 정책결정모형은 정책결정과정을 일차원적 시각이 아닌, 합리성, 조직행태, 정부정치에 세 측면에서 동시에 분석하는 모델이다. 앨리슨의 정책결정모형은 외교, 전쟁, 경제, 산업, 교육정책 등 다양한 분야로 확대되어 정책결정 및 입법화 과정 전반에 활용되고 있다(김덕근, 2011; 이기태 외, 2010; 이종서, 2006; 정용일, 2012; 한세억, 2008; 2011).

앨리슨 정책결정모형은 합리적 행위자모형, 조직행태모형, 정부정치모형으로 구분된다. 첫째, 합리적 행위자 모형(The Rational Actor)은 ‘정부’를 하나의 독립된 의사결정체로 인식하여, 설정된 목표를 달성하기 위해 이성적으로 행동하는 합리적인 행위자로 간주한다(Alison and Zelikow, 1999; 박창원·김봉석, 2016 재인용). 합리적 행위자 모형의 분석 기본단위는 정부이며, 구성개념으로서 행위자는 합리적인 정부를 의미한다(박창원·김봉석, 2016). 정책은 합리적 의사결정자인 정부의 행위로 간주되고, 최종적으로 정부에 의해 채택된 활동이 정책이 된다는 것이다(한세억, 2011; 박창원·김봉석, 2016 재인용). 합리적 행위자인 정부가 설정한 목표를 가장 잘 달성할 수 있는 정책을 선택하는 것이 합리적 행위자 모형의 핵심이다(허출, 2014). 합리적 행위자 모형은 정보의 불완전성, 시간 및 자원의 부족, 행위자의 지적 한계 존재나 이해관계가 상이한 여러조직 간 공동의 정책을 결정하는데 설명력이 약한 한계가 있다(박창원·김봉석, 2016).

둘째, 조직 행태 모형(Organizational Behavior)은 합리적 행위자 모형을 확장한 개념으로서, 합리적 행위자인 정부로 설명할 수 없는 부분이나, 정책이 합리성을 결여한 경우 ‘조직’의 관점에서 설명하고 있다(한세억, 2011). 조직 행태 모형은 정책이 합리적 통제에 의해 만들어지기보다는 ‘조직의 최고 의사결정권자’에 의해 조정된



산물이거나 표준운영절차(SOP)에 따라 기계적으로 하위 조직체들의 활동 결과로 만들어진다고 본다(Alison & Zelikow, 1999; 박창원·김봉석, 2016 재인용).

셋째, 정부 정치 모형(Governmental Politics)은 정부의 정책결정과정상의 다양한 ‘이해관계자’들의 참여와 그들의 입장에 대해 영향력을 행사하여 협상의 과정을 통한 결과물로 인식하는 것을 말한다(이기태 외, 2010). 정부 정치 모형은 단일한 행위자가 아닌 다수의 행위자가 존재하며, 이들의 정책결정과정은 합리적 선택이 아닌 ‘주요받기’식의 정치적인 협상 과정을 거쳐 선택된다는 것이다(Alison and Zelikow, 1999; 박창원·김봉석, 2016 재인용). 즉, 정책은 타협, 연합, 경쟁 등의 정치적 산물이며, 정책결정과정의 비합리성을 설명하고 있다(한세억, 2011).

표 II-14 | 앨리슨 정책결정모형의 개념 및 주요 특성

구분	모형 I	모형 II	모형 III
	합리적 행위자 모형	조직 행태 모형	정부 정치 모형
분석의 기본단위	합리적 선택으로서 정부행동	조직의 산출물로서 정부행동	정치적 결과로서 정부행동
구성개념	<ul style="list-style-type: none"> <li>•행위자는 합리적, 통합적인 정부</li> <li>•합리적 선택</li> <li>•국가 목표를 향한 가치 극대화의 행동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•조직의 행위자는 정부</li> <li>•중앙의 조정과 통제</li> <li>•최고정책결정권자의 결정</li> <li>•조직 산출로서의 행위</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•다양한 이해관계자의 정치적 협상과정</li> <li>•타협, 연합, 경쟁의 정치적 산물</li> <li>•정책의 비합리성</li> </ul>
모형의 인식	조정과 통제가 잘 이루어진 유기체	느슨하게 연결된 하위조직들의 연합체	상호독립적인 정치행위자들의 집합체
행위자 목표	조직전체의 목표	조직+하위조직의 목표	조직+하위조직+개별 행위자 목표
목표 공유도	매우 강함	약함	매우 약함
정책결정 양태	최고지도자의 명령과 지시	하부조직의 내부절차(SOP)에 대한 프로그램 목록에서 대안 추구	정치적 게임규칙에 따른 타협, 흥정, 지배

구분	모형Ⅰ	모형Ⅱ	모형Ⅲ
	합리적 행위자 모형	조직 행태 모형	정부 정치 모형
권력소재	최고지도자 보유	반독립적인 하위조직들이 분산소유	개인적 행위자들의 정치적 자원에 의존
정책결정 일관성	항상 일관적	자주 바뀜	거의 일치하지 않음

출처: 신인섭(2006), 박창원·김봉석(2016) 재구성

엘리슨 모형이 갖는 본 연구의 함의는 지방자치단체가 단순히 국고보조사업 등의 위임사무를 수행한다하더라도 지방자치단체가 또 하나의“정부”로 지자체 특성과 시정에 따른 목표와 가치를 극대화하기 위한 전략적 정책 선택이 이루어진 경우 지방자치단체의 정책 결정과정에 대한 설명과 함께 앞서 제기된 정부간관계론을 역진적으로 설명함으로써 분석이 용이할 수 있다. 특히, 서울시와 같이 국가위임사무이지만 독자적 재원 투여와 사업을 추진하는데 있어서 정부간관계론만으로 한계가 있어 혼합하여 분석할 필요가 있다. 단, 본 연구의 분석범주는 중앙-지방정부간, 특히 서울시의 경우 광역자치단체만을 제한하고 있고, 연구 대상인 두 사업에 대한 재정 확보 과정에 초점을 두고 있어 엘리슨 모형까지 활용하지 않는다.<sup>26)</sup>

#### 4. 연구의 흐름도 및 한계점

본 연구는 앞서 설명하였듯이 서울시 국공립어린이집 확충 사업과 누리과정 사업 추진함에 있어 중앙정부와 지방정부간 재정분담 구조의 문제와 그에 따른 추진과정상 갈등요인을 분석해내고 향후 효율적인 방향을 마련하는 것이 목적이다.

이를 위해서는 두 대상사업이 추진되는 과정에서의 중앙정부와 지방정부간 관계를 설명하는 D.Wright 정부간관계 모형을 토대로 분석하고자 한다. 또한 서울시의 국공립어린이집 확충의 경우 지방정부(서울시 민선5-6기 공약)의 정책적 선택이 우

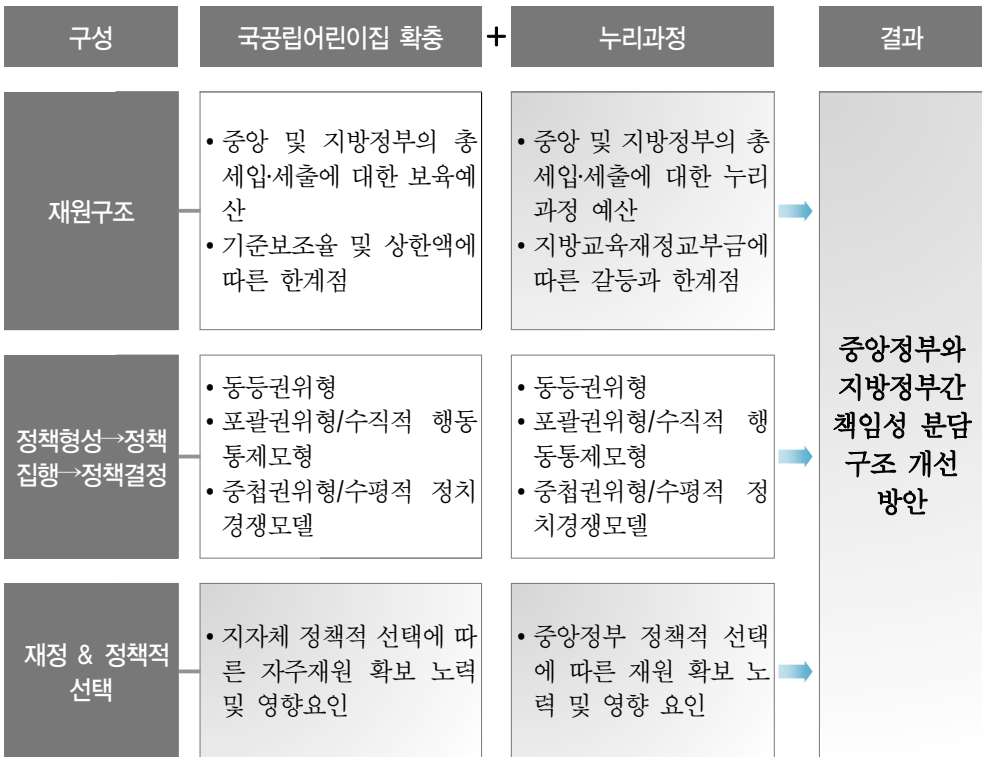
26) 본 연구의 시작과 함께 연구방향과 방법의 적절성을 판단하기 위해 전문가 자문을 한 결과, 정책결정요인을 분석하는 연구가 아니기 때문에 엘리슨 모형을 포함할 경우 너무 광범위하고 핵심이 분산될 여지가 있어 라이트와 무라마쯔 모형으로만 국한 할 것을 제안하여 수용함

선이었고, 누리과정은 중앙정부 정책결정(대통령 공약)이 우선이었던 두 정책이 동일한 국가위임사무임에도 어떻게 중앙정부와 지방정부간 관계 및 역할이 나타나는지 분석함으로써 개선방향 또한 모색할 수 있을 것이다.

이러한 정책 추진과정에서 핵심인 재정확보 노력과 그에 따른 다양한 이해관계자의 맥락적 분석을 토대로 정책결정이 어떻게 이루어지는지 분석함으로써 향후 중앙정부-지방정부간 책임성 진단 및 개선 방향을 제시할 수 있을 것이다.

이를 토대로 연구의 흐름도는 다음과 같다.

표 II-15 연구 흐름도와 구성



본 연구는 다음과 같은 한계점을 미리 밝히고자 한다.

본 연구는 국공립어린이집 확충과 누리과정을 중심으로 중앙정부-지방정부간 책임성 진단에 있어서 서울시 차원에서 분석할 경우 광역자치단체와 기초자치단체인 자치구간 책임성 진단 또한 분석 범주에 포함되지만 국고보조사업만을 대상으로 하

고 있어 중앙정부(보건복지부)-서울시만을 국한하여 분석하고자 하였다는 한계와 지방정부의 보육재정 분담구조의 문제점과 개선책을 제시하기 위해서는 서울시만의 분석으로 거시적인 개선안 마련이 이루어지는 것<sup>27)</sup> 또한 본 연구의 한계점임을 밝힌다.

---

27) 최종심의시 코멘트 내용으로 익명의 심사자에게 감사드리고 차후 중앙정부 차원에서 논의가 되었으면 함

# III

## 정부의 재정구조와 보육재정 변화 분석

1. 중앙정부와 지방정부 재정 구조와 특성
2. 중앙정부와 서울시 보육재정 추이와 특성
3. 중앙정부와 서울시 국공립어린이집 확충 추이와 특성
4. 중앙정부와 서울시 교육재정(누리과정) 추이와 특성



# III

## 정부의 재정구조와 보육재정 변화 분석

### 1. 중앙정부와 지방정부 재정 구조와 특성

#### 1) 중앙정부 세입·세출구조 및 재정분담구조

재정은 국가의 수입과 지출 그리고 자산과 부채의 관리와 관련된 모든 활동을 의미한다. 국가의 재정에 관한 기본법인 국가재정법에서는 “예산과 기금을 모두 포함하여 재정”이라고 정의하고 있다. [그림 III-2]에서 볼 수 있듯이 예산에는 일반회계와 현재 19개의 특별회계와 67개의 기금(사회보장성기금 등)으로 중앙정부 재정이 마련된다.

예산 수입은 대부분 국세수입인데 그 중 소득세가 가장 높은 비율을 차지하고 그 외 관세, 목적세, 세외수입 등이 있다.<sup>28)</sup> 세출은 보건·복지·고용, 교육, 문화·체육·관광, 환경, R&D, 산업·중소기업·에너지·SOC·농림·수산·식품, 국방, 외교·통일, 공공질서·안전, 일반·지방행정 등의 사업으로 쓰여지는데 그 중 보건·복지·고용 분야 지출이 가장 높은 비율을 차지하는데 2017년 129.5조원이 소요될 예정이고, 다음으로 일반·지방행정 분야로 지방정부에 지원하는 돈을 포함하고 있고, 2017년 63.3조원이 소요될 예정이다(기획재정부 홈페이지).

28) 총 국세는 일반회계의 직접세인 소득세, 법인세, 상속증여세, 종합부동산세와 간접세인 부가가치세, 개별소비세, 증권거래세, 인지세, 관세, 교통에너지환경세, 교육세 그리고 과년도 수입 등으로 구성되어있고, 특별회계의 주세, 농어촌특별세 등의 간접세로 구성됨



일반회계	세입	세출
	<ul style="list-style-type: none"> <li>내국세</li> <li>관세</li> <li>목적세</li> <li>세외수입</li> <li>※부족시 국제발행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>보건/복지/고용</li> <li>교육</li> <li>문화/체육/관광</li> <li>환경</li> <li>R&amp;D</li> <li>산업/중소기업/에너지</li> <li>SOC</li> <li>농림/수산/식품</li> <li>국방</li> <li>외교/통일</li> <li>공공질서/안전</li> <li>일반/지방행정</li> </ul>
기업특별회계 (5개)	<ul style="list-style-type: none"> <li>우편사업</li> <li>우체국예금</li> <li>양곡관리</li> <li>조달</li> <li>책임운영기관</li> </ul>	
기타특별회계 (13개)	<ul style="list-style-type: none"> <li>고도직업</li> <li>지역발전</li> <li>농어촌구조개선</li> <li>등기</li> <li>행정중심복합도시건설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>아시아문화중심</li> <li>도시조성</li> <li>에너지및자원사업</li> <li>우체국보험</li> <li>주한미군기지이전</li> <li>환경개선</li> <li>국방·군사시설이전</li> <li>혁신도시건설</li> <li>교통시설</li> </ul>
▶ 기금		
기금 (65개)	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회보장성기금 6개</li> <li>사업성기금 46개</li> <li>계정성기금 5개</li> <li>금융성기금 8개</li> </ul>	

**■ 그림 Ⅲ-2 ■ 재정의 구성**

우리나라 중앙정부 재정의 총액은 2008년 1,062조에서 2016년 1,660조원으로 증가하였다. 기금을 제외한 일반회계와 특별회계 합계는 총액의 평균 약 20%수준에 불과하다. 총 세입 및 세출 결산액 중 일반회계 비율은 16%~19% 정도이고, 기금은 약80%로 대부분을 차지한다.



표 III-1 중앙정부 세입결산 현황(2008-2016)

(단위: 억원, %)

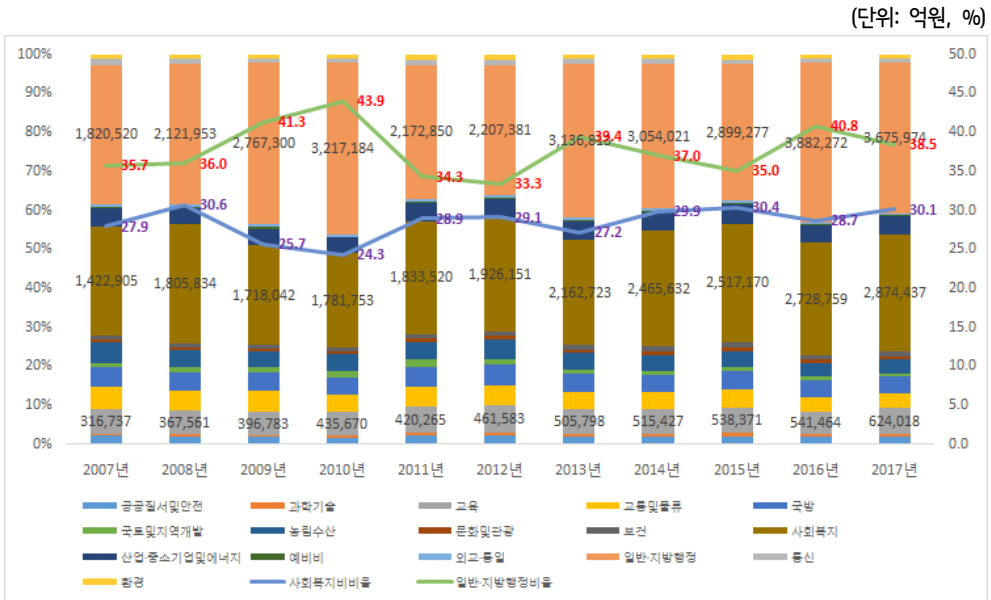
	2008년		2010년		2012년		2014년		2016년	
	세입(결산)	세출(결산)	세입(결산)	세출(결산)	세입(결산)	세출(결산)	세입(결산)	세출(결산)	세입(결산)	세출(결산)
일반회계	1,815,858	1,754,695	2,052,235	1,971,371	2,237,034	2,206,878	2,392,256	2,363,607	2,816,746	2,739,981
특별회계	505,899	474,241	559,959	515,161	586,670	540,735	595,130	551,507	633,216	582,125
기금지출	8,306,483	8,306,483	9,610,984	9,610,984	8,744,807	8,744,807	12,656,353	12,656,353	13,157,366	13,157,366
합계	10,628,240	10,535,419	12,223,178	12,097,516	11,568,511	11,492,420	15,643,739	15,571,467	16,607,328	16,479,472
(일반회계비율)	17.1	16.7	16.8	16.3	19.3	19.2	15.3	15.2	17.0	16.6

주: 세입(결산)은 세입예산액, 이체등증감액, 세입예산현액, 징수결정액, 수납금액, 불납결손액, 미수납액으로 구분되고 총 합계입 세출(결산)은 세출예산액, 전년도이월액, 초과지출승인액, 초과지출결정액, 예비비지출결정액, 예비비지출결정액, 전용증액, 전용감액, 이용 및 이체증액, 이용 및 이체 감액 등을 포함하여 실 지출금액임

자료: 열린재정 재정정보시스템 [www.openfiscaldata.go.kr](http://www.openfiscaldata.go.kr)



우리나라 분야별 재원배분 정도를 살펴보면, 2007년 총509조원에서 2017년 955조원으로 약 2배 증가하였다. 그 중 가장 높은 세출예산은 2017년 기준 일반지방행정 분야 38.5% > 사회복지 30.1% > 교육 7% 순으로 나타났고, 그 중 사회복지비 지출비율은 매우 높을 뿐 아니라 지속적으로 증가하고 있다.



자료: 열린재정 재정정보시스템 [www.openfiscaldata.go.kr](http://www.openfiscaldata.go.kr)

Ⅲ-3 중앙정부 분야별 세출 지출 예산 편성 현황

## 2) 국고보조사업: 사회복지 및 보육사업

우리나라 지방자치단체의 사무는 크게 자치사무(고유사무)<sup>29)</sup>와 위임사무(기관, 단체)로 구분할 수 있다. 그 중 기관위임사무는 수입기관이 속한 지방자치단체의 사무가 아니라 위임자의 사무이며, 지방자치단체는 자치단체가 아닌 국가의 일선 행정기관으로서의 지위를 갖는다. 따라서 지방자치단체를 중앙정부의 하급기관화하는 등 여러 측면에서 지방자치의 본질을 저해하는 제도라는 시각이 존재할 수 있다

29) 고유사무는 지방자치단체가 자기의 의사와 책임과 부담 하에서 주민의 복리증진을 위해 수행하는 지방자치단체의 본래의 사무를 의미함. 따라서 통상적으로 고유사무는 자치사무와 동일한 의미로 이해되고 있음.

(최창호, 2007: 244). 사무를 위임하는 주체는 수입자에게 사무수행에 필요한 경비를 보전하는 것이 원칙이므로 경비지원방법에 따라 사무 구분을 시도 할 수 있다.

국고보조금이란 「보조금 관리에 관한 법률」 제2조에 “보조금”에 대한 정의를 내리고 있는데 “국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 위하여 교부하는 보조금, 부담금, 그밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금으로서 대통령령으로 정하는 것”이라고 정의하고 있다.<sup>30)</sup> 국고보조금은 지방재정교부금(지방교부세)과 함께 중앙정부가 지방자치단체에 지원하는 이전재원 중 하나인데, 지방교부세는 용도가 지정되어 있지 않아 지자체의 자체재원처럼 사용가능한 반면에, 국고보조금은 조건부조금(conditional grants)이기에 매년 중앙정부의 사업 심사에 의해 지원 규모 및 대상이 결정된다(기획재정부 홈페이지).

지방재정조정제도		
구분	지방교부세	국고보조금
근거법령	지방교부세법	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률
목적	지방자치단체 자원보장, 재정불균형완화	지방자치단체의 특정사업지원
재원	<ul style="list-style-type: none"> <li>•법정교부금 : 내국세 19.24%</li> <li>•종합부동산세 전액</li> <li>•담배에 부과되는 개별소비세액의 20%</li> </ul>	국가의 일반회계 또는 특별회계 예산으로 계상
재원성격	일반재원	목적사업에 한정

국가와 지방자치단체의 관할구역과 행정대상이 중첩되면서 사무가 중복되고 있다. 지방자치법 제10조 제3항에 따라 사무불경합의 원칙에도 불구하고 중앙-광역-

30)

국고보조금	
교부금	국가의 사무를 자치단체에 위임하였을 경우 그 경비를 부담
국고부담금	지방자치단체가 행하는 사업 중 그 성질상 국가의 책임정도에 따라 그 경비의 전부 또는 일부를 부담
협의를 국고보조금	지방자치단체에 대해 특정사업의 실시를 권장하거나 지방자치단체의 재정을 지원

기초의 간 사무경합이 발생하고 공동사무가 불명확하게 집행되고 있다는 것이다. 특히, 사회보장기본법, 국민기초생활보장법, 아동복지법, 사회복지사업법 등 개별 법에서 기본적으로 국가와 지방자치단체의 공동책임을 규정하고 있는데 사회복지 사업은 성격상 중앙집권적 성격이 강하다. 외형적으로는 지방자치단체의 권한이 부여되어있으나 사실상 집행에 있어서는 실체적 제한을 받는다(김승연·이슬이, 2017).

이러한 복지사무의 중첩성과 위임사무이지만 위임 권한의 부재 문제는 중앙정부 분담에 따라 고스란히 지방정부 분담 정도를 결정하게 된다.

국고보조사업은 중앙정부가 부담하는 국고보조금과 지방자치단체가 부담하는 대응지방비로 구분해 볼 수 있는데, 최근 5년간 국고보조사업의 국고보조금의 비중이 지속적으로 증가한 결과, 대응지방비는 상대적으로 점차 감소하고 있다. 또한 국고보조사업의 핵심 5대 사업의 경우 대응지방비는 증가하였지만 분담율은 감소하는 것으로 나타났다.

특히, 감소요인 중 하나는 2015년부터 누리과정 예산이 지방재정교육교부금에서 100% 지출되고 있기 때문이다.

【 표 III-2 】 국고보조금 사업 예산과 국고보조사업 대응 지방비 추이

(단위: 백만원, %)

구분		2013	2014	2015	2016	2017
보건 복지 부	국고보조사업 국고보조금(A)	18,322,972	21,985,841	25,983,201	25,817,116	26,803,696
	국고보조사업 대응지방비(B)	9,809,619	9,669,074	10,921,785	10,946,454	11,109,759
	5대 사회복지 국고보조사업 국고보조금(C)	9,620,298	12,711,228	15,170,814	15,993,052	16,657,511
	5대 사회복지 국고보조사업 대응지방비(D)	5,533,027	5,007,506	5,591,682	5,713,083	5,639,928
	기초(노령)연금	1,071,294	1,722,946	2,445,599	2,439,927	2,469,922
	양육수당	954,363	676,286	632,493	636,508	611,174

구분	2013	2014	2015	2016	2017
장애인연금	168,094	227,710	287,453	271,721	275,316
영유아보육료 지원	<b>2,660,305</b>	<b>1,740,875</b>	<b>1,551,443</b>	<b>1,537,038</b>	<b>1,479,362</b>
생계급여	678,971	639,689	674,694	827,889	804,154
(A+B)	28,132,591	31,654,915	36,904,986	36,763,570	37,913,455
B/(A+B)	<b>34.9</b>	<b>30.5</b>	<b>29.6</b>	<b>29.8</b>	<b>29.3</b>
C/A	52.5	57.8	58.4	61.9	62.1
D/B	<b>56.4</b>	<b>51.8</b>	<b>51.2</b>	<b>52.2</b>	<b>50.8</b>

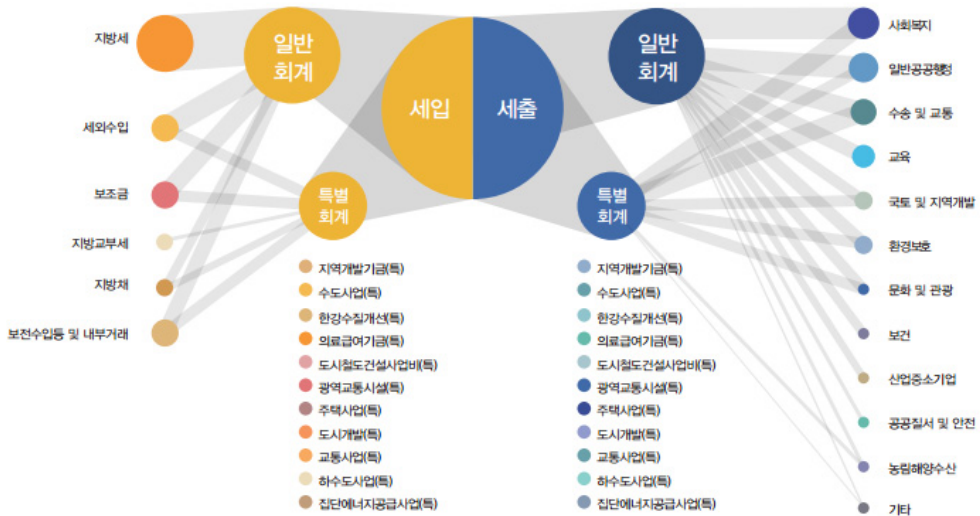
주: 국고보조금(A)은 추정예산으로 경상보조와 자본보조의 합이고, 일반회계+특별회계+기금의 합임.  
 자료: 행정자치부. 『지방자치단체 통합재정개요』  
 보건복지부. 『국고보조예산 현황』 각 연도

### 3) 서울시 세입·세출구조 및 재정분담구조

서울시 재정은 일반회계와 특별회계 그리고 기금으로 구성되어 있는데, 지방자치단체의 세입은 자주(체)재원인 지방세<sup>31)</sup>, 세외수입<sup>32)</sup>과 의존재원인 지방교부세<sup>33)</sup>,

- 31) 지방세란 지방자치단체가 재정수입에 충당하기 위하여 관할구역 안의 주민의 재산 또는 수익 등에 대하여 징수하는 조세로서 과세권이 국가에 있는 국세와 구별되는 개념이다. 지방세 : 취득세, 자동차세, 지방소득세, 주민세, 담배소비세, 지방소비세, 레저세, 지역자원시설세, 지방교육세/ 구세 : 재산세, 등록면허세
- 32) 세외수입은 정부의 수입 가운데 조세(租稅) 이외의 수입을 말한다. 재산수입·경상이전수입·재화 및 용역의 판매수입·수입대체경비 수입·관유물 매각대·융자회수금·국공채 및 차입금·차관 수입·전년도 이월금·전입금 등으로 구성된다. 세외수입이 세입에서 차지하는 비중은 낮으나 그 종류는 많다.[네이버 지식백과] 세외수입 (행정학사전, 2009. 1. 15., 대영문화사).  
 지방자치단체의 세외수입은 지방자치단체의 재정수입 중 지방세 이외의 자체수입을 말하는 것으로서 주로 지방자치단체가 설치, 제공하는 공물의 사용이나 서비스 제공 등에 대하여 이용자나 수혜자에게 반대급부 또는 대가적 성격으로 징수하는 수입 등을 말한다(사용료, 수수료, 부담금 등).
- 33) 지방교부세(지방교부금)란? 국가에서 지방자치단체 간 재정적 불균형을 해소하고 재정력이 취약한 지방자치단체의 부족재원을 보전하기 위하여 국세 재원의 일부를 지방자치단체에 교부하는 제도를 말한다(지방교부세법 제4조). 당해 연도의 내국세 총액의 19.2% 정도임.
  - ① 보통교부세 : 분권교부세를 제외한 교부세 총액의 100분 97을 매년 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 그 미달액을 기초로 하여 교부
  - ② 특별교부세 : 분권교부세를 제외한 교부세 총액의 100분 3를 재해복구, 공공복지시설의 신설 등 특별한 재정수요가 발생할 경우 교부
  - ③ 부동산교부세 : 종합부동산세 전액을 부동산세제 개편에 따른 지방자치단체의 세수감소분 보전 및 균형발전 재원으로 교부
  - ④ 소방안전교부세 : 담배에 부과하는 개별소비세 전액을 지방자치단체의 소방 및 안전시설 확충,

국고(시비)보조금<sup>34)</sup>, 조정교부금<sup>35)</sup> 등으로 구분된다. 세출은 앞서 언급하였듯이 사회복지, 일반 공공행정 등에 소요된다. 간략히 [그림 III-4]의 세입·세출 흐름표로 이해할 수 있다.



출처: 서울시 세금재정계약(<http://finance.seoul.go.kr>), “알기쉬운 서울시 재무정보2015(2016년 배포)” .

그림 III-4 | 서울시 세입·세출 흐름표

구체적으로 서울시 총 세입을 보면 [표 III-3]에서 볼 수 있듯이 매년 증가추세이지만 10년 동안 매년 약 1조원 정도 증가하였다.

안전관리의 강화를 위해 교부

- 34) 국고보조금이란? 국가가 지방자치단체에 주요 시책사업을 수행하는데 필요로 하는 경비 재원에 충당할 수 있도록 용도를 특정하여 교부하는 지출금을 말한다(지방재정법 제23조 및 제24조). “보조금”이란? 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금, 부담금, 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금을 말한다(보조금관리에관한법률 제2조).
- 35) 조정교부금(지방재정법, 서울시 자치구의 재원 조정에 관한 조례)이란? 특별시와 광역시의 자치구 간에 재정격차를 해소하여 균형적인 행정서비스를 제공하기 위한 자치구간의 재정조정제도를 말한다. 조정교부금의 재원은 취득세와 등록세의 일정비율을 광역자치단체 조례로 정하고 있다. 조정교부금의 용도는 특별한 제한이 없다. 특별시장 및 광역시장은 대통령령으로 정하는 보통세 수입의 일정액을 재원으로 하여 자치구간 재정적 격차를 조정하기 위하여 차등 지원한다(지방자치법 제173조, 지방재정법 제29조, 서울특별시자치구의재원조정에관한조례 제4조).

세입의 특성은 지방세가 평균 55%이상으로 1순위이고, 세외수입과 보조금 등의 순으로 구성되어 있다. 특징적인 것은 보조금(국고보조금, 시비보조금 등)이 매년 증가 추세이고 세외수입은 하락하는 추세이다. 앞서 타 지방자치단체 재정구조를 보면, 자체재원 비율이 낮고, 정부보조금 등의 의존재원 비율이 높은 경우와 비교한다면 서울시의 경우 높은 지방세로 인해 자체재원에 의한 재정자립도가 높음을 알 수 있다.

표 Ⅲ-3 서울시 세입 재원 구성 및 예산 추이

(단위: 억원, %)

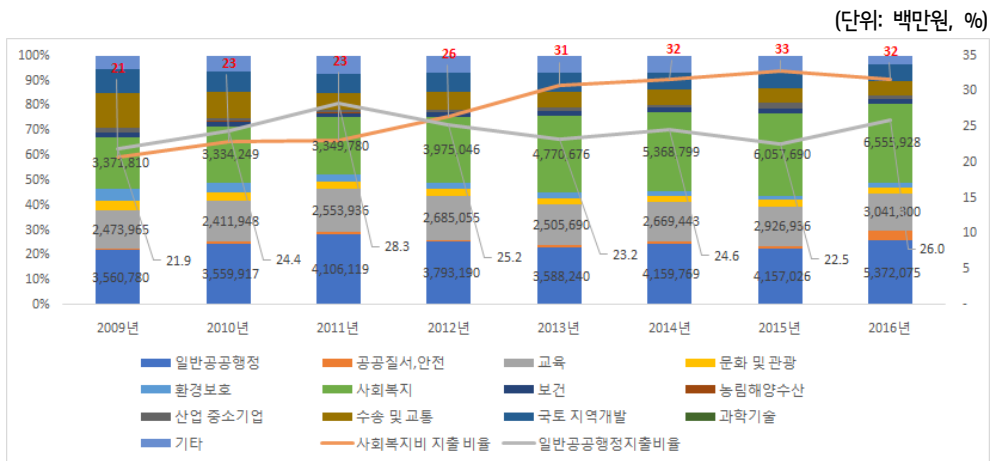
구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
총 세입	210,795	227,095	229,408	227,403	237,118	234,835	244,649	257,990	275,345	299,613
지방세	125,658	143,001	134,564	136,844	146,519	137,434	135,123	148,025	154,196	169,330
세의수입	55,619	59,886	59,481	63,773	60,283	64,370	47,344	45,325	49,913	49,225
기타	8,079	2,816	2,479	2,371	2,293	2,164	2,231	2,090	2,309	2,597
보조금	15,382	15,927	17,730	18,527	21,394	24,486	30,798	35,911	37,895	42,660
지방채	6,057	5,464	15,153	5,888	6,639	6,381	9,560	7,270	10,138	12,216
그 외	-	-	-	-	-	-	19,594	19,368	20,893	23,584
비율 (%)										
지방세	59.6	63.0	58.7	60.2	61.8	58.5	55.2	57.4	56.0	56.5
세의수입	26.4	26.4	25.9	28.0	25.4	27.4	19.3	17.6	18.1	16.4
지방채	3.8	1.2	7.7	2.6	2.8	2.7	3.9	2.8	3.7	4.1
보조금	7.3	7.0	7.7	8.1	9.0	10.4	12.6	13.9	13.8	14.2
기타	2.9	2.4	6.6	2.6	2.8	2.7	8	2.8	7.6	7.9

주: 그 외 = 보건수입 및 내부거래에 의한 세원을 의미함

자료: 행정안전부, 『지방자치단체 통합재정개요』 각 연도 회계별·연도별 세입 재원별 순계예산 규모.



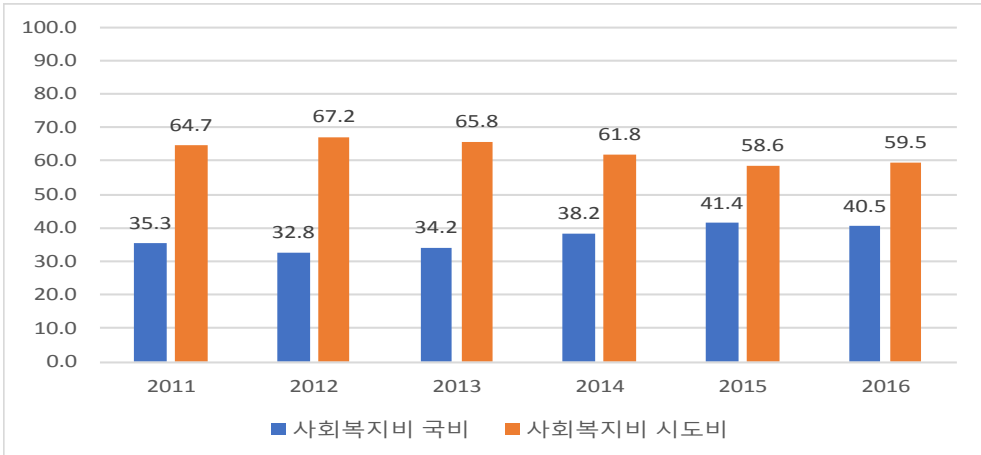
그런데, 앞서 중앙정부의 사회복지비 지출([그림 III-3] 참조)은 2010년 대비 2016년 1.6배 증가한 반면, 서울시의 경우, [그림 III-5]에서 볼 수 있듯이 1.4배 증가하였는데, 전체 세출 대비 사회복지비지출을 보면 중앙정부, 서울시 모두 32%(16년 기준)를 차지하고 있지만, 지속적인 증가추세를 보이고 있고, 중앙정부는 일반·공공행정 지출 비율이 사회복지비 지출 비율을 역전하는 현상이 특징적이다.



자료: 서울시 지방재정운용 각 연도

그림 III-5 | 서울시 분야별 자원 배분(지출) 추이

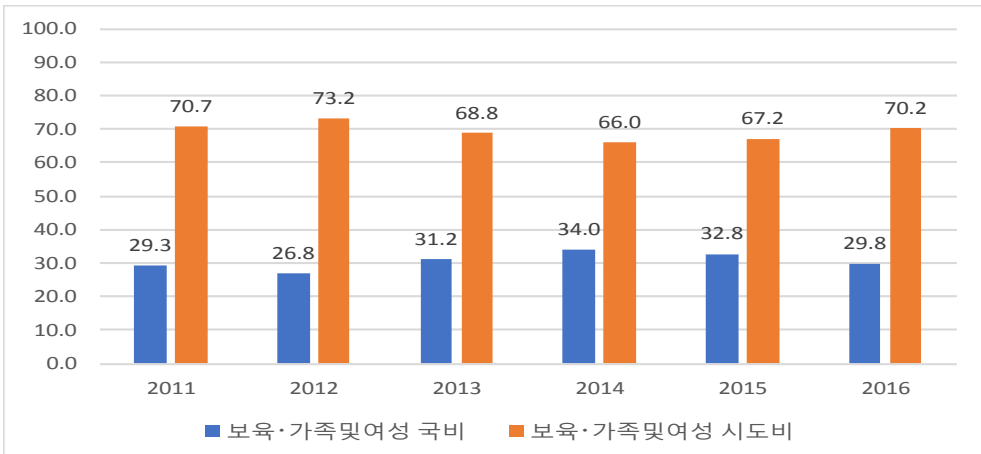
서울시의 사회복지분야만을 놓고 볼 때, [그림 III-6]에서 볼 수 있듯이 국고보조 사업의 국고보조비율은 35%에서 40%로 조금씩 증가하고 있음을 알 수 있다.



주: 사회복지분야: 8개 부문(기초생활보장, 취약계층지원 및 여성, 노인, 청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지 일반)  
 대상회계는 일반회계 결산자료임  
 자료: 서울시 지방재정운용 각 연도

■ 그림 III-6 ■ 서울시 사회복지분야 국고 대비 지방비 분담 비율 추이

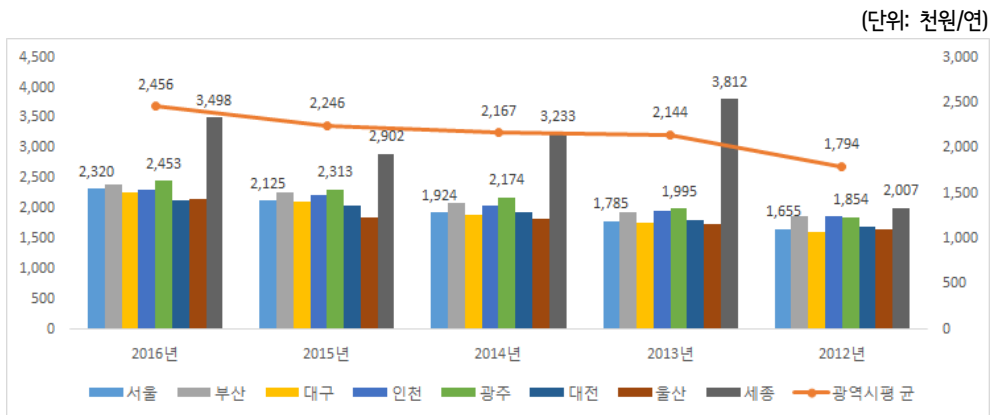
그런데, 무상보육 등의 보육예산 확대에도 불구하고 서울시 보육분야 국고분담율은 오히려 감소하고 지방비 분담율이 증가함을 알 수 있다(그림 III-7 참조). 이에 대해 다음에서 설명하겠지만 서울시 국고보조사업 확대가 국고부담으로 이어지기 보다는 지방비 부담으로 이뤄졌기 때문이다.



자료: 서울시 지방재정운용 각 연도

■ 그림 III-7 ■ 서울시 사회복지 중 보육가족여성분야 국고 대비 지방비 분담 비율 추이

총체적으로 서울시가 타 지자체 대비 재정자립도가 높은 것은 자주재원인 지방세가 높은 것이 한 요인이지만, 인구 밀집도와 높은 만큼 주민1인당 총비용을 보면, 2016년 기준 평균 2,456천원보다 낮은 2,320천원으로 8개 특광역시 중 4위에 머물고 있다. 그래서, 재정자립도, 재정자주도, 주민1인당 총비용 등의 상대적 기준<sup>36)</sup> 등에 대한 고려뿐 아니라 기준보조율과 차등보조율에 대한 재검토 또한 필요하다.



자료: 서울시 내부자료

Ⅲ-8 주민1인당 총비용

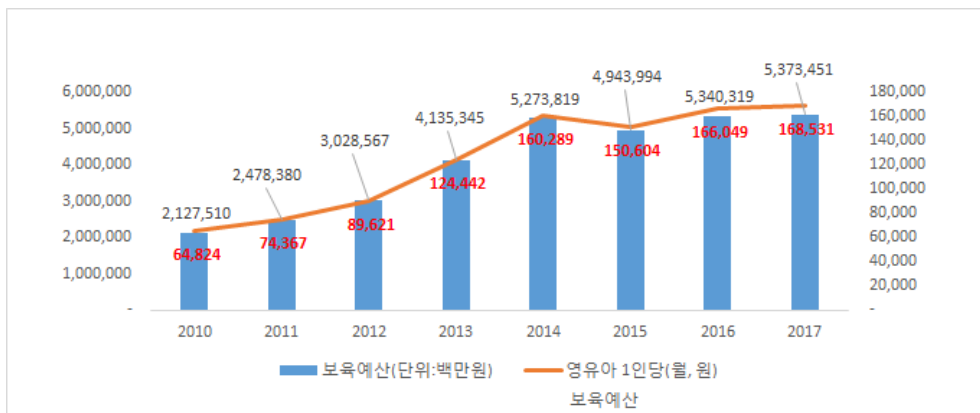
36) 참고로 2016년 기준 서울시 총자산 대비 총부채비율은 3위, 유동자산 대비 유동부채 비율 6위, 총수익대비 경산수익 비율 1위, 주민1인당 총자산 5위, 주민1인당 총부채 4위, 주민1인당 총수익 5위, 주민1인당 지방세수익 2위임

## 2. 중앙정부와 서울시 보육재정 추이와 특성

### 1) 중앙정부 보육재정 추이와 분담구조

앞서 언급하였듯이 사회복지 사무배분이 명확하지 않기 때문에 재정분담의 책임 또한 불명확한 실정인데 특히, 영유아보육사업은 국가사무이며 기관위임사무인데 주요 정책결정은 중앙정부에 집중된 반면, 재정부담은 지방에 큰 편으로 불균형적인 배분이 이루어지고 있다, 즉, 정부는 복지사무의 이양에는 매우 적극적인 반면 복지재정의 이양은 매우 소극적인 태도로 일관하고 있고, 복지사무를 기관위임사무의 형식으로 운영하면서 보조금의 형식으로 조달하는 것에 대한 논란이 있다(김승연·이슬이, 2017). 이로 인해 최근 지방자치단체는 사회복지비 중 의무지출의 급격한 증가를 겪으면서 세입능력 대비 지출수요 급증, 재정운영 경직성 증가, 재정궁핍 및 재정압박 상황에 처해있다(임성일, 2015)

중앙정부 보육예산 증가추이를 보면 2013년 무상보육 이후 급증하고 있다. 중앙정부 보육예산은 2012년 2조원이던 것이 2017년 5.3조원으로 8년 동안 2.5배 증가하였다. 어린이집을 이용하는 아동 1인당 기준으로 2010년 64천원에서 2017년 168.5천원으로 증가하였다.



자료: 보건복지부(해당연도), 보육사업안내.

■ 그림 Ⅲ-9 ■ 중앙정부 보육예산 추이

영유아보육사업의 기준보조율 분담구조의 변화를 살펴보면, 가장 높은 비율의 보조금인 보육료 및 양육수당의 경우 15:85에서 30:70으로 증가, 최근에는 35:65까지 국고부담이 높아졌다. 특히, 무상보육으로 지자체 부담이 높아지면서 뒤에서 분석 하겠지만 끊임없이 중앙정부에 요구한 결과 확대된 것이다. 시설운영의 경우 20:80에서 30:70으로, 보육돌봄서비스는 20:80, 그리고 어린이집 기능보강은 35:65에서 50:50으로 개정되었다. 단, 앞서 설명하였지만 기능보강사업은 현재까지 상한액을 정하고 있어 실질적인 부담이 이루어진다고 보긴 어렵다.

【 표 III-4 】 서울시 보육사업 국고보조비율 변화 추이(1993~2017)

(단위: %)

구분	시설운영)			영유아 보육료, 가정양육수당2)			어린이집 기능보강3)			보육 돌봄 서비스 등4)		
	국고	지방비	자부담	국고	지방비	자부담	국고	지방비	자부담	국고	지방비	자부담
1993	16~20	64~80	10~20	16	64	20	35	65	-	-	-	-
2000	15	65		15	85	-	40	60	-	-	-	-
2005	20	80	-	20	80	-	40	60	-	20	80	-
2010	30	70	-	30	70	-	50	50	-	10~30	70~90	-
2014~	-	-	-	35	65	-	50	50	-	20	80	-

- 1) 시설운영(종사자 인건비, 수당, 보육아동급식비, 시설관리 운영비, 차량운영비, 교재교구비)
- 2) 영유아보육료, 가정양육수당(저소득층 보육료, 만5세아 무상보육료, 장애아 무상보육료, 두자녀 보육료)
- 3) 어린이집 기능보강(시설 신축비, 시설개보수비, 장비비)
- 4) 보육돌봄서비스 등(보육돌봄서비스, 교사보수교육비, 지방보육정보센터운영)

그렇다면 서울시 이외 타 지방자치단체의 분담구조를 살펴보면, 보육료, 양육수당, 시설운영(인건비 등)은 60:40이고, 보육돌봄서비스는 50:50으로 서울시와의 차이 뿐 아니라 영유아보육사업 이외 사회복지 사업(20:80)(표 II-1 참조)과도 차이가 있음을 알 수 있다. 특징적인 점은 기능보강비의 경우, 서울시와 타 지방자치단체간 차이가 없다는 점이고, 상한액도 동일하게 적용된다는 점에서 지역간 형평성을 고려하지 않음을 알 수 있다.

【 표 Ⅲ-5 】 지방 보육사업 국고보조비율 변화 추이(1993~2017)

(단위: %)

구분	시설운영)			영유아 보육료, 가정양육수당2)			어린이집 기능보강3)			보육 돌봄 서비스 등4)		
	국고	지방비	자부담	국고	지방비	자부담	국고	지방비	자부담	국고	지방비	자부담
1993	48-60	32-40	-	48	32	20	35	65	-	-	-	
2000	50	30-40	10-20	50	50	-	40	60	-	-	-	
2005	50	50	-	50	50	-	40	60	-	50	50	
2010	60	40	-	60	40	-	50	50	-	40-60	40-60	
2014 ~	-	-	-	65	35	-	50	50	-	50	50	

- 1) 시설운영(종사자 인건비, 수당, 보육아동급식비, 시설관리 운영비, 차량운영비, 교재교구비)
- 2) 영유아보육료, 가정양육수당(저소득층 보육료, 만5세아 무상보육료, 장애아 무상보육료, 두자녀 보육료)
- 3) 어린이집 기능보강(시설신축비, 시설개보수비, 장비비)
- 4) 보육돌봄서비스 등(보육돌봄서비스, 교사보수교육비, 지방보육정보센터운영)

앞서도 언급하였듯이 국가보조사업인 영유아보육사업의 경우 국가위임사무로 중앙과 지방 정부간 중첩성 이외에도 재정분담의 불균형 문제가 제기되고 있다. 한 예로 [표 Ⅲ-6]에서 볼 수 있듯이 지방자치단체 총 보육예산을 보면 보육 아동 1인당 기준을 놓고 볼 때 서울특별시 이외 세종시와 제주시 또한 지원액도 유사한데 국·시비 분담율은 차이가 있고, 가장 보육아동 수가 많은 경기도는 국고 분담 의존율이 매우 높아 실질적인 보육서비스 지원이 매우 저조하다. 즉, 이러한 현황을 놓고 볼 때, 기준보조율 적용 목적이 지역간 격차해소를 완화하기 위함인데 목적 달성이 되지 않고 있음을 보여주는 예이다.

표 Ⅲ-6 보육 예산과 대응 지방비 추이(2017년)

(단위: 천원, 명, %)

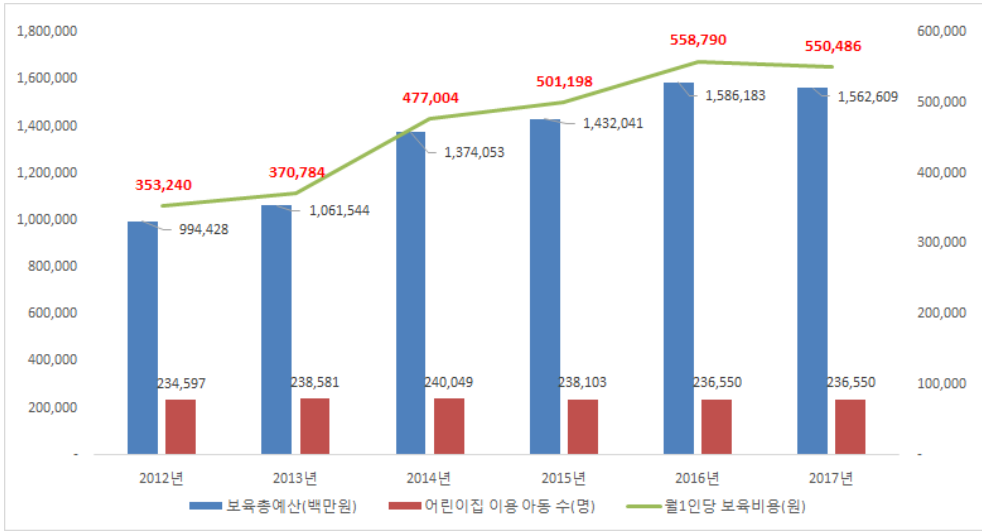
지역	총계	국비	시도	보육현원 (명)	1인당 보육지원 (원/월)	분담율	
						국비	시도비
서울특별시	1,851,929,825	581,869,444	1,270,060,381	236,550	652,410	31	69
부산광역시	526,489,514	318,288,162	208,201,352	75,006	584,942	60	40
대구광역시	410,407,710	254,206,920	156,200,790	58,706	582,575	62	38
인천광역시	539,268,519	311,724,222	227,544,297	81,096	554,146	58	42
광주광역시	319,704,441	188,431,441	131,272,878	47,207	564,366	59	41
대전광역시	253,852,438	183,902,765	69,949,673	44,482	475,571	72	28
울산광역시	240,261,329	147,784,313	92,477,016	34,762	575,967	62	38
세종특별자치시	83,142,216	38,469,694	44,672,522	10,846	638,809	46	54
경기도	1,440,035,061	1,046,308,935	393,726,126	390,870	307,015	73	27
강원도	233,585,655	138,711,717	94,873,938	41,743	466,317	59	41
충청북도	248,683,133	171,930,281	76,752,852	50,014	414,356	69	31
충청남도	296,117,081	223,626,726	72,424,355	69,364	355,753	76	24
전라북도	337,970,572	209,615,577	128,354,995	53,798	523,518	62	38
경상북도	432,317,723	269,070,958	163,246,765	71,010	507,344	62	38
경상남도	587,011,641	364,020,845	222,990,796	103,822	471,168	62	38
제주특별자치도	213,025,418	91,173,809	21,851,609	27,231	651,908	43	57

자료: 각 해당 지자체 홈페이지 공시자료임. 전라남도의 경우만 공시자료가 업로드되어 있지 않아 제외함

## 2) 서울시 보육재정 분담구조와 특성

서울시 보육예산은 2012년 9,944억 원에서 2017년 1조 5,626억 원으로 1.6배 증가하고 있다.<sup>37)</sup> 어린이집 이용 아동 1인당 월 비용을 보면 [그림 Ⅲ-10]에서 볼 수 있듯이 2012년 33만원에서 2017년 55만원으로 급증하였다.

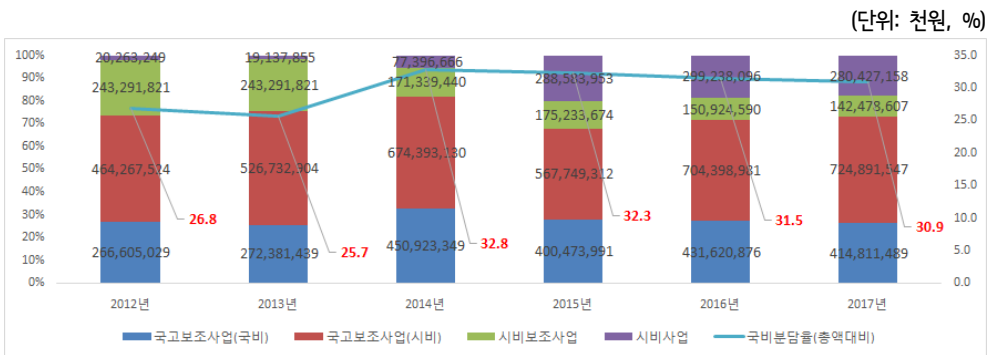
37) 어린이집 지원 예산 이외에 가정양육수당, 누리과정 예산 등은 제외



주: 총 예산 중 가정양육수당과 아이돌보미 사업 예산은 제외하고 어린이집 이용 관련 예산만을 포함함.  
 자료: 서울시 내부자료

■ 그림 III-10 ■ 서울시 총 보육예산 및 아동1인당 보육비용 추이

보육예산 중 아래 [그림 III-11]에서 볼 수 있듯이 국비분담율이 점차 증가하고 있지만 전체 예산 증액 대비 30%에 불과하고, 국고보조사업에 대한 지원으로 지자체 독자적인 사업(시비사업)을 추진하는데 있어서는 온전히 지자체 부담으로 이어지기 때문에 경직적일 수 밖에 없다.



주: 2012~2013년 보육예산 중 가족지원사업(저출산, 아이돌보미 등)과 가정양육수당은 제외함  
 자료: 서울시 내부자료

■ 그림 III-11 ■ 서울시 보육예산 추이



영유아보육사업의 그간의 국고보조사업 분담비율을 보면 보육료 및 양육수당의 경우 국비 분담율은 25~45%까지 차등보조율을 적용하고 있지만 2015년에는 단일한 기준보조율만 적용하였고, 2016년에는 35%를 적용하였다. 이 결과만을 놓고 볼 때 차등보조율에 대한 원칙 또한 모호하다.

【 표 Ⅲ-7 】 서울시 영유아보육사업의 국고보조 및 지방비 분담율

구분	2012~2013년			2014년			2015년 <sup>5)</sup>					
		국비	시비	구비		국비	시비	구비		국비	시비	구비
보육료 및 양육수당	1그룹	20%	40%	40%	1그룹	35%	32.5%	32.5%	1그룹	45%	38.5%	16.5%
	2그룹	30%	49%	21%	2그룹	45%	48.5%	16.5%				
그 외 보육사업	상동			1그룹	20%	40%	40%	1그룹	30%	49%	21%	
				2그룹	30%	49%	21%	2그룹				

주: 1) 종로구, 중구, 강남구, 서초구(4개구)

2) 용산구, 성동구, 광진구, 동대문구, 중랑구, 성북구, 강북구, 도봉구, 노원구, 은평구, 서대문구, 마포구, 양천구, 강서구, 구로구, 금천구, 영등포구, 동작구, 관악구, 송파구, 강동구 (21개구)

3) 종로구, 중구, 서초구

4) 3)를 제외한 22개 자치구

5) 재정자주도 및 사회보장지수에 의거하여 자치구별 보조비율이 상이한데, 2015년은 25개 자치구 동일

구체적으로 서울시 총 예산 중 국고보조사업인 보육돌봄서비스와 어린이집 지원, 보육료, 가정양육수당 등의 예산은 전체 예산의 2017년 기준으로 보면 약78%이다. 하지만 이 중 서울시의 국고보조 비율은 높지 않아 이 또한 서울시 재정부담일 뿐만 아니라 시보조 사업인 국공립어린이집 확충과 서울형어린이집 그리고 누리과정 등 까지 고려한다면 부담은 매우 높다.

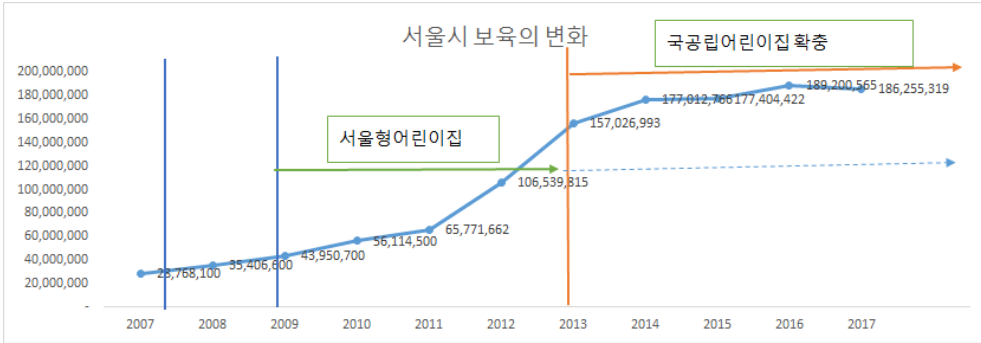
【 표 III-8 】 서울시 총 보육예산과 6대 사업 예산 구성(국비보조+시비보조+시비자체사업)  
(단위: 백만원, %)

구분	2013		2014		2015		2016		2017	
	예산	비율	예산	비율	예산	비율	예산	비율	예산	비율
총예산	1,548,870	100.0	1,744,281	100.0	1,771,953	100.0	1,892,006	100.0	1,862,553	100.0
①보육돌봄서비스 어린이집 지원	230,006	14.8	265,872	15.2	287,094	16.2	343,913	18.2	355,530	19.1
②영유아 보육료	867,480	56.0	887,118	50.9	608,449	34.3	614,189	32.5	608,425	32.7
③가정양육수 당 지원	189,535	12.2	321,523	18.4	310,082	17.5	301,383	15.9	299,644	16.1
④국공립어린 이집 확충	77,611	5.0	75,917	4.4	95,003	5.4	166,599	8.8	165,450	8.9
⑤서울형어린 이집 운영 지원 등 어린이집 운영지원	168,175	10.9	165,067	9.5	169,463	9.6	146,659	7.8	138,114	7.4
⑥누리과정	0	-	0	-	277,416	15.7	288,811	15.3	269,679	14.5

주: 총예산은 ①~⑥를 포함한 서울시 총 보육예산임. 단, 2013-2014년 아이돌보미 등 가족관련 예산은 제외함  
자료: 서울시 내부자료

서울시의 경우 중앙정부의 보육정책 추진(가정양육수당 등) 이외에도 시장의 보육정책 추진 방향에 따라 [그림 III-12]에서 볼 수 있듯이 보육 재정이 급증하고 있음을 알 수 있다. 특히, 서울시의 핵심 보육사업인 국공립어린이집 확충의 경우 전 보육예산 중 기반구축 약 9%, 운영비 18%(인건비 등 모든 시설 국고보조사업) 등으로 막대한 재정이 소요되고 있는데 국고보조사업임에도 추가 보조를 받을 수 없거나 원칙과 맞지 않는다는 이유 등으로 분담이 이루어지지 않아 서울시의 부담은 더 크다.

(단위: 만원)



자료: 서울시 내부자료

■ 그림 Ⅲ-12 ■ 서울시 보육재정 증가

지방자치단체의 경우 서울시와 같은 광역과 기초자치단체간 재정분담 또한 어려움이 존재한다.

[표 Ⅲ-9]에서 볼 수 있듯이 재정자립도가 50%이상인 강남구, 송파구, 서초구, 중구, 종로구 40%~50%미만인 송파구, 영등포구, 마포구, 용산구를 제외하고 보조금과 같은 의존재원에 의해 사업을 추진하는 경우 지역의 독자성에 맞는 보육사업이 제한적일 수 밖에 없다. 자치구별 총 세입에서 보육예산을 보면 평균 19.6%인데 송파구, 서초구, 구로구, 양천구, 관악구 등과 같이 평균이상 보육재정이 필요한 자치구의 경우 어려움이 있을 수 있다. 또한 시보조사업 추진시 차등보조율을 적용받지 못한 국공립어린이집 확충 사업의 경우 더욱 부담이 될 것이다.

【표 Ⅲ-9】 서울시 자치구별 세입 총액 대비 자립도와 의존도(2016년)

(단위: 백만원, %)

구분	세입 총액(A)	자체재원	자립도	의존재원	의존도	기타	보육예산	
							총액(B)	비율(B/A)
합계	11,831,711	3,675,968	31.1	7,507,052	63.4	648,691	2,321,041	19.6
노원구	688,586	122,281	17.8	545,450	79.2	20,855	129,677	18.8
강남구	676,411	393,590	58.2	218,821	32.4	64,000	113,317	16.8
강서구	671,737	145,215	21.6	490,722	73.1	35,800	138,745	20.7
송파구	574,905	245,786	42.8	292,112	50.8	37,008	148,224	25.8
은평구	552,000	105,146	19.0	419,354	76.0	27,500	117,377	21.3
성북구	539,830	117,512	21.8	396,208	73.4	26,109	103,117	19.1
관악구	513,000	105,718	20.6	380,678	74.2	26,604	108,415	21.1
양천구	498,090	141,744	28.5	340,446	68.4	15,900	110,168	22.1
중랑구	482,400	99,273	20.6	370,624	76.8	12,503	95,785	19.9
구로구	481,150	115,252	24.0	352,637	73.3	13,261	119,003	24.7
강동구	492,483	148,336	29.2	321,053	65.2	23,094	92,686	18.8
영등포구	443,837	186,225	42.0	247,159	55.7	10,454	90,288	20.3
강북구	468,787	88,026	18.8	349,533	74.6	31,228	73,387	15.7
마포구	460,539	151,472	32.9	269,067	58.4	40,000	85,108	18.5
동대문구	442,000	120,329	27.2	314,178	71.1	7,493	76,839	17.4
서초구	482,983	253,372	52.5	152,311	31.5	77,300	121,049	25.1
도봉구	434,417	85,839	19.8	320,978	73.9	27,600	87,107	20.1
동작구	440,167	119,676	27.2	289,491	65.8	31,000	92,366	21.0
서대문구	400,300	106,452	26.6	270,224	67.5	23,624	72,148	18.0
광진구	389,307	109,244	28.1	258,859	66.5	21,204	82,960	21.3
성동구	394,523	136,109	34.5	238,414	60.4	20,000	80,039	20.3
금천구	347,344	94,482	27.2	242,578	69.8	10,284	65,780	18.9
중 구	337,993	197,389	58.4	127,234	37.6	13,370	33,468	9.9
용산구	319,540	135,511	42.4	164,029	51.3	20,000	50,715	15.9
종로구	299,384	151,988	50.8	134,896	45.1	12,500	33,273	11.1
평균	473,268	147,039	31.1	300,282	63.4	25,948	92,842	19.6
최고/ 최저	2.3	4.6	3.3	4.3	2.5	10.3	-	-

주: 보육예산은 자치구가 고시한 예산이다 보니 담당부서소관업무 예산을 포괄하고 있어, 가정양육수당, 아이돌보미 지원사업 등을 포함함.

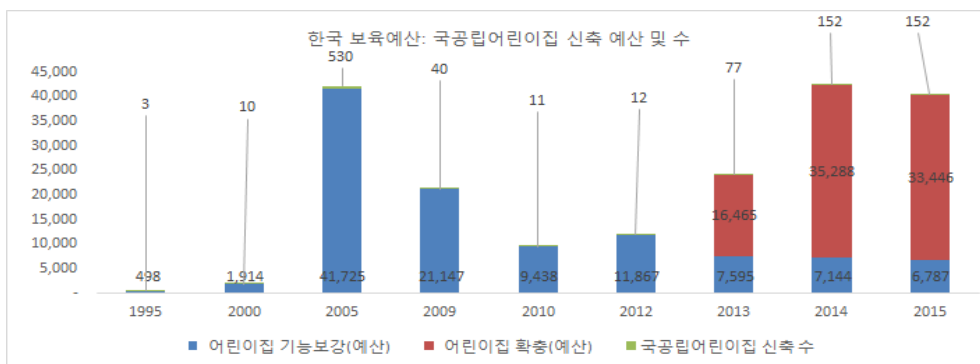
자료: 해당자치구 홈페이지

### 3. 중앙정부와 서울시 국공립어린이집 확충 추이와 특성

#### 1) 중앙정부 국공립어린이집 확충 추이와 특성

보육재정은 정책을 추진하기 위한 것으로 정책의 특성에 따라 변화가 있다. 그 중 영유아보육법이 제정되었던 1991년부터 2004년 전면개정 전까지 보육시설 확충이 주요한 목적이었고 2005~현재까지 보육 공공성 강화를 목적으로 국공립어린이집 확충은 주요한 정책 방향이자 목표였다.

그런데, 전체 예산대비 국공립어린이집 확충 예산은 '14년 0.7%에서 '17년 0.4%로 줄어들었다. 2005년 보육업무가 여성부로 이관<sup>38)</sup>하면서 국공립어린이집 확충에 대해 530개소 확충과 함께 511억 원(신축예산만)을 확보하는 등의 적극적인 계획은 세웠지만 실제 국공립어린이집 확충 수를 보면 1,473개소('05년) → 1,643개소('06년) → 1,748개소('07년) → 1,826개소('08년)로 4년 동안 353개소 밖에 확충되지 않았다. 또한 '15년에도 국공립어린이집 확충 예산의 50%만이 집행하는 등의 매우 소극적인 정책 추진과 재정이 투입되고 있었다.



주: 국공립어린이집 신축예산은 1995~2012년까지 가능보강과 신축예산을 구분하지 않은 예산이며, 2013~현재까지는 구분하여 제시함. 단 2005년은 신축(장애전담포함) 예산만을 제시함.

자료: 보건복지부(해당연도), 보육사업 안내/ 여성부 보육예산 설명자료(2006)

출처: 안현미(2016b)

Ⅲ-13 | 국공립어린이집 확충 예산 추이

38) 2005년 보육업무가 여성가족부로 이관하면서 예산 또한 2004년 4,038억원에 비해 48% 증가한 6,026억원으로 증가함(김경희·안현미, 2009).

우리나라 국공립어린이집 확충이 저조한 원인은 어린이집 기능보강 사업의 기준 보조율은 50:50이지만 상한액을 아래 [표 III-10]과 같이 제한하고 있다. 그런데, 서울시의 경우 국공립어린이집 신축은 평균 35억 원이 소요되지만 아파트(아파트)관리동 리모델링(평균 6.3억원/개소), 매입(평균 6.3억원/개소), 가정형국공립어린이집 리모델링(평균 1.9억원/개소) 등 소요예산이 천편일률적이라 상한액을 두지 않는다 할지라도 확충은 가능하다(안현미, 2015). 오히려 이러한 상한액의 조건이 확충을 저해하고, 특히 재정자립도가 낮은 기초자치단체의 경우 확충은 요원하기만 하다.

■ 표 III-10 ■ 국공립어린이집 신축 국고보조 및 지원액

	1995년	2000년	2005년	2009년	2015~16년	2017년
지원단가	기준보조율 35%	기준보조율 40%		보육시설 기능보강사업 50%		
국비최대 지원액	· 국 고 보 조 금 175백만원(3 개소) (개소당 58백 만원)	· 76.5백만원 지원 (국비+지방비 =1,914백만원 동일(해당 모 든 시군구))(1 개소)	· 개소당 330 ㎡까지 지원 · 국비 최대 239백만원	· 개소당 330 ㎡까지 지원 · 국비 최대 237.8백만원	· 개소당 330 ㎡까지 지원 · 국비 최대 251.4백만원	· 개소당 330 ㎡까지 지원 · 국비 최대 327백만원

주: 2005년부터 ‘개소당 330㎡까지 지원하되, 예산범위 내 396㎡까지 탄력적으로 지원 가능함’.  
자료: 보건복지부(해당연도). 보육사업 안내

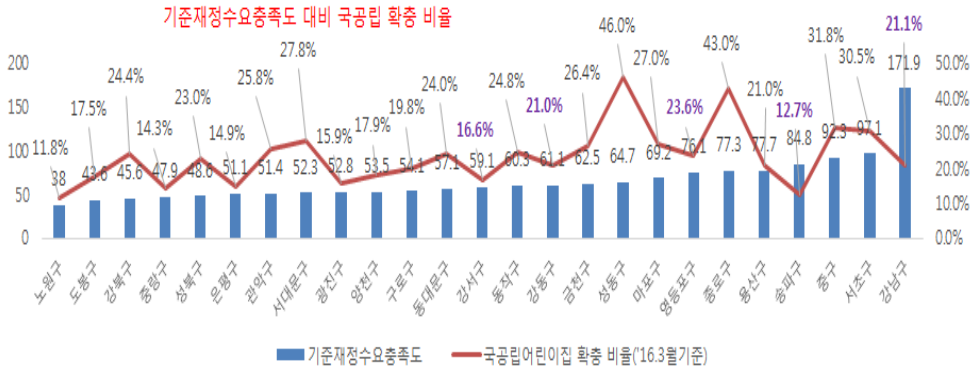
## 2) 서울시 국공립어린이집 확충 및 재정분담

서울시의 경우 특히, 국고보조사업 중 하나인 국공립어린이집 확충에 대해 적극적으로 추진하고 있는데, 자치구별 기준재정수요 충족도에 따라 85~95%(최대 25억원) 지원하고 있다([표 III-11]참조). 서울시 독자적 어린이집 확충 사업에 차등보조율을 적용한 것이다.

표 Ⅲ-11 국공립어린이집 확충 시 지원율

기준재정수요충족도	지원율	해당 자치구
40% ~ 70%미만	95%	18개구 노원, 성동, 광진, 동대문, 중랑, 성북, 강북, 도봉, 은평, 서대문, 마포, 양천, 강서, 구로, 금천, 동작, 관악, 강동
70% ~ 100%미만	85%	6개구 종로, 중구, 용산, 영등포, 송파, 서초

하지만, 이러한 확충 노력에도 자치구별 국공립어린이집 비율은 격차가 있다. 특히, [그림 Ⅲ-14]에서 볼 수 있듯이 성동구, 강동구 등 매우 적극적인 확충 노력을 하는 반면, 강서구, 영등포구, 송파구, 강남구 등은 매우 저조함을 볼 수 있다. 즉, 중앙정부-광역지자체-기초지자체간 재정분담의 기준인 기준보조율, 차등보조율 등의 재정분담 기준만으로 보육사업 추진과정을 설명하는데 한계가 있다.



출처: 안현미(2016a)

그림 Ⅲ-14 서울시 자치구별 기준재정수요충족도 대비 국공립어린이집 확충 성과(16년 3월 기준)

## 4. 중앙정부와 서울시 교육재정(누리과정) 추이와 특성

### 1) 지방교육재정과 누리과정 재원

2011.5월에 2012.3월부터 5세아 대상 누리과정 도입에 관한 발표와 함께 관계 부처(국무조정실, 기획재정부, 보건복지부, 교육부) 재원부담 협의가 이루어졌다. 이어 2012.12월 0~5세 보육료 전액 국가가 부담하겠다는 대통령 공약과 함께 2013년부터 3~4세 누리과정 도입을 발표하였다. 영유아 무상보육 실시에 드는 비용은 예산의 범위에서 부담하되, 「지방교육재정교부금법」에 따른 보통교부금으로 부담한다고 발표하였다.

【표 Ⅲ-12】 누리과정 법적 근거

내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 영유아보육법 시행령 제23조(무상보육 실시 비용, 2013.2.28. 개정)             <ul style="list-style-type: none"> <li>① 법 제34조제3항에 따라 제22조제1항제1호의 영유아 무상보육 실시에 드는 비용은 예산의 범위에서 부담하되, 「지방교육재정교부금법」에 따른 보통교부금으로 부담한다.</li> </ul> </li> <li>- 유아교육법 시행령 제34조(권한 등의 위임 및 위탁)             <ul style="list-style-type: none"> <li>③ 교육감은 법 제29조제2항에 따라 어린이집에서 공통과정을 제공받는 유아에 대한 비용 지원에 관한 업무를 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·별자치도지사에게 위탁한다.</li> <li>⑤ 교육부장관 및 교육감은 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사와의 협의를 거쳐 제3항에 따라 위탁된 업무의 처리에 필요한 인력 또는 경비를 지원하여야 한다.</li> </ul> </li> </ul>
----	---

출처: 법제처 홈페이지

지방교육재정교부금은 「지방교육재정교부금법」에 따라 지방자치단체의 교육기관 및 교육행정기관의 설치 및 경영에 필요한 재원을 조성하기 위해 국가가 필요로 하는 재원의 전부 또는 일부를 교부하는 것으로 교육의 균형있는 발전을 도모하기 위해 중앙정부에서 지방자치단체로 재원을 이전하는 제도를 의미한다.

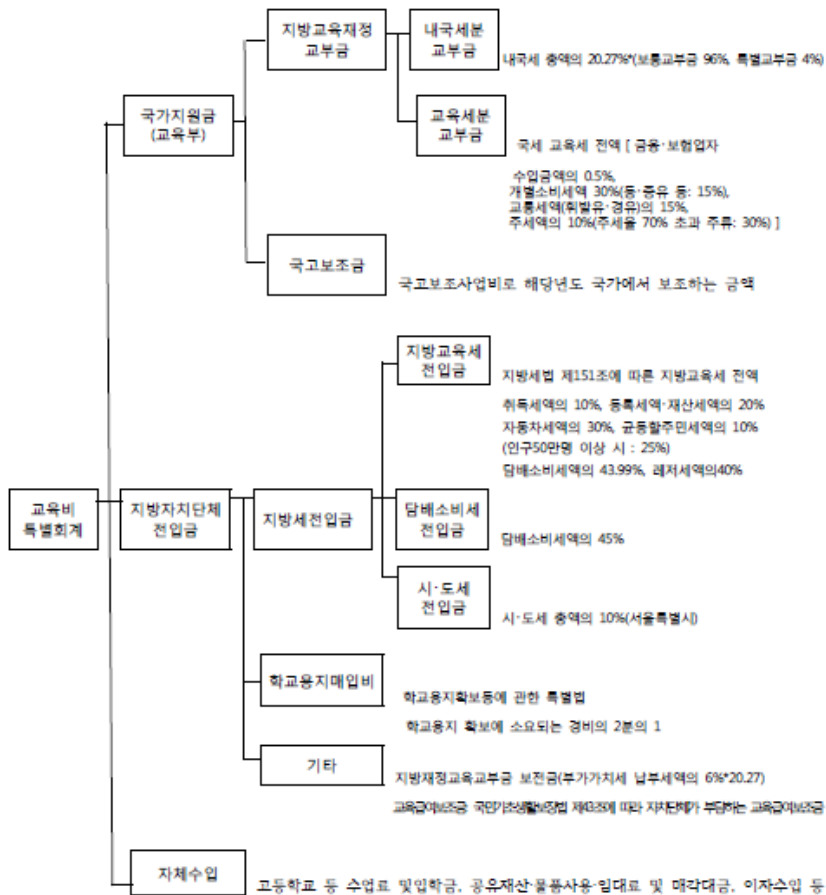
[그림 Ⅲ-15]에서 볼 수 있듯이 시·도 교육청 교육비특별회계 세입구조를 살펴보면, 지방교육재정교부금은 각 16개 시·도교육청별로 운영되는 교육비특별회계의 주된 세입항목이 되고, 그 재원은 당해연도 내국세 총액의 20.27%와 교육세 총액으로 조성된다(행정자치부, 2010).

「지방교육자치에 관한 법률」 제38조는 “시·도의 교육·학예에 관한 경비를 따로



경리하기 위하여 당해 지방자치단체에 교육비특별회계를 둔다”라고 규정하고 있다. 시·도 교육청은 교육재원조달을 위한 과세권을 갖지 못하며, 지방자치단체가 징수한 지방교육세를 지방자치단체 교육비특별회계를 통하여 전액 수령하고, 중앙정부로부터는 지방교육재정교부금을 지원받고 있다. 또한 시·도세의 법정전입금, 시·도 및 시·군·구의 보조금 등이 일반재정에서 교육재정으로 지원되고 있다. 즉, 누리과정과 같은 막대한 유아교육비용이 발생하는 경우 내국세 총액이 2010년 이후 20.27%를 그대로 유지, 즉 추가세수 확보 없이 사업을 추진하라고 하는 것은 첫 단추의 문제가 있었다는 것이다.

2017년 서울특별시교육비특별회계 예산편성 기준



자료: 2017년 서울특별시교육비특별회계 예산 편성 지침(서울시 교육청)

그림 III-15 2017년 서울특별시교육비특별회계 예산 편성기준

## 2) 중앙정부 누리과정 추진 및 재정분담 쟁점

### (1) 누리과정 추진과정

우리나라 누리과정은 2012년 3월 만5세아만을 대상으로 시작하여 2013년 만 3~5세 유아 전원을 대상으로 확대, 실시되었다.<sup>39)</sup> 이에 따른 재정지원은 아동 1인당 29만원(보육료 22만원, 담임수당 및 운영비 7만원)으로 총 소요예산은 2017년 43조원에 다다른다.

#### [누리과정 비용지원 기준]

- 지원기준 : 아동 1인당 29만원(보육료 22만원, 담임수당 및 운영비 7만원)
- 집행내용 : 담임수당(교사), 운영비(어린이집)
  - 담임수당 : 월 30만원(2세 혼합반 20만원)
    - ▶ 지원조건 : 담당교사 누리과정 집합교육 15시간, 사이버 30시간 이수
  - 운영비(담임수당 집행잔액) : 어린이집에 지급
    - ① 보조교사 우선채용 : 3~4반(1명), 5~7반(2명), 8~10반(3명)
    - ② 교재 교구비, 교육기자재, 급간식비 등

2013년 누리과정 추진시 예산확보 어려움으로 일부연령과 계층만 지방교육재정 교부금에서 재원이 마련되다가 2015년 완전하게 이전되었지만 여전히 예산 확보에 어려움을 겪었다.

---

39) 누리과정은 담당교사 자격을 1, 2급 보육교사로만 한정하고, 반 편성기준은 독립반 편성 원칙으로 하여 1개반 구성인원 3세 15명, 4~5세 20명, 혼합반 편성이 불가피한 경우, 3~5세 혼합반 인정, 그에 따른 재정지원이 이루어짐

【 표 Ⅲ-13 】 누리과정 재원부담 주체 변화 및 특성(서울시 기준)

구분	2012년 만5세아 무상보육	2013년 누리과정 도입	2014년	2015년	2016년	2017년
지원	만5세아만 무상 지원	보육료(22만원) , 담임수당 등 운영비(7만원)	좌동	좌동	좌동	좌동
공통 (지원)	만34세 : 소득하위 70%(국비·지방비 매칭), 상위30%(부 모부담①)  만5세 : 지방교육재 정교부금	만34세 : 소득하위 70%(국비·지방 비 매칭), 상위 30%(지방교육 재정교부금)  만5세 : 지방교육재 정교부금	만3세 : 소득하위 70%(국비·지방비 매칭), 상위 30%(지방교육재 정교부금)  만45세: 지방교육재 정교부금	만3~5 세: 지방교 육재 정 교부금 100%	좌동	좌동
차액 보육료 (정부 미지원 시설) (부모 부담금)	소득하위 70%(만3세 /54천원, 만4~5세 /69천원)/상 위30%(만3 세 /251천원, 만4세 /246천원, 만5세69천 원)	만3세 /43천원, 만4~5세 /34천원	만3세 /54천원, 만4~5세 /43천원	만3세 63천원, 만4~5세 50천원	만3세 72천원, 만4~5세 58천원	만3세 83천원, 만4,5세 68천원

주: 차액보육료란 정부미지원시설인 민간가정어린이집의 경우 지자체별로 별도의 보육료 상한액을 정하도록 하고 있는데 정부지원보육료 22만원 제외한 나머지의 차액을 의미함. 이 차액보육료에 대해 지자체별로 형편에 따라 지자체부담과 학부모 부담을 정하여 지원 및 수납하고 있음. 서울시는 차액보육료에 대해 법정저소득층은 전액을 일반 아동의 경우 일부( '17년 기준 22천원~28천원)지원하고 있음.



## (2) 누리과정 추진시 재정 관련 쟁점

누리과정 예산 확보과정에서 중앙정부-지자체-교육청간 갈등의 쟁점은 지방재정법 시행령 제39조에 의거 누리과정 예산을 의무지출로 보았는데, 「지방교육재정교부금법」에 따라 교부금을 교육기관 및 교육행정기관이 사용할 수 있기 때문에 교육기관인 어린이집을 교육기관으로 볼 수 있느냐가 핵심이었다. 이에 대해 중앙정부는 누리과정 예산은 의무지출 경비로 교육감에게 편성할 법적의무가 있고, 교부금법에는 교육기관의 정의규정이 존재하지 않고, 실질적으로 교육을 담당하느냐에 따라 교육기관 여부를 판단해야 한다는 주장이었다.<sup>40)</sup> 반면, 지방정부는 유아교육법과 영유아보육법으로 법령상 구분하고 있고, 설립과 지도감독 권한도 서로 다르므로 어린이집은 교육기관으로 분류될 수 없으며, 교부금을 어린이집 누리과정에 지원하는 것은 불법이라는 주장이다. 또한 항목별 예산편성은 시도교육감의 권한이라는 것이다(참여연대, 2016).

지방교육재정교부금은 보건복지부(국고), 지방정부(지방비), 시도교육청(지방교육재정교부금)에서 공동 부담하던 누리과정 예산을 2015년부터 전액 지방교육재정교부금으로 부담함에 따라 관련 예산이 약 4조원 소요된다. 그런데, 중앙정부는 누리과정 운영비 4조원 예산 편성에 있어서 충분하다(2016년 지방교육재정 전망)고 판단, 예산을 편성하였다는 것이다(전국시도교육감협의회, 2016).

■ 표 III-14 ■ 2016년 지방교육재정 전망

(단위: 조원)

세입 전망				세출 전망			
구분	'15년	'16년	증감	구분	'15년	'16년	증감
교부금	39.4	41.2	1.8	인건비	34.6	35.8	1.2
국고보조	0.6	0.4	△0.2	운영비	6.2	6.2	0
지자체 전입금	10.8	11.8	1.0	시설비	6.3	5.3	△1.0
자체수입	1.3	1.3	0	채무상환	1.1	1.4	0.3
지방채	6.1	3.9	△2.2	초등 돌봄교실	0.2	0.2	0

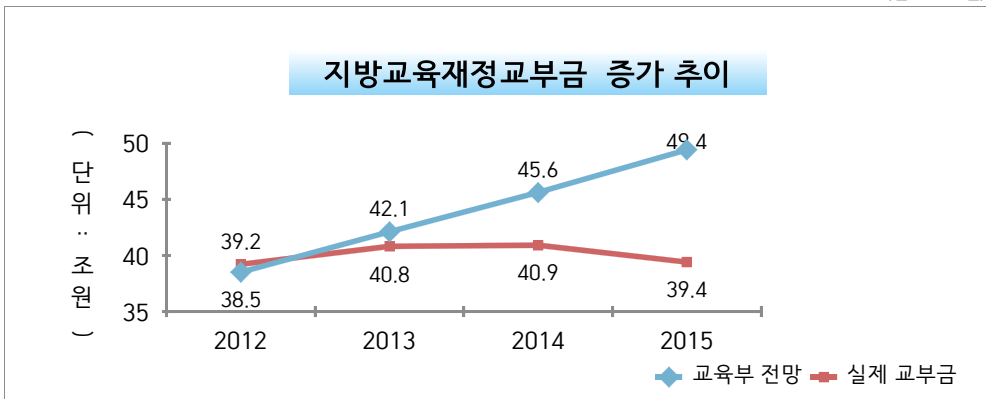
40) 2016년 누리과정 예산 편성실태 관련 감사원 감사결과입(2016.5.24. 감사원 보도자료)

세입 전망				세출 전망			
구분	'15년	'16년	증감	구분	'15년	'16년	증감
순세계잉여금	1.3	1.5	0.2	누리과정 운영	3.9	4.0	0.1
				기타사업비	6.8	6.8	0
				예비비	0.4	0.4	0
합 계	59.5	65.1	0.6	합 계	59.1	59.7	0.6

출처: “누리과정 관련 설명자료” 전국시도교육감협의회(2016.2.24.)

반면, 지방정부의 세입구조를 살펴보면 3.9조원의 지방채 발행을 전제로 책정되어 채무가 급증하여 누리과정 사업비 충당을 위해 초중등 교육비 축소할 수밖에 없으며 이는 교육부실화로 귀결될 가능성이 있다는 주장이다. 그리고 교육부 전망은 지방교육재정교부금과 실제 시·도 교육청 교부금액 간 차이가 있다는 것이다. 2011~2015년 중기지방교육재정 전망에 따르면, 내국세의 안정적인 증가 등으로 지방교육재정교부금이 2015년도 49조 3,954억 원으로 증가할 것을 예상하고(2016년도 전망도 증가 예상)있으나, 2015년 지방교육재정교부금은 '13년도 세수결손에 따른 정산분(△2.7조원)까지 반영하여 전년대비 3.6% 감소한 39조 4,056억 원에 불과하다는 것이다(이찬진, 2016).

(단위: 조원)



자료: “누리과정 관련 설명자료” 전국시도교육감협의회(2016.2.24.)

출처: 교육부 전망(A), 2011-2015년 중기 지방교육 재정 전망(2015.5). p. 16-17

■ 그림 III-16 ■ 지방교육재정교부금 증가 추이

‘누리과정’ 도입에 따른 비용을 ‘보통교부금’으로 부담한다라고 개정하였지만 실질적인 지방교육재정교부금률은 인상하지 않음으로써 국가책임을 지방교육자치단체로 전가하는 결과를 낳았다는 것이다(이찬진, 2016).

이후에도 지자체 교육청 예산 부족을 이유로 유치원 예산만 편성, 어린이집에 대한 예산편성을 거부하자 갈등양상이 지속되었다. 이에 정부는 ‘16년 ‘어린이집 누리과정’ 우회지원 예산 3천억원(예비비) 반영(전체 소요액 2조 1천억원의 14.3%(약 1.5개월분)에 불과)하는 등 미온적 태도를 보였다.

그래서 최근 핵심적 대안으로 제기되는 교육세(5조원)를 재원으로 한 특별회계 운영방안으로 「지방교육정책 지원 특별회계법」 제정, 편성의무화라는 방안과 교육재정교부금법상 교부율 인상(현행20.27%)으로 지방교육재정의 근본적 문제 해결책 마련이 필요하다는 것이다.

2017년 현재 지방교육재정교부금은 43조원이다. 서울시의 경우 2016년 약5조원의 교부금이 확보되는데 이 중 누리과정 예산은 3,644억원으로 7.3%에 이른다.

【 표 Ⅲ-15 】 지방교육재정 교부금

(단위: 억 원)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
지방교육재정 교부금	352,831	384,473	410,619	408,681	394,056	431,615	429,317
특별교부금	12,272	13,471	14,514	14,564	13,870	15,216	16,325
보통교부금	340,559	371,002	396,105	394,117	380,186	416,399	412,992
서울	39,080	46,576	48,216	45,980	44,373	49,687	-
부산	22,806	24,455	25,238	25,166	23,655	25,471	
대구	16,812	18,217	19,303	19,463	17,974	20,115	
인천	17,409	18,458	20,310	19,826	19,666	22,042	
광주	11,611	12,291	13,076	13,038	12,946	13,593	
대전	11,425	12,434	12,338	12,367	12,595	12,972	
울산	9,188	10,329	10,316	9,523	9,621	10,993	
세종	-	76	4,582	4,189	2,654	2,566	
경기	68,009	73,309	80,579	85,203	82,291	91,146	(추후확정)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
강원	17,207	18,629	19,152	19,352	18,596	20,168	
충북	15,090	16,844	17,776	16,599	16,510	17,115	
충남	19,724	22,594	21,409	21,696	21,219	22,531	
전북	20,477	21,858	22,631	22,248	21,563	23,200	
전남	23,460	24,554	28,294	25,825	24,983	26,806	
경북	27,082	28,986	29,804	29,925	28,685	31,885	
경남	27,916	30,322	31,041	31,719	30,454	34,416	
제주	5,835	6,318	6,553	6,560	6,271	6,905	

주: 1. 2017년 보통교부금 교부는 3월말 실시 예정

2. 2011~2012년은 세계잉여금 정산으로 교육청 합계와 상이함

자료: 교육부, 국회예산정책처 재정통계(<http://stat.nabo.go.kr/fn03-28.jsp>) 재인용







# IV

## 중앙정부와 지방정부간 관계 분석: 국공립어린이집 확충과 누리과정 중심으로

1. 국고보조사업 개편에 대한 서울시의 노력
2. 국공립어린이집 확충에 따른 정책결정과 정부간 관계 분석
3. 누리과정 추진에 따른 정책결정과 정부간 관계 분석
4. 중앙정부와 지방정부간 재정분담 체계 개선 방안



# IV

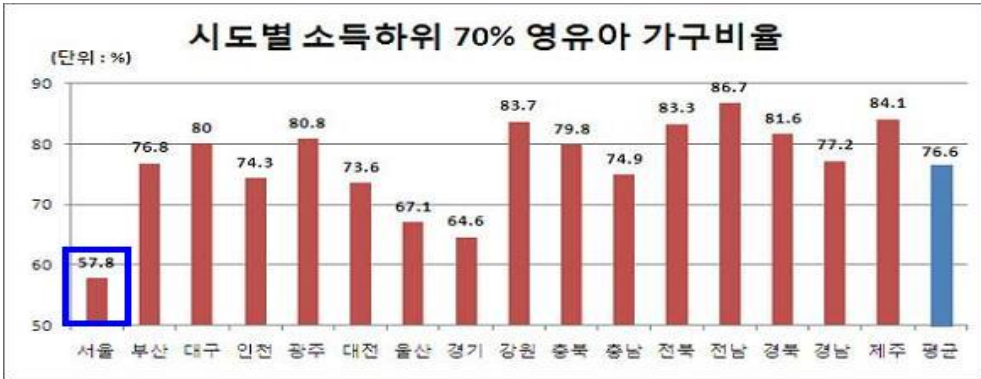
## 중앙정부와 지방정부간 관계 분석: 국공립어린이집 확충과 누리과정 중심으로

### 1. 국고보조사업 개편에 대한 서울시의 노력<sup>41)</sup>

2013년 서울시는 ‘지방분권 구현을 위한 법령·제도개선’건의사항을 제출하였다. 그 중 2013년 전연령 무상보육에 따른 국비지원 확대 요구와 복지분야 국고보조사업 국비지원 차별 개선 등이 핵심이다.

2013년 전면 무상보육실시에 따라 지자체의 경우, 보육지원체계 개편에 따른 지자체 재정부담이 늘어나지 않도록 하겠다는 정부의 약속(‘12.9.13.국무총리실 주관 중앙부처와 시도지사협의회장 및 임원단 간담회시)에 기초하여 대부분 12년 예산규모로 ‘13년 예산을 편성하였다. 그런데, 서울시의 당초 예산(안) 보다 추가부담액이 지방비 7,266억원으로 이 중 3,607억은 일반예산에서 지원하고, 2,000억원 특별교부금, 나머지 1,659억원을 지자체가 부담토록 규정하였다. 또한 서울시의 경우 전 계층 무상보육 실시에 따라 소득상위 30%가 새로이 지원대상에 포함되고, 어린이집 이용아동이 증가하게 됨에 따라 추가 확보해야 하는 예산이 오히려 더 많은 2,165억원(시비 1,569억, 구비596억)에 이르게 된 것이다. 서울시(‘12년 12월 기준) 0~2세 총 보육아동수 134,605명 중 소득상위 30%에 해당되는 아동은 56,534명(42%)으로 타 지자체에 비해 매우 높은 비율이다. 즉, 당초 보육예산 이외의 추가부담이 크다는 것을 의미한다.

41) 여기에 해당되는 내용은 서울시 내부자료로 “참된 지방분권을 위한 법령제도개선 건의사항”을 마련, 보건복지부에 제출한 문서를 토대로 작성한 것임.



출처: 한국보건사회연구원(2012)

Ⅱ 그림 IV-1 Ⅱ 전국 시도별 소득하위 70% 영유아가구 비율

그래서 서울시는 “보조금 관리에 관한 법률 시행령”개정을 건의하였는데, 현 영유아보육사업 기준보조율 20%를 50%이상으로 개정해달라는 것이다. 더불어 2013년 추가소요예산(시비 1,569억, 구비596억)은 국가 재정으로 전액부담을 요청하였다.

다음으로 복지분야 국고보조사업의 국비지원 차별 개선에 대한 요구사항이다. 이러한 요청의 배경에는 국고보조금 차등보조율 적용을 받고 있는데 재정력지수가 '07년 이후부터 1.01수준으로 하락함으로써, 지방교부세를 지원받고 있는 타 시·도와 재정여건 차이가 없음에도 국고보조금을 차등지원하는 것은 역차별에 해당하기 때문에 개정이 필요하다는 것이다. 서울시 복지분야 42개 사업에 대해 불리한 차등보조율이 적용되어 연간 약 6,156억원의 재정손실과 효율적인 사업 추진이 어렵다는 주장이다. 그래서 복지분야 국고보조금사업의 기준보조율 65~40%까지 차등지원되고 있는 것을 타시도 수준인 70~80%수준으로 상향조정을 요청하였다.

그 근거로 [표 IV-1]에서 볼 수 있듯이 저소득층 급여지원이나 기초노력연금, 장애인연금, 장애수당지급 사업은 수혜대상, 지역적 범위, 기준등이 전국적으로 통일되어야 하는 국가정책사업에서도 기준보조율 적용에 차등지원을 받고 있기 때문이다. 예를 들면, 장애수당 수급권자에 따른 국고보조금이 서울 64,672명, 115억원, 경기도 62,324명, 166억원 지원이 그 단적인 예이다.

【표 IV-1】 기준보조율의 불균형에 따른 재정손실 현황 (2013년)

(단위: 억원)

세부사업	2013 예산			분담비율(%) 서울시		분담비율(%) 타 지자체		추 가 부담분 (지방비)
	계	국비	시비	국비	시비	국비	시비	
기초생활수급자급여 (생계주거교육해산장제급여)	5,665	3,808	1,857	50	50	80	20	2,285
의료급여사업	7,266	3,625	3,641	50	50	80	20	2,175
기초노령연금 지급	5,095	4,134	957	69	31	76	24	389
장애인활동지원 사업	1,067	505	562	50	50	70	30	202

2016년 현재에도 사회복지사업 및 영유아보육사업의 낮은 기준보조율로 타 시도 대비 추가부담은 1조 3,450억원에 이른다. [표 IV-1]과 [표 IV-2]를 비교해보면, 의료급여사업, 장애인 활동지원, 기초 생활수급자 급여 등의 기준보조율은 동일하지만 추가 부담은 높아졌고, 기초연금만이 기준보조율이 조금 높아졌지만 추가부담은 2.5배이 다다른다. 앞서 [표 II-1]에서 언급하였듯이 영유아사업의 경우 유사한 성격임에도 기준보조율이 매우 낮고, 그에 따른 추가부담은 매우 높음을 알 수 있다.

【표 IV-2】 서울시 복지 및 영유아보육사업 기준보조율 및 추가부담 예산

(단위: 억원)

사업명	기준보조율		추가부담 예산액
	서울	타시도	
총 79개 사업			1조 3,450
영유아보육료	35	65	2,708
가정양육수당지원	35	65	1,437
보육돌봄서비스	20	50	966
어린이집 지원	20	50	224
아이돌보미사업 등 기타	20~60	40~80	2,064
기초생활수급자 급여	50	80	1,318
의료급여 사업	50	80	2,499
중증장애인연금	50	70	258

사업명	기존보조율		추가부담 예산액
	서울	타시·도	
장애인활동지원 사업	50	70	316
필수예방접종 무료화 사업	30	50	227
어르신 일자리사업	30	50	204
장애인거주시설 운영	50	70	154
자활근로 사업	60	80	126
긴급복지지원 사업	50	80	59
기초연금 지급	71	77	890

출처: 서울시 내부자료

## 2. 국공립어린이집 확충에 따른 정책결정과 정부간 관계 분석

### 1) 국공립어린이집 확충에 따른 재정 확보 노력<sup>42)</sup>

서울시는 2011년 박원순 시장 민선5.5기 핵심 공약 중 하나인 “국공립어린이집 1개동당 2개소 설치”를 목표로 설정하고 2012년 예산 확보 노력을 시작하였다.

이를 위한 2011년 추경안이 제시되었지만 서울시 전 어린이집의 과잉공급에 따른 반대논의가 집중되었다.

저출산의 인구학적 변화에 따라 이미 유치원과 어린이집이 공실 비율이 증가하고 있음. 그럼에도 서울시는 280개소를 더 짓겠다는 입장임. 예산이 부족한 상황에서 국공립어린이집을 확충하는 것보다 오히려 보육시설 환경개선과 교사처우개선, 보육료 지원을 하는 방향이 보육의 질을 높이는 것이라 생각함(이00의원, 제8대 제235회 제3차 본회의 2011.11.28.)

국공립어린이집 확충을 위해 서울시는 “서울특별시 국공립어린이집 설치 지원 조

42) 서울시는 국공립어린이집 설치 및 인건비 국고보조 확보 노력을 위해 2013년-2016년까지 22회에 걸친 정부건의(보건복지부, 기획재정부, 지방재정협의회 등방문 및 공문요청) 및 19회에 걸친 국회의원(전혜숙, 기동민, 남윤인순 등) 및 정당 간담회 등의 노력이 이루어져 왔다(모든 문서가 공유되지 않아 서울시 보육담당관 인터뷰를 토대로 기록함)

례안(서울특별시장 제출)”을 마련, 보육 공공성 강화와 공공과 민간간 균형적인 보육전달체계 구축을 실현하고자 하였다.

서울특별시 국공립어린이집 설치 지원 조례안에 대하여 위원회에서 심사한 결과 현재 서울시의 국공립어린이집 확충사업에 대한 법적근거를 마련하고 국공립어린이집 확충을 통한 민간과 공공 간의 균형적인 보육전달체계 구축 및 보육의 공공성 강화에 기여할 수 있다는 점에서 동 조례안 제정에 대한 입법취지는 긍정적 측면이 크다고 보았음. 다만, 공동주택 내 공립어린이집의 설치조항 등 일부 논란의 여지가 있는 조항에 대하여서는 수정보완이 필요하고 동 조례안의 입법취지와 관련성이 낮은 일부조항은 삭제하며 그밖에 일반적인 입법 예에 맞추어 지구 등을 수정할 부분이 다수 있다고 판단하여 수정안을 마련하여 가결하였음(제8대 제242회 제5차 본회의 2011.12.11.).

국공립어린이집 확충을 위한 재정확보 노력과 함께 다각적 확충 방법 등이 연간 목표 및 세부 실행방안을 골자로 한 『보육 공공성 강화를 위한(12~14년) 국공립어린이집 확충 기본계획(서울특별시장 방침 제38호)』를 마련 추진하였다. 총 필요로 하는 재정은 2,580억 원이었다.<sup>43)</sup>

【 표 IV-3 】 서울시 국공립어린이집 확충계획 및 소요예산(12~14년)

구분	계	2012	2013	2014
목 표(개소)	280	80	100	100
소요예산(억원)	2,580	890	690	1,000

자료: 서울시 내부자료

이를 바탕으로 국공립어린이집 확충사업의 법률적 근거와 보육서비스 향상을 목적으로 2012년 12월 “서울특별시 국공립어린이집 설치 지원 조례”를 제정, 공포하였다(행정1부시장 방침 제652호). 그 중 제7조에 “국공립어린이집 설치비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다”라고 명시하고 있다.

서울시는 국공립어린이집 확충에 필요로 하는 재원확보를 위해 [표 IV-3] 볼 수 있듯이 중앙정부에 두 가지 핵심 개정사항을 요구하였다.

43) 보육담당관 -2372(서울특별시장 방침 제38호)

첫째, 국고지원 단가를 2016년 초반에는 현행 11%에서 50% 수준 및 최대 5억원으로 상향 조정을 요구하였고, 후반에는 국고지원 신축단가를 소요금액(19억원)의 30% 수준인 최대 5.7억 원으로 상향조정, 요청하였다.

둘째, 서울시 보육사업 및 사회복지사업 국고보조율 현행 20~35%를 50~65%까지 상향조정을 요청하였다.

그 결과, 2014년 기준보조율(보육료) 20%에서 35% 상향조정되는 등의 성과를 이루었다.

【표 IV-4】 서울시 국공립어린이집 확충 및 재원 확보 노력

구분	시기	추진 노력과 쟁점
도입기	2011년	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 박원순시장의 민선5기 공약: 국공립어린이집 “1개동당 2개소” 설치</li> <li>• 서울시 의회 여당, 야당 모두 어린이집 과잉공급과 예산부족을 이유로 반대</li> </ul>
조례 제정	2012.2월	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국공립어린이집 확충 관련 온라인 청책 워크숍 개최</li> <li>• 국공립어린이집 확충 3개년 계획 수립:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국공립어린이집 미설치동, 1개 설치동 우선배치 및 집중 지원</li> <li>- 자치구별 확충 비용 최고 90%까지 지원(18개 자치구)</li> </ul> </li> </ul>
의견수렴	2012.12월	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국공립어린이집 확충을 위해 서울시는 “서울특별시 국공립어린이집 설치 지원 조례안(서울특별시장 제출)</li> <li>• “현재 서울시의 국공립어린이집 확충사업에 대한 법적근거를 마련하고 국공립어린이집 확충을 통한 민간과 공공 간의 균형적인 보육전달체계 구축 및 보육의 공공성 강화에 기여할 수 있다는 점에서 동 조례안 제정에 대한 입법취지는 긍정적 측면이 크다고 보았음(제8대 제242회 제5차 본회의 2012.12.11.)” (시의회 수정의결)</li> </ul>
예산확보 -의회	2014.11월 (제9대 제257회 개회식 본회의)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서울시 재원부담에 따른 근본적인 문제제기보다는 정책 목적 폄하 박00 의장 : “...서울시에서는 그동안 서울형기초보장제를 비롯하여 국공립어린이집 확대 등 다양한 복지정책을 시행하고 있으며 복지예산도 최근 4년 동안 4조에서 7조로 증가한 것으로 알고 있습니다. 그러나 사업진행과정을 보다 자세히 살펴보면 정확한 실태 파악과 꼼꼼한 예산편성을 통해 사업이 추진되기보다 성과내기에 급급한 보여주기식 사업을 추진하는 경우</li> </ul>



구분	시기	추진 노력과 쟁점
		<p>도 일부 발생하고 있습니다. ....중략.... 국공립어린이집 확대에 따른 운영인건비가 150억원 증가된 바 있습니다. 향후 국공립 어린이집을 매년 100개소 이상 확대한다는 계획인데 설립과 운영에 소요되는 예산이 눈덩이처럼 불어날 것입니다...”</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 민간어린이집과의 재정 형평성 문제제기 김00의원: 국공립어린이집 확충도 중요함은 인정함. 그러나 민간어린이집은 개보수비용, 인건비를 부담해야함. 이에 따라 민간어린이집의 운영난이 가중되고 있으며, 민간어린이집에 다니는 아이들이 교육차별을 받고 있는 현실임. 따라서 시장님의 국공립어린이집 확충에 대한 의지도 필요하지만, 민간어린이집도 함께 상생하는 정책을 펼쳐주기를 부탁함.</li> </ul>
예산 및 국고보조를 상향 조정 I	2015.10.23. (보건복지부 건의사항)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2016 국공립어린이집 운영비 지원 ' 15~' 18년 중 국공립어린이집 1,000개소를 추가 확충을 위한 인건비 지원 필요. '16년 내시액 대시 11,828백만원 추가지원 요청</li> <li>• 가정어린이집 무상임대 국공립 전환 근거 마련 영유아보육법 시행규칙 제9조 개정을 통해 가정어린이집 국공립 설치 요건을 '무상임대' 까지 확대</li> <li>• 보육사업 국고보조를 상향 조정 서울시 보육사업 및 사회복지사업 국고보조를 현행 20~35%를 50~65%까지 상향조정 요청</li> </ul>
예산 및 국고보조를 상향 조정 II	2016.03.15. (보건복지부 건의사항)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가정어린이집 무상임대 국공립 전환 근거 마련 - 가정어린이집의 매입, 기부채납 방식 외에 무상임대 방식의 국공립 전환을 허용하는 영유아보육법 시행규칙 개정 요청</li> <li>• 국공립어린이집 확충비 지원 및 단가 상향 요청 국공립어린이집 확충을 위한 국고지원 단가를 현행 11%에서 50% 수준 및 최대 5억원으로 상향 요청 - ' 16년 국공립어린이집 확충비 국고지원을 267억원으로 증액 요청</li> <li>• 2016 국공립어린이집 운영비 지원 ' 16년 내시액(405억원) 내시 101억원 추가지원 요청</li> <li>• 보육사업 국고보조를 상향 조정 서울시 보육사업 및 사회복지사업 국고보조를 현행 20~35%를 50~65%까지 상향조정 요청</li> </ul>

구분	시기	추진 노력과 쟁점
	2016.08. (보건복지부 건의사항)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•국공립어린이집 확충비 지원 및 단가 상향 요청</li> <li>- 국고지원 신축단가를 소요금액(19억원)의 30% 수준인 최대 5.7억원으로 상향조정 요청</li> <li>- '17년 국공립어린이집 확충비 국고지원을 539억원으로 증액 요청</li> <li>•2016 국공립어린이집 운영비 지원</li> <li>- '17년 상반기 중 국공립어린이집 131개소가 개원 예정, 국고 추가 지원이 되지 않을 경우 국고 미지원 시설은 408개소로 예상</li> <li>- '16년 내시액(405억원) 대비 203억원 추가지원 요청</li> </ul>

자료: 위의 내용은 서울시 의회 회의록 및 서울시 내부자료(복지부 건의자료 등), 보도자료 등을 토대로 작성함

## 2) 국공립어린이집 확충에 따른 중앙-지방정부간 관계

이러한 국공립어린이집 확충 추진노력을 토대로 분석한 결과, 국고보조사업 등과 같은 기존 위임사무의 경우 중앙정부-광역지자체-기초자치단체 등은 ‘내포권위형’ 모델이었으나 서울시의 경우 ‘동등권위형’ 모델로 역사적 변화를 이끌어냈다. 이러한 결과는 국고보조금에 의지하기 보다는 자주재원 확보 및 정책적 결정이 주요하였는데, 그 이유는 기초자치단체 재원분담율까지 고려해 최대 90%에서 95% 확대 지원하였기 때문이다.

서울시는 국공립어린이집 확충을 위해 자치구의 재정력에 따라 아래 [표 IV-2]와 같이 지원율을 차등적용하였다. 즉, 국고보조사업인 국공립어린이집 확충의 경우 중앙정부 재원에 의존하기 보다는 자주재원의 재편을 통해서 추가소요예산을 확보함으로써 중앙정부와 지방정부간 권력관계는 독립적, 자치적임을 알 수 있다.

【 표 IV-5 】 2012~2014년 vs 2015~2018년 자치구별 차등지원 비율

2012~2014년					2015~2018년				
구분	기준재정 수요충족도	대 상 구	지원율	비 고	구분	기준재정 수요충족도	대 상 구	지원율	비 고
1 군	40%~70% 미만	노원, 성동, 광진, 동대문, 중랑, 성북, 강북, 도봉, 은평, 서대문, 마포, 양천, 강서, 구로, 금천, 동작, 관악, 강동	90%	18개 구	1 군	40%~70% 미만	좌동	95%	18개 구
2 군	70%~100% 미만	종로, 용산, 영등포, 송파	80%	4개 구	2 군	70%~100% 미만	종로, 중구, 용산, 영등포, 서초, 송파	85%	6개 구
3 군	100%이상	중구, 서초, 강남	70%	3개 구	3 군	100% 이상	강남구	75%	1개 구

자료: 서울시 내부자료  
출처: 안현미(2015)

하지만 서울시 국공립어린이집 확충 예산의 자주재원화가 국공립어린이집 운영 등에 있어서 중앙정부-지방정부간 관계는 어떠했는가이다.

국고보조사업임에도 정부지원없이 자체재원으로 설치한 국공립어린이집의 인건비 지원에 있어서 대도시 노유자시설(아파트 1층 가정어린이집)의 국공립어린이집 설치 허가, 민간가정어린이집의 무상임대에 의한 국공립(소유권 개인, 운영권 자치구 형태) 전환 인정 및 인건비 지원 등의 지침규정 또는 허가를 요함으로써 “포괄적 권위모형”에 속한다. 즉, 자체재원 확보에 의해 설치되었다하더라도 수평적 운영 및 기능 위임을 부여받지 않았기 때문에 종속관계라고 볼 수 있다. 특히, 대도시 아파트 1층의 국공립어린이집 설치 인가에 대해서는 허용을 한 반면, 전환 국공립어린이집의 경우 국공립화는 불허함으로써 상호의존적 중첩권위모형으로 보기 어렵다.

【 표 IV-6 】 서울시 국공립어린이집 확충에 있어서 중앙-지방정부간 관계 분석

구분	모형	국공립어린이집 확충과정의 특성
정책형성	동등권위형 + 내포권위형	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책결정과정에서 지자체는 공급자로서 중심적인 책임과 역할을 맡음</li> <li>• 국공립 확충에 있어 중앙정부와 지방정부간 권력관계는 독립적 자치적임</li> <li>• 재정보호에 있어서도 서울시 재정 확보에 따라 독립적 운영 제한점:               <ol style="list-style-type: none"> <li>① 고유사무가 아닌 국고보조사업으로 완전 동등권위형은 아님.</li> <li>② 가정어린이집의 국공립화 등의 법적 기준 변경에 대해서는 내포권위형에 속함</li> </ol> </li> </ul>
정책집행	내포권위형 : 수평적 정치경쟁모델	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책 집행하는데 있어서 중앙정부의 매칭사업으로 지속성 및 재정 확보 측면에서 수평적 정치경쟁모델 특성</li> <li>• 국공립어린이집 확충에 따른 지자체 핵심정책추진에 대한 법적 개선 노력 및 재정분담 구조 개선 노력 등이 경쟁적으로 이루어짐</li> <li>• 서울시의 국공립어린이집 확충과 자치구 운영에 있어서 질적 개선을 위한 자치구 위탁 선정지표 개선 등의 서울시-자치구간 동등권위형 모델로 설명됨</li> </ul>

### 3. 누리과정 재정 확보에 따른 정책결정과 정부간 관계 분석

#### 1) 서울시의 누리과정 추진과정에 대한 분석

만5세 누리과정'도입 계획 발표 당시<sup>44)</sup>, 정부는 재원부담에 대해서 구체적 언급하지 않았고(관계부처합동, 2011.05.02. 참조) 지방교육재정교부금이 매년 3조원 이상씩 증가하고, 학생 수가 줄고 있다는 이유로 교육청의 추가부담 없이 충분히 소화

44) 2012년도 예산안 및 기금운용계획안에 대한 정부의 시정연설(국무총리 김황식)

“인성 확립과 재능 개발에 가장 중요한 영유아 교육도 국가가 책임지겠습니다. 내년부터 교육과 보육 과정을 통합한 새로운 공통과정으로 ‘만 5세 누리과정’ 이 도입될 예정입니다(제18대 국회 제303회 제6차 국회본회의(2011년 10월 10일)).”

할 수 있다는 결정구조가 중앙-지방정부간 일방적, 종속적 구조의 산물이라고 볼 수 있다.

더 나아가 정부의 증기재정계획 예측이 크게 빗나갔는데 2013년엔 예상치보다 1조7,000억원, 2014년엔 4조4,000억원 정도 적게 들어왔으며, 2015년엔 예측했던 세입규모 49.5조원 중 39.5조원밖에 되지 않아 10조원의 결손이 발생하였다. 정부는 지방교육재정교부금 예측실패에 대한 대책을 세우기보다 재정책임을 시도교육청에 떠넘기기 시작하였고, 2014년 교육부는 3-5세 누리과정 소요예산 3조 9,641억원 중 보건복지부 소관 어린이집 보육료 지원분 2조 1,545억원을 2015년 예산안에 신규로 반영할 것을 요청했으나 반영되지 않았고 기획재정부장관은 시도교육감들의 합의를 거쳤다고 담화를 발표하였으나 사실이 아닌 것으로 드러나 정부 주도의 ‘비난의 정치’와 갈등이 더욱 심화되었다(김영일, 2016).

기획재정부, 보건복지부, 국무총리, 행정안전부장관, 교육부 등 유관 부처들이 보수적 관료권력의 힘에 눌려 입장을 바꾸기 시작하였는데 대통령의 책임회피와 교육감 질타로 이어졌고, KBS뉴스, 학부모 간담회, 보도자료 등을 통해 누리과정 예산편성에 대해 교육감의 ‘의지’에 달린 문제임을 강조하며 책임을 떠넘기기에 바빴다.<sup>45)</sup>

#### 45) ① 제19대 국회 제329회 제10차 국회본회의(2014년 11월 4일)

김관영의원의 2012년 대통령 공약당시 누리과정의 국가책임에 대해 ▶ 부총리겸기획재정부장관(최경환)의 답변

“그래서 법에 보면 국가하고 지방의 공동 의무로 규정되어 있고요. 그것은 국회에서 정해 주신 법입니다. 그렇게 하고, 그 비율에 따라서 중앙재정도 지금 많이 부담을 하고 있습니다. -중략-

“보육 예산이 1년에 6조 3000억, 중앙정부에서 4조 1000억, 지방정부에서 2조 2000억 부담. -중략-

“국회에서 정해 주신 법대로 행정부가 따를 수밖에 없지 않습니까? 그래서 국가와 지방정부가 같이 부담해야 될 그런 사무로 지금 규정을 하고 있고, 또 지방재정이 어렵고 등등 하는 점들 또 보육정책의 시급성, 이런 점을 감안해서한 65% 이상을 지금 중앙정부에서, 중앙재정에서 담당하고 있습니다.” -중략-

“교육 쪽은, 작년에 우리가 세수가 한 8.5조가 모자랐지 않습니까? 그러다 보니까 국세 20.2%를 지방세로 쥐여되는데 그 부분에서 차질이 생기는 겁니다. 그래서 그런 부분들을 감안해서 지금 국회에 제출되어 있는 예산안에는 1.9조 원에 해당되는 지방채를 우리 중앙정부가 인수를 해서 일시적인자금 부족을 해결을 해 주겠다 하는 계획을 이미 국회에 제출해 놓고 있고요. 국회 논의 과정에서 혹시 더 필요한 부분이 있는지는 한번 살펴보도록 하겠다는 말씀을 드립니다.”

#### ② 제19대 국회 제329회 제11차 국회본회의(2014년 11월 5일)

박홍근 의원 : 최경환 부총리의 “누리과정은 2012년 여야의 합의로 관련 법령이 개정되면서 시작됐다.” 는 말에 대한 사실 확인을 하고자함. 2013년도 1월에 야당의 반대와 지적에도 불구하고 정부가 유아교육법의 시행령을 국회와 상의없이 일방적으로 개정하였음. 그러나 2012년 12월에 국회는 예산안 통과와 관련하여 1)누리과정 지원의 법적 근거를 보강하라 2)지방교육재정교부금의 상향을 위해서 노력하자 3\_이것을 전제로 해서 2013년도 단년도만 복지부 일반회계 예산으로

전국시도교육감협의회에서 누리과정 예산 편성 거부입장을 발표('14.10.7)하자 기획재정부, 교육부는 지방채 인수 통해 지방교육재정 지원하겠다고 표명하였음에도 전국시도교육감협의회에서는 누리과정 예산 편성 거부입장을 재발표('14.10.28)하였고, 특히, 경기도교육청이 어린이집 보육료 예산만을 미편성하는 등의 불균형이 발생되고 전국시도교육감협의회에서는 누리과정 일부예산 편성을 결의('14.11.6)하는 등의 일련의 과정이 진행되었다.

전국시도교육감협의회는 첫째, 영유아보육법(제34조 제1항)에서 무상보육은 국가와 지방자치단체의 의무로 규정하면서 동법 시행령(제23조 제1항)에 누리과정 예산을 지방교육재정교부금으로 부담토록 한 것은 상위법 위반이고, 둘째, 지방교육재정교부금법(제1조)은 교육기관의 설치·경영에 대한 지원을 목적으로 하고 있는데, 어린이집은 교육기관이 아니므로 어린이집에 지원하는 비용은 정부의 일반예산으로 충당하는 것이 타당하며, 셋째, 정부의 일방적 주도로 확대된 보육예산은 정부가 책임지는 것이 당연하다는 입장과 함께 법령개정, 교부금 교부율 상향조정, 국고지원 또는 국채발행 등을 요청하였다.

2013년 누리과정 예산 부족은 누리과정만이 아닌 준비없는 무상보육 실시에 따라 보육료 및 양육수당 지원에 필요로하는 총 10,656억원 중 65.2%만이 편성하고 부족분 3,708억원에 대해서는 특별교부세, 타 사업 예산전용, 자치구 자체 확보, 지방채 발행 등의 방법으로 문제를 해결하지만 또 추가분이 발생하자 이에 대해 국비 보조금과 특별교부금 등으로 재정을 확보하였지만 결국 274억원의 부족분이 발생하지 않더라도 예산을 끌어다 쓰는 방안으로 문제의 본질을 해결하진 못하였다.

---

한시 편성한다는 부대조건을 달았음. 따라서 이는 여야가 합의해서 관련 법령을 개정한 것이라고 볼 수 없음. 또한 지방채를 발행 등의 방안이 아닌 누리과정이나 초등 돌봄교실처럼 대통령 공약 사업으로 추진하는 국가 교육복지사업은 재정부담을 국고로 책임지도록 해야함. 경기도교육청이 누리과정 내년 예산을 미편성하겠다고 발표한 것과 관련하여, 누리과정 재정 부담을 지방교육청으로 전액 이관하는 것을 1년 유예시키고 여야의 타협안을 내놓는 것을 제안함.

【 표 IV-7 】 서울시 보육료/누리과정 및 양육수당 예산 확보 노력(예시)

구분	소요예산	추가예산 자원 마련 방안
2013년	보육료 7,558억원 양육수당 3,098억원 => 편성액 6,949억원, 부족분 3,708억원	확보 방안 : 총 부족분 3,708억원 확보 - 정부지원금(목적예비비, 특별교부세) : 1,423억원(시비 922억원, 구비 501억원) - 市 다자녀수당 전용 : 82억원(시비 82억원) - 자치구 자체 추가 확보 : 317억원(구비 317억원) - ‘13.1차 추경(지방채) : 1,886억원(시비 1,462억원, 구비 424억원) ▶ 지방채 2,000억원 발행하여 잔액 114억원 발생
	추가 부족분 784억원 => 부족분 274억원 ‘14년도 예산으로 집행	확보 방안 : 총 부족분 784억원 중 510억원 확보(274억원 부족) - 국비 보조금 : 243억원 - 특별교부금(행정과) : 77억원(구비 77억원) - 지방채 발행 후 집행잔액 : 114억원(시비 114억원) - 자치구 전용 등 추가확보 : 74억원(구비 74억원) - 방과후보육료 집행잔액 : 2억원(시비 2억원)

자료: 서울시 내부자료

2015년부터 전액 지방교육재정교부금으로 집행(영유아보육법 시행령 제23조 제1항) 결정에 따라 ‘15년 서울시 어린이집 누리과정(3~5세 공통과정) 예산은 3,567억원이었다. 이 또한 예산 확보되지 않아 국회 예결위에서 목적예비비, 정부보증지방채 등을 통해 일부 보전하는 등의 방법을 취하였지만 교육청 예산만을 확보하는 등의 분열구조가 양산되자 2015년 10월 지방재정법 시행령 제39조(의무지출의 범위) 개정을 통해 시도교육청의 의무지출 경비로 ‘어린이집 누리과정’ 예산을 포함하도록 하였지만 시도교육감협의회 예산편성 거부로 정부는 예비비 등의 우회지원으로 둘러막기에 급급하였다.

【 표 IV-8 】 2015년 서울시 보육교육 소요예산 및 분담구조

연령	보육기관	아동수 (‘15년 예산 편성기준)	총 소요예산 (국시구비)	예산편성 (국시비)	비 고
계		522,431명	1조 4,212억원	1조 2,382억원	
0~2세	어린이집	129,918명	7,126억원	5,862억원	국시구비 (45%:38.5%:16.5%)
	가 정	133,696명	3,429억원	2,863억원	국시구비 (45%:38.5%:16.5%)
3~5세	어린이집	105,082명	3,657억원	3,657억원	지방교육재정교부금 (100%)
	가 정	61,335명			※ 0~2세 양육수당 예산에 포함
	유치원	92,400명	2,515억원		※ 교육청에서 집행

자료: 서울시 내부자료

누리과정 재원확보의 불안감은 지속되었는데 ‘16년 5월말 현재 부족액 3,807억원으로 이에 대해 2회 교육청 추경하더라도 2,361억 부족하다는 것이다. 하지만 감사원 감사결과, 서울시 교육청 가용재원이 4,120억 원이라는 것<sup>46)</sup>에 대해 서울시 교육청은 지자체 전입금 1,559억원은 실제 전입이 불확실한 재원이기 때문에 예산을 편성하는 것은 타당하지 않다는 것이다. 법규 문구상 의무지출 경비로 지정된 것은 아니나 2016년에 반드시 편성해야 하는 사업비가 실제 935여억 원이 필요할 것으로 추계되고 있다.

46) 감사원 감사결과, 추가세입액(순세계잉여금, 지자체전입금 등)또한 3,090억원이며 세출과다편성액(의무지출경비 제외)이 1,030억원이라는 것임. 이에 대해 서울교육청은 “지자체전입금 1,559억원은 실제 전입이 불확실한 재원” 이라고 밝힘. 이어 “감사원의 감사결과 보고서에서도 서울시가 2016년에 2015년 정산분 3,118억 원 중 50%를 전출할 것으로 가정하고 지자체 전입금을 산출했다고 적시한 바 지자체전입금이 들어올 것이라는 가정 하에 예산을 편성하는 것은 타당하지 않다”고 주장하고 “2015년 법정전입금 정산분은 2017년 보통교부금 산정시 기준재정수입액에 포함돼 보통교부금이 감액되므로 2016년 조기전입할 경우 2017년 교육청 재정상황이 더욱 악화될 우려가 있다”고 부연하고 “의무지출경비 92억 원은 실제 필요경비보다 적게 산정됐다”고 덧붙임.



【 표 IV-9 】 누리과정 감사원 감사 결과: 서울시 교육청

구분	누리과정 부족 편성액 (A)	활용가능재원							여유재원 (E-A)	
		추가세입				세출예산(C)		의무지출 (D)		계 (E=B+C+D)
		자체재원	정부지원	지자체전입금	소계 (B)	과다편성	인건비, 학교신설비 등			
감사원	3,689	1,350	181	1,559	3,090	1,122	0	92	4,120	431
교육청	3,689	1,350	181	0	1,531	0	1,122	935	1,718	△1,971

자료: 2016년 ‘누리과정 예산편성 실태’ 감사결과 보도자료

이러한 지난한 누리과정 재원 확보 과정을 걸쳐 2016년 말 두 가지 대안으로 「지방교육정책 지원 특별회계법」 제정하여 편성의무화하고 교육세(5조원)를 재원으로 특별회계 운영하는 방안(교육부, 새누리당)과 앞서도 제시하였듯이 교육재정교부금법상 교부율(현행20.27%) 인상으로 증액하는 방안(교육감협의회, 더불어민주당, 국민의당)이다.

최근 2017년 교육부가 “지방교육정책특별회계”를 신설, 내국세의 20.27%와 국세 교육세 전액을 ‘지방교육재정교부금’으로 분류해 지방교육청에 내려보내고 있는데, 각 교육청이 전체 교부금에서 자체적으로 누리과정 사업비를 책정해 집행하지만 이를 특별회계로 돌려 누리과정, 초등돌봄교실 등에 의무적으로 예산을 편성토록 하겠다는 것인데 국고 예산 없이는 보여주기식 처방이라는 지적이다. 이에 2018년도 누리과정 예산안이 발표되었다. 누리과정 중 유치원 소요예산은 당초대로 시도교육청예산에서, 어린이집은 전액 국고에서 지원한다는 것이다.

【 표 IV-10 】 누리과정 추진과정 및 쟁점

구분	시기	추진과정과 쟁점
도입기	2011.5월	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘12년 만5세아 누리과정 도입 발표<sup>47)</sup></li> <li>• 관계 부처(국무조정실, 기획재정부, 보건복지부, 교육부) 재원부담 협의</li> <li>• 만5세 누리과정 고시 및 법령 개정(「유아교육법 시행령」, 「영유아보육법 시행령」, 「지방교육재정교부금법 시행령」)<sup>48)</sup></li> <li>• 지방교육재정교부금이 매년 3조원 이상씩 증가하고, 학생</li> </ul>



구분	시기	추진과정과 쟁점
		<p>수가 줄고 있다는 이유로 교육청의 추가부담 없이 충분히 소화할 수 있다고 보았음</p>
<p>누리과정 전면 실시</p>	<p>2012.1월<sup>49)</sup></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>2013년부터 3~4세 누리과정 도입 발표</b> 교육과학기술부는 2011년 11월 14년 이명박 대통령이 “5살 누리과정에 이어 만 4살, 3살까지 적용되는 공통과정을 마련하고, 지원확대방안을 발표하라”고 지시함에 따라 구체적인 방안을 마련할 것으로 알렸음(한겨레신문.2011.12.14., 조선일보.2011.12.15., 한겨레신문 2012.1.18., 동아일보 2012.1.18., 중앙일보.2012.1.19.).</li> <li>• 2012년 1월, 「3~4세 누리과정」 도입계획 발표(관계부처 합동)</li> <li>• 2012년 3월, 만5세 누리과정 도입 (소득수준에 상관없이 만5세아 전계층 지원), 교육청 비관할인 어린이집 지방교육재정교부금으로 부담(어린이집 만5세 보육료 및 방과후 과정비 100% 부담)</li> </ul>
<p>국가책임 실현</p>	<p>2012.12월</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>0~만5세 보육료 전액 국가부담(대통령 공약)</b> 경기도 교육청이 무상보육비 지원예산을 8개월분 밖에 편성하지 못함. 또한 국가가 부담해야할 누리과정 확대 예산을 시 교육청에 떠넘기면서 서울시 교육청이 교육환경개선사업비를 전혀 반영하지 못하는 등의 부작용이 발생함(중앙일보 2012.12.7.). 광주시의회와 전남도의회가 누리과정예산을 삭감했다가 “자칫하면 대선을 앞두고 학부모들의 원성을 살 수 있다.”며 누리과정예산 삭감을 철회했음(한겨레신문 2012.12.11.).</li> <li>• 지방정부는 누리과정 사업에 대한 재정적 여건을 갖추고 있지 못한데도 선거정국의 분위기를 고려하여 비공개 당정협의를 거쳐 0~5세 무상보육 시행에 합의하게됨(한겨레신문 2012.12.30.).</li> <li>• 박근혜 대통령이 출산·보육·육아 분야의 공약으로 0~5세 보육 및 유아교육 국가완전책임제를 내세웠음. 구체적으로, 0~2세 영아 보육료 국가 전액 지원 및 양육수당 증액, 3~5세 누리과정 지원비용 증액 및 중·저소득층 방과후 비용 차등 지원을 약속하였음(경향신문 2013.1.16.).</li> <li>• 2013년 3월, 만3~4세 누리과정 확대(소득수준에 상관없이 전계층 지원, 공립유치원 입학금 및 수업료 면제 후 유아학비 지원 시작), 어린이집 지방교육재정교부금 부담액 증가<sup>50)</sup></li> </ul>

구분	시기	추진과정과 쟁점
무상보육 실시	2013.12월	<ul style="list-style-type: none"> <li>영유아보육법 시행령 제23조(무상보육실시비용)개정</li> </ul>
재원부담 주체 쟁점화		<ul style="list-style-type: none"> <li>2015년부터 누리과정 소요 전액 교육청부담 시행으로 정부와 교육청간 재원부담 주체 쟁점화<sup>51)</sup> 교육부에서 전망한 지방교육재정교부금과 실제 시도교육청에서 교부된 금액 간 큰 차이가 발생하였음. 중앙정부에서는 2011년 누리과정 계획 수립 당시, 향후 내국세의 안정적인 증가 등으로 연평균 8.2%증가하여 2015년 49조 3,964억원에 이를 것으로 예측하였으나 2015년도 지방교육재정교부금은 전년대비 3.5%감소한 39조 4,056억원으로 10조원의 차액이 발생하였음(전국시도교육감협의회, 2016.2.24., 김용일, 2016에서 재인용).</li> <li>누리과정 예산 갈등은 2014년 6월 교육감 선거 이후 정치적 상황과 맞물렸음. 즉, 2014년 교육감 선거 결과가 누리과정 예산 편성이 차질을 빚도록 결정적인 영향을 미친 것임(김용일, 2016).<sup>52)</sup></li> </ul>
재정분담 갈등	2015. 10월	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방재정법 시행령 제39조(의무지출의 범위) 개정 : 시도 교육청의 의무지출 경비로 ‘어린이집 누리과정’ 예산 포함 → 시도교육감협의회 누리과정 예산편성 거부 → 서울경기 포함 7개 시도교육청 ‘어린이집 누리과정’ 본예산 미편성 10월 5일, 시도교육감들이 전국시도교육감협의회 임시총회를 열어 누리과정예산을 시도교육청에 전가하지 말고 정부 의무지출경비로 편성하라고 촉구하였음. 그러나 교육부는 6일 보도자료를 통해 누리과정예산은 시도교육청 책임이라는 기존입장을 고수하였음(경향신문, 2015.10.6.).</li> <li>12월 14일, 서울시의회와 경기도의회는 공동기자회견을 열고 정부의 누리과정 예산 전액 편성을 촉구하였음(한겨레, 2015.12.14.). 12월22일, 서울시의회가 누리과정 예산편성 부담을 정부가 지방자치단체에게 떠넘기고 있다며 서울지역 누리과정예산 2521억5원을 전액 삭감한 예산안을 본회의에서 통과시켰음(동아일보 2015.12.23.).</li> </ul>

# IV

구분	시기	추진과정과 쟁점																																						
누리재정 갈등 미온적 해결	2016년	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2월: 서울시교육청 추경편성 1,513억원(4.8개월분) 2월 5일, 서울시의회는 유치원과 어린이집 누리과정 각 4.8개월분의 추가경정예산안을 심의·의결하였음. 유치원 1008억, 어린이집 1513억원 등 총 2521억원 규모임. 누리과정 예산과 관련하여 시도교육청과 교육부는 여전히 팽팽한 기싸움을 벌임(뉴시스 2016.2.6.).</li> <li>• 6월 21일, 서울시교육청은 6월 17일에 서울시의회에 12월 중순까지 사용할 유치원 누리과정예산 6.5개월분(1317억원)의 추가경정예산안을 제출했다고 밝힘. 그러나 서울시의회는 유치원과 어린이집까지 포함한 누리과정예산 2.6개월분씩(유치원 517억원, 어린이집 799억원)에 대한 수정된 추경 예산안을 의결했음(한겨레신문 2016.6.21.).</li> </ul>																																						
누리재정 갈등 지속	2016.06.21. 서울특별시 교육청	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>서울시교육청, 추경예산안 제출(2.6개월 분)</b> 서울시교육청(교육감 조희연)은 제2회 추가경정예산안을 2016.06.17.일 시의회에 제출 유치원과 어린이집에 동일하게 2.6개월씩(유치원 517억원, 어린이집 799억원) 편성</li> <li>• 추경예산안이 확정되면 이미 편성된 4.8개월 분에 더해 7.4개월분의 누리과정 예산이 편성됨. 그럼에도 여전히 2,329억원이 부족한 실정</li> </ul>																																						
누리재정 지역적 갈등 및 격차	2016.09.08. 교육부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>14개 시도교육청 누리과정 예산 전액 편성</b> (서울, 인천, 광주 등 6개 교육청 전액 편성 계획 추가 제출) 서울 등 6개 교육청이 추가로 누리과정 예산을 전액 편성 교육청 편성 유치원과 어린이집 각각 7.4개월분 편성(유치원 911억원, 어린이집 1,333억원)부족분 전액 편성</li> </ul>																																						
누리재정 갈등 지속	2016.09.12. 서울특별시 교육청	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유치원, 어린이집 단체, 중앙정부에 누리과정 대책마련 촉구 제3회 추가경정예산안(누리과정예산 2,244억원 포함) 9.9 본회의 확정: 예산부족으로 집행되지 못한 8월분 유아학비 일부(15일분, 99억원)를 추석 연휴 전 집행</li> <li>• 2016년 서울시 교육청 누리과정 예산 편성 결과</li> </ul> <p style="text-align: center;">[2016년 서울시교육청 누리과정예산 편성 결과] (단위 : 억원)</p> <table border="1" data-bbox="559 1522 1133 1673"> <thead> <tr> <th rowspan="2">구분</th> <th colspan="2">제1회 추경(2.5.)</th> <th colspan="2">제2회 추경(6.27.)</th> <th colspan="2">제3회 추경</th> <th rowspan="2">계 (A+B+C)</th> </tr> <tr> <th>요구액</th> <th>의결액(A)</th> <th>요구액</th> <th>의결액(B)</th> <th>요구액</th> <th>의결액(C)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>유치원</td> <td>420</td> <td>1,008</td> <td>1,317</td> <td>518</td> <td>911</td> <td>911</td> <td>2,437</td> </tr> <tr> <td>어린이집</td> <td>0</td> <td>1,513</td> <td>0</td> <td>799</td> <td>1,333</td> <td>1,333</td> <td>3,645</td> </tr> <tr> <td>계</td> <td>420</td> <td>2,521</td> <td>1,317</td> <td>1,317</td> <td>2,244</td> <td>2,244</td> <td>6,082</td> </tr> </tbody> </table>	구분	제1회 추경(2.5.)		제2회 추경(6.27.)		제3회 추경		계 (A+B+C)	요구액	의결액(A)	요구액	의결액(B)	요구액	의결액(C)	유치원	420	1,008	1,317	518	911	911	2,437	어린이집	0	1,513	0	799	1,333	1,333	3,645	계	420	2,521	1,317	1,317	2,244	2,244	6,082
구분	제1회 추경(2.5.)			제2회 추경(6.27.)		제3회 추경		계 (A+B+C)																																
	요구액	의결액(A)	요구액	의결액(B)	요구액	의결액(C)																																		
유치원	420	1,008	1,317	518	911	911	2,437																																	
어린이집	0	1,513	0	799	1,333	1,333	3,645																																	
계	420	2,521	1,317	1,317	2,244	2,244	6,082																																	

구분	시기	추진과정과 쟁점
		1회추경(2.5.)의결액 :1,513억원 → 2회추경(6.27.)의결액 :799억원 → 3회추경 의결액 :1,333억원 합계 3,645억원
누리과정 재정 갈등 해법 이원체제	2016.09.23. 제346회 8차	<ul style="list-style-type: none"> <li>•<b>누리과정 예산에 대한 정부의 입장 표명 요청(홍철호 의원)</b> 황교안 국무총리, 누리과정 예산은 지방교육재정교부금에서 지급하는 것으로 논의가 되었기에 정부가 지방교부세로 지방교육청에서 담당하는 것이 타당. 지방교육재정교부금을 집행하는 것은 지방교육청이기에, 누리과정 예산에 대한 문제가 지속될 경우, 별도 관리를 위한 특별법 마련이 필요</li> </ul>
누리과정 재정 갈등 해법 이원체제	2016.12.02. 제346회 15차	<ul style="list-style-type: none"> <li>•<b>국가재정법 일부 개정 법률안 수정안(김성식의원 발의)</b> 여야 3당은 누리과정 예산을 정식으로 예산에 포함하기로 함. 3년간 유아교육지원특별회계를 한시로 설치하여 일반회계 전입금으로 어린이집 누리과정 예산안의 45%인 8,600억원을 부담하도록 하였음.</li> <li>•<b>유아공교육체제 발전 특별회계 법안(유성엽의원 발의)</b> 누리과정 예산에 대한 지방교육 재정 부담 증가로 여야 3당 합의로 수정안을 마련하였지만, 어린이집 예산인 1조9천억원 중 45%인 4500억 원만 계상한 안이기에 수정안 통과를 반대함. 이에 유아공교육 체제 발전 특별회계 법안을 발의함.</li> </ul>
	제20대 국회 제346회 제16차 국회본회의(2016년 12월 3일)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•<b>2017년도 예산안 국비지원</b> 김현미 의원 : 수정된 주요 사항 중 누리과정의 안정적 운영과 지방교육재정의 건전성 제고를 위해 국비 지원 규모를 8,600억원으로 증액하고 국공립 어린이집 30개소 추가 확충을 위한 예산 35억원을 반영하였음. 추혜선 의원 : 누리과정에 대한 교섭단체 간의 합의는 누리과정을 둘러싼 근본적인 문제를 해결하기보다는 향후 더 많은 문제를 발생시킬 소지가 큼. 어린이집 예산에 대해서 정부가 책임지길 요청함. 도중환 의원 : 누리과정 예산 4조원 중 일반회계에서 8,600억원을 편성 지원하는 내용이 포함되어 있지만, 이는 야당이 주장했던 2조원의 절반에도 미치지 못하는 금액임. 8,600억원으로는 지방교육재정의 갈증을 해소하기에 여전히 부족함.</li> </ul>

47) 이명박 대통령은 신년 국정연설에서 “부모들의 실질적인 양육부담을 덜기 위해 태어나서부터 다섯 살까지 어린이에 대한 보육지원을 확대하겠습니다. 보육에 대한 투자는 복지의 문제이기도 하지만, 미래를 위한 투자이자 저출산 고령화에 대응할 수 있는 가장 효과적인 수단이라고 할 수 있습니

## 2) 누리과정 추진에 따른 중앙-지방정부간 관계분석

누리과정은 ‘지방재정교육교부금’에 의한 사업임에도 전형적인 중앙정부-광역-지자체-수급권자에게 전달되는 전형적인 ‘내포권위형’이다. 단, 재정보호 측면에서 중앙, 광역, 기초 분담체계에 의한 ‘중첩권위형’으로 상호의존적이지만 ‘협상’보다는 중앙정부의 무책임성에 따른 중앙정부-지방자치단체-지방교육청간 ‘부처이기주의’가 특징적인 불완전 중첩권위형이라고 볼 수 있다. 박정수(2016)은 누리과정 정책사례는 논리적이고 합리적인 논의구조라기 보다는, 정치적이고 감성적인 갈등구조, 대통령을 정점으로 하는 중앙정부와 시도교육청간 책임공방으로 전락하였다고 비판하면서 지방의 자율성을 보장하는 재원과 중앙정부가 통제하는 재원이 혼재되어 있어 이를 명확하게 구분하고 각각의 기능을 충실히 하도록 개선해야한다고 주장한다.

결국, 2013년 전 연령 무상보육과 누리과정 재원 확보에 따른 갈등과 지자체 부담의 시작은 2018년 국고지원을 전제한 이원체제로 일단락이 이루어졌다. 결국 중앙정부 책임하의 무라마쓰가 제시한 ‘수직적 행동통제’가 이루어지는 중첩권위형을 보여주고 있다. 향후 동등권위형으로 전환 가능성을 검토할 필요가 있는데 안정적인 교부율 상향과 유보통합 또는 현재 상태 유지 등의 방향에 따른 개정 논의가 필요하다. 특히, 중앙정부-지자체-교육청간 수평적 정치경쟁 구조가 가능한 상호보완

---

다” 라고 말했다(뉴시스2012.2.27.).

- 48) 자료: 경기도교육청 유아교육과(2016). 2016학년도 유치원 유아학비 지원 계획. 이윤진 외(2016)에서 재인용
- 49) 2011년 8월에서 11월까지 이미 예정된 5세 누리과정에 대한 관심이 지속되었음. 그러나 2011년 8월 황우여 한나라당 원내대표가 취임 100일 기자간담회에서 0세부터 전면 무상보육을 실시해야 한다고 밝히면서(한겨레신문 2011.8.7.) 11월 이후 정치권에서 갑작스럽게 0살부터의 무상보육이 논의되기 시작하였음. 이러한 맥락에서 정부 정책으로 즉시 채택되어 교육과학기술부가 만3-4세의 누리과정까지 고려하게되었음(전숙경, 2014).
- 50) 어린이집 만5세 보육료 100%, 만3-4세 30%부담, 만3-5세 방과후 과정비 100%부담 등.
- 51) ‘15년 누리과정 예산 확보’
  - 전국교육감협의회 결의로 교육청별 부족 편성(서울시교육청은 3개월분)
  - 국회 예결위에서 목적예비비, 정부보충지방채 등을 통해 일부 보전
  - 서울시교육청은 ‘15년 총 소요액 3,657억원 중 1,952억원 보전
- 52) 최경환 경제부총리 겸 기획재정부장관의 담화문 중, “누리과정은 당시 발표과정에서 시도 교육감들과 협의를 거쳤으며,···이에 따라 박근혜 정부 출범 이전인 2012년부터 누리과정을 문제없이 편성해오다가 2014년 6월 교육감 선거 이후 누리과정 예산편성을 거부하고 있는 상황입니다.”(최경환, 2016.1.5., 김용일, 2016에서 재인용)

적 구조가 전제되었을 때 공공성 및 아동친화도시 실현이 가능할 것이다.

■ 표 IV-11 ■ 서울시 누리과정 재정보호에 있어서 중앙-지방정부간 관계 분석

		누리과정
정책 형성	내포권위형 :수직적 행동통제 + (불완전)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙정부 혹은 상위정부의 수직적, 계층적 집행</li> <li>• 누리과정은 ‘정부정치모형’으로 대통령인 최고결정권자에 의한 결정이었으나 불완전한 재원마련으로 정치에 의한 비합리적 결정이 특징적임</li> </ul>
정책 집행	중첩권위형	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재원은 지방재정교육교부금임에도 동등권위형이기보다는 중첩권위형이지만 중앙정부 책임 회피에 따른 ‘불완전 중첩권위형’ 임</li> </ul>

#### 4. 중앙정부와 지방정부간 재정분담 체계 개선 방안

앞서, 영유아보육사업과 기타 복지사업간 기준보조율 이원화 및 근거부재, 어린 이집과 같은 기능보강사업의 비현실적인 상한액 기준과 지역적 특수성 고려하지 않는 문제가 개선되지 않는다면 진정한 분권화와 국고보조사업의 목적을 달성하기 어렵다. 그래서 영유아보육사업의 경우 다음과 같은 두 가지 대안을 제시하고자 한다.

첫째, 복지 및 영유아보육사업 3유형 특성별 기준보조율 재편(안) 이다.

지방분권의 조건은 첫째, 기준보조율의 수준에 따른 지자체의 재원관리 권한(재량)의 범위 설계 둘째, 실질적 신청주의 운용과 의사결정 참여 정도에 따른 기준보조율 설정이 필요 셋째, 기준보조율은 지방자치단체의 재정특성과 상관없이 보편적으로 적용해야한다.

현재의 국고보조금의 기준보조율을 준수하도록 하고, 국고보조사업의 경우 복지 및 영유아보육사업과 같은 국고보조사업의 기준보조율은 통일할 필요가 있다. 그래서, 아래와 같이 재정자주도에 따라 인프라 구축과 같은 기능보강사업과 보육비용 지원, 기관 운영비 지원 등으로 크게 구분하여 차등화 및 고정화 할 수 있다. 앞서도 주장하였듯이 기능보강사업의 상한액은 폐지되어야 한다. 기본적으로 기준보조율

을 50:50으로 조정하는 것이다. 그렇다면 세수확보가 높아져 지방 자체사업을 활성화할 수 있을 것이다.

둘째, 기능보강사업의 상한액은 국공립어린이집 확충에 있어서 비현실적인 기준으로 폐지되어야 하고, 보육서비스 공급의 국가책임에서 인프라는 자산의 형태이기 때문에 재정손실이 아니다.

【 표 IV-12 】 영유아보육사업 기준보조율 개선(안) : 기준보조율

		복지 및 영유아보육사업		
		보육료 지원	인프라 구축(기능보강사업)	어린이집 운영지원
재정 자주도	90%미만	서울: 50, 지방: 50	서울: 30, 지방: 30	서울: 50, 지방: 70
	80~84%	서울: 50, 지방: 70	서울: 50, 지방: 50	서울: 50, 지방: 70
	85%이상	서울: 50, 지방: 80	서울: 50, 지방: 60	서울: 50, 지방: 70

셋째, 기준보조율 조정률 도입(안)이다.

중앙정부의 국고보조금 증가율이 지방자치단체의 일반재원(지방세, 세외수입, 지방교부세)의 증가율과 동일해야 지방자치단체의 재정계획 혹은 예산재원 배분계획에 영향을 미치지 않는다. 하지만 지방세입에서 일반재원의 증가율은 높지 않은 가운데 지방비를 의무적으로 매칭해야 하는 국고보조금의 국비 증가율이 상당히 높은 상태가 되면 지방자치단체는 다른 사업에 사용 예정인 일반재원을 의무지출 보조사업에 배정해야 한다. 이렇게 되면 지방재정의 세출 사업 전체에 대해 재원배분 왜곡 현상이 발생하게 됩니다. 이 문제를 해결하는 방안으로 이재원(2016)은 ‘기준보조율 조정률’을 제안하였다. 그 내용은 지방자치단체의 일반재원 증가율이 국고보조금 증가율(혹은 지방비 의무매칭을 해야 하는 국고보조금 증가율) 보다 낮을 경우 거기에 해당하는 금액만큼 차기연도 국고보조율을 인상하여 국비를 지원하는 방안이다. 주요 복지사업에 한정하여 조정율을 적용하거나 국고보조금 전체를 합산하여 총액으로 추가 지원하는 방안을 마련할 수 있다는 것이다.<sup>53)</sup>한계점은 이를 의무화하는



경우 지자체는 지방비 부담액을 과도하게 상정하고, 중앙정부는 국고보조금이나 기재부 결정 금액을 적게 상정하는 방식으로 협의할 것이라는 점에서 일방적인 조정률의 적용이라는 방안이 실질에 있어서 실효성을 갖기 어렵다는 것이다.<sup>54)</sup> 하지만 기준보조율을 현실화한다하더라도 영유아보육사업을 현 복지사업과 같이 50:50를 확보할 수 없다면 높은 부채비율, 높은 수급권자 수 등의 재정적 부담을 안고 있는 서울시의 경우 일정수준 기준보조율 확보시까지 도입이 필요하다고 생각한다.

그렇다면 향후 영유아보육사업의 책임성에 대한 중앙-지방정부간 관계에 대해서는 다음과 같은 방향전환이 필요하다. 보육 및 교육의 경우 보편복지차원에서 영유아보육사업의 경우 지자체 고유사무화(안), 즉 재원과 권한 모두의 이양이 필요하다. 이를 위해서는 지방세 개편 등의 지방재정 편입비율 등의 개편이 수반되어야 한다. 이와 더불어 현 교육청의 개편 또는 보육청(별도의 자치조직) 설립 또한 하나의 방안 일 수 있지만 이는 추후 연구에서 면밀한 검토가 필요하다. 이는 영유아보육사업 전달체계에 있어서 중앙-지방정부간 관계가 동등권위형 모형으로 중앙정부는 보육서비스에 대한 가이드라인 제공과 감독을 담당할 뿐, 대부분의 관리 및 집행은 광역과 기초지방자치단체가 담당하는 것이다. 물론 궁극적으로는 기초지방자치단체로 이양이 필요하지만 이익집단 및 정치적 파급효과가 큰 한국사회에서는 기초자치단체의 완전한 이양은 아직 시기상조이다.

53) 이 대안은 전문가 의견 수렴과정에서 타당하다고 판단 제안하였음. 하지만 이재원에 따르면 기술적으로 쉽지 않을 수 있기 때문에 현재까지는 아이디어 단계이고, 지방세입 여건이 양호한 경우에는 차기연도 기준보조율이 인하될 수도 있음을 주장함.

54) 전문가 인터뷰를 통해서 의견수렴함

## 참고문헌

- 감사원(2008). “감사결과보고서:사회복지분야 지방이양사업 운영실태” .
- 고영선(2012). 중앙정부와 지방정부의 기능분담: 현황과 개선방향, 예산정책연구 제1권 제2호, pp. 1-27.
- 고제이·유태현·이재원·조성규·주만수·손지훈(2014). 「중앙-지방 사회복지 재정책임 정립방안연구」. 한국보건사회연구원.
- 구인회·양난주·이원진(2009). 참여정부 복지분권화에 대한 비판적 고찰. 한국사회복지학. vol.61(2). pp.61~84
- 김경희·안현미(2009). 성인지적 예산분석 사례. 1. 보육예산에 대한 성인지분석. 한국여성정책연구원.
- 김계욱(2012). 사회복지분권화에 따른 정부간 관계 정립 방안. 전남대학교 대학원 박사학위 논문.
- 김교성·이재완(2000). 지방정부 사회복지비 지출수준의 결정요인 분석. 한국사회복지학. vol.41.
- 김미혜, 박은주, 김민경(2009). “재정분권 이후 기초지방자치단체의 사회복지예산 변환에 대한 결정요인 연구” , 『사회복지정책』, 36(4):189-213
- 김송이·최주혜(2014). 서울시 보육교사 역량강화를 위한 재교육 실태 및 개선방안 연구. 서울시여성가족재단.
- 김승연(2016). 서울시 자치구의 복지재정 위기와 유형분석. 서울연구원.
- 김승연·이슬이(2017). 사회복지분권화 어떻게 할 것인가? : 중앙과 지방정부의 복지사무와 재정을 중심으로. 한국지역사회복지학회, 한국지역사회복지학회 학술대회 , 2017.5, 87-121 (35 pages).
- 류영아(2017). 국고보조사업 현황과 시사점. 지표로 보는 이슈. 제81호. 국회입법조사처.
- 류진석(2016). 중앙-지방정부간 복지재정 분담 효율화를 위한 개선 방안. (사)선진사회복지 연구회·이주영 의원 토론회.
- 박고운·박병현(2007). 지방자치단체의 사회복지재정에 영향을 미치는 요인. 사회복지정책. vol.31(3). pp.426~451.
- 박병현(2006). “사회복지의 지방분권화에 대한 비판적 고찰” . 한국사회복지학 8권 제2호. 한국사회복지행정학회.
- 박정수(2016). 정부간 역할과 재정책임분담: 누리과정과 지방교육재정교부금 사례. 지방행정 연구. vol.30 no.2. pp. 003-029.
- 박지현(2014). 중앙과 지방간 사회복지 재정분담에 관한 연구, 한국지방세연구원, 2013권 11

호, pp.1-127.

- 박지현(2014). 사회복지분야국고보조사업차등보조율도입이지방재정에미친영향. 한국지방세 연구원.
- 박진하(2000). 지방자치 실시후의 사회복지재정 변화추이와 확충방안에 관한 연구 : '91-'98년 기초단체 사회복지비의 실증적 분석을 중심으로, 석사학위논문, 연세대학교 행정대학원.
- 박창원·김봉석(2016). '전시산업발전법' 제정과정에서의 정부, 조직 및 행위자와의 관계 연구: 엘리스 모형(Allison Model)을 중심으로, 질서경제저널, 제19권 3호, pp.97-116.
- 박혜자(2008). 보건복지행정의 기능과 재정분담에 있어 중앙-지방정부간 관계의 변화. 한국지방자치학회지. Vol.20 No.3 pp.135-157. 한국지방자치학회.
- 배준식·김범식(2015). 사회복지 국고보조사업 보조율 산정방식 개선, 서울연구원.
- 서상범(2009). 한국 지방자치단체의 사회복지예산 결정요인에 관한 연구: 참여정부의 분권교부세를 중심으로, 박사학위논문, 상명대학교 대학원.
- 서정섭(2013). 자치구 영유아 보육비 재정부담 실태와 과제. 자치발전. vol.2013 no.7. 한국자치발전연구원.
- 서울특별시 여성가족정책실 보육담당관(2016). 2016년도 서울시 보육사업안내, 서울특별시 여성가족정책실.
- 서울특별시의회(2015). 국고보조금사업 실태조사 : 서울시 주관 국고보조금사업에 대한 문제점과 개선방안, 서울특별시의회 사무처.
- 서울특별시의회(교육위원회)(2015). “안정적 누리과정 예산 마련을 위한 토론회 개최 계획”
- 신용무(2011). 지방자치단체의 복지재정 지출결정요인에 관한 연구, 박사학위논문, 전남대학교 대학원.
- 신인섭(2006). 우리나라 교육정책 결정과정에 관한 연구-법학전문대학원 도입정책 사례를 중심으로-, 경기대학교 대학원 박사학위논문.
- 신희준·홍경준(2014). 기초 지방자치단체의 보육지출에 영향을 미치는 요인에 관한 연구. 한국보육학회지. vol.14(2). pp.19~36.
- 안현미·백은주(2015). 서울시 국공립어린이집 +1000 확충 방안 연구. 서울시여성가족재단
- 안현미(2016a). 서울시 국공립어린이집 운영의 실제(개정판). 서울시여성가족재단.
- 안현미(2016b). 「서울시 보육정책, 현장에 답이 있다」 유정의원실 토론회- “서울시 보육정책의 문제점과 향후 방향” (2016.12.2.)
- 이기태·최성희·최성진(2010), 엘리스 모형에 의한 IPTV 정책결정의 특징 분석, 방송통신 연구, pp.135-163.
- 이상범(2015). 기초자치단체의 사회복지 재정부담 완화 방안. 지방자치단체의 사회복지 재정부담 개선 방안 세미나. 서울연구원.
- 이상일·박종철(2016), 지방자치단체의 복지재정 결정요인에 관한 연구, 공공정책과 국정관

- 리, 제10권 제3호, pp.129-163.
- 이윤진·이규립·조아라(2015). 「무상교육·보육정책으로서의 누리과정 현황과 개선방안」. 유아정책연구 9(2).
- 이재완·김교성(2007), 지방자치단체 사회복지지출 수준의 결정요인 분석 : 1995-2005, 사회복지정책학회, Vol.31, pp. 105-124.
- 이재원(2015), 고령화에 따른 중앙정부와 지방정부 간 복지재정책임 분담체계 재구축 방안, 한국지방재정공제회, 2015권6호, pp.82-99
- 이재원(2016), 국고보조금제도 개선을 위한 정책의제, 한국지방재정학회.
- 이중섭(2008). ‘복지재정분권화’에 따른 지방정부의 ‘사회복지예산’ 변화에 관한 연구. 사회복지연구 통권 15호(2008년 1호). pp.95-128.
- 이진(2009). 한국 사회복지전달체계 개선방안에 관한 연구 -지방정부 역할을 중심으로-. 국민대학교 대학원 박사학위논문.
- 이진(2013). IGR이론을 적용한 선진국 사회복지전달체계 비교분석 및 한국에서의 함의. 「한국지방정부학회」. 17(3): 125-151.
- 이채정(2011), 사회복지분야 국고보조사업의 문제점 및 개선과제, 국회예산정책처.
- 장덕희·권기석(2012), 국고보조사업 기준보조율과 차등보조율 제도의 문제, GRI 연구논총,4(3), pp. 59-76.
- 조기태(2013), 지방정부 복지재정의 결정요인에 관한 연구, 박사학위논문, 계명대학교 대학원.
- 조일형·정성형·권기현(2013). 정부간 관계(Intergovernmental Relation)의 영향요인에 관한 연구:정부 수준(level)별 인식 차이를 중심으로. 정부학연구. 제19권 제3호. pp.245-283.
- 전국시도교육감협의회(2016). “누리과정 관련 설명 자료”
- 참여연대(2016). “보육대란 긴급진단, 누리과정 누구의 책임인가?”. 긴급좌담회 자료집.
- 초의수(2003). 정부간 복지행정의 기능배분과 복지분권의 과제. 한국사회복지행정학 제9호. pp. 29~60.
- 최길수(2003). 영유아보육정책의 정부간관계 모형정립에 관한 연구-Wright의 모형을 중심으로-. 한국지방자치학회보. vol.15 no.2. pp.163-181
- 하능식(2013), 지방 사회복지 보조금제도 개편과제 - 국고보조율 제도 개선을 중심으로, 한국지방자치학회보, 제25권 제3호, pp.35-62.
- 하능식·이상용·구찬동(2012). 「중앙-지방간 사회복지 재정부담 조정방안」. 한국지방행정연구원.
- 하민지·임다희(2015). 보육이념별 정책대상집단이 지방자치단체 보육예산에 미치는 영향에 관한 연구. 지방정부연구. vol.19 no.2 59-82. 한국지방정부학회.
- 하지만·홍준현(2016). 정부 간 관계유형에 따른 정부 간 갈등의 속성. 국가정책연구 30권4호.

pp.167~198. 중앙대학교 국가정책연구소.

한재명·김성수(2016), 복지사업 확대에 따른 지방재정 현안과 개선과제, 국회예산정책처.

한세억(2011), 정책결정의 설명모형과 입법적 시사점-정보화촉진기본법 제정사례를 중심으로-, 의정논총, 6(1): 53-80.

허만형(2012), 『사회복지행정론』, 대영문화사.

허출(2014), 군사정책결정과정 분석, 한국위기관리논집, 10(1): 45-64.

행정자치부, 국가재정제도, 2010

Wildasin, D. (ed.). 1997. Fiscal aspects of evolving federation. Cambridge: Cambridge University Press

Bird, R. M., & F. Vaillancourt. (eds.). 1999. Fiscal Decentralization in Developing Countries. Cambridge: Cambridge University Press.



2017 정책연구-25

보육 공공성 강화를 위한 중앙-  
지방정부간 책임성 진단 및 개선방안 연구

발행인 강경희  
연구자 안현미  
발행일 2017년 12월  
인쇄처 행복한나무  
발행처 서울시여성가족재단  
주 소 서울시 동작구 여의대방로 54길 18  
전 화 02-810-5101(대)  
ISBN 979-11-87956-71-6(93330)

이 책의 저작권은 서울시여성가족재단에 있습니다.  
무단 전재와 무단 복제를 금합니다.

함께해요 청림실천, 신뢰해요 서울시여성가족재단  
[www.seoulwomen.or.kr](http://www.seoulwomen.or.kr)

