「지방정부연구」 제25권 제4호(2022. 2): 135-153
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.25 No.4 (February 2022)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.25.4.6

지방정부의 국공립어린이집 확충에 영향을 미치는 요인: 거래비용 이론의 적용을 통해*

박 승 규**
문 명 재***

국문요약

지방정부는 효과적인 공공서비스 제공을 위하여 직접 생산하거나 외부와의 계약을 통해 민간위탁을 결정하기도 한다. 본 연구는 거래비용 이론을 우리나라 지방정부의 공보육서비스에 적용하여 보육시장의 특성으로 시장의 경쟁도, 보육서비스의 특성으로 측정가능성 및 모니터링으로 구분하였다. 이와 같은 보육시장의 거래비용적 특성들이 지방정부의 국공립어린이집 확충에 미치는 영향을 패널회귀분석 고정효과모형을 통해 실증적으로 분석하였다. 분석결과, 보육시장의 특성으로 민간어린이집의 보육시장 경쟁도가 높은 지방정부일수록 거래비용이 낮아지기 때문에 지방정부는 민간부문을 활용한 서비스 제공을 하고, 국공립어린이집의 확충을 덜 하는 것으로 나타났다. 또한 보육서비스의 특성인 측정가능성과 모니터링이 가능한 지방정부일수록 거래비용이 낮아지기 때문에 지방정부가 공보육 서비스를 직접 생산하기보다는 민간부문을 활용하는 것을 확인하였다. 본 연구의 결과를 통해 지방정부가 거래비용적 특성을 고려하여 국공립어린이집 확충을 결정하고 있음을 시사한다.

주제어: 국공립어린이집, 공보육서비스, 지방정부, 거래비용, 민간위탁

Ⅰ. 서론

지방정부는 다양한 접근방식을 통해 시장을 활용한다. 지방정부는 효율적인 공공서비스를 제공하기 위해 민간위탁을 선택하기도 하고, 민간위탁이 성공적인 결과를 가져오지 못하는 경우에는 공영화와 같은 역민간위탁을 결정한다. 그 밖에도 민간위탁과 정부의 직접 운영이 혼합된 형태로 공공서비스를 제공한다(Hefetz & Warner, 2004). 거래비용 이론에 따르면 지방정부와 같은 공공조직이 공공서비스를 내부화하여 직접 생산할 것인지, 외부와의 계약을 통해 민간위탁을 할지 선택을 할 때 거래비용을 반영하여 결정을 내린다. 모든 거래에는 위험이 수반되는데, 거래비용에 대

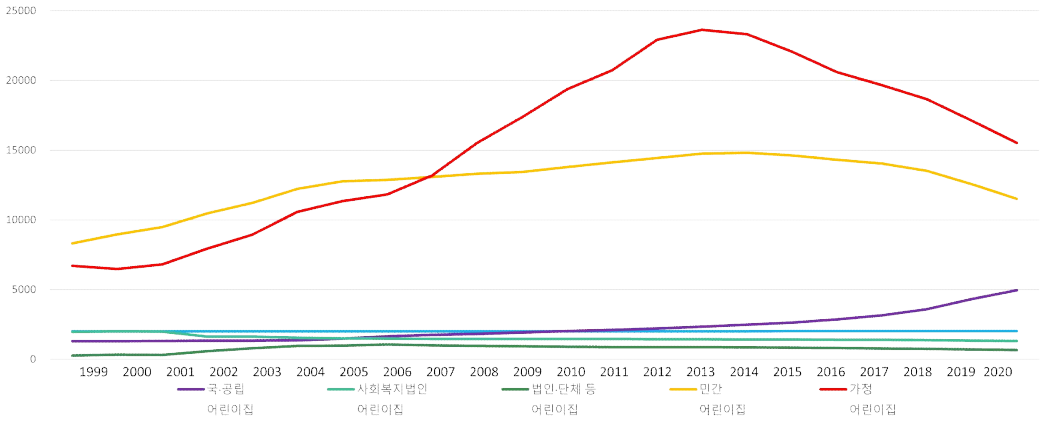
* 이 논문 또는 저서는 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017S1A3A2067636).
** 제1저자
*** 교신저자

한 고려는 위험의 완화와 계약의 가치 창출을 위해 필수적이다(Peterson et al., 2019; Mayer & Salomon, 2006). 이러한 거래비용을 결정하는 여러 요인을 구분하면 시장의 특성으로 시장의 경쟁도, 서비스의 특성으로는 자산전속성, 서비스 측정의 용이성, 모니터링의 가능성 등이 있다. 이와 같은 요인들에 따라 결정된 공공서비스 제공의 거래비용이 적을수록 지방정부가 민간을 활용한 공공서비스 제공이 유리할 수 있다(Ko & Jang, 2014).

민간과의 거래를 통한 공공서비스 제공은 관리비용과 요금이 감소한다는 장점이 있다고 여겨져 왔다. 그러나 공공서비스 시장 내 경쟁이 부족하거나 감시능력이 부재하는 경우에는 민간위탁을 통한 비용절감과 같은 경제적 효율성의 달성이 어렵다(Bel & Warner, 2008). 따라서 최근의 거래비용 이론과 관련된 연구에서는 민간위탁에 의해 제공되어졌던 공공서비스 제공의 거래비용이 높아지는 경우에 정부가 다시 공공서비스를 내부화하여 직접 생산하는 '역민간위탁(contracting back-in)'이 소개되어 왔다. 이러한 역민간위탁은 공공서비스에 내재되어 있는 형평성과 공정성과 같은 사회적 가치를 향상시킬 수 있고, 정책결정과정에서 시민을 참여시키며 거버넌스적 목표를 달성할 수 있다(Ko & Jang, 2014; Warner & Hefez, 2002).

우리나라의 공보육서비스도 역민간위탁 현상이 발생하고 있다. 과거 우리나라에서 보육은 가정과 민간에서 담당해야 할 역할로 인식되었고, 그로 인해 민간위주의 보육시스템이 개발되고 확대되어 왔다. 그러나 어린이의 인권을 강조하는 2006년 UN아동권리협약와 같은 글로벌 제도적 압력과 증가하는 맞벌이 부부의 보육수요로 인해 보육의 공공성이 중요해졌다. 또한 지속적으로 감소하는 출산율에 대응하고 인구절벽 위기에 대비하기 위한 노력으로 정부가 보육을 책임지는 방향으로 다양한 정부지원정책이 마련되어 왔다. 특히 국공립어린이집은 시민들이 가장 원하는 안심보육 환경을 구축할 수 있는 보육정책으로 평가된다. 따라서 정부는 역민간위탁의 형식으로 국공립어린이집을 확충하기 위해 다방면으로 노력해왔다.

〈그림 1〉 우리나라 어린이집 연도별 추이



자료: 보건복지부 보육통계(2020)

정부의 노력에도 불구하고 〈그림 1〉에서와 같이 국공립어린이집 확충은 여전히 부족한 실정이

고, 이에 따라 국공립어린이집 확충과 관련한 다양한 연구가 이루어져 왔다. 그러나 기존의 국공립어린이집 확충과 보육의 공공성과 관련된 다수의 연구들은 영향요인을 규명하기보다는 규범적이고 인식적인 연구가 대부분이었다. 따라서 본 연구의 목적은 우리나라 공공기관 중 지방정부를 중심으로, 공보육을 달성하기 위하여 국공립어린이집을 확충하는 방식인 지방정부의 역민간위탁 행위에 대해서 탐색하는 것이다. 또한 거래비용 이론에 따른 국공립어린이집 확충방안인 역민간위탁행위에 영향을 미치는 요인들을 실증적으로 분석하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 국공립어린이집 확충에 대한 논의

늘어나는 보육수요에 대응하기 위하여 중앙과 지방정부의 어린이집 재정지원과 영유아양육지원정책 예산은 지속적으로 확대되어 왔으나, 여전히 국공립어린이집의 공급부족 현상은 계속되고 있다(장영인, 2018; 정효정, 2018). 우리나라 정부는 국공립보육시설의 확충을 위해 다양한 방면으로 노력에도 불구하고 새로운 보육시설 설립을 위하여 정부가 직접 부지를 매입하고, 건물을 신축하고 보육시설의 운영에 따른 상당히 많은 비용이 예상되기 때문에 국공립보육시설의 확충에 어려움이 있다(이형우·정종원, 2013). 또한 평등한 보육기회를 보장하기 위하여 국공립보육시설을 도시 내 저소득주민이 밀집한 지역이나 농어촌 지역 등과 같이 보육환경이 취약한 지역에 우선적으로 설치하여 왔다. 이로 인해 영유아 인구밀도가 높고 어린이집 정원충족률이 높은 대도시 중심에는 국공립어린이집이 부족한 반면에 지역 내 영유아 인구가 적은 지역에는 국공립어린이집 공급률이 높은 현상이 나타나고 있다(정효정, 2018).

우리나라의 보육시설 형태는 국공립보육시설, 민간보육시설, 직장보육시설, 가정보육시설로 구분할 수 있다. 국공립보육시설은 정부나 지방정부가 직접 설치하고 운영도 하는 시설을 의미한다. 민간보육시설은 정부의 개입 없이 보육 관련 재화 및 서비스를 민간부문이 공급하는 형태를 뜻한다. 그러나 보육서비스가 갖는 공공성 때문에 완전하게 민영으로 운영되는 곳은 거의 없고, 정부가 재정적·제도적 지원을 제공해주는 민간보육시설이 다수를 차지한다(이형우·정종원, 2013). 그 밖에도 직장 내 설치되어 직원들을 위한 복지시스템으로서 운영되는 직장보육시설과 민간이 주체이지만 20인 이하의 소규모로 운영되는 가정보육시설도 있다. 본 연구는 보육시설의 유형을 국공립과 민간보육시설, 그리고 가정보육시설을 중심으로 구분하고자 한다. 구체적으로 국공립보육시설은 정부가 직접 운영하거나 위탁 운영하는 공공형 어린이집을 포함하는 것으로 정의하며, 민간어린이집과 가정어린이집을 구분하여 연구를 진행한다.

아래의 〈표 1〉과 같이 우리나라 보육시설 유형별 설치 및 운영을 살펴보면, 국공립어린이집에 비하여 민간어린이집과 가정어린이집의 시설수가 많은 것을 확인할 수 있다(보건복지부 2020). 보건복지부 보육통계(2020)에 따르면 국공립어린이집은 총 시설수는 4,958개소이고, 인구가 많이 밀

집되어있는 서울특별시(1,749)와 경기도 지역(1,086) 그리고 부산광역시와 경남지역에 다수의 국공립보육시설들이 운영되고 있다. 경기도 지역을 제외하면 광역자치단체 수준에서는 국공립어린이집이 비교적 균등하게 설치되고 있다. 이러한 현황은 비교적 부족한 국공립보육시설을 대신하여 민간보육시설이 적극적으로 보육서비스를 제공해왔고, 국공립어린이집 확충이 제한적으로 이루어지고 있음을 확인할 수 있다(김규식, 2016)

국공립보육시설인 국공립어린이집은 중앙정부로부터 원장, 영유아 교사의 인건비를 지원받고 있으며, 4대 보험료, 퇴직급여, 어린이집 증·개축비, 차량운영비, 취사부 인건비, 교재교구비, 시설유지비 등의 다양한 지원을 받고 있다(보건복지부, 2013). 반면에 우리나라 보육시설 중 다수를 차지하고 있는 민간어린이집은 기존의 보육정책에서 적극적 대상이 아니었고, 중앙정부로부터 지원은 거의 없었다(정효정, 2018). 그러나 공보육을 확대하기 위한 방안으로 서울시와 부산시를 비롯한 지방정부는 2009년부터 우수한 평가인증을 받은 민간어린이집 위주로 인건비와 시설운영비를 지원하기 시작하였다. 최근에는 2011년 공공형어린이집 선정정책이라는 이름으로 지방정부는 민간어린이집의 공영화하는 것을 추진하고 있다. 즉, 공공형어린이집은 설치주체는 민간이지만, 엄격한 평가인증을 통해 정부가 운영비를 지원하면서 수준 높은 보육서비스의 제공이 가능하게 하는 것이다(정효정, 2018).

〈표 1〉 우리나라 보육시설 유형별 설치현황

구분	계	국공립 보육시설	민간보육시설 (민간어린이집)	가정 보육시설	직장 보육시설
계	33,213	4,958	11,510	15,529	1,216
서울특별시	5,220	1,749	1,326	1,857	288
부산광역시	1,658	261	648	692	57
대구광역시	1,138	183	518	393	38
인천광역시	1,915	230	684	925	76
광주광역시	941	88	346	478	29
대전광역시	1,126	73	310	684	59
울산광역시	768	89	363	280	36
세종특별자치시	337	75	92	155	15
경기도	10,518	1,086	3,431	5,717	284
강원도	851	129	321	356	45
충청북도	647	106	403	402	36
충청남도	1,556	143	549	811	53
전라북도	979	103	391	454	31
전라남도	879	168	334	343	34
경상북도	1608	174	691	687	56
경상남도	2401	260	892	1,189	60
제주도	377	41	211	106	19

자료: 보건복지부 보육통계(2020)를 바탕으로 재구성

지방정부는 민간, 직장, 가정보육시설들이 자발적으로 참여할 수 있는 평가인증제도를 도입하고, 높은 평가등급을 받은 민간어린이집을 대상으로 공공형 어린이집으로 전환시키고 정부지원을 대폭 늘려왔다. 어린이집 평가인증은 보육서비스의 수준을 어린이집이 스스로 점검하고 난 후 외부로부터 객관적이고 전문적인 평가를 통해 현재 어린이집의 운영 수준에 따라 정부가 어린이집에게 인증을 부여하는 제도이다. 평가인증지표는 어린이집의 교사 대 아동 비율, 학급의 크기, 교사의 교육 및 훈련수준 등과 같이 객관적으로 측정될 수 있는 평가지표와 영유아 발달에 적합한 활동, 교사와 아동 간의 상호작용, 교사의 민감한 행동 등 영유아가 어린이집에서 직접 경험하게 되는 과정적인 요소가 복합적으로 포함되어 있다(보건복지가족부, 2010). 국공립, 직장, 사회복지법인 어린이집 경우에는 95% 이상이 평가인증에 통과한 반면에 민간어린이집의 경우 90% 이하의 낮은 인증통과율을 보였다(김윤지·정윤혜, 2019).

2. 지방정부의 국공립어린이집 확충과 거래비용이론의 적용

거래비용은 조직이 시장에 참여하면서 발생하는 경제적 거래에서 발생하는 모든 비용이다(Coase, 1937). 이러한 거래비용의 개념에 대해서 Williamson(1997)은 조직이 재화와 서비스를 생산하는 데 필요한 생산요소들의 생산비용 외에도 거래를 체결하고 이행하는데 필요한 비용으로 확장하였다. 특히 조직은 재화와 서비스의 생산을 내부화할 것인지, 외부와의 계약을 통해 생산할 것인지에 대한 선택을 할 경우에 전통적인 생산요소의 상대적 비용 외에도 거래비용을 반영하여 결정을 한다(Brown & Potoski, 2003b). 이러한 거래비용은 조직 간 계약으로 인한 위험을 완화시키고 조직 간 계약을 통해 가치를 창출하기 위해 필수적으로 고려되어야 하고, 거래비용은 서비스의 성격과 계약의 환경에 따라 달라진다(Peterson et al., 2019).

거래비용은 민간조직뿐만 아니라 정부조직과 같은 공공부문에서도 적용이 가능하다. Brown & Potoski(2003b)에 의하면 정부의 입장에서 거래비용에 영향을 미치는 3가지 요인이 있다. 첫 번째 요인은 서비스의 특성이다. 공공서비스를 정부가 내부화하여 직접 제공할 것인지 아니면 민간위탁을 통해 제공할 것인지와 같은 결정을 내리기 위해서 서비스의 특성은 매우 중요하다. Williamson(1997)은 거래비용에 영향을 미치는 서비스 특성으로서 자산전속성(asset specificity)과 서비스 측정가능성(service measurability)을 제시하였다. 또 다른 서비스의 특성으로서 계약자의 성과와 행태에 대한 모니터링의 가능성이다. 정부는 계약에서 발생하는 위험(risk)에 효과적으로 대응하기 위해 모니터링에 참여한다. 모니터링의 예로서 시민불만 모니터링, 시민만족도 설문조사의 시행, 성과데이터 분석, 제공업체의 회계감사 등이 있다(Brown & Potoski, 2003b). 세 번째 요인은 시장적 특성으로서 시장의 경쟁도이다. 공공서비스를 제공하기 위한 시장 안에서의 제공업체들간의 경쟁은 민간위탁을 통한 비용절감과 효율성을 얻기 위한 주된 요소이다. 경쟁의 부재는 비용절감을 약화시킬 수 있고, 비경쟁적인 독점시장일수록 거래비용이 높아질 가능성이 있기 때문에 민간위탁의 효과를 기대하기 어렵다. 마지막으로 정부와 계약자 간의 목표불일치이다. 목표가 불일치하는 경우에 정부와 민간위탁 계약자 간의 주인대리인 문제가 발생하게 되고, 정부의 민간위탁 행위를 감소시킨다(Hefez & Warner, 2004).

공공서비스를 민간위탁(contracting out)을 통해 시장에서 제공하다가 높은 거래비용이 발생하는 경우에 정부는 역민간위탁(contracting back-in)을 고려할 수 있다. 거래비용과 연관있는 공공서비스의 특성인 자산전속성, 측정가능성, 모니터링, 시장의 독점도 등은 역민간위탁에 영향을 미치는 요인이 될 수 있다(Hefez & Warner, 2011). 다수의 연구에서 자산전속성이 높거나 서비스의 측정이 어려운 서비스일수록 정부가 민간위탁하기보다는 공공서비스를 직접 생산하려고 하는 경향이 있을 것이라고 주장하였다(Brown & Potoski, 2003a; Hefez & Warner, 2007). 높은 자산전속성을 민간위탁하게 되면 시장 안에서의 독점가능성이 높아지고, 다른 경쟁자가 시장에 진입하는 것을 막을 수 있기 제대로 된 경쟁이 일어나기 어렵기 때문이다. 또한 서비스의 측정가능성은 서비스의 결과물을 양적 또는 질적으로 측정하는 것의 어려움을 의미한다. 질적 또는 양적으로 서비스의 정확한 측정이 가능하다면 민간위탁 계약은 보다 효과적일 것이다. 그러나 공공서비스의 경우 측정이 매우 어렵기 때문에 서비스 제공업체의 도덕적 해이나 기회주의적 행동에 대한 위험이 커질 수 있다(Brown & Potoski, 2003a). 따라서 공공서비스를 민간위탁하였을 때의 거래비용이 정부가 직접 생산하는 것보다 크다면, 역민간위탁이 발생할 것이다.

Brown & Potoski(2003a)에 따르면 시장적 특성의 측면에서 공공서비스를 정부 대신에 제공해줄 수 있는 제공업체들이 많아서 시장 내 경쟁수준이 높은 경우에는 민간위탁의 효율성을 달성할 수 있고, 거래비용도 감소시킬 수 있다. 그러나 관리적 측면과 시장의 환경적 측면에서도 민간위탁이 정부가 직접 생산하는 것에 비하여 효율성을 더 확보하지는 않는다는 견해도 존재한다(Hefez & Warner, 2007). 정부가 제공하던 서비스가 민간위탁을 하게 되면서, 기존의 내부관리가 외부업체에 대한 관리로 전환하게 되면서 추가적인 거래비용이 발생할 수 있다. 특히, 경쟁이 부재하는 독점시장안에서의 민간위탁은 관리비용 및 생산비용의 절감이 예상되지 않을 수도 있다(Bel & Warner, 2008). 또한 서비스를 제공해야 하는 외부 민간업체와 공무원과의 관계에서 부패가능성으로 인한 거래비용이 발생할 수 있다(강인성, 2010). 이처럼 경쟁이 어려운 시장적 특성에서는 정부가 역민간위탁을 결정할 가능성이 높아질 것이다.

Ⅲ. 지방정부의 국공립어린이집 확충의 영향요인 검증을 위한 연구설계

1. 연구 가설 및 모형

1) 보육시장의 경쟁도와 국공립어린이집

시장의 경쟁은 지방정부와 서비스 공급자 간의 거래비용을 감소시킨다(Williamson, 1997). 시장의 특성의 측면에서 살펴본다면, 시장 안에서 공공서비스를 대신 제공해줄 수 있는 제공업체들이 많아서 시장의 경쟁도가 높은 경우에는 정부가 민간위탁을 통해 경제적 효율성을 달성할 수 있고,

거래비용도 감소시킬 수 있다. 따라서 시장에서 공급자 간 경쟁 수준이 높다면 지방정부는 민간에 의해 제공되는 높은 수준의 공공서비스를 확보할 수 있다(조근식, 2013).

민간위탁과 관련한 다수의 연구들이 시장의 경쟁도와 민간위탁이 연관이 있음을 분석하였다. Brown & Potoski(2003a)에 의하면 경쟁이 심한 대도시 지역의 지방정부가 공공서비스를 민간위탁하여 제공하는 경우가 많다고 주장한다. Lindbauer(2016)의 독일의 공공병원이 법인화에 영향을 미치는 선행요인에 대한 연구에서도 같은 산업 내의 높은 경쟁적인 상황은 공공병원이 민간운영에 가까운 법인화가 될 가능성이 높은 것으로 나타났다. 유사한 논리로 Hefetz & Warner (2004)의 연구에서도 대안적인 제공업체가 부족하여 경쟁이 낮은 경우에는 지방정부가 민간위탁을 결정하기 어려운 것으로 나타났다. 독점적인 서비스 제공업체가 계약하면 시장경쟁을 통하여 최적의 제공업체를 탐색할 수 있는 기회가 제한되고, 합리적인 관리가 수행될 가능성도 낮기 때문에 높은 거래비용이 발생할 것이다(김용운, 2014). 이러한 대체자가 부족한 시장의 낮은 경쟁으로 인한 거래비용의 발생은 효과적인 민간위탁을 달성하기 어렵게 만들 것이다.

우리나라의 보육시장의 경우, 지방정부가 직접 국공립어린이집을 설립하는 방식보다는 기존의 민간어린이집을 공공형 어린이집으로 전환하는 역민간위탁 방식을 선택하고 있다. 지방정부가 직접 설치하고 운영하는 국공립어린이집을 확충하는 것은 많은 비용이 들기 때문에 지방정부는 민간어린이집을 공공화하는 전략을 선택해왔다.[1] 우리나라 정부는 보육기회의 형평성을 보장하기 위해 지역 내 보육환경이 열악한 곳을 우선적으로 국공립어린이집을 확충하였다. 그 결과 영유아 인구밀도가 높고, 어린이집의 정원충족률이 높은 지역에는 국공립어린이집의 공급률이 낮은 것으로 나타났다(정효정, 2018). 이처럼 보육수요가 높은 곳에는 지방정부가 민간시설에게 보육서비스를 위임하는 현상이 보이고 있는 것이다.

거래비용 이론에 따르면 지방정부가 거래비용을 반영하여 민간어린이집의 공공화 전략을 결정하고자 할 때, 해당 지역 내 보육시장의 경쟁도를 고려할 것이다. 해당 지역 내 민간어린이집의 시설 수가 많을수록 민간보육시설 간의 경쟁도가 높아지기 때문에 민간어린이집들은 양질의 보육서비스를 낮은 비용으로 제공하고자 노력할 것이다. 지방정부의 입장에서는 높은 품질 수준을 가지고 있는 민간어린이집이 낮은 거래비용을 유지하면서 보육서비스를 책임지고 있기 때문에 공공형 어린이집으로의 전환하려는 노력을 해야 할 유인이 형성되기 어렵다. 김규식(2016)의 연구에 따르면, 경쟁이 높은 보육시장 안에서의 민간과 가정어린이집의 운영자들은 국공립어린이집의 설치가 자신들의 운영에 부정적인 영향을 미칠 것을 예상하여 국공립어린이집 확충을 반대하거나 선호하지 않는 것으로 나타났다. 이처럼 경쟁이 높은 보육시장을 가지고 있는 지방정부는 공보육서비스를 대신해서 제공할 수 있는 민간어린이집이 충분히 존재하고, 낮은 거래비용을 형성하고 있기 때문에 국공립어린이집 확충을 하기보다는 민간보육시설에게 보육서비스를 맡기는 경향을 보일 가능성이 높다.

최근 소규모 수준에서의 영유아 돌봄이 영유아에게 더 효과적인 보육서비스가 된다는 연구들이 있음에도 불구하고(이형우·정종원, 2013), 지금까지 가정어린이집은 정원규모(20인 이하)가 작

1) 2017년 단 2.7%의 국공립보육시설만이 지방정부 직영으로 나타났다(보건복지부, 2017).

다는 이유로 공공형어린이집 전환 대상에서 제외되어 왔다. 그러나 가정어린이집의 설치주체 역시 민간이며, 민간 운영의 장점을 살려서 보육시장의 경쟁을 높이는 역할을 충분히 할 수 있다고 예상된다. 따라서 이와 같은 논의를 통해 다음과 같은 가설을 도출할 수 있다.

가설 1a. 민간어린이집이 많은 지방정부일수록 지역 내 국공립어린이집은 적을 것이다.
가설 1b. 가정어린이집이 많은 지방정부일수록 지역 내 국공립어린이집은 적을 것이다.

2) 보육서비스의 측정가능성/모니터링과 국공립어린이집

정부와 민간의 계약은 제공하려는 재화나 서비스의 특성에 대한 명확하고 구체적인 내용이 필요하다. 왜냐하면 측정이 어려운 서비스는 지방정부와 서비스 공급자 사이에서 서비스의 질을 평가할 수 없고 그로 인해 정보의 비대칭(information asymmetry)이 발생할 수 있기 때문이다(신가희·최근호·문명재, 2016). 이러한 지방정부와 민간 사업자 간의 정보의 비대칭성은 잠재적인 거래비용을 야기할 수 있고, 거래비용을 감소하기 위해서 결과물을 측정할 수 있는 명확한 기준을 마련하는 것이 중요할 것이다. Hefez & Warner(2004)는 지방정부가 민간위탁의 계약을 체결하는 것과 역민간위탁 계약을 체결하는 것의 영향요인을 실증적으로 분석하였다. 명확한 측정의 어려움과 같은 공공서비스의 특성으로 인한 계약 관리와 모니터링의 어려움 등이 지방정부로 하여금 민간위탁을 선택하기보다는 공공서비스 생산의 내부화를 결정하게 되는 것을 확인하였다. 마찬가지로 신가희 외(2016)의 연구에서도 모니터링이 가능하고 성과를 평가하기 용이한 서비스는 거래비용이 감소하고, 성과가 측정하기 어려운 서비스의 경우에는 거래비용이 높아지는 것을 가정하고 있다. 즉, 지방정부는 민간보육시설의 보육서비스 제공과 관련하여 보이지 않는 도덕적 해이 등과 같은 위험을 최소화하기 위한 지속적인 모니터링이 중요하다. 따라서 성공적인 정부와 민간 간의 계약이 되기 위하여 민간위탁 서비스의 성과 및 결과물에 대한 전문적인 감시시스템도 필요하다(Hefetz & Warner, 2004; Ferris & Graddy, 1991)

보육서비스가 측정이 용이한 특성을 갖고 있는 지에 대한 합의된 결론은 없는 것으로 보인다. Brown & Potoski(2003b)은 자산전속성과 측정가능성을 기준으로 다양한 공공서비스를 분류하였고, 아동 복지 프로그램(child welfare program)은 자산전속성은 평균보다 높고, 측정가능성은 다른 공공서비스에 비해 매우 어려운 것으로 나타났다. 아동 복지 프로그램의 성격이 영유아를 대상으로 한 공보육서비스와 유사하다고 가정한다면, 높은 자산전속성과 성과측정의 어려움은 거래비용을 높일 것이다. 외부와의 계약으로 발생한 거래비용이 내부화로 인한 서비스 제공의 비용보다 높다면 정부가 직접 공공서비스를 제공하는 것이 나은 결정이 될 것이다(Hefetz & Warner, 2007).

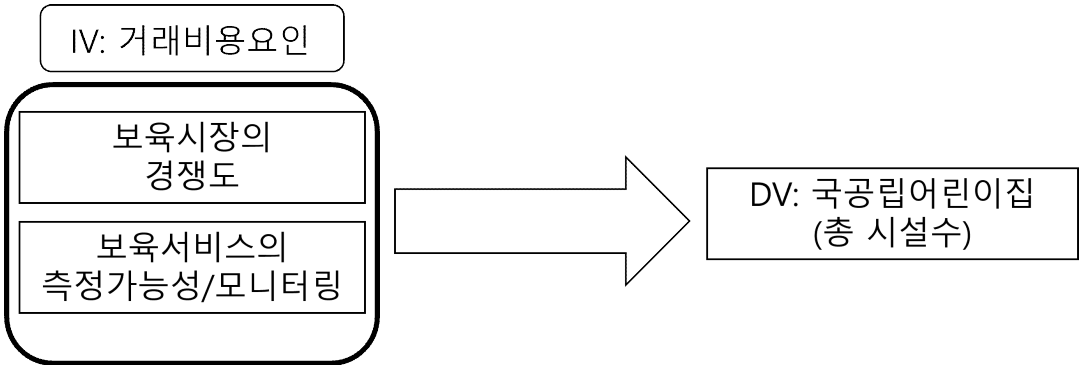
우리나라 정부에서 2003년 도입을 결정하고 2006년부터 어린이집 평가인증을 본격적으로 시행하고 있다. 어린이집 평가인증은 객관적이고 전문적인 평가지표를 사용하면서 보육서비스의 모니터링을 용이하게 만들며, 지방정부가 민간부문과의 계약에서 효율성과 효과성의 문제가 될 수 있는 불확실성과 위험을 낮춰줄 수 있다. 이처럼 대다수의 어린이집이 참여하고 있는 어린이집 평가인증 제도는 민간어린이집이 제공하고 있는 보육서비스의 품질수준을 지방정부에게 제공할 수 있

다. 어린이집 평가인증을 통해 측정가능성과 모니터링의 수준을 높이고 거래비용을 낮출 수 있기 때문에 지방정부는 국공립어린이집의 확충과 같은 보육서비스의 내부화를 하지 않을 유인이 형성된다. 이에 따라 본 연구는 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 2. 평가인증에 참여한 어린이집이 많은 지방정부일수록 지역 내 국공립어린이집은 적을 것이다.

위와 같은 논의를 바탕으로 지방정부가 국공립어린이집의 확충에 영향을 미치는 요인을 살펴보기 위한 연구의 분석틀은 다음과 같다.

〈그림 2〉 연구모형



2. 분석대상 및 분석방법

본 연구에서는 기초시군구 단위의 지방자치단체와 세종특별자치시와 제주특별자치도(제주시, 서귀포시)를 포함한 지방정부를 분석의 대상으로 삼았다. 분석기간은 2018년부터 2020년이고, 전국 229개의 지방정부를 3년간 시계열 형태의 균형패널 자료를 구축하였다. 일반적으로 패널분석은 개체간의 차이점과 시간적 동태성 등을 통합하여 고려할 수 있고, 횡단면 데이터에 비하여 더 많은 자유도와 다중공선성을 줄여 분석의 효율성을 높이는 장점이 있다. 또한 고정효과 모델은 분석에서 사용되는 각 개체들의 시간불변적인 특성을 통제하여 독립변수가 종속변수에 미치는 영향을 추정할 수 있다. 이에 따라 패널회귀분석(panel regression analysis) 고정효과모형을 사용하여 실시하였다(이희연·노승철, 2013).

본 연구의 분석에서 필요한 자료는 보건복지부 보육통계 등을 통해 수집 및 정리하였다. 종속변수는 행정구역 내 국공립어린이집의 총 시설수이다. 종속변수를 통해 지방정부의 국공립어린이집 확충을 분석하기 위해서 정부가 직접 설립하고 운영하는 국공립어린이집 외에도 민간어린이집에서 공공형으로 전환된 공공형 어린이집도 모두 종속변수에 포함하였다.

독립변수는 거래비용 이론에 따라 시장의 특성과 서비스의 특성을 범주로 구성하였다. 보육시장의 특성 중 시장의 경쟁도를 분석하기 위하여 행정구역 내 민간어린이집의 총 시설수와 행정구

역 내 가정어린이집의 총 시설수를 독립변수로 설정하였다. 또한 보육서비스의 특성으로 측정가능성과 모니터링을 의미하는 평가인증 어린이집 변수는 행정구역 내에 어린이집 평가인증 제도에 참여한 어린이집의 총 시설수로 설정하였다.[2)]

통제변수로는 지방정부의 특성을 의미하는 정원충족률, 다문화 가정의 자녀 수, 영유아 인구수(0세~4세), 행정구역별 1인당 누리과정지원금을 구성하였다. 정원충족률은 어린이집의 정원 대비 현재 어린이집에 다니고 있는 영유아의 수인 현원을 나눈 값을 나타낸다. 정원충족률은 육아정책관련 평가를 위해 어린이집의 실수요를 측정할 때 자주 사용되는 개념이다(유재언, 2015; 최효미, 2015). 다음으로 다문화가정의 자녀 수는 해당 행정구역 내에서 다문화가정의 자녀 중 해당 연도에 국내에서 출생한 자녀수를 의미한다. 1년씩 시차효과를 반영하여 2017년부터 2019년까지의 다문화가정의 자녀 수를 통제하였다. 다문화가정 자녀가 어린이집에 다니는 경우에는 추가적인 인건비, 인력지원, 보육료 등의 정부지원이 있고, 공보육의 가치 중 형평성을 달성가능하기 때문에 통제변수로 추가하였다. 또한 다수의 국공립 확충 연구에서 영유아 인구밀도를 고려하고 있기 때문에 영유아 인구밀도를 측정하기 위해 행정구역별 만 0~4세 연령구간 인구수를 통제변수로 설정하였다. 마지막으로 지방정부의 보육재정역량을 정교하게 통제하기 위하여 행정구역별 1인당 누리과정지원금을 통제변수로 추가하였다. 누리과정지원제도는 만 3~5세 유아에게 유아학비와 보육료를 지원하는 복지프로그램으로 지방교육재정에 포함된다. Peterson 외(2019)의 연구에 따르면 재정역량이 높으면 계약의 관리를 위해 추가적인 지출이 가능하고, 계약 업무를 수행하는 관료들의 고용 및 교육 등과 같은 관리적 수단에도 투자를 할 수 있다. 이러한 관리적 수단은 조직간 거래를 통해 발생하는 위험을 낮출 수 있다. 따라서 관리 및 재정역량이 높은 정부는 관리 및 재정역량이 낮은 정부보다 거래비용에 더 많은 영향을 미칠 수 있을 것이다. 조서형(2018)의 연구에서도 어린이집이 속한 지방정부의 재정자립도가 높을수록 어린이집 안전에 대한 책임성을 높일 수 있다고 분석하였기 때문에 재정역량을 나타내는 1인당 누리과정지원금을 지방정부의 환경적 요인으로서 통제변수로 추가하였다.

이외에도 2018년, 2019년의 연도더미를 통제하였고, 지역규모를 인구규모를 기준으로 대도시, 중소도시, 농어촌으로 유형화하여 통제하였다. 연도와 지역을 통제하면서 해당기간 동안 지방정부의 국공립어린이집 확충에 영향을 미칠 수 있는 환경변화요인 등을 분석에서 고려할 수 있다. 변수의 측정 및 데이터 수집은 다음의 〈표 2〉와 같다.

2) 어린이집 평가인증에 참여한 어린이집을 변수로 설정하는 것은 자기선택편향(self-selection bias)의 문제가 될 수 있다. 예를 들어, 평가에 자발적으로 참여하는 어린이집의 경우, 참여하지 않는 어린이집보다 사전적으로 평가에 대한 관심이 높은 집단일 가능성이 있다. 이러한 경우 사전적 차이로 인한 것인지 평가인증 효과로 인한 차이인지 명확하게 구분하기 어려울 것이다(박경호, 2010). 그러나 전체 어린이집 중 90.85%가 평가에 참여하고 있기때문에 어린이집의 자발성 및 역량 등과 같이 누락된 변수(omitted variable) 또는 관찰할 수 없는 변수(unobservable variable)등이 어린이집 평가인증 참여와는 독립적이라고 고려되어 모수의 추정치가 편의되는 문제가 발생하지 않는다고 보여진다(한국보육진흥원, 2021).

〈표 2〉 변수의 측정

변수명			변수의 측정	데이터 수집
종속변수	국공립어린이집		행정구역 내 국공립+공공형 어린이집 수	보건복지부보육통계
독립변수	시장의 특성	민간 어린이집	행정구역 내 민간어린이집 수	보건복지부보육통계
		가정 어린이집	행정구역 내 가정어린이집 수	보건복지부보육통계
	서비스 특성	평가인증어린이집	행정구역 내 평가인증 참여 어린이집 수	보건복지부보육통계
통제변수	지방정부의 특성	정원 충족률	행정구역 내 어린이집 현원 수/어린이집 정원 수	보건복지부보육통계
		다문화 가정 자녀 수	행정구역(읍면동)별 국내출생 자녀수 (2017년, 2018년, 2019년)	국가통계포털
		영유아 인구	행정구역 내 0~4세 연령구간 인구	행정안전부 주민등록 인구통계
		1인당 누리과정지원금	(log) (행정구역별 누리과정지원금/행정구역별 아동인구 수)	지방교육재정알리미
		연도더미	2018년, 2019년, 2020년(기준)	
		지역규모	3개유형: 대도시, 중소도시, 농어촌(기준)	한국지방행정연구원

Ⅳ. 분석결과

1. 기술통계

각 변수들의 기술통계는 다음과 같다. 표본의 크기는 226개의 기초자치단체와 세종특별자치시, 제주특별자치도를 포함한 총 3개년의 687개의 기초자치단체이고 변수별 평균은 국공립어린이집 18.75개소(표준편차 21.84), 민간어린이집 54.72개소 (표준편차 61.85), 가정어린이집 74.66개소 (표준편차 107.32), 평가인증 어린이집 124.59개소 (표준편차 143.85)이다. 통제변수인 정원충족률의 평균은 0.76 (표준편차 0.088), 다문화가정의 국내 출생 자녀 수의 평균은 999.41명 (표준편차 869.79), 행정구역 내 영유아 인구의 평균은 8386.81명 (표준편차 13359.19), 1인당 누리과정지원금의 평균값은 17.88만원 (표준편차 1.18)이다.

기초통계 분석결과 중 정원충족률의 최대값은 2018년 경기도 군포시의 1.68이다. 정원충족률이 1을 초과하는 것은 지역 내 어린이집의 정원보다 현재 어린이집에 다니고 있는 영유아들이 많다는 것을 의미한다. 다음으로 높은 정원충족률은 92.4%인 경기도 하남시이고, 2018년 인천 연수구는 92.2%의 정원충족률, 서울 송파구의 경우에도 2018년 90.5%, 2019년 91.9%의 높은 정원충족률을 나타냈다. 이처럼 선행연구의 결과와 유사하게 영유아 인구밀도가 높은 서울특별시와 경기도 서남부지역에 보육수요가 매우 높은 것을 확인할 수 있었다(최효미, 2015).

〈표 3〉 기초통계량

변수명	관측수	평균	표준편차	최소값	최대값
국공립어린이집	687	18.75	21.84	0	99
민간어린이집	687	54.72	61.84	0	353
가정어린이집	687	74.67	107.33	0	693
평가인증 어린이집	687	124.59	143.85	1	953
정원충족률	687	0.76	0.08	0.45	1.69
다문화가정 자녀 수 (국내출생)	687	999.42	869.79	23	5544
영유아 인구	687	8386.81	13359.19	170	270481
1인당 누리과정지원금	687	17.88	1.18	14.05	20.88

2. 상관관계 분석

본 연구의 종속변수와 독립변수, 통제변수 간의 상관관계분석은 다음과 같다. 종속변수인 국공립어린이집과 독립변수인 민간어린이집, 가정어린이집, 평가인증 어린이집이 정(+)의 방향으로 통계적으로 유의미한 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 민간어린이집과 가정어린이집 간의 상관관계가 .9170으로 매우 높은 상관관계를 가지고 있어서 다중공선성의 문제가 발생할 수 있기 때문에 각각 변수를 나누어 모델을 구성하여 분석을 시행하였다. VIF(Variance Inflation Factor)의 경우, 모델 1의 평균 VIF값이 2.01, 모델 2는 1.91, 모델 3은 1.98로 일반적으로 다중공선성을 우려하는 수치보다 낮은 값이 나온 것을 확인하였다.

〈표 4〉 변수 간 상관관계 분석

구분	국공립	민간	가정	평가인증	정원 충족률	다문화가정	영유아인구	누리과정
국공립어린이집	1.000							
민간어린이집	.5082***	1.000						
가정어린이집	.5271***	.9170***	1.000					
평가인증 참여	.4530***	.7034***	.7162***	1.000				
정원충족률	.4069***	.3830***	.3384***	.3623***	1.000			
다문화가정	.5418***	.7995***	.7539***	.6855***	.2943***	1.000		
영유아인구	.0315	.0674*	-.0477	-.0342	-.0463	.0344	1.000	
1인당누리과정지원금	-.1397***	.0041	-.0328	-.0123	-.0145	-.0404	-.4987***	1.000

*p〈0.1, **p〈0.05, ***p〈0.01

3. 패널회귀분석결과 (고정효과모형)

지방정부의 국공립어린이집 확충의 영향요인을 분석하기 위해서 본 연구는 고정효과 모형을 적용한 패널 회귀분석을 수행하였다. 본 연구의 고정효과 모형과 확률효과 모형의 상대적 적합성을

판단하는 Hausman 검정 결과, p값이 0.01 유의수준에서 귀무가설을 기각하였기 때문에 임의효과 모형을 적용할 수 없고, 고정효과 모형이 타당한 것으로 검정하였다. 모델 1은 독립변수 중 민간어린이집 변수와 평가인증 어린이집 변수만을 추가한 것이고, 모델 2는 독립변수 중 가정어린이집 변수와 평가인증 어린이집 변수만을 추가한 모델이다. 마지막으로 모델 3은 독립변수인 지역 내 민간어린이집과 가정어린이집의 시설수를 통합하여 하나의 변수로 설정하고, 평가인증 어린이집 변수와 함께 분석을 하였다.

모델 1의 분석결과, 시장의 특성 중 경쟁에 해당하는 변수인 민간어린이집과 서비스의 특성 중 측정가능성 및 모니터링에 해당하는 변수인 평가인증 어린이집이 모두 부(-)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향력이 나타났다. 다음으로 모델 2의 분석결과를 살펴보면, 시장의 특성에 해당하는 변수인 가정어린이집은 국공립어린이집에 정(+)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 보육서비스의 특성에 해당하는 평가인증을 받은 어린이집의 수는 모델 1의 결과와 같이 부(-)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향력이 있는 것을 확인할 수 있었다. 마지막으로 모델 3의 분석결과에 따르면, 민간어린이집과 가정어린이집을 통합한 변수는 국공립어린이집 확충에 통계적으로 유의미한 영향력이 나타나지 않았다. 반면에 평가인증 어린이집은 모델 1, 2와 같이 부(-)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향력을 확인할 수 있었다. 그 밖에도 통제변수인 다문화가정의 자녀 수와 1인당 누리과정지원금은 모든 모델에서 정(+)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향이 있는 것을 알 수 있었고, 정원충족률 모든 모델에서, 영유아 인구는 모델1과 모델3에서 통계적으로 유의하지 않은 결과를 나타냈다.

〈표 5〉 고정효과 패널 회귀분석

		모델1	모델2	모델3
		Coef. (S,E)	Coef. (S,E)	Coef. (S.E)
시장의 특성	민간어린이집	-.050*** (.016)		
	가정어린이집		.028*** (.009)	
	(민간+가정 어린이집)			-.005 (.006)
서비스의 특성	평가인증 어린이집	-.079*** (.007)	-.040*** (.007)	-.054*** (.008)
통제변수: 지방정부의 특성	정원충족률	-1.271 (4.830)	-5.319 (4.955)	-5.089 (5.031)
	다문화가정	.013*** (.002)	.021*** (.002)	.017*** (.002)
	영유아 인구(0~4세)	.000 (.000)	.000* (.000)	.000 (.000)
	1인당 누리과정지원금	.768** (.334)	.844** (.334)	.779** (.337)

연도	2018	-.503 (.606)	-1.392** (.606)	-1.086* (.616)
	2019	1.111** (.510)	.445 (.511)	0.673 (.518)
지역규모	대도시 (기준: 농어촌)	2.190 (1.512)	3.157** (1.506)	2.917* (1.523)
	중소도시 (기준: 농어촌)	-.283 (1.126)	-.430 (1.126)	-.477 (1.135)
상수		3.663 (8.070)	-10.660 (8.454)	-3.995 (8.460)
개체수		687	687	687
그룹수		229	229	229
Within R2		.629	.631	.627
Between R2		.011	.312	.266
Overall R2		.001	.328	.289

*p〈0.05, **p〈0.01, ***p〈0.001

이상의 분석결과를 바탕으로 본 연구에서 설정한 가설을 검정하면 다음과 같다. 첫째, 시장의 특성 중 경쟁도를 나타내는 민간어린이집이 행정구역 내 많을수록 지방정부는 국공립어린이집 확충의 수준이 낮은 것으로 나타나 가설 1a를 지지하였다. 민간어린이집이 많은 보육시장을 가진 경우에 공보육서비스를 대체할 수 있는 민간의 자원이 시장 내에 많은 것을 의미한다. 이와 같은 경쟁도가 높은 시장의 특성은 거래비용을 감소시킬 수 있는 가능성이 높기 때문에 지방정부가 공공형어린이집을 확충하는 노력의 수준이 낮은 것으로 해석된다.

둘째, 보육시장의 경쟁적 특성을 나타내는 가정어린이집이 지역 내 많을수록 국공립어린이집이 높아지는 것으로 나타나 가설1b는 기각되었다. 이러한 결과는 지방정부의 국공립어린이집 확충 결정에 있어 가정어린이집은 고려대상이 아닌 것을 의미한다. 소규모로 운영되는 가정어린이집의 경우 민간어린이집에 비하여 지방정부로부터 적극적인 지원을 받지 못하고 있고, 공공형 어린이집 전환의 대상이 되지 않고 있다. 본 연구의 결과는 지방정부가 가정어린이집도 민간어린이집과 같이 평가인증 결과를 반영하여 거래비용을 낮춘 후에 공공형어린이집으로 전환한다면 국공립어린이집의 확충에 도움이 될 가능성이 있다는 점을 시사한다.

셋째, 보육서비스의 특성 중 측정가능성과 모니터링을 의미하는 평가인증 제도에 참여한 어린이집이 행정구역 내 많을수록 국공립어린이집의 수가 감소하는 것으로 나타나 가설 2는 지지되었다. 이러한 어린이집의 품질 수준을 보여주는 평가인증 시스템은 공보육서비스를 비교적 명확하고 다양하게 평가를 보여주고, 모니터링 역시 가능하게 해주기 때문에 거래비용을 감소시킬 수 있다는 점을 보여준다(우석진·이동하·빈기범, 2014). 따라서 어린이집 평가인증 시스템에 참여한 어린이집이 많은 지방정부일수록 탐색과 모니터링에 대한 거래비용이 낮아지기 때문에 국공립어린이집 확충에 소극적일 수 있다.

따라서 본 연구의 결과를 종합하면 보육시장의 경쟁이 높을수록, 평가인증과 같은 결과물을 명확히 측정가능하고 모니터링이 가능할수록 거래비용은 낮아지고, 지방정부가 공공형 어린이집으

로 전환하기 보다는 민간에게 보육시스템을 맡기는 경향을 확인하였다.

〈표 6〉 가설검정결과

구분	가설 내용	검정결과
가설 1a	민간어린이집이 많은 지방정부일수록 지역 내 국공립어린이집은 적을 것이다.	채택
가설 1b	가정어린이집이 많은 지방정부일수록 지역 내 국공립어린이집은 적을 것이다.	기각
가설 2	평가인증에 참여한 어린이집이 많은 지방정부일수록 지역 내 국공립어린이집은 적을 것이다.	채택

V. 결론

본 연구의 결과를 요약하면, 지방정부 내 시장의 특성인 보육시장의 경쟁적 상황과 보육서비스의 특성인 측정가능성과 모니터링이 높은 지방정부일수록 거래비용이 낮아지기 때문에 보육수요 해결을 위해 공공형 어린이집으로의 전환을 하기보다는 민간에게 더 의지하는 경향을 보이고 있다. 그러나 평가인증이 반영되지 않고 공공형 어린이집으로의 전환에서 제외되고 있는 가정어린이집의 경우에는 행정구역 내 공보육서비스를 대체할 수 있는 가정어린이집의 수가 많음에도 불구하고 국공립어린이집 비율이 높아지는 것으로 나타났다. 이러한 본 연구의 결과는 Hefez & Warner(2004)의 지방정부가 민간위탁의 계약을 체결하는 것과 역민간위탁계약을 체결하는 것의 영향요인을 실증적으로 분석한 선행연구의 결과와 유사하다. 보다 구체적으로 살펴보면, Hefez & Warner(2004)의 연구에서 지방정부가 민간위탁을 결정한 후에 서비스 측정의 어려움으로 인한 계약 관리의 어려움과 모니터링의 어려움 등이 지방정부로 하여금 역민간위탁을 결정하게 되는 것을 분석하였다. 본 연구에서도 어린이집 평가인증에 참여하여 측정가능성과 모니터링이 용이하게 될수록 국공립어린이집의 시설 수가 적어지는 결과는 선행연구의 결과와 궤를 같이한다.

본 연구의 결과에 대한 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 기존에 정부로부터 지원을 많이 받지 못하고 있는 가정어린이집의 평가인증결과를 적극적으로 반영하여 지방정부의 거래비용을 낮춘 후에 지방정부가 민간에게 보육서비스를 위탁할지 공공형 어린이집으로 전환할지를 결정해야 할 것이다. 최근의 서울시는 소규모로 운영되는 어린이집을 대상으로 서울형 공유어린이집을 도입과 운영을 확대하는 것을 계획하고 있다(서울특별시 보육포털서비스, 2021). 이와 같은 제도는 같은 행정구역 내에 존재하는 정원 규모가 작은 여러 어린이집들을 협동조합의 형태로 묶어서 정부의 지원을 늘려나가는 노력을 하고 있다. 이처럼 정부와 민간의 계약이 어려운 경우에는 국공립 또는 공공형어린이집의 형태로 전환하여 지원할 필요가 있다.

둘째, 지방정부는 거래비용적 측면을 고려함과 동시에 공보육과 사회적 가치를 달성하기 위해서는 민간어린이집을 공공형어린이집으로 전환을 장려하여 보육수요를 해결해야 할 것이다. Ko & Jang(2014) 의하면 민간위탁은 공공서비스에 내재되어 있는 형평성과 공정성과 같은 사회적 가치를 향상시키는 데 어려움이 있다. 시장의 경제성 논리에 의한 민간위탁과 민영화 단계에서는 시

민이 참여하는 기회가 배제당하고, 민주적 거버넌스와 갈등이 발생할 가능성이 있다(Brown & Potoski, 2003b). 이와같은 민간위탁의 문제를 해결하고 형평성, 공정성 및 시민참여와 같은 사회적 가치를 보장하기 위하여 역민간위탁에 대한 논의가 이루어지고 있다(Ko & Jang, 2014; Hefez & Warner, 2004). 최근의 지방정부는 공공서비스를 제공하는 과정에서 시민참여를 바탕으로 한 시민과 정부 간의 상호작용에 대한 필요성을 인지하고 있기 때문에 보육수요자 중심의 국공립 및 공공형어린이집 확충을 보다 가속화하여야 할 것이다.

셋째, 지속가능하고 적실성 있는 지방정부의 공보육서비스 마련이 필요하다. 지방정부는 어린이집 이용의 형평성 제고를 위하여 거래비용이 높고 보육환경이 열악한 지역에 우선적으로 국공립어린이집을 설치하기 위해 노력해왔다. 이러한 지방정부의 지원은 공보육에 대한 양적인 수요가 높은 곳에는 국공립어린이집을 충분하게 지원하지 못하는 결과로 나타났고, 형평성 확보를 위해 농어촌 지역에 설치된 국공립어린이집들은 높은 폐쇄위험률을 보이고 있다(유재언, 2015). 따라서 지방정부는 국공립어린이집에 대한 효과성과 보육수요가 반영된 장기적인 계획을 수립하고, 지속가능한 운영이 될 수 있도록 추가적인 정책적 지원이 필요하다.

본 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 우리나라 보육시장과 관련한 거래비용적 특성을 세부적으로 포함할 수 있는 변수를 탐색하고, 지방정부 특성과 관련한 통제 변수를 추가할 필요가 있다. 1인당 지방세 부담액, 범죄 발생건수 등과 같은 어린이집 확충과 관련된 변수를 통제하여 더욱 정교한 분석을 시도할 필요가 있다. 둘째, 거래비용 이론 외에도 추가적으로 지방정부의 국공립어린이집 확충에 대하여 적용할 수 있는 이론적 논의들을 추가할 필요가 있다. 민간으로부터 공보육으로의 전환에 대한 제도적 압력이나, 다른 지자체와의 구조적 등위성에 따른 동형화 압력, 육아종합지원센터와 같은 중간조직을 통한 조직 네트워크나 조직학습적 측면에서도 고려해보고 조작화하여 변수로 추가하면 풍부한 논의가 가능할 것이다. 마지막으로 얼리어답터로서 서울시의 역할과 정책효과에 대한 검토가 필요하다. 서울시는 다른 기초자치단체에 비해 서울형 어린이집이라는 이름으로 기존의 우수한 민간어린이집을 국공립으로 전환하는 방식을 2009년부터 선도적으로 진행하였다. 이처럼 얼리어답터로서 서울시의 공보육 운영모델의 개발과 확산은 다른 기초자치단체의 결정에도 많은 영향을 미쳤을 가능성이 높기 때문에 향후에 추가적으로 분석한다면 더 많은 함의점을 제시할 수 있을 것이다.

참고문헌

강인성. (2010). 순서회귀분석을 이용한 사회복지분야 민간위탁 만족도 영향요인분석. 「정책분석평가학회보」, 20(1): 139-163.

김규식. (2016). 공공보육서비스 이용 기회의 공간적 형평성 평가: 2009년과 2014년 서울시 국공립어린이집을 대상으로. 「서울도시연구」, 17(1): 45-64.

김용운. (2014). 지방자치단체 외부위탁 성과에 대한 영향요인 거래비용이론 및 자원의존이론을

중심으로.「한국정책과학학회보」18(3): 81-104
김윤지·정윤혜. (2019). 어린이집 평가인증 참여 어린이집의 질적 수준 분석: 2차시행결과를 중심으로.「한국영유아보육학」, 115: 53-81.
김현숙·김나영. (2020). 지방정부 보육예산 분석: 4 개 광역지자체를 중심으로.「예산정책연구」, 9(4): 149-179.
박경호. (2010). 교수 및 학습 프로그램 평가연구의 선별편향성 개선을 위한 제언.「의학교육논단」, 12(1): 3-8.
보건복지부. (2013) 2013보육실태조사
보건복지부. (2017) 2017보육정책 추진방향
보건복지부. (2020) 2020년 보육통계
서울특별시 보육포털서비스[웹사이트]. (2021.01.15.) URL: https://iseoul.seoul.go.kr/portal/info/content.do?page=0806
신가희·최근호·문명재. (2016) 지방정부의 민간위탁 결정에 미치는 영향요인에 관한 연구: 거래비용개념의 외연적 확장을 중심으로.「지방정부연구」20(1): 427-455
우석진·이동하·빈기범. (2014) 시장경제연구: 어린이집 평가인증이 대기 수요에 미치는 효과.「시장경제연구」, 43(3): 37-71
유재언. (2015) 어린이집 정원충족률에 따른 폐쇄위험과 수급조절 방안.「보건사회연구」, 35(4): 462-490
이형우·정종원. (2013). 서울시 보육서비스 전달체계가 성과에 미치는 영향: 국공립보육시설과 민간보육시설의 비교.「도시행정학보」, 26(1): 195-217.
이희연·노승철. (2013).「고급통계분석론: 이론과 실습」, 서울: 문우사.
장영인. (2018). 공보육을 위한 민간어린이집의 공공화 전략에 대한 비판적 검토: 민간어린이집의 국공립 전환 및 공공형어린이집을 중심으로.「한국영유아보육학」, 112: 41-74.
정효정. (2018). 보육의 공공성 강화를 위한 국공립어린이집 확충정책에 관한 논점 및 제언.「한국영유아보육학」, 113: 229-251.
조근식. (2013). 거래비용 요인이 지방정부의 정책도입에 미치는 영향분석.「지방행정연구」, 27(4): 145-173
조서형. (2018). 국가인가 민간인가?: 국공립어린이집이 안전에 대한 책임성에 미치는 영향.「한국지방정부학회 학술대회 논문집」, 2018: 423-445.
천희영·최혜영. (2014). 어린이집 평가인증 현황분석: 부산지역 어린이집을 중심으로.「한국보육학회 학술대회자료집」, 144-144.
Bel, G., and M. Warner. (2008). Does privatization of solid waste and water services reduce costs? *A review of empirical studies. Resources*, Conservation and recycling, 52: 1337-48.
Brown, T. L., & Potoski, M. (2003a). Transaction costs and institutional explanations for government service production decisions. *Journal of Public Administration research and theory*, 13(4): 441-468.
Brown, T. L., & Potoski, M. (2003b). Managing contract performance: A transaction costs approach. *Journal of Policy analysis and Management*, 22(2): 275-297.

Coase, Ronald H. (1937). The nature of the firm. *Economica,* 4: 386-405.

Hefetz, A., and M. Warner. (2004). Privatization and its reverse: Explaining the dynamics of the government contracting process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14: 171-90.

Hefetz, A., & Warner, M. E. (2011). Contracting or public delivery? The importance of service, market, and management characteristics. *Journal of public administration research and theory*, 22(2): 289-317.

Ferris, J. M., & Graddy, E. (1991). Production costs, transaction costs, and local government contractor choice. *Economic Inquiry*, 29(3): 541-554.

Ko, J., & Jang, J. W. (2014). Determinants of Contracting Back-In: New Public Management or Post-NPM?. 한국정책과학학회보, 18(3): 127-145.

Lindlbauer, I., Winter, V., & Schreyögg, J. (2016). Antecedents and consequences of corporatization: An empirical analysis of German public hospitals. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(2): 309-326.

Mayer, K. J., & Salomon, R. M. (2006). Capabilities, contractual hazards, and governance: Integrating resource-based and transaction cost perspectives. *Academy of Management journal*, 49(5): 942-959.

Petersen, O. H., Baekkeskov, E., Potoski, M., & Brown, T. L. (2019). Measuring and managing ex ante transaction costs in public sector contracting. *Public Administration Review*, 79(5): 641-650.

Warner, M., and A. Hefetz. (2002). Applying market solutions to public services. An assessment of efficiency, equity, and voice. *Urban Affairs Review*, 38: 70-89.

Williamson, O. E. (1997). Transaction cost economics and public administration. In *Public priority setting: Rules and costs* (pp. 19-37). Springer, Dordrecht.

박승규(朴昇圭): 연세대학교 행정학과 박사과정에 재학 중이다. 주요논문으로는 “정부의 민첩성이 정부성과에 미치는 영향”(2021)이 있다. 연구관심분야는 전자정부, 정부신뢰 등이다.(seungqpark@yonsei.ac.kr)

문명재(文命在): Syracuse University에서 행정학 박사학위를 취득하였고, 현재 연세대학교 행정학과 언더우드 특훈교수로 재직하고 있다. 연구관심분야는 공공관리, 정책도구, 조직론, 리더십 등이다.(mjmoon@yonsei.ac.kr)

〈논문접수일: 2021. 12. 30 / 심사개시일: 2022. 1. 3 / 심사완료일: 2022. 1. 26〉

Abstract

An Analysis of the Effect of Transaction cost on Local Government's Publicly Funded Pre-school Program

Park, Seunggyu
Moon, M. Jae

This article examines the impact of transaction cost determinants on providing publicly funded preschool in South Korea. Using child care panel data from the Ministry of Health and Welfare, this research analyzes the factors affecting local governments' provision of publicly funded preschool. The result suggests that the higher the market competition, the lower the transaction cost, so local governments provide preschool programs by contracting with the private sector. In addition, this article finds that local governments are likely to contract with the private sector instead of directly providing public preschool because the more measurable and monitorable preschool programs are, the lower the transaction cost. These findings suggest that determinants of transaction cost may have implications for providing publicly funded preschool of the local government.

Key Words: Publicly funded preschool, child care program, local government, transaction cost, contracting out