

보육이념별 정책대상집단이 지방자치단체 보육예산에 미치는 영향에 관한 연구

하민지*

임다희

국문요약

본 연구는 중앙정부의 보육예산 증대에 따른 지방정부의 재정부담과 보육정책 목표설정에 주목하고, 보육과 같은 복지이념에 따라 서비스의 대상범위와 같은 내용이 상이해질 수 있는 정책의 경우 예산을 결정할 시점에서 이념에 따른 대상집단이 실제 영향을 주는지를 파악하고자 하였다. 이에 2010년부터 2013년까지 수도권 내 기초자치단체의 보육이념에 따른 정책대상집단으로 저소득층 집단, 취업여성 집단, 아동 집단이 출산장려예산과 보육지원예산에 미치는 영향에 대해 분석하였다. 분석결과 보육정책이 정권 등 정치적·사회적 여건에 따라 목표 및 성격이 변화해온 상황에서 실제로 어떠한 요인에 의해 결정되었는지에 관해 실증적인 결과를 제시하였다. 즉, 한국의 수도권 기초자치단체들은 주로 보편주의적 보육모형에 따라가고 있는 것으로 파악할 수 있고, 대리적 보육 모형 또한 고려하고 있음을 확인하였다. 이는 수도권 기초자치단체들이 저소득층을 위한 선별적인 서비스가 아닌 여성의 경제활동 참여를 독려하고, 궁극적으로 아동의 복지 실현에 보다 중점을 두고 있음을 시사한다고 볼 수 있다. 보육이념에 따른 정책대상집단에 관한 후속연구들의 축적으로 인해 보육정책을 평가하고 바람직한 방향을 설정하는 데 보다 의미 있는 함의를 제공할 수 있을 것으로 본다.

주제어: 보육이념, 정책대상집단, 보육예산

I. 문제의 제기

한국 사회의 저출산·고령화 위기에 대응하는 데 있어 보육정책이 가지는 중요성에 대한 인식을 바탕으로 하여 정부는 지난 10년 동안 보육에 대한 재정 지원규모를 약 6.7배 가량 증대시키는 노력을 하였다. 그렇다면, 이렇듯 증대된 예산만큼 보육정책은 성공적으로 이루어지고 있는가? 평가에 앞서 현실은 환호보다는 비판을 더 많이 받고 있다고 보는 편이 맞다. 그리고 그 비판은 중앙정부의 보육정책 확대에 따른 지방자치단체의 예산 부족에 관한 것이 크다고 볼 수 있다. 한국 보육정책의 경우 중앙정부 주도 하에 결정한 사업에 대해 지방자치단체에서 분담하여

* 제1저자

수행하는 방식으로 이루어지고 있다. 그러므로 지방자치단체로서는 지역의 욕구와 상황이 고려되지 못한 상태에서의 업무와 재정은 부담(burden)으로 작용할 수 있다. 그리고 이러한 지방자치단체의 재정 부담에 대한 증가는 중앙정부의 보육지원 확대의지와는 상이하게 본래의 보육정책 목표의 달성을 위협할 수 있다.

보육과 같은 사회복지분야의 정책은 그 목표의 달성여부에 따라 성패가 결정되며, 목표는 대상을 기준으로 설정된다고 볼 수 있다. 즉, 어떤 대상에게 얼마나 충족시키느냐의 문제인 것이다. 따라서 정부는 보육서비스의 보편화를 위해 예산을 증대하여 지원 대상을 확대하고자 하지만, 누구의 보육환경이 나아졌는지를 확인하지 않고서는 정책의 성공여부를 알 수 없다. 정부의 보육정책은 그동안 영유아의 건전육성과 함께 여성의 경제활동 참여를 도모하기 위한 목적으로 적극적으로 추진되어 왔다. 특히 복지서비스 제공에 대해 ‘선별적 복지’에서 ‘보편적 복지’로 확대되면서 영유아보육사업법이 지향하고 있는 목적의 무게중심은 영유아의 건전육성보다는 상대적으로 여성의 경제활동 참여확대 쪽으로 많이 기울어 추진되면서 취업모가 자녀를 맡길 수 있는 서비스를 제공한다는 목적 하에 추진되고 있다. 그렇지만 이러한 정부의 보육목표는 정책대상집단의 모호성으로 인해 선명하게 드러나지 않는다고도 볼 수 있다(박경자 외, 2013: 530). 이는 정부의 보육정책이 영유아에 대한 보육이 가지는 중요성에 대한 깊은 이해를 바탕으로 한 일관성 있는 정책목표를 가지고 추진되기보다는, 각 정권의 성격에 따라 정책목표 및 성격이 변화해왔다는 점에서 발생한 문제점이라고 볼 수 있다(송다영, 2010; 이욱, 2010; 현재은, 2014: 208).

보육정책의 지향점에 대한 사회구성원의 가치 공유가 안 되고 있는 시점에서 즉, 보육정책에 관한 사회적 합의가 형성되지 못한 상황은 혼란만을 가중시킬 수 있다. 따라서 무조건적인 보육서비스의 대상 및 규모 확대가 만족도를 높이는가에 대한 고민과 함께 정책수요에 따른 체계적인 목표 대상 설정에 대한 고민이 필요하다. 이를 위해 현 시점에서 정부의 보육예산이 실제 어떠한 대상집단에 의해 결정되고 있는지에 대한 현실적 파악이 중요하고, 그 실태는 다양한 정책수요를 고려해야 하는 지방자치단체들을 대상으로 파악할 필요가 있다.

그렇지만 기존 보육정책에 관한 연구들은 주로 첫째, 보육정책의 형성 및 변화와 관련하여 이를 구성하는 개념들과 현황에 대한 논의들과(박경자 외, 2013; 김익균, 2005) 둘째, 보육정책의 효과로써 출산율, 여성의 취업활동 등을 평가하고(현재은, 2014), 셋째, 그 비용에 있어 정부의 예산보다는 개별 가구 단위에서의 비용에 관한 연구들이 대부분이며(김지경, 2005; 박선욱, 2008; 백선희 외, 2005) 정부 보육예산 결정요인에 관한 연구가 존재하지만(신희준 외, 2014) 정책의 목표인 대상집단을 다양하게 고려하여 주목한 연구는 없는 실정이다.

이에 본 연구는 보육정책의 이념에 따라 상이한 정책대상집단을 고려하여 실제로 이들이 지방자치단체의 보육정책 수요 요인으로 작용하고 있는지를 파악하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 2010년부터 2013년까지 수도권 기초자치단체 보육정책 사업예산을 대상으로 하여 회귀모형을 통해 실증적으로 분석하고자 한다. 본 연구의 목적은 다음과 같다. 첫째, 보육의 이념적 관점에 관한 논의를 통해 한국 보육정책에 있어서 목표설정 중요성을 강조하고자 한다. 둘째, 기초자치단체 보육예산에 실제 지역적 정책수요, 즉 대상집단이 어떠한 영향을 미치는지를 확인하고자 한다. 셋째, 이를 통해 한국 보육정책의 주요 가치(이념)는 실제적으로 무엇인지에 대한 파

약 또한 가능하게 한다. 한국 보육정책이 그동안 실제적으로 어떠한 정책대상집단과 관계를 맺고 있었는지 구체적 인과성을 확인하고 바람직한 목표 설정을 마련하기 위한 근거를 확인함으로써 정책적 함의를 제공할 수 있다고 본다.

II. 이론적 논의

1. 지방자치단체의 보육예산에 관한 논의

최근 저출산 문제를 해결하기 위한 중앙정부의 보육정책 확대가 지방자치단체의 재정 부담으로 작용하면서 큰 사회적 이슈가 되고 있다. 이는 우리나라 지방자치단체에서 시행하고 있는 보육사업이 중앙정부로부터 위임된 국고보조사업과 지방자치단체의 자체사업으로 구분되면서 사업예산이 이원화된 구조로 이루어져 있기 때문이다. 우선 국고보조사업은 중앙정부에서 결정한 정책사업에 대해 일정한 비율의 국고보조금을 지방자치단체에 이전해주고, 지방자치단체에서 사업예산의 일부를 분담하여 시행한다. 다음으로 지방자치단체의 자체사업은 국고보조사업 외에 지역의 욕구와 상황에 맞춰 자율적으로 기획하고 운영하고 있다. 이러한 지방자치단체의 자율적인 보육사업은 단체장 민선 이후 지역주민의 요구에 따라 다양하게 확대되고 있는 추세이다. 그렇지만 이러한 지방자치단체의 보육사업 중 국고보조사업의 비중이 95%를 상회하며, 이 중 상당한 부분이 지방자치단체의 재정 부담으로 이어지고 있다. 보육부문 국고보조사업에서 지방자치단체가 분담해야 할 몫은 서울시가 80%, 그 외 지역들은 50%로 타 부문 국고보조사업들에 비해 높은 편이라고 할 수 있다(신희준 외, 2014: 20).

지방자치단체의 보육사업에 대한 재정적인 부담은 지역의 안정적인 운영에 관해 우려를 낳고, 이러한 상황을 다루는 논의들은 주로 예산의 규모에 초점을 맞추고, 그 규모를 감당할 수 있을지에 대해 주목하고 있다. 그렇지만 지방자치단체의 재정 부담은 자칫 본래의 정책목표를 달성하는 데 어려움을 줄 수 있다(강국진 외, 2013; 신희준 외, 2014). 따라서 우리는 보육정책의 목표는 무엇인지, 어떻게 이루어지고 있는지에 주목할 필요가 있다. 즉, 지방자치단체의 예산을 통해 보육정책이 어떻게 수행되는지를 파악하는 일은 상당히 중요하다고 할 수 있다. 앞서 설명한 바와 같이 우리나라 지방자치단체의 보육예산은 중앙정부로부터 위임된 보육예산과 지방자치단체의 자체사업에 따른 자율 보육예산으로 구성되므로, 중앙정부와 지방자치단체라는 주체에 따라 상이한 의사결정이 반영될 수 있다. 다만, 국고보조사업의 비중이 절대적으로 큰 현재의 예산 구조로 볼 때 지방자치단체의 보육예산은 우선적으로 중앙정부에서 결정한 내용들을 통해 살펴볼 수 있을 것이다.

우리나라 보육정책은 우선 법률적 측면에서 보면, 현행 영유아보육법 제1조(목적)에서 보육의 목적을 영유아를 심신의 보호와 건전한 교육을 통하여 건강한 사회성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적, 사회적 활동을 원활하게 하여 가정복지증진에 기여하는 것으로 규정하고 있다. 정책적 측면에서 보면, 2000년대 초반부터 보육서비스의 질적 제고, 보육의 보편성과 공공성 강화를 목적으로 한 재정적인 지원이 급격하게 증가하게 되었다. 저출산 고령사회 기본계획을 통

해 살펴보면, 제 1차 계획은 2009년부터 2012년까지 ‘아이사랑 플랜’으로 수요자 맞춤 지원(아이사랑 카드를 통해 부모에게 직접 보육료 지원), 국가책임제 보육을 위한 어린이집 질 제고 및 균형 배치, 보육인력 전문성 제고, 신뢰 구축을 위한 전달체계의 효율화, 보육사업 지원체계 마련 등의 내용을 포함한다. 제 2차 계획은 2013년부터 2018년까지 점진적 출산을 회복과 고령사회 대응체계 확립을 목표로 보육비 전액 지원대상 확대(2011년부터 소득하위 70%까지), 공공형/자율형 어린이집 도입, 어린이집 운영시간의 반일제, 종일제 등 다양화, 영아돌봄시장 제도화(민간 돌봄서비스 시장 조성)의 내용을 포함한다. 특히 2013년에 큰 변화가 이루어졌는데, 첫째, 어린이집과 유치원이 ‘누리과정’을 채택하여 만 3-5세 유아에게 공통의 보육교육과정을 적용하고, 둘째, 정부가 정한 기준액에 의거하여 모든 만 3-5세아 보육료에 대해, 모든 0-2세 영아에게 어린이집 이용단가 전액을 지원하기 시작하였고, 어린이집 미이용 아동 양육수당도 소득수준과 연령에 따른 제한없이 모든 유아에게 정해진 단가를 지원한다(박경자 외, 2013: 514).

조직적 측면에서 보면, 보건복지부에서 지속적으로 담당해왔으며, 2005년부터 성평등 관점에서 가족과 보육의 문제를 접근하겠다는 취지로 여성부가 여성가족부로 바뀌게 되면서 담당부서가 변경되었다. 보육정책의 여성부 이관은 사회적 위험으로 인식하게 된 저출산 고령화 문제와 국가경쟁력 확보 차원에서의 여성인력의 활용이라는 필요성으로 인해 이루어지게 되었다. 이러한 논리는 보육은 여성의 역할이므로 여성부의 업무로서 타당하다는 관점과 보육이 여성의 역할로 고착화된 성별 분업을 극복할 수 있는 방안은 여성부만이 할 수 있다는 관점, 즉 상반된 관점이 존재했지만, 보육업무의 여성부 이관이라는 결론은 일치하였다(정재훈, 2005: 154; 김경희 외, 2009: 34). 그 이후 다시 2008년 보건복지가족부로 이관되었으며, 여전히 돌봄의 사회화를 통해 여성의 노동참여를 지원하면서 가족의 돌봄 부담을 경감시킨다는 명시적인 목적을 유지하고 있다. 이 같은 우리나라의 보육정책은 그 기조가 선별주의에서 보편주의로, 국공립 시설 지원 위주에서 민간시설 병행지원으로, 시설별 지원에서 아동별 지원으로 변화해왔다고 볼 수 있다(장영인, 2006). 특히 공급자 중심의 시설별 지원에서 수요자를 고려한 아동별 지원(보육료 지원)으로의 중심이동은 가장 최근 급격하게 발생하고 있는 변화로서 주목해야 한다고 볼 수 있다.

이러한 우리나라 보육정책의 변화는 다양한 목표와 정책주체들이 혼재되어 만들어졌기 때문이라고 볼 수 있다. 그리고 우리나라 뿐 아니라 다른 나라의 경험에서도 시기와 맥락에 따라 다른 요소들이 강조되는 특성을 보인다(김경희 외, 2009: 35). 국가별 경로의존성의 정도와 돌봄의 공백에 대해 사회적 위험으로 어느 정도 인식하는지에 따라 다양하게 나타난다. 때로는 조기교육을 통해 아동의 복지를 증진시키는 것을 강조하고, 다른 시기에는 국가경쟁력 강화를 위해 여성 고용 증가를 우선순위로 하며, 또 성평등을 증진시키는 것을 우선과제로 하기도 한다.

따라서 우리나라 보육정책의 변화는 영유아에 대한 돌봄과 보육이 가지고 있는 중요성에 대한 깊은 이해를 바탕으로 일관된 정책목표를 가지고 추진된 결과라기보다는, 정권의 성격에 따라 정책의 추진목표 및 성격이 변화해왔다고 볼 수 있다(송다영, 2010; 이욱, 2010; 현재은, 2014: 208). 특히, 지방자치단체의 보육정책은 중앙정부의 정책을 반영하면서 자율적으로 결정한 자체사업을 함께 시행하기에 보다 다중적인 정책목표를 지니게 된다고 볼 수 있다. 따라서 이러한 과정을 통해 시행되는 지방자치단체의 보육정책이 현재 어떻게 전개되고 있는가는 매우 중요

한 문제라고 할 수 있다. 즉, 지방자치단체의 보육정책이 실제 어떠한 요소를 고려하여 목표를 설정하는지 혹은 어떠한 요소들이 고려되어 실행되고 있는지를 파악하여야 앞으로의 정책방향 설정 또한 바람직하게 이루어질 수 있다는 것이다.

2. 보육정책의 이념적 모형과 정책대상집단에 관한 논의

우리나라 정부의 보육사업은 복지국가의 완성을 위해 사회복지적인 측면에서 출발하였다(김익균, 2005: 9). 이러한 정부의 사업에 관한 평가는 목표를 얼마나 달성하였는가를 통해 확인할 수 있다. 일반적으로 정책의 목표는 대상집단에 따라 설정하여 실행되므로 이를 확인하는 일을 통해 정책을 평가할 수 있다. 정책대상집단을 확인하는 작업은 계획단계에서 목표로 설정한 대상을 확인하는 일을 통해 이루어질 수 있다. 그렇지만 이는 실제적인 상황에서 정책이 대상집단과 맺고 있는 관계를 확인하는 일이 보다 중요할 수 있다. 따라서 보육정책을 통해 나타난 효과를 평가하기에 앞서 보육정책을 통해 이루고자 하는 목표들이 어떻게 결정되는가에 대한 고민이 우선시 될 필요가 있다. 이러한 관점에서 우리나라 지방자치단체의 보육정책에 관한 평가로써 주요 정책활동이 지향점을 어디에 두고 있었는지, 그에 따르는 결과를 얻고 있는지에 관한 검토는 정부가 보육에 관해 앞으로 어떻게 해야 할 지에 관한 결정에 필요한 작업이라고 볼 수 있다(George & Wilding, 1994; 백선희, 2003).

정책대상집단은 정책수요에 따라 구분될 수 있으며, 특히, 사회복지 활동의 경우 대상집단은 복지수요와도 동일하다. 이러한 수요는 복지 이데올로기에 따라 설정되기도 한다. 일반적으로 정책을 결정하는 데에는 경제적, 사회적, 정치적 요소들이 개입된다. 그렇지만 복지정책의 경우 개인, 집단, 사회의 행동에 영향을 미치고 이들에 의해 유지되는 가치 및 신념체계라고 할 수 있는 이데올로기가 정책결정의 가치판단적인 요소를 설명할 수 있다(백선희, 2003: 25). 이는 이데올로기가 사회문제를 바라보는 시각과 대안을 마련하기 위한 접근방식을 결정하기 때문이다. 따라서 이데올로기에 따른 보육에 관한 관점의 차이는 보육서비스를 제공하기 위해 수립되는 정부정책의 차이로 연결될 것이다. 즉, 보육서비스가 제공되어야 하는 보육대상의 범위가 상이해지고 그에 따라 선택되는 재정 지출방법 등 정부의 정책이 상이해진다는 것이다(강남식 외, 2003; 김익균, 2005). 따라서 이데올로기에 따른 보육정책의 목표와 대상집단을 토대로 한 우리나라 지방자치단체 보육정책과 대상집단에 관한 검토는 충분한 의의가 있다고 할 수 있다.

사회복지분야 정책을 분석하는 이념적 스펙트럼 중 Titmuss(1974)의 잔여적 복지, 산업성취, 제도적 복지유형과 Esping Enderson(1990)의 자유주의적 복지, 보수주의적 조합주의, 사회민주주의적 유형이 대표적이라고 할 수 있다. 이들의 유형을 사회문제를 진단하는 시각과 대안을 마련하기 위한 접근방식을 기준으로 종합적으로 구분하면, 잔여적 복지 모형과 자유주의적 복지모형, 산업성취 모형과 보수주의적 조합주의 모형, 제도적 복지 모형과 사회민주주의 모형을 같은 유형으로 구분할 수 있다(백선희, 2003: 26).

첫째, Titmuss의 잔여적 복지모형과 Esping Enderson의 자유주의적 모형을 포함하는 유형으로 잔여주의적 보육 모형으로 저소득층 복지모형을 들 수 있다. 양육에 대한 책임은 개별 가족에게

있다고 보고, 저소득층 가정에서 나타나는 아동방임 문제만을 정책적으로 해결해야 할 주요 사회문제로 인식한다. 즉, 보육서비스를 계층 간 불평등을 해소하는 방안 중 하나로 빈곤정책의 일환으로 인식하고, 구빈 차원의 선별적 특성을 가지며, 국가와 정부는 저소득층 빈곤가정의 육아 문제를 해결할 정도의 보육시설 공급과 보육료 지원에 개입하는 것으로 결정한다.

둘째, Titmuss의 산업성취모델과 Esping Enderson의 보수주의적 조합주의 모델을 포함하는 유형으로 여성의 사회적 참여에 관심을 가지는 유형으로 대리적 보육 모형, 여성복지모형이라고 할 수 있다. 여성들이 육아부담으로 인해 노동시장 참여에 제한을 받게 되는 상황을 해결해야 할 주요 사회문제로 인식한다. 취업을 하였거나 취업을 원하는 기혼여성들의 욕구는 충족되어야 하며, 이를 위해서 보육서비스의 제공이 필요하다고 보기 때문이다. 따라서 보육정책을 여성의 노동시장 참여를 위한 수단으로 사용하려는 의도를 가지면서 동시에 여성의 보육과 취업에 관한 선택을 가능케 하는 여성복지의 증진을 위한 도구로서의 성격을 가진다.

셋째, Titmuss의 제도적 복지모델과 Esping Enderson의 사회민주주의적 모델을 포함하는 유형으로 보편주의적 보육 모형으로 아동복지모형을 들 수 있다. 이 모형은 아동들이 가족과 사회의 급격한 변화 속에서 건전하게 성장하고 발달하기 어려워지는 환경을 사회문제로 인식한다. 보육 문제를 아동의 성장, 발달과 같은 아동권리적 입장에서 아동복지적 접근을 하게 된다. 보육의 목적이 궁극적으로 아동복지의 실현에 있다는 아동복지적인 관점에 따라 모든 아동은 보호자의 취업여부와 관계없이 자아실현을 위해 보호받고 교육을 받을 수 있는 기회를 누려야 한다고 본다. 모든 가정의 아동이 중요한 정책 대상이 되며, 국가는 모든 아동에게 적절한 양육환경을 제공할 책임을 지게 된다. 보육정책의 세 가지 이념적 모형에 따른 특성은 다음의 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 보육정책의 이념적 모형

구분		유형 I	유형 II	유형 III
사회문제 진단	육아책임의식	개별 가족 책임	가족책임>사회책임	사회(국가) 책임
	사회문제 내용	취업빈곤가정의 아동방임	육아문제로 인한 여성의 사회적 참여 제한	가족과 사회 구조 및 환경 변화로 양육환경 악화
	주요 문제집단	빈곤계층 가정	취업모 가정	일반 가정
보육정책 접근	정책 기본관점	빈곤정책	여성(노동)정책	아동복지정책
	정책의 성격	양적 선별주의	양적 보편주의	질적 보편주의

자료: 백선희(2003: 27) 재구성

이상과 같이 보육정책의 이념적 모형을 구분하는 특성들을 포괄하는 가장 큰 특징은 문제 집단, 즉 급여 대상을 어떻게 설정하였는가라고 할 수 있다. 즉, 보육정책은 사회와 정부가 문제로 인식하고 해결하고자 설정한 대상집단이 누구인가에 따라 그 평가가 달라질 수 있다. 따라서 보육정책의 결정요인으로써 그리고 평가요인으로써 가장 우선적으로 확인되어야 하는 중요한 요인은 정책대상집단이라고 할 수 있다.

3. 보육예산 영향요인에 관한 논의

보육예산의 결정을 설명하는 독립적 이론은 존재하지 않으며, 보육예산에 영향을 미치는 요인들을 분석한 연구는 이루어지기 시작하는 시점이다. 지방자치단체의 보육예산은 사회복지분야의 하위 항목으로 분류되어 지출되고 있다는 점을 토대로 복지정책의 일부로서 유사한 맥락에서 접근할 수 있다고 본다. 따라서 보육예산에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위해서 사회복지 예산을 설명하는 이론과 요인들을 고려할 수 있다. 이들은 크게 사회경제적 결정이론, 정치적 결정이론, 점증주의 결정이론, 복지수요 결정이론, 재정능력 결정이론으로 구분할 수 있다.

첫째, 사회경제적 결정이론은 주로 경제학자 및 재정학자들이 주장하였는데 지방자치단체의 정책 및 예산은 그 지역 내의 인구수, 도시화 정도, 산업화 정도, 소득 등 즉 지역을 둘러싸고 있는 환경적 변수들에 의해 영향을 받는다고 보는 관점이다(박고운 외, 2007: 427). 이 관점은 산업화 등 새로운 사회의 변화에 따른 사회적 욕구에 대해 정부가 정책적으로 대응하면서 사회복지 분야 지출이 증가한다고 보는 산업화 가설과도 관련이 있다(서상범 외, 2010; 김지경 외, 2013: 233). 이 관점에서 고려하는 연구들은 주로 인구(인구규모, 인구밀도, 고령인구비중 등), 주민수준(주민소득, 주민교육수준), 지역의 발전정도(도시화 정도, 산업화 정도, 지역범주 등) 등을 고려하고 있다(한원택 외, 1994; 정진현, 2003; 강운호, 2003; 강혜규, 2004; 진재문, 2006; 박고운 외, 2007). 이들 중 특히, 인구와 관련된 변수들은 Fabricant(1952), Brazer(1959), Kelly(1976)의 연구에 의해 인구밀도는 지방재정의 규모와 사회복지 지출에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 그렇지만 이와는 상이하게도 한원택 외(1994), 정진현(2003), 강혜규(2004)의 연구에 의해 지역인구의 규모가 복지비지출에 부정적인 영향을 미치는 것으로 확인되기도 하였다. 주민수준과 관련된 변수들은 주민1인당 지역내총생산액(GRDP)(손희준, 1999), 주민1인당 재산세 납부액(김성종 외, 2003), 주민1인당 소득 평균소득(Baiker, 2005)등을 고려하였다. 지역의 발전정도와 관련된 변수들은 강운호(2003), 강혜규(2004)의 연구에서 소도시와 중·대도시를 구분하여 분석되었다.

둘째, 정치적 결정이론은 지방자치단체의 정책 및 예산을 결정하는 데에 지역의 정치적인 요인들이 크게 영향을 미친다고 보는 관점이다. 이 관점에서는 지방자치단체는 경제적 합리자이기 이전에 정치적 합리자이기 때문에 경제성장의 부정적인 영향에 대한 우려에도 불구하고, 정치적 지지의 극대화를 위해 복지정책을 적극적으로 추구하게 된다고 본다(이승중, 2000; 신희준 외, 2014: 22). 따라서 지방자치단체장과 지방의원들을 선거로 선출하는 경우 이들은 자신들의 지속적인 집권을 위해 득표에 유리한 정책을, 즉, 지역주민들의 욕구와 필요에 민감하게 반응하여 사회복지 지출 수준을 높일 것이라고 본다. 또한 선거를 통해 선택된 정부는 정당에 의해 구성되어진다(김지경 외, 2013: 234). V. O. Key에 의해 주창된 바에 따르면 정당간의 경쟁력, 유권자들의 투표율, 당파성, 엽관적 임용 등이 미국 남부 주정부들의 교육, 사회보장, 보건 분야 지출 등에 미치는 영향을 분석하였다(황윤원, 1987; 박고운 외, 2007: 430). 이 관점은 Key-Lockard의 정치참여-경쟁모형을 따르기도 하는데 지방정부 구성원들의 정치참여 정도가 높고, 정치적 경쟁이 치열할수록 지역주민들의 의사에 민감하게 반응하여 주민들의 선호를 정책 및 예산에 반영하기 위해 노력할 가능성이 높다고 보는 것이다(유병희, 2000; 홍성일, 2006). 따라서 이 관점에 따르는 연구들은 주로 지방정부의

정당간 경쟁과 정치참여를 고려하여, 집권정당, 지방자치단체장의 소속정당, 자치단체장과 지방의 회와의 관계, 평균투표율, 주민지지도 등을 고려하였다(한원택 외, 1994; 임현만, 1999; 강운호, 2003; 홍성일, 2006; 박고운 외, 2007: 430). 지방자치단체장의 소속정당에 관해서는 사회복지지출에 영향을 미친다는 연구들과(박고운 외, 2007; 진재문, 2006) 반대로 그렇지 않다는 연구들이(강혜규, 2004; 김성중 외, 2003; 서상범 외, 2010) 함께 존재하는 실정이다. 주민투표율 또한 대부분 영향을 미치지 못하는 것으로 확인되었다(손희준, 1999; 강운호, 2003; 서상범 외, 2010; 정윤미 외, 2012).

셋째, 점증주의 결정이론은 지방자치단체의 당해연도 예산결정은 전년도 지출수준에 의거하여 일정하게 증가하거나 감소한다고 보는 관점이다. 이는 Wildavsky(1986)에 따라 정책결정자들의 인지능력의 한계와 제한된 정보로 인해 예산결정의 변화는 일정한 비율에 의해 발생하고, Mogull(1989)에 따르면 예산안의 수립과정은 보수적인 특성을 지니면서 전년도 예산을 지출의 기준으로 삼아 일정한 비율의 예산 변화만을 가진다고 보는 것이다. 이 관점에 따르는 연구들은 주로 전년도 예산을 기본적으로 사용하고, 전년도 예산과의 증감액, 증감률 등을 분석하였으며, 이들의 분석결과는 대부분 전년도 예산이 당해연도 예산에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 확인하였다(김성중 외, 2003; 박고운 외, 2007; 서상범 외, 2010; 진재문 외, 2006).

넷째, 재정능력 결정이론은 지방자치단체의 경제적인 능력이 예산을 결정하는 데 중요한 요인이라고 보는 관점이다. 지방자치단체의 재정능력이 우수하면 정책에 활용할 자원이 늘어나고, 반대로 그렇지 못한 경우 투자할 수 있는 재원이 제한될 수도 있기 때문에 재정능력이 사회복지지출 수준을 결정하는데 영향을 미친다는 것이다(김승연 외, 2011). Peterson(1981)에 의하면 지방자치단체의 재정능력이 높을수록 복지정책에 더 큰 비중을 둘 것이고, 세입능력이 중요하여 세입능력이 클수록 세출규모가 커진다고 볼 수 있다(강혜규, 2004). 이 관점에 따르는 연구들은 주로 재정자립도, 재정자주도, 주민1인당 지방세 부담액, 국고보조금 비율 등을 고려하였다(김성중 외, 2003; 홍운기, 2008). 실제 분석결과는 다양하게 나타났는데, 재정자립도가 사회복지예산에 아무런 영향을 미치지 않는다는 연구들(한원택 외, 1999; 박고운 외, 2007), 긍정적인 영향을 미친다는 연구들과(강혜규, 2004; 신용무, 2011; 이재완 외, 2007; 정진현, 2003), 그리고 부정적인 영향을 미친다는 연구들이(김미혜 외, 2009; 김성중 외, 2003; 김병규 외, 2009; 서상범 외, 2010) 모두 존재한다. 재정자주도의 경우 또한 부정적인 영향을 밝힌 연구(장동호, 2011), 아무런 영향을 미치지 않는다는 연구(조수현, 2009) 모두 존재한다. 또한 1인당 지방세액의 영향력을 확인한 연구들도 긍정적인 영향을 확인한 연구(김성중 외, 김승연 외, 2011; 서상범 외, 2010)와 부정적인 영향을 확인한 연구(진재문, 2006), 아무런 영향을 미치지 않는다는 결과를 나타낸 연구들이(강혜규, 2004; 김병규 외, 2009) 존재한다.

마지막으로 복지수요 결정이론은 지역의 복지수요가 지방자치단체의 사회복지 예산에 영향을 미친다는 관점인데, 사회복지지는 취약계층과 일반주민들의 복지욕구에 의해 발생한다고 보는 관점이다. 이는 특히 지방자치가 시작되면서 중앙집권일 때보다 지역주민들의 욕구나 문제가 지역의제나 정책으로 반영되기 용이해지면서 복지수요가 지방자치단체의 복지예산에 영향을 미친다고 보는 것이다(김미혜 외, 2009; 서상범 외, 2010; 이재완 외, 2007). 즉, 지역복지에 대한 수요층이 증가하게 되면 그에 대응하는 정책을 마련한다는 것인데, 여기서 수요층이 정책대상집단으

로 간주된다. 따라서 지역주민은 수요에 따라 정책대상집단으로 구분될 수 있다. 이 관점에 따르는 연구들은 주로 복지수요의 변수로 취약계층으로써 기초생활수급자비율, 노인인구비율, 장애인 인구 비율을 고려하거나, 아동 인구비율(5세 이하)을 고려하기도 하였다. 이들 연구들은 모두 상이한 분석결과를 나타냈는데, 기초생활수급자의 비율이 사회복지 지출에 긍정적인 영향을 미친다는 연구결과들과(강혜규, 2004; 진재문, 2006; 조수현, 2009; 신용무, 2011) 동시에 부정적인 영향을 미친다는 연구결과(이승중, 2000)가 존재한다. 노인 인구비율을 살펴본 김병규 외(2009), 서상범 외(2010)의 연구에서는 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 장애인 비중의 영향력을 살펴본 경우 긍정적인 영향을 미친다는 결과(김경호, 2003)와 부정적인 영향을 미친다는 연구결과(서상범 외, 2010) 모두 존재한다. 또한 강혜규(2004), 조수현(2009)의 연구에서는 통계적으로 유의미한 관계가 없는 것으로 나타나기도 하였다.

이상의 선행연구들의 분석결과를 살펴본 바와 같이 사회복지지출에 영향을 미치는 요인들은 연구마다 다르게 나타났다. 특히, 복지수요의 경우 노인, 장애인, 빈곤층 등에 비해 아동을 복지수요로 살펴본 연구들은 많지 않은 편이다. 따라서 본 연구에서는 앞서 논의한 보육정책의 이념적 모형에 따른 정책대상집단들을 복지수요, 즉 보육수요 요인으로써 구분하여 설정하고, 사회복지예산에 영향을 미치는 이론들의 요인들과 선행연구들을 바탕으로 보육예산에 영향을 미치는 요인을 선정하고자 한다.

Ⅲ. 연구설계

1. 분석모형

본 연구는 앞서 논의한 바와 같이 보육이념별 정책대상집단이 지방자치단체의 보육예산에 실제 미치고 있는 영향에 대해 분석하고자 한다. 이를 위해 잔여주의적 보육이념, 대리적 보육이념, 보편주의적 보육이념에 따라 지역 내 저소득층 집단, 취업여성 집단, 아동 집단을 대상으로 선정하였다.¹⁾

첫째, 잔여주의적 보육 이념에 따른 정책대상집단을 고려하고자 한다. 이 관점에 따르면 정부는 저소득층 가정에서 발생하는 아동의 문제를 정책적으로 해결해야할 문제로 인식하고 노력한다. 또한 사회복지분야 예산은 지방자치단체가 임의적으로 배정하는 것이 아니라 사회적 가치를 반영하여 설정되는 빈곤성을 지키기 위하여 의무적으로 지출한다(이재원, 2007: 60). 이러한 관점에서 지방자치단체의 저소득층 집단을 출산 및 보육 예산을 결정하는 데 고려할 수 있다.

1) 이러한 대상집단의 선정은 보육이념에 따른 집단 구분으로써 보다 엄격한 의미의 기준을 완전히 충족시킨다고 보기 어려울 수 있다. 자녀를 양육하고 있는 저소득층, 자녀를 양육하고 있는 취업여성 등 혹은 더 나아가 자녀를 양육하고 있는 저소득층의 취업여성 집단 등을 모두 엄격하게 구분한 자료를 수집하는데 한계가 존재하였기 때문이다. 그렇지만, 지역 내 일관된 기준으로 수집가능한 자료들을 통해 각 보육이념이 가진 상징적인 의미를 지니고 있는 집단들을 택함으로써 보육이념별 구분가능한 정책대상집단이 실제 보육예산에 미치는 어떠한 영향을 미치고 있는지에 대해 탐색적으로 분석을 시도해보고자 한 데에 의의가 있음을 밝힌다.

[가설 1] 지방자치단체의 저소득층 인구는 출산 및 보육 예산에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

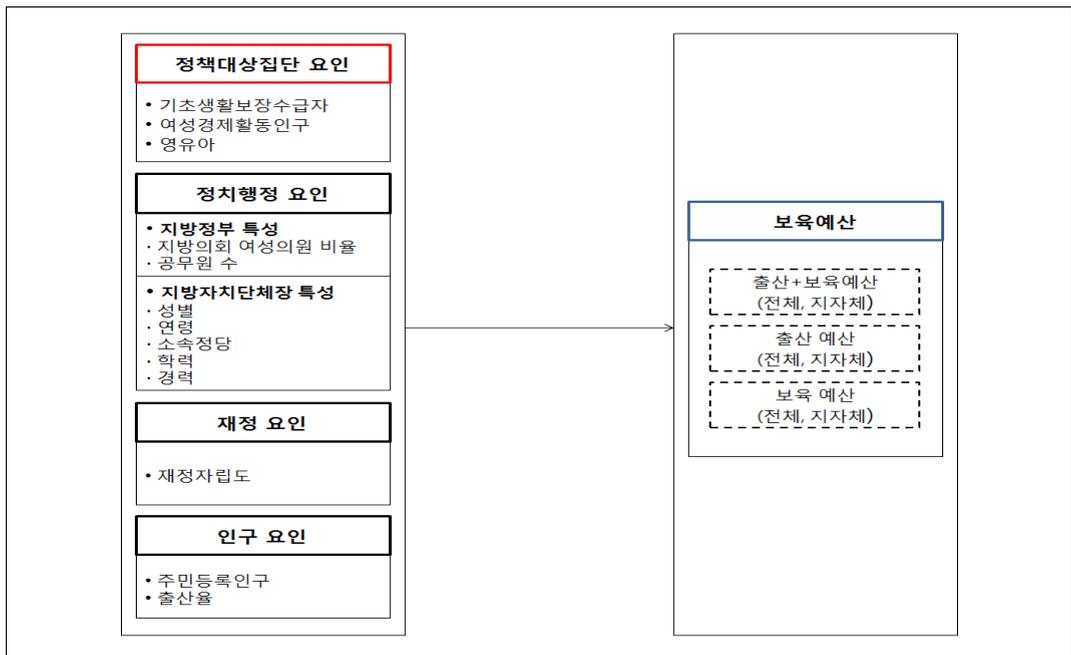
둘째, 대리적 보육 이념에 따른 정책대상집단을 고려하고자 한다. 이 관점에 따르면 정부는 여성의 사회적 참여에 관심을 가지고, 경제활동을 하는 여성을 위해 보육문제를 해결하고자 한다. 즉, 여성들이 양육부담으로 인해 노동시장 참여에 제한을 받게 되는 상황을 해결하고자 취업모 가정에 우선적으로 지원하는 관점이다. 또한 여성의 출산 및 양육에 대한 부담이 저출산 문제로 지적되는 상황에서 정부의 적극적인 노력이 이루어질 것으로 볼 수 있다. 따라서 지방자치단체의 경제활동을 하는 여성 집단을 출산 및 보육 예산을 결정하는데 고려한다고 볼 수 있다.

[가설 2] 지방자치단체의 여성경제활동 인구는 출산 및 보육 예산에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

셋째, 보편주의적 보육 이념에 따른 정책대상집단을 고려하고자 한다. 이 관점은 정부의 보육 서비스가 궁극적으로 아동복지를 목적으로 한다는 것에 초점을 둔다고 본다. 또한 지방자치단체의 복지정책이 수요에 따라 결정될 수 있다는 복지수요 결정이론에 따른다면, 아동은 중요한 정책대상이 되며, 그 대상으로 영유아 수의 증가는 출산 및 보육 예산을 결정하는데 고려해야 할 주요한 요인이 된다. 따라서 지방자치단체의 아동집단으로 영유아 수를 출산 및 보육 예산을 결정하는데 고려한다고 볼 수 있다.

[가설 3] 지방자치단체의 영유아 수는 출산 및 보육 예산에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

〈그림 1〉 본 연구의 분석모형



본 연구에서 초점을 두고 있는 정책대상집단 요인의 영향을 분석하기 위해 통제하고자 하는 요인은 다음과 같다. 첫째, 정치행정 요인으로 지방자치단체장의 특성(성별, 연령, 소속정당, 학력, 경력)과 지방정부의 특성(지방의회 여성의원 비율, 공무원 수)을 고려하고자 한다. 지방자치단체의 정책 및 예산을 결정하는데 지역의 정치적 요인이 영향을 받을 수 있다는 정치적 결정이론의 관점에서는 정치적 지지의 극대화를 위해 복지정책을 적극적으로 추진한다고 본다(이승중, 2000; 신희준 외, 2014: 22). 즉, 정치적 관점에서는 지역주민들의 요구를 반영하는 정책을 수립하게 되고, 이는 곧 사회복지 지출을 높이는 것으로 이어질 수 있다고 본다. 지방자치단체의 정치적 제도적 권한을 고려한다면, 지방자치단체장의 영향을 간과할 수 없으며, 이러한 관점에 따라 지방자치단체장의 특성이 사회복지분야 예산에 영향을 미칠 것으로 보는 연구들이 존재한다(김경령, 2010; 최성락 외, 2007; 권경환, 2004). 또한 지방정부의 예산을 결정하는 기관으로서 의회와 예산부서를 고려할 수 있다. 지방의회의 경우 여성의원들이 출산장려금 정책에 영향을 미친다는 관점을 고려할 수 있다(박지영 외, 2013). 이는 여성의원들이 여성문제에 대한 관심이 높다는 점을 반영하기도 한다(이혜숙, 2014). 따라서 지역의 출산 및 보육이슈를 해결하는데 관심이 높을 것으로 예상되는 여성의원들이 영향을 고려하고자 한다. 또한 예산을 집행함과 동시에 지역주민들의 수요를 직접적으로 파악하고 있는 기관인 공무원들이 보육예산에 영향을 미칠 수 것으로 볼 수 있다. 이는 공무원의 수가 지역의 출산율에 영향을 미친다는 민연경(2013)의 연구결과가 뒷받침한다고 할 수 있다. 둘째, 재정적 요인으로 지방정부의 재정자립도를 고려하고자 한다. 지방정부의 경제적 능력이 예산을 결정하는데 중요한 요인이라고 보는 재정능력 결정이론은 지방정부의 재정능력에 따라 사회복지 지출 수준이 결정될 수 있다고 본다(김승연 외, 2011). 하지만 지방정부의 재정능력을 살펴볼 수 있는 재정자립도나 재정자주도가 복지예산에 미치는 영향력에 대해서는 연구들마다 그 결과가 상이하게 나타났기 때문에 본 연구에서 확인할 필요가 있다. 셋째, 인구 요인으로 주민등록 인구수와 출산율을 고려하고자 한다. 인구수와 관련되어서는 사회경제적 결정이론의 관점에서 살펴볼 수 있는데, 지방자치단체의 정책 및 예산이 지역의 인구수, 도시화 정도, 산업화 정도, 소득 등 지역을 둘러싼 환경적 변수들에 의해 결정된다고 보는 관점이다(박고운 외, 2007: 427). 특히, 인구와 관련된 변수들은 Fabricant(1952), Brazer(1959), Kelly(1976)의 연구에 의해 인구밀도는 지방재정의 규모와 사회복지 지출에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 또한, 출산율은 복지수요 결정이론의 관점에서 살펴볼 수 있는데, 출산율과 같은 인구변화에 따라 예산이 결정되어야 한다고 보는 관점을 고려할 수 있다(하능식 외, 2014).

2. 분석자료

본 연구의 분석대상은 2010년부터 2013년까지 수도권 내 기초자치단체로 서울특별시 내 25개 자치구와 인천광역시 내 10개 구군, 경기도 내 31개 시군으로 총 66개 자치단체이다. 정부의 보육예산을 구분하는 방법은 크게 보육시설에 직접 지원하는 예산과 보육시설 운영을 간접적으로 지원하는 예산으로 구분하거나(유희정 외, 2008), 보육서비스 공급자인 시설에 대한 지원이나 수요자인 아동에 대한 지원으로 구분할 수 있다(장영인, 2006). 우선 보육시설에 직접 예산을 지원하는 사업에

는 각종 보육료 지원, 민간시설 대상 기본보조금 지원, 인건비 지원, 시설운영비 지원, 환경개선비 지원, 기능보강비 지원이 포함된다. 또한 보육시설 운영을 위해 간접적으로 예산을 지원하는 사업으로는 종사자 교육 지원, 평가인증 관련 지원, 인프라 구축 등이 포함된다(유희정 외, 2008; 25-35). 수요자인 아동에 대한 지원으로 아이돌보미 사업 및 각종 아동양육 및 보호사업 예산이 포함된다.

이상의 사항들을 고려하여 본 연구는 지방자치단체의 출산장려예산과 보육지원예산에 대해 지역 자체예산과 국고보조금을 포함한 총액에 대한 분석을 수행하고자 한다. 본 연구에서 수집한 항목은 다음의 <표 2>와 같다. 우선 출산장려예산으로 수집된 항목은 아이낳기 좋은 세상 활동 지원, 출산장려 지원, 출생축하카드 운영, 영유아 건강검진, 미숙아 및 선천성 이상아 지원, 선천성 대사이상검사 및 환아관리, 난임부부 지원, 산모신생아 도우미 지원, 임산부·아동 건강관리, 영양 플러스, 신생아 난청 조기검사, 여성과 어린이 건강교실, 아토피프로그램 운영, 모유수유 클리닉 등이 포함되었다.

다음으로 보육지원예산으로 수집된 항목은 다음과 같다. 보육사업 활성화에 관련된 예산으로 일반운영비, 업무추진비, 일반보상금이 포함되어 있다. 보육시설 운영지원, 구립보육시설 개·보수 지원금이 있다. 저소득층 보육료 및 운영지원과 관련된 예산으로 종사자 인건비, 민간시설 교재 교구비, 저소득층 보육료 지원, 만 5세아 보육료, 장애아 무상보육료, 두자녀 보육료, 보육시설 종사자 보수교육, 보육시설과 관련된 개·보수비, 장비비, 보육시설 운영지원, 장애아 통합시설 설치, 기본보육료 지원, 맞벌이가구 보육료, 어린이회관 활성화를 위한 예산(영유아 플라자 운영, 장애아 보육지원센터 운영, 회관 운영 및 관리 등), 저출산 극복을 위한 정책의 일환으로 다자녀 가족 영유아 양육 지원, 보육시설 미이용 아동 양육지원, 다자녀가정 원원프로젝트 지원, 아이돌보미 운영, 직원자녀의 보육료 지원 등이 포함되었다.

〈표 2〉 본 연구의 보육관련예산 수집항목

구분	항목	내역
출산장려예산	저출산 극복 및 양육지원	아이낳기 좋은세상 활동지원, 출산장려 지원, 출생축하카드 운영
	임산부 영유아 건강관리	영유아 건강검진, 미숙아 및 선천성이상아 지원, 선천성 대사이상검사 및 환아관리, 난임부부 지원, 산모신생아 도우미 지원, 임산부·아동 건강관리, 영양 플러스
	여성과 어린이 건강증진	신생아 난청 조기 검사, 여성과 어린이 건강교실, 아토피프로그램 운영, 모유수유 클리닉
보육지원예산	유아복지 증진	보육사업 활성화, 보육시설 운영 지원 구립보육시설 개·보수
	저소득층 보육료 및 운영 지원	종사자 인건비, 민간시설 교재 교구비, 저소득층 보육료 지원, 만 5세아 보육료, 장애아 무상 보육료, 두자녀 보육료, 보육시설 종사자 보수교육, 개·보수비, 장비비, 보육시설 운영 지원, 장애아 통합시설 설치, 기본보육료 지원, 맞벌이가구 보육료
	어린이 회관 활성화	영유아플라자 운영, 장애아 보육지원센터 운영, 회관 운영 및 관리
	저출산 극복 및 양육지원	다자녀 가족 영유아 양육 지원, 보육시설 미이용 아동 양육지원, 다자녀가정 원원프로젝트 운영
	건강한 가정생활 지원	아이돌보미 운영
	기타	직원 보육료 지원

분석자료는 각 지방정부의 홈페이지를 통해 제공하고 있는 일반회계 세출예산 사업명세서를 이용한다. 세출예산서에서 제시하고 있는 항목 중 자치단체가 자체적으로 투자하는 예산과 중앙정부와 광역자치단체의 지원금을 포함하는 예산을 수집하여 분석한다. 정치행정 요인(지방자치단체장의 특성과 지방정부의 특성)과 재정 요인과 인구 요인에 관한 분석자료는 전국동시지방선거총람, 국가통계포털, 자치법규정보시스템을 통해 수집한다.

〈표 3〉 변수의 조작적 정의 및 기술

구분	요인	변수명	조작적 정의 및 기술
종속 변수	보육예산	전체 보육예산	출산장려금+보육지원금(전체)
			출산장려금+보육지원금(자치단체)
		출산장려예산	출산장려금(전체)
			출산장려금(자치단체)
		보육지원예산	보육지원금(전체)
			보육지원금(자치단체)
독립 변수	정책대상집단	저소득층 집단	전년도 기초생활보장수급자 수
		취업여성 집단	전년도 여성경제활동인구 수
		아동 집단	전년도 영유아 수
통제 변수	정치행정 요인	지방자치단체장 특성	성별
			연령
			소속정당
			학력
			경력
		지방정부 특성	지방의회 여성의원 비율
	공무원 수		
	재정 요인		전년도 재정자립도
인구 요인		전년도 주민등록인구 수	
		전년도 출산율	

3. 분석방법

본 연구의 분석대상은 2010년부터 2013년까지 수도권 기초자치단체 자료로 66개의 공간단위로 이루어진 횡단면과 4개의 시간단위로 이루어진 종단면을 포함하고 있어 횡단면과 시계열이 결합된 자료(pooled data)를 활용한 결합시계열 회귀분석을 수행하고자 한다. 결합시계열 분석은 좋은 추정을 위한 사례수를 확보하고, 국가나 시간 중 어느 한 차원만으로는 변화의 폭이 크지 않은 변수의 특성을 보완하며, 시간과 국가의 두 가지 차원에서의 변화를 동시에 포착할 수 있다. 그렇지만 결합시계열 자료의 특성상 OLS(Ordinary Least Square) 가정들을 위배하기 쉽다는 점을 고려할 필요가 있다.²⁾ 즉, 자료가 공간과 시간에 걸쳐 있으므로 그 오차가 공간과 시간에 따라 독립적이지 않을 수 있고(Hicks & Janoski, 1994), 이분산적일 수 있으며(Beck & Katz, 1995), 공간효

과와 시간효과를 포함할 수 있어 편의를 가지거나, 비효율적이거나 또는 일치하지 않는 추정을 할 수 있다는 것이다(Podesta, 2000). 이에 분석에 앞서 자료에 내재하여 추정에 영향을 줄 수 있는 특성 즉, 오차의 이분산성, 자기회귀, 동시적 자기상관 문제를 파악하여, 적합한 분석모형을 설정하고자 하였다. 이를 위해 LR(likelihood ratio) 검정, Wooldridge 검정, Breusch-Pagan의 LM (Lagrange Multiplier) 검정을 실시한 결과 이분산성, 동시적 자기상관, 1계 자기회귀가 존재함을 확인하였다. Parks-Kmenta가 제안한 FGLS모형은 오차의 동분산성과 독립성 제약을 두지 않도록 동시적 자기상관과 1계 자기회귀를 가정함으로써 상기한 문제들을 해결할 수 있다(신희준·홍경준, 2012; 유보람·조정래, 2014: 266). 따라서 본 연구에서는 이러한 문제점을 보완할 수 있는 분석방법으로써 패널 FGLS모형을 사용하고자 한다.

IV. 분석결과

1. 전체 보육예산에 관한 분석결과

지방자치단체의 전체 보육예산 즉, 출산장려예산과 보육지원예산을 포함한 예산을 대상으로 분석한 결과는 다음의 <표 4>와 같다. 구체적으로 살펴보면, 첫째, 정책대상집단 요인으로 여성 경제활동 인구가 지방자치단체의 자체 예산에만 정(+)의 방향으로 유의미한 것으로 나타났다. 지방자치단체의 자체예산 배분은 지역의 특성에 따라 예산의 배정이 이루어질 가능성이 높다. 따라서 국고보조금이 포함된 전체 예산보다는 지방자치단체 자체 예산에 자치단체 내에 거주하는 경제활동 여성의 수가 자치단체의 보육예산을 결정하는데 영향을 미치는 것으로 판단된다. 영유아 수는 예산분류와 상관없이 정(+)의 방향으로 유의미한 것으로 나타났다. 전체 보육과 관련된 예산배정이 영유아 수에 대한 고려를 통해 즉, 정책대상이 되는 집단의 영향을 받아 이루어진 것으로 볼 수 있다.

둘째, 정치행정 요인으로 지방자치단체장의 특성은 성별이 예산 분류와 상관없이 정(+)의 방향으로 유의미한 것으로 나타났는데, 즉 남성 단체장보다 여성 단체장이 보육 관련 예산에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 여성 단체장일 경우, 여성의 출산과 육아의 어려움에 대한 공감감이 높을 수 있다. 그렇기 때문에 남성보다는 출산 및 보육 정책에 대한 관심이 높을 것으로 판단할 수 있다. 연령은 국고보조금이 포함된 전체 예산에서만 50대와 60대 모두에서 정(+)의 방향으로 유의미한 것으로 나타났다. 이는 40대에 비해 상대적으로 50대와 60대 단체장이 보육에 대한 관심을 가지고 노력한 결과라고 볼 수 있다. 소속정당은 진보정당 소속인 경우 전체 예산에만 정(+)의 방향으로 유의미한 것으로 나타났지만, 보수정당 소속인 경우 예산 분류와 상관없이 정(+)의 방향으로 유의미한 것으로 나타났다. 이는 무소속에 대한 상대적 결과로써 이념성

2) 첫째, 오차항의 분산이 동일하여야 하며(homoskedasticity), 둘째, 패널 개체 간 동시적 상관과 패널 내 서로 다른 시점 간 상관관계인 자기상관(autocorrelation)이 없어야 하며 셋째, 오차항과 설명변수 간 상관관계가 존재하지 않아야 한다(민인식·최필선, 2012). 이러한 가정이 충족되지 못할 경우 통합 OLS 추정에 편의(bias)가 발생한다.

향보다는 정당소속인 경우 보육예산에 영향력을 발휘한 것으로 볼 수 있다. 한편 학력의 경우 예산 분류와 상관없이 유의미한 영향력을 확인할 수 없었다. 경력은 기타 경력만이 예산 분류와 상관없이 정(+)의 방향으로 유의미한 것으로 나타났다. 정치인과 행정인 경력이 아닌 다른 다양한 경력을 가진 단체장의 경우 보육예산에 영향력을 발휘한 것으로 볼 수 있다. 한편 지방정부의 특성은 예산 분류와 상관없이 유의미한 영향력을 확인할 수 없었다.

셋째, 재정 요인으로 재정자립도는 전체 예산에서만 부(-)의 방향으로 유의미한 것으로 나타났다. 이는 재정자율성이 아동복지예산에 영향을 미치지 않았다는 정윤미 외(2012)의 연구와 유사한 결과라고 볼 수 있다.

넷째, 인구 요인으로 주민등록인구 수와 출산율 모두 지자체 예산에만 부(-)의 방향으로 유의미한 것으로 나타났다. 인구수나 출산율은 통상적으로 예산을 결정하는데에 중요한 역할을 하게 된다. 특히, 보육과 관련된 예산의 경우 출산율에 따라 예산배정이 이루어질 수 있다는 점을 생각할 때, 다소 의아한 결과라 할 수 있다. 다만, 현재의 분석이 출산과 보육을 포함한 전체 예산에 대한 분석이기 때문에 출산율이 보육과 관련된 예산에 부(-)의 방향으로 나온 것으로도 볼 수 있다.

〈표 4〉 전체 보육예산 영향요인

구분		전체 예산		지자체 예산		
		β	S.E	β	S.E	
정책대상집단	전년도 기초생활보장 수급자 수	-382.4233	400.9803	-182.2332	122.363	
	전년도 여성경제활동 인구 수	55.0161	55.3331	33.5873*	27.8454	
	전년도 영유아 수	254.8802***	182.7642	765.2324***	287.2448	
정치행정요인	지방자치단체장 특성	성별	185.7121**	75.7313	125.7877***	305.1844
		연령	50대	472.5503*	345.6358	578.7124
		60대	495.5105**	266.5333	102.8837	852.3823
	소속정당	진보정당	455.4233*	287.0263	-490.7732	108.2315
		보수정당	423.2341***	184.5078	193.9155**	79.7259
	학력	대졸	320.4510	493.4425	159.7982	153.7583
		대학원졸	354.7697	413.6792	172.8194	123.2368
	경력	경영인	298.7697	199.0442	-130.2148	658.9422
		기타경력	154.3557***	456.1310	460.3425***	100.6297
	지방정부 특성	지방의회 여성의원 비율	350.3455	385.1222	182.1231	125.4576
공무원 수		122.7662	552.2361	-256.0801	172.7754	
재정요인	전년도 재정자립도	-343.6812***	116.5725	-434.4301	320.5439	
인구요인	전년도 주민등록인구수	-69.12301	81.9174	-23.8658**	10.93725	
	전년도 출산율	-72.6171	911.6455	-84.0725**	32.96221	
_cons		-377.7843	484.3456	-432.8045	1.33.4356	
Wald chi2(18)		4762.22		1935.811		
Prob > chi2		0.0000		0.0000		

(*p<.05, **p<.01, ***p<.001)

2. 출산장려예산 분석결과

지방자치단체의 출산장려예산을 대상으로 분석한 결과는 다음의 <표 5>와 같다. 구체적으로 살펴보면, 첫째, 정책대상집단 요인으로 기초생활보장 수급자가 출산예산에 부(-)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 사회복지예산 결정에 기초생활보장 수급자 비율이 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타난 김근호(2013)의 연구결과와 유사하다. 본 연구에서 잔여주의적 보육이념에 따라 설정한 정책대상집단인 저소득층 집단이 기초생활보장 수급자로 이들의 일반적인 기본권을 보장하는 데에 치중할 경우 상대적으로 출산 및 보육 관련 예산의 비중에는 부정적인 영향을 미칠 가능성이 존재하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 결과는 본 연구에서 주목하고자 하였던 저소득층 아동들을 직접적인 대상으로 측정하여 분석모형에 포함시키지 못하였기에 잔여주의적 보육이념에 전혀 따르지 않는다고 해석하기에는 다소 무리가 있다. 또한 여성 경제활동 인구가 출산과 관련된 전체 예산에는 정(+)의 방향으로 지자체 예산에는 부(-)의 방향으로 나타났다. 이러한 분석결과는 출산에 대한 재정적 지원에 있어 여성의 경제활동에 대한 고려가 이루어지지 않는다는 것을 의미한다. 즉, 저출산·고령화 사회로 진입하고 있는 상황에서 국가단위에서는 현 상황에 대한 심각성의 인식과 함께 여성경제활동을 지원하고, 출산을 장려하기 위한 노력을 기울이고 있는 반면, 자치단체 수준에서는 아직까지 여성경제활동 인구나 출산과 관련되어서 재정적 지원이 미흡한 수준임을 간접적으로 확인 할 수 있다. 한편 영유아 수는 지자체 예산에만 정(+)의 방향으로 유의미한 것으로 나타났다. 이는 여성경제활동 인구수에 대한 분석결과와 다소 상반되는 것이라 할 수 있다. 이러한 결과를 통해 지방자치단체는 출산을 하는 여성에 대한 고려보다는 영유아 수에 대한 고려가 출산장려예산을 배정하는데 영향을 미치는 것이라 할 수 있다. 물론, 출산예산을 배정하는데 있어 지방자치단체 내의 영유아 수에 대한 고려는 필수적인 부분이라 할 수 있다. 다만, 출산은 여성을 통해 이루어지는 것이므로 영유아 수에 대한 고려와 함께 경제활동을 하는 여성에 대한 고려가 동시에 이루어져야 할 것으로 판단된다.

둘째, 정치행정 요인으로 지방자치단체장의 특성은 앞서 제시한 분석결과와 같이 여성 단체장일 경우 출산장려예산에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 연령 또한 50대와 60대 모두 예산 분류와 상관없이 출산장려예산에 정(+)의 방향으로 영향력이 있는 것으로 확인되었다. 한편 학력의 경우 앞서 제시한 분석결과와 달리 대졸, 대학원졸의 경우 모두 예산 분류와 상관없이 출산장려예산에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 단체장의 전문성이 다양한 분야로 관심을 가지게 될 수 있고, 이는 출산을 장려하기 위한 정책에 대한 관심으로 이어질 수 있다. 따라서 이러한 관심들이 출산예산을 결정하는데 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 단체장의 경력이 미치는 영향에 대해 살펴볼 수 있다. 예산 분류에 상관없이 경영인 경력을 가진 경우 예산에 정(+)의 방향으로 영향력이 있는 것으로 나타났다. 이는 단체장의 경력이 경영가형일 경우 사회복지비의 비중이 높은 성향이 나타났다는 최성락 외(2007)의 연구결과와 유사한 맥락에서 살펴볼 수 있다. 즉, 경영가의 경우 회사의 이익을 높일 수 있는 여러 방안들 중 직원들의 복지를 증진시킴으로써 회사의 이익을 증진시킬 수 있는 방안에 대한 고려가 있었을 수 있으며, 이러한 성향은 자치단체장이 되었을 때에도 유사하게 적용되어 출산과 관련된 예산에 영향을 미칠 수 있을 것으로 판단할 수 있다.

지방정부의 특성은 지방의회 여성비율과 공무원 수 모두 예산분류와 상관없이 정(+)¹의 방향으로 유의미한 것으로 나타났다. 즉, 지방의회 여성비율은 출산과 관련된 정책에 남성의원보다 더 많은 관심이 있을 수 있다. 그렇기 때문에 출산정책의 수립 혹은 예산지원에 대해서 적극적인 움직임이 있을 수 있다. 이는 지방의회의 여성의원들이 여성문제에 대한 관심이 높다는 이혜숙(2014)의 연구와도 유사한 맥락이라 할 수 있다. 또한, 자치단체의 공무원의 수가 많을수록 출산 예산에 영향을 미칠 수 있다는 것은 공무원이 담당하고 있는 업무에 대한 집중도와 관련지어 볼 수 있다. 이는 공무원의 수가 출산율에 영향을 미친다는 민연경 외(2013)의 연구결과를 통해서도 살펴볼 수 있다. 즉, 공무원 1인이 담당하고 있는 업무에 대한 이해나 시민들의 필요에 대한 반응도가 예산의 배분에 영향을 미칠 수 있을 것으로 판단된다.

셋째, 재정 요인으로 재정자립도는 앞서 제시한 분석결과와 같이 예산분류와 상관없이 부(-)의 방향으로 유의미한 것으로 나타났다. 이는 앞서 설명한 바와 같이 정윤미 외(2012)의 연구결과와 유사하지만 기존 연구들의 결과가 대부분 상이하므로 후속 연구에서 다시 확인해볼 필요가 있다.

넷째, 인구 요인에서는 주민등록인구수와 출산율 모두 전체 예산에만 정(+)¹의 방향으로 유의미한 것으로 나타났다. 이는 아직까지 한국의 지방자치단체의 출산정책에 대한 역할이 중앙정부에 의존적이며, 자치단체는 보조적 역할을 하는 수행하고 있다는 것을 시사하기도 한다. 이상림(2014)은 자치단체가 중앙정부의 보조적 역할에 대하여 지적하면서 중앙정부는 정책방향 및 집행계획의 설정에서 지자체와의 협의를 통해 지방정부의 재정건전성을 저해하지 않고, 지역의 특수성을 반영할 수 있도록 노력해야 할 것을 언급하였다.

〈표 5〉 출산장려예산 영향요인

구분		전체 예산		지자체 예산			
		β	S.E	β	S.E		
정책대상집단	전년도 기초생활보장 수급자 수	-92.8134***	72.7433	-56.3171***	32.2981		
	전년도 여성경제활동 인구 수	24.8111***	17.7702	-5.7116*	2.2317		
	전년도 영유아 수	-22.1142	23.1223	33.1398***	21.2663		
정치 행정 요인	지방자치 단체장 특성	성별		972.0657***	165.7864		
		연령	50대	155.6861**	127.4643	807.9519***	201.8273
			60대	508.8961***	137.085	204.9153***	167.1643
	소속정당	진보정당	493.9212**	213.1869	453.9176	88.4347	
		보수정당	310.8401	201.3105	-878.9143	85.7173	
	학력	대졸	-468.497***	137.2441	-299.2181***	58.1432	
		대학원졸	-236.9495*	126.8547	-134.4306***	44.9074	
	경력	경영인	422.8119***	92.9872	342.2974***	536.2025	
		기타경력	141.3588	137.6145	-371.942	395.2157	
	지방정부 특성	지방의회 여성의원 비율		345.6578***	173.4554	140.5145**	136.8386
공무원 수		443.6911**	335.1832	455.8998***	81.2376		
재정요인	전년도 재정자립도		-146.0878***	84.5555	-105.7505***	96.1826	
인구요인	전년도 주민등록인구수		32.2612**	128.9711	-8533589	.5390188	
	전년도 출산율		61.8899**	29.8626	-21.7300	18.2257	
_cons		-450.4119	126.1070	-89.6704	63.2894		
Wald chi2(18)		6162.81		4214.43			
Prob > chi2		0.0000		0.0000			

(*p<.05, **p<.01, ***p<.001)

3. 보육지원예산 분석결과

지방자치단체의 보육지원예산을 대상으로 분석한 결과는 다음의 <표 6>과 같다. 구체적으로 살펴보면, 첫째, 정책대상집단 요인으로 여성경제활동 인구는 지자체 자체 예산에서만 정(+)¹의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 최성은(2011)에서는 보육정책의 목표 중 하나는 자녀양육의 부담완화와 여성노동공급의 활성화라 하였다. 본 연구의 이러한 분석결과 또한 이것을 지지하는 것으로 나타났지만, 국가보조금 등이 포함된 전체 예산에서는 유의미성을 확인할 수 없었다. 여성의 경제활동과 보육예산과 관련되어서는 향후 지속적인 연구가 수반되어야 할 부분이라 할 수 있다. 또한 영유아 수가 보육예산에 정(+)¹의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 보육시설과 유치원에 다니는 아동에 대해 부모의 소득수준을 고려하지 않고, 연령별로 정책의 보조금을 지급하는 정책의 영향으로 자치단체에 거주하는 영유아의 수가 증가할수록 보육예산이 증가될 수 있을 것으로 판단된다.

둘째, 정치행정 요인 중 지방자치단체장의 특성을 살펴보면 앞서 제시한 분석결과들과 같이 여성 단체장일 경우 보육지원예산에 정(+)¹의 방향으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 연령은 또한 50대와 60대 모두 보육지원예산에 정(+)¹의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다만, 50대의 경우 자치단체 자체 예산에 미치는 영향력을 확인할 수 없었다. 또한, 소속정당도 예산분류와 상관없이 보수정당이 보육예산에 정(+)¹의 방향으로 영향력을 미친다는 결과도 이와 유사한 관점에서 살펴볼 수 있을 것이다. 한편 지방정부의 특성은 지방의회 여성비율과 공무원 수 모두 유의미한 영향을 살펴볼 수 없었다. 이는 앞선 모형들의 분석결과와는 상이한 것으로 보육지원과 관련하여 지방의회와 집행부의 영향력은 확인될 필요가 있다고 볼 수 있다.

셋째, 재정 요인으로 재정자립도는 전체 예산에서만 부(-)¹의 방향으로 유의미한 것으로 나타났다. 이로써 재정자립도는 본 연구의 분석모형 모두에서 보육예산에 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인하기 어렵다. 이러한 결과를 통해 지방자치단체들의 재정능력이 보육예산에 실제 고려되고 있다고 보기는 어려울 것이다. 다만, 기존 연구들의 결과들이 모두 일치하지 않는다는 점을 고려하여 후속연구에서 다시 확인할 필요가 있다.

넷째, 인구 요인으로 주민등록인구수는 예산분류와 상관없이 정(+)¹의 방향으로 유의미한 것으로 나타났으며, 출산율 역시 자치단체 자체 예산에 부(-)¹의 방향으로 유의미한 것으로 나타났다. 이는 단순히 자치단체의 인구수가 많다고 하여 보육예산에 영향을 미치는 것은 아니며, 인구구성이 어떻게 이루어 졌느냐에 따라 보육예산을 결정하기 때문에 이러한 결과가 나타났을 것으로 판단된다. 예를 들어, 주민등록인구수에 아동보다 노인의 인구비율이 높다면 노인 정책에 예산의 비중이 높아 질 수 있다는 것이다. 하지만 출산율이 보육예산에 부(-)¹의 영향을 미친다는 결과는 다소 의아할 수도 있다. 그렇지만 보육예산은 지역주민들에게 정부의 보육서비스를 제공함으로써 지역의 출산율을 높이기 위한 수단으로 활용될 수 있다. 따라서 출산율이 낮은 지역일수록 보육지원예산을 증대시킴으로써 나타난 결과라고도 볼 수 있다.

〈표 6〉 보육지원예산 영향요인

구분		전체 예산		지자체 예산			
		β	S.E	β	S.E		
정책대상집단	전년도 기초생활보장 수급자 수	-412.5214	321.0551	-196.5243	120.7622		
	전년도 여성경제활동 인구 수	68.5318	56.7918	36.4617*	22.1254		
	전년도 영유아 수	271.7341***	204.2111	694.7912***	325.4515		
정치 행정 요인	지방자치 단체장 특성	성별	156.5347*	121.7371	185.4987***	124.6461	
		연령	50대	337.2316*	234.2211	476.4811	242.1602
			60대	441.1675**	261.4145	622.1813	384.8282
		소속정당	진보정당	519.2373*	303.5307	-656.9204	105.4758
			보수정당	613.1596***	182.5673	221.2848***	176.4872
		학력	대졸	362.7102	241.7114	203.6222	146.4811
			대학원졸	327.6417	241.6555	175.6143	125.3454
		경력	경영인	563.1847	20.1293	-735.5546	677.9679
			기타경력	176.5488***	144.5236	468.4236***	232.8996
		지방정부 특성	지방의회 여성의원 비율	298.4511	380.0081	558.0711	114.0845
공무원 수	418.5693		54.7781	-327.1166*	176.4897		
재정요인	전년도 재정자립도	-366.2116***	117.4816	-278.582	319.5919		
인구요인	전년도 주민등록인구수	-71.3669*	40.1721	-25.9122**	205.8455		
	전년도 출산율	-74.5495	90.3315	-88.9372***	319.7986		
_cons		-358.8711	468.7454	973.2208	131.7222		
Wald chi2(18)		4320.462		3133.753			
Prob > chi2		0.0000		0.0000			

(*p<.05, **p<.01, ***p<.001)

V. 결론 및 정책적 함의

본 연구는 한국 기초자치단체의 보육예산에 보육이념별 정책대상집단이 어떠한 영향을 미치고 있는 지에 대해 파악하고자 하였다. 기존 보육예산에 관한 연구들은 주로 보육정책의 효과 및 문제점 등을 파악하는데 주력하였으며, 영향요인에 관한 연구는 드문 편이다. 특히, 보육과 같은 복지이념에 따라 서비스의 대상범위와 같은 내용이 상이해질 수 있는 정책의 경우 예산을 결정한 시점에서 실제 영향을 주는지를 파악하는 것이 중요하다고 할 수 있다. 이에 본 연구는 2010년부터 2013년까지 수도권 내 기초자치단체의 보육이념에 따른 정책대상집단으로 저소득층 집단, 취업여성 집단, 아동 집단이 출산장려예산과 보육지원예산에 미치는 영향에 대해 분석하였다.

구체적으로 본 연구의 분석결과에서 도출된 함의를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 보육서비스와 같이 복지이념에 따라 목표가 상이해지는 정책이 효과에 대해 평가되기 앞서 그 정책목표가 어떻게 결정되는가에 관한 파악이 필요하다는 점을 제시하고자 하였다. 특히나 보육

서비스에 대한 깊은 고민과 이해를 바탕으로 일관된 정책목표를 가지고 추진되었다기보다 정권 등 정치적·사회적 여건에 따라 정책의 목표 및 성격이 변화해온 상황에서 보육정책이 실제 어떠한 요소에 영향을 받고 결정되었는지에 관한 고민의 중요성을 제시하였다고 볼 수 있다. 둘째, 이를 위해 보육정책의 이념적 모형에 대한 기존 논의에서 실증적으로 검증가능한 정책대상집단을 도출하고자 하였다. 즉, 잔여주의적 보육, 대리적 보육, 보편주의적 보육 모형에 대해 논의하고, 실제 기초자치단체의 대상집단들로 각각 저소득층(기초생활수급자), 취업여성(여성경제활동인구), 아동(영유아수)로 설정하여 이들이 보육예산과 맺고 있는 관계를 확인하였다. 셋째, 보육이념에 따른 각 정책대상집단이 기초자치단체의 출산장려예산과 보육지원예산에 대해 국고보조금 여부에 따라 미치는 영향을 확인하였다. 영유아수가 가장 많은 영향을 미치는 것으로 나타났고, 여성경제활동 인구가 그 다음으로 중요하게 고려되고 있음을 알 수 있다. 이를 통해 한국 기초자치단체는 보편주의적 보육모형에 따라가고 있는 것으로 파악할 수 있고, 대리적 보육 모형 또한 고려하고 있음을 시사한다고 볼 수 있다. 즉, 저소득층을 위한 선별적인 서비스가 아닌 여성의 경제활동 참여를 독려하고, 궁극적으로 아동의 복지 실현에 보다 중점을 두고 있는 것으로 볼 수 있다. 이를 통해 지금까지 보육예산의 결정에 고려된 대상집단을 확인함으로써 보육정책이 현재 어디를 향해가고 있는지를 파악하고, 앞으로의 방향을 설정하는데 기여하고자 하였다.

이상의 함의를 제공함에도 불구하고 본 연구는 앞서 설명한 바와 같이 제한된 분석자료로 인해 보육이념에 따른 정책대상집단의 도출과 그 측정에 있어 한계를 가지고 있다고 할 수 있다. 또한 전체 지방자치단체의 정책대상집단으로 확대하여 지역 유형별 차이를 확인하는 연구가 필요하다. 따라서 이를 극복하는 지방자치단체의 보육예산 결정요인에 관한 후속연구들이 보육이념에 따른 정책대상집단 도출에 노력한다면, 이들의 축적으로 인해 엄밀한 의미에서 적용될 수 있는 대상집단 선정을 가능하게 하고, 보육정책을 평가하고 바람직한 방향을 설정하는 데 보다 의미 있는 함의를 제공할 수 있을 것으로 본다.

참고문헌

- 강국진·최정우·배수호. (2013). 보육지출에서 나타나는 지역 간 불평등성 연구. 「한국정책학회보」 22(4): 141-161.
- 권경환. (2004). 지방정부 재정지출의 정향변화에 관한 연구. 서울대학교 박사학위논문.
- 강운호. (2003). 지방정부의 재정지출의 특성. 「한국정책학회보」 12(1): 151-176.
- 강혜규. (2004). 지방정부 사회복지 지출 결정요인: 기초자치단체 세출예산의 규모와 구조를 중심으로. 연세대학교 대학원 박사학위논문.
- 김경명. (2010). 지방자치단체장의 개인적 특성이 지방재정지출정향에 미치는 영향에 관한 연구. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 김경희·윤자영. (2009). 보육정책에 대한 여성주의적 비판: 보육예산에 대한 젠더분석을 중심으로 (2005년-2009년). 「여성학논집」 26(2): 33-65.

- 김근호. (2013). 기초지방자치단체 사회복지예산 결정요인에 관한 연구. 「한국보건복지학회」. 15: 7-29
- 김미혜·박은주·김민경. (2009). 재정분권 이후 기초지방자치단체의 사회복지예산 변화에 대한 결정요인 연구. 「사회복지정책」 36(4): 189-213.
- 김병규·이근수·조덕호. (2009). 지방정부의 정치적 특성이 복지비지출에 미치는 영향분석: 경상북도를 중심으로. 「한국행정논집」. 21(1): 129-146.
- 김성중·신주연. (2003). 지방재정지출의 결정요인 연구. 「공공정책연구」14: 3-21.
- 김승연·홍경준. (2011). 지방정부의 정부간 관계가 기초지방정부의 사회복지비지출에 미치는 영향에 관한 연구. 「사회복지연구」 42(3): 207-231.
- 김익균. (2005). 한국 보육정책과 보육이념의 형성과정. 「아동보육연구」. 1(1): 1-23.
- 김지경. (2005). 가구의 교육 및 보육시설 이용률과 지출비용에 영향을 미치는 요인. 「대한가정학회지」. 43(6): 47-60.
- 김지경·정윤미. (2013). 지방정부 청소년복지예산의 결정요인 분석. 「청소년복지연구」 15(1): 227-256.
- 김현숙. (2008). 보육료 지원 개선방안에 관한 연구: 차등보육료 확대방안. 「재정학연구」1(2): 61-103.
- 민연경·이명석. (2013). 지방자치단체 특성이 출산율에 미치는 영향에 관한 연구: 수도권 66개 기초자치단체를 중심으로. 「GRI연구논총」. 15(3): 367-386.
- 박경자·황옥경·문혁준. (2013). 우리나라의 보육정책. 「한국보육지원학회지」. 9(5): 513-538.
- 박고운·박병현. (2007). 지방자치단체의 사회복지재정에 영향을 미치는 요인. 「사회복지정책」. 31: 423-451.
- 박선옥. (2008). 미취학 자녀를 둔 가구의 자녀보육비 지출실태와 영향요인. 「소비문화연구」11(2): 197-212.
- 박지영·조정래. (2013). 지방의회 여성위원이 여성친화적 정책도입에 미치는 영향에 관한 연구: 출산장려금 정책을 중심으로. 「지방행정연구」27(3): 289-315.
- 백선희. (2003). 사회복지 이념적 모형을 통해 본 김대중 정부의 아동보육정책 평가. 「한국영유아보육학」 33: 23- 47.
- 서상범·홍석자. (2010). 한국 지방자치단체의 사회복지예산 결정요인에 관한 연구: 참여정부의 분권교부세를 중심으로. 「사회복지정책」 37(2): 151-177.
- 손희준 (1999). 지방자치체 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인 분석. 「한국행정학보」33(1): 91-97.
- 송다영. (2010). “자유선택” 정책설계내 계층과 젠더 문제 -한국 보육정책의 형성과 재편을 중심으로. 「한국가족복지학」 30: 347-378.
- 신용무. (2011). 지방자치단체 복지재정 지출결정요인에 관한 연구. 전남대학교 대학원 박사학위논문.
- 신희준·홍경준. (2014). 기초지방자치단체의 보육지출에 영향을 미치는 요인에 관한 연구. 「한국보육학회지」14(2): 19-36.

- 유보람·조정래. (2014). 특별교부세 배분 영향요인에 관한 연구: 기초자치단체장 특성을 중심으로. 「정부학연구」20(3): 247-276.
- 유희정. (2008). 보육정책의 현황과 과제. 「한국유아교육·보육행정학회 학술대회발표논문집」 23-58.
- 이상림. (2014). 저출산 대응 지방자치단체의 역할. 「보건복지포럼」 62-73
- 이승중 (2000). 지방자치와 지방정부의 복지정책방향. 「한국행정학보」34(4): 197-215.
- 이옥 (2010). 한국 보육정책 성과와 대한 비판적 고찰. 「아동학회지」 31(1): 197-216.
- 이재완·김교성. (2007). 지방자치단체 사회복지지출 수준의 결정요인 분석: 1995-2005. 「사회복지정책」31: 105-124.
- 이혜숙. (2014). 지방의회 여성의원의 의정활동과 성평등의식. 「한국여성학」 30(1): 113-171.
- 장동호. (2011). 지방자치단체 사회복지 예산 비중의 결정요인 탐색: 일반행정부의 경직성을 고려한 분석. 「사회과학연구」35(1): 127-154.
- 장영인. (2006). 보육재정 지원방식의 쟁점분석과 과제: 시설별지원과 아동별지원 간의 쟁점을 중심으로. 「한국영유아보육학」45: 251-279.
- 정윤미·강현아. (2012). 지방정부의 아동복지재정에 영향을 미치는 요인: 기초자치단체 아동복지세 출예산을 중심으로. 「사회복지정책」39(1): 283-308.
- 정진현. (2003). 지역복지재정 결정요인에 관한 연구: 광역자치단체 사회보장비를 중심으로. 「지방정부연구」7(4): 137-152.
- 정재훈. (2005). 돌봄노동으로서 보육서비스에 대한 국가개입을 통해 본 한국형 복지국가 유형 연구. 「사회복지연구」27: 133-161.
- 조수현. (2009). 지방정부 사회복지예산 결정의 메커니즘과 구조적 맥락. 「지방행정연구」 23(2): 101-131.
- 진재문. (2006). 지방정부의 사회복지예산 결정요인 연구. 「사회복지정책」24: 5-30.
- 최성락·노우영. (2007). 지방자치단체장의 리더십이 사회복지비에 미치는 영향 분석: 단체장 이전 경력을 중심으로. 「한국정책연구」 7(1): 115-131.
- 최성은. (2011). 보육료지원과 기혼여성의 노동공급에 관한 연구. 「사회보장연구」 27(2): 85-105.
- 하능식·신두섭. (2014). 지방자치단체 복지수요변화와 재정전망. 「경제연구」32(1): 207-237.
- 한원택·정현영. (1994). 지방자치실시에 따른 지방정부 재정지출의 변화 및 요인. 「지방자치연구」 6(2): 5-27.
- 현재은. (2014). 보육정책 변화와 여성의 시간 배분 변화에 대한 분석. 「한국행정학보」. 48(1): 207-231.
- 홍운기. (2008). 한국 지방정부의 정책결정요인: 기초지방정부의 경제개발정책을 중심으로. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 홍성일. (2006). 재정자립도가 취약한 지방자치단체의 사회복지예산 결정요인에 관한 연구.. 중앙대 석사학위논문.
- Baicker, K. (2005). The Spillover Effects of State Spending. *Journal of Public Economics* 89.
- Beck, N. & Katz, J. N. (1996). Nuisance vs. Substance: specifying and estimating time-series-

- cross-sectional models. *Political Analysis*. 6:1-36.
- Esping Anderson, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- George & Wilding. (1994). *Welfare and Ideology*, London: Person Education Limited. 복지와 이데올로기. 김영화·이옥희 역, 한울 1999.
- Fabricant, S. (1952). *The Trend of Government Activity in the United States Since 1900*. NY: National Bureau of Economic Research. Brazer, 1959.
- Kelly, A. (1976). Demographic Change and the Size of the Government Sector. *Southern Economic Journal* 43(4).
- Mogull. (1989). Determinants of state public welfare expenditures: an analytical survey. *The Mankind Quarterly*. 30: 39-64.
- Peterson, P. (1981). *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Podesta, F. (2000). Recent developments in Quantative comparative methodology: the case of pooled time series cross section analysis. DDS paper SOC. <http://www.unibs.it/sites/default/files/research/allegati/1233pode202.pdf>.
- Timuss, R. M. (1974). *Social Poliucy*, London: allen and Urwin,
- Wildavsky. (1986). *Budgeting: A comparative Theory of Budgetary Process*. Transaction Books.

하민지(河旻志): 성균관대학교 국정관리대학원에서 “지방정부의 정책변동 영향요인에 관한 연구: 정책유형별 예산 변동에 미치는 지방자치단체장의 영향을 중심으로”(2014)로 박사학위를 취득하고, 현재 선문대학교 정부간관계연구소 전임연구원으로 재직중이다. 주요 관심분야는 정책과정론과 평가, 지방행정, 상생협력 등이며, 최근 주요 논문으로는 “한국 지방자치단체장의 특성이 정책변동에 미치는 영향에 관한 연구”(2014), “한국 기초자치단체의 문화 및 관광 분야 예산변동 영향요인에 관한 연구”(2014), “화재사건 이후 정책학습에 관한 탐색적 연구”(2013) 등이 있다(veditto@hanmail.net).

임다희(林多熙): 성균관대학교 국정관리대학원에서 행정학 석사학위를 취득하고, 동 대학원 박사과정을 수료하였다. 주요 관심분야는 정책이론, 정책평가, 교육·여성정책 등이다. 최근 주요 논문으로는 “정책결정에 있어서 kingdon의 다중흐름모형의 실증적 접근-한국의 대외원조 정책을 중심으로-”(2015), “근로장려세계의 노동공급 효과분석: 가구특성과 성별에 따른 분석”(2014), “대졸자의 취업성과 결정요인에 관한 연구-임금 및 직무만족을 중심으로-”(2014), “인적개발과 사회지속발전 영향요인의 구조적 모형”(2013), “인적자본·동기부여·교육복지이론을 통한 교육격차 영향요인에 관한 연구(2013)”, “서울시 고등학생의 학업성취도 결정요인”(2012) 등이 있다(limdahee@skku.edu).

Abstract

A Study on the influence of the policy target groups in accordance with the ideology of childcare on childcare budget in local governments in Korea

Ha Min Ji
Lim Da Hee

This study focuses on child care policy goals and financial burden of the local government, according to the childcare budget of the central government increased. In the case of policies such as childcare that content can be different from the same scope of services in accordance with the welfare ideology. The idea was to identify target groups according to how the real impact on the budget at the time determined the budget. In 2010-2013 as a policy target groups in accordance with the ideology of care in local governments, low-income groups, employment groups of women, children groups analyzed the impact on the budget to encourage childbirth and child care support budget. As a result, in the situation that has the aim and nature of child care policy changes depending on the regime, including political and social conditions, actually presents the empirical results as to whether the budget is determined by some factors. In other words, local governments in Korea are mostly going to have to understand that according to the Universalism model was confirmed considering also that subrogate model. This can be seen as suggesting local governments in Korea encourage participation of women in economic activities not selective services for low-income families, ultimately that focuses more on the realization of children's welfare. If follow-up studies are accumulating about the policy target groups in accordance with the ideology childcare, deemed to be able to provide more meaningful implications to evaluate and set the desired direction of care policies.

Key Words: the ideology of childcare, childcare budget, policy target group