

국내 보육지원사업의 성과평가 방향

성과관리센터 이미리 연구원

- 성과관리센터의 Brownbag Seminar는 센터 내 연구진 간의 의견공유를 위한 장으로 마련되어 운영되고 있습니다.
- 본 자료는 한국조세연구원의 공식 견해가 아니며, 연구자 개인의 견해이고 진행 중인 연구이므로, 인용을 삼가 주시기 바랍니다.

I. 서론

- 2006년도에 수립된 「저출산고령사회기본계획」에 근거하여 육아지원을 포함한 저출산 분야의 예산은 2006년 2.1조원에서 2010년도 5조원이 계획되어 있어 영유아의 보육료 지원예산은 꾸준히 증가할 것으로 예상됨
 - 보건복지가족부의 2008년도 보육지원 부문 예산은 전년대비 31%의 증가율을 보였고,
 - 사업별 예산을 살펴보면 차등보육료 및 만 5세아 무상보육 등 보육료지원 사업과 국공립시설 인건비 지원과 기본보조금 등의 시설운영지원 사업이 각각 전체 예산의 56%와 39%를 차지함

- 보육지원을 강화하기 위해 정부는 7개의 단위사업을 설정하고 보육의 공공성을 강화하고 보육서비스의 질적 수준을 향상시키고자 함
 - 국공립 보육시설의 확충 및 노후된 보육시설의 기능을 보강하여 영유아에 대한 질 높은 보육서비스를 제공하고,
 - 영유아 보육료 및 기본보조금 지원 등 보육비용에 대한 정부의 지원확대로 보육비용 부담 경감과 보육 서비스를 개선하고자 함

표 1 보육지원 단위사업

(단위: 백만원)

	'07년 예산	'08년 예산	증감
계	1,043,474	1,362,615	319,141
보육시설운영지원	379,887	529,146	149,259
기본보조금시범사업 및 사업평가	2,877	5,000	2,123
영유아보육료 지원	593,605	765,751	172,146
보육시설기능보강	41,729	34,464	△7,265
보육인프라 구축	4,235	5,428	1,193
보육시설평가인증	7,378	8,462	1,084
교재교구비 및 차량운영비	13,763	14,364	601

II. 국내 보육지원 사업

1. 보육시설 운영지원

- 사업목적은 국공립, 법인시설, 취약보육¹⁾시설에 대한 종사자 인건비 지원과 민간 시설의 운영비 지원을 통해 보육서비스 질을 높이고 취약보육을 활성화하는 것임
 - 보육시설 운영비의 일부를 국가가 부담함으로써 부모의 보육비 부담을 경감시키고 보육서비스의 질을 제고하고자 함
 - 예산상의 한계로 우선 국공립·법인시설 위주로 지원하고 점진적으로 민간시설에도 지원을 확대하기로 함
 - '06년에는 민간시설 영아에 우선하여 기본보조금을 지원하고 '08년부터는 민간시설 유아까지 기본보조금 지원을 확대적용함

표 2 보육시설운영지원 사업 내역

(단위: 백만원)

	'07년 예산	'08년 예산	증감
보육시설운영지원	379,887	529,146	149,259
종사자 인건비	247,158	299,383	52,225
민간영아기본보조금	132,729	229,763	97,034

- 이 사업은 91년 「영유아보호법」이 제정된 이후 계속된 사업으로 지자체 국고 보조형태로 지원되고 있으며 국고보조 비율은 서울과 지방이 각각 20%와 50%임
 - 정부는 보육비용 지원에 관한 통일적인 기준과 방향을 제시함과 동시에 관련 비용을 지원하는 것이며,
 - 지자체는 지정된 보육시설에 운영비 지원금을 집행하고 시설 운영을 지도·감독하는 방식으로 관리하고 있음
- 사업의 성과를 평가하기 위한 성과지표는 '취약보육실시율'과 '정부지원시설이용률'이 있음

1) 영아, 장애아, 시간연장 보육 등 재정지원이 부재한 상태에서는 시설 또는 부모부담만으로 운영이 곤란한 보육을 지칭

- 취약보육실시율²⁾은 정부지원 이후 취약보육아동이 얼마나 증가했는지 파악하는 결과지표이며,
- 정부지원시설이용률³⁾은 정부지원이 없는 시설보다 정부지원시설의 이용아동이나 보호자의 만족도가 높다는 조사결과를 바탕으로, 정부지원시설 이용아동의 증가는 상대적으로 정부지원 보육시설에 대한 높은 만족도를 나타내는 것으로 판단함
- 다만 취약보육실시율은 보육시설이용아동 전체 중에서 취약보육서비스를 받는 아동의 비율이 나타나지 않으므로 전체 보육아동 중 취약보육아동의 비율을 추가적으로 파악하는 것이 필요함

2. 영유아보육료 지원

- 아동에게 양질의 보육서비스를 균등하게 제공하고 부모의 보육비용 부담을 완화하기 위한 보육료 지원이라는 명확한 사업목적 하에서 보육시설을 이용하는 일정 소득인정액 이하의 가구아동에게 보육료를 지원함
 - 동 사업의 시행은 여성의 경제활동 제고와 출산율 제고에 직·간접적으로 기여하고 있음
- 사업의 재원조달은 국비와 지방비간 매칭사업으로 추진되는데 서울의 경우 국비와 지방비를 각각 20%와 80%, 지방의 경우 국비와 지방비를 각각 절반씩 분담하는 것으로 함
- 「영유아보육법」에 근거하여 91년 차등보육료지원을 시작으로 지원내용을 확대하며 사업을 계속적으로 진행하고 있음
 - 0~4세 영유아에 대하여 소득수준에 따라 저소득층 차등보육료 지원
 - 취학 전 만 5세를 대상으로 일정 소득수준 이하의 가구에 대하여 보육료 전액 무상지원
 - 보육시설을 이용하는 모든 장애아동에게 보육료 전액지원
 - 두 자녀 이상이 동시에 보육시설을 이용하는 경우 일정소득 이하의 가구 자녀에게 연령별 보육료 단가의 50% 지원

2) (취약보육 아동수 / 정부지원시설 아동수) × 100

3) (정부지원시설이용 아동수 / 보육시설이용 아동수) × 100

표 3 영유아보육료지원 사업 내역

(단위: 백만원)

	'07년 예산	'08년 예산	증감
영유아보육료지원	593,605	765,751	172,146
차등보육료 지원	409,004	556,032	147,028
만5세아 무상보육료 지원	130,307	125,512	△4,795
장애아 무상보육료 지원	32,403	36,281	3,878
두자녀 이상 보육료 지원	21,891	47,926	26,035

- 성과지표로는 '보육료지원 아동수'와 '수혜자 만족도'가 있음
 - 보육료지원 아동수는 보육료 지방자치단체 교부액을 기준으로 아동수를 산출하며 부모의 보육부담 경감이라는 성과목표 달성을 효과적으로 확인하기 어려운 단순 산출지표로 보임
 - 수혜자 만족도는 사업의 성과를 효과적으로 평가하기 위해 2007년부터 성과지표로 설정됨

Ⅲ. 미국 보육지원 사업

- 미국의 보육관련 사업은 빈곤아동들을 대상으로 하는 보육비 지원사업과 일반가족의 아동들을 대상으로 하는 세제혜택 등으로 구분됨
 - 보육비 지원사업은 저소득층 가구를 대상으로 보육비용을 직접적으로 지원하거나 보육서비스 구매력을 증대시킬 수 있도록 함
 - 소득수준, 자녀수와 나이, 표준보육비용 지출 등을 기반으로 하여 차등적으로 비환급성 세액공제를 제공함으로써 일반가정의 보육을 지원함

- 96년 이후 연방정부는 세 가지 유형의 포괄보조금을 통해 자산조사형 보육지원(mean-tested assistance with child care)을 시행하고 있음

1. 아동보육발달기금(Child Care and Development Fund, CCDF)

- 미국 아동보육서비스 중에서 가장 큰 재원으로 저소득층 가구에 보육서비스를 제공하기 위해 90년 처음 시행됨
 - 아동보육발전기금은 저소득층 가구에 보육서비스를 제공함으로써 새로운 직업에 종사하거나 기존 직업을 유지할 수 있도록 하는 등 경제적인 자립을 증진시키기 위해 시작됨
 - 아동에게 양질의 보육서비스를 균등하게 제공하고 부모의 보육비용 부담을 완화하고자 하는 우리나라의 사업목적과는 상반된 모습을 보이고 있음

- 장기목표는 저소득 근로계층의 보육서비스 질을 개선하고 보육문제가 일을 하는데 장애요소가 되는 가구의 비중을 감소시키는데 있음

- 아동보육발전기금은 기존의 사업과 중복되는 것 보다는 오히려 기존 보육사업 및 관련된 저소득계층 지원사업과 연계되도록 함
 - 96년 제정된 개인책임과 근로기회조정법(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, PRWORA)을 근거로 3개의 개별적인 보육사업이 폐지되고 연방정부가 해당 주에 정액교부금을 지급함으로써 통합적인 보육 보조금 사업을 시행함
 - 예를 들어 주정부가 한시적 빈곤가족부조 기금의 30%까지 아동보육발전기금에서 사용할 수 있도록 허용함

- 성과지표는 고용과 경제자립 및 보육의 질과 학교준비라는 성과목표 하에서 장기지표와 연간지표로 구분됨

가. 장기지표

- 고용의무참여에서 면제된 자녀가 있는 TANF 수혜가구의 비율감소(고용과 경제자립)
- 빈곤선 150% 이하에 해당하는 가구로서 정기적으로 타인양육(non-parental)을 공급받는 3살~5살의 유치원을 가지 않은 아동의 비중증가(보육의 질과 학교준비)

나. 연간지표

- 연방빈곤선 150% 이하의 아동수와 비교하여 CCDF, TANF, SSBG를 통해 수혜를 받고 있는 해당아동의 비율유지⁴⁾(고용과 경제적인 자립)
- 보육관련 보조금을 받고 있는 가구와 아동에게 서비스를 제공하는 정부의 승인을 받은 보육기관의 비율증가(고용과 경제적인 자립)
- 조기영유아개발전문기관(early childhood development professional organization)으로부터 승인받은 보육센터의 수(보육서비스 질과 학교준비)
- K-12 기준을 준용하며 3살~5살의 아동에게 학교준비교육(school readiness skills)을 실시하는 주의 수(보육서비스의 질과 학교준비)
 - literacy, language, prereading, numeracy 등의 교육내용이 포함되고 2년에 한 번씩 측정함

2. 한시적 빈곤가족부조(Temporary Assistance for Needy Families, TANF)

- 개인책임 및 근로기회 조정법(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, PRWORA)은 1995년에 제정된 사회보장법의 일환으로 시작되어 미국 공공부조의 중심적 제도로 자리잡은 부양가족부조(Aid to Families with Dependent Children, AFDC)를 한시적 빈곤가족부조(Temporary Assistance for Needy Families, TANF)로 대체⁵⁾
 - 복지개혁으로 인해 이전의 AFDC 수급자에게 지급되던 한시적 보육부조, 취약

4) 수혜아동의 수보다 비중을 반영하기 위해 지표가 2006년 변경됨

5) Aid to Families with Dependent Children(AFDC), Job Opportunities and Basic Skills Training(JOBS), Emergency Assistance(EA) 등이 폐지됨

아동보육 등은 모두 아동보육발달기금으로 통합됨

- 또한 전통적인 소득지원 전략(income support strategy)은 고용지원 전략(employment support strategy)으로 이행되어 빈곤가족에 대한 연방정부의 소득보장책임의 철회를 가져옴
 - 복지수급자격을 평생 5년으로 제한하며 노동을 요구함

□ 개인책임 및 근로기회 조정법에서 TANF의 사업목적에 대해 4가지로 명확하게 정의해 놓음

- 빈곤가구 지원을 통하여 아동들이 자신의 가정이나 친척 집에서 보호, 양육 받을 수 있도록 함
- 직업훈련, 취업알선, 결혼 등을 장려함으로써 복지의존도 감소 유도
- 미혼모 출산의 예방
- 양부모 가정의 유지

□ 한시적 빈곤가족부조는 자녀가 있는 저소득층 가구에 대해 현금을 지원하는 유일한 연방수준의 사업임

- 생계보조금(Supplemental Security Income)이나 주정부 일반부조(State General Assistance) 등 자산조사형 현금지원 사업이 있으나 대부분 수혜성 사업(entitlement programs)으로 TANF와 지원대상이 중복되지 않으며,
- Food Stamp, CCDF, 의료부조는 TANF와 달리 현금지원 방식이 아니며 일반적으로 정책목표가 폭넓지 않음

□ TANF의 성과지표는 장기와 연간지표가 동일함

- 새롭게 고용된 TANF 수혜자의 비중
 - 노동시장 진입을 측정하기 위한 지표
- 전체 가구 중 양부모가정에서 양육되고 있는 아동의 수
 - 사업목표 중의 하나인 양부모 가정의 유지를 측정하기 위한 지표
- 1분기 동안 고용된 이전 혹은 현재 TANF 수혜자 가운데 2분기 연속 고용된 수혜자의 비율
 - 고용의 유지정도를 파악하기 위한 지표
- 근로활동참가비율(work participation rates)을 만족하는 주정부의 비율
 - 전체 수급가구의 50%가 노동시장에 참여하는 주정부의 비율을 측정

6) Caseload Reduction Credit을 적용함

- 기준이 되는 분기와 연이은 분기사이에 이전 혹은 현재 TANF 수혜자들이 벌어들인 수입의 증가율
 - TANF 수혜자들이 노동을 함으로써 획득한 수입을 측정하기 위한 지표

3. 사회서비스 포괄보조금(Social Services Block Grant)

- 사회서비스 교부금의 사용에 있어서 주정부에 높은 재량을 부과하고 주정부가 경제적인 자립의 실현, 가족의 연합과 아동의 학대 및 착취 등의 예방에 관한 사업집행시 이를 지원하는 것이 사업의 목적임
- 연방정부에서 시행하고 있는 많은 사업이 SSBG와 유사한 사업목표를 가지고 있음
 - 자금의 우선권 선정에 대해 주정부에 재량을 부여하는 것은 TANF와 유사하며 CCDF와는 자금지원 영역이 상당부분 중복됨
 - 또한 연방정부, 주정부, 그리고 지방정부 등과 연계하여 자금을 지원하는 경우가 빈번하게 이루어지고 있어 SSBG에 의해 지원되는 사업을 별개로 구분하기가 어려움
- SSBG는 장단기 성과지표가 존재하지 않으나 주정부의 사업목표와 연계되는 장단기 성과지표 개발을 위해 노력하고 있음
 - 2006년 행정비용을 전체 비용에서 차지하는 비율로 나타내는 효율성 지표로 개발하였고 장단기 지표개발을 위해 예산관리처와 협의 중에 있음

- AFDC 수급가구의 규모를 기준으로 전년도 수급가구를 몇 %나 감소시켰는지 계산하여 이 비율에 해당하는 비율을 주정부가 충족시켜야 하는 근로활동참가율에서 감소시켜 줌

표 4 미국 보육지원 프로그램

단위: 백만달러

	한시적 빈곤가족 부조	아동보육발달기금	사회서비스 포괄보조금
법정권한	개인책임 및 근로기회 조정법(1996)	일괄예산조정법(1990) 개인책임 및 근로기회 조정법(1996)	사회보장법(1935)
연방행정부서	보건성(Department of Health & Human Service), 아동가족청(Administration for Children and Families)		
예산(2009년)	17,059	4,979	1,700
수혜대상	어린 자녀가 있는 빈곤가족, 빈곤 임신모	주 중위소득의 85% 이하의 가족으로서 취업상태이거나 교육/훈련 중인 가족	주 재량
아동연령	주에서 분류된 빈곤아동	13세 미만 혹은 장애인, 법정보호 상태인 경우	주 재량

자료: Green Book, 2004

4. 시사점

- 우리나라 보육서비스의 성과목표는 양질의 보육서비스를 균등하게 제공하고 부모의 보육비용 부담을 완화하는 것으로 근시안적인 목표설정으로 보임
 - 미국의 경우와 같이 수혜자들의 경제적인 자립까지 연결되는 장기적인 목표설정이 요구됨

- 성과목표를 효과적으로 확인할 수 있도록 지표개발의 지속적인 검토가 필요함
 - 영유아보육지원사업의 성과지표 보육료지원 아동 수는 단순 산출지표로서 부모의 보육부담 경감이라는 성과목표 달성을 명확하게 보여주지 못함

- 재원조달 형태가 중앙정부와 지방정부가 설정된 비율만큼 공동으로 부담하는 경우 중앙정부 수준에서 성과지표를 설정하는 것이 쉽지 않음
 - 미국의 TANF의 관련 재원은 연방정부(TANF Block Grant)와 주정부(Maintenance of Efforts)가 각각 부담함
 - 우리나라의 경우도 재정부담 완화를 위해 매칭형태로 지원함
 - 특정목적용 가지고 중앙정부는 지방정부에 자금을 제공하므로 성과에 대한 연대책임의식(joint accountability)을 고취시키고 국가적인 기준과 지방정부가 달성해야 하는 성과를 협의하여 설정할 필요가 있음

참고문헌

정봉협, “보육정책분야 성과지표개발 제안”, 여성가족부, 2007. 8

한국개발연구원, 「재정사업 심층평가 지침」, 2006.

박대식, “미국의 복지개혁”, 한국농촌개발연구원

홍승아, “미국의 보육정책 - 시장화 전략과 잔여적 보육정책”, 한국여성개발원

Department of Health and Human Services, 「FY2008 Annual Performance Report」