

참여정부 정책보고서 목록 (77)

I. 사회·정치개혁 관련 (7)

- 1-01 참여정부 정치개혁의 성과와 과제
- 1-03 반부패 투명사회 구현
- 1-05 포괄적 과거사 정리
- 1-07 언론분야 개혁
- 1-02 사법제도 개혁
- 1-04 권력기관 제자리 찾기
- 1-06 공공갈등관리시스템 구축

II. 정책추진 관련 (47)

경제분야 (17)

- 2-01 부동산시장 안정 및 주거복지
- 2-03 신용불량자 대책
- 2-05 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설
- 2-07 차세대 성장동력산업 육성
- 2-09 농업 농촌 종합대책
- 2-11 자율 관리 어업 정책
- 2-13 자유무역협정(FTA) 체결 확대
- 2-15 향만인력 공급체제 개혁
- 2-17 지상파 TV의 디지털 전환과 확산
- 2-02 금융시장 안정
- 2-04 21세기 새로운 국가발전전략 '국가균형발전'
- 2-06 국가균형발전을 선도하는 행정중심복합도시 건설
- 2-08 글로벌 중소기업 육성
- 2-10 쌀협상과 양정개혁의 완성
- 2-12 불법 소형기선저인망어업의 정리
- 2-14 선진한국을 위한 국가기술혁신체계(NIS) 구축
- 2-16 해외자원 확보 경쟁

사회분야 (24)

- 2-18 노인복지 정책
- 2-20 기초생활 보장 강화
- 2-22 주민 서비스 혁신
- 2-24 건강보험 개혁
- 2-26 안정적 자녀 양육 지원
- 2-28 여성인력개발
- 2-30 차별시정 강화
- 2-32 노사관계 개혁
- 2-34 교육격차 해소
- 2-36 사립학교법 개정
- 2-38 2008 대입제도 개선안
- 2-40 아시아문화중심도시 조성
- 2-19 장애인 정책
- 2-21 아동에 대한 사회투자, 아동정책
- 2-23 국민연금 개혁
- 2-25 저출산·고령사회 대응
- 2-27 호주제 폐지
- 2-29 성매매 방지
- 2-31 비정규직 보호
- 2-33 일자리 창출
- 2-35 교원평가제 도입
- 2-37 교육정보화시스템(NEIS)
- 2-39 지속가능발전의 확산
- 2-41 한국문화예술위원회 설립

통일외교분야 (6)

- 2-42 참여정부의 북핵문제 해결과정
- 2-44 한미동맹의 미래지향적 조정
- 2-46 국방개혁 2020
- 2-43 남북관계 발전
- 2-45 글로벌정상외교
- 2-47 이라크 파병의 성과와 교훈

III. 정부혁신 관련 (21)

- 3-01 정부혁신의 확산과 관리
- 3-03 정부 성과관리시스템 혁신
- 3-05 국민참여형 민원제도 개선
- 3-07 기록관리 혁신
- 3-09 참여정부 인사혁신
- 3-11 고위공무원단도입과 공직개방
- 3-13 균형인사 정책
- 3-15 제주특별자치도
- 3-17 교육자치 정책
- 3-19 참여정부의 재정분권
- 3-21 새로운 도전, 국가위기관리
- 3-02 정책품질 관리체계의 마련
- 3-04 정부조직과 기능의 효율적 운영과 관리
- 3-06 전자정부시스템의 구축
- 3-08 온나라 정부업무관리시스템
- 3-10 정무직 및 공공기관 인사시스템 혁신
- 3-12 공무원 성과관리 및 훈련시스템 확산
- 3-14 재정운영시스템 혁신
- 3-16 자치경찰제 추진
- 3-18 주민 직접 참여제도
- 3-20 정책홍보시스템 혁신

IV. 청와대 개혁관련 (2)

- 4-01 대통령비서실의 변화와 혁신
- 4-02 국정과제위원회의 설치와 운용

안정적 자녀양육 지원체계 구축

- 보육의 공공성 강화를 위한 노력 -

2008

대통령자문
정책기획위원회

발 간 사

참여정부가 혁신과 통합을 표방하며 출범한 지 5년, 이제 그 성과와 한계에 대한 스스로의 평가를 국민들 앞에 내놓을 때가 되었습니다.

참여정부의 지난 5년은 말 그대로 긴장의 연속이었습니다. 혁신과 통합의 길목마다 어김없이 반발과 저항, 분열 세력의 방해가 끊이지 않았습니다. 일부 언론과 정치세력의 왜곡과 호도 앞에 정부의 어떤 정책 활동도 사실 그대로 국민들에게 전달되는 경우가 드물었습니다. 혁신과 통합 과정에서 왜곡된 진실을 바로 잡는 것은 참여정부의 의무이자 과제일 것입니다.

특정 정부에 대한 객관적이고 공정한 성과 평가가 이루어지기 위해서는 정책추진 당시의 목표와 정책 환경이 객관적으로 제시되어야 할 것입니다. 정책추진 과정에서의 우여곡절과 해결과정, 해결방법도 가급적 상세하게 전달되어야 합니다. 객관성을 보장할 수 있는 다양한 자료와 증언도 뒷받침 되어야 할 것입니다. 『참여정부 정책보고서』는 이런 고민에서 기획되었습니다.

『참여정부 정책보고서』는 지난 5년 동안 추진되었던 핵심 정책 중 77개 과제를 선정, ‘정책과정중심’으로 정리한 것입니다. 명칭을 ‘정책보고서’로 한 것도 일반 백서 처럼 정책의 진행 일지나 자료를 모아 놓는 수준이 아니라 정책의 전 과정을 생생하게 기록하여 국민들에게 보고 하자는 취지에서 비롯된 것입니다.

2005년 11월 노무현 대통령의 지시에 따라 시작된 정책보고서 작업은 청와대 비서관실별 집필 T/F팀과 정책기획위원회 주관으로 본격 추진되었습니다. 보다 생생한 기록을 만들기 위해 전·현직 국무총리와 청와대 수석 및 보좌관과 비서관, 전·현직 장·차관과 담당 공무원, 시민사회 단체, 국회의원 등을 직접 또는 서면 인터뷰를 했습니다. 국회 속기록과 언론 보도, 각계의 성명서와 기고문을 수집하고 분석하기도 했습니다.

정책보고서는 일반 백서와 차별화하고 보다 내실 있는 보고서를 만들기 위해 몇 가지 기본 원칙하에 추진되었습니다.

첫째, ‘정책과정’ 중심으로 기록하고자 하였습니다. 정책추진과정의 우여곡절과 정책에 관여했던 사람들의 기억을 기록으로 남겨 국정외 소중한 경험들이 계승될 수 있도록 하기 위해서입니다. 정책과정 중심의 기록은 ‘사적 기억’을 ‘공공의 기록’으로 만드는 의미 있는 일이 될 것입니다.

둘째, 성과의 나열이나 자화자찬이 아니라 정책 추진 과정의 다양한 찬반 논란을 객관적으로 기술하고자 하였습니다. 때문에 77개 과제 중에는 성과가 미흡한 과제도 포함되어 있습니다.

셋째, 객관적인 자료와 논증을 통해 참여정부의 정책에 대한 잘못된 인식이나 정치적 곡해를 바로 잡으려 하였습니다.

넷째, 차기 정부에 넘겨줄 인수인계서의 의미를 두었습니다. 권력만의 인수인계가 아닌 정책의 실질적인 인수인계가 필요하기 때문입니다. 공무원들의 인사이동이나 조직 개편에도 불구하고 국정외 소중한 경험을 공유되어야 한다는 취지이기도 합니다.

이런 원칙에 바탕을 두고 작성된 정책보고서는 크게 사회정치 개혁, 정책추진, 정부 혁신, 청와대 개혁 등 4개의 대주제로 이루어졌습니다. 4개의 대주제는 다시 사회정치개혁 분야 7개 과제, 정책추진 관련 경제 분야 17개, 사회분야 24개, 통일외교 분야 6개 등 47개 과제, 정부혁신 분야 21개 과제, 청와대 개혁 분야 2개 과제 등 6개 분야 총 77개 과제로 구성되어 있습니다.

『참여정부 정책보고서』 작성 과정에는 많은 분들의 땀과 노력이 서려 있습니다. 집필을 책임진 청와대 각 비서관과 담당 행정관, 부처의 담당 공직자, 국책 및 민간연구기관의 연구원들이 참여하였습니다. 집필 초안을 검토하고 수정하는 과정에서 정책기획위원회는 물론 국정과제위원들의 적극적인 참여가 있었습니다.

또한 대부분의 과제들이 객관성을 확보하기 위해 많은 외부 전문가들의 감수를 거쳤습니다. 전 국무총리를 비롯하여 여러 부처의 전·현직 장차관이 해당 과제를 직접 검토하거나 인터뷰에 적극 참여해 주었습니다. 특히 청와대의 현직 비서실장과 정책실장 등도 바쁜 일정 속에서도 직접 보고서를 검토하고 수정해 주었습니다.

정책기획위원장으로서는 지난 2년 2개월 동안 정책보고서 집필 과정에 참여하여 심혈을 기울여 주신 여러 선생님들과 전·현직 공직자, 국책 및 민간 연구소 관계자 분들께 발간사를 빌어 심심한 감사의 말씀을 드립니다.

이 정책보고서는 국민은 물론 관련 공무원과 전문가들이 쉽게 접근하고 관리할 수 있도록 전 과제를 PDF 파일 형태의 CD로 제작 배포할 것입니다. 청와대 브리핑 및 정책기획위원회 홈페이지, 국가기록원 대통령기록관 홈페이지에 올려 무상 다운로드가 가능하게 하였습니다. 각 연구기관이나 단체의 홈페이지 등을 통한 자료의 재배포 및 연구자의 자유로운 인용도 허용할 것입니다.

정책보고서를 내놓는 지금 이 순간, 정책과정 중심의 새로운 백서 문화를 만들었다는 자부심과 냉철한 평가에 대한 두려움이 교차합니다. 정치적 견해의 차이를 떠나 정책성과와 한계를 객관적으로 기록하고 공정하게 평가받으려 했던 참여정부의 노력과 진실이 있는 그대로 읽혀지기를 바랄뿐입니다.

우리 국민의 애정 어린 비판과 조언, 따뜻한 위로를 기대하는 마음으로 『참여정부 정책보고서』를 국민께 바치고자 합니다.

감사합니다.

2008. 2

대통령자문 정책기획위원장 김 병 준

- 목 차 -

제1부 서론	1
제2부 육아지원정책의 배경	4
제1장 육아문제는 사회 공동의 책임	4
1. 미래인적자원으로서 영유아	5
2. 여성경제활동을 늘여야 한다	9
3. 저출산, 세계 최하위 출산율	12
제2장 참여정부 이전의 육아지원정책 평가	1
1. 소극적 예산지원과 지원방식의 불균형	15
2. 육아지원 기관, 서비스 제공에서의 불균형 문제	19
3. 육아지원 서비스 수준에 대한 평가	25
제3부 참여정부의 육아지원정책	29
제1장 보육업무를 여성부로 이관하면서	29
1. 업무이관에 대한 지지와 저항	29
2. 보편적 서비스로서의 육아지원	32
3. 육아지원은 공공서비스이다	33
4. 과학적 기초를 토대로 한 정책수립	38
제2장 참여정부가 수립한 적극적 육아지원정책	1
1. 제1차 육아지원정책	40
2. 제2차 육아지원정책	47
3. '새싹플랜': 중장기 보육계획	54
4. '새로마지플랜 2010' : 제1차 저출산·고령사회기본계획	62
5. '함께가는 희망한국 비전 2030'	66

제3장 육아지원 예산 확대와 효율적 운영방안 모색	68
1. 육아지원 예산의 대폭 확대에 대한 찬성과 반대	69
2. 예산지원방식의 개혁 : 아동을 중심으로	72
3. 소득에 따른 보육료·교육비 차등 지원	89
4. 시설별 지원	93
5. 취약 영유아 지원	94
6. 아동 중심 지원방식이 불러온 갈등	97
7. 아동수당과 기본보조금을 둘러싼 논란	99
제4장 공공서비스 제공을 위한 준비	103
1. 육아지원의 법적 기반 확립	103
2. 보육교사 국가자격관리제도 도입	106
3. 국가수준의 유치원교육과정·보육과정 확립	108
4. 보육시설 평가인증제도 도입과정에서의 반발	110
5. e-보육(표준보육행정시스템) 구축	113
6. 관리감독 강화에 대한 관련단체의 저항	115
제5장 국공립시설의 확충	117
1. 보육전문가 연석회의 개최	117
2. 국공립 보육시설 확충 TF 운영	122
3. '새싹플랜'의 국공립시설 확충 방안	126
4. 국공립시설 확충에 대한 민간보육 단체의 반발	127
제4부 육아지원 정책 어디로 가야하나?	129
제1장 유아교육과 보육의 통합을 향하여	129
1. 유아교육과 보육 통합의 의미	129
2. 유아교육과 보육 통합을 위한 과제	133

제2장 육아지원정책의 방향과 목표	134
1. 육아지원정책의 방향	134
2. 육아지원정책의 목표	134
제5부 맺는말 : 육아지원, 희망을 향하여	137

제 1 부 서 론

육아지원의 중요성은 초기 여성문제에서 시작되었다. 가부장적인 우리 사회에서 여성들은 육아문제를 해결하지 않고는 사회활동과 관련하여 무엇 하나 편안하게 할 수 없었기 때문이었다. 이는 현재까지도 지속되는 현상으로 가사 및 자녀양육에서 여성들은 여전히 불평등을 겪고 있다.¹⁾ 그 결과 여성인력을 제한적으로 밖에 활용하지 못한다면 사회는 인력 활용에서 손실을 가져오게 될 것이다. 최근 저출산 문제가 빠르게 사회문제화 되자 이에 대한 대책으로 육아지원 문제가 집중조명을 받고 있다. 사회 존속을 위해서는 적정인구가 유지되어야 하고, 또 국가의 발전을 위해서는 태어난 아이들이 잘 자라야 한다. 태어난 아이들이 잘못 자란다면 국가적 손실을 클 수밖에 없기 때문이다. OECD의 여러 국가들이 어린이 양육에 국가가 책임을 지고 있으며, 그 이유를 여성의 경제활동참가율을 높이기 위한 것과 조화로운 가족의 일과 가정생활 지원, 저출산·고령화 문제에 대한 예방 및 대처, 저소득층 영유아에 대한 가난과 차별 금지, 모든 영유아들의 건강·영양·안전 보장을 위해서라고 언급하고 있다(OECD, 2006).

자녀양육에 대한 사회 및 정부의 지원은 참여정부 이전 시기에는 소극적이었다고 평가할 수 있으며, 참여정부에 들어오면서 사회변화와 더불어 사회의 주요문제로 다루어지고 있다. 참여정부에 들어와 특히 많은 변화와 개혁이 이루어진 분야가 육아지원정책이라 할 수 있는데, 참여정부 이전 정부는 저소득층을 대상으로 정책을 수행하였으며, 저소득층 이상 계층에게는 부모가 육아를 전적으로 부담하도록 하였다. 나아가 이용하는 기관 유형에 따라서도 지원은 차별적이었다. 2002년도까지도 보육영유아 800,991명중 555,605명이 민간보육시설을 이용하고 있음에도 불구하고 보육정책은 국공립시설과 법인시설에 다니고 있는 245,386명만이 정부정책의 주요 대상이었다.

1) 보건복지부, 저출산고령사회위원회, 한국보건사회연구원(2005)의 연구 결과 부부의 가사 및 자녀양육 역할분담 실태에서 유배우 부인(20~44세)의 남편과의 가정일 공평도에서 58.5%가 불공평하다고 응답. 취업부인의 경우에도 54%가 불공평하다고 응답. 부부간 집안일 분담도는 전체 기혼여성의 76.2%가 '전적으로' 혹은 '대체로' 집안일을 맡아서 한다고 응답. 부인이 취업시에도 부인이 전담하는 비율이 66.2%로 높게 나타났음. 부부의 집안일 및 자녀돌보기 평균투여시간은 부인의 경우 5시간 20분인데 반해, 남편은 약 4시간 정도로 차이가 있었으며, 맞벌이 부부의 경우에도 평균 약 시간 정도의 차이가 나타나 가사 및 자녀양육 역할은 여전히 여성의 몫이었다.

참여정부가 시작되면서 참여정부는 육아지원에 대하여 기존의 소극적 자세에서 벗어나 육아지원을 공공서비스로 자리매김하기 시작하였다. 모든 국민을 대상으로 한 육아지원 정책, 포괄적이고 종합적인 중장기 계획 마련, 정부 지원예산의 유례없는 대폭적인 증가 등이다. 동시에 기존의 양적 확충정책의 효과분석을 통하여 교육·보육 서비스의 수준향상을 위한 정책에 중점을 두고 있다.

참여정부에서 육아지원의 중요성은 대선 공약에서부터 강조되었다. 노무현 대통령은 대선공약에서 “자녀를 낳기만 하면 정부가 적극적으로 양육을 지원하겠다”고 약속한 바 있다.

- 아이가 태어나서 맨 처음 1년, 이 시기가 가장 중요함. 낳은 자식은 국가가 키워줄 것임. 이를 위해 보육정책을 확실하게 하겠음(저출산의 사회적 영향과 대책: 제15회 국정과제조정회의, 2005.11.23).
- 선거 때 '아이를 마음 놓고 낳으십시오. 노무현이 키워드리겠습니다'라는 말씀을 드렸었음. 여성이 마음 놓고 사회활동을 할 수 있도록 하기 위해서는 자녀보육문제는 시급히 해결해야할 과제임. 이를 위해 정부는 '보육지원'을 2004년 국가재원 배분의 중점분야로 선정했음. 보육료 지원 대상을 현재의 25%에서 임기 내에 대폭 확대해 나갈 것임. 보육서비스의 질과 다양성도 높여나가겠음. 이로써 여성들이 안심하고 경제활동에 참여할 수 있도록 하겠음(여성주간 기념식 축하 관련 2003.07.04).
- 여성 인력을 일자리로 끌어내기 위한 어린이 보육 정책을 적극적으로 시행하여 잠재 성장력을 강화하려고 함(블룸버그통신 회견: 경제정책, 경기 관련, 2003.05.07).

참여정부가 육아지원을 국가의 우선정책으로 추진하고 있는 이유는 두 가지로 대별된다. 하나는 여성의 경제활동 참여를 증가시키기 위한 것이다. 다른 하나는 아이들이 잘 자라도록 하여 미래 국가 인적자원 개발을 보장하겠다는 것이다. 참여정부의 국정 12대 과제에는 보육문제 해결과 여성의 사회참여 확대가 포함되어 있다. 보육료의 평균 50%를 국가가 지원하고, 보육시설 평가인증제도 도입 등을 통하여 자녀를 안심하고 맡길 수 있는 질 높은 보육환경을 조성하겠다는 것이다. 나아가 방과 후 보육을 방과 후 아동복지 서비스로 확대 개편하는 등 종합적인 아동보호·육성체계를 구축하고자 하였다. 또한 시간제 육아 휴직제도 도입 등 휴직 제도를 쉽게 이용할 수 있는 방안을 마련하여 모성보호와 여성의 사회참여 기반확대를 포함하고

있다. 정부가 보육정책을 적극적으로 추진하겠다고 발표하자 이후 보육현장에서는 다양한 의견들이 제안되고 있다. 정부는 이를 수렴하고 문제점들을 분석해 내는 등 적극적 육아지원정책을 추진해 오고 있다.

본 정책보고서는 제 1부, 제 2부, 제 3부로 나누어 작성되었다. 제1부는 참여정부 이전에 진행되었던 정책의 진행과정을 소개하고 발생된 문제점을 짚어보았다. 제2부는 참여정부에 들어와 이루어진 육아지원정책의 변화 내용과 과정, 그 과정에서 나타난 문제점, 갈등과 정책성과에 대하여 살펴보았다. 제3부는 앞으로 나아가야 할 방향, 풀어야 할 숙제를 정리해 보았다.

제 2 부 참여정부 육아지원정책의 배경

육아지원정책은 사회의 요구에 따라 발전하였다. 사회의식의 변화와 여성경제활동의 증대는 가정의 역할과 육아 역할의 변화를 가져왔고 정부는 이러한 요구에 부응하려는 노력을 발전적으로 경주해왔다.

제1장 육아문제, 사회 공동의 책임이다

참여정부의 육아지원정책은 많은 변화와 개혁을 이루었다는 특징을 지닌다. 저출산 극복이라는 국가적 과제에 당면한 시점에서 육아지원정책은 가장 긴급하고 중요한 정책의 하나로 자리매김 되었으며 ‘함께가는 희망한국 비전2030’ 등 미래 한국을 위한 정책개발에서도 주요 논점이 되었다.

영유아들의 복지증진에 기초를 두는 육아지원은 초기에는 저소득층 및 소외계층의 자녀들을 대상으로 구빈적 차원에서 이루어졌다. 1921년 서울에서 태화기독교사회관이 탁아 프로그램을 개발함으로써 우리나라의 보육사업이 시작되었다. 그러나 1961년 아동복지법이 제정·공포됨으로써 탁아사업은 종래의 구빈사업적 성격을 벗어나 아동의 복리를 증진시키기 위한 사업으로 그 성격이 변화·발전되어 왔다. 또한 1970년대를 전후하여 보육에 대한 요구와 수요가 증가되면서 보육의 대상이 점차 확대되어 이제는 모든 영유아들이 보육의 대상이 되었으며 보육의 의미 또한 사회 복지적 차원으로 확장되어 영유아들의 복지적 삶을 위한 사회적 이슈로 등장하게 되었다²⁾.

이후 정부는 1982년 유아교육진흥법을 제정하여 기존의 어린이집, 새마을협동유아원 및 농번기탁아소를 새마을유아원으로 흡수·통합하여 운영해왔다. 그러나 여성의 사회참여 증가 및 가족구조의 핵가족화에 따라 보육수요가 급격히 증가하고 있는 반면, 기존 새마을 유아원의 육아지원은 미흡하고 보육시설 또한 절대 부족하여 취업여성의 자녀양육 문제가 큰 사회적 이슈가 되었다. 이에 따라 1987년 노동부는 남녀고용평등법에 의한 직장탁아제도를 도입하였고 1989년 보건복지부에서는 아동복지법에 의한 보육사업을 실시하였다. 그러나 영유아보육에 관련된 사업이 여러 부처에서 제각기 독자적으로 관리, 운영됨에 따라 정부재정의 비효율적 투자는 물

2) 여성가족부(2006). 보육사업안내 내용을 발췌, 재구성하였다.

론 영유아에 대한 체계적이고 효율적인 육아지원이 어렵게 되었다.

우리나라 육아지원사업의 획기적인 전환점으로는 1991년도의 ‘영유아보육법’ 제정을 들 수 있다. 영유아보육법령은 보육사업 주관부처를 보건복지부로 일원화하였고 종전의 단순 “탁아”사업에서 보호와 교육을 통합한 “보육”사업으로 확대·발전하였다. 이후 보건복지부에서는 10차례의 법령개정과 보육시설 확충계획을 통하여 늘어나는 보육수요에 대응하고 보육서비스의 질 향상을 위해 지속적인 노력을 하였다. 2004년 1월에는 영유아보육법을 전면 개정, 공포함으로써 보육서비스의 다양화와 질적 수준 향상, 그리고 보육에 대한 공적 책임 강화를 통해 육아지원 사업이 더욱 발전할 수 있는 계기를 마련하였다. 정부조직법 개정으로 2004년 6월부터 영유아 보육업무가 보건복지부에서 여성부로 이관되었으며 보육서비스의 질적 수준 향상과 보육의 공공성 강화 등을 통해 보육사업이 획기적으로 발전할 수 있는 계기를 마련하였다.

이렇게 변화되어 온 육아지원에 대한 요구가 최근 더욱 커지고 있는 것은 다음과 같은 세 가지 관점에서 그 배경을 설명할 수 있다. 첫째는 국가의 근간이 되는 인적자원 육성이라는 점에서 영아 및 유아기 아동에게 적절한 보호 및 교육 서비스가 제공되어야 한다는 것이다. 성장과 발달, 인성의 기초가 결정되는 영유아기는 성인들로부터 충분한 보호와 교육이 제공되어야 한다. 둘째, 앞서 살펴본 보육의 발생 이유에서도 알 수 있듯이, 육아지원은 여성 경제활동 참여를 높이기 위해 크게 요구되고 있다. 아직까지 남성 중심적인 우리 사회에서 여성들은 자녀양육 지원 없이는 절대로 사회활동을 할 수 없기 때문이다. 셋째, 참여정부 들어 그 심각성이 두드러지고 있는 저출산 및 인구문제 해결에 중요 해결 고리 역할을 할 수 있다는 점이다. 취업여성에게 사회적 육아지원이 제공되지 않는다면 육아나 혹은 취업 둘 중 하나를 선택할 수밖에 없다. 이러한 이유로 육아지원을 원하는 사회적 목소리는 커지고 있으며 정부 또한 담당부처의 변경, 지원예산의 유래 없는 대폭적인 증가 등을 통해 이에 부응하려고 노력하고 있다. 다음에서는 이와 같은 세 가지 육아지원 수요의 배경에 대하여 보다 자세히 살펴보고자 한다.

1. 미래 인적자원으로서 영유아

정부가 제공하는 육아지원은 단순히 자녀를 돌보아준다는 개념을 넘어서 영유아를 보호함과 아울러 교육하고 발달을 지원한다는 의미를 포함하고 있다. 이는 국가

적 이슈인 인적자원 육성과 긴밀하게 연결되어 있으며 국민의 평생교육에 대한 지원정책과도 그 맥을 같이 하고 있다.

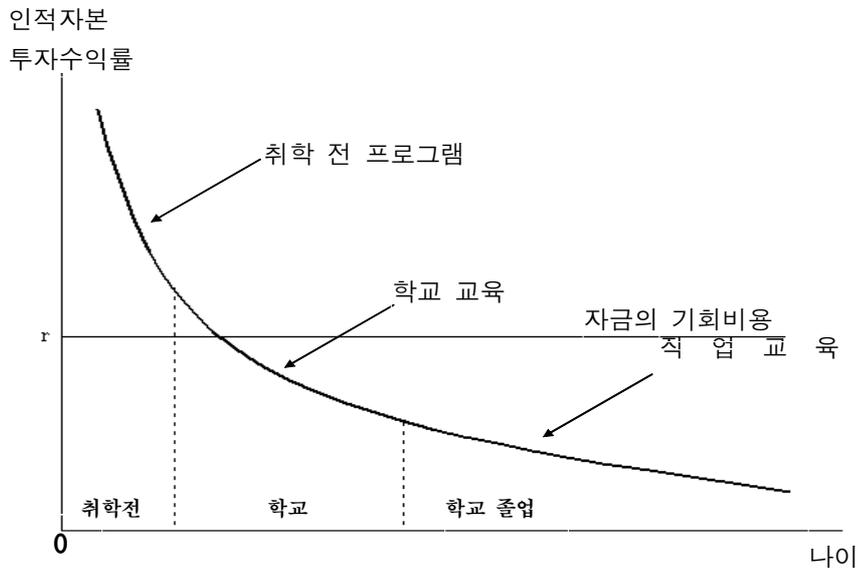
OECD(2006)는 영유아 보육과 교육이 공익에 기여하며 예를 들면 보편적인 아동의 건강, 미래 교육적 성취 효과, 시장 경제의 규모 및 시장의 활성화, 사회적 단결력 등에 기여함을 주장한다. 아동의 교육과 보육은 흔히 시장에서 말하는 물건의 사고파는 것과 교환, 환불과 같은 반복적인 '과정'의 특징을 갖지 않기 때문에 소비자가 정확히 판단하기 어려운 분야로 흔히 시장실패 분야로 불리기도 한다. 물건의 구매는 교환, 환불과 같이 다시 되돌릴 수 있지만 아동의 배움과 양육의 기회를 상실할 경우 그 효과를 다시 되돌리기가 어렵다. 따라서 아동에 대한 투자는 이윤을 남기는 것이 목적이 아니라 정부차원의 적절한 조정과 중재를 통해 공익사업의 성격을 가져야 한다. 또한 질 높은 양육과 같은 정부의 투자로 이루어지는 아동서비스는 이후 아동이 성장하고 난 후에 드는 비용보다 더 큰 경제적 효과가 있을 수 있다. 따라서 OECD의 여러 국가들이 아동에 관련된 사업을 공익사업으로 여기고 있으며, 이에 대한 강력한 정부의 규제가 이루어지고 있다. 다만 시장경제 국가들에서는 아동 서비스는 독립된 시장(market)에서 이루어지고 있는데, 그러나 이러한 국가들 중에서도 아일랜드, 네덜란드, 그리고 영국에서는 4세 아동까지 매일 일정시간의 양육 및 교육을 국가적으로 무상으로 제공한다. 심지어 미국에서도 46개 주는 어떤 형태로든지 영유아 교육을 4세까지 무상으로 제공하기 시작하였으며, 조지아, 오클라호마, 뉴욕의 3개주는 모든 영유아에게 공공지원 서비스를 개방하였다(OECD, 2006).

영유아 서비스에 대한 공공사업은 교육학자들뿐만 아니라 최근에는 경제학자들에 의해서도 지지를 받고 있다. 노벨경제학상을 받은 Cunha와 Heckman(2005.5)은 영유아 기간 동안 제공되는 여러 가지 기회들은 인간의 삶에 있어서 가장 큰 투자 가치가 있다고 보았으며, 영유아 서비스는 인간의 삶을 구성하는 생애 전반에 걸친 가장 역동적인 과정이라고 하고 있다. 즉 생애 한 단계에서의 배움은 그 다음 단계의 배움으로 이어진다. 따라서 인생의 초기단계인 영유아기에 투자하는 것은 다음 단계로의 생산과 배움의 기회를 넓히고 전 생애에 걸친 배움의 가장 기초적이고 중요한 시기임을 강조하였다.

어린 영유아에 투자할수록 성장한 이후의 훈련에 투자하는 비용을 절약하는 더 큰 효과를 불러올 수 있는 것이다. 영유아 시기란 영유아들이 학습 혹은 사회 전반에 대하여 긍정적 혹은 부정적인 성향을 구축하게 되고, 사회 속의 삶을 사는데 필

요한 기본적인 기술들을 습득하는 시기이다. 또래들이나 어른들과의 협동, 자율적 행동, 지역사회에 대한 이해, 삶에서의 의미 창출해내기, 창의성, 문제해결력, 그리고 인내력 등을 습득하게 된다. 따라서 영유아에 투자하는 것은 아동기뿐만 아닌 그들의 가족에게 투자하는 것과 같다. 영유아 투자에 대한 여러 연구들을 살펴보면, 학령기 아동 및 부적응 성인을 대상으로 하는 치료 교육은 비용도 더 많이 들고 영유아기에 투자하는 것보다 훨씬 효과도 작음을 알 수 있다.

[그림 1-1] 연령에 따른 인적자본 투자수익률



자료 : Cunha et al(2005). Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation. OECD(2006). Start Strong II. 38에서 재인용.

영유아기에 투자되는 교육은 다른 많은 연구들에 의해서도 그 효과가 밝혀지고 있다. 일반적인 연구들은 집 밖에서의 질 높은 아동양육의 긍정적인 효과를 밝히고 있는데, 사회적 양육지원은 영유아 발달에 도움이 되는 것은 물론 경제적인 면에서도 여성과 가족에게 도움이 되며, 사회경제적으로는 생산성을 높이고 세금을 보다 더 거둬들이게 되는 효과가 있다고 평가된다. 따라서 사회의 시장경제를 유연하게 만들고, 지역사회의 단결을 가져오며, 영유아들의 학업 성취 향상에 기여하게 된다는 것이다(OECD, 2006).

다른 선행 연구(Smith, Fairchild, & Groginsky, 1995)에서도 유아기에 적절한 교육적 지원을 받은 사람은 전 생애에 걸쳐 유아기에 투입한 비용 1달러당 7.16달러를 절약시켜 주는 효과가 있다고 보고한 바 있다. 이은해·이기숙(1992)은 유아기에 적

절한 교육을 받은 사람은 지적, 언어적 발달이 앞선다는 것을 보여 주었다. Barnett(1995)는 유아교육의 효과에 대한 비용-효과 분석이 양의 값(+)으로 나타난다는 연구결과를 통해 유아기에 대한 교육적 투자가 청소년에 대한 복지비용의 지불을 감소 시켜주는 역할을 한다고 하였다. Schweinhart와 Weikart(1983)의 연구는 2년간 유아교육에 투입한 1인당 공교육비가 5,984달러인데 비해 (인플레이션을 적용했을 때) 복지 또는 특수교육비가 절약됨으로써 얻어지는 비용은 1인당 14,981달러로 248%의 회수율을 나타낸다고 유아기 교육의 중요성을 설명하였다. 그러므로 유아교육과 보육을 아우르는 육아지원은 인적자원을 조기 육성한다는 점에서 국가적으로 필요한 일이며, 경제적 투자의 효율성이라는 면에서도 큰 기여를 한다는 것을 알 수 있다.

참여 정부가 국가의 인적자원 육성을 위해 육아지원에 관심을 가질 때 특히 유의하고 있는 점은 다음과 같다. 첫째, 육아지원을 통한 인적자원 육성은 기회균등의 실현과 함께 추진되어야 한다. 유아의 육아지원기관 취원률이 OECD국가 중 최저수준인 우리나라는 특히 대도시 저소득층 자녀의 육아지원기관 이용 기회가 낮게 나타남으로써 교육 기회 접근에서 불평등이 큰 문제로 제기되고 있다. 또한 질 관리가 되지 않는 육아지원기관의 난무로 유아들의 지적, 사회적, 정서적 발달의 편차 등에서 양극화가 심해지는 경향이 있다. 이러한 문제에 관심을 갖고 국가가 비용을 지원하고 적극적으로 관리함으로써 수혜율을 높이고 기회를 균등하게 제공하여 출발점 평등의 원칙을 추구하여야 한다.

둘째, 육아지원에 대한 각 가정의 이용료 부담을 완화하여야 한다. 우리나라의 육아지원기관은 국가가 설립·운영하는 공립보다는 개인이 설립·운영하는 사립에 의해 다수가 제공되고 있다. 특히 사립 유치원에는 국가의 지원율이 낮아 각 가정의 교육비 부담이 대단히 높아서 가계 부담의 큰 요인이 되고 있다. 따라서 질 높은 유아교육 및 보육을 위한 육아지원은 국민의 생활을 안정시키고 각 가정의 가계 부담을 완화시키는데 직접적 영향을 미칠 수 있는 것이어야 한다.

셋째, 인적자원을 양성하기 위한 국가 재정의 투자가치를 극대화해야 한다. 영유아기에의 투자는 초·중등학교에서의 성취에 긍정적인 영향을 미치고 청소년기의 비행율을 감소시켜 복지비용을 절약시켜 줌으로써 국가 차원에서도 투자 가치가 높은 영역이라고 알려지고 있다. 따라서 청소년의 비행율을 낮춘다는 점에서도 인적자원 육성을 위한 목적은 달성될 수 있다.

이렇게 인적자원 육성과 관련한 다양한 요구에 유의하면서 참여정부는 육아지원에 전폭적 지원을 아끼지 않아 왔다.

2. 여성경제활동을 늘려야 한다

여성경제활동참가율을 제고하기 위해 육아는 이제 사회 공동의 문제가 되어야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 여성의 경제활동 참가율은 1980년 42.8%에서 2006년 54.8%로 높아졌다. 그러나 선진 외국의 경우와 비교해보면, G7국가들의 경우 여성 경제활동참가율이 2003년도 평균 66.4%이고 OECD 국가들은 25~54세 여성의 75% 이상이 경제활동에 참가하고 있어(OECD, 2006), 우리나라의 여성경제활동참가율은 여전히 저조하다. 이에 대한 원인으로는 양육에 대한 부담이 큰 부분을 차지하고 있다. 선행연구(보건복지부, 저출산·고령사회위원회, 한국보건사회연구원, 2006)에 따르면, 취업 기혼 여성은 출산 후 취업을 중단하는 경향이 강하다고 한다. 첫째아 출산 전후 49.9%, 둘째아 출산 전후 19.3%, 셋째아 출산 전후 22.8%의 취업모가 직장을 그만두는 것으로 나타났다. 그리고 여성 취업의 가장 큰 장애요인은 '육아에 대한 부담'(31.4%)인 것으로 나타나고 있다(표 1-1).

〈표 1-1〉 여성 취업 장애 요인

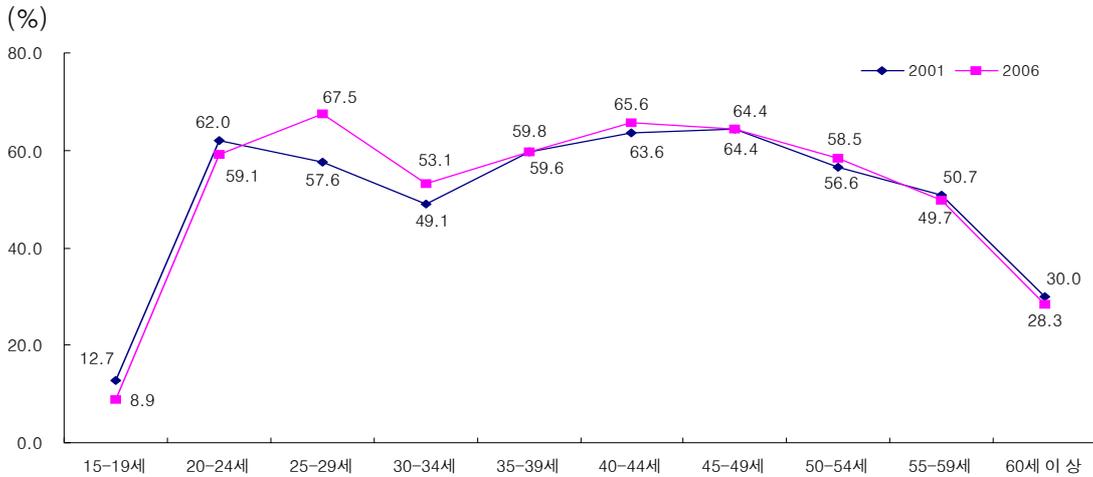
(단위 : %)

구분	육아 부담	사회적 편견, 관행	불평등한 근로조건	가사 부담	직업 의식부족	기타	능력 부족	계
여성	31.4	27.6	13.0	10.8	8.1	5.0	4.0	100.0
남성	29.3	28.2	12.5	10.6	10.0	5.2	4.3	100.0

자료 : 여성부·한국보건사회연구원, 보육·교육이용 및 육구 실태조사 보고, 2003

통계청 자료에 따르면 여성의 경제활동 참가는 20대 후반이 가장 높은 것으로 알 수 있다. 또한, 2001년과 비교하였을 때 2006년의 경제활동 참가율이 가장 많이 증가한 연령대도 20대 후반이다. 결혼과 출산, 육아 등의 문제로 30대 초반이 되면서 경제활동이 낮아짐을 알 수 있다.

[그림 1-2] 연령별 경제활동참가율의 변화 추이



자료 : 통계청, 통계로 보는 여성의 삶, 2007

여성취업의 경력단절은 기업의 여성인적자원에 대한 투자기피 현상과 함께 출산이 채용과정에서 차별의 원인이 되고 있기 때문이다. 뿐만 아니라 이와 같은 현상은 여성의 관리직 및 고임금직종으로의 진출을 어렵게 하는 직접적인 원인이 되는 등 여성고용구조를 악화시키는 근본적인 원인이 되고 있는 것으로 볼 수 있다. 이러한 연구의 결과는 출산 및 육아가 여성의 경제활동 참여와 얼마나 깊은 연관을 갖고 있는지 적나라하게 보여주고 있다.

한편 맞벌이 가정의 증가는 육아에 대한 사회적 지원을 가속화하고 있다. 문화 및 서비스 분야 확대는 여성의 사회적 진출 기회를 증가시키고 있으며(김중해, 2004) 또한 높아진 생활수준과 다양화된 노동시장이 가져오는 상대적 수입의 하락으로 남성의 소득에만 의존하여 가정을 영위하기 어렵게 되었다. 맞벌이 부부가 현대 가정의 전형으로 인식되어 가고 있지만 약해진 전통적 가족의 기능은 일하는 여성의 육아가 가정 내에서 전적으로 이루어지는 것을 불가능하게 만들고 있다. 전통 사회에서는 가정이 육아를 책임지고 있었으며 육아 관련 문제는 조부모를 비롯한 대가족이 제공하는 가정 내 지원에 의해 자급자족적으로 해결해 왔다. 따라서 취업 모라 할지라도 가족이나 친지의 도움을 받아 육아를 어느 정도 이룰 수 있었다.

그러나 핵가족화된 현대 사회는 가정 내에서 육아지원 인력을 충분히 확보하는데 어려움이 있으며 이로 인해 육아에 대한 가정 내 부담이 증가하고 있다. 또한 이혼율의 급증으로 편부, 편모 가정이 증가하는 것도 가정의 자녀양육 전담에 어려움을

가중시킨다. 이러한 점은 여성의 경제활동을 제고시키는데 도움이 되고 있지 못하므로 육아에 대한 사회적, 국가적 책임이 절실히 요구되고 있다.

한편 자녀를 적게 낳으면서 자녀들에게 또래 친구들과 만나는 기회를 제공하려는 목적 등 맞벌이 가정뿐만 아니라 모든 가정이 다양한 형태의 사회적 육아지원기관을 이용하고 있다는 통계는, 육아를 더 이상 가정의 책임으로만 돌릴 수 없음을 말해 준다(표 1-2)

〈표 1-2〉 모취업별 양육 지원 서비스 이용률

(단위 : %)

구 분	취 업	미취업	모부재
기관이용률	71.1	48.9	77.4
보육시설	42.8	20.1	37.0
유치원	16.2	16.3	28.3
선교원	2.4	1.6	1.9
반일제 이상학원	8.5	8.0	11.1
일반 학원	10.6	7.6	11.3
공부방	0.3	0.1	-
초등방과 후	-	-	-
기타	2.9	4.6	-

자료 : 여성부·한국보건사회연구원, 보육·교육이용 및 육구 실태조사 보고, 2005

미혼 여성의 취업 태도 변화를 분석해보면, 결혼 후 여성이 직업을 가져야 한다는 응답이 1990년도 58.7%에서 2002년 86.7%로 증가하여 가족 모델에 대한 인식의 전환이 빠른 속도로 진행되고 있음을 보여 주고 있다(제35회 국정과제회의 보고 참고자료, 2004.1.15). 따라서 늘어나는 맞벌이 가정으로 사회는 육아지원을 외면할 수 없게 되었다. 이러한 맞벌이 부부의 증가와 여성 경제활동율의 제고는 같은 맥락에서 이해되어야 할 현상이다.

또 다른 측면으로는 여성인력을 위한 일자리 창출과 관련하여 국가의 육아지원이 요구된다는 점이 있다. 현 정부가 제시한 국민 소득 2만 불을 달성하기 위해서는 실업문제를 해결하고 여성의 고용을 증가시킬 것이 요구된다. 즉, 국가가 지원하는 육아지원기관의 확충은 모든 취업모의 경제활동을 지원할 뿐만 아니라, 그 자체로서 여성의 안정된 일자리를 창출하는 효과도 가져올 것이다. 따라서 육아지원을 공공서비스로 추진하여야 함은 여성의 경제활동 제고를 일자리 창출과 연관시킨다는 면에서도 의미가 크다.

3. 저출산, 세계 최하위 출산율

2000년을 전후하여 합계출산율이 빠르게 떨어지자 정부는 이에 대한 원인 규명과 대책마련에 주력하고 있다. 통계청에 따르면 여자 1명이 가임기간 동안 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아수를 뜻하는 합계출산율은 2006년 현재 우리나라가 1.13명으로 일본(1.32명), 이탈리아(1.35명), 프랑스(1.98명), 영국(1.80명), 독일(1.34명), 미국(2.05명) 등 다른 OECD 국가보다 낮다. 저출산 문제가 사회 문제로 대두되면서 2003년 10월 대통령 자문기구로 「고령화 및 미래사회위원회」를 설치하였으며, 이후 2005년 5월 18일에는 「저출산·고령사회기본법」을 제정, 공포(보건복지부, '05.9.1 시행)하고 이에 따라 「고령화 및 미래사회위원회」를 흡수하여 재경부, 교육부, 여성부 등 12개 관계부처 장관과 12명의 민간전문가가 위원으로 구성된 「저출산·고령사회위원회」를 설치하였다. 동시에 「저출산·고령사회정책본부(보건복지부)」를 설치하여 정책을 마련하고 있다.

저출산 원인을 살펴보면 사회 가치관의 변화와 함께 경제사회 환경의 변화가 주요요인임을 알 수 있다. 가치관 요인에서는 결혼의 필요성이 약화되고, 자녀의 효용도가 낮아 더 이상 결혼과 자녀출산은 숙명적 의무가 아닌 선택이라고 보는 경향이 있다. 경제사회 환경요인으로는 사교육비를 포함한 높은 자녀 교육 및 양육비용, 여성의 사회진출 증가에 따른 일-가정 양립의 곤란, 육아부담을 경감시킬 수 있는 사회의 육아지원 인프라 및 서비스지원 부족, 불임 등 생식보건 수준이 낮은 점, 가정 내에서의 육아 및 가사의 여성 전가, 가족친화적인 고용문화 부재, 높은 결혼비용, 주택 마련의 어려움 등으로 다양하게 나타난다. 이들 원인들은 복합적으로 작용하여 결혼을 연기 또는 포기시키고, 기혼여성의 출산을 감소 또는 중단시키는 작용을 한다(이삼식, 2006). 따라서 저출산 문제에 대한 대처 방안으로는 가족의 소중함과 남성의 육아 및 가사 참여, 일-가정의 양립 등에 대한 중요성이 강조되어야 하며, 출산 및 자녀양육에 소요되는 비용 지원과 사회적 육아지원시스템인 육아지원정책이 활성화 되어야 한다. 저출산을 앞서 경험한 국가들을 볼 때 저출산 문제는 복합적으로 접근되어야 함을 알 수 있다. 단순한 비용의 지원, 혹은 육아지원이 직접적인 해결책이 되는 것만은 아니다.

출산율의 저하는 노령화사회를 가속화시킨다는 점에서도 사회의 주요 과제이며 육아지원과 연관된다. 인구의 노령화는 전 세계적인 현상이지만 우리나라는 초고령

화 사회로의 진입 속도가 다른 나라에 비해 매우 빠른 것으로 나타났다(표 1-3). 이러한 추세가 계속된다면, 2018년에는 고령사회, 2026년에는 초고령사회에 도달할 것이라는 전망이다(그림 1-3). 이에 따라 경제활동인구(15~64세)도 2010년대를 기준으로 지속적인 감소를 할 것으로 예측된다. 적절한 노령화 인구의 부양부담(노인인구/경제활동 인구)을 위해서는 충분한 경제활동을 하는 인구계층을 확보하는 것이 필요하며, 이에 따른 출산율 제고를 위한 육아지원정책은 국가의 육아에 대한 공적 지원이 주축이 될 필요가 있음을 의미한다.

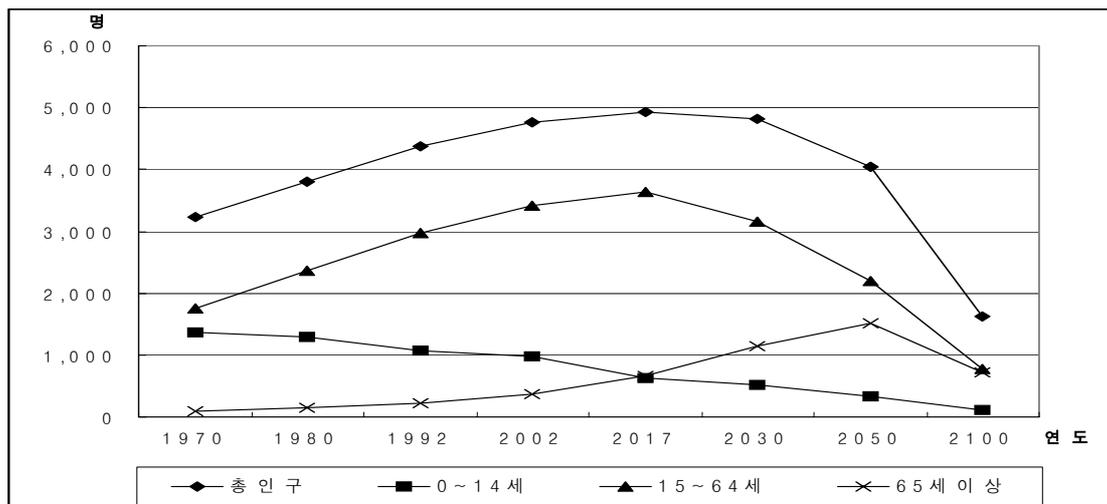
〈표 1-3〉 주요국의 인구고령화 속도

(단위 : 년)

구분	인구고령화의 진행(년)			소요기간(년)	
	고령화사회 (7% 이상)	고령사회 (14% 이상)	초고령사회 (20% 이상)	노인인구 7→14%	노인인구 14→20%
프랑스	1864	1979	2018	115	39
미 국	1942	2015	2036	73	21
이태리	1927	1988	2008	61	20
독 일	1932	1972	2009	40	37
일 본	1970	1994	2006	24	12
한 국	2000	2018	2026	18	8

자료 : 통계청, 장래인구추계, 2006

[그림 1-3] 인구변동 추이



자료 : 통계청, 장래인구추계, 2006

자녀의 출산·양육을 위한 사회적 지원 및 여건 선호도를 보면 육아에 대한 지원이

저출산의 핵심적인 타개책이 될 수 있음을 알 수 있다. 기혼여성(20~44세)의 정책 선호도는 자녀양육비용 지원(35.5%), 일-가정 양립 지원(24.6%), 보육·육아 인프라 지원(16.9%), 임신·출산 지원(13.6%) 순으로 높게 나타났다. 자녀양육비용 지원에 관한 선호도는 모든 연령계층에서 예외 없이 가장 높으나, 연령계층별로 정책선호도의 차이가 발생하고 있다.

일-가정 양립 지원에 관한 선호도는 35세 이상, 보육·육아 인프라 지원에 대한 선호도는 25-29세(22.3%), 30-34세(19.9%) 등 출산이 가장 활발한 연령층 여성에게서 상대적으로 높은 것으로 나타나고 있다.

〈표 1-4〉 기혼여성(20~44세)의 연령별 출산·양육관련사회적 지원 선호도
(단위 : %, (명))

구분	일-가정 양립지원	보육·육아인프라 지원	양육(교육)비용 지원	임신·출산 관련 지원	기타	계	(명)
전체	24.6	16.9	35.5	13.6	2.4	100.0	(3,799)
0-24세	19.7	19.7	39.4	25.3	1.4	100.0	(71)
25-29세	24.0	22.3	32.4	20.0	2.0	100.0	(445)
30-34세	21.8	19.9	36.6	13.0	1.9	100.0	(1,044)
35-39세	26.2	13.2	33.5	11.5	1.5	100.0	(1,172)
40-44세	26.2	15.4	37.6	13.1	4.2	100.0	(1,070)

자료 : 보건복지부, 저출산·고령사회위원회, 한국보건사회연구원, 2005년도 전국 결혼 및 출산 동향 조사, 2006

제2장 참여정부 이전의 육아지원정책 평가

육아지원에 대한 사회적 요구가 높아지고 있었지만 정부의 지원정책은 참여정부를 전후하여 매우 다른 양상을 나타내고 있다. 참여정부 이전의 육아지원정책이 사회의 요구에 따라, 우선 시급한 시설확충을 급속히 이루어냈다면, 2000년을 전후해서는 시설수요가 어느 정도 충족되면서 육아지원기관들이 제공하고 있는 서비스 수준에 대한 다양한 비판과 요구가 대두되기 시작하였다. 정부의 육아지원 참여가 확대되어야 한다는 비판, 육아지원 현장의 불균형 문제, 수요자들의 서비스 수준 향상에 대한 요구 등이 급격히 사회 이슈화되고 논의되기 시작하였다.

1. 소극적 예산지원과 지원방식의 불균형

정부와 공공서비스에 대한 정치적 전통이 육아지원 분야에 대한 공적재정 지원에 영향을 미쳐 왔다. 2002년도 GDP대비 국가의 육아지원 재정을 살펴보면 우리나라는 0.116%이었으나, 대부분의 OECD 국가들은 육아지원에 대하여 이미 공적서비스를 제공하고 있어, 대체로 GDP의 0.4-0.6%를 유아를 위한 서비스에 투입하고 있다. 또한 유아교육과 초등교육의 1인당 교육비 수준이 비슷하며, 오히려 유아교육비가 높은 국가도 많다. 특히 미국과 일본은 조세부담률이 우리나라와 비슷함에도 불구하고 육아지원에 매우 많은 비용을 투입하고 있으며, 유아 1인당 교육비도 매우 높다. 그러나 우리나라의 경우 육아지원에 대한 지원은 미흡한 수준이었다.³⁾

가. 국내총생산(GDP)에서의 비율

중앙과 지방정부의 보육, 유아교육과 노동부 직장보육시설 지원, 농업인 자녀 양육비를 모두 합하면 2005년도에 2조 3,127억원이다. 중앙정부 예산이 7,345억원이고 지방정부 예산이 1조 5,782억원이다. 2006년에는 3조 3,584억원으로 증가하였다. 중앙정부 예산이 1조 574억원이고 지방정부 예산이 2조 3,009억원이다. 2005년에 비하여 1조원 이상이 증가하였다. 중앙과 지방정부의 비율은 각각 31.5%, 68.5%이다. <표 2-1>은 보육·유아교육 예산의 GDP 대비 비율을 산출한 것으로 2002년도 0.118%에서 2005년 0.285%, 2006년 0.396%로 빠르게 성장하였다.

3) 나정, 서문희, 유희정, 박기백(2003). 영유아 교육과 보육 발전방안. 교육인적자원부.

〈표 2-1〉 보육, 유아교육 및 농업인 양육비 지원 예산

(단위 : 억원(%))

구분	국비	지방비	계	GDP 대비 비율
2002				
보육	2,147	2,264	4,411	0.065
유아교육	208	3,348	3,556	0.052
노동부	106		106	-
계	2,461	5,612	8,073	0.118
2005				
보육	6,004	10,046	16,050	0.198
유아교육	966	5,512	6,478	0.080
노동부	151			-
농업인양육비	224	224	448	0.006
계	7,345	15,782	23,127	0.285
2006				
보육	7,913	15,782	23,695	0.280
유아교육	2,091	6,864	8,955	0.106
노동부	207			-
농업인양육비	363	363	726	0.009
계	10,574	23,009	33,584	0.396
(비율)	(31.5)	(68.5)	(100)	

주 : 2002년 GDP는 684조 2,635억원임.

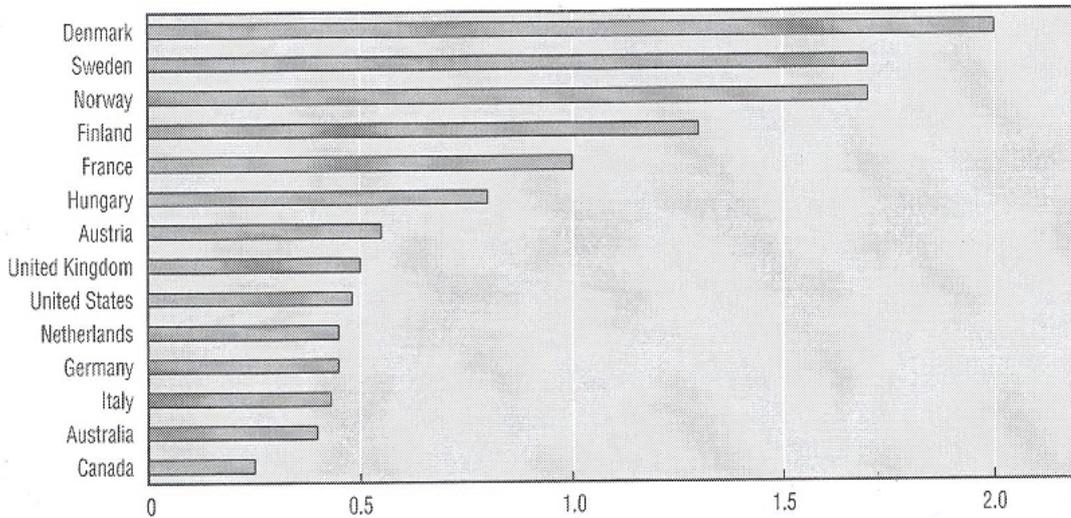
주 : 2005년 GDP는 810조 5,159억원임.

주 : 2006년 GDP는 847조 8,764억원임.

자료 : 여성가족부, 예산 현황 및 내부자료, 2006; 여성가족부, 예산 현황 및 내부자료, 2006; 교육인적자원부, 예산 현황 및 내부자료, 2006; 농림부, 예산 현황, 2006

GDP대비 육아지원 예산비율이 높은 국가로는 덴마크를 들 수 있으며 GDP대비 2%(2004)이다(OECD, 2006). 노르웨이는 2004년 기준 GDP 대비 보육비용이 1.7% 수준이고, 프랑스는 1%이다. 유아교육 방과 후를 포함하면 2.0%가 된다(OECD, 2006). OECD는 적절한 유아교육 및 보육 서비스를 제공하기 위하여 적어도 국가 GDP 대비 1%의 예산이 투자되어야 한다고 권고하고 있다.

[그림 2-1] OECD국가들의 0 -6세 지출하는 공적자금의 GDP대비 비율



자료 : OECD, Start Strong II, p.105, 2006

Note. This figure is comprised of expenditure estimates, based on replies provided by country authorities to an OECD survey in 2004. The figures provided suggest that Denmark spends 2% of GDP on early childhood services for 0- to 6-years olds, and Sweden 1.7%. These countries - and Finland - also allocate an additional 0.3% (approximately) to the pre-school class for children 6 to 7 years.

나. 재정지원 구성의 문제점

정부의 재정지원은 육아지원기관⁴⁾의 유형에 따라 차별적으로 지원되는 문제를 안고 있었다. 즉, 시설의 유형이 국공립인지 사립/민간인지에 따라 지원의 기준이 다르다는 것이다. 2005년의 경우 국공립시설 이용 만 1세 미만 아동을 보면 정부가 43만5천원을 지원하고 부모가 29만9천원을 부담하여 73만4천원의 비용으로 보육을 받는 반면에 민간 시설 아동은 부모가 35만원을 부담하지만 정부의 지원금은 24만9천원으로 총 59만9천원이 보육비용이 된다. 민간시설의 보육비용은 국공립보육시설 보육비용의 80% 수준이다.

4) 육아지원기관이란 유치원과 보육시설을 의미한다.

〈표 2-2〉 시설유형별 아동1인당 보육비용 분담(2006년 기준)

(단위 : 원, %)

구분	국공립·법인			민간		
	정부지원1)	부모부담 (비율)	계	정부지원1)	부모부담	계
1세미만아	434,868	299,000(39.5)	733,868	249,000	350,000(58.4)	599,000
만1세아	267,174	299,000(51.6)	566,174	104,000	308,000(25.2)	412,000
만2세아	195,305	247,000(55.8)	442,305	69,000	254,000(78.6)	323,000
만3세아	53,541	153,000(74.0)	206,541	-	204,000(100.0)	204,000
만4-5세아	44,064	153,000(77.6)	197,064	-	204,000(100.0)	204,000

주 : 1) 국공립 및 법인보육시설 정부지원은 시설장, 보육교사 5호봉 인건비와과 시설장 인건비 5호봉을 기준으로 산출하였고, 부모 부담은 정부 지원단가 및 서울시 민간시설 보육료 상한선을 적용한 것임. 취사부 인건비 미적용.

자료 : 여성가족부, 내부자료, 2005; 서문희 외, 사회적 격차 해소를 위한 육아비용 적정분담 방안 연구에서 재인용, 2006

영아보육, 야간보육 등 프로그램의 지원 경우에도 시설별로 지원하고 있어 지원을 받는 시설과 그렇지 않은 시설은 시설 운영자와 이용자 모두 불평등 구조 속에 처하게 된다. 특히 인건비를 지원받는 영아전담시설은 운영자에게 굉장한 특혜로 인식되고 있다.

유아교육도 보육과 마찬가지로 사립유치원에 다니는 경우 공립유치원에 비하여 부모가 내는 교육비는 더 많지만, 공적 자금 투입의 차이 때문에 아동 1인당 교육비는 더 적다. 교육인적자원부 자료에 의하면 2005년 아동 1인당 중앙 및 지방 정부의 지원이 공립유치원은 350만원 수준이지만 사립유치원은 46만8천원 수준으로, 국공립이 사립에 비하여 7.5배가 된다(표 2-3).

〈표 2-3〉 시설유형별 아동1인당 교육비 지원액

(단위 : 천원, 명)

구분	2004			2005		
	총 사업액(A)	원아수(B)	유아1인당 평균지원액 (A/B)	총 사업액(A)	원아수(B)	유아1인당 평균지원액 (A/B)
사립	95,640,814	417,807	229 (월 19)	195,255,442	417,320	468 (월 39)
공립	384,628,059	123,638	3,111 (월 259)	433,329,783	124,030	3,494 (291)

자료 : 교육인적자원부, 내부자료, 2006; 서문희 외, 사회적 격차 해소를 위한 육아비용 적정분담 방안 연구, 2006 에서 재인용

이에 따라 육아지원의 대상이 늘어나면서 재정지원의 비형평성을 개선하여야 한다는 주장이 대두되었다. 개선 방안으로는 정부의 재정투자를 육아선진국에서와 같이 늘려야 한다는 주장과, 지원방식을 인건비지원을 중심으로 한 시설지원에서 모든 영유아가 동일한 기준으로 지원받을 수 있도록 지원의 단위를 영유아로 하여야 한다는 주장이 대두되기 시작하였다.

2. 육아지원 기관, 서비스 제공에서의 불균형 문제

육아지원현장에서의 불균형, 불충분 문제는 기관 분포의 불균형성과 이에 기인하여 파생되는 서비스 수준에서의 불균형성이다.

가. 영유아 현황

보육영유아는 2006년 12월 현재 총 1,040,361명으로 국공립시설 114,657명(11.0%), 민간법인 및 법인 외 179,359명(17.3%), 민간개인 582,329명(56.0%), 직장보육 14,538명(1.4%), 가정보육 148,240명(14.2%)이다. 이는 앞서서와 같이 민간개인시설을 이용하는 72.2%의 보육영유아가 나머지 27.8%의 영유아에 비하여 비형평적인 서비스를 받고 있음을 의미한다고 하겠다.

〈표 2-4〉 보육아동 현황(2006. 12)

(단위 : 명, (%))

구분	계	국공립 보육시설	법인 보육시설	법인 외 보육시설	개인 보육시설	부모협동 보육시설	가정 보육시설	직장 보육시설
영유아 수	1,040,361 (100.0)	114,657 (11.0)	120,551 (11.6)	58,808 (5.7)	582,329 (56.0)	1,238 (0.1)	148,240 (14.2)	14,538 (1.4)

자료 : 여성가족부 보육지원과, 2006. 12.

유치원 취원아는 2006년 6월 현재 총 545,812명으로 국공립시설 121,324명(22.2%), 사립 424,488명(77.8%)이다.

〈표 2-5〉 유치원 아동 현황

(단위 : 명, (%))

구분	계	국공립	사립
영유아수	545,812(100.0)	121,324(22.2)	424,488(77.8)

자료 : 교육인적자원부, 2006. 11

유치원과 보육시설 취원아를 합한 취원율은 2000년도 31.0%에서 2003년도 39.0%, 2005년도 47.9%, 2006년도 49.9%로 빠르게 높아지고 있음을 알 수 있다. (표 2-6)에서 보육영유아는 매년 증가하고 있으며, 그러나 유치원 취원아 수는 상대적으로 변화의 폭이 크지 않음을 알 수 있다. 육아지원기관 이용 영유아 1,535,881명 중 민간기관이용 영유아는 73.8%(1,170,833명)이다.

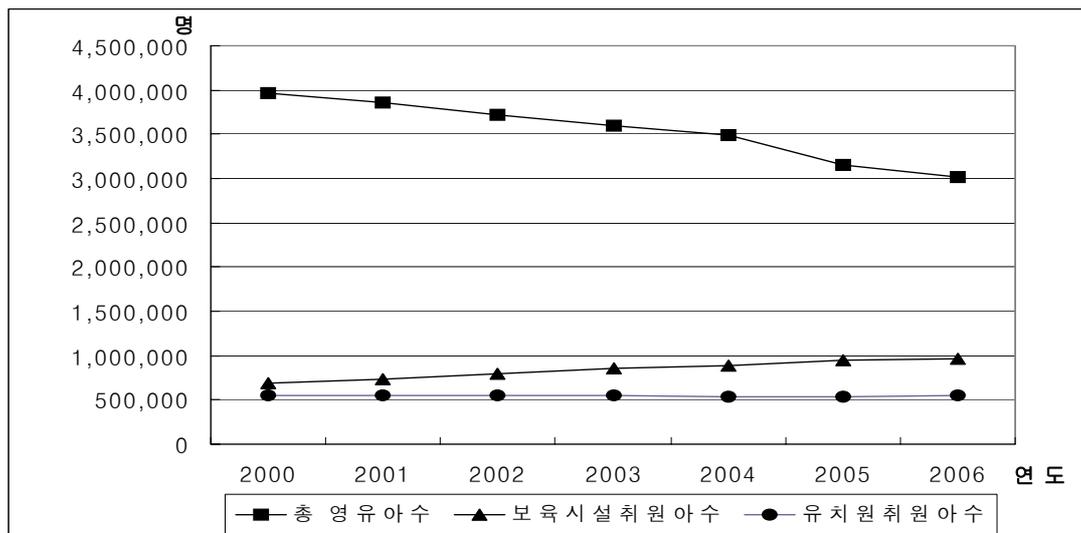
〈표 2-6〉 연도별 육아지원기관 이용 영유아 현황

(단위 : 명, (%))

연도	총 영유아수	총취원아수			취원율
		보육시설 취원아수	유치원 취원아수	계	
2000	3,969,179	686,000(17.3)	545,263(13.7)	1,231,263	31.0
2001	3,854,184	734,192(19.0)	545,142(14.1)	1,279,334	33.2
2002	3,720,013	800,991(21.5)	550,256(14.8)	1,351,247	36.3
2003	3,598,194	858,345(23.9)	546,531(15.2)	1,404,876	39.0
2004	3,497,255	891,028(25.5)	541,713(15.5)	1,432,741	41.0
2005	3,158,538	941,388(29.8)	541,603(17.1)	1,482,991	47.9
2006	3,011,800	990,069(32.9)	545,812(18.1)	1,535,881	51.0

주 : 6세이상아 50,292명을 포함하면 보육영아유는 1,040,842명임.

[그림 2-2] 연도별 육아지원기관 이용 영유아 현황



나. 기관 현황

2006년 6월 현재 총 보육시설 수는 28,761개소로 이중 국공립시설은 5.2%(1,507개소)이며 민간법인 및 법인 외 시설은 8.7%(2,479개소)이다. 민간개인시설은 44.7%(12,860개소)로 전년대비 0.3% 줄었으며 반면, 놀이방은 40.2%(11,575개소)로 2000년 이후 매년 비율이 높아지고 있다. 직장보육시설은 1.0%(291개소)를 차지하고 있고 특히 시설의 증가분이 주로 민간에 의지하고 있다는 것은 우리나라의 보육정책이 공보육을 지향하면서도 민간시설에 의존하여 정책을 수행해 나간다는 것으로 이로써 질적 수준이 담보된 보육서비스 제공 및 관리가 보장되지 못하는 문제를 제기하고 있다.

〈표 2-7〉 보육시설 설치 현황 I (2005~2006년)

(단위 : 개소(%), 명)

연도	계	국공립 보육시설	법인 보육시설	법인 외 보육시설	개인 보육시설	부모협동 보육시설	가정보육 보육시설	직장 보육시설
2005	28,367 (100.0)	1,473 (5.2)	1,495 (5.3)	979 (3.5)	12,769 (45.0)	42 (0.1)	11,346 (40.0)	263 (0.9)
2006	29,233 (100.0)	1,643 (5.6)	1,475 (5.0)	1,066 (3.6)	12,864 (44.0)	59 (0.2)	11,828 (40.5)	298 (1.0)

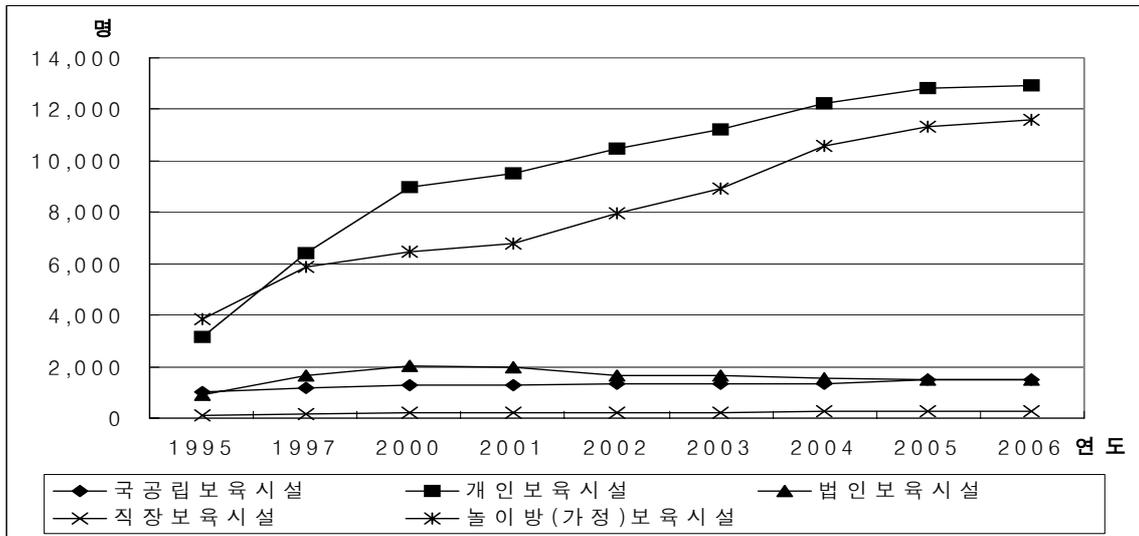
〈표 2-8〉 연도별 보육시설 설치 현황 II (1995~2004년)

(단위 : 개소(%), 명)

연도	계	국공립	민간				직장	놀이방 (가정)	아동수
			소계	개인	법인 외	법인			
1995	9,085 (100.0)	1,029 (11.3)	4,125 (45.4)	3,175 (34.9)	22 (0.3)	928 (10.2)	87 (1.0)	3,844 (42.3)	293,747
1997	15,375 (100.0)	1,158 (7.5)	8,172 (53.2)	6,388 (41.6)	150 (1.0)	1,634 (10.6)	158 (1.0)	5,887 (38.3)	520,959
2000	19,276 (100.0)	1,295 (6.7)	11,304 (58.6)	8,970 (46.5)	324 (1.7)	2,010 (10.4)	204 (1.1)	6,473 (33.6)	686,000
2001	20,097 (100.0)	1,306 (6.5)	11,794 (58.7)	9,490 (47.2)	313 (1.6)	1,991 (9.9)	196 (1.0)	6,801 (33.8)	734,192
2002	22,147 (100.0)	1,330 (6.0)	12,679 (57.0)	10,471 (47.0)	575 (3.0)	1,633 (7.0)	199 (1.0)	7,939 (36)	800,991
2003	24,142 (100.0)	1,329 (5.5)	13,644 (56.5)	11,225 (46.5)	787 (3.3)	1,632 (6.8)	236 (1.0)	8,933 (37.0)	858,345
2004	26,903 (100.0)	1,349 (5.0)	14,728 (54.7)	12,225 (45.4)	966 (3.6)	1,537 (5.7)	243 (0.9)	10,583 (39.4)	930,252

자료 : 여성가족부. 보육통계, 2004. 12

[그림 2-3] 연도별 보육시설 설치 현황(1995~2006년)



유치원의 기관수 역시 취원아수와 마찬가지로 큰 변화가 없다. 2000년도 8,494개 소이던 유치원은 2002년 8,308개소, 2005년 8,275개소로 다소 감소하여 2006년도에는 8,290개소이다.

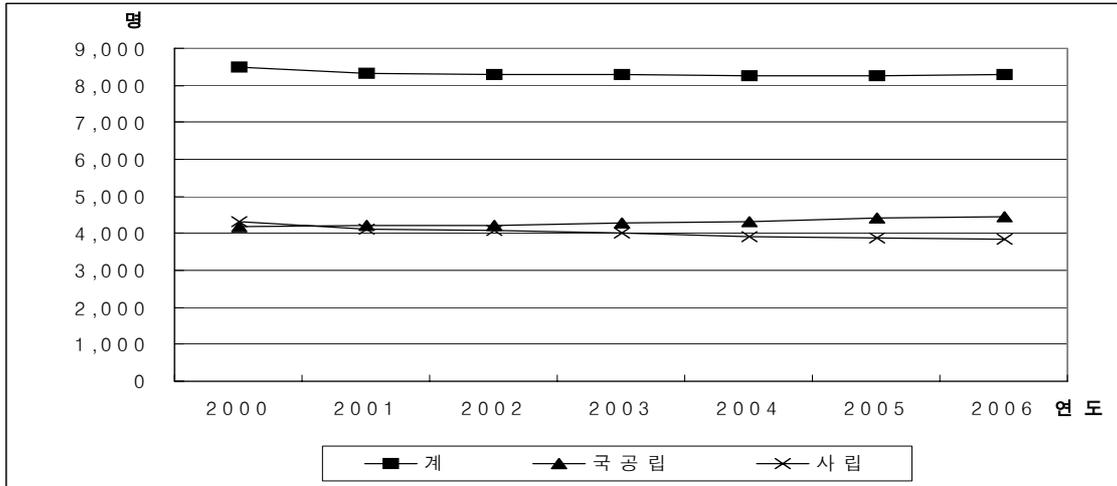
<표 2-9> 연도별 유치원 설치 현황(2000~2006)

(단위 : 개소(%), 명)

연도	계	국공립	사립	원아수
2000	8,494(100.0)	4,176(49.2)	4,318(50.8)	544,771
2001	8,329(100.0)	4,209(50.5)	4,120(49.5)	545,152
2002	8,308(100.0)	4,219(50.8)	4,089(49.2)	550,150
2003	8,292(100.0)	4,284(51.7)	4,008(48.3)	546,531
2004	8,246(100.0)	4,328(52.5)	3,918(47.5)	541,713
2005	8,275(100.0)	4,412(53.3)	3,863(46.7)	541,603
2006	8,290(100.0)	4,460(53.8)	3,830(46.2)	545,812

자료 : 교육인적자원부, 유치원 통계, 각 연도

[그림 2-4] 연도별 유치원 설치 현황(2000~2006년)



2006년도에는 보육시설 29,233개소, 유치원 8,290개소로 총 37,523개 육아지원기관이 운영되고 있다. 이 중 민간기관은 28,522개소(76.0%)이다.

다. 주요 문제점

육아지원이 공공의 서비스라면 영유아 1인당 비용이 현격히 차이가 있는 국공립/민간기관 간의 수급 균형 유지가 요구된다. 정부의 육아지원 수요 확대에 따른 기관 확충은 주로 민간개인시설 확대를 중심으로 추진되어 왔다. 1995년 국공립보육시설은 1,029개소로 총 보육시설 9,085개소 중 11.3%이었으나 2000년 6.7%(1,295개소), 2002년 6%(1,330개소), 2003년 5.5%(1,329개소), 2006년 5.6%(1,643개소)이다. 즉, 1995년(9,085개소) 대비 2006년(29,233개소)에는 보육시설이 20,148개소 증가하였으나 이 중 국공립시설은 614개소가 증가하였으며, 나머지 19,534개소는 민간 보육시설 증가분이다. 이는 그간 보육시설의 증가가 주로 민간시설에 의존하여 왔음을 말하는 것으로 여러 가지 문제를 야기하여 왔다.

국공립 육아지원기관은 시설설치에 필요한 재정투자는 물론 정부로부터 교사인건비를 지원받아 안정적으로 운영되고 있다. 그러나 민간개인기관의 경우 시설설치를 개인이 부담하지만 정부로부터는 영유아 대상 차등보육료만을 지원받아 국공립기관에 비하여 자부담은 크고 지원이 낮기 때문에 운영수준이 상대적으로 어려울 수밖에 없는 구조이다.

육아지원기관이란 초기 설치 시 일정금액의 투자(토지매입+건축비)가 요구되며 이 투자액을 정부가 부담하느냐, 민간이 부담하느냐에 따라 시설운영에서 차이가

날 수 밖에 없다. 이 비용을 국공립기관은 국가가 부담한다는 점을 감안한다면 민간 기관들에게는 투자한 시설설치 비용을 일정부분 정부가 고려해 주어야 한다는 것이다. 특히 민간기관의 경우 현재 임대율이 높아 이들이 기관운영만을 고려하여 책정된 보육료·원비에서 임대료를 지불할 경우 서비스의 수준은 구조적으로 낮아질 수 밖에 없다⁵⁾⁶⁾. 재정운영이 열악한 경우 낮은 임금의 교사를 선호하여 서비스 수준 하락이 악순환 되고 있다.

따라서 육아지원의 공적 책임을 감안할 때 기관의 안정적 운영을 위해서는 국공립기관이 일정비율 확보될 수 있도록 하여 기관의 장소이동을 최소화 하고 취약보육·교육에 대한 적극적 참여 등의 역할을 국공립 기관이 담당하도록 하여야 할 것이다. 일부 전문가들은 이익 추구가 기본이 되는 민간기관이 육아지원의 공적 기능을 수행하는 데에는 한계가 있으므로 국공립, 법인기관과 민간개인기관 간의 불균형 문제 해결을 위해서는 국공립기관의 확충이 가장 우선되는 정책이어야 한다고 주장하고 있다. 현재 보육전문가들은 국공립보육시설 5.6%를 감안할 때 국공립보육시설의 비율을 최소 10%까지 확대할 것을 주장하고 있다(여성단체연합, 김종해, 2005; 노충, 2006).

국공립기관의 신규설치는 새로운 부지를 선정하여 신축할 수도 있으나 기존의 유휴 공공시설, 예를 들면 유휴 초등학교 교실, 주민자치센터, 마을회관, 기타 유휴 공공시설을 이용하여 현재 수요가 부족하거나 추가 수요가 요구되는 지역을 중심으로 소규모 국공립기관을 설치·운영할 수 있다. 동시에 아파트 신축지 등 신규로 주택단지가 조성될 경우 국공립기관을 우선 설치하도록 할 수 있다. 혹은 종교법인 기관을 일정한 조건하에 확대 참여하도록 하여 육아지원현장의 안정적 시설공급을 도모할 수 있다.

동시에 민간육아지원기관들이 육아지원의 공적 역할을 수행할 수 있도록 하기 위한 준비가 요구된다. 영유아는 어떤 유형의 육아지원기관을 이용하든 적절한 보호와 교육적 서비스를 제공받아야 한다. 이를 위해 정부가 기관의 유형에 관계없이 모든 영유아가 일정수준이 보장되는 동일한 수준 이상의 서비스를 제공받을 수 있도록 정책을 추진하는 것은 적절하다. 그러나 지금까지 지원이나 관리감독이 제한적이었던 민간/사립육아지원기관을 아무 조건 없이 공공기관으로 간주하여 국공립육

5) 보육시설의 자가율은 민간개인 39.9%, 가정 55.3%임(여성가족부, 2005). 전수대비 자가율은 52.1%로 총 28,761개소의 보육시설 중 자가시설은 1만5천개소 수준이다.

6) 유치원은 임대율이 약 10%(나정, 2004), 사립 3,830개소 중 약 380여곳이 임대기관이다.

아지원기관과 동일하게 지원하는 데에는 선결되어야 할 많은 문제들이 있다.

3. 육아지원 서비스 수준에 대한 평가

육아지원기관을 이용하는 수요자 및 일반인들의 서비스 수준에 대한 평가는 그리 높지 않다. 이러한 문제를 해결하고자 정부, 전문가, 현장 종사자들의 노력이 집중되고 있으나 육아지원 현장의 질적 수준을 높이는 문제는 많은 비용과 준비가 요구되므로 매우 어렵게 진행되고 있다.

가. 서비스 수준에 대한 평가

“시설은 많은데 아이를 맡길 곳은 없다”는 말이 대변해주듯, 우리나라 육아지원 서비스 수준은 대체로 낮다고 평가되고 있다. 「2004년 전국 보육·교육 이용 및 육구 실태조사」 자료에 의하면 영유아를 둔 보호자의 22%는 아이를 보낼만한 유치원이나 보육시설이 없다고 생각한다. 전체 국민들의 인식도 좋지 않아서 보육시설에 대해서는 50.2%, 유치원에 대해서는 43.0%의 국민이 서비스의 질적 수준이 낮다고 생각하였다. 서비스 질이 높다고 응답한 비율은 보육시설 30.6%, 유치원 35.1%에 불과하다(표 2-10 참조).

〈표 2-10〉 보육시설 및 유치원 이용 여부별 서비스 질적 수준에 대한 의견
(단위 : %(가구))

구 분	매우 높다	높은 편이다	낮은 편이다	매우 낮다	잘 모르겠다	계	(수)	$\chi^2(df)$
전체	0.4	30.2	45.5	4.7	19.2	100	(2,228)	
보육시설 이용	0.4	41.3	47.1	4.4	6.8	100	(550)	87.0(8)**
보육시설 미이용	0.4	26.8	44.8	4.8	23.2	100	(1,678)	
전체	0.8	34.3	38.8	4.2	21.9	100	(2,228)	
유치원 이용	1.3	49.2	38.0	3.3	8.2	100	(305)	55.4(4)**
유치원 미이용	0.7	31.9	38.9	4.4	24.1	100	(1,923)	

주 : ** p < .01

자료 : 서문희 외, '전국 보육·교육 이용 및 육구 실태조사 보고', 여성부·한국보건사회연구원, 2005

2004년 국무조정실 모니터링 결과에서도 일반 국민의 88%가 집근처에서 안심하고 이용할만한 시설을 찾기 어렵다고 답변하였다(국무조정실, 2004). 심심치 않게

보도되는 육아지원기관에서의 사고로 국민들의 육아지원기관에 대한 불신은 그리 쉽게 개선되지 않고 있다.

우리나라 육아지원기관은 민간기관이 다수이지만 정부지원은 국공립기관을 중심으로 이루어져 민간기관들의 재정운영의 어려움은 결국 낮은 수준의 서비스 제공, 나아가 불법운영을 조장하는 결과를 가져왔다. 즉, 국공립시설은 수가 적어 접근성이 떨어지고, 민간시설은 보육비용이 낮아 상대적으로 질 낮은 서비스 제공이 불가피한 것이다. 실제로, 민간보육시설은 시설 환경, 프로그램 운영에 필요한 설비 면에서 기준에 미달하는 시설이 많다. 「2004년도 보육시설 실태조사」 자료에 의하면 조사된 안전관리 항목 13개 중 7개 이상이 미흡하다는 시설 비율은 국공립시설이 16.0% 수준인데, 민간 시설은 30%가 넘는다(서문희 외, 2006).

유치원 교사의 경우는 근무시간이 국공립 8.35 시간, 사립 10.33시간으로 차이가 나는데, 급여는 반대로 국공립유치원 교사는 평균 경력 15년에 월평균 272만 8천원을 받고, 사립유치원 교사는 평균 경력 6년에 월평균 115만 6천원을 받는다. 낮은 임금으로 전문성 있는 교사를 확보하기도 어렵지만, 저임금에 따른 교사들의 근무의욕 저하도 서비스 질 저하의 주요 원인이 된다(나정 외, 2005). 민간기관의 재정적 열악성과 이에 따른 부모들의 부정적인 인식 때문에 국공립기관을 선호하지만, 국공립 육아지원기관을 이용할 수 있는 기회는 매우 제한되어 있다. 그렇기 때문에 국공립보육시설에는 정원의 70%에 해당하는 대기아동이 있다.

나. 서비스 수준 관리를 위한 요구

정부는 기관의 유형에 관계없이 법적 기준에 따라 운영되는 모든 육아지원기관을 관리·감독하도록 되어 있다. 그러나 지금까지 정부는 육아지원기관에 대한 관리·감독을 국공립기관을 중심으로 수행함으로써 민간/사립기관들의 운영수준이 점검되지 못해온 것이 실정이다. 특히 서비스 수준 관리를 위하여 유치원은 장학제도가 운영되어 왔으나 보육시설의 경우는 서비스의 운영 수준을 점검할 방법이 없었던 것이 현실이었다. 이로 인하여 보육현장의 서비스 수준 격차가 매우 심하게 나타났으며, 보육수요자들은 활용할 만한 보육시설이 부족하다고 문제를 제기하고 있고 보육시설들은 정원을 다 채우지 못하고 있다. 또 일부시설에서는 정원초과가 이루어지고 있기도 하다.

육아지원과 관련된 많은 선행연구들은 서비스 수준에 가장 영향력이 있어 정책 효과에 직결되는 요인으로 교사 요인을 제시하고 있다. 2006년 12월 현재 보육중사

자는 156,306명으로 이중 시설장 29,233명, 보육교사 105,484명이고, 유치원은 원장 8,275명, 교사 30,947명으로 총 39,222명이 종사하고 있다. 특히 보육교사들은 다양한 학력, 경력, 보수교육 경험이 있을 것이나 아직까지 총괄적으로 정리되어 있지 못하다. 따라서 이들이 전문적인 보육교사의 역할을 수행할 수 있도록 하기 위해서는 이들에 대한 자격 검증, 급여 체계, 보수교육 제도 등이 종합적으로 정비·개선되어야 한다고 지적되어 왔다. 2005년도부터 시작된 보육교사 자격관리제도, 2007년 1월부터 도입된 보육시설 시설장 자격관리 제도의 도입은 이러한 점에서 매우 긍정적인 평가를 받고 있는 정책이다.

그러나 교사관리에서 아직까지 가장 문제가 되는 부분은 낮은 보수의 문제이다. 이들은 교사직분을 가지고 있지만, 초·중·고등학교 교사와 비교 시 매우 낮은 보수를 받고 있다. 보육시설, 유치원 혹은 국공립, 민간시설 취업에 따라 차이가 크며 민간시설 교사의 급여가 가장 낮다. 국공립보육교사 급여가 월평균 139만원인데 비하여 보육교사 전체 월평균 급여는 98만 6천원이다. 민간시설 교사는 1일 10시간 이상, 주 6일 근무하는 반면, 월평균 급여는 낮으므로 우수 인력의 유입이 곤란하다(이미화 외, 2005). 교사 보수 개선 방안은 육아지원기관 서비스 수준향상과 직결되므로 중점을 두고 해결해야 할 부분이다.

육아지원현장에서 이루어지고 있는 보육과정·유치원 교육과정의 내용이 점검되고 관리되어야 한다. 현재 육아지원과 관련하여 논의되고 있는 쟁점들은 주로 기관의 운영주체가 누가 되어야 하는가, 그래서 어떤 기관들을 더 지어야 하고, 재정은 어떻게 더 늘려야 하나, 기관장과 교사들의 불만과 요구는 무엇인가 등이다. 그러나 이러한 논의들은 한편 성인들의 이야기들이며 즉, 육아지원현장에서 아이들이 어떤 환경에서, 어떤 하루일과에 의하여 어떻게 보호서비스를 제공받고 있는가, 그래서 어린이들이 행복한가 혹은 아닌가에 대한 진지한 고려가 간과되고 있음을 지적한다. 특히 우리 사회는 영유아들이 어떤 인간상으로 성장해 나가야 할 것인가에 대하여 깊이 있게 고려하고 논의하여야 한다.

육아지원이란, 집을 떠나 집과는 다른 곳에서 하루를 보내는 영유아들을 잘 살펴 보아 아이들이 바르게 자라는지, 혹시 기관에서의 생활에서 불편함을 겪지는 않는지, 그래서 하루 생활이 힘들지는 않는지, 아이들이 편안하고 재미있게 생활하도록 하기 위하여 성인들은 무엇을 하여야 하는지 보육현장을 민감하게 들여다보는 것에서부터 시작하여야 한다. 현재 많은 육아지원현장에서는 영유아들에게 제공되어야

할 바람직한 보육과정·유치원 교육과정보다는 과도한 특기교육 위주의 프로그램이 운영되어 논란이 되고 있기도 하다.

제 3 부 참여정부의 육아지원정책

참여정부의 육아지원정책으로는 육아지원 이념이 보편성과 공공성을 강조하게 된 점, 참여정부에 들어와서 적극적으로 추진한 육아지원정책의 성과, 특히 육아지원재정 확대를 위한 노력, 육아지원 서비스 수준 제고를 위한 노력, 육아지원기관의 확충 노력 등에 대하여 살펴보았다. 나아가 육아지원정책의 현안과 미래에 대하여 살펴보았다.

제1장 보육업무를 여성부로 이관하면서

참여정부는 보육업무를 적극적 추진을 위하여 보육업무를 기존의 보건복지부에서 여성부로 이관하게 된다. 그 이유로는 아직까지도 자녀양육의 문제는 취업모들에게 더욱 시급하므로 여타 국민들의 일반적인 복지업무 중의 하나로 추진되기 보다는 가족 및 여성과 관련한 중점정책으로 추진하라는 것이었다. 보육업무가 기존에 복지전문가들에 의하여 주도되어 왔던 만큼 보육업무를 여성부 이관은 사회복지전문가들을 중심으로 거센 반발을 맞이하게 된다. 그러나 업무 이관이 끝난 후 보육사업은 기존의 선별적 복지정책을 벗어나 우리나라 최초로 보편적 관점에서 적극적인 정책이 수행되기 시작하였다.

1. 업무이관에 대한 지지와 저항

유아교육은 100년의 역사를 가지면서 초·중등 교육의 공교육화와 더불어 모든 영유아를 대상으로 보편적 공교육의 기반 아래 운영되어 왔다. 그러나 소외된 저소득층 자녀를 지원하기 위하여 발생한 보육은 참여정부 이전 시기까지만 해도 저소득층 자녀를 우선으로 정책을 수행해 온 배경을 가진다. 하지만 사회의 변화에 따라 모든 가정이 보육의 대상이 되면서 참여정부는 육아지원의 주요이념으로 보편성과 공공성을 채택하게 된다.

참여정부의 육아지원정책은 대선공약에서부터 시작되며 참여정부는 이를 잘 수행하기 위하여 보육업무를 여성부로 이관하였다. 그러나 업무의 이관과정은 순탄치 않았다. 참여정부가 시작되면서부터 보육발전방안은 여성계를 중심으로 마련되었

다. 그러나 보육업무를 보건복지부에서 여성부로 이관하려 하자 그간 보육분야에 참여하였던 사회복지 분야에서 반발하기 시작하였다. 여성계에서는 이에 대응하여 여성부 이관을 지지하면서 두 입장이 대치되는 양상이 발생하였다. 현장에서 역시 일부는 보육업무란 복지사업이므로 보건복지부에서 관장하여야 한다고 주장하였고, 다른 일부는 보육정책이 여성부로 이관되어 부처의 우선정책으로 추진될 것을 주장하기에 이른다.

사회복지 분야의 반대 주장은 보육이란 영유아 대상 복지사업이므로 영유아가 1순위로 고려되어야지 여성을 위하여 추진되는 정책이어서는 안된다는 것이었다. 보육사업이 복지업무로 추진되어야 한다는 입장은 김성이 교수가 동아일보 여론마당(2003.4.4)에 기고한 ‘保育 여성부 이관 5가지 不可論’으로 축약된다. 김성이 교수는 당시 보건복지부 장관이 보건복지부의 업무를 양분하려 한다고 지적하면서 다섯 가지 반대이유를 밝히고 있다.

첫째, 보건복지부는 국민복지를 위한 부처이고 여성부는 여성의 권리증진을 위한 부처로, 여성부가 여성의 사회참여를 위해 아동문제를 해결하려 한다는 점, 둘째, 노인도 가정복지의 대상자로 복지란 종합서비스로 해결되어야 한다. 셋째, 보육업무를 여성부 이관시 사회복지서비스 전달체계의 혼란을 초래할 것이다. 넷째, 부처간 업무협조를 기대할 수 없어 국민은 혼란을 겪을 것이다. 예를 들면, 장애아동의 보육문제는 여성부나 보건복지부나를 놓고 부처간 책임 떠넘기기가 나타날 수 있다. 다섯째, 지금까지 아동보육업무는 정권이 바뀔 때마다 관할부처가 바뀌어 왔다. 보육업무를 지금 여성부로 옮겨가도 몇 년이 지나면 다시 보건복지부로 돌아올 것이라고 생각할 수도 있다. 아울러 정책결정은 국민의견을 수렴해 실무자와 전문가의 논의를 거쳐 관계당국에서 결정하는 것이 원칙이다. 이러한 절차가 요구된다는 것이었다.

그러나 보육업무를 여성부에서 담당하여야 한다는 입장도 만만치 않게 주장되었다. 보육업무를 여성부 이관은 이미 2000년을 전후해서부터 계속 논의가 전개되어 그 때마다 보육업무를 보건복지부가 수행하여야 한다는 주장과 여성부가 추진하여야 한다는 주장이 팽팽하여 합의되지 못하고 있었다. 또한 보육업무 수행의 효율성 관점에서 살펴보면, 영유아보육과 가정, 여성은 상호 분리될 수 없는 사안들일 뿐만 아니라 대부분의 국가들은 가정의 안정적 자녀양육 지원과 여성인력의 적극적

활용 차원에서 보육정책을 논의하고 있다는 것이다. 이러한 이유들로 1980년대 보육 활성화 주장이 여성단체들에 의하여 필연적으로 시작되었던 것처럼 여성단체들은 끊임없이 여성 사회참여의 기본 조건이 되는 보육의 안정화와 발전을 주장하고 있다.

- 여성부 이관에 따른 성명서 -

- ... 중략

- 여성부 이관에 대하여 바라는 말

정부의 우왕좌왕하는 보육정책이 보육의 발전을 저해하고 보육시설간의 갈등의 골을 깊게 하고 있다. 이러한 사태에 대하여 정부는 책임을 져야한다. 보육교사자격제도의 정비, 국공립·민간 구분 없는 보육현장 지원 등, 보육서비스의 질 향상으로 모든 영유아들이 행복하게 자라고, 가정 및 지역사회가 함께 자녀양육에 동참하여 국가 발전을 이룩할 수 있기 바란다.

그간 18,000개소 민간보육시설은 부모들을 대신하여, 보육현장의 발전을 위하여 묵묵히 매진해 왔다. 전국 어린이집·놀이방 연합회는 보육업무 여성부 이관을 조속히 수행 할 것을 촉구하며, 아울러 정부의 책임 있는 보육정책 수행을 주시할 것임을 천명한다.

- 보육 발전을 위한 전국 어린이집·놀이방 연합회의 의견 (2003.6.11. 전국 어린이집·놀이방 연합회)

부처 차원에서 살펴보더라도 보건복지부는 전체 국민의 보건과 복지를 우선 정책으로 전개하는 부서로써 예를 들면 기초생활대상 관련 사업, 전국민 건강보험 관련 사업, 연금사업, 보건, 병원 및 의약관련 사업 등이 산재해 있다. 이 틈새에서 영유아 대상의 보육사업은 부처의 우선사업이 될 수 없는 구조이다. 그러나 보육문제가 해결되지 않고는 특히 여성의 삶, 나아가 가정생활이 안정적일 수 없다는 관점에서 보육업무는 여성가족부의 우선사업으로 추진될 것이므로 포괄적이고 효율적으로 발전할 것으로 예측되었다. 영유아보육의 문제는 일반적인 복지 차원을 넘어서서 여성, 영유아, 가정일반, 사회발전의 관점이 통합적으로 접근되어야 하므로 여성부의 업무로 수행하는 것이 적합하다고 주장되었다.

이와 같은 이유들로 양측에서 성명서 발표, 공청회 개최 등 찬성과 반대의 목소리가 분분하였다. 결국 노무현 대통령은 2003년 제14회 국무회의에서 보육업무를 여성부에서 주관하여 추진하도록 최종 결정하면서 이 문제는 일단락되었다.

현실적으로 여성부를 만들어 놓았으면 여성들이 사회활동에 많이 참여해서 일하게 해 주어야 함. 그것이 첫 번째 요구이고, 두 번째로는 참여 정부의 신 성장 전략으로 여성의 사회 참여를 통한 성장 잠재력의 확대임. 그래서 단순한 보육만이 아니라 여성의 사회적 참여라는 국가적 전략과 맞물려 있음. 이런 이유로 보육 업무를 여성부에서 추진하도록 함(제14회 국무회의, 2003. 03.25).

한바탕의 소용돌이가 지난 후 보육업무는 2003년 6월 보건복지부에서 여성가족부로 이관되어 부처의 주요 정책으로 추진되면서 국가의 자녀양육 지원이 선진국 수준으로 도약하는 역사의 큰 획을 긋고 있다. 이관 논의과정에서의 혼란과 갈등들을 되돌아 볼 때 이관 이후 3년이 지나고 있는 현재 보육정책은 획기적으로 변화, 발전의 언덕을 넘어서면서 역동적으로 추진되고 있다.

2. 보편적 서비스로서의 육아지원

보육업무를 여성부로 이관한 것은 보육현장에 커다란 변화를 가져왔다. 우선 보육을 기존의 취약가정 자녀양육 지원에서 사고를 전환하여 지원 대상을 모든 일반 가정의 자녀로까지 확대하였다. 육아의 사회화 즉, 육아란 이제 가정만의 책임이 아니라 가정은 물론 국가와 사회가 함께 가정의 육아를 지원한다는 것이다. 보육은 영유아 인적자원을 개발하기 위한 투자이고, 가족의 발전과 여성의 발전을 지원한다는 보편적 서비스로 패러다임을 바꾸게 된 것이다. 그 결과 보육에 대한 일반인들의 사고 역시 긍정적으로 바뀌게 되면서 이전에는 보육시설 이용을 다소 꺼려하던 일부의 일반가정이 보육시설을 이용하기 시작하면서 보육현장은 급속히 확대되었다. 결국 보육업무를 여성부 이관은 기존의 소극적, 선별적으로 추진되던 보육정책을 적극적, 보편적으로 추진하게 되는 계기가 되었다.

또한 그간 정책의 중심이 국공립시설로 한정되어 추진된 반면, 여성부는 시설중심 즉, 공급자 중심에서 모든 영유아와 부모를 고려하는 수요자 중심으로 사고를 전환하게 된다. 2002년 말 시설은 유형별로 국공립시설과 법인(법인외) 시설이 16.1% (영유아 34.4%)이었으며, 정부는 이들을 대상으로 사업을 진행하였다. 나머지 83.9%의 민간개인시설과 이곳을 이용하는 65.6%의 영유아는 사업의 대상에서 멀리 떨어져 있었다.

그러나 사업의 대상이 전체 영유아로 확대되자 다양한 문제들이 제기되기 시작하였다. 특히 영유아를 중심으로 하였을 때 서비스가 어떤 기관을 이용하는가에 따라 차별적으로 제공되고 있음이 부각되면서 형평성에 관한 논란이 일기 시작하였다. 취원 영유아가 급증하고 있었지만, 현장에서는 국공립시설·법인시설을 이용하는 영유아와 민간개인시설을 이용하는 영유아 및 유치원을 이용하는 경우와 보육시설을 이용하는 경우 간의 각기 다른 비용으로 인하여 각기 다른 서비스를 제공받는 불공평 현상이 부각되기 시작하였다. 결국 모든 영유아가 국가 정책사업의 대상이 되어야 한다고 합의되어가는 과정에서 시설역시 국공립이든 민간이든 정부 정책의 대상이 되는 커다란 변화가 일어나게 되었다. 이 과정에서 국공립을 대변하는 집단과 민간개인을 대변하는 집단간 특히 정부 지원이 다른 점에 대하여 갈등이 표출되기 시작하였다.

국공립시설을 우선 지원하여야 한다는 주장에서는 민간시설이란 이익을 추구하기 위하여 운영되는 곳이므로 국가가 이익집단을 지원하는 것은 적당치 않다는 것이다. 반면 민간도 정부 지원의 대상이 되어야 한다는 주장에서는 영유아가 어느 시설을 이용하든 동일한 수준의 서비스를 제공받는 것이 중요하다는 주장이다. 따라서 정부는 민간시설역시 공공서비스를 제공할 수 있도록 비용을 보존해 주어야 하며 이를 위하여 모든 영유아들이 동일한 기준으로 지원되어야 한다는 것이었다. 이후 보육정책은 아동을 중심으로 한 정책 수립과 집행으로 방향을 잡아 민간개인시설을 이용하는 영유아에게도 동일한 조건의 지원기준이 만들어지게 되었다. 그러나 많은 사람들이 우려하고 있는 바처럼 그간 이익을 추구하던 민간개인시설 운영자들이 국가 공공의 지원금을 서비스의 수준을 향상시키기 위하여 투명하게 사용할 것인가 하는 점에서 문제를 발생시키고 있기도 하다.

3. 육아지원은 공공서비스이다

보육대상의 확대와 함께 논의되기 시작한 것이 공보육 개념이다. 누가 자녀양육의 책임을 져야 하는가에 관한 것으로 이전에는 자녀양육의 책임이 전적으로 가정에 있었으나 이제는 사회 및 국가가 함께 자녀양육의 책임을 공유하여야 한다는 것이었다. 이는 대통령을 중심으로 한 정부의 국무회의에서, 그리고 사회 전반에서 자연스럽게 합의과정을 거치면서 육아지원에 대한 사회 및 국가의 책임이 일반화되었다.

참여정부 육아지원정책의 커다란 두 목표는 육아지원의 공공성 확보와 서비스 수준의 향상이었다. 그러자 '육아가 공공 분야로서의 성격을 띠고 있으므로 국가가 지원을 해야 한다'라는 주장에 대하여 학자들에 따라 서로 다른 학문적 근거를 바탕으로 의견들이 대립되기 시작하였고, 이와 관련한 많은 공청회들이 개최되면서 논란이 지속되었다. 주된 논점은 육아가 공공재가 아니라는 경제학적 관점에서의 주장과 육아지원은 사회의 가치재로서 공공서비스라는 사회복지학적 입장, 그리고 현재 공교육을 실현하고 있는 교육학적 논의가 대립되는 양상을 보였다.

가. 경제학적 입장에서 본 가치재로서의 육아

경제학 분야의 일부에서는 육아는 공공재(public goods)가 아니기 때문에 정부의 육아시장 개입은 타당하지 않다고 주장한다. 이러한 주장의 논거는 비경합성(non-rivalness)과 비배재성(non-exclusiveness)을 전제로 하는 공공재에 한해서만 정부가 개입할 때 사회는 효율적으로 운영된다는 것이다.

비경합성(non-rivalness)은 어느 누가 그것을 소비해도 그 재화의 양이 줄지 않으므로 어느 누구도 그 편익에서 제외되지 않는다는 것을 의미한다. 예를 들면, TV 교육방송은 100만 명이 시청하든 200만 명이 시청하든 그것이 다른 사람의 편익에 영향을 미치지 않는다. 비배재성(non-exclusiveness)이란 어떤 재화가 집단에 공급되면 그 재화를 소비하는데 어떤 성원도 배제하기 어려운 경우를 말한다(현진권, 2004). 예를 들자면, 등대를 보고 암초를 피함으로써 등대의 혜택을 본 배를 요금을 지불하지 않았다고 해서 제외시킬 수 없는 경우가 이에 해당한다. 이러한 특성을 갖는 재화들은 시장에서의 실패가 일어나기 쉬우므로 정부의 개입이 요청되는 공공재로 분류가 된다(나병현, 2004). 육아의 경우 아동의 수가 늘어남에 따라 추가비용이 든다는 점에서 비경합적인 특성을 지니고 있다고 보기는 어렵다는 것이다. 또한 육아지원을 일부 경제 계층이나 지역에 속한 아동으로 제한함으로써 육아지원 아동을 선별할 수 있다는 점에서 비배재적 속성을 가지고 있다고 보기가 어렵다는 것이다(현진권, 2004).

그러나 육아가 경제학적 재화 규정에 의한 공공재가 아니기 때문에 정부의 육아 지원이 타당하지 않다는 일부 경제학자들의 논리는 또 다른 학자들에 의해 반박되고 있다(김종해, 2004; 김태성, 2006). 즉 이러한 논리는 경제학에서 가치재에 대한 정부투자의 필요성을 간과한 데에서 나온다는 것이다. 가치재란 어떤 재화의 소비가 중요하지만 소비자가 그 재화를 선택하지 않을 때 정부가 개입하여 소비를 촉진

해야 하는 경우를 말한다. 대표적인 예로서 기초교육의 중요성에 대한 인식에서 출발한 초·중고등학교의 공교육화를 들 수 있다(나병현, 2004). 교육은 모든 사람에게 너무나 중요한 일이지만 대가를 지불하지 않는 사람은 배제될 가능성이 있기 때문에 공공재는 아니나 가치재이기 때문에 구매력이 모자라는 사람들을 위해 정부가 공급하여 교육을 받을 수 있도록 하고 있는 것이다. 이것이 교육이 공공재가 아니지만, 공공성을 갖는 이유이다.

육아는 아동에 대한 보호와 교육이 포함된 개념이다. 초·중등학교 교육을 육아와 분리하여 생각하는 것은 불가능하다. 공교육이 육아의 연장선인 점을 고려하면 교육의 대상과 육아의 대상은 동일한 선상에 있다. 그러므로 교육이 가치재로서 중요성을 인정받는 만큼 육아도 분명한 가치재이다.

나. 사회복지학적 입장에서의 육아의 공공성

사회복지정책이 국가에 의해 수립되고 시행되어야 한다는 점과 동일선상에서 사회복지 서비스의 하나인 보육서비스에 대한 국가의 지원도 타당하다.

저출산·핵가족화 사회에서 보육서비스는 아이를 가진 대부분의 국민이 수요를 가지고 있으나 시장 원리로만 공급을 해결하려 한다면 모든 계층의 수요를 충족시킬 수 없다. 특히 서비스 이용의 부담이 클 경우, 부모들은 좋은 보육시설을 기피할 수 있고, 비용부담 능력의 차이로 인해 서비스의 계층화 문제가 야기될 수 있다. 경제적 능력 차에 기인한 보육서비스의 차별성은 사회적 갈등의 단초가 되어 사회 결속력과 통합성을 저해하는 요인이 될 수 있다. 따라서 국민의 보육서비스 비용에 대한 부담을 덜기 위해 국가가 보육서비스 시장에 개입하여, 소비자가 지불 가능한 수준으로 비용을 낮춤으로써 소비를 유도할 필요가 있는 것이다(Musgrave, 1959; 김종해, 2006 재인용). 즉, 활성화된 보육서비스의 제공이 사회적으로 바람직하나 높은 비용으로 인해 수요가 드러나지 않을 수 있으므로 보육이 가진 공공재적 성격을 인정하고 국가가 지원해야 할 필요가 있다. 둘째, 보육서비스는 외부효과가 크다. 충분한 보육지원이 있다면 이는 여성 경제활동참가율을 높이고 일자리를 창출함으로써 국가 경제 발전에 도움이 될 뿐만 아니라 보다 양질의 체계적, 과학적인 보육서비스를 통해 국가의 미래를 위한 인적자원개발에도 큰 역할을 할 것이다. 셋째, 줄어드는 인구와 변화하는 가치관은 보육서비스의 공급자에게 예측 불가능한 정보를 줄 수 있고, 폐쇄적이고 사적인 영역에 있는 보육서비스는 개인의 일생을 좌우할 중요한 시기임에도 소비자에게 선택을 위한 충분한 정보를 주지 못함으로써 국가적인

손실을 낳을 수 있다.

이와 같이 사회복지 서비스와 재화가 공공의 영역으로서 국가적 지원이 이루어져야 한다는 당위성은 보육지원 서비스의 경우에도 그대로 적용이 되며, 사회복지적 관점에서 볼 때 저출산·고령화 사회로 접어든 시점에서 보육지원은 가장 우선시 되어야 할 정책분야이기도 하다. 더불어 보육비용에 대한 경제적 부담은 다른 영역에 있어서 국민의 삶의 질이 저하될 위험과 국제화 시대에 노동시장의 유연성이 저해될 수 있는 등의 문제가 발생할 수 있음도 지적되고 있다(김종해, 2004).

다. 공교육 개념이 육아의 공공성에 주는 시사

교육학에서 교육의 공공화 즉, 공교육은 끊임없이 논의되어 온 고전적인 주제 중 하나이다. 나병현(2004)은 공교육의 개념에 대하여 다음의 다섯 가지로 설명을 하고 있다. 교육과 떼려야 뗄 수 없이 하나의 연속선상에 있다고 볼 수 있는 육아는 이러한 교육에 관한 논의로부터 공공 분야로서 갖추어야 할 모습이 어떤 것인가에 관한 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

첫째, 공교육은 교육의 제공자가 국가이다. 협의로서 공교육은 국가나 지방자치단체의 공공기관에 의해 설립 및 운영되는 학교에 의한 교육을 의미한다. 광의로서는 교육 관계법과 정책을 통하여 통제, 관리, 지원되는 교육을 말한다. 사회적 의미로서의 공교육을 규정할 때 교육의 제공자보다는 비용의 주체자에 의해 공교육의 의미가 규정되고 있다고 이해하는 것이 바람직하다(나병현, 2004 재인용).

둘째, 공교육은 공비로 제공되는 교육을 말한다.

셋째, 공교육은 일반대중을 대상으로 한다.

넷째, 공교육은 공통된 내용을 가지고 있다. 교육의 공공성은 지식의 공공성이라고 할 수 있다. 교육은 단순히 이미 생산된 지식을 전달하는 일 뿐만 아니라 새로운 아이디어를 생산할 수 있는 능력을 키운다는 것을 목표로 한다.

다섯째, 공교육은 공익을 추구한다. 다시 말하면 공동선의 추구라고 할 수 있다. 이와 같은 공교육의 특성을 육아의 경우에 비추어 본다면, 첫째, 공공 영역으로서의 육아는 국가가 그 서비스와 비용을 지원한다는 의미를 갖는다. 김종해(2004)와 유희정(2003)에 의하면, 육아기관에 대한 국가의 지원은 국공립시설의 확충 등을 통한 인프라 구축 및 육아비용의 사회적 분담 등을 포함하는 '사회적 후원'과 육아지원기관이 공공이 원하는 수준의 적절한 서비스를 제공할 책임이 있다는 '사회에 대한 책임'이란 두 가지의 개념에서 육아지원의 의미를 규명하고 있다. 둘째, 보편주의적

육아지원(서문희, 2002) 원리에 의해 육아는 모든 계층의 국민을 대상으로 해야 하며 셋째, 육아서비스의 내용 또한 보편적이고 공통적이어야 한다. 마지막으로, 공공 부문으로서의 육아는 공익을 추구한다. 이는 앞에서 살펴본 경제학적 논의의 '가치재'라는 개념과도 유사하며 사회복지학적 논의의 '긍정적 외부효과'와도 연결된다. 즉, 공공 부문으로서의 육아에 대한 지원은 국가 경제의 성장과 미래 인적자원의 개발 등 많은 영역에서 공익을 추구하고 있는 것이다.

스위스의 발생적 인식론자인 피아제(J. Piaget)는 그의 인지발달이론을 통해 인간의 인지적 능력은 태어나는 순간부터 발생하는 일임을 제시하였고, 유아 및 아동기에 접하게 되는 질 높은 환경과 풍요로운 자극이 인간발달에 지대한 영향을 미침을 보여주었다. 또한 미국의 발달심리학자인 에릭슨(E. Erikson)은 인간의 사회성이 발달하는 것은 생애 초반기부터이며 특히, 신뢰성, 자율성, 주도성 등은 취학 전에 이미 완전히 갖추어진다고 하였다. 이를 통해 알 수 있는 것은 교육뿐만이 아니라 "육아"라고 일컬어지는 영유아기에 일어나는 활동이 개인의 일생에 얼마나 중요한 일인가라는 깨우침이다. 앞에서 밝혔듯이 육아는 이제 가정을 넘어선 사회와 국가 전체의 과업이 되었다. 이러한 현실을 받아들인다면 초등학교 이상을 포함하는 교육만이 가치 있는 것으로서 국가가 개입하여 소비를 균형 잡히게 해야 할 대상이 아니라, 교육과 일직선상에서 이해될 수 있는 육아도 가치재로서 국가의 지원이 동일하게 요구되는 분야라고 할 수 있다.

많은 선진국들은 이미 어린 시절의 경험이 평생의 발달에 지속적인 영향을 미친다는 사실에 주목하고 육아를 가치재로 분류함으로써 공적 지원을 지속해 오고 있다. 이는 경제학에서 육아가 공공재가 아니라는 이유로 정부의 개입이 타당하지 않다고 주장하는 논리와 배치되며, 사회복지적 서비스는 국가의 지원 위에 성립될 수 있다는 사회복지학적 입장에 부합하며, 또한 육아를 공교육의 연장선에서 이해하게 하는 교육학적 논의와도 상치되지 않는다.

4. 과학적 기초를 토대로 정책을 수립하라

참여정부는 포괄적 보육정책 수립을 위한 준비를 본격적으로 시작하게 된다. 그 중 하나가 제1차 육아지원정책방안 발표 및 논의 과정에서 제기된 보육현장의 운영 실태 및 현황을 정확하게 진단하기 위하여 착수한 전국 단위의 조사였다. 즉, 육아정책의 구체화 및 세부추진 전략을 제시하는 육아지원의 중장기 계획수립이 필요하

였으며, 이를 위해 전국적 보육·교육 실태조사에 기반을 둔 과학적인 정책수립을 하고자 한 것이다. 참여정부는 조사 결과 등에 기초하여 본격적으로 보육현장을 진단하고 문제점을 도출한 후 이를 해결하기 위한 그리고 미래의 보육을 대비하기 위한 중장기 보육정책을 준비하기 시작하였다. 육아지원시설에 대한 기본 통계를 생산하여 과학적, 객관적 자료에 기초한 합리적 육아지원정책 수립에 기여하고자 하였다.

이와 같이 중장기보육정책을 마련하기 위하여 실시된 '2004년도 전국 보육·교육 실태조사'는 육아지원정책 마련 및 공보육 체계 확립을 위한 기초자료 생산이 목적이었다. 세부적으로는 보육 및 유아교육서비스 이용 현황과 요구도 및 만족도를 파악하여 개선방안을 제시하는 것이었다. 2005년 5월 2차 육아지원방안 수립을 위해 4개 정부출연연구기관이 참여하는 실태조사를 실시하였다. 연구 수행은 한국보건사회연구원, 한국여성개발원, 한국교육개발원, 한국조세연구원이 2004년 9월부터 2005년 2월까지 공동으로 수행하였다.

2004년도 전국 보육·교육 실태조사의 제 1과제인 보육·교육 이용 및 욕구 실태조사는 한국보건사회연구원에서 연구를 수행하였다. 전국 12,000가구, 6,421명 초등학교 이하 아동을 조사하였으며, 육아지원시설 이용 현황, 비용, 만족도 및 불만, 욕구, 추가 수요 등을 파악하였다. 구체적으로는 1) 영유아 보육·교육사업의 현황, 2) 보육·교육 서비스 이용 및 욕구, 3) 미취학아동 보육·교육기관 이용 및 욕구, 4) 취학아동 방과 후 보육·교육기관 이용 및 욕구, 5) 개인양육지원서비스 이용 및 욕구, 6) 일반학원 및 개별교육 이용 실태, 7) 육아지원정책 관련 의견, 8) 보육·교육 수요 추계에 대하여 살펴보고 분석하였다. 지역별 육아지원시설 배치계획 수립의 기초자료로 활용하였다.

제 2과제인 보육시설 실태조사는 한국여성개발원에서 연구를 수행하였다. 16,938개소(전체의 70%)대상 기초조사 및 2,421(10%)개소 심층조사를 실시하였다. 보육시설의 일반적인 실태 분석과 시설장 및 보육교사의 요구를 파악하고자 실시되었다. 구체적으로는 1) 보육시설 운영현황, 2) 보육아동 현황, 3) 보육교사와 종사자 현황 및 요구, 4) 보육시설 운영실태 및 요구, 5) 보육 서비스 운영 현황, 6) 재정운영 현황에 대하여 분석하였다.

제 3과제인 유치원 실태조사는 한국교육개발원에서 연구를 수행하였다. 6,819개원(전체의 82%)대상 기초조사 및 767개원(9%) 심층조사를 실시하였다. 유치원운영의 실태를 파악하고자 실시되었으며, 1) 유치원 운영 실태, 2) 유치원 교육 환경 및 교육 운영 실태, 3) 유치원 복지 실태, 4) 유치원 행·재정 운영 실태, 5) 유치원에 대한 인식과 요구에 대하여 살펴보았다.

보육시설 실태조사와 유치원 실태조사는 육아지원시설 환경, 프로그램 및 서비스, 운영, 인력, 재정, 요구사항 등을 파악하였으며, 이는 육아지원시설 개선방안의 근거자료로 활용하였다.

제 4과제인 표준보육·교육단가 및 적정부담수준에 관한 연구는 한국조세연구원에 서 수행하였다. 표준보육비 및 표준교육비를 정의하고 항목별 단가를 계산하여 표준보육비 및 교육비 단가를 산출하였다. 또한 적정비용 부담 수준 파악, 육아지원시설 이용 가격 탄력도를 분석하였다. 이는, 적정 비용, 비용의 국가와 가계 부담, 비용 차등지원 등 재정 관련 정책방안의 근거로 활용하였다.

이들 4개 과제는 아동연령별 다양한 육아지원서비스의 필요성, 보육·교육서비스의 질적 수준 제고, 보육·교육 인력의 전문성 제고, 기관 운영 개선, 운영주체별 이용 아동 형평성 제고 등에 대하여 과학적 기초를 토대로 정책을 제안하도록 하는데 기여하였다. 이후 동 자료는 육아정책 대상의 추계, 부모들의 육아지원 요구 파악, 현장의 주요 문제점 파악, 통합을 위한 방안 마련, 교육·보육 서비스 수준을 위한 실태파악 등 정책수립을 위하여 다양하게 기초자료로 활용되고 있다.

제2장 참여정부가 수립한 적극적 육아지원정책

참여정부는 종합적 육아지원정책을 수립하고 수행하고자 노력하고 있다. 관련 사회변화 현상 예측, 개괄적 현황분석 등을 기초로 하여 정책 추진 방향을 설정한 후, 이에 따라 추진과제별 현황 및 문제점을 분석하고 활성화 전략을 제시하였다. 참여정부의 육아지원정책으로는 대통령자문 고령화 및 미래사회위원회가 「제1차 육아지원정책방안」을 발표하였고, 이어서 2005년 5월 「제2차 육아지원정책방안」을 마련한 바 있다. 2006년 6월에는 보건복지부 저출산·고령사회정책본부에서 제1차 저출산·고령사회기본계획으로 마련한 「새로마지플랜 2010」에 보육추진방안을 포함하였으며, 이와 함께 여성가족부는 2006년 7월 우리나라 최초의 중장기보육정책인 「새싹플랜-중장기 보육계획(2006~2010)」을 발표하였다. 2006년 8월에는 정부·민간 합동으로 「비전 2030」을 제시하면서 보육과 관련한 과제와 비전을 포함하였다.

1. 제1차 육아지원정책(대통령자문 고령화 및 미래사회위원회, 2004. 6)

가. 추진배경

참여정부는 '보육 및 유아교육 지원과 공공성 확대'를 공약으로 보육료의 50%를 국가가 지원하고 안심하고 맡길 수 있는 보육 환경을 조성하겠다고 하였다. 이에 따라 보육과 유아교육 예산을 확대하였으며, 그 결과 2002년 2,355억 원이던 육아지원 예산이 2006년 1조 367억 원으로 증가하였다.

그러나 증가된 예산에 비해 그 효과는 미흡하다는 평가를 받았으며, 부모들은 여전히 자녀양육을 취업 및 사회활동을 가로막는 가장 큰 어려움으로 지적하였다. 국공립기관과 민간기관에 대한 정부의 지원 차이로 설립유형에 따른 이용률에 차이가 나고, 정부의 지원이 적은 민간기관의 경우 질 관리도 부족하였다. 따라서 국공립과 민간기관이 제공하는 서비스 수준 간 차이가 나는 악순환 구조가 지속되었다. 또한 적절한 서비스가 제공되고 있는지에 대한 관리 체계 없이 예산이 지출되고, 관련 부처의 상호 연계 부족으로 예산의 효율성이 저조하였다. 즉, 육아지원 예산은 노동부, 교육부, 여성부, 보건복지부, 농림부 등에서 관련 예산이 상호 연계와 종합적 기획 없이 부처별로 개별 집행되어 낮은 예산 효율성과 중복을 초래한 것이다.

이러한 결과는 그동안 국가 차원의 전체적 방향 설정 없이 정책이 추진되었기 때문이라고 평가되었다. 정책 수립을 위한 공급실태 파악, 수요추계, 지역별 분포 등

의 기초적인 자료가 부족한 실정이었다. 또한 보육과 유아교육의 대립과 갈등으로 학계와 부처 간의 첨예한 이해관계의 대립구조로 개혁의 전면적인 시행이 어렵고, 모두가 동의할 수 있는 과학적 근거를 가지고 정책을 추진하기 위해 단계적 접근이 필요하다고 인식하게 되었다. 이에 따라 체계적이며 과학적인 육아지원 정책을 추진하게 되었다.

나. 정책목표 및 추진방향

육아지원정책을 통합적으로 접근한 최초의 작업은 제1차 육아지원정책이다. 제1차 육아지원정책은 '미래인력 양성 및 여성의 경제활동 참여 확대'를 비전으로, 출산력 제고 및 우수한 아동육성, 육아비용 경감, 여성취업률 제고, 일자리 창출을 목표로 마련되었다.

출산력 제고와 우수한 아동 육성을 위하여 보육과 유아교육의 서비스의 질적 수준 및 이용률을 제고하여 2004년도 현재 14~16% 수준인 연령별 시설이용률을 2008년도에 40~90%로 증가시키고자 하였다. 또한, 정부지원 확대, 방과 후 학교 운영 등으로 자녀양육비를 현재의 50% 수준으로 낮추어 육아부담 및 비용을 경감시키고자 하였다. 취업모에게 유리한 육아환경을 조성하여 여성의 경제활동 참여율을 현재의 50% 수준에서 60%수준으로 제고시키고, 육아시설을 확충하고 서비스를 개선하여 일자리를 26만개 창출하고자 하였다.

특히 제1차 육아지원정책방안에서는 연령별로 정책 방향을 설정한 특징을 지닌다. 또한 그동안 보육과 유아교육은 5세까지가 대상이지만, 초등학교와 저학년은 오전수업만 하고 있어 정책대상을 0세부터 8세까지 포함하였다.

0세는 가정에서 부모가 돌볼 수 있도록 가정 육아의 환경 조성 및 양육 능력이 부족한 부모를 위한 지원제도를 마련하고자 하였다.

1세부터 5세까지는 보육과 유아교육의 내실화 및 서비스 이용 기회 확대를 정책 방향으로 설정하였다. 따라서 1~5세가 이용하는 육아지원기관의 양적 확대뿐만 아니라 인력, 시설, 프로그램 등의 전국적 표준화 및 서비스 질 제고를 함께 추진하여 3세 미만은 보육, 3~4세는 아동의 발달 상황에 따라 보육 또는 교육 선택, 5세는 유아교육 위주로 실시하고자 하였다.

6세에서부터 8세까지는 방과 후 교실을 확대하여 유휴시설의 가동률을 높이고, 오전만 수업을 하는 저학년 초등학교를 방과 후에도 부모가 안심하고 맡길 수 있도록 제도를 마련하였다.

이 부부에 대한 지원 대책도 부족하여 영아전담시설은 보육료가 비싸 부모부담이 가중되었다. 따라서 0세는 가정에서도 양육할 수 있도록 지원하고자 하였다. 0세아에 대한 대표적인 세부추진과제는 아래와 같다.

□ 가정에서도 양육할 수 있도록 국가가 지원

출산휴가, 육아휴직 등 모성보호제도와 연계하여 2006년 산전후 휴가를 기업주 부담은 1개월로 감소하고 대신 국가부담을 2개월로 확대하여 실질적 출산휴가를 확보한다. 또한 육아휴직 활성화를 위한 휴직기간 중 보상수준을 상향조정하고 부성(父性)을 포함하여 약 1년간의 육아휴직 등 적극적 모성보호정책을 추진한다.

□ 육아지원센터를 통한 지원체계 구축

육아지원센터를 통한 지원체계를 구축하여 미취업모에게는 가정보육에 대한 상담과 육아정보서비스 제공 및 가정보육서비스의 질 관리를 담당 하는 등 다양한 육아정보 제공을 지원한다.

□ 기존의 영아전담시설은 엄격히 관리

민간 가정보육시설의 규제는 완화하되 보육의 질 관리는 강화하여 교사 1인당 0세아 비율은 5명에서 3명으로 축소, 규모가 커지는 것은 제한하도록 한다.

2) 1~5세아: 보육유아교육 기회 확대와 비용 경감(여성부, 교육부)

1~5세 영유아를 자녀로 둔 가정의 경우 보육 및 유아교육에 대한 만족도가 낮고 원하는 시설에서의 양육이 어려웠다. 선택 가능한 육아지원서비스의 수준이 만족할 만하지 못하였으며 보육 및 유아교육 서비스의 종류가 단순하여 부모의 욕구에 부응하지 못하였다. 대부분 12시간의 주간보육, 8시간의 유치원 종일반 위주로 운영하여 출퇴근 시간이 다른 취업모는 시설을 이용하는 데 어려움을 겪었다. 특히 국공립과 민간의 편차가 커 보육시설과 유치원을 선택하는 데 어려움이 있었다. 한편 자녀수의 감소에도 불구하고 양육부담이 오히려 증가하여 출산기피현상까지 확산시키

는 악순환을 초래하였다. 따라서 1~5세아에 대한 지원은 보육 및 유아교육의 기회를 확대하고 비용을 경감시키고자 하였다. 1~5세아에 대한 대표적인 세부추진과제는 아래와 같다.

□ 육아비용의 지원 강화와 소득수준별 차등 지원

육아비용의 지원을 강화하여 현재 가계 부담의 평균 50% 정도 경감되도록 지원하되 소득수준별로 차등 지원하여 2008년까지 도시근로자 평균소득 계층 가구(전체 가구의 약 70%)까지 점차 확대한다. 만5세아는 무상교육 및 무상보육을 확대·병행 지원한다. 또한, 육아지원 예산 집행방식을 점진적으로 변환하여 현행 '시설별 지원'에서 '시설별 지원과 아동별 지원'의 병행 방식으로 점차적으로 전환한다.

□ 육아지원 서비스의 질 향상 및 표준화

엄격한 설치기준 적용 및 인가제를 시행하고 시설 설치기준을 대폭 강화한다. 또한 보육서비스 질의 체계적 관리를 위하여 평가인증제를 실시하며, 보육교사 국가자격제도 시행 및 보육·교육교사의 자격관리를 엄격히 한다. 보육교사와 유치원 교사의 종합적인 처우개선방안을 마련한다.

□ 육아지원 서비스의 기능별 역할 분담

육아지원 서비스의 기능별 역할을 분담하여 학부모가 보육 및 유아교육을 선택하도록 한다. 또한 보육과 교육시설의 구분은 프로그램의 표준화와 내용의 차별화를 통해 이루어지도록 한다.

□ 취업모와 취약아동을 위한 지원을 확대

취업모의 직장생활에 부담이 없도록 시간 연장, 종일반 운영을 확대한다. 빈곤아동을 위한 시설이나 장애아 전담시설을 지원하고, 2008년까지 모든 장애 영아, 유아에 대한 국가지원을 강화한다.

3) 6~8세: 방과 후 교육 활성화(교육부, 보건복지부)

6~8세는 방과 후에도 안심하고 맡길 수 있는 육아지원 체제가 미흡하였다. 초등학교 저학년은 오전수업만 하기 때문에 취업모의 퇴근시간과 맞지 않아 방과 후 보육을 시킬 수밖에 없어 사교육비의 부담이 커졌다. 따라서 6~8세아에 대한 지원은 방과 후 교육을 활성화시키고자 하였다. 6~8세아에 대한 대표적인 세부추진과제는 아래와 같다.

□ 초등학교의 방과 후 교육 확대

맞벌이 가정 및 저소득층 자녀들을 위한 저학년 대상 방과 후 교실을 확대하여 여성의 취업률을 제고한다('03년 4월 9일 대통령 지시사항). 방과 후 특기적성 교육의 전면 확대를 통해 교육의 질 향상 및 사교육비의 경감을 유도한다('04년 2월 17일 사교육비 경감 대책).

□ 지역 아동센터를 통한 방과 후 보육 실시

시·군·구 단위에 지역아동센터를 확보하고, 지역사회 복지관 등을 활용하여 방과 후 보육시설을 설치·운영할 수 있도록 지원한다. 학교 내 교실도 시간대 별로 임대하여 방과 후 보육 등 지역아동센터의 역할을 담당할 수 있도록 위탁 운영을 추진한다.

4) 관리체계: 육아지원 관리체계의 정비

육아지원 행정 및 전달체계를 정비하고자 하였다. 국무총리 소속의 유아교육·보육위원회(유아교육법 4조) 및 보육정책조정위원회(영유아보육법 5조)를 통합·운영하여 육아지원 정책과 관련 주요 사항을 심의·조정하도록 한다. 국공립, 법인 등 공공 보육시설에는 학부모가 일정비율(50%) 이상 참여하는 운영위원회 설치를 의무화하고 민간시설은 설치를 권장하고 학부모 참여를 유도하였다.

한국교육개발원, 한국보건사회연구원, 한국여성개발원 등에 산재해 있는 보육 및 유아교육의 연구·교육 기능을 통합하는 방안을 강구하였다. 따라서 교육부(유아교육진흥원, 유아교육법 6조), 여성부(보육개발원, 영유아보육법 8조) 등 각각 설치를 계

확하고 있는 기관을 총리실 산하의 “육아지원정책개발원(가칭)”으로 양 부처 합동 운영을 계획하였다.

제1차 육아지원정책방안은 연령별(0~8세) 지원정책을 제시하였으며, 연령별로 일관성 있게 지원하고 시설별 지원을 축소하고 아동별 지원을 확대한다는 내용이 주요 정책이었다. 아동별 지원방식인 ‘기본보조금’ 제도가 논의되기 시작하였으며, 그 과정에서 과학적·객관적 자료의 필요성을 인식하게 됨으로써 전국 규모의 교육·보육 실태조사를 실시하는 계기가 되었다.

제1차 육아지원정책방안에서 제시되었던 연령별 세부추진과제 중 일부 과제들은 정책에 반영되었다. 0세아를 위해 추진된 과제로는 출산휴가와 육아휴직 등이 정책으로 반영되어 노동부의 지원 아래 기업주의 부담을 줄여주었다. 또한 2004년 개정된 영유아보육법에서는 연령별 교사 대 아동비율을 낮추어 보육의 질 관리를 시도하였다. 1~5세아를 위한 추진과제로는 보육시설평가인증제도 도입(2005)과 보육교사 국가자격제도 시행(2006)을 들 수 있다. 이 두 제도는 2007년 현재 제도가 정착되어 가고 있는 단계이다. 보육교사 자격관리는 2006년 12월부터는 보육시설장 자격제도 병행하여 시행되고 있다.

육아지원 행정 및 전달체계를 정비하고자 유아교육·보육위원회 및 보육정책조정위원회를 통합·운영하고자 한 방안은 이루어지지 못하고 있으며, 보육시설에 학부모가 참여하는 운영위원회 설치에 영유아보육법 개정에서 의무 및 유도 설치되고 있다.

방과 후 보육·교육 활성화는 계속되었던 정책 중 추진정도가 가장 미흡하다. 각기 자생적 수준에서 운영되는 것 이외에 사회적 요구를 수렴한 적극적 정책 추진이 이루어지지 못하였으며, 그 결과 주무부처가 부재하면서 정책의 방향, 세분 추진 과제 등이 마련되지 못하고 있다. 또한 동 정책방안에서 제안한 바에 따라 한국여성개발원, 한국교육개발원, 보건사회연구원이 수행하고 있던 유아교육과 보육 관련 연구를 총괄하는 육아정책개발센터의 설치가 이루어졌다.

제1차 육아지원정책방안은 그동안은 국가적 차원의 총괄적 방향 설정 없이 정책이 추진되어 왔던 것에 반하여 종합적 『육아지원정책』을 마련하였다는 점에서 커다란 의의가 있다. 육아지원정책의 개념을 정립하고, 육아지원과 관련하여 보육과 유아교육, 방과 후 교육 추진 방안을 함께 다루었다는 점에서 의의가 크다고 할 수 있다.

2. 제2차 육아지원정책(대통령자문 고령화 및 미래사회위원회, 2005. 5)

가. 추진배경

참여정부의 육아지원정책은 예산이 대폭 증가하고, 보육재정지원방식이 변경되면서 육아지원시설 이용률이 증가하였으며, 보육료·교육비 지원대상이 증가한 성과가 크다. 아동별지원 확대에 따라 정부지원단가를 인상하여 정부지원 보육시설과 민간 보육시설간의 보육료 격차를 축소하였다. 또한 영유아보육법이 개정되어 교사 대 아동 비율과 시설 면적기준 등이 개선되어 보육서비스의 질적 수준을 제고하였다.

그러나 여전히 지역별·연령별 육아지원시설의 배치가 불균형하여 부모들은 가까이 자녀양육을 맡길 곳이 없고, 서비스 질에 대해 불만족하였다. 또한 정부의 예산이 증액되고 지원이 확대되었으나 육아지원예산 집행의 효율적 시스템이 미흡하여 형평성 문제가 지속되었다. 육아지원 정책 홍보부족으로 정책인지도 및 신뢰감이 부족하여 육아비용 지원에 대한 체감도는 여전히 저조하고 정책성과가 나타나지 않았다.

이러한 문제들을 해결하고자 접근성 및 만족도를 높이기 위한 육아정책의 구체화 및 세부추진 전략 제시가 필요하고 전국적 보육·교육 실태조사에 기반한 과학적인 정책 수립으로 육아지원 중장기 계획 수립이 필요하게 되었다. 또한 보육과 유아교육의 오랜 갈등과 형평성 등 현안문제에 대한 중장기 정책 방향 제시가 필요하였다.

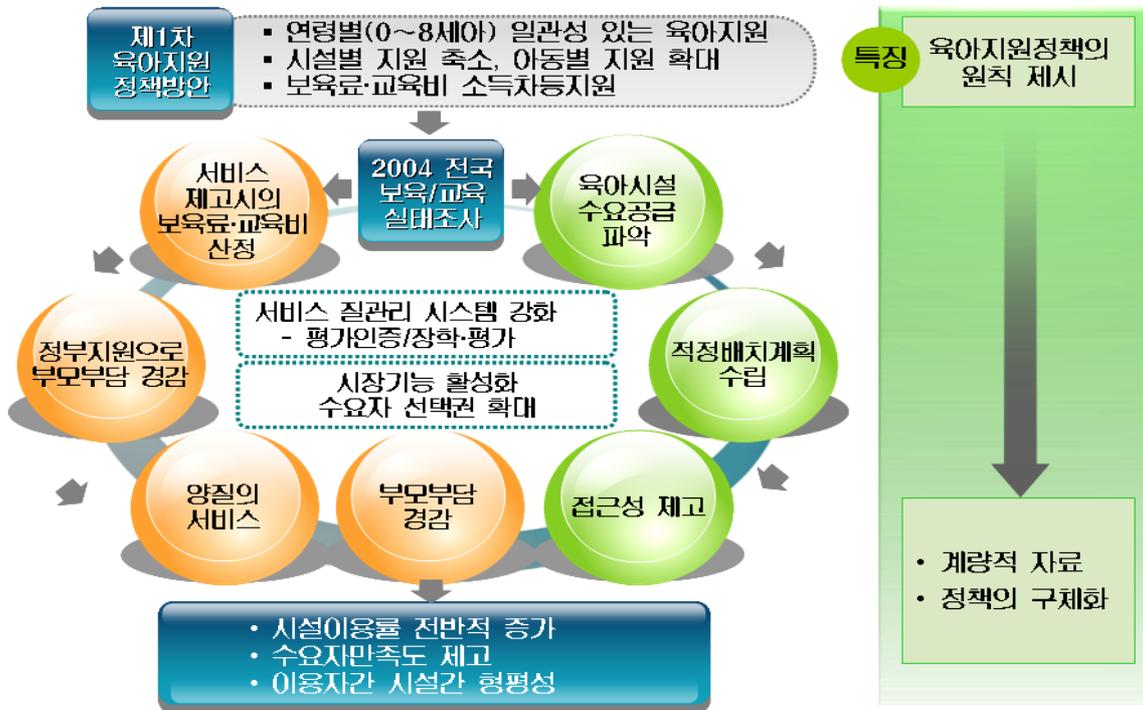
나. 정책목표 및 추진방향

2004년도 제1차 육아지원정책에 이은 제2차 육아지원정책은 미래 인적자원 양성 및 여성의 경제활동 참여를 확대하고, 출산율 제고를 통해 미래 사회에 대비하고자 마련되었다. 또한 제1차 육아지원정책을 보완하고 문제점을 극복하기 위하여 추진 목표를 설정하였다. 제2차 육아지원정책의 목표는 육아지원시설 이용기회 확대로 접근성 제고, 육아비용의 가계부담 경감, 육아 서비스의 질적 수준 제고이다.

〈표 4-2〉 제2차 육아지원정책 지표

주요지표	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
이용률(%)	49.0	59.5	60.0	62.7	65.1	67.3
지원율(%)	18.8	22.1	27.7	29.5	30.0	32.1
육아지원예산(억원)						
총계	6,958	18,352	22,600	29,403	33,760	37,970
여성부	6,001	11,615	14,905	18,751	21,744	24,366
교육부	957	6,737	7,695	10,652	12,016	13,604

[그림 4-1] 제2차 육아지원정책 비전 달성을 위한 정책개념도



다. 세부 추진과제

1) 육아지원시설의 이용 기회 확대

2005년도 현재 영유아 육아지원시설은 국공립과 민간보육시설 간 격차가 컸으며, 연령별 육아지원시설 이용률은 유치원과 보육시설을 통합하여 영아 17.8%, 유아 63.9%로, 저연령층이 현저히 낮았다. 총량적으로 육아지원시설이 공급과잉이라는

평가를 받지만 연령별·지역별로 공급률과 이용률의 불균형은 심각하였다. 또한 저출산 현상으로 초등학생수가 줄어들어 초등학교의 유휴시설이 많아졌다. 따라서 육아지원기관을 균형 배치하고 공공시설을 이용하고자 하였다. 대표적인 세부 추진내용은 아래와 같다.

□ 지역별 균형 배치

시·군·구 단위 육아지원시설의 수요·공급을 감안하여 지역별 수요공급에 따른 시설 확충계획을 수립하여 지역별 균형배치하고, 서비스 만족도가 높은 국공립 시설을 확충한다.

□ 연령별 균형 배치

영아보육시설을 확대하고 방과 후 교실·지역아동센터를 확대하여 연령별 균형 배치한다. 초등학교 방과 후 교실을 연도별로 확대 운영하여 2006년 698개교(13%)에서 2008년 2,698개교(50%)로 연차적으로 확대한다.

□ 공공시설 활용, 소규모 지향

초등학교 유휴교실을 0~5세 영유아를 위한 한 병설유치원·보육시설 등 통합육아지원시설로 활용한다. 또한, 육아지원시설 추가 공급 시 접근성 제고와 질적 수준 담보를 위해 소규모 시설 배치를 원칙으로 하고, 공동주택에 보육시설 의무 설치를 기존 500세대 이상에서 300세대 이상으로 조정하거나 보육 대상 아동 숫자에 따른 의무 설치 기준을 마련하도록 한다.

2) 육아비용 현실화와 부모 부담 경감

보육시설은 낮은 보육료로 인해 서비스 질이 저하되고 육아비용으로 인한 부모 부담이 가중되었다. 또한, 국공립과 법인보육시설에 대한 시설지원으로 정부지원시설과 미지원시설간 부모 부담의 차이가 발생하였다. 따라서 시설 간 부모부담액 차이를 해소하고, 서비스개선비용의 국가부담을 강화하고자 하였다. 대표적인 세부 추진내용은 아래와 같다.

□ 서비스 개선비용의 국가부담 강화

서비스 질 향상을 위한 표준보육료·교육비를 산정하며, 보육료·교육비 인상에도 불구하고 부모부담의 절대액은 증가하지 않도록 한다. 또한 급격한 육아재정 증가로 인한 정부의 부담을 완화하기 위해 표준보육료·교육비와 부모부담 보육료·교육비와의 차액(서비스개선비용)분을 2006년부터 매년 상향조정하여 2010년까지 일정비율로 단계적으로 지원한다. 한편, 고급의 차별화된 서비스를 요구하는 수요층이 존재하므로, 보육료·교육비를 자율 책정할 수 있도록 하여 육아비용 정부지원 예외시설을 허용하기로 한다.

□ 소득수준별·자녀수별 육아비용 부담 완화

보육료·교육비 지원은 소득수준별로 차등 지원하며, 두 자녀 이상 육아비를 지원하고 5세아 조기교육 확대를 위해 무상교육을 추진한다.

3) 육아지원시설의 서비스 수준 제고

유치원의 경우 유치원교육과정이 보급되어 있으나 보육시설의 경우 표준화된 보육프로그램 개발과 보급이 미흡하였다. 또한, 보육시설의 지도감독은 국공립과 법인보육시설에만 한정되어 있는 실정이었다. 한편, 보육교사의 경우 유치원교사에 비해 전공교과목 이수학점이 낮아 보육교사의 전문성에 대해 문제가 제기되기도 하였다. 따라서 육아지원시설의 서비스 수준 전반에 걸쳐 질 제고를 하고자 하였다. 대표적인 세부 추진내용은 아래와 같다.

□ 프로그램의 질적 수준 제고

유치원교육과정과 표준보육과정을 상호 연계하여 3~5세의 유아가 보육시설 또는 유치원 어느 기관을 선택하더라도 동일한 양질의 유아교육서비스를 받을 수 있도록 한다. 영양, 건강, 안전관리를 강화하여 영유아 건강검진실시에 관한 모델을 개발하고 보육시설, 인근병원, 보육정보센터, 보건소 등을 연계하여 영양, 건강, 안전 관리시스템을 구축·강화한다.

□ 육아지원시설 환경 개선

시설 설치기준을 강화하고 시설 환경 개선을 지원하여 육아지원시설 환경을 개선한다. 2004년 1월 영유아보육법 개정으로 평가인증제도 도입 근거가 마련되었으며, 2008년까지 평가인증 실시를 완료하고자 한다. 한편 유치원의 질 향상을 위하여 장학지도만으로는 유치원의 질적관리에 한계가 있으므로 유치원 평가를 통한 유아교육의 질을 관리하기 위해 시범평가를 우선 실시 후 확대한다.

□ 육아지원 인력의 전문화

인력의 전문성 강화로 질적 서비스를 제고한다. 교사 양성교육과정을 강화하여 대학 교과과정에 통합보육·교육 관련 과목을 필수과목으로 포함, 통합보육·교육이 가능한 교사인력을 확충하며, 향후 신규 보육교사 양성교육원의 지정을 중단하고 입학자격기준을 강화한다. 또한 시·보육정보센터와 시·도교육청을 통해 인력풀을 관리하여 인력을 지원하여 육아지원시설 대체교사 인력을 확보한다. 육아지원교사의 급여 현실화를 위하여 교사의 급여 기준을 연도별로 제시하고, 아동별 지원을 받는 육아지원시설의 경우 고시된 급여 적용 여부를 지도·점검 하도록 한다.

4) 수요자 중심의 다양한 서비스 제공

취업여성의 경우 제도적으로 산전후 휴가와 육아휴직을 사용할 수 있으나 산전후 휴가비용의 60일분을 사업주가 부담하고 있어, 여성 고용을 기피하는 요인으로 작용하였다. 또한, 종일제 운영 유치원이 증가하긴 하였으나 반일제 위주로 유치원이

운영되어 부모의 보육 수요를 충족시키는 데 한계가 있었다. 농어촌은 지리적 특성상 접근성이 좋지 않아 육아지원서비스를 이용하고 싶어도 이용하지 못하는 영유아가 있다. 한편, 장애 영유아에 대한 지원은 재정적, 사회적, 심리적 지원프로그램이 미흡하였다.

따라서 취업모와 농어촌 아동 및 장애아동 지원을 확대하고 이러한 취업모 지원, 장애아동 지원, 농어촌 육아지원 등을 통해 아동, 가족, 지역 욕구에 따른 다양한 서비스(one-stop 서비스)를 제공한다. 대표적인 세부 추진내용은 아래와 같다.

□ 취업모 지원

산전후 휴가 및 육아휴직 내실화를 위하여 산전후 휴가 비용에 대해 사회분담화를 확대하되, 2006년에 중소기업에 대해서 90일분 전액 고용보험에서 지원한다. 임신 4개월 이상의 여성 근로자를 대상으로 한 유산·사산 휴가제도를 도입한다. 또한, 유치원 운영시간을 반일제에서 종일제로 운영원칙을 전환한다. 육아지원시설 중 일부를 시간제 보육시설 및 유치원으로 지정하고, 취약보육을 추가하여 우선적으로 시범 운영한다. 이를 위하여, 여성 중고령자 육아도우미를 활성화하고 지원한다.

□ 농어촌 육아지원

육아지원시설이 없는 농어촌지역에 우선적으로 마을회관 등을 개보수하여 육아지원시설로 이용하고, 개보수비를 지원한다. 또한 여성가족부와 교육인적자원부가 연계하여 농어촌지역의 초등학교에 영아보육 또는 방과 후 보육·교육을 실시, 통합육아지원시설로 시범 운영한다.

□ 장애아동 지원

장애영유아를 위해 교사의 직무연수를 강화하고 특수교육기관 및 장애보육시설에 특수교사, 치료사 등 전문인력 확충 및 보육·교육 도우미 등 보조인력을 배치하도록 한다. 장애영유아 가족지원 서비스를 위한 지역사회 시스템을 연계하도록 한다.

5) 행정·재정적 제도개선

효과적인 육아정책 수행을 위하여 부처협력 및 정책조정을 강화하고자 하였다. 국무총리 소속 육아지원정책조정위원회(가칭) 설치를 통해 보육·유아교육의 정책 협력을 강화하고, '유아교육·보육위원회'와 '보육정책조정위원회'를 통합하여 '육아지원정책조정위원회'로 일원화하여 운영하고자 하였다.

육아지원행정의 공정성, 투명성, 책임성 제고, 육아지원 재정의 효율성 강화한다. 육아지원정책에 대한 지자체의 관심도와 재정 집행의 효율성을 제고, 육아비용 국가 지원에 대한 홍보 강화 및 인식 제고도 강화하고자 하였다.

제2차 육아지원정책방안은 육아지원시설의 이용 기회 확대와 이용에 대한 부모 부담 경감, 육아지원시설 서비스 수준 제고 등을 주요 정책 내용으로 다루고 있다. 그 과정에서 표준보육료·교육비 산정과 육아지원시설 확충 등으로 많은 예산이 요구되었으며 예산 확충 방안에 대한 논의가 길어지면서 동 정책방안은 공식적으로 공개·발표되지 못하였다.

동 정책의 반영정도를 살펴보면, 육아지원기관의 균형배치 및 이용 기회 확대를 위한 방안 중 병설유치원과 보육시설 등 통합육아지원시설로 활용하는 것은 실행되지 못하고 있다. 그러나 교육인적자원부는 방과 후 교실은 확대를 시작하고 있으며 공동주택에 보육시설 의무설치 기준이 300세대 이상으로 조정되었다.

제2차 육아지원정책방안에서 재정 확충을 통하여 시행된 정책으로는 서비스의 질 향상을 위한 표준보육료·교육비 산정과 서비스 개선비용의 국가부담 강화이다. 여성가족부의 '새싹플랜: 중장기 보육계획'은 표준보육료·교육비 산정과 함께 기본보조금 제도가 도입되는 데 기여하였다. 부모 비용 지원은 기존의 시설중심에서 영유아 중심의 '기본보조금'이 도입되어 2005년도부터 영아기본보조금이 지원되고 있다. 유아 기본보조금 제도도입은 현재 시범적용 중에 있다. 또한 취업모를 위한 유산·사산휴가 등은 노동부의 지원과 함께 제도로 도입되었으며 유치원의 종일제 운영 원칙의 전환 등을 통해 취업모 지원을 확대하였다. 이러한 제2차 육아지원정책방안은 다음해인 2006년 7월 여성가족부에서 제시한 중장기 보육계획인 새싹플랜으로 이어졌다.

서비스 수준 향상과 관리 측면에서는 보육교사와 보육시설장의 자격제도가 도입되는 계기가 되었다고 할 수 있다. 2006년 11월 표준보육과정이 고시되고 평가인증의 시범실시(2005)와 실행(2006)이 확대되면서 프로그램의 질적 수준 제고에 기여하고 있다. 그러나 육아지원 인력의 교과과정이나 입학자격기준 등의 강화는 이루어지지 못하였다.

한편 국공립 기관의 확충, 보육·유아교육 통합 교사 양성, 교사 급여의 현실화 등도 추진이 미흡한 상태이다. 수요자 중심의 다양한 서비스 제공을 위한 방안 중 농어촌에 마을회관 등을 개보수하여 육아지원시설로 이용하고 통합육아지원시설 운영 등의 방안 역시 실행이 미비하였다.

3. 새싹플랜: 중장기 보육계획(여성가족부, 2006. 7)

가. 추진배경

2004년 6월 보육업무가 여성가족부로 이관된 이후 매년 2천억원 이상씩 보육예산이 증가하였고, 보육료 지원 아동 수 역시 대폭 증가하였다. 그러나 이러한 양적 확대에도 불구하고 아직까지 국민들이 체감하는 보육서비스의 수준은 미흡한 것으로 평가되어 왔다.

여성가족부의 제1차 중장기 보육계획은 보육서비스의 수준이나 다양성이 수요자의 욕구를 충족시키지 못하고 있다는 이러한 문제 인식에 기초한다. 또한 저출산 문제 해결과 경제의 새로운 성장동력으로서의 여성 인력 활용을 위해 자녀 양육을 정부와 지역사회가 함께 지원해야 한다는 인식을 바탕으로 하고 있다. 이러한 저출산 문제와 여성인력의 활용 문제, 민고 맡길만한 보육시설 확충의 필요성 증가에 따라 중장기 보육계획을 마련하게 되었다. 나아가 제1차 중장기 보육계획은 저소득층 위주의 지원에서 벗어나 지원 대상을 중산층까지 확대하고, 공급자 중심의 정책에서 수요자 중심의 정책으로 전환하는 체계를 구축하고자 하였다.

제1차 중장기 보육계획에 담긴 정책 과제들은 1여년간 보육전문가들의 토론회와 공청회를 통한 보육현장의 의견수렴, 관계 부처 협의를 거쳐 향후 5년간 보육의 공공성 강화를 위해 추진할 주요 정책과제들을 담고 있다.

주요 추진경과	
' 05.5 ~ ' 7	「중장기 보육계획」 시안 마련
' 05.6 ~ ' 06.1	관계부처 의견 수렴
' 05.7 ~ ' 06.3	중앙보육정책위원회 개최(3차)
' 06.2	「제1차 중장기 보육계획(안)」 공청회 개최
' 06.3	중앙보육정책위원회 심의·의결
' 06.3	당정 협의

논의과정에서 어려움이 컸던 점은 보육을 어떻게 이끌어 나갈 것인가에 대한 방향설정이었다. 예를 들면, 보육교사들의 모임인 보육교사회에서는 보육교사 처우 개선에 중점을 두어야 한다고 강조하였다. 여성단체연합 등 시민 단체들은 공보육 기반 확립을 위하여 국공립보육시설 우선 설치를 주장하였다. 민간 개인시설들은 시설 유형에 대한 정부의 차별적 지원이 개선되어야 한다고 주장하였다. 그러나 이러한 사안들은 서로 연계되어 이루어지고 있었으므로 다양한 관점에서의 정책수립의 방향이 집중적으로 논의되었다. 그 결과 정부의 제1차 중장기 보육계획이 마련되었으며, 다만 유아교육 분야에서는 별도의 유아교육 추진 방안이 마련되지 않았다.

나. 정책목표 및 추진방향

제1차 중장기 보육계획은 현재 민간 위주로 보육서비스가 제공되고 있고, 보육서비스의 수준이나 다양성이 수요자의 기대를 충족시키지 못하고 있는 현실을 극복하고자 '보육의 공공성 강화'와 '양질의 보육서비스 제공'을 목표로 제시하고 있다. 이러한 목표를 달성하기 위해 정부는 5개 정책분야, 20개 주요 정책과제를 추진해 나가고자 하였다.

이 가운데 정부가 중점적으로 추진할 핵심 과제들은 보육의 공공성을 강화하기 위하여 국공립 보육시설을 2010년까지 현재의 2배 수준으로 확충하여 「저출산·고령화 문제 해결을 위한 사회협약」에 따라 장기적으로 보육시설 이용아동 중 국공립보육시설 이용 아동의 수준을 30%수준까지 확충할 계획이다. 보육료 지원 확대, 유아 기본보조금 도입에 따른 보육시설 운영의 투명화, 서비스 질 관리를 위한 평가인증시스템 확대, 보육행정전산망 전국 확대 시행, 보육시설 운영위원회 활성화 등을 추진한다.



[그림 4-2] 새싹플랜 정책지표

주요지표	2005		2010
보육비용 정부 재정분담률	35.8%		60.0%
국공립 보육시설 수	1,352개소		2,700개소
보육시설 이용 아동수	99만명		125만명
보육료 지원아동 비율	41.1%		80.8%
보육시설 종사자 수	137천명		180천명
민간시설 보육비용/ 국공립시설 보육비용	80%수준 (* 06년)		100%수준
평가인증 대상 시설	1,000개소 (시범 운영)		전면 실시 (매년 1만개소)
영유아 육아지원시설 이용률	유아	47.0%	60.0%
	영아	68.6%	87.8%
		21.1%	33.4%

다. 세부 추진과제

1) 공보육 기반 조성

보육시설이 매년 확충되고 있으나 지역별로 균형있게 배치되어 있지 못하고 보육 예산의 47% 정도가 국공립과 법인보육시설 등 정부지원시설에 집중되어 있는 실정이다. 따라서 공보육 기반을 조성할 필요가 있다.

□ 중장기 수급계획에 따른 보육시설 확충

농어촌 및 저소득 밀집지역과 보육시설 공급률이 낮은 지역에 국공립 보육시설을 우선적으로 설치·확충하여 현재 1,352개소에 불과한 시설을 2010년까지 2,700개소로 확충할 계획이다. 그 결과 향후 보육시설 이용아동이 30% 수준까지 확충되도록 한다.

□ 기본보조금제도 도입

민간보육시설의 서비스 개선을 위해 기본보조금 제도를 도입한다. 보육서비스 향상을 위한 비용을 정부가 기본보조금 형태로 지원하고 지원된 비용이 서비스 개선으로 연계되도록 질 관리를 강화한다. 또한 유아에 대한 기본보조금 도입 시 가격규제 예외시설을 일부 허용 하는 방안을 검토한다.

2) 부모의 육아 부담 경감

정부 재정지원이 집중된 국공립과 법인보육시설은 보육료가 저렴한 반면에 민간 보육시설 부모부담 보육료는 상대적으로 높은 상태였다. 저소득층 위주의 보육료 지원으로 인해 보육시설을 이용하는 아동 중 보육료 지원을 받는 아동은 42%로 불과하였다. 특히 영아를 둔 취업모에 대한 육아지원이 부족하였다. 따라서 부모의 육아부담을 경감이 필요하였다.

□ 보육비용 지원 확대

차등보육료 지원 대상을 중산층까지 확대한다. 또한 만 5세아 무상 보육료, 다자녀 보육료 감면, 장애아 무상보육료 지원 대상을 점차 확대해 나감으로써 2010년에는 전체 보육시설 이용 아동의 약 81%에 해당하는 1,008천명의 아동이 보육료 지원의 혜택을 받게 된다.

□ 영아보육 활성화

가정보육시설 소규모화와 국공립 보육시설에 영아반 구성 비율을 높임으로써 부모들의 영아 보육을 지원한다.

□ 취업 부모에 대한 지원 강화

부모가 모두 취업 중인 경우 보육시설 입소 우선 순위를 부여하여 보육시설 이용시간(종일제/반일제)에 따라 보육료 지원을 차등화한다.

3) 다양한 보육서비스 제공

부모의 취업여부와 근로형태, 지역별, 아동 특성별로 다양한 보육수요가 있으나 이에 대한 공급이 전반적으로 부족하였다. 장애아동에 대한 지원이 부족하고 농어촌 지역에 대한 보육서비스도 부족하였다. 방과 후 활동프로그램은 부족함과 동시에 지원 체계가 분산되어 있는 실정이다. 따라서 다양한 보육서비스 제공이 요구되었다.

□ 보육시설 이용시간 다양화

부모와 아동의 보육시설 이용시간을 다양화하기 위하여 시간 연장형 보육교사 지원을 매년 1천명씩 확대하고 시간제 보육시설 도입을 검토한다.

□ 장애아 보육 활성화

취약 보육 지원을 확대하기 위해 장애아 전담보육시설을 매년 10개소씩 확충하고, 장애아 통합보육시설을 매년 확대 지정한다.

□ 농어촌 보육서비스 확대

농어촌 지역의 육아 지원을 위해 국공립 보육시설 우선 확충, 보육시설 차량 운행비 지원 확대 및 운영비를 현실화하고, 농어업인 영유아 양육비 지원 기준을 확대(농림부)한다.

□ 방과 후 보육프로그램 활성화

여러 부처에 분산된 방과 후 활동 프로그램을 연계·협력하고 방과 후 보육서비스를 활성화하며, 방과 후 인력의 전문성을 제고하고 프로그램을 개발·보급한다.

□ 포괄적 보육서비스와 부모협동보육 활성화

포괄적 보육서비스 제공의 기반을 조성하여 저소득층 밀집 지역은 국공립과 법인보유시설 중심으로 빈곤 아동 가족에 대한 상담 및 지원, 부모교육 사업을 실시한다. 또한, 부모 협동보육을 활성화한다.

4) 아동 중심의 보육환경 조성

보육시설의 입지여건 및 비상재해대피시설이 미흡하고, 보육시설 이용 아동에 관한 안전·영양·건강관리가 미비하며 보육교사의 전문성 제고 방안이 미흡하였다. 따라서 아동 중심의 보육환경을 조성하였다.

□ 보육시설 환경 개선

보육시설의 환경 개선을 추진하기 위하여 매년 증개축비 100개소, 보수비 400개소, 장비비 900개소를 지원한다. 시설 난립 방지와 질적 개선을 위해 민간보육시설을 본인소유 건물에만 설치토록 하는 방안을 검토한다.

□ 건강·영양·안전관리 강화

보육시설 이용 아동의 건강관리 체제 구축을 위해 보육시설과 보건소 및 인근 병원과의 연계시스템을 구축한다.

□ 보육인력 전문성 제고 및 처우개선

보육시설의 질적 수준 향상을 위하여 시설 종사자의 전문성 제고와 처우 개선이 필요하므로, 대학의 보육교사 양성교과목(학점)을 12과목(35학점)에서 15과목(42학점)으로 상향 조정하고 2007년부터 시설장 국가자격증 제도를 시행한다. 또한 기본보조금과 보육교사 보수 수준을 연계하여 급여 인상을 유도한다.

□ 표준보육과정 제도화 및 프로그램 개발

보육시설의 체계적인 보육프로그램 제공을 위해 표준보육과정을 제정하고, 연령별 보육프로그램을 개발한다.

5) 보육서비스 관리체계 강화

지자체 보육행정인력이 부족하고 지역별 편차가 심화되고 보육행정 정보화 시스템이 부재하였다. 또한, 보육시설 관리감독 및 부모와 지역사회의 참여가 저조한 실정이었다. 따라서 보육서비스의 관리체계를 강화하고자 하였다.

□ 평가인증시스템 구축

보육시설의 질 관리 체계 강화를 위한 평가인증시스템을 단계적으로 확대하여 2008년까지 모든 보육시설에 1차적인 평가인증을 시행한다.

□ 보육행정시스템 구축

보육행정의 투명성과 보육행정의 효율성 강화를 추진하기 위하여 보육행정시스템 구축을 2006년 하반기부터 전국적으로 보급하여 보육행정의 전산화를 촉진한다.

□ 지자체 보육정책 활성화

보육담당 공무원을 확충하고 직무교육을 강화한다. 또한, 지방자치단체 여건에 적합한 보육정책을 활성화한다.

□ 지역사회 참여 및 시설운영 투명성 제고

부모와 지역인사가 함께 참여하는 보육시설운영위원회 설치를 의무화하고, 지자체 부모 모니터링단을 전국적으로 활성화하여 보육시설 운영의 투명성을 제고한다.

□ 보육사업 추진 관련 인프라 확충

보육정보센터 기능을 강화하고 보육과 유아교육 정책에 관한 종합적 연구를 수행하기 위해 육아정책개발센터를 설치·운영한다.

2006년도 여성가족부에서 수립된 중장기 보육계획은 국가 차원의 최초의 중장기 보육계획으로 정부, 관계전문가, 보육현장 종사자들이 오래 논의를 거쳐 마련하였다는 점에서 의의가 크다. 동 계획은 국가, 지역사회, 지자체의 보육에 대한 책임을 강화함으로써 보육의 공공성을 확보하기 위하여 국공립보육시설 등 정부지원시설에 집중되어 있던 지원을 민간시설에까지 확대하였고, 보육시설 운영의 보조금 지원 및 회계 투명성 강화를 위한 조치와 함께 질적 수준 제고를 위해 종사자의 전문성 강화, 표준보육프로그램 개발, 평가인증제도 등에 역점을 두었다.

이상에서와 같이 여성가족부의 중장기 보육정책은 공보육 기반 조성 계획에 따라 아동별 지원인 기본보조금제도가 도입되는 성과를 낳았으며, 그 결과 2006년부터 0~2세 영아 기본보조금이 지급되기 시작하여 2007년도에는 1세 미만아 292천원, 만 1세아 134천원, 만 2세아 86천원이 지원되고 있다. 3~5세의 유아 기본보조금은 대전광역시 서구, 경기도 평택군, 전라남도 해남군 3개 지역을 대상으로 시범 실시 중이다. 동시에 기본보조금이 도입되면서 기본보조금이 보육교사의 인건비로 연계되어 보육교사의 급여가 인상되는 효과가 나타나고 있다.

또한 부모 비용 부담 경감을 위하여 차등보육료 지원 확대와 만 5세아 무상보육, 다자녀 보육료 감면 등을 통해 지원이 확대되었으나 취업 부모의 지원 방안으로 제시된 보육시설 이용시간에 따른 보육료 지원 차등화는 이루어지지 않았다.

서비스 수준 향상 및 관리 측면에서 살펴보면, 표준보육과정이 2006년 법제화되었으며 표준보육과정을 기초로 한 보육프로그램은 2007년 6월 개발이 완료되었다. 보육서비스 관리체계 강화를 위한 방안으로는 보육시설 평가인증제도가 계획대로 확대되어 실행되고 있어 2007년 7월 현재 'E-보육' 추진으로 표준보육행정시스템이

구축되어 전국적으로 보급되고 있다. 또한 제1차 육아지원정책방안에서도 제안되었던 육아정책개발센터가 설립되어 유아교육과 보육에 관한 종합적인 연구를 수행중이다.

이처럼 '새싹플랜: 중장기 보육계획'은 국가와 지방자치단체 차원의 원활한 보육사업 추진을 위해 종합적인 계획을 수립했다는 점에서 의의가 크다.

4. 새로마지플랜 2010 : 제1차 저출산·고령사회기본계획(저출산·고령사회위원회, 2006. 7)

가. 추진배경

1983년 합계출산율이 인구대체수준인 2.1명 이하로 하락한 이래 저출산 현상이 지속되고 2001년부터 초저출산 사회로 진입하였다. 세계 최저 수준의 출산율과 가장 빠른 고령화 진행으로 한국사회의 지속 발전 가능성에 대한 우려가 확산되었다. 그러나 그동안의 정책은 장기적 전망에 의한 정책 방향 전환이 미흡하였으며, 저출산·고령화 문제의 심각성 인식 이후에도 범정부 차원의 종합적이고 일관성있는 정책 추진이 미흡하였다는 평가이다. 또한 중산층에 대한 정책적 고려 부족으로 국민 전체에게 주는 저출산·고령화 대책의 체감도가 낮은 실정이었다. 양육부담, 일과 가정의 양립문제 등은 아이를 낳고 키우는 대다수 국민이 겪는 문제이며, 종전의 정책은 각 부처의 기존 정책을 보완하는 수준에서 저소득층 위주로 추진되고 있어 국민의 다양한 욕구 및 기대에 부응하지 못하고 있는 실정이었다. 출산·양육에 어려움이 없는 환경을 조성하고 고령사회에 대비한 사회기반을 갖추어 나가기 위해서는 장기적이고 안정적으로 충분한 재원확보가 필요하나, 사회적 합의가 미진한 상태이다.

따라서 저출산·고령화 대책의 효과가 나타나기까지는 장기간이 소요되므로 시급한 대책 마련이 필요하였다. 정부는 저출산·고령화 문제에 본격 대응하기 위하여 범국가적 추진체계를 구축하고자 제1차 저출산·고령사회 기본계획을 수립하여 저출산·고령사회기본계획을 매 5년마다 수립·추진하고자 계획하였다. 제1차 기본계획에서는 저출산·고령화에 능동적으로 대응할 수 있는 기반을 구축하여 우리 국가의 지속발전 가능성을 확보하는 데 중점을 두고 있다.

추진경과	
' 05.9	저출산·고령사회기본법 제정·시행 대통령 직속 저출산·고령사회위원회 출범
' 05.10	보건복지부 저출산·고령사회정책본부 출범
' 05.11	저출산·고령사회위원회 운영위원회에 「기본계획 수립」 보고
' 05.11 ~ ' 06.1	관계부처 소관분야별 기본계획(안) 작성·제출
' 05.12 ~ ' 06.7	관계부처와 전문가로 구성된 '저출산·고령사회기본계획 실무 추진단' 운영
' 05.12 ~ ' 06.7	기본계획 수립을 위한 연구용역 실시
' 06.2 ~ 6	기본계획(안)에 대한 관계부처 협의
' 06.6.8	기본계획 시안 발표
' 06.6.12	기본계획 시안 공청회
' 06.6.20	'저출산·고령화대책 연석회의' 사회협약 체결
' 06.7.14	제1차 저출산·고령사회위원회에서 기본계획 심의

나. 정책목표 및 추진방향

제1차 저출산·고령사회 기본계획의 비전은 '모든 세대가 함께하는 지속 발전가능 사회'이고, 목표는 '2006-2010: 저출산·고령사회 대응기반 구축', '2011-2020: 출산율 회복 및 고령사회 성공적 대응'이다. '출산과 양육에 유리한 환경 조성', '고령사회 삶의 질 향상 기반 구축', '미래 성장동력 확보'의 3대 분야에서 70대 이행과제, 230개 세부사업을 포함하고 있다.

자녀를 낳아 기르기를 희망하는 국민이 출산을 중단·포기하는 것은 주로 사회·경제적 제약에 기인하는데, 보육·교육비 등 양육비용 부담이 증가하고, 보육인프라의 부족과 함께 임신·출산과 관련된 사회적 지원도 불충분한 상태이다. 또한 여성의 경제·사회활동이 증가하고 있으나, 이를 뒷받침할 수 있는 가족친화적·양성평등적 문화가 정착되지 못하고 있다.

따라서 출산과 양육에 유리한 환경 조성을 위하여 ①출산·양육에 대한 사회적 임강화, ②가족친화·양성평등 사회문화 조성, ③ 건전한 미래세대 육성을 주요 중점 추진과제로 선정하여, 출산에 대한 개인과 가족의 의사결정을 존중하면서 육아환경의 개선을 통하여 저출산·고령사회에 대응하는 출산율 회복정책을 추진하고자 하였다.



다. 세부 추진과제

1) 출산·양육에 대한 사회적 책임 강화

자녀양육의 경제적·사회적 부담을 경감시킨다. 영유아 보육·교육비 지원을 중산층까지 확대하고, 방과 후 학교를 대폭 확대하는 등 사교육비 부담 경감을 지원한다. 다자녀 가정에 유리한 중장기 세계개편방안을 마련하고 육아휴직자와 다자녀 가정의 건강보험료 부담 경감이 가능하도록 부과체계를 개선한다. 결혼 시 및 자녀양육 가정에 대한 주거안정을 지원한다. 또한 국내입양 활성화를 위한 입양아동 양육 지원을 추진하며, 자녀양육 부담 경감 및 아동복지 증진을 위해 아동수당제도의 도입 시기·방안·재원 등의 검토를 추진한다.

다양하고 질 높은 육아인프라를 확충한다. 저출산 고령화 대책 연석회의 사회협약에 따라 국공립보육시설을 중장기적으로 이용아동 대비 30%수준으로 확충한다. 영유아를 위한 통합적 육아지원시설을 설치·지원하며, 직장보육시설 확충을 위해 설치비 및 운영비 등의 지원을 강화한다. 또한 민간 육아지원시설 서비스 개선을 위하여 비용이 많이 소요되는 영아(0~2세) 보육에 대한 부모부담 완화를 위해 보조금을

2006년부터 시행·지급한다. 수요자 중심의 다양한 육아지원서비스 확대를 위하여 시간 연장형 보육서비스 및 시간제 보육서비스 지원을 확대하며, 종일제 운영 유치원을 2005년 62.5%에서 2010년까지 전체 유치원(100%)으로 확대한다.

임신·출산에 대한 지원을 확대하고 모성 및 영유아 건강관리 체계화하고 불임부부 지원 및 저소득층 산모도우미 파견 등을 계획한다.

만2세 이하 영아를 둔 양육 취약시기 가정 집중 지원: 보육부문

- * 다양한 형태의 육아지원 방식을 통하여 영아 가정의 양육 부담 경감
- * 평생 건강의 기반이 되는 영아의 건강관리 체계 강화
- * 취업 부모의 영아 양육을 지원하는 고용환경 조성

2) 가족친화·양성평등 사회문화 조성

일과 가정의 양립 환경 조성을 위하여 산전후휴가 급여 등 지원을 확대한다. 중소기업 여성근로자의 산전후 휴가시 90일분의 급여를 고용보험기금에서 지원하고, 임신 16주이상의 유산·사산시 임신기간에 따라 30~90일의 유급 휴가를 부여한다. 한편 배우자 출산시 남성근로자에게 3일의 출산휴가 부여하는 '배우자 출산간호휴가제'를 2008년부터 도입하기로 한다. 또한 육아휴직 요건을 만 1세에서 만 3세 미만으로 완화하고 육아휴직급여를 40만원에서 50만원으로 인상하여 육아휴직 지원을 강화한다. 육아기간 중 근로시간 단축을 희망하는 근로자를 위해 육아기 근로시간 단축제도를 도입한다. '출산후 계속고용 지원금(비정규직 여성근로자)', '출산여성 재취업장려금(경력단절 여성근로자)' 신설로 출산·육아후 노동시장 복귀를 지원하고, 가족 친화적 직장문화 조성을 유도한다.

또한 교육과정 개정, 교과서 개편 등을 추진하여 양성평등·가족친화 문화 조성을 위한 교육을 강화하고, 친밀하고 평등한 가족생활문화를 조성한다.

3) 건전한 미래세대 육성

유형별 아동안전대책 추진, 아동학대·방임의 조기발견과 예방, 학교폭력의 예방·근절을 위한 지역단위 네트워크 구축 및 국민 홍보를 전개하여 아동·청소년의 안전한 성장환경을 조성한다.

제1차 저출산·고령사회 기본계획은 저출산·고령화 문제를 해결하기 위하여 범국가적 차원에서 기본계획을 수립하였다는 데 의의가 있다.

출산양육 지원 방안 중 보육·교육비 지원 확대는 여성가족부의 지원계획과 더불어 중산층까지 지원되고 있고, 직장보육시설 확충을 위한 지원도 강화되었다. 산전·후휴가제도가 개선되어, 90일의 산전후 휴가기간 중 기업이 부담하는 60일의 임금을 고용보험에서 지급하기로 하는 등 산전·후휴가 지원 확대의 내용은 담은 법률이 2005년 5월 공포되었다. 또한 유산이나 사산을 한 경우도 산·후휴가 범주에 포함하여 유산·사산 시 유급휴가가 시행되었다. 육아휴직급여 인상도 정책에 반영되어 2004년도 월 40만원이던 육아휴직 급여는 2007년도부터 50만원으로 인상되어 지급되고 있다. 이러한 범국가적 차원의 기본계획은 보육은 여성가족부, 유치원 종일제 운영은 교육인적자원부, 육아휴직 등은 노동부 등에서 각각 추진되고 있다.

5. 함께가는 희망한국 비전 2030(정부·민간 합동작업단, 2006. 8)

가. 추진배경

우리나라의 복지는 경제규모에 비해 매우 낮은 수준이며, 복지가 제대로 되지 않으면 지속가능한 성장도 어려운 시대로 접어들었다. 무엇보다 복지는 소비가 아니라 미래를 위해 사람을 키우는 투자라는 인식 전환이 중요하다. 참여정부는 복지를 성장의 일환으로 채택하고 사회정책과 경제정책을 통합하여 이를 국가성장의 동력으로 만들고자 노력하고 있다.

현재 우리사회는 저출산·고령화, 저성장, 양극화 등 장기·구조적 도전요인에 직면하여 대응을 위해서는 더 늦기 전에 한 세대를 내다보는 장기비전과 전략을 종합적으로 수립, 국민적 역량을 결집할 필요가 있으며 체계적인 대응이 시급함을 인식하게 된 것이다. 이에 따라 참여정부 출범 이후 민간전문가 대상의 의견수렴, 설문조사, 시민사회단체 협의 등 1년 이상의 다양한 논의와 의견수렴과정을 거쳐 '비전 2030'을 수립하였다.

나. 정책목표 및 추진과제

비전 2030의 비전은 '함께 가는 희망한국'이다. 이를 위한 50대 핵심과제 중 사회 복지 선진화를 위해서는 보육·노인수발 등 다양한 사회서비스 강화로 기본욕구 충족 및 여성의 경제활동 참여를 제고한다. 2030비전에는 초·중·고등학생 방과 후 활동 확

대, 영유아 보육서비스 확대, 노인수발보험제도 도입이 포함되어 있다.

2006년도 기준 보육료 지원대상은 도시가계 평균소득의 70% 이하 계층이다. 이러한 저소득층 위주의 지원으로 중산층 가정의 보육부담이 과중되어 있다. 또한 보육료 가격 규제 등으로 보육서비스의 질적 수준도 낮은 수준이다. 보육시설 이용 부모의 51.5%가 보육시설의 서비스 수준이 낮다고 평가하고 있다(2005년도 조사).

이에 따라 미래에는 보육부담 완화 및 보육의 공공성 강화를 위해 보육서비스를 확대하고자 한다. 비전실현을 통한 미래의 달라지는 모습은 '아이, 건강하게 낳아 걱정 없이 키운다.'로, 비전실현을 통한 미래 모습은 여성과 맞벌이부부는 출산과 육아 걱정 없이 일할 수 있는 여건이 조성된다. 양육비 걱정 없이 질 높은 육아서비스를 받을 수 있는 사회가 될 것이다.

5대 핵심과제 중 하나인 보육서비스 확대를 위하여, 일부 고소득층을 제외한 모든 아동에게 보육료 지원을 확대하여 2030년에는 부모의 육아비용 부담을 30%대로 완화할 계획이다. 따라서 육아서비스 수혜율을 2005년 47%에서 2010년 65%, 2020년 67%, 2030년 74%까지 확대한다. 또한 육아비용 부모부담률은 2005년 62%에서 2010년 42%, 2020년 38%, 2030년 37%까지 낮춘다. 또한 보육서비스 질 제고를 위해 보육료 자율화를 병행 추진하고, 장기적으로 만 4세 완전 무상보육 및 영아현물급여 실시를 검토한다. 2020년에는 만 4세 완전 무상 보육·교육을 실시하여, 2025년에 유아의 100%(2005, 70%), 영아의 56%(2005, 20%) 육아서비스 수혜율을 목표로 한다.

제3장 육아지원 예산 확대와 효율적 운영방안 모색

제 1, 2차 육아지원정책, 새싹플랜, 새로마지플랜, 비전 2030에서 제시된 육아지원 정책들은 과제별로 추진되고 있다. 특히 여성가족부의 보육정책, 교육인적자원부의 유아교육정책에서 많은 발전을 이룩하고 있다. 참여정부 육아지원정책의 가장 획기적인 성과는 매년 30%~50% 수준으로 증가한 육아지원예산의 대폭적인 증가이다.

이는 노무현 대통령이 '현재 자녀를 잘 기르는 일이 곧 국가의 초석을 다지는 중요한 투자'임을 여러 차례 강조하면서 다른 분야보다 우선적으로 재정지원을 약속한 데 힘입은 것이라 할 것이다. 그러나 한편으로 노무현 대통령은 증가된 재정지원이 효과적으로 사용되고 있는지에 대한 점검도 필요하다고 강조하였다.

“임기 동안 육아에 대한 투자를 국가가 하는 투자 중에서 가장 중요하고, 가장 우선해야 될 투자로 수행해 나가겠음. 잘 자란 아이들은 생산성도 높고 윤리 의식도 강해서 그 사회에 보탬이 되지만, 자랄 때 환경이 좀 나빴던 아이들은 어른이 되고 나서 굉장히 많은 비용을 소모함. 또한 경제적 부담뿐만 아니라 심리적으로, 사회적으로 주는 스트레스가 많음. 따라서 보육이야말로 미래를 위한 가장 중요한 투자라고 생각하고 육아정책을 수행하기 바람”

(제46회 국정과제회의, 2004.06.11, 2005년도 여성부 업무 보고, 2005.03.18; 제9회 여성주간 기념 참여정부 보육비전선포식 영상 메시지, 2004.07.01).

“보육은 출산율 향상, 노령화 시대 대비, 또 국가의 잠재 성장력을 높이기 위한 여성의 경제활동참가율 증가도 중요하지만 그 보다 앞서 아동 양육, 보육 그 자체로서 중요한 정책으로 추진 바람. 가장 좋은 육아 환경을 만드는 것이 가장 인간적이고 가장 도덕적이고 또 가장 미래를 위한 효과적인 투자라고 생각함” (육아지원정책: 제60회 국정과제회의, 2005.05.04; 제46회 국정과제회의, 2004.06.11).

또한 그간 재정지원방식의 문제점으로 지적되어온 예산지원방식을 개혁하여 시설중심에서 아동중심으로 방향을 전환한 점, 장애아, 영아지원 확대 등 취약계층 영유아 지원을 대폭 확대한 특징을 지닌다.

1. 육아지원 예산의 대폭 확대에 대한 찬성과 반대

가. 육아지원 예산의 대폭 확대

육아지원 예산은 유아교육 지원 예산과 보육 지원 예산, 농어촌자녀 지원 예산으로 구분되어 지원되고 있다. 이 세부분을 통합한 중앙정부 예산을 살펴보면 2003년도에는 3,623억원으로 전년대비 47.2% 증가하였고, 2004년도에는 4,899억원으로 전년대비 35.2%, 2005년도에는 7,345억원으로 전년대비 49.9%, 2006년도에는 1조 574억원으로 전년대비 44.0%가 증가하는 등 대폭적으로 증가하고 있어 정부의 육아지원에 대한 참여 의지가 강조되고 있음을 알 수 있다. 이중 여성가족부의 영유아보육 예산은 2006년도 7,913억원에서 2007년도 1조 434억원으로 31.9% 증액되었다. 2006년도 육아지원 총예산을 중앙예산과 지방정부예산으로 나누어 살펴보면, 중앙정부 예산이 1조 574억원이고 지방정부 예산이 2조 3,009억원으로 중앙과 지방정부의 비율은 각각 31.5%, 68.5%이다(표 5-1). 육아지원 예산의 GDP 대비 비율⁷⁾은 0.396%이다. 이중 보육예산은 0.28%, 유아교육만은 0.106%이다.

〈표 5-1〉 보육, 유아교육 및 농업인 양육비 지원 예산

(단위 : 억원, %)

구 분	국 비	지방비	계	GDP 대비 비율
2002				
보육	2,147	2,264	4,411	0.065
유아교육	208	3,348	3,556	0.052
노동부	106		106	-
계	2,461	5,612	8,073	0.118
2003				
보육	3,120	5,141	8,261	0.114
유아교육	257	3,568	3,825	0.053
노동부	246		246	-
계	3,623	8,709	12,332	0.170
2004				
보육	4,050	6,569	10,619	0.136
유아교육	420	4,053	4,473	0.057
노동부	127		127	-
농업인양육비	302	302	604	0.008
계	4,899	10,924	15,823	0.203
2005				
보육	6,004	10,046	16,050	0.198

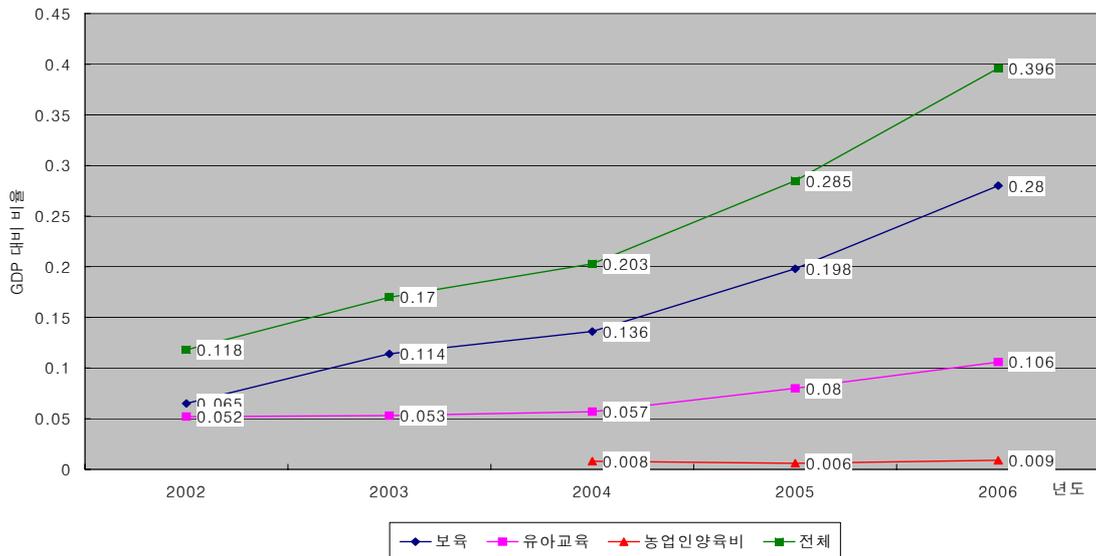
7) 2005년 우리나라 GDP는 806조 6,129억원이다(한국은행).

유아교육	966	5,512	6,478	0.080
노동부	151			-
농업인양육비	224	224	448	0.006
계	7,345	15,782	23,127	0.285
2006				
보육	7,913	15,782	23,695	0.280
유아교육	2,091	6,864	8,955	0.106
노동부	207			-
농업인양육비	363	363	726	0.009
계	10,574	23,009	33,584	0.396
(비율)	(31.5)	(68.5)	(100)	

자료 : 서문희, 나정, 최혜선, 사회적 격차 해소를 위한 육아비용 적정 분담 방안 연구, 2006
에서 재인용. 2005년 GDP는 806조 6,219억원(한국은행, Ecos)임.

그러나 우리나라의 육아지원 예산을 육아지원 선진국들과 비교해보면 정부의 육아지원 분담률은 아직도 낮은 수준으로 평가된다. 단적인 예로, 스웨덴은 이미 2002년 기준 GDP 대비 보육비율이 1.4%이고, 유아교육 방과 후를 포함하면 2.0%가 된다(OECD, 2005). 호주는 유치원을 포함한 운영비 지원이 2002년 기준 GDP의 0.45%를 차지한다고 보고되고 있다(OECD, 2006).

[그림 5-1] 육아지원 예산의 GDP 대비 비율



나. 예산지원 확대에 대한 논란

예산지원의 규모는 지원의 대상을 어디에 두는가에 따라 달라진다. 지원해야 할 영유아의 폭이 늘어나고 국공립기관 뿐만 아니라 민간기관으로까지 지원 대상을 확대하자 소요예산이 급격히 늘어난 것은 물론 여러 가지 우려사항들이 발생하기 시작하였다. 보육예산 확대에 대한 정부 내 이견이 있는데, 재정당국에서는 민간 지원에 대하여 이의를 제기하고 있다. 갑자기 늘어나는 지원예산의 규모가 감당하기 어려운 수준이라는 것이다. 또 일부 경제학자들은 자녀양육을 국가가 책임지는 것이 자유 시장원리에 맞지 않으며, 육아지원 서비스의 수준을 높이기 위하여 요구되는 추가비용을 비용 자율화 방식으로 충당하라는 것이다. 일부에서는 지역에 따라 소득을 포함하여 생활환경이 각각 다른데 동일한 서비스를 받게 하려는 데 문제가 있다고 지적하기도 한다. 그러나 초·중·고등학교에서 기본적으로 공교육을 제공하는 것처럼 영유아들은 태어나서 인생의 기초를 쌓는 단계에서 이들이 어떤 환경에서 태어났든 기본적으로는 일정 수준이 보장된 서비스를 받아야 한다. 정부의 공공 서비스 제공이란 영유아들의 인권과 연결된 기본적인 보호와 교육서비스를 제공한다는 것이다. 부모들이 개별적으로 추가 비용을 지불하고 추가의 서비스를 더 사고 받는 것은 가능할 것이다.

육아지원예산의 지원은 저출산 문제와 맞물리면서 육아지원의 공공성 강화가 사회적 합의를 이루자 보육시설 자율화 주장은 다소 진정의 기미를 보이지만 현재까지도 양쪽의 입장은 팽팽하게 맞서고 있다. 특히 일부 부처에서는 지금도 보육료 자율화를 주장하고 있고, 보육업무 주무부처에서는 보육정책 목표의 한 축으로 보육의 공공성 강화를 표명하고 있어 정부의 보육정책 추진 관점이 정리되어야 할 것이다.

이제 민간기관까지 모든 육아지원기관들이 공공의 서비스를 제공하며 투명하게 운영된다고 가정하자. 그리고 정부는 부모들과 함께 자녀양육을 책임지고자 한다. 그렇다면 현재를 기준으로 하였을 때 육아지원기관을 이용하는 영유아들을 돌보는데 소요되는 재정의 규모는 얼마일까. OECD는 평균적으로 각국의 GDP대비 1% 정도가 적절하다고 권고하고 있다. 우리나라의 2006년도 GDP인 847조 8,764억원을 고려하였을 때, 8조 5천억원 정도이다. 노무현 대통령도 이미 아이들을 잘 키우기 위해 소요되는 비용은 장기적으로 효과적인 인적자본 투자이므로 다른 분야에 비하여 논리적 효과성이 다소 미흡하더라도 대폭 지원하라고 지시한 바가 있어 보육예산은 앞으로 더욱 늘어날 전망이다.

외국사례: 일본

일본(2004)에는 총 22,494 개소의 보육소가 있으며, 이중 12,013개소(53.4%)는 국공립 보육소이고, 1,481개소(46.6%)는 법인 보육소이다. 국공립 보육소는 지자체에서 직영하며, 법인 보육소의 경우는 지자체가 차등으로 보육료를 수납한 후 아동 수에 따라 법인보육소에 운영비를 지원한다. 예산의 지원은 원칙적으로는 총 비용에 대하여 중앙정부가 1/2, 지방정부가 1/2, 부모가 1/2을 지원하는 형태이나 지자체에 따라 추가 지원이 이뤄진다. 예를 들어 요코하마시(2006)의 경우 보육비용의 부모 부담분은 20.3% 수준이다. 나고야시(2006)의 경우는 부모부담분이 17.6% 수준이다.

자료 : 전국보육단체연락소·보육연구소(2006). 2006 보육백서, 나고야시(2006), 나고야시 보육소 안내

2. 예산지원방식의 개혁 : 아동을 중심으로

그간 정부의 육아지원재정지원 방식이 시설의 유형에 따라 차별적이었다는 지적에 따라 기존의 방식을 개혁하려는 노력이 이루어져 왔다. 즉, 기존의 시설을 중심으로 한 지원방식에서 시설이용 아동을 기준으로 하는 기본보조금 지원방식으로 통일하고자 하는 노력이다. 따라서 육아지원 비용의 지원은 두 축을 근간으로 이루어지게 될 예정인 바, 그 하나는 국공립·법인보육시설의 교사 중심 인건비 지원을 단계적으로 아동별 기본보조금 지원 방식으로 전환하는 것이다. 다른 하나는 현재 실시 중인 부모의 소득에 따라 비용을 지원하는 소득별 차등지원(아동별)으로 이는 앞으로 확대한다는 방침이다.

가. 기본보조금제도 도입배경⁸⁾

기본보조금제도는 육아지원이 실시되고 있는 보육시설, 유치원의 두 분야 중 보육분야에서 제안된 배경을 가진다. 이후 유아교육에까지 폭넓게 적용될 것이 검토되었다. 기본보조금제도가 도입된 배경을 살펴보면 그간 시설유형간 부모부담액에 차이가 있었던 점, 보육서비스 개선 요구가 높으나 이를 위해서는 비용의 증가가 요

8) 서문희, 최혜선, 유은영(2006). 민간시설 유아 기본보조금제 시범사업 평가를 위한 기초조사. 여성가족부.를 중심으로 요약 정리하였음.

구되므로 부모의 부담은 높이지 않으면서도 질 높은 육아서비스를 이용할 수 있도록 하기 위해 표준보육비용을 산정하고 기본보조금을 지원하기로 한 것이다.

그간 민간보육시설이 국공립 보육시설에 비해서 상대적으로 서비스 수준이 낮아 보육시설 전체적으로 서비스 수준이 낮다는 평가를 받아 왔다. 민간보육시설의 서비스 수준이 낮은 이유를 살펴보면 불공정한 공적 재정 투입이 주원인이었다. 보육시설과 유치원은 설립 주체에 따라 정부의 재정지원 수준이 다르기 때문에 아동 1인당 확보되는 보육·교육비용, 부모 부담에 차이가 있고, 이러한 차이가 민간육아지원기관의 서비스 수준이 낮아지는 원인이 되었다.

보육시설의 경우 국공립과 법인시설에는 정부에서 인건비를 일부 지원하고 이를 제외한 비용을 보육료로 책정하고 있다. 민간시설에는 정부의 인건비 지원이 없기 때문에 모든 보육비용을 보육료로 책정하여 부모로부터 수납하도록 되어 있다. 유치원의 경우, 국공립 유치원은 교사나 원장이 공무원이기 때문에 별도의 교육예산에서 급여가 지급된다. 따라서 인건비를 제외한 비용을 교육비로 책정하고 있다. 그러나 사립유치원은 교사 인건비 지원이 전혀 없으므로 인건비를 포함한 운영비를 모두 부모로부터 수납하여야 하는 구조였다.

이러한 이원화된 구조는 이용자와 기관간의 형평성 문제를 야기하였다. 보육시설 이용자 입장에서 보면 보육시설 유형 선택권이 보장되어 있는 것도 아닌데, 인건비를 지원받는 국공립·법인시설 이용 아동은 그 이외 아동에 비하여 1인당 보육비용은 높고 부모부담금은 낮다. 0세아를 기준으로 보면 2005년 부모부담이 국공립시설 29만 9천원, 민간 35만원으로 민간시설 이용 아동이 더 높다. 그런데 국공립시설 아동 1인당 보육비용은 73만원이 넘는데 비하여 민간보육시설은 50만원 수준이다. 정부의 공적 자금 지원이 국공립시설 43만원, 민간시설 15만원으로 많은 차이가 있기 때문이다. 전체 보육아동 중 31.3%를 차지하는 정부지원시설에 보육예산의 71.3%가 집중된다.

〈표 5-2〉 시설유형별 보육시설 보육비용 및 부모 부담(2005년 기준)

(단위 : 원, (%))

구 분	국공립·법인			민간		
	정부지원	부모부담(비율)	계	정부지원	부모부담(비율)	계
1세미만아	434,868	299,000(39.5)	733,868	150,000	350,000(70.0)	500,000
만1세아	267,174	299,000(51.6)	566,174	90,000	350,000(79.5)	440,000
만2세아	195,305	247,000(55.8)	442,305	60,000	288,000(82.8)	348,000
만3세아	53,541	153,000(74.0)	206,541	-	198,000(100.0)	198,000
만4~5세아	44,064	153,000(77.6)	197,064	-	198,000(100.0)	198,000

주 : 국공립 및 법인보육시설 정부지원은 보육교사 5호봉 인건비와 시설장 인건비 5호봉을 기준으로 산출하였고, 부모 부담은 정부지원 단가 및 서울시 민간시설 보육료 상한선을 적용한 것이며, 취사비와 인건비는 미적용.

자료 : 여성가족부, 내부자료. 2005

유치원도 마찬가지로이다. 「2004년도 유치원 실태조사」에 따르면 유치원 원아의 연간 부모 부담금액은 공립 22만 4천원(월 1만 9천원), 사립 175만 2천원(월 14만 6천원)으로 차이가 큰데, 그들의 자녀에게 투입되는 연간 총 교육비는 각각 246만원(월 20만 5천원), 191만 4천원(월 16만원)이다. 즉, 보육시설과 마찬가지로 사립유치원에 다니는 경우 공립유치원에 비하여 부모가 내는 교육비는 더 많지만, 공적 자금 투입의 차이 때문에 아동 1인당 교육비는 더 적다.

〈표 5-3〉 유치원 원아 1인당 연간 교육비(2003년도 세출 기준)

(단위 : 천원)

구분	1인당교육비		학부모부담금		기관수 (개원)	해당유아총수 (명)
	평균	표준편차	평균	1인당교육비 대비 비율		
계	2,235	3,708	1,236	55.3	447	40,035
공립	2,460	4,739	224	9.1	151	7,434
사립	1,914	1,111	1,752	91.5	296	32,601
t	1.94(p=0.52)		-16.53(p=0.00)		447	40,035

- 주 : 1) 원아 1인당 교육비는 유치원에서 지출한 세출계를 원아수로 나누어서 산출한 것임.
 2) 수익자 부담금액은 사립의 경우 사용료 및 수수료, 공립의 경우 사용료 및 수수료(입학금 및 수업료)에 기타 학부모 부담 경비를 합한 금액임.
 3) 따라서 사립의 경우 순수한 수업료만 포함되고, 특별 프로그램 부담 경비가 포함되지 않았을 확률이 있으며, 이는 곧 사립의 학부모 부담금액을 적게 하는 데에 영향을 미쳤을 확률이 높음.

4) 기관수가 적은 것은 세출과 원아수를 정확하게 기입한 유치원만 선정하여 분석했기 때문이다.

자료 : 서문희, 최혜선, 유은영, 민간시설 유아 기본보조금제 시범사업 평가를 위한 기초조사, 여성가족부, 2006; 나정 외, 유치원 실태조사, 여성가족부, 2005 재구성

공적 재정 투입의 차이에 의한 총 비용의 차이는 민간보육기관과 정부지원기관의 기관운영비의 차이를 가져오고, 이러한 차이는 서비스의 질적 수준의 저하를 초래한다. 민간보육시설의 경우 보육료 상한선을 다 받는다고 하여도 총 보육비용은 국공립보육시설에 훨씬 못 미치는 데, 사실상 민간보육시설은 국공립보육시설은 물론 유치원, 학원과도 경쟁을 해야 하기 때문에 대부분이 국공립시설 보육료 이하의 보육료를 받고 낮은 수준의 서비스를 제공할 수밖에 없다. 이러한 민간보육시설의 서비스 수준의 열악성은 이들의 경쟁력을 더욱 더 약화시키는 악순환을 야기한다. 보육시설과 마찬가지로 사립유치원도 일정 수준의 질을 담보하기 위해서는 높은 교육비를 받아야 하지만, 보육료·교육비가 저렴한 타 육아지원기관과 불공정 경쟁을 해야 하는 문제가 있다.

이러한 점들을 고려하면 유형별 기능과 역할이 분명하게 차별화되지 않은 상황에서 시설유형별 인건비가 각각 다르게 지원되고, 이로 인하여 보육료·교육비가 다르게 책정되는 경우 기관의 유형에 따라 각각 다르게 발전할 수밖에 없게 된다. 동시에 보호자에게도 불평등 요인이 될 수밖에 없다. 따라서 모든 아동의 1인당 총 보육·교육비용과 부모 부담을 동일하게 맞추고 아동 간의 형평성을 맞추는 동시에 모든 육아지원기관의 서비스 질을 일정 수준 이상으로 높이고자 하는 것이 기본보조금제도의 목적이다.

나. 기본보조금의 적용원칙과 주요내용

기본보조금제도의 도입에는 적용 원칙이 있으며, 다음과 같다.⁹⁾

첫째, 육아지원 서비스의 질을 높이기 위해 필요한 비용을 인상한다. 둘째, 육아지원 서비스 비용 인상에도 불구하고 저소득층은 물론 중산층 이상에서도 부모 부담이 증가하지 않도록 한다. 셋째, 국공립과 민간 기관간의 동일 연령 아동 1인당 투입되는 총 비용 및 부모 부담 보육료·교육비가 동일해지도록 한다. 넷째, 기본보조금 지원에 따라 급격한 보육예산 증가로 인한 정부 부담을 완화하기 위해 기본보

9) 대통령자문 고령화 및 미래사회위원회가 제2차 육아지원방안 마련 시 적용한 원칙임.

조금 지급 수준을 연차적으로 확대한다.

총 보육·교육비용 중 정부가 얼마를 지원하여야 하는가를 논의하기 위하여 먼저 부모들이 만족할 만한 최소한의 수준의 서비스를 제공하는 데 드는 비용이 얼마 정도인가가 파악하고자 하였다. 이를 위하여 여성가족부가 「2004년 전국 보육·교육 실태조사」의 일환으로 「표준보육료·교육비」를 산출하였다. 「표준보육료·교육비」는 양질의 보육 및 교육서비스를 제공하기 위한 것으로 '표준'이라 함은 시설 운영에 소요되는 현실적 비용을 감안, 제 법령 등 사회적 기준을 충족하는 비용수준을 의미한다. 따라서 표준보육비용은 영유아보육법이 정하고 있는 종사자 배치 등 제반 규정에 의거하여 산출하였다. 보육시설은 사회복지사업법상의 복지시설로 영리성을 인정하기 어렵기 때문에 투자비 회수 부분을 보육비용 산출시 항목에서 제외하였다. 단, 시설설치비는 건축비, 건물수선유지비로 구분하여 내구연한 30년을 기준으로 산출하였고, 놀이터설치비는 유치원과 유사한 기준으로 설정하였다(박기백 외, 2005). 그 결과 「표준보육료·교육비」는 보육과 교육이 다르고 연령별로 다소 차이는 있지만 대체로 현재 국공립보육시설 비용 수준이다. 산출된 「표준보육료·교육비」와 현재 민간기관의 아동 1인당 보육·교육비용의 차이는 크다. 반일제 아동에 비해 종일제 아동에게 더 투입되는 비용은 간식비 정도에 불과해 반일제와 종일제 보육간의 비용차이가 크지 않다고 제시되었다.

〈표 5-4〉 표준보육료 및 교육비

(단위 : 원)

구 분	보육료(97인 기준)		교육비(95인 기준)	
	종일제	연장제	종일제	연장제
1세미만아	788,973	527,684	-	-
만1세아	524,938	418,358	-	-
만2세아	403,333	321,983	-	-
만3세아	267,143	232,512	310,818	252,119
만4세아	247,529	221,254	274,450	237,955
만5세아	249,503	211,541	276,424	228,175

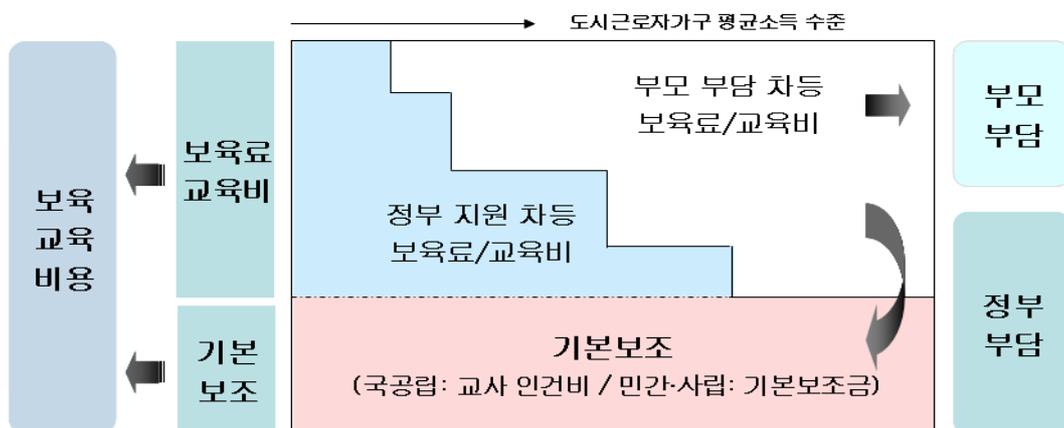
자료 : 박기백 외, 표준보육·교육단가 및 적정분담수준에 관한 연구, 여성부·한국조세연구원, 2005

다. 기본보조금의 적용 방법

인건비를 지원하지 않는 기관의 육아지원서비스 수준을 일정한 수준으로 올리기 위해서 「표준보육료·교육비」를 적용할 경우 부모 부담액이 증가하게 된다. 2004년 6월 제1차 육아지원정책방안에서 논의된 바와 같이 정부지원시설에 대한 시설별 지원을 아동별 지원으로 변경할 경우 차등보육료 지원이 없는 계층의 0세아 보육료는 70만원 이상이 된다.

이는, 중산층 이상이라도 부모들이 감당하기 어렵다. 2004년 보육료·교육비의 가계소득 대비 비율은 평균 8.3%인데, 비용 부담을 느끼는 가구의 비율은 58.1%로 과반수가 넘는다. 특히 영유아를 둔 부모의 다수는 젊고 취업 연한도 짧기 때문에 경제 부담 능력도 제한적이다. 또한 다자녀 가구의 경우 비용부담은 더욱 증가한다. 그러므로 인상된 보육·교육비용에도 불구하고 현재의 부모 부담 수준을 그대로 동일하게 유지하여, 부모 부담 절대액이 증가되지 않도록 하려면, 모든 아동의 보육·교육비용과 부모부담의 차액을 정부가 부담하여야 한다. 이 차액은 육아지원기관의 서비스 개선이 주요 목적이라는 점에서 「서비스 개선비용」, 모든 아동에게 지원된다는 의미에서 「기본보조금」으로 개념화하였다. 즉, 영유아 육아지원기관 이용에 따른 기본보조 비용 지원이 종전에는 국공립·법인 보육시설과 국공립유치원에 인건비 형태로만 있었으나 이제부터는 타 민간 보육시설과 유치원에도 국공립기관에 상응하는 기본보조 비용을 아동별로 지원하겠다는 것이다(그림 5-2 참조).

[그림 5-2] 육아지원기관 이용 비용 지원 구성도



라. 연차별 적용 모형 및 실제

기본보조금 지원은 정부 재정 부담을 고려하여, 연차별로 단계적으로 지원수준을 확대한다는 것이 기본 방침이다. 대통령자문 고령화 및 미래사회위원회의 계획에 따르면 민간기관의 비용을 2006년에는 「표준보육료·교육비」의 80% 수준으로 하고 매년 5%씩 상향조정하여 2010년에 「표준보육료·교육비」의 서비스 수준에 도달한다는 계획이었다(표 5-5 참조). 아울러 부모 부담도 연차적으로 기관간의 격차를 줄여 나간다는 것이다.

<표 5-5> 연차별 민간육아지원기관 기본보조금 지원 계획

구 분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
기본보조금 지급 대상	영아	영아	영아, 유아	영아, 유아	영아, 유아
국공립보육시설 대비 비율	80%	85%	90%	95%	100%

한편 여성가족부는 대통령자문 고령화 및 미래사회위원회 방안과는 조금 달리 부모부담 보육료의 기관 간 격차 해소를 2006년으로 앞당겨 조기 실시하는 방안을 제시하였다. 그러나 실제 2006년 기본보조금 지급은 앞에서 언급한 바와 같이 영아와 유아간 차이가 있다. 영아는 종전에 실시하던 영아 지원을 2006년부터 기본보조금이란 용어로 재정의 하여 계획대로 실시하고, 기본보조금이 들어가는 영아에 한하여 민간개인과 가정보육시설 보육료를 조정하여 먼저 부모 부담금의 기관유형별 차이를 없애는 정책을 채택하였다.

유아는 2006년 10월부터 2007년 2월까지 시범사업을 실시한 후에 평가를 거쳐 2009년부터 본격 지급한다는 계획이다.

각 연령별 보육비용, 부모 및 정부부담 조정 과정은 <표 5-6, 5-7>과 같고, <그림 5-3>와 <그림 5-4>는 0세아와 만 3세아의 각 사례를 그림으로 나타낸 것이다. 여기서 한 가지 지적할 점은 여성가족부가 제시한 표준보육료는 조세연구원(박기백 외, 2005)에서 제시한 표준보육료·교육비보다 다소 낮게 책정되었다는 점이다. 이는 조세연구원이 산출한 비용에는 건축비가 포함되어 있는 반면, 여성가족부는 현재 보육시설이 사회복지사업법에 의한 비영리시설로 건축비를 보육비용에 반영하는 것은 적절하지 않다고 보고 이를 부분적으로 조정하였으며, 이외에도 놀이터 설치비용, 또한 연령별로 다소 과도하게 추정되었다고 판단되는 급식비, 간식비 등을 여성

가족부 판단으로 다소 조정하였기 때문이다.

〈표 5-6〉 연차별 시설유형별 영아 보육비용

(단위 : 천원)

연도	인건비 지원시설			민간시설		
	총비용	부모부담	기본보조	총비용	부모부담	기본보조
0세아						
2005년	724	299	425	500	350	150
2006년	746	350	396	597	350	247
2007년	783	350	433	666	350	316
2008년	822	368	454	740	368	372
2009년	863	386	477	820	386	434
2010년	906	405	501	906	405	501
만 1세아						
2005년	500	299	271	440	350	90
2006년	515	300	215	412	308	104
2007년	541	300	241	460	300	160
2008년	568	315	253	511	315	196
2009년	596	331	265	566	331	235
2010년	626	348	278	626	348	278
만 2세아						
2005년	385	247	198	348	288	60
2006년	397	250	147	318	254	69
2007년	417	250	167	354	250	104
2008년	438	263	175	394	263	131
2009년	460	276	184	437	276	161
2010년	483	290	193	483	290	193

자료 : 여성가족부, 내부자료, 2005

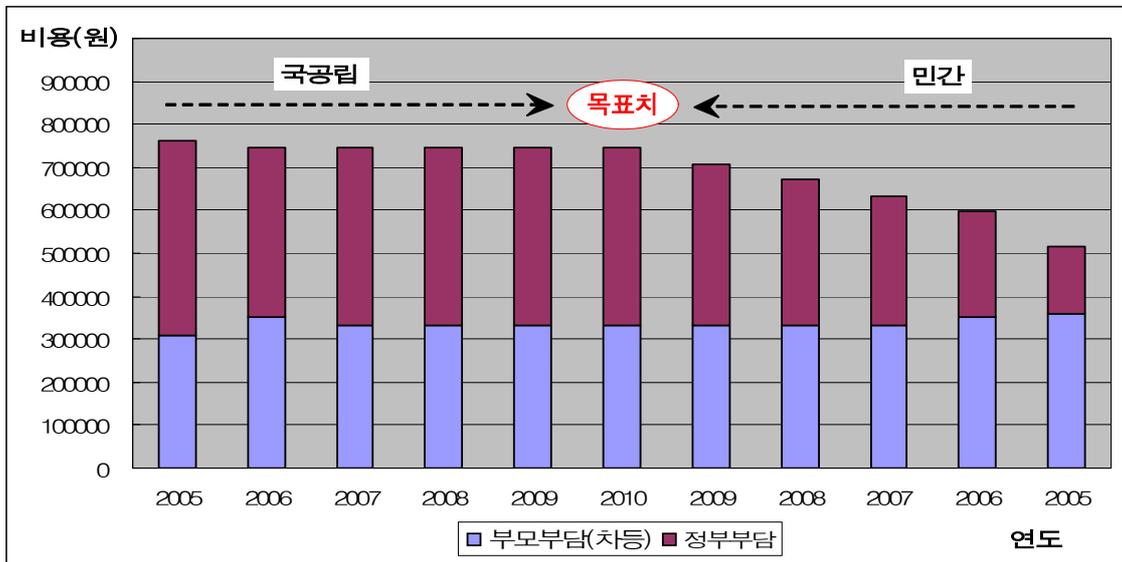
〈표 5-7〉 연차별 시설유형별 유아 보육비용

(단위 : 천원)

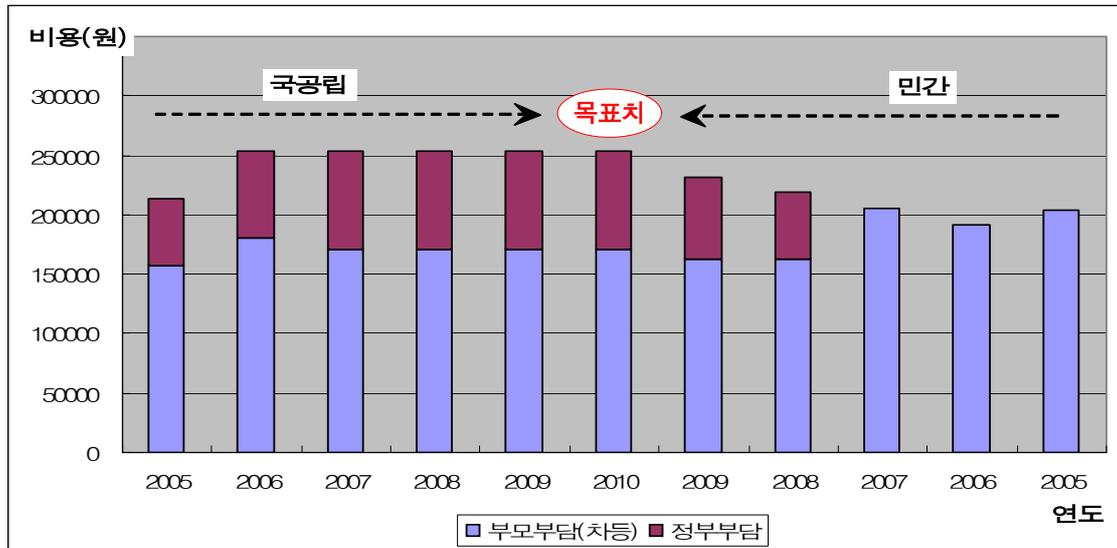
연도	인건비 지원시설			민간시설		
	총비용	부모부담	기본보조	총비용	부모부담	기본보조
만 3세아						
2005년	247	153	55	198	198	0
2006년	253	180	73	202	202	0
2007년	266	180	86	226	226	0
2008년	279	189	90	251	189	62
2009년	293	198	95	278	198	80
2010년	308	208	100	308	208	100
만 4, 5세아						
2005년	228	153	46	198	198	0
2006년	235	170	65	188	188	0
2007년	247	170	77	210	210	0
2008년	259	179	80	233	179	54
2009년	272	188	84	258	188	70
2010년	286	197	89	286	197	89

자료 : 여성가족부. 내부자료, 2005

[그림 5-3] 0세아 부모-정부 보육비용 분담 비율 변화



[그림 5-4] 만 3세아 부모-정부 보육비용 분담 비율 변화



다. 기본보조금 기대효과

육아지원기관 이용 아동에게 기본보조금이 제공될 경우의 기대효과는 앞서서도 기술한 바와 같이 보육서비스의 질적 수준 제고, 부모 비용 부담 완화, 이용자와 아동에 대한 형평성 제고이다.

첫째, 여건이 열악한 민간육아지원기관의 운영을 개선하여 모든 아동에게 양질의 서비스를 균등하게 제공하게 된다. 급·간식비, 인건비, 교재교구비가 종전보다 증가하게 되어 급식·간식 수준, 보육교사의 자질 및 전문성, 교재교구에서 개선이 기대된다. 특히 비용의 60% 이상을 차지하는 것이 교사 인건비이므로, 교사의 임금수준 등 처우를 개선함으로써 교사의 전문성도 제고될 것으로 기대된다. 특히 보육교사 노동시장은 전문성과 가격 면에서 대졸자와 단기교육원 수료자로 이중구조를 이루고 있는데, 임금 수준이 개선되면 보다 전문성 있는 보육교사의 활용도가 증가될 것으로 기대된다. 또한 기존 교사도 직무만족도가 높아지므로 아동 눈높이에 맞춘 상호작용의 증가 등으로 서비스의 질을 높이는 결과를 가져올 것이다.

둘째, 국공립기관과 민간기관 간의 아동 1인당 총 비용과 부모 부담 격차를 축소한다는 점이다. 부모가 어느 기관을 선택하여도 국공립 수준의 비용 부담으로 유사한 수준의 서비스를 받을 수 있게 된다.

셋째, 가격 차이로 인한 설립유형간의 불공정 경쟁이 없어지고 서비스 수준을 통

하여 공정한 경쟁을 할 수 있게 된다. 민간기관들의 국공립기관과의 불균형 경쟁, 이로 인한 가격 덩핑, 질 낮은 서비스의 악순환 구조가 어느 정도 해소될 전망이다. 정부의 계획대로 추진된다면 부모는 소득수준에 적절한 비용으로 질 높은 서비스를 받게 될 것이고, 이러한 효과는 궁극적으로 육아지원체계의 기틀을 강화함으로써 여성의 사회참여 확대 및 출산율 증가에도 기여하게 될 것이다.

바. 예상 문제 및 과제

기본보조금 제도를 실시하는 데 예상되는 문제와 과제는 다음과 같이 정리할 수 있다.

1) 재원확보

보육시설과 유치원 이용 아동에게 기본보조금을 제공하기 위해서는 많은 예산이 소요된다. 중앙정부 예산을 확보하여야 하며, 동시에 이에 상응하는 지방비도 확보하여야 한다. 특히 지역 간의 재정력 격차가 심한 현실에서 현재의 중앙과 지방의 분담 비율은 재정력을 고려하여 조정되어야 할 것으로 판단된다. 중앙정부는 시·도별 차등을 두어야 하고 각 시·도는 다시 시·군·구별로 차등을 두어 예산을 배정하여야 한다.

2) 서비스 수준 제고 담보 가능성

민간육아지원기관 운영의 투명성을 담보할 수 있는 제도적 장치가 미흡하여 투입되는 예산이 서비스 개선에 효율적으로 사용된다는 확신이 부족하다. 아동별로 지원한다고 하여도 결국 기관으로 흘러들어가서 기관 운영자의 도덕적 해이를 가져오고 운영자의 이익만 증대시키게 될 것이라는 우려가 있다. 그러므로 기본보조금이 기관 운영자 수익만 증대시킬 뿐이라는 우려를 씻고 육아지원 서비스 수준 제고에 효율적으로 사용되기 위해서 여러 가지 제도적 보완조치가 필요하다.

보육시설의 경우 평가인증제의 확산, 보육종합행정전산망 구축을 통한 관리·감독의 효율화, 수요자와 지역사회의 모니터링 등이 추진되어야 하고, 재정 지원을 교사 인건비와 연계시킴으로서 투입되는 재정의 서비스 수준 제고 효과를 담보하여야 한다. 특히 평가인증이 정착된 후에는 평가인증과 기본보조금을 연계하여 평가인증을 통과하지 못한 시설에는 기본보조금 지원을 중단하여야 한다. 이 경우 저소득층 밀집지역에는 저비용으로 열악한 서비스를 제공하는 시설이 등장할 가능성이 있으므로

로, 이러한 지역에는 국공립시설이 반드시 설치되어야 한다. 유치원에 대해서도 현재 장학지도 외에 평가 개념을 도입하고 표준화된 점검목록을 개발하여 일정 수준 이상의 질을 유지하는 유치원에만 기본보조금이 투입되도록 관리하여야 한다.

특히 영아 기본보조금은 그 액수가 매우 크므로 양 부모의 취업여부를 조건으로 부분 제한하거나, 이용시간에 따른 비용을 이원화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

3) 지원 대상 예외 시설

소득 차이 없이 모든 아동에게 일정한 금액을 기본보조로 지원하는 방안에 대하여 많은 논란이 있다. 소득 수준과 무관하게 모든 아동에게 동일한 비용을 지원한다는 것이 국가 재정배분 원칙에 부합하지 않고, 또한 앞에서 설명한 바와 같이, 비용을 더 부담하더라도 고급화된 서비스를 희망하는 계층의 요구도 충족시켜야 할 필요가 있다는 시각에서 가격규제 예외 시설을 두자는 것이다.

기본보조금 실시 시 가격 규제 예외를 선택하는 시설이 어느 정도인지 가늠하기 어렵지만, 영유아 보호자 중 표준보육비용 이상을 부담할 의사가 있는 가구는 10.6%(영아 4.5%, 유아 11.8%)로 추정된다. 그러나 실제로 자율화 시설은 그 이상의 수준에서 비용이 결정될 것으로 예측되기 때문에 그 비율은 줄어들 수 있다. 그러나 지원대상 예외 시설을 선택하는 아동이 어느 규모이건, 이러한 시설이 사회에 미치는 파장은 적지 않을 것이다.

가격 규제 예외 시설은 기본보조금 수준과도 관계가 있다. 기본보조금 지급 초기에 총 비용이 국공립시설 수준에 크게 못 미치는 상태에서 가격규제 예외시설을 허용하면 민간시설의 특성상 이를 선택하는 기관이 많을 수 있고, 이 경우 보육시설이나 유아교육기관이 공공성과 정체성을 상실할 우려가 있다. 기관의 영리 추구하고 무분별한 부모 조기교육 요구가 결합하여 특별활동 프로그램의 과잉으로 보육·교육 내용이 과도되고 비용은 상승할 가능성이 있다. 서비스 개선 노력 없이 담합 등에 의한 보육료·교육비만 인상되는 부작용이 나타날 수도 있다. 이러한 현상은 부모들의 사교육비 부담으로 이어져 현재도 높다고 인식되는 양육부담을 더 높이게 되고, 아동발달에도 부정적 영향을 미친다. 따라서 이러한 기관은 전체 공보육·공교육의 틀을 해치지 않는 범위에서 수용하여야 하므로, 전체 기관수의 10%를 넘지 않는 것이 바람직하다.

사. 유아 기본보조금 시범사업 개요

민간보육시설 유아 기본보조금 시범사업은 관련 부처와 전문가들의 수차례 논의된 끝에 2006년 5월 10일 총리주재 국정현안조정회의에서 기본보조금 지원 제도와 가격규제 예외시설을 연계하여 추진하기로 결정하고, 이어서 두 차례의 관계 부처 차관회의를 개최하여¹⁰⁾ 기본보조금 지원 제도 시범 실시를 통해 질 관리(Quality Control)에 대한 사전 검증을 추진한 후에 확대 실시하기로 결정하였다. 유아 보육·교육 기능을 하는 유아미술학원에 대해서는 현재 유아교육법의 특례조치를 존중하여 유치원 기준을 충족시킬 경우에만 지원이 가능하다는 입장을 견지하였다. 이어서 총리주재 국정현안조정회의를 2006년 6월 21일에 개최하여 2006년 9월부터 시범사업을 추진하고 그 결과를 기초로 2008년에 본격적으로 도입하기로 합의하였다.

관련 부처가 최종 합의한 내용은 2008년 유아 기본보조금제 도입과 보육료 상한제 예외시설 인정을 동시에 시행하는 것을 전제로 하였다. 또한 시범사업 대상 지역 선정 시 부모 부담 보육료 이원화의 효과를 검증할 수 있도록 여건을 갖춘 지역을 선정하며, 시범 실시에서 기본보조금을 받지 않는 보육시설은 보육료 상한을 인상하여 적용하고, 기본보조금 지급 시설 기준을 엄격히 수립·적용하여 기준에 맞지 않는 시설은 지급대상에서 제외한다는 방침이었다. 또한 시범사업 평가는 민간보육시설의 질적 수준 향상(Quality Control) 효과에 초점을 맞춰 실시하되, 부모만족도 조사도 병행하기로 하였다.

1) 시범사업의 목적 등

시범사업의 목적은 기본보조금 제도 도입에 대비하여 기본보조금의 지원방법, 관리체계 등 세부적인 사항에 대한 타당성 및 적정성을 검증하는 것이다. 육아지원 시스템 변화에 따른 문제점 파악 및 과제의 사전 도출로 제도의 원활한 시행을 도모하고, 아울러 제도에 대한 대국민 인식 제고 및 국민적 공감대 형성에도 기여할 것으로 기대하였다. 시행 시기는 2006년 9월부터 2008년 2월까지로 18개월간으로 하였다.

2) 시범사업 대상 지역 선정

시범사업 지역은 대도시·중소도시·농어촌 등 권역별로 균형이 이루어지도록 각 권역별 1~2개 지역을 선정한다는 방침이었다. 지자체의 시범사업 의지와 수행 능력,

10) 1차 2006. 5. 30, 2차 2006. 6. 14.

시설 및 인력 인프라 여건, 대상자 특성 등을 고려하여 선정한다고 하였다.

선정기준은 자치단체장의 아동보육 분야에 대한 비전과 의지가 있는 지역, 보육료 이원화 등 시범사업의 파급효과를 높일 수 있는 지역, 저소득 아동 밀집지역 등 아동보육에 특징이 나타나는 지역, 아동보육 인프라가 비교적 잘 갖추어진 지역, 시범사업 계획의 타당성, 충실도 및 제 조건 수용성 등으로 세부 선정기준은 추후 「운영·평가위원회」를 구성하여 확정한다는 계획을 포함하였다.

여기서 대도시 지역은 특별시·광역시 자치구, 도의 시 지역으로 인구 약 30만명 이상이고, 중·소도시 지역은 도의 시 지역, 광역시의 군 지역으로 인구 10~30만명 규모 지역이며, 농어촌 지역은 도의 군, 광역시의 군 지역으로 인구 10만명 이하로 하였다. 시범지역 선정절차는 시범사업 기본계획 통보 → 신청서 제출(시·군·구) → 심사(현지실사) → 시범지역 선정 → 시범지역과의 업무협약의 순으로 추진되었다.

선정결과는 대전광역시 서구, 경기도 평택시, 전라남도 해남군의 3개 지역이 시범사업 지역으로 선정되었다. 지역 선정 후 여성가족부, 시범지역, 시범지역이 속해 있는 시·도간의 업무협약을 체결하였다. 또한 기본보조금 지원조건, 보육료 상한가, 관리체계 등 시범사업 운영 전반 및 보육시설 기초조사, 제도 운영 실태 등의 협조가 이루어진다.

〈표 5-8〉 기본보조금 시범사업 신청 및 선정지역

구 분	신청 지역		선정 지역 (보육시설, 유치원 공동)
	보육시설	유치원	
대도시	대전 서구 대구 수성구	대전 서구 대구 수성구	대전 서구
중소도시	경기 오산시 경기 평택시 전남 목포시 전남 나주시	경기 오산시 경기 평택시 전남 목포시 전남 나주시 경기 양주시 충북 천안시	경기 평택시
읍·면	전남 해남군 전남 보성군	전남 해남군 전남 보성군	전남 해남군

3) 시범시설 선정 기준

시범사업 보육시설은 시범사업 지역내 민간개인 및 가정보육시설을¹¹⁾ 대상으로

11) 사립유치원도 포함됨.

하되, 일정 요건을 갖춘 시설의 신청을 받아 추진한다. 기본보조금 시범시설 지원 대상 및 지원요건은 <표 5-9>와 같다.

〈표 5-9〉 기본보조금 시범시설 지원 대상 및 지원요건

구 분	내 용
지 원 대 상	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 지원요건을 충족하는 민간·가정·직장·부모협동 보육시설 <ul style="list-style-type: none"> - 정부 인건비 지원 시설은 제외 - 직장보육시설 중 공공기관 또는 고용보험기금에서 운영비를 지원받는 시설은 제외
지 원 요 건	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 보육교사 전원이 4대 보험(국민연금, 국민건강보험, 고용보험, 산재보험)에 가입한 시설 ◦ 모든 교사에게 시·도지사가 정하는 보육교사 최저기준 보수 수준 이상을 지급하는 시설 ◦ 시·도지사가 재고시한 보육료 상한선을 준수하는 시설 ◦ 총 정원 및 교사 대 아동 비율을 모든 반에서 준수하는 시설 ◦ 보육시설 재무회계규칙에 따라 회계 관리를 하는 시설 ◦ 보육행정전산망을 사용하는 시설 ◦ 2006, 2007(1기) 보육시설 평가인증에 참여하는 시설(2005년에 통과한 시설 포함) ◦ 유아 기본보조금 지원금 중 일정 비율(20%)을 교사 보수 수준 인상으로 사용하는 시설

기본보조금을 받으려는 시설은 보육교사 전원이 4대 보험(국민연금, 국민건강보험, 고용보험, 산재보험) 가입, 시·도지사가 정하는 보육교사 최저기준 보수 수준 준수, 시·도지사가 고시한 보육료 상한선 준수, 총 정원 및 교사 대 아동 비율을 모든 반에서 준수, 보육시설 재무회계규칙에 따른 회계 관리, 보육행정전산망 사용, 2006·2007(1기) 보육시설 평가인증 참여, 유아 기본보조금 지원금 중 일정 비율(20%)을 교사 보수 수준 인상으로 사용 등의 조건을 지켜야 한다.

시범지역내 기본보조금 지원 시설 선정은 보육시설의 신청을 받아 지원 요건을 갖춘 경우 시·군·구가 선정하고 시·군·구와 시범 시설간 MOU를 체결하여 지원요건 위반 시 보조금 지원이 중단될 수 있음을 명시하도록 하였다. 시·군·구청장은 유아 기본보조금 지원시설의 지원요건 충족여부를 수시로 점검하여 지원기준 및 요건을 충족하지 않을 경우에는 기본보조금 지원을 중단하고, 또한 허위로 보고하여 보조를 받은 경우에는 해당 기간의 지원금 전액을 환수하고 잔여 시범기간 중 지원을 중단하도록 하였다. 기본보조금을 지원받은 시설이 사실을 허위로 보고하여 보조를

받았거나 보조금을 유용하였을 경우에는 시설 운영 정지를 명하거나 시설의 폐쇄를 명할 수도 있다. 이를 종합적으로 고려할 때 기본보조금을 받는 시설은 지역 내 보육시설의 85%(약 541개소)로 추정하였다.

4) 지원방식

기본보조금은 아동 수에 따라 정액을 지원하되, 정책효과가 나타날 수 있도록 적정단가를 책정한다는 방침에서 유아 기본보조금 지원단가를 3세~5세 아동 1인당 42,000원으로 책정하였다. 영아(0~2세)는 연령별로 지원금이 다른데 2006년도 기준으로 살펴보면 0세 249,000원, 1세 104,000원, 2세 69,000원씩을 지원 중이다. 2007년도에는 0세 292,000원, 1세 134,000원, 2세 86,000원으로 상향되었다.

〈표 5-10〉 시범사업 기간 중 보육비용 구조(안)

(단위 : 원)

구 분	3세	4세	5세
민간시설 기본보조금	42,000	42,000	42,000
민간시설 보육료	197,000	180,000	180,000
국공립시설 보육료(2006)	158,000	158,000	158,000

기본보조금을 지원받는 시설은 보육료 상한액을 180,000원 수준으로 조정하였다. 시범지역으로 선정된 지자체는 기본보조금 지급 이전에 지역적 여건, 지역 보육시설 유형(프로그램 특성, 서비스 수준 등) 등을 고려하여 보육료 이원화의 취지에 맞게 운영될 수 있도록 지역 보육정책위원회의 심의를 거쳐 상한액을 재 책정한다.

부모의 보육료 절감에 대한 체감도 향상을 위해 부모의 신청을 받아 지원하고, 매년 또는 시설 이동시에 부모가 기본보조금을 신청하며, 고지서에 기본보조금 지원 사실을 직접 명기하도록 하였다.

5) 기본보조금의 사용용도

유아 기본보조금을 지원받을 경우, 지원받은 기본보조금의 사용 용도가 지정되어 있다. 지원금 중 일정 부분은 보육료 상한액 인하, 나머지 부분은 교사 보수 수준 인상 등 서비스 개선비용으로 사용해야 한다.

기본보조금을 지원받는 시설의 보육료가 일부 인하되어 부모의 보육료 부담이 줄

어떻게 된다. 기본보조금을 지원받지 않는 시설은 기본보조금을 지원받는 시설과는 별도로 보육료 상한액이 책정된다. 따라서 기본보조금을 받지 않는 보육시설의 경우 기본보조금을 받는 시설보다 보육료가 높게 책정되며 이에 따라 기본보조금을 지원받는 시설과 받지 않는 시설 간 보육료 상한액을 이원화한다.

또한 기본보조금의 지원요건 중 하나로 '지원금 중 일정 비율을 교사 보수 수준 인상으로 사용하는 시설'로 명시되어 있는 바, 기본보조금 중 최소 20% 이상을 교사 보수 수준으로 연계하여야 한다. 단, 지역별로 보육료 상한액 재책정 수준에 따라 비율이 달라질 수는 있다. 나머지 금액은 급간식비, 교재교구비 등에 사용하여야 한다.

6) 평가 : 기본보조금의 효과

여성가족부¹²⁾는 유아기본보조금 시범사업 평가 연구를 조사하고 있으며, 중간보고자료에 의할 때 유아기본보조금 사업은 효과가 나타나기 시작한 것으로 보고되고 있다. 기본보조금의 효과가 급·간식비, 인건비, 교재교구비가 종전보다 증가하게 되어 보육서비스의 수준 향상, 보육교사 인건비 상승으로 인한 보육교사의 자질 및 전문성 향상, 교재교구등 보육환경 개선 등이 기대되었다. 이로써 가격 차이로 인한 설립유형간의 불공정 경쟁이 없어지고 서비스 수준을 통하여 공정한 경쟁을 할 수 있게 되면서 민간보육시설들의 국공립보육시설과의 불균형 경쟁, 이로 인한 가격 덩핑, 질 낮은 서비스의 악순환 구조가 어느 정도 해소될 것으로 전망된 바 있다.

서문희(2007)의 연구 중간보고에 의할 때 기본보조금의 투입은 당초 목적대로의 효과가 나타나고 있음을 알 수 있었다. 효과가 나타난 부분은 다음과 같다.

1) 기본보조금 지원을 받는 시설들은 응답자의 82.4%가 기본보조금이 시설운영에 도움을 준다고 응답하였다(많은 도움 35.4%, 다소 도움 47.0%).

2) 보육료가 기본보조금 지원시설과 미지원시설간의 차이가 나타나 기본보조금 지원시설이 미지원시설에 비하여 월 10,000~11,000원 낮은 것으로 조사되었다.

3) 기본보조금이 지원시설에서 유용하게 쓰이고 있음을 알 수 있었으며, 인건비에 사용하는 비율은 3개 시범지역에서 각각 21.8%, 23.6%, 42.8%로 나타났다. 인건비 상승분은 최소 9,300원에서 최대 325,000원까지 나타났으며, 평균적으로 월 90,707원 상승효과가 있는 것으로 나타났다.

4) 조사결과 기본보조금의 지원은 시범시설들의 서비스 수준 향상에도 효과가 있는 것으로 나타났으며, 인가사항 준수, 복무규정 제정 및 준수, 보육과정의 체계적 운

12) 서문희(2007). 유아기본보조금 시범사업 평가 연구. 여성가족부 용역과제. 중간보고 자료.

영, 일상적 보호 증진, 급식·간식 관리, 장난감 안전관리에서 미지원시설에 비하여 운영수준이 우수한 것으로 나타났다. 특히 시설장들은 교재교구 및 급·간식의 질적 수준 향상에서 개선되었다고 응답하여 기본보조금이 지원이 보육시설 운영에 도움이 되고 당초 투자 지원효과가 있을 것으로 예측한 바의 효과가 있음을 알 수 있었다.

5) 기본보조금의 지원은 대도시, 중소도시, 읍·면지역중 상대적으로 소득수준이 가장 낮았던 읍면지역에서 효과가 가장 크게 나타나 특히 어려운 지역에서 기본보조금의 효과가 두드러짐을 알 수 있었다.

3. 소득에 따른 보육료·교육비 차등 지원¹³⁾

정부는 부모의 육아지원기관 이용에 따른 비용부담을 절감해주기 위하여 부모의 소득에 준하여 부모가 내야하는 비용 즉, 보육시설의 경우 보육료를, 유치원의 경우 교육비를 지원해주고 있다.

가. 보육료 차등 지원

정부는 특정 기준의 소득계층 이하 아동의 보육기회를 보장하기 위하여 부모의 보육료를 정부가 대신 내 주는 보육료 지원제도를 실시하고 있다. 보육에 필요한 비용은 영유아의 보호자가 지불하는 것을 원칙으로 하고 있으나, 경제적으로 어려운 저소득층 자녀의 보육에 필요한 비용은 사회적 연대성 원칙에 따라 국가 또는 지방자치단체가 그 전부 또는 일부를 부담하는 것이다.

보육료 지원은 1991년 시설운영지원에 탁아급식비를 지원한 이래 1992~2003년도에는 차상위 계층(기초수급자의 120% 수준 소득자)까지 지원하였으나 2004년 이후부터 점차 그 대상과 지원 수준을 상향조정하였다.

지원 대상 선정 기준은 도시근로자가구 월평균 소득을 기준으로 하는데, 월 평균 소득은 소득 이외에도 재산을 소득으로 환산한 금액, 즉 '소득인정액'을 기준으로 한다.¹⁴⁾ 대통령자문 고령화 및 미래사회위원회가 2004년 6월 제46차 국정과제보고

13) 서문화, 나정, 최혜선, 사회적 격차 해소를 위한 육아비용 적정분담 방안연구, 육아정책개발센터 연구보고 2006-04, 2006 에서 발췌 요약하였음.

14) 소득으로 환산되는 재산에는 일반재산(환산율 4.17%), 금융재산(환산율 6.25%), '승용차 등'(환산율 100%)이 포함되는데, 2005년에는 10년 미만 2000cc 이상 승용차에 대해서 재산의 소득환산율 100%를 적용하였는데, 2006년에는 7년 미만인 2000cc 차량에 대해서만 100%를 적용하고, 영업용 택시에 대해서는 기간에 관계없이 4.17%를 적용하여 차량의 배기량으로 인한 민원을 해소하고 보다 많은 가구들이 수혜를 받도록 하였음.

회에서 보고한 제1차 육아지원방안 보고 시에는 도시근로자 평균소득 100%까지 차등지원을 확대할 계획이었으나, 최근에 발표된 중장기 보육발전계획안이나 저출산·고령사회기본계획에서는 이를 130%까지로 확대하였다.

〈표 5-11〉 소득수준별/연도별 재정지원 계획(안)

(단위 : %)

구분	소득수준 (도시근로자, 평균소득 기준)	지 원 비 율							
		2003이전	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1층	법정	100	100	100	100	100	100	100	100
2층	차상위 계층	40	60	80	100	100	100	100	100
3층	50%까지	-	40	60	70	80	80	80	80
4층	60%까지	-	-	30	40	50	60	60	60
	70%까지	-	-	-					
5층	100%까지	-	-	-	-	20	30	30	30
6층	130%까지	-	-	-	-	-	-	30	30

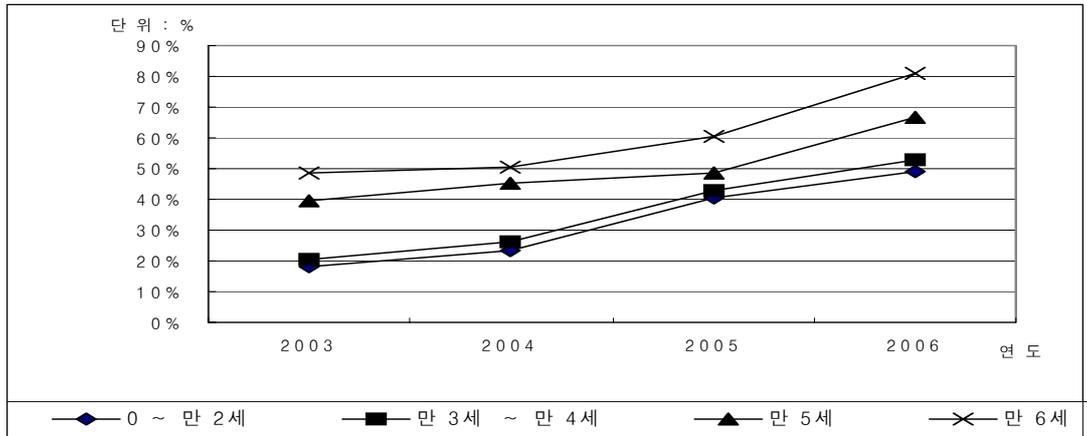
자료 : 여성가족부, 중장기 보육발전계획안: 새싹 플랜, 2006

초등학교 취학직전 연령인 만 5세 아동에 대해서는 1999년 하반기부터 교육비와 보육료를 지원하여 점차 그 대상과 범위를 확대하여¹⁵⁾ 2006년 현재는 도시근로자 가구 월평균소득의 90%¹⁶⁾이하의 가구까지 지원하고, 농어촌 지역의 경우에는 월평균소득 100% 이하 가구까지 지원하고 있다. 한편 2005년부터는 도시근로자가구 월평균소득 100% 수준까지 해당하는 가구 자녀가 유치원·보육시설에 2명 이상 취원하는 경우 둘째아 이상에게 비용의 20%를 지원한다. 장애아 무상보육은 2003년부터 무상으로 실시하고 있다.

이러한 보육료 지원 확충으로 보육시설을 이용하는 아동 중 정부로부터 보육료를 지원받는 아동은 영유아보육 사업이 본격적으로 시작된 1992년에 3만 4천명이었으나 2003년 12월 기준으로 21만명, 2004년 28만명, 2005년 43만 8천명으로 보육아동의 44.2%에 달한다. 만 5세 및 만 6세 이상 아동은 각각 48.6%, 60.3%가 보육료 지원을 받고 있다. 2006년도에는 602,898명이 보육료 지원을 받아 취원아 1,006,842명 중 지원율 56.1%이다.

15) '99~'01년도: 농어촌 지역의 차상위 계층까지 지원, '02년도: 전국 차상위 계층까지 확대 지원, '04년도: 도시근로자가구 월평균소득의 70%까지 지원, '05년도 도시근로자가구 월평균소득의 80% 수준까지 지원(도시/농촌 지원단가 일원화), 2006년 농촌 100%, 도시 80% 수준까지 지원
16) 2006년 현재 4인 가족 기준 월평균 소득 90%는 318만원이고, 월평균소득 100%는 353만원임.

[그림 5-5] 보육료 지원 아동(2003~2006)



<표 5-12> 보육료 지원 아동(2003~2006)

(단위 : 명)

구 분	0세	만1세	만2세	만3세	만4세	만5세	만6세 이상	계
2006								
전체 보육 아동수(A)	32,065	86,123	187,367	226,705	220,373	204,604	49,605	1,006,842
보육료 지원 아동수(B)	21,947	56,654	108,054	122,188	120,265	139,031	34,759	602,898
보육료 지원 비율(B/A)	68.4%	65.8%	57.7%	53.9%	54.6%	68.0%	70.1%	56.1%
2005								
전체 보육 아동수(A)	33,647	89,403	179,301	223,628	219,954	195,455	48,002	989,390
보육료 지원 아동수(B)	14,013	37,681	71,357	93,567	97,037	95,000	28,949	437,604
보육료 지원 비율(B/A)	41.6%	42.1%	39.8%	41.8%	44.1%	48.6%	60.3%	44.2%
2004								
전체 보육 아동수(A)	21,445	73,686	167,785	230,516	213,679	183,917	39,224	930,252
보육료 지원 아동수(B)	4,718	18,719	37,335	56,159	60,208	82,877	19,866	279,882
보육료 지원 비율(B/A)	22.0%	25.4%	22.3%	24.4%	28.2%	45.1%	50.6%	30.1%
2003								
전체 보육 아동수(A)	14,686	66,901	159,972	213,557	201,303	172,225	29,701	858,345
보육료 지원 아동수(B)	2,626	12,988	27,824	41,235	43,447	68,059	14,434	210,613
보육료 지원 비율(B/A)	17.9%	19.4%	17.4%	19.3%	21.6%	39.5%	48.6%	24.5%

자료 : 여성가족부, 보육통계, 각 연도

나. 교육비 지원

교육인적자원부는 1999년 9월부터 정부의 '중산층 육성 및 서민생활 안정대책'의 일환으로 농어촌지역부터 취학직전 1년의 무상교육을 실시하고 있다¹⁷⁾. 2004년부터는 유치원 교육비 지원대상이 현행 저소득층 만 5세아에서 만 3, 4세로 확대되어 보육시설과 동일한 기준으로 저소득층에게 교육비를 차등 지원하게 되었다.

비용 지원 대상 및 지원 수준 확대에 따라서 정부로부터 교육비를 지원받는 아동은 크게 증가하였다. 2004년에는 만 5세아 유치원 무상교육 지원대상이 전체아동의 25.7%인 6만 3천명이었고, 만 3, 4세 아동의 8.5%인 저소득층 만 3, 4세아 2만 5천명에 대해서도 교육비를 지원하였다. 2005년에는 만 5세아 8만 6천명, 만 3, 4세아 약 5만 7천명(19.7%)이 지원되었다. 2006년에는 만 3, 4세아 15만명(62.5%), 만 5세 아동 14만2천명으로 전체 아동의 약 47%가 넘는 아동이 보육료나 교육비를 지원 받았다.

〈표 5-13〉 교육비 지원 아동(2004~2005)

(단위 : 명)

구 분	만 3, 4세	만5세	계
2006			
전체 취원아 수 (A)	248,321	297,491	545,812
교육비 지원 아동수 (B)	155,258	142,476	297,734
교육비 지원 비율 (B/A)	62.5%	47.9%	54.5%
2005			
전체 취원아 수 (A)	289,816	251,789	541,603
교육비 지원 아동수 (B)	56,970	86,851	143,821
교육비 지원 비율 (B/A)	19.7%	34.5%	26.6%
2004			
전체 취원아 수 (A)	296,271	245,442	541,713
교육비 지원 아동수 (B)	25,155	63,003	88,158
교육비 지원 비율 (B/A)	8.5%	25.7%	16.3%

자료 : 2004~2005년 자료는 서문희, 나정, 최혜선, 사회적 격차 해소를 위한 육아비용 적정 분담 방안연구, 육아정책개발센터 연구보고 2006-4, 2006 에서 재인용.

2006년 자료는 교육인적자원부, 유치원 현황, 2006

17) 이는 보육에도 동일하게 적용됨.

4. 시설별 지원¹⁸⁾

지금까지 시설별 지원이란 종사자 인건비 지원이 주요 지원 내용이었으며 그 외에 차량운영비 지원, 환경개선비 등을 포함한다.

가. 보육시설 시설별 지원

종사자 인건비 지원사업 대상은 국공립 및 법인보육시설 등 정부가 건축비를 지원한 시설을 중심으로 실시되었다.

〈표 5-14〉 보육시설 운영비 국고보조금 지원 기준 요약

구 분		지원내용
국·공립 및 법인 등 시설	40인 이상 시설	- 원장 인건비 80%, 보육교사 인건비 30%(영아반교사 80%) - 추가지원:6 농어촌 및 폐광지역, 도서벽지 • 보육교사 및 취사부 각 1명 인건비 100% • 차량운영비: 개소당 월 20만원 (종교시설 부설 설치비 지원시설 포함)
	40인 미만 시설	- 원장 인건비 지원 없음, 보육교사 인건비 30%(영아반교사 80%)
	시간연장, 휴일, 방과 후 보육	- 시간연장 보육교사 인건비 80%(별도 채용 시) - 휴일보육 5명 이상 5시간 이상 보육 5만원 - 방과 후 16~20명 보육시 인건비 50% • 장애아동 방과 후 보육은 3명 기준 인건비 90% 지원
	장애아 통합 시설	- 장애아반 편성 운영하는 경우 소요되는 보육교사 인건비 80% 지원 - 특수교사 수당
영아전담시설 (2004년 이전 지정 및 국고보조 신축비 지원)		- 원장(18명 이상), 보육교사 인건비 80% - 취사부 인건비 100% - 농어촌 시설은 차량운영비: 월/개소당 20만원
장애아전담시설 (시도 지사 지정)		- 원장(6개반 이상), 보육교사 인건비 80% - 취사부 인건비 100% - 차량운영비: 월/개소당 20만원 - 특수교사 수당 - 치료사 아동 9인당 1명 인건비 100% 지원
민간가정 보육시설	일반보육시설	- 영아, 장애아반 지원 기준에 따라 기본보조금 지원 - 교재교구비: 500~1,200천원/개소당·년 - 농어촌 소재 차량운영비: 월 20만원 지원
	장애아 통합 시설	- 장애아반 전담교사 1인당 월 100만원 지원
	시간연장 시설	- 시간연장 보육교사 1인당 월 100만원 지원
	방과 후 보육시설	- 방과 후 20명 이상 보육시 인건비 50% • 장애아동 방과 후 보육은 인건비 90% 지원
직장보육시설		- 교재교구비: 500~1,200천원/개소당·년

주 : 지원율은 국고(서울: 20%, 지방: 50%), 지방비(서울: 80%, 지방: 50%)임.

자료 : 여성가족부, 보육사업안내, 2006

18) 서문희, 나정, 최혜선(2006). 사회적 격차 해소를 위한 육아비용 적정 분담 방안 연구. 육아정책개발센터 연구보고 2006-04.에서 발췌 요약하였음.

대체로 유아담당 교사는 인건비의 30%, 영아전담 교사는 80%를 지원하고¹⁹⁾, 추가지원으로 농어촌 및 폐광지역, 도서벽지 보육시설에는 보육교사 및 취사부 각 1명씩 인건비 100%를 지원하고, 이외 차량운영비를 개소당 월 20만원(종교시설 부설 설치비 지원시설 포함)을 지원하고 있다(표 5-14).

나. 유치원 기관별 지원

유아교육 지원정책은 유치원의 설립배경에 따라 큰 차이가 있다. 국·공립유치원에 대해서는 국·공립초등학교에 지원하는 것과 같은 방식이다. 교사 인건비는 정부가 직접 지출하기 때문에 별도로 유치원에 지원하지 않는다. 운영비와 시설비도 지역 교육청에서 국·공립유치원에 한정하여 지원한다.

2004년부터는 국·공립과 사립유치원에 종일반 운영을 위한 환경개선비를 지원한다. 이는 수면실, 주방 및 위생시설, 안전시설 등을 개선하기 위한 것으로 원당 500~2,000만원정도를 지원하며 2004년에는 126개원, 2005년에는 1,416개원을 지원하였으며 해마다 확대되고 있는 추세이다. 2005년에는 단년도 사업으로 통학버스 100대를 지원하였다. 농어촌에 거주하며 공립유치원에 다니는 유아의 안전한 통학을 보장하기 위하여 지원한 것이다. 반면에 사립유치원에 대해서는 2000년부터 원당 약 1백만원의 교재교구비를 지원하고 있으며, 2006년부터는 농어촌 및 도·농 복합 지역 인구 30만명 이하 지역의 사립유치원 교사에게 월 11만원의 담임수당을 지원하고 있다.

5. 취약 영유아 지원

취약한 요인으로 어려움을 겪고 있는 영유아 대상 지원이 이루어지고 있다. 이러한 대상이 되는 집단은 농어민 자녀, 영아, 장애아, 시간 연장형, 휴일, 방과 후 영유아 지원이 해당된다.

가. 농어민 자녀 지원

우선 농어민 자녀 지원으로 농림부에서는 2004년부터 농어민의 보육료를 지원하는 정책을 실시하고 있다.²⁰⁾ 제도 도입 당시 보건복지부 및 교육인적자원부에서 시

19) 2004년 이전에는 각각 45%, 90%였으며, 2005년부터 축소 조정되었음.

20) 농림부는 농어촌의 과소화·노령화 추세에 대응하여 농·어업인의 영농활동에 부담이 큰 영유아 양육에 대한 지원을 통해 농가 소득안정에 기여하고 젊은 층의 농어촌거주 유도, 농어촌 지역

행하고 있는 저소득층에 대한 보육료 및 교육비 지원사업 혜택을 받지 못하는 농지 소유 규모 1.5ha 미만의 농·어업인에 대해 부가적으로 지원하고자 하는 사업으로 추진되었다.²¹⁾ 2005년부터는 사업대상 농지소유 규모 기준을 2.0ha 미만으로 확대하였고, 2006년부터는 다시 5.0ha 미만으로 확대하였다.

지원 금액은 5세 미만아는 법정저소득층에게 지원하는 연령별 보육료의 50% 수준이고, 5세아는 100%이다. 지원방식은 농업인의 신청에 의해 지원금을 농업인에게 직접 지급한다. 시·군·구 농정부서에서는 중복지원 여부를 확인하여 대상자를 확정하고 농업인에게 지원금을 지급하여 보육시설에 수납하게 한다.

〈표 5-15〉 농어민 영유아 양육비 지원(2004~2006)

(단위 : 명)

구 분	2004년	2005년	2006년
농지소유기준	1.5ha	2.0ha	5.0ha
아동수(명)	27,000	31,109	27,286

자료 : 농림부, 2007

이상에서와 같이 여성가족부의 보육, 교육인적자원부의 유아교육, 농림부의 농어민 영유아 양육비 지원을 종합해보면 <표 5-15>와 같다. 0~4세 보육의 경우 5ha 이상 농지소유 농가의 자녀에게는 도시 거주 아동과 동일하게 도시평균소득 수준에 따라 여성가족부에서 보육료를 지원하고 있다. 법정저소득층과 차상위계층에게는 보육료의 100%, 차차상위계층(도시평균소득 50% 미만)은 70%, 도시평균소득 70% 미만은 40%를 지원한다. 5ha 미만 농지소유 농가의 자녀에게는 농림부와 여성가족부가 지원하고 있다. 법정저소득층과 차상위, 차차상위계층은 여성가족부가 지원하며, 도시평균소득 70% 미만 계층에게는 여성가족부가 40%를 지원하거나 농림부가 50%를 지원한다. 도시평균소득 70% 이상 계층은 농림부가 보육료의 50%를 지원한다. 3~4세 교육의 경우 보육과 같은 비율로 교육인적자원부와 농림부가 지원한다.

농림부에서는 2006년부터 '여성농업인 일손돕기' 사업으로 농어촌지역에 거주하

사회 활력유지에 일조하고자 2004년부터 농업인의 영유아 양육비 지원사업을 신규로 시작하게 되었음. 농어촌지역 기준은 농업·농촌기본법상의 농어촌지역 및 개발제한구역이고, 농가 기준은 농·어업인이 주민등록상 생계와 경영을 같이 하는 가구임.

21) 지원대상자는 농어촌지역에 거주하는(주민등록기준) 농지소유면적 15,000㎡ 미만 농가 및 이에 준하는 축산, 임업, 어업경영가구의 농·어업인의 0~5세 아동, 또는 부모가 없는 손자녀·조카 중 보육시설 등을 이용하는 아동임.

는 농지소유 5ha미만 농가로서 보육시설이나 유치원을 이용하지 않는 0~5세의 자녀를 둔 여성을 대상으로 자녀의 연령에 따라 일정 금액을 지원한다. 지원수준은 국민기초생활보장법에 의한 수급자(법정저소득층)에게 지원하는 연령별 보육료의 25% 수준(단, 5세아는 50%)이다.²²⁾

〈표 5-16〉 유아 보육·교육비 지원체계: 2006

구 분	보 육 (0 ~ 4세)			교 육 (3 ~ 4세)		
	도시, 5ha 이상 농어촌	5ha 미만 농어촌		도시, 5ha 이상 농어촌	5ha 미만 농어촌	
도시평균소득 70%이상	-	50%(농림부)		-	50%(농림부)	
도시평균소득 70%미만	40% (여성가족부)	40% (여성 가족부)	50% (농림부)	40% (교육인적자원부)	40% (교육인적 자원부)	50% (농림부)
차차상위 (도시평균소득 50%미만)	70% (여성가족부)	70% (여성가족부)		70% (교육인적자원부)	70% (교육인적자원부)	
차 상 위 (기타저소득층)	100% (여성가족부)	100% (여성가족부)		100% (교육인적자원부)	100% (교육인적자원부)	
수 급 자 (법정저소득층)	100% (여성가족부)	100% (여성가족부)		100% (교육인적자원부)	100% (교육인적자원부)	

한편 여성농업인센터는 2005년부터는 지방사업으로 이양되어 2006년 현재 38개소가 운영 중에 있으며, 여성농업인센터 중 73.5%가 센터 사업의 절반 이상을 보육사업이 차지한다고 응답하고 있다.

나. 영아/장애아/시간연장형/방과 후보육 지원

영아보육에 대한 지원으로 2004년 이전에 지정된 전담시설에는 원장과, 교사 인건비 이외에, 취사부 인건비를 지원하고, 농어촌 시설의 경우에는 차량운영비를 지원한다. 장애아보육시설은 원장(6개반 이상), 보육교사 인건비 80%, 취사부 인건비 100%, 차량운영비 개소당 월 20만원, 치료사 아동 9인당 1명 인건비 100%, 특수교사 수당을 지원한다. 장애아 통합보육을 할 경우, 인건비 지원시설은 장애아반을 편성하여 운영하는 경우 소요되는 보육교사 인건비의 80%를 지원하고 특수교사 수당을 정액으로 지원한다. 한편 민간 및 가정 시설은 장애아반 전담교사 1인당 월 100

22) 2006년도 지원 금액은 87.5천원/월(0세), 77천원/월(1세), 63.5천원/월(2세), 39.5천원/월(3~4세), 79천원/월(5세)임.

만원을 지원한다. 시간연장형 보육시설중, 국공립시설은 시간연장 보육교사 인건비 80%를 지원하고, 민간 및 가정 시설은 전담교사 1인당 월 100만원을 지원한다. 휴일보육은 국공립시설에만 지정하고 있는데, 휴일보육 5명 이상 5시간 이상 보육시 5만원을 지원한다. 방과 후 보육시설²³⁾에 대해서는 아동 16~20명 보육시 인건비 50%를 지원하고, 장애아동 방과 후 보육은 아동 3명 기준으로 인건비의 90%를 지원한다. 이는 국공립시설이나 민간, 가정 시설 모두 동일하다. 이외 교재교구비를 개소당 연간 50~120만원 지원하고 있다. 교재교구비는 1998년부터 민간보육시설에 지원하였으며, 2006년부터는 직장보육시설에도 지원한다. 농어촌 소재 시설에는 차량운영비를 월 20만원 지원한다. 한편으로 세제지원으로 일반 보육시설 운영자도 지방세법시행령²⁴⁾에 의하여 보육시설 운영자가 사업에 직접 사용하기 위한 부동산(토지 및 건축물)의 취득세·등록세·재산세·종합토지세 등을 비과세 처리하고, 특별소비세법 제18조 제1항에 의하여 보육시설에서 보육용으로 구입하는 기자재의 특별소비세를 면제하고 있다.

이상에서와 같이 육아지원을 위한 재정지원의 방향은 영유아 교육 및 보육에 소요되는 비용지원을 점차 확대해 나간다는 것이다. 영유아 1명을 보육, 교육하는데 소요되는 비용에 근거하여 부모가 부담할 수 있는 부분을 제외하고 나머지를 정부가 지원한다. 지원방식은 기존의 시설별 지원을 아동별 지원으로 점차 변경해 나가 되 취약보육지원 등은 시설별 지원 즉, 교사 인건비 지원을 유지한다. 궁극적으로는 정부의 영유아 육아지원 비용을 더욱 높여나가야 할 것이며 이때 기준이 되는 것은 OECD국가들의 GDP대비 정부 지원비율이 중요 지표가 될 수 있다.

6. 아동 중심 지원방식이 불러온 갈등

보육현장에 예산지원이 확대되자 예산 분배에 대한 다양한 쟁점들이 제기되었다. 대부분 시설유형별에 따라 이들의 문제제기 내용이 다르다.

가. 한국보육시설연합회 국공립분과위원회

기존에 국공립시설에 인건비 방식으로 지원하던 것을 아동별 지원으로 바꾸는 것에 대하여 전면 반대한다는 입장이다. 그 이유로는 인건비 지원이 시설을 더 안정적

23) 2004년 3월 1일 이후에는 지원을 중단하였음.

24) 제79조제1항, 제94조제1항, 제126조제1항, 제136조, 제194조의6제2항, 제207조임.

으로 운영할 수 있도록 한다는 것이다. 또한 한국보육시설연합회 국공립분과위원회에서는 새로 도입되는 기본보조금제도에 대하여 민간보육시설 종사자나 학부모들이 정확히 이해하고 있지 못하여 당초 기대했던 효과를 거두기 어렵다고 주장한다. 또한 민간시설들이란 당초 이익을 추구하는 집단이기 때문에 정부 지원예산을 투명하게 사용하는가를 감시하기 위한 제도적 장치를 마련할 때까지는 기본보조금 제도가 '밑 빠진 독에 물 붓기'일 수 있으므로 이보다 앞서 민간시설들이 공공서비스 제공자로서 책무성을 확립하도록 하는 것이 우선이라는 의견이다. 지원은 그 이후에 이루어져야 한다는 것이다. 나아가 이들은 보육현장을 이끌어어나가고 있는 국공립보육시설 보육교사들의 처우가 너무 낮으므로 보육교사 처우개선, 비담임 교사 배치 등을 우선 실시해 줄 것을 요청하였다.(한국보육시설연합회 국공립분과위원회 인터뷰 자료 2007.6)

나. 한국보육시설연합회 법인분과위원회

한국보육시설연합회 법인분과위원회(2007.6)에서 역시 지원방식을 인건비 지원에서 아동별 지원으로 바꾸려는 것에 대하여 이의를 제기하고 있다. 즉, 민간중 법인은 재산을 국가에 헌납하였는데, 개인 재산권을 유지하고 있는 민간개인시설과 동일하게 지원하는 것은 문제가 있다는 지적이다. 즉, 재산을 헌납한 법인시설에 대해서는 시설의 안정적 운영을 위하여 순수 민간과 구분하여 지원을 해달라는 것이다.

2008년부터 민간보육시설에 기본 보조금 제도를 도입한다고 한다. 민간보육시설이 어렵다는 이유에서이다. 법인 보육시설은 자기 재산을 출현하여 목적사업이 달성되든지 그렇지 않아 중단하게 되면 재산이 국가에 귀속된다. 그러나 민간시설은 내일 이라도 보육업무를 중단 하고 다른 어떤 사업도 할 수 있다. 민간보육시설이 기본보조금을 지원받는 것을 반대하는 것은 아니다. 현실적으로 민간보육교사들의 인건비는 상향조정되어야 한다. 그러나 법인교육시설도 병설 유치원 교사의 인건비 수준을 지원받아야 된다. 아니면 다른 방법으로 이에 상응하는 지원이 따라야 한다. 그렇지 않고 민간보육시설에만 기본 보조금을 지원한다면 농어촌을 제외한 도시지역 법인교육시설보다 더 많은 보조금을 지원받게 되므로 재산을 출현한 법인시설이 사유재산을 소유한 민간시설보다 적은 지원을 받게 되므로 시정되어야 한다.

2006. 7

법인분과위원회 정책제안자료

다. 한국보육시설연합회 민간분과위원회

민간보육시설들은 보육비용을 높여주는 기본보조금지원에 대하여 기본적으로는 동의하나 일부시설에서는 이익을 제기하고 있는 형국이다. 이들은 그간 정부의 관리감독이 미흡했던 상황에서 정원초과등 기타의 방법으로 추가 이익을 얻던 것이 관리 감독 강화로 어려워지자 반발하기 시작하였다. 즉, 현재 비영리를 인정하지 않고 있는 비용구조에서 본인들이 투자한 자산에 대한 이익을 보장받기가 어렵다는 것이다. 또한, 민간시설의 경우 생계형 운영이 많아 절반 이상이 임대시설이고, 자가인 경우에도 용자시설이 많아 이들이 운영 예산에서 용자이자와 임대료를 선 지불해야 하는 경우 보육시설 운영에 실제적인 문제가 발생하는 것이다. 이런 이유로 대도시 특히 서울지역에서는 재무회계규칙 도입을 전면 거부하는 형국이다. 이들이 요구하는 민간자산에 대한 일정부분 이익 보장은 일면 타당하다고 하겠다. 정부는 건물 용자금 이자 지급등 기타운영비를 보육료의 4% 범위에서 사용할 수 있도록 허용(2007)하고 있으나 민간시설들은 기타운영비의 추가 사용을 요구하고 있다. 이들의 요구는 보육료의 7% 수준이다.

라. 한국보육시설연합회 가정분과위원회

전국적으로 가정보육시설들은 현재 지급되고 있는 영아기본보조금 즉, 1세 미만 아 292천원, 1세아 134천원, 2세아 86천원 지원에 대하여 크게 환영하고 있다. 그러나 아직까지 영아기본보조금이 아무런 관리 없이 지원되고 있는 점이 문제로 지적되고 있으며 영아기본보조금 역시 유아기본보조금과 마찬가지로 E-보육 및 평가인증제도와 연결하여 막대하게 지원되는 정부예산이 투명하게 사용되고 영아들의 서비스 수준 향상에 활용되는가를 점검하여야 할 것이라고 지적한다.

7. 아동수당인가?, 기본보조금인가?

영아 보육비의 구체적인 지원방식을 놓고 보건복지부, 여성가족부, 기획예산처 등 정부 부처간 논란이 있었다. 기본보조금이 유치원과 보육시설을 이용하는 영유아를 대상으로 일정 비용을 기본적으로 지원해주는 제도라고 한다면, 아동수당제도는 영유아가 유치원 혹은 보육시설을 이용하든 이용하지 않던 관계없이 모든 영유아를 대상으로 일정 수당을 제공하는 제도이다.

아동수당제도 도입은 현재까지 각 부처간 협의가 원활하게 이루어지지 못하고 있

다. 그 이유를 살펴보면 우선, 기획예산처는 아동수당제도는 보육시설 이용여부와 관계없이 아동 전체를 대상으로 지원하므로 막대한 예산이 들어가지만 정책의 효과가 불분명하다고 주장하고 있다. 또한 예산이 부족해 1~2년 안에는 아동수당제도 도입이 어렵다고 밝히고 있어 재원 마련이라는 난제를 해결하지 않는 한 이른 시일 안에 시행하기는 곤란하다는 입장이다.

여성가족부는 민간보육시설에 보조금을 지급함으로써 보육서비스를 개선할 수 있는 반면 아동수당제도는 재정부담이 상대적으로 크며, 여성인력의 노동시장 유인 효과가 적어질 수 있다고 주장한다. 또한, 현재 기본보조금제도가 시행되는 상황에서 아동수당이 지원되는 경우 유치원과 보육시설을 이용하는 영유아는 아동수당과 기본보조금이라는 이중 지원을 받게 되어 문제가 발생하며, 아동수당제도 도입 시 유치원과 보육시설에 도입하기로 한 기본보조금제도의 도입을 정책적으로 변경하여야 하므로 이의를 제기하였다. 그 대안으로 여성가족부는 양육수당을 제안하여 검토하고 있다. 즉, 유치원과 보육시설을 이용하지 않는 가구를 대상으로 양육수당을 지원한다는 것이다. 아동수당과 양육수당은 기본 개념에서 차이가 있으며, 아동수당이 모든 아동을 대상으로 조건 없이 수당을 제공하는 것이라면, 양육수당이란 육아서비스에 소요되는 비용을 정부가 지원해 준다는 의미로 조부모, 다른 사람, 혹은 부모가 영유아를 돌보는 경우라도 '돌보는 비용'이 소요되므로 이 비용을 정부가 지원해 준다는 개념이다.

반면, 보건복지부는 기본보조금이 보육시설을 이용하지 않는 아동에게는 그 혜택이 돌아가지 않는 반면, 아동수당은 보육시설 이용 여부와 관계없이 포괄적으로 보육비용 차원의 수당을 지급하므로 친인척 등 기타 보육수단을 이용하는 다수의 아동들에게도 혜택을 줄 수 있으며, 대부분의 OECD 국가 등에서도 동 제도를 시행중이며, 일부 지방자치단체에서도 지역의 심각한 저출산 현상을 극복하고자 자체적으로 운영 중이라는 점을 들어 아동수당제도 도입을 주장한다.

아동수당제도는 '저출산·고령사회 문제 해결을 위한 사회협약('06.6.20)'에서 "정부는 아동이 있는 가정의 양육비 부담 경감을 위한 아동수당제도의 도입 시기, 방안, 재원 등을 검토한다"고 명시되어 있다. 그러나, 2006년 6월 21일 총리주재 국정현안 정책조정회의에서 만3세 이상 유아에 대한 기본보조금 제도 시행과 관련하여 2006년 9월부터 2008년 2월까지 대전서구, 경기평택, 전남해남 3개 지역을 대상으로 유아 기본보조금 시범사업을 실시한 뒤 그 결과를 바탕으로 본격 도입여부를 최종 결

정하기로 하였다. 이에 따라 저출산·고령사회위원회가 최종 확정된 ‘제1차 저출산·고령사회기본계획(‘06.8.1)’에는 “아동수당 도입에 대하여 ‘저출산·고령사회 문제 해결을 위한 사회협약(‘06.6.20)’에 따라 아동수당 제도 도입을 검토한다”는 어정쩡한 상태로 봉합하는 수준에서 일단락되었다.

자녀양육 가정에 대한 아동수당 지급 (저출산·고령사회기본계획 중)

가. 현황

- 저소득층 뿐만 아니라 중산층도 자녀양육의 경제적 부담으로 출산 기피
- 각 가정의 다양한 육아지원 서비스 이용 형태에도 불구하고 정부지원은 유치원 및 보육시설 이용에만 국한되어 정부혜택을 전혀 받지 못하는 가정이 다수
- 기존 재정지원은 부모에게 직접 전달되지 않아 정책체감도가 낮고 부모의 소비자 선택권도 제약
- 대다수 OECD국가 등에서도 가족과 아동의 빈곤 감소 및 건강한 성장환경 조성을 위해 아동수당제도 시행 중

나. 추진계획

□ 아동수당제도 도입

- 자녀양육 가정의 양육부담 경감, 아동복지 증진을 위해 아동수당 지급
 - 유치원 및 보육시설 이용에 대한 정부지원 이외에 분유, 아기용품, 보모 고용 등에 폭넓게 사용가능한 구매력 지원
- 저출산 고령화 대책 연석회의 사회협약에 따라 아동수당 제도 도입 검토

이후 보건복지부는 계속하여 아동수당제도의 도입을 주장하였으나 아직까지 부처 간 합의가 이루어지지 못하고 있는 상태이다. 이처럼 보건복지부 저출산대책팀에서는 아동수당 제도를 적극적으로 검토하고 있으나 다른 한편 육아지원을 담당하고 있는 여성가족부에서는 기본보조금을 대체하는 의미의 아동수당이 아닌 보완하는 의미에서의 아동양육지원수당의 도입을 「제3차 여성정책기본계획」에 반영²⁵⁾하는 등 논의의 단초를 만들어 가고 있는 중이다.

25) 제3차 여성정책기본계획의 부처협의를 진행하는 과정에서 기획예산처, 재정경제부는 아동양육지원수당의 도입을 반대하고 있다.

제4장 공공서비스 제공을 위한 준비

공공서비스 제공을 위한 정책의 큰 두 축 중 한 축이 예산지원의 확대라면, 다른 축은 서비스 수준을 높이기 위한 다양한 노력들일 것이다. 육아지원기관의 서비스 수준을 높이기 위하여 현장에 대한 진단 및 평가, 중장기계획을 마련하는 작업이 이루어지고 있다. 또한 이러한 정책들이 원활히 수행되도록 하기 위하여 육아지원과 관련한 법적 기반이 정립되었으며, 유아교육법의 제정 및 영유아보육법의 전면 개정작업이 그 결과이다. 동시에 법적 기반을 근거로 육아지원 기관들의 서비스 수준을 높여려는 노력들이 이루어지고 있으며, 이러한 단위 정책들은 성과를 얻어내고 있기도 하지만 다른 한편에서는 정부의 관리강화에 대하여 현장의 반발을 불러일으키고도 있다.

1. 육아지원의 법적 기반 확립

육아지원 현장을 정비하려는 노력은 법적기반을 구축하려는 노력에서부터 시작되었다. 그간 유아교육진흥법에 의하여 운영되었던 유치원 운영을 위한 유아교육법이 최초로 제정되었고, 보육현장을 정비하고자 하는 노력은 영유아보육법을 전면 개정하기에 이른다. 다만 과정 중에서 유아교육 현장과 보육 현장 간에 갈등이 있었다. 유아교육 분야에서는 영유아 보육이 '보호'를 강조하여야 하고 '교육'부문은 유아교육에 맡겨야 한다고 주장하였다. 보육분야에서는 유아교육법에 '보호'관련 내용의 삽입이 적절치 않다고 의견을 제기하였다. 그러나 논의 과정에서 양측간의 협의가 잘 이루어지지 못했으며 결국 새로 제정된 유아교육법과 전면 개정된 영유아보육법은 영유아에 대한 적절한 교육과 보호를 모두 포함하고 있다.

가. 유아교육법

우리나라의 유아교육과 관련한 최초의 기본법은 2004년 제정된 유아교육법이다. 유치원은 초기에 교육법(1949. 12)에 의하여 법적근거가 마련되기 시작하였으며, 이후 초·중등교육법(1952)과 그 하위법령이 유아교육의 법적 근거가 되었다. 동법에서는 유치원의 설립인가, 원아 수, 교육과목, 교육 일수 등을 규정하였다. 이후 교육법과는 별도로 진흥법 차원에서 유아교육진흥법이 1982년 제정되어 유아교육의 법적 근거가 되어왔다. 이후 유아교육을 위한 독자적인 유아교육법이 2004년 1월 제정되

었다. 유아교육법의 제정 과정을 살펴보면 유아교육법은 교육개혁위원회의 유아교육 공교육 체제 확립안의 일환으로 1997년 국회에 법안이 발의되었으나 이후 7년 동안 국회상정과 폐기를 반복하다가 2004년 국회 본회를 통과하여 공포되기에 이른다. 이로써 유아교육에 대한 기본법 차원의 법적 기틀을 마련하여 기존의 '진흥법' 차원에서의 유아교육이 독립된 법 체제로서의 기틀을 마련하게 되었다. 또한 유아교육 관련 내용이 초·중등교육법의 하위법에서 벗어나 기본법체계내로 들어오므로써, 교육인적자원부내의 행정적 위상을 분명히 확보할 수 있게 되었다. 나아가 취학 전 유아교육도 공교육체제 내에 포함되게 됨으로써 국가 인적자원 관리의 기본 틀을 취학 전부터 체계화하여 본격적인 공교육을 유아교육부터 체계화 하게 되었다. 동법은 장기적으로 만 5세 무상교육화를 실현해 가려는 목적을 가지고 있다.

이 법에서는 유치원을 '학교'로 규정하고 그에 따른 학기제, 수업일수, 교육과정, 비용지원, 평가 등을 초·중등교육법으로부터 분리하여 독립적으로 명시하고 있다. 유아교육법의 주요내용은 유아교육·보육위원회 설치, 중앙 및 지역 유아교육정책위원회 설치, 유아교육진흥원 설치, 무상교육, 3~4세 유아교육 비용 일부 국가 부담, 사립유치원에 대한 보조, 종일제 운영 등에 대한 지원 등을 포함하고 있다.

이상에서와 같이 보육과 유아교육은 2004년을 기점으로 공히 공교육·공보육을 달성하기 위한 법적기반을 갖추고 정책을 수행하게 되었다.

나. 영유아보육법

우리나라 보육사업의 근거가 되는 최초의 법은 아동복지법(1961. 12)이다. 이를 계기로 탁아사업은 구빈 사업적 성격을 벗어나 아동의 복리를 증진시키기 위한 사업으로 그 성격이 변화·발전되어 왔다. 이후 아동복지법이 전문 개정되어 아동복지법으로 변경되었으며, 개정 이유는 요보호아동 뿐만 아니라 일반 아동을 포함한 전체 아동의 복리를 보장하고 특히 유아기에 있어서의 기본적 인격 특성과 능력 개발을 조장하기 위한 여건을 조성하기 위해서이다.

1982년 제정된 유아교육진흥법은 「유아교육기관이라 함은 교육법에 의한 유치원과 이 법에 의한 유아원을, 새마을유아원이라 함은 유아를 보육하거나 유아와 영아를 함께 보육하는 기관」 이라고 명시함으로써 유아교육과 보육을 구분하였으며, 기존의 모든 탁아시설들(어린이집, 새마을협동유아원 및 농번기탁아소)은 통합되어 새마을유아원으로 명칭을 통일하게 되었다. 새마을유아원은 학령 전 유아의 교육과 보호를 동시에 충족시키는 시설로서 특히 저소득층 취업모의 자녀를 위한 탁아기능

담당을 목적으로 하였다. 1987년에는 남녀고용평등법이 제정되어 직장탁아제도 도입 근거가 마련되었다.

보육을 포괄하는 최초의 법은 영유아보육법(1991. 1)이라고 할 수 있다. 당시 영유아보육과 관련된 사업이 여러 부처에서 제각기 독자적으로 관리·운영됨에 따른 정부재정의 비효율적 투자와 영유아에 대한 체계적이고 효율적인 보육 실시의 어려움이 있어 보육사업 주관부처를 보건복지부로 일원화하였다. 이로써 종전의 단순 “탁아”사업을 보호와 교육을 통합한 “보육”사업으로 확대·발전하게 된다. 또한 보육시설 설치 주체를 국가, 지방자치단체, 법인, 개인까지 확대하여 민간보육시설과 놀이방이 법정시설에 포함될 수 있는 계기를 마련하였다. 이 법에 의하여 새마을유아원에 대해서는 1993년 12월 31까지 교육법에 의한 ‘유치원’이나 영유아보육법에 의한 ‘보육시설’로 전환하도록 하였다.

영유아보육법은 1991년 제정 이후 2004년 최초로 전문이 개정되었다. 주요 개정 내용은 보편적 보육개념의 도입, 정부의 예산지원 확대, 인가제 환원 등 관리·감독의 강화가 주요 내용으로 이로써 보육의 공공성을 강화하고자 하고 있다. 이로써 보육서비스의 다양화, 질적 수준 향상, 그리고 보육에 대한 공적 책임 강화를 통해 보육사업이 더욱 발전할 수 있는 계기를 마련하였다.

다. 유아교육법과 영유아보육법 비교²⁶⁾

유아교육법과 영유아보육법은 내용에 있어서 유사성이 높은 특징을 가지고 있다. 보육은 교육의 개념을 강화하고, 교육은 보육의 개념을 강조하는 등 보편적 개념의 유아 서비스로 방향을 잡고 있다. 이는 보육과 교육을 통합적으로 고려하는 데 자연스러운 토대가 될 것이다. 또한 양 법에서는 교육과 보육 서비스 대상이 일반 아동으로 보편화 되었으며, 특히 개정 영유아보육법은 보육시설에서도 유치원과 같이 유아의 생활기록부를 작성하도록 하였다.

두 법령의 체계 내에 유아교육·보육 정책 조정위원회의 기능과 구성이 중복되어 있는데, 유아교육·보육위원회(유아교육법 근거)와 보육정책조정위원회(영유아보육법)는 공히 유아교육과 보육의 연계운영을 위해 구성되는 비상임위원회로, 유아교육 및 보육의 조정 기능을 수행할 수 있게 된다. 두 위원회의 구성위원이 중복되므로, 영유아보육과 교육의 일원화 대책이나 보편적 보육과 유아교육을 위한 예산

26) 이욱 외, 육아정책의 효율성 제고를 위한 유아교육·보육의 협력과 통합방안, 육아정책개발센터 연구보고 2006-01, 2006

지원 대책 등을 논의하는 중요한 정책기구로서의 역할 수행이 기대되기도 한다.

그러나 유아교육법과 영유아보육법은 양 법과 하위법령에서 조정되어야 할 내용이 많다고 지적되고 있다(이미정·윤숙현, 2006; 김명순, 2004; 김익균, 2004; 이옥, 2004). 3~5세 아동 대상 유치원 교육과정과 표준보육과정의 구분 또는 중복의 조정 문제, 교사 양성 및 자격 기준 차이의 조정 또는 통합문제, 유치원에서 종일제를 실시하게 됨에 따라 서비스 운영 시간 등 보육시설과 기능이 유사해지는 점에 따른 시설 설치기준 및 운영기준 차이의 조정 문제 등이다. 나아가 유치원과 보육시설의 기능이 유사해질 경우 보육시설 평가인증제와 유치원 평가시스템을 조정하여 협력 방안을 만들어 내야 하는 문제, 보육시설 이용 보육료 책정방식(보육료 상한제 포함)과 유치원 교육비 책정방식(교육비 자율화 제도 포함)이 현재 다르게 운영되고 있는 점에 대한 조정문제 등이 남아 있는 실정이다.

2. 보육교사 국가자격관리제도 도입

영유아보육법(2005.1.30)이 전면 개정됨에 따라 보육교사 자격증제도가 도입되면서 자격검정 및 자격증 발급체계를 구축하게 되었다. 보육시설장 및 보육교사에 대한 자격관리 체계구축은 데이터베이스 구축 등 교사 관리의 효율화를 통하여 보육시설장과 보육교사의 자질을 향상시키고 전문성을 제고하게 될 것이다.

보육교사자격관리사무국이 설치된 2005년에는 보육교사 자격증 발급건수가 60,353건에 달하며, 2006년도에는 총 99,281건을 발급하였다. 나아가 2006년 12월 30일부터는 시설장 자격증 발급교부 업무가 개시되어 시설장들도 보육교사와 같이 자격이 관리되기 시작하였다. 시설장 자격관리제도가 도입됨에 따라 사무국의 명칭이 '보육교사자격관리사무국'에서 2007년 1월 1일부터 '보육자격관리사무국'으로 변경되었다.

〈표 6-1〉 보육자격관리사무국 자격증 발급 현황

□ 보육교사

(단위 : 건)

구분	1급	2급	3급	총계
2005년	44,302	15,742	309	60,353
2006년	72,433	10,622	10,423	93,478
2007년	38,542	23,495	8,942	70,979
총계	155,277	49,859	19,674	224,810

자료 : 보육자격관리사무국, 내부자료, 2007. 7. 30. 기준일자: '05.4.25~'07.7.25

□ 보육시설장

(단위 : 건)

구분	일반	40인 미만	가정	영아 전담	장애아 전담	총계
2007년	17,199	7,081	0	13	686	24,979

자격증 발급업무는 기존에 보육교사가 다양하게 양성되어 온 이유로 다양성을 수렴하여 자격을 심의하여야 하는 과정에서 어려움이 발생하기도 하였다. 보육교사 및 시설장 자격은 크게 구분하여 영유아보육법 제정 이전의 자격기준, 종전 영유아보육법(1991-2005)에 의한 자격기준, 현행 영유아법(2005~)에 의한 자격기준이 다소 다르게 진행되어온 배경을 가진다. 2006년 12월부터 시행되고 있는 시설장 자격증 제도 역시 자격기준에 도달하지 못하는 현직 시설장들의 자격부여 심의에서 어려움이 예측되고 있다. 보육교사 관리는 2004년 영유아보육법 개정과 더불어 시·군·구로 이관되었으나 그 이전에는 시설장 권한이었으므로 많은 문제를 안고 있다. 따라서 보육교사 자격관리와 경력관리를 정보시스템으로 통합, 연동하여 관리되도록 하여야 할 것이다.

3. 국가수준의 유치원교육과정·보육과정 확립

유치원은 유치원교육과정에 근거하여 운영되고 있다. 우리나라 유치원 교육과정은 1969년에 최초로 제정되었으며(문교부령 제 207호), 5개 생활영역으로 구성되었다. 이후 제2차(1979년), 제3차(1981년), 제4차(1987년), 제5차(1992년), 제6차 유치원 교육과정(1998년)이 개정된 바 있으며, 현재 제7차 유치원 교육과정이 개정 중에 있다. 제6차 유치원교육과정에서는 유치원의 교육목적과 교육목표를 달성하기 위한 국가 수준의 교육과정을 제시하고 있으며, 전국의 유치원에서 편성·운영하여야 할 유치원교육과정의 공통적·일반적인 기준을 제시하고 있다.

보육시설은 그간 뚜렷한 보육과정이 없었으며, 보육시설에서 영유아들이 하루 중 일 어떤 생활을 하면서 지내는지 점검되지 못하였다. 2004년 실태조사에 의할 때 보육시설들은 보육프로그램을 계획할 때 일반잡지를 가장 많이 활용하고 있다(44.2%). 나아가 대부분의 보육시설에서 특별활동을 실시하여 하루일과 운영에 문제가 있음이 제기된 바 있다.

여성가족부는 2004년 1월 개정된 영유아보육법 제29조 2항에 ‘여성부장관은 표준보육과정을 개발·보급’(제 29조 2항)해야 하고 보육시설은 ‘표준보육과정에 따라 영유아를 보육하도록 노력하여야 한다.’(제 29조 3항)라는 조항에 따라 ‘표준보육과정’을 개발하였다(2005.11). 표준보육과정은 보육서비스의 수준을 향상시키고 아동의 건전한 성장과 발달을 지원하는 것을 목적으로 표준보육과정에서는 보육과정의 목적, 목표, 내용, 운영 등에 관한 기본적인 사항을 정하고, 보육과정의 영역 및 연령별 보육내용을 구체화하였다.

가. 표준보육과정·유치원교육과정의 목적

보육과정의 목적은 영유아의 전인적인 성장과 발달을 돕고 민주시민으로서의 자질을 길러 심신이 건강하고 조화로운 사회 구성원으로 자랄 수 있도록 하는 데 있다. 유치원교육과정이 추구하는 인간상을 살펴보면 우리나라의 교육은 홍익인간의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야하고, 자주적 생활 능력과 민주 시민으로서 필요한 자질을 갖추게 하여 인간다운 삶을 영위하게 하며, 민주 국가의 발전과 인류 공영의 이상을 실현하는 데 이바지하게 함을 목적으로 하고 있다. 표준보육과정·유치원교육과정을 통해 추구하는 인간상은 다음과 같다.

표준보육과정	유치원교육과정
<ul style="list-style-type: none"> ① 자율적인 사람 ② 창의적인 사람 ③ 다양성을 인정하는 사람 ④ 민주적인 사람 ⑤ 우리 문화를 사랑하는 사람 	<ul style="list-style-type: none"> ① 전인적 성장의 기반 위에 개성을 추구하는 사람 ② 기초 능력을 토대로 창의적 능력을 발휘하는 사람 ③ 우리 문화에 대한 이해의 토대 위에 새로운 가치를 창조하는 사람 ④ 민주 시민 의식을 기초로 공동체의 발전에 공헌하는 사람

나. 표준보육과정·유치원교육과정의 목표

표준보육과정·유치원교육과정의 목표는 다음과 같다.

표준보육과정	유치원교육과정
<ul style="list-style-type: none"> ① 건강하고 안전하며 바르게 생활하는 태도와 습관을 가진다. ② 자신의 신체에 대해 긍정적으로 인식하고 기본 운동 능력을 기른다. ③ 자신을 존중하고 다른 사람들과 더불어 생활하는 태도를 가진다. ④ 기초적인 언어능력을 기르고 바른 언어 생활 태도와 습관을 가진다. ⑤ 주변 환경에 호기심을 가지고 탐구하는 능력과 태도를 기른다. ⑥ 자연과 예술 작품의 아름다움에 관심을 지고 창의적으로 표현한다. 	<ul style="list-style-type: none"> ① 몸과 마음이 건강하게 자랄 수 있는 경험을 가진다. ② 기본 생활 습관을 기르고, 다른 사람과 더불어 생활하는 태도를 가진다. ③ 생각과 느낌을 창의적으로 표현하는 경험을 가진다. ④ 바르게 언어를 사용하는 경험을 가진다. ⑤ 일상생활의 문제에 대하여 스스로 궁리하는 태도를 가진다.

이상의 보육시설 운영을 위한 보육과정과 유치원 운영을 위한 유치원교육과정에 서는 영유아들이 건강하고 안전하게 자랄 수 있고, 살아가는 데 꼭 습득하여야 하는 기본생활습관 등을 익힐 수 있도록 계획하고 있음을 알 수 있다. 또한 타인과의 의사소통에 필요한 언어능력을 기르고 주변 환경에 대하여 탐색하고 창의적으로 표현하는 능력을 기르도록 계획하고 있음을 알 수 있다.

4. 보육시설 평가인증제도 도입과정에서의 반발

보육시설 평가인증제도는 2000년도를 전후하여 서비스 수준의 문제가 부각되면서 서비스관리 시스템 구축 방안의 하나로 도입 논의가 시작되었다. 보육시설 평가인증이란 보육현장을 일정한 지침(평가인증지표 및 지침서)을 기준으로 점검하는 제도로 개별 보육시설들의 자발적인 평가인증 참여 신청을 전제로, 자체점검과정에서 부족한 부분을 정비·보완한다. 또한 현장관찰 및 전문적인 평가를 거치면서 보육시설의 현 수준을 평가하게 된다. 인증기준을 통과한 시설에게는 국가가 인증서를 부여한다. 인증 받은 보육시설은 명단을 공개하여 학부모들의 보육시설 선택 시 판단기준으로 활용하도록 한다. 평가인증 주기는 3년이다.

가. 보육시설 평가인증제도 운영실태

평가인증지표는 2003년 보건복지부가 개발한 『보육시설 평가인증제 모형개발』에서 제시한 평가지표를 기본모형으로 하여 수정·보완되고 있다. 업무수행은 여성가족부가 2005년 10월 위탁 설치한 「보육시설 평가인증사무국」에서 수행하고 있으며, 2005년도 시범운영을 거쳐 2006년도부터 본격 시행되고 있다. 운영체계는 인증신청, 자체점검, 현장관찰, 인증결정의 4단계로 진행되며 인증참여는 1개 시설당 9~10개월이 소요된다.

인증지표는 기본형이 7개영역 80항목이며, 지표중에는 ① 보육실의 교사 대 영유아 비율 준수, ② 재정관리의 투명한 운영, ③ 안전사고에 대한 보육시설의 책임 등이 필수항목으로 지정되어 필수항목 위반시에는 인증을 통과할 수 없다. 기본형인 21인 이상 보육시설 평가인증지표 7개 영역을 살펴보면 보육환경, 운영관리, 보육과정, 상호작용, 건강과 영양, 안전, 가족 및 지역사회와의 협력이다.

각 지표의 평가는 3단계 기술평정척도에 의해 이루어지며, 3점(우수한 수준), 2점(부분적으로 우수한 수준), 1점(부적절한 수준)으로 평가되어 합계 처리된다.

2005년도 처음 평가인증을 시작한 이후 2007년 7월 기준 평가인증 참여를 신청한 시설은 총 9,403개소로 총 보육시설 29,233개소의 32.2%이다. 신청시설중 국공립시설은 총수대비 83.8%이고 법인시설은 총수대비 111.5%이다. 이는 한번 인증에 떨어진 시설이 재 참여한 경우를 포함하였기 때문이다. 직장시설은 총수대비 42.0%, 가정시설은 총수대비 23.5%, 민간시설은 총수대비 26.9%로 법인시설의 참여가 가장 높았고, 참여가 저조한 시설유형은 가정시설과 민간시설이다. 지역별로 참여가 높

있던 지역은 전남 지역으로 총 시설수 대비 참여율은 53%이다. 참여가 저조한 지역은 경기 지역으로 총 시설수 대비 참여율이 22.6%이다.

〈표 6-2〉 21인 이상 보육시설 지표

영역	하위 영역
영역 1. 보육환경 (10항목)	가. 보육시설 환경 (5항목) 나. 보육활동 자료 (5항목)
영역 2. 운영관리 (13항목)	가. 시설의 운영관리 (7항목) 나. 보육인력 (6항목)
영역 3. 보육과정 (15항목)	가. 보육활동 계획과 구성 (7항목) 나. 보육활동 (8항목)
영역 4. 상호작용 (11항목)	가. 일상적 양육 (3항목) 나. 교사의 상호작용 (8항목)
영역 5. 건강과 영양 (13항목)	가. 청결과 위생 (8항목) 나. 질병관리 (3항목) 다. 급식과 간식 (2항목)
영역 6. 안전 (10항목)	가. 실내외 시설의 안전 (4항목) 나. 영유아의 안전보호 (6항목)
영역 7. 가족 및 지역사회와의 협력 (8항목)	가. 가족과의 협력 (6항목) 나. 지역사회와의 협조 (2항목)

〈표 6-3〉 2005~2007년 평가인증 참여 신청 시설 수

지역	국공립	법인	직장	가정	부모협동	민간	합계
합계	1,376	1,644	125	2,774	24	3,460	9,403
비율1(%)	14.6	17.5	1.3	29.5	0.3	36.8	100.0
비율2(%)	83.8	111.5	42.0	23.5	40.7	26.9	32.2

비율1 : 총 신청시설대비 비율

비율2 : 전체 보육시설 대비 비율

자료 : 보육시설평가인증사무국(2007.7.30)

정부는 평가인증의 원활한 확대와 업무추진의 효율성 제고를 위하여 중앙정부와 지방정부간 긴밀한 협조체계 구축하고 있다. 평가인증 참여에 대한 인센티브 제공이 고려되고 있으며, 2007년도부터는 인증통과시설의 교사 1인당 50만의 참여수당이 지급된다.

평가인증제도는 도입과정에서 많은 어려움이 있었다. 평가인증은 보육시설 운영

에 필요한 80개 항목을 점검, 준비, 개선해 나가는 과정이다. 앞서 언급한 것처럼 시설을 소규모로 열악하게 운영하고 있거나 정원초과 등 변칙적으로 운영하고 있는 경우 참여가 어려울 수밖에 없다. 이들은 조직적으로 평가인증제도 도입을 반대하여 집단적으로 참여를 거부하기도 하였다. 혹은 정치가들을 대상으로 평가인증이란 잘못된 제도로 도입 되어서는 안 된다고 세력화하기도 하였다. 그러나 2005년도 시범운영기간을 거치면서 실제로 참여했던 시설들이 자체점검과정을 통하여 보육시설의 서비스 수준향상을 경험하게 되었고, 이러한 결과가 알려지면서 현재는 보육현장에서 대체적으로 평가인증 참여를 수용하고 있다. 아직 참여하지 않은 시설들은 다각적으로 사전 준비를 하고 있어 제도 도입의 효과성이 예측되고 있다.

물론 아직까지도 많은 시설에서 평가인증 참여를 두려워하고 있기도 하다. 또한 실제로 열악하게 운영되는 수준이 심각한 시설들은 평가인증에 참여할 수 없어 끝까지 평가인증제도 도입을 반대할 것이므로 고려되어야 할 것이다.

○ 민간보육시설들의 평가인증 참여 반대 이유

- 그간 적절한 운영을 위한 준비를 하지 못하고 시설을 관리운영해 온 관계로 지표 각각의 영역이 의미하고 있는 바를 정확히 이해하고 준비하는데 어려움이 따르고 많은 준비가 필요함. 충분한 조력이 필요함.
- 인증 준비에 비용이 소요됨. 예를 들면 전선공사, 도배, 망가진 시설설비 수선, 부족한 교재교구 구비 등에 비용이 들어 부담이 됨. 인증비용을 지원해 주기 바람.
- 평가인증은 실제로 교사들이 참여하여 진행되는데 교사인센티브 없이는 교사들이 인증 준비를 귀찮아하고 기피하는 상황임. 인증 신청시, 인증 진행시 혹은 인증이 끝나면 교사들이 시설을 그만두는 사례가 나타남. 평가인증사업 성공을 위해서는 교사교육이 필수임.

2007. 3. 민간연합회 간부인터뷰 자료

나. 평가인증 제도를 통한 서비스 수준 향상 효과

보육시설 평가인증의 실시는 여러 면에서 효과가 있었던 것으로 나타났다. 아이들의 입장에서는 환경이 좋아지고 교재교구들이 다양해졌으며, 자유선택활동 시간이 많아졌고, 교사들이 더 세심하게 배려해주게 되어 좋아졌다고 응답되었다. 부모

님들 역시 어린이집에 대한 관심이 높아져 학부모 자체평가와 부모참여 수업에 적극적으로 참여하게 되었다고 보고되었다.

시설장들은 힘은 들었지만 평가인증을 계기로 운영전반에 대하여 자체점검을 할 수 있는 기회가 되었으며, 자신의 시설 운영을 다른 시설과 비교해 볼 수 있는 기회를 가질 수 있어 바람직하였다고 언급하고 있다.

보육교사들의 입장에서든 효과가 있었던 것으로 나타났으며, 정비된 교육 환경 속에서 유아들과 다양한 활동을 진행할 수 있고, 여러 상황에 대하여 준비된 자세로 임할 수 있게 되어 전문성이 향상되었다. 이로써 시설운영 전반의 흐름과 서류를 체계적으로 수집, 관리하는 능력이 향상되고 보육교사로서 자부심과 어린이집에 대한 자부심이 형성되었다. 또한 자기점검을 하고 전문적인 지식과 실천기술을 재구성하는 중요한 계기가 되어 스스로 발전할 수 있는 기회가 되어 한 단계 발전된 수준을 유지하게 되었다고 평가하고 있는 것으로 나타났다.

운영수준 향상의 효과가 있었던 것으로 나타난 영역은 보육환경 개선(75.1%), 보육교사의 자부심 향상(88.6%), 전문성 향상의 욕구 증가(82.6%) 등이었다. 또한 영유아가 이전에 비하여 보육시설을 더 좋아하게 되었고(78.3%), 보육활동에 더 참여하게 되었다(79.2%)고 응답되었다. 2005년도 평가인증 참여 과정에 대해서는 인증신청, 자체점검, 현장관찰, 인증심의회 전 과정에서 큰 불편 없이 적절하였다고 응답되었다. 인증지표의 난이도에 대해서 '보통이었다' 61.7%, '쉬웠다' 40.0%로 지표의 적용이 보육시설들에게 크게 어렵지 않았던 것으로 평가되었다.

이상에서와 같이 2005년도 평가인증의 시행이 보육시설들에게는 보육환경 개선, 보육시설 운영의 전반적인 질적 수준 향상, 보육 영유아 및 부모 만족도 향상의 효과가 있었음을 알 수 있었다. 이는 평가인증이 당초의 목적이 달성되어 가고 있음을 나타낸다. 다른 한편 인증을 통과한 시설들이 늘어나면서 통과된 인증시설 자체로써 인증이란 시설의 서비스 수준을 높이는 분명한 효과가 있다는 사실을 홍보하는 효과를 가져와 제도 도입 초기에 제기되었던 제도 도입 반대의 움직임은 자연스럽게 사라지게 되었다. 그러나 아직도 운영수준이 열악한 시설들이 많다.

5. E-보육(표준보육행정시스템) 구축

육아지원기관의 투명화를 위한 정책으로는 보육시설 평가인증제도의 도입, E-보육(표준보육행정시스템) 구축, 보육시설 운영위원회를 구성을 통한 부모 참여 활성화

화 등의 방안이 도입되어 2007년 1월부터 시행되고 있다.

E-보육(표준보육행정시스템) 구축은 보육시설 운영의 투명성 제고 및 보육행정의 효율성을 확보하기 위하여 전국의 보육시설, 지자체, 여성가족부가 공통적으로 사용할 수 있는 표준보육행정시스템 개발이 목적이다. E-보육은 2006년도 일부 지자체에서 시범운영 후 수정보완을 거쳐 확산('06. 9월)을 시작하여 2007년 현재 전체 보육시설들이 등록을 마친 상태이다. 이로써 보육시설 관리에 필요한 원아·종사자·시설정보 등 통계데이터베이스를 구축하고 국고보조금 지급 프로세스를 전산화하였다. 시스템의 구성도는 다음과 같다.

[그림 6-1] E-보육 시스템 구성도



- E-보육의 예상되는 기대효과는 보육행정업무의 효율성 증대 및 투명성 제고로
- 보육시설이 관련 정보를 직접 입력하고 지자체에서 승인하는 방식으로 운영하므로 보육담당공무원 업무부담 대폭 감소
 - 보육시설 관련 정보를 행정기관에 집적, 보조금 지급 관리의 전산화를 통해 보육시설 운영 및 관리에 대한 투명성 확보
 - 신뢰할 만한 보육통계의 확보 및 예산낭비 요인 사전제거
 - 보육사업 관련 정보 및 데이터를 집적시킴으로써 전국적인 통계 확보 가능
 - 국고보조금 지급·관리 프로세스의 전산화를 통해 국고보조금 허위 신청 및 부당 지급 사례를 방지이다.

6. 관리감독 강화에 저항하다

참여정부 이전, 정부의 육아지원정책은 주로 국공립기관을 대상으로 하였으며, 국공립기관에 대해서는 정부예산이 지원되었고 이에 따라 관리감독이 실시되어왔다. 반면 민간기관들에 대해서는 지원도, 관리 감독도 미흡한 수준이었다. 참여정부 이후 아동별 지원이 도입되면서 민간시설들에 대해서도 정부예산이 투입되면서 동시에 정부예산의 투명한 사용을 묻는 관리감독이 강화되고 있다.

노무현 대통령도 여러 차례 회의에서 정부예산의 증액과 함께 예산의 효율성도 꼼꼼히 따져 보아야 한다는 지적을 하였다.

- 보육비지원은 일반재정에서 최대한 끌어내도록 가능성을 파악해 보도록 지시. 나아가 늘어난 예산에 대한 품질관리의 효과성을 파악하도록 함(육아지원정책: 제60회 국정과제회의, 2005.05.04).
- 예산 증액에 대한 실효성의 현장 파급 효과에 대한 점검 바람(육아지원정책: 제3회 국정과제조정회의, 2004.09.15; 출산율 제고 및 여성의 경제 활동 참여 확대를 위한 육아 지원 정책 방안 관련: 제13회 수석·보좌관회의, 2004.06.07).
- 기본적으로 품질의 기본은 국가가 관리하고, 그 다음으로는 부모들이 품질을 선택할 수 있도록 하여야 함(제46회 국정과제회의, 2004.06.11).

그간 민간시설들은 재정운영의 어려움을 들어 정부의 예산지원을 계속 요구해온 바 있다. 그러나 민간시설들이 간과하였던 것은, 정부의 예산지원이란 사회적 육아 지원이 '공공서비스'이기 때문이고, 따라서 정부지원금은 서비스의 수준을 높이기 위하여 사용되어야 한다는 것을 심도 있게 생각하지 못해왔던 것 같다. 2006년 현재 중앙정부, 지방정부의 육아지원예산이 3조 4천억 원에 달하고 있고 기관에 따라서는 월평균 500만원에서 많게는 1,800만원(서울, 2007)의 정부예산이 민간기관에 지원되고 있어 정부지원금의 투명한 사용 점검은 필수적이다. 다른 한편 정부예산의 투명한 사용과, 지원된 예산이 서비스 수준향상으로 연결된다는 성과검증이 나타나지 않는 한 민간기관에 대한 예산투자 자체를 검토하여야 한다는 여론 또한 만만치 않다.

한편 그간 행·재정 관리감독을 받아보지 못했던 민간개인시설들은 생소한 행·재정

관리감독을 어려워 하고 두려워 하고 있는 것으로 나타나므로 이들을 위한 지속적인 교육과 준비에 필요한 시간을 주어야 하는 것은 당연하다고 하겠다. 2005년도부터 도입된 보육시설 평가인증제도, 2007년도부터 도입된 재무회계 규칙 준수, 2007년도부터 도입된 E-보육, 2007년도부터 도입된 유치원 평가제도 등 대부분 2005년도에서 2007년도 사이에 새롭게 도입된 관리감독방안들은 동 정책들이 현장에서 인식되고 정착되는 데는 일정한 시간이 요구된다고 하겠다.

2007년은 육아지원서비스가 공공서비스로서 인식되고 자리를 잡아가는 혼란기라고 할 수 있다. 일정수준이 보장되어 수요자들이 편안히, 안심하고 사회적 육아서비스를 활용할 수 있도록 하기 위해서는 이에 필요한 적정 예산이 지원되어야 하고, 지원된 예산이 지원목표를 달성하고 있는지 철저히 관리감독 되어야 한다. 육아지원 현장의 서비스수준을 점검할 방안으로 보육시설평가인증제도가 정착되어가고 있고 유치원 평가 역시 2007년 시범적용을 거쳐 2008년도부터 전면적으로 도입될 계획이다. 이에 따라 평가시스템 도입에 대한 민간현장의 반발은 예견된 것일 수 있다. 그러나 정부의 모든 예산지원은, 지원항목이 무엇이든 반드시 평가시스템과 연결되어야 한다. 현장의 반발에 밀려서 평가시스템을 늦추는 경우 정부의 육아지원 정착을 위한 노력은 성과 없이 실패할 수 있기 때문이다.

제5장 국공립시설을 확충하라

육아지원이 공공서비스로서 자리 잡기 위해서는 국가가 설치하는 국공립기관이 일정부분 확보되어야 함에도 불구하고 현재의 육아지원현장은 민간기관에 의해 장악되어 있다는 지적은 오래전부터 제기되어 왔다(민간보육시설 이용 88.8%, 사립유치원 이용 77.8%). 참여정부는 국공립 육아지원기관을 확충하려는 노력을 다방면으로 해오고 있다. 대표적인 사례는 장관주재 ‘보육전문가 연석회의’와 ‘국공립 보육시설 확충 T/F’ 등을 비롯한 다양한 회의와 연구 프로젝트를 들 수 있다. 여성가족부의 ‘새싹플랜’의 국공립 보육시설 확충방안은 이러한 연구결과들을 수렴하여 수립되었다.

1. 보육전문가 연석회의를 개최하다

참여정부가 출범하면서 다섯 가지의 육아지원관련 공약을 내세웠으며 이의 충실한 이행을 위해 그 이후 꾸준히 여성가족부 장관이 수장이 되어 이끄는 연석회의를 개최하였다. 육아지원관련 공약은 다음과 같다.

- 첫째, 육아비용 절반 국가 지원, 차등보육료제 시행
- 둘째, 취학 전 장애아동의 무상보육을 2003년부터 시행
- 셋째, 만5세 아동의 무상교육·보육 확대
- 넷째, 장애아 및 영아를 위한 국공립 보육시설 확대
- 다섯째, 야간, 24시간, 휴일, 시간제 등 다양한 보육서비스 제공

2004년 이러한 공약을 바탕으로 개별과제에 대한 구체적 추진계획이 연석회의에서 마련되었다. 보육료 지원확대, 시설확충 및 서비스 다양화, 보육서비스 질적 수준 향상, 효율적 보육지원체계 구축, 함께하는 건강한 양육문화 조성 등 다섯 가지 부문이다.

시설확충 방안으로는 국공립시설 확충에 주안점을 두어 2003년 5.5% 점유비율을 2008년 10%까지 높일 것이 논의되었다. 이를 위해 2005년부터 매년 400개소의 국공립보육시설을 확충한다는 계획이 수립되었다. 국공립보육시설을 체계적으로 확충하기 위해서는 지역별 보육수급능력 실태조사를 통해 전국적인 보육서비스 수급지도

를 작성하여 시설확충 계획에 반영하였다. 또한 저소득밀집지역과 농어촌지역 등 취약지역을 우선 확충하도록 하였다.

국공립보육시설은 2003년 말에는 1,329개소에서 2008년 말에는 2,982개소로 증가할 것으로 보았다. 또한, 전체 보육시설 수는 2003년 말에는 24,142개소에서 2008년 말에는 30,000개소를 예측하고 있으며 이러한 수치는 1998년 이후 해마다 평균 약 1,300개소씩 증가하고 있는 것으로 추계하였다.

2005년에 들어서서는 연석회의를 통해 보육정책의 모델을 제시하고 국·공립보육시설을 확충하는 방안을 한층 발전시켰다. 보육정책 수립을 위한 논의과정에서 정부의 바람직한 정책모델을 둘러싸고 두 가지의 안이 제출되었다.

첫째 안은, 국가는 저소득층만 지원하고 중산층 이상은 시장 기능에 맡기는 방안으로 다시 말하면 저소득층만을 위한 국공립시설을 확충하는 모델이다. 이 안의 장점으로서는 민간의 자율적 기능을 왜곡하지 않으면서 정부 재정지원 부담을 최소화하는 것이다. 단점으로는 보편적 보육, 공보육의 취지에 맞지 않고 저출산 시대에 정부육아지원 정책이 소극적이라는 비판의 소지가 있으며 국공립 기관의 비중이 낮은 상태에서 민간시설에 다니는 대다수 아동을 방치한다는 비판의 가능성이 있다는 것이다. 또한 보육을 비영리사업으로 규정하고 가격규제를 하는 현 체계 하에서 시장 기능 활성화가 될 수 없다는 점이 지적되었다.

이러한 단점으로 인해 제2안으로서, 국공립시설을 확충하는 데에는 한계가 있으므로 민간에 재정을 지원하여 공공서비스를 제공하도록 하는 방안이 제시되었다. 이 안의 장점은 시설 유형에 따른 차별을 해소하고 민간시설지원으로 양질의 서비스 제공을 유도하며 민간시설 교사 처우를 개선하는 것이 가능하다는 것이다. 그러나 종전 신고제하에서 민간 시설의 서비스 제공 수준이 천차만별인데 모든 시설에 운영비를 지원한다는 비판이 있을 수 있다는 점이 단점으로 지적되었다. 이러한 단점에 대한 대안으로 국공립 인프라 확충을 아동별 지원 확대와 병행하는 방안이 논의되었으며 한편으로는 국공립시설을 확충하고 다른 한편으로는 민간시설에 대한 아동별 지원 역시 점진적으로 확대해 나간다는 것이다.

보다 구체적으로 국공립보육시설을 농어촌지역, 영세기업 밀집지역 등을 중심으로 매년 400개소씩 확충하는 계획을 세웠고 원활한 확충을 위하여 부지매입비 외 건축비 전액을 국고에서 지원하는 방안이 검토되었다. 논의된 보육실태조사에 따른 국공립보육시설 확충계획은 다음과 같았다.

〈표 7-1〉 국공립 보육시설 확충 계획

구 분	추가보육 수요율	추가공급요구 (시군구 수)	확충 필요한 국공립 시설 수	확충계획
총	39.4%	197,517명	2,380개소 - 농어촌은 20명 규모 - 도시는 유아 60명, 영아 30명 규모	-2010년까지 매년 400개소씩 확충
영아	32.4%	137,158명 (207개)		
유아	45.1%	58,395명 (117개)		

구체적으로, 주민자치센터 등 공공시설의 유휴공간을 국공립시설로 활용할 계획을 세웠으며 이를 위해 활용 가능한 공공시설에 대한 실태조사 및 활용방안을 수립하였다. 또한 임대주택 단지에 의무적으로 보육시설을 설치하여 안정적으로 운영하고 저소득층의 부담을 경감하기 위해 국공립으로 운영하는 방안을 검토하였다. 국공립확충과 관련한 주요쟁점은 다음과 같은 네 가지의 측면에서 논의되었다.

첫째, 국공립 시설 확충이 필요한가의 문제이다. 국공립시설의 비율이 낮을 경우 공공서비스인 보육을 민간에 의존하여 목표를 달성하는 데에는 한계가 있으므로 보육서비스의 안정적인 공급을 위해서는 일정 비율의 국공립시설이 필요하다는 논지이다. 둘째, 국공립시설 확충이 과연 가능한가의 문제이다. 주민자치센터 등 공공시설의 유휴공간을 활용하거나 중앙정부에서 국가시책으로 추진할 경우 확충이 가능하다고 보았다. 그러나 민간시설의 반대나 지자체의 협조부족, 예산부족 등이 현실적인 어려움의 이유로 꼽혔다. 셋째, 국공립 시설 확충과 아동별 지원의 관계에 대한 것이다. 아동별 지원이 확대될 경우 보육수요가 증대되어 민간시장이 폭발적으로 확대될 것으로 전망되며 국공립시설의 비율은 상대적으로 더욱 낮아 질 수밖에 없다고 보았다. 이럴 경우 민간 시설이 담합하여 세력화 할 수 있다는 우려가 있다. 또한 국공립시설의 확충을 무작정 기다릴 수는 없으며 시설 이용 아동간 형평성을 제고하는 것이 시급하다는 점이 지적되었다. 또한 국공립시설 확충이 현실적으로 쉽지 않기 때문에 아동별 지원의 확대를 병행할 필요가 있다는 논의가 있었다. 넷째, 국공립시설 운영비 지원의 필요성이다. 국공립과 민간시설간 기능의 차이가 있으므로, 국공립에 대한 운영비 지원은 필요하다고 보며 민간에 시설별 지원을 투입하는 것은 불가능하다는 의견이 지배적이었다. 국공립과 민간시설에 동일한 지원을

한다면 국공립을 확충할 논리가 없다는 의견도 제기되었다. 그러나 논의를 거치면서 국공립과 민간시설간 서비스 격차를 해소하기 위해 동일한 경쟁여건 조성이 필요하고 표준보육비용을 반영하여 보육료를 인상할 경우 부모의 부담을 완화하기 위하여 모든 시설에 대한 기본적 지원이 필요하다는 지적도 제기되었다.

이러한 국공립보육시설 확충에 대한 논의는 2005년 중반에 이르러 중간 검토와 함께 보다 구체적인 계획 수립 단계에 도달하였다. 국공립 보육시설 설치 추진 현황을 살펴보면, 여성가족부는 2008년까지 연간 400개소씩 1,600개소를 더 확충하여 국공립보육시설의 비율을 현재 5%에서 10%수준으로 증가시키겠다는 계획을 추진하였다. 2005년 400개소 설치를 목표로 국고 예산을 확보하고 계획을 달성하고자 하였으나 국공립시설의 확충은 2005년도 124개소, 2006년도 70개소(2006년 7월 현재)가 신설된 정도이다. 사업이 부진한 이유로는 먼저 지역별로 도시는 수요가 있으나 부지 확보가 어렵고 농어촌은 보육수요 아동이 지역적으로 산재되어 있는 등으로 신축이 어렵기 때문이었다. 또한 지방자치단체의 재정적 부담이 과중하기 때문이다. 현재 국고 보조는 건축비의 2분의 1에 불과하므로 대지비, 건축비 등 총비용의 4분의 3정도가 지방자치단체의 부담이고 설치 이후에도 인건비 등 운영비가 소요되므로 장기적인 재정 부담이 시설 설치에 부정적 요인으로 작용하였다. 더욱 어려운 점은 지역사회를 거점으로 하고 있는 민간보육시설이 대상 아동 확보의 어려움을 이유로 국공립보육시설 설치를 반대함에 따라 지방자치단체가 시설 신축에 소극적인 태도를 보였기 때문이다.

그러나, 2004 실태조사 결과 및 통계 등 지역별 수요-공급 기초 자료를 토대로 추가 공급이 필요한 지역에 우선적 설치를 독려하기도 하면서 국공립 보육시설 설치 지원방안이 제시되었다.

첫째는 공공시설에 대한 적극적 활용이다. 우선 도시공원 내 보육시설을 설치할 수 있다고 보았다. 도시 근린공원, 도시자연공원 등 약 300여개 정도가 해당되는 것으로 파악되었다. 법 개정이 필요한 사항이나 이에 건설교통부가 반대를 표명하였다. 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」은 공원시설 종류로 도서관, 독서실, 온실, 야외극장, 문화회관, 청소년수련시설 등을 둘 수 있도록 규정하고 있다. 공공주택에 보육시설 설치를 강화하고 국공립으로 시설화할 수 있다고 보았다. 공공주택 건립시 보육시설 설치 의무화 기준을 하향 조정하여 500인 이상을 300인 이상으로 조정할 수 있게 하였다. 세부적으로는, 주택공사가 건립하는 300인 이상 임대주택단지

보육시설 운영권을 지자체로 위탁하여 국공립시설화하고 이외 공동주택은 공용공간을 장기 임대하여 국공립보육시설로 운영할 수 있도록 하는 것이다. 또한 기존 공공건물을 활용하는 방안이다. 우체국, 파출소를 활용하고 주민자치센터를 설치하거나 증개축 시 국공립 보육시설을 설치할 수 있게 하는 것이다. 주민자치센터는 동지역에 이미 2,300개소가 설치되어 있고 앞으로 읍면에 1,200개소 설치를 추진할 예정이다. 더불어 유희 초등학교 시설을 활용하여 0~5세아를 대상으로 하는 유치원, 어린이집 등 통합육아지원시설을 운영하게 하는 것이다. 교육인적자원부에서는 병설 유치원에서 영아보육을 실시할 것을 희망하였다.

둘째는 지방정부 재정부담을 완화하는 것이다. 신축비에 대한 국고지원을 강화하고 탄력성을 제고해야 한다는 점이 제시되었다. 설치비 국고지원 비율을 40%에서 확대하고 지원단가를 조정하는 것이 필요하다고 보았다. 지방 재정자립도를 고려한 차별적 설치비를 지원할 수 있음도 논의되었다. 즉 일부 지역에 부지매입비 외 건축비 전액을 국고로 지원하여 신축비를 탄력적으로 지원하는 것이다. 또한 시설 규모를 소규모화하고 신축비 이외 매입비 및 임대료로 사용을 가능하게 하는 것도 논의되었다.

셋째는 민간 및 공공 자원을 활용하는 방안을 검토하는 것이다. 먼저 사업체, 사업장 밀집지역에 국공립시설 부지를 확보하는 것이다. 사업장 밀집지역에 기업체가 부지를 공급하고 정부가 이를 장기 무상 임대하여 건축하는 방안을 모색하는 것으로, 기업체 근로자 위탁 보육으로 직장보육 기능을 담당하게 하는 것이다. 기업체의 건축 및 운영에 따르는 비용을 정부가 부담함으로써 기업체의 부담을 완화시킬 수 있을 것으로 보았다. BTL(Build-Transfer-Lease)방식을 도입하는 것도 제안되었다. 민간이 자금을 투자하여 사회기반시설을 건설(Build)한 후 국가·지자체로 소유권을 이전(Transfer)하고, 국가·지자체에게 시설을 임대(Lease)하여 투자비를 회수하는 사업방식이다. 민간사업자는 시설을 건설하여 국가에 기부채납한 대가로 사회간접자본시설에대한민간투자법(이하 '민투법') 제26조에 근거하여 시설의 관리운영권(물권)을 획득할 수 있도록 되어 있다. 고유사업은 주무관청이 담당하고 민간은 시설관리만 담당한다. 건축비 전액지원(4~6억원 추정), 건축비 및 유지관리비는 10~20년 원리금을 균분하여 상환하되 정부보조율에 따라 비용을 분담하게 한다. 신축비 부담이 완화되어 조기 신축이 가능하고 시설의 건설·운영에 있어 민간의 창의성과 효율성이 도입되는 장점이 있다. 그러나 보육시설은 건축규모가 작고 유지관리 비용

도 크지 않을 것이고, 이에 비해 의회승인, 사업자선정 등 행정적 절차가 복잡할 수 있다는 단점이 지적되었다. 그러나 16개 시도 BTL 수요조사 결과 신축 수요가 없었다. 지자체의 이해부족 등으로 BTL사업 전반에 대해 소극적이었기 때문이다. 학교, 노인복지시설 등 신축시 부설 또는 병설 어린이집 설치 등으로 복합화하여 추진하는 방안의 모색이 필요하다.

셋째는 국민연금기금을 활용하는 방안이다. 2005년 5월 27일 국민연금기금운영위원회에서는 2006년도 국민연금 신규여유자금 66조 중 가입자 및 수급권자를 위한 복지사업에 1%인 6,615억을 투자하기로 했다. 2005년도 3월에 전국 국민연금 가입자 및 수급자를 대상으로 실시한 바람직한 복지사업 설문조사 결과를 보면, 보육시설 설치 운영(76.3%)이 노인복지 요양시설(85.7%) 다음으로 높게 나타났다. 그러나 지방자치단체는 신축비 부담이 완화되어 조기 신축이 가능하지만 국공립보육시설 운영으로 이윤을 내어 이자와 원리금을 상환하는 것은 근본적 문제를 내포하고 있다고 보았다. 즉, 비영리로 운영되는 보육시설 기본 취지에 맞지 않다는 것이다. 국공립보육시설 운영으로 수익을 내서 원금과 이자를 갚을 수 없는 구조적 특성을 가지고 있으므로 궁극적으로는 국고 또는 지방비로 원금과 이자에 해당되는 비용이 확보되어야 했다. 1995~1997 민간보육시설 설치를 위한 국민연금기금 융자사업은 민간도 현재 가격규제 상태에서 보육시설 운영으로 원금과 이자를 낼만큼 충분한 수익을 내기 매우 어려움이 증명된 것이다.

이와 같은 육아지원기관 확충에 대한 연석회의에서의 논의는 2006년으로 넘어가면서 주로 국공립보육시설 확충으로 가닥을 잡고 “국공립보육시설확충 TF”라는 이름으로 지속되었다.

2. 국공립 보육시설 확충 TF 운영

국공립보육시설 확충에 집중하게 된 배경은, 저출산·고령사회 사회협약 이행을 위한 것으로 국공립보육시설 취원아동 30% 확충 대책이 필요했다. 그동안 국공립보육시설의 확충에 대한 정부의 노력에도 불구하고 확충 속도는 더딘 편이었다는 반성이 있었다. 사회협약을 이행하기 위해 정부 및 지자체, 여성·시민단체의 역량을 결집하고 수요자 중심의 다양한 확충방안을 모색하고자 하였다. 또한 최대한 빠른 시간내 목표를 달성해야할 방법을 강구해야 했다. 여기서 말하는 사회협약이란 2006년 6월 20일에 발표된 「저출산·고령화문제 해결을 위한 사회협약」으로 “국공

립보육시설을 보육아동 기준 30% 수준으로 확충한다”는 선언을 말한다. 이와 더불어 2006년 7월 28일 국무회의에서 국무총리의 “국공립보육시설 확충 관련예산을 추가로 확보하여 동 사업에 대한 의지를 보여 주고 T/F에서 지자체의 보육시설 관련 선거공약실태를 파악할 것”이라는 지시도 있었다.

제안된 국공립시설 확충계획은, 첫째, 지역별 특성화 방식으로 추진하는 것이다. 도시지역은 부지매입 절차없이 근접성, 저렴한 비용으로 확충할 수 있는 공동주택 보육시설의 국공립화 방식을 권장한다. 저소득 밀집지역, 농어촌 등 취약지역은 시설 신축 또는 민간시설 매입 방식으로 추진하는 것이다. 그 밖에 복지시설 활용이나 지자체 복합 공공시설 신축 및 학교 BTL 사업 추진 시 국공립시설 설치 등을 유도하는 것이다.

둘째는 공동주택 보육시설 국·공립화를 위한 제도를 개선하는 것이다. 공동주택 보육시설을 국공립시설로 우선적으로 운영하게 하고 지자체가 무상으로 20년 이상 임대·운영할 수 있도록 하는 「주택법시행령」 및 관리규약 개정 추진을 검토하였다. 국공립보육시설을 조성원가에 수의계약으로 공급하는 등 신축부지확보를 위해 「택지개발촉진법」 등 개정 방향을 건교부와 협의하였다. 공동주택 내 기존 보육시설을 국공립시설로 전환할 경우 재산세 감면 혜택 부여방안을 검토하며 행자부와 협조하기로 하였다. 또한 공동주택(분양·임대주택)내 국공립보육시설 신규 리모델링 및 기존 시설 전환에 대한 지원방안을 예산처 및 여성가족부와 협조하여 검토하기로 하였다.

이에 따르는 협조 사항으로는 다음과 같은 세 가지가 거론되었다.

첫째, 민선 4기 출범 광역·기초 단체장의 국공립시설 확충공약을 점검하는 것이다. 지자체의 확충 의지 등을 견인하기 위해서는 민선 4기 단체장의 보육시설 확충 공약 이행상황 점검이 필요하다고 보았다. 16대 광역 시도 중에서는 서울·부산시가 해당사항이 있었고 248개 기초자치단체의 현황을 파악하는 것을 계속하였다.

둘째, 지자체별 국공립보육시설 확충실적을 평가할 필요가 있다고 보았다. 지난 3~5년간 지자체 실적 평가를 통해 ‘계획 대비·실적 우수’ 지자체, ‘계획 대비·실적미흡’ 지자체, ‘계획 부재’ 지자체 등 지자체별 성과평가가 필요하다고 보았다.

셋째, 지역 여성·시민사회단체의 협력 체계를 구축할 필요가 있었다. 지역별로 관심 있는 여성·시민사회단체, 보육전문가 등이 모여 협의회 구성 등을 통해 상황분석 및 여론 조성을 했다. 본격적인 확충여건이 마련되기까지 해당 지자체와 협의하여

(가칭)‘민간시설 매입 시범사업’실시 등 대안을 마련하기도 하였다.

2006년 7월, ‘국공립 보육시설 확충 TF’ 회의에서 보다 구체적으로 제안되어 채택된 국공립 보육시설 확충계획안의 요점을 살펴보면 다음과 같았다.

첫째, 국공립 보육시설은 왜 필요한가? 국공립시설은 영유아 부모들이 가장 선호하는 시설(56.2%)이나, 실제 국공립 시설은 2005년 말 현재 전체시설의 5.2%, 이용 아동의 11.3%에 지나지 않는다. 국공립시설을 선호하는 이유는 저렴한 비용(54.1%)이 가장 많이 꼽혔고 신뢰성(43.1%)도 주요한 요인으로 작용하고 있었다.

2004년 실태조사 결과 신규보육수요(12만명) 및 보육시설 이용 아동 비율(32.2%) 증가 현황 등을 감안할 때 추가 보육수요를 충족시키기 위한 시설 확충이 필요한 것으로 나타났다. 민간시설 추가설치 억제 및 국공립시설 확충으로 보육수요를 충족시킬 정책을 추진할 필요가 있다는 근거로 활용되었다. 또한 취약보육서비스의 원활한 제공 및 모범적인 보육서비스 제공, 지역 거점 보육 확보 등을 위해서도 국공립 보육시설 확충이 필요했다. 국공립 보육시설은 영아·장애아 보육 및 시간연장형·휴일·시간제 등 민간 시설이 기피하는 보육서비스를 우선 제공하는 것이 용이하며 표준보육 프로그램 등 정부의 다양한 보육정책을 보급하기 위한 지역거점시설로 활용이 가능하기 때문이다.

둘째, 국공립 시설 확충의 목표는 무엇인가? 전체 보육시설 아용아동수의 30%까지 국공립시설을 이용할 수 있는 수준으로 확충할 것을 목표로 하였다(저출산·고령사회 사회협약에 포함된 내용이었다). 이러한 목표에 따라 시설 수는 1,473개소(2005)에서 5,473개소(2012)로 늘어날 것으로 전망되었으며 이용아동비율은 111,911명/11.3%(2005)에서 328,380명/30%(2012)으로 증가될 것이라 보았다. 연도별 확충 계획은 다음과 같다(표 7-2 참조).

〈표 7-2〉 연도별 확충계획

구분			2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
계		4,000	172	520	577	643	663	693	732
신축비 지원 등		1,500	110	150	180	230	250	280	300
공동주택보 육시설국공 립화	임대주택	600	45	57	84	100	100	100	114
	분양주택	600	-	100	100	100	100	100	100
기존시설 국공립 전환추진	공동주택보 육시설	1,200	-	200	200	200	200	200	200
	기타시설 전환 등	100	17	13	13	13	13	13	18

셋째, 어떻게 국공립 보육시설을 확충할 것인가? 도시지역은 공동주택 보육시설 위주로 확충해야 한다고 보았다. 공동주택 보육시설을 국공립화 할 경우, 저렴한 비용 및 간단한 절차로 많은 시설을 단기간에 확충하는 효과가 있을 것으로 예상했다.

아파트가 건립되지 않는 저소득 밀집지역이나 농어촌 등 취약지역은 시설 신축 또는 민간시설 매입 등의 방식으로 추진하고자 하였다.

넷째, 해결되어야 할 선결과제는 무엇인가? 먼저, 시설 신축비 및 운영비 지원조건을 개선해야 한다. 부지매입비 및 기자재 구입비를 신규로 지원하고 건축비 지원에 있어 신축단가는 361만원에서 500만원으로 높이고 보조율 또한 50%에서 70%를 상향조정해야 한다. 시설운영비 지원 보조율 또한 상향조정되어야 하는 바, '서울 20% 지방 50%'에서 '서울 50% 지방 70%'로 높여야 한다고 보았다. 국공립시설 확충사업은 지자체가 주도적으로 추진하는 사업으로 지자체의 의견반영이 목표달성에 필수적이다. 2005년도 400개소 시설 신축비 예산이 편성되었으나 정부의 강력한 추진노력에도 불구하고 민간시설의 반발과 지자체 추진 의지 미흡으로 134개소만 집행된 사례가 있었다.

다음으로, 공동주택 보육시설 국·공립화 제도를 마련하고 예산을 확보하여야 한다. 공동주택 보육시설이 국공립시설로 전환(운영)될 경우, 행정자치부와의 협조하에 지방세 감면 혜택이 부여될 수 있도록 해야 할 것이다. 공동주택 보육시설이 국공립시설로 우선적으로 운영될 수 있도록 주택법령 및 공동주택 관리규약 등 관련 규정 개정을 추진할 필요가 있다. 공동 주택 보육시설의 리모델링 및 기자재 구입비를 신규로 지원해야 한다고 보았다.

마지막으로, 국공립시설 확충을 위한 전담조직을 설치하고 운영해야 한다. 여성가족부에 국공립시설 확충 전담팀을 구성하여 다양한 국공립시설 확충방안의 시행과 막대한 예산을 집행하도록 하며 지자체 자문 및 설치 독려 업무를 수행하여야 한다. 더불어 시도 및 시군구에 국공립시설 확충사업팀(팀장 및 행정·건축 등 업무담당 직원 2~3명)을 두어 시설 설치를 위한 부지확보·용도변경·설계·건축·운영자 선정 등의 시설 설치 업무 및 반발하는 민간시설 등과의 협상 업무를 수행하여야 할 것이 제안되었다.

3. ‘새싹플랜’의 국공립시설 확충 방안

우리나라 육아지원기관 및 시설의 부족이라는 문제점에 대해 새싹플랜은, 시설이 매년 확충되고 있으나 적재적소에 배치되지 못하고 시설별 편중 현상의 심각함을 지적하고 있다. 즉 보육시설 이용아동의 54.8%가 걸어가기 먼 거리의 시설 이용하고 있고 민간시설 위주의 확충으로 국공립·법인시설 비율이 13.9%에 불과한 것으로 나타났다. 그러나 보육예산은 70% 이상이 국공립·법인 등 정부지원시설에 집중되어 있다. 그 결과 민간시설은 보육아동 1인당 수입이 정부지원시설보다 적어 상대적으로 질 낮은 서비스 제공이 불가피한 것으로 나타났다.

국공립보육시설의 확충은 각 지자체별로 보육시설 수급계획을 마련하고 향후 보육시설 인가 및 확충 시 판단기준으로 활용할 계획을 수립하였다. 보육실태조사 결과 2010년까지 추가 보육수요추계는 약 20만명으로 기존 시설의 서비스 개선을 통한 수요 충족 등을 감안하더라도 최소 12만명 이상 추가 공급이 필요한 것으로 나타났다. 보육실태조사 결과를 토대로 지역별 보육수요 및 자체 실정에 맞는 보육시설의 수급 계획을 수립할 것을 제안하였다. 공급 과잉 지역은 보육정책위원회 심의에 의한 수급계획에 따라 시설인가 여부를 판단하여 시설 난립을 방지해야 한다고 보았다. 한편 공동주택을 지을 때 보육시설 설치 의무를 강화하고 운영 안정화에 주력하는 것이 필요하다고 보았다. 이를 위해, 앞서 개최된 ‘국공립 보육시설 확대 T/F’ 회의의 논의결과에 따라서, 의무설치 대상을 30세대 이상으로 확대(주택건설 기준 등에 관한 규정)하고 공동주택 보육시설 운영 안정화 방안을 마련(건설교통부, 여성가족부)해야 함을 명시하였다.

〈표 7-3〉 임대주택 내 보육시설 무상제공 계획(안)

(단위 : 개소)

합 계	2006	2007	2008	2009	2010
598	91	132	123	124	128

출처 : 여성가족부, 새싹플랜, 2006

특히 농어촌 및 저소득 밀집지역과 보육시설 공급률이 낮은 지역에 국공립 보육시설을 우선 확충하기로 하였다. 국공립 보육시설 확충목표는 1,352개소(2005년)에서 2,700개소(2010년)로 정하였다. 그 외에, 국공립 시설 신축비 지원단가 인상, 부지확보를 위한 제도개선, 신축비 지원단가 인상 및 국고보조를 상향 조정, 학교복합시설 BTL 사업에 국공립보육시설을 포함하여 추진할 것을 계획하였다. 또한 신축비 지원 없이도 시설확충이 가능토록 제도 개선을 하게 하는 등 새싹플랜은 앞서 나온 '국공립 보육시설 확대 T/F'의 논의결과를 보다 공고화하여 발표한 데서 의의를 찾을 수 있다.

4. 국공립시설 확충을 거부하다

선행 연구 결과들에 따르면 육아지원 서비스 제공은 국가나 법인이 설치한 기관에서 이루어질 때 공공 서비스를 보다 안정적으로 제공할 수 있는 것으로 나타난다. 자본주의 사회에서 민간이 자산을 들여 기관을 설립했을 경우 이를 보상받고자 이익을 추구한다는 것과, 혹은 실제로 민간기관들이 임대시설로 기관을 운영하는 경우 운영비에서 가장 먼저 임대료를 지불하기 때문에 임대료가 포함되어 있지 않은 현재의 비용산출 및 추계 방법으로는 육아지원의 공공성 강화 목표를 달성하기 어렵다. 이러한 이유로 육아지원기관의 일정비율이 국공립기관으로 설치되어야 한다고 주장되고 있다.

부모들은 정부지원아래 안정적으로 운영되고 있는 국공립기관을 선호하지만, 이미 민간기관이 보육시설의 경우 85.8%(국공립, 법인 제외), 유치원의 경우 46.2%를 차지하고 있어 부모들의 불만을 자아내고 있다. 그 결과 부모들은 다닐만한 기관이 부족하다고 이의를 제기하는 한편 보육시설 및 유치원도 정원을 채우지 못하여 운영이 어려워지고 있다. 이와 같이 국공립시설 확충에 대해서도 다양한 의견이 제기되고 있으며 보육현장의 국공립기관 설치 반대는 지자체의 민선차지단체장들로 하여금 동 정책에 참여하지 못하도록 힘을 행사하고 있다. 정부가 2006년도 국공립기관 확충 TF를 구성하여 운용하였음에도 실적이 미흡한 이유이다.

육아정책에서 국공립기관 신축을 가장 주장하는 단체는 참여연대로, 참여연대는 기본적으로 국공립기관을 설치하여 공공서비스 수행 인프라를 구축하기 전까지는 정책의 성공을 예측하기 어렵다고 주장하고 있다.

정부가 약속한 국공립보육시설 확충은 물 건너가는 것인가?

정부는 보육료 지원확대와 더불어 2008년까지 국공립시설을 시설기준 10% 수준으로 확충하겠다는 기존 방침이 철회된 이유를 분명히 밝혀야 한다. 또한 국공립시설 확충 없이 보육 환경과 서비스의 질적 수준을 획기적으로 개선하는 과제가 달성될 수 있는 것인지에도 분명히 답해야 한다.

2006년 여성부의 보육예산은 증가율이 다른 분야의 예산보다는 높고 소득수준별 보육료 차등지원의 범위와 수준을 높이고 만5세아 무상보육의 대상을 확대하였다는 점에서는 긍정적이다. 그러나 보육료 지원을 넓혀나가고 보육서비스를 공공화하는 데에 가장 중요한 국공립 보육시설 신설 예산이 2005년 400개소에서 2006년 100개소로 대폭 축소되고 말았다.

국민임대아파트단지의 보육시설을 무상으로 임대받는다 하더라도 애초의 목표치에는 한참 미달되고 있으며, BTL 방식의 도입은 그 실효성이 의심되는 시점에서 국공립 보육시설 신설 예산의 축소는 정부의 보육정책이 공공성 확보가 아니라 민간시설을 중심으로 하는 지원체계에 방점을 두고 있음을 확인시켜준 것과 같다. 아동과 부모들에게 필요한 것은 보육료에 대한 지원 뿐 아니라 믿고 맡길 수 있는 시설을 제공해 주는 것이다. 국공립시설에만 유독 대기자가 줄을 서는 이유를 정부는 왜 알지 못하는가. 국공립 보육시설 확충 실패는 장기적으로 민간시설의 보육비용 인상요구에 직면하게 되어 정부 재정지출과 사회적 비용의 상승을 유발시킬 것이라는 점에서 서비스의 질 확보와 비용 억제 모두를 불가능하게 하는 ‘실패한 정책’으로 가는 지름길이다. 국공립보육시설 확충에 적극적으로 나선다던 여성가족부가 올해 신설 개소 수에도 못 미치는 수준의 예산만을 확보한 이유는 무엇인지, 경제부처는 국공립시설 확충 실패가 장기적으로 재정지출의 확대를 낳을 것이라는 것을 인식하고 있는지 묻지 않을 수 없다.

중략...

지금까지 우리 나라의 사회서비스는 재정지출에 있어서 공적 방식을 택했음에도 불구하고 민간을 중심으로 공급되어 여러가지 폐해를 겪어 왔다. 사립학교의 전횡과 문제점을 충분히 경험하였고, 영리를 추구하는 의료기관이 파국적 상황을 초래하며 비용 인상을 요구하고 국민건강을 위협한 뼈아픈 경험을 한 바 있다. 아동에게 제공되는 보육서비스 영역에서 이러한 문제가 발생해서는 안된다. 그런 문제가 발생할 것이 뻔한 방향으로 정책의 방향이 나아가서는 안된다. 보육정책의 방향은 시장 활성화나 다양성의 추구가 아니라 ‘공공성과 보편성의 확보’이다. 여성가족부의 역할은 지방자치단체를 설득하여 국공립보육시설을 확충하는 것이고, 경제부처가 할 일은 자율화 추진이 아니라 보육의 공공성에 필요한 예산을 지원하는 것이다. 잘못된 방향으로 가고 있는 보육정책을 당장에 바로잡아야 한다.

참여연대 사회복지위원회 2005-10-07

제 4 부 육아지원 정책 어디로 가야하나?

제1장 유아교육과 보육의 통합을 향하여

1. 유아교육과 보육 통합의 의미

가정의 자녀양육을 지원해 주는 대표적인 공적 육아지원기관은 유치원과 보육시설이나 이 두 유형의 기관은 실제적으로 상당한 갈등관계에 있다. 보육시설은 여성가족부 소관의 복지시설로 0~5세 영유아를 대상으로 보호와 교육적 서비스를 제공한다. 유치원은 교육인적자원부 소관으로 3~5세 유아 대상의 반일제 유아교육이 중심인 교육기관이다. 이와 같이 우리나라의 유아교육과 보육은 오랫동안 서로 구별된 영역에서 독자적으로 발전해 왔다. 1909년 최초의 한국유아교육기관인 나남유치원이 60명의 원아들에게 유아교육을 실시하고, 1921년 태화기독교사회관 탁아육아지원기관에서 소수의 빈곤층 아동을 대상으로 민간보육서비스를 제공한 이래, 두 영역은 서비스 대상과 기능면에서 독자적 성격을 견지하며 발전해 왔다(김명순, 2004; 이옥, 2004). 유아교육은 초기에 부유층 자녀 중심으로 이루어진 조기 교육기관으로서의 위상과 성격을, 보육은 빈곤층 취업모의 자녀양육을 대리하는 복지적 성격을 한동안 유지하였다. 그러나 산업사회 진입 이후, 유아교육과 보육 서비스 대상이 확대되고 보편화되면서 두 영역의 기능적 차이는 감소하고 유사성은 증가하는 추세를 보이고 있다.

1970년대 이후 본격적인 산업화 과정 속에서 여성경제활동 인구가 증가하고 여성교육의 증대, 교육적 성취에 대한 국민적 열의 등은 유아교육과 보육 수요 증대로 연결되어 유아교육과 보육 서비스 대상 아동이 확대되는 현상을 초래하였다. 1980년대 이후로는 특정계층에 대한 조기교육으로서의 유아교육과 대리 양육적 의미의 탁아서비스였던 보육 간의 기능적 차이가 좁혀지기 시작하였다. 정책적 지원에 의하여 유아교육기관과 보육시설의 성격을 혼합한 새마을 유아원, 88 탁아소와 같은 육아지원기관들이 설치·운영되면서 교육과 보육서비스 대상 아동의 구분이 모호해지고, 두 영역에서의 3~5세 아동에 대한 서비스 기능이 점차 유사해지고 있다.

이와 같이 유치원과 보육시설의 사회적 역할과 실제 운영이 점차 유사해지자 정부는 행정효율화를 이유로 체제 일원화를 모색하기 시작하였다. 영유아 및 학부모 입장에서라도 동일한 개념의 기관이라면 일원화된 이용이 간편할 것이 자명하다.

〈표 8-1〉 유치원 보육시설 비교

구 분	유 치 원	보육시설
1. 목적	<ul style="list-style-type: none"> · 유아 대상 교육서비스 제공 · 3~5세 대상 반일제 교육 · 유아의 발달촉진 	<ul style="list-style-type: none"> · 0~5세 대상 종일제 보호 및 교육 · 영유아 대상 보호 및 교육서비스 제공 · 영유아의 건장한 삶 보장, 가정 복지 증진
2. 근거법	유아교육법	영유아보육법
3. 소관부처	<ul style="list-style-type: none"> · 교육부 · 시·도 교육청 · 시·군·구 교육청 	<ul style="list-style-type: none"> · 여성가족부 · 시·도 · 시·군·구청 가정복지과
4. 유치원교원 /보육시설 종사자	교원의 자격은 초·중등학교 교원의 자격과 같이 교육부 장관이 자격증 수여	교원의 자격은 여성가족부 장관이 자격증 수여
5. 운영지침	학칙(유아교육법시행령)	보육사업안내 (영유아보육법시행령)
6. 대상연령	3~5세 유아	0~6세(12세 까지) 영유아
7. 월간보육료 /수업료 (3~5세)*	<ul style="list-style-type: none"> · 공립(평균): 18,700원 · 사립(평균): 146,000원(2004) (사립은 원칙적으로는 자율, 그러나 전년도 기준 5% 이내로 인상 제한) 	<ul style="list-style-type: none"> · 국공립: 158,000원 · 민 간: 204,000원(2006)

서비스 기능이 유사함에도 불구하고 유아교육과 보육이 각각 다른 부처에서 추진됨에 따라 정책적, 사회적으로 여러 문제가 야기되었다. 그러나 1991년의 영유아보육법 제정과 2004년 유아교육법 제정으로 두 영역의 독자적 법령이 마련된 후 유아교육과 보육은 법과 제도로 명확하게 이원화된 체제가 되고 말았다. 육아에 대한 재정적 지원이 확대되었지만 유아교육과 보육 사업에 대한 행정적·재정적 전달체계가 종합적으로 되지 못하고 유사 기능을 수행하고 있는 육아지원기관이 교육인적자원부와 여성가족부로 행정이 나누어짐으로써 행·재정의 비효율성 문제가 지속되고 있다. 동일 연령의 아동을 대상으로 교육과 보육서비스가 분리 제공되는 것은 이용자인 3~5세 아동과 그 부모들에게 불필요한 혼란을 주고, 두 영역에서 일하는 교직원과 종사자, 심지어 학계 전문가들 간에 소모적 갈등을 야기하고 있다.(대통령자문 고령화 및 미래사회위원회, 2004).

유아교육과 보육의 협력과 통합은 육아정책의 효율성 제고를 위해 구체적 방안을 수립·실현해야 할 최우선적 정책 과제로 부각되어 왔다. 1990년대 중반이후 교육개혁차원에서 정책적으로 유아교육과 보육 영역의 통합에 대한 논의가 있었으나 진전되지 못한 바가 있었다. 그러나 세계 최저 수준의 저출산 위기를 맞아 정부의 육아지원 재정은 향후 계속 증액될 전망이어서 확대된 육아지원재정의 효율적 지출을 위해 유아교육과 보육의 통합의 중요성은 더욱 강조되고 있다.

선진적 육아지원 정책을 수립한 국가들의 경우, 대체로 유아교육과 보육의 이원화 문제를 극복함으로써 효과적인 육아정책을 시행하고 있다. 그 밖에 육아지원의 중요성을 인식하는 국가들도 최근 들어 유아교육과 보육을 통합하는 정책 방안을 모색하고 있다. 저출산 문제에 대한 대처와 미래 인적 자원의 육성, 여성경제활동 증진을 위해 선진적 육아지원제도의 정립이 중요해진 시점에서, 육아정책의 효율성 제고를 위해 유아교육과 보육의 협력과 통합정책 방안의 마련은 중요한 과제이다. 보다 구체적으로 통합에 관한 논의가 이루어져야 할 필요성과 방향성을 논하면 다음과 같다.

첫째, 육아재정의 효율성 제고를 위해 유아교육과 보육의 통합에 관한 논의가 진전되어야 한다. 육아재정이 급격히 증가하면서 재정 배분의 합리성과 형평성 제고 정책이 강력히 요구되는 시점이다. 우리나라의 2005년도 육아재정은 유아교육과 보육분야를 합하여 2조 3000억 원 규모로서 GDP 대비 육아예산이 0.285% 수준이다. 이는 저출산 대책과 맞물려 앞으로도 계속 증가될 전망이다. 정부의 육아지원재정 확대 정책의 효율성을 높이기 위해서는 이원화 된 유아교육과 보육에 대해 종합적이고 체계적인 육아재정이 지출되도록 하여야 할 것이다.

둘째, 사회통합 차원에서의 유아교육과 보육의 통합에 관한 논의는 필요하다. 현재 유아교육과 보육의 이분법적 정책으로 인하여 두 영역간의 갈등 상황이 효율적 육아지원정책의 역기능 요인으로 작용하고 있다. 유아교육과 보육의 이원화 체계는 교직원과 종사자, 이를 지지하는 학계와 전문가들을 반목하게 하고, 두 영역에 대한 정책지원의 비형평성 문제를 제기하며 사회적 갈등 양상으로 나타나고 있다.

셋째, 세계적 추세인 보편적 육아정책 주제로서 통합에 관한 논의가 있어야 한다. 실효성 있는 육아지원정책을 시행하기 위해 유아교육과 보육의 제도적 통합은 세계적 추세이다. 주요 선진국들은 유아교육과 보육의 이분법적 사고를 벗어나고 학령기 이전의 아동에 대한 종합적 육아지원 차원에서 일원화된 육아지원제도를 수립

해 나가고 있는 추세이다. 저출산 위기극복과 여성경제활동을 지원하기 위한 효율적·종합적 육아정책 수립의 필요성이 더욱 증대되면서 스웨덴, 노르웨이, 핀란드 등 북유럽 국가들과 프랑스, 스페인 등은 유아교육과 보육의 통합적 정책을 추진하고 있다.

OECD(2001; 2006)는 유아교육과 보육에 대한 통합된 개념과 정부의 체계적 접근만이 두 분야의 분리로 인한 중복과 갈등 및 혼란을 막을 수 있는 유일한 길임을 강조하였다. OECD(2006)는 우리나라 유아교육과 보육 정책 및 제도에 대한 검토보고서에서 육아정책의 효율성과 아동양육의 형평성 차원에서 유아교육과 보육의 관행적, 제도적 이원화 문제를 반드시 해결해야 할 과제로 제시하였다

넷째, 육아정책 환경의 변화는 유아교육과 보육의 통합을 필요로 하고 있다. 유치원과 보육시설에서의 서비스 기능이 더욱 유사해지면서 두 영역의 협력적·통합적 접근에 대한 관심이 높아지고 있다. 유치원은 종일제를 도입·확대하여 취업부모를 위한 보호 서비스를 포함하고 있고 보육시설은 아동 발달을 위한 교육적 환경과 경험을 제공하기 위한 프로그램을 적극 포함하고 있다.

또한 유아교육과 보육의 협력과 통합정책의 중요성에 대한 정부의 관심과 국민적 공감대가 형성되고 있다고 하겠다. 육아재정의 규모, 관련 인구가 대폭 증가하고, 그만큼 이해관계가 첨예해지면서 두 영역의 협력과 통합이 더욱 어려워진 반면, 그 중요성과 기대효과는 더욱 커지고 있다. 정부 차원에서도 유아교육법과 영유아보육법을 통해 상호 협력체계의 중요성을 인정하여 각각 「유아교육·보육위원회」와 「육아지원정책조정위원회」를 국무조정실에 설치함으로써 제도적으로 상호협력 체계는 이미 마련되어 있다고 보겠다. 상호 협력을 위한 이 정책기구의 실효성 있는 운영을 뒷받침하기 위해서는 선언적 의미 이상의 구체적인 협력과 조정, 통합방안에 대한 심도 깊고 현실적인 논의가 매우 필요한 시점이다.

유아교육과 보육 통합이라는 시대적 요구를 수용하여 실행으로 옮기려는 정부의 노력은 2005년 12월 『육아정책개발센터』를 출범으로 그 결실의 초석이 다져졌다. 『육아정책개발센터』는 ‘우리나라 육아정책을 종합적으로 연구하는 정책연구기관’이라는 기치를 내걸고 그동안 한국교육개발원, 한국여성개발원, 한국보건사회연구원 등에서 각각 유아교육과 보육 등으로 분산되어 수행되었던 육아정책연구를 보다 체계적이며 통합적으로 수행하고 육아관련 정책사업을 효율적으로 지원하기 위하여 설립된 경제·인문사회연구회 산하의 국책연구기관이다.

육아정책개발센터는 육아정책연구와 영유아 프로그램과 교재개발, 유치원과 육아지원기관의 평가 관련 연구, 육아지원인력의 자격제도와 교사교육 프로그램 개발 연구를 담당하고, 육아정책 관련 국내외 정보 교류활동과 국제적 협동연구를 수행하려는 설립목적을 지녔으며 이는 정부가 집중하고 있는 육아정책의 통합적 접근과 동일한 맥락으로 이해할 수 있다.

2. 유아교육과 보육 통합을 위한 과제

유아교육과 보육이 통합되어야 하는 논의가 명백해졌다면 통합을 위한 여러 가지 선행 준비가 이루어져야 할 것이다. 즉 통합의 조건들을 마련하는 것이라고 할 수 있다. 유아교육과 보육의 통합을 위한 과제는 다음과 같다.

첫째, 현재 교육 중심의 반일제 유치원과 보육 위주의 종일제 보육시설의 기능이 수요자 중심으로 통합되어 서비스 운영시간의 조정 및 일원화가 이루어져야 한다. 둘째, 현재 3 ~ 5세 대상 유치원과 0 ~ 5세 대상 보육시설의 대상 아동의 연령이 0 ~ 5세로 연령의 조정 및 일원화가 이루어져야 한다. 셋째, 시설 및 설비 관련 기준이 현재의 유치원과 보육시설을 모두 포괄할 수 있도록 조정 및 통일되어야 한다. 넷째, 표준보육과정과 유치원 교육과정을 상호 보완하여 통합하여야 한다.

다섯째, 교사 자격제도의 일원화는 유아교육과 보육의 통합을 위해 가장 핵심적 과제로 추진되어야 한다. 현재 이원화되어 있는 유치원교사와 보육교사의 자격기준을 통합할 필요가 있다. 통합 양성과정은 영유아에 대한 보호와 교육 서비스 제공을 준비할 수 있어야 할 것이다. 여섯째, 현행 지방자치단체 중심의 보육 전달체계와 교육청 중심의 유아교육 전달체계의 통합이 선행되어야 할 것이다. 일곱째, 현재 운영되고 있는 보육정보센터를 유치원과 보육시설을 함께 지원하는 '육아지원정보센터'로 통합되는 것이 바람직하다. 여덟째, 기존의 유치원 장학사 및 보육시설평가인 증사무국 기능을 통합한 평가기구가 설치, 운영되어야 할 것이다. 아홉째, 유치원과 보육시설, 국공립과 사립기관에 따른 시설 지원이나 아동별 지원의 차이를 조정하여 영유아 1인당 교육·보육비용이 통일되고 예산지원의 형평성을 고려한 지원체계가 통합되어야 한다.

제2장 육아지원정책의 방향과 목표

다시 한 번 국가와 사회가 왜 육아지원정책에 집중하여야 하는가를 생각해 보아야 할 것이다. 답은 아주 간단하다. ‘아이를 잘 키우는 것’이다. 아이들이 잘 커야 하는 것은 재론할 필요가 없는 사안이다. 이는 또한 가정을 편안하게 하는 원동력이고, 가정이 편안하면 부모들은 사회가 요구하는, 혹은 자신의 삶에 필요한 경제활동을 할 수 있게 된다. 나라는 여성과 남성 모두의 자원을 풍부히 활용하여 국가발전을 도모할 수 있다. 잘 자란 아이들이 국가의 중요 인적자원이고 원동력임은 말할 것도 없다. 과연 우리나라의 육아지원정책은 이러한 목적들을 잘 수행하고 있는가의 문제이다.

지금까지 이러한 목적들을 성취하기 위하여 막대한 예산이 투자되고 정책을 수행하기 위한 노력들이 이루어져 왔다. 참여정부 이후 정책이 준비되고 시범 운영된 후 이제 세부과제들이 본격적으로 시행되고 있다고 하겠다.

1. 육아지원정책의 방향

첫째, 영유아들은 어느 지역에서 어떤 육아지원기관을 이용하든 기본적으로 일정한 수준이 보장된 서비스를 안정적으로 제공받을 수 있어야 한다.

둘째, 육아지원기관을 이용하는 비용은 부모들이 감당할 수 있는 수준으로 책정되어야 한다. 육아비용 지원은 일차적으로 중산층 이하 자녀와 장애 자녀는 무상 지원되고, 나아가 지원 대상을 중산층 이상으로까지 확대하여 국가의 자녀양육지원 책임을 점차 강화해 나가야 할 것이다.

셋째, 맞벌이 부부가 늘어나면서 부모들은 집 근처에서 안심하고 편리하게 이용할 수 있는 육아지원서비스를 희망하고 있다. 지역별 유형별 육아지원기관의 분포를 살펴 수요자의 요구와 육아지원기관의 공급이 균형을 맞출 수 있도록 지원하고 지도하여야 할 것이다.

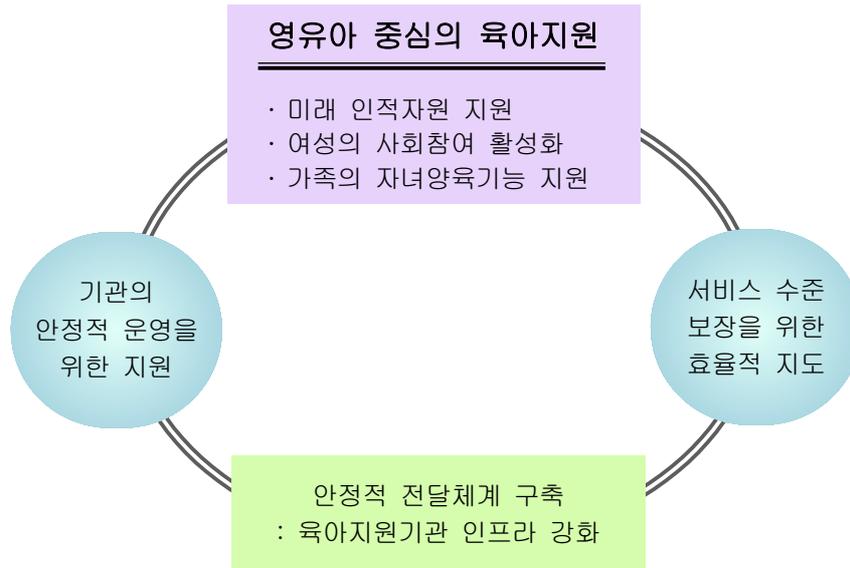
2. 육아지원정책의 목표²⁷⁾

육아지원정책의 목표는 육아지원의 대상인 영유아들의 행복한 하루하루가 무엇

27) 정부가 2006년 7월 발표한 「중장기 보육정책: 새싹플랜」의 정책목표는 ‘보육의 공공성 강화 및 양질의 보육서비스 제공’이다.

보다도 우선적으로 보장되도록 하는 데 있다. 우선 공공서비스를 제공하는 것으로 인정되는 기관들이 일정 비율 확보되어야 하고, 육아지원기관들이 제공하는 서비스가 일정 수준을 확보할 수 있어야 한다. 동시에 육아지원기관들이 공공서비스를 제공하기 위하여 소요되는 비용을 충분히 확보할 수 있도록 하여야 할 것이다.

[그림 9-1] 육아지원정책의 목표



가. 영유아 중심의 육아지원내용 확립

성인의 안전한 보호 속에서의 일상생활은 아동중심의 놀이 활동이 중심이 되어야 한다. 왜냐하면 아이들은 놀이를 통하여 가장 잘 발달하고 성장하기 때문이다. 그러나 현재의 육아지원 현장은 성인들의 목적에 따라 특기교육 위주로 운영되고 있는 형편이다. 따라서 육아지원기관이 유치원교육과정/보육과정에 준하여 놀이활동 중심으로 운영될 수 있도록 격려하고, 지원하여 영유아들의 행복한 하루를 보장할 수 있어야 한다.

나. 육아지원의 안정적 운영을 위한 공공기관 구축

육아지원기관의 안정적 운영은 육아지원기관을 누가 설치하였는가에 따라 달라진다. 국공립기관은 국가가 토지매입비와 건축비를 부담하므로 안정적으로 운영되는 것은 당연하다. 즉, 육아지원의 공공성을 강화하기 위해서는 일정비율 국공립기관의 확충이 요구된다. 현재 국공립기관에서 보육되고 있는 영유아 30%를 50%로

높이는 것이 국가주요 육아지원정책의 방향이다. 또한 민간기관의 법인화 유도, 매입 등의 방법으로도 국공립기관은 확충되어야 할 것이다.

다. 육아지원기관의 안정적 운영을 위한 지원

육아지원기관의 안정적 운영을 위한 지원은 크게 재정지원 및 기타 육아지원기관의 전반적인 운영지원으로 구분된다. 우선 일정수준이 보장된 서비스 제공에 소요되는 영유아 1인당 비용이 분석되고 이 비용 중 부모 부담 분을 제외한 나머지는 정부로부터 지원되어야 한다. 현재 지원기준이 달라 국공립기관 이용 영유아의 비용과 민간기관 이용 영유아의 비용에 차이가 있어 형평성에서 어긋나므로 영유아 1인당 비용 통일이 이루어져야 할 것이다. 일차적으로 국공립기관 수준을 기준으로 한 비용 확보가 필요하다.

동시에 육아지원기관의 전반적인 운영에 대한 지속적인 지원이 필요하며, 특히 육아지원기관 운영이란 육아지원기관장, 교사에 따라 좌우되므로 이들에 대한 교육이 요구된다. 육아지원의 중요성에 대한 철학적 반성, 공공서비스 제공자로서의 준비, 서비스의 수준 향상을 위한 노력, 공개적이고 투명한 기관 운영 등에 대한 지속적인 교육을 통하여 육아지원의 공적역할에 대한 인식이 강화되어야 할 것이다.

라. 서비스 수준 보장을 위한 지도 강화

육아지원에 대한 정부지원이 다양하게 확대되고 있으며, 이는 미래 인적자원인 영유아들이 일정수준이 보장된 서비스를 제공받을 수 있도록 하기 위해서이다. 그러나 모든 육아지원기관들이 육아지원의 공적기능을 적절하게 수행하고 있는가? 라는 의문이 제기되며, 육아지원현장이 안정적으로 공적기능을 수행할 수 있도록 지도 및 관리 시스템을 구축하고 지도감독을 강화하여야 할 것이다.

제 5 부 맺는말 : 육아지원, 희망을 향하여

영유아를 잘 키워야 한다는 말을 계속하여야 하는 것 자체가 이상하다. 영유아들이 자신들의 잘 자랄 권리를 스스로 주장할 수만 있다면 문제가 간단하겠지만 현실은 그렇지 못하다. 그들은 성인들이 제공해주는 환경에 따라 영향을 받으면서 자란다. 따뜻한 환경에서는 따뜻한 인간으로, 경쟁을 부추기는 환경에서는 경쟁적인 사람으로, 창의성을 지원하는 환경에서는 창의적인 인간으로 자란다. 안전하고 편안한 환경, 건강한 음식을 먹고 충분히 배려 받는 즐거운 환경이 요구된다.

영유아들을 위한 바람직한 환경의 제공은 이에 대한 철학과 많은 노력, 그리고 비용을 필요로 한다. 우리나라는 유독 성인중심의 사회로 이는 연령대별 교육 혹은 복지를 위한 비용지출을 보면 잘 알 수 있다. 본문에서 지적하였듯이 OECD국가들이 지불하는 0~5세 영유아들의 보호와 교육을 위한 정부예산은 우리나라에 비하여 월등히 높다. 우리가 영유아기의 중요성을 인식한다고 하면서 성인중심의 정책에 우선권을 두는 사이 그들은 이미 미래 인적자원인 영유아기의 중요성을 인식하는 것에서 넘어서서 적극적 투자와 정책을 수행하고 있는 것이다. 영국에서 외무성 건물 한 가운데에 직장보육시설을 설치한 것도 좋은 예가 된다.

어려서부터 잘 자란 아이들이 그 다음 단계, 그 다음 단계에 바람직한 성취를 이루어 나갈 것이라는 것은 쉽게 예측 가능하다. 거꾸로 어려서 잘 자라지 못했을 경우, 스트레스를 많이 받았다거나 적절히 보호받지 못하고 교육받지 못했을 경우, 문제행동을 일으킬 가능성이 높다. 나아가 성인이 되어서는 돌이킬 수 없는 사회문제를 야기하는 예를 수없이 보고 있다. 이것이 우리 성인들이 영유아에 대한 투자를 아낌없이 하여야 하는 이유이다. 노벨경제학자인 Cunha와 Heckman 박사가 인간에 대한 투자 중에서는 영유아기에 대한 투자가 가장 효율성이 높은 투자라고 말하는 이유이다.

영유아에 대한 투자가 여성경제활동 참가를 높이고, 저출산 문제해결에 기여할 수 있으리라는 것도 매우 중요하다. 자녀양육과 관련하여 가정이 편안하면 맞벌이 부부들이 안심하고 사회활동에 전념할 수 있을 것이다. 자녀를 낳아서 키우기에 어려움이 적어진다면 출산을 놓고 힘들어하지 않을 수 있을 것은 자명하다.

정부가 이러한 방향들을 고려하여 육아지원정책을 수립하고 시행하려고 했을 때 사회의 육아지원 현상이 정부 정책들을 수용하고 동참할 준비가 되어있는가를 가늠

하는 일은 중요하다. 소위 공공서비스로서 육아지원 서비스를 제공하는데 현장은 이를 분명하게 인식하고 있는가에 대한 물음이다. 정책을 세심하게 마련하는 한편 육아지원 현장에서 동참할 수 있도록 다각적인 홍보와 정책설명회를 여러 번 반복하여 개최하여야 할 것이다. 민간보육시설 94.4%(법인포함, 2006), 사립유치원 46.2%(2006)란 수치는 민간이 장악하고 있는 육아지원현장에서 공공서비스를 제공하여야 하는 복잡한 문제들을 내포하고 있다. 즉, 유치원과 보육시설에서 부모가 지불하여야 하는 비용이 다르고 각각의 유형에서는 또 국공립기관인가 민간기관인가에 따라 비용이 다르다. 민간보육시설의 경우에는 임대시설이 절반에 이른다. 그리고 유치원, 보육시설 모두 자산을 투자한 경우 이에 대한 일정 부분의 이익을 요구한다. 이것이 아직까지 해결되지 않고 있는 육아지원 현장의 중요 문제이다. 투입된 비용의 차이는 서비스 수준의 차이를 초래하기 때문이다.

그 결과 육아전문가들은 민간기관들이 이익을 포기하지 않는 한 공공서비스 제공은 기대할 수 없으므로 국·공립기관을 우선 설치하라고 주장한다. 그러나 민선 선출직 단체장들은 여러 가지 이유 때문에 쉽게 국공립기관을 설치하지 못하고 있다. 또한 현재 민간기관에서 육아지원서비스를 제공받고 있는 134만 9천명(보육시설에서 92만 5천명, 보육시설 취원아의 89%; 유치원에 42만 4천명, 유치원 취원아의 77.8%)은 지금 현재에도 육아지원 현장에서 하루하루를 보내고 있으므로 앞으로가 아니라 지금 제공되고 있는 정책이 중요하다.

보육의 공공성을 추진하기 위해서는 육아지원에 소요되는 기본적인 예산의 지원, 이용하기에 적절한 시설의 확충 혹은 정비, 그리고 이들이 적절한 서비스를 제공하고 있는지에 대한 서비스 수준 관리감독이 핵심이다. OECD는 이와 관련하여 이미 시장이 잘 형성되어 있지 않다면 실패의 확률이 높을 수밖에 없을 것이라는 이유로 국가가 적극 개입하여 바람직한 육아지원서비스를 제공할 수 있는 인프라를 우선 구축하라고 권고하고 있다. 안정적 육아지원 시스템이 구축된 후라면 그 때는 일정 부분 육아지원 서비스 공급을 시장에 의존할 수도 있을 것이다.

정부의 육아지원정책은 바쁘게 추진되어 왔으며, 많은 발전을 이루었다. 그러나 자세히 살펴보면 그간 미비하였던 정책을 수립하였으며, 세부적으로는 제도의 정비, 비용과 관련된 문제, 교사문제 등에 대한 논의가 주를 이루었다. 이제 이와 같이 폭넓게 추진되고 있는 육아지원정책이 과연 영유아들에게 성인들이 노력한 만큼의 행복을 가져다주고 있는지 점검하여야 할 때이다. 상대적으로 지금까지 시설 확충 내

지는 제도 정비에 주력하였다면 이제부터는 서비스 수준에 대한 관리가 철저히 이루어져 정말로 영유아들에게 도움이 되고 미래지향적인 육아지원서비스가 제공되고 있는지 점검해 보아야 할 것이다.

참고문헌

- 김태홍. “우리나라 여성노동시장의 특성”. 미발간자료. 2004
- 교육인적자원부. 유아교육통계. 각년도
- 국공립 보육시설 확충 T/F 회의자료. 2006
- 김중해. 보육사업 전달체계 강화 방안. 유희정 편. “보육정책의 전망과 과제”. 육아정책개발센터. 2006
- 나정, 서문희, 유희정, 박기백. 영유아 교육과 보육 발전방안. 교육인적자원부. 2003
- 대통령지문 고령화 및 미래사회위원회. 제1차 육아지원정책방안. 2004
- 대통령지문 고령화 및 미래사회위원회. 제46회 국정과제회의보고:미래인력양성 및 여성의 경제활동참여확대를 위한 1차 육아지원정책 방안. 2004
- 대통령지문 고령화 및 미래사회위원회. 제2차 육아지원정책방안. 2005
- 보육전문가 연석회의 자료. 2004-2005
- 새로마지플랜 2010: 제1차 저출산고령사회기본계획. 2006
- 서문희 외. 전국 보육교육 이용 및 욕구 실태조사 보고. 여성부-한국보건사회연구원. 2005
- 서문희, 나정, 최혜선. 사회적 격차 해소를 위한 육아비용 적정분담 방안연구. 육아정책개발센터. 2006
- 서문희, 최혜선, 유은영. 민간시설 유아 기본보조금제 시범사업 평가를 위한 기초조사. 여성가족부. 2006
- 여성가족부. 보육사업안내. 2006
- 여성가족부. 새싹플랜: 제1차 중장기 보육계획(2006 ~ 2010). 2006
- 여성가족부. 보육통계 각년도
- 유희정. “저출산과 보육”. 미발간자료. 2006
- 유희정. 공보육체제 확립을 위한 보육재정과 제도. 한국여성개발원. 2004
- 유희정, 이미화. 보육교사의 근무환경 및 직부실태 분석. 한국여성개발원. 연구보고서 240-17. 2004
- 유희정, 김명순, 현진권, 곽해근, 이미화. 영유아보육서비스 확대를 위한 재정 구조 및 제도 개선 방향. 한국여성개발원 연구보고서 240-1. 2004
- 유희정. 민간보육시설의 공공성 강화 방안연구. 한국여성개발원. 연구보고서 240-10. 2003
- 유희정. 수요자 입장에서 본 보육정책평가. 한국여성개발원. 99연구보고서 240-13. 1999

- 유희정, 김은설, 유은영. 육아지원기관의 공공성 제고 방안 연구. 육아정책개발센터 연구보고 2006-02. 2006
- 유희정, 서문희, 김종해, 최혜선. 보육정책의 전망과 과제. 정보통신정책연구소. 2006
- 이옥. 아동학 연구의 현장적용. 한국아동학회 편. 한국아동학의 연구: 동향과 전망 (pp.278-292). 서울:학지사. 2004
- 이옥, 김은설, 신나리, 문무경, 최혜선. 육아정책의 효율성 제고를 위한 유아교육·보육의 협력과 통합 방안. 육아정책개발센터. 연구보고 2006-01. 2006
- 이은혜, 유희정, 김은기. 보육시설 평가인증 시범사업 평가 및 사후관리. 육아정책개발센터. 연구보고 2006-08. 2006
- 저출산·고령화 대응을 위한 국가실천전략. 제35회 국정과제회의 보고 참고자료. 2004.1.15
- 저출산고령사회위원회. 새로마지플랜 2010. 2006
- 정부·민간 합동작업단. 함께가는 희망한국 VISION 2030. 2006
- 통계청, 장래인구추계. 2006
- 보건사회연구원. 인구추계자료. 2003
- Barnett, W.S.. "Economics of Preschool education" in Martin Carnoy(Eds.), International Encyclopedia of Economics of Education, 2nd ed. Library of Congress Cataloging in Publication Data, pp.313-317. 1995
- Committee on Early Childhood Pedagogy. Eager to learn. Washington, DC: National Academy Press. 2000
- OECD. Starting Strong. Paris, France: OECD. 2001
- OECD. Starting Strong II. Paris, France: OECD. 2006
- Schweinhart, L.J., & Weikart, D.P. What do we know so far?: A Review of the Head Start Synthesis Project, *Young Children*, 41(6), pp.49-55. 1983
- Smith S.L., Fairchild, M.L., & Groginsky, S.. *Early Childhood Care and Education*, 41(6), pp.49-55. 1995