

공공형·자율형 어린이집, 왜 비난 받나?

2011.07.15 | 최정은_새사연 연구원 | jechoi@saesayon.org

목 차

1. 공공형·자율형 어린이집에 비난 쏟아져
2. 외피만 공공, 10개로 쪼개진 공공성
3. 보육료 상한선 파기, 상업화 부추겨
4. 거꾸로 가는 보육정책, 바로 잡자



<http://saesayon.org>

요약

‘공공형·자율형 어린이집’ 선정에 잡음이 끊이지 않고 있다. 공공형 어린이집 시범사업을 앞두고 민간보육시설 원장들의 입김에 정부의 기준이 완화됐다는 비난이 쏟아졌다. 자율형 어린이집은 애초부터 보육료 상한선을 무너뜨리는 사업으로 강한 반발을 샀다.

서울형·부산형 어린이집을 본 따 만든 공공형 어린이집까지, 대상 범위, 선정 기준, 지원 수준, 사후 관리와 감독 모두 하나같이 다르다. 국공립보육시설 수준의 민간보육시설을 확대하자는 목표는 같을지라도, 각기 다른 방식들이 적용돼 부모들은 혼란스럽다. 서울은 크게 서울형과 비서울형, 자율형으로, 부산시는 국공립보육시설, 법인보육시설, 부산형과 공공형 민간개인과 가정보육시설, 기타 유형의 보육시설, 자율형 민간보육시설 등 10여개 이상의 유형으로 쪼개졌다.

그렇다면 지원이 늘어난 만큼 효과가 있었을까? 서울형 어린이집을 평가한 보고를 보면, 어느 정도 성과는 있으나 투자된 수준에는 미치지 못한다는 결론을 얻고 있다. 보육시설을 이용하는 학부모의 평가에서도 서울형을 공공 어린이집으로 보는 응답은 34%에 그쳤고, ‘조금 다르다’가 34.6%, ‘전혀 다르다’가 13%로 응답자의 2/3가 공공 보육시설과 다르게 느끼고 있다. 서울형 어린이집으로 지정되면, 국공립 보육시설과 거의 비슷한 수준의 지원을 받는다.

정부는 가격자율시설인 자율형 어린이집을 도입해, 현행 보육료와 기타경비에서 1.5배를 올릴 계획이다. 현재 시도별로 정한 기타 경비 상한선이 제대로 실행되지 않는 곳도 다수라 민간보육시설의 이용 보육비는 상한선 이상 오를 가능성이 높다. 실제 적용해보면, 자율형 어린이집 보육비는 국공립보육시설보다 많게는 2.5배 이상 뛴다.

자율형 어린이집이 난립할 경우 우리 보육에 어떤 영향을 미칠까? 영리형 시설로 전환한 네덜란드와 호주에서는 이후 보육비가 가파르게 오르면서 정부의 상당한 재정적 지원에도 불구하고 보육비 절감을 제대로 느끼지 못하고 있다. 보육의 시장화 방향을 그대로 둔 채 재원만 투입하다 보니 재정 낭비만 키웠다는 비판이 높다. 보육비가 오른 만큼 아동의 급식과 안전한 보육을 보장할 사후감독 체계는 간과되어

있다.

공공형·자율형 어린이집 시범사업은 ‘안심보육’을 원하는 부모들의 기본적인 요구와는 거리가 멀다. 민간개인과 가정 보육시설을 국공립보육시설 수준으로 개선하겠다는 정부의 당초 목표는 흐려지고, 그 부작용의 피해는 고스란히 부모와 아이들에게 돌아갈 수밖에 없다.

본문

1. 공공형·자율형 어린이집에 비난 쏟아져

‘공공형·자율형 어린이집’ 선정에 잡음이 끊이지 않고 있다. 공공형 어린이집 시범사업을 앞두고 민간보육시설 원장들의 입김에 정부의 기준이 완화됐다는 비난이 쏟아졌다(보건복지부, 2011.6.16). 자율형 어린이집은 애초부터 보육료 상한선을 무너뜨리는 사업으로 강한 반발을 샀다. 민간개인과 가정 보육시설을 국공립보육시설 수준으로 개선하겠다는 정부의 당초 목표는 흐려지고, 민간 보육시설장의 편의대로 보육정책이 좌지우지돼 부작용마저 우려된다. 그 피해는 고스란히 부모와 아이들에게 돌아갈 수밖에 없는 상황이다.

현재 국공립보육시설은 전국 5.3%(2,034곳)에 불과하다. 반면, 민간개인과 가정보육시설은 전체 보육시설의 90%(34,044곳)에 이를 만큼 보육서비스는 시장화 되어 있다. 보육서비스는 비영리사업이지만, 개인 시설장들의 영리 행위를 막을 체계가 작동하지 않는 시장실패의 대표적인 사례이다. 감독과 규제가 소홀한 틈새에서 언제든 아이들의 보육과 급식 안전은 위협에 노출될 수 있다. 부모들은 그나마 국공립보육시설이라면 ‘믿고 맡길 수 있겠다’고 한다. 타 시설에 비해 보육료도 저렴해 서울, 경기 등 대도시 국공립보육시설 한 곳당 줄을 선 대기자만 100여명이다. 국가의 책임 수준이 높은 만큼 국공립보육시설에 대한 신뢰와 선호도는 높은 편이다.

그런데 정부는 국공립보육시설을 확충할 생각보다는 차선책을 내밀었다. 바로 공공형 어린이집 시범사업으로, 올 하반기 6개월간 900곳을 정해 80억원을 쏟을 계획이다. 우수한 민간개인과 가정보육시설에는 매월 규모별로 일정한 운영비를 지원하고, 국공립보육시설 수준으로 부모 부담도 낮추고 질적 개선도 하려는 방안이다. 하지만 민간 보육시설 중 옥석을 가려낼 선정 기준이 풀려 문제가 되고 있다.

보육서비스의 수준을 가늠하는 평가인증제 점수도 애초 100점 만점에 60점을 반영하려다 45점으로 낮추고, 대신 시설장의 재직 경력과 수상 실적을 15점 반영했다. 당초에는 평가인증 90점 이상 보육시설로만 자격을 제한하려다, 평가인증을 통과한 시설(75점 이상) 모두로 대상을 확대했다. 보육교사 1급 비율도 70%이상(10점)에

서 60%로 낮추고, 보육료 지원 영유아 비율도 75% 초과(5점)에서 60% 초과로 대폭 수정했다. 결과적으로 공공형 어린이집 선정 기준이 완화된 데는 원장들의 반발이 크게 작용했다는 것이다(보건복지부 2011.4.27; 보건복지부 2011.6.16).

자율형 어린이집은 발상부터 잘못되었다는 비판을 받았다. 한마디로 보육료를 자율화하겠다는 것이다. 현재 민간 보육시설이 절대 다수인 보육 시장이 비영리사업을 유지할 수 있는 배경에는 보육료 상한선이 크게 작용하고 있다. 이에 역행하는 자율형 어린이집은 보육료와 기타 경비를 현행의 1.5배로 인상해 특성화된 보육 수요를 충족시키겠다고 한다.

‘저렴하면서 믿고 맡길만한 시설’에 대한 접근성과 형평성 과제는 좀처럼 풀리지 못하고 있다. 탁아에서 보육사업으로 전환되던 90년대 초부터 잘못 굳어진 아동보육 철학관이 쉽게 바뀌지 않고 있다. 아동보육은 여전히 민간 시장에 내맡겨져 보육서비스의 질적 개선을 어렵게 하고 있다.

2. 외피만 공공, 10개로 쪼개진 공공성

정부의 공공형 어린이집은 서울시의 서울형 어린이집, 부산시의 공인 어린이집 등을 본 따 만든 사업이다. 공공형 어린이집은 민간보육시설에 운영비를 지원하는 대신, 국공립보육시설 수준으로 보육서비스를 높이고 부모들의 신뢰도 회복하려는 시도들이다. 하지만 민간보육시설에 대한 지원이 곧바로 질적 개선으로 이어지지 않는다는 지적은 계속되었다. 최근 서울형·부산형 어린이집 평가 보고서가 이러한 우려를 뒷받침한다.

서울형·부산형·공공형 어린이집 사업은 대상 범위, 선정 기준, 지원 수준, 사후 관리와 감독 모두 다르다. 같은 목표일지라도 각기 다른 방식들이 적용돼 부모들은 더욱 혼란스럽다. 서울은 크게 서울형과 비서울형, 자율형으로, 부산시는 국공립보육시설, 법인보육시설, 부산형과 공공형 민간개인과 가정보육시설, 기타 유형의 보육시설, 자율형 민간보육시설 등 10여개 이상의 유형으로 쪼개졌다(표1 참고).

<표1> 우리나라 보육시설 보육서비스 유형

결정요인			운영형태	서비스공급 유형(Savas 분류)	사례1 (서울)	사례2 (부산)
시설	재원	운영				
공공	공공	공공	시(구)직영	정부서비스	서울시(구)직영 시설 없음	부산시 (구) 직영 시설 없음
공공	공공(+민간)	민간	민간위탁운영	계약(민간위탁) 보조금	(서울형) 국공립보육시설	국공립보육시설
민간	공공(+민간)	민간	법인 (보조금 지원)	보조금	(서울형) 법인보육시설	법인보육시설
민간	공공(+민간)	민간	민간 (보조금 지원)	보조금	민간보육시설 직장보육시설 부모협동보육시설 가정보육시설	(부산형) 민간보육시설 가정보육시설
민간	공공(+민간)	민간	민간 (보조금 지원)	보조금	(공공형 없음)	(공공형) 민간보육시설 가정보육시설
민간	민간	민간	민간	일부보조금	민간보육시설 직장보육시설 부모협동보육시설 가정보육시설	민간보육시설 직장보육시설 부모협동보육시설 가정보육시설
민간	민간	민간	민간	보조금 없음	(자율형) 민간보육시설	(자율형) 민간보육시설

자료: 이정미 (2010). “보육서비스 질적 성과에 관한 비교 연구 :보육시설의 유형을 중심으로”. 상명대학교 박사학위논문 재구성.

공보육시설 확충의 차선책으로 마련된 서울형, 부산형, 공공형 어린이집은 대상과 선정 기준이 모두 다르게 적용되고 있다. 서울형 어린이집은 민간보육시설의 질 개선을 목표로 하고 있지만, 국공립보육시설을 포괄해 서울형 어린이집으로 지정해 운영하고 있다. 2010년 10월말 현재 서울시 전체 보육시설의 44.8%가 서울형 어린이집 인증을 받았고, 그 가운데 민간보육시설은 39.5%에 불과하다. 부산형 어린이집은 민간과 가정 보육시설만을 대상으로 해 2010년 10월 말 현재 29개소가 지정을 받았고, 2014년까지 150여개소 공인을 목표로 하고 있다. 공공형 어린이집은 정부의 민간보육시설 지원 정책의 일환으로 민간 개인과 가정 어린이집만을 대상으로 전국 900여개를 지정해 시범사업을 떠나갈 계획이다(표2 참고).

지원 방식도 약간씩 다르다. 서울형과 부산형 어린이집은 시설장, 보육교사, 취사부 등 종사자 인건비를 30~100% 지원한다. 하지만 서울형은 부산형과 다르게 기타 운영비 10%를 추가적으로 지원한다. 공공형 어린이집의 경우는 시설 규모에 따라 운영비를 매달 지원하는 형태다. 이제까지 종사자 인건비 지원은 영세한 민간 개인

이나 가정보육시설의 경우 우선순위로 꼽히던 정책이다. 하지만 서울형의 기타 운영비나, 공공형 어린이집과 같이 매월 운영비는 쓰임이 명확하지 않기 때문에 재검토가 필요하다. 지방정부 보육담당 공무원을 대상으로 한 조사에 따르면, 부수적인 보육시설 운영비 지원은 필요성의 우선순위에서 낮은 편에 속한다. 운영비 지원은 회계처리도 제대로 되지 않는 불투명한 부문인데다 중복 지원되는 것으로, 삼가야 할 예산임을 시사하고 있다.(서문희 외, 2010).

<표2> 서울형·부산형 어린이집과 정부의 공공형 어린이집 비교

	부산시 민간, 가정 보육시설 어린이집	서울시 서울형 어린이집	정부 공공형 어린이집
추진목표	민간, 가정보육시설 (‘14년까지 150개 목표)	전체 보육시설 서울형 공인 (‘12년까지 3000개 목표)	민간 개인 가정 어린이집 (‘11년 900여개 목표)
현황	29개소(2010년 말 현재)	2548개(2010년 말 현재, 서울시 전체 보육시설의 44.8%)	900개(전체 민간보육시설의 2.6%)
평가지표 및 점수	-1차 7개 항목 46개, 2차 7개 항목 36개 지표 -1차 100점(예정수의 2배수 추 천) 2차 100점(1차 점수 40%+2차 점수 40% +평가인증점수 20%)	-정부평가인증(80개 지표), 클린 운영(12개 지표), 맞춤보육, 안심 보육	-정부평가인증 우수등급 -(추가)놀이터 설치, 비상재해 대비 시설, 건물의 소유형태(자가 등), 1 급 보육교사 비율, 원장 운영경력과 수상 실적 등
신청 조건 및 지표 특성	-민간 가정시설로 96인 이하 시 설로 규모 제한 -임대시설, 일정 수준 이상 자기 자본 비율, 다수 시설 운영 등에 불이익 부여 -동일 장소 3년 이상 운영 -정원 대비 현원 2/3이상	-제한 없음	-평가인증 75점 이상 -신청일 현재, 정원 충족률 70% 이상 -유아 현원 10명 이상, 영유아 현 원 총 현원의 30% 이상 -동일 대표자 복수시설 운영 금지 -종일제 운영 의무화 (배제)행정처분 중, 1년 이내 이력, 아동학대와 급식사고, 장애아, 영아 전담, 방과후전담 등 인건비지원 시 설
지정 심의	-심사위원 구성(1차 5명, 2차 5 명) -심의 및 현장평가 병행	-심의위원회 구성(15명) -현장평가단 선발(40명)-공개모 집	-시군구에서 평가인증 등급 확인 -서류 심사 및 현장 실사
공인기간	-‘10년부터 3년 단위 지정	-기준 없음	-평가인증 3년 재평가 인증 후 재 선정
예산지원	-종사자 인건비 30~100% 지원 (시설장, 보육교사, 취사부)	-종사자 인건비 30~100% 지원 (시설장, 보육교사, 취사부) -기타 운영비 10%(평균 보육비 수입의 10%)	-보육시설 규모별 월 정액의 운영 비 지원 20인 이하: 96만원 21-49인: 248만원 50-76인: 440만원 77-97인: 560만원 98인 이상: 824만원
급여호봉	-급여 호봉:최소 1호봉(매년승 급)	-급여 호봉:최초 1호봉(매년승급)	-급여 호봉: 최소 1호봉(매년승급)
사후관리	-매년 말 평가 및 3년 단위 평 가 하위 10% 탈락	-안심보육 모니터링	-‘11년 7월~‘12년 6월 시범사업 -일부 ‘패널’ 선정, 평가 연구 진행

그렇다면 지방정부가 공인한 어린이집은 국공립보육시설의 지원 규모와 비교해 어느 수준일까? 서울형 어린이집에 대한 지원은 국공립의 94.9%(50인 시설 기준) 수준으로, 기타 운영비를 지원하지 않는 부산형 어린이집보다도 높다. 정부의 공공형 어린이집은 국공립의 41.8% 수준으로, 부처가 애초 요구한 지원액보다 많이 낮아졌다. 지원 규모로만 따졌을 때, 서울형과 부산형 어린이집은 국공립보육시설과 거

의 비슷한 수준의 지원을 받고, 공공형 민간어린이집은 국공립보육시설 지원 규모의 절반 이하를 지원받는 셈이다(표3 참고).

<표3> 국공립 보육시설과 공공형 어린이집 지원내용 비교

구분	서울형 어린이집	국공립 보육시설	공공형 보육시설	
			부처요구안	예산안
지원내용	인건비 -월 급여:국공립보육시설 종사자 1호봉 -4대보험료 및 퇴직급여 적립금(사용자 부담금) 기타 운영비	인건비 -월급여: 보육시설장 11.5호봉, 보육교사 6.5호봉, 취사부 5.5호봉 기준 -4대보험료 및 퇴직급여 적립금(사용자 부담금)	운영비 -보육시설 규모별 월 정액 지원 (21-49인 300만원, 50-99인 500만원, 100인 이상 700만원)	운영비 -보육시설 규모별 정액 지원(21-49인 150만원, 50-99인 400만원, 100인 이상 600만원)
지원단가	연 7,500만원 (50인 보육시설)	연 7,900만원 (50인 보육시설)	연 4,900만원 (전체 평균)	연 3,300만원 (전체 평균)
(서울형 어린이집 대비)	-	105.3%	65.3%	44%
(국공립 보육시설 대비)	94.9%	-	62%	41.8%
소요예산 (1천개소, 6월)	180억원	190억원	117억원	80억원

자료: 보건복지위원회, “2011년 예산안 및 기금운용계획안”, 2010.

공공형 어린이집 예산 역시 국공립보육시설과 동일하게 영유아보육법에 준해 예산이 편성된다. 영유아보육법 제36조(비용의 보조)에 근거해 지원조건(국고보조율)은 서울 10~30%, 지방 40~60%로 차등 적용하고 있다. 지원단가는 전년 대비 3% 인상하고, 지원비율은 종사자 유형에 따라서 지원단가의 30~100%로 적용하고 있다.¹⁾ 지방정부의 예산까지 합칠 경우 공공형 어린이집은 2011년 전국 900여곳에 167억원이 소요될 예정이며, 2013년 전국 2500여곳으로 확대될 경우 638억원의 예산이 필요하다. 서울형 어린이집 예산은 2010년 2300여개소에 총 예산 1376억원(시비 70%, 구비 30%)이 투입되어, 서울시 보육예산의 24.9%를 차지할 정도로 적지 않다.

1) 제36조(비용의 보조 등) 국가나 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제10조에 따른 보육시설의 설치, 보육교사(대체교사를 포함한다)의 인건비, 초과보육에 드는 비용 등 운영 경비 또는 보육정보센터의 설치·운영, 보육시설종사자의 복지 증진, 취약보육의 실시 등 보육사업에 드는 비용의 전부 또는 일부를 보조한다. 종사자 유형별 지원비율(80%: 시설장, 영아반 교사, 장애아통합교사, 시간연장형 교사; 30%: 유아반 교사; 50%: 방과후반 교사; 100%: 치료사, 취사부).

사후 관리 방식도 제각각이다. 서울형은 시민집단으로 구성된 안심보육 모니터링을 운영하면서 재교육에 무게를 두고 있다면, 부산형은 3년마다 재평가를 통해 하위 10%를 탈락시키는 강도 높은 퇴출권을 두고 있다. 공공형의 경우는 시범사업 대상자를 패널로 구성해 1차 평가를 한 후 진행 여부를 결정할 방침이다. 정부 구상안에 따르면, 공공형 어린이집 대상으로 가능한 민간 시설은 전국 2500여개소로 추정하고 있다(보건복지위원회, 2010).

종합적으로 평가를 하면, 서울형보다 부산형이 공공성이 높은 공보육 어린이집의 모형이라 할 수 있으나, 그 수가 적다는 한계를 드러내고 있다.(서문희, 2011). 서울형 어린이집을 중심으로 평가를 하면, 어느 정도 성과는 있으나 투자된 수준에는 미치지 못한다는 결론을 얻고 있다.

최근 어린이집 원장들을 대상으로 서울형 어린이집과 부산형 어린이집 공인 이후 공공성 확대, 열린 운영, 시설체계화에서 개선된 정도를 조사해보았다. 서울형 공인은 공공성 확대는 4.98점, 열린운영은 5.07점, 시설체계화는 5.12점으로 평가되었으나, 비서울형과 별다른 차이가 보이지 않는다. 반면, 부산형 공인은 공공성 확대 5.74점, 열린운영 5.82점, 시설체계화 5.81점으로 서울형 공인보다 평가 점수가 높았다. 특히 서울형 조사에서 재무회계와 관련해 잘 준수한다는 비율이 61.7~78.5점으로 비공인 어린이집 32.2~47.8%보다는 높았으나, 공인 이후에도 30% 이상은 제대로 관리되지 않는 문제를 드러내었다(표4 참고).

<표4> 민간가정 보육시설 서울형여부별 공개와 열린 운영의 개선 정도 (단위: 점)

구분	공공성 확대		열린운영		시설체계화		수
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	
서울 전체	4.98	1.74	5.10	1.83	5.12	1.77	(1266)
서울형	4.98	1.88	5.07	1.98	5.12	1.91	
비서울형	4.98	1.60	5.13	1.69	5.11	1.63	
부산형	5.74	1.10	5.82	1.10	5.81	1.151	(25)

자료: 서문희 외, (2010).

전반적으로 투자대비 개선효과에 대한 평가에서 ‘투자한 만큼 개선’되었다는 의견이 서울형 응답자의 35.1%에 불과한 반면, 부산형은 66.7%가 긍정적으로 답했다. 보육시설을 이용하는 학부모의 평가에서도 서울형을 공공 어린이집으로 보는 응답은

34%에 그쳤고, ‘조금 다르다’가 34.6%, ‘전혀 다르다’가 13%로 응답자의 2/3가 공공 보육시설과 다르다고 느끼고 있다(표 5 참고).

<표5> 민간가정 보육시설 서울형여부별 투자 대비 효과 (단위: %)

구분	투자에 비해 미미	투자에 비해 크게 부족	투자에 비해 다소 부족	투자한 만큼 개선	잘 모름	계(수)
서울형	6.3	15.2	32.2	35.1	11.1	100(441)
비서울형	16.0	20.9	27.0	14.0	22.1	100(637)
부산형	-	8.3	12.5	66.7	12.5	100(24)

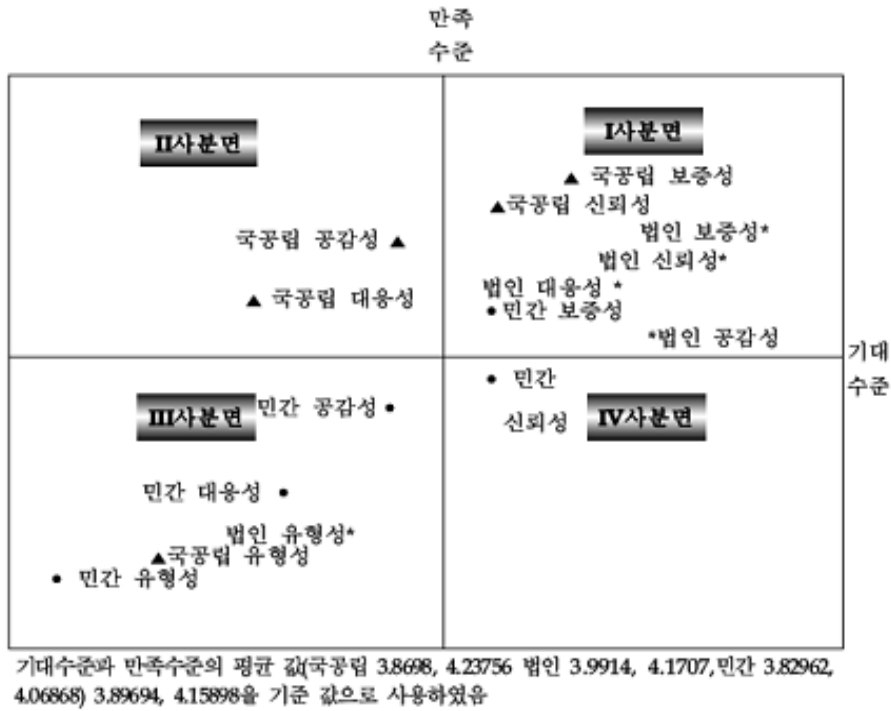
자료: 서문희 외, 2010.

공적 지원만으로 민간보육의 질적인 개선으로 이어지지 못한 한계를 되짚어 봐야 한다. 서울형 공인이 보육서비스의 질적인 개선에 어떤 변화를 가져왔는지에 대해 조사한 최근의 논문이 발표되었다. 서울형 보육시설을 이용하는 학부모로, 서울형 국공립보육시설 20개 시설에 이용학부모 1142명, 서울형 법인보육시설 18개 시설에 이용학부모 1035명, 서울형 민간보육시설 24개 시설에 이용학부모 1287명을 대상으로 유형별 보육서비스의 성과를 비교한 결과 보고다.

보육서비스의 질적인 평가 지표는 신뢰성(약속시간 이행, 요청사항 정확한 통보, 다양한 보육프로그램, 종사자 신뢰, 교육의 질적 수준), 대응성(요구 신속 해결, 학부모 도우려는 자발성, 종사자가 도와주는 정도, 질문에 대한 충분한 답변), 보증성(종사자 업무처리 믿음, 종사자 친절과 공손함, 종사자 전문성, 보육시설 이용목적 충족), 공감성(학부모 요구 정확한 이해, 학부모에 대한 인간적 배려, 종사자들의 학부모 인격 존중, 학부모 개별 관심, 이용시간 편리성)로 평가하고 있다.

이 지표에 준해 보육서비스 유형별 개선효과를 살펴보면, 서울형 국공립보육시설이 서울형 민간보육시설과 비교해 신뢰성, 대응성, 보증성, 공감성 차원에서 질적인 만족도가 모두 높게 나타나고 있다(그림1 참고). 이러한 결과는 보육서비스 공급의 공공성이 얼마나 중요한지 되새겨보게 한다.

[그림1] 보육시설 유형별 보육서비스 질 IPA 분석



자료: 이정미 (2010).

3. 보육료 상한선 파기, 상업화 부추겨

우리 보육은 민간 중심의 공급 체계에 의존하고 있다. 보육서비스를 공공이 책임지고 공급하고 운영하는 복지 선진국의 아동철학관과는 정반대에 서 있다. 이 상황에서 정부는 하반기부터 가격자율시설인 자율형 어린이집을 도입하겠다고 나섰다. 올 하반기는 현행 보육료와 기타경비에서 1.5배를 올릴 계획이지만, 현재 시도별로 정한 기타 경비 상한선이 제대로 실행되지 않는 곳도 다수다. 자율형 어린이집 보육비는 1.5배 상한선 이상 오를 가능성이 크다.

자율형 어린이집 보육료는 얼마나 오를까? 보육시설을 이용하는 만3세의 경우, 국공립보육시설, 민간보육시설, 자율형 민간보육시설 간 비용을 비교해 보면 차이는 선명해진다. 시·도별로 기타 경비 상한액이 달라 지역별로 보육료 차이가 있다.

자율형 어린이집 보육비는 국공립보육시설 26만2천원에 비해 많게는 2.5배 이상 된다. 필요경비 중 입소료와 차량이용비를 제외하고 현장학습비와 특기적성비만 적용해도, 자율형 어린이집을 이용하는 만3세아의 보육료는 적게는 47만4천원에서

많은 것은 63만6500원이나 된다. 2009년 실태보고서 자료를 적용해 본 결과이다. 2011년 현재 서울시 구별로 보육시설 필요경비는 각 항목당 1-3만원이 오른 상태다(<연합뉴스> 2011.5).

<표6> 만3세 아동 보육서비스 유형별 보육료 차이

구분	표준보육비	현장학습비	특기적성비	현장학습비	특기적성비	전체 보육비	전체 보육비
		마포구		송파구		마포구	송파구
국공립	197,000	15,000	50,000	30,000	150,000	262,000	377,000
민간개인	251,000	15,000	50,000	30,000	150,000	316,000	431,000
자율형 민간개인	376,500	22,500	75,000	45,000	225,000	474,000	646,500

주: 기타 필요경비는 현장학습비, 특기적성비, 차량이용료 등을 포함. 2009년 보육실태보고서 자료를 기초로 작성했으나, 2011년 현재는 더 올랐다.

자료: 보건복지가족부·한국여성정책연구원, “2009년 보육시설조사보고서-가구조사”, 2009.

부모들은 보육료 자율화를 원하지 않는다. 초등학교 이하 아동가구의 60.6%가 정부가 상한선을 정해 주는 것이 좋다고 응답했고, 30.3%는 정부가 보육료를 정해 주는 것이 좋다는 의견을 내었다. 보육료 완전 자율화를 선호한 비율은 5.5%에 불과하다. 2004년 조사결과 대비 보육료 상한선을 두는 것을 선호하는 비율은 50% 수준에서 60% 수준으로 증가하고, 자율 찬성 비율은 15%에서 5%로 감소하였다(보건복지가족부, 2009).

자율형 어린이집을 시행하려는 정부의 목적은 불분명하다. 부모들이 바라는 다양한 수요에 대한 설명이 명확하지 않다. 이미 대부분의 보육시설에서 영어, 음악, 미술 등 다양한 특별활동이 시행되고 그 가짓수도 평균 4-5개다. 이마저도 부족하다 싶은 부모들은 전문 사설학원을 활용할 수 있다. 그럼에도 비영리사업인 영유아법 안에서 상업형 보육시설을 허용하는 정부를 이해하기 힘들다.

2009년 기준으로 출생 후 대학 졸업까지 자녀 한 명에게 지출되는 양육비는 2억6천만원을 웃도는 것으로 조사됐다. 월 평균 한 자녀양육비는 75만5972원이 드는 셈이다. 학년이 높아질수록 자녀 양육비 또한 상승하고 있다. 영아기 3년간 양육비는 2400만원, 유아기 3년 양육비는 2900만원이다. 영아는 한 달 평균 67만원이, 유아는 한 달 평균 80만원이 소요되고 있다. 양육 부담에 아이 낳기도 힘들다고 원성이 높는데, 보육비마저 올릴 심산이다.

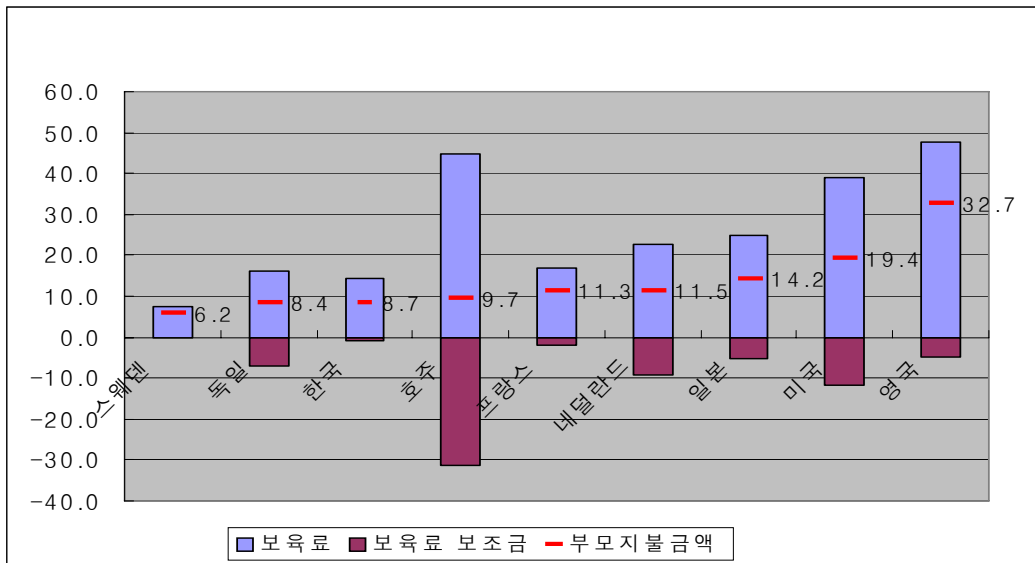
현재 보육시설을 선택하는 기준은 프로그램보다도 집 가까운 시설인 경우가 많다. 프로그램을 따져가며 시설을 고를 정도로 시설 수가 충분하지 않다. 집 가까이에 자율형 어린이집이 생긴다면, 보육료가 비싸도 ‘올며 겨자 먹기’식으로 이용할 수밖에 없다. 국공립보육시설이 없는 동도 부지기수다. 공립 보육시설은 물론 공립 유치원이 없는 곳도 전국 동수의 10%에 달한다.

정부는 자율형 어린이집 수를 한정하고 있지 않다. 언제 얼마만큼 자율형 어린이집으로 바뀔지 알 수 없다. 정부가 책임지고 시설 운영을 뒷받침하기 보다는 보육료 상한선을 풀어 부모 부담을 가중시킬 뿐이다.

자율형 어린이집이 난립할 경우 우리 보육에는 어떤 영향을 미칠까? 호주와 네덜란드는 국공립보육시설이 극소수이고, 민간시설이나 영리화된 민간시설에 의존하고 있다. 호주는 시설 유형에 상관없이 보조금을 지원하고 있다. 네덜란드 역시 공립시설에 보다 많이 지원하고 있지만, 사립에도 상당의 재원이 들어간다. 호주, 네덜란드에서는 시설 유형과 상관없이 정부의 보육재정 부담률이 60%나 이뤄지고 있다. 그럼에도 부모의 보육료 부담 역시 40%로 높다(그림2 참고).

특히, 영리형 시설로 전환한 네덜란드와 호주에서는 이후 보육비가 가파르게 오르면서 정부의 상당한 재정적 지원에도 불구하고 보육비 절감을 제대로 느끼지 못하고 있다. 보육의 시장화 방향을 그대로 둔 채 재원만 투입하다 보니 재정 낭비만 키웠다는 비판이 높다.

[그림2] 보육료 지원과 부모 부담금



자료: OECD familydata, 평균소득 167% 맞벌이 가구 소득 대비 순 보육료(2004년)

정부가 아동보육에 지원한 만큼 제 효과를 내기 어려운 보육 환경으로 변질될 우려가 크다. 특성화 보육의 하나인 보육시설 내 ‘특별활동’을 통해 알 수 있다. 가장 많은 사교육을 받고 있는 만5세 아동의 부모를 대상으로 한 조사에 따르면, 특별활동은 사회계층별로 차이를 보이고 있다. 상층일수록 특별활동의 수가 많고, 교육비 투자도 높게 나타나고 있다. 특별활동에 거는 기대는 ‘정규수업과 연계’, ‘초등학교 학습준비에 도움’을 위해 특별활동을 요구하는 경향이 컸다. 결국 유아가 배우는 특별활동은 부모의 소득 수준에 따라 그 가짓수와 교육비에서 차이를 보이고 있다(열린유아교육, 2007). 이처럼 취학 전 아동의 교육이 전적으로 부모의 경제력에 의존하고 있는 만큼, 취학전 교육의 출발점에서 계층간 갈등을 유발할 수 있다.

그렇다면 비싼 만큼 보육서비스의 질은 나아질까? 최근 썩은 달걀, 달팽이밥과 거미국 등 어린이집 급식 사고가 끊이지 않고 있다. 최근 유통기한이 지난 식자재로 만든 ‘곰팡이쇠고기죽’으로 충격을 준 시설이 국공립보육시설 수준으로 지원을 받는 서울형 어린이집이었다.

지난 2010년에 평가인증을 받은 40인 이상 보육시설 996곳을 대상으로 한 ‘건강과 영양 분야’의 12개 항목 평가에서 민간보육시설이 가장 낮은 점수를 받은 것으로 조사되고 있다. 민간보육시설들이 낮은 점수를 받은 항목은 ‘실내외 위험한 물건의 보관’(85.3%), ‘보육시설의 안전한 차량운행’(72%), ‘보육실의 안전관리’(60.9%), ‘영유아와 종사자의 건강관리’(61%), ‘보육실의 환기, 채광, 조명, 온도관리’(55.6%), ‘아프거나 다친 영유아의 보호’(49.3%), ‘영유아를 위한 간식’(41.7%) 등이다(<헬스코리아뉴스> 2011.6.12).

여전히 아동의 급식과 안전을 보장하지 못하는 불량 어린이집이 많다. 공공의 재원이 양질의 보육서비스 공급으로 이어지려면 새로운 체계가 뒷받침되어야 한다.

4. 거꾸로 가는 보육정책, 바로 잡자

공공형·자율형 어린이집 시범사업은 ‘안심보육’을 원하는 부모들의 요구와는 거리가 멀다. 공공형 어린이집은 지원 항목이 명확하지 않고, 자율형 어린이집은 부모 소득에 따라 보육서비스의 내용과 질이 달라지는 시설간 양극화를 부추기고 있다. 이처

럼 보육이 직면한 ‘저렴하고 믿을만한 시설’ 이용에 대한 접근성과 형평성은 개선되기 어렵다.

국공립보육시설 수준으로 지원받는 서울형 어린이집의 운영 평가에도 나왔듯, 서울시가 한해 보육 예산의 25% 이상을 쏟았음에도 만족할만한 성과를 얻지 못하고 있다. 보육서비스의 공급 체계를 공공화할 방안이 필요하다. 국공립보육시설을 이용하는 아동 비율을 획기적으로 늘려야 한다.

민간보육시설의 질 개선을 위해서는 보육서비스의 질과 가장 밀접한 교사들의 처우를 개선할 ‘단일한’ 가이드라인을 만들어야 한다. 서울형·부산형·공공형 어린이집 사업 모두 교사들의 처우 개선이 만족스럽지 못하다. 교사들의 근무시간은 하루 평균 9.5시간으로 장시간 업무가 이어지고 있다. 하루 8시간 근무를 현실화하기 위해 인력이 추가되어야 하지만, 근무 환경은 그대로다. 보육시설 유형별로 급여뿐 아니라 연월차 휴가 등 처우도 다르다. 이 같은 차이를 줄이기 위한 규제와 지원이 뒤따라야 한다.

장기적으로는 부모의 근로권과 아동권을 보호할 장치들을 보강해야 아동과 가족 모두가 만족스러울 수 있다. 선진국들은 물질적인 보육 인프라뿐만 아니라 아동의 행복에 주안을 뒀, 아동과 밀접한 가족에 대한 지원으로까지 확대하고 있다. 육아휴직 보장, 부모휴가권 강화, 양육수당 지급 등 가정 안팎으로의 지원 수준이 높다. 우리는 자녀를 양육하는 부모들이 회사 내 눈치로 육아휴직을 선택 이용하기 어렵다. 양육을 배려한다는 단축 근무제는 비정규직을 양산으로 정책으로 악용될 소지가 크다.

우리의 보육이나 아동가족복지 환경은 일부 보육료 지원에만 집중되면서 여러 한계를 드러내고 있다. 복지 선진국들은 국가의 철학에 따라 지원의 정도는 다르지만, 다양한 정책 수단을 활용하고 있다. 재정, 시간, 서비스 지원이 주요하다. 재정적 지원은 현금급여, 세제지원, 서비스와 재화, 주택지원 등이며, 시간적 지원은 휴가 및 휴직, 탄력근무제이며, 보육서비스 지원은 공보육 서비스 확충과 시설 지원 등을 포함한다. 국가의 책임있는 아동 양육을 강조하는 스웨덴과 덴마크에서는 재정적 지원뿐 아니라 시간적 지원과 공보육서비스의 수준이 높아 아동권과 일하는 부모들의 근로권까지 보장하고 있다.

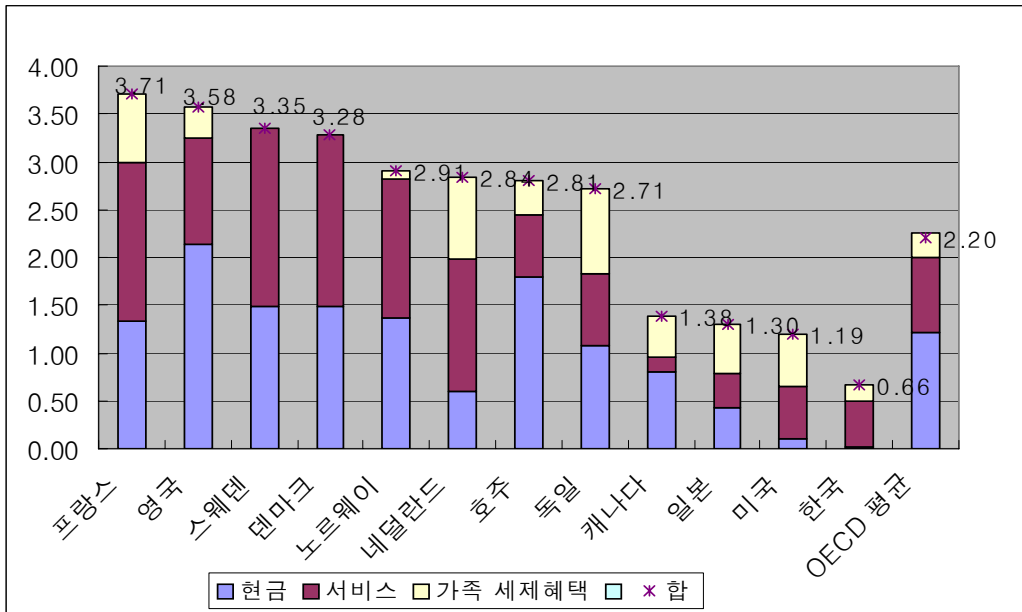
<표7> 아동양육 지원 정책유형

구분	특징		내용
재 정 적 지 원	현금급여	정기적 현금급여	가족수당, 자녀수당
		일시불 현금급여	출산수당, 모성급여, 새학기 수당
	세제지원	세금환급, 세액공제, 세금감면	자녀유무, 자녀수, 자녀연령, 출생순위 등에 따른 세금감면 세금환급 등
	서비스와 재화	서비스와 재화의 무료 제공 및 보조금 지원	교육서비스, 의료서비스, 치과서비스, 대중교통서비스에 대한 지원, 스포츠, 레저, 예술 등의 여가활동 관련 서비스
	주택지원	보조금 지급, 주택관련 제세혜택, 기타 서비스에 대한 보조 등	주택담보 대출시 저당권 감액, 주거비용의 세액환급 및 소득공제, 주거관련 서비스에 대한 보조금지원
시 간 적 지 원	휴가 및 휴직	산전후 휴가제공, 육아휴직제도 제공	복직이 보장되며, 상실임금의 보전이 가능한, 출산 및 육아를 위한 휴가제도
	탄력 근무제	탄력근무제 도입	탄력적 근무시간제도, 가족관련 업무를 위한 외출가능
서 비 스	보육서비스	공보육서비스의 제공	보육시설의 제공, 보육재정의 제공, 방과후 프로그램, 직장보육서비스 등
		보육서비스에 대한 공공재원의 제공	

자료: 한국여성개발원, “주요 선진국의 가족정책 비교연구”, 경제인문사회연구회 합동연구, 2006.

OECD 국가들이 가족복지에 쓰는 예산도 많다. 가족 지원 정책에 대한 재정 지출이 GDP 대비 OECD 33개 국가들의 평균이 2.2%이다. 반면, 아동가족복지 지원에 대한 우리 정부의 지출은 0.66%이다. 서비스 부문 0.46%와 세제 혜택 부문 0.2%에 불과하다. 세계적으로 정부의 적극적인 지원으로 저출산을 극복하고 여성의 사회진출도 높은 프랑스는 3.71%로 가장 높고, 영국 3.58%, 덴마크 3.28%, 호주 2.81%로 월등하다. 우리는 비교적 지원 수준이 낮은 일본 1.30%, 미국 1.19%보다도 못한 형편이다(그림3 참고).

[그림3] 아동을 둔 가족 지원에 대한 재정 지출이 GDP에서 차지하는 비중(2005)



자료: OECD family database.

가족 지원이 잘 되고 있는 프랑스의 경우 현금 지원과 서비스, 세제 혜택의 방법으로 고른 지원이 이뤄지고 있다. 덴마크의 경우는 현금과 서비스 지원이 거의 균등하게 이뤄지고 있다. 하지만 우리의 가족 지원 정책은 서비스 지원에만 집중되고 있다.

우리의 아동복지지출 규모는 아동복지, 보육, 여성가족부예산을 합친 3조1천억원 수준이다. 이 중 아동복지예산(요보호아동보호육성, 방과후 등 아동복지지원, 아동정책) 비중은 5.5%(1699억원), 해마다 증가하고 있는 보육예산의 비중은 79.3%(2조4753억원), 가족, 여성 및 청소년 지원 예산 비중은 15.1%(4594억원)이다(표8참고).

<표8> 한국의 아동 및 가족예산(2010-2011) (단위: 백만원, %)

구분	2010년 예산	2010년 비중	2011년 예산안	2011년 비중
아동복지예산	147,904	5.5	169,913	5.5
보육예산	2,127,510	79.7	2,475,380	79.3
여성가족부예산 (가족, 청소년)	405,900	14.8	459,400	15.1
합계	2681,314	100.0	3,104,693	100.0

자료: 여성가족위원회, “2011년도 예산안 및 기금운용계획안”, 2010.

외국의 아동관련 정책의 핵심은 사회-가족-직장을 포괄하는 다양한 정책을 일관된 흐름 속에서 진행한다는 점이다. 우리는 보육시설 이용에 대한 보조를 제외한 나머지 정책과 지원은 미비하다. 보육의 시장화 방향을 바꾸기 위해서는 공공 인프라를 적극적으로 확대하고, 동시에 친육아 환경을 현실화하는 지원책이 절실하다.

<참고자료>

보건복지가족부·한국여성정책연구원, “2009년 보육시설조사보고서-가구조사”, 2009.

보건복지부, “공공형 자율형 어린이집 시범사업 공청회”, 2011.4.27.

보건복지부, “공공형 자율형 어린이집 시범사업 안내”, 2011.6.16.

보건복지위원회, “2011년 예산안 및 기금운용계획안”, 2010.

서문희, “공공형 어린이집 제도의 의미와 과제”, 2011.

서문희·최혜선, “2010 보육정책의 성과와 과제”, 2010.

여성가족위원회, “2011년도 예산안 및 기금운용계획안”, 2010.

열린유아교육, “유아교육기관의 특별활동에 대한 사회계층별 부모 인식”, 2007.

이정미, “보육서비스 질적 성과에 관한 비교 연구 :보육시설의 유형을 중심으로”, 상명대학교 박사학위논문, 2010.

한국여성개발원, “주요 선진국의 가족정책 비교연구”, 경제인문사회연구회 합동연구, 2006.

<연합뉴스> “서울 어린이집 경비 상한액 잇따라 인상 25개 자치구 중 15곳”, 2011.5.3.

<한국일보> “공공형 어린이집 기준, 원장들 입김에 '흔들'”, 2011.6.29.

<헬스코리아뉴스> “복지부, 2010 보육시설 평가인증 점수 첫 공개”, 2011.6.12.

OECD family database <http://www.oecd.org/els/socail/family/database>