



박근혜 정부의 보육정책 평가

2013.04.29 | 최정은_새사연 연구원 | jechoi@saesayon.org

박근혜 정부가 내세우는 ‘고용-복지-성장’의 선순환 모델이 과연 보육정책에도 작동하는지 관계 부처 업무보고를 바탕으로 평가해보았다. 그 결과 새 정부는 단순히 생애주기별로 필요한 보육서비스를 나열할 뿐, 복지와 고용 수준을 높이기 위해 필수적이고 공적인 서비스 전달체계나 종사자의 고용 안정은 등한시하고 있다.

보건복지부 발표로 시작된 새 정부의 부처별 업무보고가 거의 마무리되고 있다. 이번 정부부처의 업무보고에는 박근혜 정부의 대선공약 실천과제와 부처 칸막이를 없앨 협업과제가 주요하게 담겼다. 부처별로 내놓은 업무보고는 대선 공약, 새 정부 인수위원회가 정리한 실천과제뿐 아니라 인수위 과정에서 논의된 내용도 포함돼 눈여겨볼 필요가 있다.

박근혜 정부는 그동안 부실한 ‘인사’로 인해 좋은 평가를 받지 못했다. 박근혜 대통령이 추천한 내각 인사들마다 자질 논란을 일으켰고, 중도 사퇴한 인사도 여럿이다. ‘인사만사’가 ‘인사참사’로 이어지면서 새 정부는 불안한 출발을 했다. 그럼에도 박근혜 정부에 거는 기대를 접을 수는 없다. 보수 정당이 ‘복지’나 ‘경제민주화’ 아젠다를 선점해 정권을 잡은 만큼 약속한 공약은 지켜가도록 요구해야 한다는 목소리가 한 층에 있다.

박근혜 정부가 내건 청사진은 ‘고용-복지-성장’의 선순환이다. 하지만 올해 세계 경제 전망이 어두운데다 국내 경기도 낙관적이지 않으며, 복지 공약에 필요한 재정마련도 불투명해 박근혜 정부의 비전과 정책이 단순한 수사(레토릭)일 수 있다는 의구심도 크다(이혜경, 2013). 특히, 새 정부는 ‘생애주기별 맞춤형 복지’를 주장하고 있다. 과연 이 복지 모델이 고용-성장과 어떤 선순환을 만들어낼 수 있을지, 그 맥락에서 보

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.



건복지부, 교육부, 여성가족부가 내놓은 보육 세부과제들을 평가해보고자 한다.

1. 박근혜 정부의 복지 전망

박근혜 정부가 취임 50여 일 동안 가장 서두른 일이 이명박 전 대통령과의 선긋기였다. 행정안전부를 안전행정부로 바꾸고, 해양수산부를 부활시키는가 하면 이 전 대통령이 강행한 4대강 사업에 대해 전면적 감사를 지시한 일이 대표적이다. 이 같은 행보는 복지 영역에서도 재현되고 있다.

박근혜 정부는 이전 정부의 복지와 거리를 두는 모양새를 취하고 있다. 이명박 정부의 복지는 현금 중심, 부처간 사업의 중복과 누락으로 인한 비효율성, 선별복지 등으로 줄곧 비판받아왔다. 그래서인지 새 정부는 현금과 서비스의 결합, 부처 칸막이 없애 효율 극대화, 선별과 보편복지의 조화 등을 내세워 이 전 정부와 차별화를 시도하고 있다. 이 같은 복지전략으로 새 정부는 ‘생애주기별 맞춤형 복지’ 라는 큰 그림을 그리고 있다. 새 정부 복지의 밑그림을 제공한 안상훈 서울대 교수(고용복지 인수위원 참여)는 한국형 복지국가전략의 핵심을 ‘사회서비스 고용을 통한 성장과 복지의 선순환 창출’ 이라고 말한다. 이와 더불어 안 교수는 기회평등과 분배에서의 ‘공정’ 과 복지재정의 ‘지속가능성’ 을 복지의 또 다른 원칙으로 내세우고 있다(안상훈, 2013).

물론 공정하고, 지속가능한 복지를 부정하는 사람은 없을 것이다. 하지만 박근혜 복지정책의 방향이 과연 그러한가에 대해서는 우려가 된다. 근본적으로 사회서비스를 통해 고용을 창출하더라도 양질의 고용이나 양질의 사회서비스가 전제되지 않고서는 성장과 복지의 선순환을 기대하기 어렵기 때문이다.

비정규직 문제를 해결하지 않고 국민연금 사각지대를 해소하기 어렵고, 노동시간을 줄이고 좋은 일자리를 나누지 않고 복지를 높일 수 없다. 게다가 사회개혁과 공적인 규제는 사회서비스 영역에서 매우 중요하지만, 이에 대한 고려 없이 재정만 지출한다면 임기 5년 내 문제가 터질 수 있다는 진단도 나온다. 결국 박근혜 정부의 복지는 시장 중심의 공급체계, 사적 공급에 대한 공적 규제 부재, 증세 없는 복지재정의 취약성, 광범위한 사각지대를 가진 잔여적인 복지의 한계를 답습할 수 있다고 우려한다(이은경, 2013). 앞으로 박근혜 정부가 그 바람대로 한국형 복지모델을 창출할 수 있을지, 아니면 잔여적이고 취약한 복지로 한국사회에 뿌리내릴지 지켜봐야한다. 그러나 현재 나온 부처별 업무보고만으로는 후자의 가능성이 더 커 보인다.

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.



2. 보육 관계 부처 업무보고 내용

박근혜 정부의 복지나 보육정책을 평가하는 가장 큰 기준은 여전히 ‘공공성’ 일 수 밖에 없다. 한국 지형에서 오래된 보육의 공공성 논의는 크게 서비스 운영 주체에 따라 서비스의 질이 달라지는 문제와 운영 주체의 활동을 어떻게 민주적으로 감독할 것인가의 문제로 보인다. 정부의 보육료지원이 어느 정도 현실화되면서 보육서비스의 공적인 전달체계가 화두다. 왜 국공립어린이집을 많이 짓고, 양질의 서비스를 공적으로 관리해야 하는가에 대해서도 어느 정도 답을 찾을 수 있다. 어떤 주체가 시민들이 요구하는 수준의 공공성을 담보할 수 있는지 여부가 중요한데, 민간 주체가 공공성을 지킨 사례는 찾아보기 어렵다고 지적한다(윤홍식, 2012). 최근에 정리된 보육의 공공성 연구를 보면, 보육정책이 추구하는 기본 가치(공동선, 권리성, 평등성), 정부 관련성(공적급여체계, 공적재정체계, 공적전달체계), 거버넌스(공개성, 투명성, 참여성) 측면에서 보육의 공공성 수준은 높지 않기 때문에 정부의 적극적인 관리가 필요하다고 진단한다(백선희, 2011).

최근 교육부, 보건복지부, 여성가족부가 내놓은 업무보고는 크게 ▲영유아 보육 및 교육비 책임, ▲임신, 출산, 양육비 부담 절감, ▲공공인프라 확대, ▲아동 돌봄 확대, ▲유보통합, ▲일가정양립 지원 영역에서 세부업무를 제시하고 있다. 국가 책임 보육 아래, 만0~5세아 모든 가정에 보육료와 양육수당을 지급하고, 양육비 절감을 위해 사립유치원 원비 인상을 상한제를 도입하며(교육부), 저소득층에 기저귀나 분유를 지원하는 등 임신과 출산을 지원한다(여성가족부). 가장 큰 관심을 모으고 있는 국공립 확충은 올해 150개소(50개 신축, 100개 전환)로, 공공형어린이집은 1500개 늘릴 계획이다. 서비스의 질을 높일 방안으로 어린이집 평가를 5~6등급으로 나눠 결과를 공개하겠다고 한다(보건복지부). 아동의 돌봄서비스를 대대적으로 늘린다는 취지로 유치원 돌봄기능을 강화하고, 초등학교의 방과후돌봄을 오후 5시까지, 추가돌봄을 저녁10시까지 확대하고(교육부), 취약아동을 지원하는 지역아동센터 지원을 늘리고(보건복지부), 방과후아카데미도 올해 200개소로 확대(여성가족부)할 계획이다. 유보통합은 대선공약은 아니지만 인수위 과정에서 거론되어 이번 부처별 협업과제로까지 등장했다. 교육부와 보건복지부는 유보통합을 위해 올 안에 시범사업을 실시해 확대할 계획이다. 일가정양립 지원 과제에 임신기간 근로시간 단축제, 아빠의 달 도입, 육아휴직제 초등3학년까지 확대하는 안도 담았다(교육부)([표 1] 참조).

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.



[표 1] 보육 관계 부처별 2013년 업무보고 내용

	교육부	보건복지부	여성가족부
영유아 보육 및 교육비 책임	0-5세 유아학비, 보육료 전 계층으로 확대 0-5세 양육수당 전계층으로 확대	0-5세 보육 국가완전 책임제 -3-5세 누리과정 30만원 현실화(~2016) -저소득층 특별활동비 지원	
출산, 양육비 부담 절감	교육비 걱정 없는 초중등교육 -유아교육비 경감 -공교육 정상화를 통한 사교육비 부담 완화 유아교육비 부담 경감 -3-5세 누리과정 학비 현실화, '16(30만원) -사립유치원 원비 인상을 상한제 도입 -사립유치원 교사 처우개선	임신, 출산 지원 -고위험산모 추가 지원 -저소득층에 기저귀, 분유 지원	
공공보육 인프라 확대		국공립, 공공형 어린이집 확충 -국공립 675개소(매년 신축 50+전환100), 공공형 1500개소 확충 어린이집 평가 -5~6등급 세분화, 결과 공개범위 확대	
아동 돌봄 확대	유치원 돌봄기능 강화 -오전7~저녁10시까지 아침돌봄, 누리과정 방과후돌봄, 저녁돌봄 연계	일시보육서비스 -육아종합지원센터 확충(육아정보 제공, 상담 등, 6월이후)	0세아 종일돌봄 및 시간제 돌봄, 나홀로 아동 돌봄 시간 확대(1일 3시간) 아이돌보미 신규 총원해 21,000명 활동, 아이돌봄서비스 모니터링단 운영(전화, 방문), 베이비시터 양성, 보수보육, DB구축 아이돌봄 서비스의 다양화(자녀돌봄, 가사추가, 보육교사 파견형 등)
	초등학교 방과후 돌봄기능 강화 -오후5시까지: 방과후 돌봄프로그램 무상제공 방안 -추가돌봄~10시까지: 급식 및 돌봄 무상제공 점진적 확대 2014년 1,2학년, '15 3,4학년 '16 5,6학년 -수요자 중심의 돌봄: 기업 및 협동조합 육성 돌봄 위탁 '13 51개-> '15 150개로 확대	취약아동 보호체계 개편 -드림스타트센터 211개로 확충 -지역아동센터 지원 확대 -지역아동보호전문기관, 학대피해아동 전용 치료보호시설 운영	방과후아카데미 운영 -학업지원, 급식, 체험활동 '13 200개소->'17 500개소로 확대 -공동육아나눔터 운영
유아 및 보육 통합	유보통합 -누리과정(3-5세) 3-5시간 통합 후 돌봄 기능 강화 -교육부와 복지부 양 기관의 부모 부담, 운영시간, 교사양성 및 처우, 정부지원격차 준비 필요		
일가정양립 지원	임신기간 근로시간 단축제 -임신 12주 이내, 36주 이후 1일 근로시간2시간 단축		
	아빠의 달 도입 -출산 90일 이내 30일 남성출산휴가		
	육아휴직제 -초등1-3학년까지 확대		

출처: 보건복지부, 2013; 여성가족부, 2013; 교육부, 2013; 기획재정부, 2013.

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.



3. 박근혜 정부 보육정책 평가

1) 공공인프라 확대? 국공립은 여전히 소수

지금 영유아를 위한 공공인프라는 절대적으로 부족하다. 그동안 민간어린이집과 사립 유치원 등 시장이 영유아 서비스를 공급해오면서 양질의 서비스, 저렴한 비용, 신뢰할 만한 운영 등에 잡음이 많았다. 이명박 정부 시기에는 공공인프라를 늘릴 계획은 전혀 하지 않아 부모들의 불만이 많았다. 이에 박근혜 정부는 국공립을 향후 5년간 675개소를 늘리겠다고 발표했다. 그것도 국공립 신축은 5년 250개소이며, 나머지는 민간어린이집을 전환해 확보할 방침이다. 일반적으로 민간어린이집을 전환할 경우 자산 가치를 매기고, 시설장 권한을 장기간 요구해 큰 어려움이 따르는 것으로 알려져 있다. 게다가 수요가 있지만 어린이집이 설치되지 않은 전국 읍면동이 453개소에 이른다(2012년 12월말 기준). 결국 이 정도로는 국공립을 지어달라는 부모의 요구에 부응할 수 없다.

현재 공공인프라 부족은 비단 어린이집만의 문제가 아니다. 유치원도 비슷한 상황이다. 2012년 연말 기준으로 국공립어린이집 수는 2,203개소로 전체 어린이집의 5.2%에 불과하고, 이용아동 수는 14만9천명으로 전체 어린이집 이용 아동 수 대비 10.1%다. 국공립유치원 수는 4,525개소로 전체 유치원 대비 53%를 차지하고 있으나, 이용 아동은 12만7천명으로 전체 유치원 이용아동 수 대비 20.7%에 불과하다. 보통 사립유치원의 규모가 커 이 같은 간극이 생기고 있다. 이처럼 어린이집이나 유치원을 이용하는 전체 영유아 중에 국공립시설 이용 아동은 30.8%에 불과하다([표 2] 참조). 연령별로 따져보면 만0-2세 영아의 공공인프라 이용은 훨씬 낮아진다. 국공립어린이집을 이용하는 영아는 전체 이용자의 3.6%다. 이처럼 영유아의 양육을 책임지는 공공인프라는 지역별, 연령별로 불균형을 이루고 있다.

[표 2] 국공립어린이집과 국공립유치원 현황(2012년말 기준)

구분	국공립어린이집		국공립유치원	
	현황	비율(%)	현황	비율(%)
시설수	2,203	5.2	4,525	53.0
학생수	149,677	10.1	127,347	20.7

출처: 보건복지부, 2012; 교육과학기술부, 2012.

사실상 박근혜 정부가 주력하는 사업은 공공형어린이집을 대대적으로 확대하는 방안이다. 공공형 사업은 우수한 민간어린이집에 일정 정도의 운영비를 지원하는 사업으로, 올해 1500개소로 늘린다. 그러나 공공형 사업은 이명박 정부가 국공립을 짓기 보다는

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.



민간어린이집에 일정 운영비를 지원해 보육서비스의 질을 높이는 우회적인 방안이었다. 그러나 공공형 사업은 국공립과 같이 신뢰나 안심 보육을 담보할 공공인프라를 늘리는 목적과는 다른 정책으로 봐야 한다는 평가가 높다. 공공형어린이집은 서울형어린이집을 본 따 전국형으로 확대한 사업으로, 국공립과 유사한 재정 지원을 받는 서울형어린이집은 국공립으로 인식되지 않는다. 단순히 민간어린이집에 지원을 하고, 이름을 바꾼다고 자동적으로 공보육 기관으로 자리매김하는 것이 아니다. 그야말로 다수 시민의 요구를 안을 수 있고, 민주적인 참여로 운영이 되는가의 기준에는 공공형어린이집이 부합하고 있지 못하다. 또한 민간어린이집은 웃돈 거래, 아이들 급·간식 부실, 불투명한 회계 등으로 부모의 신뢰를 온전히 받고 있지 않다. 그렇다고 어린이집을 수시로 감독할 인력도 부족하며, 이를 감독할 준비나 체계도 새 정부 방안에는 빠져있다.

2) 국가 책임 보육? 재정보호 안돼

‘국가가 책임지는 보육’ 안에는 정부의 보육료지원과 양육수당 과제가 담겨있다. 박근혜 정부는 영아를 키우는 일부 가정에 지원되던 양육수당을 만0~5세 영유아를 둔 모든 가정으로 확대하고, 만3세-4세아 보육료지원도 올해부터 전 계층으로 늘렸다. 올해 이들 정책이 전면화 되면서 어린이집과 양육수당 이용에는 어떤 변화가 생겼는지 살펴볼 필요가 있다. 양육수당은 어린이집을 이용하지 않는 가정에 연령별로 10~20만원을 지원하는 정책이다.

[그림 1] 어린이집 이용과 양육수당 현황 추이



출처: 보건복지부, 2013; 보건복지부, 2012 재구성.

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.



2012년 연말 보육통계와 정부가 올 3월에 발표한 자료를 토대로 살펴보았다. 그 결과 만0-2세 아의 어린이집 이용은 12만1493명이 줄었고, 만3세 이상의 이용은 13만4462명이 늘어 전체적으로 1만2969명이 증가했다. 반면, 양육수당을 이용하는 영아는 61만4417명이 늘고, 만3세 이상은 10만9189명이 증가해 전체적으로 양육수당 이용자는 72만3606명으로 지난 연말보다 확연히 증가했다([그림 1], [표 3] 참조). 유치원 이용 원아를 제외하고, 이대로 1년간 유지될 경우를 상정해 대략 정부의 보육료 추가 총 부담을 계산하면 2012년 12월말보다 7,365억 원이 줄어들고, 양육수당으로 1조4천억 원이 증가해 종합적으로 총 재정지출 부담은 6,656억 원이 생겨난다.

[표 3] 어린이집과 양육수당 이용 변화량

2012년 12월말-2013년 3월말	만0-2세	만3세이상	변화(명)
어린이집	-121,493	134,462	12,969
양육수당	614,417	109,189	723,606

출처: 보건복지부, 2013.3.22; 보건복지부, 2012 재구성.

그러나 정부는 국가 책임 보육에 걸맞게 재정을 확보하고 있지 못하다. 지난해 전국 지자체의 예산이 고갈되면서 ‘보육대란’이 또다시 예견되는 상황이다. 서울시의 경우 오는 6월부터 양육수당이, 10월부터 보육료 지원 재정이 바닥날 것으로 예고한다. 현재 서울시가 확보한 예산 이외에 4,052억 원이 부족하고, 국회가 추가로 약속한 1,355억 원을 받더라도 이 같은 상황이 벌어질 판이다. 영유아 무상보육 사업은 정부와 지자체 재정의 매칭으로 이뤄져 시도별로 편차가 큰데다, 특히 서울시의 국고보조율이 20%인 수준에서는 사실상 국가 책임 보육을 실현하기 어렵다(<연합뉴스>, 2013).

3) 양질의 보육서비스? 공적인 관리체계 필요

양질의 보육을 담보하기 위해서는 공적인 관리 감독체계가 뒷받침되어야 한다. 보건복지부는 어린이집 평가인증 결과를 연말까지 공개하겠다고 말한다. 하지만 이 과제는 민간어린이집의 반발에 부딪혀 몇 년째 표류중인 사업인데다, 평가인증 의무화 정책에는 크게 못 미치는 방안이다. 평가인증 등급을 매기기 이전에 평가인증을 의무화해야 최소한 모든 어린이집을 관리할 평가 토대가 마련된다. 나아가 평가인증 등급을 단순히 공개하는 것에 그치지 말고, 재평가 시한을 달리하거나 수시 감독 체계까지도 만들어야 한다. 국공립, 민간과 가정어린이집 등 운영 주체에 따라 이용하는 부모들이 느끼는 질적인 차이가 워낙 크다보니 이를 해결할 방안이 시급하다.

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.



어린이집의 운영이 무엇보다 투명하게 공개되고, 부모와 보육교사 모두 운영의 주체로 참여할 수 있는 기제가 마련되어야 한다. 어린이집이라면 보육운영위원회를 열어야 하나, 이를 시행하는 민간어린이집은 거의 드물다. 어린이집은 늘 재정적인 어려움을 토로하기 바쁘는데 반해, 질적인 수준을 어떻게 끌어올리고 부모와 교사의 참여를 높여 신뢰 수준을 끌어 올릴지에 대한 고민은 부족한 편이다.

게다가 박근혜 정부의 정책 안에는 보육교사의 처우를 개선할 방안은 빠져있다. 민간 어린이집에서는 시설장의 권한으로 교사의 임금을 책정되고, 원 운영비를 줄일 목적으로 시간제 교사를 채용하는 사례도 많다는 보고다(윤자영, 2013). 양육수당 정책이 도입되면서 어린이집 이용 영아의 변동이 잦고, 이로 인해 어린이집의 보육교사 일자리 불안도 늘고 있다고 한다. 근본적으로 사회서비스를 양적으로 확대하는 이외에 보육교사의 고용안정성을 높이고 법적인 급여체계를 보장하고, 추가노동에 수당을 지급해 안정적인 일자리로 만들어야 한다. 그렇지 않고서는 부모와 아동, 일하는 교사들의 복지 수준은 높아질 수가 없다.

4) 돌봄 선택의 다양화? 계층화 우려

영유아의 기관 내 돌봄뿐 아니라 기관 외 돌봄서비스도 확산되고 있다. 유치원이나 초등학교에서 방과후돌봄을 확대하고 있으며, 육아지원종합센터 건립 등을 통한 일시 보육이나 가정과견형 서비스도 확대하고 있다. 이는 이명박 정부가 부모의 선택권을 넓힌다는 차원에서 양육수당과 가정 돌봄서비스를 늘린 정책들의 연장선상에 있다. 이 전 정부와 다르지 않게 박근혜 정부도 양육수당을 전면화하고, 돌봄서비스를 늘리고 있으나 이 정책으로 인해 유발될 문제들은 깊이 고민되지 못하고 있다.

사실상 돌봄의 자유선택이라는 명목 아래에서 위와 같은 정책들이 시행되고 있으나, 선진국의 경험을 본다면 이 정책이 오히려 소득계층별, 성별, 가족형태별 계층화를 유발할 수 있다고 한다. 자녀를 공보육시설에 맡길 것인지, 현금지원으로 부모가 직접 양육할 것인지, 친척이나 가족에게 맡길 것인가, 대리 인력을 고용해서 양육할 것인지, 아니면 고품질의 민간보육시설에 맡길 것인가 등을 선택할 때, 그것이 진정한 의미의 자유선택이 되기 위해서는 선결 조건이 필요하다는 지적이다. 우선 충분한 다양한 보육의 선택지들이 사회적으로 갖추어져 있어야 하며, 둘째 모든 부모들이 어떤 선택도 할 수 있는 충분한 경제적 재원을 가지고 있어야 하며, 셋째 여성의 노동권과 부모권이 동시에 존중된다는 사회적 조건이 성립되어 있어야 한다고 강조한다(송다영, 2013).

그러나 우리 현실에서는 부모의 선택이 자유롭거나 공정하지도 못한 실정이다. 최근 여성가족부 장관이 조부모에게 양육비를 주겠다는 발상 역시 국가의 책임 보육과는 거

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.



리가 먼 발상이다. 오히려 여성들의 돌봄을 대물림하고, 돌봄을 가족의 몫으로 떠넘긴다는 비판에서 자유롭지 못했다. 양육수당은 제도적으로 빠르게 정착되고 있으나 여성의 고용환경이나 직장 분위기는 개선되지 못하면서 여성의 일과 돌봄 간 선택 또한 자유롭지 않다.

아빠의 달 도입 역시 실효성 논란을 안고 있다. 노르웨이나 스웨덴의 경우 아빠의 달은 성공적으로 정착되어 아빠의 육아참여도 높아 여성의 경제활동이나 자녀의 발달에도 큰 도움을 주고 있다(최정은, 2013). 하지만, 우리의 육아휴직제나 아빠의 달은 비정규직이 이용하기 어려운 제도로, 개인이 처한 고용 상황에 따라 사용조차 못하는 경우도 허다하다.

5) 유보통합, 공감하나 신중해야

유아교육과 보육이 ‘교육과 돌봄’을 모두 수행하는 기관으로써 그 기능이 유사해지면서 통합에 대한 공감대가 커지고 있지만, 쉽지 않은 과정으로 공론화되지는 못했다. 유아교육계는 유아에 보다 질 높은 서비스를 제공할 수 있는 기반을 내세워 ‘교육중심’의 통합을 주장하는 반면, 영유아보육계는 어린이집과 가정양육은 사회복지서비스로 기관 보육과 지역사회 다양한 영유아서비스를 관장하고 있다는 점에서 더 전문성을 갖추고 있다고 주장한다(육아정책연구소, 2013).

현재 유아교육은 교육부가 보육은 보건복지부가 관장하며, 다른 법체계, 운영방식, 교육과정, 교사, 보육료 등의 기준을 갖추고 있다([표 4] 참조). 그러나 유치원과 어린이집의 기능이 비슷해지고, 최근 만3~5세 누리과정으로 교육과정과 재정이 일부 통합되면서 일원화 논의가 급물살을 타고 있다. 박근혜 정부 인수위원회 기간에 유보통합이 공론화되었고, 박근혜 대통령이 그 중요성을 다시금 강조하면서 유보통합안이 교육부와 보건복지부의 협업과제로까지 명시되었다.

영유아 교육과 보육이 다르게 운영되면서 행정이나 재정적 비효율성, 수요자 선택의 혼란, 교육과정의 중복과 교사 고용 및 경력 인정 등의 문제가 불거졌다. 최근에 토론회를 통해 나온 일원화 방향은 크게 네 가지 정도로 보인다. 하나는 누리과정과 같이 프로그램 등을 통한 점진적 통합과정이며, 둘째 일부 나라(프랑스 등)처럼 연령별로 이원화해 운영하는 체계, 셋째 일원화를 목표로 관장부서를 합치는 쉬운 과제에서부터 교사양성과정까지의 통합, 마지막으로 제3기관으로의 통합이 논의되고 있다([표 5] 참조).

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.



[표 4] 유치원과 어린이집 비교

구분	교육부(유아교육)	보건복지부(보육)
근거법령	유아교육법(2004년)	영유아보육법(1991년)
정책대상 및 기관	만3~5세, 유치원(공립, 사립)	만0~5세, 어린이집(국공립, 민간)
전달체계	시도교육청(지역교육청)	지자체(시군구)
재정	지방교육재정교부금	(국고) 일반회계, 지방비
서비스 내용	교육+방과후돌봄 건강검진 및 급식	보호와 양육+교육건강 영양, 안전
운영방식	반일제, 종일제	종일제
교육과정	유치원교육과정	표준보육과정
보육료/교육비 기준	운영시간에 따른 교육비용 달리 적용 경영자 정수(자율결정)	시도지사가 정하는 범위 내 수납(상한제)
종사자/교직원	유치원교사 자격증	보육교사 자격증
교원배치기준	시도교육감이 결정 (서울) 3세아 1:20, 4세이상 1:30	영유아보육법 시행규칙 0세아 1:3, 1세아 1:5, 2세아 1:7, 3세아 1:15, 4세이상 1:20

우리가 어떤 수순을 밟을지는 더 논의가 필요하다. 일단 통합하고 보자는 식의 접근은 지양해야 한다. 또한 민간어린이집은 간섭이 덜하고 교육비 결정권한이 보다 자유로운 유치원 과정처럼, 교육부가 주관하기를 바란다. 이처럼 유보통합이 현재의 비효율성을 줄이기 위한 통합이기 보다는 이권다툼으로 빠지는 모양새라 신중할 필요가 있다. 물론 장기적으로 유아교육과 보육이 통합되어야 한다는 취지는 공감한다. 그러나 박근혜 정부의 성급한 성과주의에 치우칠 경우 지금보다 더 큰 재정 소요와 부처나 이해자간 갈등을 부추길 수 있다.

[표 5] 유아교육과 보육의 통합 논의

일원화 중간평가	교육부와 보건복지부 일원화 문제	일원화 방향
-유치원과 어린이집 과정이 각각 돌봄과 교육 기능이 강화돼 그 기능이 유사육아정책연구소 연구기능 통합, 만3~5세 교육과정 동일 -그러나 유아교육과 보육계 의견이 첨예하게 대립	-행, 재정적 비효율성 (종합적 기획 부족) -수요자 선택 혼란 -교육과정 중복교사 -고용 및 경력 인정 문제	1. 프로그램 통합: 만3~5세 누리과정(현행) 2. 연령별 일원화: 만0~2세 보건복지부, 만3~5세 교육부(일부) 3. 일원화: 관장부서를 통합-> 재정시스템 통합-> 행정·재정적 지원관리 시스템 통합-> 유아교육기관 통합-> 교육자격 및 양성체제 통합(이일주) 4. 제3기관으로 통합(심의보)

출처: 이일주, 2013; 한국유아교육·보육복지학회 심의보 회장(충청대 교수)

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.



이제까지 보육정책의 평가를 정리하면, 현재 공공인프라를 늘리는 과제는 국공립 보육과 교육 인프라 확충을 최우선 과제로 뒤야 한다. 또한 국가 책임 보육이 안정적으로 시행되기 위해서는 지자체 재정으로 감당하는 부분을 덜어주고 국고보조금 비율을 높이는 방향으로 가야 한다. 양질의 보육서비스를 위해서는 공적인 관리감독체계를 서둘러 마련해야 하고 보육교사의 노동 안정성을 담보해야 한다. 부모 양육비 부담의 큰 몫을 차지하는 사교육비 지출을 줄이기 위해서는 유아교육비와 특별활동비를 관리해야 한다. 부모의 선택을 다양화하기 이전에 충분한 보육 선택지와 재원마련, 여성의 노동권과 부모권 존중되는 사회적 조건을 먼저 만들어야 한다. 또한 유아통합의 방향성은 공감하나 성급하게 시행할 경우 재정 문제나 갈등이 불가피하므로 한국 지형에서 올바른 방향이 합의되어야 할 것이다.

종합적으로 박근혜 정부의 보육정책을 평가하자면 이명박 정부와 마찬가지로 사회서비스와 보육 사업의 ‘공공성’에 대해 깊이 고민되어 세부과제가 마련되지 못했다. 한마디로 박근혜 정부의 보육과제들은 질 좋은 복지를 담보할 방안을 담고 있지 않다. 새 정부는 단순히 생애주기별로 필요한 보육서비스를 나열할 뿐, 복지와 고용 수준을 높이기 위해 필수적이고 공적인 서비스 전달체계나 종사자의 고용 안정은 등한시키고 있다. 무엇보다도 지속가능한 복지를 위해 수반되어야 할 재정계획이 아직도 명확하지 않아 보육복지를 이어갈 수 있을지조차 신뢰하기 어려운 상황이다. 📌

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.



[참고자료]

- 교육과학기술부, “2012년 교육통계”, 2012.
- 교육부, “행복교육, 창의인재 양성” 2013년 국정과제 실천계획, 2013.3.28.
- 기획재정부, “박근혜정부 2013년 경제정책방향” 참고자료, 2013.3.28.
- 보건복지부, “2012년 보육통계”, 2012.
- _____, “국민행복을 향한 맞춤형 복지” 주요정책 추진방향, 2013.3.21.
- _____, “2012년 3월 영유아 보육, 양육 지원 현황”, 2013.3.22.
- 백선희, “보육의 공공성 강화를 위한 정책 방안”, 한국보건사회연구원, 2011.11.
- 송다영, “돌봄 자유선택의 현실과 한계”, 제1차 육아지원정책 포럼, 2013.3.13.
- 안상훈, “성장과 함께 하는 지속가능한 한국형 복지전략”, 경기복지재단 포럼, 2013.4.15.
- 여성가족부, “여성행복, 가족행복, 국민행복” 2013년도 업무추진계획, 2013.3.29.
- 육아정책연구소, 신정부 육아정책 방향 토론회, 2013.1.29.
- 윤자영, “아동보육 돌봄노동시장의 특징과 정책과제”, 월간 노동리뷰 2013년 3월 호.3.
- 윤홍식, “사회서비스 정책과 공공성”, 참여연대, 2012.08.
- 이은경, “박근혜 정부의 사회복지정책 전망”, 새사연 보고서, 2013.2.26.
- 이일주, “유아교육과 보육, 이원화 체제의 문제점과 대안”, 유아교육, 보육 문제와 대안 토론회, 2013.4.16.
- 이혜경, “생애주기별 맞춤형 복지: 화합적 사회를 위한 과제는 무엇인가?”, 한국사회학회 대토론, 2013.4.12.
- 최정은, “영국 아빠들이 ‘출산휴가’ 를 거부하는 이유”, 새사연 세계의 시선, 2013.3.
- 〈연합뉴스〉 “서울시, 양육수당 6월엔 지급 중단 위기”, 2013.4.17.



2013년 새사연의 ‘이슈진단’ 목록

2013년 4월 29일 현재

아젠다	발간일	제목	작성자
이슈진단	2/7	사교육비를 더 늘리거나 아예 포기하거나	김병권
이슈진단	2/15	20대 청년층 취업자 감소 양상 산업별, 직업별 분석	김수현
이슈진단	2/22	‘나 홀로 아동’ 대책은 없나	최정은
이슈진단	3/9	스위스 국민투표, “경영자 보수를 제한하라”	김병권
이슈진단	3/11	차베스 사후, 베네수엘라 경제는 지속 가능할까?	여경훈
이슈진단	3/11	경제가 부진해도 주가가 오르는 이유	김병권
이슈진단	3/13	여성 노동의 현실에 대한 진단과 과제	김수현
이슈진단	3/18	주주총회 시즌에 생각해 보는 경제 민주화	김병권
이슈진단	3/23	유럽의 숨겨진 분단국가 키프로스의 비극	김병권
이슈진단	4/2	성평등지수로 본 젠더불평등	최정은
이슈진단	4/3	부동산으로는 경기를 살릴 수 없다	김병권
이슈진단	4/11	한국 경제와 이스라엘 경제의 유사점과 차이점	김병권
이슈진단	4/24	박근혜 정부의 보육정책 평가	최정은

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.