

[돌봄] 진정한 ‘국가 책임 보육’ 이 되려면

2014.01.21 | 최정은 연구원 | jechoi@saesayon.org

새사연은 2008년부터 매 년 진보 정책 연구소 최초로 <전망 보고서>를 발간하고 있습니다. 경제, 주거, 노동, 복지 분야를 중심으로 세계의 흐름 속에서 한국 사회를 진단하여 사회를 바라보는 시야를 넓히고 새로운 사회로의 이정표를 제시하고 있습니다. 2014년 전망 보고서 역시 총 8회에 걸쳐 연재됩니다.

1. 잘 나가는 보육, 무엇이 문제인가?

박근혜 정부 1년 만에 뒷걸음질 친 복지공약만 여럿이지만, 보육공약은 그나마 잘 지켜지는 공약 중 하나인 것으로 인식되고 있다. 새 정부 6개월 만에 반값등록금, 4대 중증질환 전액 국가 부담, 전 계층 노인기초연금 등의 공약들은 약속과 다르게 혜택 범위가 축소되거나, 그 내용마저 바뀌었다. 이렇게 줄줄이 후퇴되는 복지공약들 사이에서 무상보육 약속은 건재해 보일 수도 있지만, 그 속내는 다르다.

먼저 박근혜 정부가 보육성가로 내세우려는 정책들 몇 가지를 살펴보자. 새 정부 출범과 함께 무상보육이 본격화되었다. 무상보육 공약은 2010년 지방선거 때부터 나왔으나, 사실상 연령과 소득과 상관없이 전면화 되기까지는 몇 년의 시간이 더 걸린 셈이다. 2013년 3월부터 정부의 보육료지원이 만3~4세 소득상위 30% 계층까지 포괄하면서 보육료지원이 확대되었고, 만5세 누리과정도 만3~4세로까지 확장되었다.

동시에 어린이집을 이용하지 않는 영유아 가정에도 양육수당이 확대되었다. 만0-2세 영아에만 한정되었던 양육수당이 만0~5세로 확장돼 소득과 무관하게 지급되었다. 그동안 어린이집 이용에 집중된 정부의 지원정책은 가정양육지원과 형평성에 어긋난다는 불만이 많았다. 더군다나 무상보육이 전면화 되면서 전업주부의 영아들도 어린이집으로 몰려 정작 맞벌이 가정이 어린이집을 이용할 수 없는 사태가 벌어졌다. 양육수당을 통해 가정양육이 확대되면, 이 같은 어려움도 해소되리라 기대하는 듯하다.

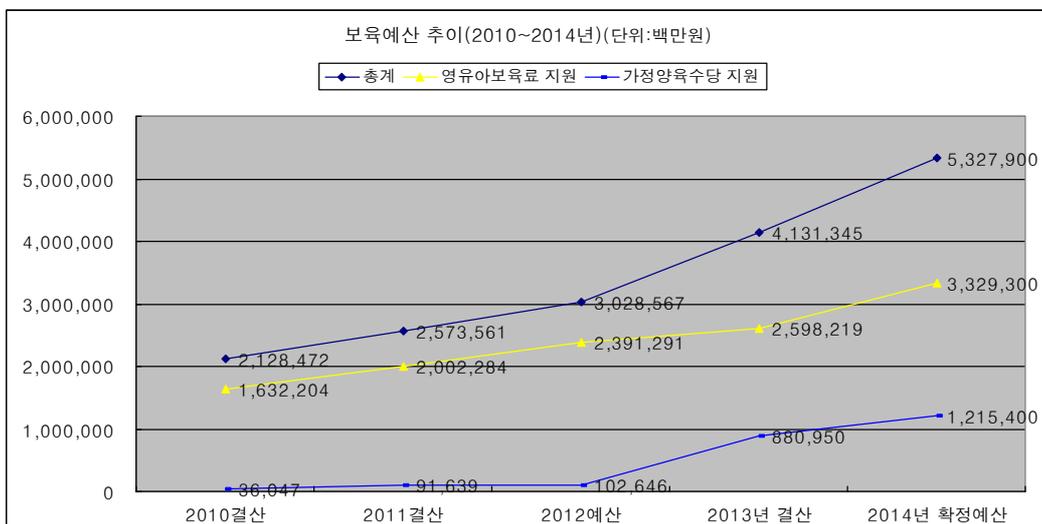
2014년 전망 보고서

올해 첫 시행을 앞두고 있는 초등 저학년 보육(돌봄)교실 공약도 있다. 2014년부터 전국 초등학교에 돌봄 교실을 두고, 필요하다면 밤10시까지 확대하며, 저소득층은 물론 맞벌이도 무료 이용을 약속했다.

박근혜 정부의 공약집이나 인수위원회 과제에는 포함되지 않았지만, 어린이집과 유치원 통합(줄임 유보통합)이 2013년 부처 간 협업과제로 제시되었다. 유보통합은 나눠진 부처를 통합하고 유치원과 어린이집 교원양성과정을 통합하기가 쉽지 않아 번번이 무산되었던 사안이다. 그러나 지난해 급물살을 타면서 유보통합위원회가 꾸려지고 토론회도 몇 차례 열리면서 지난 연말에 로드맵을 확정했다. 앞으로 보육정책의 장기적인 발전 방향을 유보통합으로 잡고 있는 만큼, 이 정책의 진행에 따라 많은 사안들이 수면 위로 드러날 것이다.

그러나 보육의 토대를 들여다보면, 재정과 인프라 불균형의 문제로 인해 ‘믿고 맡길 만한 어린이집’을 바라는 부모들의 요구를 풀어주지 못하고 있다. 먼저, 재정적으로 보면 올해 보육예산은 5조3,279억 원으로, 영유아보육료지원이나 가정양육수당지원 4조5447억 원이 전 예산의 85.3%를 차지하고 있다. 무상보육에 지원되는 예산의 성장세도 빨라, 매년 1조원 이상씩 늘고 있다(참고 그림1). 반면, 교사처우개선을 포함한 어린이집 지원이나, 국공립어린이집 확대 등 어린이집 기능 보강 지원은 매해 힘겹게 예산을 늘려가는 수준이다. 무상보육과 다른 항목의 보육예산 전부와 대비해도, 무상보육 증가액의 1/10밖에 되지 않는다. 무상보육은 보육정책이 풀어야 할 여러 현안들 중에 하나이지 전부가 아니다. 부모의 양육 부담을 덜어주는 효과는 있을지 모르나, 아동 학대와 어린이집 비리 등을 접하는 부모들의 불안감은 줄지 않았다.

그림1. 보육예산 추이(2010~2014년)



자료: 보건복지부, 2014.

다음으로 보육 인프라 불균형의 문제다. 보육 사업이 시작된 이래로 국가의 보육정책은 양적 확대정책으로 민간시장을 통해 어린이집을 늘려왔다. 최근 무상보육이 전면화 되어 어린이집 수요가 급증하면서, 발 빠르게 늘어나는 민간 어린이집 속도를 따라가지 못하고 국공립어린이집의 비중은 5.2%까지 낮아졌다. 공적 보육서비스를 토대로 하니, 어린이집 관리와 평가 예산이 빠르게 늘고 있기는 하다. 그럼에도 어린이집 수에 비해 관리 인력이 부족해 부모들이 요구하는 상시관리 체계로까지는 발전되지 못하고 있는 상황이다.

보육의 한 축이 된 무상보육, 그리고 불만족스러운 재정과 보육인프라의 토대 위에서 박근혜 정부는 ‘국가 책임 보육’을 어떻게 실현해갈 것인지 고민해야 한다. 올해부터 새로 시작될 굵직한 계획들도 여러 개지만, 준비상태나 재정마련이 불투명해 헛공약이 될 우려가 높다.

2. 박근혜 정부의 보육정책 평가

총계 평가받을만한 보육공약도 있지만, 지난 1년간 보육 사업을 돌이켜보면 재정적 불안에서 벗어나지 못하고 있다는 문제점도 존재한다. 게다가 올해 시작될 사업들마저 재정이 뒷받침되지 않을 가능성이 높아, 사업을 수행하는 지방정부 입장에서는 정부와의 마찰이 불가피할 수 있다. 박근혜 정부의 지난 1년과 올해 사업들을 좀 더 구체적으로 살펴보면서 평가해보도록 하겠다.

1) 국가 책임 보육 → 지방정부에 책임 떠넘겨

표1. 박근혜 정부의 공약과 2014년 계획안 비교 및 평가: 무상보육과 돌봄

구분	박근혜 정부 공약		2014년 계획
	공약명	세부내용	
무상보육	만5세까지 국가 무상보육	정부분담율 20%p 인상	정부분담율 15%p 인상
	만5세까지 국가 무상유아교육	누리과정 2016년까지 30만원 지원	22만원 지원
돌봄	초등학교 온종일 돌봄학교 운영	2014년 맞벌이 가정 등 초등1, 2학년 오후5시까지 ‘온종일 돌봄 학교’, 오후 10시까지 연장	시설비의 70% 국가부담 1008억원 배정
		돌봄 교실 무상지원	
	방과 후 학교 무상지원		미지수

자료: 새누리당, 2012; 예산결산특별위원회, 2013.10.

2014년 전망 보고서

박근혜 정부는 ‘국가 책임 보육’을 책임질 재정문제에 있어서는 한 발짝 물러나 있다. 되려 지방정부에 막대한 책임을 떠넘기는 경우도 상당하다.

우선 박근혜 정부의 대표 공약인 무상보육이 그러하다. 무상보육 대상이 영아로 확대된 2012년부터 매해 지방정부의 재정 부담이 빠르게 늘어나면서 국가의 분담율을 더 높여달라는 요구가 계속되었다. 급기야 2012년 국회에서 국가의 재정 분담율을 현행보다 20%p 올리는 합의안을 냈다. 그러나 2013년에 이 법안이 통과되지 못하자 서울시는 재정고갈을 호소하며 새누리당과 현 정부와 맞부딪쳤다. 그 결과 올해 예산안을 통해 정부의 분담율을 15%p 올리는 것으로 정했으나, 이는 지난해 정부예산과 추경을 통해 지방정부에 지원한 재정 정도밖에 되지 않는다.

지난해 정부와 전면전에 나선 서울시의 경우, 2013년 정부 지원만으로 부족해 결국 자구책으로 2000억 원이라는 지방채를 발행해 무상보육을 이어갔다. 이때 서울시의 재정 분담율은 57.8%였고, 정부부담은 42.2%였다. 올해 확정된 15%p 인상안에 따르면 지난해와 비교해 실제로는 1.6%p 인상효과밖에 나지 않는다. 오히려 서울시는 정부 분담율 20%p 인상에 맞춰 짠 예산에서 600억 원 정도 또 빚을 져야할 형편이다. 지방경기가 좋지 않아 세수마저 줄어들 상황에서 정부 사업에 추가 부담마저 더해져, 앞으로 또 한 차례 갈등을 빚을 수밖에 없다.

표2. 정부 분담율 15%p와 20%p 인상에 따른 서울시 재정분담율 차이(단위:억원)

구분		2013년 정부예산안	2013년 조정(최종)	2014년 정부 15%p 확정 예산	국회 법사위 20%p 상정안
서울 시	부담	5828(71%)	4160(39.0%)	6549.5(56.2%)	5967(51.2%)
	지방채 발행		2000(18.8%)		
	전체 분담율	71%	57.8%	56.2%	51.2%
정부	부담	2381(29%)	3073(28.8%)	5104.5(43.8%)	5687(48.8%)
	추가 지원		1423(13.4%)		
	전체 분담율	29%	42.2%	43.8%	48.8%

자료: 서울시, 2013.10 재구성.

2014년 전망 보고서

만3-5세 누리과정과 초등 저학년 돌봄 공약 역시 지방 재정에 기대고 있어 실현가능성면에서 불투명하다. 올해는 어린이집을 이용하는 일부 3세 아동 이외, 누리과정과 전국 초등학교 저학년으로 확대되는 돌봄 교실 시설비 및 돌봄 교사 인건비 등 운영비의 상당을 지방교육재정교부금으로 지급해야 한다. 자세히 들여다보면, 지난해와 비교해 올해 교부금으로 지급해야 할 누리과정 지원비는 7773억 원이 늘었고, 초등학교 돌봄 교실 운영 확대로 인해 3191억 원이 더 소요돼, 이 두 비용만 합쳐도 1조 원대다(참고 표3, 표4). 그러나 지방교육재정교부금은 전년 대비해 2300억 원만이 증액되었고, 돌봄 교실 시설비에 1008억 원의 예산이 배정되어 국가 지원은 전체 3308억 원에 불과하다.

상황이 이렇다 보니, 올해 누리과정 지원비가 월 24만원으로 인상되어야 하나, 지난해 22만원으로 동결되었다. 초등학교 돌봄 교실 확대를 위해 마련한 정부의 예산지원은 필요액 6109억 원의 16.5%에 불과하다. 결국, 박근혜 정부는 새 사업에 들어갈 전체 비용의 30% 정도만을 지원하고, 나머지 70%는 지방 재정에 떠맡기고 있다. 이 정도 재원으로 초등 돌봄 교실 맞벌이 모두 이용, 방과 후 돌봄 교실 무상 이용, 방과 후 교실 무료이용 등은 현실화되기 어려울 것이다.

표3. 누리과정 확대에 의한 2014년 자원 부담 전망(단위:억원)

구분	2013년	2014년	차이
복지부(국고)	3827	2228	1599
지자체	3920	2282	1638
소계	7747	4510	3237
교육청(교부금)			
부담	26437	34210	7773
합계	34184	38720	4536

자료: 새누리당, 2012; 예산결산특별위원회, 2013.10.

표4. 초등학교 방과후 돌봄 교실 운영 확대에 의한 2014년 자원 소요 전망(단위: 억원)

구분	2013년도	2014년도	차이
돌봄교실 시설비 등		1533	1533
오후 돌봄	2518	3345	827
저녁 돌봄	400	1231	831
합계	2918	6109	3191

자료: 예산결산특별위원회, 2013.10.

2014년 전망 보고서

2) 보육의 양적 확대→ 돌봄 노동 현실 열악, 양질의 서비스 요원해

보육 사업이 본격화된 지 20여년이 지났지만, 양질의 보육이라는 정책 목표는 해결되지 못하고 있다. 정부의 보육정책이 '완전보육'이라는 양적 확대를 지향하면서 질 높은 국공립어린이집은 늘리지 못하고, 관리 밖의 어린이집에 절대적으로 의존해왔기 때문이다.

표5. 박근혜 정부의 공약과 2014년 계획안 비교 및 평가: 양질의 보육

구분	박근혜 정부 공약		2014년 계획
	공약명	세부내용	
양질의 보육	믿고 맡길 수 있는 어린이집 확대	국공립어린이집 50개 신축과 기존 100개 전환	150개소 확대 계획
		공공형 어린이집 확충	300개소 늘려 1800개소로 확대
		보육교사 급여인상	영아교사근무환경개선비 3만원 인상

자료: 새누리당, 2012; 예산결산특별위원회, 2013.10.

무상보육으로 영유아 가정은 혜택을 받지만, 맞벌이 가정이나 전업모 가정 모두 힘겨운 육아를 이어가고 있다. 맞벌이 가정은 어린이집 종일반이나 유치원 종일반을 이용하면서도 아침과 저녁 징검다리 돌보미를 이용하거나, 조부모의 도움을 받지 않고서는 양육과 일을 병행하기 어려운 여건 속에 있다. 영유아 종일반 운영이 현실에서 제대로 작동하지 않고, 장시간 노동시간은 개선될 여지가 없어 일과 양육을 병행하는 취업모는 매일매일 전전긍긍하고 있다. 전업모 역시 어린이집 이외 이용할만한 시간제 보육서비스 지원이 협소하다. 이렇듯 모두가 누리는 무상보육이지만, 모두가 만족하지 못하고 있다.

2014년 전망 보고서

이러한 불만족의 기저에는 종일보육이나 취약보육이 잘 지켜지는 국공립어린이집이 턱없이 부족한 데 있다. 사실상 국공립어린이집을 하나 더 짓는데 국가 지원은 필요한 예산의 1/10에 불과하다보니, 지방정부로서는 재정 부담이 큰 국공립을 더 지을 유인이 부족하다. 서울시 박원순 시장같이 매해 국공립어린이집을 100개씩 늘려가겠다는 결단을 내리지 않는 이상, 재정 부담을 줄일 여러 방안들조차 외면할 수밖에 없다. 박원순 시장은 민관협력 방안으로 기부채납을 늘리고 기업의 후원을 받는 방법들을 동원함으로써 국공립어린이집 한 개소 확대비용을 절반으로 줄이는데 성공했다.

이명박 정부에 이어 박근혜 정부 역시 민간어린이집의 질적 개선을 위한 공공형 어린이집 지원 사업에 집중하고 있다. 그러나 공공형 어린이집 사업 역시 전국 4만여 개에 달하는 민간어린이집에 비해 그 지원 수준이 미약하고, 매년 확대 목표 대비 성과가 적어, 올해 1800개소 현실화 목표도 요원해 보인다.

어린이집서비스에 대한 불만족은 돌봄 노동의 가치를 제대로 인정하지 않는 근본 문제를 가지고 있다. 올해 정부는 영아 교사의 근무환경개선비 3만원을 인상했으나, 전체 교사들의 임금은 몇 년째 개선되지 못하고 있다. 가정파견사업의 일환인 아이돌보미 수당이 시간당 500원 인상되어 5500원으로 올랐으나, 이는 다른 복지서비스 요금의 75% 수준에 불과하다.

특히 지난해에 보육교사 실태조사 결과가 발표되면서, 열악한 노동 여건이 많이 알려졌다. 보육교사는 일평균 9시간 30분 근무하며 한 달 112~131만원의 급여를 받는다. 근무 중간에 휴식을 취할 시간이 없음은 물론이고, 점심식사도 아이를 돌보면서 하는 식이다. 교사 개인사정으로 연월차를 이용하고 싶어도 대체교사를 구하기도 어렵고, 동료교사의 부담으로 이어져 이용이 쉽지가 않다. 물론 아이 돌보는 일에 대한 보람은 크게 느끼나, 장시간 저임금 노동 현실에서 조금이라도 조건이 좋다면 언제든지 이직할 의사도 높은 편이다. 이런 현실에서 '아이를 믿고 맡길만한 어린이집'이 되기란 쉽지가 않다. 어린이집에서 일하는 교사들의 근무환경이 개선되지 않고서는 양질의 보육을 기대하기 어렵다.

2014년 전망 보고서

표6. 보육교사 실태조사 현황

구분	보육교사 인권상황 실태조사(2012년)	전국 보육실태조사(2012년)
조사 시점 및 대상	2012.7~12 서울시 소재 어린이집 근무 보육교사 1500여명	2012.8.21~10.5 전국 유형별로 지역, 정원에 따라 표본 4000개 어린이집 선정
보육교사 근무환경	<ul style="list-style-type: none"> -정규직 82.6%, 기간제 13.2%, 단기근로 4.2%(국공립 정규직 91.9%, 직장 68.8%) -평균 근로시간 9.6시간(국공립 9.6시간) -초과근무 경험 81.3%, 그 이유는 보육 34.3%, 행사준비 23%, 수업준비 11.7%, 일지작성 8.6% -토요근무 경험 47.1%, 근무 횟수는 한달 1회 55.3%, 근무시간 5.7시간(국공립 토요근무 경험 71%, 근무횟수 한달 1회 50%, 근무시간 6.5시간) -법정휴일 근무 수당 없음이 80.1%(국공립 수당 없음이 60.7%, 민간 85.2%) -휴게시간 없음이 91.6%(국공립 없다 87.1%) -점심시간과 휴게시간이 따로 없음이 60.7%(국공립 61.4%) -영유아와 함께 식사가 72.5%(국공립은 84%) -연월차 사용 불가능 67.2%, 자유롭게 사용 9.9%(국공립 자유롭게 사용 21.9%) -연월차 사용이 어려운 이유로 인정 안되어 37.8%, 동료가 힘들어 35.2% -보육교사의 출산휴가 없음이 77.5%(국공립 없음이 59.1%), 육아휴직제 없음 81.2%(국공립 33.3%) -업무로 인한 질병에 정신적 스트레스 40.6%, 관절질환 34.9% 	<ul style="list-style-type: none"> -하루 총 근무시간 9시간 28분 -근무시간 중 휴식시간 28분 -교사 위한 시설로 교사실 28%, 개인 책상 27.7%, 사물함 64.5%, 성인화장실 71.2%, 식사공간 16.9% -2011년 한해 사용한 연월차 휴가는 약 9일 -산전후 휴가 가능비율 64.6%, 육아휴직 가능 비율은 58.4%
보육교사 처우	<ul style="list-style-type: none"> -일반교사 평균급여 112만원(국공립 153만원, 가정 101만원) 	<ul style="list-style-type: none"> -평균 호봉은 4.99호봉(평균 경력 4년 5개월과 일치) -월 평균급여는 131만원, 수당 24만원으로 총 급여는 155만원(국공립 188만원, 민간 145만원, 가정 약 138만원) -초과근무 교사는 전체 중 56.7%, 이 중 39.9%는 초과근무 시간만큼 수당 받음
보육교사 만족도	<ul style="list-style-type: none"> -보수 불만족은 44.5%로 만족은 6.5%에 불과(국공립의 만족 수준은 11%) 	<ul style="list-style-type: none"> -근무만족도조사에서 일에 대한 보람은 90% 이상, 근무환경에 대한 만족도는 80% 이상 -반면, 급여수준 만족도는 60%, 교사에 대한 사회적 인식 만족도는 40%로 낮음 -근무상 애로사항에서 업무처리 30.8%, 영유아 부모와 관계 24.5% -추후 사직 및 이직 계획 27.1%. 그 이유는 더 좋은 근무여건 위해 26.3%, 처우 열악 13.8%
인력 운영	<ul style="list-style-type: none"> -보조교사 없는 시설 92.6%, 대체교사 배치 경험이 없는 경우 67.6%(국공립 64.5%, 민간 75.2%) -대체인력 배치 비용 지불에 원장 45%, 보육교사 본인 31.9%(대체인력을 이용하기 보다는 통합보육을 하거나, 업무외 교육이나 휴가 자체가 부적절 인식) -보수교육이나 승급교육 98.1%가 참여, 주말과 휴일 49.2%, 평일 저녁 24% -계속 근무 의사에 긍정적인 경우는 53.5%, 이직 생각 46.5%(국공립 이직 생각 30.4%) -이직 경험이나 예정 이유는 급여가 낮아서 28.7%, 업무 강도 강해서 26.8%, 근무시간 길어서 16%, 부당한 대우 13.6%, 학업, 가족 이유 5.9%(국공립은 업무 강도가 강해서 17.1%, 원장과 부모로부터 부당한 대우가 13.3%) -이직 경험 비율 1~3회가 70% 	<ul style="list-style-type: none"> -비담임교사 있는 시설은 전체 10.8%, 비담임교사 급여 월 95만원 -초과근무를 한 경우 시간외 수당 지급 시설은 74%, 시설별 격차 커 -어린이집 97.2%가 퇴직급여제 운영 -한해 사직 교사 있다는 어린이집 77.1%, 전체 교사의 27.6%가 사직 -보수교육 이수율은 91.1%, 승급교육 이수 비율은 90%. 받지 못한 경우는 대체교사가 없어서가 가장 많음

자료: 국가인권위원회, 2013; 보건복지부, 2013.

3) 일가정 양립 → 노동 현실과 연계되지 못해

박근혜 정부는 일가정 양립을 위해 임신과 출산에 대한 국가 부담을 확대하고, 육아 부담을 줄이기 위해 종합적인 지원을 마련한다고 약속했다. 실제 올해 사업을 보면, 육아휴직도 돌봄 연령을 만8세 이하와 초등학교 2학년으로 확대한 것은 고무적이다. 취약지역에 산부인 진료가 가능하도록 전국 19개소를 늘리고, 예방접종비 부담도 덜 수 있다. 또한 저소득층 영아에 분유와 기저귀를 지원할 명목으로 50억 원이 확정되었다. 반면, 셋째 자녀 대학등록금 지원은 애초 공약과 다르게 소득을 연계한 지원으로 바뀌어 혜택 대상이 확연히 줄었다.

표7. 박근혜 정부의 공약과 2014년 계획안 비교 및 평가: 일가정 양립 분야

구분	박근혜 정부 공약		2014년 계획
	공약명	세부내용	
일가정 양립	임신과 육아부담 완화를 위한 종합육아서비스 지원체계 마련	임신기간 근로시간 단축	없다
		'아빠의 달' 도입	없다
		다자녀 가구 지원 확대(셋째아 대학등록금 전액 지원)	1225억원 신설
		맞춤형 보육 시스템	아이돌보미 지원비 500원 인상해 5500원
		육아휴직 확대	만6세 이하에서 '만8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하'로 확대
	임신과 출산 국가 부담 확대	임신과 분만 취약지역 의료지원 확대	외래 산부인과 8개소 확대, 순회진료 10개소, 거점의료기관 시범 1개소(12억원)
		저소득층 영아 분유, 기저귀 지원	50억원
		난임 부부 지원비 확대	없다
		12세 이하 필수 예방 접종비 무상지원	폐렴구균 포함해 예방접종 무료 전환
		고위험 산모 및 신생아 지원	통합치료센터 3개소 설치(30억원)

자료: 새누리당, 2012; 예산결산특별위원회, 2013.10.

2014년 전망 보고서

특히 부모의 노동 여건과 연계되어야 할 과제들은 전혀 해결되지 않고 있다. 아빠의 달 도입이나, 임신기간 근로시간 단축은 박근혜 정부의 주요 공약이었으나, 준비되지 않았다. 노동시간을 줄이는 노력 보다는 노동 시간이 짧은 시간 선택제 일자리를 늘려 제도 개선은 이뤄지고 있지 못하다. 육아휴직제를 초등 저학년 이용까지 확대한 점은 좋으나, 근본적으로 육아휴직제를 사용하기 어려운 노동 환경과, 접근조차 힘든 비정규직과 자영업자를 위한 개선안이 없는 이상 피부에 와 닿는 정책이 되지 못한다.

4) 유보통합 → 부모의 요구와 우선순위 다르고, 재정 부담 최소 2조원 이상

국무조정실 산하에 있는 유보통합위원회가 유보통합의 발전 방향을 정했다. 올해는 유치원과 어린이집의 정보를 공시하고, 평가와 회계 등 관리를 통합하겠다는 정도다. 이후 단계적으로 결제카드를 통일하고 교사 양성과정을 연계하며, 2016년에서야 채용부터 관리부처를 합치고, 어린이집과 유치원간의 격차를 해소해가겠다고 한다. (<연합뉴스>, 2013.12.4)

표8. 박근혜 정부의 공약과 2014년 계획안 비교 및 평가: 유보통합

구분	박근혜 정부 공약		2014년 계획
	공약명	세부내용	
유보통합	유치원과 어린이집 통합		통합위원회 구성, 시범사업

자료: 예산결산특별위원회, 2013.10.

이 같은 정부의 구상은 유보통합이 원래 추진되었던 배경과는 거리감이 느껴진다. 유치원은 교육부가, 어린이집은 보건복지부가 관리하면서 생겨나는 재정지원이나 관리나 평가의 문제, 그리고 유치원과 어린이집의 질적인 격차로 인해 유보통합에 관한 논의가 공론화되었다. 그러나 정부의 구상은 쉬운 과제를 중심으로 나열하고 있어 박근혜 정부 임기 막바지에 유보통합이 얼마나 실현될 수 있을지 의구심이 든다. 유보통합에서 시급히 해결해야 할 과제에서도 부모들과 시각차가 존재한다. 부모들의 관심사는 부모 부담액 규모나 교사자격 기준 차이의 축소이다. 이를 위해서는 열악한 어린이집의 교육활동 및 교사 수당을 유치원 수준으로 맞춰야 하는데, 이를 위해서는 적어도 국가의 추가 재원이 2조 원 가량 더 필요하다 (육아정책연구소, 2013.11). 이렇듯 유보통합의 우선순위나, 상당한 추가 재원, 부처 간 갈등 등은 넘기가 쉽지 않는 쉽지 않은 과제들이다.

2014년 전망 보고서

표9. <종합> 박근혜 정부 공약과 2014년 계획 평가

구분	박근혜 정부 공약		2014년 계획	평가
	공약명	세부내용		
무상 보육	만5세까지 국가 무상보육	정부분담율 20%p 인상	정부분담율 15%p 인상	국회 합의안보다 5%p 부족
	만5세까지 국가 무상유아교육	누리과정 2016년까지 30만원 지원	22만원 지원	24만원으로 인상되지 못하고 전년 대비 동결
양질의 보육	믿고 맡길 수 있는 어린이집 확대	국공립어린이집 50개 신축과 기존 100개 전환	150개소 확대 계획	정부지원은 실제 필요금액의 1/10 수준, 지방정부의 책임 막중
		공공형 어린이집 확충	300개소 늘려 1800개소로 확대	실제 이행은 목표치보다 200~300개소 부족
		보육교사 급여인상	영아교사근무환경개선비 3만원 인상	근본적으로 교사임금 인상 안돼
일가정 양립	임신과 육아부담 완화를 위한 종합육아서비스 지원체계 마련	임신기간 근로시간 단축	없다	준비안됨
		'아빠의 달' 도입	없다	준비안됨
		다자녀 가구 지원 확대(셋째아 대학등록금 전액 지원)	1225억원 신설	소득과 연계해 지원 대상 축소
		맞춤형 보육 시스템	아이돌봄비 지원비 500원 인상해 5500원	낮은 임금은 보육서비스 확대 걸림돌
		육아휴직 확대	만6세 이하에서 '만8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하'로 확대	돌봄 연령, 초저학년으로 확대
	임신과 출산 국가 부담 확대	임신과 분만 취약지역 의료지원 확대	외래 산부인과 8개소 확대, 순회진료 10개소, 거점의료기관 시범 1개소(12억원)	협소하지만 시작
		저소득층 영아 분유, 기저귀 지원	50억원	신설
		난임 부부 지원비 확대	없다	일부 제도 개선 이외 지원 확대는 없음
		12세 이하 필수 예방접종비 무상지원	폐렴구균 포함해 예방접종 무료 전환	민간병원 이용비 부담 덜어
		고위험 산모 및 신생아 지원	통합치료센터 3개소 설치(30억원)	협소하지만 시작
돌봄	초등학교 온종일 돌봄학교 운영	2014년 맞벌이 가정 등 초등1, 2학년 오후5시까지 '온종일 돌봄 학교', 오후 10시까지 연장	시설비의 70% 부담 1008억원	전체 예산의 16.5% 지원에 불과, 지방정부 책임 떠넘겨
		돌봄 교실 무상지원	미지수	미지수
	방과 후 학교 무상지원		미지수	미지수
유보 통합	유치원과 어린이집 통합		통합위원회 구성, 시범사업	부처통합은 후순위로 밀려나, 통합가능성 낮춰

자료: 새누리당, 2012; 예산결산특별위원회, 2013.10.

3. 결론 및 전망

박근혜 정부의 공약대로 '확실한 국가 책임 보육'을 이행하기 위해서는 우선 국가 재정 책임을 높여야 한다. 현재 박근혜 정부가 하겠다는 영유아 무상보육이나 교육, 무상보육 및 교육비 현실화, 방과 후 돌봄 교실 맞벌이 이용 확대 등의 주요 정책들이 사실상 지방정부의 재정사정에 좌지우지되고 있다. 지난해는 보육예산이 국회 합의안보다 적게 책정되면서 보육대란을 야기했고, 올해 배정된 예산도 충분치 않아 갈등의 씨앗이 될 전망이다.

새 정부는 보육정책의 기조도 바꾸어야 한다. 현재 보육료지원이나 양육지원으로 한 아이 당 매월 10~40만원 정도의 정부 지원을 하고 있으나, 이는 여성의 경제활동을 독려하거나, 아이를 더 낳아 기를만한 토대로는 너무도 부족한 수준이다. 사교육 부담이 영유아기로 내려와 아이 한 명에게 투자해야 할 재정적 부담은 더 커져간다. 박근혜 정부가 말 그대로 국가 책임 보육을 실현하려면, 아이도 부모도 같이 성장할 수 있는 실질적인 개선안이 제안되어야 한다.

OECD 보육위원회에서는 양질의 보육을 위해 5가지 수단을 제시하고 있다. OECD가 제시한 기준과 우리의 보육 현실과 연계해 고민을 해보면, 다음과 같다. 첫째, 질적 목표와 자원 배분을 위해서는 기관들의 투명성 확보, 사립기관 규제 관리, 양질의 서비스를 위한 재원 마련 등을 고민해야 한다. 둘째, 교육과정 개발과 실행을 위해서는 유치원과 어린이집의 공통 누리과정, 초등 연계한 교육, 기승하는 사교육 등의 문제를 개선해야 한다. 셋째, 교사의 근무환경과 관련해서는 교사 대 아동비율 축소, 경쟁력 있는 임금과 혜택, 적정 근무시간과 업무량 등이 이루어져야 한다. 넷째, 가족과 지역사회의 참여를 위해서는 부모참여를 확대하고, 보육운영위원회를 어떻게 실제화 할 것인가가 관건이다. 다섯째, 서비스 질 향상을 위해 상시 모니터링을 병행해야 할 것이다.

특히 우리는 국공립 인프라를 늘리면서 동시에, 전 어린이집에서 근무하는 보육교사의 노동환경을 개선해가야 한다. 아이를 돌보는 교사의 노동권이 제대로 보장되어야만 질 높은 보육도 가능하다. 기존의 보육의 양적 확대 기조에서 이제는 양질의 보육 패러다임으로 전환해, 교사의 노동환경 개선부터 시작해야 한다.

2014년 전망 보고서

표10. OECD가 제시한 양질의 양육의 교육과 보육을 위한 정책 수단과 우리의 과제

OECD가 제시한 정책 수단			한국 보육 현실에 던지는 물음들
구분	내용		
정책수단1	질적 목표와 규정 설정	명확한 질적 목표를 설정하고, 전략적으로 자원을 배분하는 문제	기관들의 투명성, 사립기관 규제 관리, 양질의 서비스 위해 재원 마련되었는가?
정책수단2	교육과정 개발과 실행	영유아의 발달에 긍정적인 보육 및 교육 기준이 채택되고, 기관과 부모가 협력해 시행	어린이집과 유치원의 공통 누리과정 진행, 초등 연계한 교과 중심의 교육 기승, 사교육없는 보육과 교육의 방향은?
정책수단3	교사의 근무환경, 자격, 교육 개선	교사의 업무 만족도와 영유아 보육과 교육의 질은 높은 상관성이 있는 만큼, 근무환경 개선 중요	교사대 아동비율 축소, 경쟁력있는 임금과 혜택, 적정 근무시간과 업무량, 낮은 이직률, 양질의 물리적 환경, 유능하고 지지하는 기관장 등을 어떻게 개선해갈 것인가?
정책수단4	가족과 지역사회의 참여	부모참여를 통한 의사결정과정정이 이뤄지고, 지역사회와 협력하고 그 자원을 활용	부모참여 확대, 보육운영위원회 시행, 지역사회와 연계한 자원 활용 방안은?
정책수단5	자료 수집, 연구, 모니터링 발전	양질의 보육과 교육 서비스에 평등하게 접근하고, 서비스 혜택을 받도록 모니터링	서비스의 질에 대한 다양한 모니터링이 상시적으로, 꾸준히 진행되고 있는가?

자료: OECD, 2012; 문무경·최윤경, 2012 참고 재구성.

앞으로 보육분야에서는 가족과 지역사회의 참여도 중요한 자원이 될 것이다. 어린이 집의 폐쇄성이나, 재정 지원을 받는 시설이라는 특성 때문에 나타나는 낮은 공적 책임감 때문에 기관보육에 대한 불신이 팽배하다. 보육예산 중에서 관리와 감독비용이 가파르게 늘고 있으나, 이만으로는 부족하다. 이에 대한 대안으로 기관보육 밖에서는 부모들이 참여하고 지역사회가 결합한 부모 참여형 협동조합이 등장하고 있다. 간단한 부모 모임에서 협동조합형 어린이집에 이르기까지 다양한 형태의 보육이 실험되고 있다. 기관보육 중심으로 이뤄진 보육정책이나 국가 지원도, 이제는 눈을 돌릴 때다. 지역사회에서 일어나는 사회적 협동의 육아실험이 더 단단히 뿌리내릴 수

있도록 도움을 줘야 한다.

새사
연

2014년 전망 보고서

[참고자료]

- 국가인권위원회, “보육교사 인권상황 실태조사”, 2013.
- 문무경·최윤경, “OECD 유아교육과 보육의 질 향상 방안 연구”, 육아정책연구소, 2012.2.
- 보건복지부, “2012년 전국보육실태조사”, 2013.
- _____, “2014년 확정예산” 보도자료, 2014.1.
- 서울시, “정부 중앙-지방간 기능 및 조정 방안 서울시 입장 발표 참고자료”, 2013.10
- 새누리당, “박근혜 공약집”, 2012.
- 〈연합뉴스〉 ‘유보통합(유아교육·보육)’ 2016년까지 단계적 추진, 2013.12.4
- 예산결산특별위원회, “2014년 예산안 및 기금운영계획안 검토보고 부처별”, 2013.10.
- 육아정책연구소, “한국형 유아교육 및 보육 발전 로드맵 연구”, 2013.11.
- OECD, "Starting Strong III: A Quality Toolbox for ECEC", 2012.
(<http://www.oecd.org/edu/school/startingstrongiiiqualitytoolboxforecec.htm>)

2014년 전망 보고서

2014년 전망 보고서 목록

날짜	분야	제목	작성자
1월 15일	세계경제	지뢰밭 속 순항?	정태인
1월 16일	한국경제(1)	스스로 지뢰밭을 만드는 박근혜 정부	정태인
1월 17일	한국경제(2)	747에서 474로 갈아탄 근혜노믹스	여경훈
1월 20일	복지정책(1)	박근혜 정부식 보건 의료, 민영화 폭탄	이은경
1월 21일	돌봄정책	진정한 '국가 책임 보육'이 되려면	최정은
1월 22일	주거정책	추후 공개	강세진
1월 23일	복지정책(2)	추후 공개	이은경
1월 24일	노동·고용	추후 공개	김수현
1월 25일	종합	추후 공개	새사연

2014년 전망 보고서 발간

불안한 미래, 한국 사회의 새로운 이정표를 제시하는 2014년 전망 보고서. 현재의 위치와 앞으로의 방향을 제시합니다. [경제/노동/주거/복지 분야]

정회원 가입하기

새사연은 회원들의 참여와 후원으로 운영되는 독립 민간 연구원입니다. 2012년 한국경제신문 선정, 국내 100대 싱크탱크 4위, 더 나아가겠습니다.