

보육서비스의 공공성 확대 전망과 한계

김 종 해(가톨릭대 사회복지학과 교수)

I. 들어가는 말

1991년 영유아보육법이 제정된 이후 우리나라의 보육 사업에는 많은 변화와 발전이 있었다. 법 제정 이후 정부는 지속적으로 보육서비스의 공급을 확대하기 위해 노력하였으며 1995년부터 1997년까지 보육시설 확충 3개년 계획을 시행하기도 하였다. 이에 따라 보육법이 제정되던 당시인 1991년에 보육 시설 3,670개소, 보육 아동 89,441명(91년 12월 말 현재)에서 2004년 12월 말 현재로 보육시설 26,903개소에 보육아동 930,252명으로 양적 확대가 이루어졌다. 이러한 양적 확대는 보육 수요자들이 보육 서비스를 보다 용이하게 이용할 수 있는 기회를 증가시켰다는 점에서는 긍정적인 결과라고 할 수 있다.

그러나 이러한 양적 확대가 반드시 긍정적인 결과만을 가지고 있는 것은 아니다. 1991년 영유아보육법 제정 이후 우리나라의 보육정책의 기조는 이중성을 유지하여 왔다. 추상적인 목표 수준에서는 공보육을 지향하기는 했지만 구체적인 정책 실천에서는 저소득층 가정의 자녀에 대한 보육만 정부가 재정을 부담하고 그 외의 가정의 자녀에 대해서는 보호자가 보육 비용을 부담하는 선별주의를 유지하여 왔다.

그 결과 보육서비스를 필요로 하는 부모들이 가능한 부담으로 적절한 서비스를 이용할 수 있는, 양적 보편주의와 질적 보편주의의 문제는 해결하지 못한 채로 남아 있다(‘믿고 맡길만한 어린이집이 없다’는 부모의 말로 대변된다).

다시 말해 우리나라의 보육 정책은 민간시설 중심의 공급확대와 정부 책임의 제한, 그리고 보호자 우선 책임이라는 특징들로 인해 보육서비스의 공급 확충에도 불구하고 이를 실제로 이용하는데 있어서는 비용 부담과 관련하여 형평성과 이용가능성 등의 문제를 야기하고 있으며, 우리 사회의 변화로 인한 새롭게 대두되고 있는 보육서비스에 대한 욕구를 충분히 충족시키지 못하고 있다.

최근 여성가족부는 보육정책 목표의 하나로 ‘민간의존형 보육 ⇒ 보육의 공공성 강화’를 제시하고 그 수단으로 ‘보육료 지원 대상 확대, 국공립시설 확충, 민간시설의 공보육적 성격 강

화'를 언급하고 있다. 이와 관련하여 많은 관계자들이 보육서비스의 공공성 강화에는 동의하고 있다. 그러나 공공성을 강화하기 위한 구체적인 정책 수단 또는 우선순위에 대해서는 차이를 보이고 있는 것도 사실이다. 그 차이는 공공성의 개념 또는 기준에 대한 인식의 차이에서 비롯된다고 할 수 있다.

공공성의 개념에 대한 최소한의 정의에 대해 살펴보고 이를 기준으로 보육서비스의 공공성의 정도에 대해 평가하고 앞으로의 전망에 대해 살펴보기로 한다.

II. 현재 보육서비스의 공공성의 정도

1. 공공성의 개념(기준)

보육의 공공성, 또는 공보육의 강화, 대학의 공공성, 방송의 공공성 등과 같이 공공성이라는 용어는 일상적으로 사용되고 있다. 그러나 공공성이 무엇을 의미하고 구체적으로는 어떤 수단에 의해 강화될 수 있는가에 대해서는 명시적인 언급없이 사용되고 있다.

그렇기 때문에 보육의 공공성을 강화하는 방안에 대해서도 서로간에 주장이 다르다. 어떤 사람은 국공립시설의 확충이 우선되어야 한다는 주장을 하기도 하고 또 다른 사람은 민간시설에 대한 지원을 확대하여 공적 성격을 강화할 수 있다고 주장하기도 하고, 민간보육시설을 법인화하는 방안을 강구해야 한다고 주장하기도 한다.

사전적으로는 공공성을 '한 개인이나 단체가 아닌 일반 사회 구성원 전체에 두루 관련되는 성질'¹⁾로 정의된다. 이는 공공성이 사적 영역이 아닌 공적 영역을 의미하고 있으며, 공익의 개념이 내포되어 있다.

또한 영영사전²⁾에 따르면 public을 'relating to the government or state, or things that are done for the people by the state.' 'people in general, or to all the people in a particular country or community' 등으로 정의하고 있다. 이에 따르면 공공성이란 모든 사람에게 관계된, 개인적, 배타적이 아닌 공개된, 그리고 '정부가 수행하는 일'이라는 의미 등을 내포하고 있다. 이는 공공성이 확보되기 위해서는 시장 방식이 아닌 공적 방식으로 재화의 공급과 소비가 이루어져야 한다는 것을 보여준다.

여성가족부의 정책 목표와 수단에는 공공성의 의미로 3가지를 내포하고 있다. 첫째는 비용의 문제이고 둘째는 전달체계로서의 공적 기관, 셋째는 민간부분의 공적 성격이다. 다시 말해 여성부의 정책 목표에는 보육서비스가 공적 부담으로 제공되어야 하며, 보육시설이 공적 기관

1) 표준국어사전

2) <http://eedic.naver.com>

을 통해 제공될 필요가 있고 민간 시설의 경우에도 공적인 방식으로 운영되어야 한다는 의미를 내포하고 있다고 할 수 있다.

이상의 논의를 종합한다면 공공성의 의미를 1) 공적 전달체계, 2) 공적 재정, 3) 전달체계의 사회적 책임으로 정의할 수 있으며, 이러한 기준으로 보육서비스의 공공성을 평가할 수 있을 것이다.

2. 보육서비스의 공공성

지금까지 우리나라 보육정책의 특징은 보호자 비용부담의 원칙과 민간시설을 중심으로 한 서비스 공급 확대 위주의 정책이라고 요약할 수 있다. 1995년부터 1997년까지의 보육사업확충 3개년 계획이 그 전형적인 예라고 할 수 있다. 그 결과 보육서비스는 양적으로는 급격하게 확대되었지만 보육서비스의 질적 내실화나 공공성 확보는 실패했다고 할 수 있다. 다시 말해 우리나라 보육정책의 가장 큰 문제점은 과도한 민간 의존성으로 보육 서비스의 공공성의 확보가 미흡한 것이라고 할 수 있다.

1) 전달체계 측면에서의 공공성: 보육시설 및 보육아동수로 본 민간 의존성

공공성이라는 점에서 현행 보육제도의 가장 큰 문제점은 민간 의존도가 과도하다는 점이다. 구 영유아보육법 제1조 목적에 대상을 ‘보호자가 근로 또는 질병 기타 사정으로 인하여 보호하기 어려운 영아 및 유아’로 한정하는 것이나 구 영유아보육법 제3조 2항에 ‘국가와 지방자치단체는 보호자와 더불어 영유아를 건전하게 보육할 책임을 진다’고 규정하였음에도 불구하고 구 영유아보육법 제21조 비용의 부담에서 ‘보육에 필요한 비용은 보호자가 부담하는 것을 원칙’으로 하고 정부는 일부 빈곤계층에 대한 전부 또는 일부를 보조하도록 규정한 결과 과도하게 민간에 의존하게 되었다.

<표 1> 보육시설의 현황(2004년 말 현재)

		전체	국공립	법인	법인외	민간	직장	가정
시설수	개소	26,903	1,349	1,537	966	12,225	243	10,583
	(비율)	100%	5.0%	5.7%	3.6%	45.4%	0.9%	39.3%
아동수	정원	1,133,589	113,620	155,183	54,294	617,442	14,666	178,384
	(비율)	100%	10.0%	13.7%	4.8%	54.5%	1.3%	15.7%
	현원	930,252	107,335	135,531	48,414	507,398	11,787	119,787
	(비율)	100%	11.5%	14.6%	5.2%	54.5%	1.3%	12.9%
	총족률	82.1%	94.5%	87.3%	89.2%	82.2%	80.4%	67.2%

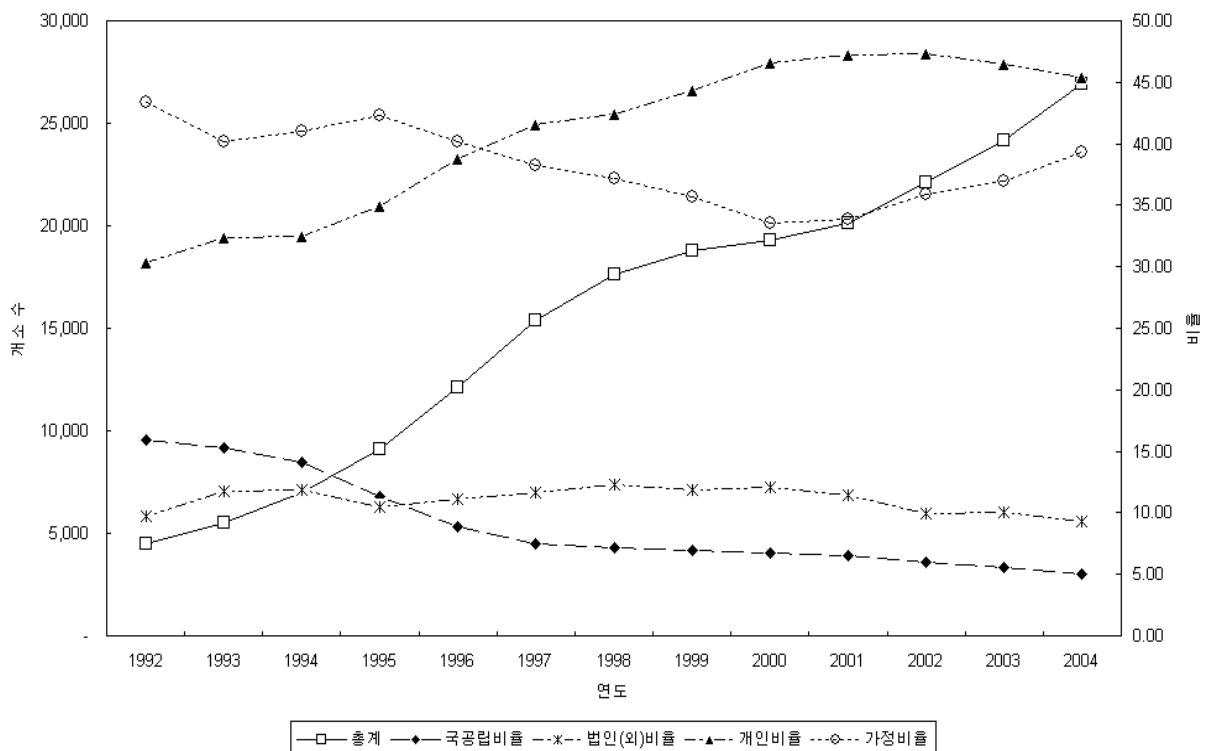
출처 : 여성부, 보육통계

위의 <표 1>은 현재의 보육시설 및 보육아동 현황이다. 이 표를 보면 보육시설과 보육아동의 구성비에서 민간이 차지하는 비율이 월등하게 높은 것을 알 수 있다. 전국 기준으로 보육시설은 국공립이 5.0%에 불과하다. 이에 비해 민간시설과 가정보육시설은 그 합이 84.7%를 차지하고 있다.

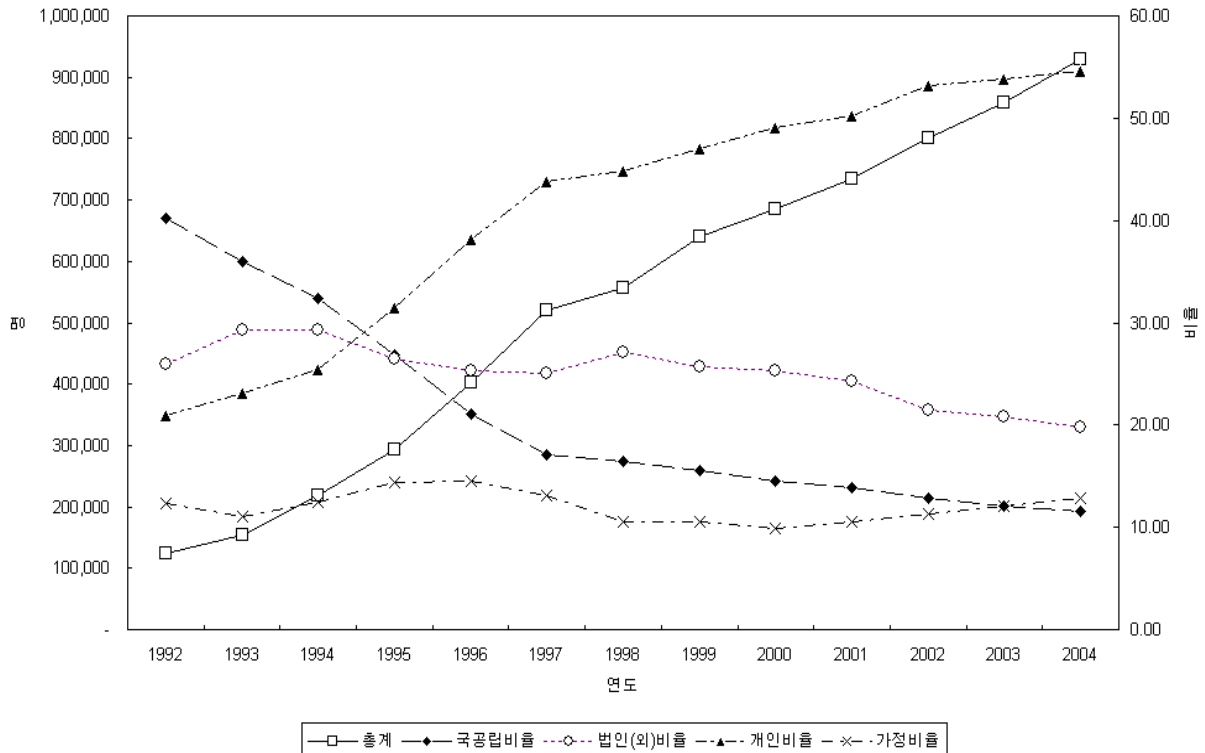
보육아동 수에 있어서는 국공립과 법인시설의 아동비율이 26.1%이며, 민간과 가정시설이 약 67.4%를 차지한다(현원 기준). 이러한 수치는 우리의 보육서비스가 시설 수나 아동 수에 있어 절대적으로 민간시설에 의존하고 있음을 보여주는 것이다. 그리고 이러한 결과가 나타나는 이유는 보육정책이 정부는 저소득층 가정의 자녀만 담당하고 나머지는 보호자 책임(비용 부담)의 원칙과 민간시설에 의존해 이루어져 왔기 때문이다.

문제는 민간 의존 경향은 일시적인 것이 아니라 지속적으로 심화되어 왔으며, 특히 1995년부터 1997년까지 보육시설 확충 3개년 계획의 실시 이후에 더욱 심화되었다는 점이다.

다음 그림들을 보면 우리나라의 보육서비스가 어느 정도 민간에 의존하면서 양적으로만 성장해왔는지를 쉽게 알 수 있다.



<그림 1> 시설 유형별 시설 구성비 추이



<그림 2> 시설유형별 아동 구성비 추이

위의 그래프를 보면 시설수에 있어서 국공립시설이 차지하는 비율은 계속 감소하고 있으며 민간시설이 차지하고 있는 비율은 계속 증가하고 있으며 이 격차가 보육시설 확충 3개년 계획 중 2년차 사업이 끝난 96년 이후에 더욱 커지고 있음을 보여준다.

보육아동수의 비율의 변화추이도 시설 비율의 변화추이와 비슷하다. 민간시설을 이용하는 아동의 비율은 꾸준히 증가하고 있는 반면 국공립시설을 이용하는 아동의 비율은 계속해서 감소하고 있으며 그 격차는 지속적으로 벌어지고 있음을 알 수 있다.

2) 재정측면에서의 공공성: 보육재정으로 본 민간 의존성

보육재정의 측면에서도 민간의존성을 쉽게 파악할 수 있다. 현재 정확한 보육비용의 추계는 어렵다. 그 이유는 보육료가 시도별로 별도로 고시되고 있으며, 실제 민간개인시설이나 놀이방의 경우에는 기타 비용까지를 포함한 실제 보육료를 파악하기 어렵기 때문이다. 그러나 보건사회연구원의 조사 결과에 따르면 총 보육비용중 국가가 부담하는 비율은 25-30%내외 정도로 추산된다.³⁾

이러한 조사 결과에 의하면 보육비용의 70%이상을 보호자가 부담하는 것으로 이는 다른 나라들의 보육비용 부담비율에 비해 정부의 부담 비율이 현저히 낮다는 것을 보여준다. 다시 말

3) 보건복지부·한국보건사회연구원, 2002.(보사연, 2002년도 전국 보육실태조사 보고)에서 인용한 내용임.

해 보육비용의 분담이라는 점에서 우리의 보육서비스는 보호자의 비용 책임이 과다하게 강조된 공공성이 부족한 형태라도 할 수 있다.

〈표 2〉 보육비용의 국가와 보호자의 분담(단위:백만원, %)

구 분	2001(보육료 기준)		2002(보육료 기준)		2002(총 보육비용 기준)	
	비용	백분율	비용	백분율	비용	백분율
보육료 수입1)	1,153,889	84.5	1,208,007	81.5	1,471,546	86.9
- 부모부담	1,011,315	72.1	999,865	69.9	1,263,404	74.6
- 아동별 지원	142,574	12.4	208,142	14.6	208,142	12.3
시설별 지원	213,875	15.5	221,668	15.5	221,668	13.1
총 비용	1,367,764	100.0	1,429,675	100.0	1,693,214	100.0

주: 1) 2002년도 보육료 수입은 본 가구 보육실태조사에서 산출된 일반아동 연령별 평균 보육료 및 총 보육비용을 적용하여 각 연령별 보육아동수와 곱하고 이를 합산하여 다시 12개월을 곱하여 산출하였음.

자료: 서문희·이상현, 「보육사업 평가」, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2002.

지금까지 살펴 본 것처럼 보육시설의 수, 시설별 보육아동의 수 또는 보육재정의 측면에서 살펴보았을 때 우리나라의 보육서비스는 보호자의 책임을 강조하고 서비스 공급을 민간에 의존하고 있다는 점에서 공공성이 미흡하다.

3) 형평성의 문제

형평성의 문제는 보육재정의 문제에서 파생된 문제로 비용 측면에서의 이용의 용이성과 관련된 문제이다. 형평성은 보육시설의 민간의존에 기인한 문제인 시설간 형평성의 문제와 보육비용 부담의 문제인 계층간 형평성의 문제로 나누어 살펴볼 수 있다.

① 시설간 형평성

현재 보육료는 시설유형별로 달리 책정되어 있다. 뒤의 <표 18>에서 보는 것처럼 정부지원 시설과 비지원시설간에는 최저 45,000원(3세 이상)부터 최고 166,000원(2세, 경기)의 보육료 차이가 있다. 이러한 보육료의 차이는 현행 보육비용 지원 방식 때문에 나타난다. 현재의 보육비용 지원 방식은 인건비 지원(또는 시설별 지원)과 아동별 지원으로 2원화되어 있는데 아동별 지원은 이용하는 시설의 유형에 관계없이 보호자의 소득에 따라 지원이 되지만 인건비 지원은 국공립이나 법인 등의 정부지원시설에만 지원되기 때문에 인건비를 지원받는 정부지원 시설과 지원받지 못하는 비지원시설간에 보육료에 차이가 나타나게 된다. 또한 지역에 따라 보육료가 다른 것은 현재 보육료는 시도지사가 고시하게 되어 있기 때문이다.

<표 3> 서울·경기의 보육료(단위: 천원)

		2004년			2005년		
		정부지원시설	민간	가정	정부지원시설	민간	가정
0-1세	서울	222	338(116)	362(140)	264	350(86)	362(98)
	경기	257	367(110)	394(137)	299	383(84)	413(114)
2세	서울	182	274(92)	362(180)	217	288(71)	362(145)
	경기	212	300(88)	394(182)	247	315(68)	413(166)
3세 이상	서울	126	176(50)	211(85)	153	198(45)	225(72)
	경기	131	184(53)	223(92)	153	198(45)	234(81)

이러한 보육료의 차이에 따라 인건비를 지원 받는 시설을 이용하는 아동(보호자)과 인건비를 지원받지 않는 시설을 이용하는 아동(보호자)간에 비용부담이 다른 시설간 형평성의 문제가 발생하게 된다. 인건비 지원시설을 이용하는 경우 보육료는 적게 내면서도 상대적으로 양질의 서비스를 이용하게 되며, 반면 인건비를 지원받지 않는 시설을 이용하는 경우 보육료는 보다 많이 부담하면서도 양질의 서비스를 이용할 수 없게 된다.

<표 4> 보육시설유형별 월평균 비용(단위: 천원, %)

구분	전체 비용(A)	순 보육비(B)	추가비용(A-B)	소득 대비 비율
전체	164.7	136.4	28.3	8.33
국공립	151.0	124.2	26.8	8.01
법인	151.0	126.7	24.3	8.02
단체	146.4	125.0	21.4	6.61
민간	175.6	141.8	33.8	8.94
직장	128.7	119.7	9.0	3.16
가정	218.0	207.6	10.4	8.06

*출처 : 한국보건사회연구원(서문희 외, 2005) 『2004년도 전국 보육교육 실태조사 1 - 보육교육 이용 및 욕구 실태조사 보고』, p. 181에서 발췌

이러한 시설간 형평성의 문제는 정부지원시설의 접근성으로 인해 지역간 형평성의 문제를 파생시키기도 한다. 보육시설을 이용하는 보호자가 시설의 선택에 제약이 있는 상태에서 정부지원시설에 대한 접근의 제약은 자신이 살고 있는 지역에 정부지원시설이 있는가 없는가에 따라 보육비용 부담과 이용하는 보육서비스의 질에 차이가 나는 지역간 형평성의 문제도 파생시키게 된다.

② 계층간 형평성

계층간 형평성의 문제는 계층에 따라 보육비용 부담 비율에 역진적 현상이 나타나는 것을 말한다. 2004년도 보육실태조사에 따르면 소득이 증가함에 따라 월평균 보육비용도 증가하지만 오히려 소득대비 총비용의 비율은 대체로 줄어드는 경향이 있음을 알 수 있다.

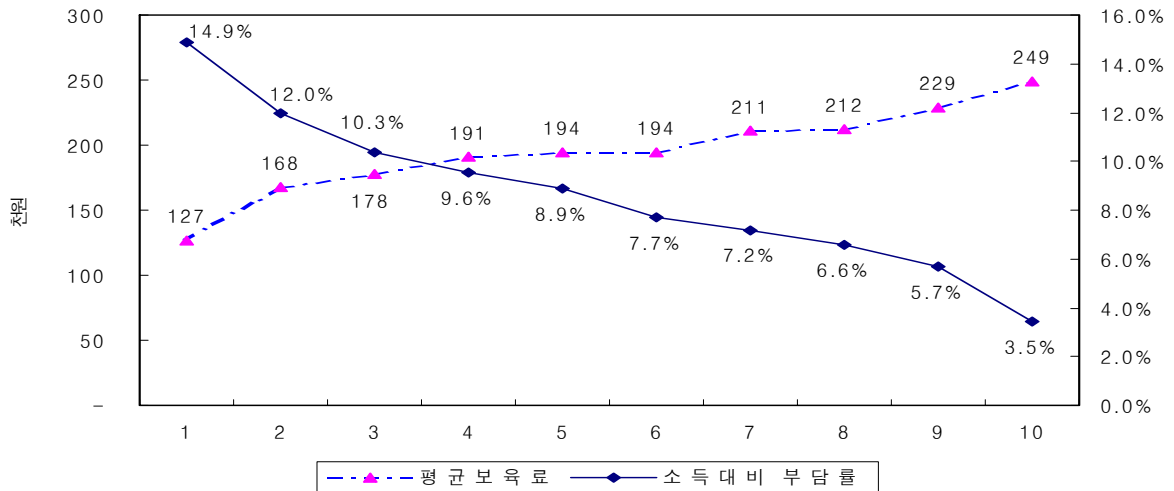
소득이 낮은 계층에서 보육비용 부담액이 적은 것은 정부의 보육료 지원때문이라고 해석할 수도 있지만 다른 한편으로는 보호자의 비용 부담 능력에 따라 이용하는 서비스의 내용이 달라지는 문제도 내포하고 있다(주로 추가비용의 차이는 서비스 내용의 차이라고 해석할 수 있다). 이는 계층에 따른 보육서비스의 격차가 발생하는 문제라고 할 수 있다. 또한 소득에 대한 비용의 비율이 역진적으로 나타나는 것은 형평성의 문제가 보다 심각한 문제라고 할 수 있다.

<표 5> 가구소득별 월평균 보육비용(단위: 천원, %)

가구소득	전체 비용(A)	순수보육비(B)	추가비용(A-B)	소득대비 비율
99만원 이하	92.3	70.3	22.0	12.80
100 ~ 149만원	140.0	110.5	29.5	12.47
150 ~ 199만원	148.1	115.2	32.9	9.34
200 ~ 249만원	170.5	132.4	38.1	8.18
250 ~ 299만원	168.3	132.0	34.3	6.73
300 ~ 349만원	195.8	157.6	38.2	7.53
350 ~ 399만원	204.0	158.0	42.0	7.01
400 ~ 499만원	196.0	156.7	39.3	5.54
500만원 이상	207.9	171.2	36.7	5.66

출처 : 한국보건사회연구원(서문희 외, 2005) 『2004년도 전국 보육·교육 실태조사 1 - 보육·교육 이용 및 육구 실태조사 보고』, p. 179

이러한 소득대비 비용부담률을 소득 10분위계층별로 살펴보면 부담률의 역진성을 보다 명확히 볼 수 있다. <그림 3>을 보면 평균 보육료 및 교육료는 역시 소득의 상위계층으로 올라갈수록 증가하는 것으로 나타나지만 소득대비 부담률은 반대로 감소함을 알 수 있다. 하위 1~3분위 계층의 부담률은 10%를 상회하지만 최상위 10분위계층은 단지 3.5%만을 부담하며 중간계층은 대개 7-8%를 부담하고 있다.



출처: 한국조세연구원(박기백 외, 2005), 『표준보육교육단가 및 적정부담수준에 관한 연구』, p. 164

<그림 3> 평균보육 및 교육료 및 소득대비 부담률 추이 (기관-지출가구 2004)

4) 보육 시설의 사회적 책임

전달체계로서의 보육시설의 사회적 책임 측면에서의 공공성은 보육시설이나 보육재정처럼 양화시켜 평가하기 어렵다. 그러나 잇따르고 있는 보육시설의 사고들(보육시설에서의 횡령, 급식의 문제, 아동학대 등의 문제 등)은 보육시설의 사회적 책임 수행이 적절치 못함을 보여주는 사례들이라고 할 수 있다.

보육시설의 사회적 책임이 미흡한 이유는 여러 측면에서 살펴볼 수 있는데 첫째는 국공립 시설의 위탁의 문제이다. 현행 국공립시설의 대부분은 민간에 위탁 운영되고 있다. 따라서 수탁자의 선정은 보육서비스의 질과 시설의 투명한 운영에 절대적인 영향을 끼친다. 그러나 시군구에 위임되어 있는 위탁 절차와 기준이 명료하지 않으며, 일부 지역에서는 지역 정치와 관련되어 어린이집 문제의 출발점이 되고 있다.

둘째로는 보육시설의 기준의 문제이다. 기존의 보육정책은 공급의 확대와 규제 완화 정책에 의해 보육 서비스의 질적 향상에 중요한 기준들을 완화(악화)시켰다. 대표적인 것이 1인당 시설 면적, 교사 1인당 아동 수의 비율 등이 악화된 것들이며, 보육시설의 설립이 허가제에서 신고제로 전환된 것들이라고 할 수 있다.⁴⁾ 보육 서비스의 질에 대한 법적 규정은 규제가 아니라 보호자가 보육서비스를 안심하고 이용할 수 있도록 하는 기준 또는 보호 기제라는 점에서 기준의 완하는 공공성의 약화라고 평가할 수 있다.

셋째는 시설 운영의 폐쇄성이다. 대개 보육시설에서의 사고는 어린이집이 원장 중심으로 운

4) 시설 기준과 보육교사 대 아동수의 비율은 1994년 2월 영유아보육법 시행규칙의 개정에 의해 이루어졌으며, 신고제로의 변화는 1997년 8월 법 개정으로 인해 1998년 7월부터 시행되었다.

영되며 지방정부의 관리·감독이 부실한데서 나타난다. 어린이집의 인사와 재정 등의 운영이 보육교사나 보호자의 참여 없이 원장 개인 중심으로 운영되며(작년의 법 개정으로 인해 운영 위원회를 설치할 수 있도록 하였으나 아직까지는 임의조항에 불과하여 서울의 경우에는 의무화하고 있지만 이 역시 민간시설까지는 적용되지 못하고 있다), 지방자치단체의 담당 인력 부족으로 인해 사회적 책임에서 문제가 발생할 개연성이 상존하며, 특히 민간시설의 경우에는 지금까지는 지도 감독의 사각지대로 존재하였다.

Ⅲ. 보육서비스의 공공성의 확대 전망

1. 보육재정의 측면

1) 보육예산의 변화

최근 3년간의 보육예산 추이는 다음 <표 6>과 같다. 이에 따르면 최근 3개년간 보육예산이 크게 증가하고 있음을 알 수 있다. 세부적으로는 종사자 인건비 증가에 비해 차등보육료 지원의 예산이 대폭으로 증가되었음을 알 수 있다. 이는 보육료 지원 대상과 지원 비율이 확대된 것과 지원단가의 인상에 기인한다(특히 지원대상의 확대의 영향이 더 크다).

이러한 보육예산의 증가율은 다른 분야의 증가율에 비해 획기적인 것으로 재정측면에서의 보육서비스의 공공성을 높이는데 기여할 수 있을 것으로 평가된다. 그러나 비교의 시작점이 정부 분담률이나 소요 재정에 비해 너무 낮은 점에서 출발했기 때문에 증가율에 있어서는 상대적으로 높다 하더라도 전체적인 보육재정에 비해 정부의 분담률은 아직 충분하지 못하다고 할 수 있다.

<표 6> 보육예산 추이(단위 : 백만원, ()안은 2003년 대비 비율)

구 분	2003년	2004년	2005년	2006년(안)
계	312,012(100)	404,997(129.8)	600,090(192.3)	792,816(254.1)
◦ 보육시설운영 지원	185,645(100)	227,848(122.7)	273,754(147.5)	300,352(161.8)
-종사자 인건비	181,489(100)	218,693(120.5)	262,243(144.5)	282,798(155.8)
-인건비 지원 외	4,156	9,155	11,511	17,554
◦ 보육료 지원	117,143(100)	152,444(130.1)	267,087(228.0)	434,847(371.2)
-0-4세 차등보육료	61,191(100)	93,693(153.1)	169,858(277.2)	271,650(438.9)
-5세아 무상보육료	50,903(100)	53,449(105.0)	76,895(151.1)	128,430(252.3)
-장애아 무상보육료	5,049	5,302	14,220	24,631
-두자녀 보육료	-	-	6,114	9,075
-입양아 보육료	-	-	-	1,061

구 분	2003년	2004년	2005년	2006년(안)
◦ 보육시설 기능보강	6,587	20,821	50,420	50,741
◦ 보육인프라 구축	2,540	3,884	8,829	6,876

3) 보육료 지원의 확대

보육 예산의 확대와 함께 보육료 지원 대상과 지원 비율도 점차적으로 확대되었으며, 앞으로는 지원 대상을 도시 근로자 가구 평균소득의 80% 내지 평균소득 이하의 계층까지 1-2층 정도 더 추가하는 안도 논의중이다. 이렇게 될 경우 보육시설 이용 아동의 70-80%정도가 보육료 지원대상에 포함될 전망이다.

<표 7> 보육료 지원대상 및 지원비율의 변화

구분	개 념	지원비율			
		2003	2004	2005	2006(안)
1층	법정저소득층	100%	100%	100%	100%
2층	최저생계비의 120% 수준	40%	60%	80%	100%
3층	도시근로자가구 평균소득 50% 수준	-	40%	60%	70%
4층	도시근로자가구 평균소득 60% 수준	-	-	30%	40%
5층	도시근로자 가구 평균소득 70% 수준	-	-	-	40%

0-4세에 대한 보육료 지원 확대와 함께 만5세아 무상보육대상도 점차 확대되고 있다. 2004년에는 법정저소득층과 만5세아 기타저소득층 보육료 책정기준에 해당하는 자로 한정하였다가 2005년에는 도시근로자가구 평균소득의 80%까지를 지원하고 있으며, 2006년에는 이를 평균소득의 90%수준까지 지원하는 것을 계획하고 있다. 이처럼 차등보육료 지원과 만5세아 무상보육 지원 대상이 확대되면 보육료 감면 지원 대상이 56만1천명 수준으로 (장애아동(15천명)이나 두자녀 이상(30천명) 보육료 지원을 제외하더라도) 확대되어 전체 보육아동의 약 60%에 이를 것으로 전망된다.

이러한 보육료 지원 대상과 비율의 확대는 앞서 본 것처럼 보육예산의 증가의 의해 가능해진 것으로 재정측면에서 정부의 분담률을 높이고 계층간의 형평성을 강화시켜 보육서비스의 공공성을 강화시킬 수 있을 것으로 평가된다. 그러나 단기적으로는 금년의 경우 평균 소득 60%수준까지의 지원 대상에 적용되지 못한 아동은 보육료 부담이 인상되었다(특히 정부지원 시설 이용 아동의 경우).

4) 보육료 지원 방식의 변화 논의

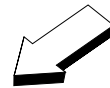
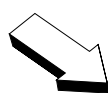
현재 보육료 지원 방식과 관련하여 인건비 지원과 아동별 지원으로 2원화되어 있는 지원방식을 아동별 지원으로 통합하는 방안에 대해 논의중이다(이미 2005년에도 인건비 지원의 비율이 원장은 90%에서 80%로, 보육교사는 45%에서 30%로 지원비율을 낮추고 이 예산을 아동별 지원 예산으로 전환하였다. 그러나 아동별 지원 예산의 증가는 보육료 지원대상과 비율의 확대에 따른 증가가 더 크다). 아동별 지원 대상의 확대와 지원 비율의 인상을 전제로 현재 논의되고 있는 지원 방식의 변화를 그림으로 도해하면 다음 <그림 4>부터 <그림 7>까지로 요약할 수 있다. <그림 4>와 <그림 5>는 현행 방식이며 <그림 6>과 <그림 7>은 대안으로 논의되고 있는 방식이다.

<그림 4> 지원시설의 보육비용
(0세기준)

보육 비용(약 77만원)	
보육료 부담(A) 약 28만	정부 지원(B) (인건비 지원 + 아동별 지원) 약 49만원

<그림 5> 개인시설의 보육비용
(0세기준)

보육 비용 (약 45만원)	
보육료 부담(A) 약 30만원	정부지원 (영아담당교사 인건비 + 아동별 지원) 약 15만원



<그림 6> 아동별 지원의 개념(1)

표준보육비용(T) (보육 비용)	
차등보육료(A) (보호자부담)	보육료 지원(B) (정부 지원)
기본적 보조(C)	

<그림 7> 아동별 지원의 개념(2)

표준보육비용(T) (보육 비용)	
차등보육료(A) (보호자부담)	보육료 지원(B) (정부 지원)

<그림 6>과 <그림 7>의 차이는 기본적 보조를 지원하는가 하지 않는가의 차이로, 이는 모든 계층, 특히 일정 소득수준 이상의 계층에 대해 보육비용의 일부를 지원하는 것이 재원 사용의 효율성이나 비용부담의 형평성에서 바람직한가에 대한 문제때문에 기본적 보조에 대해 반대하는 입장도 있기 때문이다.

이러한 변화가 가져올 기대효과는 다음과 같다(그러나 이러한 기대효과는 A, B, C의 비율을 어떻게 조정하는가에 따라 달라지며, 이 비율은 재원의 확보 정도에 따라 달라질 것이다).

- ① 시설간 형평성의 문제가 완화될 수 있다.
- ② 특히 현재 정부지원을 받지 않고 있는 보육시설에 다니는 아동의 경우 보육료의 부담 완화와 보육서비스의 질적 향상이 이루어질 것으로 기대된다.
- ③ 차등보육료를 세분화하여 지원대상을 추가할 경우 계층간 형평성의 문제를 해결할 수 있다.
- ④ 보호자의 체감 보육비용 부담을 완화할 수 있다. 그러나 이를 위해서는 지원 대상을 도시 근로자 가구 평균소득의 80% 내지 평균소득 이하의 계층까지 추가하여 전체 보육시설 이용 아동의 70-80%정도를 보육료 지원 대상에 포함시킬 필요가 있다. 이 경우 필요한 재원은 현재 예산의 2-5배정도가 소용될 것으로 추정된다.

다른 한편으로는 아동별 지원으로 통합될 경우의 역효과로는 다음과 같은 점이 지적되고 있다.

- ① 보육시설의 정원충족률에 따라 시설의 재정 수입이 크게 영향을 받으므로 원아 모집에 대한 과도한 경쟁이 발생할 수 있다.
- ② 정부지원시설이 기존에 가지고 있던 상대적으로 저렴한 보육비용이라는 장점이 없어진다.
- ③ 보육교사와 아동간의 돌봄관계에 왜곡이 발생할 수 있다.
- ④ 표준보육비용의 적용과 지원방식의 통합이 특히 민간시설 보육교사의 처우 개선 효과를 가져온다는 보장이 없다.

보육료 지원방식의 변화와 같이 논의되는 의제중의 하나는 ‘정부지원 예외시설’로 표현되는 부분 자율화의 도입 문제이다. 이는 ‘차별화된 고급 보육서비스에 대한 수요층이 존재하고, 고소득층에까지 기본 보조금을 지원할 필요가 없다’는 주장에 따라 보육시설이 선택에 의해 정부가 책정하는 표준보육료 이상을 수납하는 것을 허용하고 이 시설을 이용하는 아동에 대해서는 정부 지원을 하지 않는다는 것이다. 현재는 이 방안의 도입에 대한 반대로 논의가 보류되었으나 이 방안은 보육서비스를 사유재로 간주하는 인식이 밀받침하고 있는 방안이라는 점에서 보육재정의 확충으로 강화된 공공성을 다시 후퇴시킬 것으로 평가된다.

2. 전달체계의 측면 : 국공립시설의 확충

보육재정측면에서의 공공성 강화는 비교적 빠르게 이루어지고 있다고 평가할 수 있으나 전달체계 측면에서의 공공성 강화는 쉽게 이루어지지 않고 있다. 앞의 <그림 1>과 <그림 2>에서 보았던 것처럼 민간시설의 비율이 점증하고 있다. 또한 국공립시설의 확충은 매년 400개소씩 확충하는 것으로 계획은 되어 있으나 지방자치단체의 협조 부족⁵⁾으로 실천 가능성에 회의적인 의견이 많다. 최근 3년간의 국공립시설 확충 실적은 20개소에 불과하며 금년도에서 계획으로는 400개소가 예정되어 있으나, 신축을 위한 예산은 234개소만이 확보되어 있고, 7월말 현재 114개소만이 신축이 추진되고 있는 실정이다.⁶⁾ 또한 2006년도 예산(안)에는 100개소의 신축예산만이 예정되어 있을 뿐이다. 물론 주택공사의 국민임대아파트단지 보육시설 무상임대나 BTL방식을 활용한 재원의 확보 등을 계획하고는 있으나 국공립시설의 확충은 용이하지 않아 전달체계 측면에서의 공공성은 그리 쉽게 강화되지 않을 것으로 보인다.⁷⁾

<표 8> 국공립시설의 추이 및 확충 계획

구분 \ 년도	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
전체시설	22,147	24,142	26,903	26,900	27,600	28,800	30,000
국공립시설 수	1,330	1,329(-1)	1,349(+20)	1,749	2,149	2,549	2,949
국공립시설 비율	6.0%	5.5%	5.0%	6.5%	7.8%	8.9%	10%

* 2004년까지는 실적, 2005년부터는 계획임.

3. 보육시설의 사회적 책임

보육시설의 사회적 책임과 관련해서는 2004년 영유아보육법의 전문개정과 이에 따른 2005년의 시행령, 시행규칙 개정에서 공공성을 강화할 수 있는 방안들이 일부 도입되었다. 주요 내용들을 요약하면 다음과 같다.

- ① 보육시설 설치의 신고제에서 인가제로 전환: 시설 설치가 신고제로 되어 있어 시설의 기준에 대한 통제가 어려웠던 것을 다시 인가제로 전화함으로써 신설시 시설 기준에 대한 규제가 가능하게 되었다.

5) 지방자치단체의 협조 부족은 단체장의 국공립시설에 대한 이해 부족, 재원의 문제, 기존 시설의 반대 등이 이유로 제시되고 있다. 특히 민간시설의 반대가 심하게 작용하고 있다.

6) 여성가족부, 국공립보육시설 확충방안 보고 자료중.

7) 이 예산에는 주택공사의 협조로 국민임대주택단지내 보육시설의 무상임대로 2008년까지 확충 가능한 270여개소에 대한 예산은 제외되어 있다.

- ② 보육시설 평가인증제 도입: 현재 시범사업이 진행중으로 평가지표에 보육시설 운영의 투명성 및 재정투입 성과 관련 항목을 포함시킴으로써 시설 운영의 공공성 강화에 기여할 수 있을 것으로 기대하고 있다.
- ③ 보육시설 운영위원회 설치 근거 규정: 보육시설에도 운영위원회를 설치하도록 규정하고는 있으나 임의조항으로 한계를 가지고 있다. 설치를 의무화하고 위원회의 공개적 운영, 운영위원회에서 예·결산의 공개 등을 통해 공공성 강화를 기대하고 있다.
- ④ 보육시설 설치 기준 및 종사자 배치 기준 강화: 아동 1인당 보육시설의 면적과 교사 대 아동 수의 비율을 강화하여 서비스의 질적 수준을 강화할 수 있도록 하였다. 그러나 교사 대 아동 수의 비율은 2006년부터 새로운 기준을 적용할 것으로 예정되어 있으나, 시설 면적은 기존 시설의 경우 적용하지 않도록 한 점은 한계로 지적된다. 또한 교사 대 아동 수의 새로운 기준을 적용할 경우 상승될 것으로 예상되는 비용을 어떻게 충당할 것인지도 과제이다.
- ⑤ 보육시설에 대한 처벌 조항 강화

이외에도 민간시설의 공공성을 강화하기 위한 방안으로 보육법인의 도입 방안이 논의되기도 하지만 아직 구체적인 방안이 제시되지는 않고 있다.

IV. 결론

지금까지 ① 보육재정, ② 보육서비스 전달체계, ③ 보육시설의 사회적 책임을 기준으로 보육서비스의 공공성의 정도에 대해 평가하고 현재 이루어지고 있는 변화를 중심으로 앞으로의 공공성에 대해 살펴보았다.

요약한다면 보육비용의 확충이라는 점에서는 공공성의 강화가 비교적 용이하게 이루어질 수 있으나, 공적 전달체계의 구축이라는 점에서는 한계를 가지고 있다. 또한 앞으로 지원방식이 어떻게 결정될 것인가에 따라 형평성의 문제 해결은 달리 이루어질 것이다.

보육시설의 사회적 책임을 강화하는 방안에 대해서는 여러 가지 안들이 논의되고는 있으나 아직까지는 구체적인 효과를 논의하기 어려운 시점이다.

그러나 공공성의 강화를 위한 제반 방안들의 실현 가능성은 결국 보육재정을 얼마나 확보할 수 있는가에 의해 결정된다고 할 수 있다. 현재와 같은 증가율로 보육예산이 몇 년간 확보된다면 보육서비스의 공공성에 대한 기대를 가질 수 있으나 그렇지 않다면 보육서비스의 공공성 강화는 일정한 한계를 가질 수밖에 없을 것이다.