

정 책 과 제 도

보육종합대책의 내용과 문제점

장지연*

◆ 아동보육의 현황과 보육대책의 추진배경

- 2001년 현재 0~5세 어린이는 3,854명이며 이 중에 보육시설을 이용하고 있는 어린이의 수는 703천명으로 전체의 18.2% 수준(표 1 참조)
 - 대상아동수에 보육수요조사(1997년)에서 나타난 수요율 34.8%를 적용하면 보육수요아동수는 1,344천명이므로 보육수요의 약 53%만이 충족되고 있다고 볼 수 있음.

<표 1> 보육수요 충족수준

(단위: 천명, %)

보육대상아동수	보육수요율	보육수요아동수	보육률	보육수요충족률
3,854	34.8	1,344	18.2	53

주: 보육수요아동수는 보건사회연구원(1977)의 보육수요조사에서 나타난 보육수요율(34.8%)을 현재 아동수에 적용한 것임.
 자료: 보건복지부, 『보육사업 활성화 방안』, 2002. 3. 6.

- 그러나 현재 보육시설이 양적인 측면에서 부족한 것은 아니고, 오히려 현재 보육시설의 이용률은 평균 85% 수준에 불과함(표 2 참조).
 - 이는 지역별 보유시설 수급 차질
 - 영아·장애아 보육, 장시간 보육 등 특수서비스시설의 부족
 - 일반보육시설의 보육의 질에 대한 만족도가 낮은 것 등이 당면한 문제로 인식되고 있음.

* 한국노동연구원 연구위원(jchang@kli.re.kr).

<표 2> 보육현황

		전 체	국·공립	민 간				직장	가정 (놀이방)
				소계	개인	단체	법인		
시설 수	개 소	19,533	1,295	11,438	8,950	480	2,008	203	6,597
	비 율	100.0	6.6	58.6	45.8	2.5	10.3	1.0	33.8
아 동 수	현 원	702,860	100,158	521,594	347,494	16,897	157,203	8,025	73,083
	비 율	100.0	14.3	74.2	49.4	2.4	22.4	1.1	10.4
	이용률	84.9	94.3	85.8	84.8	85.8	87.9	78.9	70.6

주: 비율은 시설종류간 백분율이고, 이용률은 정원대비 현원 비율임.

○ 보육시설에 대한 정부의 지원은 2000년부터 빠르게 증가하고 있으나 선진국의 보육 재정분담률에 비하면 아직 매우 낮은 형편임(표 3 참조).

－ 2001년 정부의 보육사업관련 예산은 3,600억원으로 총보육비용의 28%를 재정에서 지원한 것으로 파악됨.

－ 이번 보육종합대책에 포함된 예산증액분 528억원을 포함하면 2002년 예산은 4,883억원

※ 외국의 보육재정분담률은 미국 41%, 일본 54%, 스웨덴 83%

<표 3> 보육관련 사업 예산

(단위: 억원)

	1998	1999	2000	2001	2002(당초)	2002 (추가분 포함)
정부지원예산	2,307	2,355	3,046	3,600	4,355	4,883
(지방비)	(1,220)	(1,246)	(1,596)	(1,904)	(2,265)	2,353

자료: 보건복지부, 『보육사업 활성화 방안』, 2000. 3. 6.

◆ 2002 보육사업 활성화 방안

○ 보건복지부, 노동부, 여성부가 합동으로 발표한 보육사업 활성화 방안의 기본방향

－ 보육시설의 양적 확대와 질적 개선을 추구

－ 보육사업에서 민간기능을 활성화

－ 정부는 특수보육서비스 부문에 대한 지원을 강화하고 보육인프라를 확충하는 역

활을 담당

○ 다양한 보육수요에 부응하는 서비스 다양화

- 영아보육서비스를 확충하기 위해 영아전담시설의 설치기준을 완화하여 가정보육 시설에서 영아보육이 확대될 수 있도록 유도하는 한편 ‘가정보육모 양성과정’을 설치하여 가정보육모자격증제도 도입
- 야간·휴일·24시간 등 시간연장형 특수보육서비스 확대를 위한 예산지원(표 4 참조)
 - ※ 국공립·민간법인시설의 시설비는 영아·장애아 전담시설에만 지원해 왔으나 시간연장형 특수보육서비스에까지 확대
 - ※ 시간연장형 보육서비스의 경우 민간 개인·단체·가정보육시설까지 교사인건비 50% 지원

<표 4> 보육시설 종류와 서비스별 예산지원

	국공립 민간법인	민간 개인·단체·가정	
		현 행	개 선
영아장애아 전담시설	교사인건비 100%	교사인건비 100% (최대 3인)	교사인건비 100% (모든 교사)
시간연장형 특수보육시설	교사인건비 50%	-	교사 인건비 50%
일반보육시설	교사인건비 50%	-	-

- 방과후 보육시설을 확충하고자 초등학교 시설을 활용, 교사인건비 지원
- 공동육아제도 활성화하기 위해 유휴공공시설(학교, 관공서, 노인회관 등)을 공동육아조합에 임대
 - ※ 공동육아제도란 부모들이 조합을 결성하고 일정자금을 출자하여 보육시설을 마련하고, 시설의 운영과 교육프로그램 개발에 직접 참여하는 보육양식(2001년 현재 48개소 결성)
- 직장보육시설을 활성화하고자 고용보험법상의 직장보육시설에 대한 인건비 지원요건 완화하고 당해 사업장 근로자 자녀비율이 50% 이상인 시설에만 운영비(교사인건비)를 지원해 왔으나, 자녀비율 규정을 완화할 예정

○ 보육서비스의 질 제고

- 보육시설에 대한 평가인증제 도입

- 현재 지자체별로 설정하고 있는 보육료 상한선은 정부지원을 받는 시설에 한정하여 적용하되 보육료의 상한선은 시설등급에 따라 차등적으로 결정
- 보육교사의 전문성 제고를 위해 보육교사 처우개선(초과근무수당, 퇴직금 지급, 건강검진 등)과 보육교사의 국가공인 자격증제 도입

○ 보육인프라 확충

- 보육서비스 수급실태조사 실시
- 표준보육과정 개발
- 광역자치단체별 보육정보센터 설치
 - ※ 현재는 서울과 광역시 중심으로 8개 설치되어 있음.
- 기초자치단체에 보육전담공무원 배치

◆ 평가와 대안

○ 이번 보육종합대책에서 핵심적인 부분

- 영아보육인력 확충을 위한 가정보육모제도 도입
- 시간연장형 특수보육서비스를 제공하는 민간보육시설에 인건비 일부 지원
- 보육시설 평가인증제 도입
- 보육료의 상한선 제한을 부분적으로 해지
- 보육교사 처우개선과 국가공인자격증제 도입 등임.

○ 시간연장형 특수보육서비스에 대한 지원방안을 제시한 점은 긍정적으로 평가할 만한 부분이나, 그밖에 다른 대책들에 대해서는 정책방향의 설정에 문제가 있거나 구체적인 실행방안이 수반되지 않아 실효성에 문제가 있음.

○ 보육료의 인상을 초래할 수 있는 부분이 있으며, 보육체계에서 공공성을 확대하기보다는 민간의존도를 높여 나갈 가능성이 있음.

- 보육의 질을 제고하기 위해서 보육료의 상한선 제한을 부분적으로 해지할 것을 검토한다고 하였는데, 이는 단기적으로 보육의 질 향상 없이 보육료의 인상만을 초래할 가능성이 있으므로 이 문제에 대한 대응방안이 함께 강구되어야 함.
- 이 부분에 대하여 여성계는 강력한 비판을 제기하고 있음.

○ 저소득층의 보육지원확대 계획이 불투명하여 보육문제에 있어서의 국가책임을 강화하지 못하였음(표 5, 표 6 참조).

- 저소득층에 대한 보육료 지원은 향후 보육료 부담증가 요인 등을 감안하여 그

지원대상 및 규모를 적정수준으로 조정하고, 현행 100만원인 보육료 소득공제 한도를 확대하는 방안을 검토하기로 하였으나, 이 정도로는 보육문제의 획기적인 해결을 기대하기 어려움.

- 향후 국가의 보육지원은 보육시설에 대한 지원보다는 보육아동에 대한 직접적인 지원을 확대하는 것이 바람직함.
- 보육료 소득공제한도를 확대하는 것과 병행하여 저소득층 가족이 사용한 보육료를 전액환급해 주는 제도를 도입할 필요가 있음. 이 때 저소득층의 기준은 현행 기준을 완화하고 지원단가도 일부 상향조정 필요. 특히 편부모가정일 경우 소득수준의 기준을 대폭완화
 - ※ 현행 보육료 지원대상아동의 기준은 「국민기초생활보장법」에 의한 수급권자의 자녀와 「모자복지법」에 의한 보호대상자, 아동복지시설 아동 등 ‘법정 저소득층’ 아동과 일정소득(재산) 이하의 ‘기타 저소득층’ 아동임.

<표 5> 기타 저소득층 보육료 지원 선정기준(5세 미만 기준)

(단위: 만원)

가구원수	3인까지	4인	5인 이상
가구당 월소득	100	110	120
가구당 재산	3,600	3,800	4,100

<표 6> 2002년 보육료 지원예산

(단위: 백만원, 명)

	2001년 예산	2002년 예산	지원인원(2002)
저소득층 보육료	60,000	48,966	105,780
5세아 무상보육	6,254	48,479	86,982

주: 2002년부터 5세아 무상교육이 농어촌 저소득층에서 도시를 포함한 전국의 저소득층으로 확대됨.

- 가정보육모제도의 도입은 이미 비공식적으로 이루어지고 있는 사적인 보육체계를 공식화한다는 의미를 가지고 있으나 비효율적인 규제의 강화로만 작용할 우려가 있음.
- 보육시설에 대한 평가인증제의 도입이나 교사의 처우개선은 구체적인 안이 제시되지 않고 있어서 방향제시나 선언적 의미 이상의 실효성 있는 대안이라고 보기 어려움.