

## 보육 정책, 근본적 재검토가 필요하다.

김기식 운영위원장  
(재)더미래연구소

정부의 맞춤형 보육정책이 뜨거운 현안이 되고 있다. 보육시설 관련 단체들에서는 집단 휴업을 예고하고 있고, 예정대로 7월 1일 시행을 강행하겠다는 정부와 시행을 보류하라는 야당의 요구가 첨예하게 대립하고 있다.

● 정부의 맞춤형 보육정책, 7월 1일 강행은 안 된다.

- 우선 전제할 것은 정부의 이번 맞춤형 보육정책은 과정상 충분한 의견 수렴과 정책적 합의를 이루기 위한 노력이 부족했다는 점이나 보육시설이나 부모들의 현실과 요구를 반영한 정책적 정합성이 결여되어 있다는 점에서 강행되어서는 안되고, 연기 후 충분한 검토와 정책적 합의를 통해 재추진되어야 한다.
- 정부가 이번 정책 추진을 위해 실시한 실태조사에 따르면, 보육시설 이용시간의 56.7%가 6~8시간이다. 그럼에도 불구하고 정부가 맞춤형 보육시간을 6시간으로 제한한 것은 보육시설 관계자는 물론 아이를 맡기는 부모들의 요구와도 부합하지 않는다는 점에서 정책적 정합성이 부족한 단적인 예이다.
- 그러나 이번 맞춤형 보육정책 논란을 단순히 찬반차원의 논의나 부분적 보완책 마련으로 마무리하는 것은 적절치 않다. 2006년 보육지원정책을 본격화한 이후 10년간의 정책 시행을 종합적으로 점검하고, 보육정책의 방향을 근본적으로 재정립하는 계기로 삼는 것이 보다 생산적이며, 지금이 바로 그런 논의가 필요한 시점이다.

● 현재의 보육시설 지원정책은 현실과 요구를 제대로 반영하고 있지 못하다.

<표1> 제 특성별 어린이집 이용 시간 (등·하원 시간 제외)

(단위: %, 명, 시간)

구분	5시간 까지	5~6 시간	6~7 시간	7~8 시간	8~9 시간	9~10 시간	10시간 이상	계(수)	평균	표준 편차
전체 (등원시 간제외)	4.2	19.2	36.2	20.5	11.0	6.0	2.7	100.0 (1,745)	7시간	1시간 26분
영유아구분										
영아	5.8	22.3	34.5	19.5	8.7	6.0	3.2	100.0 (1,016)	6시간 53분	1시간 32분
유아	2.3	15.5	38.3	21.9	13.9	6.0	2.2	100.0 (729)	7시간 9분	1시간 15분

구분	5시간 까지	5~6 시간	6~7 시간	7~8 시간	8~9 시간	9~10 시간	10시간 이상	계(수)	평균	표준 편차
전체 (등원시 간제외)	4.2	19.2	36.2	20.5	11.0	6.0	2.7	100.0 (1,745)	7시간	1시간 26분
모취업여부										
취업	2.3	11.7	26.6	22.7	17.2	13.4	6.1	100.0 (702)	7시간 38분	1시간 36분
휴직	0.8	20.1	58.2	11.7	5.5	1.2	2.5	100.0 (59)	6시간 42분	1시간 24분
미취업	5.9	25.1	42.6	19.6	6.0	0.7	0.2	100.0 (970)	6시간 30분	1시간 3분

\* 출처: 보건복지부, 육아정책연구소

- 정부가 이번 정책 시행을 앞두고 실시한 실태조사에 따르면 보육시설 이용시간은 매우 다양하며, 가장 많은 이용시간은 6~8시간(56.7%)인 것으로 확인되었다. 또한 보육시설 이용자의 66%가 오전 8시반에서 9시반 사이에 등원시키고, 69.5%가 오후 3시에서 5시 사이에 하원시키는 것으로 나타났다. 이용시간이 다양할 뿐만 아니라 평균 이용 시간이 7시간(취업 7시간 38분, 미취업 6시간 30분)이고, 10시간 이상 이용은 2.7%에 불과한데 12시간 종일반을 기준으로 획일적으로 보육료를 책정하는 것은 비합리적임에 분명하다. (아동의 연령에 따른 차이는 있다.)
  - 더구나 취업자의 평균 이용시간이 7시간 38분인 것에서도 확인되듯이 부모가 모두 취업한 경우에도 12시간 종일 이용을 하려는 경우 시설 이용 자체가 어려워 어쩔 수 없이 친인척이나 지인의 도움을 받거나 추가 비용을 부담해서라도 퇴근 전 하원시키는 것이 현실이다. 사실 맞벌이 부부의 가장 큰 불만은 보육시설의 요구로 아이를 퇴근시간 전에 하원시켜야 한다는 것이다. 이처럼 현실은 12시간 이용을 하지 않거나, 못하고 있음에도 불구하고 그동안 12시간 종일반을 기준으로 보육료가 책정된 것은 시설의 재정수지를 맞추어주기 위한 것이었다.
  - 이런 점에서 이번 맞춤형 보육정책을 둘러싼 갈등은 보육시설 이용의 현실과 보육시설의 재정수지 사이에서 제도의 변화가 연착륙할 수 있는 정책적 조정안을 만들어내는 것에서 해법을 찾아야 한다.
- 보육시설 이용의 다양화와 선택형 전환은 타당하다.

- 지금의 고용 현실이 바람직하나의 문제를 떠나 현실적으로 파트타임 등 고용형태가 다양하고, 상당수의 전업주부가 존재하는 조건에서 부모들의 필요와 요구가 다양한 것이 현실이다. 따라서 다양한 필요와 요구에 부응하여 보육시설 이용을 다양화하고, 가정내 육아까지를 포함한 선택형으로 전환하는 것이 타당한 정책 방향이다.
- 문제는 보육시설의 재정수지를 ‘어떻게, 어느 수준에서 맞추어줄 것인가’이다. 민간이 대부분인 보육시설의 재정이 악화되면 부모에 편법적인 보육비 전가, 보육교사의 처우 악화, 비정상적 시설 운영 등 결국 아이와 부모에게 피해가 가는 결과가 초래될 것이기 때문이다.
- 2006년 참여정부의 보육시설 지원 확대정책 이후 보육시설은 지난 10년간 대폭 증가하였다.

<표2> 보육시설 증가 현황

(단위: 개소)

구분	계	국·공립 어린이집	사회복지 법인 어린이집	법인·단체 등 어린이집	민간 어린이집	가정 어린이집	부모협동 어린이집	직장 어린이집
2015	42,517	2,629	1,414	834	14,626	22,074	155	785
2014	43,742	2,489	1,420	852	14,822	23,318	149	692
2013	43,770	2,332	1,439	868	14,751	23,632	129	619
2012	42,527	2,203	1,444	869	14,440	22,935	113	523
2011	39,842	2,116	1,462	870	14,134	20,722	89	449
2010	38,021	2,034	1,468	888	13,789	19,367	74	401
2009	35,550	1,917	1,470	935	13,433	17,359	66	370
2008	33,499	1,826	1,458	969	13,306	15,525	65	350
2007	30,856	1,748	1,460	1,002	13,091	13,184	61	320
2006	29,233	1,643	1,475	1,066	12,864	11,828	59	298

\*출처: 보건복지부

- 표에서 확인되듯이 2006년 29,233개이던 보육시설은 2015년 42,517개로 증가하였고, 특히 소규모 가정 보육시설이 2006년 11,828개에서 22,074개로 2배 가까이 대폭 증가하였다.
- 2006년 보육지원 확대정책 입안 당시, 전제는 5% 수준인 국·공립 보육시설을 점진적으로 대폭 확대하고, 민간보육시설에 대한 평가 제도를 통해 보육의 질 관리를 엄격히 실

시해서 퇴출구조를 만들어낸다는 것이었다. 그러나 그 전제는 전혀 실현되지 못했다.

- 당시에 국·공립 보육시설 확대에 대한 구체적 재정 대책과 시행 계획이 부재하여 결국 민간보육시설만 확대될 것이라는 점과 평가제도가 결국 유명무실해질 것이라는 비판이 제기된 바 있다. 이러한 비판은 그대로 현실화되어 2006년 5.6%였던 국·공립 보육시설은 현재도 전체의 6.1%에 불과하고, 평가제도는 전혀 작동하고 있지 않다.

- **민간 위주의 보육 서비스 전달 체계를 계속 유지할 것인지를 검토해야 한다.**

- ‘현재 보육시설에 대한 재정지원을 어느 수준에서, 어떻게 할 것인가’ 라는 문제의 해법 찾기는 ‘민간 위주의 보육서비스 전달체계를 이대로 유지할 것인가’ 에 대한 근본적 재검토를 전제해야 한다. 즉 재정투입을 현재와 같이 민간부문에 집중하여 지속할 것인지, 아니면 민간지원과 함께 과감한 재정 투입을 통해 국·공립보육시설을 확충해서 보육 서비스 전달체계를 공공부문 중심으로 재편할 것인지를 결정해야 한다는 것이다.
- **육아의 사회화, 보육 서비스의 질 관리, 재정 집행의 효율성 제고 측면에서 당연히 장기적으로 보육 서비스는 공적 체계 중심으로 재편하거나, 95% 민간에 의존하는 현재의 체계를 최소한 민간과 공공이 양립하는 체제로 전환하는 것이 타당하다.**
- 그러나 이미 민간 위주로 짜여진 현재의 보육서비스 전달체계를 단기간에 민간 및 공공 병립 체제로 전환하는 것은 무리가 있고, 현실적으로도 이해당사자들의 반발로 정책을 추진하는 것이 매우 어려운 것이 현실이다.
- 따라서 현재는 보육시설 이용시간 다양화는 추진하되, 그에 따른 재정손실을 시설에 따라 전액 혹은 일부 보전에 주는 방식으로 정책을 시행하고, 중기적으로 국·공립 보육시설을 대폭 확대해서 민간 보육 시설에서도 부담을 느끼고 있는 종일반 보육을 공공부문이 담당하는 방향으로 정책을 검토할 필요가 있다. 국·공립 보육 시설 확대를 위한 재원은 국민연금기금의 투자를 통해 상당부분 해결할 수 있다. 또한 국·공립 보육시설 확충은 학생수가 줄고 있는 초등학교에 영아를 제외한 국·공립 유아시설이나 유치원을 의무 설치하도록 하는 방안을 검토할 수 있다. 다만 맞춤형 보육시간은 이용실태 조사 결과에 맞추어 8시간으로 조정하거나 6시간, 8시간으로 이원화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

- **육아 지원정책에 대한 근본적 재검토가 필요하다.**

- 오랜 숙제인 유치원과 보육시설 통합 문제도 이제 결론을 내려야 하고, 나아가 일·가정 양립정책에 기초하여 여성의 경제활동 참여를 촉진하는 차원에서 보육시설 이용자 지원을 중심으로 짜여진 육아지원정책도 신중한 재검토가 필요하다.
- 현재 육아에 대한 정부 지원(기본보육료 차원의 시설 지원과 바우처 방식의 부모 지원)은 보육시설 이용시 최대 80만원, 가정내 육아시 최대 20만원으로 현격한 차이를 두고 있다. 보육지원 확대정책과 무상보육정책 이후 보육시설의 이용이 급증한 것은 정부의 지원도 있지만 이런 차별적 정책도 한 원인이었음을 부인할 수 없다.
- 보육시설 이용자 중심의 지원 정책이 목적인 대로 얼마나 여성의 경제활동참여에 기여했는지는 실증되지 않고 있다. 아동양육수당의 대폭 인상이 여성의 취업 포기로 이어질 수 있다는 주장이 있으나, 여성의 취업은 육아지원정책 보다는 기본적으로 일자리 증가, 고용형태, 임금 등 고용시장의 조건에 좌우되는 것이라는 점에서 차별적인 육아지원정책을 통해 여성의 경제활동참여를 촉진하겠다는 정책 목표는 현실적으로 달성되기 어렵고, 오히려 가정내 육아를 하고자 하는 부모를 차별하는 결과만 초래할 수 있다.
- 이런 점에서 아동양육수당을 현재 최대 20만원에서 최소한 기본보육료 수준이나 그 이상으로 인상하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 남성을 포함해 육아 휴직 기간과 지원을 확대하는 정책을 아동양육수당 인상 정책과 병행해서, 부모들이 보육시설 이용과 가정내 보육을 선택할 수 있도록 하는 것이 다양한 현실과 부모들의 요구를 반영하는 방안이 될 수 있다.
- 보육시설 이용자 지원 정책과 아동양육수당 인상을 통한 가정내 육아 지원 정책을 병행 추진하는 것은 현실적 차별을 해소하고, 가정내 육아를 하고 있는 부모들의 경제적 부담을 줄여주는 한편 최대 80만원인 보육시설 이용자 지원보다 적은 비용으로 육아 지원이라는 정책적 목적을 달성할 수 있다는 점에서 국가 재정 운영의 효율성을 제고하는 방안이기도 하다.
- 더불어 보편적 복지서비스는 서비스를 보편화하는 것이지 정부의 지원과 개인의 부담을 획일화하는 것이 아니라는 점에서 스웨덴과 같이 소득에 따라 육아지원정책을 차등화하는 것도 검토해야 한다.

※ 저출산 상황이 오랜 기간 지속되면 출산 가능 인구 자체가 줄어 뒤늦게 획기적인 저출산 대책을 내놓아도 한 세대안에는 효과가 별로 없는 사후약방문이 될 수 있다. 따라서 한국은 획기적인 저출산 대책을 조기에 집행해야 한다. 이에 대해서는 조만간 별도의 IF Report를 발표할 예정이다.

---

## 더미래연구소 IF REPORT 2016-05

보육 정책, 근본적 재검토가 필요하다.

발행일 2016. 06. 23

발행처 (재)더미래연구소(이사장: 최병모)

Copyright ©더미래연구소, 2016 ※본 자료는 더미래연구소 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.



더미래연구소는 대한민국의 '더 좋은 미래' 를 만들어 가는 '독립 민간 싱크탱크' 입니다.  
더미래연구소의 성장은 '후원회원' 의 힘과 꿈으로 가능합니다.

150-871 서울특별시 영등포구 국회대로68길 23, 902호(여의도동, 정원빌딩)

T: 02-785-2030, F: 02-786-2017, E: themirae2030@gmail.com

웹사이트: themirae.org

페이스북: www.facebook.com/themirae

블로그: blog.daum.net/themirae2030

---