

미래사회와 공생을 위한 육아정책의 선진화 방안

연구책임자 : 장 명 림 (육아정책연구소 선임연구위원)

공동연구자 : 서 문 희 (육아정책연구소 선임연구위원)

송 신 영 (육아정책연구소 연구원)

육아정책연구소

경제·인문사회연구회 공생발전 협 동연구총서

“공생발전 종합연구”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
12-01-39	미래사회와 공생을 위한 육아정책의 선진화 방안	육아정책연구소

2. 참여연구진

연구기관	연구책임자	참여연구진
육아정책연구소	장명림 선임연구위원	서문희 선임연구위원 송신영 연구원

연구요약

1. 연구의 배경 및 목적

- 영유아기 유아교육과 보육에 대한 국가와 사회의 책임이 매우 중요함.
 - 평생교육의 출발점이며, 전인발달 및 인성의 기초를 형성하는 시기임.
 - 인적자원투자 대비 회수비율이 가장 큰 시기로 효율성 관점에서도 의미있는 시기임.
- 최근 정부가 5세 및 3·4세 누리과정 정책을 추진함에 따라 유아교육·보육의 문제들이 많이 해결되었으나, 여전히 다양한 격차 문제가 남아 있음.
 - 사회경제적 배경에 따른 유아교육·보육 및 복지 격차를 해소하고, 조기에 양질의 유아교육·보육 서비스를 제공하여 유아기부터 질 높은 인적자원을 육성하는 것이 중요함.
 - 유아교육·보육 전액 지원 대상이 모든 아동으로 확대됨에 따라 보편적 복지는 달성할 수 있겠으나, 저소득층과 일하는 부모를 둔 영유아에 대한 지속적인 정책적 고려가 필요함.
 - 보편적 지원이 효과적으로 이루어지고 있는지에 대한 분석 및 보다 효율적인 유아교육·보육 투자 정책 방향을 모색할 필요가 있음.
- 본 연구의 목적은 공정사회 구현을 위한 육아정책의 선진화 방안을 제시하는 것임.

2. 주요 연구 내용

- 영유아기 교육의 중요성 및 국가 책임 강화 필요
 - 영유아기는 교육 효과가 가능 큰 시기이나, 우리나라의 유아교육 투자는 OECD 국가 평균에 비해 상대적으로 미흡함.
 - 양육인프라 부족 및 자녀 교육비 부담은 출산율 저하로 이어지고 있으므로 이에 대한 근본적 개선 노력이 병행될 필요가 있음.
 - 유아단계에서 양질의 교육·보육을 제공하고 교육·보육비 부담을 완화하여 취학 전 공정한 출발점을 보장하는 등 국가의 책임을 강화해야 함.

- 최근 유아교육·보육 정책
 - 2012년부터 만 5세 공통과정(누리과정)이 도입됨에 따라 지원대상이 100%로 확대되고, 유치원과 어린이집에서 표준화된 교육·보육과정이 실시되며, 지원단가도 2016년 30만원을 목표로 연차적으로 인상될 예정임.
 - 2013년부터 누리과정이 만 3~4세로 확대될 예정임.
 - 2012년부터 만 0~2세 영아보육료가 소득수준에 관계없이 전액 지원되며, 영아 양육수당은 소득하위 70%로 확대되었음.
- 유아교육·보육 재정 현황 및 전망
 - 유아교육 재정 현황
 - 교직원운용 지원, 교육활동 지원, 유아학비 지원, 운영 및 교육여건 개선 지원으로 구분되며 2011년 기준 1조 9,240억원이며, 이 중 교직원운용지원이 42.4%, 유아학비 지원이 41.3%를 차지함.
 - 유아학비 지원율은 2009년 53.5%에서 2010년 65.6%로 인상되었음.
 - 보육 재정 현황
 - 어린이집 운영지원, 보육료 지원, 어린이집 기능보강, 인프라 구축 등 기타, 미이용아동 양육지원, 공공형어린이집 지원으로 구분되며, 2011년 기준 5조 186억원으로, 영유아보육료 지원이 78%를 차지함.
 - 민간어린이집 재원 영아를 대상으로 기본보육료를 지원하므로, 이에 대한 보육지원금 단가가 매우 높으며, 이는 곧 소규모 가정어린이집 증가의 주요 요인으로 작용함.
 - 유아교육·보육 재정 전망
 - 2012년 유아교육 예산은 만 5세 누리과정 시행으로 약 8,800억원 확대, 보육 예산은 0~2세 보육료 전액 지원 확대와 교사 처우개선비 등으로 약 1조 1,000억원 이상 확대되어 총 예산 규모는 8조 9,340억원이며, 지방정부 특색사업이나 특수시책을 포함하면 9조 5,000억원으로 예상됨.
 - 2013년은 3, 4세 누리과정 도입 및 양육수당 지원 확대로 약 1조원 이상 증액되어, 총 10조 5,000억원으로 예상됨. 향후 이렇게 막대한 예산을 보다 효율적으로 운용할 수 있는 방안 모색이 필요함.
- 공생발전을 위한 육아정책의 현황과 문제점
 - 지역별 격차의 문제
 - 유치원의 경우 공립유치원의 대부분이 읍면 지역에 위치하고, 사립유치원

은 도시 지역에 분포함에 따라 도시 지역 학부모는 경제적 부담이 가중되고, 농어촌 지역은 영유아 감소로 재정 구조 악화로 충실한 유아교육 서비스 제공이 어려움. 사립기관 의존도가 매우 높아 학부모의 교육비 부담이 과중함.

- 어린이집 역시 지역 규모별로 정원 및 현원 분포에 차이가 있어 농어촌 지역이 이동 인구 대비 정원 및 현원 분포 비율이 높고, 보육공급률 역시 서울 47%, 제주 84.7%로 시·도별 격차가 크며, 시·군·구별로도 31.6%에서 98.5%로 차이가 심함.

○ 소득별 격차의 문제

- 보편적 비용 지원 정책에 따라 저소득층 지원은 상대적으로 약화됨.
- 특별활동 등 기타 추가 비용에 대한 부담으로 기관 미이용 발생 및 가정 내 교육·문화 환경 개선에 한계가 있음.
- 비용 지원 정책 외 저소득층 대상 추가적 지원 사업이 필요함.

○ 부모의 자녀양육 여건별 맞춤형 지원 미흡

- 일·가정 양립: 맞벌이 지원 현황과 문제점
 - 소득인정액 산정시 맞벌이 가구 소득 25% 감액, 취약보육 실시, 어린이집 입소 우선 순위를 부여하고 있지만,
 - 시간연장형 보육의 교사 인건비 지원 형식에 대한 효율성 및 이용 부모의 필요성 검토가 필요하고,
 - 맞벌이 자녀 입소 우선순위는 국공립어린이집에만 적용되어 실효성에 있어 문제가 있음.

- 기관 이용 중심의 비용 지원의 문제점

- 현재의 정책은 어린이집 확충 및 이용 제고를 통한 부모 부담을 완화하고자 하는 것으로 불필요한 영아 기관 보육을 유발하는 문제가 있음.
- 미이용 아동 대상 양육수당 제도가 도입되었으나, 차상위계층을 대상으로 하고 0세아 20만원, 1세아 15만원, 2세아 10만원으로 대상 및 금액이 적음.

○ 보편 지원에 따른 문제점 및 대안 모색

- 실질적 형평성 저해
 - 유아학비 지원이 이루어지지 않는 경우, 사립유치원비(2010년 현재, 평균 313,000원 기준)의 소득별 비중은 소득 1분위에서는 월소득의 25%를 차

지하며 소득10분위에서는 3.7% 정도가 됨.

- 유아학비를 소득 1분위부터 7분위까지 동일액 지원 시(2010년 현재, 177,000원 지원 기준), 소득 1분위에게는 사립유치원비의 일부담이 11% 인 반면, 소득 7분위에게는 3.1%까지 떨어져, 중간층에게 상대적으로 유리함.
- 이는 중간계층에게 추가적인 사교육 여력을 제공함에 따라 또 다른 계층적 차이를 유발할 가능성이 있으며, 실질적 형평성이 저해됨.
- 보편 지원에 대한 대안 모색
 - 기본적으로는 양질의 교육 제공을 위해 바우처 제공과 교사의 질을 포함하는 교육·보육 질 관리, 상대적으로 교육·보육 환경이 열악한 지역에 공공인프라를 확대하는 방안이 필요함.
 - 소득별 서비스 접근도 및 교육비 부담 해소를 위해서는 소득계층별 차등 지원으로 일부담을 가계소득의 일정비율로 균등 조정할 필요가 있음.

3. 정책 제언

- 육아정책의 선진화 방향과 모형
 - 지역차, 소득차, 개인차에 관계없이 서비스에의 접근성, 비용의 적정성, 서비스의 질 확보를 지향함.
- 정책과제와 방안
 - 공공 인프라 확대 및 육아지원 서비스 질 관리
 - 공교육·보육 체제 확립을 위한 국공립 기관을 단계적·지속적으로 확충
 - 일정수준 이상 사립기관의 공공성을 확보하도록 하고 지원 강화
 - 국가 수준의 육아지원기관의 질 관리 강화
 - 유아학비·보육료 지원 확대 및 실질적 형평성 확보
 - 무상 유아학비·보육료 지원 금액 현실화 및 기본 교육과정에 대한 비용은 보편적 지원 유지
 - 기본 교육과정 이후 시간에 대해서는 소득별 차등 지원
 - 부모 자녀양육 여건에 따른 실효성 있는 지원 강화
 - 시간연장 보육 수요 파악과 기관간 연계·협력 운영으로 시간연장형 보육의

실효성 제고

- 거점형, 연계형, 결합형 모형 고려
 - 시간연장 보육교사 직무연수 제도화 및 대체교사 인력풀 마련
 - 시간연장 보육 이용 부모교육 활성화 및 정보 제공을 위한 홍보 확대
 - 교사 연장근무 수당 지원보다는 야간반 교사 배치 권장
 - 유치원에서 실시하고 있는 엄마표 온종일 돌봄교실 운영 확대
 - 어린이집 이용시간 및 지원 이원화로 취업모와 미취업모 차등화 대응
 - 미취업모 자녀는 오후 3시까지 지원, 종일제나 야간보육은 취업 등 장시간 보육이 필요한 경우에 한해 추가 지원
 - 종일제 보육을 위해 교사 탄력근무, 연장근무 수당, 인력 추가 배치 고려
 - 취업모 자녀에게 어린이집 이용 우선 순위 부여
 - 영아 보육서비스 대체 양육수당 지원 대상과 수준 확대
- 생애 초기 발달·교육 격차 해소
- 발달 지연 영유아를 유치원과 어린이집 교사가 조기 선별하고, 일반학급에 서도 통합 지도
 - 정부지원 사업 및 지역 공공복지센터 전문인력이 교사와 연계·협력하여 발달 지연 영유아 개별 지원
- 취약계층 통합적 서비스 및 가정유형별 맞춤형 지원 강화
- 취약계층 가정 및 아동을 대상으로 부모 역량을 강화하고, 일부 유치원과 어린이집을 거점형 기관으로 지정, 지역 내 복지사업과 연계하는 등 통합적 서비스 확대
 - 취약계층 가정유형별 맞춤형 프로그램과 서비스를 강화하고, 지역 내 사회복지센터나 정부관련 사업과 연계하여 통합적 지원

목 차

■ 연구의 배경	1
■ 연구의 목적	2
■ 주요 연구 내용	2
1. 영유아기 교육의 중요성 및 국가 책임 강화 필요	2
가. 영유아기는 교육 효과가 가장 큰 시기	2
나. 유아교육 투자가 OECD 국가에 상대적으로 미흡	3
다. 양육인프라 부족과 자녀 교육비 부담	4
라. 공정한 출발선 보장을 위한 국가 책임 강화 필요	6
마. 사회통합을 위한 OECD의 권고 사항	6
2. 최근 유아교육·보육 정책	8
가. 5세 누리과정	8
나. 3·4세 누리과정	9
다. 영아 보육료 및 양육수당 지원	10
3. 유아교육·보육 재정 현황 및 전망	12
가. 유아교육 재정 현황	12
나. 보육 재정 현황	16
다. 유아교육·보육 재정 전망	22
4. 공생발전을 위한 육아정책의 현황과 문제점	24
가. 지역별 격차의 문제	24
나. 소득별 격차의 문제	31
다. 부모의 자녀양육 여건별 맞춤형 지원 미흡	34

라. 보편 지원에 따른 문제점 및 대안 모색	37
■ 정책제언	42
1. 육아정책의 선진화 방향 및 모형	42
2. 정책 과제와 방안	43
가. 공공 인프라 확대 및 육아지원 서비스의 질 관리	43
나. 유아학비·보육료 지원 확대 및 실질적 형평성 확보	44
다. 부모의 자녀양육 여건에 따른 실효성 있는 지원 강화	45
라. 생애 초기 발달·교육 격차 해소	47
마. 취약계층 통합적 서비스 및 가정유형별 맞춤형 지원 강화	47
■ 참고문헌	50
■ ABSTRACT	52

표 목 차

<표 1> OECD 국가의 유아교육 재정 투자 비교	4
<표 2> 만 3~5세 유아 수 예측 추계(2010~2020)	5
<표 3> 유치원 및 어린이집 이용률(2010)	6
<표 4> 현 정부의 유아교육·보육 비전	11
<표 5> 유아교육 정책 사업별 세부사업	12
<표 6> 2011년 유아교육 예산	13
<표 7> 유아학비 지원 집행액(2010년 결산)	14
<표 8> 연령별 유치원 취원아 수(2010)	14
<표 9> 유아학비 지원율	15
<표 10> 대상별 유아학비 지원 단가 및 지원 총액(2011)	15
<표 11> 보육 정책 사업별 세부내용	16
<표 12> 국고지원 보육사업 중앙 및 지방 정부 예산(2007~2011)	17
<표 13> 2011년 보육 예산	18
<표 14> 연령별 보육료 지원 아동(2010)	19
<표 15> 보육료 지원 건수(2010)	19
<표 16> 보육아동 보육료 지원 아동 사유 비율(2010)	19
<표 18> 영아기본보육료 지원 아동 규모	21
<표 19> 유아교육·보육 예산(2005~2012)	22
<표 20> 보육·유아교육 및 농업인 양육비 지원 예산(2010~2011)	22
<표 21> 만 5세 누리과정 연도별 소요 예산(안)	23
<표 22> 만 3~4세 누리과정 확대에 따른 재원부담 방안	24
<표 23> 지역별, 설립별 유치원 수(2011)	25
<표 24> 전체 취원 대상 만 5세 유아의 공·사립유치원 취원율	25
<표 25> 지역별, 유형별 유치원의 문제점	26

<표 26> 공립·사립 유치원간 분담 비율(2011)	26
<표 27> 시설유형별 정원과 현원 지역 분포(2010)	27
<표 28> 지역별, 시설유형별 정원 대비 현원 비율	28
<표 29> 시·도 단위 어린이집 정원 비율 평균(2010)	28
<표 30> 시·군·구 보육 공급률 및 이용률 평균	29
<표 31> 월 평균 보육료·유아학비 및 추가 납부액 차이	32
<표 32> 지역별 2010년도 유치원비·보육료 징수 현황	38
<표 33> 취약계층 가정 유형별 맞춤형 지원 방안	48

그림 목 차

[그림 1] 동등 투자금 환산에 의한 인적자본투자 대비 교육시기별 회수율	3
[그림 2] 현행 제도와 '5세 누리과정' 비교	9
[그림 3] 연령별 「누리과정」 일원화(안)	10
[그림 4] 시·군·구 보육 공급률 및 이용률 평균	30
[그림 5] 시·군·구 국공립 공급률 및 이용률 평균	30
[그림 6] 부모의 소득별 자녀 학교운영 참여도	33
[그림 7] 소득분위별 소득대비 유치원비 비중	39
[그림 8] 소득분위별 소득대비 유치원비 비중(학비 지원 후)	40
[그림 9] 공생발전을 위한 육아정책의 선진화 모형	42

연구의 배경

인간발달에 있어 영유아기는 평생교육의 출발점이며 전인발달 및 인성의 기초를 형성하는 시기이므로 유아교육·보육에 대한 국가와 사회의 책임이 매우 중요하다. 더욱이, 영유아기는 각 생애단계별로 투자비용을 동일하게 산정할 경우, 인적자원투자 대비 회수비용이 가장 큰 시기이므로 효율성 관점에서 의미있는 시기이다. 이에 선진국들은 유아교육분야에 대한 공적 재정 투자를 확대하여 생애초기 교육격차를 해소하고, 질 높은 유아교육 서비스를 제공함으로써 양질의 인재 육성을 통한 국가경쟁력 강화에 주력하고 있다. 그러나 한국의 유아교육 수준은 만 3~5세 취원율, 유아 1인당 교육비, GDP 대비 유아교육에 대한 지출, 정부의 공적 재원 지원을 받는 유아 비율 등 주요 교육지표에서 OECD 국가의 평균에 크게 미치지 못하고 있는 실정이다.

취학전 유아교육은 기회 평등 및 공정한 출발의 관점에서 공교육으로 실시될 필요가 있으며, 유아교육 공교육화는 취학전 모든 유아에게 거주 지역이나 경제 수준에 관계없이 양질의 교육 경험이 공평하게 제공되는 것을 의미한다. 최근 정부는 유아교육·보육에 대한 국가 책임을 강화하는 정책의 일환으로, 취학전 만 5세 유아에게 양질의 교육과 보육을 제공하기 위하여 ‘만 5세 공통과정’ 정책 도입 계획을 발표하고(‘11. 5. 2), 금년 3월 실행을 앞두고 있다. ‘만 5세 공통과정’은 현재 유치원과 어린이집에서 각각 운영하고 있는 유아교육·보육과정을 통합하여 새로운 공통과정(5세 누리과정)으로 만드는 것이다. 또한 만 5세 유아학비·보육료 지원을 전 계층으로 확대하고, 지원 단가도 연차적으로 현실화한다는 정책이다. 정부는 이와 함께 만 3~4세 유아를 위한 공통과정(누리과정)도 2013년 3월부터 시행한다고 발표하고(‘12. 1. 18) 준비 중에 있다.

최근 정부가 5세 및 3·4세 누리과정 정책을 추진함에 따라 우리나라의 양육과 교육에 내재해 있던 지역별·기관유형별 서비스의 차이 문제, 학부모의 과중한 교육·보육비 부담, 교육비 부담으로 인한 출산율 저하, 유아교육과 보육의 이원화 등의 문제가 어느 정도 해결되었다고 볼 수 있다. 또한 누리과정 정책으로 유아교육과 보육에 대한 투자가 보다 확대될 것으로 기대하고 있으나, 취학전 유아교육·보육 분야에는 여전히 격차 문제가 남아 있으며, 국가와 사회는 사회경제적인 배경에 따른 유아 교육·보육 및 복지의 격차를 감소시켜야 할 책무가 있다. 특히, 저출산 문제가 심각한 요즘, 조기에 양질의 유아교육 프로그램을 제공하여 유아기부터 질 높은 인적자원을 확보하는 것은 매우 중요한 사안이 아닐 수 없다.

유아교육·보육 전액 지원 대상이 모든 아동으로 확대됨에 따라 보편적 복지는 달성할 수 있으나, 저소득층과 일하는 부모를 둔 영유아에 대해서는 지속적인 정책적 고려가 필요하다. 저소득층에게 보육료와 유아학비는 지원되지만 드림스타트 및 교육복지우선지원사업 등 일부를 제외하고는 아동 발달 전반에 대한 포괄적·통합적 지원은 미비하여 공정한 출발은 여전히 문제로 남는다. 또한 일하는 부모를 둔 아동에게 종일보육, 야간보육, 엄마표 온종일교실 운영 등으로 지원 사업을 추진하고는 있으나 시간 사용의 탄력도가 낮은 일하는 부모들의 요구를 만족시키기 어려운 상황이다. 또한 현재까지의 유아교육·보육 지원 정책은 교육비·보육료 지원 등 금전적 보조에 치우쳐, 사회·문화적, 통합적 지원 정책이 미흡하다는 지적이 있다. 즉, 경제적 비용 보조 외에 교육 취약계층 가정 유형별 양육환경 및 유아 특성에 따른 맞춤형 지원 방안이 모색되어야 한다. 이와 함께 보편적 지원을 지향하고 있는 취학전 유아교육·보육에 대한 재정 지원이 효과적으로 이루어지고 있는지를 심도있게 분석하고, 향후 보다 효율적인 유아교육·보육 투자 정책 방향을 모색할 필요가 있다. 본 연구는 이와 같은 문제에서 출발한 것으로, 특히 사회적 격차 해소의 관점에서 육아정책의 선진화 방안을 모색하고자 하였다.

■ ■ ■ ■ 연구의 목적

본 연구에서는 공생발전으로 하나가 되는 공정사회 구현을 위한 유아교육·보육의 선진화 방안을 제시하고자 한다. 구체적으로는 출발점 평등 실현을 위한 양질의 보편적 유아교육·보육 기회 확대를 기본으로 하되, 생애 초기 학습의 기초가 형성되는 영유아기의 교육격차 해소 방안과 지역별, 소득계층별로 실질적인 형평성을 보장할 수 있는 공정한 양육·교육 지원 방안을 모색하고자 한다.

■ ■ ■ ■ 주요 연구 내용

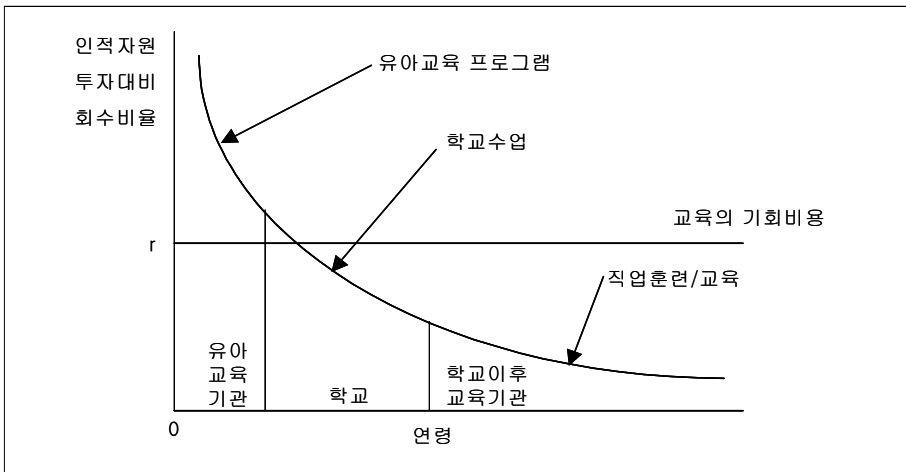
1. 영유아기 교육의 중요성 및 국가 책임 강화 필요

가. 영유아기는 교육 효과가 가장 큰 시기

각 생애단계별로 투자비용을 동일하게 산정할 경우, 영유아기의 인적자원 투자

2 ■ ■ ■ ■ 미래사회와 공생을 위한 육아정책의 선진화 방안

대비 회수비율이 가장 크게 나타난다고 보고된 바 있다(OECD, 2006). 또한 유아교육 1달러 투자시 16.14달러의 편익 발생한다는 연구결과가 있으며(미, Perry Preschool Project). 영국 EPPE Project('07)에서는 1명의 유아가 유아교육기관에 다니도록 약£2,500를 지원하는 것은 가난한 부모의 수입을 약£17,000 직접 지원하는 것과 동일한 효과가 나타난다고 보고되었다.



[그림 1] 동등 투자금 환산에 의한 인적자본투자 대비 교육시기별 회수율

출처: Cunha, Heckman, Lochner & Masterov(OECD, 2006)

특히, 생애 초기 가정환경과 소득 격차에 따른 기본 학습능력의 격차가 이후 누적적 교육 격차를 발생시키게 되어, 유아교육 기관을 경험하거나 유아기에 질 높은 교육을 받은 아이들은 초등학교 이후에도 학교 성적이 우수하다는 연구결과가 있다. 가장 중요한 정신적·행동적 패턴이 영·유아기에 한번 정해지면 아동이 초등학교에 입학한 후 교정 곤란하며, 가능한 한 질 높은 유아교육기관의 경험을 제공하는 것이 가장 바람직하다고 강조되고 있다(Melhuish, 2011).

나. 유아교육 투자가 OECD 국가에 상대적으로 미흡

최근 OECD 국가들은 취학전 교육에 대한 국가의 책임을 인식하고 공교육화를 추진하고 있으며, 지원 대상도 만 5세에서 만 2세로 낮추어 가는 경향을 보이고 있

다(OECD, 2006, 2012). 특히, 북미 및 대부분의 EU 국가들은 K학년제 도입, 교사 자격기준 및 의무·무상교육 강화 등을 통하여 취학직전 1년의 교육을 엄격히 관리하고 있다(교육과학기술부, 2011).

유아 1인당 교육비 수준은 4,281달러로 OECD 평균인 6,210달러의 68% 수준이며, GDP 대비 유아교육에 대한 지출은 0.2%로 OECD 평균인 0.5%의 절반에도 미치지 못한다. 또한 정부의 공적 재원 지원을 받는 유아 비율은 49.7%로 OECD 평균 79.7%의 62% 수준에 지나지 않는 실정이다. 특히, 만 3~4세 취원율은 2009년 32.3%로 OECD 평균인 70.1%보다 여전히 낮아 미래인적자원의 체계적 개발을 저해하고 계층간 교육격차 확대를 야기하고 있다(장명림, 2012).

〈표 1〉 OECD 국가의 유아교육 재정 투자 비교

구 분	학생 1인당 연간 유아교육비지출 (단위: 미국달러의 구매력지수 (PPP)환산액) (2008)	GDP대비 유아교육에 대한 지출 비율(%) (2008)	공적 비용 투입 기관 비율(%) (2007)	3~4세 학령인구대비 4세이하 유치원 취원율(2009)
한국	4,281	0.2	49.7	32.3
덴마크	6,382	0.7	81.2	95.5
프랑스	5,787	0.7	94.0	101.4
독일	6,887	0.5	72.8	91.9
일본	4,711	0.2	43.8	87.8
스웨덴	6,519	0.7	100.0	91.2
영국	7,119	0.3	86.1	88.6
미국	10,070	0.4	77.8	46.3
OECD 국가평균	6,210	0.5	79.7	70.1

* 자료: OECD(2011). Education at a glance : OECD indicators 2011.에 근거하여 OECD 전체 국가 자료 중 한국을 포함한 8개국 데이터를 발췌하여 재정리한 것임. 단, 공적 비용 투입기관 비율은 OECD(2010). Education at a glance : OECD indicators 2010.의 데이터임.

다. 양육인프라 부족과 자녀 교육비 부담

제1차 저출산고령사회기본계획의 추진에도 불구하고, 우리나라의 합계출산율은 2005년 1.08명에서 2007년 1.26명까지 일시적으로 반등하였을 뿐 2008년 1.19명, 2009년 1.15명으로 다시 감소하였다. 2010년은 1.22명, 2011년 1.24명으로 2년 연속

미미하게 증가하기는 했으나, 이러한 추이는 OECD 대부분 국가들의 출산율이 지속적인 상승세를 보이고 있는 것과 대조적이다. 한국사회에서 초저출산현상이 지속되고 있는 것은 지난 5년간 정책적 노력에도 불구하고 저출산을 유발한 것으로 분석되었던 경제적·사회문화적 요소들이 크게 개선되지 못한 채 작동하고 있기 때문이다. 최근에도 고유가와 함께 세계금융위기로 인하여 고용과 소득의 불안정이 계속되고 있으며, 자녀양육비용은 더 증가하였고, 고용문화나 가족문화의 변화가 더더 기업들과 남성들의 참여 미흡으로 인하여 일-가정 양립은 여전히 곤란한 실정이다.

특히, 출산 중단 사유는 기혼 여성(20~44세)은 자녀보육·교육비 부담이 차지하는 비율이 29.8%에 달하고, 한 자녀를 지닌 전문·사무직 여성의 19.8%가 보육인프라 부족을 이유로 둘째아 출산을 기피한다는 연구결과가 보고된 바 있다(한국보건사회연구원, 2005). 보육시설의 양적 확충에도 불구하고 질적인 수준이 미흡한데다가, 보육서비스 다양화가 한정적으로만 이루어진 결과 국민의 욕구를 충족시키는 데 한계가 있다. 결혼과 출산을 선호하는 가치관은 여전히 부정적인 것으로 나타났다. 결과적으로 초혼연령이 높아지고 가임기 인구의 미(비)혼율이 지속적으로 상승하고 있으며, 출산율도 초저출산수준에서 계속 머무르고 있는 등 한국사회가 자칫 “저출산의 덫”에 빠지게 될 위험이 커지고 있다(보건복지부·한국보건사회연구원, 2010).

〈표 2〉 만 3~5세 유아 수 예측 추계(2010~2020)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
전체	1,376,933	1,408,983	1,407,158	1,384,292	1,363,891	1,354,025	1,309,805	1,287,859	1,265,354	1,243,060	1,221,885
3세	493,452	466,308	445,731	470,671	445,919	439,003	431,477	423,860	416,379	409,066	402,571
4세	448,200	494,091	466,912	446,309	471,281	443,337	436,463	428,982	421,412	413,975	406,706
5세	435,281	448,583	494,514	467,312	446,691	471,684	441,865	435,016	427,562	420,019	412,608

자료: 통계청(2007), 시도별 장래인구추계 결과.

현재 정부에서 추진하고 있는 저출산 해법으로 자녀양육비용지원, 육아인프라 확충, 일-가정 양립 제고 등도 매우 중요하나 저출산·고령화가 보다 장기화될 것이라는 전망 하에서는 우리사회가 안고 있는 구조적인 문제에 대한 근본적인 개선 노력이 병행될 필요가 있다(이삼식 외, 2010).

라. 공정한 출발선 보장을 위한 국가 책임 강화 필요

유아단계에서 양질의 교육·보육을 제공하고 교육·보육비 부담을 완화하여 취학 전에 공정한 출발선 보장을 줄 필요가 있다. 2010년 현재 만 3~5세아의 약 80%가 유치원 및 어린이집을 다니고 있으나 약 20%인 22만여명은 혜택을 받지 못하고 있어 이에 대한 대책 필요하다. 저소득층은 차등지원 교육비·보육료 지원을 받기는 하나, 추가 비용에 따른 경제적 부담 때문에 유치원이나 어린이집 이용이 어렵고, 고소득층은 영어·특기교육 충족을 위해 고가의 영어 학원 등을 선택하는 경향을 보이고 있다.

〈표 3〉 유치원 및 어린이집 이용률(2010)

연령	취원 대상아 수 ¹⁾	이용인원 및 이용률						미이용 인원 및 비율	
		유치원 ²⁾		어린이집 ³⁾		유치원+어린이집		인원	비율(%)
		인원	비율(%)	인원	비율(%)	인원	비율(%)		
전체	1,376,933	538,587	39.1	577,395	41.9	1,115,982	81.0	221,496	19.0
3세	493,452	111,482	22.6	245,342	49.7	356,824	72.3	136,628	27.7
4세	448,200	181,441	40.5	181,891	40.6	363,332	81.1	84,868	18.9
5세	435,281	245,664	56.4	150,162	34.5	395,826	90.9	39,455	9.1

주: 1) 주민등록 인구통계(2010년 12. 31. 기준), 2) 2010년 교육통계연보(2010년 4월 기준)
3) 보건복지부 내부 자료(2010년 11월 기준)

이렇게 볼 때, 정규 기관인 유치원과 어린이집을 다니지 못하고 있는 유아들을 포함하여 유아단계에서부터 양질의 유아교육·보육 경험을 제공하여 출발선 평등을 실현하기 위한 국가의 책임을 강화할 필요가 있다.

마. 사회통합을 위한 OECD의 권고 사항¹⁾

최근 OECD가 한국의 경제성장과 사회통합을 촉진시키기 위하여 제안한 사항들

- 1) 최근 OECD는 한국의 경제성장과 사회통합을 촉진시키기 위하여 고용, 소득분배와 빈곤, 양성평등과 출산률(일과 가정의 양립), 사회보장(공공연금, 장기요약보호 및 보건의료), 교육 형평성 개선, 창업·중소기업 활성화 및 미소금융제도, 치솟는 사회비용을 어떻게 조달할 것인가?(한국의 세제 개혁)의 7개 영역에서 권고사항을 제시한 바 있음(OECD, 2011).

중 유아교육과 보육에 해당하는 권고 사항을 발췌하여 정리하면 다음과 같다 (OECD, 2011).

■ 지속가능한 성장은 사회통합을 달성하는 데 필수

가계에 미치는 교육비 부담이 낮은 출산율에 영향을 미치는 것으로 나타난다. 실제로 2009년 20-44세 여성을 대상으로 실시한 정부 여론조사에 따르면 추가 출산 및 출산 자체 기피의 가장 큰 이유가 교육비였다. 유아보육·교육(Early Childhood Education and Care)부터 대학까지의 교육도 우선과제이다. 유아보육·교육은 아동의 교육발달을 향상시키는 데 아주 중요하다. 경험적 연구들이 증명하 바에 의하면 기본적인 인지능력과 비인지 능력은 5세 이전에 만들어진다. 유아보육·교육이 이후의 학습에 중요한 토대를 제공하고, 양질의 프로그램은 후의 학업 성취를 강화시키므로, 결국 유아교육의 보상은 매우 크다고 볼 수 있다. 또한 인지적, 정서적 자극이 결핍된 취약계층 가정의 아동에게 제공되는 유아교육·보육은 사회적 불평등을 줄이는 데에도 기여한다.

■ 양성평등과 출산율 : 일과 가정의 양립

현존하는 보장성의 격차를 해소하여 여성의 노동시장 참여율을 높이고 출산율을 제고하기 위하여 아동보육에 대한 정부지출을 점진적으로 증대해야 한다. 가장 취약한 가정에 대한 지원은 ‘드림스타트’와 같은 국가 지원 프로그램을 통해 확대 할 수 있다. 또한 일과 가정의 양립을 도모하기 위하여 기업이 가족친화적인 정책을 더욱 강화하도록 한다. 그 외에도 유급 육아휴직 활용을 장려한다. 정부의 재정 지원을 계획할 때 부모의 근로 동기를 저해하는 일이 없도록 해야 한다.

■ 교육 형평성 개선

낮은 비용의 우수한 유아교육 및 보육 서비스에 대한 공통의 기본틀을 마련하여 가계의 재정적 상황과 관계없이 모든 아동이 참여할 수 있도록 한다. 사회적인 불균형은 생애주기 초기에 발생하며 치열한 대학입시경쟁으로 악화된다. 광범위한 국제적 증거에 따르면 우수한 유아교육은 아동, 특히 취약 계층 아동에게 큰 경제·사회적 혜택을 가져다 주는 것으로 나타난다. 한국은 저소득 계층 부모가 겪는 재정적 어려움을 완화하기 위하여 만 5세 미만 아동을 위한 규제 감독과 재정 지원

을 일관된 구조로 통합하는 방향으로 한 걸음 더 나아가야 한다. 만 3~4세 아동을 위한 20시간의 무상 유아교육을 제공하고, 추가 교육시간에 대한 소득 조사 기반의 보조금을 맞벌이 부부에게 지급하는 뉴질랜드의 최근 사례는 교육과정, 규제 및 재정 지원의 운용에 대한 바람직한 사례이다.

■ 교육 평등의 개선에 대한 국제 동향 벤치마킹 필요

가정의 유아 교육과 보육 비용 부담을 감소시킨다. 프랑스, 벨기에, 뉴질랜드를 포함한 여러 나라에서는 만 3세 이상 유아에게 주당 최소한 20 시간 무상 유아교육을 제공하고 있다. 이 나라들은 또한 추가 시간이 필요하면 소득에 맞는 보조금을 지원하고, 보다 어린 아동에게는 우수한 유아교육·보육 서비스를 이용할 수 있도록 비용 지원을 한다. 덴마크, 핀란드, 노르웨이에서는 유아교육과 보육을 저렴한 비용으로 보편적으로 제공하고 있다. 스웨덴에서는 유아교육과 보육 비용을 가구 소득에 대한 일정 비율로 제한하고 있다(첫 아이는 3% , 둘째 아이는 2%, 셋째 아이는 1%).

모든 아동에게 표준화된 교육과정으로 일관된 고품질의 교육을 제공한다. 대부분의 국가에서는 아동이 유치원에 다니든 어린이집에 다니든, 모든 아동을 대상으로 분명한 조기교육 목표에 초점을 맞추는 통합 또는 표준화된 교육과정을 채택하였거나 개발하고 있는 중이다. 뉴질랜드에서는 만 0세부터 6세까지 아동을 위한 유아교육 교과과정의 기본틀을 마련했다. 스웨덴에서는 미취학 아동 모두에게 새로운 교육과정 기본틀을 현재 적용하면서 조기교육 목표를 달성하고 있다. 미국 행정부에서는 만 0세부터 만 3세까지의 모든 유아에 대한 조기교육 전략을 추진하고 있다(OECD, 2011).

2. 최근 유아교육·보육 정책

가. 5세 누리과정

정부는 2011년 5월 2일 만 5세 공통과정 제도를 도입한다고 발표하였다. 「만 5세 공통과정(5세 누리과정)²⁾」은 현재 유치원과 어린이집으로 이원화되어 있는 교육·보육과정을 통합해 만 5세의 모든 유아들이 양질의 공통과정을 배울 수 있도록 하는 데 의의가 있다. 또한, 유치원과 어린이집에 만 5세 자녀를 보내는 모든 학부

2) 정부는 전국민 대상으로 만 5세 공통과정의 명칭을 공모한 결과, ‘5세 누리과정’을 정책 명칭으로 정한 바 있음(2011년 7월 14일 보도자료)

모에 대해 교육비·보육비 지원을 순차적으로 늘려 젊은 부부들의 경제적 부담을 경감하는 것도 이 정책의 중요한 의미 중 하나이다. 그동안 사회 각계에서 취학 전 유아에 대해 국가가 보다 큰 역할을 해야 한다는 공감대가 확산됨에 따라, 정부는 이번 「5세 누리과정」 적용을 통해 지난 15년간 완성을 미뤄왔던 취학 직전 1년간의 유아교육·보육 선진화를 실현하려는 것이며, 이는 정부가 부담하는 의무교육이 사실상 10년으로 확대되는 효과가 있다고 볼 수 있다(국무총리실 외, 2011)

구분	기존(2011년)	만 5세 공통과정(5세 누리과정)
지원 대상	소득하위 70%	전 계층으로 확대(100%)
교육·보육과정	유치원 교육과정, 어린이집 보육과정으로 이원화	5세 누리과정으로 일원화
지원 단가	공립유치원(월 5.9만원) 사립유치원 및 어린이집 ('11년 월 17.7만원)	공립유치원(현행 유지) 사립유치원 및 어린이집 (연차적 인상 : '16년 월 30만원)
재원 부담	유아학비 및 보육료로 이원화 (단, 지원범위 및 단가는 동일)	지방교육재정교부금으로 유아학비 및 보육료 부담
관리 체제	유치원(교과부) 어린이집(복지부)	현행 유지

[그림 2] 현행 제도와 '5세 누리과정' 비교

나. 3·4세 누리과정

정부는 '12년 제3차 위기관리대책회의('12. 1. 18)에서 유아교육·보육에 대한 국가의 책임을 강화하기로 결정하였다(국무총리실, 2012). 금년 3월에 도입하는 '5세 누리과정'에 이어 2013년에 만 3~4세까지 누리과정을 확대한다는 「3~4세 누리과정 도입계획」을 발표하였다. 이는 지난해 12월 14일에 있던 교과부의 '2012년 업무보고'와 2012년 1월 2일 신년 국정연설에서 이명박 대통령이 2013년부터 만 3~4세 어린이도 누리과정을 확대하여 지원한다는 방침을 정한 이후 관계부처가 협의하여 마련한 것이다. '누리과정'은 현재 유치원과 어린이집으로 이원화되어 있는 교육·보육과정을 통합하여 유아 단계에서의 교육의 질을 제고하고, 생애 초기 출발점 평등을 보장하는데 그 의미가 있으며, 특히 유아기부터 타인을 배려하고 존중하며 공감하는 역량을 기르기 위한 인성교육을 대폭 강화할 예정이다.

현재 만 3~4세 유아에 대하여는 유치원과 어린이집에 자녀를 보내는 소득하위 70% 이하 가정에 일부 금액을 지원하고 있으나, 2013년부터는 소득과 관계없이 유아학비와 보육료를 지원하게 되었다. 지원단가도 만 5세아와 동일하게 매년 인상하여 2012년에는 3세 19.7만원, 4세 17.7만원을 지원하고, 2013년에는 22만원, 2014년에는 24만원, 2015년에는 27만원, 2016년에는 30만원을 지원하게 된다. 만 3~4세 지원 확대에 따른 소요재원은 2013~2014년 2년간은 기존의 국고·지방비와 대상 확대에 따른 추가 증액 부분에 대한 지방교육재정교부금으로 부담하며, 2015년부터는 모두 지방교육재정교부금으로 부담할 예정이다(교육과학기술부, 2012).

누리과정을 만 3~4세까지 확대하기 위해서는 「유아교육법」 등 관련 법률의 개정이 필요하다. 만 5세 유아는 1997년부터 무상교육·보육 원칙을 법제화하였으나, 만 3~4세 유아는 법률로 기초생활수급자 및 일정소득 이하 자녀로 지원 대상을 제한하고 있기 때문이다. 따라서 소득수준에 관계없이 만 3~4세 모든 유아에게 교육비를 지원하기 위해 내년 9월까지 「유아교육법」 등 관련 법률을 개정할 예정이다.

정부는 제도 도입에 따른 기대 효과로, 만 3~4세 유아교육·보육의 질이 한 단계 높아지고, 학부모의 부담이 실질적으로 경감될 것으로 보고 있다. 연령별 「누리과정」일원화(안)을 그림으로 정리하면 다음과 같다.

구분	현행	2013년 3월			
기관	교육·보육과정	만 5세	만 4세	만 3세	만 0~2세
유치원 (교과부)	유치원교육과정 (5세 누리과정/ 만 3~4세 교육과정)	5세 누리 과정	4세 누리 과정	3세 누리 과정	-
어린이집 (복지부)	표준보육과정 (5세 누리과정/ (만 3~5세/ 2세/ 2세미만)	(교과부·복지부 공동)			만 2세미만 및 2세 표준보육과정 (복지부)

[그림 3] 연령별 「누리과정」 일원화(안)

다. 영아 보육료 및 양육수당 지원

정부는 2012년 3월부터는 소득수준에 관계없이 만 0~2세의 모든 영아들의 보육료를 국가가 전액 지원하기로 한 바 있다. 또한 3, 4세 누리과정 도입 계획과 함께

양육수당의 지원대상도 현재 차상위계층(소득하위 15%수준)에서 소득하위 70%로 대폭 확대하여 서민·중산층 부모의 양육부담을 완화하고, 유아교육·보육에 대한 국가 책임을 강화한다고 발표하였다(2012. 1. 18 보도자료).

이는 ‘보육은 미래를 위한 투자’라는 대통령 신년 국정연설 (2012. 1. 2)의 후속 조치로 추진되는 것이며 이명박정부가 예산을 편성하는 마지막 해인 2013년도에 국가가 책임지는 유아교육·보육의 비전을 구현하려는 것이다.

〈표 4〉 현 정부의 유아교육·보육 비전

구 분	유아학비·보육료	양육수당
1단계(~11년)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지원대상 지속 확대 * ('08) 차상위 → ('09) 소득하위 50% → ('11) 소득하위 70% 	<ul style="list-style-type: none"> ■ '09.7월 양육수당 도입 ■ 지원대상 및 금액 확대 * ('10) 24개월 미만, 10만원 → ('11) 36개월 미만, 10~20만원
2단계 ('12년)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 5세 누리과정 및 0~2세 유아교육·보육 지원 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 장애아동에 대해 취학전 (84개월)까지 양육수당 지원
3단계 ('13년)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 3·4세 누리과정 도입 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 양육수당 지원대상 확대 (소득하위 70%)

유아교육·보육에 대한 투자는 일석사조(맞춤형 복지, 저출산 대책, 미래대비 투자, 일자리 대책 등)의 효과가 있다고 보도하였다(국무총리실, 2012).

- 젊은 부부에게 가장 필요한 맞춤형 복지인 동시에 저출산 대책
- 인적 역량 개발을 통해 미래 성장잠재력을 높이는 투자
- 보육교사 등 사회서비스 일자리를 창출하고, 여성의 경제 활동 참여를 촉진

그동안 정부는 유아학비·보육료지원을 차상위계층부터 시작하여 소득하위 70%까지 그 대상을 지속 확대해 왔고, 양육수당도 2009년 도입 후 차상위계층에 대해 지원대상과 금액을 확대해 왔다(양육수당은 2010년 24개월 미만 10만원에서 2011년 36개월 미만 10~20만원). 양육수당 지원대상도 차상위에서 소득하위 70%까지 확대됨에 따라 2012년 9.6만명에서 2013년 64만명으로 6배 이상 대폭 확대되어 일부 고소득층을 제외한 서민·중산층은 대부분 지원을 받게 되었다. 양육수당 지원대상 확대에 따른 지방비 재원은 3~5세 누리과정 도입에 따른 지방비 절감분을 활용하여 마련하게 된다. 누리과정과 양육수당 확대에 따른 예산과 어린이집 등 보

육인프라 개선에 필요한 예산은 2013년도 예산안에 반영할 계획이다.

3. 유아교육·보육 재정 현황 및 전망

가. 유아교육 재정 현황

유아교육 예산이 투입되는 사업은 크게 교직원운용 지원, 교육활동 지원, 유아학비 지원, 운영 및 교육여건개선 지원 등 4가지로 구분할 수 있다. 이들은 각각은 또한 단위사업과 세부사업으로 구분되어 있다(표 5 참조).

2011년도 유아교육 재정은 <표 6>에서 볼 수 있는 바와 같이 총 1조 9,240억원이다. 사업별로는 인건비 및 처우개선비인 교직원운용지원이 전체 예산의 42.4%를 차지하며, 부모 학비, 급식비 및 종일제 지원비 지원인 유아교육비 지원이 41.3%를 차지한다. 이외에는 운영 및 교육여건개선 사업이 13.9%, 장학이나 교육역량 강화 등 교육활동지원이 2.4%이다. 즉, 대부분의 유아교육 예산이 인건비와 교육비에 사용된다.

유아교육 예산은 2008년 이후 중앙 정부의 국고보조금이 거의 없어지고 100%에 가까운 예산이 모두 지방교육재정으로 이루어지고 있다. 이는 지방교육재정 교부금, 시·도세 전입금, 자치단체 일반 전입금으로 구성된다. 내국세분 교부금과 교육세분 교부금으로 구성되는 지방교육재정교부금 외에 추가적으로 시·도세 전입금과, 담배소비세전입금과 지방교육세전입금으로 이루어진 자치단체일반전입금이 포함된다.

<표 5> 유아교육 정책 사업별 세부사업

정책사업	단위사업		세부사업
교직원운용 지원	공립	교원인건비	정규교직원인건비, 기타정규직원인건비
		기간제교원 인건비	기간제(시간제)교사인건비, 기타비정규직원인건비
	사립	교원인건비	교사처우개선비, 단기대체교사지원, 교육역량제고사업
교육활동 지원	교육과정개발운영		교구교재구입비, 교육용로봇지원(R-Learning) 세대간지혜나눔사업(종일제교육과정지원), 기타교육과정개발운영비
	학력신장		기본학습능력발달지원(희망유아교육사), 기타학력신장사업비
	교원역량강화		교원평가운영비, 기타교원역량강화사업비

정책사업	단위사업	세부사업
	수업지원장학활동	유아교육협력네트워크운영비, 유치원종합컨설팅단운영 유치원종합복지서비스, 유치원평가사업비, 기타수업지원장학활동비
유아교육비 지원	학비지원	만5세아무상교육비지원, 만3·4세아차등교육비지원 두자녀이상교육비지원, 저소득층유아종일반비지원 부대경비(카드수수료, 금융조회통보비), 기타유아학비지원사업비
	급식지원	저소득층유아급식비지원, 기타유아급식지원사업비
	유아교육진흥	종일제보조인력(3세대하모니)지원, 종일제유치원운영비지원 야간돌봄전담유치원운, 기타유아교육진흥사업비
운영 및 교육여건 개선 지원	학교운영비지원	공립유치원운영비지원, 기타공립유치원운영지원사업비 기타사립유치원재정지원사업비
	학생수용시설	공립유치원신설비, 적정규모공립유치원육성(통합병설) 기타원아수용시설설립비
	교육환경개선시설	공립병설유치원환경개선비, 종일제유치원환경개선비 공립단설유치원급식시설개선비, 유아교육진흥원설립비 기타유치원교육환경개선시설비

출처: 김은설 외(2010). 2010 유아교육의 성과와 과제. 육아정책연구소.

〈표 6〉 2011년 유아교육 예산

단위: 백만원

지역	교직원 운용지원	교육활동 지원	유아학비 지원	운영 및 교육여건개선	계
총합계	815,144	46,987	795,008	266,764	1,923,903
비율	42.4%	2.4%	41.3%	13.9%	100.0

자료: 교육과학기술부(2011). 2011학년도 유아교육예산. 내부자료.

출처: 김은영 외(2011). 2011 유아교육의 성과와 과제. 육아정책연구소

정부는 유아학비 지원 정책을 실시하고 있으며, 대상과 지원금액을 확대해 왔다. 학부모의 실질적 유아학비 부담 경감을 위해 물가상승률 등을 반영한 지원단가를 해마다 인상하고 있으며 지원단가 범위 내에서 입학금, 수업료, 급식비 등을 포함하여 지원하고 있다.

〈표 7〉 유아학비 지원 집행액(2010년 결산)

단위: 백만원, %

지역	만5세아	만3·4세아	두자녀이상	종일반비	기타	계
계	212,301	208,462	32,726	66,527	6,440	526,456
비율	40.3	39.6	6.2	12.6	1.2	100.0

자료: 교육과학기술부(2011). 2010년도 유아교육 예산 집행현황.

출처: 김은영 외(2011). 2011 유아교육의 성과와 과제. 육아정책연구소

유아학비 지원은 “바우처” 방식을 통해 직접 유치원에 지급된다. 학부모가 읍·면사무소 또는 동주민센터에 유아학비를 신청하면, 관할 시·군·구청에서 조사를 통해 자격을 결정하고, 지원 대상 가구는 지원금액을 차감한 잔액을 유치원에 납부한다. 이 때 전자카드(‘아이즐거운 카드’)를 이용하여 유치원에서는 대상자 인증상태와 지원금액을 확인하고 신청할 수 있다. 유치원의 신청에 따라 지역교육청은 지원금액을 유치원에 입금하는 절차를 거친다.

2010년 유아학비지원 총액은 526,456백만원으로 2009년 452,402백만원에 비해 74,054백만원이 증가하였다. 유아학비지원은 만 5세아, 만 3, 4세아 지원이 대부분이지만 종일반지원 또한 12.6%로 상당한 비중을 차지하고 있다.

2010년 기준 전체 취원아수는 538,587명이고, 만 3, 4세는 292,923명, 만 5세 이상 유아는 245,664명이다. 2010년 전체 유아학비 수혜자는 95.7%이지만 종일반비 지원을 제외하면 65.6%가 된다. 만 5세는 57.1%가 지원을 받으며, 만 3, 4세는 72.8%가 지원을 받았다(표 9 참조).

〈표 8〉 연령별 유치원 취원아 수(2010)

단위: 명, %

연령	전체(A)	취원아 수(B)	취원율(B/A)
만3세아	493,452	111,482	22.6
만4세아	448,200	181,441	40.5
만5세아	435,281	245,664	56.4
계	1,376,933	538,587	39.1

출처: 교육과학기술부(2010). 2010년 유치원 현황(2010년 4월 기준).

〈표 9〉 유아학비 지원율

단위: 명, %

구 분	2009년				2010년			증감
	만3세	만4세	만5세	계	만3,4세	만5세	계	
취원아수	100,406	185,195	251,760	537,361	292,923	245,664	538,587	△1,226
지원아수	56,604	96,901	134,216	287,721	213,324	140,254	353,578	△65,857
지원비율	56.4	52.3	53.3	53.5	72.8	57.1	65.6	△12.1

자료: 김은설 외(2010). 2010 유아교육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소,

2010년 유아학비 지원현황. 교과부 내부 자료.

출처: 김은영 외(2011). 2011 유아교육의 성과와 과제. 육아정책연구소

유아학비 지원율은 2009년 53.5%에서 2010년 65.6%로 12.1%나 크게 증가하였다. 이렇게 크게 증가한 이유는 2009년 하반기부터 학비지원 대상을 소득 50%에서 70% 이내로 확대하였으며, 둘째아 지원을 첫째아 재원 여부와 상관없이 지원을 하고 맞벌이 소득산정 기준을 완화했기 때문으로 해석할 수 있다.

2011년 유아학비 지원계획은 <표 10>과 같다. 유아학비지원 총금액은 6,395억원이다. 이 금액은 2010년 대비 1,242억원이 증가된 것이며, 지원단가 3% 수준 인상과 다문화가정과 난민인정 유아 지원을 반영한 금액이다. 2011년 유아학비 지원금액은 만 3, 4세아 지원이 3,031억원으로 가장 많고 전체금액의 47% 정도이며, 그 다음은 만 5세아, 종일반 순이다.

〈표 10〉 대상별 유아학비 지원 단가 및 지원 총액(2011)

단위: 원, 명

대상	소득수준	지원율	연령	월 지원단가		지원총액 (추정)
				국·공립	사립	
만5세아	소득하위 70%이하	100%	5세	59,000	177,000	2,158억
만3·4세아	소득하위 70%이하	100%	만3세	59,000	197,000	3,031억
			만4세	59,000	177,000	
다문화·난민	전체	100%	만3세	59,000	197,000	163억
			만4,5세	59,000	177,000	
종일반	소득하위 70%이하	100%	만3~5세	30,000	50,000	1,043억
계						6,395억

자료: 2011학년도 유아학비 지원계획. 교육과학기술부 내부 자료.

출처: 김은영 외(2011). 2011 유아교육의 성과와 과제. 육아정책연구소

나. 보육 재정 현황

1) 개요

보육 사업에 대한 예산은 국고보조금과 지방자치단체의 분담금으로 구성된다. 지방정부 분담금은 광역지자체와 기초지자체가 다시 분담한다. 재정 분담 비율 비율은 사업에 따라 차이가 나고, 시군구 지방정부에 따라 차이가 나지만 대체로 서울시 20:80이고 이외 지역은 50:50이다.

<표 11>은 예산 사업 세부내용으로, 어린이집운영 지원과 영유아보육료 지원, 어린이집기능보강, 보육인프라구축, 어린이집 평가인증, 어린이집지원, 시설미이용 아동 양육지원 등 7개 사업이 있다.

〈표 11〉 보육 정책 사업별 세부내용

정책사업	세부내용
어린이집운영 지원	- 보육돌봄서비스(종사자인건비) · 국공립·법인어린이집 · 영아, 시간 연장 등 · 대체교사 · 농어촌 특별근무수당
영유아보육료 지원	- 0~4세 소득하위 70% 전액지원 - 만5세아무상보육 - 장애아무상보육 - 맞벌이가구 보육 - 다문화 보육료 추가지원
어린이집 기능보강	- 신축 국공립, 장애전담 - 공동주택리모델링 - 기자재구입 - 환경개선비지원 - 장애아보육환경개선
보육인프라 구축	- 보육사업관리 - 중앙보육정보센터 운영 - 지방보육정보센터 운영 - 시설장·보육교사자격관리 - 어린이집종사자보수교육 - 보육프로그램개발 및 연구 - 한국어린이집연합회 - 보육전자바우처운영 - 농어촌소규모보육서비스
어린이집 평가인증	- 어린이집평가인증운영
어린이집지원	- 어린이집지원 · 교재교구비 지원 · 차량운영비 지원(20만원/월) - 공공형어린이집
시설미이용아동 양육지원	- 차상위 36개월 미만(20~10만원)

출처: 보건복지부(2011), 2011년 보육사업안내.

어린이집운영 지원은 종사자 인건비 지원이고, 보육인프라구축 사업 항목을 보면 종사자보수교육이나 보육프로그램개발, 종사자자격관리, 보육정보센터 운영 등

보육의 질적 수준 제고를 위한 사업들이 해당하는 것을 볼 수 있다. 어린이집을 이용하지 않는 영아에 대한 양육비지원이 포함되고 있다.

<표 12>는 중앙정부 보육 사업의 국고와 지방정부 예산을 모두 합친 것이다. 보육사업 국가 총예산은 2007년 2조 2,860억에서 2011년 약 5조에 이른다. 사업의 추가되면서 예산도 증가해 감을 알 수 있다.

각 사업별 예산을 보면, 영유아보육료 지원 항목이 78.0%로 예산의 3/4이상을 차지하고 있고, 다음이 시설 종사자 인건비 지원에 해당하는 어린이집운영지원 항목이 16.3%이다. 이들 두 항목에 해당하는 예산이 전체 94.3%가 된다. 양육수당 예산이 3.7%를 차지한다(표 13 참조).

인건비나 운영비 이외에 보육의 질적 수준 제고를 위한 노력에 포함되는 예산은 소수임을 알 수 있다.

<표 12> 국고지원 보육사업 중앙 및 지방 정부 예산(2007~2011)

단위: 백만원

내역	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
인건비	554,824	658,368	753,082	766,876	813,638
시설 운영 지원					
차량운영비	8,210	8,429	9,893	9,863	9,892
교재교구비	22,000	21,896	22,609	22,610	21,428
소계	585,034	688,693	785,584	799,349	844,958
영유아보육료	897,452	1,254,762	2,109,618	1,856,036	3,508,749
5세아 무상보육	280,901	262,783	281,906	248,963	205,361
장애아무상보육	71,543	66,577	105,602	94,721	88,778
보육료 지원					
두자녀보육료	47,059	98,594	172,116	173,235	-
기본보조금	306,303	530,472	-	934,915	-
맞벌이 보육료	-	-	-	19,700	88,820
다문화가족무상보육	-	-	-	-	23,447
소계	1,603,259	2,213,188	2,669,242	3,327,570	3,915,155*
어린이집 기능 보강	83,263	65,197	41,978	17,902	25,900
인프라 구축 등 기타	15,100	24,615	8,205	7,362	19,335
시설미이용아동양육지원	-	-	68,802	136,764	186,905
공공형어린이집 지원	-	-	-	-	16,347
계	2,286,656	2,991,693	3,573,811	4,288,947	5,018,600

주: 국고지원사업 중앙과 지방정부예산 합계로, 시·도 및 시·군·구 특별사업 예산은 제외함.

2009년 기본보조금은 운영비에 포함됨. 시·도 미통지역 포함함.

자료: 여성가족부·보건복지부(각 년도). 예산 및 지방자치단체 특수시책사업 내부자료.

출처: 서문희 외(2011). 2011 보육정책 성과와 과제. 육아정책연구소

〈표 13〉 2011년 보육 예산

단위: 백만원

구분	운영 지원	영유아 보육료 지원	기능 보강	인프라 구축	아동양육	공공형 어린이집	계
계	844,958	3,915,155	25,900	19,335	186,905	16,347	5,018,600
비율%	16.8	78.0	0.5	0.4	3.7	0.3	100.0

자료: 보건복지부(2011), 2011 보육예산, 내부자료

2) 영유아 보육료 지원

보육료 지원은 부모 소득계층별 차등 지원, 무상보육 및 다자녀 가구 지원으로 구분되며 지원은 정부가 정한 지원단가에 의한다. 지원단가는 영아는 보육료 상한액과 동일하지만 유아는 지방정부가 고시한 보육료 상한선과는 많은 차이가 있다.

보육료 지원 대상 및 수준은 유아학비 지원과 동일하다. 즉, 차등지원과 만 5세 아 무상 등 부모 부담 지원은 유아교육에도 동일하게 적용된다. 또한 장애아 무상 보육이 실시되며, 2010년부터는 다문화가정 자녀에게 보육료 전액 지원이 실시되었다.

보육료 역시 아이사랑 카드라는 전자 바우처 형태로 부모의 결재를 통하여 어린이집에 지급된다. 영아 기본보육료는 바우처에 포함하지 않았다.

또한 농림식품수산부에서는 보육료 및 교육비 지원 혜택을 받지 못하는 농지소유규모 5ha 미만으로 농어업의 소득이 1자녀 기준으로 4,000만원 미만³⁾인 자의 자녀에 양육비를 지원한다. 지원 금액은 어린이집과 유치원 이용시는 정부보육료 지원단가의 70%, 어린이집 미이용시는 정부보육료 지원단가의 45%이다.⁴⁾ 단, 만 5세 아는 50%이다. 어린이집 미이용시 정부보육료 지원단가 45%는 2010년 35%에서 상향조정된 것이다. 농어민 자녀 지원은 2012년부터 보건복지부로 이관되었다.

보육료 지원 수혜 아동수는 2010년 말 기준으로 87만 9천여명인데 연령별은 만 2~4세가 상대적으로 낮은 양상을 보인다(표 14 참조).

3) 2자녀 4,400만원, 3자녀 4,800만원, 4자녀 5,200만원미만임.

4) '06년 여성농업인 일손돕기 지원 사업을 추가로 도입, 어린이집 미이용아동까지 지원을 확대하였고, '08년부터 농업인영유아양육비지원사업과 여성농업인일손돕기지원사업을 통합·운영함. 2012년부터 복지부로 이관됨.

〈표 14〉 연령별 보육료 지원 아동(2010)

단위: 명, %

구분	0세	만1세	만2세	만3세	만4세	만5세이상	계
전체 보육 아동수(A)	125,133	229,486	331,637	243,264	180,542	169,848	1,279,910
보육료 지원 아동수(B)	87,934	160,377	222,257	162,554	124,337	121,421	878,880
보육료 지원 비율(B/A)	70.3	69.9	67.0	66.8	68.9	71.5	68.7

주: 방과후 포함됨. 5세 이상은 2010년의 경우 무상보육 대상 포함됨.
 자료: 보건복지부(각 년도), 보육통계.

차등보육료 이외 만 5세아, 장애아 무상 등 보육료 지원 대상의 지속적 확충으로 어린이집을 이용하는 아동 중 정부로부터 보육료를 지원받는 건수는 영유아보육 사업이 본격적으로 시작된 1992년에 3만 4천건이었으나 2010년 12월 기준으로 87만9천여 건으로, 이는 어린이집 이용아동 대비 68.7%이다. 만 5세아는 만 5세 아동 중 63.4%가 지원 대상이다(표 15 참조).

〈표 15〉 보육료 지원 건수(2010)

단위: 명, 건, %

구분	차등보육료	만5세 무상	두자녀 이상	장애아	총계
전체 보육 아동수(A)	1,130,632	149,278	-	-	1,279,910
보육료 지원 건수(B)	755,100	94,621	14,221	14,938	878,880
비율(B/A)	66.8	63.4	-	-	68.7

주: 농림부 지원이 제외됨. 2008년까지 두 자녀는 중복지원임.
 자료: 보건복지부(2010), 보육통계.

다음은 2010년 12월 현재 보육아동의 보육료 지원유형별 백분율을 나타낸다. 지원 유형별로는 하위 50% 이하 면제 아동이 38.2%이고 두 자녀로 지원 받는 아동이 11.1%이며 9.2%가 감면 대상이다.

〈표 16〉 보육아동 보육료 지원 아동 사유 비율(2010)

단위: %(명)

구분	하위50% 면제	둘째 이상 면제	차등 감면	장애아 면제	만5세 면제	방과후	계	(아동수)
전체	55.6	16.2	13.5	1.7	11.8	1.2	100.0	(878,880)

자료: 보건복지부(2010), 보육통계.
 출처: 서문희 외(2011) 2011 보육정책 성과와 과제, 육아정책연구소

2011년부터는 영유아가구 소득 하위 70%까지 보육료 정부지원단가 전액을 지원한다. 2009년 7월부터 맞벌이 가구의 부모 소득 중 낮은 소득의 25%를 감액하여 소득인정액을 산정하게 됨에 따라 맞벌이 가구가 지원 대상으로 확대되었다. 2010년에는 맞벌이 가구의 부모 소득 합산액의 25%를 감액하였다. 무상보육으로는 취학직전 연령인 만 5세 아동에 대해서는 1999년 하반기부터 보육료와 교육비를 지원하여 점차 그 대상과 범위를 확대하여⁵⁾ 2011년 현재에는 보육아동 70%에 해당하는 4인가구 소득인정액 480만원까지 지원하고 있다. 장애아 무상보육은 2003년부터 실시하고 있다. 2012년에는 5세 누리과정 적용과 함께 모든 만 5세아에 대해 20만원의 무상교육비를 지원할 예정이며, 지원금액을 점차 상향 조정하여 2016년에는 30만원을 지원할 예정이다.

3) 민간어린이집 재원 영아 기본보육료

현재 정부는 보육료·교육비 차등 지원과는 별도로 민간어린이집에 다니는 모든 영아에 대하여 연령별로 일정한 금액을 기본보육료로 지원하고 있다. 지원액은 2006년 이후 매년 증가하였다. 한편 유아에 대해서는 2007년 3개 지역에서 시범사업을 실시하였으나 본사업으로 도입하지는 않았다.

영아 기본보육료는 아동별로 지원하므로 부모보조금의 성격을 갖지만 부모가 아닌 시설에서 바로 수령하며 또한 국공립어린이집 인건비 지원에 상응한다는 점에서 시설보조금으로 인식되는 경향이 강하였는데, 보육서비스 이용권제도 도입 시 이를 이용권에 포함되지 않아서 이러한 성격은 강화되었다.

기본보육료를 합한 영아 보육 지원금은 그 단가가 매우 높다(표 17 참조). 이는 가정어린이집 증가에 주요 요인으로 파악되고 있다.

기본보육료는 법으로 정한 교사대 아동 비율 초과보육시 지원하지 않는다(표 18 참조).

5) 1999~2001년도는 농어촌 지역의 차상위 계층까지 지원, 2002년 전국 차상위 계층까지 확대 지원, 2004년도 도시근로자가구 월평균소득의 70%까지 지원, 2005년도 도시근로자가구 월평균소득의 80% 수준까지 지원(도시/농촌 지원단가 일원화), 2006년 농촌 100%, 도시 80% 수준까지 지원

〈표 17〉 영아 대상 보육 지원금 구성

단위: 천원

구분	2007년			2008년			2009~2010년			2011년		
	0세	만1세	만2세	0세	만1세	만2세	0세	만1세	만2세	0세	만1세	만2세
기본보조	292	134	86	340	164	109	350	169	112	361	174	115
보육료	361	317	262	372	327	270	383	337	278	394	347	286
보육비용	653	451	348	712	491	379	733	506	390	755	521	401

자료: 보건복지부(각 년도), 보육사업안내.

〈표 18〉 영아기본보육료 지원 아동 규모

단위: 명, %

구분	보육료 지원 영아	보육료 미지원 영아	소계	보육아동 대비 비율
영아전체	346,028	162,686	509,430	74.2
0세	75,610	36,549	112,159	89.6
1세	118,822	51,679	170,501	74.3
2세	151,596	74,458	226,054	68.2
(장애아)			(716)	

자료: 보건복지부(2010), 2010 보육통계

출처: 서문희 외(2011) 2011 보육정책 성과와 과제, 육아정책연구소

4) 양육수당

어린이집이나 유치원을 이용하지 않는 미이용 아동의 건강한 성장발달을 지원하고 지원의 사각지대를 해소하기 위하여 2009년 9월 양육수당 제도를 도입하였다.

제도 도입시 양육수당은 어린이집을 이용하지 않고 24개월 미만 아동을 집에서 양육하는 부모나 친권자 및 후견인, 그 밖에 아동을 사실상 보호자에게 지원하였다. 지원대상은 차상위 이하 가구이며, 월 10만원 이었다. 2011년 양육수당은 대상이 차상위계층 이하 36개월 미만으로 확대되었고, 지원 액수도 0세아 20만원, 1세아 15만원, 2세아 10만원으로 차등화되었다. 2011년에는 9만 8천명⁶⁾ 정도가 지원받을 것으로 산정하였다. 2012년에는 농어민 양육수당과 통합된다.

6) 영아는 0세 77.8%, 1세 64%, 2세 44.7%를 어린이집·유치원 미이용으로 가정하고 420,000명, 1세 330,000명, 2세 230,000명으로 추정

다. 유아교육·보육 재정 전망

앞에서 논의한 보육과 유아교육 재정은 2011년 기준으로 지방 특색 사업을 제외하고 총 6조 9,400억원 규모이다(표 19 참조).

〈표 19〉 유아교육·보육 예산(2005~2012)

단위: 백만원

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012(추정)
유아교육	637,795	824,220	947,754	1,012,089	1,235,852	1,529,272	1,923,903	2,804,103
보육	1,327,300	1,723,600	2,286,100	2,997,800	3,588,600	4,289,000	5,018,600	6,130,452
계	1,965,095	2,547,820	3,233,854	4,009,889	4,824,452	5,818,272	6,942,503	8,934,555

주: 보육예산은 국고 지원 사업 예산으로 지방정부의 별도 사업 예산은 포함되지 않았음.

2012년 유아교육예산은 2011년 예산에 어린이집 5세누리과정 추가소요액을 합한 최소액임.

자료: 교육인적자원부, 2009~2010 유아교육연차보고서, 2010

보건복지부, 보육예산, 각년도

〈표 20〉은 2010, 2011년도 보육에 소요되는 총 예산을 중앙정부와 지방의 재원 별로 재분류하여 제시한 것이다. 보육, 유아교육, 농어민 지원 등 영유아 지원에 소요되는 비용을 모두 합산한 결과이다. 세 부처의 영유아 보육 지원 사업 총 예산은 2011년 7조 7,502억 규모로 2011년 예상 GDP 대비 0.69%이다.

〈표 20〉 보육·유아교육 및 농업인 양육비 지원 예산(2010~2011)

단위: 백만원, %

구분	2010				2011			
	국비	지방비	계	GDP 대비 비율	국비	지방비	계	GDP 대비 비율
보육	2,066,483	2,877,320	4,943,803	0.465	2,478,380	3,264,818	5,744,946	0.509
유아교육		1,529,272	1,529,272	0.144		1,923,903	1,923,903	0.171
농업인양육비	40,686	40,686	81,372	0.008	40,686	40,686	81,372	0.007
계			6,554,447	0.617			7,750,251	0.687

자료: 여성가족부·보건복지부(각 년도). 보육사업안내 및 지방자치단체 특수시책사업 현황.

교육과학기술부(2010). 내부자료.

농림수산식품부(각 년도). 농어업인 영유아 자녀 양육비 지원 사업.

출처: 서문희 외(2011). 2011 보육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.

2012년 예산은 보육예산은 0~2세 보육료 전액 지원 확대, 교사 처우개선비 등으로 약 1조 1,000억원 이상이 확대되었다. 한편 유아교육예산은 만 5세 지원단가가 다소 오르고 어린이집 만 5세 보육비용이 추가될 것으로 추정하면 2011년 예산에 8,800억원 정도가 추가될 것으로 추정된다(표 21 참조). 즉, 2012년 총 예산은 8조 9,340억원 규모이며, 여기에는 보육의 지방정부의 특색(특수시책)사업비 약 5,660억원(2011년 기준)을 포함하면 총 9조 5,000억원으로 추정된다.

〈표 21〉 만 5세 누리과정 연도별 소요 예산(안)

단위: 억원

구분		2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
교육	교부금	2,482	2,586	5,392	5,482	5,611	6,509	6,647
보육	국 고	1,316	1,012	-	-	-	-	-
	지방비	1,375	1,036	-	-	-	-	-
	교부금	-	-	5,996	6,087	6,218	7,204	7,344
	소 계	2,691	2,048	5,996	6,087	6,218	7,204	7,344
교부금계		2,482	2,586	11,388	11,569	11,829	13,713	13,991
총계		5,173	4,634	11,388	11,569	11,829	13,713	13,991
교부금 추가소요 ('11년 대비)		-	-	8,802	8,983	9,243	11,127	11,405

출처: 교육과학기술부 보도자료(2012.5.2)

2012년부터는 지원하는 0~2세 보육료가 전액 지원 예산은 기존의 어린이집 이용 아동 중 소득상위 30%를 지원하는 비용만 산정하였으므로, 실제 전액지원으로 창출되는 추가수요에 대한 고려가 없었다. 2010년 통계로 영아 이용률이 50%이고 영아보육은 고비용을 필요로 한다는 점을 고려한다면 추가 소요 비용이 어느 정도가 될지는 예측하기 어렵다.

2013년에는 누리과정이 2013년 3, 4세에게도 적용된다. 3, 4세 누리과정 도입에 따른 지방교육재정교부금은 2012년 대비 1조 2,000억원 정도가 증가할 것으로 추정된다. 보육 국고 지원금을 제외하면 소요액 순증가액은 4,000억원 정도가 된다(표 22 참조).

〈표 22〉 만 3~4세 누리과정 확대에 따른 자원부담 방안

단위: 억원

구분	2012	2013	2014	2015
국비 + 지방비 ('12년 대비)	7,747	7,747* (-)	4,510** (△3,237)	- (△7,747)
지방교육재정교부금 ('12년 대비)	4,964	16,781 (11,817)	22,930 (17,966)	30,836 (25,872)
합계	12,711	24,528	27,440	30,836

주: '12년 기준 3·4세아 보육료(소득하위 70%분), '12년 기준 3세아 보육료(소득하위 70%분)
출처: 보건복지부 보도자료(2012. 1. 18)

또한 소득 하위 70%에게는 양육수당도 지원된다. 양육수당 지원대상도 차상위에서 소득하위 70%까지 확대됨에 따라 2012년 9만 6,000여명에 54만명 정도가 증가되어, '13년 64만 여명으로 증가될 것이 보인다. 차상위 계층 이상은 지원액이 월 10만원이므로 년 약 6,500억원이 소요될 것으로 예상된다.

즉, 2013년에는 2012년도의 예산 9조 5,000억원 대비 1조 500억원 이상이 추가된 10조 5,500억원 규모가 될 것으로 추정된다. 이는 OECD에서 권장하고 있는 수준인 GDP⁷⁾ 대비 1%에 근접하는 금액으로 향후 이러한 막대한 예산을 어떻게 하면 보다 효율적으로 운용할 수 있을지에 대한 방안 모색이 필요하다.

4. 공생발전을 위한 육아정책의 현황과 문제점

가. 지역별 격차의 문제

1) 유치원 분포와 지역별, 유형별 이용 차이

가) 지역별 유치원 분포와 이용 차이

우리나라 유치원의 지역별 분포 차이를 보면, 공립유치원은 대부분 읍면시지역에, 사립은 도시지역에 분포되어 있어 유아에게 제공되는 교육 경험의 차이가 존재하게 된다. 또한 도시지역에는 교육비가 저렴한 공립유치원이 부족하므로 교육비가 공립에 비해 상대적으로 비싼 사립유치원 선택이 불가피하며 이에 따라 학부모의 경제적 부담이 가중되고 있는 실정이다(장명립, 2012).

7) 2011년도 기준 우리나라 GDP는 11638억 달러임.

〈표 23〉 지역별, 설립별 유치원 수(2011)

단위: 개

구분	계	국립	공립			사립					
			계	단설	병설	계	법인			개인	군 부대
							소계	학교 법인	기타 법인		
계	8,424	3	4,499	146	4,353	3,922	455	75	380	3,450	17
대도시	2,467	0	637	37	600	1,830	199	50	149	1,624	7
중소도시	2,940	1	1,354	66	1,288	1,585	162	18	144	1,418	5
농어촌	3,017	2	2,508	43	2,465	507	94	7	87	408	5

자료: 교육과학기술부·한국교육개발원(2011), 교육통계연보; 통계청(2011, 4).

특히, 사립유치원의 유아학비 증가는 도시지역 중산층에게 더욱 큰 부담으로 작용하기 때문에 저소득층은 경제적 부담 때문에 어린이집을, 고소득층은 영어·특기 교육 때문에 고가의 사립유치원 또는 영어학원을 선택하는 경향을 보이고 있다. 육아정책개발센터(2008)의 연구에 따르면 월 소득 200~399만원 구간이 교육비 불만족도가 가장 높은 것으로 나타난 것도 이와 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.

〈표 24〉 전체 취원 대상 만 5세 유아의 공·사립유치원 취원율

단위: %

구분	공립유치원	사립유치원	취원율 소계
대도시	9.2	40.5	49.7
중소도시	17.0	36.2	53.2
농어촌	28.4	23.6	52.0

출처: 교육통계연보(2010)

특히, 공립유치원과 사립유치원은 지역별 차이를 보면, 교육여건이 취약한 농어촌 지역의 공립유치원은 10명 이하의 학급이 52%에 달하여 보다 충실한 유아교육 서비스 제공이 어려운 실정이다. 이러한 문제는 농어촌과 도시지역간에 유아단계에서의 교육격차를 더욱 확대할 것으로 예견된다.

〈표 25〉 지역별, 유형별 유치원의 문제점

도 시	공 립	<ul style="list-style-type: none"> · 공립유치원 수요 대비 공급 절대 부족 · 사립유치원의 반대로 공립 신·증설 한계 · 병설유치원 원감 미배정으로 유아교육 전문성 취약
	사 립	<ul style="list-style-type: none"> · 영어학원 등으로 중·상위계층 가정 유아 유출 · 보육시설 등으로 하위계층 가정 유아 유출 <ul style="list-style-type: none"> - 지자체의 보육시설 편중 지원(예, 서울형 어린이집) · 특기·적성교육 등 파행적인 교육과정 운영
농·어촌	공 립	<ul style="list-style-type: none"> · 소규모, 소인수 학급(10명 이하)으로 교육력 저하 · 차량운행 제한으로 원아 모집에 한계 · 장학 전문 인력 부족 및 교사배치의 비효율성
	사 립	<ul style="list-style-type: none"> · 농·어촌 취원 대상아 감소로 재정 구조 악화 · 낮은 자본력으로 시설환경 개선 미흡 · 체험학습장 등 유아교육 인프라 부족

자료: 교육과학기술부(2009), 유아교육선진화 도입 계획, 내부자료.

나) 높은 사립기관 의존도

기관 수를 제외한 학급수, 교원수, 원아수의 공사립 분담 비율이 균형적이지 못하며, 사립의존도가 높음을 알 수 있다. 공사립 유치원 수는 2011년 현재 8,424개로서 국공립이 4,502개, 사립이 3,922개이나, 원아수 분담비율은 국공립 : 사립이 22.3%(126,095명) : 77.7%(438,739명) 수준으로 사립 의존도가 매우 높다. 전반적으로 사립유치원은 대부분 학부모들이 부담하는 교육비에 의존하여 운영되는 관계로 결국 학부모들의 교육비 부담이 과중하다는 의미로 볼 수 있다.

〈표 26〉 공립·사립 유치원간 분담 비율(2011)

구 분	단위: 개, 명(%)		
	국·공립	사립	전 체
원수	4,502(53.4)	3,922(46.6)	8,424(100.0)
학급수	7,273(27.4)	19,253(72.6)	26,526(100.0)
교원수	9,239(23.9)	29,423(76.1)	38,662(100.0)
원아수(3,4,5세)	126,095(22.3)	438,739(77.7)	564,834(100.0)
원아수(5세)	74,729(32.0)	158,995(68.0)	233,724(100.0)

자료: 교육과학기술부·한국교육개발원(2011), 교육통계연보; 통계청(2011, 4).

2) 어린이집 공급과 이용의 지역별 차이

가) 지역별

어린이집의 정원과 현원은 지역별로 편차를 나타내고 있다. 먼저 지역규모별 차이를 나타낸다. 어린이집 정원은 대도시, 중소도시, 농어촌이 각각 38%, 37%, 25%의 순이고, 이용률도 이와 거의 유사하게 분포한다. 이등 인구 대비 농어촌에 정원 및 현원 분포 비율이 높은 편이다.

어린이집 유형별로 정원 분포를 보면, 국공립과 직장 어린이집은 대도시에 50% 이상이 설치되어 있고 중소도시에는 가정어린이집이 50% 이상을 차지하며 농어촌에는 법인어린이집이 50% 이상을 차지함을 알 수 있다. 이용아동 분포도 이와 유사하다.

<표 27>은 정원 대비 현원의 지역규모별 분포이다. 대도시, 중소도시, 농어촌 순으로 정원대비 현원 비율이 높다. 특히 농어촌에 위치한 직장 어린이집 비율은 현원율이 70% 미만이다.

〈표 27〉 시설유형별 정원과 현원 지역 분포(2010)

단위: %, 명

구분	전체	국·공립	법인	법인외	민간·개인	부모협동	가정	직장
정원								
대도시	37.9	52.1	27.9	32.8	38.4	48.5	33.9	52.5
중소도시	36.8	26.8	19.3	26.1	37.2	39.4	50.1	33.6
농어촌	25.3	21.1	52.8	41.1	24.4	12.1	16.0	13.9
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(명수)	(1,556,808)	(153,792)	(143,841)	(62,698)	(828,035)	(2,226)	(337,900)	(28,316)
현원								
대도시	39.0	52.5	28.9	33.8	39.7	48.4	34.7	54.4
중소도시	36.9	27.5	20.0	27.4	37.3	40.4	49.5	33.1
농어촌	24.1	19.9	51.2	38.8	23.0	11.2	15.9	12.4
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(명수)	(1,279,910)	(137,604)	(114,054)	(51,126)	(671,891)	(1,898)	(281,436)	(21,901)

자료: 보건복지부(2010). 2010 보육통계.

〈표 28〉 지역별, 시설유형별 정원 대비 현원 비율

단위: %

구분	전체	국·공립	법인	법인외	민간개인	부모협동	가정	직장
대도시	84.7	90.2	82.1	84.0	83.8	85.1	85.2	80.1
중소도시	82.4	91.8	82.0	85.6	81.3	87.5	82.2	76.3
농어촌	78.2	84.8	76.8	77.0	76.7	78.9	82.8	69.4
전체	82.2	89.5	79.3	81.5	81.1	85.3	83.3	77.3

자료: 보건복지부(2010). 2010 보육통계.

나) 시·도별

〈표 29〉는 2010년 시·도 단위의 어린이집 설치 통계 자료와 주민등록 인구수 통계를 이용하여 주민등록 인구 대비 어린이집 정원 비율로 시·도 단위 보육공급률을 산출한 결과이다.

〈표 29〉 시·도 단위 어린이집 정원 비율 평균(2010)

단위: 명, %

구분	영유아인구수 (A)	보육정원 (B)	보육현원 (C)	공급률 (B/A)	이용률 (C/A)	정원총족률 (C/B)
전체	2,734,976	1,556,808	1,279,910	56.9	46.8	82.2
서울	502,633	236,339	206,581	47.0	41.1	87.4
부산	153,080	79,526	65,822	52.0	43.0	82.8
대구	123,208	76,276	61,765	61.9	50.1	81.0
인천	152,329	75,533	65,075	49.6	42.7	86.2
광주	85,822	60,833	48,879	70.9	57.0	80.3
대전	87,180	50,719	42,105	58.2	48.3	83.0
울산	66,090	33,091	27,350	50.1	41.4	82.7
경기	734,996	387,247	320,056	52.7	43.5	82.6
강원	75,851	51,927	41,292	68.5	54.4	79.5
충북	85,391	58,275	45,983	68.2	53.8	78.9
충남	119,513	71,851	58,305	60.1	48.8	81.1
전북	96,178	72,750	56,531	75.6	58.8	77.7
전남	95,123	66,067	52,903	69.5	55.6	80.1
경북	134,446	88,960	69,395	66.2	51.6	78.0
경남	188,640	118,204	93,059	62.7	49.3	78.7
제주	34,496	29,210	24,809	84.7	71.9	84.9
2009	2,736,539	1,482,416	1,175,049	54.2	42.9	79.3

주: 보육정원 및 보육현원 중에는 초등학교생이 일부 포함됨.

자료: 행정안전부(2009). 주민등록인구 통계.

보건복지부(2010). 2010 보육통계.

전국적으로 아동수 대비 보육 공급률은 56.9%로 2009년 54.2%에서 2.7%p 증가하였고, 어린이집 이용률은 46.8%로 2009년 42.9%에서 3.0%p 증가하였다. 정원충족률은 82.2%로 이 역시 2009년 79.3%에서 다소 증가하였다. 보육공급률은 시·도별로는 서울시가 47.0%로 가장 낮고 제주도가 84.7%로 가장 높다. 아동 대비 보육 이용률은 서울과 부산, 인천, 울산, 경기도가 45% 미만으로 낮고 제주도가 71.9%로 가장 높다.⁸⁾

보육정원 대비 현원인 보육충족률은 지역간 차이가 크지는 않으나 전북이 77.7%로 가장 낮고 공급률이 가장 낮은 서울이 87.4%로 가장 높다.

다) 시·군·구별

시·도별 시·군·구 보육 공급률과 이용률 알아보고자 한다. 기초자치단체 단위 공급률 평균은 62.7%이다. 최대는 98.5%, 최소 31.6%이다 전체 시·군·구 평균은 2010년 58.5%에서 다소 증가한 것이다.

〈표 30〉 시·군·구 보육 공급률 및 이용률 평균

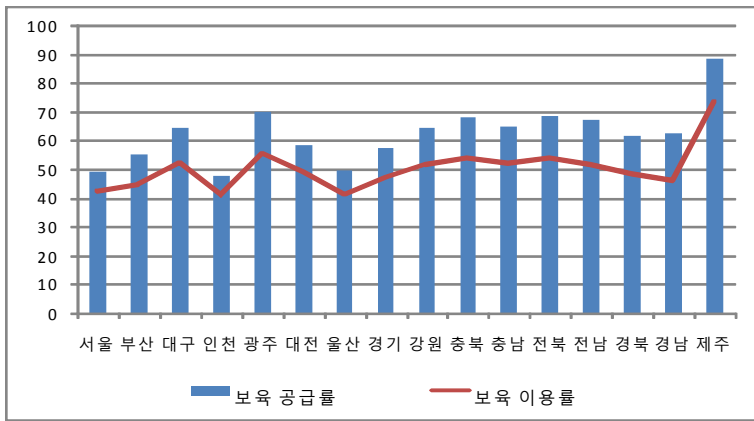
단위: %

구분	보육 공급률			보육 이용률			국공립 공급률			국공립 이용률		
	평균	최소	최대	평균	최소	최대	평균	최소	최대	평균	최소	최대
평균	62.7	31.6	98.5	50.5	11.6	78.1	7.0	0.0	59.1	5.8	0.0	36.6
서울	49.4	31.6	74.5	42.9	27.9	63.0	12.4	5.1	33.2	11.3	4.9	27.7
부산	55.4	39.2	74.0	45.2	34.6	59.4	9.7	2.8	25.2	8.4	2.4	20.2
대구	64.9	54.1	98.3	52.5	44.6	78.1	2.5	0.8	5.6	2.1	0.6	4.8
인천	48.1	37.6	55.1	41.3	31.4	47.9	8.3	2.3	20.5	7.0	2.2	18.7
광주	70.6	61.9	80.5	55.8	50.6	62.7	3.5	2.0	5.8	2.8	1.4	4.4
대전	58.9	53.6	64.2	49.0	43.1	54.1	2.2	0.2	4.9	2.0	0.2	4.4
울산	50.0	47.3	56.1	41.5	39.8	45.7	3.1	1.4	4.1	3.0	1.3	3.8
경기	57.9	37.8	83.2	47.2	34.8	64.9	6.1	1.4	16.0	5.6	1.3	14.4
강원	64.6	44.2	84.2	51.9	39.1	65.6	11.6	2.6	41.7	10.0	2.1	36.6
충북	68.3	55.5	91.3	54.2	41.2	67.3	7.9	0.9	22.9	7.0	0.7	20.6
충남	65.3	48.9	97.7	52.3	41.6	67.9	4.8	0.0	10.9	3.9	0.0	7.8
전북	68.9	38.7	98.5	54.2	31.7	77.3	5.7	0.0	14.4	4.8	0.0	12.7

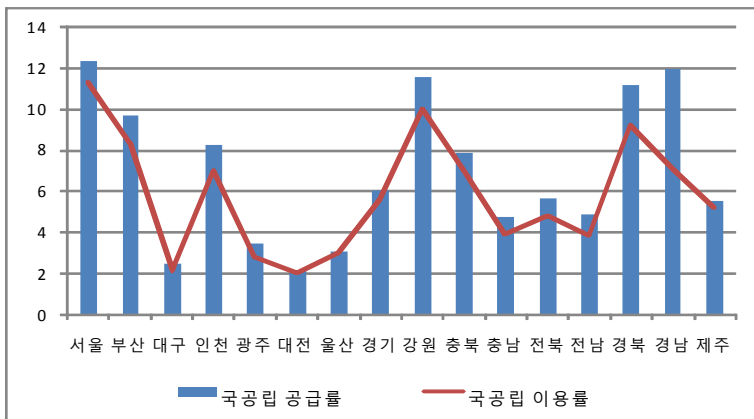
8) 보육 공급과 이용율 산출시 영유아 인구수는 0~5세인 반면에 보육아동은 만 6세아도 포함되어 있으므로 약간 과대 추정되었을 것임.

구분	보육 공급률			보육 이용률			국공립 공급률			국공립 이용률		
	평균	최소	최대	평균	최소	최대	평균	최소	최대	평균	최소	최대
전남	67.7	42.7	95.0	52.0	33.3	76.5	4.9	0.0	15.7	3.8	0.0	12.4
경북	62.1	34.0	79.5	48.8	31.0	61.2	11.2	0.0	31.0	9.2	0.0	24.2
경남	62.8	36.5	82.7	46.3	11.6	63.4	12.0	1.3	59.1	7.1	1.1	22.9
제주	88.7	80.9	96.4	73.8	70.2	77.4	5.6	2.6	8.6	5.2	2.5	7.9
2009	58.5	24.6	96.8	45.6	22.0	75.8						

자료: 보건복지부(2010). 2010 보육통계.



[그림 4] 시·군·구 보육 공급률 및 이용률 평균



[그림 5] 시·군·구 국공립 공급률 및 이용률 평균

시·도별로 시·군·구 평균이 가장 높은 지역은 제주도로 평균 88.7%이다. 국공립은 어린이집 공급률 시·군·구 평균이 가장 높은 지역은 서울로 아동수 대비 12.4%이며 이용률도 서울이 11% 수준으로 가장 높다.

나. 소득별 격차의 문제

1) 저소득층 가정 아동 지원 현황

부모의 사회경제적 지위는 아동의 발달에 필요한 적절한 보호와 교육 제공에서 현격한 차이를 가져오게 된다. 가난한 부모를 둔 아동은 부모가 지닌 사회경제적 한계를 그대로 물려받고 빈곤이나 하위계층에서 벗어나지 못하게 될 가능성이 높음을 의미한다. 빈곤은 아동발달의 결정적 시기에 필요한 자극과 관심의 결여, 문화 결손 및 박탈을 초래할 수 있다. 빈곤아동이 가정에서 방치되면, 이는 지능의 저하와 학습곤란으로 이어지고, 빈곤가정 아동의 우울, 산만, 불안 등의 정서장애 발생률은 일반가정 아동보다 높다. 사회 경제적 지위가 낮은 집단에 속하는 경우가 대부분이며 성공에 대한 낮은 기대감, 과(過)의존성 등 무력감을 나타낸다. 아동이 어리고 빈곤기간이 길수록 그 영향은 증폭될 것이다. 이러한 문제는 개인의 차원을 넘어서 모두 국가와 사회의 문제가 되므로, 이에 대한 막대한 사회적 비용을 필요로 한다.

선진국들은 도시화와 산업화 이후 일찍부터 이러한 부모의 사회경제적 차이로 인하여 아동에게 미치는 불평등을 완화하기 위하여 다양한 정책을 추진하여 왔다. 이러한 정책은 가족정책, 보육정책 등 다양한 이름으로 실시되었다. 초기 정책들이 자녀가 있는 가족을 지원하는 정책이었다면 점차 아동 중심의 정책으로 정책의 대상이 확대·변화되어 온 측면이 있다.⁹⁾ 특히 1980년대에는 많은 국가들이 저출산에 대한 우려와 일정한 수준의 출산력 유지를 위한 정책의 일환으로 ‘가족친화적’ 정책이라는 용어의 확산으로 일과 가정의 양립을 위한 지원으로 근로자와 동시에 아동을 대상으로 하는 보육 및 자녀 양육지원정책을 확대하여 왔다.

한편, 1990년대에는 유엔 아동권리협약이 제정되어 모든 아동은 어떠한 예외도 없이 자기나 가정의 누구에게서도 그 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 견해,

9) 1960~1974년 사이의 여러 국가들이 아동이 있는 가정의 빈곤을 완화하기 위하여 저소득층 및 한부모 가족을 위한 지원, 아동 부양과 관련한 조세 제도 개선 등의 정책을 추진하였으며, 1975년 이후에는 각국이 출산력, 여성의 노동시장으로의 유입, 가족형태의 다양화 등에 대응하여 근로자를 위한 각종 지원 및 가족 수당제도의 개혁 등이 추진되었다(Gauthier, 1996).

국가적 또는 사회적 출신, 재산, 문벌 및 기타의 지위로 인하여 차별받는 일 없이 이들의 권리가 부여되어야 한다는 무차별의 원칙이 아동권리 보장의 핵심 이념이 되면서, 각 국가들은 모든 아동이 부모의 사회경제적 지위에서 발생하는 불이익을 최소화하기 위한 노력을 기울이게 된다.

그러나 보편적 비용 지원 정책을 지향하면서 저소득층을 대상으로 하는 정책이 약화되고 있고, 특히 보육정책이 그러하다. 유아교육은 저소득층 아동 종일반비 지원, 저소득층 유아 급식비 지원, 희망교육사 파견 등 취약계층 아동 지원을 위한 지원정책을 추진하고 있다. 그러나 보육정책에서 저소득층에 대한 배려는 전무한 실정이다.

2) 저소득층 가정 아동 지원 문제점

저소득이나 빈곤 개념은 상대적이므로 보편적 정책 하에서는 여전히 소득 격차에 의한 차이는 존재한다. 전액 지원 속에서도 실제적으로 저소득층은 여전히 보육, 유아교육서비스 이용에서 비용 부담을 느끼며 일부는 비용 부담이 기관 미이용의 이유가 되기도 한다. 현재 드림스타트, 위스타트 등 지역복지 실시 지역에서는 영유아 대상 사업도 추진하지만 그 적용 범위는 매우 제한적인 실정이다. 따라서 저소득층에 있어서 상대적 기회 박탈감이나 출발선상의 불평등은 여전히 존재한다고 볼 수 있다.

부모 부담으로 보면, 민간 어린이집 및 사립유치원 보육료·교육비와 지원단가간의 격차와 특별활동 등 기타 추가 비용 부담이 주요 요인이다. <표 31>을 보면 전액지원 대상도 상당한 비용을 부담하고 있음을 알 수 있다.

〈표 31〉 월 평균 보육료·유아학비 및 추가 납부액 차이

단위: 천원(명)

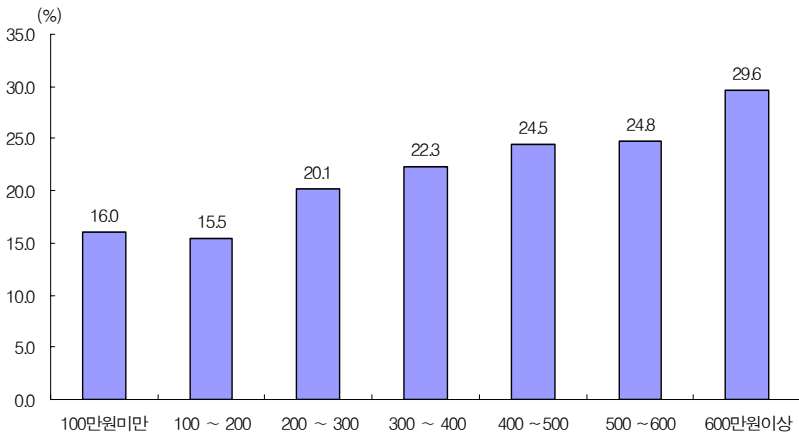
구분	전액 면제				혜택 없음				총계 (수)
	영아		유아		영아		유아		
	보육료 교육비	추가 비용	보육료 교육비	추가 비용	보육료 교육비	추가 비용	보육료 교육비	추가 비용	
전체	4.3	40.7	44.4	87.7	292.3	51.6	249.5	95.3	123.1 (1,971)

자료: 서문희 외(2011). 출산 수준 제고를 위한 육아지원 내실화 방안. 육아정책연구소

누리과정 확대에 전자는 조만간 부분적으로 해소될 예정이지만 특별활동 등 기타 추가 비용 부담은 여전히 지속될 것으로 예상된다.

따라서 보편적 비용 지원 정책 이외에 저소득층을 대상으로 하는 추가적 지원 사업의 실시가 필요하다. 어린이집도 유치원과 마찬가지로 보육료 이외에 추가로 들어가는 비용에 대한 지원이 있어야 하고, 포괄적 서비스 확대 등으로 부모의 소득격차 차이에서 오는 불평등을 완화시키려는 노력이 강화되어야 한다. 농어촌이나 저소득층 지역에 무료로 순회 특별활동 강사를 파견하는 방안도 하나의 대안이 될 수 있다.

취학 전 특성화 교육과 문화체험의 기회 부족, 가정 내 보육과 보건·안전의 상대적 취약으로 인해 기본학습 이외에 가정 특성을 고려한 종합적 지원이 필요하다. 유아교육 기회 확대를 위해 저소득층 유아 학비 지원 등을 시행하고 있으나 문화, 첨단기술 접촉, 건강 등 교육취약계층 가정의 교육·문화 환경 개선에는 한계가 있으며, 소득이 낮을수록 자녀교육에 대해 소극적이고, 교육 및 복지서비스에 대한 정보 접근성이 떨어진다고 보고되고 있다.



[그림 6] 부모의 소득별 자녀 학교운영 참여도

자료: 2008년도 사회통계조사(통계청)

교육취약계층 가정 부모의 유아교육에 관한 올바른 이해를 통한 유아 발달에 적합한 가정환경 조성을 위해 교육과 복지의 유기적이고 통합적인 시스템 구축 필요

하다. 특히, 발달정도에 따른 개별화된 교육적 배려와 더불어 건강, 안전, 영양 및 정서적 안정 등을 종합적으로 제공해야 할 것이다.

다. 부모의 자녀양육 여건별 맞춤형 지원 미흡

1) 일·가정 양립: 맞벌이 지원 현황과 문제점

가) 맞벌이 부모 지원 현황

저출산고령사회에서 맞벌이 가정의 자녀 양육 지원 요구가 강해지는 데는 크게 두 가지 배경이 있다. 우선은 경제활동 인구의 감소이다. 저출산 수준이 현재 상태로 지속되면 15-59세 생산 가능 인구는 2017년부터 감소할 예정이다. 이러한 노동 인구 감소 대안으로 여성 고학력 인구의 활용이 불가피하다. 또한 여성의 입장에서 가치관의 변화로 일·가정 양립에 대한 요구가 증가하게 된다. 결혼과 출산을 연기하거나 중단하는 사례가 증가하는 이유는 고용과 소득의 불안정이 가장 크며 다음이 일·가정 양립이 어려운 환경이고 세 번째가 경제적 부담과 양육인프라 부족으로 파악되고 있다(대한민국 정부, 2011). 여성의 경제활동은 국가나 개인 차원 모두에서 참여를 확대하여야 하는 정책이며, 여성이 사회활동을 하면서 자녀를 출산, 양육할 수 있도록 지원하지 않으면 결혼과 출산은 기피의 대상이 되어 국가 경쟁력을 확보에 치명적인 영향을 주게 된다.

현재 맞벌이 부모를 지원하는 정책은 많지 않고, 시행하는 정책도 강력하고 의미 있게 추진되고 있지는 않다, 이는 취업한 여성을 대상으로 하던 선별적 보육정책이 정책대상 확대 과정에서 확대된 대상의 특성을 반영하지 못하였기 때문이다.

취업부모를 위한 몇 가지 정책은 다음과 같다.

첫째, 보육료와 교육비 지원 대상 결정을 위한 소득인정액 산정시 맞벌이 가구의 소득을 감면하는 제도이다. 2009년 7월부터 맞벌이 가구의 부모 소득 중 낮은 소득의 25%를 감액하여 소득인정액을 산정하게 됨에 따라 맞벌이 가구 중 약 15,000여 가구가 지원 대상으로 확대되었다. 2010년에는 맞벌이 가구의 부모 소득 합산액의 25%를 감액하여 약 27,000명이 보육료 지원 혜택을 보게 되었다. 이 정책은 2012년도부터는 0~2세 보육료 전액 지원 확대로 보육료 지원 대상에서 소외된 현상이 상당부분 해소되었다.

둘째는 어린이집 시간연장형 보육 등 취약보육이다. 일하는 부모를 위한 별도의 서비스로는 시간연장, 휴일 24시간 보육 등 시간연장형 보육을 들 수 있다. 대표적

인 야간보육은 오후 7시 30분 이후부터 적용되며, 지원은 2010년 현재 두 가지 방식이다. 하나는 별도 교사 지원 방식으로, 인건비지원 시설의 경우 월 지급액의 80%, 인건비 미지원시설은 아동 3명이상 보육 시 월 100만원이 지원된다. 다른 하나는 2010년부터 실시된 사업으로 시간연장 보육교사에게 수당을 약 30만원(월)을 지원하는 것이다. 인건비 지원을 받을 수 있는 보육교사 지원은 2011년 10,000명에서 2012년 13,000명으로 크게 늘릴 방침이며, 예산은 2011년 536억원에서 2012년 644억원으로 증액되었다.

현재 시간연장 보육시설은 2010년 보육통계에 따르면(2010.12월 현재), 전체 보육시설 38,021개소 중 6,535개소로 약 17.2%를 차지한다. 시간연장형 보육 이용 아동총수는 41,654명으로 전체 보육아동의 약 3.3%에 지나지 않는다.

또한 시간연장 보육료는 시간당 2,700원으로 매월 60시간의 한도 내에서 소득수준별로 부모에게 차등 지원되어 소득하위 70%의 경우에는 전액을 지원한다.

셋째, 어린이집 입소 우선순위 부여이다. 2011년 현재 입소 우선순위 1순위(법 제28조, 시행규칙 제29조)는 국민기초생활보장법에 따른 수급자(법정), 한부모가족 지원법 제5조의 규정에 의한 보호대상자의 자녀, 국민기초생활보장법 제24조의 규정에 의한 차상위계층의 자녀, 장애인복지법 제2조의 규정에 의한 장애인 중 보건복지부령이 정하는 장애등급 이상에 해당하는 자의 자녀(장애부모), 아동복지시설에서 생활 중인 영유아, 부모가 모두 취업중인 영유아, 「다문화가족지원법」 제2조 제1호에 따른 다문화가족의 영유아, 자녀가 3명 이상인 가구의 영유아이며 2순위는 기타 한부모·조손 가족, 입양된 영유아, 차등 보육료 지원대상 영유아 중 기타 지원층의 영유아(영유아 가구소득 하위 70%이하)이다. 2011. 4월부터 동일 입소신청자가 1, 2순위 항목에 중복 해당되는 경우, 1순위 항목당 100점, 2순위 항목당 50점으로 산정하여 점수 순으로 부여하도록 하고 있다. 다만, 2순위 항목만 있는 경우 점수합계가 같거나 높더라도 1순위보다 우선순위가 될 수 없으며 1순위 항목 점수가 동일한 경우에 한하여 2순위 항목이 해당될 경우 추가 합산한다.

나) 맞벌이 부모 지원 문제점

위에서 살펴본 맞벌이 부모 지원 제도 중 시간연장형 보육과, 어린이집 입소 우선순위의 문제는 다음과 같다.

첫째, 시간연장형 보육은 지원방식이 재검토가 필요하다. 보육대상 아동이 소수인 시설에 교사 1인 인건비를 지원하는 제도로, 매우 비효율적이다. 밤에 교사 1인

에 아동 1~2명이 남는 시간연장형 보육은 아동에게도 바람직하지 않다. 보육프로그램 운영이 어려워 보육서비스의 질적 수준도 담보하기 어렵다. 지역별로 거점형 어린이집을 두어서 중장기적으로 취약보육을 필요로 하는 아동이 자연스럽게 한 곳으로 모이도록 유도하는 것이 바람직하다. 단기적으로 접근성 문제가 있기는 하지만 효율성이나 남아 있는 극소수 아동의 정서도 고려하여야 한다. 시간연장 보육교사에게 수당을 지원하는 단시간 연장보육 지원은 단기적으로 교사 처우 개선 면에서 탄력성이 높은 정책이지만 교사가 연장근무를 하여야 한다는 점에서 근본적인 대책이 필요하다. 또한 시간연장형 보육은 매월 60시간의 한도 내에서 소득 수준별로 영유아 부모에게 차등 지원되는데, 원장의 보고 이외의 점검 체계는 구축되어 있지 않다는 점도 검토가 요구된다. 시간연장보육 대상이 취업모 등 시간연장보육을 필요로 하는 부모인가에 대한 고려도 하지 않는다. 기준을 포괄적으로 정하더라도 향후에는 시간연장보육을 필요로 하는 아동에게만 시간연장보육이 실시될 수 있도록 개선하여야 한다.

둘째, 어린이집 입소 순위로 맞벌이 부모 자녀에 어린이집 입소 우선순위를 부여하고, 다른 요인들을 복합적으로 적용하여 점수화하고 있다. 그러나 입소우선 순위는 국공립어린이집에만 적용되며, 국공립어린이집도 빈자리가 없을 경우 우선순위는 사실상 적용 받기 어려운 실정으로 실효성은 매우 낮다. 일정 부분 빈자리를 남겨 두었다가 긴급한 아동에게 실질적 우선순위를 보장하는 체계가 구축되어야 할 것이다.

2) 기관 이용 중심의 비용 지원(체계)의 문제점

보육과 유아교육 비용 지원정책은 우리 정부가 자녀양육을 지원하는 핵심적 정책이다. 대부분의 외국 국가들은 보육서비스 비용 지원, 현금 지원, 조세 등 다양한 방법으로 자녀를 기르는 부모를 지원하지만 우리나라는 보육서비스 비용이 지원의 전부라 할 정도이다.

우리나라 보육정책은 어린이집 확충과 이용 제고를 통한 부모 부담 완화라는 하나의 목적을 위한 정책으로, 영아도 모두 어린이집에서 보육하여야 한다는 지향점을 나타내고 있다고 평가할 수 있다. 보육서비스 확대 정책은 영아와 유아에 동일하게 적용하여 왔고, 모든 어린이가 어려서부터 어린이집에 다녀야 함을 당연시하고 있다. 자녀를 어떻게 기르는 것이 아동 발달에 가장 바람직한 가와 같은 아동 중심적인 관점은 소외되어 있다. 대부분의 선진국들의 0세아의 어린이집 이용률은 2-3%에 불과하다. 보육서비스 지원과 더불어 영아 자녀는 육아휴가 등으로 부모가

직접 기를 수 있도록 지원하는 정책을 펴고 있기 때문이다.

우리나라는 특히 영아 기본보육료 지원 이후 가정보육시설이 증가하여 어린이집의 반 이상을 차지하며 영아의 어린이집 이용률도 계속 증가하여 2011년말에 54%에 이른다. 영아 어머니의 취업률이 30% 수준인 우리나라 영아어린이집 이용률이 여성취업률이 70~80% 수준인 노르딕 일부 국가와 같은 수준이다.

2012년부터는 만 5세아 누리과정과 더불어 0~2세아 영아 보육이 실시되고 있다. 0~2세 무상보육 발표 이후에 보육료를 지원하지 않던 상위 30%는 물론 그 동안 지원 대상이었던 소득하위 70% 이하 가정 자녀들도 대거 어린이집을 이용하겠다고 신청하고 있다. ‘무상’이라는 용어가 어린이집 이용 욕구를 증폭시킨 것이다. 이에 따라 영아의 어린이집 이용 수요가 폭증하면서 취업모 등 어린이집 이용이 절실한 부모들이 어려움을 겪고 있다.

정부는 어린이집이나 유치원을 이용하지 않는 미이용 아동의 건강한 성장발달을 지원하고 형평성 차원에서 지원의 사각지대를 해소하기 위하여 양육수당제도를 도입하였다. 이는 어린이집을 이용하지 않고 24개월 미만 아동을 집에서 양육하는 부모나 친권자 및 후견인, 그 밖에 아동을 사실상 보호하는 보호자에게 현금을 지원하는 제도로, 지원대상은 차상위 이하 가구이며, 월 10만원이 아동명의 계좌로 매월 25일 입금되었다. 2011년 양육수당은 대상이 차상위계층 이하 36개월 미만으로 확대되었고, 지원 액수도 0세아 20만원, 1세아 10만원 2세아 10만원으로 차등화되었다. 양육수당 지원아동은 2010년에는 차상위 이하 0~1세 아동 5만 1,800여천명, 2011년에는 0~2세 아동 9만8천명 정도가 지원받을 것으로 추정된다.

양육수당의 지원은 정책적으로 부모들간의 정부 지원의 형평성 문제를 부분적으로 해소하고, 부모의 선택권을 보장하고자 하였다는 점에서 긍정적인 면이 있다. 그러나 지원 대상이 차상위 이하로 한정되어 있고 지원수준이 낮아서 실제 영아 보육의 선택권 보장 기능을 제대로 하지 못한다.

라. 보편 지원에 따른 문제점 및 대안 모색¹⁰⁾

1) 실질적인 형평성의 저해

유아교육·보육에서는 기본적으로 무상교육을 추구하고 있다. 무상교육의 궁극적인 목적은 우리나라에서 나고 자라는 모든 유아들이 양질의 교육을 받을 수 있도록

10) 건국대학교 경제학과 김진영교수가 연구진이 제공한 자료를 기초로 작성한 원고의 일부를 활용한 것임.

록 하는 것이다. 무상교육도 이러한 목표를 위한 하나의 수단이라는 의미가 강하다고 보아야 할 것이다. 물론 아동교육과 보육이 장기적으로 추구해야 할 과제임에는 틀림없다. 그렇지만 현실적으로 국가 예산의 한계 상 전면적인 무상교육이 이루어지지는 못하고 있는 상황이다. 이러한 상황에서 현재 우리나라는 전소득계층에게 일정액을 지원하는 정책으로 큰 방향을 잡아가고 있다. 이러한 정책 설정은 양질의 교육 및 보육 서비스제공과 교육에 대한 접근도의 제고를 동시에 달성하는 제도로서는 한계를 가질 수 있다. 따라서 이러한 제도가 과연 무상교육이 추구하는 근본 목표와 일치하는 것인지에 대해서는 재검토가 필요하다.

만약 유아교육과 보육에 필요한 비용 전액을 공공재원으로 조달하는 것이 가능하다면 전체 유아에 대한 일정액 지원이 실질적인 형평성을 훼손하고 있다고 보기는 어려울 것이다. 그러나 현실적으로 제공되는 정부지원은 표준교육비나 실질 교육비 및 보육료에 크게 못 미치고 있다. 따라서 교육 및 보육에 대한 접근도에 있어 소득계층별로 다른 영향을 줄 수 있는 것이다. 이점에 대해서 간단히 자료를 통해 살펴보자. <표 32>에서 보듯이, 2010년의 유치원비 및 보육료 평균 징수액은 지역별로 적지 않은 편차를 보이고 있다. 이제 사립유치원의 전국 월평균 교육비인 31만 3천원이 소득계층별로 어느 정도의 부담이 되는지를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

〈표 32〉 지역별 2010년도 유치원비·보육료 징수 현황

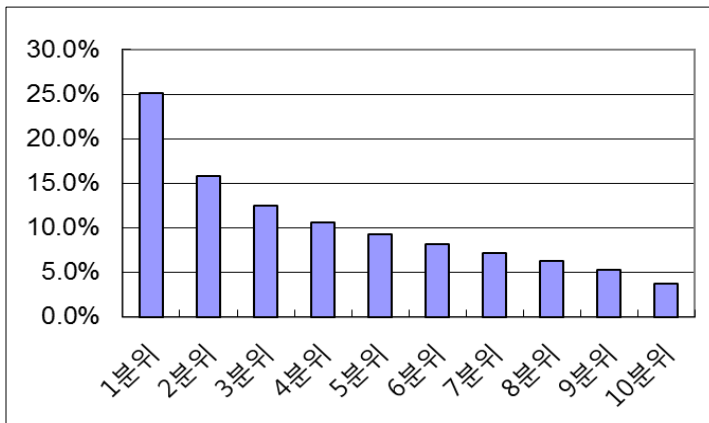
단위: 천원

시도명	유치원비(월평균)				보육료(수납한도액)		
	반일제		종일반비		정부지원시설	민간보육시설	가정보육시설
	공립	사립	공립	사립			
서울	81	354	88	107	172	238	238
부산	68	271	20	64	172	216	243
대구	62	294	6	65	172	214	240
인천	76	329	38	95	172	228	258
광주	66	305	17	76	172	217	245
대전	80	289	37	77	172	220	260
울산	65	285	24	76	172	226	244
경기	85	347	24	103	172	245	270
강원	50	246	21	69	172	219	249
충북	50	251	16	64	172	218	264
충남	26	270	13	77	172	227	258
전북	18	300	5	67	172	208	208

시도명	유치원비(월평균)				보육료(수납한도액)		
	반일제		종일반비		정부지원시설	민간보육시설	가정보육시설
	공립	사립	공립	사립			
전남	35	272	8	71	172	220	246
경북	33	260	15	74	172	212	242
경남	33	288	15	84	172	221	247
제주	36	270	9	74	172	209	239
(평균)	52	313	19	88	172	221	247

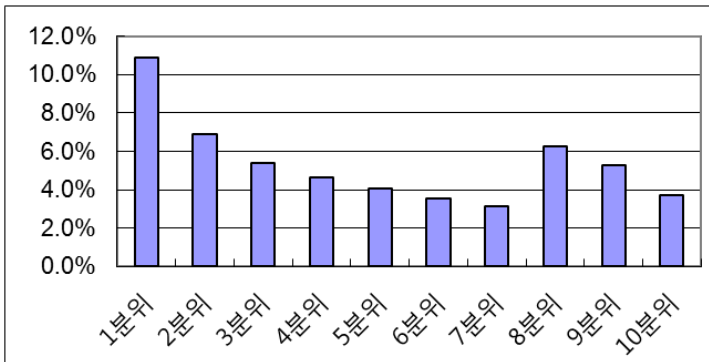
자료: 교육과학기술부 내부자료.

[그림 7]은 2010년 통계청의 가계동향조사에 따른 분위별 가구소득을 근거로 가장 소득이 낮은 1분위부터 가장 높은 10분위까지 사립유치원 비용이 월 소득의 몇 %에 해당하는지를 제시하고 있다. 소득에서 특정소비가 차지하는 비중은 실질적인 가구부담을 보여주는 하나의 지표로 간주할 수 있다. 우선 유아학비 지원이 전혀 이루어지지 않는 경우를 상정한다면 사립유치원 비용은 월평균 소득 1분위에 있어서는 월소득의 25%를 차지하며 가장 높은 소득인 10분위 소득의 3.7% 정도가 된다. 월소득이 800만원 이상에 달하는 최상위소득층에게 유아학비가 큰 부담으로 보기는 어렵겠지만 120만원을 조금 넘는 1분위에게 있어서 소득의 25%에 해당하므로 결코 낮은 비용이 아니다.



[그림 7] 소득분위별 소득대비 유치원비 비중

이제 2010년의 지원제도에 따라 소득 제 7분위까지 월 177,000원의 지원이 이루어질 경우 학부모들의 실무담이 소득에서 차지하는 비중이 어떻게 변하는지를 살펴보자. [그림 8]은 유아학비 지원 후의 유치원비가 각 소득분위별로 소득의 몇 %를 차지하는지를 제시하고 있다. 소득 1분위의 경우에는 지원이 이루어진 후에도 실무담 유아학비가 소득의 11% 가량에 달하고 있다. 반면 7분위의 경우는 동비중이 3.1%까지 떨어지고 있으며 이는 유아학비 지원을 받지 않는 소득 8분위에서 유아학비가 소득에서 차지하는 비중인 6.3% 보다 훨씬 낮은 수치이다. 이렇게 여러 계층에게 동일액을 지원하는 동시에 일부계층을 지원에서 배제하는 방식은 소득계층별로 중간근처에게 상대적으로 유리한 정책이다. 실제로 중상위 소득계층에서는 유아학비 지원이 추가적인 사교육의 여력을 제공하고 이는 다시 유아교육 및 보육 서비스의 계층적 차이를 유발할 수 있다. 무엇보다도 현재와 같은 지원은 저소득층에 대한 혜택이 크다고 보기 어려우며 계층별 공생 추구라는 측면에서 문제점을 갖는다.



[그림 8] 소득분위별 소득대비 유치원비 비중(학비 지원 후)

물론 제도는 국민적 합의로 만들어가는 것으로 중상층에 대한 두터운 지원이나 전국민에 대한 보편적인 서비스 제공이 갖는 장점도 있을 수 있다. 그러나 사회통합과 미래 세대의 공생 환경 마련이라는 측면에서 유아교육에 대한 지원은 미래의 사회구성원들이 가능한 한 어린 시절부터 비슷한 출발선에 서게 하려는 의도를 보다 명확히 할 필요가 있을 것이다.

2) 보편 지원에 대한 대안 모색 : 원칙과 사례

향후 우리가 지금까지 추구해온 무상유아교육의 실현이라는 궁극적인 목표를 지속적으로 추구하되 현실적인 예산의 한계를 고려하고 형평성을 강조한 차등지원 방식들에 대해서 좀 더 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이를 위해서는 단순히 전 계층이 양질의 교육에 필요한 충분한 지원을 정부로부터 받아야 한다는 사고로부터는 자유로워져야 할 것이다. 보다 구체적으로 모든 유아에게 양질의 교육을 제공하기 위해서는 양질의 교육 및 보육의 제공이라는 측면과 이러한 교육에 대해 접근도를 높이는 측면을 분리해서 생각하면서 정책들을 설계할 필요가 있다. 양질의 교육의 제공은 바우처 제공과 더불어 교사의 질을 포함하는 교육과 보육의 질을 관리하고 상대적으로 교육 및 보육환경이 열악한 지역에 대해 집중적으로 필요한 공공인프라 확대하는 등의 정책으로 가능할 것이다. 그러나 이렇게 교육과 보육이 제공되고 있다고 가정하더라도, 소득계층별로 서비스에 대한 실질적인 접근도는 큰 차이가 나기 때문에 저소득층에 대한 추가적인 배려가 필요하다.

우리가 주목해야 할 점은 동일한 예산으로 실질적으로 더 높은 지원방식이 여러 가지 있을 수 있다는 사실이다. 예컨대 2010년 현재 소득 7분위까지 동일금액을 지원하는 방식보다는 “소득 7분위까지 소득계층별로 지원하고, 지원 수준은 유아학비 지원 후 실질부담이 소득의 4.7%에 달하도록 차등한다”는 방식을 취한다면¹¹⁾ 현재 운영중인 방식보다는 형평성을 더 높이면서 동시에 예산도 다소 절약할 수 있게 된다.¹²⁾

물론 이러한 방식은 하나의 예이고 절대적인 것은 아니지만, 단순히 전 소득 계층으로 지원을 확대하는 방식 외에도 동일한 예산으로 형평성에 더 큰 가치를 주는 다른 방식들도 충분히 고려할 수 있음을 보여준다.

11) 이러한 원칙에 따르면 2010년을 기준으로 소득 1분위는 254,000원, 2분위는 220,000원, 3분위는 195,000원, 4분위는 175,000원, 5분위는 155,000원, 6분위는 132,000원, 7분위는 108,000원 가량의 지원을 받게 된다.

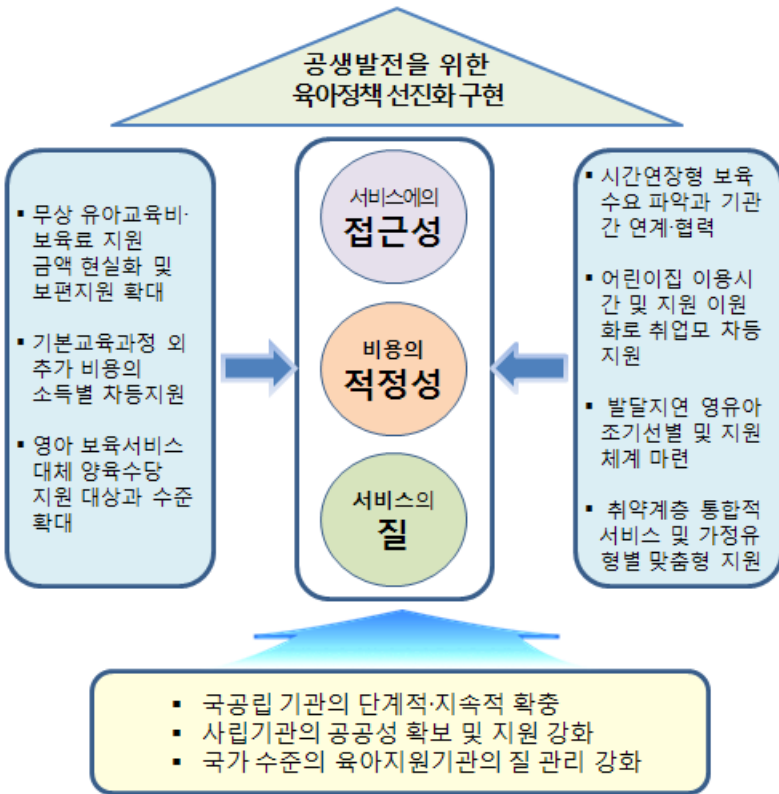
12) 여기서 4.7%라는 기준은 1~7분위까지 균일하게 177,000을 지원할 때와 비슷하거나 적은 예산을 지원하면서 지원을 받은 후 소득대비 유치원교육비 지출 비중을 소득분위별로 균일하게 해주는 수치로 도출된 것이다. 만약 4.6%까지 내리고자 한다면 2010년보다 다소 많은 예산이 소요되었을 것이며 4.7% 이상으로 기준을 정한다면 2010년보다 적은 예산이 소요되었을 것이다.

정책제언

1. 육아정책의 선진화 방향 및 모형

○ 미래사회와 공생발전을 위한 육아정책의 선진화 방향

지역차, 소득차, 개인차에 관계없이 서비스에의 접근성(Availability), 비용의 적정성(Affordability), 서비스의 질(Quality)을 확보한다.



[그림 9] 공생발전을 위한 육아정책의 선진화 모형

2. 정책 과제와 방안

정책 과제	정책 방안
공공 인프라 확대 및 육아지원 서비스의 질 관리	<ul style="list-style-type: none"> - 공교육·보육 체제 확립을 위한 국공립 기관의 단계적·지속적 확충 - 일정 수준이상 사립 기관의 공공성 확보 및 지원 강화 - 국가 수준의 육아지원기관의 질 관리 강화
유아학비·보육료 지원 확대 및 실질적 형평성 확보	<ul style="list-style-type: none"> - 무상 유아학비·보육료의 지원 금액 현실화 및 기본 교육과정 보편 지원 확대 - 기본 교육과정의 보편적 지원 및 기본과정 초과비용 지원은 소득계층별 차등 지원
부모의 자녀 양육 여건에 따른 실효성있는 지원 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 시간연장 보육 수요 파악과 기관간 연계·협력 운영으로 시간연장형 보육의 실효성 제고 - 어린이집 이용시간 및 지원 이원화로 취업모와 미취업모 차등 대응 - 취업모 자녀 어린이집 이용 우선 순위 부여 - 영아 보육서비스 대체 양육수당 지원 대상과 수준을 확대
생애 초기 발달·교육격차 해소	<ul style="list-style-type: none"> - 유치원과 어린이집에서 발달 지연 영유아 선별, 일반학급에서 통합 지도 - 지역 센터 및 관련 정부 사업의 전문인력이 교사와 연계·협력 체계 구축·지원
취약계층 통합적 서비스 및 가정유형별 맞춤형 지원 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 취약계층 가정 및 아동 대상 통합적 지원 - 취약계층 가정유형별 맞춤형 지원

가. 공공 인프라 확대 및 육아지원 서비스의 질 관리

첫째, 공교육·보육 체제 확립을 위한 국공립 기관을 단계적·지속적으로 확충한다.

우리나라 육아지원기관의 높은 사립 비중과 지역별 편포 현상에서 발생하는 격차를 해소하기 위하여, 기본적으로 공교육·보육 체제 확립을 위한 공공 인프라에 대한 투자가 절실하다. 중장기 계획에 따른 국·공립 기관의 신·증설을 지속적으로 추진하여 국공립과 사립의 분담 비율이 50:50이 되도록 하는 것이 바람직하다.

둘째, 일정 수준이상 사립 기관의 공공성을 확보토록하고 지원을 강화한다.

사립 기관에 대한 직접적인 지원은 국가 정책의 효율적 적용 및 관리, 전국적인 서비스의 질의 제고, 이용의 형평성 측면에서 더 큰 효과를 기대할 수 있으며, 사립 기관의 공공성 극대화로 나타나게 된다(OECD, 2006). 이를 위해서는 일정수준 이상의 사립유치원에 대해서는 공립에 준하는 재정 지원을 하여 공공성을 확보토록 하고 공공 기관으로서의 역할을 하도록 해야 한다. 특히, 사립 기관에 대한 평가와 관리·감독 체계를 강화하고 그 결과를 국가의 재정 지원과 연계해야 할 것이다.

사립 기관에 대한 지원은 기관 운영비 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 교사 인건비를 우선적으로 지원하여 기관 운영비를 낮추어 결국 부모가 부담하는 교육·보육비가 저렴해 지도록 유도할 필요가 있다.

셋째, 국가 수준의 육아지원기관의 질 관리를 강화한다.

전국적으로 육아지원 서비스의 질을 제고하고 시설 조건을 표준화하여 영유아와 부모가 어디에 살던, 어느 기관을 보내던 안심하고 믿고 맡길 수 있도록 국가 수준의 질 관리를 강화해야 한다. 이를 위해서는 유치원 평가와 어린이집 평가인증을 지속적으로 추진하여 전국 모든 기관이 교육과정, 교사, 시설 측면에서 일정 수준 이상의 질을 확보하도록 해야 할 것이다. 또한 유치원과 어린이집에서는 영유아를 대상으로 하는 교육과정 운영외에도 가정의 기능 강화 및 영유아기 부모 역할의 중요성을 강조하는 부모교육 및 참여 실시를 권장할 필요가 있다.

나. 유아학비·보육료 지원 확대 및 실질적 형평성 확보

첫째, 무상 유아학비·보육료의 지원 금액을 현실화하고 기본 교육과정에 대한 교육비용은 보편적으로 지원한다.

만 5세 누리과정의 시행과 함께 만 3, 4세 유아를 위한 누리과정을 예정대로 차질없이 도입하여 취학전 만 3~5세 유아를 위한 유아교육·보육의 체계화를 이루어야 한다. 즉, 취학전 모든 만 5세 유아에게 지역과 기관에 관계없이 양질의 공통과정을 제공함으로써 출발점 평등을 구현하고, 무상교육비 지원을 확대해 나아가야 한다.

지원 금액을 2012년 20만원에서 점차적으로 증액하여 2016년 30만원까지 지원할 예정이나, 월평균 납입금이 50~60만원¹³⁾을 상회하는 대도시 지역의 사립·민간 유치원이나 어린이집에 자녀를 보내는 학부모에게는 무상교육이라는 용어가 무색할 정도로 부족한 금액이다. 단, 육아 선진국에서도 종일제 시간까지 모두 무상으로 지원하는 경우는 많지 않으며, 대부분 주 20시간에 해당하는 오전 프로그램을 국가가 책임지고 지원하는 경향이다. 이에 향후 모든 만 3~5세 유아에게 제공되는 기본과정인 누리과정 운영에 따른 표준 교육비를 산출하고, 이를 참고하여 최소 주 20시간에 해당하는 현실적인 금액의 무상교육비를 지원함으로써 학부모의 교육

13) 교육과학기술부(2009, 11), 유아교육선진화 추진 계획 자료. 월 납입금은 종일반비 등 수혜성 경비를 포함한 학부모의 실제 부담 총액으로 서울 소재 유치원은 671,000원, 인천 소재 유치원 536,000원으로 보고된 바 있음

비 부담을 경감시켜 주어야 한다.

둘째, 보편 지원에 해당하는 기본 교육과정 금액을 초과하는 비용 지원은 소득 계층별로 차등 지원한다.

기본 누리과정의 표준교육비와 무상교육비 지원 예정 금액(2012년 20만원에서 2016년 30만원 지원 초과분)의 차액 초과분 또는 기본과정 이후 시간 교육·보육을 위한 지원 비용에 대해서는 소득계층별 교육비 부담 비중을 감안하여 실질적인 형평성을 확보할 수 있도록 차등지원을 하는 것이 바람직하다고 본다. 이로써 제한된 예산과 범위내에서 재정 투자를 보다 효율적으로 할 수 있게 될 것으로 판단된다.

다. 부모의 자녀양육 여건에 따른 실효성 있는 지원 강화

첫째, 시간연장 보육 수요 파악과 기관간 연계·협력 운영으로 시간연장형 보육의 실효성을 제고한다.

모든 어린이집이 신청하도록 개방하여 아동이 소수이어도 교사 인건비를 지원하는 현행 시간연장보육 제도의 비효율성을 개선하는 방안으로 거점형 시간연장 보육, 연계형 시간연장 보육, 결합형(2in1) 시간연장 보육 모델을 고려한다(서문희, 양미선 외, 2011) 거점형 시간연장 보육은 종일보육과 시간연장 보육서비스를 결합하여 제공하는 형태로, 시간연장 보육을 상시 이용하는 아동들을 지역 내 거점 어린이집으로 모아 보육하는 것을 말하며, 연계형 시간연장 보육은 인근의 타 어린이집이나 유치원을 이용하는 아동의 시간연장 보육 수요에 대응하기 위한 보육 형태로, 등·하원 차량으로 인근 기관을 순회하여 시간연장 보육 이용 아동을 운영 기관으로 이동시키는 방식이며, 결합형(2in1) 시간연장 보육 운영 모델은 시간연장 보육 이용 아동수가 일일 평균 3명 이하인 어린이집 2개소가 상호 운영하는 형태로, 격월로 보육교사가 시간연장 보육 이용 아동과 함께 해당 월의 운영 어린이집으로 가서 시간연장 보육하는 형태이다. 또한 시간연장보육 내실화를 위한 방안으로 시간연장보육 프로그램 개발 및 혼합연령반 연령 기준 마련, 시간연장 보육교사 직무연수 제도화 및 대체교사 인력풀 마련, 시간연장보육 이용 부모교육 활성화 및 정보 제공을 위한 홍보 확대 등을 검토한다. 아울러 시간연장보육 대상을 취업모와 같이 시간연장보육을 필요로 하는 부모인가에 대한 고려가 필요하다. 기준을 포괄적으로 정하더라도 향후에는 시간연장보육을 필요로 하는 아동에게만 시간연장보육이 실시될 수 있도록 하는 등 제도 개선이 필요하다. 시간연장형 교사는 연장근무수당 지원보다는 야간반 교사 배치가 바람직하고, 단시간 근로 형태도 고려

할 필요가 있다.

둘째, 취업모와 미취업모 자녀의 어린이집 이용시간과 지원을 이원화하여 차등하여 대응한다.

미취업모 자녀는 오후 3시 정도 까지만 지원하고, 종일제, 야간보육은 취업 등 장시간보육이 필요한 경우에 한해 추가적으로 지원한다. 모의 취업 이외에도 구직, 직업훈련 등 취업 관련 사유와 한부모 가정, 보호자의 질병, 노인 등 간호가 필요한 가족이 있는 가정 등의 이유로 가정에서 자녀를 적절하게 보호하기 어려운 환경에 있는 아동의 이용을 원칙으로 한다. 교사 배치는 교사대 아동 비율이 정하는 교사의 기본 인원을 정규교사로 하고, 근무시간은 평일 하루 8시간 근무를 원칙으로 하며, 기본 근무시간은 9시부터 6시까지로 규정하고, 종일제 아동 보육을 위해서는 탄력근무, 연장근무 수당, 인력의 추가 배치를 고려한다. 이를 위해서는 현재 종일제 비용을 8시간 보육료로 적용하고 8시간 이상 12시간 보육은 별도 추가 비용을 필요로 하므로 추가 예산 확보가 필요하다.

셋째, 취업모 자녀에게 어린이집 이용 우선 순위를 부여한다.

현재 취업모에 대한 입소 순위는 빈자리가 없을 경우 실효성이 없으므로 취업모 등 입소 우선순위 아동을 위하여 일부 자리를 할당하는 제도를 도입할 필요가 있다.

넷째, 영아 보육서비스 대체 양육수당 지원 대상과 수준을 확대한다.

영아 보육정책은 부모가 영아의 입장에서 가정 좋은 양육 환경을 제공·선택할 수 있도록 하는 방향으로 추진되어야 한다. 전 생애에 있어서 영아기는 매우 중요하다. 어린이집 이용 아동에게는 이용하고자 하는 시간 동안 질 높은 서비스를 제공하고, 아울러 부모가 영아 자녀를 직접 기르고자 할 경우에는 이를 존중하여 그 역할을 잘 수행하도록 돕는 정책을 함께 추진해 나가야 한다. 이미 어린이집 미이용자에게 지원하는 양육수당제도가 도입 되었으므로, 이 제도를 활용하여 불필요하게 어린이집을 이용하지 않도록 유도할 필요가 있다. 따라서 우선적으로 양육수당의 대상은 보육료 지원 대상과 맞추어 전 계층에 적용하는 것이 합리적이다. 또한 지원 수준은 현재 수준보다는 다소 상향조정할 필요가 있다. 부모들이 희망하는 양육수당 금액의 최빈치와 중위값은 30만원으로 파악되고 있다. 한편, 양육수당 정책은 두 가지 부작용이 우려되므로 주의를 요한다. 우선은 집에 있는 것보다 어린이집에 다니는 것이 발달에 더 많은 도움이 될 수 있는 열악한 환경에 있는 자녀의 어린이집 이용을 저해하여 아동발달 지원에 역행할 가능성이 있는 제도이다. 또한 현금 지원은 취업 대신 자녀 직접 양육을 선택하여 어머니의 취업 욕구를 낮

출 가능성도 있다. 그러므로 양육수당 지원 금액 책정은 면밀한 주의를 필요로 하며, 보육서비스 대체제로서의 양육수당은 영아정책으로 머물러야 할 것이다.

라. 생애 초기 발달·교육 격차 해소

첫째, 유치원과 어린이집에서 발달 지연 영유아 선별하여 일반학급에서 통합 지도한다.

만 5세 누리과정 제도 도입과 만 3, 4세 누리과정 정책 추진이 확정됨에 따라, 취학전 출발점 평등 실현이 가시화 되고 있다. 이에 영유아기부터 공정한 출발이 가능하도록 조기에 발달 및 교육 격차를 해소하고 예방하는 정책이 더욱 강조되어야 할 시점이다. 교육격차 해소를 위해서는 무엇보다도 먼저 개별 유아의 발달 수준이 어느 정도인지를 파악하고, 발달 지연 부분을 조기에 발견하여 결핍된 부분을 보완해 주어야 한다. 유아들의 행동 특성은 치료실이나 상담실에서보다는 자연스러운 일상 생활속에서 더욱 잘 파악될 수 있다. 이에 정규 유치원과 어린이집의 교사가 유아의 일상 놀이활동 장면속에서 관찰을 통해 유아를 평가·선별하고 지도해야 한다.

둘째, 지역 센터 및 관련 정부 사업의 전문인력이 교사와 연계·협력하여 발달 지연 유아를 개별 지원하는 체계를 갖추어야 한다.

구체적인 프로그램의 적용을 위해서는 정부가 2008년~2009년에 추진한 바 있는 생애초기 영유아기본학습능력발달지원사업(일명 ‘한국형 헤드스타트’ 사업, 2008수행)에서 개발된 ‘영유아 발달평가도구’와 ‘언어, 인지, 사회, 정서발달 지원 프로그램’의 활용이 가능하며, 전문인력으로는 교과학기술부의 희망유아교육사, 보건복지부의 드림스타트사업내 영유아 담당 교사를 활용할 수 있을 것이다.

마. 취약계층 통합적 서비스 및 가정유형별 맞춤형 지원 강화

첫째, 취약계층 가정 및 아동 대상 통합적 서비스를 확대한다.

취약계층 가정 및 아동 지원에 있어서는 영유아를 대상으로 하는 프로그램외에도 부모의 역할을 강화하는 프로그램이 반드시 필요하며, 영유아와 부모를 동시에 연계 지원하는 방안을 모색해야 한다. 많은 연구에서 부모의 양육 역량 및 태도가 자녀의 발달 및 학업 성취에 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히, 어린 시기에 경험한 부적절한 가정 환경은 이후 사회·정서적인 문제 행동으로 나타날 수 있

는데, 취약계층 가정 부모들은 자녀에게 적절한 양육 환경을 제공하지 못하고 있는 것으로 밝혀진 바 있다.

일부 유치원과 어린이집을 거점형 기관으로 지정하고 드림스타트 등 지역복지 사업과 연계하여 취약지역 이외 일반지역 저소득층 아동도 저소득층 밀집 지역 아동과 동일한 포괄적 서비스를 받을 수 있도록 한다. 영국의 슈어 스타트 사업이 해당 지역 외 일반지역 아동도 포괄한다는 점에서 시사점을 찾을 수 있다.

둘째, 취약계층 가정유형별 맞춤형 지원을 강화한다.

저소득층 가정을 비롯한 농어촌가정, 한부모가정, 조손가정, 다문화가정 등 취약계층 가정 유아에게는 보편적 지원을 지속적으로 확대하되, 가정유형별로 맞춤형 지원 서비스를 강화한다.

이를 위해서 유아교육기관은 취약계층 가정 영유아를 위한 종합교육복지 지원 역할을 수행하도록 한다. 단, 영유아의 발달 수준이나 가정의 결손 측면에서 보다 전문적이고 심층적인 지원이 필요한 영유아를 위해서는 지역 센터나 관련 사업과 연계하는 통합지원이 필요하다. 특히, 일반 저소득층, 농어촌가정, 한부모가정, 조손가정, 다문화가정별로 각기 다른 양육환경 차이, 유아 및 부모 특성을 반영한 가정유형별 맞춤형 프로그램과 서비스를 제공해야 한다.

(표 33) 취약계층 가정 유형별 맞춤형 지원 방안

영역	저소득가정	농어촌가정	한부모가정	조손가정	다문화가정
공통 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 교육비 보편적 지원 지속적 확대 - 유아교육기관의 종합 교육·복지 통합지원 기능 강화 - 기본학습능력발달 지원, 종일제 및 방과후 프로그램 제공 - 유아와 부모를 위한 개별 지도 프로그램 제공 				
유아 및 부모 특성 (양육 환경)	<ul style="list-style-type: none"> - 유아의 기본 학습발달능력 미흡 - 언어 및 정서발달 미흡 - 부모의 자존감 저하 - 가족간 유대 약화 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역적으로 교육적 여건 취약 - 언어, 인지면에서 부모의 걱정 큼 - 사회·문화체험 프로그램 및 기회 저조 	<ul style="list-style-type: none"> - 가정 경제책임 부담 - 자녀와 함께 하는 시간 부족 - 정서·사회성 발달 미흡 - 낮시간 부모 프로그램 참여 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> - 부모와의 필요한 기본적인 자녀지도 활동 조부모가 거의 하지 못함 - 학습지도 방법 모름 - 기본생활습관 지도 미흡 - 문화, 놀이 활동 취약 	<ul style="list-style-type: none"> - 문화 이해 부족 - 언어발달 및 의사소통 문제 - 학습지도 방법 모름 - 건강, 생활 지도 및 학습 지도 미흡

영역	저소득가정	농어촌가정	한부모가정	조손가정	다문화가정
프로그램 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 언어, 인지, 사회, 정서 발달 지원 프로그램 - 가정 및 가족 기능 회복 지원 - 지역사회 네트워크 및 자원 연계·지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 언어, 인지발달 프로그램 제공 - 문화체험 활동 프로그램 	<ul style="list-style-type: none"> - 유아의 사회, 정서 안정 및 기초 학습 지도 - 영양 관리 - 부모자신의 정신건강 및 양육역할 강화 	<ul style="list-style-type: none"> - 인지학습지도 및 기본생활 습관 - 성인동반활동, 문화체험 - 조부모 대상 손자녀 양육 및 지도 방법 	<ul style="list-style-type: none"> - 유아 한국어 및 이중언어 지도 - 부모 역할 강화 및 정보·자료 제공 - 한국 문화체험 및 학습지도 지원
인력 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 기본적인 발달 지원을 위한 전문 지도 인력 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 취약한 교육 여건 보완 및 문화 프로그램 정보·자료 제공지원 인력 	<ul style="list-style-type: none"> - 방과후 보호 및 학습 지도 인력 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 부모역할 대행 및 보완, 인지 학습 지도 인력 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 다문화이해강사 및 발달 지원을 위한 전문 지도 인력

또한 교육과학기술부의 교육복지우선지원사업, 희망유아교육사업, 보건복지부의 드림스타트사업, 여성가족부의 다문화가족지원사업 간의 사업 중복성을 피하고, 취약계층 영유아의 기초학습능력 보장, 건강·영양·안전 등 복지서비스 제공, 부모의 양육 역량 강화 및 정신건강 등을 통합 지원하기 위한 협력네트워크를 구축·활용하도록 한다. 이를 위해서는 육아정책연구소에서 지난 3년동안 추진해 온 취약계층 영유아 통합적 육아지원 모형(KICCE 통합지원 모형)에 근거하여 상기 취약계층 영유아 지원 정부사업들간에 지역내에서 인력, 프로그램, 자원들을 상호 연계·협력 활용하는 방안을 모색해 볼 수 있다.

참고문헌

- 교육과학기술부 보도자료(2012. 1. 18). 만 3~4세 유아 내년부터 '누리과정' 도입-공통과정 적용, 소득에 관계없이 유치원비·보육료 지원.
- 교육과학기술부 보도 붙임자료(2011). 만 5세 어린이 교육·보육, 국가가 책임진다.
- 교육과학기술부·보건복지부 보도자료(2011. 9. 5). 5세 누리과정 고시.
- 교육인적자원부·육아정책연구소(2008. 5). 유치원평가 매뉴얼.
- 국무총리실·교육과학기술부·보건복지부 보도자료(2011. 5. 2). 만 5세 어린이 교육·보육, 국가가 책임진다.
- 보건복지부, 한국보건사회연구원(2010). 향후 5년간 추진할 저출산고령사회 핵심 연구과제.
- 서문희(2012). 유아교육 및 보육재정의 방향과 과제. 한국교육재정경제학회 학술대회 자료집.
- 이삼식 외(2010). 저출산 원인과 파급효과 및 정책방안. 한국보건사회연구원.
- 장명림(2011). 어릴 때부터 양질의 교육·보육 서비스로 잘 가르치고 잘 기른다 : 5세 누리과정 도입과 추진과제. 교육개발 11월호(특별기획), 한국교육개발원.
- 장명림(2012). 유아교육 정책 현황과 추진 과제. SBS 보도국 세미나 발표자료. 미출판유인물.
- 통계청(2007). 시도별 장래인구추계 결과.
- 통계청(2006). 장래인구추계 결과.
- 통계청(2007). 시도별 장래인구추계 결과.
- 한국보건사회연구원(2005). 2005년도 전국 결혼 및 출산 동향조사.
- Cunha, F., Heckman, J. J., Lochner, L., & Masterov, D. V. (2005). Interpreting the evidence on life cycle skill formation. NBER Working paper No. 11331. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Melhuish, E.(2011). Early years research and policy issues. KICCE 국제세미나 및 제2회 한국아동패널 학술대회 자료집.
- OECD(2006). Starting Strong(Ⅱ).

OECD(2010). Education at a glance : OECD indicators 2010.

OECD(2011). Education at a glance : OECD indicators 2011.

OECD(2011). 한국의 성장과 사회통합을 위한 틀(한국어 번역본). 한국개발연구원.

OECD(2012). Starting strong III: A quality toolbox for early childhood education and care.

ABSTRACT

Methods to advance child care policy for the future and ecosystemic development

Myung-Lim Chang(KICCE)

Munhee Suh(KICCE)

Shinyeong Song(KICCE)

Early childhood is not only the starting point of one's lifelong education, but also the period when one's characteristic is formed and physically, emotionally, intellectually, socially balanced growth is made. This is also the life stage when output is the biggest when the same amount of human capital investment is made. That is why the government and the society have a very important responsibility. So, in order to realize equality and create level playing field, the government should put efforts to nurture talented human resources from an early stage, by closing the existing gap in early childhood education, child care service and welfare level, which is generated by the socioeconomic disparities, and by providing decent early childhood education and child care service. This report aims to propose methods to improve early childhood education and child care, in order to realize a fair society under the concept of ecosystemic development.

Current child care policy includes the following problems. First, the number of public and private facilities is uneven in every region, even after taking the number of children in each region into consideration. Second, due to the current universal assisting policy, low income families are relatively getting less support. Also, many low income families cannot afford educational expenses other than basic education, and there is a limitation for them to improve their family's educational and cultural

environment by themselves. Third, customized support according the parent's ability to rear their children is insufficient, and in particular, policies on supporting dual income families are not reaping intended effect. Also, the current cost support which is only centered around facility users is generating adverse side effects, as even parents who do not necessarily need child care facility are using the service. Furthermore, although non-facility users get child benefit, as it is only given to second highest class and the amount is small, it is not efficient. Fourth, analysis on limitations of current universal assisting policy should be made, which provides certain amount of money to everyone regardless income level. And accordingly, an effective investment direction on early childhood education and child care should be searched upon.

This report, in order to resolve the above mentioned problems and advance child care policy in pursuing ecosystemic development, aims to provide ways to improve accessibility, affordability and quality of the service, so that everyone can benefit from the service regardless of differences in region, income level and individual preferences. The followings are the detailed methods.

First, public infrastructure should be expanded and the quality of child care assistance service should be improved. To this end, further assistance is needed to expand public facilities gradually and constantly, and to secure publicity for private facilities that are above certain level of quality. At the same time, the quality of the overall public child care centers that assist child care should be enhanced.

Second, educational expenses in kindergarten and child care centers should be provided for free. Also, expenses for the basic education should be supported universally for every child, and other educational expenses after the basic education curriculum should be assisted differentially, according family income level.

Third, according to parent's ability to rear child, effective support should be strengthened. To this end, by identifying demand on time-extended child care service

and boosting coordination among related institutions, time-extended service should be improved. Support for working and non-working mothers should be differentiated. Also, working mothers should be prioritized in using child care centers, and more people should be able to benefit from child care service for infants, support for child rearing.

Fourth, to close the educational and developmental gap at an early stage in life, teachers in kindergarten and child care center should identify children who lag behind, and give comprehensive guidance for them. Also, experts from the government-assisted programs and local welfare centers should coordinate and collaborate with teachers to give individual guidance for the children who lag behind.

Fifth, education for the parents of low income families should be provided to strengthen their capabilities. Integrated service should be expanded by designating certain kindergartens and child care centers as foothold base and connecting them to local welfare projects. Also, customized support should be strengthened according to family types and it provided in connection with local welfare center or government projects.