

영유아 보육 · 유아교육 지원계획과 정책 과제¹⁾

서문희 육아정책개발센터 연구위원

1. 들어가는 말

오늘날 영유아 보육과 교육 지원 정책은 국가와 국민의 주요 관심사가 되고 있다. 이는 이러한 정책이 급격히 낮아진 출산수준의 제고 수단으로 인식되고 있고, 또한 저출산 시대에 국가경쟁력을 확보하기 위해서는 여성의 노동 참여와 국가 인적자원의 개발이 매우 중요하다고 인식하기 때문이다.

정부는 2006년도에 저출산고령사회기본법에 의하여 제1차 기본계획인「새로마지플랜 2010」을 발표하였다.²⁾ 여기에는 정부부처가 추진하여야 할 보육과 유아교육 등 영유아 양육지원에 관한 모든 방안들이 모두 포함되어 있다. 또한 여성가족부에서 제1차 중장기 보육발전 계획인 「새싹플랜」을 발표하였다.²⁾ 교육인적자원부에서도 저출산에 대응하는 유아기 국가인적자원개발전략을 위하여 「비전 2010」³⁾이라는 이름으로 유아교육 발전 종합계획을 위한 정책과제를 추진하였다.⁴⁾

이 연구는 여기서 제시된 2010년까지의 육아지원 중장기 정책 방안을 검토하고, 이에 따른 소요예산 규모, 비용의 부모-정부 분담, 기대성과 등을 살펴보고, 미처 고려하지 못한 요인을 파악하여, 형평성과 효율성 제고, 육아비용 과부담가구 부담완화, 서비스 질적 수준 제고 관점에서 향후 정책 대안은 무엇인가를 제시하고자 하였다.

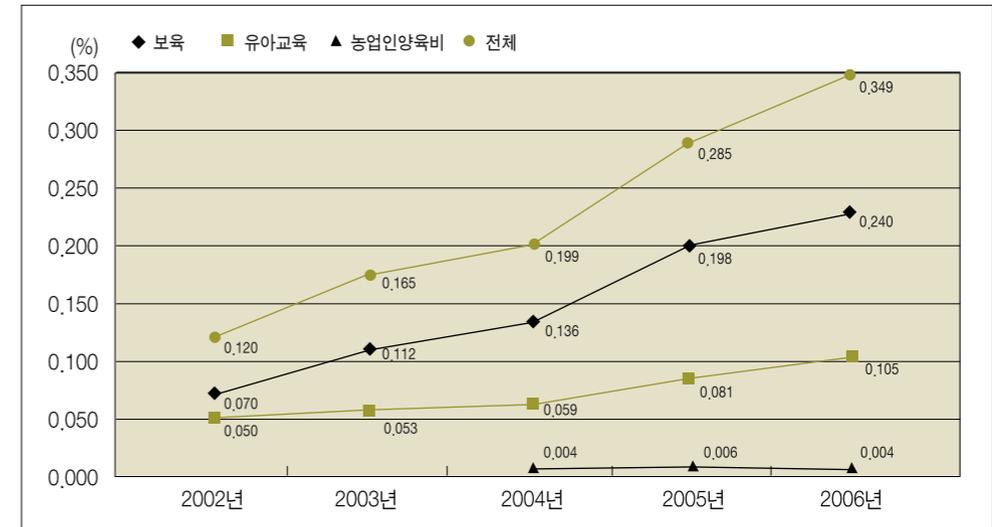
1) 이 글은 「서문희·나정·최혜선(2006), 사회적 격차 해소를 위한 육아비용 적정분담 방안, 육아정책개발센터, 중 정부의 중장기(2006-2010) 계획과 정책과제를 중심으로 요약한 것임.
2) 이 두 가지 중장기 계획에 포함된 육아지원방안은 거의 같음.
3) 정미라·천세영·신은수·문무경(2006), 유아교육 발전 종합계획 수립(비전 2010), 교육인적자원부.
4) 교육인적자원부에서 공식적으로 계획을 수립하지는 않았으나, 본 보고서에서 일부 내용을 수용하였음.

2. 영유아 보육 · 유아교육 지원 및 이용 현황

가. 육아 지원서비스 비용 지원

중앙과 지방정부의 보육, 유아교육과 농업인 양육비 등 육아지원 비용을 모두 합하면 2006년 2조 9556억원이 된다. 이는 2005년에 비하여 28.8%인 6600억원 이상이 증가한 것이다.

보육·유아교육 예산의 GDP 대비 비율⁵⁾은 2006년에 보육만은 0.24%, 유아교육만은 0.11%이다. 이는 과거에 비하여 크게 증가한 수준이다. 2002년에는 우리나라의 보육시설과 유치원 재정 규모는 GDP 대비 0.12%로 산출되었다(그림 1 참조).



[그림 1] 육아지원 예산의 GDP 대비 비율

2006년도 예산의 중앙과 지방 정부의 분담은 중앙정부 예산이 9972억원이고 지방정부 예산이 1조 9584억원으로, 비율은 각각 33.7%, 66.3%이다. 보육예산은 중앙 38.4%, 시·도 및 시·군·구가 61.6%를 분담한다. 유아교육은 중앙 22.5%, 지방이 77.5%를 부담하고, 농업인 양육비 지원은 국고와 지방의 분담률은 50:50이다.

정부와 부모가 부담하는 유아교육과 보육에 소요되는 총 비용은 2005년 4조 8171억원

5) 2005년 우리나라 GDP는 806조 6129억원임.

으로 추정된다. 이 중 61%는 부모가 부담하고 39%를 정부가 부담하였다. 보육비용은 정부 부담 40.2%, 부모부담 59.8%로 분석되었고, 유아교육 비용은 정부가 34.4%를 부담하고 부모가 65.6%를 부담하는 것으로 산출되었다.

3. 보육·유아교육 지원 계획의 기대성과

가. 계획

1) 육아비용 지원

2010년까지 유아교육 및 보육에 소요되는 비용에 대한 정부의 지원 계획은 다음과 같다.

첫째, 모든 육아기관 이용 아동에게 기본보조를 지원한다는 계획이다. 육아지원 기관에 대한 평가가 낮은 이유는 다수인 민간시설의 낮은 서비스 수준 때문인 것으로 파악되었으므로, 이들의 서비스 수준을 올리기 위해서는 민간시설 이용 아동에게도 정부 지원이 필요하다는 것이다. 영아는 종전의 영아 지원을 2006년부터 ‘기본보조금’이란 용어를 사용하여 재정의하였고, 유아는 2006년 10월부터 2007년 2월까지 시범사업을 실시한 후에 평가를 거쳐 2008년 3월부터 본격 지급한다는 계획이다. 지원 수준은 연차별로 확대하여 2010년에 목표치에 도달한다는 계획이다.

둘째, 0~4세아 보육료·교육비 재정 지원 대상을 2009년까지 도시근로자 평균소득 130% 수준까지 소득계층별로 차이를 두어 차등 지원한다는 계획이다.

셋째, 만 5세아에 대한 지원은 그 대상을 점차 확대하여 2007년에 도시근로자가구 평균소득 100%까지로 만 5세아 전체 아동의 70%를 지원하고, 2009년 이후에는 도시근로자가구 평균소득 130% 수준까지 확대하여 전체 아동의 80%까지로 확대한다는 방침이다.

넷째, 장애아 무상보육 확대로 새싹플랜(안)에서 제시된 중앙정부의 12세 이하 장애아 지원아수목표치는 2010년 25,000명이다. 장애아 유아교육도 무상으로 실시되고 있다.

다섯째, 다자녀 보육료·유아교육비 지원 확대이다. 두 자녀 이상이 보육시설, 유치원 등 육아지원시설을 이용하는 경우 둘째아부터 보육료 지원은 도시근로자가구 평균소득 130%이하 가구를 대상으로 하고, 지원 비율을 현행 비용의 20%에서 2007년부터 매년 10%씩 단계적으로 올려서 50%까지로 확대한다는 계획이다.

여섯째, 농어민자녀 육아 비용 추가 지원이다. 교육인적자원부와 여성가족부로부터 보육료 및 교육비 지원사업 혜택을 받지 못하는 일정규모 이하 농지 소유 농·어업인에 대해 부가적으로 보육료·교육비를 지원한다.

2) 인프라 확충 및 개선

첫째, 여성가족부 새싹플랜에 의하면 국공립보육시설을 2010년까지 현재의 약 2배 수준으로 확충할 방침이고, 저출산고령사회 기본계획에서는 달성 연도는 정하지 않았지만 아동의 30%까지 확충할 계획을 발표하였다. 교육인적자원부도 연차별로 구체적 병설유치원 확충 계획을 제시하고는 있지 않지만 병설유치원을 계속 확충한다는 계획이다. 본 고에서는 국공립·법인 보육시설과 국공립유치원 이용 아동 모두 2007년부터 이용아동을 전년도 대비 연 10%씩 확대한다는 계획을 제시하였다.

둘째, 종일제 운영 유치원 확대와 시설환경 개선을 계속 추진한다. 1993년 정책수립 당시 전체 8,540개원 중 29개원으로 시작한 종일제 운영 유치원은 2005년 62.5%로 증가했으며 이용 유아는 29.7%에 이르고 있다. 여기서는 이러한 종일제 유치원의 확대를 감안하여 2007년은 해당 교사의 90%, 2008년부터 전체 대상자에게 연 600만원을 지원하는 것을 목표로 하였다

셋째, 정부는 2002년부터 시간연장형 교사를 지원하여 왔으나, 2003년 이전 200명, 2004년 600명으로 소규모로 지원하다가 2005년 2,000명, 2006년에 3,000명으로 대폭 확충하였다. 2010년에는 10,000명 수준으로 확대하여 인건비를 지원한다는 계획이다.

넷째, 교육인적자원부는 2006년 도서벽지, 농어촌지역 및 인구 30만명 이하 소도시 소재 사립유치원 교사부터 지원하기 시작한 사립유치원 교사 담임수당을 2010년까지 모든 사립유치원 교사에게 지급한다는 목표를 제시하였다. 본 고에서도 담임수당을 2008년에 교사의 50%, 2009년 75%, 2010년 100%로 단계적으로 확대하는 방안을 적용하였다.

나. 소요예산 및 기대성과

첫째, 정부의 계획이 그대로 추진될 경우 예산이 크게 증가하여, 2010년 기본보조와 차등보육료·교육비, 만 5세아 무상교육·보육 등 6가지 지원사업에 소요되는 총 예산의 규모는 6조 5700억원이 될 것으로 추정되었다. 내용별로는 기본보조에 가장 많은 53.9%의 예산이 소요되고, 다음으로 차등비용 지원에 30.3%가 소요되는 것으로 추정되었다. (표 1, 표 2 참조).

〈표 1〉 보육교육비용 소요예산 추정

단위: 백만원

구분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
비용 지원					
기본보조 ¹⁾					
- 보육	593,023	856,589	1,431,354	1,806,488	2,276,521
- 유아교육	407,000	470,085	845,184	1,066,830	1,266,613
차등보육료·교육비					
- 보육	598,956	856,803	1,145,718	1,364,551	1,552,346
- 유아교육	142,073	226,978	320,868	419,604	435,141
만 5세아무상보육·교육					
- 보육	232,758	247,965	234,986	280,890	292,998
- 유아교육	269,909	313,535	328,755	418,758	484,190
장애아보육지원	61,043	76,914	89,733	108,353	123,664
다자녀육아지원	26,140	41,174	57,634	94,563	99,292
농어촌육아지원	31,484	44,200	42,400	41,200	39,800
소계	2,362,386	3,134,243	4,496,632	5,601,237	6,570,565
인프라 확충 및 개선					
국공립기관 설치 ²⁾					
- 유치원	7,508	8,671	9,972	11,467	13,188
- 보육시설	77,800	104,404	120,065	138,074	158,785
운영시간 연장					
- 종일제 유치원 확대	10,000	103,366	124,660	138,460	143,050
- 야간보육 확대	39,000	52,000	95,000	129,000	150,000
유치원교사 담임수당	4,350	4,350	16,183	27,199	37,565
소계	138,658	272,791	365,880	444,200	502,588
계	2,501,044	3,407,034	4,862,512	6,045,437	7,073,153

주: 1) 기본보조금은 아동 중 만 2세아는 3.0%, 유아는 8.0%가 가격규제 예외 시설을 이용한다고 가정함.
 2) 사립유치원, 민간보육시설 기본보조금과 국공립보육시설, 국공립유치원 교사 인건비 포함.
 3) 보육시설 설치비는 건축비 이외에 매년 순 신축은 110개로 가정하고 개소당 3억원의 부지구입비를 포함함.

〈표 2〉 보육비용 지원 소요예산 총괄

단위: 백만원, %

구분	기본 보조	차등보육료/ 교육비	만5세아 무상보육교육	장애아 보육	다자녀 육아지원	농어촌 육아지원	계
예산	3,543,134	1,987,487	777,188	123,664	99,292	39,800	6,570,565
비율	53.9	30.3	11.8	1.9	1.5	0.6	100.0

국공립보육시설과 유치원 등 인프라 확충과 개선에 소요되는 비용을 모두 포함시키면 총 비용이 7조 730억원 정도로 증가하게 된다. 총 비용의 GDP 대비 비율은 0.65% 수준으로 증가될 것으로 추정된다.

이러한 정부지원의 확대로 정부의 육아비용 분담 비율이 국민 기대 이상으로 크게 증가

할 것이다. 보육의 경우 추정 결과를 보면 2006년 정부가 총 비용의 48.1%를 부담하는 것으로 추정되는데, 2010년에는 총 보육 비용은 6조 100억원인데 이 중에서 68.6%를 정부가 부담하고 31.4%를 부모가 부담하게 될 것으로 추정되었다. 유아교육은 국공립유치원 인건비를 포함하는 경우에는 2010년 총 유아교육비용은 2조 7793억원인데 이 중에서 78.7%를 정부가 부담하고 21.3%를 부모가 부담하게 될 전망이다. 사립유치원은 정부와 부모의 분담이 보육시설과 유사한 수준이다.

가구의 육아 비용부담 역시 크게 감소할 것이다. 2010년 기준으로 0세아의 경우 정부가 지원하지 않으면 가구소득 대비 보육료의 비율이 14.9%~49.7% 수준이지만 정부가 지원한 결과 소득수준별로 4.4%~8.4%에 분포한다. 2004년 조사에서는 조사대상 가구의 17.7%만이 월평균 가계지출의 5% 이하를 양육지원서비스 비용의 적정수준으로 응답하였고, 31.7%가 월평균 가계지출의 6~10% 이하를 양육지원서비스 비용의 적정수준으로 응답하였다는 점을 고려하면 수요자의 요구가 상당 부분 충족될 것으로 평가된다.

이러한 육아지원 서비스 비용 분담에 대한 평가는 소득수준이나 조세부담을 고려할 때 외국에 비하여 결코 낮은 수준은 아닌 것으로 평가된다. 참고로 「비전 2030」에서는 2010년 국민 1인당 GDP는 경상가격 26,000불로 추정하였다(표 3 참조).

〈표 3〉 각국의 연도별 육아지원 재정의 GDP 대비 비율 비교

단위: %, 불

구분	연도	GDP대비 육아지원 비용 비율	기준	국민1인당 GDP	조세부담률
호주	2002 ¹⁾	0.45	0세-취학전 교육과 보호	27,900	28.3
프랑스	1998 ²⁾	0.66	3세-취학전 교육	23,927	47.6
	2004 ¹⁾	1.00	0세-취학전 교육과 보호	29,711	47.4
스웨덴	1998 ²⁾	0.59	3세-취학전 교육	23,163	50.7
	2002 ³⁾	1.60	0세-취학전 교육과 보호	28,071	47.6
한국	2004 ¹⁾	1.70	0세-취학전 교육과 보호	30,711	48.0
	2006 ⁴⁾	0.35	0세-취학전 교육과 보호	16,000	16.6
	2010 ⁴⁾	0.65	0세-취학전 교육과 보호	26,000	-

자료: 1) OECD(2006), Starting Strong II.
 2) OECD(2001), Starting Strong
 3) OECD(2005), Babies and Bosses, Reconciling work and family life; Canada, Finland Sweden and United Kingdom Volume 4.
 4) 본 추정치

둘째, 정부의 보육비용, 특히 민간시설 기본보조금 지원으로 여건이 열악한 민간개인 육아지원기관이 운영을 개선하여 모든 아동에게 양질의 서비스를 균등하게 제공하게 될

것으로 기대한다. 급간식비, 인건비, 교재교구비가 종전보다 증가하게 되어 급간식 수준, 보육교사의 자질 및 전문성, 교재교구에서 개선이 기대된다.

셋째, 공적 부문에서는 아동 1인당 비용, 정부 부담 및 부모 부담의 격차가 대부분 해소될 전망이다. 민간보육시설과 사립유치원의 운영비 증가로 설립 운영주체가 다른 시설간의 교사 인건비와 서비스 수준 격차를 해소하게 될 것으로 기대된다.

넷째, 가격규제 예외 시설이 나타나게 된다. 기본보조가 고소득계층에도 지원되는 것이 적절하지 않고, 또한 일부 고소득계층은 비용이 많이 들더라도 차별화된 질 높은 서비스를 받겠다는 요구가 있으므로, 희망하는 민간개인보육시설은 비용을 자율화하여 고급화된 서비스를 희망하는 수요자 요구에 따라 적절한 서비스를 제공하게 될 것이다. 그러나 이에 따라 사회적 격차가 심화될 우려가 있으므로 이를 최소화하기 위하여 공적 서비스의 질적 수준의 제고가 요망된다.

4. 중장기 정책과제

정부의 중장기 방안이 계획대로 추진되면 공적영역에서 소득계층별 격차는 해소되고, 시설유형별 격차는 대부분 완화될 것이지만 지역별 격차, 사교육비 격차는 그대로 남게 된다.

〈표 4〉 제시된 정책 대안

구분	대안	개요
형평성 제고	1. 차등 지원 비율 부분 조정	- 도시근로자가구 평균소득 100% 이상가구 영아와 유아 차등 지원 비율 조정
	2. 기본보조와 차등지원 통합 + 차등수준 세분화	- 기본보조와 차등지원 통합 - 현재 7단계를 보다 세분화하고 소득수준별, 연령별로 부모와 정부 부담액을 고시
	3. 지역간 재정 격차 해소	- 지방 재정상태를 고려한 재정분담 차별화 및 적정 투자 유인
	4. 사교육비 완화	- 공적 영역에서 특별활동 선별 수용으로 유아 사교육 격차 완화
	5. 육아 비용 지원 대상 확대	- 등록보육 수용 및 지원
효율성 제고	1. 이용시간과 비용 이원화	- 0, 1세아는 취업모 등 선별적 지원 - 만 2세아 이상은 시간 및 비용 이원화육아비용
과부담 가구 부담 완화	1. 영아보육료 상한제 +이용시간과 비용 이원화	- 0, 1세아 보육료를 만2세아 수준인 25만원(2006년 기준)으로 조정 - 이용시간과 비용 이원화 방안 적용
	2. 취업모 추가 지원	- 중산층 취업모 세제 혜택 등 추가 지원
	3. 출생순위별 추가 지원	- 출생순위만으로 육아 비용 추가 지원서비스
질적 기준 제고	1. 교사 근무여건 개선	- 서비스 수준 자체 상향 조정 필요 - 교사 근무시간 준수 및 대체인력 확보를 위한 상시교사 제도 도입

또한 낮은 지원 단가, 취업모 지원, 이용시간과 비용의 이원화 등이 과제로 파악된다.

따라서 형평성 제고, 예산의 효율적 사용, 육아비용 과부담 가구의 부담 완화, 목표로 하는 서비스 수준 상향 조정을 기본원칙으로 하고 이를 기초로 보다 합리적 정책대안을 모색하고자 한다.

가. 형평성 제고

첫째, 차등보육료 지원 비율을 수정하는 방안이다. 이는 단기방안으로 소득계층별로 소득 대비 육아서비스 비용 비율이 일률적이지 않으므로 부분 조정하는 방안이다. 소득 계층별 소득 대비 육아서비스 비용 비율을 맞추기 위하여 2009년 이후 유아는 2009년에 도시근로자 평균소득 100~130% 가정은 지원 비율을 당초 30%를 15%로 축소하고 영아는 도시근로자 평균소득 70~100% 가정은 지원 비율을 당초 30%에서 45%로 증가시킨다.

〈표 5〉 소득수준별/연도별 차등 비용 지원 계획과 대안

단위: %

구분	소득수준 (도시근로자 평균소득 기준)	당초 지원비율 ¹⁾		변경안			
		2009년	2010년	2009년		2010년	
				유아	영아	유아	영아
5층	70~1000%까지	30	30	30	45	30	45
6층	100~130%까지	30	30	15	30	15	30
7층	130%초과	-	-	-	-	-	-

주: 1~4층은 변동없음.

이 경우 2010년 예산은 정부 예산이 당초안보다 보육은 218억원 정도 늘어나는 것으로 추정되었다. 유아 예산은 감소하지만 영아 예산이 그 이상으로 증가하여 결과적으로 총 예산은 증가한다.

둘째, 지원체계 일원화 및 차등지원 계층을 세분화하는 방안이다. 현재 5계층 차등지원은 동일 계층내 형평성 유지에 한계가 있고, 기본보조와 차등보육료의 이원화된 지원 체계가 개념 및 행정상 혼돈을 초래하고 있다. 그러므로 기본보조와 차등 지원금으로 나누어 있는 정부 지원을 일원화하여 계층별로 정부와 부모의 비용 부담액을 매년 정액 또는 비율로 고시하는 방안을 제시하였다. 중장기적으로 차등지원 단계를 세분화할 필요가 있다. 〈표 6〉은 일 사례를 나타낸다.

〈표 6〉 2007년 영아 보육비용의 정부와 부모의 부담 일 사례

단위: 천원

구분	소득수준 (도시근로자 평균소득 기준)	0세아		만 1세아		만 2세아	
		정부	부모 ¹⁾	정부	부모 ¹⁾	정부	부모 ¹⁾
1층	법정	653	-	451	-	348	-
2층	차상위 계층	653	-	451	-	348	-
3층	50%까지	581	상한-581	388	상한-388	296	상한-296
4층	70%까지	473	상한-473	293	상한-293	217	상한-217
5층	100%까지	364	상한-364	197	상한-197	165	상한-165
6층	130%까지	292	상한-292	134	상한-134	86	상한-86
7층	130%초과	292	상한-292	134	상한-134	86	상한-86

주: 부모는 상한에서 정부부담액을 뺀 만큼을 부담함. 상한은 각 시·도 지사가 정한 민간보육시설 상한가를 의미함. 실제는 각 시·도별로 다른 수치가 들어가게 됨.

셋째, 보육예산의 중앙 및 지방 부담비율은 사업에 따라 차이가 있는데, 지역별로 차이를 두지 않거나 차이를 두는 경우에도 서울을 제외하고 그 이외 지역은 부담 비율이 동일하여 지방의 재정 상태가 충분하게 반영되지 않고 있다. 교육예산은 학급자원봉사 훈련 비용은 중앙과 지방의 부담이 30:70이고 이외 사업은 모두 50:50으로 지역 차이가 없다. 따라서 아동1인당 정부 지원규모는 지역별로 차이가 많이 난다. 보육사업의 경우 2006년도에 시·도 특별사업 예산은 국고지원 사업비의 약 13%인데, 서울특별시는 특별사업예산이 국고 지원사업 예산의 42.8%로 가장 높고, 광주와 충청북도는 1.0%미만으로 최저 수준이다. 시·도 별 아동 1인당 유아교육 예산은 공립유치원은 전라북도가 연 547만원으로 가장 높고, 다음으로 전라남도과 강원도가 높으며 대전이 227만원으로 가장 낮다. 사립유치원은 광주가 76만원으로 가장 높고, 다음으로 부산이 72만원으로 높고 서울과 경기도가 31만원으로 가장 낮다.

이러한 지역별 보육 및 유아교육 재정 지원 차이를 완화하기 위해서는 지방 재정 상태를 반영하여 국비 배정 비율의 지역별 차이를 두어야 한다. 중앙정부는 시·도 별 차이를 고려하여야 하고 시·도는 시·군·구의 재정상태 차이를 반영하여 재정을 차등화 하여 배분하여 지방교육재정도가 균등화되도록 조정이 필요하다.

넷째, 사교육 이용은 소득계층별 격차가 크다. 특기학원 등 유아 사교육은 소득계층이 높을수록 이용률이 높고, 비용도 많다. 학원 이용률은 1분위 대비 10분위 이용률은 5.8배, 특기학원 이용 시 비용은 1분위 대비 10분위가 2.0배이다.

소득계층별 사교육 격차를 완화하기 위하여 보육시설이나 유치원에서 전체적인 보육

이나 교육과정을 해치지 않는 범위에서 음악, 미술, 체육 활동을 강화하여 부모와 아동의 건전한 특별활동 욕구를 부분적으로 수용하는 방안이 적극 검토되어야 한다. 이에 소요되는 비용은 전부 또는 부분적으로 시설별로 지원하거나, 또는 부모와 부담이 필요할 경우 소득계층별로 차등화하는 방안을 검토한다.

다섯째, 영유아의 10% 이상은 이웃탁아모나 조부모가 돌보고 있다. 특히 0세아는 조부모에 의한 보육 비용이 매우 높다. 그러나 이들 비공식보육은 정부가 지원하지 않는다. 혈연 및 비혈연 지원서비스 비용은 소득계층과 비례한다. 비용을 지불하고 양육지원을 받는 비율은 비혈연과 혈연 모두 전체적으로 소득 분위가 높아질수록 비율이 높아진다. 그러나 전체 혈연 및 비혈연 지원서비스 이용률은 3분위가 최저인 변형된 U자 형태를 나타냈는데, 이는 저소득층의 혈연 지원서비스는 상당수가 무급이기 때문에 무급으로 육아지원을 하는 조부모 등에 대한 지원 방안도 검토할 필요가 있음을 시사하였다.

개인 서비스 이용 및 비용의 격차를 완화하기 위한 방안으로는 2010년부터 개인에 의한 등록보육의 실시를 허용하고, 이를 지원하는 방안을 제안한다. 0세아와 만 1세아 취업모 자녀에 한하여 이웃탁아모나 베이비시터, 조부모, 친인척 등이 일정 기간 이상을 보육할 경우에 보육제공자로 등록하도록 하고 이들을 비용 지원 대상에 포함한다. 0세아와 만 1세아의 약 10%인 6만명 정도에게 보육 기본보조에 준하여 지원한다고 가정하면 연 240억 원 정도가 필요하다.

나. 효율성 제고

현재 보육시설 입소 우선순위 조건은 엄격하게 지켜지는 편이 아니다. 보육료 지원 조건도 모부자 가정을 제외하고는 소득수준만을 고려하고 그 이외 요인을 고려하지 않고 있는데, 가장 쟁점이 되는 요인은 모의 취업상태이다.⁶⁾ 우리나라는 보육료나 교육비 지원이 저소득층 중심이므로 이용이나 비용 지원 조건으로 모의 취업여부를 엄격하게 고려하지는 않았다. 이는 보육료, 교육비 지원이 저소득층 지원이고, 또한 저소득층 어머니의 대부분이 취업을 희망하고 있다는 가정을 하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 지원 대상이 확대되면서 소득기준이 높아지면 이러한 당초의 가정이 설득력을 갖지 못하게 된다. 그

6) 2004년 보육교육실태조사 결과 보육시설을 이용하는 아동 중 모가 취업모인 아동비율은 영아 59.5%, 유아 49.0%로 조사되었고, 유치원은 32.4%로 조사되었음. 유치원 이용아동보다 보육시설 이용아동의 취업모 비율이 더 높지만, 미취업모의 자녀도 상당수 보육시설을 이용하고 있음. 미취업모 아동의 보육시설 이용시간이 평균 6시간 내외임.

러나 한편으로 지원 조건으로 모의 취업여부를 고려하는 것에 대하여 반대 의견도 적지 않다. 대부분의 여성이 사회활동을 희망한다는 전제와 보편적 보육 정책의 후퇴라는 비난이 있고, 또한 현실적으로는 여성 취업의 특성상 취업 및 취업훈련 등을 증명하는 것이 문제가 된다.

그러나 예산의 효율적 활용이라는 점에서 보면 정부의 지원은 육아 지원이 필요한 사람만을 대상으로 하는 것이 적절하다.⁷⁾ 모 취업여부 등 조건에 의한 이용시간을 이원화하는 방안이 모색되어야 한다. 모 취업여부별 등 가정 사정을 반영하여 이용시간과 비용을 유치원 종일제와 연장제 개념으로 이원화하여 차등 지원하는 방안이다. 장기적으로 보육과 교육 통합에 대비하여 유치원과의 형평성 및 기준 통일 등이 필요하다. <표 7>은 이러한 방안 적용시 각 세별 예산의 증감 추이를 나타낸다. 이 경우 재정 부담 축소 규모는 2010년 3881억원이다.

<표 7> 취업여부별 보육·교육시간과 비용의 이원화 시 비용 절감 비율

단위: %

연령	보육				유아교육			
	종일제 비율	연장제 비율	연장제 비용의 표준비용 비율	당초안 대비 소요예산 비율	종일제 비율	연장제 비율	연장제 비용의 표준비용	비율당초안 대비 소요예산 비율
0	80	-	66.9	0.81)	-	-	-	-
1	70	-	79.7	0.7	-	-	-	-
2	65	35	79.8	0.929	-	-	-	-
3	60	40	87.0	0.948	60	40	123.3	1,093
4	60	40	89.4	0.958	60	40	115.3	1,061
5	60	40	84.8	0.939	60	40	121.1	1,085

주: $(0.8 \times 1) + (0 \times 0.669)$ 의 방법으로 산출하였음.

다. 육아비용 과부담 가구 부담 완화

영아의 보육 비용이 유아에 비하여 높은 것은 익히 알려져 있다. 보육 및 교육비용이 가구 부담 비용에 미치는 요인은 소득이 가장 중요하지만 이외 영유아 수와 모의 취업도 유의한 영향을 미치는 요인이다(표 8 참조). 그러므로 이러한 요인에 의한 가구의 과부담을 완화시켜줄 다음과 같은 정책 추진이 바람직하다.

7) 스웨덴, 호주, 일본 캐나다 등 대부분의 국가가 모의 취업이나 개호 요구 등 가정내 사정을 지원기준의 하나로 고려하고 있음. 예를 들어 호주는 취업여성 및 구직, 직업훈련 여성자녀는 주 50시간, 또는 그 이상을 지원하나, 미취업 자녀는 주 20시간까지만 지원 대상임.

<표 8> 영유아 가구 육아지원비용에 대한 순차 다중 회귀분석 최종모형

구분	B(Std. Error)	Beta	누적 Adjusted R ²
(상수)	-140.83(20.36)**		
소득분위	23.02(1.87)**	0.30	0.145
영유아수	120.32(8.99)**	0.30	0.204
모 취업	118.76(9.77)**	0.28	0.270
도시거주	57.70(12.88)**	0.10	0.283
모 대학원 이상	92.27(22.16)**	0.09	0.288
모 4년제대학	40.41(10.86)**	0.09	0.295

주: 제외된 독립 변수는 고등학교, 중학이하, 3년제대, 최연소자녀연령 변수임.

** p<.01

첫째, 영아 부모부담 상한제의 적용이다.⁸⁾ 영아, 특히 만 2세 미만아의 보육료가 타 연령층 보육료에 비하여 비싸고, 정부가 지원한다고 하여도 부모의 부담이 유아에 비하여 상대적으로 크다. 아이를 낳아 키우는 계층이 대부분 젊은 계층이고 사회활동 경력이 일천하여 소득수준이 낮다. 따라서 높은 영아보육료는 이들에게 비용 부담을 주는 것이고, 이를 피하기 위하여 출산을 늦추거나 포기하는 현상이 나타나게 된다. 그러므로 젊은 여성들이 취업과 출산을 모두 할 수 있도록 하기 위해서는 영아보육비용을 낮추어 줄 필요성이 제기된다. 따라서 영아보육료가 2006년 기준으로 25만원이 넘어가지 않도록 0세아와 만 1세아의 부모부담분을 만 2세아 비용 수준으로 통일하는 방안을 검토한다. 25만원은 도시근로자 평균소득의 약 7.5% 수준이다.

이렇게 되면 기본보조 형태로 들어가는 영아에 대한 정부의 지원이 크게 증가하여야 하는데, 영아에게 투입되는 정부의 비용이 많은 만큼 예산 사용의 효율성을 기하여야 한다. 즉, 영아는 취업모와 미취업모를 반드시 구분하여 보육을 필요로 하는 아동에게만 정부가 지원한다는 방안을 그대로 두고 동시에 영아보육료를 일원화하는 방안을 실시하지는 것이다. 이는 미취업모에게 들어가는 영아 보육 지원을 감축하여 취업모 지원에 충당하는 효과가 있다. 만 2세아 보육료인 25만원(2006년 기준)을 상한액으로 하여 0세아와 만 1세아의 부모부담을 만 2세아 부모 부담액과 동일하게 하고 차액은 모두 기본보조로 지원한다. 영아 비용에 대한 추가 비용 부담이 있지만, 앞에서 제안한 이용시간 이원화에 따른 보육비용의 이원화를 그대로 적용할 경우 정부의 중장기 계획안에 비하여 2010년도

8) 호주의 아동연령별로 규정된 교사 1인당 아동수는 0-1세아는 4-5명, 2세아는 10-12명, 3-4세아 10-15명으로 차이가 있으나 보육료의 연령별 차이가 거의 없고, 일본도 2세미만아와 3세아 또는 4세 이상아로 구분하여 영아의 보육료를 일원화하고 있음.

에 3302억원이 감소된다.

둘째, 모의 취업은 가구소득 다음으로 비용부담에 유의한 영향을 미치는 요인으로, 그 영향력은 7% 정도가 추가되는 것으로 분석되었다. 그러나 현재 보육료나 교육비 소득공제 이외에 이들에 대한 별도의 지원은 없다. 소득수준별 격차 해소보다는 여성 근로의 댓가가 진정한 보상으로 이어지도록 취업과 가정 양립을 지원한다는 차원에서 세제지원 방안 마련 등 취업모에 대한 배려가 요구된다. 모의 취업이 육아비용 지출을 증가시키는 중요한 요인임에도 불구하고, 일반적으로 취업모 가구의 소득이 미취업모 가구보다 높기 때문에 소득만을 기준으로 하는 지원 대상에서 상대적으로 소외될 가능성이 높기 때문이다.

셋째, 출산력 제고 방안의 관점에서 2008년부터 출생순위만으로 두 자녀는 50%, 세 번째 자녀는 70%를 지원하는 정책을 실시한다. 2003년 전국 출산력 조사 자료에 의하면 15~44세 유배우 부인의 자녀는 출생순위가 첫 번째가 54.2%, 두 번째 아동이 39.4%, 세 번째가 6.4%로 추정되었으므로 보육료나 교육비 중 두 번째 아동 39.4%에게는 50%, 세 번째 아동 6.4%에게는 70%를 추가로 감면해 준다면 기존 부모 부담 중 22.7% 정도를 부모 대신 정부가 부담하는 것이 되므로 이 정도의 추가 부담이 발생한다.

라. 육아지원서비스 질적 수준 제고

육아지원서비스에 가장 큰 영향을 미치는 교사의 장시간 근무와 대체인력 결여로 인한 휴가나 교육 불참 등 문제를 해소하기 위하여 상시인력을 확보하는 방안을 제안하였다. 우리나라 보육정책은 그 동안 부모의 부담을 완화해 주는데 초점을 두어 왔고, 서비스 수준 자체를 올리려는 데는 비교적 소홀하였다고 할 수 있다. 특히 서비스의 질적 수준을 결정하는 교사의 근무 여건 개선은 늘 정책대상에서 제외되어 왔다. 여기서는 질적 수준을 제고하기 위한 여러 조건 중에서 보육비용에 가장 많은 영향을 미치는 교사의 근무 조건에 한정하여 개선방안을 모색해 보고자 한다.

〈표 9〉 정원 79명 보육시설 기준 근무여건 개선에 따른 보육비용 상승

구분	내용	인건비 상승 비율
초과근무수당 지급	- 하루 1.5시간 연장 근무 인정	0.188
상시교사 확보	- 휴가, 교육, 출산휴가 등 년 평균 25일 인정 - 대체교사도 동일 휴가 인정	0.09
계		0.278

보육교사의 근무여건 개선과 관련해서 여러 가지 문제가 있지만 여기서는 최소한으로 교사의 10시간이 넘는 장시간 근무와 대체인력의 부재라는 두 가지 점만을 고려할 경우, 초과근무수당 지급과 대체교사 확보 두가지 요인이 개선되려면 보육교사 인건비는 27.8%의 상승효과가 발생한다(표 9 참조). 이렇게 할 경우 총 보육에 소요되는 비용은 1조 2600억원이 증가되어야 한다.

5. 맺는 말

정부가 육아지원정책을 계획하고 있는 대로 성공적으로 추진된다면 2010년에는 공적 영역에서의 육아지원서비스 이용상의 격차는 거의 해소될 것으로 판단된다. 부모는 비용의 30%만을 부담하면서 질 높은 서비스를 받을 수 있다. 2010년 우리는 국민 1인당 GDP 수준이 26,000불로 추정되므로 소득수준 대비 육아지원은 상당히 높은 수준이다. 이러한 성과는 몇몇 조사에서 나타난 국민들의 기대보다도 높다.

그러나 정부가 계획하고 있는 보육비용 지원을 모두 달성하려면 2010년 기준으로 단년도에 6조 5천억원의 예산이 들어가야 한다. 따라서 앞으로는 서비스 수준 향상과 함께 예산의 효율적 활용여부가 주요한 정책과제가 되어야 할 것이다.