

보육 · 유아교육 기본보조금의 내용과 과제

서문희 육아정책개발센터 연구위원

정부는 금년부터 영아에 대한 보육료 지원을 기본보조금이라는 명목으로 전환하였다. 그러나 유아 대상 기본보조금에 대해서는 쉽게 결론을 내지 못하고 있다. 기본보조금의 도입배경, 핵심내용, 기대효과, 예상문제 등을 집중조명 해본다.

1. 서론

우리나라 유치원, 보육시설은 민간 위주의 구조적 특성을 가지고 있다. 보육시설 이용 아동의 11.3%, 유치원 취원 아동의 22.9% 만이 국공립기관에 다니고, 그 이외는 모두 민간이 설치한 기관을 이용한다.

정부는 유치원과 보육시설을 이용하는 모든 아동에게 소득계층에 따라 보육료 · 교육비를 차등 지원한다. 그러나 교사 인건비나 운영비는 국공립기관에만 지원한다. 따라서 국공립기관과 민간기관은 재정상태나 운영에 차이가 있고, 이러한 차이는 궁극적으로 서비스 수준의 차이를 가져온다.

현재 정부는 보육료 · 교육비 차등 지원과는 별도로 민간보육시설에 다니는 모든 영아에 대하여 연령별로 일정한 금액을 기본보조금으로 지원하고 있다. 영아에 대한 지원은 2002년 하반기에 민간보육시설 영아반에 반당 15만원을 처음 지원한 데서 시작되었다. 그 후 2005년에 아동별로 전환하고 지원 수준을 다소 확대하였다. 그러나 육아지원기관을 이용하는 모든 아동에게 육아비용을 지원하는 방안이 본격적으로 논의된 것은 2005년 대통령자문 고령화미래사회위원회의 제2차 육아지원방안 보고에서 비롯된다. 2005년 하반기에 정부

는 영아에 대해서는 기존의 영아보육료 지원을 2006년부터 기본보조금이라는 명목으로 지원하기로 합의하였으나, 유아 기본보조금에 대해서는 쉽게 결론을 내지 못하였다.

본 글에서는 이러한 기본보조금에 대하여, 도입배경, 핵심내용, 기대효과, 예상문제 등을 구체적으로 살펴보고자 한다.

2. 기본보조금 도입 배경

육아지원기관 이용비용에 대한 기본보조금 도입이 논의된 배경은 육아지원기관의 전반적으로 낮은 서비스 수준과 공적재정 투입의 불공평성에 있다.

가. 낮은 육아지원서비스 수준

「시설은 많은데 아이를 맡길 곳은 없다」는 말이 나타내듯이, 우리나라 육아지원서비스 수준은 대체로 낮다고 평가된다. 「2004년 전국 보육·교육 이용 및 욕구 실태조사」 자료에 의하면 영유아를 둔 보호자의 22% 정도는 아이를 보낼만한 유치원이나 보육시설이 없다고 생각한다.

전체 국민들의 인식도 좋지 않아서, 보육시설에 대해서는 33.6%, 유치원에 대해서는 31.1%의 국민이 서비스의 질적 수준이 낮다고 생각한다. 서비스 질이 높다고 응답한 비율은 보육시설 17.8%, 유치원 20.3%에 불과하다. 심심치 않게 보도되는 육아지원기관에서의 사고로 육아지원기관에 대한 국민들의 이러한 인식은 계속 강화되어 왔다고 볼 수 있다(표 1 참조).

〈표 1〉 영유아 보호자의 보육시설 및 유치원 이용여부별 서비스 질적 수준에 대한 의견

단위: %, 가구

구분	매우 높다	높은 편이다	낮은 편이다	매우 낮다	잘 모르겠다	계	(수)	$\chi^2(df)$
전체	0.4	30.0	45.3	4.7	19.0	100.0	(2,228)	
보육시설 이용	0.4	41.3	47.1	4.4	6.9	100.0	(550)	87.0(4)**
보육시설 미이용	0.4	26.8	44.8	4.8	23.2	100.0	(1,678)	
전체	0.8	34.3	38.8	4.2	21.9	100.0	(2,228)	
유치원 이용	1.3	49.2	38.0	3.3	8.2	100.0	(305)	55.4(4)**
유치원 미이용	0.7	31.9	38.9	4.4	24.1	100.0	(1,923)	

주: ** $p < .01$

자료: 서문희 외(2005), 2004년 전국 보육·교육 이용 및 욕구 실태조사 보고, 여성부.

우리나라 육아지원기관은 민간기관이 다수이기 때문에 서비스 질적 수준에 대한 낮은 평가는 결국 민간시설에 대한 평가이다.¹⁾ 「2004년도 보육시설 실태조사」 자료에 의하면 조사된 안전관리 항목 13개 중 7개 이상이 미흡하다는 시설 비율은 국공립시설이 16.0% 수준인데, 민간 시설은 30%가 넘는다. 민간시설 교사의 급여 수준도 상대적으로 낮다. 국공립보육교사 급여가 월 139만원인데 비하여 보육교사 전체 월평균 급여는 98만 6천원이다. 유치원 교사의 경우는 근무시간이 공립 8.35시간, 사립 10.33시간으로 차이가 나는데, 급여는 반대로 공립유치원교사는 평균 경력 15년에 연 3,274만원을 받고, 사립유치원 교사는 평균경력 6년에 1,387만원을 받는다. 낮은 임금으로 전문성 있는 교사를 확보하기도 어렵지만, 저임금에 따른 교사들의 근무의욕 저하도 서비스 질 저하의 주요 원인이 된다.

이러한 다수 민간기관의 열악한 상태와 이에 따른 부정적인 인식 때문에 부모들은 국공립기관을 선호하지만, 국공립보육기관 이용 기회는 매우 제한되어 있다. 국공립보육시설의 경우, 입소를 희망하는 대기아는 국공립시설 이용 아동의 70%가 넘는다.

나. 공적 재정 투입의 불공정성

이처럼 보육시설은 민간보육시설로 인하여 총체적으로 서비스 수준이 낮다는 평가를 받고 있다. 그렇다면 민간보육시설의 서비스 수준은 왜 낮은가? 민간시설의 서비스 수준이 낮은 데는 여러가지 이유가 있겠지만 가장 주된 요인은 불공정한 공적자금 투입에 있다. 보육시설과 유치원은 설립 주체에 따라 정부의 재정지원이 다르기 때문에 아동 1인당 확보되는 보육·교육 비용과 부모 부담에 차이가 있고, 이러한 차이가 민간 육아지원기관의 낮은 서비스 수준의 원인이 된다.

보육시설의 경우 국공립시설과 법인시설에는 정부가 인건비를 일부 지원하고 이를 제외한 비용을 보육료로 책정하고 있다. 그러나 민간시설에는 정부의 인건비 지원이 없기 때문에 모든 보육비용을 보육료로 책정하여 부모로부터 수납하도록 하고 있다. 유치원의 경우, 국공립유치원은 교직원의 급여, 운영비 및 사업비 등이 모두 별도의 교육예산에서 지급된다. 따라서 교육활동에 필요한 최소한의 비용을 교육비로 책정하고 있다. 그러나 사립유치원은 교사 인건비 등 제반 지원이 전혀 없으므로 인건비를 포함한 운영비를 모

1) 유치원은 국공립보다 사립 유치원 만족도가 더 높음.

두 부모로부터 수납하여야 하는 구조이다.

이상과 같이 이원화된 구조는 이용자와 기관간의 형평성 문제를 야기한다. 보육시설 이용자 입장에서 보면 보육시설 유형 선택권이 보장되어 있는 것도 아닌데, 인건비를 지원 받는 국공립·법인시설 이용 아동은 그 이외 아동에 비하여 1인당 보육비용은 높고 부모 부담금은 낮다. 0세아를 기준으로 보면 2005년 부모부담이 국공립시설 29만 9천원, 민간 35만원으로 민간시설 이용 아동이 더 많이 부담하지만, 아동 1인당 총 보육비용은 국공립 시설이 73만원이 넘는데 비하여 민간보육시설은 50만원 수준이다(표 2 참조). 이는 정부의 공적 자금 지원이 국공립시설 아동에게는 1인당 43만원이 지원되지만, 민간시설 이용 아동에게는 약 1/3 수준인 15만원만이 지원되기 때문이다. 2005년의 경우 전체 보육아동 중 31.3%가 이용하는 국공립·법인 등 정부지원시설에 보육예산의 71.3%가 집중 사용되었다.

〈표 2〉 시설유형별 보육시설 보육비용 및 부모 부담(2005년 기준)

단위: 원(%)

구분	국공립·법인			민간		
	정부지원	부모부담	계	정부지원	부모부담	계
만1세미만아	434,868	299,000(39.5)	733,868	150,000	350,000(70.0)	500,000
만1세아	267,174	299,000(51.6)	566,174	90,000	350,000(79.5)	440,000
만2세아	195,305	247,000(55.8)	442,305	60,000	288,000(82.8)	348,000
만3세아	53,541	153,000(74.0)	206,541	-	198,000(100.0)	198,000
만4~5세아	44,064	153,000(77.6)	197,064	-	198,000(100.0)	198,000

주: 국공립 및 법인보육시설 정부지원금은 시설장, 보육교사 5호봉 인건비와 시설장 인건비 5호봉을 기준으로 산출하였고, 부모 부담은 정부지원단가 및 서울시 민간시설 보육료 상한선을 적용한 것임. 취사부 인건비 미적용.

자료: 여성가족부(2005), 내부자료.

유치원도 사정은 비슷하다. 「2004년도 전국 유치원 실태조사」 자료에 따르면 유치원 원아의 연간 부모 부담금액은 공립 22만 4천원, 사립 175만 2천원으로 사립이 훨씬 많은데, 그들의 자녀에게 투입되는 연간 총 교육비는 각각 246만원, 191만 4천원으로 공립이 더 많다. 즉, 보육시설과 마찬가지로 사립유치원에 다니는 경우 공립유치원에 비하여 부모가 내는 교육비는 더 많지만, 공적 자금 투입의 차이 때문에 아동 1인당 교육비는 더 적다(표 3 참조).

공적 자금 투입의 차이에 의한 총 보육비용의 차이는 민간보육시설과 정부지원시설의 기관 운영비의 차이를 가져오고, 이러한 차이는 서비스 질적 수준의 차이를 발생시킨다. 민간보육시설의 경우 보육료 상한선을 다 받는다고 하여도 총 보육비용은 국공립시설에

훨씬 못 미치는데, 사실상 민간보육시설들은 국공립시설은 물론 유치원, 학원과의 경쟁을 해야 하기 때문에 대부분이 국공립시설 보육료 이하의 보육료를 받고 낮은 수준의 서비스를 제공할 수밖에 없다. 이러한 민간보육시설의 열악성은 이들의 경쟁력을 더욱 악화시키는 악순환을 야기한다.

〈표 3〉 유치원 원아 1인당 연간 교육비(2003년도 세출 기준)

단위: 천원

구분	1인당교육비		학부모부담금		기관수(개원)	해당유아총수(명)
	평균	표준편차	평균	1인당교육비 대비 비율		
계	2,235	3,708	1,236	55.3	447	40,035
공립	2,460	4,739	224	9.1	151	7,434
사립	1,914	1,111	1,752	91.5	296	32,601
t	1.94(p=0.52)		-16.53(p=0.00)		447	40,035

주: 1) 원아 1인당 교육비는 유치원에서 지출한 세출계를 원아수로 나누어서 산출한 것임.

2) 수익자 부담금액은 사립의 경우 사용료 및 수수료, 공립의 경우 사용료 및 수수료(입학금 및 수업료)에 기타 학부모 부담 경비를 합한 금액임.

3) 따라서 사립의 경우 순수한 수업료만 포함되고, 특별 프로그램 부담 경비가 포함되지 않았을 확률이 있으며, 이는 곧 사립의 학부모 부담금액을 적게 하는 데에 영향을 미쳤을 확률이 높음.

4) 기관수가 적은 것은 세출계와 원아 수를 정확하게 기입한 유치원만 선정하여 분석했기 때문임.

자료: 나정 외(2005), 2004년 전국 유치원 실태조사 보고, 여성부, 재구성.

유치원도 마찬가지로, 사립유치원이 일정수준의 질을 담보하기 위해서는 높은 교육비를 받아야 하지만, 교육비·보육료가 저렴한 타 육아지원기관과 불공정 경쟁을 해야 하는 문제가 있다.²⁾

이상과 같은 점들을 고려하면 유형별 기능과 역할이 분명하게 차별화되지 않은 상황에서 시설유형별 인건비 지원의 차별화 및 이로 인한 보육료·교육비의 차등화는 기관간의 균형 발전을 저해하는 요인이며, 동시에 보호자에게도 불평등 요인으로 지적된다.

따라서 기본보조금의 개념을 도입하여 모든 아동의 1인당 총 보육·교육비용과 부모 부담을 동일하게 맞추고 아동간의 형평성을 제고하는 동시에 모든 육아지원기관의 서비스의 질을 일정 수준 이상으로 제고하고자 하는 것이다.

2) 2005년 현재 4,325개 국공립유치원 중 63.4%가 농어촌과 벽지에, 25.1%는 중소도시에 설립되어 있음. 이러한 지역적 배치 특성으로 사립유치원과의 형평성 문제는 잘 드러나지 않음.

3. 기본보조금 핵심내용

가. 기본보조금의 적용 원칙

육아지원기관에 기본보조금을 도입하는 데 적용한 원칙³⁾은 다음과 같다.

첫째, 육아지원 서비스의 질을 제고하기 위해 적절한 수준의 서비스를 제공하는 데 필요한 수준으로 비용을 인상한다.

둘째, 육아지원 서비스 비용 인상에도 불구하고 저소득층은 물론 중산층이상에서도 부모 부담이 증가하지 않도록 한다.

셋째, 국공립과 민간기관간의 동일 연령 아동 1인당 투입되는 총 비용 및 부모 부담 교육비·보육료가 동일해지도록 한다.

넷째, 기본보조금 지원에 따라 급격한 보육 재정증가로 인한 정부 부담을 완화하기 위해 기본보조금 지급 수준을 연차적으로 확대한다.

나. 적정 수준의 보육, 교육을 위한 보육료 교육비 규모 파악

총 보육·교육 비용 중 정부가 얼마를 지원하여야 하는가를 논의하기 위하여 먼저 부모들이 만족할 만한 최소 수준의 서비스를 제공하는 데 드는 비용이 얼마 정도인지 파악되어야 한다. 이를 위하여 여성부는 「2004년 전국 보육·교육 실태조사」의 일환으로 「표준 보육료·교육비」를 산출하였다. 「표준보육료·교육비」는 시설운영에 필요한 현실적 비용을 감안, 제 법령 등 사회적 기준을 충족하는 수준의 서비스 비용을 의미한다.

〈표 4〉 표준 보육료 및 교육비

단위: 원

구분	보육료(97인 기준)		교육비(95인 기준)	
	종일제	연장제	종일제	연장제
1세미만아	788,973	527,684	-	-
만1세아	524,938	418,358	-	-
만2세아	403,333	321,983	-	-
만3세아	267,143	232,512	310,818	252,119
만4세아	247,529	221,254	274,450	237,955
만5세아	249,503	211,541	276,424	228,175

자료: 박기백 외(2005), 표준보육·교육 단가와 적정 비용 부담에 관한 연구, 여성부.

3) 대통령령자문고령화및미래사회위원회가 제2차 육아지원방안 마련시 적용한 원칙임.

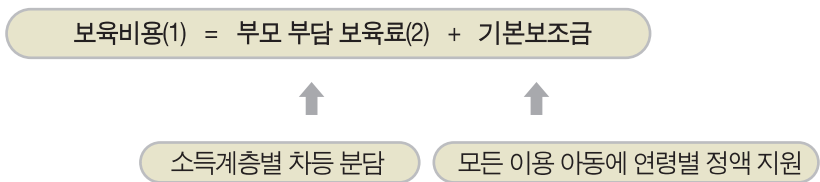
그 결과 「표준보육료·교육비」는 교육과 보육이 다르고 연령별로 다소 차이는 있지만 대체로 현재 국공립보육시설 비용 수준으로 나타났다. 산출된 「표준 보육료·교육비」와 현재 민간기관의 아동 1인당 보육·교육 비용의 차이는 크다(표 3, 표 4 참조).

다. 기본보조금의 적용 방법과 내용

인건비 미지원 기관의 육아지원서비스 수준을 일정한 수준으로 올리기 위해서 「표준보육료·교육비」를 적용할 경우 부모 부담액이 증가하게 된다. 2004년 6월 제1차 육아지원 정책방안에서 보고한 바와 같이 정부지원시설에 대한 시설별 지원을 아동별 지원으로 변경할 경우 차등보육료 지원이 없는 계층의 0세아 보육료는 70만원 이상이 된다.

이는 중산층 이상이라도 부모들이 감당하기 어렵다. 2004년 보육료·교육비의 가계소득대비 비율은 평균 8.3%인데, 비용 부담을 느끼는 가구의 비율이 58.1%로 과반수가 넘는다. 특히 영유아를 둔 부모의 다수는 젊고 취업 연한도 짧기 때문에 경제 부담 능력도 제한적이다. 다자녀 가구의 경우 비용부담은 더욱 증가한다.

그러므로 인상된 보육비용·교육비용에도 불구하고 현재의 부모 부담 수준을 그대로 동일하게 유지하여, 부모 부담의 절대액이 증가되지 않도록 하려면, 모든 아동의 보육비용·교육비용(1)과 부모부담(2)의 차액을 정부가 부담하여야 한다. 이 차액은 육아지원 기관의 서비스 개선이 주요 목적이라는 점에서 「서비스 개선 비용」, 모든 아동에게 지원된다는 의미에서 「기본보조금」으로 불린다.

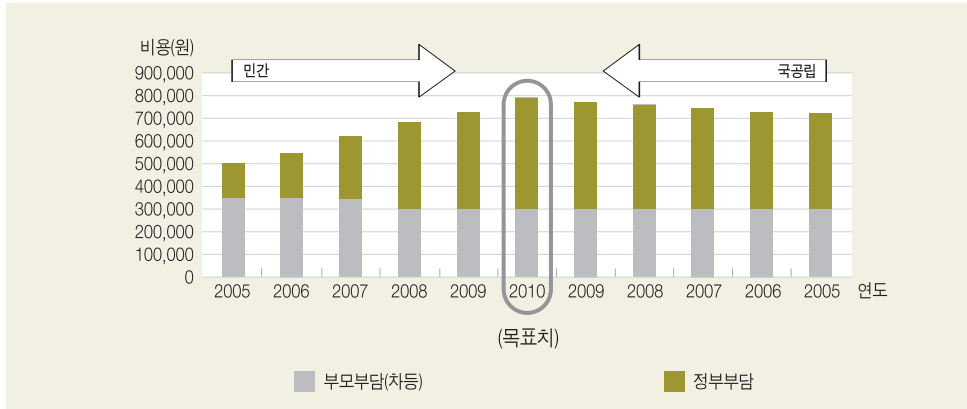


라. 연차별 적용 모형 및 실제

기본보조금 지원은 정부 재정부담을 고려하여, 연차별로 단계적으로 지원수준을 확대한다는 것이 기본 방침이다.

대통령자문고령화및미래사회위원회안에 의하면 「표준 보육료·교육비」를 적용하는 민간기관의 보육비용을 2006년에는 80% 수준으로 하고 매년 5%씩 상향 조정하여 2010

년에 「표준 보육료·교육비」의 서비스 수준에 도달한다는 계획이었다. 아울러 부모 부담도 연차적으로 기관간의 격차를 줄여간다는 계획이었다(그림 1 참조).



주: 0세아 월 총 보육비용은 2005년 불변가격으로 78만원으로 추정
 자료: 대통령자문고령화및미래사회위원회(2005), 내부자료.

[그림 1] 연차별 육아지원 비용의 정부-부모 분담비율 기본 모형(0세아)

〈표 5〉 기본보조금 지원에 따른 보육비용 정부-부모 분담 방안

단위: 천원

	0세	1세	2세	3세	4~5세	비고
총비용						
2005	500	440	348	198	198	
2006	597	412	318	202	188	지원시설 대비 80%
2007	666	460	354	226	210	지원시설 대비 85%
2008	740	511	394	251	233	지원시설 대비 90%
2009	820	566	437	278	258	지원시설 대비 95%
2010	906	626	483	308	286	지원시설 대비 100%
정부지원						
2005	150	90	60	-	-	
2006	249	104	69	22	18	
2007	316	160	104	46	40	
2008	372	196	131	62	54	
2009	434	235	161	80	70	
2010	501	278	193	100	89	
부모부담						
2005	350	350	288	198	198	
2006~2010	350	308	254	180	170	지원시설과 동일

주: 물가상승률 연 5% 적용
 자료: 여성가족부(2005), 내부자료.

한편, 여성가족부는 대통령자문고령화및미래사회위원회 방안과는 조금 달리 부모부담 보육료의 기관간 격차 해소를 2006년으로 앞당겨 조기 실시하는 방안을 제시하였다(표 5 참조).

그러나 실제 2006년 기본보조금 지급은 앞에서 언급한 바와 같이 영아와 유아가 차이가 있다. 여성가족부는 영아 기본보조금은 2006년에 계획대로 실시하고, 기본조보금이 들어가는 영아에 한하여 먼저 부모 부담금의 기관유형별 차이를 없애는 정책을 채택하였다. 유아 기본보조금은 2007년부터 실시한다는 계획이다.

마. 기본보조금의 성격

이러한 기본보조금은 아동 보육에 들어가는 총 비용 중 일부를 아동단위로 지원하는 아동별 지원이다. 일부에서는 개념적으로 기존의 인건비 지원을 아동별로 전환하는 것, 또는 보육시설에서 직접 수령하여 서비스 개선을 위한 운영비로 사용한다고 하여 시설별 지원으로 보는 시각이 있다. 그러나 기본보조금은 차등보육료와 마찬가지로 아동의 육아 지원 서비스 이용에 따른 묵시적 바우처이다. 쿠폰이나 또는 현금을 부모에게 주지 않고 각 시설에서 아동 규모별로 시·군·구나 교육청으로부터 수령하도록 하는 것은 이것이 행정의 효율성 면에서 수월하기 때문이다.

기본보조금의 성격과 관련하여 또 하나 짚고 가야할 사항이 차등보육료과의 관련성이다. 기본보조금과 차등보육료가 대체관계는 아니다. 기본보조금이라는 용어를 사용하지 않아도 차등보육료 개념으로 이를 흡수할 수 있다. 기본보조금은 지원금 중 모든 아동에게 동일하게 적용되는 부분을 가리킬 뿐이다. 특히 영아 보육료는 보육료 수준이 높으므로 기본으로 일정액을 지원하지 않으면 계층간의 부모부담 격차가 크게 벌어진다. 차등보육료 지원이 없는 중산층은 아동 연령에 따라 40~70만원 이상까지 부담하여야 한다.

스웨덴의 경우는 부모 부담이 가구 평균소득의 3%를 넘지 않게 하는 보육료 상한제도(Maxtaxa)를 채택하고 있고, 노르웨이 등 몇몇 노르딕 국가들은 정부가 상한액을 제시하여 이를 준수하도록 하고 있다. 그 이상의 비용은 모두 정부가 부담하는데 그것이 바로 기본보조금과 같은 것이다.

이렇게 부모에게 적정비용을 부담시키면서 서비스의 질은 일정한 수준 이상을 유지시키기 위한 목적으로 설계된 기본보조금에 대하여 시장 경제학자들은 소비자 선택권 강화

나 공급자간의 경쟁 활성화 효과가 미미하다고 비판한다. 그러나 부모가 육아지원기관을 선택할 때 지리적 접근성을 중요시하고, 아동이 시설을 옮기기가 쉽지 않은 등 대부분 지역에서 나타나고 있는 보육이나 유아교육의 비시장적 특성을 간과하지 말아야 할 것이다.

바. 가격 규제 예외 적용

2004년 이후 보육 기본보조금 도입과 더불어 논의된 정책이 가격규제 예외 시설이다. 소득 수준과 무관하게 모든 아동에게 동일한 비용을 지원한다는 것이 국가 재정배분 원칙에 부합하지 않고, 또한 우리 국민들 중에는 비용을 더 부담하더라도 고급화된 서비스를 희망하는 계층이 있기 때문에 이들의 요구도 충족시켜야 할 필요가 있다는 시각에서 가격규제 예외 시설을 두자는 것이다. 영유아 보호자 중 표준보육비용 이상 부담할 의사가 있는 가구는 10.6%(영아 4.5%, 유아 11.8%)로 파악된다.

이러한 요구에 의하여 일부 보육시설과 유치원이 스스로의 선택으로 보육료·교육비를 자율 책정할 수 있도록 하되, 이러한 기관 이용아동에게 기본보조금은 지원하지 않는다는 것이다. 그러나 이들 기관도 각종 시설, 인력 기준 등은 준수해야 한다.

유치원의 경우는 교육비는 1985년에 이미 유치원에서 자율적으로 결정하여 신고하도록 되어 있지만, 사실 현장에서 교육비 자율화가 완전히 적용된 것은 아니다. 따라서 유치원의 자율적 선택으로 가격규제와 기본보조금 수용이 가능하고, 제도적으로도 교육인적자원부 지침으로 실시 근거를 마련할 수 있는 것으로 판단된다.

4. 기본보조금 기대효과

육아지원기관 이용아동에게 기본보조금이 제공될 경우 앞서도 기술한 바와 같이 보육서비스의 질적 수준 제고, 이용자와 아동에 대한 형평성 제고, 그리고 부모 비용 부담 완화를 기대할 수 있다.

첫째, 여건이 열악한 민간육아지원기관이 운영을 개선하여 모든 아동에게 양질의 서비스를 균등하게 제공하게 된다. 급간식비, 인건비, 교재교구비가 종전보다 증가하게 되어 급간식 수준, 보육교사의 자질 및 전문성, 교재교구에서 개선이 기대된다. 특히 비용의 60% 이상을 차지하는 것이 교사 인건비이므로, 교사의 임금수준 등 처우를 개선함으로써

교사의 전문성도 제고될 수 있다.

특히, 보육교사 노동시장은 전문성과 가격 면에서 대졸자와 단기교육원 수료자가 이중 구조를 이루고 있는데, 임금 수준이 개선되면 보다 전문성 있는 보육교사의 활용도가 증가될 것으로 기대된다. 또한 기존 교사도 직무만족도가 높아지므로 결과적으로 서비스의 질을 높이게 될 것이다.

둘째, 국공립기관과 민간기관 간의 아동 1인당 총 비용과 부모 부담 격차를 축소한다는 점이다. 부모가 어느 기관을 선택하여도 국공립 수준의 동일한 부담으로 유사한 수준의 서비스를 받을 수 있게 된다.

셋째, 가격 차이로 인한 설립유형간의 불공정 경쟁이 없어지고 서비스 수준을 통하여 공정한 경쟁을 할 수 있게 된다. 민간기관들의 국공립기관과의 불균형 경쟁, 이로 인한 가격 덩핑, 질 낮은 서비스의 악순환 구조가 어느 정도 해소될 전망이다.

이러한 효과는 궁극적으로 육아지원체계 기틀을 강화함으로써 여성의 사회참여 확대 및 출산율 증가에도 기여하게 될 것이다.

5. 예상문제 및 과제

기본보조금 제도를 실시하는 데 예상되는 문제와 과제는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 유치원·보육시설 이용 아동에게 기본보조금을 제공하기 위해서는 많은 예산이 필요하다. 중앙정부가 먼저 예산을 확보하여야 하며, 지방정부도 이에 상응하는 예산을 확보하여야 한다. 특히 지역간의 재정자립도 격차가 심한 현실에서 현재의 중앙과 지방의 일률적인 분담 비율은 적절하지 않으므로, 지역간 재정자립도 차이를 고려하여 분담 비율을 조정하여야 할 것이다.

〈표 6〉 보육·유아교육 소요예산 규모 추정

단위: 억원

구 분	2007년	2008년	2009년	2010년
예산액	9,622	12,553	15,747	18,591

주: 소요예산 규모는 기본보조금을 포함한 전체 사업예산으로, 보육·유아교육의 중앙 및 지방정부 예산을 모두 포함하고, 물가상승률 연 5%를 적용하여 추정한 것임.

자료: 보건복지부(2006), 내부자료.

둘째, 민간육아지원기관의 운영의 투명성을 담보할 수 있는 제도적 장치가 미흡하여 투입되는 예산이 서비스 개선에 효율적으로 사용된다는 확신이 부족하다. 아동별로 지원한다고 하여도 결국 기관으로 흘러들어가서 기관 운영자의 도덕적 해이를 가져오고 운영자의 이익만 증대시키게 될 것이라는 우려가 있다.

그러므로 기본보조금이 기관 운영자 수익만 증대시킬 뿐이라는 우려를 씻고 육아지원 서비스 수준 제고에 효율적으로 사용되기 위해서는 여러 가지 제도적 조치를 취해야 한다. 보육시설의 경우, 정부는 평가인증제의 확산, 보육종합행정전산망 구축을 통한 관리·감독의 효율화, 수요자와 지역사회의 모니터링 등을 추진해야 하고, 재정 지원을 교사 인건비와 연계시킴으로서 투입되는 재정의 서비스 수준 제고 효과를 담보하여야 한다. 특히, 모든 보육시설에 대한 1차 평가인증이 완료되는 2008년 이후부터는 평가인증과 기본보조금을 연계하여 평가인증 미통과 시설은 기본보조금 지원 대상에서 제외시켜야 한다. 이 경우 저소득층 밀집지역에는 저비용으로 열악한 서비스를 제공하는 시설이 등장할 가능성이 있으므로, 이러한 지역에는 국공립시설이 설치되어야 한다. 유치원에 대해서도 현재 장학지도 외에 평가 개념을 도입하고 표준화된 점검목록을 개발하여 일정수준 이상의 질을 유지하는 유치원에만 기본보조금이 투입되도록 관리감독을 강화하여야 한다.

특히, 영아 기본보조금은 그 액수가 매우 크므로 양 부모의 취업여부를 조건으로 부분 제한하거나, 이용시간과 비용을 이원화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

셋째, 정부는 국공립·법인보육시설의 교사 중심 인건비 지원도 아동별 기본보조금 지원 방식으로 전환한다는 방침이다. 재정지원 규모를 이용 아동수 기준으로 결정할 경우, 정원이 모두 충족되면 아무 문제가 없지만 현원이 정원에 크게 미달되거나 아동수가 일정하게 유지되지 않는 상황에서는 기관 운영의 안전성을 확보하기 어렵다. 인건비를 지원을 받으며 비교적 안정된 운영을 하던 국공립과 법인 보육시설의 운영 안정성은 오히려 악화된다. 국공립 유치원에 대한 재정지원 방식과도 차이가 있는 것이다. 이러한 문제는 기본보조금 자체가 국공립보육시설 수준 정도의 서비스를 목표로 하는 내재적 한계를 가지고 있다는 점과 더불어 앞으로 해결하여야 할 과제이다.

넷째, 아동간의 형평성 문제이다. 민간보육시설과 사립유치원에 다니는 아동을 중심으로 기본보조금을 지원할 경우 미술학원 등 유사 교육보육기관을 이용하는 아동이나, 기

관을 이용하지 않고 집에서 부모, 친인척이나 비혈연에 의해 양육되는 아동에 대한 형평성 문제가 제기될 수 있다. 보육료와 교육비 지원은 보육 및 교육 욕구가 있는 아동 부모를 위한 지원제도이지만, 우리나라에는 보편적 아동급여제도가 없기 때문에 유치원이나 보육시설 미이용 아동을 위한 양육비용 지원은 적극 검토할 필요가 있다. 농림부에서 농어촌 거주 육아지원기관 미이용 아동에게도 비용지원기준의 25%를 현금으로 지급하는 제도가 하나의 모델이 될 수 있다.

다섯째, 마지막으로 가격규제 예외 기관과 관련한 문제이다. 기본보조금 지급 초기에 총 비용이 국공립기관 수준에 크게 못 미치는 상태에서 가격규제 예외기관을 허용하면 민간 기관의 특성상 이를 선택하는 기관이 많을 것이고, 이 경우 보육시설이나 유치원이 공공성과 정체성을 상실할 우려가 있다. 기관의 영리 추구하고 부모의 무분별한 조기교육 요구가 결합하여 특별활동 프로그램의 과잉으로 교육·보육 내용이 오도되고 비용은 상승할 가능성이 있다. 서비스 개선 노력 없이 담합 등에 의한 보육료·교육비만 인상되는 부작용이 나타날 수도 있다. 이러한 현상은 부모들의 비용 부담으로 이어져서 현재도 높다고 인식되는 양육부담을 더 높이게 되고, 아동발달에도 부정적 영향을 미친다. 따라서 가격규제 예외 기관은 전체 공보육·공교육의 틀을 해치지 않는 범위에서 수용해야 한다. 가격규제 예외 기관수가 전체 기관수의 10%를 넘지 않도록 그 규모를 관리하는 것이 바람직하다.

6. 맺는 말

지난 1년여간 육아지원이 중요한 저출산 대책 수단으로 간주되면서 기본보조금은 주요 정책 관심사가 되어 왔다. 기본보조금은 국공립시설에 다니는 아동 아동처럼 민간보육시설이나 유치원에 다니는 아동에 대해서도 최소한의 법적 기준을 충족시키는 정도의 서비스를 받을 수 있도록 하는데 필요한 추가비용을 정부가 부담하는 것이다. 목적하는 바가 분명한 기본보조금이 당초 의도한 바와 같이 서비스의 질적 수준 제고로 이어지기 위해서는 육아지원기관의 공공성이 담보되어야 한다. 영리시설이 많은 호주에서의 아동별 보육비용 지원과 공공시설이 대부분인 스웨덴의 보육비용 아동별 지원은 정도의 차이는 있지만 동일한 부모 부담 경감 방안이다. 그러나 동일한 비용을 지원하더라도 육아지원기

관을 시장영역으로 보느냐 아니냐에 따라 결과의 차이는 매우 크다.⁴⁾ 보육·유아교육에 대한 기본보조금 등 재정투입 자체도 중요하지만, 보육·유아교육 기관의 공공성이 확보 될 때 투입되는 재정이 소정의 성과를 거둘 수 있음을 염두에 두어야 한다.

4) 호주는 소득별 차등보육료 지원에도 불구하고 보육시설 주당 45시간 이상 이용시 평균 주 평균 가구소득의 약 1/4에 해당하는 비용을 보육료로 부담하여야 하고(연령차이 없음), 소득별 서비스 이용률이나 이용하는 보육시설의 가격 격차가 큼.