

정책토론회

쏟아지는 퍼주기식 공약, 아동이 실종된 보육공약
'차기정부 보육정책 방향'

| 일 시 | 2017년 4월 28일(금) 오전 10시

| 장 소 | 바른사회시민회의 회의실

| 주 최 | 바른사회시민회의, 사)여성이여는미래

■————— 순 서 —————■

■ 사 회

- 정 효 정 (한국영유아보육학회 회장/중원대 아동보육상담학과 교수)

■ 토 론

- 한 유 미 (호서대 유아교육과 교수)
- 박 주 희 (바른사회시민회의 사회실장)
- 김 정 욱 (국가교육국민감시단 사무총장)
- 김 정 호 (연세대 경제대학원 특임교수)

■ 질의·응답

■ 폐 회



■————— 목 차 —————■

■ 주제토론

아동의 이익을 최우선으로 하는 보육정책	4
- 한 유 미 (호서대 유아교육과 교수)	
아동중심 관점에서 바라본, 대선 보육공약과 향후 보육정책	11
- 박 주 희 (바른사회시민회의 사회실장)	
현실성 있는 보육과 유아교육 정책인가? 의문점 많아	20
- 김 정 옥 (국가교육국민감시단 사무총장)	
국공립유치원확대정책 폐기하고 완전무상보육정책 택하라	23
- 김 정 호 (연세대 경제대학원 특임교수)	



아동의 이익을 최우선으로 하는 보육정책

한 유 미

호서대 유아교육과 교수

5월 장미 대선을 앞두고 대선 주자들이 발표한 장미빛 보육정책들을 살펴보면 출산, 육아휴직, 어린이집 설치, 아동수당 및 가정양육수당 등 부모에 대한 지원이 대부분이고, 진정 아동의 건강한 성장과 행복한 삶을 위한 보육의 질 향상이나 이를 위한 보육교사에 대한 지원 내용은 거의 없는 실정입니다. 또한 <표 1>과 같이 이들이 공통적으로 거론한 국공립 어린이집/유치원의 확대를 보더라도 수요나 재원 등에 대한 정확한 분석 없이 무조건 확대만 강조하고 있으며, 아동수당 도입 및 아버지의 육아휴직 등을 제외하면 기존 정책에 비해 크게 다르지 않은 내용을 반복하고 있습니다. 이는 보육정책이 아동 권리의 차원이 아니라 저출산 해결을 위한 국가의 필요성과 여성의 일과 가정의 양립을 위한 여성의 입장에서 수립되었기 때문이라 할 수 있습니다.

<표 1> 2017년 19대 대선 후보들의 보육정책 공약

	보육서비스 (어린이집, 유치원)	현금지원	육아휴직	재원
더불어민주당 문재인	·국공립 어린이집 유치원 및 공공형 유치원 이용률 40% ·보조교사 및 대체교사 확대, 보육교사 8시간 노동제 도입	·아동수당: 0~5세 아동 월 10만원(지급대상과 지급액 단계적 인상)	·육아휴직 급여 : 출산 후 3개월까지 육아휴직급여 2배 인상(200만원 상한) ·배우자 출산휴가 5일내 3일 유급휴가-> 유급 10, 무급 4일 ·아빠육아휴직 보너스제 ·방과후 학교 초등 2학년-> 6학년 ·아이돌봄서비스 확대 ·더불어돌봄제 실시: 8세 또는 초등 2학년이하 자녀의 부모에게 24개월까지 오전 10시부터 오후 4시까지 유연근무 실시	·아동수당은 '17년 입법, '18년 하반기 시행, 2조 6천억원 ·육아휴직 4천6백억원으로 '18년 예산에 반영 누리과정 2조 1,000억원 ·재정지출 개혁과 세입확대로 조달

	보육서비스 (어린이집, 유치원)	현금지원	육아휴직	재원
자유한국당 홍준표	·누리과정: 소득하위 20%이하 2배로 인상 ·어린이집 대폭 확대 ·취약지역 국공립어린이집 확충 ·거점형직장어린이집 설치 ·직장어린이집 의무대상을 상시근로자 3백명 이상으로 확대	·아동수당: 하위 50%이하 가구 초등생 미래 양성 바우처 월 15만원 ·가정양육수당 2배로 인상 ·출산장려 둘째 1천만원, 셋째는 대학까지 지원	·육아휴직급여 인상 : 한도 2배, 40%→80%, 만8세→12세 ·자동육아휴직 인센티브 강화: 부모 모두 1년 사용시 1인에 3개월 추가 부여 ·아이돌봄서비스 확대 ·아빠의 달 3개월→6개월, 급여 인상	·유사 중복 복지 정책 조정 ·세출구조 조정
국민의당 안철수	·국공립어린이집 이용률: 11%→20% ·공립유치원 이용률: 40%로 확대 ·직장어린이집 확대(설치기준을 200명 이상으로) ·보육교사 8시간 근무 확립 ·표준보육비용 현실화 및 그 이상 보육료 지급	·아동수당: 하위 80%이하 가정만 0~11세 10만원	·육아휴직 급여: 0~3개월 임금 100%보장(상한 200만원), 4~9개월 통상임금 40%→60%(상한 150만원) ·육아휴직 복귀후 급여25% 사후 지급제도 폐지 ·배우자출산휴가: 5일내 유급 3일→30일로 확대, 휴가급여 보장 ·방과후 돌봄교실 확충 및 지역 아동센터 내실화	·재정지출 합리화 및 세출 조정으로 조달 ·건강보험, 고용보험 재정으로 조달
바른정당 유승민	·국공립, 법인, 직장, 공공형 등 공공 어린이집 이용률 28%→70%	·가정양육수당: 2배 인상 ·아동수당: 초~고교 1인당 10만원	·육아휴직 3년으로 확대 ·육아휴직 사용 가능 기간을 자녀 18세까지로 확대, 최대 3회 분할 사용 ·육아휴직 급여 통상임금 40%→60%(상한 200만원) ·칼퇴근법 추진, 퇴근 후 SNS등을 통한 노동 제한	·육아휴직급여는 고용보험기금으로 ·공공어린이집확대, 가정양육수당 인상은 2018년 예산반영, 재정지출절감과 중부담, 중복지함으로 재원확보
정의당 심상정	·국공립유치원 이용률 40% ·지역통합형 직장어린이집 확대 ·어린이집 운영비 직접교부로 무상보육실현	·아동수당: 소득 무관 0~11세 10만원	·출산전후 휴가: 90일→121일 ·배우자출산휴가: 5일→30일 ·육아휴직 12개월→16개월 ·육아휴직 급여 통상임금의 40%→60%(상한 150만원) ·임산부 영유아 방문건강제 ·15세까지 병원비 100%국가부담	·사회복지세 도입 ·법인세 인상 ·어린이병원비 5천억원의 담뱃세 인상분 활용

아동의 입장에서 살펴본 본 대선주자들의 보육정책 평가

보육정책을 수립할 때 고려해야 할 주요 요인으로는 보육의 이용가능성, 보육비용의 부담가능성, 보육의 질(quality) 등 세 가지가 있습니다. 이 세 가지 측면에 따라 대선주자들의 보육공약을 살펴보겠습니다.

■ 보육의 이용가능성 측면에서

보육의 이용가능성(availability)이란 누구나 자기 집 가까운 곳에서 필요한 시간에 보육을 이용할 수 있어야 한다는 것입니다. 우리나라의 경우 1991년 영유아보육법 제정 이후 보육시설의 양적 확충을 위한 보육정책을 펼쳐 왔으며, 대선주자들 모두 국공립 시설을 대폭 확대하겠다고 입을 모으고 있습니다. 그러나 향후 지속될 출산을 감소 추세나 이미 보육시설의 과잉공급으로 정원미달 사태가 빚어지고 있음을 볼 때 막대한 예산을 들여 국공립 어린이집이나 단설 유치원을 신설하는 것은 일종의 포퓰리즘에서 비롯된 것이라는 의혹이 듭니다. 보육시설을 신설하기보다는 기존의 민간 및 가정 어린이집을 공보육화 하는 것이 경제적이며, 국공립 어린이집은 어린이집이 설치되지 않은 지역과 장애전담이나 시간제 및 24시간 어린이집 등 특수보육시설을 중심으로 설치하는 것이 바람직합니다. 그리고 아동의 발달 특성이나 아동 권리의 관점에서 볼 때 어린 영아의 경우에는 시설보육 외에도 육아휴직의 활성화나 양육수당 지급 등을 통하여 부모나 조부모 등 친인척에 의한 가정양육을 지원하거나 북유럽과 같이 보육제공자의 집에서 5-6명 정도의 아동을 돌보는 가정보육을 제도화하는 것이 바람직합니다.

■ 보육의 보육비용의 부담가능성 측면에서

보육비용의 부담가능성(affordability)이란 부모가 저렴한 비용으로 보육을 이용할 수 있어야 한다는 것입니다. 과거에는 저소득층 가정의 자녀에 대한 보육만 국가가 재정을 부담하고, 일반 아동에 대해서는 수익자 부담 원칙을 적용했으나 2004년 영유아보육법 개정 이후 소득계층과 무관한 국가책임 무상보육으로 방향을 전환하였습니다. 그 결과 그 동안 보육을 포함한 출산율 증가 정책에 막대한 예산이 투입되었으나 정작 그 효과는 매우 미미한 것으로 나타났습니다. 이에 더해 대선주자 모두 연령과 금액의 세부적 차이는 있지만 아동수당의 도입을 제안하고, 심지어 둘째 아이 출산 시 천 만원의 출산장려금을 지급하겠다는 후보도

있습니다. 아동수당 도입은 아동권리 실현을 위해 필요한 제도이지만 실효성이 떨어집니다. 과연 저출산 문제가 매달 10만원씩을 못 받아서 발생하는 건지 한 건지, 앞으로 매달 10만원씩 받으면 애를 더 낳을 것인지, 국공립 시설 확충과 양육수당, 아동수당을 동시에 지원하는 것이 가능한지, 그 재원을 어떻게 마련할 것인지 생각해보아야 할 것입니다. 저출산 문제의 해결책이 돈이 될 수는 없습니다. 당장 선심성으로 얼마씩 주겠다는 공약은 스스로의 발목을 잡을 수도 있으며, 저출산 문제를 근본적으로 해결하려면 애를 낳아 키울 수 있는 환경을 조성해야 합니다. 아울러 유보통합이 이루어지지 않는 한 우리나라의 보육은 발전할 수 없다고 한 OECD 시찰단의 경고와 같이 예산의 효율적 집행을 위해서라도 차기 정부는 유치원-교육부와 어린이집-보건복지부의 이원화 체제를 통합하는 데에 힘써야 할 것입니다.

■ 보육의 질 측면에서

저렴한 비용으로 이용할 수 있는 보육시설이 양적으로 충분히 있다고 해도 보육의 질이 낮다면 부모는 보육을 이용하지 않을 것입니다. 따라서 이제는 양적 성장이 아닌 보육의 질(quality) 측면에서의 발전을 논의해야 할 시점이 되었습니다. 대선주자들의 보육공약이 정부가 운영하는 시설인 국공립어린이집의 확충에 모여져 있지만 공공형 어린이집이나 서울형 어린이집 등 인건비 지원대상 어린이집도 국공립어린이집 못지 않게 부모의 선호도가 높으므로 보육의 질적 수준만 보장된다면 국공립어린이집을 특별히 선호할 이유가 없을 것입니다.

한편 보육의 질에 대한 관점은 다양할 수 있습니다. 보육교사와 보육시설장의 관점이 다를 수 있으며, 부모중심적인 관점과 아동중심적인 관점이 차이가 있을 수 있습니다. 또한 지역사회 구성원, 연구자, 정책담당자 등 보육관련 이해당사자에 따라 보육의 질은 다른 차원에서 정의될 수 있습니다. 그러나 보육의 질에 의해 가장 많은 영향을 받는 것은 아동이므로 보육의 질은 아동의 발달과 복지를 지원하고 보장할 수 있어야 한다는 ‘아동 최우선’의 원칙에 입각해서 접근되어야 할 것입니다.

이러한 입장에서 볼 때 보육의 질을 좌우하는 가장 중요한 요인은 보육현장에서 아동을 직접 만나는 보육교사라고 할 수 있습니다. 그럼에도 불구하고 대선주자들의 공약에는 보육교사의 처우 개선이나 전문성 강화 등은 거의 포함되어 있지 않습니다. 보육선진국이라고 일컫는 스웨덴의 경우 보육교사는 준공무원의 안

정된 신분으로서, 중고등학교 교사(SEK 26,461)와 급여(SEK 23.141 한화 약 3,846,497원)의 차이가 10%정도에 불과합니다. 그 결과 보육교사의 평균 연령(37세)과 경력교사(평균 10년)의 비율이 높게 나타나며 이는 자연히 높은 보육의 질로 이어질 수밖에 없습니다. 이와 같이 볼 때 CCTV 설치 등이 아동학대 예방의 근본적인 해법이 아님을 인식하고 보육교사의 전문성 강화와 이들의 근무여건 개선을 통해 보육의 질을 향상과 아동의 건강한 성장과 발달을 도모해야 할 것입니다.

덧붙여 부모의 입장에서는 종일제 보육이나 야간, 24시간 보육이 유용할 수 있지만 아동 권리의 측면에서 볼 때에는 보육시간의 조정이 필요합니다. 북유럽 어린이집은 연간 종일제(평균 11~11.5시간)로 운영되지만 교사는 2교대 근무를 하고 방학도 있으며, 아동은 꼭 필요한 만큼만 보육 서비스를 이용할 수 있습니다(예, 핀란드: 하루 연속 10시간 이상 보육 불가능, 스웨덴: 3세 이하의 경우 주당 평균 보육시간 30시간). 따라서 차기정부에서는 소득계층과 무관하게 부모에게 보육료를 지원하는 정책은 예산낭비뿐 아니라 과잉보육을 초래함으로써 아동의 복지와 행복을 저해할 수 있음을 인식하고 보육정책을 수립해야 합니다. 또한 아동을 직접 돌보는 보육교사의 복지와 행복을 위해 보육교사의 8시간 2교대제, 보육교사의 직접고용, 보육교사인건비 직접 지급 방안 등을 마련해야 할 것입니다.

아동의 이익을 최우선으로 하는 보육정책의 패러다임

이상과 같이 보육은 여성의 취업을 지원하기 위한 수단이나 저출산이라는 국가적 위기를 타개하기 위한 방안으로서가 아니라 UN 아동권리협약(Convention on the Rights of the Child)에 명시된 바와 같이 아동을 권리의 주체로 인식하고 이들의 이익을 최우선으로 하는 관점에서 논의되어야 합니다.

■ 양육의 주체 : 부모 vs 국가

이러한 입장에서 차기 정부에서 아동을 중심으로 한 보육정책을 입안하기 위해서는 먼저 양육의 주체가 누구인가부터 짚어 볼 필요가 있겠습니다. ‘국가에서 키울테니 아이만 낳아 달라’ 했던 과거의 어떤 대통령의 슬로건은 양육의 주체를 부모가 아닌 국가로 잘못 인식하게 만들었습니다. 이는 보육 선진국이라 일컫는

스웨덴에서조차도 시행하고 있지 않는 전 계층에 대한 국가책임 무상보육으로 이어져 도덕적 해이와 재정고갈을 초래했습니다. 보육의 주체는 어디까지나 부모이며, 국가와 사회는 이것을 지원하는 역할을 하는 것이 맞습니다. 보육의 주체를 국가로 인식하는 하는 경우에는 보육이 꼭 필요하지 않은 아동(예, 전업주부의 자녀 등)에게도 어린이집을 필요 이상으로 이용하게 함으로써 아동의 건강한 성장 발달을 저해하게 할 가능성이 있음을 주지해야 할 것입니다.

■ 보육 vs 육아지원

이에 따라 ‘보육’이라는 용어는 ‘육아지원(育兒支援)’이라는 개념으로 대체하는 것이 바람직할 것으로 보입니다. 기존의 보육 개념이 어린이집을 통한 직접적인 서비스 제공에 초점을 두고 있다면, 육아지원은 대상 연령의 확대(영아에서 초등학교 저학년까지)뿐 아니라 육아휴직 등을 통한 가정 내의 양육지원을 포함하는 광의의 개념입니다. 이러한 관점에서 볼 때 국공립 어린이집 등 보육시설의 확충 외에 아이 돌보미 사업이나 가정보육교사제, 육아휴직, 다양한 가족의 욕구를 충족시킬 수 있는 수요자 중심 육아지원서비스(예, 시간제, 포괄적 보육서비스기관, 장난감도서관 등)가 활성화 되어야 할 것입니다. 따라서 차기정부에서는 아동의 최선의 이익을 보장하는 성장 환경은 어린이집 등에서의 보육과 가정에서 부모에 의한 양육의 균형과 조화임을 인식하고, 시설보육뿐 아니라 가정 내의 양육지원을 포괄하는 다양한 육아지원정책을 펼쳐나가기 바랍니다.

■ 여성의 일-가정 양립 vs 부모의 일-가정 양립

육아지원의 관점에서 가정에서 부모에 의한 양육을 지원하기 위한 최선의 방안은 육아휴직입니다. 특히 영아의 경우에는 시설보육보다는 육아휴직을 활성화하는 것이 영아기의 발달 특성에도 부합합니다. 대선주자들의 공약에도 육아휴직 기간의 연장과 육아휴직 급여의 인상이 포함되어 있습니다. 아울러 탄력시간근무제, 재택근무, 아픈 자녀를 위한 휴가, 칼 퇴근법 등의 공식적인 지원 외에도 개인이나 가정에 일이 있을 때 상사의 이해와 배려, 개인이나 가족의 욕구를 일보다 우선시하는 사람들을 무조건 나쁘게 보지 않는 가정친화적인 직장 분위기 등과 같은 비공식적 지원이 함께 이루어지는 것이 효과적입니다. 보다 중요한 점은 이러한 정책들은 여성의 일과 가정의 양립을 보장하기 위한 정책이 아니라 부모의 일과 가정의 양립을 보장하기 위한 양성평등의 관점에서 실시되어야 한다는 것입니

다. 따라서 몇몇 대선주자들의 공약에 나타난 바와 같이 아버지의 육아휴직 사용을 더욱 권장하는 제도적 장치를 마련하고, 아버지가 양육에 참여하는 것이 자연스러운 사회적 분위기를 조성해야 할 것입니다.

차기 정부에서는 아이들이 태어난 가정환경과 관계없이 행복하게 잘 자랄 권리가 보장될 수 있기 위해 아동을 중심에 놓고 보육환경을 둘러싼 사회·경제적 환경의 전반적인 변화를 가져올 수 있도록 제반 사회정책과의 연관 속에서 큰 틀로 보육정책을 마련하기 바랍니다. 감사합니다.

아동중심 관점에서 바라본, 대선 보육공약과 향후 보육정책

박 주 희

바른사회시민회의 사회실장

I. 보육 현장의 비정상

무상보육의 광풍이 대한민국을 휩쓸고 지나간 지 벌써 5년이 지났다. 만0~2세 전 계층 보육료 지원, 만3~5세 누리과정 확대, 가정양육수당 지급 등 짧은 기간 내 보육정책은 급속히 바뀌었다. 겉으로 보기에 대한민국은 아동을 위한 유아보육 선진국이다. 하지만 조급하고 거침없이 진행된 만큼 깊은 갈등과 상처를 남겼다.

부모들은 중앙정부와 교육청이 재정 떠넘기기 하는 동안 수차례 가슴을 졸여야 했고, 추첨권 한 장에 집근처 어린이집·유치원 입원 결정을 기다려야 했다. 보육기관도 불편한 마음을 토로한다. 재정지원을 이유로 정부가 각종 규제로 어린이집·유치원을 옥죄고, 행정편의주의 차원의 각종 평가·감독은 교사를 서류작성에 매달리게 만들었다. 교사가 아이와 함께할, 아이를 위해 몰두할 시간이 점차 행정 업무에 할애되었다.

보육현장의 누구도 만족하지 못하는 상황이다. 부모들은 그 정도 지원으로 부족하다고 아우성이고 보육시설들은 정부의 더 강한 규제에 숨이 막힌다고 호소한다. 보육시설 수는 가파르게 증가하는데 정작 부모들은 신뢰하고 맡길 곳이 없다고 하소연 한다. 막대한 예산을 투입하고도 출산율이 증가했다는 소식은 들리지 않는다. ‘열정페이’ 문제로 사회가 떠들썩했건만 보육교사에게는 12시간 돌봄 열정을 강요하고 있다. 도대체 대한민국 보육정책의 지향점은 어디인지, 방향타는 어디를 목적으로 두는지 의문이다.

이처럼 보육현장이 비정상인데도 보육정책의 실패 원인을 찾고자 하는 노력은 부족하다. 그저 화살의 방향을 다른 곳으로 겨냥해 남 탓만 하고 있다. 진짜 원인은 아동을 외면한 채 정책을 만드는 데에 있다. 규제로 인한 획일화, 현실과 괴리된 보육료, 자질부족의 보육기관·교사에 대한 필터링 기능 마비, 수요자 선택권의

차단 등이 보육서비스 질 저하로 이어지고 있다.

이번 대선에서 후보들이 내놓은 유아보육 공약도 마찬가지다. 보육현장의 본질적인 구조 문제에 대한 접근보다는 단순 현금 살포 또는 보여주기식 피상적 대안에 머무르는 수준이다. ‘아동중심’으로의 정책을 고민한 흔적이 그다지 엿보이지 않는다.

II. 대선 공약 평가

후보들 공약을 살펴보면 크게 ‘아동수당 신설’과 ‘국공립기관 확충’이 대표적이다. 국가재정이 튼튼하다면, 재원마련책이 확실하다면 이들 공약을 무조건 비판할 생각은 없다. 하지만 후보들은 선심성 공약만 뿌리고 구체적인 재원대책에는 침묵하고 있다. 기껏 내놓는 방안이 세출구조조정이나 증세, 아동세 신설 정도이다. 재정지출과 조세구조 등은 많은 사회적 논의와 국민적 합의가 필요한 사안이므로 한마디로 현실성이 부족하다.

보육정책 주요 항목별 공약

	더불어민주당	자유한국당	국민의당	바른정당	정의당
아동·양육수당	아동수당 0~5세 월10만원	양육수당 2배, 누리과정 하위20% 지원액 2배, 아동수당 하위50% (초중등) 월15만원	아동수당 0~11세 하위80% 월10만원	양육수당 2배, 아동수당 초~고교 월10만원	아동수당 0~11세 월10만원
국공립 확충	이용률 40%	-	이용률 어린이집 20% 유치원 40%	이용률 국공립·법인·직장·공공형 70%	이용률 40%
교사처우 개선	처우 국공립 수준, 보육시간 8시간, 보조·대체교사 지원	근무환경 개선, 처우 강화	교사급여 인상, 보육시간 8시간, 보조·대체교사 지원	-	처우 국공립 수준, 보조교사 확대
보육료	표준보육료 현실화	-	표준보육비용 이상 지급	-	어린이집 운영비 직접 교부
행정규제 완화	-	-	행정서류 축소	-	-

1. 국공립 시설 확대

각 정당 후보들마다 국공립 어린이집·유치원 확대를 주장한다. 국공립에 아이들

이 몰리는 이유는 시설·먹거리 안전성과 교사자질 부분의 영향이 크다. 하지만 이것은 국공립 기관이 정부로부터 시설 운영비와 인건비 대부분을 지원받기에 가능한 것이다. 다시 말해, 국공립은 안정적인 세입이 가능해 시설 운영에 대한 투자와 교사급여 지급이 원만하다. 반면, 민간어린이집과 사립유치원은 보육·교육료 상한제에 묶여있고 정부로부터 지원받는 표준보육비는 현실과 상당히 괴리되어, 상대적으로 국공립보다 재정여력이 부족할 수밖에 없다.

그런데 국공립 신설·운영을 위해 천문학적 비용이 드는데 국가재정이 이를 감당할 수 있을까. 2015년 기준 어린이집·유치원 이용 전체 아동수는 2,135,366명, 국공립 이용 아동수는 327,082명이므로, 현재 국공립 이용률은 15.3%이다. 후보 공약대로 국공립 이용률을 40%(854,146명)까지 끌어올리려면 추가로 아동 527,064명이 국공립에 다니도록 국공립 기관이 신설·확대되어야 한다. 시설 하나당 100명을 수용한다고 가정하더라도 5,270개가 신설되어야 한다. 건물 신축비도 상당하지만, 향후 이들 국공립 기관에 대한 시설 운영비와 인건비 지원은 어마어마한 국가지출을 요구한다.

2015년 어린이집 이용 아동 수 (단위:명)

	전체	국공립	사회복지법인	법인단체	민간개인	가정	직장	부모협동
어린이집	42,517	2,629	1,414	834	14,626	22,074	785	155
아동수	1,452,813	165,743	99,715	46,858	747,598	344,007	44,765	4,127
%	100	11.4	6.9	3.2	51.5	23.7	3.1	0.3

2015년 유치원 이용 아동 수 (단위:명)

	전체	국립	공립	사립
유치원	8,930	3	4,675	4,252
취원아	682,553	256	161,083	521,214
%	100	0.03	23.6	76.4

국공립 본연의 역할을 상기할 필요가 있다. 기본적으로 국공립 유아보육기관은 소외계층, 취약지역을 우선으로 지원하는 것이 그 역할이다. 민간이 수요부족으로 적자를 빚으면서 현저히 낮은 서비스를 제공하는 등 제 역할을 못할 경우, 정부가 민간을 대신해 보육서비스 질 저하가 우려되는 곳에 시설을 설립하고 그 지역 영유아들을 수용하는 것이다. 국공립이 도심지에 있더라도 보육서비스에서 소외될 수 있는 취약계층 아이들을 위해 보육·교육의 형평성 차원에서 설립되어야 한다.

그러나 최근 몇 년간 국공립 어린이집·유치원은 대도시와 중소도시 중심으로

설립되었고, 유치원의 경우 도서벽지 지역은 오히려 감소했다. 또한 정부의 국공립 확대 계획으로 새롭게 주거구역이 생기는 곳에 국공립이 먼저 들어가고 있는데, 그곳은 인구밀도가 높고 신혼부부 거주자가 많아 수요가 매우 높다. 그런 지역마다 국공립이 먼저 선점한다면 사립과 민간의 진출을 오히려 막는 상황이 발생한다.

지역유형별 보육기관 운영 현황 (단위:개)

	구분	총계	국공립 어린이집	사회복지법인 어린이집	법인 단체등 어린이집	민간 어린이집	가정 어린이집	부모협동 어린이집	직장 어린이집
2013	소 계	43,770	2,332	1,439	868	14,751	23,632	129	619
	대도시	15,852	1,120	383	302	5,746	7,927	56	318
	중소도시	19,649	643	286	204	5,785	12,481	52	198
	농어촌	8,269	569	770	362	3,220	3,224	21	103
2014	소 계	43,742	2,489	1,420	852	14,822	23,318	149	692
	대도시	15,999	1,226	378	287	5,720	7,985	64	339
	중소도시	19,478	676	288	207	5,858	12,155	61	233
	농어촌	8,265	587	754	358	3,244	3,178	24	120
2015	소 계	42,517	2,629	1,414	834	14,626	22,074	155	785
	대도시	15,695	1,321	377	270	5,619	7,671	66	371
	중소도시	18,606	702	283	201	5,740	11,350	62	268
	농어촌	8,216	606	754	363	3,267	3,053	27	146

※ 보건복지부 2013~2015년도 보육통계

지역유형별 유치원 운영 현황 (단위:개)

	구분	국립	공립	사립
2011	소계	3	4499	3922
	대도시	0	637	1830
	중소도시	1	1354	1585
	읍면	2	2123	499
	도서벽지	0	385	8
2012	소계	3	4522	4013
	대도시	0	677	1865
	중소도시	1	1383	1641
	읍면	2	2094	499
	도서벽지	0	368	8
2013	소계	3	4574	4101
	대도시	0	716	1898
	중소도시	1	1424	1650
	읍면	2	2063	550
	도서벽지	0	371	3
2014	소계	3	4616	4207
	대도시	0	747	1930
	중소도시	1	1445	1714
	읍면	2	2053	558
	도서벽지	0	371	5
2015	소계	3	4675	4252
	대도시	0	770	1946
	중소도시	1	1486	1736
	읍면	2	2053	568
	도서벽지	0	366	2
2016	소계	3	4693	4291
	대도시	0	778	1942
	중소도시	1	1519	1777
	읍면	2	2041	570
	도서벽지	0	355	2

※ 2011~2016년도 교육통계

2. 아동수당 도입

5개 주요 정당 모두 아동수당 도입을 주장하고 있다. 모두 현재의 가정양육수당은 그대로 둔 채 아동수당을 추가로 더 주자는 내용이다. 다만 아동수당 도입에 있어서 자유한국당은 하위 50%, 국민의당은 하위 80%라는 선별적 지원을 조건으로 걸었다. 기존의 가정양육수당의 취지는 어린 영유아들이 따뜻하고 안전한 부모 손에서 자라도록 하자는 것이다. 2012년 당시 무상보육 전 계층 확대를 부모 선택권의 균형이 깨져 어린 아이들이 어린이집으로 내몰린 상황을 해결하려는 특단이었다.

그렇다면 가정양육수당이 과연 많은 부모들의 어린이집 행 발길을 돌렸을까. 만0~2세의 더 많은 영유아들이 가정에서 양육되고 있을까. 양육수당이 전 계층으로 도입된 2013년부터 2015년까지 양육수당 지원아 수를 보자. 물론 출산율 저하를 감안해야겠지만, 만0세는 큰 변동이 없고 만1세와 2세는 오히려 양육수당 지원 아동 수가 감소한 것으로 나타난다. 이는 가정양육수당 도입이 당시 보육대란의 임시방편은 될 수 있었지만, 부모들의 보육기관 이용 여부를 가름 짓는 결정요인은 아니었음을 증명한다.

양육수당 지원 계획 개요 (단위:백만원, 천명)

구분	예산	규모	내역
2009	32,390	110	차상위 이하 0-1세, 월 10만원
2010	65,644	114	전년도 동일
2011	89,794	98	차상위 이하 0세 20만원, 1세 15만원, 2세 10만원
2012	88,712	96	전년도 동일
2013	880,950	1,193	전계층 0세 20만원, 1세 15만원, 2세 10만원
2014	1,215,319	1,012	전년도 동일
2015	1,101,800	919	전년도 동일
2016	1,219,200	978	전년도 동일
2017	1,224,200	968	전년도 동일

※ 보건복지부 각 연도 예산 및 기금운용계획

양육수당 지원아 수 (단위:명)

구분	계	0세	1세	2세	3세	4세	5세	6세
2009	68,751			-	-	-	-	-
2010	51,838	24,447	27,391	-	-	-	-	-
2011	89,756	36,662	38,450	14,644	-	-	-	-
2012	92,818	35,514	40,997	16,307	-	-	-	-
2013	1,053,071	382,327	345,442	143,948	62,526	37,977	40,137	40,714
2014	1,006,825	382,325	308,741	143,650	59,191	38,747	34,513	39,658
2015	1,004,154	385,309	308,916	131,197	65,717	39,698	37,590	35,747

- ※ 서문희·이혜민, '영유아 교육·보육 재정 증가 추이와 효과', 육아정책연구소, 2014
보건복지부 2012~2015년도 보육통계
- ※ 2012~2015년 자료에는 장애아·농어촌 지원 아동수는 제외

이런 상황에서 아동수당을 월 10만원씩 더 줄 경우, 부모들이 양육방식을 선택할 때 아동수당을 고려대상으로 삼을지 의문이다. 더군다나 현재 가정양육수당이 2017년 기준 1조2242억원의 예산이 투입되는데, 취학 전 아동에게 월 10만원씩 아동수당을 추가로 지급한다면, 2015년 말 아동 수 2,739,901명을 기준으로 계산하면 매년 3조2879억원이 추가로 소요될 것이다.

실질적으로 미취업모가 만0~2세 아이를 가정에서 양육할지 보육기관에 맡길지 고민하려면, 가정양육수당이 어린이집 보육료지원액 수준만큼 되어야 한다. 그런데 현재 보육료지원과 양육수당만으로도 국가재정에 큰 부담이기 때문에, 만약 가정양육수당을 올리려면 소득분위 일정기준 이하로 그 수혜대상을 한정하는 선별적 복지로 가야 한다. 아동수당을 도입하더라도 저소득층의 가정형편이 힘든 초등학교생 아동으로 지원범위를 제한해야 한다.

고소득계층 가정은 아동수당 지원여부와 상관없이, 자녀에 대한 사교육비를 지출할 것이다. 자녀 양육비 부담이 크지 않은 중상위계층도 현금 수당으로 좀더 여유가 생기게 된다면, 자녀 사교육비에 투입할 가능성이 높다. 최근 육아정책연구소 조사결과에 따르면, 5세 84% 2세 36%가 사교육을 받는 것으로 나타났다. 여유로운 가정에 대한 수당 지급은 더 많은 아이들이 사교육에 노출되는 것을 부추기게 될지도 모른다. 또한 이는 정부 예산이 사교육 시장으로 흘러가도록 방조하는 꼴이다.

3. 보육교사 처우

다수의 정당이 보육교사 처우 개선을 주장하고 있다. 민간·사립의 교사처우를 국공립 수준으로 올리겠다고 한다. 보조·대체교사를 투입해 교사연수 및 능력함양 기회를 충분히 주겠다고 한다. 보육시간을 8시간으로 명확히 규정해 업무경감을 돕겠다고 한다. 보육시간 8시간, 급여인상과 보조·대체교사 지원이라는 대선 공약은 긍정적으로 평가된다.

현재 영유아보육법에서는 어린이집 운영시간 기준이 12시간으로 되어 있으나, 근로기준법에서는 1일 8시간 1주 40시간을 초과할 수 없다고 명시되어 있다. 보육교사들은 장시간 근로와 그에 맞는 초과수당을 제대로 받지 못하고, 휴식시간이

나 보육이후 시간에도 각종 행정문서 작성에 시달리고 있다. 규모가 작은 보육기관일수록 교사인력이 부족해 업무과중은 더 심각하다. 다만, 초과보육에 대한 인건비재원은 일정 소득기준 이상 가정이 아이를 8시간 초과하여 맡길 때 추가보육료를 지급하도록 하고 그것으로 일부 충당하는 게 바람직하다.

Ⅲ. 아동중심 보육정책 방향으로의 전환

1. 기관의 자유화로 아동중심 유아보육 실현

정부부처나 공급자 중심이 아니라 수요자, 아동중심으로 보육정책이 세워지려면, 우선적으로 유아보육기관에 자율성과 책임을 부여해야 한다. 유아보육기관이 행정규제로부터 자유로워지고, 보육료 상한제의 틀을 벗어나야 하고, 교육과정에 자율성을 얻어야 한다.

보육시설들은 정부가 정한 기준 이상의 보육료를 받을 수 없다. 일종의 보육료 상한제다. 보육수요자 중에는 보육료를 더 부담하더라도 지금보다 신뢰가는 시설, 보육서비스 질이 높은 시설에 자녀를 맡기려 한다. 하지만 보육시설이 서비스를 높이려 해도 한정된 예산으로 한계가 있다. 자질과 역량이 높은 교사를 채용하고, 교구와 프로그램의 질을 높여야 하고, 보육환경을 개선하고, 바른 먹거리 급식·간식을 구매하는 등 보육서비스 질을 높이려는 노력에는 예산이 수반되기 마련이다.

보육료가 묶인 현 상황에선 서비스 질을 높이려는 의욕은 떨어져 시설의 차별화도 수요자의 선택권도 제 작동을 못한다. 보육료 상한제가 보육서비스의 하향평준화를 초래하는 것이다. 결국 경제적 여유가 있는, 획일화된 보육서비스에 만족 못하는 부모들은 가정 보육교사를 들이거나 영어유치원 등의 사교육 시장을 기웃거리게 된다. 따라서 보육료 상한제의 범위를 현재수준보다 확대할 필요가 있다.

현재 누리과정은 만 3~5세를 대상으로 시행된다. 누리과정은 유아에게 공통적으로 제공하는 교육-보육 과정으로서 유치원이든 어린이집이든 같은 내용을 가르치도록 하고 있다. 2012년 만 5세만 적용하다가 2013년 3~5세까지 확대됐다. 취학 전 아동인 만 5세는 초등교육을 습득하기 위한 기본능력을 갖추어야 하므로, 이들에겐 정부가 정한 공통교육을 가르치는 게 잘못된 건 아닌듯하다. 문제는 만 3~4세다. 이들을 누리과정 대상으로 포함하니 보육시설 간 프로그램의 차별성이 거의 사라졌다. 부모들은 프로그램 내용보다는 오히려 그 시설의 규모나 교구 수

준 등 외형에 판단 비중을 둘 수밖에 없다. 교육과정의 획일성이 낡은 의도치 않은 결과이다.

2. 교사처우 개선으로 아이행복 실현

부모들이 국공립 어린이집을 찾는 이유는 보육기관에 대한 신뢰이다. 대부분 인건비를 정부지원으로 해결할 수 있는 국공립은 상대적으로 급여나 업무량 등에서 교사처우나 근로환경이 좋을 수밖에 없다. 교사들의 안정감과 자존감과 직무에 대한 만족도는 하루종일 밀착해서 지내는 아이들에게 바로 영향을 미친다.

한편, 가끔 언론에 보도되는 일부 양심을 저버린 보육시설의 일탈행위는 다수 민간·가정 어린이집의 모습인양 비추어져, 민간·가정 어린이집 교사는 열악한 근로환경에서 그나마 갖고 있던 보육교사로서의 사명감과 의욕마저 저하되고 있다. 또 어린이집 안전사고, 아동학대 등 사건사고가 있을 때마다 정부는 근본적인 원인분석과 개선책 마련보다는, 언론을 통해 민간·가정 어린이집의 문제점을 집중 부각하여 규제와 감독의 빌미로 삼고, 영유아보육법령을 각종 규제와 처벌로 도배 하다시피 했다.

민간·가정 어린이집 보육교사의 처우와 근로환경이 나아진다면, 지금처럼 국공립부터 줄서는 부모들의 마음을 돌려놓을 수 있을 것이다. 근무시간 8시간을 보장하고 처우와 급여를 현실화해야 한다. 이와 함께 교사 행정업무량도 줄여야 한다. 현재 보육교사 대다수는 평가인증이나 행정기관의 지도감독, 모니터링 등 각종 행정문서 작성에 지나치게 많은 시간을 할애하고 있다. 휴게시간도 보육시간이 마친 후에도 행정서류에 시달린다. 보육교사의 본연의 역할에 초점을 맞출 수 있도록 규제완화, 행정감독 일원화 등이 이루어져야 한다. 보육교사가 행복해야 우리 아이들도 행복해진다.

3. 선별 차등 지원으로 유아보육의 형평성 실현

국공립 보육기관 확대, 양육수당 인상, 아동수당 도입, 보육교사 급여인상, 보조교사 지원, 보육기관 환경개선비 지원, 표준보육비 이상 지원 등 영유아들을 위한 정책은 수없이 많다. 하지만 이를 모두 실현하려면 국가재정이 버텨낼 수 없다. 현재 누리과정 예산만 보더라도 20조원이 넘는다. 그렇다면 한정된 재원에서 사업의 우선순위를 정하고, 양육수당과 보육료 지원 대상은 상대적으로 자녀양육비 경감이 절실한 저소득층으로 한정해야 한다. 정부 지원이 꼭 필요한 수혜계층에

더 많은 혜택을 줘서 유아보육의 형평성을 실현해야 한다. 또한 국공립 신설이나 전환보다 차라리 민간·가정 어린이집과 사립 유치원 교사의 처우, 시설환경의 개선이 더 시급하다. 그것이 더 적은 재정으로 다수의 영유아들이 혜택을받는 방법이다.

현실성 있는 보육과 유아교육 정책인가? 의문점 많아

김 정 옥

국가교육국민감시단 사무총장

1. 보육 및 유아교육 관련 제 수당 현황

구분	양육수당			보육료	유아학비
	일반	농어촌	장애인		
만 0세	200,000	200,000	200,000	395,000	
만 1세	150,000	177,000	200,000	191,000	
만 2세	100,000	156,000	200,000	125,000	
만 3세	100,000	129,000	100,000	220,000	220,000
만 4세	100,000	100,000	100,000	220,000	220,000
만 5세	100,000	100,000	100,000	220,000	220,000

2. 대선후보별 아동수당 신설 공약

▶안철수 후보

소득하위기준 80% 대상 만 0~11세 월 10만원 아동수당 지급

국공립어린이집 이용율 현 11%에서 20% 이상 확대, 공립유치원 이용율 40%로 확대
단설유치원 억제 병설유치원 6000개 학급 신설 추진

표준보육비용 현실화

보육 및 유아교육의 행정체계 통합

▶문재인 후보

만 0~5세 월 10만원 아동수당

국공립어린이집, 국공립유치원, 공공형유치원 수용율 40% 달성

표준보육비용 현실화

누리과정 국가책임

▶ 홍준표 후보

양육수당 2배 인상

누리과정 소득 하위 20% 이하 지원액 2배 인상

소득하위 50% 이하 가구 초중고생 대상 월 15만원 아동수당(미래양성바우처) 지급
둘째부터 출산 1천만 원 지원 셋째부터 자녀교육비 지원

3. 토론

- 세밀하게 설계된 공약이 아니라 이익단체 표 얻기 위한 짜깁기식 공약은 아닌지...
- 유아교육이나 보육에 있어서 국공립과 사립/민간의 현재 지원 혜택의 격차가 큰데, 그 격차를 줄여주는 것이 국가정책의 우선순위에 있어야 함 ---> 아동수당은 기존 지원금 격차 해소에 전혀 기여하지 못함
- 기존의 양육수당, 보육료, 누리과정지원금의 다양한 수당 종류와 전혀 다른 목적의 새로운 수당의 신설로 기존의 복지정책에 대한 상호보완 기능이 없음 ---> 수당의 단순화로 행정비용을 줄이고 학부모 선택권을 넓혀주고 어린이집과 유치원 그리고 가정에서의 양육 등이 상호 견제하고 경쟁하는 구조로 가야함
- 아동수당의 경우, 공립유치원에 아이를 보내는 부모의 경우 가장 좋은 유아교육 서비스를 무료로 받으면서 아동수당은 별도로 받게 되는데, 사립유치원에 보내는 학부모의 경우 아동수당이 나오더라도 누리과정지원금 부족분 일부만 보전하는 셈 - 공정하지 못한 제도임

4. 기타 : 사립유치원에 대한 사학재무회계규칙 적용 문제에 대하여

- 사학재무회계규칙은 학교법인에 의한 초중등학교에만 적용해 왔고 사립유치원에 대해서는 수십년간 방치해 온 상태였으나 2012년 경부터 누리과정 도입과 함께 사립유치원에 적용하기 시작하면서 갈등 유발

- 사립유치원은 초중등학교와 달리 학교법인이 아닌 사인이 경영하는 학교임. 따라서 사유재산권, 사적자치권, 자유계약의 원칙 등이 보장되는 교육기관임. 누리과정 지원금이 국가예산에서 나가기 시작하자 교육부는 사립유치원을 공영화하려는 방향으로 정책을 추진 중이며 사립유치원의 반발로 갈등이 고조되고 있음
- 현행 사학재무회계규칙에서는 사립유치원 설립자들은 투자금에 대한 자본비용과 설립자의 경영활동에 대한 보수를 전혀 가져갈 수 없도록 하고 있음. 누리과정은 학부모를 지원하는 것일 뿐 유치원을 지원하는 것이 아니므로 이를 계기로 사립유치원을 통제하고 관리하려는 교육부의 정책추진 방향은 바람직하지 않음
- 자본비용이나 설립자의 경영활동에 대한 보수를 가져가는 것이 영리행위라는 교육부 주장은 잘못된 것. 심지어 교육부는 시설에 대한 감가상각비 적립조차 인정하지 않는 사학재무회계규칙을 공지했다가 갈등을 빚자 최근에 와서야 일부 인정하고 있음
- 자본비용(또는 시설사용료)이나 설립자의 경영활동에 대한 보수를 가져가는 것은 인정하는 것은 최소한의 헌법적 의무이고, 장기적으로 사립유치원의 자율성과 다양성을 발전시켜야 함

국공립유치원확대정책 폐기하고 완전무상보육정책 택하라

김 정 호

연세대 경제대학원 특임교수

1. 대세가 된 국공립유치원 확대 정책

국공립유치원 확대정책이 대세로 굳어지는 듯하다. 문재인후보는 국공립유치원을 확대해서 국공립 대 사립유치원의 비율(원아 기준)을 현재의 24:76에서 40:60으로 바꾸겠다고 한다. 안철수후보의 경우 단설유치원보다는 병설유치원 확대정책이 낫다고 밝혔지만 국공립의 비율을 40%로 확대하겠다는 데에는 차이가 없다. 심상정 후보는 국공립유치원 이용률 50%, 유승민 후보는 국공립보육시설 이용률 70%를 목표로 내걸었다. 홍준표 후보의 경우는 취약지역의 국공립보육시설을 확대 및 소득 하위 20%에 대해서 누리과정 지원금을 두 배로 인상하겠다는 공약을 내놔서 다른 후보들보다는 국공립유치원 확대에 의존하는 성향이 약하다.

국민들의 의견 역시 국공립유치원 확대를 지지하고 있다. 국공립중유치원 중에서도 병설보다는 단설유치원을 선호한다. 국민들의 이와 같은 성향은 최근 안철수후보가 단설 대신 병설유치원 확대 입장을 밝힌 것에 대해 국민들이 쏟아낸 비판적 댓글들로 확연하게 드러났다. 국민들은 사립유치원보다는 국공립유치원을, 국공립유치원 중에서는 병설유치원보다는 단설유치원을 선호한다. 대통령 후보를 비롯한 정치인들이 국공립유치원, 그 중에서 국공립단설유치원 확대를 소리 높여 외치는 것은 국민들의 그같은 견해를 반영하는 것이다.

2. 비용과 효과를 무시한채 형성된 여론은 망국으로 이끈다

다수의 생각이 그렇다 해도 다수라는 사실만으로 옳음이 보장되는 것은 아니다. 다수의 생각이라고 해도 얼마든지 틀릴 수 있고 어쩌면 소수보다 더 틀릴 수 있다. 비용은 남에게 전가한 채 자기는 편익만 챙기는 사람들의 견해는 잘못될

가능성이 매우 높다.

우리나라의 다수 여론이 국공립유치원을 선호하는 가장 큰 이유는 공짜라는 인식 때문이다. 사립유치원에 보내면 한 달에 24만원을 부담해야 하는데, 국공립유치원은 1-2만원만 내면 된다. 거의 공짜인 셈이다. 그래서 사립유치원보다 국공립유치원을 더 선호한다. 국공립유치원이 많이 생기면 내 아이가 공짜로 유치원에 다닐 기회가 더 늘어날 것이니 아이를 둔 부모의 입장에서 국공립유치원 확대정책을 지지하는 것은 자연스럽다. 또 기왕 공짜일 바에야 초등학교에 더부살이하는 병설유치원보다는 널찍하고 시설도 좋은 단설유치원을 지지하는 것이 더 이롭다.

그러나 국공립유치원은 공짜가 아니다. 매달 1만원만 내면 된다고 느끼는 학부모의 그 비용은 진정한 비용이 아니다. 국공립유치원을 세우고 운영하기 위해서는 월아 1인당 매달 114만원이 들어간다(구체적 논의는 바로 뒤에서 이어진다). 학부모는 그중의 1-2만원만 부담하지만 나머지 112-113만원은 정부가 재정으로 부담한다. 국가의 돈은 허공에서 떨어지는 것이 아니라 다른 국민이 부담한다. 그것도 아니라면 다른 일을 하는데 쓰일 수 있는 돈을 국공립유치원 확대에 쓰는 것이다.

그럼에도 불구하고 자기가 직접 부담하는 비용만을 기준으로 형성된 여론이라면 잘못된 여론이다. 그런 여론에 따라 정책이 집행된다면 국가의 재정은 낭비되고 만다. 그 비용은 당사자가 아닌 다른 사람들의 몫으로 전가된다. 그런 여론은 도덕적으로 부당하며 그에 기초한 정책은 나라의 돈의 낭비를 초래한다.

사정이 그렇기 때문에 정책을 제대로 결정하려면 수혜자가 비용을 부담하게 만들어야 한다. 그것도 아니라면 여러 가지의 대안들을 펼쳐 놓고 각각으로부터 얻을 수 있는 것이 무엇이며 또 비용은 무엇인지를 비교해 보아야 한다. 이번 대선에 나서는 후보들이 그런 작업을 진지하게 해 본 것 같지 않다.

유권자의 표를 얻어야 하는 후보들의 입장에서는 나라의 미래보다는 유권자가 원하는 것을 약속하는 것이 자연스럽다. 그러나 그렇게만 된다면 재정은 낭비된다.

그러지 못하게 제어를 하는 것이 시민단체의 역할이라고 생각한다. 필자가 이 글에서 하려는 것도 대세로 굳어져 가는 국공립유치원확대정책 외에 다른 정책도 있음을 밝히고 각각의 정책별로 이 사회가 부담해야 하는 진정한 비용이 얼마인지를 산출해서 보여주는 것이다.

3. 세 가지의 대안

필자가 이 글에서 상정하는 대안은 세 가지이다. 첫째는 현재의 상태를 유지하는 것(현상유지)이고 둘째는 대선주자들이 제안하는 국공립유치원 확대(40%) 그리고 셋째는 국공립유치원은 현재의 수준에서 동결하되 사립유치원에 다니는 아동들에게 모두 무료로 다닐 수 있도록 바우처금액을 증액시켜주는 것(완전무상보육)이다.

사실 필자가 가장 선호하는 정책은 위의 세 개중 어떤 것도 아니다. 국공립유치원을 현상태에서 동결시키고 빈곤층에게만 전액바우처를 지급하는 것이 옳다고 생각한다. 하지만 현재의 정치상황에서 어느 누구도 설득하기 어려운 대안이다. 그런 정책을 이 자리에서 논의한다면 시간 낭비만 될 것이다. 따라서 그나마 정치적 실현가능성과 설득가능성이 높으면서도 최악은 아닌 완전무상보육제를 최악인 국공립유치원확대정책과 비교해 보고자 한다. 각각의 대안에서 대해서 구체적으로 살펴보자.

(1) 현상유지 정책

현상유지 정책은 매우 자연스러운 대안이다. 유치원을 다니는 아동의 숫자는 68만 명이며 국공립유치원과 사립유치원을 이용비율은 24:76이다.¹⁾ 24%의 국공립유치원을 이용하는 아동(학부모)들은 유치원에 매월 1~2만원을 납부한다. 나머지 모든 비용은 정부가 재정으로 부담한다. 사립유치원에 다니는 아동들은 유치원에 평균 53만원을 납부하는데 그중에서 29만원은 정부가 지급한 바우처(아이행복카드)에서 지출되고 24만원은 자기가 직접 부담한다. 현상유지 정책을 택한다면 이런 상태가 지속될 것이다.

(2) 국공립확대정책

현재 24%인 국공립유치원 이용률을 확대하는 정책이다. 구체적 비율은 문재인, 안철수 후보가 약속한 40%를 택한다. 이 정책을 펴자면 544개의 단설유치원을 새로 지어야 할 것이다.²⁾ 그리고 68만 명의 40%인 27.2만 명은 거의 무상으로

1) 전체 유치원 원아의 정확한 숫자는 682,297명(2016년 현재). 이 중에서 국공립유치원에 다니는 아동은 161,083명(23.6%), 사립유치원에 다니는 아동은 521,214명(76.4%)이다. 한국유치원총연합회의 자료를 이학춘, 사학기관 재무·회계규칙 개정안의 문제점과 개선방안, 『일감법학』 제36호, 2017년 2월, p. 건국대학교 법학연구소, p. 292 에서 재인용.

2) 68만명의 16%인 108,800명을 위해 200명짜리 공립단설유치원을 짓는다고 하면 544개원이 새로 필요하

(월 1-2만원) 국공립유치원에 다니지만 나머지 60%인 40.8만 명은 여전히 사립유치원에 다니면서 매월 24만원을 자비로 부담한다.

한편 국공립확대정책은 사립유치원 폐원비용이라는 뜻하지 않은 비용도 발생시키게 된다. 국공립의 확대로 인해 문을 닫는 사립유치원이 생겨서 발생하는 비용이다. 과거의 국공립유치원은 사립유치원이 없는 오지나 빈곤지역을 위주로 공급되었기 때문에 국공립과 사립유치원 사이의 시장쟁탈전은 잦지 않았다. 그러나 최근의 국공립유치원들은 아파트단지나 도심에 세워지는 경우들이 많아서 사립유치원과의 제로섬 게임을 하는 경향이 강하다. 사립에서 국공립으로 옮기게 되는 16%, 108,800명만큼 사립유치원의 원아수는 축소되고 극단적인 경우 단설유치원이 증가하는만큼 기존 사립유치원은 문을 닫아야 할 수 있다.

문을 닫는다고 해서 무조건 비용이 발생하지는 않는다. 사립유치원이 문을 닫더라도 거기서 쓰이던 시설과 인력들이 다른 용도로 전환될 수 있다면 그 비용을 무시할 수 있을 것이다. 그러나 기존에 쓰던 시설과 인력을 다른 용도로 쓸 수 없다면 폐원은 상당한 비용을 발생시키게 된다. 상가건물에 자리 잡은 사립유치원은 문을 닫더라도 다른 용도로 쓸 수 있어 큰 비용이 없다. 하지만 아파트단지의 유치원들은 부지가 용도로 지정되어 있는데다가 용도변경도 기대할 수 없어서 문을 닫으면 그냥 빈 건물이 될 가능성이 높다. 그 자체로 상당한 폐원 비용인 셈이다.

(3) 완전무상보육정책

이는 국공립확대정책에 대응해서 제안하는 정책이다. 국공립유치원 확대 대신에 모든 원아들에게 무상보육을 제공하는 것이다.

지금도 국공립유치원에 다니는 24%의 아이들은 거의 무상보육혜택을 받는 셈이다(매월 1-2만원은 왜 받는지 모르겠다). 그 혜택을 사립유치원에 다니는 76%의 원아들에게도 다 주자는 말이다. 사립유치원의 월평균교육비 53만원 중 29만원이 이미 바우처로 충당되고 있는데 그 금액을 29만원에서 53만원으로 늘려주면 된다. 그렇게 되면 모든 아이들이 유치원을 무상으로 다닐 수 있다. 이렇게 하는 대가로 사립유치원들이 개별적으로 유치원비를 거두지 못하게 하면 된다. 한국유치원총연합회는 ‘유아교육평등권보장’이라는 제목으로 이런 내용의 정책을 제안해오고 있다.³⁾ 개별 유치원들 중에는 이런 정책에 반대하는 곳도 있을 수 있지만

다(108,800÷200 = 544).

큰 반대는 아닐 것으로 생각된다. 스웨덴이 이같은 바우처 방식의 무상보육정책을 시행하고 있다.⁴⁾

이 정책은 국공립확대책보다 연간 4천억원 정도의 재정부담이 늘어난다. 하지만 학부모 부담은 그것의 3배에 가까운 1.1조원 줄어든다. 사립유치원의 폐원에 따른 사회적 비용을 부담하지 않아도 된다. 그렇다면 충분히 시도할 가치가 있다. 여기에 대해서 보다 구체적으로 살펴보자.

4. 대안별 교육비 비교

이제 위에서 소개한 3개의 대안별로 교육비를 산출해서 비교해보자. 비교의 항목은 정부가 재정으로 부담하는 유아교육비용, 학부모가 부담하는 유아교육비용, 사립유치원의 폐원으로 인해 발생하는 비용, 그리고 이 모든 항목을 합친 국가총 유아교육비용의 4가지이다.

이런 비용들을 계산하자면 먼저 국공립과 사립 각각에 대해서 원아 1인당 교육비가 얼마인지를 산출하는 일이 우선이다. 한국유치원총연합회의 추산에 따르면 매월 경상적으로 발생하는 운영경비가 사립유치원은 53만원이고 국공립유치원은 99만원이다(2016년 기준).⁵⁾

국공립유치원이 사립유치원보다 거의 두 배나 더 많은 비용을 쓰는 큰 이유는 인건비인 것으로 추정된다. 국공립유치원은 사립유치원보다 1인당 인건비도 높지만 인원도 더 많다. 보령시의 사립유치원들이 공개한 다음의 자료는 같은 숫자의 원아를 교육함에 있어 국공립유치원이 사립유치원보다 2.5배의 인원을 필요로 함을 보여준다.

3) 한국유치원총연합회 성명서 전문, 베이비타임즈 2016년 5월 15일자.
http://www.babytimes.co.kr/n_news/news/view.html?page_code=&area_code=1&no=16897&code=20140517220255_8741&s_code=20140517220422_6184&ds_code=

4) Public and Private Schools, OECD, 2012, p. 21의 표 참조.

5) 사학기관 재무·회계규칙 개정안의 문제점과 개선방안, 일감법학 제36호, 2017년 2월, p. 건국대학교 법학연구소, p. 292 에서 재인용.

<원아수가 비슷한 단설유치원과 사립유치원 교직원 현황: 118명 6학급기준>⁶⁾

구분	원장	원감	교사	특수교사	행정실장	기능직	시간강사	영양사	조리사	조조
사립	1	.	6	.	.	.	.	1	1	.
공립단설	1	1	7	1	1	1	4	1	1	1
구분	학급보조	특수보조	희망교육사	사무원	승차보조	운전원	경비용역	청소용역	하모니	계
사립	.	.	.	.	.	2	.	.	1	12명
공립단설	1	1	1	1	1	1	1	1	4	31명

그런데 국공립유치원의 진정한 비용에는 이 99만원 말고도 중요한 한가지 항목이 더 포함되어야 한다. 토지매입비 및 건축비 등 유치원을 새로 짓는 비용이다. 사립유치원의 53만원에는 시설비까지 다 포함되어 있지만 99만원에는 신설비용이 빠져 있다.

교육부의 2016년 보통교부금 보고서⁷⁾에는 공립유치원 16개소의 건설비용이 1,856억원으로 잡혀 있다. 1개원당 116억원인데 계산 편의를 위해 120억원으로 반올림 하자. 이를 기초로 해서 매년 발생하는 자본비용을 산출해야 한다. 이자를 자본비용으로 간주하는 것이 가장 현실적이다. 이는 120억 원 전액을 영구히 부채로 안고 간다고 가정하는 셈이다. 지방채의 이자가 2~3% 인데 앞으로의 금리 인상 가능성도 감안해서 3%라고 하자. 그러면 유치원마다 매년 3.6억원의 자본비용이 발생한다(그 비용은 지자체 또는 국가가 부담한다). 120억원 정도 투입되는 유치원이라면 원아 규모가 200명 정도라고 한다.⁸⁾ 1개원당 200명으로 가정하면 1인당 1년간 자본비용은 180만원, 매월 15만원이 된다. 따라서 국공립유치원은 원아 1인당 매월 운영비 99만원과 시설비의 자본비용 15만원, 합계 114만원의 총비용이 발생한다.

국공립유치원과 사립유치원의 원아1인당 월평균 교육비용 (단위:만원)

	국공립유치원(단설)	사립유치원(평균)
운영비	99	구분 없음 53
시설의 자본비용	15	
총비용	114	

6) 이 자료는 보령시의 사립유치원들이 공개한 것인데 보령시에는 6학급 사립유치원이 없는 관계로 그런 사례가 있는 김천시의 자료를 공개했다고 함. 보령단설유치원결사반대비상대책위원회, 단설유치원 설립 계획에 따른 결사반대 진정서, 2011.

http://www.cnbre.go.kr/Board/grsbbs.php?pds=dfe6daad50e836a55863cfdcbbe9bd30_20151019132740&Bdb=sori_9&mode=download&Bid=51943

7) 2016년도 지방교육재정 보통교부금 교부 보고, 교육부, 2016.3. p. 9.

8) 한 전문가에게 문의해서 얻은 정보이지만 정확성을 보장하지는 못한다. 인천 연수구의 예송유치원 같은 경우 신축비용은 122억 8천만원인데 수용가능인원은 144명이다. 경기일보 기사 및 유치원 알리미 사이트 참조. www.kyeongin.com/main/view.php?key=974138

이 같은 기초 위에서 정책대안별 비용을 산출해보자. 먼저 국가총유아교육비용을 산출한 후 개별 주체별 부담액수의 순서로 산출하고자 한다.

(1) 대안별 국가총비용 추계

국공립유치원 이용률을 40%로 올릴 경우 매년 국가 전체적으로 발생하는 비용은 다음과 같이 계산할 수 있다.

국공립 40% 정책의 국가총비용(폐업비용 제외)

$$(114 \times 0.4 + 53 \times 0.6) \times 68 \times 12 = 63,158.4 \rightarrow 6.3 \text{ 조원}$$

이미 앞서 설명했듯이 국공립유치원을 확대할 경우 사립유치원 인원이 줄어들게 된다. 그로 인해 문을 닫은 사립유치원의 시설과 인원이 쓸모가 없어질 경우 폐업비용이 발생한다. 사립에서 국공립으로 이전할 인원은 10만 8800명, 1개원당 200명 규모의 유치원을 기준으로 한다면 544개의 유치원에 해당한다. 만약 이들이 5년에 걸쳐 폐업을 한다고 가정하면 매년 109개의 사립유치원이 문을 닫게 된다. 그에 따른 비용을 추산할 구체적 자료는 없지만 그렇다고 해서 폐업비용을 무시할 수도 없다. 어림짐작으로 1개원당 20억원으로 잡는다면 폐업비용은 매년 2180억원이 된다. 반내림해서 2천억원이라고 하자. 그러면 국공립확대정책에 따른 연간 국가총비용은 6.5조원이 된다.

국공립 40% 정책의 국가총비용(폐업비용 포함): $6.3 + 0.2 = 6.5$ 조원

이번에는 국공립유치원을 현상유지하고 바우처 금액을 올려서 완전무상교육을 할 경우의 국가총비용을 계산해보자.

완전무상교육시의 국가총비용

$$(114 \times 0.24 + 53 \times 0.76) \times 68 \times 12 = 55,194 \rightarrow 5.5 \text{ 조원}$$

한편 현상유지 정책의 경우 국공립은 24%가 다니고 사립에 다니는 76%에게는 29만원이 지급된다. 국공립 아동의 학부모는 거의 무상이고 사립 아동의 학부모

는 매월 24만원을 부담한다. 따라서 국가총비용 측면에서는 완전무상교육과 현상 유지정책이 동일하다. 다만 누가 그 비용을 부담하는지만 차이가 난다.

현상유지 정책시의 국가총비용

$$(114 \times 0.24 + 53 \times 0.76) \times 68 \times 12 = 55.194 \rightarrow 5.5 \text{ 조원}$$

(2) 대안별 부담주체별 비용 추계

지금까지는 국가전체의 비용을 산출했는데 지금부터는 부담주체별로 어느 정도를 부담하는지 계산해 보자.

국공립확대정책의 경우 40%는 국공립에 받아들이지만 60%에 대해서는 사립을 다니게 하되 지금처럼 1인당 29만 원씩을 보조한다. 이런 상황에서 정부가 재정으로 부담하는 비용은 다음과 같이 계산될 수 있다.

국공립확대정책시의 정부 재정 부담

$$(114 \times 0.4 + 29 \times 0.6) \times 68 \times 12 = 51,048 \rightarrow 5.1 \text{ 조원}$$

국공립확대정책에서 사립의 학부모는 매월 24만원씩을 부담한다. 총액은 다음과 같다.(국공립 1인당 부담금 1~2만원은 무시했다).

국공립확대정책시의 학부모부담

$$24 \times 0.6 \times 68 \times 12 = 1.1750.4 \rightarrow 1.2 \text{ 조원}$$

국공립확대에 따른 사립유치원 폐업비용은 어림잡아 2천억으로 가정했다.

국공립확대정책시의 사립유치원 폐원 비용: 2천억원

정리하자면 이렇다. 국공립유치원에 다니는 원아들을 전체의 40%로 늘리자면 매년 6.5조원의 비용이 드는데 그중에서 정부가 재정으로 5.1조원, 학부모가 1.2조원, 사립유치원이 2천억원을 부담하게 된다.

이제 완전무상보육정책 하에서 비용부담 상황을 따져보자. 이 정책의 국가총비용은 앞에서 5.5조원으로 산출되었다. 완전무상정책이기 때문에 학부모의 부담은 없다. 5.5조원 전액을 정부가 재정으로 부담한다. 그리고 사립유치원의 폐원비용도 발생하지 않는다.

한편 현상유지정책을 펼 경우 정부 재정부담과 학부모부담은 다음과 같이 계산된다. 사립유치원 폐업비용은 없다.

현상유지 정책시 정부의 재정부담

$$(114 \times 0.24 + 29 \times 0.76) \times 68 \times 12 = 40,310.4 \rightarrow 4.0 \text{ 조원}$$

현상유지 정책시 학부모 부담

$$24 \times 0.76 \times 68 \times 12 = 14,883.84 \rightarrow 1.5 \text{ 조원}$$

현재의 정책 하에 국가총비용은 5.5조원인데 정부가 재정으로 4조원을 부담하고 학부모가 1.5조원을 부담한다.

(3) 종합

지금까지의 추계 결과를 표로 종합하면 다음과 같다.

유아정책대안별 부담주체별 비용 추계 결과 (단위: 조원/년)

	국가총보육비용	부담주체별 비용		
		정부재정	학부모	사립 폐원 비용
국공립확대정책	6.5	5.1	1.2	0.2
완전무상보육	5.5	5.5	0	0
현상유지	5.5	4.0	1.5	0

국가총비용을 기준으로 할 경우 국공립확대정책이 매년 6.6 조원의 비용을 발생시켜서 가장 열등하다. 완전무상보육정책과 현상유지정책은 그보다 1.1조원이 적은 5.5조원으로 가능하다.

정부재정 부담의 경우 무상보육정책이 5.5조원으로 국공립확대정책의 5.1조원보다 4천억 더 든다. 현상유지 정책은 4조원으로 재정부담이 가장 작다.

하지만 학부모 부담을 기준으로 한다면 완전무상보육정책은 0인데 반해 국공립 확대정책은 1.2조원으로서 큰 차이가 난다. 현상유지정책시의 학부모부담은 1.5조 원이다.

그런데 현재의 정치지형 하에서 현상유지정책은 존속될 가능성이 높지 않아 보인다. 만약 국공립확대정책과 완전무상보육정책 사이에서 선택한다면 완전무상보육정책 쪽이 더 우수한 대안이다. 국가총비용도 완전무상보육정책 쪽이 1.1조원 작을 뿐 아니라 학부모 부담은 1.2조원이 작다. 사립유치원 폐원 비용도 발생하지 않는다. 정부재정 측면에서 국공립확대 쪽이 4천억 더 부담이지만 그것의 3배만큼 학부모 부담이 줄어든다는 사실을 감안하면 감수할만하다고 생각한다.

참고로 각 정책 하에서 완전무상교육의 혜택을 받는 숫자를 계산해보면 다음과 같다(국공립유치원의 완전무상교육으로 간주했다).

각 대안별 무상보육 수혜자 규모

	완전무상보육정책	국공립확대정책	현상유지정책
인원	68만명(100%)	27.2만명(40%)	16.3만명(24%)

5. 국공립유치원과 사립유치원의 교육 품질 비교

지금까지는 비용을 기준으로 봤을 때 국공립유치원확대정책이 사립유치원의 전 아동을 대상으로 한 완전무상보육정책보다 못함을 살펴봤다. 하지만 비용 상황이 그렇더라도 교육의 질 차원에서 국공립유치원쪽이 사립유치원보다 더 우수하다면 단순히 비용만 가지고 좋고 나쁨을 단정 지을 수 없을 것이다. 따라서 어느 쪽의 교육의 질이 더 높은지를 살펴볼 필요가 있다.

국공립유치원과 사립유치원의 교육의 질에 대해서 필자가 가진 데이터는 학부모의 만족도에 근거한 자료들이다. 첫 번째는 육아정책연구소가 2012년 학부모들을 상대로 공립유치원과 사립에 대한 만족도를 조사한 결과이다. 대체로 만족 또는 매우 만족을 선택한 응답자의 비율이 공립은 91.8%이고 사립은 92.6%. 거의 비슷하거나 또는 사립이 약간 높다.

공립유치원대 사립유치원 학부모 만족도

단위: %(명)

구분	①매우 불만족	②대체로 불만족	③대체 로 만족	④매우 만족	①+②	③+④	계(수)	$\chi^2(df)$	t/F
전체	1.3	6.5	80.8	11.4	7.8	92.2	100(1,000)		
거주지역									
대도시	1.6	8.0	82.4	8.0	9.6	90.4	100(364)	21.05 (6)**	1.14
중소도시	0.8	5.3	82.1	11.8	6.0	94.0	100(532)		
읍면지역	2.9	7.7	68.3	21.2	10.6	89.4	100(104)		
설립유형(전체)									
공립	1.6	6.6	79.0	12.8	8.2	91.8	100(500)	283(3)	0.89
사립	1.0	6.4	82.6	10.0	7.4	92.6	100(500)		

자료: 공립유치원 설치 운영 및 개선방안, 육아정책연구소, 2012, p. 126.

또 다른 결과도 있다. 다음의 <표6>은 각 유치원의 근무자들이 원아나 학부모들의 수요에 얼마나 민감하게 반응하는지에 대한 학부모들의 기대수준을 조사한 결과이다. 여기서도 보면 대체로 사립유치원이 조금 높은 수치를 보인다.

그런데 이 조사의 결과들은 사립유치원의 교육의 질을 과소평가하고 있을 가능성이 높다. 국공립유치원에 대한 만족도에는 거의 무상으로 다닐 수 있음에 따른 만족도가 큰 부분을 차지할 것이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 사립유치원에 대한 만족도가 국공립유치원과 거의 같거나 또는 약간 높게 나타났다. 교육내용만을 구분해서 학부모평가를 받을 수 있다면 상당히 다른 결과를 얻을 수 있을 것이다.

만약 완전무상보육정책을 펴서 사립유치원도 무상으로 다닐 수 있게 된다면 사립유치원에 대한 학부모들의 만족도는 더욱 높아질 가능성이 크다.

게다가 국공립유치원은 사립유치원에 비해서 획일성을 가질 수밖에 없다. 4차산업혁명 시대에 획일적 교육은 적극적으로 피해야 한다. 국공립유치원 확대정책은 더 많은 돈을 들여가면서 아이들을 획일적 교육으로 밀어 넣는 정책이다.

6. 제언

완전무상보육정책에 비해서 국공립확대정책은 비용면에서도, 교육의 질 면에서도 열등하다. 그런데도 문재인후보, 안철수후보, 유승민후보, 심상정후보 모두 국공립확대정책이 마치 국민을 위한 것인 양 공약으로 내걸고 있다. 완전무상보육정책은 국공립확대정책보다 비용을 기준으로 해도 낮고 교육의 질을 기준으로 하더라도 더 낮다. 국공립확대정책을 중지하고 완전무상보육정책으로 전환할 것을 제안한다.

[illegible]



서울시 중구 통일로 86, 612호(순화동, 바비엥3차)

Tel : 02-741-7660~2

Fax : 02-741-7663

<http://www.cubs.or.kr>