

민간보육활성화를 위한 정책토론회

- 국민연금기금 보육시설 설치자금 활용에 대하여 -

● 일 시 : 1995년 11월 21일(화) 오후 2시

● 장 소 : 종로성당

● 주 촉 : 참여민주사회시민연대 사회복지위원회
전국민간·가정 보육시설연합회

■ 주제발제 ■

- 우리나라 보육정책의 방향 ----- 1
 김종해(가톨릭대 사회복지학과, 참여연대사회복지위원회)
- 국민연금기금 보육시설 설치자금
 시행과정의 문제점과 개선방향 ----- 5
 한숙희(전국민간·가정보육시설연합회 회장)

■ 토 론 ■

- 국민연금기금의 보육시설 설치자금 용자에 대한 토론 ----- 12
 이상은
- 보육사업현황과 정책방향 ----- 16
 배병준(보건복지부 아동복지과 사무관)
- 실제운영의 문제점 -----
 신미자(신길 새싹어린이집 원장)

우리나라 보육정책의 현황

김종해

(가톨릭대학교 사회복지학과)

1. 사회복지 정책의 경향: 2원화

공공부문 서비스 제공 대상자

민간시장부문에서의 서비스 제공·수익자 부담

2. 보육정책의 경향: 2원화

정부지원 보육시설과 민간시설의 역할 분화, 또는 저소득층과 일반지역을 구분하고 있다.

보육대상을 취업모의 아동으로 한정하고 이중 저소득층 자녀의 보육은 정부지원보육시설에서 담당. 이들 시설에 대해서만 인건비 지원

일반 가정 아동은 민간보육시설이 시장원리에 의해 운영
저소득층 자녀에게는 아동별 지원 제공

1) 공공보육의 협소

2원화된 정책의 결과 공공보육의 개념과 실천이 협소하다는 특징을 가져온다. 보육사업의 궁극적인 목적은 아동의 건전한 양육이다. 영유아보육법에도 모든 국민은 어린이를 건전하게 보육(양육)할 책임을 지고 국가와 지방자치단체도 보호자와 더불어 책임을 진다고 명시되어 있다.

어린이 권리에 관한 UN의 인권조약(이 조약은 우리나라로도 비준했기 때문에 그 규정들을 지켜야 할 책임이 있다)에도 어린이의 양육에 관한 책임은 보호자에게 있는 것으로 명시하면서 국가는 부모가 자녀를 적절하게 양육할 수 있도록 필요한 조치를 취해야 하는 것으로 명시하고 있다.

그러나 이러한 목적에 관한 명시가 구체적인 실천 수단으로 내려오면 책임의 내

용이 대폭 협소해진다.

어린이 양육, 특히 보육비용의 부담에 대한 책임은 전적으로 보호자의 책임이며, 국가는 단지 소득수준이 낮아 어머니가 취업하지 않을 수 없으며, 또 경제적 이유로 보육료를 부담하기 어려운 계층에 대해서만 책임을 분담할 뿐이다. 이러한 것은 그동안 저소득층 밀집지역에 우선적으로 설립하도록 한 정부지원시설의 수요를 보육대상아동중 저소득층 아동수를 근거로 하여 산출한 것이나 시설별 지원과 아동별 지원의 대상을 제한하고 있는 지침들에서 쉽게 알 수 있으며, 이러한 지침은 곧바로 예산에 반영되고 있다.

다음의 95년도 보육사업예산중 시설 운영에 관한 지원을 보면 시설별 지원은 2,481개소(실제로는 95년 6월 말 현재 국·공립과 민간법인 시설의 수는 1,895개소에 불과하다), 아동별 지원은 89,195명을 대상으로 으로 하고 있다. 이러한 사업량은 기존의 예산에 비해 많이 증가한 것은 사실이다. 그러나 전체 보육사업과 비교해서는 아직 미약하다고 할 수 있다. 운영비 지원을 받고 있는 시설과 아동은 95년 6월 말 현재 총 보육시설 8,129개소의 약 30%, 총 보육아동수 269,538명의 약 33%에 불과하다. 아마 이를 보육비용의 개념으로 환산해서 비교하면 그 비율은 더욱 떨어질 것이다.

표 1 95년도 보육사업 예산(개소, 명, 천원)

구분	사업량	국고	지방비	계
시설 운영	시설별지원	2,481개소	36,843,559	38,365,689
	아동별지원	89,195명	26,974,374	21,225,456
	교구비지원	1,061개소	138,096	115,584
	차량운영비	843개소	485,568	323,712
소 계		64,441,597	60,030,441	124,472,038
		18,525,466	34,404,437	52,929,903
시설기능보강	신축 150개소, 증개축 75개소, 사회복지관 부설 설치 55개소, 종교 및 학교시설 부설 설치 700개소, 개보수 98개소, 장비비 75개소			

2) 민간시설에 대한 의존

공공보육의 개념을 협소하게 적용한 결과 보육시설과 아동에 있어서 민간시설에 많이 의존하게 된다. '95년 6월 말 현재 시설 수에 있어서는 76.8%가 민간시설(민간법인은 공공시설로 간주)이고 아동 수에 있어서는 43.1%가 민간시설을 이용하는

아동이다.

97년까지의 확충계획에 있어서도 공공시설의 확충계획은 전체 확충시설의 50%를 넘지 않는다. 이중에서 직접 신축하는 것은 일부에 지나지 않으며 사회복지관이나 종교시설의 부설 시설로 총당할 계획이다. 그 결과 확충계획이 완료되는 97년에도 국고보조시설이 차지하는 비율은 35.1%이며 보다 큰 부분을 민간시설에 의존하고 있다.

이 수치도 실현 여부는 미지수이다. 95년 6월 현재 국고보조시설은 확충 계획에 비해 700여개소가 미달된 것으로 판단할 수 있다. 이런 추세라면 민간시설에 의존하게 되는 비율은 계획보다 더욱 커질 수도 있다.

표 2 보육시설 확충 계획

구분	연도	'94	'95	'96	'97	계
공공	신·증축		225	250	275	750
	부설		775	800	825	2,400
	소계		1,000	1,050	1,100	3,150
직장	공공기관		76	76	89	240
	기업		370	370	460	1,200
	소계		446	446	548	1,440
민간			800	1,200	1,000	3,000
	계		2,246	2,696	2,648	7,590
		1,651(27.1)	2,651(31.8)	3,071(27.8)	4,801(35.1)	
시설 누계	국고보조시설))))	
	민간기타시설	4,437(72.9)	5,863(68.2)	7,329(72.2)	8,877(64.9)	
	총 계	6,088	8,334	11,030	13,678	

표 3 보육 현황(95년 6월말 현재, 개소/명)

구분	국·공립	민간				직장	가정	계
		개인	단체	법인	소계			
시설수	1,004	2,725	23	891	3,639	63	3,423	8,129
아동수	078,618	76,520	863	74,843	152,226	1,580	37,114	269,538

3) 민간시설의 역할에 대한 2중적 인식

현재 우리사회가 민간보육시설을 보는 관점은 2중적인 것 같다. 한편으로는 사회복지영역 내에서 아동 보육기관으로서의 공공성을 기대하는 반면 다른 한편으로는 민간시설이라는 점에서 영리시설로 인식하는 경향도 있다.

모든 시설에 대해 표준보육단가를 적용한다든지, 국민연금기금에서 설립자금을 용자해준다든지, 교구비를 일부 지원한다든지 하는 것들은 어린이중에서도 영유아에 대한 양육을 담당한다는 점에서 공공성을 기대하는 예들이라고 할 수 있다(사립유치원과 비교하면 공공성을 기대하고 있다는 것을 쉽게 추정할 수 있다).

반면 운영비에 대한 지원을 제외하는 것이나 수익자부담으로 보육료를 전액 보호자에게 부담시키는 것이나 앞으로 보육료를 현실화(자율화)시키겠다는 것 등은 민간보육시설을 영리시설로 인식하는 예들이라고 할 수 있다.

3. 맷는 말

국·공립보육시설 또는 정부지원시설의 신축을 위한 재원마련의 어려움을 감안할 때 보육수요를 충당하기 위해서는 어느 정도 민간시설에 의존할 수밖에 없다. 이 경우 민간보육시설의 역할을 어떻게 부여할 것인가가 문제가 된다.

앞에서 이야기한 2중적 인식을 정리하고 현재 보육사업에서 민간시설이 차지하고 있는 비중에 걸맞는 역할을 민간시설 스스로나 정부가 정립할 필요가 있다. 현실적으로 보육료를 현실화 내지 자율화하는 것이 거의 불가능에 가까우며, 설사 가능하더라도 이를 부담할 수 있는 능력을 가진 보호자는 많지 않고 시장방식에 입각한 보육사업은 여러 가지 다른 문제점들을 파생시킬 수 있다는 점이 충분히 고려되어야 한다.

국민연금기금 보육시설 설치자금 시행과정의 문제점과 개선방향

한숙희

(전국민간·가정보육시설연합회 회장)

1. 들어가며

핵 가족화된 가족구조의 변화와 여성의 사회참여 확대, 정부의 여성 고용인력 창출의 일환으로 아동의 보육문제가 사회책임으로 확대되고 있습니다.

1991년 영유아보육법이 제정되면서 많은 보육시설들이 설치되었으며, 정부는 상당수의 시설확충을民間에게 일임하여 전체 시설의 80% 이상을民間이 담당하고 있습니다.

95년 6월 현재 보육아동 수탁률은 100만의 보육아동중 27%이며 정부는 늘어나는 보육수요에 대처, [영유아보육사업 확충 3개년 계획]을 발표하여 시설확충을 꾀하고 있습니다.

정부가 시설확충계획의 일환으로民間·직장보육시설의 참여를 유도하고자 국민연금기금에서 94년부터 4개년간 7천억원을 장기융자하는 계획을 발표한 것은 매우 고무적인 일이라 생각됩니다.

보육시설 설치자금의 용자는 신축과 증개축을 통한 시설확충과 시설의 질적보강을 위한 기능보강비로 지원되고 있습니다.

그러나 현재 운영의 어려움이 있는 대부분의民间보육시설에 대한 질적개선 보다는 시설신축 중심으로 용자가 실시됨으로써 그동안 용자를 통한 시설의 질적보강을 요구했던民间시설들의 의견이 제대로 수렴되지 못하고 있습니다.

이에 본회에서는 94~95년 2개년간 실시된 보육시설 설치자금 용자 시행과정의 문제점을 살펴보고 개선방향에 대하여 제시하고자 합니다.

2. 국민연금기금 보육시설 설치비 지원계획

정부는 97년까지 3개년간 약 1조 3천억원을 투융자하여 시설 7,590개소를 확충함으로써 아동 42만 7천명을 추가보육하여 현25%의 수탁률을 95%로 확대하는 영

유아보육사업 3개년 확충계획안을 발표하였습니다.

(표1) 영유아보육사업3개년확충계획

(단위: 개소, 천명, 억원)

구 분	'94	'95	'96	'97	계(95~97)
보육시설	6,088	8,334	11,030	13,678	7,590
· 국고보조시설	1,651	2,651	3,071	4,801	3,150
· 민간기타시설	4,437	5,863	7,329	8,877	4,440
보육수용능력	192	342	464	619	427
· 국고보조시설	126	170	220	275	150
· 민간기타시설	66	172	244	344	277
재정투융자	2,784	3,532	4,463	4,916	12,891
일반회계(복지부)	583	842	964	1,091	2,897
국민연금기금(복지부)	1,500	1,500	2,000	2,000	5,500
고용보험기금(노동부)	86	172	305	563	1,040
지방비(자치단체예산)	701	1,104	1,307	1,520	3,931

(복지부, 노동부, <영유아보육사업3개년계획(95~97)>, 1994. 10)

위 표에서 알 수 있듯이 7,590개소의 시설확충계획에서 65% 이상인 4,440개소를 민간 기타 시설에 의해 확충하고 그 비용은 국민연금기금을 적극 활용하여 장기용자로 지원하며, 여러가지 제도개선을 조속히 추진하여 시설을 확충하고자 합니다.

국민연금기금을 활용하여 민간시설을 대폭 확충하고자 한다면, 그 기금이 민간 보육을 활성화할 수 있도록 활용되는 것은 매우 중요한 일입니다.

그러나 복지부의 94년 직장 및 민간보육시설 융자사업 현황을 보면, 대출배정액 1,500억원에서 1,010억만이 대출되어 그 활용이 저조합니다.

국민연금기금이 보육사업에 적극 활용될 수 있는 개선방안이 마련되지 않으면 민간참여를 통한 시설확충계획이 제대로 시행되기 어려우리라 판단됩니다.

3. 보육시설 설치자금 융자 현황 및 문제점

1) 지역실정이 고려되지 않은 시설확충

보육시설 확충은 지역의 보육수요를 파악하여 필요한 곳에 설치되어야 합니다. 그러나 민간보육시설은 개인이 시설설치비를 부담해야 함으로 상대적으로 지가와 임대료가 싼곳에 집중되어 설치되고 있으며, 기존의 많은 시설들이 운영되고 있는 곳에 계획없이 시설이 확충됨으로써 시설간의 경쟁을 초래하여 운영을 악화시키고 있습니다.

더우기 소규모시설들은 정부지원시설, 용자를 받은 규모있는 시설과의 경쟁에서 설자리가 없어지는 실정이며, 농어촌지역 및 중소도시에서는 용자신청이 저조하여 시설확충의 지역면차가 심하게 나타나고 있습니다.

2) 상환능력이 고려되지 않은 이율

시설운영을 통한 연 9.6%의 이율상환 조건은 현실성이 없습니다. 민간보육시설의 운영은 보육료 수입에 의해 이루어지고 있으며, 현재 표준보육단가로 규제되어 있는 보육비로서는 이율을 상환할 수 없는 실정입니다.

용자를 받아서 시설을 운영하고 있는 한어린이집의 재정을 보면 살펴보자.

(표2) 보육시설 용자금수급 어린이집 운영현황 (단위: 천원)

구 분		인 가 기 준	현 황
보육아동	영아(2세미만)	5명	5명
	영아(2세)	14명	11명
	유아(3세이상)	38명	54명(반일제45명)
보육시설	위 치	인천시 남구	
	면 적	99.9평	
	소유형태	자 가	
	설치자금용자	200,000	
종사자	원 장	1명	1명
	교 사	5명	5명
	취 사 부	1명	1명(파출부)
보육료	영아(2세미만)	244	180
	영아(2세)	197	150
	유아(3세이상)	121	총일제 120 반일제 65
월평균수입	보육료	8,576	6,290
	국 고 기 타		740(아동지원)
월평균지출	인건비	6,023	3,300
	교재교구비	242	200
	급식비	1,917	1,500
	이자상환금	1,600	1,600
	시설관리운영비	618	1,500(차량운행비포함)
월평균지출	총수입	8,576	7,020
	총지출	10,300	8,100
	수 지	-1,724	-1,080

- 보육료 산출기준 (보육정원79명 기준)
- 현황 지출내역에 시설설치시 대출금외에 추가된 설치비용이 포함되지 않음
위의 표에서 알 수 있듯이 79명 정원기준으로 표준보육단가가 산출되어 인가기준·
57명의 보육비 수입으로는 이자상환금을 제외하고도 수지가 적자일 수 밖에 없습
니다.

실제 현황에서 총수입이 줄어든 원인으로는 보육아동의 절반이상이 반일제 아동
이며, 지역실정에 의해 (주변에 민간보육시설이 5곳이 밀집해 있음) 표준보육단가·
의 보육비보다 적게 받고 있습니다.

총수입이 줄어든 반면 수지의 차액이 줄어든 것은 민간시설의 교사인건비가 보
장되지 못하고 있어 (민간시설 인건비 평균 50만원, 정부지원시설 인건비의 65%수
준), 민간시설의 운영의 어려움이 교사들의 처우조건의 열악함으로 나타나고 있습
니다.

따라서 보육비 수입에 의한 어린이집운영으로는 이자상환금을 부담할 수 없으
며, 시설의 적자운영을 가중시키게 됩니다.

이미 인천의 한 어린이집은 높은 이율을 상환하지 못해 은행에 가압류된 사례가
발생하고 있으며, 이율을 상환하기 위해 시설장들은 잡부금과 과외지도비를 교부
하여 부모의 보육비 부담을 가중시키고 있어 보육사업의 폐해가 양산되고 있습
니다.

3) 대상자 선정과정

보건복지부 융자계획에는 융자신청의 우선순위를 두고 있으나, 자격기준에 있
어 보육사업경력이 반영되지 않고 있습니다.

현 법규상 40인 이상시설의 시설장자격요건이 명시되어 있음(보육교사2급 자격
소지자가 8년의 경력이있어야 함)에도 불구하고 복지부는 시설을 확충하기 위해
보육사업에 경력이 없는 사람에게도 담보능력 우선순위로 설치비를 지원하고 있으
며, 무자격시설장들에게 3개월간의 양성교육과정을 수료한 후 시설장 자격을 부여
하고 있어 보육의 질과 기존에 시설을 운영해오신 시설장들의 사기를 크게 저하시
키고 있습니다.

4) 전세권담보와 신용대출

보건복지부 계획에 의하면 전세권도 등기후에 담보제공이 가능하며 소액대출시

신용대출도 가능하다고 되어있습니다.

그러나 이는 대출을 받으려고 시도 했던 사람은 누구나 공문구에 지나지 않음을 알수 있습니다.

전세권 담보의 경우 임대건물에 1차 담보가 설정되어 있으면 담보규모에 상관없이 대출이 불가능하며, 건물주의 전세권 등기설정에 대한 동의를 얻기 어려워 사실상 불가능합니다.

신용대출은 신청을 하여도 담당은행에서 대출을 해 준 사례는 하나도 없습니다.

민간보육시설의 대부분이 임대시설이며 매월 운영비의 상당부분을 임대료로 지출하고 있는 상황에서 담보능력이 없는 대부분의 소규모 민간시설들에게는 모처럼의 발전 기회조차 제공되지 않고 있습니다.

5) 행정체계

보건복지부 사업시행체계는 지방자치단체에 사업지침을 시달하여 사업자 신청을 받고 있습니다.

그러나 보육사업에 대한 보건복지부의 의지와는 달리 일선 행정기관에서는 융자 계획에 대한 적극적인 참여유도는 물론 홍보공문 조차 발송하고 있지 않는 지역도 있어 대출의 기회가 일선행정에 의해 차단당하고 있습니다. 또한 대출금이 지금되는 절차, 보육시설 설치시 등록세와 취득세등 세제감면혜택도 지역별 행정처리에 일관성이 없어 설치과정에 어려움이 있습니다.

보육시설 설치비로 대출을 받은 사람들이 수익성이 높은 다른 사업에 투자를하거나, 종교단체등에서는 교회편의시설을 설치하는등 기금이 다른 용도로 사용되고 있으나 행정관청에 관리 부재로 시정되지 않고 있습니다.

6) 금융기관

융자 대출에 관한 업무는 평화은행과 농협에서 담당하고 있습니다.

은행은 융자승인 및 대출, 융자신청 및 원리금상환에 대한 업무를 맡고 있어 대출을 신청한 사람이 가장 많이 방문하는 곳이 은행입니다.

그러나 금융기관의 담당자가 융자추진계획에 대한 지식부족과 잦은 인사이동으로 인해 업무의 효율성을 저하시키고 있어 신청자는 대출을 받기 까지 10여 차례의 무거운 발걸음을 옮겨야 합니다.

또한 담당은행에서 대출금액에 따라 강제적으로 적금을 강요하여 시설운영의 부담을 가중시키고 있습니다.

4. 개선방향

1) 보육시설 설치자금 활용에 대한 중간점검과 종합적인 계획안이 수립되어야 합니다.

94~95년 2개년간 실시된 응자 사업현황의 지역별 시설확충과 보육수요에 대한 중간점검이 실시되어, 향후 계획에 지역별 설정에 따른 보육시설 확충과 함께 시설의 질적향상을 도모할 수 있는 계획안이 마련되어야 합니다.

먼저 지방자치단체별로 보육사업에 대한 실태조사를 실시해야 합니다.

현재 보육수요에 대한 추계는 전국적인 수요 및 시설 소요량만 추정되어 있어, 수도권에 시설이 편중되어 지역별 편차가 현저합니다.

서울시의 경우 종로구와 중구는 이미 보육율이 100%를 넘는 시설이 설치되어 있으며, 노원구와 광진구는 보육율이 서울시의 평균을 밀돌고 있습니다.

더구나 자발적인 민간참여에 의한 시설확충을 유도한다면, 자본의 상대성과 수익성이 보장되는 곳에 시설이 집중되어 설치되는 것은 당연한 일일 것입니다.

이미 많은 시설들이 정원이 미달되는 상태가 발생하고 있으며, 늘어나는 시설수에 따라 문을 닫거나 전업을 하는 시설들이 생겨나 악순환이 되풀이되고 있습니다.

따라서 시·도, 시·군·구 별로 보육수요를 재추계하여 수요에 따른 시설확충과 함께 기존 시설의 운영을 안정화할 수 있는 자치단체별 계획안이 수립되어야 합니다.

2) 대출을 활성화할 수 있는 방안이 마련되어야 합니다.

94년 복지부 응자사업 현황에 의하면 1500억원의 배정금액중에서 1010억만이 대출 되어 목표액에 훨씬 못 미치는 실정입니다.

그 원인으로는 담보능력의 부족이나 전세권담보나 신용대출을 신청하였다가 대출을 받지 못한 사례들이 많으리라 봅니다.

앞서 문제점에서 지적했듯이 민간시설의 대부분이 임대시설이며, 담보능력이 없어 모처럼의 시설이 안정될 수 있는 기회조차 놓치고 있는 실정입니다.

기왕에 민간참여를 유도하여 시설을 확충하고자 한다면, 그동안 혼신적으로 시설을 운영해오던 곳이 활성화 될수 있도록 대출방안이 마련되어야 합니다.

정부가 공탁금을 마련하여 담보능력이 없는 시설에 일정의 자격기준을 두어 대출을 활성화 하는 것과 기능보강비 정도의 소액대출은 보증인대출을 가능하게 하

는 것도 하나의 방안이 될 수 있으리라 봅니다.

3) 보육시설 설치자금 융자를 관리 할수 있는 전담기구가 설치되어야 합니다.

현재 보육시설 설치자금의 활용은 주무부서와 담당은행에서 담보능력에 따른 대출외에는 별도의 관리가 없습니다.

시·군·구에 보육담당 공무원이 없는 상황에서 확대되는 보육사업에 대한 업무를 관장하는 것은 형식적인 업무관리에 한정될 수 밖에 없는 실정입니다.

융자사업에 수행되는 제반 업무의 홍보및 상담을 통해 시설설치를 장려하고, 시행과정에서 나타나는 민원의 고충이 처리될 수 있는 전담기구가 마련되어야 합니다.

전담기구를 통해 대상자선정, 지역별 시설배치, 대출금의 사용·관리등에 관한 제반사항을 심의하고 감독하여 융자 대출에 관한 관리를 강화해야 합니다.

4) 이율상환부담금이 인하되어야 합니다.

보육사업은 국가의 2세를 길러내는 아동복지사업이며, 부모는 안심하고 아이를 맡기고 일할 수 있도록 보장되어야 합니다.

년 9.6%의 이율은 시설을 정상적으로 운영하여서는 상환할 수 없는 실정이며, 시설의 자율적 운영에 의한 이율상환은 보육사업의 공공성을 저하시키는 결과를 초래합니다. 국민연금기금이 보육사업에 투자되는 것은 아동과 부모의 생활을 향상시켜 국민생활에 대한 서비스 혜택으로 지원되어야 하며, 정부는 현행 이율을 인하할 수 있는 방안을 마련해야합니다.