

보육의 공공성 강화를 위한 릴레이 토론회5

보육시스템 대안은 무엇인가?

일시 | 2014년 12월 15일(월) 오후 2시

장소 | 참여연대 아름드리홀

주최 | 국회의원 남인순, 참여연대, 한국여성단체연합,
공공운수노조보육협의회, 참보육을위한부모연대,
공동육아와공동체교육, 어린이문화연대

프로그램

사회 이경란 공동육아와공동체교육 사무총장

발제1 보육정책의 공공성 강화 방향 3

윤홍식 인하대학교 행정학과 교수

발제2 보육교사 신분보장 및 처우개선 27

김진석 서울여자대학교 사회복지학과 교수

발제3 보육비용 지원방식의 재검토 36

김종해 가톨릭대학교 사회복지학과 교수

토론 김호연 공공운수노조보육협의회 고충상담센터장

장미순 참보육을위한부모연대 운영위원장

강미연 숲속천사어린이집 원장

종합토론

보육정책의 공공성 강화 방향

윤홍식 / 인하대학교 교수, 참여연대 사회복지위원회 부위원장

I. 서론

공공성을 정의할 수 있을까? 많은 사람들이 보수정부 7년 동안 사회서비스의 공공성이 훼손되었다고 우려하고 있다. 그러나 한국사회에서 사회서비스의 공공성은 보는 사람의 관점에 따라 상이하게 해석될 가능성이 높다. 왜냐하면 한국에서는 사회서비스가 공적기관에서 제공되어 왔던 역사와 범위가 매우 일천하기 때문이다. 더욱이 (사회서비스의) 공공성의 문제가 서구 복지국가에서처럼 공적기관에서 제공되던 서비스가 비용 절약을 위해 민간 영리 또는 비영리기관으로 이양되는 과정에서 나타난 것도 아니기 때문이다. 서구 복지국가에서 민영화¹⁾ 또는 시장화는 재정지출을 줄이

1) 한국에서 민영화는 사회서비스가 민간기관에 의해 제공되는 현상을 지칭하는 용어로 사용된다. 엄밀하게 말해 민영화란 공공기관이 제공하는 서비스를 비영리민간기관이 제공하는 경우와 영리민간기관이 제공하는 경우로 구분될 수 있다. 이중 후자는 민영화라는 상대적으로 중립적인 용어보다는 시장화 또는 영리화로 지칭하는 것이 더 적합한 표현이다. 예를 들어 스웨덴에서 사회서비스의 민영화 방식의 가장 큰 부분은 공공기관이 제공하는 사회서비스를 비영리기관으로 외주화(outsourcing)하는 위탁방식이다(Andersen, Holmström, Honkapohja, Korkman, Söderström, and Vartiainen, 2007). 한국에서는 국·공립보육시설이 위탁방식으로 운영되고 있는데, 우리는 이를 민영화라고 부르지 않고, 공공성을 강화하는 방식, 굳이 명명하자면 공영화라고 개념규정하고 있다. 본 글에서 보육서비스의 민영화란 보육서비스와 관련해 민간기관의 역할이 확대되는 현상을 지칭하는 용어로 사용했다. 내용적으로 보면 상당수의 민간보육시설은 영리를 추구하는 기관으로 볼 수 있다. 실제로 민간보육시설의 연합회의 대표는 공식적인 토론회에서 민간보육시설을 사유재산이라고 주장하고, 영리추구를 금지하는 것의 부당성을 역설했다(박천영, 2013). 그러나 한국의 민간보육시설은 형식적으로는 영리를 추구할 수 없다는 점에서 “시장화 또는 영리화”라는 표현대신 민영화를 표현을 사용했다. 그러나 여기서 민영화란 보육서비스를 제공하는 민간기관이 기관설립의 법적 취지에 반하여 영리를 추구한다는 의미를 내재하고 있다. 민

기 위한 유력한 수단으로 이루어진 측면이 강하다. 물론 민영화의 필요성을 시민들의 다양한 이해에 조응하기 위해 공적기관에서 확일적으로 제공하는 서비스가 아닌 창의적이고, 자율적인 민간기관이 제공하는 다양한 서비스 필요하다는 사족을 달기도 한다. 하지만 여전히 민영화의 핵심적 이유는 공적 사회서비스 제공으로 인한 각급정부(중앙-광역-기초 등)의 재정 부담을 덜기 위한 것이다. 그러나 한국에서 민간이 제공하는 사회서비스는 (기존에) 국가가 제공하던 공적서비스를 민영화(시장화)한 것이 아니다. 한국의 사회서비스는 국가가 전통적으로 가족이 제공하던 서비스를 국가의 제도적, 재정적 지원을 통해 민간기관이 제공할 수 있도록 제도화한 것이다. 국가는 민간기관이 서비스를 제공함으로써 국가가 직접 제공할 때 보다 비용을 줄일 수 있다고 생각했는지 모른다. 하지만 국가는 지금까지 부담하지 않았던 재정지출(민간 서비스제공기관에 대한 재정지원)을 하게 됨으로써 국가의 재정 부담은 증가했다. 다시 말해 한국에서 민간이 주도하는 사회서비스의 확대는 국가의 재정지출 증가를 수반하면서 일어난 현상이지 국가의 재정 부담을 감소시키는 수단이 아니었다.²⁾

이러한 한국의 독특한 역사적, 사회적 맥락에서 사회서비스의 공공성을 논하기란 쉽지 않았다. 예를 들어 보육료 전액을 국가가 지원하는 현재 보육서비스 영역에서 민간기관이 제공하는 서비스가 공공성을 결여한 서비스로 규정할 수 있는 근거는 무엇일까? 아니면 국가는 단순히 시설과 운영비만을 제공하고, 서비스 제공은 민간기관에 위탁하는 소위 국공립보육시설을 강화하면 보육서비스의 공공성은 강화되는 것일까? 사회서비스의 공공성 수준을 가늠하는데 있어 ‘소유권의 특성’은 결정적 준거가 되는가? 일견 시설의 소유주의 성격의 상이함을 제외하면, 민간과 국공립보육시설의 운영은 모두 국가가 지원하는 보육료로 운영되는 기관인 것이다. 또한 보육시설을 이용하지 않는 가구에 대해 가구소득과 관계없이 아동양육수당을 지급하는 것은 아동양육의 공적책임을 강화한다는 점에서 공공성을 강화하는 것은 아닐까?

이러한 논란이 진행되는 과정에서 지난 2014년 6월 12일 대법원의 판결은 한국사회에서 사회서비스의 공공성을 둘러싼 논란에 중요한 전기를 제공했다. 대법원은 정부가 시설에 직접지원하지 않는 재정지원은 시설에 대한 보조금이라고 볼 수 없다는 판결을 내렸다. 아이사랑카드를 보육료를 결제 받는 보육시설은 보조금을 지급받는 보조사업 수행자가 아니라는 것이다. 이러한 대법원의 판결은 민간기관에 대한 정부 지원의 성격과 기능을 재고하는 계기가 되었다. 특히 정부의 막대한 보조금이 실질적

영화에 대한 보다 자세한 정리는 김종해(2008)의 설명을 참조하라.

2) 물론 국가는 이를 통해 가까운 장래에 부담해야할 재정부담의 수준을 낮출 수도 있다는 점에서 민간주도의 사회서비스 확대가 국가의 재정부담 증대로 이어진다고 주장하는 것은 문제를 지나치게 단기적인 관점에서 접근하는 것이다.

으로 민간보육시설에 투입되고 있음에도 불구하고, 정부가 민간보육시설을 관리감독 할 수 있는 권한이 제한된다는 것은 큰 파장을 불러왔다. 정부가 재정을 지원하고, 서비스는 민간이 제공하는 방식으로 대표되는 한국적 서비스 제공방식으로는 서비스의 공공성을 담보하기가 어렵다는 사실을 확인시켜 준 것이다. 대규모 공적재원이 지원되고 있음에도 정부가 재정지원을 받는 기관을 관리감독 할 수 없다는 것은 서비스의 공공성을 담보해야 할 정부의 입장에서는 매우 중대한 제약이 아닐 수 없기 때문이다. 결국 이명박 정부에서 시행된 전자바우처 사업은 지난 6월 12일 대법원 판결로 그 정당성에 심각한 타격을 받게 된 것이다.

본 글은 이러한 보육정책 환경의 변화에 따라 보수정부 7년 동안 진행된 보육정책을 비판적으로 검토하고 보육정책의 공공성을 강화하는 대안을 모색하기 위해 작성되었다. 먼저 다음 절에서는 지난 6월 12일에 있었던 대법원 판결의 내용과 의미에 대해 개략적으로 살펴보았다. ‘보육의 공공성과 보수정부 7년’에서는 보육정책에서의 공공성 문제를 검토하고, 지난 이명박 정부와 현 박근혜 정부 7년간 보육정책 영역에서 공공성이 어떠한 방식으로 담보되었는지(또는 훼손되었는지)를 진단했다. 이러한 평가를 근거로 이어지는 절에서는 보육정책과 관련해 공공성 강화를 위한 개혁과제를 검토했다. 마지막 결론에서는 지금까지의 논의를 정리하고, 보육의 공공성을 강화하기 위한 한국사회의 과제를 점검했다.

II. 대법원 판결의 의미

사건의 개요는 다음과 같다. 법률신문(2014년 8월 4일)에 따르면 제주도에서 어린이 집을 운영하는 고모씨는 원생 중 한명이 한 달 동안 국외로 출국해 어린이집을 이용하지 않았는데도, 학부모의 아이사랑카드로 해당 기간 동안의 보육료 21만6,000원을 결제 받았는데, 이중 19만1000원이 보육료 지원금이었다. 이에 제주시는 고씨가 부정한 방법으로 보조금을 받았다는 이유로 보조금 19만1000원에 대해 반환처분 내리고 과징금으로 210만원을 부과했다. 한편 복지부는 반환금 처분이 확정되자 고씨가 운영하는 어린이집의 평가인증을 취소하는 처분을 내렸다. 이에 고씨가 대리인을 통해 보조금 반환을 취소해 달라고 제주시를 상대로 소송을 제기한 것이다. 광주고등법원은 2012년 11월 14일 원고 패소판결을 내렸다. 하지만 대법원의 판결은 달랐다.

대법원은 2014년 6월 12일 원심을 깨고 사건(대법원 2012두28032호 보조금반환처분취소 등)을 사건을 다시 광주고등법원으로 돌려보냈다. 대법원의 판결의 요지는 “국가나 지방자치단체가 영유아의 보호자에게 보육서비스 이용권을 발급해준 다음 그 보호자가 이를 어린이집에 제시하고 결제한 보육료를 부담하는 경우 이는 국가 또는 지방자치단체가 영유아의 보호자에게 보육에 필요한 비용을 지원한 것으로 그 보육서비스 이용권으로 결제한 보육료를 교부받은 자는 어린이집 운영자가 아니라 영유아의 보호자”라는 것이다. 다시 말해 학부모로부터 전자바우처(아이사랑카드)로 보육료를 결제 받은 어린이집은 보조금관리에 의한 법률의 제2조제3항에 규정된 국가로부터 보조금을 수령 받아 보조사업을 수행하는 보조사업자가 아니라고 판결한 것이다(이찬진, 2014). 더 나아가 이찬진(2014:3-4)은 현재와 같이 전자바우처로 학부모에게 보조금을 지급하는 방식 자체가 법률에 근거하지 않은 위법한 행위라고 해석하고 있다.

“헌행법상 이 경우 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금이 되어 이는 법률시행령에 별도로 규정되어야 보조금이 될 수 있다. 결국 가정양육수당과 영유아보육료 등은 모두 꼬리표 없는 급부금으로 대통령령으로 명시하여야만 예산을 편성할 수 있는 것이 된다. 현 상태에서는 보조금으로 교부한 것³⁾ 자체가 모두 위법한 것이 된다.⁴⁾”

3) 전자바우처 방식으로 학부모의 가상계좌에 입금되는 금액과 보육시설을 이용하지 않는 가구에게 지급되는 아동양육수당을 의미한다.

4) 이찬진(2014)이 위법하다고 주장하는 근거는 전자바우처로 보조금을 지급하는 행위에 대한 어떠한 (명문화된) 법률적 근거도 없다는데 있다.

대법원의 판결이 보육정책에 미칠 파장은 매우 클 것으로 예상된다. 보건복지부는 민간어린이집을 관리감독 할 수 있는 유력한 수단 중 하나인 ‘보조금 반환’이라는 행정처분을 사용할 수 없게 되었기 때문이다. 보건복지부에 따르면 보육시설에 대한 행정처분⁵⁾은 2009년 약 1,300건에서 2011년 2,400건으로 불과 2년 만에 71.4%나 증가했고, 환수 금액은 183억 원 규모인 것으로 알려져 있는데(법률신문, 2014년 8월 4일) 대법원 판결에 의하면 정부는 향후 보육시설을 관리하기 위해 이러한 행정수단을 사용할 수 없다는 것이다. 이는 정부가 2008년 ‘예산지원과 연계된 각종 규제 생산 및 관리 업무가 과중’되고 있는 상황을 개선하기 위해 도입한 보육 전자바우처(아이사랑카드)가(보건복지가족부, 2008:1) 보육시설에 대한 정부의 규제 및 관리를 효율성을 증대시키기는커녕, 그 권한을 송두리째 무력화 시켰다. 이찬진(2014)의 주장처럼 전자바우처 방식 자체가 위법한 것이라면 2008년 이명박 정부로부터 현재 박근혜 정부하에서 시행되고 있는 보육정책 자체에 대한 전면적인 재검토와 재구조화가 요구된다고 할 수 있다.

5) 보조금 부정수급은 행정처분의 중요한 사유 중 하나로 알려져 있다.

Ⅲ. 보육의 공공성과 보수정부 7년(2008년~2014년)

1. 공공성의 의미

공공성의 정의는 명료하지 않다. 조승래(2014)처럼 공공성은 정치철학의 영역에서 논의될 수도 있고, 윤홍식(2012)처럼 역사적 기원으로부터 공공성의 쟁점, 의미를 찾고, 이를 한국적 맥락에서의 해석할 수도 있다. 또한 백선희(2012)처럼 공공성을 매우 기술적·기능적으로 정의할 수도 있다. 그러나 분명한 것은 어떠한 방식으로 정의해도 공공성은 쉽게 정의되는 개념이 아니라는 것이다. 왜냐하면 공공성은 다른 사회적 개념들이 그렇듯이 고정된 것이 아니기 때문이다. 공공성은 역사적 맥락을 갖는 동시에 사회경제적 맥락을 갖는다. 통시적이고, 모든 사회에서 통용되는 공공성의 개념이라는 것이 존재하지 않는다. 만약 그런 공공성의 개념이 존재한다면 그런 공공성 개념은 현실 사회정책에 적용될 수 있는 개념이 아니다.

이렇듯 공공성이 모호한 개념임에도 불구하고 윤홍식(2013:37-39)은 근대 이후 공공성을 정의하는 몇 가지 공통된 특성이 있다고 주장한다. 첫째, 공공성은 단순히 국가 또는 정부와 등치되지 않는다는 것이다. 근대 이후, 특히 후기산업사회로 접어들면서 국가는 더 이상 공공성을 독점하는 주체가 아니라는 것이다. 공공성이 국가라는 제약으로부터 풀려나자 공공성은 여부의 문제가 아니라 수준의 문제가 되었고, 국가는 물론이고, 개인, 사회, 심지어 시장 또한 공공성을 주장할 수 있게 되었다고 한다. 이렇게 공공성이 경쟁적 개념이 됨으로써 민주적 절차가 공공성을 규정하는 중요한 요소가 되었다는 것이다. 또한 민주성이 공공성의 주요한 특성이 된다는 것은 공공성의 규정이 받는 대상이 보편적이어야 한다는 것을 의미한다는 것이다. 여기서 보편성은 단순히 공공성의 대상이 보편적이어야 한다는 단순한 의미를 넘어 성, 계급, 지역, 인종 간 평등이 담보 되어야한다는 것을 의미한다. 왜냐하면 불평등을 강화하는 공공성이란 존재할 수 없기 때문이다. 이러한 공공성의 민주성과 보편성이라는 특성을 구체적인 사회정책, 예를 들어 보육서비스에 적용하면 보육서비스의 민주적 제공과 운영, 대상의 보편성과 함께 서비스의 질이 새로운 요소가 추가될 필요가 있다. 아무리 민주적이고, 보편적인 서비스라고 해도 그 질이 담보되지 않는 서비스가 공공성을 담보했다고 할 수는 없기 때문이다.

이러한 논의에 근거하면 사회서비스 영역에서 공공성은 절차적 민주성, 대상의 보편성, (시민들이 받아들일 수 있는) 서비스 질의 담보라는 세 가지 요소로 구성된 개념

으로 이해할 수 있는 것이다. 윤희식은 공공성을 이렇게 정의했지만 공공성을 개념적으로 정의하는 것 보다 더 중요한 것이 있다고 주장한다. 그것은 누가 그러한 공공성을 현실 정치에서 담보할 것인가의 문제이다. 특히 우리가 사회서비스의 공공성을 강화하고자 한다면 우리는 반드시 누가 그 공공성을 강화할 것인가를 물어야한다는 것이다. 그러므로 ‘한국사회에서 사회서비스의 공공성을 강화하는 전략의 핵심은 공공성 강화를 담보할 ‘누구’를 목적의식적으로 만들어내는 것이고, 그들을 연대의 틀로 조직화하는 것’으로 정리할 수 있다. 현실화되지 못하는 공공성은 시민의 실질적인 삶을 변화시킬 수 없기 때문이다.

2. 보수정부는 어떻게 공공성을 훼손했나?

10년간의 중도정부(1998-2001 국민의 정부와 2002-2007 참여정부)에 이어서 2008년 이명박 정부의 출범과 2013년 박근혜 정부의 출범으로 이어지면서 2기 보수 정부가 출범했다. 사실 보육서비스와 관련해 중도정부와 보수정부 모두 민간보육시설을 중심으로 서비스를 확대했다는 점에서 현상적 차이는 보이지 않는 것처럼 보인다. 참여정부에서 2005년 사회협약을 통해 국공립보육시설의 비율을 30%까지 확충하겠다고 약속했지만 참여정부의 마지막해인 2007년 국공립시설의 비율은 5.7%를 넘지 못했다. 이명박 정부 마지막해인 2012년도 국공립보육시설의 비율(5.2%)은 2007년보다 낮아졌고, 박근혜 정부의 첫해인 2013년에는 국공립보육시설 비율(5.3%)이 0.1% 포인트 증가했다. 그러나 박근혜 정부 첫해 동안 국공립보육시설 비율이 미세하게 증가한 것이 박근혜 정부의 보육정책이 국공립보육시설을 확대하는 방향으로 전환되었기 때문인지는 보다 종합적이고, 면밀한 검토가 필요하다.

〈표 1〉을 보면 국공립보육시설의 확대는 박원순 서울시정의 출범과 관련이 있어 보인다. 2011년 10월 26일 치러진 서울시장 보궐선거에서 박원순이 시장으로 당선된 후 서울시는 공립보육시설의 확충을 서울시 보육정책의 핵심 정책과제로 설정하고 추진했다. 실제로 오세훈 시장의 재임 마지막 해였던 2011년과 박원순 시장의 2013년을 비교해보면, 서울시의 국공립보육시설의 비중은 증가했으나, 서울시를 제외한 전국의 국공립보육시설의 비율은 오히려 감소했기 때문이다.⁶⁾

6) 2014년 제2기 박원순시정을 출범한 서울시는 2018년까지 국·공립보육시설 1,000개를 확충한다는 계획을 세우고 있다. 만약 계획한대로 국·공립보육시설 1,000개를 임기 중에 확충한다면 서울시의 국·공립보육시설의 비율은 2013년 현재 11.12%에서 2018년에는 시설 수 대비 20%대를, 아동 수 대비 30%대를 넘어 설 것으로 보인다.

<표 1> 전국과 서울의 국·공립보육시설 비율 비교 (단위: 개소, %)

| | | 2013년 | 2012년 | 2011년 |
|----------|--------|--------|--------|--------|
| 전국 | 전체 | 43,770 | 42,527 | 39,842 |
| | 국·공립시설 | 2,332 | 2,203 | 2,116 |
| | 국·공립비율 | 5.33 | 5.18 | 5.31 |
| 서울 | 전체 | 6,742 | 6,538 | 6,105 |
| | 국·공립시설 | 750 | 690 | 658 |
| | 국·공립비율 | 11.12 | 10.55 | 10.78 |
| 전국(서울제외) | 전체 | 37,028 | 35,989 | 33,737 |
| | 국·공립 | 1,582 | 1,513 | 1,458 |
| | 국·공립비율 | 4.27 | 4.20 | 4.32 |

자료: 2011~2013 보육통계

서울을 제외한 지역의 국·공립보육시설 비율의 감소에서 보듯 보수정부는 보육서비스의 공공성을 약화시켰을까? 보육정책영역에서 보수정부의 공공성 훼손은 크게 공적 보육시설 신설과 관련된 예산삭감, 보육료지원 방식의 전환(전자바우처의 전면적 도입을 통한 시설별 지원에서 개별 이용자에 대한 지원), (보육시설을 이용하지 않는 조건으로 지급되는) 아동양육수당의 확대라는 세 가지 수단을 통해 이루어진 것으로 보인다. 먼저 국·공립보육시설 예산을 살펴보면 2008년부터 감소하기 시작해 2010년부터 2012년까지는 신축되는 국·공립보육시설의 수는 10개에 불과했고, 전체 예산은 20여억 원에 불과했다. 대신 가정양육수당(2011년까지는 취약계층을 위한 시설미이용 아동양육지원을 위한 예산으로 적시됨)은 2009년 324억 원에서 지속적으로 증가해 2014년에는 1조2천153억 원으로 불과 5년 만에 무려 38.6배라는 경이적인 증가를 보였다. 또한 국·공립보육시설을 확대하는 대신 민간어린이집을 대상으로 하는 공공형 어린이집예산도 2011년 80억 원 규모에서 2014년 385억 원 규모로 증가했다. 전반적으로 <표 2>에서 보는 것과 같이 보수정부의 보육정책은 국·공립보육시설을 대신하는 민간보육시설인 공공형 어린이집을 지원하고, (보육시설을 이용하지 않는 것을 전제로) 가정에서 모의 직접 양육을 지원하는 형태로 정책방향이 전개되었다고 할 수 있다.

<표 2> 보육 공공성 관련 예산 변화 추이: 2008~2014 (단위: 백만 원)

| | 가정양육수당 | 전자바우처관리 | 공공형 어린이집 | 국·공립보육시설 신축 | |
|------|-----------|---------|----------|-------------|------|
| | | | | 예산 | 개소 수 |
| 2008 | | | | 9,911 | 50개 |
| 2009 | 32,390 | | | 7,536 | 38개 |
| 2010 | 65,664 | 5,484 | | 1,982 | 10개 |
| 2011 | 89,794 | 6,762 | 7,984 | 1,982 | 10개 |
| 2012 | 102,646 | 3,027 | 16,942 | 1,982 | 10개 |
| 2013 | 890,950 | 11,395 | 33,379 | 14,864 | 75개 |
| 2014 | 1,215,319 | 6,911 | 38,528 | 31,430 | 150개 |

자료: 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 보육통계. 2013, 2014 보건복지부 소관예산 및 기금운용계획 개요. 양미선 · 임지희(2013)

다만 박근혜 정부 들어서 이명박 정부와 달리 국·공립보육시설 신축예산(이명박 정부와 비교해서) 대폭증액 했다는 점은 주목할 필요가 있다. 박근혜 정부가 이명박 정부의 국·공립보육시설 축소정책을 폐기하고 국·공립보육시설 확충을 보육정책의 중요한 정책방향으로 설정했을 가능성도 있기 때문이다. 그러나 2013년 12월 현재 전국의 보육시설 수가 43,770개에 이르고, 국·공립보육시설은 2,332개에 불과한 상황에서 2014년 국·공립보육시설을 150개 신설하겠다는 계획은 2010년부터 2011년까지 연간 10개의 국·공립보육시설 신설을 계획했던 이명박 정부와 비교하면 보육의 공공성을 높이기 위한 전향적 시도라고 평가할 수 있다. 그러나 (가정보육시설을 포함해) 민간 보육시설이 보육서비스의 대부분을 공급하는 구조를 바꾸기에는 신설되는 150개의 국·공립보육시설은 너무나 무력하다고 할 수 있다.

더욱이 국·공립보육시설로 대표되는 보육의 공공성을 약화시키는 아동양육수당을 대규모로 확대하고, 국·공립보육시설을 대신할 목적으로 제도화된 공공형 어린이집에 대한 지원을 지속한다는 점에서 박근혜 정부에서 보육의 공공성을 재고하기 위한 정책전환이 이루어졌다고 평가하기는 어렵다. 왜냐하면 아동양육수당의 확대는 가족의 돌봄 책임을 사회가 분담하기 보다는 가족 내에서 여성이 아동을 돌보는 것을 제도화하기 때문이다. 결국 아동양육수당의 확대는 보수정부가 지난 중도정부 10년 동안 가족의 (아동) 돌봄 책임에 대한 사회적 분담을 지속적으로 확대하려는 노력을 중단시키고, 돌봄 비용의 일부 지원하는 방식으로 가족, 실질적으로 여성의 돌봄 책임을 증대시키려는 방향으로 한국 보육정책의 패러다임을 전환시킨 것이라고 볼 수 있다 (윤홍식, 2014). 결국 보수정부 7년 간 보육정책의 방향은 공적영역에서 확대되던 돌봄을 사적영역으로 돌려보냄으로써 돌봄의 공공성을 약화시키고, 돌봄을 다시 개인적이고 사적인 문제로 전환시키고 있는 것이다. 이러한 행위는 결국 성 간, 계층 간 불

평등을 확대시킴으로써 대상의 보편성이라는 공공성의 핵심 가치를 훼손하는 것이라고 할 수 있다.

전자바우처 방식의 이용자 중심의 보육료 지원을 하겠다는 것도 보육서비스를 민간 기관을 중심으로 제공한다는 원칙을 재확인하는 것이라는 점에서 공공성 강화와는 거리가 멀다고 할 수 있다. 더욱이 지난 6월 12일 대법원 판결로 인해 전자바우처를 통한 보육료 지원방식으로는 민간시설에 대한 공적 관리감독이 심각한 제약을 받게 되었는데도 불구하고 법 개정을 통해 사업을 지속하겠다는 것은 매우 우려할만한 상황이라고 할 수 있다. 왜냐하면 이명박 정부가 2008년 당시 보육 전자바우처를 도입 하면서 역설했던 ‘보육시설 이용자의 선택권 강화’, ‘경쟁을 통한 서비스 질 개선’ 등은 2014년 현재 대부분 근거 없는 주장이었다는 것이 확인되고 있기 때문이다. 예를 들어, 보육 전자바우처를 통해 보육시설에 대한 선택권을 확대하겠다는 정부의 주장은 보육시설의 이용의 최우선 고려사항 중 하나가 근접성이라는 점을 고려하면 애초부터 설득력이 없는 주장이었다. 다시 말해 아동이 거주하는 근접지역에 다수의 보육 시설이 있어야 부모가 보육시설을 선택할 여지가 생기기 때문이다(김일영, 2009). 그러나 현실에서 아동이 거주하는 인근지역에 다수의 보육시설이 운영되는 경우는 거의 없기 때문이다. 더욱이 보육 전자바우처의 도입으로 인해 이용자의 선택권은 물론 민간 어린이집의 서비스 질이 개선되었다는 경험적 근거 역시 찾아보기 어렵다.

이는 이명박 정부가 도입 당시부터 바우처에 대한 그릇된 이해와 관련된 것으로 보인다. 이명박 정부는 바우처를 정책목적을 달성하기 위한 수단이 아닌 목적 자체로 설정했기 때문이다.⁷⁾ 바우처는 본래부터 그 자체가 목적이 아니라 (비록 전자바우처로 인해 행정의 편이성이 부분적으로 담보된다고 할지라도) 특정 정책이 지향하는 목적을 달성하기 위한 하나의 정책수단에 불과하다. 예를 들어, 서구 복지국가에서도 바우처는 바우처 방식을 채용한 사회서비스의 민영화 또는 시장화를 위한 도구로 도입되었다는 점을 고려할 필요가 있다. 스웨덴에서 학교 바우처는 국공립학교 대신 사립학교를 확대하려는 초중등교육의 민영화 정책의 수단으로 도입되었다(Klitgaard, 2007:463). 그래서 바우처 제도의 도입이후 사회서비스 제공기관 중 민간기관의 비중이 증가하는 현상이 나타나는 것이다. 한국에서도 바우처의 제도화 이후 민간보육 시설 수가 상대적으로 빠르게 증가했다.⁸⁾ 아래 <표 3>에서 보는 것과 같이 2008년 전자바우처제도 도입 이후 국공립보육시설 대비 민간과 가정어린이집의 증가율이 2008년 이전 보다 두드러지게 높아진 것을 확인 할 수 있다. 국공립보육시설의 증가

7) 2008년 보건복지가족부의 국회에 설명하기 위해 작성한 “보육 전자바우처 도입 설명자료”를 참고하라.

8) 물론 전적으로 바우처 도입 때문이라고 할 수는 없다. 노무현정부부터 본격적으로 시작된 보육료지원 대상의 확대에 의해 보육서비스의 이용자가 증가한 것 또한 명백한 사실이다.

률은 바우처제도 도입전후로 큰 차이가 없다. 반면 민간어린이집은 전자바우처 도입 전(2003-2008)과 비교해 도입 후(2008-2013) 시설 수가 1.34배 증가했고, 가정어린이집은 1.23배 증가했다.

<표 3> 2008년 전자바우처 제도 도입을 전후 5년 간 보육시설 증가 수 및 비율

| | 2003년 시설 수 | 2008년 시설 수 | 2013년 시설 수 | 03-08 시설증가 수 | 08-13 시설증가 수 | 03-08 증가 수 대비 08-13 증가 수 비율 |
|---|---------------|---------------|---------------|------------------|------------------|--------------------------------------|
| 국·공립어린이 집 | 1,329 | 1,826 | 2,332 | 497 | 506 | 1.02배 |
| 민간어린이집 | 11,225 | 13,306 | 14,751 | 1,081 | 1,445 | 1.34배 |
| 가정어린이집 | 8,933 | 15,525 | 23,632 | 6,592 | 8,107 | 1.23배 |
| 시설증가 수의 국·공립 : 민간 : 가정어린이집 비율 (국·공립=1) | | | | 1.0 : 2.2 : 13.3 | 1.0 : 2.9 : 16.0 | |

자료: 「2013 보육통계」에서 제공한 자료를 근거로 분석한 것임

보육 전자바우처를 통해 학부모와 시설 간의 원활 한 소통을 도모한다는 것 또한 현장에서 부모들이 체감하는 현실과는 많은 차이가 있다. 보육료 지원에 대한 부모의 체감도 향상, 각종 규제 생산 및 관리 업무 효율화, 부모와 시설 간의 의사소통 활성화, 부모의 보육시설 선택권 강화 등 어느 하나 달성된 것이 없다. ‘참보육을위한부모연대’에 따르면 보육 전자바우처 제도 시행이후 “어린이집 원장이 감이 되어 횡포를 부리는 상황과 보육서비스를 이용하는 부모를 시혜의 대상으로 간주하는 경향이 나타나고 있다”고 한다(장미순, 2013:81-2). 정부가 약속했던 부모의 선택권 강화는 이루어지지 않고, 보육바우처 제도에 대한 부모들의 불만이 높아지고 있는 것이 현실이다.

결국 보수정부 7년은 정부의 역할이 보육의 공공성을 확대하기 보다는 민간의 역할을 강화하는 정책이 지속적으로 확대되었다고 볼 수 있다. 특히 한국에서와 같이 민간보육시설이 현행법상 불가능한 영리추구를 도모하고, 보육시설을 사유화하는 상황에서 민간의 역할이 지속적으로 확대되고 있다는 것은 보육의 공공성에 대한 심각한 도전이라고 할 수 있다. 이제 다음 절에서는 보수정부 7년 간 훼손된 보육의 공공성을 회복하는 과제에 대해 검토해 보자.

IV. 공공성을 강화를 위한 개혁과제

아동(시설)보육정책의 공공성 강화를 위한 핵심 개혁과제는 다음과 같다. 무엇보다 가장 중요한 것은 보육정책의 공공성 확대는 보육정책의 개혁만으로는 담보하기 어렵다는 것을 인지할 필요가 있다. 구조적으로 보면 보육정책의 공공성은 아동양육정책 전반의 개혁은 물론 적극적 노동시장 정책을 통한 좋은 일자리 창출과 밀접한 관련을 갖는다. 예를 들어, 3세 미만 아동에 대한 보육은 부모의 산전후휴가, 배우자출산휴가, 육아휴직제도의 포괄성 및 관대성과 밀접한 관련을 갖는다. 또한 이러한 양육과 관련된 휴가제도는 부모(특히 여성)의 노동시장 참여를 전제하는 것은 물론 고용의 질이 담보될 때 이용권리가 보장되는 제도들이기 때문에, 적극적 노동시장 정책을 통한 좋은 일자리 창출과 밀접한 관련성을 갖게 된다. 이처럼 보육정책은 고립되어 있는 섬이 아니라 다른 사회정책들과 밀접한 연관을 가지고 있기 때문에 다른 사회정책들의 변화 없이는 보육정책의 공공성을 확대한다는 것은 요원한 일이다.

1. 전자바우처를 폐기하고 재정지원을 개별 이용자에 대한 지원에서 시설별 지원으로 전환해야한다.

이러한 인식을 전제로 보육정책과 관련된 구체적 개혁과제를 살펴보면 먼저 지원방식이 개별 이용자에 대한 지원방식에서 시설별 지원방식으로 전환될 필요가 있다. 현행 전자바우처 방식은 지난 6월 12일 대법원 판결로 그 정당성이 심각히 훼손되었기 때문이다. 분명한 사실은 정부가 더 이상 전자바우처 방식으로 지급되는 영유아보육료를 근거로 민간어린이집에 대한 관리감독을 시행할 수 있는 법적인 근거가 사라졌다는 사실이다. 유치원까지 포함하면 거의 10조원에 달하는 공적재원을 투여하면서도, 보육시설의 위법한 행위(예를 들어 보조금 부정수급 등)를 제재할 수 없다는 것은 보육료 지원방식으로써 전자바우처 방식의 명백한 실패를 확인해주는 것이다. 상황이 이러함에도 불구하고 정부가 ‘사회서비스 이용권 관리에 관한 법률’의 개정을 통해 현행 전자바우처제도를 존속시키고, 보조금 부정수급의 주체인 민간보육시설 대신 보육서비스 이용자와 종사자를 처벌하겠다는 것은(보건복지부, 2014)⁹⁾ 문제의 본질을 왜곡하는 대응이라고 할 수 있다. 보육료 전액지원 정책으로 인해 공적재원이

9) 구체적인 내용은 보건복지부가 작성한 “사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 일부개정법률안”을 참고할 것.

민간과 국공립을 구분하지 않고 투여되는 상황에서 단지 이용자와 종사자 처벌을 통해 민간보육시설에 대한 효과적인 관리감독을 담보할 수는 없다. 대안은 빠른 시일 내에 전자바우처를 폐기하고 ‘시설별 지원’으로 보육료 지원방식을 다시 전환할 필요가 있다. 시설별 지원 방식은 정부로 하여금 민간보육시설에 대한 관리감독을 강화할 유력한 수단을 회복시켜 줄 것으로 기대한다. 공적 재원이 투여되는 곳에 정부의 직접적인 관리감독이 수행되어야하는 것은 지극히 상식적인 것이다.

다만 시설별 지원방식은 과거의 제도를 답습하기 보다는 시설별 지원을 통해 민간보육시설에 대한 공적 통제를 강화하는 방식으로 제도화될 필요가 있다.¹⁰⁾ 즉, ‘시설별 지원’이 민간보육시설이 보육서비스의 공공성 강화에 복무할 수 있는 정책수단으로 활용되어야한다는 것이다. 구체적인 제도설계와 관련해서는 별도의 연구와 논의가 필요하겠지만, 예를 들어 서울형 어린이집에 준하는 조건¹¹⁾을 충족한 민간보육시설만을 시설별 지원 대상으로 선정하는 것을 검토할 필요가 있다. 물론 서울형 어린이집이 국공립보육시설에 준하는 서비스의 질을 담보하지는 못하고 있다. 그러나 최근 연구에 따르면 서울형이 일반 민간보육시설의 서비스에 비해 상대적으로 공공적 성격이 강하다고 평가되고 있다(안현미·김송이, 2011). 이러한 결과를 고려해 국공립보육시설이 충분히 확대되기 전까지 민간시설의 공공성을 강화하는 **잠정적 대안**으로 ‘서울형’과 같은 정책수단을 활용하는 것을 검토할 수 있을 것이다. 관리감독이 강화된다면 서울형과 같은 구조에서 민간보육시설이 법적으로 허용되지 않는 ‘영리’를 추구할 가능성은 거의 없을 것이기 때문이다.

2. 개별 보육시설에 대한 처벌이 아니라 문제가 발생하는 구조를 개혁해야한다. 대안은 국공립보육시설 확충이다.

다음으로 진부할지 모르지만 가장 중요한 과제는 국공립보육시설을 확대하는 것이다. 2005년과 2007년 발생했던 꿀꿀이죽을 급식으로 제공했던 사건, 반복되는 아동학대 사건 등을 예방하고, 서비스의 질을 높이기 위해서는 민간어린이집을 대신해 국

10) 예를 들면, 시설별 지원의 조건으로 민간시설에 대해 국·공립보육시설에 준하는 제반 준수사항을 요구할 수 있다.

11) 서울형 어린이집으로 선정되기 위해서는 정부공인인증을 전제로 다음 3가지 필수조건으로 충족시켜야한다. ① 비상재해대비시설이 있고, 대피시설로서의 기능, ② 어린이집 명의의 1계좌 사용, ③ 보육료 및 기타필요경비는 신용카드, 계좌입금 등을 통해 수납(현금수납 불가). 더불어 안심보육 영역(비상대처계획, 소방훈련 등), 클린운영 영역(투명한 재정운영 등), 인력전문성 영역 등의 조건을 충족·유지해야한다(서울특별시, 2013).

·공립보육시설의 확대가 반드시 필요하다. 범법행위를 한 어린이집에 대해 처벌을 강화하고, 정부의 관리감독을 강화하는 것은 장기적이고 구조적인 대안이 될 수 없다. 보육서비스 개혁의 가장 근본적 원칙은 문제가 발생할 수 있는 구조를 자체를 바꾸는 것이 되어야하고, 그 원칙은 국공립 보육시설을 확대하는 것이다. 이를 위해 국공립어린이집 신규건설 및 매입에 따른 지방자치단체의 재정 부담을 줄이고, 현실을 반영한 중앙정부의 재정지원이 이루어져야한다. 서문희(2012:55)에 따르면 국공립어린이집 확대가 어려운 가장 중요한 이유 중 하나는 지방정부의 재정 부담이 크기 때문이다. 자치단체는 건축비의 25%를 부담하는 것과 함께 부지를 매입해야하고, 보육시설의 설계 및 타당성 조사에 들어가는 비용도 부담해야한다. 더욱이 건축면적과 단가제한으로 인해 발생하는 비용을 자치단체가 추가로 부담해야하는 상황에서 재정여건이 열악한 자치단체가 국공립보육시설을 확충하기란 매우 요원한 과제이다.

3. 그러나 국공립보육시설의 확충은 공공성을 높이기 위한 만병통치약이 아니다. 서비스의 질을 높이기 위한 국공립보육시설의 개혁이 필요하다.

하지만 국공립보육시설 확대는 보육의 공공성 강화를 위한 만병통치약이 아니다. 자녀를 어린이집에 맡겨야하는 다수의 부모는 민간어린이집 보다는 국공립보육시설을 선호할 수 있다. 하지만 그 선호는 어디까지나 상대적일 뿐이다. 부모의 입장에서 민간보육시설과 국공립보육시설 중 하나를 선택하는 것은 최선을 선택하는 것이 아니라 어쩌면 ‘차악’을 선택하는 것일 수도 있다. 임신·출산·육아 커뮤니티인 맘스홀릭(<http://cafe.naver.com/imsanbu>)의 게시판에 게시된 학부모들의 글을 보면 상당수의 학부모들이 국공립보육시설의 서비스 질에 대해 만족하지 못하고 있다는 것을 보여주고 있다.

“작은놈 3년 전에 보냈었는데 공립교육은 사립보다 더 못합니다. 어디나님처럼 애들끼리 놀 때도 많고 교육수준도 떨어지는 것 같더군요.” “공립을 보내고 있습니다. 비용만 싸다 뿐이지, 위와 같은 문제는 똑같습니다. 오히려 공무원이라 학부모를 돈벌이 상대로 여기지 않아, 당연히 선생님이 gap이고, 30명에 선생님 한명, 중간 중간 보조교사가 한명 있습니다. 애들끼리 놀입니다.” “저도 가정형 보내다 운 좋게 구립을 다니고 있는데, 솔직히 선생님들 보면 가정형이 더 나은 듯 하네요.” “다른 건 잘 모르겠는데 구립어

린이집은 방학이라고 아예 문 닫아버리진 않는 것 같아요.”

출처: 이은주. (2012). 민간어린이집 학부모가 본 보육현장

이처럼 현장에서 학부모들이 체감하는 국공립보육시설의 서비스의 질은 학부모들의 기대와 상당히 다르다는 것을 알 수 있다. 국공립보육시설의 서비스의 질을 재고하지 않고서는 국공립보육시설의 확대를 통해 보육서비스의 공공성을 담보할 수 없다. 두 가지 중요한 과제가 있다. 하나는 국공립보육교사의 고용안정성과 처우를 개선해야 한다. 국공립보육시설에 고용된 보육교사의 평균근속연수는 3년 2개월에 불과하다(백선희, 2012:32). 물론 민간보육시설 보육교사의 근속연수 1년 6개월보다는 길다. 하지만 2013년 현재 (상용근로자 5인 이상의 사업체의) 상용근로자의 평균 근속연수는 국공립보육시설 보육교사의 두 배인 6년 4개월에 이르고 있다는(통계청, 2014)¹²⁾ 점을 고려하면 국공립보육시설에 근무하는 보육교사의 고용안정성 조차 매우 취약하다는 것을 알 수 있다. 이러한 현상은 위탁방식으로 운영되는 국공립보육시설의 특성과 밀접한 관련이 있는 것으로 보인다. 일반적으로 신규위탁과 재위탁은 기간은 최근 영유아보육법 개정¹³⁾ 이전에는 위탁기간이 1년인 자치단체(충청북도 단양군)에서부터 5년 단위인 자치단체까지 자치단체에 따라 다양한 양상을 보였다(양미선·임지희, 2012:92). 위탁기관이 평균 총 운영기간은 8.3년으로 나타났다. 우려스러운 점은 국공립보육시설은 국가가 직접 운영하는 것이 아니라 민간기관에 위탁운영 되기 때문에, 위탁주체는 변경될 수밖에 없고, 이러한 위탁기관의 변화가 보육교사의 고용안정성을 위협할 수 있다. 실제로 위탁재심사가 보육교사의 해고로 이어지는 경우가 발생하고 있다.¹⁴⁾ 이러한 상황에서 민간보육시설은 물론 국공립보육시설의 보육교사 또한 고용불안에 노출되어 있고, 이는 곧 보육서비스의 질과 밀접한 연관을 가질 수밖에 없는 것이 현실이다.

12) 물론 상용근로자의 근속연수 또한 OECD 국가들과 비교하면 여전히 낮은 수준이다. OECD 자료에 따르면 평균 근속연수는 OECD 평균이 9.7년(2009년)인데 반해 한국은 5.5년(2013년)에 불과하다(김유선, 2010; OECD, 2014).

13) 2011년 영유아보육법의 개정으로 국·공립보육시설의 위탁기간은 5년 내에서 5년으로 고정되었고, 현재 기초자치단체의 조례가 개정 중에 있다.

14) 강원도 평창에 있는 한 국·공립보육시설에서는 보육교사가 원장의 비리를 고발한 이후 위탁변경 과정에서 이들 보육교사들이 모두 해고되는 사태가 발생했다(심선희, 2012:37). 2012년 8월 현재 이들 교사들은 군청을 상대로 소송을 계속하고 있는 중이다.

4. 전자바우처한국의 국공립보육시설은 무늬만 국공립보육시설이다.

사실 이러한 문제는 한국의 국공립보육시설이 무늬만 국공립보육시설이기 때문이다. 한국에서 국공립보육시설 확대에 대표되는 공공성 강화는 지방자치단체가 국공립보육시설을 건립(또는 매입)하고, 이를 민간단체에 위탁하는 아웃소싱 방식이다. 이러한 방식은 북유럽 복지국가 등 서구 복지국가에서는 ‘민영화(Privatization)’라고 불리는 방식으로(Andersen et al., 2007), 사회서비스의 공공성 강화를 주장하는 진영의 주된 비판의 대상이 되고 있다. 그러나 아이러니하게도 한국에서는 서구의 민영화 방식을 공공성을 강화하는 공영화 방식으로 이해하고 있는 것이다. 물론 민간보육시설이 (해당시설의 원장이 주장하듯) 사유재산의 성격이 강한 영리시설이라는 점을 감안하면,¹⁵⁾ 시설을 지방자치단체가 소유(또는 매입)하는 방식으로 설립되는 국공립보육시설의 확충을 공영화라고 부를 수도 있을 것이다. 이러한 한국적 맥락에서 민간기관에 외주화(Outsourcing)되는 어린이집을(적어도 어린이집을 사유재산이라고, 수익을 추구해야한다고 주장하지는 않기 때문에) 국공립어린이집이라고 부르고, 이를 통해 공공성을 강화할 수 있다고 주장할 수 있다. 그러나 이는 어디까지나 한국적 상황에서나 받아들여 질 수 있는 것이다.

5. 지방자치단체가 국공립보육시설을 직접 운영해야 한다.

결국 국공립보육시설을 높은 질의 서비스를 담보하는 공적보육시설로 만들기 위해서는 현재와 같은 위탁방식이 아닌 공적기관이 직접 보육시설을 운영하는 것을 검토할 필요가 있다. 현재와 같이 어린이집 원장이 보육교사를 개별적으로 고용하는 관계에서는 보육교사는 원장에 종속되어 있기 때문에 보육교사에 의한 어린이집의 내부모니터링이나 개혁이 불가능하다(박차옥경, 2013:87). 만약 자치단체가 직접 운영이 어렵다면 차선책으로 보육교사의 신분을 초중등교육을 담당하는 교사에 준하는(교육공무원 또는 준공무원) 신분으로 전환해 어린이집 원장과 보육교사 간의 고용관계를 해소할 필요가 있다. 제갈현숙(2013)에 따르면 초중등교사와 보육교사의 노동의 성격이 유사하기 때문에 보육교사에게 초중등교사에 준하는 지위를 부여하는 것은 가능하다고 판단된다. 지방자치단체가 보육교사를 고용하는 방식이다.

15) 실제로 한국민간어린이집연합회 회장은 공개 토론에서 민간어린이집을 사유재산이라고 적시하고, 지금까지 보육정책이 원장이 “투자한 자본의 희생”을 요구한다고 주장했다(박천영, 2013). 더욱이 ‘민간어린이집은 수익을 추구할 수 없다’는 것이 법률적 근거가 없음에도 불구하고 정부가 이를 강제하고 있다고 비판하고 있다.

6. 보육교사와 민간어린이집 원장과의 고용관계를 해소시키고, 자치단체가 보육교사를 직접 고용해야한다.

여기에는 두 가지 방식이 있는데 하나는 지방자치단체가 보육교사를 직접 고용하는 방식이 있고, 다른 하나는 (광역)지방자치단체가 출현한 (가칭)사회서비스인력공단이 라는 공단을 설립해 공단에서 보육교사를 고용하는 방식이다. 더욱이 이미 보육교사의 임금을 중앙정부와 지방자치단체에서 지원하고 있기 때문에, 보육교사를 (준)공무원으로 전환하는데 따르는 재정부담은 크지 않을 것으로 판단된다. 만약 보육교사의 (준)공무원 전환으로 인한 처우개선(인금인상 등)에 따라 재정부담이 문제가 된다면, 먼저 보육교사의 신분을 (준)공무원으로 전환하고, 처우개선은 별도의 계획에 따라 순차적으로 개선할 수도 있을 것이다. 물론 공무원을 늘리는 것에 대한 국민적 정서가 비우호적인 것은 사실이다. 그러나 보육서비스의 질을 높이기 위해서는 보육교사의 안정된 고용을 보장하는 것이 핵심적 과제이기 때문에 보육교사의 (준)공무원화는 반드시 필요한 개혁이다. 더욱이 전체 취업자 중 공무원과 공기업 취업자가 차지하는 비중을 보면 한국은 2011년 현재 OECD 국가들 중 최하위인 6.2%에 불과하다(OECD, 2013). 반면 OECD 평균은 15%에 이르고, 노르웨이와 덴마크는 30%에 육박하고 있다. 실제로 노르웨이와 덴마크 등 북유럽 국가들은 물론이고 서유럽에서 사회서비스가 공적기관에 의해 제공되는 것도 중요한 이유 중 하나는 공공부문의 고용율이 높기 때문이다. 예를 들어, 스웨덴의 경우는 1960년부터 1990년까지 새롭게 만들어진 일자리의 90%가 중앙정부와 지방정부가 만든 사회서비스 일자리(보육·보건의료·교육 등)였다는 사실을 기억할 필요가 있다(Rosen, 1995).

7. 민간보육시설장과 담당 공무원의 유착관계를 근절할 제도적 방안을 마련해야 한다.

민간보육시설의 운영자와 자치단체 담당 공무원 간의 유착관계를 근절하는 제도적 장치를 만들어야한다. 관리감독을 해야 할 지방자치단체의 공무원들 중 일부가 민간보육시설에게 유무형의 편이를 제공하고, 제공받고 있다는 것은 이미 공공연한 비밀이다. 예를 들어, 공공운수노조 보육협의회 심선혜 의장(2012:39)에 따르면 보육교사가 보육시설의 내부 문제를 기초자치단체에 제보하면, 담당 공무원이 원장에게 다시 (해당 보육교사가 제보했다는 사실을) 제보하고 있는 상황이다. 교사만이 아니다. 학

부모가 민원을 제기하면 담당공무원이 해당 학부모를 설득하는가 하면, 지자체에 민원을 접수하자마다 어린이집 원장이 전화를 걸어 학부모를 협박하는 사례도 있다(제갈현숙, 2013:27). 어린이집 원장과 담당 공무원의 유착을 보여주는 대표적 사례로는 어린이집 원장들만 가입할 수 있는 사이트에 담당공무원이 가입해 지도점검을 포함한 다양한 정보를 제공하는 경우도 있다는 것이다. 또한 2013년 6월 22일자 MBC(2013년 6월 22일) 뉴스데스크보도에 따르면 강서구에서 어린이집 원장들과 담당 공무원들이 소풍을 함께 갔고, 여기에는 특별활동비 비리로 적발된 10여명의 어린이집 원장들이 동행해 사회적 문제가 되기도 했다. 이처럼 민간보육시설과 자치단체 공무원 간의 유착이 보육시설의 서비스 질의 재고에 장애요인으로 작용하고 있는 것이다.

8. 보육시설의 실질적인 민주적 운영을 위한 제도적 장치를 마련해야 한다.

보육시설의 민주적 운영을 보장할 수 있는 제도적 장치 또한 마련(또는 강화)해야 한다. 민간보육시설은 물론 국공립보육시설 운영에 있어 보육교사, 학부모, 지역인사들이 실질적 대표성을 가지고 운영위원회에 참여할 수 있도록 하고 있다. 그러나 운영위원회가 민주적 기능을 수행하기 위해서는 영유아보육법의 개정이 필요하다. 현행 영유아보육법 제25조제1항에 “...중략...어린이집운영위원회를 설치·운영할 수 있다<개정 2011.6.7.>”는 규정을 “설치·운영해야한다”로 개정 할 필요가 있다. 어린이집에서 운영위원회를 의무적으로 설치·운영하게 함으로써 보육시설의 민주적 운영을 보장하는 형식적 틀을 갖추는 필요가 있다. 다음으로 동법 제25조제4항 “어린이집운영위원회는 다음 각 호의 사항을 심의 한다”<개정 2011.6.7., 2011.8.4., 2013.8.13.>는 조항을 “심의의결 한다”로 개정해 운영위원회에 실질적 권한을 부여해야한다. 더불어 보육교사와 학부모가 실질적 대표성을 갖기 위한 방안이 모색되어야한다. 일부 민간 어린이집에서 학부모 대표에게 학부모들의 연락처를 제공하지 않는 등 조직적으로 학부모 대표가 학부모들의 의견을 수렴하는 과정을 방해하는 사례가 발생하고 있기 때문에, 정기적인 학부모회의 개최와 학부모회에서 학부모 대표를 선출하는 것을 법제화 할 필요가 있다.

9. 공익신고자를 철저히 보호해야하고, 이를 위반하는 경우 강력한 처벌이 뒤 따라야 한다.

마지막으로 보육시설 내부비리를 고발하는 공익신고자에 대한 강력한 보호가 이루어질 필요가 있다. 앞서 언급한 것과 같이 공익신고자의 신분이 담당 공무원을 통해 해당 어린이집 원장에게 그대로 노출할 경우 ‘공익신고자 보호법’에 의거해 엄중한 처벌을 집행 할 필요가 있다.

V. 무엇을 할 것인가? 3,186,291 < 38,383

무엇을 할 것인가? 다수의 조직되지 않는 대중과 소수의 조직화된 이해 집단의 대결은 항상 조직된 소수의 승리로 끝나기 마련이다. 한국 보육의 현실이 이와 같다고 할 수 있다. 2013년 현재 전국의 보육시설은 43,770개이고 이중 국공립보육시설 2,332개, 법인 보육시설 2,307개, 직장어린이집과 부모협동 어린이집 각각 619개와 129개를 제외하면 가정어린이집을 포함한 민간보육시설은 38,383개이다. 보육시설을 사유재산이라고 주장하고, 사유재산이기 때문에 영리추구가 보장되어야하며, 영리추구를 금지하는 현행법에 대해 헌법소원을 하겠다는 생각을 가진 민간보육시설의 원장도 최대 38,383명이다. 반면 보육시설을 이용하는 아동은 1,486,980명에 달하며, 단순산식으로 부·모의 수를 계산하면 최대 2,973,960명에 이른다.¹⁶⁾ 아동보육시설에 종사하는 1~3급 보육교사 또한 212,331명에 이른다. 그러나 역설적이게도 보육교사와 학부모 3,186,291명과 이들의 100분의 1밖에 되지 않는 38,383명의 어린이집 원장들과의 싸움은 항상 원장들의 승리로 끝난다. 대부분의 학부모, 교사, 전문가, 심지어 담당 공무원들과 기업들까지 국공립보육시설의 확충이 절실하다고 주장하는데, 국공립보육시설의 비율은 점점 감소하고 있는 역설적 상황이 발생하는 이유가 여기에 있는 것이다.

수는 가능성을 이야기할 뿐 아무런 의미가 없다. 조직화된 수만이 의미가 있는 것이다. 학부모와 교사들이 앞서 제시된 개혁과제에 대해 동의한다고 해도, 조직되지 않은 학부모와 교사들은 민간보육시설의 원장들의 반대를 물리치고, 자신들이 원하는 개혁정책을 실현할 수 없다. 실제로 민간보육시설의 원장들은 조직된 정치세력이 어떠한 힘을 발휘하는지는 지난 20여 년 간의 경험을 통해 실천적으로 체득한 것으로 보인다. 그들의 조직된 힘은 지역에서는 국공립보육시설의 확대를 좌절시켰고(서문희, 2012), 자치단체장들의 든든한 정치적 후원자가 되었다. 중앙정부 또한 예외가 아니다. 민간어린이집 원장들이 동의하지 않는 보육정책을 추진하는 것은 정치적 충동을 감내하지 않는 한 사실상 불가능하다는 것을 담당 공무원들은 잘 알고 있다.

무엇을 할지는 명확하다. 조직되지 않은 다수를 조직하는 것이다. 그러나 자녀를 특정기간 동안에만 보육시설에 맡긴다는 공통점을 제외하고는 공통의 이해가 거의 없는 학부모들을 조직화하고, 이들을 개혁정책을 지지하는 세력으로 만든다는 것은 쉽지 않은 과제이다. 단위 사업장에서 노동자들을 조직해 노동조합을 건설하는 것과는 차원이 다른 문제이다. 지난 수십 년 간의 경험은 한시적이고, 부분적인 이해를 공유

16) 모든 아동의 부모가 생존해 있고, 모든 부모가 1명의 아동만을 보육시설에 보낸다는 것을 가정 했을 때 산출되는 수치이다. 실제 부·모의 수는 이보다 적을 것이다.

하는 부모들의 자발적 조직화는 불가능하다는 것이다. 그렇다면 대안은 아래로부터의 조직화가 아니라 위로부터의 조직화를 모색하는 것이다. 보육의 공공성 강화에 동의하는 지방자치단체에서 해당 지역의 학부모와 교사를 조직하는 제도적 지원을 통해 이들이 조직된 세력으로 만드는 방식이다. 새로운 방식이 아니다. 이미 서구 복지국가들에서는 일상적으로 이루어지는 일이다. 서유럽의 시민당은 끝임 없이 자신들을 지지하는 시민들을 조직하려고 시도했고, 이렇게 조직된 시민들의 지지로 집권하고, 집권을 유지했던 것이다. 예를 들어, 스웨덴에서 지역정부는 주민들이 소규모 모임을 지속할 수 있는 제도적 재정적 지원을 하고 있다(유모토 켄자사토 요시히로, 2011).

서울시는 이러한 점에서 학부모들과 교사들을 조직화하기 위한 매우 우호적인 정치적 환경을 가지고 있다고 할 수 있다. 단순히 국공립시설 1,000개를 확대하는 것이 아니라 보육교사와 학부모가 조직될 수 있는 제도적, 물적 지원을 국공립보육시설의 확충과 함께 진행할 필요가 있다. 2011년 개정된 영유아보육법에서 명시한 어린이집 운영위원회를 활용하는 것에 더해 학부모 모임을 법제화하고 상시화 하는 것이 그 출발점이 될 수 있고, 시정부의 지원을 받는 모든 보육시설에 대해 보육교사들의 노동조합을 의무화하고, 보육교사의 산별노조를 만드는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것이다. 보육교사들이 소속된 사회서비스 인력공단을 만드는 것도 주체들을 조직화할 수 있는 유력한 방법 중 하나가 될 수 있다.

개혁과제는 단지 옳고, 바람직하다고 선택되고 실행되는 것이 아니다. 개혁과제는 그 과제를 수행할 조직된 주체가 존재할 때 수행될 수 있는 것이다. 이제 한국사회에서 보육의 공공성은 제도의 선택의 문제가 아니라 보육의 공공성의 담보할 수 있는 조직된 주체를 어떻게 만들 것인가를 고민해야한다. 무엇을 할 것인가는 명확하다. 그러나 명확한 과제를 수행하는 것은 생각처럼 쉽지 않다. 분명한 것은 누구나 알고 있는 그 과제를 수행하지 못한다면 한국사회에서 보육의 공공성은 담보될 수 없다는 것이다.

참고문헌

- 김유선. 2010. 한국의 노동 OECD 회원국과 국제비교. 국회 환경노동위원회.
- 김일영. 2009. 사회서비스 바우처 관리법(안)의 문제점 및 대안. 새로운 사회를 여는 연구원.
- 김종해. 2008. 공공성. 공공성 토론을 위한 참여연대 내부분건.
- 박차옥경. 2013. '블랙리스트'와 '블랙컨슈머', 진실은 가려지고 있다. 보육의 공공성 강화를 위한 릴레이 토론회 ④. 어린이집 운영 투명성, 강화방안은 무엇인가? 자료집 pp. 86-88. 2013년 6월 26일 14:00. 국회의원회관 제1세미나실.
- 박천영. 2013. "어린이집 운영정상화, 어떻게 할 것인가?" 보육의 공공성 강화를 위한 릴레이 토론회 ④. 어린이집 운영 투명성, 강화방안은 무엇인가? 자료집 pp. 44-78. 2013년 6월 26일 14:00. 국회의원회관 제1세미나실.
- 백선희. 2012. "보육서비스 공공인프라 확충을 위한 국가 책임과 정책 과제." 보육의 공공성 강화를 위한 릴레이 토론회 ②. 국·공립 어린이집 확충방안은 무엇인가? 자료집 pp. 19-51. 2012년 8월 24일 14:00. 국회의원회관 소회의실.
- 법률신문. 2014. '아이사랑카드'로 결제한 보육료, 보조금 아니다. 2014년 8월 4일. <http://m.lawtimes.co.kr/lawNews/newsContents.aspx?serial=86292&kind=AA&page=1>
- 보건복지가족부. 2008. 보육 전자바우처 도입 설명자료. 보건복지가족부 보육정책관.
- 보건복지부. 2008. 2008년 보육통계.
- _____. 2009. 2009년 보육통계.
- _____. 2010. 2010년 보육통계.
- _____. 2011. 2011년 보육통계.
- _____. 2012. 2012년 보육통계.
- _____. 2013. 2013년 보건복지부 소관 예산 및 기금운용계획 개요.
- _____. 2013. 2013년 보육통계.
- _____. 2014. 2014년 보건복지부 소관 예산 및 기금운용계획 개요.
- _____. 2014. 보도자료: 사회서비스 이용권 부정수급 시 3년 사용제한.
- 서문희. 2012. 국·공립어린이집 확충 정책. 보육의 공공성 강화를 위한 릴레이 토론회

- ②. 국공립 어린이집 확충방안은 무엇인가? 자료집 pp. 55-57. 2012년 8월 24일 14:00. 국회의원회관 소회의실.
- 서울특별시. 2013. 2013년도 서울형 어린이집 공인안내 설명회 자료집. 서울특별시 출산육아담당관.
- 심선혜. 2012. “보육노동자를 살려내는 보육정책이 필요하다!” 보육의 공공성 강화를 위한 릴레이 토론회 ②. 국공립 어린이집 확충방안은 무엇인가? 자료집 pp.36-41. 2012년 8월 24일 14:00. 국회의원회관 소회의실.
- 안현미·김송이. 2011. 한국의 보육공공성과 ‘제3의 보육체계’: 서울형어린이집을 중심으로. 한국영유아보육학, 69:107-137.
- 양미선·임지희. 2012. 국공립어린이집 설치, 운영 현황 분석 및 개선 방안 연구. 육아정책연구소.
- 유모토 켄자사토 요시히로. 2011. 스웨덴 패러독스. 박선영 옮김. 서울: 김영사.
- 윤홍식. 2012. 공공성과 사회서비스: 공공성을 둘러싼 논란과 적용. 보편적 복지확대를 위한 공공성 강화 방안 토론회 자료집 pp. 7-39. 2012년 8월 23일 참여연대 지하 1층 느티나무 홀.
- _____. 2014. 박근혜 정부의 가족정책과 성, 계층 불평등의 확대: 보수정부 6년의 가족정책을 중심으로. 경제와 사회, 101: 87-116.
- 이은주. 2012. “민간어린이집 학부모가 본 보육현장.” 보육의 공공성 강화를 위한 릴레이 토론회②. 국공립 어린이집 확충방안은 무엇인가? 자료집 pp. 79-83. 2012년 8월 24일 14:00. 국회의원회관 소회의실.
- 이찬진. 2014. “보육료 지원사업 보조금 반환처분취소 대법원 판결 (대법원 2012두 28032호).” 돌봄 1차 간담회. 2014년 8월 21일 오후2시 국회의원회관 210호.
- 장미순. 2013. ‘위기의 보육’을 ‘희망보육’으로. 보육의 공공성 강화를 위한 릴레이 토론회 ④. 어린이집 운영 투명성, 강화방안은 무엇인가? 자료집 pp. 79-83. 2013년 6월 26일 14:00. 국회의원회관 제1세미나실.
- 제갈현숙. 2013. 비리제로! 어린이집의 투명한 운영, 어떻게 가능할까? 보육의 공공성 강화를 위한 릴레이 토론회 ④. 어린이집 운영 투명성, 강화방안은 무엇인가? 자료집 pp. 16-33. 2013년 6월 26일 14:00. 국회의원회관 제1세미나실.
- 조승래. 2014. 공공성 담론의 지적계보: 자유주의를 넘어서. 서울: 서강대학교 출판부.

통계청. 2014. e-나라지표: 근로자 평균근속년수, 평균연령, 학력별 임금.
http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1486 접근
일시: 2014년 9월 21일 오후 11:10.

Andersen, T., Holmström, B., Honkapohja, S., Korkman, S., Söderström, H., and
Vartiainen, J. 2007. The Nordic model: Embracing globalization and
sharing risks. Helsinki: Taloustieto Oy.

Klitgaard, M. 2007. "Do welfare state regimes determine public sector reforms?
Choice reforms in American, Swedish and German Schools." Journal
Compilation, 30, No. 4, 144-155.

MBC. 2013년 6월 22일. '비리 적발' 어린이집과 담당 공무원들의 수상한 나들이.
2013년 6월 22일 18:55.
http://imnews.imbc.com/replay/2013/nwdesk/article/3300111_11981.html 접
근일시: 2014년 9월 22일 오전 1:09.

OECD. 2013. Government at glance 2013. DOI:10.1787/gov_glance-2013-en
_____. 2014. Employment by job tenure intervals-average tenure.
http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=TENURE_AVE 접근일시:
2014년 9월 21일 오후 11:39.

Rosen, S. 1995. Public employment, taxes and the welfare state in Sweden.
Working Paper No. 106. Center for the study of the economy and the
state.

보육교사 신분보장 및 처우개선

김진석 / 서울여자대학교 교수, 참여연대 사회복지위원회 실행위원

I. 들어가며 : 어디서 시작할 것인가?

우리나라에서 보육정책에서 공공성의 개념이 처음 공식적으로 사용된 것은 2005년 여성부가 발간한 「보육사업안내」에서 ‘보육의 공공성 강화’와 ‘보육서비스의 질적 수준 향상’이라는 정책 목표를 제시한 때부터인 것으로 알려져 있다. 그 이후로 보육을 비롯한 사회서비스에 있어서 공공성이라는 개념은 널리 사용되고 있음에도 불구하고 공공성의 정의와 핵심 구성요소에 대한 논의는 상대적으로 여전히 미미한 실정이다.

윤홍식은 돌봄서비스의 공공성과 관련하여 욕구가 있는 대상 누구나에게 제공되어야 한다는 의미에서 대상의 보편성과 욕구에 부응하기 위한 양질의 서비스, 그리고 돌봄서비스의 생산과 소비과정에 있어서 민주적 통제 가능성 등을 핵심적인 요소로 들고 있다¹⁾. 이숙진은 북유럽을 비롯하여 성평등도가 높은 나라들의 젠더레짐에 기반한 보편적 복지국가들의 보육정책에 나타나는 돌봄의 사회화, 탈가족화에 주목하면서²⁾ 보육서비스의 공공성이 국가의 재정투입과 공공시설의 확보를 통해 보육시장에 대한 지배력을 유지하면서 만족할만한 수준의 보육서비스를 누리는 것으로 정의하였다³⁾.

-
- 1) 윤홍식. 2012. 사회서비스 정책과 공공성: 공공성을 둘러싼 논란과 적용. 보편적 복지 확대를 위한 공공성 강화 방안 토론회 자료집. 참여연대.
 - 2) 이숙진. 2012. 미취학 아동보육 공공성 확대를 위해. 보편적 복지 확대를 위한 공공성 강화 방안 토론회 자료집. 참여연대.
 - 3) 이숙진은 이러한 정의가 참여연대 사회복지위원회 보육돌봄팀 내부 논의의 결과물임을 명시하였다.

백선희는 보육정책이 추구하는 가치와 정부관련성, 그리고 거버넌스를 보육서비스의 공공성의 3대 영역으로 보고, 각 영역별로 3개씩 총 9개 구성요소를 제안하였다⁴⁾. 보육의 공공성과 관련한 백선희의 주장에서 보육정책이 추구해야 하는 가치로 전체 사회적인 측면에서 공익성뿐만 아니라 영유아 개개인의 권리성을 동시에 고려함으로써 아동 개개인을 정책의 중심에 두어야 하는 개념적 근거를 제시한 점은 높이 평가할 만하다.

이상으로 보육서비스의 공공성과 관련하여 제한적인 수준에서나마 이루어지고 있는 학계의 논의로부터 공통적으로 제기되고 있는 주장을 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 보육을 비롯한 사회서비스, 특히 돌봄서비스의 공공성을 구성하는 요소로 정부의 재정투입과 양질의 서비스, 그리고 적절한 통제기전 혹은 거버넌스를 들고 있다는 점이다. 여기서 주목할 점은 앞서 언급한 통제기전, 혹은 거버넌스의 문제와 정부의 재정투입은 결국 궁극적으로 아동에 대한 양질의 서비스를 보장하는 것을 목표로 하고 있다는 점이다. 둘째, 앞의 논의의 연속 선 상에서 보육서비스에 있어서 공공성의 과제는 단순한 재정 확충 문제나 국·공립보육시설 확충의 문제 등에 국한되어서는 안 된다는 점이다. 이는 무상보육을 위한 재정보호 및 조달방식의 문제를 둘러싸고 진행되고 있는 현재 우리나라 논의의 지형이 보육의 공공성을 강화하는 데에 일정한 한계가 있음을 시사하고 있다.

영유아 보육을 비롯한 돌봄 서비스 전반에 대한 공공성의 강화와 이를 통한 돌봄 서비스의 질적 제고는 복지 분야뿐만 아니라 우리나라 사회 전반에 걸쳐 오래된 과제 중에 하나이다. 개념적인 수준에서 공공성에 대한 정의는 그 접근법에 따라 상이하며, 쓰이는 맥락에 따라 다르게 규정될 수 있겠지만, 보육서비스의 측면에서 공공성의 강화는 궁극적으로 보육서비스의 질적 제고라는 목적과 밀접히 연관되어 있다.

4) 백선희. 2011. 보육의 공공성 강화를 위한 정책방안. 한국보건사회연구원.

II. 보육 공공성, 무엇이 문제인가?

현재 우리나라 보육서비스의 현황을 공공성의 측면에서 살펴보면 크게 세 개의 장벽을 맞닥뜨리고 있는 형국으로 보인다. 첫째는 보육시설수의 측면에서 민간과 국공립 시설 수 사이의 절대적인 불균형이며, 둘째로 이들 민간 보육시설에 대한 공적 통제 기전이 부재하다는 점이며, 마지막으로 보육서비스 제공을 전담하고 궁극적으로 보육서비스의 질을 결정짓는 당사자라고 할 수 있는 보육교사들의 신분과 근무조건이 철저하게 사적영역에서 결정되고 있다는 점이다.

첫째 문제인 보육서비스 공급주체에 있어서 민간과 국공립 사이에 절대적인 불균형에 대해서는 이미 여러 차례에 걸쳐서 문제제기 되어 온 바 있다. 이러한 불균형이 지속되고 있는 이유 중 하나로 국공립 보육시설 신설에 있어서 정부와 지자체간 비용분담 구조가 있다. 지방자치단체가 국공립 보육시설을 신설하는 경우 부지매입의 책임과 더불어 건축비의 25%를 부담하는 것으로 되어있다. 또한, 보육시설 설계 및 타당성 조사비용도 부담해야 하며, 건축면적과 단가제한으로 인해 발생하는 제반 비용을 자치단체가 추가로 부담해야 하는 상황에서 특히 재정여건이 열악한 자치단체가 국공립보육시설을 추가로 신설하는 것은 상당한 재정적 부담을 감수해야 하는 상황이다⁵⁾.

다음으로 첫째 문제의 연장선에서 우리나라 보육서비스 공급의 절대다수를 차지하고 있는 민간보육시설에 대한 공적 통제기전 부재의 문제는 2014년 6월 12일 대법원 판결을 계기로 그 민낯을 드러냈다고 할 수 있다. 소위 무상보육이 전면화된 현재 우리나라 보육서비스는 국공립과 민간을 막론하고 대부분의 비용을 공적영역에서 제공함에도 불구하고⁶⁾, 그 비용에 의해서 운영되는 민간 보육시설에 대한 통제 기전은 특히 대법원 판결 이후에 실질적으로 전무한 상황이라 할 수 있다.

마지막으로 보육서비스의 질을 최종적으로 결정짓는 보육교사의 신분과 처우에 대한 문제이며, 이는 본 발제문의 주요 주제에 해당한다. 무상보육의 실시로 보육분야에 막대한 예산과 인력이 투입되고 있지만 보육서비스의 공공성 강화라는 정책적 목표가 여전히 요원한 데에는 앞의 두 문제가 주요한 이유가 되겠지만, 이와 더불어 서비스 제공 종사자라 할 수 있는 교사들이 여전히 철저하게 민간 영역에 맡겨져 있다

5) 윤홍식, 2014. 대법원의 보조금 반환처분취소 판결을 계기로 본 보육정책의 공공성 강화 방향, 보육전달체계 대안 마련을 위한 보육 포럼 참여연대 내부 토론문.

6) 민간 보육시설의 수입구조는 결국 영유아보육법 제36조에 따른 인건비 및 운영경비 일부에 대한 정부의 보조금과 아동 부모가 부담하는 보육료로 이루어지는데 이 중 보육료의 경우 동법 제34조에 따른 전액 정부가 부담하도록 되어있다.

는 점 또한 간과할 수 없는 문제이다. 특히 이 문제는 보육의 공공성 강화라는 의제를 넘어 보육 서비스의 질 제고라는 보육정책의 궁극적 목표에 한 발 더 가까이 다가서 있는 문제라 할 수 있다.

Ⅲ. 보육교사 신분과 처우 현황

현재 우리나라 보육교사 신분과 처우의 문제는 앞서 언급한 민간주도의 보육시설 지형과 보육시설 운영에 대한 공적 통제기전 부재의 문제와 밀접히 관련되어 있다. 보육서비스 공급에 있어서 민간과 시장의 절대적 우위로 특징지어지고 있는 현 상황은 보육교사들의 임용권을 전적으로 어린이집 원장의 손에 맡겨둠으로써 보육교사 신분의 불안정성을 초래하는 주요한 요인이 되고 있다. 이와 같은 보육교사들의 신분상의 불안정성은 결과적으로 열악한 처우와 근무조건을 감수할 것을 강제하는 정치경제적 지형을 조성하고 있으며, 이는 결국 보육서비스의 질적 저하로 귀결되고 있다.

이 상황의 극복을 위해서는 무엇보다도 보육교사의 신분이 상대적으로 안정적이라 할 수 있는 국공립 보육시설의 확충과 이에 따라 보육시장 내 국공립 시설의 지배력 강화가 선결요건이라 할 수 있겠다. 그러나 국공립 보육시설의 비율 30%를 10년 넘게 구호로서만 외치고 있는 현 상황에서 이는 가까운 시일 내에 달성하기 어려운 방안으로 보인다. 뿐만 아니라 우리나라 국공립 시설의 경우 실질적으로 민간에 위탁하여 운영하고 있는 현 상황에서 보육교사의 신분과 지위는 국공립 보육시설에서조차 여전히 불안한 형편이다. 국공립보육시설에 고용된 보육교사의 평균 근속연수가 불과 3년 2개월에 불과하다는 통계⁷⁾는 이런 맥락에서 시사하는 바가 크다. 이와 같은 상황을 고려했을 때 보육교사 신분의 불안정성을 해소하고 열악한 근무조건과 처우를 획기적으로 개선하기 위한 별도의 방안 마련은 보육서비스의 공공성 강화뿐만 아니라 보육서비스의 질적 개선을 위해 무엇보다도 시급한 과제라 할 수 있다.

이러한 당면과제를 놓고 몇 가지 대안이 고려될 수 있다. 첫째는 지방자치단체가 보육교사를 직접 고용하여 (준)공무원의 신분을 보장하고 해당 지자체내의 보육기관에서 근무하게 하는 방식이다. 이와 관련하여 정부의 재정부담의 문제가 제기되지만 이미 보육교사의 인건비를 중앙정부와 지방자치단체에서 지원하고 있는 현재의 상황을 고려했을 때 추가적인 재정부담은 우려하는 바와 같이 크지는 않을 것으로 보인다⁸⁾. 그러나 이 방안과 관련해서는 정부규모가 비대해지는 데에 대한 정서적 거부감 등의 문제를 넘어서기 위한 방안마련 등이 추가적으로 고려되어야 한다. 그럼에도 불구하고 보육교사의 신분보장과 이를 통한 고용안정화는 보육서비스 질의 제고와 밀접히 연관되어 있는 문제이므로 보육서비스 공공성 강화의 측면에서 보육교사 (준)공무원화는 장기적으로 반드시 실현되어야 할 과제라는 점을 명확히 하고자 한다.

7) 백선희. 2012. 보육서비스 공공인프라 확충을 위한 국가 책임과 정책과제, 보육의 공공성 강화를 위한 릴레이 토론회: 국·공립 어린이집 확충방안은 무엇인가? 자료집 19-51쪽. 국회의원회관 소회의실.

8) 이와 관련해서는 뒤 인력공단안 설명에서 자세히 다루도록 하겠다.

다음으로, 앞서 언급한 바와 같은 공무원화가 지금 당장 실현하기 어려운 과제라는 전제하에 지방자치단체와 국가가 공동으로 출연하고 지방자치단체가 운영하는 사회서비스인력공단(가칭: 이하 공단)이나 사회서비스인력개발원(가칭: 이하 개발원)을 광역자치단체 수준에서 설립하는 방안이 고려될 수 있다. 지자체가 운영하는 공단을 통해 보육교사를 공단에서 직접 고용하여 민간과 국공립 보육시설에 배치하는 방안이다.

여기서 제안하고자 하는 인력공단의 역할을 보육서비스의 측면에서 살펴보면 크게 세 가지로 구성된다. 첫째, 보육교사의 고용 및 보육시설에의 배치 등 보육종사자 인력에 대한 일체의 관리를 담당한다. 주로 대학을 통해 배출되고 보육교사의 자격을 취득한 보육교사 인력에 대해 광역자치단체 차원의 채(임)용부터, 필요 보육시설에의 배치 등 보육교사의 인사와 관련한 기본적인 사항으로써 인력공단의 핵심적인 업무에 해당한다.

둘째, 공단에서 관리하고 있는 보육교사들의 자격유지와 자질개발을 위한 훈련 및 재교육 프로그램의 개발 및 운영에 이르기까지 일체의 인력관리를 담당하도록 한다. 이는 보육교사의 자질 향상과 이에 따른 보육서비스 질 개선을 위해 필수적인 기능에 해당한다.

셋째, 지방자치단체 별로 최적화된 표준보육프로그램의 개발뿐만 아니라 보육현장에서 제기되는 다양한 욕구에 부응하기 위한 실험적 보육프로그램 등 콘텐츠의 개발과 적용, 평가를 통한 보육서비스 전반의 품질관리를 담당하도록 한다. 세 번째로 제기한 기능의 경우 인력공단보다는 개발원의 형식에 더욱 걸맞은 내용이 되겠지만, 인력공단에서도 일정하게 이런 기능을 수행할 수 있을 것으로 보인다.

IV. 예상되는 쟁점

첫째, 결과적으로 공무원, 혹은 준공무원의 지위를 부여받는 보육교사의 수 증대에 대한 비우호적 정서이다. 이에 대해서는 보육서비스의 질 개선을 위해 보육교사의 신분보장과 처우개선이 핵심적인 과제라는 점을 명확히 하고 학부모와 교사를 중심으로 꾸준하게 설득해 나가는 한 편, 이를 통해 획득한 지지를 바탕으로 정치적으로 돌파할 문제라는 의견이다. 실제로 우리나라 공무원 1인이 담당해야 할 국민의 숫자나, 전체 임금노동자 중에서 공공부분 임금노동자가 차지하는 비율이 OECD국가의 평균에 훨씬 못미치고 있다는 점은 이러한 맥락에서 시사하는 바가 크며, 적극적으로 홍보해야할 지점이기도 하다.

둘째, 공공부분에서 이들 보육교사를 채용할 경우 예상되는 추가적인 재정부담의 문제이다. 이와 관련해서는 영유아보육관련 구체적인 예산 및 지원금의 구조를 살펴봐야 하겠지만, 현재 민간 보육시설의 경우도 영유아보육법 제36조와 동 법 시행령 제24조(비용의 보조)에 근거하여 인건비의 일부를 보조하고 있으며, 또한 이에 더하여 동 법 제34조(무상보육)에 의해 부모에게 지급되는 보육료를 '실질적' 지원하고 있고, 특히 3-5세 아동의 경우 누리과정 통합운영에 따른 지원금을 추가적으로 지원하고 있는 현 상황을 고려했을 때 이들 복잡한 지원체계를 재정비하여 통합적으로 운영한다면 추가적인 재정부담은 크지 않을 것으로 보인다. 아래<표 1>에 현재 보육시설에 대한 지원금과 <표 2> 보육료 지원금에 <표 3> 따른 월아 1인당 총 지원금의 현황을 예로서 제시하였다. 표 1의 예에 제시한 지원금 총액은 보육시설에 지원되는 기본보육료 지원금과 아동의 부모에게 지원되는 보육료의 총액만으로 단순 계산한 값으로 시설은 여기에 더하여 다양한 명목의 지원금(예: 교사근무환경개선비 등)을 수령하게 되어있다.

<표 1> 0세반(3명 정원) 기준 지원금 총액 (단위 : 원)

| 지원내역 | 금액 | 비고 |
|-------------|---------------------|--------|
| 기본보육료(시설지원) | 351,000*3=1,153,000 | 중일반 기준 |
| 보육료(원아지원) | 394,000*3=1,182,000 | |
| 지원금 총액 | 2,335,000 | |

<표 2> 1인당 지원기준단가 (단위 : 원)

| 연령 | 0세 | 1세 | 2세 |
|-------|---------|---------|---------|
| 기본보육료 | 351,000 | 174,000 | 115,000 |

<표 3> 보육료 지원 (단위 : 원)

| 구분 | 지원대상 | 지원비율 | 연령 | 지원단가 | | |
|-----|---------------------|------|-----|---------|---------|---------|
| | | | | 종일 | 야간 | 24시 |
| 영유아 | 어린이집 이용 만0~5세 | 100% | 만0세 | 394,000 | 394,000 | 591,000 |
| | | | 만1세 | 347,000 | 347,000 | 520,500 |
| | | | 만2세 | 286,000 | 286,000 | 429,000 |
| | | | 만3세 | 220,000 | 220,000 | 330,000 |
| | | | 만4세 | 220,000 | 220,000 | 330,000 |
| | | | 만5세 | 220,000 | 220,000 | 330,000 |

셋째, 보육교사의 임면권을 공단이 행사하고 실제 근무는 어린이집에서 하는 일종의 이원화 체계를 운영하는 경우에 발생할 수 있는 부작용으로 어린이집 원장의 근무지도 권한의 문제이다. 실제로 원장에게 임면권이 없는 경우 해당 시설에 배치되어 근무하는 보육교사에게 근무태만의 문제가 발생할 경우 원장이 통제하기 어려운 상황이 발생할 수 있다. 이와 관련해서는 원장과 학부모에게 보육교사에 대한 근무 평가의 권한을 부여하고 그 평가의 결과를 향후 교사의 승진·승급, 근무지 배치의 우선순위 배정 등에 반영하는 등의 보완책을 고려할 수 있다.

마지막으로 노동관계의 측면에서 공단에서 인력을 임용하고 보육시설에 배치하는 경우 일종의 파견근무 형태가 됨으로써 노동법 위반과 노동계에서 꾸준히 문제제기해 오고 있는 전반적인 노동관계 왜곡의 우려가 있을 수 있다. 이와 같은 문제의식을 전적으로 공유하며 이와 관련해서도 역시 면밀한 검토가 필요한 것으로 보인다. 다만 이 제도 제안의 취지가 결국 보육노동자들의 신분 안정과 처우 개선에 있으니만큼 절충의 여지를 찾을 수 있을 것으로 기대한다.

<표 4> 2014년 보육 교직원 인건비 지급기준 (단위 : 원)

| | 원장 | | 보육교사 | | 취사부 | |
|----|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|
| | 보수총액 | 월지급액 | 보수총액 | 월지급액 | 보수총액 | 월지급액 |
| 1 | 21,399,840 | 1,783,320 | 17,724,840 | 1,477,070 | 14,559,120 | 1,213,260 |
| 2 | 21,978,000 | 1,831,500 | 18,238,080 | 1,519,840 | 14,988,000 | 1,249,000 |
| 3 | 22,695,360 | 1,891,280 | 18,800,640 | 1,566,720 | 15,599,880 | 1,299,990 |
| 4 | 23,374,680 | 1,947,890 | 19,391,160 | 1,615,930 | 15,924,960 | 1,327,080 |
| 5 | 24,060,120 | 2,005,010 | 19,986,840 | 1,665,570 | 16,275,480 | 1,356,290 |
| 6 | 25,569,840 | 2,130,820 | 21,360,240 | 1,780,020 | 17,014,320 | 1,417,860 |
| 7 | 26,474,520 | 2,206,210 | 22,265,520 | 1,855,460 | 17,758,800 | 1,479,900 |
| 8 | 27,065,760 | 2,255,480 | 22,672,800 | 1,889,400 | 18,050,040 | 1,504,170 |
| 9 | 27,846,480 | 2,320,540 | 23,291,880 | 1,940,990 | 18,644,400 | 1,553,700 |
| 10 | 28,634,640 | 2,386,220 | 23,962,680 | 1,996,890 | 19,220,520 | 1,601,710 |
| 11 | 29,623,800 | 2,468,650 | 24,833,400 | 2,069,450 | 19,996,320 | 1,666,360 |
| 12 | 30,488,520 | 2,540,710 | 25,581,240 | 2,131,770 | 20,673,960 | 1,722,830 |
| 13 | 31,142,640 | 2,595,220 | 26,235,600 | 2,186,300 | 21,234,960 | 1,769,580 |
| 14 | 31,843,800 | 2,653,650 | 26,819,640 | 2,234,970 | 21,819,000 | 1,818,250 |
| 15 | 32,544,720 | 2,712,060 | 27,404,040 | 2,283,670 | 22,380,000 | 1,865,000 |
| 16 | 33,440,040 | 2,786,670 | 28,229,040 | 2,352,420 | 23,135,040 | 1,927,920 |
| 17 | 34,117,800 | 2,843,150 | 28,836,720 | 2,403,060 | 23,695,800 | 1,974,650 |
| 18 | 34,865,520 | 2,905,460 | 29,444,400 | 2,453,700 | 24,280,080 | 2,023,340 |
| 19 | 35,590,080 | 2,965,840 | 30,051,960 | 2,504,330 | 24,840,960 | 2,070,080 |
| 20 | 36,220,800 | 3,018,400 | 30,659,400 | 2,554,950 | 25,424,880 | 2,118,740 |
| 21 | 37,287,240 | 3,107,270 | 31,655,640 | 2,637,970 | 26,351,160 | 2,195,930 |
| 22 | 37,988,280 | 3,165,690 | 32,263,200 | 2,688,600 | 26,888,640 | 2,240,720 |
| 23 | 38,619,120 | 3,218,260 | 32,800,920 | 2,733,410 | 27,426,000 | 2,285,500 |
| 24 | 39,249,960 | 3,270,830 | 33,408,360 | 2,784,030 | 27,940,080 | 2,328,340 |
| 25 | 39,951,120 | 3,329,260 | 33,969,000 | 2,830,750 | 28,500,840 | 2,375,070 |
| 26 | 40,605,360 | 3,383,780 | 34,529,880 | 2,877,490 | 29,015,040 | 2,417,920 |
| 27 | 41,213,040 | 3,434,420 | 35,020,560 | 2,918,380 | 29,459,160 | 2,454,930 |
| 28 | 41,843,880 | 3,486,990 | 35,557,920 | 2,963,160 | 29,973,240 | 2,497,770 |
| 29 | 42,428,040 | 3,535,670 | 36,142,080 | 3,011,840 | 30,463,920 | 2,538,660 |
| 30 | 43,082,280 | 3,590,190 | 36,656,280 | 3,054,690 | 30,977,880 | 2,581,490 |

이상에서 영유아 보육 서비스 전반에 대한 공공성의 강화와 이를 통한 보육 서비스의 질적 제고를 위한 한 방안으로서 보육을 포함한 사회서비스인력공단 안에 대해 살펴보았다. 이 안이 중앙정부 차원에서 전국적인 영향력을 미칠 수 있는 정책으로 시행될 수 있기를 기대한다. 하지만 현실적으로 이와 같은 극적인 변화를 기대하기 어려운 정치지형임을 감안했을 때 서울 등 몇 개의 가능한 광역지자체가 선제적으로 제도를 도입 및 시행하고 그 성과를 축적함으로써 향후 전국적 확대를 위한 계기로 삼을 것을 제안한다.

보육비용 지원방식의 재검토

김종해 / 가톨릭대학교 교수, 참여연대 사회복지위원회 실행위원

I. 문제제기

- 우리 보육정책은 보육료 지원 중심으로 이루어져 왔음
- 2005년부터 인건비 지원 비율 하향 조정, 조정 금액은 아동별 지원으로 전환
- 2006년 정부미지원시설의 영아에 대한 기본보육료(당시 기본보조금) 도입
- 2009년 9월 아이사랑 카드 도입
- 보육바우처 도입은 참여정부 시절부터 논의되기 시작. 당시는 보육료 지원의 체감을 높이기 위한 목적으로 종이바우처에 대한 논의. MB정부 때 전격 도입
- 대법원 판례는 아동별 지원에 대한 보조금 성격 부정. 행정 처분 불가능함을 명시
- 영유아보육법 개정 논의 중(보조금과 보육비용에 대한 준거 별도로 규정)
- 바우처를 이용한 보육료 지원 방식에 대한 재검토 필요

II. 현행 보육료 지원 방식

- 현재 보육료 지원은 크게 시설별 지원과 아동별 지원으로 구분할 수 있음
- 지원의 기준 금액은 표준보육비용이지만, 현실적으로는 정부지원단가에 의해 이루어지고 있음
- 시설별 지원은 정부지원시설의 인건비 지원과 미지원시설의 영아에 대한 기본보육료 지원으로 구분됨
- 인건비 지원과 기본보육료 지원은 보육시설에 직접 지원, 아동별 지원은 아이사랑 카드를 통해 지원됨
- 기본보육료는 시설별 지원으로 구분되기는 하지만 성격은 애매함. 대법원 판례에 의하면 아동별 지원은 보조금이 아니고, 기본보육료는 보조금에 해당되지만, 기본보육료 역시 어린이집에 등록된 아동 1인당 지원 금액이기 때문에 아동별 지원에 가까움
- 인건비 지원은 월장과 영아반 교사는 80%, 유아반 교사는 30%를 지원함. 기본보육료는 연령별로 보건복지부에서 고시. 2014년 기본보육료는 <표 1>과 같음

<표 1> 2014년 기본보육료 (단위 : 원)

| 연령 | 0세 | 1세 | 2세 |
|----------|---------|---------|---------|
| 기본보육료(원) | 361,000 | 174,000 | 115,000 |

- 따라서 실제 지원 금액은 정부지원시설은 인건비 지원 + 아동별 지원, 미지원시설은 기본보육료 + 아동별 지원의 금액이며, 이 금액은 표준보육비용을 기준으로 하지만 실제로 정부지원 단가는 표준보육비용에 미달함
- 무상보육을 표방하고는 있지만 시도지사가 보육료 수납한도액을 고시하도록 되어 있으며, 수납한도액은 정부지원시설과 미지원시설의 영아반은 정부지원단가 범위 내에서 결정하도록 되어 있으며 미지원시설의 유아반은 시도지사가 어린이 집 유

형 및 지역적 여건을 고려하여 결정함. 2014년 서울과 인천의 보육료는 <표 2> 참조

<표 2> 보육료 수납한도액 (단위 : 원)

| 연령 | 정부지원 단가 | 정부지원시설 | | 정부미지원시설 | | | |
|------|------------|--------------|------------|-----------|---------|---------|--------|
| | | 보육료 수납한도액 | 학부모 부담액 | 보육료 수납한도액 | | 학부모 부담액 | |
| | | | | 서울 | 인천 | 서울 | 인천 |
| 만 0세 | 394,000 | 394,000 | 0 | 394,000 | 394,000 | 0 | 0 |
| 만 1세 | 347,000 | 347,000 | 0 | 347,000 | 347,000 | 0 | 0 |
| 만 2세 | 286,000 | 286,000 | 0 | 286,000 | 286,000 | 0 | 0 |
| 만 3세 | 220,000 | 220,000 | 0 | 247,000 | 247,000 | 54,000 | 54,000 |
| 만 4세 | 220,000 | 220,000 | 0 | 263,000 | 261,000 | 43,000 | 41,000 |
| 만 5세 | 220,000 | 220,000 | 0 | 263,000 | 261,000 | 43,000 | 41,000 |

자학부모 부담액은 시도지사가 고시한 수납한도액 내에서 어린이집이 결정한 보육료 수납액과 정부지원단가와와의 차액(어린이집 보육료-정부지원단가)

- 결국 실제 어린이집에서 사용하는 보육비용은 정부지원시설은 인건비 지원 + 아동별 지원 + 특별활동비 및 기타 필요 경비이며, 미지원 시설은 영아는 기본보육료 + 아동별 지원 + 특별활동비 및 기타 필요 경비, 유아는 아동별 지원 + 학부모 부담 보육료 + 특별활동비 및 기타 필요 경비임(<표 3> 참조)

<표 3> 보육비용의 구조

| 정부지원시설 영아 | 정부미지원시설 영아 | 정부지원시설 유아 | 정부미지원시설 유아 |
|------------------|------------------|------------------|------------------|
| 특별활동비 기타 필요경비 | 특별활동비 기타 필요경비 | 특별활동비 기타 필요경비 | 특별활동비 기타 필요경비 |
| 아동별 지원 | 아동별 지원 | 아동별 지원 | 아동별 지원 |
| 인건비 지원 | 기본보육료 | 인건비 지원 | 학부모부담 보육료 |

Ⅲ. 대법원 판례의 의미와 영유아보육법 개정(안)의 내용

1. 아동별 지원에 대한 대법원 판례

- 2014년 6월 제주의 어린이 집에서 제주시장을 상대로 한 보육료 지원사업 보조금 반환처분취소 대법원 판결(대법원 2012두28032호). 보조금반환명령을 취소하는 취지의 파기환송판결을 선고

“영유아의 보호자에게 보육서비스 이용권을 발급해 준 다음 보호자가 이를 어린이집에 제시하고 결제한 보육료를 부담하는 경우 이는 국가 또는 지방자치단체가 구 영유아보육법 제34조 제1항에 따라 영유아의 보호자에게 보육에 필요한 비용을 지원하는 것으로서 보육서비스 이용권으로 결제한 보육료를 교부받은 자는 어린이집 운영자가 아니라 영유아의 보호자이다.

따라서 어린이집 운영자가 어린이집을 이용하는 영유아의 보호자가 제시하는 보육서비스 이용권으로 보육료를 결제 받는 과정에 거짓이나 그 밖의 부당한 방법이 개입되어 있다고 하더라도 특별한 사정이 없는 한 어린이집 운영자를 구 영유아보육법 제40조 제3호나 제45조 제1항 제1호의 거짓이나 그 밖의 부당한 방법으로 보조금을 교부받은 자로 보아 그에게 보조금의 반환명령이나 어린이집의 운영정지(이를 갈음하는 구 영유아보육법 제45조의2에 따른 과징금 부과를 포함한다) 또는 폐쇄를 명할 수는 없다.”

- 대법원 판결은 어린이집에서 아이사랑카드로 결제 받은 금액은 보조금으로 볼 수 없다고 판시한 것으로 행정처분이 불가능하다는 판단임. 이것은 전자바우처 방식의 모든 사회서비스에 공통적으로 적용될 수 있음
- 바우처 방식에 대한 복지부 주장의 허구성 입증
 - 소비자 선택에 의한 통제 가능
 - 사후 규제(정보의 제공, 인증 등)에 의한 통제 가능
- 어린이집 원장과 보호자의 권력관계 드러냄
 - 보육시설: 보호자가 강하다고 주장
 - 보호자: 원장이 강하다고 주장

- 장기적으로 민간어린이집의 3-5세 보육에 대한 지방정부의 통제 무력화
 - 기본보육료가 없는 3세 이상의 경우 보조금에 의한 통제 불가능
 - 누리과정의 확대에 따라 재원도 지방교육재정교부금으로 이관

2. 영유아보육법 개정(안)

- 개정안의 내용
 - 법 36조에 ‘보조금의 사용 용도를 구체적으로 정하여 보조하여야 한다’는 규정을 현행 법 조항 후단에 신설
 - 부정수급 및 부정사용 시 이의 반환명령(제40조) 및 시설 폐쇄(제45조), 해당 어린이집의 원장 자격정지(제46조), 법 위반사실의 공표(제49조의3) 등의 제재 규정에 ‘거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제34조에 따른 비용을 지원받은 경우’를 추가하여 법 제36조의 보조금과 제34조(무상보육)의 비용에 대한 제재를 각각 규정함
- 개정(안)에 따르면 보조금은 용도를 명시하여 보조하면 부당사용에 대한 제재가 가능하지만 아동별 지원에 대해서는 부정수급은 제재가 가능하지만 부당사용(적절한 표현 여부에 대해서는 논란이 있을 수 있지만)은 제재가 불가능함
- 표준보육비용은 정부지원의 기준인 동시에 보육비용 사용의 기준이라는 성격도 가지고 있음. 실제 정부지원기준은 표준보육비용에 미달하기 때문에 표준보육비용의 기준대로 어린이집에서 지출하는 것이 불가능하다는 문제가 내포됨

IV. 보육바우처에 대한 논의

- 바우처의 기대효과: 보육뿐만 아니라 사회서비스 전반에서 바우처는 다음과 같은 효과를 기대¹⁾
 - 사회복지 서비스 공급의 확대: 바우처를 통해 서비스 수요자의 구매력을 보조함으로써 서비스 공급자의 다변화와 서비스 공급 확대 기대
 - 소비자의 선택권 보장: 비용 보조를 공급자 보조방식에서 수요자 보조방식으로 변화하여 서비스 공급자와 서비스의 선택 보장. 수요자의 요구에 민감한 서비스 체계 구축 기대
 - 사회복지 서비스 공급자간의 경쟁 유도: 수요자 선택권 강화는 공급자간의 소비자 확보를 위한 경쟁 유발, 서비스의 질적 향상과 가격 인하 기대
 - 공급자와 정치인, 정부 관료와의 결탁에 의한 서비스독점 방지: 바우처제도에서는 공급자가 소비자에게 얼마나 선택받을 수 있는가에 따라 예산확보의 정도가 결정된다는 점에서 서비스 독점 방지
 - 민간과 정부의 역할분담의 과정에서 효율성 제고 기대: 정부의 서비스 직접 제공 보다는 시장논리에 따라 민간의 제공으로 유도하고 대신 구매력이 부족한 사람에게 정부에서 보조함으로써, 궁극적으로는 전체 전달체계의 효율성을 추구
 - 본인부담금 병행시 '바우처를 사용하기 위해 선납하는 제도가 도덕적 해이를 방지할 수 있고 바우처를 구매한다는 개념으로 소비자 권리의식을 고양'²⁾할 수 있을 것을 기대. 본인 부담을 통해 수급자의 치욕 감소와 서비스의 오남용 방지 기대.³⁾ 서비스에 대한 소비자 통제 기대
 - 바우처 도입의 가장 큰 이유는 사회서비스 부문의 시장 형성 기대⁴⁾
 - 바우처에 관한 교과적인 이론에 입각하여 수요 측면에서는 개인의 서비스 선택권 강화와 효용 증대를, 공급측면에서는 공급 및 공급자의 확대를 유도함으로써 공급자간의 경쟁 제고, 서비스의 질적 개선 및 효율성 제고라는 효과 기대
 - 이외에 보육바우처는 보육료 지원에 대한 학부모 체감도 향상을 기대: 참여정부

1) 이하의 내용은 최재성 외(2000), 사회복지시설 이용권제도 모형 개발, 연세대 사회복지연구소와 유한옥(2006), 재정효율성 제고를 위한 시장원리 활용방안-바우처 제도를 중심으로, KDI 참조

2) '07년도 보건복지서비스 분야 4대 바우처 사업 실행계획

3) 성경룡·김태성(1995), 사회복지정책론, 나남, pp. 341-342 참조

4) 2007년도 보건복지부 연두업무보고에서도 '그간 공급자 지원방식의 사회복지서비스로 인해 수요자 욕구 반영이 어렵고 **시장 창출이 원천적으로 곤란**하고, 공급자 중심의 사회복지서비스 지원체계에서 탈피, 수요자의 욕구를 반영하고 **시장형성 촉진을 위한 바우처 지원방식 필요**하다고 하고 있다.

시 바우처 도입 논의의 배경은 보육료 지원 예산의 증가에 비해 학부모의 체감도가 낮다는 점에서 논의하기 시작

○ 바우처의 의미

- 한편으로는 현금과 현물의 중간인 급여의 한 형태
- 전달체계 및 서비스의 제공 책임에 있어서 정부의 기능 축소 및 시장의 확대
- 민영화(시장화)와 밀접히 관련된 이념지향적인 정책 대안

○ 보육바우처의 한계

- 보육바우처는 보육료 지원에 대한 학부모 체감도 향상이외에는 효과를 기대하기 어려운 구조(체감도도 실제 부담비용으로 인해 크게 낮아지지 않는)
- 보육서비스 전달체계는 민간시설의 비율이 너무 높아 비효율적 전달체계 형성
- 소비자 선택과 공급자 경쟁이 불가능: 어린이집 선택에서 중요한 것은 이용의 편리성(접근의 용이성)
- 정보의 문제: 평가인증제의 한계
- 현재 어린이 집의 경쟁은 왜곡된 마케팅 경쟁
- 경쟁으로 인한 서비스 질 향상과 가격 인하 불가능한 구조
- 도덕적 해이의 문제: 바우처 전매(소위 카드깡을 통한 부정 수급), 이용자 선별(creaming)
- 서비스 이용자의 차별, 비용 추가 부담: 특별활동비 등을 통한 비용 부담 증가와 특별활동을 선택하지 않는 아동에 대한 차별

○ 보육서비스는 서비스 전달체계의 선택에 대한 기준 적용 시 시장화(바우처 활용)가 적절하지 않은 분야

- 서비스의 표준화 여부
- 클라이언트가 가진 능력의 정도
- 서비스 제공에 있어서 강제성의 필요 여부
- 규제의 효과성 여부⁵⁾
- 이러한 기준에서 보육서비스는 바우처의 효과를 기대하기 어려운 서비스

5) N. Gilbert(1984), "Welfare for Profit: Moral, Empirical, and Theoretical Perspectives", *Journal of Social Welfare Policy* 13(1)(January 1984). pp. 63-74, 남찬섭 유태균 역(2007), 사회복지정책론, 나눔의 집, pp. 280-281에서 재인용

V. 보육비용 지원 방식 대안에 대한 검토

- 효과를 기대하기 어려운 바우처 방식의 아동별 지원(보육료 지원) 체계 수정 필요

- 전제는 민간보육시설에 대한 신뢰성 제고
 - 어린이집 운영의 공개성
 - 회계 처리의 투명성

- 가설적 대안
 - 보육비용의 통합 지원: 기본보육료와 아동별 지원의 통합
 - 보육료 지원의 보호자 직접 신청: 현재 기본보육료는 어린이집에서 대리
 - 보육비용은 어린이집에 지급
 - 보육료와 보육비용의 구분: 무상보육(보육료 전액 지원)으로 보육료 무의미
 - 보호자가 보육비용 지원 부서에 등록 및 신청
 - 어린이집에 보육비용 지원

VI. 마무리

- 현재의 바우처 방식은 실 효과 별로 없어
- 전반적 보육서비스는 예산 증가에 비해 서비스의 질, 보호자의 만족도, 교사 처우 등에서 왜곡된 구조
- 전체적으로 새로운 구조 필요
- 보육비용 지원 방식에 대해서도 재검토 필요
- 전제는 보육시설의 공공성 강화

보육의 공공성 강화를 위한 토론문 1

김호연 / 공공운수노조 보육협의회 고충상담센터장

1. 보육환경을 엉망으로 만드는 요인

보육환경을 엉망으로 만드는 것들의 기본 전제는 아이들을 잘 돌보고 잘 키우기 위한 노력을 정부가 책임지지 않고 있는 것에 기인하고 있다. 이는 충분하지 못한 보육재정을 만들어 내고 있고 그 책임이 개인 및 가정에 더 크게 있다고 생각하는 바이다. 국공립을 확충할 예산을 확보하지 못하고 민간가정에 보육에 대한 책임을 전가하다 보니 민간가정어린이집을 설치하고 운영하는 과정에서 이윤을 남기게 되는 것이 당연시 되고 있다.

민간어린이집이 이윤을 남기기 위한 이중 회계장부는 존재할 수밖에 없으며, 그 방법은 저질급간식 및 적은 양으로 많이 먹이기, 보육교사들의 임금을 착취하기, 교구교재, 특별활동, 유명영유아, 유명교사, 가족운영 등 다양하다. 또한 정부의 철학 없는 보육 정책도 보육환경을 엉망으로 만드는데 일조하고 있다.

- 열악한 근무환경으로 인한 문제 : 높은 교사 대 아동비율, 보육시간과 분리되어 있지 않는 수업준비 및 평가 시간, 보육교사 장시간 근무와 저임금, 적정한 인력충원이 아닌 CCTV설치로 인한 감시통제, 적정한 인력충원 없는 무리한 평가제도
- 민간시스템 운영 방식 문제 : 민간시스템으로 전달되는 구조, 민간가정어린이집 대

표자와 원장이 일치 하지 않는 것, 민간어린이집 설치 및 관리감독에 대한 규제 부실, 영유아보육법에 명시된 어린이집연합회의 기능이 원장중심으로 운영되는 것 (연합회를 지도감독 할 책임과 의무가 있는 정부기관의 기능이 사실상 마비)

- 가정어린이집 운영 방식 문제 : 원장이 담임 겸임 가능한 구조, 혼합반 규정을 악용한 높은 교사 대 아동비율

사례1

공립A어린이집의 교사들은 원장의 시설 내 비리와 인격적모욕 등으로 어린이집의 문제를 지자체와 보건복지부 그리고 국민신문고에 공익제보 함. 지자체의 감사로 원장의 비리가 인정되어 행정조치로 사임하였음. 이후 공익제보했던 교사들은 결국 한명은 영원히 현장을 떠나 이직과 이사를 하였음.

세 명의 교사들이 부당해고의 억울함을 위해 국민권익위에 공익신고보호법에 따른 공익신고자 보호조치 신청을 하게 됨. 애초에 해고할 수 없었던 무기계약전환대상자인 교사 한 명은 노동부로부터 원직 복직승소판결로 현장에 돌아갈 수 있었음. 그러나 나머지 두 명의 교사가 부당해고와 공익신고보호 조치를 받기 위해 동분서주하는 동안 복직한 교사는 이들과 전화조차 자유롭게 하지 못하며 거리를 유지해야만 했음.

공익신고를 했기 때문에 공익신고자보호조치는 어려울 것이 없다고 생각함. 그러나 권익위의 조사관은 교사들을 범죄자 취급하며 교사들 스스로 공익제보임을 증명하도록 요구함. 신청이유서를 작성하는 동안까지도 진이 모두 빠져 버리는 상황이었음. 결국 국민권익위 보호신청 결정이 되었으나 노동부에선 1,2심 모두 한 달짜리 계약서의 서명으로 부당해고를 인정받지 못함.

참으로 법은 멀고 절망적인 현실에서 교사들이 묻는다. 부당한 과정으로 아이들의 보육료가 쓰여지는 걸 보고 교사로서 아이들에게 부끄럽지 않은 교사가 되고 싶었던 결과가 어찌 이럴 수가 있느냐고?! 보육현장에서 오늘도 어떻게 이런 일이 있을 수 있는지...경쟁이라도 하는 듯 막장으로 달리고 있음.

중장기보육정책으로 민간시설을 견제하기 위한 대안들은 번번히 세력화를 학습한 시설장들과 단체로 인해 좌절되고 있는 상황이다. 국공립시설확충은 한 번도 민간시설을 제대로 견제하지 못했고 지자체 정부의 직접운영이 고루한 대안으로 회자되는 것이 씁쓸한 현실이다. 대한민국은 지금 보육환경 자체가 부모에게 아이들에게 교사에게 인권을 무시한 환경들을 강요하며 학대하고 있다. 현 상황에서 시급하게 고쳐야 할 점이 무엇인가? 라는 물음에 선뜻 이것부터 해보자라고 하기엔 너무 많은 문제들이 산적하지만 보육의 공공성강화를 위해서는 보육노동자들의 고용안정확보가 시급하다.

II. 보육노동자의 지자체 직접고용에 대한 그림

1. 보육노동자들의 보육공공성에 대한 의지

보육협의회는 돈벌이로 전락된 보육현장과 그 안에서 벌어지는 노동착취, 영유아-교사인권유린 등을 근절시키는 가장 옳은 방법은 보육노동자를 지자체에서 직접 고용하는 것임을 주장해 왔다. 보육행위 자체가 공무적임을 인식한다면 시설 내 감시자의 역할을 할 수 있는 보육노동자들이 시설 내 비리를 예방하고 문제발생 시에도 해결방안에 큰 도움이 되기 위해서 지자체 직접고용을 통한 고용안정이 우선 확보되어야 한다. 지자체 직접운영으로 시설 내 부당한 운영에 대해서 재발방지를 요구할 수 있고 이후 운영위원회를 통해 마지막으로 지도감독관에게 해결할 수 있는 시스템이 갖춰질 것이다. 또한 고용안정으로 인한 계속 근무에 대한 기대감은 보육을 장기적 전망을 갖고 계획하고 평가 할 수 있으므로 서비스질제고와 인권보육현장이 가능하도록 유도할 수 있다.

국공립시설에서 비리가 많다는 경험적 이야기들이 있다. 국공립시설에서의 비리나 공익제보가 많은 것들은 결코 우연히 아니다. 이는 공공연하게 블랙리스트를 돌리는 민간시설에 비해 국공립시설이 감시와 견제 속에 놓여있다는 의미이다. 그럼에도 불구하고 국공립조차 보육교사들 중 연차가 높은 교사 채용회피상황과 호봉감봉이 일어나는 것이 현실이다.

보육노동자들의 고용과 임금이 안정되고 그런 상태에서 전문성과 자질함양을 위한 교육을 지원 받는다면 지금의 보육환경을 영망으로 만들어 놓은 것들을 개선할 수 있는 가장 큰 힘을 가지게 될 것이다. 동시에 국공립어린이집을 확충하고 교사 대 아동비율을 축소시키는 개선이 함께 진행되어야 하는데 이는 우선순위를 논할 수 있는 문제는 아니다.

사례2

창원시의 1992년부터 시행된 지자체의 직접고용사례는 꼭 연구해보아야 할 과제임. 창원시의 직접고용정책의 적절한 유용한 평가가 나와 있지 않은 상태인 것이 아쉬움. 하지만 창원시의 사례를 보면서 국·공립시설중의 위탁→직영으로 전환하여 얻은 유의미한 결과들을 살펴 볼 필요 있음. 창원시는 통영과 그 주변의 통합시로 전환되기 전 2011년 기준으로 시립어린이집 35개소 중 직영15개소와 위탁20개소 운영되고 있음.

2. 보육료 산정에 반영된 보육교사의 기본급?

현재 보육노동자의 임금실태는 정부지원시설 및 직장보육시설은 정부의 보육교직원 임금 기준안에 제시된 임금을 적용받고 있지만, 민간가정어린이집 보육교사들은 임금을 시설대표와 개별협상하고 있어 임금실태조차 불명확하다. 보육교사 임금과 관련된 각종 조사들을 참고하면 대략 1일 10~12시간 근무할 경우 월 144만 원이 평균으로 나오고 있는데 이 임금의 1/3정도는 지자체와 정부가 매칭으로 지원하는 처우개선비+근무환경개선비(또는 누리수당)이다(영아반의 경우 민간가정은 35만원에서 그 이상, 유아반의 경우 40만원에서 그 이상이 월 급여에 수당으로 포함되어 있고 이 임금은 자치구에서 보육교사에게 직접 임금하고 있음).

<표 1> 보육료 산정에 반영된 보육교사 기본급(수당제외)

| | 교사 1인당 아동정원 | 월 평균 기본급 |
|----|-------------|-------------|
| 0세 | 3명 | 160만 9,640원 |
| 1세 | 5명 | 154만 8,900원 |
| 2세 | 7명 | 148만 8,160원 |
| 3세 | 15명 | 129만 750원 |
| 4세 | 20명 | 132만 1,120원 |
| 5세 | 20명 | 144만 2,604원 |

자료:보건복지부(2012)

3~5세의 보육료는 학부모 부담금 포함, 민간어린이집은 기본급 강제할 규정없음

이에 보육바우처를 폐지하고 보육예산을 운영비와 인건비로 분리하는 작업이 시급하다. 연령에 따른 보육료(교구교재비, 급간식비)와 시설규모(총 정원, 보육교직원수, 특수보육의 형태)에 따른 운영비를 어린이집 운영비로 직접 지급하고, 동일노동 동일임금 원칙에 따라 보육교직원임금기준을 재편하여 정부 및 지자체가 보육교직원에게

임금을 직접 지급하는 시스템이 구축되어야 한다. 이는 직접고용 이전에도 가능한 일이며, 보육료와 원 운영비 전액이 국가재정으로부터 지원되고 있는 현실에서 거부할 수 있는 명분이 없다. 또한 이는 원장의 막강한(독재적이고 비민주적인) 운영력을 재제할 수 있는 첫 걸음이다. 임금 지원체계의 분리가 자연스럽게 인사권을 민주적으로 변화시킬 수는 없다. 여전히 블랙리스트에 대한 두려움이 보육노동자들의 발목을 잡을 것이다. 하지만 안정된 임금을 정부로부터 직접 수령하게 되면 정부 역시 보육교직원의 관리를 철저히 할 수밖에 없고 보육의 질을 담보할 수 있는 교사로 발전할 수 있는 다양한 기회가 현재와 비교할 수 없을 만큼 제공 될 것이다.

사례3

부산00어린이집의 공립교사들의 단체교섭 체결함. 노동조건과 보육환경개선에 있어서 주변 어린이집들의 부모와 교사들의 소문이 확장됨. 주변공립과 민간시설들의 노조가입 그리고 어린이집내의 보육환경/ 차량도우미확보, 조리환경개선, 학부모교육활성화, 보육노동자보수교육을 통한 인권감수성 키우기 노력 등 많은 변화들이 일어나고 있음.

홍성000공립어린이집의 단체교섭이 아니더라도 노사협의회를 통한 내부운영규정의 개정을 함. 민주적회의체계로 전환해서 공립시설의 운영비와 인건비 규정을 준수하고 초과근무 되는 시간의 보육을 시간제로 전환함. 상시 대체인력배치를 통해 연차와 초과시간 전환 된 반차나 외출 등의 형태로 교사들의 노동환경에 배려를 함. 내부 교육프로그램의 연수 시 아낌없는 지원 등을 통해 시설 내 보육의 질도 부모들의 연말평가를 통해 만족스러움을 피드백 받고 있음.

충분히 교육받고 자존감이 높아진 보육교사(이는 다른 노동자들도 같음)는 조직된 힘을 발휘 할 수 있고 이런 행동이 직접고용을 쟁취하는 힘을 만들어 낼 것이다. 보육교사의 고용과 임금이 안정된다는 것은 보육의 질을 높여가는 지름길인 동시에 현재에도 심각성이 드러나고 있는 보육의 양극화 문제를 해결하고 미친 경쟁을 불러오게 할 보육료 자율화(자율형 어린이집)를 막아 낼 수 있는 중요한 힘을 갖게 될 것이다.

보육의 공공성 강화를 위한 토론문 2

장미순 / 참보육을위한부모연대 운영위원장

1. 들어가며

정부가 무상보육을 시행한다고 했을 때 280만 영유아 부모들은 양육에 대한 부담을 줄일 수 있을 것이란 기대가 있었다. 그러나 무상보육 시행 3년이 지난 지금 보육현장은 여전히 혼란스럽고 부모들의 고민과 불안은 커져가고 있다.

부모들은 수요자들이 필요로 하는 보육의 공적 인프라를 확충하고, 아동이 건강하고 행복하게 성장할 수 있도록 좋은 환경을 제공해 주길 원한다. 그러나 정부는 ‘저출산 극복과 여성의 경제활동 촉진’이라는 당면과제 해결을 주요하게 생각하며, 이용자가 체감을 빨리 할 수 있도록 각 가정에 보육료를 지원해 주고, 이를 ‘무상보육’이라 지칭하고 있다. 정부의 보육정책은 부모부담이 없는 완전한 무상보육도 아니고, 국가 중심의 공적 체계를 제대로 갖추지 못하고 있다. 무상보육은 공공성과 보편성 모두를 함의하고 있는데 박근혜 정부는 공공성을 확충하지 않고 보편성만 공격해서 재정지출을 줄이려고 한다.

무상보육 시행으로 보육에 대한 국가책임이 강조되고 있지만 여전히 최소의 역할만 하려고 하는 박근혜 정부를 향해 공공성 강화를 요구하고, 나아가 장기적으로 보육의 공적 시스템이 구축되어 영유아들이 행복하게 자랄 수 있는 환경을 제공해야 할 의무를 느낀다. 그런 점에서 이번 토론회는 매우 의미있으며, 제시되는 의제들을 어떻게 실천할 것인가 함께 고민하는 것이 필요하다. 보육의 공공성 강화를 위한 고민과 대안이 구체적으로 제시된 세분의 발제에 상당 부분 공감하며 부모로서 느끼는 부분을 서술하고자 한다.

1 공공성 확충을 제약하는 박근혜 정부의 재정 논리에 대응이 필요하다.

발제자들이 현재 보육정책의 문제와 공공성을 강화하기 위한 방향들을 잘 제시하고 있다. 그렇다면 이러한 의제들을 현실에서 구현하기 위해서 무엇이 필요한지 생각해 봐야 한다.

박근혜 대통령은 국가책임보육을 약속했다. 그러나 지난해에는 지방자치단체에게 보육재정을 떠넘기고, 올해는 각 시도교육청에 누리과정과 초등돌봄교실 예산을 떠넘기며 무상보육을 지속할 의지가 있는지조차 의심이 들게 만들었다. 박근혜 정부는 매우 전략적으로 무상보육과 무상급식을 대립시키며 여론을 호도했고, 이 같은 정부의 전략은 성공하여 결국 예산편성을 각 시도교육청으로 떠넘겼다. 누리과정 지원은 중단되지 않았지만 교육재정을 어렵게 만들어 실질적 책임과 피해는 국민에게 전가시켰다.

윤홍식 교수가 지적했듯이 보육예산 급증은 지금까지 국가가 부담하지 않았던 재정지출을 하게 되면서 재정지출이 증가한 것이다. 저출산, 고령화로 양육에 대한 국가 책임을 방기하면서 나타난 위기의식은 보육지원을 더 이상 미룰 수 없게 만들었다. 그래서 개별가정에 보육료를 지원하고 있지만 이마저 돈이 부족해서 못하겠다고 하는 정부가 공공성에 투자를 확대한다는 것은 요원한 일이다. 박근혜 정부는 전략적으로 재정의 한계성 논리를 내세워 무상보육의 보편성을 유지하면서 공공성을 확대해야 하는 의제를 위축시키고 있다. 우리는 이러한 정부 논리에 정교하게 반박하며 공공성 확충의 당위성을 확대시켜야 한다. 공공성 확충에 대한 발제자들의 의견에 동의하며, 이런 내용을 박근혜 정부 하에서 어떤 방식으로 주장하고 실현할지 고민하는 것이 필요하다.

2. 보육 공공성 강화의 첫 번째는 국공립어린이집 확충이다.

아이들이 행복하게 자라고, 부모들이 행복하게 아이를 키우기 위해서는 수요자들의 요구가 적극 반영된 보육정책이 필요하다. 다수의 학부모가 보육의 공공성에서 가장 우선으로 꼽는 것이 국공립시설 확충이다. 그만큼 국가 주도의 보육시설을 원하고 있다는 것이다. 그러나 이명박 정부에 이어 박근혜 정부도 보육료 지원 외에 국공립 어린이집 확충, 보육교사 처우 개선 등 정부의 직접적 투자를 회피하고 있다. 오히려 민간 활성화로 보육서비스 공급에 역점을 두고 있다. 정부는 서비스 공급자 간의 경

쟁을 유도해 수요자의 요구를 충족시킬 수 있다고 주장하지만 현실에서는 전혀 그렇지 못하다. 민간어린이집은 개인이 자본을 투자한 사업장으로 이윤을 내야한다. '어떻게 더 하면 더 많은 돈을 벌 수 있을까'가 민간어린이집의 우선 과제이다. 이러한 생리 때문에 민간어린이집에서는 비용을 절감하기 위해 각종 비리를 저지르고, 특별활동과 같은 또 다른 수익구조를 활성화 시키고 있다.

시장이 활성화 된 만큼 이용자에게 다양한 선택권이 부여됐는가? 현실은 전혀 그렇지 않다는 것이다. 환경적으로 어린이집은 근거리에서 선택을 해야 하는 제약이 있고, 의사표현을 제대로 못하는 어린아이를 맡기는 부모로는 서비스 개선에 대한 적극적인 요구를 하기가 부담스럽다. 실질적 서비스를 담당하는 교사는 어린이집 안에서 전권을 행사하는 원장에게 문제제기를 하기 어려운 조건에 있다. 구조에서 발생하는 문제들 때문에 아이들이 가장 먼저 피해를 보고, 부모와 교사도 피해를 보고 있다. 정부 또한 보육료 현실화라는 민간어린이집 요구로 자가당착에 빠져있다. 무상보육 시행 후 각종 비리가 발생하면서 정부가 규제를 강화했지만 대부분은 사후조치이고 시설장보다는 교사, 부모에게 처벌이 강력하게 이뤄지고 있다. 무엇보다 정부는 민간시장을 규제할 수 없고 오히려 아이들을 볼모로 하고 있는 민간어린이집의 이윤보전을 위해 규제를 풀어주고 있다. 최근에는 민간어린이집 운영비에서 투자원금을 상환할 수 있게 하는 방안도 모색 중이라고 한다. 국고까지 지원해 주며 어린이집을 수익성 사업으로 만들겠다는 이러한 발상에 아연실색 하지 않을 수 없다.

부모의 요구에 역행하는 박근혜 정부에 맞서기 위해서 우리는 더욱 국공립어린이집 확충에 대한 요구를 확장시키고 구체화 시켜야 한다. 그런 점에서 윤홍식 교수의 발제는 매우 유익하며 이런 내용을 광범위하게 공유하는 것이 필요하다.

3. 보육교사 처우 개선에 대해

돌봄의 가치에 대한 평가 절하 속에 보육교사의 처우를 개선하지 않는 것은 심각한 문제이다. 정부가 2012년부터 보육지원을 확대했지만 보육교사를 확충과 처우를 개선하지 않으면서 무상보육의 책임은 실질적으로 교사들에게 전가되어 보육서비스의 질을 하락시켰다.

보육현장에서 교사는 '갑질' 하는 원장에게 종속된 '을'이 되어 굴욕을 당하고 있다. 이러한 것은 '블랙리스트'로 확인된 바 있다. 결국 보육 시스템을 개선하지 않으면 아동학대도 보육서비스의 질도 개선시키지 못할 것이다. 때문에 보육교사의 신분과 처

우를 개선하기 위해 공단설립을 제안하는 것은 유의미한 일이다. 공적업무를 수행하면서 소규모 사업장에서 불안한 형태로 고용되는 보육교사의 처우개선을 위한 방법 중에 하나라고 생각한다. 보육교사의 고용을 안정화 시키고, 보육교사들이 훈련과 개발을 위한 교육이 용이하고, 교사들을 조직화하기 유리한 여러 가지 장점이 있다. 그러나 김진석 교수의 지적처럼 우려되는 부분을 어떻게 해결할 것인가가 중요한 과제이다. 어린이집의 실질적 운영자인 원장이 교사 임명권이 이관 되었을 때 현장에서 어떤 방식으로 굴절시킬 것인가 문제와 계속해서 비정규직을 확대하는 정부가 파견 형태의 노동관계를 어떤 방식으로 왜곡해서 활용할지 걱정하지 않을 수 없다. 이러한 과제가 해결되었을 때 공단은 그 효과를 낼 수 있다고 생각한다.

II. 맺으며

보육은 보육 단일 쟁점의 문제가 아니다. 윤희식 교수가 지적한 것처럼 보육정책의 공공성 확대는 보육정책의 개혁만으로는 담보하기 어렵다. 적극적 노동시장 정책을 통한 좋은 일자리 창출과 밀접한 관련성을 갖게 된다. 때문에 우리는 보육의 공공성을 노동계와 연대해서 의제를 확대시킬 필요가 있다. 현실에서 보육당사자의 조직화는 쉽지 않다. 소규모 사업장에서 불안한 형태로 고용되며 최종적으로 시설장을 꿈꾸는 보육교사를 당장에 조직하는 것도 쉬운 일이 아니며, 짧은 보육기간 동안 보육이란 이해관계 하나만으로 부모를 조직화 하는 것은 더욱 어렵다. 때문에 보육의 공공성을 노동계로 확대해서 전체 계급의 의제로 내세워야 한다. 물론 이런 노력은 꾸준히 해왔다. 그렇지만 좀 더 공공화해서 다조직을 연계하는 것이 필요하다. 그리고 시민단체와 부모, 교사가 연대체를 꾸려 보육의 공공성 강화를 위한 지속적이고 꾸준한 활동을 전개하는 것이 필요하다.

보육의 공공성 강화를 위한 토론문 3

강미연 / 숲속천사어린이집 원장

우리나라의 산업화의 고속 행진에 따른 빠른 경제성장과 여성의 경제활동인구의 확대 및 사회참여가 급증한 가운데 돌봄영역의 확대 및 돌봄시설의 필요가 절실하였고, 정부에서는 그 필요를 채우기 위해 공적자금을 투여한 국공립시설을 늘리기보다는 개인에게 자금을 용자해 주고 시설을 설립하게 하여 사적영역에서의 돌봄의 역할을 감당하게 하였다. 그 후 돌봄기관의 수요와 공급이 어느 정도 안정화 되면서 국가에서는 보육시설 설립비용으로 빌려준 자금을 환수하는 과정을 갖게 되었고, 용자시설 당사자는 은행이자의 이율상승으로 인한 상환의 어려움 등을 겪으며 최악의 상황에서 다수의 원장들이 자살을 하는 등의 질곡의 세월을 거치며, 현재의 상황에 이르렀다. 명실상부 이 나라의 돌봄의 영역을 감당하는데 사립(민간-이후로 사립으로 명명함)시설의 역할이 가장 중요한 지점을 차지했던 것은 부인할 수 없는 사실이다.

과거 탁아소에서 새마을 유아원 그리고 어린이집으로 명명되며, 부모의 경제능력에 따라 지원되던 보육료 차등지원정책이. 급기야는 박근혜 정부에 들어서면서 전면 무상보육실시로 바뀌었다. 하지만 충분한 논의와 연구 및 숙고의 과정을 거치지 않고 준비 없이 시행된 까닭에 무상보육의 수혜자, 보육시설, 당국 간의 이견과 불합리성 또한 존재하여 갈등의 요인이 되고 있다.

저출산 고령화 사회의 도래로 인한 출산장려 정책 및 신자유주의로 인한 경제활동으로의 내몰림 현상으로 인해 마치 경제활동을 하지 않으면 무능력한 존재로 여겨지는 듯한 인식과 현실적으로 경제활동을 하지 않으면 살아가기 힘든 사회적 구조를 가진 현실 속에서의 부모와 돌봄 서비스제공자 및 정부의 갈등이 사회적 돌봄 및 공공성

의 확보를 꾸준히 제기하게 하는 것이라고 여겨진다.

현재 보육시설과 유치원이 대표적인 영유아 무상보육의 수용, 실시기관으로서 영유아 교육 및 돌봄을 담당하고 있으며 무상보육으로 인한 아동별 바우처의 수용기관으로서의 역할을 감당하고 있다. 보육시설에는 국공립, 서울형(공공형), 사립, 가정어린이집, 직장어린이집, 공동육아등과 같은 기관이 있으며, 유치원에는 국공립 유치원(병설유치원 포함), 사립유치원등이 있다.

각 아동별 보육바우처를 가지고 부모는 아이의 특성을 고려한 선호도 및 접근용이성에 의해 어린이집이든 유치원이든 기관을 선정하고, 기관에 소속되게 되면 바우처 카드를 통한 비용을 지불하게 된다. 다만 여기에서 선택한 기관의 특성에 따라 부모부담금이 생겨나게 되는 것이다. 아이러니 한 것은 보육시설을 선택하고 그 특성에 따라 부모부담금을 납부하게 되는 상황에서의 부모들은 불편함이 지속적으로 야기되고 있으나, 유치원을 선택하고 부모부담금을 납부하게 되는 상황에서의 불편함은 드러나지 않는 것으로 보인다. 이것은 아마도 정부정책에서의 ‘무상보육’이라는 상황을 미루어볼 때 보육시설에 한하여 무상보육의 당연성을 기대하는 심리적 발현일 수 있다고 본다.

금번 토론회의 배경이 된 지난 6월 대법원 판결에 대한 발제자들의 입장을 살펴보면, 아동별 보육 바우처를 어린이집에 지급하는 보조금으로 인식하는 부분이 있는데 이 부분에 대해 이견을 가진다. 국공립과 사립의 경계성을 인식해야할 것을 제안한다.

국공립의 경우 국가의 예산으로 어린이집이 지어지고 유지되며, 종사자(보육교사, 원장, 조리사, 사무.관리등 모든 교직원)가 국가의 예산으로 급여를 받는 시스템이다. 따라서 각 아동에게 지급된 바우처 또한 보조금으로서의 인식이 당연한 것이지만, 사립의 경우 원의 설립부터 시설전반의 모든 유지비용이 개인의 투자로 이루어지는 상태에서 아동별 바우처가 보육(돌봄)서비스의 댓가로 받아 교직원의 급여 와 운영 및 기타경비로 쓰여지는 상황이기 때문에 이를 똑같은 맥락으로 해석할 수만은 없는 입장인 것이다.

모든 보육시설을 동일한 입장으로 해석하고, 아동별 바우처를 정부보조금으로서의 타당성을 제시하려면 그야말로 모든 보육시설이 공공성을 담보할 수 있는 국공립체제로 전환이나 그에 준하는 사립에 대한 적절한 방안이 모색 되어야만 가능한 일일 것이다.

아동별 보육바우처의 시행 의도가 보육시설 이용자의 선택권 강화, 경쟁을 통한 서비스질 개선, 정부지원의 국민체감도 제고 등을 목적으로 하여, 현 정부가 수요자중심

보육의 핵심 정책수단으로 실시하는 것이고 이로 인해 보육일선에서 체감하는 부분으로는 어느 정도의 목적에 부응하는 결과를 도출하기도 했지만 그와 상반되는 모순점 또한 존재하여 현실에 부합되지 않는 보육정책으로 인해 보육시설도 이용자도 그 희생자가 되는 것은 아닌지 재고해 보아야 할 것이다.

정부에서는 수년째 표준보육료에 대한 연구를 실시하고 있으나 정작 그 연구결과에 의한 실천은 유기하고 있다. 김종해 또한 ‘표준보육비용은 정부지원의 기준인 동시에 보육비용 사용의 기준이라는 성격도 가지고 있음. 실제 정부지원기준은 표준보육비용에 미달하기 때문에 표준보육비용의 기준대로 어린이집에서 지출하는 것이 불가능하다는 문제가 내포됨.’이라고 밝히고 있다.

육아정책연구소에서 꾸준히 표준보육료에 대해 조사를 실시하고 있으며, 최근에는 김미희 통합진보당 의원이 보건복지부 국정감사에 제출한 자료를 보면, ‘표준보육비용이 실제 보육료와 많은 차이가 있다고 지적하고, 올해 보육료 수납 한도액은 0세는 75만 5000원, 1세는 52만 1000원, 2세는 40만 1000원, 3세는 27만 4000원, 4~5세는 26만 3000원으로 2014년 표준보육비용(3안 기준)과 각각 20만 3600원, 16만 3900원, 14만 6900원, 14만 700원, 10만 7700원의 차이를 보였다. 현장에서 쓰이는 보육비용이 정부 연구결과에서 나온 표준보육비용보다 한참 미달된 액수임이 밝혀진 것이다. 게다가 복지부는 3억 원을 들여 용역 발주한 표준보육비용 산정 결과를 현재까지도 공개하지 않고 있다. 턱없이 부족한 보육비용으로 현장과 부모들 사이에서는 보육의 질에 대한 우려가 깊어지고 있다’며 “보육료 현실화로 아이 보육에 대한 부모 부담률을 줄이고 보육교사 등 종사자들이 최고의 질로 아이들을 보육할 수 있는 환경을 만들어야 할 것”이라고 제안했다’(베이비뉴스 1 입력 2014.10.14).

<표 1> 2014년 표준보육비용과 실제 보육비용의 차이 (단위 : 원)

| 구분 | | 0세 | 1세 | 2세 | 3세 | 4-5세 |
|----------------------|----|----------|----------|----------|----------|----------|
| 보육지원금 | | 394,000 | 347,000 | 286,000 | 220,000 | 220,000 |
| 기본보육료 | | 361,000 | 174,000 | 115,000 | - | - |
| 부모부담금 | | - | - | - | 54,000 | 43,000 |
| 보육료 수납 한도액 | | 755,000 | 521,000 | 401,000 | 274,000 | 263,000 |
| 2014 표준보육 비용 | 1안 | 803,300 | 571,100 | 456,300 | 340,500 | 302,700 |
| | 2안 | 886,700 | 652,100 | 497,400 | 364,000 | 322,700 |
| | 3안 | 958,600 | 684,900 | 547,900 | 414,700 | 370,700 |
| 표준보육비용과 차액(3안 기준) | | -203,600 | -163,900 | -146,900 | -140,700 | -107,700 |

자료: 김미희 의원실

김진석은 보육 공공성의 문제에 대해 ‘현재 우리나라 보육서비스의 현황을 공공성의 측면에서 살펴보면 크게 세 개의 장벽을 맞닥뜨리고 있는 형국으로 보인다고 했다. 첫째는 보육시설수의 측면에서 민간과 국공립시설 수 사이의 절대적인 불균형이며, 둘째로 이들 민간 보육시설에 대한 공적 통제 기전이 부재하다는 점이며, 마지막으로 보육서비스 제공을 전담하고 궁극적으로 보육서비스의 질을 결정짓는 당사자라고 할 수 있는 보육교사들의 신분과 근무조건이 철저하게 사적영역에서 결정되고 있다’고 지적하였다.

이에 의견을 제시하자면 첫째, 보육시설수의 측면에서 민간과 국공립 시설수 사이의 불균형에 대한 방안으로 서울시에서는 1,000개소의 국공립시설 확충 방안을 계획하고 있는데, 그 방법적인 부분에서 사립시설 중 희망하는 곳을 우선적으로 타당하고 적절한 방법으로 매입 또는 임대인 방식을 취하여 국공립화하는 방법을 택한다면, 부지매입, 건물신축, 시설비등의 예산을 대폭 줄이면서 두 번째로 제시한 공적 통제 기전의 확보로 이어질 수 있을 것이다. 다만 특성화를 원하는 곳은 혁신학교나 대안학교의 경우와 같이 인정을 해 주어야 할 것이다. 다음으로, 보육서비스의 질을 결정짓는 당사자라고 할 수 있는 보육교사들의 신분과 근무조건의 보장을 위하여 (준)공무원제도의 활용에 적극 동의하며, 지방자치단체에서 보육교사를 직접 고용하여 각각의 보육시설의 특성을 고려하여 배치하고 교사들의 자격유지와 자질개발을 위한 훈련 및 재교육 프로그램 개발 및 운영 등의 일체의 인력관리를 담당하고 보육인력의 안정화를 꾀하는 방안이 적극 동의하는 바이다. 교사수급의 안정화 및 질적 고양이야말로 영유아의 안정적이고 건강한 발달을 도모하는데 가장 중요한 요소가 되기 때문이다.

현재 보육정책과 관련하여 관련단체들이 산재해 있어 산발적인 연구와 조사와 정책을 실행하고 있는 상황이다. 예를 들어 육아지원센터, 육아정책연구원, 평가인증관리국, 보육교사 자격관리국, 한국여성재단, 여성정책연구원, 보건복지부등 다양한 관련 단체들을 집중할 수 있는 시스템을 형성하는 것도 효율적인 보육정책을 펼칠 수 있는 단초가 되리라고 보아진다.

보육정책 및 보육 돌봄서비스의 공공성 확보에 있어서 모두가 행복한 지점을 조성해 가기를 소망한다. ¹⁾



보육시스템 대안은 무엇인가

발행일 2014. 12. 15

발행처 참여연대 사회복지위원회 (위원장 : 이찬진 변호사)

담 당 이경민 간사 02-723-5056 welfare@pspd.org

Copyright ©참여연대, 2014 ※본 자료는 참여연대 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.

정부보조금 0%, 회원의 회비로 운영됩니다.

대표전화 02-723-5300 **회원가입** 02-723-4251 **홈페이지** www.peoplepower21.org

주소 110-043 서울 종로구 자하문로9길16 (통인동)