

‘보육전쟁’을 넘어 - ‘영유아보육보험’을 제안한다!

정재철 연구위원(사회정책 박사)

또다시 ‘보육전쟁’에 참가하라는 ‘징집명령’이 발동되었다. 보육료 지원을 둘러싸고 중앙정부와 시도교육청 간의 갈등과 이에 따른 집단 휴원은 매년 반복되고 있고 그 때마다 ‘보육전쟁’에 본의 아니게 참가해야 한다. 먼저, 한국민간어린이집 연합회는 28일부터 3일간 연차휴가 등을 사용하여 집단적으로 휴원하는 실력행사에 돌입했다. 워킹맘, 워킹파파, 심지어는 친정어머니에 이르기까지 수많은 시민들을 참가시켜 치루는 ‘보육전쟁’은 다분 이념편향적인 느낌이 강하다. 이런 식으로 보육불안을 조장하게 되면, 내년 총선도 ‘보편복지 VS 선별복지’프레임으로 치러야 할지 모를 일이다.

‘보육전쟁’의 ‘징집명령’을 거부하는 방법은 없을까? 워킹맘과 워킹파파, 그리고 소중한 손주들을 보육전쟁으로부터 보호하고자 어른들의 요구에 충족시키는 대안은 없을까? 본고는 현행 바우처 방식의 보육료지원제도를 사회보험방식으로 전환하여 국가책임, 중앙정부 주도에서 피보험자책임, 지역주도로 보육서비스 제공방식과 재정방식으로의 전환을 의미하는 ‘영유아보육보험제도’의 창설을 제안한다.

I. 반복되는 ‘보육전쟁’

□ 박근혜 정권의 공약 불이행

- 누리과정 예산 인상은 박근혜 대통령의 공약사항이었으나 2013년 22만원으로 인상된 이후 정체된 상태로 최저임금은 8%가량 인상되었음에도 보육료 지원은 늘지 않아 보육료 인상과 보육교사 근무여건 개선이 어려운 상태
 - 이에 한국 민간어린이집 보육교사들은 28일부터 30일까지 사흘간 집단적으로 연차휴가를 내는 방식으로 휴원을 결정하는 등 실력행사에 돌입
 - 휴원사태가 집단적으로 발생하지는 않을 것으로 예상되나 영유아를 둔 부모와 이를 불안하게 지켜보는 어른들의 보육불안이 또 다시 증폭될 것은 분명함
- 중앙정부와 시도교육청의 보육료 지원예산의 책임주체를 둘러싼 갈등은 매년 반복되고 있지만 여야 간의 책임공방만 있을 뿐 뚜렷한 해결책이 보이지 않고 있는 상황
 - 2014년도에도 2015년도 예산을 편성하면서 누리과정 예산 2조 2,200억원을 전액 삭

감했다가 반발이 거세지자 일부를 목적예비비 명목으로 지원하면서 올해 보육전쟁은 이미 예고된 전쟁이었음

- 0-2세의 영아반에 대한 예산증액은 국회의 협상과정에서 증액의 여지가 남아 있지만 3-5세의 누리과정의 경우, 보건복지부와 교육부 어디에서 예산이 편성되어 있지 않아 결국 시도교육청으로 예산을 떠넘기고 있는 중

○ 지난 9월 7일 지방재정법 시행령 개정 입법예고를 통해 무상교육·보육 비용을 의무지출 범위에 명시(안 제39조)

- 「유아교육법」 제24조와 동법 시행령 제29조 및 제34조제5항에 따라 초등학교 취학 직전 3년의 유아에 대하여 실시하는 무상교육·보육에 대한 비용을 중기지방재정계획 의무지출 범위에 명시
- 보육 비용에 대한 의무지출 지정으로 인해 강제적으로 예산을 편성해야 하는 17개 시도교육청의 교육감은 의무지출 편성 절대불가 방침을 고수하는 등 치킨게임의 양상으로 전개되고 있는 중
- 유아교육법 개정이 아닌 ‘시행령 개정’을 통한 보육재정의 시도교육청 떠넘기기는 지난 5월 공무원연금법 통과를 위해 시행령 등 행정입법에 대한 국회의 시정요구권이 들어간 국회법 개정안의 여야 합의를 박근혜 대통령이 거부권을 행사한 이후의 ‘보육판’ 거부권 행사에 다름 아님

□ 포장은 ‘보육전쟁’, 내용은 ‘이념전쟁’

○ 겉으론 예산편성 갈등으로 포장했지만 속으론 ‘보편 VS 선별’이란 낯은 이념대립의 반복을 통한 ‘두 국민 정치’로 20대 총선 대비

- 질 좋은 서비스제공을 위한 우수한 인재 및 복지서비스 공급주체의 참가를 촉진하고 앞으로도 반복될 보육관련 예산을 둘러싼 ‘보육전쟁’, ‘이념전쟁’에서 벗어나 안심하고 이용할 수 있는 보육서비스 확보 방안이 필요함. 즉, ‘보육의 제 3의 길’이 요구됨

II. 영유아보육보험제도의 창설

□ 도입 목적

○ 보육을 바우처 제도에서 사회보험으로 전환시켜 다양한 공급주체의 보육시장 참여를 촉진하는 산업정책의 일환으로 육성, 공급총량 확대와 질 좋은 일자리 창출 도모

○ 장기적으로 이념 및 운영체계가 유사한 노인장기요양보험제도와 통합, ‘가족보험’으로 재편하여 고용관계의 유무와 무관하게 가족이 직면할 수 있는 보육에 따른 ‘소득감소·지출증가’의 위험에 대처

□ 보육을 사회보험방식으로 제안하는 이유

○ 대상 리스크의 명확화

- 어머니의 취업에 따른 보육의 부족 및 결여 risk를 담보하는 것이 보육보험의 리스크

※ (영유아보육법 제1조) 이 법은 영유아(영유아)의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회 구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 함으로써 영유아 및 가정의 복지 증진에 이바지함을 목적

※ "보육"이란 영유아를 건강하고 안전하게 보호·양육하고 영유아의 발달 특성에 맞는 교육을 제공하는 어린이집 및 가정양육 지원에 관한 사회복지서비스

- 부모의 취업여부를 포함하여 심신보호와 건전육성에 지장이 초래된 때, 우선적으로 서비스를 급여
- 노인장기요양보험제도에 도입되어 있는 요양등급인정방식을 응용하여 점수화함으로써 보육니즈의 우선순위를 결정

○ ‘맞춤형 보육’ → 보육서비스 총량의 축소에 대응

- 정부는 2016년도부터 가정주부 영아의 어린이집 이용시간을 현행 12시간에서 7시간으로 제한하는 ‘맞춤형 보육체계’ 개편을 단행하여 보육관련 예산도 축소
- 현금서비스(양육수당)의 인상으로 현물서비스와의 밸런스를 맞출 것으로 예상됨에 따라 보육의 질을 높이면서도 서비스의 총량을 키울 수 있는 ‘믿고 맡길 수 있는’ 서비스 제공자의 총량을 키우는 전략적 고려가 필요

○ 재원조달의 우수성

- 기재부로부터 분리된 특별재원, 새롭게 사업주 부담분의 확보 가능
- 지방부담의 경감(지방 지사 등이 적극적으로 찬동하여 발언을 해줘야 성사될 가능성이 높음)
- 조세방식보다 경기변동에 강한 재원
- 사회보험의 재원조달력을 통한 공급주체의 증가 및 다양화 확보
- 사회보험에 있어서의 모럴해저드 문제도 발생하지 않음. 영유아보육보험을 계기로 아동이 있는 가족이 늘어나면, 그것이야말로 저출산 대책이 발휘되는 것으로 보험제도의 런칭 시 발생하는 특유의 폐해인 모럴해저드 문제는 걱정하지 않아도 되는 ‘특유의 보험’이 됨

□ 보험제도의 기본 구조

○ 보험자는 광역자치단체(광역시, 도)

- 보육료 지원 단가 및 보육료, 상한액 등의 기준은 ‘보육정책위원회’에서 결정

○ 피보험자는 0-5세 자녀를 둔 건강보험가입자

- 건강보험의 지역가입자 및 직장가입자(사업주와 공동부담)에게 노인장기요양보험료를 건강보험료에 연계하여 징수하는 것과 같이 영유아보육보험료를 징수
- 영유아보육보험료는 장기적으로 노인장기요양보험제도와 통합하여 ‘가족보험료’로 재편하고 징수대상 역시 영유아의 유무와 관계없이 만 20세 이상부터 보험료를 부담토록 재편

○ 보험급여의 종류

- 현물서비스와 현금지급(양육수당의 인상) 방식 병행
- 서비스의 종류는 ①재택보육서비스와 ②시설보육서비스로 구분

① 재택보육서비스

- 영아의 38%, 유아의 13.7%가 어린이집이나 유치원 미이용(가정 내 보육)
- 특히, 영아의 경우는 유아에 비해 시설보다는 가정에서 돌보기를 선호하기 때문에 육아 지원시설 미이용율이 높게 나타남. 재택에서 영아를 보육하고 있는 가정의 육아부담을 경감하여 둘째 아이의 출산을 독려하고 노동시장으로의 복귀를 촉진하는 등의 재택보육서비스 제공
- 재택보육서비스제공을 위한 다양한 공급자 창출(일자리 창출)

② 시설보육서비스

- 기존의 시설보육서비스를 계승하되 시간제보육 등 탄력보육제 강화

○ 보험급여와 비급여와의 관계

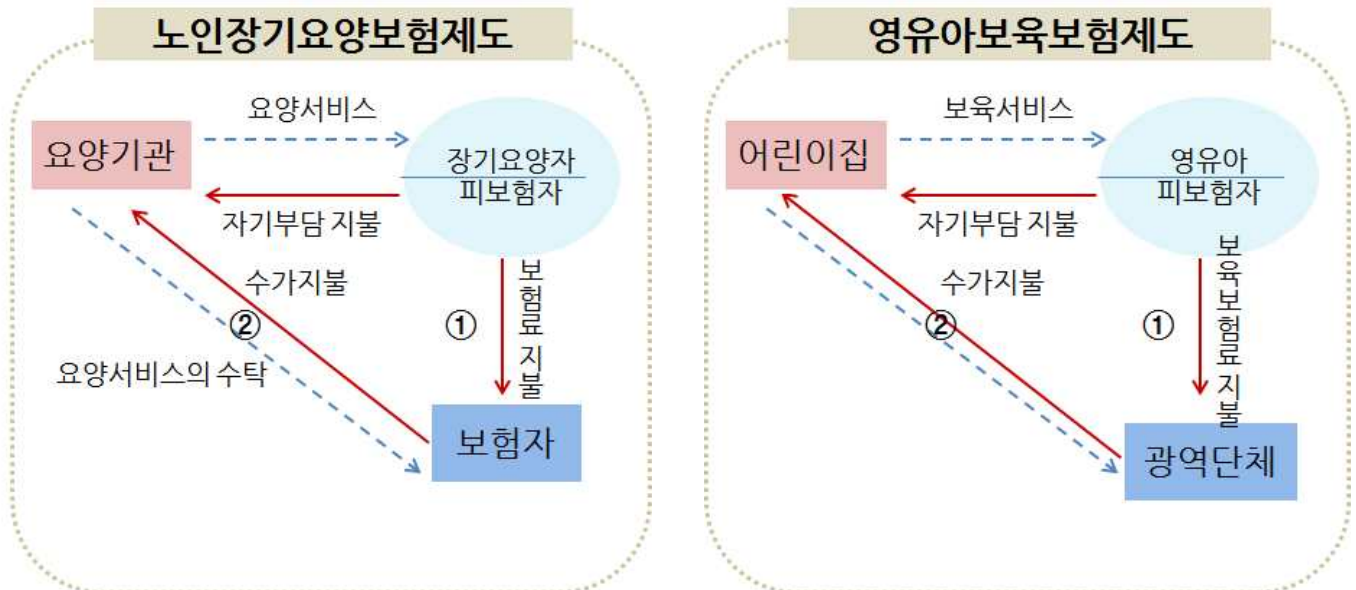
- 보육료 이외 현장학습비, 특별활동비 등 추가로 부담하는 비용을 포함한 보육비 전체를 새롭게 추가되는 보육보험료 및 국비, 지방비로 충당하여 추가비용에 따른 부모들의 부담을 해소(보육의 질 개선)
- 보험급여는 기본적으로 공정가격(수가)으로 대응하고 추가비용은 총액예산제로 한도액으로 관리

○ 재원조달

- 기존의 보육재원(국비 및 지방비) + 추가부담에 대해서는 보육보험료로 충당
- 향후 보육교사의 처우개선 및 질 향상을 위해서는 조세방식보다 보험료방식이 유리

○ 자기부담 비율

- 보육료 + 추가비용 전체액의 일정비율(재가 15%, 시설 20%)



주: 필자 작성

○ 보육 니즈 판정 = 보육등급(2원 체제)

- 전국 공통의 보육등급체계 + 지방자치단체별 특화된 추가 등급(차별화 및 경쟁)
- 보육등급판정에서 제외된 경우, 양육수당 선택(30만원보다 더 인상될 필요가 있음)

□ 국가전문 자격증인 ‘보육관리사’(보육 care manager) 도입

○ 국가자격증으로 보육관리사 도입

- 보육관리사는 보육등급을 활용한 보육 필요도 판정에 따라 필요한 보육서비스 계획을 부모와 상담을 통해 수립
- 1보육관리사 당 40-50명 영유아 보육케어관리
- 보육관리사는 일하는 여성을 최우선으로 보육시설 이용계획을 수립하여 여성의 취업여부, 가구소득 등에 따라 맞춤형으로 서비스 제공(M자 커브가 발생하기 시작하는 연령대에 집중적으로 지원하여 기울기 완화)

□ ‘보육보험심사평가제도’ 도입

○ 건강보험이나 노인장기요양보험제도와 같이 제고하는 서비스의 내용과 범위를 설정하고 이에 공정가격을 결정하고 제공된 서비스에 대한 적절성을 평가하는 ‘보육보험심사평가제도’를 도입하여 보육의 양뿐 아니라 질을 평가하여 차등지원함으로써 보육서비스 경쟁을 촉진

- 보육수가에 대한 부당청구 및 불법행위 등에 대해서는 공정가격이 보육수가를 통한 컨트롤을 통해 선의의 경쟁을 촉진

III. 기대효과

- 보육관련 일자리 창출(우군을 만드는 정책) 및 보험재정을 통한 안정적이고 지속가능한 재원조달이 가능해져 서비스 총량을 쉽게 늘릴 수 있으며 보육환경 및 처우개선도 상대적으로 쉬워짐에 따라 **보육원을 통한 우수한 젊은 인재의 새로운 일자리를 창출**
- 지방정부를 보험자로 하기 때문에 복수의 보험자에 의한 **보육서비스 경쟁**
- 노동시장의 변화(일자리의 다양화)에 대응하는 시간제보육의 제공에 적합
- 보육보험의 도입을 계기로 케어매니저 제도를 통한 보육의 질 관리를 강화하여 **‘진짜 믿고 맡길 수 있는 보육’을 실현**
- 장기적으로 노인장기요양보험제도와 통합, ‘가족보험’으로 재편하여 **가족 내부의 케어 니즈를 사회화를 통해 충족**

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.