

무상보육과 아동의 권리

백선희 (서울신학대학교 사회복지학과 교수)

1. 들어가는 말

민주당은 지난 1월 복지국가 구상을 발표하였고 이어서 8월에 구체적 재원 조달 방안을 발표했다. 복지국가 구상의 3무정책, 즉 무상급식, 무상보육, 무상의료 중 아마도 정당간, 그리고 사회여론에서 견해 차이가 가장 적은 것이 무상보육일 것이다. 이미 현재 가구소득 70%이하 영유아에게 무상보육을 실시하고 있는데, 여당은 80% 무상보육을 제안한 바 있으며, 다른 야당은 이전부터 무상보육을 제안해오던 터이다. 사회적으로도 저출산 고령사회의 위기와 육아에 대한 경제적, 비경제적 가구부담으로 인해 무상보육의 필요성에 대해 공감대를 형성해 나가고 있다. 문제는 어떠한 방식으로 보편적 보육을 전개해야 하는지 그 구체적 방법을 찾는 것이다.

이 글은 무상보육을 아동의 권리 차원에서 접근하고 있다. 보육의 중요한 사회적 기능의 하나가 여성의 일과 가정의 양립이지만 그 또한 부모가 근로하는 동안에 그 자녀들을 어떻게 사회적으로 양육할 것인지의 문제이기 때문에 아동권리의 문제로 귀결된다. 무상보육에 대한 구체적 제안이 민주당에서 제시되었으므로, 민주당의 무상보육안을 바탕으로 무상보육의 의미와 한계, 향후 과제들을 살펴본다.

II. 보육정책과 무상보육

1. 우리나라 보육정책의 개요

1) 보육사업의 목적

보육사업의 일차적 목적은 초기에는 가정 내 양육이 어려운 영유아를 보육하는 것이었으며(영유아보육법 1991년), 이를 통한 사회적 기대는 육아를 사회화하여 일과 가정의 양립을 지원하는 것이었다. 그런데 2000년대의 저출산 위기로 출산을 제고를 위한 육아부담 경감과 아동에 대한 투자가 강조되면서 보육사업의 목표는 보다 보편적으로 변화되었다. 2004년 영유아보육법 전부 개정을 통해 소위 영유아보육사업의 대상이 ‘모든 아동’으로 확대되는 대상의 보편성이 나타났다. 현재의 영유아보육법 제1조에는 보육사업의 목적을 ‘영유아의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회 구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 함으로써 영유아 및 가정의 복지 증진에 이바지’하는 것이라고 밝히고 있다. 즉, 보육정책은 모든 아동과 가족을 위한 복지사업으로서의 위상을 갖게 되었다.

2) 보육서비스와 보육시설 공급

국가가 영유아보육사업을 통해 보장하고자 하는 서비스 내용은 크게는 보호와 교육으로 구분된다. 보호는 부모의 양육을 대신하는 의미가 있으며, 교육은 영유아 발달을 촉진하겠다는 의미가 있다. 정부는 2007년 말에 최초로 ‘표준보육과정’을 만들었는데, 이것은 ‘국가 수준의 보육서비스를 표준화’하였다는 의미를 담고 있다.

국가를 대신하여 보육서비스를 제공하는 기관은 보육시설, 즉 어린이집으

1) 보육과정은 기본생활, 신체운동, 사회관계, 의사소통, 자연탐구, 예술경험 영역으로 구성되어 있다.

로 2010년 12월말 현재 전국에 38,021개소가 있다. 보육시설의 수 보다 중요한 것이 수용 능력인 아동 정원이다. 전국 총 정원은 155만 7천여 명이고, 현재 128만여 명이 이용 중이어서 정원대비 현원의 비율은 평균 82.2%이다. 인프라가 어느 정도 확충되었다는 의미이다.

보육서비스 공급기관 중 정부가 직접 공급의 책임을 지는 국공립보육시설, 그리고 정부지원시설로 분류되는 국공립보육시설과 법인보육시설 등의 합이 전체 보육시설에서 차지하는 비중을 관리하는 것도 중요하다. 정부지원시설은 정부로부터 인건비의 일부를 보조받는 대신 부모에게 민간보육시설보다 저렴한 보육료를 부과하기 때문이다. 정부지원시설의 규모는 보호자의 보육료 부담과 직결된다.

[표 1] 보육시설 유형별 현황(2010)

(단위: 개소, 명, %)

구분	계	국·공립 보육 시설	법인 보육 시설	민간보육시설			부모 협동 보육 시설	가정 보육 시설	직장 보육 시설	
				소계	법인외	민간 개인				
시설	수	38,021	2,034	1,468	14,677	888	13,789	74	19,367	401
	비율	100.0	5.3	3.9	38.6	2.3	36.3	0.2	50.9	1.1
아동 정원	명	1,556,808	153,792	143,841	890,733	62,698	828,035	2,226	337,900	28,316
	비율	100.0	9.9	9.2	57.2	4.0	53.2	0.1	21.7	1.8
아동 현원	명	1,279,910	137,604	114,054	723,017	51,126	671,891	1,898	281,436	21,901
	정원대비 비율	82.2	89.5	79.3	81.2	81.5	81.1	85.3	83.3	77.3

비고: 2010.12.31. 현재

정원대비 비율은 정원대비 현원의 비율임.

자료: 보건복지부, 2011, 『2010년 보육통계』를 참고로 재구성

3) 보육료와 보육료 지원

(1) 보육료

보육료는 정부지원 이전, 이용자가 보육서비스를 제공받는 대가로 보육시설에 지불하는 비용이다. 보육시설의 보육료는 국공립 및 법인 등 정부지원시설과 민간보육시설 등 미정부지원시설의 보육료로 이원화되어 있다. 인건비 일부를 지원받는 정부지원시설의 보육료는 정부지원단가와 동일하지만, 정부지원이 없는 보육시설은 광역자치단체가 정하게 되는데, 이때 기본보육료를 지원받는 영아를 제외한 만3세~5세의 보육료를 정하게 된다. 민간보육시설과 가정보육시설의 보육료를 동일하게 정하는 경우도 있지만 일부 광역자치단체에서는 가정보육시설의 보육료를 좀 더 높게 책정하기도 한다. 다음은 서울시의 2011년 보육료의 예이다.

[표 2] 보육료 및 기본보육료: 서울시의 예(2011)

구분		만0세	만1세	만2세	만3세	만4세	만5세
정부지원 시설	보육료 (정부지원단가)	394,000원	347,000원	286,000원	197,000원	177,000원	177,000원
	보육료	394,000원	347,000원	286,000원	286,000원 (서울시 결정)	251,000원 (서울시 결정)	246,000원 (서울시 결정)
정부미지원 시설	기본보육료 (정부 지원)	361,000원	174,000원	115,000원	-	-	-

비고: 정부지원시설은 국공립보육시설, 법인보육시설, 기타 특수목적의 민간보육시설이 해당됨.

정부미지원시설은 일반적으로 민간보육시설, 가정보육시설 등이 해당됨.

기본보육료가 지원되는 만0~2세는 정부지원 단가와 동일해야 함.

자료: 보건복지부(2011), 『2011년도 보육사업안내』, 서울특별시(2011), 『2011년 서울시 보육사업안내』

(2) 보육료 지원과 양육수당²⁾

보육료 지원은 국가 보육정책의 핵심 사업이다. 보육료 지원 중 가장 대표적인 사업은 만0-4세 보육료 지원 사업으로, 가구소득 하위 70%이하에게 보육료 100%를 지원하는 것이다. 이외 <표 3>에서 보는 바와 같은 다양한 종류의 보육료 지원 사업이 있다.

보육료지원 사업을 대상자 선정 방식에 따라 다음과 같이 구분할 수 있다. 소득 기준에 따른 지원 사업은 만0-4세아 보육료 지원, 만5세아 무상보육, 시간연장형 보육 등 대부분이 속한다. 욕구 기준에 따른 지원 사업은 맞벌이가구 보육료 지원, 장애아무상보육, 다문화 보육료 지원이 있다. 맞벌이가구 보육료 지원은 소득기준을 적용하기 전 부와 모의 합산소득의 25%를 감면해 주겠다는 것이 그 내용으로, 맞벌이 가구 자체에 대한 추가지원은 아니다. 장애아와 다문화가구의 영유아에게는 보육료가 전액 지원된다. 인구학적 기준에 따른 지원으로 영아 및 장애아 기본보육료 지원이 있다. 소득과 관련이 없이 지원되는데 민간보육시설이 그 지원 대상이다.

양육수당은 현 정부의 ‘아이사랑플랜’에 처음 포함된 것으로, 보육시설 및 유치원을 이용하지 않는 저소득층에게 주어지는 현금 수당이다. 2011년 현재 만0세에 20만원, 만1세에 15만원, 만2세에 10만원이 지급된다. 양육수당의 명분은 형평성이다. 보육시설을 이용하지 않는 가정과 보육료 지원가정간의 지원의 형평성이 이 정책의 배경이다. 보육사업 중 가장 논란이 되고 있다.

2) 백선희(2011), “저출산고령사회에서의 보육정책의 시각지대”, 『2011년 제1차 저출산고령사회 포럼』, 한국보건사회연구원의 일부를 가져옴.

[표 3] 보육료 지원 및 양육수당의 종류(2011)

구분	선정 기준	종류	지원액	
보육시설 이용자	보육료 지원 (아이사랑 카드)	소득 기준	만-0~4세아 보육료 지원 만5세아 무상 보육, 방과후 보육료 지원 (만12세 이하) 시간연장형 보육료 지원, 야간 보육료 지원 24시간 보육료 지원 휴일 보육료 지원 시간제 보육료 지원	대상: 소득하위 70%이하 가구 지원: 해당 보육료 전액
		육구 기준1	맞벌이가구 보육료 지원 (만0~5세)	부와 모의 소득 합산 금액의 25%를 감액 후 소득기준 적용
	육구 기준2	장애아 무상보육 (만0~12세) 다문화 보육료 지원 (만0~5세)	대상: 법정 장애아동 또는 다문화가족지원법에 의한 아동 지원: 보육료 전액	
보육시설 미이용자	시설지원 (아동 수 기준)	인구 학적 기준	기본보육료	대상: 인건비 지원이 없는 민간 보육시설 지원: 만0세 361,000원, 만1세 174,000원, 만2세 11,5000원
	가구지원	미이용	양육수당	만0세 20만원, 만1세 15만원, 만2세 10만원

비고: 보육료는 1일 12시간 보육서비스 제공 기준임. 시간제 보육은 월 60시간 한도임.
소득은 소득인정액 기준임.

자료: 백선희(2011), "저출산고령사회에서의 보육정책의 사각지대", 『2011년 제1차 저출산고령사회 포럼』, 한국보건사회연구원. 수정 보완.

2. 민주당의 무상보육(안)의 내용과 특징

1) 민주당의 복지국가 구상

민주당(2011)의 보편적 복지는 취약계층³⁾에게 ‘집중적인’ 보장을, 핵심영역

3) 저소득층, 장애인, 실업자, 노인, 양부모가 없는 아동 등이 포함된다.

인 「3+3 정책」에 대해서는 추가적으로 '보편적인' 지원을 하자는 것이다. 민주당은 '보편적 복지는 복지정책의 기초와 방향성을 나타내는 것이고, 모든 분야에서 누구에게나 완전 무상으로 제공하는 100% 보편주의를 의미하는 것은 아니다'고 설명한다. 소위 '선택주의(selectivism)'와 병행하는 '선택적 보편주의(selective universalism)'라는 것이다. 그리고 선택적 보편주의는 모든 사람에게 복지서비스를 제공하지만 가장 욕구가 큰 사람에게 더 많이 제공하는 방식이라고 하면서 그 차이에 대해 <표 4>와 같이 설명한다. 민주당의 '3+3 정책'은 지난 1월 보편적 복지실현을 위한 정책대안으로 발표한 3무 1반 정책(무상급식, 무상보육, 무상의료, 반값등록금)에 일자리 복지와 주거복지를 추가한 정책이다.

[표 4] '선택적 복지' 대 '보편적 복지'

구분	선택적 복지	보편적 복지
복지에 대한 시각	· 국가 재량사항으로 시혜적 복지 · 선성장 후복지	· 국가의무이고 국민의 권리 · 성장과 복지의 선순환
대상 및 범위	· 저소득자 등 취약계층 (소득 및 자산조사 필요)	· 모든 국민
	· 생계보장(대개 기본소득 보장)	· 인간다운 생활보장 (기본소득 보장 외에 의료·교육·보육·주거·일자리 분야 등에서 삶의 질 제고)
복지비의 성격	· 소비성 비용 · 쓰고 남은 돈을 지출하는 잔여적 복지	· 투자적 지출 · 성장을 위해 반드시 지출하는 생산적 복지
투자의 중심	· 물적 자본 위주 투자	· 인적·사회적 자본위주 투자

자료:민주당 보편적복지기획단(2011), 『보편적 복지 재원조달 방안』

2) 민주당의 무상보육 구상⁴⁾

무상보육에 대한 기본 구상은 ‘국공립보육시설을 획기적으로 확충하고, 단계적으로 어린이집·유치원 비용의 100%를 지원하고, 시설 미이용 아동에게는 양육지원 수당을 지원하여 모든 아동에게 무상보육(보편적 보육)을 실현’하는 것이라고 발표하였다.

민주당은 무상보육 구상을 저출산의 위기와 연계하여, 저출산 원인을 ‘과도한 양육비 부담과 보육의 어려움’으로 진단하고 양육비 부담 완화를 위한 방안과 보육의 어려움을 해결하기 위한 보육서비스 질 제고를 위한 방안을 제시한다. 민주당이 제안한 무상보육 방안 4대 목표 중 ‘만5세 이하 무상보육’과 ‘만5세 이하 양육지원수당 지원’은 전자와 관련된 것이고, ‘국공립보육, 교육시설 확충’과 ‘보육교사 처우개선’은 후자와 더 밀접한 관련이 있다.

[표 5] 민주당 무상보육(안)의 목표와 내용

구분	내용
만5세이하 무상보육	만 5세이하 어린이집·유치원 미이용아동에 대하여 표준보육비용 전액 지원
만5세이하 양육지원수당 지원	시설미이용아동에 대하여는 만2세 이하·차상위까지만 지원되는 양육지원수당을 만5세 이하의 아동 모두에게 지원
국공립보육·교육시설 20%로 확충	국공립 보육·교육 시설을 현행 20%(영·유아 인원대비) 수준에서 40% 수준으로 확대하여 보육서비스의 공공성을 강화
보육교사 처우개선	보육교사 등 보육종사자 처우개선을 통한 보육서비스 질 제고

자료:민주당 보편적복지기획단(2011), 『보편적 복지 재원조달 방안』을 수정 보완함.

(1) 만5세 이하 무상보육과 미이용자 양육지원수당

무상보육방안의 핵심은 어린이집 또는 유치원을 이용하는 모든 아동에게

4) 민주당(2011), 『보편적 복지 재원조달 방안』을 참고함.

보육비/유아교육비 전액을 2013년부터 5년간 단계적으로 지원한다는 것이다. 이 때 기존의 정부지원단가 기준에서 표준보육비용 기준으로 보육료 지원을 현실화하면 가계의 육아비용 부담 경감, 서비스 질의 개선, 보육교사의 처우개선이 가능하다는 판단이다.

무상보육이 이용 아동에 대한 지원이라면 양육수당은 어린이집과 유치원을 이용하지 않는 아동에 대한 지원으로, 그 배경은 '지원의 형평성'에 있다. 현재 만2세 이하·차상위 계층까지만 지원되는 현재의 양육수당을 향후 5년간 단계적으로 만5세 이하의 아동 모두에게 지원한다는 것이다. 현재 지원대상이 아닌 3-5세 유아에 대해서는 '시설을 이용하기 어려운 아동'으로 대상을 제한하고 있는데, 이것은 지난 1월 30일 발표한 보육시설 미이용자 모든 아동에게 무조건적으로 양육수당을 지원하겠다는 것과 차이 나는 부분이다. 양육수당에 대한 일부의 비판을 어느 정도 수용한 것으로 보인다.⁵⁾

[표 6] 현재의 무상보육과 민주당 무상보육(안)의 비교

구분		MB 선별적 보육	민주당 무상보육
기본 철학		- 잔여적 복지	- 보편적 복지
시설 이용 아동	지원 대상	- 소득하위 70%까지만 지원 (121만명)	- 법정시설 이용 모든 아동 지원 (165만명)
	지원 금액	- 정부지원단가만 지원 · 만0세: 394천원 (기본보육료 361천원 별도) · 만1세: 347천원 (기본보육료 174천원 별도) · 만2세: 286천원 (기본보육료 115천원 별도) · 만3세: 197천원 · 만4세: 177천원 · 만5세: 177천원	- 표준보육비용 지원 · 만0세: 755천원(기본보육료 통합) · 만1세: 521천원(기본보육료 통합) · 만2세: 401천원(기본보육료 통합) · 만3세: 296천원 · 만4세: 283천원 · 만5세: 284천원

5) 민주당은 양육수당이 장기적으로는 보편적 아동수당으로 전환되는 것이 바람직하다는 입장을 밝혔다.

시설 미이용 아동	양육 수당	- 만0~2세, 차상위계층까지(10만명) · 만0세: 20만원 · 만1세: 15만원 · 만2세: 10만원 · 만3세: 0만원 · 만4세: 0만원 · 만5세: 0만원	- 만0~5세, 모든 아동(98만명) · 만0세: 20만원 · 만1세: 15만원 · 만2세: 10만원 · 만3세: 10만원 · 만4세: 10만원 · 만5세: 10만원
		- 정부지원단가만 지원하므로 민간 보육시설에 다닐 경우 정부지원을 받더라도 10~15만원 추가 부담	- 표준보육비용을 지원하므로 부모 추가 부담 없음
기대효과	- 표준보육비용보다 낮은 보육료 지원으 로 서비스의 질 향상을 기대할 수 없음	- 표준보육비용을 지원하여 서비스 질 향상 및 보육교사 처우개선 가능	
	- 저소득층만 지원하여 출산을 제고 효과 미흡	- 저출산 핵심계층인 중산층 맞벌이 가구를 지원, 출산을 제고 가능	

비고: 지원 금액은 2011년 보육료 지원 금액 및 양육수당 금액을 기초로 한 것임.
 자료: 민주당 보편적복지기획단(2011), 『보편적 복지 재원조달 방안』을 수정 보완함.

(2) 국공립보육시설 확충과 보육종사자 처우개선

국공립보육시설 확충과 보육종사자 처우개선은 보육의 공공성을 강화하고, 보육서비스의 질을 향상시킬 수 있는 방안 중의 하나이다. 민주당 무상보육(안)은 국공립 보육 및 교육시설을 영·유아 인원대비 20% 수준(2010년)에서 현재 분포를 고려하여 40% 수준까지 확대하겠다고 발표하였다.⁶⁾ 보육시설은 연간 350개씩, 유치원은 연간 100개씩 확보하겠다는 계획을 발표하였는데, 계획이 종료되는 2017년의 국공립보육시설 비율은 여전히 10% 수준 밖에 미치지 못하는 반면 국공립유치원은 60%에 이르러 양측 간의 공공기관 비율 격차는 줄지 않을 것이다. 이외 민간보육시설의 서비스 질 제고방안으로 민간보육시설의 평가인증을 의무화하고 평가기준을 강화하며, 보육행정과 지

6) 국공립시설 확보 방안으로는 민간보육시설 또는 관리 동 어린이집을 국공립이 매입 또는 장기임대 등으로 확보하고 민간에 재위탁 하는 방식 등을 제안한다.

원인프라와 평가체계를 효율적으로 결합시키겠다는 구상을 제시하였다. 무상 보육은 국공립보육시설 확충과 민간보육시설 서비스 질 향상이 전제되었을 때 의미가 있다는 점에서 적절한 제안이다.

[표 7] 보육시설·유치원 중 국공립시설의 비율 및 확충 계획

(단위: 개소, %)

구분	2010년			2013~2017년 계획		2017년
	전체	국공립	민간	연간 신규	5년간 소계	국공립 계
보육 시설	38,021(100.0)	2,034 (5.3%)	35,987 (94.7)	350	1,750	3,784(10.0)
유치원	8,388(100.0)	4,501 (53.7%)	3,887 (46.3)	100	500	5,001(59.6)

보육서비스의 질에 있어서 중요한 요소는 보육교사의 처우개선인데, 민주당은 보육교사의 처우개선과 관련해서는 보육비용 지원이 표준보육단가로 현실화되면 보육교사의 처우도 개선될 것으로 전망하고 있다. 그러나 표준보육 단가 지원이 자동적으로 보육교사의 처우와 연계되지는 않을 것이며, 보육교사 임금에 대한 적절한 조치 등이 병행될 필요가 있다.

(3) 투입 예산

민주당의 무상보육(안)의 핵심 정책에 투자되는 예산(안)은 5년간 총 51조가 되며, 이 중 기존의 무상보육 투입 예산 32조를 제외한다면, 민주당의 신규 정책으로 추가 투입되는 재정은 5년간 19조, 연평균 3조 8천억 원이다. 이 같은 투자로 보육지원의 형평성과 보육지원의 사각지대 해소이며, 출산율 제고를 위한 선제적 투자이며, 여성경제활동참가율 제고를 기대하고 있다. 그러나 투자 규모가 자동적으로 그러한 기대효과를 가져오는 것은 아니기 때문에 구체적 전략이 필요하다.

[표 8] 연도별 무상보육 추가재정소요 추계

(단위: 억원)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	계
민주당 무상보육 예산 총소요(A)	99,102	101,001	102,335	103,646	104,998	511,082 (평균 102,216)
국공립보육시설 확대 설치	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	25,000 (평균 5,000)
보육 및 교육비 확대 지원	80,318	82,795	84,508	86,205	87,938	421,764 (평균 84,353)
양육수당 확대 지원	13,784	13,206	12,827	12,442	12,059	64,318 (평균 12,864)
무상보육 관련 MB정부 지원 추계(B)	61,916	63,703	64,384	64,997	64,213	319,213 (평균 63,843)
민주당 무상보육 예산 추가소요 (A-B)	37,186	37,298	37,951	38,649	40,785	191,869 (평균 38,374)
추가재원 중 국비부담분	24,735	24,877	25,353	25,832	27,201	127,998 (평균 25,600)

비고: 2011년 무상보육 관련 예산항목들의 국비와 지방비 비율은 평균 63.8 : 36.2임.

현 정부 하에서의 국비와 지방비 부담비율을 그대로 수용하는 것으로 추정하며, 5세아 보육 및 교육비를 국고(지방교육재정교부금)로 지원하기로 한 MB정부의 최근 발표를 반영하여 계산함.

자료: 민주당 보편적복지기획단(2011), 『보편적 복지 자원조달 방안』 일부 보완.

(4) 무상보육방안의 특징과 쟁점

민주당의 보편적 복지에서 구상하고 있는 무상보육 방안과 현 정책과의 대 표적 차이점은 다음의 두 가지이다.

첫째, 정부 지원 대상의 범주이다. 보육료 지원과 양육수당을 모두 포함하

여 현재 정책은 상위 30%를 배제하고 있지만⁷⁾ 민주당의 무상보육(안)은 전체 영유아를 대상으로 한다. 둘째, 정부 지원의 수준이다. 현 정책은 정부지원단가를 보육료 지원의 기준으로 삼고 있어 실질적으로는 국공립보육시설이나 법인보육시설 등 정부지원보육시설을 이용하는 경우에만 보육료의 100%를 지원받게 된다. 민주당의 무상보육(안)은 정부지원시설뿐만 아니라 나머지 민간보육시설에도 표준보육비용을 동일하게 적용함으로써 민간보육시설을 이용하는 경우에도 보육료의 100%를 지원받게 한다는 것이 차이점이다.

이 두 가지 기본적인 정책 방향은 현재보다 보편성을 실현할 수 있을 것이다. 문제는 기존 보육정책의 틀 전체를 고려할 때 어떻게 합리화, 구체화시킬 것인가에 있다. 구체적 전략이 없다면 현재보다 긍정적 효과가 있으리라고 결코 장담할 수 없다.

[그림 1] 민주당의 무상보육(안)과 현재 보육정책에서의 보육료 및 양육수당 지원

		보육시설 이용					
		보육료 지원 (표준보육비용, 12시간 기준)			보육료 지원 (정부지원단가, 12시간 기준)		
		영아기본보육료			영아기본보육료 지원		
소득 수준	소득	100%	소득하위	차상위	차상위	소득하위	소득
	수준		70%	계층	계층	70%	100%
		영아 양육수당			영아 양육수당		
		보육시설/유치원 미이용					
		[민주당무상보육]			[현재 보육정책]		

7) 만0-2세의 영아에게는 기본보육료가 지원된다. 그러나 이 지원이 보육바우처(아이사랑카드)로 지원되는 것이 아니라 시설로 지원되는 것이어서 보호자들은 체감할 수 없다.

민주당의 무상보육(안)을 도식화하면 <그림 1>과 같다. 이 방안은 다음과 같은 쟁점을 갖고 있다. 첫째, '왜 보육시설을 이용하는 모든 영유아에게 무상 보육을 제공하여야 하는가'이다. 한편에서는 부자에게 지원할 명분이 없다고 주장한다. 현 정책은 상위 30%의 상대적 고소득층을 배제하고 있다. 둘째, '왜 모든 영유아에게 동일한 서비스(1일 12시간)를 무상으로 보장해야 하는가'이다. 현재의 정부지원단거나 민주당의 표준보육비용 지원은 모두 1일 12시간의 보육서비스를 제공하는데 소요되는 비용이다. 셋째, '왜 보육시설을 이용하지 않는 영유아 가구에 양육지원수당을 지원해야 하는가'이다. 양육지원수당의 배경인 '지원의 형평성'이라는 논리와 관련된다. 무상보육과 관련된 이와 같은 문제제기를 아동의 권리라는 측면에서 접근해 본다.

III. 아동권리와 보육

1. 아동의 권리와 보육

아동의 권리란 '아동이 특정한 이익을 주장하고 또 누릴 수 있는 법률상의 능력'을 의미한다. 아동의 권리를 가장 잘 규정하고 있는 것은 1989년에 만들어진 '아동권리협약'이다. 아동권리협약은 모든 아동에게 필요한 보호와 도움을 제공함으로써 아동의 인격발달과 복지증진을 위하여 국가, 사회, 가정 모두가 특별한 배려를 해야 한다는 것을 국가간 협약한 것이다(장영인, 최영신, 백선희, 임유경, 2002:26-27).

아동권리협약은 크게 '생존, 발달대책에 관한 권리', '보호에 관한 권리', '참여에 관한 권리'로 구분할 수 있다. 이 중 영유아보육과 관련된 '생존, 발달에 관한 권리'는 아동에게는 생존과 발달에 필요한 모든 인적, 물질 지원을 제공받고 또 이를 사용할 권리가 있다는 것을 의미한다. 이 가운데는 '아동의 양육 및 발달에 대한 부모의 책임과 국가의 원조(제18조)'에 관한 내용이 포함되어

있다. 제18조 제1항에는 부모 또는 경우에 따라서 법적 보호자는 아동의 양육 및 발달에 대한 1차적 책임을 가진다고 규정되어 있다. 같은 조 제2항에는 정부가 아동의 양육책임 이행에 있어서 부모와 법정후견인에게 적절한 자원을 제공하고, 아동보호를 위한 기관, 시설 및 편의 개발을 보장하여야 한다는 규정이, 제3항에는 취업부모의 아동들을 위해 적절한 조치를 취해야 한다는 내용이 있다.

이옥(2000)은 아동권리협약 제18조의 내용을 다음의 <표 9>와 같이 면밀하게 분석하고 있다. 특히 국가의 의무라는 차원에서 의무의 내용과 보장 정책, 그리고 보장의 정도를 평가할 수 있는 정책지표를 제시하고 있다. 제2항과 3항이 ‘보육정책’과 관련된 것이다.

[표 9] 아동의 양육 받을 권리와 국가의 의무

(단위: 개소, %)

조항	국가의 의무	아동 양육 보장 정책	정책지표 *
18조 1항	부모공동양육 책임 인정	1. 부모의 공동양육 지원 ① 부모의 출산 및 육아 휴직제도 ② 부모의 노동조건 개선과 노동시간 단축	① 법으로 보장된 부모의 출산휴가 및 육아휴직 보장일수 ② 부모의 주당 평균 노동시간
2항	국가의 부모양육역할 지원과 아동보호 시설의 보장	1. 다양한 보육시설의 확충 (영유아, 학령기 아동 및 특수아동대상, 시간제 및 24시간 보육시설 확충) 2. 국가의 보육비 지원 3. 보편적 아동보육제도 수립	③ 보육률 ④ 국·공립 보육률 (영아, 유아, 학령기 보육시설 이용률) ⑤ 부모의 보육비 부담률 ⑥ 비취업부모 아동의 보육서비스 수혜율

3항	취업부/모 아동의 보호와 보육시설 이용의 권리보장	1. 취업모 자녀에 대한 보육 서비스 제공	⑦ 취업모 자녀의 보육시설 이용률 ⑧ 질적 보육 제공자로서의 보육 교사의 교육기간과 교육제도 ⑨ 질적 보육요인으로서의 보육 교사 대 아동의 비율
	아동보호시설로터 이익을 향유할 수 있는 권리 보장	2. 양질의 보육서비스 프로그램제공 (연구개발과 보급)	⑩ 질적 보육 요인으로서의 부모와 아동의 프로그램 운영 참여율 ⑪ 인증보육시설 비율 ⑫ 보육프로그램 개발 건 수

자료: 이옥, 2000. "한국 영유아 보육 사업의 이념적 방향과 과제" 『한국영유아보육학』 제23집, 한국영유아보육학회

2. 부모권과 아동권의 조화

보육사업은 그 특성상 아동의 권리만 반영되는 것이 아니다. 보육의 중요한 사회적 기능 중 하나는 부모의 일과 가정의 양립이므로, 부모 또는 가족의 특성이나 부모의 권리를 보육사업에 어떻게 반영할 것인지도 매우 중요하다. 즉, 부모의 권리와 아동의 권리의 조화를 찾아내는 것도 보육사업의 주요 과제이다.

백선희(2011a)는 '보육정책을 요구할 수 있는 정당성은 영유아와 부모가 갖고 있는 권리에 기반하는 것이며, 보육정책은 정책 이슈와 권리를 고려하여 적절하게 대응하여야 한다'고 하면서 '저출산-고령사회 이슈와 그것이 아동과 가족의 권리와 관련해 어떤 의미가 있으며, 또한 그 권리 보장을 위하여 보육 정책이 무엇을 대상(대상 집단의 욕구)으로 어떠한 기능을 수행하여야 하는지를 정리하여 보여준다. 빈곤아동 등 취약아동에게는 최저한의 삶을 보장하여야 하며(아동-복지권), 부모의 일-가정 양립을 지원하여야 하며(부모-노동권) 이러한 가정의 자녀들은 부모가 없는 시간동안 적절한 보호를 받아야 하며(아동-보호받을 권리), 뿐만 아니라 미래의 시민이 되는 모든 아동의 성장과 발달을 보장하고(아동-발달권), 사회복지서비스로서의 보육서비스를 이용하는데

경제적 부담이 안 되도록 해 주어야 하며(가족소득보장권), 뿐만 아니라 1차적 양육자인 부모가 자녀를 잘 돌볼 수 있도록 지원하는 하는 것(부모(보호자)-돌봄권)이 모두 조화롭게 통합되어야 한다는 입장이다.

부모권은 아동권과 동전의 양면과도 같은 것이기 때문에 부모권의 보장 또한 아동권으로도 해석할 수 있다. 예를 들어 부모의 노동권을 보장해 주기 위해서는 부모가 근로하는 시간 동안 아동에게는 적절한 보호를 받을 권리를 보장해 주어야 한다. 또한 부모 돌봄권을 보장하는 것은 동시에 아동들이 부모의 돌봄을 받을 권리를 보장하는 것이기도 하다.

[표 10] 저출산 고령사회의 이슈와 보육정책과의 연관성: 권리와 정책 대응

저출산-고령사회의 주요 이슈 (국가 역할 고려)	주요 권리와외 관계 ¹⁾	보육정책		
		대상 집단	주요 육구 (결핍)	사회적 기능
아동의 권리(복지): 빈곤의 대물림 근절 등	아동복지권 ²⁾	빈곤아동 등 취약아동	아동발달육구 가족환경결핍	취약아동의 성장·발달 지원
저출산 원인: 여성 일-가정 양립 곤란	여성(부모) 노동권, (아동 보호(받을)권)	맞벌이 가구 (한부모가구)	육아 시간 결핍 (아동보호 결핍)	일-가정 양립 지원, 아동보호
저출산 원인: 육아비용 부담	소득(사회)보장권	경제적 곤란 가구 우선	경제적 부담	경제적 육아 부담 완화
저출산 원인: 육아활동 부담	부모(보호자) 돌봄권 (부모돌봄을 받을 권리)	영유아 가구	육아 능력 결핍	비경제적 육아 부담 경감
고령사회 대비: 건전한 미래 시민 (미래 노동력)	아동 발달권	모든 영유아	아동발달 육구	아동의 건전한 성장·발달

비고: 1) 00권리란 표현은 국제아동협약에 표현된 공식적인 명칭은 아니며, 맥락을 고려하여 필자가 표현한 것임.

2) 아동복지권은 협의로는 최저생활 이상의 삶의 보장(주요 대상: 취약계층)에서 광의로는 모든 아동의 인간적인 삶의 보편적 보장(주요 대상: 모든 아동)까지 포함되나 취약계층이 우선 대상이 됨. 취약아동들에게 우선적으로 아동복지권이 보장되어야 한다는 의미로 '아동복지권'이라고 함.

자료: 백선희(2011), "저출산고령사회에서의 보육정책의 사각지대", 『2011년 제1차 저출산고령사회 포럼』, 한국보건사회연구원, 수정 보완.

IV. 무상보육과 아동권리의 조화

1. 국가의 역할

보육정책 관련, 국가의 역할은 돌봄과 관련된 아동과 보호자의 권리를 보장하는 것이다. 국가가 보장해야 할 권리는 아동권리협약에서 규정하고 있는 권리, 그리고 우리나라 헌법, 사회보장기본법 등 사회복지관련법, 해당 법률인 영유아보육법 등에서 규정하고 있는 권리 등에 기반한다. 다만, 국가가 그 권리를 어느 정도까지 보장할 것인지 구체적 내용과 수준을 정하는 것은 사회적 합의⁸⁾에 기초한다고 할 수 있다. 사회적 합의의 내용은 다시 법률로 규정되어 당사자들은 구체적 권리로 합의된 내용을 보장받는다. 영유아보육법의 제정과 여러 차례의 개정은 바로 보육에 대한 사회적 합의를 반영해가는 과정이라고 할 수 있으며, 현재의 보육정책은 사회적 합의의 결과인 것이다.

민주당의 무상보육(안)은 보육과 관련하여, 좀 더 보편적인 권리보장을 위한 새로운 사회적 합의의 필요를 제안한 것이며, 그 내용이 권리로써 보장받기 위해서는 입법과정이 전제되는 것은 당연하다. 민주당의 무상보육(안)은 국가가 책임져야 하는 아동의 권리보장을 어디까지 확대할 것인지를 보여주는 계획이다. 앞서 무상보육(안)을 살펴보았지만, 그 내용을 요약하면 다음과 같다.

- 아동보육은 국가의 책임이다.
- 국가의 책임을 모든 영유아에게 12시간(오전 7:30~오후 7:30) 보육서비스를 무상으로 제공한다(지금의 보육료는 12시간 기준임).
- 보육시설/유치원을 이용하지 않는 경우에는 '양육지원수당'으로 일부를 보상한다(유아의 경우에는 제한적).

8) 사회적 합의를 여기서는 폭 넓게 사용하고 있다. 예를 들어 이익집단의 요구에 대한 국회의 수용도 사회적 합의도 포함된 개념으로 사용하였다.

- 국공립 보육 및 교육시설을 영·유아인원 대비 20% 수준('10년)에서 40%수준으로 확대한다.

제도의 확대가 무조건적으로 최선의 정책은 아니다. 따라서 필자는 국가의 역할이라고 제안하고 있는 이와 같은 내용이 영유아 보육/교육의 보장과 관련하여 적절한지의 여부를 ‘권리’의 차원에서 접근해 보고자 한다.

2. 무상보육과 보육시설 특별활동과 보육료 자율화

보육시설은 국가를 대신하여 영유아에게 보육서비스를 제공하는 장이다. 현재 보육서비스는 사회서비스로 분류되며, 국가의 역할을 강화하겠다는 것은 보육의 공공성을 강화시키겠다는 것이다. 이와 같은 서비스가 제공되는 현장인 보육시설에 존재하는 일종의 사교육인 특별활동과 내년부터 시범사업을 실시하게 될, 보육시설에 시장메카니즘을 접목시키는 보육료 자율화사업을 국가의 무상보육 실현이라는 목표와 연계해 살펴볼 필요가 있다.

특별활동은 보육시설과 유치원 안에서 이루어지는 일종의 사교육이다. 특별활동의 폐해가 심각하여 보건복지부는 2011년에 ‘특별활동 적정 관리방안’을 제시할 정도이다. 그 폐해는 영유아발달에 적합하지 않는 내용, 오전, 오후 등 보육시간을 침해하면서 특별활동을 실시하는 것, 부모에게 과도한 비용을 부담시키는 것, 보육교사 일부를 특별활동 프로그램을 담당하게 하여 보육교사에게는 부적절한 노동을 강요하는 동시에 미참여 아동을 방임하는 것, 선택 활동임에도 불구하고 반 강제적으로 특별활동을 강요하는 것 등이다. 특별활동 비용의 상한선은 기초자치단체에서 정하도록 되어 있는데 날로 그 비용이 높아가 보육료를 초과하는 배보다 배꼽이 더 큰 상황을 연출하기도 한다. 아동의 권리보장과 이를 위한 국가의 책임이 특별활동으로 인해 그 효과가 반감될 수 있다는 것을 고려해야 한다. <표 11>은 보육시설과 유치원에서 실시하고 있는 특별활동의 예를 소개한 것이다.

[표 11] 보육시설 및 유치원내 특별활동의 종류에 예

구분	내용
영아 유아 공통	NIE, 가베, 과학, 국악, 그리기근앤근, 기체조, 나들이 체육, 논술, 농악, 누크, 다두뇌특급, 델타 샌드, 도자기, 동화구연, 띠피아노, 레고블럭, 루크리드믹, 만다라, 맛사지, 명상, 몬테소리, 물판, 무용, 문학, 물감놀이, 뮤지컬잉글리쉬, 뮤직가든, 미술, 발레, 법회, 뿌띠교구, 색칠, 성품, 손유희, 수학, 술레, 승마, 시찌다교육, 씽크편, 악기공작, 언어, 영아체육, 영어, 영어노래, 영어영재, 오디, 오르미, 오르프음악, 요리, 웅변, 유도점토, 율동, 음률, 저와이즈블록, 전래놀이, 점핑, 종이접기, 줄넘기, 중국어, 짬뽕, 창의력, 체육, 카프라, 칼라텍스, 케이빅스, 코엔코음악, 클레이, 키즈요가, 태권도, 택견, 퍼즐, 퍼포먼스, 풍물놀이, 피아노, 하바, 학습지, 한글, 한자, 한자소학, 호크마 등
유아	[위의 것을 포함하여 그 외] 가야금, 가프라점토, 경제, 골프, 뿌띠, 그린비커, 글자놀이, 기체조, 난타, 놀이수학, 누크, 다도, 도예, 도형맞추기, 독서, 동시, 두뇌개발프로그램, 로봇, 메카노, 목공, 밀랍공예, 바느질, 바둑, 발도르프, 발표력기르기, 버그, 보드게임, 뿌꾸아놀이, 박우트, 방송댄스, 브레인열린스쿨, 비누방울, 루크, 로콘, 리더십, 리듬교실, 리코더, 만다라색칠, 무용, 매직사이언스, 뮤지컬, 민요, 미술치료, 바이올린, 발레, 벨리댄스, 사물놀이, 사물이름알기, 사이언스, 성악, 성장체육, 성품, 세계문화놀이, 수영, 수채화, 생태, 스케이트, 스포츠댄스, 습식, 승마, 시조, 식물도감, 아마데우스, 아이클레어, 언어치료, 영어연극, 오르프술레, 오르프컨더, 오키리나, 온머리, 오르프, 요미요미, 운동처방, 운동치료, 웨스코, 유리드믹스, 음율놀이, 이데아, 이로드, 이중언어, 일본어, 작업치료, 장고, 재즈댄스, 전래동요, 전통놀이, 전통문화, 조이매스, 조물락, 주산책, 조형놀이, 조형미술, 집풀공예, 철학적사고, 축구, 컴퓨터, 케이넥스, 택견, 큐릭스, 텃밭활동, 테라코타, 특공무술, 퍼포먼스, 푸드아트, 플리, 피아제, 플룻, 합기도, 행위미술 등

비고: 위의 것은 응답자의 응답을 정리한 것으로, 내용으로 보아 유사한 것들이 있을 수 있다.

자료: 백선희(2010), 『보육수요자 실태조사를 통한 보육정책의 문제점과 개선 방안 연구』, 민주노동당 국회의원 광정숙.

보건복지부는 2011년 상반기에 공공형 및 자율형 어린이집 시범사업을 실시하겠다고 발표하였다. 그 중 시장메카니즘의 성격이 접목된, 반 공공적 성

격의 자율형 어린이집에 대해 살펴보자⁹⁾. 정부는 자율형 어린이집이란 ‘우수한 어린이집이 부모의 수요에 맞추어 다양화·특성화한 보육서비스를 제공할 수 있도록 보육비용 상한과 보육과정 운영에 있어 일정한 자율성을 부여하는 새로운 유형의 어린이집’(보건복지부, 2011)이라고 한다.

정부는 자율형 어린이집에게 기존 보육시설과 달리 다음의 두 가지를 허용한다(백선희, 2011b). 일단, 자율형 어린이집은 신청자 중 우수한 평가를 받은 어린이집 중에서 선별된다. 정부는 첫째, 자율형 어린이집에 일반 어린이집보다 높은 수준의 보육료 수납을 허용한다. 자율형 어린이집의 보육료의 상한선은 시·도별 보육료 및 기타 필요경비 수납한도액의 1.5배 범위 내에서 시·도별로 정하게 되고, 자율형 어린이집은 이 범위 내에서 이용 부모와의 협의 또는 어린이집 운영위원회를 거쳐서 결정하게 된다. 둘째, 자율형 어린이집에 ‘표준보육과정’을 의무화하지 않고, 다양한 보육과정(?)으로 대체할 수 있도록 허용한다. 다만 보육시설로서의 최소한의 정체성을 유지시키기 위하여 정부는 종일제 보육을 필수로 규정한다거나, 「특별활동 적정 관리방안」을 준수하도록 규제하는 정도의 최소한의 개입을 한다. 이와 같이 자율형 어린이집은 비용과 보육서비스 내용에서 차이가 있으며, 특별활동 비중은 더욱 커질 것으로 보인다.

그렇다면 보육시설 내 사교육인 특별활동과 자율형 보육시설은 무상보육과 어떻게 연결될 지를 살펴야한다. 먼저, 특별활동과 자율형 어린이집은 부모의 비용 부담이라는 측면에 직접적 영향을 미친다. 전국에서 특별활동비가 가장 비싸고, 자율형 어린이집 시범사업을 실시하게 되는 서울시, 그 중 강남구의 예로 부모 부담이 얼마나 가중해지는지를 살펴보자. 먼저, 만2세를 기준으로 볼 때, 보육료는 월 28만 6천원이지만 특별활동을 포함하게 되면(상한선 월 23만원) 월 51만 6천원, 현장학습비까지 포함하면 월53만 9천원이 된다. 만약

9) 공공형 어린이집에 대한 비판적 검토도 필요하다. 그러나 여기서는 시장성이 강조된 자율형 어린이집에 초점을 맞추어 논의한다.

자율형 어린이집을 다니게 될 경우 최고 월 80만 8천원을 보육시설에 지불하여야 한다. 민주당이 보육료 무상보육을 실시한다 하더라도 부모는 월 25만 3천원에서(특별활동비+현장학습비)에서 월 52만 2천을 지불해야 하는 것이다.

[표 12] 보육시설 이용하는 가구의 비용 부담 : 서울시 강남구의 예(2011)

(단위: 천원)

구분	보육료					기타경비			계(보육료+기타경비-입소료)					
						입소료	현장학습비(월)	특별활동비	기타경비 미적용		기타 경비 적용 (입소료 제외) (한도 최대값)			
연령	0세	1세	2세	3세	4세+				0세	1세	2세	3세	4세	
일 반 영	정부 지원시설	394	347	286	197	177	50	23	230	394	347	539	450	430
	민간 어린이집	394	347	286	251	246	50	23	230	394	347	539	504	499
	가정 어린이집	394	347	286	251	246	50	23	230	394	347	539	504	499
자 율 형	민간 어린이집	591	521	429	377	369	75	34	345	591	521	808	756	748
	가정 어린이집	591	521	429	377	369	75	34	345	591	521	808	756	748

비고: · 2011년 서울특별시 기준임(보육료, 기타경비)

· 강남 현장학습비는 연 27만원, 특별활동 상한액은 월 23만원임.

· 특별활동비는 각 구마다 다름. 강남이 가장 많은 월 23만원이며, 금천구, 서대문구가 가장 적은 월 8만원임. 25개 구 중 6개 구가 월 15만 원 이상을 특별활동비로 받음. 10만원미만으로 받는 곳은 7개구임.

· 1.5배를 한도액으로 적용함(2011년 시범사업), 향후 2배 이상이 될 가능성도 있음.

자료: 백선희(2011), "저출산고령사회에서의 보육정책의 사각지대", 『2011년 제1차 저출산고령사회 포럼』, 한국보건사회연구원의 내용을 수정 보완함.

두 번째, 국가가 보장하고자 하는 보육서비스의 내용과도 연관시켜 보아야 한다. 특별활동은 보육시설에서 표준보육과정을 실행하는데 부정적 영향을 미치고 있으며, 자율형 어린이집은 표준보육과정을 어느 정도 무시하는 것을 허용하고 있다. 국가가 무상보육을 제공하고자 하는 취지와 배치된다.

3. 무상보육과 아동권리의 조화

무상보육은 시대가 요청하는 아동의 권리를 보장하는 방향으로 전개되어야 한다. 이와 같은 맥락에서 민주당의 무상보육(안)은 보완해야 할 과제들이 많다.

먼저, 무상보육이 보장하고자 하는 급여의 양의 적절성이다. 국가의 사회보장은 보육서비스에 대한 욕구를 해결하기에 적절해야 한다. 이것은 사회보장의 적절성의 원칙에 해당한다. 그런데 현재 12시간 보육서비스를 무조건 보장하는 것은 ‘과잉 대응’의 우려가 있다. 현재 보육서비스가 12시간 운영을 기본으로 하고 있기 때문에 그에 준한 방안이라고 해도, 보육서비스 욕구를 고려하지 않고 행정편의적으로 제공할 것은 분명 아니다. 모든 영유아들에게 기본적인 보육서비스를 권리로써 제공한다 하더라도(예, 하루 45시간 보육서비스), 맞벌이 가구와 같이 종일보육이 필요하지 않은 영유아에게까지 종일보육(12시간 보육서비스 비용)을 제공하는 것은 아동의 권리 보장 차원에서 적절하지 않다. 따라서 누구에게 얼마나 보장할 것인지에 대한 구체적 정책 설계가 요구된다.

둘째, 보육서비스는 소득보장 정책이 아닌 보육서비스를 제공하고 그 서비스 비용을 부담 없이 이용할 수 있도록 하는 정책이다. 이러한 맥락에서 볼 때 현금 지원의 양육수당은 그 성격이 적절하지 않다. 보육시설/유치원 미이용자에게 지급하는 양육수당을 받겠다는 부모의 결정에 따라 영유아가 양질의 보육서비스를 받을 수 있는 기회가 제한될 수 있으며, 현금으로 받은 양육수당

이 반드시 영유아의 발달에 쓰인다는 보장도 없다. 즉 가구소득의 보존효과는 있을지 몰라도 영유아의 성장과 발달과는 직접 연관성이 떨어진다. 그나마 8월의 민주당 발표가 유아의 양육수당을 제한적으로 지급하는 것으로 보완했다 하더라도 양육수당 대상을 확대한 것이나 급여 수준을 향상시킨 것은 보육과 아동의 권리라는 관계 속에서 여전히 비판받을 여지가 있다.

셋째, 국공립보육시설의 확충은 무상보육 실현의 중요한 전제조건인 하나이다. 무상의무교육을 제공하는 초등학교가 대부분 국공립이라는 것과 연계하면 이해될 수 있을 것이다. 민간공급이 많은 우리나라의 상황을 고려한다면 하더라도, 민주당의 무상보육방안으로 인해 추가 투입되는 19조 2천억 원 중 단 2조 5천억 원만 국공립보육시설과 국공립유치원 확충 비용을 사용한다는 것은 적은 투자이다. 목표로 하는 국공립 이용아동 40%에 도달하기 어려울 수도 있으며, 무엇보다 유치원과 비교하여 보육시설의 공공기관 비율이 여전히 낮다.


넷째, 특별활동과 자율형 어린이집과 같은 시장 친화적 정책을 폐기하지 않고서는 국가의 무상보육의 의미는 보호자들의 체감이라는 측면에서도, 아동의 성장과 발달의 보장이라는 측면에서도 한계를 지닐 수밖에 없다.

다섯째, 무상보육은 비용의 지원에 그쳐서는 안 된다. 무상보육은 아동의 권리를 보장하는, 아동의 성장과 발달을 지원하는 양질의 '서비스'를 무상으로 제공하는 것이다. 그러기 위해서는 평가인증제도의 의무화와 부적절한 공급기관의 퇴출, 표준보육과정의 의무적용과 지속적인 서비스 질 관리 방법 등이 전제되어야 한다. 현재 평가인증제도 의무화를 방안에 포함시키고 있는데, 이에 대한 보다 구체적 방법을 제시해야 비로소 무상보육의 의미를 찾아갈 수 있을 것이다.

V. 맺는 말

무상보육이 화두이지만, 무상보육이 어떠한 의미가 있는지, 어떻게 전개되어야 하는지 등에 대한 사회적 논의는 부족하다. 더욱이 무상보육이 형식적인 정책이 되지 않으려면 무엇을 목표로 하는지, 특히 아동에게 어떠한 영향이 미치기를 기대하는 지 등 실질적 내용을 동시에 고려되지 않으면 안 된다. 이 글은 무상보육에 대한 다양한 접근이 있을 수 있지만, 아동권리적 측면에서 접근한 것이다. 그러므로 무상보육 시대의 보육정책 전체의 설계에 대해서는 별도의 논의가 필요하다.

이 글에서는 우리나라 보육정책의 현 주소와 민주당의 무상보육(안)과의 차이점을 드러내고 그것의 의미와 한계, 과제를 살펴본 것이다. 특히 보육사업과 연계된 ‘아동의 권리’라는 것이 무엇인지를 살펴보면서 아동의 권리가 보장되는 무상보육을 위해서는 무엇이 전제되어야 하고, 어떻게 전개되어야 하는지에 대해 살펴보았다.

‘무상보육’의 화두를 던진 것은 사회적으로 의미가 있지만, 아동, 가족 그리고 현재와 미래의 한국사회에 긍정적 영향을 미칠 수 있는 제대로 된 무상보육을 실현하기 위해서는 더 많은 논의와 정책 방안의 수정 보완, 그리고 구체적인 설계가 필요하다. 

[참고문헌]

- 민주당 보편적복지기획단(2011.8.29), 『보편적 복지 재원조달 방안』.
- 백선희(2010), 『보육수요자 실태조사를 통한 보육정책의 문제점과 개선 방안 연구』, 민주노동당 국회의원 곽정숙.
- 백선희(2011a), “저출산고령사회에서의 보육정책의 사각지대”, 『2011년 제1차 저출산고령사회 포럼』, 한국보건사회연구원.
- 백선희(2011b), “공공형, 자율형 어린이집 정책에 대한 비판적 고찰”, 『2011 한국보육학회 추계 학술대회: 만5세 공통과정과 보육의 새로운 체계 고찰』, 한국보육학회.
- 보건복지부(2011), 『2010년 보육통계』.
- 서울특별시(2011), 『2011년 서울시 보육사업안내』.
- 보건복지부(2011), ‘공공형, 자율형어린이집 시범사업 안내’.
- 보건복지부(2011), “보육시설 특별활동 프로그램적정 관리방안”.
- 영유아보육법.
- 이옥(2000), “한국 영유아 보육 사업의 이념적 방향과 과제” 『한국영유아보육학』 제23집, 한국 영유아보육학회.
- 장영인, 최영신, 백선희, 임유경(2002), 『아동복지론』, 나눔의 집.