

발 간 등 록 번 호

11-1352000-002318-01

정책보고서 2017-

보육지원체계 개선 방안 마련 연구



신윤정 · 오신희

【책임연구자】

신윤정 한국보건사회연구원 연구위원

【주요저서】

Comparative Study of Family Policy in East Asia

한국보건사회연구원, 2015(공저)

저출산 정책 확대에 따른 자녀 양육 행태 변화 분석

한국보건사회연구원, 2014(공저)

【공동연구진】

오신희 한국보건사회연구원 전문연구원

제 출 문 <<

보건복지부 장관 귀하

본 보고서를 「보육지원체계 개선 방안 마련 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2017년 12월
한국보건사회연구원 원장

발 간 사 <<

구빈적인 탁아 사업으로 시작된 우리나라의 보육 정책은 2000년대 이후부터 아동의 건강한 발달을 보장하는 보육 사업으로 확대되었다. 이러한 발전에 따라 현재 우리나라의 보육 정책은 이용률과 지원 수준에 있어서 OECD 국가 평균 수준 이상의 성과를 보이고 있다. 이러한 확대에도 불구하고 국내 보육 정책이 보육 수요자의 욕구를 충분히 만족시켜주고 있는가에 대해서는 아직도 부족한 점이 없지 않다. 예를 들면 맞벌이 부부의 장시간 근로에 따른 보육 서비스 욕구를 충족시켜주기에는 한계가 있고 보육 서비스가 제공하는 질적인 수준에 있어서도 부모들은 좀 더 높은 수준을 바라고 있다. 보육 서비스 공급자들은 양질의 보육 서비스 제공을 위해서 보다 많은 정부의 지원을 바라고 있으며, 보육교사들은 열악한 근로 환경에 대한 개선을 요구하고 있다.

이러한 배경 하에 본 연구는 2016년도 7월 맞춤형 보육 서비스 도입에 따른 현황과 이슈를 대국민 포커스 그룹 인터뷰 조사와 전문가 조사를 통하여 살펴보고 보육 정책이 향후 나아갈 방향성을 모색하였다. 보육 서비스를 이용하고 있는 학부모뿐만 아니라 보육 시설 원장 및 보육교사 등 보육 서비스 현장에서의 목소리를 다각도의 시각으로 분석한 내용을 담아 개선 방안을 제시하였다는 점에서 본 연구의 의의는 크다. 본 연구가 제시하는 개선 방안을 바탕으로 우리나라 보육 정책이 한 걸음 더 발전하고 아동의 건강한 발달에 기여할 수 있을 것을 기대해 본다.

본 연구의 추진을 위하여 포커스 그룹 인터뷰에 적극적으로 참여해 주신 학부모, 보육 시설 관계자 그리고 전문가 분들께 감사의 인사를 전한다. 본 연구에서 제시한 사항은 한국보건사회연구원의 공식적인 견해가 아니라 연구진의 개별적 의견과 입장을 대변하고 있음을 밝힌다.

2017년 12월

한국보건사회연구원 원장

김 상 호

목 차

제1장 서 론	1
제1절 연구 배경과 목적	3
제2절 연구 내용 및 연구 방법	5
 제2장 맞춤형 보육 도입 배경과 현황	7
제1절 맞춤형 보육의 도입 배경	9
제2절 보육 서비스 이용 행태 변화	16
 제3장 외국의 보육 정책 사례	31
제1절 유럽 국가의 사례	33
제2절 아시아 국가의 사례	49
제3절 소결	72
 제4장 보육지원체계 개선에 대한 대국민 의견	75
제1절 대국민 의견 조사	77
제2절 대국민 의견 조사 결과	80
제3절 소결	109
 제5장 보육지원체계 개선 방안	113
제1절 정책 환경 및 제도 개선 배경	115
제2절 보육지원체계 개선 대안	121
제3절 보육지원체계 개선 시나리오	147

참고문헌	153
------------	-----

부 록	155
-----------	-----

표 목차

〈표 2-1〉 종일반 이용대상 기준	13
〈표 2-2〉 종일반 사유별 아동 수 추정(2016. 12. 14. 기준)	13
〈표 2-3〉 2016년 보육료 지원 단가(7월 이후)	14
〈표 2-4〉 일일보육계획(예시)	15
〈표 2-5〉 영유아 취업모와 미취업모의 어린이집 실제 이용 시간 분포	17
〈표 2-6〉 영유아 취업모와 미취업모의 어린이집 희망 이용 시간	19
〈표 2-7〉 연령 및 영유아별 어린이집 이용 시간	21
〈표 2-8〉 아동 연령 및 모취업별 어린이집 이용 영유아의 이용 시간	22
〈표 2-9〉 영유아 및 연령별 등원 시각	23
〈표 2-10〉 연령 및 영유아별 하원 시각	23
〈표 2-11〉 영유아 구분 및 연령별 희망 이용시간	24
〈표 2-12〉 지역규모 및 모취업 여부별 희망 이용시간	25
〈표 2-13〉 연령 및 영유아별 희망 등원시각	25
〈표 2-14〉 지역규모 및 모취업별 희망 등원시각	26
〈표 2-15〉 연령 및 영유아별 희망 하원시각	26
〈표 2-16〉 지역규모 및 모취업 여부별 어린이집 희망 하원시각	27
〈표 2-17〉 맞춤형 보육 시행 전후의 쟁점 정리	28
〈표 3-1〉 OECD 국가들의 평균 임금에서 보육료 순 지출이 차지하는 비중(2015)	37
〈표 3-2〉 프랑스 보육 시설 유형별 정원 수 현황(2007~2011)	39
〈표 3-3〉 이용 시간에 따른 프랑스 보육 서비스의 특징	41
〈표 3-4〉 프랑스 부모가 지불하는 시간당 보육료 산정을 위해 소득에 곱해지는 비율(2017년 현재)	42
〈표 3-5〉 프랑스 보육료 최대 상한액과 정부 보조율	43
〈표 3-6〉 프랑스 보육 시설 이용 계약서에 포함되어야 할 내용	44
〈표 3-7〉 프랑스 보육 시설 이용 계약을 위해 필요한 서류	44
〈표 3-8〉 프랑스 보육 서비스 이용 시간 작성 양식	45
〈표 3-9〉 프랑스 0~2세 아동의 낮 시간 주된 보육 방식: 가족 환경에 따른 구분(2013)	48
〈표 3-10〉 일본 아동육아지원법 시행규칙에서의 보육 필요성 사유	55
〈표 3-11〉 어린이집 이용 조정의 유형	58
〈표 3-12〉 어린이집(2, 3호 인정) 공정 가격의 기본분 단가와 주요 가산 내용	59
〈표 3-13〉 유치원과 어린이집의 2016~2017년도 공정 가격 비교(4세 이상의 경우)	60

〈표 3-14〉 일본의 2017년도 보육교육시설 등의 이용자 부담(월 부담액): 이용자 부담 상한액 기준 [국고(광역지자체) 부담금 정산 기준]	63
〈표 3-15〉 대만 보육 정책의 발전 과정	65
〈표 3-16〉 싱가포르의 영유아 기본 보육료 지원 현황	70
〈표 3-17〉 싱가포르 영유아(18개월~5,6세) 보육 서비스에 대한 추가 보육료 지원 현황(2013)	70
〈표 3-18〉 싱가포르 영아(2~18개월) 보육 서비스에 대한 추가 보육료 지원 현황(2013년)	71
〈표 4-1〉 포커스 그룹 인터뷰 개요	77
〈표 4-2〉 포커스 그룹 인터뷰 설문 구성	78
〈표 4-3〉 전문가 조사 설문 구성	79
〈표 4-4〉 표준 보육 시간에 대한 전문가 (안)	100
〈표 5-1〉 보육 서비스 이용 시간(안)	125
〈표 5-2〉 국가 표준 보육 시간(안)	130
〈표 5-3〉 교사 근로 시간(안)	133
〈표 5-4〉 보육 시설 운영 시간(안)	136
〈표 5-5〉 자격 기준의 정의 및 유형(안)	141
〈표 5-6〉 인센티브의 정의 및 유형(안)	144
〈표 5-7〉 본인 부담의 정의 및 유형(안)	147
〈표 5-8〉 영유아 8시간 국가 표준 보육 시간 시나리오(안)	152
〈부표 1-1〉 영아 4시간 국가 표준 보육 시간 시나리오(안)	158
〈부표 1-2〉 유아 6시간 국가 표준 보육 시간 시나리오(안)	160
〈부표 2-1〉 영유아 12시간 국가 표준 보육 시간 시나리오(안)	162

그림 목차

[그림 2-1] 유치원 일과 운영 절차(예시)	15
[그림 2-2] 취업모 자녀와 미취업모 자녀의 보육 시설 이용 분포	18
[그림 2-3] 취업모와 미취업모가 희망하는 보육 시설 이용 분포	20
[그림 3-1] 3세 미만 아동 중 적어도 1시간 이상 정규 보육 서비스를 이용하는 비중: EU-SILC 조사 결과(2015)	35
[그림 3-2] 3세 미만 아동의 주당 평균 공식적인 보육 서비스 이용 시간(2010)	35
[그림 3-3] 3세 미만 아동 중 부모에 의해서만 양육되고 있는 아동 비중: EU-SILC 조사 결과 (2015)	36
[그림 3-4] OECD 국가들의 평균 임금에서 보육료 순 지출이 차지하는 비중(2015)	37
[그림 3-5] 프랑스 0~2세 아동의 낮 시간 주된 보육 방식(2013)	46
[그림 3-6] 일본의 취학 전 아동의 보육·교육 시설 이용 현황	50
[그림 5-1] 표준 보육 시간제 도입의 근거	123
[그림 5-2] 선택 기제의 도입의 근거	139

제 1 장 서론

제1절 연구 배경과 목적

제2절 연구 내용 및 연구 방법

제1절 연구 배경과 목적

구빈적·직장여성지원을 위한 “탁아 사업”으로 시작한 우리나라의 보육 정책은 1991년 「영유아보육법」 제정을 시작으로 아동의 건전한 보호·교육 및 보육자의 경제적·사회적 활동 지원을 위한 “보육 사업”으로 발전하였다. 2000년대 중반부터 저출산 문제가 대두됨에 따라 출산을 제고 및 여성 경제활동 참여 활성화를 위하여 보육료 지원 대상이 확대되고 보육 시설을 대상으로 한 지원도 강화되었다. 2013년 3월부터 만 0~5세 전 계층 영유아에게 보육료 지원 혹은 양육수당을 지원하게 됨에 따라 보편적인 영유아 보육 체계가 확립되었다. 2016년 현재 0~2세 보육 시설 이용률은 53.4%로 OECD 회원국 중 상위권에 속하며, GDP에서 보육교육 지출이 차지하는 비중은 2013년 0.9%로 역시 OECD 회원국 중 상위권에 속하는 성과를 보이게 되었다(OECD Family database).

이러한 양적인 측면에서 거둔 보육 정책의 성과에도 불구하고 국내 보육 정책의 확대는 다음과 같은 한계점이 지적되고 있다. 무상보육체계 하에서 어린이집 이용 시간에 상관없이 12시간 보육료를 시설에 지원하게 되어 공급자로서는 보육 서비스 제공 시간에 따라 수입에 차이가 없어 장시간 보육할 유인이 없었으며, 이 결과 보육 시설은 어린이집을 짧게 이용하는 아동을 선호하게 되었다. 반면에 장시간 보육이 필요한 맞벌이는 보육 현장에서 소외되고 홀벌이는 보육 시설에 보내지 않으면 손해라는 인식이 강화되어 불필요한 어린이집 이용이 증가하였다. 무상보육체계는 맞벌이 등 보육 실수요층의 장시간 이용을 보장하지 못하고 기존에 가정에서 자녀를 양육하던 가구의 시설 이용률만 높이는 부작용을 초래하게 되었다. 결국, 정부는 12시간 보육료를 지원하면서 실제로는 12시간 이용을 보장하지 못하는 비효율성 문제에 직면하게 되었다. 이러한 문제는 실제적인 보육 서비스 욕구를 가진 집단에게 필요한 만큼의 서비스를 제공하고, 보육 시설이 제공하는 서비스에 부합하는 적절한 보상 체계가 이루어져야 한다는 논의로 이어지게 되었다.

2016년 7월에는 맞춤형 보육을 도입하여 장시간 어린이집 이용이 필요한 맞벌이 부모 등이 필요한 만큼 충분히 어린이집을 이용할 수 있도록 보장하고, 가정 내 돌봄이 가능한 영아는 적정 시간 어린이집 이용을 지원하여 아이와 부모와의 애착 형성을 유도하고자 하였다. 맞벌이 등 종일반 기준에 부합하는 아동은 하루 12시간 보육 시설을 이용하고, 종일반 기준에 부합하지 못하는 아동들은 맞춤형으로 분류하여 하루 6시간 보육 시설을 이용하고 필요한 경우 월 15시간의 긴급보육바우처를 이용할 수 있게 하였다. 맞춤형 보육 도입 후 전체 보육 시설 이용 아동 중 약 75%가 종일반을 이용하고 나머지 약 25%가 맞춤반을 이용하게 되었으며, 종일반 이용 아동 중 맞벌이는 58%, 홀벌이지만 돌봄 사유 등으로 종일반을 이용하는 아동은 42%를 차지하는 것으로 나타났다(보건복지부, 2017a). 그러나 맞춤반 아동의 약 80%가 월 15시간 긴급보육바우처를 사용하고 종일반 아동의 평균 보육 시설 이용 시간은 7시간 52분으로 나타나 맞춤형 보육 제도 도입에도 불구하고 영아의 가정 양육을 도모하거나 맞벌이의 장시간 보육 서비스 이용을 보장한다는 당초의 목적을 달성하는 데 한계를 드러냈다. 더구나 어린이집이 12시간 기준의 종일제 서비스를 실제로 제공하는 경우가 드물고, 맞춤반 이용자의 많은 수 역시 “긴급보육바우처”를 사용하는 등 도입 취지에 부합하는 서비스 이용이 실제로 이루어지지 않고 있다는 문제가 제기되었다.

이러한 맞춤형 보육의 한계점에 직면하여 보육 시설 이용 시간을 수요자 욕구에 맞춰 다양화하여 제공하고 부모가 필요한 만큼의 보육 서비스를 이용할 수 있도록 현 맞춤형 보육 정책을 개선해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 실제로 맞춤형 보육은 보육 서비스 제공 시간을 6시간 맞춤반과 12시간 종일반의 두 가지 유형으로만 제시하여 수요자 욕구에 부합하는 다양한 보육 시간을 제공하지 못하였으며, 시설에서 이러한 서비스가 제대로 제공될 수 있도록 공급 체계 측면에서의 변화도 미흡하게 이루어졌다. 또한 종일반 이용과 맞춤반 이용을 일정 자격 및 조건에 따라 구분하고 제한하여 자격 기준과 무관하게 부모들이 가지고 있는 보육 서비스에 대한 욕구를 충족시키는 데 한계가 있었다.

본 연구는 현 보육 제도의 현황 및 문제점을 진단하고, 수요자의 욕구에 부합하는 다양한 보육 시간을 제공함과 동시에 부모의 선택권을 강화할 수 있는 보육지원체계 개선 방안을 도출함으로써, 보육 정책의 효율적인 운영을 도모함과 아울러 아동의 건전한 양육과 부모의 일과 가정 생활 양립에 기여할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

제2절 연구 내용 및 연구 방법

1. 연구 내용

제1장은 보육지원체계 개선 방안 마련을 위한 연구 배경과 연구 목적 그리고 연구 내용과 연구 방법에 대해서 기술한다.

제2장은 맞춤형 보육을 도입한 배경과 실태 조사에서 나타난 결과를 중심으로 맞춤형 보육 도입 이전과 이후의 나타난 보육 서비스 이용 시간 행태를 비교 분석한다.

제3장은 유럽 국가와 아시아 주요 국가를 중심으로 보육 서비스 제공 현황에 대해서 고찰한다. 유럽 연합 국가들의 전반적인 정책 추진 사례를 살펴보고 대표적인 국가로 프랑스의 사례를 검토한다. 아시아 국가 사례로는 일본, 대만, 싱가포르의 사례를 검토한다. 우리나라와 유사하게 저출산 문제와 장시간 노동 환경에 직면하고 있는 아시아 국가들이 보육 서비스를 통하여 아동의 건강한 발달과 일과 가정 생활 양립을 지원하고 있는 현황에 대해서 고찰한다.

제4장은 맞춤형 보육의 현황을 파악하고 현장 중심의 보육 정책 개선 방안 마련을 위하여 영유아 자녀 양육 학부모, 보육 시설 원장, 보육교사, 전문가들을 대상으로 무상보육에 대한 의견, 맞춤형 보육 제도 도입에 따른 이슈, 맞춤형 보육 개선 방안에 대한 의견, 그리고 보육지원체계 전반에 대한 기타 의견을 정리하였다.

제5장은 보육지원체계 개선을 둘러싼 정책 환경과 제도 개선의 배경을 살펴보고 보육지원체계 개선을 위한 대안으로서 표준 보육 시간제와 선택 기제의 주요 내용과 각각의 대안들에 대해 고려해야 할 사항을 검토하였다. 이러한 대안을 종합하여 보육 정책 개선을 위한 구체적인 시나리오를 제시하였다. 시나리오가 가지고 있는 지향성과 주요 내용을 제시한 후 이에 대한 현실적인 실행 가능성과 정책 이행을 위한 필요 사항 그리고 제도 수용성 등 관련 이슈를 기술하였다.

2. 연구 방법

본 연구는 다음과 같은 방법으로 수행되었다.

첫째, 국내 보육 정책 현황과 이슈를 파악하기 위하여 국내외 선행연구 결과를 검토하였다. 주요 국가의 보육 정책 추진 사례 및 현황을 분석하기 위하여 유럽과 동아시아 국가 그리고 국제기구의 정책 자료 및 보고서 그리고 관련 연구 결과를 검토하였다. 국내 보육 정책 현황을 파악하기 위하여 연도별 보육사업 안내 등 정부 정책 자료, 연구기관의 보고서를 검토하였다.

둘째, 맞춤형 보육 도입 전후 국내 보육 현황을 분석하기 위하여 보육 통계 등 보육 관련 거시 통계 자료를 분석하였으며, 선진 국가의 보육 현황을 파악하기 위하여 「OECD Family database」와 「Eurostat」 자료를 분석하였다. 국내 보육 현황과 맞춤형 보육 전후에 나타난 보육 시설 이용 행태 변화를 분석하기 위하여 「2015년 전국 보육실태조사」와 「2016년 어린이집 이용자 만족도 조사」 결과를 참고하였다.

셋째, 맞춤형 보육 정책 도입 이후 보육 정책 환경 분석을 위하여 대국민 의견 수렴을 하였다. 이러한 작업을 위하여 2017년 10월~12월 기간 동안 서울 및 수도권, 중소도시, 농촌에 거주하는 영아 자녀 전업모 및 취업모, 보육시설 원장, 보육교사를 대상으로 포커스 그룹 인터뷰(FGI)를 진행하였다.

넷째, 전문가, 보육시설 원장, 보육교사, 학부모 대표들의 의견을 반영하기 위하여 「어린이집 이용보장 및 보육료 현실화를 위한 보육체계 개편 TF」에서 개진된 논의를 참고하였으며, TF에 참여한 위원들을 대상으로 이메일을 이용한 설문조사를 실시하여 의견을 수렴하였다.

다섯째, 보육 관련 전문가 회의를 실시하여 정책 대안 및 정책 방안에 대한 의견을 수렴하였다. 아동, 사회복지, 경제학, 가족학 등 다양한 분야의 전문가 의견을 수렴하여 각 분야의 다양한 의견이 전달되도록 하였다.

제 2 장

맞춤형 보육 도입 배경과 현황

제1절 맞춤형 보육의 도입 배경

제2절 보육 서비스 이용 행태 변화

2

맞춤형 보육 도입 배경과 현황 <<

제1절 맞춤형 보육의 도입 배경

우리나라 보육 정책은 1921년 구빈적·직장여성지원을 위한 탁아 사업으로 시작되었으며 이후 1991년 「영유아보육법」을 제정함으로써 “탁아”에서 “보육”으로 발전하였다. 국내 보육 정책의 확대는 참여 정부 시절부터 급격하게 이루어졌으며, 이후 시기별 집권 정부의 이념적 성향이 보육 정책에 반영되었다는 특징이 있다. 보육 서비스 제공에서의 공공과 민간의 역할은 집권 정부에 따라 상이한 양상을 보였다. 집권 정부에 따라 보육의 국가 책임을 강조하면서 보육 서비스 제공에 있어서 공공의 기능을 강조하기도 하였으며, 수요자에 대한 직접 지원과 민간을 통한 보육 서비스 제공 등 보육 서비스의 다양화와 수요자에 대한 직접적인 지원에 초점을 두기도 하였다. 보육료 전액 지원의 소득 기준 확대와 가정양육수당 제공은 지난 이명박, 박근혜 정부에서 두드러지게 나타난 특징이라고 할 수 있다.

시기별 집권 정부의 주요 보육 정책을 정리하면 다음과 같다. 노무현 정부(2003~2008)는 2000년대 중반 이후부터 대두된 저출산 이슈를 배경으로 하여 자녀 양육 가정을 지원하고 여성의 경제활동을 촉진한다는 목적으로 보육에 대한 지원을 확대하였다. 노무현 정부의 보육 정책은 보육 및 유아 교육 지원의 공공성 확대를 강조하여 2010년까지 보육 시설 이용 아동의 30%가 국공립 시설을 이용하게 하는 것을 목적으로 제시하였다. 동 시기에 보육 시설 표준 보육료를 산정하고 영아 기본 보조금 제도를 도입하였다. 이처럼 노무현 정부가 보육에서의 공공의 역할을 강화하였지만 국공립 보육 시설의 확충은 제한적으로 이루어졌다. 이에 보육 시설을 이용하는 아동의 30%를 국공립 보육 시설에서 보육한다는 당초 목표는 달성되지 못하였다.

이명박 정부(2009~2013)의 보육 정책은 시장 중심적이고 자유주의적 특성을 띠게 되었다. 이 시기의 보육 정책의 주요 핵심은 민간 시설에 대한 지원 확대, 수요자에 대한 직접 지원과 부모 직접 양육에 대한 지원 강화라고 볼 수 있다. 당시 정부는 국공립 보육 시설 확충을 목적으로 제시하기는 하였지만, 실제 현장에서 국공립 보육 시설 확

층은 제한적으로만 이루어졌다. 그 대신에 수요자에 대한 직접적인 지원을 강화하고 민간 보육 시설을 지원하는 등 보육 정책에서의 민영화와 자유화를 강조하였다. 공공형 어린이집을 도입, 민간 시설에 대한 재정적인 지원을 확대하여 어린이집의 질적인 수준을 향상시키고자 하였으며, 어린이집 이용자에 대한 보육료 지원을 확대하고 시설을 이용하지 않고 집에서 자녀를 양육하는 가정에 대한 양육수당을 도입하였다. 5세 누리과정도 동 시기에 마련되었다.

박근혜 정부의 보육 정책(2013~2017)은 지난 정부에서 지속된 보육 정책을 확대하여 2013년 7월부터 만 0~5세 전 계층 영유아에게 보육료·양육수당을 지원하게 됨으로써 보편적인 보육 체계를 확립하였다는 것이 가장 큰 특징이다. 우리나라 보육 정책의 특징 중의 하나는 진보 정권 혹은 보수 정권이라는 정치적 성향과는 무관하게 보육 서비스에 대한 수요자 지원이 지속적으로 확대되었다는 것이다. 2005년까지 법정 저소득층을 중심으로 지원하던 만 0~4세 시설 보육료 지원이 2007년에는 차상위 계층까지 확대되었으며, 2009년에는 영유아 가구 소득 하위 50% 그리고 2011년에는 영유아 가구 소득 하위 70%까지 확대되었다. 2012년도에는 만 0~2세를 대상으로 전체 아동에게 보육료를 지원하게 되었으며, 2013년에는 만 3~4세까지 포함한 전체 만 0~5세 아동에게 보육료 전액을 지원하게 되었다. 박근혜 정부 시기에 5세 누리과정 프로그램은 3~5세 누리과정로 확대하였다. 그러나 이러한 보편적인 보육지원체계는 보육 정책의 효율성을 저해한다는 비판을 가져오게 되었으며 무상보육체계의 한계를 극복하려는 다양한 대안들이 제시되었다. 이러한 노력의 결과 2016년 7월부터 맞춤형 보육 제도를 도입하여 종래 이용 시간과 이용 자격에 구분 없었던 보육 서비스를 일정한 자격 기준에 따라 종일반(12시간)과 맞춤형반(6시간)으로 구분하여 제공하기 시작하였다.

2017년 문재인 정부가 들어서자 보육에서의 공공성 강화를 위한 노력이 다시 시작되었다. 주요 보육 정책으로 2022년까지 보육 시설 이용 영유아의 40%가 국공립 보육 시설을 이용하도록 하고 온종일 돌봄교실을 초등학교 전 학년으로 확대하는 내용 등을 들 수 있다.

정부의 보육 지원 확대는 보육 예산의 급속한 확대를 가져와 2013년 현재 보육·교육에 대한 공공 지출이 GDP에서 차지하는 비중은 0.9%로서 OECD 국가 평균 0.7%를 상회하게 되었다. 2013년 이후에도 정부의 보육 예산은 2017년 5,373,451백만 원

으로 현격한 증가를 보였다(보건복지부, 2017b).¹⁾ 정부의 보육 정책 확대 이후 0~2세 보육 시설 이용률이 급속히 상승하여 2016년 현재 OECD 회원국 평균 33.2%를 초과하는 53.4% 수준에 달하게 되었다. 0~2세 보육 시설 이용률 증가의 대부분은 민간 보육 시설을 이용하는 아동 수의 증가에 따라 이루어진 것으로 지난 정부들에서 국공립 이용 아동의 비중을 확대한다는 목적을 달성하는 데 한계를 보였다. 낮 시간 동안 주된 양육자가 기관인 경우는 1세 38.3%, 2세 59.1%로 적지 않은 영아가 시설에서 양육되고 있는 것으로 나타나고 있다(2015년 전국보육실태조사). 거시 지표를 중심으로 보아도 국내 보육 정책의 확대 결과는 긍정적이지 않다. 출산율 제고와 여성 경제활동 참여율 증가를 위해 정부는 보육 지원을 계속적으로 확대하였으나, 아직까지는 초저출산 수준(1.3명) 이하에서 머물러 있으며 여성의 고용률 역시 55% 내외에서 큰 향상을 보이지 않고 있어 가시적인 정책 효과를 보이지 않고 있는 상황이다.

보육 서비스 이용 자격에 대한 논의는 2013년 전체 만 0~5세 아동에 대하여 보편적인 보육 서비스를 제공한 이후부터 실 수요에 맞게 보육 서비스를 제공해야 한다는 주장과 함께 시작하였다. 우리나라는 맞춤형 보육 서비스를 도입하기 이전까지 영유아가 보육 서비스를 이용하는데 별도의 자격 기준과 이용 시간에 대한 규제를 부여하지 않았다. 시설 보육을 반드시 필요로 하지 않는 영아의 보육 서비스 이용이 증가하고 보육 서비스 욕구가 절실한 맞벌이 부부의 종일제 보육 서비스 이용 어려움이 제기되면서 무상보육 정책에 대한 비판과 제도의 미흡한 부분에 대한 지속적인 보완 요청이 있어 왔다. 보육료와 가정양육수당이라는 시설 보육과 가정 양육 간의 지원금 차이로 인하여 실제 보육 수요와 상관없는 아동이 시설로 쏠리고 전업 주부에 대해서 차별적으로 지원한다는 비판도 제기되었다. 또한 어린이집 운영 시간과 실제 보육 이용 시간과의 격차 문제도 지속적으로 지적되었다. 보건복지부 보육사업안내(2017)에 따르면, 어린이집 운영 시간은 원칙적으로 월~금요일 12시간(7:30~19:30)이며, 토요일 8시간(7:30~15:30) 인데 반해 부모들의 평균 기관 이용 시간은 취업모 7시간 38분과 미취업모 6시간 23분으로 운영 시간과 이용 시간 간의 격차를 보이고 있었다(2015년 전국보육실태조사).

이에 “제2차 중장기 보육기본계획(2013. 12. 31)”에서는 부모의 합리적인 선택을

1) 보건복지부 보육통계 자료로 보육예산은 영유아보육료지원, 어린이집 기능보강, 어린이집 관리, 어린이집 지원, 가정양육수당 지원 사업이 포함된다.

유도하는 지속 가능한 맞춤형 보육 시스템을 구축해야 한다는 필요성이 강조되었다. 2014년 상반기부터 “맞춤형 보육지원체계”에 대한 논의가 본격적으로 시작되어 종일제 중심의 무상보육 지원을 보완하고 전업주부·맞벌이·시간 선택제 취업모 등의 다양한 보육 수요를 반영해야 한다는 의견이 개진되었다.

2016년 7월부터는 맞춤형 보육 제도를 시행하여 정부가 제시한 부모의 취업 여부 등 일정 자격 기준에 따라 부모가 사용할 수 있는 보육 서비스 이용 시간량을 처음으로 규제하기 시작하였다. 맞춤형 보육 제도의 도입 목적은 맞벌이 가정 등에게 일·가정 양립을 지원하고 부모와의 애착 관계가 중요한 영아기 아동들의 적정 시간 어린이집 이용 유도하기 위함이었다. 종일반 자격 기준을 도입하여 종일반 기준에 부합하는 부모들에게는 12시간(7:30~19:30) 보육 서비스를 지원하였으며 종일반에 해당하지 않는 아동들은 맞춤형으로 분류하여 하루 6시간(9:00~15:00)의 보육과 월 15시간의 긴급보육바우처를 이용할 수 있도록 하였다. 종일반 대상은 장시간 어린이집 이용이 필요한 아동과 부모로서 부모가 맞벌이·구직·학교 재학 중·임신·장애 등의 특성을 가지고 있거나, 다자녀 가구·조손 또는 한부모 가구·저소득층 가구 등이 포함되었다(표 2-1 참조). 맞춤형 보육 도입 이후 2016년 12월 현재 전체 보육료 수급자 중 종일반 비중은 약 75%, 맞춤형에 해당하는 비중은 약 25%인 것으로 나타났다. 종일반 대상 아동 중 취업의 사유로 종일반에 분류된 아동은 43.5%, 기타 돌봄 필요 등으로 종일반으로 분류된 아동은 31.6%로 나타났다(표 2-2 참조). 보육료 지원 단가 중 기본보육료는 종일반과 맞춤형이 동일하게 책정되었고 부모 보육료는 맞춤형이 종일반의 80% 수준으로 책정되었다(표 2-3 참조).

〈표 2-1〉 종일반 이용대상 기준

대 상		기 준
부모 취업	임금근로자	■ 주 15시간 또는 월 60시간 이상 근로자(육아휴직자는 제외)
	자영업자	■ 사업자등록증을 보유하고 매출에 대한 증빙이 가능한 자
	농어업인	■ 농(어)업인확인서 또는 농(어)업경영체등록증명서를 보유한 자
	무급가족종사자	■ 배우자의 사업장에서 무급으로 근로하는 자
부모 구직, 취업준비		■ 구직급여수급자, 정부지원 직업훈련 참여자 등
돌봄 필요 가구	가족장애	■ 아동, 아동의 부모, 아동의 형제·자매가 장애가 있는 경우
	다자녀	■ 자녀 3명 이상 가구
	육아부담	■ 어린이집 0세반, 1세반에 해당하는 자녀가 2명인 가구
	임신, 산후관리	■ 어린이집 이용아동의 모(母)가 임신 중인 경우, 모의 임신 전체 기간과 출산 후 1년까지 종일반 지원
	한부모 가정	■ 부모가 이혼 또는 사망한 편모, 편부, 조손가구
	가족 입원·간병	■ 아동의 부모, 형제·자매, 조부모가 장기입원(1개월 이상)한 경우
	부모 학업	■ 대학, 대학원 등에 재학 중인 자
	부모 장기부채	■ 군 입대, 교정시설 입소 등 일정기간 이상 부채한 경우
저소득층		■ 국민기초생활보장법상 생계급여 또는 의료급여 수급권자
다문화가정		■ ‘결혼이민자 또는 귀화자’와 대한민국 국민으로 이루어진 가구
기타		■ 기타 상기 사례에 해당하지 않으나 종일반 이용이 필요한 경우

자료: 보건복지부. (2016. 4. 25.). 0~2세 반 대상 맞춤형 보육, 7월 1일부터 시행. 보도자료.

〈표 2-2〉 종일반 사유별 아동 수 추정(2016. 12. 14. 기준)

(단위: 명, %)

구 분		계	비율	
			전체	종일반
보육료 수급자		843,108		
종일반 아동		633,435	75.13	100
	취업	366,827	43.5	57.91
	기타 돌봄 필요 등	266,608	31.63	42.09

자료: 보건복지부. (2017a). 내부자료.

〈표 2-3〉 2016년 보육료 지원 단가(7월 이후)

(단위: 천 원)

구분	0세반		1세반		2세반		3세반	4세반	5세반
	종일	맞춤	종일	맞춤	종일	맞춤			
부모보육료	430	344	378	302	313	250	220	220	220
기본보육료 ¹⁾	395	395	191	191	125	125	-	-	-
긴급보육바우처	-	60	-	60	-	60	-	-	-
계	825	799	569	553	438	435	220	220	220

주: 정부 인건비를 지원받지 않는 민간·가정어린이집에서 만 0~2세 및 장애 아동을 보육하는 경우에 지원됨.
 자료: 보건복지부. (2017c). 2017년도 보육사업안내에서 재구성.

“맞춤형 보육” 보육과정 운영의 기본 사항은 다음과 같다. 급·간식, 낮잠, 씻기, 기저귀갈이, 화장실 가기 등의 일상 활동이 영아의 발달 특성에 맞게 지원될 수 있도록 보육 프로그램을 구성하여 영아의 기본 생활 습관 형성이 긍정적으로 이루어지도록 한다. 자유놀이 활동으로 종일반 기준 2시간 30분 이상을 오전과 오후에 최소 1시간 이상씩 수립하여 운영하도록 하고, 실외 놀이를 0~2세는 30분 이상 수립하여 해야 하며 낮잠은 하루 일과에 연령별로 적합한 낮잠 시간을 책정하여 운영하도록 한다. 급·간식은 급식 1회, 간식 2회(오전, 오후)가 이루어지도록 상황에 맞춰 제공하도록 하고, 차량 운행에서의 맞춤반 통학차량 운영 횟수 및 시간은 보호자와 협의하여 어린이집에서 자율적으로 결정하여 운영하도록 한다.

어린이집과 유치원의 보육·교육 시간 및 운영 시간을 비교하면 다음과 같다. 어린이집은 보육·교육과정 시간을 어린이집 운영 시간에 맞춰 편성하도록 하고 있으며, 유치원은 1일 4~5시간을 교육 과정으로 제공하고 이후에는 방과후 과정을 제공하도록 하고 있다. 어린이집 운영 시간은 12시간 운영을 원칙으로 하고 있는 반면에, 유치원은 각 유치원에서 유치원 규칙으로 정하도록 하고 있다.

〈표 2-4〉 일일보육계획(예시)

시간	보육 시간표		교사 근무 시간	부모 등 재원 시간
	종일반	맞춤반		
7:30~9:00	종일반 등원 및 통합보육		당번교사 근무 (종일반 등원 지원)	종일반 아동 등원
9:00~10:10	실내 자유놀이	맞춤반 등원 및 실내 자유놀이	담임교사 등 보육교사 전원 근무 (식사지원, 맞춤반 등·하원 지원 등)	맞춤반 아동 등원
10:10~10:40	오전 간식			-
10:40~11:40	실외활동(실내 대체활동) 등 보육 프로그램			-
11:40~12:30	점심 및 이 닦기			-
12:30~14:30	낮잠 및 휴식			-
14:30~15:00	오후 간식			-
15:00~	실외활동(실내 대체활동) 등 보육 프로그램	맞춤반 하원		맞춤반 아동 하원
~17:00		-		-
17:00~19:30	실내 자유놀이, 통합보육 및 종일반 하원	-	당번교사 근무(Ⅰ)	종일반 아동 하원
			당번교사 근무(Ⅱ)	

자료: 보건복지부. (2017d). 맞춤형 보육 운영 가이드라인.

[그림 2-1] 유치원 일과 운영 절차(예시)



자료: 보건복지부. (2017a). 내부자료.

맞춤형 보육 서비스 도입의 목적은 맞벌이 부모들의 일과 가정 생활 양립에 도움을 주고, 가정 양육이 가능한 부모들이 적절하게 보육 서비스를 이용하여 아동의 건강한 발달을 도모하는 것이었다. 그러나 종일제 혹은 맞춤형을 이용할 수 있는 사람의 자격을 인위적으로 구분함에 따라 미취업모에 대한 차별과 상대적인 박탈감 그리고 자격 기준 증명의 어려움 등의 문제가 제기되었다. 또한 양육수당과 보육료 지원 비용의 차

이로 인하여 여전히 양육수당이 가정 양육을 유도하는 기제로서의 역할이 약하고, 시설에 대한 보육료 지원과 비교하여 부모가 직접 양육하는 것에 대한 지원이 불공평하다는 비판도 지속되었다. 실제 보육 시설 현장에서도 종일제 12시간 보육 서비스를 제공하고 있는 경우가 드물어 당초 목표로 하였던 맞벌이 부부의 일·가정 양립을 지원하는 데 여전히 한계를 가지고 있는 것으로 나타났다. 맞춤형의 경우 긴급보육바우처를 남용하는 사례도 발견되었다. 이에 따라 부모의 양육 방식에 대한 선택권을 강화하고 실제 보육 수요에 적합한 보육 서비스를 제공하며 정부 지원의 형평성을 강화하기 위한 새로운 대안을 마련해야 하는 필요성에 직면하게 되었다.

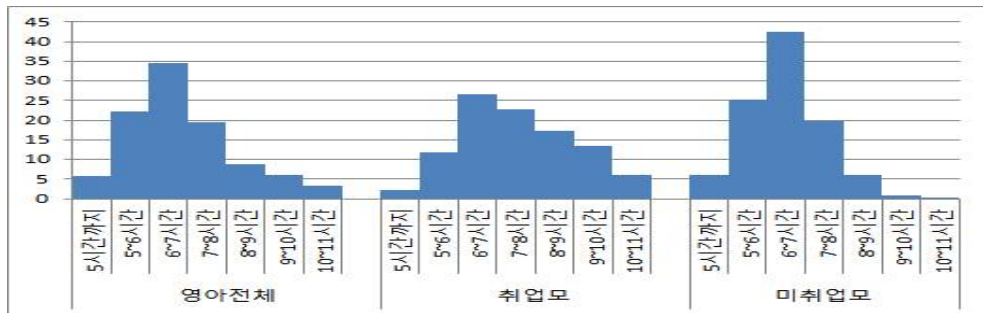
제2절 보육 서비스 이용 행태 변화²⁾

맞춤형 보육 제도 도입 이전 보육 서비스 이용 시간 현황을 「2015년 전국보육실태조사-가구조사 보고」의 주요 결과를 중심으로 정리하면 다음과 같다. 영아의 어린이집 평균 이용 시간은 취업모 자녀는 7시간 38분이며, 미취업모 자녀는 6시간 23분으로 취업모가 약 1시간 정도 더 이용하고 있는 것으로 나타났다. 실제 이용하고 있는 시간량 분포를 볼 때 전체 영아 중 76.3%가 5~6시간(22.3%), 6~7시간(34.5%), 7~8시간(19.5%)을 이용하고 있는 것으로 나타났다. 취업모의 경우 6~7시간(26.6%), 7~8시간(22.7%), 8~9시간(17.2%)이 전체의 66.5%를 차지하고 있다. 미취업모는 5~6시간(25.1%), 6~7시간(42.6%), 7~8시간(19.6%)이 전체의 87.3% 수준이었다. 미취업모의 경우 이용 시간대가 6~7시간에 집중되어 있으며 취업모의 경우 8시간 이상 이용률이 36.7%로 나타났다.

2) 본 절의 주요 내용은 「2015년 전국보육실태조사-가구조사 보고」와 「2016년 어린이집 이용자 만족도 조사」의 결과를 인용하여 작성하였다.

〈표 2-5〉 영유아 취업모와 미취업모의 어린이집 실제 이용 시간 분포

구분	영아 전체		취업모		미취업모	
	비중	누적 분포	비중	누적 분포	비중	누적분포
5시간까지	5.8	5.8	2.3	2.3	5.9	5.9
5~6시간	22.3	28.1	11.7	14	25.1	31.0
6~7시간	34.5	62.6	26.6	40.6	42.6	73.6
7~8시간	19.5	82.1	22.7	63.3	19.6	93.2
8~9시간	8.7	90.8	17.2	80.5	6	99.2
9~10시간	6.0	96.8	13.4	93.9	0.7	99.9
10~11시간	3.2	100	6.1	100	0.2	100.1
계	100.0		100.0		100.0	

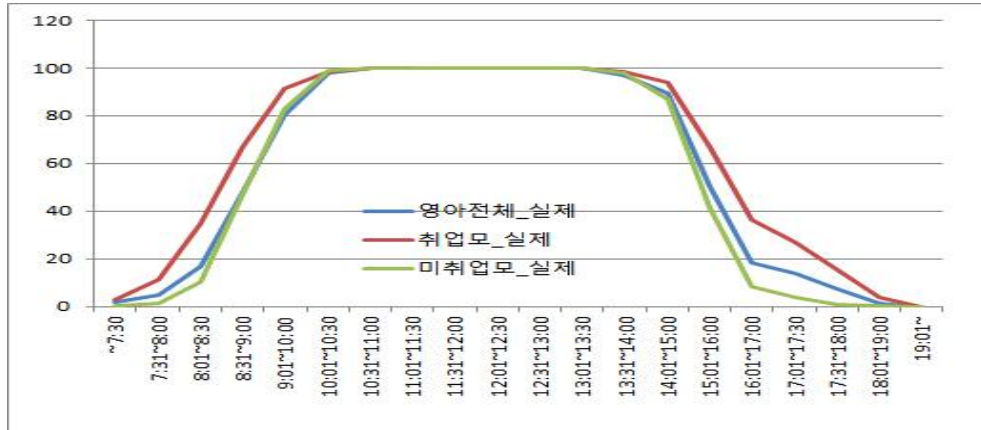


자료: 김은설·양미선·유해미·최은영·최효미·배윤진 등. (2016). 2015년 전국보육실태조사-가구조사 보고. 보건복지부·육아정책연구소. 〈표 VI-1-15〉 내용 재구성.

등하원 시간의 분포를 보면 시설 등원이 9시 이전에 이루어지는 경우는 영아 전체의 48.2%로 취업모 67.3%, 미취업모 46.9%로 나타났다. 대부분의 영아가 9시 전후로 시설 프로그램을 시작하고 있으며 취업모의 50% 이상이 9시 이전에 영아를 시설에 맡기고 있는 것으로 나타났다. 하원은 대부분 15시 이후부터 이루어지고 있었으며, 16시 이후에 어린이집에 남아 있는 영아는 전체의 약 18.7% 수준이다. 영유아의 하원 시간 행태는 모의 취업 여부에 따라 차별적인 것으로 나타나 미취업모 자녀의 8.3%만이 16시 이후에 시설에 남아 있는 반면, 취업모 자녀의 경우 36.5%가 16시 이후에 시설에 남아 있는 것으로 나타났다. 한편, 「2015년 전국보육실태조사-어린이집조사」 결과에서 어린이집이 보고한 시설 운영 시간과 교사 근로 시간을 보면 평균적인 어린이집 평일 운영 시간은 아침 7시 39분부터 저녁 7시 34분으로 하루 평균 11시간 55분 운영하

고 있으며 교사의 근로시간은 1일 평균 8시간 26분인 것으로 나타나고 있다.

[그림 2-2] 취업모 자녀와 미취업모 자녀의 보육 시설 이용 분포



자료: 김은설·양미선·유해미·최은영·최효미·배윤진 등. (2016). 2015년 전국보육실태조사-가구조사 보고. 보건복지부·육아정책연구소. <표 VI-1-11>과 <표 VI-1-14> 내용 재구성.

희망하는 이용 시간량 분포를 살펴보면 다음과 같다. 영아 양육 부모가 희망하는 어린이집 이용 시간이 8시간까지인 경우는 61.8%로 8시간 이상 보육 서비스를 이용하는 것을 원하고 있는 비중은 약 40%으로 나타났다. 미취업모 중 8시간까지 보육 서비스를 이용하기를 원하는 비중은 73.9%인데 반해, 취업모 중 8시간까지 보육 서비스 이용을 원하는 비중은 40.5%로 취업모의 약 60%가 8시간 이상 보육 서비스 이용을 원하고 있는 것으로 나타났다. 희망하는 이용 시간이 취업모의 경우 7~8시간(20.4%), 8~9시간(15.1%), 9~10시간(17.8%)로 고르게 분포하고 있는 반면, 미취업모는 6~7시간(35.1%)과 7~8시간(22.0%)에 집중되어 있는 것을 알 수 있다.

〈표 2-6〉 영유아 취업모와 미취업모의 어린이집 희망 이용 시간

구분	영아 전체		취업모		미취업모	
	비중	누적 분포	비중	누적 분포	비중	누적 분포
5시간까지	3.9	3.9	1.4	1.4	4.8	4.8
5~6시간	12.0	15.9	6.0	7.4	12.0	16.8
6~7시간	26.8	42.7	12.7	20.1	35.1	51.9
7~8시간	19.1	61.8	20.4	40.5	22.0	73.9
8~9시간	12.8	74.6	15.1	55.6	12.0	85.9
9~10시간	9.3	83.9	17.8	73.4	5.1	91
10~11시간	5.0	88.9	7.8	81.2	2.3	93.3
11~12시간	6.3	95.2	11.7	92.9	4.3	97.6
12시간 이상	4.7	99.9	7.0	99.9	2.4	100
계	100.0		100.0		100.0	

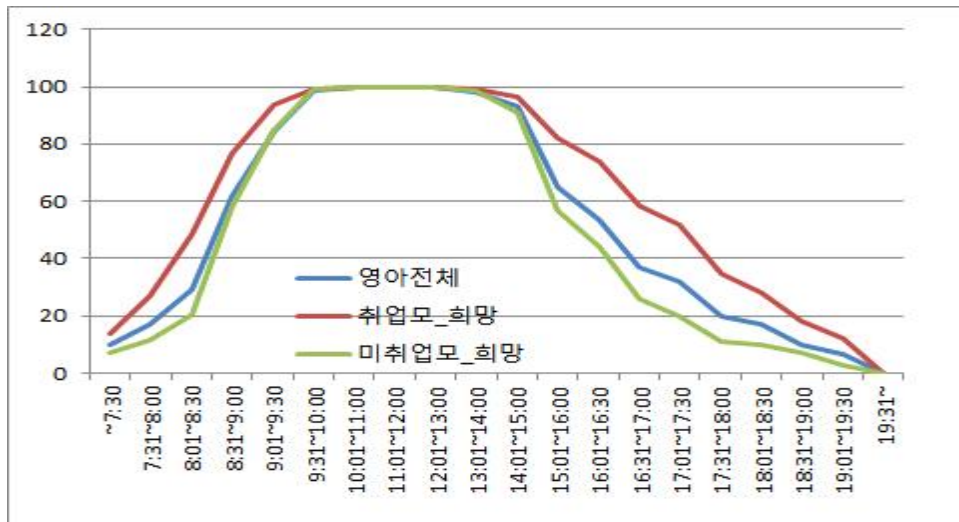


자료: 김은설·양미선·유해미·최은영·최효미·배운진 등. (2016). 2015년 전국보육실태조사-가구조사 보고. 보건복지부·육아정책연구소. 〈표 VI-1-22〉 내용 재구성.

희망하는 이용 시간대 분포를 살펴보면, 영아 부모 중 9시 이전까지 등원시키고 싶어 하는 비중은 61.5%, 9시 30분 이전까지 등원을 희망하는 영아 부모는 84.5%로 희망 등원 시간에 대해서는 일관적인 모습을 보여 주고 있다. 그러나 희망하는 하원 시간대는 다양하게 분포하고 있는 것으로 나타났다. 16시 이전에 하원을 희망하는 비중은 34.8%, 17시 이전까지 하원을 희망하는 비중은 63%, 18시 이전까지 하원을 희망하는 비중은 80%로 나타났다. 미취업모 중 15시 이전 하원을 희망하는 비중은 8.9%이며

16시 이전까지 43.1%, 17시 이전까지 하원을 희망하는 비중은 74.3%로 나타났다. 취업모의 경우, 16시 이전까지 하원을 희망하는 비중은 17.9%, 17시 이전까지 41.4%, 18시 이전까지 65.2%, 19시 이전까지 하원을 희망하는 비중은 81.3%로 나타나 취업모의 경우 희망하는 하원 시간은 본인의 퇴근 시간과 관련 있음을 예상할 수 있다.

[그림 2-3] 취업모와 미취업모가 희망하는 보육 시설 이용 분포



자료: 김은설·양미선·유해미·최은영·최효미·배운진 등. (2016). 2015년 전국보육실태조사-가구조사 보고. 보건복지부·육아정책연구소. <표 VI-1-20>과 <표 VI-1-21> 내용 재구성.

한편, 맞춤형 보육 제도 시행 이후 보육 서비스 이용 행태에 변화가 나타나기 시작한 것으로 보이고 있다. 종일반 아동의 하원 시간이 18시 이후인 어린이집의 비중이 전체 69.5%(2015년 보육실태조사)에서 77%(2016년 7월 조사, 보건복지부 내부자료)로 증가하였으며, 맞벌이 부모의 이용 시간은 7시간 38분(2015년 보육실태조사)에서 7시간 55분(2016년 7월 조사, 보건복지부 내부자료)으로 평균 17분 증가하였다. 맞춤형 어린이집 이용 시간은 6시간 23분(2015년 보육실태조사)에서 6시간 10분(2016년 7월 조사, 보건복지부 내부자료)로 13분 감소하였다. 하지만 변화의 폭이 좁아 정책이 목적으로 하는 보육 서비스 시간 이용의 의미 있는 변화를 유도하고 맞춤형 보육의 본래 취지를 달성하기 위해서는 추가적인 제도 설계가 필요하다는 사실을 알 수 있다.

맞춤형 보육 제도 도입 이후 나타난 보육 서비스 이용 시간 행태를 「2016년 어린이

집 이용자 만족도 조사」의 결과를 중심으로 보다 상세하게 살펴보면 다음과 같다. 영아의 경우 6시간까지 이용하는 비중은 18.7%, 6시간 이상~8시간까지 이용하는 비중은 62.1%, 8시간 이상을 이용하는 비중은 19.2%로 나타났다. 영아 부모의 평균 어린이집 이용 시간은 취업모가 7시간 49분으로 8시간에 가까우며, 미취업모 혹은 휴직 중의 모는 약 6시간 30분 내외로 어린이집을 이용하는 것으로 조사되었다. 이러한 결과는 맞춤형 부모가 평균적으로 6시간 이상의 보육 서비스를 이용하고 있으며 종일반 부모가 평균적으로 12시간에 미치지 못하는 시간을 이용하는 것을 보여주는 것으로 맞춤형 보육 도입 목적인 영아 자녀의 가정 내 양육 시간을 도모하고 맞벌이 부모의 장시간 이용을 보장한다는 취지에는 미치지 못했다는 것을 말해준다. 즉 맞벌이 등 장시간 보육이 필요한 부모의 이용 시간을 보장하면서 부모가 필요한 만큼의 시설 보육 서비스를 이용할 수 있게 하는 제도 설계가 필요하다는 사실을 강조한다. 한편, 영아의 등원 시간은 약 70%에 가까운 영아가 8시 31분에서 9시 30분 사이로 등원하는 것으로 나타났다. 영아의 하원 시간은 15시 31분 ~ 16시에 이루어지는 경우가 28.0%, 16시 1분 ~ 16시 30분 사이는 19.9%, 16시 31분 ~ 17시까지 이루어지는 경우는 14.6%로 동 시간대에 약 62.5%에 해당하는 영아들이 하원하는 것으로 나타났으며 17시 이후에 하원 하는 영아의 비중은 약 19%로 나타났다.

〈표 2-7〉 연령 및 영유아별 어린이집 이용 시간

(단위: %, 명)

구분	영유아구분		연령							전체				
	영아	유아	0세	1세	2세	3세	4세	5세	2015		2014	2013	2012	
5시간까지	3.9	1.3	10.1	2.9	2.8	2.7	-	-	3.0	3.3	2.4	4.1	5.7	
5~6시간	14.8	12.3	15.5	14.4	15.0	13.5	11.6	10.6	13.9	16.1	11.0	12.2	10.5	
6~7시간	37.3	28.8	24.8	41.3	38.3	31.4	21.0	32.7	34.2	36.0	36.8	32.8	26.3	
7~8시간	24.8	34.7	21.7	24.0	26.3	31.4	40.6	33.6	28.3	21.8	26.7	26.2	26.5	
8~9시간	10.2	12.5	14.7	9.0	9.8	9.4	16.7	13.3	11.0	12.2	13.1	13.6	14.9	
9~10시간	5.8	6.1	10.1	6.1	4.3	8.5	4.3	4.4	6.0	6.5	5.8	7.0	10.0	
10시간이상	3.2	4.4	3.1	2.2	3.8	3.1	5.8	5.3	3.6	4.2	4.2	4.0	6.1	
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
(수)	(810)	(504)	(121)	(304)	(385)	(225)	(150)	(129)	(1,314)	(1,745)	(1,235)	(1,492)	(1,536)	

22 보육지원체계 개선 방안 마련 연구

구분	영유아구분		연령						전체	2015	2014	2013	2012
	영아	유아	0세	1세	2세	3세	4세	5세					
X ² (df)	28.1(6)***		85.1(30)***										
평균	7시간 10분	7시간 26분	7시간 15분	7시간 8분	7시간 10분	7시간 20분	7시간 36분	7시간 26분	7시간 16분	7시간 20분	7시간 20분	7시간 21분	7시간 34분
표준편차	1시간 13분	1시간 15분	1시간 43분	1시간 21분	1시간 18분	1시간 17분	1시간 13분	1시간 13분	1시간 21분	1시간 26분	1시간 22분	1시간 27분	1시간 36분
t/F	-3.5**		3.1**										

주: ** p < .01, *** p < .001

자료: 양미선·이윤진·손창균·김정민. (2016). 2016년 어린이집 이용자 만족도 조사. 보건복지부·육아정책연구소. p.84. 재인용.

〈표 2-8〉 아동 연령 및 모취업별 어린이집 이용 영유아의 이용 시간

(단위: %, 명)

구분	영유아구분		연령						
	영아	유아	0세	1세	2세	3세	4세	5세	
취업모 아동									
평균	7시간49분	8시간	8시간 1분	7시간47분	7시간45분	7시간53분	8시간 7분	8시간 5분	
표준편차	1시간29분	1시간22분	1시간23분	1시간29분	1시간31분	1시간24분	1시간25분	1시간15분	
(수)	(324)	(210)	(53)	(117)	(154)	(86)	(67)	(57)	
모 휴직중 아동									
평균	6시간31분	7시간10분	5시간37분	6시간42분	6시간49분	6시간34분	8시간	7시간51분	
표준편차	1시간25분	1시간25분	2시간23분	1시간 2분	40분	1시간14분	51분	19분	
(수)	(61)	(16)	(14)	(23)	(24)	(9)	(4)	(3)	
미취업모 아동									
평균	6시간42분	6시간59분	6시간38분	6시간42분	6시간43분	6시간58분	7시간9분	6시간46분	
표준편차	1시간	56분	1시간 9분	1시간 1분	58분	1시간1분	50분	50분	
(수)	(422)	(264)	(53)	(162)	(207)	(126)	(76)	(62)	
전체									
평균	7시간10분	7시간26분	7시간15분	7시간 8분	7시간10분	7시간20분	7시간36분	7시간26분	
표준편차	1시간13분	1시간15분	1시간43분	1시간21분	1시간18분	1시간17분	1시간13분	1시간13분	
(수)	(810)	(504)	(121)	(304)	(385)	(225)	(150)	(129)	
t/F	-3.5**		3.1**						
2015년 평균	7시간 38분	7시간 38분	7시간 51분	7시간 26분	7시간 46분	7시간 42분	7시간 40분	7시간 31분	
2014년 평균	7시간 12분	7시간 34분	7시간 16분	7시간 7분	7시간 14분	7시간 28분	7시간 32분	7시간 45분	
2013년 평균	7시간 11분	7시간 35분	7시간 27분	6시간 59분	7시간 14분	7시간 29분	7시간 41분	7시간 36분	
2012년 평균	7시간 20분	7시간 49분	7시간 16분	7시간 16분	7시간 29분	7시간 43분	7시간 58분	7시간 47분	

주: 1) 2015년 자료는 등원시간을 제외한 이용시간으로 산출기준이 상이함.

2) ** p < .01

자료: 양미선·이윤진·손창균·김정민. (2016). 2016년 어린이집 이용자 만족도 조사. 보건복지부·육아정책연구소. p.87. 재인용.

〈표 2-9〉 영유아 및 연령별 등원 시각

(단위: %, 명)

구분	영유아구분		연령							전체				
	영아	유아	0세	1세	2세	3세	4세	5세	2015		2014	2013	2012	
7:30까지	1.7	1.1	4.8	1.6	0.5	0.9	0.7	1.8	1.4	1.3	0.7	0.6	1.0	
7:31~8:00	2.9	4.0	1.6	3.2	3.0	3.1	5.8	3.6	3.3	4.3	3.6	5.7	8.1	
8:01~8:30	9.8	16.0	10.3	10.3	9.2	14.8	18.8	14.4	12.0	15.0	11.7	11.2	20.7	
8:31~9:00	26.8	34.3	34.9	24.8	25.9	32.7	36.2	36.0	29.6	34.7	31.1	31.8	30.2	
9:01~9:30	42.1	33.7	31.0	45.0	43.6	34.1	29.7	37.8	39.2	31.3	37.1	34.0	26.9	
9:31~10:00	15.4	10.7	15.9	13.2	16.7	13.9	8.7	6.3	13.6	12.4	14.8	15.6	10.6	
10:01이후	1.4	0.2	1.6	1.9	1.0	0.4	-	-	1.0	1.0	0.9	1.1	2.5	
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
(수)	(810)	(504)	(121)	(304)	(385)	(225)	(150)	(129)	(1,314)	(1,745)	(1,235)	(1,492)	(1,531)	
X ² (df)	32.5(6)***		-											

주: *** p < .001

자료: 양미선·이윤진·손창균·김정민. (2016). 2016년 어린이집 이용자 만족도 조사. 보건복지부·육아정책연구소. p.75. 재인용.

〈표 2-10〉 연령 및 영유아별 하원 시각

(단위: %, 명)

구분	영유아구분		연령							전체	연도			
	영아	유아	0세	1세	2세	3세	4세	5세	2015		2014	2013	2012	
14:00까지	2.9	0.4	7.8	1.6	2.2	0.9	-	-	2.0	1.8	1.9	2.5	3.6	
14:01~14:30	-	1.9	-	-	-	2.2	1.4	1.8	0.7	8.0	3.8	5.9	15.7	
14:31~15:00	3.9	3.2	4.7	3.5	4.0	3.1	2.9	3.6	3.7					
15:01~15:30	11.7	6.0	8.6	14.8	10.2	16.5	15.2	16.4	13.3					
15:31~16:00	28.0	18.6	23.4	25.2	31.7	19.6	11.6	24.5	24.6	37.6	32.1	34.1	17.1	
16:01~16:30	19.9	18.4	14.8	23.9	18.5	17.4	21.7	16.2	19.4					
16:31~17:00	14.6	18.4	10.9	13.2	16.8	17.4	23.2	15.3	15.9	31.9	39.6	35.3	22.4	
17:01~17:30	8.2	11.8	13.3	9.0	6.2	10.7	12.3	12.7	9.5	6.9	9.6	7.6	11.9	
17:31~18:00	4.9	3.4	9.4	4.8	3.2	3.1	5.1	2.7	4.3	6.7	6.7	7.9	10.8	
18:01~19:00	5.0	7.2	6.3	2.9	6.2	8.5	5.1	7.3	5.8	5.3	5.1	5.4	13.1	
19:01 이후	0.8	0.6	0.8	1.0	0.7	0.4	1.4	-	0.8	1.7	1.1	1.3	5.4	
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
(수)	(810)	(504)	(121)	(304)	(385)	(225)	(150)	(129)	(1,314)	(1,745)	(1,235)	(1,492)	(1,342)	
X ² (df)	52.3(10)***		-											

주: *** p < .001

자료: 양미선·이윤진·손창균·김정민. (2016). 2016년 어린이집 이용자 만족도 조사. 보건복지부·육아정책연구소. p.79. 재인용.

맞춤형 보육 제도 도입 이후 8시간 이상 보육 시설을 이용하고자 원하는 영아의 비중은 27.4%로 실제 8시간을 이용하고 있는 비중인 19.2% 보다 높다. 8시간 이상을 이용하고자 하는 영아 비중은 취업모일 경우 44.6%로 전체 평균 보다 훨씬 높은 수준으로 나타났다. 영아 부모의 희망하는 보육 시설 이용 시간은 7시간 29분으로 나타났으며, 취업모의 경우 8시간 9분, 미취업모는 7시간으로 나타났다. 지역별로 볼 때 8시간 이상 이용하기 원하는 영아 비중은 읍면이 가장 높고(34.1%), 중소도시(28.9%), 대도시(22.6%) 수준으로 나타났다. 지역별 격차는 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 오전 8시 30분 이전에 등원하는 것을 희망하는 영아의 비중은 18.2%로 나타났으며 취업모의 경우 32.1%로 평균 보다 높은 수준이다. 지역별로 볼 때 읍면 (27.8%), 중소도시 (19.1%), 대도시(17.0%)로 높게 나타났으며 지역별 차이는 통계적으로 유의하다. 오후 5시 이후에 하원하는 것을 희망하는 영아의 비중은 25.1%로 나타났으며 취업모의 경우 43.5%로 평균 보다 높다. 지역별로 보았을 때 읍면(31.9%), 중소도시(27.6%), 대도시(21.9%) 순서로 높으며 지역별 격차는 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.

〈표 2-11〉 영유아 구분 및 연령별 희망 이용시간

(단위: %, 명)

구분	영유아구분		연령							전체				
	영아	유아	0세	1세	2세	3세	4세	5세	2015		2014	2013	2012	
5시간까지	3.1	1.5	7.8	1.9	2.5	3.1	-	-	2.5	3.2	2.3	4.1	4.1	
5~6시간	13.6	10.5	13.2	15.8	12.2	9.8	9.4	13.4	12.5	9.3	10.7	8.9	9.3	
6~7시간	33.7	29.3	22.5	37.0	34.7	31.3	25.9	29.5	32.1	25.4	30.8	24.6	19.1	
7~8시간	22.3	31.9	17.8	21.5	24.2	29.9	36.0	31.3	25.8	21.1	27.3	23.6	21.6	
8~9시간	11.9	11.6	13.2	9.6	13.2	9.8	14.4	11.6	11.8	13.6	13.0	15.8	15.6	
9~10시간	9.0	7.4	13.2	9.6	7.2	8.5	5.0	8.0	8.4	10.7	7.1	10.3	12.6	
10~11시간	5.1	7.2	10.9	2.6	5.2	6.3	8.6	6.3	5.8	4.6	5.0	5.3	8.9	
11~12시간	1.0	0.4	0.8	1.3	0.7	0.9	-	-	0.8	7.6	2.9	4.4	1.5	
12시간이상	0.4	0.2	0.8	0.6	-	0.4	0.7	-	0.4	4.4	0.9	2.9	7.2	
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
(수)	(810)	(504)	(121)	(304)	(385)	(225)	(150)	(129)	(1,314)	(1,745)	(1,235)	(1,425)	(1,536)	
X ² (df)	22.6(8)**		-											
평균	7시간 29분	7시간 38분	7시간 47분	7시간 26분	7시간 27분	7시간 36분	7시간 46분	7시간 34분	7시간3 3분	8시간 18분	7시간 38분	8시간 5분	8시간 21분	
	1시간 1시간	1시간 1시간	1시간 1시간	1시간 1시간	1시간 1시간	1시간 1시간	1시간 1시간	1시간 1시간	1시간2 2시간	2시간 1시간	1시간 1시간	1시간 2시간	2시간 2시간	
	31분 24분	31분 24분	52분 28분	52분 28분	52분 28분	52분 28분	52분 28분	52분 28분	8분 6분	6분 37분	53분 2분	53분 2분	2분 2분	
F/t	-1.7 [#]		2.0 [#]											

주: [#] p < .1, ** p < .01

자료: 양미선·이윤진·손창균·김정민. (2016). 2016년 어린이집 이용자 만족도 조사. 보건복지부·육아정책연구소. p.96. 재인용.

〈표 2-12〉 지역규모 및 모취업 여부별 희망 이용시간

(단위: %, 명)

구분	지역규모			모 취업여부			
	대도시	중소도시	읍·면	취업	휴직중	미취업	모부재
5시간까지	3.8	1.6	1.4	2.5	6.7	2.0	-
5~6시간	14.6	13.2	5.1	5.8	10.1	18.5	8.3
6~7시간	33.7	31.3	30.0	19.9	40.4	41.9	8.3
7~8시간	25.1	25.0	29.5	27.1	15.7	25.8	33.3
8~9시간	9.6	12.4	16.1	17.4	4.5	8.2	8.3
9~10시간	6.9	9.9	9.2	15.7	5.6	2.7	8.3
10시간	5.3	5.8	6.9	10.1	14.6	0.6	25.0
11시간	0.5	0.6	1.4	0.7	2.2	0.3	8.3
12시간이상	0.3	0.2	0.5	0.7	-	-	-
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(수)	(548)	(454)	(312)	(534)	(77)	(686)	(17)
평균	7시간 23분	7시간 35분	7시간 52분	8시간 9분	7시간 36분	7시간	8시간 49분
표준편차	1시간28분	1시간17분	1시간29분	1시간32분	2시간	1시간 4분	1시간54분
F		8.6***			75.2***		
2015년조사	8시간 24분	8시간 18분	8시간	9시간 6분	8시간 30분	7시간 42분	-
2014년조사	7시간 34분	7시간 40분	7시간 47분	8시간 19분	7시간 45분	7시간 7분	8시간 20분

주: *** p < .001

자료: 양미선·이윤진·손창균·김정민. (2016). 2016년 어린이집 이용자 만족도 조사. 보건복지부·육아정책연구소. p.97. 재인용.

〈표 2-13〉 연령 및 영유아별 희망 등원시각

(단위: %, 명)

구분	영유아구분		연령						전체				
	영아	유아	0세	1세	2세	3세	4세	5세 이상		2015	2014	2013	2012
7:30까지	2.3	1.1	3.9	2.3	1.5	0.9	0.7	1.8	1.8	10.3	2.7	5.3	6.0
7:31~8:00	5.1	5.7	4.7	4.2	6.0	5.8	7.2	3.6	5.3	8.5	5.2	11.8	15.0
8:01~8:30	10.8	15.4	14.8	10.3	9.8	12.9	16.7	18.9	12.4	14.1	10.6	11.9	16.0
8:31~9:00	27.1	36.7	35.9	26.7	24.8	36.6	38.4	34.2	30.6	33.5	33.3	36.4	31.5
9:01~9:30	37.0	31.9	24.2	38.6	40.0	32.1	29.0	35.1	35.2	22.5	33.5	21.3	19.8
9:31~10:00	16.3	9.3	14.8	16.1	17.3	11.6	8.0	6.3	13.9	10.4	13.7	12.6	10.6
10:01이후	1.3	-	1.6	1.9	0.8	-	-	-	0.8	0.8	1.0	0.7	1.1
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(수)	(810)	(504)	(121)	(304)	(385)	(225)	(150)	(129)	(1,314)	(1,745)	(1,235)	(1,425)	(1,536)
X ² (df)	36.1(6)	***	-										

주: *** p < .001

자료: 양미선·이윤진·손창균·김정민. (2016). 2016년 어린이집 이용자 만족도 조사. 보건복지부·육아정책연구소. p.89. 재인용.

26 보육지원체계 개선 방안 마련 연구

〈표 2-14〉 지역규모 및 모취업별 희망 등원시각

(단위: %, 명)

구분	지역규모			모취업			
	대도시	중소도시	읍·면	취업	휴직중	미취업	모부재
7:30까지	2.2	1.2	2.8	3.3	4.4	0.2	7.7
7:31~8:00	4.5	4.7	8.8	7.6	17.6	1.5	15.4
8:01~8:30	10.3	13.2	16.2	21.2	2.2	6.4	23.1
8:31~9:00	27.7	31.8	35.2	29.8	24.2	31.9	38.5
9:01~9:30	37.9	34.9	28.7	27.1	38.5	41.9	15.4
9:31~10:00	15.8	14.1	7.9	9.9	13.2	17.5	-
10:01이후	1.5	0.2	0.5	1.1	-	0.8	-
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(수)	(548)	(454)	(312)	(534)	(77)	(686)	(17)
X ² (df)		34.4(12)**				-	

주: ** p < .01

자료: 양미선·이윤진·손창균·김정민. (2016). 2016년 어린이집 이용자 만족도 조사. 보건복지부·육아정책연구소. p.89. 재인용.

〈표 2-15〉 연령 및 영유아별 희망 하원시각

(단위: %, 명)

구분	영유아구분		연령							전체	2015	2014	2013	2012
	영아	유아	0세	1세	2세	3세	4세	5세이상						
14:00까지	1.4	0.6	3.9	0.3	1.5	1.3	-	-	1.1	1.1	1.9	1.8	1.9	
14:01~15:00	3.5	4.4	5.5	3.2	2.8	4.5	2.8	6.2	3.8	5.1	3.0	5.3	7.1	
15:01~15:30	7.6	11.8	5.5	10.6	6.0	12.6	11.3	11.5	9.2	25.8	28.0	25.5	20.7	
15:31~16:00	29.1	20.7	22.7	28.4	31.5	21.5	15.6	24.8	26.1	10.8	22.4	10.5	7.2	
16:01~16:30	18.0	17.9	14.8	19.4	18.0	15.7	20.6	18.6	17.9	17.1	16.3	20.8	19.0	
16:31~17:00	15.3	17.1	8.6	14.5	18.0	17.0	21.3	11.5	15.9	6.2	8.2	6.8	5.7	
17:01~17:30	6.7	10.3	7.8	6.8	6.3	9.9	9.9	11.5	7.9	12.3	8.5	13.3	16.2	
17:31~18:00	7.4	6.8	14.1	6.5	6.0	5.4	8.5	8.0	7.1	9.5	7.9	9.1	12.4	
18:01~19:00	8.9	8.4	11.7	9.0	8.3	9.4	7.8	7.1	8.8	5.3	1.8	2.5	3.1	
19:01~19:30	1.5	1.3	3.9	1.0	1.3	1.8	1.4	0.9	1.5	6.7	2.0	4.4	6.7	
19:31이후	0.6	0.6	1.6	0.3	0.5	0.9	0.7	-	0.5	100.0	100.0	100.0	100.0	
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
(수)	(810)	(504)	(121)	(304)	(385)	(225)	(150)	(129)	(1,314)	(1,745)	(1,235)	(1,425)	(1,536)	
X ² (df)	22.6(10)*		-											

주: * p < .05

자료: 양미선·이윤진·손창균·김정민. (2016). 2016년 어린이집 이용자 만족도 조사. 보건복지부·육아정책연구소. p.92. 재인용.

〈표 2-16〉 지역규모 및 모취업 여부별 어린이집 희망 하원시간

(단위: %, 명)

구분	지역규모			모취업			
	대도시	중소도시	읍·면	취업	휴직중	미취업	모부재
14:00까지	1.4	1.0	1.4	0.9	4.5	0.9	-
14:01~15:00	5.3	3.3	0.9	3.4	1.1	4.6	-
15:01~15:30	10.0	9.3	6.9	2.0	9.1	15.2	8.3
15:31~16:00	28.2	26.1	20.3	18.4	33.0	32.0	8.3
16:01~16:30	15.6	18.3	23.5	14.3	15.9	21.2	25.0
16:31~17:00	17.5	14.4	15.2	17.5	11.4	15.4	8.3
17:01~17:30	5.3	9.3	11.5	12.5	1.1	5.0	8.3
17:31~18:00	7.0	7.2	7.4	11.7	5.7	3.5	-
18:00~19:00	8.2	8.4	11.1	15.5	17.0	2.0	16.7
19:00~19:30	0.9	2.5	0.5	2.7	-	0.3	25.0
19:30이후	0.5	0.2	1.4	1.1	1.1	-	-
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(수)	(548)	(454)	(312)	(534)	(77)	(686)	(17)
$\chi^2(df)$	44.1(20)**			-			

주: ** p < .01

자료: 양미선·이윤진·손창균·김정민, (2016). 2016년 어린이집 이용자 만족도 조사. 보건복지부·육아정책연구소, p.93. 재인용.

맞춤형 보육 시행 전후에 제기된 현장에서의 쟁점 사항을 인터넷 카페, 뉴스 등에서 제기된 내용을 중심으로 정리하면 다음과 같다. 보육 서비스 이용자 간의 차별 인식이 제기되기 시작하였는데 이는 맞벌이 가구만 종일반을 이용하는 것에 대한 전업주부의 불만에 기인한 차별 인식이라고 볼 수 있다. 또한 맞춤형 시간대의 경직성과 긴급보육 바우처와의 활용 문제로 맞춤형 시간대가 경직적으로 운영되다보니 긴급보육바우처가 본연 목적과 달리 사용되는 문제가 제기되었다. 어린이집과의 접근성, 개인적 사정 등 특정 상황에 대응하고자 하는 긴급보육바우처의 당초 취지와 다르게 바우처 사용에 대한 관리가 미흡하게 이루어지고 있는 것으로 나타나고 있었다. 종일반 보육료 단가가 맞춤형 종일반 단가보다 높아 종일반 기준에 해당하는 경우 종일반 보육이 반드시 필요하지 않아도 종일반으로의 신청을 유도하는 시설장들의 행태가 발견되고 있었다. 기타 맞춤형과 종일반 관리에 따른 보육교사의 불만 및 보육료 지원의 현실성 문제들이 제기되고 있었다.

이러한 쟁점 사항들은 맞춤형 보육 서비스가 제공하는 보육 시간의 실효성을 검토하고 보육 시설 운영 시간과 보육 서비스 제공 시간과의 구분 그리고 보육 서비스 제공

시간 총량과 제공 시간대의 명확화가 필요하다는 것을 말해주고 있다. 특히 취업모 및 맞벌이 부부의 보육 욕구를 충족시킬 수 있는 보육 서비스 제공 방안 마련을 모색해야 할 것이다. 보육 시설 운영 시간과는 별도로 국가가 지원하는 보육 서비스 제공 시간에 대한 개념을 정립하여 보육 재정의 효율성을 도모해야 할 필요성도 강조하고 있다. 이와 더불어 어린이집 운영 측면에서 적절한 보육교사의 업무량 및 보상 체계 기준을 마련하고 어린이집 운영을 위한 표준보육비용의 현실성도 재검토해야 할 것이다. 또한 영아의 직접 양육을 도모하기 위한 양육수당의 역할을 고려하여 양육수당의 기능 및 급여액의 적절성 그리고 보육료와의 형평성과 정합성도 고려해야 할 필요가 있음을 말해준다.

〈표 2-17〉 맞춤형 보육 시행 전후의 쟁점 정리

유형	내용
보육 서비스 이용자 간의 차별 인식	<ul style="list-style-type: none"> - “돈 못 벌면 혜택도 못 받는가 하고..” - “선택의 유무는 부모의 선택으로 남겼어도 되는 것인데 맞벌이 유무로 바뀌었다는게..” - “맞춤형 애들 내보내는 곳도 많으니..” - “보육료를 차등지급하면 돈 적게 내는 애들 차별이 있지 않겠냐.”
맞춤형 시간대의 경직성과 긴급보육바우처와의 활용 문제	<ul style="list-style-type: none"> - “아이가 낮잠자고 일어나서 오후 간식 먹고 하면 최소한 3시 반은 되야 하거든요. 제가 3시 반 딱 맞추어서 가면 항상 입안에 간식 문 채로 나오던데..” - “간식비 안나온다며 맞춤반은 그냥 가라고 한다는 글도 본 것 같아요.” - “종일반 3시쯤 간식 먹는데 맞춤형 애들은 갈 시간이라 먹는거 쳐다만 보고 있다가 하원한다고..” - “어린이집이 좀 멀어서 차량 운행하는데 9시 등원 4시 45분 하원이라 그럼 긴급보육바우처를 다 써도 추가 시간이 발생하게 되는거죠. 그렇다고 매번 둘째 데리고 어린이집 가서 픽업하고 다시 오는 것도 쉽지 않아요.” - “저도 화나서 2시 55분에 데려오고 했어요..” “3시에 칼같이 데려오고 바우처 쓰지 않으면 원장이 먼저 연락 올 거예요. 바우처 쓰시라고..” - “둘째는 매일 3시반에 찾고 첫째는 특별활동하고 4시에 찾아요. 하원만 두 번씩 하네요.” - “원장님이 재량으로 바우처 적용 해주세요..” - “저희 어린이집은 무조건 3시 이후부터 시간까요.. 그치만 한달 15시간 안 넘게 조절해서 돈 추가 안 되게끔 해주셔요.” - “어린이집마다 달라서요..” “저희도 4시까지 오라고 해놓고 다 까고 있었더라고요..” - “동사무소에 문의했을 땐 10분단위로 끊는다고 했어요. 지금 원은 30분 단위로 끊더라고요. 원마다 좀 다를 수 있으니, 원에 문의해 보세요.” “10분 지나도 1시간 빠진다고..”
종일반으로의 신청 유도	<ul style="list-style-type: none"> - “어린이집에 맞춤형 어린이들은 80%만 지원이 되더라고요. 그래서 어떻게든 종일반으로 신청하도록 유도를 하구요.” - “전 프리랜서라 재직 증명서 받기도 뭐하고 어린이집은 3시에 데려가라 하셔서 늘 3시에 데려 왔어요. 근데 작년에 맞춤형 보육 된다면서 될 수 있으면 종일반으로 해달라길래 어차피 3시에 데려가는데 상관없지 않냐 했더니 그래도 가능하면 그리 해달라고... 그래서 괜히 아쉬운 소리하면서 재직증명서 떼다냈네요.”
빠른 하원 압박	<ul style="list-style-type: none"> - “맞벌이인데도 빨리 하원하기를 눈치 주더라고요.” - “맞춤이든 종일이든 4시면 90%가 하원하니 나머지 몇 명은 눈치밥이네요.”

유형	내용
	<ul style="list-style-type: none"> - “맞춤이나 종일이나 거의 비슷하게 머무는 것 같은데..” - “전업모 애들이 다 3시에 하원하면 우리 애들이 더 눈치 보이는 것 아니냐.” - “아이가 너무 어려 늦게까지 있으면 아이가 힘든데 등하원도우미를 구하셔야..” - “(시행 이후) 지금도 어린이집 눈치를 보는 건 여전히 오후 5시면 보육도우미를 통해 아이를 데려오고 있다.”
맞춤형 보육 비해당 자녀(3세~)와의 관계 설정	- “맞춤형 보육 때문에,, 둘이 같은 어린이집 다니는데, 이젠 뭐 둘 다 따로따로 하원하게 생겼네요. 그렇다고 첫째까지 일찍 데려오긴 그렇고,, 이럴 줄 알았음 둘이 굳이 같은 곳에 넣지 않아도 될 것을..”
보육교사의 불만	- “맞춤형 보육 때문에 우리는 퇴근시간이 더 늦어진다. 우리는 가정이 없냐.”
보육료 지원의 현실성	<ul style="list-style-type: none"> - “맞춤형 보육으로 몇 명 아이들이 일찍 하원한다고 해도 줄어들 수 있는 비용이 사실 거의 없거나, 선생님들 퇴근 시간이 빨라지진 않을테고 그럼 월급도 그대로, 그리고 어차피 점심과 간식도 그대로... 오히려 더 늘어날 수 있는 입장이니깐요. 하원 차량을 맞춤형과 종일반으로 나눠야 할 수도 있으니.” - “원장님들은 총 금액은 줄었는데, 선생님 인건비, 간식 등은 그대로 써야하니 더 미치죠..”

주: 표의 상세 내용은 인터넷 카페, 뉴스 등에서 발췌한 부분으로 개인정보 등은 생략하며, 어린이집에 따라 대응하는 행태는 상이함.

제 3 장

외국의 보육 정책 사례

제1절 유럽 국가의 사례

제2절 아시아 국가의 사례

제3절 소결

3

외국의 보육 정책 사례 <<

제1절 유럽 국가의 사례

1. EU 국가들의 동향

북구 유럽 국가들은 사민주의에 기반하여 보육 서비스 발달 초기부터 부모의 취업과 연계하여 보육 서비스를 제공하여 왔다. 이는 북구 유럽 국가의 사회복지 서비스 제공이 취업과 연계되어 있다는 체계적인 특징을 반영하고 있는 것이다. 스웨덴의 경우 1세 이상 아동을 대상으로 부모가 취업·학업 중인 경우 또는 가정 형편상 필요한 경우에 한해 퓌르스콜라(유치원)를 이용할 수 있도록 제한하고 있다. 서구의 모형을 따라 일본 역시 보육 서비스를 취업모를 대상으로 제공하고 있는데³⁾ 이는 1970년대 이후부터 국가적인 계획으로 추진한 여성의 파트타임 고용 촉진의 일환이라고 볼 수 있다.

경제 위기 및 글로벌화가 도래함에 따라 1990년대부터 유럽 복지 국가들은 체제 변화를 시도하고 있으며 동 시기에 가장 두드러진 특징은 신자유주의 이념에 기반한 ‘민영화’, ‘지방분권화’ 그리고 ‘자유권’ 확대라고 볼 수 있다. 스웨덴의 경우 보육 서비스의 민영화를 통해 공공 보육 시설에 한정하여 이루어졌던 국가 보조금 지원을 민간 보육 시설에도 지원하기 시작하였으며 이에 따라 민간 보육 시설은 공공 보육 시설과 동일한 내용의 지원과 규제를 받게 되었다. 현재 스웨덴의 보육 서비스는 질적인 측면에서 공공 시설과 민간 시설 간의 차이가 없으며 민간 보육 시설은 보다 자유로운 프로그램을 운영하고 있다. 지방분권화를 통해 보육 서비스의 제공과 관리의 책임이 지자체로 이전되었고 중앙정부는 지자체 사업 운영에 대한 자율권을 보장하게 되었다.

핀란드, 스웨덴 등 몇몇의 북구 유럽 국가들은 양육수당을 도입하여 부모가 직접 자녀를 양육하거나 혹은 시설 서비스를 이용하는 두 가지 선택지를 제공하고 자유롭게 선택을 할 수 있도록 하고 있다. 북구 유럽 국가에서 양육수당은 육아휴직 1년(자녀 연

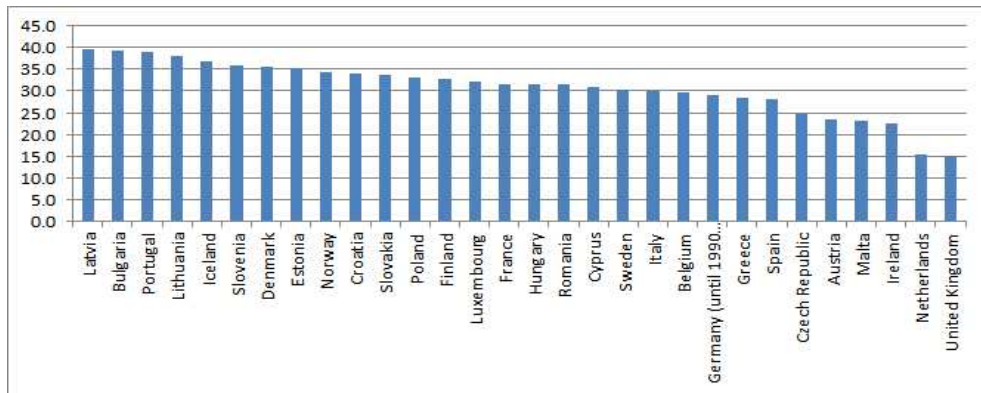
3) 일본의 보육 시설은 인가받은 보육 시설과 그렇지 않은 보육 시설로 구분되는데 정부의 지원은 인가받은 보육 시설에 한해서 이루어지고 있으며, 취업모에 한해 인가받은 보육 시설을 이용할 수 있다.

령 0~1세)을 보낸 후에 직장으로 복귀하지 않고 집에 남아 자녀를 돌볼 때 지원되는 급여로서 육아휴직의 연장이라고 볼 수 있다. 양육수당은 각 국가가 모성의 역할을 얼마나 강조하는가 혹은 보육 시설 여건이 어떠한가에 따라 서로 다르게 나타나고 있는데, 핀란드는 양육수당이 활발하게 활용되고 있는 반면에 스웨덴에서는 폐지 논란이 끊이지 않고 있는 등 국가적으로 수용성에서의 차이가 발견되고 있다(Sipilä, Repo, Rissane, 2010).

유럽 의회는 자녀를 가진 부모들의 고용률을 증진하고 양성평등을 달성하기 위하여 회원 국가로 하여금 2010년까지 보육 서비스 이용률을 3세~취학 전 아동 90%, 0~2세 영아 33%를 달성할 것을 목표로 제시한 바 있다 (European Council, 2002). 부모가 노동시장에 안정적으로 진입하여 고용을 유지할 수 있도록 하기 위하여 주당 최소 30 시간 이상의 보육 서비스 제공이 필요하다고 제시하였다(European Union, 2014). 2015년 현재 유럽 국가에서 보육 시설을 이용하는 0~2세 영아의 주당 평균 이용 시간은 27.5시간이다. 총 34개 유럽 국가 중에서 평균 이용 시간이 30시간 이상은 국가는 20개 국가로 나타나고 있다.⁴⁾ 주당 평균 이용 시간이 약 40시간에 가까운 국가는 라트비아(39.7시간)와 불가리아(39.3시간), 리투아니아(38시간) 등으로 주로 사회주의 국가에서 체제 전환을 이룬 국가들이다. 0~2세 보육 서비스를 이용하는 아동 중에서 주당 30시간 이상의 보육 서비스를 이용하는 아동의 비중이 큰 나라는 주로 덴마크, 스웨덴, 노르웨이, 아이슬란드 등 북구 유럽 국가이다.

4) 부모들이 실제로 이용하는 보육 시간으로서 국가가 보장하는 보육 서비스 제공 시간은 아니다.

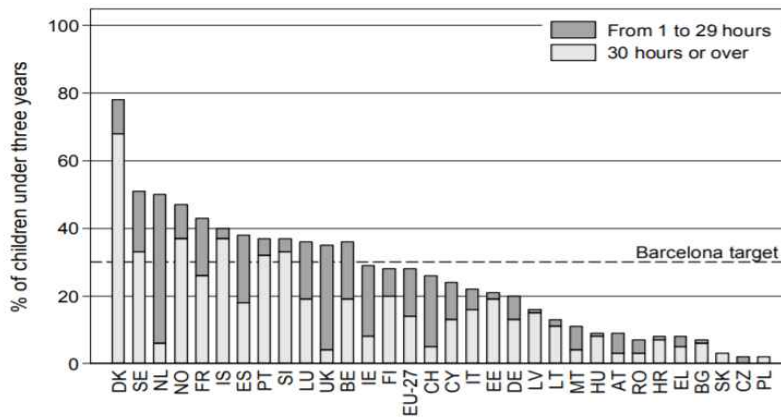
[그림 3-1] 3세 미만 아동 중 적어도 1시간 이상 정규 보육 서비스를 이용하는 비중: EU-SILC 조사 결과(2015)



자료: Eurostat(<http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>)에서 2017. 8.13. 인출 및 재구성.

[그림 3-2] 3세 미만 아동의 주당 평균 공식적인 보육 서비스 이용 시간(2010)

Figure 1: Percentage of children up to three years of age cared for by formal arrangements by weekly time spent in care, 2010

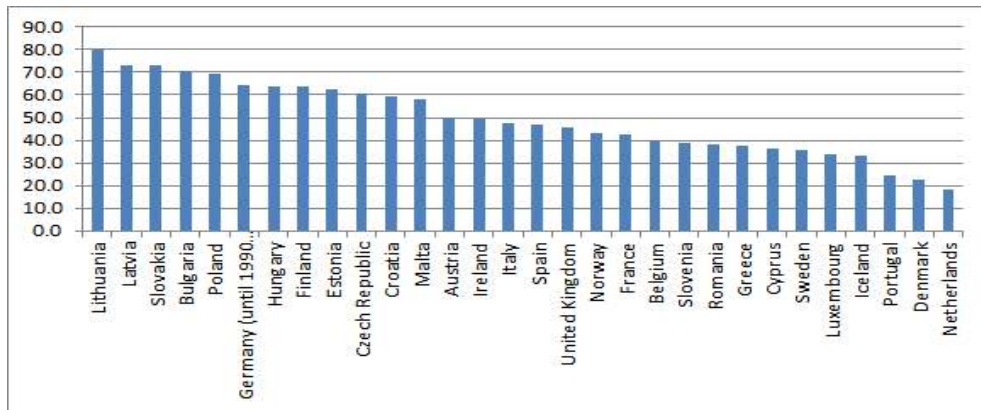


자료: European Union. (2014). Use of childcare in the EU Member States and progress towards the Barcelona targets.

0~2세 아동 중 부모에 의해서만 양육되고 있는 비중은 EU 국가 평균적으로 약 49.8%로 나타나고 있다. 리투아니아, 라트비아, 슬로바키아, 불가리아, 폴란드, 헝가리, 에스토니아, 체코, 크로아티아 등 체제 전환국가에서 0~2세 아동의 부모 직접 양육 비중은 60% 이상으로 높다. 서유럽 국가 중에서도 여성의 영아 자녀 직접 양육을

강조하는 독일(64.5%)과 핀란드(63.7%)가 부모의 직접 양육 비중이 높다. 이탈리아(47.7%), 스페인(46.9%), 프랑스(42.4%), 벨기에(39.9%) 등 가족주의가 강한 서유럽 국가들은 40%를 넘는 수준을 보이며, 스웨덴(35.6%), 덴마크(22.4%), 네덜란드(18.5%) 등 북유럽 국가들은 0~2세 부모 직접 양육률이 상대적으로 낮은 것으로 나타나고 있다.

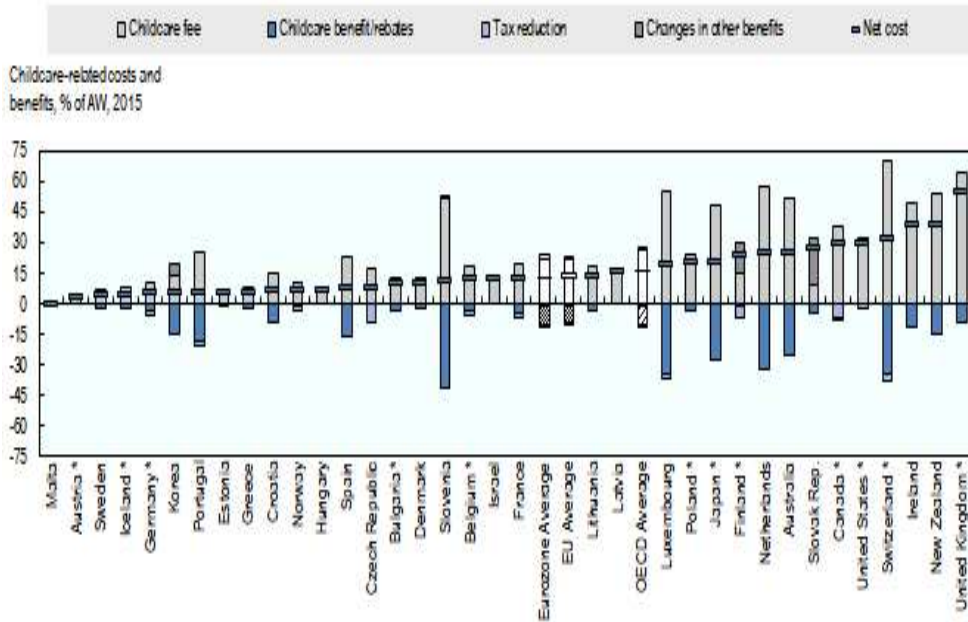
[그림 3-3] 3세 미만 아동 중 부모에 의해서만 양육되고 있는 아동 비중: EU-SILC 조사 결과 (2015)



자료: Eurostat 홈페이지(<http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>)에서 2017. 8.13. 인출 및 재구성.

보육 서비스에 대한 비용 지원은 보육 서비스 급여(childcare benefit), 리베이트(rebates), 조세 감면(tax reduction)의 형태로 이루어지고 있다 (OECD Family database, 2017. 9. 12. 인출). 부모들이 보육 시설에 지불하는 비용에서 정부 지원금을 제외한 “순보육료”가 임금에서 차지하는 비중은 2015년 현재 OECD 국가 평균적으로 약 17%로 나타났다. 우리나라는 정부 보육료 단가 전액이 지원되고 있지만 부모가 추가적으로 보육 시설에 지출하는 비용 때문에 보육비 부담이 임금에서 차지하는 비중은 약 5.6%인 것으로 나타나고 있다. 우리나라 부모들의 시설 보육료 부담 수준은 스웨덴 5.2%, 아이슬란드 5.2%, 독일 5.4%와 유사한 것으로 나타났다. 프랑스 13.1%, 덴마크 10.5% 등 유럽 복지 국가들의 보육료 지출 수준은 한국보다 훨씬 높으며 일본과 미국은 각각 20.9%, 30%에 달하고 있다.

[그림 3-4] OECD 국가들의 평균 임금에서 보육료 순 지출이 차지하는 비중(2015)



주: 2~3세 두 자녀를 양육하고 있는 종일제 맞벌이 부부로 평균 임금 수준 167%에 달하는 사람 기준.

자료: OECD Family database.(<http://www.oecd.org/els/family/database.htm>)에서 2017. 9. 12. 인출.

〈표 3-1〉 OECD 국가들의 평균 임금에서 보육료 순 지출이 차지하는 비중(2015)

Country	평균 임금에서 차지하는 비중					Net cost, % of family net income
	Childcare fee	Childcare benefit/rebates	Tax reduction	Changes in other benefits	Net cost	
Malta	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Austria	3.1	0.0	0.0	0.0	3.1	2.6
Sweden	7.3	-2.1	0.0	0.0	5.2	3.9
Iceland	7.9	-2.7	0.0	0.0	5.2	4.5
Germany	10.5	-3.5	-1.6	0.0	5.4	4.7
Korea	14.4	-14.4	0.0	5.6	5.6	3.6
Portugal	26.0	-17.8	-2.5	0.0	5.7	4.3
Estonia	6.1	0.0	-0.3	0.0	5.8	3.8
Greece	8.2	-2.1	0.0	0.0	6.2	4.1
Croatia	15.2	-8.5	0.0	0.0	6.6	5.1
Norway	10.2	-1.5	-2.0	0.0	6.7	5.3
Hungary	6.8	0.0	0.0	0.0	6.8	5.0
Spain	23.3	-15.5	0.0	0.0	7.8	5.5
Czech Republic	17.1	0.0	-8.8	0.0	8.3	4.9

Country	평균 임금에서 차지하는 비중				Net cost	Net cost, % of family net income
	Childcare fee	Childcare benefit/ rebates	Tax reduction	Changes in other benefits		
Bulgaria	13.3	-3.3	0.0	0.0	10.0	7.6
Denmark	12.9	-2.4	0.0	0.0	10.5	9.1
Slovenia	51.8	-40.9	0.0	1.2	12.1	9.5
Belgium	18.5	-2.8	-3.1	0.0	12.6	11.4
Israel	12.9	0.0	0.0	0.0	12.9	9.0
France	20.1	-3.9	-3.1	0.0	13.1	9.8
Eurozone Average	22.9	-10.1	-1.1	2.3	14.0	10.3
EU Average	22.0	-8.0	-1.1	1.6	14.5	10.7
Lithuania	18.1	-3.6	0.0	0.0	14.5	10.9
Latvia	16.3	0.0	0.0	0.0	16.3	12.2
OECD Average	27.2	-9.9	-1.4	1.4	17.4	12.9
Luxembourg	55.9	-33.9	-2.4	0.0	19.6	14.2
Poland	24.5	-3.8	0.0	0.0	20.7	16.3
Japan	48.4	-27.5	0.0	0.0	20.9	15.2
Finland	15.7	-0.8	-5.6	14.8	24.1	17.9
Netherlands	57.1	-31.7	0.0	0.0	25.4	21.3
Australia	51.5	-25.6	0.0	0.0	25.9	19.8
Slovak Rep.	9.2	-4.6	0.0	22.9	27.5	16.8
Canada	37.8	0.0	-7.0	-1.3	29.6	21.0
United States	32.3	0.0	-2.3	0.0	30.0	22.5
Switzerland	70.3	-34.4	-3.3	0.0	32.7	26.3
Ireland	50.0	-11.2	0.0	0.0	38.8	26.1
New Zealand	54.2	-14.5	0.0	0.0	39.7	29.1
UK	64.1	-8.8	0.0	0.0	55.3	40.8

주: 2~3세 두 자녀를 양육하고 있는 종일제 맞벌이 부부로 평균 임금 수준 167%에 달하는 사람 기준.

자료: OECD Family database. (<http://www.oecd.org/els/family/database.htm>)에서 2017. 9. 12. 인출 및 재구성.

2. 프랑스

가. 보육 시설 체계

프랑스의 보육 시설 유형과 시설에서 제공하는 보육 서비스 종류는 부모가 이용하는 보육 서비스 시간에 따라 구분된다는 특징이 있다. 보육 시설은 이용 시간에 따라 크게 집단 어린이집(crèches collectives)과 일시 어린이집(haltes garderies)으로 구분된다. 집단 어린이집은 평일 낮 시간 동안 3세 미만의 영아를 대상으로 종일제 정규 보육 서비스를 제공하는 기관이다. 집단 어린이집과 일시 어린이집이 각각 독립적인 기관에

서 제공될 때 단일 보육 시설 (structures mono-accueil)로 분류된다. 하나의 기관에서 정규 보육 서비스, 일시 보육 서비스, 위급 보육 서비스가 함께 제공될 때 복합 보육 시설 (structures muti-accueil)로 분류된다. 최근 들어 전체 보육 정원 중에서 단일 보육 기관의 비중은 감소하고 있는 반면에 복합 보육 기관의 비중은 연도별로 점차 증가하고 있는 추세이다 (표 3-2 참조). 2011년 현재 복합 보육 시설이 제공하는 보육 정원은 전체 보육 정원의 약 53.1%로서 과반수 이상을 차지하고 있다. 집단 어린이집, 일시 어린이집, 복합 보육 시설 이외 아동들의 발달을 도모하는 특별 활동이나 방과후 보육을 제공하고 있는 기관으로 Jadinss d'éveil 과 Jadinss d'enfants이 있으며 전체 보육 시설에서 차지하는 비중은 아직은 작다.

〈표 3-2〉 프랑스 보육 시설 유형별 정원 수 현황(2007~2011)

(단위: 개소, 명, %)

시설 유형		2007	2008	2009	2010	2011	2011년 비중	증가율(2007~2011)	
								총기간	연간평균
단일 보육시설	전체	133,380	128,210	126,000	125,340	118,280	31.7	-11.3	-3.0
	집단 어린이집	90,780	87,140	85,870	86,830	81,520	21.8	-10.2	-2.7
	일시 어린이집	35,180	33,320	32,060	30,480	28,510	7.6	-18.9	-5.1
	Jadins d'éveil	-	-	-	-	330	0.1	-	-
	Jadinss d'enfants	7,420	7,740	8,060	8,030	7,920	2.1	6.6	1.6
복합 보육 시설		136,640	153,600	166,360	177,980	198,330	53.1	45.1	9.8
가족 보육 시설		60,510	60,900	60,380	59,060	57,080	15.3	-5.7	-1.4
총 보육 정원 수		330,530	342,700	352,740	362,380	373,690	100	13.1	3.1

자료: DREES. (2013). L'offre d'accueil des enfants de moins de trois ans en 2011, études et résultats. no. 840 mai 2013.

이러한 보육 시설에서 제공되고 있는 보육 서비스는 이용 시간에 따라 정규 보육 (Accueil régulier), 일시 보육(Accueil ponctuel 혹은 occasionnel), 위급 보육 (Accueil d'urgence)로 구분된다. 정규 보육 서비스는 집단 어린이집에서 제공되며, 일시 보육 서비스와 위급 보육 서비스는 일시 어린이집에서 제공된다. 프랑스에서 이용 시간에 따라 보육 서비스를 구분하는 이유는 종일제 정규 보육 서비스를 원하는 가족, 일시적 혹은 위급 시에만 보육 서비스를 이용하기 원하는 가족, 반일제 정규 보육 서비스를 원하는 가족 등 가족들이 필요로 하는 보육 서비스에 대해 서로 다른 욕구를 가지고 있기 때문이다. 프랑스 전체 여성 취업자 중 시간제로 근로하고 있는 비중은 2011년 현재 22.1%의 비중을 차지하고 있는바, 이러한 시간제 근로 여성으로 인한 일시적 보육

서비스에 대한 수요 역시 적지 않은 것으로 판단된다(OECD Family database, 2013).

보육 시설 측면에서도 시설 규모와 인력 등의 한계로 인하여 제공할 수 있는 보육 서비스에 제한이 있다. 따라서 프랑스가 보육 서비스를 이용 시간에 따라 구분하는 것은 부모가 가지고 있는 보육 서비스에 대한 다양한 욕구와 보육 시설이 제공할 수 있는 보육 서비스 여건 간의 조화를 이루도록 하기 위한 목적이라고도 볼 수 있다. 부모가 이용하기 원하는 보육 서비스 시간을 기초로 부모와 보육 시설이 "보육 서비스 이용에 대한 계약(Contractualisation)"을 체결함으로써 보육 시설 서비스 이용은 이루어지고 있다. 부모가 직면하고 있는 상황에 따라 이용하기 원하는 보육 서비스 시간이 다양하다는 사실을 감안하여 보육 시설은 보육 서비스 이용 조건에 부모의 직업 활동 여부 및 유사한 조건을 부여할 수 없으며 최소한 이용해야 하는 횟수도 조건으로 제시하고 있지 않다. 어떠한 유형의 보육 서비스를 이용하든지 간에 계약 단위는 "시간"이며 부모가 부담해야 하는 보육료도 이러한 시간의 총량 개념을 적용하여 산정한다. 일시적으로 이용하는 보육 서비스 이용 시간은 주당 이용 횟수에 상관없이 연속적으로 최소 2 시간을 이용하도록 규정하고 있다.

정규 보육, 일시 보육, 위급 보육의 주요 특징은 다음과 같다. 정규 보육 서비스는 이용 시간과 스케줄이 미리 결정되어 있어 보육 서비스 이용 시간이 "예측 가능하고" 동일한 이용 시간대가 매주 반복적으로 이루어지는 "반복성"이라는 특징을 가지고 있다. 예를 들어 월요일부터 금요일 동안 오전 9시부터 2시까지 자녀를 보육 시설에 맡기며, 이러한 보육 서비스 이용 시간 패턴이 매주 동일하게 반복적으로 이루어지는 것을 정규 보육 서비스라고 한다. 즉, 프랑스 보육 서비스에서 "정규"라고 하는 개념은 서비스 이용 시간의 길이가 아니라 서비스 이용 시간이 "반복적"으로 이루어지며 예측 가능하다는 것을 말한다. 부모들은 보육 시설 이용에 대한 계약을 체결할 때, 매주 이용하는 시간 스케줄의 내용을 기재하게 되어 있다. 보육 시설에 아동을 등록하고 서비스를 이용하고 있는 도중에 부모의 상황이 변화하여 필요로 하는 보육 서비스 시간이 변경되는 경우 계약서에 작성한 이용 시간은 변경될 수 있다. 하지만 스케줄이 변경되는 경우라 하더라도 정규 보육 서비스를 이용하는 한 이용 시간의 예측 가능성과 반복성이라는 특성은 유지되어야 한다. 한편, 정규 보육 서비스가 이용 부모와 시설 차원에서 이용하는데 문제가 없고 편리한지 확인해 보기 위하여 보육 시설과 계약을 하기 이전에 "실험적으로 서비스를 이용하는 기간"을 가질 수도 있다.

일시 보육 서비스는 이용 시간과 스케줄이 미리 결정되어 있어 “예측 가능성”은 있지만 이용 시간 패턴이 반복적으로 이루어지지 않아 서비스 이용 시간의 “반복성”은 없는 보육 서비스를 말한다. 예를 들어 3월 첫째 주에는 월화수 9시부터 14시까지만 이용하고, 둘째 주에는 목금 14시부터 16시까지 이용하는 것으로 이용 시간은 미리 알 수 있지만 동일한 패턴을 유지하면서 보육 서비스를 이용하지 않는 것을 말한다. 일시 보육 서비스를 이용하는 경우 아동을 사전에 보육 시설에 등록해야 하지만 확정된 이용 시간을 기재하도록 하는 보육 서비스 이용 계약을 체결할 필요는 없다. 일시 보육 서비스라 하더라도 적용되는 최소 이용 시간 규정이 있으며 (주당 이용 횟수에 상관없이 최소 연속적으로 2시간 이상) 이러한 내용은 보육 시설 이용 규정 안에 제시되어 있다.

위급 보육은 서비스 이용 시간이 미리 결정되어 있지 않아 “예측 가능성”이 없으며 갑자기 보육 서비스를 이용할 필요가 생겼을 때 서비스를 이용하기 때문에 보육 서비스 이용 시간의 “반복성”도 없는 서비스를 말한다. 위급 보육 서비스를 이용하기 위해 아동이 보육 시설에 등록되어 있을 필요는 없으며 부모가 보육 서비스가 필요한 위급 상황이 발생했을 때마다 이용할 수 있다.

〈표 3-3〉 이용 시간에 따른 프랑스 보육 서비스의 특징

보육 서비스 이용 시간의 특징	정규 보육	일시 보육	위급 보육
예측 가능성	○	○	×
이용 시간 반복성	○	×	×
사례	1년 동안 매주 월요일부터 금요일 9시부터 14시까지 이용함	3월 첫째 주에는 월화수 9시~14시 3월 둘째 주에는 목금 14시부터 16시	필요한 경우 이용

자료: CNAF. (2011). La prestation de service unique(PSU). Letter-circulaire 2011-105 du 29 juin 2011.

나. 보육료 산정 방식

프랑스는 부모의 보육료 부담을 부모가 실제로 이용하는 시간과 소득 수준에 따라 차등적으로 부과함으로써, 이용하는 시간이 많을수록 더 높은 비용을 지불하고 소득 수준이 낮을수록 저렴한 비용을 지불하도록 하고 있다 (La Prestation de service unique: PSU). 시간당 보육료는 부모의 소득액에 자녀 수와 이용하는 보육 시설 유형

에 따라 차별적으로 설정된 요율을 곱하여 산정하는데 시간당 보육료에 부모가 이용한 보육 서비스 시간을 곱하여 자부담 보육 비용을 산정한다 (표 3-4 참조). 이러한 체계를 통해 이용하는 시간이 많을수록 높은 금액을 지불하고 소득 수준이 낮은 사람에게 더 낮은 비용을 지불하게 함으로써 취약 계층의 보육 서비스 접근성을 높여주는 효과를 볼 수 있다. 시간당 금액을 자녀 수 그리고 이용하는 보육 시설 유형에 따라 차등적으로 부과하여 자녀 수가 많을수록 더 낮은 비용을 지불하고, 소규모 시설(가족보육시설, 부모보육시설 등)을 이용하면 본인 부담을 더 적게 지불하도록 하고 있다. 또한 저소득층도 보육 서비스를 이용하는 경우 최소한의 비용을 지불하도록 하고 있으며, 소득의 상한을 적용하여 소득이 높은 사람에게는 일정 수준 이상의 시간당 비용은 지불하지 않도록 하고 있다. 2017년 부모 보육료 산정을 위한 최소 소득은 월 674.32 유로이며, 최대 소득은 월 4,864.89 유로이다. 집단 어린이집을 이용하는 1자녀 저소득층은 최소 시간당 0.40 유로에 해당하는 비용을 지불해야 하며, 1자녀를 가진 고소득층은 최대 시간당 2.92 유로까지만 지불하도록 하고 있다.

〈표 3-4〉 프랑스 부모가 지불하는 시간당 보육료 산정을 위해 소득에 곱해지는 비율(2017년 현재)

자녀 수	집단 어린이집	가족/부모/소규모 보육 시설
1자녀	0.06%	0.05%
2자녀	0.05%	0.04%
3자녀	0.04%	0.03%
4자녀	0.03%	0.03%
5자녀	0.03%	0.03%
6자녀	0.03%	0.02%
7자녀	0.03%	0.02%
8자녀 이상	0.02%	0.02%

자료: Allocations Familiales, Caf du Bas-Rhin. (2017). Guide Prestation de Service Unique.

보육 시설이 최대한 부과할 수 있는 시간당 보육료 상한 금액을 설정해 두고 이러한 금액의 66%에 해당하는 요율을 정부가 보조하는 시간당 보육료로 산정한다. 시간당 보육료 상한액은 낮잡과 급식을 이용하지 않는 경우 더 낮게 책정하며 시간당 보육료 중 전체가 아닌 66%만 정부가 지원하고 있다. 가족수당금고가 보육 시설에 지원하는 금액은 다음과 같은 공식을 통해 산정된다.

가족수당금고가 보육 시설에 지원하는 금액 = (부모가 실제로 이용한 보육 시간 × 정부 보조 시간당 보육료) - 부모가 시설에 지불한 본인 부담액

〈표 3-5〉 프랑스 보육료 최대 상한액과 정부 보조율

구분	시간당 보육료 상한액	정부 보조율	정부보조 시간당 보육료
- 보육료 계산에 사용된 시간/실제로 이용한 시간 $\leq 107\%$ - 낮잠과 급식 이용	8.37유로	66%	5.52유로
- 보육료 계산에 사용된 시간/실제로 이용한 시간 $\leq 107\%$ - 낮잠과 급식 이용하지 않음	7.75유로	66%	5.12유로
- $107\% \leq$ 보육료 계산에 사용된 시간/실제로 이용한 시간 $\leq 117\%$ - 낮잠과 급식 이용	7.75유로	66%	5.12유로
- $107\% \leq$ 보육료 계산에 사용된 시간/실제로 이용한 시간 $\leq 117\%$ - 낮잠과 급식 이용하지 않음	7.17유로	66%	4.73유로
- 보육료 계산에 사용된 시간/실제로 이용한 시간 $\geq 117\%$ - 낮잠과 급식 이용	7.17유로	66%	4.73유로
- 보육료 계산에 사용된 시간/실제로 이용한 시간 $\geq 117\%$ - 낮잠과 급식 이용하지 않음	6.89유로	66%	4.55유로

주: 보육료 계산에 사용되는 시간은 30분 단위로서 실제 9시 45분에 등원하여 18시에 하원한 경우 9시 30분에 등원한 것으로 하여 8시간 30분 이용한 것으로 보육료를 계산함. 실제 이용 시간은 8시간 15분임.

자료: Allocations Familiales, Caf du Bas-Rhin. (2017). Guide Prestation de Service Unique.

다. 보육 서비스 이용에 대한 계약

보육 시설 이용에 대한 계약은 가족이 필요로 하는 보육 서비스와 시설이 제공할 수 있는 보육 서비스 간의 "협상 과정"이라고 볼 수 있다. 보육 서비스에 대한 계약은 정규 보육 서비스에 한해 1년 단위로 이루어진다. 계약서에 서명하기 전에 일정한 서류 양식을 통해 가족이 필요로 하는 보육 서비스 시간을 작성하여 제출하도록 하고 있다.

보육 시설 이용 계약서에는 아동을 시설에 등록할 당시 보육 시설과 가족 사이에서 협상되고 승인한 내용들을 기록한다. 계약서에는 이용이 예약된 보육 시간을 기록하며 정규 보육 서비스를 이용하는 경우 부모가 지불하는 월 본인부담금액을 기록해야 한다. 보육 시설 이용 계약서에 분명하게 기록되어야 할 내용에는 다음과 같은 사항이 포함된다.

44 보육지원체계 개선 방안 마련 연구

〈표 3-6〉 프랑스 보육 시설 이용 계약서에 포함되어야 할 내용

- 부모가 요구하는 보육 시설 이용 일수 및 이용 시간 (하루 이용 시간, 주당 이용 일수, 연간 총 이용 주, 연간 총 이용 개월 수)
 - ※ 보육 서비스 이용 시간과 이용 일수는 보육 시설의 서비스 제공 능력에 부합되어야 함.
- 매월 부모 부담금 총 액수와 지불 방식
- 보육 서비스 이용 계약 내용이 재검토 되는 조건
- 보육 시설이 문을 닫는 날 이외 가족이 휴가를 사용하는 주
- 보육 시설이 제공하는 우유와 침구 사용 여부

자료: Caf de la Haut-Garonne. (2013). Le guide de "La Prestation de Service Unique" pour les Etablissements d'Accueil de Jeune Enfant.

휴가 기간, 축제일, 징검다리 휴일 사이에 낀 날, 근로 시간을 줄인 날, 보육 서비스를 이용하지 않은 날은 계약에서 고려되는 일수에서 제외된다. 축제일, 악천 후로 인한 휴원 등으로 인하여 보육 시설이 문을 닫은 시간에 대해서는 가족들에게 비용을 부과하지 않는다. 보육 시설 이용 계약을 위해 필요한 서류는 다음과 같다. 보육 시설은 특별한 상황에 대해 확인이 필요한 경우 기타 부수적인 자료를 요구하는데 예를 들어 직장 보육 시설을 이용하기 위해 제출해야 하는 고용주의 확인서 등이 이에 해당된다.

〈표 3-7〉 프랑스 보육 시설 이용 계약을 위해 필요한 서류

- 가족이 작성한 보육 서비스 이용 시간 카드
- 가족이 서명한 보육 시설 기능에 대한 규정
- 보육 시설 이용 계약서
- 가족 수당 수급자 번호 및 가족이 승인한 Cafpro 접근 권한서
- 소득 증명 자료 혹은 Cafpro에서 복사한 소득 자료
- 아동 보건 관련 서류

자료: Caf de la Haut-Garonne. (2013). Le guide de "La Prestation de Service Unique" pour les Etablissements d'Accueil de Jeune Enfant.

〈표 3-8〉 프랑스 보육 서비스 이용 시간 작성 양식

◆ 아동의 성과 이름 _____
 ◆ 아동 대리인 성명 _____
 ◆ 거주지 _____
 ◆ 소속 협회, 단체, 기업명 _____
 ◆ 보육 시설 운영체 _____

이용 시작일 _____

주당 보육 시설 이용 시간

	월요일	화요일	수요일	목요일	금요일	토요일
등하원 시간	시 부터 시 까지	시 부터 시 까지	시 부터 시 까지	시 부터 시 까지	시 부터 시 까지	시 부터 시 까지
총 이용 시간	시간	시간	시간	시간	시간	시간

연간 보육 시설 이용 주 _____
 연간 보육 시설을 이용하지 않는 주 _____
 휴가 이외 보육 시설을 이용하지 않는 일수 _____
 휴가 이용 횟수: 주 중에 정기적으로 ☐
 누적적인 휴가 횟수 ☐

휴가 계획 기간 _____

저는 (부모 이름) 서명합니다. 제가 보육 시설을 이용하는 시간이라는 것을 증명합니다.

부모의 서명 _____ 보육 시설의 서명 _____

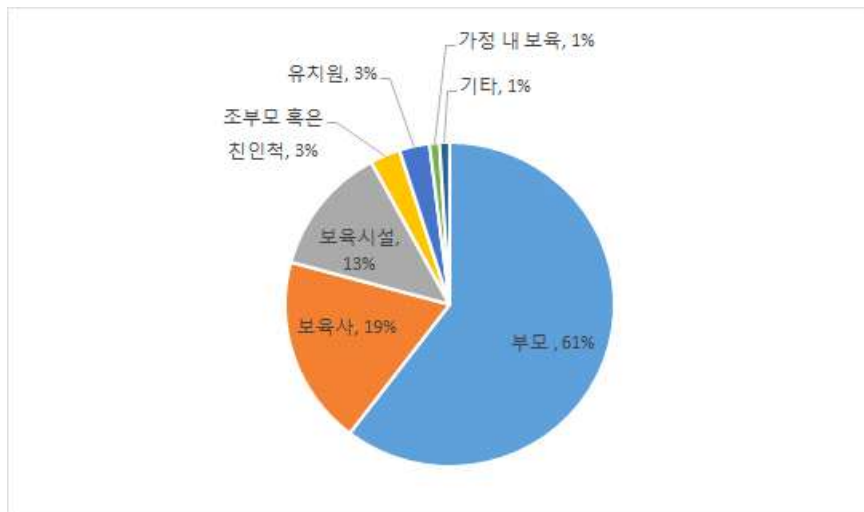
자료: Caf de la Haut-Garonne. (2013). Le duide de "La Prestation de Service Unique" pour les Etablissements d'Accueil de Jeune Enfant.

보육 서비스 이용에 대해 계약이 이루어지고 난 후에도 보육 계약서에 대해 재검토를 할 수 있다. 가족의 입장에서 가족의 상황 변화 혹은 경제적인 상황과 관련하여 중요한 변화가 발생한 경우 가족이 보육 계약서에 대한 재검토를 요청할 수 있다. 보육 시설에서는 협상된 총 보육 서비스 제공 시간이 보육 시설이 제공할 수 있는 여력을 초과된 경우 계약상의 내용에 대해 재검토할 것을 요청할 수 있다. 예상치 못한 시설의 미운영 상황, 아동의 입원, 아동이 3일 이상 아플 경우 월 청구 금액에 대한 공제 혹은 할인도 가능하다. 또한 가족이 계약한 당시 예기치 못했던 추가적인 보육 서비스에 대한 수요가 발생한 경우 가족이 지불해야 하는 월 본인 부담액이 가산될 수 있다.

라. 보육 서비스 이용 현황

2013년도에 프랑스 연구·분석·평가·통계국(Drees: Direction la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques)이 수행한 “영유아보육실태조사” 결과에 따르면 월요일부터 금요일, 8시부터 19시까지 3세 미만 아동의 주된 양육자가 부모인 경우가 61%로 가장 높게 나타났다. 부모가 주된 양육자가 아닌 경우, 인가 받은 보육사에 의해 주로 양육되는 아동은 3세 미만 아동 중 19%인 것으로 나타났다. 그 다음으로 높은 비중을 차지하는 것이 시설 보육 서비스로 3세 미만 전체 아동 중 13%였고, 조부모 혹은 친인척이 주된 양육자인 경우는 3%로 매우 낮게 나타났다. 유치원이 주된 보육 방식인 경우도 3%로서 역시 매우 낮게 나타났다. 전체적으로 볼 때 주중 낮 시간 동안 부모가 주된 양육자가 아닌 경우에 해당되는 39%의 아동들 중 3분의 2는 적어도 다른 방식의 보육 서비스를 이용하는 것으로 보인다.

[그림 3-5] 프랑스 0~2세 아동의 낮 시간 주된 보육 방식(2013)



자료: DREES. (2013). 2013년도 “영유아 보육실태 조사” 결과; CNAF(2014)에서 재인용.

자녀가 주로 보육사에 의해 양육되는 경우에는 주당 평균적으로 37시간 서비스를 받는 것으로 나타났다. 이는 보육 시설을 이용하는 아동이 주당 평균적으로 39시간 서비스를 받는 것과 비교할 때, 다소 적은 시간이다. 보육 시설 서비스가 주된 양육 방식

인 아동 중에서 일주일에 5일 동안 보육 시설 서비스를 이용하는 아동은 56%인데 반해 보육사가 주된 양육 방식인 아동 중에서 일주일에 5일 동안 보육사 서비스를 이용하는 아동 비중은 38%로 낮게 나타났다.

전체 아동 중 32%는 다른 보육 서비스를 전혀 이용하지 않고 부모에 의해서만 양육 되는 것으로 나타났으며, 48%가 부모 이외의 적어도 하나의 보육 서비스를 이용하고 있었고 적어도 두 개 이상의 보육 서비스를 이용하는 아동은 19%인 것으로 나타났다. 부모가 낮 시간 동안 주된 양육자이면서 동시에 다른 보육 서비스를 이용할 때 주당 평균적으로 보육 서비스를 이용하는 시간은 보육사의 경우 19시간, 시설 보육 서비스의 경우 14시간, 조부모의 경우 30분인 것으로 나타났다.

한편, 부모가 모두 종일제로 일하는 경우 보육 서비스를 이용하는 경우가 더 높게 나타났다. 부모가 모두 종일제로 일할 때 0~2세 아동의 낮 시간 동안 주된 보육 방식이 보육사인 경우는 38%, 보육 시설은 21%로 나타났다. 부모가 모두 일하지 않는 경우에 낮시간 동안 부모가 주된 보육자인 경우는 86%로 높게 나타났다. 맞벌이 부부 중에도 주된 양육자를 부모로 응답하는 경우가 있었는데 이는 많은 경우 부모 중 적어도 한 명이 시간제로 근로하는 경우였다. 또한 부모 모두가 종일제로 일하는 경우에도 낮 시간 동안 주된 양육자가 부모라고 응답한 경우가 27%로 적지 않았다 (이러한 경우의 77%는 주된 양육자는 아니더라도 보육 서비스 - 대부분의 경우 개인 보육사 - 를 이용하고는 있었다). 부모가 모두 종일제 근로자이면서 낮 시간 동안 주된 양육자가 될 수 있는 것은 부부 간의 일하는 시간에 차이가 있기 때문이다. 이러한 경우의 5분의 1에 해당하는 것이 모가 재택근무를 하거나 자녀 양육을 위해 근무 환경 혹은 시간을 조정할 수 있는 경우였다.

부모의 근로 활동뿐만 아니라 부모의 생활 수준에 따라서도 이용하는 보육 서비스의 유형에 차이를 보였다. 생활 수준이 낮은 부모들일수록 가정 내에서 직접 양육하는 비중이 높았는데 이는 근로 활동 수준에 따라 받을 수 있는 재정적인 수준에 차이가 있고, 자녀 보육 비용은 부모가 근로 활동을 잠시 멈춘 경우에 더 높게 받을 수 있기 때문이었다. 3세 미만 자녀가 있는 가정 중 최저소득층은 12%만이 주된 보육 방식이 부모 이외의 다른 보육 서비스라고 응답하였는데 이는 최고소득층 중 71%가 주된 보육 방식이 부모 이외 다른 보육 서비스라고 응답한 것과 대조되는 모습이다. 이용하고 있는 보육 서비스도 소득 계층에 따라 매우 다른 것으로 나타났다. 3세 미만 자녀가 있는 최

고소득층 가정은 부모 이외의 주된 양육자로 개인 보육사를 가장 많이 이용하고 있었던 반면에, 최저소득층은 보육 시설 서비스를 주된 보육 방식으로 가장 많이 이용하고 있었다. 프랑스 종일제 평균 이용 시간은 8시간 35분, 반일제 평균 이용 시간은 3시간 25분으로서 전체 이용 시간 평균은 6시간 45분이다. 이러한 이용 시간은 EU의 6시간 이상 보육 서비스 제공 권고 사항에 부합하는 수준이다. 보육시설 이용 시간 분포도를 보면 9시까지 등원하여 16시에 하원 하는 경우가 가장 많은 것으로 나타나고 있다 (DREES, 2012).

〈표 3-9〉 프랑스 0~2세 아동의 낮 시간 주된 보육 방식: 가족 환경에 따른 구분(2013)

(단위: %)

구분	부모	조부모 및 친인척	개인 보육사	보육 시설	유치원	가정 내 보육	기타	합계
부모 유형								
양부모	60	3	21	13	3	1	1	100
한부모	66	4	10	15	4	0	1	100
자녀 수								
1자녀	50	5	24	18	2	1	0	100
2자녀	61	2	21	11	4	1	1	100
3자녀 이상	76	2	10	9	2	1	1	100
소득 수준								
1분위	88	1	3	5	1	0	1	100
2분위	78	2	7	10	3	0	1	100
3분위	63	4	18	12	2	0	0	100
4분위	43	3	34	15	4	0	0	100
5분위	29	3	37	22	4	5	1	100

자료: DREES. (2013). 2013년도 “영유아 보육실태 조사” 결과, CNAF(2014)에서 재인용.

제2절 아시아 국가의 사례

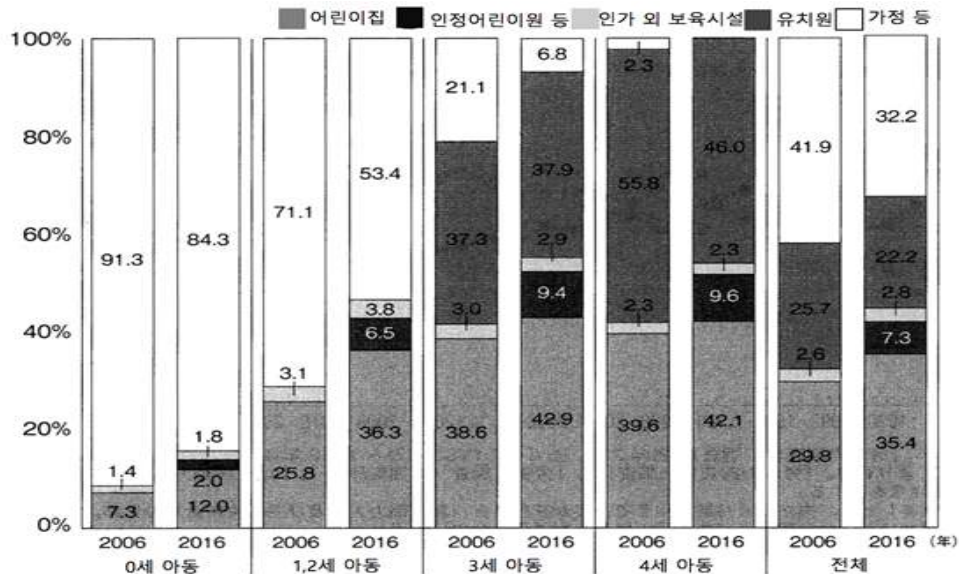
1. 일본⁵⁾

가. 일본의 어린이집 이용 현황

일본에서는 자녀를 둔 여성의 취업률이 증가하면서 보육 서비스를 필요로 하는 아동의 수도 증가하였다. 보육·교육 시설을 이용하는 아동 수의 비중은 2006년 58.1%에서(취학 전 아동 수 약 672.1만 명)에서 2016년 67.7%(취학 전 아동 수 약 603.2만 명)로 9% 포인트 증가하였다. 그 중에서도 1~2세 아동은 28.9%에서 46.6%로 17.7% 포인트 증가하였으며 조만간 50%를 넘어설 것으로 예측되고 있다. 0세 아동의 보육 시설 이용률도 8.7%에서 15.8%로 7.1% 포인트 증가하였다. 시설별 이용률 현황을 보면 전체 아동 중 어린이집을 이용하는 아동은 2006년 29.8%(약 200만 명)에서 2016년 35.4%(약 214만 명)으로 증가하였으며, 인가 외 보육 시설 등은 2006년 2.6%(17.3만 명)에서 2016년 2.8%(약 17.1만 명), 유치원은 2006년 25.7%(172.2만 명)에서 2016년 22.2%(약 134만 명)으로 하락하였다. 인정 어린이원의 이용률은 2016년 현재 7.3%(약 44.3만 명)으로 나타났다. 저출산으로 인하여 취학 전 아동은 2006~2016년 기간인 10년 동안 약 70만 명 감소하였으나 어린이집 이용 아동 수는 약 14만 명이나 증가한 것을 볼 수 있다. 특히 1~2세 아동의 이용률은 10.5% 포인트(약 14.8만 명) 증가하여 그 추세가 두드러지게 나타났으며, 향후 영아 아동을 중심으로 한 이용률은 더욱 상승할 것으로 예상되고 있다. 많은 지자체에서 아동 수 감소를 예상하여 보육 시설 대기 아동 문제는 일시적인 것으로 생각하고 있으나 보육 서비스 이용률이 상승하고 있다는 것을 감안하여 보육의 공급 체계를 정비해야 한다는 필요성이 제기되고 있다.

5) 본 절의 주요 내용은 「전국보육단체연합회·보육연구소(2017) '보육 백서 2017'」을 참고하여 작성하였다.
(원문명: 全國保育団体連絡会・保育研究所. (2017). 保育白書 2017).

[그림 3-6] 일본의 취학 전 아동의 보육·교육 시설 이용 현황



주: 1) 어린이집 입소 아동 수는 '복지 행정 보고에 (후생노동성, 2016년 4월 1일 현재), (개수)'를 따름
 2) 인정어린이원의 재원 아동 수는 전 연령에서 유보연계형 인정어린이원 외에 지방 재량형 재원 아동 수를 포함. 3세 미만 아동에 대해서는 유치원 인정어린이원, 지역형 보육사업의 입소 아동 수를 포함. 인정어린이원 및 지역형 보육 사업의 재원 아동 수는 내각부 '인정어린이원에 관한 상황에 대하여 (2016년 4월 1일 현재)'와 후생노동성 '어린이집 등 관련 상황 정리 (2016년 4월 1일 현재)' 수치에서 산출.
 3) 인가보육시설 이용자 수는 '인가 외 보육시설의 현황 (2016년 5월 1일 현재)'를 따름.
 4) 유치원 재원 아동 수는 '학교 기본조사(문부과학성, (2016년 5월 1일 현재)'를 따름.
 5) 취학 전 아동 수(0~5세아 인구)는 10월 1일 현재를 기준으로 이하와 같은 수정을 거쳐 4월 1일 현재 인구를 추계함. A세 아동인구 = 10월 1일 현재의 A아동 인구 × 6/12 + 10월 1일 현재의 (A+1)세 아동 인구 × 6/12.
 자료: 全國保育団体連絡会・保育研究所. (2017). 保育白書 2017. p.12. 재인용.

나. 일본의 영유아 보육 체계

일본에서 어린이집은 헌법 25조의 생존권 규정을 구체화한 시설이라고 할 수 있다. 이와 더불어 어린이집은 부모 특히 엄마의 취업을 보장하는 기능을 가지고 있어 헌법 제27조의 근로 권리, 제14조의 평등권을 구체화한 시설이기도 하다. 어린이집은 전후 「아동복지법」에서 아동복지시설로 규정되어 탁아소 등과 명칭이 통일되지 않았던 과거와 비교하여 현대에 와서는 다음과 같은 차별성을 갖게 되었다. ① 과거 탁아소는 저소득층의 보호자 구제를 위한 시설이었으나 어린이집은 아동의 복지를 향상시키기 위한 시설이며, ② 탁아소는 저소득층 및 빈곤층에 한해 수용되는 시설이었으나 어린이

집은 보육이 결여된 요건에 해당되면 빈부와 상관없이 이용하는 시설이며, ③ 탁아소에 관한 규정에는 보육자의 자격에 관한 조항은 없었지만 어린이집은 보육교사의 자격이 명확하게 규정되어 있다.

2006년 취학 전 아동에 관한 교육, 보육 등 종합적인 제공 추진에 관한 법률(「인정어린이원법」)이 제정되어 인정어린이원 제도가 시작되었다. 인정어린이원은 유치원, 어린이집의 이원적인 제도가 있다는 것을 전제로 하여 교육과 보육을 일체적으로 실시하면서 보호자에 대해 육아 지원을 실시하기 위한 시설로 설립되었다. 2015년 「아동육아 지원 신제도(이하 신제도)」가 실시되어 어린이집과 유치원 제도가 크게 변화하였는데, 여기서는 국민의 권리와 국가의 의무 관계가 중요한 논점이 되었다. 신제도 도입을 위해 2012년 새로이 「아동육아지원법(이하 지원법)」이 제정되었고 동시에 「아동복지법」 제24조가 개정되었다. 어린이집에 대해서는 기초자치단체의 보육 책임이 유지되었으나(동조 1항), 그와 함께 어린이집 이외의 보육 공급 방식이 규정되어 이에 대해서는 기초자치단체가 책임을 지지 않게 되었다(동조 2항) (2015년 4월 시행).

일본에서 아동복지시설은 후생노동성 소관의 어린이집과 학교 교육 시설인 문부와 학성 소관의 유치원의 두 제도가 병존해 왔다. 이원적인 제도 하에서 어린이집과 유치원은 각각의 지역에 필요한 시설로 있어 왔다. 어린이집 운영은 국고 부담 등 시설에 대한 보조금 제도에 의해 유지되어 왔다. 신제도에서는 「아동육아지원법」이 제정되어 인정어린이원 등의 개정이 새로 이루어졌다. 인정어린이원과 새로 신설된 지역형 보육의 각 사업은 내각부의 소관이 되었다. 지원법은 보호자에 대한 교육 및 보육 급부 제도를 인정한 것으로 그 시스템은 기존의 시설 보조 제도와 크게 다르다. 신제도에 따라 어린이집에 대한 기존의 시설 보조 제도와는 별도의 급부 제도(시설형 급부와 지역형 보육 급부)로서 제 3의 제도가 창설되었다고 할 수 있다. 신제도는 당초 유보일체화 및 일원화를 개혁의 이념으로 내걸었으나 실제로는 그와 동떨어진 제도가 되었다. 행정 관할 및 시설 제도도 3원화 되어 매우 복잡한 제도 체계가 되었다. 어린이집의 근거라고 할 수 있는 「아동복지법」 제24조 1항에 기초자치단체의 유아보육·교육의 실시에 대한 책임은 남았다. 그러나 기준과 시설 정비는 후생노동성의 관할인데 위탁비로서의 운영비(보육비용)의 재원은 내각부 관할의 시설형 급부 재원이 되어 이원화된 구조가 되었다.

신제도에서 급부금은 보호자에게 지출되는 보조금으로서 법적으로는 보호자에게 귀속된다. 보호자가 급부 시설을 이용할 경우 그 경비의 일부로 급부라는 공비가 보호자

에게 지급되는데 시설 혹은 사업자가 그 급부를 대리 수령하는 것으로 하고 있다. 급부금은 시설 보조금이 아니기 때문에 그 비용을 어떻게 사용하는지에 대해 원칙적으로 정부 및 지자체가 규제할 수 없다. 보호자에 대한 급부 인정은 정부와 지자체의 책임으로 이루어진다. 급부는 크게 시설형 급부와 지역형 보육 급부로 나뉘며 이는 시설 규모, 시설 기준, 사업 내용에 따라 구분된다. 시설형 급부는 인정어린이원(4류형)과 급부형 유치원이 대상이 된다. 지역형 보육 급부는 기초자치단체가 인가하는 가정적 보육 사업, 소규모 보육 사업(3류형), 직장 보육 시설, 거주 방문형 보육 사업이 대상이 된다.

보육 비용의 재원은 공공 부담분과 보호자 부담분으로 나누어져 있다. 공공 부담분은 정부 기준의 '보육 비용(공정가격)의 총액에서 정부가 정한 보호자 부담분을 뺀 금액의 1/2을 정부가 부담하고 광역자치단체와 기초자치단체가 각각 1/4 부담한다. 공공의 부담은 「아동육아지원법」으로 규정되어 반드시 부담해야 하는 것이다. 하지만 공공 부담분과 보호자 부담분의 비율에 대해서는 법적 규정이 기존에 없었고 신제도에서도 마련되지 않았다. 따라서 1호 인정과 2호, 3호 인정의 공정 가격의 보호자 부담체계와 부담률은 문부성과 후생성이 자의적으로 채택하여 왔으며 각 부처별로 이원화된 구조이다. 정부 기준 운영비 총액에 대한 보호자 부담 비율을 보면 1970년대에는 35% 전후였는데 1980년대에는 약 50%로 급상승하였고 현재에도 45% 전후를 보이고 있다. 어린이집의 보호자 부담률을 45%로 가정하고 정부가 정한 부담 비율을 계산해 보면 정부는 27.5%, 광역지자체와 기초자치단체가 각각 13.75% 부담하게 되어 가장 많이 부담하는 것은 보호자가 된다. 이러한 상황은 신제도가 도입된 상황에서도 마찬가지로 개선을 보이지 않고 있다. 이러한 수치는 국가가 정한 기준 상의 수치이며 지자체의 단독 보조와 보육료 경감책도 있으므로 실제 부담률은 다를 수 있다. 어린이집 보호자 부담률 45%는 3세 미만과 3세 이상 아동을 합한 평균치이다. 이를 연령별로 보면 3세 미만 아동은 약 30%정도인데 3세 이상은 60%로 매우 높다. 1호 인정 보호자 부담률은 공정 가격 총액의 42% 미만으로 산정되었다.

어린이집이란 「아동복지법」 제39조에서 '보육을 필요로 하는 영유아를 매일 보호자의 합의 하에 다니게 하는 보육 실시를 목적으로 하는' 아동복지시설로 규정되어 있다. 공립과 사립 모두 어린이집에 입소를 희망하는 경우 보호자는 기초자치단체에 입소 신청을 하고 기초자치단체는 '보육을 필요로 한다'는 인정과 취업 시간에 근거하여 '보육 필요량'의 인정 (단시간과 표준 시간 구분)을 실시하여 입소할 어린이집을 결정한다.

일본의 어린이집은 「아동복지법」의 ‘모든 아동은 동등하게 그 생활을 보장받는다’는 이념에 입각하여 다음 세 가지 기능을 골자로 하는 공적 시스템에 따라 운영한다.

첫째, 기초자치단체의 보육 실시 책임이다. 이는 어린이집의 입소와 보육의 보장은 기초자치단체가 책임을 진다는 것이다. 「아동복지법」 제24조 1항에는 보호자의 노동과 질병 등으로 ‘보육을 필요로 하는’ 상태에 있는 아이들에 대해 보호자의 신청이 있을 경우 기초자치단체가 ‘어린이집에서 보육해야 한다(보육의 실시)’고 명기되어 있다. 즉 ‘보육을 필요로 하는’ 상태에 있는 모든 아동은 보육을 받을 권리가 있고 기초자치단체가 책임을 지고 어린이집에 입소를 시켜 보육을 보장해야 한다는 것이다.

둘째, 어린이집의 최저 기준 준수이다. 어린이집의 설비와 조건, 운영에 대해 최저 기준(‘설비 운영 기준’)이 마련되어 일정 이상의 조건과 수준이 확보되어 있다.

셋째, 기준을 지키기 위한 비용이다. 보육의 실시 비용을 공비로 부담하게 되어 있으며 이를 기초자치단체, 광역자치단체, 정부가 각각 부담을 나누는 구조이다. 신제도에 서는 사립 어린이집에 대해서 ‘시설형 급부비의 지급’ 규정을 적용하지 않고 「아동복지법」 제24조 1항에 입각하여 기초자치단체의 위탁비로 어린이집에 지불하게 되어있다. 구체적으로 내각총리대신이 정한 기준에 따라 산정된 비용 액수(‘공정 가격’)에 ‘상당하는 금액’을 ‘보육 비용’으로 규정, 그 보육 비용을 기초자치단체가 어린이집에 위탁비로 지불하고 있다. 공립 어린이집에 대해서는 2004년부터 국고 부담금 제도에서 제외되어 정부와 광역자치단체의 부담이 없어져 설치 지자체가 전액 부담하게 되었다. 또한 어린이집 입소, 최저 기준 이상의 보육 보장과 그 재원 보장에 관한 1차 책임은 기초자치단체에 있다. 보육 보장의 수준 확보를 위한 최저 기준의 제정과 상시 수준을 향상시킬 책임, 감독 책임 및 기초자치단체를 재정적으로 지원할 책임은 정부와 광역자치단체에 부과였다. 일본의 어린이집 제도는 기초자치단체의 책임을 토대로 하는 것이기 때문에 공적 보육 보장 제도로서의 역할을 다할 수 있는 것이라고 할 수 있다.

다. 보육 필요 인정

신제도 도입에 따라 일본에서 보육을 이용할 경우에는 법령상 보육의 필요성에 관한 인정을 기초자치단체에서 받은 후에 이용 신청을 하는 2단계의 절차를 거친다. 그러나 실제 현장에서 거의 모든 지자체가 운용상 두 가지 절차를 하나의 용지로 사용하고 1

회의 절차로 끝내고 있다.

기존의 보육 제도는 행정이 보육의 제공에 책임을 진다는 것에 근거하여 기초자치단체가 보육을 직접 공급하는 구조였다. 신제도는 개호보험 모델을 따라 복지와 보육의 공급을 이용자와 당사자 간의 계약에 맡기는 것으로 변경하였다. 이것을 직접 계약제라고 한다. 신제도에서 기초자치단체가 직접 책임을 지는 것은 보육의 필요성에 대한 인정을 하지만 그 인정에 근거하여 직접 관여하지는 않는 구조라고 할 수 있다. 이러한 구조의 경우 모든 것을 이용자와 공급자에게 맡기면 무한정 서비스가 이용되어 재정의 낭비로 이어질 우려가 있다. 이러한 위험을 막기 위하여 보육을 받을 자격 판정과 이용 시간을 제한하는 설정을 기초자치단체가 실시하는 시스템이 만들어졌다. 신제도에서의 인정은 「아동육아지원법」 제19조의 조문에 근거하여 다음과 같은 세 가지로 구분되어 있다. 1호 인정은 보육의 필요성이 없는 3세 이상의 아동이다. 2세가 되면 누구라도 이 인정을 받을 수 있기 때문에 불필요하다고 여겨졌으나 구체적인 서비스 공급에서 기초자치단체가 직접 책임을 지지 않는 제도에서는 인정 구조가 불가결하므로 신제도에서 1호로 규정되었다. 2호 인정은 만 3세 아동으로 보육이 필요한 경우(‘보육이 필요한 사유’에 해당)인 “만 3세 이상 보육 인정”이며, 3호 인정은 만 3세 미만 아동으로 보육이 필요한 경우(‘보육이 필요한 사유’에 해당)인 “만 3세 미만 보육 인정”이다. 2호와 3호와 관련된 보육의 필요성의 인정은 부모가 일을 하고 있는 등의 ‘보육이 필요한 사유’에 해당하는지 아닌지에 따라 판단된다. 그 다음 보호자의 노동 시간을 근거로 보육의 필요량이 판단되어 “보육 단시간 인정”과 “표준 시간 인정”으로 구분된다.

보육 필요성의 사유는 보육의 필요성을 무엇으로 판단하는가에 대한 내용이다. 신제도에서는 내각부령으로 그것이 인정되었다. 지금까지 ‘보육이 결여된’ 요건을 비교하여 구직 활동과 취학이 보육의 필요성을 인정하는 사유로 명문화 되었다(표 3-10 참조). 이러한 보육 필요성 사유에 대해서는 다음과 같은 비판이 제기되고 있다. 육아 휴직을 이용하고 있는 경우 윗 자녀가 ‘계속 이용할 필요가 있다고 인정된’ 경우는 보육을 계속 이용할 수 있게 되었다고는 하나 기초자치단체의 판단에 맡기고 있어 희망하는 윗 자녀 전원이 보육을 받을 수 있다고 보장할 수는 없다. 각 지자체에서 이러한 사항들을 실제로 어떻게 실행하고 있는가에 대한 실태조사가 필요하다고 보고 있다. 무엇보다도 보육의 필요성이 취업 등 보호자 측의 상황만으로는 판단할 수 없는 내용이 신제도에서도 변경되지 않았다는 것이다. 장애나 발달상의 문제 등 아동 측의 상황에

따라 보육의 필요성을 인정하는 대대적인 변경이 이루어지지 않고 있다. 신제도는 인정어린이원에 대해 보호자의 취업 유무에 관계없이 보육을 받을 수 있다고 선언하고 있으나 현실에서 이루어는 것은 간단하지 않은 것으로 판단되고 있다. 보육의 필요성 판단에 대해서는 여전히 구태의연하며 아동의 권리 보장이라는 관점에서 개선을 도모하는 것이 향후 과제이다. 또한 인정에서 취업 하한이라 할 수 있는 ‘48시간부터 64시간까지의 범위 내에서 월 단위로 기초자치단체가 인정한 시간’에 대해서는 부칙 제2조에서 10년간은 이 하한 범위에 관계없이 기초자치단체가 종전에 인정한 규정을 계속 적용할 것을 인정한다고 하였다.

〈표 3-10〉 일본 아동육아지원법 시행규칙에서의 보육 필요성 사유

제1조 아동육아지원법(이하 ‘법’) 제19조 제1항 제2호의 내각부령에서 정한 사유는 초등학교 취학 전 아동의 보호자 모두가 다음 각 호의 어떤 것에 해당할 것	
1. 한 달에 48시간에서 64시간까지의 범위 안에서 월을 단위로 기초자치단체가 정한 시간 이상 노동을 상태적으로 할 것	2. 임신 중 혹은 출산 후 빈 시간이 없을 것
	3. 질병에 걸렸거나 혹은 부상을 당했거나 또는 정신, 신체에 장애가 있을 것
	4. 동거하는 친족(장시간 입원 중인 가족을 포함)을 상기 개호 또는 간호할 것
	5. 지진, 풍수 피해, 화재 기타 재해 복구 중일 것
	6. 구직활동(창업 준비 포함)을 지속적으로 하고 있을 것
	7. 다음 중 어느 것에 해당 될 것
	가. 학교 교육법(1947년 법률 제26호) 제1조에 규정된 학교, 동법 제124조에 규정된 전수 학교, 동법 제134조 제1항에 규정된 각종 학교 기타 이에 준하는 교육시설에 재학 중일 것
8. 다음 중 어느 것에 해당할 것	나. 직업 능력 개발 촉진법(1969년 법률 제64호) 제15조의 6 제3항에 규정된 공공 직업 능력개발 시설에서 실시하는 직업 훈련 또는 동법 제27조 제1항에 규정된 직업 능력 개발 종합 대학에서 실시하는 동 항에 규정된 지도원 훈련 또는 직업 훈련 또는 직업 훈련 실시 등에 특정 구직자 취직 지원에 관한 법(2011년 법률 제47호)제4조 제2항에 규정된 인정 직업 훈련 기타 직업 훈련을 받고 있을 것
	9. 다음 중 어느 것에 해당할 것
10. 전 각호에서 나온 것 이외 전 각호와 유사한 것으로 기초자치단체가 인정하는 사유에 해당할 것	가. 아동학대 방지 등에 관한 법률(2000년 법률 제82호) 제2조에 상정된 아동학대를 하거나 또는 다시 할 우려가 있다고 인정될 것
	나. 배우자로부터 폭력 방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률(2001년 법률 제31호) 제1조에 규정된 배우자로부터의 폭력으로 초등학교 취학 전 아동의 보육을 하는 것이 어렵다고 인정될 때 (가에 해당하는 경우 제외)
제4조 보육 필요량 인정은 보육의 이용에 대해 한달 평균 274시간까지(하루 11시간까지 제한) 또는 평균 200시간까지(하루 8시간까지 제한)의 구분으로 나누어 실시할 것. 단, 신청을 하는 초등학교 취학 전 아동의 보호자가 제1조 제2호, 제5호 또는 제8호에 나온 사유에 해당할 경우에는 한달 평균 275시간까지(하루 11시간까지)로 함.	

자료: 全國保育団体連絡会・保育研究所. (2017). 保育白書 2017. p.58. 재인용.

라. 보육 필요량 구분과 보육 시간

보육의 필요가 있는 아동(2호 및 3호 인정)은 인정에 있어 보육 단시간, 표준 시간 두 가지로 구분된다. 당초 이 보육 필요량 구분으로 단시간 인정 보육 시간이 매우 짧게 설정되면 보호자는 취업 시간에 맞는 섬세한 보육을 받지 못하는 것이 아니냐는 비판이 집중되어 그 결과 정부는 단시간이라도 원칙적으로 8시간 보육을 받을 수 있게 한다는 견해를 보였다. 이 결과 보육 필요성 구분에 따라 하루 8시간(월평균 200시간) 또는 11시간(월평균 275시간)까지라는 이용 상한을 설정하여 이 시간 내에 보육을 받을 수 있게 하였다.

이러한 설정은 개호보험과 마찬가지로 직접 계약 급부 제도에서는 불가결한 구조인데 개호보험의 경우 이용에 따른 부담이 발생하므로 이용을 자제하게 된다. 그러나 신제도의 경우 기본 보육료는 이용된 보육 시간에 관계없이 소득에 따라 설정되므로 인정을 받은 아동의 보호자 입장에서 보면 제약 없이 설정된 보육 필요량 즉 보육 시간 상한까지 보육을 이용할 수 있다고 이해할 수 있다. 그렇게 되면 보육이 지금보다 더 장기화될 우려가 있다. 그러나 신제도에서 보육 체계의 개선이 거의 없는 가운데 어린이집에서 이러한 보육 서비스 이용 시간의 장시간화에 대응하는 것은 어려운 실정이다. 따라서 시설 측에서 교사 근무시간에 맞추어 이용을 자제하라고 보호자에게 요청하고 있는데 이 결과 제도 개선에 따라 이용 시간이 변화한 것이 없다는 학부모 측의 비판이 나오고 있다. 또한 보육 단시간 이용에 관해서는 시설이 설정한 시간대와 실제 이용 시간이 맞지 않을 경우, 예를 들면 설정된 시간대가 9시부터 17시까지인데 8시부터 16시까지 이용했을 경우 8시간 이내 이용임에도 불구하고 설정 시간대에서 벗어나 8~9시에서 이용한 시간은 시간 연장으로 처리되어 시설에 따라서는 추가 보육료 징수 대상이 되고 있다. 일본 정부는 연장 보육 이용의 대상이 되는 단시간 아동은 표준 시간으로 구분 변경을 인정한다고 했지만 보육료 징수와 인정 변경 등 업무상 절차는 변잡한 상황이다. 실제로 시설과 설정을 하는 기초자치단체 당국에서 이러한 문제에 대한 부담이 생기고 있다.

신제도는 학부모와 보육 시설 간의 보육 시설 이용에 대해 직접 계약하는 것을 처음으로 시도한 ‘개혁’이었다고 볼 수 있다. 따라서 애초에 법안이 만들어졌을 때 시설 혹은 사업자와 이용자 간에 보육 서비스 이용에 대한 결정이 이루어지게 되어 기초자치

단체가 개입할 여지가 없었다. 그러나 신제도를 도입할 때 법안 수정에 따라 어린이집에 대해서는 「아동복지법」 제24조 1항이 부활되었고 이에 기초자치단체가 신청을 받아 기초자치단체가 입소처를 결정하고 기초자치단체의 책임으로 보육이 실시되게 되었다. 한편, 「아동복지법」 제24조 2항이 적용된 어린이집 이외의 시설 보육 공급자는 직접 계약의 원칙대로 절차를 진행할 계획이었는데 제24조 1,2항의 차이에 대해 지자체 대상의 정부의 명확한 설명이 없었고, 신제도 도입 후 당분간 모든 이용 신청을 기초자치단체가 접수하여 직접 계약하는 시설에 대해서도 실질적으로 입소자를 결정하기로 하였다. 신제도 실시 후 상황을 보면 대부분의 기초자치단체에서 이러한 대응이 취해진 것으로 나타났다. 단, 1호 인정 어린이집에 대해서는 기초자치단체를 거치지 않고 유치원 등이 직접 절차를 실시하여 보육을 하게 되었다.

2014년 8월 이후 정부는 두 가지 패턴의 이용 절차를 제시하였다 (표 3-11 참조). 유형 1은 모든 시설 및 사업 유형을 통해 이용 조정을 하는 방법(기존부터 상정되어 온 표준 적인 조정방법)으로 예를 들면 어린이집을 제1지망으로 인정어린이원을 제2지망으로 하는 보호자가 인정어린이원을 1지망으로 하는 보호자보다도 보육의 필요성(포인트)이 높을 경우 1지망과 2지망에 상관없이 포인트가 높은 보호자가 우선적으로 선정된다. 유형 2는 직접 계약인 인정어린이원 및 지역형 보육 사업에서 각각 제1지망의 보호자 중 이용 조정을 통해 보육의 필요도가 높은 순으로 결정하는 방법이다. 이 경우 시설을 통해 이용 모집을 내는 것이 기본이나 1지망인 시설은 한 곳을 제한할 필요가 있다(몇 군데를 1지망으로 응모할 수 없게 한다)고 되어 있다. 기초자치단체가 관여하지 않고 시설별로 개별적으로 이루어지는 신청에서 1지망을 한 곳으로 제한할 방법이 있는지에 대해서는 비판적인 시각이 있다. 유형 2는 대기 아동이 과거 3년 동안 없었거나 그에 가까운 상황이라는 점 등을 요건으로 하고 있는데 정원의 여유가 있는 3세 이상 아동에게 부분적으로 유형 2를 도입하는 등 변칙적인 취급도 발생하고 있어 이용자 입장에서는 매우 알기 어렵고 복잡한 구조라는 비판이 이루어지고 있다. 아동의 권리 보장의 확충을 위해서라면 기초자치단체가 실시한다는 인정 신청, 이용 신청과 이용 조정에 대해 당분간 「아동복지법」 제24조 1항을 기준으로 하여 어린이집 입소에서 기초자치단체의 책임을 요하는 것이 필요하다. 그 다음에 어린이집 이외 시설 등에서도 우선도가 높은 아동이 배제되지 않는 이용 조정 등의 운용을 추구해야 할 것이다. 기초자치단체의 책임에 따른 보육이라는 원칙을 적용시킬 수 있도록 법 개정을 추구하는

것도 고려해야 할 것이다.

〈표 3-11〉 어린이집 이용 조정의 유형

구분	내용
유형 1	<ul style="list-style-type: none"> • 모든 시설 사업 유형을 통해 이용 조정을 하는 방법(기준에 상정되어 있는 표준적인 조정 방법) ※ 예를 들어 어린이집을 1지망으로 하고 인정어린이원을 2지망으로 하는 사람이 인정 어린이원을 1지망으로 하는 보호자보다 보육 필요도(포인트)가 높을 경우 전자의 보호자가 우선적으로 선정
유형 2	<ul style="list-style-type: none"> • 직접 계약을 하는 인정어린이원 및 지역형 보육 사업에서 각각 제1지망 보호자 중에서 이용 조정을 하여 보육의 필요도가 높은 순으로 결정하는 방법 <ul style="list-style-type: none"> - 이 경우 시설을 통해 이용 모집을 하는 것이 기본 - 이용 조정 방법에 대해서는 인정 신청 시 내년도 모집 요령을 배포할 때 등을 활용하여 주지시키는 것이 필수 - 1지망인 시설은 한 곳으로 제한할 필요가 있음(몇 곳이나 1지망으로 응모시키지 않음) - 이용 조정 시기는 기초자치단체가 정하게 할 것(다른 시설 유형의 이용 조정 시기와 맞추거나 이 패턴을 따를 경우는 원의 희망 시기를 존중) ※ 예를 들어 어린이집을 1지망으로 하고 인정어린이집을 2지망으로 하는 보호자 쪽이 인정어린이집을 1지망으로 하는 보호자보다도 보육의 필요도(포인트)가 높을 경우라도 후자의 보호자가 우선적으로 선정

자료: 全國保育団体連絡会・保育研究所. (2017). 保育白書 2017. p.60. 재인용.

마. 보육 비용: 공정 가격

「아동육아신제도」에서는 보육을 받는 아동 1인당 월액 경비를 공정 가격이라고 부르고 있다. 이 공정 가격에서 보호자 부담액을 뺀 액수가 급부비가 된다. 급부는 보호자에 대한 이용료 보조인데 시설 등이 대리 수령하는 구조를 취하고 있다. 공정 가격은 시설형 급부 시설과 지역형 보육 사업으로 크게 구분되는데 시설 등이 소재된 지역에 따라 8개 구분이 설정되어 다음과 같이 분류된다. 시설형 급부 시설은 유치원(1호 인정 어린이), 어린이집(2, 3호 인정 어린이), 인정어린이집(1, 2, 3호 인정 어린이)이다. 공정 가격의 정원 구분은 어린이집의 정원 20명에서 171명 이상의 17구분으로 되어 있다. 지역형 보육 사업에 대해서는 다음의 4사업 8종류로 구성된다. 소규모 보육 사업은 A형(3호 인정, 정원 구분은 6~12명, 13~19명의 두 가지 구분), B형(3호 인정, A형과 동일), C형(3호 인정, 정원 구분은 6~10명, 11~15인의 두 가지 구분), 가정적 보육 사업(3호 인정, 3~5인까지), 직장 어린이집(3호 인정)은 정원 19명 이하가 소규모 A나 B형 기준을 적용, 정원 20명 이상(정원 구분 20~61인 이상을 5구분)의 세 가지 구분, 거주 방문형 보육 사업(3호 인정)이다. ‘특별 급부’에서는 1호 인정 아동이 어린

이집을 이용할 경우와 2호 인정 아동이 유치원을 이용할 경우 등의 특별 이용과, 1, 2호 인정 아동이 지역형 보육 사업을 이용할 경우 등의 공정 가격 개념이 나와 있다.

급부비는 공정 가격에서 이용자 부담액을 공제한 금액이다(「아동육아지원법」 제27조 3항). 어린이집에 대해서는 「아동복지법」 제24조 1항의 기초자치단체의 보육 실시 책임 규정에 따라 기초자치단체가 ‘공정 가격 상당액’을 위탁비로 시설에 지불하는 구조이다. 어린이집에는 기초자치단체에서 공정 가격에 상당하는 보육 비용 전액이 위탁비로 지급되는데 이는 보호자에 대한 급부가 아니라 시설에 대한 부담금이라고 할 수 있다. 시설형 급부의 공정 가격의 기본 구조는 기본분 단가 + 처우 개선 등 가산(I, II) + 가산분으로 구성되어 있다. 기본분 단가의 구성 요소와 주요한 가산은 다음과 같다(표 3-12 참조).

기본분 단가는 직원의 인건비를 중심으로 관리비(사무관리비, 보건위생비, 수선비, 불만해결 대책비 등)와 급식 재료비, 보육 재료비로 구성되어 있다. 공정 가격의 구성은 유치원, 어린이집, 인정어린이집별로 그 내용이 약간 다르다.

〈표 3-12〉 어린이집(2, 3호 인정) 공정 가격의 기본분 단가와 주요 가산 내용

구분		주요 내용
기본분	인건비	<ul style="list-style-type: none"> • 보육교사(보육교사 배치기준 4세 이상 30:1, 3세아 20:1, 1~2세아 6:1, 0세아 3:1) • 조리원 2명(정원 40명 이하 1명, 151명 이상 3명(그 중 1명은 비상근)) • 위탁의, 위탁 치과의 수당 • 비상근 직원(보육교사, 사무직원, 조리원) 고용비 • 연수대체 요원비(연 2일분) • 보육교사 중 1명은 주임 보육교사로 비용 산정 • 연휴 대체 요원비 • 휴게 보육교사 1명 추가 배치(정원 90명 이하의 상근, 91명 이상은 비상근) • 표준 시간 인정의 경우, 상근 보육교사 1명 및 비상근 보육교사(3시간) 1명을 추가 배치
	관리비	<ul style="list-style-type: none"> • 사무 관리비, 보건위생비, 보수비, 불만해결대책비 등 감가상각비
	사업비	<ul style="list-style-type: none"> • 급식 재료비, 보육 재료비 등
주요 가산	주요 인건비	<ul style="list-style-type: none"> • 처우 개선 등 가산 • 소장 배치 가산 • 주임 교육 교사 전임 가산 • 3세아 배치 개선 가산(15:1) • 사무 직원 고용비 가산 • 입소 아동 처우 특별 가산 • 야간 보육 가산 • 휴일 보육 가산 등 • 팀 보육 유지 가산(직원 평균 근속년수 15년 이상 시설 1명분)

구분	주요 내용
기타공통	<ul style="list-style-type: none"> • 요육지원가사, 냉난방비 가산 • 시설 기능 강화 추진 가산 • 초등학교 연계 가산, 영양 관리 가산 • 제3자 평가 수심 가산 등

자료: 全國保育団体連絡会・保育研究所. (2017). 保育白書 2017. p.62. 재구성 및 재인용.

공정 가격 1호 인정(4시간 보육)과 2호 인정의 기본분 단가를 비교하면 1호에 비해 2호 인정, 단시간(8시간)은 약 2%로 높을 뿐이다. 2호 인정 표준 시간(11시간)의 단가는 약 17% 증가 정도에 그치고 있다. 한편 각종 가산은 1호 인정이 많기 때문에 가산을 더한 금액에서는 2호 인정, 단시간이 1호 인정보다 약 10% 미만 정도로 낮아진다. 2호 인정 표준 시간은 1호 인정과 같거나 10% 정도 높다. 특히 팀 보육 가산에서는 유치원 등 1호 인정에서는 모든 원을 대상으로 정원에 따라 1~8명의 추가 배치가 인정되고 있다. 이에 비해 어린이집은 평균 근무 연수 15년 이상(어린이집 전체의 약 10%)의 원으로 제한하여 1명만 대부분의 원에서 가산되지 않는 내용으로 되어 있다. 이러한 경향은 2017년에도 거의 변함없다. 기본 분 단가에 주요한 가산액을 포함한 2017년 금액은 1호 인정, 2호 인정 모두 전년 대비 약 2~3% 미만 증가되었다.

〈표 3-13〉 유치원과 어린이집의 2016~2017년도 공정 가격 비교(4세 이상의 경우)

구분		4세 이상의 공정 가격 단가액		
		유치원	어린이집 (2호 인정)	
		1호 인정	단시간	표준 시간
기본분 단가	2016년	32,070엔 (100.0)	32,700엔 (100.0)	37,560엔 (100.0)
	2017년	32,490엔 (103.3)	33,220엔 (103.8)	38,130엔 (103.8)
① 처우 개선 등 가산 I	2016년	3,600엔 (@300)	3,120엔 (@260)	3,600엔 (@300)
		3,600엔 (@300)	3,120엔 (@260)	3,720엔 (@310)
처우 개선 등 가산 II-①(신설) 처우 개선 등 가산 II-②(신설)	2017년	560엔×인원수A(1명) 70엔×인원수B(1명)	540엔×인원수A(1명) 67엔×인원수B(1명)	
② 소장 가산	2016년	기본분 산입	5,340엔 (100.0)	
	2017년		5,400엔 (101.12)	
③ 부원장·교감 설치 가산		1,170엔 (동일액)	없음	
④ 주임 보육교사 전임 가산	2016년	-	3,141엔 (100.0)	
	2017년		3,162엔 (100.66)	
⑤ 주간 교유 등 전임 가산		1,349엔 (동일액)	-	
⑥ 3세아 배치 개선 가산		-	-	
⑦ 팀 보육 가산	2016년	4,780~9,560엔 (100.0)	-	
	2017년	4,850~9,700엔 (101.46)	-	

구분		4세 이상의 공정 가격 단가액		
		유치원	어린이집 (2호 인정)	
		1호 인정	단시간	표준 시간
⑧	통원 송영 가산	956엔 (동일액)	-	
⑨	사무 직원 고용비 가산	-	573엔 (동일액)	
⑩	급식 실시 가산	1,470엔 (동일액)	기본분에 산입	
⑪	냉난방비 가산	110엔 (동일액)	110엔 (동일액)	
⑫	육아 지원 활동비 가산	50엔 (동일액)	-	
총계액	(기본분 단가 + 해당 가산액)	2016년	45,555~50,335엔	44,984엔
		2017년	46,675~51,525엔	46,192엔
	2017년도액 전년 대비	2.45~2.36%	2.68%	2.73%
	2016년도액 전년 대비	1.83~1.65%	1.37%	1.12%

- 주: 1) 어린이집 기본분 단가에는 일반 생활비(부식·간식비 등 급식비 등) 6,637엔(2014년도 금액) 포함.
 2) 유치원 팀 보육 가산은 '필요 교원 수 이상의 교원 배치 시' 1명당 단가액. 가산 교원 수는 45명 이하 1명, 46~150명 이하 2명, 151~240명 이하 3명, 241~270명 이하 3.5명, 271~300명 이하 5명, 301~450명 이하 6명, 451명 이상 8명을 상한선으로 가산. 어린이집의 경우 2016년도 '팀 보육 추진 가산'이 신설되었으나 '직원 평균 근속년수 15년 이상' 등의 조건이 있어 대상 원은 약 10%로 한정적임. 본 표에서는 제외(내각부 등 2016년 8월 23일 통지 '특정 교육·보육 등에 필요한 비용 금액 산정에 관한 기준 등의 개정'에 따른 실시 시 유의 사항에 대하여'에 근거).
 3) 채용 단가액은 정부 자료 '공정 가격 임시 단가표-2016년 1월', '공정 가격 임시 단가표-2016년 3월'에 근거.
 4) 각 항목에 대하여 2016년도와 2017년도 단가액이 상이한 경우는 별도로 기재하였으나 동일한 경우에는 (동일액)으로 표시.
 5) 처우 개선 등 가산 II는 2017년도 새롭게 신설. 대상 인원 수는 시설별로 상이하여 복잡하므로 여기서는 1명 분 금액을 가산액으로 계산.

자료: 全國保育団体連絡会・保育研究所. (2017). 保育白書 2017. p.63. 재인용.

공정 가격의 각종 가산은 해당 항목에서 조건을 달성한 경우 가산된다. 가산 중에서도 처우 개선은 구 제도 어린이집의 민간 시설 급여 등 개선비를 이어 받아 그 시설의 직원의 평균 근속 연수에 따라 가산률이 설정되었다. 2017년부터는 이 가산을 “처우 개선 등 가산 I”로 규정하였고 새롭게 “처우 개선 가산 II”로 기능, 경험에 따라 보육교사 등의 처우 개선 구조가 신설되었다. “처우 개선 등 가산 I”은 사립 시설 직원의 평균 근무 연수에 따라 기초분과 임금 개선 요건 분(커리어 패스 요건 분 포함)으로 구성된다. 기초분은 각각의 가산률에서 가산액이 결정되며 모든 시설의 공정 가격에 포함되어 지급된다. 임금 개선 요건 분은 커리어 패스 요건 분을 포함하는데 2017년도는 가산률이 2% 상승되었다. 임금 계획, 실적 보고를 제출하여 기준 연도부터 임금 개선을 실시하고 있는 시설에 지급된다. 커리어 패스 요건 분에 대해서는 신고서를 작성한 시설에 가산된다. 2017년부터 기능, 경험에 따른 보육교사 등의 처우 개선(커리어업) 구조를 구축함으로써 처우 개선 등 가산 II가 제도화되었다. 가산 대상으로 “A: 월액 4만엔의 처우 개선 대상자(부주임 보육교사, 전문 리더 경험 연수 약 7년 이상)”와 “B: 월액 5천 엔 처우 개선 대상자(업무별 리더 경험 연수 약 3년 이상)”가 설정되었다. A

는 향후 광역지자체 등에 의해 실시되는 커리어업 연수 중 4분야 이상의 연수 수강자가 대상이며, B대상은 연수 중에서 한 가지 담당 분야를 연수한 수강자가 된다. A와 B의 대상자는 시설별로 인원 수가 제한되어 있다. 정부가 정한 대상자 수는 ‘공정 가격에서의 직원 수에 근거하여 산출’되며 유치원, 어린이집, 인정어린이원별로 그 기준이 나타나 있다.

바. 보호자 부담

기존의 어린이집 제도에서 보호자가 부담하는 보육료는 「아동복지법」 제56조 3항의 규정에 따라 기초자치단체장이 결정하고 징수하게 되어 있었다. 그 당시에는 동일 기초자치단체 내에서는 어린이집의 설치자(공립 혹은 사립)에 상관없이 동일한 보육료(표)가 사용되고 그 표는 정부 기준의 보육료 징수 표를 통해 ‘가계에 미치는 영향을 고려하여’ 이용 세대의 소득, 아동의 연령 구분에 따라 설정되었다.

신제도는 이른바 직접 계약제를 원칙으로 하는 구조이다. 통상 그러한 구조를 취할 경우 ‘보육 이용의 대가인 보육료는 당사자 간에 정하는 것이 원칙’이나 실재는 시설이 정한 액수를 이용자가 지불하게 된다. 현행의 사립 유치원 시스템이 그 전형적인 사례이다. 그러나 정부는 신제도에서의 이용자 부담에 대해서는 정부가 정한 수준을 한도로 실시 주체인 기초자치단체가 정한다고 하면서 정부 및 기초자치단체가 보육료의 결정에 관여하고 있다. 이에 대한 근거는 다음과 같이 설명되고 있다. 신제도에서의 보육료 체계는 개호보험과 같이 이용할수록 부담이 커지는 것이 아니라 유치원과 같이 일률적인 부담이 아닌 종전의 어린이집과 같은 이용 시간과 무관하게 지불되는 금액이다. 국가 기준의 보육료 부담액 표는 신제도에서의 인정 구분(1호 인정: 3세 이상으로 보육의 필요성 없음, 2호 인정: 3세 이상으로 보육의 필요성 있음, 3호 인정: 3세 미만으로 보육 필요성 있음)에 따라 설정된다. 내각부 등이 제시한 보육료 표는 아래와 같다.

〈표 3-14〉 일본의 2017년도 보육교육시설 등의 이용자 부담(월 부담액): 이용자 부담 상한액 기준 [국고(광역지자체) 부담금 정산 기준]

교육 표준 시간 인정 어린이 (1호 인정)				보육 인정 어린이				(2호 인정 : 만3세 이상)				(3호 인정 : 만3세 미만)			
	주정 연수입	계층 구분	이용자 부담		주정 연수입	계층 구분	이용자 부담				이용자 부담				
							교육 표준 시간	교육 단시간	교육 표준 시간	교육 단시간	교육 표준 시간	교육 단시간			
다자녀 카운트 (연령제한 유) (초등학교 3학년 이상)	—	① 생활 보호 가구	0엔	다자녀 카운트 (연령제한 유) (초등학교 3학년 이상)	—	① 생활 보호 가구	0엔	0엔	0엔	0엔	0엔	0엔	0엔		
	~ 약 270 만원	② 기초지자체 주민세 비가세 가구 (소득할 과세액 가구 포함)	3,000엔 [0엔]		~ 약 260 만원	② 기초지자체 주민세 비가세 가구	6,000엔 [0엔]	6,000엔 [0엔]	9,000엔 [0엔]	9,000엔 [0엔]					
	~ 약 360 만원	③ 기초지자체 주민세 소득할 과세액 77,100엔 이하	14,100엔 [3,000엔]		~ 약 330 만원	③ 소득할 과세액 48,600엔 미만	16,500엔 [6,000엔]	16,300엔 [6,000엔]	19,500엔 [9,000엔]	19,300엔 [9,000엔]					
	~ 약 680 만원	④ 기초지자체 주민세 소득할 과세액 211,200엔 이하	20,500엔		~ 약 360 만원	④ 소득할 과세액 57,700엔 미만 [77,101엔 미만]	27,000엔 [6,000엔]	26,600엔 [6,000엔]	30,000엔 [9,000엔]	29,600엔 [9,000엔]					
	~ 약 680 만원	⑤ 기초지자체 주민세 소득할 과세액 211,201엔 이상	25,700엔		~ 약 470 만원	⑤ 소득할 과세액 97,000엔 미만	27,000엔	26,600엔	30,000엔	29,600엔					
	~ 약 680 만원				~ 약 640 만원	⑥ 소득할 과세액 169,000엔 미만	41,500엔	40,900엔	44,500엔	43,900엔					
다자녀 카운트 (연령제한 유) (초등학교 취학 전)				다자녀 카운트 (연령제한 유) (초등학교 취학 전)	~ 약 930 만원	⑦ 소득할 과세액 301,000엔 미만	58,000엔	57,100엔	61,000엔	60,100엔					
					~ 약 1,130 만원	⑦ 소득할 과세액 397,000엔 미만	77,000엔	75,800엔	80,000엔	78,800엔					
					~ 약 1,130 만원	⑧ 소득할 과세액 397,000엔 이상	101,000엔	99,400엔	104,000엔	102,400엔					

- 주: 1) []는 한부모 가구, 재택 장애아(인)가 있는 가구, 기타 가구(생활보호법에서 정한 요보호자 등, 기초자치단체장이 특히 빈곤하다고 인정한 가구) 금액.
 2) 만 3세에 도달한 날에 속하는 연도의 2호 인정 이용자 부담액은 3호 인정액을 적용.
 3) 1호 인정은 초3 이하의 범위, 2·3호 인정은 초등학교 취학 전 범위에서 특정 교육·보육 시설 등을 동시에 이용하는 최연장 어린이가 순으로 두 번째 어린이는 상기 반액, 3번째 이후는 0엔으로 함. 단, 연수입 약 360만 엔 미만 상당 가구는 다자녀 카운트의 연령 제한을 철폐하고 연 수입 약 360만 엔 미만의 상당 한부모 가구 등에 대해서는 두 번째 이후부터 0엔으로 함.
 4) 급부 단가를 한도로 함.
 5) 1호 인정은 2014년도 보육료 등의 액수가 기초지자체가 정한 이용자 부담액보다 낮은 사립 유치원·인정어린이원에 대해서는 현재 수준을 바탕으로 각 시설에서 정한 금액으로 하는 것도 인정(경과 조치).

자료: 全國保育団体連絡会・保育研究所. (2017). 保育白書 2017. p.68. 재인용.

2. 대만⁶⁾

가. 대만의 영유아 보육 정책 발전 과정

대만의 영유아 보육 정책은 네 단계의 발전 과정을 거쳐 왔다. 첫 번째 단계는 2001년 이전으로 아동 보육을 가정의 책임으로 보고 가족의 기능이 사라지거나 약화된 가정에 한해 정부가 지원한 시기였다. 따라서 동 시기에는 많은 보육 지원이 중·저소득층을 대상으로 이루어졌으며, 보조적인 원칙과 장애아를 지원한다는 특성이 강하였다.

6) 본 절은 「왕서예·왕품(2014) “대만 보양복지의 발전과 난제: 1990-2012.” 대만부녀처경백피서, 2014」를 참고하여 정리하였다. (원문명: 王舒芸·王品. (2014). 台灣照顧福利的發展與困境: 1990-2012.)

두 번째 단계는 2001년 각 지역에 ‘육아도우미 시스템’을 마련하고 가정 외 전문 육아 서비스를 훈련하고 시험 운영함으로써 시작되었다. 2002년 「양성업무평등법(2007년 성별업무평등법)」을 통해 정부가 노동 시장에 개입하기 시작하였고, ‘무급육아휴직’을 실시하여 가족들의 자녀 양육을 지원하고 복직의 권리를 보장하였다. 그러나 육아도우미시스템과 육아휴직 제도는 시행 초기에 재정 지원 부족으로 충분히 활용되지 못했다는 한계가 있었다. 이러한 두 단계의 정책 발전은 여전히 여성을 자녀 주된 양육자로 간주하고 있어 가정 보육에서 양성 불평등이 지속되는 문제를 해결할 수는 없었으나, 국가가 법률 개정을 통해 육아도우미 훈련과 자격시험, 관리 등의 체계를 강화하고 가정 외 전문 보육 서비스를 양성하려는 노력을 통해 보육 지원을 위한 성장의 기반은 다져지기 시작한 것으로 평가되고 있다.

한편, 경제가 빠르게 발전하고 출산율이 낮아진 심각한 도전을 겪은 후에 보육 정책 발전의 세 번째 단계로 접어들었다. 2008년 ‘육아도우미 보육 관리 및 보육비 지원’과 2009년 ‘육아무급휴가보조금’ 및 2011년 ‘민관공동평가보육센터’가 잇달아 설립되었다. 이 세 가지 제도는 모두 부모의 임금을 보조적인 조건으로 하며 우수한 서비스를 마련하고 확충함으로써 여성의 취업을 장려한다는 정책 논리를 강조하였다. 즉 가정 외 보육 전문가가 가정의 보육 책임을 부담하거나 적당한 지원금을 받아 취업 기회를 보장해 준다는 전략이었다.

마지막 단계는 2011년 대만의 출산율이 계속 낮아져 최저 수준을 기록한 이후이다. 이 단계에서 정부는 육아도우미의 금액이나 면허가 있는 육아도우미 수를 늘리거나 공공탁아센터를 대폭 확충하여 부모의 취업을 지원하는 정책 대신에 가정의 육아 기능을 강화하기 위하여 부모 중 한명이라도 미취업 상태인 경우 신청 자격이 되는 ‘미취업 부모 보조금’ ‘족육아도우미(亲属保母)’ 및 ‘육아도우미등록제도’를 추진하였다. 정책 논리 변화에 따라 정부의 재정 지원도 미취업 부모 보조금으로 대폭 집중되었다.

〈표 3-15〉 대만 보육 정책의 발전 과정

연도	정책/방안	주요 내용
1989	육아휴직	• 여성 공무원과 공립여성요사에 한해 육아휴직 적용, 최대 2년 신청 가능
1998	육아도우미 자격증, 지역사회 육아도우미 시스템	• 내정부(현재 보건복지부)와 노동위원회(현재 노동부)가 '보육인원기술 사기능규정' 정리 시작, 타이베이(台北)시 완팡(萬芳) 단지에 최초의 '지역사회 육아도우미 시스템' 마련
2000	지역사회 육아도우미 시스템	• 아동국 '지역사회 육아도우미시스템 실시 계획' 발표
2001	지역사회 육아도우미 시스템	• 각 지역에 '지역사회 육아도우미시스템' 마련
2002	육아휴직	• 「양성근로평등법」이 공립학교에서 각 업계로 육아휴직 확대 적용
2004	탁아센터	• 아동국이 「아동 및 소년복지기관 설립기준」으로 개정되어 '부모가 직원 30명 이상인 회사에 재직 중인 경우 육아휴직 신청이 가능하다'는 기준을 삭제함
2008	지역사회 육아도우미 시스템	• 시스템에 가입된 인원 수와 실제 종사 중인 도우미 인원 수의 차이가 생기는 것을 감안해 2008년 「육아도우미보육관리 및 보육비용 보조 실시 계획」 실시
2009	육아휴직	• 「특별업무평등법」 개정안으로 수혜대상 확대, 만 3세 전의 자녀를 둔 부모는 재직 중인 회사의 규모에 관계없이 1년 이상 재직 경력만 있으면 신청할 수 있고 최대 2년까지 가능 • 「취업보험법」에 '육아휴직보조금'을 정식으로 삽입, 제19-2조에 '피보험자의 당월 전 6개월의 평균 납입보험료의 60%를 계산하여 자녀 한 명 당 최대 6개월까지 쓸 수 있다'고 규정한 후 공립학교 교직원 보험법과 군인보험조례가 함께 시행됨
2011	탁아센터	• 10년간 논쟁거리였던 「유치원탁아소통합」과 「유아교육 및 보육법」이 통과되면서 일단락 됨 • 탁아소와 유치원을 '유아원'으로 통합하고 2~6세 유아를 양육하며 교육부처가 일괄 관리함 • 기존 법률이 적용되던 0~12세 보육기관은 만 2세 미만의 유아만 받는 탁아센터로 사회정책시스템 관할의 유일한 보육기관 유형이 됨
2011	지역사회 육아도우미 시스템	• 「아동 및 소년복지 및 권익 보장법」 제26조의 육아도우미자격을 자격증, 학력, 또는 훈련 이수로 개정해 2014년 정식으로 시행, 지방 정부에 등록하면 영업을 할 수 있으며 불법행위로 적발될 시 벌금형
2012	미취업부모 육아보조금	• 2011년 말 「미취업부모 가정육아보조금 시행계획」을 제정해 2012년 1월 1일부터 시행, 복지자격을 갖추지 못해 직접 육아를 담당하는 절대 다수 가정이 적용대상에 포함됨
2012	탁아센터	• 아동국이 「탁아센터보조금 민관공동평가계획」을 추진, 비용을 통해 지방정부 및 지역사회자원을 짜임새 있게 결합하고 비영리방식으로 각 지역에 평가가 이루어지는 양질의 보육서비스가 마련될 것으로 기대

자료: 王舒芸·王品, (2014). 台灣照顧福利的發展與困境: 1990-2012. p.40. 재인용.

나. 수혜 자격 및 지급 수준

대만의 각종 보육 정책은 모두 부모를 중요 수혜자로 하며 원칙적으로는 양육인의 유형에 상관없이 탁아센터, 육아도우미, 육아휴직, 미취업 부모 지원금 혹은 친족 육아

도우미에 대한 국가 보조금을 받을 수 있다. 해당 수준, 기간 및 자격만 갖추면 부모의 취업 여부, 가정 소득, 양육인의 신분에 따라 보조금을 받을 수 있다. 각 보조금은 상호 배타적이어서 자신에게 유리한 한 가지만을 선택해서 적용받을 수 있으며 여러 가지 서비스를 함께 지원받을 수는 없다.

육아휴직 급여가 보험금으로 지급되는 경우를 제외한 나머지 지원 정책들은 동일한 자산순위조항에 따른 자산 조사와 병행한다. 자산순위조항이 종합소득세율 20% 이상 이면 지급 자격이 상실되며 자산조사에서 「사회구호법」의 중·저소득 기준에만 부합하면 더 높은 수준의 보조금을 지급받을 수 있다. 두 번째 중요한 수혜 자격은 부모의 취업 여부이다. 기존의 모든 양육 지원 방안의 경우 직장 복지와 취업 촉진의 경향이 강하였다. 특히 탁아 센터 및 육아도우미 지원, 친족 육아 도우미 등의 정책들은 부부가 맞벌이를 하거나 한부모가 일을 한다는 전제로 지원 자격이 주어졌으나, 2012년 정책의 방향성이 ‘부모직장복지지원책’ 대신 보육의 수요 위주로 전환되어 미취업 부모도 육아 보조금을 받을 수 있게 되었다. 이것은 대만의 보육 제도 급여 자격에 있어서 큰 변화라고 볼 수 있다. 마지막 수혜 자격은 가정 외 보육의 전문성이다. 2008년에 실시된 육아도우미 지원 제도는 육아도우미를 사용하는 모든 가정이 지원금을 받는다는 것을 전제로 훈련을 받아 자격증을 취득하였고 시스템에 가입되어 있으며 관리를 받는 보육 기관이라면 도우미의 집이나 탁아 센터 등 보육 장소에 관계없이 적용되었다. 2011년에 이르러서는 ‘육아도우미등록제도’를 어떻게 시행할 것인지, ‘친족육아도우미’까지 보조금 지급 대상에 포함시킬 것인지에 대한 논의가 시작되었다. 친족과 훈련을 이수하고 적정 학력과 자격증을 보유한 전문육아도우미에 대해 모두 보조금을 지급하고 분류 관리는 어떻게 할 것인지에 대한 논쟁이 시작되었다.

각 제도의 급여 지급 수준을 보면 다음과 같다. 육아휴직수당이 보험금의 60% 수준으로 부모가 각각 6개월씩 신청할 수 있으며 동시 신청은 불가능하다. 탁아 센터는 육아도우미와 보조금 수준이 비슷하며 고용시스템 육아도우미를 사용할 경우 일반소득 부모에게는 3천 위안, 중·저소득층 부모에게는 4천 위안, 저소득층 부모에게는 5천 위안의 보조금이 지급된다. 제도상의 또 다른 변화는 가정상주육아도우미를 ‘전문도우미’와 ‘친족도우미’로 나누어 관리하고 보조금 금액은 기존의 ‘등록도우미’ 수준을 유지하되 학력이나 훈련으로 자격증을 취득한 보육 기관에 자녀를 맡길 경우 2000~4000위안의 보조금을 지급하도록 하였다. 마지막으로 미취업부모의 경우 소득에 따라 저소득

가구에는 5천 위안, 일반 가구에는 2천 위안의 지원금을 매달 차등 지급하게 되었다.

다. 급여자 및 예산 규모

2012년 현재 0~2세 자녀를 둔 부모의 80%가 국가 차원의 다양한 정책 지원금을 받고 있지만 재원 분배는 전형적인 ‘적극적 가정주의’의 모습을 보이고 있다. 급여를 받은 수혜자 규모가 가장 많은 정책은 시행 기간이 가장 짧은 ‘미취업부모 육아보조금’ 제도이다. 이 정책은 2012년 1월 1일 발효되어 2013년까지 시행되는 동안 21만 2천 5백여 명의 부모가 보조금을 수령하였으며 이는 2012년 대만 전국 0~2세 인구의 절반 이상을 차지하는 규모였다. 미취업모 육아보조금에 대한 정부 재정 지출은 41억 위안으로 급여자 수나 재정 규모로 보나 네 가지 현행 정책 중에서 가장 규모가 큰 정책이다. 그러나 보건복지부 사회가정처는 ‘미취업 육아 보조금’을 수령한 가정 가운데 어머니가 ‘미취업’ 상태에 있는 비율을 공개하지 않고 있다.

다음으로 급여자 수가 많은 정책은 육아도우미 보육 보조금 제도로 2000년 시행된 이후 2012년 말까지 각 지역에 62개 시스템이 마련됨으로써 전국적으로 육아도우미 자격증 소지자가 10만 1152명에 달하는 것으로 나타났다. 그러나 보조금이 2008년부터 지급되었으며 등록제 법령이 2014년에나 발효되어 2012년 말 현재 시스템에 가입한 육아도우미는 22.8%(2만 3066명)에 그쳤으며, 전문도우미는 1만 8505명, 친족도우미는 2561명이 3만 2270명의 아동을 돌보았다. 육아도우미비용 지원 제도는 시행 5년여 동안 10만 9000명의 아동들에게 적용되었으며 21억 위안이 지원금으로 투입되었다.

급여자 규모가 세 번째로 많은 제도는 취업과 가정의 양육권을 동시에 고려한 육아 휴직제도로써 2002년부터 2007년까지 급여자 수는 3150명에서 5508명으로 증가하였다. 급여자 중 여성의 비중이 95%에 달하며, 2009년 휴직보조금제도가 통과된 후 신청자 수가 2012년 말 6만 713명으로 급증하였다. 급여자 중에서 여성의 비율은 다소 낮아지고(84%) 남성의 비율은 16%로 증가하였다. 무급육아휴직보조금은 2009년 지급되기 시작한 후 2013년 5월 말까지 18만 명의 부모가 적용받았다.

대만의 육아지원정책 중에서 가장 적은 수급자 수를 보이는 것은 민관공동운영탁아 센터이다. 2013년 10월 초까지 대만 전국 35개 시설 가운데 신베이시(新北市)에 20개

시설이 설치되었으나 수용 아동 수는 2천 명이 되지 않았다. 신베이시 사회국 정책 시행계획에 따르면 2013년도에 창설된 민관공동운영탁아센터 10개소의 예산은 1억 6천만여 위안인 것으로 조사되었다.

3. 싱가포르⁷⁾

싱가포르는 주중 평일에 공식적인 보육 서비스인 영아 보육 시설, 유아 보육 시설, 혹은 유치원에 자녀를 맡기는 비중이 각각 2%, 14%, 5%로 매우 낮고, 비공식 보육 서비스인 조부모(38%), 외국인 보육 도우미(20%)를 이용하는 비중이 상대적으로 높은 국가이다. 싱가포르에서 자녀 보육 방식을 결정함에 있어서 가장 중요한 요인은 양육자에 대한 신뢰성, 재정적인 비용, 집에서 가까운 거리이며 보육사의 아동 발달에 대한 지식, 교육 및 보육에 대한 능력은 그 다음 순서로 나타나고 있다. 이는 싱가포르 부모들이 조부모 혹은 외국인 보육 도우미가 신뢰성, 비용, 접근성 측면에서 자녀를 돌보는 것이 더 나은 선택이라고 생각하고 있는 것을 나타내고 있다. 특히 집에서 가사일을 돕는 외국인 가사 도우미에게 자녀를 돌보도록 하는 것이 시설에 맡기는 것 보다 비용이나 편리성에 있어서 더 나은 선택이라고 보고 있다.

싱가포르에서는 가정 내에 입주하여 가사 및 돌봄 노동을 도와주는 외국인 근로자를 고용하는 경우가 많다. 싱가포르 정부는 이러한 현실을 감안하여 이들을 고용할 때 다음의 조건 중 하나에 충족하는 경우 외국인 근로자에게 지급하는 월 급여 중 일부를 “Enhanced Foreign Domestic Worker Levy Concession(향상된 외국인 가사 근로자 부과금 할인)”로서 지원하고 있다. 여기에는 ① 가구 안에 12세 미만의 싱가포르 국적 자녀를 양육하는 경우, ② 본인과 본인 배우자가 같은 가구 안에 거주하며 65세 이상의 조부모 혹은 증조부모와 함께 살고 있는 경우, ③ 싱가포르 국적의 부모, 시부모, 조부모 혹은 시조부모가 있으며 이 중 적어도 한 명이 같은 가구 안에 살고 있는 경우, ④ 본인이 장애를 가지고 있거나 장애를 가지고 있는 가구원과 같은 가구에 거주하고 있으며 일상 활동에서 종일제 돌봄을 필요로 하는 경우가 해당된다. 2013년 이전에 월 급여 중 SGD 95를 지원하던 지원금은 2013년 3월 1일 이후 SGD 145로 인상되었

7) 싱가포르의 사례는 「신윤정·유재언·김혜영·윤자영. (2013). “동아시아 국가 가족 정책 비교 연구: 한국·중국·일본·싱가포르,” OECD대한민국정책센터·한국보건사회연구원」의 주요 내용을 참조하여 정리하였다.

으며, 2015년 5월 1일부터 다시 SGD 205로 인상하여 지급하고 있다. 한편, 조부모가 손자녀를 돌보는 경우가 많은 것을 감안하여 이에 대한 재정적인 지원도 이루어지고 있다. 일하는 근로 여성이 친조부모나 외조부모에게 자녀를 맡겨 양육할 때 “조부모 보육 경감 지원(Grandparent Caregiver Relief)”으로 SGD 3,000을 세액 공제 받을 수 있도록 하고 있다(Inland Revenue Authority of Singapore, 2017).

싱가포르는 2013년 이전까지 7세 미만 취학 전 아동에 대한 보육 서비스를 사회가족부, 유아 교육은 교육부에서 담당하였으나, 2013년부터 영유아 보육·교육 서비스에 대한 책임을 일원화하여 사회가족부와 교육부 모두의 관할 하에 있는 “영유아개발위원회”가 담당하게 되었다. 관리부서는 일원화되었으나 영유아 보육·교육 체계는 아동 연령에 따라 2개월~18개월 영아를 대상으로 하는 영아 보육 서비스와 18개월 이상부터 5~6세까지 대상으로 하는 보육 시설 혹은 유치원으로 구분되어 있다.

2012년 현재 1061개의 보육 혹은 교육 시설이 92779명의 정원을 제공하고 있으며 18개월~6세 아동의 61%가 이러한 시설을 이용하고 있다. 2개월~18개월까지 영아의 경우 296개 시설에서 4772명의 보육 정원을 제공하고 있으며 동 연령대 영아의 7%를 돌보고 있다. 영유아 보육·교육 서비스는 주로 민간 시설에 의해서 제공되고 있으며 부모의 다양한 욕구에 따라 서로 다른 다양한 프로그램을 제공하고 있고 보육료도 시장 원리에 따라 시설마다 다르게 부과하고 있다. 종일제 보육 서비스 비용은 월 SGD 300~2600 범위에 해당하며, 이러한 비용은 종일제 근로자 월 소득에서 낮게는 10% 그리고 높게는 87%를 차지하는 등 매우 격차가 심한 편이다. 반일제 보육 서비스 비용은 종일제 보육 서비스 비용의 약 3분의 2정도 수준이다.

싱가포르 국적의 자녀를 양육하는 부모는 싱가포르 영유아발달기관(Early Childhood Development Agency: ECDA)으로부터 인가받은 영아 보육시설 혹은 유아 보육 시설에 자녀를 맡길 때 기본 보육료를 지원받을 수 있다. 기본 보육료는 자녀 연령, 이용 시간, 모의 취업 여부에 따라 서로 다르게 지원 받는다(표 3-16 참조). 종일제(주당 48시간 이상), 반일제(주당 24시간 이상), 그리고 시간제(주당 12~24시간/24~36시간/36~48시간) 등 이용 시간에 따라 기본 보육료 지원액은 서로 다르게 책정된다. 월 가구소득 SGD 7500 이하의 가족은 소득 수준에 따라 차등적인 액수의 추가 보육료를 지원 받는다. 가구원 1인당 소득으로 계산된 소득 기준에 따라 추가 보육료를 지원받을 수 있기 때문에 다자녀 가구에 대한 특별한 고려도 포함되어 있다고 볼 수 있다. 추

가 보육료를 지원받기 위해서는 자녀의 모가 한 달에 56시간 이상을 근로해야만 하며 월 가구 소득이 SGD 7500을 초과해서는 안 된다. 시설 보육료 지원은 정부로부터 보육 시설에 직접 전달되며 부모들은 이용 프로그램과 소득 수준에 따라 책정된 본인 부담금만 지불하면 된다.

〈표 3-16〉 싱가포르의 영유아 기본 보육료 지원 현황

(단위: SGD (싱가포르 달러))

이용 시간		영아(2개월~18개월)		유아(18개월~5, 6세)	
종일제 (주당 48시간 이상)		600 (취업모)	150 (미취업모)	300 (취업모)	150 (미취업모)
반일제 (주당 24시간)		300 (취업모)	150 (미취업모)	150 (취업모)	150 (미취업모)
시간제	주당 12~24시간	220		110	
	주당 24~36시간	330		165	
	주당 36~48시간	440		220	

자료: 싱가포르 사회가족개발부(Ministry of Social and Family Development) (<https://www.msf.gov.sg>)에서 2017. 10. 1. 인출.

〈표 3-17〉 싱가포르 영유아(18개월~5,6세) 보육 서비스에 대한 추가 보육료 지원 현황(2013)

(단위: 싱가포르 달러 (\$))

이용 시간		가구소득	가구원 1인당 소득	기본 보육료	부모 본인부담 최소액	추가보육료 지원 최대액	보육료 정부지원 비중
종일제 (주당 48시간 이상)		2,500 이하	625 이하	300	3	440	99%
		2,501~3,000	626~750		6	400	98%
		3,001~3,500	751~875		32	370	90%
		3,501~4,000	876~1,000		63	310	80%
		4,001~4,500	1,001~1,125		95	220	70%
		4,501~7,500	1,126~1,875		215	100	50%
		7,500 이상	1,875 이상		-	0	-
반일제 (주당 24시간)		2,500 이하	625 이하	150	2	220	99%
		2,501~3,000	626~750		3	200	98%
		3,001~3,500	751~875		16	185	90%
		3,501~4,000	876~1,000		32	155	80%
		4,001~4,500	1,001~1,125		48	110	70%
		4,501~7,500	1,126~1,875		108	50	50%
		7,500 이상	1,875 이상		0	0	-
시간제 (12~24시간)	주당 (12~24시간)	2,500 이하	625 이하	110	1	160	99%
		2,501~3,000	626~750		2	145	98%
		3,001~3,500	751~875		12	135	90%
		3,501~4,000	876~1,000		23	115	80%
		4,001~4,500	1,001~1,125		35	80	70%
		4,501~7,500	1,126~1,875		80	35	50%
		7,500 이상	1,875 이상		0	0	-

이용 시간		가구소득	가구원 1인당 소득	기본 보육료	부모 본인부담 최소액	추가보육료 지원 최대액	보육료 정부지원 비중
	주당 (24~36 시간)	2,500 이하	625 이하	165	2	240	99%
		2,501~3,000	626~750		3	220	98%
		3,001~3,500	751~875		18	205	90%
		3,501~4,000	876~1,000		35	170	80%
		4,001~4,500	1,001~1,125		52	120	70%
		4,501~7,500	1,126~1,875		118	55	50%
		7,500 이상	1,875 이상		0	0	-
	주당 (36~48 시간)	2,500 이하	625 이하	220	2	320	99%
		2,501~3,000	626~750		4	290	98%
		3,001~3,500	751~875		23	270	90%
		3,501~4,000	876~1,000		46	225	80%
		4,001~4,500	1,001~1,125		69	160	70%
		4,501~7,500	1,126~1,875		157	70	50%
		7,500 이상	1,875 이상		0	0	-

자료: 싱가포르 사회가족개발부(Ministry of Social and Family Development) (<https://www.msf.gov.sg>)에서 2017. 10. 1. 인출.

〈표 3-18〉 싱가포르 영아(2~18개월) 보육 서비스에 대한 추가 보육료 지원 현황(2013년)

(단위: 싱가포르 달러 (\$))

이용 시간		가구소득	가구원 1인당 소득	기본 보육료	부모 본인부담 최소액	추가보육료 지원 최대액	보육료 정부지원 비중
종일제 (주당 48시간 이상)		2,500 이하	625 이하	600	60	540	99%
		2,501~3,000	626~750		100	500	98%
		3,001~3,500	751~875		130	470	90%
		3,501~4,000	876~1,000		190	410	80%
		4,001~4,500	1,001~1,125		280	320	70%
		4,501~7,500	1,126~1,875		400	200	50%
		7,500 이상	1,875 이상		-	0	-
반일제 (주당 24시간)		2,500 이하	625 이하	300	30	270	99%
		2,501~3,000	626~750		50	250	98%
		3,001~3,500	751~875		65	235	90%
		3,501~4,000	876~1,000		95	205	80%
		4,001~4,500	1,001~1,125		140	160	70%
		4,501~7,500	1,126~1,875		200	100	50%
		7,500 이상	1,875 이상		0	0	-
시간제	주당 (12~24 시간)	2,500 이하	625 이하	220	22	200	99%
		2,501~3,000	626~750		37	185	98%
		3,001~3,500	751~875		48	175	90%
		3,501~4,000	876~1,000		70	150	80%
		4,001~4,500	1,001~1,125		104	120	70%
		4,501~7,500	1,126~1,875		148	75	50%
		7,500 이상	1,875 이상		0	0	-

이용 시간	가구소득	가구원 1인당 소득	기본 보육료	부모 본인부담 최소액	추가보육료 지원 최대액	보육료 정부지원 비중
주당 (24~36 시간)	2,500 이하	625 이하	330	33	300	99%
	2,501~3,000	626~750		55	275	98%
	3,001~3,500	751~875		72	260	90%
	3,501~4,000	876~1,000		105	225	80%
	4,001~4,500	1,001~1,125		154	175	70%
	4,501~7,500	1,126~1,875		220	110	50%
	7,500 이상	1,875 이상		0	0	-
	2,500 이하	625 이하	440	44	400	99%
	2,501~3,000	626~750		73	365	98%
	3,001~3,500	751~875		95	345	90%
	3,501~4,000	876~1,000		139	300	80%
	4,001~4,500	1,001~1,125		204	235	70%
	4,501~7,500	1,126~1,875		292	145	50%
	7,500 이상	1,875 이상		0	0	-

자료: 싱가포르 사회가족개발부(Ministry of Social and Family Development) (<https://www.msf.gov.sg>)에서 2017. 10. 1. 인출.

제3절 소결

본 장에서는 유럽과 아시아 주요 국가의 보육 정책 현황을 살펴보았다. 이러한 외국 국가들의 보육 정책이 현재 우리나라가 직면하고 있는 이슈에 대해 갖는 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 본 장에서 주요하게 살펴 본 프랑스, 일본, 싱가포르는 보육 서비스 이용 시간을 명확하게 규정하고 이에 따라 보육 서비스 유형을 구분하여 서비스를 제공하고 있었다. 프랑스는 하루 평균 이용 시간이 8시간 이상인 종일제 보육 시설과 반일제 보육 시설을 구분하여 운영하고 있으며, 일본의 경우 하루 8시간의 단시간 보육 서비스와 하루 11시간의 표준 보육 서비스를 제공하고 있고, 싱가포르는 주당 48시간 이상의 종일제 보육 서비스, 주당 24시간의 반일제 보육 서비스, 시간제 보육 서비스를 구분하여 제공하고 있다. 우리나라가 맞춤형 보육 제도를 통하여 6시간 맞춤형과 12시간 종일반으로 구분한 것은 이러한 국제적인 흐름에 부합한 것으로 판단된다. 하지만 상기의 외국 국가들은 현실적으로 부모들이 필요로 하는 이용 시간과 현실적인 근로 시간

에 맞게 보육 서비스 이용 시간을 구분하여 제공하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 일본의 예를 들면 취업 여성의 근로 시간을 고려하여 단시간 보육 서비스는 8시간, 표준 보육 서비스는 11시간을 제공하고 있어 보육 시설에서 최소 8시간 이상의 보육 서비스를 보장하고 있었다. 프랑스의 경우 부모가 이용하고자 하는 보육 서비스 시간대와 시간량을 스스로 결정하도록 하고 있었다. 이러한 외국 사례를 통해 우리나라의 맞춤형 6시간 보육 서비스와 종일반 12시간 보육 서비스가 부모들이 원하는 보육 서비스 이용 욕구에 부합하고 있는지 그리고 우리나라의 장시간 근로 문화를 반영하고 있는 이용 시간대 인지에 대한 숙고가 필요하다.

둘째, 일본은 보육 서비스 필요성 인정 사유를 우리나라 종일반 이용 규정과 비교할 때, 더 포괄적으로 정의하고 있는 것으로 나타났다. 취업, 구직 혹은 취업 준비, 돌봄 필요, 임신 및 산후 관리, 학업, 취약 계층에 대해 보육 필요성이 있다고 보면서, 아동 학대 혹은 가정폭력에 대한 우려가 있는 경우 그리고 육아휴직 중이라도 형제자매가 보육 서비스를 이용하고 있거나 특별하게 필요하다고 인정되는 경우 보육 서비스 필요성을 인정하고 있었다. 또한 중앙 정부에서 제시하고 있는 사유 외에도 기초지자체가 필요하다고 인정하는 경우 보육 서비스를 받을 수 있도록 하고 있었다. 보육서비스 필요성 인정사유와 종일반 이용 규정을 동일한 잣대로 살펴보는 것은 한계가 있으나, 이러한 사실은 서류 등으로 증명할 수 있는 사항 외에도 정성적으로 판단하여 보육 서비스를 받을 필요가 있는 집단에 대해서도 보육 서비스를 제공해야 한다는 시사점을 주고 있다.

셋째, 이용 시간에 따른 서비스 제공이 가능하기 위해서는 부모가 원하는 보육 시간대와 보육 시간량이 시설에서 제공 가능한 상황이라야 한다는 것을 지적해 준다. 프랑스의 경우 부모들이 이용을 원하는 시간대와 시간량을 보육 시설이 제공할 수 있는가에 대한 상호간의 확인이 먼저 이루어진 후 서로의 합의 하에 보육 서비스 이용이 이루어지고 있었다. 부모들은 보육 시설을 이용할 때 사전에 주당 각 요일별 등원 시간과 하원 시간을 포함하여 주당 총 이용 시간을 명확하게 시설 측에 전달하고 시설은 이러한 시간량과 시간대가 제공 가능한가를 검토한 후 시설과 부모 간의 계약이 이루어지고 있었다. 이러한 사례는 부모들이 가지고 있는 보육 욕구가 충족될 수 있기 위해서는 부모들이 이용할 시간대와 시간량을 명확하게 규정함과 동시에 부모들이 원하는 시간대와 시간량을 보육 시설이 제공할 수 있는 여건이 마련되어야 가능하다는 사실을 말해준다.

넷째, 보육료는 보육 서비스 이용 시간에 따라 서로 다르게 책정되고 있는 것으로 나타났다. 특히 이용 시간이 많을수록 보육료는 높아지며 이에 대한 정부의 지원 단가도 높아지는 구조로 되어 있었다. 또한 각 국가의 보육료 수준은 이용 시간뿐만 아니라 가구의 소득, 자녀 수 등과도 연계되어 소득이 낮거나 자녀 수가 많은 경우 보육료 지원 수준도 높아지는 구조로 되어 있었다. 이러한 사실은 보육료를 지원함에 있어 저소득층 그리고 다자녀 가구가 가지고 있는 욕구를 반영하여 보육 취약 가정이 가지고 있는 재정적인 부담을 감면하기 위한 노력이 필요하다는 사실을 지적해 준다.

다섯째, 유럽 국가에서는 양육수당 혹은 단시간 보육 서비스 이용을 통해 영아 자녀에 대한 부모들의 직접 양육을 강조하고 있었는데 이를 가능하게 하는 것은 단시간 근로, 재택 근무 등 유연한 근로 환경이라는 사실에 주목할 필요가 있다. 프랑스의 경우 부모가 모두 종일제로 근로하는 경우에도 부모가 직접 자녀를 양육하는 비중이 높은 것은 재택 근무를 하거나 유연한 근로 시간으로 인하여 부부가 일하는 시간이 서로 달라 자녀 직접 양육이 가능하였기 때문이었다. 북구 유럽 국가에서는 육아휴직 후에 양육수당을 받으면서 자녀들을 직접 양육하는 경우가 많았는데 이는 휴직 후에도 직장에 복귀하여 경력 단절 없이 일할 수 있는 고용 환경이 조성되어 있어 추가적인 휴가 사용에 대한 부담이 적었기 때문이었다. 우리나라에서도 영아 자녀의 부모 직접 양육을 독려하기 위해서는 우선적으로 유연한 근로 환경과 모성 근로 보호를 위한 노동시장에서의 노력이 우선적으로 선행되어야 할 것으로 보인다.

여섯째, 대만과 싱가포르 등 우리나라와 유사하게 장시간 근로 문화가 성행하고 있는 국가에서는 개인 보육사 혹은 친인척에 의한 돌봄이 활발하게 이루어지고 있었으며 이에 대한 국가적인 지원도 함께 이루어지고 있었다. 개인 보육사에 의한 보육은 비공식적 보육 서비스로서 표준화된 보육 서비스를 제공하기 어렵고 서비스에 대한 관리가 제대로 이루어지기 어렵다는 한계가 있다. 따라서 비공식적인 보육 서비스를 통해서는 아동의 건강한 발달을 담보하는데 한계가 있다는 비판이 있다. 하지만 우리나라의 장시간 근로 문화를 고려해 볼 때 공식적인 시설 보육 서비스를 보조하는 타 제도와의 연계 강화를 고려해 볼 수 있을 것으로 보인다.

제 4 장

보육지원체계 개선에 대한 대국민 의견

제1절 대국민 의견 조사

제2절 대국민 의견 조사 결과

제3절 소결

4

보육지원체계 개선에 대한 대국민 의견

제1절 대국민 의견 조사

1. 포커스 그룹 인터뷰

본 연구는 현장 중심의 보육지원체계 개선 방안을 도출하고자 보육서비스 수요자(학부모) 및 공급자(어린이집 원장, 보육교사)를 대상으로 포커스 그룹 인터뷰를 진행하여 현장에서 나타나는 보육서비스 이용 행태와 발생된 문제점을 파악하였고, 보육지원체계 개선 방향에 대한 각종 의견을 청취하였다.

인터뷰 대상은 영아 자녀를 둔 전업모와 취업모, 국공립/민간/가정/법인·단체(사회복지법인 포함) 등 유형별 어린이집 원장 및 보육교사의 총 4개 그룹으로 진행하되, 서울 및 수도권, 중소도시, 농촌으로 지역을 구분하였고 총 9회의 인터뷰를 진행하였다. 또한 중소도시와 농촌의 경우, 해당 육아종합지원센터장도 함께 참석하였다(표 4-1 참조). 상기 대상자 섭외는 보건복지부 협조 하에 한국보육진흥원, 어린이집 관련 연합회, 학부모 단체 등을 통해 이루어졌다.

〈표 4-1〉 포커스 그룹 인터뷰 개요

지역	대상자 및 일시		참석범위 및 인원
서울 및 수도권	전업모	10/31, 10:30~12:30	전업모 2인, 취업모 1인
	취업모	11/4, 10:30~12:30	취업모 3인
	원장	10/30, 10:30~12:30	원장 3인 (국공립, 가정)
		10/31, 15:00~17:00	원장 2인 (민간, 법인·단체)
	보육교사	11/15, 15:00~17:00	보육교사 3인 (국공립, 민간, 가정)
중소도시	원장	12/1, 10:00~11:00	원장 3인 (민간, 법인·단체, 가정)
	학부모 및 보육교사	12/1, 11:00~12:30	전업모 1명, 취업모 1명, 보육교사 2명 (민간)
농촌	원장	12/4, 14:00~16:00	원장 3인 (국공립, 민간, 가정)
	학부모 및 보육교사	12/4, 18:00~20:00	전업모 1명, 취업모 1명, 보육교사 2명 (법인·단체)

주: 법인·단체에는 사회복지법인 포함이며, 중소도시와 농촌의 경우 모든 인터뷰에 해당 육아종합지원센터장이 참석하였음.

학부모(전업모, 취업모), 어린이집 원장 및 보육교사에 대한 포커스 그룹 인터뷰는 <표 4-2>의 내용으로 설문 문항을 구성하여 진행되었다. 첫째, 우리나라 보육 정책의 큰 변혁이라고 할 수 있는 무상보육에 대한 의견과 이후에 도입된 맞춤형 보육에 대한 전반적인 평가이다. 둘째, 현재 제도인 맞춤형 보육에 대한 각종 현황 및 문제점을 보육 서비스 시간, 부모의 선택 방식(자격 기준 포함), 표준보육비용 및 보육료 지원 방식으로 구분하여 살펴보고 이에 대한 대상자별 욕구를 파악하였다. 마지막으로 보육지원 체계 개선에 대한 대상자별 의견을 수렴하였다.

<표 4-2> 포커스 그룹 인터뷰 설문 구성

구분		원장	보육교사	학부모
전반적 평가	무상보육에 대한 평가	<ul style="list-style-type: none"> • 자격 기준과 욕구에 대한 구분 없이 모든 영아에게 12시간 보육 서비스를 제공한 것의 타당성 • 0~2세 영아에게 적합한 주된 양육자 (부모 혹은 시설) 		
	맞춤형 보육에 대한 평가	<ul style="list-style-type: none"> • 실수요자 대상으로 도입한 맞춤형 보육 제도의 취지 및 목적의 타당성 • 수입 등 재정적 측면 • 프로그램 운영 측면 	<ul style="list-style-type: none"> • 교사 근무시간 변화 • 교사의 업무량 및 처우 변화 	<ul style="list-style-type: none"> • 어린이집 이용 시간 변화 • 실수요에 부합하는 서비스 제공 여부
세부적 사항	보육 서비스 시간 운영	현황과 문제점	<ul style="list-style-type: none"> • 6시간과 12시간 보육 서비스 제공 체계에서 교사들의 실제 근로 시간은 얼마인지? • 보육교사 근로 측면에서 6시간과 12시간 보육 서비스 제공의 문제점 	<ul style="list-style-type: none"> • 실제로 6시간과 12시간 보육 서비스를 정확하게 이용하고 있는지? • 학부모 측면에서 6시간과 12시간 보육 서비스 이용의 문제점
		욕구	<ul style="list-style-type: none"> • 공급자에게 적합한 보육 서비스 제공 시간 • 이러한 제공을 가능하게 하는 정부 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 보육교사에게 적합한 보육 근로 시간 • 이러한 근로를 가능하게 하는 시설과 정부 지원
	부모의 선택 방식	현황과 문제점	<ul style="list-style-type: none"> • 자격 기준에 따라 6시간 혹은 12시간 보육 서비스를 제공하는 것의 타당성 • 자격 기준의 존속 혹은 폐지 여부 	
		욕구	<ul style="list-style-type: none"> • 반일제 보육 서비스 제공을 위해 필요한 사항 • 종일제 보육 서비스 제공을 위해 필요한 사항 	<ul style="list-style-type: none"> • 반일제 보육 서비스 제공을 위해 필요한 사항 • 종일제 보육 서비스 제공을 위해 필요한 사항
	표준 보육 비용	현황과 문제점	<ul style="list-style-type: none"> • 시설 운영을 위한 표준 보육비용의 적절성 	<ul style="list-style-type: none"> • 표준보육비용에서 보육교사 처우 적절성
		욕구	<ul style="list-style-type: none"> • 표준보육비용의 개선 방안 	<ul style="list-style-type: none"> • 부모보육료 금액의 적절성 • 양육수당과 부모보육료의 비교

구분			원장	보육교사	학부모
	보육료 지원 방식	현황과 문제점	<ul style="list-style-type: none">● 기본보육료/부모보육료 지불 방식● 보조교사, 시간연장반 교사 등 보육료 외 지원		<ul style="list-style-type: none">● 기본보육료/부모보육료 지불 방식● 아이행복카드로 보육료 지불하는 방식
		욕구	<ul style="list-style-type: none">● 적절한 보육료 지원 방식		<ul style="list-style-type: none">● 카드 지불 방식, 현금 지원 및 payback, 보육 바우처 지원 등에 대한 의견
개선 방안에 대한 의견			<ul style="list-style-type: none">● 보육지원체계 개선에 대한 의견 수렴		

2. 전문가 조사

전문가 조사는 보육 서비스 수요자(학부모) 및 공급자(어린이집 원장 및 보육교사) 대상 포커스 그룹 인터뷰 결과에 대한 전문가적 견해를 살펴보고, 보육 서비스 시간, 부모 선택 방식, 표준보육비용, 보육료 지불 방식 등에 대한 의견을 조사하여 보육지원 체계 개선 방안 도출에 활용하고자 수행되었다.

조사 대상은 보건복지부 내에서 운영 중인 「어린이집 이용 보장 및 보육료 현실화를 위한 보육체계 개편 TF」 참여 인원 중 포커스 그룹 인터뷰 대상인 학부모, 어린이집 원장, 보육교사를 제외한 전문가 총 9명이며, 이 중 7명의 의견이 취합되었다. 조사는 이메일을 통한 설문 형태로 포커스 그룹 인터뷰 결과 및 보육 정책 개선에 대한 의견을 개방형으로 자유롭게 기술하게 하였고, <표 4-3>과 같이 설문 문항을 구성하여 진행하였다.

<표 4-3> 전문가 조사 설문 구성

구분		내용
전반적 의견	무상보육	<ul style="list-style-type: none"> 자격 기준과 욕구에 대한 구분 없이 모든 영아에게 12시간 보육 서비스를 제공한 것에 대한 의견 0~2세 영아에게 적합한 주된 양육자(부모 혹은 시설)
	맞춤형 보육	<ul style="list-style-type: none"> 실수요자 대상으로 도입한 맞춤형 보육 제도의 취지 및 목적에 대한 의견 맞춤형 보육 도입으로 인한 긍정적/부정적 효과
보육 정책 개선	보육 서비스 시간	<ul style="list-style-type: none"> 종일반(12시간) 및 맞춤형(6시간)으로 운영되고 있는 보육 서비스 시간에 대한 개선 의견(맞춤반 긴급보육바우처 고려) 국가가 표준적인 보육 서비스 시간을 도입할 경우의 적합한 형태

구분		내용
방향	부모 선택 방식	<ul style="list-style-type: none"> 표준적 보육 서비스 시간 도입 또는 특정한 보육 서비스 시간 이용에 대한 부모의 자격 기준 필요성 여부 및 사유 부모(전업모, 취업모)의 적절한 보육 서비스 이용 유도를 위한 선택기제
	표준보육비용	<ul style="list-style-type: none"> 현 표준보육비용의 문제점 표준보육비용의 개선 방안
	보육료 지불 방식	<ul style="list-style-type: none"> 현 보육료 지불 방식의 문제점 보육료 지불 방식의 개선 방안
포커스 그룹 인터뷰 결과에 대한 의견		<ul style="list-style-type: none"> 맞춤형 보육 도입에 따른 이슈 보육 시설의 재정적 문제 보육 서비스 이용 현황 보육교사 근무시간 및 업무량 표준 보육 시간 시간연장 보육 부모의 보육 서비스 이용 자격 0~2세 가정 양육
전반적인 보육 정책 개선 방안		<ul style="list-style-type: none"> 맞춤형 보육 포함

제2절 대국민 의견 조사 결과

본 절에서는 포커스 그룹 인터뷰와 전문가 조사 결과를 토대로 보육지원체계에 대한 현황과 문제점, 주제별 논의 결과를 제시하도록 한다. 특히, 보육지원체계의 발달과정과 연속성을 고려하여 맞춤형 보육 도입 전과 후, 그 외의 보육지원체계 전반으로 구분하여 수요자(학부모)와 공급자(어린이집 원장, 보육교사), 전문가 의견을 정리한다. 추가적으로 현행 맞춤형 보육지원체계 개선 방안을 위한 다양한 제도적 장치에 대한 응답자별 의견도 제시한다.

1. 무상보육에 대한 의견

맞춤형 보육 제도 도입 목적 중의 하나는 영아들의 건강한 발달을 위해서는 부모와의 애착 관계 형성이 중요하기 때문에 가정 내 양육이 가능한 영아들이 적정 시간 보육 시설을 이용하게 하는 것이었다. 그러나 무상보육으로 인해 어린이집에 보내지 않으면

손해라는 부모들 인식 변화가 나타나 영아들의 시설 이용이 급증했다는 비판이 맞춤형 보육을 도입하게 된 배경 중의 하나였다. 이에 대한 대국민 의견 조사 결과를 살펴보고자 한다.

가. 0~2세 영아의 가정 양육

여기서의 핵심 이슈는 영아의 건강한 발달을 위해서는 애착관계 형성 등의 측면에서 부모가 그 시기에 주 양육자로서 역할을 해야 한다는 것과 장시간의 시설 보육은 영아의 발달에 부정적인 영향을 미친다는 것이었다.

이에 대해 대부분의 전문가들은 영아 시기의 가정 양육의 중요성과 필요성을 강조했다. 장시간 시설 보육의 경우, 현행의 보편적 서비스로는 양질의 보육을 담보하기 어렵고, 영아시기의 가정 양육의 필요성은 학술적·이론적으로 1:1의 가족 내 주 양육자가 맡아야 한다는 입장으로 무상보육에 대한 일반적 비판과 같은 맥락이었다. 특히 현재 어린이집은 1:다수의 시스템이고, 양육자가 변동될 수 있다는 문제가 있어 가족 안에서 해결되어야 함을 강조했다.

하지만 부모가 주 양육자로서 적절함에도 불구하고, 취업모의 경우 대리양육자가 필요한 점 등을 고려할 때, 양질의 양육자가 안정적으로 돌봄을 제공하는 것이 중요하다는 의견도 있었고, 저소득층이나 취약계층의 경우 부모와 보육교사가 함께 양육자 역할을 하는 것이 바람직하다고 보았다. 그럼에도 불구하고 대다수의 전문가들은 특수한 상황이 아닌 이상 불필요한 시설 내 보육보다는 가정에서의 양육을 강조하였다.

“주 양육자라 함은 생애 첫 시기에 주요한 애착을 형성하고 수용해 주는 자로서 이는 1:1의 관계를 전제로 한다. 어린이집은 어떤 상황에서도 1:1의 관계가 아니며, 1:다수의 관계가 형성된다. 잠시 하루 중 짧은 시간동안 활동적으로 집단 경험을 하다가 피곤해지면 다시 주 양육자에게 돌아가는 시스템이어야 한다. 1:1 양육자의 또 다른 전제는 그 양육자가 영아 시기동안 자주 바뀌지 않고, 일관성이 있어야 하며, 이는 변하지 않는 한 사람이어야 바람직하고, 가족 내 부모나 조부모 등이 적절하다.” (전문가 ①)

“주 양육자와의 애착관계 형성이 가장 중요한 시기로 부모가 가장 적합한 양육자이다. 실증 연구 결과도 공통적으로 이 시기에는 가정 양육이 아동 발달에 긍정적인 영향을 미친다고 보고하고 있다.” (전문가 ②)

“부모가 가정에서 돌보는 것이 영아에게는 바람직하다. 취업모의 경우 대리양육자/대리양육이 반드시 필요하다. 양질의 양육자가 안정적으로 마련되는 개념으로 접근하는 것이 필요하다.” (전문가 ③)

“저소득층이나 취약계층은 육아 전문가의 도움이 필요할 수 있으며, 기관에 다닐 때 아동의 발달이 제고된다는 선행 연구 결과를 감안하면, 0~2세 저소득층과 취약계층은 기관에 다니며 부모와 보육교사가 함께 양육자 역할을 하는 것이 바람직하다.” (전문가 ④)

그러나 정책 수요자인 학부모는 통일된 입장보다는 개인이 처한 상황, 가치관 등에 따라 다양한 의견을 제시했다. 대다수는 그 중요성을 인지하고 있었고, 가정 양육이 중요하여 영아 시기에 직접 양육한 사례도 있었지만, 시설 보육에 대해 만족하거나 오히려 시설 보육이 가정 양육보다 효과적이라는 의견도 다수였다. 특히 어린이집에서의 배변 훈련, 언어 습득, 사회성 훈련 등은 아이의 발달 차원에서도 가정 내 양육보다 시설 보육이 낮고 부모가 할 수 없는 돌봄과 교육이 가능하다는 의견이 많았다. 영아 시기의 애착관계 형성은 꼭 자녀와 오랜 시간 함께 하는 것만이 애착관계 형성의 방법은 아니라고 보는 의견과 함께 이에 대한 사회적 인식 개선을 요구하기도 하였다. 과거와 다르게 주변이나 지역사회 내에서 돌봄 자원이 부족하고 소위 독박육아를 경험하고 있기 때문에 이로 인한 스트레스와 우울증 등은 자녀에게도 부정적인 영향을 미친다고 보았다.

“저는 3살까지는 제가 데리고 있었어요. 두 아이들 다.. 4세 정도 되면 어느 정도 언어가 트이고 생각이 있기 때문에 그 정도 되면 단체생활을 좀 해도 괜찮다고 부모님들이 대부분 생각하시는 것 같아요.” (전업모 ③)

“제가 꼭 3살까지 애기를 키워야지 이런 생각을 안가지고 있었어요. 저는 아이들을 다 10개월 전후에 어린이집에 보냈어요.” (보육교사 ⑤ 본인 사례)

“다른 애들에 비해 말이 좀 느린가보다 하고 기다리고 있었는데, 어린이집에 다니자마자 한 달 사이에 폭발적으로 늘었어요. 또래 아이들이 하는 걸 보고, 말을 많이 하거나 배변 훈련도 하고 사회적인 경험들을 시켜주고 싶은 거죠. 집에서는 못하고 질이 떨어지는데 어린이집에서는 잘 할 수 있고..” (전업모 ②)

“애가 어느 정도 애착형성이 될 때까지는 제가 데리고 있고 싶고 제가 키우는 게 맞다고 생각했어요. 근데 어린이집을 보내고 나서 저도 좀 생각의 변화가 왔는데요. 워낙 요새 아이들을 일찍 보내다 보니 사회성 측면에서 엄마하고 안 채워지는 부분이 있더라구요.” (취업모 ⑥)

“근데 그렇다고 해서 아이에게 애착이 안가거나, 하루 종일 붙어 있다고 해서 애착이 형성되는 건 아닌 것 같아요.. 아이가 있을 때 최선을 다하려면 엄마도 충분히 충족할 수 있는 시간이 필요하거든요 사실은. 그래야 아이들에게 더 짜증 안 부리고 잘 할 수 있는 게 생기기 때문에, 오히려 계속 붙어 있는 게 안 좋을 수 있다고 생각해요.. (사회자) 지금 대부분의 젊은 어머님들이 그렇게 생각하고 계신거죠?.. 네, 그렇죠.. 자기 계발도 많이 생각..” (전업모 ③, 취업모 ⑤)

이와 관련, 공급자인 어린이집 원장과 보육교사들은 부모와의 애착관계의 중요성을 인정하였지만, 최근의 부모들은 과거와 다르게 영아 양육에 대한 역량이 부족하고, 현실적으로는 시설 보육이 보다 적절하다는 판단을 하고 있었다. 한편, 보육교사와의 애착관계 형성도 중요하며 부모와의 애착관계는 다른 방법으로도 가능하다는 의견도 있었다.

“물론 엄마와 애착도 중요하지만, 이것도 만지고, 저것도 만지고 그럴 때 아이들이 중요한 감각, 탐색, 표현하는 것들은 전문가인 선생님들이 더 잘 알 것 같아요. 엄마들은 귀찮으니까 TV를 틀어준 다거나..” (보육교사 ④)

“엄마와의 애착은 얼마든지 밤에도 이루어질 수 있고, 패턴만 정확하게 그려지면.. 선생님과 애착도 되게 중요하다고 생각해요. 부모의 맞벌이로 인해서 애착이 형성되지 않았다는 책은 사실 본 적이 없거든요.” (보육교사 ⑤)

“엄마보다 선생님이 (머리를) 더 잘 묶어주는 거 같아요. 시설에서 애들과 집에서 바람직한 케어를 받는다면 집에 있는게 낫지만 아닐 경우에는 시설에 맡기는 게 더 좋다고 생각해요.” (원장 ⑪)

“애착형성 시기이기 때문에 사실 3세의 경우는 어머님이 보시기가 좋긴 하죠. 하지만, 정말 제대로 못 보실 거라면 어린이집이 훨씬 좋다고 생각합니다.” (보육교사 ⑥)

“너무 기본 습관이 안 되어 있는 애들이 많아요. 중간에 어린이집에 오게 되면 정말 너무 적응하기가 처음에 힘들어요. 너무 기본습관이 안 되어 있어서.. 부모교육 프로그램 같은 것을 이수하게 하는 그런 시스템이 있었으면 좋겠어요.” (보육교사 ③)

나. 실제 보육 수요와 무관한 어린이집 이용

무상보육 실시 후, 소위 어린이집에 보내지 않으면 손해라는 부모 인식 변화에 대해 학부모들은 대다수가 동의하지 않았다. 앞서 언급된 것처럼 시설 보육의 장점 때문에

어린이집에 맡겼다는 의견에서부터 개별 가정 그리고 부모가 처한 상황이 매우 다양하고 특수하기 때문에 이에 따라 어린이집을 이용했다는 주장이 강했다. 특히 전업모들은 가사일을 비롯하여 자기 계발, 취업 준비 등의 개별적 특수성을 강조했다.

또한 보육료의 대체급여로 가정양육수당을 도입하였으나, 양자 간 단가 차이로 인해 시설에 맡겼다는 것에 대해서는 학부모들은 동의하지 않았다. 단순히 지원금이 가정과 시설 양육의 선택 요건이 될 수 없다는 입장이었다. 양육수당이 부족하다는 의견도 있었으나, 보육료에 비해 단가가 낮은 것에 대한 반대 급부적 행동이 아닌 여러 가지 상황을 고려할 때 어린이집에서의 양육이 낫다는 판단이었다.

반면, 어린이집 원장들은 최근 부모의 양육에 대한 태도에 있어 책임 회피적인 태도를 보인다고 생각하기도 하였고, 가정양육수당과의 단가 차이 문제도 지적했다. 또한 과거 취약계층에서 맞벌이 가정까지 보육 지원 정책이 확대되면서 현재 어린이집 운영은 12시간이 원칙이 되었고 이에 맞춰 모든 보육 시스템이 운영되기는 하였지만 12시간의 보육은 아이들에게 가혹하고 전업주부에게까지 무상보육을 할 필요가 있냐는 주장도 했다고 답했다.

“양육수당 주시는 거 감사하지만, 이거 때문에 양육을 하고, 맡기고 안 맡기고의 기준은 아니거든요. 그제 금액 때문은 아닌 것 같아요.” (전업모 ①, 취업모 ①)

“양육수당 받은 걸로 문화센터 아이들 수업 같은 거 들어가지 했는데, 8~10만원인데, 그거 받은 걸로 1주일에 1번씩 수업 받는 거보다 차라리 어린이집 보내서 책과 친구들과 선생님과 놀고.. 그 쪽이 더 나은 것 같아요.” (전업모 ④)

“(애를 보기 싫으신 건가?) 당연히죠. 요즘 어머님들 추세가 그런 것 같아요. 나라에서 낳기만 하면 키워준다고 했잖아요. 오히려 0~1세는 결석률이 없어요. 더 맡겨요.. 커피는 마셔도 아이들은 돌보지 않으니까..” (원장 ④, ⑥)

“맨 처음에 가난한 아이, 부모가 보호를 못 하는 아이, 그러다가 지금은 일-가정 양립을 하는 아이, 그렇기 때문에 종일제가 필수인 어린이였던 거예요. 우리도 아동발달에 안 맞다, 우리도 처음에 12시간 보육은 아이들에게 정말 심한.. 너무 가혹하다. 전 세계에서 12시간을 무상보육하는 어린이집이 어디 있느냐..” (원장 ⑦)

“부모님 인식도 바뀌어야 하는데,, 보육료가 100% 무상이 되면서 안 맡기면 나만 손해 보는 것 같은 느낌이 있고요.. 일선에 있는 부모님들은 그런 말씀도 하시더라고요. 아이들을 안 맡겼을 때, 어린이

집에 맡겼을 때 지원하는 비용과 똑같이 70~80만원 주면 안 맡긴다고 하시더라고요.” (원장 ④)

“옛날에 그냥 돈 주고 다닐 때는 엄마들이 직접 보육을 했어요.” (원장 ⑪)

한편, 전문가들은 학부모나 보육 시설 원장과는 다른 견해를 보였다. 이러한 보육의 목적이 아동의 건강한 발달이 아닌 부모들의 욕구를 충족시키는데 급급했고 이에 따라 양육 책임을 회피하는 일부 부모를 양산했다는 비판을 제기하였다. 또한 실제 보육 수요가 많지 않은 비맞벌이 부모에게 장시간 보육을 지원함으로써 정부 예산이 비효율적으로 집행되었다는 지적도 있었다.

“보육이 부모들의 욕구 충족을 위한 제도라고 전제하고 있음. 보육은 아이를 보호하고 양육하며 교육하기 위한 제도임.” (전문가 ①)

“수요와 무관하게 운영되는 서비스 체계는 불필요한 재정지출을 낳고, 일반 국민들에게 서비스 원칙에 대해 잘못된 신호를 주는 심각한 문제를 갖고 있음. 맞벌이가 아닌 부모에게 장시간 기관 보육을 지원해줌으로써 정부 예산을 낭비한 사례임.” (전문가 ④, ⑤)

2. 맞춤형 보육 제도 도입에 따른 이슈

과거 무상보육과 현재의 맞춤형 보육의 가장 큰 차이는 보육 서비스 이용에 있어 부모의 자격 기준에 따라 서로 다른 서비스 이용 시간과 보육료를 지원한다는 것이다. 이러한 차이는 서비스 수요자(학부모)와 공급자(어린이집 원장, 보육교사)의 행동 패턴 변화로 나타났고 여러 가지 문제점과 제도 개선의 필요성이 제기되었다.

가. 보육 서비스 이용 자격 구분

맞춤반과 종일반에 대한 자격 기준에 대한 비판은 수요자와 공급자 모두에게서 나타났다. 수요자인 학부모의 경우, 상대적으로 보육 서비스 이용 시간이 줄어든 전업모 뿐만 아니라 취업모에게서도 나타났다. 전업모의 입장에서는 맞춤형 보육의 인위적인 자격 기준은 취업모와 비교할 때 차별적 행태이고, 상대적 박탈감을 가져옴과 동시에 전업모와 취업모를 대립관계로 만들었다는 것이다. 반면, 취업모는 직장 등 개인 정보가

어린이집 내에서 노출되고, 학부모들 간 집단이 구분되고 서로 눈치를 보는 등의 문제가 있다고 보았으며 전업모와 취업모의 차별적 대우라는 점도 전업모와 같은 입장을 보였다.

“차별을 둔다는 것 자체가 좀 그런 것 같아요. 일하는 엄마와 일하지 않는 엄마의 아이가 나뉘니까.. 육아만 하루 종일 한다는 것 자체가 노동의 강도가 더 센데(취업보다), 여기에 피해의식까지 생기도록 이런 제도까지 있으니..” (취업모 ①)

“전업맘, 취업맘을 나눠서 이걸 경쟁도 아니고, 서로를 눈치보게 하고, 불만을 늘리는 방식으로 해 놓았는지.. 내년에 취업 준비해서 취직을 해야지 생각하는 사람도 있고, 지금 직장을 다니고 있지만 언제라도 애들이나 다른 이유 때문에 직장을 그만둬서 맞춤형으로 올 수도 있잖아요. 그래서 서로 같은 입장이지 대립관계가 아닌데, 이걸 만들어놔서 대립관계를 만들고 있어요.. 현재 상황으로 봤을 때는 전업맘은 전업맘끼리 어울린다고 얘기할 수도 있지만, 취업맘은 약간 떨어지는 건 있긴 있어요.” (전업모 ①, 취업모 ①)

또한 자격 기준은 그 기준 자체에도 한계를 드러냈다. 전업모의 경우, 허위로 자격을 증명하여 종일반을 이용하는 위장 취업 사례가 빈번하다는 의견이 많았다. 여기에는 어린이집의 종일반 아동 선호와 학부모들의 자발적 행위에 근거한 경우로 구분되었다. 어린이집 원장은 맞춤형 보육료가 종일반 보육료에 비해 낮기 때문에 시설 보육료 수입을 위하여 맞춤형 아동보다 종일반 아동을 선호한다. 따라서 인기가 있어 들어가기 어려운 어린이집의 경우 종일반이라야 입소가 용이하며 맞춤형일 경우 입소가 상대적으로 어렵다. 따라서 전업모는 인기가 있는 어린이집을 입소하기 위하여, 다른 한편으로는 입소가 가능하더라도 맞춤형에 속해 본인 자녀가 불합리한 대우를 받을지 모른다는 염려로 위장 취업을 하는 것으로 나타났다. 부모들의 자발적 행동은 누리과정에 해당되는 다른 자녀가 있는 경우, 맞춤형 체계로 인해 2번의 하원을 하지 않기 위해 위장 취업을 하는 것이었다.⁸⁾ 또한 전업모이나 프리랜서 등으로 실질적인 취업자임에도 불구하고 이와 같은 다양한 근로형태를 제도의 자격 기준이 반영하지 못한 측면도 있었다. 같은 프리랜서라 하더라도 사업자등록증이 있어 종일반이 가능한 사례와 자기기술서를 작성하여 종일반 자격을 입증해야 하는 사례가 있었다.

8) 이 부분은 긴급보육바우처를 사용하는 이유 중의 하나로 긴급보육바우처 부분에서 다시 언급하도록 한다.

“종일형에서 맞춤형으로 바뀌어야 하는 그 시기가 됐을 때, 보니까 주변에 엄마들이 이미 다 위장 취업이 된 상태더라고요. 그리고 어린이집에서도 그걸 해 주시면 좋죠, 서류 마련해서 오시면 좋죠. 뭐 무조건 해주세요는 아니고..” (전업모 ①)

“전업맘의 입장에서 제가 전해들은 얘기로는, 순번이 안 돌아 오니까 아예 맞춤형 시작되고 나서 난 포기했어.. 또 다른 케이스는 너무 보내고 싶은데, 순번이 안 되니 가족 중에 개인 사업을 하는 사람한테 재직증명서를 허위로 발급 받은 거예요.” (취업모 ④)

“두 번 하원시키지 않기 위해서 위장취업을 하죠.” (전업모 ①)

“저 같은 경우는 개인적으로 프리랜서로 일을 하기 때문에 소속된 직장도 없어서 맞춤형을 이용할 수밖에 없고, 종일형을 쓸 수가 없어요.. 재직증명서를 뗄 수가 없으니까..” (전업모 ②)

나. 보육 서비스 이용 시간 구분과 12시간 어린이집 운영

맞춤반과 종일반의 구분에 따른 보육 서비스 제공 시간의 차이는 특히 전업모들에게서 문제 제기가 있었다. 첫째, 서비스 제공 시간의 감소(8시간 → 6시간)와 9~15시로 고정된 운영으로 인한 불편함이었다.⁹⁾ 과거 무상보육 때는 등·하원이 자유롭고 융통성이 있었으나 맞춤형 보육 이후 경직된 보육 서비스 이용 시간이 생겼고 이는 맞춤반 외의 다른 자녀의 픽업이나 병원 이동, 부모 간병, 재취업 준비, 가사일 등 자녀 양육의 다양한 변수들을 고려하지 못했다는 것이다. 둘째는 결과적 측면에서 볼 때, 아이 연령에 따라 보육 서비스 제공 시간에 제한을 두는 것에 대해 이해할 수 없다는 의견이었다. 영아에 해당하면 특정 시간을 넘을 경우 자부담이 발생하고(긴급보육바우처 소진 후), 유아에 해당할 경우, 추가 부담 없이 종일반 보장이 가능한 것에 대한 비판이었다. 이용 행태 측면에서는 맞춤반 운영 시간을 잘 준수하는 경우도 있었고, 어린이집 하원 차량 운행 시간에 연동하여 이용하는 경우(바우처 사용 포함)도 발견되었다. 이러한 전업모의 비판에 대해 전문가 일부는 정책 원칙을 관철시키는 과정에서 극복해야 하는 문제로 보기도 하였다. 한편, 보육 서비스 시간 구분과 상관없이 맞춤반 아이들도 종일반과 같이 늦게까지 보육 서비스를 제공하는 어린이집 사례들도 있었는데, 자율적으로 프로그램을 구성하여 운영할 수 있는 부모협동조합 어린이집과 읍면 단위 농촌 지역에 위치한 어린이집

9) 제도상 9~15시 전후 1시간 범위 내에서 탄력적으로 조정할 수 있으며, 실제 그렇게 이용하거나 어린이집을 운영하는 사례도 있었다.

이 이에 해당되었다.

“전업맘이라고 하더라도 조그만 일을 한다든가, 첫째 아이를 데리고 병원을 가야 한다거나 그때그때 상황에 따라 시간을 맞추기가 어려워요. 맞춤형, 종일형 없었을 때는 그냥 더 자유로웠어요. 빨리 갈 때도 괜찮았고, 더 이후에 시간 오버돼서 가도 서로 융통성이 있었는데..” (전업모 ①)

“9시 반에서 3시반이 좋다고 해서 설문 결과대로 했는데, 시간을 맞추는 게 엄마들에게 부담이 되는거예요.” (원장 ⑪)

“나는 내가 어린이집에 내가 낼 만큼의 교육비를 다 내고 하는 건데, 어린 애는 이 시간을 초과하면 돈을 더 내면서 교육해야한다고 하고 큰 애들은 또 종일반을 시켜준다고 하고 좀 이런 것이 아 이러니한 것이죠.” (전업모 ③)

“서비스 이용시간 감축에 대한 정서적 소외감은 정책 원칙을 관철시키는 과정에서 극복해야 하는 문제라고 생각함.” (전문가 ⑤)

“네 차량시간이 5시라서 그렇게 하는 거고, 하원 차량이 더 빨라지면 그렇게 받을 수 있는 거고, 제가 5시까지 보내주세요 부탁한 건 아니고 코스가 그렇게 정해졌어요.” (전업모 ④)

“일단 운영 자체가 종일형, 맞춤형으로 나뉘어져 있지 않고, 다 똑같이 9시 반에 등원해서 5시까지 종일 생활을 하고 있어요.. 저 같은 맞춤형 엄마들보다 종일형 지원금이 더 많은데, 다 똑같이 이용할 수 있고, 조합비를 추가로 내니까 그것도 똑같이..” (전업모 ②)

“그 외에 맞춤형 보육하시면서 전업주부이신 분들도 오후에 와서 자연스럽게 7시까지 놀다가기도 해요. 근데 솔직히 맞춤형 보육 실시를 하며 뭐가 달라졌다는 것을 못 느끼고 있어요.” (취업모 ⑥)

현재 어린이집은 주 6일 이상, 계속 운영하는 것이 원칙이고, 특히 평일(월~금)에는 12시간(7:30~19:30)을 운영하게 되어 있으며 이는 종일반 운영 기준이기도 하다. 포커스 그룹 인터뷰 결과, 현장에서 12시간 어린이집 운영 원칙이 지켜지지 않는 사례가 발견되었다. 취업모들은 12시간 종일 이용이 가능하기는 하지만, 이원화된 보육 서비스 이용 시간 구분으로 인해 맞춤반 아이들이 하원하게 될 경우, 어린이집에 남겨지는 몇 안 되는 아이 중 본인의 자녀가 있다는 것에 대한 안타까움과 동시에 부모를 찾는 행태, 어린이집 눈치보거나 종용 등의 복잡한 이유로 인해 조부모의 도움이나 등·하원도우미를 활용하는 사례가 빈번하다고 지적하였다. 일부 어린이집에서는 입소 상담 시 ‘보조 양육자’가 있는지 여부를 확인하는 사례도 발견되었다. 모든 어린이집에 대하여 일반화할 수는 없지만, 이러한 사례를 비추어 볼 때 일부 어린이집에서는 보육료 수입

차원에서 종일반을 선호하지만, 실제 운영은 장시간(12시간) 운영을 기피하는 경우도 있을 것으로 추측해 볼 수 있다. 특히 휴일이 많은 지역은 어린이집의 맞춤형 아이 비율이 높기 때문에 취업모들은 더욱 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다.

“사실 맞춤형 어린이들이 4시에 하원하더라고요. 그래서 저도 같이 데리러 가요. 분위기가 약간 더 있으면, 선생님도 힘드시고, 약간 빨리 빠져줘야 하는 분위기가 있어요. 저희 어린이집은 말은 안하지만, 제 친구 다니는 어린이집은 둘러서 말을 직접적으로 한다고 하더라고요.” (취업모 ①)

“왜냐하면 7시쯤 되면, 거의 없어요 애들이.. 엄마들이 애한테 미안하니까 저처럼 다른 방법으로 하려는 것 같고(조부모 도움), 거의 10시간이다 보니까 애한테 좋은 게 아니니까.. 부모랑 시간을 보내야 하고, 하루에 적어도 얼굴 부대끼고 그럴 시간이 2시간 이상은 있어야 하니까..” (취업모 ②)

“어린이집 입장에서는 아이들이 섞여 있는 상황에서 맞춤형 되고 나서 갈라져 버리니까 종일반 아이들 1~2명을 위해서 예전(무상보육)처럼 해주는(늦게까지 돌봄) 경우가 드물어 진 경우가 있었어요. 맞춤형 되고 나서 오히려 일찍 하원시켜달라고 얘기하는 어린이집도 많았었어요. 저도 눈치가 보이니까 중간에 하원 도우미를 썼었죠.. 마지막 친구가 나가면 그 때부터 문 앞에 앉아 있었다고..” (취업모 ③)

“지역마다 특이성이 있는데, 00도시 자체가 유별나게 외별이가 많은 도시라고 하더라고요. 애들이 9시나 10시에 오고, 집에 3시, 4시쯤 간대요. 저희 애는 거기서 굉장히 튀게 되는 거예요.. 중소도시일수록 이상하게 외별이가 많아지면, 애들은 어린이집 가서 눈치만 보는 사람으로 바뀌는 거예요.” (취업모 ③)

“어머니 어느 어린이집에 가셔도 어차피 애들은 4시 반이면 없어요. 하원 도우미 쓰셔야 해요. 라고 들었어요.” (취업모 ③)

“저희는 8시 반 이후에 애기를 데리고 온다고, 그래서 저는 아니 9시에 출근인데 어떤 엄마들이 8시 반에 데리고 온다는 건가.. 8시에는 나가야지 출근 시간을 맞출 수가 있는데, 그 말씀은 보조 양육자가 있느냐 유도하는 거죠. 그럼 제가 8시까지 보낼게요 하면 저희 선생님들이 일찍 와야 하는데, 이렇게 애기를 하더라고요.” (취업모 ②)

“(어린이집 입소 상담) 보조 양육자가 있으세요? 그래서 몇 시에 와서 몇 시에 데리고 가실 거예요?.. 저희는 그 시간에 운영을 안 해요. 밖에는 7시 반에 열어서 7시 반에 닫는다고 써 있죠. 그런데 실제로 그렇게 오는 애가 없어요. 요즘 엄마들은 아이 어렸을 때부터 보육기관에 오랫동안 맡겨져 있으면 정서상 불안정하다는 것을 엄마들이 더 잘 알아요. 그걸 강조하더라고요. (취원 중) 애가 너무 힘들어 해요. 친구들이 가고 혼자 있으니까 너무 힘들어해요 좀 일찍 오시면 안 될까요?” (취업모 ④)

“이름만 종일반이고 다 못 쓰잖아요.. 저희도 가혹하다는 거 알죠. 내 아이를 위해서 당신(교사)은 8시 전에 출근을 하고 밤 8시, 9시에 퇴근하라고 강요하는 거잖아요.” (취업모 ③)

“애들이 모두 가면 같이 놀 아이가 없으니까 재미가 없는 거예요. 그러면 애들이 엄마보고 데려가 달라고 하는 거예요.” (원장 ①)

한편, 상기 언급한 전업모와 취업모의 이용 시간 구분에 따른 문제에 대해서 전문가 1명은 어떠한 보육 상황(8시간을 해도, 12시간을 해도)에서도 발생할 수 있는 것이기 때문에 맞춤형 보육에 의한 문제라고 보기 어렵다는 의견도 제시했다(전문가 ①).

또 다른 측면으로, 맞벌이 가정의 자발적 선택에 의한 이른 하원을 선택하는 경우도 있었다. 여기에는 시설에 오래 두는 것을 꺼리거나 아이와의 애착관계 형성 등 부모의 가치관과 성향, 퇴근 시간의 불확실성으로 안정적인 보조 양육자(하원 돌보미)를 찾는 경우 등이 있었다. 한편, 농촌과 같은 경우에는 지역의 특수성상 12시간 운영이 불필요한 사례도 발견되었다. 이는 농업의 일과시간을 고려할 때, 19시 30분까지 운영할 필요성이 낮고, 지역이 넓어 하원 차량 운행 시간이 상대적으로 소요되는 측면이 있는 것으로 판단되었다. (맞춤반과 종일반을 규정대로 잘 운영하는 기관도 있었지만) 인터뷰 결과를 종합해 볼 때 결과적으로는 상당수의 전업모와 취업모 모두 맞춤형 보육과 무상보육 간의 보육서비스 이용 시간의 차이는 미미하다고 언급하였다. 이에 반해 어린이집 원장은 종일반 이용자 중 18시 이후에까지 맡기고 싶어하는 부모는 많지 않다는 견해와 늦게까지 맡긴다는 상반된 의견을 보였는데 일정 부분은 대도시와 중소도시/지방의 지역적 특색으로 판단되었다.

“퇴근시간이 부정확하니까 돌보미 선생님은 꾸준히 쓰고 싶은거죠. 아이가 엄마랑 헤어져서 돌보미 선생님과 있었는데, 어린이집에 있으면서 또 어린이집 교사랑 있고.. 또 바뀌면.. 돌보미 선생님은 늘 보던 선생님이 봐주면 좋겠는 거죠. 그래서 차라리 일찍 하원해서 그 선생님을 계속 쓰는 거죠.” (보육교사 ⑥)

“6시 반 이후부터는 사실 쉼이다 보니 7시 이후로는 이용하지도 않으세요. 그래서 부모님들의 요구를 받아서 6시 반까지는 운영을 해요.. 저희는 쉼이다 보니 겨울이 되면 캄캄해요. 그래서 맞춤형 종일반 구분이 없이 다 같이 한꺼번에 합니다.. 서울 같은 경우에는 차량 운행 거리나 시간이 짧은데 저희는 차량운행시간이 1대에 1시간 20분이에요.” (원장 ④)

“(종일반 이용하시는 분들 중 6시 이후에 더 맡기고 싶어하는 분들이 많으신가요?) 많지 않으세요.. (대부분 아이들이 4시 반~5시에 가고 몇 명만 6시 반까지 남는다는 것이지요?) 그렇죠. 4시 40분에 들어오면 그 때부터 5시, 5시20분, 6시 이렇게 순차로 있어요.” (원장 ⑤, ⑥)

“하다못해 다른 어린이집을 다녔던 아이들도 6시 넘어서 밤에도 10시 반까지 하고..7시 반까진데, 7시 반까지 도착한다고 하면서 8시까지 오는 엄마들도 몇 명이나 되나 조사를 좀 해주세요.” (원장 ⑦, ⑧)

다. 맞춤형 보육의 취지

정책의 수요자인 학부모들의 대다수는 전업모와 취업모 상관없이 맞춤형 보육의 필요성에 대해 공통적으로 의구심을 가지고 있었고 부정적인 입장을 보였다.¹⁰⁾ 대부분은 제도 실행으로 나타난 현상과 문제점에 근거한 판단이 중심이었다. 실제적인 맞춤형 보육은 부모가 시간 등의 제약 없이 자녀를 자유롭게 어린이집에 맡길 수 있는 것이라고 생각했으며, 이원화를 유지해야 한다면 맞춤형과 종일반의 실제 어린이집 이용 시간에 근거한 제도 운영이 필요하다고 보았다. 한편으로는 시간과 재정을 연계하여 제도를 개선할 경우, 현재 맞춤형 보육에서 나타나는 각종 문제점들은 계속 발생할 수밖에 없다는 생각도 있었다.

“(종일반) 맞춤형보다는 조금 더 싸야 하는데, 종일반 시간보다는 덜 한 상황도 생기니까 차라리 시간으로 맞춤형 보육을 할꺼면 부모가 시간을 자유롭게 쓸 수 있도록 맡겨야지..” (취업모 ③)

“맞춤반 아이들이 실제 몇 시에 와서 실제 몇 시에 가는지, 종일반 아이들이 실제 몇 시에 와서 실제 몇 시에 가는지에 따라서 지원금을 주든지, 아니면 실제적으로 모니터링을..” (취업모 ④)

“시간과 돈을 연결해서 하게 되면, 그 시간을 얻어가기 위해서 어린이집에서는 더 유도를 하게 될 것 같고.. 계속 이 싸움이 똑같아질 것 같은 생각이 드네요.” (전업모 ①)

반면, 어린이집 원장들은 영아의 무분별한 시설 보육에 대한 반대 차원에서 맞춤형 보육은 일부 타당성이 있다고 평가했다. 그러나 보육료 단가를 차감했다는 것에 대한 불만과 동시에 실제 수요자 중심의 맞춤형은 아니었다고 비판하기도 했다.

10) 그럼에도 불구하고 특정 사례의 경우 중립적인 입장을 취하기도 하였다. 또한 지역마다 특수성이 나타나기도 하였는데, 특히 대도시 지역에서의 맞춤형 보육에 대한 부정적인 의견이 많았다.

“처음에 발단도 우리가 말한 거예요. 너무 어린 아이들을 맡기니까, 부모가 집에 있으면서도 가야 되든 안가야 되든 나중에 보육료를 20% 깎을 줄 몰랐다는 거죠.” (원장 ⑧)

“맞춤형이라는 말 자체가 굉장히 좋은 말이에요. 조조라든지, 야간이라든가, 심야라든가 필요에 따라서 시간제라든가, 정말 엄마가 필요한 요소요소에 맞춰서 맞춤형을 한다. 진짜 이것은 정말 좋은 말인데, 이제는 듣기도 싫은 거예요. 우리 맞춤형은 그게 아니었기 때문에..” (원장 ⑨)

한편, 전문가들은 기본적으로 맞춤형 보육 제도에 대해 취지와 목적에 대해서는 동의하나, 제도 도입과 실행과정에서 좀 더 세심하고 점진적 접근이 필요했음을 지적했다. 어린이집 이용 아동의 일정 비율이 맞춤형 보육을 이용하는 것으로 자리잡고, 다양한 이용 시간 수요에 대응하기 시작한 했으나, 취업모/전업모 프레임에 의한 강제자격 구분으로 인해 실질적인 맞춤형이 달성되지는 못했다고 보았다.

“제도의 취지와 목적에 동의함. 그러나 새로운 제도 진입의 과정과 실행에서 보다 세심한 점진적 접근이 필요했음. 강제자격 구분으로 인해 제도가 갖는 목적과 방향성이 제대로 작동되지 않음” (전문가 ③)

“현장에서의 작동에 대해 더 면밀히 살폈어야 함” (전문가 ⑤)

“취지가 좋던 아니던, 맞춤형 보육만으로 문제를 해결하고자 수습하려고 한 점..” (전문가 ①)

라. 맞춤반과 종일반의 물리적 구분

어린이집에서는 현실적으로 맞춤반과 종일반을 물리적으로 구분하기 어려우며 합반 형태로 진행할 수밖에 없다는 입장이었다. 특히 가정어린이집의 경우 내부적인 구조 자체가 고정되어 있기 때문에 별도의 반 구성을 하여 유지하기 어렵다고 하였다. 또한 맞춤반 하원 시 교사의 차량 탑승과 원내 아동 감소로 자연스럽게 통합보육이 진행되는 경우가 일반적이라고 하였다. 특정시간대의 일괄적인 맞춤반 하원 준비(씻기, 옷매무새, 화장실 이용 등) 등은 종일반 아이의 낮잠을 깨우는 등 일과의 혼선을 빚거나 돌봄의 공백이 발생하기도 한다고 지적했다. 또한 합반 형태로 진행되는 현행 제도는 맞춤반 아이 하원 시 남겨진 아이의 외로움이나 부모 찾음 등의 부작용이 발생할 수밖에 없다고 하였다.

“맞춤형, 종일형 이게 너무 힘든거예요. 선생님들 짜기도 그렇고,, 따로 반을 구분할 수가 없어요..”
(보육교사 ④)

“교실 구성이 있으니까.. 맞춤형 아이들만 따로 모으거나 할 수는 없죠.” (보육교사 ⑦)

“가정어린이집은 내부적으로 구조 자체가 24평의 경우 교실 2개 유희실 1개, 또 화장실이 2개 있거나 1개 있거나 구조가 딱 정해진 구조예요. 그러다보니 맞춤반은 따로 아이들을 반 구성을 해서 유지해 나가는 것도 어려운 점이 있고..” (원장 ③)

“3시에 하원을 하게 되면 교사가 따라 가야해서 교사가 맡던 반에는 공백이 생겨서 어쩔 수 없이 통합보육이 생기더라고요.. (맞춤반 아이) 2시 40분쯤 깨워서 간식을 먹이고 하원을 하는데, 그러다보니 종일반 아이들도 같이 깨는 거죠. 일과적으로 종일반 친구들의 경우는 흐름이 깨지는 거죠.” (원장 ⑤)

“다른 애들은 씻겨서 머리 묶어주고 로션 발라줘야 하고 옷매무새 만져줘야 하고 화장실 보내야 하고.. 나머지 아이들은 자기들끼리 있잖아요.” (보육교사 ⑤)

“따로 한다는 건 말이 안돼요. 종일반 맞춤반 같이 운영은 안 되요.” (원장 ⑪)

마. 긴급보육바우처

긴급보육바우처는 맞춤반 보육시간 이외 월 15시간에 한정하여 부모의 필요에 따라 사용할 수 있는 바우처이다. 그러나 몇몇 사례에서는 제도 취지와 다르게 긴급보육바우처가 사용되고 있었다. 이에 대한 첫 번째 유형은 다자녀 가구에게서 나타났다. 다자녀 가구 중 첫째가 3세 이상 누리과정에 속한 경우 종일반 시간에 따라 시설을 이용하는데 0~2세 둘째가 맞춤반에 속한 경우는 둘째는 오후 3시에 프로그램을 마치게 된다. 두 자녀의 서로 다른 하원 시간은 학부모 입장에서 자녀를 두 번 하원시켜야 하는 번거롭고 불편한 일이 되는 것이다. 이러한 문제는 어린이집이나 유치원에 다니는 맞춤반에 해당하지 않는 자녀가 있는 경우 모두 공통적으로 나타났고 두 자녀 하원 시간의 시간적 공백을 두 번의 하원이 아닌 긴급보육바우처 사용을 통해 해결하고 있었다. 이렇게 바우처를 사용 하게 되면 실제로 맞춤반 아동과 종일반 아동의 하원 시간의 차이가 크지 않다는 점도 지적하였다.

두 번째 유형은 어린이집과의 관계에서 비롯된 바우처 사용이다. 맞춤반 부모들은 종일반과 맞춤반의 보육료 차이로 인해 어린이집 운영비가 감소되기 때문에 긴급보육

바우처를 사용함으로써 그 차이를 최소화하려고 하였다. 이는 맞춤반에 해당함으로 인해 본인의 자녀가 어린이집에서 차별 또는 불합리한 대우를 받을지 모른다는 우려 때문이었다. 또한 이 과정에서 어린이집의 사용 중용 부분도 언급되었다.

이러한 두 가지 유형은 특별한 사유에 의한 보육의 필요에 의해 긴급보육바우처를 사용하는 것이 아닌 제도 설계상 발생 또는 파생된 체계적 사용이라고 할 수 있다. 한편, 외곽지역이나 구도심지 같은 경우에는 긴급보육바우처 사용 비율이 낮다는 지적도 있었고, 부모의 성향에 따라 바우처 사용 여부는 다르거나 오히려 부모가 원해서(자녀 양육을 최대한 미루고자) 바우처를 사용한다는 어린이집 원장의 의견도 있었다. 또한 일부 어린이집에서는 학부모와의 갈등을 피하고 행정 부담을 완화하고자 사용하지 않는 경우도 있었다.

“첫째를 픽업하고 둘째를 데리러 가야 하는 상황에서 시간 텅이 딱 3시에 맞춰지지가 않아요. 3시에 딱 데리러 가야 하는데, 익스큐즈를 하고 3시 20분, 3시 30분에 데리러 가거든요.. (긴급보육바우처) 다 쓰는 걸로 합의 하에.. 종일형인 집에서는 거의 4시에 데리러 와요. 그럼 거의 차이가 없다고 봐야 해요.” (전업모 ①)

“맞춤반이요. 그런데 언니가 5시에 오거든요. 원래 3시 반에 애만 먼저 받았다가 1시간 금방 지나가요. 그러고 나면 애 또 받고 그러기가 너무 정신이 없어서, 처음에는 그냥 데리고 왔다가 긴급바우처가 있다는 사실을 알고 언니 오는 시간에 맞춰서 같이 오는 걸로 추가시간을 쓰고 있어요. (바우처 소진 후) 모자르죠.. 제가 조금 더 내요.. 2만 얼마 정도요. 많지 않아요.” (전업모 ④)

“그만큼 지원금이 줄어드는 거잖아요. 그러면 저 때문에 어떤 불이익이 생긴다고 보는거죠. 아이를 맡긴 부모 입장에서는 내 아이의 조건 때문에 어린이집이나 어린이집 선생님한테 어떤 불리한 게 있고, 어떤 식으로든 급여든 다른 조건이든 미안하고 그러니까 맞춰드리려고 하는 거죠.” (전업모 ①)

“지역적 차이가 많이 있어요. 택지 개발하는 외곽 지역이나 구심도로나 이런 차이가 있는데, 15시간 안 쓰는 경우가 상당히 많은 비율을 차지하고 있고.. 요즘 부모들이 어쨌든 아이들 발달 상 24개월까지는 부모와의 애착형성에 대해 중요하게 여기기 때문에 굳이 원에 아이를 오랜 시간 맡길 필요는 없다.. 나의 사정에 따라, 그래서 지방은 맞춤형 부모들이 긴급바우처 15시간을 쓰는 비율이 되게 낮아요.” (원장 ①, ②)

“저는 사실 치사해서 바우처 신청을 한 번도 안 했어요. 하려고 하면 바우처 쓰셔야 한다는 말씀을 드려야 하는데 또 말씀드리면 얘기가 돌잖아요. ‘우리 아이는 종일형인데 12시간 다 이용하지 않고 있다, 그건 어떻게 할거냐’ 등등.. 그런 얘기들이 듣기 싫은 거죠. 선생님들도 일도 많은데 출석부를 다시 작성해야 하고..” (원장 ④)

바. 보육교사의 업무

보육교사들은 맞춤형 보육 도입 전부터 많은 어린이집 업무로 야근이 잦은 등 부담을 느끼고 있었다. 해당 업무에는 아이 돌봄, 수업 준비, 교재·교구 소독, 청소, 일지 작성, 각종 관리·점검 대응, 온라인상의 학부모와의 교류 및 보육 진행상황 전달 등이 있었다. 여기에 맞춤형 보육이 실행되면서 관련 업무들이 추가되어 업무 부담이 가중되었다는 것이 모든 교사들의 공통된 답변이었다. 추가된 업무로는 출석부와 등·하원 시간 체크, 긴급보육바우처 이용 관리가 있었다(학부모 서명 필수, 이월관리 포함). 또한 이러한 추가적 업무 진행 과정에서 학부모(특히 전업모)와의 갈등 내지는 관계상의 어려움, 심리적 부담감 등을 겪고 있었다. 그 외에도 맞춤형 아동이 하원해도 업무량이 줄거나 퇴근이 용이해지는 경우는 없다는 공통된 지적이 있었다. 그 밖에 맞춤형과 종일반 자격 변동의 시스템 반영 시간 소요로 현장에서는 일부 혼선을 겪는 경우가 있다고 하였다(맞춤반 자격 변동 후, 종일반 계속 이용).

“일지는 일지대로 써야 하고, 등하원 시간체크, 출석부 관리를 새로 해야 하고... 반 이상이 귀가하는데, 그렇게 귀가해도 종일반 하는 친구들이 있어서 선생님들은 남아서 일을 하셔야 해서 업무량이 줄거나 일찍 퇴근할 수 있는 환경이 조성되는 것은 절대 아니구요.” (보육교사 ⑦)

“등원하면서 긴급바우처 쓰실지 말지에 대한 서류를 받아야 하고, 전에는 출석체크만 했다면 등하원에 대한 시간을 개별적으로 다 기록을 해야 해요(학부모 사인 받고).. 아이 받다 말고 사인 받아야 하다 보니, 어머니가 눈으로 봤을 때 아이를 내려놓고 선생님이 서류정리를 한다고 생각하는 미묘한 감정 속에서 붙어지는 소통 문제도 많이 있습니다.” (원장 ③)

“아침 7시 반에 와서 저녁 7시 반에 가는데 15시간의 바우처를 썼지만 나머지 차액금의 금액을 부모에게 지불하라고 말할 수 없어요. 그럼 부모들은 왜 이걸 내가 납부해야하나 국가에서 다 주는 데.. 이렇게 말을 하니깐 저희는 그거에 대해 대응할 수 없는 부분들이 있거든요.” (보육교사 ⑤)

“(긴급보육바우처) 10분밖에 안 늦었는데, 추가가 되니까. 그것도 안 봐주냐?(30분 기준).” (보육교사 ②)

사. 어린이집 운영 상황

맞춤반과 종일반의 보육료 단가 차이는 그 자체로도 어린이집 운영에 부담이 되고, 영아의 입·퇴소의 잦은 변동과 예측 불가능성, 부모의 (맞춤반으로의) 자격 변동에 따른 보육료 감소는 어린이집 재정 부담을 가중시킨다고 말했다. 그리고 무엇보다 저출산으로 인한 아동 감소로 인해 1인당 보육료 책정 방식은 어린이집 운영에 재정적 어려움을 가져올 수밖에 없다고 강조했고 실제 정원충족률 미달인 어린이집이 대다수이기 때문에 재정 부담은 더욱 가중된다고 답했다. 특히 가정어린이집은 상대적으로 맞춤반 아동의 비율이 높아 국공립과 같이 인건비가 지원되지 않는 상황에서 더욱 운영난을 겪는다고 토로했다. 또한 대도시가 아닌 지방의 경우, 양질의 일자리가 부족하고 상대적으로 맞춤반 비율이 높기 때문에 어린이집 운영이 더욱 어렵다는 의견도 있었다. 심지어 대도시(서울) 안에서도 지역별로 아동 수가 차이가 있고, 맞춤반 해당 아이들이 많은 지역이 있다고도 응답했다. 그 밖에 반 구분에 따른 어린이집 차량운행 횟수 증가로 추가 인력과 비용이 소요되고 있음을 지적했다. 특히 물리적 이동거리가 많은 지방이나 농촌의 경우 상대적으로 부담을 더 느끼고 있었다. 하원 차량 운행을 맞춤반과 종일반을 구분하지 않고, 종일반 기준으로 1회 운영하며 해당 시간대까지 맞춤반 아이들을 같이 돌보는 사례도 발견되었다.

이와 함께 어린이집 원장들은 인건비 부족을 공통된 문제로 지적했다. 국공립어린이집의 경우, 인건비의 일부를 지원받지만, 호봉제에 따른 임금 상승이 보육료에는 반영되지 않아 운영에 어려움이 있음을 말했다. 민간의 경우, 시간제한이 있는 맞춤반 보육료는 정해져 있는데, 교사는 시간제나 반일제가 없어서 종일반 보육교사와 같이 지급을 해야 하는 부분도 언급했다. 반면에 교사를 근로자 측면에서 볼 때, 8시간 근무하는 것이 적절하나 시간제 교사 활용을 제시한 것은 낮은 보육료에 따른 인건비 제공의 어려움으로 인한 궁여지책이라는 측면도 있었다.

“예산 편성을 어떻게 해요? 정원 곱하기 보육료 곱하기 12달이잖아요. 우리 어린이집에 맞춤형 보육 어린이가 몇 명 들어올지 누가 알겠어요?” (원장 ⑦)

“호봉에 따라 (인건비)가 다르긴 한데, 보육료는 똑같잖아요.” (원장 ⑧)

“종일반은 국공립으로 몰리고 맞춤형은 민간/가정으로 몰릴 것이다 생각했었지요? 그게 사실이 되었지요.” (원장 ⑩)

“어머니 종일반이었는데 왜 갑자기 맞춤형으로 됐어요? 라고 하니까.. 선생님, 아기가 12개월이 되면서 바뀐다고 하더라고요.. 똑같이 12월이나 2월에 조정되는 것이 아니라 어떤 친구는 6월, 어떤 친구는 8월, 각 가정의 사정에 따라 변동이 생기는 것들이 현장 속에서는 어린이집의 질적 향상은 추구하며 그 운영비는 삭감되는데 실질적인 어려움이 상당히 커요.” (보육교사 ⑤)

“지방은 상대적으로 양질의 맞벌이 부부가 별로 없어요. 그렇기 때문에 사실 오전에 파트타임으로 일하고 맞춤형으로 데려가는 부모들도 있는 부분이 있어서 맞춤형의 비율이 훨씬 높아요. 맞춤형 비율이 높을수록 어린이집은 보육료 수입이 감소할 수밖에 없거든요.” (원장 ②)

“(중소도시 사례) 종일반 애들은 4시부터 하원인데, 그러다보면 또 3시쯤에 차량을 또 넣어야 하잖아요. 그럼 차량 실장님에게 돈을 타임으로 더 주셔야 하니까 원장님들 같은 경우는 울며 겨자 먹기 식으로 (맞춤반 아이를) 그냥 종일반으로 데리고 계시는 경우가 종종 있어요.” (보육교사 ④)

“운영비의 대부분을 차지하는 인건비 부족이라는 점은 대부분 공통사안입니다.” (원장 ①)

“3시에 하원하는 아이들은 맞춤형 보육료가 정해져 있는데, 교사는 반일제가 없어서 종일반 보육교사와 같이 지급을 해야 하는 형평성의 차이가 있구요..(8시간 근무를 해야 보육료가 지원됨)” (원장 ⑤)

“맞춤형 교사도 8시간 근무하는 게 맞아요. 현 시점에 그 원비를 받아서 그렇게 하기에는 맞춤형 교사의 인건비를 주기가 어려우니까 공여자책으로 제안을 했던 부분이에요.” (원장 ③)

“먹이사슬이에요. 병설 유치원 > 사립유치원 > 일단 대형 어린이집 > 중소 어린이집.. 그럼 중소 어린이집에서는 가정어린이집의 연령대를 낮춰서 떼어 놓을 수밖에 없는 것이죠. 어쩔 수 없이 중소에서 영아를 받아야 하니까요.” (원장 ④)

3. 맞춤형 보육 개선 방안에 대한 의견

가. 표준 보육 시간 도입

영유아의 건전한 발달과 보육 시설의 양질의 보육 서비스 제공, 형평한 보육 서비스 이용을 위한 표준 보육 시간 도입에 대한 의견 조사를 하였다. 본 조사에서 표준 보육 시간 운영이란 기본적으로 특정 시간을 국가가 보장하는 보육 서비스 제공 시간으로 정의하고, 이의 작동을 위한 선택 기제를 적용한 체계로 정의하였다.

표준 보육 시간 도입에 대한 어린이집 원장의 기본적인 입장은 종일반 보육료 내지는 8시간 보육에 대한 인건비, 운영비 등의 예산이 확보되어야 4시간, 6시간 보육 등이 가능하다는 것이었다. 8시간이라는 구체적 시간의 규정은 보육 서비스 제공 시간이 8시간이면 충분하다는 의미보다는 교사의 법정 근로시간이 8시간인 것을 고려할 때 이에 대한 인건비 보장이 우선적으로 이루어져야 한다는 사실을 뜻했다. 이러한 맥락에서 표준 보육 시간 도입이 가능하려면 적정 비용의 표준보육비용의 새로운 산출과 이에 대한 보육료 지원을 전제했고, 8시간에 대한 적정 보육료가 지원되어야 운영이 가능하다는 입장이었다.

또한 8시간을 초과하는 보육에 대해서는 교사의 업무 강도 완화 차원에서 당직 제도가 아닌 보조교사 활용을 제안했다. 즉, 담임교사와 보조교사로 이원화된 체계를 운영하는 것이었다. 그 외에도 표준 보육 시간 도입에 관해 면밀한 계산 없이 맞춤형 보육을 도입했다가 다시 폐지하고 새로이 설계한다는 비판도 있었다.

“현재 종일제 교육에서 차이가 발생하는 부분에 대해서 어떻게 보상할 것인가, 그게 맞춰진다면 저희는 어떠한 보육이라도 할 수 있다라는 것.. 왜냐하면 지원 구조가 종일제 보육료가 다 들어와야지만 운영이 되는 체계잖아요.. 8시간 운영이 가능한 운영비를 확보 해주세요. 그거만 된다면, 2시간, 3시간 왜 고민하겠어요?” (원장 ⑦)

“말씀하신 적정산출이 잘못된 건데, 그것까지 되가지고 8시간까지 와야 한다는 거죠. 다만 8시간을 하든, 6시간을 하든 8시간으로 줘야 하고 8시간 표준보육비용을 다시 적정하게 짜야 한다는 거죠.” (원장 ⑧)

“중요한 것은 교사가 8시간 근무가 원칙으로 가야 하는데..” (원장 ④)

“맞춤형을 폐지할 게 아니라 맞춤형 이후 8시간 근무 후에 추가 보육,, 보육교사 추가로 따로 들어오고 간식 교사 들어와야 해요. 지금처럼 12시간 보육 시간 근무는 무리예요.” (원장 ⑩)

한편, 8시간의 표준 보육 시간 도입의 맥락은 아니었지만, 현재 12시간 종일제 보육과 관련해서 현행 시간연장보육 기준 시간 19:30분을 앞당기는 것에 대한 어린이집 원장과 보육교사의 의견이 있었다. 둘 다 공통된 입장은 종일반 아이의 오후 간식 후 부모가 오기까지 상당시간 공복이라는 사실과 실제 시간연장보육이 아님에도 무료로 석식을 제공하거나, 제공 후 시간연장보육을 써 달라는 요청 등이 발생한다는 것이다. 동시에 보육교사의 법정 근로시간을 8시간으로 맞추기 위해서는 현재 종일형 보육을 18시까지 조정하고, 이후에는 시간연장보육(별도 교사 활용)으로 진행해야 한다는 의견

이었다. 또한 맞벌이 가정의 경우, 시간연장보육 기준 시간을 앞당기고, 석식을 제공한다면 가사부담 완화, 적정 시간의 식사 제공 등의 차원에서 활용도가 높을 것이라는 전망도 하였다. 이와 관련 전문가 1명은 ‘만 3세’ 이상의 유아에 한해서만 시간연장보육을 허용해야 한다는 의견도 제시하였고(전문가 ①), 현행의 비슷한 하원 시간(종일반/맞춤반) 등을 고려할 때 취업모 수요 등은 시간연장형 방식이 적절하고, 활성화를 위한 지원 강화도 필요할 것이라는 다른 의견도 있었다(전문가 ⑦).

“시간연장 하는 애들이 문제예요. 6시 이후를 하는 아이는 저녁을 먹지 못하는데 시간 연장이 문제예요. 시간 연장은 6시 반경 저녁을 먹거든요.. 보육에 시간 연장을 18시부터로 카운트해야 해요. 노동 착취를 하는 거예요. 12시간으로 만들어 놓은 것은 원장이 000이예요. 시간에 대한 대대적인 개편이 필요해요.” (원장 ①)

“저희 같은 경우는 (종일반이지만) 5~5시 반까지 같이 있다가 5시 반에 저녁을 먹을 때 시간연장반에 같이 가서 먹고 귀가합니다.. (보육교사 ⑦)

“우리가 3시 반에 간식을 먹으니까 조금 당겨서 먹는다고 해도 6시 정도에 밥을 먹거든요. 그런데도 애들이 배고프니까 6시 반에 조금 늦게 먹고 줘야 하는데, 당겨서 주게 되더라고요. 6시에 먹으면 이제 쪽 있으면 7시 반이 되잖아요. 그 때부터 애는 시간 연장이 시작하는 거예요. 카운팅이 되는 거죠. 30분 이상 해야지 기록에 남길 수 있어요. 그런데 어머님들은 그냥 7시 반쯤에 시작하는 시간에 데리러 와요. 어머님, 밥을 먹으면, 시간 연장을 신청하게 되시면, 밥을 이 때 먹고 30분 이상 이용을 하셔야 한다고 말씀 드릴 수 밖에 없어요.” (보육교사 ①)

표준 보육 시간에 대한 전문가들의 의견은 매우 다양했다. 표준 보육 시간 설계에 대한 주요 요소는 영유아 발달과 양육 도움의 가능성, 취업모와 전업모의 자격 기준 부여, 수요자(학부모)의 욕구 등으로 나타났고, 전문가 일부는 추가 이용에 대한 본인 부담을 주된 정책 작동 기제로 제시하였다. 또한 현행 맞춤형 보육의 구분된 서비스 시간 제공에 대한 개선은 표준 보육 시간(안)과 크게 차이는 없었으나 현행 제도의 설계를 고려한 수준에서 제시되었다. 특이점은 긴급보육바우처의 폐지 또는 개선이 응답된 것이라 할 수 있다. 관련 내용은 <표 4-4>와 같다.

〈표 4-4〉 표준 보육 시간에 대한 전문가 (안)

구분	표준 보육 시간	현행 제도 개선 내용
1안	<ul style="list-style-type: none"> - 영유아 발달과 양육 도움의 필요 정도에 따라 고려 • 영아: 양육 도움 필요시 8시간까지 가능 양육 도움 미필요시 4시간까지 가능 • 유아: 양육 도움 필요시 8시간까지 가능 양육 도움 미필요시 6시간까지 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 취업모 8시간, 전업모 영아 4시간 한정 - 전업모 유아 6시간 한정 - 긴급보육바우처 폐지 - 상기 시간 이상일 경우 수익자 부담(일일 12시간까지 가능)
2안	<ul style="list-style-type: none"> - 현장에서 가장 많이 이용되는 시간의 양과 시간대를 고려하여 적정 수준에서 결정 • 8시간 또는 6시간 표준 이용 시간이 적절하다고 판단 • 이용 시간의 양만을 정할 것인지, 이용 시간대까지 정할 것인지 고민 필요 • 이용 시간 및 운영 시간의 개념 정립 필요 	<ul style="list-style-type: none"> - 6, 8, 10, 12시간에 대해 어린이집과 부모가 선택하여 운영, 이용할 수 있도록 함
3안	<ul style="list-style-type: none"> - 표준 보육 서비스 시간은 8시간으로 하고 보육 서비스 필요에 따라 4시간에서 12시간까지 사용 시간 선택 	<ul style="list-style-type: none"> - 표준 보육 서비스 시간은 8시간으로 하고 보육 서비스 필요에 따라 4시간에서 12시간까지 사용시간 선택
4안	<ul style="list-style-type: none"> - 일 4시간을 전체적으로 동일하게 제공하고, 맞벌이와 취약계층에게 추가 4시간을 더해 8시간을 제공하는 구조가 적합 	<ul style="list-style-type: none"> - 낮잠 전 하원을 위해 맞춤반은 4시간 적합 - 종일반 8시간 적합(일 4시간 + 긴급바우처)
5안	<ul style="list-style-type: none"> - 향후 ECEC서비스 통합운영을 고려할 때, 유치원 운영 시간과의 격차를 최소화하는 것을 대원칙으로 할 것 • 아동발달에 미치는 영향, 부모-국가의 sharing 원칙, needs 반영 등을 고려 • 이를 고려 시 맞벌이 가구의 표준 보육은 8시간으로 하되 영아를 더 짧게 구성 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 맞춤반 6시간 고정, 영아의 경우 더 짧은 시간 구성도 가능 - 종일반도 표준은 8시간으로 잡고, 8시간 초과하는 부분에 대해 초과 돌봄으로 명명 - 초과 이용료는 소득수준에 따라 이용자가 부담
6안	<ul style="list-style-type: none"> - 표준 보육 시간은 6시간이면 충분하며 영아는 그 이하 시간이 적절 • 그 외 시간은 수익자 부담 원칙 	<ul style="list-style-type: none"> - 서비스 시간 차등화 - 맞춤형에게 제공되는 긴급보육바우처 재고 필요
7안	<ul style="list-style-type: none"> - 영유아 발달과 재원 분담을 동시에 고려 • 취업모 8시간, 전업모 4시간 • 추가 이용 시간은 부모 부담에 대한 시간제 도입 • 긴급보육바우처 폐지 	<ul style="list-style-type: none"> - 보육 서비스 시간이 보육료 지원과 밀접한 관계가 있기 때문에 합리적 수준의 부모 부담을 전제로 보육 서비스 이용 시간을 취업모 8시간, 전업모 4시간으로 개선

이하에서는 표준 보육 시간 도입의 세부 내용인 이용 시간 수준에 따른 선택 기제(인센티브, 본인 부담)와 관련 포커스 그룹 인터뷰와 전문가 조사 결과를 제시하도록 한다.

나. 표준 보육 시간 이하 사용(단시간 시설 이용)

만약 정부가 영유아 보육 서비스 제공을 3시간 등으로 단축하여 제공하고, 이를 이용할 경우 현금 등의 인센티브를 제공한다(현행 시간제 보육과 유사)는 기제에 대해서

는 학부모들은 다양한 의견을 제시했다. 개인적 성향이나 가치, 가정 상황에 따라 다르다는 의견에서부터 돈 보다는 시간에 더 가치를 둘 것이다, 가정 내 양육이 할 수 없는 보육 서비스만이 할 수 있는 영역이 있다 등이었다. 현실적으로 시설 보육은 특별활동을 비롯한 고유의 어린이집 프로그램이 있기 때문에 한계가 있을 것이라는 지적도 있었다.

일반화할 수는 없지만 인터뷰 결과 인센티브를 받는 학부모들의 규모는 크지 않을 것으로 예상되었다. 특히 전업모들은 어린이집에서 제공하는 급·간식에 대한 효용과 만족도가 높은 것으로 나타나 인센티브가 큰 유인책이 될 수 없다는 의견을 제시하였다. 또한 3시간 정도의 짧은 시간 시설 보육은 부모(전업모) 입장에서는 등원 후 얼마 지나지 않아 하원을 하러 이동하기 때문에 매력적이지 않다는 의견도 있었다. 그 외에도 보육 시설 프로그램의 전문성과 효과성 등도 언급하였다.

“글쎄 그런데 그 프로그램이 정해져 있는 것들이 많기 때문에 이미.. 특별활동 선택도 사실 자유롭지가 않거든요. 다 수업을 정해진 대로 듣게 되거든요.” (취업모 ①)

“제가 하는 것보다 나은 것 같기도 하고.. 정해져 있잖아요. 국, 반찬, 간식 여러 가지, 우유도 주고.. 어른 꺼 따로 애들 꺼 따로 두 가지를 해야 하는 부분이.. 애기 같은 경우에는 어른 식단을 줄 수는 없잖아요.. (단시간+양육수당) 그걸 원하는 부모님은 거의 없을 거라고 생각해요. 오후 간식까지 먹고 3~4시, 4~5시쯤에 하원하고 저녁 정도만 엄마가 차려주는 정도가..” (전업모 ③)

“늦게 퇴근하시는 엄마들은 저녁까지 주는 어린이집을 선호하고 있잖아요. 가서 애들 챙겨서 밥을 해서 먹이기까지가.. 하루 종일 일을 하고 왔는데 그런 것까지 하기는 솔직히 벅차실 것 같아요.” (취업모 ⑤)

한편, 어린이집 원장과 보육교사들은 인센티브를 떠나서 단시간의 보육 프로그램을 이용하지 않을 것이라는 의견이 다수를 이루었다. 아마 욕구가 있었다면, 이미 시간제 보육을 이용했을 것이라는 생각이었다. 더불어 농촌의 경우 취약계층이나 저소득 가정 이 많아서 인센티브 제공은 오히려 아이가 보육의 사각지대에 놓일 수 있다는 언급도 있었다.

“(프로그램을 도입해도 부모들이 이용하지 않을 것이다?) 네. 아마 그런 걸 이용하실 분들은 지금 시간제 보육을 이용하셨겠지요. 일반 맞춤형으로 오시는 분들은 이용하지 않으실 것 같아요.” (원장 ⑥)

“면 단위의 문제는 20~30만원도 큰 돈이라.. 그 돈을 주면 보육료에 들어가는 게 아니라 다르게 이용을 하게 되어서 아이가 보육의 사각지대에 놓이게 되는 현상도 생겨요.” (원장 ④)

다. 표준 보육 시간 초과 사용(장시간 보육 보장)

또한 정부가 특정 시간(예: 8시간)까지 보육 서비스를 지원하고, 그 이후 초과 시간에 대한 비용은 본인 부담을 적용한다는 것에 대해서는 취업모의 경우 반대나 불만보다는 중립적이거나 소득 수준과의 연계를 제시했다. 단, 즉각적인 어린이집 입소 가능, 양질의 보육 서비스 제공이라는 전제가 있었다. 전업모의 경우, 민감할 수 있고 부담될 수는 있으나 자녀의 보육을 위해서 일정 수준까지는 낼 수 있다는 답변도 있었다. 반면, 어린이집 원장들은 학부모들의 반발이 심할 것으로 예상했다.

“네, 별 상관 없을 것 같아요..” (취업모 ③)

“말 그대로 여유가 있는 집은 자부담을 해서라도 가르치고 싶은게 부모의 마음이잖아요. 그래서 그런 집안은 거의 납부금이 없게끔 차등지원해주고, 조금 더 있는 집안은 차등으로 하니까 더 낼 수 있도록 하고..” (취업모 ⑤)

“조금 부담이 있을 수는 있겠죠. 근데 만약 나라에서 그렇게 해야 한다고 하면 우리 아이를 위해서 그 정도는 낼 수 있을 것 같아요. 어느 정도까지는.. 나라에서 나오는 돈으로 풍족하게 운영하지 못해서 문 닫는 어린이집이 많이 늘어나고 있다 정도의 간단한 상황은 알고 있거든요.” (전업모 ③)

“그러면 어머님들이 뒤집어 지시겠죠. 공짜로 다니던 습관이 되어 있는데요.” (원장 ⑤)

라. (전문가 조사 결과) 부모의 적절한 보육 서비스 이용을 위한 기제

전문가 조사 결과, 부모의 적절한 보육 서비스 이용을 유도하기 위한 기제에 대한 다양한 의견이 제시되었다. 우선적으로는 부모의 자격 기준(취업모, 전업모) 제도를 유지하는 것이었다. 취약계층에 대한 지원을 위해서 소득에 따른 자격 기준도 마련해야 한다는 의견도 있었다. 취업모와 전업모는 ‘여성’만 기준에 활용된다는 인상이 있어 ‘맞

별이'와 '홀별이'로 용어를 사용할 것을 제안하기도 하였다. 하지만, 자격 기준에 대해 반대 응답도 있었는데, 여기에는 자격 구분에 상관없는 자유로운 이용 시간 및 시간대 보장으로 취업모/전업모의 자발적인 양육 방식의 선택을 존중한다는 부분과 과도하지 않은 보육 서비스 시간(예: 6시간, 3시간) 제공이라면 별도의 자격 기준은 불필요할 수 있다는 의견이었다. 이외에도 표준 보육 시간 외의 이용에 대한 이용자 부담 체계를 만들고, 소득 수준을 반영하여 추가 부담을 하는 것이 제시되었다. 실제 필요에 따라 보육 서비스의 이용 시간을 선택하되 자부담을 하는 방식으로 개인의 합리적 판단을 유도하는 동시에 부모가 경제활동을 할 경우 장시간의 보육 서비스를 지원해야 한다는 의견도 있었다. 또한 가정방문제도(교사자격증 보유 인력)를 통한 보육 지원, 육아종합지원센터 등을 통해 전업모들이 자녀를 스스로 키우고 재미를 느낄 수 있게 하는 커뮤니티 모임 활성화 등 보육 정책 외에 대안 서비스나 다른 방안 검토가 필요하다는 의견도 제시되었다.

마. 보육료 지불 방식

전자바우처 형식인 현행의 아이행복카드에 대한 학부모들의 체감도는 상대적으로 낮았다. 보육료의 구성·금액에는 큰 관심이 없었고, 직접 부담해야 하는 비용에 관심이 있었다. 만약 정부가 보육료를 현금으로 학부모에게 직접 입금하고, 어린이집 이용 시간 만큼 비용을 직접 어린이집에 지불한 후, 차액은 가정 내에서 사용하거나 육아 관련 용품 구매 등 특정 목적에 한해 사용할 수 있게 하는 지불 방식에 대한 질문에 맞춤형 부모 중 일부는 이용할 의지가 있을 것 같다는 의견이 있었다. 하지만, 어린이집의 업무 과중 및 어린이집 눈치를 보게 될 것이라는 공통적 답변 역시 있었다. 그 밖에 어린이집 지원금에 대한 철저한 모니터링이 필요하다는 제안도 있었다. 마지막으로 8시간 이후의 비용에 대한 정부의 인건비 지원과 별도의 담임교사 배정을 제안했다.

“체감은 잘 안 들죠. 무상보육이라는 느낌이지.. 내가 내는 것만 궁금한 거예요. 나라에서 지원해주는 건 내 돈 들어가는 게 아니기 때문에 그냥 아이사랑으로 결제하고 마는 것이고.. 그 안에 무슨 금액이 어떻게 들어가는지는 관심도 없고..” (취업모 ①, ⑤)

“맞춤형 엄마들 중에서는 있을 것 같아요. 자기 시간이 좀 여유가 있다면.. 그렇게 하겠다는 엄마들이 있을 것 같아요.” (전업모 ①, 취업모 ①)

“지원금이 실제적으로 그렇게 가서 자격대로 운영되고 있는지를 모니터링이라도 해야죠. 사립학교 감시하는 것처럼 아이 한 명당 지원금을 주는 게 아니라, 학교 자체에다가 원 자체에다가 지원금을 줘야 하고, 그걸 체계적으로 감시·감사하는 제도가 있어야 하는 거지..” (취업모 ③, ④)

이에 대해 전문가들은 정부가 지원하되, 수요자인 부모 지원을 기본으로 해야 한다는 의견, 본인 부담 체계 구축, 바우처 활용 등을 제시하였는데 관련 내용은 아래에 제시하였다.

개선 방식
<ul style="list-style-type: none"> - 기관 지원은 인건비 지원과 운영비 지원 위주로 설계 - 부모 지원은 부모 선택권 제고와 기관 유형에 따른 비용 격차가 완화되도록 설계 - 수요자인 부모 지원을 기본으로 비용 지원 체계 구축
<ul style="list-style-type: none"> - 정부가 보육비를 지원하되, 취업 여부, 소득 수준 등에 따라 차등화된 자부담 체계 도입
<ul style="list-style-type: none"> - 객관적 기준을 만들어, 부모 부담을 OECD 기준 정도로 올리는 것이 타당 - 표준 보육 외의 시간에 대하여 이용료 부과체계 구축
<ul style="list-style-type: none"> - 서비스 유연화를 가능하게 하는 지불시스템(바우처)
<ul style="list-style-type: none"> - 부모에게 지원하고 부모가 시설에 지불하는 바우처 방식은 적절 - 인건비 지원을 개별교사에게 직접 하는 것이나, 인건비 지원을 시설의 고정비용 부분에서 안정적으로 지원할 수 있게끔 하는 것도 고려 가능
<ul style="list-style-type: none"> - 추가적 보육에 대해 부모가 부담하고 총 지출 비용 중 일부를 세금 감면해 주는 방안도 고려 가능

바. 맞춤형과 종일반을 구분한 종일제 혹은 단시간 어린이집 운영

상기 나타나는 맞춤형 보육의 다양한 문제들을 위한 해소 방안으로 맞춤형과 종일형을 구분한 종일제 혹은 단시간 어린이집의 별도 운영과 관련해서 주된 초점은 보육료 지원이었다. 어린이집 원장은 교사 인건비 지원 등이 된다면 단시간 보육 시설을 운영할 수 있다는 입장이었다. 보육교사의 경우 교사 대 아동 비율은 유지되면서 맞춤형 보육료가 종일반 보육료보다 낮기 때문에 어린이집 원장들은 반대를 할 것이라는 의견이 있었다. 단시간 어린이집을 운영하기 위해서 별도의 지원금이 필요하다는 의견을 제시했다.

“교사 인건비 지원 등 지원이 되면 당연히 하죠.” (원장 ④, ⑤, ⑥)

“저희야 상관이 없는데 원장님이 싫어하시겠죠. 맞춤형은 보육료가 다르잖아요. 교사 대 아동 비율은 같잖아요. 맞춤형 전문 시설이 있기 위해서는 맞춤형 보육료가 종일형에 준하거나 같이 줘야지 전문시설을 운영하지.. 아니면 단가가 워낙 낮아서.. 운영이 수월하게 될 수 있게 다른 지원금을 얻어 주셔야 할 것 같아요.” (보육교사 ⑥, ⑦)

4. 보육지원체계 전반에 대한 기타 의견

여기서는 맞춤형 보육뿐만 아니라 보육지원체계 전반에 관하여 학부모, 어린이집 원장, 보육교사, 전문가들이 제시한 기타 다양한 의견을 취합·정리해 보았다.

가. 보육료 현실화 및 표준보육비용 재산정

맞춤반 보육료 단가 삭감에 따른 어린이집 수입 악화를 맞춤형 보육에 따른 문제로 제기하는 과정에서 대다수의 어린이집 원장들은 보육료 현실화 및 표준보육비용 재산정을 요구했다. 앞서 언급했지만, 이미 많은 어린이집들은 (국공립 포함) 운영비의 대부분을 차지하는 인건비의 부족을 공통된 문제를 겪고 있다고 응답했다. 또한 현재의 표준보육비용은 2014년 이후 새로 계측되지도 않았으며, 현재 보육료는 3년 전에 산정된 표준보육비용에 못 미치는 수준이고 최저임금, 물가상승률 등 자연증가분이 미반영되었음(보육료 동결)을 지적했다.¹¹⁾ 특히 2018년에 진행될 16.4%의 최저임금 상승으로 인해 어린이집 운영에 큰 부담을 갖고 적자를 감수해야 하는 상황이라고 비판했다. 그 외에도 어린이집 운영과 관련된 다양한 법(여객운송법, 환경법, 소방법 등) 준수를 위한 제비용이 해마다 증가하고 있음을 지적했다. 또한 재료비 항목의 부재, 학부모들의 요구나 민원에 따른 운영비 증가 등을 운영상 어려움으로 제시했다. 더 나아가 시설·개보수는 현실적으로 하기 어렵다는 답변도 있었다.

또한 보육료 현실화를 위해서는 1인당 단가보다는 ‘반’ 운영 지원 체계로 가야 함을 주장하기도 하였다. 1인당 단가로 보육료가 지원될 경우, 저출산 현상의 심화로 노력과 상

11) 국공립 어린이집의 경우, 3년 전 표준보육비용 산정이 교사 1호봉을 기준으로 산정된 것으로 현실성이 없다는 비판이 있었다.

관없이 전체적인 보육료 예산이 줄어들 수밖에 없는 구조이기 때문에 ‘반’ 운영 지원 체계로 가야 한다는 것이었다. 또한 영아반이 많은 곳은 학급 수가 많을 수밖에 없다는 이유도 들었다. 그 외에도 교사별 인건비 내지는 고정비 지원이 필요하다는 의견도 있었다.

“1인당 적정 비용과 표준 비용을 2014년에 연구했어요. 올해까지 단 한 번도 그걸 맞춰서 준 적이 없어요. 표준보육단가에 근접해 있는 보육료를 받을 수 있다면..” (원장 ②, ⑦)

“16년도에 7.3%, 17년도에 16.4%가 다음연도 최저임금 상승이 된다고 고지되어 있어요. 그럼 16-17년도에 23.7%라는 최저임금이 상승을 했어요. 사실적으로 원을 운영할 수 없는 상태가 되요. 가정어린이집 같은 경우는 최적의 상태가 0세반 1반 3명, 1세반 2반 10명, 2세반 1반 20명으로 예산을 짜 봐도 보육료 상승분이 인건비 상승분을 쫓아가지 못하기 때문에 볼 보듯 뻔하게 적자가 나타날 수밖에 없는 상황인거고요.” (원장 ②)

“여객운송법, 환경법 등 관련법에 따른 기준을 지켜가는 제비용이 해마다 상당부분 인상이 되고 있어요. 좀 더 구체적으로 말하자면, 규모에 따라 차이가 있지만 놀이터 관련 유지비나 소방관련시설 설치비, 교육비 등이 만만치 않아요. 여객운송법에 따라 보험특약을 가입해서 보험료가 2배 이상 다 인상되는 부분들이 보육료를 잠식하거든요.. 유치원의 경우처럼 재료비 항목이 없어서 아이들을 위해 사용되는 비품이나 물품 등의 보육 교직원들이 교재교구 개발을 하며 양껏 쓸 수 있는 재료비 항목이 없다 보니까 그 부분에서도 상당히 열악한 운영과 보육이 진행되고 있다.. 예를 들면, 공기청정기 같은 부분도 부담으로 와 달고 있어요.” (원장 ①)

“그렇기 때문에 저는 가정이든, 어린이집이든 전체를 1인당 보육료 지원보다는 방법을 두 가지로 믹스해야 된다는 거죠. 적정 운영이 되게끔 하는 운영비와 1인당 보육료를 지원하다가, 정원의 00%가 되면, 그 때부터는 고정비 00% 정도는 유지되게끔 고정비를 지원하는 방식..” (원장 ⑦)

한편, 표준보육비용에 대한 전문가 의견은 상당수가 2014년도에 계측한 표준보육비용에 대해 현실성 부족 및 재산정 필요 등 공급자(어린이집)의 비판과 같은 맥락에 있었다. 그 외에도 산출 항목과 산출 방식에 대한 제안과 제언이 있었다. 전문가별 관련 내용은 다음에 제시하였다.

문제점	개선 방안
<ul style="list-style-type: none"> -12시간 보육 비용으로서 현실화 되어 있지 않음 -실제 현장에서 12시간 보육을 운영하지 않음 -표준보육비용 = 100% 정부 지원 단가로 인식하는 경우가 있는데 이는 반드시 동일한 개념이 아님 -정부 보육비 지원이 표준보육비용보다 적음 -너무 오래되어 현실을 반영하지 못함 	<ul style="list-style-type: none"> -산출 항목과 산출 방식, 적용 기준 재검토 -인건비 항목과 기타 운영비 항목으로 구분 -세입세출 현황 자료 외에 개념적 접근 필요
<ul style="list-style-type: none"> -맞춤반/종일반의 통합반 운영이 현장에서 있을 수 있기 때문에 맞춤반 시간 종료 이후 통합보육가이드라인을 정하고 이에 따라 별도 운영 -통합반 운영에 따라 비용을 달리 산정 -지나치게 낮음 -교사 1인의 기본 업무량이 너무 높게 잡혀있음 -인건비 보장이 어렵게 되어 있음 -표준보육비용을 하나의 비용으로 산출(다만, 지역별, 규모별로 차등화된, 적정 비용 제시와 활용도 필요) -인건비, 운영비, 교재교구 및 급간식비 등의 항목에 대하여 동일한 1인당 비용 접근 문제 -인건비는 반당, 운영비 등은 규모나 기관당으로 접근하는 것이 타당함 -인건비 모형에 있어 여러 가지 가정에 의거한 운영 모형에 의해 결정된다는 현실적 한계성 존재 	<ul style="list-style-type: none"> -최신 자료를 사용해 업데이트해서 현실화할 필요가 있음 -기본적인 시설 운영에 들어가는 기본운영경비와 보육서비스 이용 시간, 원아 수에 따라 달라지는 인건비로 구분하여 표준보육비용 산출 필요 -맞춤반, 종일반 별도 운영과 맞춤반+종일반 통합 운영에 따라 비용이 달리 산정 필요
<ul style="list-style-type: none"> -인력 추가 방식으로 비용 현실화 -평가인증을 비롯한 기타 기준을 도입하여 비용 지원 시설을 엄선해야 함 -인건비와 운영비를 분리하자는 제안에 대해 원칙적으로 동의는 하나, 현재 지불시스템, 어린이집 수요공급을 고려할 때 신중할 필요 -규모의 경제가 이루어지는 항목과 그렇지 않은 항목의 구분 후 산정 -인건비 모형의 반당 접근 방식 등이 필요 -무엇보다 재원 분담과 잘 연계될 수 있게 하는 것이 중요 	<ul style="list-style-type: none"> -인력 추가 방식으로 비용 현실화 -평가인증을 비롯한 기타 기준을 도입하여 비용 지원 시설을 엄선해야 함 -인건비와 운영비를 분리하자는 제안에 대해 원칙적으로 동의는 하나, 현재 지불시스템, 어린이집 수요공급을 고려할 때 신중할 필요 -규모의 경제가 이루어지는 항목과 그렇지 않은 항목의 구분 후 산정 -인건비 모형의 반당 접근 방식 등이 필요 -무엇보다 재원 분담과 잘 연계될 수 있게 하는 것이 중요

나. 보육지원체계 관련 기타 의견

여기서는 맞춤형 보육을 포함하여 보육지원체계 전반에 대하여 학부모, 보육교사, 어린이집 원장, 전문가들이 제시한 각종 의견들을 대상자별로 나열하여 제시하였다.

① 학부모

구분	내용
협동조합 어린이집 확대	<ul style="list-style-type: none"> • 조합비와 보육료를 통해 어린이집을 운영하며, 맞춤반/종일반 구분 없이 동일한 등/하원 시간을 적용하여 어린이집을 이용, 자부담이 있기는 하지만 만족도가 높음
노동시간 단축과 배우자(남편)의 인식 개선 필요	<ul style="list-style-type: none"> • 보육만으로 해결할 수 없는 근본적인 문제는 남녀 구분 없이 한국의 근로시간이 너무 길기 때문임 • 아직까지 한국의 남성들은 육아·가사 참여에 소극적임
어린이집 입소의 어려움	<ul style="list-style-type: none"> • 어린이집 대기신청을 하는 경우가 많으며 추후 입소하지 못할 염려로 인해 TO가 생겼을 때, 바로 입소 신청을 함. 직장과 거주지 그리고 어린이집과의 물리적 거리를 고려한 입소는 현실적으로 어려움 (특히 도시) • 입소 어려움으로 인해 영아라도 TO가 있을 시 어린이집에 입소시키는 사례도 발생

구분	내용
시간연장형 어린이집 장점(취업모)	<ul style="list-style-type: none"> • 취업모에게 있어 부담이 될 수 있는 자녀의 저녁식사를 해결할 수 있고, 해당 시간대에 아이들이 여러 명 있어 안심하고 맡길 수 있음(맞춤반 아동 하원 후 남겨지는 소수의 종일반 아이에 대한 문제 해결) • 또한 당직체제가 아닌 시간연장형을 전담하는 교사가 있어 안정적인 보육이 진행될 수 있음
어린이집 관리·감독 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 학대 등을 예방하고 양질의 보육 서비스 제공을 위한 원장·교사의 자격기준 강화, 규정에 근거한 어린이집 운영 여부 및 서비스 질 모니터링 강화 필요

② 보육교사

구분	내용
근로환경 열악	<ul style="list-style-type: none"> • 아이들 보육, 각종 행정 업무 등 업무는 상당하나 처우가 낮고, 이직이 잦고 보육 서비스 질 저하 등으로 연결됨 • 별도의 휴게시간 제공이 어려운 시스템(점심식사 자체도 아이들을 돌보면서 진행) • 점심시간에도 급식 지도를 하기 때문에 실제 8시간 근무라 함은 9~17시 근무를 의미함
시간연장보육 시간대 조정	<ul style="list-style-type: none"> • 오후 간식 이후 종일반 종료 시간(19:30)까지 아이가 배고파하나, 석식을 제공하기 어려운 시스템. 부득이하게 석식을 제공하는 경우에도 19시 30분 전에 하원하여 시간연장지원을 받지 못해 석식에 대한 최소한의 비용을 얻을 수 없음 • 학부모에게 10분만 시간연장을 써달라고 요청하는 경우도 발생. 시간연장보육 시간대를 앞으로 당길 필요가 있음 • 취업모에게 있어 석식 제공은 큰 유인책이 될 수 있음 • 단, 시간연장보육 비용 및 지원금 증액 필요(주방인력 인건비 등)

③ 어린이집 원장

구분	내용
구도심의 슬럼화	<ul style="list-style-type: none"> • 구도심의 경우(특히 지방) 슬럼화로 인해 원아 모집이 어려움. 동시에 경제적으로 취약계층이 많으며, 이들 중 상당수는 맞춤반에 해당됨
교사 차량 탑승 시간의 보육 시간 포함 필요	<ul style="list-style-type: none"> • 등·하원 시 발생할 수 있는 사고는 어린이집에 책임이 있고, 이에 차량 지도 교사가 탑승하고 있으나 이는 보육 시간에 포함되지 않고 있음 • 농촌의 경우, 차량 운행 시간이 차지하는 비율이 매우 높음
근로기준법 준수 어려움	<ul style="list-style-type: none"> • 인건비, 운영비 부족으로 초과수당 등을 챙겨주지 못하는 사례 빈번 • 퇴사 시 고용노동부에 신고하는 사례 발생

④ 전문가

구분	내용
어린이집 공급 통제 필요	<ul style="list-style-type: none"> • 수요 공급 조정 없이 보육료 지원 해결 어려움
교사 근무시간 재정립	<ul style="list-style-type: none"> • 현재 보육 서비스 제공 시간이 근무 시간에 영향을 미침
교사 업무 부담 완화	<ul style="list-style-type: none"> • 보육교사의 행정업무, 휴식 시간 등에 대체할 수 있는 보조교사 지원 필요 • 교사의 행정업무를 지원할 수 있는 시간 설계 필요
최근 부모 세대 양육 역량 및 기술 부족	<ul style="list-style-type: none"> • 꼭 어린이집에서 해결해야 하는 문제는 아님 • 육아종합지원센터의 부모교육 확대나 가정방문 등의 다른 양육 지원을 통해서 해결할 수 있으며, 부모 역량을 강화하기 위한 프로그램 보급이 시급함
맞춤형 보육 홍보	<ul style="list-style-type: none"> • 현 제도가 부모의 근로 여부를 보는 것이지 모의 근로 형태만을 고려하는 것은 아님을 홍보할 필요
시간연장형 보육	<ul style="list-style-type: none"> • 오후 간식이 3시쯤 제공되면 저녁식사 시간이 19시 30분이라는 것은 실제로 늦음 • 맞벌이, 취약계층에 8시간 보육을 제공하고 그 이후 시간대는 소득에 따라 차등 지원하고, 이 지원 내역에 저녁 급식비를 넣거나 현재처럼 필요경비로 부과되, 18시 30분~19시 30분에 저녁식사를 제공하는 방안을 고려할 수 있음 • 꼭 필요한 보육 수요에의 대응이므로 이에 대한 질 관리와 이용 시간이 제대로 확보되도록 함 • 일종의 취약보육으로 이에 대한 지원 체계를 현행보다 상향 조정할 필요가 있음
부모의 보육 서비스 이용	<ul style="list-style-type: none"> • 다른 아이의 픽업, 병원 동반 등은 부모가 일정을 조율할 수 있음(아이를 일찍 데려가 다른 아이를 픽업하거나 병원을 자녀 모두 데려가거나) • 부모의 편의를 위해 국가가 과도한 지원을 할 수는 없음
보육료 지원체계 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 현행의 보육료 지원체계 하에서는 시설에서 시간을 어찌 조정하든 운영상 힘들고 지원이 제대로 이루어지지 않기 때문에 맞춤형 보육이 도입되기 이전부터 시간제 보육 등 각종 보육지원체계 개편이 이루어질 수 없었음 • 실제 보육 서비스 이용 시간을 어떻게 조정하든, 시설에서는 현 상태를 운영하려고 하기 때문에, 결국 하원 시간은 유사하게 맞추어 질 개연성이 높음
0~2세 양육	<ul style="list-style-type: none"> • 가정 내 양육은 제도적으로 지원하고 권장할 필요가 있음. 이는 전국 돌봄체계의 구축과 문화인프라, 육아종합지원센터와 같은 육아인프라 구축과 병행되어야 함 • 영아는 집에서 부모가 돌봐야한다는 개념적인 접근은 바람직하지 않음

제3절 소결

지금까지 보육지원체계에 대한 학부모, 어린이집 원장, 보육교사, 전문가 의견을 살펴해보았다. 이러한 이해 당사자들의 의견이 주는 정책적인 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 특정한 자격 기준에 따라 수요자의 보육 서비스 욕구를 인위적으로 구분한 종일반 자격 기준에 대한 재고려가 필요하다. 종일반 자격 기준은 실제로 학부모들이 가지고 있는 보육 욕구에 부응하여 보육 서비스를 제공하는 것을 어렵게 하였다. 인

위적인 구분은 수요자들이 가지고 있는 보육에 대한 욕구를 제대로 반영하지 못했을 뿐만 아니라 취업모와 전업모 간의 갈등 구조 양상, 자격 기준 확인을 위한 행정 비용, 보육교사의 업무 과다, 서류 위장과 같은 불법 행위 등의 문제로 이어지게 되었다. 자녀 양육기 여성의 경우 프리랜서 등 자격 증빙 서류 없이 탄력적으로 근로하는 경우가 많은데 이러한 양육기 직장 여성들의 근로 행태를 종일제 기준이 제대로 반영하지 못한 것도 한계점으로 지적할 수 있다.

둘째, 맞춤반 부모와 종일반 부모가 가지고 있는 보육 서비스 욕구에 부응할 수 있는 표준 보육 시간 제도의 도입이 필요하다. 맞춤반에 해당하는 부모들의 많은 부분이 긴급보육바우처를 사용하고 있고 또 평균 이용 시간이 6시간 이상임을 고려해 볼 때 맞춤반 부모들은 6시간을 초과하는 보육 서비스 욕구를 가지고 있음이 분명하다. 종일반에 해당하는 부모들이 12시간 보육 서비스를 이용하지 못하는 것은 시설에서 실질적으로 12시간 보육 서비스를 제공할 수 있는 환경이 마련되어 있지 않기 때문이라고도 유추해 볼 수 있다. 따라서 보육 수요자가 가지고 있는 보육 서비스에 대한 욕구를 제대로 반영해 줄 수 있는 표준 보육 시간제를 도입하고, 이를 가능하게 하는 보육 시설 환경을 마련하여 수요자 욕구에 부응하는 보육 서비스 시간을 제공해 주는 것이 필요하다.

셋째, 표준 보육 시간 등 새로운 제도 도입을 위해서는 시설에서 이를 실제적으로 운영할 수 있는 환경을 마련하는 것이 필요하다. 아직 국내 보육 시설에서 운영할 수 있는 환경이 마련되어 있지 않다면 현재 운영이 가능한 범위 내에서 표준 보육 시간 제도를 마련하고, 장기적으로 이상적이고 바람직한 표준 보육 시간을 운영할 수 있는 시설 구조 개편을 도모해야 할 것이다. 맞춤형 보육이 당초 의도한 바대로 현장에서 제대로 작동하지 못한 이유로 소규모 시설에서 맞춤반과 종일반을 구분하여 운영할 수 있는 환경이 아니었던 점도 짐작해 볼 수 있다. 한 반에서 맞춤반과 종일반을 동시에 운영하다 보니 맞춤반과 종일반의 엄격한 시간 구분이 제대로 이루어지지 못한 채 맞춤반은 종일반에 끌려서 6시간 이상 이용으로 가게 되고, 또 종일반은 맞춤반 이용 시간에 끌려 12시간 이용을 보장 못하게 된 것이다. 이는 현재 우리나라 보육 시설 환경을 고려해 볼 때 이원화된 보육 시간을 제공하는 것은 한계가 있다는 것을 뜻한다. 이원화된 보육 시간 운영이 가능하기 위해서는 장기적으로 보육 시설을 단시간 운영 시설과 종일제 운영 시설로 구분하는 시설에 대한 구조 개편이 이루어진 후에 가능할 것으로 보인다.

넷째, 표준 보육 시간에 대한 객관적으로 합리적인 보육료를 산정한 후에 표준 보육 시간 제도를 도입하는 것이 필요하다. 맞춤형 보육 도입에 대해 시설 측의 반발이 강했던 가장 큰 이유는 맞춤형 보육료 단가가 부족하다는 것이었다. 맞춤형 보육료 단가는 표준보육비용 계측 등을 통해 6시간 보육 시간에 부합되는 보육 비용을 엄밀하게 산정한 후 제공할 필요가 있었다는 점을 볼 때 표준보육비용 계측을 통해 표준 보육 시간을 시설에서 적정하게 운영할 수 있는 비용의 산정이 이루어져야 할 것이다.

한편, 본 장에서 제시된 내용이 대상자별 의견 조사 과정에서 나온 것은 분명하나, 일반화하여 해석할 수는 없다는 것에 유의해야 한다. 한 예로 맞춤형 부모들이 9~15시의 보육 서비스 이용 시간을 잘 지키는 어린이집 사례와 그렇지 않은 사례가 있었고, 학부모들은 취업 여부에 관계없이 각자의 가치관 및 개별적인 상황과 여건에 따라 보육 서비스 이용 행태가 달라지기도 하였다. 그 밖에도 본인이 직접 겪지 않은 일이나 추측 혹은 개인의 가치관 내지는 시각을 반영하여 응답하였을 가능성도 있다는 사실을 염두에 둘 필요가 있다.

그럼에도 불구하고 대상자별 포커스 그룹 인터뷰와 전문가 조사 결과가 갖는 의의는 무상보육과 맞춤형 보육 그리고 보육체계 전반에 대하여 단순한 산술적 검토가 아닌 행태와 역학관계에 대한 다양한 시각과 내용을 제공했다는 것이다. 모든 어린이집에 일반화할 수는 없더라도 제시된 사례나 대상자별 공통된 의견은 실제 개연성을 가늠해 볼 수 있으며, 보육지원체계 개선을 위한 근거 자료가 될 수 있을 것이다. 또한 현행 보육지원체계 개선을 위하여 수요자와 공급자의 현장 목소리를 파악하고 문제점을 진단하며 정책 전문가의 식견을 종합해 봄으로써 보다 면밀한 보육지원체계 개선 방안을 도출하고 동시에 정책 수용성을 제고할 수 있는 계기가 되었다고 사료된다. 특히 '표준 보육 시간 도입 및 운영'에 대한 정책 대상자와 전문가들의 제시된 의견은 보육지원체계 개선에 큰 기여를 할 것이다.

현재 보육지원체계는 다양한 수요자의 특성과 행태를 비롯하여 인건비 부족 등 어린이집의 공통된 문제와 더불어 민간/가정 어린이집의 영아 집중 등 어린이집 유형별로도 처한 상황이 다르다. 또한 지역별로도 인구구조, 어린이집 운영 방식의 차이, 보육에 대한 수요와 공급, 제반 환경 여건 등 복잡한 상황이 전제되어 있다. 이러한 상황을 고려하여 수요자의 욕구를 반영하면서 적절한 보상체계를 구축하여 보육지원체계 개선을 이루어야 할 것이다.

제 5 장

보육지원체계 개선 방안

제1절 정책 환경 및 제도 개선 배경

제2절 보육지원체계 개선 대안

제3절 보육지원체계 개선 시나리오

5

보육지원체계 개선 방안 <<

제1절 정책 환경 및 제도 개선 배경

1. 맞춤형 보육 이후 정책 환경

보육지원체계 개선 방안을 마련하기 위해서는 보육을 둘러싼 정책적 환경에 대한 분석이 필요하다. 이에 대한 면밀한 검토를 통해서 제도 개선이 국민들에게 어떻게 인식될 것인지, 실제 환경에서 제대로 이행될 것인지, 그리고 제도 개선에 따른 어떠한 파급 효과가 나타날 것인지 사전에 예측함으로써 정책의 성공적인 수행을 담보하고 그에 따른 부작용을 최소화 할 수 있다. 이러한 정책 환경 분석은 앞서 수행한 대국민 의견조사에서 분석된 내용을 기초로 하여 작성하였다.

첫째, 무상보육 추진 이후 국민들 사이에서 영유아 자녀 양육이 국가 책임이라는 의식이 강화되었다. 국내의 급속한 출산을 감소에 따라 정부는 가족 관련 지원을 확대하였고 가장 대표적으로 보육 정책을 확대하였다. “낳기만 하세요 정부가 키워줍니다”라는 슬로건 하에 추진한 정부의 출산 장려 정책은 자녀는 국가가 맡아서 키워 준다는 의식을 국민들에게 강하게 심어 주었다. 따라서 보육 서비스는 당연히 국민이 누려야 하는 “권리”로 국민들의 의식 속에 자리 잡히게 되었다.

앞에서 살펴본 프랑스와 스웨덴의 사례에서 나타났듯이 선진 유럽 국가에서 3세 이상 학령 전 유아 교육은 모든 아동들의 공평한 출발선상을 보장한다는 취지에서 국가 책임으로 보고 있다. 하지만 0~2세 영아에 대한 보육은 저소득층, 한부모 가족 등의 일부 취약 계층을 제외하고 “수익자 부담”이라는 의식이 강하다. 자녀 양육은 국가, 가정, 사회의 공동 분담이라는 합의 하에 영아 양육 대신 취업을 선택한 부모들도 자녀 양육에 대한 대안을 스스로 감당해야 한다는 논리이다(Ellingsaeter, Jensen, Lie, 2013).

둘째, 보육 시설이 제공하는 서비스에 대한 부모들의 기대 수준이 증가하였다. 과거 구빈적 “탁아”의 기능에서 아동의 건강한 발달과 성장을 지원하는 “보육”의 기능으로 확대되면서 최소 수준으로 제공하였던 시설 보육 서비스의 질이 부모의 기대 수준에

맞추어 높아지게 되었다. 다른 기관과 차별되는 “영재 양육”을 제공해야 하는 것에 대한 기대와 급식에 대해서는 “유기농 식단” 등 양질의 고급 먹거리를 제공해야 하는 것으로 부모들의 기대 수준이 향상되었다. 이는 자녀에 대해 막대한 투자를 아끼지 않는 우리나라의 부모관과 무관하지 않다. 우리나라 부모들이 가지고 있는 자녀의 양육과 교육에 대한 아낌없는 투자는 부모들이 원하는 높은 수준의 보육 서비스를 국가가 제공해야 한다는 기대감으로 확대되었다.

이러한 문제는 양질의 차별화된 보육 서비스를 제공하는 어린이집을 선호하는 쏠림 현상으로 이어졌다. 국공립 등 양질의 서비스를 제공하는 어린이집은 대기자가 몰려 있고 부모의 기대 수준에 미치지 못하는 서비스를 제공하는 어린이집은 정원 충족의 어려움에 직면해 있다. 양질의 보육 서비스를 제공받으려는 부모들의 욕구는 보육 시설이 주어진 보육료를 가지고 부모들의 기대 수준에 맞는 서비스를 제공하는데 어려움을 가져와 보육 시설들의 보육료 인상에 대한 요구로 이어지고 있다.

셋째, 지역 커뮤니티 및 대가족 제도 붕괴에 따라 가정이 담당해야 하는 육아 부담이 과거보다 커졌다. 과거 대가족 제도 하에서는 자녀 양육이 친인척과 대가족 내부에서 공유하는 형식으로 이루어졌다. 대가족 제도가 붕괴된 이후에도 지역 커뮤니티가 유지되고 있었던 당시에는 지역 사회를 중심으로 “공동 육아”가 이루어졌었다. 하지만 가족의 이동이 많아지고 개인주의가 강화된 현재 시점에서는 농촌 지역에서조차도 지역 사회 공동 육아를 기대하기 어려운 상황이 되었다. 이는 가정에 남겨진 여성이 오롯이 혼자 육아를 담당해야 하고 부모 모두 경제 활동을 하는 경우 외부의 보육 서비스를 이용해야 하는 상황으로 이어졌다. 대가족 제도와 커뮤니티의 붕괴는 가족 외부에서 제공되는 보육 서비스에 대한 욕구를 보다 증가시켰다.

넷째, 젊은 세대의 학력 수준의 향상에도 불구하고 직장에서의 여성 차별과 이로 인한 경력 단절 문제는 지속되고 있다. 30대 초반 가임기 연령대에서 여성 경제활동 참여율이 하락하는 “M 커브” 현상이 아직도 이어지고 있다. 2017년 여성 경제 활동 참여율은 25~29세 75%로 최고점을 달하였다가 30~34세 63.8%, 35~39세 59.7%로 하락하고 있다(통계청, 국가통계포털, 2017). 이는 결혼과 임신에 따른 비자발적 이유로 인하여 퇴사하는 경우가 여전히 존재하고 있음을 말한다. 비자발적으로 경력 단절을 경험한 여성들은 직장 생활을 지속하고 있는 같은 또래 여성들에게 상대적인 박탈감을 느끼고 있다. 경력 단절을 경험한 신세대 양육모들은 재취업에 대한 강한 욕구를 가지

고 있어 재취업을 위한 나름대로의 준비를 하고 있으며 이에 따라 자녀를 보육 시설에 맡겨야 하는 필요성을 강하게 가지고 있다. 이러한 현상은 현 신세대 부모들이 직면하고 있는 경제적인 어려움과 맞물려 맞벌이를 해야 하는 현실적인 문제와 연결되어 있다. 맞벌이를 해야 가정의 경제 수준이 유지된다는 현실은 맞벌이 가정 뿐만 아니라 홀벌이 가정도 여성이 노동 시장에 참여해야 하는 압박을 주고 있어 자녀 양육을 외부 서비스에 의존해야 하는 보육에 대한 욕구를 증가시키고 있다

다섯째, 영유아 수 감소에 따라 어린이집 재원 아동 수의 감소가 예상된다. 저출산 현상으로 인하여 2016년까지만 하더라도 연간 40만 명이 넘었던 총 출생아 수는 2017년 35만 명대로 하락할 것으로 예상되며 이는 곧 영유아 감소로 이어질 것으로 전망되고 있다. 예상되고 있는 영유아 수의 감소는 2005년 이후 급속하게 증가한 어린이집의 재원 아동 수의 감소로 이어질 것으로 기대된다. 아동 당 보육료 지원에 의존하고 있는 어린이집의 재원 구조로 인하여 영유아 수 감소 및 어린이집 재원 아동 수의 감소는 곧 어린이집의 경영난으로 이어질 가능성이 크다.

종합컨대 보육을 둘러싼 정책 환경은 크게 호의적이지 않은 것으로 판단된다. 아동 양육의 국가 책임에 대한 국민들의 기대 그리고 보육 서비스의 질적 수준에 대한 국민들의 기대 수준은 높아져 가고 있다. 맞벌이를 해야 가정 경제 생활이 유지될 수 있는 경제 환경에서 여성들은 여전히 장시간 근로와 경력 단절 등 노동시장에서 어려움을 겪고 있어 이에 따라 보육에 대한 욕구도 점차 커지고 있다. 대가족 제도와 커뮤니티의 붕괴는 가족과 지역 사회 외부에서 제공하는 보육 서비스에 대한 욕구를 증가시켰다, 보육 서비스 공급자 측면에서 볼 때 영유아 수의 감소는 아동 당으로 지원되는 보육료 지원 체계 하에서 보육 시설의 재정적인 압박으로 이어지고 있다. 이러한 재정적인 압박은 보육 서비스의 고급화를 요구하는 신세대 부모들의 요구에 따라 점차 더 심화되고 있다.

2. 제도 개선의 배경

2013년 3월부터 만 0~5세 전 계층 유아에게 보육료 혹은 양육수당을 지원하였던 “무상보육”은 어린이집 운영 시간, 프로그램 이용 시간 등에 대한 구분이 없이 그리고 수요자의 보육 욕구에 따른 충분한 고려없이 보육 서비스가 제공되었다는 한계가 있었

다. 이는 맞벌이 부부의 보육 욕구는 충족시키지 못하면서 영아는 필요 이상의 과도한 보육 서비스를 이용하는 등 문제를 가져오게 되었다.

이러한 무상보육이 가져 온 문제를 해결하기 위하여 2016년 맞춤형 보육 제도를 도입하여 영아의 어린이집 적정 이용을 유도하고 맞벌이 부모의 어린이집 이용 시간을 보장하며 보육 서비스 질 제고를 도모하려는 노력이 이루어졌다. 맞춤형 보육 서비스는 서비스 필요도에 따라 보육 서비스를 차별적으로 제공하기 시작한 중요한 시발점이자 중요한 정책 변화였다고 평가되고 있다. 하지만 이러한 기대에도 불구하고 보육 현장에서는 어린이집 이용 시간 및 보육 욕구 충족에 큰 변화가 나타나지 않은 것으로 관찰되고 있다. 0~2세 맞벌이 부모의 보육 시설 이용 시간은 맞춤형 보육 서비스가 도입되기 전 2015년 11월 7시간 38분에서 제도 시행 1년 후인 2016년 11월에 7시간 55분으로 단 17분 증가하였다. 이는 장시간 보육 서비스를 보장하는 것을 목적으로 하였던 기존의 맞춤형 보육 제도의 취지에 크게 미치지 못하는 결과이다. 또한 맞춤형 보육의 평균 이용 시간은 6시간 30분으로 기존의 이용 시간 6시간 23분과 유사한 것으로 나타나 맞춤형 보육의 가정 양육을 도모한다는 기대에 크게 미치지 못하였다. 맞춤형 보육 제도가 당초 기대했던 만큼의 성과를 가져오지 못한 이유는 세부적인 제도 내용을 설계함에 있어 다음과 같은 한계가 있었기 때문인 것으로 보인다.

첫째, 인위적인 기준에 따라 차별적인 보육 서비스 이용 자격을 부여하는 것이 부모들이 가지고 있는 실제적인 욕구를 반영하는 데 한계가 있었다. 즉 종일제 기준에 해당하는 부모들이 반드시 12시간 보육의 욕구를 가지고 있는 것은 아니었으며, 반대로 종일제 기준에 해당되지 못해 6시간 맞춤형 보육 서비스를 이용할 수밖에 없는 부모들 중에서도 12시간 보육 서비스 이용 욕구를 가진 부모들도 있었다.

맞춤형 보육이 당초 기대했던 결과를 가져오지 못한 이유는 우리나라의 노동 시장과 가족주의의 특수성, 그리고 신세대 여성들이 가정과 직장에서 직면하고 있는 여건을 제대로 파악하지 못했기 때문이었다고 판단된다. 실제로 맞춤형 보육 도입을 준비하는 과정에서 이러한 상황을 감안하기 위하여 취업 활동을 하고 있어 취업을 증명할 수 있는 맞벌이 이외에도, 구직 활동을 하거나 학업 중인 사람도 종일반 대상에 포함하였다. 또한 공식적인 서류 제출이 어려운 경우 사업장에 고용되어 근로하고 있음을 확인하는 고용(근로)확인서를 제출하는 것을 가능토록 하였다.¹²⁾

그러나 이러한 노력들은 현장의 보육 욕구를 반영하는데 한계가 있었다. 예를 들어

영유아 자녀 양육기에 해당하는 여성들의 많은 수가 일과 자녀 양육의 병행을 위하여 프리랜서로 일하고 있는 경우가 많았는데, 프리랜서 여성 중에서 소득을 증명할 수 있는 서류를 마련할 수 없는 사람들이 존재한 점을 고려할 필요가 있었다. 또한 경력 단절 상태에 있는 여성들의 다수가 구직 활동을 여러 번 하는 경향이 많은데 종일반 기준에 따르면 구직 등록 확인증은 1회만 인정되고 있어 구직 활동을 1회 이상하고 있는 부모들은 종일반 기준에 해당되지 못하였다. 소득 활동, 구직 활동, 학업 이외에 자아 실현의 욕구가 강한 신세대 부모들은 소셜 네트워크나 웹 프로그램 등을 활용하여 집안에서 스스로 훈련을 하거나 경력을 쌓기 위한 노력을 하는 경우가 많은데 이러한 활동들은 구직 활동에 포함되지 않고 있었다. 이에, 종일반 자격을 지원받기 위해 이러한 사유들을 기재한 자기기술서를 작성하여 입증해야 할 필요가 있었다.

한편, 12시간 종일반에 해당하는 부모라 할지라도 자녀가 장시간 보육 시설에 남겨져 있는 것을 원하지 않는 경우가 있었다. 부모가 자신의 근로 시간에 자녀의 보육 시간을 맞추는 것이 아니라 자녀의 보육 시간에 부모들의 근로 시간을 맞추거나, 그것이 불가능할 경우 추가적인 비용을 지출하면서 외부 인력을 활용하는 경우가 많았다. 이는 부모 자신의 근로 활동이나 사회생활 참여를 위해 자녀를 장시간 동안 보육 시설에 맡기는 것이 아니라, 자녀의 건강한 양육을 위해 부모 자신이 본인의 근로 시간 혹은 금전적인 비용을 희생하는 행동이라고 이해할 수 있다.¹²⁾ 따라서 부모의 근로 활동이 반드시 12시간의 장시간 보육에 대한 욕구를 반영한다고 볼 수 없었다. 실제로 2016년도 어린이집 이용자 만족도 조사 결과에 따르면 19시 이후까지 시설에 남겨져 있는 아동은 전체 아동 중 약 0.8%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 12시간 동안 자녀를 보육 시설에 맡기는 것이 아동 발달에 미치는 부정적인 영향은 차치하고서라도 실제로 12시간을 이용하고 있는 부모가 낮을 것이라 예상되는 상황에서 종일반 12시간을 보장한다는 것은 현실과 다소 간극이 있을 수 있다.

둘째, 노동 시장에서 한국 여성이 놓여 있는 특수한 상황을 고려하지 못해 취업모와

12) 고용(근로)확인서를 통해 근로 기간, 시간 및 근무일 등에 대한 정보 확인이 가능하다.

13) 이러한 행위는 여성이 직면하고 있는 기회비용의 크기에 따라 다를 수 있다. FGI 결과에 따르면 사무직에 종사하여 자녀 양육에 대한 기회비용이 크지 않은 여성은 자녀와 저녁시간을 함께 보내기 위해 자신의 근로 시간을 줄여서 자녀를 오후 4시에 보육 시설에서 하원시키는 반면, 전문직에 종사하여 자녀 양육에 대한 기회비용이 큰 여성은 시간제 보육 서비스를 찾아 이용하면서 저녁 9시까지 자녀를 보육 시설에 맡기는 행동이 관찰되었다.

전업모를 차별적으로 대우한다는 비판이 제기되었다. 우리나라 여성들 특히 신세대 영유아 양육모가 노동 시장에 놓여 있는 특수한 상황은 비자발적인 경력 단절, 강한 재취업 욕구, 비공식적인 고용 등을 들 수 있다. 유럽 등 선진 복지 국가에서는 취업모와 전업모에 대한 정부 지원의 차이가 “취업모와 전업모 간의 차별”이 아니라 서로 다른 욕구를 가진 집단에 대한 “차별적인 지원”으로 접근하고 있다. 이들 국가에서 취업모에게 보육 시설을 이용할 수 있는 자격을 부여하고 지원을 제공하는 것은 인구 구조 변화로 인해 노동력이 감소됨에 따라 여성 경제활동 참여를 촉진하기 위한 목적이 크다고 볼 수 있다.

반면 우리나라에서는 전업모에게 6시간의 맞춤형 보육 서비스를 지원하고, 취업모에게 12시간의 종일반 보육 서비스를 제공하는 것은 “차이”에 대한 인정이 아니라 “차별”로 인식될 여지가 있다. 이는 한국의 노동 시장 환경에서 경력 단절을 하지 않는 여성은 대체로 안정적인 일자리를 가지고 있거나 조부모로부터 자녀 양육에 대한 지원을 받을 수 있는 여지가 크기 때문이다. 이로 인하여 전업모와 취업모가 이분적으로 나뉘어 구도화될 소지가 있다. 이러한 인식이 “일하지 못하는 것도 서러운데 보육 서비스도 맘 놓고 이용 못하는” 전업모들의 불만으로 나타나고 있는 것이다.

셋째, 맞춤형과 종일반이 보육 시설 현장에서 운영될 수 있게 하는 시설에 대한 지원이 충분히 뒤따르지 못했다는 점을 들 수 있다. 2015년 초 맞춤형 보육 제도 개편을 준비할 당시 종전 대비 종일반 110%, 맞춤형 100%로 보육료를 적용하는 방안이 보육 현장에서 지지를 받았다. 하지만 2015년 9~12월 기간 동안 2016년 예산을 반영하는 과정에서 보육료를 종일반 106%, 맞춤형 97%로 조정하여 보육 현장으로부터 반발을 받았다. 최종적으로 2016년 6월 현재 단가인 종일반 106%, 맞춤형 103.8%로 조정하여 2016년 7월부터 맞춤형 보육을 시행하게 되었다.

보육료 현실화에 대한 요구는 지속적으로 이루어져 왔으며 12시간 어린이집을 운영하는데 적정 비용 지원인가에 대한 검증 요구는 지속적으로 이어지고 있다. “2016년도 어린이집 이용자 만족도 조사” 결과 영아의 70%가 17시까지 하원하며, 단지 0.8%에 해당하는 아동들만이 19시 이후까지 시설을 이용한다는 결과를 통해 유추해 볼 때 실제 12시간 아동을 보육하는 경우는 드물다고 볼 수 있다. 따라서 현재의 12시간 종일반 보육료와 실제로 취업모 아동이 이용하고 있는 평균적인 이용 시간인 약 8시간, 그리고 어린이집 운영 시간 12시간 등을 고려하여 비용 지원 체계를 면밀히 살펴 볼 필

요가 있다.

보육 서비스 공급자들은 맞춤형과 종일반에 투여되는 노력에 별다른 차이가 없다고 주장하면서도 맞춤형 보육료가 종일반 보육료보다 낮게 책정된 것에 대하여 불만을 제기하였다. 맞춤형 보육 제도 시행 이후에 실시된 2016년도 어린이집 이용자 만족도 조사 결과에 따르면 맞벌이 영아 부모의 평균적인 이용 시간은 7시간 55분이며, 맞춤형 영아 부모의 평균적인 이용 시간은 6시간 10분으로 두 집단 간의 이용 시간 차이는 약 1시간 45분으로 나타났다. 종일반과 맞춤반의 월 보육료 차이는 만 0세반 86000원, 만 1세반 76000원, 만 2세반 63000원이다. 이러한 종일반과 맞춤형 보육료의 차이가 과연 이용 시간에 따른 격차를 보상할 수 있는가에 대해 고민이 필요한 지점이라고 할 수 있다.

제2절 보육지원체계 개선 대안

보육지원체계 개선의 취지는 단기적으로는 맞춤형 보육 시행과 더불어 대두된 당면 과제를 해결하고 장기적으로는 보육 정책이 목표로 하는 영유아의 건전한 발달을 도모 하는데 있다. 동시에 보육 시설이 양질의 보육 서비스를 제공하고 일하는 부모의 일과 가정 생활 양립을 지원하는 정책 방안을 강구하는 것이다. 이를 위하여 “표준 보육 시간제”와 “선택 기제”라는 새로운 정책 대안을 보육지원체계에 도입함으로써 보육 제도의 발전 방향을 도모하고자 한다. 본 절에서는 표준 보육 시간제와 선택 기제의 도입 근거와 주요 내용을 살펴보고 각 대안별 이슈를 검토하기로 한다.

1. 표준 보육 시간제

표준 보육 시간제는 어린이집의 운영 시간 내에서 수요자의 욕구에 부응하는 보육 서비스 이용 시간을 제공하고, 교사의 근로 시간을 규정하며 보육 시간에 대한 국가 보장 수준을 마련하는 제도이다. 맞춤형 보육 제도 도입 이전까지 어린이집에 대해서는 7시 30분부터 19시 30분까지 하루 12시간의 운영 시간에 대한 규정만 있을 뿐 어린이집의 이용 시간에 대한 규정은 이루어지지 않았다.¹⁴⁾ 보육 서비스 이용 시간에 대한 명

확한 정의가 존재하지 않아 실제 보육 현장에서 12시간 동안 아동을 보육하는 경우가 3.2% 미만으로 매우 낮은 수준임에도 불구하고 아동이 12시간 보육 서비스를 이용하고 있는 것으로 간주되고 있었다. 아동 1명에게 제공하는 보육료 역시 12시간 보육 서비스 제공에 대한 비용으로 간주되고 있었다. 또한 정부가 보장하는 보육 서비스 이용 시간에 대한 명확한 규정이 어디에도 존재하지 않아 12시간 보육 시설 운영 시간을 국가가 보장하는 보육 시간으로 이해할 수밖에 없는 상황이었다. 실제로는 부모들이 12시간 동안 보육 시설을 이용할 수 있는 여건이 충분하지 않아 국가가 보장하는 보육 서비스에 대한 체감도는 낮게 나타날 수밖에 없었다.

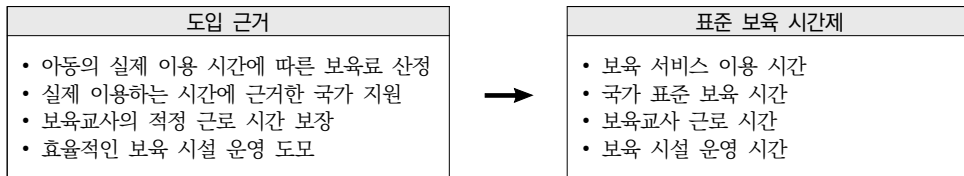
아동들이 실제 이용하고 있는 보육 시간을 기준으로 하는 보육 서비스 제공과 이용 시간에 부합하는 보육료 지원의 필요성은 2013년 무상보육 이후 지속적으로 제기되었다(서문희 등, 2010; 최윤경 등, 2014). 2016년 7월 맞춤형 보육 도입에 따라 6시간 맞춤형반(9시~15시)과 12시간 종일반에 대한 이용 시간 규정이 처음으로 생겼다. 이러한 측면에서 맞춤형 보육의 도입은 처음으로 아동의 이용 시간을 일정한 자격 기준에 따라 구분하게 된 최초의 시도였다고 볼 수 있다. 하지만 6시간 맞춤형반과 12시간 종일반의 단 두 가지 유형으로 보육 서비스 이용 시간을 구분함으로써 부모들이 실제 이용하는 시간 패턴을 반영하지 못하는 한계가 있었다. 2015년도 전국보육실태조사에 따르면 6시간까지 보육 시설을 이용하는 영아의 비중은 28.1%로서 전체 영아의 약 4분에 1에 해당하고 있는 작은 비율이다. 이용 시간대의 다수를 차지하는 6~7시간(34.5%), 7~8시간(19.5%)의 아동들은 맞춤형반에 분류되는 경우 평소에 이용하는 시간보다 줄어든 이용 시간과 변화된 양육 패턴으로 인해 불만을 토로할 수밖에 없는 구조였다. 이들이 종일반으로 분류된다 하더라도 12시간 내외의 보육 시간을 이용하고자 하는 아동의 비중이 약 10% 임을 감안해 볼 때 실제로 12시간까지 이용한다는 보장도 할 수 없는 상황이었다.

이에 본 절에서는 아동의 이용 시간에 따라 정확한 보육료를 산정하고, 국민들이 실제 이용하는 시간에 근거하여 국가의 지원이 이루어지도록 하기 위하여 보육 서비스 이용 시간, 보육 시설 운영 시간, 국가가 보장하는 국가 표준 보육 시간의 개념과 정의를 규정하고자 한다. 이와 더불어 보육 시설에서 교사들의 적정 근로 시간을 보장하고

14) 이 결과 어린이집을 이용하는 시간 분포는 2015년 현재 5~6시간 22.3%, 6~7시간 34.5%, 7~8시간 19.5%로 다양한 것으로 나타나고 있었다(2015년 전국보육실태조사, 가구조사 보고).

효율적인 보육 시설 운영을 도모하기 위하여 교사의 근로 시간 및 운영 시간에 대한 개념도 규정하고자 한다.

[그림 5-1] 표준 보육 시간제 도입의 근거



가. 보육 서비스 이용 시간

보육 서비스 이용 시간은 부모들이 실제로 보육 시설을 이용하는 현실적인 상황을 반영하기 위해 2015년 전국보육실태조사에서 나타난 이용 시간대를 기초로 제시하기로 한다. 하지만 이것은 실제로 부모들이 이용하는 시간으로서 반드시 “바람직한” 이용 시간이라고 보기는 어렵다. 이러한 비판에 대응하여 전문가 집단 및 선행 연구에서 영유아의 건전한 발달과 부모의 경제활동 지원을 위하여 적합하다고 제안되고 있는 시간도 함께 검토한다.

보육 서비스 이용 시간대 현황은 앞서 2장에서 논의된 바 있다. 영아의 평균 보육 시설 이용 시간은 6시간 53분으로 취업모의 경우 7시간 38분, 전업모의 경우 6시간 23분이다. 이용 시간대에서 가장 많은 비중을 차지하고 있는 시간대는 5~6시간, 6~7시간, 7~8시간이다. 취업모 중에서는 8~12시간대도 높은 비중을 차지하고 있다.

「어린이집 이용 보장 및 보육료 현실화를 위한 보육체계 개편 TF」의 논의에 따르면 영아 자녀의 부모와의 애착관계 형성 및 건전한 발달을 위해 하루 4시간 정도의 보육 시설 이용만이 적합하다는 의견이 개진되었다. 4시간의 보육 시설 이용 분포는 약 6% 미만으로 낮은 수준이긴 하지만 전문가의 의견을 수렴하여 4시간의 보육 시설 이용 시간을 추가할 필요가 있다. 주당 노동 시간이 45시간으로 우리나라보다 노동 시간이 길며 우리나라와 마찬가지로 일과 가정 양립의 어려움이 있는 싱가포르의 경우 종일제 보육 서비스는 주당 48시간(주당 6일 근무 기준 하루 8시간 보육 서비스), 반일제 보육 서비스는 주당 24시간(주당 6일 근무 기준 하루 4시간 보육 서비스) 이다(표 3-16 참

조). 유럽연합은 부모가 노동 시장에 안정적으로 진입하여 고용을 유지하고 가정 생활과의 양립을 유지하기 위하여 주당 최소 30시간(주당 5일 근무기준 6시간 보육 서비스)을 제공할 것을 권고하고 있다(European Union, 2014).

따라서 보육 서비스 이용 시간은 실제 부모들이 이용하고 있는 보육 시간, 영아 발달에 적절한 시간, 일과 가정 생활 양립을 위해 적절한 시간에 따라 4시간(전문가 의견), 6시간(EU 권고안), 7시간(전체 평균 이용 시간), 8시간(취업모 평균 이용 시간), 8시간~12시간(취업모의 출퇴근 시간 고려)으로 규정하기로 한다.

이러한 보육 서비스 이용 시간은 영아 부모들이 전반적으로 이용하고 있는 보육 시간 분포를 모두 포함하고 있으므로 학부모들의 입장에서 큰 반발은 없을 것으로 판단된다. 보육 시설 입장에서는 낮은 보육 서비스 이용 시간에 대해 상대적으로 낮은 보육료를 책정하는 경우 “삭감된” 보육료에 대한 반발이 심할 것으로 우려된다. 보육 시설 측에서는 보육교사 인건비가 보육료에서 상당한 부분을 차지하고 있고 단시간 보육 시간에 대해서도 8시간 근로하는 보육교사를 고용하는 한 보육료에 있어서 큰 차이는 없을 것으로 주장하고 있다. 보육 시설 측의 입장을 받아들여 단시간 보육 서비스와 종일제 보육 서비스에 대해 동일한 보육료를 지원하는 경우 이는 재정 당국으로부터 반발을 얻을 수 있다. 이에 대해 대응하기 위해서는 각각의 시간대에 부합하는 합리적인 표준보육비용을 산정하는 것이 필요하다.

8시간 이상 종일제 보육 시설과 8시간 이하 단시간 보육 시설이 분리되어 있지 않은 우리나라 상황에서 다양한 시간의 보육 서비스를 같은 시설에서 제공하는 것은 한계가 있을 것으로 본다. 다양한 보육 시간을 이용하는 아동들을 같은 보육 시설 내에서 보육함에 따라 아동 관리, 등하원 지도 등에 있어서 혼선이 빚어질 것으로 예상되며 이로 인한 행정 업무는 보육교사들이 맡게 되어 보육교사들에게 과도한 업무량이 주어질 것으로 보인다.¹⁵⁾ 따라서 다양한 보육 서비스 이용 시간을 도입하기 위한 전제조건으로 단시간 보육 시설 설립을 고려할 필요가 있다.¹⁶⁾

현행 맞춤형 보육의 6시간 혹은 12시간의 보육 서비스 이용 시간의 두 가지 선택지

15) FGI 결과를 보면 현실적으로 6시간 맞춤형과 12시간 종일제를 같은 시설에서 제공하고 있는 문제점이 제기되고 있음을 알 수 있다.

16) 단시간 보육 서비스 이용이 활발한 프랑스 등 선진 유럽 국가에서 종일제 시설과 단시간 시설을 별도로 운영하거나 반을 분리하여 운영하고 있는 것을 참고할 수 있다.

에서 보육 서비스 이용 시간을 보다 다양하게 확대하여 제공하는 것은 국민들에게 수용될 여지가 상대적으로 클 것으로 본다. 현재 6시간만 이용할 수 있는 부모들이 이 보다 많은 시간인 7시간과 8시간을 선택할 수 있는 여지가 생기기 때문이다. 하지만 앞서 지적하였듯이 시간대별 보육료가 현실화되지 못하고, 서로 다른 보육 서비스 이용 시간을 제공함에 따라 보육 시설 운영에 혼선을 빚고 보육교사의 업무량이 추가되는 경우 이에 대한 민원과 반발이라는 수용성이 낮은 요인이 상존한다.

〈표 5-1〉 보육 서비스 이용 시간(안)

구분		근거	출처
보육 서비스 이용 시간 (안)	4시간	영아의 건강한 발달	「보육체계 개편 TF」의 논의
	6시간	맞벌이 부부의 일과 가정 생활 양립을 위한 최소한의 수준	유럽 의회 권고안(2014년) 2015년 전국보육실태조사
	7시간	전체 평균 이용 시간	
	8시간	취업모 평균 이용 시간	
	8시간~12시간	취업모의 출퇴근 시간 고려	
실행 가능성		<ul style="list-style-type: none">• 학부모: 맞춤형보다 높은 이용 시간대를 포함하고 있으므로 큰 반발 없을 것• 보육시설: 각 시간대별 보육료가 현실화되지 않을 경우 반발 예상• 다양한 보육 서비스 시간을 한 시설에서 제공하는 것의 비현실성 문제	
예산 확보		<ul style="list-style-type: none">• 각 시간대별 합리적인 표준보육비용 산정 필요• 단시간 보육에 대해 삭감된 보육료 산정 시 예산 절감• 모든 시간대에 동일한 보육료 산정 시 예산 증가(재정 당국의 반발 예상)	
행정 편의성		<ul style="list-style-type: none">• 다양한 보육 시간을 같은 시설에서 제공함에 따라 행정 업무 추가	
제도 수용성		<ul style="list-style-type: none">• 긍정적인 면: 현행 맞춤형 보육(6시간과 12시간)보다 다양한 보육 서비스 시간을 제공하여 수요자들의 다양한 욕구 충족 가능• 부정적인 면: 보육료가 현실화되지 않고 보육교사의 업무량이 과중될 경우의 비판	

나. 국가 표준 보육 시간

국가 표준 보육 시간은 국가가 기본으로 지원하는 보육 서비스 이용 시간이다. 맞춤형 보육 제도 하에서의 국가 표준 보육 시간은 맞춤형 6시간과 종일반 12시간이다. 6시간 국가 지원과 12시간 국가 지원의 구분은 종일제 자격에 따라서 이루어진다. 국가 표준 보육 시간은 국가가 건강한 자녀의 양육과 맞벌이 부부의 일과 가정 생활 양립 등 보육 정책이 지향하는 목적을 달성하기 위하여 어느 정도의 보육 시간을 국가가 보장해 줄 것인가에 따라 책정된다. 따라서 맞춤형 보육의 제도 설계에는 가정 양육이 가능

한 가정에서는 건강한 아동 발달을 위해서는 6시간의 보육 서비스를 국가가 지원하는 것이 적절하며, 장시간 근로 환경에서 맞벌이 가족의 일과 가정 생활 양립을 지원하기 위해서는 12시간 보육 서비스를 지원해 주는 것이 적절하다는 지향성을 가지고 있다고 볼 수 있다. 본 연구에서는 「어린이집 이용 보장 및 보육료 현실화를 위한 보육체계 개편 TF」에서 논의된 의견을 바탕으로 다양한 국가 표준 보육 시간에 대한 대안을 제시하고 각 대안별로 이슈를 논의하고자 한다.

첫 번째 대안은 국가 표준 보육 시간을 영유아 모두에게 8시간 제공하는 것이다. 이러한 논리는 현재 종일제 보육료가 보육교사의 8시간 법정 근로에 근거한 표준 보육료에 따라 책정되어 있어 정부로부터 8시간의 보육료가 지원되어야 시설 운영이 가능하다는 주장에 근거하고 있다. 이는 보육 서비스가 어떤 시간대로 지원 혹은 이용되든지간에 교사 8시간 근로를 보장해 주는 보육료를 확보해 달라는 시설의 요구를 반영하고 있다.¹⁷⁾

8시간 표준 보육 시간을 국가가 지원할 경우, 2015년도 취업모의 평균 보육 시설 이용 시간을 국가가 지원할 수 있을 것으로 보인다. 다만 취업모의 36.8%가 8시간 이상의 보육 서비스를 이용하고 있고, 8시간 이상 이용을 희망하는 비중이 약 60%에 가까운 것을 볼 때 8시간 이상을 이용하는 취업모에 대한 추가적인 지원이 뒤따라야 할 것으로 보인다. 취업모의 출퇴근 시간을 고려하여 보육 시설 이용 시간대를 오전 8시 30분 ~ 오후 4시 30분으로 규정하고 오후 4시 30분 이후 시간부터 시간연장서비스를 앞당겨 실시하여 오후 간식과 석식 등을 제공하는 방안을 고려해 볼 수 있다.¹⁸⁾ 시간연장 서비스의 적정 사용을 유도하고 부정 수급을 방지하기 위하여 8시간 국가 표준 보육 시간 이상의 시간을 이용할 수 있는 부모의 자격 기준에 대해 현행 종일제보다 더 완화할 것인가, 현행 기준을 유지할 것인가, 아니면 현행 보다 더 엄격한 기준을 적용할 것인지 검토가 필요하다. 현재 기준을 동일하게 유지하면서 개선 방안을 모색하여 제도

17) 이러한 사실로 미루어 볼 때 4시간, 6시간, 8시간, 12시간 각 시간대별 표준보육비용을 계속함에 있어 교사의 근로시간은 8시간을 보장해야 한다는 요구는 지속적으로 제기될 것이라고 보인다.

18) 현재 시간연장형 보육에는 시간연장, 새벽 보육, 야간 보육, 24시간 보육, 휴일 보육이 있다. 시간연장 보육은 평일 19:30~24:00, 토요일 15:30~24:00 운영하며, 야간보육은 19:30~익일 7:30, 24시간 보육은 7:30~익일 7:30까지 운영하는 것을 뜻한다(보건복지부, 2017c).

변화 충격을 최소화하는 등 다양한 방안을 강구할 수 있을 것으로 보인다.

한편, 미취업모의 보육 시설 평균 이용 시간은 6시간 23분으로 국가 표준 보육 시간 8시간에 훨씬 미치지 못하는 시간이다. 국가 표준 보육 시간은 누구나 8시간을 이용할 수는 있지만 가정 양육이 가능한 부모의 도덕적 해이는 막을 필요가 있다. 이를 위한 대안으로 8시간 미만 이용하는 부모에게 인센티브를 제공하는 안을 고려해 볼 수 있다. 인센티브 제공에 대한 보다 자세한 내용은 선택 기제 부분에서 상세하게 기술한다.

8시간 국가 표준 보육 시간은 현재 맞춤반 이용 시간보다 많은 시간이기 때문에 맞춤반 부모들이 현재 제기하고 있는 불만은 해소될 것으로 보인다. 또한 8시간 보육 서비스를 이용하고 연이어서 시간연장보육을 제공하여 맞벌이 부모의 장시간 보육 욕구를 충분히 충족시키는 것이 가능할 경우 맞벌이 부모들의 수용성은 높을 것으로 보인다. 이를 위해서는 맞벌이 부모가 불편 없이 시간연장보육 서비스를 이용할 수 있는 환경이 조성되어야 한다. 현재 시간연장보육 서비스를 제공하는 기관의 수가 적은 이유는 보육 시설 입장으로는 시간연장 서비스를 제공하는 것에 대한 유인이 적기 때문이다. 보육 시설이 시간연장보육 서비스를 제공할 수 있도록 정부로부터의 인건비 지원을 강화할 필요가 있다.¹⁹⁾ 시간연장 보육교사가 지원되면 보육 시설에 추가적인 인력이 지원되기 때문에 보육교사들의 업무량은 감소될 수 있다. 정부 미지원 시설에 대한 시간연장 보육교사 인건비 지원 수준을 상향 조정할 경우 민간 보육 시설의 시간연장 보육 서비스 제공을 도모할 수 있을 것으로 기대된다.

한편, 8시간 국가 표준 보육 시간은 영아의 가정 내 양육을 도모하기 위하여 종일반 사유에 해당되지 않는 부모들의 보육 시설 이용 시간을 6시간으로 제한한 것을 다시 증가시키는 일관성 없는 정책을 추진한다는 비판을 받을 소지가 크다. 또한 8시간에 해당하는 국가 표준 보육 시간을 지원하는 경우 이에 대한 보육 예산은 현재보다 증가하여 재정 당국의 반대에 직면할 가능성도 많다.

행정적인 편의성은 현재 맞춤반에 해당하는 부모들의 자격 관리를 하지 않아도 되므로 현재 보다 행정 업무량이 감소될 것이다. 물론 8시간 국가 표준 보육 시간 하에서도 8시간 이상 이용할 수 있는 부모에 대한 자격 확인이 필요할 것으로 보이나, 8시간 이

19) 현재 시간연장보육 서비스를 제공하는 시설에 대해서 정부 지원 시설과 직장 어린이집의 경우 월 급여액의 80%를 지원하고, 대부분 민간에 해당하는 정부 미지원 시설에 대해서는 1인당 월 127.9만 원을 지원하고 있다(보건복지부, 2017c).

상 보육을 원하는 수요자는 그 규모가 상대적으로 크지 않아 업무량은 6시간 맞춤형 부모의 자격 기준을 확인하는 것보다는 많지 않을 것으로 판단된다.

8시간 국가 표준 보육 시간을 도입하는 경우 현재 맞춤형 부모들이 가지고 있는 불만이 줄어들고, 맞벌이 부모들에게 양질의 접근성이 높은 시간연장보육 서비스를 제공할 수 있어 맞벌이 부모들의 호응도 역시 좋을 것으로 보인다. 보육 시설장들도 8시간 보육료가 확보되므로 8시간 국가 표준 보육 시간 안을 지지할 것으로 보인다. 따라서 8시간 국가 표준 보육 시간의 제도 수용성은 높을 것으로 보인다.

두 번째 대안은 영아 4시간 및 유아 6시간의 국가 표준 보육 시간 안이다. 이는 영아의 건강한 발달에 중점을 둔 대안으로서 가정 양육이 가능한 영아는 4시간 보육이 적절하고 유아는 6시간의 취학 전 교육이 필요하다는 논리에 근거한 대안이다. 이는 국가는 아주 최소한의 서비스 제공을 기초로 하여 추가적인 욕구나 필요를 가진 대상에게 추가적인 서비스를 제공한다는 개념과도 부합되는 안이다. 예를 들어 영아는 4시간 국가 표준 보육 시간을 규정하고 서비스 이용 시간은 4시간, 6시간, 7시간, 8시간, 8~12시간을 이용할 수 있는데, 4시간 국가 표준 보육 시간을 지원받을 수 있는 대상은 상류층 홀벌이 가정 등 최소한의 대상으로만 한정하고, 6시간을 이용할 수 있는 부모는 중산층 홀벌이 가정까지 확대할 수 있다. 8시간을 이용할 수 있는 대상은 중산층 이하 맞벌이 부부로 확대할 수 있으며, 8~12시간을 이용할 수 있는 대상은 저소득층, 한 부모 등 취약 가족을 대상으로 할 수 있을 것으로 본다. 유아에 대한 국가 표준 보육 시간과 보육 서비스 이용 시간도 같은 개념으로 접근 할 수 있다.²⁰⁾

이러한 영아 4시간 및 유아 6시간 표준 보육 시간제는 영아의 가정 내 양육을 지지하는 이론에는 부합한다. 또한 보육 재정을 절감하고자 하는 재정 당국으로부터 지지를 받을 수 있을 것으로 보인다. 하지만 보육 현장과 학부모들의 반대로 인하여 실현 가능성은 낮을 것으로 보인다. 영아 4시간 및 유아 6시간에 대해 적절한 보육료가 담보되지 않는다면 보육 시설로부터 강한 저항을 받을 수 있다. 무상보육 서비스에 익숙하고 영아를 최소한 6시간 시설에 맡겨 온 학부모들 입장에서는 현재 이용하는 시간보다 줄어든 보육 서비스를 이용하게 한다면 큰 반발을 살 우려가 매우 높다. 행정적인 편의성 측면에서 볼 때에는 국가 표준 보육 서비스를 지원 받을 수 있는 계층(예를 들어 상

20) 각 서비스 이용 시간에 대한 국가 지원은 본 절의 선택 기제를 논하는 부분에서 다루기로 한다.

류층 홀벌이)과 그보다 높은 시간의 보육 서비스를 이용할 수 있는 집단을 구별하는데 상당한 행정 비용이 소요될 것으로 보인다. 제도 수용성 측면에서 볼 때 학부모들과 시설장들의 강한 반발로 제도 수용성 정도는 매우 낮을 것으로 보인다.

세 번째 대안은 영유아에게 12시간 국가 표준 보육 시간을 제공하는 것이다. 영유아 12시간 국가 표준 보육 시간은 과거 무상보육의 시절처럼 학부모가 보육 시설 운영 시간 동안 마음 놓고 자녀를 보육 시설에 맡길 수 있는 것을 말한다. 이는 학부모들의 가지고 있는 보육에 대한 욕구를 국가가 책임지고 지원해야 한다는 논리에 근거하고 있다. 그러나 과거 무상보육 시절처럼 무분별하게 영아 자녀를 시설에 맡기는 것을 막기 위해서는 이를 위한 기제가 필요할 것으로 보인다.

12시간 국가 표준 보육 시간에 대한 학부모와 보육 시설의 호응도는 상당히 높을 것이다. 그러나 무상보육으로의 후퇴라는 전문가들의 비판과 보육 재정의 증가에 따른 재정 당국의 반대가 이어질 것으로 보인다. 하지만 실제 보육 시설 현장에서는 무상보육 시절 하에서 나타났듯이 실제로 12시간 아동을 보육하는 시설은 적을 것으로 판단되어 12시간 보육 서비스를 국가가 지원한다는 실효성은 낮을 것으로 보인다. 학부모들과 보육 시설장들의 지지와 전문가와 재정 당국의 반대가 팽팽하게 맞서 실행 가능성은 예견하기 어려울 것으로 판단된다. 보육 서비스 이용에 대한 자격 기준을 확인하는 절차가 사라지므로 행정적인 편의성은 증가할 것으로 보인다. 다만 12시간 이하를 이용하는 부모에게 인센티브를 제공하는 경우 어떤 유형의 인센티브를 제공하느냐 따라 서로 다른 규모의 행정 비용이 발생할 것으로 예상된다. 12시간 국가 표준 보육 서비스를 제공한다는 것은 학부모와 보육 시설장 모두에게 큰 호응도를 가져올 가능성이 크기 때문에 제도 수용성은 매우 높을 것으로 보인다.

〈표 5-2〉 국가 표준 보육 시간(안)

정의	국가가 기본으로 지원하는 보육 서비스 이용 시간		
유형	영아 4시간 유아 6시간	영유아 8시간	영유아 12시간
근거 (출처)	영유아의 건강한 발달 (「보육체계 개편 TF 전문가 집단」)	8시간 보육료 확보 (「보육체계 개편 TF 보육 시설장 집단」)	학부모의 보육에 대한 욕구를 국가가 책임 지원 (「보육체계 개편 TF 학부모 집단」)
실행 가능성	<ul style="list-style-type: none"> 이용 시간 삭감에 따른 학부모 반발과 보육료를 삭감할 경우 시설장 반발로 인해 실행 가능성 약함 	<ul style="list-style-type: none"> 맞춤형 이용 부모들의 지지 시간연장보육 서비스가 확보되는 경우 맞벌이 부모의 지지 가능 8시간 보육료가 보장되는 경우 시설장의 지지 가능 영아의 가정 내 양육 저하에 대한 전문가 비판 예산 증가에 따른 재정 당국의 비판 → 실행 가능성 판단하기 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> 학부모와 시설장의 지지 과거 무상보육으로 회귀한다는 전문가와 예산 당국의 비판 실제로 12시간 이용 보장은 이루어지기 어려울 것 → 실행 가능성을 판단하기 어려움
행정 편의성	<ul style="list-style-type: none"> 자격 기준 확인에 따른 행정 부담 가중 	<ul style="list-style-type: none"> 자격 기준을 파악하지 않아도 되므로 행정 편의성 증가 	<ul style="list-style-type: none"> 자격 기준 폐지에 따른 행정 편의성 증가
예산 확보	<ul style="list-style-type: none"> 예산 절감 	<ul style="list-style-type: none"> 8시간 보육료 지원에 따른 예산 증가 	<ul style="list-style-type: none"> 12시간 보육료 지원에 따른 예산 증가
제도 수용성	<ul style="list-style-type: none"> 매우 낮음 	<ul style="list-style-type: none"> 높음 	<ul style="list-style-type: none"> 매우 높음

다. 교사 근로 시간

교사 근로 시간은 교사의 시설 출근 시간부터 퇴근 시간까지 교사가 시설에서 근로하는 총 시간이다.²¹⁾ 보육교사의 근로 시간은 「근로기준법」에 따라 하루 8시간 근무를 원칙으로 하고 있다. 2015년 전국보육실태조사 결과에 따르면 8시간 법정 근로시간에 산입되지 않는 점심시간(30분)과 휴게시간(18분)을 제외한 보육교사의 하루 평균 근로 시간은 8시간 48분으로 8시간을 초과하는 근로를 하고 있다. 동 보육지원체계 개선 방안에서는 보육교사의 적정한 근무 시간을 보장하기 위하여 근로기준법에 따라 하루 8시간을 근무하도록 한다. 법정 근로 시간을 초과하는 과도한 업무 시간은 보육 서비스의 질적인 수준에도 부정적인 영향을 미칠 수 있기 때문에 하루 8시간 근로시간을

21) 어린이집 원장의 근무시간은 평일 8시간을 원칙으로 하고 다만 어린이집의 운영 시간(평일 12시간 원칙)을 고려하여 연장 근무할 수 있도록 하고 있다. 어린이집 보육교사 근로 시간은 「근로기준법」 등 노동관계 법령에 따라 보육교사 등 기타 교직원들은 평일 8시간 근무를 원칙으로 하고 있다(보건복지부, 2017c).

준수할 필요가 있다.

보육교사의 근로 시간은 아동들에게 제공되는 보육 서비스 제공 시간과 직접적으로 연계되어 있다. 아동들의 보육 서비스 이용 시간과 함께 보육교사의 적절한 근로시간을 보장하기 위해서는 보육교사 업무의 특수성을 고려할 필요가 있다. 보육교사 업무는 아동을 돌보는 활동만 포함되는 것이 아니라 시설 관리, 급식 지도, 서류 작업 등 행정 업무도 포함된다. 아동들의 급식 시간에도 급식 지도 등 보육교사들의 업무가 이루어지며 아동의 낮잠과 휴식 시간에도 아동을 돌보는 업무는 지속된다. 또한 아동의 등원 시간 보다 먼저 출근하여 아동들의 등원을 맞을 준비를 해야 하며, 아동들이 하원한 이후에도 정리 등을 위한 시간이 필요하다.

보육교사의 근로 시간에서 또 다른 고려 사항 중의 하나는 근무 시간에서 교사의 휴게 시간을 제외 할 것인가이다. 보육교사의 근로 시간은 「근로기준법」에 따라 휴게 시간을 제외하고 8시간을 초과할 수 없도록 하고 있다. 여기서 쟁점 사항은 아동의 급식 및 낮잠 시간을 보육교사의 휴게 시간으로 보고 근무 시간에서 제외할 것인가이다. 휴게 시간을 1시간 인정하는 경우 행정 업무를 포함하여 8시간 보육 서비스를 제공하는 것은 가능할 것으로 보인다. 하지만 휴게 시간을 인정하지 않는다면 교사의 근무시간과 아동의 8시간 보육 서비스 이용 시간이 같게 되어 8시간 보육 서비스를 제공하기 위해서는 추가적인 인력 배치 혹은 초과 근로에 대한 지원이 이루어져야 한다. 휴게 시간이라 하더라도 교사가 시설 안에서 아동과 함께 점심을 먹고 아동과 함께 시설에 머무르는 것이 기대되는 경우 교사가 개인 업무를 할 수 없어 진정한 의미에서 휴게 시간이라고 보기는 어렵게 된다.

아동들의 보육 서비스 이용 시간과 무관하게 보육교사들에게 하루 8시간 근로 하도록 하는 것은 보육교사들로 부터 지지를 받을 것으로 보인다. 교사들의 근로 시간이 보장되어 과로에 시달리지 않게 될 경우 아동에게 제공하는 보육 서비스 질도 담보될 수 있으므로 학부모들도 찬성할 것으로 판단된다. 아동들의 보육 서비스 이용 시간이 4시간, 6시간, 7시간일 경우 교사들의 8시간 근로는 보장될 수 있을 것으로 본다. 보육 서비스 이용 시간이 8시간 혹은 그 이상이 될 경우 교사의 8시간 근로시간 보장을 위해서 다음과 같은 대안을 고려해 볼 수 있다.

첫째, 아동의 급식 시간과 낮잠 시간을 포함한 1시간을 교사의 휴게 시간으로 간주하고 교사 업무 시간을 오전 8시 30분부터 오후 5시 30분까지로 한다. 이 경우 보육교

사의 8시간 근무 하에서 아동의 8시간 보육 서비스 이용(오전 9시부터 오후 5시 까지)은 가능할 것으로 보인다. 다만 현실적으로 급식 시간과 낮잠 시간에도 보육교사의 업무는 지속되기 때문에 동 시간을 휴게 시간으로 보는 경우 보육교사 측으로부터의 반발이 있을 수 있다. 동 시간대로 보육교사의 근무 시간을 운영한다고 하더라도 오전 8시 30분 이전에 등원하고 오후 5시 30분 이후까지 보육 시설을 이용하는 아동에 대해서는 추가적인 보육교사 투입 혹은 초과 근로 등을 통하여 보육 서비스 제공이 이루어져야 한다.

둘째, 교사 근로 시간을 오전 9시부터 오후 5시까지의 8시간으로 하고, 오전 9시 이전과 오후 5시 이후 시간에 대해서는 추가적인 교사를 투입하여 교대제로 근무하도록 한다. 예를 들어 시간연장반을 운영하는 보육 시설에서 교사 1명은 오전 8시부터 4시까지 근무하며 또 다른 교사 1명은 오후 2시부터 오후 10시까지 근무할 수 있다. 시간 연장반을 운영하지 않는 경우 8시간 보육교사와 시간제 보육교사를 함께 고용하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 보육교사들이 업무를 함께 분담하여 수행하기 때문에 보육교사의 과도한 업무량이 감소되고 근무 시간도 유연하고 융통성 있게 운영할 수 있다는 장점이 있다.

한편 추가적인 보육교사 투입을 위해서는 이를 위한 예산이 소요될 것으로 보인다. 8시간 표준 보육료를 산정함에 있어 담임교사 이외 추가적인 인력을 배치하는 모형을 마련하여 8시간 표준 보육료를 현실화할 필요가 있다. 추가적인 보육교사를 투입하는 것에 대한 예산 마련이 어렵고 표준보육비용이 현실화되지 못할 경우 보육교사들의 8시간 근무는 보장되기 어렵고 실행 가능성도 낮을 것으로 예상된다. 보육교사의 8시간 근로는 교사들의 열악한 처우를 개선하고자 하는 노력으로 이해되어 보육교사 집단의 지지를 받을 수 있을 것으로 보인다. 보육 시설 원장들은 보육료가 현실화되고 추가적인 인력에 대한 예산 지원이 이루어질 경우 지지할 수 있을 것으로 보인다.

셋째, 교사 근로 시간을 오전 9시부터 오후 5시간의 8시간으로 하되 오전 9시 이전과 오후 5시 이후의 업무에 대해서는 초과 근로로 간주하여 초과 수당을 지급한다. 이 경우 2018년부터 적용되는 주당 52시간 근로 시간에 한정하여 초과 근로를 할 수 있도록 해야 한다. 오전 9시 이전 및 오후 5시 이후 이루어지는 보육 서비스를 시간연장 보육 서비스로 간주하고 정부가 초과 근로에 대한 수당을 지원할 수 있다.

보육교사에게 연장 근무를 하도록 하여 추가 수당을 제공하는 것은 추가적인 인력을

배치하는 것보다 비용이 더 절감될 수 있다. 그러나 연장 근무에 따른 보육교사의 과로 및 이로 인한 보육 서비스의 질적 저하는 보육교사뿐만 아니라 보육하는 아동에게도 부정적인 영향을 줄 수 있다. 또한 적정 근무 시간을 지향하는 최근의 사회 분위기와 맞지 않는 측면이 있다. 정치권에서는 보육교사의 처우 개선을 주장하고 있으므로 연장 근무에 대한 제도 수용성은 매우 낮을 것으로 보인다.

〈표 5-3〉 교사 근로 시간(안)

정의	교사의 시설 출근 시간부터 퇴근 시간까지 교사가 시설에서 근로하는 총 시간		
유형	근로시간 8:30~17:30 (1시간 휴게시간)	근로시간 9:00~17:00 + 보조 교사	근로시간 9:00~17:00 + 초과 근로
근거 (출처)	<ul style="list-style-type: none"> 근로기준법 제50조(근로시간)②1일의 근로시간은 휴게시간을 제외하고 8시간을 초과할 수 없다 	<ul style="list-style-type: none"> 보조 교사를 추가적인 투입인력으로서 활용할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 어린이집의 운영시간(평일 12시간 원칙)을 고려하여 연장 근무할 수 있음(2017년 복지부 보육사업안내)
실행 가능성	<ul style="list-style-type: none"> 급식시간이 휴게시간이 아니라는 보육교사의 반대 8시간 보육 서비스 제공은 가능하지만 오전 8시 30분 이전 혹은 오후 5시 30분 이후 보육에 대해서는 추가 인력 배치 혹은 초과 근무 필요 	<ul style="list-style-type: none"> 8시간 표준 보육료가 추가적인 인력을 고용할 수 있도록 현실화 되어야 할 것임 	<ul style="list-style-type: none"> 시간제 교사 고용보다 비용이 절감 보육교사의 업무량 과중 및 서비스 질 저하
행정 편의성	<ul style="list-style-type: none"> 별다른 변화 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 추가적인 인력 관리에 따른 행정 비용 	<ul style="list-style-type: none"> 초과 근로 수당이 법적 기준에 따라 지급되는가에 대한 모니터링 필요
예산 확보	<ul style="list-style-type: none"> 현행 유지 	<ul style="list-style-type: none"> 보육료 현실화를 위한 예산 마련 필요 	<ul style="list-style-type: none"> 추가적인 인력 고용보다는 예산을 절감할 수 있음
제도 수용성	<ul style="list-style-type: none"> 낮음 	<ul style="list-style-type: none"> 높음 	<ul style="list-style-type: none"> 보통

라. 보육 시설 운영 시간

보육 시설 운영 시간은 보육 시설이 문을 여는 시간부터 닫는 시간까지 법적으로 운영하는 시간으로 현재 보육 시설의 법정 운영 시간은 12시간(7:30~19:30)이다. 보육 시설 운영 시간의 첫 번째 대안은 현행대로 12시간 운영을 기본으로 하는 것이다. 보육 시설이 12시간을 운영하는 것은 맞벌이 가정의 자녀 보육을 위한 것으로 맞벌이 가정이 출퇴근 하면서 자녀를 시설에 맡기기 위해서는 오전 7시 30분부터 오후 7시 30분까지 운영하여야 가능해지기 때문이다. 보육 시설의 운영 시간과 보육 서비스 이용 시

간은 구분해서 생각해야 하는데 이러한 두 시간의 개념이 아직은 모호한 실정이다. 현재 종일반 이용 시간이 12시간이지만 맞춤형 보육 도입 이후에도 실제로 맞벌이 부모들이 이용하는 평균 시간은 7시간 55분으로 12시간 이용에 훨씬 미치지 못한다. 정부는 실제로 이용하는 시간이 12시간에 미치지 못함에도 불구하고 12시간 보육료를 지원하는 모순을 가지고 있다. 따라서 12시간 운영 시간을 유지하는 경우, 아동의 보육 서비스 이용 시간, 국가가 지원하는 표준 보육 시간, 교사의 근로 시간에 대한 보다 분명한 구분이 제시되어야 할 것이다.

보육 시설의 12시간 운영은 현재 체제를 유지하는 것이기 때문에 제도상 실행 가능성에는 큰 무리는 없다. 다만 지속적으로 제기되어 온 문제인 오전 7시 30분부터 보육 시설이 문을 열어서 아동들의 입소를 가능하게 할 것인지에 대한 12시간 운영의 현실성 문제를 고려해야 할 것이다. 실제적인 12시간 운영을 위해서는 엄격한 모니터링이 필요하며 이러한 감시 감독을 위해서는 추가적인 행정 비용이 소요될 것으로 보인다. 예산 확보 차원에서 현재에도 12시간 보육료를 지원하고 있는 체계이므로 별도의 재정 지원에 대한 요구는 없을 것으로 보이나, 12시간 보육 시설 운영이 현실화되어 12시간 보육 시설을 이용하는 아동 수가 급증하는 경우 예산 지원에 대한 압력이 발생할 것으로 보인다. 12시간 보육 시설 운영은 부모들의 일과 가정 양립과 보육 시설 이용의 편의성을 도모하는 것이므로 제도 수용성은 높다고 판단된다.

두 번째 대안은 8시간보다 짧은 단시간 보육 시설을 도입하는 방안이다. 우리나라 반 구성 체계는 이용하는 시간이 아닌 연령별에 따라 이루어지고 있다. 따라서 같은 연령 반에 맞춤형 아동과 종일반 아동이 섞여 있는 경우가 대부분이다. 이는 특히 원아 수가 적은 가정어린이집의 경우 연령별로 반 구성을 하다 보면 맞춤형과 종일반으로 아동을 따로 구분하는 것이 현실적으로 어렵다. 이용 시간대가 서로 다른 아동을 같은 반 혹은 같은 시설에서 양육함에 따라 나타나는 문제점은 앞서 FGI 논의에서도 지적되었다. 우선 아동들의 등하원 시간을 관리하기 어렵다. 차량 운행을 맞춤형 종료 시간과 종일반 종료 시간에 맞추어 두 번 해야 하는 문제가 있다. 같은 반에서 종일반과 맞춤형 반의 서로 다른 프로그램을 운영하면 프로그램의 엄격한 준수가 어려워진다. 오후 간식의 경우가 가장 큰 사례인데, 맞춤형 아동의 경우 오전 간식만 주어지고 오후 간식은 프로그램에 포함되어 있지 않은데 종일반 아동은 오후 간식이 주어진다. 같은 반에 있는 아동 중에서 종일반 아동에게만 오후 간식을 제공하고 맞춤형 아동에게는 제공하지

않는 것이 현실적으로 어렵다. 따라서 맞춤형 아동까지 오후 간식을 제공하다 보면 맞춤형 프로그램의 종료 시간인 오후 3시를 준수하기 어렵고 이는 “긴급보육바우처”의 사용으로 이어지는 문제로 나타나고 있다.

따라서 아동의 보육 서비스 이용 시간을 다양화할 경우, 아동의 이용 시간에 따라 별도의 반을 구성하는 것이 필요하다. 원아 수가 많은 시설의 경우 이용 시간에 따라 별도의 반을 구성하는 것이 가능할 것으로 보이나, 원아 수가 적은 시설의 경우 시설 자체를 종일반 시설과 단시간 시설로 구분하는 안을 고려해 볼 수 있다. 이와 더불어 현재 국공립 어린이집과 육아지원센터를 중심으로 수행하고 있는 시간제 보육 서비스를 민간 시설로 확대하는 안을 고려해 볼 수 있다.

단시간 보육 시설을 마련하는 경우 이용 시간이 서로 다른 아동들을 시설에서 함께 보육함으로써 발생하는 문제들은 시정될 수 있을 것으로 보인다. 학부모 FGI 결과를 보면 종일반에 해당하는데도 맞춤반을 이용하는 경우 시설장들이 종일반으로 등록하라고 종용하고 있어 이러한 압력을 피하기가 어려웠다고 토로한 사례가 있다. 4시간 운영 시설 혹은 6시간 운영 시설을 종일반 시설과 별도로 운영하는 경우 이러한 문제들은 해결될 수 있을 것으로 보인다.

단시간 운영 시설의 실행 가능성은 우선 단시간 이하를 이용하고자 하는 아동의 수요가 충분할 것인가에 달려 있다. 단시간 보육이라 함은 4시간 혹은 6시간 보육 서비스를 말하는데 현재 맞춤형 보육 시간보다 줄여서 보육 시설을 이용하고자 하는 학부모들의 규모가 어느 정도인지 파악이 필요하다. 시설 양육을 선호하는 신세대 부모들의 특성을 고려해 볼 때 단시간 보육에 대한 수요가 얼마나 확보될 수 있을지 장담하기 어렵다. 4시간 혹은 6시간 보육 서비스 이용에 대한 적절한 인센티브가 주어지는 경우 학부모들의 단시간 보육 수요는 증가할 수도 있을 것으로 본다. 한편 시간제 보육에 대한 학부모들의 수요가 증가하고 있다는 것을 볼 때 시간제 보육 시설의 확대는 가능할 것으로 보인다.

한편, 종일제 운영 시설을 단시간 시설로 변경하는 경우 새로운 규정을 마련해야 하는 등 행정적인 비용이 추가적으로 소요될 것으로 보인다. 단시간 보육 시설 운영을 위해서는 단시간 보육 서비스의 보육료 현실화가 필요하다. 단시간 이용 아동에 대해서도 종일제 이용 아동과 유사한 수준의 보육료를 지원한다면 현재와 비교하여 예산이 크게 절감될 것으로 보이지는 않는다, 다만 단시간 이용 아동에 대한 수요가 적을 경우

시설 측으로부터 요구되는 운영비 및 인건비 지원은 예산 증가에 대한 압박을 가져올 가능성이 있다. 시간제 보육 시설에 대한 지원을 민간으로 확대할 경우 추가적인 예산 증대가 필요할 것으로 보인다. 다만 시간제 보육 시설의 확대에 따라 상당수의 아동이 맞춤반 혹은 종일반 아동에서 시간제 보육으로 이동할 경우 보육료 예산 절감은 기대해 볼 수 있을 것이다. 단시간 보육 시설 운영의 제도 수용성에 대해서 살펴 보면, 보육 시간을 줄여서 이용하게 된 것에 대한 학부모들의 불만이 클 경우에는 제도 수용성이 매우 낮을 것으로 보인다. 다만 시간제 보육 시설 확충은 시간제 보육 시설을 이용하고자 하는 부모들이 많고 이를 운영하고자 하는 민간 보육 시설도 많을 경우 제도 수용성은 높을 것으로 본다.

〈표 5-4〉 보육 시설 운영 시간(안)

정의	보육 시설이 문 여는 시간부터 문 닫는 시간까지 법정 운영 시간	
유형	12시간 운영	단시간 운영
근거 (출처)	<ul style="list-style-type: none"> 월~금: 12시간 (7:30~19:30), 토: 8시간 (7:30~15:30) (2017년 복지부 보육사업안내) 	<ul style="list-style-type: none"> 현재 관련 규정 없음 종일제 이용 아동과 단시간 이용 아동을 분리하여 보육하여 보육 시설 운영의 효율화 도모
실행 가능성	<ul style="list-style-type: none"> 현 제도상으로는 12시간 운영이 원칙 이므로 제도상 실행 가능성에는 문제 없음 다만 12시간 시설 운영의 현실화를 위한 노력이 필요 	<ul style="list-style-type: none"> 단시간 보육 서비스에 대한 수요가 크지 않을 경우 실행 가능성 낮음 시간제 보육 서비스에 대한 수요가 증가하고 있어 시간제 보육에 대한 실행 가능성은 클 것으로 예상
행정 편의성	<ul style="list-style-type: none"> 12시간 운영 감시 감독을 위한 행정 비용 소요 	<ul style="list-style-type: none"> 새로운 시설 규정 마련에 따른 행정 비용 소요
예산 확보	<ul style="list-style-type: none"> 12시간 운영이 현실화될 경우 추가 적인 재정 지원에 대한 요구가 가해질 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 수요가 적을 경우 운영비 및 인건비 지원에 대한 요구 증가 시간제 보육 확대 시 민간 시설 지원을 위한 예산 증가 종일반 혹은 맞춤반에서 상당수 아동이 시간제 보육으로 이동 시 보육료 예산 감소
제도 수용성	<ul style="list-style-type: none"> 높음 	<ul style="list-style-type: none"> 낮음 (단시간 보육 시설) 높음 (시간제 보육 시설)

2. 선택 기제

공공 분야에서 시장 기제를 도입하여 개인의 선택을 촉진하고자 하는 것은 전 세계적인 흐름으로 사회서비스 분야에서도 정부 주도 방식에서 벗어나 국민의 다양한 수요를 반영할 수 있는 시장 기제를 적극적으로 도입하기 시작하였다. 사회복지서비스에 대한 국민들의 기대 수준이 날로 향상되자 국민들의 수요에 부응하기 위하여 다양하고 질적으로 우수한 사회복지서비스를 제공해야 할 필요성이 강화되기 시작하였다. 사회복지서비스의 민영화와 함께 수요자 측면에서 이루어진 신자유주의 사상은 “수요자의 선택권” 혹은 “수요자의 자유로운 선택”의 강화라는 새로운 개념을 탄생시켰다. 단일하고 획일적인 서비스 제공보다는 다양한 유형의 선택지를 제공하고 수요자 자신의 욕구에 가장 부합하는 서비스를 스스로 선택하게 함으로써 수요자의 효용 극대화를 도모하려는 취지이다.²²⁾ 시장 기제로서 바우처 제도를 도입하는 것은 서비스 제공 기관 간의 경쟁을 도모하고 이용자의 선택권을 향상한다는 장점을 누리면서 이용자에게 일정 금액을 지원하는 배분적 형평성과 공급 기관이 일정 수준을 충족하는 보육 서비스를 제공하는 것을 기대할 수 있다. 바우처 제도를 통하여 이용자에게 직접적인 지원이 이루어지면 이용자가 이를 바탕으로 서비스를 선택함으로써 수요자들의 만족도가 제고될 것으로 기대할 수 있는 것이다.

그러나 이러한 기대와는 달리 바우처 제공을 통하여 수요자의 선택권과 만족도가 증진되었다고 보기는 어렵다는 주장도 제기되고 있다(금현섭 등, 2012). 현행 보육 바우처가 학부모들의 선택을 증진시키거나 만족도를 향상시키는데 한계가 있는 가장 큰 이유는 학부모들이 주어진 바우처를 가지고 보육 시설 이용만을 선택할 수 있을 뿐 본인의 욕구나 필요에 부합하는 다양한 서비스를 선택할 기회가 주어지고 있지 않기 때문이다.²³⁾ 현행 보육 바우처 체계 하에서 학부모들은 자격 기준에 따라 본인에게 주어진

22) 자녀 양육 지원 정책에서 수요자의 선택권을 보장하는 가장 대표적인 사례는 프랑스 가족 정책이라고 할 수 있다. 프랑스는 “자유로운 선택권 보장(libre choix)” 라는 가치 하에 육아휴직과 보육 서비스 정책 간의 자유로운 선택을 부여하여 자녀를 출산한 후 직장 생활을 지속하기를 원하는 부모들이 육아휴직을 하지 않고 보육 서비스 이용을 선택할 수 있도록 하고 있다. 자녀 출산 이후 일정 시간 동안 집에 남아 자녀를 돌보는 것을 원하는 경우 육아휴직제도를 선택할 수 있다. 우리나라의 경우 양육수당과 보육 바우처 간의 선택을 들 수 있는데 보육 시설을 이용하지 않고 직접 자녀를 키우는 것을 원하는 경우 양육수당을 선택하고, 직접 키우는 대신 보육 시설을 이용하고자 하는 경우 보육료를 지원받을 수 있다.

23) 보육 시설의 접근성이나 보육 시설의 질적 수준이 다양하다는 것을 감안해 볼 때 보육 시설에 대한 선택의 자유도 완벽하게 주어지고 있다고 보기는 어려운 측면이 있다.

보육 서비스를 이용하거나 혹은 이용하지 않거나 양자 간의 선택밖에 할 수 없다.²⁴⁾

이러한 문제는 보육 바우처의 유형이 6시간과 12시간 두 종류로만 구성되어 있고 일정한 자격 조건에 따라 6시간 혹은 12시간을 이용할 수 있도록 하고 있어 본인이 원하는 서비스를 스스로 선택할 수 있는 여지가 마련되어 있지 않기 때문이다. 경직적인 보육 바우처의 특징은 수요자의 효용을 증가시키는데 한계가 있어 보육 서비스에 대한 만족도 수준을 낮게 할 뿐 아니라 정부 측면에서도 정책의 비효율성 문제를 가져올 수 있다. 국민들마다 가지고 있는 욕구와 필요가 다양한데 어떤 국민들 입장에서는 필요로 하지 않는 서비스를 제공하는 한편, 또 다른 국민들 입장에서는 필요로 하는 서비스를 제공하지 못할 수 있기 때문이다. 과거와 달리 개인 혹은 가족의 생활 유형이 보다 다양해지고 있으며 특히 영유아를 양육하는 신세대 부모들은 개인이 가지고 있는 차별화된 욕구를 충족시키고 싶어하는 경향이 강해지고 있다. 따라서 이러한 정책 환경에 부응하기 위하여 경직적인 보육 서비스를 보다 유연화하고 수요자의 선택권을 향상시킬 필요가 있다.

또 다른 한편으로 선택 기제는 국가가 바람직한 행동이라고 생각하는 방향으로 국민들을 유도하는 목적을 가지고 있다.²⁵⁾ 보육 정책이 목적으로 하는 영유아의 건강한 발달과 일과 가정 생활 양립을 위해서는 이러한 정책 목적을 효과적으로 달성할 수 있는 정책 기제를 보육 정책안에 도입하는 것이 필요하다. 예를 들어 특정한 시간까지의 보육 시설 이용이 영유아의 건강한 발달에 긍정적인 효과를 갖는다면 그 시간까지 보육 시설을 이용할 수 있도록 하고 그 이상의 시간 이용에 대해서는 이용을 어렵게 만드는 기제를 걸어 놓을 수 있다. 또한 부모 모두 근로하는 등 특별한 사유로 인하여 영유아의 건강한 발달에 긍정적인 효과를 갖는 시간 이상으로 보육 서비스를 이용해야 하는 경우 이러한 조건을 갖춘 부모들에 한하여 국가가 정해 놓은 시간 이상을 이용할 수 있도록 할 수 있다.

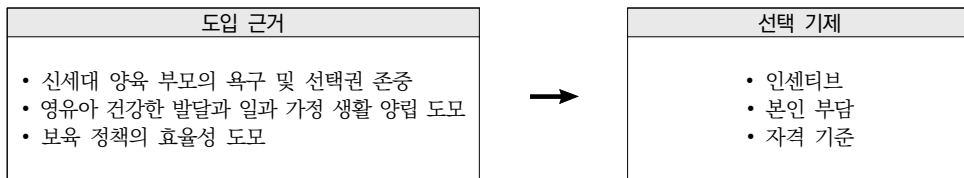
본 연구에서는 보육 정책에 선택 기제라는 정책적인 대안을 도입하는 방안을 모색

24) 일부 민원에 따르면 현재 보육 시설에 제공하고 있는 보육료를 본인에게 제공하면 시설에 맡기지 않고 본인이 스스로 키우겠다는 의견이 제시된 바도 있다.

25) 예를 들어 흡연의 경우 국민들의 건강에 해롭고 흡연 관련 질병으로 막대한 의료비를 지출하는 것은 국가 의료 재정에 큰 손실로 이어질 수 있다. 따라서 국가는 흡연 행위가 국가나 국민을 위해 바람직하지 못한 행위라고 규정하고 흡연 행위를 막기 위해 담배에 높은 금액의 조세를 책정하거나 공공장소에서의 흡연을 금하고 있다.

해 보고자 한다. 선택 기제를 통하여 보육 서비스에 대한 수요자의 욕구를 효과적으로 충족시키고 보육 정책의 효율적인 운영을 기대해 볼 수 있을 것이다. 선택 기제에는 타 사회복지서비스에서 활용되고 있는 유사한 형태로 인센티브, 본인 부담, 자격 기준의 세 가지 안을 고려해 본다. 선택 기제의 핵심은 다양한 보육 이용 시간을 제공하면서 영유아의 건강한 발달을 위해서 적정 시간 보육 서비스를 이용하도록 유도하고 가정 내 양육이 어려운 맞벌이 가정 등 장시간 보육 서비스에 대한 욕구를 가진 집단을 판별하여 이들에게 충분한 보육 서비스를 제공하는 데 있다. 수요자가 원하는 만큼의 서비스를 제공함으로써 정책의 효율성에도 기여할 수 있다. 본 절에서는 각 선택 기제의 정의와 근거, 각 기제별 상세한 내용을 제시하고, 각각의 선택 기제에 대한 시행 가능성, 행정 편의성, 예산 확보, 제도 수용성을 모색해 본다.

[그림 5-2] 선택 기제의 도입의 근거



가. 자격 기준

자격 기준이란 특정한 보육 서비스 시간을 이용할 수 있는 사람들을 일정한 기준으로 한정하는 것을 말한다. 이는 특정한 집단의 사람들만이 특정한 보육 시간에 대한 욕구가 있다고 보는 견해인데, 맞춤형 보육의 예로 들면 종일제 기준에 해당하는 사람들이 12시간 보육 서비스에 대한 욕구를 가지고 있고, 종일제 기준에 해당하지 않는 사람들은 6시간 보육 서비스에 대한 욕구를 가지고 있다고 보는 것이다. 하지만 인위적인 자격 기준이 학부모들이 가지고 있는 실제적인 욕구를 반드시 반영하는 것은 아니라는 비판이 맞춤형 보육 도입 이후 제기되었다. 수요자 스스로의 판단에 따라 보육 서비스를 선택하는 것이 자신의 욕구를 반영하는 가장 큰 기준이 될 수는 있겠지만, 도덕적인 위해를 방지하기 위해서는 어느 정도의 자격 기준을 부여하는 것이 필요할 수 있다. 따라서 자격 기준을 부여함에 있어 보육 시간 이용량을 최대한으로 잡아서 특수한 경우

에 해당하는 경우에만 자격 기준을 부여하는 것을 고려해 볼 수 있다. 맞춤형 보육에서 학부모들의 불만이 제기된 이유는 자격 기준을 부여하는 보육 서비스 이용 시간이 평균적으로 보육 서비스를 이용하는 시간에 못 미치는 6시간으로 책정되었기 때문이다.

첫 번째 대안은 자격 기준을 부여하지 않고 자유로운 선택을 통하여 학부모들의 합리적인 보육 서비스 이용을 도모하는 것이다. 학부모들의 등하원 시간을 전자 출석부로 체크하여 8시간 이상 이용한 사람들의 이용 시간에 대해서 정부가 지원하는 방안이다. 특정한 자격 기준이 보육 서비스에 대한 욕구를 반드시 반영하지 않는다는 것으로 학부모들과 보육 시설장들이 주장하고 있는 내용이다. 반면에 전문가들은 자격 기준이 부여되지 않을 경우 부모들의 무분별한 보육 서비스 이용으로 이어져 아동의 건강한 발달에 저해가 될 수 있으므로 자격 기준을 부여해야 한다고 주장하고 있다. 재정 당국은 일정 기준에 해당하는 사람들에게 특정한 보육 서비스 이용량을 허락하는 것이 보육 재정을 효율적으로 운영할 수 있게 하기 때문에 자격 기준 유지를 주장할 것이다. 행정 편의성에 있어서 자격 기준 철폐는 지금까지 논란이 되어 왔던 자격 기준 확인에 따른 행정 비용을 절감할 수 있을 것으로 본다. 자격 기준 철폐는 이를 주장하고 있는 학부모와 시설장들의 지지로 인하여 제도 수용성이 높을 것으로 보인다.

두 번째 안은 8시간 국가 표준 보육 시간 이상을 이용하는 사람들에게 현행 종일제 자격 기준을 부여하는 방안이다. 영아 4시간, 유아 6시간 국가 표준 보육 시간에는 자격 기준을 부여하지 않되 영유아 8시간 이상에 대해서만 자격 기준을 부여하는 것은 평균 이용 시간 이상을 이용하는 사람들에게만 자격 기준을 부여하여 장시간 보육 서비스를 이용하는 사람들의 도덕적 해이를 방지하기 위함이다.

8시간 이상 이용에 대해서 자격 기준을 부여하는 경우에도 자격 기준에 해당하지 못하나 8시간 이상을 이용하기 원하는 부모들이 있을 수 있어 학부모들의 반발은 예상될 수 있다. 특별한 집단에 대해서만 8시간 이상 보육 서비스 이용이 가능하므로 보육 재정의 증가는 크게 이루어질 것으로 예상되지는 않는다. 종일반 자격 확인을 위한 행정적인 비용 문제는 지속적으로 이어질 것으로 보인다. 자격 기준 폐지를 지지하는 학부모들로 인하여 제도 수용성은 낮을 것으로 보인다.

세 번째 안은 4시간 영아 표준 보육 시간과 6시간 유아 표준 보육 시간에 대해 현행 보다 낮은 자격 기준을 부여하는 안이다. 영아 4시간 양육과 유아 6시간 양육은 건강한 영유아 양육을 위해서 바람직하다고 제시되는 보육 서비스 제공량이다. 영유아 양육에

있어 예상치 못한 일이 발생할 수 있으므로 보육 서비스 이용에 있어서 융통성을 부여하기 위하여 현행보다 완화된 자격 기준을 부여한다. 예를 들어 근로 활동을 공식적으로 확인하기 어려운 프리랜서 양육모에게 현행 보다 완화된 자격 기준을 부여하여 6시간 이상의 보육 서비스를 이용할 수 있게 할 수 있다.

현행보다 자격 기준이 완화되기는 하지만 여전히 자격 기준이 부여되는 구조이기 때문에 학부모들의 반발은 지속될 것으로 예상된다. 또한 4시간 및 6시간 이상 이용하는 것에 대해 자격 기준을 부여하는 것은 8시간 보육 서비스 제공을 주장하고 있는 시설장들의 반발을 살 수 있다. 자격 기준 관리에 따른 행정 비용은 지속될 것으로 보인다. 4시간 및 6시간 보육에 대해 자격 기준을 부여하는 것은 과도한 보육 서비스 이용을 방지하여 보육 예산 절감에 기여할 수 있을 것으로 본다. 그러나 자격 기준 철폐를 주장하는 학부모들의 주장으로 인하여 제도 수용성 정도는 낮을 것으로 보인다.

〈표 5-5〉 자격 기준의 정의 및 유형(안)

정의	특정한 집단의 사람들에게 특정한 보육 서비스 시간을 이용할 수 있도록 기준을 부여하는 것		
유형	자격 기준 없음	종일제 자격 기준 부여	현행 보다 완화된 자격 기준 부여
내용(안)	<ul style="list-style-type: none"> • 특정 보육 서비스 이용에 대해 자격 기준을 부여하지 않음 • 이용 시간을 전자 출석부로 체크함 	<ul style="list-style-type: none"> • 8시간 이상 이용에 대해 종일제 자격 기준 부여 	<ul style="list-style-type: none"> • 영아 4시간 및 유아 6시간 서비스 이용에 대해 완화된 자격 기준 부여
근거 (출처)	<ul style="list-style-type: none"> • 자유로운 선택을 통하여 부모들의 합리적인 선택 유도 	<ul style="list-style-type: none"> • 장시간 보육 시간을 이용하는 사람들의 도덕적 해이 관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 보육 서비스 이용에 융통성 부여
실행 가능성	<ul style="list-style-type: none"> • 학부모 및 시설장의 지지와 전문가 및 예산 당국의 반발로 실행 가능성을 예단하기 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> • 학부모들의 반발 예상으로 실행 가능성 낮음 	<ul style="list-style-type: none"> • 학부모 및 시설장의 반대로 실행 가능성 낮음
행정 편의성	<ul style="list-style-type: none"> • 자격 기준 폐지에 따른 행정 비용 감소 • 전자 출석부 도입을 위한 행정 비용 발생 	<ul style="list-style-type: none"> • 자격 기준 확인을 위한 행정 비용 소요 	<ul style="list-style-type: none"> • 자격 기준 확인을 위한 행정 비용 소요
예산 확보	<ul style="list-style-type: none"> • 부모들의 보육 서비스 이용량 증가에 따른 예산 증대 	<ul style="list-style-type: none"> • 보육 재정 증가는 없을 것 	<ul style="list-style-type: none"> • 과도한 보육 서비스 이용을 방지하여 보육 예산 절감
제도 수용성	<ul style="list-style-type: none"> • 매우 높음 	<ul style="list-style-type: none"> • 매우 낮음 	<ul style="list-style-type: none"> • 높음

나. 비용 지원 체계

전문가, 보육 현장, 부모들이 제안하고 요구하는 사항을 검토하여 보육 수요자들의 합리적인 선택을 유도하는 방안으로 비용 지원 체계를 고려해 볼 수 있다. 비용 지원 체계에는 인센티브 제도와 본인 부담 제도가 포함될 수 있다.

인센티브는 국가가 영유아의 건강한 발달을 위해서 바람직한 보육 서비스 시간을 설정해 놓고 이러한 적정 시간의 보육 서비스를 이용하는 수요자에게 인센티브를 제공함으로써 바람직하다고 생각하는 보육 서비스 수요를 진작시키려는 목적을 가진 제도로 볼 수 있다. 건강한 영아 발달을 위해서 몇 시간의 보육 서비스가 필요한가에 대해서는 학자들 간의 다양한 의견이 제시되고 있으며, 「보육체계 개편 TF」에서도 부모와 자녀 간의 애착 증진을 위해서 적정 수준의 가정 내 양육이 필요하다는 의견이 모아졌다. 다양한 보육 서비스 이용 시간을 제시하고 부모들이 자율적으로 선택하도록 하되 영아의 가정 내 양육이 가능한 경우 가정 양육을 선택할 수 있도록 제도를 설계하는 것이 필요하다.²⁶⁾

첫 번째 대안은 현금을 현행 양육수당 제도와 연계하여 지원하는 방식이다. 보육 시설을 전혀 이용하지 않는 경우 양육수당 전액을 지원하고, 보육 시설 이용 시간에 따라 삭감된 양육수당을 지원하는 방안이다. 예를 들어 0세아의 경우 보육 시설을 전혀 이용하지 않는 경우 현재 20만 원의 양육수당을 제공하고, 4시간 이용의 경우 15만 원, 6시간 이용의 경우 10만 원으로 차감된 양육수당을 제공하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

학부모의 입장에서는 양육수당도 받고 보육 시설도 이용할 수 있으므로 호응도는 클 수 있을 것으로 보인다. 보육 시설의 입장으로는 4시간 및 6시간에 대한 보육료가 삭감되는 경우 줄어든 보육료로 인하여 반발이 심할 것으로 보인다. 더욱이 현재 종일제 보육 서비스를 이용하고 아동이 4시간 혹은 6시간 보육 서비스로 이동하는 경우 이를 막으려는 행동을 할 수 있다. 4시간 혹은 6시간 이용하는 아동들을 차별하는 등 학부모들에게 압력을 행사하는 경우, 자녀를 보육 시설에 맡길 수밖에 없어 협상 능력이 약한 학부모들로서는 4시간 혹은 6시간 이용을 꺼릴 수 있다.

재정 당국으로서는 보육료 삭감 없이 양육수당을 추가적으로 지급하는 경우 재정 증

26) 제도 설계 시 취약 가정 자녀의 경우 가정보다는 시설에서의 양육이 발달에 더 긍정적일 수 있으므로 취약 가정의 인센티브를 목적으로 자녀를 집안에 방치하게 하는 일이 없도록 유의할 필요가 있다.

가로 인하여 반대 입장을 보일 가능성이 있다. 보육 시설을 단시간 이용하고 양육수당을 지급하는 것은 현행 바우처 전자 시스템을 이용하기 때문에 추가적인 행정 부담이 크게 나타나지는 않을 것으로 보인다. 정치권에서 부모들의 입장을 지지하는 경우 제도 수용성은 높을 것으로 보이나, 시설장들의 반발이 클 경우 제도 수용성 정도는 낮을 것으로 보인다.

두 번째 대안은 부모보육료를 현금으로 부모들에게 지급한 후 보육 서비스를 이용한 시간만큼 차감하고 나머지 금액은 부모가 갖는 방식이다. 보육 서비스를 전혀 이용하지 않는 경우 부모 보육료 전액을 부모가 갖게 되므로 현재 지급하고 있는 양육수당 제도는 폐지된다. 2017년 현재 부모 보육료는 0세반 430천 원, 1세반 378천 원, 2세반 313천 원이다. 4시간 이용 혹은 6시간 이용에 따른 부모 보육료 삭감액은 표준보육비용을 통해 합리적인 액수를 산정하도록 한다.

이러한 대안은 현재 양육수당 지원액보다 높은 액수를 제공하기 때문에 학부모들의 호응도는 높을 것으로 보인다. 부모 보육료 전액을 일단 부모들에게 입금해 주기 때문에 시설 이용과 직접 양육 간의 비형평성 문제도 어느 정도 해결될 수 있을 것으로 보인다. 하지만 시설장들의 입장에서 부모 보육료의 남은 부분을 학부모가 갖는다는 것은 곧 시설에게 들어올 수입의 감소를 의미하기 때문에 보육료가 어느 정도 현실화된다 하더라도 시설에서 받을 보육료를 빼앗긴다는 인식으로 이어져 시설장들의 반발은 커질 우려가 있다.

예산 당국으로서는 현재 보육료가 그대로 유지된다면 재정 부담이 늘어날 여지가 없고 양육수당이 폐지되기 때문에 큰 반발은 없을 것으로 보인다. 양육수당 폐지에 따른 재정 감소분과 부모 보육료 현금 지급에 따른 재정 증가액 부분을 비교하여 예산 규모가 어떻게 될 지 미리 추정할 필요가 있다.

현재 바우처 시스템을 이용한다 하더라도 부모보육료를 부모들에게 지급하고 이용한 시간만큼 삭감하는 것은 이용한 시간을 명확하게 감시해야 하고 정확한 비용이 지출되었는가를 확인해야 하는 추가적인 행정 비용이 소요될 것으로 보인다. 시설 양육과 직접 양육 간의 형평성 문제를 제기하는 학부모들의 입장이 강하게 전달될 경우 제도 수용성은 클 것으로 보인다. 하지만 부모보육료를 빼앗긴다는 시설장들의 인식으로 인하여 시설장들의 반발이 클 경우 제도 수용성은 낮을 것으로 보인다.

세 번째 대안은 두 번째 대안에서 부모 보육료를 지급하고 남은 금액을 현금으로 제

공하는 것이 아니라 특정 재화 혹은 서비스에 한정해서 사용할 수 있도록 “보육 바우처”를 지급하는 안이다. 이는 영아에게 지원되는 보육료는 반드시 영아 자녀의 양육을 위해 사용하도록 함으로써 부모들의 부문별한 현금 사용 등 도덕적 해이를 방지하고 영아의 건전한 발달을 도모한다는 취지이다. “보육 바우처”는 개인 돌보미 등 추가적인 보육 서비스를 이용하는데 사용할 수 있도록 할 수 있으며, 아동 발달 교구재와 같은 아동의 학습 발달을 위한 물품, 그리고 영유아 식품 등 아동의 건강한 발달을 도모하는 재화에 한정하여 사용할 수 있도록 한다.

부모보육료의 남은 금액을 현물로 제공하는 대안은 현금을 제공하는 대안보다 부모들의 호응도는 낮을 것으로 보인다. 시설장들의 반발도 심할 것으로 예상된다. 현행 보육료 수준이 유지되는 한 큰 예산의 증가는 없을 것으로 판단되나, 보육 바우처 관리에 소요되는 행정 비용은 증가될 것으로 보인다. 부모들의 호응도가 낮고, 시설장들의 반대도 심하며 행정적인 비용으로 인하여 제도 수용성은 낮을 것으로 예상된다.

〈표 5-6〉 인센티브의 정의 및 유형(안)

정의	영유아의 건강한 발달을 위해서 적정 시간 보육 서비스를 이용하도록 유도하는 기제		
유형	현금 지급: 양육수당	현금 지급: 부모보육료	현물 지급
내용(안)	<ul style="list-style-type: none"> 0세: 20만 원(보육 시설 미이용 시), 15만원(4시간 시설 이용), 10만원(6시간 시설 이용) 1세: 15만 원(보육 시설 미이용 시), 10만 원 (4시간 시설 이용 시), 8만 원(6시간 이용 시) 2세: 10만 원(보육시설 미이용 시), 8만 원(4시간 보육 시설 이용 시), 6만 원(6시간 보육 시설 이용 시) 	<ul style="list-style-type: none"> 부모보육료 지급 후 이용 시간만큼만 차감하고 남은 금액 현금 지원 (※ 2017년 현재 부모 보육료 0세반 430천 원, 1세반 378천 원, 2세반 313천 원) 이용 시간당 차감액은 표준보육비용을 통해 산정 	<ul style="list-style-type: none"> 부모보육료 지급 후 이용 시간만큼만 차감하고 나머지 금액을 보육 바우처로 지급 (※2017년 현재 부모 보육료 0세반 430천 원, 1세반 378천 원, 2세반 313천 원) 보육 바우처는 개인 돌보미 등 기타 보육 서비스, 영유아 교구재, 영유아 식품 등에 한정하여 사용할 수 있도록 함
근거 (출처)	영아 자녀의 건강한 양육을 위한 가정 내 양육 도모	시설 양육과 가정 양육 간의 형평성 도모	부모들의 부문별한 현금 사용 등 도덕적 해이를 방지하고 아동의 건강한 발달 도모
실행 가능성	<ul style="list-style-type: none"> 학부모들의 호응도는 있을 것으로 예상 보육료가 현실화 되지 않을 경우 시설장의 반발 추가적인 예산 증대에 따른 재정 당국의 반발 	<ul style="list-style-type: none"> 현금 지원액수 증가에 따른 학부모들의 지지 부모보육료를 빼앗긴다는 시설장들의 반대 	<ul style="list-style-type: none"> 현금보다 학부모들의 호응도는 낮을 것 부모보육료를 빼앗긴다는 시설장들의 반대

정의	영유아의 건강한 발달을 위해서 적정 시간 보육 서비스를 이용하도록 유도하는 기제		
행정 편의성	• 현행 바우처 전자 시스템을 이용하는 경우 큰 행정 비용은 소요되지 않을 것으로 예상	• 이용 시간 관리 등 추가적인 행정 비용 소요	• “보육 바우처” 관리를 위한 행정 비용 소요
예산 확보	• 단시간 보육 서비스에 대한 보육료를 삭감하지 않고서는 추가적인 예산 증액 필요	• 양육수당 폐지에 따른 재정 감소분과 부모 보육료 현금 지급에 따른 재정 증가분을 비교하여 예산 규모 추정 필요	• 보육 바우처 관리를 위한 막대한 행정 비용 예상
제도 수용성	• 높음 (학부모 입장) • 낮음 (시설장 입장)	• 높음 (학부모 입장) • 낮음 (시설장 입장)	• 낮음

본인 부담은 일정 수준 이상의 재화와 서비스에 대한 욕구를 가진 집단을 스크리닝하기 위하여 “본인이 돈을 지불하는” 행위를 통하여 스스로의 욕구를 드러내게 (Signaling) 하는 기제이다. 특정한 재화나 서비스에 대해 일정 수준 이상의 욕구를 가진 집단을 대상으로 정부가 지원하고자 하나 이러한 대상을 특정한 조건만을 가지고서는 판별하기 어려울 때 사용하는 정책 수단이다. 본인 부담금을 지불하게 하여 수요자가 스스로 장시간 보육 서비스에 대한 욕구를 드러내게 한 후 이들을 대상으로 장시간 보육 서비스를 제공하고 본인 부담금을 추후에 일부 혹은 전액 환급해 주는 지원 방안을 모색할 수 있다.

과거 무상보육 시절 12시간 동안 아무런 제약 없이 보육 서비스를 이용하는 것을 가능하게 한 결과 영아의 장시간 이용이 조장된 측면이 있는 반면에, 장시간 보육 서비스에 대한 욕구를 가진 집단에 대해서는 충분한 지원이 이루어지지 않았다. 이는 무상보육 체계 하에서는 장시간 욕구를 가진 집단을 판별하는 기제가 미비하였기 때문이다. 맞춤형 보육이 도입된 후에도 장시간 보육 욕구를 가진 집단이 맞춤형으로 분류되어 원하는 지원을 받을 수 없다는 불만이 제기되고 있었다. 이는 수요자 스스로 욕구를 드러내는 선택 기제가 아닌 주어진 특정한 기준으로 욕구를 판단하였기 때문이다. 본 연구에서 제안하는 본인 부담 대안과 각 대안별로 제기되는 이슈는 다음과 같다.

첫째, 국가가 보장하는 표준 보육 시간 이상 이용하는 시간에 대해서 본인 부담을 부과하고 본인 부담에 대해서는 국가가 지원하는 방안이다. 이는 영유아의 건강한 발달을 위해서는 특정 보육 시간까지 이용하는 것이 바람직하지만 맞벌이 부모 등 특별한 집단의 사람들은 그 이상의 시간을 이용하는 욕구를 가지고 있어 이에 대해 국가가 지

원한다는 지향성을 가지고 있다. 국가가 지원하는 방식은 소득 수준에 따른 차등 지원, 맞벌이 부부에 대한 전액 지원, 본인 부담액에 대해 상한선을 정해 놓는 방안들을 고려해 볼 수 있다.

본인 부담을 지불한 이후 지불된 금액에 대해 국가가 추후에 지원한다 하더라도 일단 본인 부담금을 지불해야 하는 구조에서 국민들의 수용은 어려울 것으로 보인다. 영유아의 과도한 시설 양육이 부모와의 애착관계 형성 부족으로 아동 발달에 부정적인 영향을 미칠 것으로 우려하고 있는 전문가 집단으로부터는 지지를 받을 수 있을 것으로 보인다. 또한 본인 부담금을 지불하고 나중에 환급 받는 구조는 상당한 행정 비용을 가져올 것으로 판단되고, 본인 부담금을 환급해 주는 것에 대한 추가적인 예산이 소요될 것으로 보인다. 본인 부담에 대한 국민적인 동의, 행정 비용, 추가적인 보육 예산 등의 이유로 제도 수용성은 크지 않을 것으로 보인다.

둘째, 현재 시간연장보육을 국가 표준 보육 시간 이후로 앞당겨 시간연장보육에 해당하는 비용을 부모들에게 부과하는 방안이다. 예컨대 시간연장보육을 17시 이후로 앞당기고 비용 부담을 적용하는 방안을 생각해볼 수 있다. 현행 시간 연장은 19시 30분부터 시작인데 이는 석식 제공 등 영아들의 생활 패턴과 맞지 않다. 맞벌이 부부라 할지라도 특수한 경우를 제외하고는 20시 전까지는 자녀들을 집으로 데려간다. 따라서 시간연장보육을 조정하여, 17시부터 실시하며 석식을 제공한다면 맞벌이 부모들의 호응도는 높을 것으로 보인다. 시설 측 입장으로 볼 때 시간연장보육을 제공할 수 있기 위해서는 적당한 규모의 시간연장 이용 아동 수가 확보되어야 한다. 이를 위해서 거점형 시간연장보육 시설을 지정하고 이에 대한 인건비와 운영비 지원을 강화할 필요가 있다. 시간연장보육 아동을 관리하기 위한 어느 정도의 행정 비용은 소요될 것으로 보인다. 시간연장보육 시설 지원을 위한 예산 역시 확보되어야 할 것이다. 현재보다 시간 연장을 앞당기는 것에 대해 학부모들의 지지가 높을 것으로 예상되며, 제도적 수용성도 있을 것으로 판단된다.

〈표 5-7〉 본인 부담의 정의 및 유형(안)

정의	국가가 특정한 욕구를 가진 집단을 대상으로 특정한 서비스를 지원하고자 할 때 수요자들이 욕구를 스스로 드러내게 함으로써 정책 타겟팅을 가능하게 하는 기제	
유형	본인 부담 지불 후 지원	시간연장 본인 부담
내용(안)	<ul style="list-style-type: none"> 장시간 보육 서비스를 이용하는 경우 본인 부담 부과하고 추후에 환급 지원 방식: 소득 수준별 차등 지원, 맞벌이 부부 지원, 본인 부담액 상한제 등 	<ul style="list-style-type: none"> 장시간 보육 서비스 이용에 대해서 시간 연장 서비스 지원 단, 이용 시간은 오후 5시부터 앞당겨 운영
근거 (출처)	<ul style="list-style-type: none"> 장시간 보육 서비스 이용 욕구를 가진 대상에 대한 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 맞벌이 부부의 현실적인 보육 욕구 충족 (17시부터 시작 등)
실행 가능성	<ul style="list-style-type: none"> 학부모들의 반발 예상으로 실행 가능성 낮음 	<ul style="list-style-type: none"> 아동의 적정 규모가 확보되어야 실행 가능
행정 편의성	<ul style="list-style-type: none"> 본인 부담 환급을 위한 추가적인 행정 비용 소요 	<ul style="list-style-type: none"> 장시간 이용 아동 관리를 위한 행정 비용 소요
예산 확보	<ul style="list-style-type: none"> 본인 부담 환급에 따른 예산 증가 	<ul style="list-style-type: none"> 시설 지원을 위한 예산 확보
제도 수용성	<ul style="list-style-type: none"> 낮음 	<ul style="list-style-type: none"> 높음

제3절 보육지원체계 개선 시나리오

본 절에서는 앞서 제시한 보육지원체계 개선 대안들을 조합하여 실제 현장에서 적용할 수 있는 시나리오를 제시하고자 한다. 해외 사례와 FGI 분석에서 알 수 있듯이 보육 제도는 이해관계가 복잡하여 다양한 대안이 논의될 수 있으나 현재 맞춤형 보육 제도 개편에 초점을 두고 고려한다면 인위적 자격 구분을 합리적으로 개선하고 부모의 다양한 욕구가 존중받을 수 있도록 표준 보육 시간 도입을 논의하면서 제도의 효과성, 수용성, 형평성 그리고 지속가능성을 고려하여 대안을 마련할 필요가 있다. 표준 보육 시간제 대안을 활용하여 수요자의 욕구에 부응하는 양질의 보육 서비스를 마련하는 한편, 선택 기제를 활용하여 영유아에게 적절한 보육 서비스를 이용하도록 도모하고 장시간 보육 서비스 욕구가 있는 집단을 대상으로 필요로 하는 서비스를 제공한다. 시나리오의 지향성과 주요 내용을 기술하고 각 시나리오별로 요구되는 필요 사항, 실행 가능성, 행정 편의성, 예산 확보, 제도 수용성 정도를 기술한다.

본 절에서 제시하는 시나리오는 영유아 8시간 국가 표준 보육 시간제이다. 8시간을 국가 표준 보육 시간으로 설정한 이유는 영아 양육 부모들이 이용하기 희망하는 보육 시간은 8시간에 근접하게 나타나고 있어 영아 부모의 보육 서비스 욕구를 만족시키고 특히 취업모의 일과 가정 생활 양립을 지원하기 위해서는 8시간 보육 서비스를 제공할 필요가 있다는 판단에서이다.²⁷⁾ 이와 함께 보육 서비스를 7시간 이하로 이용하고자 원하는 부모가 존재하고 있다는 사실을 감안하여 이들을 대상으로 보육 서비스 지원의 형평성을 제고하는 차원에서 인센티브를 제공한다. 동 시나리오는 부모가 자유롭게 보육 서비스 시간을 선택하는 것을 보장하며 욕구를 적절하게 스크리닝하여 수요자가 필요로 하는 보육 서비스를 제공하는 것을 지향하고 있다. 부모의 자유로운 선택을 보장함과 동시에 영유아의 건전한 발달을 도모하고 장시간 보육 서비스 욕구를 가진 부모들의 욕구를 충족하고자 하는 목적을 가지고 있다. 구체적인 시나리오의 내용은 아래와 같다.

국가가 지원하는 표준 보육 서비스 시간은 8시간으로 설정하여 영아를 양육하는 부모들은 누구나 8시간 보육 서비스를 이용할 수 있도록 한다. 동시에 3시간, 4시간, 6시간, 7시간, 8시간 이상의 보육 서비스를 제공하여 부모가 원하는 보육 서비스 시간을 스스로 선택하도록 한다. 8시간 미만을 이용하고자 하는 부모들에게는 다음과 같은 대안을 적용한다. 부모들에게 부모보육료를 지급한 후 보육 서비스 이용 시간에 따라 차감하고 남은 부모 보육료를 갖게 한다. 동 시나리오에서는 현재 지급하고 있는 양육수당이 폐지되고 부모 보육료로 대체된다. 현행 시간제 보육 서비스를 유지하여 시간제 보육 서비스를 이용하는 부모들은 부모 보육료 전액을 지급받는다. 4시간 이용한 부모들은 부모 보육료에서 α_1 만원이 차감되며, 6시간, 7시간을 이용한 부모들은 각각 α_2 와 α_3 만원이 차감되는데 많은 시간을 이용할수록 차감 액수는 크다($\alpha_1 < \alpha_2 < \alpha_3$).

8시간 이상 이용하는 부모들에 대해서는 다음과 같은 대안을 적용할 수 있다. 첫째, 8시간 이상 이용하는 부모에 대한 별도의 자격 기준을 부여하지 않고 추가 이용 시간에 대해 본인 부담금을 지불하게 한 후 추후에 환급한다. 본인 부담 액수의 최대 상한 액수를 설정해 놓아 부모들에게 경제적으로 큰 부담을 주지 않게 하는 반면, 추후에 소득 수준에 따라 차등적으로 환급하여 저소득층 및 중산층의 보육 부담을 경감해 준다.

27) 2016년 어린이집 이용자 만족도 조사 결과에 따르면 영아 부모가 희망하는 보육 시설 이용 시간이 7시간 29분이며 취업모는 8시간 9분으로 나타났다.

둘째, 현행 종일반에 해당하는 부모들에 한해서 8시간 이상 보육 서비스를 이용할 수 있도록 하고 시간연장보육에 해당하는 비용을 정부가 지원한다. 셋째, 전자 출석부를 도입하여 시스템을 통해 자격 기준을 확인하고 출석부에 기록한 하원 시간에 따라 이용 시간을 측정하여 이용한 만큼 정부가 지원한다.

이러한 시나리오는 8시간 보육 서비스 이용에 대해서 자격 기준이 사라지고 인센티브가 제공되기 때문에 학부모들로부터 지지를 받을 수 있을 것으로 보인다. 학부모들의 지지는 인센티브의 금액이 어느 정도일 것인가에 달려 있다. 8시간 이상 사용에 대해 본인 부담을 지불하는 것에 대해 맞벌이 부부들의 저항이 있을 수 있지만, 본인이 부담한 금액을 추후에 돌려받을 수 있고, 시간연장보육 서비스를 마음 놓고 편하게 사용할 수 있는 보육 환경이 마련되는 경우 이러한 저항은 약화될 가능성이 있다. 전자 출석부를 이용하여 하원 시간을 등록하기 위해서는 이를 위한 시스템 개발이 필요하다.

8시간 이상의 보육 서비스는 8시간 표준 보육 시간이 오전 9시부터 오후 5시까지 제공된다고 가정할 때 오전 9시 이전과 오후 5시 이후에 제공되는 보육 서비스라고 볼 수 있다. 취업모의 경우 8시 30분 이전에 등원하기 희망하는 비중은 32.1%이며, 오후 5시 이후에 하원하기 원하는 비중이 43.5%로 나타났기 때문에 8시간을 넘는 보육 서비스 이용 수요는 적지 않을 것으로 판단된다(2016년 어린이집 이용자 만족도 조사 결과). 부모들이 가지고 있는 장시간 보육 서비스에 대한 욕구를 충족시키기 위해서는 오전 9시 이전과 오후 5시 이후에 보육 시설이 보육 서비스를 제공할 수 있도록 적절한 유인과 지원이 제공될 필요가 있다.

현재도 정부가 오후 7시 30분 이후부터 시간연장 서비스를 제공하고 있다.²⁸⁾ 8시간 이상 보육 시설을 이용하고자 희망하는 부모들이 적지 않음에도 불구하고 시간연장반을 운영하는 보육 시설이 많지 않은 이유는 현재 시간연장보육 체계로는 규모의 경제가 달성되지 않아 보육 시설 입장에서 볼 때 시간연장보육 서비스를 제공하는 유인이 부족하기 때문이다. 하지만 8시간 표준 보육 시간(오전 9시 ~ 오후 5시) 이전과 이후에

28) 시간연장 어린이집은 기준보육시간(07:30~19:30)을 경과하여 최대 24시간까지 시간을 연장하여 보육하는 시설이다. 시간연장 보육교사를 별도로 채용한 경우 시간연장 보육교사 인건비가 지원되는데 정부지원시설과 직장어린이집은 월 지급액의 80%를 지급하며 정부미지원시설은 교사 1인당 127.9만원을 지원한다. 시간연장 보육교사 대 아동 비율은 매일 1:5를 원칙으로 한다. 주간 보육교사가 초과 근무 형태로 시간연장 보육을 한 경우 또는 단시간 보육교사를 채용한 경우 시간연장반 별 원 42.4만원을 지원한다. 이 경우 19:30분 이후 시간연장보육 아동이 2명 이상일 경우에 인건비 지원이 이루어진다(보건복지부, 2017c)

보육 시설을 이용하고자 희망하는 취업모들이 적지 않기 때문에 동 시간대에 적절한 수요가 형성될 것으로 보인다. 특히 오후 5시 이후에 석식을 제공하거나 오전 9시 이전에 조식을 제공한다면 취업모들의 수요는 더욱 커질 수 있다.

8시간 이상 보육 서비스 제공이 가능하기 위해서는 지역 단위로 8시간 이상 이용하기 원하는 아동 규모를 파악하고 적절한 유인이 될 수 있도록 정부 지원을 고안하는 것이 필요할 것이다. 몇 명의 아동수가 모여져야 정부 지원 체계 하에서 장시간 보육 서비스를 제공할 수 있는 규모의 경제가 발생할 수 있는지 파악한 후 규모의 경제가 발생할 수 있는 보육 수요가 존재하는 특정 지역에 한해 8시간 보육 서비스 제공을 의무화할 수 있다. 이를 위해서는 기초지자체의 협조 하에 해당 지역에서 장시간 보육 서비스를 이용하고자 원하는 아동 수를 파악하는 것이 필요하다. 지역에서 장시간 보육 서비스를 이용하기 원하는 아동 수를 파악한 후 규모의 경제가 발생하기 위해서는 얼마만큼의 정부 지원이 이루어져야 하는지를 근거로 정부 지원을 마련할 수 있다.

8시간 이상 보육 서비스에 대한 정부 지원은 다음과 같은 대안을 고려해 볼 수 있다. 첫째, 8시간 이상 보육 서비스에 대한 표준 보육료를 산정하여 아동을 돌볼 수 있는 추가적인 인력 배치, 급식, 운영비 등을 포함하여 표준 보육료를 현실화 할 필요가 있다. 이를 위해서 8시간 이상 보육 서비스 제공을 위한 적절한 표준보육비용 모형을 산정할 필요가 있다. 둘째, 8시간 표준 보육 시간 보육료를 기본으로 하되 추가적인 시간의 보육 서비스를 제공하기 위해 인력 및 운영비를 지원하는 방안이다. 이는 현행 시간연장 보육 지원과 유사한 체계라고 볼 수 있다. 인력 지원은 앞서 교사 근무 시간에서 논의한 바에 따라 추가적인 교사를 배치하거나 혹은 초과 수당을 지원하는 형식으로 이루어질 수 있다.

동 시나리오를 실행함에 있어 추가적으로 고려해야 할 사항은 다음과 같다. 자녀 보육 시간을 부모가 스스로 선택하는 경우 자칫 영유아의 건전한 발달을 저해하는 결과가 나타날 가능성이 있다. 예를 들어 저소득층 자녀의 경우 시설 양육이 더 적합할 수 있는데 현금 인센티브를 원하는 부모들이 3시간 시간제 보육 서비스를 선택하고 부모 보육료 전액을 현금으로 받아 부모 자신을 위한 목적으로 사용할 수도 있는 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 부모 보육료를 현금이 아닌 현물로 제공하고 자녀 양육을 위한 재화나 서비스에 한정하여 사용할 수 있도록 하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 그러나 현물은 현금보다 효용 수준이 낮아서 부모들의 가정 양육을 도모하는데 한계가

있을 수 있다. 가정 내 양육을 도모해야 할 필요성이 있는 영아와 달리 유아는 일정한 시간의 보육·교육 시간을 제공할 필요가 있는데 부모에게 이용 시간에 대한 자유로운 선택을 부여하는 경우 유아에게 필요한 적정 수준의 조기 교육 시간(예를 들면 하루 6시간)이 제공되지 않아 아동의 건강한 발달을 저해할 수 있으며 이는 장기적으로도 국가 인적 자본 형성에 부정적인 영향을 줄 수 있다.

행정적인 편의성 측면에서 볼 때 부모 보육료를 지급하고 난 후 이용 시간만큼 차감하는 것, 그리고 본인 부담금을 지불하고 나서 다시 환급해 주는 것에 대해서는 적지 않은 행정 비용이 소요될 것으로 보인다. 환급 절차에 소요되는 행정 비용뿐만 아니라 전자 출석부 등을 활용하여 아동의 이용 시간을 정확하게 모니터링 하기 위한 시스템 구축 관련 제반 비용도 소요될 것으로 보인다.

맞춤형 보육에서 논란이 되어 왔던 자격 기준을 폐지하므로 동 시나리오의 제도 수용성은 클 것으로 보인다. 인센티브 액수 여부에 따라 부모의 지지도도 달라지므로 이에 따라 제도 수용성 여부도 달라질 것으로 판단된다. 보육료 수입이 절감되는 경우 시설장의 반대로 제도 수용도는 낮아질 가능성이 있다. 제도 개편 추진 시 해당 이슈의 시급성에 따라 즉시 시행 또는 단계적인 접근 방안을 취할 수 있다. 예를 들어 1단계로 긴급보육바우처 제도를 개선하고, 2단계로 종일반 자격 기준을 조정하고 표준 보육 시간을 도입하며, 3단계로 어린이집 운영 시간을 조정하는 등의 단계적 방법으로 추진하는 것이다. 점진적인 시행 방안 모색을 위하여 아동 연령에 따라 0세부터 우선 시행하고 제도 도입 이전에 시범 사업 등을 수행할 수도 있다.

〈표 5-8〉 영유아 8시간 국가 표준 보육 시간 시나리오(안)

부모의 자유로운 선택 및 장시간 양육 지원을 위한 시나리오: 영유아 8시간 국가 표준 보육 시간						
이용 시간	국가표준 보육	자격 기준	인센티브	본인부담	교사 근로시간	운영시간
3시간		없음	부모보육료 전액		8시간	시간제 보육시설
4시간			부모보육료 - α_1			단시간 보육 시설
6시간			부모보육료 - α_2			
7시간			부모보육료 - α_3			종일제 보육 시설
8시간						
8~12시간		종일반 기준		<ul style="list-style-type: none"> • 본인 부담 지불 후 환급 • 현행 시간연장 비용 지불 • 전자 출석부에 하원시간 기록 	<ul style="list-style-type: none"> • 8시간 + 보조교사 • 8시간 + 초과수당 	시간연장 보육 시설
지향성	<ul style="list-style-type: none"> • 영유아의 건강한 발달을 위하여 적절한 보육·교육 서비스 이용을 도모하고 장시간 보육 욕구를 가진 집단을 대상으로 적합한 서비스를 지원 					
필요사항	<ul style="list-style-type: none"> • 8시간 이상 보육 서비스 제공을 가능하게 하는 유인 및 정부 지원 마련 • 표준 보육료 현실화, 장시간 보육 수요 규모 파악 등 • 저소득층 아동 및 유아의 적정 보육 서비스 이용 시간 보장 					
실행 가능성	<ul style="list-style-type: none"> • 자격 기준 폐지 및 인센티브 지급에 따라 학부모의 지지가 높을 경우 실행 가능성 있음 • 보육료 수입 감소에 따라 시설장들이 반발하는 경우 실행 가능성 약함 					
행정 편의성	<ul style="list-style-type: none"> • 자격 기준 폐지 시 행정 비용 감소 • 전자 출석부 등 등하원 시간 모니터링을 위한 시스템 개발 비용 					
예산 확보	<ul style="list-style-type: none"> • 8시간 이상 보육 서비스 지원을 위한 예산 확보 필요 					
제도 수용성	<ul style="list-style-type: none"> • 자격 기준 폐지에 따라 제도 수용성은 클 것으로 보임 • 인센티브 액수에 따라 제도 수용성 여부는 달라질 것으로 보임 • 보육료 수입이 감소하는 경우 시설장들의 반발 예상 					

참고문헌 <<

- 금현섭·김민영·백승주(2012). 지역사회서비스 투자사업에서 기관경쟁과 이용자 선택이 서비스 만족도에 미치는 영향: 아동대상 대인 서비스를 중심으로. 지방정부연구, 제15권 제4호: 153-176.
- 김은설·양미선·유해미·최은영·최효미·배운진 등. (2016). 2015년 전국보육실태조사-가구조사 보고. 보건복지부·육아정책연구소.
- 보건복지부. (2016. 4. 25.). 0~2세 반 대상 맞춤형 보육, 7월 1일부터 시행. 보도자료.
- _____. (2017a). 내부자료.
- _____. (2017b). 2016년 보육 통계.
- _____. (2017c). 2017년도 보육사업안내.
- _____. (2017d). 맞춤형 보육 운영 가이드라인.
- 서문희·최윤경·최혜선·성혜영. (2010). 보육시설 이용시간에 따른 비용지원체제 개편 방안. 보건복지부·육아정책연구소.
- 신윤정·유재언·김혜영·윤자영. (2013). 동아시아 국가 가족 정책 비교 연구: 한국·중국·일본·싱가포르. OECD대한민국정책센터·한국보건사회연구원.
- 양미선·이윤진·손창균·김정민. (2016). 2016년 어린이집 이용자 만족도 조사. 보건복지부·육아정책연구소.
- 최윤경·이진화·박진아·조형숙·권혜진·조혜주. (2014). 유치원·어린이집 운영시간 조정 방안 연구. 영유아교육보육통합추진단·육아정책연구소.
- Allocations Familiales, Caf du Bas-Rhin. (2017). *Guide Prestation de Service Unique*.
- Caf de la Haut-Garonne. (2013). *Le guide de "La Prestation de Service Unique" pour les Etablissements d'Accueil de Jeune Enfant*.
- CNAF. (2011). *La prestation de service unique(PSU)*. Letter-circulaire 2011-105 du 29 juin 2011.
- _____. (2014). *"L'accueil du jeune enfant en 2014"*. Observatoire National de la Petite Enfance Rapport 2015.

- DREES. (2012). *La fréquentation des établissements d'accueil du jeune enfant par les moins de 3 ans, études de résultats*. No. 824. December 2012.
- _____. (2013). *L'offre d'accueil des enfants de moins de trois ans en 2011, études et résultats*. no. 840 mai 2013.
- Ellingsaeter, A. L., A. M. Jensen, and M. Lie. (2013). *The Social Meaning of Children and Fertility Change in Europe*. Routledge Taylor & Francis Group, London and New York.
- European Council. (2002). *Presidency Conclusions*. Barcelona European Council.
- European Union. (2014). *Use of childcare in the EU Member States and progress towards the Barcelona targets*.
- Sipilä, J., Repo, K., Rissane, T. (edited). (2010). *Cash-for-Childcare: The Consequences for Caring Mothers*, Edward Elgar, Cheltenham, UK., Northampton, MA, USA.

全國保育団体連絡会・保育研究所. (2017). 保育白書 2017.

王舒芸・王品. (2014). 台灣照顧福利的發展與困境: 1990-2012.

[홈페이지]

통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr/index/index>)에서 2017. 11. 3. 인출.

Eurostat(<http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>)에서 2017. 8. 13. 인출 및 재구성.

Inland Revenue Authority of Singapore(<https://www.iras.gov.sg/irashome/Individuals/Locals/Working-Out-Your-Taxes/Deductions-for-Individuals/Grandparent-Caregiver-Relief>)에서 2017. 9. 23. 인출.

OECD Family database(<http://www.oecd.org/els/family/database.htm>)에서 2017. 9. 12. 인출 및 재구성.

Ministry of Social and Family Development(<https://www.msf.gov.sg>)에서 2017. 10. 1. 인출.

부 록 1. 영유아의 건강한 성장 발달을 위한 시나리오

영유아의 건강한 성장과 발달을 지향하는 목적을 가진 시나리오는 영아의 건강한 발달에 적합하도록 국가가 지원하는 영아의 보육 서비스 이용 시간을 4시간으로 하고 유아를 위해 국가가 지원하는 보육 서비스 이용 시간을 6시간으로 규정한다. 영아는 발달 초기에 부모와의 애착 형성이 성장 발달에 중요한 영향을 미치기 때문에 적당한 보육 서비스 이용 시간을 4시간으로 규정하였다. 영아와 달리 유아는 발달 초기 단계에서 적정 시간의 조기 보육·교육을 받는 것이 생애 발달에 있어 중요한 영향을 미친다. 모든 아동의 공평한 출발선을 보장하기 위해서 6시간의 보육·교육을 모든 아동들에게 제공하는 것을 제시했다.

영아 4시간 국가 표준 보육 시간 시나리오 안의 주요 내용은 다음과 같다. 영아는 4시간 혹은 그 이하로 보육 시설을 이용하는 것이 바람직하다는 시나리오이므로 4시간까지는 아무런 제약 없이 보육 시설을 이용할 수 있도록 한다. 3시간 시간제 보육 서비스를 이용하는 경우에는 현행 양육수당 전액을 인센티브로 지급한다. 4시간 이상의 보육 서비스 이용은 이에 대한 특별한 욕구를 가진 집단을 지정하여 지원한다. 동 시나리오의 영아에게는 4시간 보육이 적합하다는 다소 엄격한 지향성을 가지고 있으므로 4시간 이상 이용에 대해서는 자격 기준을 적용하여 이에 해당하는 부모들만이 이용할 수 있도록 한다. 현행 맞춤형 6시간을 이용하는 것보다 감소된 보육 시간이므로 현행 종일제 기준보다 완화한 기준을 적용한다. 6시간 이상 이용에 대해서는 현행과 동일하게 종일제 기준을 적용할 수 있다. 다만 현행 맞춤형 자격 기준에서 논란이 되고 있는 부분들 - 예를 들면 소득 증명을 할 수 없는 프리랜서, 증명할 수 없는 구직 활동 - 등에 대한 보완이 이루어질 필요가 있다.

자격 기준의 유지는 영아의 가정 내 양육을 도모하고 필요 불급한 시설 이용을 자제할 수 있어 관련 전문가 및 재정 당국의 지지를 받을 수 있으나, 자격 제한으로 인하여 원하는 서비스를 이용하는데 어려움을 가지고 있는 학부모들로부터는 여전히 저항을

받을 것으로 보인다. 단시간 보육 서비스 제공에 대한 보육료가 현실화되고 시설에 대한 적절한 지원이 이루어진다면 보육 시설 측으로부터 큰 저항은 피할 수 있을 것으로 보인다. 자격 기준을 판단하기 위한 행정적인 비용은 여전히 소요될 것이다.

현실적으로 17시 이후의 시간까지 보육 시설에 자녀를 맡겨야 하는 맞벌이 학부모를 지원하기 위하여 현재의 시간연장보육 서비스를 현실화하여 17시부터 석식을 제공하는 등 시간연장 시간을 앞당겨 실시하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 시간연장 비용은 현행과 동일하게 시간당 4000원으로 책정하고 정부 지원 3000원과 본인 부담 1000원으로 지원하는 것을 생각해 볼 수 있다. 또 다른 방법으로 보육 시설이 시간연장보육 서비스를 제공하는 유인을 주기 위하여 시간연장보육의 시간당 단가를 상향 조정하는 방안도 고려해볼 수 있다. 이 경우 정부 예산과 부모 본인 부담금이 인상될 가능성이 있다. 장시간 보육 욕구를 가지고 있는 맞벌이 부부에 대한 지원은 시간연장보육 서비스 운영의 성공에 달려 있다고 볼 수 있다. 민간 보육 시설들이 시간연장보육 서비스 운영에 대한 유인을 가지려면 시간연장보육을 이용하려는 아동 수가 적정하게 확보되어야 하고, 이에 대한 교사 인건비 지원 및 시간연장 보육료가 현실화될 필요가 있다. 거점형 시간연장보육 시설을 지정하여 운영하는 경우 아동 수는 확보될 수 있을 것으로 보이며 학부모들이 거점형 시설까지 불편 없이 접근할 수 있도록 방안을 마련할 필요가 있다.

교사 근로 시간은 하루 8시간 근로를 기준으로 한다. 단시간 보육 시간에 대해 시간제 보육교사를 고용하는 경우 질적으로 저하된 보육 서비스가 제공될 우려가 있다. 양질의 보육 서비스를 제공하기 위해서는 종일제 정규직 보육교사가 보육 시설에 배치되어야 할 것이다. 보육교사들이 아동을 돌보는 시간 이외에 다양한 행정 업무를 수행하고 있다는 사실을 감안하여 8시간과 8시간을 초과하는 보육 시간에 대해서는 보조교사를 투입하는 방안을 고려할 수 있다. 이 때 보조교사는 8시간 정규직 교사가 될 수 있고 보육 시설 여건에 따라 시간제 보육교사가 될 수 있다. 시간제 보육교사는 담임이 될 수 없고 보조적인 교사 역할만을 수행하도록 하고, 보조교사를 8시간 정규직 교사로 활용하는 경우에는 투 담임제 등을 적용하여 8시간 보육 업무를 적절하게 분담하여 수행하도록 한다. 이를 실행 가능하게 하기 위해서는 보조교사 운영을 위한 정부로부터의 예산 지원이 필요하다.

운영 시간은 3시간 시간제 보육에 대해서는 시간제 보육 시설을 확대하는 방안을 고

려해 볼 수 있다. 현재 국공립 시설과 육아종합지원센터를 중심으로 지원하고 있는 시간제 보육에 대한 지원을 민간으로 확대하여 보다 많은 민간 시설이 시간제 보육을 제공할 수 있도록 한다. 다양한 보육 이용 시간을 제공하고 이를 성공적으로 수행하기 위해서는 아동이 이용하는 시간별로 반 구성을 달리 하거나, 혹은 시설 유형을 종일제 시설 혹은 단시간 시설로 구분하여 운영하는 것이 필요하다. 이를 위해서 4시간 및 6시간 보육 서비스는 단시간 보육 시설 혹은 단시간 반에서 제공하고, 7~8 시간 보육 서비스는 종일제 보육 시설 혹은 종일제 반에서 제공하도록 한다. 8시간을 초과하는 보육 시간을 제공하는 시설은 시간연장보육 시설로 지정하여 운영한다. 단시간 반 혹은 단시간 보육 시설 운영이 현실적으로 가능한 것인지에 대해 시범 사업 등을 통해 실행 가능성을 파악하는 것이 필요할 것이다.

영아의 시설 이용 시간이 4시간으로 제한되고 4시간 보육료가 낮게 책정되는 경우 보육 예산 규모는 낮아질 가능성이 있다. 그러나 4시간 보육 서비스에 대한 보육료 절감은 보육 시설에 보육료 수입 감소를 가져와 시설장들로부터 강한 항의를 받을 가능성이 크다. 한편, 4시간 보육료가 현실화되고 보육 시설장 입장에서 받아들일만한 수준이라고 판단되면 4시간 영아 보육에 대한 시설장들의 저항은 크지 않을 것으로 판단된다. 그러나 4시간 보육료와 그보다 높은 시간 보육료 간의 격차가 크지 않을 경우 예산 당국으로부터 반대를 받을 소지가 크다.

전반적으로 볼 때 영아 4시간 국가 표준 보육 시간 시나리오는 영아의 건강한 발달을 도모하고 필요 불급한 보육 서비스 이용을 막는다는 목적에서는 적합하다고 볼 수 있다. 하지만 현행 6시간 맞춤형 시간보다 적은 4시간 이용을 기준으로 자격 기준을 부여함으로써 발생하는 국민들의 저항은 클 것으로 보인다.

〈부표 1-1〉 영아 4시간 국가 표준 보육 시간 시나리오(안)

영유아의 건강한 성장 발달을 위한 시나리오: 영아 4시간 국가 표준 보육								
이용 시간	국가표준 보육	자격 기준	인센티브	본인부담	교사 근로시간	운영시간		
3시간			양육수당		8시간	시간제 보육시설		
4시간	국가표준 보육					단시간 보육 시설		
6시간		현행 보다 완화된 기준 적용			8시간 + 보조교사	종일제 보육 시설		
7시간		현행 종일제 기준 적용						
8시간								
8~12시간							현행 시간 연장 본인 부담 지불	8시간 + 보조교사
지향성	● 영아 가정 양육을 도모하고 장시간 보육 욕구를 가진 집단에게 적합한 서비스 지원							
필요사항	● 4시간, 6시간, 7시간, 8시간, 8~12시간 표준 보육 프로그램 및 표준보육비용 계측 ● 6시간 이용에 대해 현행 보다 완화된 자격 기준 마련 ● 시간제 보육 시설 확충, 단시간 보육 시설 도입 필요 ● 시간연장보육 서비스의 현실화(17시부터 시작, 보육료 현실화 등, 접근성 강화 등)							
실행 가능성	● 영아 가정 내 양육과 필요불급한 시설 이용 자제를 지지하는 전문가 및 재정 당국의 찬성 ● 영아 양육에 대한 욕구가 충족되지 못하는 학부모들의 저항 ● 보육료 삭감에 따른 시설장들의 반대							
행정 편의성	● 자격 기준 판단을 위한 행정 비용 소요							
예산 확보	● 영아 4시간 보육료가 낮게 책정되는 경우 보육 예산 절감 효과							
제도 수용성	● 자격 기준 및 보육료 삭감에 대한 저항으로 제도 수용성이 낮을 것으로 판단							

유아 6시간 국가 표준 보육 시간 시나리오 안의 주요 내용은 다음과 같다. 3세 이상 유아는 0~2세 영아와 다른 발달 과업에 직면하고 있어 정책적인 목적도 달리 접근할 필요가 있다. 영아는 가정 내 양육을 도모하는 것이 적절한 반면에, 유아는 일정 시간의 보육·교육 서비스를 제공하여 생애 초기에 직면하는 발달 과업을 해결하게 함으로써 공평한 출발선을 보장해야 한다. 이를 위하여 본 시나리오는 유아에게 6시간의 국가 표준 보육 시간을 제공하는 모형을 제시하고자 한다. 현재 누리과정 프로그램을 통하여 유아에게는 3~5시간의 프로그램이 제공되고 있다. 따라서 6시간 국가 표준 보육 시간에서 최대 5시간까지는 누리과정 프로그램이며 나머지 1시간은 보육 시설이 제공

하는 보육 서비스라고 볼 수 있다. 모든 유아에게는 6시간의 보육·교육 시간을 제공하는 것이 적절하므로 이보다 적은 시간을 이용하는 유아에 대해서는 인센티브를 제공하지 않는다. 6시간 이상의 보육 서비스 욕구를 가진 집단은 현재 종일제 기준으로 판별하여 종일제 기준에 해당하는 아동에 한해서만 6시간 이상의 보육 서비스를 제공한다. 17시 이후까지 보육 서비스가 필요한 아동에 한해서는 시간연장 서비스를 제공하며 시간연장 보육료는 현재와 동일한 금액으로 부담하도록 한다.

이러한 대안은 영아와 마찬가지로 유아에게 적절한 보육·교육 시간을 제공하여 건강한 발달을 도모한다는 전문가들로부터 지지를 받을 수 있을 것으로 보인다. 또한 불필요하고 과다한 유아의 보육 시설 이용 자제를 바라는 예산 당국의 지지도 받을 것으로 보인다. 하지만 현재 유아에 대해서는 자격 기준이 적용되지 않고 12시간 보육 서비스를 이용하는 것이 가능한 구조로 되어 있다. 따라서 유아에게 자격 기준을 적용하여 시간 이용에 제한을 둔다면 학부모로부터 상당한 저항을 받을 것으로 보인다. 유아 6시간 보육료가 낮게 책정되는 경우 보육 예산은 절감될 것으로 보이나 보육료 삭감에 대한 시설장들의 강한 반대가 예상된다. 보육 시설 입장에서는 6시간 보육료가 현실화되는 경우 큰 반대를 보이지는 않을 것으로 보인다.

교사 근로 시간은 8시간 법정 근로 시간을 준수하도록 하며 8시간 및 그 이상 보육 서비스가 제공되는 경우 보조교사를 투입하여 지원하도록 한다. 보육교사의 8시간 근무를 보장하기 위해서는 보조교사를 투입하는 것이 관건인데 이를 위해서는 보조교사 인건비를 위한 추가적인 예산 지원이 필요하다. 6시간 유아 보육 시설은 단시간 보육 시설로 운영하도록 하며, 7시간 및 8시간 보육 서비스를 제공하는 시설은 종일제 보육 시설로 운영한다. 8~12시간 보육 서비스를 제공하는 시설은 시간연장보육 서비스를 제공하는 시설로 운영하도록 한다. 단시간 보육 시설의 운영은 시범 사업 등을 통해 실행 가능성을 모색한 후 도입의 타당성을 검토하는 것이 적절할 것으로 보인다.

〈부표 1-2〉 유아 6시간 국가 표준 보육 시간 시나리오(안)

영유아의 건강한 성장 발달을 위한 시나리오: 유아 6시간 국가 표준 보육						
이용 시간	국가표준 보육	자격 기준	인센티브	본인부담	교사 근로시간	운영시간
3시간						
4시간						
6시간		현행 종일제 자격 기준	없음		8시간	단시간 보육 시설
7시간						종일제 보육시설
8시간						
8~12시간					현행 시간 연장 본인 부담 지불	8시간 + 보조교사
지향성	• 모든 아동의 공평한 출발선을 보장하기 위하여 유아에게 적절한 보육·교육 서비스를 제공하고 장시간 보육 욕구를 가진 집단에게 적합한 서비스 지원					
필요사항	• 6시간, 7시간, 8시간, 8~12시간에 대해 누리과정과 연계한 프로그램 개발 및 표준보육 비용 계측 • 보육교사 8시간 근로 보장을 위한 보조교사 지원 방안 마련 • 단시간 보육 시설 도입을 위한 타당성 검토 • 시간연장보육 서비스의 현실화(17시부터 시작, 보육료 현실화, 접근성 강화)					
실행 가능성	• 유아 시설 이용 시간 자격 기준 도입에 대한 학부모들의 저항으로 실행 가능성 약함 • 6시간 보육료를 삭감할 경우 시설장의 반발로 실행 가능성 약해질 수 있음 • 적정 시설 이용과 필요불급한 시설 이용 자제에 대한 전문가 및 재정 당국의 지지					
행정 편의성	• 유아의 자격 기준 판단을 위한 추가적인 행정 비용 소요					
예산 확보	• 유아 4시간 보육료가 낮게 책정되는 경우 보육 예산 절감 효과 • 보조교사 지원에 따른 예산 증가 • 시간연장보육 서비스 지원 강화에 따른 예산 증가 • 단시간 보육 시설 설치 및 지원에 따른 예산 증가					
제도 수용성	• 유아 자격 기준 도입 및 보육료 삭감에 대한 강한 국민적 저항으로 제도 수용성 낮음					

부 록 2. 보육 서비스 제공에 대한 국가 책임 시나리오

보육 서비스를 국가가 책임지고 제공하는 것을 강조하는 시나리오에서는 국가가 12시간의 보육 서비스를 제공하면서 자격 기준은 부여하지 않고 본인 부담도 부과하지 않는다. 과거 무상보육과 동일한 체계이기는 하지만 부모들에게 부모보육료를 먼저 지급한 후 이용 시간만큼 차감하여 나머지 금액은 부모들이 갖게 한다는 인센티브가 제공된다는 측면에서 차이가 있다. 이러한 인센티브 제공은 영아의 가정 양육을 도모한다는 취지를 가지고 있다. 또한 전자 출석부를 도입하여 8시간 이상 이용하는 아동들의 등하원 시간을 정확하게 관리하여 추가되는 비용에 대해서 정부가 합리적으로 지원하도록 한다.

자격 기준을 철폐하고 본인 부담을 부과하지 않음으로써 학부모들의 지지도는 매우 높을 것으로 보인다. 인센티브 액수가 클 경우 보육 시설과 가정 양육 간의 형평성도 도모될 것으로 보인다. 그러나 부록 1에서 제시된 안과 마찬가지로 적정 시간의 시설 양육이 필요한 취약 계층 아동 그리고 적정 시간의 조기 교육 시간이 필요한 유아에 대해 많은 시간의 보육 시간을 이용함으로써 건강한 발달을 저해시킬 가능성이 있다. 또한 학부모에게 제공되는 현금을 부모가 본인의 목적으로 사용할 도덕적 해이가 발생할 가능성이 있다. 과거 무상보육으로 회귀하여 일관성 없는 정책을 추진한다는 비판도 피할 수 없을 것이다. 인센티브로 인하여 원아 수가 감소하는 경우 보육료 수입이 줄게 되어 시설장들의 저항이 커질 가능성이 있다. 시설장들이 장시간 시설 양육을 하도록 학부모들에게 압력을 행사할 수 있으며 협상력이 약한 부모들이 이러한 압력에 저항을 하지 못할 가능성도 있다.

예산 소요액은 인센티브 제공에 따라 부모의 보육 시간 이용 행태가 어떻게 변화할 것인가에 따라 달라질 수 있다. 수요의 움직임이 크지 않을 경우 양육수당에서 부모보육료로 인상된 현금 지원으로 인하여 예산 지출은 증가할 가능성이 있다. 보다 낮은 시간의 보육 서비스 이용으로 이동하는 수요의 움직임이 클 경우 시설에 지불하는 보육료가 감소하여 예산은 감소할 것으로 예상된다.

자격 기준 폐지에 따라 제도 수용성은 클 것으로 보이나 보육료 수입 감소를 우려하는 시설장들의 반대로 수용하기 어려울 수 있다. 또한 과거 무상보육으로의 회귀라는 비판으로 인하여 수용하기 어려운 측면이 있을 수 있다.

〈부표 2-1〉 영유아 12시간 국가 표준 보육 시간 시나리오(안)

보육 서비스 제공에 대한 국가 책임 시나리오: 영유아 12시간 국가 표준 보육											
이용 시간	국가표준 보육	자격 기준	인센티브	본인부담	교사 근로시간	운영시간					
3시간		없음	부모보육료 전액	없음	8시간	시간제 보육시설					
4시간			부모보육료 - α_1			단시간 보육 시설					
6시간			부모보육료 - α_2								
7시간			부모보육료 - α_3			종일제 보육 시설					
8시간			부모보육료 - α_4		8시간 + 보조교사						
12시간			없음								
지향성	● 보육 서비스 제공에 대한 국가 완전 책임										
필요사항	● 인센티브로 작동할 수 있을 부모보육료와 차감 액수 (α_1 , α_2 , α_3 , α_4) 산정 필요 ● 부모의 도덕적 해이를 막을 수 있는 방안 검토(저소득층 아동 및 유아의 적정 시설 보육 시간 보장, 현금 대신 현물 지급 등) ● 아동들의 등하원 시간 관리를 위한 전자 출석부 도입 ● 시설장의 장시간 시설 이용 압력을 막을 방안 마련 필요										
실행 가능성	● 자격 기준 철폐 및 인센티브 제공에 학부모들이 지지할 경우 실행 가능성 있음 ● 보육료 수입 감소에 대해 시설장들이 반발할 경우 실행 가능성 약함 ● 무상보육으로의 회귀에 대한 비판으로 실행 가능성이 약할 수 있음										
행정 편의성	● 부모보육료 차감을 위한 행정 비용 ● 전자 출석부 시스템 마련을 위한 행정 비용										
예산 확보	● 수요 움직임이 크지 않을 경우 예산 소요액은 증가할 것으로 기대 ● 수요 움직임이 클 경우 시설 보육료 절감으로 보육 예산 절감 기대										
제도 수용성	● 자격 기준 폐지에 대한 학부모들의 지지로 제도 수용성은 클 것으로 보임 ● 보육료 수입 감소에 따른 시설장들의 반발로 제도 수용성은 낮아질 가능성 있음 ● 무상보육으로의 회귀라는 비판으로 수용하기 어려운 측면이 있음										