



정부 지원과 시장중심의 양날을 이용한 보육서비스 품질제고 : 공공형·자율형 어린이집 도입방안

김현숙 (송실대학교 경제학과 교수)

2010-11-29

지난 10년간 양적으로 빠르게 성장한 보육서비스는 이제 만 5세 이하 아동의 평균 시설이용률이 80%에 이를 정도로 대표적인 영유아 관련 사회서비스로 자리를 잡았다. 양적 성장이 이루어지고 나면 그 다음 단계로 서비스 수준에 대한 논란이나 질적 수준 제고에 대한 요구가 빗발치는 것은 어느 분야나 마찬가지이지만 대한민국의 미래를 책임질 영유아 보육서비스의 품질은 건강한 미래세대를 육성해야 한다는 당위성과 함께 다른 분야보다 더 중요한 이슈가 되고 있다.

보육관련 전문가나 보육서비스 수요자·공급자 모두가 보육서비스의 품질 제고의 필요성에 대해 동의하지만 이를 어떤 식으로 달성할 것인지에 대해서는 상반된 의견이 존재한다. 한쪽에서는 국공립 보육시설의 확대를 통해 국가가 직접적으로 서비스를 제공하는 것이 최선의 방법이라며 국공립 보육시설의 획기적인 확대를 요구하고 있고, 다른 쪽에서는 보육료 자율화가 보육서비스 품질제고에 가장 빠른 방법임을 주장하고 있다.

이와 같은 양측의 주장은 모두 설득력을 얻고 있지만 동시에 문제점도 지니고 있다. 국공립 보육시설의 확대를 주장하는 측은 국가가 서비스를 직접 제공하는 것이 신뢰도나 비용 면에서 우월하며 서비스 수준의 향상에 가장 현명한 방법이라고 말한다. 그러나 지난 참여정부 이후로 지속적으로 노력해 온 국공립 보육시설의 획기적인(?) 확대는 구호에 지나지 않았으며 재정적인 이유에서든 정치적인 이유에서든 그 성과는 사실상 없는 것과 마찬가지이다. 반대로 보육료 자율화를 주장하는 측은 시장에서 가격기능을 회복한다면 서비스 수준이 수월하게 상승할 것이라고 생각하지만 사실 우리나라 보육시장에서 가격기능이 어느 정도 효과를 발휘할 수 있을지에 대한 정교한 분석은 뒷받침되지 않고 있다.

민간 중심의 보육서비스 체제가 존재한다는 현실에서 출발하되 시장이 불완전하다는 점을 인정해야

만약 밑그림조차 그려져 있지 않은 하얀 도화지에 그림을 그리기 시작하는 단계에서 보육서비스를 국공립중심으로 할 것인가, 민간중심으로 할 것인가를 고민한다면 국공립 중심으로 보육서비스를 시작하는 것도 좋은 방법이 될 것이다. 그러나 이미 민간보육시설 중심으로 서비스를 시행한 지 30년이 지난 상황에서 국공립 중심의 서비스를

주장하는 것은 현실적 대안이 될 수는 없다. 민간중심의 보육서비스 체제는 이미 구축되었고 정부의 지원방향과 함께 자체적으로 진화를 거듭하고 있다.

그렇다면 보육료 자율화를 통해 서비스의 질적 수준을 쉽게 높일 수 있을까? 분명한 것은 보육서비스의 주요 공급자가 민간이라는 것이지, 보육서비스가 시장중심으로 제대로 운영되고 있다는 것은 아니다. 시장에서 가격이 제 기능을 발휘하기 위해서는 시장에서의 수요와 공급이 가격에 잘 반응할 수 있고 여러 공급자가 경쟁할 수 있는 환경이 마련되어야 한다. 예를 들어 수요나 공급탄력성이 매우 낮은 재화나 공급자가 제한되어 있는 시장에서는 가격이 제 기능을 발휘하기 어려워 정부가 소비자보호를 위해 가격상한제도 등을 도입하는 경우는 매우 흔한 일이다.

현재 보육서비스 시장에는 많은 공급자가 존재하지만 여전히 진입장벽이 존재한다. 이는 더 낮은 가격으로 더 좋은 서비스를 제공할 수 있는 잠재적 진입자의 위협 없이 기존의 공급자들이 정부의 보조금을 받으며 시설을 운영하고 있음을 의미한다. 보육서비스 공급자의 법적 성격은 비영리지만 사실상 영리를 추구하고 있는 현실에서 보육료 자율화가 서비스 수준의 획기적 개선으로 연계되는 것이 아니라 서비스 공급업자의 영리추구에만 기여할 것이라는 걱정은 사실 어느 정도 설득력이 있다. 보육서비스 시장이 진입이 제한된 민간시설 중심으로 구축되어 있고, 여기에 정부가 보조금을 제공하고 있다는 중첩적 현실을 고려한다면 단지 시장에서 가격의 조정기능을 해법으로 제시하기도 어렵다.

공공형·자율형 어린이집 도입은 서비스 개선을 위한 현실적 대안

정부는 보육서비스 품질제고를 위한 하나의 방안으로 공공형·자율형 어린이집 도입을 추진 중이다. 현 보육시설 중 평가인증에서 높은 점수를 받은 기관 중 공공형 지정 어린이집은 보육시설 규모별로 운영비를 시설에 추가적으로 지원하면서 동시에 서울형 어린이집과 유사하게 정부의 요구조건도 일반 시설보다 강화하여 맞춤형 보육서비스, 클린 운영, 입소 우선순위 준수, 운영비 사용 가이드라인 등을 운영기준으로 제시한다는 것이다. 이와 병행하여 높은 평가인증 점수를 받은 우수시설 중 자율형 시설을 지정하여 시설에 대한 지원비는 제공하지 않는 대신 보육료를 자율화하도록 허용한다는 것이다. 이처럼 서로 같으면서도 다른 두 제도를 병행함으로써 보육서비스의 품질 개선을 앞당긴다는 게 정부의 계획이다.

결국 보육서비스의 양면성, 즉 국가의 개입과 시장의 공존을 인정하면서 국가의 개입은 시설운영자에게 직접적으로 운영비를 제공하는 형태로 강화하고, 시장의 활성화는 보육료를 자유화할 수 있는 시설을 일부 허용하는 것으로 풀어보겠다는 것이다. 이는 보육산업의 현주소나 한계를 잘 아는 정부가 선택할 수 있는 합리적인 방안 중에 하나로 보인다. 다만 제도의 성공을 위해서 몇 가지 세부적 사항을 짚어볼 필요가 있다.

보육교사의 처우개선과 보육시설의 시장진입장벽 제거 수반되어야

우선 서울형 어린이집이 보육시설 종사자 인건비를 직접 지원하는 것에 반해 공공형 어린이집은 시설운영비(교재교구비, 관리운영비 등) 지원을 내걸고 있다. 아직 서울형 어린이집의 성과를 진단하기에는 어려운 단계여서 직접 비교하는 것은 조심스럽지만 보육서비스 품질 개선과 직결되는 것이 보육교사의 수준이라는 점을 감안한다면 시설 운영비 지원이라는 애매한 항목보다는 교사 인건비와 연계된 지원을 시행하는 것이 서비스 수준 향상에 더 큰 도움이 될 수 있다. 또한 운영비의 사용에는 시설운영자의 재량이 발휘될 소지가 있지만 인건비 지원은 직접적으로 시설종사자에게 귀속되므로 시설운영자의 영리성을 제한하는 데에도 도움이 될 것으로 보인다.

둘째, 공공형 어린이집 입소기준의 우선순위를 정하는 것이 반드시 필요하다. 유사한 가구적 특성이나 소득 특성을 지닌 영유아가 부모의 줄서기 성공여부에 따라 공공형 어린이집에 가면 높은 품질의 서비스를 받고 일반시설에 가면 다소 낮은 서비스를 받는 것은 수요자의 형평성 차원에서 바람직하지 않다. 공공형 어린이집을 일거에 대폭 늘일 수 없다는 점을 감안한다면 입소 우선순위가 설정되고 이것이 반드시 지켜져야 한다.

셋째, 자율형 어린이집의 보육료 자율화가 보육서비스 품질 개선과 연계되기 위해서는 같은 비용으로 보육서비스 수준을 제고하기 위해 경쟁하는 유효경쟁자가 반드시 존재해야 한다. 보육서비스 공급업자 간의 유효경쟁을 위해서는 좋은 서비스를 적정비용으로 제공할 수 있는 시설이 시장에 진입할 수 있도록 현재의 비영리 시설만이 사업할 수 있다는 진입장벽을 제거할 필요가 있다. 이 또한 일부 지역에서 시범사업을 통해 그 효과를 사전에 예측해볼 수 있다.

마지막으로 내년 하반기에 시행될 시범사업을 보다 다양화하여 인구학적, 경제학적 특성이 유사한 서로 다른 지역에 다소 내용이 다른 공공형·자율형 시설을 도입하여 효과를 상호 비교할 수 있도록 운영의 묘를 발휘하는 것이 필요하다. 예를 들면 공공형 어린이집의 경우에도 시설종사자 인건비 지원유형과 운영비 지원유형을 서로 다른 지역에서 실시함으로써 그 효과의 차이를 살펴보고 적절한 방안을 모색하는 것이 필요하다. 기본보조금 도입이 가정보육시설의 급격한 팽창을 유도한 것에서 알 수 있듯이 보육산업이 정부의 새로운 지원방식에 따라 크게 영향을 받는다는 점을 감안한다면 새로운 제도 도입에 있어 조급함보다는 사전적으로 효과를 점검하는 신중한 접근이 필요하다.