

# 이슈브리프



- 학교폭력 피해실태와 법·제도적 대응과제

윤덕경 | 한국여성정책연구원 연구위원

- 0~5세 무상보육 진단과 과제

백선희 | 서울신학대학 사회복지학과 교수

# 학교폭력 피해실태와 법·제도적 대응과제<sup>1)</sup>

윤덕경

한국여성정책연구원 연구위원

## 1. 들어가며

최근에 청소년들의 학교폭력 상황이 심각한 사회문제가 되고 있으며, 특히 학교폭력으로 인해 자살하는 학생들이 늘고 있는 상황은 이 문제에 대해 더 이상 무관심과 방치로 내버려 둘 수 없다는 절박함을 보여 준다.

건강한 사회 역군을 키워 내야 하는 학교에 폭력이란 말이 어울리지 않을 것 같지만 현재 폭력은 학교 안과 밖에서 큰 비중으로 자리 잡고 있다.

신체적, 정신적으로 건강하게 자라야 할 청소년에게 폭력은 어떤 영향을 주는가?

폭력의 피해자는 트라우마 때문에 정상적인 생활이 쉽지 않으며, 피해를 받던 사람이 나중에는 가해하는 사람으로 바뀌는 등 폭력의 피해는 매우 크다. 특히 청소년기의 폭력피해는 성인기로의 전환에 큰 영향을 미치기 때문에 폭력 초기 단계에서의 개입이 무엇보다도 중요하다. 2010년 본원에서 조사한 '남·녀 청소년 대상 폭력실태조사'에서 폭력 가해 청소년은 비가해 청소년에 비해 동종폭력의 피해자인 경우가 훨씬 높았으며, 특히 이러한 경향은 남학생보다 여학생에게서 더 높게 나타나는 것으로 조사되었다.<sup>2)</sup> 또한 폭력 가정의 자녀는 그들 자신이 보고 자란 가정폭력이나 구체적인 학대경험으로 인해 형제 또는 또래 친구들과의 갈등 해결 방법으로 폭력을 사용할 가능성이 높기 때문에 폭력의 악순환은 계속되는 것이다.

1) 이 논문은 2012.2.8 한국여성정책연구원 여성진화전략단이 정책현안포럼으로 수행한 '학교폭력 피해 실태와 성인지적 대응방안'에서 발표한 자료를 요약, 정리한 것임.

2) 가정폭력, 학교폭력, 성폭력 가해 중 하나 이상 가해경험이 있는 청소년을 대상으로 가정 폭력, 학교폭력, 성폭력 피해경험을 조사해 보았다. 가해학생 중 1개의 폭력피해 경험이 있는 경우는 전체학생 24.69%, 가해학생 41.81%, 2개의 폭력피해 경험이 있는 경우는 전체학생 5.91%, 가해학생 16.38%, 3개의 폭력피해 경험이 있는 경우는 전체 학생 1.23%, 가해학생 5.41%로 나타났다. 가해청소년 집단의 피해 중첩수준은 남성청소년 0.76, 여성청소년 1.11, 폭력가해청소년 중첩성은 0.90, 비가해청소년은 0.30으로 나타나 여성청소년의 폭력피해가 남성청소년에 비해 더 중첩적으로 발생되고 있으며, 폭력가해청소년은 비가해청소년에 비해 폭력피해의 중첩성이 더 두드러지게 나타나고 있다 : 윤덕경 외(2011), 『여아와 여성이 안전한 지역사회 환경 조성방안 : 여성청소년 성폭력·가정폭력·성매매 피해실태와 대응방안』, 한국여성정책연구원, p.292, 296.

학교폭력은 어제, 오늘에 생겨난 문제는 아니며, 이에 대책도 나와 있다. 가장 가깝게는 2005년 2월에 당시 교육인적자원부 장관이 ‘학교폭력 예방 및 5개년 기본계획’을 발표한 바 있었다. 현재의 학교폭력 상황을 볼 때 2005년의 계획이 학교폭력 감소에 어느 정도 기여했는지가 궁금하다. 학교폭력을 해결할 수 있는 심도 있는 대책의 마련이 요망된다.

여기서는 학교폭력 실태와 학교폭력 관련법을 살펴 보고, 문제점과 개선 과제에 대해서 검토해 보기로 하겠다.

## 2. 학교폭력 실태

2011년 전국의 남녀 학교청소년과 시설에 거주 중인 남녀 청소년 3,734명을 대상으로 나누어 설문조사를 실시하였다.<sup>3)</sup>

그 결과에서 남자청소년이 여자청소년에 비해 협박, 폭행, 금품갈취, 집단따돌림 등 학교폭력 피해에 더 빈번하게 노출되어 있는 것으로 나타났다. 학교 유형과 학년별 분포를 보면, 전반적으로 학교폭력 피해발생은 고등학교보다 중학교에서 더 빈번하게 이루어 진다. 중학교에서의 피해율이 14.10%(249명)로, 고등학교나 일반계고의 4.48%(55명), 전문계고의 5.16%(28명)에 비해 약 3배 가량 높게 나타나고 있다.

부모와의 동거유형을 살펴보면, 학교폭력의 피해율이 크지는 않지만 1~3%에서 유형별 차이가 나타났는데 가장 두드러진 부분은 어머니하고만 동거할 경우

12.11%(31명)로 가장 높은 피해율을 나타냈고, 그 다음이 아버지와 동거할 경우(10.49%, 15명), 부모 두 분 모두 존재하지 않을 경우(10.34%, 9명) 순으로 나타났다. 양친 모두와 동거할 경우는 9.10%(274명)로 여러 동거형태 중 피해발생률이 가장 저조하였다.

가족의 경제적 상황과 학교폭력의 관계를 보면, ‘전기세, 가스비, 수도비, 주택임대비 등의 체납경험’에서는 자주 체납한 경험이 있는 청소년 중 13.64%가 학교폭력의 피해를 경험하였으며 가끔 체납한 경험이 있는 청소년 중에서는 10.77%가, 전혀 곤란을 겪지 않았던 청소년 중에는 9.03%가 피해율로 집계되면서 가계경제수준과 학교폭력 피해율은 서로 반비례 관계에 있음을 보여주고 있다.

## 3. 학교폭력법의 주요 내용 및 성과

학교폭력<sup>4)</sup>의 예방과 대책에 관해서는 「학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률」(이하 ‘학교폭력법’이라 함)이 있다. 학교폭력법은 학교폭력을 규율하기 위한 단일법의 제정이라는 점에 의의가 있지만 법 해석상 분명하지 않은 부분이 있는 등 법 자체의 한계도가 지고 있어서 지속적인 개정이 요구된다.

이 법은 피해학생의 보호, 가해학생의 선도·교육 및 피해학생과 가해학생 간의 분쟁조정을 통하여 학생의 인권을 보호하고 학생을 건전한 사회구성원으로 육성하려는 목적을 가지고 있다.

3) 이 조사는 2011년 한국여성정책연구원 「여아와 여성이 안전한 지역사회 환경조성방안(3)- 여성청소년 성폭력·가정폭력·성매매 피해실태와 대응방안」의 실태조사자료를 재분석한 것이다. 전국 1, 2, 3학년 남녀중학생 1,846명과 1, 2학년 남녀 고등학생 1,888명을 대상으로 조사범위는 학교폭력, 가정폭력, 성폭력, 성매매 등 다양한 청소년 대상의 폭력피해 및 폭력 가해의 현황과 폭력에 영향을 미치는 개인, 가정환경, 지역사회의 배경변인들을 포함하고 있다.

4) ‘학교폭력’이란 학교 내외에서 학생간에 발생한 상해, 폭행, 감금, 협박, 약취·유인, 명예훼손·모욕, 공갈, 강요·강제적인 심부름 및 성폭력, 따돌림, 정보통신망을 이용한 음란·폭력 정보 등에 의하여 신체·정신 또는 재산상의 피해를 수반하는 행위를 말한다(학교폭력법 제2조).

## 이슈브리프

이 법의 적용은 학교내외에서 발생하는 학생들 간의 폭력에 국한되며, 특별법이 아니기 때문에 다른 법령에 폭력과 관련된 규정이 있을 경우에는 그 법을 적용해야 한다. 학교폭력으로 인해 학생 간에 발생한 분쟁을 사법기관에 고소·고발 또는 민사소송을 제기하기 전에 교육공동체가 교육적으로 해결해 보자는 취지를 갖고 있으며, 학교폭력 신고 의무규정이 있어서 누구든지 학교폭력 현장을 보거나 그 사실을 알게 된 자는 학교 등 관계 기관에 즉시 신고하도록 하고 있다. 신고를 받은 기관은 가해학생, 피해학생의 보호자와 학교장에게 통보해야 하고, 학교장은 자치위원회에 지체 없이 통보해야 한다.

교육과학기술부장은 5년마다 학교폭력에 관한 기본계획을 수립·시행하여야 하며, 시·도 교육청은 학교폭력 예방 및 대책에 대한 성과를 평가, 공표하여야 한다. 학교폭력에 관한 위원회로 교육부에는 학교폭력대책기획위원회를, 시·도에는 학교폭력지역위원회를, 학교에는 학교폭력대책 자치위원회(이하 '자치위원회'라 함)를 두도록 하였다. 모든 학교에는 상담실을 설치하고, 전문상담교사를 배치하며, 학교폭력 책임교사를 두도록 하고 있다.

학교장은 학교폭력 예방교육을 정기적으로 실시해야 한다. 학교폭력의 예방 등에 관련된 업무를 수행하거나 수행하였던 자는 그 직무로 인하여 알게 된 비밀, 예컨대 가해·피해학생 인적사항 등의 자료를 누설해서는 안되며, 이를 위반하면 300만원 이하의 벌금에 처해진다.

학교폭력을 신고받거나 학교장 등의 요청이 있는 경우 가·피해 학생을 조사하여 자치위원회에 심의를

요청하게 되며, 동 위원회는 피해학생의 보호, 가해학생에 대한 조치, 분쟁조정을 한다.<sup>5)</sup>

이 법의 성과는 다음과 같다.

첫째, 학교폭력의 범위를 확대한 것을 들 수 있다. 당초 '학교폭력'을 학교 내외에서 '학생 간에 발생한 폭행·협박·따돌림 등에 의한 신체·정신 또는 재산상의 피해를 수반하는 행위'로 했던 것을 '상해, 폭행, 감금, 협박, 약취·유인, 명예훼손·모욕, 공갈, 강요·강제적인 심부름 및 성폭력, 따돌림, 정보통신망을 이용한 음란·폭력 정보 등에 의하여 신체·정신 또는 재산상의 피해를 수반하는 행위'로 개정하였다. 최근 따돌림이 학교폭력 유형의 하나로 자주 통용되는 것을 인식하여 법에 명시한 것으로, 의미 있게 평가된다.

둘째, 학교폭력 조사에 내실을 기할 수 있도록 통로를 만든 점이다. 법 제정 당시에는 학교폭력 문제를 담당하는 책임교사 선임을 규정하지 않았으나 법 개정을 통해 학교폭력을 담당하는 전문상담교사, 보건교사, 책임교사로 구성된 전담기구를 두도록 하고, 수당도 지급하고 있다. 전담기구의 설치에 학교폭력 발생 시 실질적인 조사를 할 수 있다는 장점이 있다.

셋째, 자치위원회 위원구성을 실제 업무 위주로 재편성하였다. 법 제정 당시에는 학교장을 자치위원회 위원장으로 하였으나 법 개정 시 이를 삭제하였다. 학교장을 학교폭력 관련 심의기구의 위원장으로 하는 것은 사안을 의도적으로 축소할 가능성이 있기 때문에 적절하지 않다. 또한 학부모의 참여를 학교운영위원회의 학부모대표가 아닌 학부모 전체회의에서 선출된 학부모대표가 과반수를 차지하도록 함으로써 학부모의 참여를 높이고 있다.

5) '피해학생의 보호'에는 심리상담 및 조언, 일시보호, 치료를 위한 영양, 학급교체, 전학권고 등이 있고, '가해학생에 대한 조치'에는 피해학생에 대한 서면사과, 피해학생에 대한 접촉 및 협박의 금지, 학급교체, 전학, 학교에서의 봉사, 사회봉사, 학내의 전문가에 의한 특별교육 이수 또는 심리치료, 출석정지, 퇴학처분이 포함된다. '분쟁조정'은 피해학생과 가해학생간 또는 그 보호자간의 손해배상에 관련된 협의조정, 그밖에 자치위원회가 필요하다고 인정하는 사항을 다루게 된다.

넷째, 학교폭력 처리과정에 피·가해학생 및 그 보호자의 참여를 확보하고자 노력하였다. 피해학생 또는 그 보호자는 자치위원회 회의소집을 요청할 수 있고, 피해사실 확인을 위하여 전담기구에 조사를 요구할 수 있다. 또한 교원이 학교폭력의 예비·음모 등을 알게 되었을 경우에는 학교장에게 보고하고, 해당 학부모에게도 알리도록 하였으며, 피해학생·가해학생 또는 그 보호자가 회의록 공개를 신청한 경우 인적사항을 제외한 내용을 공개하도록 하였다.

다섯째, 학교폭력에 대한 조치 처리 일수를 명시하는 등 학교폭력 처리과정에 실효성을 확보하고자 하였다. 자치위원회가 요청한 경우 학교장은 30일 이내에 해당 조치를 하여야 하고, 피해학생이 전문가에게 상담을 받는 경우 그 비용을 가해학생의 보호자가 부담하거나 학교안전공제회, 시·도 교육청이 부담하고 구상권을 행사할 수 있도록 하였다. 피해학생의 상담료 등을 가해학생의 학부모가 부담하는 것은 당연하며 필요한 규정이다. 또한 해당 조치의 기간을 정해두는 것도 필요하다.

#### 4. 학교폭력 관련법 · 제도의 문제점

##### 가. 피해학생의 치료를 위한 요양 규정의 한계

학교폭력법에 피해학생을 위한 조치 중 ‘치료를 위한 요양’이 있는데, 여기서의 치료가 무엇을 의미하는지 분명하지 않다. 정신적인 피해의 경우 치료기간이 길고 치료비가 많이 드는 경우가 있다. 따라서 여기서의 ‘치료’에는 신체적 치료와 정신적 치료가 모두 포함 된다는 것을 법에 명시할 필요가 있다.

##### 나. 학교폭력담당 책임교사의 권한 명시필요

학교폭력법에서는 학교폭력을 담당할 책임교사의 책임, 의무가 명시되어 있는 반면에 교사의 권한은 따로 명시되어 있지 않다. 책임교사에게 학교폭력 문제를 담당하게 하기 위해서는 필요한 권한을 주어야 하고, 책임을 면제받을 수 있는 요건도 함께 명시해 주어야 한다. 최근에는 학교폭력에 제대로 대처하지 못했다는 이유로 피해학생의 학부모가 교사를 직무유기로 고소한 사건이 발생하였다. 책임교사에 대한 권한과 인센티브 없이 의무만 지게 한다면 교육현장에서 책임교사를 맡을 교사는 없게 될 것이다. 교사들이 학교폭력사건에 적극적으로 임하도록 하기 위해 책임교사의 권한을 법에 명시하는 것이 필요하다.

##### 다. 피해자 여부의 판단기준 필요

학교폭력법에서는 “피해학생, 가해학생 또는 그 보호자는 자치위원회에 분쟁조정을 신청할 수 있다”고 규정하고 있는데, 여기서 누가 피해자인가가 문제 될 수 있다.

학교폭력 처리과정에서 피해·가해학생이 명확하게 구별되지 않거나 혼재되어 있는 경우도 발생하고 있기 때문에 피해자 여부를 어떻게 정할 것인가는 쉽지 않은 일이다. 또한 부모의 사회적, 경제적 지위에 따라서 가해자와 피해자가 바뀌는 상황도 발생할 수 있다. 피해자 여부의 판단에 관한 세부지침이 마련될 필요가 있다.

##### 라. 학교폭력법의 우선적용 명시

학교폭력이 발생하여 가해학생이 제재를 받는 경우 조치의 균형성이 확보될 필요가 있다. 가해학생의 부모가 학교 내의 자율적 구제절차를 따르지 않고 곧 바로

형사절차에 의한 기소를 원하는 경우가 있다. 이 경우 기소유예 결정을 받기도 하는데 이러한 일은 경제적으로 부유한 계층의 가해학생 부모에게서 자주 발생한다고 한다. 이와 같이 학교 내에서의 자율절차를 무시하고 형사절차로 간다면 피해학생의 보호, 가해학생의 선도·교육, 피해학생과 가해학생 간의 분쟁 조정을 통한 학생의 인권보호라는 법의 취지가 제대로 발휘될 수 없다. 따라서 학교폭력사건에 관련된 가해학생에 대해서는 학교폭력법을 우선 적용해야 한다는 것을 법에 명시할 필요가 있다.

#### 마. 학교폭력문제의 복잡성에 따른 관련 기관 간 유기적 협조체계 필요

학교폭력 대응체계는 학교폭력에 대해 소년법이나 형사법 체계에 접근하기 이전에 학교차원에서의 자율적 대응체계를 마련한 것으로, 소년법상 보호처분의 낙인 효과 등을 고려할 때 학교자체의 분쟁조정 과정을 통해 사건을 처리해 나가는 매우 이상적인 체계로서 모색된 제도이다.

학교폭력은 신체적 문제, 심리적 문제, 법률문제 등 다양한 문제들이 복합적으로 나타나기 때문에 문제해결을 위해 다양한 주체들이 관계된다. 실제 학교폭력 사건이 발생했을 경우 피해자, 가해자, 각 부모, 담임교사, 학교폭력 책임교사, 교장, 교육청 장학사, 상담자, 시민단체 등이 관계될 수 있으며, 각자의 입장에서 다른 접근을 보일 가능성이 있다. 또한 학교 내의 구성조직인 자치위원회 역시 그 역할과 기능을 하게 될 것이다. 개인이나 기관들 간의 원활한 연계와 역할분담이 필요하며, 이들 간의 유기적인 협조체계를 위한 '지침'이 마련되어야 할 것이다.

#### 바. 가해학생 대상의 지역사회 프로그램 활성화 필요

학교폭력법상 가해학생에 대한 조치에는 피해학생에 대한 서면사과, 피해학생에 대한 접촉, 협박 및 보복행위의 금지, 학교에서의 봉사, 출석정지, 학급교체 등 학교 안에서 이루어질 수 있는 조치들이 대부분이다. 학교 밖의 자원을 이용할 수 있는 조치로는 사회봉사와 학내외 전문가에 의한 특별교육 이수 또는 심리치료인데, 학교와 지역사회프로그램 제공기관 간의 실질적 협력체계가 형성되지 못하고 있어서 학교중심으로 할 수 있는 조치들만 실시될 가능성이 높다.

학교중심 조치 중 피해학생에 대한 형식적인 사과나 접촉금지조치 정도만이 이용된다면 실효성이 없고, 가해학생 스스로 자신의 책임을 자각하기보다는 책임면탈의 자세만을 확산시킬 가능성이 높다. 따라서 지역사회 기관들의 교육, 치료의 기회를 활용할 수 있어야 한다. 현재 학교폭력법에서 교육감은 학교폭력대책지역위원회의 의견을 들어 상담·치료·교육기관을 지정하도록 하고 있는 바(법 제10조) 실제 지역사회 기관들과의 연계를 통한 상담·치료·교육의 활성화가 이루어져야 한다.

#### 사. 성폭력문제와 학교폭력법

성폭력이 학교폭력의 범위에 들어 있으나 법 제5조 제2항에 따라 성폭력은 다른 법률에 규정이 있는 경우 이 법을 적용하지 않도록 하고 있어 학교폭력법에 성폭력을 정한 실익이 많지 않을 것으로 보인다. 현재 학교폭력법상 성폭력규정의 실익은 피해자 결석 시 출석일수 산입과 학교폭력 예방교육에 성폭력 교육의 무가 중첩적으로 적용되는 정도라고 하겠다.

성폭력 문제는 일반인들이 학교폭력 대응체계로서 대처하는 것에 대한 거부반응이 있을 것이고, 이미 피해자 보호에 관한 형사특별법상의 규정들이 있기 때문에 그것을 우선적으로 적용해야 한다. 다만 특별

법에 규정되지 않은 성희롱 문제에 대해서는 학교 폭력법의 절차를 따르도록 법에 명시할 필요가 있다.

## 5. 맺음말

이상에서 학교폭력의 실태, 학교폭력법의 성과와 문제점을 살펴보았다.

학교폭력 피해발생이 고등학교보다 중학교에서 더 빈번하게 이루어지고 있고, 가족의 경제적 상황이 어려울수록 학교폭력 피해경험이 높은 것으로 나타나고 있는 바, 학교폭력에 대한 정책수립 시 의미있게 고려해야 할 부분이라고 하겠다.

학교폭력법에 의한 학교폭력 대응체계는 형사사법 체계와는 별도로 학교차원에서의 자율적인 분쟁해결 체계로서, 형사사법절차에 의한 낙인 등을 고려할 때 학생의 인권보호와 건전한 사회구성원 육성에 적합한 제도라고 할 수 있다. 다만 학교폭력법 해석상 분명하지 않거나 추가조항이 필요한 부분 등에 대해서는 지속적인 법 개정이 필요하다.

학교폭력법의 방향은 사전의 학교폭력 예방과 사후의 피해학생 보호, 그리고 가해학생의 사후관리로 대별되지만 학교폭력은 다른 폭력문제와 마찬가지로 사건 발생 이후의 관리보다는 예방에 중점을 두어야 할 것으로 보인다. 사건발생 이후에는 피해자의 정신적·신체적 피해와 가족의 고통, 학교, 교사, 주위 학생들이 치루어야 할 상황들이 크기 때문에 우선적으로 사건이 발생하지 않도록 해야 한다. 그리고 사건이 발생한 경우에는 학교, 교사, 지역사회 기관 간의 유기적인 협조에 의해 올바르게 처리되도록 해야 할 것이다. 사건처리과정에서 사건을 은폐·축소하거나 가해자 피해자가 바뀌는 일은 없어야 할 것이다.

청소년기의 친구관계는 자율성과 정체성 발달에 큰 영향을 미친다. 학교폭력에 의한 친구관계를 청소년기 초기에 경험하면 정신적으로 건강하기 어렵게 되는 바, 이러한 점에 학교폭력의 심각성이 있다고 하겠다. 청소년기는 성인기로 나아가는 중요한 시기이며, 학교폭력에 노출되지 않고 건강한 성인세대를 맞이할 수 있도록 우리 사회가 모두 노력해야 할 것이다.

### 참·고·문·헌

- 김은경(2007), 「학생 성폭력 범죄의 쟁점과 과제」, 「학생 성폭력 대책 토론회」, 국회 여성가족위원회, 2007. 4. 20, pp.7-39.
- 여성가족부 등, 「제4차 청소년정책(수정·보완) 기본계획 2008-2012」.
- 청소년폭력예방재단(2011), 「2010년도 전국 학교폭력 실태조사 보고서」.

# 0~5세 무상보육 진단과 과제

백 선 희

서울신학대학교 사회복지학과 교수

## 1. 무상보육과 양육수당의 정치적 확대와 혼란

2011년 한 해를 마무리하는 12월 31일, 기획재정부는 2012년도 예산 주요 내용을 발표하였다(기획재정부, 2011). 보육정책과 관련된 핵심 내용은 소득 수준과 관계없이 만0~2세아에게 보육료 전액을 지원한다는, 소위 영아 무상보육을 실시하겠다는 것이었고, 이를 위해서만 1조 8,647억 원의 예산을 편성하였다. 현재의 무상보육에 관한 일련의 혼란은 이 발표에서부터 시작되었다.

‘소득 수준과 관계없이’ 지원한다는 0~2세 무상보육 예산 편성은 유감스럽게도 정부의 보육 중장기 계획(아이사랑플랜)에 의한 것도, 보건복지부의 연간계획에 의한 것도 아닌 어느 날 벌어진 정치권의 결정이었다. 이미 만 5세 무상보육을 실시하고 있었으니 2012년부터는 만3~4세를 제외한 미취학 아동에 대해 보편적 무상보육을 실시하게 된 것이다. 이에 대한 부모들의 즉각적인 반응은 왜 3~4세가 제외되었느냐는 것이었고, 정부는 여론에 떠밀려 지난 1월 18일에 2013년도부터 만3~4세아에게도 무상보육을 실시하겠다고 발표하였다.<sup>1)</sup> 만0~2세 무상보육과 관련된 국민들의 불만은 또 다른 방향에서도 나타났다. 무상보육은 기본적으로 보육시설을 이용하는 경우에 국한된다는 것을 인지하고, 이번에는 보육시설을 이용하지 않는 부모들이 양육수당 지원을 요청하고 나온 것이다. 정부는 이와 같은 여론에도 밀려 같은 날인 1월 18일에 양육수당 대상자를 기존의 저소득층에서 소득 하위 70%

1) 원래의 정부 계획은 누리과정은 2012년에는 만5세, 2013년도에는 만4세, 2014년도에는 만3세로 확대하면서, 무상보육/교육도 확대한다는 것이었다.

〈표 1〉 2012년도 보육관련 주요 예산

(보육) 국가가 보육을 확실히 책임	
• 소득수준과 관계없이 0~2세아 보육료 전액 지원(12년)	
* ('11) 13,443 → ('12정부안) 14,949 → ('12최종) 18,647억 원	
• 5세아 '누리과정' (보육·유아교육 공통과정) 도입('12년) 3~4세아까지 단계적으로 확대('13~'14년)	
* ('11) 3,597 → ('12정부안) 11,389 → ('12최종) 11,389억 원	
• 보육교사 겸임 어린이집 원장에게도 근무환경 개선비 지원	
* ('11) - → ('12정부안) 407 → ('12최종) 462억 원	

\* 자료: 기획재정부(2011. 12. 31), "보도자료: 국회에서 확정된 2012년 예산 주요내용"

수준까지 확대한다는 정책을 발표하게 된다(국무총리실 외, 2012.1.18). 한 걸음 더 나아가 총선을 앞두고 새누리당과 민주통합당이 영아를 대상으로 하는 양육수당을 유아에게까지 확대하겠다고 발표하였으니(조선일보 2012.3.9), 이제 우리나라는 아마도 내년부터는 만0~5세 아동에게 무상보육 또는 양육수당 둘 중 어느 하나는 주게 될 것으로 보인다.

최근의 일련의 과정들은 정책 혼란을 자초하고 있다. 혜택이 증가하는 것처럼 보이지만 이 정책들의 조합이 영유아에게, 부모에게, 그리고 국가에 장기적으로 얼마나 효과적일지에 대해서는 확신하기 어렵다. 중요한 국가정책이 체계적인 준비 없이 무계획적으로, 정치적 결정으로 이루어지는 것에 대해서도 경계할 필요가 있다. 현재의 상황과 문제에 대해 면밀히 진단하면서 지금이라도 바람직한 방향에 대해 논의해야 한다. 이 글은 우리나라 무상보육 정책을 진단하면서 그 문제점을 들여다보고 과제를 찾아보는 데 그 의의를 둔다.

## 2. 우리나라의 영유아 지원체계와 무상보육의 진단

우리나라의 영유아 무상보육/교육과 양육수당 지원 사업의 체계를 들여다보자. 2012년 올해를 기준으로 보면 〈표 2〉와 같이 보육시설이나 유치원을 이용하는 경우에는 만3~4세를 제외하고는 정부지원기준 보육료/유아교육비 전체를 지원받게 되며, 만3~4세의 경우에는 소득 하위 70%에 해당하는 경우에만 그와 같은 지원을 받게 된다. 보육시설이나 유치원을 이용하지 않는 미이용 가구에게는 양육수당이 주어지는데, 영아가 있는 가구가 대상이며 가구 소득은 하위 15% 이하 수준이어야 한다. 이들에게는 연령별로 월 10~20만 원이 주어진다. 2013년부터 변화가 있다면 앞서 밝혔듯이 만3~4세까지 무상보육/교육이 확대되고, 영아를 대상으로 하는 양육수당이 소득 하위 70%까지 확대된다는 것이다. 그리고 정당들의 공약은 양육수당을 소득과 상관없이 지원한다는 방침이다.

〈표 2〉 2012-2013년도 영유아 무상보육/교육 및 양육수당 지원 사업 개요

연도		2012년						2013년						2013년 정당 공약	
조건		보육시설 이용		유치원 이용		미이용		보육시설 이용		유치원 이용		미이용		미이용	
급여		무상보육		무상유아교육		양육수당		무상보육		무상유아교육		양육수당		양육수당	
지원 비율	연령	대상	지원 수준	대상	지원 수준	대상	지원 수준	대상	지원 수준	대상	지원 수준	대상	지원 수준	대상	지원 수준
	0세	전체	100%	-	-	소득하위 15%이하	20만원	전체	100%	-	-	소득하위 15%이하	20만원	전체	20만원
												15~70%	10만원		
	1세	전체	100%	-	-	소득하위 15%이하	15만원	전체	100%	-	-	소득하위 15%이하	15만원	전체	15만원
												15~70%	10만원		
	2세	전체	100%	-	-	소득하위 15%이하	10만원	전체	100%	-	-	소득하위 15%이하	10만원	전체	10만원
												15~70%	10만원		
3~ 4세	소득하위 70%이하	100%	소득하위 70%이하	100%	-	-	전체	100%	전체	100%	-	-	전체	10만원	
	소득상위 30%	0%	소득상위 30%	0%											
5세	전체	100%	전체	100%	-	-	전체	100%	전체	100%	-	-	전체	10만원	

\* 비교 : - 최근 새누리당과 민주통합당은 총선 공약으로 0~5세 전체 양육수당 지원 하겠다고 발표함. 새누리당은 2013년부터 소득과 상관없이 0세는 월 20만원, 1세는 월 15만원, 2~5세는 월 10만원을 지급하겠다고 함(조선일보, 2012. 3. 9 '여야 모든 0~5세 양육수당 공약'). 새누리당 발표안을 기준으로 작성함.  
- 음영 부분이 확대되는 사업임.

우리나라의 이와 같은 정책내용에서 다음과 같은 문제 제기를 할 수 있다. 첫째, 국민의 사회적 합의는 만3~4세와 만 0~2세 중 어느 집단을 우선지원 대상으로 할 것인가의 문제이다. 사회적 투자가 더 필요하다고 판단 되는 만3~4세를 배제하는 것은 말도 되지 않는다는 사회적 비판은 바로 이 문제에서 출발한다. OECD 국가들은 일반적으로 만 5세→만 4세→만 3세 순으로 무상 서비스를 확대해 가고 있다. 둘째, 정부가 영아 보육의 전체를 책임져야 하는가의 문제이다. 우리나라에서 정부가 지원하는 보육이란 종일(일반적으로 12시간까지) 보육에 해당하는 비용이다. 다시 말해, 정부는 모든 영아의 12시간 보육을 무상으로 제공해야 할 의무가 있는가? 영아들은 그것을 요구할 권리가 있는가? 에 대해 질문하여야 한다. 어느 국가도 만0~2세를 보편적

무상서비스로 지원하는 곳은 없다. OECD 국가에서 찾아볼 수 있는 영아 종일보육 지원은 일반적으로 맞벌이 가구 등 낮 동안 보육이 어려운 경우에 한한다. 셋째, 보육시설과 유치원을 이용하지 않는 경우에 그를 대신 하여 양육수당을 지원하여야 하는가의 문제이다. 이에 대해서는 찬반의 경우가 분명한데 여기서는 그에 대한 논쟁은 생략한다. 다만, 대표 정당들이 제안하는 유아에게까지 확대하는 문제에 대해서는 분명히 짚고 넘어갈 부분이 있다. 만3~5세는 누리과정, 즉, 국가 수준의 통합 교육·보육과정의 적용 대상이다. 이를 무상으로 실시하겠다는 것은 유아들에게 이 시기에 필요한 교육·돌봄서비스를 받도록 하겠다는 것이다. 무상서비스의 의미도 그 기회에 형평성을 주고자 함이요, 아동발달과 사회적 투자 차원에서 필요하기 때문이다. 그런데

양육수당 지원은 누리과정을 '선택' 하는 서비스로 만들어 버려 애초 누리과정을 무상으로 제공하려는 정책 취지를 희석시킨다.

〈표 3〉은 소위 영유아에게 지원되는 각종 지원금의 수준을 보여주고 있다. 소위 무상보육/교육 또는 보육료/유아교육비 100% 지원이란 적게는 17.7만 원(만 4세)에서부터 많게는 39.4만 원(만 0세)을 지원하는 것을 말한다. 이외 국민들이 잘 인식하지 못하는 급여가 또 한 가지 있는데, 보육시설에 지원되는 '기본보육료'이다. 기본보육료는 민간영역 보육시설로 지급되는

것으로, 아동 1인당 지원액은 11.5만 원에서 36.1만 원 수준이다. 기본보육료를 민간 보육시설로 지원하는 데는 여러 가지 이유가 있지만, 그 중 하나는 이를 별도로 지원하지 않을 경우 부모 부담이 75.5만 원(39.4만 원 + 36.1만 원)으로 너무 비싸진다는 것이다. 이같이 되면, 정부 지원이 없는 부모의 경우 매달 75.5만 원의 보육료를 부담해야 하니, 이 비용을 보육료 전체로 통합할 수 없었던 것이다. 이외 기본보육료는 보육시설의 공공적 관리 방안의 하나로도 기능하고 있다.

〈표 3〉 2012년 기준, 영유아보육·교육비 및 양육수당 지원 내용

구 분		서비스 이용			미이용		
급여	사업 명	유치원	보육시설		양육수당 지원		
		유아교육비 지원	보육료 지원	기본보육료 지원			
급여 대상	유아	영유아	민간영역보육시설 (민간·가정·직장 등)		영아 가구		
급여 형태	바우처 (아이사랑카드)	바우처 (아이사랑카드)	현금		현금		
지원 수준	연령	소득수준	아동지원금 (정부지원단기기준)	아동지원금 (정부지원단기기준)	시설지원금 (1인당)	소득수준	가구지원금
	0세	전체	-	100%(39.4만원)	36.1만원	소득하위15%	20만원
	1세	전체	-	100%(34.7만원)	17.4만원	소득하위15%	15만원
	2세	전체	-	100%(28.6만원)	11.5만원	소득하위15%	10만원
	3세	소득하위70%	100%(19.7만원)	100%(19.7만원)	-	-	-
	4세	소득하위70%	100%(17.7만원)	100%(17.7만원)	-	-	-
5세	전체	100%(20.0만원)	100%(20.0만원)	-	-	-	

• 비교 : 보건복지부의 [보육사업안내]를 참고로 하여 작성함.

이를 보면 실제 무상보육이 실현되는 것처럼 보일지 모르지만, 정책 효과와 관련하여 몇 가지 문제를 제기할 수 있다. 첫째, 정부의 무상 또는 100% 지원이라는 것은 정부가 정한 보육료와 유아교육비를 기준으로 한 것으로, 실제 민간영역의 보육시설과 유치원을 이용할 때 부모들이 지불해야 하는 보육료와 유아교육비와는 차이가 있다는 것을 밝힌다. 즉, 완전한 무상보육이

아니라는 의미이다. 둘째, 정부는 보육시설과 유치원의 기타 비용을 통제하지 못하고 있기 때문에 실제 부모 부담은 크게 줄지 않는다는 것이다. 부모는 보육료 외 입학금, 체육복비, 현장학습비, 특별활동비, 행사비 등을 부담해야 하는데, 특히 매달 내는 특별활동비는 보육료보다 더 많은 경우도 있다. 예를 들어, 2011년 만 4세의 보육료는 17.7만 원이었지만, 서울 강남구의 특별활동비

## 이슈브리프

상한액은 월 23만 원이었다. 무상보육 지원대상 여부에 따라 월 23만 원 또는 최고 41만 원 정도를 부담했었다는 것이다. 셋째, 보육시설 지원의 경우 정부의 1인당 지원액은 보육료와 기본보육료를 더한 금액이라는데 주목해야 한다. 즉, 0세아 1명이 보육시설을 이용할 경우 일반적으로 알려진 39.4만 원이 아닌 75.5만 원이

지원된다는 것이다. 최근 영아 무상보육이 확대되면서 잠깐 잠깐씩 이용하는 경우도 급증하고 있는데, 이 경우에도 정부는 매달 75.5만 원을 지원하게 된다. 수요자의 이용 현실과 정부 지원의 차이는 곧 정책 비효율과 낮은 효과로 이어질 수밖에 없다. 현재 추진되고 있는 무상보육의 한계라고 할 수 있다.

〈표 4〉 주요국가의 보육정책 개요

구 분		일본	프랑스	스웨덴	한국
행정체계		이원화	이원화	일원화	이원화
보육 서비스	제공기관*	보육시설	보육시설	유아학교	보육시설(유치원)
		국공립 약54%	국공립 약75%	국공립 약80%	국공립 약5%
	주 대상	0~5세 취업모 등의 자녀	0~2세 취업모 등의 자녀	0~5세 취업모 등의 자녀	0~5세(3~5세) 제한 없음
	비용 지원	소득 고려 차등 지원	소득 고려 차등 지원	소득 고려 차등 지원	무상보육 (2012년 0~2세, 5세) (2013년 3~4세 확대)
대상 X지원	취업모 등 차등 지원	취업모 등 차등 지원	취업모 등 차등 지원	취업모등 무상보육 비취업모 무상보육	
유아 교육 서비스	제공기관	유치원	(유아)학교	유아학교 개방형 유아학교	유치원(보육시설)
	주 대상	3~5세 비취업모등의 자녀	3~5세 비취업모등의 자녀	3~5세 (유아학교: 취업모) (개방형유아학교: 비취업모)	3~5세(0~5세)
	비용지원	소득 고려 지원	무상 유아교육	무상 유아교육	무상 유아교육 (2013년 3~4세 확대)

\* 비교: 국공립보육시설이 아닌 민간보육시설의 경우에도 대개 비영리민간에 의해 운영되고 있음.

\* 자료: 백선희(2011), "출산장려정책 활성화를 위한 바람직한 무상보육정책의 방향" [저출산대책 정책토론회 자료집](2012.2.29.), 이춘실의원실, 수정 보완함.

### 3. OECD 주요 국가들의 영유아보육/교육 정책과의 비교

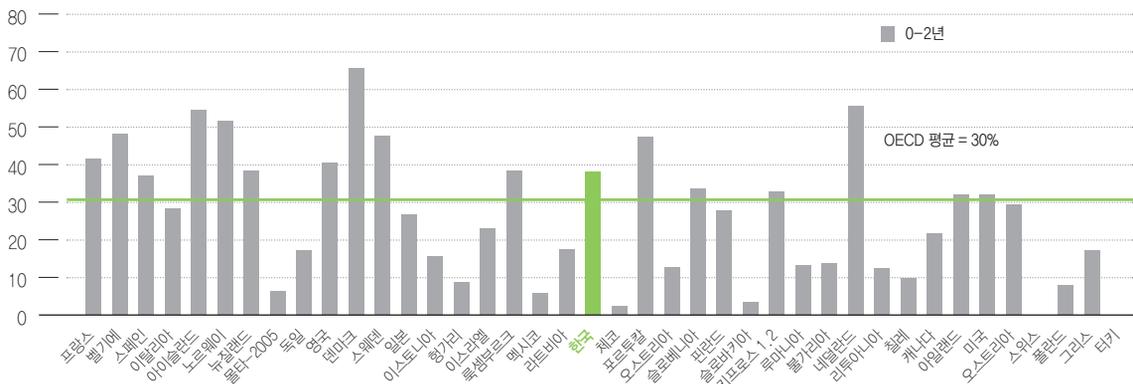
각국의 보육정책 체계는 상이하지만 일반적으로 몇 가지 공통적인, 기본적 특성들이 있다. 첫째, 보육 서비스 공급 기관은 보육시설이 중심이라는 것이며, 둘째, 이용 대상은 부모의 취업 또는 기타 이유로 돌봄을 받지 못하는 아동이며, 셋째, 서비스 내용은 부모를 대신하는 돌봄 중심 서비스이며(서비스 내용 중 점차 교육도 강조), 넷째, 서비스 제공 시간은 종일보육(약 10~12시간)을 기본으로 한다는 것이다. 다섯째,

부모가 일하지 않는 경우는 유치원(일본), 개방형 유아 학교(스웨덴), 유아학급(영국) 등 4시간 전후의 서비스 기관을 이용한다는 것인데, 이러한 기관들은 '보육' 그 자체를 목적으로 하지는 않는다(백선희, 2012). 또한 '무상 유아교육'은 있지만 '무상보육'은 없다. 물론 정부가 보육료를 지원하기 때문에 부모의 비용부담은 적을 수 있는데, 예를 들어 스웨덴은 부모의 보육료 부담의 상한선을 가구 소득의 3% 이하로 하고 있다. 〈표 4〉는 대표적인 보육선진국으로 언급되는 일본, 프랑스, 스웨덴의 보육정책을 비교한 것으로, 우리나라는 이들 국가와는 구분되는 독특한 정책구조를

갖고 있다는 것을 알 수 있다.

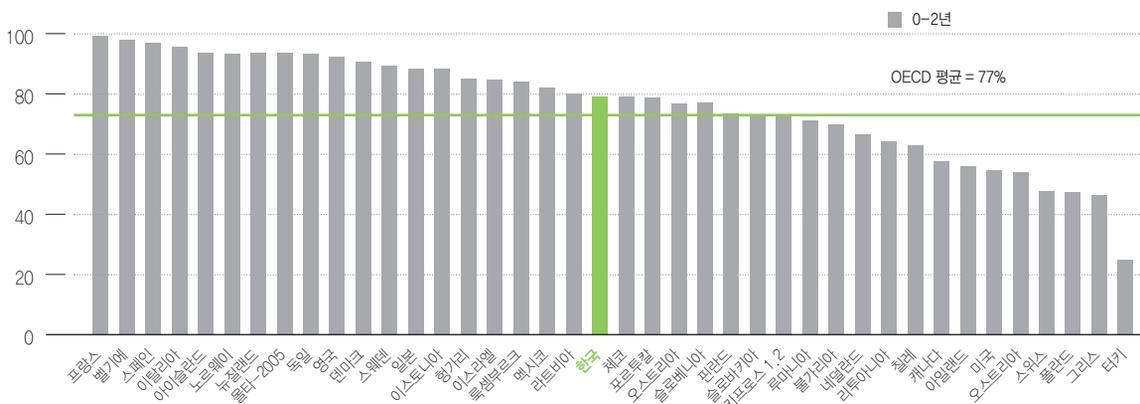
2008년 기준 OECD 국가의 영아 평균보육률은 30% 정도이며, 유아 평균보육/교육률은 77%이다. 유아의 평균보육/교육률이 높은 이유에는 보편적 무상 유아 교육을 실시하는 국가가 많기 때문이다. 반면 영아 평균 보육률이 낮은 이유는 영아에 대해서는 보편적 무상

보육을 실시하지 않는데, 국가마다 차이가 있기는 하지만 나이가 어릴수록 부모의 돌봄이 중요하다는 인식 때문이다. 스웨덴은 육아휴직과 같은 일과 가정의 양립을 지원하는 정책을 강조하는 동시에 일정 개월 수 이하의 영아는 보육시설에서 돌보지 않는 정책을 병행하는데, 영아돌봄의 특수성을 반영한 것이라고 할 수 있다.



• 자료 : OECD, Education database

〈그림 1〉 OECD 국가들의 만 0~2세 영유아보육·교육시설 이용률(2008)



• 자료 : OECD, Education database

〈그림 2〉 OECD 국가들의 만 3~5세 영유아보육·교육시설 이용률(2008)

우리나라 영유아들의 보육/교육 이용률은 유아의 경우 2010년 현재 81%로 OECD 평균과 비슷한 수준이지만,

만 0~2세 영아의 경우는 2011년에 54.1%로(중앙일보 2012.3.6) OECD 평균 수준을 훨씬 웃돌고 있다. 올레

## 이슈브리프

부터 시행될 영아 무상보육은 집에 있는 아이들을 대거 보육시설로 유인하게 될 것으로 예상되는데, 2월 현재 영아신청 현황만 하더라도 기존 이용자 19만 명의 70%에 상당하는 13만 명이 신규 이용자로 신청 하였다고 하니 (중앙일보 2012.3.6.) 영아 보육비율은 훨씬 높아질 것이다. 영아 무상보육은 갑작스러운 수요로 정책 혼란을 유발한다는 문제도 있지만, 영아에 대한 보편적 무상 보육이 과연 적절한 것인가에 대한 근본적 문제로까지 이어지고 있어 정책은 더욱 혼란스럽게 가고 있다.

### 4. 무상보육의 정착과 합리적 보육정책을 위하여

2013년은 우리나라의 영유아 무상보육/교육을 완성하는 역사적인 해로 기록될지도 모르겠다. 그러나 민간 보육시설 이용 시 추가 보육료 부담과 보육시설의 특별 활동비 등으로 인해 부모들은 무상보육을 그만큼 체감하지 못할 것이다. 무상보육이 '정책 효과' 면에서 실패할 수밖에 없는 이유는 우리나라의 과도한 민간공급 구조와 특별활동비 등에 대한 정부의 통제력이 부족한 것과 관련 있다.

무상보육은 서비스 질의 문제와 긴밀히 연계되어야 한다. 그러나 아쉽게도 일련의 무상보육 정책들은 서비스 질의 문제를 등한시할 뿐만 아니라 그 질을 떨어뜨리고 있다. 최근 영아보육 수요가 급증하자

정부가 영아 보육시설의 정원을 늘리는 것을 허용하고 있는 것이 그 예이다.

또한 무상보육이 잘 실천되기 위해서는 양육수당과의 관계 설정도 매우 중요하다. 현재는 무상보육과 양육수당을 선택의 문제로 두고 있는데, 일-가정 양립 지원을 위해서도 미래 시민에 대한 투자 차원에서도 적절한 전략은 아니다.

비체계적인 정책 추진은 무상보육과 보육정책 자체의 정체성도 희석시키고 있다. 보육시설의 일-가정 양립 지원이라는 중요한 기능이 갑작스런 영아 무상보육제도로 인해 자녀를 잠깐 잠깐씩 맡겨도 되는 곳으로 인식되어 가고 있다. 맞벌이 부모는 보육시설을 찾기가 더 어려워졌을 뿐만 아니라 '잠깐의 수요'에 종일보육 비용 전체를 지원하는 재정의 비효율성도 커지고 있다.

막대한 사회적 투자가 되고 있는 보육정책을 땀질 식으로 하는 것은 곤란하다. 체계적이고 합리적인 접근이 필요하고 더욱이 '보편적 무상보육'의 전제가 되는 국공립보육시설 확충을 무상보육의 전제조건으로 인식할 필요가 있다. 정치 포퓰리즘은 그만하고 일하는 부모와 일하지 않는 부모의 자녀 모두를 지원하면서 정책의 효율과 효과를 높일 수 있는 장기적이고 체계적인 계획을 마련해야 한다. 저출산의 위기 속에서 모든 영유아에 대한 사회적 지원은 필요하지만, 그것이 모두 획일적인 12시간 무상보육일 필요는 없다. 좋은 정책을 위해서는 더 많은 관심이 요구된다.

#### 참·고·문·헌

- 국무총리실, 기획재정부, 교육과학기술부, 행정안전부, 보건복지부, 2012.1.18. "보도자료: 내년 만3-4세아도 누리과정 도입 및 0-2세아에 대한 양육수당 대폭 확대".
- 국무총리실, 기획재정부, 교육과학기술부, 행정안전부, 보건복지부(2012.1.18), [3·4세 누리과정 도입계획(안)].
- 조선일보(2012.3.9) "여아 모든 0~5세 양육수당 공약".
- 백선희(2011), "출산장려정책 활성화를 위한 바람직한 무상보육정책의 방향" [저출산대책 정책토론회 자료](2012.2.29.), 이춘실의원실.
- 중앙일보(2012.3.6), "어린이집에 다 맡기지 않도록 ...정부 '일시 보육제' 도입 검토".
- OECD, Education database.