

스웨덴과 영국의 보육서비스 비교

김 송 이

중앙대 사회복지학과 박사과정

1. 서론

여성 경제활동참여의 증가, 저출산·고령화 등의 사회적 변화에 직면하여 전 세계적으로 영유아 보육에 대한 관심이 급증하고 있다. 영유아 보육이 아동양육에만 한정된 것이 아닌 여성의 노동시장참여, 인구구조의 변화 등과 관련된 복합적인 영역이 되면서 보육정책의 방향을 어떻게 수립할 것인가가 중요한 문제로 대두되었다.

1990년대 이후 한국에서도 보육에 대한 정부의 책임을 확대하려는 노력이 지속적으로 이어져오고 있다. 그러나 어디까지, 어떤 방식으로 확대할 것인가에 대해서는 여전히 사회적 합의가 이루어지지 못한 상황이다. 정부가 보육서비스의 공급을 주도하는 보편적 서비스의 형태로 갈 것인가, 아니면 민간위주의 현 공급구조를 유지하면서 정부의 개입을 확대하는 방향으로 할 것인가에 대한 논쟁이 뜨겁게 진행되고 있으며, 최근에 이르러 보육재정지원방식에 대한 논의 역시 긴급 현안으로 대두되었다.

이러한 상황에서 정부 정책 역시 혼선을 겪고 있다. 그 결과, 정부 정책이 보육의 공공성 확보

와 보편적 보육서비스 제공을 목표로 하고 있음에도 불구하고 부모의 보육비 부담 가중과 양질의 보육서비스 부족의 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 따라서 이러한 문제를 해결하고 새롭게 대두되고 있는 보육 욕구에 대응하기 위해서는 보육정책의 방향을 명확하게 수립하는 것이 무엇보다도 시급한 상황이다.

이를 위해 본 글은 스웨덴과 영국의 보육서비스를 비교함으로써 어떤 형태의 보육서비스의 공급구조와 재정지원방식이 보다 많은 아동들이 보육서비스를 이용할 수 있으며, 부모의 보육료 부담을 완화시킬 수 있는지를 알아보고자 한다. 스웨덴은 예부터 공보육이 발달했다고 평가되는 대표적인 국가이며, 최근까지도 보육에 대한 정부의 투자가 지속적으로 증가하고 있다. 그 반면 영국은 민간위주의 보육서비스 공급구조를 유지하는 상태에서 1990년대 후반부터 보육에 대한 공공부문의 역할을 확대하고 있다. 즉, 1990년대 후반 이후 두 국가는 보육서비스 공급에서 정부의 역할을 확대하고 있다는 공통점을 지니고 있지만, 정책방향에 따라 보육서비스의 공급구조와 재정지원방식은 상이하게 나타나고

해외제도 하이라이트

있다. 이에 본 글에서는 최근 스웨덴과 영국이 동일하게 보육에 대한 정부의 책임을 확대하고 있음에도 불구하고 상이한 방식을 취함으로써 사회적 결과가 다르게 나타났다는 점에 관심을 두고, 두 국가의 보육서비스를 비교함으로써 현재 한국이 제시하고 있는 보육서비스의 이용률 증가, 부모의 보육료 부담 완화 등의 정책 목표를 달성하기 위해서는 어떠한 정책방향을 수립해야 하는지 그 함의를 모색해보고자 한다.

2. 스웨덴의 보육서비스

1) 개관

현재 스웨덴의 보육제도는 취학전 아동을 위한 서비스와 학령기 아동의 복지를 위한 활동으로 구성되어 있다¹⁾. 취학전 아동(1~5세)²⁾을 위한 서비스로는 가장 널리 이용되고 있는 유치원(förskola, pre-school)과 시간제로 운영되는 개방형 유치원(öppna förskola, open pre-school), 그리고 가정보육시설(familie daghem, family daycare home) 등이 제공되며, 학령기 아동(6~12세)의 복지를 위해서는 여가활동센터(fritidshem, leisure-time center)와 가정보육시설, 개방형 여가활동센터(öppna fritidshem, open

leisure-time center)가 제공된다. 그리고 별도로 초등학교 입학 직전의 아동들이 이용할 수 있도록 학교교육 체계 내에서 이루어지는 유치학급(pre-school class)이 존재한다.

2) 전달체계와 재원

스웨덴에서는 중앙정부가 보육서비스 공급의 목표와 재원 규칙을 정하고 교육과정을 만드는 역할을 하며, 지방정부는 그에 따라 보육서비스를 실질적으로 공급하는 역할을 담당하고 있다. 실제로 스웨덴에서는 대부분의 보육시설이 지방정부에서 운영하는 공립 보육시설이며, 이에 따라 대부분의 아동들이 공립 보육시설을 이용하고 있다. <표 2>를 보면, 유치원의 경우 공립 시설의 수가 사립시설의 수보다 3배 정도 많고, 등록아동 수를 기준으로 해도 공립시설에 다니는 아동 수가 사립시설에 다니는 아동 수보다 5배 정도 많다는 것을 알 수 있다. 가정보육시설과 개방형 유치원의 경우에도 역시 공립시설의 비율이 더욱 많게 나타나고 있다. 이를 좀 더 세분화하여 연령별 공보육 이용율을 살펴보면, 거의 모든 연령에서 7~80%로 매우 높게 나타나고 있으며, 1세 이하의 경우에는 38.2%로 다소 낮게 나타나고 있지만 이는 육아휴직 사용이 활성화 되어 있기 때문이다³⁾.

1) Skolverket, 2005. *Child Care in Sweden*. Stockholm, Sweden: Skolverket
 2) 스웨덴에서 의무교육은 7세에 시작하지만 1998년 유치학급이 도입된 이후 거의 모든 6세 아동들이 초등학교에 편입된 유치학급에 다니고 있어, 대개의 경우 취학전 보육은 1~5세 아동을 대상으로 한다(Skolverket, 2006: 17).
 3) Sveriges officiella statistik, 2005. *Costs: Sweden's Official Statistics on pre-school activities, school-age child care, schools and adult education, Part3*. Stockholm, Sweden: National Agency for Education

Social Services Highlight

표 1. 스웨덴의 보육시설

명칭	유형	연령	이용시간	운영형태 및 특징
유치원 (pre-school)	센터	0~5세	전일제	- 일 년 내내, 전일제로 운영되며, 부모의 요구에 따라 개방시간이 다양 - 가장 보편적인 취학전 보육 유형
가정보육시설 (family day care home)	가정	0~12세	전일제	- 지방정부로부터 승인을 받은 가정보육모들이 자신의 집에서 여러 명의 아이들을 보육 - 보육시간은 부모의 요구에 따라 다양 - 아동의 집 근처에 유치원이 없는 경우 대안적으로 이용 가능
개방형 유치원 (open pre-school)	센터	0~5세	시간제	- 낮 시간 동안 유아와 부모가 함께 있는 가정의 보호 지원서비스 - 가정에서 아이를 돌보는 부모와 가정보육제공자들이 이용
유치학급 (pre-school class)	학교	6~7세	시간제	- 의무교육을 7세에서 6세로 낮추자는 논란 끝에 초등학교 안에 유아학교를 설립 - 국정 의무교육과정을 따르고 있으며 보육이 아니라 학교교육 영역에 포함 ¹⁾ - 년 간 최소 525시간 운영
여가활동센터 (Leisure-time center)	센터	6~12세	시간제	- 부모가 취업·학업 중인 아동을 대상 - 아침, 방과후 또는 휴일에 시간제로 운영 - 연중 운영하며, 운영시간은 부모의 요구에 따라 다양 - 학령기 아동을 위한 대표적인 보육시설
개방형 여가활동센터	센터	10~12세	시간제	- 레저타임센터와 가정보육의 대안 - 개방형 유치원과 마찬가지로 아동을 등록시킬 필요가 없음

주: 1) 그러나 유치학급은 유치원과 초등학교 간의 전이단계 성격이 강하므로 유치원, 개방형 유치원, 가정보육과 함께 취학전 활동(preschool activity)이라고 불림.
 2) 유치원, 가정보육시설, 개방형 유치원, 유치학급, 여가활동센터가 취학전 아동(1~6세)을 대상으로 제공되는 보육서비스임.
 자료: Meyer&Gornick(2003), OECD(2006), Swedish Institute(2004), Skolverket(2005)

스웨덴에서 공보육이 보편화되어있다고 해서, 개인이나 민간단체가 보육시설을 설립할 수 없는 것은 아니다. 지방정부가 직접 보육서비스를 제공하는 것이 원칙이지만, 지방정부가 보육시설을 직접 제공·운영하는 것이 불가능할 경

우에는 다른 지방정부 또는 사적 서비스 공급자를 통해 지역주민에게 보육서비스를 제공하는 것도 가능하다. 1985년 이후 사립보육시설이 지속적으로 증가하고 있는 추세이기는 하나, 사립보육시설에 다니고 있는 아동의 비율이 2005년

표 2. 2005년 스웨덴의 보육유형별 보육공급주체(1~6세)

보육유형	공급주체	시설 수	아동 수
유치원	공립	6,769	315,481
	사립	2,252	63,473
	계	9,021	378,954
가정보육시설	공립	-	25,850
	사립	-	3,749
	계	-	29,599
개방형 유치원 ¹⁾	공립	397	-
	사립	51	-
	계	448	-
유치학급	공립	3,483	81,894
	독립/사립	417	6,374
	국제	5	139
	계	3,905	88,407

주: 1) 개방형 유치원은 아동을 등록할 필요가 없어, 개방형 유치원을 이용하는 보육아동에 관한 통계자료가 없음.
 자료: Sveriges officiella statistik(2006: 22-23: 66)

현재 전체 아동의 16.7%(60,938명)에 불과하며 스웨덴의 290개 지방자치단체 중 57곳에는 사립 보육시설이 전혀 존재하지 않는다⁴⁾.

이처럼 스웨덴은 보육시설 제공이 지방정부의 책임이라는 것을 법률적으로 명시하고 있으며, 실제 보육서비스의 공급과 이용에서도 공립

보육시설이 수와 그 이용 아동 수가 높게 나타나고 있어 공보육이 보편화되어 있다고 할 수 있다. 또한 지방정부에서 제공하지 않는 보육시설에 대해서는 지방정부가 재정지원을 하고 그에 대한 관리·감독을 하고 있어, 거의 모든 보육시설에 대해 공적부문의 개입이 이루어지고 있다

표 3. 2005년 스웨덴 공급주체별 유치원 수와 비율

	공립	부모협동	직원협동	기업	기타 개인	기타 공적	계
시설 수(개)	6,769	984	243	494	477	54	9,021
비율(%)	75.0	11.0	2.7	5.5	5.3	0.5	100

자료: Sveriges officiella statistik(2006: 35)

4) Sveriges officiella statistik, 2006. *Children, pupils, personnel and teacher: Sweden's Official Statistics on pre-school activities, school-age child care, schools and adult education, Part2*. Stockholm, Sweden: National Agency for Education

고 할 수 있다.

한편, 스웨덴에서는 2002년 440억 크로나, 45억 5천 9백만 달러가 보육에 사용되었다⁵⁾. 스웨덴은 GDP대비 공적보육비용의 규모가 2%에 이르고 있는데, 이는 미국(0.48%), 캐나다(0.25%), 호주(0.4%), 독일(0.45%)에 비하면 매우 높은 수준이다⁶⁾. 아동 1인당 공적보육비용은 2002년 현재 61,300크로나로 6,496달러이다. 이 역시 뉴질랜드(1,697달러), 호주(4,050달러), 아일랜드(2,075달러), 일본(3,022달러)에 비하면 매우 높은 수준이라고 할 수 있다. 특히 스웨덴의 아동 1

인당 보육비용은 2001년 57,800크로나, 2002년에는 61,300크로나, 2003년에는 63,500크로나, 2004년에는 65,900크로나로 지속적으로 증가하고 있다는 특징을 지니고 있다.

이처럼 스웨덴의 공적보육비용 수준이 높은 것은 0~3세 아동에 대한 공적보육비용 지원 수준이 다른 국가에 비해 높기 때문이다⁷⁾. OECD 주요국가의 0~3세 아동의 보육서비스 이용율을 보면 스웨덴은 다른 국가에 비해 0~3세 아동의 보육서비스 이용율이 최소 두 배 이상 높게 나타나고 있다. 스웨덴은 공적이든, 사적이든 상관없

표 4. 2002년 스웨덴의 공적보육비 지출규모

구분	지출액	세부항목	지출액
GDP대비 지출비(%)	2.0%	아동보육 부분 ¹⁾	1.4%
		조기교육 부분	0.2%
		방과후 보육 부분	0.4%
총 지출액(100만 USD(PPP))	4,559	아동보육 부분	3,464
		조기교육 부분	383
		방과후 보육 부분	712
아동 1인당 지출액 USD(PPP)	6,496	아동보육 부분	10,074
		조기교육부분	4,096
		방과후 보육 부분	3,057
1인당 GDP대비 지출비(%)	24%	아동보육 부분	37%
		조기교육 부분	15%
		방과후 보육 부분	11%

주: 1) 아동보육에 대한 지출은 유치원에 투여된 모든 공적재정을 합한 금액임. 초등학교 입학 직전의 아동들에게 일 년 간 제공되는 유치학급에 들어간 재정은 제외함.
 2) 조기교육 부분은 유치학급에 들어간 재정을 일컬음.
 자료: OECD(2005: 109)

5) Korpi, B. M. 2004. "Sweden - Childcare and Education".

6) OECD, Starting Strong II: Early Childhood Education and Care. Paris, France.

7) 거의 모든 국가에서 조기교육 일환으로 운영되고 있는 3~6세 아동을 위한 보육서비스에 대해서는 정부가 대부분의 보육비용을 부담하고 있는 반면, 3세 이하의 아동을 위한 서비스는 노르딕 국가들을 제외하고는 대부분의 국가에서 부모들이 보육비용의 절반 이상을 부담하고 있다.

해외제도 하이라이트

이 0-6세 아동을 대상으로 하는 모든 공식적 보육서비스에 대해서 지방정부가 재정지원을 하고 있으며, 이로 인해 공적보육비 지출규모가 다른 국가들에 비해서 높게 나타나고 있다.

3) 재정지원방식

스웨덴 정부는 유치원의 75%, 개방형 유치원의 89%, 유치학급의 89% 정도를 지방정부에서 직접 운영하고 있다. 즉, 정부가 직접 시설에 투입되는 비용을 통제하여 서비스를 제공하는 방식을 지향하고 있다. 또한 1991년 이후부터는 나머지 민간단체 및 개인이 운영하는 시설에 대해서도 국공립 보육시설과 거의 동일한 수준의 정부보조금이 지급되고 있다⁸⁾. 사립 보육시설의 경우 보육비용 중 약 90%는 정부와 지방정부의 재원에서 충당하고, 나머지 10%는 부모의 보육료로 충당하고 있다. 2002년 보육료 상한제 실시로 부모가 부담하는 보육료가 낮아짐에 따라 보육서비스 질이 낮아지는 것에 대한 우려가 있었지만, 스웨덴은 보육시설에 대한 보조금을 확대함으로써 그런 우려를 잡식시켰다. 즉, 스웨덴은 정부가 대부분의 시설을 직접 운영하고 사립 보

육시설에 대해서도 재정지원을 하고 있어, 공급자에 대한 정부의 보조금이 광범위하게 지급되고 있다.

한편, 최근에는 수요자 재정지원방식을 택하는 지방정부들도 생겨나고 있다. 예를 들어, 1993년 스톡홀름 지방정부는 보육과 학교교육, 그외 서비스를 이용할 수 있는 바우처(voucher) 또는 서비스 수표(service checks)제도를 도입하였다⁹⁾. 스웨덴의 바우처 제도는 부모의 보육시설 선택권을 보장하기 위한 것으로, 부모가 보육시설을 정하여 지방정부에 알리면 지방정부는 해당 보육시설의 보육료를 부모에게 고지하고 부모가 납부한 보육료에 따라 지방정부는 각 가정에 바우처를 지급하는 방식으로 운영되고 있다. 이러한 바우처를 통해 아동은 보육시설을 이용하고, 보육시설은 등록된 아동의 바우처를 모아 지방정부에 제출하여 보조금을 받는다. 이처럼 스웨덴의 바우처 제도는 보육시설에 대한 지원을 하지 않고 부모들에게 보육료를 감면해 주기 위해 영국, 호주 등에서 실시하고 있는 바우처 제도와는 그 운영방식이 다르며, 바우처를 통해 보조금을 지급받는 보육시설들은 지방정부에 회계보고를 하는 등 지방정부의 관리·감독

8) 2004년 지방정부가 보육에 지출한 비용은 총 481억 크로나 정도이다. 이 중 대략 14%정도가 사립 보육시설에 투입되었다. 공립 보육시설과 사립 보육시설의 아동 1인당 보육비용을 비교해보면, 유치원의 경우 사립유치원은 80,700크로나, 공립유치원은 96,600크로나, 가정보육인 경우 사립은 79,100크로나, 공립은 77,300크로나로 공립 보육시설과 사립 보육시설이 약간의 차이는 있으나 거의 동일한 수준의 지원을 받고 있음을 알 수 있다(Sveriges officiella statistik, 2005: 18).

9) 바우처 제도란 주인이 지방정부에 납부한 세금을 지방정부가 다시 아동 개인에게 바우처로 나누어 주는 것을 말한다. 즉, 바우처 제도는 부모의 보육시설 선택권을 보장하고 보육시설 간 경쟁력을 강화시킴으로써 보육의 질을 높이기 위해 시설을 통한 아동별 지원의 형태를 취하는 제도이다. 그러나 스웨덴의 경우 기본적으로 부모의 보육비 부담률이 낮고 교사인건비 등의 비용이 지방정부에서 지원되기 때문에 스웨덴이 취하고 있는 아동별 지원방식은 현재 한국에서 논의 중인 아동별 지원방식과는 그 의미가 다를 수 있다(한유미 외, 2006: 220-224).

Social Services Highlight

을 받게 된다. 이처럼 부모와 아동들의 선택권을 중시하게 되면서 수요자 재정지원방식을 채택하고 있는 지방정부가 생겨나고 있기는 하지만, 정치적 성향에 따라 시설별 지원방식을 고수하고 있는 지방정부들이 여전히 더 많이 존재하고 있다.

이와 같이 스웨덴은 보육시설에 직접적으로 정부재정을 지원하는 공급자 재정지원방식을 선호하고 있다. 정부가 대부분의 보육시설을 직접 운영하고, 그 시설의 운영비를 보조하여 그 시설을 이용하는 이용자의 보육료 부담을 경감시켜주고 있기 때문에 보육료 부담을 경감시키고, 서비스에 대한 접근성을 높이기 위한 수요자 재정지원방식은 실시할 필요성이 그만큼 적어지는 것이다.

4) 접근성¹⁰⁾ 분석

스웨덴은 2005년 현재 취학전 아동 408,553명 보육서비스를 이용하고 있으며 5-7세 아동 88,047명이 유치학급을 이용하고 있다. 스웨덴 290개 모든 지방자치단체에 골고루 보육시설이 분포되어 있어, 모든 아동이 거주 지역에 상관없이 보육서비스를 이용할 수 있다. 취학전 보육서비스와 학령기 보육서비스를 모두 합하여 총 21,004개의 보육시설이 존재하며, 3세 이상의 아동들은 90%, 4세, 5세 아동들은 95% 정도가

보육서비스를 이용하고 있다. 즉 스웨덴은 보편주의 보육이념의 영향으로 보육서비스의 공급에서 뿐만 아니라 보육수혜율에 있어서도 거의 완전하게 가까운 정도의 수준에 도달했다고 평가받고 있다(Sveriges officiella statistik, 2006).

다음으로 보육서비스의 이용시간을 살펴보면 유치원과 가정보육은 전일제로 운영되며 개방형 유치원과 유치학급은 시간제로 운영되고 있다. 유치원은 일하는 부모들의 요구에 따라 대체로 주 5일간 이른 아침부터 늦은 오후까지 연중 운영되며(Skoverket, 2005), 대부분 오전 7시에서 오후 6시까지 매일 11시간 운영되고 있다. 더불어 최근 정규시간 외에 일을 하는 부모들이 증가하고 있는 것에 대비해 야간 또는 24시간 운영되는 보육시설도 생겨나고 있다. 한편, 초등학교가 반일제로 운영됨에 따라 최근에는 방과 전·후 보육시설을 확충하여 전일제 보육이 가능한 구조를 만들어 나가고 있다. 스웨덴이 전일제 보육서비스 제공을 지향하고 있다는 점은 부모들로 하여금 일과 양육을 병행할 수 있는 환경을 조성하여 보육서비스를 안정적으로 이용할 수 있도록 장려하는 요인으로 작용하고 있다.

한편, 스웨덴 정부는 부모들의 보육료 부담을 완화하고, 지역 간 보육료 격차를 줄이기 위해 1999년 보육료 상한제를 도입하여 2002년부터 실시하였다¹¹⁾. 보육료 상한제의 실시로 2005년 현재 보육비 부모부담율을 10% 수준으로 유지

10) 보육서비스 접근성이라 함은 보육서비스에 쉽게 접근하여 활용할 수 있는 정도를 의미하는 것으로, 본 글에서는 이용가능성(availability)과 비용적절성(affordability)으로 나누어 분석하였다. 이용가능성은 보육서비스의 공급율과 이용율, 이용시간, 이용자격으로 나누어 살펴보았으며, 비용적절성은 보육비 부모부담율과 보육료 결정방식을 중심으로 살펴보았다.

해외제도 하이라이트

하고 있으며, 보육료 상한제의 방침에 따라 보육 유형, 보육시간, 보육아동의 연령 및 출생순위, 부모의 소득 등을 고려하여 보육료가 결정된다. 특히 스웨덴은 보육료의 상한자를 결정하는 방식에 있어서 소득재분배 효과를 고려하고 있는데 이러한 방식은 보육서비스 이용에 있어서 계층 간 형평성을 확보하고, 보편주의 보육서비스를 달성하는데 많은 영향을 미쳤다.

이와 같이 스웨덴에서는 부모의 노동지위, 부모의 소득, 거주 지역 등에 상관없이 1~12세 모든 아동들이 보육서비스를 이용할 수 있는 환경이 조성되어 있다.

3. 영국의 보육서비스

1) 개 관

전통적으로 영국은 남성생계부양자 모델이 강한 국가였으며, 영국 정부는 '보육은 가족이 담당하는 것이 최상'이라는 인식을 가지고 있었다. 그러나 1997년 신노동당 집권 이후, 사회적 문제로 간주되어 오던 보육서비스 정치적 의제로 떠올랐다. 1997년 영국 정부가 발표한 '국가 아동보육전략(National Childcare Strategy)'에서 2004년 12월에 수립된 '아동보육 10개년 전략

(10 Years Strategy for Childcare)'에 이르기 까지, 영국 정부는 보육 재정을 증대하고 보육시설 공급을 확대하기 위한 노력을 지속적으로 해오고 있다.

그러나 정부의 개입 범위와 성격이 보육서비스를 필요로 하는 모든 사람들에게 서비스가 제공될 만큼 충분한가에 대해서는 여전히 의문으로 남아있다²⁾. 실제로 보육시설 확충이 매우 더디게 이루어지고 있으며, 보육사의 수를 줄이고 보육사를 보육시설로 전환하는 방식으로 보육시설 확충이 이루어지고 있기 때문에 일각에서는 전체적인 보육서비스 공급은 증가하지 않고 있다는 문제가 제기되고 있다. 한편, 정부지원 보육서비스가 대부분 3세 이하의 아동을 대상으로 하고 있어, 3세 이하의 아동을 대상으로 하는 정부 지원 보육서비스는 저소득층과 취약계층을 대상으로 하고 있는 프로그램이 전부라 할 수 있다.

2) 전달체계와 자원

영국에서는 지방정부가 보육서비스를 제공하고, 발전시켜야 하는 의무를 가지고 있다. 그러나 여전히 공·사 공급주체가 혼합된 보육서비스가 많이 존재하며, 그 중에서 특히 민간에서 운영하는 보육서비스가 많이 나타나고 있다.

아래 <표 5>은 영국의 보육서비스 공급주체

11) Swedish National Agency for Education, 2006. *Descriptive data in pre-school activities, school-age childcare, schools and adult education in Sweden 2006*. Stockholm, Sweden: Skolverket
 12) Daycare Trust, 2006. *Childcare Today -A progress report on the Government's Ten-year Childcare Strategy-*. Daycare Trust Annual Conference 2006.

Social Services Highlight

표 5. 영국 보육유형별 보육공급주체

(단위: %)

	전일제 보육 ¹⁾			시간제 보육 ²⁾			방과후 보육		
	2005	2003	2001	2005	2003	2001	2005	2003	2001
민간부문	60	78	81	30	26	28	36	36	37
자발적부문	20	9	5	60	68	55	39	40	32
지방정부	9	6	6	7	4	4	13	10	13
학교	4	7	1	2	2	4	11	14	19
기타	6	4	9	3	4	14	4	4	7

주: 1) 8세 이하 아동을 위한 하루 4시간 이상 이용가능한 보육시설. 보육사(childminder)는 포함안됨. 보육사는 전부 민간부문에서 공급.
 2) 8세 이하 아동을 위해 최대 하루 4시간까지만 이용가능한 보육시설
 자료: Clemens & Ullman & Kinnaird(2006: 37)

를 살펴본 것이다. 이를 통해 공공부문에 비해 민간부문에서 제공하는 보육서비스가 훨씬 많으며, 민간부문에서도 비영리부문보다 민간영리부문이 더 발달되어 있다는 것을 알 수 있다. 즉, 영국에서는 민간에서 제공하는 보육서비스가 전체 보육서비스의 절반 이상을 차지하고 있으며, 지방정부에서 제공하는 서비스는 전체의 7~8% 수준에 그치고 있다.

한편, 위 <표 5>를 볼 때 고려해야 할 점은 공식적 보육서비스¹³⁾만을 대상으로 하고 있다는 점이다. 영국의 한 조사결과에 따르면 공식적 보육서비스를 이용하는 가족이 전체의 41%에 그치고 있어, 이러한 점을 고려한다면 공식 보육서비스를 이용하는 아동이 전체 아동의 1%에도 못 미치고 있다는 것을 알 수 있다.

영국의 연령별 공보육 이용율을 살펴보면, 연령별 편차가 크다는 점을 발견할 수 있다. 0~3세 아동의 26%가 공식적 보육서비스를 이용하고 있는데, 이는 모두 민간부문에서 제공하는 보육서비스이며 3~4세 아동은 50%, 4~5세 아동은 95%가 공보육서비스를 이용하고 있다¹⁴⁾. 이처럼 영국은 지방정부가 보육서비스 제공에 대한 책임을 가지고 있음에도 불구하고, 지방정부가 제공하는 보육서비스의 비율이 매우 낮으며 연령별로 보육서비스에 대한 정부지원의 편차가 심하게 나타나고 있다.

영국 정부의 아동보육비 지출 규모를 살펴보면, 1997년 이후 영국 정부의 노력으로 1998년 GDP대비 공적보육비 지출 수준이 0.2%에서 2003년 0.4%로 증가하였다.¹⁵⁾ 그러나 여전히 북

13) 본 글에서 공식적 보육서비스라 함은 부모, 친구, 이웃, 친척 등 비공식적 부문에서 제공되는 보육서비스를 제외한 공적영역과 민간공식부문(비영리민간기관과 영리민간기관)에서 제공하는 보육서비스를 의미한다.
 14) OECD, 2006. *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*. Paris, France, pp.77-78
 15) 방과후 보육서비스는 포함되어 있지만 가족급여와 부모휴가 관련 지출은 제외되어 있음(OECD, 2006: 104)

해외제도 하이라이트

유럽 국가뿐만 아니라 오스트리아(0.55%), 헝가리(0.8%), 독일(0.45%) 등 대륙유럽 국가보다도 낮은 수준이며, 이 또한 거의 3세 이상의 아동을 위한 서비스에만 투자되고 있어 0~3세 아동을 위한 경우에는 보육비에 대한 공적지원이 거의 이루어지지 못하고 있다. 이러한 재정지원 구조는 3세 이하 아동을 위한 공적 보육서비스 발달을 저해할 뿐만 아니라, 보육비용의 대부분을 부모들이 부담해야 하기 때문에 부모에게 보육료 지불에 대한 경제적 부담을 가중시키는 결과를 초래하게 된다. 이는 0~3세 아동의 비공식적 보육 이용율을 높이는 요인이 되고 있다.

3) 재정지원방식

영국은 취약계층을 위한 일부 프로그램과 시

간제로 운영되는 3~4세 아동을 위한 일부 프로그램에만 정부의 재정지원이 이루어지고 있다. 이에 영국 정부는 부모들의 보육료 부담을 경감시키기 위해 보육료의 일부를 지원해주는 수요자 재정지원방식을 함께 시행하고 있다. 영국은 보육재정의 규모가 다른 국가에 비해 상대적으로 작은 국가인데, 이처럼 보육재정이 적은 국가는 저소득층과 일부 정부지원시설에만 정부 재원이 분배되어 전체 아동에게 그 혜택이 돌아갈 수 없다. 때문에 수요자 재정지원방식을 주요한 재정지원형태로 사용하고 있다.

영국은 수요자 재정지원방식의 형태로 중간소득층까지 혜택을 받을 수 있는 세액공제제도를 가장 광범위하게 사용하고 있으며, 저소득층에 대해서는 이용시설 비용의 전체 혹은 일부를 보조해주고 있다.

표 6. 2003년 영국의 공적보육비 지출규모

구분	지출액	세부항목	지출액
GDP대비 지출비(%)	0.4%	아동보육 부분 ¹⁾	0.1%
		조기교육 부분	0.2%
		방과후 보육 부분	-
총 지출액(100만) USD(PPP)	6,576	아동보육 부분	2,182
		조기교육 부분	4,283
		방과후 보육 부분	-
아동 1인당 지출액 USD(PPP)	2,629	아동보육 부분	1,529
		조기교육부분	3,986
		방과후 보육 부분	-
1인당 GDP대비 지출비(%)	9%	아동보육 부분	5%
		조기교육 부분	14%
		방과후 보육 부분	-

주: 1) 아동양육 지원에 재정을 지원하는 모든 프로그램을 포함. 3~4세 아동에게 제공되는 교육 서비스인 보육학교에 들어가는 재정은 제외함.
 2) 3~4세 아동들이 주로 이용하는 보육학교에 들어가 재정을 일컬음.
 자료: OECD(2005: 109)

Social Services Highlight

4) 접근성 분석

2005년 영국의 보육시설 수는 전일제 보육시설이 511,000개, 시간제 보육시설이 265,400개, 방과후 보육시설이 309,870개, Ofsted에 등록된 보육사가 275,900명으로 공식적으로 등록된 보육시설의 수는 대략 1백 36만 개이다. 2005년 현재 영국의 8세 미만 아동 수가 대략 4백 8십만 명이라는 점을 고려한다면, 이는 아동 3.5명당 한 개의 보육시설이 제공되고 있다는 것을 의미한다. 이는 스웨덴보다 높은 수치로서, 영국에서는 모든 아동들을 포괄할 수 있을 정도의 많은 보육시설이 운영되고 있다. 그러나 실제 보육서비스를 이용하는 아동의 수는 그리 많지 않으며, 특히 3세 이하 아동의 보육서비스 이용율은 매우 낮은 수준이다. 더구나 부모들을 대상으로 한 조사에서 40%정도가 자신들의 거주지역에 보육시설이 충분치 못하다고 응답하였다는 사실은 현존하는 보육서비스의 위치와 접근성에 문제가 있음을 시사하고 있다.¹⁶⁾

다음으로 운영시간을 살펴보면, 영국은 상당부분 시간제로 운영되고 있다. 실제로 2001년 조사 결과, 영국에서 평균적인 보육서비스 이용시간은 주당 21시간을 약간 넘는 수준이었다¹⁷⁾. 일을 하는 부모들의 대부분이 자신들의 노동하고 있는 시간 내내 이용할 수 있는 보육시설을 원하지만 보육학급, 놀이집단 등은 시간제로 운영되

고 있으며, 보육원 등 전일제로 운영되는 보육시설 또한 이용시간을 유동적으로 조절하는 것이 불가능한 상황이다. 또한 몇몇 부모들은 정규시간 외에 노동시간 동안 아동을 양육해 줄 수 있는 보육서비스를 원하지만, 정규 시간 외에 이용 가능한 공식적 보육서비스가 거의 없어 아동보육의 어려움을 호소하기도 한다. 때문에 부모들의 요구에 따라 양육시간을 유동적으로 조절할 수 있는 비공식적 보육 이용율이 높게 나타나고 있다.

한편, 보육비 부모부담율이 75%로 매우 높게 나타났으며, 비싼 보육료로 인한 경제적 부담을 덜어주기 위해 저소득층을 중심으로 근로소득 공제제도를 통해 보육료의 일부를 지원하고 있다. 그러나 보육료 지원에도 불구하고 저소득층 일수록 가구소득 대비 보육료 지출비율이 높게 나타나고 있으며, 이는 저소득층의 보육서비스 이용율을 낮추는 결과를 초래하였다.

4. 정책적 함의

지금까지 스웨덴과 영국의 보육서비스를 분석한 결과, 보육의 대부분을 공적부문에서 제공하고 있는 스웨덴은 보육서비스 접근성이 우수하게 나타나고 있지만, 보육의 대부분을 사적부문에서 제공하고 있는 영국은 활발한 보육서비

16) Bryson, C & Kazimirski, A & Southwood, H. 2006. *Childcare and early year provision: a study of parents' use, view and experiences*. Department for Education and Skills Research Report 723. London: DiES
 17) OECD. 2005. *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life*. Vol. 4. Paris, France

해외제도 하이라이트

스 공급에도 불구하고 보육서비스 접근성이 떨어지는 것으로 나타났다. 특히, 영국은 보육료가 높을 뿐만 아니라 저소득층으로 갈수록 보육비 부담률이 높아지면서 계층 간 보육서비스 이용의 차이가 나타나는 등 시장주도형 보육서비스의 문제점이 나타나고 있었다. 이러한 결과가 한국 보육정책의 방향 수립에 시사하는 바를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 스웨덴의 경험은 보육서비스 이용을 향상, 보육비 부담 완화 등의 목표를 달성하기 위해서는 보육서비스 공급에서 중앙 및 지방정부의 책임과 주도적 역할이 얼마나 중요한지를 잘 보여주고 있다. 스웨덴은 전체 보육시설의 75% 이상을 공공부문에서 제공하고 있으며, 그 외 민간 보육시설에 대해서도 지방정부가 공립 보육시설과 동일한 수준으로 재정지원을 하고 있었다. 이와 같은 민간 보육시설에 대한 정부의 재정지원은 민간 보육시설에 대한 정부의 관리·감독이 가능할 수 있었다. 또한 보육료 상한제가 공립 보육시설과 민간 보육시설에 동일하게 적용됨으로써, 공급주체와 상관없이 보육료가 비슷한 수준에서 책정되고 있다. 반면, 영국은 민간 보육시설의 전체 보육시설의 절반 이상을 차지할 뿐만 아니라 보육비에 대한 부모부담률이 매우 높다. 무상으로 이용할 수 있는 공립 보육시설은 취약계층의 아동이나 3~4세 아동을 중심으로 제공되고 있고, 공립 보육시설은 대부분 시간제로 운영되고 있었다. 또한 보육료 상한제 폐지의 결과로 보육료가 지속적으로 상승하고 있어, 대부분의 아동들은 비싼 보육료를 부담해

야만 보육시설을 이용할 수 있는 상황이다. 이러한 상이한 상황으로 인해 스웨덴은 연령, 거주지역, 부모의 노동지위, 소득수준 등에 상관없이 거의 모든 취학전 아동들이 보육서비스를 이용하는 반면, 영국은 3세 이하의 아동은 대부분 친척, 친구 등에 의한 비공식적 보육에 의존하고 있으며 저소득층일수록 보육서비스 이용율이 떨어지는 상황이 초래되고 있다.

이러한 결과는 현재 보육서비스 제공의 시장기능을 강화하자는 주장을 하는 사람들의 논리가 현실적 정합성이 떨어진다는 것을 보여주고 있다. 제공되는 보육서비스 수준을 향상시키기 위해 보육료 상한제의 상향 조정 또는 폐지가 필요하며, 보육서비스 공급구조에 경쟁원리를 도입한다면 보육료 상승도 막을 뿐만 아니라 질적인 향상을 꾀해 보육서비스 이용율을 증가시킬 수 있다는 것이 시장주의자들의 논리였다. 그러나 영국의 사례를 통해 증명되었듯이, 보육료 상한선 폐지 이후 보육료가 물가 상승률을 넘어서 증가하고 있으며, 이는 아동이 있는 가구들에게 경제적 부담을 가중시키고 있다. 이처럼 높은 보육료는 결국 서비스 이용율을 떨어뜨려, 보육서비스가 과잉 공급됨에도 불구하고 보육수요가 충족되지 못하는 상황을 초래할 뿐이다. 따라서 보육서비스의 접근성을 향상시키기 위해서는 현재 한국의 민간위주의 보육서비스 공급구조를 바꾸기 위한 노력을 해야 한다. 국공립 보육시설을 전체 보육시설의 절반 이상의 수준으로 확충하여야 하며, 그 외 민간보육시설에 대해서는 정부가 재정지원을 하되, 민간보육시설의 서

Social Services Highlight

비스 공급에 대한 정부의 철저한 관리·감독이 이루어져야 할 것이다.

둘째, 영국이 보육료 지원을 확대하고 있음에도 불구하고 여전히 부모들이 보육료에 대한 경제적 부담을 크게 느끼고 있으며, 특히 저소득층일수록 보육서비스 이용율이 낮다는 것은 민간위주의 보육서비스 공급구조에서 수요자 재정지원방식이 갖는 한계를 명백히 보여주고 있다. 현재 한국은 점차 재정지원방식을 공급자 재정지원방식에서 수요자 재정지원방식으로 전환하는 과정에 있다. 그 이유 중 하나가 바로 민간위주의 보육서비스 공급구조에서 국공립 보육시설을 중심으로 공급자 재정지원방식을 취하는 것이 오히려 일부 아동들에게만 그 혜택이 돌아

가 형평성에 어긋날 뿐만 아니라, 민간 보육시설과 국공립 보육시설의 보육료 및 보육환경의 차이를 유발하기 때문이라는 것이다. 그러나 영국의 사례를 통해 민간위주의 보육서비스 공급구조를 변화시키지 않는 한, 보육의 공공성을 확보하기 위한 차선책으로 수요자 재정지원방식을 실시하는 것은 부모의 보육비 부담을 완화하고, 서비스 이용율을 증가시키는데 큰 효과가 없다는 것이 증명되었다. 따라서 보육서비스의 이용가능성과 비용적절성을 증가시키기 위해서는 보육료를 지원하는 것보다 공공부문에서 제공하는 서비스를 확충하고 서비스 공급에 대해 공공부문에서 관리·감독하는 것이 더욱 효과적이다. [GSST](#)