

'98 사회복지 현황과 보육사업 전망

- IMF시대를 어떻게 준비하여야 하나?

김 연 명 (상지대 사회복지학과)

I. 97년 이전 사회복지의 발달

- 우리 나라는 지난 70년대 이후 오늘날까지, 4대 사회보험제도를 완비하고, 각종 사회복지사업 등을 정비하는 등 외형적으로는 복지국가로서의 기본적인 틀을 마련하였음(아동수당은 제외)
- 그러나 아직까지 내용에 있어서는 실질적인 복지급여가 미흡하여 사회적 취약 계층은 국가 책임, 그리고 일반 소득계층은 수익자 부담 즉 개인 및 가족의 책임이라는 자유주의적 틀을 유지하고 있음.
- 국민복지와 관련해 이와 같은 이원화된 책임분담 체제를 유지할 수 있었던 사회적 배경 중의 하나는 바로 고성장 저실업 사회라는 비교적 튼튼한 경제구조에 있었음.
- 이원화된 복지분담체제를 구체적으로 살펴보면,
- 국가부문의 역할은 크게 세가지로 구분됨. 하나는 노동능력이 없는 빈곤선 이하의 국민들에게 공적부조제도를 통해 최저한의 생활을 보장하는 것임. 그러나 급여수준은 아직까지 최저생활비 수준에 못 미칠 정도로 낮음. 두 번째는 장애인, 노인, 아동 등을 위한 각종 사회복지서비스를 통해 그들에게 필요한 기본적 욕구에 반응하고자 하는 것임. 각종 서비스사업은 많이 있으나 내용은 아직 부실한 편임. 나머지 하나는 4대 사회보험 제도를 통해 국민에게 최소한의 사회적 안전망을 제공하는 것임. 그런데 현재 사회보험은 사회적 위험이 가장 큰 영세사업장 근로자가 배제되고, 보장수준이 낮은 등 대상의 보편성이나 급여의 적절성, 위험의 포괄성 등에서 많은 과제를 안고 있음. 사회보험은 국가가 실시하는 강제사회보험이나 국가의 재정적 기여는 그리 많지 않고 대부분 사용자와 근로자의 기여금으로 운영함.

- 지금까지 국민의 복지를 책임지고 있었던 부분은 국가보다는 오히려 개인, 가족, 기업 등의 민간부문이었음. 개인은 고성장사회에서 가능했던 비교적 높은 수준의 임금으로 의료비(중의료비 중 본인부담율이 70%이상을 차지함), 교육비, 주택 구입비는 물론 개인연금 등의 사적 저축을 통해 노후생활을 대비함. 또한 기업은 자사의 근로자를 위해 기업연금, 학자금 지급, 저리 융자 등의 기업복지를 실시함.
- 이 시점에서 우리의 당면과제는 국가부문을 확충해 모든 국민에게 국민생활 최저선(national minimum)을 보장하고 보편적 복지급여를 확대하여, 모든 국민을 위한 사회복지체제를 구축하는 것임.

II. IMF와 사회복지

- 그러나 예상치 못한 IMF 사태는 우리 나라가 고성장 저실업 사회에서 저성장 고실업 사회로 도락하였음을 의미함. 이로 인해 사회복지부문에 도 목표, 정책 방향 등의 수정 등 많은 변화가 예고됨.

1. 복지 지형의 변화

- 많은 가족이 소득의 삭감 또는 상실이라는 사회적 위험에 노출되면서 이전의 민간부문의 복지공급체계가 붕괴될 위험에 직면함(예, 보험 해약, 기업의 학자금 지급 중지 등). 반면에 복지 수요자는 급증하게 되면서(실업자, 빈민, 의료수요 등) 공공부문의 확대가 요구됨.

2. 사회복지의 전망

- 국가복지의 확대를 결정짓는 가장 중요한 요인 중 2가지는 재정능력과 정책기조임.
- IMF 체제하에서 초긴축재정이 요구되는바, 정부예산의 팽창은 물론 기존 예산안 수준도 유지하기가 어려워짐. 더군다나 그동안 복지는 성장논리에 밀려 예산삭감 대상의 우선순위에 놓여 있었음. 따라서 경제정책이 강조되고 있는 지금 정부 예산(안)의 유지 조차 어려운 실정임.
- 그러나 초긴축재정 속에서도 정책기조에 따라 예산의 증감이 있을 수 있음. 예를 들어 정부는 실업자의 생활안정을 위해 실업기금을 대폭 확충하고 있음.
- IMF 하 구조조정 속에서 사회복지 부문의 구조조정도 요구됨. 사회적 위험이

더 큰 시기일수록 국민생활안정을 위한 복지의 필요성은 증대되나 예산 확보가 상대적으로 어려운 만큼 정책의 우선순위에 따라 각 복지 분야의 확대와 축소가 나타날 것이며, 또한 효율적 복지구도로 전환하게 될 것임.

III. IMF 가 아동보육사업에 미치는 영향

가장작게 (신규실업자 50만명)
잡아도 전직 실업자 70~80만

1. 보육수요의 변화

500~600만명도그 생계 대체수 없었다

- IMF 과고로 인해 많은 가족이 대량실업 또는 임금 삭감을 경험하고 있음. 그동안 보육사업은 주로 맞벌이 취업부부를 위해 가족의 양육기능을 대리하는 역할을 수행하여 왔지만, 가족의 경제 구도가 급속히 변화해 가는 지금 아동보육 수요도 큰 영향을 받을 수밖에 없음.
- 과거의 보육 수요는 '기혼여성의 노동시장 참여의 확대와 더불어 보육수요가 증가한다'는 단순한 구도를 갖고 있었으나, 불과 한달을 전후로 경제 생활의 급속한 단절을 경험하는 지금 더 이상 이와 같은 수요 추계는 별 의미가 없게 됨. 보육수요의 변화는 축소 또는 팽창이라는 한마디 단어로 표현할 수 없는 복잡한 제 측면을 갖고 있기 때문에 실질적 수요, 잠재적 수요로 구분하여 살펴보아야 할 것임.

(1) 실질적 보육 수요

- 실질적 보육 수요는 현재 부모의 맞벌이나 기타의 이유로 가족내 아동을 돌볼 성인이 더 이상 존재하지 않음으로써 보육시설의 보육서비스를 받아야 하는 아동의 수로 표현될 수 있음.
- IMF시대 이전 10여년 동안은 여성의 사회적 진출이 급팽창하면서 더 이상 가족이 아동양육기능을 수행할 수 없게 되었고, 이에 따라 아동의 보육 수요도 함께 증가하여 옴.
- 그러나 현 IMF시대에 대량 실업을 경험하면서 맞벌이 가족의 수가 급속히 줄어듦. 이러한 현상은 남편은 취업, 아내는 가사와 육아를 담당하는 전통적 가족구조로 회귀하지 않는다 해도, 부부 중 한 사람은 취업을 다른 한 사람은 가사와 육아를 담당하는 가족구조가 보다 보편화된다는 의미임.
- 실질적 보육 수요는 맞벌이 부부라는 전제에서 발생하는 바, 상기와 같은 변화는 아내 든 남편이든 가정내 육아담당자가 생긴다는 의미에서 실질적 보육수요를 감소시키게 됨.

- 또한 임금 삭감과 물가상승으로 인해 가처분소득이 감소함에 따라 맞벌이 부부라 하더라도 보육료가 부담스러워 더 이상 아동을 보육시설에 보내지 않고 친척이나 이웃 등 무료 또는 보다 저렴한 대안을 모색하게 됨.
- 이렇게 볼 때 실질적 보육수요는 과거보다 많이 줄어들게 될 것으로 전망됨.

(2) 잠재적 보육 수요

- 보육사업의 목적의 하나는 여성의 사회적 참여를 촉진하는 것임. 즉, 자녀 양육문제를 사회적으로 해결함으로써 기혼 여성이 육아 부담으로 사회적 참여를 포기하는 일이 없도록 하는 것임. 잠재적 보육 수요는 이와 같이 현재 가족내 자녀양육을 담당하는 성인이 있으나 이 성인이 사회에 참여하기 위해서 아동 보육이 요구되는 경우라고 할 수 있음.
- 부부 중 한사람 또는 부부 모두가 현재 실업으로 인해 가정에 있다고 하더라도, 이들은 말 그대로 '노동의지는 있으나 현재 일자리가 없는' 즉 다시 노동시장에 유입될 인구들임. 따라서 이러한 부부들의 자녀양육기능도 일시적인 것이라고 할 수 있음.
- 또한 당장 새로운 일자리가 생기지 않는다고 하더라도 실업인구 특히 저소득층의 실업인구는 생계를 위해 새로운 일자리를 얻기 위한 지속적인 노력을 해야 하며 때로는 새로운 노동시장의 변화에 맞추어 필요한 지식과 기술을 습득해야 하는 과정이 필요하기 때문에, 현재 일자리는 없으나 자녀 양육은 계속적으로 불가능한 상태에 놓일 수 있음.
- IMF체제는 일시에 대량의 사회구조적 실업을 야기함으로써, 생계수단을 상실한 가족성원이 가정에 머물게 되면서 자녀양육을 담당할 수 있게 되었지만 한편으론 구직 또는 직업훈련을 위한 절대적인 시간이 필요해 자녀양육 기능을 제대로 수행할 수 없는, 동시에 자녀를 보육시설에 보내고 싶지만 그리할 경제적 뒷받침이 되지 않는 잠재적 보육 수요를 발생시키고 있음.
- 실질적 보육수요의 상당부분이 잠재적 보육수요로 전환될 것으로 예상됨.

2. 정부 예산의 변화

- IMF 이전 정부의 98년 아동보육사업 예산은 지난 97년 대비 20%가까이 감소

1) 그동안의 언론보도를 보면, 주부들이 주로 줄이게 되는 생활비 품목은 의식비, 의류비, 자녀들 학원비, 그리고 보육시설과 조금 성격이 다르긴 하지만 '유치원' 교육비 등이다.

한 108,732백만원이었음(예산삭감의 주 이유는 보육시설공급계획이 어느 정도 완료되었기 때문임).

- 여기에는 민간시설에 대한 교재교구비 지원 1개소당 60만원을 비롯 78,237명의 저소득층 아동 보육료 지원 및 68,993명의 기타 저소득층 아동 보육료 지원, 그리고 증축 50개소, 개축 70개소, 장비지원 150개소에 대한 예산이 포함된 것임.
- IMF이후 추경예산안에서 보육사업 예산은 1,906백만원이 삭감됨. 삭감내역은 교재교구비를 동결(30만원)하고, 보육료 단가 인상분(5%)을 철회하는 것임.
- 현재로서는 IMF로 인한 정부계획이나 예산의 커다란 변화는 없음

3. 민간부문의 보육시설 공급의 위축

- 전반적인 경제성장 악화로 신규 보육시설 건립은 상당부분 줄어들 것으로 예상됨.

4. 보육시설의 운영난

- 실질 보육수요 감소로 보육아동이 줄어들고 높은 물가상승으로 운영난이 예상됨.
- 아동을 확보하기 위한 인근 시설(유치원,보육시설)과의 경쟁이 보다 치열해 질 것임. 이 경우 질적 경쟁보다는 보육 비용을 경쟁적으로 인하하는 방향으로 전개될 수 있음.
- 운영난 악화는 보육 프로그램의 질적 저하에도 영향을 미치게 됨.

IV. IMF 시대 보육사업의 방향

1. 보육정책의 기본 방향

- IMF 체제는 아동보육사업의 사회적 기능을 어느 때보다도 강조하고 있음. 아동보육사업은 지극한 계층간 불평등, 생활불안정, 육아불안정의 문제를 해결하여 아동과 가족복지를 위해 기능하지 않으면 안됨.
- 먼저 보육 욕구가 있는 가족(아동)이면 누구든지 지역이나 계층에 상관없이 보육서비스를 받을 수 있는 동등한 권리를 보장받지 않으면 안됨. 보육시설 접근에 있어서의 불평등은 곧 생활불안정과 육아불안정을 심화시키는 결과를 초래하기 때문임.

- 보육서비스의 사회적 가치 중 하나는 가정의 육아문제를 사회가 공동으로 분담함으로써 부모의 경제활동을 장려하는데 있음. 때문에 현재같이 가정의 경제활동이 어려운 때일수록 아동보육문제에 대한 사회적 관심은 더욱 확대되어야 함.
- 아동기는 한 인간의 건강한 정신과 신체의 초석을 만드는 인생의 가장 중요한 시기로, 모든 아동은 가족 환경, 사회 환경을 초월하여 아동의 기본적 제 권리 - 생존권, 보호권, 발달권, 교육권 등 - 를 보장받지 않으면 안됨. 가정과 사회가 이러한 시기일수록 아동권을 보장하는데 더 많은 노력을 기울여야 함.
- 이와 같은 맥락에서 IMF제제하 보육사업은 다음과 같은 방향으로 전개되어야 할 것임.

- 보육시설 이용에 있어서 사회적 형평성을 보장한다.
- 보육서비스를 통해 가족의 경제적 안정을 지원한다.
- 아동의 삶의 질을 지속적으로 보장한다.

2. 정부에 무엇을 요구하여야 하는가?

1) 사회적 형평성의 보장

(1) 취약지역 보육시설의 확충

- 보육시설 확충 3개년 계획이 종료된 지금, 전체적인 보육수요와 공급에는 어느 정도의 일치를 보이나, 지역별에는 보육시설 접근도에 큰 차이가 나타나 예를 들어, 서울시 중구의 보육율은 206%에 이루지만 천안시는 5.3%에 불과함.²⁾
- 지역별, 계층별로 보육시설 이용의 불평등이 나타나지 않도록 보육시설이 취약한 곳에 우선적으로 설치하는 방향으로 보육시설 공급정책을 재조정 또는 수립하여야 함.

(2) 소득수준별 보육료 차등제의 도입

- 수요자의 보육료 부담에 있어서 우리 나라는 보육시설 유형별 차등 보육료를 채택하고 있어, 소득이 높지만 국공립보육시설을 이용하는 수요자보다 소득이 상대적으로 낮으면서도 민간보육시설을 이용하는 수요자가 더 많은 보육료를

2) 96년 9월 기준((표갑수,1997). 최종적인 자료는 빠르면 98년 상반기에나 나올 것으로 예상됨.

내고 있음.

- 부익부, 빈익빈이 심화되는 지금의 경제구조하에서 이러한 구도는 보육료 면제 또는 감면 대상자 바로 위 소득계층(한계계층)의 가족에게 큰 부담이 아닐 수 없음.
- 소득수준에 따른 보육료 차등제를 도입하여 저소득 계층이라도 보육 욕구가 있으면 언제든지 보육욕구를 받을 수 있도록 하는 것이 사회적 형평성을 유지하는 것임.

2) 가족의 경제적 안정의 지원

(1) 보육료 면제 또는 감면대상의 확대

- 현재 생활보호대상가구의 아동은 보육료 전액 면제를 실시하고 있으나 우리나라 생활보호대상자 선정방식이 매우 까다로워 기준 이하의 자산과 소득이 있다고 하더라도 인적 기준(예, 65세 이상의 노인과 ...)을 만족하지 않으면 생활보호대상자로 선정될 수 없음. 실업자 가족의 아동을 보호하기 위해 한시적으로라도 소득기준 한가지만 만족하면 보육료를 면제해 줄 수 있도록 하는 행정조치 필요.
- 또한 도시근로자 평균소득의 50% 미만에 해당하는 가족의 아동에 대한 보육료 감면조치를 하고 있으나 97년 기준 4인가족 120만원이라는 기준은 현실을 무시한 지나치게 낮은 수준임. 더군다나 임금 삭감과 높은 물가상승율이 이어지고 있는 지금 감면소득 기준을 상향조정해 보육욕구가 있는 아동을 보호하여야 함.

(2) 실업자 가족의 아동에 대한 보육료 지원

- 잠재적 보육수요를 제도 내로 끌어들이는 것은 곧 부모가 자녀 양육문제에 대한 부담을 덜고 다시 일자리를 얻을 수 있도록 지원하는 일임. 그러나 실업자 가족은 소득원의 상실로 인해 보육료를 부담하기 어려워짐.
- 실업자 가족 자녀의 보육료를 지원해 줄 수 있는 대책을 마련해야 함. 특히 편부모이면서 실업을 당한 가족에 대한 지원이 강화되어야 할 것임.

3. 보육시설은 무엇을 해야 하는가?

1) 아동의 삶의 질의 보장

(1) 보육 프로그램의 질적 수준의 유지

- 재정난으로 프로그램 운영이 상대적으로 어려워지는 것은 사실이나, 가정과 사회가 어려울수록 아동의 성장과 발달에 적합한 환경과 프로그램을 제공해야 하는 것은 사회적 공공시설로서의 보육시설의 의무임.

(2) 장애아, 영아보육의 적극적 실시

- 양육부담이 큰 장애아나 영아를 둔 부모의 경우 이들의 경제활동 욕구는 좌절될 우려가 있고, 이것이 생계의 위협으로 다가서게 되고, 다시 자녀 보육이 어려워지는 악순환이 지속됨.
- 보육시설 일선에서 장애아, 영아보육을 적극적으로 실시하는 것은 지역내 실업가정을 돕는 일임.

(3) 방과후 아동보육서비스의 실시

- 초등학교 아동은 어느 정도의 자립능력이 있기 때문에 집에 방치되는 경우가 상대적으로 더욱 많음. 더군다나 최근 가게 지출을 줄이면서 우선적으로 자녀의 학원비를 줄여나가기 때문에 과거에 비해 여가활동의 폭이 달라지고 생활패턴의 변화가 발생함.
- 학령 아동을 위한 방과후 프로그램을 실시하는 것은 이러한 아동에게 건전한 생활경험을 갖게 할 뿐만 아니라 가족의 경제생활을 간접적으로 돕는 일이 됨.

2) 민간자원의 개발

- 시설운영이 상대적으로 어려워진 반면 사회적 역할은 더욱 커진 만큼 부족한 자원을 보충할 방법이 필요함.
- 보육의 질을 유지하기 위해 효율적 운영을 시행할 뿐만 아니라, 민간자원(자원봉사자, 부모 등)을 프로그램에 적극 활용하는 방안을 모색함.

< 참고문헌 >

- 김연명(1998), [사회보장 개혁] 국가개혁 토론회 자료집, 한겨레신문사, 참여연대,
백신희(1997), "정부의 보육시설공급정책에 대한 평가", [영유아보육학] 10집,
한국영유아보육학회
보건복지부(1997), [보육사업지침]
보건복지부(1998), "추경예산안 내부자료"
재정경제원(1997), [1998년 예산]
표갑수(1997), "영유아보육사업의 불평등", [한국사회복지의 불평등], 일조각, 1997