

## 보육서비스 행위자 분석을 통한 전달체계 개선방안 연구

김 영 미

(동서대학교)

2000년대 이후 확산되기 시작한 보육서비스에 대한 사회적 관심과 재정 지원이 서비스 품질 개선, 이용자의 만족도 제고, 궁극적으로 아동의 건강하고 건전한 발달, 부모의 일·가정 양립, 기혼여성의 고용 증대 등 실질적인 정책 효과로 이어지기 위해서는 ‘전달체계의 개선’이 필수적이다. 이에 본 논문은 현재 한국의 보육서비스 전달체계 상에 존재하는 ‘행위자’(어린이집, 학부모, 정부)들을 중심으로 보육서비스 전달 현황과 문제점을 분석하였다. 다양한 공급주체(유형)에 따라 보육서비스를 둘러싼 선호와 행동, 유인이 어떻게 상이하게 나타나는지, 다양한 보육서비스 공급방식들의 장점과 단점은 무엇인지 분석하였다. 이를 통해 궁극적으로 전반적인 보육서비스의 질을 제고하고 서비스 이용자들의 만족도를 높이기 위해 각각의 행위자들에게 필요한 정책적 유인과 규제 방안을 제안하고자 하였다. 첫째, 국공립어린이집이 사회적 책임과 역할을 수행하고, 다른 민간어린이집에 대해 선도적인 역할을 수행하기 위해서는 국공립어린이집의 확충, 위탁기관 선정 과정에서의 투명성과 공정성을 확보하고 장기간 위탁으로 시설이 사유화 되는 것을 방지하기 위한 규정 마련, 상시적인 지도감독과 체계적인 평가 시스템 구축 등이 필요하다. 둘째, 전체 어린이집 중 90%로 절대 다수를 차지하고 있는 영리형(민간 개인, 가정)어린이집의 서비스 질을 높이기 위해서는 평가인증 의무화, 운영지원을 위한 센터 설치, 보육교사 임금수준 및 처우 개선이 필요하다. 셋째, 현재와 같이 국공립어린이집의 비중이 현저히 낮고 민간 영리형 어린이집이 압도적인 상황에서는, 부모들의 만족도가 높은 비영리형 어린이집을 활성화해서 민간 영리형 어린이집을 견제하고 국공립어린이집의 역할을 보완할 필요가 있다고 제안하였다.

**주요용어:** 한국 보육정책, 보육서비스, 어린이집, 서비스 전달체계, 행위자 분석

이 논문은 연구보고서 ‘고용·복지 통합형 사회서비스 전달체계 개선방안(허재준 외, 2012, 한국노동연구원)’의 제4장 내용을 학술논문의 형식으로 수정·보완한 것이고, 2011년도 동서대학교 교내연구비의 지원을 받아 수행되었음을 밝힙니다.

■ 투고일: 2013.1.17    ■ 수정일: 2013.3.16    ■ 게재확정일: 2013.3.19

## I. 서론

한국에서 보육서비스는 보편적 사회서비스가 되었다. 2000년대 저출산 담론 확산 이후로 정부는 보육서비스 확대에 엄청난 예산을 투입해 왔고, 2012년 총선과 대선을 전후로 지원 대상이 전면적으로 확대되었다. 2012년 0~2세와 만5세 보육료 지원이 모든 소득계층으로 확대되었고, 2013년부터는 만 3~4세 보육료 지원까지 전면 확대되어 어린이집과 유치원에 다니는 만 0세에서 5세까지의 아동이 있는 가구는 소득수준에 관계없이 보육료를 지급받을 수 있게 되었다.<sup>1)</sup> 반면 보육료 지원대상의 전면 확대를 둘러싸고, 중앙정부(특히, 기획재정부), 지방정부, 어린이집, 학부모 등 이해관계자들 간의 갈등과 대립이 거세다<sup>2)</sup>. 보육료 지원 확대는 보육에 대한 공적 관심과 지원이 확대되었다는 점에서 환영할 만한 일이고, 이를 둘러싼 논란 역시 보육정책이 중요한 정치적·사회적 이슈가 되었음을 보여준다는 점에서 분명 의미 있는 현상이다. 하지만 보육의 문제가 주로 '보육비용'을 중심으로 논의되고 있다는 점, 그리하여 정작 중요한 전달체계의 문제나 보육서비스의 질의 문제는 제대로 논의되지 않고 있다는 점, 분명한 정책목표 하에 체계적이고 합의를 도출하는 방식으로 정책이 추진되기보다는 이해관계를 중심으로 대립하고 갈등하는 방식으로 추진되고 있다는 점은 상당히 우려스러운 상황이다.

보육정책 예산 중, 영유아보육료 지원예산은 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 2005년 3,349억 원이었던 보육료 지원예산은 2011년 2조원을 넘어섰고, 2012년에는 2조 3,913억 원, 2013년에는 2조 5,982억 원이 책정되었다. 40~60%를 매칭(matching)으로 지원해야 하는 지방정부 예산까지 포함한다면, 5조 원을 넘어섰다<sup>3)</sup>. 하지만 막대한

1) 보건복지부, "2013 보육료·양육수당 지원대상 선정안내", <http://momplus.mw.go.kr/policy/nscare/nscare07.jsp> 마음 더하기 정책 포털.

2) 2012년 3월부터 0~2세 보육료 지원 전면 확대가 시행된 후, 재원을 공동 부담하는 지자체가 충분한 협의를 거치지 않은 데 대해 전국시도지사협의회가 성명서 발표 등 집단적인 반발을 하였고, 8월 서초구가 시행 중단을 선언한 것을 시작으로 많은 지자체들이 예산 조기 고갈에 대한 우려를 표명하기 시작했다. 기존에 가정에서 양육하던 아이들까지 어린이집을 이용하게 되면서 일부 지역에서는 공급부족 현상까지 초래되었고, 특히 맞벌이 가구들이 어린이집 구하기에서 어려움을 겪게 되면서 수요자 내부의 갈등까지 불어지게 되었다. 7월 초, 기획재정부 차관의 '보육료 전면 지원 중단 검토'가 발표되자, 이를 둘러싼 논란은 격화되었다.

3) 2012년 영유아 보육료 지원 예산은 총 5조 4,403억 원(국비 2조 3,913억 원, 지방비 2조 4,494억 원, 지방교육재정교부금 5,996억 원)이다. 이 중, 0~2세 보육료가 총 3조 8,824억 원으로 예산총액의 약 71%에 달한다.

예산투입을 통해 보육료 지원이 이루어지고 있음에도 불구하고, 여전히 보육서비스의 질에 대한 만족도, 보육지원 확대에 대한 이용자들의 체감도는 낮은 상황이다. 그 이유에 대해 많은 전문가들은 ‘전달체계의 문제’라고 지적하고 있다. 서비스 이용자에 대한 보육료 지원 확대가 서비스의 품질 개선, 이에 따른 만족도와 체감도 개선, 궁극적으로는 보육서비스가 추구하는 아동의 건강하고 건전한 발달, 부모의 일·가정 양립, 자녀가 있는 기혼여성의 고용 증대로 이어지기 위해서는 서비스가 생산·공급되는 구조, 서비스를 관리·규제하는 체계에 대한 면밀한 분석이 필요하다. 기존의 보육서비스 전달체계에 관한 여러 연구들은 보육서비스 전달구조의 현황과 문제점 중심으로 이루어졌다. 서비스 공급주체별 제공현황을 소개하고, 민간보육시설 과잉공급 구조 문제, 보육서비스 질 관리의 문제, 보육교사에 대한 낮은 처우 문제 등 전달체계와 관련된 문제점들을 지적하는 것 중심으로 이루어져 왔다(서문희 외, 2009; 류연규 외, 2011; 백선희, 2011 등).

하지만 구조와 함께 중요한 것이 ‘행위자의 행태’이다. 보육서비스 전달과 관련된 행위자들에는 서비스 생산 및 공급을 담당하는 어린이집 원장과 보육교사, 서비스 이용자인 아동과 실질적인 서비스 선택자인 부모, 재정 지원과 관리 및 규제를 담당하는 (중앙, 지방)정부가 존재한다. 최근 신문기사 등 언론보도를 통해 자주 언급되고 있는 어린이집 운영상의 탈법과 불법, 거액의 권리금을 얹어 매매가 이루어지는 현상들<sup>4)</sup>은 보육서비스 ‘행위자들의 행태’에 주목하게 만든다. 특히, 어린이집 원장들의 보육료 부정수령(아동허위등록, 이용아동 출석부 허위작성 등)에 부모가 협력하는 문제 등은 서비스 이용자가 ‘욕구를 가진 대상자’라는 특성뿐만 아니라, ‘기회주의적인 행동을 할 수 있는 주체’라는 속성도 갖고 있음을 보여준다.

앞서 언급했듯이 2012년 초 만 0~2세 아동에 대한 보육료 지원이 전면 확대되자, 미리 예측하지 못한 가수요가 급증해 중앙정부 및 지방정부 보육예산이 급증한 상황, 보육서비스가 최우선으로 제공되어야 하는 맞벌이 가구가 정작 서비스 이용에 어려움을 겪는 일련의 상황들<sup>5)</sup> 역시 보육서비스를 둘러싼 행위자 분석의 필요성을 제기한다. 혹

4) 2011. 12. 4일자 한국일보 기사 “원생 1명당 1000만원 어린이집 권리금 거래”, 2012. 2. 11일자 오마이뉴스 기사 “어린이집의 썩은 전쟁, 불법이 판친다”, 2012. 4. 6일자 동아일보 기사 “어린이집으로 돈 벌자. 창업붐 타고 역대 권리금” 등

5) “보육료 지원 전면 확대 실시 이후, 소득 상위 30% 가구의 영유아가 새로 유입된 것은 물론 아이를 어린이집에 보내지 않던 주민들도 분위기에 휩쓸려 어린이집에 보내고 있다”는 기사내용(경향신문,

자는 현재 보육료 지원을 둘러싼 정치권, 중앙정부, 지방정부, 부모 등 행위자들의 행태를 두고 ‘공유지의 비극(the tragedy of the commons)’이라고 표현하기도 하였다.<sup>6)</sup> 체계적인 보육목표 하에 충분한 논의와 합의를 거쳐 정책이 결정되기보다는 각각의 이해관계에 따라 정책이 추진, 시행되는 과정에서 빚어진 결과라는 점에서, 막대한 예산이 지출되고 있음에도 불구하고 누구도 만족하지 못한다는 점에서 이 표현은 어느 정도는 적절하다고 할 수 있다.

따라서 이 연구에서는 현행 보육서비스 전달체계 상에 존재하는 ‘행위자’들을 중심으로 보육서비스의 현황과 문제점을 분석하고자 한다. 보육서비스 제공기관은 유형별(국공립, 민간 등)로 이해관계가 다를 것이기 때문에 구분하여 분석할 필요가 있다. 그리고 보육서비스 이용자의 선호 및 행동이 공급기관에 따라, 수요자 특성에 따라 어떻게 상이한지 분석하고, 이러한 행동에 유인을 제공하는 정부의 보육정책과 보육서비스 시장의 구조에 대한 분석을 할 것이다. 이를 통해 보육서비스를 둘러싸고 나타나는 행동, 선호, 유인이 다양한 공급주체(유형)에 따라 어떻게 상이한지, 다양한 보육서비스 공급방식들의 장점과 단점은 무엇인지 살펴보고자 한다.

따라서 전반적인 보육서비스의 질을 제고하고 서비스 이용자들의 만족도를 높이기 위해서는 각각의 행위자들에게 어떠한 유인과 규제가 필요한지 검토해보고자 한다. 이제까지 보육서비스에 관하여 많은 연구들이 이루어졌고, 이 연구들은 서비스 전달체계의 현황과 구조적 문제들을 지적해 왔다. 하지만 서비스 전달체계 전체를 아우르는 일반적인 문제들을 주로 지적해 왔을 뿐, 공급주체들을 면밀하게 구분하여 분석하거나 행위자들에 주목하여 분석을 실시한 연구는 거의 없었다. 이런 점에서 이 연구는 기존 연구들과 차별성을 가지며, 행위자에 기반한 보다 구체적인 정책적 함의를 도출할 수 있을 것으로 기대된다.

2012. 7. 4일자), “지난해 말과 비교해 올 초, 어린이집을 이용하는 0-2세 영유아가 22,906명(23.8%) 늘었고 새로 지원 대상에 포함된 소득상위 30%가정도 지원대상의 45.5%(45,750명)가 늘어났다”는 기사내용(한겨레신문, 2012. 7. 4일자)은 이를 뒷받침한다.

6) 개인들의 이익추구로 전체 공공의 이익이 파괴된다는 것을 의미. 출처 : 매일경제 2012. 7. 5일자 기사 “아기들 울어대자 정부 못 견디고 꺼낸 카드가 혁”, 7월 10일자 기사 “[기자24시] 무상보육과 시몬 페레스”

## II. 선행연구 검토

### 1. 보육서비스의 특징과 국가 개입의 정당성

보육서비스는 기본적으로 공공재 성격이 강하다. 모든 아동들에게 삶의 출발선을 동등하게 하는 가장 기본적인 기회의 평등을 제공하고, 아동 빈곤감소와 범죄예방을 통해 사회통합과 사회응집력을 확대하는 등 다양한 긍정적 외부효과를 발생시킨다(Friendly, 1997; Vandell & Wolfe, 2000). 그리고 아동기 양질의 보육서비스를 제공하는 것은 미래의 우수한 인력, 미래의 잠재적 납세자를 확보하여 지속 가능한 성장을 할 수 있는 토대를 안정적으로 마련함으로써 고용-성장의 선순환 구조를 확립하고, 성장이 더 양질의 복지서비스를 생산하는 자산이 되고 확충된 복지서비스는 다시 성장에 기여함으로써 성장-복지의 선순환을 도모할 수 있는 다양한 정책효과를 갖는다(허재준 외, 2011). 이런 이유로 보육서비스는 장기적 관점에서 사회투자(social investment) 전략의 중요한 정책도구로 여겨지고 있다.

단기적으로는 여성고용을 증진시키기 위한 중요한 정책도구로도 여겨지는데, 보육서비스에 대한 공적 지원이 없을 경우, 아동양육의 주된 책임을 맡고 있는 여성들은 노동 시장에 참여하기 어려울 것이다. 기혼여성의 경력단절은 특히 취약계층의 빈곤에 중요한 영향을 미치며 이는 아동빈곤과도 직결된다. 그리고 출산율이 세계 최저 상황인 한국에서 특히 주목하고 있는 출산율 제고 역시 보육서비스의 다양한 정책목표들 중 하나이다. 이런 이유로 한국을 포함한 많은 국가들은 기존의 복지재정 긴축 경향과는 달리, 보육서비스에 대한 지원을 확대, 다양화 하고 있고, 투입예산을 증가시키는 경향을 보이고 있다(Pfau-Effinger, 2005; 2006).

보육서비스는 공공재 성격이 강하고 다양한 긍정적 외부효과로 인해 국가 개입의 정당성이 인정되고 있다. 동시에 여러 공급주체들이 제공하는 서비스들 중 소비자가 선택하는 '상품'이기도 해 서비스 시장에서 보육서비스에 대한 개별 소비자의 선택이 이익 극대화로 이어지기 위해서는 정보실패가 존재하지 않아야 한다. 즉, 보육기관을 선택할 때 여러 가지 정보들을 쉽게 획득할 수 있어야 하고 또한 쉽게 이해할 수 있어야 한다(지은구 · 김은정, 2010).

정보 획득의 용이성이라는 측면에서 살펴보면, 우선 보육서비스 품질을 결정하는 요

소에는 크게 구조적 요소와 과정적 요소가 있다.<sup>7)</sup> 대개 구조적 요소에 대한 정보는 쉽게 얻을 수 있는 반면, 아동의 인지적, 정서적, 육체적 발달에 직접적으로 영향을 미치는 과정적 요소에 대한 정보는 쉽게 얻기 어렵다. 특히, 보육서비스의 경우 직접적인 서비스 수혜대상은 아동인 반면, 서비스 품질을 평가하고 선택하는 대상은 부모라는 점에서 서비스 내용에 대한 정확한 정보를 획득하는 것은 상당히 어렵다고 할 수 있다. 정보실패로 보육서비스를 잘못 선택하거나 문제가 발생할 경우, 아동발달에 잠재적으로 심각한 문제를 초래할 수 있고 부정적인 결과는 되돌리기 어렵다는 점에서 문제는 더욱 커질 수 있다. 이 문제는 공급주체(공공, 민간)와 상관없이 발생할 수 있는 문제이며, 보육인증평가와 정기적인 감독 등과 같은 규제, 기관운영과정에서의 부모 참여 강화, 모니터링단 운영 등과 같은 방식으로 보완되어야 해소될 수 있는 문제이다.

정보 이해의 용이성이라는 측면에서 보면, 서비스의 전문성 수준이 너무 높으면 서비스 공급자와 이용자 간에 정보비대칭 문제가 심각하게 발생할 수 있는데, 보육서비스의 경우 의료서비스에 비해서는 전문성이 낮지만 일반적인 대인 돌봄서비스와 비교하면 교육적·정서적 프로그램을 병행한다는 점에서 전문성이 높다고 할 수 있다. 따라서 실제 아동의 발달단계에 맞추어 적절한 프로그램이 제공되고 있는지를 비교, 평가한 후 양질의 서비스와 기관을 선택하는 것이 쉽지 않다(지은구·김은정, 2010).

그리고 보육기관을 선택할 때 서비스 품질도 중요하지만, 가장 중요하게 고려되는 것은 '근거리'(주로 집, 차선으로 직장)이기 때문에 시장에서의 자유로운 선택은 애초에 어려운 상황이다. 즉, 서비스 이용자가 기관을 선택할 때, 자신의 욕구를 정확하게 이해하고 서비스 품질을 일정수준 이상 평가하여 이를 토대로 비용 효과적인 구매 결정을 하는 것이 어렵다고 할 수 있다. 북유럽 국가들이 근거리에서 이용할 수 있는 보육시설을 만들고, 표준화된 서비스를 제공하며, 국가가 이를 직접 관리하는 체계를 택한 것은 이런 점을 고려한 것이라 할 수 있다.

7) 구조적 요소는 교사·학생비율, 교사의 교육 훈련 수준, 시설의 물리적 환경 등의 하드웨어적 요소이고, 과정적 요소는 학생과 교사 간의 상호작용, 교과과정의 내용 및 수준 등의 소프트웨어적 요소이다 (Hayes et al., 1990; Love et al., 1996; Lamb, 1998; Clarke Stewart & Allhusen, 2005; 김근세·김주희, 2010 재인용).

## 2. 보육서비스 공급 주체유형과 특징에 관한 논의

보육서비스에 대한 국가 지원의 정당성과 필요성은 증가하고 있지만, 개입의 방식과 수준은 국가들마다 상이하게 나타난다. 스웨덴<sup>8)</sup>과 프랑스는 대부분의 보육시설을 정부가 직접 운영하고 있고, 일본은 47.8%(2008년 기준)의 보육시설을 정부가 운영하고 있다<sup>9)</sup>. 반면, 영국은 2009년 기준으로 전일제보육기관의 10%만이 공공에서 운영하고 있고, 66%는 민간기관, 22%는 자원(voluntary)기관에서 운영하고 있다(백선희, 2011: 73). 미국 역시 대부분의 보육서비스가 민간기관에 의해 제공되고 있는데, 1990년대 이후에는 영리기관들의 비율이 증가하였다(강혜규 외, 2007: 245). 이처럼 국가마다 정도의 차이는 있지만 보육서비스를 포함한 사회서비스의 제공에서 다양한 주체들이 등장하기 시작했고, 특히 복지혼합, 복지다원주의 논의와 함께 서비스 공급에서 민간의 역할이 증대되고 있는 상황이다.

결국 보육서비스의 다양한 긍정적 외부효과에 따른 국가개입의 필요성, 정당성에 대해서는 합의가 이루어지는 듯하나, '보육서비스를 누가 제공하는 것이 적절한가?'라는 문제에 대해서는 어느 한 유형의 우월성이 입증되기보다는 각 공급주체별 장점과 단점에 대한 논의가 존재하는 상황이다. 기존의 논의들은 주로 정부, 비영리기관, 영리기관의 특징과 장단점에 주목하고 있다.

정부가 주도하지 않고 민간에 맡길 경우, 관료주의의 문제를 해결하고 서비스에 대한 책무성(accountability)을 높일 수 있고, 이용자의 다양한 욕구에 조응하기 쉽다는 장점을 갖는다고 논의된다. 민간기관은 영리기관과 비영리기관으로 구분되는데, 비영리기관<sup>10)</sup>은 사회서비스 전달에서 가장 적합한 행위자로 주목받아 왔다(Alcock & Scott, 2007; Anheier & Seibel, 1990; Evers, 1995; Kendall, 2000; Salamon, 1995). 비영리

8) 스웨덴은 지방자치단체가 운영하는 보육시설 중심으로 보육서비스가 제공되었으나, 1992년 민간의 보육서비스 제공자들에게도 정부가 재정지원을 하는 내용의 법 개정으로 1990년부터 1999년 사이, 민간시설에서 서비스를 제공받는 아동비율이 5%에서 15%까지 증가했다. 초기에는 대부분 부모협동조합이었으나, 이후 영리기업이 급속하게 증가했다(강혜규 외, 2007: 305-6). 하지만 여전히 전체 보육시설의 80% 정도는 지방정부에서 운영하는 공립보육시설이다(Sveriges officiella statistik, 2009).

9) 출처: <http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/fukushi/08/index.html>

10) 비영리기관은 다음의 세 가지 속성을 갖는데 첫째 대부분의 비영리 기관들은 세계상의 혜택을 누리 고, 둘째 잉여 자원을 배분하지 않으며, 셋째 소유주가 존재하지 않는다는 것이다(김혜원 외, 2008:11).

기관들은 수익이 아니라 조직의 미션에 의해 움직이기 때문에 영리기관보다 공공성을 지닌 행위자로서 사회적 신뢰가 높다(Davies, 2010). 취약계층에게 더 친화적이며, 서비스 대상자의 욕구를 민주적으로 정책집행에 반영해(Giddens, 1998) 서비스 이용자의 만족도가 높다는 평가를 받는다(Hopkins, 2007). 유럽국가들 특히, 독일과 오스트리아는 제3섹터 비영리단체가 사회서비스 공급에서 중심적인 역할을 하고 있는 대표적인 국가라 할 수 있다(강혜규 외, 2007).

보육서비스 공급에서 공공(정부), 영리기관, 비영리기관의 비중이 국가별로 차이가 나는 것은, 서비스 이용자들이 보육서비스의 특성과 시장구조를 고려하여 특정한 유형을 선택한 결과라기보다는 그 사회의 고유한 역사적 전통과 상황이 반영된 결과라 할 수 있다. 또한 보육서비스만의 특징이라기보다는 해당 국가의 사회서비스 전반의 특징이라고 할 수 있다. 실제로 정부, 비영리기관, 영리기관 중에서 어떤 기관이 서비스 전달자로서 본질적으로 우월하다는 실증적 근거를 제시한 연구는 없다(Griffiths & Durkin, 2007; Stafford et al., 2007; Loumidis et al., 2001). 다만 각 서비스 전달주체들을 평가하는 기준에 따른 우위 혹은 장단점, 그리고 서비스 이용자들의 선호가 존재할 뿐이다. 이 또한 국가마다 제도적 맥락과 행위에 대한 유인 구조가 달라 일반화된 비교, 평가를 내리기가 어렵다.

한국의 보육서비스가 유형별로 어떤 특징을 갖고 질적 수준이 어떠한지를 비교한 연구들은 상당히 많다. 하지만 대부분 특정 지역을 대상으로 실시한 연구이거나, 서비스 수요자의 만족도 혹은 보육교사의 직무만족도 중 한 측면에 초점을 맞춘 연구들이었다(원영미, 2000; 주혜영·이대균, 2001; 김인, 2003; 이주연·이사라, 2006; 김근세·김주희, 2010). 이 중, 김근세와 김주희(2010)의 연구는 가장 최근 연구이고 보육서비스의 구조<sup>11)</sup>와 보육서비스 과정<sup>12)</sup>, 보육서비스의 결과 등 보육서비스의 질에 영향을 미치는 요인들을 모두 포함하여 이것이 국공립, 비영리, 영리(민간 개인)기관별로 얼마나 유의미한 차이가 존재하는지를 검증했다. 연구 결과에 따르면, 국공립보육시설은 교사의 교육수준, 임금, 노동시간, 시설재정에서 공적자금이 차지하는 비중, 시설의 시장중심성 등 대부분의 측면에서 국공립보육시설의 점수가 가장 높고, 민간개인시설의 점수가 가

11) 교사-아동비율, 시설규모, 교사의 평균 교육수준, 평균임금, 평균 근무시간, 시설 재정에서 공적자금이 차지하는 비중, 시설의 시장중심성 등

12) 보육교사와 아동의 상호작용, 보육교사의 직무만족과 조직몰입



장 낮았으며, 이 차이는 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 국공립시설과 비영리시설 간에는 월평균 임금을 제외하고는 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않았다. 보육교사와 아동의 상호작용과 고객만족 측면 역시 국공립시설과 비영리시설이 민간 개인 시설들보다 우수한 것으로 나타났다. 하지만 이 연구는 서울시 소재 시설들만을 포함하였고, 보육교사들만을 대상으로 실시된 조사결과라는 점에서 결과를 일반화하기는 어렵다. 전체 보육시설을 대상으로 실시된 공급유형별 현황과 특징을 조사, 연구한 것은 '2009년 전국보육실태조사'가 유일하다. 이는 보육기관뿐만 아니라 초등학교 이하 아동이 있는 가구를 대상으로도 조사를 실시하여<sup>13)</sup> 공급자와 수요자의 현황을 동시에 파악할 수 있는 유일한 자료라 할 수 있다.

### 3. 한국의 보육서비스에 대한 국가개입의 특성

한국에서 국가의 보육서비스 지원은 1991년 영유아보육법 제정과 함께 본격적으로 이루어졌다. 당초 제정된 법의 주요대상은 '보호자가 근로 또는 질병 기타 사정으로 인하여 보호하기 어려운 영아 및 유아'로 잔여적 성격을 보여주었다. 1990년 당시 어린이집<sup>14)</sup>은 1,919개소에 불과했지만, 정부 지원이 시작되면서 어린이집 수가 증가하기 시작하였다. 하지만 주로 민간 개인 및 가정보육시설들이 공급을 주도하였다. 당초 민간영역에서 법인, 민간, 가정어린이집을 설치하기 위해서는 지방자치단체장으로부터 인가를 받게 되어 있었고, 지자체 장은 지역의 보육수요와 공급 현황을 고려하여 인가하도록 되어 있었다. 하지만 어린이집 공급 확대를 위해 정부는 1999년 신고제로 전환하였고, 2004년 다시 인가제로 환원하였다. 그리고 2006년부터는 영아를 돌보는 민간 어린이집들에 기본보조금을 지급하기 시작했다. 현재까지 많은 민간 개인들이 보육서비스 생산에 참여하게 된 것은, 서비스 공급확대를 위한 정부의 이와 같은 정책적 노력과 유인에 기인한다고 할 수 있다.

13) 2009년 전국보육실태조사는 15,583가구를 대상으로 조사를 실시했고, 이 중 14,732가구 조사가 최종 수집되었으며, 직접적인 아동 관련 설문을 위해서는 영유아가 있는 2,554가구에서 영유아 3,303명에 대해 조사했고, 초등학교 아동이 있는 가구 2,347가구에서 영유아 3,303명에 대해 조사해 총 4,901가구에서 7,455명 아동실태를 조사했다(허재준 외, 2012:55).

14) 2012년 영유아보육법 개정에 의해 '보육시설'이라는 명칭이 '어린이집'으로 변경됨에 따라, 한국의 보육서비스 제공현황을 설명, 분석하는 이하의 내용부터는 '어린이집'으로 용어를 통일하였다.

2000년대 이후 저출산 위기 담론의 확산으로 정부의 보육정책이 강화되기 시작했고, 특히 보육서비스에 대한 지원은 급속하게 증가해 왔다. 기존 보육정책의 잔여적인 성격은 2004년 영유아보육법을 전면 개정해 모든 영유아에 대한 보육 책임을 명시함으로써, 정책 목표상으로는 보편적 보육정책으로 나아갔다. 현재 보육서비스 관련 국가의 개입은 크게 규제 및 품질 관리와 어린이집(시설) 지원, 보육료(부모, 아동) 지원 세 가지로 구분된다(표 1). 서비스를 직접 공급하는 생산자로서의 역할은 미약하고<sup>15)</sup>, 주로 규제자 역할과 재원공급자(공급자 지원, 수요자 지원) 역할을 수행하고 있다고 할 수 있다.

표 1. 보육서비스에 대한 국가 개입

보육료 지원	어린이집 지원	규제 및 품질관리
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 만 0~2세 보육료(전계층)</li> <li>· 만 3~4세 어린이집/유치원 보육료(전계층)</li> <li>· 5세 누리과정 보육료(전계층)</li> <li>· 맞벌이가구 보육료</li> <li>· 장애아 보육료</li> <li>· 다문화 아동 보육료</li> <li>· 시간연장형(시간연장, 야간, 24시간, 휴일, 시간제) 보육료</li> <li>· 방과후 보육료</li> <li>· 만 0~5세 어린이집, 유치원, 종일제 아이돌봄서비스 미이용 아동 양육수당(전계층)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 어린이집 설치 지원</li> <li>· 인건비 지원 (원장, 보육교사, 취사부 등)</li> <li>· 프로그램 지원</li> <li>· 기본 보육료 지원</li> <li>· 차량운영비 지원</li> <li>· 교재교구비 지원</li> <li>· 기능보강비 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보육종사자 관리                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자격관리</li> <li>- 양성교육</li> <li>- 보수교육</li> </ul> </li> <li>· 어린이집 관리                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 등록, 설립관리</li> <li>- 운영관리</li> <li>- 평가인증 관리</li> </ul> </li> <li>· 정보관리                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 보육정보센터 운영</li> <li>- 육아정보센터 운영 등</li> </ul> </li> </ul>

자료: 지은구·김은정(2010), 2012, 2013년 보육사업안내 참조하여 재구성.

그리고 2009년 9월부터 보육서비스 정책에서 중요한 변화가 이루어졌는데, 보육료 지원방식이 기존의 공급자 지원방식에서 이용자 지원방식으로 전환되었다. 이용대상 가정에 전자바우처 카드를 제공하는 바우처 방식을 도입하여 서비스 이용자에게 선택권을 줌으로써, 공급기관 간의 경쟁을 유도하고, 이를 통해 서비스 품질향상의 개선을 이룬다는 취지였다. 하지만 바우처 방식을 통해 서비스 질이 개선되고 서비스 이용비용

15) 2011년 현재 국공립어린이집은 총 2,116개로 전체 어린이집의 5.3%에 불과하며, 이마저도 그 중 71개소(3.3%)만이 직영방식이고, 나머지 대부분(96.7%)은 위탁방식으로 운영되고 있다.

부담이 낮아졌는지에 대해서는 분명한 효과가 드러나지 않고 있으며, 면밀한 평가가 필요한 상황이다.

보육서비스 행위자 분석에 앞서, 한국의 보육서비스 제공 현황을 살펴보기 위해 각 서비스 생산자의 규모를 살펴보면, 다음 <표 2>와 같다.

**표 2. 유형별 어린이집 수(2011. 12. 31 현재)**

구분	계	국공립	법인	법인 외	민간 개인	가정	직장	부모협동
어린이집 수	39,842 (100.0%)	2,116 (5.3%)	1,462 (3.7%)	870 (2.2%)	14,134 (35.5%)	20,722 (52.0%)	449 (1.1%)	89 (0.2%)
아동 현원	1,348,729 (100.0%)	143,035 (10.6%)	112,688 (8.4%)	50,676 (3.8%)	706,647 (52.4%)	308,410 (22.9%)	24,987 (1.9%)	2,286 (0.2%)

자료: 2011년도 보육통계

2011년 12월 31일 현재, 만 0세부터 5세까지의 아동 135만 명이 어린이집을 이용하고 있는 것으로 나타났는데 이는 전체 아동(2,283,821명)의 59%에 해당하는 수이다. 유치원을 이용하는 아동의 수(564,834명)까지 포함하면, 어린이집과 유치원을 이용하는 아동의 수는 전체 아동의 83.8%에 이른다. 하지만 어린이집 이용아동의 10.6%만이 국공립어린이집에 다니고 있고, 무려 75.3%의 아동들이 민간 개인과 가정어린이집을 이용하고 있다. 유형별 시설의 수를 보면 약 4만 개의 어린이집 중에서 국공립어린이집은 5.3%에 불과하고, 민간 개인과 가정어린이집은 87.5%에 달한다. 따라서 한국에서 보육서비스 제공은 거의 전적으로 민간 개인사업자에 의해 주도되고 있고, 국가나 비영리법인, 직장, 부모협동조합 등 다양한 주체들의 역할은 상대적으로 미약한 상황이라 할 수 있다.

다음으로 서비스 이용자 특성별 규모를 살펴보면, <표 3>과 같다. 영유아 법정은 '법정 저소득층 아동(기초생활 수급자, 한부모가구 등)'에 대한 보육료 지원으로 전체의 2.8%에 해당한다. 다문화 가정 아동은 2.6%, 장애아동은 1.4%로 취약계층 아동이 약 8%를 차지한다. 김혜원 외(2008)의 연구에 따르면, 동일한 보육서비스를 생산하더라도 비영리법인 어린이집이 저소득층 자녀나 장애아와 같은 취약 아동에게 주로 서비스를 제공한다면 비영리 보육시설과 영리 보육시설은 다른 서비스를 생산한다고 볼 수 있다고 지적한 바 있다.

표 3. 영유아 보육료 지원 현황(2011. 12. 31 현재)

구분	계	0세	1세	2세	3세	4세	5세 이상
전체	991,310	112,933	188,198	244,469	196,531	133,908	115,271
영유아 법정	27,955	2,182	4,301	6,749	7,521	7,201	-
영유아	815,230	104,765	175,156	230,061	182,762	122,477	9
장애아	14,405	548	699	1,681	2,501	2,294	6,682
다문화	26,209	5,438	8,042	5,978	3,747	1,933	1,071
만5세							99,334
방과 후							8,177

자료: 2011년도 보육통계

다음 <표 4>는 어린이집 유형별로 가구소득 및 아동특성별 보육아동 비율이 어떠한지 보여준다. <표 4>에 의하면, 저소득층 자녀(1층, 2층)와 장애아 등 취약 아동이 가장 많이 속한 시설은 법인 어린이집(27%)인 것으로 나타난다. 물론 민간어린이집들도 20%대로 비슷하고(절대적인 수로는 훨씬 많음), 국공립어린이집 역시 민간 어린이집보다는 낮으나 18.4%로 비슷하다. 하지만 도시근로자 평균소득을 기준으로 하면 차이가 분명해진다. 가구소득이 도시근로자 평균소득을 초과하고 만5세아와 장애아 등에 해당하지 않는 '일반'아동의 비율을 시설유형별로 살펴보면, 직장어린이집과 부모협동어린이집이 가장 높게 나타나는데, 직장어린이집은 맞벌이가구가 주로 이용하고, 부모협동어린이집은 중산층 이상의 가구에서 주로 이용하고 있는 상황을 반영한 결과라 할 수 있다. 반면 국공립어린이집과 법인어린이집에서 일반아동 비율이 가장 낮게 나타난다. 이는 국공립 어린이집, 사회복지법인 및 비영리법인이 설치한 어린이집의 경우 입소우선순위<sup>16)</sup>에 따라 보육이 이루어지도록 하는 규정이 반영된 것이라 할 수 있다. 하지만 직장어린이집, 부모협동어린이집과 극명한 차이를 보이는 것에 비해, 민간 개인 어린이집과는 큰 차이를 보이지 않는다.

<sup>16)</sup> 입소 우선순위는 영유아보육법 제28조, 시행규칙 제 29조에 명시되어 있으며, 국민기초생활보장법에 따른 수급자와 차상위, 한부모가족지원법 상 보호대상, 다문화가족의 영유아, 맞벌이 가구 영유아, 자녀 3명 이상 가구의 영유아, 장애가구 영유아 등이 1순위에 선정되어 있다. 위반 시에는 과태료를 부과하고 있다.

표 4. 보육아동 보육료 지원 아동 사유 백분율 분포(2009.4)

구분	일반	1층	2층	3층	4층	5층	만5세아	장애아	농림부지원	수
전체	42.4	3.5	16.4	8.1	9.2	8.0	10.9	1.4	0.1	1,009,654
국공립	27.1	3.1	13.0	6.7	7.8	7.2	12.8	2.3	-	120,798
법인	32.8	3.8	18.8	8.5	9.0	7.6	14.8	4.4	0.2	100,356
법인의외	41.6	4.8	17.2	7.2	7.9	6.5	13.2	1.4	0.2	49,328
민간 개인	37.6	3.7	17.5	8.7	9.9	8.5	13.1	0.9	0.1	544,560
직장	88.6	0.4	1.8	1.1	2.1	3.5	2.3	0.2	-	18,029
가정	54.3	2.7	15.5	8.1	9.5	8.3	0.8	0.8	0.0	174,987
부모 협동	86.5	0.1	2.3	1.5	2.6	2.7	3.2	1.1	-	1,491

주: 1층은 법정, 2층은 차상위계층, 3층은 도시근로자 평균소득을 기준으로 50%까지, 4층은 70%까지, 5층은 100%까지임. 참고로 2009년 도시근로자 평균소득은 3인 가구 기준으로 3,744,955원, 4인 가구 기준으로 4,179,625원임.

자료: 서문희 외(2009). 2009년도 전국보육실태조사 가구조사 보고서.

### Ⅲ. 한국의 보육서비스 행위자 분석

3장에서는 한국의 보육서비스 공급유형별 행위자들을 분석하고자 한다. 보육서비스 전달과 관련된 역할에는 서비스 생산 및 공급자, 서비스 이용자, 재정 지원자, 규제자가 존재한다. 이제까지의 전달체계 논의에서는 전체 체계가 아니라, 공급체계(서비스 공급의 분담과 비용 분담)만을 중심으로 보는 경향이 강했다. 하지만 다양한 공급유형의 차이를 구체적으로 살펴볼 필요가 있고, 서비스 생산자의 성격이나 목표 등에 따른 효과를 검토할 필요가 있다. 그리고 기존의 전달체계 논의에서 거의 주목받지 못했던 서비스 이용자에 대한 분석이 필요하다. 서비스 이용자는 '욕구를 가진 대상자'인 수동적 존재가 아니라, 제도 내부에서 이득을 취하기 위해 적극적으로 행동하고 기회를 이용하는 능동적 존재(Dean & Melrose, 2007) 혹은 서비스 제공과정에 영향력을 행사하는 존재(Dubios, 2010)로 여겨지기도 하는데, 이런 특성이 어떻게 나타나는지 검토할 필요가 있다. 또한 공급유형별 차이점과 서비스 이용자의 선호 및 행태가 작동하는 정부의 규제 및 재정 지원방식에 대한 검토할 것이다.

이때 보육서비스 공급유형을 구분하고, 그에 따른 공급자, 소비자, 규제자의 역할을 살펴볼 것이다. 영유아보육법 제 10조에 따라 우리나라 보육시설은 국공립어린이집, 사회복지법인어린이집, 사회복지법인을 제외한 법인·단체어린이집, 민간어린이집, 가정어린이집, 직장어린이집, 부모협동어린이집으로 구분된다. 공공부문에 해당하는 국공립어린이집의 경우 직영방식과 위탁방식으로 구분해 살펴볼 수 있고, 민간부문의 경우 비영리법인이 제공하는 어린이집과 민간, 가정 어린이집으로 구분할 수 있다.

우리나라에는 민간 영리 영역에 해당하는 영리법인 어린이집은 없지만, 정부가 2012년도에 시범사업을 발표한 자율형 어린이집<sup>17)</sup>은 이 영역에 가장 근접한 형태라고 할 수 있다. 민간어린이집과 가정어린이집은 법령상 비영리 사회복지시설로 분류되어 사업소득세, 취득세, 재산세 등 세제혜택을 받고 있고 시설투자자가 수익금을 배타적으로 사용할 수 없다는 점<sup>18)</sup>에서 영리기관이라고 보기는 어려우나, 실제 공익성보다는 상업성을 추구한다는 점, 이윤을 배분하지는 않지만 수익 창출을 추구한다는 점에서 영리기관의 특성을 갖고 있다. 사실 유럽에서의 제3섹터, 비영리조직과는 등장한 맥락이 다르기 때문에 비영리기관이라고 정의하기 어려운 점도 있다. 오히려 부모협동어린이집이 비영리법인의 형태는 아니지만 ‘상호적 형태(mutual form)’의 비영리기관이라고 할 수 있다<sup>19)</sup>. 한편, 직장어린이집은 영유아보육법에 근거해 일정 규모 이상의 기업들은 의무적으로 설치해야 하나 의무대상이 아니더라도 설치하기도 한다. 이윤 추구보다는 기업 복지 차원에서, 노동자들의 업무효율성과 생산성을 제고시킨다는 차원에서 운영하기 때문에 비영리적 성격이 강하다고 할 수 있다.

이제 보육서비스 공급유형을 크게 정부 주도형과 민간 주도형으로 구분한다. 정부

17) 자율형 어린이집은 현행 보육료 한도액의 1.5배 범위 안에서 어린이집이 자체적으로 보육료를 정할 수 있는 대신 기본보육료 등 정부의 지원을 받지 않는 방식으로 부모가 원하는 다양하고 특성화된 보육서비스를 제공하겠다는 취지로 추진되었다. 2012년 3월부터 시행될 예정이었으나, 올해 1월 복지부는 시범사업을 전면 중단하겠다고 발표했다. 보육료 상승과 보육시설 이용의 양극화 초래 등에 대한 우려의 목소리가 높았고, 실제 신청한 기관도 소수에 불과했기 때문이다.

18) 어린이집을 운영하면서 생기는 잉여금은 보육교직원 보수 상향지급, 보육교직원 성과급 지급, 교재 교구 구입, 어린이집 환경개선에 균형 있게 사용하도록 규정하고 있다(출처: 2012 보육사업 안내).

19) Ben Ner와 Gui(1993)에 따르면, 부모들의 보육서비스 질에 대한 관심과 요구가 커지게 되면 스스로의 요구에 부응하기 위해 서비스를 직접 통제할 수 있도록 기관을 설립할 수 있는데, 상호적 형태의 비영리 조직이 이에 해당한다고 하였다(김혜원 외, 2008:41). 실제 우리나라에서 부모협동어린이집은 기존의 관료화된 국공립어린이집과 영리를 추구하는 상업화된 민간 어린이집의 낮은 보육의 질과 단순·반복·획일적인 교육의 문제점을 극복하기 위해 시도되었다고 할 수 있다.

주도형은 다시 정부 직영방식과 정부 위탁방식으로 구분하였고, 민간 주도형은 비영리형(비영리법인 운영형, 공동체형)과 영리형(민간/개인 사업자 운영형)으로 구분하였다. 직장어린이집은 어느 한 유형으로 구분하기 어렵긴 하나, 비영리형에 가까운 특성을 지니고 있어 민간 주도 비영리형으로 분류하여 분석하였다.

현재 한국의 보육서비스 공급은 절대적인 수에서 민간 주도형의 비중이 크긴 하나, 다양한 공급주체가 공존하고 있다고 할 수 있다. 논문에서는 각각의 공급유형에서 나타나는 서비스생산자의 특성(추구하는 목표, 서비스이용자에 대한 태도, 원장 및 보육교사의 지위, 자격, 근로조건 등), 서비스 이용자의 특성(서비스 기관에 대한 선호, 서비스 과정에의 참여정도, 서비스 이용행태 등)을 분석하고, 서비스 생산자와 이용자의 행위에 정부의 지원 및 규제가 어떤 유인을 제공하는지 분석할 것이다. 이때 서비스 생산자와 이용자 상호간에도 선호와 선택에 어떤 유인을 제공하고 있는지 분석할 것이다.

## 1. 정부 주도형

국가나 지방자치단체가 설치·운영하는 국공립어린이집이 여기에 속한다. 국공립어린이집은 정부가 설치주체인 만큼 저소득층 아동, 장애아동 등 취약아동과 보육 욕구가 큰 취업여성의 아동을 보육하는 것에 중점을 두고, 다른 유형의 시설에 대해 선도적인 역할을 수행할 것으로 기대된다. 현재 우리나라에서는 국공립어린이집이 전체 시설에서 차지하는 비중이 약 5%에 불과해 국공립어린이집 확충 주장은 오랫동안 지속적으로 이루어져 왔다. 하지만 정작 서비스 공급자의 행위 특성이 어떠한지, 예컨대 직영방식과 위탁방식에 따라 어떻게 다른지, 수요자들은 왜 국공립어린이집을 선호하고 이러한 선호는 방식에 따라 다른지, 이에 대해 정부는 어떤 유인을 제공하는지 등에 대한 분석은 이루어지지 못했다.

### 가. 서비스 공급자의 행위 특성 분석

외국의 국공립어린이집 운영체계를 보면 거의 대부분 지방정부가 직접 운영하는 방식을 택하고 있는 반면, 우리나라 국공립어린이집은 대부분 민간에 위탁하는 방식(전체의 약 97%)을 택하고 있다. 민간 위탁방식에 대해서는 지자체마다 다른 규정이 적용되고

있어 운영 상 지역 간 격차가 나타난다는 점, 위탁기관 선정 과정에서의 투명성, 공정성의 문제가 나타난다는 점, 장기간 위탁으로 인한 운영상의 미비와 시설 사유화 경향 등의 문제점이 지적되어 왔다(최현숙, 1995; 서문희 외, 2001). 이러한 위탁방식의 문제점을 들어 직영방식으로서의 전환이 시도되어 왔는데, 1995년 서울시가 구립 어린이집을 구청 직영체제로 전환하고자 시도했으나 보육관계자들의 반대로 실행에 옮기지 못했다(서문희 외, 2001). 직영방식은 엄청난 인건비 부담, 행정의 비탄력성 문제를 초래할 것이라는 비판을 받았지만(서영숙, 1995; 이영석, 1995), 결국 직영체제로 전환되지 못한 것은 어린이집을 위탁, 운영하고 있는 이해관계자들의 반대의 결과라 할 수 있다. 이와 반대로 국공립어린이집 위탁을 일종의 특혜로 여기고(정병호, 1998), 제대로 된 역할과 기능을 수행하지 않고 방만한 운영을 하는 점을 들어 민영화하자는 주장들도 있었다(변용찬 외, 1998; 이영석 외, 1999). 그리고 최근 국공립어린이집 운영방식이 이슈가 된 것은 2011년 11월 창원시에서였는데, 기존의 직영어린이집을 위탁방식으로 전환하려다 반대에 부딪히면서 논란이 되었다<sup>20)</sup>.

그렇다면, 직영방식과 위탁방식은 어떤 차이가 있는가? 국내 국공립어린이집 운영사례들을 살펴본 결과, 생산자 측면에서 가장 큰 차이는 원장과 보육교사의 신분상 지위와 채용방식인 것으로 나타났다. 위탁방식의 경우, 위탁기간 5년(1회 재위탁)<sup>21)</sup> 동안 신분보장을 받는 반면, 직영방식의 경우 지자체마다 다르긴 하나 60세까지 정년을 보장받는 곳도 있었다(창원, 김천, 하동). 보육교사 등 직원 임용의 경우, 위탁방식에서는 원장이 임용하는 반면 직영방식에서는 시장이 임용하였다.<sup>22)</sup> 그 외 예산관리를 원장이 편성, 집행할 도맡아 한다는 점, 인건비 지원액수, 보육료와 기타경비 규정, 시에서 기능보강, 환경개선을 한다는 점, 시에서 행정지도 및 감독을 한다는 점 등의 경우 직영과

20) 창원시는 직영비율이 가장 높은 시단위로, (마산시, 진해시와의) 통합 이전에는 15개 어린이집 중 14개가 직영방식이었다. 통합 창원시가 되면서 동일 시 내에서 직영과 위탁으로 이원화되어 있는 것, 이에 따라 원장이나 보육교사의 신분보장에서 발생하는 것은 문제가 있다고 지적되었고, 운영방식을 위탁으로 일원화하는 방안이 검토되었으나, 직영어린이집의 원장과 학부모들의 반대로 철회된 바 있다.

21) 원래 3년이었으나, 일관되고 안정적인 어린이집 운영을 위해 영유아보육법 시행규칙을 개정(2012. 2. 3)하였다. 원장의 잔여 임기가 5년 미만인 경우 등 조례로 정하는 사유에 해당하는 경우에는 3년 이상 5년 이내의 범위에서 위탁기간을 조정할 수 있다.

22) 2012년도 보육사업안내에 따르면, 국공립 어린이집의 경우 시장, 군수, 구청장이 임명하되, 위탁 운영할 경우 수탁자에게 임면권을 위임하도록 하고 있다. 하지만 수탁기관이 변경되는 경우에도 기존 보육교직원의 고용승계 등 보육교직원의 신분보장이 되도록 노력해야 함을 명시하고 있다.



위탁에서 차이가 없는 것으로 나타났다. <표 5>는 위탁과 직영방식의 장단점을 정리한 것이다.<sup>23)</sup>

표 5. 국공립어린이집 위탁, 직영방식의 장단점

구분	위탁	직영
장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 기술, 교재교구, 재정 부담능력을 활용한 전문적 운영</li> <li>◦ 시설 가치 창출을 위한 적은 비용 투입으로 효율적, 창의적 운영</li> <li>◦ 다양한 인력과 정보를 활용하여 환경변화에 유연하게 대처</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 시설운영의 일관성 유지</li> <li>◦ 시설장 및 종사자 신분 안정</li> </ul>
단점	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 위탁기간 제한으로 시설운영의 연속성 약화</li> <li>◦ 수탁자 공개선정에 따른 과열 경쟁 우려</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 관리, 운영, 예산 집행 등에 많은 행정력 소요</li> <li>◦ 시설장 및 종사자의 신분보장에 따른 소극적 시설운영</li> <li>◦ 환경변화에 비탄력적이고 종사자 채용 어려움</li> </ul>

직영방식이 전체 국공립어린이집 중 70여개(약 3%)에 불과한 현실에서 두 방식을 엄밀히 비교하기는 어려우나, 직영방식과 위탁방식의 중요한 차이점으로 지적된 시설장과 종사자의 신분 안정과 그로 인한 안정적인 시설운영이 가능하다는 점 때문에 수요자들은 직영방식을 선호하고 있는 것으로 보인다.<sup>24)</sup> 특히, 서비스 제공자인 보육교사는 서비스의 실제 내용과 질을 결정하는 가장 중요한 행위자라는 점에서 이들의 고용안정성 보장은 서비스 품질과 수요자 선호를 결정하는 중요한 요인이라 할 수 있다. 하지만 이는 동시에 소극적인 운영의 근거가 되기도 한다. 이런 이유로 실제 주기적으로 직영어린이집 내에서 전보를 하게 하거나, 임기를 정하고 주기적인 평가를 실시해 면직할 수 있게 하는 근거를 마련하는 등의 보완책을 강구하기도 한다. 하지만 실제 각 기관을

23) 이는 창원시청 보육청소년과 담당자와의 인터뷰(2012. 7. 6)에서 확인된 내용들이다. 창원시청 직장어린이집의 경우 시청담당 공무원이 예산 편성 및 운영 전반을 총괄하고 책임진다는 점과 비교해, 시장이 임명하는 원장이긴 하나 원장이 예산편성 집행권한을 갖고 있는 현행 직영어린이집의 경우 엄밀하게 이야기하면 제대로 된 직영이라 할 수 없고, 위탁과 큰 차이가 없다는 의견을 덧붙였다.

24) 창원시립어린이집 이용자인 학부모를 대상으로 실시한 조사에서 학부모의 97.4%가 직영어린이집을 이용할 의사가 있다고 응답하였고, 위탁어린이집은 44.1%가 이용할 의사가 있다고 응답했다(금창호, 2012).

이용하고 있는 학부모들의 서비스 만족도 결과를 보면, 직영시설이 약간 높긴 하나 큰 차이를 보이지 않고 있고 둘 다 만족도 점수가 매우 높게 나타났다(금창호, 2012).<sup>25)</sup>

## 나. 서비스 이용자의 행위 특성 분석

국공립어린이집에 대한 수요자 선호는 우선 ‘대기자수’로 확인된다. 2009년 전국보육실태조사에 따르면, 대기자가 있는 시설은 1,106개소로 나타났는데(없는 시설은 2,004개), 국공립어린이집은 87.6%가 대기자가 있는 것으로 나타났다. 국공립어린이집의 평균 대기자수는 78.27명인 것으로 나타났고, 시설에 따라서는 최대 1,000명이라고 답한 곳도 있었다. 대기자가 발생한 원인에 대해서는 총 정원 초과가 38.6%로 가장 높았는데, 이들 중 63.7%는 시설의 프로그램 및 운영을 선호해서라고 응답했고, 17.3%는 국공립어린이집을 선호해서라고 응답했다. 실제 보육포털 상에 나타난 국공립어린이집 대기자수는 중복 신청 등으로 인해 실제보다 부풀려진 측면도 있지만, 그만큼 국공립어린이집에 대한 선호가 높다는 것을 의미하는 것이기도 하다.

그렇다면, 왜 부모들은 국공립어린이집을 선호하는가? 2009년 전국보육실태조사 결과에 따르면, 그 이유로 저렴한 비용을 가장 많이(52.0%) 꼽았고, 다음으로(38.5%) 신뢰감을 꼽았다. 이처럼 국공립어린이집이 저렴한 비용으로 서비스를 제공할 수 있는 것은, 민간 어린이집에 비해 인건비 지원수준이 높기 때문이다. 국공립어린이집에 대한 정부 지원은 크게 시설설치 및 운영비 지원과 인건비 지원으로 구분할 수 있는데, 원장 인건비의 80%, 영아반 교사 인건비의 80%, 유아반 교사 인건비의 30%를 지원하고 있다. 나머지 인건비와 시간제 보육교사 인건비 등은 보육료로 충당하도록 되어 있다. 민간어린이집에 비해 인건비 지원수준이 높긴 하나, 어린이집 운영을 통해 나머지 인건비 부족분을 채워야 하는 상황은 남아 있다.

소득계층별로는 소득수준이 높아질수록 비용보다는 ‘신뢰’를 중요한 이유로 꼽았다

<sup>25)</sup> 5점 척도에서 직영시설은 평균 4.64점, 위탁시설은 4.60점이었다. 직영시설의 경우 원장, 보육교사의 인성이 4.91점으로 가장 높았고, 다음이 급간식의 종류 및 위생이 4.90으로 높게 나타났다. (고용안정, 신분보장에 근거한)원장과 보육교사에 대한 신뢰가 직영시설에 대한 선호의 이유임을 확인할 수 있다. 위탁시설 역시 두 항목의 순위가 바뀌었지만, 가장 점수가 높게 나타났다. 국공립어린이집에 대한 신뢰와 선호의 근거가 서비스 제공자에 대한 신뢰, 이들의 일관되고 안정적인 서비스 제공, 위생과 먹거리 안전에 대한 신뢰에 있음을 확인할 수 있게 해주는 결과이다.

(서문희 외, 2009: 313). 앞서 직영방식과 위탁방식을 비교한 결과에서도 나타났듯이, 부모들이 국공립어린이집(특히, 직영방식)을 선호하는 데에는 국가가 설치하고 관리한다는 것에 대한 신뢰감, 보육교사의 안정적인 서비스 제공으로 서비스 질이 높을 것이라는 (부분적으로는 사실에 근거한) 기대감이 반영되어 있다고 할 수 있다. 물론 직영이든 위탁이든 원장이 예산편성과 집행을 담당하고 있는 상황에서, 민간시설과 마찬가지로 예산의 투명한 관리와 집행이 중요한 이슈로 남아 있다. 그리고 평가인증 외에 추가적인 국공립어린이집에 대한 평가시스템, 정기·수시 지도감독과 평가, 위탁 및 재위탁 과정에서의 공정한 선정절차 마련이 과제로 남아 있긴 하다.

그럼, 실제 국공립어린이집을 선택한 부모들은 어떤 이유에서 선택을 하고 있는가? <표 6>에 따르면, 집과의 근거리가 가장 중요한 이유였고, 다음이 비용이었다. 운영시간이나 시설환경, 교사의 질과 같은 요소들은 중요한 선택요인으로 고려되지 않았다. 이는 앞서 살펴본 '선호'의 이유와는 다소 차이를 보였다. 앞서 보육서비스의 특징에서도 살펴보았듯이 서비스 선택에서 가장 중요하게 고려되는 '근거리'였다. '집 근처에 믿고 맡길 만한 저렴한 국공립어린이집'이 있다면 당연히 이를 선택하겠지만, 국공립어린이집의 수가 절대적으로 부족한 상황에서 선호와 현실의 격차는 발생할 수밖에 없다. 이로 인해 결국 많은 부모들은 집 근처의 민간 개인 어린이집들을 선택하게 된다.

표 6. 국공립어린이집 선택 이유

(단위: %)

순위	구분	비율	순위	구분	비율
1	집과의 거리	21.5	8	교사가 좋아서	4.2
2	비용	20.6	9	아이 적응	3.7
3	주변평판	15.9	10	차량이용	1.9
4	프로그램 내용	11.7	11	기타	1.9
5	형제자매와 함께	6.5	12	종교적 이유	1.4
6	운영시간	5.1	13	특기교육	0.5
7	시설환경	5.1			

자료: 서문희 외(2009). 2009년도 전국보육실태조사 가구조사 보고서.

다음으로 국공립어린이집을 이용하는 부모의 서비스 만족도는 어떠하며, 어떤 요소에서 만족도가 높게 나타나는가? <표 7>에 따르면, 전체 평균점수는 3.73점(5점 만점)으로 다른 유형과 비교할 때 그리 높지 않다.

표 7. 어린이집 유형별 만족도

(단위: 점/명)

구분	국공립	법인	법인외	민간개인	가정	직장	부모협동
원장	3.90	4.03	4.15	3.93	4.13	4.01	4.59
교사	4.01	4.07	4.19	3.90	4.09	4.16	4.59
주변환경	3.42	3.59	3.74	3.46	3.73	3.33	4.37
시설설비및실내환경	3.58	3.65	3.81	3.57	3.76	3.92	3.59
교재교구및장비	3.66	3.48	3.81	3.61	3.72	3.97	3.59
내부분위기	3.81	3.80	4.13	3.73	3.91	4.17	4.59
비용	3.64	3.55	3.81	3.17	3.69	3.78	4.61
건강관리	3.71	3.71	3.97	3.63	3.82	3.93	4.37
급간식관리	3.92	3.86	4.02	3.69	3.99	4.20	4.57
안전관리	3.86	3.75	3.99	3.95	3.92	4.20	4.59
교육내용	3.75	3.81	4.07	3.74	3.72	4.09	4.59
부모참여	3.55	3.44	3.70	3.34	3.43	3.93	4.59
부모교육및상담	3.61	3.51	3.70	3.45	3.59	3.95	4.59
전체평균	3.73	3.71	3.93	3.61	3.81	3.99	4.40
2004년 조사결과	3.61	3.70	3.66	3.55	3.54	3.69	-

자료: 서문희 외(2009). 2009년도 전국보육실태조사 가구조사 보고서.

2004년 조사결과(3.61점)보다는 다소 높아졌지만, 다른 유형들에 비해 증가폭이 크지 않다. 부모협동어린이집이 4.4점으로 가장 높고, 다음이 직장어린이집(3.99점), 법인외어린이집(3.93점), 가정어린이집(3.81점)으로 나타났다. 법인어린이집(3.71점)과 민간개인어린이집(3.61점)보다 약간 상회하는 수준인 것으로 나타났다. 국공립어린이집에 대한 선호가 높은 것에 비해 실제 만족도는 그리 높지 않은 것이다. 면밀한 통계분석을 통해 이 점수 차이가 통계적으로 유의미한지 검토해볼 필요가 있으나, 원 자료를 활용하지 못하는 한계로 이를 시도하기는 어렵고, 그럼에도 국공립어린이집과 부모협동, 직장어린이집 간의 만족도 점수 차이는 상당하다.

세부적으로는 여러 요소들 중 '교사'에 대한 만족도 점수가 가장 높긴 하나, 다른 유형들과 비교할 때는 높은 점수라 할 수 없다. 교사에 대한 만족도는 부모협동, 직장, 법인의 어린이집의 점수가 높게 나타났는데, 이는 부분적으로는 보육교사의 학력수준이나 자격과 관련될 수 있다. 직장어린이집의 경우, 보육교사의 53.1%가 4년제 대학졸업자였고, 국공립(34.5%)과 법인(25.7%)어린이집보다 월등하게 높았다. 국공립어린이집의 경우, 보육교사의 49.9%가 3년제 이하 전문대학 졸업자로 가장 비중이 높았다. 그리고 국공립어린이집 보육교사들 중 79.2%는 1급, 16.2%는 2급, 8.0%는 3급 자격증을 소지하고 있는 것으로 나타났다. 자격수준이 낮지는 않지만, 가정 어린이집과 민간 어린이집을 제외하고 직장이나 법인어린이집 역시 유사한 상황이었다.

하지만 평균 근무환경 측면에서는 국공립어린이집이 다른 유형에 비해 우수했는데, 평균 총 근무경력은 5년 4개월, 현 시설에서의 경력은 평균 3년 2개월, 평균 호봉은 5.1호봉으로 여러 유형들 중 가장 높은 수준이었다. 앞서도 언급되었지만 국공립어린이집 보육교사의 상대적으로 높은 고용안정성은 수요자의 선호와 서비스 질에 중요한 영향을 미치는 것으로 예측해볼 수 있다. 여러 만족도 요소 중, 주변환경 점수와 시설설비 및 실내환경 점수가 가장 낮게 나타나는데, 이는 주로 저소득층 등 취약계층 밀집지역에 우선적으로 설치되어 온 점과도 관련된다. 부모참여 점수 역시 부모협동, 직장, 법인의 어린이집과 비교할 때 상당히 낮은 수준을 보인다.

다음 <표 8>은 어린이집 이용희망자들이 선호하는 어린이집 형태를 보여준다. 2004년 조사에서는 국공립어린이집에 대한 선호가 56.2%로 가장 높았으나, 2009년에는 38.9%로 선호가 감소했다. 반면, 민간어린이집에 대한 선호가 29.3%에서 45.5%로 증가했다. 물론 정확한 원인에 대한 분석은 이루어지지 못했지만, 이러한 결과는 낮은 국공립 어린이집의 설치 및 이용 가능성이 반영된 결과로 이해할 수 있다(서문희 외, 2009).

표 8. 어린이집 이용희망자의 선호 어린이집 형

(단위: %(명))

구분	국공립	비영리 법인	민간	가정	부모 협동	직장	기타	전체
전체	38.9	7.9	45.5	4.6	0.5	1.8	0.8	(2,297)
2004년 조사	56.2	6.9	29.3	0.5	1.7	1.5	3.9	(961)

자료: 서문희 외(2009). 2009년도 전국보육실태조사 가구조사 보고서.

요컨대 국공립어린이집이 공급량에서 절대 우위를 보이는 민간어린이집을 선도하는 역할을 수행하고, 정부의 공적 지원에 따른 책무성을 강화하기 위해서는 ‘근거리’와 ‘비용’ 측면의 강점뿐만 아니라, 교육내용과 부모참여 등 전반적인 서비스 질과 관련된 요소들을 높이기 위한 방안이 필요하다. 현재 상황에서는 부모협동이나 직장어린이집은 차치하더라도 민간, 가정어린이집과도 차별성을 보이지 못하고 있는 상황이다.

그리고 많은 부모들이 국공립어린이집에 기대하는 ‘신뢰감’을 얻기 위해서는 운영 전반에 대한 상시적인 지도감독과 체계적인 평가시스템을 제대로 갖출 필요가 있다. 정부의 평가현황을 살펴보면, 전국 대부분의 지자체들은 민간위탁 어린이집에 대해 재위탁 시 심사 평가만 하고 운영, 관리상황에 대한 평가는 제대로 실시하지 않고 있었다. 직영 어린이집 역시 제대로 된 평가시스템을 구축하여 실시하지 않고 있었다. 정부가 주된 운영주체로 참여하고 있어 서비스 이용자들의 강한 신뢰를 받고 있는 것에 비해, 체계적인 감독과 평가가 이루어지지 않고 있다는 점은 문제라고 할 수 있다.

## 2. 민간 주도형: 영리형

한국에는 영리법인이 운영하는 어린이집이 없기 때문에 순수시장형 전달체계는 없다고 할 수 있다. 하지만 전체 어린이집의 대다수를 차지하고 있는 민간어린이집과 가정어린이집들의 경우<sup>26)</sup>, 공익성보다는 상업성(수익 창출)을 추구한다는 점에서 영리기관의 속성을 가진다고 할 수 있다. 이 기관들은 법령상으로 비영리 사회복지시설로 분류되지만, 이 글에서는 영리형으로 구분하여 분석하고자 한다.

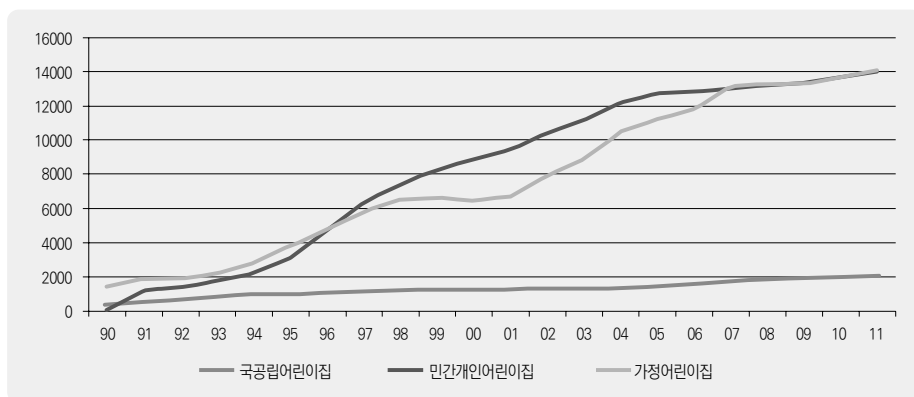
### 가. 서비스 공급자의 행위 특성 분석

한국에서 보육시설 공급은 민간개인시설과 가정시설의 확대를 통해 이루어졌다고 해도 과언이 아니다. [그림 3]에서 보듯이 민간어린이집과 가정어린이집의 확대는 국공립 어린이집과 비교할 수 없을 정도로 엄청난 속도로 이루어졌다. 이는 재정 부담을 최소화

<sup>26)</sup> 가정어린이집과 민간어린이집의 차이는 규모에 있는데, 가정어린이집은 상시 영유아 5인 이상 20인 이하를 보육하는데, 개인이 가정 또는 그에 준하는 곳에 설치, 운영하는 것이고, 민간어린이집은 상시 영유아 21명 이상을 보육하는 시설이다.

하면서 단시간에 공급을 늘리기 위한 효과적인 방법으로 정부가 택한 방식이라 할 수 있다. 본래 인가제였던 시설설치방식을 1999년 신고제로 전환했고, 2004년 다시 인가제로 환원했으나 2006년부터 영아를 돌보는 민간 어린이집들에 기본보조금을 지급하기 시작하면서 민간, 가정 어린이집이 크게 증가했다. 이처럼 민간 영리기관 주도의 공급 확대는 정부의 유인정책에 행위자들이 반응한 결과라 할 수 있다.

그림 1. 어린이집 유형별 변화 추이(1990~2011년)



자료: 2011년도 보육통계

이제까지 민간어린이집, 가정어린이집 등 영리형 서비스 공급자들은 주로 부정적인 행위 특성들과 연관되어 왔다. 최근 언론보도를 통해 어린이집 운영상의 탈법과 불법, 거액의 권리금이 없어진 매매, 국공립어린이집 신축 반대 등 사회서비스 제공자로서의 공익성이나 책무성보다는 자기 이해관계와 이윤 추구를 위해 행동하는 존재들로 여겨지고 있다. 물론 이러한 문제들이 영리형 서비스 공급자들에게서만 나타나는 문제는 아니지만, 다른 공급자들과 비교해 절대적인 수가 많아 이들의 문제로 여겨지는 경향이 있다.

그렇다면, 왜 민간, 가정 어린이집들은 이런 행태들을 보이는가? 물론 민간, 가정 어린이집을 운영하는 원장 개인의 도덕성 즉, 보육서비스가 갖는 공공성, 공익보다 이윤 추구하고 같은 사익을 더 중시하는 마인드에서 원인을 찾을 수도 있겠지만, 이 연구에서는 제도적 유인에 주목해 살펴본다. 현행 영유아보육법령에 따르면, 국공립과

직장어린이집 이외의 어린이집을 설치하고자 할 때, 사전상담 과정을 거치도록 하고 있고, 시·도지사 및 시장·군수·구청장이 보육수요와 어린이집 정원충족률을 고려하여 신규 어린이집 인가를 제한할 수 있도록 하고 있다. 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 해당 지역 어린이집의 수급현황을 분석하여 보육계획에 반영해야 하는데, 어린이집이 난립하거나 어린이집의 질적 수준이 낮은 지역에 대해서는 이를 인가 시 판단기준으로도 활용할 수 있도록 하고 있다. 보육수요와 어린이집 정원충족률을 확인한 후 보육정원이 보육수요보다 많고, 동시에 어린이집별 현원이 정원보다 작으면 인가 제한이 가능하다.

이는 지역 내 어린이집이 적정인원을 초과해 과잉 공급되는 것을 막기 위함이고, 시설을 설치하고자 하는 대표자(원장)에게는 잘못된 예측으로 인한 손실 부담을 줄여 주기 위함이다. 하지만 신규인가 제한의 결과, 어린이집 매매가 발생하고 있고<sup>27)</sup>, 그 과정에서 과도한 권리금이 거래되기도 한다. 과도한 권리금을 주고 어린이집을 인수할 경우, 투자비용을 회수하기 위해 소요비용을 절약하려 할 것이고 그 과정에서 아동 혹은 교사 허위등록, 유통기한이 지난 식재료 사용 등의 문제가 발생할 가능성이 높다. 시설 운영이 안정적이지 못하면 권리금 회수를 위한 매매로 다시 이어지고 어린이집 원장 및 교사의 잦은 교체는 결국 영유아의 성장과 발달에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

또한 이 제도는 신규 시설의 자유로운 진입을 제한함으로써 기존 시설운영자의 기득권을 보호하고 자유로운 경쟁구조를 통한 열악한 시설의 퇴출 통로를 차단하는 문제가 있다는 지적을 받기도 한다(서문희 외, 2011). 현행과 같이 대표자 변경이 용이한 상황<sup>28)</sup>, 단순한 보육 수요율 기준으로 신규시설 설치를 제한하는 것은 어린이집 매매와 그로 인한 서비스 질 저하와 보육료 부정수정 등의 문제를 계속 유지시킨다. 최근 신규 어린이집 인가 제한규정이 다소 완화되었는데,<sup>29)</sup> 이는 2012년 0~2세 보육료지원 전면

27) 실제 어린이집 매매 성행으로 최근 신규 설치건수 중 신규인가 비율은 점점 줄어들고 대표자 변경에 따른 변경인가 건수는 증가하고 있다. 2010년 신규인가는 30.2%, 대표자 변경에 의한 인가는 69.8%인 것으로 나타났다(서문희 외, 2011).

28) 어린이집의 대표자가 더 이상 어린이집을 운영하지 못할 경우에는 해당 어린이집의 인가가 자동으로 취소되어야 하는 것이 원칙이나, 현재 대표자를 변경할 때 어린이집의 변경 인가를 허용하고 있다.

29) 신규인가가 제한된 지역의 어린이집 정원충족률이 전국 평균치(매년도말 기준)를 초과하는 경우, 초과 범위 내에서 어린이집 신규인가를 허용하도록 하고 있다. 시장·군수·구청장은 해당 지역의 향후 보육수요의 증가 전망, 어린이집 평가인증률 등을 고려하여 지방보육정책위원회 심의를 거쳐



확대에 따른 보육수요 증가에 대한 대응책이라고 할 수 있으며, 앞서 지적한 문제 해결과 보육서비스 질적 제고에 기여할 것인지에 대해서는 다소 회의적이다. 앞으로 면밀한 평가가 필요할 것이다.

한편, 이 규정은 영리형 어린이집을 제외한 국공립어린이집, 공동주택단지 내 의무어린이집, 직장어린이집, 부모협동어린이집 등에 대해서는 적용되지 않는데, 이는 민간어린이집들이 국공립어린이집 신축을 반대하는 근거로 작용하기도 한다. 물론 최근 보육서비스에 대한 수요 증대로 지자체들이 신규인가 제한규정을 완화해 민간 어린이집의 진입장벽을 낮추고 있다. 하지만 2011년 기준, 어린이집의 정원 충족률이 83.2%로 이미 어린이집 이용 아동비율이 상당한 수준에 이른 상황에서<sup>30)</sup>, 많은 부모들이 선호하는 국공립어린이집의 신축은 기존의 민간어린이집들의 수익 감소로 이어질 수밖에 없을 것이다. 이러한 이유로 신축에 반대하는 입장을 표하고 때로는 단체행동으로 이어지기도 한다.<sup>31)</sup>

보다 구체적으로 민간 영리형 서비스 공급자들의 부정행위 양상을 살펴보면, <표 9>와 같다. <표 9>는 최근 3년간 보육료 부정수급 현황을 보여주는데, 교사나 아동의 수를 허위로 등록하는 유형이 가장 많았다. 그런데 아동허위등록이나 이용아동 출석부 허위작성 등은 어린이집 원장 단독결정으로 일어나기 어려우며 부모의 협력이 필요하다고 할 수 있다. 이러한 현상은 서비스 이용자가 '욕구를 가진 대상자'라는 특성뿐만 아니라, '기회주의적인 행동을 할 수 있는 주체'라는 속성도 갖고 있음을 보여준다.

---

초과범위는 어린이집 정원 충족률 전국 평균치 내에서 자율적으로 결정하도록 하고 있다. 또한 어린이집 수급현황 분석 및 이용권역 설정 시 읍·면·동 단위까지 세분화하도록 하였다(2012년도 보육사업안내 참조).

30) 국공립이 90.8%로 가장 높고, 가정어린이집이 84.9%, 부모협동어린이집이 83.9%, 법인 외가 82.1%, 민간 개인이 82.0%, 법인이 79.4%, 직장어린이집이 76.8% 순으로 나타났다(보건복지부 2011년 보육통계).

31) 인터넷 블로그 등에 게시된 몇 가지 사례들을 들어보면, 2007년 4월 창원시 민간어린이집 연합회·창원시 가정어린이집 연합회·창원시 사립유치원연합회 등으로 구성된 '창원시 시립어린이집 설립 반대 대책위원회'가 시립어린이집 설립반대운동을 펼친 바 있고, 2009년 5월 이천시 시립어린이집 설립을 반대하기 위한 민간어린이집 연합회 중심의 비상대책위원회가 결성된 바 있다.

표 9. 최근 3년간 보육료 부정수급 현황

(단위: 건, 백만 원)

연도	위반 시설 수	부정수령 유형 구분							환수결정 금액
		아동허위 등록	교사허위 등록	이용아동 출석부 허위작성	교사대 아동비율 위반	총 정원위반	목적외 사용	기타	
2008	895	235	162	75	139	126	27	239	4,230
2009	924	264	182	93	103	100	29	312	5,552
2010	1,099	275	184	122	169	103	27	271	6,849
계	2,918	774	528	290	411	329	83	822	16,631

주: 환수금액은 실제 부정수급액의 약 3.6배.

자료: 보건복지부 보도설명자료, 2011. 7. 15. “SBS, 어린이집 보조금 관련(7.14)”.

그리고 보육료 부정수급의 또 다른 유형으로 들 수 있는 것이 특별활동비나 간식비, 현장학습비 과다 청구로 부모의 부담을 가중시키는 방식이다. 어린이집을 이용하는 부모들은 보육료 이외에 필요경비라는 명목으로 입소료, 현장학습비, 특기적성비 등을 추가로 납부하는데, 그 비용부담이 상당하다. 보육료는 정부 지원단가로 상한선이 설정되어 있지만, 필요경비에 대한 규정은 시·도, 시·군·구에 따라 상이하다. 시설 자원에 맡기는 곳도 있고, 보육정책위원회를 통해 상한액을 정하는 곳도 있다.

보육료 관련 규정은 모든 어린이집에 공통적으로 적용되나, 인건비 등 정부지원이 많은 국공립어린이집이나 법인 및 직장의 지원이 가능한 어린이집들과 비교해 민간어린이집과 가정어린이집은 부모의 비용부담에 더 의존할 수밖에 없는 구조이다. 2009년 전국보육실태조사에 따르면, 평균 특별활동비용의 경우 민간어린이집이 가장 높게 나타났다. 어린이집 이용자의 만족도 조사에서도 비용에 대한 만족도 점수가 민간어린이집이 가장 낮았다. 민간어린이집들은 운영상의 어려움을 호소하며 지속적으로 정부 지원 확대를 요구해 왔고, 2006년부터 민간어린이집 영아에 대해 도입된 기본보육료 지원은 그 성과라 할 수 있다.

영아에 대한 기본보육료 지원방식은 영아의 어린이집 이용률을 높이는 데 기여했다고 볼 수 있는데, <표 10>을 보면, 영아의 어린이집 이용률이 유아보다 더 높게 나타난다. 물론 유아의 경우 어린이집 외에 유치원, 학원 등 다른 시설들을 이용할 수 있어 상대적으로 낮을 수 있다. 유치원까지 고려했을 때 만3세는 87.0%, 만 4세는 76.8%, 만 5세는 82.7%가 어린이집, 어린이집을 이용하는 것으로 나타났다(2011년 유치원 현황 참조).

표 10. 연령별, 설립주체별 보육아동 현황(2011. 12. 31 현재)

구분	2011 아동 수	계	국공립	법인	법인 외	민간 개인	가정 어린이집	직장 어린이집	부모협동 어린이집
만0세	451,579	146,666 (32.5%)	3,147	3,200	1,154	36,931	101,229	898	107
만1세	470,224	249,787 (53.1%)	16,512	13,157	5,149	99,595	111,249	3,902	223
만2세	445,437	342,879 (77.0%)	30,233	25,328	10,322	184,422	85,992	6,095	487
만3세	466,807	272,034 (58.3%)	33,662	27,890	12,436	183,571	7,612	6,326	537
만4세	494,388	182,999 (37.0%)	31,034	21,637	10,532	113,364	1,257	4,666	509
만5세	448,774	137,349 (30.6%)	25,700	18,134	8,292	81,107	756	2,957	403

주: ( ) 안 수치는 전체 아동 수 대비 어린이집 이용 아동 수의 비중을 나타냄.  
자료: 2011년도 보육통계. 아동 수는 2011. 12. 31. 기준 주민등록 인구통계임.

국공립어린이집의 경우 연령별로 골고루 분포되어 있는 반면, 가정어린이집의 경우 대부분이 영아이고, 민간어린이집 역시 영아 비중이 상당히 높다. 예컨대 만0세의 경우 기본보육료 지원금 361,000원과 보육료 394,000원에 기타 비용까지 더해지면, 아동 1명당 약 100만원의 비용 지원이 이루어지는 셈이다. 사실 민간 부문 서비스 공급자의 경우, 아동연령이 낮을수록 교사 대 아동비율이 낮아져 비용부담이 크고 돌봄의 어려움도 더 커 영아보다는 유아를 더 선호하는 이용자 선별(client creaming)이 발생할 수 있다. 하지만 영아에 대해서만 기본보육료 지원이 이루어지고 있는 현 체제 안에서는 유아를 선별하기보다는 영아를 선호하는 경향이 나타나고 있다. 영아 보육률이 높은 것 자체가 문제는 아니나, 그것이 높아진 맥락과 원인은 문제가 될 수 있다. 이는 이용자의 행위 특성과도 관련된다.

다음으로 공급자 특성과 관련하여 중요한 종사자의 자격과 근무조건을 살펴보면, 상대적으로 민간어린이집과 가정어린이집 보육교사의 학력이 낮은 경향을 보인다. 가정어린이집의 경우 고졸과 3년제 이하 대학졸업자의 비율이 78.5%로 나타났다(서문희 외, 2009). 보육교사 자격증 역시 가정어린이집은 1급 소지자가 44.1%, 2급 소지자가 37.7%, 3급 소지자가 15.0%로 상대적으로 1급 자격소지자 비율이 낮게 나타난다. 근무여건을 살펴보면, 가정 어린이집과 민간 어린이집의 경우 둘 다 평균 근무경력이 4년

미만이고 현 시설에서의 평균 근무경력은 2년 미만으로 짧았다. 가정 어린이집의 경우 평균 호봉이 1.4호봉으로 가장 낮았는데, 이는 학력과 자격수준과 연관성을 갖는다고 할 수 있다. 보육교사의 잦은 교체는 아동의 발달에 부정적인 영향을 미칠 수 있기 때문에, 보육교사에 대한 처우를 개선함으로써 이직률을 낮출 필요가 있다.

## 나. 서비스 이용자의 행위 특성 분석

전체 보육아동의 약 75%가 이용하는 민간어린이집(52.4%)과 가정어린이집(22.9%)을 선택한 부모들은 어떤 이유에서인가? <표 11>에 따르면, ‘집과의 거리’가 가장 큰 이유였다. 이 점은 문제가 있는 민간 어린이집을 퇴출하는 것과 함께 이들 민간 어린이집의 서비스의 질을 적정 수준 이상으로 개선시키는 것이 중요한 이유이기도 하다.

표 11. 민간, 가정어린이집 이용자의 어린이집 선택 이유

(단위 : %)

구분	민간개인	가정
비용	5.4	1.6
집과의 거리	33.1	44.1
프로그램 내용	11.8	1.6
형제자매와 함께	4.8	4.7
아이 적응	6.0	3.1
운영시간	4.1	6.3
교사가 좋아서	8.6	21.3
특기교육	0.4	0.8
차량이용	0.5	1.6
시설환경	6.6	1.6
주변평판	15.5	10.2
종교적 이유	1.6	-
기타	1.6	3.1

자료: 서문희 외(2009). 2009년도 전국보육실태조사 가구조사 보고서.

다음으로 서비스 만족도를 보면, <표 7>에서도 제시된 바와 같이 가정어린이집에 대한 만족도는 크게 높아졌으나, 민간어린이집은 여전히 가장 낮은 점수를 보인다. 가정 어린이집은 원장과 교사에 대한 만족도가 가장 높게 나타났고, 민간어린이집 역시 유사한 결과가 나타났으나 전체적으로 만족도가 낮아 상당히 문제가 있다고 볼 수 있다. 민간어린이집은 전반적인 서비스 질 제고가 필요하다고 할 수 있다. <표 8>은 어린이집 이용을 희망하는 부모들이 선호하는 어린이집 유형을 제시하는데, 앞서 살펴본 바와 같이 민간어린이집에 대한 선호도가 2004년과 비교할 때 크게 증가하였다. 이는 2006년부터 민간어린이집에도 기본보육료가 지원되기 시작하면서 서비스 질이 개선된 결과가 반영되었다고도 볼 수 있을 것이다. 그리고 가정어린이집에 대한 선호도가 낮은 것은, 가정어린이집이 영아 중심이라는 점과 민간어린이집과 구분이 어렵다는 점 등에 기인한다고 할 수 있다(서문희 외, 2009).

한편, <표 10>에 제시된 것과 같이 영아의 보육률이 높은 것은 공급자에 대한 유인과도 관련되지만, 이용자에 대한 유인과도 관련된다. 즉, 적극적으로 자신의 이익을 위해 행동하고 기회를 이용하는 '자율적 주체'로서의 서비스 이용자들이 존재함을 보여준다고 할 수 있다. 이러한 상황은 2012년 3월부터 0~2세 영아의 보육료 지원을 전 소득계층으로 확대하면서 더욱 극적으로 나타났다. 부모들이 자신의 필요(needs)와 무관하게 보육료 지원혜택을 받지 않는 것을 손해로 인식하게 되면서, 불필요하게 어린이집을 이용하는 것과 같은 도덕적 해이가 발생했다고 할 수 있다.

한편, 보통 0~2세 영아에 대한 보육은 일·가정 양립을 지원하는 탁아 기능과 연관되고, 3~5세 유아 보육은 조기교육 측면과 연관된다고 본다. 따라서 높은 영아 보육률은 여성 고용률 증가와 연결되어야 한다. 2008년 기준, 0~2세 아동의 어린이집 등록률이 높은 덴마크(65.7%), 네덜란드(55.9%), 스웨덴(46.7%) 등의 국가들의 경우, 최연소아동이 3세 미만인 여성의 경제활동참가율을 보면 덴마크가 71.4%, 네덜란드가 77.8%, 스웨덴이 71.9%로 매우 높다(OECD Family database). 반면에 한국의 0~2세 아동 보육률은 2011년 기준으로 54.2%에 달하지만, 최연소아동이 영아인 여성의 경제활동참가율은 29.9%에 불과하다(2009년 전국보육실태조사 결과). 이는 정책설계가 취지에 맞게 설계되지 못한 점도 있고, 정책의 취지가 정책집행현장에서 왜곡되는 누수문제가 발생했다고도 볼 수 있을 것인데, 결과적으로 정책 집행과 재정 지출 상의 비효율을 초래한다.

그렇다면, 영아에 대한 시설보육 중심의 지원 확대 즉, 영아에 대한 무상보육 실시가 부모(특히, 모)의 일·가정 양립, 아동의 건전한 발달이라는 정책 목표 및 수요자의 욕구에 부합하는가? 스웨덴은 보통 생후 1년까지는 부모휴가(480일)를 사용하면서 부모가 직접 아이를 돌보는 것이 아이의 정서발달에 가장 좋다는 사회적 합의에 따라 부모가 부담 없이 육아휴직을 쓸 수 있도록 보장하고 있다. 그리고 그 이후부터는 공보육 체계를 통해 아동 보육, 아동 발달, 교육을 통합적으로 지원하고 있다.<sup>32)</sup> 따라서 정책의 체감도를 높이고 비효율을 줄이기 위해서는, 아동보육에 관한 분명한 원칙을 갖고 육아 휴직제도와 같은 다른 제도들과의 통합적 연계의 관점에서 보육서비스 지원체계를 수립하는 것이 우선될 필요가 있다.

보육 지원이 어린이집 이용료 지원 중심으로 이루어지고 있는 상황에서 어린이집 미이용을 손해라 여기는 것은 어느 정도 타당하다고 할 수 있다. 물론 맞벌이 가구 취업 여성의 보육욕구(특히, 종일보육, 시간 외 보육)가 가장 큰 것은 사실이나, 전업주부들 역시 보육의 필요가 존재한다. 따라서 전업주부의 어린이집 이용을 도덕적 해이라고 단정 지을 수만은 없다. 하지만 욕구의 상이함과 우선성을 고려하지 않고 일률적으로 종일제(하루 12시간) 기준으로 보육료를 지원하는 정책방식은 정책의 비효율, 사회적 비용낭비를 초래한다는 점에서 문제가 있다. 보육욕구에 따라 보육시간을 차등화하고, 이용시간에 따라 보육료를 달리 산정한다면 비효율의 문제는 해결될 수 있을 것이며, 전업주부와 취업여성이라는 서비스 이용자 간의 불필요한 갈등은 발생하지 않을 것이다. 종일제 보육료 지원방식은 공급자의 이용자 선별을 초래할 수도 있는데, 동일한 비용을 지원받는 상황에서 서비스 제공자 입장에서는 보육시간이 긴 취업여성 자녀보다 짧은 전업주부 자녀를 선호할 가능성이 높기 때문이다.

32) 이를 위해 스웨덴은 1996년 공보육의 책임을 보건사회부(Ministry of Social Affairs and Health)에서 교육과학부(Ministry of Education and Science)로 이전하고, 1~5세 아동을 위한 특별 커리큘럼을 개발하였다. 공공 보육은 일가족 양립지원과 여성 노동시장 참여지원을 위한 정책수단을 넘어, 평생 학습(life-long learning)과정의 첫 번째 단계이자, 정상적인(normal) 아동기의 중요한 부분으로 여겨지고 있다(Nyberg, 2004).

### 3. 민간 주도형: 비영리형

비영리적 성격을 갖는 비영리형 어린이집에는 영유아보육법 상의 법인어린이집, 법인외어린이집, 부모협동어린이집, 직장어린이집이 포함된다고 할 수 있다. 앞서 분석한 정부주도형 어린이집, 영리형 어린이집과 비교할 때, 이들은 전체에서 차지하는 비중이 매우 작거나(직장어린이집, 부모협동어린이집), 서비스 공급자와 이용자의 행태가 뚜렷한 특징을 보이지 않는다(법인어린이집, 법인외어린이집).

#### 가. 법인어린이집과 법인외어린이집

법인어린이집은 비영리법인 중 사회복지법인이 운영하는 시설이고, 법인외어린이집은 사회복지법인을 제외한 법인, 단체가 운영하는 시설<sup>33)</sup>을 말한다. 2011년 현재 법인어린이집과 법인외어린이집은 시설 비중으로는 전체의 약 6%, 보육아동 비중으로는 전체의 12.2%에 불과하다. 한국의 경우, 보육서비스 제공에 있어 비영리기관의 역할이 상당히 미약하다고 할 수 있다.

먼저, 학부모들의 법인어린이집, 법인외어린이집에 대한 선호를 살펴보면, 부모들이 법인어린이집을 선택한 이유로는 다른 유형들과 마찬가지로 집과의 거리(23.3%)가 가장 많았고, 그 다음으로는 주변 평판(19.8%)이었다. 법인외어린이집의 경우 주변평판(29.6%)이 가장 많았고, 그 다음은 프로그램 내용(22.2%)이었다. 주변평판이 공통적으로 고려된다는 점은 기존의 법인 및 단체에 대한 이미지와 이들의 사회적 기여도 등에 근거한 신뢰가 중요함을 의미한다.

현행 어린이집 이용자들의 만족도를 살펴보면, 법인외어린이집은 3.93점으로 직장부모협동어린이집 다음으로 높게 나타났다. 구체적으로는 원장, 교사, 내부분위기, 교육내용 측면에서 점수가 높았다. 반면, 사회복지법인이 운영하는 어린이집의 경우 3.71점으로 민간어린이집과 함께 만족도 점수가 낮게 나타났다. 그래서 어린이집 이용희망자의 선호 어린이집 형태를 조사한 결과, 7.9%만이 비영리법인시설을 희망한다고 응답했다. 이러한 결과는 법인, 법인외 어린이집의 경우 근거리에서 이용할 수 있을 정도로 충분히 공급되는

33) 학교, 종교시설 등 부설설치비를 지원받아 개원한 어린이집, 사회복지관내 관과 독립적으로 운영하는 어린이집, 근로복지공단이 건립한 어린이집 등이 포함된다.

것도 아니고, 국공립어린이집만큼의 신뢰를 얻고 있는 것도 아닌 상황에서, 다른 공급유형들과 명확한 차별성을 보이지 못하고 있음을 보여준다. 법인어린이집과 법인외어린이집에 대한 정부의 인건비 지원이 국공립어린이집과 동일하게 이루어지고 있는 만큼, 이들 기관들(특히, 법인어린이집)은 그만큼의 사회적 책임감을 갖고 차별화된 접근으로 서비스 품질을 개선하고 이용자 만족도를 높이기 위한 방안을 모색할 필요가 있다.

## 나. 부모협동어린이집

부모협동어린이집이란, 영유아보육법상 보호자 15인 이상이 조합을 결성하여 설치, 운영하는 시설을 말한다. 보육이 필요한 연령의 아동을 둔 20~30여 가구가 동일 지역조합의 구성원이 되고, 300~400만 원 정도의 출자금을 내어 어린이집 공간을 마련하고 운영하는 주민자치적인 보육방식이다. 자녀가 더 이상 보육이 필요가 없는 나이가 되었을 때 출자금은 반환된다. 교사 및 주식과 간식, 교구 및 교재비용 등은 월 보육료로 충당한다.

부모협동어린이집은 비영리법인은 아니지만, 비영리성이 강하다. 2004년까지 공동육아협동조합은 시설 규모에 따라 민간 또는 가정어린이집으로 분류되었다. 하지만 2005년 개정된 영유아보육법에서는 공동육아협동조합은 ‘부모협동어린이집’이라는 명칭으로 개편되어 민간, 가정 어린이집과 분리되어 독자적인 어린이집 유형으로 자리 잡았다.

부모협동어린이집은 1994년 8월, 마포구 성산동 ‘우리어린이집’ 개원을 시작으로 확산되었다<sup>34)</sup>. 공동육아는 기존의 관료화된 국공립 어린이집과 영리를 추구하는 상업화된 민간 어린이집의 낮은 보육의 질과 단순·반복·획일적인 교육의 문제점을 극복하고 창의력과 탐구심, 실험정신을 키울 수 있는 바람직한 육아와 교육을 위해 시도하고 있는 실험적 보육제도이다. 0세부터 10세까지의 아동을 둔 30여 가구가 한 지역 조합의 단위가 되어 가구당 300~500만원(지역 전세금 시세에 좌우됨)의 출자금을 내어 설립되는, 주민 자치적으로 운영하는 새로운 형태의 보육시설이다.

<sup>34)</sup> 성미산마을은 공동육아의 발상지다. 1994년 ‘우리어린이집’이 공동육아 1호로, 1995년 ‘날으는어린이집’이 공동육아 2호로 탄생하면서 그 부모들을 중심으로 마을 공동체가 형성되기 시작했다. 육아 공동체와 교육공동체를 넘어선 여러 협동조합들과 공간들이 많이 생겨났고, 2000년대 중반을 거치면서 ‘성미산마을’이라 불리게 되었다. 현재 성미산마을에는 4개의 공동육아어린이집(우리, 참나무, 성미산, 토바기)이 있다.



현재 부모협동어린이집은 총 89개로 전체 어린이집 중 극히 일부(0.2%)이지만, 서비스 만족도 측면에서는 월등히 높은 수준을 보인다. 2009년 전국보육실태조사 결과에 따르면, 전체평균 4.4점으로(5점 척도) 가장 높게 나타났는데, 시설설비나 교구장비를 제외한 거의 대부분의 요소 즉, 원장, 교사, 비용, 급·간식관리, 안전관리, 교육내용, 부모참여, 부모교육 및 상담에서 만족도가 매우 높게 나타났다. 특히, 부모참여와 부모교육에 대한 강조와 높은 만족도는 다른 공급유형들과 차별되는 지점이라 할 수 있는데, 애초에 1980년대에 대학을 다니면서 평등한 관계를 훈련받은 고학력 맞벌이 부부들이 중심이 되어 결성된 영향이라 할 수 있다. 여기에서는 여성뿐만 아니라 남성들도 육아에 주도적으로 참여하도록 의무를 부여하고 있고, 부모교육과 친목행사 친환경 먹을거리 공동구매 등의 장터 운영, 취미 소모임 등을 통해 육아공동체를 넘어선 생활공동체의 모습도 나타난다(정성훈, 2011).

이러한 부모협동어린이집에 대한 비판은 고학력 중산층 중심의 공동체라는 것이다. 출자금으로 300~500만원이나 되는 목돈을 내야 하는 데다, 아이가 둘인 경우에는 더 많은 액수의 출자금을 내야 하기 때문에 저소득층 아동이 이용하기에는 부담이 큰 데 기인한다. 그러한 한계에도 불구하고 부모협동어린이집은 다른 보육서비스 공급유형들과 비교할 때 확고한 보육에 대한 철학, 운영 및 프로그램 상의 명확한 차별성, 높은 만족도 등으로 인해 상당한 장점을 갖는다고 할 수 있다.

## 다. 직장어린이집

직장어린이집은 여성근로자 300인 이상 혹은 남녀근로자 500인 이상 사업장에 직장어린이집을 설치하도록 하고, 설치비용에 대해 시설 전환비, 유구 비품비를 지원하고, 시설 건립, 매입, 임차, 개보수, 전환비 용자를 제공하고 있다. 산업단지형 공동 직장어린이집은 무상지원과 용자를 병행하여 최대 22억 원까지 지원이 가능하도록 하고 있다. 그리고 사업주의 비용부담을 경감시키기 위해 직장어린이집 설치비용 용자·지원 정책 외에도 어린이집 취득 시 부동산 관련 세제지원, 소득세 또는 법인세 공제, 개별소비세 면제, 어린이집 운영비용의 필요경비 인정 등의 세제지원을 통한 간접지원을 실시하고 있다.

직장어린이집은 영리를 추구하는 기업이 설치, 운영하는 것이나, 기업복지 차원에서 운영하고 있어 비영리적 성격이 강하다. 직장어린이집에 대한 수요는 매우 높게 나타나

는데, 2011년 남녀고용평등 전국민 의식조사 보고서(고용노동부, 2011)에 따르면, 아동을 양육하는 일하는 부모에게 가장 도움이 되는 시설 및 제도로 45.8%의 응답자가 직장어린이집 제공을 선택하였다(2010년 조사에서는 47.0%). 그 다음 순위가 보육비 지원으로 19.1%가 택했고, 육아휴직을 14.0%, 육아를 위한 근무시간 단축을 9.9%의 응답자가 택했다.

직장어린이집은 이용자 만족도 역시 높는데, 2009년 전국보육실태조사 결과에 따르면 4.4점을 얻은 부모협동어린이집 다음으로 직장어린이집이 3.99점으로 높았다. 앞서 3장에서도 언급했듯이 부모의 시간관리, 심리적 안정감, 기업의 비용지원으로 인한 경제적 부담 경감, 작업능률 측면에서 부모의 만족도는 높을 수 있으나, 부모의 출퇴근 시간에 맞춰 오랜 시간 어린이집에 머물러야 하는 상황이나, 도심에 위치해 주변 환경이 아동들이 뛰놀기 여의치 않은 문제 때문에 아동의 정서발달에 긍정적이라고 보기는 어려운 점이 있다. 그럼에도 불구하고 직장어린이집은 일하는 부모들의 선호도가 높고 만족도가 높다. 이에 비해 전체 어린이집 중 차지하는 비중이 1.1%에 불과하고, 2010년 기준으로 직장어린이집 설치의무사업장 576개소 중에서 실제 설치한 사업장은 전체의 31.1%에 해당하는 179개에 불과한 상황은 개선될 필요가 있다.

## IV. 보육서비스 전달체계 개선을 위한 정책제언

분석결과를 토대로 보육서비스 전달체계 개선을 위한 정책제언은 다음과 같다.

### 1. 정부주도형: 국공립어린이집

먼저, 정부주도형 국공립어린이집은 학부모들의 선호와 수요가 가장 높고 정부의 많은 재정지원을 받고 있다. 따라서 국공립어린이집에게 기대되는 사회적 책임과 역할을 수행하고, 다른 민간어린이집에 대해 선도적인 역할을 수행하기 위해서는 다음 사항들이 개선될 필요가 있다.

첫째, 가장 중요하게는 국공립어린이집의 확충이 필요하다. 국공립어린이집이 현재와 같이 전체시설의 5%(이용아동 대비 11%)에 불과한 상황, 특히 학부모들의 높은 수요에

비해 공급은 현저히 낮은 상황에서는 다른 민간어린이집에 대한 선도적인 역할을 수행하는 데 한계적일 수밖에 없다. 그동안 지속적으로 국공립어린이집 확충에 대한 요구가 있어왔지만, 국공립어린이집 신축 수는 2007년 112개, 2008년 50개, 2009년 38개, 2010년 10개, 2011년 10개로 계속 감소해 왔다. 공보육 강화를 위한 제1차 중장기보육 계획인 『새싹플랜(2006-2010)』에는 국공립시설 30% 확충이 주요 내용으로 담겨 있었다. 단계적으로 이용아동 대비 30%까지는 확충해 나갈 필요가 있다.

이를 위해서는 두 가지 문제가 해결되어야 한다. 한 가지는 높은 신축비용 문제에 대한 대안이 필요한데, 국공립어린이집 설치비용에 대한 국고 지원을 확대할 필요가 있고, 초등학교, 주민자치센터 등 공공시설을 리모델링하거나 근린공원, 대학 등 공공기관 부지를 활용하거나 기존 민간어린이집을 국공립으로 전환하는 방식을 모색할 수 있다(안상훈 외, 2011). 다른 한 가지는 민간어린이집들의 집단적 반대에 대한 대안이 필요하다. 이를 위해 최근 보육서비스 수요 증가에 따라 민간어린이집 인가제한 규정이 완화되었으나, 보육서비스 공급이 단순한 인구수 대비 보육정원 비율에 따라 이루어지는 것은 재고가 필요하다. 신규시설 설치 규정을 완화하는 대신에 관리, 감독을 철저히 하고 문제가 발생하거나 열악한 시설들은 퇴출될 수 있도록 하는 방안이 필요하다.

둘째, 전체 국공립어린이집 중 대부분이 위탁인 상황에서, 위탁기관 선정 과정에서의 투명성과 공정성을 확보하기 위한 규정을 마련하고, 장기간 위탁으로 시설이 사유화되는 것을 방지하기 위한 규정을 마련할 필요가 있다. 위탁기관 선정에 관한 규정이나 국공립어린이집 운영에 관한 규정이 지역별로 상이하여 격차가 발생한다는 점에 대해, 규정과 기준을 일원화하는 방안도 고려할 필요가 있다. 공통적으로 필요한 사항은 일원화 하고, 지역별 특성이 고려되어야 할 부분은 추가할 수 있도록 하는 것도 하나의 방법이다. 그리고 시설 사유화를 막기 위해 조례 개정 등을 통해 친인척 채용을 배제하도록 하고, 체계적인 평가시스템을 마련하여 평가결과를 인사 및 위탁에 반영하도록 하는 방안이 필요하다.

셋째, 재위탁 시에만 심사 평가를 하는 현행 체계에서 운영 전반(특히, 회계 관리와 직원 임면)에 대한 상시적인 지도감독과 체계적인 평가 시스템을 갖추는 것이 필요하다. 평가인증 이외에 보다 강화된 관리, 감독을 통해 서비스에 대한 책무성을 높일 필요가 있다. 이를 통해 서비스 질을 높이기 위한 노력을 강화할 필요가 있다.

## 2. 민간주도형: 영리형(민간개인, 가정)어린이집

영리형 어린이집은 전체 어린이집 중 90%로 절대 다수를 차지하고 있다. 가장 주요한 공급유형임에도 불구하고 주로 부정적인 행위 특성들과 연관되어 있고 서비스에 대한 만족도와 신뢰도가 상당히 낮은 상황이다. 현재 전체 보육아동의 80%가 민간 개인, 가정어린이집을 이용하고 있는 만큼, 국공립어린이집 개선 및 확충과 별개로 민간어린이집의 질을 개선하는 것은 중요한 과제이다. 이를 위해서는 소위 당근과 채찍 전략이 필요하다.

첫째, 현재 선택사항으로 되어 있는 평가인증을 의무화할 필요가 있다. 현재 약 70%의 어린이집들이 평가인증을 받은 상황, 보육료 지원이 전면적으로 이루어지면서 막대한 정부예산이 투입되고 있는 상황에서 이는 결코 무리한 요구가 아니다. 이와 함께 정부의 정기적인 지도와 수시감독이 필요하며, 보육서비스는 상업성(수익)보다는 공익성을 추구해야 할 필요가 있다는 점, 어린이집 운영과정에서 상당한 정부의 재정지원을 받고 있다는 점을 감안할 때 부실 및 부정운동을 한 어린이집에 대해서는 설립인가 취소와 같은 강력한 제재조치를 취할 필요가 있다. 장기적으로는 사회복지시설평가와 같이 정기적인 시설평가 규정을 두고, 이를 재정지원과 연계하는 방안을 검토할 필요가 있다.

둘째, 동시에 민간어린이집의 운영에 대한 지원이 필요하다. 우선, 민간개인어린이집, 가정어린이집들의 운영상의 문제점이나 어려움을 상담하여 문제가 정확히 무엇인지 알려주고 이를 해결하기 위한 방안을 제공하는 서비스가 필요하다. 이를 위해 민간어린이집의 운영 지원을 위한 “(가칭) 어린이집지원센터”의 설치를 고려할 수 있다. 현재 보육정보센터가 전국적으로 65개 설치되어 운영되고 있지만, 주로 어린이집 이용자에 대한 정보 제공을 목적으로 하고 있다. 어린이집의 경우 주로 설치나 인증평가 관련 지원서비스를 제공한다고 하나, 실제로 이 서비스가 얼마나 원활하게 이루어지고 있는지는 알 수 없다.

이 센터에서는 어린이집 설치나 인증평가 관련 정보제공, 운영상의 어려움 상담 및 지원, 특히 소규모 어린이집에 특히 필요한 행정이나 회계 업무에 대한 지원서비스 제공이 이루어질 수 있다. 필요한 경우, 지역의 고용센터와 연계하여 어린이집에 필요한 행정인력, 회계업무 담당인력을 지원할 수 있다. 한 명을 한 기관에 배치하는 것이 비효율적이라면, 한 명이 여러 기관의 업무를 지원할 수 있도록 하는 방안을 고려할 수 있으

며, 이때 취사부 인건비에 대해 지원하듯이 행정인력에 대한 비용을 정부가 지원하는 방안도 고려할 수 있다. 이는 각 어린이집의 회계 관리의 투명성을 제고하는 효과도 있다.

그리고 보육교사에 대한 보수교육기관의 역할도 수행할 수 있다. 현행 영유아보육법령에서는 “40시간 이상의 정기적인 직무교육”을 받을 것을 규정하고 있다. 하지만 보수교육이 실질적으로 이루어지기 위해서는 규정을 보다 명확히 할 필요가 있다. 사회복지사업법령 상의 사회복지사 보수교육에 대한 규정을 참고할 수 있는데, 여기에서는 ‘연간 8시간 이상으로 구체적인 기준을 명시하였고, ‘교육을 이유로 불리한 처분을 하여서는 아니 된다’는 규정을 두었고, 최근에는 인권에 대한 보수교육 규정도 추가하였다. 따라서 연간 일정 시간 이상의 규정으로 명확히 하고, 직무교육뿐만 아니라 인권교육을 추가하여 어린이집 내에서 발생하는 아동학대 등을 예방할 필요가 있다. 이와 함께 열악한 보육교사의 임금수준, 근무환경을 개선하기 위한 대안 마련이 시급하다.

### 3. 민간주도형: 비영리형 어린이집

법인어린이집, 법인외어린이집, 부모협동어린이집, 직장어린이집 등 비영리형 어린이집들은 전체 시설 중에서 차지하는 비중은 상당히 낮지만, 만족도는 상당히 높다. 따라서 현재와 같이 국공립어린이집의 비중이 현저히 낮고 민간 영리형 어린이집이 압도적인 상황에서는, 부모들의 만족도가 높은 비영리형 어린이집의 비중을 높여 민간 영리형 어린이집을 견제하고 국공립어린이집의 역할을 보완할 필요가 있다.

이를 위해 첫째, 모든 유형의 어린이집 중 만족도 점수가 가장 높게 나타나고 대안적인 보육형태로 많은 관심과 주목을 받고 있는 부모협동어린이집을 활성화할 필요가 있다. 부모협동어린이집의 경우, 상당한 비용을 출자해야 하고 부모의 적극적 참여가 요구되는 만큼 공급을 현저하게 확대하기는 어렵겠지만, 현행 15인 이상이 조합을 결성하도록 정하고 있는 규정을 완화하거나, 시설에 대한 지원 확대 등을 통해 전체 보육서비스 전달체계 안에서 중요한 한 축으로 자리매김할 수 있도록 하는 방안이 모색될 필요가 있다.

둘째, 기업의 직장어린이집의 설치를 적극적으로 장려할 필요가 있다. 현재 여성근로자 300인 이상 혹은 남녀근로자 500인 이상 사업장의 경우, 직장어린이집을 설치하도록 하고 있지만 설치의무를 이행하지 않은 사업장에 대해 어떠한 제재조치도 없다. 기업의

사회적 책임을 강화한다는 측면에서 직장어린이집 설치를 의무화 하고, 다소 징벌적이긴 하나 이행하지 않았을 경우 부담금을 부과하는 것을 고려할 수 있다. 이러한 제재 조치와 함께 직장어린이집 우수사례를 적극적으로 발굴하고, 해당 기업에 대해서는 세제 혜택을 부여할 필요가 있다. 공공기관의 경우, 직장어린이집을 설치 운영할 경우 기관평가 점수에 적극적으로 반영함으로써 직장어린이집 설치에 대한 유인을 제공한다. 이와 함께 직장어린이집 설치의무 대상이 아니더라도 중소기업들이 단독 혹은 공동으로 직장어린이집을 설치할 수 있도록 적극 홍보, 지원하는 것이 필요하다(안상훈 외, 2011).

셋째, 법인어린이집과 법인외어린이집은 정부의 인건비 지원이 국공립어린이집과 동일하게 이루어지는 데 비해, 그에 대한 만족도가 크게 높지 않다. 따라서 많은 정부 재정지원을 받는 만큼 보다 큰 사회적 책임감을 갖고 차별화된 접근으로 서비스 품질을 개선하고 이용자 만족도를 높이기 위한 노력을 할 필요가 있다.

## V. 결론

2000년대 이후 확산되기 시작한 보육서비스에 대한 사회적 관심과 재정 지원이 서비스 품질 개선, 이용자의 만족도 제고, 궁극적으로 아동의 건강하고 건전한 발달, 부모의 일·가정 양립, 기혼여성의 고용 증대 등 실질적인 정책 효과로 이어지기 위해서는 ‘전달체계의 개선’이 필수적이다. 이제까지 전달체계 전반에 걸친 구조적인 문제들(민간어린이집 과잉공급 구조, 보육서비스 질 관리 문제, 보육교사의 낮은 처우문제 등)에 대해서는 여러 연구들에서 언급되었다. 하지만 행위자를 중심으로 면밀하게 분석한 연구는 거의 없었다. 따라서 이 연구는 한국의 보육서비스를 둘러싼 행위자들(어린이집, 부모, 정부)을 분석함으로써 보육서비스 전달체계의 현황과 문제점을 살펴보았다. 특히, 정부 주도형(직영, 위탁), 민간주도형(영리형, 비영리형)과 같이 상이한 공급유형별로 각 행위자들의 행동, 선호, 유인이 어떻게 다르게 나타나는지 분석하였다.

보육서비스는 다양한 긍정적 외부효과를 갖기 때문에 국가개입, 공적지원이 필요하고 정당하다는 데 대해서는 누구나 동의하고 있다. 하지만 ‘보육서비스를 누가 제공하는 것이 적절한가?’라는 문제에서 상당한 이견이 존재하며, 실제로 다양한 공급유형별로 제공되는 보육서비스를 객관적이고 체계적으로 비교한 결과를 토대로 어느 한 유형의

우월성을 입증한 연구는 없다. 또한 예컨대 국공립어린이집과 가정어린이집의 서비스 질을 비교하고자 할 때, 시설규모와 이용자 특성, 전체 어린이집에서 차지하는 비중 등이 다른 상황에서 공정하게 비교하는 것은 사실 어려우며, '동일한' 서비스를 제공하고 있다고 말하기 어렵기도 하다. 따라서 이 연구에서는 현재 보육서비스 공급유형별 장점과 단점을 분석함으로써, 장점은 확대하고 단점은 수정·보완할 수 있도록 하기 위해서, 궁극적으로 전반적인 보육서비스의 질을 제고하고 서비스 이용자들의 만족도를 높이기 위해서 어떠한 정책적 유인과 규제가 필요한지 검토하였다.

앞서 제시한 공급유형별 전달체계 개선방안이 효과적으로 작동하기 위해 수반되어야 하는 두 가지 조건이 있다. 첫째, 현행 종일제(1일 12시간) 기준 보육료 지원방식을 변경하는 것이다. 즉, 현행 보육료 지원체계를 '종일제' 기준에서 '반일제' 혹은 '시간제'로 다양화하고 보육욕구에 따라 보육시간을 차등 적용하고, 이용시간에 따라 보육료 지원을 달리 할 필요가 있다. 예컨대 종일제 보육은 맞벌이 전일제 근로 가구, 취업한부모 가구에만 적용할 수 있을 것이다. 이는 전업주부와 취업여성 간의 불필요한 갈등을 해소하고, 실질적인 욕구에 부합하는 지원을 함으로써 정책의 효과성을 제고할 수 있을 것이다.

둘째, 국공립어린이집, 민간영리어린이집, 민간비영리어린이집의 '적절한 공급 비중'은 일률적으로 제시되기보다는 '지역 단위'에서 논의되고 결정될 필요가 있다는 것이다. 행위자들 간의 이해관계를 중심으로 충돌하고 갈등하기보다는 함께 논의되고 합의를 끌어낼 수 있는 지역 단위의 기구가 마련되어 활성화될 필요가 있다. 현재 영유아보육법상의 지방보육정책위원회, 사회복지사업법상의 지역사회복지협의체 내 보육분과가 있지만, 논의 및 합의기구로서 제대로 기능하지 못하고 있다. 이 두 기구를 활용하든, 새로운 기구를 설치하든 사회적 합의기구를 통해 보육에 대한 합의 체제를 구축할 필요가 있다.

김영미는 서울대학교에서 사회복지학 석·박사학위를 받았으며, 현재 동서대학교 사회복지학부에 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 복지국가, 비교사회정책, 여성가족정책, 복지정치 등이다.

(E-mail: dezember26@hanmail.net)

## 참고문헌

- 강혜규, 김형용, 박세경, 최현수, 김은지, 최은영 외(2007). 사회서비스 공급의 역할분담 모형개발과 정책과제. 서울: 한국보건사회연구원.
- 금창호(2012). 창원시립어린이집 운영체계 개선용역. 창원시·한국지방행정연구원.
- 김근세, 김주희(2010). 한국과 미국의 보육서비스 전달체계와 품질 비교분석. 집문당.
- 김인(2003). 보육서비스 공급 및 관리체계의 성과 : 정부, 시장, 비영리기관의 비교연구. 지방정부 연구, 7(1), pp.25-53.
- 김혜원, 박찬임, 황덕순, 김영용, 박종현, 전승훈(2008). 제3섹터 부문의 고용창출 실증연구. 서울: 한국노동연구원, 한국보건사회연구원.
- 류연규, 김영미, 정익중(2011). 여성고용 증진을 위한 여성·아동·가족복지정책. 허재준 외. 고용친화적 복지전략 연구. 서울: 한국노동연구원.
- 백선희(2011). 보육의 공공성 강화를 위한 정책 방안. 서울: 한국보건사회연구원.
- 변용찬, 서문희, 이상현, 임유경(1998). 보육시설확충 5개년계획에 관한 영유아보육제도 평가. 보육시설확충 5개년계획 평가에 관한 연구. 서울: 한국보건사회연구원.
- 서문희, 김은설, 최진, 안재진, 최혜선, 김유경, 조애저(2009). 2009년 전국보육실태조사 - 가구조사 보고서. 서울: 보건복지가족부, 육아정책개발센터.
- 서문희, 도남희, 송신영(2011). 어린이집 설치·인가 실태와 개선방안. 서울: 한국육아정책연구소.
- 서문희, 이상현, 임유경(2001). 국공립보육시설 위탁운영의 현황과 개선방안. 한국영유아보육학, 25, pp.165-187.
- 서영숙(1995). 국공립보육시설의 민간위탁지도 감독의 문제점과 대안. 한국보육시설 연합회 학술발표회 자료집.
- 성명기(2009). 저출산 및 고령화가 경제에 미치는 영향과 시사점. 서울: 국회예산정책처.
- 안상훈, 유태균, 김혜원, 금현섭, 이수연, 정익중, 김문근, 김수완, 김영미(2011). 고용복지 연계형 사회정책 개혁전략 : 공정사회를 위한 비전과 원칙. 과천: 고용노동부.
- 원영미(2000). 보육시설 유형별 인적, 물리적 보육환경의 차이에 대한 연구 - 울산광역시 를 중심으로. 한국영유아보육학, 21, pp.307-334.
- 이영석(1995). 현행 서울시 보육시설운영계획의 문제점과 개선방안. 한국영유아보육학, 3,



pp.143-155.

- 이영석, 임명희, 이정화, 이경선(1999). 국공립보육시설 민영화 추진 연구. 서울: 한국보육시설연합회.
- 이주연, 이사라(2006). 부모들의 보육시설 이용기대와 만족도에 대한 부모-교사간의 지각 차이. *한국생활과학회지*, 15(6), pp.1-13.
- 정병호(1998). 보육제도의 구조적 문제점과 개혁방안. 영유아 보육제도 개혁방안. 한국 아동·인구·환경의원연맹.
- 정성훈(2011). 현대 도시의 삶에서 친밀공동체의 의의. *철학사상*, 41, pp. 247-277.
- 주혜영, 이대균(2001). 보육시설 유형에 따른 질적 수준 비교연구. *열린유아교육연구*, 6(1), pp.21-40.
- 지은구, 김은정(2010). 사회복지서비스의 특성과 이용자재정지원. 서울: 나눔의 집.
- 최현숙(1995). 지방자치와 보육사업. 지역사회탁아소 연합회.
- 허재준, 안상훈, 배기준, 김수완, 박영란, 류연규, 김영미, 정익중, 백승호, 김문근, 김혜원 (2011). *고용친화적 복지전략 연구*. 서울: 한국노동연구원.
- 허재준, 안상훈, 김수영, 김수완, 김영미, 백승호, 이수연, 조옥연, 정해식(2012). *고용-복지 통합형 사회복지서비스 전달체계 개선방안*. 서울: 한국노동연구원.
- Alcock, P., Brannelly, T., Ross, L. (2004). *Formality or Flexibility? Voluntary Sector Contracting in Social Care and Health* Birmingham: University of Birmingham.
- Anheier, H.K., Seibel, W. (eds) (1990). *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin and New York: Walter de Gruyter.
- Ben Ner, A., Gui, B.(eds.) (1993). *The Nonprofit Sector in the Mixed Economy* University of Michigan University.
- Clarke-Stewart, A., Allhusen, A. (2005). *What we know about child care*. Cambridge, MA : Harvard University Press.
- Davies, S. (2010). Outsourcing and the Voluntary Sector: A Review of the Evolving Policy Landscape. In Cunningham, I., James, P.(eds.). *Voluntary Organizations and Public Service Delivery*. London: Routledge.
- Dean, Hartley, Margaret Melrose (1997). Manageable Discord: Fraud and Resistance in the Social Security System. *Social Policy & Administration*, 31(2), pp.103-118.

- Dubois, V. (2010). *The Bureaucrats and the Poor: Encounters in French Welfare Offices*. London: Ashgate.
- Evers, A. (1995). Part of the Welfare Mix: The Third Sector as an Intermediate Area between Market Economy, State and Community. *Voluntas*, 6(2), pp.159-182.
- European Union (2010). *Europe 2020: A European Strategy for Smart, sustainable and Inclusive Growth*. European Union, Bressels.
- Friendly, M. (1997). What is the public interest in child care?. *Policy Options*, 18(3), pp.3-6. Montreal: Institute for Research on Public Policy.
- Giddens, A. (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Oxford: Polity.
- Griffiths, R., Durkin, S. (2007). Synthesising the evidence on Employment Zones. *Research Report No. 449*. London: DWP.
- Hayes, C., Palmer, J., Zaslow, M. (eds.) (1990). *Who cares for America's Children? Child Care Policy for the 1990s*. Washington, D. C.: National Academy Press.
- Hopkins, A. (2007). *Delivering Public Services: Service Users' Experiences of the Third Sector*. London : National Consumer Council.
- Kendall, J. (2000). The Mainstreaming of the Third Sector into Public Policy in England in the Late 1990s : Whys and Wherefores. *Policy & Politics*, 28(4), pp.541-562.
- Lamb, M. (1998). Non-parental Child Care: Context, Quality, Correlates and Consequences. In Sigel, I., Renninger, K. (eds.). *Child Psychology in Practice*. NY: Wiley.
- Loumidis, J., Stafford, B., Youngs, R., Green, A., Arthur, S. Legard, R., Lessof, C., Lewis, Walker, R., Corden, A., Thornton, P., Sainsbury, R. (2001). Evaluation of the New Deal for Disabled People Personal Adviser Service pilot. *Research Report No. 144*, London: Department for Work and Pensions.
- Love, J. et al. (1996). *Are They in Real Danger?: What Research Does and Doesn't Tell Us about Child Care Quality and Children's Well-being*. Princeton: Mathematics Policy Research.
- Nyberg, Anita (2004). Parental leave, Public childcare and the Dual Earner/

Dual-carer Model in Sweden. *Discussion paper*. Swedish National Institute for Working Life.

Pfau-Effinger, Birgit (2005). Welfare State Policies and care arrangements. *European Societies*, 7(2), pp.321-347.

Pfau-Effinger, Birgit (2006). How is it possible to analyse path-departure in family policies in a comparative perspective?. *Preliminary Draft. Paper presented at the ESPANet Conference*. University of Bremen, September 21-23, 2006.

Salamon, L. M. (1995). *Partners in Public Service*. The Johns Hopkins University Press.

Stafford, B., Bell, S., Kornfield, R., Lam, K., Orr, L., Ashworth, K., Adelman, L., Davis, A., Hartfree, Y., Hill, K., Greenberg, D. (2007). New Deal for Disabled People: Third Synthesis Report - Key Findings from the Evaluation. *Research Report No. 430*, London: Department for Work and Pensions.

Vandell, D. and Wolfe, B. (2000). Child Care Quality: Does It Matter and Does It Need to be Improved?. *Policy Paper*. Department of Health and Human Services.

# **A Study on the Improvement of Child Care Delivery System in Korea:**

## **Focusing on the Actor Analysis**

**Kim, Young Mi**

(Dongseo University)

---

Since the 2000s, the Korean government has dramatically increased childcare budget. Beginning in 2013, the Korean government started a new childcare subsidy for children aged 0-5. The government provides full childcare subsidy for those who attend childcare facilities regardless of their household income level. However, the level of parents' satisfaction with childcare service is still low and questions remain as to what constitutes quality childcare service. This study focuses on improving the quality of childcare service through building better service delivery system in Korea. For this purpose, this study examines the current state of Korean childcare service delivery system. The analysis focuses on the behaviors and preferences of main actors in the current system and the institutional incentives embedded in their preferences and actions. Based on the analysis, this article proposes policy recommendations which include the following. Firstly, the number of national/public childcare facilities needs to be increased by 30 percent to promote fairness and transparency in the contracting out process. Secondly, it is required to make evaluation certification mandatory for the all childcare facilities, including private centers, and to improve work conditions of nursery teachers. Finally, the government has to provide financial and institutional support to the activation of the non-commercial childcare facilities including workplace centers and parents corporation centers.

---

**Keywords:** Korean Childcare Policy, Childcare, Childcare Facility, Service Delivery System, Actor Analysis