

2017년 제4차 육아정책 심포지엄

유아교육과 보육의 공공성 강화 방안 모색

1부: 유아교육의 공공성 강화, 가능성과 한계

2부: 국공립어린이집 확충 현황과 과제

일시 | 2017. 7. 25. [화] 14:00-16:00

장소 | 육아정책연구소 세미나실

2017년 제4차 육아정책 심포지엄

유아교육과 보육의 공공성 강화 방안 모색

□ 일시: 2017. 7. 25.(화) 14:00

□ 장소: 육아정책연구소 3층 세미나실

14:00~14:10 개회 및 인사말

14:10~14:30 발표
유아교육의 공공성 강화, 가능성과 한계
최은영 | 육아정책연구소 연구위원

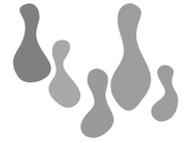
14:30~15:00 지정토론
고영미 | 순천향대학교 유아교육과 교수
안정은 | 교육부 유아교육정책과 장학관

15:00~15:20 발표
국공립어린이집 확충 현황과 과제
양미선 | 육아정책연구소 부연구위원

15:20~15:50 지정토론
백선정 | 경기도가족여성연구원 연구위원
김영명 | 서강어린이집 원장

15:50~16:00 자유토론 및 질의응답

§ 2017년 제4차 육아정책 심포지움 §



발표

유아교육의 공공성 강화, 가능성과 한계

최은영 | 육아정책연구소 연구위원

유아교육의 공공성 강화, 가능성과 한계¹⁾

최은영 연구위원(유·보정책연구팀)

1. 공공성의 개념과 유아교육의 공공성

- 공공성(公共性)의 사전적 의미는 '한 개인이나 단체가 아닌 일반 사회 구성원 전체에 두루 관련되는 성질'(국립국어원, 2016. 7. 6)로 공공성 성격(국가 공공성론, 계급적 공공성론, 기업적 공공성론, 시민적 공공성론)에 의한 접근(홍성태, 2008: 84-89) 등으로 다양하게 정의됨.
- 공공성이란 모든 사람에게 관계된, 개인적, 배타적이 아닌 공개된, 그리고 정부가 수행하는 일이라는 의미를 내포하고 있으며, 사회 내의 공동선을 의미(한상미, 2006 113)
- 교육에 있어서 공공성의 논의를 살펴보면, 나병현(2004)은 '교육'의 공공성에서 공(公)의 의미를 제공자, 비용부담, 대상, 내용, 목표의 다섯 가지 측면으로 접근하여 설명한 바 있음.

제공자 측면의 공공성은 국가가 주체가 되어 제공함을 의미하는 것으로 교육이 국가 책무라는 사실적 차원의 의미와 공정하고 공평하게 이루어져야 한다는 것이다. 비용부담 측면의 공공성은 비용이 공적으로 조달되고, 충분한 공비(公費)를 확충해야 하며, 확충된 공비는 공정하게 배분되어야 한다는 것이다. 대상 측면의 공공성은 일반 대중 누구나가 이용한다는 의미로 특정 집단이 아닌 대중에게 개방되어 있음을 의미한다. 내용 측면의 공공성은 교육의 보편성과 관련이 있으며, 목표 측면의 공공성은 공(公)에는 공익 또는 공동선의 의미가 내포되어 있으므로 공동체의 공동선을 위한 교육으로 공공성을 정의하기도 한다(나병현, 2004).

1) 본 글은 2016년 육아정책연구소의 수시과제인 '공공형 사립유치원 제도 도입 방안(최은영·박창현·송신영, 2016)' 연구의 일부를 발췌하여 정리함.

제공자 측면	비용부담 측면	대상 측면	내용 측면	목표 측면
<ul style="list-style-type: none"> • 국가 주체적으로 제공 • 국가 책무 	<ul style="list-style-type: none"> • 비용의 공적 조달 • 충분한 공비 확충 • 공비의 공정 배분 	<ul style="list-style-type: none"> • 일반 대중 누구나 • 대중 개방 	<ul style="list-style-type: none"> • 교육의 보편성 	<ul style="list-style-type: none"> • 공동체의 공동선 추구

[그림 1] 공공성의 개념

□ 다양한 의미를 내포하고 있는 공공성의 의미를 유아교육에 적용하면, 다음과 같이 다섯 가지 측면에서 살펴봄.

- 첫째, 제공자 측면에서 국가의 공적 역할과 책임이 강화될 필요가 있음.
 - 정부의 유아교육에 대한 재정 투자 확대를 요구하는데, 2012년 만 5세 누리과정 시행, 2013년 누리과정의 확대 시행으로 유아교육에 대한 재정 투자는 이미 GDP 대비 1%에 이르나(최은영·이진화·김승진, 2015) 국가의 공적 역할과 책임을 강화하기 위해서는 공공성을 기반으로 하는 기관의 확충이 수반되어야 함.
 - 2015년 기준, 공사립유치원의 원아분담률은 국·공립 27%, 사립 73%(한국교육개발원 교육통계서비스, 2015)로 민간에 의존하는 비율이 높으며, 이러한 경향은 1980년 농산어촌 지역 중심으로 국·공립유치원 설치를 확대하는 정책 추진에도 불구하고 크게 변화하지 않고 있음.
 - 이는 공립유치원의 확대와 더불어 동일한 규모로 사립유치원이 확대되고 있음에 기인함. 따라서 공립유치원의 확대는 유아교육이 국가의 책무라는 차원에서 지속적으로 견지해야 할 사안임.
- 둘째, 비용부담의 측면에서 학부모의 비용부담이 유아교육 이용의 장애가 되어서는 안 됨.
 - 이는 유아교육의 형평성 논의로 유아교육 비용이 적절하게 분담되도록 하는 비용 지원 체계를 설정하는 것이 필요하다는 것을 의미함.
- 셋째, 대상의 측면에서 유아교육은 모든 유아가 이용할 수 있어야 함.
 - 2015년 기준 보육서비스를 포함한 영유아의 90% 이상이 기관을 이용하고 있으며, 이는 이미 유아교육이 더 이상 특정 계층을 위한 선별적인 교육이 아니라는

것을 보여줌.

- 넷째, 내용 측면에서 유아교육은 보편교육이므로 규범적인 측면에서 유아교육은 사유재가 아닌 공공재 또는 준공공재로 간주되어야 한다는 것을 의미함.
 - 정부는 만 5세 누리과정 도입 당시 사실상 의무교육을 표방하며, 국가가 유아교육을 책임질 것을 선언하였으며, 이는 OECD 주요국 등 전세계적으로도 유아교육의 중요성에 대한 공감대 확대와 더불어 유아교육에 대한 국가의 책무성을 강조하고 있는 것과 맥을 같이 함.
 - 마지막으로 목표 측면에서는 유아기는 이미 다양한 연구들을 통해 유아교육이 생애 출발선 평등을 보장하기 위한 중요한 시기임이 강조되고 있으며, 이는 이미 유아교육의 목표가 공익을 위한 교육의 선상에 있음을 보여줌.
 - 공교육이란 공적인 재원에 의해서 유지되며, 공적으로 관리·운영되는 교육을 뜻하며, 이는 공적인 성격을 띤 것으로 여겨지는 학교로서 국가나 지방 공공단체 및 학교 법인이 설치하는 학교에서의 교육을 의미하고, 사립에 대한 국가와 지방 자치단체의 지원 기능으로 설명되기도 함(고영미·이기섭, 2007).
 - 이와 같이 공교육은 반드시 국·공립 기관에 의한 운영만이 아니라 국가에서 지원, 통제하고 있는 교육은 모두 이 범주에 포함된다고 할 수 있음(남억우·박준희·백현기·서명원·정우현·성종규·황정규, 1990).
- 종합하면, 유아교육의 공공성은 행위 주체자로서 정부가 유아교육에 대한 사회적 책임을 가지고, 학부모의 교육비 부담을 최소화하기 위해 재정지원을 확대하여 접근 가능성을 높일 수 있도록 국·공립 기관을 확대해야 하는 것을 의미함.
- 국가의 역할증대는 유아교육이 사유재가 아닌 공공재 또는 준공공재로 간주되어야 하며, 사회와 정부의 역할이 강조되어야 하는 개념으로 유아교육이 시장 주도가 아닌 정부의 책임으로 이루어져야 함을 의미한다고 할 수 있음.
 - 공익(public interest)을 실현하기 위해서는 공리주의적 방식 즉, 개인 이익의 총합을 크게 확대하기보다 형평적 정의(equitable justice)를 확립하는 일이 필요함(한상미, 2006).

2. 유치원 현황

가. 유치원 수

□ 2015년 기준, 전국의 유치원은 8,930개원이 있으며, 이 중 국립, 공립유치원은 4,678개원으로 전체 유치원의 52%가 해당되고, 나머지 48%는 사립유치원임.

○ 사립유치원의 대다수는 개인이 운영하는 사인으로 3,752개원이며 이는 전체 유치원의 42%에 해당하는 비율이고 6%는 법인이 운영하고 있음.



[그림 2] 설립유형별 유치원 현황: 2015

□ 국립, 공립 유치원의 비율이 가장 높은 지역은 세종시로 43개 유치원의 93%인 40개가 공립유치원이며 제주도는 81.2%가 공립기관임.

○ 전반적으로 서울과 6개 광역시의 국립, 공립 유치원의 비율이 도 소재지에 비해 낮은 편이며, 법인 유치원 비율은 서울 12.6%, 제주 12.0%, 부산 11.4%의 순임.

〈표 1〉 시·도별 유치원 수 현황: 2015

단위: 개원, %

구분	전체		국·공립					사립						
			국립		단설		병설	소계	법인		사인		소계	
	수	비율	수	비율	수	비율	비율	수	비율	수	비율	비율		
전국	8,930	100.0	3	0.0	272	3.0	4,403	49.3	52.4	500	5.6	3,752	42.0	47.6
서울	888	9.9	-	-	20	2.3	177	19.9	22.2	112	12.6	579	65.2	77.8
부산	403	4.5	-	-	11	2.7	69	17.1	19.9	46	11.4	277	68.7	80.1
대구	392	4.4	-	-	5	1.3	121	30.9	32.1	27	6.9	239	61.0	67.9
인천	418	4.7	-	-	11	2.6	145	34.7	37.3	16	3.8	246	58.9	62.7
광주	315	3.5	-	-	10	3.2	116	36.8	40.0	15	4.8	174	55.2	60.0
대전	268	3.0	-	-	8	3.0	87	32.5	35.4	15	5.6	158	59.0	64.6
울산	194	2.2	-	-	5	2.6	73	37.6	40.2	5	2.6	111	57.2	59.8
세종	43	0.5	-	-	21	48.8	19	44.2	93.0	-	-	3	7.0	7.0
경기	2,188	24.5	-	-	58	2.7	1,059	48.4	51.1	76	3.5	995	45.5	48.9
강원	386	4.3	1	0.0	15	3.9	259	67.1	71.2	20	5.2	91	23.6	28.8
충북	343	3.8	1	0.0	19	5.5	231	67.3	73.2	17	5.0	75	21.9	26.8
충남	503	5.6	1	0.0	18	3.6	349	69.4	73.2	27	5.4	108	21.5	26.8
전북	530	5.9	-	-	18	3.4	343	64.7	68.1	22	4.2	147	27.7	31.9
전남	552	6.2	-	-	17	3.1	418	75.7	78.8	18	3.3	99	17.9	21.2
경북	711	8.0	-	-	12	1.7	451	63.4	65.1	53	7.5	195	27.4	34.9
경남	679	7.6	-	-	24	3.5	391	57.6	61.1	17	2.5	247	36.4	38.9
제주	117	1.3	-	-	-	-	95	81.2	81.2	14	12.0	8	6.8	18.8

자료: 한국교육개발원·교육통계서비스(각 연도), 각 연도별 교육통계연보.

□ 1980년부터 2015년까지의 유치원 수 추이를 살펴보면, 1980년 901개에 불과하던 유치원이 1985년 6,242개로 급증하였고, 이는 정부의 대대적인 공립유치원 확충에 따른 것임.

○ 1980년 40개이던 공립유치원이 1985년 3,767개원, 1990년 4,602개원으로 늘어났으며, 4.4%에 불과하던 국·공립유치원 비율이 1985년 60.3%, 1990년 55.1%까지 증가함.

○ 사립유치원 역시 같은 시기에 급속히 증가하였으며, 이러한 증가는 1990년대 후반까지 이어져 90년대 후반에는 사립유치원이 공립유치원의 수를 앞서기도 함.

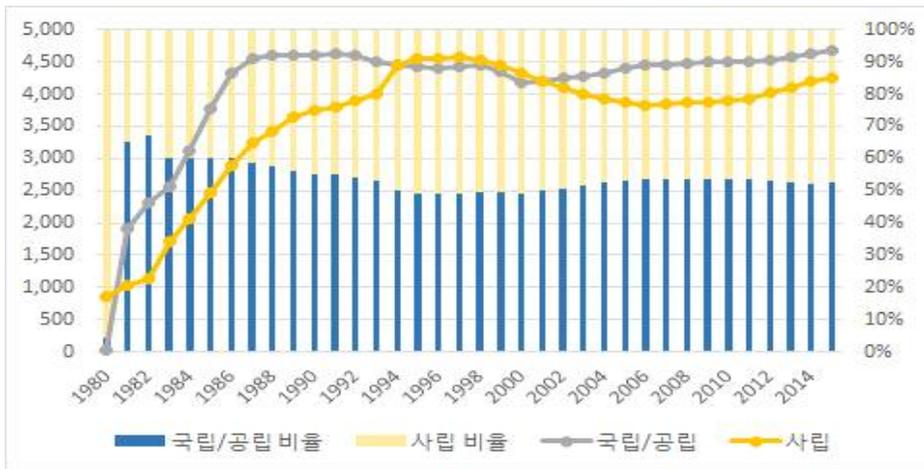
- 2000년 이후부터는 국·공립유치원 비율이 52~53% 수준을 유지함.

〈표 2〉 유치원 수 추이: 1980~2015

단위: 개원, %

구분	전체	국립	공립 (단설)	공립 (병설)	사립 (법인)	사립 (사인)	국·공립 비율
1980	901	0		40		861	4.4
1985	6,242	0		3,767		2,475	60.3
1990	8,354	1		4,602		3,751	55.1
1995	8,960	1		4,416		4,543	49.3
2000	8,494	3		4,173		4,318	49.2
2005	8,275	3	72	4,337	516	3,347	53.3
2010	8,388	3	131	4,367	498	3,389	53.7
2011	8,424	3	146	4,353	454	3,468	53.4
2012	8,538	3	167	4,355	469	3,544	53.0
2013	8,678	3	184	4,390	470	3,631	52.7
2014	8,826	3	228	4,388	493	3,714	52.3
2015	8,930	3	272	4,403	500	3,752	52.4

자료: 한국교육개발원·교육통계서비스(각 연도), 각 연도별 교육통계연보.



[그림 3] 설립유형별 유치원 추이: 1980~2015

나. 학급 수 및 취원아 수

- 2016년 기준 설립유형별 학급 수 현황을 보면, 전체 병설유치원의 78.1%가 3학급 미만 유치원인 반면, 사립유치원의 3학급 미만 비율은 법인, 사인 유치원 모두 8% 수준에 불과함.

○ 전체 유치원의 42.1%를 차지하는 사립사인 유치원의 경우 3~5학급이 37.3%, 6~8학급이 36.6%로 대다수이고 9학급 이상의 대규모 기관도 18.1% 차지함. 사립법인 유치원 역시 3~5학급 규모의 기관이 53.0%, 6~8학급 기관이 30.6% 정도로 80% 이상이 이에 해당함.

○ 비록 공립단설 유치원에 9학급 이상 규모의 기관이 상대적으로 많이 분포하기는 하지만 그 수가 적어 전체 비율에 미치는 영향은 크지 않음.

□ 우리나라 유아의 취원아 수를 국·공립 유치원과 사립유치원 재원 기준으로 비교해보면, 23.6%의 유아만이 국·공립 유치원을 이용하고 사립유치원에서 76.4%를 수용하고 있음.

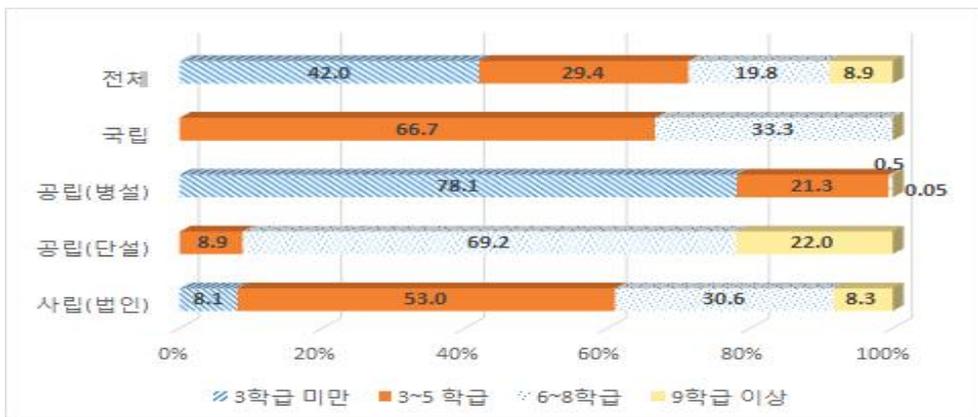
〈표 3〉 학급수별 유치원 현황: 2016

학급 수	국립	공립(병설)	공립(단설)	사립(법인)	사립(사인)	전체
3학급 미만	-	78.1(3,429)	-	8.1(41)	8.0(303)	42.0(3,773)
3~5학급	66.7(2)	21.3(934)	8.9(27)	53.0(268)	37.3(1,410)	29.4(2,641)
6~8학급	33.3(1)	0.5(23)	69.2(211)	30.6(155)	36.6(1,386)	19.8(1,776)
9학급 이상	-	0.0(2)	22.0(67)	8.3(42)	18.1(686)	8.9(797)
계	100.0(3)	100.0(4,388)	100.0(305)	100.0(506)	100.0(3,785)	100.0(8,987)

주: 2016. 4. 1. 기준임.

학교 수에는 신설행교, 기존학교, 휴교가 포함됨(폐교, 분교는 제외함).

자료: 한국교육개발원 교육통계연구센터 내부자료(2016. 10. 5 인출)



[그림 4] 설립유형별 학급 수 비율: 2016

〈표 4〉 시·도별/설립유형별 원아 수: 2015

단위: 명, %

구분	전체		국·공립		사립	
	원아 수	전체 원아 수 대비	원아 수	비율	원아 수	비율
전국	682,553	100.0	161,339	23.6	521,214	76.4
서울	91,394	13.4	15,107	16.5	76,287	83.5
부산	45,175	6.6	5,272	11.7	39,903	88.3
대구	36,951	5.4	4,897	13.3	32,054	86.7
인천	42,389	6.2	8,879	20.9	33,510	79.1
광주	23,741	3.5	4,484	18.9	19,257	81.1
대전	25,660	3.8	4,829	18.8	20,831	81.2
울산	19,177	2.8	3,420	17.8	15,757	82.2
세종	4,108	0.6	3,894	94.8	214	5.2
경기	191,293	28.0	42,447	22.2	148,846	77.8
강원	17,387	2.5	6,598	37.9	10,789	62.1
충북	18,305	2.7	8,765	47.9	9,540	52.1
충남	27,141	4.0	9,699	35.7	17,442	64.3
전북	25,059	3.7	8,128	32.4	16,931	67.6
전남	19,983	2.9	9,869	49.4	10,114	50.6
경북	38,663	5.7	10,889	28.2	27,774	71.8
경남	50,580	7.4	11,646	23.0	38,934	77.0
제주	5,547	0.8	2,516	45.4	3,031	54.6

자료: 한국교육개발원·교육통계서비스(각 연도), 각 연도별 교육통계연보.

□ 1980년 3.5%에 불과하던 공립유치원 취원아 수는 1980년도 초반 공립유치원 확충 정책에 힘입어 1985년 약 46%까지 증가함.

○ 공립유치원 양적 증가에도 불구하고 1985년 이후 사립유치원의 지속적인 증가와 1990년 이후 일부 공립유치원이 폐원함에 따라 공립유치원 이용 원아수는 1990년 대비는 20%를 약간 상회하는 수준임.

〈표 5〉 설립유형별 원아 비율 추이: 1980-2015

단위: %(명)

구분	국·공립			사립	계
	국립	공립	소계		
1980	-(0)	3.50(2,324)	3.50(2,324)	96.50(64,109)	100.0(66,433)
1985	-(0)	45.85(144,297)	45.85(144,297)	54.15(170,395)	100.0(314,692)
1990	0.02(88)	30.65(127,056)	30.67(127,144)	69.33(287,388)	100.0(414,532)

구분	국·공립			사립	계
	국립	공립	소계		
1995	0.02(80)	21.60(114,300)	21.61(114,380)	78.39(414,885)	100.0(529,265)
2000	0.05(272)	22.36(121,936)	22.41(122,208)	77.59(423,055)	100.0(545,263)
2005	0.05(253)	22.90(124,030)	22.95(124,283)	77.05(417,320)	100.0(541,603)
2010	0.04(236)	23.46(126,341)	23.50(126,577)	76.50(412,010)	100.0(538,587)
2011	0.04(240)	22.28(125,855)	22.32(126,095)	77.68(438,739)	100.0(564,834)
2012	0.04(226)	20.71(127,121)	20.75(127,347)	79.25(486,402)	100.0(613,749)
2013	0.03(225)	21.55(141,827)	21.58(142,052)	78.42(516,136)	100.0(658,188)
2014	0.04(258)	22.68(148,011)	22.72(148,269)	77.28(504,277)	100.0(652,546)
2015	0.04(256)	23.60(161,083)	23.56(161,339)	76.36(521,214)	100.0(682,553)

주: 기관별 취원율 = (기관별 취원아 수/전체 취원아 수)x100

자료: 한국교육개발원·교육통계서비스(각 연도), 각 연도별 교육통계연보.

〈표 6〉 유치원 수 및 이용 원아수 증감율: 1985-1995

구분	유치원 수						유치원 이용 원아수					
	전체		국·공립		사립		전체		국·공립		사립	
	수	증감율	수	증감율	수	증감율	수	증감율	수	증감율	수	증감율
1985	6,242	21.5	3,767	21.0	2,475	19.6	314,692	23.7	144,297	23.0	170,395	24.3
1986	7,233	15.9	4,333	15.0	2,900	17.2	354,537	12.7	163,831	13.5	190,706	11.9
1987	7,792	7.7	4,559	5.2	3,233	11.5	397,020	12.0	173,311	5.8	223,709	17.3
1988	8,030	3.1	4,610	1.1	3,420	5.8	405,255	2.1	162,514	(6.2)	242,741	8.5
1989	8,246	2.7	4,610	0.0	3,636	6.3	410,824	1.4	145,240	(10.6)	265,584	9.4
1990	8,354	1.3	4,603	(0.2)	3,751	3.2	414,532	0.9	127,144	(12.5)	287,388	8.2
1991	8,421	0.8	4,623	0.4	3,798	1.3	425,535	2.7	117,878	(7.3)	307,657	7.1
1992	8,498	0.9	4,596	(0.6)	3,902	2.7	450,882	6.0	117,084	(0.7)	333,798	8.5
1993	8,515	0.2	4,514	(1.8)	4,001	2.5	469,380	4.1	113,332	(3.2)	356,048	6.7
1994	8,910	4.6	4,461	(1.2)	4,449	11.2	510,100	8.7	113,087	(0.2)	397,013	11.5
1995	8,960	0.6	4,417	(1.0)	4,543	2.1	529,265	3.8	114,380	1.1	414,885	4.5

주: 증감율=증감분/전년도x100, () 표기는 감소를 의미함.

자료: 한국교육개발원·교육통계서비스(각 연도), 각 연도별 교육통계연보.

다. 유아교육 재정

□ 유아학비, 방과후과정비, 사립교원 담임수당, 처우개선비, 사립유치원 학급운영비와 관련된 2016년도 보통교부금은 약 2조 330억여 원 정도임.

○이 중 대다수를 차지하는 예산은 유아교육비 지원으로 전체 예산의 87.2%를 차지하고, 누리과정 학비가 1조 4,208억여 원 수준이며, 3~5세 방과후 과정비는

3,520억여 원 수준임.

- 한편 유치원 교원 인건비 보조금액은 총 2,158억여 원 정도로 사립유치원 교원 담임수당과 처우개선비로 구성되며 전체 예산의 10.6%를 차지함.
- 이 중 처우개선비가 약 1,832억 원 수준이고 담임수당은 325억 원 정도이며, 유치원 교육역량 지원비는 444억 원 수준으로 전체 예산의 2.2%를 차지함.

〈표 7〉 2016년도 사립유치원 지원 예산: 보통교부금

단위: 천 원

구분	사업명	16년 확정교부(안)	16년 확정교부 조정액 산출내역
유아 교육비 지원	3~5세 누리과정 유아학비	1,420,823,000	
	3~5세 방과후 과정비(유치원)	352,043,000	
	소계	1,772,866,000	(24,677학급×110천원)×12개월
유치원 교원 인건비 보조	사립유치원 교원 담임수당	32,573,640	(38,175명×400천원)×12개월
	사립유치원 교원 처우개선비	183,240,000	
	소계	215,813,640	
유치원 교육역량 지원비	사립유치원 학급운영비	44,418,600	((24,677학급×250천원)×12개월)×60%
	소계	44,418,600	%
	합계	2,033,098,240	

자료: 교육부 내부자료(2016. 7)



[그림 5] 사립유치원 지원 예산: 2016

□ 정부의 지원에도 불구하고 사립유치원 학부모는 교육비로 평균 217,799원을 지불하는 것으로 나타남.

○ 누리과정 학비에 해당하는 반일반 교육비 추가금액과 방과후 과정반 교육비, 입학금 월할 부담금으로 구성되며, 누리과정 학비에 해당하는 반일반 학비의 경우 정부의 지원에도 불구하고 전국 평균 17만 5천원 정도를 추가로 지불하고 있음.

○ 지역차도 커서 서울은 31만 원을 넘고 제주는 9만 5천 원에 불과함. 대체로 대도시와 경기 지역의 부담이 큰 편인데 비해, 도 소재지 학부모는 상대적으로 부담이 적은 편임.

〈표 8〉 전국 시·도교육청별 공사립 유치원 학부모 부담금 현황: 평균

단위: 원

시·도 교육청	입학금 합계		반일반 교육비 합계		방과후 과정반 교육비 합계		월 징수액	
	공립	사립	공립	사립	공립	사립	공립	사립
서울	0	14,356	7,023	234,892	994	60,818	8,017	310,066
부산	0	8,245	5,878	179,393	82	12,136	5,960	199,774
대구	0	7,452	1,456	155,187	1,352	7,853	2,808	170,492
인천	0	11,107	10,888	201,606	5,439	46,890	16,327	259,603
광주	0	5,116	9,406	138,115	3,150	16,893	12,556	160,124
대전	0	6,502	11,054	196,868	7,235	33,115	18,289	236,485
울산	0	6,759	8,134	152,746	3,935	23,137	12,069	182,642
세종	0	3,056	3,945	161,658	3,460	23,333	7,405	188,047
경기	0	8,354	9,961	193,283	25,939	45,884	35,900	247,521
강원	0	6,356	2,257	85,348	1,563	21,967	3,820	113,671
충북	0	2,255	2,871	140,377	836	11,494	3,707	154,126
충남	0	4,814	2,211	143,464	708	28,246	2,919	176,524
전북	0	2,272	1,310	141,300	877	12,482	2,187	156,054
전남	0	3,263	750	108,179	448	16,397	1,198	127,839
경북	0	7,022	3,284	112,094	2,331	28,295	5,615	147,411
경남	0	5,515	1,346	140,605	242	26,043	1,588	172,163
제주	0	4,576	0	65,458	0	25,222	0	95,256
전국	0	8,203	4,766	175,007	6,937	34,589	11,703	217,799

주: 교육과정을 운영하는 유치원 기준 산출

연령별(만3세, 만4세, 만5세이상) 평균값으로 산출

자료: 교육부 내부자료('16. 7. 28. 기준 유치원 알리미 자료 활용 산출)

- 동일 지역이라 하더라도 유치원별로 그 차이가 존재하지만, 지역에 따라 추가비용이 전혀 없는 유치원도 존재하는 반면, 서울의 경우 86만 원까지 추가비용을 부담하는 유치원이 존재하는 지역도 있어 그 편차가 매우 큰 상황임.

〈표 9〉 전국 시·도교육청별 공사립 유치원 학부모 부담금 현황: 최대값/최소값

단위: 원

시·도 교육청	공립		사립	
	최대값	최소값	최대값	최소값
서울	94,600	0	860,499	30,000
부산	30,222	0	490,167	0
대구	32,625	0	373,429	10,833
인천	73,825	0	650,000	24,499
광주	128,200	0	553,300	0
대전	159,933	0	536,933	36,500
울산	118,056	0	335,833	5,000
세종	41,410	0	304,167	80,000
경기	169,237	0	760,000	8,333
강원	183,116	0	265,999	0
충북	117,417	0	470,762	21,640
충남	110,000	0	409,111	0
전북	205,000	0	538,500	0
전남	143,917	0	427,167	2,500
경북	135,000	0	483,000	0
경남	110,000	0	400,000	0
제주	0	0	168,683	18,406
전국	205,000	0	860,499	0

주: 교육과정을 운영하는 유치원 기준 산출

연령별(만 3세, 만 4세, 만 5세이상) 평균값으로 산출

자료: 교육부 내부자료('16. 7. 28. 기준 유치원 알리미 자료 활용 산출).

3. 논의

가. 사립유치원은 공공성을 포괄할 수 있는가?

- 정부는 2009년 유아교육선진화 계획 추진의 일환으로 도입된 유치원운영위원회, 유치원 평가, 유치원 회계설치, 정보공시 제도 등을 통해 사립유치원의 공공성을

확대하기 위한 노력을 기울여 왔음.

○ 또한 유치원 평가 등과 같은 질 관리 기제를 통해 유아교육기관의 공공성을 확보하기 위한 노력을 부분적으로 하고 있음.

□ 선행연구들은 개인에 의해 설립·운영되는 사립유치원에 대한 국가의 재정 지원의 당위성을 확보하기 위해서는 사립유치원의 법인화를 추진해야 한다는 논의를 제기함(송기창, 2004). 그러나 유치원의 법인화는 사적 재산에 대한 권리, 규제 및 법적 문제 등으로 추진되지 못하고 있는 상황임.

○ 일본의 경우, 사립유치원 법인화 과정은 先재정지원, 後법인유도라는 흐름으로 점진적으로 추진되었으며, 법인화 하지 않은 사립유치원이 존재하긴 하지만 지속적인 재정 지원을 받기 위해서는 유예기간을 두고 법인화를 해야 한다는 후속 조항을 만들어 추진함(김병주, 2005).

○ 법인화되었거나 법인화를 하려는 사립유치원에 대한 국가의 재정 지원이 이루어지고, 사립유치원이 현실적으로 법인화할 수 있도록 관련 법규를 수정하지 않는 상황에서 법인화를 추진하기 어렵다는 한계가 지적되기도 함(고영미·이기섭, 2007).

○ 김중해(2011)는 사회서비스의 공공성은 공적 재원의 비용 부담만으로 충족될 수 없으며, 공적 전달체계에 의한 서비스 제공과 결합될 때 가능하다고 지적함.

○ 유아교육의 공공성 확보는 유치원의 지역별 공급 분포를 고려하여 일부 취약지역의 공립유치원을 확보하는 정책과 병행하여 추진되어야 함.

나. 사립유치원 재정지원을 통해 기관 간의 질적 격차를 완화할 수 있는가?

□ 사회서비스를 제공하는 데 있어서 정부의 어떠한 역할이 적절한가에 대한 입장은 다음과 같이 구분할 수 있는데 즉, 정부가 현물로 직접 제공하는 것이 적절하다는 생각과 서비스는 민간(영리 또는 비영리)이 제공하고, 정부는 재정을 지원하면서 이에 대한 감독의 역할만을 수행하는 것이 적절하다는 입장, 시장을

활용하는 것이 가장 적절하므로 정부의 간섭이 필요하지 않다는 입장으로 나눌 수 있음(김종해, 2011; 59).

- 유아교육기관을 이용하는 모든 유아는 국·공립, 사립에 관계없이 일정 수준의 질이 보장되는 교육을 받을 권리가 있으나 유아교육비 지원이 반드시 교육의 질을 보장하지는 못함. 그러나 사립유치원 이용 유아가 절대적으로 많은 상황에서 기관 간의 질적 차이를 완화하기 위해서는 사립유치원에 대한 정부의 지원이 일정 부분 필요함.
- 외국사례를 보면, 비영리시설과 영리시설 간의 질적 차이가 발견되지 않는데, 이는 일정한 질적 요건을 충족한 영리기관에 한하여 비영리기관과 동일한 경제적 지원이 이루어졌기 때문임(김인경, 2012).
- 보편주의 보육정책을 채택하는 일부 유럽 선진국들도 효율성의 관점에서 영리, 비영리시설 구분 없이 재정지원을 함으로써 모든 학부모가 양질의 보육서비스를 저렴하게 이용할 수 있도록 하고 있음(장영인, 2006).
- 이상의 논의들은 사립유치원의 재정 지원이 교육의 질적 제고를 위한 수단이 될 수 있음을 보여줌. 다만 정부의 재정지원이 교육의 질적 개선을 위해 제대로 투자되는지에 대한 모니터링이 수반되어야만 재정 지원의 효과를 극대화할 수 있을 것임.

다. 공공형 사립유치원(가칭)은 공적 인프라로 기능할 수 있는가?

- 민간시설은 사기업과 마찬가지로 영리추구를 목적으로 하기 때문에 공공성이 강한 서비스를 제공하기 어려우므로 공공성의 걸림돌이 되는 것으로 간주되기도 함.
- 그러나 현실적으로 공공시설 확충은 예상보다 많은 시간과 비용이 소요되어 이를 보완하기 위해 부차적인 방안으로 민간시설을 고려하지 않을 수 없게 됨(장영인, 2015). 이에 공적 인프라 확대 차원의 공공형 제도 도입에 대해서는 한계와 우려가 지적되고 있음.

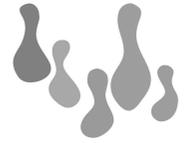
- 유사 공공형 제도로부터 경험한 공공형에 대한 학부모의 불신, 비용부담을 감수 하더라도 질 높은 사립유치원 교육에 대한 요구를 확인할 수 있었다(최은영 외, 2016) 결과는 공공형 사립유치원 제도 도입에 대해 보다 신중한 접근이 필요함을 시사함.

참고문헌

- 고영미·이기섭(2007). 쟁점연구: 우리나라 사립유치원 및 민간보육시설의 단계별 법인화 방안 연구. 유아교육연구, 27(5), 87-109.
- 교육부(2016.7.28.). 2016년도 사립유치원 지원 예산. 내부자료.
- 교육부(2016.7.28.). 전국 시·도교육청별 공사립 유치원 학부모 부담금 현황. 내부자료.
- 나병현(2004). 공교육의 의미, 황원철 외 편저, 공교육 - 이념·제도·개혁, 서울: 원미사.
- 남억우·박준희·백현기·서명원·정우현·성종규·황정규(1990). 최신 교육학대사전. 교육과학사.
- 김병주(2005). 사립유치원 운영 투명성 확보 방안 연구. 정책연구과제 2005-지정-60, 교육인적자원부.
- 김인경(2012). 보육정책의 목표와 설계. 한국개발연구원, 정책연구시리즈 2012-2.
- 김종해(2011). 이명박 정부 보육정책 이것이 문제다. 월간 복지동향, 152, 58-63.
- 송기창(2004). 유아교육법 시행의 교육재정적 과제. 열린유아교육연구, 9(3), 219-238.
- 장영인(2006). 보육재정 지원방식의 쟁점분석과 과제. 한국영유아보육학, 45, 251-279.
- 장영인(2015). 민간어린이집 보육재정지원에 관한 쟁점 연구 - 어린이집 재무회계규칙 논의의 배경을 중심으로. 한국영유아보육학, 95, 53-79.
- 한국교육개발원 교육통계서비스(1990, 1995, 2000, 2005~2015). 교육통계연보.
- 한국교육개발원 교육통계연구센터(2016.10.5.) 학급수별 유치원 현황. 내부자료.
- 한상미(2006). 보육료 지원방식 변경에 따른 공공성 평가. 사회복지리뷰, 11, 109-137.

[웹 사이트]

국립국어원 <http://www.korean.go.kr/> 표준어국어대사전)에서 2016. 7. 6인출



토론

고영미 | 순천향대학교 유아교육과 교수
안정은 | 교육부 유아교육정책과 장학관

「유아교육의 공공성 강화, 가능성과 한계」에 대한

토론 1

고영미(순천향대학교 유아교육과 교수)

1. 들어가며

우리나라의 유아교육은 오랫동안 사적인 영역에 크게 의존해오다, 90년 이후 유아교육의 공공성 실현을 위한 다각적 노력을 기울이고 있는 상황에서 유아교육의 공공성 강화를 위한 의미 있는 논의의 장에 토론자로 참여하게 됨을 기쁘게 생각한다. 또한 유아교육의 공공성 강화를 위해 우리가 어떤 노력을 해야 할 것인지를 다시 한 번 생각해볼 수 있도록 포괄적인 주제를 일목요연하게 정리하고 발표해 주신 발표자에게 감사드린다.

본 토론자는 유아교육의 공공성 강화를 위한 기본 출발점에 ‘모든 유아가 질적인 교육을 받을 개인적 권리의 보장’, 즉 ‘유아들의 질적인 삶’이라는 본질적인 문제를 고려하되, 그 중심에 ‘유아’가 있어야 한다는 점을 강조하며 토론을 시작하고자 한다. 이 같은 관점에서 본 토론자는 발표자가 제안한 3가지 논의에 동의하며, 이에 덧붙여 우리가 생각해 볼 구체적인 방안을 제시하는 것으로 토론을 가름하고자 한다.

2. 유아교육의 공공성 강화를 위한 제언

1) 사립유치원의 법인화 및 공립유치원의 확대 정책 병행

사립유치원의 법인화를 위해서는 무엇보다 유아교육 관련 현장, 학계, 행정부서 간 심도 있는 논의와 합의를 토대로 한 정책 수립이 필요하다. 정부 차원에서 교원, 학부모, 교수, 행정가가 참여하는 ‘사립유치원 법인화 추진위원회(가칭)’를 구성하여 의견 수렴 및 합의의 공식적 통로를 마련하고 운영한다. 추진 방안으로는 법인 또는 법인화를 지원하는 사립유치원에 대한 국가 재정지원의 명시화, 선 재정 지원 후 법인화 유도, 사립유치원이 현실적으로 법인화를 해 갈 수 있도록 관련 법규의 수정(고영미,

이기섭, 2006) 등을 고려할 수 있다. 이 과정에서 무엇보다 중요한 것은 국가가 강제적으로 정책을 추진해서는 안 되고 사립유치원이 자발적으로 참여하도록 유도하는 정책이 마련되고 추진되어야 할 것이다. 공립유치원의 확대 정책으로는 발표자가 제안한 취약 지역 뿐 아니라, 기존 사립유치원이 없는 세종특별자치시와 같은 신도시의 경우, 공립유치원 설립을 기본으로 하는 정책을 수립한다.

2) 유치원의 재정지원 확대와 모니터링을 통한 균등한 양질의 교육 제공

국가 재정지원이 공·사립 유형과 관계없이 균등한 양질의 교육을 반드시 보장하는 것은 아니나, 그 토대가 될 수 있다는 점에서 국가 재정지원을 확대할 필요가 있다. 우선적으로 사립유치원에 대한 지원부터 확대하되, 교사 인건비부터 안정적으로 확보하여 지원하고 점차 운영비 등을 지원한다. 이를 원활히 추진하기 위해 사립유치원의 공공성을 높이기 위한 방안으로 제시한 법인 유치원부터 재정을 지원하는 정책이 바람직하다. 또한 장기적으로는 양질의 교육을 위해 요구되는 학급당 원아 수 감축, 2담임제 등의 정책 추진을 위해 공·사립을 포함한 유치원 전체 재정을 확대할 필요가 있다. 이와 함께 발표자가 제안한 재정지원에 대한 모니터링을 강화하되, 9월 1일부터 전면 시행되는 「사학기관 재무·회계 규칙」 개정에 대해 사립유치원의 현실에 맞게 수정되어야 한다는 현장의 의견이 있다는 점(조선닷컴, 2017)을 고려하여 사립유치원 상황에 적합한 재무·회계 규칙이 무엇인가에 대한 사회적 합의가 먼저 이루어질 필요가 있다. 이를 토대로 사립유치원 재정지원 정책에 대해 충분히 이해하도록 재정업무 매뉴얼 배포, 교사 연수, 사립유치원 회계관리 시스템 구축 등을 통한 지원이 함께 이루어지는 정책 수립이 이루어져야 한다.

3) 공공형 사립유치원 제도에 대한 합의 및 저소득층 무상교육 범위 확대

발표자도 지적하였듯이 사립유치원 학부모의 교육비 부담 감소를 위한 공공형 사립유치원 제도에 대해 유아교육 관련 다양한 이해 관계자들에 의해 한계와 우려점이 제기되고 있다(최은영, 박창현, 송신영, 2016). 이 같은 점을 고려하여 우리가 생각해 봐야 할 사항을 제안하면, 첫째는 공공형이라는 용어를 별도로 사용하는 것이 바람직한가 하는 것이다. 오히려 앞에서 제안한 사립유치원의 법인화를 자율적으로 유도하는 정책(브릿지경제, 2016)이 양질의 교육을 제공하면서 학부모 비용을 감소시킬 뿐만 아니라 초·중등교육체제와의 일관성을 고려할 때 더 바람직한 것은 아닌지 신중하게

검토할 필요가 있다. 이와 함께 공공형 사립유치원 제도는 무엇보다 모든 유아에게 균등한 질 높은 교육을 제공하는 것이 전제가 되어야 한다는 본질을 놓쳐서는 안 된다고 본다. 둘째는 비용부담을 감소하더라도 질 높은 교육을 원하는 학부모의 요구를 고려할 때 개별 유아를 대상으로 한 정책 또한 필요하다고 본다. 비용 감소가 필요한 저소득층 유아의 경우 현재 국가에서 지원하고 있는 수업료와 입학금 뿐만 아니라 학부모가 부담하고 있는 교재료, 급·간식비, 신학기 용품비, 교통비, 각종 현장에 소요되는 비품 및 학습 준비물 등을 포함하여 지원함으로써 공공성을 강화하는 방안 또한 바람직하다고 본다.

3. 나가며

오늘 이 자리는 우리나라 유아들에게 균등한 질 높은 교육을 제공하기 위한 방향에서 유아교육의 공공성 강화에 대해 논의한 의미 있는 시간이었다. 한 가지 아쉬운 점은 유아교육과 보육의 통합적 관점에서 공공성에 대한 논의를 진행하지 못했다는 점이다. 추후에는 우리나라 영유아들이 기관에 상관없이 균등하게 질 높은 교육과 보육을 받을 권리를 보장받을 수 있도록 유아교육과 보육의 통합적 관점에서 공공성 강화의 청사진을 그리고, 그 안에서 각각의 특성을 살린 세부 사항을 함께 논의하는 시간이 마련되기를 기대하며 본 토론을 마치고자 한다.

참고문헌

고영미, 이기섭(2007). 우리나라 사립유치원 및 민간보육시설의 단계별 법인화 방안 연구. 유아교육연구, 27(5), 87-109.

송기창(2004). 유아교육법 시행의 교육 재정적 과제. 열린유아교육연구, 9(3), 219-238.

최은영, 박창현, 송신영(2016). 공공형 사립유치원 제도 도입방안. 육아정책연구소 2016 수시과제.

브릿지 경제(2016). <http://www.viva100.com/main/view.php?key>에서 2016년 11월 20일자 출력

조선닷컴(2017). http://news.chosun.com/site/data/html_dir/에서 2017년 4월 21일자 인출

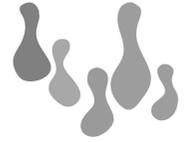
사학기관 재무·회계 규칙(교육부령 제122호 일부개정 2017. 02. 24.)

「유아교육의 공공성 강화, 가능성과 한계」에 대한

토론 2

안정은(교육부 유아교육정책과 장학관)

§ 2017년 제4차 육아정책 심포지움 §



발표

국공립어린이집 확충 현황과 과제

양미선 | 육아정책연구소 부연구위원

국공립어린이집 확충 현황과 과제²⁾

양미선(육아정책연구소 부연구위원)

1. 서론

정부는 ‘보육은 미래를 위한 투자’라는 정책기조 하에 2006년 제1차 중장기 보육계획 「새싹플랜 2006~2010」(여성가족부, 2006:1)을 통해 국공립어린이집을 2010년까지 2,700개소, 어린이집 이용 아동수는 20% 수준까지 확대하겠다는 계획을 제시하였다. 이후 국공립어린이집 이용 아동수를 30%까지 늘린다는 제2차 저출산고령사회기본계획 「새로마지플랜 2010」(대한민국정부, 2010)³⁾을 발표하는 등 보육의 공공성 강화를 위한 국공립어린이집 확충에 높은 관심을 가졌다(양미선·임지희, 2012:9). 그러나 이명박정부가 출범하면서 발표한 「아이사랑플랜 2009-2012」은, 국공립어린이집은 취약지역 중심으로 설치하고 대신 민간어린이집의 질을 국공립어린이집 수준으로 끌어올리는 공공형어린이집 확대를 정책이 선회되면서(보건복지가족부, 2009) 국공립어린이집 신축은 연 30개소로 제한하는 등 국공립 확충 정책은 한동안 추진력을 잃었다.

2012년 0-2세 무상보육과 누리과정 시행으로 어린이집 수요가 급증하면서 민간·가정어린이집이 1년 사이에 10%p 이상 늘어나는 등 난립현상이 나타났고(보건복지부, 2011, 2012), 여기에 어린이집 급간식 사고와 아동학대 사건 등이 발생하면서 부모가 안심하고 믿고 맡길 수 있는 어린이집에 대한 사회적 요구가 높아졌다. 이에 박근혜 정부는 제2차 중장기 보육계획에 공공성이 높은 국공립 및 공공형어린이집 확충과 직장어린이집의 설치기준 개선 및 확충 등을 포함시키는 등 공보육 환경 마련에 적극 나섰다(보건복지부, 2013). 2015년 발표된 제3차 저출산고령사회기본계획 「브릿지 플랜 2020」⁴⁾도 2025년까지 전체 보육 아동의 45% 이상이 공공성이 높은 어린이집을 이용할 수 있도록 개선하겠다는 계획을 내놓으면서 공보육 인프라 확충에 힘을 실어 주었다(대한민국정부, 2015). 문재인정부는 보육의 공공성 강화를 위해 국공립어린이집 이용률 40% 달성을 100대 국정과제에 포함시켰다(청와대 홈페이지, 2017.7. 21 인

2) 이 글은 육아정책연구소가 2012년 수행한 「국공립어린이집 설치운영 현황과 개선방안(양미선·임지희, 2012)」와 2016년 수행한 「공보육·교육 공급정책 평가와 개선방안(양미선·이규림·김정민, 2015)」 연구 내용의 일부를 재구성함.

4) 공공성이 높은 보육시설 이용 아동은 2015년 28%, 2020년 37%, 2025년 45%까지 확대하겠다는 계획을 발표함(대한민국정부, 2015).

출).

본 글은 그간 정부가 추진하여 온 국공립어린이집 확충 정책 및 현황을 살펴보고, 국공립어린이집 확충 사업을 추진하는 시도 및 시군구 담당공무원의 의견 등을 검토하여 문재인정부의 국정과제 달성을 위한 방안을 제시하였다.

2. 국공립어린이집 확충 현황과 요구

제2절은 그간 정부가 발표한 국공립어린이집 추진 정책과 추진 현황, 시도 및 시군구 국공립어린이집 확충 담당공무원을 대상으로 국공립어린이집의 충분성, 지원기준의 적절성, 효과성 등을 조사한 결과를 제시하였다.

가. 국공립어린이집 정책과 현황

1) 국공립어린이집 정책

제1,2차 중장기보육계획과 아이사랑플랜에서 제시하고 있는 보육인프라 확충 관련 정책과제 및 세부내용은 <표 1>에 제시하였다. 정부가 그간 추진하여 온 보육인프라 확충 정책은 표면적으로는 국공립어린이집 확충을 내세우고 있지만, 아이사랑플랜은 공공형어린이집, 제2차 중장기보육계획은 직장어린이집 확대에 방점을 두고 정책을 추진하였다.

<표 1> 제 1, 2차 중장기보육계획 및 아이사랑플랜

구분	제1차 중장기보육계획 「새싹플랜」(2006~2010)	아이사랑플랜 (2009~2012)	제2차 중장기보육계획 (2013~2017)
정책과제	공보육 기반 조성	보육시설 질 제고 및 균형배치	공공성 확대와 품질관리 강화
세부내용	<ul style="list-style-type: none"> · 중장기 수급계획에 따른 보육시설 확충 · 국공립보육시설 확충 	<ul style="list-style-type: none"> · 보육수요 추계 통한 보육시설 확충 · 국공립보육시설 확충 · 보육시설 서비스 계약제 도입 검토 · 농어촌 소규모 보육시설 확충 · 직장보육시설 확충 · 부모협동 보육시설 확산 	<ul style="list-style-type: none"> · 믿고 맡길 수 있는 복지형 어린이집 확대 -국공립어린이집 확충 -직장어린이집 설치 유도, 지원 확대 -부모 선호도, 체감도 높은 어린이집 확충

자료: 여성가족부(2006). 새싹플랜-제1차 중장기 보육계획(2006-2009)-.

보건복지가족부(2009). 아이사랑플랜 2009-2012.

보건복지부(2013). 제2차 중장기보육 기본계획(2013-2017).

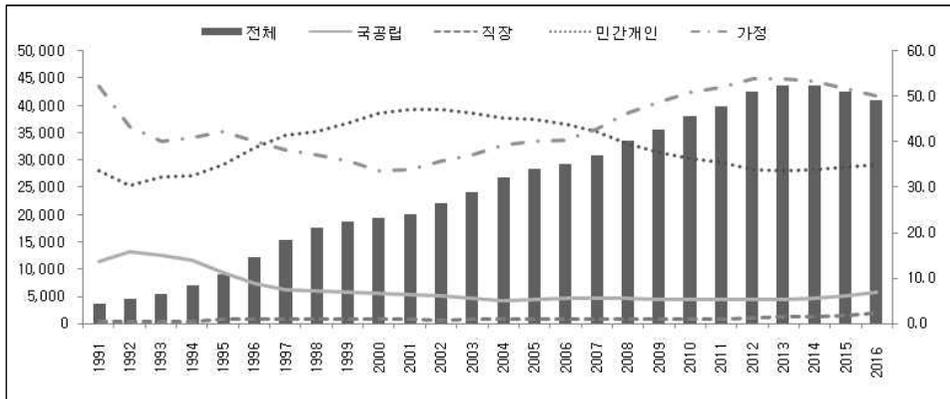
저출산고령사회기본계획에서는, 제1차 계획은 육아지원시설 확충을 통한 보육수요 충족을 목표로 세웠으나, 제2차는 취약지역 내 국공립보육시설 확충, 제3차는 국공립·직장어린이집 확충과 보육사각지대 해소 등을 제시하였다(대한민국정부, 2005, 2010,

2015).

2) 국공립어린이집 공급과 이용

가) 국공립어린이집 수

국공립어린이집 수는 2016년 기준 2859개소로 어린이집 전체 41,084개소 중 7.0%를 차지한다. 국공립어린이집은 1991년 13.6%로 10%를 상회하였으나, 1990년대 중반 정부의 국민연금 용자사업으로 민간어린이집의 급격한 증가를 유도하여 이 비율은 10% 이하로 떨어졌고, 2004년 5% 대까지 하락한 이후 10년 간 이 수준을 유지하여 왔다. 국공립 비율은 2013년부터 추진된 박근혜정부의 국공립어린이집 확충 정책과 서울시의 '국공립어린이집+1000확충 전략'에 힘입어 2015년 6%대에 진입하였고, 2016년에는 7%까지 상승하였다.

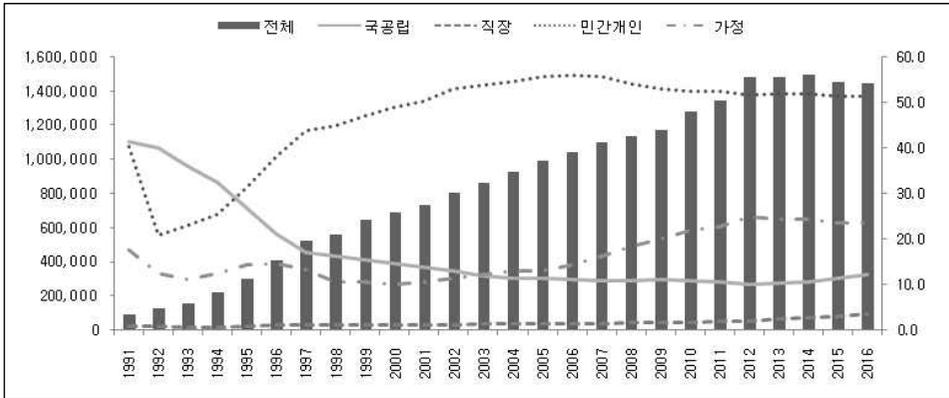


[그림 1] 연도별 어린이집 수 및 비율

나) 국공립어린이집 이용 아동 수

국공립어린이집 이용 아동 수는 2016년 165,743명으로 전체 어린이집 이용 아동 중 12.1%에 해당한다. 최근 정부의 국공립어린이집 확충 사업으로 국공립 이용률이 2016년 12% 선에 진입하는 성과를 거두었지만 민간 부문과 비교하면 증가폭은 매우 미미하다.

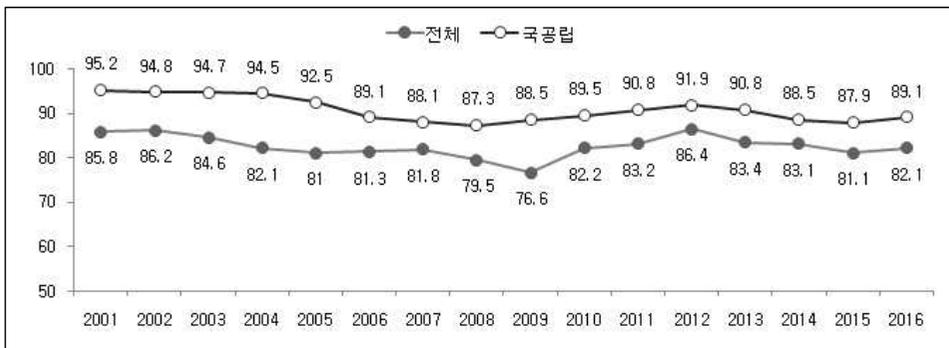
5) 서울시 「국공립어린이집+1000 확충계획」은 국공립어린이집 균형배치를 통해 보육의 공공성 강화를 목적으로 2015년부터 2018년까지 국공립어린이집을 1,000개소 추가 확충하는 계획을 말함(서울특별시 내부자료, 2016).



[그림 2] 연도별 어린이집 이용 아동 수 및 비율

다) 공급과 이용

어린이집 정원 대비 현원 비율을 나타내는 정원충족률을 산출하면, 국공립어린이집은 2016년 기준 89.1%, 전체 어린이집 82.1%보다 7%p 높다. 국공립어린이집의 정원충족률은 2001년 95.2%에서 2010년 90% 이하로 떨어졌다가 보육료 지원 확대로 90%선까지 상승하였다. 그러나 어린이집 이용 아동수 감소로 다시 하락하는 추세를 보이고 있다.



[그림 3] 연도별 어린이집 정원충족률

라) 국공립어린이집 미설치 지역

국공립어린이집 미설치 지역은 총 1,834개 읍면동으로, 경상과 전라지역이 대부분을 차지한다. 어린이집 미설치 지역이 5% 미만인 지역 중 대구, 광주, 대전, 세종, 제주 등은 국공립어린이집 미설치 지역이 50%를 상회한다. 이들 지역은 민간 주도로

어린이집 공급이 이루어지고 있어서 국공립어린이집 확충 시 민간 반대가 심할 것으로 예상된다.

〈표 2〉 국공립어린이집 미설치 지역

구분	단위: 개(%)																	
	전체	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
국공립	1,834	14	95	100	49	70	50	25	8	192	117	112	144	198	222	213	203	22
(비율)	(52.5)	(3.3)	(45.2)	(71.9)	(33.1)	(73.7)	(64.1)	(44.6)	(66.7)	(34.7)	(60.6)	(73.2)	(69.6)	(82.2)	(74.7)	(64.2)	(64.4)	(51.2)
행정동수	3,496	423	210	139	148	95	78	56	12	554	193	153	207	241	297	332	315	43

주: 경기도 파주시 군내면, 장단면, 진서면, 강원도 철원군 근동면, 원동면, 원남면, 임남면, 고성군 수동면은 인구 미겨주 지역임.

(괄호)는 전체 읍면동 대비 미설치 지역 비율을 의미함.

자료: 행정자치부(2015). 주민등록인구 통계.

보건복지부(2016). 어린이집 미설치 지역 내부자료.

국공립어린이집 확충 사업은 서울과 경기지역을 중심으로 추진되고 있다. 서울은 신축이나 공동리모델링보다 재정 부담이 적은 민간 전환을 선호하는 한편, 경기는 위례, 동탄 등 신도시 개발에 따른 공동주택 건설로 공동주택리모델링 방법으로 확충이 이루어지고 있다.

〈표 3〉 국공립어린이집 확충 현황

구분	단위: 개소																	
	합계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
2016년	201	106	3	13	8	1	2	6	4	31	2	1	7	3	4	2	5	3
신축	27	17	-	1	-	-	-	1	0*	3	-	1	-	2	1	-	1	-
전환	92	62	1	5	2	1	-	4	3	6*	-	-	-	3	1	2	2	2
공동주택리모델링	82	27	2	7	6	-	2	1	1	22	2	0**	7	1	-	1	2	1
2015년	150	76	4	8	9	3	2	3	3	22	2	-	3	2	6	1	4	2
2014년	150	83	3	7	3	1	-	-	2	30	3	2	4	1	5	3	1	2

자료: 보건복지부(2017). 국공립어린이집 확충 내부자료.

중앙정부가 추진한 국공립어린이집 확충 사업은 국공립 신축, 장애아전담 신축, 공동주택리모델링 3가지이다.

국공립어린이집 확충 규모는 이명박정부 시기인 2012년까지는 연 30개소 정도가 추진되었고(양미선 외, 2012), 국공립어린이집 확충을 국정과제로 내세운 박근혜정부에서는 연 150~180개소로 늘어났다. 재정 부담이 큰 국공립 신축은 점차적으로 줄고, 상대적으로 예산이 적게 드는 공동주택리모델링을 통한 국공립어린이집 설치의 눈에 띄게 증가하고 있다.

〈표 4〉 중앙정부 국공립어린이집 설치 수 및 예산

단위: 개소, 백만원

구분	2013		2014		2015		2016		2017	
	사업 량	예산								
전체	96	15,815	171	32,408	171	31,905	156	30,234	182	22,370
국공립 신축	75	14,864	150	31,430	150	31,430	135	28,286	90	18,707
장애아전담 신축	19	476	19	503	19	-	2	503	2	503
공동주택리모델링	2	475	2	475	2	475	19	475	90	2,250
기자재비	96		171		171		156	970	182	910

자료: 보건복지부(각 년도). 보육사업안내.

나. 국공립어린이집

1) 충분성

시도 및 시군구 국공립어린이집 담당공무원을 대상으로 지역 내 국공립어린이집의 충분성을 조사한 결과, 대체로 부족 35.6%, 매우 부족 11.5%로 절반 정도인 47.1%가 부족하다는 의견이고, 5점 만점에 2.62점이다. 2012년 조사(양미선 외, 2012)와 비교하여 부족하다는 의견은 거의 차이가 없으나 많다는 비율은 5%p 정도 증가하였다.

국공립어린이집이 부족하다고 응답한 경우 추가 확충이 필요한 국공립어린이집 수를 조사한 결과, 평균 49.2개소로 0~2세 무상보육과 5세 누리과정이 막 시작된 2012년 조사결과인 6.8개소보다 무려 7배 정도가 많은 수치이다. 보육료 지원 확대로 어린이집 이용 아동 수가 크게 증가하면서 국공립어린이집에 대한 요구가 증가한 데 따른 것이다.

〈표 5〉 국공립어린이집의 충분성 및 추가 확충량

단위: %(명), 점, 개소

구분	국공립어린이집의 충분성						추가 확충량		
	매우 많음	대체로 많은 편	적정	대체로 부족	매우 부족	계(수)	5점 평균	추가 개소수	(수)
전체	2.9	14.4	35.6	35.6	11.5	100.0(104)	2.62	49.2	(49)
대도시	-	7.9	26.3	52.6	13.2	100.0(38)	2.29	60.6	(25)
중소도시	2.3	14.0	34.9	37.2	11.6	100.0(43)	2.58	41.3	(21)
읍면지역	8.7	26.1	52.2	4.3	8.7	100.0(23)	3.22	10.7	(3)
$\chi^2(df)/F$			-				7.45**	.25	
2012년	1.7	8.6	42.0	36.2	11.5	100.0(174)	2.5	6.8	(174)

주: 점수가 높을수록 국공립어린이집이 많다는 의미임.

자료: 양미선 외(2012). 국공립어린이집 설치운영 현황 및 개선방안. 육아정책연구소 p65-66.

** $p < .01$

저소득 밀집지역이 34.7%, 어린이집 미설치 지역 30.6%로 두 지역이 다수를 차지하고, 나머지는 5% 내외 정도이다. 기타 의견으로 보육수요가 많은 지역, 도심지역, 아파트 밀집지역, 영유아 밀집지역, 공동주택 밀집지역 등이 있었다. 동일한 조사를 실시한 2012년 조사결과와 비교하면, 저소득 밀집지역과 어린이집 미설치지역 비율은 높아지고, 농산어촌 지역과 취약지역은 확충이 필요하다는 비율이 낮아졌다.

〈표 6〉 국공립어린이집 확충지역

단위: %(명)

구분	농·산·어촌 지역	취약지역	저소득 밀집지역	어린이집 미설치 지역	산업단지	기타	계(수)
전체	6.1	8.2	34.7	30.6	4.1	16.3	100.0(49)
대도시	-	12.0	36.0	40.0	-	12.0	100.0(25)
중소도시	9.5	4.8	38.1	19.0	9.5	19.0	100.0(21)
읍면지역	33.3	-	-	33.3	-	33.3	100.0(3)
2012년	15.7	10.8	31.3	28.9	3.6	9.6	100.0(83)

자료: 양미선 외(2012). 국공립어린이집 설치운영 현황 및 개선방안. 육아정책연구소 p67.

2) 확충 방법

최근 국공립어린이집이 확충되면서 다양한 방법이 시도되고 있다. 담당공무원을 대상으로 국공립어린이집의 바람직한 확충 방법을 조사한 결과, 신축과 민간어린이집 전환이 각각 26.0%로 높고, 공동주택어린이집의 국공립어린이집 전환 19.2%, 기존 시설 매입 및 리모델링 15.4%, 나머지는 5% 내외 정도이다.

〈표 7〉 바람직한 국공립어린이집 확충 방법

단위: %(명)

구분	국공립어린이집 신축	민간어린이집 매입	기존 시설 매입 및 리모델링	공동주택어린이집 국공립어린이집 전환	민간어린이집 국공립 전환	민관연대 무상 임대	기타	계(수)
전체	26.0	3.8	15.4	19.2	26.0	6.7	2.9	100.0(104)
대도시	36.8	5.3	13.2	13.2	18.4	10.5	2.6	100.0(38)
중소도시	20.9	2.3	14.0	30.2	27.9	2.3	2.3	100.0(43)
읍면지역	17.4	4.3	21.7	8.7	34.8	8.7	4.3	100.0(23)

시군구가 선호하는 국공립어린이집 확충방법을 1,2순위로 조사한 결과, 1순위로 국공립어린이집 신축이 33.7%, 공동주택어린이집의 국공립 전환 27.9%, 민간어린이집의 국공립 전환 18.3% 순이고, 2순위는 기존 시설 매입 및 리모델링 22.1%, 공동주택어린이집의 국공립 전환과 민간어린이집의 국공립 전환이 각각 21.2% 순이다. 1, 2순위를 합산하면, 공동주택어린이집의 국공립 전환이 49.1%, 국공립어린이집 신축 46.2%,

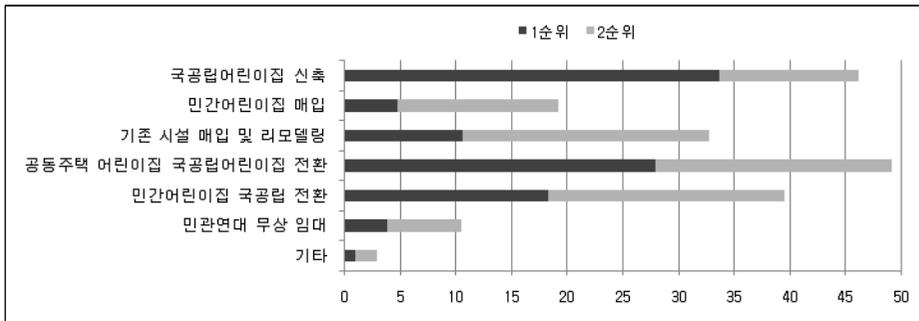
민간어린이집의 국공립 전환 39.5%, 기존 시설 매입 및 리모델링 32.7% 순이다. 2012년 조사와 비교하여 보면, 국공립어린이집 신축과 기존 시설 매입 및 리모델링이 크게 줄고, 공동주택어린이집의 국공립 전환이 늘고, 민간어린이집의 국공립 전환과 민관연대 무상임대가 새로운 확충방법으로 부상하였다.

〈표 8〉 시군구가 선호하는 국공립어린이집 확충 방법: 1+2순위

단위: %(명)

구분	국공립어린이집 신축	민간어린이집 매입	기존 시설 매입 및 리모델링	공동주택어린이집 국공립어린이집 전환	민간어린이집 국공립 전환	민관연대 무상 임대	기타	(수)
1순위	33.7	4.8	10.6	27.9	18.3	3.8	1.0	100.0(104)
2순위	12.5	14.4	22.1	21.2	21.2	6.7	1.9	100.0(104)
1+2순위	46.2	19.2	32.7	49.1	39.5	10.5	2.9	(104)
2012년	72.4	23.6	58.6	38.5	-	-	6.9	(174)

주: 2012년 조사에서는 민간어린이집 국공립전환, 민관연대 무상임대 문항이 없음.
 자료: 양미선 외(2012). 국공립어린이집 설치운영 현황 및 개선방안. 육아정책연구소 p68.



[그림 4] 시군구가 선호하는 국공립어린이집 확충방법: 1+2순위

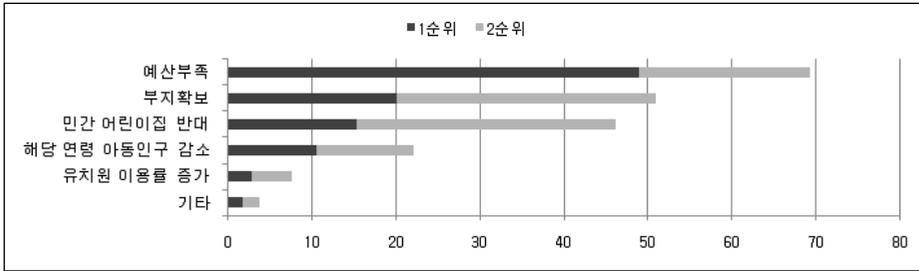
3) 확충의 어려움

국공립어린이집 확충의 어려움을 1,2순위로 조사한 결과, 1순위는 예산 부족이 49.0%, 부지 확보 20.2%, 민간어린이집 반대 15.4%, 해당 연령 아동인구 감소 10.6% 순이고, 2순위는 부지 확보와 민간어린이집 반대가 각각 30.8%, 예산 부족 20.2%, 해당 연령 아동인구 감소 11.5% 순이다. 1,2순위를 합산하면, 예산 부족이 69.2%, 부지 확보 51.0%, 민간어린이집 반대 46.2% 순이다. 2012년 조사와 비교하여, 예산 부족이나 부지 확보의 어려움에 대한 비율은 줄고, 민간 어린이집 반대와 해당 연령 아동인구 감소에 따른 어려움이 늘었다.

〈표 9〉 국공립어린이집 확충의 어려움: 1+2순위

구분	단위: %(명)						(수)
	예산 부족	부지 확보	민간 어린이집 반대	해당 연령 아동인구 감소	유치원 이용률 증가	기타	
1순위	49.0	20.2	15.4	10.6	2.9	1.9	(104)
2순위	20.2	30.8	30.8	11.5	4.8	1.9	(104)
1+2순위	69.2	51.0	46.2	22.1	7.7	3.8	(104)
2012년	89.0	60.9	27.0	18.3	2.3	2.3	(174)

자료: 양미선 외(2012). 국공립어린이집 설치운영 현황 및 개선방안. 육아정책연구소 p69.



[그림 5] 국공립어린이집 확충의 어려움: 1+2순위

4) 신축비 지원기준의 적절성

정부는 국공립어린이집 신축 또는 기존시설 전환, 공동주택 의무어린이집 전환, 장애아 전문시설 신축 시 설치비를 지원한다. 이러한 지원기준이 적절한지 알아보았다.

〈표 10〉 국공립어린이집 신축비 지원 기준의 적절성 개요

구분	단위: %(명)			계(수)
	낮다	적정	높다	
1. 신축비				
1) 신축 - 개소당 330㎡까지 지원	54.8	45.2	-	100.0(104)
2) 신축 - 1,270천원/㎡	62.5	37.5	-	100.0(104)
2. 기존시설 전환 - 국비지원한도액 251,460천원	54.8	44.2	1.0	100.0(104)
3. 공동주택 의무어린이집 전환 - 50,000천원/개소	49.0	51.0	-	100.0(104)
4. 장애아 전문시설				
1) 개소당 396㎡까지 지원	46.2	52.9	1.0	100.0(104)
2) 1,270천원/㎡	58.7	41.3	-	100.0(104)
5. 기자재 구입비				
1) 신축(전환등 포함): 10,000천원/개소	63.5	36.5	-	100.0(104)
2) 공동주택: 30,000천원/개소	44.2	54.8	1.0	100.0(104)

신축비의 경우, 개소당 330㎡까지 지원과 1㎡당 1,270천원이 낮다는 비율이 각각

54.8%, 62.5%로 높고, 기존시설 전환은 낮다가 54.8%, 공동주택 의무어린이집 전환은 낮다와 적정하다는 비율이 50% 정도로 비등하다. 장애아 전문시설의 경우, 1㎡당 1,270천원 지원은 낮다는 비율이 높지만, 개소당 396㎡까지 지원은 적정하다는 비율이 높다. 기자재 구입은 신축은 낮다가 많지만, 공동주택은 적정하다는 의견이 많다.

〈표 11〉 국공립어린이집 신축비 적정 지원수준: 신축 개소당 330㎡

단위: 천원(명)

구분	신축		기존시설 전환 251,460 천원	공동주택 의무어린이집 전환 50,000천원/개 소	장애아전문시설		기자재 구입비	
	개소당 330㎡	1,270천 원/㎡			신축 개소당 396㎡	신축 1,270천원/ ㎡	신축 10,000천원 /개소	공동주택 30,000천원 /개소
전체	503.5	2,892.3	505,457.4	9,8764.7	538.6	3,045.7	49,545.5	58,617.0
대도시	507.6	2484.5	479,895.9	126,666.7	532.4	2,621.7	48,913.0	57,500.0
중소도시	511.9	3507.1	552,876.0	95,000.0	558.2	3,638.6	49,032.3	59,310.3
읍면지역	474.0	2163.6	448,810.9	79,333.3	506.3	2,332.2	5,2083.3	-20
F	.002	.48	.15	3.75	.05	.71	.06	
(수)	(57)							58,437.5

국공립어린이집 설치비가 적정하지 않다고 응답한 경우, 적정 지원수준을 추가 질문한 결과이다. 신축은 개소당 330㎡까지 지원하는 기준을 500㎡ 정도까지 확대해야 한다는 입장이고, 1㎡당 지원단가도 1,270천원에서 2배가 높은 2,892천원까지 인상해야 한다는 의견이었다. 기존시설 전환이나 공동주택 의무어린이집 전환 모두 2배 가량 높은 지원단가를 답하였다. 장애아전문시설도 마찬가지로, 기자재 구입비 신축시 지원단가는 5배 가까이 높다.

5) 국공립어린이집 적정 수준

국공립어린이집의 적정 보육비율을 30%라고 보는데, 이 수준이 적정한지 담당공무원에게 물었다. 절반 정도는 적절하다고 답하였으나, 34.6%는 낮고, 9.6%는 높다고 하였다. 지역규모별로 대도시는 낮다는 의견이 52.6%로 높지만, 중소도시와 읍면지역은 적절하다는 의견이 50~60% 사이로 높다.

국공립어린이집의 적정 보육비율 30%가 적절하지 않다고 응답한 경우, 적정 수준을 추가 질문하였다. 낮다고 보는 경우에는 평균 58.06%, 높다고 보는 경우에는 평균 15.50%가 적절하다고 답하였다. 이는 지역간 차이가 유의하지 않다.

〈표 12〉 국공립어린이집 30% 보육비율의 적절성

단위: %(명)

구분	국공립 30%의 적절성				'낮다' 응답 경우		'높다' 응답 경우	
	낮음	적절	높음	계(수)	평균	(수)	평균	(수)
전체	34.6	55.8	9.6	100.0(104)	58.06	(36)	15.50	(10)
대도시	52.6	42.1	5.3	100.0(38)	57.50	(20)	15.00	(2)
중소도시	16.3	67.4	16.3	100.0(43)	55.71	(7)	15.71	(7)
읍면지역	39.1	56.5	4.3	100.0(23)	61.11	(9)	15.00	(1)
F					.31		.02	

자료: 본 연구를 위한 「공보육 공급정책 평가-국공립어린이집 담당공무원 조사」 결과임.

3. 정책 시사점

첫째, 국민연금기금 등을 활용한 국공립어린이집 확충을 위한 재원을 마련한다.

문재인정부가 국정과제로 내세운 국공립어린이집 이용률 40% 달성을 위한 확충 규모 등을 추계한 결과, 2018년부터 약 1,000개소씩 총 5,000개소 이상을 확충하여야 목표를 달성할 수 있다. 또한 국고만 매년 약 2,200억원의 예산이 필요하다. 최근 국내외 경기 악화, 세수 부족 등으로 정부 재원만으로 국공립어린이집 확충이 어려우므로, 국민연금기금 등의 재원을 활용하는 방안을 검토한다. 또한 공공기관이나 기업 등의 국공립어린이집 확충 사업에 참여를 유도한다. 국공립어린이집 기부채납 시 법인세 인하 등의 세제 혜택을 부여한다.

둘째, 국공립어린이집 설치에 관한 특별법을 제정한다.

공공건축물, 공동주택 내 국공립어린이집 우선 설치, 민관 연대 국공립어린이집 설치, 용지확보, 유희지 및 유희시설 활용 등에 관한 조항이 포함된 국공립어린이집 설치에 관한 특별법을 마련한다.

셋째, 공보육·교육 우선 공급지역 기준을 마련한다.

보육사업안내(보건복지부, 2016a)에 따르면 국공립어린이집은 저소득층 밀집지역 및 농어촌지역 등 취약지역, 「건축법」에 따른 공동주택 중 대통령령으로 정하는 일정 세대 이상의 공동주택을 건설하는 주택단지 지역에 우선적으로 설치하는 등 지역별로 균형 있게 배치하도록 명시하고 있다. 조사결과, 시도 및 시군구 보육공무원은 국공립어린이집 확충이 필요한 곳으로 도심지역이나 영유아 밀집거주지역 등을 선택하였다. 이들 지역은 앞서 제시한 법적 근거와 다소 차이를 보인다. 따라서 의무 설치지역 외에도 보육·교육 수요가 높은 지역은 우선 설치할 수 있도록 기준을 마련한다.

넷째, 국공립어린이집은 지역 균형 배치한다.

국공립어린이집 공급률은 정부지원이 확대되기 이전인 2011년까지 4%대에 머물렀

으나, 2012년 무상보육과 누리과정 시행에 따른 이용 아동수 증가, 국공립어린이집 확충 정책으로 6%를 상회하고 있다. 그러나 지역별로 살펴보면, 긍정적으로만 볼 수는 없다. 서울시의 국공립어린이집 확충+1000 계획에 따라 국공립어린이집이 서울에 집중 배치되어 이전보다 지역 불균형이 더욱 심각해졌다. 서울시는 자체 예산으로 국공립어린이집을 설치하기 때문에 문제될 게 없다는 입장이지만, 보육교직원 인건비와 운영비 등은 매칭사업이므로, 다른 지역과의 형평성 차원에서 해결해야 할 문제이다. 특히 서울시는 국공립어린이집 이용률 50% 목표 달성에 급급하여 가정어린이집의 국공립 전환 등 보육서비스의 질 담보나 효율성 등의 문제를 간과한 채 실적 위주의 국공립어린이집 확충 정책을 추진하고 있다.

다섯째, 국공립어린이집 신축비 지원규모 및 단가를 현실화 한다.

국공립어린이집 신축비는 개소당 330㎡까지, 1㎡당 1,270천원을 지원하고 있다. 신축비 지원규모는 2006년 330㎡로 늘어난 후 현재까지 유지되고 있고, 지원단가는 2008년 1,201,300원에서 2014년 1,270,000원으로 6년 만에 5%p 정도 인상되고 동결 상태이다. 기존 시설전환비와 장애아전문시설 신축비 지원도 2014년 인상된 후 동결 상태이고, 공동주택 의무어린이집 전환에 따른 리모델링비는 2009년 개소당 5,000만원으로 인상된 후 현재까지 이 수준이 유지되고 있다. 소비자 물가상승률은 2010년 3.0%에서 2012년 2.2%, 2013년과 2014년 1.3%, 2015년 0.7%로 매년 인상되고 있음에도 불구하고 지원기준은 이를 반영하고 있지 못하다. 신축비 지원단가를 매년 인상하는 것은 정부에 부담이 될 수 있으므로, 3년 주기로 정기적으로 인상한다.

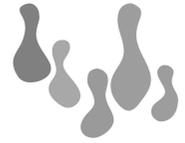
여섯째, 중앙정부와 지방정부의 설치비 분담비율을 조정한다.

국공립어린이집 신축비는 2016년 하반기부터 개소당 330㎡까지, 예산 범위 내에서 515㎡까지 탄력 지원하며, 지원단가는 국고기준 1㎡당 1,270천원으로 최대 3억 27백만원까지 지원한다. 국공립어린이집 설치비는 일부 지역을 제외하고 중앙정부와 지방정부가 50:50 매칭으로 부담한다. 서울시의 경우⁶⁾, 재정 수요 충족도에 따라 지원율을 85~95%까지 차등 지원하고 있다. 지방정부는 부지매입비까지도 부담해야 하기 때문에 부담은 더욱 커질 수밖에 없으므로, 지방정부의 재정 여건에 따라 분담비율을 탄력적으로 적용한다.

6) <추석 표 1> 서울시 국공립어린이집 확충 시 지원율

기준 재정 수요 충족도	지원율	자치구	
		개구	구
40%~70%미만	95%	18개구	노원, 성동, 광진, 동대문, 중랑, 성북, 강북, 도봉, 은평, 서대문, 마포, 양천, 강서, 구로, 금천, 동작, 관악, 강동
70%~100%미만	85%	6개구	종로, 중구, 용산, 영등포, 송파, 서초

자료: 서울시여성가족재단(2016). '서울시 보육정책의 미래청사진을 그리다' 자료집 pp.14.



토론

백선정 | 경기도가족여성연구원 연구위원
김영명 | 서강어린이집 원장

‘국공립어린이집 확충 현황과 과제’ 토론 1

백선정(경기도가족여성연구원 연구위원)

연기금을 활용한 국공립 어린이집 확충 방향 타당성 검토

1. 국민연금기금의 공공투자 추진 현황

- 공공부문 투자를 출산율 제고를 통해 연기금 지속가능성을 강화할 수 있는 분야로 제한함으로써 공공부문 투자의 목적 명확화 (저출산 극복 및 경기부양, 일자리 창출, 주거난 해소, 보육서비스 질 강화)
- 연금기금운용위원회와 기획재정부장관이 협의하여 5년 만기 국채 수익률 이상의 수준에서 연기금 공공투자의 수익률 결정

2. 국민연금기금의 공공투자 관련 논쟁

2-1. 국민연금 납부자의 반대 여론

- 연금고갈의 위기의식을 갖은 국민연금 납부자가 직접적인 고수익을 보장하지 않는 복지투자에 반대 여론 형성. 세대간 혹은 납부자-비납부자간 사회적 갈등 증폭 우려.

* 전체 국민 중 국민연금 납부자는 1,500~1,600만명에 불과.

2-2. 연기금 복지투자의 실패경험

- 1994~1998년까지 실시된 민간 보육시설 확충을 위한 연기금 대역사업 실패로 복지투자에 대한 부정적인 인식 형성(투자자금 미회수, 수익률 악영향). 현재까지 연기금에 대한 복지투자비중은 매우 미미한 수준, 저조한 수익률 기록.

3. 공보육재원으로 연기금 활용관련 정책과제

3-1. 연기금의 보육사업 투자는 이론적·논리적으로 가능하지만 사회적 합의과정 필요

- 연기금의 보육사업 투자는 「국민연금법」 제102조제2항 제2호의 ‘공공사업을 위한 공공부문에 대한 투자’에 의거 이론적·논리적으로 가능. 하지만 복지 분야에 연기금 투자 확대에 대한 국민적인 합의와 정치권의 논의과정에서 상당한 시간 소요 예상

3-2. 신속한 자원조달을 위하여 민간투자방식 고려

- 시중에 약 900조의 유동자금이 형성되어 있기 때문에 지자체가 국고채 수준의 수익률을 보장한다면 보육사업을 목적으로 발행하는 채권(이른바 사회투자채권)을 일반 민간 자본에서 매수 가능.

※ 국민연금기금보다 일반 민간자본 활용시 재정투자의 신속성, 실현가능성 제고

3-3. 투자금(원금+이자)상환에 대한 중장기 재정계획 필요

- 연기금의 재정적인 역할이 일반회계 예산 대체 불가. 채권투자를 비롯하여 연기금의 투자방식은 다양하지만 장기간에 걸쳐서 원금과 이자를 상환해야한다는 점은 동일.

- ※ 연기금을 통하여 한번에 몇 천억씩 소요되는 막대한 예산을 장기간에 걸쳐서 분산 상환하는 것일 뿐 도의 재정부담 자체가 감소하는 것은 아님.
- 보육사업에 대한 재정투자시 지자체에서 감당할 수 있는 재정(부채)규모, 수익률(이자) 수준, 투자항목(운영비, 매입비, 설치비 등)등에 대한 면밀한 사전검토필요

‘국공립어린이집 확충 현황과 과제’ 토론 2

김영명(서강어린이집 원장)

1. 국공립 확충 방법으로 사회서비스공단은 필요한 것인가?

사회서비스공단 설치의 핵심은 공공복지시설 확충과 ‘공단’을 통한 시설 직영, 그리고 종사자 직접 고용임(김연명, 2017).

□ 공공복지시설 확충

- 서울시의 경우 그동안 사회서비스공단 없이 놀랄만한 확충의 성과가 있었음.

〈표 1〉 서울시 2017년 7월 현재 1,233개소

구 분	시설 수	아동 현원
2012년	690개소 / 10.6%	53,601명 / 22.4%
2014년	844개소 / 12.4%	59,036명 / 24.3%
2016년	1,071개소/ 16.8%	67,240명 / 28.4%
2017년 7월 현재	1,233개소/ 19.7% ⁷⁾	

- 각 지자체의 국공립 어린이집 비율 : 대전 2.1%/ 광주 2.7%/ 대구 3.6%/ 전북 3.6%/ 충남 3.9%/ 울산 4.0%/ 경남 4.4%/ 충북 4.9%/ 경기 5.1%/ 세종 5.6%/ 경북 6.5%/ 인천 6.7%/ 강원 7.3%/ 전남 7.8%/ 부산 8.4%/

- 17개 광역 시도에 사회서비스공단이 설치된다하더라도 현재 어린이집 전체의 공급이 충분한 상황에서는 각 지자체나 공단의 국공립 확충 의지가 관건임.

7) 서울특별시 보육포털서비스 2017년 7월

- 또한 그동안 국공립 확충이 미진한 것의 원인을 중심으로 해결해나가는 것이 중요함.
- 지자체들은 국·도비 지원액이 너무 적어 시군에 큰 재정 부담이 되고 있다며, 사업추진에 난색을 표하고 있음. 재정이 열악한 시군에서는 많은 재정 부담을 지면서 국공립 어린이집 확충에 나서려고 하지 않고 있음.⁸⁾
- 시군구 보육담당자는 국공립 확충이 어려운 이유로 **1순위 예산 부족 69.5%**, 부지확보의 어린이집 16.1% (양미선·임지희, 2012)
- 공동주택 내 민간어린이집을 장기 무상임대로 전환하려고 노력하고 있으나 입주자 대표회의 의견차이로 어려움이 많다는 게 시의 설명임.⁹⁾

□ 공단을 통한 시설 직영

- 현재의 위탁 제도와 직영의 장단점이 비교 분석되어야 함. (아래 표 참조)
- 사회서비스공단을 주장하는 연구자는 위탁 제도의 문제점으로 **행정책임 확보의 어려움(책임 소재의 불분명화), 민관유착과 위·수탁 관련 부패, 가격상승 가능성, 일부 민관단체 독점 운영 및 무사안일 등을 들고 있음**(김진석, 2016).

1) 책임 소재 불분명화

어린이집 위탁 운영에서 책임 소재의 불분명화로 인해 제기 되고 있는 문제를 현 위탁 체계 내 해결 방안은 없는 것인지 검토 필요 (근로기준법 미준수: 12시간 운영 기준 시간과 초과근무수당 미지원, 불합리한 급여 지원 체계: 호봉 상승이 운영비 잠식하는 구조) 등 책임 소재의 불분명화로 인해 다른 문제가 발생한다면 문제해결 방안이 없는 것인지 검토할 필요가 있음.

2) 부패현상 : 민관유착, 위·수탁 계약 절차상 부패

민관유착, 위·수탁 계약 절차상 부패를 막기 위해 보육분야에서 실시한 정책과 결과는 어떠한가? 위탁 과정의 부패를 막기 위한 해결 방안은 없는가?

⇒ 재정 투명성 제고

교차 지도 점검 : 인근 구의 교차 점검(일정 비율 랜덤으로 실시)

8) news1, 진현권 기자, 2017년 6월 19일.

9) 대전일보, 황진현, 2017년 5월 11일.

⇒ 위수탁계약 절차상 부패

- **공익심의위원회** : 보육정책위원회의 위탁체 선정 과정에서는 공정성을 확보하기 위해 위탁심의 업무 과정에서는 일정 비율을 공익심의위원 풀에서 배정하도록 함. 심의의원은 순번으로 돌아가도록 배정하는 방법.
- 지방보육정책위원회 구성 인원 중 위탁체 심사과정에서 공익심의위원으로 대체하는 것이 바람직한 구성원과 비율에 대해 논의해볼 필요 있음.
- 위탁 선정 심사위원의 자격조건 : 공정성, 보육현장 경험과 이해도 중요(양미선·임지희, 2012)

1. 보호자 대표 및 공익을 대표하는 자: 전체 위원 100분의 45 이상
2. 보육전문가: 전체 위원 100분의 20 이하
3. 관계 공무원: 전체 위원 100분의 15 이하
4. 어린이집의 원장: 전체 위원 100분의 10 이하
5. 보육교사 대표: 전체 위원 100분의 10 이하 [영유아보육법시행령 제6조]

** 지방자치단체 민간위탁 제도의 문제점과 개선방안 (하승수, 2008)

실질적으로 **경쟁**이 제한되고 있음 / 수탁자 **선정심의위원회**의 구성

심의기준 명확하게 작성하고 사전에 공개 / **재협약 체결과정**

위탁해지를 위한 명시적 조항 / 감독강화 (**정기적인 감사와 결과 공개**)

→ 보육에서는 위탁제도가 유지되어 오면서 제도가 정비되어왔음.

그러나 문제가 발생하는 지점이 있으면 적극적으로 해결 방안 마련해야 함.

3) 가격 상승의 가능성 : 서비스 총 거래 비용 등

→ 공단에서 어린이집을 직영했을 때 비용의 하락이 가능한지 실증이 필요함.

→ 관리 비용의 상승과 과잉 관리의 부작용에 대해서도 검토할 필요가 있음.

지자체의 지도점검 및 관련 부서의 안전, 위생, 건강 등 관리/ 보육진흥원의 평가/ 부모 모니터링/ 보육진흥원 직무교육/ 육아종합지원센터의 교육 등 기존 관리 시스템과의 관계를 어떻게 설정할지에 따라 관리의 과잉이 될 것인가? 효율적인 관리가 될 것인가?가 결정될 것임. 이는 어린이집을 직영으로 운영하기 위해 투입 되는 예산이 어떻게 결정되는가에 따라 영향을 받게 될 것임.

4) 일부 민간단체의 독점 운영 및 무사안일, 형식주의 가능성

일부 민관단체의 독점 운영 가능성은 위탁심사 제도의 운영을 정비하여 대응.

서울의 상황을 보았을 때 각종 관리시스템 강화로 무사안일은 어려운 상황이며, 대신 관리의 지나친 강화로 인해 형식주의 가능성은 최근 강화되는 추세임.

IV. 사회서비스공단 설치방안: 민간위탁의 재검토와 시설 직영

- 우리 나라는 중앙 및 지방정부가 설치한 공공복지시설을 민간(법인)에게 위탁운영하는 것이 매우 오래된 관행임. 따라서 왜 관행대로 민간위탁을 하지 않고 신규시설을 공단지역으로 운영해야 하는 것인지에 대한 의문이 제기될 수 있음.
- 민간위탁은 여러 가지 장점도 있으나 한계점도 분명함. 그 동안 우리나라 공공시설의 민간(법인) 위탁은 위탁시설의 '사유화' 경향, 민간유착 등의 문제점이 거론되었음. 그리고 위탁운영의 공공성을 확보하기 위해 '사외이사제'와 위탁재심사제도까지 도입되었으나 기존 문제점이 해소되었다고 보기 어려운 점이 존재함.
- 기존의 위탁운영이 사실상 경쟁이 없는 독점구조이기 때문에 공단에 의한 시설직영은 기존의 위탁독점구조에 긴장감을 불러일으킬 수 있는 장점이 있음. 특히 공단에 의한 시설 직영은 위탁운영에 비해 종사자들의 고용구조를 훨씬 더 안정시킬 수 있는 장점이 있음.

복지시설 민간위탁의 장단점 비교

구분	내용
민간 위탁의 강점	<ul style="list-style-type: none"> • 규모의 경제 실현: 행정서비스공급 단위의 축소를 통해 공급비용의 최소화 • 경쟁을 통한 서비스 품질 향상 및 전문화 • 정부 규모 감소를 통한 행정기능 적정화 및 정부규모 통제 • 민관의 유기적 협력체제 구축 및 행정의 민주성 • 고용, 보상, 해고 등 인력운용의 유연성 확보 • 혁신적 관리비법 도입 가능성
민간 위탁의 한계	<ul style="list-style-type: none"> • 행정책임 확보의 어려움(책임소재의 불분명화) • 부패현상: 민간유착, 위. 수탁 계약 절차상 부패 • 가격상승의 가능성: 서비스 총 거래비용 등 • 일부 민관단체 독점운영 가능성 및 무사안일, 형식주의 가능성

자료: 김진석 외(2016:21)

○ 신규 국공립어린이집 관리를 위해 사회서비스공단은 필수적인가?

1) 현재 국공립 관리 체계

위탁 / 지도점검 / 평가인증 / 확인점검 / 부모 모니터링 / 지자체 보육 및 관련 부서의 위생, 안전 등 수시 점검

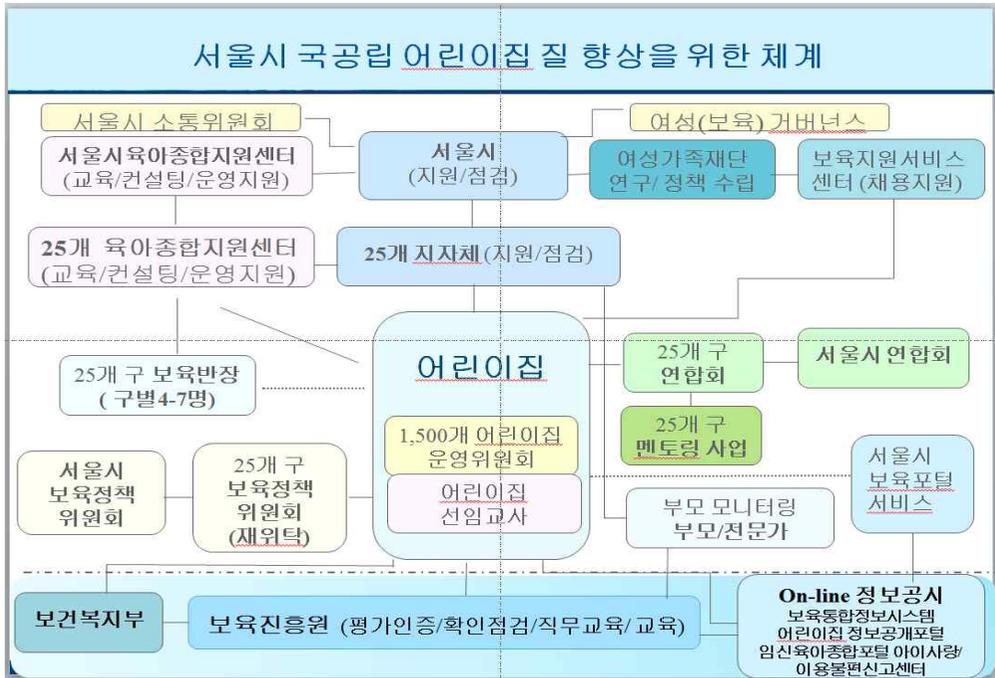
(위탁 : 34%/ 지도점검 28% /평가 인증 25% /지자체 수시 점검 9% /부모모니터링 4% /원장 10명 답변 평균)

2) 현재 이루어지고 있는 관리 시스템의 문제와 원인을 제대로 분석하고 개선안을 마련 한다면 그래도 사회서비스공단의 직영 체계가 질 관리, 공공성 확보를 위해 필요한가?

(평가인증 : 과도한 업무량을 동반함으로써/ 획일적 기준을 적용함으로써 보다 나은 질적 향상으로 나아갈 수 없게 됨)

3) 관리할 국공립 어린이집 수가 많아서 새로운 공단이 필요한가?

- 1, 233개소 현재(2017년 7월) 19.7% ⇒ 30%(약 2,000개소/25개구=구별 80개소)
- 추가 서울시의 경우 767개소/25개구 = 구당 30개소
- 추가분이 완전히 추가되는 것이 아니라 기존 운영되던 관리동이나 민간 매입 및 전환 등을 통한 것이라면 실제 관리 부담이 개소만큼 증가되는 것은 아님.
- 새로운 시스템을 만드는 것이 효과적인지? 기존 시스템을 개선해서 신규+기존 국공립의 개선을 함께 모색하는 것이 효과적인지? 공단이 설치되어도 기존 국공립, 민간을 관리하는 체계 그대로 존속하므로 공단은 중복 관리 시스템이 될 수 있음.



□ 종사자 직접 고용

보육교사의 근로조건 개선을 위해 사회서비스공단이 보육교직원을 직접 고용하고자 함.

- 보건복지부 산하기관인 사회서비스공단에서 요양보호사 등과 함께 관리되는 경우 단기적으로 민간, 가정 어린이집이 국공립으로 전환됨으로써 보육교사의 처우가 개선될 수 있겠지만 장기적으로는 사회복지서비스 분야에서 낮은 처우를 받는 분야와 함께 관리된다고 했을 때 과연 보육교사의 처우나 근무여건이 전문성을 갖춘 교사가 근무하는 데 적절한 수준이 되겠느냐를 고려했을 때 개선의 효과는 미지수임.

- 국공립 보육교사의 경우 60세까지의 정년보장, 준법 경영의 틀 안에서 근무할 수 있다는 장점 이외의 실질적 급여나 처우의 다른 면에 대해서는 전망이 밝다고 할 수 없음.

- 따라서 사회서비스공단에서 직접 보육교직원을 고용할 경우 현재 국공립 보육교사의 급여 및 처우 등과 비교하여 무엇이 어떻게 얼마나 나아지는 것인지에 대해 분명히 제시할 필요가 있음.(예: 급여체계는 현재 국공립 보육교사가 적용받는 호봉제를 유지할 것인지 등 포함).

- 사회서비스공단에서 보육교직원을 직접 고용하는 경우 거대한 보육교직원 조직이

생길 수 있으며 보육교사의 거대조직은 처우개선과 지위 향상에 어느 정도의 역할을 할 수 있을 것임.

- 이러한 점을 고려하여 만약 사회서비스공단에 보육을 포함시키지 않게 될 경우 위탁제도 내에서 보육교사의 근로조건 향상과 전문성 지원 환경을 구축해나가고 보육교사의 의견을 수렴하고 소통하기 위해 전체 보육교사 또는 각 어린이집 운영위원회의 교사대표로 구성된 **보육교사 협회**를 제안함.

■ 위탁관리와 직영은 각각 장단점이 있음. 그러므로 국공립 어린이집의 운영에 있어 각각의 장단점에 대해 면밀히 검토할 수 있는 공론화 과정이 필수적임.

참고자료

김연명 (2017). 사회서비스공단 설치 필요성과 쟁점. 2017년 봄 한국사회복지학회 자유 주제 발표문.

양미선·임지희 (2012). 국공립어린이집 설치·운영 현황 분석 및 개선 방안 연구. 육아정책연구소 연구보고 2012-21.

하승수 (2008). 지방자치단체 민간위탁 제도의 문제점과 개선방안. 안산투명사회협약 실천협의회 주최 '안산시 공공시설 위수탁과정의 투명성 제고를 위한 정책토론회'

