

# 민간보육시설 및 사립유치원의 공공기관화 방안 연구<sup>1)</sup>

유희정 육아정책개발센터 연구위원

## 1. 들어가는 말

그간 정부의 육아에 대한 관심과 책임이 미흡했다는 지적과 함께 육아지원을 강화하여야 한다는 필요성이 다각적으로 제기되어 왔다. 그 결과 정부의 육아지원 관련 정책들은 육아지원기관<sup>2)</sup>의 공공성 강화를 정책의 목표로 채택하고 있으며 다양한 육아지원 활성화 방안을 제시하고 있다.

육아지원을 공적 영역으로 접근해야 하는 이유는 서비스의 표준화, 소비자의 능력, 규제 환경 등의 측면에서 찾을 수 있다. 서비스의 생산 과정이나 생산물 자체를 표준화하는 것이 어렵고 소비자의 선택 능력에 한계가 있어서 경쟁을 통해 생산을 규제하는 것이 힘든 경우 이를 공공부문에서 생산·제공하는 것이 더 적절하다.<sup>3)</sup> 육아지원은 이러한 경우에 해당된다고 할 수 있다. 육아지원이 가지는 긍정적 외부효과, 불완전한 정보로 인한 소비자 선택의 한계, 영유아에 대한 인적 투자로서의 육아지원 서비스가 가지는 사회적 효용 등을 고려한다면 육아지원을 공공재나 준공공재, 또는 가치재로서 이해해야 하며, 따라서 공적 서비스로 제공하는 것이 더 적절하다. 그러므로 사립/민간 설립 육아지원기관이 중심이 되고 있는 현재 상황에서 공공부문으로서의 육아를 정립시키고자 한다면 육아지원기관의 공공성 제고라는 문제가 대두된다.

육아지원의 공공성이란 정부가 육아지원을 위해 적절한 공적 재정을 지원하고, 이러한 재정지원이 서비스 수준 향상으로 연결되는지 지도관리를 효율적으로 수행하는 것이라

할 수 있다. 사회적으로 요구되는 육아서비스에 대하여 누구나 보편적으로 접근할 수 있는 인프라를 구축하는 것, 수요자들의 정보 요구를 충족시키기 위하여 육아지원 현장을 적절하게 개방하여 운영하는 것이라 할 수 있다. 즉, 정부는 수요자의 요구를 충족시키고 만족도를 높이기 위하여 이들이 희망하는 육아지원기관에 편리하게 접근하고 일정 수준이 보장된 서비스를 적절한 비용으로 이용할 수 있도록 행정 및 재정 지원, 프로그램을 제공하고, 이를 효율적으로 관리하는 것이다.

한편 육아지원기관이 공공성을 수행하기 위해서는 국가가 기관을 설치, 운영하는 국공립기관이 보다 적절하다. 그러나 우리나라의 경우 국공립 육아지원기관의 비율이 낮고, 사립 및 민간기관의 분담 비율이 70~80%로 높아 민간기관들을 통한 공공성 강화방안이 모색되어져 왔다(민간개인보육시설 89.1%, 사립유치원 46.7%, 2005). 지금까지 민간기관의 육아지원 역할이 컸음에도 불구하고 정부의 지원 및 관리가 국공립기관 중심으로 제한적으로 제공되는 문제를 해결하고자 최근 들어서는 민간 및 사립기관에 대한 공적 재정 지원이 증가되고 있다. 동시에 민간 및 사립기관이 육아지원기관으로서 공공성을 적절하게 수행하고 있는가에 대한 점검이 요구되고 있다. 육아지원에 있어 선진 각국들은 다양한 형태로 민간 및 사립 육아지원기관에 공적 재정을 투입하고 있으며 동시에 공공성을 담보할 수 있는 제반 행·재정 관리·감독 장치를 제도적으로 마련해 놓고 있다.

본 글에서는 육아지원기관이 사회적 요구에 의한 공공성을 안정적이고 효과적으로 수행할 수 있도록 하기 위한 방안을 모색하고자 하였다. 이를 위하여 민간보육시설과 사립유치원을 공공기관화 할 수 있는 방안을 모색하고자 하였다.

본 연구는 문헌조사, 설문조사, 면담조사, 전문가 자문회의 등의 방법을 사용하여 수행되었으며, 설문조사로는 전국의 민간보육시설과 사립유치원을 대상으로 우편조사를 실시하였다. 설문조사의 목적은 전국의 민간/사립 기관을 대상으로 공공성 강화 방안에 관한 의견을 수렴하는 것이었다.

표집은 도시별 규모를 고려하여 대도시, 중소도시, 읍면지역의 보육시설 2,000개소, 유치원 2,000개소(총 4,000개소)를 대상으로 우편설문조사를 실시하였다. 이중 회수된 설문지는 930부로 회수율은 23.3%였다. 회수한 조사지는 보육시설 447부, 유치원 483부이다. 조사 결과의 분석은 SPSS 12.0을 사용하여 빈도분석, 교차분석 등으로 자료를 처리하였다.

1) 이 글은 '유희정·김은실·유은영(2006). 육아지원기관의 공공성 제고 방안 연구. 육아정책개발센터'의 주요내용을 요약한 것임.  
 2) 본 연구에서 육아지원기관이란 보육시설과 유치원을 포함함.  
 3) 김중해(2004). 보육서비스의 공공성 확대 방안. 보육재정의 공공성 확대 방안 마련을 위한 토론회 자료. 참여연대 한국여성단체연합.

## 2. 육아지원기관 및 영유아 현황

### 가. 영유아 현황

보육영유아는 2006년 6월 현재 총 1,006,842명으로 국공립시설 112,746명(11.2%), 민간법인 및 법인 외 176,698명(17.6%), 민간개인 566,142명(56.2%), 직장보육 14,044명(1.4%), 가정보육 136,156명(13.5%)이다.

〈표 1〉 보육아동 현황(2006. 6)

단위: 명(%)

구분	계	국공립 보육시설	법인 보육시설	법인 외 보육시설	개인 보육시설	부모협동 보육시설	가정보육 보육시설	직장 보육시설
영유아수	1,006,842 (100.0)	112,746 (11.2)	121,396 (12.1)	55,302 (5.5)	566,142 (56.2)	1,056 (0.1)	136,156 (13.5)	14,044 (1.4)

자료: 여성가족부 보육지원과(2006. 11)

유치원 취원아는 2006년 6월 현재 총 545,812명으로 국공립시설 121,324명(22.2%), 사립 424,488명(77.8%)이다.

〈표 2〉 유치원 아동 현황(2006. 6)

단위: 명(%)

구분	계	국공립	사립
영유아수	545,812(100.0)	121,324(22.2)	424,488(77.8)

자료: 교육인적자원부(2006. 6)

### 나. 기관 현황

2006년 6월 현재 총 보육시설 수는 28,761개소로 이중 국공립시설은 5.2%(1,507개소)이며 민간법인 및 법인 외 시설은 8.7%(2,479개소)이다. 민간개인시설은 44.7%(12,860개소)로 전년대비 0.3% 포인트 줄었으며 반면 놀이방은 40.2%(11,575개소)로 2000년 이후 매년 비율이 높아지고 있다. 직장보육시설은 1.0%(291개소)를 차지하고 있다. 이와 같이 민간개인시설이 전체 보육시설의 86.1%(24,775개소)를 차지하는 것은 우리나라 보육현장이 민간에 의존한 운영 형태를 보이는 것으로 질 높은 보육서비스 제공 관리가 보장되지 못하는 문제를 제기하여 왔다.

〈표 3〉 보육시설 설치 현황 II(2005~2006년)

단위: 개소(%), 명

구분	계	국공립 보육시설	법인 보육시설	법인 외 보육시설	개인 보육시설	부모협동 보육시설	가정보육 보육시설	직장 보육시설
2005	28,367 (100.0)	1,473 (5.2)	1,495 (5.3)	979 (3.5)	12,769 (45.0)	42 (0.1)	11,346 (40.0)	263 (0.9)
2006	28,761 (100.0)	1,507 (5.2)	1,484 (5.2)	995 (3.5)	12,860 (44.7)	49 (0.2)	11,575 (40.2)	291 (1.0)

유치원의 기관수 역시 취원아수와 마찬가지로 큰 변화가 없다. 2000년도 8,494개소이던 유치원은 2002년 8,308개소, 2005년 8,275개소로 다소 감소하여 2006년도에는 8,290개소이다. 이중 국공립기관 53.8%, 사립 46.2%이다.

〈표 4〉 연도별 유치원 설치 현황(2000~2006)

단위: 개소(%), 명

연도	계	국공립	사립	원아수
2000	8,494(100.0)	4,176(49.2)	4,318(50.8)	544,771
2003	8,292(100.0)	4,284(51.7)	4,008(48.3)	546,531
2005	8,275(100.0)	4,412(53.3)	3,863(46.7)	541,603
2006	8,290(100.0)	4,460(53.8)	3,830(46.2)	545,812

자료: 교육인적자원부, 각년도

2006년도에는 보육시설 28,761개소, 유치원 8,290개소로 총 37,051개 육아지원기관이 운영되고 있다.

## 3. 육아지원 기관의 공공화에 대한 의견

본 장에서는 육아지원기관이 영리인지, 비영리인지에 대한 인식조사, 민간시설/사립기관의 법인화 참여 의사, 정부가 민간시설/사립기관을 매도할 의사가 있다면 참여하겠는가에 대하여 살펴보았다.

### 가. 기관 성격에 대한 인식(비영리/영리)

육아지원기관의 운영자(보육시설장, 유치원 원장)들에게 자신이 운영하고 있는 시설(기관)이 영리를 추구하는 영리기관인지 아니면 영리를 추구하지 않는 비영리 공공기관

이라고 생각하는지를 물었다. 전체 767개소 중 69.9%인 536개소에서 육아지원기관은 비영리 기관이라고 응답하였고, 영리기관이라고 답한 비율은 30.1%였다(〈표 5〉 참조). 즉 비영리기관이라고 응답한 비율이 월등하게 높았다. 이러한 결과는 시설장 또는 원장이 육아지원기관을 사적으로 운영하고 있더라도 사회적, 국가적으로 공익을 위한 역할을 수행하는 기관으로 인식하는 정도가 그렇지 않은 경우보다 매우 높다는 의미이다. 따라서 공공 기관으로서 기능하는 데 있어 국가의 지원과 그에 따른 규제가 함께 할 수 있는 가능성이 높음을 시사한다.

〈표 5〉 기관 성격에 대한 인식(영리/비영리)

단위: 개소(%)			
구분	비영리	영리	계
기관유형			
합계	536(69.9)	231(30.1)	767(100.0)
보육시설	194(58.1)	140(41.9)	334(100.0)
유치원	342(79.0)	91(21.0)	433(100.0)
$\chi^2(df) = 39.13(1)^{***}$			

\*\*\*p<.001

#### 나. 법인화 의사

정부가 법인화 계획을 세운다면 참여의사가 있는가에 대하여 조사한 결과 민간개인보육시설은 60.8%, 가정보육시설은 64.8%가 ‘참여하겠다’ 라고 응답하였다. 유치원은 사립유치원의 45.4%, 법인유치원의 68.2%에서 기관의 법인화 정책에 참여하겠다고 응답하였다.

〈표 6〉 보육시설 및 유치원별 법인화 참여 의사

구분	전체		보육시설		유치원		
	참여	불참	참여	불참	참여	불참	
설립유형							
합계	489(55.0)	400(45.0)	273( 64.4)	151(35.6)	216(46.5)	249(53.5)	
법인	24(77.4)	7(22.6)	9(100.0)	0( 0.0)	15(68.2)	7(31.8)	
법인 외			12( 92.3)	1( 7.7)	-	-	
민간개인	465(54.2)	393(45.8)	127( 60.8)	82(39.2)	-	-	
가정			125( 64.8)	68(35.2)	-	-	
사립			-	-	201(45.4)	242(54.6)	
		$\chi^2(df) = 6.52(1)^{**1}$		- <sup>2)</sup>		$\chi^2(df) = 4.38(1)^*$	

주: 1) 보육시설과 유치원의 설립유형 구분이 달라 법인을 제외한 나머지 4개 설립유형의 응답수를 비법인으로 분류하여 모두 합산하였음.

2) 경우의 수가 통계 분석에 부적합함.

\*p<.05, \*\*p<.01

#### 다. 민간시설/사립기관의 정부에 대한 매도 의사

정부가 사립/민간 시설(기관)을 국가가 매입하겠다고 제의한다면 매도할 의사가 있는 가라는 질문에 대해서는 〈표 7〉에서 보는 것과 같이 기관유형별에 따라 보육시설 53.8%, 유치원 57.1%가 매도하겠다고 응답하였으며, 유치원과 보육시설에 따른 매도 찬성, 반대 비율에서 큰 차이가 나타나지는 않았다.

〈표 7〉 기관유형별 매도 의사

단위: 개소(%)			
구분	전체	보육시설	유치원
계	735(100.0)	353(100.0)	382(100.0)
매도하겠다	408( 55.5)	190( 53.8)	218( 57.1)
매도하지 않겠다	327( 44.5)	163( 46.2)	164( 42.9)
$\chi^2(df) = 0.78(1)$			

#### 4. 민간보육시설 및 사립유치원의 공공기관화 방안

육아지원이 사회의 공공 서비스라는 점에 인식이 미약하였던 것과 더불어 자생적으로 발생한 영리 목적의 민간/사립기관들이 중심이 된 육아지원 현장에서 공공성을 제고하려 논의가 계속되어 왔다. 즉, 영리를 추구해 오던 다수의 민간/사립기관들에게 공공 서비스를 수행하여야 하므로 영리를 포기하고 이익을 추구하지 말라고 하는 것에 대해서는 많은 논의와 합의와 준비가 요구된다. 우선 육아지원기관이 공공 서비스를 수행하여야 한다는 논거, 그간 영리를 목적으로 운영해오던 기관들의 사고 및 인식의 전환, 비영리기관으로서 갖추어야 하는 요건들 등에 대한 대안이 명확히 제시되고 준비될 수 있도록 지도와 지원이 요구된다.

본 장에서는 민간보육시설, 사립유치원이 현재의 실태와 조사결과에 따라 어느 정도 공공기관화 할 수 있는지 모색해 보고자 하였다.

#### 가. 민간/사립기관의 법인화 방안 모색

민간/사립기관의 법인화를 추진하여 공공기관화 하는 방안이다. 민간/사립기관의 법인화 유도를 위해서는 현재 민간/사립기관들이 법인화에 참여할만한 유인책이 제공되어야

할 것이다. 법인화가 가능한 보육시설과 유치원을 살펴보면 다음과 같다. 다만 기초 수치가 설문조사에 의한 것이므로 과연 이들이 제안되고 있는 법인화에 대하여 정확히 이해하고 있는가에 대하여서는 문제제기가 가능하다.

민간보육시설 중 법인화 대상이 될 수 있는 시설은 자가시설, 용자시설이 아닌 시설, 가정보육이 아닌 시설로 이러한 조건에 준하는 보육시설은 3,293개소이다. 여기에 법인화 찬성률 64.4%를 적용하면 법인화 가능 시설은 2,120개소 수준이다. 이는 최초 민간총수 24,420개소 대비 8.7%이다. 이상에서와 같이 민간임대시설과 가정시설이 많은 우리나라의 경우는 법인화를 통한 공공시설의 확대에는 한계가 있음을 알 수 있다.

민간개인시설(개인, 부모협동, 직장,가정)	24,420개소
• 가정 11,346개소 제외	• 13,074개소
• 자가를 39.9% 적용 <sup>4)</sup>	• 5,216개소
• 용자시설 1,923개소 제외 <sup>5)</sup>	• 3,293개소
• 법인화 찬성률 64.4% 적용 <sup>6)</sup>	• 2,120개소

동일한 방식으로 유치원의 경우를 살펴보면 사립유치원 3,347개소 중 자가 운영은 2,948개소이다. 여기에 법인화 참여율 46.5%를 적용하면 법인화 가능원은 1,370개소 수준이다. 유치원은 보육시설에 비하여 자가 비율이 높으므로 법인화가능시설의 비율이 높음을 알 수 있다. 이는 최초 대상 유치원 3,347개소 대비 40.9%이다. 보육시설과 유치원을 합하면 법인화가 가능한 민간/사립 기관은 3,490개소이다.

사립유치원	3,347개소
• 자가를 88.1% 적용	• 2,948개소
• 법인화 찬성률 46.5% 적용	• 1,370개소

민간개인시설의 법인화과정에 대한 다른 나라 사례로는 일본에서 이루어진 민간개인시설의 법인화 과정에 대하여 살펴볼 수 있다. 제2차 세계대전 이전의 일본 보육소는 공립보육소와 민간보육소가 있었다. 민간보육소는 개인설립 보육소였다. 1960년대에 들어와, 일하는 여성의 수가 증가되면서, “우체통 수 만큼의 보육소를” 이라는 슬로건하에 전국에서 보육소 만들기 운동이 일어났고, 보육소의 수도 급속히 증가하였다. 이 때 개인

4) 여성부(2005), 2004 전국보육실태조사.  
 5) 초기 용자시설 3,497개소중 완전상환 1,385개소, 경매완료 189개소(2002)를 감안하면 현재 용자보육시설 1,923개소가 운영되고 있다.  
 6) 본조사 결과임.

보육소가 대폭 설립되었다. 그러나 1970년대에 들어서면서 보육의 공공성을 강화하기 위하여 개인설립 보육소에 게 법인자격을 취득하도록 적극적인 자세를 취하기 시작하였다. 이때, 법인자격을 취득하면 보조금을 지급하고, 특별 보육사업에 대한 추가교사의 배치 등과 같이 적극적인 지원을 실시하였다. 일본에는 아직까지 개인보육소가 일부 남아있기는 하나 이후 법인만이 보육소를 개설할 수 있다. 개인 보육소는 설립자가 사망하게 되면, 그 보육소는 문을 닫게 된다.

전국적으로 1971년~1975년 사이 ‘사회복지긴급정비 5개년계획’을 계획하여 이 기간중 사회복지시설이 일만개 이상 증가하였으며 대부분이 보육소였다. 당시 민간개인시설들이 법인화를 신청하기 위해서는 부담금 100만엔이 있어야 했으므로 이 금액을 정부가 지원해 주었다. 또한 법인화 이후에는 개인 재산을 국가에 귀속시킨 점을 보상하기 위하여 개인시설이 법인화로 전환하는 경우 설립금을 당시 1,500만엔 씩 지원하였다. 이와 같이 민간개인시설의 입장에서 고려할 때 법인화제도에 동참할 수 있는 충분한 배려를 제공한 것이 법인화제도를 성공시킨 요인이었음을 알 수 있다.

우리나라에서도 민간개인의 자산을 법인으로 유인하기 위해서는 이를 가능하게 하는 다음과 같은 충분한 지원책이 선 제시되어야 할 것이다.

- 법인 출연금을 충당할 수 있는 비용 지원
- 자산 보상 관점에서의 일정 금액 지원
- 국가 헌납 자산 보상에 준하는 국공립시설 수준의 안정적 운영 보장

김병주(2005)는 유치원의 법인화를 지원하기 위하여 가칭 ‘유치원 법인화 지원 센터’를 신설하여 한시적으로 운영하면서 법인화에 대한 홍보를 실시하고 법인화를 원하는 유치원에 대해서는 법률자문을 지원하고 복잡한 절차를 거치지 않도록 지원해줄 것을 제안하고 있다. 이 때 법인화는 현재의 사회복지법인이 아닌 가칭 ‘육아법인’의 법적근거 마련을 제안한다.

#### 나. 민간/사립기관의 국가 매입

민간/사립기관의 국가 매입이 시도되고 있으며, 보육시설의 경우 2005년도 3개소(인천

3개소), 2006년도 3개소(경기 1개소, 경남 2개소)의 민간보육시설이 국가 매입에 의하여 국공립시설화 되었다.<sup>7)</sup>

다음은 조사결과에 준하여 국가 매입이 가능하다고 고려되는 민간/사립기관을 추계해보면 다음과 같다. 민간개인시설의 경우 자가시설 5,216개소 중 매입 찬성률 53.8%를 적용하면 매입 가능한 시설은 2,806개소이다.

민간개인시설(개인, 부모협동, 직장)	13,074개소
• 자가를 39.9% 적용	• 5,216개소
• 매입 찬성률 53.8% 적용	• 2,806개소

사립유치원은 자가시설 2,948개소중 매입 찬성률 57.1%를 적용하면 매입 가능한 기관은 1,683개소이다.

사립유치원	3,347개소
• 자가를 88.1% 적용	• 2,948개소
• 매입 찬성률 57.1% 적용	• 1,683개소

이상에서 민간/사립 육아지원기관 중 국가 매입이 가능한 기관은 보육시설은 2,806개소, 사립유치원 1,683개소로 총 4,489개소가 가능한 것으로 적지 않은 기관이 동참할 의사가 있다고 응답하였다. 다만 우리나라의 경우 주택이나 건물 매매의 경우 정부 공시지가와 실 매매가가 있는데 인천의 사례에서와 같이 실 매매가를 적용하는 경우 현재로서는 대략 4,489개소의 매입이 예측가능하다.

정부가 운영한 바 있는 국공립기관 확충 TF/T에서 정책추진이 가능할 것이며, 다만 국공립기관의 확충은 신축에서와 마찬가지로 누가 매입금을 부담하는가하는 것과 이후 운영지원금 부담의 문제에 대하여 세밀한 방안을 제시할 수 있어야 할 것이다. 확충의 규모를 늘릴 경우 중앙정부가 특별추진계획에 의하여 비용부담을 전담하여야 할 것이다.

## 5. 맺는 말

정책결과의 성공은 제안된 전략의 세부내용을 누가, 어떻게 준비하고, 어떻게 추진하느냐에 따라 좌우될 수 있다. 마련된 정책이 취지는 좋으나 수행과정에서 준비 미흡으로 효과를 거두지 못하는 사례는 많을 것이다.

본 조사 결과에 의할 때 현재 우리나라 육아지원 현장은 공공의 역할을 수행하기 위한 준비가 미흡함을 알 수 있었다. 그렇기 때문에 또 한편, 정부지원 없이는 공공의 역할 수행이 어렵다고 한다면, 일정기간을 특별시책을 수행하는 준비기간으로 명확히 설정하여 공공역할 수행에 필요한 준비를 하도록 하는 것이 중요하다. 그러나 이 기간이 끝나는 시점에서 운영수준이 향상되지 못한 기관들은 스스로 책임을 질 수 있어야 할 것이다. 이를 위해 정책집행이란 정부의 일방적인 추진이 아니라 서비스 수준향상의 조건으로 개개 기관들의 신청에 의하여 지원시책을 추진하여야 할 것이다. 그 결과 특별시책 기간이 끝나는 시점에서는 모든 육아지원기관들이 보편적이고, 안정적이며, 투명한 기관운영으로 수요자들의 신뢰를 얻을 수 있어야 할 것이다.

본 조사 결과에 의할 때 현재 우리나라 육아지원 현장은 공공의 역할을 수행하기 위한 준비가 미흡함을 알 수 있었다. 그렇기 때문에 또 한편, 정부지원 없이는 공공의 역할 수행이 어렵다고 한다면, 일정기간을 특별시책을 수행하는 준비기간으로 명확히 설정하여 공공역할 수행에 필요한 준비를 하도록 하는 것이 중요하다. 그러나 이 기간이 끝나는 시점에서 운영수준이 향상되지 못한 기관들은 스스로 책임을 질 수 있어야 할 것이다. 이를 위해 정책집행이란 정부의 일방적인 추진이 아니라 서비스 수준향상의 조건으로 개개 기관들의 신청에 의하여 지원시책을 추진하여야 할 것이다. 그 결과 특별시책 기간이 끝나는 시점에서는 모든 육아지원기관들이 보편적이고, 안정적이며, 투명한 기관운영으로 수요자들의 신뢰를 얻을 수 있어야 할 것이다.

7) 여성부(2006. 11). 내부자료.