육아정책 Brief

통권 제15호 | 발행인 : 이영 | 발행일 : 2013년 07월 10일 | 발행처 : 육아정책연구소

07 July

양질의 보육서비스, 공공성 강화가 우선되어야

Ⅰ. 최근 보육서비스의 현황과 문제점

국가 재정 중 보육에 대한 투자가 높아졌음에도 불구하고 재정 운영의 투명성, 영유아의 안전 문제 등 보육시설에 대한 부모들의 불안감은 여전히 높음.

● 국가의 보육재정 투자가 크게 확대되었음에도 불구하고, 최근 어린이집에서의 영유아 안전 문제가 연일 보도되면서 부모들의 불안감이 커지고 있음.

▶ 어린이집 아동학대로 경찰 조사를 받는 사례가 발생하였고, 어린이집 차량에 의한 교통사고도 지속적으로 증가하고 있음.

▶ 일부 어린이집은 영아 보육수요가 증가함에 따라 취업모 자녀 입소를 기피하여 보육서비스가 절실하게 필요한 취업모들에게 불이익이 발생하고 있음.

▶ 특별활동 등 비용 사용 과정에서 리베이트와 매매시 권리금 문제가 제기되고 있음.

– 전체 아동의 66.6%가 평균 2~3개 특별활동에 참여하고 있으며, 참여시 비용은 아동 1인당 61,700원임.

– 민간 및 가정어린이집을 매입한 경우 권리금을 지불했다는 비율이 32.7%임.

– 가정어린이집의 19.2%, 민간어린이집의 36.6%가 대표자와 시설장 다름.

▶ 복지부는 2012년 상반기 총 500개 어린이집을 점검하여 287개소에서 총 463건의 위반사항 적발, 하반기에는 총 800개 어린이집을 점검하여 485개소 어린이집에서 총 883건의 위반사항 적발하였고,[1] 서울시도 2012년 지난해 보조금 허위 청구 어린이집 287개소 적발, 8억 1천여 만 원 환수 조치하였음.[2]

2012년 보육실태조사에 의하면 부모들은 어린이집의 급간식, 안전, 부모교육·상담에 대한 만족도가 감소한 것으로 나타남.

● 2012년 전국 보육실태조사에서 어린이집 이용 부모 1,535명 대상 가구조사 결과 만족도는 5점 만점에 3.4~3.9점으로 2004년, 2009년과 비교할 때 비용 만족도는 5.67점 상승하였으나 항목별로는 원장, 교사, 내부 분위기, 급간식, 안전, 부모교육·상담 만족도가 감소하였음.

Ⅱ. 보육서비스 운영에 대한 문제점

시설의 대부분을 차지하는 민간과 가정어린이집은 투자 이익 환수 요구로 인해 어린이집 동시 설치 운영을 하거나 임대료·융자금 갚기 등 여러 문제점과 애로사항이 발생하고 있음.

- 우리나라 보육은 민간과 가정어린이집 위주의 공급체계로 자기자본 투자에 대한 회수 욕구를 고려하지 않는 기본적인 구조적 문제를 가지고 있음.
  - ▶ 개인 투자, 개인 재산권 행사 허용 구조, 대표자 자격 규제가 전무한데 법적으로 개인 투자에 대한 대응이 불충분함.
  - ▶ 자기 자본 투자에 대한 이익 환수 요구로 여러 개 시설 동시 설치 운영, 권리금 받고 사고팔기 등이 발생하여 아동이 매매 대상에 포함되는 문제가 발생하고, 권리금은 융자금과 더불어 운영상의 애로 증가 요인으로 작용함.
    - – 국가지원으로 운영 구조의 안정성이 증대되면서 이를 사업으로 인식하는 경향과 매매나 권리금 등 재산권 행사, 융자금 갚기 등 이윤 추구 동기가 강해지는 경향임.
- 보육서비스 시장 진입장벽이 매우 낮음.
  - ▶ 최근에 부분적으로 자기자본 규제가 생기기는 하였으나 그 동안 많은 대표자가 자기 자본 없이 건물을 임대하거나 융자를 통해 건물을 마련
  - ▶ 임대·융자 시설은 임대료와 융자금 이자 원금 상환 부담으로 어린이집 운영 이윤을 극대화함.
  - ▶ 임대시설은 임대료 지출로 교사 등 보육 서비스 질에 부정적 요인으로 작용할 소지가 크고, 시설 투자 부분도 소극적으로 대처하여, 보육환경에도 바람직하지 않은 방향으로 작용

획일화된 어린이집 종일제 운영으로 부모의 보육요구의 차이를 고려하지 못하는 점, 12시간 동안 많은 수의 아동을 책임져야 하는 보육교사의 열악한 근로 여건은 보육서비스 질 향상을 저해하는 요인이 됨.

- 재무회계 규칙 상 기타경비로 보육료 수입의 15%까지 허용하고 있으나 보육료에 이 부분 미반영으로 운영에 영향
- 모든 아동에게 12시간 획일화된 어린이집 이용 허용 등 부모의 취업 여부 등에 따른 보육요구 차이를 고려하지 않은 획일화된 종일제 운영
- 보육교사 근로 여건 열악
  - ▶ 반 당 교사 1인 제도로 종일 장시간 많은 수의 아동을 책임져야 하는 열악한 근로조건이며 높은 노동 강도에 비하여 급여는 월평균 155만 수준으로 낮음.
  - ▶ 보조교사를 두는 어린이집이 소수에 불과함. 반수 대비 교사수 비율 1% 미만이고, 편의 공간 및 시설 확보 비율은 사물함 64.5%, 성인용 화장실 71.2%, 교사실 28%, 식사공간 16.9%, 개인 책상 27.7%임.
- 제도적으로 열린 운영을 유도하는 장치가 부족하고, 퇴출 구조가 전무한 실정임.
  - ▶ 대부분이 소규모 어린이집으로 지역사회의 관심이 미치지 못하고, 아이를 맡기는 부모는 어린이집이 허용하는 한도 내에서만 참여가 가능함.
  - ▶ 근거리 선호, 아동 이용 등 기관 특성 상 시설 폐쇄 어려움이 있고, 평가인증과 재정지원 연계가 미비하며 법적·행정적 문제가 있어도 평가인증 통과가 가능함.

Ⅲ. 보육서비스 질 향상을 위한 제도적 방안

● 어린이집 설치 인가 기준을 강화함.

▶ 임대 시설 설치 금지, 자가 시설도 자기 자본 100% 유지 등의 제도를 통해 수익을 극대화하고자 하는 운영 구조를 제도적으로 방지할 필요가 있음.

▶ 설립자는 보육에 관한 일정한 자격을 갖춘 자(보육교사·재단법인)로 제한하고 결격 사유를 강화하며, 개인 설립이 가능한 어린이집은 1개소로 제한해야 함.

● 공공성이 강한 어린이집을 확대함.

임대 시설 설치 금지, 공동 설치 운영 제한 등을 통해 운영 구조를 근본적으로 바꿀 필요가 있으며, 지역별 아동 인구 수를 고려한 시설 설치에 대한 새로운 목표 수립이 요구됨.

▶ 국공립어린이집의 취약계층, 소외지역 중심 설치 기본원칙을 변경하여 지역별 아동 대비 정원 일정 비율로 전국 균형 설치를 새로운 목표로 설정하고, 취약 계층과 소외집단 자녀 보육은 입소우선 순위로 수용함.

– 개인투자 위주의 공급 구조로 공보육, 무상보육을 실현하기에는 한계가 있음. 시장에 기반한 공급 구조 속에서의 재정 확대는 시장은 활성화되나 부모 부담은 줄어들지 않으며, 아동 에게도 특별활동 강화로 부정적 영향을 줄 가능성 있음.

– 취약지역도 어디인지 불분명하므로 지역적 보편성 수용이 필요하고 빈곤선 이하 아동 비율도 하위 30%에서 나아가 50%까지 보는 세계적 추세 반영 필요함.

직장어린이집의 경우, 사업체가 설치하여 국공립으로 운영하는 구조를 적극 추진하도록 하며, 공공형 어린이집에 대한 선정 기준을 강화하고 동시에 공공성을 우선적으로 확보하도록 해야 함.

▶ 대규모 사업체 직장어린이집 설치 의무 조기이행을 유도함.

– 2012. 9. 30. 기준 919개 사업장 중 161개가 미이행 사업장(25.7%)[3]임.

– 사업체 설치, 국공립으로 운영하는 구조 적극 추진

▶ 공공형 어린이집을 국공립 어린이집 수준의 규모로 확충하고 지원하며, 선정 기준을 강화하고 운영 기준도 동일하게 적용하여 공공성을 높임.

– 자가, 1인 1시설 운영자, 클린카드 등 운영 조건 보완이 요구됨. 운영비를 지원하는 공공형 어린이집은 엄격한 선정 기준과 사후관리가 없으면 예산 낭비 결과 우려

● 수요자 욕구를 반영한 진정한 맞춤형 정책을 추진함.

보육 수요자를 위해 맞벌이 부부를 위한 시간 연장보육의 확충, 전업주부, 재택 근무자 등을 위한 일시 보육을 적극 지원하고 동시에 보육교사의 근무 시간을 적정화시켜 보육서비스의 질 향상이 이루어져야 함.

▶ 어린이집 운영시간을 현재처럼 12시간(7:30~19:30)으로 유지하여 맞벌이 보육수요를 지원하고 시간연장보육은 서비스 필요 수요자 중심으로 지원함.

▶ 평일 기본 보육시간을 단계적으로 적정화하여 보육의 품질을 유지하고 교사 부담 경감, 부모의 자녀 양육 책임 지원

▶ 개방형시간 일시보육 기회보장으로 전업주부, 재택, 프리랜서 근로자 등 비상시적인 보육수요를 지원함.

▶ 부모–자녀 이용시설인 육아종합지원센터를 일정 아동 인구당 균형 배치하고 시간제 일시보육실, 공동 육아공간, 장난감 도서관 등 사업을 브랜드화 함.

● 보육교사 근무여건 개선을 추진함.

▶ 현 어린이집 운영시간(12시간) 유지하되 평일 기본보육 이용시간을 적정화하는 등 운영시간과 이용 및 지원시간 구조 변경을 통한 보육교사 근무여건을 개선하고, 누리과정 방과후지원금으로 보조교사, 오후 출근교사 배치, 보조교사 제도화를 점진적으로 추진함.

보육교사 최소학력 기준을 대학수준으로 상향 조정하고, 보육교사의 임금을 단계적으로 인상하는 방안이 추진되어야 함.

▶ 보육교사 최소학력 기준을 대학 수준으로 상향조정하고 보수교육 기회를 강화하며, 자격조건 개선과 더불어 보육교사 임금수준을 단계적으로 인상 추진함.

– 보육교사 3급 취득 기회는 유지하되 차별적 기능 부여를 검토함.

– 대체 보육교사를 확대하여 보수교육 시 지원함.

● 어린이집 운영의 투명성 제고 조치를 강화함.

어린이집 운영의 투명성을 제고하기 위해 수입지출, 행정정보를 공개하도록 하며, 평가인증에 대한 상세정보와 행정처분 여부를 단계적으로 공개하도록 함.

▶ 어린이집 정보공시제도를 도입하여 어린이집에 정보 공개 의무를 부여하고, 행정 관련 정보도 모두 공개하며, 회계 시스템의 효율적 운영으로 실시간 어린이집 보조금 사용 등 수입·지출 정보 파악이 가능하도록 함.

– 비용, 교육내용, 종사자 현황, 평가인증 상세 정보, 어린이집 행정처분 결과 등 어린이집 및 운영 관련 정보를 보육포털, 애플리케이션 등을 통해 단계적으로 공개 추진

– 지자체별로 지정된 클린카드를 사용하도록 하고 효율적 회계관리서비스 제공으로 성실보고를 유도함.

▶ 평가인증은 부적절하게 운영하는 어린이집의 평가인증 참여를 제한하고 평가제도로 개편을 검토하며, 사후관리를 강화함.

– 보육바우처 가맹 어린이집을 평가인증 신청 또는 인증 시설로 한정하여 일정 수준 이상의 어린이집만 정부가 지원함.

– 지자체 기본사항(법령 기준) 확인을 기본 조건으로 전환하고 확인점검 제도를 강화함.

폐쇄적인 어린이집 운영을 막기 위해 어린이집 운영위원회, 간담회를 지속적으로 개최하여 부모 참여에 대한 역할과 권리를 강화함.

▶ 어린이집 운영에 대한 부모 참여와 시민사회단체의 역할을 강화함.

– 어린이집 운영에 대한 부모의 권리와 책임을 규정하여 부모가 어린이집 운영위원회, 참여수업, 부모 간담회 등에 참여를 증진하고 어린이집 운영에 대한 이해 강화를 도모함.

– 지방정부 보육정책위원회에 이해 당사자보다는 지역사회 인사의 비중을 확대함.

1) 보건복지부 보도자료(2013. 5. 7일자). '12년도 복지부–지자체 합동 기획 지도·점검 결과발표.
2) 서울특별시 보도자료(2013. 3. 5일자). 서울시, 어린이집 보조금 비리·꼼수 골라낸다.
3) 보건복지부(2012). 보육통계.
4) 보건복지부·육아정책연구소(2012). 2012년 전국 보육실태조사–어린이집조사 보고.
5) 보건복지부·육아정책연구소(2012). 2012년 전국 보육실태조사–가구조사 보고.

서문희 선임연구위원 suhmh@kicce.re.kr