의 수요자 욕구 충족을 위한 다방면의 질 관리 시스템이 가동될 수 있어야 한다. 수요자 바우처의 기본 원리는 수요자의 현명한 선택이 서비스의 질 향상을 낳는다는 것이지만, 부모가 서비스의 질적 차이를 항상 정확히 구분할 수 있는 것은 아니다. 또한, 공급자가 수요에 부합한다는 가정하에서라면, 부모들이 가격보다 육아지원서비스 질을 우선하면 양질의 서비스가 만들어지겠지만 가격을 우선한다면 그에 합당한 서비스가 제공될 것이기 때문이다. 그런 점에서 일정 수준 이상의 서비스에만 육아지원 바우처의 사용이 가능하도록 자격을 강화하는 등의 기제를 활용하는 방법 등이 향후 서비스의 질 향상을 위하여 고려되어야 할 것이다.

❖ 참고문헌

- 배득종·강인재·정창훈·이영범(2008). 전자바우처 제도에 관한 선진국 비교연구, 사회서비스관리센터
- 이경수(2008). "사회서비스 전자바우처 사업성과", 전자바우처 사업시행 2주년 기념 세미나 자료집
- 유희정·이정원·안재진·최진(2009). 육아지원 바우처 도입과 정책과제, 육아정책개발센터
- 정광호(2008). 바우처 연구. 서울: 법문사.

지역사회 육아지원 모형 정립 방안: 국공립보육시설의 기능강화 측면을 중심으로[1)]

신나리 충북대학교 아동복지학과 교수

송신영 육아정책개발센터 연구원

1. 들어가며

국공립보육시설은 대표적인 공보육시설로서 중앙 및 지방 정부가 설치 주체이며 정부로부터 인건비를 지원받는다는 점에서 민간보육시설에서 기피하는 형태의 보육서비스를 제공할 것으로 기대되고 있다. 그러나 국공립보육시설에 대한 이러한 기대와 요구가 존재함에도 불구하고 그동안 국공립보육시설에서 실제 제공하는 서비스는 민간보육시설과 유사하여 결과적으로 민간보육시설과 경쟁관계에 놓여 왔다. 더욱이 최근 기본보조금을 위시로 한 각종 정부지원이 대폭적으로 늘어남에 따라 국공립보육시설과 민간보육시설 간의 재정 및 부모가 지불하는 보육료상의 간극이 좁아지면서, 국공립보육시설은 질적으로 우수한 서비스를 제공하는 것 외에도 민간보육시설과는 차별되는 추가적 기능을 보다 적극적으로 수행하도록 사회적으로 요구받게 되었다. 이에 국공립보육시설의 새로운 역할로 대두된 것이 지역사회 내에서의 거점형 보육시설로서의 역할이다.

국공립보육시설의 거점형 기능이란 보육시설 고유의 기능인 보육서비스 제공에서 나아가 지역사회 주민들의 육아지원, 지역사회 내 타보육시설의 역할 모형 및 지원 등 거점형 보육시설로서 기능을 확대하여야 한다는 것을 의미한다. 이와 같은 거점형 보육시설에 대한 관심은 지난 2006년 여성가족부와 육아정책 현안 관계부처 회의에서 논의된 국공립보육시설의 발전방안에 뿌리를 두고 있다. 이 때 논의된 국공립보육시설의 기능은 (1) 지역 내 보육정보센터로서의 역할모형, (2) 육아정보제공 및 육아상담, 놀이공간제공, 아동대상 교재·교구 대여 등 지역사회와 밀착될 수 있는 지역 연계프로그램 운영, (3) 평가인증 조력 및 표준보육프로그램 제공 등 보육서비스 질 제고, (4) 민간보육시설 원장 및 교사 교

1) 본고는 보건복지가족부 수탁과제로 수행된 「취약지역 국공립보육시설 확충 및 운영모델 정립방안(2009)」 보고서의 일부임.

육 및 연수를 통하여 민간보육을 선도, (5) 영아보육, 장애아보육, 방과후 보육 등 민간보육이 기피하는 취약보육서비스 우선 제공의 다섯 가지로 정립되었다. 이 때 제시된 거점형 시설의 주요 기능으로는 부모 대상의 교육 및 상담, 지역내 어린이집 원장 및 교사 교육 연수, 어린이집 상호 교차 장학, 취약보육 서비스 제공 강화, 육아데이 시범 실시 및 지역 연계 프로그램 운영 등이었으며, 시도별로 거점형 시설을 지정하여 시범 운영하는 계획을 수립한 바 있다.

이러한 계획을 기초로 서문희, 신나리, 유은영(2007)[2]이 시범사업에 앞서 국공립보육시설의 실태 분석과 장기적인 발전 방안 제시 등을 위한 국공립보육시설의 기능강화 방안을 중점적으로 연구하였다. 이 연구에서는 거점형 기능을 영유아보육법상 필수적으로 수행하도록 제시되어있는 '취약보육 서비스 제공', 개별 국공립보육시설을 이용하는 가족 지원을 위한 지역사회 관련 사업까지 서비스 영역을 확장하는 '포괄적 서비스 제공', 지역사회의 보육시설을 대상으로 하는 '지역사회 내 보육시설 지원', 시설 이용 아동과 가족뿐 아니라 지역 내에서 자녀를 양육하는 일반가정 대상의 서비스 제공을 실시하는 '지역내 가정의 자녀양육 지원'의 네 가지로 제시하였다.

그러나 최근 신나리, 이정원, 송신영, 이은경(2009)[3]의 연구에서 취약보육은 보육서비스 확장의 형태이며, 지역사회내의 거점형 기능으로서 보기에는 성격이 맞지 않을 뿐 아니라, 포괄적 서비스 제공의 경우 또한 기본적으로 사회복지사 투입을 전제로 하므로, 지역사회 내에서 요구되는 기능이기는 하나 일반적인 국공립보육시설이 수행할 수 있는 기능으로 보기는 어렵다는 한계를 지닌다고 보았다. 이에 거점형 기능을 지역내 보육시설을 대상으로 하는 기능[4]과 보육시설을 이용하지 않는 지역내 영유아가구까지 대상으로 하는 기능[5]으로 크게 구분하고, 전국의 국공립보육시설의 시설장을 대상으로 국공립보육시설의 거점형 기능에 관한 의견 및 요구를 조사하였다. 그 결과, 대부분의 시설장이 지역 내 보육종사자 또는 영유아 부모를 대상으로 실시하는 교육 이외에 각종 다양한 거점형 기능은 적절하지 않다고 판단하는 경향을 보였다. 반면 지역 내 보육정보센터에서 거점형 기능을 수행하여야 한다고 응답한 시설장이 압도적으로 많은 점으로 볼 때 보육과 관련된 전달체계를 중심으로 거점형 서비스를 제공하며, 국공립보육시설은 해당 지역 내에서 전문성 있는 공적지원체계로서의 역할을 수행하는 것이 바람직한 것으로 보인다. 이에 신나리 등(2009)은 기존의 보육정보센터와 함께 육아종합지원센터가 거점형 역할을 제공하는 것이 바람직하다고 제안하였다. 육아종합지원센터는 아이사랑플랜에 보육시설 미이용 가구를 대상으로 영유아 양육을 지원하기 위하여 설치, 운영하는 것으로 계획되어있는 기관으로, 영유아 양육의 종합 지원(one-stop solution), 지역별 육아지원 자원의 공평성 확보, 지역자원을 활용한 거점 역할 담당 등을 주요 기능으로 삼고 있다(박찬옥 등, 2008[6]).

다시 말해, 지역 내 보육시설 대상의 거점 기관의 기능은 보육정보센터에서, 영유아 가구 대상의 거점 기관 기능은 육아종합지원센터에서 수행하도록 하며, 국공립보육시설은 보육사업에 관련한 전문성을 가진 주요 인프라로서 지역사회 내의 다른 보육시설과 영유아 가구를 대상으로 하는 지원기능을 수행하는 것이 요구된다. 다만 이러한 지역사회 중심의 보육 및 육아 관련 공적전달체계 운영 모형은 대도시, 중소도시 및 농산어촌에 따라서 구체적인 운영 방식 상의 차이를 둠으로써 효율성을 극대화하여야 하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

이에 본고에서는 그간 국공립보육시설을 중심으로 기대되어왔던 지역 내 거점형 시설의 기능의 현실화를 위하여, 각 지역 내에서 보육 전달체계 상에서 역할을 하는 각종 기관 및 시설을 모두 고려하여 지역별로 어떠한 방식으로 운영하는 것이 타당한지를 제안해보고자 한다.

2. 모형 정립의 기본 방향

국공립보육시설은 지역 내 보육시설과 영유아가구를 위한 거점형 기능을 어느 정도 감당할 것으로 기대되고 있으나, 거점형 시설로서의 주도적인 역할은 보육정보센터와 같은 전달체계상의 지원체계에 의해 수행되어야 하는 것으로 판단된다. 그러나 현재 보육정보센터의 고유한 기능이 이미 부여된 상태이며, 2009년도부터는 보육정보센터에서 대체교사지원 사업[7]을 새롭게 수행하므로 거점형 기능을 보육정보센터의 주요 기능으로 정의하는 것은 다소 현실적이지 못하다. 특히 보육정보센터의 경우 2009년 2월 현재 전국에 대도

2) 서문희, 신나리, 유은영(2007). 국공립보육시설 확충 및 기능강화 방안. 서울: 여성가족부·육아정책개발센터.
3) 신나리, 이정원, 송신영, 이은경(2009). 취약지역 국공립보육시설 확충 및 운영모델 정립방안 연구. 서울: 보건복지가족부·육아정책개발센터.
4) 연수 및 교육, 종사자 상담, 교재 제공, 교구 대여, 지역내 네트워크 운영 등이 포함됨.
5) 부모교육, 육아정보제공, 상담, 행사 개최 및 운영, 어린이도서관 운영, 장난감 대여 프로그램 운영, 시간제 보육 실시, 일시 및 긴급보육 실시 등이 포함됨.
6) 박찬옥, 지성애, 이정란, 이한영, 이창미, 조형숙(2008). 영유아 육아종합지원센터 활성화 및 운영 모델 정립방안. 서울: 보건복지가족부·중앙대학교 산학협력단.
7) 대체교사 모집 및 관리, 교육 및 파견, 업무지원 등의 기능을 신규로 수행 중임.

시를 중심으로 소재한 46개소에 불과하므로, 실제 거점형 기능 수행이 상대적으로 더 요구되는 중소도시 및 농산어촌은 여전히 제외되는 한계를 지닌다.

한편 지난 2008년 12월에 공청회를 거친 아이사랑플랜에 따르면 보육시설 미이용 가구를 대상으로 영유아 양육을 지원하기 위하여 육아종합지원센터를 설치, 운영하는 것으로 계획되어 있다. 박찬옥 등(2008)은 육아종합지원센터를 취학전 영유아를 심신이 건강한 사회구성원으로 육성하기 위해 부모와 영유아보육 및 교육기관이 질적인 보육 및 교육활동을 할 수 있도록 지원함으로써 아동복지 증진에 이바지함을 목적으로 설치하는 기관으로 정의하고 있다. 또한 설치 및 운영의 기본 방향으로 영유아 양육의 종합 지원(one-stop solution), 지역별 육아지원 자원의 공평성 확보, 지역자원을 활용한 거점 역할 담당 등을 주요 기능으로 삼고 있다. 이를 위해 일시보육, 도서 및 놀잇감 대여, 놀이 및 체험, 육아카페, 부모상담, 전문인력교육, 네트워킹 등의 '기본기능'과 어린이 공연장, 어린이 박물관, 과학관 등의 '고정시설'을 중심으로 운영하는 확장기능으로 육아종합지원센터의 기능을 구분하여 제시한 바 있다. 이와 같은 육아종합지원센터의 지자체 사례로서 서울시에서 현재 설치, 운영되고 있는 영유아플라자의 경우 50% 시비 지원을 받으며 비교적 안정적으로 운영되고 있다. 특히 기존 보육시설 이용 여부에 관계없이 모든 가구의 시설 이용률이 높은 편으로 비교적 성공적인 사업으로 평가되어 확대되고 있다.[8]

이에 본고에서는 지역 내 두 가지 거점형 기능은 기본적으로 보육시설 대상의 보육정보센터와 영유아가구 대상의 육아종합지원센터가 각각 수행하도록 하며, 국공립보육시설은 육아와 관련된 지역사회 내 주요 인프라로서 양 센터를 지원하는 기능을 수행하는 방식을 제안하고자 한다. 이 때 국공립보육시설의 지원 기능은 여러 거점형 기능들 중 개별 국공립보육시설의 물적·인적 인프라에 맞게 선별적으로 실시하는 것을 원칙으로 한다.

3. 운영 모형(안)

우선 거점형 보육시설의 기능은 부모교육, 정보제공, 상담, 행사운영지원, 어린이도서관 등을 들 수 있다. 개별 국공립보육시설은 거점형 보육시설로서 앞서 언급한 기능을 수행하며 운영 및 설치를 위해 필요한 운영비 및 인건비(추가인력 포함), 설치비 등을 중앙으로부터 보조받을 수 있다. 단 어린이도서관의 경우 신축시설을 중심으로 선정하여 설치비를 우선적으로 지원하도록 한다. 이러한 시설을 지역 내 어떤 국공립보육시설이 수행할지는 해당 지역의 보육정보센터에서 기획, 조성하는 것을 원칙으로 한다. 보육정보센터는 이 밖에도 고유 업무로 수행해오는 보육시설 지원 업무와 각 보육시설 간의 연결고리 역할을 통해 네트워크를 구축하고 이를 관리하는 역할을 한다.

한편 보육시설 미이용 가구를 위한 육아종합지원센터를 설치하여 장난감 대여, 시간제 보육 등 보육시설에서 제공하기 어려운 기타 거점형 기관으로서의 서비스를 제공한다. 단, 영유아플라자의 경우 광역지자체의 지원이 기관 설치의 활성화를 이끈 만큼 육아종합지원센터의 설치비 및 운영비는 광역 및 기초 지방자치단체에서 지원하는 것을 기본으로 한다. 또한 현재 영유아플라자의 경우 위탁체 선정 기준이 없어 문제가 야기될 소지가 있으므로, 보육정보센터와 마찬가지로 육아종합지원센터 또한 위탁체 및 센터장에 대한 구체적인 자격 요건을 마련하도록 한다. 또한 센터장 및 전문요원과 같은 기타 육아종합지원센터 종사자의 경우 보육정보센터와 마찬가지로 경력 산정 기준 등에 관한 구체적인 지침이 필요하며, 보육정보센터장과 육아종합지원센터장을 겸직하는 경우의 호봉체계 또한 사전에 마련하는 것이 필요하다.

그러나 이상과 같은 거점형 기능 수행을 위한 국공립보육시설 운영 모형은 인구 및 지역 내 인프라 등 지역의 특성에 따라 달라져야 한다. 이에 본고에서는 대도시, 중소도시, 농산어촌으로 지역을 구분하여 제시하고자 한다.

가. 대도시형 국공립보육시설 운영 모형

대도시의 경우 육아종합지원센터의 확장기능에 해당하는 고정시설 관련 인프라가 대부분 구축되어있다. 또한 광역 수준이기는 하나 보육정보센터 또한 대부분 설치, 운영되고 있다. 따라서 보육정보센터와 육아종합지원센터를 독립적으로 설치하여 서로 유기적인 관계로 운영하도록 한다. 이 때 육아종합지원센터는 고정시설을 이용한 사업은 제외하도록 하며, 개별 국공립보육시설에서 제공 가능한 부모교육, 정보제공, 상담, 행사 운영, 어린이도서관 등의 서비스 이외에 장난감 대여, 시간제 보육 등을 중점적으로 실시하도록 한다(그림 1 참조).

8) 현재 도봉·동작·서초·강동구 등에서 운영되고 있는 영유아플라자는 2010년까지 21개 자치구에 설치, 운영될 계획임.

나. 중소도시형 국공립보육시설 운영 모형

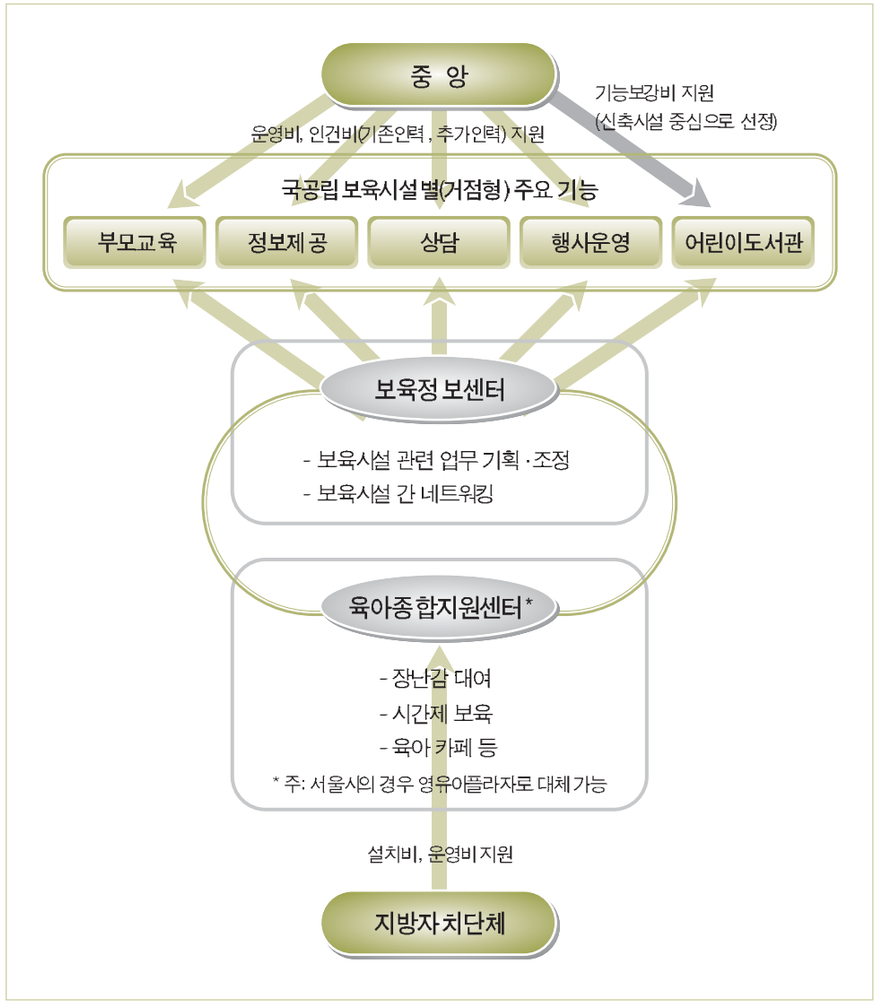
중소도시의 경우 육아종합지원센터의 확장기능에 해당하는 고정시설이 지역 내 부족한 반면 본 연구의 조사 결과 영유아 가구를 대상으로 하는 거점형 기능에 대한 요구는 높은 것으로 나타났다. 따라서 중소도시의 육아종합지원센터는 고정시설 중심으로 우선 설치하여 확장기능과 기본기능을 함께 수행할 수 있도록 한다. 그러나 중소도시의 경우 보육정보센터가 설치된 지역이 많지 않으므로, 보육정보센터와 육아종합지원센터의 복합화 설치가 요구된다.

이에 중소도시는 거점형 보육시설로서의 기능 및 중앙으로부터의 지원, 보육정보센터 및 육아종합지원센터의 기능과 지방자체단체로부터의 지원 등은 대도시와 유사하지만 보육정보센터가 설치된 지역을 제외하고는 보육정보센터와 각종 고정시설을 구비한 육아종합지원센터를 복합건물에 함께 설치함으로써, 영유아 가구의 이용 상 편의를 위한 종합지원(one-stop solution) 기능을 수행하는 것이 요구된다. 그러나 이러한 모형은 지자체 예산 및 재정자주도에 따라 매우 유동적이므로, 모든 지역에서 기대하기는 어려울 것으로 예상된다(그림 2 참조).

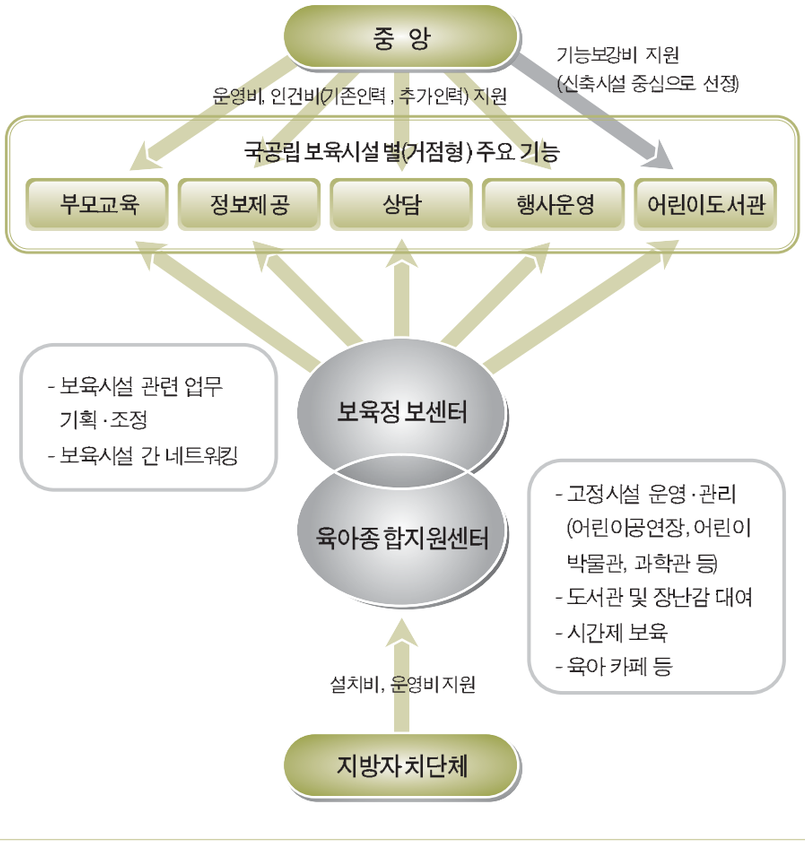
다. 농산어촌형 국공립보육시설 운영 모형

농산어촌의 경우는 보육정보센터의 설치율 및 지역 내 영유아 가구가 이용 가능한 각종 인프라 측면에서 상대적으로 열악하므로, 도시 지역에 비해 기 설치된 국공립보육시설의 역할이 상대적으로 많이 기대된다. 즉, 도시 지역과 마찬가지로 부모교육, 정보제공, 상담, 행사운영, 어린이도서관 등의 기능을 개별 국공립보육시설에 각각 추가하며, 도시 지역의 운영 모형과 동일하게 이러한 기능 수행을 위한 운영비 및 인건비, 시설 설치비 등을 중앙으로부터 지원 받을 수 있다.

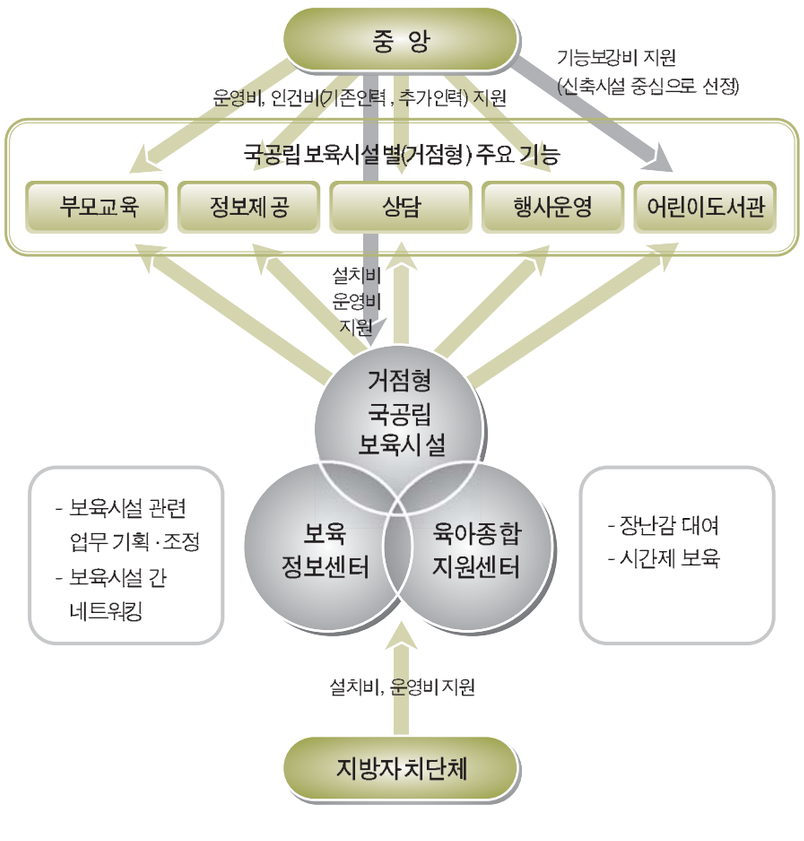
또한 보육정보센터와 육아종합지원센터를 중소도시형과 같이 대규모로 신축하는 대신, 기존의 국공립보육시설을 활용하여 복합화 방식으로 설치하도록 한다. 다만 이때 설치되는 육아종합지원센터에서는 지역내 국공립보육시설에서 수행하기 어려운 기타 기능을 수행하는 수준으로 서비스를 제공하도록 한다. 이 과정에서 중앙은 거점형 기능 수행 기관에 설치비 및 운영비를 부분적으로 지원함으로써 농산어촌 지역의 거점형 기관을 활성화하도록 한다(그림 3 참조).



[그림 1] 대도시형 국공립보육시설 운영 모형



[그림 2] 중소도시형 국공립보육시설 운영 모형



[그림 3] 농산어촌형 국공립보육시설 운영 모형

4. 맺는말

국공립보육시설의 거점형 기능에 관해서는 기존의 보육정보센터와 새롭게 추진될 육아종합지원센터에서 수행하는 역할을 적극적으로 지원하는 기능으로 제한하는 것이 요구된다고 하겠다. 즉, 지역 내 보육시설 대상의 거점 기관으로서의 기능은 보육정보센터에서, 영유아 가구 대상의 거점 기관 기능은 육아종합지원센터에서 수행하도록 하며, 국공립보육시설은 지역내 관련 전문성을 가진 주요 인프라로서 개별 시설의 물적·인적 인프라에 기초하여 지원기능을 수행하는 것이 요구된다. 다만 이러한 지역사회 중심의 보육 및 육아 관련 공적전달체계 운영모형은 대도시, 중소도시 및 농산어촌에 따라서 구체적인 운영 방식 상의 차이를 둠으로써 효율성을 극대화하여야 할 것이다.

또한 이 과정에서 지원기능을 하는 국공립보육시설에 대하여 추가적인 기능에 대한 지원 이외에 보육서비스 이외의 추가적인 기능 수행에 대한 인센티브가 필요하다. 이에 거점형 기능을 수행하는 국공립보육시설에 대한 인센티브의 일종으로 최근 자활센터 운영 등에 활용되고 있는 성과계약제 도입 등의 방안이 논의되기도 한 바 있다. 그러나 공적 기능을 수행함에도 불구하고 운영상으로 볼 때 민간위탁이라는 국공립보육시설의 특수성 측면에서 볼 때, 다른 공공기관 또는 사회복지시설 등에서 활용되는 성과계약제 등을 도입하기에는 어려움이 있는 것으로 판단된다. 이에 보다 적극적인 국공립보육시설의 거점기관 지원기능을 유도할 수 있는 인센티브가 거점형 기능 활성화 방안의 일환으로 보다 적극적으로 강구되어야 할 것이다.

농산어촌 적정규모 공립유치원 육성

신광수 교육과학기술부 행정사무관

1. 추진 배경

가. 도시화 심화에 따른 농산어촌 유아인구의 급격한 감소

저출산 경향 및 도시화로 인하여 농산어촌의 유아인구는 급격하게 감소하고 있다. 또한 유아인구의 감소는 농산어촌의 교육여건을 악화시켜 학령인구 감소를 더욱 심화시킬 것으로 예상된다.

〈표 1〉 유치원 취원대상아(만3~5세) 현황 비교

(단위 : 명)

	2004년	2008년	감소 유아수	감소율
대도시	767,787	589,087	△178,700	23.3%
중소도시	679,578	568,785	△110,793	16.3%
농산어촌	369,248	242,297	△126,951	34.4%
계	1,816,613	1,400,169	△416,444	22.9%

자료 : 2004, 2008년 유치원 현황(교육과학기술부)

나. 농산어촌 유아교육은 공립유치원이 비중있는 역할을 담당

농산어촌 공립유치원의 원아 분담율은 46%이고, 주로 면 이하 취약지역(인구 저밀도 지역)을 담당하고 있는 반면, 도시지역에서는 사립유치원의 원아 분담율이 82.7%에 달하고 있다.

또한 농산어촌 초등학교의 91.3%에 병설유치원이 설치되어 있으나, 학부모의 만족도가 높은 단설유치원은 25개원(전체 116개원)에 불과한 실정이다.