

서울시 민간보육시설의 서비스 향상 방안

- | | |
|-------------------------|-------------------------|
| 1. 민간보육시설의 서비스 수준 향상 필요 | 4. 보육사업의 새로운 정책방향 |
| 2. 서울시 민간보육시설 현황 | 5. 서울시 민간보육시설 서비스 향상 방안 |
| 3. 서울시 민간보육시설의 문제점 | |

1. 민간보육시설의 서비스 수준 향상 필요

○ 보육사업의 변화

- 우리나라 보육사업은 초기에는 선별주의적 개념에 기초하여 저소득층 및 소외계층의 자녀들을 대상으로 한 구빈적 성격이 강하였으나, 1970년대를 전후하여 보육에 대한 요구와 수요가 증가하면서 보육 대상이 모든 영유아에게로 확대되었음. 최근 취업모의 아동뿐 아니라 보육을 필요로 하는 모든 아동들의 권리를 보장하도록 국가의 책임과 역할의 중요성이 강조되는 추세임.
- 여성들의 사회참여 증가와 가족가치관의 변화, 경제적인 어려움 등으로 인한 저출산 현상이 사회문제화되면서 정부는 다양한 형태의 질 높은 보육서비스를 제공하기 위한 제도적 장치를 개발하는 데 많은 노력을 기울이고 있음.

○ 보육시설의 양적 확대

- 정부는 1991년 영유아보육법이 제정된 이래 보육사업에 많은 노력을 기울여왔음. 특히 '보육시설 확충 3개년 계획(1995~1997)'이 실시되면서 보육사업이 크게 확대되었음.
- 보육시설 확충 3개년 계획에 따른 보육시설 확충이 재정문제로 인해 정부지원시설보다는 민간시설에 크게 의존하게 됨에 따라 이 기간동안 민간보육시설은 원래 계획(3,000개소)보다 570.9%가 증가한 17,128개소가 설립되었음.
- 이처럼 단기간 내의 보육사업 확대로 보육시설 수는 급격히 증가하였으나 보육시설의 양적 확대에 치중하여 보육서비스의 질적 측면은 소홀히 하였다는 비판을 받고 있음.

- 민간보육시설에 대한 지원 및 감독 강화와 서비스 수준 향상 필요
 - 현재 우리나라의 보육현장에서 민간보육시설이 차지하고 있는 역할이 중요함에도 불구하고 민간보육시설에 대한 정부의 재정지원과 지도감독은 미약한 수준임.
 - 2005년 6월 현재 전국 보육시설 중 민간보육시설(가정보육시설 포함)의 비율이 88.6%를 차지하고 있으며, 민간보육시설에서 보육서비스를 받고 있는 아동이 전체 보육아동의 76.3%를 차지하고 있음(<표 1> 참조).
 - 민간보육시설에 대한 재정지원과 지도감독의 부족으로 일부 민간시설에서 정원초과, 저급한 시설환경과 질 낮은 서비스, 자질이 부족한 종사자 채용 등의 문제가 나타났으며, 양심적인 민간시설에서도 재정 악화와 무임봉사 강요 등의 문제점이 나타나고 있음.

<표 1> 시설유형별 보육시설 수 및 아동 정원

구분	설립주체별							
	계	국공립	법인	민간시설		부모협동	가정 (놀이방)	직장
				법인 외	개인			
시설수 (%)	28,040 (100.0)	1,352 (4.82)	1,559 (5.56)	968 (3.45)	12,701 (45.30)	31 (0.11)	11,178 (39.86)	251 (0.90)
아동정원 (%)	1,194,720 (100.0)	113,322 (9.49)	153,358 (12.84)	63,382 (5.31)	658,843 (55.15)	936 (0.08)	189,142 (15.83)	15,737 (1.32)

자료 : 여성가족부, 「보육통계」, 2005. 6.

2. 서울시 보육시설 현황

- 서울시에 있는 국공립 보육시설은 전체보육시설의 10.2%에 불과하며 가정보육시설을 포함한 민간시설이 87.2%를 차지하고 있음(<표 2> 참조).
- 국공립시설과 민간시설의 정원총족률은 큰 차이를 보여서 국공립시설의 정원총족률은 약 96%이나 민간개인시설은 85% 정도에 머무르고 있음.
- 시설 1개소 당 아동수는 국공립시설이 개인시설보다 두 배나 많아 민간시설 규모가 국공립시설에 비해 상당히 작음을 알 수 있음. 시설규모와 서비스 수준이 반드시 비례한다고 할 수는 없지만 소규모 시설의 경우 운영상에 더 많은 문제점을 가지고 있는 것으로 파악되고 있음.

<표 2> 서울시 보육시설 일반현황

(단위 : 개소, %)

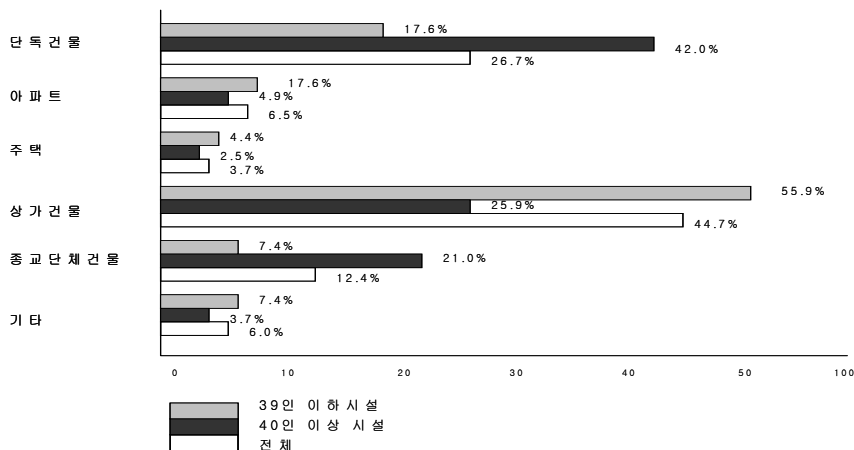
구분		설립주체별							
		계	국공립	법인	민간시설		부모협동	가정 (놀이방)	직장
					법인 외	개인			
시설수	개소	5,323	544	65	198	2,364	7	2,079	66
	%	100.0	10.22	1.22	3.72	44.41	0.13	39.06	1.24

자료 : 여성가족부, 보육통계 (2005년 6. 30 기준)

3. 실태조사¹⁾를 통해 본 서울시 민간보육시설의 문제점

○ 보육환경의 문제점

- 조사대상 민간보육시설의 44.7%가 보육시설로서 적합한 환경이라고 할 수 없는 상가건물에 설치되어 있음. 특히 조사된 서울시 민간보육시설의 상가건물비율은 전국 조사의 결과 (32%)보다 상대적으로 높게 나타남.
- 소규모시설(39인 이하)의 경우 상가건물에 위치하고 있는 비율이 더 높은 것으로 나타남.

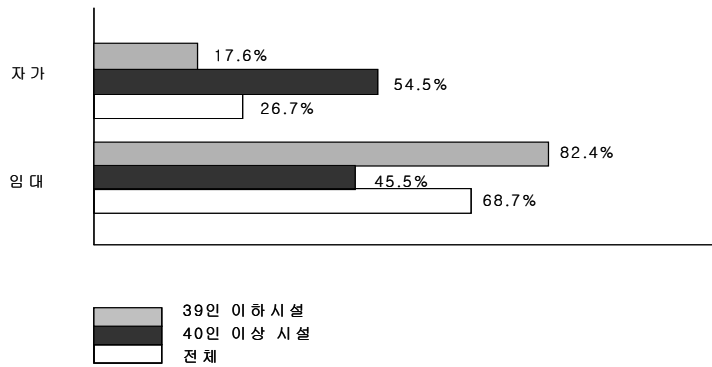


[그림 1] 민간보육시설의 건물형태

1) 서울시정개발연구원은 2005년 7월 25일부터 8월 6일까지 서울시 민간보육시설의 시설장 222명과 보육교사 267명을 대상으로 실태조사를 실시하였음.

○ 민간 개인보육시설의 과반수 이상이 임대시설임.

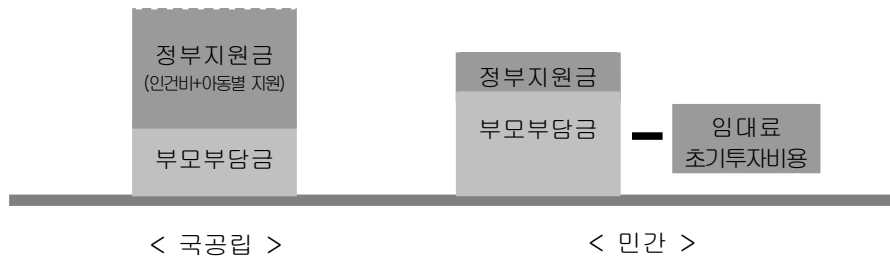
- 민간 개인보육시설의 약 60%가 임대시설로 나타남. 임대시설의 경우 보육환경 선택에 있어 아동 위주가 아닌 원아모집과 시설운영의 편리함을 우선적으로 고려하는 경향이 있어서 보육서비스의 질을 보장하기 위한 안정성을 확보하는 데 어려움이 큼.
- 개정된 영유아보육법에서 시설설비 기준이 강화되었으나 재정적인 부담으로 인해 시설설치, 보완조치가 뒤따르지 못하고 있음.



[그림 2] 민간보육시설의 자가/임대여부

○ 재정운영의 어려움

- 현재 보육현장에서 민간보육시설과 국공립시설간에 기능이나 역할 상의 차이가 거의 없음에도 불구하고 보육서비스 생산에 투입되는 비용에 큰 차이를 보이고 있음((그림 3) 참조).
- 국공립시설과 민간시설에 동일하게 지원되는 아동별 지원금을 제외하면 국공립시설의 경우 정부지원금(종사자인건비)과 부모로부터의 보육료로 보육서비스 생산비용을 충당하고 있으나, 민간시설의 보육비용은 대부분 부모부담분(정부지원금도 대부분 부모에 대한 보육지원금이라 할 수 있음)으로 충당해야 하는 실정임.



[그림 3] 국공립시설과 민간시설의 보육서비스 산출비용 비교

- 설치비용을 지원받지 못하는 민간시설은 대출로 총당한 초기투자비용에 대한 이자와 임대료 등의 추가비용부담이 크기 때문에 국공립시설에 비해 재정운영이 어려움. 실제로 조사 대상 민간시설의 40%가 채무를 가지고 있는 상태임.
 - 보육시설 설립인가가 신고제로 전환된 이후 민간보육시설이 급증해 원아모집에 어려움을 겪고 있음. 이로 인해 보육료 경쟁 등이 야기되었으며 이는 민간보육시설의 부실운영과 결과적으로는 보육서비스의 질적 수준 하락의 요인이 되고 있음.
- 보육교사의 열악한 근무조건과 수준 높은 보육교사 확보의 어려움
- 조사대상인 서울시 민간보육시설 보육교사의 56%가 1년 과정인 보육교사 교육원을 통해 자격을 취득하였으며 4년제 대학 관련학과를 졸업한 교사는 10%에 머무름.
 - 서울시 민간보육시설 보육교사의 한달 평균 보수는 100만 5천원이며, 개인별로 최소 60만원에서 최대 200만원을 받는 등 보수수준에서 큰 차이를 보이고 있음. 희망 월보수 평균은 129만 4천원으로 국공립 보육교사의 보수수준(126만 4천원) 정도의 임금을 희망하고 있는 것으로 나타남.
 - 평일에 민간보육시설 보육교사의 근무시간은 평균 10.6시간임. 보수교육이나 승급교육의 기회는 있으나 낮 동안의 보육업무와 병행하기 힘들고 대체교사를 구하기 어려워 보수교육을 받지 못하는 경우가 많음.

<표 3> 보육교사의 근무시간

(단위 : 시간, 명)

구 분	서울시 민간보육시설 조사	한국여성개발원 조사 ²⁾		
		국·공립	민간개인	계
평일근무시간(일)	10.6(260)	10.0	10.5	10.2
토요근무시간(일)	6.8(223)	6.3	6.0	6.0
휴일근무시간(일)	11.5(3)	-	4.5	4.5
정기적인 추가근무시간(주)	3.3(50)	2.7	1.7	2.2
기타 추가근무시간(주)	3.2(30)	3.5	2.5	2.8
당직 근무시간(주)	2.5(76)	3.2	2.1	3.1

○ 민간보육시설 운영상의 애로점

- 민간보육시설의 시설장들은 운영상의 어려움으로 재정 관련 문제와 원아모집, 종사자 관련 문제가 가장 심각한 것으로 지적하고 있음.
- 39인 이하의 소규모 시설의 경우 '안전문제'와 '시설설비 문제' 등에서 40인 이상 규모의 시설에 비해 운영상 어려움을 호소하고 있는 경우가 많음. 시설설비와 환경에 있어서 소규모 시설이 상대적으로 큰 어려움을 가지고 있음을 알 수 있음.

<표 4> 민간보육시설 시설장이 인식하고 있는 시설운영시 애로점(복수응답)

(단위 : %)

구 분	39인 이하	40인 이상	전체
원아모집문제	46.4	45.2	45.9
안전문제	21.7	16.7	16.7
급·간식문제	3.6	0.0	2.3
보육프로그램문제	5.8	9.5	7.2
시설설비문제	15.2	8.3	12.6
재정관련문제	50.7	54.8	52.3
행정관련	15.2	16.7	15.8
종사자관련문제	30.4	39.3	33.8
학부모관련문제	8.7	9.5	9.0
기타	0.7	3.6	98.2

2) 유희정 외, 2004, 「보육교사의 근무환경 및 직무실태 분석」, 한국여성개발원

○ 민간보육시설의 재정적 지원 요구

- 민간보육시설이 가장 필요로 하는 재정적 지원은 종사자 인건비 지원과 보육환경 개선비 지원인 것으로 나타남(<표 5> 참조).

<표 5> 민간보육시설의 재정적 지원요구(복수응답)

(단위 : %)

구 분	39인 이하	40인 이상	전체
보육환경 개선비	43.5	40.5	42.3
종사자 인건비	70.3	76.2	72.5
교재·교구 기자재구입비	15.9	22.6	18.5
프로그램 운영비	3.6	2.4	3.2
기타 운영비	29.7	31.0	30.2
아동별 보육료 지원비	34.1	25.0	30.6
기타	2.2	1.2	1.8

○ 민간보육시설의 행정적 지원 요구

- 보육정보 및 자료제공에 대한 요구와 보수교육 기회 확대에 대한 지원요구가 높은 것으로 나타남(<표 6> 참조). 현재 적절한 보육정보와 자료를 얻을 기회가 부족하고 보수교육에 대한 욕구는 높은 데 반해 실제로 교육을 받을 수 있는 여건이 마련되지 못하고 있음을 알 수 있음.

<표 6> 민간보육시설의 행정적 지원요구(복수응답)

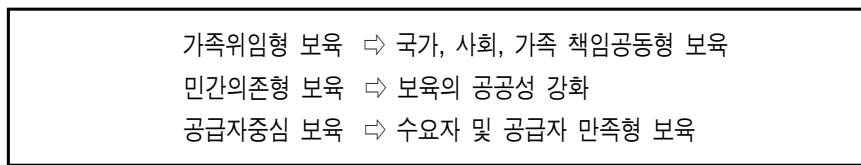
(단위 : %)

구 분	39인 이하	40인 이상	전체
지도감독의 다양화	9.6	10.7	10.0
보육행정의 전산화	30.9	38.1	33.6
교사보수교육 기회확대	53.7	53.6	53.6
학부모교육	28.7	27.4	28.2
유용한 정보, 자료제공	70.6	65.5	68.6

4. 보육사업의 새로운 정책방향

○ 영유아보육법 개정과 보육사업의 정책 변화

- 2005년 보육업무가 여성부로 이관되고 2004년 영유아보육법이 개정되는 등, 최근 우리나라의 보육사업의 정책방향은 변화하는 보육현실에 대응하여 빠르게 변화하고 있음.



[그림 4] 보육사업의 정책방향 변화

○ 보육의 공공성 강화

- 소득수준에 따른 보육료 차등지원제 확대, 보육료 지원대상 및 지원률 상향 조정 등을 통해 보육료 지원 대상을 확대함.
- 저소득 밀집지역과 취약보육시설 중심으로 국공립 보육시설을 확충함.
- 영아반, 장애아반 등 민간보육시설의 취약한 보육부문에 대한 정부지원을 확대하고 시설평가인증제 도입을 통한 자율적 개선 유도 등으로 민간보육시설의 공보육적 성격을 강화함.

○ 보육서비스의 질적 수준 향상

- 보육시설 설치를 인가제로 전환하고 안전 등 시설기준 강화, 교사 대(對) 아동비율을 하향 조정하는 등 시설설치 및 운영기준을 강화함.
- 휴일 및 야간 시간제 보육서비스 제공 등 다양한 보육서비스 수요에 부응하는 맞춤형 보육서비스를 확대함.
- 보육교사 국가자격증제를 도입하고 보수교육 경력관리를 강화하며, 보육교사 처우개선 및 근무환경 개선을 통해 보육시설 종사자의 전문성을 제고함.
- 보육정보센터 확대 및 보육개발원 설립, 보육전담 행정조직 및 인력 확충을 통해 효율적인 보육시설 지원 체계를 구축함.

5. 서울시 민간보육시설 서비스 수준 향상 방안

○ 민간시설에 대한 효율적인 재정지원 방안 모색

- 현재 민간보육시설의 재정운영 상의 가장 큰 어려움으로 보육시설 환경개선 및 시설보수 비용과 차등보육료 차액에 대한 부담이 지적되고 있음. 차등보육료 차액부담에 대한 대책은 중앙정부 차원에서 모색되어야 하는 어려움이 있으나 시설보수비용에 대한 지원은 서울시의 현재 정책을 확대하여 해결하는 방안을 적극적으로 모색할 수 있음.
- 즉, 평가인증제 참여를 조건으로 한 시설개선비의 일부지원을 통해 인증제 참여 유도와 시설지원의 효과를 함께 거둘 수 있음.
- 민간시설 지원은 무조건적인 지원이 아니라 일정기준을 갖춘 보육시설로 제한해야 하며, 다른 보육 선진국에서와 마찬가지로 국공립, 민간 구분없이 동일하게 지원해야 함. 시설개선비, 교사인건비 지원 등 민간시설에 대한 지원 확대는 민간시설이 정부지원 시설의 성격을 가지게 되는 것을 의미함.
- 정부지원을 받는 민간시설에 대해서는 정부지원시설과 동일한 수준의 제도적 관리, 감독이 반드시 따라야 하며 체계적이고 투명한 운영관리를 통해 민간시설에 대한 신뢰감이 형성될 수 있도록 해야함.

○ 민간보육시설의 표준보육비용 현실화를 위한 추가지원 방안 모색

- 현재의 보육비용은 1999년 표준보육단가체계에 기초하고 있어 실제 보육비용을 적절히 반영하지 못하고 있음.
- 최근 발표된 표준보육단가에서는 시설의 유형과 상관없이 일정수준의 보육을 제공하기 위해 소요되는 비용은 동일하다는 가정 하에 국공립시설과 민간시설 모두에게 적용되는 표준보육비용을 산출하였음. 그러나 민간시설의 설치비용과 임대료가 포함되지 않은 표준보육비용은 실제로 민간시설의 보육서비스 산출비용을 적절히 반영하지 못하므로, 민간시설이 제공하는 보육서비스의 공공성을 보장하기 위해서는 민간보육시설이 투자한 시설설치비용의 일정부분을 국가가 보전해주어야 함.
- 이를 위해 민간보육시설의 시설투자부분에 대한 감가상각비로서 은행금리 수준의 이자 혹은 임대료를 '시설설치 및 유지비'로 지원하는 방식을 검토할 수 있음. 일본의 경우 인가시설인 경우 국공립시설과 동일한 수준의 보육료 지원과 더불어 민간시설의 시설설치 투자분에 대해 4.0%에서 12%의 가산분이 지원되고 있음.

- 평가인증제 참여 유도를 통한 보육서비스의 질 관리
 - 보육서비스의 질적 수준을 관리하는 방안으로 최근 도입된 보육시설 평가인증제도는 보육 시설의 자발적 참여를 통해 서비스의 질적 수준을 관리할 수 있는 효과적인 제도임. 특히 민간시설이 차지하는 비중이 높고 행정력이 이에 미치지 못하는 경우 서비스 수준을 점검, 관리하는 데 매우 효과적인 방법임.
 - 평가인증제가 도입된 지 얼마 안돼 민간시설의 참여가 저조하므로 이들이 인증제에 참여하도록 유도할 수 있는 인센티브 제공이 필요함. 인증신청 시설에 대한 소요비용 보조, 시설 개보수비의 우선적인 지원 등 재정적인 지원을 인센티브로 활용할 수 있음.
 - 시설을 대상으로 한 홍보뿐 아니라 서비스의 이용자인 보육아동의 부모들을 대상으로 한 보육시설 평가인증제 홍보가 필요함. 평가인증제의 결과가 실제로 부모들의 선택에 영향을 미치지 않는 이상 시설의 입장에서 인증의 필요성을 느끼지 않을 것임.

- 보수교육 내실화 및 대체교사 지원체계 확립
 - 보육교사들의 전문성을 향상시킬 수 있는 보수교육 실시는 보육서비스의 질 향상에 직접적으로 기여할 수 있음.
 - 영유아보육법 개정으로 대체교사 지원에 대한 재정적인 문제는 해결되었으나 실제 보육현장에서는 재정문제와는 별개로 적절한 대체교사를 확보하지 못해 보수교육을 실시하는 데 어려움을 겪고 있음. 현재 보육정보센터에서 대체교사 인력 풀을 운영하고 있으나 일일고용의 형태로는 책임성이나 전문성을 가진 적절한 보육교사를 확보하기 어려움.
 - 대체교사 수급이 체계적으로 이루어지기 위해 우선적으로 보육정보센터의 인력풀을 활성화하도록 해야 할 것이며 대체교사의 경력관리도 체계적으로 이루어져야 함. 나아가 보육정보센터에서 일정수의 보육교사를 고용하여 필요한 기관에 파견하거나 보육교사 인턴제를 도입하는 방안 등이 필요할 것으로 보임.
 - 보수교육이 실제로 보육교사들에게 도움을 줄 수 있도록 프로그램의 내용과 형식에 대한 재검토가 필요함. 보육교사들의 교육참여 가능 시간이 제한적임을 고려할 때 교육에의 접근성을 증대시키기 위하여 지역보육정보센터와 지역사회 전문기관, 보육관련 협의회 등을 활용할 필요가 있음.

- 보육정보센터 확충 및 기능 확대
 - 자치구 단위의 보육정보센터 설치를 의무화하고 보육정보센터의 기능 중의 하나인 보육시

설지원기능을 확대하여 보육시설 전문 조력기관의 역할을 담당하도록 함. 나아가 지역사회내의 보육요구와 보육자원을 파악하고 활용할 수 있도록 하는 지역사회 보육네트워크의 구심점 역할을 담당할 수 있도록 함.

- 보육정보센터의 보육시설 지원기능과 지역사회 네트워크기능 강화를 통해 지역사회 보육 자원 공유 프로그램을 개발하고 소규모 민간보육시설의 제한적인 보육자원을 보완함으로써 민간보육서비스의 질적 향상을 가져오도록 함.
 - 구체적으로 물품이나 보육교구의 공동구매, 공동수업, 특별활동 교사 순회 프로그램, 장애 아동 특수교사 순회 프로그램 등을 통해 지역사회 내의 보육자원 공동확보 및 활용 방안을 모색할 수 있음. 또한 보육교재, 교구를 대여함으로써 민간보육시설의 보육자원을 확대할 수 있음.
- 주민자치센터를 활용한 지역사회 보육네트워크 구축 및 보육자원 활용
- 주민자치센터 내에 지역사회보육위원회를 설치하여 이를 중심으로 지역보육공동체를 구성하는 방안을 검토할 필요가 있음.
 - 주민자치센터의 공간을 직접적인 보육시설로 활용하거나 교사교육, 공동수업 공간 등 지역사회 보육을 위한 공간으로 활용할 수 있음.
 - 지역의 보육요구를 가장 잘 파악할 수 있는 지역사회보육위원회를 보육예산 결정, 평가인증 과정 등에 참여시킴으로써 보육서비스 전달체계 내에서 지역사회 내의 욕구가 적절히 반영될 수 있도록 함.
 - 지역사회 보육네트워크는 지역사회 내의 활용가능한 보육자원을 찾아내고 활용방안을 도출하는 적극적인 역할을 담당할 수 있음. 민간보육시설 내 부족한 보육인력을 보완하기 위해 노인인력을 활용하거나 지역사회내의 종교시설, 단체들이 가진 인적, 물적 자원을 적절히 활용할 필요도 있음.

김선자 | 서울시정개발연구원 부연구위원
02-2149-1277
sunjakim@sdi.re.kr