2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

서울시 보육정책의 기조와 함의 : 국공립보육시설 확충정책을 중심으로

백선희 (서울신학대학교 사회복지학과교수)

Ⅰ. 서 론

사회복지는 공급주체에 따라 국가복지, 시장복지, 기업복지, 가족복지, 제3섹터복지 등으로 구분할 수 있다[1]. 한 사회의 복지는 다양한 공급주체가 혼합되어 제공된다. 국가복지 주도적이라 하더라도 정부의 개입 방식은 다양하다. 적극적으로 서비스를 직접 공급할 수도 있으며, 민간영역에 재정 지원의 역할을 할 수도 있다. 소극적인 국가개입 방법으로 규제의 역할을 담당할 수도 있다.

현재 우리나라 보육정책은 정책 초기인 1990년대와 비교하여 국가역할이 확대되었다. 영유아 전체를 대상으로 하는 보편적 무상보육은 높은 수준의 국가복지로 평가 받을 만하다. 그러나 우리나라의 보육시설 공급은 94%가 민간영역일 정도로 민간 주도적이다. 보육정책에서 우리나라 정부의 역할은 공급은 민간중심, 운영지원(재정)은 공공중심으로 운영하는 재정지원자의 역할이라고 할 수 있다.

---

* - 중앙대학교 사회복지학과 박사(Ph.D).
- 서울시보육정책위원회 위원장, 서울시성평등위원회 위원, 서울시시민복지기준추진위원회 위원, 대통령직속저출산고령사회위원회 분과위원, 국회저출산고령화대책특별위원회 자문위원
- 보육정책, 여성정책, 저출산정책, 사회보장정책

1) 사회복지의 공급주체와 관련하여 Johnson(1987)은 국가, 상업부문, 비공식부문, 자원부문으로, DiNitto & Dye(1993)는 공공(정부)부문, 민간비영리부문, 민간영리부문으로, Gough & Kim(2000)은 국가, 시장, 비영리조직, 기업, 가족으로, Evers(1990)는 국가, 시장, 자원부문, 비공식부문으로 구분한다(윤영진 외, 2008: 9 재인용). 이러한 견해를 종합하면 복지주체는 크게는 공공부문과 민간부문으로, 구체적으로는 공공부문의 국가와 민간부문의 시장, 기업, 가족, 비영리조직으로 정리할 수 있다.

2011년의 서울시 국공립보육시설의 비율은 전국 평균보다 2배 수준으로 높으나, 우리나라 보육정책의 특징과 크게 다를 바 없다. 그러나 2012년부터 서울시 보육정책에 의미 있는 변화가 시작되었다. 보육정책의 핵심정책으로 국공립보육시설 확충을 채택하여, 기존의 민간 주도적 공급에서 공공 주도적 공급의 비중을 높이는 정책을 전개하고 있다. 특히 2015년부터 시행하고 있는 '국공립보육시설 +1000' 정책은 공공-민간의 복지혼합에 의미 있는 변화를 가져다 줄 것으로 기대된다.

이 연구는 서울시 박원순시장의 복지정책의 하나로 추진되고 있는 국공립보육시설 확충정책을 통하여 서울시 보육정책 기조의 변화와 그것의 사회적 기대 효과를 분석하면서, 한국 보육정책에 대한 함의를 모색해 보기 위한 것이다.

Ⅱ. 보육정책에서의 복지혼합과 정부의 역할

1. 복지혼합과 정부의 역할

국가복지 수준이 높은 나라에서도 국가가 사회복지서비스의 유일한 공급자인 적은 없다. 비영리부문 등 민간부문과의 다양한 혼합방식으로 사회복지서비스가 제공된다. 다만 복지국가 수준이 높을수록 공공부문 지배력이 높고 복지국가 수준이 낮을수록 민간부문 의존이 커진다.

공공부문과 민간부문의 복지혼합에 대한 다양한 견해들이 존재한다. Glennester(1985) 공급(provision)과 재정(finance, 운영 지원)을 축으로 공공 공급 - 공공 재정, 공공 공급 - 민간 재정, 민간 공급 - 민간 재정, 민간 공급 - 민간 재정이라는 네 가지의 기본 형태로 복지혼합을 설명한다. Gidron, Kramer & Salamon(1992)도 정부와 비영리부문간의 역할분담을 재정 부담과 서비스공급을 축으로 네 가지 모형으로 설명한다(표 1). 정부가 재정 부담과 서비스 공급을 제공하는 정부주도 모형(Government dominant model)은 북구 사민주의 국가들에서 찾아볼 수 있으며, 재정 부담과 서비스공급을 비영리부문의 자율성에 따르면서 정부는 잔여적 복지만을 책임지는 비영리주도모형(NPO dominant model)은 미국의 모형이다. 이중모형(dual model)은 정부와 비영리부문이 모두 재정과 공급에 관여하는 것으로 비영리부문이 정부정책의 대상자가 아닌 자에게 정부와 동일한 서비스를 주거나(보충형 모델, supplement model), 동일 대상자에게 정부가 지원하지 않은 서비스를 제공해주는(보완형 모델, complement model) 모형이다. 그리고 협조모형(collaborative model)은 정부가 재정 부담을 하고 비영리부문이 서비스를 공급하는 형태로 비영리부문이 정부 역할을 단순 대리하기도 하고 동등한 파트너십 관계를 유지할 수도 있다(Gidron, Kramer & Salamon, 1992; 강혜규 외, 2007: 57-58 재인용 참고).

〈표 1〉 Gidron, Kramer & Salamon(1992)의 역할분담 모형

	역할분담모형			
기능	정부주도모형	이중모형	협조모형	비영리주도모형
재정부담	정부	정부/비영리	정부	비영리
서비스공급	정부	정부/비영리	비영리	비영리

자료: Gidron, Kramer & Salamon(1992); 강혜규 외(2007), p.58 재인용.

기드론 등의 역할분담 모형은 글렌너스터와 마찬가지로 공급과 재정을 기준으로 네 모형을 설명하고 있지만 서비스 공급주체를 정부와 비영리부문으로만 한정한 한계를 갖고 있다. 또한 복지혼합 모형은 일반적으로 국가 전체적으로 나타나는 주도적 특성을 보여주는 것이어서 개별 사회복지서비스에서의 복지혼합을 보여주는 데 한계가 있다.

백선희(1997)는 보육이라는 단일한 사회복지서비스를 예로 각각의 보육시설 유형들이 공급과 운영재정에서 어떠한 복지혼합의 특성을 나타내는지를 <그림 1>과 같이 구분한다. 보육에 대한 국가책임이 강할수록 ①과 ②의 공공부문에 의존하게 되고 보육에 대한 국가책임이 약하면 ⑥의 민간부분에 의존하게 된다. 그는 1997년의 우리나라 보육정책을 기준으로, 국공립보육시설은 정부 공급 - 정부·민간 공동 재정의 ②유형으로, 정부지원을 받는 사회복지법인 민간보육시설은 민간 공급 - 정부·민간 공동 재정의 ⑤유형으로, 정부지원이 없는 민간보육시설과 가정보육시설을 민간 공급 - 민간 재정의 ⑥유형에 해당한다고 설명하다.

〈그림 1〉 보육시설 공급주체와 운영재정에 따른 복지혼합(1997년 기준)

<table>
<tr><td colspan="2" rowspan="2"></td><td colspan="4">공급 주체(Provision)</td></tr>
<tr><td colspan="2">정부(Public)</td><td colspan="2">민간(Private)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">재정
(Finance)</td><td>정부
(Public)</td><td>①</td><td rowspan="2">②
국공립보육시설</td><td rowspan="2">⑤ 민간보육시설
(비영리법인)</td><td>④</td></tr>
<tr><td>민간
(Private)</td><td>③</td><td>⑥
민간보육시설(개인)
가정보육시설(개인)</td></tr>
</table>

자료: 백선희(1997) 참고. 모형의 번호체계 ①~⑥를 공공성이 강한 순서대로 변경함.

사회복지서비스에서의 복지혼합은 정부의 역할도 다중적이라는 것을 의미한다. 정부는 조세를 재원으로 서비스 인프라를 직접 제공하고 운영하는 직접 제공자의 역할을 할 수 있다. 복지다원주의에서 정부는 재정지원자 또는 규제자의 역할을 하게 된다. 재정지원자로서의 정부는 민간부문 서비스기관에 재정을 지원하며, 규제자로서의 정부는 국가정책의 틀 안에

서 설립, 운영, 서비스 비용을 규제하는 역할을 하게 된다. 물론 공공부문과 비영리부문에 대해서도 지도·감독 또는 규제의 역할은 있다. 우리나라 보육사업 초기에 정부는 비영리(사회복지법인)보육시설(⑤)에 대해서는 재정지원자의 역할을, 민간(개인)과 가정보육시설(⑥)에 대해서는 규제자의 역할을 수행해 왔다. 국공립보육시설에 대해서는 시설을 직접 설치하였지만 운영비에 대해서는 일부 지원하는 역할을 하였다. 당시 정부의 보육예산은 적고, 보육료 지원대상도 저소득층으로 한정되었기 때문에 전반적으로 규제자로서의 정부역할이 강조되었다고 할 수 있다.

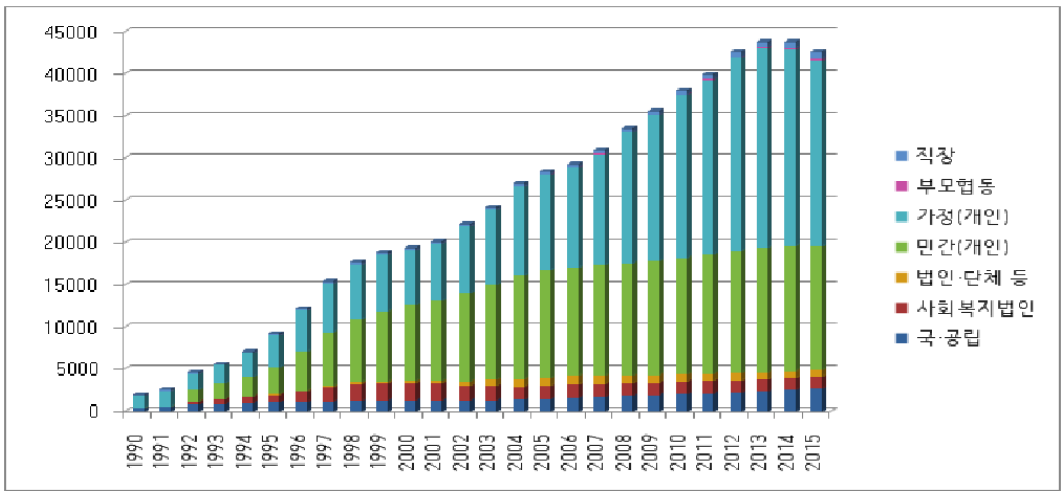
사회복지서비스에서의 복지혼합이나 정부의 역할은 고정되지 않고, 같은 복지국가체계, 같은 국가에서도 변화, 발전하게 된다. 2016년 현재 우리나라 보육서비스에서의 복지혼합과 정부 역할, 그리고 국공립보육시설 확충 정책을 추진하고 있는 서울시에서의 복지혼합과 정부 역할은 1990년대의 보육사업 초기와는 다른 양상을 보인다.

2. 우리나라 보육서비스에서의 복지혼합과 정부의 역할

우리나라 보육시설의 규모는 영유아보육법 시행 직전인 1990년 12월 기준 1,919개소에서 2015년 42,517개소로 25년 동안 22배로 성장하였다. 그 동안 국공립보육시설의 증가는 360개에서 2,629개소로 7.3배 증가한데 비해, 민간영역 보육시설은 1,559개소에서 39,888개소로 26배라는 압도적 증가를 하였다. <그림 2>의 연도별 보육시설 공급에서 보듯이 민간부문 의존이 점차 심화되어 왔다.

〈그림 2〉 우리나라의 보육시설 유형별 추이

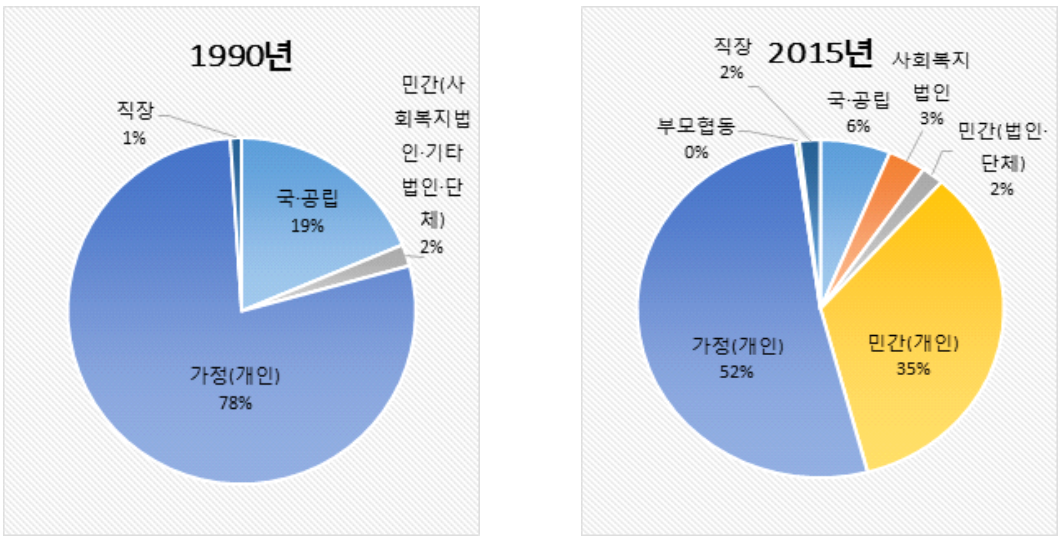
(단위: 개소)



자료: 보건복지부, 보육통계, 각연도

보육시설 유형별 분포를 1990년도와 2015년도를 비교하여 보면(그림 3), 공공영역인 국공립보육시설의 비중은 19%에서 6%로 감소하였고 민간영역은 94%로 증가하였다. 민간영역에서도 비영리법인인 사회복지법인보육시설의 비중은 2015년도에 3%에 불과하고, 개인이 운영하는 30인 이상 규모의 민간보육시설이 35%를 점유하게 되었다. 20인 이하 소규모 가정보육시설은 1990년 78%에서 2015년 52%로 비중은 감소하였으나 시설 수는 1,500개에서 22,074개로 15배 성장하였다.

〈그림 3〉 우리나라의 보육시설 유형별 분포(1990, 2015)



비고: 1990년: 전체 1,919개소, 국공립보육시설 360개, 민간보육시설 39개소, 가정보육시설 1,500개소, 직장보육시설 20개임.
2015년: 전체 42,517개소, 국공립보육시설 2,629개소, 사회복지법인보육시설 1,414개소, 법인·단체보육시설 834개소, 민간(개인)보육시설 14,626개소, 가정보육시설 22,074개소, 부모협동보육시설 155개소, 직장보육시설 785개소임.
자료: 보건복지부, 보육통계, 각 연도 참고

그렇다면 25년 동안 정부의 역할은 어떻게 변화되어 왔는가? 보육시설 운영비의 원천은 정부지원과 이용자 부담 보육료이다. 1990년대 정책 초기에 정부의 재정지원이라 함은 국공립보육시설과 사회복지법인보육시설에 운영이 일부, 그리고 저소득층에 대한 보육료 지원이 전부였다. 민간부문 보육시설의 운영비의 대부분은 이용자부담 보육료인데, 이 때 정부는 민간부문 보육시설이 받을 수 있는 보육료의 상한선을 통제하는 규제자로서의 정부 역할을 한다. 이러한 역할은 2000년대 중반 이전까지 지속되었다.

2000년대 중반 이후 보육료 지원 대상자를 중산층에서 확대하는 한편 민간부문 보육시설

에 기본보육료를 지원하기 시작하였다. 2012년에 영아와 만5세의 무상보육이 시작되고, 2013년에는 모든 영유아를 대상으로 무상보육이 확대된다. 정부의 재정투자는 10조원 이상으로 급증하고, 대부분의 재원이 보육료지원이라는 형식으로 민간부문 보육시설의 운영을 지원하게 되었다. 즉, 정부 역할이 이전의 규제자에서 재정지원자로 변화되어 갔다.

보육시설'공급'은 민간 주도적이지만 무상보육 시행으로 정부의 '재정 지원'이 확대되면서, 보육서비스에서의 복지혼합의 양상에 변화가 생겼다. 국공립보육시설은 이용자부담 보육료 없이 운영할 수 있게 되어 정책 초기의 모형②에서 공공 공급 - 공공 재정의 모형①로 이동하게 되었다. 사회복지법인보육시설 역시 국공립보육시설과 마찬가지로 이용자 부담 보육료가 없으므로 정책 초기의 모형⑤에서 민간 공급 - 공공 재정의 모형④로 이동하였다. 또한 개인이 운영하는 민간보육시설과 가정보육시설도 일부 이용자부담 보육료가 있기는 하지만 운영비의 상당부분을 정부로부터 직간접적으로 지원받게 되어 정책 초기의 모형⑥에서 민간 공급 - 공공·민간 혼합재정의 모형⑤로 이동하였다.

〈그림 4〉 보육시설 공급주체와 운영재정에 따른 복지혼합(2013년 기준)

<table>
<tr><td colspan="2" rowspan="2"></td><td colspan="4">공급주체(Provision)</td></tr>
<tr><td colspan="2">정부(Public)</td><td colspan="2">민간(Private)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">재정
(Finance)</td><td>정부
(Public)</td><td>①
국공립보육시설</td><td rowspan="2">②</td><td rowspan="2">⑤
민간보육시설(개인)
가정보육시설(개인)</td><td>④
민간보육시설
(비영리법인)</td></tr>
<tr><td>민간
(Private)</td><td>③</td><td>⑥</td></tr>
</table>

비고: 2013년은 영유아 무상보육이 전면 시행된 해임.
1990년대와 비교할 때, 국공립보육시설은 ②→①로, 비영리(사회복지)법인 보육시설은 ⑤→④로, 민간(개인)보육시설과 가정보육시설은 ⑥→⑤로 공공성을 강화하는 방향으로 이동함. 이와 같은 이동에는 '무상보육'이 영향을 미침.

자료: 백선희(1997)의 모형을 기본으로, 2013년도의 정책 환경에 맞게 재구성함(기타 제목 일부 변경, 모형의 번호체계 ①~⑥를 공공성이 강한 순서대로 변경).

우리나라의 보육이 전체적으로 공공성 강화의 방향으로 이동한 것은 긍정적이다. 그러나 국공립보육시설의 비율이 5~6%에 지나지 않기 때문에 공공성 강화에는 한계가 있다. 정부는 여전히 직접공급자로서의 역할을 수행하기 보다는 민간부문에 대한 재정지원자로서의 역할을 한다. 재정에 대한 공공 지원 이상으로 중요한 것이 사회서비스 공급 주체의 공공성이다. Anttonen and Sipilä(2003:13)는 사회서비스 제공 주체의 유형에 따라 이념 또는 동기, 서비스 수혜자와 공급자의 사회적 지위가 달라진다고 설명한다. 서비스 공급주체로서의 국가의 이념 또는 동기는 권리, 법령, 정치적 목표, 사회적 통제 등에 있지만 영리부문에서 이념 또는

동기는 이윤과 이용료에 있다고 한다. 수혜자의 지위는 국가가 공급주체일 때는 수급자격이 있는 시민의 지위를 갖지만 영리부문에서는 소비자 혹은 고객이 되며, 서비스 제공자의 사회적 지위는 국가가 공급주체일 때는 공무원 또는 공공부문 노동자가 되지만, 영리부문이 주체일 때는 피용자 또는 전문가가 된다고 한다(강혜규 외, 2007: 101 참고). 공공영역의 보육서비스 공급이 증가해야 하는 이유이다.

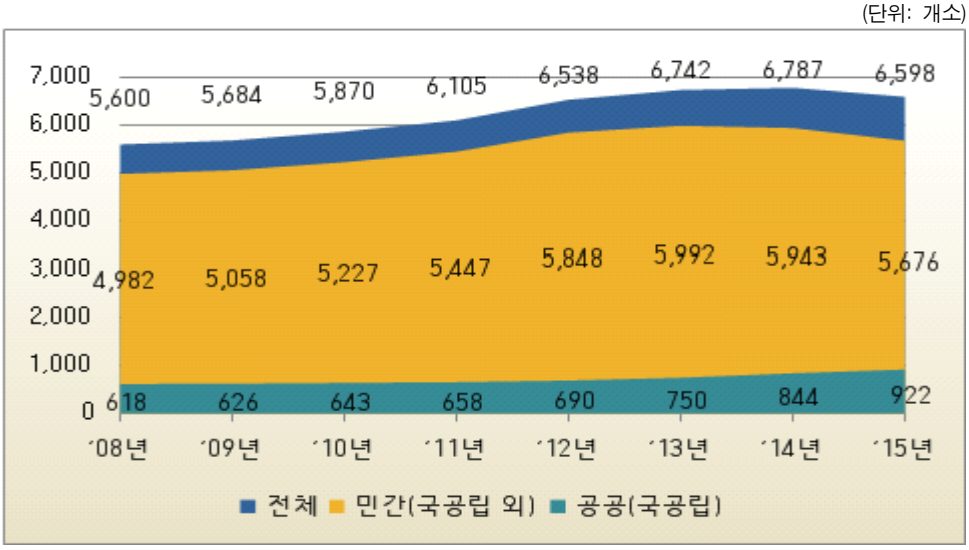
Ⅲ. 서울시 보육시설 공급구조와 정책 기조의 변화

1. 보육시설 공급구조의 변화

서울시 보육시설의 공급구조는 우리나라 전체와 크게 다르지 않다. 민간 의존적 공급이 뚜렷하고, 국공립보육시설이 차지하는 비중이 낮다. 다만 서울시의 국공립보육시설의 비중은 전국의 약 2배이다.

〈그림 5〉 서울시 전체 어린이집 중 국공립어린이집의 분포

(단위: 개소)



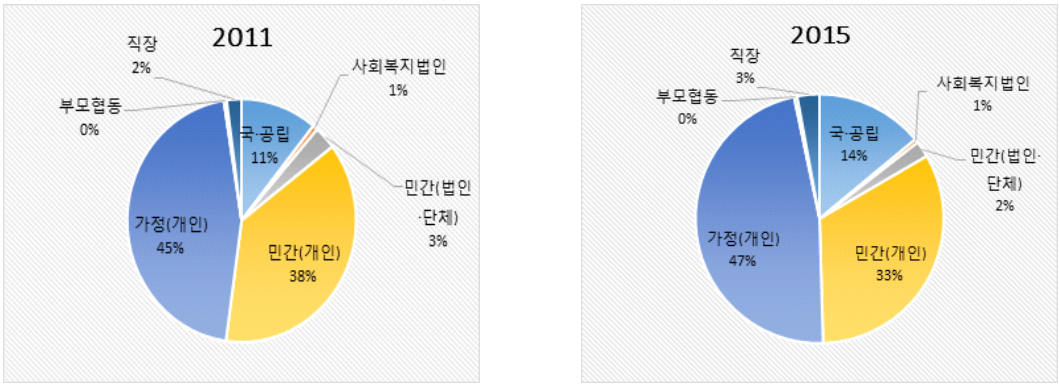
자료: 보건복지부, 보육통계, 각 연도 참고

서울시에서 서울형어린이집을 본격적으로 시작하기 전인 2008년과 2015년 현재의 국공립보육시설의 분포를 비교하여 보자(그림 5). 2008년도의 국공립의 비중은 11%(618개소)였으나 2015년도에는 14%(922개소)로 3%p 증가하였다. 국공립보육시설 확충정책을 시작한 2012년

을 기점으로 2008~2011년에는 국공립보육시설이 연평균 16개 증가하였지만, 2012~2015년 사이에는 연평균 66개가 증가하였다. 국공립보육시설 확충으로 보육시설 수는 물론 이용 아동수와 보육교직원 수도 증가하였다.

서울시의 보육시설 유형별 분포는 2011년과 2015년 사이에 어떠한 변화가 있는지를 살펴보자. 먼저 2011년의 국공립보육시설 분포는 2008년도와 마찬가지로 11%였는데, 4년 만에 14%로 3%p 증가하였다. 가정보육시설은 2%p 소폭 증가하였으나 전국의 52%보다는 5%p 낮은 비중이고, 민간(개인)보육시설과 민간(법인, 단체)보육시설은 각각 5%p, 1%p 감소하였다. 민간보육시설은 비중뿐만 아니라 그 수도 2,488개소에서 2,315개소로 173개 감소하였다.

〈그림 6〉 서울시 보육시설 유형별 분포(2011, 2015)



비고: 2011년은 서울시 국공립보육시설 확충정책 채택 전년도임.
자료: 보건복지부, 보육통계, 각 연도 참고

공공영역의 비중은 14%로 여전히 작지만, 광역자치단체 중 서울 다음으로 국공립보육시설이 많은 부산시가 8%대라는 것과 비교한다면, 국공립보육시설 확충 정책은 어느 정도 성과를 거두고 있다고 평가할 수 있다. 서울시는 2015년도부터 국공립보육시설 확충 2단계 계획(2015~2018)을 수립하였는데, 1단계(2012~2014)에 확충한 264개소의 거의 4배가 되는 1,000개의 국공립보육시설을 추가 확보하는 것이어서 그 결과와 효과에 주목할 필요가 있다.

2. 보육정책 기조의 변화: 서울형어린이집에서 국공립보육시설의 확충으로

서울시는 2009년에 서울형어린이집 공인제도를 도입하였다. 보육시설의 새로운 모델로 등장한 이 사업은 민간보육시설에 재정지원을 하고, 보육료, 보육교사 급여, 취약보육, 회계관리 등을 국공립보육시설처럼 운영해야 한다는 조건을 제시하는 사업이었다. 국공립보육시설

확충 대신 국공립보육시설과 같은 보육시설을 두자는 의도이다.

2009년에 1,799개소 보육시설이 서울형어린이집으로 공인되었다. 이후 2012년에 2,392개소까지 증가하다가 2015년에는 1,553개소로 줄어들었다. 2009년부터 2016년 6월까지 서울형어린이집으로 인가받은 시설은 총 2,903개소가 된다(서울시 여성정책가족실, 2016 참고). 그 수가 크게 감소한 이유는, 사업 초기에 사업 실적을 높이기 위해 국공립어린이집 등 정부지원 시설까지 서울형어린이집에 포함시켰다가 이후 이것이 사업의 취지에 맞지 않다고 하여 제외시켰기 때문이다. 또 서울형어린이집 재평가에서 기준에 미달로 탈락되는 경우도 있다.

〈표 2〉 서울형어린이집 공인 현황(2009-2015)

(단위: 개소)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1,799	2,301	2,364	2,392	2,353	2,232	1,553

비고: 국공립어린이집을 서울형어린이집에 포함시키는 것은 정책 목적과 의도에 맞지 않는다는 이유로 국공립어린이집 등이 제외됨(필자 주)
자료: 2009~2014: 김송이·백선희·백은주(2015); 2015: 서울시 여성가족정책실(2016a)

2016년 초 현재 1,348개소가 서울형어린이집으로 운영 중이다. 서울형어린이집이 민간보육시설, 가정보육시설, 단체 및 법인보육시설, 부모협동보육시설을 대상으로 한다고 하였을 때 해당 보육시설 5,447개소(2015년 말 기준)의 25%가 서울형으로 운영 중인 것이다. 그렇다면 서울형은 복지혼합에서 어떠한 위상에 있는가? 서울형에 대한 서울시 지원의 특징은 첫째, 국공립보육시설과 동일하게 지원한다는 원칙에 따라 인건비, 처우개선비 등을 지원한다는 것이고, 둘째, 자기자본을 투자한 민간보육시설이라는 점을 감안하여 국공립에는 지원하지 않는 기타운영비를 추가로 지원해주고 있다는 것이다. 기타운영비는 평균보육료 수입의 10%에 해당하는 금액으로, 2016년 기준으로 70인 시설이면 월평균 210만원, 연 2,540만 원이다[2]. 이 지원금은 융자금, 임대료, 감가상각비 등에 사용에 지출할 수 있도록 허용하는 비용이므로, 필자는 이것을 일종의 시설 확충비에 대한 후불성 정부지원으로 규정하고자 한다. 따라서 보육시설의 복지혼합에서 서울형어린이집이 갖는 위상은 독특하다. 서울시가 공공성 확보를 위하여 국공립의 대체재로 만든 서울형어린이집은 누리과정 지원금을 포함하여 운영비 전부를 지원받고, 다른 민간영역 어린이집과 달리 보육시설 투자금에 대해 공적 지원을 받는 모델이어서 기존과 다른 새로운 형태라 할 수 있다.

2) 서울특별시(2016a) 보육사업안내에 따르면 2016년 아동1인 평균보육료는 291,660원임. 이것의 10%인 약 30,000원을 기타지원금으로 받게 된다.

〈그림 7〉 보육시설 공급주체와 운영재정에 따른 복지혼합(2013)_서울형 포함

<table>
<tr><td colspan="2" rowspan="2"></td><td colspan="5">공급주체(Provision)</td></tr>
<tr><td colspan="2">정부(Public)</td><td colspan="3">민간(Private)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">재정
(Finance)</td><td>정부
(Public)</td><td>①
국공립
보육시설</td><td rowspan="2">②</td><td rowspan="2">⑦
서울형</td><td rowspan="2">⑤
민간보육시설
(개인)
가정보육시설
(개인)</td><td>④
민간보육시설
(비영리법인)</td></tr>
<tr><td>민간
(Private)</td><td>③</td><td>⑥</td></tr>
</table>

비고: 2013년은 영유아 무상보육이 전면 시행된 해임.
1990년대와 비교할 때, 국공립보육시설은 ②→①로, 비영리(사회복지)법인 보육시설은 ⑤→④로, 민간(개인)보육시설과 가정보육시설은 ⑥→⑤로 공공성을 강화하는 방향으로 이동함. 이와 같은 이동에는 '무상보육'이 영향을 미침.

자료: 백선희(1997)의 모형을 기본으로, 2013년도의 정책 환경에 맞게 재구성함(기타 제목 일부 변경, 모형의 번호체계 ①~⑥를 공공성이 강한 순서대로 변경).

그러나 서울형어린이집이라는 혼합모델(그림 7, ⑦)은 기본적으로 민간보육의 한계를 극복하기 어렵다. 시설확충 비용의 일부를 사후 지원하고 있지만 서울형어린이집은 기본적으로 사유재산이다. 민간어린이집과 동일하게 받는 특별활동 비용 등 기타 필요경비, 특별활동 리베이트 사건 등[3] 민간운영의 사례들을 그대로 보여준다.

민선5기 보궐선거로 박원순시장 체제가 되면서 서울시는 보육정책의 방향을 서울형어린이집 확대정책에서 국공립보육시설 확충정책으로 전환하였다.

3. 국공립보육시설 확충 1단계 성과와 2단계 계획

서울시의 국공립보육시설 확충 1단계 시기인 2012년부터 2014년까지 264개소가 신규 확충되었다. 그 결과 4년간 국공립보육시설의 비중이 2011년 11%에서 2015년 14%로 40% 증가량이 있었고, 국공립보육시설 이용아동의 비중은 전체의 22.6%에서 25.7%로 28% 증가량이 있었다. 입소 대기기간은 18.8개월에서 9.7개월로 9.1개월 단축되었으며, 국공립보육교사는 5,526명에서 8,609명으로 3,083명이 증가했다.

3) 서울형어린이집의 리베이트와 관련 해마다 사건이 보도되고 있다(머니투데이. 2011.11.28. "서울형어린이집, 특기교육 리베이트 꿀꺽"; 메디컬투데이. 2011. 11. 30. "양천구 어린이집 28곳 리베이트 받다 덜미"; 뉴시스. 2012. 5. 14. "양심없는 어린이집 원장들… 특별활동 리베이트-국가보조금 16억 꿀꺽" ; 뉴스1코리아. 2015. 1. 20. "교육업체 리베이트 받은 (서울형)어린이집…법원 공인취소 정당" 등.

〈표 3〉 2012~2015년 서울시 국공립보육시설 확충의 성과

구분	2011.12	2015.12	변화량
국공립보육시설	658개소 (전체의 10.8%)	922개소* (전체의 14.0%)	264개소(40.1%) 증 (전체의 3.2% 증)
국공립보육시설 이용아동(정원)	55,150명 (전체의 22.6%)	70,561명 (전체의 25.7%)	15,411명(27.9%)증 (전체의 3.1% 증)
입소 대기기간	18.8개월(예상)	9.7개월(실제)	9.1개월(50%) 단축
국공립 보육교사	5,526명	8,609명	3,083명(55.8%) 증

자료: 서울시여성가족정책실, 2016(b).

2단계는 2015~2018년에 걸쳐 추진할 '국공립보육시설 확충 +1000' 사업이다. 이 사업의 목표는 보육서비스 품질 확보를 통해 믿고 맡길 수 있는 보육환경을 조성하는 것이다(서울특별시, 2016b). 4년간 1000개를 추가 확충하여 2018년에 국공립보육시설을 전체의 약 28%(1,934개소)(서울특별시, 2016c), 이용아동 기준으로는 50%에 이르는 보육환경을 만든다는 계획이다. 2015년 전국의 국공립보육시설 이용아동의 비율 11.4%(보건복지부, 2016a)의 약 4.4배가 되는 목표치이다.

〈표 4〉 국공립보육시설 +1000 확충 계획

단위 : 개소

지표	2014	2015	2016	2017	2018
1000개소 확충 (목표)	-	150개	300개	300개	250개
국공립보육시설 수 (누적)	934개	1,084개	1,384개	1,684개	1,934개
확충 예산	-	945억원	1,650억원	1,650억원	1,375억원

비고: 보육통계 자료인 2015년 922개소와 위의 2015년 1,084개소와 개소수의 차이가 발생하는 이유는, 보육통계는 실제 존재하는 보육시설의 수를 제시한 것이지만 위의 +1000 확충계획은 국공립보육시설 설치 결정을 기준으로 한 것이다. 신축의 경우 대개 1~2년의 기간이 소요된다. 2014년의 국공립보육시설 공식통계는 844개소이다(필자 주).
자료: 목표와 누적 수: 서울특별시, 2016(b), p. 18
예산: 2015년- 서울특별시 여성가족정책실(2014), 2016~2018년- 서울시여성가족정책실(2016b)

이와 같은 국공립보육시설 확충이 가능한 이유는 서울시의 적극적인 예산 투입이다. 1000개소 확보를 위해 총 5,620억 원의 예산이 투입될 계획이다. 중앙정부의 국공립보육시설 확충 지원금이 1개소 당 최고 2억5천만 원인 것과 비교하여 서울시는 1개소 당 최고 25억 원이라는 파격적인 지원을 한다. 자치구는 재정자립도에 따라 확충비용의 최소 0% 최대 25%를

부담 한다[4].

국공립보육시설 확충을 추진하는 또 다른 원동력은 민-관 협력이다. 민관연대, 민간시설 무상임대, 민간매입, 서울형어린이집의 국공립보육시설의 전환 등의 다양한 민-관 협력 방식을 활용하고 있다. 특히 민관연대나 민간시설 무상임대 방식을 활용한 국공립보육시설 확충 비용은 1개소당 평균 약 5억 원 정도로[5] 약 20억 원이 소요되는 신축 비용의 1/4 수준으로 효율적이다. 또한 서울형어린이집에 국공립어린이집으로 전환 기회를 우선 제공하는 방법도 기존의 민간부문과의 상생 전략의 하나로 평가할 수 있다.

서울형어린이집 확대가 기존의 민간부문 공급 정책을 유지한 채 운영의 공공성을 확보해 가는 전략이라면 국공립보육시설 확충 정책은 보육시설 공급에 대한 공공부문의 책임을 이행하는 전략이다. 보육서비스의 다양한 복지혼합에서 공공 공급 – 공공 재정의 ①모형을 강화하는 바람직한 방향 모색이라고 할 수 있다.

Ⅳ. 국공립보육시설 확충 정책의 기대 효과

국공립보육시설 확충은 국가책임의 이행과 공공성의 확보를 의미한다. 보육서비스는 공급과 재정에 있어서 다양한 형태의 복지혼합으로 나타난다. 서울시의 국공립보육시설 확충은 기존의 민간의존정책이나 민간부문을 통한 공공성 제고의 전략에서 공공부문의 책임 자체를 강화하는 전략이다. 특히 서울형어린이집 지원사업은 일정정도 효과는 있겠지만 민간부문의 한계에 직면할 수밖에 없다는 것을 확인시켜 주었다.

공공부문의 강화되어야 하는 이유는 앞서 앤토넨 등(2003)의 견해에서 보듯이 제공주체에 따라 이념 또는 동기, 수혜자와 공급자의 사회적 지위 등이 달라지기 때문이다. 국공립보육시설 확충을 통해서 우리는 다음과 같은 것을 기대할 수 있다.

현재의 민간부문 주도적 공급에서 공공부문이 강화되면, 첫째 보육의 공공의 가치를 강화시켜 갈 수 있다. 경제적 이윤 동기가 약화되고 책임 있고 투명한 운영이 확대된다.

둘째, 양질의 보육서비스를 받을 권리를 증진시킨다. 국공립보육시설은 민간영역과 비교하여 운영과 서비스에 대한 지도·감도, 규제 등이 엄격할 뿐만 아니라 서울시가 추진 중인 '국공립보육시설 운영가이드라인'이나 '국공립보육교사 관리시스템(보육서비스지원센터)', '투

4) 자치구의 재정수요충족도에 따라 강남구는 자체 분담률이 25%, 중로, 중, 용산, 영등포, 서초, 송파구는 15%, 나머지는 총액의 5%만 부담하여 구립 국공립보육시설을 확보할 수 있다(서울특별시, 2016a: 55).

5) 2012~2014년 국공립보육시설 확충 과정에서 민관연대는 평균 4.5억 원, 매입 신축은 평균 19.5억 원이 소요되었다(서울특별시 여성가족정책실, 2014).

명한 회계관리 장치(클린회계 등)'등은 보육시설 운영과 서비스의 전문성을 향상시킨다.

셋째, 국공립보육시설 운영은 수혜자인 취업부모의 일-가정 양립 지원에 보다 부합한다. 국공립보육시설의 운영 방식(실질적 운영시간, 시간 연장 보육, 입소 순위 등)은 민간부문의 운영방식보다 취업부모에게 친화적이다. 또한 입소 대기기간도 줄임으로써 부모의 사회경제적 활동을 원활히 지원할 수 있다.

넷째, 국공립보육시설은 수혜자인 영유아의 무상보육을 받을 권리를 증진시킨다. 국공립보육시설이 증가할수록 무상보육 수혜자도 증가한다. 또한 특별활동 등 기타비용에 대한 부담도 감소된다. 일 예로 2016년도 서초구의 만3세아를 기준으로 한 월평균 기타비용 부담은 국공립보육시설에서 월 210,600원, 민간 또는 가정보육시설에서 월 332,600원, 서울형어린이집에서는 그 중간인 월 230,600원이다(서초구육아종합지원센터, 2016)[6].

다섯째, 국공립보육시설 확충은 서비스 제공자인 보육교사에게 좋은 일자리를 제공한다. 좋은 일자리(good job)는 '경제적 보상수준이 높고, 해당 직종의 사회적 위세가 높으며, 주관적 직무만족도가 높은 일자리'(방하남 외, 2006)이다. 국공립보육시설은 민간보육시설보다 급여가 안정적이다. 2016년 1호봉 기준으로 정부지원시설은 월 199~209만원, 정부미지원시설은 1호봉 가이드라인이 없어 법정최저임금을 적용한다면 월 177~187만원이다. 급여 차이는 경력이 많을수록 커진다. 국공립보육시설은 고용계약기간이 없는 무기계약인 반면 민간영역에서는 유기계약이 대부분이다. 국공립보육시설 1000개 확충으로 향후 1만 명 이상의 좋은 일자리를 창출할 것으로 전망한다.

〈표 5〉 서울시 보육교사의 급여 비교(2016)_1호봉 기준

(단위: 원)

평균호봉		정부지원시설 (국공립, 사회복지법인, 서울형 등)	정부미지원시설 (민간, 가정 등)
기준 호봉		1호봉	법정최저임금 이상
월 총 액	기본급	1,567,020	법정최저임금 1,260,270 이상 (경력수당 미포함)
	정부지원수당*	영아반 420,000~ 유아반 520,000	영아반 505,000 ~ 유아반 605,000
	기본급+수당	1,987,020 ~ 2,087,020	최저 1,765,270 ~ 1,865,270 이상
	시간외수당 개별시설수당	미포함	미포함

비고: * 중앙 및 서울시, 자치구가 지원하는 수당 포함. 자치구 지원 수당은 자치구마자 다르기 때문에 정부지원시설 월 50,000원, 정부미지원시설에는 월 80,000원을 적용함.
자료: 2016년 자료: 2016년도 보육교직원 인건비 지원기준(보건복지부, 2016b); 서울특별시(2016b).

6) 연단위 또는 분기단위로 내야 하는 것들을 월평균으로 모두 전환하여 계산한 것이다. 처음 입소할 때 내는 50,000원은 반영되지 않았다.

여섯째, 서울시의 국공립보육시설 확충 방식은 민-관 협력 구조라는 것이 큰 장점이다. 국공립보육시설 확충 과정에서 민간부문과의 갈등을 약화하고, 민간 무상임대, 민간 전환, 서울형어린이집에 대한 우선권 부여 등 새로운 거버넌스를 시도하고 있다. 2016년 7월 기준으로 190개소의 서울형어린이집이 국공립으로 전환됐다(서울시 여성가족정책실, 2016).

Ⅴ. 결론 및 함의

서울시는 서울형어린이집 확대에서 국공립보육시설 확충으로 정책 기조를 전환하였다. 서울형어린이집사업은 재정(운영 지원)에서의 정부 역할이 강화된 형태이나 공공보육시설 증가에는 영향을 미치지 못한다. 국공립보육시설은 공급과 재정에서 정부 역할이 강화된 형태이다. 글렌너스터의 모델에 의하면 공공 확충, 공공 재정(운영) 모형에 해당한다. 서울시는 국공립보육시설 확충으로 공공의 역할을 강화하면서, 보육서비스 질, 경제적 부담 경감, 좋은 일자리 확충, 일-가정 양립의 지원, 그리고 민-관의 새로운 거버넌스 구축에 기여하고 있다.

보육정책에서 공공부문과 민간부문 공급 중 무엇을 강조하느냐에 따라 정부 역할에 변화가 있었다는 것을 확인하였다. 민간보육시설 중심의 정책에서는 규제자로서의 정부, 서울형어린이집 중심의 정책에서는 재정지원자로서의 정부, 그리고 국공립보육시설 확충과 관련해서는 직접공급자로서의 정부 역할이 강조되었다. 서울시가 자치구에 획기적 지원을 하며 공공부문 보육을 확대해 갈 수 있었던 것은 보육을 사회적 보호가 아닌 현재와 미래를 위한 사회적 투자로 접근하였기 때문이다. 그리고 사회경제적 효과도 나타났다.

국공립보육시설의 확충은 보육의 사회적 책임과 공공성, 그리고 저출산 시대에 더욱 요구되는 일-가정 양립 지원을 위한 효과적 전략이다. 서울시의 경험은 국공립보육시설 확충이 가정경제와 일자리 창출, 서비스 질 제고에 직접 영향을 미친다는 것을 다시 한번 확인시켜 주었다. 중앙정부도 보육서비스의 직접 제공자로서, 국공립보육시설을 30%이상 확보하는데 투자를 해야 할 것이다. 특히 재정자립도가 약한 지방자치단체에 대해 국가의 대폭적인 지원이 요구된다. 지방정부의 민-관 협력 방식은 국공립보육시설 확충 정책을 연착륙시킬 수 있는 방법임과 동시에 확충 예산을 절감하는 방식임이 확인되었다. 중앙정부와 지방정부, 서비스 수요자와 공급자 그리고 기업 등 사회적 단위가 참여하는 거버넌스를 구축하여 국공립보육시설 확충을 사회투자적 전략으로 접근할 필요가 있다.

참고문헌

강혜규·김형용·박세경·최현수·김은지·최은영·황덕순·김보영·박수지 (2007).『사회서비스 공급의 역할분담 모형개발과 정책과제- 국가·시장·비영리민간의 재정 분담 및 공급참여 방식 -』. 한국보건사회연구원.

김송이·백선희·백은주 (2015),『서울시 보육 중장기 종합계획 수립을 위한 연구』. 서울시여성가족재단

방하남·이상호 (2006), "좋은 일자리(Good job)의 개념구성 및 결정요인의 분석", 한국사회학 제40집 1호, pp. 93-126.

백선희 (1997). 정부의 보육시설 공급정책의 전개과정에 관한 평가. 한국영유아보육학, 10, 189-210.

보건복지부 (2016a),『보육통계(2015.12 현재)』

보건복지부 (2016b),『2016년도 보육사업안내』

보건복지부, 각 연도,『보육통계』

서울특별시 여성가족정책실 (2014), "국공립어린이집 1000개소 확충계획"

서울시여성가족정책실 (2016a), 내부자료

서울시여성가족정책실 (2016b), "서울시 보육비전 2020" (내부자료).

서울특별시 여성가족정책실 (2016c), "성과관리회의 보완/개선대책"(내부자료).

서울특별시 (2016a),『2016 서울시 보육사업안내』.

서울특별시 (2016b),『함께서울 2016 서울시정 4개년 계획(2014-2018)』.

서초구육아종합지원센터 (2016) http://youngua.seocho.go.kr/care/ (다운로드 2016. 8. 30).

윤영진·장승옥·지은구·김은정 (2008).『사회복지서비스 공급체계와 재정지원방식에 관한 연구』, 보건복지부.

Gidron, B., Kramer, R. M. & Salamon, L. M. (1993), Government and the third sector: Emerging relationships in welfare states, San Francisco:Jossey-Bass(강혜규 외, 2007 재인용).

Glennerster, Howard (1985). Paying for welfare Blackwell, Oxford, UK.

Sipilä, J., Anttonen, A., & Baldock, J.(2003), "The Importance of Social Care", The Young, the Old and the State: Social Care Systems in Five Industrial Nations, Edward Elgar, pp. 1~23 (강혜규 외, 2007 재인용).

(언론기사)

뉴스1코리아. 2015. 1. 20. "교육업체 리베이트 받은 (서울형)어린이집…법원 공인취소 정당".

뉴시스. 2012. 5. 14. "양심 없는 어린이집 원장들… 특별활동 리베이트-국가보조금 16억 꿀꺽".

머니투데이. 2011. 11. 28. "서울형어린이집, 특기교육 리베이트 꿀꺽".

메디컬투데이. 2011. 11. 30. "양천구 어린이집 28곳 리베이트 받다 덜미".