

한국의 보육공공성과 ‘제3의 보육체계’*

- 서울형어린이집을 중심으로 -

안 현 미** · 김 송 이***

[요약]

최근 민간, 가정어린이집의 서비스 수준을 국공립어린이집 서비스 수준으로 끌어올려 공공성(publicness)을 강화하겠다는 ‘제3의 보육체계’가 지자체별로 추진되고 있다. 이러한 민간어린이집의 준공영화가 보육의 공공성을 담보하고 보육서비스 질적 개선 효과가 있는지 분석하는 것이 본 연구의 목적이다. 대표적으로 ‘제3의 보육체계’ 중 하나인 ‘서울형어린이집’의 보육서비스 질적 효과를 분석하였다. 그 결과, 서울형어린이집은 완전한 국가개입하의 공공성을 담보하고 있다고 보긴 어렵지만, 지배적인 민간보육시설의 보육서비스 질적 개선 효과 및 향후 국가개입하의 공공성 담보 가능성에 있어서 긍정적 효과가 나타났다.

주제어: 보육 공공성, 제3의 보육체계, 서울형어린이집

I. 문제제기

한국 보육정책에서의 공공성 확충 전략은 크게 국공립어린이집 확충과 보육재정의 공적 부담 증가 즉, 보육료 지원 확대라는 두 가지 틀에서 추진되어 왔다. 그러나 국공립어린이집 확충은 현실적으로 어렵고, 보육예산 확대에 대해서는 확대된 예산 대비 정책 효과가 떨어진다는 비판 등 정책 추진과정에서 많은 문제를 노정해왔다. 이에 본

* 본 논문은 2011년 사회정책연합 공동학술대회(2011.09.24)에서 발표한 논문을 수정, 보완한 것임.

** 서울시여성가족재단 연구위원 / 제1저자

*** 중앙대학교 사회복지학과 박사수료 / 공동저자

연구는 ‘현 한국의 보육공급구조에서 국공립어린이집 확충과 보육료 지원 확대 전략이 여전히 보육정책이 직면한 문제를 잘 해결해줄 수 있는 유효한 대안인가, 그리고 그 외 모색할 수 있는 새로운 대안은 없는가’ 라는 논의가 다시금 필요하다는 인식에서 시작되었다.

최근 민간, 가정어린이집의 서비스 수준을 국공립어린이집 수준으로 끌어올려 공공성을 강화하겠다는 ‘제3의 보육체계’가 지자체별로 추진되고 있다. ‘제3의 보육체계’란 최근 민간보육시설의 시설운영비를 지자체가 지원하고 관리, 감독함으로써 ‘준공영화’의 성격을 띠고 있는 보육체계를 의미한다. 기존 보육시설 유형을 설립 및 운영 주체에 따라 구분 시 정부나 지자체가 설립하고 (위탁)운영하고 있는 공공(public)어린이집(제1의 보육체계), 법인 외 및 개인이 설립하고 운영하고 있는 민간(private)어린이집(제2의 보육체계)과는 다른 새로운 보육체계이다. 2009년 서울시와 부산시에서 도입하여 추진하고 있는 서울형어린이집과 부산형어린이집¹⁾, 그리고 이를 벤치마킹하여 2011년 7월 이후부터 시범실시하고 있는 중앙정부의 ‘공공형어린이집’ 정책이 그 대표적인 예이다.

이러한 제3의 보육체계는 현재 지배적인 민간어린이집의 서비스 질을 개선하여 국공립어린이집과 민간어린이집 간의 서비스 격차를 줄임으로써 국공립어린이집이 아닌 새로운 형태의 ‘믿고 맡길 수 있는 어린이집’을 확충하겠다는 것을 목표로 하고 있다. 즉, 민간어린이집의 준공영화를 통한 보육서비스 질 개선에 그 목적이 있다(안현미, 2010b). 이는 민간어린이집에 대한 일정정도의 규제를 가하면서 정부지원을 확대하는

1) 부산형어린이집과 서울형어린이집은 목적, 특징, 지원내용 등에 있어서 유사하지만 공인조건, 신청조건, 규모면에서 상이하다. 서울형과 부산형어린이집 도입 목적은 민간, 가정어린이집의 서비스 질을 국공립어린이집 서비스 수준으로 끌어올리기 위함이다. 그래서 지원 내용을 보면, 민간·가정어린이집의 보육교사 인건비(국공립어린이집 보육교사 1호봉 기준) 지급, 맞춤형육 권장, 영아전문 보육도우미(영아 10인 이상 시), 대체교사 우선 지원 등과 같이 국공립어린이집 시설 지원 내용과 유사하다(서울특별시, 2010; 부산광역시, 2010). 반면, 두 유형의 차이는 부산형어린이집의 경우, 2009년 18개소를 시범 실시하여 2010년 25개소로 전체 민간어린이집 1,413개소(민간 844개소, 가정 569개소)의 1.8%에 불과한 소수 시설만을 대상으로 하고 있지만, 서울형어린이집의 경우, 2009년 2,025개소, 2010년 567개소로 서울시 전체 보육시설의 44.6%로 대상 포괄범위가 높다. 그리고 지원내용에 있어서 서울형어린이집(민간, 가정어린이집만)의 경우 기타운영비 10%를 부산형과 달리 더 지원하고 있다. 그리고 공인 신청에 있어서도 부산형은 대규모 시설을 제한하는 반면 서울형어린이집은 10인 이상 시설이면 모두 신청가능하다.

것으로 과거부터 지금까지 취해왔던 한국 보육정책의 경로를 일정부분 벗어난 결정적 분기점(critical juncture)이라고 볼 수 있다(안현미, 2011).

그렇다면 이러한 변화가 한국의 보육정책을 어떻게 변화시킬 것이며 더 나아가 보육의 공공성을 담보하고 보육서비스 질적 개선 효과가 있는지 분석이 필요하다. 이를 위해 ‘제3의 보육체계’ 중 부산형, 공공형과 달리 광범위하게 추진하고 있는 ‘서울형어린이집’의 정책효과를 분석하고, 한계점에 대한 정책제언을 제시하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 공공성과 보육공공성

공공성(公共性)의 사전적 의미는 ‘한 개인이나 단체가 아닌 일반 사회구성원 전체에 두루 관련되는 성질’로 정의된다. 즉, 공공성은 사적영역을 넘어선 대중적인 영역에 해당되는 것이라 할 수 있다. 공공성은 기본적으로 공적 또는 사적으로 해당영역에 대한 성격을 규정하는 정의(하버마스, 1962; 김용익 외, 2002 재인용)²⁾, 이념형적으로 도구적, 윤리적, 담화적, 구조적 공공성 등의 접근(임의영, 2010: 6-7)³⁾, 공공성 성격(국가적

2) ‘공공성’의 논의를 사회이론의 영역으로 확장시킨 사람은 독일의 철학자이자 사회학자인 하버마스이다. 1962년 발표한 ‘공공영역의 구조변동’이란 논문에서 하버마스는 ‘공공영역’이 18세기라는 특정 시기에 유럽이 근대성을 획득해 가는 과정에서 등장했던 독특한 역사적 현상으로 설명하고 있다. 공공영역의 출현은 역사성을 갖는데 이는 공(共)과 사(私)의 명확한 구분이 나타나고, 이어서 사(私)가 고유한 정당성을 확보 받고 궁극적으로는 근대적 주체의 관념이 출현해야 했기 때문이었다. 하버마스는 ‘공공영역’이 사적영역의 대응물이 아니라 그 한 부분인데, 이는 그 구성원들이 논쟁과 토론의 대상으로 삼는 소재에 따라 ‘공적’이거나 ‘사적’인 것이 될 수 있는 유동적인 영역이며, 역사적으로 문학적 공공영역에서 정치적 공공영역으로 전화된 장이었다(김용익 외, 2002).

3) 임의영은 공공성을 민주주의적 과정을 통해서 추구하는 정의 및 평등가치로 정의한다. 그는 민주주의의 참여 동기를 기준으로 시민민주주의와 공민민주주의로 구분하고, 정의 및 평등은 초점에 따라 과정지향적 관점과 결과지향적 관점으로 구분한 다음 두 개의 민주주의관과 두 개의 정의 및 평등관을 조합하여 네 가지 유형의 공공성-도구적, 윤리적, 담화적, 구조적 공공성-을 도출하였다. 이 유형을 기준으로 한다면 보육의 공공성은 ‘윤리적 공공성’에 해당된다고 볼 수 있다. 윤리적 공공성(ethical publicness)은 Rawls의 정치적 자유주의(political liberalism)와 공정으로서 정의(justice as fairness)에서 잘 나타나는 것으로, 시민민주주의와 결과 지향적 정의 및 평등관을 강조하는 경우이다. 이 경우는 사익을 추구하는 시민들의 간접적 참여방식과 분배의 결과적 불평등을 줄이기 위한 정의원칙을 추구한다. 더 자세한 내용은 임의영(2010: 6-7) 참조.

공공성론, 계급적 공공성론, 기업적 공공성론, 시민적 공공성론)에 의한 접근(홍성태, 2008: 84-89)⁴⁾, 그리고 주체의 성격, 즉 국가에 관계된 공적(official)인 것, 특정한 개인에 관한 것이 아니라 모든 사람에 관계된 공통(common)의 것, 누구에 대해서도 개방(open)되어 있는 것 등의 의미론적 접근(나병현, 2004; 齊藤純一, 2000) 등 다양하게 정의되고 있다. 이와 같이 공공성에 대한 합의된 정의를 내리는 것은 어렵다. 이에 본 연구에서는 보육제도가 내포하는 공공성의 개념과 그에 따른 논의들을 살펴봄으로써 보육공공성의 정의를 내리고자 한다.

영유아의 보호(care)와 교육(education)을 위한 ‘보육’의 공공성 논의는 보육서비스가 공공재(public goods)적 성격을 지니는가의 문제로, 경제학적 측면과 비경제학적인 측면으로 나누어 살펴볼 수 있다.

먼저, 경제학적 의미에서 공공재는 사용재와 대비되는 개념으로, 첫째, 어떤 사람이 공공재를 소비해도 다른 사람의 소비가능성이 줄어들지 않는다는 ‘소비의 비경합성(non-rivalness)’, 둘째, 댓가를 치르지 않고 공공재를 소비하려는 사람을 배제할 수 없는 ‘배제불가능성(non-exclusiveness)’의 성격을 가지고 있는 재화나 서비스를 일컫는다.⁵⁾ 김현숙(2005)과 현진권(2005)은 보육의 경우 아동의 수가 증가할수록 추가비용이 든다는 점에서 비경합적인 특성을 지닌다고 볼 수 없고, 보육비 지원을 일부 계층 혹은 지역에 속한 아동에게 제한함으로써 지원 아동을 선별할 수 있다는 점에서 배제불가능성의 성격을 가지고 있다고 보기 어렵다면서 보육은 공공재라 할 수 없고 공적지

4) 홍성태는 공공성의 개념을 ‘다수의 사회구성원에게 영향을 미치는 성질’로 이해함과 동시에, 공공부분의 보호를 위한 방어적 개념이 아닌 사회의 발전을 위한 적극적 개념으로 파악한다. 그는 공공성 자체에 관한 이해, 공공성의 크기에 관한 이해, 그리고 공공성의 관리와 운용주체에 관한 이해를 기준으로 국가적 공공성론, 계급적 공공성론, 기업적 공공성론, 시민적 공공성론으로 구분, 정리하고 있다. 홍성태의 유형론에서 보육의 공공성은 국가적 공공성론에 해당된다고 볼 수 있다. 국가적 공공성론은 국가가 공익을 위해서 자연재(공기, 물, 토지 등)와 인공재(방송 등) 등을 막론하고 공공성이 큰 대상들을 적극적으로 보호할 책임을 지고 있고, 이런 존재들을 보호하는 국가야말로 가장 큰 공공성을 가지고 있는 존재라고 주장한다. 더 자세한 내용은 홍성태(2008) 참조.

5) ‘소비의 비경합성(non-rivalness)’이란 어느 누가 그것을 소비해도 그 재화의 양이 줄어들지 않으므로 어느 누구도 그 편익에서 제외되지 않는다는 것을 의미한다. 예를 들어 공공재의 경우 그것의 한 단위를 더 사용할 때 그 사용 비용이 0이어야 하는 개념이다. 그리고 ‘배제불가능성(non-exclusiveness)’이란 어떤 재화가 집단에 공급되면 그 재화를 소비하는데 어떤 성원도 배제하기 어려운 경우이다. 이러한 특성을 갖는 재화들은 시장에서의 실패가 일어나기 쉬우므로 정부의 개입이 요청되는 공공재로 분류된다(나병현, 2004; 유희정 외, 2006; 이미정, 2009: 80 재인용).

원의 대상에서도 배제될 수 있음을 주장하였다. 한편, 김종해(2004)와 김태성(2006)은 경제학적인 측면의 ‘순수한 공공재’ 특성과 달리 보육은 태생이 민간에 의해 설립, 운영되고 있어 경합이나 배제가 가능하기 때문에 불완전한 배제 가능성을 갖는 공공재로 성격을 규정하고 있다.

다음으로 비경제학적 측면에서 보육의 공공성에 대한 논의를 살펴볼 수 있다. 김태성(2006)은 사회복지 재화나 서비스는 사회구성원 모두에게 혜택을 주기 때문에 엄격한 의미의 공공재는 아니지만 공공재적인 성격을 가지고 있어 민간부문의 자발적인 자선행위에 맡겨두면 사회적으로 적정한 수준의 공급이 이루어지지 않기 때문에 국가가 개입하여 모두에게 제공하는 것이 바람직하다고 말한다. 이미정(2009: 81) 또한 출산과 양육의 책임이 가정에서 사회로 이전된 현 양육환경에서 보육서비스의 공적 제공은 사회구성원 모두에게 혜택이 되고 긍정적 외부효과가 크다는 점에서 공공의 영역이라는 점을 주장하였다.

보육이 공공재적 성격을 지닌 사회복지서비스 일환이라는 것으로 합의가 이루어지면서 보육공공성 논의는 보육비용중심(백선희, 2004; 김종해, 2004; 박금희, 2003)에서 보육서비스 중심의 논의로 진일보해가고 있다. 먼저 보육비용중심의 공공성 논의는 보육서비스 전달주체가 누구인가에 따라 차이가 있기 때문에 보육비용의 사회적 부담뿐만 아니라 서비스 제공자인 어린이집의 사회적 책임까지도 강조한다(김종해, 2004). 하지만 재정지원 방식에 따라 질적 차이가 있다. 공급자 재정지원방식은 정부가 운영비나 인건비 등의 명목으로 보육시설에 직접 재정지원하는 것으로 저비용으로도 시설운영이 가능하도록 해주는 것이기 때문에 시설공급을 증가시킬 수 있고, 서비스 수준도 향상시킬 수 있다(김현숙, 2006; 장영인, 2006). 그러나 한편에서는 공급시설간의 경쟁을 약화시켜 오히려 서비스 질이 하락할 수 있다는 우려도 제기되고 있다(김현숙, 2006). 반면 수요자 재정지원방식은 부모들에게 보육료의 일부 또는 전부를 직접 또는 세액공제 방식으로 재정지원해주는 것으로, 부모들의 보육료 부담을 완화시키는 직접적인 효과가 있을 수 있다(김현숙, 2006). 그러나 민간부문에서의 서비스 공급을 확대할 가능성이 있으며, 보육시설의 입장에서조차 정부 재정이 아닌 수요자가 지불하는 보육료를 통해 보육비용을 충당해야 하기 때문에 보육료가 지속적으로 상승할 수 있다는 위험이 있다(장영인, 2006).

더 나아가 보육의 공공성은 대상의 ‘보편성’, 사회적 자원에 대한 ‘접근가능성’, 비용

부담에 대한 ‘형평성’뿐만이 아니라 보육서비스의 ‘다양성’까지 요구받고 있다(백선희, 2009; 김종해, 2004: 14). 현재 한국의 보육서비스는 양적 보편주의 문제도 해결하지 못한 상태에서 다양성의 문제까지 동시에 해결할 것을 요구받고 있다(김종해, 2004: 14). 이에 대해 안현미·김종건 외(2007)는 한국의 보육정책은 기존의 공적 인프라를 확충하여 기본적 욕구로서의 보육서비스를 제공하는 보편주의(universalism) 전략과 개별적인 욕구에 충실함으로써 선택에 따른 만족을 높이는 효용주의(utilitarianism) 전략 모두 요구받고 있는데 효용주의 전략의 실천은 보편주의 전략의 실현을 위한 물질적대(material base)를 해체 또는 재편하는 결과로 이어진다고 비판하고 있다. 하지만 일정 소득 이하 계층을 중심으로 보육정책이 확대되고 있는 한국 보육정책의 특성상 일정 소득이상의 맞벌이 부부 또는 일하는 한부모의 경우 근로형태에 따른 다양한 보육서비스 확충 전략은 오히려 일과 가족생활 양립 가능성이라는 차원에서 외부효과를 높이게 된다. 따라서 일정부분 혼합전략이 필요하다.

정리하자면, 보육은 정확한 경제학적 공공재는 아니지만 영유아뿐만 아니라 학부모까지 포함한 다수의 이해(interest)와 공정한 출발을 위한 보편적 권리로서 적극적인 국가개입이 필요한 영역이다. 이러한 성격은 홍성태(2008)의 ‘국가적 공공성론’과 유사하다. 따라서 보육의 공공성이란 재화와 서비스의 소비와 이용에 있어서 시장에 의존하지 않고 그것의 생산과 공급을 사회적으로 통제할 수 있는 정도로 정의하고자 한다(안현미·김종건 외, 2007).

그렇다면 보육 공공성이 보육서비스 질을 담보하는가? 보육공공성은 다양한 차원에서 이해할 수 있기 때문에 보육공공성이 보육서비스 질을 담보한다고 단언하기 어렵다. 다음에서는 보육공공성과 보육서비스 질이 어떤 관련성이 있는지에 대해서 살펴보고자 한다.

2. 보육공공성과 보육서비스 질

한국 보육의 공공성 논의에서 국공립어린이집 확충이 중심을 차지한 데에는 어린이집 유형별 서비스 질적 차이가 결국 공급자의 특성에 따라서 차이가 난다는 사실이 큰 영향을 미쳤다. 2004년, 2009년 전국보육실태조사 결과에 따르면 부모들이 국공립 어린이집을 선호하는 이유는 민간어린이집에 비해 교사에 대한 만족도 수준이 높고,

보육비용이 낮고 그리고 건강관리, 급간·식관리 등 서비스 만족도 수준이 높기 때문이다(서문희 외, 2005, 2009). 渡邊保博(2009: 17)은 보육의 공공성 확보는 보육의 질을 유지하고 향상시키는데 매우 중요하다고 말한다. 한국에서도 역시 보육의 공공성 확충과 보육서비스의 질 향상은 항상 같이 묶여서 논의되어 왔다.

질 좋은 보육서비스의 중요성은 Mahon(2002)과 같이 양질의 보육서비스가 보편적으로 접근 가능하도록 충분하게 제공될 때 보육서비스가 젠더평등과 계급평등에 기여할 수 있다고 보는 거시적 시각에서부터 아동의 신체적, 사회적, 인지적 그리고 언어 발달에 직접적으로 영향을 끼치기 때문이라는 것(Helburn and Howes, 1996: 62; Goldberg, 1999; NAEYC, 1982)까지 다양한 측면에서 논의되어 왔다.

그래서 보육서비스 질을 평가하는 것 또한 스펙트럼이 광범위한데 대표적인 연구를 정리하면 다음과 같다. 먼저, 한유미·권정윤(2005), Howes, Phillips and Whitebook (1992: 450)은 보육서비스 질 평가 기준을 크게 구조적인 질과 과정적인 질로 구분하고 구조적인 질은 학급당 유아 수, 교사 대 아동비율로, 과정적인 질은 생활습관지도, 비품 및 작품 전시, 언어개념 및 추리활동, 대소근육활동, 창의성활동, 사회성발달, 그리고 교사배려 및 부모참여로 제시하였다. 다음으로 大宮勇雄(2010: 67-68)은 프로세스의 질, 조건의 질, 노동환경의 질로 나누어 프로세스의 질에는 보육의 내용, 아동-보육자간 상호작용, 아동에게 적절한 보육환경을, 조건의 질에는 보육서비스 공급자인 보육교사 및 시설장의 전문성을, 노동환경의 질에는 보육교사의 근로조건을 포함시켰다. 한편, 백선희(2009)는 서비스 내용보다는 구조적 측면에 초점을 두어 접근성, 보육비용 부담 정도, 양질의 서비스, 보육서비스의 다양성, 공공성으로 보육정책 평가지표를 제시하였다. 이 중 공공성은 국공립어린이집의 비중, 보육료 지원 대상 규모, 민간어린이집의 지원과 감독 등을 세부지표로 제시하였다.

<표 1> 보육서비스 질 관련 선행연구

연구	보육서비스 질 지표	보육서비스 질 세부요소
한유미·권정운 (2005)	구조적인 질	학급당 유아 수, 교사 대 아동비율, 교사의 교육 및 경력, 교사 급여와 안정성 그리고 물리적 환경
Howes, Phillips and Whitebook (1992)	과정적인 질	생활습관지도, 비품 및 작품 전시, 언어개념 및 추리활동, 대소근육활동, 창의성활동, 사회성발달, 그리고 교사배려 및 부모참여, 교사-아동 혹은 아동-부모간의 상호작용
大宮勇雄 (2010)	프로세스의 질	아동과 보육자의 상호작용, 보육자의 아동에 대한 태도, 보육과정(학습활동 도입), 보육환경의 건강과 안전성, 시설, 설비, 소재 등의 환경 적절성
	조건의 질	반 규모(아동 수), 교사 대비 아동비율, 보육교사 및 시설장의 경력, 보육교사 및 시설장의 학력, 보육 전문성을 위한 수련과 연수
	노동환경의 질	보육교사의 임금과 복리후생, 보육교사의 1년간 퇴직율, 보육교사의 일에 대한 만족도, 보육교사의 운영참가, 일에 대한 스트레스 지각력
백선희 (2009)	접근성	보육수요 충족률, 지리적 접근성
	보육비용 부담 정도	정부의 보육재정 분담율
	양질의 보육서비스	보육인력 자격제도, 보육내용 표준화, 보육서비스 질 관리
	보육서비스의 다양성	보육서비스 유형의 다양성
	공공성	국공립어린이집의 비중, 보육료 지원 대상의 규모, 민간어린이집의 지원과 감독

논의를 정리해보면, 보육 공공성 확충은 보육서비스 이용자의 부담을 최소화하고 공급자의 보육서비스 질을 담보할 수 있는 시스템을 갖출 수 있을 때 가능하다는 것이다. 그렇다면 차차체별로 추진되고 있는 ‘제3의 보육체계’ 중 가장 대표적인 서울형어린이집은 보육서비스 질을 담보하는 공공성 확충 전략이라고 할 수 있는가? 이에 대한 답을 찾기 위해, 본 연구에서는 보육 공공성 논의에서 제기되었던 내용을 토대로 크게 이용자 측면과 공급자 측면으로 구분하고 보육서비스 질적 효과를 분석하기 위한 분석지표를 도출하였다. 이용자 측면에서 분석기준은 어린이집의 접근성, 보육비용의 접근성, 보육교사 처우 개선 및 전문성, 보육서비스 다양성, 보육서비스의 안정성 등을 분석하였다. 다음으로 공급자측면에서 분석기준은 어린이집 운영의 투명성 정도를 분석하였다.

<표 2> 보육서비스 질 분석범주와 분석지표

보육서비스 질 분석범주 및 지표			이론적 근거	세부 분석지표
이용자 측면	보육 서비스의 접근성	어린이집의 접근성	김종해(2004), 박경일 외(2009), 백선희(2009), 백학영·윤민석 (2007), 최영(2010), 임유경(2008)	· 전체 어린이집 시설수(이용 아동 수) 대비 서울형어린이 집 비율 · 1개동당 서울형어린이집 분 포도 · 정원충족율
		보육비용의 접근성	김종해(2004), 박경일 외(2009), 백선희(2009), 장명림 외(2009), 전춘애(2005)	· 보육비용(보육료 및 기타경 비) 인하 정도
		보육교사의 처우개선 및 전문성	강숙현(1993), 구은미·김광웅 (2005), 김인(2004), 이경선·이영 석(2001), 이연승·조미나(2005), 황해익·이경화(1995), Helburn and Howes(1996), Saracho and Spodek(1993), 大宮勇雄(2010)	· 보육교사 월 급여 상승 정도 · 자율장학 참여도와 효과
		보육 서비스의 다양성	백선희(2009), 백학영·윤민석 (2007)	· 맞춤형보육(시간연장, 휴일보 육, 24시간 보육) 실시 시설 수 및 이용아동 수 · 맞춤형보육 이용자 만족도
		보육 서비스의 안전성	박경일 외(2009), 이은혜 외 (2002), 정옥분 외(2004), 최경애 (2004), 한유미·권정윤(2005)	· 급·간식위생, 시설안전, 아 동인권 개선 효과
공급자 측면	운영의 투명성	어린이집 운영의 투명성	백선희(2009), 전춘애(2005)	· 회계관리시스템, 클린카드 사용 실태 및 개선효과

주: 보육서비스 질적 분석범주 및 지표 선정은 이론적 근거에 준함.

Ⅲ. 서울형어린이집의 정책 특성과 보육서비스 질

1. ‘서울형어린이집’의 탄생배경과 목적

서울형어린이집 탄생배경은 ‘여행(女幸)프로젝트’ 사업의 하나로 서울시가 민간어린이집을 국공립어린이집 수준으로 끌어올려 자녀를 안심하고 맡길 수 있도록 국공립시설에 준하는 예산지원 및 시설운영기준을 적용해 2009년부터 추진한 프로젝트이다. 서

울형어린이집은 당면한 보육문제를 어린이집은 부족하지 않으나 믿고 맡길만한 어린이집이 부족하다는 것으로 진단하고, 국공립어린이집 신설 대신 민간·가정어린이집을 국공립어린이집 서비스 수준으로 끌어올림으로써 서울시 보육서비스 질을 높이겠다는 목적 하에 추진되었다.

2009년 보육실태 조사 결과에 따르면 민간어린이집에 비해 국공립어린이집 서비스는 교사에 대한 만족도 수준이 높고, 보육비용이 낮고 그리고 건강관리, 급간·식관리 만족도 수준이 높게 나타났다(서문희 외, 2009). 그러나 이러한 선호에도 불구하고 국공립어린이집은 전체 어린이집 38,021개소 중 2,034개소로 5.3%에 불과하다(2010년 12월 기준).⁶⁾

정부의 국공립보육시설 확충 전략⁷⁾은 신축, 건물매입, 민간시설 매입, 기부채납, 신규 공동주택 보육시설, 공공기관부지 건물 장기임대, 학교복합화, 주민자치센터 내 보육시설 설치, 초등학교, 복지관 등의 공공기관의 보육시설로의 전환, 공공기관 리모델링 등 다양하게 추진되고 있다(서문희·신나리·유은영, 2007: 133-134).⁸⁾ 이러한 전략에도 불구하고 국공립보육시설 확충이 계획과는 다르게 매우 더디게 이루어지는 데에는 몇 가지 요인이 존재한다. 첫째, 국공립보육시설 설치 시 중앙정부의 예산지원방식의 문제이다. 국공립보육시설 설립시 예산지원방식은 중앙정부가 일정한 단가를 기준으로 건축비의 50%를 지원하고 시와 자치구가 각각 25%의 비율로 충당하는 ‘매칭펀

6) 2006년 저출산·고령화문제 해결을 위한 사회협약에서도 보육시설 이용 아동 수 대비 30%까지 국공립보육시설 확충을 명시하였고, 제1차 중장기보육계획(새싹플랜)을 통해서도 국공립보육시설을 2010년까지 2,700개소 확충하겠다는 계획을 발표하였지만 제대로 이루어지지 못하였으며, 오히려 제2차 중장기보육계획(아이사랑플랜)에서는 국공립보육시설 확충 계획을 취약지역 중심으로 수정하고, 국공립보육시설 대기자수를 6만 명으로 감소하고, 2012년까지 2,119개소 확충하겠다는 것으로 발표함으로써 기존의 새싹플랜에서 명시했던 확충계획보다 상당부분 축소되었다.

7) 현재 우리나라의 국공립보육시설은 50%는 개인위탁, 나머지 50%는 종교단체, 법인, 사회복지기관 등에 위탁하고 있으며, 일부 시설에 대해서는 부지나 건물에 대해 시설장이 일부 기여하는 경우도 있어 완전한 순수 공보육시설이라고 이야기하는 어려우나, 한국의 보육공급구조 하에서는 국공립보육시설이 가장 공공성 수준이 높은 보육형태이다.

8) 국공립보육시설 확충이 가장 활발히 이루어진 2005년과 2006년 사례를 살펴보면 부지 확보 및 신축은 2006년 55개소, 건물매입은 2006년 인천 부평구, 연수구, 민간시설 매입은 전국 24개소, 신규 공동주택 보육시설은 2005년 4개소, 2006년 45개소, 공공기관 부지 및 건물 장기임대는 2005년 오산시 한신대, 부천시 서울신대, 학교복합화는 2005년 서울 강북구에서, 주민자치센터 내 설치는 2005년 경기도에서 실시되었으며, 초등학교 보육시설 전환은 2005년 부산에서 12개소, 복지관 어린이집 국공립보육시설로 전환은 농어촌 4개소를 포함하여 2005년 118개소가 이루어졌다(서문희 외, 2007: 133).

드’ 방식이다. 그리고 국비지원 최고액 역시 2억 3천만원에 불과하여⁹⁾, 지방정부의 재정부담이 과도한 상황이다. 이로 인하여 중앙정부의 계획과는 달리 실 추진주체의 지방정부들은 국공립보육시설 확충에 소극적인 자세를 취할 수밖에 없다.

둘째, 총량적으로 보육서비스가 과잉공급되고 있기 때문이다. 보육통계에 따르면 전국 평균 정원대비 현원아동의 비율이 80%가 안 되며, 민간보육시설의 경우에는 정원을 90% 이상 충족하는 시설이 드물게 나타나고 있다. 또한 2008년 읍·면·동의 보육시설 공급현황을 조사한 결과 34%의 읍·면·동에서 과잉공급이 이루어지고 있는 것으로 조사되었다(서문희 외, 2007).¹⁰⁾ 물론 민간보육시설의 정원충족율이 낮은 근본적인 원인으로 서비스 질, 집과의 접근성, 보육비용 등의 여러 요인이 작용하기 때문에 이러한 통계수치 만으로 한국 보육시설이 과잉공급되고 있다는 주장은 논란의 여지가 있다. 그럼에도 불구하고 현존하는 보육시설의 활용도가 낮다는 것과 이로 인한 민간보육시설의 국공립보육시설 설립에 대한 반대 역시 제약요인으로 작용하고 있기 때문에 국공립보육시설 확충을 위해 반드시 고려해야 할 요소이다. 따라서 이러한 구조적 요인이 해결되지 않는다면 국공립보육시설 확충은 더디게 이루어질 수밖에 없다.

서울형어린이집은 국공립어린이집 선호 이유를 근거로 다음과 같은 정책적 목적을 제시하고 있다. 첫째, 맞춤형보육을 통한 일하는 부모의 다양한 보육욕구 해결 둘째, 보육교사 처우개선(국공립어린이집 기준)과 자율장학 제도화를 통한 보육교사 전문성 향상 셋째, 시설안전과 급식위생에 대한 상시모니터링 체계를 통한 보육환경 안정성 확보 넷째, 클린카드, 회계관리 시스템을 통한 어린이집의 투명성과 신뢰성 확충 다섯째, 어린이집 환경 개선을 통한 보육서비스 질적 향상 등이다. 이와 같은 서울형어린이집 정책은 보육료 수입으로 운영되어 온 어린이집에 대한 재정지원과 보육 환경 및 내용

9) 국공립시설 신축은 개소당 330㎡까지 지원하되, 시·도별 예산 범위 내에서 396㎡까지 지원할 수 있도록 하고 있다. 지원단가는 1,201,300원/㎡(국비 및 지방비 포함, 2009년 기준)이며 국비 최대 지원액은 237,857천원이다. 시설 매입 및 기존시설 리모델링의 경우에도 건물매입비 및 리모델링비 지원액을 시·도별 예산 범위 내에서 국비 237,857천원까지 지원하고 있다(보건복지부, 2009).

10) 서문희 외(2007)는 읍·면·동 단위의 보육시설 공급현황을 살펴보기 위하여 2008년 읍·면·동 단위의 보육시설 설치 통계 자료와 주민등록 인구수를 이용하여 전국 3,564개 읍·면·동 아동 인구 대비 각 읍·면·동에 존재하는 전체 보육시설 정원수의 비율(읍·면·동 보육시설 공급율)을 파악하였다. 조사 결과 보육시설의 과잉공급이 이루어지고 있다고 할 수 있는 지역(아동 수 대비 보육시설 정원 수 비율이 70%이상인 지역)이 1,204곳으로 전체의 34% 정도를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

의 개선 등 보육서비스 질을 개선함으로써 부모들이 선호할 수 있는 어린이집을 확충 하겠다는 것이다(안현미, 2010c).

2. ‘서울형어린이집’ 공인조건

서울형어린이집 공인은 <표 3>에서 보는 바와 같이 다음 세 가지 평가에 의해 결정된다. 첫째, 정부 평가인증 점수를 기본요건으로 차등 반영하고 둘째, 실사자의 현장 실사에 의해 현장 평가가 이루어지며, 셋째, 공인심의위원회에 의한 최종 평가가 이루어진다. 서울형어린이집 공인 통과 기준은 100점 만점 중 85점 이상인 어린이집의 경우로 공인을 부여받는다.

<표 3> 서울형어린이집 공인 기준(2010년)

총배점	기본요건	현장실사	공인심의		감점
■ 총 100점 ■ 기본요건 25점 ■ 현장실사 55점 ■ 공인심의 20점 ※ 총점에서 감점사례 1건당 -2점, 10점까지 감점가능	■ 25점 ■ 정부평가인증 획득 점수별 차등반영 - 87점 이상 25점/ - 87점 미만 23점	■ 55점 ■ 5개영역 40개 항목 평가 (필수/일반항목	■ 10점 ■ 심사위원회 심의	■ 10점 ■ 실사자 종합조건	최대 -10점

주: 서울형어린이집 공인기준은 매년 차이가 있음.

서울형어린이집 공인 실사는 <표 4>에서 보는 바와 같이 서울형어린이집 목적, 즉 맞춤형보육, 안심보육, 클린보육, 보육인력 전문성 등을 기준으로 4개 영역, 40개 항목으로 세부 평가지표가 구성되어있다. 평가 방법 중 특징적인 것은 평가 지표를 필수항목과 일반항목으로 구성하고 필수항목 중 하나라도 통과를 못하는 경우 평가자체가 이루어지지 않는다.

그 결과, 서울형어린이집은 2009년 2,025개소, 2010년 567개소가 공인을 부여받았고 지원이 이루어지고 있다.

<표 4> 서울형어린이집 공인 실사 평가 기준

영역	하위영역 (문항 수)	문항	평가항목(배점)	
맞춤 보육	맞춤형 보육서비스 (1)	맞춤형 보육서비스 제공(5)	· 맞춤형 보육 실시여부(1) · 맞춤형보육실시위한 홍보(1) · 시설환경의 적합성(1)	· (향후)운영계획수립(1) · 맞춤보육 프로그램 실시(계획)(1)
	안심 보육	시설안전 (2)	비상재해 대비시설 설치(10)	· (필수) 비상재해대피시설 설 치 및 기능(2) · 안전설비 관리(2) · 소방대피훈련 매월 실시(2)
안전사고 예방 조치(5)			· 정기적인 안전점검(1) · 실내 시설설비 안전(1) · 안전교육계획 및 교육(1)	· 실외 시설설비 안전(1) · 위험한 물건 비노출(1)
급식· 위생 (2)		양질의 급· 간식 제공(5)	· 식단 계획 및 제공(1) · 식자재 유통기한 준수(1) · 급간식 내용 공개(1)	· 보육시설내 급간식조리(1) · 배식과정 위생(1)
		보육시설의 청결과 위생(5)	· 보육시설 청결(1) · 조리실 청결(1) · 놀잇감 청결(1)	· 화장실, 세면장 청결(1) · 보육시설 정기적 소독(1)
● 1시설 1병원(의원) 주치의 지정(공인 이후 조건)				
클린 운영	회계의 투명성 (2)	1시설 1계좌 개설 운영(10)	· (필수) 1시설 1계좌 사용(2) · 총계정원장, 현금출납부, 수 입지출결의서 내역 일치(2) · 시설운영 외 부적절한 지출 내역(2)	· 세입· 세출 등 예산 편성(2) · 대금결제 및 증빙서류(2)
		보육료 및 기타경비 관리(5)	· (필수) 보육료 및 기타필요 경비 수납 방법(1) · 잡부금품 요구 여부(1) · 보육료 및 기타필요경비 상 한액 준수(1)	· 보육료 및 기타필요경비 월별수 납(1) · 보육료 및 기타필요경비 안내(1)
	시설운영 투명성 (1)	정보공개와 의사소통(5)	· 어린이집 온라인 공개(1) · 가정과의 의사소통 방법(1) · 지역사회 자원 활용(1)	· 공개된 시설정보의 충실성(1) · 다양한 부모참여프로그램 실시(1)
● 회계관리시스템 및 클린카드 사용(공인 이후 조건)				

보육 인력 전문성	전문 인력 (1)	종사자 자질 향상(5)	· 1급, 2급 보육교사 비율(전체 60%이상)(1) · 현시설 근무경력 1년 이상 교사비율(전체50%이상)(1) · 종사자 배치기준 및 업무분장(1) · 직무교육 이수(1) · 다양한 교육 참여(1)
	● 보육교사 자율장학 참여		
4개 영역	총 12개 문항: 9개 문항(현장실사)+3개 문항(● 사후요건)	실사점수 총 55점	

출처: 안현미(2010c: 39).

3. 서울형어린이집 보육서비스 질적 개선효과¹¹⁾

1) 보육서비스 접근성: 이용자 측면

(1) 서울형어린이집 접근성

2009년 보육실태조사 결과, 어린이집 선택 이유로 ‘집과의 거리(31.4%)’, ‘주변 평판이 좋아서(14.7%)’, ‘프로그램 내용(11.0%)’ 순으로 ‘어린이집-집간 근접성’을 1순위로 꼽았다(서문희 외, 2009: 204). 그리고 부모가 자녀를 위한 보육시설 선택을 결정할 때 가장 고려하는 것은 ‘보육환경 및 시설의 우수성(24.6%)’, ‘집과 시설간의 가까운 거리(22.3%)’, ‘우수한 보육프로그램’, ‘시설장/보육교사의 자질(13.5%)’ 순으로 나타났다(임유경, 2008: 104).

서울형어린이집의 접근성은 학부모들이 가장 선호하는 국공립어린이집의 접근성과 비교해보면 서울시의 경우 2010년 기준 638개소로 서울시 전체 어린이집의 10.8%에 불과하지만 2009년에 실시한 서울형어린이집은 <표 5>에서 보는 바와 같이, 2011년 현재 서울시 전체어린이집의 42.1%로 상대적으로 어린이집 접근성이 높음을 알 수 있다. 더 나아가 1개동(洞) 당 서울형어린이집 분포를 살펴보았을 때, 용산구의 이촌1동,

11) 서울형어린이집 보육서비스 질 효과는 안현미(2010c)와 서울시여성가족재단에서 운영하고 있는 ‘안심보육모니터링단 운영’사업 결과를 토대로 인용 또는 재분석한 결과이다. 안현미(2010c)의 연구설계는 다음과 같다. 모집단은 서울형어린이집 2009년 공인 시설 2,025개소와 2010년 서울형어린이집 상반기 공인 통가시설 360개소로 총 2,385개소이다. 표본은 어린이집 유형별로 확률표본추출 방법을 사용하여 모집단의 10%인 서울형어린이집 236개소를 대상으로 설문조사한 결과 유효응답자는 보육시설장(원장) 260, 보육교사 398, 학부모 179 등이다. 설문조사 방법은 보육시설연합회, 보육교사교육원 등의 협조를 얻어, 우편, 이메일, 조사원 활용 등의 방법으로 이루어졌다. 단, 학부모의 경우 설문 결과의 신뢰성을 높이기 위해 조사원을 활용한 학부모의 자기기입식방법으로 조사하였다.

성북구의 월곡2동, 서초구의 방배본동, 반포본동, 잠실7동을 제외하고는 서울형어린이집이 모두 분포되어 있다.¹²⁾ 즉, 서울형어린이집이 없는 동 지역의 아동은 보육서비스 접근성이 상대적으로 떨어지지만 그 이외 지역 아동의 서울형어린이집 접근성은 높다.

<표 5> 서울시 전체 어린이집 유형별 현황과 서울형어린이집 현황 (단위: 개소, 명, %)

		전체	국공립 어린이집	법인 어린이집	민간·법인 외 어린이집	가정 어린이집	부모협동 어린이집	직장 어린이집
시설 수	서울시 전체	5,926	638	42	2,455	2,649	23	119
	서울형어린이집	2,495	555	25	1,013	877	5	20
	서울형 공인율	42.1	87.0	59.5	41.3	33.1	21.7	16.8
이용 아동 수	서울시 전체	208,641	50,995	2,502	110,690	37,260	596	6,598
	서울형어린이집 (현원)	117,483	46,751	2,065	52,762	14,233	129	1,543
	비율	56.3	91.7	82.5	47.6	38.2	21.6	23.4

주: 서울형어린이집 현황은 2011년 6월 기준임

자료: 서울시 내부자료

또한 정원 충족율에 있어서도 서울시 전체 보육시설 정원충족율 대비 서울형어린이집 정원 충족율은 상대적으로 높다. <표 6>에서 볼 수 있듯이 민간어린이집의 경우 전체 보육시설 정원 충족율은 82.2%인 반면 서울형어린이집은 93.4%이고 가정보육시설은 훨씬 높은 정원 충족율을 보이고 있다. 즉, 서울형어린이집의 선호도 및 접근성이 높음을 알 수 있다.

<표 6> 서울형어린이집 정원 충족율 (단위: 개소, 명, %)

구분 \ 시설유형	국공립	법인	민간 개인	법인 외	가정	직장	부모 협동	계
시설수	550	23	642	62	815	19	5	2,116
정원	49,496	1,973	34,621	5,222	14,445	1,724	165	107,646
현원	46,610	1,854	32,447	4,735	13,815	1,534	146	101,141
현원/정원 비율	94.2	94.0	93.7	90.7	95.6	89.0	88.5	94.0
(서울시 전체 보육시설 정원 충족율)	(91.8)	(85.9)	(82.2)		(79.4)	(79.1)	(86.3)	(83.9)

12) 이 결과는 서울시 2010년 말 기준 25개 자치구 424개 행정동을 기준으로 분석한 것이다.

(2) 보육비용의 접근성

보육시설 선호는 수요자인 부모에게 있어 보육료를 포함한 보육비용과 보육서비스 환경에 따라 영향을 받는다(백학영·윤민석, 2007). 또한 부모의 보육서비스 만족도에 가장 큰 영향을 미치는 요인으로 ‘저렴한 보육료’가 손꼽힌다(전춘애, 2005).

보육료는 어린이집 유형 간 차이가 존재한다. <표 7>에서 볼 수 있듯이, 민간어린이집은 만 3세 이상 아동의 경우 52천원, 만 4세 이상의 경우 66천원으로 국공립어린이집에 비해 상대적으로 비싸다. 이러한 차이는 국공립어린이집의 경우 정부가 시설별 지원, 즉 시설장 및 교사인건비 지원이 이루어짐으로써 나타나는 차이이다. 서울형어린이집의 보육료는 보육교사 인건비 지원(시설운영비 지원)을 통해서 보육료 차액만큼 인하여 국공립어린이집 보육료와 동일하다. 2009년 보육실태 조사 결과, 영유아 자녀를 둔 부모들이 국공립보육시설을 선호하는 이유는 민간보육시설에 비해 교사에 대한 만족도 수준이 높고, 보육비용이 낮으며 건강관리, 급간·식관리 만족도 수준이 높다고 나왔다(서문희 외, 2009). 이러한 결과를 근거로 볼 때 서울형어린이집의 보육료 인하는 보육비용의 접근성을 높였다고 볼 수 있다.

<표 7> 표준보육비용과 서울시 연령별 보육료 현황

(단위: 천원)

	표준 보육비용	정부지원시설 (국공립·법인어린이집 등)		민간어린이집 보육료		가정어린이집 보육료	
		보육료	영아지원금	비서울형	서울형	비서울형	서울형
만 0세	733	383	350	383	좌동	383	좌동
만 1세	506	337	169	337	좌동	337	좌동
만 2세	390	278	112	278	좌동	278	좌동
만 3세	295	191	-	243(+52)	191	243(+52)	191
만 4세 이상	284	172	-	238(+66)	172	238(+66)	172

주: 표준보육비용은 공식적인 어린이집을 통해 만 0~만 5세의 영유아에게 제공되는 보육서비스에 필요한 투입비용을 추산하는 것으로 영유아를 일정기준으로 보육하는데 소요되는 비용을 말함. 표준보육비용 산출 구성항목은 종사자인건비, 아동급간식비(연령별), 교재교구비, 관리운영비, 시설설치비 등이 여기에 포함됨.

표준보육비용은 77인 어린이집 규모 기준을 제시한 것임.

출처: 안현미(2010c: 66)

하지만 부모의 보육비용 부담은 보육료 이외 기타비용을 포함한다. 보육비용은 보육료와 기타비용, 즉 입소료, 특별활동비, 현장학습비, 기타 등을 포함한 총비용을 의미한다. 2009년 보육실태조사에 따르면 가구당 월평균 보육·교육 총비용은 332.3천원이며, 이는 가구소득의 12.9%를 차지하는 금액이다. 이러한 가구소득 대비 보육료 부담과 총비용 부담간 차이는 보육료 이외 기타필요경비에서 살펴볼 수 있다. 예를 들어, 특별활동비는 자치구별로 상이하게 상한선을 정해놓고 있지만, 최소 7~최대 23만원(/월)이고, 현장학습비는 1.5~3만원(/월)으로 최소 8.5만원에서 최대 26만원(/월)정도 부모가 추가 부담을 한다. 그 외 입소료 5만원(1회), 기타(원복비용, 운동복, 기타물품 등) 등이 추가된다. 실제 서울시복지패널 원자료¹³⁾(서울시복지재단, 2009)를 분석한 결과 현재 자녀가 어린이집에 재원 중인 202가구의 월평균 근로소득은 2,914천원, 보육비용은 235천원으로 보육비용 부담은 10.5%에 달하였다. 이러한 추가비용에 따른 부담은 보육시설 유형별로 차이가 있는데, 2009년 보육실태조사 결과에 따르면 보육료 이외 추가비용이 국공립어린이집 39.8천원, 민간 64.9천원, 가정 29.9천원으로 차이가 발생한다.

결국, 서울형어린이집 실시 이후 3세 이상 아동에게 있어서는 보육료 인하효과가 나타났지만 보육료 이외 기타비용으로 상쇄효과(trade-off)가 표출됨으로써 과도한 특별활동비에 대한 규제책과 표준보육과정 이외 교육에 대한 규칙이 함께 논의될 필요가 있다(안현미, 2010c). 즉, 보육 공공성 확충을 위한 전략은 보육료에 대한 부모부담을 줄이는 전략이 아닌 보육비용, 즉 보육료 이외 기타비용에 대한 부모부담을 줄이는 정책으로 방향을 선회할 때 가능하다는 것이다.

(3) 보육교사 처우개선 및 전문성

보육교사 및 시설장의 전문성, 보육서비스를 제공하는 주체인 보육교사의 환경과 근로조건 등은 보육서비스 질을 결정짓는 중요한 요인이다(Howes, Phillips and Whitebook, 1992: 450; 大宮勇雄, 2010: 67-68, 한유미·권정윤, 2005). 그런데 한국 보육교사 근로환경의 열악성, 즉 장시간 근로환경, 낮은 처우, 높은 이직율 등은 영유아 보육법이 제정되었던 1991년 이전부터 지속되어 왔다. 특히 정부지원이 이루어지는 국

13) 서울시복지패널은 서울시에 거주하는 3,665가구의 가구주와 만 15세 이상 가구원을 대상으로 2009년 1차 본 조사를 실시하였고, 2010년에는 저소득층 1,096가구를 대상으로 한 1차 부가조사를 실시, 2차 본조사가 진행 중이다.

공립어린이집과 비교하여 민간, 가정어린이집은 더욱 열악하다. 이러한 낮은 급여수준은 민간, 가정보육시설의 경우 우수한 보육교사 확보가 어렵거나 교사들의 이직율이 높은 원인이 되기도 한다(이연승·조미나, 2005). 즉, 보육교사 처우개선은 보육서비스 질적 개선에 중요한 요소이다.

서울형어린이집의 핵심 목표 중 1순위는 보육교사 처우개선을 통한 보육시설 유형 간 격차 해소이다. 그래서 민간, 가정어린이집 보육교사 급여는 국공립어린이집 보육교사 1호봉 135만원으로 동일 적용(보육교사 인건비 지원 기준), 시설장 인건비 80%(21인 이상 시설에 한함), 영아반 교사는 인건비의 80%지원, 유아반교사는 인건비의 30%지원, 취사부 인건비의 100%(현원 40인 이상 시설에 한함)을 지원한다.¹⁴⁾ 뿐만 아니라 보육교직원의 4대 보험 가입을 의무화함으로써 기존 보다 처우가 개선되었음을 알 수 있다.

어린이집 보육교사 월 급여체계는 월 급여(봉급), 처우개선비(시비+구비), 시간외 수당, 중식비로 구성된다. 단순히 어린이집 유형별 1호봉 보육교사만을 비교해보면 <표 8>에서 보는 바와 같이 서울형 공인 이전 월 급여는 국공립어린이집과 민간, 가정어린이집 간 40~44만원 격차가 있지만 서울형 공인 이후 동일 급여로 증가하였다. 하지만 월 급여의 경력을 고려하지 않는다는 점, 시간외 수당은 동일한 초과근로시간에도 불구하고 국공립어린이집의 경우 지급되지만 민간, 가정어린이집의 경우 미지급된다는 점에서는 아직 격차가 남아있다.¹⁵⁾ 이에 보육서비스 질 개선을 목적으로 한 보육교사 인건비 상향조정은 강도 높은 장시간노동 체계를 그대로 유지한 상태에서는 제한적이라는 비판도 제기되고 있다(제갈현숙·김송이, 2010).

14) 보육교사와 취사부의 경우 매년 호봉승급이 이루어지지만 시설장의 경우 승급 적용을 하지 않는다. 단, 가정어린이집 원장의 경우 보육교사를 겸직하는 경우 보육교사 급여를 지원하지만 호봉승계가 이루어지진 않는다.

15) 시간외수당은 2011년 보육사업안내에 따르면 시설장이 제공토록 되어있음에도 불구하고 제공되지 않는 경우가 대부분이다.

<표 8> 어린이집 유형별 서울형 공인 이전('09)과 이후('10) 보육교사 1호봉 급여체계 비교

(단위: 연도, 천원)

	국공립어린이집(1호봉) (100인 이상)		민간어린이집(1호봉) (100인 이상)		가정어린이집(1호봉) (20인)	
근무시간	오전 8:30~오후 6시 (주 1회 초과근로 3시간)		오전 8:30~오후 6시 (주 1회 초과근로 3시간)		오전 8:30~오후 6시 (초과근로/초과근로 없이 근로시간 다양화)	
연도	2009	2010	2009	2010	2009	2010
급여 ¹⁾	1,350	1,350	930~950	1,350	910	1,350
처우개선비 ²⁾	195	195	200~240	195	200	195
시간의 수당	시간당 4천원	시간당 4천원	0	0	0	0
중식비 ³⁾	25	25	0	25 (보육교사만)	0	25 (보육교사만)

주: 1) 월 급여에는 4대 보험금 포함. 단, 서울형어린이집 공인 이전에는 민간, 가정어린이집의 경우 지급하지 않는 시설도 있었음.

2) 처우개선비 혹은 복리후생비는 서울시비와 구비로 구성되어 있으며 서울시 지원기준은 보육교사 월 145천원(시설장 195천원)으로 동일하지만 구비는 지원 정도에 차이가 있음. 그리고 원장과 보육교사 처우개선비는 상이함.

3) 보육교사 중식비 25천원은 시설 급간식비로 포함되어 운영비로 사용됨.

출처: 안현미(2010c: 94) 재수정.

다음으로 보육서비스 질에 영향을 미치는 보육교사 전문적 자질 및 노력에 대해 살펴보자. 변화된 지식과 기술의 실질적인 적용, 변화하는 지역사회 및 정부의 요구에 적합한 교육 실시, 전문가로서의 자질과 소명감 유지 및 개선, 보육프로그램의 활용 및 약점 보완 등 지속적인 교육은 보육종사자들의 전문적인 자질과 아동에게 적절한 환경 및 프로그램을 제공하는 부분에서 교사의 역량, 즉 보육교사의 전문성에 기인되는 것이라 할 수 있다(이연승·조미나, 2005). 서울형어린이집은 보육교사 전문성 향상을 위해 자율장학, 즉 보육교사 중심의 장학그룹을 구성하여 교사 주도적인 문제해결을 유도하고 어린이집간 교류와 협력을 통해 보육교사의 전문성 향상과 보육서비스의 질적 수준을 향상시키는 것을 의무적으로 참여, 유도하고 있다.

자율장학제도에 대한 참여도와 효과에 대해 조사한 결과, <표 9>에서 볼 수 있듯이 유효 응답 교사 249명 가운데 2009년 자율장학제도에 참여한 교사는 179명(71.9%), 참

여하지 않은 교사는 70명(28.1%)이었다. 자율장학제도 효과에 대해 조사한 결과, ‘정보 공유 및 교환’이 65.9%로 가장 높게 나타났고, ‘보육교사 전문성 향상’ 42.9%, ‘다양한 경험 및 기회제공’ 29.7%, ‘지역사회 내 네트워크 형성’ 8.2% 순으로 나타났다(안현미, 2010c). 앞으로 자율장학은 정보공유 차원을 넘어서서 보육교사 전문성 향상을 위한 콘텐츠 개발과 의무적 참여보다는 자율적 참여가 이루어질 수 있도록 개선안이 요구된다.

<표 9> 자율장학제도 효과(복수응답)

(단위: 명, %)

구분	정보공유 및 교환	보육교사 전문성 향상	지역사회 내 네트워크 형성	다양한 경험 및 기회제공	기타
빈도(비율)	120(65.9)	78(42.9)	15(8.2)	54(29.7)	3(1.6)

출처: 안현미(2010c: 85)

(4) 보육서비스의 다양성

서울형어린이집은 보육수요자의 다양한 욕구 해결을 위해 맞춤형보육을 실시, 지원하고 있다. 서울형어린이집 공인 조건으로 맞춤보육(시간연장보육, 시간제보육, 24시간보육, 휴일보육, 장애아통합보육, 장애아전담보육 등) 중 하나 이상을 지정, 실시토록 하여 수요자의 다양한 욕구를 해결하고자 하였다. 특히 맞춤보육은 일하는 부모의 근로형태 다양화에 조응하는 시간연장형 보육, 장애아동의 사회성 발달 촉진 등 비장애아동과 함께 할 수 있는 통합보육 수요에 대한 대응, 다문화가족 자녀의 한국문화 적응 및 사회생활 편의를 위한 지원을 목적으로 하고 있다.

서울형어린이집의 맞춤보육에 따른 지원내용은 시간연장 보육교사에 대한 인건비 지원, 보육료 지원이 핵심이다. 시간연장형 보육의 경우 별도의 보육교사를 채용하는 경우 보육교사 인건비의 80%(국공립보육교사 1호봉 기준 135만원, ‘10년 기준)를 지원하기 때문에 국비보조 100만원에 추가적으로 266천원을 더 지원하고 있다. 단, 중앙정부의 지원은 3명 이상인 경우(‘11년 2명이상으로 개정) 교사지원이 이루어지지만 서울형어린이집의 경우 아동 1명 이상, 최소 저녁 9시 30분 이후까지¹⁶⁾ 보육서비스가 제공될 경우에 인건비 80%를 전액 지원하고 있다(서울특별시, 2011).

16) 2011년 한 아이가 월 30시간 시간연장을 하는 경우를 의미한다.

<표 10> 시간연장정보육의 중앙정부-서울형어린이집 지원 내용 비교

	중앙정부		서울형어린이집
시간연장	1) 보육교사: 시간연장 보육교사 인건비는 보육교사를 별도 채용한 경우에만 지원		1) 대상: 기본 보육시간 이후 최대 4시간 30분 이하의 시간을 연장하여 보육을 실시하는 민간-가정어린이집
	정부지원시설	시간연장 보육교사 월 지급액의 80% 지원	2) 지원기준: 최대교사 2인까지 연장근무수당 지원
	직장어린이집	시간연장 보육교사 월 지급액의 80% 지원	3) 지원단가: 시간당 5,000원, 1인 1일 최대 4시간 30분
	민간어린이집	시간연장 보육교사 1인당 100만원 지원	
24시간보육	1) 시간연장 보육교사(19:30~24:00)와 새벽근무 보육교사(24:00~익일 07:30) 인건비를 각각 지원(별도 채용 경우)		1) 대상: 보육포털서비스 등재 지정시설
	정부지원시설 및 직장어린이집	보육교사 월 지급액의 80% 지원	2) 지원기준: 보육아동 일평균 3명이상: 교사 1명 월 지급액의 80%(민간 서울형어린이집)
	민간지정시설	보육교사 1인당 100만원 지원	3) 보육아동 3명 미만: 교사 1인 야간근무 1일당 5만원(국공립 및 민간어린이집 공통, 시-구-비)
	2) 보육아동이 3명 미만으로 감소될 경우 인건비 지원 중단 3) 야간 및 생활시설형 보육아동의 교사 대 아동 비율은 1:5를 원칙으로 함		
휴일보육	1) 보육교사 1인당 3명이상 영유아를 5시간이상 보육할 경우 실제 근무보육교사에 대해 각각 휴일 근무수당 일일 5만원 지원		1) 대상: 휴일어린이집으로 지정된 시설 중 정부지원시설을 제외한 민간어린이집
			2) 지원기준: 보육교사 1인당 3명이상 영유아를 5시간이상 보육할 경우 실제 보육교사에 대해 각각 휴일 근무수당 일일 5만원 지원

주: 정부지원시설은 국공립, 법인, 법인외, 영아, 장애아 전담시설 등을 의미함(보건복지부, 2011: 77).

출처: 보건복지부(2011); 서울시(2011)

그 결과 <표 11>에서 볼 수 있듯이 시간연장보육의 경우 2008년 서울형어린이집 시작 전 638개소, 2,867명이 이용하였던 것이 2010년 서울형어린이집 실시 이후 1,126개소, 6,344명으로 176%, 221%나 증가하였다. 실제 학부모를 대상으로 맞춤보육 이용 여부와 이용부모의 만족도 및 만족하는 이유에 대해 조사한 결과 시간연장보육의 경우 응답자 179명 중 65명(36.3%), 시간제의 경우 48명(26.8%)이 이용하고 있었고, 만족도 여부를 조사한 결과 시간연장보육 90.8%, 시간제보육 98.0% ‘만족하다’라고 응답하여 매우 높은 만족도를 나타냈다. 만족하는 이유에 대해서는 ‘필요에 따라 유연하게 이용할 수 있어서’라는 답변이 시간연장보육 86.4%, 시간제보육 97.8%로 압도적이었

다. 하지만 맞춤형보육서비스 실시 과정상 어려움에 대한 응답으로 국공립·법인보육시설, 민간·법인의외보육시설, 가정보육시설 모두 ‘이용아동 수의 비일관성’의 어려움이 제기되었다(안현미, 2010c: 118).

<표 11> 서울시 맞춤형보육서비스 이용 현황 추이

(단위: 개소, 명)

구분		시간연장 보육	휴일 보육	24시간 보육
2008년 (서울형 공인 이전)	시설 수	638	37	56
	이용 아동 수(현원)	2,867	4	196
2009년 (서울형 공인 이후)	시설 수	791	48	68
	이용 아동 수(현원)	3,744	149	184
2010년	시설 수	1,126	67	92
	이용 아동 수(현원)	6,344	354	301

자료: 2008년, 2009년 보육통계

출처: 보건복지가족부(2008, 2009); 서울시 내부자료(2010)

이러한 서울형어린이집 맞춤형보육에 대해 서문희·최혜선(2010: 47)은 맞벌이가구 및 한부모가구의 증가로 인하여 시간연장형 보육에 대한 상시 수요는 파악하기 어렵지만 7% 수준이고 실제 이용은 보육아동의 2% 수준에 불과하다고 하였다. 또한 시간연장 보육아동이 1명이상이어도 교사인건비를 100% 지원하는 것은 효율성이 낮은 정책이므로 지역별로 취약보육 거점형어린이집 도입이 필요하다는 점도 지적하였다. 하지만 거점형어린이집은 아동연령에 따라, 즉 아이가 어릴수록 거점어린이집으로 이동하는 것에 대한 문제, 교사 대비 아동 수의 운영 및 비일관적인 이용 아동 수 문제 등을 고려하지 않는다면 이 또한 효율적인 대안이라고 보긴 어렵다.

(5) 보육서비스의 안전성

서울형어린이집은 지원과 함께 서비스가 지속적으로 공급될 수 있도록 상시점검체계인 ‘안심보육모니터링’¹⁷⁾을 실시하고 있다. 안심보육모니터링은 매년 이용자인 학부모모집점에서 아이들을 믿고 맡길 수 있는 어린이집 환경인지에 대한 점검체제로 서비스 질적 개선을 목적으로 하고 있다. 적절한 건강과 영양은 보육서비스 질 관련 연구

17) 구체적인 안심보육모니터링 결과에 대해서는 조연숙·안현미(2010) 참조.

에서 청결과 위생, 질병관리, 그리고 급·간식관리 등의 내용을 포함한다(이은혜 외, 2002; 한유미·권정윤, 2005; 최경애, 2004; 정옥분 외, 2004). 신지현(1998) 연구에 따르면 보육시설을 이용하는 부모들은 시설선택에 있어 건강, 안전, 영양을 가장 우선 순으로 고려하고 있지만 대다수가 질병발생과 영양섭취에 문제가 있을 것으로 응답해 보육시설을 이용하는 부모들의 경우 대체로 보육시설의 영유아 건강관리에 대해 우려와 불만족을 보이는 것으로 나타났다.

안심보육모니터링은 보육교사 또는 시설장 경력이 있는 전문가를 구성, 교육시켜 어린이집에 직접 파견하여 평가지표에 따라 평가 및 컨설팅을 실시하는 것이다. 안심보육모니터링은 급·간식 위생, 시설안전, 아동인권 영역으로 평가가 이루어진다.

보육서비스 안전성 여부를 파악하기 위해 서울형어린이집 공인 이전('09년)과 이후('10년)의 안심보육모니터링 평가 결과를 비교한 결과, <표 12>에서 볼 수 있듯이 급식위생, 아동인권 영역에서는 '09년에 비해 '10년도의 평균점수가 상승하였지만, 시설안전 영역에서는 감소한 것으로 나타났다. 다시 말해 서울형어린이집 공인 이전과 이후 급식위생, 시설안전, 아동인권 영역에서 보육서비스 질적 개선효과가 있었음을 의미한다.

<표 12> 안심보육모니터링 서울형 공인 이전('09)과 이후('10) 평가 결과 비교

구분		N(개소)	평균(표준편차)
급식위생	2009년	1,828	93.6(9.63)
	2010년	1,828	95.9(7.53)
시설안전	2009년	1,830	91.2(11.12)
	2010년	1,830	98.5(140.28)
아동인권	2009년	1,830	94.3(11.55)
	2010년	1,830	97.8(8.78)
전체	2009년	1,827	94.0(8.28)
	2010년	1,827	94.9(6.38)

주: 안심보육모니터링은 서울형 공인 이전('09년) 급·간식위생, 시설안전, 아동인권 영역만을 평가하였지만 공인 이후('10년) 서울형어린이집의 경우 급간식위생, 시설안전, 아동인권 영역뿐 아니라 보육인력전문성, 클린보육, 맞춤보육 영역에 대한 모니터링도 실시하였다. 단, 서울형 공인 이전과 이후를 비교하기 위해 위의 결과는 세 영역만을 기준으로 비교, 분석한 것임.

자료: 서울시여성가족재단(2009년, 2010년)

각 영역별로 서울형 공인 이전('09년)과 이후('10년) 모니터링 결과 간 평균을 비교한 결과, <표 13>에서 볼 수 있듯이 모든 영역에서 통계적으로 유의미한 차이가 나타났다. 급·간식위생은 '09년에 비해 '10년 평균점수가 2.31점 높았으며, 아동인권 영역에서도 3.48점 높았다. 반면 시설안전에서는 7.29점 낮았으며, 다른 영역에 비해 가장 큰 점수 차이를 보였다.

<표 13> 서울형어린이집 안심보육모니터링 영역별 대응표본 평균 비교

	N(개소)	평균(표준편차)	t
급·간식위생	1,828	-2.31(11.97)	-8.251***
시설안전	1,830	7.29(14.98)	2.211*
아동인권	1,830	-3.48(14.55)	-10.211***
전체	1,827	-0.99(10.36)	4.094***

*** p< .001 ** p< .01 * p< .05

2) 어린이집 운영의 투명성: 공급자 측면

부모의 관점에서 운영관리 측면의 질은 보육서비스 질을 의미한다(전춘애, 2005). 서울형어린이집은 어린이집 운영 투명성을 확보하기 위하여 회계관리시스템과 클린카드를 도입, 1시설명 1계좌 사용을 의무화하고 있다. 이에 따라 회계관리시스템에 대해 서울시와 자치구 담당자가 수시 점검을 하도록 하고 있는데 실제 사용 여부를 조사한 결과, 유효응답자 255개소 모두 준수하고 있었다(안현미, 2010c). 또한 어린이집 종사자 유효응답자 수 234명을 대상으로 서울형어린이집 중 가장 효과적인 정책 1순위는 보육교사 인건비 지원(61.1%), 2순위가 클린운영(16.7%)으로 나타났다. 서문희·최혜선(2010) 연구에서도 민간, 가정어린이집 중 공인과 비공인 어린이집의 재정운영 안정화 및 투명화 개선 점수가 서울형어린이집의 경우 평균 5점대였고, 비서울형어린이집은 평균 4점대인 것으로 나타났는데 서울형 공인 이후 재정지원과 재정감사가 재정운영 개선에 도움이 되었다는 것이다.

물론, 카드 또는 회계관리시스템 사용만으로 투명한 운영을 하고 있다고 볼 수 없다. 다만, 카드사용을 통해서 자치구, 시 차원에서 중앙관리가 가능함으로써 기존 보다는 투명해질 가능성이 높다. 이를 위한 전담인력이 상시적으로 점검할 수 있도록 인프라가 뒷받침될 필요가 있다(안현미, 2011).

IV. 결론: ‘제3의 보육체계’의 공공성

보육 공공성 확충은 보육정책이 아동의 교육과 보호를 제공하는 것뿐만 아니라 여성의 고용과 동등한 기회, 아동발달과 아동빈곤, 노동시장공급, 건강, 사회복지, 교육 등의 이슈와 연결되어 있기 때문에 중요하다(OECD, 2006: 13). 이러한 측면에서 지배적인 민간보육시설, 높은 보육비용 부담, 어린이집 유형간 질적 격차 문제를 안고 있는 한국의 경우 보육 공공성 확충은 현재의 보육환경을 전면적으로 개선하여 재구성하지 않는 한 대안을 모색하기 어렵다.

그렇다면 현재 보육환경에서 보육 공공성 확충의 대안 1순위는 제1의 보육체계인 국공립어린이집 확충이다. 국공립어린이집 확충은 민간어린이집과의 경쟁이 가능한 수준까지 지속적으로 확대되어야 하는데 지금의 매칭펀드방식은 한계가 크기 때문에 중앙정부가 부지 및 건축비 100%를 부담하는 등 재정지원 방식의 개정이 이루어지지 않는 한 현 방식 하에서는 매우 어렵다.

다음으로 지배적인 민간, 가정보육시설의 보육 공공성 확충을 위한 대안은 ‘제3의 보육체계’인 서울형, 부산형이 답이 될 수 있다. 물론 보육 공공성의 개념을 재화와 서비스의 소비와 이용에 있어서 시장에 의존하지 않고 그것의 생산과 공급을 사회적으로 통제할 수 있는 정도라고 정의한다고 할 때 서울형어린이집은 완전한 사회적 통제 하에 있다고 보긴 어렵다. 하지만 서울형어린이집은 민간, 가정어린이집의 정부지원 확대를 통해서 보육서비스 생산과 소비에 대한 규제에 있어서 서울시의 개입이 강화되었다는 점에서 보육공공성 수준이 상승하였다고 볼 수 있다.

앞서 언급하였듯이 제3의 보육체계 등장은 지배적인 민간, 가정어린이집의 공공성을 어떻게 담보할 것인가에 대한 최상의 답을 찾기보다는 서비스 질을 국공립 수준으로 끌어올리자는 인식에서 시작되었다. 따라서 보육서비스 질적 개선 효과 분석을 토대로 개선방향을 모색하는 것 또한 보육 공공성을 확충하는 또 다른 방안일 수 있다. 서울형어린이집의 보육서비스 질에 대한 분석 결과, 어린이집의 접근성, 보육교사의 처우 개선 및 전문성, 보육서비스의 다양성, 보육서비스 안전성 측면에서는 질적 개선 효과가 있음을 알 수 있었다. 하지만 보육비용의 접근성, 보육서비스의 안전성, 어린이집 운영의 투명성 측면에서 한계점이 드러났다. 한계점을 바탕으로 보육공공성을 확충하

기 위한 정책제언을 하자면 다음과 같다.

먼저, 보육비용의 접근성 측면에서 보육료는 인하되었지만 기타 필요경비에 대한 비용 부담은 줄지 않음으로서 여전히 부모부담은 완화되지 않았다. 이에 대한 개선방안은 보육비용에 대한 부모부담을 줄이기 위한 보육료 이외 기타필요경비에 대한 규제 강화이다. 현 자치구 보육정책위원회에서 결정되고 있는 기타필요경비는 서울시 보육정책위원회에서 보육료뿐만 아니라 특별활동 필요과목(예: 영어, 체육, 음악) 및 기타 항목 그리고 기타필요경비는 보육료의 일정비율 이상을 넘지 않도록 정하는 방법이다. 자치구 또는 보육시설은 서울시가 고시한 과목에서 2과목을 선택할 수 있도록 하는 방안이다. 또한 특별활동 강사 이력에 대해서도 서울시 보육포털에 등록하고 부모들에게 공개토록 한다.

둘째, 보육서비스 안전성은 안심보육모니터링 결과 급간식 위생에 있어서는 질적 개선 효과가 있었지만 시설 안전 측면에서는 그렇지 않았다. 이에 대한 개선방안으로 전문가 중심의 안심보육모니터링단 운영을 ‘품질관리센터’를 신설, 상시점검체제로 확대하는 것이다. 현 안심보육모니터링은 예산에 따라 2009년 5,000개소, 2010년 3,000개소 실시하였고, 2011년 3,200개소 실시 중에 있다. 안심보육을 위한 모니터링은 서울형, 비서울형어린이집 구분없이 기본적으로 중요하기 때문에 매년 정례화하고 1회성이 아닌 지속적인 점검이 이루어질 수 있도록 상시점검체제를 구축한다.

셋째, 어린이집 운영 투명성은 시스템을 갖추었다는 측면에서 효과가 있다고 볼 수 있지만 지속적인 관리가 가능한가에 대해서는 한계가 있다. 이에 대한 개선방안으로 투명한 보육시설 운영이 이루어질 수 있도록 서울시 회계관리시스템을 서울형어린이집 뿐 아니라 비서울형어린이집까지 확대하고 자치구, 서울시 전담자가 매월 관리토록 상시기구 설립 및 전담인력을 확충하는 것이다. 현재 서울시 전체 5,870개소(‘10. 12월 기준), 서울형 2,495개소(‘11. 6월 기준)에 대한 회계관리는 각 자치구 전담자가 보조금을 지급하기 위한 점검, 지도점검을 위한 점검 등 이외에는 상시관리가 이루어지지 않고 있다. 이에 회계관리시스템과 시설명의를 카드사용간 연동, 비카드 실적에 대한 정확한 기재 및 제한 등과 함께 상시관리기구가 매월 상시점검 후 서울시 및 자치구에 보고하는 체계를 구축함으로써 운영의 투명성 확보가 가능하다. 다음으로 투명한 운영을 위해서는 ‘보육시설운영위원회’를 현 40인 이상 시설만을 의무화하던 것을 모든 보육시설로 확대하는 것이다. 단, 40인 미만 시설의 경우 보육시설운영위원회 구성을 부

모와 교사만으로 구성하는 방안을 제시할 수 있을 것이다.

마지막으로 서울형어린이집의 보육서비스 질적 개선을 위해서는 상시점검체계 이외에 평가인증과 같이 정기적인 재평가를 토대로 한 재공인 및 지원체계를 구축할 필요가 있다. 2009년 서울형어린이집 공인 이후 만 3년이 경과하는 2012년 재평가가 실시될 예정이다. 이러한 정기적인 재평가를 통해서 막대한 예산이 낭용되지 않도록 재공인 시스템을 도입, 미흡한 어린이집의 경우 퇴출시키는 체계를 만드는 것이 필요하다.

이러한 서울형어린이집 보육서비스 질적 분석 결과 제기된 한계점을 해결한다면 민간, 가정보육시설에 대한 보육서비스 질적 개선과 함께 보육 공공성 확충도 가능하다고 본다.

참 고 문 헌

- 김용익 외. 2002. 『보건의료 시장개발에 대비한 보건의료 체계 공공성 강화방안 연구』. 국회보건복지위원회.
- 김종혜. 2004. “보육서비스의 공공성 확대 방안”. 『보육재정의 공공성 확대방안 마련을 위한 토론회』. 참여연대 · 한국여성단체연합. pp.5-23.
- 김태성. 2006. 『사회복지개론』. 서울: 청목출판사.
- 김현숙. 2005. “영유아보육과 정부의 역할”. 정책토론회자료. 한국조세연구원.
- 김현숙. 2006. “영유아 보육재정 지출방식: 기본보조금에 대한 검토”. 『재정포럼』 제119호. 한국조세연구원.
- 나병현. 2004. “공교육의 의미”. 황원철 외(편). 『공교육: 이념 · 제도 · 개혁』. 원미사.
- 박금희. 2003. “보육의 사회적 역할과 공공성”. 『보육의 사회적 역할과 공공성』. 서울시 보육시설연합회 · 공동육아아공동체교육 · 서울시어린이집/놀이방연합회 · 한국보육교사회.
- 백선희. 2004. “보육서비스의 공공성 확대 방안에 관한 토론회”. 『보육재정의 공공성 확대 방안 마련을 위한 토론회』. 참여연대 · 한국여성단체연합. pp.44-48.

- _____. 2009. 『김대중·노무현 정부 10년의 보육정책 평가』. 비판과 대안을 위한 사회 복지학. pp.95-141.
- 백학영·윤민석. 2007. “서비스 접근성이 노인의 복지서비스 이용에 미치는 영향”. 한국사회복지학회 2007년도 세계학술대회 자료집. pp.219-225.
- 보건복지가족부. 해당연도. 보육통계.
- 서문희·김은설·최진·안재진·최혜선·김유경·조애저. 2009. 『2009년 전국보육실태 조사-가구조사』. 보건복지가족부·한국여성정책연구원.
- 부산광역시. 2010. 2010 보육사업 시행계획.
- 서문희·신나리·유은영. 2007. 『국공립보육시설 확충 및 기능 강화 방안』. 여성가족부.
- 서문희·이옥 외. 2005. 『2004년 전국 보육·교육 실태조사』. 서울; 여성부. 보건사회연구원.
- 서문희·최혜선. 2010. 『2010 보육정책의 성과와 과제』.
- 서울시복지재단. 2009. 서울시복지패널.
- 서울시여성가족재단. 해당연도. 안심보육모니터링단 운영 결과 DB.
- 서울특별시. 2011. 『2011년도 서울시 보육사업안내』.
- 신지현. 1998. 『취업모의 영아 보육시설에 대한 이용실태와 태도에 관한 연구』. 연세대학교 보건대학원 석사학위논문.
- 안현미. 2010a. “서울시 보육정책 전망”. 이슈분석-8월호. 서울시여성가족재단 홈페이지 자료실.
- 안현미. 2010b. “보육체계 개선: 서울시 ‘서울형어린이집’을 토대로”. 『제2차 저출산고령 사회기본계획 수립을 위한 대토론회』 발표 자료집.
- 안현미. 2010c. 『서울형어린이집 보육서비스 질 평가와 활성화 방안연구』. 서울시여성가족재단.
- 안현미. 2011. “서울형어린이집 운영모델과 운영실제”. 경기도가족여성연구원. 『2011년 제1회 경기도가족여성포럼: 민간가정어린이집의 질적 수준 제고와 운영현실화 방안』 자료집.
- 안현미·김종건·박지아. 2007. “보육의 공공성 확충전략에 관한 연구”. 보육의 공공성 확충 전략에 관한 연구발표회 자료집. 민주노동당 여성위원회.
- 여성가족부. 2005. 『제1차 중장기보육계획 2006-2010(새싹플랜)』.

- 유희정 외 12. 2009. 『2009년 전국보육실태조사-보육시설 조사』. 보건복지가족부 · 한국여성정책연구원.
- 유희정 · 김은설 · 유은영. 2006. 『육아지원기관의 공공성 제고 방안 연구』. 육아정책개발센터 연구보고서.
- 이미정. 2009. “보육재정 지원 정책과 보육의 공공성에 관한 연구”. 『한국보육학회지』 Vol. 9(1): 77-89.
- 이연승 · 조미나. 2005. “보육교사의 전문성 향상을 위한 실태 연구”. 『열린유아교육연구』 10(1): 41-67.
- 이은혜 · 송혜린 · 신혜영 · 최혜영. 2002. “어린이집 프로그램 평가척도의 개발을 위한 예비연구”. 『한국아동학』 23(4): 199-213.
- 임유경. 2008. 『영유아 보육시설 선택에 영향을 미치는 부모관련 변인 연구』. 전남대학교 박사학위 청구논문.
- 임의영. 2010. “공공성의 유형화”. 『한국행정학보』 제44권 제2호: 1-12.
- 장영인. 2006. “보육재정 지원방식의 쟁점분석과 과제”. 한국영유아보육학. Vol.45
- 전춘애. 2005. “어머니의 보육시설의 질적 기준에 대한 만족도와 중요성 인식 정도”. 한국영유아보육학 17: 355-379.
- 정옥분 · 김숙령 · 권민균. 2004. “영아보육의 실태 및 질적 특성 평가에 기초한 보육의 질 제고”. 『대한가정학』 42(6): 123-136.
- 제갈현숙 · 김송이. 2010. “서울형 어린이집에 대한 비판적 평가와 공보육 확대를 위한 원칙”. 사회공공연구소.
- 조연숙 · 안현미. 2010. 『2010년 안심보육모니터링단 운영 결과보고서』. 서울시여성가족재단.
- 최경애. 2004. “영아보육 프로그램 질적 수준에 대한 보육시설의 자체평가”. 『한국아동학』 25(5): 129-145.
- 한유미 · 권정윤. 2005. “스웨덴과 한국 어린이집의 질과 어머니 만족도”. 『한국가정관리학』 23(1).
- 현진권. 2005. “보육재정의 효율성 제고를 위한 정책제언: 정부와 시장의 역할분담”. 『재정논집』 제19집 제2호. 한국재정공공경제학회. pp.179-204.
- 홍성태. 2008. “시민적 공공성과 한국 사회의 발전”. 『민주사회와 정책연구』 통권13호:

72-97.

- Barr. 이정우 역. 2003. 『복지국가와 경제이론』. 서울: 학지사.
- Golberg, M. 1999. Accreditation of Child Care Centers. The Muttart Foundation.
- Harbermas, Jurgen. 한승완 역. 2001. 『공론장의 구조변동』. 서울: 나남출판.
- Helburn, S. and Howes, C. 1996. “Child Care Cost and Quality”. The Future of Children Financing Child Care. 6(2). 62-82.
- Howes, C. Phillips, D. A. and Whitebook, M. 1992. “Thresholds of quality: Implications for the social development of children in center-based child care”. Child Development. 62. pp.449-460.
- Mahon, Lianne. 2002. “Gender and Welfare State Restructuring: Through the Lens of Child Care”. Child Care Policy at the Crossroads: Gender and Welfare State Restructuring. edited by Sonya Michel and Rianne Mahon. New York: Routledge. pp.1-27.
- NAEYC. 1982. “Early childhood teacher guideline four and five years program”. Washington D.C.
- OECD. 2006. Starting Strong II. Early childhood Education and Care.
- 大宮勇雄(오오미야 이사오). 2009. 『保育の質を高める—21世紀の保育観・保育条件・専門性』. ひとなる書房.
- 渡邊保博(와타나베 야스히로). 2009. “「保育の質」とは何か”. 『保育の質と保育内容—保育者の専門性とは何か』. 浅井 春夫・渡邊 保博, 新日本出版社.
- 齊藤純一. 2000. 『公共性』. 岩波書店.

Abstract

The Publicness of Educare and the Third Care-System in Korea

An, Hyun-Mi · Kim, Song-Yi

Local governments recently try to introduce ‘the third system of childcare’, which aims for enhancing the publicness of childcare. These are mainly carried out through the way giving publicity to private facilities, and then pursue the improvement of the service quality in those facilities like as the level in public childcare facilities. We will identify this change in private facilities as the term of ‘the third system of childcare’, which represents the semi-publicizations in childcare, since there should be the state intervention for service management. This research aims for analyzing whether those trials in private markets are effective in terms of service quality. ‘Seoul type childcare’ is currently mentioned as one representative example among those experiments. We there for evaluate the effect of the service quality in ‘Seoul type childcare’ for investigating the effect of ‘the third system of childcare’. As a result, we conclude that there is a positive effect on assuring the publicness of childcare with the state intervention. However, there still exists a doubt to say that ‘Seoul type childcare’ ideally accomplish the publicness of childcare through complete state intervention.

Keywords: publicness of childcare, the third system of childcare,
Seoul type childcare

[논문투고일 : 2011. 9. 30, 논문심사일 : 2011. 10. 10, 심사완료일 : 2011. 11. 11]