

### Contents

- 01 권두언  
지방정부 보육지원정책의 문제점과  
향후 추진방향
- 03 이달의 논단
  - ① 국민체감도를 높이는 보육정책
  - ② 지방정부 보육정책의 동향과 한계
  - ③ 보육정책의 방향과 과제
- 09 자치단체 우수사례
  - ① 경기 오산시 - 오산시의 출산·보육정책
- ② 울산광역시 - 정부 차원의 보육정책과  
발맞추되, 틈새 보육을 겨냥한 우수보육  
시책 실현
- 13 도시통계  
지방자치단체의 보육인프라 및 지원현황
- 16 지방자치단체 동향(5월)
- 17 연구원동정  
6월 연구원 소식

### KRILA\_2011

#### 2011년 6월호

제 호 한국지방행정연구원  
Newsletter 통권 제23호

발행인 한표환

편집인 뉴스레터 위원회

발행처 한국지방행정연구원

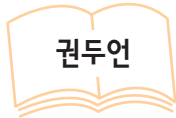
연락처 TEL. 02-3488-7300  
FAX. 02-3488-7309

디자인 인터미디어 성림디앤피

※ 본 뉴스레터는 매월 말 발간됩니다. 정기구독을 원하시는 분은 성함, 연락처, 주소, 이메일 주소를 기입하여 아래 메일주소로 신청하여 주십시오. (무료)

e-mail : newsletter@krila.re.kr

※ 한국지방행정연구원 홈페이지(www.krila.re.kr)에서 Newsletter원문을 보실 수 있습니다.



## 지방정부 보육지원정책의 문제점과 향후 추진방향



조복희  
육아정책연구소장

보육사업은 저출산 완화 수단으로, 여성의 일가정 양립 지원 수단으로 정책의 당위성을 간회되어 왔는데, 우리나라 보육사업 대부분은 중앙정부 사업으로 추진된다. 중앙정부가 연간 계획을 세우고 예산을 확보하여 사업을 추진하면 지방정부가 분담금을 부담하며 이를 시행한다. 중요한 중앙정부 사업으로 보육시설 설치 및 기능보강, 국공립, 법인 등 정부 지원시설 및 장애아 등 특정 프로그램 인건비 지원, 보육 서비스 이용 비용 지원, 기관 미이용 부모 양육수당 등이다. 특히 보육료 지원은 2004년까지는 차상위 이하 저소득 계층 중심이었으나 점차 확대하여 2011년 7월부터 보육료·교육비 전액지원 대상이 보육시설·유치원 이용아동의 70%로 확대된다. 이외 2006년부터 민간보육시설 영아 기본보조금 재도를 도입하였고, 2009년 하반기부터 중앙정부 수준에서 기관을 이용하지 않는 저소득층 영아를 대상으로 양육수당 제도가 도입되었다. 이러한 사업의

확대 추진으로 2004년 이후 중앙정부 보육예산이 해마다 큰 폭으로 증가하여 2조를 넘어섰다. 사업 비용은 국고 지원금이 서울은 20%, 그 이외 시도는 50%이다, 이외는 시도 및 시군구가 평균 50:50으로 나누어 분담하므로 총 비용은 4조가 넘는다. 보육예산 증대는 유아교육예산과 더불어 대표적인 영유아에 대한 조기 투자로, 확대 자체가 갖는 의미가 크다.

지방정부는 중앙정부의 지침 하에서 보육사업을 추진하고 있으나, 최근에는 국고 지원 사업 이외에 다양한 지방정부 사업들이 실시되고 있다. 각 시·도나 시·군·구 등 지방자치단체가 별도의 예산으로 고유의 사업을 실시하는 것인데, 이 소요예산 역시 계속 증가하여 2010년 현재 시·도사업비 4835억원, 시·군·구사업비 1713억원이다. 이는 각각 국고 사업비의 11.3%, 4.0%로 모두 15.3%이다. 지방정부가 실시하는 특수보육사업은 그 종류가 매우 다양하다. 육아정책연구소의 연구에서는 지방정부 특수시책을 66가지로 분류하고 있다. 인건비 지원, 보육료 지원, 교사 지원, 평가인증에 따른 지원, 설치 및 기능보강, 출산장려금과 양육수당 등이다. 지방정부의 다양한 특수보육시책 사업은 중앙정부가 추진하지 못하는 정책을 지역 특색과 수요에 맞추어 순발력 있게 실시하고 보육 재정 투자를 키운다는 점에서 긍정적으로 평가된

다. 서울형 및 부산 공인어린이집 제도도 대표적인 지방보육 정책이다. 특히 공인어린이집 제도는 중앙정부가 2011년 하반기에 민간개인이 설치한 보육시설의 공공성 증진 방안으로 도입하고자 하는 공공형 어린이집 제도로 확대되고 있어서, 지방정부가 중앙정부 정책의 선도하는 기능도 하고 있다.

그러나 지방 보육 특수시책은 두 가지 점에서 문제로 지적되어 왔다. 하나는 중앙정부 정책과의 중복성이다. 표준보육료를 산정하여 영아의 경우 기본보육료 지원으로 총 비용이 표준보육료에 근접하고 있음에도 불구하고 간식비를 또 지원하는 사례가 있는 등 중복 지원이 있다. 따라서 지방정부 정책의 우선순위를 정하여 추진되어야 한다고 지적되고 있다. 지방공무원을 대상으로 조사한 바에 의하면 지방정부가 추진한 과제는 양육수당, 출산수당, 다자녀 보육료 추가 지원, 보육인력 근속수당 지원, 입양아동 보육료 지원, 평가인증 보육교사 수당 지원, 다문화 가정 아동 보육료 지원, 공립시설 확충, 공립시설 환경개선, 장애아전담시설 인건비(수당) 지원, 장애아통합시설 인건비(수당) 지원의 순으로 지적되고 있고, 가장 우선 순위가 낮은 과제로는 공공요금 지원, 기타 종사자 인건비 지원, 기타 포괄적 운영비 지원, 사무원 인건비 지원, 민간시설 증개축, 아동 상해보험료 지원, 건강 안전 관련 운영비 지원, 영아 간식비 지원, 유아 간식비 지원, 건강 안전 관련 운영비 지원, 간호사 영양사 인건비 지원, 냉난방비 지원, 현장학습비 지원 등이었다. 즉, 우선과제는 부모 지원, 교사 등 인력 지원, 공공보육시설, 특수보육 지원에 집중되어 있다. 이는 보육정책의 재정투자가 우선순위를 나타내고 있다고 평가할 수 있고, 부수적인 보육시설 운영비 지원은 필요성 우선순위가 낮음을 나타낸다.

또 다른 문제점은 지역별 격차로, 시·도나 시·군·구 재정상태에 따라 차이가 크다는 것이다. 시·도 및 시·군·구 지방정부간의 특수시책 예산의 차이는 중앙정부가 조절할 필요가 있다. 지방시대에 아동이나 부모에게 결정적 영향을 미칠 수 있는 특수시책사업 예산의 지역간 차이 조정은 중앙정부의 중요 기능이 되어야 할 것이다. 지역마다 차이가 나는 교사 수당도 어느 정도는 통일성을 기할 필요가 있다. 특히 보육교사

근속수당이나 평가인증과 연계한 보육교사 수당 등은 전국적 사업으로 추진을 검토하여야 할 것이다.

이러한 두 가지 문제점 외에 앞으로 우리나라 지방정부 보육정책과 관련하여 몇 가지 특성 및 향후 추진방향을 제시하고자 한다. 첫째로 어린이집의 공급과 이용이 지역별로 균형을 이루지 못하고 있어서 일부 지역은 접근성 확보 노력이 필요하다. 시·도별 각 시·군·구의 보육공급 최다 빈도는 41~50%와 51~60%로 각각 57개 시·군·구가 분포하며, 다음이 61~70%로 54개 시·군·구이다. 그러나 16개 지역은 공급률이 40%미만이다. 또한, 국공립어린이집 설치도 지역별로 큰 차이를 보이고 있다. 국공립어린이집 비율이 서울, 강원, 경북은 시·군 평균은 10%를 넘으나 대전, 대구, 울산으로 구 평균이 각각 2.1%, 2.3%, 3.0%에 머문다.

둘째, 어린이집을 대상으로 하는 지도 감독이 시군구의 책무인데, 이제는 단순한 회계 지도나 감독에서 벗어나서 보육내용과 프로그램을 장학할 수 있는 기능을 갖추어 가야 한다. 그러기 위해서는 전문인력의 배치가 선행되어야 한다.

셋째, 지역의 영유아를 기르는 전체 주민을 위한 보육정책이 강화되어야 한다. 서울 영유아플라자, 육아지원센터 등 일부 지역을 중심으로 확산되고 있는 부모와 자녀를 위한 오프라인 서비스를 지속적으로 확대하여 어린이집 이용 아동뿐 아니라 전체 아동의 건전한 성장과 발달을 위한 정책으로 보육정책의 지평을 넓혀가야 하고, 이에 지방정부가 앞장 서야 할 것이다.



## 이달의 논단 \_ ①

# 국민체감도를 높이는 보육정책

### - 만5세 공통과정 도입 및 공공형 어린이집 시범사업 실시 -



최성락  
보건복지부 보육정책관

#### 저출산·고령화 사회에 서 보육정책의 중요성

우리사회는 빠르게 늙어가고 있다. '10년 한국의 합계출산율은 1.2로 OECD 회원국 중 가장 낮으며 고령화 속도는 26년으로 미국 88년, 프랑스 155년보다 훨씬 빠르다. 통계청에 따르면 2017년부터 생산인구가 감소하기 시작하여 '50년에는 생산가능인구 1인이 노인 1인을 부양하게 될 전망이다.

이는 그간 풍부한 인적자본을 바탕으로 성장을 이루어 낸 우리나라가 직면한 가장 심각한 문제 중 하나이다. 경제학자 레스터 서로(Lester Thurow)는 21세기를 지배할 최대무기는 '인적자본'이라고 했다. 결국 우리나라의 미래는 저출산·고령화를 어떻게 극복할 것인가에 달려있다. 이러한 점에서 보육정책을 잘 디자인하는 일은 그 어느 때보다 중요하다고 하겠다.

#### 국민체감도 제고를 위한 보육서비스 품질향상 정책 필요

그간 정부는 일과 가정의 양립, 미래 인적자원에 대한 투자로서 보육정책에 집중 해 왔다. 이에 '05년부터' 10년까지 5년 사이 보육료 지원 아동은 2.1배, 예산은 4.7배 증가하였다. 저출산 대책 투자규모와 OECD 합계 출산율사이 매우 뚜렷한 정(正)의 상관관계가 있다는 최근 분석결과에 비추어 볼 때 보육정책의 양적 투자 확대는 바람직하다고 할 수 있겠다.

하지만 정부 재정투자 확대만으로는 다양한 계층별 보육 수요를 반영하고 국민체감도를 개선하는 데 한계가 있으므로 정책 수요를 반영한 보다 전략적인 접근이 필요하다. 이에,

2011년에는 '아이와 부모가 행복한 세상을 만들기'를 비전으로 하여 보육분야에 대한 양적 투자 확충 뿐 아니라 보육서비스의 품질향상을 위한 정책을 집중적으로 추진할 계획이다. '만5세 공통과정'과 '공공형 어린이집 시범사업'은 그 대표적인 정책이다.

#### 만5세 공통과정 도입, 만5세아를 보살피고 가르치는 국가의 의무 실현

지금까지는 어린이집과 유치원에서 각각 다른 교육과정이 적용되어 초등학교 취학 직전의 아동 간 보육·교육의 형평성을 기하는 데 어려움이 있었다. 이에 내년 3월부터는 어린이집, 유치원에 다니는 모든 만5세 어린이에게 수준높은 보육·교육 서비스를 제공할 수 있도록 '공통과정'을 마련·도입할 계획이다. 또한 현행 소득하위 70%에만 지원되던 보육·교육비를 모든 계층에 지원하고 지원단가도 현재 17만7천원에서 내년 20만원, '16년에는 30만원까지 단계적으로 인상할 계획이다.

취학 전 어린이를 보살피고 가르치는 일은 국가의 의무라는 관점에서 국가의 책임을 확대하는 데 만5세 공통과정의 의의가 있다. 사실 만5세에 대한 무상보육·교육은 지난 97년 영유아보육법과 유아교육법에 반영된 바 있으나 정책여건상 곧바로 적용하지 못하였다. 내년부터 공통과정이 시행되면 국가에게는 미래 인적자원 확보, 부모에게는 양육비 부담 완화, 아동에게는 평등한 양질의 보육·교육 제공, 시설에게는 서비스 질 개선이라는 1석 4조의 효과가 있을 것으로 기대된다.

한편, 정책 시행에 대한 우려의 목소리도 있어 이를 해소하기 위해서는 철저한 후속준비가 무엇보다 중요하다. 만5세에 꼭 필요한 자질과 창의·인성 함양에 초점을 맞추어 공통과정을 마련하고, 만5세 담당교사 자질향상을 위한 내실있는



연수 교육을 실시하여 만5세 공통과정이 차질 없이 시행되고 국민의 정책 체감도가 대폭 제고되기를 기대한다.

**공공형 어린이집 시범실시, 민고 맡길 수 있는 어린이집 확충**

그간 어린이집에 대한 재정지원 확대에도 불구하고 우리 국민 상당수는 여전히 국공립 어린이집 외에는 민고 맡길 수 있는 어린이집이 없다고 인식하고 있다. 민간 어린이집의 확충에도 불구하고 국공립 어린이집 대기자는 12만명인 실정이다.

이에 부모들이 민고 맡길 수 있는 우수한 민간 어린이집 확충을 위하여 ‘공공형 어린이집’ 시범사업을 실시할 계획이다. ‘공공형 어린이집’이란 우수한 어린이집이 안정적인 운영과 품질관리를 위한 운영비를 지원받으면서 국공립 어린이집 수준의 공공 보육인프라로서 기능하는 새로운 유형의 어린이집이다.

대상은 ‘11년 기준으로 민간 개인·가정 어린이집 900개

소이고, 평가인증 일정점수 이상, 1급 보육교사 비율, 보육료 지원 아동 비율 등을 지표로 점수화하여 고득점 순으로 선정할 계획이다. 올해 7월부터 1년간 시범사업을 실시하며 운영비는 규모에 따라 96만원에서 824만원까지 지원하게 된다. 이를 통해 공공성을 확보한 우수한 어린이집이 증가하고 어린이집을 이용하는 부모들의 만족도가 향상될 수 있을 것이다.

**체감도 높은 보육정책으로 저출산 해소 기대**

보육정책 등 저출산 대책은 성과가 나타나는 데 오랜시간이 소요된다고 한다. 다른 정책들과 달리 경제적인 요인뿐 아니라 사회적인 인식변화가 수반되어야 하기 때문이다. 결국 보육정책의 성공여부는 얼마나 국민이 체감하는 정책을 추진하는가에 달려있다. 만5세 공통과정과 공공형 어린이집 등을 시작으로 보육정책에 대한 국민 만족도가 향상되고 일과 가정의 양립이 가능하다는 인식이 확산되기를 기대한다. 이를 통해 궁극적으로 보육투자자 및 국가성장이라는 선순환 구조가 정착되어 21세기에도 인적자원 강국으로서의 위상을 확고히 할 수 있을 것이다.



## 이달의 논단 \_ ②

## 지방정부 보육정책의 동향과 한계

- 서울형 · 부산형어린이집 정책을 중심으로 -



백선희  
서울신학대학교 사회복지학과 교수

영유아보육정책은 중앙정부의 전유물처럼 여겨졌으나 지방자치제 실시 이후에는 가장 인기 있는 지방정책의 하나가 되었다. 더욱이 저출산 고령화라는 사회적 이슈는 지방정부로 하여금 출산 장려와 보육정책에 더 많은 투자를 하도록 유인하였다. 출산장려금 지급은 농어촌지역 할 것 없이 지방정부가

경쟁적으로 실시하는 정책이 되었으며, 보육정책 또한 지방정부의 단골 정책이 되었다.

지방정부 보육정책의 초기는 저소득층 급간식비 지원, 저소득층 차액보육료<sup>1)</sup> 정부지원과 같은 저소득층 지원 정책의 형태였다. 이후 보육교사처우개선 차원에서 수당을 지급하거나 우수보육시설에 인센티브를 주는 등의 민간보육시설<sup>2)</sup> 중심의 시설지원정책으로 그 범위를 넓히더니, 최근에는 아예 국공립보육시설과 같은 수준으로 또는 그 이상으로 민간보육시설을 지원하는 ‘지역형 어린이집’ 사업으로까지 전개되고 있다. 이른바 서울시의 서울형 어린이집, 부산시의 부산형 어린이집과 같은 정책이 그것으로, 그 이상의 민간보육시설 지원은 생각하기 어려울 정도로 최고 수준의 지원정책이다. 지금도 경기형 어린이집, 인천형 어린이집과 같은 정책이 검토 또는 발표되었으며 이와 같은 정책은 같은 맥락에 있다.

중앙정부의 보육정책의 핵심은 5%대의 국공립보육시설 운영, 아이사랑카드(보육바우처) 형태로 지원하는 보육료 지원정책, 그리고 민간보육시설에 대한 기본보육료 지원정책이 핵심이다. 보육시설의 재정적 측면에서 보면, 5%대의 국공립보육시설과 5%대의 법인보육시설은 정부의 ①인건비 지원, ②보육료 지원(아이사랑카드)과 ③보육료 미지원가구가 내는 부모부담 보육료로 운영된다. 민간보육시설은 인건비 지

원에 상응하는 ①영아에 대한 기본보육료 지원금, ②보육료 지원(아이사랑카드), ③민간시설 보육료가 국공립시설보다 더 높아 발생하는 차액(유아의 경우)에 대한 부모부담<sup>3)</sup>과 ④보육료 미지원 가구가 내는 부모부담 보육료로 운영된다. 국공립보육시설과 똑 같은 방식으로 재정지원을 하겠다는(실제로는 더 많이 지원하고 있다) 서울형 어린이집은, 서울시 어린이집의 50%가까이에 적용되는 이 정책은, 부자 지방정부인 서울시만이 할 수 있는 일이라고 해도 과언이 아니다. 부산형 어린이집이 있으나 그 수가 많지 않은 이유는 역시 재정부담 문제로 여겨진다. 즉, 지역형 어린이집을 추진하느냐 못하느냐의 결정은 지자체의 의지의 문제이기도 하지만 현실적으로는 재정 부담의 문제인 것이다. 왜냐하면 국공립보육시설과 달리 지역형 어린이집의 운영비 지원 전부를 지방정부가 부담해야 하기 때문이다.

지방정부의 보육정책, 특히 지역형 어린이집 정책은 어떠한 정책 효과가 있을 것인가? 부산시가 ‘민간가정시설 공보육 운영지원’ 사업, 소위 ‘부산형 보육’을 추진하면서 이것은 ‘우수 민간보육시설을 공보육시설로 지정하여 정부지원시설에 준하는 인건비 등의 지원을 통해 국공립 수준의 보육서비스 제공으로 부모, 보육교사, 보육시설의 만족도 제고’를 목표로 한 것이라고 밝혔다(부산광역시, 2011). 서울형과 크게 다르지 않다. 이와 같은 지역형 정책의 효과가 지방자치단체 차원에서, 국가적 차원에서 어떻게 나타나는지 서울형 어린이집을 예로 살펴보자. 먼저 지역적 차원의 효과를 보자. 첫째, 보육재정의 증가는 국가 및 지방자치단체의 책임을 확대한 것이라는 측면에서 바람직하다. 둘째, 서울형 어린이집을 통해 보육료가 국공립수준으로 낮춰진 곳이 많아졌다는 것도 긍정적이다. 셋째, 민간보육시설 보육교사가 최소한 국공립보육시설 보육교사 1호봉에 해당하는 인건비 이상을 확보하였다는 것도 의미가 있다(물론 제약과 한계도 있다<sup>4)</sup>). 여기서 두 번째와 세 번째는 첫 번째 즉, 재정지원의 조건이었기

주1) 보육료 지원은 정부지원단가 기준이므로, 그 보다 보육료가 비싼 민간보육시설을 이용하게 되면 그 차액은 저소득층이 부담해야 한다. 이에 대한 지원이다.

주2) 민간보육시설, 가정보육시설 모두 포함한다. 여기서는 민간보육시설로 일원화하여 사용한다.

주3) 기본보육료가 지원되는 영아보육료는 국공립보육시설이나 민간보육시설에서 모두 동일하지만, 기본보육료가 지원되지 않는 유아의 경우에는 민간보육시설은 국공립보육시설보다 더 높은 수준의 보육료를 받을 수 있다. 그 차액을 말하는 것으로, 보호자는 보육료 전액지원 대상이라도 하더라도 그 차액은 부담해야 한다.

주4) 국공립보육교사 1호봉보다 더 많은 급여를 받고 있었던 일부 경력교사는 오히려 인건비가 삭감되었다는 문제가 있다. 또한 임금 수준이 향후 어느 정도 수준까지 인상될 수 있는지에 대한 구체적 제시가 없다는 한계도 있다. 민간시설을 지원하는 서울형 어린이집의 한계이기도 하다.



때문에 당연한 결과일 수밖에 없다. 그러므로 이러한 효과보다는 이 사업의 목표, 즉 서비스 질이 국공립수준으로 높아졌는가?와 보호자가 만족하는가?의 문제를 짚어야 한다. 서울형어린이집의 서비스 질은 국공립시설보다 낮고, 민간보육시설 평균보다는 높다. 즉 국공립과 같은 수준으로 한다는 목표를 충족시키지 못한다. 민간시설 평균보다 높은 것은 이미 이 시설들이 민간시설 중 우수시설로 선정된 곳이기 때문이다. 보호자도 여전히 만족하지 못한다. 보호자들이 서울형어린이집을 국공립보육시설에 준하는 시설이라 신뢰한다면 대가아동이 분산되어야 하는데, 여전히 국공립보육시설의 대가아동수는 줄지 않는다. 또한 정부의 대폭적인 지원에도 불구하고, 보육시설 내 사교육인 특기활동비에 대한 대처가 부족하여 실질적인 보호자 부담의 감소도 기대에 미흡하다. 민간시설에 국공립보육시설만큼 지원해도 국공립보육시설과 같을 수 없다는 사실을 확인할 수 있다.

중앙정부 또는 전국 차원으로 미치는 영향은 무엇인가? 우선 지역별 '계층화'를 언급하지 않을 수 없다. 어느 지역에 사느냐에 따라 아동, 보육교사, 보육시설에 대한 지원에 큰 차이가 발생한다. 지방정부정책이 다양해지고 수준이 높아질수록 '화합' 보다는 '갈등'이 유발되고 있다. 지방정책은 중앙정책의 결정에 직·간접적인 영향을 미친다. 물론 좋은 지방정책은 중앙정부라도 벤치마킹하여야 한다. 하지만 의도하던 의도하지 않든 중앙정부 정책을 잘못된 방향으로 이끌 수도 있다. 서울형 어린이집은 7월 1일부터 실시하는 중앙정부의 공공형 어린이집에 영향을 미쳤다. 공공형 어린이집의 핵심은 우수 민간시설에 운영비를 지원하는 것으로 기본 의도가 서

울형과 유사하다. 그런데 이 중앙정부의 공공형 어린이집은 기본적으로 공공적이지 않다. '공공형'이라는 이름을 붙이는 것을 거부해야 한다. 일반 사람들은 공공형 어린이집이라고 한다면 국공립보육시설이나 법인보육시설을 연상할 것이다. 그러나 지금 추진하는 '공공형'의 본질은 '정부의 보조를 받는 민간보육시설'이다. 정책에, 인식에 혼란이 발생한다. 실제로 공공형 '민간보육시설'이 국공립보육시설을 대체하고 있다. 공공형이 확충될수록 전체 보육시설의 5%대에 불과한 국공립보육시설은 더욱더 설 자리를 잃게 될 것이다. 분명한 것은 공공형 보육시설의 본질은 민간보육시설이기 때문에 공공형 민간시설로는 국가책임이 강조되는 공보육을 달성하기 어렵다는 것이다. '공공성'의 명분으로 시행하는 지역형 어린이집 사업도 마찬가지이다. 이 같은 측면에서 서울형 어린이집은 의도하지는 않았어도 결과적으로 국가정책, 그리고 '공보육' 정책의 방향에 혼란을 가져왔다.

중앙정책과 지방정책은 상호보완적이어야 한다. 국가정책이 기본을 형성하고, 그 위에 지역적 차이나 특성이 조화롭게 병행되어야 한다. 국민의 입장에서 보육정책은 중앙정책과 지방정책의 총합이다. 지금 대한민국 국민들은, 사는 지역에 따라 체감하는 보육정책이 다를 수밖에 없다. 그런데 지역적 차이가 납득하고 이해할 수 있는 수준을 넘어서고 있다. 지금 모든 정책을 펼쳐 놓고 중앙정부의 책임과 지방정부의 책임의 조화로운 재편을 시도해야 한다. 중앙정부는 공보육을 위해 국공립보육시설 확충 등 보다 적극적 대응을 하여야 하고, 지방정부는 상생의 방법을 모색하여야 할 것이다.

〈표 1〉 서울형 어린이집과 부산형 어린이집의 비교

	서울형	부산형
시작	2009년	2009년
대상	국공립·법인·민간·직장·가정·부모협동보육시설	민간·가정보육시설
개수	2010년 10월 2,548개소(서울시전체의 44.8%)*	2010년 29개소, 2011년 447개소
지원내용	<민간시설> - 인건비: 정부지원과 동일(시설장 80%, 영아반 80%, 유아반 30%, 취사부 100%, 시간 연장보육전담교사 80%, 24시간보육 전담교사 80%, - 처우개선비, 중식비: 정부지원시설과 동일 - 교재교구비: 민간보육시설지원과 동일 - 기타운영비: 평균보육료수입의 10% (시설 공통) - 환경개선비(현판, 간판, 시설개보수) - 도우미지원(월 80만원+4대보험)	- 인건비(시설장 80%, 영아반교사80%, 유아반교사30%, 취사부100%) - 공보육시설 기능보강사업: 공보육 지정시설 10개 내외, 시설노후, 건물 감각상각 등을 고려, 시설환경개선비 등 기능보강비 지원, 2011년 예산 80,000천원(전액서비)
지원조건	- 보육시설종사자 인건비 기준 따른 인건비 지급 - 4대 보험 전월가입, 퇴직급여제도 운영 - 정부지원시설 보육료단가 범위 내 수납 - 교사대 아동비를 준수 - 재무회계규칙 의한 회계보고 이행	- 국공립시설 보육료 단가로 수납 - 국공립시설에 해당하는 인건비 지급 - 4대 보험 전월가입, 퇴직급여제도 운영 - 시간연장, 장애아통합, 24시간보육 등 취약보육시설 운영 권장 - 영유아보육법 시행규칙 제23조 별표8에서 정한 장부 등 비치 - 보육시설의 수입과 지출원칙 준수(보육시설 재무회계규칙)
절차	맞춤보육, 안심보육, 클린운영, 보육인력의 전문성 심사	1차 실무평가(7개 항목 46개 지표), 2차 심화평가(7개 항목 36개 지표)
사후관리	안심보육모니터링	종사자 인건비 호봉산정(최고 3호봉한정)

비고: \* 서울형어린이집의 개수는 2010년 10월 기준임  
 자료: 부산광역시(2011). [2011년 보육사업시행계획] 서울특별시(2011). [2011년도 보육사업안내].  
 서울형 어린이집의 개수: 안현미(2011). "서울형 어린이집 운영모델과 운영실적", [경기도 민간 보육시설의 질적 수준 제고와 운영 현실화 방안], 경기도가족여성연구원

<참고문헌>  
 부산광역시(2011). [2011년 보육사업시행계획]  
 서울특별시(2011). [2011년도 보육사업안내].

## 이달의 논단 \_ ③

## 보육정책의 방향과 과제



박세경  
한국보건사회연구원 연구위원

출산율의 하락과 맞물려 빠른 속도로 전개되고 있는 고령화는 우리나라 인구구조의 격변을 예고하고 있으며, 여성의 경제활동참가율의 상승, 가족형태의 변화와 가족기능의 약화, 그리고 자녀양육에 대한 가치관의 변화로 보육정책에 대한 사회적 관심이 지속적으로 증대되고 있다. 아울러 출생의 순간에서부터 영유아기를 거쳐 아동기 전반에 경험하게 되는 성장발달 과정의 중요성은 더 이상의 부연 설명이 필요 없는 중요한 생애과정으로 입증되면서 영유아기에 대한 가족과 지역사회, 국가의 책임과 역할이 과거 어느 때보다 강조되고 있다.

이제 영유아에 대한 보육의 책임은 더 이상 개별가족의 사적문제가 아니라 전체 사회가 함께 고민해야 하는 국가적 과제로 인식되고 있는데, 이러한 인식의 기저에는 보육정책에 대한 아동중심적 접근, 영유아기 발달 단계의 중요성에 대한 확신, 그리고 여성의 노동시장 참여를 촉진하려는 전략적 측면이 복합적으로 작용하고 있다. 다시 말해 보육정책은 개별가족의 자녀출산과 양육과정에 직접적이고도 중대한 영향력을 제공할 뿐만 아니라, 영유아에게 양질의 보편적 발달경험을 제공하여 국가적 차원에서 인적자본 축적의 토대를 형성하는 핵심 정책으로 자리매김 하고 있는 것이다.

그러나 보육정책이 사회적 논의과정에서 중요한 쟁점으로 각각되고 있다고 하지만, 실제 아동과 그 가족이 경험하는 현실은 녹록치 않다. 사회구성원을 재생산하는 출산과 자녀양육의 문제가 개인의 합리적 선택으로 결정되지 못하고, 사회경제적 또는 제도적 한계에 부딪혀 갈등하고 있다. 전반적인 생활수준은 과거와 비교할 수 없이 나아졌다고 하지만, 양질의 보육서비스를 이용하지 못 하거나, 부적절한 성장환경

에서 치명적인 발달위험요인(developmental risk factors)에 노출된 아동이 끊임없이 발견되고 있다. 또한 개별가족의 자녀양육에 대한 국가의 소극적 개입, 부모와 가족에 대한 우선 책임과 역할 기대, 보육서비스에 대한 접근성의 한계, 질 낮은 서비스에 대한 걱정과 우려가 심각한 사회 문제화 되고 있다. 이에 본고에서는 최근 보육정책의 추진방향을 되짚어보면서 인적자본에 대한 조기투자의 관점에서 향후 과제를 정리해 보고자 한다.

2004년도 영유아보육법의 개정을 계기로 우리나라 보육정책의 기초는 공공성 강화와 보육서비스의 질적 수준 제고를 최우선 원칙으로 하고 있으며, 이를 전후로 정부예산중 보육예산의 급속한 팽창이 이루어져왔다. 그 결과, 1995년 전국적으로 9천여 개소에 불과하던 우리나라의 보육시설은 2010년 말 현재, 35,550개소에 이르고 117만 5천명, 즉 전체 영유아의 42.0%가 보육시설을 이용하고 있다. 보육서비스 이용자의 입장에서 보육서비스 수요자의 욕구를 충족시키기 위한 최근 보육정책의 방향은 크게 다음 3가지로 집약된다.

첫째, 양육비용으로 인한 개별 양육가정의 경제적 부담을 경감하기 위해 보육료 지원 대상을 확대하고 지원체계를 합리화하는 것이다. 구체적으로 정부는 보육료 전액 지원 대상을 소득 하위 70%까지 확대하였는데, 2011년 3월부터 소득 인정액이 4인가구 기준 480만원 이하의 경우, 보육료 전액을 지원하고 있다. 한편, 맞벌이 가구에 대해서는 종전의 부부 중 낮은 소득의 25%를 감액하던 방식에서 부부 합산소득의 25%를 감액하는 방식으로 소득인정액 산정방식을 개선하여 소득인정액이 소득하위 70% 이하에 해당될 경우 보육료를 지원하고 있다. 또한 다문화가정 아동에 대해서는 소득 수준에 관계없이 보육료 전액을 지원한다.

둘째, 보육서비스 수요자의 다양한 서비스 이용 욕구를 충족시키기 위해 맞춤형 보육서비스를 확충하는 것이다. 이를 위해 시간연장형 보육서비스를 지속적으로 확대해 나가는 한편, 단축형 8시간, 종일형 12시간 등 보육시설 이용시간

의 다양화를 추진하고 있다. 또한 직장어린이집 설치를 활성화하기 위한 다각적인 시도가 이루어지고 있다. 셋째, 보육서비스 이용자의 서비스 품질에 대한 우려와 불안을 잠식시키고 보육대상 영유아의 성장발달을 지원하기 위한 서비스 품질 향상을 핵심 정책방향으로 설정하고 있다. 이에 따라 서비스 품질 제고를 위해서 평가인증 제도의 활성화 방안이 마련된 한편, 보육시설 종사자의 전문성을 강화하기 위해 이수과목 수와 이수학점을 변경하는 실무지침이 제시된 바 있다. 그 밖에도 보육서비스 제공과정에서 전달되는 보육내용의 충실성과 보육서비스의 경제성을 담보하기 위한 표준보육과정을 올해 상반기에 고시하고 2012년 3월부터 모든 어린이집에 적용토록 할 예정이다. 또한 보육시설에서의 급식 위생관리를 강화하고, 각종 안전사고를 방지하며 아동학대 예방교육을 강화하는 등의 안전하고 건강한 보육환경 조성에도 정책적 노력이 경주되고 있다.

최근, 다수의 실증연구 결과들이 양질의 보육서비스를 통한 영유아기의 발달경험이 평생발달의 근간을 형성하며, 성장기 이후의 개인의 발달 수준을 결정한다는 사실을 확인하면서, 인적자본에 대한 투자의 잠재수익을 극대화하기 위해서도 출생 후 6세까지의 영유아 보육정책의 중요성이 뒷받침되고 있다. 즉, 양질의 보육서비스 제공을 위한 공공투자를 통해 영유아의 단기 인지능력의 향상은 물론, 사회성, 도덕성 발달과 같은 전인적(全人的) 발달을 촉진하며, 이후 학령기에 이르러 학교부적응 예방 및 높은 상급학교 진학률, 경제활동 참가율 및 소득수준의 증가, 신체적 건강, 낮은 복지 의존도 및 범죄율, 나아가 경제성장의 촉진 및 공공지출의 절감 등을 기대할 수 있을 것으로 전망되고 있는 것이다.

이에 따라 최근 새로운 정책시도가 이루어지고 있는데, 대표적으로는 2009년 하반기에 아이사랑카드제도가 도입되었다. 기존 정부의 보육료 지원이 시설중심으로 전개되면서 보육서비스 이용자의 정책체감도가 낮고 지원의 효율성과 효과성이 제한적이라는 지적에 따라, 동 제도는 보육료 지원의 전달체계를 이용자 중심으로 개편하기 위해 전자바우처 형태로 보육료를 전달하는 이용자 직접지원 방식을 채택하였다. 이로써 보육서비스 이용자에게 보육시설 선택권을 보장하는 동시에 보육과정에 있어 부모와 시설, 정부가 협력적 관계를 형성하는 출발점을 마련하였다는 평가를 받고 있다.

한편, 2011년에는 민간 개인 및 가정어린이집이 국가의 운영비 지원을 통해 안정적 운영을 담보 받고, 철저한 품질관리를 통해 공공 보육인프라로서 기능하도록 하는 공공형 어린이집과 특성화된 보육서비스를 제공할 수 있도록 보육비용의 상한과 보육과정 운영에 있어 일정 정도의 자율성을 부여하는 자율형 어린이집 운영을 시범적으로 전개할 예정이다. 서울시를 제외한 전국을 단위로 실시될 동 시범사업은 올해 7월부터 2012년 6월까지 1년간 추진된다. 아울러 지난 5월에는 만 5세아의 교육과 보육에 대한 국가책임의 강화 차원에서 개별 가정의 양육부담을 경감하기 위해 2012년 3월부터 만 5세아에 맞는 표준 보육과정과 유아교육과정을 일원화하는 공통과정의 도입을 위한 추진계획이 발표되기도 하였다.

보육정책은 모든 아동에게 생애 출발단계에서부터 공평한 발달기회를 제공하고 그들이 갖고 있는 잠재력을 충분히 발휘하도록 이끌어 내기 위한 발판을 마련하는 인적자본에의 투자 확대 측면에서 재인식되어야 한다. 인적자본의 확충의 열쇠로서 보육정책의 정책성과를 실현하기 위해서 보육인력의 전문성 제고를 위한 지속적 관심과 투자, 보육과정의 운영·관리 및 평가의 현실화를 통한 보육서비스 품질관리, 그리고 보육시설의 설치·운영 및 중앙과 지방자치단체의 보육재정 운용에 대한 중 단기 통합적 전략의 수립이 요구된다. 아울러 보육서비스 제공과정에 대한 부모의 적극적 참여를 독려하고, 이러한 보육정책에 대한 재정지출이 소비적 지출이 아니라 미래 생산성 제고를 위한 경제적 투자임을 감안하여 투자회수 기간을 장기적으로 예측하여 추진할 수 있는 장기적 안목이 필요하다.







# 오산시의 출산·보육정책



권오철  
한국지방행정연구원 연구위원

최근 출산과 보육에 대한 관심은 모든 지방자치단체에 있어서 해당 단체의 미래와 관련하여 중요한 정책대상이 되고 있다. 다수의 지방자치단체에서 나름의 특징적인 출산보육정책을 구상하고 또 추진하고 있지만, 그 가운데서도 오산시의 사례는 출산보육의 다양한 측면

면에 대하여 단체장의 관심과 집중적인 정책투자로 인하여 성과를 얻고 있다는 점에서 주목할 만하다. 현재 오산시는 시민평균연령 32.9세, 합계 출산율 1.59명, 높은 국공립시설 비율 등의 특징을 살려 모범적인 보육도시 구현을 비전중 하나로 제시하면서 출산보육 시범도시를 운영하고 있다.

오산시의 출산보육정책은 ‘보육 인프라 구축’, ‘보육서비스 질 향상 및 지원강화’, ‘종사자 처우개선 및 전문성 향상’, 그리고 ‘함께하는 출산보육 기반조성’의 4개 분야로 나뉘어 추진되고 있다.

첫째, 보육 인프라의 구축과 관련해서는 우선 국공립 보육시설의 확충 및 365일 24시간 언제나 이용 가능한 ‘365·24언제나 보육시설’의 확대 운영을 통하여 보육서비스의 질적 향상은 물론 보호자의 경제적·사회적 활동에 대한 지원을 모색하고 있다. 또한 ‘출산-보육-건강-정보’ 등을 통합 제공하는 ‘보육의 장’으로서 육아나눔터를 자체 시범사업으로서 추진하고 있다.

둘째, 보육서비스의 질 향상 및 관련 지원정책을 다각도로 추진중에 있다. 우선 셋째아에 대한 보육료 지원을 금년도 예



〈표〉 2011년도 오산시 출산보육부문 핵심정책과제

1. 보육인프라 구축	1-1 국공립보육시설 확충 1-2 365·24언제나 보육시설 확대 1-3 육아나눔터 시범운영 1-4 공공형 보육시설 시범운영 1-5 시간연장형 보육시설 확대
2. 보육서비스 질향상 및 지원강화	2-1 셋째아이 이상 자녀 보육료 2-2 양육수당 확대지원 2-3 만5세아 단계별 무상보육 실시 2-4 클린 보육시설 운영
3. 종사자 처우개선 및 전문성 향상	3-1 보육시설 종사자 처우개선 3-2 보육교사 인력풀제 운영 3-3 보육시설 종사자 해외연수 3-4 보육시설 종사자 전산교육 실시
4. 함께하는 출산보육 기반조성	4-1 출산장려금 확대지급 4-2 출산축하용품 지급 4-3 아이돌보미 확대운영 4-4 관·산·학·민이 함께하는 출산을 향상 강구 4-5 육아지원센터 건립

산 621백만원에서 2012년부터는 1,323백만원으로 100% 확대하여 1인당 월 394천원을 지급, 보육에 따른 경제적 부담 완화 및 출산장려를 꾀하고 있다. 또한 양육시설을 이용하지 않는 저소득층 가정 아동에게도 연평균 341명에게 양육수당을 지원하여 형평성 문제의 해소를 모색하고 있다. 그리고 만 5세아 아동에 대한 정부의 무상교육 실시계획과 연동하여 정부의 지급기준범위를 확대하여 지급할 계획을 검토중에 있다. 이와 함께 보육시설 운영의 투명성을 제고시키기 위하여 시홈페이지내에 보육시설에 대한 민원제보 접수 및 점검 결과자료를 공개하여 영·유아 학부모들에게 우수한 보육시설을 선택할 수 있는 기회를 제공함은 물론, 보육시설간 선의의 경쟁을 유도하는 정책을 시행하고 있다.

셋째, 보육시설 종사자의 처우개선 및 전문성 향상도 주요한 정책과제로 다루고 있는데, 먼저 보육시설 종사자의 처우개선을 위하여 민간 및 가정보육시설 보육교사중 평가인증 시설 및 시간연장 보육시설의 반을 담당하는 교사를 대상으로 담임수당을, 그리고 장기근속수당을 제공하여 보육교사의 사기진작 및 우수교사 확보를 꾀하고 있다. 이와 함께 보육교사의 잦은 이직문제를 해결하기 위하여 시 자체적으로 보육

교사 인력풀제를 실시하여 안정된 보육환경 조성에 힘쓰고 있다. 이외에도 보육시설 종사자들을 대상으로 한 시 차원의 선진국 보육현황에 대한 견학기회를 제공하여 보육시설 운영개선 및 종사자의 사기제고를 모색하고 있다.

넷째, 함께하는 출산보육의 기반조성을 위하여 우선 조례 개정을 통해 출산장려금을 둘째아 50만원, 셋째아 100만원, 넷째아 이상 200만원을 지급하는 방안을 추진하고 있다. 또한 양육자의 야근·출장·질병 등 일시적이고 긴급한 돌봄이 필요한 가정에 ‘아이돌보미’ 서비스 제공을 통하여 보육시설의 사각지대를 해소하고자 하는 노력도 지속적으로 시행하고 있다. 이와 함께 ‘아이낳기 좋은세상 오산운동본부’의 활성화를 지원하여 출산 및 보육관련정책에 시민, 학교, 산업체, 공공기관이 적극 참여하여 출산보육에 대한 정책토론 및 제도도입, 홍보활동 등 사회적 분위기 조성을 모색하고 있다.

오산시는 이상과 같은 다차원적인 출산보육정책을 통하여 경기도 1위의 출산율 목표 및 누구나가 안심하고 아이를 출산, 양육할 수 있는 전국 최고의 출산보육도시 조성을 위하여 노력해 나가고 있는 중이다.



# 정부 차원의 보육정책과 발맞추되, 틈새 보육을 겨냥한 우수보육시책 실현



류준수  
울산광역시 여성가족청소년과 과장  
박승규  
한국지방행정연구원 지역발전실  
수석연구원

### Q1. 울산시에서 보육정책을 수립하는 기본 철학은 무엇입니까?

울산시에서는 매년 보건복지부의 보육정책 방향을 근거로 보육계획 및 예산을 수립하되, 정부 차원의 거시적 보육지원을 넘어 0세아 보육, 장애아통합보육, 시간연장보육 등의 틈새 부분까지 지원할 수 있도록 시책을 마련하고자 노력하고 있습니다. 이를 위해 매년 초, 보육과 관련한 각 계각층과의 의사소통 기회를 마련하여 '아이 키우기 좋은 울산'이 될 수 있도록 다양한 의견을 듣고 반영하고 있습니다.

### Q2. 그간 울산시에서 시행해 온 우수보육시책들에 대해 상세히 말씀해주셨으면 합니다.

먼저 '0세반 보육도우미 지원'을 들 수 있습니다. 현재 울산 관내에 있는 808개 어린이집에서 보육하고 있는 만0세는 약 1,500명 정도로 총500개반이 운영되고 있습니다. 영유아 보육법상 교사 1명이 3명의 0세 아동을 맡고 있으나, 현실적으로 교사 혼자 3명의 0세아를 보육하다보니 교사의 업무 부담이 커지고, 보육시설에서는 아동의 연령이 낮아 사고에 따른 위험부담이 커 보육을 기피하고 있습니다. 또한 출산 후 직장장에 복귀해야 하는 여성의 입장에서는 밀고 맡길 수 있는 어린이집이 없다는 것이 여성의 사회복귀를 방해하는 주원인으로 작용해 왔습니다. 이에 울산시에서는 여성이 직장에 마음 놓고 복귀할 수 있는 여건마련과 아동의 안전한 보육을 위해 2010년부터 만0세아 보육을 활성화하고 교사의 업무 부담을 경감하려는 목적으로 만0세반에 보육돌보미를 파견

하고 있습니다.

보육돌보미 지원사업 시행이후 0세아 보육시설 입소율이 2008년말 1,524명에서 2010년말 2,192명으로 46%가 증가하였습니다.

두 번째로, '보육교사 근속수당 지급'입니다. 민간어린이집 교사의 열악한 처우로 인한 잦은 이직을 예방하여 안정적인 보육서비스 제공 및 보육교사의 사기 양양을 통해 질 높은 보육서비스를 제공하고자 2009년부터 시행한 '민간어린이집 보육교사 근속수당' 지급은 당시 전국 최초로 시행한 시책입니다. 동일 시설 3년 이상 근무교사에게는 월 2만원, 5년 이상 근무교사에게는 월 3만원의 근속수당을 지급함으로써 2011년 5월말 기준 울산 관내 보육교사 360명이 수당을 받고 있습니다. 이는 최초시행한 2009년에 비해 67%정도 증가한 수치이며, 장기근속 보육교사가 점점 늘어나고 있음을 반영하고 있습니다.

세 번째로, 장애아통합보육을 활성화하기 위한 '특수교사 현장지원사업'이 있습니다. 2010년 12월말 기준 현재 울산 관내에는 장애아통합시설 12개소에 장애아동 54명이 통합보육되고 있으나, 장애아반 교사12명 이외에 특수교사가 5명만 배치되어 있어 장애아보육에 어려움을 겪고 있습니다. 이에 울산시에서는 2010년부터 보육정보센터 내에 특수교사 2명을 상시 배치, 장애아통합시설 12개소를 포함하여 장애아를 보육하고 있는 일반시설에 특수교사를 파견하여 장애아 보육을 지원하고 있습니다. 전국에 설치된 총 61개소의 보육정보센터 중 유일하게 특수교사 2명이 배치되어 있습니다. 이를 통해 장애아를 맡고 있는 교사의 역량을 강화하고, 더불어 장애아 부모 상담 및 가정연계까지 실시함으로써 울산지역 장애아통합보육 활성화에 기여하고 있습니다.

네 번째로, 국가 수준의 보육지침인 표준보육과정 보급을



위해 기본교육을 강화하고 나아가 보육현장에 적용 가능하도록 2010년에 시행한 ‘보육시설 질 개선사업’이 있습니다. 아무리 좋은 정책이어도 현장까지 깊숙이 뿌리내리고 스며들지 않으면 그 효과를 인정하기 어려운 법입니다. 이에 울산시에서는 보육정보센터를 통해 타 시도보다 앞서 표준보육과정을 현장의 교사들이 하루일과에 적용 가능하도록 장학협력위원을 파견하여 수업의 질을 높이고자 한 바 있습니다. 이와 함께 보건복지부에서 개발한 ‘연령별 보육프로그램’을 현장에 맞게 재수정하여 ‘2011년 연령별 보육계획안 캘린더’ 총 5,000부를 제작하여 반별 교사 및 부모에게 배포하여 어린이집에서 진행되는 활동내용을 가정에서도 함께 연계할 수 있도록 하였습니다. 이 사업은 올해 보건복지부에서 중점사업으로 실시하고 있는 ‘표준보육과정 교육사업’에 한발 앞선 매우 선도적인 사업이었음을 자부합니다.

다섯 번째, 영아보육, 시간연장보육, 다문화보육 등 ‘취약 보육을 지원하기 위한 교육사업’을 통해 매년 보육교사 교육

과 나아가 울산지역에 맞는 프로그램 개발까지 실시하고 있습니다. 특히, 다문화보육을 위해서는 ‘유아기 다문화 감수성을 키울 수 있는 프로그램’을 개발하여 보육 현장에 배포한 바 있습니다. 또한, 다문화 가정 부모를 위해 ‘어린이집 홍보 리플릿’을 5개 언어로 번역하여 제작, 배포한 바 있으며, 보육정보센터 홈페이지에 다문화 가정 부모를 위한 육아정보를 6개 언어로 번역하여 가정통신문 형태로 제공하고 있습니다.

### Q3. 향후 울산시에서 수립하고 있는 장단기 보육계획 추진 기준은 무엇입니까?

앞으로도 울산시는 보육시책을 수립함에 있어 양적인 접근보다 질적인 접근에 한층 관심을 기울여야 한다고 봅니다. 보건복지부의 보육정책이 커다란 포물선을 그려나간다면, 자치단체에서는 지역의 특성과 요구에 맞는, 소수의 요구까지 반영하는 보육시책을 구상하고 실행시켜 나가도록 마음과 귀를 항상 열어두겠습니다.

## 울산시의 보육정책이란?

### 1. 울산시 보육정책 수립 개요

- 영유아보육법 등에서 규정한 제반보육사업을 수행함에 있어 필요한 사항과 국가 및 자치단체의 지원에 관한 연간 보육계획 수립 · 시행
- 보육의 공공성 강화 및 양질의 보육서비스 제공으로 아동중심의 보육환경을 조성하고 부모의 육아부담 경감 및 다음년도 보육 정책개발 · 시행의 선행지표로 활용

#### ○ 영유아보육법 제11조 (보육계획의 수립 및 시행)

– 보건복지부장관, 시 · 도지사 및 시장 · 군수 · 구청장은 보육사업의 원활한 추진을 위하여 보건복지가족부 장관의 경우에는 중앙보육정책위원회, 그 밖의 경우에는 각 지방보육정책위원회의 심의를 거쳐 보육시설 수급계획 등을 포함한 보육계획을 수립 시행하여야 한다.

#### ○ 영유아보육법시행령 제19조 (보육계획의 내용, 수립시기 및 절차)

### 2. 기본 현황

〈울산시 보육 시설 현황(2010. 12. 31. 기준)〉

구 분	총계	국공립	법인	직장	법인외	민간	가정
시설 수	754	30	13	12	6	408	285
종사자 수	4,774	327	206	125	60	2,984	1,072
보육정원	33,091	2,005	931	835	542	23,561	5,217
보육현원	27,350	1,934	857	695	486	19,099	4,279
입소율(%)	82.7	96.5	92.1	83.2	89.7	81.1	82

## 도시통계

# 지방자치단체의 보육인프라 및 지원현황

오은주  
한국지방행정연구원 수석연구원

### 1. 2011년 보육예산 현황

- 최근 보육정책은 부모들의 자녀양육 비용부담을 지원하여 경제적 양육부담을 완화시키는 방향으로 진행되고 있으며 2011년 전체 보육예산인 2.5조에서 영유아보육료지원에 1.9조(78.1%)를 투입할 예정에 있음
  - 영유아보육료지원은 지속적으로 확대되어 2009년도에는 소득하위 50%까지 지원하고 2010년도에는 소득하위 60%까지 지원하였으며 2011년에는 소득 하위 70%이하까지 지원할 계획에 있음
- 전체 보육예산에서 두 번째로 비중이 큰 사업부문은 종사자인건비를 지원하는 “보육돌봄서비스”로 전체 예산의 15.9%를 차지하고 있으며 국공립보육시설의 신증축 등을 지원하는 보육시설기능보강사업은 전체 보육예산의 0.6%에 머무르고 있음

〈표 1〉 보육지원정책별 보육예산 현황

사업명	'10년 예산	'11년 예산		'11년사업내용
	(백만원)	(백만원)	(%)	
합계	2,127,510	2,478,380	100.0	-
• 보육돌봄서비스 (종사자인건비)	349,528	395,023	15.9	* 국공립·법인,영아전담등 종사자인건비지원 * 대체교사인건비지원 * 농어촌지역보육교사특별근무수당
• 영유아보육료지원	1,632,204	1,934,611	78.1	* 0~4세보육료 소득하위70%까지 전액지원 * 만5세아, 장애아보육료전액지원 * 맞벌이가구보육료지원 * 다문화가정보육료추가지원
• 보육시설기능보강	9,438	14,650	0.6	* 국공립보육시설 신축, 증·개축, 시설환경개선지원
• 보육인프라구축	12,181	16,250	0.7	* 보육사업관리, 보육정보센터운영(중앙, 지방), 시설장·보육교사자격관리, 보육시설종사자 보수교육, 보육프로그램 개발 및 연구 등, 보육전자바우처운영, 농어촌 소규모보육 서비스(소규모 보육시설지원 등)
• 보육시설평가인증	3,401	4,975	0.2	* 보육시설평가인증운영지원
• 보육시설지원	55,093	23,077	0.9	* 교재교구비,차량운영비지원 등
• 보육시설미이용 아동양육지원	65,664	89,794	3.6	* 차상위36개월 미만 영유아(20~10만원/월)에게 양육수당지급

자료: 보건복지부, 2011, 『2010년 보육통계』

## 2. 시도별 보육시설의 공급 현황

- 영유아 보육시설은 전국에 총 38,021개가 설치되어 있어 총 1,556,808명의 영유아를 수용할 수 있음
- 지역별로는 영유아 인구가 많은 경기도와 서울에 보육시설이 집중하고 있음
  - 보육시설의 수용인원을 기준으로 볼 때, 보육시설인프라의 26.9%가 경기도에 위치하고 있으며 그 다음으로 서울에 18.3%가 설치되어 있음
- 영유아인구 대비 보육시설의 공급 양호도를 보여주는 보육시설의 공급률이 가장 높은 지역은 제주도(71.9%), 전북(64.1%), 광주(60.0%), 전남(59.2%) 등으로 나타났음
  - 서울, 경기 등 수도권 지역은 보육시설의 공급이 많더라도 영유아인구가 많아 보육시설이 충분히 공급되지 않고 있음

〈표 2〉 시도별 보육시설의 공급률 및 이용률(2010.12.31 현재)

구분	영유아수 (A, 명)	보육시설 개수(개)	보육시설인원				공급률 (B/A, %)	이용률 (C/A, %)
			정원(B)		현원(C, 명)	정원총족률 (C/B, %)		
			명	(%)				
전국	3,208,694	38,021	1,556,808	100.0	1,279,910	82.2	48.5	39.9
서울	588,203	5,870	236,339	18.3	206,581	87.4	40.2	35.1
부산	180,025	1,689	79,526	5.6	65,822	82.8	44.2	36.6
대구	145,683	1,544	76,276	4.5	61,765	81.0	52.4	42.4
인천	178,318	1,857	75,533	5.6	65,075	86.2	42.4	36.5
광주	101,468	1,192	60,833	3.2	48,879	80.3	60.0	48.2
대전	102,962	1,535	50,719	3.2	42,105	83.0	49.3	40.9
울산	77,069	754	33,091	2.4	27,350	82.7	42.9	35.5
경기	862,009	11,273	387,247	26.9	320,056	82.6	44.9	37.1
강원	89,715	1,085	51,927	2.8	41,292	79.5	57.9	46.0
충북	100,252	1,112	58,275	3.1	45,983	78.9	58.1	45.9
충남	139,744	1,687	71,851	4.4	58,305	81.1	51.4	41.7
전북	113,481	1,531	72,750	3.5	56,531	77.7	64.1	49.8
전남	111,547	1,135	66,067	3.5	52,903	80.1	59.2	47.4
경북	157,003	1,998	88,960	4.9	69,395	78.0	56.7	44.2
경남	220,576	3,234	118,204	6.9	93,059	78.7	53.6	42.2
제주	40,639	525	29,210	1.3	24,809	84.9	71.9	61.0

주: 영유아 인구수는 행정안전부 주민등록인구통계 2010년 12.31. 0-6세의 영유아 기준  
 자료: 보건복지부, 2011, 『2010년 보육통계』



### 3. 시도별 보육시설 유형별 공급현황

- 보육시설에는 국가나 지방자치단체가 운영하는 국공립 보육시설, 사회복지법인이 운영하는 법인 보육시설, 보호자들이 조합을 결성하여 운영하는 부모협동 보육시설, 사업주가 직원들을 위하여 운영하는 직장보육시설, 그리고 가정보육시설 및 민간보육시설이 있음
  - 가정보육시설은 개인이 가정이나 그에 준하는 곳에서 운영하는 보육시설을 의미하는 것으로 소규모 보육시설인 경우가 많으며, 민간 보육시설은 사회복지법인이 아닌 법인이나 개인이 운영하는 보육시설을 의미함
- 보육시설 유형별 공급현황을 살펴보면, 민간에서 운영하는 보육시설이 대부분을 차지하고 있어 민간 보육시설의 서비스 질 관리가 지방자치단체의 보육지원정책의 핵심과제 중 하나임을 알 수 있음
  - 가정보육시설이 총 19,367개로 우리나라 전체 보육시설의 약 51%를 차지하고 있으며 그 다음으로 민간보육시설은 14,677개(38.6%)가 설치되어 있음
  - 이에 비해, 국가나 지자체가 운영하는 국공립보육시설은 2,034개(5.3%)에 머무르고 있는 실정임
- 시도별로 볼 때, 다른 비역에 비하여 국공립보육시설의 비중이 상대적으로 높은 지역은 서울(11.0%), 부산(8.3%), 강원(7.0%), 전남(6.0%), 경북(5.8%) 등이었음

〈표 3〉 시도별 보육시설 유형별 공급현황(2010.12.31 현재)

구분	합계		국·공립 보육시설		법인 보육시설		부모협동 보육시설		가정 보육시설		직장 보육시설		민간보육시설 소계	
	개소	%	개소	%	개소	%	개소	%	개소	%	개소	%	개소	%
전국	38,021	100.0	2,034	5.3	1,468	3.9	74	0.2	19,367	50.9	401	1.1	14,677	38.6
서울	5,870	100.0	643	11.0	43	0.7	20	0.3	2,570	43.8	109	1.9	2,485	42.3
부산	1,689	100.0	141	8.3	86	5.1	4	0.2	591	35.0	19	1.1	848	50.2
대구	1,544	100.0	37	2.4	124	8.0	5	0.3	623	40.3	14	0.9	741	48.0
인천	1,857	100.0	98	5.3	10	0.5	2	0.1	953	51.3	26	1.4	768	41.4
광주	1,192	100.0	31	2.6	107	9.0	2	0.2	627	52.6	15	1.3	410	34.4
대전	1,535	100.0	29	1.9	42	2.7	2	0.1	997	65.0	22	1.4	443	28.9
울산	754	100.0	30	4.0	13	1.7	0	0.0	285	37.8	12	1.6	414	54.9
경기	11,273	100.0	464	4.1	73	0.6	33	0.3	6,837	60.6	95	0.8	3,771	33.5
강원	1,085	100.0	76	7.0	117	10.8	3	0.3	433	39.9	8	0.7	448	41.3
충북	1,112	100.0	47	4.2	108	9.7	1	0.1	493	44.3	14	1.3	449	40.4
충남	1,687	100.0	61	3.6	134	7.9	1	0.1	840	49.8	15	0.9	636	37.7
전북	1,531	100.0	49	3.2	166	10.8	0	0.0	756	49.4	5	0.3	555	36.3
전남	1,135	100.0	68	6.0	179	15.8	1	0.1	456	40.2	8	0.7	423	37.3
경북	1,998	100.0	115	5.8	86	4.3	0	0.0	885	44.3	16	0.8	896	44.8
경남	3,234	100.0	125	3.9	103	3.2	0	0.0	1,886	58.3	17	0.5	1,103	34.1
제주	525	100.0	20	3.8	77	14.7	0	0.0	135	25.7	6	1.1	287	54.7

자료: 보건복지부, 2011, 『2010년 보육통계』

# 지방자치단체 동향(5월)

하동현  
한국지방행정연구원 수석연구원

## ▶ 고용상황의 지역별 성적 편차

- 5월 3일 고용노동부가 발표한 3월 고용률, 실업률, 취업자수 등을 분석한 결과, 16개 지역의 고용상황 회복 편차가 심각한 것으로 나타남. 충북을 제외한 모든 지역이 고용률, 실업률 등 아직도 경제위기 전의 수준으로 회복하지 못하고 있었음. 전년 동월 대비 고용상황이 개선된 지역은 울산, 경남, 경기, 강원, 제주, 서울, 충남의 7곳, 유사지역은 대구, 인천, 대전, 전북의 4곳, 악화지역은 부산, 광주, 충북, 전남, 경북의 5곳이었음(서울신문 5월 4일).

## ▶ 지방공기업 대표 75%가 공무원·정치인 출신

- 지방공기업의 대표를 퇴직 공무원이나 지방의회 출신이 독식하고 있는 것으로 나타남. 행정안전부가 조사한 지방공기업의 사장 혹은 이사장 재직현황에 따르면(공석 제외), 지방공기업은 127곳 중 95곳(74.8%), 도시개발공사 등 지방공사 50곳 중 25곳(50%), 시설관리공단 등 지방공단 77곳 중 70곳(90.9%)이 지방공무원이나 정치인 출신이었음(서울신문 5월 11일).

## ▶ 지자체 도시개발공사의 부채 급증

- 19일 감사원이 “지방공기업 개발사업추진실태”를 감사한 결과, 도시개발공사의 부채규모가 급증한 것으로 나타남. 감사 결과에 따르면 전국 30곳(광역 16, 기초 14)의 도시개발공사 총부채 규모는 09년말 기준 36조 2216억원으로, 05년의 4조 417억에 비해 6.2배가 증가했고 SH공사가 가장 많았음. 급증 원인으로 신규사업에 대한 사업타당성 분석 소홀과 도시개발공사로의 사업비 부당 전가를 지적(서울신문 5월 20일).



## ▶ 지방자치단체의 세계유산 등재 시도

- 13곳의 지방자치단체들이 지역 문화재와 자연경관을 세계유산으로 등재하는 신청작업을 진행하고 있으며, 문화재청은 이 가운데 서남해안 개벌, 공주/부여 역사지구, 남한산성 등 3곳을 우선 지원하기로 결정(서울신문 5월 31일).



## 연구원동정

# 6월 연구원 소식

### ▣ 『주민참여예산제』 정책 간담회

- 일시: 2011. 6. 9(목) 10:30~12:00
- 주제: 2011. 9월 의무시행을 앞둔 ‘주민참여예산제’ 어떻게 운영해야 하나?
- 장소: 국회 본관
- 주최: 국회의원 유정현 · 한국지방행정연구원

### ▣ 제7차 LOGOTRI 총회 및 제5차 UNESCAP 아시아태평양 도시포럼 (APUF-5)

- 일시: 2011. 6. 21(화) ~ 24(금)
- 개최지: 태국 방콕 UNCC (United Nations Conference Centre)
- 참석: 한표환 원장, 한부영 연구위원

### ▣ 제3차 한·일 지방자치제도 연구회

- 일시: 2011. 6. 30(목) 13:30~18:00
- 목적: 한일 양국의 협력 강화 및 학술교류 확대로 한일 양국의 지방자치 및 지방분권 발전에 기여
- 개최지: 일본정책연구대학원대학(GRIPS)
- 진행
- 개최식

- 기조강연: 한국지방행정연구원 한표환 원장
- 제1세션: 일본정책연구대학원대학 이가와 히로시 교수
- 제2세션: 한국지방행정연구원 김선기 선임연구위원

### ▣ 2011 제1차 한국지방행정연구원 · 일본자치체국제화협회 공동연구회

- 일시: 2011. 6. 17(금) 14:00~18:00
- 장소: 한국지방행정연구원 1층 세미나실
- 주제: 한국과 일본의 방재체제
- 발표: 각 기관 2인
- KRILA(한국지방행정연구원) : 한부영 연구위원, 국립방재연구소 심재현 연구실장
- CLAIR(일본자치체국제화협회) : 安本俊夫(야스모토 도시오) 소장, 大西公一(오니시 고이치로) 차장
- 주요 프로그램:
  - 세션 1: 한국 측 발표
    - 한국의 재난 · 안전관리기능 (한부영)
    - 한국의 재난관리체제 (심재현)
  - 세션 2: 일본 측 발표
    - 동일본 대지진 피해사례 및 일본 방재체제 (오니시 고이치로)
    - 일본의 지방자치단체의 재해 후 복구사례 (야스모토 도시오)

### ▣ KRIIA 교육연수

#### 제3기 사업예산과 복식부기회계 교육

- 장소: 연구원 지하1층 강의실
- 일시: 6.1(수) ~ 3(금)
- 참석: 지방자치단체 공무원

#### 제3기 기후변화와 녹색공동체 교육

- 장소: 연구원 지하1층 강의실
- 일시: 6.15(수) ~ 17(금)
- 참석: 지방자치단체 공무원

#### 제4기 사업예산과 복식부기회계 교육

- 장소: 연구원 지하1층 강의실
- 일시: 6.29(수) ~ 7.1(금)
- 참석: 지방자치단체 공무원

#### 제2기 주민자치센터 교육

- 장소: 연구원 지하1층 강의실
- 일시: 6.8(수) ~ 10(금)
- 참석: 지방자치단체 공무원

#### 제3기 지역공공디자인 교육

- 장소: 연구원 지하1층 강의실
- 일시: 6.22(수) ~ 24(금)
- 참석: 지방자치단체 공무원