

■ 가족의 달 토론회 3 ■

“서울시 보육정책에 관한 토론회”

- 국민생활최저선과 보육정책 -

◆ 일시 : 1995년 5월 10일 (수)

◆ 장소 : 태화복지관

◆ 주최 : 참여민주사회시민연대 사회복지위원회

참여연대자료

- 「국공립 영유아보육시설연합회」의 발제안 3
이창미(곡교 어린이집 원장)
- 「서울시 민간·가정보육시설 연합회」의 발제안 16
박정혜(서울시 민보련 회장)
- 아동양육에 대한 정책대안 21
김종해(참여연대 사회복지위원, 가톨릭대 사회복지학 교수)
- <별첨> 서울시 보육시설 운영개선 계획 (1995년 3월 23일 서울시 지침)
(1995년 3월 31일 서울시 조정안)

참여연대자료

서울시 구립 어린이집 운영체제 개선에 관한

「서울시 국공립 영유아 보육시설 연합회」의 발제안

이창미

곡교어린이집 원장 국공립영유아보육시설연합회 교육분과

1. 서울시 개선안에 관한 평가

보육시설연합회에서는 비상대책위원회를 조직하여 서울시의 어린이집 운영 개선안을 '전면 백지화하라'고 주장하고 있습니다. 그 이유는 서울시가 국가의 백년 대계라 할 수 있는 보육사업의 개선을 시도하고 있는데 현장 실무자들과의 충분한 논의와 검증을 거치지 않은 채 진행함으로써 보육사업의 발전보다는 무리와 혼란을 초래할 것이라는 우려가 있기 때문입니다.

서울시가 보육사업에서 발생하고 있는 문제를 해결하는 방향이나 개선안이 근본적이지 못하고 현실성이 없음으로 해서, 보육사업 현장에 닥칠 혼란이 우리 아이들과 시설 종사자들에게 큰 피해를 주게 될 것이라는 우려가 있습니다. 그간 연합회에서는 보육사업에 대한 정부의 보다 높은 관심을 축구하여 왔기에 일단 개혁을 시도하는 것은 환영하지만 그 개선안의 비현실적인 점들을 지적하지 않을 수 없습니다.

서울시의 보육시설 운영 개선안에 관한 평가는 아래의 기준에서 이루어져야 할 것입니다.

첫째, 영유아들의 보육의 질을 현재보다 높일 수 있는 대안인가 ?

둘째, 학부모들의 다양한 요구에 효과적으로 대응할 수 있는 대안인가 ?

셋째, 보육사업의 중요성이 충분히 인정되는 대안인가 ?

넷째, 종사자들의 처우가 개선되는 대안인가 ?

먼저 서울시의 개선안을 간략히 살펴 봅시다.

1) 「보육시설의 절대 부족과 지역 편재의 문제를 시설의 지속적 확충을 통해 극복하겠다.」

전체 0-5세 아동 9십2만2천명 중 9%에 해당되는 보육대상아동 9만 명을 97년까지 구립시설 77개소, 사립시설 1,064소를 설치하여 100% 입소시킬 예정이라고 합니다. 그러나 지역적 특성, 주민의 생활 정도, 보육아동 수의 분포 등 각 지역의 보육 요구에 따른 고려 없이 보육시설을 늘린다면 한편으로 시설이 남고, 보육을 원하되 입소할 수 없는 아동의 수는 줄지 않게 될 것입니다. 현재 구립 어린이집이 4개가되어 미달 사태가 벌어지고 있는 동이 있는가 하면, 어린이집이 하나도 없어 많은 아이들이 보육의 혜택을 받고 있지 못한 동도 허다합니다. 이것은 서울시가 보육 행정을 과학적으로 추진하지 않고 주먹구구식으로 추진한 결과로, 정말 필요한 곳에 시설을 설치하고 있지 못한 것입니다. 보육시설을 아무리 늘려도 한편에는 시설은 남고 한편에는 시설이 부족하여 입소를 대기하는 아동이 줄지 않게 된다면 막대한 국가 예산을 낭비하게 되는 것입니다.

2) 「구립시설 사유화 경향으로 말미암아 운영체제를 개선, 구 직영제를 도입하여 공공성을 확보하겠다.」

먼저 정부가 지적하고 있는 '사유화 경향'이 무엇을 의미하는가를 분명히 해야 합니다. 현재 원장들은 시설에 관해 어떠한 재산권도 행사하고 있지 않습니다. 또한 시설장이 자의적 판단에 의해 시설을 운영하고, 장부가 정리되어 있지 않아 생긴 문제는 보육행정 지도의 부재에서 기인한 것으로 강력한 지도 감독 교육을 통해 시정되어야 할 일이고, 혹 부정을 한 원장이 있다면 그에 따른 행정 처리로 해결할 수 있는 문제입니다. 그러나 무엇보다도 그 동안 주무 관청의 지도 감독이 철저하였다면, 보육시설에 관한 위탁체 결정시 보다 공공성을 갖고 선정에 철저를 기하여 주었다면 '사유화 경향'에 관한 문제는 충분히 예방할 수 있었으리라 생각합니다. 결과적으로 보육시설이 사유화되었다면 그것은 위탁체를 잘못 선정하고 관리 감독을 철저히 하지 못하고 현실적인 정책을 세우지 못한 주무 관청의 잘못에서 기인하는 것입니다. 구립 보육시설이 사유화되었다면 그것을 조장 방조한 행정 체계의 운영 개선에서부터 문제 해결은 시작되어야 할 것입니다.

구 직영화를 한다면, 예산과 관리능력, 효율적인 운영에 관한 준비, 구 직영화에 따른 보육사업의 효과 등의 장기적 보육사업의 전망을 가지고 있는가를 따져 보아야 합니다. 서울시에서 8개월의 추가 예산안을 제시했지만 그것은 내부시설비용, 교재교구 구입비용, 공무원화되면서 상승되는 임금의 인상비용, 전액 지원하는 일상 운영비는 포함되어 있지 않습니다. 따라서 잘 준비되지 않은 구직영은 큰 혼

란을 가져올 것입니다.

설상가상으로 개선안 3일만에 나온 개선 조정안에는 현재 시설은 그대로 두고 신규시설에 관해서만 구직영을 하겠다고 합니다. 그러나 시 당국이 현재의 보육사업의 체계를 이원화시켜 관리한다면 그 곳에 소요되는 예산과 인력을 보육사업 발전에 효율적으로 사용되기 어렵고, 보육사업에 많은 혼란을 야기시켜 보육사업 발전을 크게 저해시키리라 생각합니다.

3) 「보육시설이 영아를 기피하고 취업모의 아동의 입소를 기피하고 있다.」

영아의 보육료가 인상되었고 정부의 지원금이 영아의 수와 밀접한 관계가 있는데 시설장들이 영아의 입소를 기피할 이유가 없습니다. 그 반대로 영아를 입소시키기 위해 시설장들은 많은 노력을 하고 있습니다. 올해 들어 영아의 보육시설 이용률이 저조한 이유를 굳이 말씀드리면, 영아의 보육료가 94년 132,000원에서 95년 173,000원으로 31% 인상된 것이 큰 요인으로 작용하고 있습니다. 0세의 경우 입장은 다를 수 있습니다. 0세의 발달 특성을 고려해 볼 때 현재의 보육환경과 내용으로는 0세 아동의 안전성을 보장할 수 없어 입소가 어려울 수 있습니다. 정부는 그 문제의 대안이 수당 5만원을 줌으로써 개선되리라 낙관하지만 그것은 0세의 안전을 위한 환경 구성이 전제되어야 할 것입니다.

12시간 종일제 보육 역시 무조건 기피한다는 평가보다 지역 요구에 따라 보육시설이 제대로 부응하고 있는가에 따른 평가와 함께 문제가 지적되고 개선안이 나와야 합니다. 지역 상황에 따라 보육 시간에 관한 수요는 다양합니다. 모든 맞벌이 부모들이 12시간 보육만을 원하고 있는 것은 아닙니다. 때로는 그 이하의 보육 시간을, 때로는 그 이상의 보육 시간을 원하고 있습니다. 지역 상황에 따라, 부모의 직업에 따라, 가족 구성원에 따라 보육 시간은 효율적으로 운영되어야 함에도 불구하고 서울시는 12시간 보육만을 고집하여 시설 운영에 어려움이 많았습니다. 무엇보다도 12시간 보육을 할 경우 그에 따른 종사자들의 현실적인 대우 즉 시간외 수당조차도 주어지지 않는 상태에서는 시설장의 재량으로 12시간 보육을 보육 교사에게 강요하는 것은 부당한 면이 많습니다.

4) 「무수 교사 확보를 위한 보육 교사 처우를 개선하겠다.」

시행안으로 ① 보육교사 8시간 근무체제 확립 ② 16:00 이후 비상근 교사 배치 ③ 유치원 교사 자격 소지자 6만원 수당 지급 등이 제시되었습니다.

보육교사 8시간 근무 체제 확립은 이미 오래 전부터 시행되었어야 할 일입니다. 그러나 그 전제로 16:00 이후 비상근교사의 배치로 아이를 보겠다는 정부의 안은

오후 4시 이후 아이들을 보육함으로써 발생할 수 있는 보육의 안전성과 보육의 질에 관한 문제가 신중히 검토되어야 할 것이라 생각합니다. 이 문제는 더 좋은 대안을 위해 보육시설 종사자, 시민단체, 학계 등이 모여 공청회를 통해 결정되어야 할 것입니다. 유치원 교사자격 소지자 6만원 수당 지급은 유치원 교사뿐 아니라 그에 준하는 모든 보육교사 간호사 양호사로 확대되어야 합니다.

현재 보육시설에는 여러 자격과 다양한 경력을 가진 사람들이 종사하고 있고, 현행 영유아 보육법은 그들을 보육교사 1급 2급으로 나누고 있습니다. 하지만 현실적으로 그것에 대한 차별성을 두고 있지 않기 때문에 이 앤이 보육교사의 처우와 질의 상승을 위한 것이라면 보육교사 1급과 2급의 차등을 두어 보육교사 1급에 준하는 자에게 지급되어야 할 것입니다. 만약 유치원 교사 자격자에게만 6만원의 수당이 주어진다면 현행 영유아보육법안에서도 설명하기 어려운 문제가 있고 운영 면에서도 그 타당성을 설명하기 어려워 종사자 임금 체계에 혼란을 가져올 것입니다. 바로 이같이 영유아 교육 현장에 대한 이해의 부족이 가져오는 대안의 비현실성을 우려하는 것입니다.

5) 「보육료 부담 과정과 다양한 보육 수요에 대한 미흡을 일시 보육 허용, 보육료 감면을 통해 해결하겠다.」

이러한 실시 방안이 지역의 특성에 따라 효율적으로 운영될 수 있도록 사전에 지역별로 다양한 보육 수요에 관한 조사가 선행되어야 할 것입니다. 그리고 일시 보육에 관한 아동발달적 측면에서의 프로그램의 준비와 현실적인 여건이 확보되어야 한다고 생각합니다. 그렇지 않고 행정 지침만으로 획일적으로 실시한다면 많은 혼란과 피해는 어린 아이들과 보육시설 종사자들에게 돌아가게 될 것입니다.

6) 「위탁 운영자에 대한 평가 실시로 위탁계약 연장」

그동안에도 서울시는 매년 감사를 해 왔습니다. 각 구 시에서 해 왔던 감사와 평가는 그 평가의 방법, 내용, 객관적 기준 등에 대해서 많은 문제점들이 제기되어 왔습니다. 따라서 이 개선안이 기존의 평가 방법과 달라야 할 것이며, 다른 경우라면 평가에 관한 객관적인 기준과 그 평가 내용, 방법, 누가 평가할 것인가에 관한 사항이 면밀히 검토되어야 하고, 그것이 재계약을 결정하는 기준이 되는 문제에 관해서도 검토되어야 합니다.

7) 「위탁 부담금 폐지 및 이행보증보험 가입」

위탁 부담금제 폐지는 늦은 감이 없지 않아 있지만, 환영할 수 없는 개선안입니다.

그러나 기존 위탁부담금을 낸 위탁체가 또다시 이행 보증보험에 가입해야 한다는 것은 그 비용의 많고 적음을 떠나 이중 부담이고 부당합니다.

위탁 약정서를 보면, '특별한 사유가 없는 한 재계약에 의거 계속 운영한다'는 조항이 있고, 해약을 할 수 있는 경우도 위탁체가 약정 사항을 위배했을 때 행정상 정당한 지시를 위배하거나 불이행하였을 때, 사정에 의해 상호 해약되었을 때로 규정하고 있습니다.

위의 조항에 의거하지 않고 일방적으로 위탁 체제를 파기한다면 그에 상응하는 손해배상을 서울시에 청구하게 될 것입니다.

8) 「정년제 실시」

보육사업의 특수성을 볼 때 일반 직장의 나이의 기준을 그대로 도입하기에는 보육사업의 발전적 측면에서 효율적이지 못한 면이 있습니다. 보육사업에 있어 정년의 문제는 나이가 많고 적음의 문제 이전에 건강과 인격과 전문적인 지식이 겸비되었느냐의 관점에서 조심스럽게 제기되어야 할 문제입니다. 이 문제 또한 사회 각계 의견의 수렴을 통해 검토되고 실시되어야 합니다.

이상은 구립 어린이집 운영체제 개선안에 관한 검토 및 평가로 95년 3월 23일, 31일에 시달된 시의 보육시설 운영지침은 정부가 개혁의지가 있었음에도 불구하고 결론적으로 아래의 문제점들을 가지고 있습니다.

첫째, 현재의 보육사업의 현장을 제대로 파악하고 있지 못해 개선안이 현실적이지 못하고,

둘째, 보육사업에 관한 철학이 빈곤하고, 전문적인 인식의 부족으로 인해 보육사업의 질을 하향시킬 수 있는 요인들이 많으며,

셋째, 보육사업의 장기적 전망의 부재로 말미암아 보육사업 현장에 커다란 혼란을 가져올 수 있으며,

넷째, 비민주적 개선의 과정은 보육사업의 공익성을 해칠 우려가 많습니다.

시의 개선안의 이러한 요인들은 어려운 현장 여건 속에서도 '아이들을 잘 키워 보겠다'는 뜻과 의지 하나로 버텨 왔던 보육사업 종사자들에게 많은 혼란과 갈등을 주고 있습니다. 나아가 위탁체와 원장 사이를, 또 원장들 사이를 불편하게 하고, 원장과 기타 종사자들과의 불화를, 보육 교사들 간에도 갈등을 유발시키고 있습니다.

현재 발생하고 있는 보육사업의 모든 문제는 장기적인 보육사업 전망의 부재에서 기인한 제도적인 문제, 현실성 없는 보육사업의 예산책정 및 주먹구구식의 숫자늘리기식의 보육정책의 문제, 공익성을 담보한 위탁체 선정, 지도, 감독의 행정 부재로 인한 것들입니다. 그러나 그 동안 보육시설 원장들은 정부의 보육제도의 많은 문제점에도 불구하고 어려운 살림살이를 해 온 사람들인데, 시 당국은 마치 모든 문제의 근원이 원장들의 부정에 기인한 것으로 보고 있습니다. 따라서 시 당국은 보육사업의 문제점을 개선하기 위해 보육시설 종사자, 시민단체, 학계 등의 사회 각계각층의 의견을 수렴하여, 먼저 보육정책을 바로 입안하고 보육제도를 개선하고, 보육행정을 시행하는 주무부서의 공공성을 먼저 확립하여야 할 것입니다.

2. 보육시설 운영의 문제에 대한 진단 및 운영개선 계획안

1) 「보육시설의 절대 부족과 지역 편재가 심하다」

: 한 동에 4개의 국공립 보육시설이 있는가 하면, 어떤 동은 하나도 없는 경우가 있음.

▶ 원인

(1) 주무 행정부서의 지역에 따른 정확한 보육수요에 대한 조사 및 지역에 대한 진단이 없이 보육시설을 설치하고 있다.

: 각 구청 가정복지과, 보육시설 담당 공무원이 현재 1명에서 2명에 불과하여, 이 인력으로는 지역에 따른 보육수요에 대한 조사 및 진단이 불가능하다.

▶ 대안

(1-1) 보육시설 설치시 지역에 따른 보육수요에 대한 정확한 조사 및 진단을 할 수 있어야 한다. 따라서 현재 보육위원회의 전문성 강화를 통해 해당 지역의 보육수요에 대한 조사, 진단, 평가를 하여 보육시설 설치 지역, 시설의 규모, 프로그램의 내용 등을 결정한다.

2) 「구립시설의 사유화 경향」

▶ 원인

(1) 위탁체 선정의 문제점

- 위탁체 선정 과정이 선명하고 공정하지 못하다.
 - : 현재 각 구에서 심사하고 있는 위탁체 선정작업은 구청 국장들이 심사 위원이며, 구청장이 심사 위원장으로 되어 있어 객관성이 결여될 수 있다.
- 위탁체 선정에 관한 공고가 형식적인데 불과하다. (현재 구민 회보에만 공고)
- 위탁금 제도
 - : 위탁체 결정시, 위탁체가 1000만원에서 6000만원의 위탁금을 공탁하고 있다. 공탁된 위탁금은 위탁 시설의 보수 및 교재교구 구입비용으로 쓰여진다.
- 위탁기간이 일정하지 않다.
 - : 현재 각 구에 따라 1년에서 3년의 재계약을 맺고 있다.

(2) 객관적이거나 전문적이지 못하고 일관성이 없는 지도감독의 문제점

- 보육시설에 관한 관리, 지도, 감독이 일관성이나 전문성이 없다.
 - : 담당 공무원이 수시로 바뀌고, 보육사업에 관한 전문성이 전무한 상태여서, 업무수행에 일관성과 현실성이 없다.

(3) 보육시설에 대한 종합평가제를 실시하고 있지 않다.

- : 시, 구에서 감사를 하고는 있지만, 회계감사에만 그치고 있으며, 공무원 임의에 따라 부분 평가에 그치고 있어 객관적이지 못하고, 공공보육시설에서 가장 중요한 어린이를 위한 교육계획이나 교육현황에 대한 평가는 전무하다.

(4) 평가에 대한 사후처리가 부실하다.

- : 징계에 국한되어 있을 뿐, 근본적인 문제 해결을 위한 제도적인 보완 등을 위한 노력은 부족하다.

▶ 평가

각 구 국장을 중심으로 한 위탁선정위원회가, 공정하게 위탁체를 선정하고 있지 못하고 위탁 공고가 형식적이기 때문에, 정말 이 사업에 뜻있는 위탁체가 선정되지 않는다. 보육사업에 대한 평가 또한 부분적이고 객관적이지 못하며, 평가에 대한 후속 과정에 보육사업의 발전의 계기보다는 혼란을 초래하고 있다.

▶ 대안

- (1-1) 각 지역 보육사업과 관련된 전문가로 구성된 보육위원회를 통해, 일간지에 공고하고 보육위원회의 심사를 통해 결정하여, 각 구청에서 승인한다.
- (1-2) 위탁금제 폐지와 이행보증보험 가입 (기존 위탁시설은 이미 위탁금 및 운영비 지급, 따라서 이행 보증보험 가입은 이중부담으로서 부당함)

- (1-3) 위탁기간을 5년으로 일정하게 설정한다.
- (2,3-1) 전문가로 평가단을 구성하여, 현 보육위원회에서 관계 부분에 대한 전문인을 선정하여 종합적인 평가를 해야 한다.
- (4-1) 평가의 결과를 공개하고, 문제의 원인을 철저히 규명하여, 문제 해결을 위한 근본적인 노력을 한다.

3) 「영아 기피와 취업모 아동의 기피」

이 말은 「영아와 취업모 아동의 보육시설 이용률의 저조」로 바뀌어야 한다.

▶ 원인

- (1) 영아를 받을 수 있는 환경이 부재
: 건축설계 및 시공 자체가 영아를 고려한 설계가 아니고, 부실시공으로 인해 영아의 안전을 보장할 수 없다.
- (2) 취업모의 다양한 보육시간 수요에 따른 효율적인 운영을 할 수 없다.
: 12시간 보육원칙만을 강조하고 있음.
- (3) 8시간 이상 보육시 보육시설 종사자에 대한 부당한 대우
: 시간외 근무수당조차도 없다.
- (4) 높은 영아보육료의 부담
: 95년도 책정금액이 94년에 비해 31% 상승책정되었다.

▶ 대안

- (1-1) 영아 보육을 위한 환경 조성
- 영아 보육을 위한 섬세한 건축 설계를 한다.
- 부실시공에 대한 관리 감독 철저, 책임소재 분명히 한다.
- 시설 설계에서 건축 시공에 이르기까지 위탁체에서 개입한다.
- (2-1) 취업모 아동을 위한 효율적 보육시간 운영과 그에 따른 제도를 보완한다.
- (2-2) 보육수요에 따른 시간제 운영에 관해 전체 보육에 지장이 없는 한 시설장이 융통성있게 운영할 수 있도록 한다.
- (2-3) 시간제 운영에 관한 아동 발달에 관한 연구와 「영유아 보육법 시행규칙」 제정을 통해 현실화될 수 있도록 준비과정이 필요하다.
- (2-4) 영아를 위한 전문 프로그램을 개발한다.
- (3-1) 8시간 이상 보육에 대한 보육시설 종사자에 대한 처우 개선한다.
(예 : 8시간 이상에 대한 시간외 수당 지급)
- (4-1) 영아 보육료에 대한 정부 지원을 강화한다.
- 4) 「우수교사 확보 곤란」

▶ 원인

(1) 저임금

: 국민학교 병설 유치원 교사 월평균 급여 104만원에 비해 보육교사 월평균 급여 65만원

(2) 장시간 근무

: 유치원 교사는 하루에 3-4시간 아동과 함께 지내지만, 보육교사는 12시간 모두를 어린이와 함께 있어야 함. 점심시간조차도 없고 점심시간은 영유아들의 식사지도까지 하여야 하므로 가장 힘든 시간이다.

(3) 경력의 불인정

(4) 임금체계의 불합리

: 고졸, 2년제 전문대학, 4년제 대학 졸업자가 똑같은 대우

(5) 교사들의 연구 및 재교육의 기회가 부재

: 1년에 1회의 보수교육이 있지만 어린이집은 방학이 없는 관계로 전교사가 보수교육을 받을 수 없다.

▶ 평가

탁아에 대한 부모들의 요구가 커져, 보육교사의 역할이 말할 수 없이 중요함에도 불구하고, 보육시설 종사자의 저임금, 장시간 근무시간, 근무조건, 교사 자신에 대한 능력개발을 위한 기회 부재, 임금체계의 불합리로 인해 사기 저하, 의욕상실이 이직의 중요한 요인이 되고 있다.

▶ 대안

(1-1) 월평균 급여 유치원 교사 수준으로 한다. (시 발표 : 104 만원)

(1-2) 1일 근무체제 하루 2시간 보육연구 및 준비시간을 포함해서 8시간과 주 44시간 근무체제 확립 (비 상근교사 불가)

(2-2) 시간외 근무시간에 대한 수당을 지급한다.

(3-1) 타 보육시설이나 유치원 근무경력을 인정한다.

(3-2) 교사가 승진할 수 있는 제도적인 장치

: 주임, 원감, 원장의 자격에 관한 연수 및 심사제도가 필요

(4-1) 임금체계의 개선 : 1급과 2급 차등을 두어 지급한다.

: 1급에 준하는 교사에 한해 6만원을 지급하고 전원 정부지원으로 한다.

(5-1) 1년에 2회 2주 정도의 연수, 보수교육을 의무화한다.

5) 「운영의 내실화」

▶ 원인

- 프로그램의 절대 부족
- 보육사업에 대한 정보의 원활한 교환의 부재
- 전문화된 교재교구의 부족
- 영양, 건강, 교육에 관한 자료의 부족
- 융통성있는 보육프로그램의 실시 불가능
- 장학지도가 부재
- 종합평가가 이루어지고 있지 않다
- 시설 사유화를 부추기는 제도적 결함
 - : 영유아가 불의의 사고를 당했거나, 직원에 불의의 사고가 생길 경우, 적자 운영이 될 경우, 부실사공으로 인한 안전사고의 경우 등 시설장의 고의나 실수에 의한 것이 아님에도 원장 개인이 다 보상하고 책임져야 하는 제도는 불합리하다.

▶ 대안

- 현재 유명무실한 보육정보센터의 기능을 강화하고 활성화함으로써 문제를 해결할 수 있다.
- 지역 요구에 따라 효율적이고 융통성 있는 프로그램을 운영할 수 있도록 자율성이 강화되어야 한다.

3. 보육시설 운영개선안에 관한 정책 대안

이상과 같이 현실 진단에 따른 문제해결을 위한 대안이 현실화되기 위해서는

- 1) 현재 보육정책 결정의 심의기관에 불과한 보육위원회의 역할을 강화하여, 보육시설의 위탁선정, 보육시설의 설치 지역의 선정, 설계, 건축, 보육시설에 대한 종합평가 등에 관한 조사 및 연구를 하여, 결정할 수 있는 기관으로 기능을 강화한다. 그러기 위해서는 보육위원회의 구성원이 보육사업과 관련된 전문가들 즉 보육사업 행정 전문가, 어린이집 운영자, 건축가, 관련 교수, 시민 단체장을 중심으로 위원회가 재구성되어야 하고, 그 권한 또한 심의기관에서 결정할 수 있는 기관으로 강화한다.
- 2) 보육위원회 기능의 강화와 전문화를 통해 관의 행정적 개입은 최소화한다.
- 3) 현재 유명무실한 보육정보센타의 기능을 활성화하여, 영유아보육에 대한 정보제공, 상담 지도, 보육대상자를 위한 보육이용의 알선, 보육수요에 대한 조사, 보육시설에 대한 조사 및 연구, 프로그램의 개발, 교재교구의 개발 등을 할 수 있도록 정부의 지원체계를 강화한다.

<별첨> 구립보육시설 운영의 문제점에 관한 서울시 개선안과 영보련 개선안의 비교분석표

구립보육시설 운영에 관한 문제점	서울시 개선안		국공립영유아 보육시설 연합회 개선안	
	원인	개선안	원인	개선안
보육시설의 절대 부족 및 심한 자 역편제	1-1. 보육시설의 절대부족	1-1. 구립 77개소 사립 1,064개소 설립 보육대상아동 9만명 100 입 소	1-1. 보육시설의 절대부족 1-2. 지역특성에 따른 보육수요 및 아동수의 분포에 대한 조 사 없이 무작위 설치	1-1. 보육시설 설치시 지역 에 따른 보육수요에 대 한 정확한 조사 및 진단 을 할 수 있는 전문기구 가 필요함 따라서 현재 보육위원회 의 전문성의 강화와 활 성화를 통해 해당지역의 보육수요에 대한 조사, 진단평가를 하여 보육시 설 설치지역, 시설의 규 모, 프로그램의 방향등을 결정한다.
2 구립시설의 사유화 경향 (문제점) 사유화의 개념이 어떤 것인가?	2-1. 민간 보육 시설 위탁체의 이익추구 동아 3월 29일	2-1. 구직영화 (조정안) - 신규만 구직영하겠음 - 기존위탁체는 이행보증보험, 평가제도입, 정년제를 하겠음	2-1. 위탁과정이 선명하고 공정 하지 못함 - 공고가 형식적 인�� 불파 - 구청장과 각국 장들이 위탁선 정위원회로 구 성 2-2. 공탁금 기탁 제도 2-3. 비전문직이고 일관성 없는 지도감독의 문 제 2-4. 종합평가 미실시 - 회계감사에만 치중	2-1. 위탁이 공공성에 의해 결정되어야 함 - 위탁공고 일간지에 게재 - 위탁선정위원회 구성이 민간을 중심으로 재구성 되어야 함 현재 보육위원회 기능의 강화와 전문화를 통해 이 역할을 담당할 수 있 도록 한다. 따라서 지방자치단체는 위탁결정에 관한 내용을 심의한다. 2-2. 공탁금제 폐지 - 기존 위탁체 이행보증보 험가입은 이중부담으로 부당 - 기존위탁체 이행보증보 험가입 강요시 공탁금 반환

			<p>2-5. 평가에 대한 사후처리 미흡</p> <ul style="list-style-type: none"> - 정계에 국한, 근본적인 제도 개선의 노력이 부재 	<p>2-3. 담당공무원에 관한 전문성 강화</p> <p>2-4. 프로그램을 포함한 종합평가제 도입</p> <p>2-5. 평가의 결과를 공개하고 문제의 원인 철저히 규명하여 제도적으로 보완한다.</p>
<p>3. 영아보육기 피와 취업모 아동의 보육 기피 (문제점)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 이 말은 '영아의 취업모 아동의 보육 시설 이용율 저조'로 바꿔어야 함 	<p>3-1. 영아보육 기피와 유아 선호 (문제점)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 현재 영아를 입소시키기 위해 노력하고 있음. - 왜냐하면 영아의 수와 정부지원금과 밀접한 관계가 있고, 운영이 원활한 점이 있기 때문 	<p>3-1. 담당교사 5 만원 수당지급 - 간호사 1명 배치</p>	<p>3-1. 영아를 위한 환경이 부재하여 영아의 안전을 보장할 수 없음</p> <ul style="list-style-type: none"> - 영아중심의 시설이 설계되어 있지 않음 - 부실시공 <p>3-2. 12시간 보육만 강조, 취업모의 다양한 보육욕구 무시</p> <p>3-3. 8시간 이상 근무에 관한 부당한 대우, 시간외 근무수당 부재</p> <p>3-4. 높은 영아 보육료의 부담 94년도에 비해 95년도 31% 인상</p>	<p>3-1. 영아보육을 위한 환경 구성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 영아의 안전을 보장하기 위한 시설설계 - 부실시공에 의한 관리 감독 철저, 책임소재 분명 - 설계에서 준공에 이르기까지 위탁체에서 개입 <p>3-2. 영아보육을 위한 프로그램 개발</p> <ul style="list-style-type: none"> - 다양한 시간제보육을 위한 유통성 있는 운영 보장 - 시간제 보육에 관한 아동발달에 미치는 영향에 관한 연구와 제도개선 <p>3-3. 8시간 이상 근무에 대한 처우개선</p> <ul style="list-style-type: none"> - 근로기준법에 의거한 8시간 이상 근무에 관해 시간외 근로수당 지급 <p>3-4. 영아보육료에 대한 정부지원의 강화</p>

4. 우수교사 확보 혼란	<p>4-1. 열악한 근무조건으로 보육의 질 저하 - 낮은 보수로 이직율이 높음</p>	<p>4-1. 보육사 처우개선 - 8시간 근무 - 그 외 비상근 교사배치 - 유치원 교사자격소지자 6만원 지급 - 중식비지급 25,000원 (문제점) 4시 이후 비상근교사가 어린이 보육을 전담할 수 없다.</p>	<p>4-1. 열악한 근무조건 - 낮은 보수 - 장시간 근무 - 경력 불인정 - 보수체제의 불합리 - 교사들의 연구시간 및 재교육 기회의 부재 - 승급에 대한 제도부재</p> <p>4-1. 보육교사 처우개선 - 월평균급여 유치원 교사 수준으로(104만원) - 1일 8시간 근무체제확립 - 하루 2시간 연구, 준비 할 수 있는 시간 확보 - 시간외 근무수당 지급 - 주44시간 근무체제 확립 - 타 보육시설이나 유치원 근무경력 인정 - 교사가 승진할 수 있는 제도적인 장치, 자격에 관한 연수 및 심사제도 - 임금체제의 개선 - 1급과 2급에 관해 차등을 두어 지급한다. 즉, 1급에 준하는 교사에 한해 6만원 지급하고 전원 정부지원으로 한다. - 중식비 지급 50,000원 - 1년에 2회, 2주 정도의 연수, 보수교육을 의무화 한다.</p>
5. 효율적인 운영의 내실화		<p>5-1. 프로그램의 절대부족 5-2. 정보교환의 부재 5-3 전문화된 교재교구의 부재 5-4. 교육, 건강, 영양 관리에 관한 자료부족 5-5. 획일화된 운영지침 5-6. 장학지도의 부재 5-7. 시설의 사유화를 부추기는 제도적 결함</p>	<p>- 현재 유명부실한 보육센터의 기능을 강화하고 활성화 한다. - 지역 요구에 따라 효율적이고 융통성 있게 운영할 수 있도록 자율성 보장</p>

서울시 보육시설 운영개선 계획에 관한
서울시 민간가정보육시설연합회의 발제안

박정혜

서울시 민간가정보육시설연합회장

발제를 시작하며

그간의 국공립 보육시설뿐만이 아니라 전 보육시설의 문제점은 누구나 공감하는 내용이었기에 이번의 개선안이 나온 것은 환영하지만 그 문제점에 대한 파악 정도와 진단 방법의 접근에 문제가 있었다고 볼 수 있습니다.

특이나 운영 쇄신의 미비와 다양한 보육 수요에 관한 미비는 국공립뿐만이 아니라 모든 보육시설이 안고 있는 문제이기도 하였습니다. 국공립에서 먼저 모범적인 개선안이 나오고 실천이 뒤따른다면 전체 보육시설로의 과급력도 대단할 것입니다.

하지만 저는 이번 개선안이 이러한 긍정성을 갖고 있음에도 불구하고 몇 가지의 문제점을 갖고 있음을 지적하려 합니다.

첫째는 이렇게 중요한 시책을 입안하는 과정에 학계는 물론 시설 종사자 및 시의원조차 의견 수렴을 거치지 않았다는 것입니다. 이것은 개선안의 긍정성을 제대로 인정받지 못하는 과정상의 오류를 범한 것이었습니다.

둘째는 그 개선안과 지원의 내용이 전체 보육시설에 관한 것이 아니라 국공립만을 대상으로 하였다는 것입니다. 보육사업이 공공사업으로 전환하는 이때에 민간보육시설들 또한 공공성을 기반으로 한 복지사업의 주체로 만들기 위해 이번의 개선안과 지원의 대상선정 기회가 민간에게도 확대되어야 합니다.

이러한 이유로 하여 저희 서울시 민간·가정보육시설연합회에서는 몇 가지를 제안하려 합니다.

1. 위탁 선정은 선명하고 공정하기 위해 객관적인 평가 기준을 마련하며 민간에게도 확대하여야 합니다.

현재 각 구에서 진행하고 있는 위탁체 선정은 객관성이 매우 결여되어 있습니다. 예를 들면 위탁 선정의 공고가 형식적이라든지, 위탁체 결정시 많은 액수의 위탁금을 공탁하여야 한다든지, 심사위원들이 공무원으로만 구성되어 있다는 것입니다. 또한 위탁체 선정 대상이 민간에게까지 확대되지 못하여 민간보육시설은 위탁체 선정을 꿈도 꾸지 못하는 실정입니다.

위탁보육시설은 공공성이 그 생명임으로 위탁시 객관적인 평가 기준을 마련하여야 합니다. 이러한 대상 선정 기회를 민간에게도 확대하기 위하여 같은 지역 내에서 몇 년 동안 협신적으로 활동했던 민간보육시설에도 적절한 심사 기준을 두어 위탁체로 선정하고, 혹은 이러한 소규모 시설이 2~3곳이 통합 흡수되는 식으로 국공립시설로 신축, 전환하여 실질적인 지원이 가능하게 하는 것이 좋을 듯합니다.

2. 보육사업의 관점은 아동에게 맞추어야 합니다.

이번 서울시의 보육사업계획이 국공립만을 대상으로 나왔는데 민간보육시설에 대한 계획은 언제나 나올 것인지 매우 기대되고 기다려지는 바가 큽니다.

그간의 보육 행정의 가장 큰 문제점은 그 관점과 차이가 보육 아동에게 있지 않고 운영체에 있다는 것입니다. 즉, 국공립의 아동과 민간의 아동이 같은 조건에 있음에도 불구하고 시설이 다르다는 이유로 국공립에 다니는 아동에게는 혜택이 돌아가고 민간에 다니는 아동에게는 전혀 혜택이 돌아가지 못하고 있다는 것입니다. 운영체나 시설에 대한 지원도 중요하지만 보육사업에 대한 개괄적 관점은 아동에게 돌아가야 하고 모든 아동에게 동등하게 혜택이 돌아가야 할 것입니다.

1) 이번의 개선안에 중요한 내용 중의 하나가 다양한 보육 서비스를 제공하기 위하여 영아전담 보육시설 활성화 방안, 장애아 특별시범 보육, 휴일보육, 야간보육 등 좋은 개선안이 나왔음에도 불구하고 이 개선안에도 민간보육시설에 대한 대안이 전혀 없었습니다. 그러나 실제로 이러한 보육 서비스는 국공립보다는 민간에서 실행하고 있고 영아전담 보육시설에 관한 부분만 하더라도 대부분의 민간 보육시설에서 영아를 보육하고 있는데 국공립 영아들에게만 지원이 되고, 시설도 새로 신축하겠다고 하는데 기준에 하고 있는 민간보육시설에 지원하여 보강하는

것이 좋을 듯합니다.

2) 앞에서도 이야기하였지만 시설이 아니라 아동에게 보육사업의 관점이 돌아간다면 민간과 국공립의 차별의 폭을 줄여야 합니다. 그러기 위해서는 지원은 물론이지 골고루 돌아가는 지원이 필요합니다. 실제로 보건복지부의 지침서에는 지방비로 민간보육시설에도 지원할 수 있는 내용이 있음에도 불구하고 전혀 시행되지 못하고 있는 실정입니다. 이러한 이유는 공무원들의 구태의연한 자세들도 있겠지만 지방행정의 의지 문제도 있을 것입니다. 실제로 인천은 인천시비로 전 보육시설에 아동 지원(특별간식비, 수용경비, 난방연료비)과 시설지원비(보육 교사 교육비, 건물 유지비, 교구교재비)가 4억원이 책정되어 있고 안산도 자체 시비로 간식비를 지원하고 있습니다. 서울시 같은 경우는 지방행정의 모범을 창출하기 위하여도 조례들을 제정하여 지원할 수 있는 근거를 마련하여야 할 것입니다.

3) 아동지원에 있어서 그나마 모든 보육시설에 적용되는 부분이 “가구당 월평균 소득에 따른 지원”으로 경감아동에 대한 지원이 있는데 이 부분도 예년에 비해 기준액이 상향되지 못하면서 선언적 의미가 강한 형편입니다. 즉, 94년 80만원 미만에 대한 지원이 95년에는 가족수를 구분하여 3인인 경우 80만원 미만의 지원으로 하여 변동이 전혀 없는 실정이고, 경감아동의 지원액도 국공립과 민간보육시설, 가정보육시설의 보육단가를 기준으로 지원이 되어야 하는데 실제로는 국공립 기준으로 지원액이 나온다는 것입니다. 예를 들어 국공립시설에 다니는 3세 이상의 경감아동은 46,500원을 내는데 비해 민간보육시설을 이용하는 아동의 경우는 60,800원을 내야 하는데 실제로 국공립 수준인 46,500원을 뺀 75,120원을 낸다는 것입니다. 이렇지 않기 위해서는 앞에서도 말했듯이 궁극적으로 시설에 맞는 지원액이 나와야 합니다.

4) 또한 전액감면 아동의 경우는 지원액과 자부담금이 있는데 전액감면자는 자부담 능력이 없어서 지원하는 것으로 자부담금을 둔다는 것 자체에 부당함이 있으며 자부담금에 대한 액수는 지방비로 충당하여야 하고 경감아동의 경우도 시설에서 부담하는 액수가 있는데 실제로 시설에서 경감아동을 받으면서 시설에서 그 액수를 부담한다는 것이 무리임으로 거의 수혜자가 부담하게 되는데 그 비용도 지방비에서 부담하는 것이 바람직하리라 봅니다.

5) 그리고 두 자녀가 같은 시설 입소시 한 자녀에 대해 50% 감면이 이루어지는 데 이 내용도 민간에게 확대하고 나머지 액수만큼은 시비나 지방비로 지원함과 더불어 영아간식비의 지원도 전 시설에 확대되어야 합니다. 실제로 영아는 민간

보육시설에서 더 많은 아동을 보육하고 있기 때문입니다. 또한 국공립에서 맞벌이 가구의 아동만 보육하고 있지 않음에도 국공립 아동에게는 지원이 돌아감으로 최소한 민간보육시설에도 맞벌이 가구아동에 대해서 만이라도 재직증명서를 제출 한다든지 맞벌이를 증명할 수 있는 기준을 마련하여 그 아동에 대해 서만이라도 지원을 하는 것이 바람직할 것입니다. 물론 궁극적으로는 모든 아동에게 지원이 가야 합니다.

6) 이러한 아동지원과 함께 시설에 대한 지원도 같이 이루어져야 하는데 가장 큰 재정 문제가 인건비인데 민간 같은 경우는 원장이 교사를 겸함으로 1명의 교사 인건비가 안나가고 원장이 감수하고 운영하는 실정입니다. 무엇보다 안정적인 운영을 위해서는 영아교사 인건비라도 지원이 되어야 하고, 차량 유지비나, 자원봉사자비, 개보수비, 교사재교육비 등은 조례 재정을 통해서 지원이 이루어져야 합니다.

교재교구비 같은 경우도 매년 정기적으로 지원되는 것은 환영하지만 1년에 30만원으로 지원되고 그나마 그 액수 속에 자부담액이 있으면 선별하여 지원한다는 것은 더욱 부당합니다. 선별 없이 지원을 하든지, 현실에 맞는 액수를 지원하든지 하여야 합니다.

7) 보육 정보센타의 경우도 강화한다는 선언적 의미보다는 구체적인 안을 내놓아야 합니다. 실제로 보육정보센타가 강화된다면 영양관리, 건강관리, 아동상담은 물론이고 거리병산제에 따르는 보육시설설치 상담, 교사수급 등의 다양한 활동을 할 수 있을 것입니다. 실제로 각 지역행정단위에서 책임을 지지 못한다면 지침서에도 나왔듯이 각 지역의 영유아보육시설 연합회라든지 민간·가정보육시설연합회 등 존재하는 연합회에 위탁하여 시행해도 좋을 것입니다.

8) 끝으로 보육시설의 확충을 위하여 국민연금 융자전이 실시되고 있는데 몇 가지의 우려되는 점이 있습니다. 처음에 요구할 때는 대부분의 민간보육시설이 월세로 운영하고 있기 때문에 전세보증금 정도라도 장기, 저리로 융자를 요구하였지만 지금에는 보육의 의지도 없는 그 누구라도 담보 능력만 있으면 융자가 가능하고, 기준에 하고 있는 시설은 의지와 열의는 있지만 담보 능력이 없어서 융자신청에 어려움이 있습니다. 이에 대안도 없이 계속 시설만 확충하기 위한 계획을 97년까지 세우고 있으며 시설상 자격이 없는 그 누구라도 구제하기 위하여 시설장 교육을 받게 하는 이런 행정에 반발을 하면서, 이를 극복하기 위해서는 보육사업에 종사한 경력이 있는 자에게 융자 우선 순위를 주고 6,000만원 이하의 기능보장비의 소액대출 시에는 담보 없이 신용대출을 할 수 있도록 융자계획 수정안

이 나와야 할 것입니다. 시설을 대형화하고 확충하는 것도 중요하지만 기존의 시설을 강화하고 보완하는 것도 매우 중요한 일입니다.

아이들을 돌보고 교육하는 일은 백년지대계라고 합니다. 앞으로 우리들의 미래를 위한 재투자요 재교육이기 때문입니다. 이러한 중요한 사업이 행정상의 문제로 인하여 잘못 시행된다면 우리 모든 기성세대는 쟁을 수 없는 오류를 범하는 일일 것입니다. 행정 처리의 일로 보육사업을 바라보기보다는 우리들의 미래를 위한 장기적인 사업으로 바라보아야 할 것입니다.

아동양육에 대한 정책 대안
서울시 보육시설 운영개선 계획안에 대해

김종해
가톨릭대 사회복지학과 교수
참여연대 사회복지위원회

(지난 3월 서울시에서는 보육시설 운영의 문제점으로 ① 보육시설의 절대부족 ② 보육시설의 지역편재 ③ 구립시설의 사유화 ④ 영아와 취업모 아동 입소 기피 ⑤ 우수교사 확보 곤란 ⑥ 보육료 부담 과중 ⑦ 다양한 보육수요에 대한 대처 미흡 등의 문제점을 지적하면서 이를 개선하기 위해 시설의 지속적 확충, 공공성을 확보하기 위한 직영제 도입의 운영체계 개선, 보육교사 처우 개선, 운영비 지원 확대의 4가지 기본 방향을 제시한 바 있다.

그동안 다양한 자리에서 많은 사람들이 보육사업의 개선을 위해 많은 의견을 냈음에도 불구하고 정책적인 반응이 적어 공허한 느낌을 받았었는데 이번에 서울시에서 문제점에 대한 정확한 지적과 함께 획기적이라고 할 수 있는 개선안을 제시한 것은 환영할만 하다. 그러나 문제점의 원인 진단과 기본 방향의 설정에 있어 문제점이 있기에 훌륭한 개선안이 회색될 우려가 있어 몇가지 대안을 제시하고자 한다.

1. 보육시설 운영개선의 기본 방향에 대해

현재 보육사업의 문제점들, 예를 들어 시설의 부족이나 편재, 보육료의 과도한 부담, 보육교사의 열악한 처우, 다양한 수요에 대처 미흡 등의 문제는 직영화나 민간위탁과 같은 운영체계와 무관하게 전체 보육제도의 틀안에서 나타나는 문제점들이다. 또한 이러한 문제들을 개선하기 위한 방안들은 운영체계와 관계없이

서울시의 예산이 확보된다면 바로 시행할 수 있는 내용들이기도 하다. 다시 말해 보육사업의 문제점의 상당 부분은 구립시설의 운영을 직영화하지 않더라도 서울시의 의지에 의해 완화할 수 있으면서, 또 동시에 직영화하더라도 상당한 문제들은 여전히 해결되지 않을 가능성도 많다. 이러한 문제들을 직영화와 관련시켜 제시한 점들은 방향의 설정에 있어 무리라고 할 수 있다. 다시 말해 직영화되면 지원되는 예산들이 왜 현재는 지원되지 않는지 또는 지원할 수 없는 것인지 의문이 간다는 것이다.

2. 개선안 계획과정에 대해

이번의 개선안은 운영체계의 변화나 필요로 하는 예산의 규모 등에 있어서 획기적인 변화를 수반하고 있다. 이러한 내용을 실천하는데에는 상당한 어려움이 따르기 마련이며 따라서 관계 당사자들간에 장기적인 논의와 충분한 준비가 필요하다. 그러나 서울시의 이번 개선안 계획에 이러한 준비가 충분했었는지 의문스럽다. 물론 문제점을 개선하는 것은 언제든지 환영할만 하나 굳이 현 시점에서 왜 이러한 계획이 대두되었는지 내부의 논의 과정을 알 수 없는 외부인으로서는 이해하기 어렵다.

서울시의 예산확보만으로 시행가능한 계획들은 지금이라도 시행하는 것이 바람직하다. 그러나 이번의 개선안을 시행하는데 추가로 필요한 예산이 어느 정도 확보되었는지 또 얼마나 확보할 수 있는지 의문이며, 더구나 각 자치구가 분담하게 되어 있는 예산은 협의가 되었는지도 의문이다(서울시의 개선안 발표이후 예산과 인력이 없어 구립시설의 신축을 중지하겠다는 구 관계자의 비공식적인 반응은 이러한 의문을 더욱 강하게 한다).

또한 예산과 관계없이 문제가 될 수 있는 운영체계의 개선은 더욱 신중하게 검토되어야 한다. 현재의 방식에 문제가 있었다면 이를 개선하기 위한 다른 노력들은 있었는지 직영화만이 모든 문제를 일시에 해결할 수 있는 유일한 대안이라는 데에 충분한 협의와 합의가 있었는지 등에 대한 의문을 감추지 않을 수 없다. 관련 단체와 보육위원회 등에서의 충분한 심의를 거쳐 계획을 재조정하는 것이 필요하다.

3. 사회적 육아, 공공보육의 개념이 미약하다

현대의 육아는 개인적인, 가정적인 사적인 일이 아니라 사회적인 기능이다. 보육서비스도 사유재로 간주되기 보다는 공공재로 간주된다. 그러나 이번 서울시의 개선안은 이러한 개념이 미약하다. 시설의 확충 계획에 있어서는 여전히 상당량을 민간시설에 의존하고 있으며, 보육료를 표준보육단가로 통제하는 것 등은 공공서비스로서의 특성을 의미한다. 그러나 보육사업에 대한 지원은 아동별 지원을 제외하고는 구립시설에 대한 지원으로 한정하는 경향이 있다. 이는 보육서비스를 아동을 기준으로 구분하는 것이 아니라 시설에 따라서 구분하는, 민간시설을 영리행위로 간주하는 인식때문인 것으로 이해된다.

보육서비스는 이를 필요로 하는 아동의 입장에서 이해할 필요가 있으며, 따라서 보육시설 운영에 대한 개선안도 구립시설만을 대상으로 할 것이 아니라 전체 보육시설을 대상으로 하는 개선안이 마련되어야 하며, 실질적인 공공보육이 이루어 질 수 있도록 수익자부담의 원칙에서 중앙정부, 지방자치단체, 보호자가 공동부담하는 공동부담의 원칙으로 바뀌어야 한다.