



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학 석사학위논문

보육서비스 바우처 정책에 관한 연구  
- 성남시 보육시설 사례를 중심으로 -

2013년 8월

서울대학교 행정대학원

정책학 전공

이 민 호

## 국문초록

본 연구의 목적은 사회서비스 바우처의 정책논리인 ‘이용자의 선택과 공급자의 경쟁’이 정책집행현장에서 어떻게 실현되고 있는지를 분석하는 것이다. 이를 위해 2009년부터 전자바우처를 적용하고 있는 영유아 보육서비스를 사례로 정책집행분석을 수행하였다. 특히 정책집행 일선 행위자들 간의 관계 및 역동에 초점을 맞추어 정책이 현장에서 어떻게 실현되고 있는지 파악하고, 이에 영향을 미치는 요소를 규명하고자 하였다. 구체적으로 본 연구는 다음의 세 가지 연구 문제를 제시하였다. 첫째, 이용자의 선택은 실현되고 있는가? 둘째, 공급자 간의 경쟁은 실현되고 있는가? 셋째, 이용자의 선택과 공급자의 경쟁에 영향을 미치는 요인들은 무엇인가?

이들 연구 문제에 답하기 위해 우선 정부 및 관련 기관의 보고서와 통계를 활용하여 현재 우리나라 보육서비스 정책의 현황을 파악하였으며, 이후 경기도 성남시 00구를 사례지역으로 선정하여 영유아 보육서비스 바우처 집행과정의 행위자인 어린이집 이용자, 어린이집 원장, 어린이집 교사 및 직원, 지방자치단체 보육서비스 관련 공무원 등 총 23명에 대한 심층 인터뷰를 실시하였다.

연구의 결과는 다음과 같다. 첫째, 수요측면의 분석 결과 ‘이용자의 선택’은 어린이집에 대한 1차적 선택뿐만 아니라 교사, 교육 프로그램, 서비스 시간, 정보제공 및 모니터링, 이의제기와 같은 제공기관 내부에서의 2차적 선택도 매우 제한적인 범위에서 이루어지고 있었다. 어린이집에 대한 선택을 제한하는 주요한 원인으로는 민간 보육시설에 대한 불신과 국공립어린이집에 대한 선호 집중이 지목되었으며, 민간 보육시간의 제한적인 운영시간 및 상대적으로 높은 비용, 그리고 보육수요를 급격히 변화시키는 정부정책도 이용자의 선택을 제약하는 것으로 확인되었다. 더불어 어린이집 내부에서의 2차적 선택은 단체 보육이라는 보육서비스의 특성과 아이와 교사와의 원만한 관계를 원하는 부모의 염려로 인해 제한되는 것으로 나타났다.

둘째, 공급측면의 분석 결과 이용자의 선호가 집중되고 정부로부터 인건비와 운영비 등을 지원받는 국공립어린이집의 경우 경쟁에 대한 부담이 적은 반면, 바우처에만 의존하는 민간 보육시설은 경쟁에 노출된 정도가 높았다. 그럼에도 불구하고 민간 보육시설에서 이용자의 선택권이 확대되지 못하고 서비스 질에 대한 문제제기가 계속되는 데에는 다수의 민간 보육시설이 경험하고 있는 재정적 어려움이 주요한 원인으로 지목되었다. 국공립어린이집에 대한 정부의 선별적인 재정지원과 유형에 관계없이 일괄적으로 적용되는 보육료로 인해 대부분의 민간 보육시설이 재정적 어려움을 겪고 있으며, 비용을 절감하고 수익을 확보하기 위한 노력이 위법행위로 이어지는 경우가 흔히 발생하고 있다. 더불어 어린이집의 폐쇄적인 구조와 운영방식도 불법행위를 조장하는 요인이 되고 있다. 하지만 이에 대한 지방자치단체의 지도·점검은 인력 부족으로 인해 효과적으로 수행되고 있지 못한 것으로 확인되었다.

본 연구는 보육서비스 정책 발전을 위해 다음과 같은 정책방안을 제안하고자 한다. 첫째, 이용자로 하여금 객관적인 정보를 최대한 확보하고 서비스를 합리적으로 평가할 수 있도록 정보제공시스템을 개선해야 할 필요가 있다. 둘째, 민간 보육시설의 재정운영 안정화를 위해 정부재정지원방식 및 수준에 대한 개선이 필요하다. 구체적으로는 민간 보육시설에 대한 정부의 재정지원방식을 시설에 대한 직접적 재정지원과 바우처 방식으로 2층화 하여 시설 운영의 안정성과 수익 추구를 위한 경쟁을 동시에 달성하도록 하는 방식을 고려할 수 있다. 셋째, 어린이집의 운영안정성을 높이기 위해서는 어린이집의 개원을 자가로만 한정하거나 자기자본 비율이 일정 이하인 경우 설치를 불허하는 등 설치 기준을 강화되어야 한다. 넷째, 이용자의 선호 반영을 최대화하기 위해 보육운영위원회의 설치를 모든 어린이집으로 확대해야 한다. 마지막으로 보육서비스에 대한 재정지원이 확대된 만큼 관련 행정인력도 충원되어야 한다.

**주요어:** 보육서비스, 바우처, 선택과 경쟁, 정책집행연구

**학번:** 2009-23699

## <목차>

제 1장.	서론 .....	1
제 2장.	이론적 논의 .....	4
	제 1절. 바우처의 개념, 특징 및 기대효과 .....	4
	제 2절. 한국 사회서비스 바우처의 도입배경 .....	9
	제 3절. 바우처 제도의 전제조건에 관한 논의.....	13
제 3장.	연구 설계 .....	17
	제 1절. 연구 방법 .....	17
	제 2절. 연구 대상 .....	19
	제 3절. 연구의 분석틀 .....	22
제 4장.	한국 보육서비스 정책 평가 .....	25
	제 1절. 한국 보육서비스 정책 개관 .....	25
	제 2절. 보육서비스 공급의 효율성과 서비스 의 질 .....	28
제 5장.	보육서비스 바우처 수요측면 집행분석: 이용자의 선택을 중심으로 .....	37
	제 1절. 선택의 범주 .....	37
	제 2절. 이용자의 선택 실현 여부 .....	40
	제 3절. 바우처로 인한 이용자의 인식 변화 여부	61
	제 4절. 소결 .....	64
제 6장.	보육서비스 바우처 공급측면 집행분석: 공급자의 경쟁을 중심으로 .....	67

제 1절. 공급자의 경쟁 실현 여부 .....	68
제 2절. 공급자의 경쟁이 서비스의 질적 향상으로 이어지지 않는 이유 .....	73
제 3절. 소결 .....	84
제 7장. 결론 .....	87
제 1절. 연구 결과 요약 .....	87
제 2절. 논의 및 정책적 제언 .....	89
<참고문헌> .....	93

## 〈표 목차〉

〈표 2-1〉 Le Grand의 공공서비스 공급모델 .....	6
〈표 3-1〉 전체 면접 수행표 .....	20
〈표 3-2〉 1차 인터뷰 대상 설명 .....	20
〈표 3-3〉 2차 인터뷰 대상 설명 .....	21
〈표 4-1〉 보육료 지원 수준 (2013) .....	27
〈표 4-2〉 어린이집 설립연도 .....	30
〈표 4-3〉 지역별 어린이집 정원, 현원 및 이용률 (2011.12.31.) .....	31
〈표 4-4〉 시간연장보육 제공 영유아 보육시설 .....	33
〈표 4-5〉 취업모의 자녀양육 관련 어려움 정도 .....	33
〈표 4-6〉 2012 복지부-지자체 합동 기획 지도점검 결과	35
〈표 4-7〉 제 특성별 모(母)의 취업 중단 여부 및 중단 사유 .....	36
〈표 4-8〉 모(母)의 미취업 이유 .....	36
〈표 5-1〉 선택의 범주와 내용 .....	39
〈표 5-2〉 성남시 어린이집 운영 현황, 정원, 현원 및 이 용률 (2011.12.31.).....	41
〈표 6-1〉 보육시설 별 보육제정 지원 현황 (2013) .....	75

## <그림 목차>

<그림 1> 분석의 틀 .....	24
--------------------	----



## 제 1장. 서론

본 연구의 목적은 사회서비스 바우처의 정책논리인 ‘이용자의 선택과 공급자의 경쟁’ 이 정책집행현장에서 어떻게 실현되고 있는지를 대표적인 사회서비스의 하나인 영유아 보육서비스 사례를 통해 분석하고자 하는 것이다.

금세기 들어 한국 사회복지정책의 두드러진 특징은 사회서비스의 발달이라고 할 수 있다. 저출산, 고령화, 여성의 사회진출 증가로 인한 가정 내 역할 변화와 같은 새로운 사회적 위험(New social risks)은 새로운 사회복지수요를 창출하였고, 이는 기존의 현금급여 중심의 사회보장체계를 넘어 사회서비스의 제도화 및 활성화를 요구하였다. 더불어 새로운 사회·경제적 운영원리로서의 ‘사회투자론’ 이 대두하면서 사회서비스를 통해 시민들의 자활 능력을 증진시키고 노동참여를 이끌어내어 사회복지와 경제성장의 선순환을 이끌어내야 한다는 견해도 등장하였다 (강혜규 외, 2009; 김연명, 2009; 이재원, 2010). 이에 따라 노무현 정부 이후 사회서비스에 대한 정부 재정의 투입 규모는 급격하게 증가하고 있으며, 사회서비스에 대한 사회적 담론의 위상도 높아지고 있다 (김용득, 2008). 특히 보육서비스는 사회서비스 정책의 핵심으로서 그 발전이 가장 두드러진다. GDP 대비 보육예산비율은 2005년 0.15%에서 2008년에는 0.29%, 2011년에는 0.53%로 지난 7년간 약 3.5배 증가하였으며, 보육 아동의 수 역시 크게 증가하여 2002년에 800,991명이었던 것이 2005년에는 989,390명, 2011년에는 1,348,729명까지 증가하였다 (권미경 외, 2012; 보건복지부, 2012).

이러한 양적 증가와 함께 사회서비스의 ‘시장화’ 도 동시에 추진되었다. 우리나라의 경우 1990년대까지 사회서비스에 대한 정부의 재정지원은 시설에 대한 운영비 지원에 집중되었으나, 2000년대에 들어 급속히 증가하는 사회서비스 수요에 대응하고 만성적인 실업문제를 해결하기 위해 이용자 재정지원을 통한 사회서비스 시장확대를 적극적으로 추진하였다 (노대명, 2005; 김용득, 2008; 장영

인, 2009). 이러한 변화를 단적으로 보여주는 것이 바로 바우처 (Voucher)제도의 도입이다. 바우처 제도란 정부가 특정한 재화 혹은 서비스의 수요자에게 일정액에 상응하는 구매권을 부여하고 공급자에게는 서비스 제공의 대가를 사후에 지불해 주는 서비스 전달 체계이다. 이는 기존의 정부 주도의 서비스 제공 방식과 달리 시민의 다양한 수요를 반영할 수 있는 시장기제로서 현재 보육서비스, 노인돌봄서비스, 장애인돌봄서비스 등 거의 전 영역의 사회서비스 분야에서 적극 활용되고 있다 (장영인, 2009).

2007년 노인돌봄 바우처의 도입 이후 바우처 제도는 학계에 큰 논쟁을 일으켰다. 바우처 제도가 서비스의 효율적인 공급과 질적 향상을 유도할 것이라는 긍정적인 전망이 제시되는 한편, 바우처 제도는 한국 실정에 맞지 않으며 시장원리를 도입하는 것이 복지의 공공성을 훼손할 수 있다는 주장이 동시에 제기되었다 (김종해, 2008; 지은구, 2008). 더불어 바우처 제도의 도입은 사회서비스의 공급확대와 사회서비스 시장 확대를 통한 일자리 창출 등 사회구조적 상황에 대처하기 위한 불가피한 선택이라는 견해도 나타났다 (배화숙, 2007; 남찬섭, 2008; 석재은, 2008; 김은정, 2009). 이러한 논쟁 가운데 바우처 이용자 및 서비스 제공기관에 대한 실증 연구도 계속되고 있다 (강혜규 외, 2008; 김은정 외, 2008; 황병해, 2010 등). 하지만 이러한 연구들은 대부분 이론적 논의 수준에 그치거나, 서비스의 질이나 이용자의 만족도 등에 대한 계량적 연구에 초점을 맞추고 있어 실제 서비스 집행과정에서 발생하고 있는 여러 양상들을 포착해 내지 못하는 한계가 있다.

이러한 가운데 미디어에서는 어린이집의 부실한 급·간식 문제나 아동학대 등 열악한 서비스 문제, 사회서비스 근로자의 열악한 근로조건 문제, 높은 자기부담비용수준, 시설장의 운영비 유용, 국공립시설에 대한 선호집중 현상과 공급부족 등 바우처 제도의 논리인 ‘선택과 경쟁’을 통해 해결될 것으로 기대했던 다양한 이슈들이 끊임없이 제기되고 있다.

따라서 본 연구는 사회서비스의 공급모델로서의 ‘선택과 경

쟁' 모델이 왜 서비스의 효율적 공급과 질적 향상이라는 의도한 성과를 내지 못하는지에 대한 의문을 제기하고, 바우처의 원리인 이용자의 선택과 공급자의 경쟁이 일선의 행위자들에 의해 어떻게 실현되고 있는지를 대표적인 사회서비스 정책이며 시장화 정도가 가장 높은 영유아 보육서비스 정책의 사례를 통해 분석하고자 하였다. 구체적으로는 바우처 이용자의 선택권은 실현되고 있는가, 공급자들은 어떻게 경쟁하고 있는가, 무엇이 바우처 정책의 효과를 저해하는가를 분석하고자 하였다. 그리고 더 나아가 보육서비스를 비롯한 사회서비스 발전을 위한 정책적 함의를 도출해 내고자 하였다.

## 제 2장. 이론적 논의와 선행연구

본 장에서는 본격적인 연구에 앞서 바우처 정책에 대한 포괄적인 논의를 통해 연구대상의 성격을 구체화하고 연구의 출발지점을 분명히 하고자 한다. 이를 위해 다음의 내용들이 고찰되었다. 첫째, 사회서비스 바우처의 개념, 특징 및 기대효과를 살펴보았다. 둘째, 한국 사회서비스 분야에 바우처 제도가 도입된 배경과 목적, 그리고 그 성격을 정리하였다. 마지막으로 바우처의 정책 논리인 ‘선택과 경쟁’에 관한 논의를 통해 바우처의 기대효과를 실현하기 위한 전제조건에 대하여 고찰하였다.

### 제 1절. 바우처의 개념, 특징 및 기대효과

바우처(Voucher)는 본래 증서나 상품권을 의미하지만 행정학이나 경제학에서는 정부가 일정한 자격기준을 충족한 개인에게 특정 재화나 서비스에 대한 구매권을 제공하는 정책수단을 의미한다. 즉, 정부가 구매력의 정도와 적용분야가 제한된 지불인증권을 지원대상자에게 제공하고, 대상자가 이를 시장에서 소비하면 정부가 이를 결제하는 제도라 할 수 있다 (Bendirck, 1989; Gilbert et al, 1993; 김현주, 2004; 정광호, 2006).

기존의 공공서비스 공급방식과 비교할 때 바우처 제도가 가지고 있는 가장 결정적인 특징은 본 제도가 ‘선택과 경쟁(choice and competition)’ 원리에 입각한 대표적인 정책수단이라는 점이다. ‘선택과 경쟁 모델’은 정부가 이용자의 구매력과 선택권을 보장하고 서비스 제공자는 이용자의 선택을 받기 위해 서로 경쟁하는 방식이다. 본 모델은 기존에 정부가 독점적으로 서비스나 제화를 제

공하는 방식이 갖는 비효율성 문제를 민간 공급자의 참여와 공급자들 간의 경쟁을 통해서 해결할 수 있다는 논리를 가지고 있으며, 서비스 공급자에게 서비스의 효율적 공급과 질적 향상을 위한 유인(Incentive)을 제공하는 동시에 이용자의 선택을 통해 만족을 최대화 한다는 장점이 있다.

‘선택과 경쟁’ 모델과 비교할 수 있는 다른 모델로는 ‘신뢰(Trust)’ 모델, ‘명령과 통제(Command and control)’ 모델, 그리고 ‘주장(Voice)’ 모델이 있다. 우선 ‘신뢰’ 모델은 전문가가 정부 또는 누군가의 간섭 없이 그들의 전문성과 윤리에 의해 공공서비스를 제공하는 모델이다. 이 모델은 높은 도덕성과 이타적인 동기를 가진 전문가를 가정하고 있으며, 이들의 전문성을 통해 서비스를 효율적으로 공급하고 신뢰를 통해 모니터링의 비용을 최소화 할 수 있다는 장점이 있다. 하지만 제공자로 하여금 높은 수준의 서비스를 효율적으로 제공하도록 하는 유인이 부족하며 전문가들이 도덕성과 이타적 동기만으로 서비스를 제공한다고 보기는 현실적으로 어렵다. 두 번째 ‘명령과 통제’ 모델은 정부가 조직체계의 하위에 명령과 지침을 내리고 그 성과를 상과 벌을 통해 통제하는 모델로서, 목표가 명확하고 상벌이 공정하게 작동하는 경우 효과를 기대할 수 있다. 하지만 관료들이 좋은 평가를 받기 위해 수치화된 성과에만 매달리고 그 밖의 활동에 대해서는 등한시하는 결과를 초래하여 장기적인 발전을 저해하게 될 수도 있다. 세 번째 ‘주장’ 모델은 서비스 이용자가 제공자에게 자신의 요구를 다양한 방식으로 전달하는 것으로 이용자의 참여를 통해 서비스 향상을 기대할 수 있다는 장점이 있다. 하지만 이용자들이 필요한 정보와 권력을 갖지 못한 경우에는 본 모델의 장점이 실현되기 어렵다는 단점이 있다. Le Grand(2007)는 이들 모델들과의 비교를 통해 좋은 공공서비스를 제공하기 위한 가장 적합한 수단으로 ‘선택과 경쟁(choice and competition)’ 모델을 제시하였다. 특히 ‘선택과 경쟁 모델’은 서비스의 질(quality), 효율성(efficiency), 이용자에 대한 반응성(responsiveness), 납세자에 대한 책무성(accountability) 그리고 형평성(equity) 측면에서 제시된 모델들

중 가장 우수하다고 주장하였다.

<표 2-1> Le Grand의 공공서비스 공급모델

	신뢰모델	명령과 통제모델	주장모델	선택과 경쟁모델
<b>중심원리</b>	- 전문가주의	- 위계 - 성과관리	- 참여 - 이의제기	- 이용자 선택 - 제공자 경쟁
<b>효율성의 동력</b>	- 전문성 - 이타적 동기	- 목표 - 상과 벌	- 제공자에게 주어지는 정보	- 이용자에 대한 반응성 - 제공자에 대한 유인
<b>단점</b>	- 현실적합성 - 제공자에 대한 유인부재	- 장기적 발전을 위한 활동 간과	- 취약계층에게 불리	

자료: 양난주(2009: 39) Le Grand(2007)을 토대로 작성

바우처 제도의 기대효과 및 목적을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 바우처는 직·간접적으로 소비자에게 구매력과 선택권을 제공함으로써 이용자와 서비스의 관계를 자유의 측면에서 재조명하게 해준다. 구매력 제공 방식은 푸드 스탬프(Food stamp)나 문화상품권과 같은 명시적(Explicit) 방식, 서비스 수급자가 해당 상품이나 서비스를 소비하고 이후 정부가 공급자에게 후불형식으로 지불하는 묵시적(Implicit) 방식, 그리고 소비자가 1차적으로 지불한 비용을 정부가 세액공제 등을 활용하여 소비자에게 다시 돌려주는 환급형(Reimbursement) 등으로 다양하나 그 본질은 서비스 이용자와 공급자의 관계를 수평적 관계로 재설정하는 것이라고 볼 수 있다. 정부가 바우처를 통해 재정지원의 대상을 서비스 공급자에서 이용자로 전환하게 되면 서비스 이용자는 단순히 서비스의 수혜를 입는 입장에서 자신에게 필요한 서비스를 선택하고 청구하는 ‘주

인(Principal)'의 입장으로 변모하게 된다. 동시에 '대리인(Agent)'인 서비스 공급자는 수익을 창출하기 위해 이용자의 만족을 극대화하려 노력하게 된다. 이처럼 이용자의 선택권을 보장한다는 것은 이용자의 필요와 의사 결정이 서비스의 생산과 제공 과정에 반영된다는 것을 의미하며, 전통적인 서비스 제공 모델의 특징인 하향식(Top-down), 위계적 접근방식에서 벗어나 제공자와 이용자 간의 평등한 관계를 가능하도록 함을 뜻한다 (Colin, 2005; Daniels and Trebilcock, 2005; 김종해, 2008; 양난주, 2009). 유사한 맥락에서 Le Grand는 공공서비스에서의 이용자의 선택권을 보장하는 것은 자율성의 원칙에 입각하여 모든 사람을 자신의 삶과 운명에 대한 결정권을 가진 존재로 존중한다는 의미가 있다고 보았다 (Le Grand, 2007:39).

둘째, 바우처는 공공서비스의 효율성 제고에 효과적으로 활용될 수 있다. 이용자의 선택은 공급자 간의 경쟁과 결합하여 공급자에게 제공되는 유인이라는 도구적 가치를 갖게 된다 (Le Grand, 2007:42). 서비스 공급자는 이 유인, 즉 더 많은 수익을 위해 서비스의 질을 향상시키고 비용을 낮춤으로서 생산효율성을 높이게 된다. 동시에 이용자의 선택에 따라 서비스를 생산함으로써 낭비나 부족 없이 최적 규모의 서비스를 제공할 수 있다 (유한옥, 2006; 정광호, 2007, Le Grand, 2007). 정부의 입장에서도 소비자의 선택과 공급자 간의 경쟁이 서비스의 산출물에 대한 정부의 관리·감독을 대신하기 때문에 정부주도의 서비스 제공방식이나 위탁을 통한 계약생산방식에 수반되는 관리·감독비용을 감소시켜 예산을 절감하는 효과도 기대할 수 있다 (정광호, 2007).

셋째, 바우처 제도는 공공서비스의 형평성 제고 차원에서도 효과적일 수 있다. 사회서비스 바우처 시장은 일종의 유사시장(quasi market)으로서 본래의 고유한 고객을 두고 경쟁한다는 면에서는 일반적인 시장과 동일하지만 고객들에게 평등한 구매력을 제공한다는 측면에서 본질적인 차이가 있다. 따라서 일반적인 시장에서 사람들 간의 구매력 차이로 인해 발생하는 불평등은 발생하지 않는다고 본다 (Le Grand, 2007:41-42). 이는 Dworkin (2000)이 '자원의

평등론' 을 주장하면서 가정한 고립된 섬에서의 경매제도와 유사하다. Dworkin 은 자원의 특성상 인원수에 맞춰 배분할 수 없는 경우가 많고 개인의 선호도 다양하기 때문에 모두에게 동일한 양의 화폐를 주고 경매를 통해 자원을 배분하는 상황을 가정하였다. 그는 이러한 방식이 선택을 통한 개인의 만족도를 극대화 하는 동시에 평등을 추구할 수 있는 효과적인 방법이라 보았다. 이는 정부가 이용자에게 평등한 구매력을 제공하고 서비스 혹은 재화를 선택 할 수 있도록 한다는 점에서 바우처의 정책논리인 '선택과 경쟁' 모델에 맞닿아 있다.

넷째, 정부는 공공서비스의 수요 및 공급을 조정하기 위해 바우처 제도를 활용할 수 있다. 사회복지급여의 제공방식 측면에서 볼 때 바우처는 이용자에게 구매력을 제공하지만 그 사용처를 제한하고 있다는 측면에서 현금급여(Cash payment)와 현물급여(In-kind payment)의 절충방식이라 볼 수 있다. 따라서 현금급여방식이 갖는 선택의 자유와 효율성을 추구하는 동시에 구매범위와 구매력의 다양한 조정을 통해 현물급여방식이 보장하는 형평성 추구하고 사회통제 역시 가능하게 한다 (Gilbert and Terrell, 2005; 정광호, 2006). 특히 바우처는 일반적으로 현금지급과 달리 사용용도 및 장소를 제한하기 때문에 정부 재정이 다른 용도로 사용되는 부작용을 최소화 할 수 있다 (김원중, 2007). 따라서 정부는 특정분야의 재화나 서비스에 대한 소비 및 공급을 촉진하기 위해 바우처를 도입하기도 하며, 대표적으로 문화사업과 관광사업을 활성화하기 위한 문화바우처 및 여행바우처 등이 이에 해당한다 (김현주, 2004; 정광호, 최병구, 2006).

다섯째, 정부는 정부 정책의 목적에 맞게 바우처를 이용하는 소비자와 공급자 모두에 대한 일정 수준의 규제를 가할 수 있다. 소비자의 경우 소득이나 거주지, 결혼, 나이, 출산 등 다양한 조건에 맞춰 바우처 수혜자격을 제한할 수 있으며, 공급자의 경우 서비스 제공과 관련한 면허나 자격, 더불어 품질 측면에 대한 규제가 가능하다 (정광호, 2007).



여섯째, 바우처는 정부 예산을 통제하기 위해서도 사용될 수 있다. 정부가 직접 서비스를 제공하거나 민간에 위탁하는 경우 수요의 정도에 따라 법률에 의해 자동적으로 예산이 지출된다. 반면 바우처의 경우 정부는 사전에 예산의 범위 내에서만 바우처를 발행함으로써 공공서비스에 대한 구매액을 한정하고 이를 통해 정부의 예산을 통제할 수 있다 (정광호, 2007).

## 제 2절. 한국 사회서비스 바우처의 도입배경

사회서비스 바우처 제도는 2007년 장애인활동보조, 노인돌봄종합서비스를 지역사회서비스투자사업을 시작으로 본격적으로 도입되기 시작하였다. 이후 산모신생아도우미사업, 가사간병방문서비스사업, 장애인활동지원사업 등으로 점차 확대·적용되었으며 현재 6대 전자바우처 사업이 시행 중이다. 이와 더불어 노인장기요양서비스와 영유아보육서비스 역시 기본적으로 필요나 소득수준에 따라 서비스 이용권을 제공하는 바우처 제도의 틀 안에서 운영되고 있다. 이렇듯 바우처 제도가 확대됨에 따라 사회서비스 전자바우처 사업 예산은 2008년 3,867억 원에서 2012년 8,642억 원으로 4년 만에 두 배 이상 증가하였으며, 이용자수도 같은 기간 599,000명에서 642,425명으로 대폭 증가하였다 (보건복지부 웹사이트, 2013).

이러한 바우처 제도의 전격적인 도입과 확대는 한국 사회서비스의 시장화를 의미한다. 사회서비스 공급체계는 크게 정부주도 모형, 비영리부문주도 모형, 민관파트너십 모형, 영리부문주도 모형, 비공식부문 모형 등 크게 5가지로 구분하며 (윤영진, 2010), 이 중에서 정부가 적극적인 역할을 담당하는 모델은 정부주도 모형과 민관파트너십 모형이라 할 수 있다. 사회서비스의 시장화란 복지공급의 주체가 정부주도 모형에서 민관파트너십 모형으로 전환됨을 의미하며,

정부가 주도하던 사회서비스의 생산 및 전달과정의 전부 또는 일부에 민간의 참여를 가능하게 하여 사회서비스가 시장경쟁체제에 의해 생산되고 거래되도록 함을 뜻한다.

한국의 사회·경제적 맥락에서 사회서비스의 시장화는 다음과 같은 배경과 목적을 가지고 있다. 첫째, 시장화는 민간부문의 참여를 통해 사회서비스 공급을 확대하기 위한 수단으로 활용되었다. 전통적으로 한국 사회복지정책은 개발독재의 유산에서 비롯된 성장우선주의의 영향으로 인해 잔여적이고 시혜적인 특징을 가지고 있었다. IMF외환위기 직후, 당면한 빈곤과 대량실업에 대응하기 위해 사회보험과 공적부조를 중심으로 하는 사회안전망이 확대·구축되었으나 가족구조의 변화, 여성의 경제활동 증가, 고령화와 저출산 등 사회구조적 변화로 인한 사회복지서비스에 대한 욕구는 중요한 고려대상이 되지 못하였다. 따라서 노인, 장애인, 아동 등에 대한 돌봄은 전적으로 가족, 특히 여성에 의해 수행되었으며, 보호할 가족이 없는 이들에 대한 돌봄은 노인생활시설, 장애인생활시설, 아동보호시설, 정신요양시설 등 비영리사회복지법인 민간단체 주도로 이루어졌다 (김원중, 2007; 윤상우, 2008). 그러나 금세기 들어 나타난 세계 최고 수준의 저출산과 인구고령화, 그리고 급속히 증가하는 근로빈곤 등의 문제는 사회의 구조적 결함으로 인해 사회 구성원이 겪는 문제에 대해 정부가 사회 전체 차원에서 적극적으로 대응할 수밖에 없도록 만들었다. 또한 새로운 사회, 경제적 운영원리로서의 ‘사회투자론’이 대두되면서 사회서비스를 새로운 국가성장의 동력으로 삼아야 한다는 견해가 힘을 받게 되었다 (강혜규, 2007; 강혜규 외, 2009; 이영범 외, 2009; 이재원, 2010).

이러한 배경 아래 사회서비스의 공급확충은 정부의 주요한 정책목표가 되었다. 우선 정부 재정의 투입 규모가 급격하게 증가하였다. 2002년부터 2007년까지 사회서비스 예산은 연 평균 36.6% 증가하였으며, 이는 같은 기간 전체보건복지예산 증가율인 12.5%의 세 배, 전체 정부예산 증가율의 네 배에 달한다 (강혜규, 2008). 더불어 정부는 바우처 제도 도입을 통해 사회서비스 부문에 민간의 참여를 활성화 시켜 부족한 서비스 공급을 확충하고자 하였다. 기존

의 공급기관 지원방식 하에서는 정부재정이 투입되는 만큼만 서비스 공급이 이루어 졌으나 바우처와 같은 이용자 지원방식은 시장수요를 촉발하여 능동수요 및 공급을 추가 발생시킨다. 따라서 우리나라의 바우처 제도 도입은 한정된 재원으로 공급을 극대화하기 위한 전략이라 할 수 있으며, 단순히 정부의 의한 공급을 민간으로 전환하여 효율성을 증진시키려 했던 미국이나 유럽과는 그 성격을 달리 한다 (남찬섭, 2008). 실제로 사회서비스 전자바우처 사업에 참여하는 제공기관은 2008년 2,235개소에서 2012년 6,482개소로 4년 동안 3배 가까이 증가하여 바우처 제도가 서비스 공급확대를 성공적으로 이끌어 냈다고 평가할 수 있다 (보건복지부 웹사이트, 2013).

둘째, 시장화는 사회적 일자리 창출을 위해 활용되었다. IMF 외 환위기를 기점으로 시작된 경제성장세 둔화는 만성적인 실업문제를 야기하였고 정부는 일자리 창출을 위한 정책적 노력을 다양하게 추진하였다. 특히 정부는 상대적으로 발달이 더딘 한국의 사회서비스 시장에 주목하고 바우처 제도 도입을 통해 민간의 참여와 투자를 유도하는 방법으로 새로운 일자리 창출과 경제성장을 꾀하였다 (김선화 외, 2010). 사회서비스 정책에 대한 이러한 정부 정책 기조는 보건복지부가 제시하는 사회서비스 정책 목표와 추진 전략에도 잘 나타나 있다. 보건복지부는 사회서비스의 정책목표를 ① 좋은 일자리 창출, ② 개인의 능력 함양 및 기회보장, ③ 국민 삶의 질 향상으로 규정하고, 그 추진 방향으로 ① 사회투자형 사회서비스 개발 및 확충, ② 시장에서의 좋은 일자리 창출을 제시하였다. 특히 사회서비스 시장형성을 위한 전략으로 공급자에 대한 재정지원방식을 소비자에 대한 바우처 제공방식으로 전환하여 시장에서의 사회서비스 구매를 촉진하고자 함을 명시하고 있다 (보건복지부 웹사이트, 2013). 더불어 2006년 경제부처인 기획예산처가 사회서비스 향상기획단을 설치한 것도 정부가 사회서비스의 일자리 창출 가능성에 주목했기 때문이다 (기획예산처 사회서비스 향상기획단, 2006). 결과적으로 사회서비스 시장화를 통한 정부의 일자리 창출 전략은 성공적이었다는 평가를 받고 있다. 김선화, 방진희, 이근희(2010)는

사회적 일자리를 바우처형과, 사회적 기업형, 소액대출 사업형, 자활 사업형 등으로 구분하여 분석함으로써 바우처형 일자리가 일자리 창출과 경제성장 측면에서 가장 우수하며, 사회서비스 시장화를 통한 일자리 창출이라는 정부의 의도가 맞아 떨어졌다고 분석하였다.

셋째, 사회서비스의 시장화는 수요자 중심의 복지를 추구하고자 하는 정부의 의지가 반영되었다. 금세기 들어 사회서비스에 대한 국가예산의 지원이 늘어나고 행정비용 또한 증가하였지만 이에 대한 수요자의 체감도는 크지 않았다는 정부의 판단아래 노무현 정부 말부터 사회서비스 시장형성 촉진과 품질 제고를 통한 수요자 중심의 사회서비스 개편이 논의되었다. 이후 이명박 정부도 능동적 복지를 통해 삶의 질을 높이고 선진인류 국가로 도약하기 위한 전략의 일환으로 바우처 제도의 도입을 통한 수요자 중심의 사회서비스 정책 개편을 추진하였다 (우나경, 2011; 보건복지부 웹사이트, 2013). 특히 정부는 이용자에게 서비스를 선택할 수 있는 권리를 제공함으로써 정부의 재정지원에 대한 수요자의 체감도를 높이는 한편, 민간 공급자의 참여와 경쟁을 통해 자발적인 품질 개선과 가격 하락을 이끌어내어 수요자의 만족도를 증대시키고자 하였다 (이영범 외, 2009; 우나경, 2011).

종합해 보면 정부는 사회서비스 공급에 민간부문을 참여시켜 서비스 공급을 위한 초기 비용부담을 덜고, 사회서비스 시장 확대를 통한 일자리 창출을 통해 경제성장에도 기여하고자 했다고 볼 수 있다. 또한 이용자의 선택권을 제공함으로써 정부재정지원에 대한 체감과 만족도를 높이고자 하였다.

### 제 3절. 바우처 제도의 전제조건에 관한 논의

앞서 살펴보았듯이 바우처는 선택과 경쟁이라는 시장 메커니즘을 통해 공공부문의 비효율성을 제거하는 동시에 서비스 이용에 제약을 받았던 취약계층에게 구매력과 선택권을 부여함으로써 형평성을 증진시킬 수 있다는 기대효과가 있다. 하지만 그럼에도 불구하고 아직도 그 효과를 둘러싼 논쟁이 계속되고 있는 이유는 선택과 경쟁의 원리가 실현되도록 하는 시장여건이 충분히 조성되지 않기 때문인 것으로 보인다. 바우처 제도에 대한 다수의 선행연구에 따르면 바우처의 기대효과를 발생시키기 위해서는 시장여건, 충분한 정보제공, 서비스의 특성 등 다양한 조건이 만족되어야 한다 (유한옥, 2006; 정광호, 2006; 김진, 2007; 김원중, 2007, 배화숙, 2007; 김종해, 2008; 남찬섭, 2008; 강혜규, 2008). 따라서 본 절에서는 바우처 정책이 제 효과를 발휘하기 위해 충족되어야 하는 전제조건이 무엇인지 논의하고자 한다.

#### 1. 공급자 간의 경쟁

바우처에 부과된 선택권은 공급자 사이에 경쟁을 촉발시킨다. 하지만 공급자 간의 경쟁도 기본적으로 경쟁할 수 있는 환경이 조성되어야 가능하다. 무엇보다도 유효한 경쟁을 보장할 수 있는 적정규모의 시장이 필요하며, 수요가 많고 시장의 규모가 클수록 공급자 간의 경쟁에 긍정적인 영향을 미친다 (유한옥, 2006; 정광호, 2006; 김종해, 2008). 물론 바우처를 통해 수요를 창출시키면 공급이 자연스럽게 증대되고 시장이 형성되는 효과를 기대할 수 있으나 (김원중, 2008), 경우에 따라 그렇지 못한 상황도 발생할 수 있다. 우선 바우처 시장을 둘러싼 공급자의 진입장벽이 높으면 공급이 원활하지 않을 수 있으며, 이로 인해 한정된 지역에 독점적 공급자가 존재하게 되면 서비스의 품질 저하, 가격 상승 및 공급자가 자의적으로 수요자를 선정(cream skimming)하는 경우가 발생할 수 있다

(유한옥, 2006; 배화숙, 2007). 또한 수요측면에서는 바우처가 제공된다 하더라도 서비스 이용자가 지불해야 하는 자기부담금 및 교통비 등이 과도한 경우 수요가 충분히 발생되지 못할 수 있다. 특히 보육서비스와 같은 돌봄서비스는 전통적으로 여성이 가정 내에서 담당하던 일이라는 인식이 강하기 때문에 이용자들이 생각하는 적정가격과 공급자들이 생각하는 적정가격 사이에 큰 차이가 있을 수 있다. 이 경우 정부의 재정지원이 충분하지 않아 이용자가 느끼는 비용의 부담이 큰 경우에는 서비스에 대한 이용자의 접근성이 떨어지고 시장이 원활히 형성되지 않을 수 있다 (배화숙, 2007; 김종해, 2007). 따라서 바우처가 충분한 서비스 공급을 이끌어 내기 위해서는 정부가 공급자의 진입장벽을 낮추고 이용자의 구매력을 충분히 보전하여 정상적인 시장 형성을 유도해야 한다.

정부의 과도한 규제 및 특정 공급자에 대한 선별적 지원도 공정한 경쟁을 어렵게 만드는 요인이 될 수 있다. 예를 들어 국공립 어린이집에 대한 운영비 및 인건비 보조는 국공립 어린이집 운영의 안정성 및 서비스의 질적 향상을 가져오지만, 동시에 이러한 재정적 보조 없이 시설을 운영해야 하는 민간 및 가정 어린이집의 경우 상대적으로 시설 운영의 안정성과 경쟁력이 저해될 수 있다 (유한옥, 2007; 정광호, 2007). 더불어 민간 보육시설이 자신들의 재정적 어려움을 서비스 이용자에게 전가시킬 경우 보육비용이 지속적으로 상승할 수 있다는 우려도 제기된다 (김영명, 2006; 김현숙, 2006; 장영인, 2006; 김종해, 2008; 지은구, 2008).

경우에 따라 서비스 자체가 시장원리에 적합하지 않을 수도 있다. 선택과 경쟁원리는 반복적인 소비와 공급자 전환이 전제되어야 한다. 만약 상품이나 서비스에 만족하지 못하는 경우에도 바로 다른 상품 및 공급자를 선택할 수 없다면 공급자 간의 경쟁을 충분히 유도할 수 없다. 예를 들어 반복적 소비와 공급자 전환이 용이한 푸드 스탬프나 문화바우처의 경우에는 효율적으로 시장원리가 적용될 수 있다. 반면 아동의 신체·정서적 발달과 교육에 대한 염려로 인해 공급자를 쉽게 전환할 수 없는 교육 분야 및 보육서비스의 경우 바우처를 통한 시장원리가 정상적으로 작동하지 않을 수 있다. 특히

보육서비스는 일종의 대인서비스로서 그 특성상 서비스 제공자인 보육교사와 서비스의 1차적 이용자인 아동 간의 관계가 보육서비스의 질에 결정적인 영향을 미친다. 특히 아동이 보육교사와 장기적이고 안정적인 관계를 발달시켜 나가는 것은 아동의 신체 및 정서의 안정적인 발달을 위해 꼭 필요하다. 더불어 보육시설은 아동들이 교사 및 친구들과의 관계형성을 통해 타인과 함께하는 법을 배우는 최초의 사회집단이라는 점에서도 교육적으로 매우 중요하다. 따라서 부모는 보육시설에 대한 불만이 있더라도 쉽게 시설을 옮기거나 서비스에 대한 이의를 제기하기 어려울 수 있다 (유한옥, 2006; 양난주, 2009; 윤영진, 2010).

## 2. 소비자의 선택능력

바우처의 기대효과 발생을 위해서는 앞서 언급한 시장여건과 더불어 이용자의 선택능력이 중요하다. 소비자의 합리적인 선택과 공급자 간의 경쟁이 서비스의 가격과 질에 대한 자연스러운 규제를 가능하게 하기 때문이다. 합리적인 선택을 위해서는 이용자가 서비스의 효용을 예측하고 평가할 수 있어야 하며, 이를 위해 서비스의 종류, 접근방식, 품질 등에 대한 정보가 서비스 이용자에게 정확하고 충분히 제공되어야 한다. 하지만 서비스의 특성에 따라 정보가 충분히 제공되지 않는 경우가 종종 발생한다. 예를 들어 의료서비스에 경우 이용자는 공급자에 비해 정보나 지식 면에서 전문성이 상당히 부족하기 때문에 공급자가 제공하는 서비스의 품질을 제대로 평가하기 어렵다. 보육서비스의 경우에도 아동을 대상으로 하는 대인서비스의 특성상 부모가 서비스 질에 대한 객관적인 평가나 예측을 하기 어려울 수 있으며, 시설보육의 특성상 내부의 정보가 외부로 제공되지 않을 수 있다. 이처럼 서비스에 대한 충분한 정보가 제공되지 않고 정보의 비대칭이 발생할 경우에는 소비자의 합리적인 선택이 어려워지며, 공급자는 서비스의 질을 높이기보다는 마케팅이나 가격인하와 같이 소비자가 쉽게 인식할 수 있는 부분에만 힘을 쏟을 가능성이 높아진다 (유한옥, 2006; 장영인, 2009). 더불어 공

급자가 수급권자에 대한 정보를 바탕으로 가장 이윤이 많이 남는 방식으로 이용자를 선별하는 역선택도 발생할 수 있다 (정광호, 2007; 양난주, 2009; 황인매, 2012). 따라서 소비자의 선택능력을 제고하기 위해서는 정보 유통을 위한 지원체계가 필요하다 (배화숙, 2007).

### 3. 도덕적 해이에 대한 관리·감독

현실적으로 완전시장이 성립되기 위한 조건들이 모두 충족되기는 어렵기 때문에, 많은 경우 역선택이나 저급한 서비스 제공, 공급자들 간의 담합 등 도덕적 해이로 인한 각종 위법 사례가 나타나게 된다. 따라서 이를 관리·감독하고 공급자 간의 공정 경쟁을 유도하기 위한 정부 규제 및 관리가 불가피하게 필요하다. 다만 이처럼 규제의 정도와 범위가 커질수록 ‘선택과 경쟁’을 통해 정부의 개입을 최소화 하려던 바우처 제도의 본래 취지와는 상충되게 된다는 딜레마가 존재한다 (정광호, 2007).



## 제 3장. 연구 설계

### 제 1절. 연구 방법

본 연구는 보육서비스 바우처의 정책논리인 ‘선택과 경쟁’ 이 일선에서 어떻게 실현되고 있는지를 밝히기 위한 단일사례연구이다. 사례연구(Case study)는 프로그램, 사건, 과정, 제도, 특정 개인, 사회집단 등 하나의 실체나 현상을 심도 있고 체계적으로 조사하는데 사용되는 연구 방법으로서 주로 설명적 질문과 함께, 사건, 제도, 과정 등의 원인과 결과를 찾고자 한다 (남궁 근, 2009).

본 연구를 사례연구방법으로 수행하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 본 연구의 목적은 서비스 이용자의 선택과 공급기관 간의 경쟁이 바우처 제도의 집행과정에서 어떻게 실현되는지를 확인하는 것이다. 따라서 정책집행에 관여하는 모든 행위자와 그들이 처한 조건, 맥락, 영향 요인에 대한 조사와 분석을 필요로 하기 때문에 상대적으로 좁은 연구 범위에 대한 심층적인 조사가 필요하며 사례연구는 이에 적합하다. 둘째, 사례연구는 연구 질문이 ‘왜’ 또는 ‘어떻게’ 라는 질문 유형을 가질 때 유용하게 선택할 수 있는 방법이다. 본 연구는 ‘선택과 경쟁’ 원리와 이를 구현하기 위한 바우처 제도가 실제로는 ‘어떻게’ 집행되고 있는지, 그 현상은 ‘왜’ 그렇게 나타나는지를 알아보기 위한 것이다. 따라서 본 연구는 가설을 세우고 검증하거나 반증하는 방식보다는 사례연구의 특징인 연구문제에 대한 종합적이고 체계적인 접근방식을 통해 정책집행의 양상과 원인을 추적하고 새로운 해석과 결론을 지향한다.

자료수집방법으로는 1) 문헌조사와 2) 심층인터뷰를 이용한다. 먼저 문헌조사를 위해서 정부기관 보고서 및 통계, 관계법령, 언론 보도, 그리고 관련 선행연구를 검토하였다. 통계의 경우 ‘보육통계

(보건복지부 보육정책과, 2012)’ , ‘2012년 전국보육실태조사: 가구조사 보고(보건복지부 육아정책연구소, 2012)’ , ‘2012년 전국 보육실태조사: 어린이집조사 보고(보건복지부 육아정책연구소, 2012)’ , ‘2012년 복지부-지자체 합동 기획 지도·점검 결과(보건복지부 보도참고자료, 2013)’ 등 정부에서 공식적으로 발표된 보고서 및 통계를 주로 사용하였으며, 여기서 자료를 얻을 수 없거나 좀 더 최신 자료가 필요한 경우에는 ‘아이사랑보육포털<sup>1)</sup>’ 과 ‘성남시 보육정보센터<sup>2)</sup>’ 에서 제공하는 정보와 검색기능을 활용하였다. 이를 통해 보육서비스 이용자 수, 서비스 이용시간, 이용자의 성별과 연령, 이용자의 만족도 및 요구사항 등 이용자에 대한 전반적인 정보와 더불어 제공기관의 유형 및 특징 별 수, 정원과 현원, 규모 및 매출, 원장 및 교사의 자격 수준, 위반사례 등 제공기관 관련 정보를 확보할 수 있었다.

보육서비스의 이용자와 제공자, 그리고 관련행위자들의 의도와 행위, 상호작용, 의견 등 정책집행현장 관련 자료는 심층인터뷰를 통해 수집하였다. 질적연구는 일반화를 추구하는 양적 연구와 달리 현상을 심층적으로 기술하고 설명하는데 목표를 두기 때문에 대표성 보다는 타당도가 높고 풍부한 정보를 이끌어 낼 수 있는 연구대상을 선정하는 것이 중요하다 (신경림 외, 2005: 110). 따라서 인터뷰 대상 선정방식은 비판적 사례추출방법(critical case sampling)이 사용되었으며, 이에 따라 경기도 성남시 00구의 어린이집 학부모, 어린이집 원장, 어린이집 교사 및 지방자치단체의 보육서비스 관련 공무원 등 정책집행과정 각 단계의 관련자 23명이 인터뷰 대상으로 선정되었다.

---

1) 아이사랑보육포털(stgwww.childcare.go.kr)

2) 성남시 보육정보센터(sneducare.or.kr/care)

## 제 2절. 연구 대상

보육서비스는 가장 대표적이고 규모 있는 사회서비스로서 2011년 12월말을 기준으로 전국적으로 39,842개소의 어린이집을 갖추고 있으며, 전체 서비스 공급자의 90% 이상이 민간사업자로서 시장화 비율이 모든 사회서비스 중에서 가장 높다. 따라서 사회서비스 바우처 정책의 집행과정을 ‘이용자의 선택’과 ‘공급자의 경쟁’의 측면에서 분석하기 위한 사례로 가장 적합하다 볼 수 있다. OECD의 정의에 의하면 아동보육서비스(Early Childhood Education and Care)는 법정 입학연령 이하의 아동들에게 제공되는 보호·교육과 관련된 모든 제도를 의미하며, 구체적으로는 0-12세 사이 아동에게 제공되는 방과 후 교육과 부모휴가, 가족친화정책 등이 포함된다 (OECD, 2006). 본 연구에서는 아동보육서비스에 대한 OECD의 정의를 따르되 분석 범위를 보건복지부와 교육부 주관으로 만 0세부터 5세까지의 아동을 대상으로 하는 보육서비스 정책을 대상으로 한다.

본 연구는 아동 수 대비 서비스 제공기관의 수, 시장화 수준, 관련기관의 협조수준 등을 종합적으로 고려하여 경기도 성남시 00구를 사례연구 지역으로 선정하였다. 통계에 의하면 2011년 12월 현재 성남시의 보육시설은 총 659개소이며, 어린이집 1개당 아동 수는 34.5명으로 전국 평균인 33.9명과 유사하다. 또한 이중 국공립 어린이집이 46개(7%), 민간어린이집이 220개(33%), 가정어린이집이 369개(56%), 직장어린이집이 19개(3%), 기타 법인 및 부모협동어린이집이 5개(1%)로 나타나 민간 공급자의 비율이 90%에 달해 서비스의 시장화가 충분히 이루어 졌다고 볼 수 있다 (보건복지부 보육정책과, 2012).

심층인터뷰는 총 23명을 대상으로 이루어졌다. 우선 본격적으로 연구를 설계하기에 앞서 사회서비스 바우처정책 집행현장에 대한 이해를 도모하고 인터뷰를 위한 기초자료를 확보하기 위해 2013년 3월 사회복지기관장, 어린이집 원장, 보육교사 등 총 3인을 대상으

로 예비조사를 수행하였다. 한 사례 당 인터뷰 시간은 약 1시간 내외가 소요되었다. 이후 이를 토대로 성남시 00구를 집행분석 사례로 선정하여 2013년 4월 19일부터 5월 9일까지 어린이집 이용자(학부모), 어린이집 원장, 어린이집 교사 및 직원, 주민센터, 구청, 시청의 보육서비스 관련 공무원 등 정책집행과정 각 단계의 관련자 20명을 대상으로 심층인터뷰를 수행하였다. 1회 면접은 1시간에서 2시간 정도가 소요되었다.

<표 3-1> 전체 면접 수행표

	이용자	어린이집 교사	어린이집 행정	어린이집 원장	기초자치단체	기타
1차 면접 (2013.3.15 - 2013.3.18)		1명		1명		사회복지기관 관련 1명
2차 면접 (2013.4.19 -2013.5.9)	9명	3명	1명	3명	3명	어린이집 관련 사업자 1명
계	9명	4명	1명	4명	3명	2명
총계	23명					

<표 3-2> 1차 인터뷰 대상 설명

사례번호	면담자 유형	설명
1	어린이집 교사 1	20대. 여. 민간어린이집 근무,
2	어린이집 원장 1	40대. 여. 국공립어린이집 운영.
3	사회복지기관장	60대. 여.

<표 3-3> 2차 인터뷰 대상 설명

사례번호	면담자 유형	설명
4	이용자 1	30대. 여. 7세, 2세 아동 모. 민간, 가정, 국공립, 유치원 경험
5	이용자 2	20대. 여. 9개월 아동 모. 가정, 국공립 경험
6	이용자 3	30대. 여. 8개월 아동 모. 국공립 경험
7	이용자 4	30대. 여. 5세, 11개월 아동 모. 국공립 경험
8	이용자 5	30대. 여. 3세 아동 모. 가정, 국공립 경험
9	이용자 6	30대. 여. 7세, 4세 아동 모. 국공립
10	이용자 7	30대. 여. 3세 아동 모. 국공립
11	이용자 8	30대. 여. 6세, 2세 아동 모. 유치원, 국공립 경험
12	이용자 9	30대. 여. 9세, 6세, 8개월 아동 모. 민간, 가정, 국공립 경험
13	어린이집 교사 2	20대. 여. 국공립어린이집 근무.
14	어린이집 교사 3	30대. 여. 민간어린이집 근무.
15	어린이집 교사 4	30대. 여. 가정어린이집 근무.
16	어린이집 행정	30대. 여. 국공립어린이집 근무.
17	어린이집 원장 2	40대. 여. 국공립어린이집 운영.
18	어린이집 원장 3	50대. 여. 민간어린이집 운영.
19	어린이집 원장 4	50대. 여. 가정어린이집 운영.
20	기초자치단체 공무원 1	40대. 여. 주민센터 근무.
21	기초자치단체 공무원 2	30대. 여. 구청 근무.
22	기초자치단체 공무원 3	40대. 남. 시청 근무.
23	어린이집 관련 사업자	30대. 여. 키즈 카페 운영.

### 제 3절. 연구의 분석틀

본 연구는 바우처의 정책논리인 소비자의 선택과 공급자 간의 경쟁이 정책집행과정에서 어떻게 실현되는지를 규명하는 데서 출발한다. 이를 세부 내역 별로 구분하면 첫째, 서비스 이용자의 선택권은 실현되고 있는가, 둘째, 공급자 간의 경쟁은 실현되고 있는가, 셋째, 이용자의 선택과 공급자의 경쟁에 영향을 미치는 요인들은 무엇인가로 나누어 볼 수 있다. 이들 연구문제들을 해결하기 위해 본 연구는 보육서비스 바우처 정책집행 사례를 상향식(bottom-up) 접근방법을 통해 분석하고자 한다. 상향식 접근방법은 정책일선 행위자의 관점에서 시작하는 정책집행연구로서 정책집행현상을 총체적으로 살펴보고 일선 집행관료나 정책대상집단의 행태를 고찰하기 위한 방식이다. 이를 통해 실제 집행현장에서 발생하는 다수의 행위자들 사이의 상호작용을 이해하고 집행과정에 대한 상세한 기술과 영향을 주는 요인들에 대한 분석이 가능하며, 정책의 실질적 집행효과, 부작용 및 부수효과를 파악할 수 있다 (남궁 근, 2008).

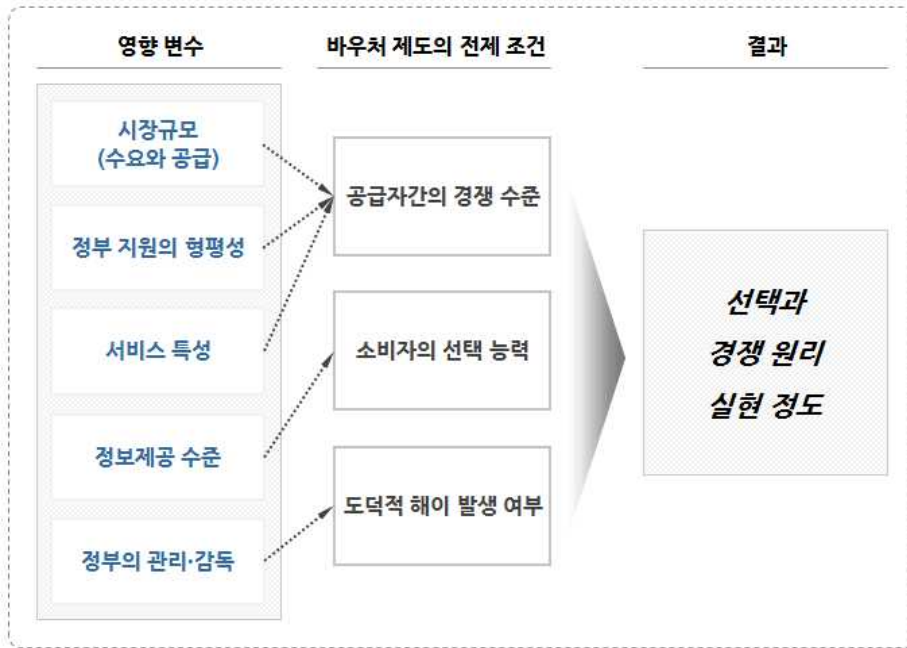
상향식 접근방법을 사용하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 본 연구의 대상인 보육서비스는 이용자와 서비스 공급자와의 관계 속에서 생산·공급되기 때문에 서비스에 대한 분석을 위해서는 이들 관계의 역동을 살펴보는 것이 중요하다. 구체적으로 본 연구의 주요 관심사인 이용자의 선택과 공급자 간의 경쟁은 정책집행과정에 참여하는 각 행위자들 간의 관계, 즉 이용자-보육교사, 이용자-제공기관, 이용자-정부, 제공기관-제공기관, 제공기관-정부 등의 역학관계를 관찰하고 분석하는 것을 통해 확인할 수 있다. 더불어 바우처 정책은 그 본질상 하향식(Top-down), 위계적 접근방식에서 벗어나 이용자가 능동적으로 서비스를 선택하고 요구하는 것을 특징으로 한다. 따라서 이용자의 행태와 이용자가 서비스 제공자를 비롯한 다른 행위자들과 형성하는 관계를 관찰하고 분석하는 것이 중요하며, 이를 위해서는 상향식 접근방법이 적합하다. 둘째, 정책이 다양한 주도기관에 의하여 집행되는 경우에는 하향식 접근방법보다 상

향식 접근 방법이 보다 더 적합하다 (남궁 근, 2008) 우리나라의 경우 보육서비스는 생산 및 공급주체가 정부, 민간, 비영리단체 등으로 나뉘며 그 유형도 국공립어린이집, 민간어린이집, 가정어린이집, 직장어린이집 등으로 다양하다.

상향식 접근을 통한 정책분석을 위해 정책집행과정 각 단계의 관련자들을 대상으로 인터뷰를 실시하고, 이에 대한 체계적인 분석을 통해 이용자의 선택과 공급자 간의 경쟁이 올바르게 이루어지고 있는지에 대한 평가를 시도하였다.

<그림 1>은 바우처 정책의 집행현장에서 이용자의 선택권과 공급자 간의 경쟁이 약화되는 과정에 대한 분석의 틀을 나타낸다. 정책집행현장의 행위자들은 그들 스스로의 특성 및 다양한 외부요인들로 부터 영향을 받으며, 이로 인해 결과적으로 바우처 정책의 성과가 정책의 설계 의도와 달라질 수도 있다. 앞서 제 2장, 3절에서 언급한 바와 같이 선행연구는 바우처 정책의 성공적인 집행을 위한 주요 전제조건으로 공급자 간의 경쟁, 소비자의 선택 능력, 도덕적 해이 방지 등을 제시하고 있다. 특히 공급자 간의 경쟁 발생을 위해서는 적정규모의 시장과 정부의 공정한 규제 및 지원이 필요하며 서비스의 특성이 경쟁에 적합해야 한다. 더불어 소비자의 합리적인 선택을 위해서는 서비스에 대한 객관적인 정보가 충분히 제공되어야 한다. 또한 바우처 집행과정에서의 도덕적 해이를 방지하기 위해서는 정부의 효과적인 관리·감독이 필요하다. 따라서 본 연구는 바우처의 정책 논리대로 이용자의 선택과 제공자의 경쟁이 발생하는지, 그리고 정책집행현장에 참여하는 행위자들 간의 관계에 위에서 언급한 요인들이 영향을 미치는지, 그 밖의 다른 요인들은 없는지에 논의의 중점을 두고 연구를 진행하고자 한다.

<그림 1> 분석의 틀





## 제 4장. 한국 보육서비스 정책 평가

본 장에서는 보육서비스 바우처 정책의 집행분석을 수행하기에 앞서 연구의 대상인 보육서비스 정책의 현황을 살펴보고 이를 바우처 정책의 목적인 서비스의 효율적인 공급과 질적 향상 측면에서 평가해 보고자 한다.

### 제 1절. 한국 보육서비스 정책 개관

보육서비스 정책이란 정부가 보육서비스를 직접 제공하거나 비용을 지원함으로써 가정이 담당하던 돌봄의 책임을 사회화하는 것을 의미한다. 최근에는 미래 인적자원에 대한 선제적 투자 성격과 더불어 서민, 중산층의 자녀 양육 부담을 완화하고 장기간 계속된 저출산 현상을 완화하기 위한 수단으로 주목 받으며 크게 발전하였다(강혜규 외, 2009; 윤영진, 2010).

서비스 전달체계 측면에서 보았을 때 우리나라의 보육서비스는 주로 민간기관에 의해 생산, 제공되고 있으며, 보건복지부 및 지방자치단체는 이용자 및 보육시설에 대한 재정지원, 시설에 대한 허가 와 지도점검, 관련 민원 처리 등의 역할을 담당하고 있다. 보육서비스의 공급주체를 유형별로 살펴보면 크게 국공립어린이집, 법인어린이집, 민간어린이집, 직장어린이집, 가정어린이집, 부모협동어린이집 등이 있으며, 시설의 유형별 특징은 다음과 같다. 국공립보육시설은 국가와 지방자치단체가 직접 설치하고 법인 및 단체, 또는 개인에게 위탁 운영하는 형태로서 영유아 11명 이상을 보육하는 시설이다. 취약 및 저소득층가구의 자녀를 중심으로 입소 우선순위자를 충원하며, 민간 보육시설과는 달리 정부로부터 인건비와 운영비 등을 지

원받는다. 법인어린이집은 『사회복지사업법』에 따른 사회복지법인이 설치 운영하는 어린이집이며 정부로부터 국공립어린이집과 동일한 수준의 재정지원을 받는다. 가정어린이집은 개인이 가정 또는 그에 준하는 시설에 설치 운영하는 시설로 정원이 20명 이하의 소규모 보육시설이며, 민간어린이집은 개인 또는 단체가 설치 운영하는 시설로 정원이 21명 이상이다. 직장어린이집은 『영유아보육법』에 의하여 여성근로자의 수가 300인 이상이거나, 남녀 근로자가 500인 이상인 사업장에 의무적으로 설치되는 보육시설이다. 마지막으로 부모협동 어린이집은 보호자들이 조합을 결성하여 설치 운영하는 어린이집이다 (권미경 외, 2012; 보건복지부 보육정책과, 2012). 2011년 12월 현재 현재 전국에는 총 30,842개소의 어린이집이 있으며, 그 중 가정어린이집이 전체의 52%, 민간어린이집이 35.5%로 절대 다수를 차지하고 있다. 국공립어린이집과 법인어린이집은 각각 5.3%와 3.7%에 불과해 공공성을 가지는 보육시설의 비중은 매우 낮다고 볼 수 있으며, 그 외 나머지 유형들이 차지하는 비율은 미미하다. 정부는 국공립어린이집을 점진적으로 확충할 계획을 가지고 있으며, 동시에 민간 보육시설<sup>3)</sup>의 공공성을 높이고 서비스의 질을 향상시키기 위해 평가인증을 비롯한 관련 기준<sup>4)</sup>을 통과한 민간 및 가정어린이집에 대하여 정부가 품질을 보증하는 ‘공공형 어린이집’ 제도를 실시하고 있다. 공공형 어린이집으로 선정되면 국공립어린이집 수준의 운영기준을 적용 받으며, 정부로부터 일정한 운영비를 지원받을 수 있다.

재정지원방식의 측면에서 볼 때 우리나라의 보육서비스는 바우처를 통해 이용자에게 구매력을 제공하는 수요자 재정지원방식을 사용하고 있으며, 시설에 대한 인건비 및 운영비 지원은 국공립어린이집, 법인어린이집, 공공형어린이집에 대해서만 제한적으로 이루어지고 있다. 보육서비스 바우처는 ‘아이사랑카드’라는 전자카드 형태로 제공되고 있으며, 어린이집에 영유아를 맡기고자 하는 부모는 보

3) ‘민간 보육시설’은 민간어린이집 및 가정어린이집과 같이 민간부문에서 설립 운영하는 모든 어린이집을 뜻한다.

4) 평가인증, 놀이터 및 비상재해대비시설, 1급 보육교사의 비율 등의 기준 적용 (보건복지부, 2013)

육시설을 선택하고 아이사랑카드로 보육료를 직접 결제하게 된다. 이러한 방식을 통해 영유아의 부모는 어린이집에 대한 관심과 신뢰를 제고하며, 어린이집 및 지방자치단체는 보육료 지원 관련 행정업무를 전산화하고 간소화하여 행정 부담을 경감할 수 있다<sup>5)</sup>.

기존의 정부지원 보육료는 소득 및 재산, 장애의 유무, 다문화가정 여부 등에 따라 선별적이고 차등적으로 지원되었다. 하지만 그 수혜대상이 점차 확대되어 2013년부터는 만 0세부터 5세까지 어린이집을 이용하는 모든 아동에 대하여 부모의 소득·재산수준에 상관없이 보육료가 지원되고 있다. 더불어 작년 2012년까지는 보육시설을 이용하지 않는 아동의 경우 차상위계층까지만 양육수당이 지급되었지만 2013년부터는 소득 및 재산수준과 상관없이 양육수당이 지급된다. 2011년 12월 현재 전국 39,842개소 어린이집에서 만 0세 이상 5세 이하 아동 1,348,729명이 보육서비스를 제공받고 있다.

<표 4-1> 보육료 지원 수준 (2013) (단위: 천원)

구분	만0세	만1세	만2세	만3세	만4세	만5세
보육료	394	347	286	220	220	220
장애아 보육료	394			414		
비고				누리공통과정		
양육수당	200	150	100	100		
장애아동 양육수당	200					

자료: 보건복지부(2013)를 토대로 작성<sup>6)</sup>

5) 보육정책 아이사랑카드 (보건복지부)

[http://www.mw.go.kr/front\\_new/jc/sjc0114mn.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=06&MENU\\_ID=06140302](http://www.mw.go.kr/front_new/jc/sjc0114mn.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=06140302) (accessed in May, 2013)

6) 보육정책 (보건복지부)

[http://www.mw.go.kr/front\\_new/jc/sjc0114mn.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=06&MENU\\_ID=06140301](http://www.mw.go.kr/front_new/jc/sjc0114mn.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=06140301)

만 3세부터 5세의 아동은 어린이집 대신 유치원을 이용할 수 있다. 유치원은 어린이집과는 달리 교육과학기술부를 주관부처로 두고 있는 교육시설이지만 정부는 2012년부터 어린이집과 유치원으로 이원화 되어있는 보육과 교육과정을 통합하여 ‘누리과정’이라는 공통의 프로그램을 통해 유아기에 필요한 기본 소양과 능력을 기르도록 하였다.

## 제 2절. 보육서비스 공급의 효율성과 서비스의 질

2000년 이후 보육서비스 정책의 발달은 크게 보육서비스에 대한 정부의 재정지원 확대와 바우처 제도의 도입으로 특징지을 수 있다. 세계 최저수준의 출산율의 원인으로 여성의 경제활동참여 증가로 인한 양육의 어려움과 양육비 및 사교육비 부담이 제기되자 정부는 2001년 『보육사업 중·장기 종합발전계획』을 수립을 시작으로, 2003년부터는 보육료 지원을 점차 확대하였으며, 2007년에는 『가족친화사회환경조성촉진법률』, 『남녀고용평등과일가정양립지원에 관한 법률』 등을 잇달아 제정하면서 일-가족 양립정책을 확대해 나갔다 (김영미, 2010). 이러한 정부의 지원정책에 힘입어 보육예산 역시 해마다 크게 증가하여 GDP 대비 보육예산비율은 2005년 0.15%에서 2008년에는 0.29%, 2011년에는 0.53%로 지난 7년간 약 3.5배 증가한 것으로 나타났다 (권미경 외, 2012). 보육료 지원이 증가함에 따라 보육 아동의 수 역시 크게 증가하여 2002년에 800,991명이었던 것이 2005년에는 989,390명, 2011년 말에는 1,348,729명까지 증가하였다 (보건복지부 보육정책과, 2012).

이와 더불어 2009년 9월부터는 보육서비스 바우처 제도가 도입되어 보육서비스 정책이 수요자 중심으로 전환되는 계기가 마련되었다. 보육료 지원의 대상과 수준을 확대하고 이를 바우처의 형태로

지급한다는 것은 증가한 유효수요를 통해 서비스 공급을 위한 민간의 참여와 경쟁을 유도하고, 이용자의 요구를 서비스에 반영시켜 서비스를 자발적으로 향상시키기 위한 것이다. 즉, 이는 서비스의 효율적인 공급과 서비스의 질 제고로 요약할 수 있다.

따라서 한국의 보육서비스 정책이 의도한 목표를 달성하고 있는지 평가하기 위해서는 크게 세 가지 질문을 던져볼 필요가 있다. 첫째, 정부의 보육료 지원의 확대가 보육서비스를 필요로 하는 이들의 경제적 부담을 실질적으로 감소시켰는가, 둘째, 민간기관의 참여가 충분하고 지역적 차이 없이 균일하게 공급되고 있는가, 셋째, 적정 수준의 서비스가 제공되고 있는가의 세 가지 질문이다.

우선 정부지원의 확대에 의해 영유아 부모들의 양육비 부담이 실질적으로 감소하였는지 살펴보겠다. 보육료 지원 대상 및 수준은 지속적으로 확대되었지만 2012년까지는 소득 및 재산 등의 기준에 따라 보육료가 선별적으로 지원되었다. 더불어 재정지원을 받는다 하더라도 보육료에 한정되어 있기 때문에 민간보육시설에서 특별활동이나 현장학습, 행사, 차량운행 등에 소요되는 기타 필요경비를 요구 할 경우 부모들의 비용부담은 커질 수 있었다. 다수의 선행연구도 보육시설이 경제적 어려움을 수요자에게 전가시킬 경우 보육비용이 지속적으로 상승할 수 있다는 우려를 제기하였다 (김현숙, 2006; 장영인, 2006; 김종해, 2008; 지은구, 2008). 만약 비용에 대한 부담이 커지면 서비스에 대한 이용자의 접근성이 감소할 수 있으며 서비스를 정말 필요로 하는 이들이 정작 서비스로부터 배제되는 경우가 발생할 수 있다. 하지만 최근 조사에 따르면 정부의 지속적인 보육료지원의 확대에 의해 부모들이 느끼는 보육비에 대한 부담은 그리 크지 않은 것으로 나타났다. 2012년 보육실태조사(보건복지부 육아정책연구소, 2012a)에 따르면 어린이집을 이용하는 경우 가정이 지출하는 총 비용 부담은 월 평균 88,000원으로 2009년 168,100원과 비교할 때 절반수준으로 떨어졌다. 이는 소득 대비 비율 약 3.5%에 해당하는 수준이며, 사회복지 선진국인 스웨덴의 3%에 근접한 수준이다 (Skolverket, 2009). 이를 연령별로 구분하여 살펴보면 2012년 당시 소득하위 70%에만 보육료가 지원되었던

만 3세 및 4세의 경우 부모의 비용부담수준은 각각 163,000원과 131,200원인데 반해 소득·재산수준과 상관없이 보육료를 지원했던 만 0세에서 2세의 경우 45,600원에 그쳤으며, 역시 누리과정으로 전 계층에 보육료가 지원된 만 5세의 경우에도 비용부담은 상대적으로 적은 111,100원에 그쳤다. 어린이집 이용에 따른 비용이 부담된다는 응답 역시 2009년 62.8%에서 2012년 35.5%로 절반 가까이 감소하여, 보육료 전 계층 지원정책으로 인해 어린이집 이용 부모의 비용 부담이 크게 경감된 것으로 나타났다.

어린이집 설립 및 운영현황에 관한 통계를 살펴보면 민간부문의 참여를 통해 서비스를 공급하려 한 정부의 의도가 실현되고 있음을 보여준다. 우선 2002년 22,147개소였던 어린이집은 2011년 12월 기준 39,842개소로 연 평균 6.7%씩 꾸준히 증가하였다 (보건복지부 보육정책과, 2012). 더불어 2012년 전국보육실태조사(육아정책연구소, 2013b)에 따르면 국공립어린이집 및 법인어린이집의 경우 1990년대에 설립된 비율이 높은 반면 민간어린이집과 가정어린이집, 직장어린이집의 경우 2000년대에 들어 크게 증가하고 있으며, 2010년 이후에는 가정어린이집의 증가가 전체 공급의 증가세를 이끌고 있다.

<표 4-2> 어린이집 설립연도

구분	1990년 대 이전	1990~ 1994년	1995~ 1999년	2000~ 2004년	2005~ 2009년	2010~ 2012년	계(수)
전체(%)	2.9	7.8	18.8	18.3	30.5	21.7	100.0(4,000)
국공립	18.8	20.6	18.1	6.9	23.3	12.3	100.0(463)
사회복지법인	4.9	27.4	42.7	11.5	13.2	0.3	100.0(326)
법인-단체	3.4	18.5	56.2	11.7	7.7	2.5	100.0(336)
민간	0.3	5.0	19.2	24.9	30.0	20.6	100.0(1,192)

가정	0.1	1.2	6.7	19.2	40.2	32.6	100.0(1,462)
직장	-	0.4	14.5	18.1	38.5	28.5	100.0(221)

자료: 보건복지부 (육아정책연구소, 2012b)

좀 더 구체적으로 서비스 정원대비 이용자의 수를 살펴보면 다음과 같다. 2012년 12월 현재 어린이집의 총 정원은 162만 1948명이며, 현원은 134만 8729명으로 정원대비 현원의 비율은 83.2%이다. 이를 광역자치단체별로 살펴보면 대부분의 지역이 80~85%로 유사한 수준을 보이고 있으며, 가장 낮은 곳은 경북으로 77.0%이며 가장 높은 곳은 서울로 88.3%이다. 통계상으로 보면 서비스의 공급이 충분히 이루어지고 있으며, 지역별 격차도 크지 않은 것으로 보인다.

<표 4-3> 지역별 어린이집 정원, 현원 및 이용률

구분	정원 (명)	현원 (명)	이용률 (%)
전국(계)	1,621,948	1,348,729	83.2
서울	243,440	214,863	88.3
부산	80,583	68,050	84.4
대구	77,218	63,118	81.7
인천	82,245	71,381	86.8
광주	60,943	49,983	82.0
대전	52,812	44,573	84.4
울산	35,621	29,976	84.2
경기	409,956	344,326	84.0
강원	53,498	42,996	80.4

충북	59,175	48,251	81.5
충남	78,245	63,236	80.8
전북	72,700	57,114	78.6
전남	66,655	53,988	81.0
경북	93,839	72,261	77.0
경남	124,478	99,100	79.6
제주	30,540	25,513	83.5

자료: 보건복지부 보육정책과 (2012)를 토대로 작성

하지만 서비스의 공급을 운영시간의 측면에서 살펴보면 문제점이 드러난다. 현재 어린이집의 법적 운영시간은 오전 7시 반에서 오후 7시 반까지 12시간이다. 2012년 전국보육실태조사(2013)에 의하면 어린이집의 평일 운영시간은 오전 7시 43분부터 오후 7시 39분까지 평균 11시간 56분으로 나타났다. 시설의 주요 유형별로 살펴보면 국공립어린이집의 운영시간은 7시 36분부터 20시 11분까지 평균 12시간 35분으로 가장 길었다. 반면 민간어린이집은 7시 44분부터 19시 33분까지 평균 11시간 49분을 운영하였으며, 가정어린이집은 7시 46분부터 19시 33분까지 평균 11시간 47분을 운영하여 운영시간이 다소 짧았다. 문제는 취업 부모의 경우 아이를 맡기고 데려오는 시간과 어린이집의 운영시간이 맞지 않아 발생하는 어려움이 크다는 점이다. 취업모의 경우 비교적 이른 오전 7시부터 기관 이용이 이루어지며, 오후 6시 이후에도 시설을 이용하는 비율이 26%로 나타났다. 반면 시간연장보육을 제공하는 어린이집은 2012년 기준으로 24.6%에 불과하다. 유형별로 살펴보면 국공립어린이집은 39.4%으로 다소 높은 반면 민간어린이집은 21.8%, 가정어린이집은 23.2%에 불과하다. 그러다 보니 취업 부모의 주요 애로사항으로 ‘출퇴근 시 자녀를 맡기는 어려움’ 과 ‘긴급 시 자녀를 맡길 데가 없다’ 는 점이 지적된다 (보건복지부 육아정책연구소, 2012a). 결과적으로 12시간 보육으로 획일화된 정책은 취업 부모



의 요구에 부합하는 적절한 서비스를 제공하고 있지 못한 것으로 보인다.

<표 4-4> 시간연장보육 제공 영유아 보육시설

구분	시설			
	영아	유아	영유아	(수)
전체	21.0	13.5	24.6	(4,000)
국공립	29.5	33.4	39.4	(463)
사회복지법인	14.0	14.1	18.3	(326)
법인·단체	12.9	16.6	19.7	(336)
민간	17.3	16.7	21.8	(1,192)
가정	23.0	2.3	23.2	(1,462)
직장	32.1	27.5	35.8	(221)

자료: 보건복지부 육아정책연구소 (2012b)

<표 4-5> 취업모의 자녀양육 관련 어려움 정도: 5점 척도

구분	이른 출근	퇴근시간	야간근무	긴급 상황	부모참여 부담
전체	3.00	2.98	2.80	2.99	3.24
영아	3.12	3.04	2.92	2.97	3.15
유아	2.87	2.90	2.66	3.00	3.33

자료: 보건복지부 육아정책연구소 (2012a)

마지막으로 서비스의 질적 측면을 살펴볼 필요가 있다. 서비스의 질은 앞서 언급한 서비스 제공시간과 마찬가지로 서비스에 대한 이용자의 접근성에 영향을 주는 요인 중 하나이며, 적절한 서비스를 받을 소비자의 권리와도 밀접한 관련이 있다. 현재 우리나라에서 보육서비스의 질을 평가하는 가장 공신력 있는 제도는 ‘어린이집 평가인증 제도’이다. 이 제도는 정부가 어린이집의 질적 수준을 평가·인증하고 이에 대한 정보를 소비자들에게 제공하는데 목적이 있다. 평가인증은 보육환경, 운영관리, 보육과정, 상호작용과 교수법, 건강과 영양, 안전 등 6개 부문, 각 75개 문항에 대한 현장 관찰 및 심의를 통해 객관적으로 이루어진다. 보건복지부 통계(보건복지부 보육정책과, 2012)에 의하면 2011년 12월을 기준으로 100점 만점의 90점 이상을 얻어 평가인증을 통과한 어린이집은 전체의 78.6%으로 대다수의 어린이집이 기준 이상의 서비스 수준을 유지하고 있는 것으로 나타났다. 하지만 이러한 결과가 실제 보육서비스의 질을 반영하고 있는지는 의구심이 든다. 2012년 보건복지부와 전국 지방자치단체의 합동 기획 지도점검 결과(보건복지부 보도참고자료, 2013)에 의하면 상반기에는 총 500개소 어린이집을 대상으로 점검하여 287개소, 총 463건의 위반사항을 적발하였고, 하반기에는 총 800개소 어린이집을 대상으로 점검하여 485개소, 총 883건의 위반사항을 적발하였다. 주요 위반 내용을 살펴보면 교사 및 아동을 허위로 등록 하거나 시간연장 보육료를 허위로 청구하여 보조금을 부정 수급하는 행위, 부적정한 급·간식 제공, 회계 부적정, 무자격 보육교사 채용, 운영기준 부적정 등이 있다. 이는 전체 조사 대상 어린이집의 약 60%가 평균 1.7개 이상의 위반사례를 가지고 있음을 의미한다. 특히 급·간식과 같이 영유아의 건강과 직결되는 위반사례의 비중이 두 번째로 높아 문제의 심각성을 더한다.

<표 4-6> 2012년 복지부-지자체 합동 기획 지도점검 결과

점검 대상 (개소)		위반 유형 (건)					
		소계	보조금 부정수급	급간식 부적정	회계 부적정	무자격자 보육	운영기준 부적정 등
상반기	500	463	19	61	126	2	255
하반기	800	883	24	98	28	5	728

자료: 보건복지부 보도참고자료 (2013.5.7)

결국 평가인증의 여부와 보육서비스 이용자들이 체감하는 서비스의 질 사이에는 차이가 있을 수밖에 없다. 조사에 의하면 아이 출산과 양육으로 인해 직장을 그만둔 경험이 있는 여성의 비율이 전체의 25.2%에 달하며, 그 이유로는 ‘아이를 믿고 맡길 곳이 마땅치 않다’ 라는 응답이 48.7%로 가장 높았다. 또한 미취업모에 대한 조사에서도 미취업의 이유로 ‘자녀를 안심하고 맡길 데가 없어서’ 라는 응답이 22.2%로 ‘자녀양육과 가사에 전념하기 위해서’ 라는 답변에 이어 두 번째를 차지하였다. 즉, 상당수 영유아의 부모들은 어린이집에 대한 불신을 가지고 있으며, 이것이 보육서비스에 대한 접근성을 감소시키는 가장 큰 요인인 것으로 보인다 (보건복지부 육아정책연구소, 2012a)

결론적으로 정부의 재정지원 확대와 바우처 제도의 도입은 보육비에 대한 서비스 이용자의 부담을 크게 감소시켰으며, 민간부문의 참여를 통한 어린이집 공급을 충분히 유도하였다고 볼 수 있다. 하지만 서비스 운영시간 측면에서 이용자의 다양한 요구를 수용하고 있지 못하는 것으로 보이며, 특히 추가보육이 잘 이루어지지 않아 맞벌이 부부가 아이를 맡기는데 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다. 마지막으로 서비스의 질적 측면에서 보면 정부의 평가인증과 이

용자들이 느끼는 실질적인 서비스의 질에는 차이가 있는 것으로 보이며, 이로 인해 보육서비스가 이용자들의 신뢰를 얻고 있지 못한 것으로 나타났다.

<표 4-7> 제 특성별 모(母)의 취업 중단 여부 및 중단 사유 (단위: %)

구분	취업 중단 여부	취업 중단 사유						
		맡기는 비용이 많이 듦	민고 맡길 곳이 마땅치 않음	일이 육아에 지장을 주어	발전가능성이 희박하여	몸이 힘들어서	기타	계(수)
전체	25.2	3.8	48.7	11.4	1.2	32.3	2.5	100.0
영아	26.0	2.3	48.4	11.5	0.5	34.6	2.8	100.0
유아	24.4	5.5	49.3	11.2	1.7	30.1	2.2	100.0

자료: 보건복지부 육아정책연구소 (2012a)

<표 4-8> 모(母)의 미취업 이유 (단위: %)

구분	일을 하고 싶지 않아서	적당한 일자리가 없어서	자녀를 안심하고 맡길 곳이 없어서	자녀양육 가사에 전념하기 위해서	주위의 반대	건강상 이유	기타	계(수)
전체	3.8	7.9	22.2	62.3	0.8	2.7	0.3	100.0
영아	3.1	5.6	23.2	64.8	0.7	2.2	0.3	100.0
유아	5.0	12.4	20.2	57.6	0.8	3.9	0.2	100.0

자료: 보건복지부 육아정책연구소 (2012a)

## 제 5장. 보육서비스 바우처 수요 측면 집행분석: 이용자의 선택을 중심으로

본 연구는 보육서비스 바우처에 대한 정책집행연구로서 바우처 정책의 논리가 일선 행위자들에 의해 어떻게 실현되고 있는지 분석하고자 한다. 제 2장에서 언급했듯이 바우처 정책은 공공서비스 전달방식의 네 가지 모델(Le Grand, 2007) 중 ‘선택과 경쟁(Choice and competition)’ 모델에 근거하고 있으며, 이 모델은 이용자의 선택과 서비스 공급자 간의 경쟁을 통해 공급의 효율성과 서비스의 질을 향상시킬 수 있다는 논리를 가지고 있다. 따라서 이용자의 ‘선택’과 공급자의 ‘경쟁’은 바우처 정책의 논리 실현을 분석하는데 있어 핵심적인 개념이라 할 수 있다.

본 장에서는 ‘이용자 선택의 실현’ 측면에 초점을 맞추어 보육서비스 바우처 정책의 집행을 분석한다. 선택에 대한 분석은 선택의 차원에 관한 기존의 논의(Le Grand, 2007:39; Perri 6, 2003:241)를 종합하여 보육서비스에 적합한 다섯 가지 차원으로 범주화 하여 실시하였다. 이를 통해 각 범주에서 보육서비스의 이용자의 선택이 어떻게 실현 혹은 제한되는지 파악하였다. 특히 선행연구에서 제시되었던 ‘선택과 경쟁’의 전제조건들이 실제 바우처 집행에서 어느 정도 충족되고 있으며 이용자와 공급자에게 어떠한 영향을 미치는지 관련 지어 살펴보았다.

### 제 1절. 선택의 범주

선택은 그 자체로 소비자의 권리이며, 동시에 경쟁을 유도하고 서비스의 질적 향상을 불러오는 수단으로 ‘선택과 경쟁’ 모델을

실현하기 위한 핵심 개념이다. 한국의 바우처 논의에서 이용자의 선택은 일반적으로 제공기관을 선택하는 것으로 이해된다. 따라서 이용자의 선택권을 확대하기 위한 가장 중요한 방법은 공급량을 확대하여 서비스 제공자들 간의 경쟁을 유도하는 것이라는 데 의견이 모아졌으며, 그 방법으로 바우처 도입을 통한 사회서비스의 ‘시장화’가 선택되었다. 하지만 서비스 이용자는 소비자의 권리에 의거하여 단순히 경쟁하는 제공자 중 하나를 선택하는 차원 이상의 권리를 보장받아야 한다. 소비자의 4대 권리에 의하면 소비자는 선택의 권리(the right to choose), 안전의 권리(the right to be safe), 알 권리(the right to be informed), 의견을 반영시킬 권리(the right to be heard) 등의 네 가지 권리를 갖는다. 이를 사회서비스와 관련하여 구체적으로 살펴보면 다음과 같이 이해될 수 있다. 첫째, 이전까지의 사회서비스가 공공기관 및 서비스 제공자, 서비스의 내용 등에서 일방적인 제공에 그쳤다면, 소비자로서의 사회서비스 이용자는 서비스 기관뿐만 아니라 제공자와 서비스 내용까지도 선택할 수 있는 권리를 부여 받는다. 둘째, 소비자는 부적절한 서비스로 인한 피해로부터 보호받아야 한다. 셋째, 소비자는 서비스에 대한 정보를 충분히 공급받아야 한다. 넷째, 서비스는 소비자의 욕구에 근거하여 제공되어야 한다.

이와 관련하여 선택과 경쟁 모델의 효과성을 강조한 Le Grand(2007)는 좀 더 구체적인 선택지점을 제시한다. 첫째는 제공자에 대한 선택(Choice of provide)으로서 이용자는 서비스를 제공하는 다수의 기관 중 원하는 기관을 선택할 수 있다. 둘째는 전문가에 대한 선택(Choice of professional)으로 이용자는 서비스를 제공하는 사람을 선택할 수 있다. 셋째는 서비스에 대한 선택(Choice of service)으로 이용자는 자신이 원하는 서비스의 종류를 선택할 수 있다. 넷째는 서비스 시간에 대한 선택(Choice of time)으로 이용자는 자신이 서비스를 받을 시간을 선택할 수 있다. 마지막으로 다섯째는 접근방식 또는 의사소통의 방법(Choice of access channel or method of communication)이 선택 가능하다. 유사한 관점에서 Perri 6(2003)는 서비스의 내용(Content of a service),

서비스의 수준(Level of service), 문지기(The identity of gate keeper), 서비스 제공자(Provider), 접근방식(Manner of access)을 선택의 범주로 제시하고 있다.

본 연구는 선행연구가 제시하는 선택의 차원과 관련하여 보육서비스에 다음과 같은 선택의 차원이 가능하다고 보았다. 첫째, 이용자는 보육서비스를 제공하는 기관을 선택할 수 있다. 둘째, 이용자는 아동이 속해있는 반을 바꿀 수 있다. 보육서비스의 특성상 다수의 아이를 공동으로 보육할 수밖에 없기 때문에 자신의 아동만을 위해서 보육교사를 교체하는 것은 어렵다. 다만 아이가 속해있는 반을 바꾸는 것은 가능할 수 있다. 셋째, 교육 프로그램을 선택할 수 있다. 보육시설에서는 보육서비스 외에도 다양한 교육 프로그램 및 특별활동 프로그램이 제공되며, 서비스 이용자는 프로그램에 대한 참여여부를 결정하고 자신의 선호를 반영시킬 수 있다. 넷째, 보육서비스의 시간 및 양을 선택할 수 있다. 어린이집의 정규보육시간은 오전 7시30분에서 오후 7시30분까지이며 이후에는 추가 보육을 요청할 수 있다. 다섯째, 이용자는 보육서비스에 대한 정보를 제공받거나 서비스를 모니터링 할 수 있으며, 보육시설에 이의를 제기할 수 있다. 본 연구는 제공기관에 대한 선택을 1차적 선택, 그리고 그 외의 선택을 2차적 선택으로 분류하였다.

<표 5-1> 선택의 범주와 내용

선택의 범주			내용
1차적 선택	범주 1	제공자	-어린이집(국공립, 법인, 민간, 가정 등) 및 유치원
2차적 선택	범주 2	교사(반)	-반 교체 가능
	범주 3	교육 프로그램	-교육 프로그램 및 특별활동
	범주 4	서비스의 시간 및 양	-정규보육 및 추가보육
	범주 5	의사소통 방식	-정보제공, 모니터링, 이의제기

## 제 2절. 이용자의 선택 실현 여부

본 절에서는 이용자가 가질 수 있는 다양한 차원의 선택이 실제 보육서비스의 집행현장에서 얼마나 실현되고 있는지 살펴보고자 한다. 선행연구는 ‘선택과 경쟁’의 원리를 실현하기 위해 충족되어야 하는 주요 전제조건으로 다음을 제시하고 있다. 첫째, 유효한 경쟁을 보장할 수 있는 적정규모의 시장, 즉 충분한 공급과 수요가 필요하다 (유한옥, 2006; 정광호, 2006; 김송이, 2007; 감중해, 2008). 둘째, 서비스 이용자가 합리적인 선택을 할 수 있도록 충분한 정보가 제공되어야 한다 (유한옥, 2006; 정광호, 2006; Le Grand, 2007; 감중해, 2008; 강혜규, 2008). 셋째, 반복적인 소비와 공급자 전환이 용이해야 한다 (유한옥, 2006; 양난주, 2009; 윤영진, 2010). 넷째, 재정지원 및 규제와 같은 정부의 개입이 공정하고 효과적이어야 한다 (정광호, 2008; 김영명, 2006; 윤자영, 2012). 따라서 본 절에서는 선택의 실현 여부와 더불어 선행연구를 통해 언급된 요인들이 실제 바우처 집행에서 보육서비스 이용자에게 어떠한 영향을 미치는지, 혹은 어떻게 극복되는지도 함께 살펴보고자 한다.

### 1. 어린이집에 대한 선택

우선 보육서비스 제공자인 어린이집에 대한 선택이 얼마나 자유롭게 이루어지는지 살펴보았다. 이용자가 제공자를 선택하기 위해서는 서비스 제공자의 수가 충분히 많아야 한다. 2011년 12월 통계에 의하면 전체 성남시 어린이집은 총 659개소<sup>7)</sup>이다(보건복지부 보육정책과, 2012). 이들 어린이집의 총 정원은 22,799명이며 현원은 20,566명으로 정원 대 현원의 비율은 90%이다. 이를 유형별로 나누어 살펴보면 국공립어린이집 95%, 민간어린이집 92% 가정어린이집 85%, 직장어린이집 83%로 공급이 충분히 여유롭다고 보

7) 2013년 5월 현재 763개소 (성남시 보육정보센터, 2013)



기는 어려우나 부족한 수준은 아니라고 할 수 있다. 특히 국공립어린이집을 제외한 전체의 93%의 어린이집이 민간의 참여를 통해 공급되고 있어 통계상으로만 보면 보육서비스의 ‘시장화’를 통한 효율적인 공급이 성공적으로 이루어지고 있는 것으로 보인다.

<표 5-2> 성남시 어린이집 운영 현황, 정원, 현원 및 이용률 (2011.12.31)

구분	계	국공립	법인	민간	가정	부모협동	직장
운영 현황 (개소/%)	659 (100)	46 (7%)	1 (0.1)	220 (33.4)	369 (56)	4 (0.6)	19 (2.9)
정원 (명)	22,799	4,443	84	10,487	6,354	94	1,337
현원 (명)	20,566	4,219	74	9,655	5,418	86	1,114
이용률 (%)	90%	95%	88%	92%	85%	85%	83%

자료: 보건복지부 보육정책과 (2012)

하지만 인터뷰에 응한 모든 이용자들은 자신들의 선호를 충분히 반영할 수 있을 만큼 어린이집에 대한 선택의 폭이 넓지 않다고 응답하였다. 현원을 넘는 정원이 제공되고 있음에도 불구하고 선택이 제한되는 이유는 무엇일까? 이에 대한 주요한 원인 중 하나는 민간 및 가정어린이집에 대한 불만 및 불신이다. 대부분의 응답자들은 공급되고 있는 어린이집의 수는 적지 않지만 정작 믿고 맡길 곳은 부족하다고 느끼고 있었다. 이는 무엇을 의미하는가? 영유아의 부모들이 보육서비스를 이용할 때 가장 우선적으로 기대하는 것은 수준 높은 교육 프로그램이 아닌 아이가 부모와 떨어져 있는 동안 신체적·정서적으로 건강하고 안전하게 지내는 것이다. 이를 위해서는 무엇보다도 보육교사의 관심 어린 보살핌과 사랑이 필요하며, 질 좋

은 급·간식과 안전시설 등이 제공되어야 한다. 하지만 인터뷰에 응한 모든 학부모들은 보육서비스를 이용하는 아동의 건강과 안전이 충분히 보장되고 있지 않다고 느끼고 있었으며, 어린이집에서 발생한 아동학대나 불량 급·간식, 보육비 허위청구 등의 문제를 심각하게 인식하고 있었다. 특히 개인이 운영하는 민간 및 가정어린이집의 경우 시설장의 과도한 이윤추구로 인해 발생하는 불법 및 편법을 적발하기 어려우며 이로 인해 아동에게 적절한 보육서비스가 제공되지 않을 수 있다는 점을 공통적으로 지적하였다.

보육시설은 매우 많은데 믿고 맡길 곳이 없어요. 아이들은 말을 하지 않잖아요. 밥과 간식이 어떻게 나오는지 엄마들이 일목요연하게 볼 수가 없기 때문에 항상 불안한 마음이 있어요. 들리는 얘기로는 국이랑 밥이랑 다 섞어서 먹인다고도 하니까……. 내 돈 주고 내가 보내는데도 그만큼의 서비스를 받는지도 잘 모르겠고. (이용자 1)

엄마들 입장에서는 의심이 있는 것 같아요. 국가에서 국공립 시설에 지원을 해주는 것은 정말 아이들에게 혜택이 갈 것 같은데 민간이나 가정(어린이집)의 경우에는 지원을 늘린다 하더라도 그게 정말 아이들에게 갈 것인가, 그만큼 아이들에게 투자될 것인가 하는 의심이 있는 것 같아요. (이용자 2)

민간시설은요 자기 개인 돈으로 사업을 하는 거잖아요. 솔직히 어떤 사업주가 이윤을 남기지 않으려고 하겠어요. 이윤을 추구하다 보니까 일단은 되게 비리가 많이 일어나는 거죠. 먹는 거 즐기고. 그렇다고 생각해요.

(이용자 3)

특히 이러한 불신은 규모가 크고 각종 시설이 잘 구비되어있는 소수 어린이집에 대한 학부모의 선호집중으로 이어진다. 물론 좋은 시설을 선호하는 것은 당연한 것이지만 이와는 별개로 학부모들 사이에서는 규모가 클수록 운영의 안정성과 투명성이 높고 원장의 재량 남용으로 인한 문제가 적게 발생할 것이라는 인식이 있었다. 따라서 규모가 크고 시설이 잘 구비되어 있는 어린이집은 학부모에게 좋은 인상을 심어줄 가능성이 높다. 하지만 일반적으로 가정어린이집은 원장이 자신의 집에 시설을 설치하여 20명 이하의 아동을 보육하기 때문에 민간어린이집이나 국공립어린이집에 비해 시설 자체의 규모가 작고 안전시설이나 놀이시설이 제대로 갖추어져 있는 경우가 별로 없다. 또한 민간 및 가정어린이집은 개인이 자기 재산이나 대출을 통해 건물과 시설에 투자를 하기 때문에 정부에서 시설을 지원하는 국공립어린이집에 비해 시설 면에서 불리할 수밖에 없다. 결국 규모 있는 어린이집에 대한 선호는 국공립어린이집에 대한 선호로 이어진다.

보육교사의 자격수준 차이도 민간 및 가정어린이집에 대한 불신을 확대시키는 요인이다. 일반적으로 국공립어린이집은 4년제 대학교 및 전문대와 같은 정규과정을 거친 보육교사 1급 및 2급 자격소지자를 주로 채용하는 반면 민간 및 가정어린이집은 보육교사 양성원 출신의 3급 보육교사의 채용 비율이 매우 높다. 보건복지부의 통계에 따르면 국공립어린이집 교사의 82.5%가 전문대 및 4년제 대학 이상의 학력을 소지한 반면 민간어린이집은 56.6%, 가정어린이집은 38.6%로 다소 낮았다 (보건복지부 육아정책연구소, 2012b). 물론 교사의 자격 수준이 보육서비스의 질을 결정짓는 직접적인 요인이라고 볼 수는 없다. 실제로 만 0세에서 2세 사이의 영아를 주요 대상으로 삼는 가정어린이집의 경우에는 교육보다 보육에 더 큰 비중을 두고 있으며 부모들도 이를 더 선호하기 때문에 자격 수준이 높은 교사가 굳이 필요하지 않을 수도 있다. 하지만 일

부 학부모들에게 이러한 차이는 교사의 교육철학이나 능력, 또는 자질의 차이로 인식되고 있었다. 특히 민간 및 가정어린이집의 경우 보육교사의 이직이 잦아 보육아동과의 친밀한 관계유지가 어려울 수 있는데 응답자들 중에는 이를 민간 및 가정어린이집 교사의 자질 및 사명감 부족으로 인식하는 경우도 많았다.

물론 공부를 오래한다고 아이들을 잘 가르치는 건 아니고 (자격수준이 낮은) 이런 분들 중에도 사명감 가지고 하시는 분들은 매우 잘하시는데 교육적인 철학이 전혀 안 잡힌 상태에서 일을 하시는 분들도 계시기 때문에……. (이용자 2)

이용자 4: 국공립 선생님들은 자기 직업에 대한 책임감이 있는 것 같아요. 그런데 민간이나 가정의 선생님들은 그런 마인드가 좀 부족한 것 같아요. 가정 어린이집의 교사를 하시면서 몇 년 동안 꾸준히 계시는 분 정말 드물어요. 국공립은 교사들이 들어가기 힘들지만 민간 가정은 선생님이 없어서 못 뽑아. 어디든지 갈 수 있어 라고 얘기를 하거든요.

연구자: 교사들의 자질이나 인성의 차이는 어디에 기인 할까요?

이용자 4: 시설에서 요구하는 자격에 차이가 있는 것 같아요.

이러한 민간 및 가정어린이집에 대한 불신은 실제로 아동학대나 불량 급·간식, 부정회계 등의 문제가 민간 및 가정어린이집에서 많이 발생하고 있다는 사실과 무관하지 않다. 하지만 학부모들이 가지

고 있는 불신을 과연 소비자의 합리적 선택의 결과로 볼 수 있는가? 합리적인 선택을 위해서는 서비스의 질을 정확히 예측하고 평가할 수 있어야 하며 이를 위한 충분한 정보가 제공되어야 한다. 하지만 인터뷰 과정에서 학부모들이 주변 어린이집들에 대한 충분한 정보에 근거하여 합리적인 선택을 하고 있다는 인상은 받지 못했으며, 단순히 “국공립어린이집이 되기만 하면 국공립에 간다”라는 의견을 많이 접할 수 있었다.

저도 주변에서 “어린이집은 국공립이 제일이지” 라고 하셔서 주변의 국공립을 다 알아보고 전부 대기를 해봤었어요. (이용자 4)

실제로 2012년 전국보육실태조사(보건복지부 육아정책연구소, 2012b)에 의하면 국공립어린이집 입소대기자의 77.6%가 대기의 이유로 단순히 ‘국공립 어린이집 선호’를 선택하여 인근 어린이집의 공급수준이나 교육 프로그램, 교사의 자질, 보육료의 수준 등에 대한 고려는 상대적으로 깊지 않았음을 보여준다.

그렇다면 과연 학부모들이 얻는 정보의 출처와 수준은 어떠한가? 이를 확인하기 위해 학부모들이 접하는 주요 정보의 출처를 살펴보았다. 우선 학부모들은 정부에서 설치 운영하는 ‘보육정보센터’를 이용할 수 있다. 성남시는 성남시 보육정보센터가 있으며 이곳에서는 웹사이트를 통해 보육료 지원 대상 및 수준, 신청방법 등 보육행정에 관한 정보를 비롯하여 검색기능을 통해 지역 어린이집의 주소 및 연락처, 유형 및 특성, 정원 및 현원, 평가인증 여부 등의 정보를 제공하고 있다. 또한 상세보기를 통해 각 어린이집의 홈페이지로 연결하여 각 보육시설이 제공하는 정보에 접근할 수 있도록 하였다. 하지만 학부모들은 정부 웹사이트의 정보가 어린이집을 평가하고 선택하는데 있어 충분하다고 느끼지 않았으며, 시설의 분위기나 교사의 자질, 특별활동, 급·간식의 내용과 수준 등 정작 알고 싶어

하는 정보는 제공되고 있지 않다고 응답하였다. 따라서 대부분의 응답자들은 주위의 입소문이나 기존 보육시설 이용자들이 인터넷에 올리는 후기 등을 통해 필요한 정보를 얻고 있었다. 하지만 학부모들은 이러한 정보 역시 객관성과 정확성이 떨어진다는 점을 인식하고 있었다.

정부 웹사이트가 있기는 한데 전체적인 수용인원, 교사 명수 위치 같은 간단한 정보만 나오구요. 실제적으로 자세한 건 거의 나오는 게 없어요. 차라리 성남시 엄마들 모이는 블로그 같은 곳에서 더 많은 정보를 얻을 수 있는 것 같아요. 그런데 엄마들의 정보도 자세하지는 않아요. 분위기는 어떻더라, 특별활동은 뭘 하더라, 밥도 보니까 좋더라, 아이들이 좋아하더라 하면 가보고 그러는 거죠. (이용자 1)

정보가 아무래도 주관적인 것이 많아요. 객관적이지 않고. 그 엄마가 느꼈을 때 좋은 것이기 때문에 추천하는 것이지만 그게 우리 아이하고는 안 맞을 수도 있거든요. 그래서 한번쯤 추천을 받은 곳은 직접 찾아가서 얘기를 해보고 이곳이 우리아이와 잘 맞을까, 편할까 따지게 됩니다. (이용자 4)

보육서비스에 대한 이용자의 평가가 객관적이지 않은 데에는 서비스 자체의 특성이 주요한 원인으로 작용한다. 우선 보육서비스는 그 특성상 주로 시설 안에서 생산·제공되기 때문에 시설 밖에 있는 부모로서는 서비스의 질을 정확하게 파악하기 어렵다. 또한 서비스의 직접적인 대상인 아동들은 언어능력이 발달하지 않았거나 서비스에 대해서 객관적으로 평가할 수 있는 능력이 부족하기 때문에

이용자의 입장에서 서비스를 평가하는 것 역시 쉽지 않다. 더불어 보육서비스는 아이와 교사와의 관계 속에서 생산·제공되기 때문에 동일한 수준의 서비스가 제공된다 하더라도 아동마다 개인이 느끼는 서비스의 질적 수준은 다를 수 있다.

시설의 분위기나 선생님들을 보기 위해 시설을 직접 찾아가본다는 학부모들도 있었다. 하지만 대인서비스의 특성상 부모가 일회성 방문을 통해 보육서비스의 질을 파악하기는 어려우며, 방문 당시에 만족스러운 서비스가 제공된다 하더라도 부모의 모니터링이 부재한 상황에서도 동일한 서비스가 제공된다고 보장하기 어렵다. 더불어 맞벌이부부의 경우에는 어린이집을 찾아다니며 비교·평가하는 것 자체가 애초에 매우 어렵고 주위 학부모와의 만남을 통해 의견을 얻기도 어려워 단순히 집 가까운 곳으로만 선택하는 사례가 많았다.

개인이 보육서비스의 질을 객관적이고 정확하게 파악할 수 없다면 활용할 수 있는 것이 바로 정부의 ‘평가인증’이다. ‘어린이집 평가인증 제도’란 영유아에게 안전한 보호와 질 높은 보육서비스를 제공하기 위해서 ‘평가인증지표’에 의한 객관적 평가를 통해 일정수준<sup>8)</sup> 이상의 어린이집에 대하여 국가가 인증을 부여하는 제도이다 (보건복지부, 2013b). 평가인증은 인증을 신청한 어린이집을 대상으로 보육환경, 운영관리, 보육과정, 상호작용과 교수법, 건강과 영양, 안전의 6개 영역, 75개 문항에 대한 현장관찰 및 심의를 통해 이루어진다. 하지만 대부분의 어린이집이 평가인증을 받기 때문에 단순히 인증을 받았다는 사실만으로는 구체적인 비교가 어려우며<sup>9)</sup> 평가의 초점이 시설 및 운영에 맞춰져 있다 보니 학부모의 입장에서 교사나 프로그램에 대한 정보를 얻기 어렵다는 응답도 있었다.

단지 '평가인증 했다, 안 했다' 이게 기준이거든요. 그런데 솔직히 요즘 평가인증 안 하는 어린이집 거의 없거

---

8) 100점 만점에 90점 이상인 어린이집

9) 2012년 보육통계에 따르면 전국적으로 평가인증을 통과한 어린이집은 78.6%이며, 성남시는 68.3%이다.

든요. 거의 다 대부분 했고. 그 점수도 공개된다고 하지만 '이 어린이집 90점 넘었네? 진짜 좋은 어린이집인가 보다' 이게 아니라고 생각하거든요. 솔직히 딱 그 때 하루의 평가를 가지고 어떻게 정확한 평가가 가능하겠어요. (이용자 3)

결과적으로 학부모들이 충분한 정보에 근거하여 객관적으로 어린이집을 평가하고 있다고 보기는 어렵다. 이러한 상황에서 미디어나 입소문을 통해 접하게 되는 어린이집의 불법 및 편법 운영 사례는 어린이집에 대한 학부모들의 불신을 키우는 원인이 되며, 이로 인해 평가가 좋은 소수의 어린이집으로 학부모들의 선호가 쏠리는 현상이 발생하게 된다.

물론 국공립어린이집에 대한 선호가 모두 민간 및 가정어린이집에 대한 과도한 불신의 결과라고 보기는 어렵다. 실제로도 어린이집 운영방식과 관련한 다양한 요인들이 이용자의 선택권을 심각하게 제약하는 것으로 나타났다. 우선 민간 및 가정어린이집의 경우 제한적인 운영시간으로 인해 일찍 출근하고 늦게 퇴근해야 하는 맞벌이 부부들은 이용하기가 어렵다는 점이 지적되고 있다. 어린이집의 법적 운영시간은 오전 7시 반에서 오후 7시 반까지 하루 12시간이나 민간이나 가정어린이집의 경우 이 시간을 지키는 경우는 드물다. 이들은 일반적으로 원장의 재량에 따라 좀 더 늦은 시간에 문을 여는 경향이 있으며, 아이들이 정규 운영시간보다 일찍 돌아가게 되면 정규 운영시간을 다 채우기 보다는 그대로 문을 닫는 경우가 많다. 반면 국공립어린이집의 경우에는 당직교사를 배치하여 정규 운영시간을 지키고 있으며 이후에는 시간 연장을 통한 추가보육도 가능하다.

국공립 같은 경우에는 시간에 맞춰 운영하는데 가정이나 민간 같은 경우에는 그렇지 않아요. 직장 다니시는 분들은 보통 8시 반까지 출근을 하시잖아요. 그런데



(민간/가정 어린이집은) 8시 넘어서 문을 여는 곳이 많아요. 제 경우에도 8시 10분에 문을 여셨는데 그 시간에 아이를 맡기고 가려면 시간이 빠듯하죠. 퇴근할 때도 부랴부랴 가서 아이를 찾아야 하고. 그런데 엄마들은 어쩔 수 없이 민간 가정(어린이집)이 하는 대로 맞출 수밖에 없어요. 맞벌이라서 맡기는 건데 그건 좀 (보육서비스 정책의 취지와) 안 맞는 것 같아요. (이용자 5)

민간보육시설의 상대적으로 높은 보육비용도 선택의 폭을 제한하는 요인으로 제기되고 있다. 현재 법적으로 정해진 보육료의 경우만 0세부터 2세까지의 보육료는 국공립어린이집과 민간 및 가정어린이집이 동일하지만 만 3세부터는 민간 및 가정어린이집의 보육료가 월 5~7만 원 이상 증가한다. 하지만 민간 및 가정어린이집의 이용자라 하더라도 정부의 보육료 지원은 국공립과 동일한 수준이며 나머지 차액은 부모가 부담해야 한다. 더불어 정부에서 지원되는 보육료는 교사 인건비, 교재·교구비, 급식비, 간식비, 관리운영비 등이 포함되어 있으나, 어린이집은 이에 더하여 특별활동이나 현장학습, 행사, 차량운행 등에 소요되는 ‘기타 필요경비’를 각 시·군·구가 정한 한도 내에서 부모들에게 추가로 받을 수 있다. 이 경우 국공립어린이집은 필요한 만큼만 최소한으로 받는 반면 민간 및 가정어린이집은 정해진 한도 내에서 최대한 많이 받으려하는 경향이 있어 이들 시설을 이용하는 부모들의 경제적 부담을 가중시키고 있다. 학부모들에 대한 인터뷰에서도 국공립어린이집을 이용하는 부모들은 보육비용에 대한 부담을 크게 느끼지 않는 반면 민간 및 가정어린이집을 보내는 부모들은 아동의 연령이 높아질수록 특별활동비에 대한 부담이 급격히 증가함을 토로하였다.

6~7세(만 4~5세) 같은 경우에는 특별활동이 좀 있는데 그 비용이 국공립이랑 민간은 천지차이죠. 특별활동비나 필요경비에 대해서 최대로 받을 수 있는 금액이

정해져 있거든요. 민간의 경우는 그 금액에 가깝게 거의 다 받는데 국공립의 경우에는 딱 필요한 만큼만 받고.  
(이용자 2)

이렇듯 민간어린이집과 가정어린이집에 대한 불신과 운영 시간 및 비용에 대한 제약은 자연스럽게 국공립어린이집에 대한 신뢰와 선호 집중으로 이어진다. 하지만 성남시 국공립어린이집의 비중이 채 7%가 못 되는 상황에서 이러한 선호의 쏠림 현상은 몇 백 명에 달하는 국공립어린이집 입소 대기자로 나타난다. 이는 전국적인 통계에서도 그대로 드러난다. 2012년 통계에 의하면 국공립어린이집은 대기자가 있는 비율이 87.6%에 달하는 반면 민간어린이집은 61.5%, 가정어린이집은 59.5%에 그치고 있다 (보건복지부 육아정책연구소, 2012b). 이러한 상황은 결과적으로 이용자들로 하여금 자신이 원하는 시설을 자유롭게 선택할 수 없다고 느끼게 만든다.

물론 모든 이용자들이 민간 및 가정어린이집을 전적으로 불신하고 선호하지 않는 것은 아니다. 시설이 좋은 어린이집은 민간이나 가정어린이집이라도 인기가 높으며 조금 비용이 비싸더라도 교육프로그램 및 특별활동에 강점을 가진 민간어린이집을 선호하는 부모도 있다. 또한 영아를 가진 부모의 경우 선생님이 아이를 잘 돌봐주기만 한다면 시설이나 교육프로그램의 수준이 낮더라도 실제 집 같은 분위기의 가정어린이집을 선호한다는 응답도 많았다. 하지만 이처럼 좋은 평가를 받는 어린이집에는 대기자가 몰려있어 국공립어린이집과 마찬가지로 입소가 쉽지 않으며, 자리가 있다 하더라도 맞벌이부부의 경우 시설의 운영시간이 출퇴근 시간과 맞지 않으면 아이를 맡기지 못할 수 있다. 또한 가정어린이집은 일반적으로 만 3세 이상 아동을 받지 않아 아동의 나이가 차면 시설을 옮겨야 하는 상황이 오게 된다. 따라서 결국 국공립어린이집에 대한 학부모들의 선호는 더욱 강화된다. 이러한 상황에서 부모들은 아이가 태어나기도 전에 국공립어린이집에 대기를 신청하는가 하면, 집 주위의 모든 국공립어린이집에 대기를 신청해놓고 차선책으로 민간이나 가정어린

이집에 아이를 맡기는 경우가 일반적이다.

국공립에 보내면 최고 좋아요. 왜냐면 인정받은 시설이고 식단도 정해진 대로 나오고요 언제든지 볼 수도 있고요. 오히려 돈도 국공립이 더 싸고요. 거의 대부분의 엄마들이 국공립에 보내고 싶어 거예요. 그런데 국공립에 보내는 것은 진짜 어렵잖아요. 국공립 보내려고 낳기 전부터 대기하고 그러거든요. 그런데 만약 엄마가 집에 있거나 하면 거의 확률이 없고요. 직장을 다녀도 소득수준이나 다자녀 등에 밀려서 순위에 들기 어렵다고 해요. 그러니까 내가 원하는 서비스를 내 돈 주고도 못 받는 거죠. 그러니까 울며 겨자 먹기 식으로 민간이나 가정에 보내는 거예요. 그래서 민간에 다니면서 국공립에 대기해놓고 자리가 나면 옮기는 엄마들이 많아요. (이용자 1)

어렸을 때는 민간 가정 어린이집에 보낼 수 있을 것 같아요. 아프지 않고 잘 보듬어주고 먹고 자는 것만 잘 신경 써 주면 되니까요. 만 3세부터는 그런 반이 없기도 할뿐더러 좀 더 체계적인 곳으로 보내고 싶기 때문에 국공립을 선호하게 되죠. 그런데 어릴 때 보내도 나이가 차면 국공립이 안 될 수도 있기 때문에 어렸을 때 연락이 오면 국공립에 보내는 거죠. (이용자 2)

이처럼 국공립어린이집 및 소수 어린이집에 대한 선호 집중 현상은 근본적으로 보육시설에 대한 불신과 운영시간 및 비용으로 인한 제약에서 비롯되는 것으로 보인다. 하지만 정책의 변화로 인해 일시적으로 수요와 공급의 균형이 깨지는 일도 발생한다. 특히 작년

2012년은 보육대란이라 할 정도로 공급이 부족했는데 이는 무상보육의 급속한 확대의 영향으로 보인다. 작년의 경우 제 작년보다 무상보육의 대상이 확대되어 만 0세에서 2세까지의 아동에게는 부모의 소득이나 재산수준과 상관없이 보육료가 지원되었으며, 만 3세에서 4세 아동의 경우 가구소득인정액 하위 70%까지 보육료가 지원되었다. 또한 만 5세 아동은 부모의 소득이나 재산 정도와 상관없이 ‘5세 누리과정’이라는 별도의 프로그램에 의해 보육비가 지원되었다 (보건복지부 육아정책연구소, 2012b). 이렇듯 무상보육의 대상과 범위가 대폭 확대된 반면 보육시설을 이용하지 않는 아동에게는 아무런 지원이 없다 보니 학부모들 입장에서는 어린이집을 보내지 않으면 손해라는 인식이 발생하였다<sup>10)</sup>. 특히 전면적인 무상보육이 실시된 만 0세에서 2세 아동들의 경우에는 이러한 현상이 더욱 심각하여 어린이집 입소가 매우 어려웠다.

작년 같은 경우에는 무상보육이 되었잖아요. 제가 출산휴가 끝나고 아이를 맡겨야 했는데 솔직히 맡길 데가 없었거든요. 가정어린이집 같은 경우에는 많이 있더라도 대기자 순번이 다 있기 때문에 실제로 정말 필요할 때는 급하게 아무리 알아봐도 갈 데가 없어요. 그리고 집에 계시는 엄마들에게도 영아반은 모두 지원을 해주다 보니까 굳이 보내지 않아도 되는 엄마들이 너도 나도 아이들을 다 보내거든요. 그래서 진짜로 필요한 맞벌이 부부들이 아이 맡길 데가 없어서 고생하는걸 많이 봤죠. 기관이 많이 있더라도 정작 갈 수 있는 데가 많이 있는 것 같지는 않아요. 또 기관은 많아도 그 안에 연령별로 수용할 수 있는 인원이 정해져 있거든요. (이용자 5)

---

10) 2012년에는 차상위계층 이하 만 0세에서 2세까지의 아동에게만 양육수당이 지급되었다.

이러한 현상은 관련 통계로도 확인된다. 2012년 전국보육실태조사 어린이집조사 보고(보건복지부 육아정책연구소, 2013b)에 따르면 조사에 응한 전체 어린이집 중 입소대기 영유아가 있는 비율은 64.2%로 2009년 조사 당시 35.6%에 비해 배 가까이 증가하였다. 이로 인해 가장 큰 피해를 입는 대상은 맞벌이 부부들이었다. 출퇴근시간과 어린이집의 운영시간이 맞지 않아 아이를 맡길 수 있는 곳이 제한되어 있는 상황에서 2012년과 같은 급속한 수요 증가는 맞벌이부부의 어려움을 더욱 심화시키게 된다. 반면 올해 2013년부터는 어린이집 미이용 아동에 대한 양육수당 도입되어 어린이집에 아이를 맡기지 않고 집에서 양육하는 경우가 늘어나자 민간 보육시설, 특히 가정어린이집이 큰 타격을 입게 되었다.

어린이집 원장 1: 올해는 양육수당이 지급되다 보니까 민간 가정(어린이집)에 아이들 자리가 남는 거예요. 그런데 국공립(어린이집)은 아니거든요. 그러다 보니까 거기서 저한테 아이들을 좀 보내달라는 요청을 많이 하더라고요.

연구자: 국공립어린이집에 있는 아이들을 민간 가정어린이집으로 보내달라고요?

어린이집 원장 1: 아니요. 국공립(어린이집)은 자리가 없어서 못 보내니까 대기자로 올리는 사람들을 좀 소개해달라는 분들이 있었어요.

이러한 사례는 보육서비스에 대한 수요가 정부의 정책에 따라 급변하는 반면 공급수준은 이를 따라주지 못한다는 것을 보여준다. 그 이유로 우선 어린이집의 교사 대 아동 비율을 들 수 있다. 어린이집의 경우 교사 대 아동의 비율은 만 1세 미만은 1:3, 만 2세 미만은 1:5, 만 3세 미만은 1:7, 만 4세 미만은 1:15이며 만 4세 이상부터

는 1:20이 된다. 특히 아동의 나이가 어릴수록 교사 1인당 담당할 수 있는 아동의 수가 적어 인건비가 부담스러운 어린이집에서는 쉽사리 영아반의 공급을 늘릴 수 없다. 또한 양육수당의 도입과 같이 매년 정부의 정책이 바뀌는 상황에서 수요를 예측하고 이에 대비한다는 것은 쉽지 않다.

## 2. 어린이집 내부에서의 선택

어린이집에 입소한 이후에도 학부모는 소비자로서 다양한 결정을 내릴 수 있다. 이론적으로 보육서비스에 관련된 선택의 범위는 크게 교사 또는 반, 교육 프로그램 및 특별활동, 서비스의 시간 및 양, 그리고 정보제공, 모니터링, 이의제기와 같은 의사소통 방식이 있다. 하지만 이러한 2차적 선택은 어린이집의 유형과 상관없이 쉽지 않은 것으로 나타났다. 우선 이용자를 비롯하여 보육교사, 어린이집 원장 등 인터뷰에 응한 모든 관련자들이 공통적으로 교사 및 반의 교체는 현실적으로 거의 불가능하다고 응답하였다. 이는 국공립어린이집이나 민간 및 가정어린이집 모두 동일하였다. 우선 어린이집에서는 교사 1인이 다수의 아동을 보육하기 때문에 교사에 대한 아동 및 학부모의 선호가 바로 받아들여지기 어렵다. 이 경우 반을 바꾸는 것이 대안이 될 수 있지만 일반적으로 같은 연령대 반이 두 개 이상 있는 대규모 어린이집은 많지 않다. 더불어 가정어린이집과 같은 작은 시설에서는 구분되지 않은 좁은 공간 안에서 여러 교사가 아동들과 함께 생활하기 때문에 교사나 반을 교체한다는 것이 의미를 갖기는 어렵다. 보육아동의 수가 많은 국공립어린이집은 같은 연령대의 반을 두 개 이상 가지고 있는 경우도 있지만 그렇다 하더라도 어린이집의 운영방침상 반을 바꾸어 달라는 부모들의 의견을 수용하는 경우는 거의 없었다. 이는 너무 많은 학부모들이 있기 때문에 모든 요구를 다 수용하다 보면 어린이집의 운영이 흔들릴 수 있음을 염려하기 때문이다.

연구자: 교사 교체를 위해서 반을 바꾸는 것도 가능한가요?

어린이집 행정: 아니요. 어차피 반이 한 개씩 밖에 없는 데라서. 보통은 (같은 연령대에) 반이 두 개 이상씩 있는 어린이집이 많지 않아요. 저희 같은 경우는 반이 두 개이긴 한데 엄마가 얘기한다고 반을 바꿔드리진 않아요. 애초에 반을 편성 할 때 엄마 의견을 듣기는 하죠. 하지만 이미 반을 갈라놓고 나중에 옮기지는 않아요. 절대. 물론 엄마들이 만족할만한 어린이집이 되어야 하는 것은 맞는데 너무 많은 어머니들이 계시기 때문에 엄마들이 원하는 것을 다 수용하다가는 어린이집이 흔들릴 것 같아요.

선생님들이 맘에 안 든다고 우리 아이와 잘 안 맞다고 바꿔달라고 할 수도 없고 반을 바꿔달라고 할 수도 없어요. 이 부분은 선택을 할 수 있는 부분이 전혀 없다고 봐야 해요. (이용자 4)

단체 보육의 특성으로 인해 이용자가 교육 프로그램 및 특별활동을 자유롭게 선택하는 것도 어려웠다. 일반적으로 어린이집 차원에서 교육 프로그램과 특별활동을 선택·제공하고 있으며, 학부모가 선택에 참여하거나 다양한 선택지 중에 하나를 선택할 수 있는 경우는 드문 것으로 나타났다. 다만 어린이집들은 정기적인 설문이나 상담을 통해 부모들의 선호를 반영하기 위해 노력하고 있었다. 하지만 법적 운영기준과 평가인증 지표에 의해 특별활동의 개수와 시간이 정해져 있으며, 보육아동의 수에도 제약을 받다 보니 실행할 수 있는 프로그램의 종류가 제한적이다. 또한 원장들의 교육철학에 따라 과도한 선행학습은 자제되는 경우도 있었다. 다만 민간 및 가정 어린이집에서는 보육 아동수가 상대적으로 적다 보니 부모들의 선

호에 상대적으로 유연하고 적극적으로 대응할 수 있었으며, 소규모 인원이 할 수 있는 개인교습이나 개별적인 서비스도 어느 정도 가능했다.

부모들에게 1년에 한 번씩 무엇을 원하시는지 설문을 받아요. 예를 들면 수학이나 언어를 되게 많이 요구를 하세요. 하지만 이러한 공부는 아이들이 자연스럽게 놀이를 통해서 터득할 수 있는 것이기 때문에 유아교육자의 입장에서 볼 때 너무 이른 선행학습은 옳바르지 않거든요. 또 평가인증 지표에 보면 두 가지 넘게는 못하게 되어있어요. 특별활동은 다 개수가 정해져 있고 시간이 정해져 있어요. 그런데 설문만 했다 하면 수학과 언어를 그렇게 원하시는 거예요. 그래서 (제한적으로) 교육을 하고 있어요. (어린이집 원장 2)

교육 프로그램이나 특별활동의 종류를 자유롭게 선택할 수 없다면 학부모는 참여 여부를 선택할 수도 있다. 하지만 한두 명의 아이들이 개별적으로 프로그램에 참여하지 않게 되면 이들을 위한 개별 보육교사와 장소가 필요한데 이를 마련하는 것이 어린이집의 입장에서는 부담스러울 수 있다. 또한 외부활동과 같은 특별활동은 학부모들이 추가비용을 내야 하는 만큼 실제로 참여 여부에 대한 선택의 여지가 제공되나 대부분의 학부모들은 자신의 아동만 빠지게 되면 경쟁에서 뒤처지거나 불이익이 발생하지는 않을까 염려하여 자유롭게 선택하지 못하는 것으로 나타났다.

만약 한두 명이 안 한다고 하면 그 아이들은 어디에 가 있어요. 현실적으로 안 되는 거죠. 아니면 그 수업을 폐강시키라고 강하게 하지 않고서는. 우리 애는 이거 해도



소용없을 것 같은데 하고 얘기 할 수는 있어요. 하지만 그렇다고 개네들만 따로 내버려둘 수는 없잖아요. 단체 생활이다 보니까 다 함께 해야 하지 않을까 생각은 하죠. (어린이집 교사 1)

서비스의 시간 및 양에 대한 선택은 출퇴근 시간과 관련하여 맞벌이 부부에게 특히 중요하다. 하지만 이에 대한 학부모의 선택 범위는 어린이집의 유형에 따라 크게 다른 것으로 나타났다. 성남시의 경우 전체 50개 국공립어린이집 중 40개소가 정부의 지침에 따라 해당 어린이집 재원에 관계없이 오후 9시 30분까지 시간연장보육을 제공하고 있다. 더불어 최근에는 9개 국공립어린이집이 휴일보육기관으로 지정되어 공휴일에도 오전 9시부터 오후 5시까지 1일 보육료의 150% 비용으로 아이를 맡길 수 있게 되었다. 반면 민간 및 가정어린이집의 경우 정규보육시간 외 추가보육을 제공하는 경우가 매우 드물다. 성남시 보육정보센터(2013)에 의하면 성남시 전체에서 추가보육을 실시하는 민간어린이집과 가정어린이집은 각각 전체의 7.4% 와 9.8%에 불과하였다.

추가보육은 하지 않더라도 오후 7시 30분까지인 법적 정규보육 시간은 지켜진다면 상황은 조금 나아질 수도 있다. 하지만 앞서 언급했듯이 다수의 민간보육시설이 정규보육시간을 지키지 않고 있으며, 맞벌이 부부를 받으려 하지 않거나 아이를 일찍 데려가지 않으면 눈치를 줌으로써 이용자의 선택권을 침해하고 있다.

(민간/가정어린이집은) 아이를 일찍 데려가야 되요. 국공립어린이집의 경우에는 시간연장이 있어서 조금 늦게까지 하긴 하는데 가정이나 민간(어린이집) 같은 경우에는 그렇지 않아요. (이용자 5)

민간이나 가정어린이집 같은 곳은 맞벌이 부부를 받지 않고 집에 있는 엄마를 선호한다는 얘기가 있거든요. 왜냐면 원에 있는 시간이 길어지면 교사가 봐야 하는 아동수가 많아지니까 그런 면에서 피한다는 얘기는 듣긴 했어요. 그러다 보니 일 끝나고 가면 아이가 한두 명 정도만 있는 경우가 많아서……. (이용자 2)

어린이집에 대한 정보제공 요청 및 모니터링은 어린이집 운영의 투명성을 높여 학부모의 만족도를 높이고 서비스의 수준을 향상시키는 효과를 가지고 있다. 더불어 시설에 대한 이의제기는 시설 운영에 대한 이용자의 참여를 높이고 서비스를 이용자 친화적으로 바꾸기 위한 중요한 과정이다. 인터뷰 결과에 의하면 이러한 일련의 의사소통 과정은 제한적인 수준에서 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 인터뷰 응답자들 중에는 시설의 재무 상태와 같은 내부적인 정보 공개의 중요성을 언급한 학부모들도 있었다. 하지만 정보공개 요청 시 아이에게 미칠 불이익을 염려하여 공개되어있지 않은 내부정보의 공개를 요청하는 경우는 없었다. 반면 모니터링은 종종 이루어지고 있었으며 시설에 연락을 하지 않고 찾아가는 경우도 있었다. 하지만 모니터링을 자주 하게 되면 극성스러운 엄마로 여겨질 수 있고 보육교사를 부담스럽게 해 결과적으로 아동에게 악영향을 미칠 수 있음을 염려한다는 의견이 많았다.

공개 해달라고 하거나 수시로 방문을 하면 이상한 엄마로 찍히기 때문에 아이에게 탈이 있을 수 있어요. 믿고 보내는 건데 아이가 어릴 때는 그게 항상 불만이었어요. (이용자 1)

선생님이 부담스러우실까 봐. 선생님께서 부담스러우시면 분명히 우리 아이도 부담스러울 거고. 그런 부분 때문에 (모니터링을) 잘 안 하게 되는 것 같아요. (이용자 6)

이의제기 및 시설에 대한 요구사항은 개인적인 차원 및 집단적 차원에서 가능하였다. 우선 개인적 차원에서 학부모와 보육교사간 원아수첩을 돌려가며 쓰는 것으로 아동에 대한 정보를 공유하고 서로 의견을 제시하고 있었다. 더불어 교사나 시설장과의 상담이 정기적으로 또는 요청에 따라 수시로 이루어지고 있었다. 하지만 이의제기나 요구사항은 시설이나 교육 프로그램, 급·간식에 대한 온건한 의견전달 수준에 그치는 경우가 많았으며, 이마저도 어린이집의 행정상 받아드리기 어렵다고 하면 더 이상 강하게 요구하기 어려웠다. 특히 교사에 대한 불만은 아이에게 불이익이 가지 않을까를 염려하여 자제한다는 의견이 적지 않았다.

요구사항을 잘 이야기 하지 못하죠. 불만이 있어도 사실 불만을 제대로 말하지 못해요. 왜냐하면 그 불만을 이야기해서 불만이 개선으로 이어져야 하는 건데 사실 보육서비스라는 게 물건을 사고파는 게 아니라 아이라는 인격을 대하는 거잖아요. 그러니까 그 교사에게 불만을 이야기 한다면 우리 아이에게 불이익이 갈수도 있겠다 하고 어쩔 수 없이 생각을 하죠. 그래서 좀 불만이 있어도 참으려고 하기도 하고 정 안되면 좋은 방향으로 돌려서 얘기해보려고 하지 그걸 당당하게 요구하지는 못하는 것 같아요. (이용자 2)

보육운영위원회와 같이 집단적인 의견전달과정에 대해서도 살펴 보았다. 보육운영위원회는 모든 국공립어린이집에 조직되어있으나 시설의 규모가 작은 민간 및 가정어린이집은 그렇지 못했다. 학부모들은 신청을 통해 보육운영위원회의 운영위원이 될 수 있으며, 위원이 아니더라도 위원회에 건의함으로서 간접적으로 시설에 이의를 제기할 수 있다. 하지만 보육운영위원회가 어린이집 운영에 미칠 수 있는 영향은 제한적인 것으로 보인다. 국공립어린이집은 운영시간 및 방식 등에 대한 규제와 감독의 수준이 높아 학부모의 영향이나 원장의 재량이 개입할 수 있는 여지가 크지 않기 때문이다.

종합적으로 학부모들은 어린이집에 대한 선택뿐만 아니라 시설 내에서의 2차적인 선택에서도 크게 제한되고 있었다. 이는 이용자가 시설을 자유롭게 선택하거나 옮길 수 없는 상황 때문일 수도 있다. 하지만 양육자가 자주 바뀌는 것을 꺼려하는 학부모들의 인식이 더 큰 영향을 미치고 있었다. 이는 보육교사와 아동의 직접적인 접촉을 통해 전달되는 보육서비스의 특성에 기인하는 것으로 보인다. 부모들은 어린 아이들일수록 한곳에 적응을 하면 새로운 환경에 적응하는 것이 쉽지 않기 때문에 시설을 자주 바꾸게 되면 불안해하거나 혼란스러워 할 수 있음을 염려하였다. 더불어 설령 아이들이 시설을 옮기기 원한다 하더라도 이를 자주 허용하는 것은 아이들의 정서나 학습능력을 발달시키는데 좋지 않다고 보는 응답도 다수 있었다. 따라서 많은 부모들은 아동과 보육교사와의 관계만 원만하게 유지된다면 시설이 조금 부족하다거나 급·간식이 식단표대로 나오지 않는 등의 문제가 발생한다 하더라도 시설을 옮기지 않겠다고 응답하였다. 또한 경우에 따라서는 부모가 교육프로그램이나 교사에 대한 불만 등으로 인해 시설을 옮기길 원한다 하더라도 아동 스스로가 친구들과의 관계로 인해 다니던 시설을 고집하기도 한다는 응답도 있었다. 이 같은 상황은 보육서비스가 단순히 반복적으로 소비하고 대체할 수 있는 상품이 아니라는 것을 의미한다.

(시설의 교체는) 아이이기 때문에 힘들어요. 아이는 한 곳에 적응을 하면 다른 곳에 적응하는 건 혼란스러워하고 힘들어해요. 특히 어린 연령일수록 더 그래요. 또 까다로운 기질의 아이들은 옮겨 다니는걸 힘들어할 수 있어요. 그래서 몇 가지가 마음에 안 들어도 그냥 보내는 거예요. 나만 좋아서 보내는 게 아니잖아요. 나는 좋아도 아이가 선생님하고 안 맞으면 못 보내거든요. (이용자 1)

### 제 3절. 바우처로 인한 이용자의 인식 변화 여부

인터뷰 결과에 의하면 이용자의 선택은 어린이집에 대한 1차적 선택뿐만 아니라 어린이집 내부에서의 2차적 선택까지 전반적으로 매우 제한되어 있다. 이와 같은 상황은 보육서비스 이용자로 하여금 소비자로서의 의식을 갖도록 하는데 부정적인 영향을 줄 수 있다. 실제로도 인터뷰에 응한 모든 학부모들에게서 소비자로서의 의식을 갖지 못한다는 답변을 들을 수 있었다. 학부모들은 보육서비스를 선택하여 구매한다기 보다는 어린이집에 보육을 요청 또는 부탁한다는 인식이 강했다. 더불어 공급자를 자유롭게 선택하는 것이 어려운 상황에서 나의 소비가 어린이집의 이익과 생존으로 이어질 수 있다고 보지 않았다. 이용자는 아이를 맡기는 입장에서 어린이집과 보육교사들과 원만한 관계를 유지하려고 노력했으며, 민간 및 가정어린이집 이용자들 중에서는 때에 따라 선생님들의 선물을 챙기는 일도 발생하였다.

연구자: 보육서비스를 이용하면서 소비자라는 인식이 발생하나요?

이용자 4: 아니요. 저는 보육을 요청하는 쪽이잖아요. 우리 아이가 다니는 곳이기 때문에 아이가 편해야 하니까 엄마들이 원하는 것을 다 요구하지는 못해요. 우리 아이가 여기 있는 동안 피해가 가지 않을까 엄마들은 생각을 하거든요. 그리고 국공립은 절대 그런 일이 없는데 민간, 가정(어린이집)은 무슨 때가 되었을 때 뭔가 선생님들한테 보상이 있어야 해요. 제가 아는 곳은 오고가는 게 많아요. 그렇기 때문에 국공립을 선호하는 엄마들도 있어요.

연구자: 스승의 날 같은 때요?

이용자 4: 네

그렇다면 이용자들은 바우처 자체에 대해 어떻게 인식하고 있을까? 응답자들은 바우처가 내 돈 혹은 서비스 이용권이라기보다는 단순히 결제의 수단으로 생각하는 경향이 있다. 우선 사용처가 정해져 있으며 그나마도 선택의 폭이 좁기 때문에 돈이 내 통장으로 들어와서 나의 선택에 의해 지출된다고 보지 않는 것이다. 결과적으로 이용자들은 정부의 재정지원으로 인해 경제적인 측면에서 도움이 된다고 생각할 뿐, 지원의 확대가 곧 권리의 확대라고 보지는 않았다. 오히려 무상보육의 혜택을 받기 이전에는 본인들의 돈을 내고 다녔기 때문에 소비자로서의 의식이 있었다는 응답이 많았다.

이용자 7: 소비를 하려면 내 돈이 나가야 하는데, 그게 우선 아니니까 소비자라는 의식이 들지 않아요.

연구자: 일단 내 주머니에 들어왔는데도요?

이용자 7: (놀라며, 단호하게) 내 주머니에 들어오지 않아요. 들어오지 않죠! 카드로 하잖아요. 들어오지 않아요. 결제를 하는 거잖아요.

연구자: 그냥 거쳐만 가는 것이네요?

이용자 7: 거쳐 가지도 않죠. 제 통장에 찍히는 것도 없고요. 그래서 이 돈이 정말 저한테 오는 것인지 감이 솔직히 없어요. 그냥 7세 까지는, 초등학교 가기 전까지는 무상이다. 그리고 내가 더 나은 어린이집을 보낼 거면 조금 더 알파를 해야 되겠구나 이 생각뿐이지 뭐, 그 이외에는 없어요.

이렇듯 내 돈을 낸다고 생각하지 않는다는 인식은 보육을 구매한 다기 보다는 부탁한다는 인식을 강화시킨다. 따라서 보육시설에 대한 이의제기나 요구사항도 더 나은 서비스를 받기 위한 소비자의 입장이라기보다는 내 아이에게 더 잘해주셨으면 하고 부탁하는 마음에서 비롯되며, 이 역시 어린이집과의 원만한 관계 유지를 위해 가능하면 자제하거나 온건한 방식으로 돌려서 이야기 하게 된다. 이렇듯 서비스 이용자가 소비자가 아니라는 인식은 서비스 이용자들 뿐만 아니라 몇몇 제공자들도 가지고 있는 것으로 보인다.

다른 어린이집의 경우를 보면 어차피 본인이 돈을 내고 다니는 거 아닌데 고맙게 생각하고 다니지 뭘 그렇게 까지 어필을 해 라고 표현을 하는 경우도 있는 것 같아요. (어린이집 교사 2)

결론적으로 서비스 이용자를 서비스 제공자와 동등한 위치 혹은 우월한 자리에 위치시키려는 바우처 정책의 의도는 달성되지 않는

것으로 보인다.

## 제 4절. 소결

이제까지 이용자의 선택에 초점을 맞추어 보육서비스 마우처 정책의 집행을 분석하였다. 우선 보육서비스 제공기관인 어린이집에 대한 이용자의 선택 측면을 살펴보면, 성남시 어린이집의 수 및 정원 측면에서 볼 때 보육서비스의 공급은 충분히 이루어지고 있음에도 불구하고 이용자들은 자신들이 원하는 어린이집을 자유롭게 선택하지 못하는 것으로 나타났다. 이에 대한 주요한 이유 중 하나는 민간 및 가정어린이집에 대한 불신으로 인해 야기된 국공립어린이집에 대한 선호 집중 현상 때문인 것으로 나타났다. 다수의 이용자들은 민간 및 가정어린이집의 폐쇄적인 운영방식과 과도한 이윤추구로 인해 아이들에게 낮은 수준의 보육서비스가 제공될 것을 우려하였다. 이는 실제로 민간 및 가정어린이집에서 위반사태가 많이 나타난다는 사실과도 관계가 있겠지만, 이용자들이 입소문이나 인터넷을 통해 공유되는 주관적인 정보, 미디어를 통해 접하는 자극적인 뉴스 외에는 정보를 얻기 어렵다는 점도 불신을 가중시키고 있는 것으로 보인다. 이와 더불어 민간 및 가정어린이집의 제한적인 운영시간 및 상대적으로 높은 보육비 역시 민간 및 가정어린이집에 대한 접근성을 떨어뜨리는 요인으로 제기되었다. 마지막으로 정부의 지원확대 및 정책변화로 인한 보육수요의 급격한 변화 역시 이용자의 선택을 제한하는 요인인 것으로 확인되었다.

보육서비스 제공기관에 대한 선택뿐만 아니라 어린이집 내부에서 발생할 수 있는 교사나 프로그램에 대한 선택, 정보제공 및 모니터링에 대한 요구, 이의제기 등도 사실상 불가능하거나 또는 매우 제한적인 범위에서 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 우선 소수의 교



사가 다수의 아동을 보육하는 보육서비스의 특성으로 인해 교사나 반, 교육 프로그램에 대한 이용자의 선호가 수용되는 것은 어려웠다. 특히 교육 프로그램의 경우 프로그램에 대한 선택뿐만 아니라 참여여부에 대한 선택도 제한되는데, 이는 참여하지 않는 아동들을 개별적으로 보육하기 어렵다는 운영상의 문제점과 더불어 학부모들이 아동이 경쟁에서 뒤처지거나 어린이집으로부터 불이익을 받지 않을까 염려한다는 점이 제약 요인으로 작용하였다. 보육서비스의 시간 및 양에 대한 선택 측면에서는 국공립어린이집이 추가보육 및 휴일보육을 실시하는 등 이용자들의 선택권을 상당히 보장하는 것으로 나타났다. 반면 민간 및 가정어린이집은 추가보육을 제공하는 비율이 각각 7.4%와 9.8%에 불과하며, 정규보육시간도 제대로 지켜지지 않는 경우가 많아 다양화되고 있는 보육수요에 대처하고 있지 못한 것으로 나타났다. 마지막으로 정보제공 및 모니터링에 대한 요구나 이의제기는 개인적 차원 및 보육운영위원회와 같은 집단적 차원에서 이루어지고 있었으나, 이 역시 학부모들이 아동들에게 미칠 악영향을 우려하여 자제하는 경우가 많았다.

이렇듯 어린이집 내부에서의 2차적 선택이 제약되는 이유는 단체 보육이라는 서비스 자체의 특성이 영향을 미치고 있음과 더불어 아이에게 좋지 않은 영향이 있지 않을까 염려하는 학부모들이 자신들의 의견을 강하게 전달하지 못하기 때문인 것으로 나타났다. 특히 후자는 학부모가 원하는 시설을 쉽사리 선택할 수 없는 상황 때문이기도 하지만 아동의 양육자가 자주 바뀌는 것을 꺼려하는 학부모들의 인식이 더 큰 영향을 미치는 것으로 보인다. 즉, 학부모들은 보육서비스를 단순히 반복 소비되고 대체될 수 있는 상품으로 인식하고 있지 않다는 것을 확인할 수 있었다.

본 장에서는 마지막으로 바우처로 인한 이용자의 인식 변화 여부를 살펴보았다. 인터뷰에 응한 모든 서비스 이용자들은 바우처를 사용함에도 불구하고 소비자로서의 의식을 갖지는 못한다고 응답하였다. 이에 대한 이유로는 우선 할 수 있는 선택이 매우 제한적이며, 바우처가 실질적으로 내가 내는 돈이라는 인식이 없기 때문이라는

답변이 제기되었다. 이로 인해 서비스 이용자는 서비스를 구매하는 것이 아니라 어린이집에 아이를 부탁한다는 인식을 갖게 되는 것으로 나타났다.

## 제 6장. 보육서비스 바우처 공급측면 집행분석: 공급자의 경쟁을 중심으로

앞의 제 5장에서는 보육서비스 이용자의 ‘선택’에 초점을 맞춰 바우처 집행을 분석하였다. 그 결과 선택의 1 범주인 서비스 제공기관을 선택하는 것은 물론, 교사 및 교육프로그램, 서비스 시간 및 양, 의사소통 방식 등 2차적 범주들 역시 제약되고 있음을 알 수 있었다. 우선 어린이집들에 대한 선호가 국공립 및 평판이 좋은 소수의 어린이집으로 집중되어 있으며, 보육비 지원의 확대로 보육수요가 급증하는 상황으로 인해 보육서비스 수요자들은 원하는 시설을 선택하는데 제약을 받게 된다. 더불어 이용자의 요구를 다 받아들일 수 없는 어린이집 운영상의 한계, 그리고 아동들을 염려하여 어린이집과의 원만한 관계를 유지하길 원하는 학부모들의 입장 등으로 인해 학부모들의 2차적 선택도 제한적으로 이루어지고 있었다. 이로 인해 보육서비스 이용자는 소비자로서의 지위를 제대로 누리지 못하고 있으며, 어린이집들은 이용자들의 만족을 최대화하기 위한 유인(Incentive)을 충분히 얻지 못하는 것으로 보인다.

그렇다면 어린이집들 간의 경쟁은 발생하지 않는다고 볼 수 있을까? 그렇다고 단정 짓기는 어려워 보인다. 보육서비스 이용자들은 보육시설에 대한 나름의 선호를 가지고 있으며, 선호하는 시설에 자리가 없을 경우 대기를 신청해 놓고 차선책으로 자리가 있는 다른 시설에서 보육서비스를 제공받는 경우가 많았다. 따라서 원하는 곳에 한 번에 갈 수는 없어도 대기를 하다가 자리가 나면 시설을 옮길 수 있으며, 어린이집이 아닌 유치원이나 학원과 같은 타 경쟁업체로 이동할 수도 있다. 또한 정원대비 현원 비율이 90% 정도인 상황에서 국공립어린이집을 비롯한 소수의 보육시설에 대기자가 몰리게 되면 경쟁에서 도태되는 시설도 나타날 수 있다. 따라서 본 장에서는 공급측면에서 바우처의 원리인 제공기관의 경쟁이 실현되는지의 여부에 초점을 맞춰 분석을 실시한다. 실제 어린이집들 간의 경쟁은 발생하는지, 발생한다면 어떻게 이루어지고 있는지 구체적으로

살펴보고자 한다. 더불어 특별활동비의 담합이나 리베이트 문제, 불량 급·간식과 아동학대 문제, 아동이나 교사를 허위로 신고하여 보조금을 타내는 문제 등 보육서비스의 질을 하락시키는 일련의 문제들이 왜 발생하는지, 구조적인 요인은 없는지 살펴보고자 한다.

## 제 1절. 공급자의 경쟁 실현 여부

본 절에서는 보육서비스 공급자들 간의 경쟁이 실제 정책집행현장에서 얼마나 실현되고 있는지 살펴보고자 한다. 우선 어린이집이 느끼는 경쟁에 노출되는 정도를 살펴보았다. 앞서 5장에서 살펴보았듯이 국공립어린이집에 대한 학부모들의 선호도는 매우 높아서 대부분의 학부모들이 갈 수만 있다면 국공립어린이집에 가겠다는 인식을 가지고 있다. 따라서 출산 전에 이미 입소대기를 신청해 놓고 몇 년씩 기다리는 경우가 허다하며 선호에서 뒤로 밀리는 민간 및 가정어린이집은 국공립어린이집에 가기 전까지 아동이 잠시 머무르는 역할을 담당하고 있다. 결과적으로 민간 보육시설은 국공립어린이집에 가지 못한 아동을 놓고 같은 민간 보육시설끼리 1차적 경쟁을 하게 되며, 이미 입소한 아동을 국공립어린이집에 빼앗기지 않기 위한 2차적 경쟁을 해야 하는 상황이 된다. 특히 입소 아동을 국공립어린이집에 빼앗기는 상황은 민간 보육시설에 상당한 재정적 어려움을 안겨줄 수 있다. 우선 아동이 민간 보육시설에서 국공립어린이집으로 이동하는 경우는 많으나 민간 보육시설 사이에서 이동하는 경우는 흔치 않다. 즉, 3지망인 민간 어린이집에 입소한 아동이 2지망인 다른 민간어린이집에 자리가 났다 하더라도 시설을 옮기는 경우는 많지 않다는 것이다. 이는 아동의 양육자를 가능하면 바꾸지 않으려 하는 학부모들의 인식 때문이다. 따라서 상대적으로 경쟁력을 가진 민간 및 가정어린이집이라 할지라도 한동안 정원이 차지 않는 경우가 자주 발생할 수 있으며, 이러한 상황은 학부모가 지불

하는 바우처에만 전적으로 의지하는 민간 보육시설에 큰 타격이 될 수 있다. 특히 소규모 어린이집이거나 교사가 상대적으로 많이 필요한 영아반의 비중이 클수록 이러한 어려움은 더욱 커질 수밖에 없다. 결국 성남시 전체 어린이집의 7%에 불과한 국공립어린이집이 민간 및 가정어린이집의 가장 큰 경쟁상대가 되고 있는 것이다.

민간 가정 어린이집은 국공립을 시도했다가 안 된 사람들이 돌아오는 거죠. 그래서 1월에서 3월 초까지는 운영자체가 안됩니다. 원장 돈 털어서 운영하고 차입금 넣어서 운영하고. 그렇게 어렵게 운영을 하거든요. (어린이집 원장 3)

2월 3월이 되면 졸업하고 입학하는 시기라 그때는 대기자가 있는 어린이집과 대기자가 없는 어린이집은 차이가 너무 많이 나요. 그때는 텅텅 비어있는 어린이집도 있어요. 그래도 교사는 잡아놔야 하니까 월급은 줘야 하고. 그래서 그때가 제일 어렵거든요. 그래서 보릿고개라고도 해요. (어린이집 원장 4)

이러한 상황에서 어린이집들이 느끼는 경쟁의 강도는 유형에 따라 달라질 수밖에 없다. 시설에 대한 이용자들의 선호도가 높고 재정안정성이 높은 국공립어린이집들의 경우 경쟁에 대한 부담을 거의 느끼지 않고 있었다. 국공립어린이집은 일반적으로 대기자가 연령별로 백여 명씩 밀려있는 경우가 흔하고, 정부가 초기 시설 투자 및 인건비와 운영비 등을 지원해 주기 때문에 재정적인 어려움이 없어 경쟁에 대한 부담을 거의 느끼지 않고 있었다. 다만 국공립어린이집은 아동을 확보하기 위한 경쟁보다는 자체적으로 더 좋은 서비스를 제공하기 위한 노력을 하고 있었다. 우선 교육 프로그램 및

특별활동을 개발· 개선하고 교사에 대한 교육을 지속적으로 실시하였으며, 교사의 자격수준을 높게 유지하기 위해 전문대 및 4년제 대학 출신의 교사를 주로 채용하였다. 더불어 법적 운영기준을 철저히 준수하며 안전시설 및 급·간식 문제가 발생하지 않도록 노력하고 있었으며, 그날의 급·간식을 시설 입구에 전시하거나 참여수업 및 모니터링을 활성화 하는 등 운영의 투명성을 높이기 위해 노력하였다. 아침 일찍 등원하는 아동을 위해 당직교사가 배치되며, 추가보육을 실시하여 일찍 퇴근하는 것이 어려운 맞벌이 부부의 필요에 대응하고 있었다. 이러한 노력은 민간 보육시설에 비해 엄격한 국공립 어린이집의 운영방침 때문이기도 하지만 국공립어린이집에 대한 학부모들의 기대, 그리고 원장과 교사들의 사명감과 자부심 역시 큰 영향을 미치는 것으로 보인다.

경쟁이라기보다는 엄마들이 우리를 믿어주시니까 우리가 더 잘하자 이런 건 있는 것 같아요. 그리고 나름 자부심. 우리 어린이집에 오고 싶어 한다는 것은 우리 선생님들과 원장님이 좋다는 얘기잖아요. 그런 나름의 자부심은 있어요. (어린이집 교사 2)

다만 어린이집에 대한 홍보는 거의 하고 있지 않았는데 이는 이미 국공립어린이집에 대한 학부모들의 관심이 많고 시설에 대한 정보가 학부모들 사이에서 자연스럽게 공유되기 때문이다.

어머니들께서는 국공립을 선호하다 보니까 어디에 국공립이 있는지 이미 알고 계세요. 그래서 제가 홍보를 하려고 노력할 필요가 없더라고요. 왜냐면 못 들어와서 난리니까. 한 연령 당 거의 백 명 가까이씩 밀려있는 상태거든요. 단 이런 건 있죠. 부모님들 사이에서 00어린이

집은 무엇을 어떻게 한다 소문이 나는 거예요. 제가 뭘 홍보를 하는 게 아니고 부모님들이 홍보를 하시는 거예요. (어린이집 원장 2)

경쟁에 대해 상대적으로 여유로운 국공립어린이집에 비해 민간 및 가정어린이집들은 국공립어린이집에 뒤처지지 않는다는 이미지를 심기 위해 전 방위적인 노력을 하고 있었다. 가장 큰 특징은 제한된 예산으로 큰 효과를 보기 위해 눈에 쉽게 띄는 부분에 투자가 집중된다는 점이다. 예를 들어 시설을 꾸미고 확충하는데 많은 비용을 지출하는 경향이 있으며, 상당수가 추가보육료를 받더라도 수준 높은 교육 프로그램 및 특별활동을 실시하여 국공립어린이집과의 차별화를 꾀하고 있었다. 더불어 보육인원이 많지 않기 때문에 아동 및 부모에 대한 개별적인 서비스가 가능했다.

시설을 좀 더 확충을 한다던가 시설을 예쁘게 꾸미는데 돈을 많이 쓰죠. 제 경우에는 2년에 한번 손을 좀 봤고요. 환경을 매우 중요하게 생각하고 좀 밝게 꾸미려고 노력하는데 그래서 시설 투자비가 좀 많이 들어요. (중략) 아는 가정어린이집 같은 경우에는 바이올린이나 발레같이 소수의 인원이 할 수 있는 재미있는 프로그램을 많이 하시더라고요. 국공립 같은 경우는 교제를 가지고 수업형으로 하는데 가정이나 민간 같은 곳은 개인교습형으로 많이 하고요. 워낙 소수다 보니까 그런 게 가능한 거죠. 그리고 영아가 많으니까요 영아를 위한 특별한 서비스가 있죠. 산책이라던가 건강관리, 영양관리, 양육을 위한 부모교육 같은걸 많이 했고... (어린이집 원장 3)

급·간식 역시 민간 및 가정어린이집이 신경을 많이 쓰는 부분이다. 최근 미디어에서 불량 급·간식 문제를 종종 제기하고 있어 이에 대한 학부모들의 관심이 높기 때문에 친환경재료를 사용하는 등 수준 높은 급·간식을 제공하여 차별화를 꾀하는 시설도 있다.

제가 아는 어떤 민간어린이집에서는 홍삼을 달여서 아침에 아이들이 오자마자 현관에서 먹인데요. 인원이 많지는 않은 거죠. 많으면 못하잖아요. 부모님들은 그게 너무 좋은 거죠. 건강을 챙겨주니까. (어린이집 원장 2)

시설에 대한 홍보 역시 매우 치열하다. 국공립어린이집의 경우 대부분 홍보를 따로 하지 않는데 반해 민간 보육시설은 홍보를 하지 않으면 시장에서 살아남기 어렵다. 따라서 이들은 시설의 위치 및 내·외부 환경, 원장 및 교사의 프로필, 교육 프로그램 및 특별 활동, 급·간식, 차량운행 등 모든 것을 적극적으로 알리고 있었다. 차량운행도 학부모의 편의를 도모하고 국공립어린이집과 차별화하기 위한 목적도 있지만 그 자체로 홍보의 도구이기도 하다.

그래서 제가 처음 민간어린이집을 개원했을 때는 전단지 를 프린트해서 붙이고 다녔어요. 그 정도로 경쟁이 심해요. 국공립어린이집이 밖에 전단지 붙일 일은 없죠. 예를 들어 입소문만 나도 국공립(어린이집)은 대기자가 막 생기거든요. 너무 많이 생길 때도 있고 1년에 한 번씩 정리할 때도 있고 그런데 민간은 그런 식으로 (홍보를) 안 하면 절대로 안 되죠. 그래서 광고효과 때문이라도 차량운행을 해요. (어린이집 원장 3)



좋은 교사를 구하기 위한 노력도 계속된다. 재정적 여유가 있고 규모가 있는 어린이집의 경우 자격요건이 높은 교사를 채용하여 국공립어린이집과 수준차이가 나지 않는다는 점을 부각시키기도 한다. 하지만 일반적으로는 민간 및 가정어린이집의 경우 원장들은 자격 수준을 따지기 보다는 정말 마음이 맞고 아이들을 애정으로 돌보아 줄 수 있는 교사를 채용하기 위해서 노력한다. 이는 우선 자격조건이 높은 교사를 채용할만한 재정적 여유가 없기 때문이기도 하지만, 한 번의 실수가 어린이집에 대한 신뢰를 단번에 무너뜨리기 때문이기도 하다. 국공립어린이집은 애초에 학부모의 신뢰수준이 높은 반면 민간 및 가정어린이집은 신뢰를 쌓기 위해 몇 년의 시간이 걸린다. 만약 그 사이에 교사에 의해 아동학대와 같은 사고가 발생한다면 원장은 더 이상 사업을 유지하기가 어렵게 된다. 민간 및 가정어린이집의 원장들은 가족이나 형제를 교사로 채용하는 경우가 있는데 이 역시 대부분은 믿을 수 있는 사람을 교사로 채용하고자 하는 노력의 일환이라 할 수 있다.

이렇듯 어린이집 공급자 간의 경쟁은 다방면에서 이루어지고 있으며, 이는 서비스의 질적 향상에도 기여하고 있는 것으로 보인다. 다만 국공립어린이집은 경쟁에 대한 부담이 덜 한 반면 민간 및 가정어린이집이 느끼는 경쟁의 정도는 상당한 것으로 보인다.

## 제 2절. 공급자의 경쟁이 서비스의 질적 향상으로 이어지지 않는 이유

제 5장에서 살펴보았듯이 이용자의 선택은 매우 제한적인 수준에서 이루어지고 있었다. 하지만 어린이집들 간의 경쟁이 치열하고 입소자의 이탈을 최대한 막기 위해 노력하는 상황에서 어린이집이 의도적으로 이용자의 요구를 묵살한다고 보기는 어렵다. 그렇다면

앞서 제 4장과 5장에서도 나타났듯이 이러한 경쟁이 이용자의 선택권 증진과 서비스의 질적 향상으로 이어지지 않는 이유는 무엇인가? 본 절에서는 이용자의 선택권을 제한하는 근본적인 원인이 무엇인지 살펴보았다.

우선 보육서비스 자체의 특성이 어린이집이 이용자의 의견을 수용하는 것을 제약하는 요인으로 작용한다. 많은 아동과 학부모를 대상으로 서비스가 제공되기 때문에 개인의 의견이 서비스에 반영되는 것은 한계가 있을 수밖에 없다. 교사나 반을 바꾼다던가 교육 프로그램 및 특별활동을 선택하기 어려운 것이 그 예라 할 수 있다. 이러한 경향은 국공립어린이집에서 더욱 컸는데 이는 우선 일반적으로 국공립어린이집의 규모가 민간 및 가정어린이집에 비해서 훨씬 크며, 시설을 운영하는데 있어 법적 운영기준과 평가인증 지표가 프로그램의 수와 시간 등을 엄격하게 제한하고 있기 때문이다.

하지만 민간 및 가정어린이집이 제공하는 서비스의 질을 하락시키고 이용자의 신뢰를 끌어내린 데에는 이들 어린이집의 재정상태를 열악하게 만드는 구조적인 문제가 크게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 현재 우리나라는 국공립어린이집을 제외하고는 모두 민간의 참여를 통해 보육서비스를 공급하는 구조를 가지고 있다. 어린이집의 유형에 따라 정부의 재정지원방식도 달라지는데 바우처를 통한 서비스 이용자에 대한 재정지원방식은 유형에 관계없이 모든 어린이집에 적용되지만, 국공립어린이집과 법인어린이집에는 인건비 및 운영비가 별도로 지원되고 있다. 구체적으로 보면 국공립어린이집의 경우 건축 및 건물 매입, 관련 시설 설치비용을 정부가 담당하며, 이후에는 정부로부터 월장과 교사, 취사부에 대한 인건비와 4대 보험 사업자부담분, 시설개보수비 등이 보육 아동의 수와 상관없이 지원된다. 반면 민간 및 가정어린이집은 개인의 투자를 통해 시장에 진입하며, 영아반 기본보육료와 교재교구비에 대한 정부의 지원을 제외하면 인건비, 급·간식비, 관리운영비 등을 모두 이용자가 지불하는 바우처에 의존해야 한다. 따라서 재원 아동의 수가 줄어들거나 일정하지 않으면 시설의 재정 안정성이 떨어지게 되며, 정직하게 운영을 하면 수익이 나지 않는 경우도 자주 발생하게 된다.

시설에 대한 초기 투자는 제외하고서라도 운영 측면에서 봐도 국공립과 민간 가정은 상대가 안 되죠. 국공립은 인건비와 운영비 나오죠. 바우처로 카드 계산 되죠. 심지어는 공과금까지 운영비로 나오는 케이스가 있고. 민간 같은 경우에는 바우처만 받아야 돼요. 영아에 대한 기본보육료가 있으니깐 그나마 가정어린이집은 연명하고 할 수 있는데요. 민간어린이집같은 경우에는 기본보육료를 주는 연령대가 없잖아요. 그러면 나쁜 짓을 하라는 거잖아요. 원장이 정직하게 일해서 수입을 올리면 원장 월급이 없습니다. (어린이집 원장 3)

<표 6-1>보육시설 별 보육재정 지원 현황 (2013)

구분	국공립어린이집	민간 및 가정어린이집
시설장 인건비	80% 지원	지원 없음
취사부 인건비	100% 지원	지원 없음
영아반 교사 인건비	80% 지원	지원 없음
유아반 교사 인건비	30% 지원	지원 없음
방과후반 교사 인건비	50% 지원(방과 후 어린이집으로 지정된 경우)	지원 없음
종사자 보험	사업자부담분 지원	지원 없음
기타	시설개보수비	영아반 기본보육료, 교재교구비 지원 농어촌: 차량운영비지원

자료: 2013년도 보육사업안내 (보건복지부, 2013a)를 토대로 작성

어린이집의 유형과 상관없이 일괄적으로 적용되는 보육료 산정기준도 민간 및 가정어린이집의 운영을 어렵게 하는 요인이다. 어린이집은 그 유형 및 설치환경에 따라 관리·운영을 위해 지출해야 하는 비용에도 차이가 발생한다. 건물을 기관이 소유하고 있는 국공립 어린이집과는 달리 다수 민간 및 가정어린이집은 임대료를 지불해야 한다. 또한 건물의 용도에 따라 전기 및 수도요금의 산정 기준도 달라진다. 어린이집의 규모에 따라 교육 프로그램 및 특별활동, 급·간식의 단가도 차이가 발생한다. 아동의 수가 적을수록 단가가 올라가는 것이다. 즉, 관리 및 운영비용은 운영주체 및 기타 조건에 따라 차이가 발생하는데 보육료 산정기준은 모든 어린이집에 일괄적으로 적용되고 있는 것이다. 결국 시설마다 아동들에게 최종적으로 도달하는 비용의 차이가 발생하게 되고 보육서비스 질에 대한 보편성은 훼손된다.

민간 가정의 경우 시설을 차릴 때는 만만찮은 돈이 들어가고 그 자금을 다 내가 현금을 쥐고 있어서 다 주고 사서 차리는 사람은 거의 없을 거예요. 대다수는 분명히 갚아야 할 대출이 있을 거란 말이에요. 그러다 보면 사람이기 때문에 욕심이 생길 수밖에 없다는 생각이 들어요. (어린이집 원장 2)

저희 급식이나 간식에 대해서는 국공립처럼 숫자가 많을수록 단가가 낮아지고 숫자가 적을수록 단가가 올라갑니다. 그걸로 예를 들면 맞을 것 같아요. 숫자가 적다 보니까 자연스럽게 급식의 단가가 높아지죠. 그러다 보면 부담스러우니까 자꾸 비용을 줄이게 되고... 100명이 밥을 먹는 거랑 10명이 먹는 것은 분명히 차이가 있어요. (어린이집 원장 4)

비정상적으로 비싼 어린이집 교재 및 교구의 가격도 민간 및 가정어린이집의 초기 투자비용 및 운영비용을 증가시키는 요인이다. 한 민간 보육시설 원장은 인터뷰에서 교재 및 교구 구매 관련 비리를 언급하였다.

교재, 교구 관련 숨은 비리가 되게 많거든요. 예를 들면 유통경로가 이상해서 너무 비싸요. 어린이집 관련한 것은 다 비쌉니다. 이 문제에 대해서 누군가가 말을 해야 하는데 말을 안 해요. 의례적인 일로 봐요. 그냥 개인이 사면 10만원 줄 것을 어린이집에서 계산서 끊고 사면 20만원이 되는 거죠. 그러니까 이게 뭔가 독점권이 있나 봐요. 그게 암암리에 생긴 건지……. (어린이집 원장 3)

이렇듯 높은 시설 투자비용 및 관리·운영비용에 비해 정부의 지원은 턱없이 부족하며 보육료는 몇 년째 동결되어 있는 상황이다. 결과적으로 이러한 환경은 근본적으로 국공립어린이집과 민간 보육시설 간의 공정한 경쟁을 어렵게 하고 있으며, 다수의 민간 보육시설로 하여금 불법 및 편법에 대한 유혹에 노출되도록 만든다. 가장 흔하게 사용하는 방식은 급·간식이나 인건비 등의 지출을 줄이는 것이다. 운영이 상대적으로 폐쇄적인 민간 보육시설의 경우에는 부모들이 아이가 시설에서 무엇을 먹는지 일목요연하게 확인하기 어렵기 때문에 불량 급·간식 문제가 쉽게 발생할 수 있다. 인건비를 줄이기 위해서도 불법적인 방식이 동원된다. 일반적으로 민간 및 가정어린이집의 임금수준은 국공립어린이집의 교사들의 초임보다도 낮은 수준이다. 국공립어린이집과 달리 민간 및 가정어린이집은 호봉을 다 챙겨주지 않으며, 임금 수준이 어느 수준에 도달하면 더 이상으로 오르지 않는다. 또한 인건비를 줄이기 위해 채용되지 않은 교사를 허위로 신고하여 정해진 수보다 적은 수의 교사를 쓴다거나 소위 ‘반일제’ 교사를 채용하는 일도 흔하게 발생한다. 반일제 교

사란 임금을 적게 받는 대신 정규 8시간을 다 근무하지 않는 일종의 파트타임 교사로서, 일반적으로 아르바이트로 보육교사 일을 하거나 아이를 키우면서 일을 하고자 하는 교사들이 반일제 교사를 하게 된다. 반일제 교사들은 인력을 유연하게 활용하기 위해 보조적으로 사용되어야 하지만 이들을 주교사로 사용하게 되면서 문제가 발생한다. 반일제 교사들은 주로 오후 9시부터 3시까지 6시간 근무를 하고 퇴근하기 때문에 나머지 보육시간에는 아이들이 방치될 가능성이 높아지는 것이다.

근로시간이 똑같은데 월급을 적게 주면 누가 오려고 하겠습니까? 그게 아니라 근로시간을 줄여주고 월급을 적게 주는 거죠. 12시간을 열면 교사는 6시간 근무하고 나머지 6시간 원장이 다 근무하는 걸로. 그래서 교사 월급이 적어지는 거고. (어린이집 원장 4)

더불어 인건비에 대한 부담은 민간 및 가정어린이집이 정규보육시간 12시간을 다 채우지 못하게 만드는 요인이 된다. 현재 보육서비스 이용자들이 지불하는 바우처에는 교사의 인건비가 포함되어 있다. 하지만 이는 하루 근무시간 8시간과 법적으로 정해진 교사 대 아동의 비율을 기준으로 책정되어있어 어린이집의 현실을 제대로 반영하고 있지 않다. 하루 8시간 기준의 인건비는 국공립어린이집도 마찬가지지만 국공립어린이집은 바우처와 별개로 인건비와 운영비가 추가로 지원되기 때문에 민간 보육시설에 비해 시간외 수당을 지급할 수 있는 여유가 있다. 반면 민간 및 가정어린이집은 이에 대한 보조가 전혀 없기 때문에 하루 12시간의 정규보육시간을 준수하는 것은 사실상 어려워진다. 그러다 보니 민간 및 가정어린이집에서는 아이를 늦게 데려가는 경우가 많은 맞벌이 부부의 아동을 기피하는 현상까지 발생한다.

인건비가 지금 문제라니까요. 8시간 월급 주고 12시간 일 시키는 상황인데 사람을 더 넣으라는 건 죽으라는 소리에요. 그리고 민간어린이집 같은 경우에 누가 12시간 근무하는 교사를 구할 수 있어요? 못 구합니다. 그러면 운영자 입장에서 볼 때 한 50% 만이라도 좀 늦게 오고 일찍 갔으면 좋겠다고 생각하게 되는 거죠. (어린이집 원장 3)

어린이집의 열악한 재정상황은 교사들을 시설에 붙들어 놓을 수 있는 유인을 제공하지 못하기 때문에 교사에 대한 원장의 관리·감독 능력을 감소시킨다. 이는 종종 보육교사에 의한 아동학대 등으로 이어지기도 한다.

연구자: 아동학대 등의 문제는 열악한 어린이집에서 더 많이 생기겠네요.

어린이집 원장 3: 더 많이 생기죠. 열악한 어린이집은 원장이 교사 교육을 못 시킵니다. 교육을 시키면 나갈까 봐. 그리고 교사 성질을 건드려 놓으면 애들한테 안 좋은 영향이 가니까. 그래서 원장이 교사 눈치를 보고 관리를 못하니까 교사가 자기 마음대로 자기 성질대로 하는 거죠. 그런 일이 있을 때마다 최종 피해는 원장이 보고 시설 문 닫아야 하고 자기 자격증 날아가 버리는 거죠.

수익을 내기 위한 또 다른 방식은 어린이집들 간에 특별활동비나 행사비 등 기타 필요비용의 수준을 담합하는 것이다. 어린이집은 보육료 이외에도 특성화비용이나 기타필요비용 등을 제한된 금액 안에서 학부모에게 추가로 요구할 수 있다. 이 비용도 공급자 입장에

서는 경쟁의 한 측면이 될 수 있지만, 이 때 어린이집들이 서로 가격 경쟁을 하기 보다는 담합하여 법적으로 받을 수 있는 금액을 최대한 다 받으려 한다는 것이다. 물론 모든 어린이집이 다 가격 담합에 동의하는 것은 아니다. 더불어 지역별로 소득수준에 차이가 있기 때문에 무턱대고 가격을 올릴 수도 없다. 하지만 소신 것 가격을 책정하려고 하면 가격 경쟁력을 우려한 다른 어린이집들이 압력을 행사하는 경우가 많아 어려움을 겪게 된다. 이와 같은 과정은 각 유형의 어린이집연합회를 통해서 이루어지고 있었다.

민간, 가정, 국공립어린이집 모두 연합회가 있는데 그 지역구끼리 얘기를 해서 (가격을 정해요). 여기는 십 만 원 받는데 다른 데는 5만원 받을 수는 없어요. 원장님들끼리 서로 다 알잖아요. 그러니까 가격 경쟁을 하기 어려워요. 특히 가정어린이집은 그런 식의 담합이 많아요. 그래서 지역마다 같은 특별활동도 받는 금액이 달라요. (어린이집 행정)

성남시 원장들끼리 그 문제(담합)가지고 싸우는 경우가 있어요. 왜냐하면 분당구 같은 경우에는 소득수준이 높기 때문에 다 받겠다고 하고, 구시가지 같은 경우에는 엄마들의 소득이 낮기 때문에 그 돈 반만 받자고 하고. (중략) 경쟁 때문에... 상대방이 가격을 낮게 받고 좋은 서비스를 주면 자기네들이 경쟁에서 밀릴까 봐 서로 말을 맞추는 거죠. (어린이집 원장 3)

이렇듯 높게 책정된 기타 필요비용의 일부가 원장의 수입으로 돌아가는 경우도 종종 발생한다. 구체적으로는 특기교육을 하는 강사나 시설에 비용을 지급하고 다른 계좌로 일부를 되돌려 받는 방식



이 사용된다. 어린이집을 대상으로 특별활동을 제공하는 한 시설의 사업자는 다음과 같이 언급하였다.

또 이런 얘기까지 해도 되는지 모르겠는데... 비용의 일부가 원장의 통장으로 가요. 현금으로. 예를 들어 할인을 해서 계약을 했는데 할인이 되지 않은 금액으로 영수증을 끊어 달라, 그리고 차액은 어떻게 해 달라 하고 요구를 하시더라고요. (어린이집을 대상으로 사업을 하는) 이런 중소기업의 경우에는 그런 게 너무 잘 이루어져 있어서 선생님들이 눈치만 쥐도 알아서 (리베이트를) 해주세요. 그렇게 하지 않으면 소문을 퍼트려서 다른 어린이집이 오지 못하게 한대요. (어린이집 관련 사업자)

이렇듯 민간 및 가정어린이집의 비리는 상당부분 이들의 열악한 재정 상태에서 기인하는 것으로 보인다. 하지만 이들 어린이집의 폐쇄적인 운영방식 역시 비리의 발생을 부채질하고 있다. 외부에서는 시설 내부의 상황을 알기 어렵고 운영과 자원의 배분의 권한이 사실상 원장 개인의 재량에 달려있기 때문에 불법적인 수익추구활동을 적발하기 어려운 것이다. 따라서 운영의 투명성을 높이고 이용자들에게 더 많은 정보를 제공하기 위한 노력과 더 높은 수준의 관리·감독이 요구된다.

현재 이러한 역할은 기초자치단체에서 담당하고 있다. 성남시의 경우 시청에서 어린이집에 대한 지도점검 및 평가인증을 담당하고 있으며, 보육정보센터라는 별도의 기관을 설치·운영하여 시민에 대한 정보제공 및 어린이집에 대한 교육을 실시하고 있다. 구청 역시 관할 어린이집에 1년에 한번 정기적인 관리감독을 비롯하여 경우에 따라 수시 지도점검을 실시한다. 하지만 시청 및 구청의 지도점검이

효과적으로 이루어지고 있다고 보기는 어렵다. 우선 제대로 된 지도 점검을 위한 인력이 매우 부족하다. 무상보육의 확대로 업무는 늘어난 반면 행정인력은 충원되지 않다 보니 공무원들이 담당하는 업무에 과부하가 걸리게 되고, 효과적인 지도점검을 기대하기도 어려워진다. 또 다른 어려움은 지도점검에 대한 담당공무원들의 권한 부족을 들 수 있다. 현재 공무원들은 지도점검을 통해 의심이 가는 부분을 찾아내더라도 사법 권한이 없기 때문에 깊이 있는 조사를 진행할 수 없다. 이를 캐내고자 한다면 고발조치를 취해야 하지만 명확한 근거가 없이는 고발조치가 불가능해 지도점검이 실질적인 문제 해결로 이어지기는 어렵다.

인력 문제도 그렇죠. 저희 인력으로 할 수가 없어요. 겨우겨우 나가요. 가서 한 시간, 두 시간 보는 게 전부인데……. 담당이 있으신데 담당 혼자 못하시니까 저희 팀장님까지 여섯 명이 나눠서 하는데 몇 달간이 걸려요. 근데 저희 업무도 있는데 그걸 하다 보니까 솔직히 한 군데 가서 한 두 시간 보기가 힘들어요. 그렇게 봐서는 모든 걸 보기가 힘들죠. 1년에 한 번 보는데도 그래요. 근데 시설은 계속 늘어나니까…….(기초자치단체 공무원 2)

지금 계속 정부에서는 '지도점검 인력 확충해라', 어저께 도 문서가 내려왔어요. 지도인력 확충해라. 지도점검 인력을 따지고 본다면 성남시에 지금 한 8명 쯤도 모자라요. 그런데 지금 인력을 충원해 줄 수 있는 곳이 없죠. 더군다나 '총액인건비제' 라는 게 있어서 인건비 내에서 인력을 충원해야 되기 때문에 지도점검 인력을 강화하고 싶어도 강화할 수 없는 형편이에요. 또 어린이집은 계속 늘어나잖아요. 제가 처음에 왔을 때 560개였는데

지금은 760개니까 200개가 늘어났어요. (중략) 그리고 정부에서 지도감독에 대한 담당공무원들에 권한을 좀 더 줘야 할 것 같아요. 그래서 실질적으로 지금 복지부에서 준비를 하고 있는 걸로 알고 있는데 보육담당공무원들에게 사법경찰권을 준다는 얘기도 있어요. 이렇게 되면 우리가 보육료 부정수입과 같이 기타 보육과 관련해서 안 좋은 것들을 캐낼 수가 있어요. (기초자치단체 공무원 3)

‘어린이집 평가인증 제도’의 문제점도 지적되고 있다. 평가인증은 보육서비스의 질을 높이고 학부모들에게 보육시설에 대한 객관적인 정보를 제공하기 위해 실시되고 있으나 학부모 입장에서는 단순히 평가인증을 통과했는지의 여부만 알 수 있을 뿐 좀 더 구체적인 정보를 원하는 학부모들에게는 실질적인 평가의 기준이 되지 못한다. 더불어 평가인증 이후 3년의 유효기간 동안에는 연차점검보고서나 기타 신입원장들에 대한 교육 정도만이 실시될 뿐 사후관리가 잘 되지 않아 평가인증 당시의 질적인 수준이 잘 유지되지 않는다.

사실 그 평가인증제도가, 평가인증을 받을 때만큼은 정말 괜찮은 제도 같아요. 하지만 평가인증이 끝나고 나서 3년 동안 유효기간이 있는데 그 동안에는 사후관리라는 게 많지 않아요. 중간에 연차점검보고서나 기타 신입원장들에 대한 교육들을 통해서만 되고 있어요. 현재는 평가인증이 되고 나서의 사후관리가 잘 안되다 보니까 민간(보육시설)과 국공립(어린이집)의 질적인 차이가 날 수밖에 없는 것 같아요. (기초자치단체 공무원 3)

결과적으로 어린이집 비리의 발생 원인은 다수의 민간 보육시설을 열악한 재정상황으로 몰아넣는 정부의 재정지원방식과 현실적이지 못한 보육료 수준, 더불어 이들 어린이집의 폐쇄적인 운영방식의 종합적인 결과라고 볼 수 있다. 더불어 이에 대한 적절한 관리·감독을 하지 못하는 지방자치단체의 행정력 부재가 이러한 상황을 개선시키지 못하는 요인이 되고 있다.

### 제 3절. 소결

이용자들의 선택이 제한적이라는 것이 곧 서비스 제공자들 간의 경쟁이 부재함을 의미하지는 않는다. 이용자들은 분명히 선호를 가지고 있으며, 보육기관은 이용자의 선택을 받기 위해 경쟁하고 있었다. 일반적으로 국공립어린이집은 이미 정원이 다 차있기 때문에 대다수의 학부모들은 국공립어린이집에 대기를 신청해놓은 상태에서 민간 및 가정어린이집을 이용하는 경우가 많다. 따라서 민간 및 가정어린이집은 국공립어린이집에 가지 못한 아동을 놓고 1차적 경쟁을 하며, 입소한 아동을 국공립에 빼앗기지 않기 위한 2차적 경쟁을 해야만 한다. 더불어 아동들이 민간 보육시설에서 국공립어린이집으로 이동하는 경우는 많은 반면 민간 보육시설 사이에서 이동하는 경우는 많지 않기 때문에 민간 보육시설 입장에서는 상대적으로 높은 경쟁력을 갖춘다 하더라도 수익의 증가가 바로 나타나지는 않는다. 이러한 상황은 수입을 바우처에만 의지하는 민간 보육시설에 불리하게 작용한다. 따라서 경쟁의 강도는 어린이집의 유형에 따라 달라진다. 국공립어린이집의 경우 이용자들의 선호도가 높고 정부로부터 인건비와 운영비를 지원받기 때문에 경쟁에 대한 부담이 거의 없다. 반면 민간 및 가정어린이집은 국공립어린이집과 차별화하기 위해 시설 및 교육 프로그램, 급·간식에 대한 투자를 늘리고 홍보에도 많은 관심을 쏟고 있었다.

하지만 이와 같은 경쟁에도 불구하고 이용자의 선택권이 제한되고 서비스의 질과 관련한 문제가 계속 발생하는 이유가 무엇인지 살펴보았다. 우선 소수의 교사가 다수의 아동을 보육하는 어린이집의 특성으로 인해 이용자 개인의 선호가 바로 어린이집의 대응으로 나타나기 어렵다. 더불어 어린이집 운영과 관련한 정부 규제 및 방침으로 인해 어린이집이 이용자의 요구를 적극적으로 수용하지 못하는 측면도 있다. 하지만 이러한 서비스 자체의 특성과 운영상의 이유 이외에도 민간 보육시설의 재정상황을 열악하게 만들어 서비스의 질적 하락을 야기시키는 구조적인 문제가 있음이 확인되었다. 국공립어린이집에는 바우처 수익과 더불어 정부로부터 인건비 및 운영비, 시설개보수비 등이 추가로 지원되고 있다. 또한 건축 및 건물 매입, 시설 설치 등 초기 투자비용을 정부가 부담하기 때문에 투자비 회수에 대한 부담이 없다. 반면 민간 보육시설은 인건비 및 관리운영비 등 모든 비용을 사실상 바우처에 의존해야 하며, 시설 초기에 개인이 부담했던 투자비의 회수도 이루어져야 한다. 이러한 상황에서 어린이집의 유형과 상관없이 일괄적으로 적용되는 보육료 산정기준은 민간 및 가정어린이집의 재정상황을 열악하게 만드는 요인이 된다. 따라서 민간 보육시설의 경우 재정적 어려움을 극복하고 수익을 발생시키기 위해 교사의 임금, 급·간식, 시설유지보수 등에 들어가는 비용을 줄이거나, 보육교사 허위신고, 특별활동비 담합 및 유용 등의 위법행위를 하는 일이 종종 발생한다.

이와 더불어 어린이집의 폐쇄적인 운영방식도 불법 및 편법 행위를 부추기는 요인이다. 기관 보육의 특성상 외부인이 시설 내부 상황을 알기 어렵고 시설운영과 자원의 배분이 사실상 원장 개인의 재량에 달려있기 때문에 위법사항을 적발하기 어렵다. 이를 시정하기 위해서는 지방자치단체의 관리·감독이 철저히 이루어져야 하겠으나, 현재 지도점검 및 평가인증을 담당하는 구청 및 시청의 경우 인력이 매우 부족하여 관리·감독이 효과적으로 이루어지고 있지 않다. 더불어 정부가 어린이집의 서비스 수준을 보장하는 어린이집 평가인증제도 역시 인증 이후의 사후관리가 제대로 이루어지지 않고 있으며, 다수의 어린이집이 평가 인증을 받는 상황에서 평가인증

여부가 어린이집에 대한 실질적인 평가 기준이 되지 못한다는 점이 지적되었다.

## 제 7장. 결론

### 제 1절. 연구 결과 요약

본 연구는 대표적인 사회서비스이며 시장화 정도가 가장 높은 영유아 보육서비스 정책의 집행과정을 분석하여 일선에서 실현되는 내용으로서의 바우처 정책을 파악하고 이에 영향을 미치는 요인들을 규명하기 위해 수행되었다. 특히 정책집행의 일선 행위자인 보육서비스 이용자, 어린이집 원장, 보육교사, 일선 공무원의 관계 및 역동에 초점을 맞추어 ‘이용자의 선택과 공급자 간의 경쟁’이라는 바우처 정책의 논리가 정책집행현장에서 어떻게 실현되고 있는지 포착하고자 하였다.

이를 위해 본 연구는 정부기관 보고서 및 통계자료를 수집하고 경기도 성남시 00구를 중심으로 어린이집 이용자, 어린이집 원장, 보육교사, 지방자치단체 보육서비스 관련 공무원 등 총 23명을 대상으로 심층인터뷰를 실시하였고, 그 결과를 각각 이용자의 선택 측면과 공급자의 경쟁 측면으로 구분하여 분석하였다. 그 결과는 다음과 같다.

첫째, 수요측면의 분석을 ‘이용자의 선택’에 맞추어 수행한 결과 서비스 제공기관인 어린이집에 대한 선택뿐만 아니라 교사, 교육 프로그램, 정보제공 및 모니터링, 이의제기와 같은 제공기관 내부에서의 선택도 매우 제한적인 범위에서 이루어지고 있었다. 어린이집에 대한 공급은 제공기관의 수나 정원의 측면에서 볼 때 충분히 이루어지고 있었으나 민간 보육시설에 대한 불신과 국공립어린이집에 대한 선호 집중이 이용자의 선택을 제한하는 주요한 원인으로 지목되었다.

특히 국공립어린이집에 이용자의 선호가 과도하게 집중되는 이유는 이용자에게 충분한 정보가 제공되지 않는 상황에서 학부모들이 미디어의 자극적인 뉴스나 입소문에만 의지할 수밖에 없기 때문인 것으로 나타났다. 이와 더불어 민간 보육시간의 제한적인 운영시간 및 상대적으로 높은 비용, 그리고 보육수요를 급격히 변화시키는 정부정책의 영향 등도 이용자의 선택을 제약하는 요인으로 확인되었다. 어린이집 내부에서의 2차적 선택에 대해서는 단체 보육의 특성과 더불어 아이와 교사와의 원만한 관계를 원하는 부모의 염려가 이용자의 선택을 제한하는 주요한 요인으로 나타났다. 바우처가 이용자로 하여금 소비자로서의 인식을 갖게 하였는가라는 질문에 대해서는 모든 이용자가 그렇지 않다고 응답하였다. 이에 대한 이유로 이용자의 선택이 매우 제한된다는 점과 이용자들이 바우처를 자신의 돈으로 인식하지 못한다는 점이 제기되었다.

둘째, 공급측면의 분석을 ‘공급자 간의 경쟁’에 맞추어 수행한 결과 이용자를 확보하기 위한 공급자 간의 경쟁은 이루어지고 있었다. 다만 이용자의 선호가 집중되고 정부로부터 인건비와 운영비 등을 지원받는 국공립어린이집의 경우 경쟁에 노출되는 정도가 덜한 반면, 이용자가 지불하는 바우처에만 의존하는 민간 보육시설은 국공립어린이집과 차별화하고 경쟁력을 확보하기 위해 다양한 측면에서 노력하고 있었다. 그럼에도 불구하고 이용자의 선택권이 확대되지 못하고 서비스 질에 대한 문제제기가 계속되는 데에는 다수의 민간 보육시설이 경험하고 있는 재정적 어려움이 주요한 원인으로 지목되었다. 국공립어린이집에 대한 정부의 선별적인 재정지원과 유형에 관계없이 일괄적으로 적용되는 보육료 산정기준으로 인해 대부분의 민간 보육시설이 재정적 어려움을 겪고 있으며, 그 중 상당수는 수익을 내지 못하는 상황에 처해있다. 결국 비용을 절감하고 수익을 확보하기 위한 노력이 위법행위로 이어지는 경우가 흔히 발생하게 되고 이는 서비스의 질적 하락과 이용자의 불신, 이용자의 선택권 제약으로 이어진다. 더불어 외부에서는 시설 내부에서의 일을 잘 알 수 없고, 운영 및 자원배분의 권한이 원장에게 집중되어있는 어린이집의 폐쇄적인 운영방식도 불법행위를 조장하는 요인이



되고 있다. 하지만 이에 대한 지방자치단체의 지도·점검은 인력 부족으로 인해 효과적으로 수행되고 있지 못한 것으로 확인되었다.

결론적으로 경기도 성남시의 경우 보육서비스 이용자들의 선택은 매우 제한되어 있으며, 공급자들의 경쟁도 공정하고 자유롭게 이루어지고 있지 않은 것으로 나타났다. 이러한 환경은 결과적으로 보육서비스의 효율적인 공급과 서비스의 질적 향상이라는 바우처의 정책 목표를 달성하는데 방해요인으로 작용하고 있다.

## 제 2절. 논의 및 정책적 제언

바우처 제도가 의도한 효과를 발생시키기 위해서는 공급자 간의 공정하고 자유로운 경쟁이 이루어져야 함은 물론 이용자에게 충분한 정보가 제공되어야 한다. 더불어 도덕적 해이를 막기 위한 정부의 규제도 필요하다. 분석 결과에도 나타났듯이 현재 보육서비스 시장에는 공급자 간의 경쟁을 유도할만한 충분한 규모의 수요와 공급이 마련되어 있지만 국공립어린이집에 대한 차별적인 지원 및 시설 유형과 상관없이 일괄 적용되는 보육비 산정기준이 국공립어린이집과 민간 보육시설 간의 공정한 경쟁을 어렵게 만들고 있다. 또한 매년 바뀌는 정부정책에 따라 보육수요는 급변하는 반면 서비스 공급은 그만큼 빠르게 대응하지 못하기 때문에 정작 보육서비스를 필요로 하는 이들이 서비스에서 배제되는 피해를 입기도 한다.

보육서비스 자체의 특성도 공급자 간의 경쟁과 이용자의 합리적인 선택을 저해하는 요인이다. 보육서비스는 시설 내부에서 영유아를 대상으로 제공되며, 대인서비스의 특성상 서비스에 대한 평가가 주관적일 수밖에 없기 때문에 이용자의 합리적인 선택을 위한 객관적이고 충분한 정보가 제공되기 어렵다. 또한 영유아의 부모들은 아동의 양육자가 자주 바뀌길 원하지 않는 성향을 가지고 있기 때문

에 보육서비스를 일반적인 상품과 같이 반복적으로 소비할 수 있거나 공급자를 쉽게 전환할 수 있는 서비스로 보기는 어렵다. 보육서비스의 이러한 특성은 이용자의 선택과 공급자의 경쟁이라는 바우처 정책의 논리를 실현시키는데 제약조건으로 작용한다.

따라서 바우처의 도입과 무상보육의 확대만으로 자연스럽게 ‘선택과 경쟁’ 원리가 실현되고 이를 통해 서비스의 효율적인 공급과 서비스의 질적 향상을 이끌어 낼 수 있다고 보기는 어렵다. 바우처의 도입이 서비스 질의 자발적인 향상에 대한 유인을 제공할 것으로 기대했지만 실제로는 정부 관리감독의 필요성이 더욱 증가한 것이 그 예이다. 따라서 서비스의 효율적인 공급과 서비스의 질적 향상이라는 바우처 도입의 의도를 실현하기 위해서는 현재 보육료 지급 및 지도점검 수준에 머무르고 있는 정부의 역할 변화 및 정책의 개선이 필요하다.

본 연구는 보육서비스 정책의 발전을 위한 향후 정책방안을 조심스럽게 제언하고자 한다.

첫째, 이용자로 하여금 객관적인 정보를 최대한 확보할 수 있도록 정보제공시스템을 개선해야 할 필요가 있다. 현재 ‘아이사랑포털’이나 ‘보육정보센터’가 제공하는 제한적인 정보만으로는 보육시설에 대한 정확한 평가 및 비교가 어렵다. 따라서 원장 및 교사에 대한 정보, 교육 프로그램, 급·간식 내역, 보육시설의 재무상태 등에 대한 좀 더 자세한 정보를 제공할 수 있다면 이용자의 합리적 선택을 가능하게 할 수 있다. 더불어 이를 통해 어린이집 운영의 투명성을 증대시키고 시설 간의 건강한 경쟁을 유도할 수 있을 것이다.

둘째, 민간 보육시설의 재정운영 안정화를 위해 정부재정지원방식 및 수준에 대한 개선이 필요하다. 우선 몇 년째 동결되어있는 표준보육비용을 어린이집의 현실에 맞게 인상하는 것을 고려할 수 있다. 이 방법은 바우처 제도의 목적을 훼손하지 않으면서도 현재 민간 보육시설이 겪고 있는 재정상의 어려움을 어느 정도 해소할 수 있다는 점에서 긍정적이다. 하지만 여전히 국공립어린이집과 민간

보육시설 간의 차별이 존재하며 장기적으로는 시설의 경쟁력 수준에 따라 어린이집 사이의 양극화를 일으킬 수 있기 때문에 어린이집 운영의 안정성과 서비스의 질에 대한 염려는 여전히 남는다.

따라서 본 연구는 민간 보육시설에 대한 정부의 재정지원방식을 국공립어린이집 및 공공형어린이집의 경우와 마찬가지로 직접적 재정지원과 바우처 방식으로 2층화 하는 것을 제안하고자 한다. 이 방식은 1차적으로 정부가 기본적인 인건비 및 운영비를 보육시설에 직접 지원하여 시설 운영의 안정성을 꾀하고, 2차적으로 바우처 제도를 통해 공급자 간의 경쟁을 통한 이윤 추구를 가능하게 하여 공급자 재정지원방식과 이용자 재정지원방식이 가진 장점을 고루 갖출 수 있다. 또한 지원금에 인건비와 운영비라는 사용처를 명시함으로써 시설장의 공금 유용 가능성도 낮출 수 있으며, 국공립어린이집과 민간 보육시설 간의 형평성 문제도 해소할 수 있을 것으로 기대된다.

덧붙여, 최근에는 12시간의 운영시간 준수 및 추가보육에 대한 요구가 커지고 있기 때문에 인건비 지원은 2교대 근무가 가능한 수준까지 확대되어야 할 필요가 있다. 또한 민간 보육시설의 초기 투자비용으로 인한 부담을 줄여주기 위해 정부와 개인이 합작형태로 개원을 하고 운영비의 사용처와 운영방침을 규제하는 방식도 고려할 수 있다.

셋째, 건물을 임대하거나 용자금 비중이 높은 어린이집의 경우 운영안정성이 떨어져 영리를 목적으로 하는 위법행위들이 증가할 가능성이 높아진다. 따라서 향후에는 어린이집의 개원을 자가로만 한정하거나 자기자본 비율이 일정 이하인 경우 설치를 불허하는 등 설치 기준을 강화되어야 할 것으로 보인다.

넷째, 이용자의 선호 반응을 최대화하기 위해 현재 국공립어린이집 및 일부 민간 보육시설에만 제한적으로 설치되어 있는 보육운영위원회가 모든 민간 보육시설에 설치 될 수 있도록 하는 제도적 장치가 마련되어야 한다.

마지막으로 보육서비스에 대한 재정지원이 확대된 만큼 관련 행정인력도 확대해야 한다. 현재 보육아동의 수 및 어린이집의 증가로 인해 지방자치단체 공무원들의 업무는 폭증한 반면 인력은 충원되지 않아 보육행정이 효율적으로 이루어지지 않고 있다. 이렇듯 행정력이 따라주지 못하는 무상보육의 확대는 오히려 서비스의 질을 하락시키고, 서비스를 정말 필요로 하는 이들을 오히려 서비스로부터 멀어지게 하는 결과를 야기할 수 있다. 따라서 보육행정의 전문성과 효율성을 높이기 위해서는 인력 충원이 꼭 필요하며, 이를 위해 현재 인원 충원을 막고 있는 총액인건비제의 개선이 필요하다.

## <참고문헌>

### 1. 국내문헌

- 강혜규 (2007) 한국 사회서비스 정책의 현황과 서비스 확충의 과제. 『보건복지포럼』, 2007.3
- 강혜규 (2008) 사회서비스정책과 고용창출정책, 『보건복지포럼』 통권 제 144호, 한국보건사회연구원, pp. 39-54
- 강혜규, 박세경, 고경환, 이재형, 김은정, 김은지, 박소현 (2009) 사회서비스산업의 공급 실태조사 및 발전방안 연구: 사회복지서비스 사업체를 중심으로. 보건복지가족부, 한국보건사회연구원 정책보고서 2009-92
- 강혜규, 박세경, 김형용 (2008) 사회서비스 성과지표 개발 및 시범 성과 평가 연구. 『사회서비스 활성화를 위한 품질 및 성과 관리체계 구축방안1』 155-338
- 권미경, 도남희, 황성온 (2012) OECD 회원국의 보육서비스: 보육 유형, 보육교직원, 보육비용을 중심으로. 육아정책연구소 연구보고 2012-04
- 기획예산처 사회서비스 향상기획단 (2006) 『‘사회서비스 향상기획단’ 업무계획』, 8월
- 김나연 (2010) 노동권과 부모권의 관점에서 본 복지국가 일-가족 양립정책의 비교연구: 영국과 스웨덴을 중심으로. 가톨릭대학교 대학원 사회복지학과 사회복지정책 전공 문학박사 학위논문
- 김선화, 방진희, 이근희 (2010) 사회서비스 전달체계 변화에 따른 사회적 일자리 창출효과 비교, 『보건사회연구』, 30(2), 2010, 312-357

- 김송이 (2007) 스웨덴과 영국의 보육서비스 유형화와 접근성에 관한 비교 연구. 중앙대학교 대학원 사회복지학과 사회정책전공 석사학위논문
- 김연명 (2009) (Ed.) 『사회투자와 한국 사회정책의 미래: 사회투자담론이 한국 사회의 복지발전과 사회발전에 유용한 전략인가?』 서울: 사회복지전문출판 나눔의집
- 김영명 (2006) 아동권리의 관점에서 본 정부의 보육비용 지원 방식 비교, 분석, 『아동권리연구』, 제 10권 제3호, 2006, 한국아동권리학회
- 김영미 (2010) 일가족양립정책 개혁을 통해 본 한국의 복지체제와 젠더. 한국가족사회복지학회, 『한국가족사회복지학회 학술발표논문집』, 2009년 2호. pp. 49-77
- 김용득 (2008) 사회서비스 정책의 동향과 대안: 시장 기제와 반-시장 기제의 통합, 『사회복지연구』, Vol. 36, 2008. 봄. 5-28
- 김원중 (2007) 사회서비스 이용권제도의 의의와 추진 방향. 『복지동향』 2007.3
- 김은정 (2009) 사회서비스 이용자 재정지원 방식과 정책적 쟁점. 『사회과학연구』 제 25집 1호
- 김은정, 최은영, 정소연 (2008) 사회서비스 품질접근 동향과 품질 표준 설정. 『사회서비스 활성화를 위한 품질 및 성과관리체계 구축방안2』. 31-378.
- 김중해 (2007) 정부의 사회복지서비스 이용권(바우처) 도입 계획에 대한 우려. 『복지동향』 2007.3
- 김중해 (2008) 보육바우처 도입의 문제점. 『상황과 복지』 제26호

- 김진 (2007) 바우처제도의 이해와 현황: 복지와 선택을 중심으로.  
『재정포럼』 2007. 5. pp. 22-39
- 김현숙 (2006) 영유아 보육재정 지출방식: 기본보조금에 대한 검토.  
『재정포럼』 2006년 5월호. 한국조세연구원.  
pp.30-55
- 남궁 근 (2009) 『행정조사방법론』 파주: 법문사
- 남찬섭 (2008) 한국 사회복지서비스에서 바우처의 의미와 평가-바우처 사업의 사회적 맥락을 중심으로. 『상황과 복지』 제 26호
- 노대명 (2005) 사회복지서비스 부문 고용창출 방안에 대한 연구, 『보건사회연구』, 25(2), 37-81
- 박우성, 박재용 (2005) 비정규직의 활용과 노동조합의 역할: 실증 분석과 시사점. 『한국산업관계연구』 Vol.15, No. 1
- 배화숙 (2007) 사회복지서비스에서 바우처제도 도입의 의미와 과제.  
『사회복지정책』 31: 319-342
- 보건복지부 (2013a) 『2013년도 보육사업안내』
- 보건복지부 (2013b) 『2013 어린이집 평가인증 안내(40인 이상 어린이집)』
- 보건복지부 보도참고자료 (2013) 2012년도 복지부-지자체 합동 기획 지도·점검 결과발표 (2013.5.7)
- 보건복지부 보육정책과 (2012) 『보육통계(2011.12월말 기준)』
- 보건복지부 육아정책연구소 (2012a) 『2012년 전국보육실태조사: 가구조사 보고』
- 보건복지부 육아정책연구소 (2012b) 『2012년 전국보육실태조사: 어린이집조사 보고』

- 석재은 (2008) 사회서비스 확충전략으로서 바우처 무엇이 문제인가. 『한국사회복지연구회 및 전북발전연구원 공동 주최 2008년도 추계학술대회 자료집』. 127-164
- 신경림, 조명옥, 양진향 (2004) 『질적 연구방법론』. 이화여자대학교출판부.
- 심지홍 (2008) 사회적 일자리 창출의 문제점. 『질서경제저널』 제 1권 1호. 2008년 6월. 45-66
- 양난주 (2009) 바우처 정책집행연구: 노인돌보미바우처 사례. 서울대학교 박사학위 논문
- 양재진, 조아라 (2009) 사회투자국가론과 경제, 사회적 성과분석: 영국, 스웨덴, 그리고 덴마크의 비교분석과 한국에의 함의 in 김연명(ed.) 『사회투자와 한국사회정책의 미래』 서울: 나눔의 집
- 유한욱 (2006) 『재정효율성 재고를 위한 시장원리 활용방안- 바우처 제도를 중심으로』 KDI정책연구시리즈.
- 윤상우 (2008) 민주화 이후의 사회정책과 복지국가 평가: 사회적 시민권의 관점에서. 『사회과학연구』 Vol. 16, 2008. No.1.
- 윤영진 (2010) 사회서비스의 개념 및 성격에 관한 논고. 『사회서비스연구』, 제1권(2010.10)
- 윤자영 (2012a) 돌봄서비스 일자리 근로조건 현황과 과제, 『월간 노동리뷰』, 2012년 1월호, 52-66
- 윤자영 (2012b) 돌봄서비스 일자리 근로조건 국제비교, 『월간 노동리뷰』, 2012년 5월호, 71-83
- 윤홍식 (2009) 가족·여성정책의 사회투자와 한국의 복지국가 in 김연명(ed.) 『사회투자와 한국사회정책의 미래』 서울: 나눔의 집



- 이경은 (2010) 외식업 고용불안이 직무스트레스와 서비스 성과에 미치는 영향: 다수준 모형을 적용한 조직지원 분위기의 효과. 동국대학교 대학원 호텔경영학과. 박사학위논문
- 이봉주, 김용득, 김문근 (2007) 『사회복지서비스와 공급체계: 쟁점과 대안』 EM커뮤니티
- 이영범, 남승연 (2009) 사회서비스 시장화를 통한 일자리 창출의 문제점과 발전방안, 『한국공공관리학보』, 제 23권 제 2호 (2009.6): 99-126
- 이재원 (2010) 사회복지서비스정책의 지향 가치와 활성화 과제. 『사회서비스연구』 제1권
- 장영인 (2006) 보육재정 지원방식의 쟁점분석과 과제: 시설별지원과 아동별지원 간의 쟁점을 중심으로, 『한국영유아보육학』, Vol. 45, 2006. 6. 1. pp. 251-279
- 장영인 (2009) 보육재정 지원방식으로서의 보육바우처의 재조명: 아동권리 관점을 중심으로, 『한국영유아보육학』, Vol.58, 2009. 9. 1. pp. 189-217
- 정광호 (2006) 바우처: 공공서비스 선택과 경쟁. 한국거버넌스학회 하계학술대회 발표논문
- 정광호 (2008) 『바우처 연구』 파주: 법문사
- 지은구 (2008) 바우처와 사회복지서비스: 복지서비스의 확대인가 퇴조인가?. 『월간복지동향』 제115호. 4-12.
- 홍경준, 송호근 (2003) 한국 사회복지정책의 변화와 지속: 1990년 이후를 중심으로. 『한국사회복지학』, Vol.55, 2003. 11. pp.205-230
- 황병해 (2010) 노인돌봄종합서비스 전달방식으로서 바우처 사업 연구. 『행정언어와 질적연구』 제1권 제2호(2010.12):

75-109

황인매 (2012) 선택과 경쟁에 관한 바우처 정책집행 연구: 성공회  
대학교 멘토링 서비스 사례를 중심으로. 『보건사회연구』  
32(3), 2012, 272-297

## 2. 해외문헌

Blondal, J. R. (2005) 'Market-type mechanism and the provision of  
public services' *OECD Journal on Budgeting*, vol. 5, no. 1, pp.  
79-106

Cavanagh, M. A. & Noe, A. R. (1999) 'Antecedents and consequences  
of relational components of the new psychological contract',  
*Journal of Organizational*, 20, pp. 323-340.

Cave, M. (2001) 'Voucher programmes and their role in distribution  
public services' *OECD Journal on Budgeting*, vol.1, no.1, pp.  
59-88

Colin, F. (2005) 'Public Service Vouchers' *International Review of  
Administrative Sciences*. 2005. 71:19

Daniels, R. J. and Trebilcock, M. J. (2005) *Rethinking the Welfare  
State: Prospects for Government by Voucher*. Routledge.

Dworkin, R. (2000) *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of  
Equality*, Cambridge. Mas: Harvard University Press.

Giddens, A. (1998) *The Third Way*. Cambridge: Polity

- Gillbert, N. and Paul Terrell (2006) 『사회복지정책론-분석 틀과 선택의 차원』 남찬섭, 유태균 역, 나눔의 집
- Le Grand, J. (2007) *The Other Invisible Hand*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Marshall, T. H. (1950) *Citizenship and Social Class, and Other Essays*. Cambridge: University Press
- OECD (2006) *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*. Paris, France.
- Perri 6. (2003) ‘Giving Consumers of British Public Services More Choice: What can be learned from Recent History?’ *Journal of Social Policy*. Vol 32, No.2. pp. 239-270
- Skolverket (2009) ‘Facts and Figures 2009: Pre-school activities, school-age childcare, schools and adult education in Sweden’. Swedish National Agency for Education. Summary of Report 335, 2009
- Surender, R. (2004) ‘Modern Challenges to the Welfare State and the Antecedents of the Third Way’ in Jane Lewis and Rebecca Surender(eds.) *Welfare State Change: Towards a Third Way?* London: Oxford University Press
- Taylor-Gooby, P. (2011) ‘European Welfare Reforms: The Social Investment Welfare State’ In: Lee, Sang Hyop and Mason, A. and Sul, Kang Eon, eds. *Social Policy at a Crossroad*. KDI Press, Seoul.

### 3. 참고 웹사이트

보건복지부: <http://www.mw.go.kr> (accessed in May, 2013)

아이사랑 보육포털: <http://www.childcare.go.kr> (accessed in May, 2013)

성남시 보육정보센터: [seducare.or.kr/care](http://seducare.or.kr/care) (accessed in May, 2013)

## **Abstract**

### **A Policy Implementation Research on the Childcare Voucher: focused on cases in Seongnam City, Korea.**

Lee, Minho

Graduate School of Public Administration

Seoul National University

The research is to analyze the implementation of the public service voucher program which aims to apply the ‘choice and competition mechanism’ to public services. In order to accomplish its purpose, this study conducts a case study on Childcare Voucher Program introduced to Korea in 2009, with particular emphasis on how the logic of customers’ choice and providers’ competition operates on the front line of policy implementation. It has three research questions. First, do the users enjoy their choice in the delivery of childcare service? Second, does competition among service providers work well? Third, what are the critical factors influencing the policy implementation?

To examine the implementation process of the program, one of districts in Seongnam city was selected for field research, and then 23 interview data were collected there from voucher users, childcare center owners, childcare teachers and staff, and public servants of local authorities. Also, recent government documents and statistics are used to have better understanding of the present state of childcare policy.

The main results are as follows:

Firstly, users of childcare service are highly restricted in choosing service providers, the primary choice. It is mainly because the majority of services users have distrust in private childcare centers, and therefore they tend to prefer public childcare center which account for only 7% of total childcare facilities. Also, limited business hours, higher additional fees of private agencies and unstable government policy that rapidly changes the demand for the service are pointed out as factors restricting the range of choice for service users. In addition, customers' choice is also limited in terms of the secondary choices such as choosing childcare teachers, education programs, time for service, the way of receiving information, monitoring and suggestion. It is not easy for childcare centers to meet various needs of each individual service user as they provide the service for groups of people. Moreover, parents who use the service are likely not to stick to their opinions as they want to build a good relationship with the centers for their children cared directly by childcare teachers on everyday basis.

Secondly, public childcare centers, which are subsidized by government for their labor and operating costs, are not pressurized much by market competition, while private childcare centers which depend only on the voucher program are exposed to severe competition. However, it is found that competition among private centers hardly contributes to widening the range of user choices and improving the efficiency of service provision due to financial difficulty that majority of private centers are experiencing. In fact, private childcare centers are likely to have difficulty in meeting labor and operating costs mainly because the legal service fee paid by the voucher program has been fixed at low level for many years regardless of types of childcare centers. Therefore, they are easily led into illegal activities to reduce such costs and to make a profit. However, monitoring and supervising activities of local authorities on childcare facilities are found not effective due to lack of workforce.

Based on the findings, this study draws some policy implications for childcare voucher program. Firstly, the information provision system has to be improved to let service users gain information enough to make a rational choice. Secondly, the way of government financial transfers to childcare centers should be revised for financial stability of private centers. Increase in the legal service fee could help relieve the problem, but it cannot be fundamental solution. Thus, this study suggests a two-pillar system which consists of both government subsidy for labor and operating costs and the voucher program for additional profits. Thirdly, financial requirements for establishment of childcare center should be strengthened, so that childcare business can be more stable. Fourthly, establishment of childcare committee has to be institutionalized for all types of childcare centers in order to meet needs of service users as much as possible. Lastly, workforce for local authorities should be filled up enough to carry out effective monitoring and supervising activities on childcare facilities.

**Key words: childcare service, voucher, choice and competition, policy implementation.**

**Student Number: 2009-23699**