

훈련성과보고서 (한글 요약본)

지속가능한 도시성장을 위하여
공공 보육시설 분담율을 높이기 위한 전략에 관한 연구

- 서울시, 저출산, 공공 보육시설 확충 초점 ▪

2017. 7. 13.

보 고 자 : 천 주 환 (행정 5급)

제 1장. 서론

- 1절. 연구의 배경
- 2절. 연구의 목적과 연구 질문
- 3절. 논문의 구조

제 2장. 문헌 검토

- 1절. 저출산과 도시성장
- 2절. 저출산 대응방안
- 3절. 공 보육
 - 3.1. 보육시설
 - 3.2. 공공 보육시설 필요성

제 3장. 연구 방법

- 1절. 연구의 범위
- 2절. 연구 방법론
 - 2.1. 문헌 검토
 - 2.2. 설문 조사
 - 2.3. 인 터 뷰
 - 2.4. 사례 분석

제 4장. 연구 분석

- 1절. 해외 사례 분석 (OECD 선진국)
 - 1.1. 프랑스
 - 1.2. 스웨덴
 - 1.3. 영 국
 - 1.4. 일 본
 - 1.5. 시사점

2절. 공공 보육시설의 장점과 단점

- 2.1. 보육 환경 분야
- 2.2. 보육 프로그램 분야
- 2.3. 보육 교사 분야
- 2.4. 보육 시설 관리 분야

3절. 공공 보육시설 신축의 장애요인 및 극복방안

- 3.1. 민간 보육시설을 공공 보육시설로 전환
- 3.2. 공동주택 단지 내 보육시설을 공공 보육시설로 전환
- 3.3. 공공시설 내에 공공 보육시설 설치
- 3.4. 사례 연구 - 성동구 사례

4절. 공 보육의 질적 향상 방안

- 4.1. 공공 보육시설의 시설기준의 현실화
- 4.2. 공공 보육시설의 실내 공기질 향상

제 5장. 결론

1절. 결론

2절. 제안 및 방법론의 평가

국 외 훈 련 개 요

○ 훈 련 국 : 영 국

○ 훈련기관 : 셰필드대학교 (**Sheffield**)

○ 훈련분야 : 보건복지행정

○ 훈련기간 : **2015. 8. 24 ~ 2017. 8. 23**

훈련성과보고서 요약서

성 명	천 주 환	파견연도	2015
훈련분야	보건복지		
훈련과제	출산에서 육아까지 통합복지를 위한 효율적 행정시스템 구축		
훈 련 국	영 국		
훈련기관	세필드 대학교		
보 고 내 용			
제 목	공공 보육시설 부담율을 높이기 위한 전략에 관한 연구	보고서 매수	
내용요약	<p>지금까지 인구 증가는 인류의 발전과 궤를 같이했다. 더불어, 동시에 천연자원의 고갈과 자연파괴라는 부작용도 동반하였다.</p> <p>현재, 세계적인 추세는 인구증가의 시기를 지나 저출산의 시기로 도래하고 있다.</p> <p>이는, 지속적인 도시성장을 저해하는 도시문제의 핵이 되고있다. 세계적인 추세에 같이, 대한민국 서울의 출산율은 1.001명으로 전세계 최하위이다.</p> <p>이러한 저출산의 가장 큰 원인으로서는 양육 부담이다. 대부분 OECD 국가들의 공공 보육 부담율이 60%를 넘는 것과 비교하면 서울의 공공 보육 부담율 13.9%는 심각한 수준이다.</p> <p>이에, 본 연구의 목적은 지속가능한 도시발전을 저해하는 저출산의 도시문제를 해결하기 위한 적극적인 해결방법으로 공공 보육시설의 확충을 선정하고, 이를 달성하기 위한 전략을 강구하는 것이다.</p> <p>연구 목적을 달성하기 위하여, 4가지 연구방법론을 실시하였다. 문헌연구, 설문조사, 인터뷰 그리고 사례연구가 그것이다.</p>		

<p>내용요약</p>	<p>연구결과로는, 저출산 문제를 해결하기 위해 다른 나라들의 정책 및 보육 정책에 관하여 연구 결과, 공공 보육시설의 장 단점과 필요성, 그리고, 공공 보육시설을 설치하는데 발생하는 문제점과 장애요인들이 도출되었다.</p> <p>특히, 공공 보육시설을 신축 외에 공공 보육 부담율을 높일수 있는 방안도 연구되었다.</p> <p>이와 더불어, 공공 보육시설을 확충하는 양적 확충 외에 질적 향상 방안도 연구 되었다.</p> <p>이와 같은 연구 결과를 바탕으로, 해외 다른 보육선진국의 공공 보육 부담율과 비교하여 현저히 낮은 공공 보육분담율을 개선하기 위해서는, 민간 중심의 보육환경을 개선하고 공보육을 확대하기 위하여 다방면의 지속적인 공공 보육시설 확대 정책이 필요하며, 이와 더불어, 보육시설의 양적 개선 외에 질적 개선 또한, 병행이 되어야 한다는 결론에 도달했다..</p>
-------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

지속가능한 도시성장을 위하여 공공 보육시설 분담율을 높이기 위한 전략에 관한 연구

· 서울시, 저출산, 공공 보육시설 확충 초점 ·

제 1장. 서론

1절. 연구의 배경

현재까지 세계의 인구는 증가하고 있고, 이로 인하여 환경파괴, 자원고갈, 양극화 등의 심각한 원인이 야기되고 있다. 그리하여 과거에는 많은 인구학자들로 부터 인구증가에 대한 심각한 경고를 유발하기도 하였다.

영국의 인구통계학자 **Thomas Malthus**의 저서에 따르면, 세계 인구가 기하급수적으로 증가하면서 인류는 기아와 자원 부족에 시달릴 것이라고 예측하였다.

또한, **Paul and Anne**의 **The Population Bomb Revisited**에 따르면, 세계 인구증가와 관련하여, 과학은 결코 확실성을 생산하지 못한다. 그럼에도 불구하고, 인구증가로 인해 미래에 심각한 위험을 초래할 수 있으며, 근본적인 변화가 시급하다고 경고하고 있다. 더불어, **Paul and Anne**는 인구증가의 해결책으로 출생률을 낮추거나 사망률을 높이는 방법까지 제안하고 있다.

그러나, 세상은 계속해서 빠르게 변하고 있다. 저명한 지리학 교수인 **Danny Dorling**의 저서에 따르면, 인구의 증가에 대하여 그렇게 많이 걱정해서는 안되며, 임박한 운명이 구속에 있을지라도 그석이 올때 그것을 처리할 것이라고 생각하였다, 그는 또한, 인구 증가 추이를 예측하여, 2100년에 91억명으로 최고치를 기점으로 2150년 85억명으로 줄어들 것이라고 예측하였다. 인구 통계학자 **Philip** 또한 2000년 세계 인구의 거의 절반이 출산율이나 대체 수준을 가진 국가에 살았으며, 거의 모든 국가가 향후 20 년간 저 출산율에 도달 할 것이라고 예상하였다.

독일의 일간지 **Die Zeit**에 따르면 “세계는 이제 ‘저출산’이라는 증기선에 몸을 실었다. 이는 선진국과 정도의 차이는 있지만 빈국이나 개발도상국도 예외가 아니다. 이는 교육과 소득 수준 향상이 가져온 반작용이다”라고 분석하였다.

실제로, **UN**의 세계인구전망보고서에 따르면, 세계 인구는 **2050**년을 정점으로 **2100**년 **60**억, **2150**년에는 **36**억으로 급감하여, 지금의 절반으로 줄어든 전망이다.

이렇듯, 저 출산 현상은 세계적인 추세로 도시 문제의 핵이 되고 있는 것이다.

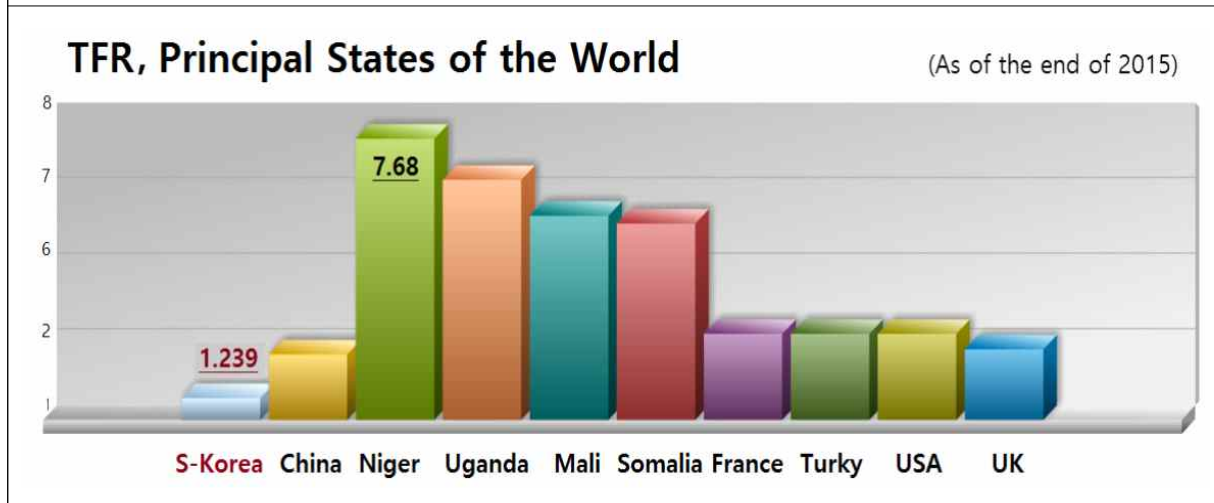
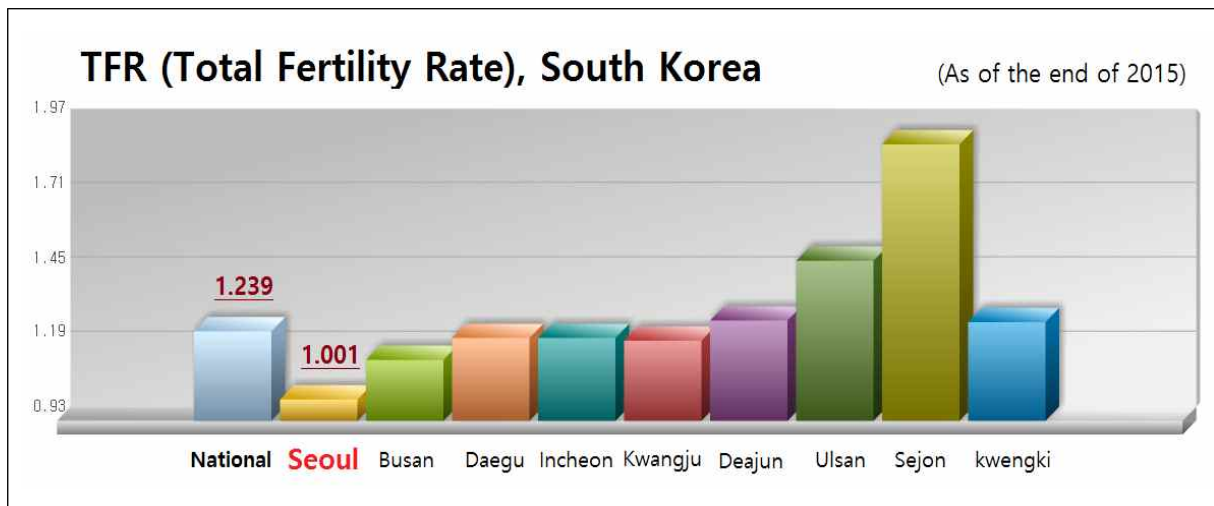
이론적으로 하나의 공동체가 이민자 없이 인구를 유지하려면 부부가 자녀**2**명을 출산하여야 한다. 그러나 모든 아이가 부모가 될 때까지 생존할 수 없기 때문에 현재 인구를 유지하기 위해서는 실제로는 더 많은 자녀를 출산하여야 한다.

중국의 **Caixin** 학술지에서 **Szlei** 교수에 따르면, 합계 출산율(**Total Fertility Rate**)이란 해당 지역 여성 **1**명이 평생 동안 낳을 것으로 예상되는 평균 자녀수를 말하며, 국제적으로 이 합계출산율이 인구 대체 수준인 **2.1**명보다 낮으면 저출산, **1.3**명보다 낮으면 초저출산으로 분류하였다. 세계적 추세인 저출산 현상의 장기적인 지속으로 인한 인구구조의 변화는 노동생산성의 저하, 노인인구 증가로 인한 사회적 비용의 증가 등을 가져오기 때문에 지속가능한 도시발전의 구현을 위협하는 심각한 요인이 될 수 있다고 경고하였다.

세계적인 추세에 따라, 대한민국 서울시 또한, **1980**년대 이후 출산율이 급격히 감소하면서, 현재는 초저출산 현상이 고착화 되고 있는 실정이다. 서울시의 초 저출산 현상의 출산 기피의 주요원인은 경제적 불안정과 양육부담이 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 또 다른 큰 장벽은 여성이 일과 가정을 양립하는 것이 사실상 어렵기 때문이라고 분석되어진다. 인구 통계학자이 **Philip** 또한 저출산의 본질적으로 가장 중요한 원인으로 여성이 일과 가정의 양립이 어렵다는 것을 설명하였다.

현재, 대한민국 서울의 여성의 경제활동 참가율은 꾸준히 상승하고 있으나 취업여성에 대한 사회적 지원 기반이 미흡하고, 가정 내 양육분담 또한 취약한 실정이다. 기존 취업여성의 일과 가정의 과도한 이중부담은 여성으로 하여금 “취업지속”과 “출산, 육아” 사이에서 하나를 선택하도록 강요받고 있다.

대한민국 통계청에 따르면, 2015년말 기준 서울시의 합계 출산율은 1.001명으로 대한민국의 최하위이며, 대한민국의 합계출산율 역시 전국 평균 1.239명으로, 전 세계적으로 보아도 최 하위권에 머물고 있다.



대한민국 통계청의 2014년 지역별 고용조사에 따르면, 출산율의 저하의 원인으로 주거비 등 경제적인 부담 외에 취업여성이 출산과 보육으로 인한 경력단절에 대하여 부담을 느끼고 있기 때문이라고 밝혔다. 또한, 대한민국 2010년 보건복지관련 국정감사 정책 자료에 따르면, 여기에 대한 해결책으로 육아휴직 등의 양육지원 관련 가족 친화적 제도가 추진되고 있으나, 가장 근본적인 해결책은 양육에 직접적인 도움이 될 수 있는 보육시설 확충이며, 그 중에서도 국가 차원에서 추진하는 공공 보육시설 확충이 중요하다고 분석하였다.

영유아보육법에 따르면, 공공 보육시설은 정부에서 운영하는 보육시설로, 0세부터 6세까지의 영유아를 돌보는 육아시설이다. 공공 보육시설은 그 동안 영유아 부모들의 지속적인 확충 요구가 있어왔으나, 민간 보육시설의 반발과 정부의 예산부족으로 인해 수요에 대응하는 공급을 하지 못하고 있는 것이 현실이다. 특히, 서울시의 경우는 토지구입비와 건축비가 높은 관계로 타 시도에 비하여 공공 보육시설 확충 사업에 애를 먹고 있는 실정이다.

2016년도 서울시 보육통계에 따르면, 서울시는 현재 2015년말 기준으로 총 6,598개소의 보육시설이 있으며, 그 중 공공 보육시설은 922개소이다. 이는 공공보육시설의 분담율이 전체 보육시설 분담률의 13.9%에 불과한 실정이다.

반면, 복지 선진국의 공공 보육시설 분담률은 스웨덴 75%, 덴마크 67%, 일본 54%, 독일은 40% 등으로 공공 보육시설의 분담률이 상당히 높은편으로 보육의 공공성을 확보하고 있다.

	Share of Public Childcare Facilities (%)	Share of Private Childcare Facilities (%)
Australia	34 %	66 %
Japan	54 %	46 %
German	40 %	60 %
Sweden	75 %	25 %
Denmark	67 %	33 %
South Korea (Seoul)	14 %	86 %

서울시 2016년 공공보육시설 확충계획에 따르면, 공공 보육시설이 부족하여 공공 보육시설의 입소를 희망하나 대기하는 인원은 182,000명이라고 발표했다. 이는 공공보육시설의 부족으로 평균 2년의 대기기간이 소요된다는 것을 의미한다.

이런 구조적인 문제를 해결하고자 공공 보육시설 확충이 절실한 상황이다.

하지만, 공공 보육시설을 확충하기 위해서는 막대한 예산과 인력이 필요로 하고 있으며, 여러 가지 장애요인 또한 발생하고 있다.

2절. 연구의 목적

본 연구의 목적은 지속가능한 도시발전을 저해하는 저 출산의 도시문제를 해결하기 위한 적극적인 해결방법으로 공공 보육시설의 확충을 선정하고 이를 달성하기 위한 전략을 강구하는 것이다.

대한민국은 현재 세계 최저 수준의 초저출산 국가이다.

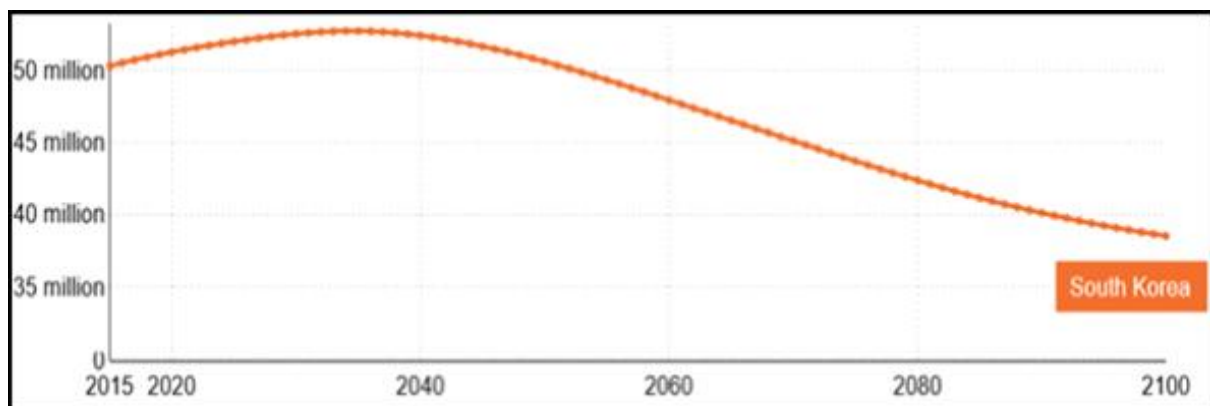
이에 따라 정부의 대응 방안 중 하나로 출산, 양육에 대한 국가 책임을 강화해 나가고 있다. 대응방안 중 하나로서, 정부는 출산과 양육에 관하여 국가 책임을 강화해 나가고 있다. 특히, 육아 부담을 줄이고 보육서비스의 질적 향상을 위해 보육 분야에서의 국가 역할을 강조되고 있다. 이를 위하여 중앙정부와 지방자치단체에서는 지속적으로 보육시설 확충에 노력해 오고있다. 보육시설 중에서도 민간 보육시설과 비교하여 상대적으로 보육비용은 저렴하면서, 보육환경이 우수하고 시설수준이 양호한 공공 보육시설에 대한 수요가 폭발적으로 늘고 있다. 공공 보육시설을 선호하는 이유는 경제적인 이유와 질 높은 보육에 대한 욕구 때문이다. 공공 보육시설은 민간보육시설에 비하여 보육료가 대략 20%정도가 저렴하다. 또한, 국가가 직접 관리하는 보육시설로 보육서비스 질이 높으며, 영유아를 돌보는 보육교사의 질이 보장되었다는 점이 공공 보육시설을 선호하는 이유이다. 그럼에도 불구하고, 현재 공공보육시설의 공급률은 전체 보육시설의 16.8%에 불과하며, 민간에 83.2%를 의존하고 있는 실정이다. 이를 위하여 중앙정부와 지방자치단체에서는 지속적으로 공공 보육시설 확충에 노력해 오고있다. 이에 따라, 중앙 정부와 각 지방자치단체는 예산의 범위 내에서 보육시설을 신축하고 있지만 한 개소의 보육시설을 신축하는데 에도 막대한 예산이 소요되기 때문에 년 간 신축 물량이 많이 않아서 학부모들의 수요에 대비하여 턱 없이 부족한 실정이다. 더욱이 공공 보육시설의 신축은 예산뿐만 아니라 시간이 많이 소요되므로 급변하는 행정 수요의 욕구를 수용하는 데는 한계가 있다. 그리하여, 정부와 각 지방자치단체에서는 단 기간에 수요를 충족시키고, 만족시킬 수 있는 방안을 연구하고, 다양한 방법을 찾는데 노력을 기하고 있다. 따라서, 본 연구의 목적은 정부와 각 지방자치단체의 노력에 초석이 되고자, 국·내외 보육시설 확충에 관한 문헌 연구, 학부모에 대한 설문조사, 각 분야별 전문 집단에 인터뷰, 그리고 추진된 사업에 대한 사례연구 등을 통하여 공공 보육시설 확충을 위한 해결 방안이나 정책적 대안을 제시하는데 연구 목적이 있다.

제 2장. 문헌 검토

1절. 저출산 그리고 도시성장

UN의 세계인구전망보고서에 따르면, 세계 인구는 중국, 인도 등의 인구가 늘어남에 따라 2005년 65억에서, 2030년 83억, 2050년에는 91억까지 증가할 것이다. 그러나, 선진국에서 이미 나타나고 있는 저출산 현상이 전 세계적으로 확산 됨에 따라 세계 인구는 2050년을 정점으로 2100년 60억, 2150년에는 36억으로 급감하여, 지금의 절반으로 줄어들 전망이다.

이러한 세계적인 추세와 마찬가지로, 대한민국 통계청의 장래인구추계 결과에 따르면, 대한민국은 2018년 4,934만명을 정점으로 하고, 이후 2030년 4,863만명, 2050년 4,234만명으로 감소할 것으로 전망했다.



학문적 용어를 살펴보면, 합계출산율이란 여성 1명이 평생 동안 낳을 수 있는 평균 자녀수를 말한다. 또한, 인구대체수준(population replacement level)이란 인구를 현상유지하는 데 필요한 출산수를 말한다. 유럽경제위원회(UNECE)에 따르면 '앞으로 인구가 늘거나 줄어들지 않도록 하기 위해서는 가임 여성 1인당 2.1명의 자녀를 낳아야 한다' 고 밝혔다. 이에, 대부분의 선진국에서는 인구대체수준을 2.1명으로 보고 있다.

대한민국의 출산율은 산업화, 도시화가 급속하게 진행된 1980년대 이후 급격히 감소하여 최근에는 세계최저 수준의 초저출산 현상이 장기화 되고 있다.

이러한, 저출산 현상은 다양한 사회적, 문화적, 경제적 요인의 복합적인 상호작용의 결과로 나타난 다차원적인 사회현상이다.

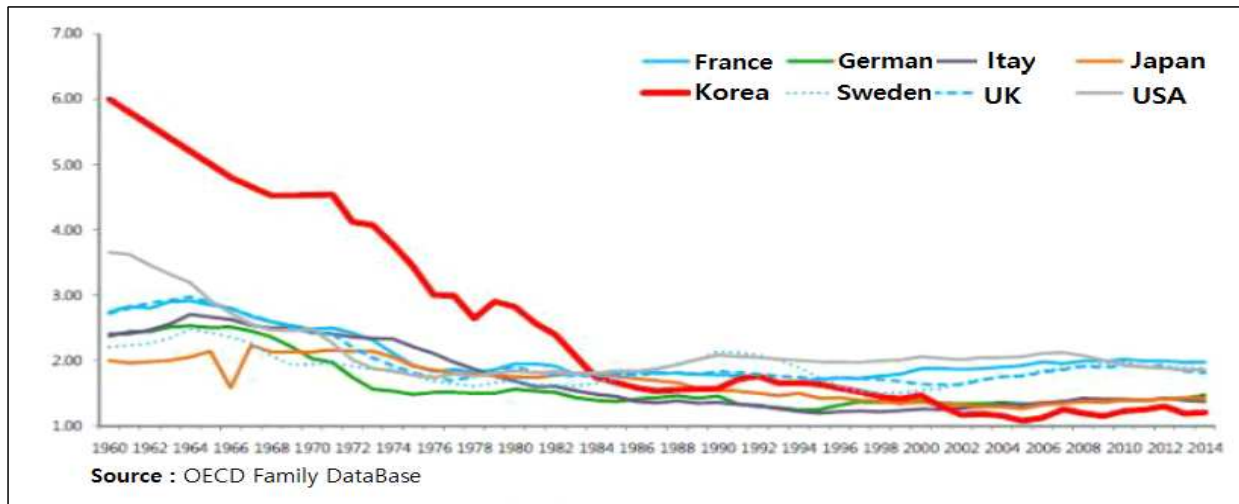
문화적 측면을 살펴보면, 결혼과 출산은 필수가 아니라는 가치관의 변화와 핵가족화로 인한 가족의 육아지원기능 약화가 출산기피의 주요원인이 되고 있다. 특히, 조부모와 함께 사는 3세대 가족의 비중이 크게 감소하여 가족 내 자녀양육을 위한 조력자가 크게 감소한 반면, 여성의 사회활동 증가로 양육을 위한 지원 욕구는 크게 증가하고 있어 이로 인한 불균형은 출산을 포기하는 심각한 원인이 되고 있다. 출산율 감소의 사회적 원인으로는 여성의 경제활동 증가에 따른 일과 가정의 양립의 장애요인을 들 수 있다. 이는, 여성의 사회활동은 증가하고 있으나 일과 자녀양육의 양립을 지원하기 위한 사회적인 인프라가 미비한 것이 주요한 원인이다.

기혼취업여성의 일과 가정의 과도한 이중부담으로 인하여 여성으로 하여금 “취업지속”과 “출산”사이에서 하나를 선택하도록 강요하고 있는 것이다. 서울시 여성가족재단의 저출산 정책 발전방안 연구 발표에 따르면, 기혼자의 자녀수별 부부의 경제활동 유형을 살펴보면 무자녀의 경우 맞벌이의 비율이 61.4%에 이르나, 자녀수가 1명인 경우 36%로 절반가까이 급감하는 것을 알 수 있다. 또한, 대한민국 통계청의 지역별 고용조사 발표에 따르면, 여성의 53.8%가 출산과 보육문제로 인하여 다니던 직장을 그만 둔 것으로 조사되었다. 이는 출산이 취업여성의 경력 단절을 야기하고 있다는 것을 보여준다.

마지막, 경제적 측면으로는 경제적인 불안정과 양육부담이 현대사회에서 출산을 기피하는 주된 원인으로 작용하고 있다. 다시말해, 자녀양육과 교육을 위해 필요한 경제적인 비용부담은 출산을 기피하는 원인이 되고 있는 것이다.

앞서말한, 저출산의 사회적, 문화적, 경제적측면에서 볼 수 있듯이, 양육부담은 모든 측면의 공통분모이다. 그러므로, 저출산 원인을 해결을 위해서는 양육부담을 해결할 수 있는 정책이 가장 필요시 된다. 출산율이 낮아지면 노동력 공급에 차질이 생기고, 급속한 인구 노령화를 비롯해 경제적·사회적으로 많은 도시 문제가 발생한다. 출산율의 감소는 세계 대부분의 국가에서 공통적으로 경험하는 현상이다. 그러나, 우리나라와 유사한 저출산현상을 경험하고 있는 유럽 대부분의 국가들은 고출산사회에서 저출산사회로의 이행이 1세기가 넘는 긴 기간에 걸쳐 진행되어 왔다. 반면, 우리나라의 저출산 현상은 세계에서 유례를 찾아 볼 수 없을 정도로 빠르게 진행되고 있어 이로인한 경제·사회적 부작용이 우려되고 있다.

[Fig #. 년도별 주요국가 출산율 현황]



저출산 현상의 고착화는 노동공급의 감소, 노동력의 고령화로 노동생산성의 감소 등을 야기시켜 미래의 성장동력의 기반을 붕괴시킬 수 있는 위험성을 안고 있다. 또한, 인구감소로 인해 내수가 감소하고 자본형성이 미흡하여 생산적 투자가 감소하는 등 경제성장 둔화의 위험성에 대한 우려도 높아지고 있다. 한편, 인구 감소로 인한 세수기반이 약화되고 사회보험 가입자는 줄어드는 반면, 노인인구의 증가로 사회보장 지출이 급격히 증가하면서 국가재정에 상당한 비용과 위험을 초래할 수 있다. 이러한 변화들로 인해 저출산은 미래사회의 지속가능성을 위협하는 요인이라는 차회적인 인식이 확대되고 있는 것이다.

또한, 한국경제연구원과 육아정책연구소의 보육정책의 공동발표에 따르면, 지속적인 합계 출산율의 하락과 일과 가정의 양립이 어려운 사회 현상은 장기적인 관점에서 인적자본 형성과 여성경제 활동 참여율에 영향을 주어 경제성장에 저해 요인으로 작용하고 있다고 밝혔다.

실제로, OECD 경제전망 보고서에 따르면 대한민국의 잠재성장률이 매년 연 평균 4%대를 유지하다가, 2016년 부터 경제성장률이 1.9%이하로 급감하여 OECD 평균보다 떨어질 것이라고 발표를 하였다. 이는, 대한민국 국회의원 주승용 국감자료에 따르면, 이 발표의 근거는 한국의 심각한 저출산 현상으로 인하여 경제활동이 가능한 생산가능인구가 2017년부터 감소세로 돌아서기 때문이라고 발표를 하였다. 이는, 저출산이 도시의 성장지속성에 직접적인 영향을 주는것을 증명하고 있는 것이다.

2절. 저출산 대응방안

본질적으로 저출산이란 인구구조변화라는 문제에 대한 대응을 목표로 하는 인구 정책의 성격을 가지고 있기 때문에 국가에서 해결해야 하는 것이 타당하다. 또한, 저출산 대응방안은 일반적인 복지와는 다르다. 저출산은 저소득층만의 문제가 아니라 전 국민이 공통으로 경험하고 있는 현상이다. 이에, 저출산 대응방안은 대상과 범위를 보편적인 개념으로 확대 할 필요가 있다.

여기에 발 맞추어, 정부의 저출산 대응방안에 소요되는 예산규모는 대폭적으로 확대되고 있는 추세이다. 특히, 대한민국 통계청과 보건복지부에서 발표한 통계에 따르면, 서울시의 저출산대책 사업예산은 2006년 1,083억원에서 2013년 10,656억원으로 대략 10배가 증가한 것을 확인할 수 있다.

[서울시 보육예산, 년도별 증가율, 단위 : 억원]

	2006	2009	2010	2011	2012	2013
Childcare Budget	1,083	3,198	4,194	5,458	7,934	<u>10,656</u>

대한민국 정부에서 추진되고 있는 저출산 대응방안은 5가지 핵심분야로 이루어져 있다. 그것은 자녀양육 가정의 경제.사회적 부담 경감, 다양하고 질 높은 육아지원인프라 확충, 임신출산에 대한 지원 확대, 일과 가정양립 환경 조성 그리고 양성 평등적 가족문화 조성이다. 여기서도 마찬가지로, 모든 핵심분야에서 공통적으로 양육이 중요한 요소로 되어있다. 이는 앞서 말했다시피, 저출산의 핵심원인이 양육부담에서 기인한다고 밝혀졌기 때문에, 이에 대한 대응방안도 양육에 중심을 두고 있는 것이다. 대한민국 서울시 역시, 저출산에 대응방안으로 양육지원 정책을 중심으로 하고 있다.

서울시의 양육지원 정책으로는 경제적 부담을 줄이는 정책, 가족친화적 정책 그리고 육아 인프라를 구축하는 것이다. 구체적으로는 경제적 부담을 줄이는 정책으로는 보육시설을 이용하는 아동에게 보육료를 지원해 주는 사업이 있다.

가족 친화적 정책으로는 출산휴가, 육아휴직 등이 있다. 마지막으로, 대표적인 육아인프라 구축은 공공보육시설 확충이 있다. 부모의 만족도가 높고 저출산의 양육 부담을 줄일 수 있는 근본적인 방안이다.

3절. 공 보육

사회가 급속하게 도시화, 산업화 과정을 거치면서 여성의 사회적 참여가 증가하고, 가정이 핵가족화가 되면서 자녀의 양육문제를 가정 내에서 해결하는 것이 어려워졌다. 또한, 경제 발전에 따른 생활 수준 향상 등으로 시대적 여건에 맞는 전문적인 양육이 필요하게 되었다. 이와같은 이유로, 영유아의 양육이 정부의 역할로 바뀌게 되었다. 대한민국의 공보육이 본격적으로 실행 된 것은 1961년 아동복지법이 제정되어 공포된 이후 부터 이다. 이 당시에는, 보호자가 아동을 보호할 능력이 없을 경우에 보호자의 위탁을 받아 아동을 보호하는 개념에서 시작되었다. 본격적인 공보육은 1991년 영유아보육법이 제정되어 공포된 이후 부터이다. 이때 부터, 정부조직이 체계화되고 보육서비스의 질적수준 향상과 보육의 공공성 강화를 위한 계기가 되었다.

[Fig #. 서울시 보육시설 현황]

구 분	계	국·공립 어린이집	사회복지법인 어린이집	법인·단체등 어린이집	민간 어린이집	가정 어린이집	부모협동 어린이집	직장 어린이집
계	41,084	2,859	1,402	804	14,316	20,598	157	948
시설수	6,368	1,071	33	131	2,054	2,824	29	226
정원수	270,231	74,851	2,327	7,035	117,842	51,025	903	16,248
현원수	236,550	67,240	2,005	5,848	102,575	46,284	798	11,800
이용율 (%)	87.5	89.8	86.2	83.1	87.0	90.7	88.4	72.6

3.2. 공공 보육시설 필요성

보육시설은 5세이하의 영유아가 부모와 가정을 벗어나 최초로 접하게 되는 공공 건축물이다. 영유아의 인성과 사회성 발달에 미치는 영향이 클 뿐만 아니라, 미래 세대의 주역이 될 민주시민을 양성하는 최초의 교육기관으로써 그 중요성은 매우 크다. 최근, 대한민국에서는 2013년부터 시작된 2세이하의 아동에 대한 전면적인 무상 보육과 3세에서 5세이하의 아동에 대한 보육료 지원이 확대되면서 보육시설 이용

에 대한 수요가 폭발적으로 증가하고 있다. 반면에, 아이러니하게도, 출산율의 감소로 인하여 영유아의 수는 완만한 감소추세이지만 보육시설을 이용하는 영유아의 수는 지속적으로 증가하고 있는 추세이다.

서울시청의 2016년도 보육계획에 따르면, 영우아의 수가 2010년 588,203명이었던 것이 2016년에는 530,484으로 57,719명이 감소하여 9.0%가 감소하였다. 반면에, 보육시설은 2010년 5870개소에서 2016년 6368개소로 498개소가 증가하여 9.2%가 증가하였다. 보육시설을 정원은 2010년 236339명에서 2016년 270231명으로 33892명 증가하여 9.8%가 증가하였다. 시설을 이용하는 영유아의 수는 2010년 206581명에서 2016년 236550명으로 29969명이 증가하여 8.7%가 오히려 증가하였다고 발표하였다.

The Number of	2010	2016	Increase Number	Increase Rate	Mark
Total Infant	588,203	530,484	57,719	9.0 %	↓
Childcare Facility	5,870	6,368	498	9.2 %	↑
Capacity	236,339	270,231	33,892	8.8 %	↑
Infant using	206,581	236,550	29,969	8.7 %	↑

이와 같은 결과는, 앞서 말했다시피, 여성의 사회 참여가 증가하고 가정이 핵가족화가 되면서 자녀의 양육문제를 가정 내에서 해결하는 것이 어려워졌을 뿐만 아니라, 경제 발전에 따른 생활수준 향상 등으로 시대적 여건에 맞는 전문적인 영유아보육을 요구하는 시민들이 증가하였기 때문인 것으로 예상된다. 이로 인하여, 보육시설 공급이 수요를 따라가지 못하여 보육시설에 들어가지 못하고 대기하고 있는 영유아가 점차 늘어가고 있다. 그 중에서도, 상대적으로 보육비용은 저렴하면서, 보육환경이 우수하고 시설수준이 양호한 공공 보육시설의 대기자가 과다하게 발생하는 사회문제가 되고 있다. 실제로, 서울시청의 2016년도 보육계획에 따르면, 국공립 보육시설에 들어가기 위하여 대기 등록하고 있는 대기자 182천명이라고 밝혔다. 또한, 연합뉴스 보도에 따르면, 아이가 태어나자마자 공공 보육시설에 대기 신청을 하여도, 최소 1년에서 3년정도의 입소 대기 기간이 소요된다고 보도되었다.

이렇듯 영유아 부모가 공공 보육시설을 선호하는 이유는 경제적인 이유가 크게 작용한다. 민간 보육시설에 비해 학부모의 부담을 줄일 수 있는 저렴한 보육료가 학부모로 하여금 공공보육시설을 선호하게 하였다. 2013년부터 시행된 무상보육으로 2세이하의 영유아는 국가에서 모든 보육비용을 지불하고 있으므로 공공보육시설과 민간보육시설의 학부모 부담은 똑같이 없다. 그러나, 학부모가 비용부담을 해야하는 3세 이상부터는 보육료에 있어서 공공 보육시설이 민간 보육시설에 비해 크게 저렴한 것을 알 수 있다. 3세의 경우 공공 보육시설은 한달에 보육료 197,000원 민간 보육시설은 251,000원으로 20%이상 저렴한 것을 알 수 있다. 그러나, 공공 보육시설의 선호도의 트렌드가 경제적인 이유에서 질 높은 보육에 대한 욕구로 바뀌고 있다. 최근 학부모의 경제력이 높아지고, 2세이하 무상보육과 더불어 3세 이상에게도 보육료 지원이 확대됨에 따라, 공공보육시설의 선호도가 경제적인 측면보다는 보육환경 측면으로 바뀌게 된 것이다. 다시말해, 국가가 직접 관리하는 보육시설로 보육서비스 질이 높으며, 영유아를 돌보는 보육교사의 질이 보장되었다는 점이 공공 보육시설을 선택하게 하는 주요 요인으로 작용하고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고, 현재 공공보육시설의 공급률은 전체 보육시설의 16.8%에 불과하며, 민간에 83.2%를 의존하고 있는 실정이다.

The Number of	Total	Public	Corporate	Private	Home	Parent	Workplace
Childcare Facility	6,368	1,071	164	2,054	2,824	29	226
Capacity	270,231	74,851	9,362	117,842	51,025	903	16,248
Infant using	236,550	67,240	7,853	102,575	46,284	798	11,800

서울시 전체 어린이집 6,368개소 중 공공 보육시설은 1071개소 (2016년말 기준)이다. 이는 대한민국 전체 평균인 6.9% 보다는 높지만, OECD 주요 국가의 공공 보육시설 비율은 스웨덴 75%, 덴마크 67%, 일본 54%, 독일은 40% 등으로 대부분 50%이상임을 비추어 볼때, 서울시의 공공 보육시설은 상당히 낮은 수준임을 알 수 있다.

제 3장. 연구 방법

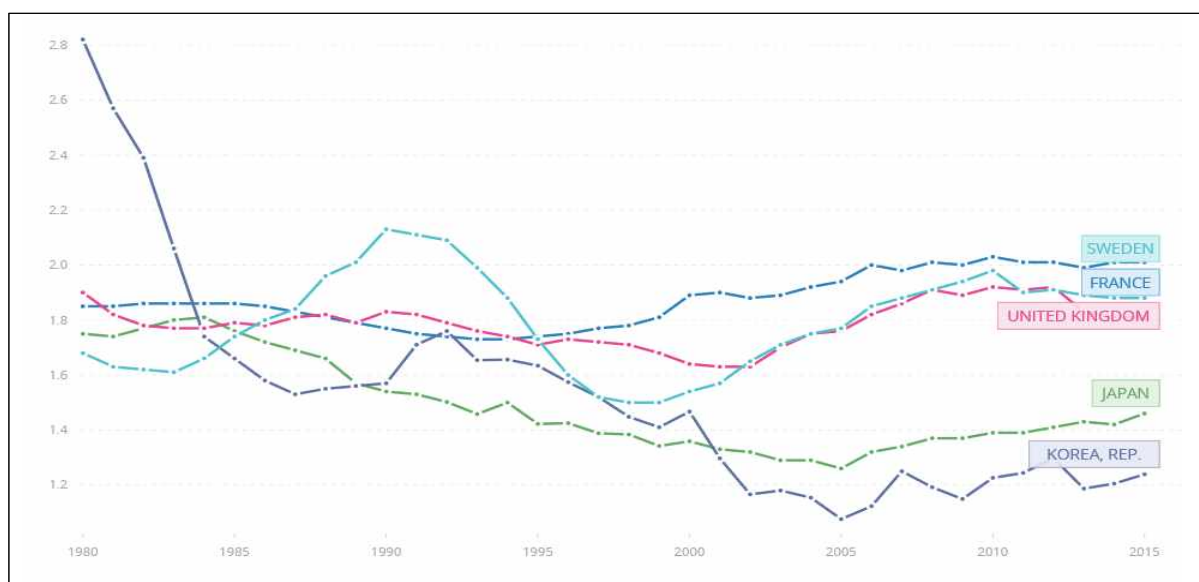
1절. 연구의 범위 및 방법론

공공 보육시설은 중앙정부와 지방자치단체에서 꾸준히 신축의 방법을 통하여 확충되고 있다. 그러나, 공공 보육시설 신축을 위한 막대한 예산과 장기간의 시간 소요로 인하여 공공 보육시설의 공급은 공공 보육시설을 원하는 학부모의 수요를 충족하지 못하고 있다. 또한, 서울시의 밀집된 도시공간을 감안하면, 공공 보육시설의 신축을 위하여 부지를 찾는것도 매우 어려운 실정이다. 이에, 본 연구에서는 공공 보육시설을 확충하는 방안으로, 신축이 아닌 다른 방안을 강구하고자 한다. 이를 위하여, 본 연구의 연구의 범위는 지속가능한 도시발전을 위해 공보육의 부담율을 높이기 위하여 다방면의 전략을 구축하는 것이다.

제 4장. 연구 분석

1절. 저출산 해결을 위한 해외 사례 분석 (OECD 회원국 중심)

한국의 보건사회연구원의 발표에 따르면, 프랑스, 스웨덴, 영국은 출산율 반등에 성공한 국가이며, 일본은 출산율 반등이 시작된 국가로 발표하였다. 그리고, 한국은 초저출산 국가가 지속될 것으로 예견하였다.이에, 프랑스, 스웨덴, 영국 그리고 일본의 사례를 연구하였다.



1.1. 프랑스

프랑스는 두 번의 전쟁을 통하여 인구를 국가 경쟁력의 중요한 자원으로 인식하게 되었다. 또한, 프랑스는 유럽에서 가장 먼저 저출산 현상을 경험하게 되었다. 이러한 원인으로, 프랑스의 보육정책은 일찍부터 저출산 극복이라는 정책목적을 가지고 1939년부터 양육수당 중심의 지원체계를 개선하며 실시해 왔다.

또한 다른 나라와는 차별되게 정부 조직이 영아를 위한 보육과 유아를 위한 교육으로 이원화 체계로 되어 있다.



프랑스는 친가족, 친출산적 육아지원정책으로 높은 출산수준을 유지하는 대표적인 국가이다. 특히, 프랑스 가족지원정책의 특징은 가족수당, 육아휴직 그리고 세제 지원에 이르기 까지 대가족에게 유리한 구조를 가짐으로 다자녀 출산에 대한 경제적 유인책을 제공하고 있다.

한편, OECD의 Public Spending on Family benefits 보고서에 따르면, 프랑스의 육아지원 예산은 2013년말 기준 총 예산의 2.9%로 OECD 평균인 2.4%에 비교하여 상당히 높은 수준이다 (OECD, 2016). 한국조세재정연구원의 이해원 연구원에 따르면, 프랑스는 영아에게는 양질의 공보육을 제공하거나, 가정에서 영아를 보육할 경우에는 부모 보조금을 지급하고, 유아에게는 유아교육기관을 통해 무상교육을 제공하는 공교육 체계가 확고하게 정립된 국가로 선정하였다.

프랑스는 초기 1960년대에는 합계출산율 2.85명을 기록하였으나, 20년 후인 1980년에는 합계 출산율이 1.85명으로 급락하면서 초 저출산 국가로 접어 들게 되었다. 그러나, 이와 같은 저출산에 대한 적극적인 대응으로, 1994년 이후로 합계출산율이 상승하기 시작하여 2000년에는 1.89명으로 1980년도의 합계출산율로 뛰어 넘었으며, 2014년에는 합계출산율이 1.99명으로 지속적으로 상승한 결과, 프랑스는 유럽에서 가장 합계출산율이 높은 국가가 되었다.

1.2. 스웨덴

스웨덴의 영유아를 위한 보육제도는 OECD 국가 가운데서도 가장 진보적인 제도를 갖추고 있는 것으로 알려져 있다. 1960년대 이전까지는 배우자가 없는 등 불가피한 여성을 위주로 보육서비스가 제공되었다. 그러다, 1970년대부터 다양한 가족정책과 함께 공공 보육시설이 확대되었다.

스웨덴은 양성평등 및 여성의 노동시장 참여로 공공 보육 체계가 일찍부터 발전을 하였으며, 육아휴직, 아동수당과 더불어 영유아의 교육서비스를 제공하며 다자녀 가구와 취약계층을 대상으로 추가 지원을 하고 있다. 특히, 스웨덴 보육정책의 특징은 지원에 적절한 선택이 가능하도록 구성되어 있다는 것이다.

한편, OECD의 Public Spending on Family benefits 보고서에 따르면, 스웨덴의 육아지원 예산은 2013년말 기준 총 예산의 3.6%로 OECD 평균인 2.1%에 비교하여 상당히 높은 수준이다.

스웨덴은 초기 1960년대에는 합계출산율 2.47명을 기록하였으나, 20년 후인 1980년에는 합계 출산율이 1.68명으로 급락하면서 2000년도에는 1.54명으로 초 저출산 국가로 접어들게 되었다.

그러나, 이와 같은 저출산에 대한 적극적인 대응으로, 2000년 이후로 합계출산율이 상승하기 시작하여 2014년에는 합계출산율이 1.89명으로 지속적으로 상승한 결과, 스웨덴은 저출산 추세에서 벗어나게 되었다.

스웨덴의 보육정책은 부모가 일과 가정을 양립할 수 있는 환경 조성에 초점을 두고 공보육세 대한 국가의 책임을 강조함으로써 여성의 노동시장 참여증가와 경제발전의 지속 그리고 출산율 회복이라는 세마리 토끼를 잡았다고 볼수 있다.

1.3. 영국

영국의 보육정책은 국가가 모든 영유아에 대한 지원은 하지만, 특히, 가장 필요로 하는 아동과 가족을 보다 적극적으로 지원하는 것을 지향하는 진보적 보편주의 (Progressive Universalism)에 근거를 두고 있다. 이는 모든 아동에 대한 보편적 양육지원 보다는 장애 및 빈곤, 취약계층에 대한 지원에 중점을 둔다는 의미이다. 영국의 보육서비스의 가장 큰 특징은 비공식 보육을 인정한다는 것이다.

조부모나 친인척이 자녀를 돌볼 경우도 이를 인정하여 정부에서 지원한다.

한편, OECD의 Public Spending on Family benefits 보고서에 따르면, 영국의 육아지원 예산은 2013년말 기준 총 예산의 3.8%로 OECD 평균인 2.1%에 비교하여 상당히 높은 수준임은 물론 전체 OECD국가 중에서도 가장 높은 수준이다.

영국의 경우 다른 보육 선진국과는 다르게, 비보편적 보육정책으로 소득을 고려한 차등 지원을 제공함으로써 저소득층 영유아에 대한 지원을 강화하고 이를 통하여 소득계층 간 불평등을 완화하려고 노력하고 있다.

영국은 초기 1960년대에는 합계출산율 2.93명을 기록하였으나, 20년 후인 1980년에는 합계 출산율이 1.90명으로 급락하면서 2000년도에는 1.64명으로 초 저출산 국가로 접어들게 되었다. 그러나, 이와 같은 저출산에 대한 적극적인 대응으로, 2000년 이후로 합계출산율이 상승하기 시작하여 2014년에는 합계출산율이 1.83명으로 지속적으로 상승한 결과, 영국은 저출산 추세에서 벗어나게 되었다.

영국의 보육정책은 소득을 고려한 차등 지원을 제공함으로써 저소득층 영유아에 대한 지원을 강화하고 이를 통해 소득계층 간 불평등을 완화하려는 노력이 하고 있다. 또한, 부모의 취업상태와 연계하여 일하는 부모를 지원함으로써, 여성의 경제활동 참여를 증진하기 위한 효과도 기대할 수 있다.

1.4. 일본

일본은 영유아의 보육과 교육을 나누어 두 가지 형태의 정부기관인 후생성(한국의 복지부)과 문부성(한국의 교육부)이라는 두개의 부서에서 이원화 관리하고 있다. 일본 역시 1960년대 이후 자녀양육의 사회적 책임의식이 증대하였다.

1990년대 이후 보육에 대한 국민의 수요가 폭발적으로 증가함에 따라, 여성의 가정과 양육을 함께 할 수 있는 기반 마련에 많은 노력을 하였다. 일본은 자녀의 출산과 육아를 사회문제로 인식하여 여성들이 출산을 회피하지 않도록 하였다.

한편, OECD의 Public Spending on Family benefits 보고서에 따르면, 일본의 육아지원 예산은 2013년말 기준 총 예산의 1.3%로 OECD 평균인 2.1%에 비교하여 낮은 수준이다. 하지만, 일본은 적은 예산배정에도 불구하고, 여러가지 육아서비스 등의 설치로 인하여 이를 극복하고 있다. 이와 같은 노력으로, 일본은 공공 보육 분담비율이 54%에 이르며 이르게 되었다.

일본은 초기 1960년대에는 합계출산율 2.00명을 기록하였으나, 20년 후인 1980년에는 합계 출산율이 1.75명으로 급락하면서 2000년도에는 1.36명으로 초 저출산 국가로 접어 들게 되었다. 그러나, 이와 같은 저출산에 대한 적극적인 대응으로, 2000년 이후로 합계출산율이 상승하기 시작하여 2014년에는 합계출산율이 1.42명으로 지속적으로 상승한 결과, 일본은 저출산 추세에서 벗어나게 되었다.

5.5. 시사점

프랑스는 친가족, 친출산적 육아지원정책으로 높은 출산수준을 유지하는 대표적인 국가로써, 대가족에게 유리한 구조를 가진 육아지원정책으로 다자녀 출산에 대한 여러가지 유인책을 제공하고 있다

스웨덴의 보육정책은 부모가 일과 가정을 양립할 수 있는 환경 조성에 초점을 두고 공보육에 대한 국가의 책임을 강조하고 있다.

영국의 보육정책은 가장 필요로 하는 아동과 가족을 보다 적극적으로 지원하는 것을 지향하는 진보적 보편주의(Progressive Universalism)에 근거를 두고 있다.

일본의 보육정책은 자녀의 출산과 육아를 사회문제로 인식하여 여성들이 출산을 회피하지 않도록 하였다.

이들 국가는 정책적인 접근 방식은 차이가 있지만, 근본적으로는 영유아 양육을 국가에서 책임지고 지원해 부모의 자녀양육 부담을 줄이고 자녀의 건전한 발달을 도모한다는 방향성은 동일하다. 또한, 대부분의 국가가 우리나라보다 훨씬 높은 보육예산을 확보하고 있다.

그중에서 가장 특이할 만한 점은 공공 보육시설의 비율이 우리나라보다 월등하게 높아서 공공 보육에 틀을 유지하고 있다는 것이다.

이러한 이유로 저출산 추세는 변화되고, 합계출산율이 높아지는 효과가 나타나고 있다. 이와는 더불어, 여성의 경제, 사회활동의 참가율도 높아졌으며, 사회가 다양한 가족형태에 허용적이고 여성의 양육이 사회적 공동 역할로 인식되게 되었다.

우리나라도 저출산을 극복하고 도시의 성장을 지속하기 위해서는 공공 보육시설의 확충과 다양한 보육서비스를 통하여 공공 보육의 분담율을 높일 필요가 있다.

2절. 공공 보육시설 신축의 문제점 및 장애요인 그리고 극복방안

공공 보육시설 신축의 가장 큰 문제점을 막대한 정부예산이 소요가 된다는 것에 동의했다. 공공 보육시설 신축을 위한 부지매입과 건설비 뿐만 아니라, 운영에 필요한 기자재 구입까지 막대한 예산이 소요된다. 서울시에서 발표한 2016년 공공 보육시설 확충계획에 따르면, 공공 보육시설 1개소를 신축하는데 소요되는 예산은 대략 평균 25억원(1.7 million) budget 으로 산출되었다. 한해 평균 서울시에서 10개소의 공공 보육시설이 신축이 되고 있으며, 한해 예산의 250억원의 막대한 예산이 소요되고 있는 것이다. 예산과는 별개로, 서울시와 같이 밀집된 도시구조에서 공공 보육시설을 설치하기 위한 부지를 찾는 것 또한 한계에 다달았다. 지방 재정능력이 낮은 지방자치단체의 경우 공공 보육시설 신축 비용의 부담으로 사업 추진에 소극적으로 변해가고 있는 추세이다.

이와는 별개로 민간 보육시설의 반발 또한 공공 보육시설 신축의 큰 장애요인이다. 공공 보육시설의 양적 확충으로 인하여, 보육시설이 공급과잉 상태가 되고, 이로 인해 경영이 악화되었다고 주장하며 반발하고 있다. 실제, 학부모의 공공 보육시설에 대한 선호도로 인하여, 공공 보육시설의 정원 충족율은 100%에 육박하며, 대기자가 2016년말 현재 124천명에 이르고 있다. 반면, 민간 보육시설 중 소규모 시설의 경우 정원을 채우지 못하는 상황이 발생하여 경영이 악화되고 있는 실정이다. 이러한 결과로 인하여, 민간 보육시설 단체는 공공 보육시설 신축에 반발을 하고 있다.

이와 같은 문제점 및 장애요인을 해결하기 위하여, 정부와 지방자치단체에서는 민간 보육시설과 상생을 하면서, 공공 보육 부담율을 높일 수 있는 방안을 강구하고 있는 것이다. 공공 보육시설 부담율을 높이기 위한 방안으로 공공 보육시설 확충이 절실하다. 그러나, 공공 보육시설을 신축하기 위해서는 막대한 예산, 시간 그리고 부지확보 등의 어려움이 따른다. 예산과 시간이 많이 소요되는 공공 보육시설을 신축하는 방안 외에 공공 보육시설 부담율을 높이기 위한 방안을 도출하기 위하여, 보육 정책을 계획하고 수립하는 중앙공무원과, 정책을 실천에 옮기는 지방공무원 간부, 그리고, 실제 현장에서 정책을 실행하는 보육시설 원장과의 심층 인터뷰를 통하여 해결 방안을 모색하였다.

3.1. 민간 보육시설을 공공 보육시설로 전환

현재 민간 보육시설은 전체 보육시설의 83.2%를 차지하고 있다.

공 보육의 분담율을 높이기 위한 방법으로, 공공 보육시설 신축 만으로는 한계가 있으며, 민간 보육시설에 경영 악화로 인한 반발을 일으킬 수 있다.

이에, 민간 보육시설과 상생할 수 있는 방안을 강구하여야 한다.

민간 보육시설을 공공 보육시설로 전환하는 방안은 2가지가 있다.

첫번째가 민간 보육시설 운영자는 정부에게 보육시설을 무상으로 임대하고, 정부는 민간보육시설을 공공 보육시설로 전환시켜 주는 방안이다.

두번째 방법으로는, 민간 보육시설을 정부에서 직접 매입한 후, 공공 보육시설로 전환하는 방안이다.

3.2. 공동주택 단지 내 보육시설을 공공 보육시설로 전환

서울시는 밀집한 도시구조로 인하여 주거형태의 대부분이 공동주택 단지이다.

일반적으로, 공동주택은 다수 세대의 밀집으로 보육수요가 상당히 높다.

현재, 서울시 공동주택 단지내 보육시설은 400개소이며, 이중 민간 보육시설이 327개소(82%)로 대부분을 차지하고 있다. 이는, 공동주택의 입주자 대표가 민간 보육시설을 임대하여 임대료 수입을 얻을 수 있기때문에 민간 보육시설을 선호하기 때문이다. 공동주택 입주자 대표는 민간 보육시설의 임대료로 매달 110만원 정도의 수입을 얻는데에서도 이유를 찾을 수 있다.

이 와는 별개로, 향후 신규 조성되는 공동주택 단지내에 신규 설치되는 보육시설은 공공 보육시설로 설치한다는 법령개정을 추진하여야 한다.

아파트 단지내 보육시설 신규 설치 규정 (예시)

첫번째, 300세대 이상의 공동주택 단지에는 보육시설을 의무적으로 설치하여야 한다.

두번째, 500세대 이상의 공동주택 단지에는 공공 보육시설을 의무적으로 설치하여야 한다.

세번째, 정부에서 건설하는 공동 임대주택 단지에는 공공 보육시설을 의무적으로 설치하여야 한다.

3.3. 공공 기관 내 공공 보육시설 설치

서울시의 밀집된 도시공간으로 공공 보육시설의 신축을 위하여 부지를 찾는것은 매우 어렵다. 이러한 문제점의 대안으로, 공공기관 건물내에 공공 보육시설 설치를 의무화하는 것이다. 서울시는 공공기관 건축물을 신축, 증축할 경우에는 공공 보육시설 설치를 우선적으로 검토하여야 한다. 사업대상으로는 서울시 신축,증축 건물 및 서울시에서 예산을 지원받는 공공 건축물에 해당 된다. 공공기관 건축물로는 주민센터, 공용 도서관, 문화센터, 복지관 등이 있다. 특히, 공공 기관 건축물 신축이나 증축의 계획수립 단계에서 부터 반영이 되어야 한다.

공공보육시설 부지 확보 해결을 위한 또 다른 방안으로, 학교내 유휴교실을 활용하는 것이다. 최근, 저출산으로 인하여, 서울에서만, 5년간 학생수가 20.2%가 감소하였고, 이로 인하여 학급수가 7.4%가 감소하였다. 2009년 학생수는 588천명에서 2013년 469천명으로 119천명이 감소하였다. 이로 인해, 2009년 학급수는 20,682개에서 2013년 19,149개로 1,533개나 감소하였다. 이로 인하여, 이것은 대부분의 학교에는 사용하지 않은 유휴교실이 존재하고 있다는 것을 의미한다. 학교의 위치가 대부분 보육수요가 높은 곳에 위치한다고 여겨질때, 학교의 유휴교실에 공공 보육시설을 설치한다면, 공공 보육시설의 상당한 수요가 해소될 수 있는 획기적인 방안이다. 그러나, 학교 측에서는 공공 보육시설의 관리부담 증가로 인하여 학교장은 공공 보육시설 설치에 소극적인 입장이다.

3.4. 사례 연구 - 서울시 성동구 사례

성동구에서는 2015년에 공공 보육시설을 확충해 달라는 주민들의 민원이 급증하고, 실제 공공 보육시설의 대기자가 1만 5천명에 이르자, 이를 해결할 방안을 강구하게 되었다. 성동구의 2015년 공동주택 내 보육시설 현황을 살펴보면, 전체 공동주택내 보육시설은 75개소 이며, 그중 공공 보육시설은 3개소로 4%에 불과하였다. 이리하여, 성동구에서는 공동주택 내 보육시설을 공공 보육시설로 설치하려는 계획을 추진하게 된 것이다. 사업대상으로는 2015년 현재 10개소의 공공 주택단지가 건설 진행 중이며, 2016년 이후 8개소의 공동 주택단지의 건설이 추진될 예정이다.

4절. 공 보육의 질적 향상 방안

4.1. 공공 보육시설의 시설기준의 현실화

현행 보육시설의 설치 기준은 영유아보육법에 근거를 두고 있다. 보육시설 면적 기준은 1인당 4.29m²로 1991년부터 현재 까지 동일하게 유지되고 있다.

보육시설 1인당 면적 기준은 교정시설의 1인당 면적 기준인 2.58m²와 유사한 규모이다. 보육시설 1인당 면적 기준을 법으로 정한 나라는 전 세계적으로 대한민국이 유일하다. 외국의 경우 보육시설 1인당 면적 기준은 중앙정부 또는 지방자치단체에서 지정한 디자인가이드 등을 통하여 권장 수치를 제공하고 있다.

미국 GSA(General Services Administration)의 보육시설 디자인가이드에 따르면, 보육시설 1인당 면적 기준을 8.4m²로 제시하고 있다, 이는 우리나라의 약 2배에 해당한다. 영국은 교육부와 유아학교 디자인가이드에 따라서, 보육시설 1인당 면적 기준을 정원이 26명이하인 경우 5.3m²에서 정원이 52명이하인 경우 6.3m²로 제시하고 있다. 일본의 경우, 요코하마시의 보육소 정비안내에 따라, 보육시설 1인당 면적 기준을 정원이 60명이하일때 9.2m², 정원이 90명 이하일때 8.3m², 정원이 120명 이하일때 7.5m²로 차등 적용하고 있다. 물론, 이러한 기준은 단지 권장 수치일뿐이다. 따라서, 1991년도에 도입된 4.29m²라는 보육시설 1인당 면적기준은 소득수준의 향상(약 3배), 주거면적의 확대(약2배), 인구정책 변화(산아제한에서 출산장려) 등 지난 20년간의 사회,경제적 여건변화를 감안하여 현실화할 필요가 있다. 서울은 1991년도와 비교하여, 소득수준은 3배가 향상되었고, 주거면적은 2배가 확대되었고, 인구정책은 산아제한에서 출산장려로 변화하였다.

4.2. 공공 보육시설의 실내 공기질 향상

영유아처럼 면역력이 약하고 실내에서 활동하는 시간이 많은 건강민감계층에게 적절하게 관리가 되지 않은 실내공기는 건강을 위협하는 중요한 요인이 될 수 있다. 영유아의 체중당 호흡공기량은 일반 성인의 2배 이상이며, 호흡기 등 기관도 완전하지 않아서 흡입공기 중에 오염물질이 영유아의 건강 문제를 야기할 수 있

다. 특히, 보육시설은 영유아에게 가정보다 더 많은 시간을 보내는 실내 공간이다. 개선방법으로는 충분한 환기와 청소이외에, 친환경 가구, 교육용품 등의 사용으로 오염물질로 부터 근원적으로 제거하는 것이다. 또한, 자연환기에 부적절한 건축 구조적 문제를 가지고 있거나, 외부 오염물질 배출원과 인접한 시설은 문제가 되는 건축물의 구조를 개선하거나 기계환기설비를 설치하여 충분한 환기량을 확보하여야 한다. 그리고, 보육시설 건축시 부터 친환경 건축자재를 사용하여 근원적으로 배출원을 제거 하는것이 효과적이다.

제 5장. 결론

5.1 결론

지금까지 이 보고서는 지속가능한 도시성장을 위하여 공공 보육시설 분담율을 높이기 위한 전략을 강구하기 위해서 연구되어 졌다. 이러한 목적을 위해, 인구증가와 저출산 그리고 도시성장에 관한 문헌을 검토하는 것으로 시작으로 연구 하였다. 이와 더불어, 저출산 대응방안과 공보육의 필요성이 문헌 연구로써 선행연구되어졌다. 본문에서 살펴본 바와 같이, 공공 보육시설을 원하는 수요는 폭발적으로 증가하는 반면에, 공공 보육시설은 전체 보육시설의 12%에 불과하여 공공 보육 분담율이 낮은 것이 가장 큰 문제이다. 이에, 직장 여성들의 양육 욕구를 충족시켜주지 못하는 것이 저출산의 가장 큰 원인이 되고 있고, 저출산으로 인하여 도시 성장의 지속 가능성에 장애가 되고 있는 실정이다. 먼저, 저출산의 문제를 해결하기 위한 다른 나라들의 정책변화에 대하여, 문헌연구로 연구결과를 도출하였다. 해외사례로는 OECD 회원국 중 저출산 위기에서 벗어난 프랑스, 스웨덴, 영국 그리고 일본의 사례를 연구하였다. 연구 결과에서 나타나듯이, 저출산 위기를 벗어난 모든 국가에서 공통적으로 나타난 결과는 보육예산을 포함하여 공공 보육 분담율이 우리나라에 비해 월등히 높다는 점이다. 이와 더불어 여성의 양육을 사회적 공동 역할로 인식하고 정책을 실행하자는 점이 공통분모이다.

두번째, 민간 보육시설에 대응하여 공공 보육시설의 장점과 약점을 비교하기 위하여 실시한 설문조사 결과에 의하면, 공공 보육시설에 자녀를 보내는 부모와 민간 보육시설에 자녀를 보내는 부모의 만족도 차이를 분석해 본 결과, 공공 보육시설

에 자녀를 보내는 부모의 만족도가 민간 보육시설에 자녀를 보내는 부모의 만족도 보다도, 보육환경, 보육프로그램, 보육교사, 보육시설 운영 분야 모두에서 모두 유의미한 수준으로 만족도가 높게 나타났다. 수요자인 부모의 만족도가 높다는 것은 공공 보육시설의 보육 서비스가 질적으로 민간 보육시설보다 우수하다는 것을 나타내는 결과이기도 하다.

세번째, 전문가 인터뷰를 통하여 공공 보육시설의 신축에 정부가 직면한 문제와 장애요인의 연구 결과를 살펴보면, 크게 두가지를 언급할 수 있다. 먼저, 막대한 정부예산과 시간, 그리고 부지확보의 어려움이 있다. 다음으로는 경영 악화에 따른 민간 보육시설의 반발을 들 수 있다.

네번째, 이러한 장애를 극복하고 공공분담율을 높일 수 있는 방안을 살펴보면, 첫째, 민간 보육시설을 공공 보육시설로 전환시키는 방안으로 기존 민간 보육시설과 상생할 수 있는 방안이다. 둘째, 공동주택 단지 내 민간 보육시설을 공공 보육시설로 전환시키거나, 처음부터 공공 보육시설로 설치하는 방안이다. 셋째, 공공기관 건축물을 신축, 증축할 경우에는 공공 보육시설 설치를 우선적으로 검토하는 방안이다.

마지막으로 공공 보육시설의 양적 확충 외에 보육의 질적 향상을 위한 방안으로는 30년 전에 제정된 공공 보육시설의 설립 시설기준을 현실화하는 것이다. 그와 더불어 아동의 건강을 위하여 공공 보육시설의 실내 공기질 향상에도 힘써야 한다.

5.2 제언과 방법론 평가

이와 같은 연구 결과를 바탕으로 정책적 제언을 시도하면, 현재 해외 다른 보육선진국의 공공 보육 분담율과 비교하여 현저히 낮은 공공 보육분담율을 개선하기 위해서는, 민간 중심의 보육환경을 개선하고 공보육을 확대하기 위하여 다방면의 지속적인 공공 보육시설 확대 정책이 필요하다.

이와 더불어, 보육시설의 양적 개선 외에 질적 개선 또한 병행이 되어야 한다.

본 연구의 방법론은 서울시 소재의 보육시설과 학부모를 대상으로 하는 설문조사와 현재 근무하고 있는 공무원과 보육시설 원장에 대한 인터뷰를 통하여 상당한 신뢰성과, 현장에 즉각적으로 활용할 수 있는 전문성을 확보할 수 있었다.

Reference

Clarke-Stewart, A., 1992. Consequences of childcare one more time, a rejoinder. In A Booth(Ed), *Childcare in the 1990s trends and consequences*, Lawrence Erlbaum Associates, Publishers, NH; Hillsdale.

Coleman, D., 2006. Immigration and Ethnic Change in Low-Fertility Countries: A Third Demographic Transition, *Population and Development Review*, Vol 32, Issue 3, pp. 401-446.

Die Zeit, 2014. Absage an den Untergang, *Economy Insight*, Issue 7.

Doopedia., 2017. Urban Problem, Naver Intelligent Encyclopedia, [Online] Available at " <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1083116&cid=40942&categoryId=31637>", [Accessed 10/04/2017]

Dorling, D., 2013. *Population 10 Billion : The Coming Demographic Crisis and How to Survive It*, London : Constable, pp. xii-438.

Economy Insight, 2016. China without Children, *Weekly Newspaper JeaSin*, 39 issues.

Ehrlich, P. E., & Ehrlich, A. H., 2009. The Population Bomb Revisited, *The Electronic Journal of Sustainable Development*, pp. 5-11.

Farquhar, J. D., 2012. What is Case Study Research?. In: *Case Study Research for Business*. London: SAGE Publications, pp. 3-14.

GSA, 2017. *Childcare Facility Design Guidelines*. [Online] Available at "<https://www.gsa.gov/portal/category/100000>" [Accessed 12/06/2017].

Howes, C., & Marx, E. 1992. Rasing Questions about improving the Quality of childcare in the United States and France, *Early Childhood Research Quarterly*, pp. 347-366.

Joo, S. Y., 2010. How to solve the low birth rate crisis?, *The Data of inspections of S. Korea Government offices*, pp, 9-11.

Kim, S. H., 2015. Improvement of the system for quantitative expansion and quality improvement of public childcare facilities, *Seoul Economy Newspaper*, pp. 15-24.

- Kim, S. J., 2010. How will Seoul respond to the low birth rate?, The Seoul Institute, Issue 55.
- Kim, S. J., 2011. Characteristics of Low Fertility Period and Urban Policies, Urban Affairs, pp. 11-15.
- Kwon, C. S., 2014. A Study on the Policy for Increasing the Public Childcare Centers, The University of Hanyang.
- Kwon, M. K., 2016. Child Care Policy in European Countries and Implications, Korea
- Lee, J. S., 2015. A Study on the Operational Efficiency of Public Childcare Centers, The university of Dankuk.
- Lee, Y. L., 2000. A Study on the Problems of Korean Childcare Policy, The University of Deajeon.
- Lee, Y. W., 2011. The Impact of Low Fertility Aging on the City, Urban Affairs, pp. 30-35.
- Malthus, T. R., 1798. An Essay on the Principle of Population, J. Johnson, London.
- Max, R., 2017. Future World Population Growth, Our World in Data [Online] Available at "<https://ourworldindata.org/future-world-population-growth>" [Accessed 11/05/2017].
- MHW, 2017. Infant Care Act 2016, Ministry of Health and Welfare [Online] Available at "<http://www.mohw.go.kr/eng/index.jsp>" [Accessed 12/05/2017].
- Morgan, S. P., 2003. Is Low Fertility a Twenty-First-Century Demographic Crisis?, Demography, November 2003, Vol. 40, Issue 4, pp. 589-603.
- NSO, 2017. Childcare statistics, National Statistical Office in South Korea, [Online] Available at "<http://kostat.go.kr/portal/eng/index.action>" [Accessed 18/05/2017].
- NSO, 2014. Employment survey statistics by region, [Online] Available at "<http://kostat.go.kr/portal/eng/index.action>" [Accessed 11/06/2017].

NSO, 2017. Total Fertility Rate in South Korea, and Other Nations [Online] Available at "<http://kostat.go.kr/portal/eng/index.action>" [Accessed 11/04/2017].

Ock, R., 2007. Childcare Policy in Korea: Current Status and Major Issues, *International Journal of Childcare and Education Policy*, Issue 1, pp. 59-72. [Online] Available at "<https://link.springer.com/article/10.1007/2288-6729-1-1-59>" [Accessed 18/05/2017].

Park, J. H., 2002. A Study on the Relationship between Home Environment and Childcare Environment and Social Capacity of Children, The University of Yeonseo..

Seoul City Council, 2015. Report of the Investigation on Public childcare Facilities by Seoul City Council, Seoul: Seoul City Council.

SMG, 2016. Childcare facility waiting status in 2016, Seoul: Seoul Metropolitan Government.

SMG, 2016. Report on Asbestos Removal Project for the Improvement of Childcare Facility Environment, Seoul: Seoul Metropolitan Government.

SMG, 2012. Report on Strategies for Expanding Public Childcare Facilities in 2011, Seoul: Seoul Metropolitan Government.

SMG, 2013. Report on Strategies for Expanding Public Childcare Facilities in 2012, Seoul: Seoul Metropolitan Government.

SMG, 2014. Report on Strategies for Expanding Public Childcare Facilities in 2013, Seoul: Seoul Metropolitan Government.

SMG, 2015. Report on Strategies for Expanding Public Childcare Facilities in 2014, Seoul: Seoul Metropolitan Government.

SMG, 2016. Report on Strategies for Expanding Public Childcare Facilities in 2015, Seoul: Seoul Metropolitan Government.

SMG, 2017. Report on Strategies for Expanding Public Childcare Facilities in 2016, Seoul: Seoul Metropolitan Government.

Smith, L. M., 1978. An Evolving Logic of Participant Observation, Educational Ethnography and Other Case Studies. *Review of Research in Education*, Volume 6, pp. 316-377.

Stake, R., 1995. *The Art of Case Study*. London: SAGE Publications.

Szlei, & Liang, J., 2016. Two-Child Policy' Not Enough to Halt China's Plunging Fertility Rates, Caixin Journal in China [Online] Available at "<http://www.caixinglobal.com/2016-11-03/101003748.html>" [Accessed 28/05/2017].

The Guardian, 2013. Population 10 Billion by Dorling and Ten Billion by Stephen Emmott. The Guardian article, Issue 5 July 2013.

The Guardian, 2017. Want to fight climate change? Have fewer children. The Guardian article, Issue 12 July 2017.

Wynes, S., & Nicholas, K. A., 2017. The Climate Mitigation Gap: Education and Government recommendations miss the most effective individual actions, *Environmental Research Letters*, pp. 2-9.

Yang, M. S., 2015. Establishment and Operation Status of Public Houses in Seoul, Korea Institute of Childcare and Education, pp. 3-12.

Yon, H. B., & Noh, H. W., 2016. Already OECD lowest, South Korea's Birthrate getting worse, The Hankyoreh [Online] Available at "http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_national/758664.html" [Accessed 22/05/2017].

World Bank., 2017. Public Data, Google [Online] Available at "http://www.google.co.kr/publicdata/explore?ds=d5bncppjof8f9_&met_y=sp_dyn_tfrt_in&idim=country:FRA:DEU:GBR&hl=ko&dl=ko#!ctype=l&strail=false&bcs=d&nselm=h&met_y=sp_dyn_tfrt_in&scale_y=lin&ind_y=false&rdim=region&idim=country:FRA&ifdim=region&hl=ko&dl=ko&ind=false" [Accessed 18/05/2017].