

碩 士 學 位 論 文

指導教授 鄭 成 澤

民間保育施設運營에 대한
國家의 支援에 關한 研究

Study on the National Supports
for Management of Private Nurture Facilities

2002年 8月 日

漢城大學校 行政大學院

福祉行政學科

社會福祉專攻

柳 仙 姬

碩 士 學 位 論 文

指導教授 鄭 成 澤

民間保育施設運營에 대한
國家의 支援에 關한 研究

Study on the National Supports
for Management of Private Nurture Facilities

위 論文을 行政學 碩士學位論文으로 提出함

2002年 8月 日

漢城大學校 行政大學院

福祉行政學科

社會福祉專攻

柳 仙 姬

柳仙姬의 行政學 碩士學位論文을 認定함.

2002년 8월 일

심사위원장 신백주 

심사위원 鄭周澤 

심사위원 鄭成澤 

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 범위와 방법	9
제2장 이론적 배경	10
제1절 보육의 개념	10
제2절 영유아보육법의 배경과 변화과정	13
제3절 각국의 보육제도	20
제3장 우리나라 민간보육시설의 문제점	40
제1절 법적 문제점	40
제2절 재정적 문제점	43
제3절 행정적 문제점	46
제4장 민간보육시설에 대한 국가적 지원개선방안	48
제1절 법적 지원개선방안	48
제2절 재정적 지원개선방안	57
제3절 행정적 지원개선방안	61
제5장 요약 및 제언	79
참고문헌	82
Abstract	85

표 목 차

〈표- 1〉 혼인상태별 여성의 경제활동참가율 추이	3
〈표- 2〉 보육시설 및 보육아동현황	8
〈표- 3〉 보육시설현황	8
〈표- 4〉 보육제도 모형	12
〈표- 5〉 보육관련법의 연보	15
〈표- 6〉 OECD국가들의 유아교육과 보호행정체제(1)	35
〈표- 7〉 OECD국가들의 유아교육과 보호행정체제(2)	36
〈표- 8〉 OECD국가들의 유아교육과 보호비용부담	37
〈표- 9〉 OECD국가들의 공적서비스 수혜비율(1990년대 중반)	39
〈표-10〉 OECD국가의 여성(25~64세) 평균취업률(1998)	43
〈표-11〉 개선되었으면 하는 사항 중 1순위	55
〈표-12〉 개선되었으면 하는 사항 중 2순위	55
〈표-13〉 개선되었으면 하는 사항 중 3순위	55
〈표-14〉 종사자 인건비 현황	56
〈표-15〉 종사자 상여금 현황	56
〈표-16〉 종사자 주중 일일근무시간(점심시간1시간제외)	56
〈표-17〉 종사자 주중 일일근무시간(점심시간1시간 제외)	56

제1장 서론

제1절 연구의 목적

어머니와 가정의 역할에 대한 전통적인 개념과 산업사회에서 남녀의 성 역할에 의하면 어린이는 어머니가 기르는 것이 가장 바람직하다는 신념이 지배적이다. 이러한 신념에서는 어린이가 성장하는데 가장 바람직한 장소-환경은 가정이며, 어머니의 바람직한 역할은 어린이 양육을 비롯한 가사노동의 수행이다. 다시 말하면 어린이의 양육은 전적으로 어머니와 가정의 기능인 사적인 일이며, 가정에서 어린이를 양육하지 못하는 어머니나 어린이는 정상적인 규범에서 벗어난 것으로 평가된다.

이러한 신념 하에서는 어머니가 가정 내에서 어린이를 양육하지 못하는 것은 취업이나 질병과 같은 특별한 개인적인 사유를 가지고 있기 때문이며, 따라서 보육에 대한 욕구도 개인적인 문제로 간주한다.

이에 따라서 공적인 재원에 의해 제공되는 공공보육은 경제적 욕구가 있는 일부 계층에만 한정되며 대다수는 수익자 부담에 의해 사적으로 보육에 대한 욕구를 해결해야 한다. 이러한 이유는 첫째, 어린이양육의 일차적 책임은 어머니와 가정에 있다는 고정관념의 영향 때문이며, 둘째, 보육의 책임을 개인의 책임으로 축소시킴으로써 사회전반의 공동책임으로 상정할 때 떠맡아야 하는 정부의 부담을 회피할 수 있는 동시에, 셋째, 여성노동의 가치를 저하시켜 여성노동력 중 일부만을 저임금으로 이용하려는 자본의 이익과 일치하기 때문이다.¹⁾

1) 김종해, “영유아보육발전을 위한 행·재정적 지원방안”, 우리아이들의 보육을 걱정하는 모임, 「21세기의 영유아보육」, 서울, 도서출판 한울, 1993, p.194.

어머니와 어린이의 양육에 대한 이러한 생각은 그 사회의 경제적 필요성, 특히 노동시장의 변화와 밀접한 관련을 가지고 변화한다. 대체적으로 노동시장에서 여성노동력에 대한 요구가 크면 여성의 사회적 참여를 강조하면서 어린이를 위한 공공보육을 지원하는 반면, 여성노동력에 대한 요구가 감소하면 ‘여성은 가정으로’를 강조하면서 공공보육을 감소하는 경향이 있었다. 스웨덴, 영국, 일본 등 선진 자본주의국가에서 2차 세계대전과 경제성장기에 공공보육이 성장했던 것이 이러한 사실을 입증한다. 공공보육의 초기에는 대부분의 나라들이 이를 빈곤계층에 대한 구제책의 일환으로 실시하였다. 그러다 2차 대전 중에는 여성노동력의 필요성 때문에 여성들의 취업을 지원하는 정책의 하나로 공공보육이 확대되었으나 전후에는 공공보육도 후퇴하여 전쟁전의 수준으로 되돌아갔다. 또 60~70년대의 경제성장기에는 다시 노동력의 부족으로 인해 여성노동력에 의한 필요가 커지면서 공공보육이 확대되었다. 결국 대부분의 국가에서 공공보육에 대한 정책은 어린이의 욕구보다는 그 사회의 노동시장의 상황에 의해 많이 영향을 받았던 것이다.

우리나라의 아동보육 사업이 1921년 태화기독교사회관에 처음으로 도입되었을 때는 저소득층 및 소외계층의 자녀들을 대상으로 한 구빈적 차원에서 이루어졌다. 그러나 이제는 모든 아동이 보육의 대상이 되었으며 따라서 보육은 사회적 이슈가 되었다.

보육에 관한 요구가 급증한 이유는 크게 두 가지로 들 수 있다.

첫 번째 이유는 현대 사회로 들어오면서 많은 연구들을 통하여 아동기의 중요성이 확인되고 강조되어진 점이다. 태아가 세상에 태어난 이후 아동기 동안 앞으로 살아가게 될 세상을 처음 접하기 시작하는 동시에 전 생애를 통해 가장 빠르게 성장, 발달해 가므로 아동기란 인간성장기의 결정적 시기임을 인식해야 한다는 것이다.

두 번째 이유로는 사회가 산업사회로 변화하면서 나타난 가족구조의 변

화, 사회구성원들의 가치관 변화, 결혼가정의 증가, 자녀수의 감소, 생활양식의 도시화, 취업모의 증가 등이 논의되어진다. 특히 여성의 경우 삶에 대한 의식의 변화와 더불어 적극적인 사회진출이 이루어져 왔으며 이는 기혼여성의 경우 경제활동참가율 증가로 입증되고 있다.

〈표- 1〉 혼인상태별 여성의 경제활동참가율 추이 (단위%) 2)

연도	기혼여성	미혼여성	연도	기혼여성	미혼여성
1970	36.9	44.3	1983	33.9	39.5
1975	43.1	55.8	1985	41.0	39.5
1980	35.6	49.1	1987	44.7	45.9

이에 따라 보육사업은 사회복지적인 측면에서 다음과 같은 기능을 수행하는 것으로 볼 수 있다.

첫째, 사회발전이나 경제개발의 역기능 현상으로 나타나는 부정적 요소들에 대처하는 예방적 기능을 갖는다. 즉, 아동에게 지육(知育), 체육(體育), 덕육(德育)이 겸비된 보다 나은 인격 형성을 위하여 심신발달에 위험을 주는 경제적, 사회적, 심리적 기타 환경적인 장애로부터 보호하고 그들의 건전한 발육을 위하여 모든 가능한 시설과 기회를 제공한다.

둘째, 낮동안 보호자가 가정에서 아동을 양육할 수 없거나 아동이 장애를 가지고 있을 때, 아동이 결함을 가지고 있을 때, 가정환경에 결함이 있을 때, 혹은 거주지역의 환경이 아동의 건전한 성장에 부적절한 요인을 가지고 있을 때 가정을 대신하여 보호하는 기능을 수행함으로써 아동복지의 증진을 촉진한다. 보호의 내용은 가정에서 제공되는 기본적인 안정감, 위험물에서의 보호, 건강·영양관리, 적당한 성장기회의 제공 등이며, 이는 보육시설 종사자와의 따뜻한 인간관계에서 행하여지고, 육체적인 보호뿐만 아니라 정서적,

2) 황한식, “노동시장의 구조변화와 영유아보육서비스 확충문제”, 「21세기의 영유아보육」, 우리아이들의 보육을 걱정하는 모임, 서울 : 한울, 1993, p.119.

사회적 발달에 중추적인 역할을 하게 된다.

셋째, 아동복지의 이념에 따라 아동의 지적, 정신적, 신체적 발달을 촉진시켜 줄 수 있는 바람직한 경험이나 활동이 포함된 교육적 프로그램의 제공을 통하여 아동조기교육 효과를 도모한다.

넷째, 부모의 역할수행에 어려움이 있는 가정에 대해 자녀교육, 일반교양, 육아상담서비스와 지역사회자원의 적절한 활용방법을 제공해 줌으로써 부모의 기능회복촉진과 아동의 원만한 성장을 도모하여 가정복지를 증진시킨다.

다섯째, 정상아동뿐만 아니라 정서, 심신, 행동장애 등 특수한 문제를 지닌 아동들에게도 그들의 욕구에 맞는 다양하고 개별적인 프로그램을 개발 지원해 줌으로써 결핍환경의 아동을 위한 보상적 조기교육기능 및 특수문제 아동의 건전한 신체적, 정서적 성장발달을 돕는 좋은 집단 경험장으로서 서비스기능을 담당한다.

여섯째, 아동을 매개로 지역주민이 협동 단결할 수 있는 장으로 보육시설을 개방하여 지역사회조직력을 강화하고, 지역사회의 경제적, 사회적 발달을 위한 사업추진을 원활하게 함으로써 복지증진을 도모할 수 있다.

이와 같이 보육에 대한 요구와 여성취업으로 인한 보육대상 아동의 증가 및 아동기의 중요성 부각은 아동 발달을 위한 교육적 도구로써 기존의 신체적 보호를 중심으로 하던 보호의 개념에서 영유아의 전인적 발달을 위한 포괄적인 보호와 교육프로그램으로의 전환을 의미하는 것이다. 즉 교육, 영양, 건강, 사회서비스 영역을 종합하는 질 높은 보육이 제공되어야 한다.

그러므로 질적으로 우수한 보육의 구성요인은 주로 물리적 환경요인, 교사환경요인, 보육프로그램요인, 교사 대 부모 상호작용요인, 지역사회교류요인, 안전·영양 및 건강 요인으로 볼 수 있다. 즉, 질 높은 보육이란 단지 아동의 성장과 발달을 촉진시키는 보육프로그램만을 의미하기보다는 아동을 둘러싼 모든 환경(교사, 가정, 지역사회)을 포함하는 포괄적인 개념이라고

할 수 있다.

한국의 영유아보육의 양적 확대와 질적 향상은 정부와 민간의 공동노력에 의하여 크게 전진하고 있다는 사실을 부정하기는 어렵다. 그 동안 정부가 수 차례에 걸쳐서 법령 및 행정체계의 정비·민간단체에 의한 보육내용의 보완·수혜 대상의 확대의 요구 등에 힘입어 영유아 보육사업이 전진적으로 개선되어 오늘에 이르게 되었다.³⁾

그러나 보육제도는 가정양육의 문제점으로부터 아동을 구하는 제도이며 아동기본권을 실천적으로 보장하는 중요한 수단이 되는 것으로 모든 아동에게 시설의 주체, 지역에 관련없이 평등하여야 함에도, 시설의 주체, 시설위치 등에 따라 보육아동과 부모, 종사자급여 및 근무여건 등 전반적인 보육서비스에 현저한 차별을 경험하는 문제가 있음을 발견하였다. 우리나라의 영유아보육법은 보육에 필요한 비용을 보호자가 부담하는 것을 원칙으로 하고 단지 빈곤계층의 자녀에 대해서만 비용의 전부 또는 일부를 부담하도록 규정함으로써, 공공보육은 일부 빈곤계층의 어린이만을 주 대상으로 하고 있으며 그 외의 보육욕구에 대하여는 수익자부담에 입각한 민간보육에 일임하고 있다.

2001년 6월 현재 1,300개소의 국공립보육시설에서 약101,700명의 아동을 보육하는가 하면, 18,300여 개소의 민간보육시설에서 약610,000명의 아동을 보육하고 있다.⁴⁾

서울시에 소재하고 있는 국공립보육시설에 대하여 정부 및 광역자치단체 및 자치구의 예산으로 지원되는 사항을 본다면, 교사인건비 45~90%, 아동간식비 1인당910원, 시설개보수비, 영아반 운영비, 저소득층자녀 보육료, 대체교사인건비, 교사재교육비, 행사비 등이 지원되는 반면, 민간보육시설에

3) 이성진, “한국의 영유아보육의 현실과 장·단기적 발전전망”, 「21세기의 영유아 보육」, 우리아이들의 보육을 걱정하는 모임, 서울 : 한울, 1993, p.13.

4) 보건복지부, 「2002년도 보육사업 안내」, 서울 : 문영사, 2002, p.8.

대하여 지원되는 사항은 저소득층자녀 보육료, 영아반운영비, 대체교사인건비, 교사재교육비 등에 불과하다. 국공립보육시설의 평균정원이 78명(1,300/101,700), 민간보육시설이 33명(18,300/610,000)이면 보육료수납금이 추가되었을 때 국공립보육시설과 민간보육시설의 운영형태가 과연 얼마나 균형을 이룰 수 있겠는가? 국가가 국공립보육시설에 다니는 아동만 특혜를 주는 데에는 형평성의 문제가 있다. 물론 약간의 보육료의 차이가 있지만 아동의 보호자가 더 많은 비용을 부담하면서 민간보육시설에 보내려고 하는 데는 탁월한 서비스가 기대되기 전에는 거의 불가능한 일이다.

국공립보육시설의 설치목적이 사회적 약자를 위한 보호망이라면 설치목적과 상이한 곳, 구체적으로 지역적으로 소득이 높은 서울시의 강남, 서초 등지라든가 전국적으로 특별시, 광역시 등 대도시에 설치되어 상대적으로 보육시설이 반드시 있어야 할 곳이나 고르게 분배되어야 할 엄청난 양의 예산을 써버리는 일이 수정되어야 할 것이다.

따라서 시설설치의 지역적 안배, 보육예산의 합리적인 분배에 보다 정책적인 재구성이 절실히 필요하며 시설기준지원을 과감히 타파하고 아동별 지원의 필요성이 요구된다.

정부는 영유아보육법의 1차개정시 1997년 8월 22일 사회복지사업의 활성화를 위하여 현행 사회복지시설의 설치·운영의 허가제를 신고제로 전환하는 한편, 개인에게도 사회복지시설을 설치·운영할 수 있도록 하고, 사회복지시설에 대한 평가제도를 도입하고 그 결과를 동 시설의 감독 또는 지원에 반영할 수 있도록 하였다. 이는 직장 및 민간보육시설 설치인가제를 신고제로 완화하여 시설의 설치조건을 완화시키므로 기존 시설 및 유사한 시설에 대한 거리제한의 고려없이 설치가능케 한 점이나, 법인체가 아닌 경우에도 대표자로서 재정 능력있는 자가 시설설치의 자격 있는 자를 고용하여 시설장으로 설치신고하고 대표자가 사실상 시설을 운영관리토록 한 것은 본래의

영유아보육법의 취지에서 벗어난 편파운영의 길을 터 준 보육시설의 질저하의 가장 큰 원인이 아닌가 생각된다(고용된 시설장은 교사에 불과함).

비록 소수에 불과할 지라도 위와 같은 방법으로 어린이집을 설치하여 피아노, 미술, 속셈학원과 함께 운영하면서 정부로부터 보육료지원대상이 아닌 사설학원아동에 대하여도 지원대상으로 보조금을 신청, 지원받거나 어린이집의 정원을 초과 운영함으로 발생하는 보육의 질 저하, 보육교사의 중노동, 영양·위생의 허술함 등 이루 말할 수 없는 편파적인 사례가 횡행하여 민간 어린이집이 정부의 역할을 대신한다는 미명하에 자신의 배만 불리는 사례가 속출하고 있다.

이는 행정담당공무원의 철저한 지도감독으로 해결해야 할 일이라고 하기에는 보육사업이 사회복지사업의 일환임에도 사회복지마인드와 무관한 대표자양산이라는 점과 자신의 의사표현력이 부족한 영유아를 대상으로 한 정부 보조금이라는 점, 보육업무담당 공무원의 과부족, 보육시설에 대한 영유아부모의 인식개선 등 해결해야 할 과제가 너무 많다.

그러나 대부분의 많은 민간보육시설이 정부로부터의 지원이 거의 없는 실정임에도 나라의 인재를 키운다는 뜨거운 열정으로 보육에 임하고 있음이 사실이다. 하지만 민간보육시설에 대하여 재정적 지원이나 지지망이 없는 상태에서는 질 높은 보육을 기대하기가 매우 어려운 실정인 것은 자명한 현실이다.

따라서 육아의 책임과 노동력이라는 여성역할의 이중성을 해결하고 있는 선진외국의 사례를 비교검토하며, 민간보육시설의 질적 향상을 위하여 위의 제반 과제해결을 위하여 보육시설의 평가인증제를 도입하여 시설운영의 질적기준에 적합한 시설에 한하여 운영비 및 교사인건비를 지원하는 방안을 제시하고자 한다.

〈 표- 2 〉 보육시설 및 보육아동 현황⁵⁾

(단위 : 개소, 명)

구 분		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001.6
합 계	시설수	6,975	9,085	12,098	13,315	17,605	18,766	19,276	19,611
	아동수	219,308	293,747	403,001	456,664	556,957	640,915	686,000	712,524
국·공립 보육시설	시설수	983	1,029	1,079	1,096	1,258	1,300	1,295	1,301
	아동수	70,937	78,831	85,121	86,560	91,260	99,866	99,666	101,724
민 간 보육시설	시설수	3,091	4,125	6,037	6,809	9,622	10,558	11,304	11,508
	아동수	119,968	170,412	255,844	301,977	400,906	420,140	510,567	529,552
직 장 보육시설	시설수	37	87	117	132	184	207	204	201
	아동수	976	2,388	3,596	4,251	5,823	7,278	7,807	7,821
가 정 보육시설	시설수	2,864	3,844	4,865	5,278	6,541	6,703	6,473	6,601
	아동수	27,427	42,116	58,440	63,867	58,968	67,294	67,960	73,427

〈 표- 3 〉 보육시설 현황⁶⁾

(단위 : 개소)

구 분	계	국공립	단체	법인	직장	민간(개인)	가정
계	19,611	1,301	311	2,001	201	9,196	6,601
서울	4,005	529	123	137	66	1,919	1,281
부산	1,183	87	26	116	12	613	329
대구	905	23	0	140	10	498	234
인천	996	37	27	29	7	553	343
광주	658	18	1	129	6	219	285
대전	668	22	7	50	11	194	384
울산	394	20	7	9	4	272	82
경기	4,760	220	57	189	26	2,370	1,898
강원	604	57	0	158	8	213	168
충북	627	28	3	138	7	288	163
충남	788	30	0	184	9	350	215
전북	831	33	3	226	4	246	322
전남	620	37	42	171	7	157	206
경북	910	72	16	100	9	513	200
경남	1,299	78	2	119	11	640	449
제주	313	10	0	106	4	151	42

5) 보건복지부, 2002년도 보육사업안내, 서울 : 문영사, p.8.

6) 한국보육시설연합회, 「보육정보」, 2001년 11·12월, p.78.

제2절 연구의 범위와 방법

본 논문의 연구방법은 이론적 연구와 선행연구논문을 병행하였다. 즉 본 연구에서는 문헌자료를 활용하여 고찰하는 문헌적 연구방법 및 1년3월간 보육업무실무자로서의 경험을 바탕으로 이 논문을 작성하게 되었다.

연구 주제는 우리나라 보육시설의 약80%를 차지하는 민간보육시설에 대하여 국가 및 지방자치단체의 법적, 행·재정적 지원에 관한 문제점을 발견하고 그 지원방안을 모색함으로써 민간보육시설이 접근성, 비용의 적정성, 보육의 질 면에서 국공립시설과 균형과 조화를 이루며, 사회복지시설로서의 포괄적 서비스를 제공하게 되고, 따라서 보육대상아동과 보호자의 보육료 부담과 보육환경, 보육프로그램, 영양·위생, 지역사회와의 연계 및 보육시설 종사자에게도 직무에 상응하는 당연한 대우와 보수가 보장되기 위하여 정책적으로 개선할 필요가 있다고 판단되어 연구주제로 삼았다.

연구의 범위로 관련 문헌, 논문 중에 특별히 민간보육시설 운영에 관한 연구 및 보조금지원관계가 주 대상이었고, 필자의 직책상 보육담당공무원으로서의 시각이 한계점으로 작용하였을 가능성이 있음을 밝혀 두는 바이다.

제2장 이론적 배경

제1절 보육의 개념

오늘날 사용되고 있는 ‘보육’이라는 용어는 과거의 ‘탁아’라는 용어가 시대 부응적인 개념으로 변화한 것이다. 이 개념의 변화과정에서 주목할 수 있는 것은 요보호아동을 중심으로 한 개별복지적 차원이 아니라, 아동을 둘러싼 여러 사회구성원의 복지와 관련된 사회적 개념으로서의 변화인 것이다.⁷⁾ 영유아보육법에 의하면 보호자가 근로 또는 질병 기타사정으로 인하여 보호하기 어려운 영아 및 유아를 심신의 보호와 건전한 교육을 통하여 건강한 사회성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적, 사회적 활동을 원활하게 하여 가정복지증진에 기여함을 목적으로 한다.⁸⁾ 또한 보육이라 함은 영유아를 건전하고 안전하게 보호·양육하고 영유아의 발달특성에 적합한 교육을 제공하는 사회복지서비스⁹⁾를 말한다. 보육은 영유아의 이익을 최우선적으로 고려하여 제공되어야 하며, 영유아가 안전하고 쾌적한 환경에서 건강하게 성장할 수 있도록 하여야 하며, 영유아는 자신 또는 보호자의 성·연령·종교·사회적 신분·재산·장애 및 출생지역 등에 어떠한 종류의 차별도 받지 않고 보육되어야 한다.

선진국가의 아동보육에 대한 개념은 미국의 헤드 스타트(Head Start)나 NAEYC와 일본, 스웨덴 등에서 찾아 볼 수 있는데 대개 아동교육이라는 말

7) 이소희, 「아동 보육론」, 서울 : 양지, 2002, p.18.

8) 영유아보육법 제1조(目的)

9) 여기에서 사회복지서비스란 사회보장제도의 일환으로서 현물급여뿐 아니라 대상자의 요구에 대하여 사회사업의 제 방법을 통하여 전문적인 처치를 행하는 것을 말하는 바 아동복지서비스인 경우, 그 대상자가 아동이 된다. 이소희, 「아동 보육론」, 서울 : 양지, 2002, p.22.

보다는 아동보호 또는 아동프로그램이라는 용어를 많이 사용하고 있다.

미국의 헤드 스타트에 나타나는 보육의 개념은 저소득층 아동이나 불이익을 받는 아동에 대한 보상의 개념이라고 할 수 있다. 저소득 가족의 아동들이 입학하였을 때 건강문제와 자신감이 결여될 수 있기 때문에 이러한 아동에 대한 능력을 강화시키고 장래를 지원하는 것이다. 헤드 스타트는 특히 보건과 영양에 관한 서비스를 강조하는 반면 NAEYC는 아동의 발달과 보호, 학습을 중요시하고 있다.¹⁰⁾

사회복지 대상자 중심은 사회복지를 필요로 하는 사람들이 누구이나 하는 것인데, 이것은 역사적으로 변화를 거쳐왔다. 사회복지의 초기단계에는 소수의 사회적 약자들을 한정해서 사회복지서비스가 제공되어 왔으나, 현대사회로 접어들면서 국민전체으로 사회복지가 확대되는 현상을 볼 수 있다. 사회복지 개입의 방향과 인식이 점차로 확대되어 가는 경향을 보이고 있는데 그 내용은 보충적에서 제도적으로, 자선에서 시민의 권리로, 특수성에서 보편성으로, 최저조건에서 최대조건의 급여나 서비스로, 개인에서 사회개혁으로, 민간에서 공공지원으로, 빈민복지에서 복지사회로 변화해 가는 모습을 담고 있는 것으로 볼 수 있다.

사회복지에 관한 모델을 구분한 학자 중에 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen)은 복지국가를 자유주의 복지국가, 보수주의 복지국가, 사회민주주의 복지국가의 3가지로 구분하고 있다.

모델을 구분하는 기준의 내용으로

첫째, 육아의 책임이 누구에게 있는가,

둘째, 보육문제의 원인은 무엇인가,

셋째, 공공서비스의 수급자격은 무엇인가,

10) 김영모 외5인, 「아동보육 개론」, 서울 : 한국복지정책연구소 출판부, 1999, pp.3-4.

넷째, 재원은 무엇인가 등의 문제이다.

에스핑-앤더슨의 복지국가 모델에 이러한 육아모델 구분기준을 적용한다면 자유주의형 보육제도, 보수주의형 보육제도, 사회민주주의형 보육제도로 구분할 수 있으며, 그 내용은 다음 표와 같이 정리 할 수 있다.

〈 표- 4 〉 보육제도 모형

구분기준	자유주의형	보수주의형	사회민주주의형
육아책임	가족책임강조	가족책임많음	사회책임강조
문제원인	개별가족의 문제 빈곤, 계층격차	개별가족의 문제 여성참여	사회적 문제 아동기본권
급여대상	제한적, 요구호자 빈곤취업모 우선	피용자 중심 취업모 우선	모든 국민 모든 어린이
급여수	최저수준 양적 선별주의	계층에 따른 차이 양적 보편주의	보편적, 평균수준 질적 보편주의
본인비용부담	많음	많음	적음

이러한 보육모델 제도 중에서 보육서비스의 내용이 어린이의 기본적 권리를 보호하고 존중할 수 있으며, 보육서비스를 필요로 하는 모든 부모와 어린이가 계층과 지역에 관계없이 이용할 수 있어야 하며, 보육이 영리의 대상이 되지 않기 위해서는¹¹⁾ 시장의 역할보다는 국가나 지방자치단체의 역할을 강조하는 사회민주주의형 보육제도가 우리가 추구해야 할 모델로서 적합할 것이다.¹²⁾

취학전의 아동은 경제활동에 참여할 수 없으므로 보육제도와 관련하여 우

11) 조형, “탁아제도- 국가개입과 민간시장”, 「우리 아이들의 육아현실과 미래- 공동육아제도 전망」, 탁아제도와 미래의 어린이양육을 걱정하는 모임, 서울 : 한울, pp.61-62.

12) 김종해, “영유아보육발전을 위한 행·재정적 지원방안”, 「21세기의 영유아보육」, 우리아이들의 보육을 걱정하는 모임, 서울 : 한울, 1993, pp.200-202.

선 기본재 충족의 원칙과 기회균등의 원칙을 적용하는 사례의 하나로 국민 기초생활 수급자나 일정한 소득수준이하의 아동에게는 보육료 전액이나 일부를 공공재원으로 지원하는 것이다. 또한 모든 아동은 일정수준의 보육서비스를 향유하는데 그 보호자의 경제적 수준은 물론 지역에 따른 차별을 받아서는 안 된다는 측면 등을 고려한 것이 기회균등의 원칙이다. 즉 기회균등의 원칙에 따르면 일정한 수준의 보육서비스를 제공받는데 보호자의 소득수준이나 지역에 따른 차별이 없어야 한다. 그러나 현재 민간보육시설은 물론 국공립시설이나 정부지원 보육시설도 서울이나 대도시엔 편중되어 운영되는 반면 농어촌지역이나 중소도시에는 보육시설 자체가 없거나 인구에 비해서도 상대적으로 적은 것은 지역차별에 의한 것으로 기회균등의 원칙에 어긋나는 사례이다.

아동은 자랄 때 기본재 충족의 원칙과 기회균등의 원칙에 따라 보육서비스를 받는 것이 전제 될 때에 비로소 나중에 능력에 따른 경제활동 기여도에 따른 차별대우를 수용할 수 있게 되므로, 보육에 있어서 기본재 충족의 원칙과 기회균등의 원칙이 지켜질 경우에 한하여 기여도의 원칙도 의미를 갖게 될 것이다.

제2절 영유아보육법의 배경과 변화과정

보육사업에 따른 보육정책은 산업화에 따른 자본주의발달로 여성노동력의 사회참여가 이루어진 18세기 이후부터 본격적으로 시작되었다. 문헌상 최초의 보육시설은 프랑스의 오베르랑(Oberlin)목사가 1767년에 농촌지역에서 일하는 어머니의 자녀들을 돌보아 주기 위하여 세운 주간유아원에서 시

작되었다. 이후 영국에서는 1816년 산업을 통한 사회개혁을 부르짖던 오웬(R. Owen)이 스코틀랜드의 뉴나라크 방적공장 안에 ‘유아학교’를 설립하여 여성노동자의 자녀를 돌보아 주었으며 교육을 강조했다. 또한 미국에서는 1838년 J. Hale이 보스턴에서 선원가족 중 부인이 취업한 경우와 미망인 가정의 자녀를 위해 보육서비스를 제공한 것을 시작으로 하여 1854년 뉴욕에서 유아·아동병원이 직장을 가진 여성환자의 자녀들을 간호원들에게 맡긴 것, 그 후 1863년 군복 제조공장과 병원, 청소직업을 가진 취업모의 자녀를 위한 유아원 등 1898년경에는 각처에서 175개소의 종일유아원이 개설되었는데, 이것이 전국적인 조직인 전국탁아협회로 발전하였다.¹³⁾

한편 우리 나라 보육사업은 1921년 태화관이 서울에서 처음 보육프로그램을 개설하였고, 1926년에 ‘부산공생탁아소’와 ‘대구탁아소’의 2개 시설이 설치·운영된 것을 계기로 1939년에는 전국에 11개소의 공사립보육시설에서 435명의 어린이가 보육을 받은 것으로 기록되고 있다.¹⁴⁾

해방 이후에는 이러한 시설들을 지도·감독할 행정적 필요에 따라 1952년 「후생시설 운영요령」을 시달하게 되었으며, 이 령에 의하여 보육시설의 기능은 직장을 가진 부모의 자녀를 일시 또는 일정기간 동안 위탁·보호할 수 있는 시설로 규정하였다. 그러나 해방 이후부터 1960년까지는 6·25전쟁을 전후한 정치적·사회적 혼란기에 당시 대량으로 발생한 전쟁고아나 기·미아 등 요보호아동에 대한 각종 수용·보호시설과 빈민층 가정의 자녀를 단순히 보호해 줄 목적으로 보육시설들이 설립되었으나, 임시적 성격을 강하게 띠고 있어 보육의 제 기능을 다하지 못하였다. 본격적인 보육사업은 1961년 아동복지법이 제정·공포되어 어린이집이 설치·운영되면서 1962년

13) 김익균, 「보육 행정론」, 서울 : 양서원, 2001, p.255.

14) 이성진, “한국의 영유아보육의 현실과 장·단기적 발전전망”, 우리아이들의 보육을 걱정하는 모임, 「21세기의 영유아보육」, 서울 : 도서출판 한울, 1993, p.14.

10월 아동복지법시행령에서 법적 형태를 취하게 된다.¹⁵⁾ 1982년 12월 31일 유아교육진흥법의 제정으로 보육사업은 아동복지법에서 빠지게 되었다가 1989년 9월 19일 아동복지법시행령의 개정으로 다시 보육시설 설치근거가 마련되었다. 1991년 1월 14일 영유아보육법의 제정으로 탁아시설에서 보육시설로, 아동복지시설에서 보육시설로 변경되었고 1992년 12월 8일 사회복지사업법의 개정으로 보육사업이 사회복지사업으로 자리잡게 되었다.

〈 표- 5 〉 보육관련법의 연보

1952	〈후생시설요강〉 탁아소	16)
1962. 10	〈아동복지법시행령〉 제2조9항 탁아시설 설치규정	
1968. 3	〈미인가 탁아시설 임시조치령〉 탁아소→어린이집	
1977	법인화 추진	
1982. 12. 31	〈유아교육진흥법〉 새마을유아원 흡수통합 문교부, 장학지도;내무부, 시설운영	
1987. 12. 31	〈남녀고용평등법〉 직장탁아제 도입	
1989. 9. 19	〈아동복지법시행령〉 탁아시설설치근거 부활	
1991. 1. 14	〈영유아보육법〉 제정 보육사업을 보건사회부에서 일원화, 탁아→보육	

우리 나라 보육정책의 발전과정은 크게 광복 이전 시기, 광복이후에서 6.25전후 시기, 1961년에서 1982년의 어린이집 시기, 1982년부터 1987년까지의 새마을유아원 시기, 1988년 이후 보육사업의 정비발전기로 나누어 볼 수 있다.

1) 어린이집 시기(1961~1982)

15) 1968년 12월 주정일의 건의로 '탁아소'를 '어린이집'으로 개칭하면서 “어린이집은 어린이가 자기 집에서처럼 생활하는 곳이며 생활을 통해 배우고 자라는 곳”임을 강조하였다(자료 : 우리아이들의 보육을 걱정하는 모임, 21세기의 영유아보육, 서울 : 한울, p.47.).

16) 김익균, 「보육 행정론」, 서울 : 양서원, 2001, p.262.

이 시기는 1961년 『아동복지법』이 제정 공포된 이후부터 1981년 유아교육진흥법에 따라 ‘어린이집’이 유아교육기관으로 흡수되기 이전까지의 시기를 말하는 것으로 『아동복지법시행령』 제2조에서는 “보호자가 근로 또는 질병으로 인하여 양육하여야 할 아동을 보호할 능력이 없을 경우에 보호자의 위탁을 받아 그 아동을 입소시켜 보호함을 목적으로 하는 시설”을 탁아소로 규정하였고 정부의 지도감독을 받도록 하였다.

3공화국 출범이후 경제발전으로 인해 탁아의 수요가 늘어나 시설의 부족이 심화되자 정부는 1968년 3월에 『미인가탁아시설임시조치령』을 공포하여 민간설립 탁아시설의 중설을 꾀하였고, 그 명칭을 ‘어린이집’으로 고쳐 부르도록 권장하여 단순히 보호의 차원을 넘어 교육도 가능하다는 인식을 확산시켜 시설이용자를 증가시켰다. 1977년에 어린이집의 수가 600개소를 넘어서자 보건사회부에서는 사회복지사업법시행규칙 제6조 제2항을 개정하여 탁아시설의 법인화를 촉구하는 동시에 『미인가탁아시설임시조치령』을 폐기하였다. 이후로 어린이집의 수적 성장이 둔화되기 시작했다. 그러나 한편에서는 경제발전으로 말미암아 취업모가 늘고 입소대상 아동이 증가하자 보건사회부는 1978년 어린이집을 일반가정 아동에게 개방하고 수탁료를 7,000원까지 받을 수 있도록 한 『탁아시설운영방안』을 발표하였다. 이는 시대적 요청에 호응하는 정책이기는 하였으나, 이로 인해 도시지역 빈곤계층 아동의 건전한 성장을 도모하고 경제적 어려움을 완화해 준다는 탁아의 본래의 목적이 퇴색되면서 중산층 위주의 수익자 부담원칙에 입각하여 운영되는 시설로 변화하기 시작하였다.¹⁷⁾

2) 새마을유아원 시기(1982~1987)

17) 주정일, “한국탁아사업의 어제, 오늘, 내일”, 전국탁아세미나 자료집, 한국행동과학연구소, 1990, pp.6-7.

이 시기는 1982년 1월 25일 유아교육의 문제점과 보완대책에 관한 대통령의 지시에 따라 유아교육진흥종합계획이 수립되고 같은 해 「유아교육진흥법」이 제정됨에 따라 우리나라 보육사업이 큰 변화를 겪었던 시기이다. 이 법에 따라 보건사회부가 관장하던 어린이집 691개소와 내무부가 1981년 이래 새마을 사업의 일환으로 설립 운영하던 새마을 합동유아원 263개소, 농업진흥청에서 관장하던 392개소의 농번기유아원을 모두 '새마을유아원'으로 통합 일원화하여 내무부에서 관장하기 시작하였다. 이와 함께 새마을유아원에 대한 운영관리는 내무부가, 장학지도 및 교재개발은 문교부가, 보건위생 및 아동복지업무는 보건사회부가 각각 담당하였다. 이로써 우리 나라에서는 공인된 탁아시설이 없어지고 유치원과 새마을유아원만이 유아교육기관으로 존재하게 되었다.

3) 보육사업의 정비 및 발전기(1988년 이후)

이 시기는 1987년 노동부에서 「남녀고용평등법」을 제정, 공포한 후 1989년까지 3개소의 시범탁아소와 12개소의 직장탁아소를 설치한 것을 비롯하여 서울시에서 1988년 '88탁아소' 140개소를 새마을유아원에 병설 또는 따로 신설하여 운영하기 시작한 이후 오늘날까지의 시기이다. 급증하는 영세 가정 맞벌이 부부의 자녀양육을 위하여 영세민 지역에서 법적 근거없이 운영되는 '지역사회탁아소'들이 생겨나기 시작하여 약200개소에 이르는 탁아소가 회원으로 가입된 지역사회탁아소연합회가 민간차원에서 자생적으로 생겨났다.

한편 한국여성개발원은 이러한 시설에도 맡길 수 없는 영아 혹은 장애아동을 맡을 수 있는 가정탁아제도 정착에 착안하여 1984년에 연구보고서를 내놓고 이를 근거 삼아서 1985년 탁아모를 시범훈련 배출하여 가정탁아를 개설 운영하도록 유도하였다. 이러한 상황에서 보건사회부에서는 늘어나는

탁아수요에 적극 대처하고 아동의 건전한 육성은 물론 저소득층 맞벌이 부부의 자립지원을 통한 가정복지 증진을 도모하기 위해 1989년 9월 『아동복지법시행령』을 개정하여 탁아시설의 설치, 운영근거를 부활시키고, 1990년 1월에 『아동복지법시행규칙』을 개정, 탁아시설의 설치기준과 운영방법 등을 규정하여 대대적인 탁아사업의 확충계획안을 마련하였다.

그러나 개정된 『아동복지법시행령』에서는 시설설치의 주체가 법인으로 한정되는 등의 제약요인과 탁아사업의 관장 부서가 다원화되어 있어 효율적인 사업추진에 문제점이 많다는 여론에 의해 보호와 교육을 포괄하는 보육사업을 위한 별도의 독립된 법을 제정하기에 이르렀고, 1990년 12월에 정기국회에서는 『영유아보육법』이 통과됨으로써 보건사회부로 그 주관 부서가 일원화되고 보육수요에 대처하기 위한 시설확충 및 지원계획 등을 추진하게 되었다. 그 이후 영유아보육법이 정착되기 시작하면서 유아교육제와 끊임없는 갈등을 가지고 발전하기 시작하였다.¹⁸⁾

보육사업의 이론적 검토를 위해 자유주의적 관점에서 살펴보면 국가활동은 시장기능의 불완전, 실패 등 시장의 역기능으로 인해 분배의 불균형, 불평등의 사회적 여건이 만들어졌을 경우 시장의 불완전성을 보상하기 위해서 고안되며 시장의 기본원칙에 일치할 수 있도록 유지시키는 기능을 한다.

따라서 국가의 활동은 시장의 힘에 의해 제한되어 결과적으로 소극적으로 개입하는 정책을 취한다. 이러한 모델에 따른 보육정책은 ‘여성의 전통적 역할’, ‘가족의 사적인 경제적 기능’이라는 두 요소가 보육정책의 저변에 깔려 있어 제한된 국가개입을 가져오게 한다. 이것은 국가의 위기 시, 빈곤문제 등 요구가 급박한 상황에만 제한되어 보육정책이 이루어지게 되며, 또한 중류층의 보육욕구는 공적영역에서 제외되고, 국가의 개입을 요구하는 상황 자체를 변화시키려는 시도는 하지 않는다.¹⁹⁾

18) 김익균, 「보육 행정론」, 서울 : 양서원, 2001, pp.255-258.

19) 주정일, “한국탁아사업의 어제, 오늘, 내일”, 전국탁아세미나, 1991.

한편 Kadushin의 아동복지모델 3S(지원·강화서비스, 보완·보상서비스, 부모대리서비스)에 따르면 보육사업은 아동이 받을 수 있는 보호를 보완하고 부모의 보호가 부적절하거나 제한될 경우, 이에 대한 보상을 하기 위해 주어지는 보완·보상서비스에 해당한다. 이러한 보완서비스는 가족제도 내에서 부모의 역할을 부분적으로 분담하는 것을 말하며²⁰⁾ 대부분 취업모가 이용하고 있어 직장에서 일하는 동안 어머니가 담당하지 못하는 부분을 떠맡는다.

또한 정신적, 육체적, 정서적 장애로 정상적인 활동을 할 수 없는 아이들에게 전문적인 특수치료를 하기도 하고, 부모와 자녀간의 관계가 불안정할 때 일시적인 도움을 주기도 하는 등 자녀에 대한 부모의 관리능력을 강화하고 자녀들이 집에서 지낼 수 있는 가능성을 증대시키면서 긴장과 모순을 감소시키는 역할을 한다.

이러한 자유주의 관점에 따른 보육정책은 가족의 육아문제를 가족의 사적인 기능과 성별분업에 의해 여성들이 떠맡는다는 것을 전제로 하고, 그 결과 그것이 손실된 경우에 한하여 그 부분을 보완하는 것에 불과하다는 것이다. 이러한 관점은 보육사업은 현상을 정당화하고 그 범위 내에서 정책실시과정의 문제점, 개선방안을 제시하고 실현 가능한 현실적 대안을 모색하는데 주안점을 두고 있기 때문에 사회구조적인 측면과 관련하여 보육문제의 본질을 파악하는데 한계를 지니고 있다고 생각된다.

자본주의 사회는 자본축적이 진행됨에 따라 여성노동을 임금 노동화하고 기혼여성을 가정에서 직장으로 끌어내고 있다. 그것은 종래 개별과정에서 여성이 사회적으로 해결해 왔던 노동력재생산에 필요 불가결한 가사, 육아노동을 담당하지 못하게 하고, 또한 그 이면에는 '여성의 역할이 원래 가정에 있다'는 전통적인 성 역할 분담에 기초한 원칙이 관철되어 있기 때문에

20) 김영모, 「현대사회 정책론」, 한국복지정책연구소, 1986, pp.248-249.

여성이 육아에 대한 책임과 노동력으로서 자본의 요구에 부응하지 않으면 안 되는 이중의 책임을 지고 노동을 계속하고 있다. 여기서 노동력을 확대시키고 출생률을 증대시킬 필요성과 육아 및 가정 내 봉사를 위한 안정된 조건을 유지해야 할 필요성 사이에 하나의 모순이 발생하게 되고, 이것을 국가정책을 통해 '여성역할의 이중성'이라는 모순적 측면을 해결하고자 하는 시도들이 나타나게 되는 것이다.²¹⁾ 이에 따른 공공재원으로서의 보육에 관한 여러 선진외국이나 사례를 살펴 보고자한다.

제3절 각 국의 보육제도

1. 미국

미국의 보육사업은 유럽의 영향을 많이 받아 청교도들이 가족의 중요성을 강조하고 가족으로 하여금 유아와 노예를 양육하고 사회화하는 책임을 지도록 하였다. 이러한 영향에 의하여 미국에서는 교육에 있어 공교육의 발달을 촉진시켰다. 육아의 책임과 보육의 목적을 기준으로 하여 공동육아의 개념을 갖고 있는 다른 나라에 비하여 빈곤자녀나 취업여성의 자녀를 대상으로 출발한 대리육아의 이념을 배경으로 삼고 있다. 즉, 다양한 철학적 기초와 논쟁들이 시대적 특징에 따라 부각되고 강조되는 가운데 보육은 사회적 필요와 요구에 동화되면서 보편화된 양육기관으로 자리잡고 있다.

일반적으로 미국의 보육형태는 크게 시설보육과 가정보육으로 구분된다. 가정보육은 가정보육시설에서 보육교사가 보육하는 경우와 영유아의 집에서 행해지는 방문보육으로 나누어진다. 시설보육의 보육정원은 각 주에 따라 차이가 많은데 연방정부에서는 '12명 이상'을 그 기준으로 하고 있다. 가정

21) Paul Thompson, 노동사회학, 심윤종·김문조 옮김, 經文社, 1987, p.211.

보육시설은 1~5명의 아동을 보육하는 시설은 신고에 의해, 6~12명의 아동을 돌보는 가정시설은 인가를 받아서 운영하도록 하고 있다. 방문보육은 가족, 친지, 친구, 친척 이외의 보육제공자에 의해 이루어지는 보육형태로써 미국에서 가장 보편적이다. 방문보육의 특성은 첫째, 시간이 탄력적이고, 둘째, 아동이 이동할 필요가 없으며, 셋째, 여러 형제를 동시에 보육할 수 있고, 넷째, 보육이외에 부수적인 가사지원도 포함시킬 수 있으며, 다섯째, 가격도 저렴하다는 것이다. 그러나 이러한 보육은 그 자료가 제한적이기 때문에 보육의 질을 평가하기가 쉽지 않다.

미국의 시설보육을 일정한 기준에 따라 구분하면 대체로 다섯 가지로 나누어 살펴볼 수 있다. 대체로 경제적으로 어려운 아동을 대상으로 하는 국·공립보육시설, 사적인 시장기능에 의해 운영되는 영리보육시설, 비영리단체에서 운영하는 보육시설, 기타 아동부모가 협동하여 대부분 반일제로 운영하는 부모협동보육시설, 공장, 병원, 학교 조합 등의 고용인을 위해 직장이나 직장근처에서 운영되는 보육시설 등이다. 공공재원의 지원을 기초로 하여 살펴보면 다음의 네 종류의 보육이 있다. 즉, 연방정부지원보육, 주 정부 및 지방정부 지원보육, 기업체 지원보육, 노동조합 등의 노동경영관련단체 지원보육 등이다. 연방정부 지원보육의 경우 1988년 현재 농림성, 국방성, 교육성 등 13개 부처에서 재정지원을 하고 있다. 주 정부 및 지방당국도 기업체로 하여금 고용인의 자녀를 보육시설에 보내는 경우 세금면제 등의 지원을 하고 있다. 기업체가 지원하는 보육뿐만 아니라 노동조합도 공동의 문제로 인식하여 지원하는 보육사업도 늘고 있다.

미국의 아동보호는 전통적으로 개별가족의 관심에서 발달하였지만 주 정부는 아동보호차원에서 최저 자격기준을 설정하였고 연방정부는 사회보장법과 제한된 조세감면을 통하여 아동보호를 지원하고 있다. 이러한 영향에 의해 보육시설은 주마다 종류와 대상이 다양하게 분류되어지고 있다. 그리고

모든 보육의 질을 통제하기 위한 각급 법규나 기준 역시 다양하나 관련법규를 문서화한 주 정부의 보육면허규정집 등에는 법적 책임의 소재, 보육의 범위, 프로그램, 직원의 자격, 시설·설비, 화재, 건강, 기타 특수영역을 거의 공통적으로 포함하고 있다. 그러나 각 주의 특성에 따라 규정에는 다소의 차이가 나는 곳도 있다.

미국의 경우에도 질과 양적 확대 및 자율성 등에 관한 문제들이 지속적으로 대두되고 있다. 보육재정은 다양한 행정체제에 의하여 진행되고, 행정체제를 일원화형, 연령기준분리형, 이원화형으로 구분할 때 미국은 제도상으로는 일원화이지만 보건교육복지성은 보호기능을 강조하는 부서와 교육을 강조하는 부서의 특성을 통합하고 있으므로 기능상으로는 이원화되어 있다고 할 수 있다. 보육연령도 18세에 이르기까지 다양하며 시설의 운영주체, 재정, 지원 등에 따라 다양하다. 보육교사 대부분은 4년제 대학과 주로 2년제 대학에서 양성되며 직전교육과 현직교육을 요구하는 것도 주마다 다르다. 보조교사는 고등학교 졸업자나 이와 동등한 자격을 가진 자가 많아 보육의 질에 대한 문제가 심각하게 거론되고 있다.

1985년 당시 미국은 중앙 집권화된 유아교육체제를 갖고 있지 않았으며 프로그램이나 교사들의 수준은 천차만별이었다. 다양한 교육환경에 있는 유아들의 건강 혹은 안전과 관련하여 커다란 우려가 있었다. 미국 연방정부는 단지 저소득층 자녀들이 유아교육의 혜택을 좀 더 받을 수 있도록 유아교육기관과 저소득층 가정에 약간의 재정적 지원을 하였으나 도움을 바라는 모든 가정과 유아교육기관을 지원하기에 지원금의 액수는 턱없이 부족했다.

1980년에 주의 재정지원을 받은 유아교육기관을 평가하기 위한 척도의 제작에 미국 연방정부를 개입시키고자 하였지만 효과가 없었으며, 늘어만 가는 유아교육기관의 질적 수준에 대하여 프로그램의 질을 향상시키고자 인정체제를 도입하게 되었다. 주로 NAEYC(National Association for the

Education of Young Children)라는 명칭으로 널리 알려진 ‘전 미 유아교육 협회’는 미국 내에서 교사에게 0세부터 8세 유아에 관련된 정보를 제공하는 가장 규모가 큰 전문단체이며 전문적인 협회로서 NAEYC의 역사는 75년에 이른다. NAEYC가 개발한 인정기준은 미국 내 유아교육 관련된 기관에 종사하는 사람들이 인정과정을 통해 유아교육기관의 질을 향상시킬 수 있도록 돕게 되었고 그 결과로 미국에서 일종의 품질보장의 의미로 인식되고 있다. 미국에는 또 다른 유형의 유아교육기관을 대상으로 하는 다양한 인정제가 있다.²²⁾

2. 일본

일본의 보육제도는 아동복지법에 근거하고 있다. 동법 제39조에 의하면 보육소는 영유아를 양육하고 있는 보호자가 일을 하거나 질병 등으로 보육을 결한 아동을 위한 보육서비스를 실시하는 시설을 말한다. 법내 시설로는 보육소(정원 60인 이상)와 소규모 보육소(정원 30인 이상)가 있으며 이를 인가보육소라 부른다. 법외 시설로는 계절보육소, 벽지보육소, 사업소내 보육시설, 공동보육소, 가정복지원(보육마마제) 등과 같이 행정보조 대상이 되는 것과 베이비호텔 등 영리를 목적으로 하는 시설이 있는데 이를 총칭하여 비인가 보육소로 구별하고 있다.

보육소의 입소조치는 시·정·촌이 행하고 있으며 설치하는 시·정·촌 등 지방공공단체, 사회복지법인 등이 중심이며, 그밖에 법인 혹은 개인이 할 수 있다.

일본의 보육시설은 1970년까지는 보육수요의 증가추세에 맞춰 꾸준히 증가되어 왔다. 1948년 아동복지법의 제정당시 보육소는 약1,500개소, 입소아

22) 이화여대유아교육과BK21·삼성복지재단, 「2002년 제10회 국제학술대회 영유아교육기관의 인정제 : 한국·일본·미국·영국·호주」, pp.25-36.

동수는 약14만명이었고 그후 급격히 증가하여 그 수가 절정일 때는 시설 22,904개소(1984년), 입소아동 1,996천명(1980년)에 이르렀다. 최근 출생율의 감소와 함께 보육시설과 입소아동수가 감소하면서 1996년 현재 2,500여개소 1,690천명을 기록하고 있다. 이와는 대조적으로 보육소의 종사자는 증가하고 있는 추세여서 전체 종사자는 약35만명, 겸임을 포함한 전 보육자수는 약22만명(1995년)이다. 이러한 증가는 3세아미만보육의 확대와 장애아 보육의 추진 등에 따른 것이다.²³⁾

일본에서는 보육소의 전신인 탁아소가 19세기말에 설치된 이후 1938년 제정된 사회사업법에 의해 법적 지위를 확보하게 되었다. 그리고 1947년에 제정된 아동복지법에 의해 명칭이 탁아소에서 보육소로 바뀌면서 아동복지시설로서의 위치를 굳히게 되었다. 1955년 이후 고도의 경제성장에 따른 기혼 여성 노동자의 증대 및 인구의 도시집중화와 핵가족화의 진행에 의한 지역 사회·가정생활 등 인간관계의 변화에 따른 사회상황의 변동을 배경으로 보육수요는 계속 증가하게 되었다.

보육제도가 본격적으로 정비된 것은 1960년대 이후로서 1960~1970년대에 ‘우체통만큼의 보육소를’이라는 슬로건으로 대표되는 보육소 증설운동 및 영아보육, 연장보육 등의 보육시책의 정비를 요구하는 보육운동이 활발하게 전개되었다.

그러나 1981년부터 1988년경까지 행·재정개혁이 진행됨에 따라 보육정책도 억제정책으로 전환되었다. 그 결과 부적절한 보육시간에 대한 보육요구의 다양화에 대응하지 못하여 비인가 보육시설, 특히 베이비호텔문제가 사회문제화 되었다.

23) 김영모 외5인, 「아동보육개론」, 서울 : 한국복지정책연구소 출판부, 1999, pp.85-86.

1990년에 들어와 「소자고령화(少子高齡化)」가 문제가 되자 정부가 민간의 힘을 빌어 보육소의 증가에 힘을 쏟기 시작하였다. 동시에 행정 뒤편에 있었던 「3세 미만아는 어머니 손으로」라는 사상이 표면적으로 타파되었다. 이전에는 볼비의 모자관계론²⁴⁾ 등을 근거로 장시간, 장기간, 보육원을 이용하여 자녀를 키우는 것을 문제시하는 사조가 주류를 이루어 일하는 부모들의 불안을 부채질하고 있었다. 그러던 중 가정뿐만 아니라 집단 속에서 자라는 것의 긍정적인 면을 이론화하여 보육원에서 자란 아이들에게 혹시 문제가 있다면 보육원에 맡기는 것 자체가 문제가 아니라 「보육의 질」의 문제라고 인식하고 무엇을 좋은 보육이라 보는가, 그것을 어떻게 측정하는가에 대한 연구가 진행중이며, 종합적인 보육제도의 구축을 목표로 하고 있다.²⁵⁾ 그 결과 엔젤플랜²⁶⁾, 긴급보육대책 5개년 사업, 아동육성계획 등이 실시되게 되었으며 현재 일본의 보육시책은 보육서비스의 대상확대, 공급주체의 다양화, 조치제도의 한정화 등을 중심으로한 방안이 모색되기 시작했다.

24) 모자관계론 : 1950년대 영국의 정신과 의사 존 볼비에 의해 처음으로 제기된 애착이론에 따르면 유아와 부모는 태어나기 전부터 이미 생물학적으로 밀접한 정서적인 관계를 형성하도록 입력되어 있다. 이런 관계는 안아주거나 바라보고 미소짓는 식의 대화를 통해 서서히 발전하게 된다. 이를 어떻게 발전시키느냐에 따라 학교생활에서부터 어떤 배우자와 부모가 되느냐까지 모든 일에 영향을 미칠 수 있으며 아이가 자신과 세상을 보는 시각은 자신과 1차 육아 책임자의 관계를 어떻게 상정하느냐에 달려있다.

(자료 : <http://living.snu.ac.kr/~childfamily/attach.htm>)

25) 이화여대유아교육과BK21·삼성복지재단, 「2002년 제10회 국제학술대회 영유아교육기관의 인정제 : 한국·일본·미국·영국·호주」, p.167.

26) 엔젤플랜은 1994년 12월, 문부, 후생, 노동, 건설성의 4장관의 합의에 의한 「금후의 자녀양육을 위한 시책의 기본적 방향에 대하여」라는 제목으로 책정된 자녀양육지원을 위한 종합적인 계획이라는 것에 의의가 있다.

3. 스웨덴

스웨덴의 보육사업은 다른 선진국에 비해서 진보적인 이념을 가지고 있다. 이러한 영향으로 인하여 선진국에서 경제성장의 저하와 실업 등의 증가에 의하여 사회복지예산을 삭감하는 방향으로 변화하였음에도 불구하고 예외적으로 아동 및 가족복지정책을 꾸준히 발전시켰다. 그리고 스웨덴의 보육사업은 빈민아동과 기아문제를 해결하기 위한 대책으로서의 보육제도로부터 스웨덴 전체의 아동들의 보호와 교육에 대한 사회적 책임을 수행하기 위한 공적제도로 단계적으로 발전하였다.

또한 인구감소와 노인인구의 증가로 인하여 생산자원으로 아동을 보는 관점이 존재하고 있으나 사회적 책임으로써 아동양육관이 적극 수용되어서 시민과 사회가 아동보육의 중요성에 대한 합의적인 인식이 형성되었다.

스웨덴의 보육모델은 '고세율'로만 가능한 모델로 보여지는데 높은 세금을 거두어들이기 위해 여성의 취업이 필요했고 여성인력에 대한 국가적 요구는 자녀양육의 문제를 사회적 차원에서 해결하려는 노력을 하게 만들었으며, 국가사업으로서의 보육제도에 대한 사회적 합의는 모든 근로자들이 육아부담금납부를 가능하게 하였다.

이처럼 스웨덴의 영유아보육은 원칙적으로 자녀를 둔 모든 가족이 원하기만 한다면 누릴 수 있는 권리를 갖는 보편주의에 입각한 공보육을 실시하는 대표적인 국가이다. 최근 들어 복지예산을 크게 삭감하면서 보육관련 예산도 감소되었으나 스웨덴의 공공보육은 여전히 모범적인 사례로 손꼽힌다.²⁷⁾

스웨덴의 보육재정제도를 살펴보면 다음과 같다. 1992년 현재 7세 미만의 자녀를 둔 여성가운데 약80%가 유급취업중이다. 전체인구 860만 명 가운데 6세 이하 아동은 76만 명인데, 이 중의 약75%아동이 보육서비스의 적용대상이다. 특히 1977년부터 보육서비스의 대상을 12세 아동까지로 확대하였는

27) 김익균, 「보육 행정론」, 서울 : 양서원, 2001, pp.281-282.

데, 1992년의 경우 7세 이상부터 12세까지의 보육대상 아동은 58만 명이다. 이 연령의 아동에게는 학교수업후의 시간이나 방학기간에 서비스를 제공한다. 공립보육은 물론 사립보육에 대해서도 재정지원과 보육의 질적 향상을 위한 지도와 감독이 철저하게 시행되고 있다. 보육시설의 부족이나 원거리 통학으로 불편할 경우 가정보육제도를 이용하게 하고, 육아휴직제도 등의 다양한 제도를 마련하여 일정기간동안 보호자가 직접 아동을 보육 할 수 있도록 하였다. 출생한 자녀의 보육을 위해 부모는 450일의 유급휴가를 이용할 수 있다. 처음 360일 간은 통상임금의 90%를 지급하고, 나머지 90일간에는 통상임금의 60%를 지급하도록 되어 있다. 육아휴직제도는 여성뿐만 아니라 남성도 이용할 수 있는데, 1993년의 경우 육아휴직기간 중 직장으로부터 돌아간 부인 대신 가정에서 자녀를 돌보는 남성은 약9%를 차지하고 있다고 한다. 인근에 있는 노르웨이의 경우 1993년부터 ‘아버지 의무육아휴직제’가 생겨 월급 전액이 사회보험으로 지급되는 42주간의 육아휴직기간 중 최소 4주간은 아버지가 자녀를 돌보도록 하고 있다. 최소 4주간 이상 아버지가 돌보지 않으면 사회보험금이 지급되지 않는다.

6세 이하 아동의 보육서비스 상황을 보면 1980년에 약50%가 전적으로 부모에 의해 보육되었으나 1991년에는 그 비율이 30% 정도로 낮아졌다. 그 대신 1991년의 경우 공립보육시설을 이용하는 비율이 48%로 높아졌고, 나머지는 가정보육시설이나 비영리 사립보육시설을 이용하고 있다. 보육에 드는 재원은 지방자치단체와 중앙정부 그리고 수익자가 부담하나, 개별 보호자가 부담하는 비율은 대체로 전체 보육비용의 10~15%정도이다. 예를 들어 공립보육시설의 경우 총 보육비용 중에서 중앙정부가 47%, 지방자치단체가 43%, 보호자가 10%정도를 각각 부담한다. 가정보육시설의 경우에는 중앙정부가 31%, 지방자치단체가 54%, 보호자가 15% 정도를 각각 부담한다.

나머지 비영리 사립보육시설에도 일정비율의 공공재원이 지원된다. 따라서 스웨덴에는 각 보육시설의 성격과 지역특성에 따라 공공재원의 지원비율이 다르지만 정부지원이 전혀 없이 순수하게 사적시장의 영역으로 운영되는 보육시설은 거의 없다. 중앙정부의 보육재원은 '보육부담금'으로 충당되고 있다. 이 '보육부담금'은 사회보장보험의 일부로써 스웨덴의 모든 근로자가 지불해야하는 부담금이다. 이 부담금은 전체 고용근로자 임금의 2.2%수준이다. 지방자치단체는 개인이나 기업에 부과된 지방세로 보육재원을 충당한다.²⁸⁾

4. 호주

호주의 아동보육정책은 1980년대 초부터 유아기 프로그램의 개념 특히 질에 대한 관심을 보이기 시작하여 연방정부 및 주 정부에 의해 강력하게 추진되기 시작했다. 1990년대 호주의 보육정책은 보육시설 인증제도를 통한 보육서비스의 질적 수준제고와 보육료의 차등지원 등으로 특징지을 수 있다.

호주의 공식적 보육형태는 크게 종일보육센터, 가정보육, 학교밖 보육, 일시보육서비스 등으로 구분된다. 종일보육센터는 보편화된 보육 형태로서 원칙적으로 취학 전 아동을 보육하며, 보육아동의 규모는 35~40명 정도이다.

연방정부의 아동보육보조금을 받기 위해서는 질 개선 및 인증제도(Quality Improvement and Accreditation System)에 참여해야 하기 때문에 종일보육센터에서는 대체로 탄력성있고 질 높은 보육서비스를 제공한다. 가정보육은 보육제공자의 집에서 아동을 보육하는 것으로 중앙에 조정기구를 통하여 모든 서비스과정이 지원되고 유지되는 형태이다. 또한 학교밖 보육

28) 이석무, "한국아동보육의 재정운영분석 및 정책제안 : 분배정의의 관점에서", 서울시립대학교 석사학위논문, 1993, pp.39-40.

은 주로 초등학생을 위한 서비스로서 보육유형은 아침7시부터 학교시작시간까지, 오후3시부터 6시까지, 방학기간중 보육 등의 세 가지로 구분된다. 일시보육서비스는 취학전 아동에게 단시간동안보육서비스를 제공하는 제도로서 부모가 병원진료를 받는 경우 등 개인적인 사유에 따라 이용할 수 있다. 이 외에 주로 농촌지역에 있는 다기능센터, 원주민을 위한 다기능 원주민 아동서비스 및 이동서비스 등이 있다.

호주는 정부의 주도로 시작되고, 재정지원을 받고, 지지를 받는 질적 향상 및 보장 시스템을 발달시킨 최초의 국가로 종일제 보육센터를 위한 질적 향상과 인정 시스템(the Quality Improvement and Accreditation System ; QIAS)과 가정보육시설을 위한 가정보육시설 질 보장제(Family Day Care Quality Assurance ; FDCQA)가 있다.

호주에서는 1980년대 초기까지만 해도 어린이 보육이란 “진짜 교육이 일어나는 초등학교에서 경험하게 될” 일상적인 일들을 소개해 주면서 몇 시간동안 아이들을 잘 지낼 수 있게 해주는 곳이라는 인식이 만연했다. 그러나 다음의 세 가지 요인들이 어린이보육에 대한 인식을 변화시켰다.

첫째, 어린이의 삶에서 유아기의 중요성에 대한 인식이 증가했다. 두뇌발달에 대한 최근 연구를 통해, 긍정적인 양질의 보육이 어린이의 발달을 증가시키고, 성장해서의 범죄행동과 건강손실을 줄이는 중요한 역할을 한다는 것이 밝혀졌고, 태어나서 처음 5년 동안 배운 것이 다른 시기에 5년간 배운 것보다 더 많다는 것은 현재 보편적으로 받아 들여지고있다.

현재 미국과 호주에서 진행되는 많은 연구와 논의에서 양질의 보육이 강한 뇌 발달을 촉진한다는 신념을 지지하고 있다.

미국연구에 의하면:

“유아기에는 어린이들이 일생동안 필요한 시냅스(Synapses: brain connections) 양의 두 배가 형성된다. 만약 이 시냅스가 유아기동안 매

일의 생활을 통해 반복적으로 사용된다면 그것들은 뇌의 영구적인 회로의 한 부분이 되고 강화될 것이다. 만약 그것들이 반복적으로 또는 충분히 자주 사용되지 않는다면 없어진다. 이런 방식으로 경험은 유아기 뇌를 ‘접합’시키는 결정적인 역할을 한다(Shore, 1997, p.17)”.

따라서 어린이 뇌의 ‘접합’을 위해서는 유아교육 전문가의 역할이 중요하며, 이것은 어린이 발달단계에 적합한 활동과 긍정적인 상호작용에 의해 이루어져야 한다는 것을 알 수 있다.

둘째, 맞벌이나 편부모인 경우에는 부모가 일하는 가정이 늘어남에 따라 가정 밖에서 보육되고 있는 호주 어린이의 수가 매우 증가하고 있다는 것이다.

셋째, 어린이들이 보육기관에서 보내는 시간의 양은 점점 증가하고 있다는 것이다. 어린이들은 학교에 다니기 전에 보육기관에서 약 12,500시간을 보낸다(5년 동안 일주일에 50시간 보낸다는 가정 하에). : 이것은 어린이들이 초등학교부터의 13년간의 학교생활을 하면서 수업을 받는 시간보다 500시간 적은 양이다.

어린이에 대한 지식의 증가, 보육기관에서 보내는 어린이 수의 증가, 어린이가 보육기관에서 보내는 시간의 증가는 보육기관의 질에 대한 문제에 관심을 모으는 요소로 복합적인 작용을 한다.

이 세 가지 요인은 공급을 초과하던 시기에 보육센터의 수가 관심의 초점이 됐던 것과는 달리, 보육센터의 질을 향상시키는데 관심을 모으는 요인으로 작용한다. 이러한 관점에서 질 향상과 인가에 대한 관심이 높아졌고, 이는 보육계 내부뿐 아니라 정치권의 지지를 받고 있다.

국립보육인가위원회(NCAC)는 1993년에 종일제 보육센터를 위한 질 관리 및 인가 시스템을 시행을 위해 설립되었다. 2001년 7월부터 NCAC는 가정보육 시설 질 보장(Family Day Care Quality Assurance ; FDCQA)제도도 시행

하고 있다.²⁹⁾

5. 영국

영국의 보육제도는 사회적·경제적·정치적 이념과 밀접하게 연관되어 있다는 특징이 있다. 이는 개개인의 자립적이고 독자적인 역할과 정부의 제한된 역할과 기능, 정부에 대한 불신 등으로 인하여 다른 유럽 국가와는 다른 접근방식을 취하고 있다. 즉, 정부는 어떤 주도적인 역할이나 정책을 제시하지 않고 또한 서비스를 계획하고 부모의 보육비용을 보조해 주거나 개입하는 등의 역할을 하지 않고 있다.

다시 말해 지방정부에 있어서도 아동에 대해서 보육서비스를 제공하도록 허용하고 있지만 취업부모에 대한 보육서비스를 제외하고 극빈아동에 한해서만 보육서비스를 제공하고 있다.

그러므로 영국정부는 취업부모의 자녀를 위한 보육은 우선적으로 개인적인 문제이며 취학전 아동을 어디에 누구에게 맡길 것인가 그리고 그 비용해결을 어떻게 할 것인가는 모두 부모의 책임이라는 관념이 강하다.

영국의 보육체계는 양육과 보육으로 이원화되어있고 공립 보육시설은 사회복지부서에서 책임을 지고 특히 3세 미만의 유아는 교육부가 거의 개입하지 않는다. 그리고 1989년에 개정된 아동법에서 유아를 위한 양육과 보육부분은 주로 보육교사와 보육시설에 대하여 언급하고 있다.

중앙정부는 지방당국에 대해 유아와 직원의 수, 수용설비 등 일반적인 규제지침을 제공하고 각 지방당국은 보육교사들이 돌볼 수 있는 최대한의 어린이 수나 혹은 특정 연령집단에서의 최대한의 인원을 명시해야 한다.³⁰⁾

그리고 보육을 위한 공공재정은 매우 제한되어 현금보조금, 세금감면 등

29) 이화여자대학교 유아교육과 BK21·삼성복지재단, 「2002년 제10회 국제학술대회 영유아교육기관의 인정제 : 한국·일본·미국·영국·호주」, pp.221-222.

30) 양옥승 외, 「세계의 보육제도」, 서울 : 양서원, 1998, p.178.

의 제도는 없다. 최근 들어 보육교사에 대한 지원이 증가하고 있으나 많은 분야에 있어 공공부문의 지도감독 및 지원은 여전히 낮다.

영국에서 영유아를 대상으로 하는 교원은 유아교사와 보육교사의 두 가지 형태로 크게 나누어 볼 수 있다. 이들의 훈련과 법적 자격조건은 다르지만 역할은 상호보완적이다. 보육시설종사자들을 위한 훈련은 아주 제한적이거나 거의 없는 실정인데 공립과 민간보육시설의 대부분의 종사자들은 영유아 보육위원회에서 주관하는 시험을 거쳐 보육교사의 자격을 갖춘다. 이 과정은 입학자격에는 아무런 제한이 없고 16세 이상이면 누구나 개방되어 있는 2년제 과정이다. 특히 이 과정은 실제적인 훈련을 강조하여 전체의 40% 이상이 실습으로 배정되어 있다.

6. 프랑스

프랑스의 보육은 과거의 유모제도에서 비롯되었다. 그리고 유모는 공정한 급료가 지급되고 자격 및 활동에 대한 규정이 제정되었다. 이러한 유모에 대한 자격과 활동이 점차 법적인 근거를 마련하여 체계화되어 가정보육제도로 발전하였다. 그러므로 초기의 보육사업은 서민들의 편의를 위한 아동보호소의 역할을 담당하였으며, 민간단체와 공공기관이 연합하게 되었고 공공예산은 공립과 민간시설에 다같이 지급되었다.

이러한 발전을 통하여 아동의 보육은 단순한 가정의 문제가 아니라 국가 전체의 문제로 받아들여서 보육을 포함한 아동 및 가족에 대한 지원정책이 포괄적으로 발전하게 되었다.³¹⁾

프랑스의 보육서비스 제공시설은 크레쉬 파밀리알(Creche familiale)이라는 유치원과 크레쉬 콜렉티브(Creche collective)라는 탁아소로 나눌 수 있다. 크레쉬 파밀리알은 2세부터 5세까지의 아동을 보육하는 시설로 교육부

31) 김익균, 「보육 행정론」, 서울 : 양서원, 2001, pp.289-291.

에서 관할하며, 크레쉬 콜렉티브는 2개월부터 3세미만의 아동을 보육하는 시설로 보건사회부에서 관할한다. 대체로 3세미만의 아동은 튼튼하고 건강한 어린이를 길러내는 것을 우선으로 하는 크레쉬 콜렉티브에서 보육을 받고, 3세 이상의 아동은 초등학교 교육과정과의 연계를 위한 예비학교 기능을 갖는 크레쉬 파밀리알에서 보육을 받는다.

프랑스에서는 중앙정부와 지방정부가 보육사업의 확충 및 그 운영에 관한 업무를 분담하여 담당한다. 보육사업에 대한 기본정책의 수립이나 재정의 일부는 중앙정부에서 담당하고, 보육시설의 구체적인 운영에 관한 일은 지방정부에서 담당한다. 탁아시설이나 지역의 특성에 따라 다르지만 대체로 지방정부는 3세미만 아동보육에 드는 시설운영비의 1/2과 보호자들의 내는 보육료 1/4 정도를 지원한다. 보호자가 내는 보육료는 전체 보육운영비의 약 1/5정도가 되는데, 보호자의 소득과 아동수에 따라 다르게 부담한다. 3세부터 5세까지 아동의 약 95%정도가 예비초등학교에서 보육을 받는다. 이에 필요한 재원은 정부에서 부담한다.³²⁾

프랑스의 보육은 보육의 책임에 있어 국가와 가족의 공동성을 강조하여 사회적 기구로서 정부의 주된 책임과 역할을 담당해야 한다는 사회육아관의 이념이 강하게 형성되어서 지속적으로 보육사업에 영향을 미치게 되었다.

일반적으로 프랑스의 보육사업은 보건사회부에서 담당하고 유치원은 교육부에서 담당하고 있다. 그리고 보육사업에 대한 기본정책의 수립이나 재정의 일부는 중앙정부에서 담당하고 지방정부는 보육시설의 자체적인 설립과 운영에 대한 제반 사항을 담당하고 감독에 대한 책임도 맡고 있다.

특히 프랑스의 경우 보육사업의 실시에 있어 지방정부가 예산의 50%를 부담하고 있어 국가의 일방적인 시책이 어렵고 지방행정 단위의 권한이 강

32) 이석무, “한국아동보육의 재정운영분석 및 정책제안 : 분배정의의 관점에서”, 서울시립대학교 석사학위논문, 1993, p.42.

하다. 그러나 보육시설의 설립과 운영에 관한 제반 사항에 관한 규정은 국가가 정하고 전문가의 양성, 보육시설에 필요한 행정정책의 활성화도 국가가 책임지고 있다.

보육시설에 종사하는 사람들의 구성 및 자격은 유치원교사의 자격과는 차이가 나고 있다. 그리고 보육시설의 종류에 따라서도 어느 정도의 차이가 있다. 보육시설의 원장은 의사이거나 국가학위를 소지한 육아전문가로서 적어도 그 직종에 5년 이상 종사한 경력이 있어야 한다.

육아 전문양성기관에서는 고등학교를 졸업한 학생들이 시험을 거쳐서 입학할 수 있으며 기간은 3년이나 이미 사회사업에 종사하고 있거나 간호원 또는 조산원 국가자격증을 가지고 있는 사람의 경우에는 양성과정이 1년으로 단축된다.

이들은 양성기관에 입학하여 소정의 과정을 이수한 후 국가자격고시를 통과함으로써 원장의 자격을 취득한다. 그리고 육아전문가 양성기관의 교육과정은 의학적인 측면을 강조하고 다양한 현장실습을 중요시하고 있다.

7. 소련

소련의 보육사업은 사회주의라는 측면에서 정치적이거나 경제적으로 접근할 수도 있으나 조기교육의 중요성과 사회주의 국가건설을 위한 유아교육이 아니라 인간적인 욕구에 의하여 유아교육이 발전되어 온 것을 알 수 있다.

소련도 다른 사회주의 국가와 같이 정치적인 차원에서 시작되었다 하더라도 인간적인 관심과 보육 본래의 목적이 완전히 무시된 것은 아니라는 것이다. 그리고 유치원과 보육시설이 구분되어 있지 않아 3세까지의 유아원과 3~7세까지의 유치원에서 보호기능을 겸하고 있다.

소련의 보육체계는 중앙집권적 피라미드식 형태로 구성되어 있다. 그리고 취학전 교육은 교육성이 담당하고 있다. 그리고 교육운영의 관리는 지방공

화국의 보건부와 교육부에서 관리하고 있다. 재정적인 면에서는 부모가 담당해야 할 부분은 지방에 따라 다소 차이가 나고 있다.

보육교사는 주로 대학과정과 교사양성기관에서 배출되며 3세 이하의 유아를 지도하는 교사는 특별히 교사교육을 받지 않고 고등학교만 졸업하면 교사가 될 수 있다. 그러나 실제로는 교육대학이나 교사양성기관 등에서 특별교육을 받는 것으로 나타나고 있다.

8. OECD국가들

1) OECD국가들의 유아교육과 보호행정체제

OECD국가들의 유아교육과 보호행정체제를 살펴보면 다음과 같다.

〈 표- 6 〉 OECD국가들의 유아교육과 보호 행정체제(1)³³⁾

OECD국가들	우리나라
· 현재:연령별 분리행정체제 -교육부: 3~6세, -보건복지부: 0~2세 *유아와 가족의 실제적 필요보다는 부처간 경쟁에 뿌리	· 중복행정체제 -교육인적자원부: 3~5세 -보건복지부: 0~5세
· 최근동향:단일행정체제 (교육부: 0~6세) *유아기가 평생학습의 중요한 첫 번째 단계임을 부각 *유아기 경험의 연계성을 높여 줌 *자원을 효율적으로 사용할 수 있음	· 북한:연령별 분리행정체제 -교육성: 4~5세 -보건성: 0~3세

33) 출처 : Kamerman Sheila B.(1998). Early Childhood Education and Care : An Overview of Developments in The OECD Countries. pp.15-17. Table3&4에서 발췌.

〈 표- 7 〉 OECD국가들의 유아교육과 보호 행정체제(2)³⁴⁾

국 가	담 당 부 처		연 령(세)
스웨덴,스페인,뉴질랜드	교육부		0~6
덴마크,핀란드,노르웨이		보건복지부	0~6
프랑스,영국,독일,이태리	교육부		2, 3~5, 6
		보건복지부	0~2, 3
미국	교육부		5
	교육부	보건복지부	0~4
일본,한국	교육부		3~5
		보건복지부	0~5

스웨덴 : 복지부가 맡고 있던 0~6세 유아교육과 보호를 1996년도에 교육부로 전면이관.

영국 : 현재 영·유아교육과 보호행정전체를 교육부로 이관 중

이태리 : 2000년 현재 0~2세 영아보호를 교육부로 이관하기 위한 법을 추진 중

덴마크 : 1987년부터 0~6세 교육과 보호를 위한 부처간 협의회 운영(의장 : 사회복지부 장관)

2) OECD국가들의 유아교육과 비용부담

OECD국가들은 3년 또는 그 이상의 무상유아교육을 교육체제 안에서 제공하고 있으나, 우리나라는 주로 학부모의 부담에 의해서 유아교육과 보호가 이루어지고 있다(취원률의 75%를 사립에 의존하고 있으며, 북한은 1975년부터 5세아의 유치원교육은 의무교육으로 실시하고 있음).

34) 출처 : Kamerman Sheila B.(1998). Early Childhood Education and Care : An Overview of Developments in The OECD Countries. pp.15-17. Table3&4에서 발췌.

〈 표- 8 〉 OECD국가들의 유아교육과 보호비용부담³⁵⁾

국가	연령(세)	비용부담 주체
프랑스, 이태리	2/3~6세	정부/지방정부-무상
영국	3~5세	정부/무상
스웨덴	4~6세	정부/무상
미국	5	정부/무상
	0~4세	연방/주정부, 지방정부, 부모(최대76%)
독일	3~6세	주정부, 지방정부, 부모(소득에 따라 다르나 최대20%)
한국	3~5세(교육)	부모(최대100%), 국가
	0~5세(복지)	부모(최대100%), 지방정부, 국가

3) OECD국가들의 유아교육과 보호에 대한 관점 및 정책

첫째, 대부분의 OECD국가들은 유아교육과 보호를 국가적 책임으로 인식하고 있다. OECD국가들의 유아에 대한 관심은 노동시장에서의 여성역할의 변화와 유아교육프로그램이 유아와 사회에 긍정적인 효과가 있다는 것을 인식한 때문이며, 실제로 OECD국가 정부는 유아교육과 보호서비스를 격려하고 조직하는데 대단히 적극적인 역할을 담당하고 있다.

둘째, OECD국가들은 유아교육과 보호를 사회정의와 기회균등을 실천하는 주요 수단으로 간주하고 있다. 그러나 각국의 유아교육서비스에 대한 수혜가 되느냐에 따라 다르나, 일반적으로 서구 유럽국가들은 3~6세 유아를 위한 교육을 모든 유아의 권리로 인식하고, 유아교육의 혜택을 받을 수 있는 기회를 기회균등으로 간주하고 있다. 따라서 3세 이상 유아를 위한 교육을 무상의 보편적 서비스로 제공한다.

셋째, 유아교육과 보호프로그램내용은 단순한 보호로부터 발달적·교육적으로 계획된 프로그램에 이르기까지 일종의 연속선상에 있으나, 놀이와 창의성, 부모참여, 지역적 특성을 포함한 접근이 더 효과적이다.

넷째, 교사의 양성과 책임이 프로그램의 질에 결정적인 영향을 미치며, 특히 주당 4~5일, 일일 최소한 3시간이상, 2년에 걸쳐 잘 훈련받은 전문가가

35) 출처: Kamerman, Sheila B.(1998). Early Childhood Education and Care : An Overview of Development in The OECD Countries. p.15. Table 3에서 발췌.

소집단으로 프로그램을 수행할 때 그 질이 높아진다. 가족지원이 목적인 국가들의 유아교육자들은 자신의 역할을 유아교육전문가나 교사로 여기지 않지만, 보다 교육지향적인 체제에서는 유아교사와 초등학교교사의 훈련과정과 자격요건과 같다. 특히 영유아에 대한 서비스가 통합된 국가에서는 교사에 대한 훈련수준도 높고 일관성도 있다.

다섯째, 제한된 공공자원의 효율성을 극대화하기 위하여 유아교육과 보호에 투입되는 비용은 대체로 중앙, 지방정부, 기업체, 부모가 나누어 지불한다. OECD국가 모두 0~3세에 대한 부모의 비용부담이 3~6세에 대한 것보다 훨씬 크다. 그러나 가족의 수입에 따라 차등적으로 비용을 지불하거나, 기업체가 참여하거나, 사립에 의존하는 경우도 있다.

여섯째, OECD국가들의 보편적인 행정체제는 교육부처가 취학전 교육의 책임을 맡고, 건강사회부처가 영아보호를 감독하는 연령별분리 이원체제이다. 그러나 일원화된 행정체제가 장점이 더 많다. 일원화 체제는 보다 합리적인 자원활용을 보장할 수 있고, 보호와 교육을 별개의 활동이 아닌 모든 프로그램의 주요요소로 실천할 수 있으며, 유아에 대한 교육과 보호를 한 부처에 배치함으로써 목적, 정책, 예산을 일관성있게 산출하고 제시할 수 있기 때문에 더 장점이 많다. 특히 OECD국가들은 유아교육에 대한 서비스를 탈중앙 집권화하고 있으며, 이때 정부는 지방당국이 정책을 수행하기 위한 자원확보를 보장해 주는 역할을 수행한다.³⁶⁾

36) 나정, 「유아교육정책 어디로, 어떻게 가야 하는가?」, 서울 : 양서원, 2001, pp.101-108.

OECD국가들의 유아교육에 대한 공적서비스 수혜비율을 살펴보면 다음과 같다.

〈 표- 9 〉 OECD국가들의 공적서비스 수혜비율(1990년대 중반)³⁷⁾

구분	국가	수혜비율(%)	교육연한(년)
사회민주주의국가	덴마크	82	3.2
	스웨덴	72	2.6
보수주의국가	프랑스	99	3.4
	독일	78	2.6
	이태리	91	3.0
자유민주주의국가	영국	60	0.6
	미국	54	1.7
	한국	24	0.8

37) 1) 3~5세 유아들을 대상으로 하는 기관 중심프로그램을 기준으로 함(단 영국은 3,4세 유아 대상임).

2) 교육연한은 OECD(1996)것을 참고함.

제3장 우리나라 민간보육시설의 문제점

제1절 법적 문제점

보육정책의 이념 중에 가장 중요한 것은 보육의 주체는 바로 아동이라는 것이다. 헌법과 아동의 권리조약에 의하면 아동은 권리의 주체로서 아동에 대한 사랑과 인간으로서의 권리에 관한 내용이 있으며, 국민의 한 사람으로서 행복추구권과 인간다운 생활을 할 권리의 주체가 된다.

또한 아동의 권리조약 제18조제3항에 의하면 ‘아동의 최선의 이익을 고려할 때 아동은 원칙적으로 부모로부터 분리되어서는 안된다. 부모는 아동의 양육에 대하여 1차적인 책임이 있지만, 취업 등의 이유로 보육시설을 이용할 때 그것으로부터 아동의 최선의 이익을 얻을 권리를 보장할 수 있도록 국가는 적절한 조치를 취해야 한다’고 명시되어 있다.

우리나라는 2001년 현재 약 2만여 보육시설에서 약70만 아동이 보육서비스를 받고 있어서 보육은 이제 아동에 대한 가장 보편적인 복지서비스로 자리 매김을 하고 있다. 보육은 당초에는 취업모 자녀에 대한 보육서비스에서 출발하였고, 여기에 취업을 희망하는 여성의 상당수는 소득수준이 낮은 가정의 여성임을 전제로 여성의 경제활동 참여를 통하여 가정의 복지를 증진시키고자 하는데 목적을 두었다. 그러나 점차 보육에 대한 접근은 아동권리협약 등에 힘입어 수혜자 중심의 관점에서 아동의 성장 발달권, 아동의 이익 최우선, 차별금지 등 아동의 권리보장 사상에 기초한 아동복지적 접근이 강조되고, 아동의 권리를 보장하기 위한 국가의 책임과 의무가 있음이 보편적으로 인정되고 있다.

따라서 오늘날의 보육서비스는 더 이상 취업모나 저소득층 가정의 욕구를

충족시키기 위한 것만이 아닌 보편적인 복지서비스로 인식되고 있고, 또한 여성의 자아실현을 위한 도구적인 측면보다는 아동의 기본적인 권리보장이 라는 아동복지의 측면이 강조되고 있다.

그러므로 아동권리 보장의 무차별 원칙에 따라 아동의 사회경제적 제 특 성이나 환경에 관계없이 모든 아동에게 보육서비스가 부담가능하며, 접근가 능하고, 질 높은 서비스를 차별 없이 받을 수 있도록 하여야 한다는데 이의 가 있을 수 없을 것이다. 누구나 아동의 보육을 원하는 가정은 집 가까이에 서 쉽게 보육서비스에 접근할 수 있어야 하며, 그러기 위해서는 전국 모든 지역에 보육시설이 골고루 분포되어 있어야 한다.

그러나 우리나라 보육의 공급이 지역적 균형을 충족시키고 있는가에 대한 평가는 부정적이다. 보육의 확충은 지역적 보육수요와 이미 공급되어 있는 공급량에 근거하여야 한다는 당위성에도 불구하고 보육확충과정에서 일부 지역에서는 국공립, 민간시설 등이 밀집되어 시설간의 과다 경쟁으로 보육 료를 제대로 받지 못하는 시설도 나타나게 되었는가 하면 또 다른 지역에서 는 보육시설이 부족한 현상이 나타나기도 한다.

이와 같은 보육의 공급 및 이용의 지역적 형평이라는 문제와 관련하여 그 동안의 우리 나라 보육정책에 대해서 두 가지 문제를 제기 할 수 있다.

첫째는 보육을 확충하는 정책 추진 과정에서 시·군·구 단위에서조차도 지역적인 형평성을 고려하지 못하였다는 점이다. 1995~1997년의 보육시설 확충 3개년 계획수립은 한국행동과학연구소의 보육수요추계연구에 기초하고 있는데 이 보육수요는 여성인구에 여성경제활동참가율과 여성의 0~5세 출 생아 수를 곱하여 산출한 취업모 아동인구에 보육요구비율인 56.4%를 곱하 여 산출하였다. 그러나 이러한 추정방법은 전국 보육수요만 추정하고 있고 지역적 균형을 고려하지 않았다.

두 번째로 지적할 점은 동일한 미취학 아동을 대상으로 하는 유아교육의

공급 및 이용을 고려하지 못하였다는 점이다. 우리나라의 미취학아동에 대한 교육 및 보육이 이원화되어있고, 3~5세아 교육은 교육인적자원부에서 담당하고 있고 0~5세아 보육은 보건복지부에서 별도의 정책을 추진하여 왔다. 따라서 동일한 연령층을 대상으로 하는 영유아보육 및 유아교육정책이 상호 대체적인 기능을 하는 보육시설과 유치원이 서로 상호의 공급이나 이용을 고려함이 없이 추진되어 온 것이다.

이처럼 정부의 보육정책에서 기초자료로 활용하고 있는 보육수요추계는 그 자체가 지역적 불균형의 소지를 내포하고 있는 한계점들이 있고, 보육시설과 대체기능을 하는 유아교육의 공급을 전혀 고려하지 않았다는 문제가 있다. 뿐만 아니라 보육시설의 설치 및 기능강화를 위한 용자제도 등을 통하여 민간부분에 의존한 보육의 확충은 지역적인 형평성을 고려할 여지를 두지 않았으며, 신고제에 의한 보육시설의 설치 또한 중앙 및 지방정부가 보육공급의 지역적 균형을 고려할 수 있는 여지를 좁히고 있는 주요 요인이 되고 있다.

국공립보육시설의 민간위탁은 영유아보육법 제15조에 규정된 법인이나 단체 또는 개인에게 위탁하여 운영할 수 있다는 규정에 의하여 이루어지고 있다. 그러나 국공립보육시설은 국가 및 지방자치단체로부터 다양한 지원을 받고 있으나 민간보육시설은 이러한 혜택을 받지 못하고 있어 여러 가지 문제점을 내포하고 있다. 또한 공립보육시설과 민간보육시설의 가장 커다란 차이점은 설립주체가 누구냐에 의해서 결정된다. 즉 국공립보육시설은 설립 및 운영주체가 정부 및 지방자치단체이며 민간보육시설은 개인·법인·단체에 의해서 설립 운영된다.

이러한 설립 및 운영주체에 따라 시설이 분리되고 이 시설별 차별성에 의해 현재 보육사업의 정책이 생산, 집행되고 있다. 국공립과 민간의 차이는 정책뿐만이 아니라 지원체계에서도 차별성이 명확하게 드러나고 있는 것이

사실이다. 하지만 국공립보육시설과 민간보육시설의 보육아동을 비교해 볼 때 민간보육시설에서 보육되고 있는 아동이 전체 아동의 절반이상을 차지하고 있다는 것은 민간보육시설이 전체 보육사업에 얼마만큼 중요한 위치에 있는가를 단적으로 보여주고 있는 것이다.

제2절 재정적 문제점

1995년 6월 12일 세계화 추진위원회는 정보화·세계화시대에 부응하는 여성인력의 획기적 확충방안을 마련하겠다는 내용을 골자로 한 『여성역할과 지위의 세계화 방안』을 대통령에게 보고하였다. 이 보고서에 의하면 여성의 사회참여는 국가경쟁력 강화에 필수적인 요소가 되는데 이는 구체적으로 1994년 3월 현재 부족한 산업인력이 175천명인데 여성경제참가율을 10%만 높여도 17만명의 인력공급효과가 있으며, 270만명의 여성 유휴인력 중 60만명의 여성이 취업하는 경우 1~2%의 GNP추가 상승효과를 기대할 수 있다는 것이다.

OECD(2000)가 발표한 각국의 여성 경제 참여율 평균은 다음과 같다.

〈 표- 10 〉 OECD국가의 여성(25~64세) 평균 취업률 (1998)³⁸⁾

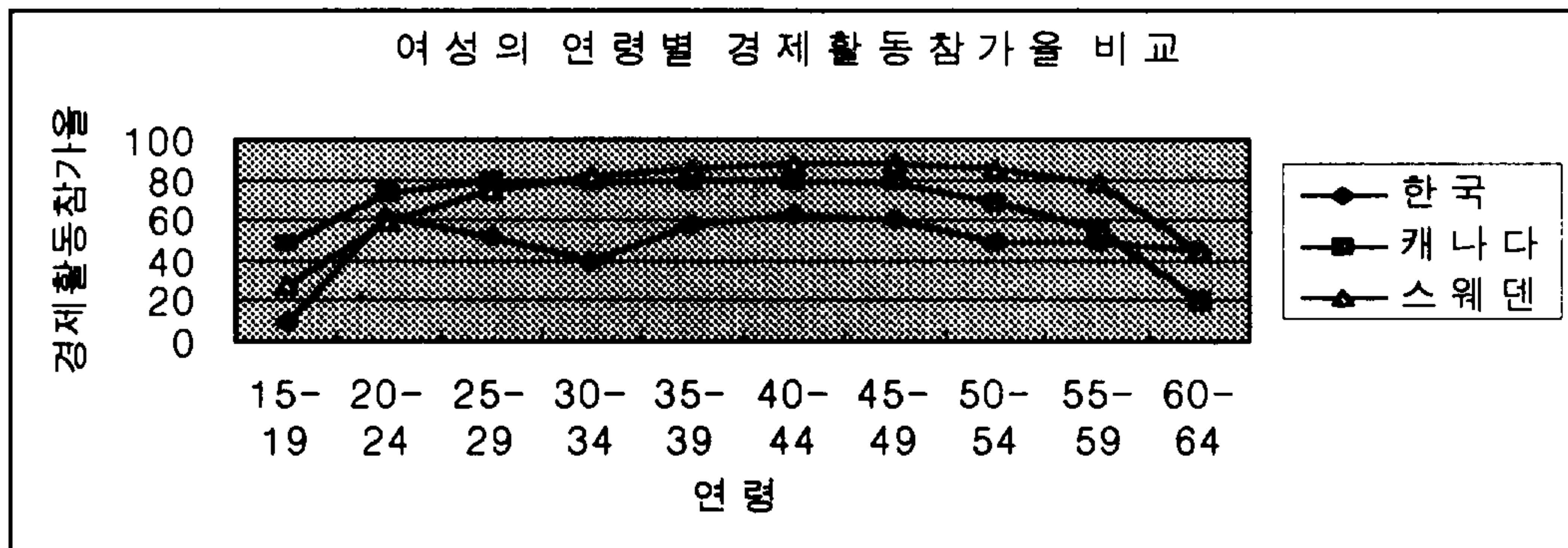
구분	고등학교졸업이하	고등학교졸업	대학교육
OECD 평균	41.5	63.3	75
한국	57.8	46.1	53.1

우리나라 여성의 경제활동참여율은 OECD국가들에 비해서 대단히 낮다. 특히 우리나라는 20대 후반부터 30대 여성의 취업률이 가장 낮게 나타나는

38) 자료 : OECD, Education at Glance OEDC Indicators 2000.

데 그 이유는 육아부담, 수요의 22% 수준에 불과한 탁아시설의 미비, 이용시간의 불편함, 학교 급식시설의 미비 등으로 지적하고 있다(세계화추진위원회, 1995 ; 나정, 1997 ; 통계청, 2000에서 재인용).

〈그림- 1〉 여성의 연령별 경제활동참가율 비교



여성의 사회참여로 국가경쟁력을 강화시키기 위한 방법중 하나가 언제 어디서든 믿고 아이를 맡길 보육시설이 충분해야 한다는 것이다. 우리 주변에 보육시설이 많이 있는 것 같지만 정작 내 아이를 맡기려면 마땅히 보낼만한 곳을 찾기란 쉽지 않은 것이 현실일 것이다.

보육재정에 관한 설문조사와 실태조사에 따라 보육서비스 시장의 특성에 관련된 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 보육서비스의 경제적 성격을 규명하기 위해 보육의 책임, 비용부담, 사업의 성격, 바람직한 운영주체 등으로 나누었을때, 보육의 책임에 관해 응답자의 약80%가 보호자와 정부의 공동책임이라고 응답하였다. 보육에 드는 비용을 누가 부담해야 하는가에 대한 설문에는 응답자의 85%가 이용자와 정부가 공동으로 부담해야 한다고 응답하였다. 보육사업의 바람직한 성격에 대한 설문에는 응답자의 77%가 준공공사업이라는 견해를 나타냈으며, 응답자의 21%는 순수공공사업이라는 견해를 나타내었다. 보육사업을 어디에서 주관하여 운영하는 것이 바람직한가에 대한 설문에는 국가나 지방자치단체

가 주체가 되는 국공립시설로 운영되어야 한다는 견해가 약74%에 달하였다. 국공립시설로 운영해야 한다는 응답비율이 높은 것은 보육의 책임과 비용부담을 공동으로 해야한다는 인식에서 표출된 것이다. 즉 보육사업에 정부의 공공재원이 투입되어야 하는 공공사업의 특성이 강하다는 것을 시사한다. 중산층이상의 아동에게도 보육비용의 일부를 지원해야 한다는 응답도 상당수 있었다는 점은 보육서비스를 준공공서비스로 간주한다는 것으로 유추할 수도 있다. 이상의 결과를 종합하여 분석해보면 보육서비스는 권장재의 성격을 지닌 준공공서비스로 규정할 수 있다.

둘째, 종사자의 보수수준이 열악하여 보육사업의 안정적인 운영을 위해서는 공공재원을 통한 인건비지원정책이 필요하다. 다른 직종에 비해 보육사업 종사자에 대한 전문직으로서의 사회적 인식수준이 전반적으로 낮아 현저하게 열악한 대우를 받고 있음을 알 수 있다. 어린이집이나 놀이방 보육교사의 근무시간은 하루 평균 10.6시간, 토요일 6.3시간, 주간 59.3시간으로 노동법의 총44시간을 15.3시간이나 초과하고 있는 반면, 국공립보육시설의 평균급여는 99만3천원, 가정보육시설 71만원, 민간보육시설 66만원이었다. 60만원미만도 20%나 되었다.³⁹⁾ 이러한 사유로 인하여 보육시설 종사자가 장기간 안정적으로 근무하는 사례가 드물다는 것을 알 수 있다.

2001년 3월 현재 전국의 보육교사 총수는 45천명인데 비해, 2000년 한해 동안 보육교사 자격을 취득한 자가 53천여명에 달하고 있다. 보육교사의 자격 취득자는 대폭 증가하고 있으나 “보육교사 자격시험”을 통해 교사 자질을 검증하는 과정이 없어 양질의 교사를 확보하기 어려운 실정이다. 또한 1999년 5월 19일부터 보육시설장의 종사자임면보고 의무폐지가 제기되었고 2001년도부터 종사자 임면보고 의무폐지가 시행된 반면 인터넷을 통하여 보육교사 구인구직이 자유로워지자 보육교사 이직율이 오히려 높아졌으며 최

39) 한겨레신문, “보육교사, 근무환경개선시급”, 2001.12.10.

소소임기간 1년조차 채우지 못하고 퇴직하는 사례가 많아 사명감과 자질있는 교사를 구하기가 더욱 어렵다고 민간보육시설장들은 호소한다.

이러한 보육시설의 질적 수준을 향상시키지 아니하고는 OECD국가의 여성보다 약22%나 낮은 여성 경제활동참가율 특히 고학력의 고급인력을 산업인력으로 끌어내어 국가경쟁력을 강화시키기는 어려운 실정이다.

제3절 행정적 문제점

아동보육이 아동, 여성, 가정, 지역사회의 복지를 추구하는 사회복지서비스로 발전되어 오면서 이러한 목적을 달성할 수 있는 포괄적 보육서비스가 더욱 필요하게 되었다. 그러나 대부분의 보육시설은 유치원의 교육프로그램을 차용하고 있기 때문에, 사회복지서비스인 보육의 궁극적인 목적을 달성하지 못할 뿐만 아니라, 보육시설의 정체성이 혼동되고 유치원과의 갈등이 증폭되며, 보육을 비전문적인 서비스로 인식시키게 만드는 원인이 되고 있다. 그러므로 보육의 사회복지적 목적을 달성하고 보육서비스의 전문성을 인정받기 위해서는 먼저 보육에 대한 인식의 전환을 가져야 한다. 즉 보육은 모든 아동의 권리를 위한 사회복지 서비스임을 인정하고, 보육시설은 이러한 역할을 수행하는 사회복지기관으로서의 사회적 책임이 있음을 인식하는 것이 필요하다.

보육사업은 사회복지적인 측면을 강조해야 하는데 우리나라의 보육사업은 아직은 이러한 서비스를 실시하지 못하고 있다. 현재와 같이 가정문제를 비롯한 아동문제가 심각한 시기에는 보육시설이 이런 상담역할을 할 수 있어야 하나 그러하지 못한 실정이다.

보육프로그램의 질적 수준은 가정에서 어머니에 의해 다양한 자극과 경험

및 애정을 충분히 받아야 할 시기에 어머니가 아닌 다른 사람에 의해서 오랜 시간 보육되기 때문에 보육프로그램의 개발은 중요한 문제이다. 그러나 민간보육시설은 열악한 재정형편과 인적 문제 때문에 적절한 보육프로그램의 개발이 힘든 상태이다.

또한 현행 행정체제상 보육전담공무원제가 아니므로 업무의 지속성과 지원체계의 합리성이 결여되기 쉽고, 보육전담공무원 수의 부족으로 인한 보육현장행정이 매우 어려운 실정이다. 그리고 동일 연령층의 아동을 대상으로 하는 유치원 및 각종 사설학원등을 운영중인 개인이 동일 건물에 보육시설설치신고시 제도적 제어장치가 미비하여 보조금 등 지급 시 확인절차 후 지원방법을 채택하여야 하며, 정부지원액과 지방자치지원액의 비율로 인한 (국비20%, 시비40%, 구비40% 등) 재정자립도에 따른 지방자치단체 마다 차별화된 보조금지원으로 인한 갈등 등이 제기된다.

제4장 민간보육시설에 대한 국가적 지원개선방안

제1절 법적 지원개선방안

보육관계법은 보육을 필요로 하는 아동의 욕구와 요구에 대응한 각종 대책을 제공하는 근거가 된다. 보육을 비롯한 모든 사회복지제도는 진정한 법관계로서 존재할 때 비로소 보육아동과 보호자 및 국가 사이에 보육에 관한 권리와 의무관계가 형성될 수 있기 때문이다. 특히 보육은 발달초기, 저소득층의 맞벌이 가정의 자녀를 보호한다는 차원에서 시작되었기 때문에 아동은 물론이려니와 여성, 가족, 고용, 보건, 교육 등의 법과 그 관련성이 매우 높다.

우리나라의 산업 및 가족구조의 변화와 여성의 취업 및 사회활동 참여영역의 증가에 따라 발생한 영유아의 보육문제에 대처하는 정부의 보육제도와 정책은 보편주의적 입장이 아니라, 국·공립시설 및 저소득계층 자녀를 중점지원대상으로 하는 선별주의적 입장을 취하고 있다.

그러나 보육문제의 해소는 첫째, 아동의 생명과 권리보장, 둘째, 다음 세대 우수인력의 개발, 셋째, 가정의 심리적 안정과 경제적 자원, 넷째, 기업의 노동력 확보와 생산력 증대, 다섯째, 사회불안해소 및 국가의 장기발전 등에 기여한다는 차원에서 모든 취학 전 영유아들이 보호·교육받을 권리와 어머니들의 일할 권리를 보장해 주는 보편주의적 입장에서 정부의 지원과 정책이 시행되어야 한다. 따라서 보육시설은 사회가 공동으로 관심과 책임을 가져야 할 시설로 그 인식을 달리하여야 한다.

이러한 관점에서 현재 정부의 지원과 지도가 거의 없는 상황에서 시장경제원리에 따라 운영되고 있는 민간보육시설의 개선방안을 다음과 같이 제시

점과 이에 대한 개선방안을 다음과 같이 제시하고자 한다.

증가하는 보육수요를 고려할 때 보육사업의 긍정적인 기능을 지속적으로 수행하기 위해서는 시설의 환경적 조건은 반드시 고려되어야 할 사항이다. 시설의 설치신고조건에 그 지역적 환경에 대한 규정을 강화하여 아동보육에 부적합한 유흥가, 공장지역 등에는 가능한 한 시설을 설치 운영할 수 없도록 하여야 할 것이다.⁴⁰⁾

또한 건물의 소유권은 쾌적한 보육환경 조성을 위한 시설의 개·보수, 설비·비품의 교체 등과 시설운영의 계속성 등에 영향을 줄 수 있는 것임에도 임대건물을 사용하고있는 경우가 많아 보육아동의 보육중단으로 인한 가정 및 사회적 문제의 발생 소지도 지니고 있다고 볼 수 있다.

이러한 문제의 발생예방을 위하여 현행 임대차계약서와 시설주의 보육시설 운영에 대한 동의서가 첨부되면 보육시설 설치신고가 가능한 최저한의 계약기간 명시조항 등을 보완토록 하여 시설운영 및 보육아동 이용에 안정성과 지속성이 유지될 수 있도록 하여야 할 것이다.

영유아보육법 제3조 제2항에서 ‘국가와 지방자치단체는 보호자와 더불어 영유아를 건전하게 보육할 책임을 진다’고 규정하고 있다. 이것은 영유아의 가장 바람직한 보호, 교육과 함께 여성의 경제활동을 지원하는 내용이 함께 존재하고있는 것이다. 여기서 중요한 내용은 바로 개인이 영유아의 육아를 책임지는 것이 아니라 국가나 지방자치단체가 함께 하여야 함을 나타내고 있고 이 내용이 바로 보육사업의 공공성을 인정하는 것이다. 즉 부모나 시설장이 보육을 책임지는 것이 아니라 영유아보육사업의 제도와 정책 속에서 보호되고 지도되어야 함을 나타내는 것이다.

현재의 보육사업의 지원체계는 시설별 구분으로 되어 있어서 정부지원시

40) 김익균, “보육사업의 전문성에 관한 고찰”, 전국민간가정보육시설연합회 1999년도 임원교육자료집, 1999, p.24.

설에만 지원이 편중되어 있는 형편이다. 동일한 보육서비스를 제공하고 있음에도 운영주체가 누구냐에 따라 시설을 이용하는 아동과 부모에게 차별적 혜택이 부여되는 것은 보육사업의 공공성에 위배되는 것이다.

그러므로 모든 아동들이 시설별 기준과 상관없이 보육정책과 지원체계에 포함되어야 한다. 정부의 표준단가에 의하여 보육아동의 보육료를 책정하고 있는 것은 모든 영유아는 건전히 보육될 권리가 있으며 국가나 지방자치단체는 이를 해결해야 할 책임이 있기 때문이다.

이를 위해서는 현재 집행되는 시설별 지원이 모든 아동에게 동등히 지원되는 아동별 지원으로 전환되어야 한다. 국·공립보육시설 아동에게만 지원되는 급·간식비 등의 지원이 민간보육시설의 아동들에게도 동일하게 지원되어야 한다. 그리고 저소득층 및 경감아동에 대한 지원 등이 민간보육시설에 다니는 아동에게는 민간보육시설 표준단가에 비례해서 동일하게 적용되어야 한다.⁴¹⁾

즉 보육의 질을 높이기 위해서는 다양한 경쟁력을 부여해야 하는데 국공립과 민간은 지원에 있어 출발점부터가 다르다. 국공립과 민간에 대한 출발점 평등의 원칙을 적용할 필요가 있다는 것이다. 시설에 부여하는 지원내역이 아니라 모든 아동들에게 고른 혜택을 줄 수 있는 지원체계가 동등하게 실시된다면 국공립과 민간이 정부지원시설이나 민간시설이나의 운영주체로 평가되는 차별성이 아니라 보육의 질적 전환을 위한 다양한 프로그램과 전문성으로 차별화 되는 시기를 맞이하여야 한다. 실제로 보육시설을 이용하는 아동의 연령을 생각할 때 대부분의 시설이 민간보육시설임을 감안한다면 시설별 지원체계를 고집하는 것은 시대적 착오이기도 하다.

41) 길호섭, “민간보육시설의 현재와 나아갈 방향”, 전국민간가정보육시설연합회, 1999, p.18.

보육서비스의 질에 영향을 미치는 많은 요인 중에서 훌륭한 시설과 설비, 교사 대 아동의 낮은 비율, 많은 종사자수, 수준 높은 보육프로그램, 좋은 건강 및 영양서비스 등은 많은 재정적 투자를 요한다. 그러나 풍부한 재정적 투자는 막대한 운영비로 직결이 되며 이는 보육아동의 부모가 부담하는 보육료 상승의 문제로 연결된다.

즉, 대부분의 시설에서 아동 보육료를 보호자의 경제적 수준에 따라 받고 있었으며, 그 금액은 부족한 것으로 생각하고 있다. 그러나 보육비용을 높일 경우 이용자가 가정의 경제적 부담으로 인해 수탁을 포기하는 것 등을 우려하여 낮은 보육료를 받고 많은 아동을 모집하여 아동의 양육과 보호만을 위주로 보육시설을 운영하고 있는 경우가 많다.

수탁아동 보육료를 시설운영의 주요 재원으로 활용하고 있는 현 상황에서 낮은 보육료는 시설운영의 여러 측면에서 나쁜 영향을 줄 수 있다. 즉 열악한 재정으로 인한 시설, 설비, 교재교구의 부족과 종사자의 낮은 임금으로 인한 사기저하 등 많은 문제를 지니고 있으며, 이로 인해 안전관리소홀, 각종 보육프로그램의 미실시, 무자격 교사채용 등으로 아동보육서비스의 질적 저하를 초래하게 되는 것이다.

민간보육시설의 전반적인 운영상태를 개선하여 질높은 보육서비스를 제공하기 위해서는 다음과 같은 국가적 지원방안을 검토 실시하여야 할 것이다.

첫째, 정부지원아동의 보육료를 현실화하는 것을 들 수 있다.

둘째, 국·공립 보육시설위주로 지원하고 있는 시설 개·보수비 및 교재교구비 등을 저소득층 자녀를 많이 보육하고 있는 소규모시설 등에 대해서도 우선적으로 확대하여 지원하여야 한다.

셋째, 지역사회 내에서 경제적 지원이 가능한 종교단체, 병원, 기업체, 각종 봉사단체 등을 후원기관으로 선정하여 지역단위의 정기적인 지원이 가능하도록 적극적인 홍보활동을 수행한다.

2. 보육시설 평가인증제 도입

최근 기혼 취업모의 증가와 취학 전 유아교육에 대한 중요성의 인식은 보육시설 및 종일제 프로그램의 확대를 가져왔다. 우리나라 정부에서는 이러한 사회적 요구에 부응하여 1991년 영유아보육법을 시행하게 되었고 보건복지부(2002)의 최근 통계에 의하면, 전국적으로 총 19,611개의 어린이집에 712,524여명의 어린이가 등록된 것으로 알려져 있다. 이 중에서 민간보육시설이 11,508개로 가장 많고, 가정보육시설이 6,601개, 국·공립시설 1,301개, 직장보육시설 201개로 되어있다.

보육시설의 양적 증가는 사회적 요구와 가족의 시급한 당면과제의 해결이란 점에서 바람직한 방향이다. 그러나 보육시설을 통해 아동의 건전한 발달과 차세대 인적자원의 잠재능력을 극대화한다는 관점에서 본다면, 보육시설의 양적 증가 뿐 아니라 질적인 면에도 관심을 가져야만 한다. 따라서 프로그램의 질적 수준에 대한 관리가 중요한 이슈로 대두되고 있다. 이를 위한 방법에는 여러 가지가 있겠지만 영향력이 큰 방법 중 한가지는 보육시설이 운영하는 프로그램의 질적 수준에 대한 체계적이고 지속적인 평가작업의 시행이다. 그리고 평가작업을 추진하기 위해서는 보육프로그램을 다각도로 평가할 수 있는 타당한 평가도구의 개발이 필수적이다.

이와 관련하여 외국의 경우를 먼저 살펴보면, 영유아 프로그램의 질적 수준을 평가하기 위한 다양한 도구들이 개발되어 있을 뿐 아니라 관련학회가 중심이 되어 프로그램의 인준기준과 절차가 개발되어 이미 실시되고 있다. 특히 미국의 유아교육협회(National Association for the Education of Young Children: NAEYC)가 고안한 인준절차는 유아교육기관의 자발적인 평가노력에 의해 시작되고, 학회의 전문가 인준팀에 의해 타당화 과정을 거침으로써 질적 수준의 향상을 위한 강력한 수단으로 활용되고 있다.

우리나라에서도 1980년대 이후 유아교육의 질적 수준을 제고시키기 위한 다각적인 노력이 시도되었다. 그러나 많은 선행연구들 중에서도 보육시설을 평가할 수 있는 도구의 개발은 아직 미흡하여 초기단계에 머물고 있다. 대부분의 도구개발 연구들은 유치원을 중심으로 한 유아교육프로그램에 초점을 맞추고 있기 때문에, 시작단계부터 보육시설을 중심으로 한 도구개발 과정이 필요하다. 또한 보육시설이 유치원과 차별되는 특징 중 하나는 대상아동의 연령 폭이 넓다는 점이다. 따라서 영아부터 유아까지의 연령별 특성을 구별하여 반영한 평가도구, 특히 영아의 발달특성과 영아교육을 반영한 평가도구가 개발되어야 할 것이다.

한편 평가의 관점을 어떤 시각에서 접근하며, 누가 직접 평가를 하느냐도 평가와 관련된 주요 쟁점이다. Katz(1992)는 평가의 관점에 따라 결과가 다양할 뿐 아니라 관점에 따른 차이를 어떻게 해석하고 활용하느냐가 중요하다는 점을 강조한 바 있으며, 평가자가 누구인가에 따라 평가 결과가 크게 다르다는 점도 지적되고 있다. NAEYC의 인준절차에서도 자체평가과정에 기관의 원장, 교사, 부모의 참여를 포함하고 있다. 결국 프로그램의 질은 다양한 관점에서 평가되어야 하며, 이러한 점을 고려하여 평가의 목적과 활용방법에 따라 다양하게 사용할 수 있는 평가도구의 개발이 절실히 요구되고 있다.

3. 보육시설 종사자의 처우개선

현재 우리의 현실은 보육교사의 전문성을 저해하는 몇 가지 요소로 인하여 보육교사에 대한 인지도나 아동에 대한 보육의 질이 상향되지 못하고 있다. 첫째, 보육교사의 교육과정, 둘째, 대학에서의 관련학과 이수자에 대한 자격부여, 셋째, 단기간의 교육이수로 시설장 자격부여, 넷째, 보육교사의 열

악한 처우문제 등이다.

보육시설은 다른 교육기관과는 달리 영양, 건강, 안전, 수면, 정서적 안정, 교육 등의 전반적인 활동이 필요하고, 특히 사회복지적 차원에서의 보육철학을 바탕으로 하는 전문성이 무엇보다 중요하다. 보육교사의 전문성이 강화되기 위해서는 정부나 지방자치단체의 적극적인 개입과 지원으로 보육교사의 재교육이 확보되어야 한다. 또한 보육교사의 전문성을 확보하기 위해서는 자격제도를 강화하여야 한다. 강화내용으로는 우선 자격증 발급과 보육교사의 승급시 이론과 실습의 내용으로 국가고시 검증제가 도입되어야 한다.⁴²⁾ 그리고 현재 시행되고 있는 보육교사 양성과정의 교과과정을 점차적으로 강화시키고 또한 각 대학에 보육관련학과를 신설하여야 한다.

그리고 보육교사 처우문제의 가장 중요한 부분인 낮은 인건비의 문제와 전문성이나 학력, 경력 등이 전혀 고려되지 않고 있는 것에 대하여 보육교사들이 자부심을 가질 정도의 현실적인 인건비로 상향되어야 한다. 아울러 시설장의 자격을 강화하기 위해 점진적으로 국가고시를 도입하고 현장경험기간을 의무적으로 이수하는 과정을 거치는 것이 필요하다.

서울시관악구보육정보센터에서 2001년도 관악구에 소재하는 민간보육시설에 대하여 실시한 현황조사를 참고하면 보육시설 운영상 가장 현실적으로 개선되었으면 좋겠다고 생각하는 점을 우선 순위로 3가지만 선택하라는 문항에 1순위로는 정부 및 구 지원금 확대(영아반 및 교재교구 구입비, 38개소, 52.1%)가 과반수이상을 차지했고 2순위로는 신규보육시설의 수와 거리조정(23개소, 31.5%), 3순위로는 정부 및 구의 교사인건비지원(23개소, 31.5%)이 가장 많이 나타났다.

42) 윤선영, “보육교사 재교육 프로그램 개발을 위한 현직 교사의 학습과정 연구”, 1999년도 영유아보육학회 춘계학술대회 자료집, 1999, p.182.

〈 표-11 〉 개선되었으면 하는 사항 중 1순위

문	항	빈도(개소)	백분율(%)
정부 및 구지원금 확대		38	52.1
신규보육시설의 수와 거리 조정		11	15.1
종사자 보수교육 확대		3	4.1
정부 및 구의 교사 인건비 지원		11	15.1
시설개선과 보육프로그램 개발		1	1.4
10%내외 정원조정		2	2.7
영영아반 교사대 아동비율		2	2.7
결측		5	6.8
총 계		73	100.0

〈 표-12 〉 개선되었으면 하는 사항 중 2순위

문	항	빈도(개소)	백분율(%)
정부 및 구지원금 확대		9	12.3
신규보육시설의 수와 거리 조정		23	31.5
종사자 보수교육 확대		9	12.3
정부 및 구의 교사 인건비 지원		19	26.0
시설개선과 보육프로그램 개발		2	2.7
10%내외 정원조정		3	4.1
영영아반 교사대 아동비율		1	1.4
결측		7	9.7
총 계		73	100.0

〈 표-13 〉 개선되었으면 하는 사항 중 3순위

문	항	빈도(개소)	백분율(%)
정부 및 구지원금 확대		3	4.1
신규보육시설의 수와 거리 조정		6	8.2
종사자 보수교육 확대		6	8.2
정부 및 구의 교사 인건비 지원		23	31.5
시설개선과 보육프로그램 개발		17	23.3
10%내외 정원조정		7	9.6
영영아반 교사대 아동비율		4	5.5
결측		7	9.6
총 계		73	100.0

〈 표-14 〉 종사자 인건비 현황

구 분	40만원 이상 50만원 이하	50만원 이상 60만원 이하	60만원 이상 70만원 이하	70만원 이상 80만원 이하	80만원 이상 90만원 이하	기타	결측	총 계
빈도(개소)	1	1	11	43	12	4	1	73
백분율(%)	1.4	1.4	15.1	58.9	16.4	5.4	1.4	100.0

〈 표-15 〉 종사자 상여금 현황

구 분	없 음	10%이상 50%이하	50%이상 100%이하	100%이상 150%이하	150%이상 200%이하	200%이상	총 계
빈도(개소)	34	8	14	4	6	7	73
백분율(%)	46.6	11.0	19.2	5.5	8.2	9.5	100.0

〈 표-16 〉 종사자 주중 일일근무시간(점심시간1시간 제외)

구 분	8시간	9시간	10시간	11시간	12시간	기타	총 계
빈도(개소)	7	23	29	10	3	1	73
백분율(%)	9.6	31.5	39.7	13.7	4.1	1.4	100.0

종사자 인건비는 평균 70만원이상 80만원이하가 43개소(58.9%)로 가장 많고 그 다음이 80만원이상 90만원이하(12개소, 16.4%), 60만원이상 70만원이하(11개소, 15.1%)순으로 나타났으며, 상여금은 없는 시설이 34개소(46.6%)로 가장 많고, 그 다음이 50%이상 100%이하(14개소, 19.2%), 10%이상 50%이하(8개소, 11.0%), 200%이상(7개소, 9.5%)순이었다. 퇴직금은 36개소가 지급하지 않고 있고 연차는 54개소(74.0%)가 경력에 상관없이 평균 8.6일을 주었고 보건휴가는 2개소(2.7%)만이, 월차는 9개소(12.3%)만이, 토요일격주휴무는 47개소(64.4%)만이 지급하여 보건휴가와 월차는 거의 없고 토요일격주

휴무만이 과반수 이상 시설에서 지급하는 것으로 나타났다. 종사자의 주중 일일근무시간(점심시간 1시간제외)은 10시간(29개소, 39.7%) 그 다음이 9시간(23개소, 31.5%), 11시간(10개소, 13.7%), 8시간(7개소, 9.6%), 12시간(3개소, 4.1%)순으로 나타났다⁴³⁾. 위의 결과를 볼 때 민간보육시설의 종사자는 낮은 임금수준에 장시간 근무를 하고 있는 것을 알 수 있다.

제2절 재정적 지원방안

1. 보육예산의 확보

국·공립보육시설과 비영리법인의 민간보육시설의 재정은 중앙정부, 지방자치단체, 그리고 보호자가 함께 분담하고 있지만 개인주체의 민간보육시설과 가정보육시설은 전적으로 보호자의 보육료에 의존하고 있다. 정부가 국·공립보육시설에 더 많은 재정지원을 하는 데는 설립주체가 공공기관이라는 점 외에도 주로 농어촌이나 도시 저소득층 지역에 위치함으로써 국·공립보육시설에 지원하는 일은 이들 저소득층을 지원하는 효과를 가져오기 때문이다.

경제적으로 부유한 지역에 일부 대형 국·공립시설이 존재하고 있다. 이 경우 국가의 실질적인 도움을 필요로 하는 저소득층보다는 경제적으로 중산층 이상인 아동이 이용함으로써 정부의 혜택을 보는 등 계층 간 형평성의 문제가 제기될 수 있다. 그러므로 정부는 미래 지향적으로 효과적으로 국·공립시설을 확대해 나가야 할 것이다.

43) 관악구보육정보센터, “2001년 연구보고서 관악구 민간보육시설현황조사”, 2001. pp.79-85.

보육시설의 재정운영에는 많은 문제점이 나타나고 있다. 그러므로 보육예산을 확충하기 위해서 무엇보다도 중요한 것은 복지예산을 확충해야 한다는 전제가 앞선다. 즉 복지예산의 증액이 되지 않으면 보육예산을 증액한다는 것은 매우 어려운 일이다.

이러한 측면에서 보육예산을 확보하기 위한 여러 방안들이 연구되고 있는데, 구체적인 내용은 다음과 같다. 첫째, 총 재정규모를 확대시키기 위해서 세율의 상향조정이나 복지세와 같은 목적세의 도입을 추진한다.

둘째, 세출구조의 조정을 통한 예산확보의 방안이다. 이러한 방안에서 현행 영유아보육법에서 제시하고 있는 보육책임의 주된 대상자는 정부의 역할을 강화하여 날로 증가하는 보육욕구에 대응하기 위해서는 보육욕구가 있는 부모와 아동은 보육서비스를 받을 권리가 있다는 인식 하에 정부재정부담의 지원대상과 지원영역의 확대를 통한 보육사업의 양적·질적 발전을 꾀하여야 할 것이다.

셋째, 지방자치단체 차원의 보육예산 지원확대로 현재 우리나라의 경우 지방자치단체의 재정자립도는 매우 낮은 편이다. 또한 그 중에서도 사회복지사업비의 경우에는 재정자립도가 약한 지방자치단체의 부담률은 더욱 높다는 것이다. 그리고 영유아보육법에 명시된 재원부담의 원칙은 일차적으로 개인에게 있고, 이차적으로 국가에 있는 실정이다. 중앙정부가 재정적인 지원을 강화한다면 지방자치단체는 그 지역사회에 적합한 보육프로그램을 개발해야 할 것이다. 또한 지방의 보육재정의 확보방안으로 중앙정부차원의 배려가 요구되는데, 이것은 국세 중 일부를 지방세로 이양하는 방안과 함께 기부금성 준조세를 보육사업 및 사회복지기금조성 등 기업의 사회적 활동을 위한 재원으로 활용하는 것도 고려하고, 지방자치단체에서 목적세를 신설할 수 있는 적극적인 재정확보방안도 모색되어야 한다.

지금까지의 보육예산과 비용부담의 구조는 보육비용에서 공공재원이 차지

하는 비중이 빈약하고 지역주민들의 생활과 일정한 관련을 가지고 있는 지방자치단체가 주인의 자녀를 양육하는데 관심이 부족하다는 것이다. 그러므로 앞으로는 지방자치단체의 비용부담을 높이며 보육료와 보육단가를 별도로 하고 보육사업에 대한 지원은 시설이 아니라 아동을 기준으로 계산해야 할 것이다.

넷째, 민간재원의 적극적인 활용방안으로 정부의 단독적인 재정으로는 보육욕구를 충족시킬 수 없을 것이다. 그러므로 정부는 민간자원을 최대한 동원하도록 유도하고 지원해야 한다. 방법 면에서 종교시설 등이 사회봉사, 특히 보육사업에 참여하여 봉사할 수 있는 여건을 마련해 주어 공동보육에 적극적으로 참여하고 있는 세계적인 추세를 따라 민간재원의 적극적인 활용방안을 지역사회 연계프로그램으로서 다각적인 측면에서 개발하여야 할 것이다.

민간보육시설은 국·공립보육시설에 대해 구조적으로 재정수지가 불리한 입장에 있으며, 정부로부터 어떤 지원도 받고 있지 않는 경우 완전히 시장경제에 맡겨져 있으며, 특히 유치원이나 학원 또는 인근의 국·공립보육시설과도 경쟁관계에 있기 때문에 대부분의 민간보육시설이 영세한 수준에 있으며 그 결과 질 높은 보육은 기대하기가 어려운 실정이다.

따라서 우리나라 보육서비스의 80% 이상을 민간보육시설이 담당하고 있는 현실에 민간보육시설에 대한 재정적인 지원이 절실히 요청된다고 하겠으며, 이러한 운영상의 어려움을 겪고 있는 민간보육시설에 대해 정부의 재원을 지원할 수 있는 근거를 마련하여야 할 것이다.

2. 시설별 지원에서 아동별 지원으로 변경

보육서비스의 경제적 성격은 관점에 따라 다양하게 볼 수 있다. 단순히 시장의 가격기구에 맡겨야 한다는 관점에서 보면 순수민간서비스이고, 재원을 정부의 재정으로 전담하여 공동으로 소비한다는 관점에서 보면 순수공공서비스이다. 국공립보육시설과 비교하여 구조적으로 불리한 입장에 서 있는 민간보육시설에 재정적 지원을 위한 구체적 방안으로 아동별 지원방식인 바우처(voucher)제도의 도입을 적극 검토할 필요가 있다. 정부재정의 지원기준을 시설에서 아동으로 전환함으로써 민간시설간 서비스의 질에 대한 경쟁을 유발할 수 있고 그 결과 민간보육시설의 질을 향상시킬 수 있는 부차적인 장점도 가지고 있다. 이러한 바우처제도는 단계적으로 0~12세 사이의 아동에 대해 부모의 재산이나 소득기준에 따라 바우처를 발행하고 이 바우처를 수요자가 선택하는 민간보육시설에 제출하고 보육서비스를 받을 수 있도록 하자는 것이다.

이때 바우처의 금액은 부모의 소득기준에 따라 차등화하는 것이 바람직할 것이다. 자산조사는 행정력이 많이 소요되는 작업이기 때문에 현재 의료보험제도에서의 보험료 고지기준으로 활용하고 있는 소득 및 재산등급을 기준으로 하면 당장은 문제가 있을 것으로 사료되지만 현재 자영자의 소득파악을 위한 연구가 진행 중이기 때문에 상당히 신뢰할 만한 소득 수준도 파악이 가능 할 것으로 보인다.

제3절 행정적 지원방안

1. 보육서비스전달체계확립

대체로 보육사업전달의 유효성에 관한 논쟁은 다음과 같은 전달체계에 있어서의 배열에 대한 세 가지 질문과 관계가 있다.

첫째, 의사결정의 권한과 통제는 어디에 위치하는가?

둘째, 누가 상이한 직무를 수행할 것인가?

셋째, 전달체계의 구성은 어떻게 할 것인가?

이와 같은 논쟁과 관련하여 우리나라에 있어서 보육서비스전달의 문제점을 서비스전달체계의 단위로서 보육기관, 시설의 효율적인 기능 수행여부와 전달자의 전문성의 구비 여부를 전제로 하여 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 의사결정의 권한과 통제의 위치의 관점에서 볼 때 정부의 보육정책 내지 행정을 관장하는 주요 직위에 보육전문직이 본격적으로 임용되지 못하고 있는 실정이다.

둘째, 구미선진제국과 일본에 있어서와 같이 사회복지행정의 독립적인 전달체계가 확립되어 있지 않아 일관성있고 효율적이며 전문적인 보육행정을 기하지 못하고 있다.

셋째, 국가, 지방공무원의 직무체계의 분류에 있어 보육전문직이 아직도 체계화되어 있지 않아 보육행정의 전문성, 지속성, 체계성을 기할 수가 없는 실정이다.

그러므로 보육사업 전달에 대한 비판은 단편성, 비접근성, 불연속성, 무책임성 등을 포함하는 지방의 전달체계의 특징적인 결점에 초점이 맞추어지는 경향이 있다. 단편성의 문제는 조직상의 특징과의 관계, 특히 조정, 위치설정, 전문화, 그리고 서비스의 중복 등에 관한 것이다. 비접근성의 문제는 어

편 자가 보육서비스의 네트워크에 들어가는데 대한 장애에 관한 것이다. 불연속성의 문제는 서비스의 네트워크를 통하는 어떤 자의 움직임에 대한 장애와 서비스기관이 자원욕구를 충족시키려고 노력할 때 나타나는 갭(gap)에 관한 것이다.

정책과제라고 부른다면 상술한 바와 같은 보육서비스의 전달의 문제는 정책입안자와 행정가에게 있어 개념적으로는 구분되지만 실제에 있어서는 혼돈되는 선택에 직면하게 한다. 즉, 이상적인 서비스전달체계란 서비스가 통합되고, 계속적이며, 접근 가능하고, 책임 있는 것이다. 그러나 이와 같은 이상적인 요소들을 각각 분리하는 것은 그 이상의 다른 요소들을 왜곡하게 되는 것이다. N.Gilbert 와 H.Specht는 그와 같은 선택을 다음과 같이 간결하게 요약하고 있다.

- 조정을 증가시키고, 의사소통과 새로운 통로를 개방하고, 서비스의 중복을 제거함으로써 단편성과 불연속성을 감소시킨다.
- 서비스에 접근하도록 하는 새로운 수단을 강구하고, 현존의 서비스효과를 두 배로 늘림으로써 비접근성을 감소시킨다.
- 입력을 하여 의사결정의 권한을 증가시키는 수단을 만들어 냄으로써 무책임성을 감소시킨다.

보육서비스 전달의 개선을 위한 특별한 제안들은 세부적으로 상당한 다양성을 내포하고 있지만, 그와 같은 제안의 대부분들은 다음의 여섯가지 일반적인 전략형태의 하나에 해당한다.

첫째, 정책수립의 권한과 통제력을 재구성하기 위한 전략으로 조정과 시민참여이며, 둘째, 과업의 할당을 재조직하기 위한 전략으로 역할부여와 전문직의 확보이며 셋째, 전달체계의 구성을 변경시키기 위한 전략으로 전문화된 접근구조와 의도적인 중복이다.

이와 같은 전략의 하나하나는 아마도 서비스전달을 향상시키는 방향으로

지방의 서비스체계와도 밀접한 관계를 지닌다. 즉 조정과 시민참여는 각각 상이한 방식으로 전달체계의 관료적 계급조직과 충돌한다. 역할부여와 전문직의 철수는 전달체계의 역할과 신분의 특성을 변경시킨다. 전문화된 접근구조와 의도적인 중복의 개발은 전달체계에 있어서의 요인의 실질적 구성을 변경시킨다.

보육사업에서 행정기능을 각 정부수준에서 어떻게 분담할 것인가는 각국의 통치체제와 지방자치제도에 의해 차이가 난다. 그러나 현대 복지국가에 있어서는 전 국민에게 공통된 공평하고 평등한 보육서비스를 보장하는 것과 대상자의 개별성과 지역특성을 고려한 보육서비스를 전개하는 동시에 이를 조정하기 위하여 중앙과 지방이 협력하여 보육사업을 실시하여야 한다.

또한 현대 국가들의 지방자치제는 과거 주민의 자유를 억압했던 국가권력의 극복에 초점을 두었던 지방분권과는 달리 복지향상이라는 목표를 위해 국가와 지방자치단체가 서로 기능을 분담하는 지방자치제의 역할이 증대되고 있다. 보육사업의 대상자는 그 사정이 다양하고 또한 전국적으로 산재해 있기 때문에 그것을 국가의 중앙정부차원에서 접근하여 집행하는 것은 곤란하며 어떤 지역수준에서 분산시키지 않을 수 없다.

그러나 이것을 국가의 기관을 통하여 직접 집행할 것인가 아니면 지방정부에 위임할 것인가의 문제에서 중앙과 지방의 분리·공유의 관계가 발생한다. 또한 현장에서 일정한 범위의 재량의 여지를 허용하지 않을 수 없다. 지역사회의 특별한 사정이나 보육대상자의 다양한 욕구에 적극적으로 대응하기 위해서는 지방정부에 의하여 책임있게 보육업무를 실시해야 한다는 것이다.

이제 우리 나라가 형식적으로 완전한 지방자치제가 실현되었다 하더라도 지방자치의 성격이나 내용, 그리고 앞으로 전개방향에 따라 보육사업에 미치는 영향은 달라질 것이다. 즉 지방자치제는 정치적으로 민주주의가 지역사회 안에서 구체화되는 것을 의미하는 한편 보육사업의 발전을 위해 주민

의 참여를 바탕으로 그 지역사회에 맞는 보육서비스를 창출, 제공해 줄 수 있다는 것이다.

이러한 변화는 그 동안의 경제개발이 국민의 물질적 생활을 향상시키는데에 많은 공헌을 하였다 하더라도 이러한 경제발전이 주민의 복지를 자동적으로 보장해 주지 못했고 오히려 불평등한 분배 등 지역적인 문제점을 나타나게 하였다. 따라서 지방자치시대의 보육사업은 주민의 실정을 가장 잘 파악하는 지방정부의 입장에서 획일적이고 통제 중심적이 아닌 적극적인 보육행정을 펼 수 있다는 것이다.

보육정책에 있어 어떤 서비스를, 누구에게, 어떻게 전달하며, 그 재원은 어떻게 조달할 것인가를 결정하는 원칙이나 지침의 선택이라고 한다면 급여할당의 준거틀의 한 요소로서의 전달체계에 대한 논의가 없이는 아무리 좋은 가치이념에 입각한 목표를 지닌 정책이라 할지라도 실제로는 효율적으로 실시될 수가 없을 것이다.

따라서 정책의 계획이나 행정가의 관점에서 볼 때 전달체계의 설계에 있어 직면하는 선택은 다양하며 해결하기 어려운 과제인 것이다. 사회복지에 있어 전달체계란 지방의 지역사회에 있어 보육서비스의 배급자간 그리고 배급자와 보육의 수혜자 간의 조직상의 배치를 가리키는 것이다.

지방의 지역사회에 초점이 모아지는 것은 이 수준에 있어 압도적 다수의 배급자와 수혜자가 함께 존재하기 때문이다. 서비스의 배급자는 개개의 전문적인 집단, 공·사의 기관, 그리고 개인 사무실, 고용센터, 복지부, 복합적 서비스센터 등에 있어서의 서비스와 제휴하거나 혹은 별도로 활동하는 자원봉사연합체일수도 있다.

또한 보육사업 전달체계를 서비스 제공기관을 중심으로 하여 투입(아동, 인적·물적자원, 기술, 사회적 인가 등)으로 시작해서 아동에게 각종 서비스를 전달하는 모든 중간 또는 전환과정을 거쳐 산출(프로그램 결과)에 이르

는 협동적인 보육체계로 보고 있다.

보육사업전달체계는 재원의 출처에 따라 공적전달체계, 민간전달체계, 공사혼합전달체계로 나눌 수 있다. 공적체계에는 중앙과 지방자치단체의 행정 부서, 관련위원회, 공립기관시설 등이 포함된다. 민간체계에는 민간보육시설, 그리고 여타 지역사회자원들이 포함된다. 공사혼합체계는 주로 재원을 공적 체계가 부담하면서 서비스수행을 민간단체에 위탁하거나 지원하는 것이다. 보육사업 전달체계도 아직까지 완전히 형성되지 않았지만 공보육의 실천이라는 점에서 공적인 전달체계로 접근할 수 있을 것이다.

우리 나라에서의 보육서비스 전달체계는 보건복지부를 정점으로 하여 지방정부와 자치단체로 연결되고 있다. 보육서비스 지원체계는 일반적으로 행정체계와 집행체계 사이에서 두 체계를 잘 연결·조정함으로써 효과적이고 효율적인 보육서비스가 이루어지도록 하는데 있다. 우리나라의 경우 대체로 3가지의 지원체계로 대별할 수 있다. 즉 보육전문가들로 구성된 보육위원회와 법정단체인 한국보육시설연합회 및 그 산하 지역협회와 설립주체별 협회가 있으며, 이 협회와 긴밀한 관련을 지니는 보육정보센터 및 보육교사들의 모임인 한국보육교사회 등을 들 수 있다.⁴⁴⁾

2. 포괄적 서비스와 부모지원프로그램

보육의 현대적 목적을 위해서는 아동과 여성 그리고 가정 및 지역사회의 복지를 위한 다양하고 전문적인 보육서비스가 필요하다. 그러나 이러한 보육서비스들은 현재 보육시설에서 제공하고 있는 보호, 양육, 교육 등의 서로 다른 기능을 단순히 병렬적으로 통합하거나 또는 ‘선교육 후복지’로 이원화된 현재의 보육프로그램을 확대하는 것만으로는 성취될 수 없다. 또한 최근

44) 이소희, 「아동 보육론」, 서울 : 도서출판 양지, 2002, pp.172-173.

에는 가정지원 서비스나 지역사회연계 서비스 등이 새로운 보육서비스나 특화된 전문서비스로 소개되어지면서, 이러한 서비스들을 포괄적 보육서비스로 이해하고 있는 상황이다. 따라서 포괄적 보육서비스를 개발하고 제시하기 위해서는 먼저 포괄적 보육서비스를 이론적으로 개념화하고, 이를 토대로 보육현장에서 구체적으로 실천할 수 있는 다양한 보육서비스들을 제시하는 것이 필요하다.

포괄적 서비스는 사회복지의 목적을 위해 사회복지 전문가에 의해서 사회복지의 실천방법에 따라 제공되는 복합적인 사회복지서비스이다. 따라서 포괄적 보육서비스는 ‘지역사회를 토대로 하는 가정중심의 포괄적 복지서비스에 의해서 구체화 될 수 있으며, ‘개별화된 보육프로그램’에 의해서 효과를 얻을 수 있다. 지역사회를 토대로 하는 가정중심의 포괄적 복지서비스는 아동 개인의 보육욕구에 초점을 두기보다는 아동이 속한 가족 전체의 기능향상과 문제해결에 초점을 두고 이를 위해 지역의 자원을 발굴하고 연계하여서 궁극적으로는 아동보육의 목적을 달성하는 거시적인 보육서비스를 의미한다. 또한 개별화된 보육프로그램은 보육의 일차적인 목적인 아동의 효과적인 보육을 위해 아동의 개별적인 발달특성과 가정환경을 고려하여 체계적으로 계획되어진 보육프로그램을 제공하는 미시적인 보육서비스를 의미한다.⁴⁵⁾

저소득 가정의 어린이를 위한 보육서비스는 어린이집에서 생활하는 영유아의 보호와 교육에만 국한되는 것이 아니라 영유아의 부모에게 취업알선이나 재교육이 필요하다면 이러한 자원을 소개하거나 연계시켜주고, 부부갈등이나 가족의 정서적 불화를 치료해 주는 심리적, 정서적, 사회적 서비스를 모두 제공해야 한다. 포괄적 서비스란 서비스 대상자에게 다양한 서비스를

45) 김기환, “저소득가정을 위한 포괄적 보육서비스의 이론적 개념과 지역사회연계 프로그램의 활용”, 「제9회 국제학술대회 보육시설에서의 포괄적 보육서비스」, 삼성복지재단, 2001. p.24.

제공하는 것으로 세 가지 측면에서의 포괄성을 의미한다. 첫째는 서비스 대상의 포괄성으로, 서비스의 1차 대상(예 : 유아 또는 부모)이외에도 관련된 사람(예 : 부모, 자녀 또는 형제)에게도 서비스를 제공하는 것을 의미한다. 둘째는 서비스범위의 포괄성으로 다양한 종류의 서비스(예 : 교육, 정보, 사회적지지, 직업훈련 등)를 제공하는 것을 의미한다. 셋째는 서비스형식의 포괄성으로 다양한 서비스를 직렬적으로 제공하는 것을 넘어서 서로 연관되고 통합된 방식으로 제공하는 것을 의미한다. 사회·경제적 지지가 낮은 계층의 서비스 대상자들은 자녀양육의 문제, 주거문제, 경제적 문제, 음주문제, 부부간의 문제 등을 포함한 다양한 어려움에 직면하고 있기 때문에 포괄적 서비스가 제공되지 않는 한 보육시설의 사회복지서비스 효과를 얻기 어렵다. 이러한 사회복지서비스를 제공하기 위해서는 사회복지 전문인력이 필요하므로 어린이집에서는 사회복지사를 채용하여 업무를 효율적으로 수행하도록 하여야 할 것이다.

사회복지서비스인 보육의 새로운 프로그램을 위해서는 포괄적 보육서비스의 개발과 실천이 필수적이다. 포괄적 서비스의 다양한 효과성에도 불구하고 사회복지사를 보육시설에 고용·배치하여 새로운 보육서비스를 제공하는 것에 따른 어려움도 있다. 즉 사회복지사의 독특하고 새로운 역할로 인해 시설장이나 보육교사와의 업무구분이 모호하며, 가정방문이나 지역사회의 자원연계 등으로 원외에서 활동하거나 시간외 근무를 하는 경우가 많으며, 부모나 아동과의 상담 및 사례관리 시에 비밀보장이나 책임소재에 대한 행정적 지도감독이 불분명한 점등을 들 수 있다. 또한 처음 시행되는 서비스로 인해 사회복지사의 활동이나 업무량을 정확히 예측하지 못하여 정규적이고 일상적인 업무활동을 명확하게 제시하지 못하는 어려움도 있다.

이러한 제한점 외에 사회복지사를 보육시설에 고용·배치하고 포괄적 보육서비스를 일반화하는데 따른 가장 큰 문제점은 보육시설의 재정과 인력자

원에 관련된 것이라고 할 수 있다. 비록 사회복지사와 아동의 비율, 지역 특성과 부모욕구에 따른 사회복지사의 적정업무량, 사회복지사의 기본 자격 등에 관한 표준을 규정할 수 없지만 포괄적 보육서비스의 효과와 조기 정착을 위해서는 저소득층의 아동이 상대적으로 많은 어린이집에는 반드시 한 명 이상의 사회복지사를 고용하는 것이 필요하다. 특히 이들 지역의 보육시설은 국가와 사회의 아동양육 책임을 위탁받은 공적인 아동복지기관의 역할을 수행하여야 하므로 정부는 우선적으로 이들 지역의 보육시설이 사회복지사를 고용할 수 있도록 재정지원을 하여야 할 것이다.

사회복지기관인 보육시설이 포괄적 보육서비스를 통해 보육의 궁극적인 목적을 달성하고 이로 인해 유치원과 차별화되는 사회적 기관으로써 정체성을 갖기 위해서는 사회복지사의 역할 못지 않게 원장과 보육교사들의 역할이 전문적으로 변화되어야 하며, 정부의 보육정책과 지원이 확대되어야 한다. 먼저 보육교사는 보육기관의 목적과 정체성을 바르게 인식하여 보육교사로서의 자부심을 가져야하며, 포괄적 보육서비스를 위해 각각의 전문성을 존중하면서 사회복지사와 상호이해하고 협력하는 다학문적인 팀접근을 지향하여야한다. 비록 보육시설이 아동과 가정의 복지를 전담하는 사회복지기관이긴 하나 현실적으로 보육시설은 보육교사의 역할이 매우 중요한 복지기관이기 때문이다. 따라서 보육교사는 아동의 보호와 양육을 위한 전문가로서의 책임을 갖고, 아동의 보육효과를 위해 사회복지사와 협력하여야 한다. 이를 위해 보육교사 양성과정이나 보육관련학과는 사회복지에 관한 기본과목을 교육하여야 하며 보수교육이나 연수를 통해 보육교사의 전문성과 자질을 강화하여야 한다. 나아가 국가는 아동양육에 공적인 책임을 중시하여 보육시설에 대한 재정지원과 양적인 확대는 물론 모든 보육시설에서 활용할 수 있는 질적으로 향상된 포괄적 보육서비스를 연구개발하고 보급하여야 할 것이다.

많은 부모가 바람직한 부모 역할을 수행하고 싶어하지만 이들 가운데 대다수는 어떻게 사는 것이 바람직한 부모역할인지를 몰라서 오류를 범하기도 한다. 따라서 보육시설은 아동복지의 차원에서, 더 나아가 가족복지의 차원에서 부모를 위한 교육서비스를 제공해야 한다. 실제 영유아보육법에 부모 교육서비스가 주요 내용으로 포함되어 있다.

부모교육과 부모상담은 명백하게 구분되는 것 같지만, 실제로 서로 유기적으로 연계되고, 순환적인 경우가 많다. 왜냐하면 상담을 신청할 경우 그 상담에 대한 내용은 거의 교육적인 내용이기 때문이다.

부모교육이란 주로 부모교육의 목적에 근거하여 학자들이 다양하게 정의 내리고 있다. 여러 학자들의 견해를 종합하면 일반적으로 부모교육은 다음 5가지의 관점에서 개념화되고 있다.

첫째, 부모됨의 개념이다. 부모는 자녀양육 및 교육에 대한 전문적 식견이 없으므로 부모가 되는데 필요한 지식, 기능, 태도를 체계적으로 교육받아야 한다고 보는 관점이다.

둘째, 부모훈련의 개념이다. 즉 좋은 부모가 되기 위해서는 보다 체계적이고 전문화된 교육을 적극적이고, 의도적으로 받아야 한다고 보는 관점이다. 따라서 부모됨 보다는 강한 개념이다.

셋째, 부모치료의 개념이다. 즉 자녀에게서 발생하는 양육 및 교육상의 문제에 대한 대처에 있어서 자녀의 문제행동에 대한 수정의 관심이 아니라, 오히려 부모 자신의 잘못된 자녀양육 및 교육관과 그 태도의 수정에 초점을 맞춘다.

넷째, 부모참여 및 부모관여의 개념이다. 즉 부모를 교사로서 본다. 따라서 아동의 교육과정 전반에 걸쳐 계획, 실행, 평가, 수정 등의 활동에 부모가 참여하게 된다.

다섯째, 부모교육프로그램의 개념이다. 즉 아동양육과 교육에 관한 특정

신념이나 가치를 형성시키고, 이에 기초한 실제적 기법을 익히도록 하기 위한 체계화된 교육과정을 뜻한다. 그렇기 때문에 각 부모교육프로그램마다 그 프로그램이 지향하는 목적, 대상, 내용, 방법 및 과정이 다르다. 따라서 부모가 원하는 부모교육프로그램을 선택하여, 자신의 여건이나 상황에 최적인 부모교육을 받아서 자녀양육과 교육에 발생하는 여러 문제에 대해 보다 효과적으로 대처하도록 하는데 초점을 두고 있다.

일반적으로 보육기관에서는 이러한 부모교육개념에 바탕을 둔 활동이 모두 다 이루어지고 있다. 다만, 그 활동은 각 보육시설의 부모환경에 따라 선택적으로 조정될 뿐이나, 부모의 교육수준 및 사회경제적 수준이 높은 대도시 지역에서는 부모참여와 부모교육프로그램의 비중이 높은 편이다. 우리나라의 영유아보육법에서는 부모에 대한 서비스차원에서 부모교육을 보고 있으며 부모참여도 포함시키고 있다.

1) 보육시설에서의 부모교육의 의의

유·아동기의 발달적 특성과 이에 대응한 적절한 양육은 그 아동의 일생에 영향을 미친다. 따라서 부모교육은 보육학과 관련된 여러 학문분야에서 매우 강조되고 있으며, 그 방법으로 유아교육기관을 활용한 부모교육방법은 활용도가 매우 높다. 그것은 교육대상자가 뚜렷하며, 일정한 시간과 공간, 또는 오늘날과 같은 정보화시대에서는 시공간을 초월해서라도 접촉이 가능하기 때문이다.

뿐만 아니라, 일정한 기간동안 부모역할을 보충하여 보육을 실시하고 있는 시설의 입장에서 부모와의 상호 유기적이며 질적인 관계가 형성되지 않으면 보육의 효과는 물론, 시설의 안정적인 경영도 어렵기 때문이다. 이러한 측면에서 보육시설에서의 부모교육은 다음과 같은 구체적 의의를 지닌다.

첫째, 부모가 아동의 성장발육에 관한 원리를 이해하므로 아동의 신체발달을 조장할 수 있다. 또한 아동의 요구를 이해하고 배울 수 있는 기회를 갖게됨으로써 아동의 사회적·정서적·인지적 발달에 긍정적인 영향을 줄 수 있다. 그러므로 교사와 부모간에 아동보육의 지도방향이 일치되어 일관성 있는 양육을 하게되므로 아동은 안정감을 가질 수 있다.

둘째, 부모의 측면으로 자녀양육에 대한 신념과 안정감을 가질 수 있으며 실제로 가족들간의 유대관계 향상에 도움을 받을 수 있다. 또한 자녀양육에 따른 문제에 대한 조언이나 도움을 받을 수 있다. 따라서 부모자신의 성장은 물론 삶에 대해 자신감을 가질 수 있다.

셋째, 보육시설의 측면으로 아동의 보호와 교육의 차원에서 효과성을 기대할 수 있다. 직·간접적인 방법을 통해 교육된 내용을 바탕으로 아동-부모-교사-시설과의 양적 및 질적 차원에서 상호작용을 높일 수 있기 때문이다. 그러므로 부모교육을 통해 아동양육에 대한 자신감과 보육시설에 대한 신뢰감이 형성되어 안정적인 보육시설 운영을 기대할 수 있다.

넷째, 사회의 측면으로 교육의 경제성이 높아진다. 어릴수록 성형성(plasticity; 가소성)이 높기 때문에 고등교육에 투자할 때의 교육효과보다 높다. 교육적 효과가 높은 발달초기의 아동을 효과적으로 지도할 수 있는 부모역량을 배양함으로써 국가의 인적 자원의 육성에 기여할 수 있다.

또한 저소득층 가정의 아동을 위한 보상교육의 효과를 기대 할 수 있다. 유사한 예로 미국에서 실시한 바 있는 홈 스타트프로그램을 들 수 있다.

그러므로 부모의 양육보충을 담당하는 보육시설의 안정적 운영을 통해 사회적 비용을 절감할 수 있다.

2) 부모교육의 내용

보육시설에서의 부모교육은 부모역할의 중요성을 인식시키고 양육에 필요

한 지식과 실제를 배울 수 있는 기회를 제공하게 된다. 나아가 운영되고 있는 프로그램에의 참여를 유도하고 이를 통해 영유아의 발달에 필요한 정보를 교환하게 된다. 그리고 1년 동안 보육시설에서 이루어지는 제반활동에 부모가 직·간접적으로 참여하여 보육효과를 제고시키도록 돕는다.

일반적으로 보육시설에서는 다음과 같은 차원으로 부모교육이 이루어지고 있으나 보육시설의 설립목적, 형태, 아동과 가정 환경적 특성, 지역 사회적 특성 등을 고려하여 시설의 특성이 반영되고 있다.

이러한 관점에서 실제 이루어지는 부모교육내용은 대체로 다음과 같은 내용이 포함된다.

부모가 자녀의 일차적 교육자라는 사실을 인식시키며, 부모가 아동을 한 인격체로 보고 아동의 의사를 존중할 수 있도록 한다. 또한 부모에게 영유아기의 중요성과 건강과 영양의 필요성에 대하여 인식시키고, 주변환경의 중요성을 인식시킨다. 또한 부모에게 아동을 키우면서 당면하는 문제해결 능력을 길러주므로 아동과 효과적으로 의사 소통하는 방법을 습득하게 한다.

3) 부모교육의 유형과 내용

부모교육의 유형과 방법은 학자들에 따라 다양하게 분류된다. 부모교육의 형태를 부모회의와 가정방문, 보조교사 및 교사로서의 참여, 교구대여 프로그램의 네 가지 구분하는가 하면, 또는 부모회, 가정방문, 전화대화, 부모면담, 수업참관, 보조교사, 유아교육기관 운영에의 참여, 워크샵 및 장난감대여 프로그램 등으로 구분하고 있다. 또한 집단모임, 가정방문, 수업참여, 부모면담의 네 가지로 구분한 학자도 있다. 이러한 구분 속에서 현재 일반적으로 이루어지고 있는 부모교육 및 상담프로그램의 형태로는 주로 가정통신문, 부모회를 통한 초청강연회나 비디오 상영, 가정방문, 수업참관, 교구대

여 프로그램, 상담 등이다.⁴⁶⁾

아동과 부모의 권리의 명문화로 동 법에 보육욕구가 있는 아동과 부모의 권리 개념이 반영되어야 할뿐만 아니라 모든 아동과 부모의 보육받을 권리도 고려해야 한다. 일본의 동경변호사협회에서 이 문제에 대해서 다음과 같이 제언하고 있는데 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

첫째, 보육은 모든 아동이 건강하고 안전하게 생활할 수 있고, 또한 즐겁고 자유롭게 놀고, 인간성이 풍부하게 성장할 수 있도록 특별한 보호를 보장함과 동시에 아동을 가진 모든 부모의 노동이나 사회참여의 기회를 보장하는 것을 목적으로 한다.

둘째, 국가 및 지방자치단체는 위의 목적을 달성하기 위해서 모든 아동에 대해서 보육(방과후 보육도 포함)에 관한 모든 서비스를 제공할 의무를 진다.

또한 이 조항과 아울러 아동의 보육서비스를 요구할 권리의 명기로 아동은 스스로 성장 발달하는 한 개인으로서, 그 발달에 바람직한 모든 보육서비스를 요구할 권리(보육시설 입소권 및 보육서비스 요구권)를 가진다고 명기한다.

3. 특수보육의 확대 실시

1) 장애아보육 확대 실시

장애아보육은 신체 및 정신적인 장애를 지닌 아동을 대상으로 한 보육을 말한다. 특별히 우리나라에서는 상당 기간동안 보육대상에서 장애아동은 제외되어 왔었다. 그것은 장애아동을 위한 특수시설과 특수교사의 확보 등에

46) 이소희, 「아동 보육론」, 서울 : 도서출판 양지, 2002, pp.282-286.

서도 문제가 있었지만, 보다 근본적인 것은 학부모를 중심으로 한 사회의 편협된 시각 때문이었다고 할 수 있다.

1977년 특수교육진흥법의 제정에 이어 1981년 장애인복지법이 제정되면서 장애아동에 대한 인식변화가 서서히 일어나기 시작했으며, 88올림픽을 개최하면서 싹트기 시작한 선진국민으로서의 자부심은 장애를 수용하는데 보다 긍정적이 되었다. 그리고 1996년부터는 정부가 장애아동보육의 활성화 방안을 마련하여 지원을 확대하기 시작하면서부터 장애아동보육은 보육의 한 형태로서 적극 수용되어졌다.

일반적으로 장애아동 보육은 장애가 발견되는 순간부터 이루어지는 각종 보호와 교육활동을 모두 포함한다. 이러한 장애보육의 필요성은 3가지로 요약할 수 있는데, 장애아동의 입장에서서는 인권보장이며, 장애가족의 입장에서서는 사회적 지지망의 확보이며, 사회·국가적 입장에서서는 인력의 보호와 개발 측면이라 하겠다.

그런데 정책적 차원에서의 장애보육의 확대방안에 대한 모색에서 간과할 수 없는 것은 복지이념이다. 우리나라에서는 자유민주주의를 복지이념과 관련하여 시장경제의 원리를 기본원리로 채택하고 있다. 그렇기 때문에 복지대책에서의 국가의 책임영역은 국가가 아니면 곤란한 영역에서의 제도적 조치라고 할 것이다. 따라서 장애아동보육은 국가의 우선적인 정책순위로 설정될 필요가 매우 크다고 하겠다.

1998년 3월 현재 통합보육시설 63개소 720명, 전담보육시설 36개소에서 1203명이 보육을 받고 있으나 보건복지부에서 위탁·개발한 장애아 보육프로그램, 경기도에서 정신지체아를 주 대상으로 한 프로그램이 개발되어 있을 뿐이어서 장애아보육프로그램은 매우 미진한 편이다.

대체로 장애의 종류와 정도를 고려한 장애아동중심 프로그램보다는 일반적인 보육활동의 흐름에 장애아동을 ‘끼워 넣는’식의 경향이 농후하며, 이

또한 교육적인 비중이 큰 편이다. 따라서 일반아동을 위한 보육프로그램과는 달리 장애아동의 경우는 장애영역상의 편차를 고려하여 구체적인 지침을 줄 수 있도록 프로그램을 개발할 필요가 있다. 이를테면 장애 영유아가 보이는 영양상의 문제(액체-고체음식으로의 전환, 음식물에의 부적응 및 과민 반응에 대한 대처 등), 옷 벗고 입기 상의 문제, 대소변처리 상의 문제 등의 생활상의 자조기술을 강화하는 프로그램 등으로 실질적인 도움을 제공할 필요가 있다. 물론 이러한 프로그램은 보호, 재활, 교육이 고려되어야 할 것이다.⁴⁷⁾

노멀라이제이션⁴⁸⁾의 이념을 실현하기 위해서는 장애아동을 낮은 연령에서 보육시설에서 자립할 수 있도록 보육을 받게 할 필요가 있다. 스웨덴에서는 사회서비스법에, 사회서비스는 민주주의 및 연대의 정신에 의거한 인간의 생활조건의 평등 및 사회생활에 적극 참가를 촉진해야 한다고 규정(제1조) 되어 있듯이 장애아동과 정상아동의 통합보육을 행하고 있다.

우리나라에서도 2001년도에는 국공립·법인 장애아전담보육시설에 치료사

47) 이소희, 「아동 보육론」, 서울 : 도서출판 양지, 2002, pp.47-49.

48) 노멀라이제이션 : 사회복지사업의 대상자를 특수하게 보고 격리하여 처우하는 것보다 일반 사회에서 정상적으로 생활하도록 하는 것이 바람직하다는 사고방식에 바탕을 두고 있다. 노멀라이제이션의 개념을 최초로 사용한 사람은 덴마크의 정신장애인협회회장인 뱅크 및 켈센이며, 1950년대 말에 스웨덴의 정신장애인협회 사무국장 벤트 니르제 등에 의하여 체계화되어 1967년에는 스웨덴에서 장애인 복지정책에 도입되었다. 그 후 선진국에서도 널리 쓰이게 되었고, 특히 1970년대 무렵부터 주목을 끌게 되었는데, 최근에는 매스컴을 비롯하여 복지관계자·정치가 등 사이에서 많이 쓰이고 있다. 그 뜻은 고령자와 젊은이, 장애인과 그렇지 않은 사람이 함께 살아갈 수 있는 사회야말로 정상적인 사회이며, 고령자나 장애인의 시설을 만들고 그들을 먼 곳에 격리 또는 분단시키는 사회는 비정상적이라는 것이다. 이는 장애인이나 노인이 각종 의사결정에 참가하게 하는 것은 물론, 장애인용 공공시설의 설치 등을 포함하는 하나의 복지이념이다. 오늘날에는 이와 같은 이념이 확대되어 노인주택의 아파트화 및 지역사회 보호 서비스의 중시, 지역복지의 확충, 의료 및 교육과 복지의 통합화 등 여러 동향으로 나타나고 있다. (자료 : <http://100.empas.com/entry.html>)

2명, 민간 장애아전담보육시설에 보육교사1명 인건비만 지원하던 것을 2002년도에는 국공립·법인 시설에는 치료사 3명, 민간보육시설에는 치료사 1명 지원으로 확대하여 실시하고 있다.

장애아동은 부모의 취업에 관계없이 보육의 도움을 필요로 하며 장애아동의 연령에 관계없이 2세미만의 보육료를 부담해야 하므로 보호자의 부담이 크다. 따라서 부모의 소득에 관계없이 보육료의 전액 면제 또는 일부 면제가 이루어져야 할 것이다. 이를 위해 보육시설의 아동입소 우선 순위 조항을 개정하여 보육시설에서 보육가능 한 중 정도의 장애를 가진 아동이 법정 저소득층과 같이 무료로 우선적으로 보육받을 수 있게 하여야 한다.

따라서 장애아의 보육시설 이용 및 장애인 자녀의 보육시설이용은 보다 더 용이하고 활발해져야만 한다. 아동 본인의 장애 혹은 부모의 장애로 인하여 아동의 권리가 포기되어서는 안되며, 장애아보육시설 확대, 보육료면제, 보육시설 우선입소, 특수교사채용 및 인건비지원, 장애아보육프로그램 개발지원, 보육교사 보수교육을 통한 장애아동보육능력향상, 장애아부모의 인식개선, 장애아에 대한 동시시설입소아동 부모의 인식개선 등이 시급히 필요하다.

2) 방과후 보육의 확대실시

우리 나라 취업모의 귀가시간은 거의 저녁7시 전후이며, 자영업이나 교대제가 실시되는 경우는 귀가시간이 일정치 않은 경우도 있다. 따라서 초등학교 정규수업이 종료되는 시점부터, 어머니가 귀가하는 시간까지 핵가족 형태의 맞벌이 가정의 자녀인 초등학생은 비보호의 상태에 놓이게 된다. 이러한 비보호의 시간은 아동마다 차이가 있지만 4~7시간 이상으로서 하루의 1/4에 해당되는 긴 시간⁴⁹⁾이며 혼자 남겨지는 아동들이 각종 안전사고, 유

기, 방임 등의 위험에 노출되어 있다.

현실적으로 위와 같은 처지의 초등학생 대부분은 방과후의 시간을 사설학원에서 보내며 정규수업보다 더 강도높은 수업을 하도록 유도하는 현 상황에서 특히 저소득층 맞벌이 가정의 아동보호 수준은 매우 열악하므로 이에 대한 사회적 개입이 시급하다.

이에 보건복지부에서는 방과후 보육의 확대실시에 대한 방안으로 저소득층 아동, 초등학교 6학년까지의 맞벌이 결손가정의 요보호 아동을 중심으로 영유아보육에 지장을 초래하지 않는 범위 내에서 1개반을 방과후 아동에게 개방하고 또한 보육교사 1인당 방과후 아동 30명까지 보육할 수 있도록 하였으나 이러한 조치들은 소극적이라 할 수 밖에 없다. 방과후 아동의 보육료는 3세이상 아동 보육료의 절반 수준이므로 일선 보육시설에서는 수지타산이 맞지 않아 방과후보육을 적극적으로 추진하지 않거나, 추진한다하더라도 보육실 면적협소, 인건비 및 프로그램부족 등의 이유로 운영에 문제가 제기되고 있다. 방과후아동30명을 보육교사1인이 돌본다는 것은 형식적인 보육을 조장하는 것과 마찬가지이다. 그러므로 종교시설이나 학교 등 유휴공간확보가 용이한 시설에 방과후반을 설치하고 방과후반을 1개반 이상 운영하는 보육시설에 대하여 시설설치비, 보육교사 인건비 및 프로그램 개발비지원 등으로 명실공히 방과후보육이 이루어져야 할 것이다.

방과후 아동보육은 방과후 아동지도보다는 보호적 관점이 강조되는 개념이지만, 방과후 아동보육의 대상이 초등학생이라는 점에서 교육적 관점이 고려될 수밖에 없다. 머슨(Musson, 1994)이 좋은 방과후 활동이란 도전을 주는 활동, 책임감이 수반된 활동, 휴식과 활동공간에 균형 잡힌 일과 계획 등이라고 한 점은 유의할 만하다. 초등학생을 대상으로 하는 방과후 아동보육은 인지와 언어와 같은 학습적 성격이 짙은 내용보다는 정서 및 사회적

49) 이소희, 「아동 보육론」, 서울 : 도서출판 양지, 2002, p.254.

발달을 도모하는, 그래서 정규수업이 끝난 아동에게 충분한 휴식을 제공하면서 자신이 원하는 활동을 비형식적으로 행하는 것이 바람직하다.

3) 시간연장형보육 확대실시

산업사회의 발달로 직종과 근무시간이 다양화하고 핵가족화함에 따라 보육시간의 연장 및 다양화가 요구되고 있다. 반일보육, 종일보육, 야간보육, 24시간보육, 주말·휴일보육 등이 운영되고 있다. 추가보육료는 야간보육시 120%, 24시간보육시 150%, 휴일보육시 170%를 받도록 되어 있으나 보육교사인건비 지급수준도 되지 않아 현실적으로 어려운 문제이다. 우리나라는 아동수당이 없는 상황이므로 지나치게 높은 보육비용의 부담으로 인하여 보육욕구가 있음에도 불구하고 서비스를 이용하지 않는 결과를 초래할 수 있다. 현행 의료보험료 부과방식과 같은 부모의 소득과 재산정도에 따른 보육료 차등 지원제를 개발, 시행하는 것이 필요하다.

필자가 보고 느끼고 생각한 국가적 지원방안의 요점은 다음과 같다. 보육시설 아동별지원체제로 전환, 보육전담공무원제로 보육전문화와 보육담당공무원수를 늘려 현장행정으로 보육시설 행정지원체계확립하고, 법령개정 시 이익단체의 압력을 배제하여 1년도 안되어 개정되는 사례를 불식하고, 국공립·민간보육시설간 차등없는 종사자인건비지원, 정부에서 평가인증제를 도입하여 인정받지 못한 시설에 대한 정부지원불가, 보육프로그램개발 보급, 장애아·방과후·시간연장형보육확대실시, 시설설치허가제와 설치자가 개인일 시 대표자제 폐지 및 시설장 자격강화, 종사자 자격증제 도입, 보육시설의 사회복지사 채용의무 등이다.

제5장 요약 및 제언

현대 산업사회가 분화되고, 핵화되고, 전문화되어 갈수록, 현대 자본주의 사회의 핵가족제도가 자녀양육의 환경으로서 부적절하기 때문에 공공재원으로서의 공동육아 보육서비스가 제공되어야한다는 주장이 커지고 있다. 또한 고립된 가정에 아동양육을 전담시키거나 시장기제에 맡기는 것은 자유시장체제의 이기적 가족주의를 재생산해 낼 위험이 크다.

사망, 이혼, 별거, 도산, 사고, 질병 등 불안정가정요인과, 형식적으로는 건재하다 하더라도 아버지의 늦은 귀가로 실제로는 부친부재가정, 날로 치열해지는 사회적 경쟁을 염두에 두면 가정교육이 어떠해야 하는지 혼돈과 불안을 경험하는 주부가 늘고 있는 반면, 출산율저하와 함께 0~6세 유아기의 중요성이 강조되고 있어 초기 발달과정에 있는 아동의 적절한 보육은 중요한 과제라고 할 수 있다.

영유아보육법 제3조 제2항에서 ‘국가와 지방자치단체는 보호자와 더불어 영유아를 건전하게 보육할 책임을 진다’고 규정하고 있다. 이것은 영유아의 가장 바람직한 보호, 교육과 함께 여성의 경제활동을 지원하는 내용이 함께 존재하고 있는 것이다. 여기서 중요한 내용은 바로 개인이 영유아의 육아를 책임지는 것이 아니라 국가나 지방자치단체가 함께 하여야 함을 나타내고 있고 이 내용이 바로 보육사업의 공공성을 인정하는 것이다. 즉 부모나 시설장이 보육을 책임지는 것이 아니라 영유아보육사업의 제도와 정책 속에서 보호되고 지도되어야 함을 나타내는 것이다.

그러나 우리나라의 민간보육시설은 물론 국공립시설이나 정부지원 보육시설도 서울이나 대도시에 편중되어 운영되는 반면 농어촌지역이나 중소도시에는 보육시설 자체가 없거나 인구에 비해서도 상대적으로 적은 것은 지역

차별에 의한 것으로 기회균등의 원칙에 어긋나는 사례이다.

공보육을 이루어나가기 위하여 단계적으로 민간보육사업을 활성화시키기 위해서는 보육에 필요한 비용을 국가 또는 지방자치단체가 일부를 보조해주어야 하는 과제가 발생하는데 현재의 지원체제는 시설중심으로서 지원금의 대부분이 정부지원시설에만 편중되어 있으므로 동일한 보육서비스를 제공하고 있음에도 운영주체가 누구냐에 따라 시설을 이용하는 아동과 부모에게 차별적 혜택이 부여되는 것은 보육사업의 공공성에 위배되며 대등한 조건에서의 보육의 질을 논할 수 없는 결과를 초래하고 있다.

2001년도의 보건복지부에서 발표한 ‘보육사업 중장기 종합발전’이나 2002년도에 보건복지부·노동부·여성부에서 합동으로 발표한 ‘보육사업 활성화 방안’에서도 시설별지원을 확대하겠다는 내용이다. 영유아전담시설, 장애아전담시설, 24시간시설 등 지원하기로 지정된 시설에만 지원을 한다는 것은 동일한 사업을 수행함에도 지정되지 못한 이유로 받지 못하는 재정적 불이익에 그치지 않는다. 민간보육시설에 대한 지원은 거의 없는 상태에서 지금도 극심한 격차로 민간시설이 겪는 재정곤란과 질저하에 따른 상대적 빈곤을 더욱 부추기는 격이 되고 있다. 따라서 한정적인 기준하에 지정된 시설별 지원방법은 지양해야 마땅하며 시설중심에서 아동중심의 비용보조로 전환하여 보육아동별로 지원함이 타당하고 합리적이라고 필자는 생각한다.

아동은 자랄 때 기본재 충족의 원칙과 기회균등의 원칙에 따라 보육서비스를 받는 것이 전제될 때에 비로소 나중에 능력에 따른 경제활동 기여도에 따른 차별대우를 수용할 수 있게 되므로, 보육에 있어서 기본재 충족의 원칙과 기회균등의 원칙이 지켜질 경우에 한하여 기여도의 원칙도 의미를 갖게 될 것이다.

또한 보육교사가 사명감과 보람을 갖고 지속적으로 활동할 수 있도록 보육교사의 처우와 업무환경을 개선하기 위하여는 아동수 대비 보육교사의 인

건비를 지원하는 것이 필요하다. 현재의 국공립지원시설에만 지원하는 보육교사인건비를 국공립·민간 차별없이 인건비를 지원함으로써 보육전반의 질적 수준을 높여나가는 방안을 제시한다.

이를 위하여 보육시설 평가인증제를 통한 시설 지원이 반드시 선행되어야 할 것이다. 따라서 시대의 요청에 부응하는 보육서비스의 질적 수준제고와 사회복지시설로서의 민간보육시설이 되기위한 보육시설 평가인증제의 도입을 정부에서 적극 추진하기를 제언하는 바이다.

참고문헌

국내서적

- 김영모, 「현대사회 정책론」, 한국복지정책연구소, 1986.
- 김영모 외, 「아동보육 개론」, 서울 : 한국복지정책연구소 출판부, 1999.
- 김익균, 「보육 행정론」, 서울 : 양서원, 2001.
- 김익균 · 정원주, 「보육학 개론」, 서울 : 대학출판사, 2000.
- 나정, 「유아교육정책 어디로, 어떻게 가야 하는가?」, 서울 : 양서원, 2001.
- 삼성복지재단, 「보육시설에서의 포괄적 보육서비스」, 2001.
- 양옥승 외, 「세계의 보육제도」, 서울 : 양서원, 1998.
- 우리아이들의 보육을 걱정하는 모임, 「21세기의 영유아보육」, 서울 : 한울, 1993.
- 이화여대유아교육과 BK21 · 삼성복지재단, 「2002년 제10회 국제학술대회 영유아 교육기관의 인정제: 한국 · 일본 · 미국 · 영국 · 호주」, 2002.
- 탁아제도와 미래의 어린이양육을 걱정하는 모임, 「우리아이들의 육아현실과 미래-공동육아제도의 전망」, 서울 : 한울, 1991.
- 이소희, 「아동 보육론」, 서울 : 양지, 2002.

외국서적

- Rawls. J., A Theory of justice(Cambridge, Massachusetts : Harvard University, 1971).
- Paul Thompson, 노동사회학, 심윤종 · 김문조 옮김, 경문사, 1987.

논문

- 길호섭, “민간보육시설의 현재와 나아갈 방향”, 전국민간가정보육시설연합회, 1999.

김연명, “마르크스주의 사회정책발달에 관한 일고찰”, 중앙대학교 사회복지학과 석사학위논문, 1988.

김익균, “보육사업의 전문성에 관한 고찰”, 전국민간가정보육시설연합회 1999년도 임원교육자료집, 1999.

민정유, “생산직 기혼여성노동자를 위한 탁아서비스에 관한연구”, 사회개발대학원 석사학위논문, 1985.

박미자, “민간보육시설의 운영실태와 개선방안연구”, 광주대학교 석사학위논문, 1998.

백은경, “민간보육시설 이용만족도에 관한 실증적연구”, 한성대학교 행정대학원 석사학위논문, 2000.

이경기, “국민의료보험법의 형성과정과 성격에 관한 연구”, 중앙대학교 사회복지학과 석사학위논문, 1990.

이근식, “분배적正義의 定義”, 제26차 학술발표대회논문집(서울 : 한국국제경제학회, 1990).

이석무, “한국아동보육의 재정운영분석 및 정책제안 : 분배정의의 관점에서”, 서울시립대학교 석사학위논문, 1993.

이성진, “한국의 영유아보육의 현실과 장·단기적 발전전망”, 우리아이들의 보육을 걱정하는 모임, 「21세기의 영유아보육」, 서울 : 한울, 1993.

이왕기, “정부지원 아동보육시설의 운영비용 결정요인 연구”, 서울대학교 석사학위논문, 2000.

유춘원, “민간보육시설 운영의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 청주대학교 석사학위논문, 1998.

윤선영, “보육교사 재교육 프로그램 개발을 위한 현직 교사의 학습과정 연구”, 1999년도 영유아보육학회 춘계학술대회 자료집, 1999.

전호성, “민간보육시설 개선방안에 관한 연구”, 협성대학교 석사학위논문,

1999.

조은희, “민간보육시설 운영실태와 개선방안”, 대구효성카톨릭대학교 석사학위논문, 1997.

조현성, “민간보육시설운영실태 및 개선방안에 관한 연구”, 광주대학교 석사학위논문, 2000.

주정일, “한국탁아사업의 어제, 오늘, 내일”, 전국탁아세미나, 서울 : 한울, 1991.

홍귀자, “민간보육시설의 현황과 질적향상방안”, 연세대학교 석사학위논문, 2000.

간행물

관악구보육정보센터, “2001년 연구보고서 관악구 민간보육시설현황조사”, 2001.

서문희 외, 「보육시설과 유아원 공급과 이용의 시·도 및 시·군·구 차이」, 한국보건사회연구원, 2001.

보건복지부, 2002년도 보육사업안내, 서울 : 문영사.

한국보육시설연합회, 「보육정보」 (2002년 1·2월).

_____, 「보육정보」 (2001년 11·12월).

서울특별시보육시설연합회, 「서울·보육」 2001년 봄호이후 계간.

한겨레신문, “보육교사, 근무환경개선시급”, 2001.12.10.

기타

<http://www.educare.or.kr>.

<http://living.snu.ac.kr/~childfamily/attach.htm>

자료 : OECD, Education at Glance OEDC Indicators 2000.

ABSTRACT

Study on the National Supports for Management of Private Nurture Facilities

You Sun-Hee

Major in Social Welfare,

Department of Welfare Administration,

Graduate School of Public Administration,

Hansung University

Nuclear family system of modern capitalistic society is not suitable for bringing up offsprings and importance of babyhood has been emphasized gradually. Accordingly, a nurture project, which is responsible for appropriate nurture of children under the early development process, as a public resources provider is deemed to be an important problem in the modern society. On the premise that all children should receive the nature service in growing under the principle of basic goods sufficiency and principle of equal opportunity, they can accept discriminative treatment by their ability and contribution to economic activities when they grow up to be a man. Therefore, they

should be protected and instructed under the institution and policy of baby and infant nurture project.

However, supporting system of the national or local autonomous entity for private nurture facilities is focused on facility itself and most supporting fund is laid on the only governmental supporting facilities disproportionately in Korea. Hence, children and their parents using those facilities get the discriminative benefits by a responsible manager though the same kind and type of nurture services are provided. This violates publicity of the nurture project and cause the quality of nurture not to be discussed under equal conditions.

Only a few facilities designated as supported facilities including national and public nurture facilities, baby-charged nurture facilities, physically and mentally handicapped children charged facilities, and round-the-clock nurture facilities can receive supports such as personnel expenses. This condition accelerates further relative poverty by financial difficulties and lowering of quality of unsupported facilities arising out of extremely insufficient supports for the reason that those facilities are not designated facilities but private nurture facilities though the nurture project is enforced.

Therefore, the researcher considers, it is natural and reasonable that the supporting system by facilities should be broken away and be converted into the supporting system by the nurtured children by changing from facilities-focused to children-focused expenses supports, provided that nurture-charged public officials should be supplemented and facilities supports should be performed in advance by applying an

evaluation certification system for nurture facilities. The researcher suggests that the government should encourage introduction of the evaluation certification system for nurture facilities actively as these prerequisites need huge amount of budget and improvement of recognition.

Based on these supports, the private nurture facilities will achieve raise of social welfare services as social welfare facilities, enhancement of the quality level of nurture services, and better treatment of nurture teachers and improvement of working environment, raise the quality level of the overall nurture, and ultimately satisfy demands of period.