

석사학위논문

지도교수 정성택

**우리나라 영·유아 보육시설
운영제도상의 개선방안에 관한 연구**

A Study on Schemes to Improve the Administrative
System of Day Care for Infants

2002년 8월 일

한성대학교 행정대학원

복지행정학과

사회복지전공

최 인 영

석사학위논문
지도교수 정성택

**우리나라 영·유아 보육시설
운영제도상의 개선방안에 관한 연구**

A Study on Schemes to Improve the Administrative
System of Day Care for Infants

위 논문을 행정학 석사학위논문으로 제출함

2002년 8월 일

한성대학교 행정대학원

복지행정학과

사회복지전공

최 인 영

崔仁英의 석사학위논문을 인정함

2002年 8月 日

審査委員長 김병우 

審査委員 _____ 印

審査委員 鄭成澤 

목 차

제 1 장 서 론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 방법 및 범위	2
제 2 장 영유아 보육시설의 이론적 배경	6
제1절 보육시설의 개념	6
제2절 보육시설의 기능	17
제3절 외국의 보육시설	21
제 3 장 우리나라 영유아 보육시설의 현황	26
제1절 우리나라 영유아 보육시설의 역사	26
제2절 우리나라 영유아 보육시설의 운영실태	32
제 4 장 우리나라 영유아 보육시설 운영상 문제점	37
제1절 정책적 차원의 문제점	37
제2절 행정적 차원에서의 문제점	40
제3절 재정적 차원에서의 문제점	41

제 5 장 우리나라 영유아 보육시설 개선방안	45
제1절 정책적 개선방안	45
제2절 행정 및 시설차원의 개선방안	47
제3절 보육시설의 재정적 지원의 개선방안	54
제 6 장 결 론	58
※ 참 고 문 헌	66
※ Abstract	69

표 목 차

<표-1> 보육시설의 종류에 따른 특성 -----	10
<표-2> 프랑스의 보육시설별 특성 -----	23
<표-3> 보육에서의 보호와 교육 -----	39

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

급속한 도시화와 산업화를 거치면서 여성의 고학력과 사회참여 증가 및 핵가족화로 인해 전통적인 가정의 기능으로 여겨왔던 자녀 양육의 문제가 가정 밖에서 해결 할 수밖에 없게 되었다. 그리고 사회적인 여건의 변화로 아동에 대한 조기 교육의 필요성이 제기되면서 자녀의 양육문제가 가정이나 개인의 차원을 넘어 사회나 국가적인 차원에서의 해결이 불가피 하게 되었고 이에 따라 보육의 수요가 늘어나고 있다. 이러한 현상은 선진 산업 사회에서 일찍이 경험했듯이 대부분의 국가가 산업화 과정에서 일반적으로 겪고있는 현상으로 오늘날 우리사회가 직면하고 있는 중요한 과제중의 하나이다.

보육의 기본적 역할은 사회구조의 변화에 따라 약화된 가정에서 부모의 역할과 가족의 기능을 대행하는 데 있다. 따라서 보육은 일차적 목적을 저소득층 취업모의 자녀를 보호하는데 역점을 두어 발전되었다. 즉 초기의 보육 프로그램은 주로 저소득층 취업모의 자녀나 보호능력이 없는 시민의 자녀를 대상으로 보호적 활동을 중심으로 전개되었다.

우리 나라 아동복지의 목적이 아동의 건전하게 출생하여 행복하고 건강하게 육성되도록 복지를 보장하는 것이고 아동복지 중 보육서비스는

사회경제체제의 변화에 따라 핵가족화와 여성의 사회진출, 여성근로자의 급증으로 인하여 낮 동안 타인의 보호를 받아야 할 아동들에게 주어지는 보호서비스로서 나라의 미래와 직결되는 사업이라 할 수 있다. 이러한 맥락에서 정부에서는 기혼여성의 취업기회 확대에 따른 보육수요증가에 대응하고, 보육에 필요한 적정의 환경과 전문적인 서비스로 아동의 건전한 양육은 물론 저소득층 맞벌이 가정의 자립지원과 가정복지 증진을 도모하기 위한 보육사업 지원정책을 수립하였다.

효율적인 보육사업은 단순히 시설이나 탁아규모의 확대로만 이루어지는 것이 아니다. 탁아와 보육이 갖는 중요성에 보다 능동적으로 대처하기 위해서는 기존 시설들의 운영이나 방법에 대한 끊임없는 개선이 필요하다. 즉, 국·공립을 망라하여 현재 운영되고 있는 ‘어린이집’ 과 같은 보육시설들이 직면하고 있는 문제점들에 대한 정확한 기능은 보다 원활히 수행될 수 있는 것이다.

제 2 절 연구의 방법 및 범위

영유아기는 전 인생에 걸쳐 아주 중요하게 영향을 미치는 기초적인 시기이기 때문에 영유아 보육이 매우 중요하다. 그래서 영유아 보육을 충분하고 균형있는 영양과 신체적, 정신적인 건강도 유지할 수 있는 보호 측면과 신체적, 사회적, 정서적, 지적 및 언어적 발달과 자기 존중감을

갖을 수 있도록 전인적 인간 교육을 함께 하는 것이다. 이러한 영유아 보육은 성숙한 삶을 살 수 있도록 어린 싹을 키우는 것이다.

중요한 영유아기의 자녀문제는 1차적으로 부모에게 책임이 있으나 취업, 질병, 보육의 전문성 기타 여러 사유로 부모가 충분히 보육의 기능을 다하지 못하여 사회적, 국가적, 차원에서 필요하게 된 것이다.

보육사업의 보다 나은 개선과 발전을 위해서는 기존 활동에 대한 종합적인 진단과 처방이 필요하다. 이러한 진단을 통해 기존 사업이 갖는 문제점들이 발견될 수 있으며, 그에 대한 해결 방안들이 모색될 수 있는 것이다. 또한 보다 효율적인 보육 프로그램을 마련하기 위해서는 학부모들의 욕구와 함께, 그러한 욕구를 충족시켜줄 수 있는 인적, 물적, 제도적 자원의 공급이 전제되어야 한다. 학부모들의 욕구와 보육시설의 자원 그리고 법적 및 행정적 장치들이 적절히 조화를 이룰 때, 보다 합리적인 보육 프로그램들이 마련될 수 있는 것이다.

현대사회의 다양한 사회문제는 개인이 할 수 있는 수준을 훨씬 넘어선 상황에서 야기되고 이에 수반하는 복지욕구는 공적 차원에서 충족되어야 하므로 사회복지서비스를 받을 권리는 기본적인 인권으로서의 권리이며 국가에 대하여 요구 할 수 있는 권리라고 할 수 있다. 영유아보육법에서는 “모든 국민이 영유아를 건전하게 보육할 책임을 지고 국가와 지방자치단체는 보호자와 더불어 영유아를 보육할 책임을 진다”라고 하였다. 이는 영유아 보육시설이 사회복지사업법 및 아동복지법에 의한 사회복지

시설에 포함되는 것과 같은 맥락이다. 보육이 아동복지적 측면에 초점을 두어야 한다는 것과 같은 맥락이다. 즉 보육이 아동복지적 측면에 초점을 두어야 한다는 뜻이다. 보육을 복지와 분리하여 생각한다는 것은 그 근본을 무시하는 것으로써 복지와 보육을 복지와 분리하여 생각한다는 것은 그 근본을 무시하는 것으로써 복지와 보육을 통합한 개념과 기능으로 인식하여야 하며, 사회계층이나 배경에 관계없이 보육이 필요한 아동은 누구나 동등하게 질적으로 수준이 높은 보육서비스를 받을 수 있어야 한다.

영유아보육법이 제정된 이래 보육사업에 대한 예산투자의 증가로 인해 보육시설의 양적인 확대가 이루어진 것은 사실이나 아동의 연령, 개인의 욕구, 특성 및 부모와 사회의 요구에 부응하는 다양한 보육서비스가 필요가 인식되었다.

따라서 본 연구에서는 우리보다 아동보육이 발달된 선진외국의 아동보육 제도와 우리 나라 아동보육제도를 알아보고, 특히 정부지원의 문제점과 보육시설의 각종 설비 문제점을 살펴보면서, 어린이집 영유아의 건전한 육성과 보호자의 경제활동 참여를 지원하는 진정한 복지서비스 기관이 될 수 있도록 하는 활성화 방안을 제시하는데 그 목적이 있다.

연구의 방법으로는 문헌연구 방법을 사용하였다. 참고자료는 주로 문헌연구를 통해 알아보았고 현황파악은 보건복지부의 보육사업지침을 참고하여 각종 통계자료에 의존하였다. 기타 국내, 외 전문서적과 연구논

문, 조사자료를 분석하고 종합하여 정리하였다.

제 2 장 보육시설의 이론적 배경

제 1 절 보육시설의 개념

1. 보육시설의 정의

보육시설은 국가 또는 학자들에 따라서 탁아시설, 탁아소, 보육소 등의 용어로 사용하고 있으며, 주로 Day Care Center, Day Nursery 등의 원어로 사용하고 있는데 본 논문에서는 보육시설이라고 하기로 한다.

보육시설의 정의를 살펴보면 세계보건기구(WHO)는 보육시설은 "가정에서 정상적인 양육을 받지 못한 경우에 하루 중의 일정한 시간동안 가정을 떠나서 보충 양육을 받을 수 있도록 하는 곳" 이라고 정의하고, 프레드릭슨(H. Fredericksen)은 보육시설이란 "여러 가지 이유로 인해서 낮 동안 그들의 친부모가 아닌 다른 사람들에 의해 보호받아야 할 아동들에게 주어지는 보육시설이다"라고 정의하였다.

사회복지 사전에는 보육시설의 대상아동은 주로 영세아동이나 보호능력이 없는 시민의 자녀로서, 낮 동안 다른 사람의 보호를 받아야 할 아동들을 보호하는 곳이라고 정의하였다.¹⁾

이상의 정의를 통해서 볼 때 보육시설의 1차적 기능은 아동의 양육,

1) 대구대학교, 「사회복지사전」, 사회복지연구소편, 경진사, 1985, p.408.

보호에 있다고 할 수 있다. 그러나 보육대상이 성장 발달과정에 있어서 다음 단계의 성장 발달에 커다란 영창을 미치는 결정적 시기에 있는 아동들이므로 이들에 대한 교육을 소홀히 할 수 없는 일이다. 따라서 1960년대 헤드 스타트 프로그램(Head Start Program)이 등장한 이후에는 단순한 보호뿐만 아니라 교육활동을 강화한 포괄적 프로그램이 행해지고 있다.

우리 나라는 1991년 1월 14일 제정, 공포된 영유아보육법시행령 제2조에서 "보육시설이라 함은 보호자가 근로 또는 질병 기타 사정으로 영·유아를 보호하기 어려운 경우에 보호자의 위탁을 받아 영·유아를 보육하는 시설"라고 정의하고 있다.²⁾

이와 같은 우리 나라 영유아보육법의 정의는 보육 시설은 단순한 보호라는 개념보다 보호자가 근로 또는 질병 기타 사정으로 인하여 가정에서 보호하기 어려운 아동을 보호자의 위탁을 받아 보호와 교육을 서비스하는 시설이라 할 수 있다.

이상의 세 가지 정의들에서는 공통적으로 보육시설의 설립목적은 영유아의 양육과 보호에 있음을 지적하고 있다. 그런데 보육시설을 이용하는 영유아들이 인간의 성장발달과정에 가장 중요한 시기에 있다는 점을 고려한다면, 보육시설의 기능에서는 이와 같은 두 가지 기능뿐만 아니라, 이들에 대한 교육적 기능도 함께 고려되어야 할 것이다.

2) 영유아보육법시행령 제2조

2. 영유아 보육시설의 유형

보육시설의 유형은 여러 가지 측면에서 분류할 수 있으며, 또 각 유형마다 특성이 다르고 아동에게 주는 효과도 다르다. 따라서 보호자는 자신의 경제적 여건이나 아동의 연령, 서비스의 유용도, 지리적 여건, 가정 생활양식 등을 고려하여 자신과 아동에게 적합한 보육유형을 선택하여 이용할 수 있다. 보육 유형은 학자에 따라 다르게 분류되어 있는데, 데이(Day)는 형태별, 운영체별로 분류하였고, 모리슨(Morrison)은 장소별, 시간별, 운영체제별로, 파우러(Fowler)은 후원체별로 나누었다.

우리나라에서는 보육시설 유형을 영유아보육법에 의하면 설치유형 주체별로 국·공립보육시설, 민간보육시설, 직장보육시설, 가정보육시설 등으로 구분하고 있다.³⁾

저소득층에 대한 자선적 활동으로 등장하기 시작한 보육시설은 사회적 요구의 증가와 국가의 적극적인 개입과 지원 그리고 교육방법의 개선으로 인해 발전해 왔다.

우리 나라의 경우만 하더라도, 이제는 영유아의 보호자가 자신의 경제적 여건이나 영유아의 연령, 서비스의 유용도, 지리적 여건, 가정의 생활양식 등을 고려하여 자신과 영유아에게 적합한 보육유형을 선택할 수 있

3) 영유아보육법 시행규칙 제7조

게 되었다. 이것은 보육시설의 유형이 그만큼 다양화되었음을 나타내는 것이라 할 수 있다.⁴⁾

따라서 보육시설의 종류는 여러 측면에 따라 분류할 수 있으며, 또한 각 유형마다 그 특성이나 영유아에게 주는 효과도 다르다고 할 수 있다. 간단히 요약해보면 < 표 - 1 >과 같다.

4) 정경희·김유경, 「지역별 보육수효와 정책방안」, 한국보건사회연구원, 1997, p.77.

< 표 - 1 > 「보육시설의 종류에 따른 특성」

종류	국·공립 보육시설	민 간 보육시설	직 장 보육시설	가 정 보육시설
명칭	어린이집	어린이집	어린이집	놀이방
설립 및 운, 영주체	국가, 지방단체	법인, 단체, 개인	사업주	개인
설립방법	서류결제	시·군·구청 장의 인가	시·군·구청장 의 인가	신고
규모	11인 이상	21인 이상	11인 이상	5~20인
배치기준	· 보육시설이 부족한 취약 지역에 우선 배치 · 지역별 균형 배치	· 지역별 보육 수요를 감안 한 지역별 균형배치	· 상시 여성 300 인 이상을 고 용하는 사업장 에 조속한 시 설 설치가 이 루어지도록 시·도지사의 강력한 지도	

< 표 - 1 > 자료: 보건복지부, 「지역별 보육수요와 정책방안」, 한국
보건사회 연구원, 1997, p.77

(1) 형태별 유형

1) 자기집 보육

한 가정의 자녀들이 자신의 집에서 가족이 아닌 다른 사람으로부터 받는 보육을 말한다.

가정환경에서 생활한다는 점에서, 영유아들의 건강과 정서를 고려할 때 가장 좋은 보육형태라 볼 수 있다.⁵⁾

2) 가정 보육 (Family day care)

영유아가 보육교사의 가정으로 가서 제공받는 보육으로서, 보육교사의 자녀가 포함될 수 있으며 등록제로서 보호의 질을 높여 줄 수 있다.

가정보육 시설은 5일~15인 소규모 시설로서 시장, 군수 또는 구청장에게 신고한 후 설치 할 수 있다.

3) 시설보육 (Center-based care)

개인 또는 가정이 아닌 기관에서 2명 이상 직원에 의해 보호와 교육서비스를 실시하는 보육을 의미한다.

이 형태는 관련관청에 의해 감독을 받고, 안전한 시설 내에서 전문적으로 훈련을 받은 교직원에 의해 다양한 학습활동을 통해 영유아들의 특

5) 송기원, “보육시설 운영실태와 활성화 방안 연구”, 한남대학교 지역개발대학원 석사학위논문, 1996, p.5.

성을 살릴 수 있다.

(2) 설립주체별 유형

우리 나라에서는 보육시설을 설립 주체에 따라 국·공립 보육시설, 민간 보육시설, 직장 보육시설, 가정 보육시설 등으로 구분하기도 한다.⁶⁾

1) 국·공립 보육시설

국가와 지방자치 단체가 설치, 운영하는 시설로서, 저소득층 밀집지역, 소형공동주택단지, 농어촌지역, 공단지역 및 그 인근지역 그리고 보육시설이 없는 지역 등 취약지역에 우선적으로 설치하고 있다. 저소득층의 경제적 사회적 활동을 지원하기 위한 시설로서, 보육규모는 영유아 11인 이상으로 되어있다.

2) 직장 보육시설

사업주가 사업장의 근로자를 위하여 설치·운영하는 시설로서, 5인 이상을 보육하여야 한다.

6) 하정숙, “우리나라 보육시설 관리시설에 관한 연구”, 경희대학교, 행정대학원, 석사학위논문, 1994, p.22.

3) 민간 보육시설

법인·단체 또는 개인이 설치·운영하는 시설로서, 직장보육시설 또는 가정보육시설이 아닌 시설을 지정한다. 영유아 21인 이상의 보육규모를 갖추어야 하는데, 이는 보육시설의 확충이 시급한 설정임을 감안하여 설치주체를 능력 있는 개인이나 단체로 확대 완화함으로써 이들의 보육사업 참여를 유도하기 위한 것이다.

4) 가정 보육시설

개인이 가정 또는 그에 준하는 곳에서 설치·운영하는 시설로서, 규모는 영유아 5인 이상 20인 이하를 보육하여야 하고 시장·군수 또는 구청장에게 신고하여야 한다.

일반적으로 위의 국·공립 보육시설, 직장 보육시설, 민간 보육시설은 모두 '어린이집'이라 부르며, 가정 보육시설은 '놀이방'이라고 부른다.

(3) 운영주체별 유형

1) 정부 운영보육

정부 운영 보육시설은 국가나 지방자치단체가 직영 또는 위탁하는 형태로서, 국가 또는 지방자치단체로부터의 보조와 함께 입소하는 영유아의 가정 형편에 따라 내는 보육료로 운영하는 형태이다.

이 보육시설은 국가 또는 지방자치단체의 재정지원으로 안정된 운영을 할 수 있으나 프로그램과 서비스에 의한 지도감독을 어느 유형 시설보다 철저히 규제 받기 때문에 운영자의 자율성이 낮고, 최상의 질적 교육이나 최적의 수준을 기대하기가 어려운 점이 있다.

우리 나라에서는 저소득 계층의 경제적 사회적 활동을 지원하기 위하여 우선적으로 취약지역에 설치운영하고 있으며, 영유아 11인 이상이면 설립이 가능하다.

2) 비영리 단체 운영 보육

주로 보조금에 의해 사회복지법인 또는 사회단체 등에 의해 운영되는 보육시설을 말한다. 우리 나라의 경우는 영유아 보육법에 의한 국·공립 보육시설이 이에 해당한다.

그런데 대학이나 사립학교에 의해 운영되는 보육시설은 높은 질을 갖지만 비용이 비싸 중상류 층 자녀가 주로 이용하는 반면, 복지기관이나 종교 단체 등과 같은 사회봉사기관에 의해 운영되는 시설은 주로 저소득 층이나 장애아를 보육하고 비교적 적은 비용으로 운영되기 때문에 보육의 질이 낮다는 단점을 작고 있다.

3) 직장 보육시설

회사나 공장·병원·노동조합 등에서 사업주가 근로자의 복지정책의

하나로 운영하는 보육시설로서, 여성근로자의 고용극대와 생산성 향상을 위한 수단으로도 볼 수 있다.

이 형태의 시설들은 비교적 규모가 크고, 질적으로 우수하며, 밝고 쾌적한 시설을 구비하고 있다.

또한 직장의 특징이 보육시설에도 영향을 준다. 우리 나라에서도 산업의 발전에 따라 영유아 보육법에 의해 직장 보육시설의 설치규정을 두고 있는데, 여성고용 근로자 300명 이상인 사업체에서는 보육시설을 갖추도록 권장하고 있으며, 여성 근로자 500명 이상인 사업체에 대해서는 보육시설의 설치가 의무사항으로 되어 있다.

4) 협동 보육

업소 하는 영유아의 부모들이 협동으로 운영하고 전문가나 대학생 또는 지역사회가 협력하는 보육시설로서, 부모들이 자문위원회의 구성, 교사의 채용, 보육료의 책정 그리고 시설 운영 전반에 적극적으로 참여할 수 있는 형태이다.

일반적으로는 영유아의 어머니들과 자원 봉사하는 대학생들이 교대로 도와주면서 운영되고 있다.

(4) 운영시간별 유형

1) 24시간 탁아 (24 Hour day care)

가정사정으로 인하여 부모가 필요한 시간이나 야근 혹은 밤늦게까지 일하는 부모들의 근무시간 동안에 안전하게 보호받을 수 있도록 제공되는 보육시설이다.

특히 공장과 같은 곳에서는 이와 같은 형태의 보육시설을 운영하는 경우가 많다. 왜냐하면, 24시간 동안 일하는 공장에서는 대체로 8시간 간격으로 3교대 근무제를 실시하기 때문에, 부설 보육시설은 24시간 운영되기 마련이다. 최근 산업화의 급속한 진전과 전통적인 가족구조의 해체로 인해 24시간제로 운영하는 보육시설은 우리 나라에서도 증가하는 추세이다.

24시간 탁아라고 해서 보육시설이 한 영유아를 24시간동안 계속적으로 수용하는 것은 아니다. 이 시설에서도 영유아의 보호자가 정기적으로 영유아를 돌보는 것을 전제로 한다.

우리나라에서는 1996년도에 광역 시에 23개소 이상을, 그리고 각도에서는 1개소 이상을 시범적으로 설치할 계획을 마련하여 실시하고 있다.⁷⁾

7) 서영숙·김경혜 「보육학개론」, (서울: 양서원, 1996), p.24.

2) 종일 보육 (전일제 보육. Full-Time Day Care)

이른 아침부터 일하는 부모들과 그 영유아들을 위해 오전 6시 혹은 7시 30분부터 오후 6시 또는 그 이후까지 운영되는 보육시설을 말한다. 여기에는 영유아보육법에 의한 보육, 국·공립시설, 민간보육시설, 가정보육 등이 포함된다.

특히 영유아보육법의 시행과 더불어 종일 보육에 관한 사회적 관심은 높아지고 있으며, 이에 따라 프로그램의 질적 향상과 근무한 종사자의 자질 향상에도 많은 관심이 모아지고 있다.

3) 반일제 교육

오전 8시 30분이나 9시에 시작하여 오후 1시나 2시에 끝나는 유형으로 'Head Start Center'에서 많이 운영하고 있다. 최근에는 보육의 양과 질의 욕구가 높아지면서 종일 보육제 실시와 더불어 그 의미가 약화되고 있으며, 사용하는 사람들도 많이 줄고 있는 실정이다.

제 2 절 영유아 보육 시설의 기능

보육 시설의 기본적인 기능은 어머니가 자녀를 보호할 수 없는 동안 영유아를 위해 어머니의 역할을 대행하는 것으로 영유아의 보육 및 보호는 물론, 가족 전체에게 건강과 영양, 그리고 사회적이고 심리적인 봉사

를 제공하는 것이라 할 수 있다. 보육 시설은 아동 개개인의 요구와 능력, 가족 상황 및 사회 경제적인 측면을 고려하여 창조적이고 융통성 있게 다루어질 때 사회 여러 계층의 가정 생활을 지지, 강화되는 한편, 인력 개발 및 국가 경제의 향상을 위해서도 중요한 일익을 담당하는 것에 그 의의가 있다.⁸⁾

우리 나라의 보육 시설은 사회복지사업법 및 아동복지법에 의하여 사회 복지 시설에 포함되어 있다. 이는 보육이 아동복지법 측면에 초점을 두어야 함을 뜻한다. 보육 사업의 관계 법규를 찾아보면 사회복지사업법 시행령(제 13조) 및 동시 행정 규칙(6조 2항)에서 사회 복지 시설 및 법인 설립 요령 등을 규정하고 있으며, 아동복지법시행령으로 1989년 개정된 규정에는 아동 복지 시설로서 보육 시설을 다시 설치할 수 있도록 제 2조 14항에 규정했으며, 제 12조 2항에는 종사자의 수 및 자격을 제시하고 있다.⁹⁾ 보육 시설의 기능을 사회 사업적인 측면에서 살펴보면 다음과 같다.¹⁰⁾

8) 서영숙·김경혜, 상계서, p.26.

9) 장인협, “아동복지의 방향”, 한국사회복지학, 제17호, 경기:한국 사회 복지 학회, 1991, p.712.

10) 표갑수, “탁아 사업의 기능과 전문 사회 사업가의 역할”, 한국사회복지학, 서울:한국 사회복지학회, 1990, pp.34~37. 요약.

(1) 사회 사업적인 측면에서의 예방적 기능

보육 사업은 치료보다 예방으로 변화하고 있다. 보다 나은 인격 형성을 위해 아동에게 심신 발달에 위협을 주는 경제적, 사회적, 심리적 기타 환경 적인 장애로부터 보호하고 그들의 건전한 발육을 위하여 모든 가능한 시설과 기회를 제공해야 하는 것으로 이해하게 되었다. 특히 저소득 영세 집단의 아동을 위해서 사회 보장적 측면에서 보상적 기능은 강화되어야 하며 공적 보육 사업이 더욱 활성화되어 이들의 건전 발육이 도모되어야 한다.¹¹⁾

(2) 보장 기능

보육 시설의 일차적 기능은 보호의 기능이 그 핵심적 기능으로 이는 유아 교육을 일차적 기능으로 하는 반일제 유치원이나 유아원과는 그 목적에서 차이가 있다. 가정에서 제공되는 기본적인 안정감, 대리모로서의 위험물에서의 보호, 건강 관리, 영양 공급, 적당한 성장 기회의 제공 등 보호, 감독, 자극 등이 성인과의 관계 내에서 주어지게 된다. 이는 대리모와의 따듯한 인간적인 관계에서 얻어지며, 육체적인 보호뿐만 아니라 정서적 사회적 발달에 중추적인 역할을 하게 된다.¹²⁾

11) 김기석, “현대아동복지론”, 서울:한국복지정책연구소, 1984, p.22.

12) 조순이, “영유아 보육시설의 합리적 운영 방안에 관한 연구” 단국대학교 행정대

(3) 교육적 기능

보육 사업은 아동을 단순히 돌보는 집합 장소로만 그치지 않고, 아동 복지의 이념에 따라 의도적이며 조직적으로 아동의 신체적 사회적 정서적 지적 및 언어의 발달에 기여할 수 있는 경험을 제공하고, 유능하고 존경받는 사람으로서의 자기 존중감을 발달시킬 수 있도록 도와주는 기능¹³⁾을 하는 등 보호와 교육의 복합적인 의미로 변화하고 있다. 따라서 아동에게 최대의 교육적 기회가 주어질 수 있도록 계획되어야 한다.

(4) 민간의 지원 및 보상 기능

보육 사업은 아동이 원해서라기 보다는 부모의 필요에 의해서 대리인으로서의 역할이 요구되는 서비스로 가능한 한 모(母)가 자신의 원래의 기능을 회복함으로써 아동에게 최선의 보호가 민간에서 이루어질 수 있도록 아동 복지적 측면에서 도움이 동원되어야 한다.

학원 석사논문, 1998.

13) 김숙한, “보육시설 운영실태와 학부모의 욕구에 관한 조사”, 광주대학원 행정학과 석사학위논문, 2001, p.7.

(5) 아동의 욕구에 맞는 프로그램 개발의 기능

보육 시설의 대상은 정상 아동뿐만 아니라 정서 장애아, 심신 장애아, 행동 장애아 등 특수한 문제를 지닌 계층에게도 도움이 되어야 하며, 획일적인 프로그램의 제공보다는 이들 개개인의 욕구에 맞는 프로그램이 보충적으로 주어져야 한다.

(6) 지역 사회의 효율적인 조직 기능

지역 사회의 복지 향상은 모든 주민들의 자발적인 참여와 협동성을 전제로 하여 경제적, 사회적 발전을 추구하는데 있다.¹⁴⁾ 보육 시설은 아동을 매개로 하여 협동, 단결하는 장으로서 지역 사회 조직의 효율적인 조직화로 지역 사회 주민과 밀착이 되어 그 지역을 소단위로 단결시키는 매개 역할을 가지게 된다.

제 3 절 외국의 보육제도

보육정책은 각 나라의 사회적·문화적인 발전과정과 국민의 복지욕구,

14) 김숙한, “보육시설 운영실태와 학부모의 욕구에 관한 조사”, 광주대학원 행정학과 석사학위논문, 2001, p.7.

미래 세대에 대한 국가 차원의 관심 등에 의해 다른 모습으로 나타난다. 여기서는 한국과 유사한 문화권에 속한 인접국가, 영유아 교육·복지제도가 일찍 정착된 나라, 한국의 보육제도에 영향을 준 국가로서 프랑스, 영국 일본 등을 들고, 이들 3개국의 보육제도를 살펴보고자 한다.

1. 프랑스 영·유아 교육기관의 종류와 특성

프랑스의 교육 복지 서비스는 교육부 관할의 3세부터 5세까지의 아동을 교육하는 유치원과 보건사회부 관할의 2개월부터 3세 미만의 아동을 보육하는 보육원으로 나뉜다. 보육서비스의 제공은 Creche Collective(집단보육)와 Creche Familiale(가정보육)로 나뉜다. 대체로 3세 미만의 아동을 원하는 시설에 등록하여 보육서비스를 제공받을 수 있으며, 3세 이상의 아동을 예비학교의 기능을 갖는 유치원에서 교육을 받게 된다.¹⁵⁾

프랑스에서는 보육사업의 기본 정책수립이나 재정의 일부를 중앙정부가 담당하고 지방정부가 보육시설의 확충이나 운영에 관한 업무를 분담하고 있는데, 집단 보육시설의 건축비나 설비비 및 시설의 운영비 일부를 지방정부가 부담하고 있다.

보육료는 부모의 수입에 따라 차등 적용되며 지역에 따라 조금씩 다르나 지방정부가 부담하는 부분은 시설운영비의 반 정도와 부모가 부담하

15) 문춘옥, 「월간유아」, 2001, 8, pp.162~163, 요약.

는 보육료의 1/4정도이다. 건물의 시설비 및 운영비를 시에서 담당하고 있을 뿐만 아니라, 운영체계도 교육부 소속의 담당교사와 지방정부에서 이 과정을 이수한 교사들이 함께 하는 형태로 운영하고 있다.

<표 - 2> 프랑스의 보육시설별 특성¹⁶⁾

구 분	대 상	운 영 방 법	비 용 부 담	행 정 관 리
유치원	3-6세	08:30-16:30 방학, 매주 수 요일 일요일 휴일	· 기본 : 무상 · 식비, 방학 기간 · 휴일 · 방과후보육은 보호자 부담	교육부
영아원	0-2세	"	"	보건후생부

2. 영국 유아교육기관의 종류와 특성

영국의 유아교육은 그 형태나 제도, 운영에 있어서 매우 다양하기 때문이다.

16) 한국보육시설연합회, 「'98 전국법인보육시설장대회」, 1998, p.72.

영국의 유아교육 기관의 종류는 크게 유아학교 또는 유아학급, 사립유아원, 그리고 놀이집단의 셋으로 구분할 수 있다.

첫째, 유아학교와 유아학급은 3~4세 유아들을 대상으로 지방교육당국이 제공하는 프로그램인데, 유아학교(infant school)는 독립된 기관으로 운영되고 유아학급(nursery class)은 초등학교의 병설학급이라는 점이 다르다. 유아학교와 유아학급은 공교육 체제에 포함되어 무상으로 교육이 이루어지지만 의무교육은 아니며, 25% 정도의 유아가 이곳에 취원하고 있다.¹⁷⁾

둘째, 사립유아원(nursery)은 부모가 등록금을 부담하는데, 부모 모두가 직장이 있거나 공립유치원의 교육 수준을 신뢰하지 못하는 경우에 이곳에 보내며, 5% 정도의 유아들이 사립유아원에 다니고 있다.

셋째 놀이집단(play group)은 정식 유치원이 아니고 관할부처도 복지부이지만 60%정도의 많은 유아들이 이용하고 있다. 놀이집단은 중류층 가정의 어머니들에게 취학전 교육의 대안으로서 발달하였으며 부모에 의해 운영되기 시작하였다. 유아들이 규칙적으로 서로 같이 놀고 어머니들이 서로 사회적으로 만날 수 있는 장(場)을 제공함으로써 놀이집단은 부적절하 수준의 유아원 교육의 허점을 부분적으로 보완해주었다. 놀이집단의 운영시간은 하루에 2~3시간, 1주일에 2~3일 정도이고, 놀이집단 지도자 외에 교직 경력이 있는 부모들이 교사로 참여하기도 한다. 놀이집

17) 황혜정, 「월간유아」, 2001, 3, pp.172~173, 요약.

단은 영국에서 현재3~4세를 위한 가장 보편적인 유아교육의 형태로 자리 잡고 있다.

3. 일본의 유아교육기관의 종류와 특성

일본의 가족형태는 70%이상이 핵가족이며 평균 가족 수는 3.14명이다. 또한 3~5세 아동의 약 30%가 3세 미만, 23.6%가 3세, 그리고 53.1%가 4세 이상이다. 탁아 아동의 55.5%가 국·공립 탁아시설에 다니고 있으며, 44.5%가 사립 탁아시설에 다니고 있다. 특히 1960년대 중반 이후 자녀 교육에 대한 관심과 여성의 지위 변화에 따른 취업모의 증가 등으로 유아교육 시설과 탁아시설에 대한 요구가 증가되어 왔다. 그러나 1970년대 이래 출생률의 꾸준한 감소로 1983년부터 유치원과 보육소에 다니는 유아의 수는 약간씩 감소하는 현상을 보이고 있다.¹⁸⁾

일본에서는 조부모에 의한 육아가 보육소 다음으로 많이 활용되고 있다. 근로 여성의 30.8%가 자녀를 조부모에게 맡기며, 흔히 보육소에 보내기 전 6개월까지의 양육을 담당하고 있다. 가정 탁아는 1960년대에 탁아모가 등장하기 시작하였으며, 개인집에서 3세 미만의 영유아를 3명까지 보육하는 형태이다. 정부의 보조는 받지 못하고 있으나, 지방정부에서는 보육의 기준, 탁아모의 면허 등을 설정하고 있다. ¹⁹⁾

18) 양승옥, 「각국의 탁아 제도 비교 연구」, 창지사, 1996, pp.7~8.

제 3 장 우리나라 영유아 보육시설의 현황

제 1 절 우리나라 영유아 보육시설의 역사

1. 보육시설의 과정

서구의 역사에 나타난 최초의 아동수용시설은 서기 325년에 설립된 Xenodochium이다. 이 시설은 성경의 말씀에 따라 설립된 여행자 숙박소이었지만 신도의 증가와 시대의 요구에 응하여 단순한 여행자만이 아니라 보호를 필요로 하는 모든 사람들 즉 병자, 장애인, 빈곤자, 그리고 유기(遺棄)된 아동을 수용하여 보호하는 시설이 되었다. 이것은 후에 설치된 구빈원 (almshouse)의 전신으로서 기여하였다.

19C말에 이르러 almshouse에서 아동을 보육할 수 없게 됨에 따라 Orphanasylum이 설립되었는데 미국의 경우 최초의 주립시설은 1866년 메서츄셋츠 주에 설립되었다. 20c에 들어오면서 시설병등 집단보호상의 문제점이 제기되면서 정상화 원리(normalization)에 의한 비시설화(Deinstitutionalization)의 경향이 대두되고 점차 가정이 지역사회 중심의 아동보호 서비스가 강화되는 과정을 겪게 되었다.

19) 정금자, “일본의 영유아 보육현황과 특성”, 보육시설종사자 교육훈련대학협의회, 1994.

이러한 보육사업은 점차 사회구조의 변화에 따른 개인과 가족의 생활 변화에 대응한 구체적인 정책으로 발전하였으며 사회, 경제적 특성과 여성취업 그리고 가족 복지와 관련한 보육정책에 따라 보육 사업이 다양하게 이루어지게 되었다.²⁰⁾

2. 우리나라 보육시설의 발전과정

세계적으로 보육사업은 저소득층 여성의 취업을 지원하기 위해 이들의 자녀들을 보호하기 위한 구빈적 차원의 목적에서 시작되었다. 그러나, 산업사회의 발전, 여성교육의 향상, 여성의 의식변화, 가족구조의 변화 등의 이유로 여성의 취업률이 높아지고 아동교육의 의식이 변화됨에 따라 보육에 대한 관점의 변화가 나타난다. 즉, 보육이란 저소득층 자녀와 더불어 모든 계층의 아동을 포함하며, 출생시부터 영유아 전체가 대상이 되는 넓은 의미에서 접근된다.

우리나라에서 근대적인 영유아 보육사업은, 1921년 서울의 태화사회복지관이 처음으로 보육프로그램을 개설한데서 시작되었다 이를 시대별, 그리고 보육사업의 주요한 내용의 변화를 중심으로 다시 정리하면 다음과 같다.²¹⁾

20) Alison, Clarke-Stewart, 서영숙, 「*Day Care*」, (서울:교육과학사), 1990, p.50.

21) 송기원, “보육시설 운영실태와 활성화방안 연구”, 한남대학교 지역개발학과

(1) 해방이전 시기(1921년-1945년)

우리 나라의 보육사업은 1921년 태화사회복지관의 보육 프로그램을 그 효시로 본다. 당시 지도·감독기관은 조선총독부 내무국 사회과에서였다. 이후 1926년 부산 공생보육소와 대구 보육소의 2개 시설이 설치되었고, 1939년에는 전국에 11개소의 공·사립 보육시설이 있었다. 이들 시설은 극빈 자녀를 위한 구빈적 성격을 벗어나지 못했다.²²⁾

(2) 해방이후 6·25전후시기(1945년-1960년)

이 시기는 정치적 불안정과 사회적 혼란기이다. 전시 및 전후의 위급한 상황에서 보육사업이 예방적 기능보다 사후 처리적이고 구호적인 복지정책이 실시되었던 시기이다. 긴급구호를 위해 여러 단체들이 등장하였다.

(3) 어린이집 시기(1961년-1982년)

아동복지법이 제정 공포된 시기부터 1982년 유아교육 진흥법에 따라 유아교육으로 흡수되기 이전까지 시기이다. 1961년 아동복지법이 제정되면서 본격적으로 보육사업이 실시되었으며 보육소가 법정시설로 인정되었다. 이 때에 아동복지법에는 보육시설의 설치기준, 직원 배치기준, 보

석사학위논문, 1996, pp.19~29. 참고.

22) 송송희, "한국 농어촌 보육시설의 운영실태와 발전방향에 관한 연구", 원광대학교 행정대학원 석사학위논문, 1997, p.10.

육기간, 보호내용 등이 구체적으로 규정되어 있었으며, 1962년 아동복지 시설 기준령에는 아동 복지증진과 보장을 위한 내용이 명시되어 있다. 1968년 3월 14일 아동복지법시행령에 근거한 “미인가 보육시설 임시조치 요령”을 공포하여 「보육소」의 이름을 「어린이집」으로 고쳐 부르도록 권장하였다. 1977년 2월 24일 사회복지사업법 시행규칙 제6조 제2항을 개정하여 보육사업의 사회복지법인 설립에 있어서 법인화를 권장하고, 질적 향상을 위한 조치로 “미인가 보육소 임시 조치요령”이 폐지되었다. 1978년 4월 23일 여성의 경제활동 증가에 따른 보육대상 아동의 증가로 “보육시설 운영 개선방안”을 마련하여 저소득층뿐만 아니라 중산층의 자녀도 어린이집을 이용할 수 있게 되었고 행동과학 연구소에 의뢰한 새로운 유아교육 프로그램을 보사부에서 확정·보급하였다.

(4) 새마을 유아원 시기(1982년-1987년)

1980년 제5공화국이 출범되면서 복지사회 건설과 교육혁신이 국정지표로 제창되고, 보육시설은 「보사부」에서 재정 동원 능력이 강한 「내무부」로 그 주무부서가 바뀌었다. 1982년 당시 아동복지법의 시행령 중 보육시설의 설치 근거 조항이 삭제되었고 보육시설인 「어린이집」은 관리자의 희망에 따라 「사립유치원」으로 전환하거나 「새마을 유아원」으로 바뀌어 운영하도록 하였다. 1987년 12월 4일에 남녀고용법이 제정·공포되면서 공단지역을 중심으로 노동부에서 시범탁아소를 설치·운영

하였다. 이곳을 이용하는 아동은 일반가정 자녀가 60%-70%를 차지하였기에 본 취지의 목적을 살리지 못함으로써 저소득층 맞벌이 부부의 보육 부담을 덜어주는데 한계에 부딪히자 많은 비판을 받아왔다.²³⁾

(5) 보육시설의 정비기(1988년-1999년)

1988년 제6공화국에 접어들어, 새마을 유아원의 운영 형태를 보면 4-5세의 중간 계층 아동을 교육하는 실정이었다. 빈곤 가정의 보통적 서비스가 아니라 일반가정의 아동을 중심으로 한 프로그램이 운영되어 일반 복지정책과 관련된 새마을 유아원으로 그 의미를 상실했다고 할 수 있다.²⁴⁾ 보육 시설의 필요성이 증대되고 여러 가지 상황으로 그 수요가 급증하게 되자 정부는 좀더 적극적인 방향에서 보육정책을 추진하기 시작했다.

1989년 9월 19일 보육 조항을 삭제하였던 아동복지법 시행령을 개정하여 보육시설을 추가하였고, 1990년 1월 아동복지법 시행규칙을 개정하였다. 1990년 1월 15일에 보육시설 설치 운영규정을 제정하여 보육시설에 대한 확충 계획을 세워 저소득층 지역에 정부 및 시의 재정으로 신규설치를 확대하고 민가 탁아 보육시설로서 가정탁아 보육시설을 육성하였다. 1990년 11월 유아교육진흥법에 의거하여 설치·운영되고 있는 새마을 유아원을 내무부장관, 문교부장관, 보건복지부장관, 즉 3부 장관 합의

23) 강윤구, 「영·유아 보육사업론」, (서울:혜화당), 1992, p.92.

24) 송기원, 전제서, p.26.

에 의하여 「유아교육기관 체계 일원화를 위한 합의서」에서 내무부 소관 새마을유아원을 유치원과 보육시설로 전환하기 위한 기본적인 원칙을 합의하였다. 그리고, 1991년 1월 1일부터 3개년으로 설립자의 희망에 따라 유치원과 보육시설로 전환하기로 하여 영·유아보육법에 의한 보육시설이나 또는 교육법에 의한 유치원으로 전환토록 합의함으로써 보육사업의 체계를 확립하였다.

(6) 보육시설의 발전 및 확충기(1991년-현재)

위에서 살펴본 바와 같이 여러 과정을 거치면서 보육사업을 시행해 왔는데, 1991년 1월 14일 영·유아보육법을 제정·공포하여 새로운 의미의 육아 사업을 실시하게 되었다, 과거에는 단순히 보호만 의미하던 「탁아」라는 용어 대신 보호와 교육을 통합한 「보육」이라는 용어로 대체하게 되었다.²⁵⁾ 또한, 사회복지 개념으로서의 보육시설 확충 계획에 따라 1993년 영유아보육법 시행령이 개정되어 보육교사 교육훈련 실시 및 교육 훈련시설 위탁대상자 선정권을 시·도에 위임하였고, 1995년 동법 개정에 의하여 보육교사(2급) 양성 교육기간을 800시간에서 1,000시간 이상으로 강화하여 보육교육에 질적 향상을 도모하고자 했다.

25) 보건복지부, 「보육사업지침」, 1997, p.8.

제 2 절 우리나라 영유아 보육시설의 운영실태

1. 우리나라 보육시설의 현황

우리나라는 지난 40여 년간 급속한 산업화, 도시화 과정에서 사회전반에 걸쳐 많은 변화를 경험하였는데, 특히 가족구조의 핵가족화와 여성의 사회참여 증가추세는 선진국의 경우처럼 가정의 자녀양육 기능이 점차 가정의 울타리를 벗어나 국가와 지역사회의 책임을 인식하여 그간 영유아의 건전한 성장과 보호를 위하여 보육인프라의 확충과 보육서비스의 질 향상을 위해 지속적인 노력을 경주하였다.

특히 '95년부터는 보육시설 확충 3개년(95~97년) 계획을 수립하여 약 1조 3천억원의 국고지원 및 국민연금기금 용자를 통해 3개년간 무려 7,600여 개소의 보육시설을 확충하였고, 그 결과 2001까지 19,500여 개소의 보육시설에서 약 70만명의 영유아가 보육되고 있어 보육을 필요로 하는 가정과 아동에게 큰 도움을 주고 있다.²⁶⁾

그러나 아직도 우리 영유아 보육사업은 많은 개선의 여지가 남아있다. 우선 2001년 현재 전체보육수요충족률은 46.3%에 불과 과반수에도 미치지 못하는 실정이다. 구체적으로 보면, 전체의 영유아 약 4,274,000명중에 보육이 필요한 아동수는 약 1,487,000명인데 이중 보육시설을 이용하고

26) 김원길, 「월간유아」 2001, 12, p226.

있는 아동수는 약 70만여 명에 불과하여 아직도 지속적인 보육시설의 확충이 요구되고 있다. 특히 영유아의 경우에는 이용시설 부족이 매우 심각한 상태이어서 3세 이상 유아의 보육수요 충족률이 약 70%수준에 이르고 있지만 상대적으로 2세 이하 영아의 경우에는 약 10% 수준에 머물고 있는 실정이다. 또한 방과후 보육을 비롯하여 장애아, 야간 및 24시간제 보육시설도 매우 취약한 상태에 있다.²⁷⁾

보육사업은 그 성격상 공공성이 요구되어 대부분의 OECD 선진국의 경우 공공보육시설 위주로 서비스가 제공되고 있으나, 우리의 경우에는 정반대로 민간개인시설의 다수를 점하고 있어 보육시설이 영리주위로 운영될 수밖에 없는 형편이고 전체적인 시설의 질 관리에 어둠이 있는 등 각종 폐단이 야기되고 있다. 또한 정부의 보육재정 부담율이 극히 낮아 보육비용의 대부분이 보호자의 보육료 부담에 의해 해결되고 있고, 보육료도 수년간 동결되는 등 현장의 보육비용을 제대로 반영하고 있지 못하여 시설의 원활한 운영 및 보육서비스의 질 제고에 어려움을 고정시키고 있다.

또한 경제발전에서 수반되는 산업화나 도시화로 사회체계의 구조적 변화를 가져왔으며 이로 인한 가족체계의 구조적 변화를 초래하였다. 전통적인 대가족에서 소가족으로, 확대가족에서 부부중심의 핵가족 형태로 변화되었다.

27) 김원길, “월간유아, 어린이보육의 백년대계를 준비하며”, 2001, 12, p.226~227.

이러한 현상은 가족의 형태 뿐 아니라 기능적인 측면에서도 새로운 해체 현상과 함께 많은 사회문제를 낳고 있다.²⁸⁾

대도시의 빈곤층지역의 주택은 공간이 협소할 뿐 아니라 기본권인 일조권마저 보장받지 못하고 또한 영유아들이 뛰어 놀 수 있는 지역사회내의 공간도 많지 않기 때문에 이러한 악조건들은 영유아의 정서발달에 대해 부정적인 영향을 끼칠 수 있으며 협소한 공간으로 인한 신체발육, 행동범위의 확대, 친구와의 접촉교류 등을 제약함으로써 그들의 정서적 안정을 저해해 긴장감을 느끼는 영유아는 심리적인 안정감과 여유가 없어 문제행동을 하기도 쉽다.

동서양을 막론하고 산업혁명이 일어나기 전의 자녀 교육은 가정과 주변환경을 통해 이루어졌다. 대부분의 영유아는 가정에서 부모와 함께 생활하면서 비공식적인 교육을 통해 자신의 문화를 학습하고 계승하여 왔다. 그러나 산업사회의 급속한 발전은 직장과 가정을 분리시킴으로서 아버지를 가정 밖으로 내몰고 있으며, 계속되는 인력난 해서를 위해 어머니마저 일터로 불러내게 되었다. 이에 따라 자녀양육의 문제는 불가피하게 대두되고, 상당수의 아이들은 부모가 아닌 다른 사람들에게 양육되기에 이르렀다.

현대 산업사회가 여성의 인적 및 지적자원을 필요로 한다는 점에서 본다면 이러한 문제는 개인의 차원이 아니라 지역사회와 국가의 책임을 필

28) 이소영, “한국의 영유아 보육사업 개선방안에 관한 연구”, 한양대학교 행정대학원, p.32.

요료 하는 문제라 볼 수 있다.²⁹⁾

보육교사의 자격증제도 부재 및 양성체계의 미비 등으로 보육인력의 전문성 및 질 관리가 제대로 이루어지지 못하고 있으며 보육행정 및 지원체계의 미비로 보육사업의 발전을 효과적으로 뒷받침하지 못하고 있는 등 영유아 보육시설의 불확실한 미래를 보여주고 있다.

교육 인적자원부 및 일부 유아교육계가 지난해 정기국회에서 자동 폐기된 유아교육법을 제정하여 유아 공교육화를 위한 유아학교를 위한 유아학교를 설립하게겠다는 것을 잘못된 생각이다. 왜냐하면 유아교육의 대상을 3~6세로 하고 이것을 허구에 불과한 유아학교에서 종일교육을 시키겠다는 것은 그 어느 나라에도 없는 제도이기 때문이다. 뿐만 아니라 우리나라의 현실적 타당성과 관련 법령이나 정책과의 모순점(형평성, 중복성, 예산낭비, 우선성 등)으로 인하여 관련 학계와 단체간의 심각한 사회갈등을 조장하고 있어 이의 철회가 요구된다.³⁰⁾

현재 유아교육법안은 유아교육체제 확립을 위한 것이 아닌, 기존의 유치원이 부실화되어 전일 보육시설화 되어 가는 것을 합리화시키려는 유치원 활성화 정책에 불과하다. 이러한 근거는 ① 1994년 9월 5일에 만5세아 무상교육을 위해 초등학교에 유아학년을 두겠다는 유아교육개혁안이 발표되었는데, 유치원 관련단체에서 만5세 아동이 유치원에 취원하지 않고 초등학교로 가기 때문에 유치원 아동이 감소하여 운영에 어려움이

29) 노동부, 「여성과 취업」, 1995, p.21.

30) 표갑수, “월간유아, 유아교육법의 비판과 대안”, 2001, 3, p.148~149.

있다는 이유로 반대하여 무산된 적이 있고, ② 보충시설확충 3개년 사업(95~97)에 비해 교육부의 유치원 지원은 상대적으로 매우 열악하였고, 이로인하여 ③ 부모들이 보육시설을 더 선호하게 되므로 유치원 수 및 취원 유아의 감소로 인한 유치원 운영에 어려움을 초래하게 되어, 이에 타개책으로 유아교육법안을 주장하고 있다는 점에서 알 수 있다.

우리나라에서 유치원의 설립목적과 기능은 인재양성을 위한 조기교육이지만, 보육시설은 사회적 필요성 즉, 부모의 취업, 질병, 빈곤으로부터 자녀를 돌볼 수 없는 가정을 지원함으로써 아동복지기능, 가정복지기능, 여성복지기능 등 총체적 사회복지기능을 제공하기 위함으로, 그 출발부터가 유치원과는 다르게 운영되어왔고, 또 정착되어 가고 있는 실정이다.

이렇듯 설립목적과 기능이 다른 유치원과 보육시설은 통합의 대상이 결코 될 수 없다. 오히려 보육시설은 조기교육에 앞서 사회양육기능의 보장·강화차원에서 더욱 육성·발전시켜야 한다. 이에 보육시설과 관련시키는 유아교육법 제정은 중단되어야 한다.

만약 유아교육정책 차원에서 아동의 연령을 7세(만5세)로 하향 조정하여 국민 교육을 시킬 필요가 있다면 이것을 공교육화 즉, 초등학교에 유아학년(Kindergarten-grade)을 두어 미국, 호주 등 선진국처럼 실시하면 될 것이고, 그렇게 되면 유아교육법안의 유아학교를 도입했을 때와 똑같이 부모의 사교육비를 덜게 될 것이다.

제 4 장 우리나라 영유아 보육시설 운영상의 문제점

제 1 절 정책적 차원에서의 문제점

1. 잘못된 보육관

우리나라에서의 보육사업은 사회복지 중 영유아 복지에 포함되어 분류되어지며 따라서 전반적으로 사회복지관련 법·정책 체계에 따라 수행되어진다.

현대사회에 들어오면서 사람들은 질 높은 삶을 추구하게 되었고 이는 복지사업이 발전하는 계기가 되어 왔다.

보육사업 역시 질 높은 삶을 살아가고자 하는 복지의식에 기초하여 발전하여 왔다.

따라서 현대사회에서 강조되고 있는 보육에 대한 기본적인 입장 내지 가치관이란 보육이 영유아의 권리를 보호하고 부모에게는 선택의 자유를 넓혀 주는 가족 정책의 일환이라는 점과, 보육이 점차 보편주의 원칙을 반영하게 된 점, 사회의 다원화에 의한 다양성의 가치가 반영되고 있는 점, 보육이 기존의 보호 중심 입장에서 교육의 기능이 강화된 점, 복지적

관점이 강조되면서 정부의 재정 지원이 강조되어지고 있는 점, 다양한 욕구를 반영한 다양한 형태의 서비스와 프로그램이 요구되고 있는 점 등이 논의되고 있다.³¹⁾

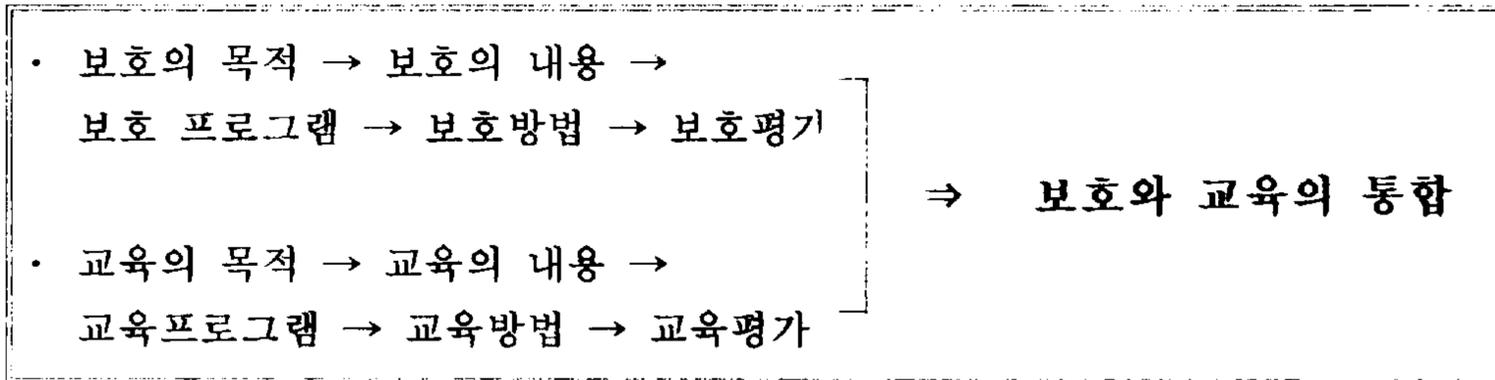
2. 보육개념의 문제

보육의 개념은 지난 1970년대 이후 보호와 교육을 통합하는 방향으로 전환, 합의되어 왔다. 그러나 보육 종사자들이 이와 같은 통합적 개념을 이해하고 현장에 잘 적응하고 있는가 하는 문제점이 제기되고 있다.

즉, 보육의 통합적 사고는 다음과 같이 서술될 수 있으며 그러나 이에 대한 논의는 아직 제기되고 있지 않는 상태이며 따라서 보육의 현장에서는 기존의 유아교육 프로그램이 보육프로그램으로 대치되고 있고, 여기에 단순한 식사제공과 단순 자유놀이가 첨가 될 뿐인 상황이라고 할 수 있다.

31) 유희정, 「보육서비스의 질적 수준 향상에 관한 연구」, 한국여성개발원, 1998, pp.78~82.

< 표 - 3 > 보육에서의 보호와 교육



따라서 보육의 기본개념에 대한 본질적인 접근이 요구되며, 나아가 보육 중 교육에 관한 논의에 있어서는 오랜 전통 하에 발전해 온 유아교육 분야와의 긴밀한 연계체제가 이루어져야 할 것이다.

3. 법적 명칭의 오류

영유아보육법(보육사업지침)에 의할 때 보육의 대상으로는 0-6세 미만의 취학전 영유아를 대상으로 하고 있다.

또한 1996년도 이후에는 보육시설 입소대상이 12세까지 연장되어 초등학교 아동 중심의 방과 후 보육을 포함하고 있다.

그러나 일반적으로 영유아란 6세 미만의 영유아를 지칭하므로 영유아 대상의 '영유아보육법'이 방과후 아동보육에 포함시킬 경우 법의 명칭이 -가칭 아동보육법으로-수정되어야 할 것이다. 동시에 영유아란 발달상

연령에 따라 뚜렷한 차이를 지니므로 현장에서의 보육서비스의 제공은 영아, 유아, 초등학교 아동을 각기 세부적으로 분류하여 접근할 수 있도록 보육이 목표, 보육내용, 세부운영 프로그램, 보육방법 등에 관한 사항들이 개발되어 기본적인 지침으로 제시되어야 한다.³²⁾

제 2 절 행정적 차원에서의 문제점

보육시설의 설립이나 운영이 본래의 취지에 맞도록 하기 위해서는 행정관청의 지원과 감독이 따라야 함은 당연하다. 따라서 보육시설 과 행정 관청 간에는 상당한 관련성과 접촉을 갖게 마련이다. 그러나 이러한 양자간의 관계는 영유아에 대한 보호와 교육, 더 나아가서는 영유아의 보호와 교육을 통한 국가의 발전이라는 측면에서 전개되어야 한다. 따라서 보육시설에 대한 감독관청의 입장은 적어도 다음과 같은 두 가지가 전개되어야 한다.

첫째로, 보육시설에 대한 감독관청의 개입은 영유아의 효율적인 보호와 교육의 초점을 맞추어야 하며, 그것을 위해서는 행정적 재정적 지원을 수반해야 한다.

보육시설에 대한 행정당국의 개입은 통제나 억압보다는 지원과 육성이란 관점에서 전개되어야 한다. 경제성장이나 사회발전을 위해서는 여

32) 윤미애, “우리나라 국·공립 보육사업의 개선방안에 관한 연구”, 경기대학교 행정대학원 석사학위논문, 1999, p.62.

성의 인력 또한 최대한 활용되어야 하며, 그것을 위해서는 영유아에 대한 보호와 교육을 전담해 줄 수 있는 전문화된 보육기관이 필요하다. 이렇게 본다면, 보육시설에 대한 행정당국의 태도는 규제나 억압보다는 지원과 육성의 관점에서 전개되어야 할 것이다.

둘째로, 보육시설에 관한 충분한 지식과 정보를 갖고 있어야 한다. 보육시설을 감독하고 지원하는 업무를 담당하는 행정 공무원이 보육에 관한 지식이나 정보를 충분하게 갖고 있지 못하면서, 보육시설이 직면하고 있는 문제점이나 발전 방향을 정확히 파악하고 이해한다는 것은 불가능할 수밖에 없다, 특히 “교육이 국가의 백년 대계”라는 관점에서 본다면 적어도 보육업무를 담당하는 행정공무원은 보육에 관한 전문적인 지식과 정보를 갖춘 자들로 충원되어야 하며, 그들에 대한 재교육은 끊임없이 계속되어야 할 것이다.³³⁾

제 3 절 재정적 차원에서의 문제점

효율적인 보육효과를 거두기 위해서는 무엇보다도 충분한 재정 확보가 전개되어야 한다. 왜냐하면, 보육기관의 시설이나 인적 자원은 재정적인 밑받침이 없이는 개선이나 향상이 불가능하기 때문이다. 특히 보육활

33) 박연희, “보육시설의 운영실태와 개선방안에 관한 연구”, 고려대학교 경영정보대학원 석사학위논문, 1997, p.80.

동은 그 자체가 국민교육의 한 부분을 이루는 것으로서, 보육기관은 회사나 공장 등과 같은 영리 추구 단체가 아니기 때문에 그 운영에 대해서는 초·중등학교와 마찬가지로 국가나 지방 자치단체의 적극적인 재정지원이 따라야 한다.³⁴⁾

보육사업은 보호자의 선택에 의하여 보육서비스를 제공하고 있으므로 필요한 경비는 수익자가 부담함을 원칙으로 하고 있으나 보육경비를 부담하지 못하는 계층에 대하여는 정부지원으로 보육서비스를 제공한다. 생활보호대상자의 선정시에는 문제가 없으나 기타 저소득층 자녀의 경우 소득기준, 재산기준 등의 투명성 문제로 시·군·구 등 현장에서 선정에 어려움을 겪고 있다. 앞으로는 보육료는 소득 수준별로 차등 징수제도의 도입이 바람직함으로 재산과 표자료의 투명성 확보 방안에 대한 정부차원의 노력이 필요하다.

영유아 보육과 관련된 비용을 누가, 어느 정도로, 어떤 방식으로 부담하여야 할 것인가 하는 보육비용을 둘러싼 최근의 논란 중에서 가장 쟁점이 되는 것은 국가가 과연 보육비용 중 어느 정도를 부담해야 하고, 또 어떤 방식으로 부담해야 하는 점이다.

보육정책의 기본방향에서 역시 영유아 보육의 일차적인 책임은 부모와 가정이 지도록 되어 있으며, 가정 내 양육이 어려운 경우 이차적으로 보육시설을 이용하도록 되어 있다. 그러나 보육료는 원칙적으로 수익자가

34) 조순이, “영·유아 보육시설의 합리적인 운영 방안에 관한 연구”, 단국대학교 행정대학원 석사학위논문, 1998, p.54.

부담하도록 되어 있으며, 다만 보호자의 소득이 낮아 부담이 곤란한 경우에만 국가가 지원한다고 되어있다.³⁵⁾

보육시설의 입장에서 보면 대상 영유아들에게 보육서비스를 제공하는 데 소유되는 비용은 국가가 매년 고시해주는 표준 보육료에 근거하여 징수한 보육료와 정부의 지원금으로 충당하게 된다. 현재 정부가 지원하고 있는 보육 지원금의 예산지원별 내역은 시설별 지원, 영유아별 지원 시설기능 보강비 지원으로 분류되고 있다.³⁶⁾

시설별 지원으로는 국공립시설과 비영리법인이 설치한 시설에 보육교사 법정 소요 정원의 50% 수준을 지원하며, 지원내용은 원장과 보육교사의 인건비이다. 영유아지원비는 생활보호대상자 등 법정저소득층 영유아가 도시근로자 가구당 월평균 50%수준 이하 가정의 영유아가 지급대상이며, 지원내용은 법정 저소득층 영유아 일인당 보육료 전액지원, 도시근로자 가구당 월평균 50%수준 이하 가정의 영유아는 아래에서와 같이 표준 보육단가대비 40%선에서 지원된다.

이와 같이 보육비용의 운영에서 제기되는 문제점으로 보육비용충당의 책임성, 보육시설의 재정이 열악한 점, 표준보육단가의 합리성 문제, 저소득층 지원 기준, 세제지원 혜택문제에 관해서는 그간 논란이 되어오던 보육시설에 대한 보육료 소득공제, 교제·교구 구입비의 특별소비세를

35) 윤미애, “우리나라 국·공립 보육사업의 개선방안에 관한 연구”, 경기대학교 행정대학원 석사학위논문, 1999, p.63.

36) 서울특별시, 「보육사업안내」, 1999, p.62.

감면하는 내용의 영유아보육법 개정이 1997년도 11월 국회를 통과하여 현재 이러한 부분에 대하여 특혜를 받고 있는 유아교육 제도와 동일하게 되었다.

파행적으로 전개되어 오던 기존의 보육사업을 일원화하여 '유아학교' 체제로 통합하고 그 운영재정의 전부 또는 상당부분을 정부나 지방자치단체가 맡는 방법이 필요하다. 또한 단기적으로는 농어촌 영유아와 도시 영세민의 자녀에 대한 무상교육을 적용·확대하는 한편, 장기적으로는 초중등학교의 경우와 마찬가지로 영유아 보육도 무상보육으로 바뀌어야 할 것이다.

제 5 장 우리나라 영유아 보육시설의 개선방안

제 1 절 정책적 개선방안

1. 보육의 주체 확립

영유아 보육이란 “영유아를 위하여 보육서비스를 제공하는 것”으로 영유아가 주체이다. 즉 ‘영유아’에서부터 모든 개념의 기초가 출발되어야 하는 것으로 현대사회에서는 ‘영유아중심’ 이라는 철학적, 심리학적 기초를 가지며, 영유아의 복지권이 제기 되어 왔다. 그러나 영유아는 발달적으로 스스로의 권리를 요구할 수 없는 존재이다.

우리나라의 보육사업은 영유아중심의 영유아를 위한 정책에서부터 출발한 것이 아니라 여성의 사회참여가 증진되면서 취업모의 자녀양육에 대안으로써 활성화되기 시작하였다. 여성복지의 측면에서도 여성들의 사회참여를 지원, 활성화시키기 위하여 보육사업의 활성화가 요구된다고 하겠지만 영유아 보육이란 영유아의 발전적인 미래를 위하여, 영유아의 미래를 발전시키는 주체라는 인식아래 영유아의 바람직한 발달지향에 중점을 두어 논의가 시작되도록 할 것이다.

2. 통합된 보육의 기능

보육이란 보호와 교육이 통합된 개념이라고 합의하여 왔다 그러나 앞서 문제점 분석에서 지적했듯이 개념적으로 합의하였다고 하였지만 실제의 현장에서는 건강·안정·영양을 우선적으로 고려하면서 적절한 보호 프로그램, 교육프로그램의 통합을 통한 보육프로그램의 개발 없이 단순한 유아 교육프로그램의 일부가 보육프로그램을 대치하고 있는 것으로 나타난 바 있다.

따라서 보호와 교육이 통합된 프로그램이란 무엇이어야 하는지에 대한 이론적 근거가 마련된 후 이를 토대로 보육의 목표, 내용, 세부 운영방법, 주의 사항 등이 세분화되어 마련되어야 할 것이다.

3. 보육법의 재정

현행의 영유아 보육법은 “보호자가 근로 또는 질병, 기타 사정으로 인하여 보호하기 어려운 영유아”를 보육의 우선적 대상으로 하고 있다. 유치원과 보육시설 모두에서 5세아에 대한 공교육화가 입법화되는 등 이미 현실적으로 모든 영유아가 보육의 대상이 되고 있으므로 보편성의 원칙에 의하여 보육대상을 “모든 영유아”로 확대하여야 할 것이다. 앞서 영유아보육법은 영유아들을 대상으로 제정된 법으로써 동 법이 초등학생을

대상으로 하는 방과후 아동보육을 통합할 수 있기 위해서는 법의 명칭이 ‘(가칭)아동보육법’으로 변경되어야 할 것이며 나아가 세부지침의 마련에서는 영유아의 초등학생을 대상으로 하는 별도의 지침들이 마련되어야 할 것이다.

제 2 절 행정 및 시설차원의 개선방안

1. 국민의 보육욕구

현행 보육시설 운영은 07:30-19:30(12시간)의 종일보육을 원칙으로 한다. 보육시설의 가장 중요한 기능 중 하나는 보호자의 근로시간을 고려한 종일보육이다. 그러나 국민생활의 변화와 더불어 근로조건도 시간제, 휴일제, 기간제 등 다양한 형태로 나타나고 있음에 따라 점차 보육에 대한 욕구도 다양화하는 경향이다. 따라서, 보육수요에 대한 정확한 실태조사가 이루어져야 하며 국민의 다양한 보육욕구를 근거로 중장기 보육정책을 수립, 추진하여야 할 것이다.

2. 보육시설의 확충

보육사업 확충 3개년 기간 보육시설의 양적인 기반을 확충하게 된 것

은 민간의 적극적인 참여가 있었기 때문이다. 최근 도시지역 등 일부지역은 보육시설의 공급과잉 현상까지 발생하고 있는 반면 저소득층지역, 농·어촌지역 등은 아직도 보육시설이 부족한 실정이다.³⁷⁾ 저소득층지역 등은 설치공간부족운영상 어려움으로 민간이 참여하기 어려운 점을 감안하여 정부제정에 의한 공공보육시설을 지속적으로 설치하여야 할 것이다.

또한 영아·장애아 전담 보육시설, 휴일·24시간 보육시설, 방과후 보육시설, 종교부설 보육시설의 설치도 계속적으로 확충되어야 한다. 직장보육시설 추진 실적도 매우 부진하다. 이는 사업주의 설치의지 부족, 보호자의 지역보호 선호 등이 직장보육시설 부진사유로 제기되고 있지만 좀 더 강력한 추진이 필요하다. 정부차원에서 고용보험기금을 활용하여 연차적으로 공공직장보육시설 설치를 확대해 나갈 계획이다. 앞으로 직장보육시설이 활성화될 수 있도록 시설 설치 조건, 기준 등을 대폭 완화하고 지원방안도 강구해야 할 것이다.

3. 보육의 질적 수준 향상

보육의 질적 수준 향상은 정부의 재정투자과 제도개선이 우선 과제이다. 그러나 보호자는 어린이집의 시설 등 좋은 환경도 고려하겠지만 보

37) 한국보육시설연합회, “98전국법인보육시설장 대회”, 1998, p.61.

육교사의 자질, 프로그램으로 운영하고 있으나 앞으로는 영유아 발달 단계별로 인성, 정서, 인지발달 등 구체적 프로그램을 도입하지 않으면 경쟁에서 뒤쳐질 수밖에 없는 상황에 직면하게 될 것이다.

1) 우수 보육교사의 확보

보육교사는 보육서비스의 직접 전달자로서 보육의 질적 수준을 향상시키는 중요한 요체이다. 우수보육교사를 확보하기 위한 과제로서 보육교사 자격증제도의 도입, 양성교육의 내실화, 처우개선이 강구되어야 한다.

기존의 보호와 교육 프로그램 중심의 보육서비스에 사회적 서비스 프로그램이 보완되고 강화되기 위해서는 먼저 보육현장 종사자들의 이에 대한 인식부터 개선되어야 할 필요성이 있다. 이를 위해 관련학과나 보육교사 양성교육의 교과과정이나 시설장 연수 프로그램에 보육시설에서의 사회적 서비스에 대한 교육내용을 강화하도록 해야 할 것이다.

2) 보육프로그램의 개발 보급

보육시설들이 질적인 사회적 서비스 프로그램을 실시할 수 있도록 보장하는 법적, 제도적 뒷받침이 필요하며, 현재의 유일한 정부지침인 「보육사업지침」은 보육 프로그램과 그 방향에 대한 지침으로는 그 내용이 지나치게 빈약하다. 복지부 지침의 보육서비스의 내용은 교육영역, 보호영역과 더불어 부모서비스 및 지역사회교류를 포함하는 복지영역으로 구

육교사의 자질, 프로그램으로 운영하고 있으나 앞으로는 영유아 발달 단계별로 인성, 정서, 인지발달 등 구체적 프로그램을 도입하지 않으면 경쟁에서 뒤쳐질 수밖에 없는 상황에 직면하게 될 것이다.

1) 우수 보육교사의 확보

보육교사는 보육서비스의 직접 전달자로서 보육의 질적 수준을 향상시키는 중요한 요체이다. 우수보육교사를 확보하기 위한 과제로서 보육교사 자격증제도의 도입, 양성교육의 내실화, 처우개선이 강구되어야 한다.

기존의 보호와 교육 프로그램 중심의 보육서비스에 사회적 서비스 프로그램이 보완되고 강화되기 위해서는 먼저 보육현장 종사자들의 이에 대한 인식부터 개선되어야 할 필요성이 있다. 이를 위해 관련학과나 보육교사 양성교육의 교과과정이나 시설장 연수 프로그램에 보육시설에서의 사회적 서비스에 대한 교육내용을 강화하도록 해야 할 것이다.

2) 보육프로그램의 개발 보급

보육시설들이 질적인 사회적 서비스 프로그램을 실시할 수 있도록 보장하는 법적, 제도적 뒷받침이 필요하며, 현재의 유일한 정부지침인 「보육사업지침」은 보육 프로그램과 그 방향에 대한 지침으로는 그 내용이 지나치게 빈약하다. 복지부 지침의 보육서비스의 내용은 교육영역, 보호영역과 더불어 부모서비스 및 지역사회교류를 포함하는 복지영역으로 구

성되어 외관상 광범위한 보육서비스를 규정하고 있기는 하지만 보육내용에 대한 기본원칙만 간략하게 제시되어 있으므로 각 영역의 중요성, 목표, 방법 등이 구체적으로 제시되어야 할 필요가 있다. 보육사업지침이나 영유아보육법 시행령에 사회적 서비스에 대한 구체적 항목이 포함되어 제시될 수 있어야 할 것이다.

보육프로그램은 년 2종씩 개발하여 보급되고 있으나 아직은 미흡하여 특히 보육시설에서 교육프로그램이 전무한 실정으로 지속적으로 우수한 보육프로그램을 개발해 나가야 할 것이다.

현재 보육현장에서 사회적 서비스 프로그램의 실시수준이 전반적으로 낮을 뿐만 아니라 구체적으로 참고할만한 자료도 매우 부족한 형편이다. 보육학과가 개설되어 있는 각 대학이나 보육교사 양성과정을 담당하는 교육원, 보육정보센터 등에서 보육시설에서의 사회적 서비스에 대한 다양하고 세부적인 프로그램이 개발 보급되어야 보육현장에서의 적용이 확대 될 것이다.

보육시설은 부모교육에 대한 부모들의 높은 욕구수준에 부응하여 보육시설형편에 따라 그 횟수가 많은 적든 정기적인 부모교육 프로그램을 개최함으로써 바람직한 부모가 될 수 있도록 가족을 지원해주고 아동에게 긍정적인 환경을 조성해 줄 수 있어야 할 것이다 특히 법인시설이나 직장시설보다 그 실시수준에 있어서 통계적으로 유의미한 차이로 뒤쳐지는 것으로 나타난 국공립시설과 개인시설에서의 부모교육 프로그램 실시수

준을 높일 수 있도록 해야 할 것이다. 이미 개발되어 있는 다양한 부모 교육 프로그램들을 충분히 활용하여 부모들이 가장 원하고 있는 것으로 나타난 부모역할과 자녀지도 방법, 정서발달, 아동발달단계별 특성 등에 관한 교육기회를 충분히 가질 수 있도록 해야 한 것이며 부모교육을 통해 보육시설내의 불우아동에 대한 지원이나 결손가정 아동에 대한 대리 부모 서비스 등에 대한 부모들의 높은 관심을 바람직한 가족자원봉사와 연결시킬 수 있도록 교육할 수 있을 것이다.³⁸⁾

부모교육, 유아교육관련 자료의 구비 및 대여, 부모의 보육활동 참관 등의 프로그램에 대한 부모들의 욕구가 상당히 높고 가족의 자원봉사, 부모의 의사결정참여, 자모회 등의 프로그램도 욕구수준과 실시수준사이의 차이가 큰 것으로 나타났는데 이는 부모들이 부모모임을 위해서든 보육활동을 참관하기 위해서든 자원봉사를 위해서든 현재보다 더 많이 보육시설에 오고가며 더 많은 참여를 원하는 것으로 해석할 수 있다 그러므로 보육시설은 부모들에게 보육시설을 더 개방할 필요가 있으며 나아가 맞벌이 부모 등 부모 프로그램에 참여하기 어려운 상황에 있는 부모들을 위한 프로그램 개발에도 힘써야 할 것이다.

38) 이희선, “보육시설의 질적 향상을 위한 보육 프로그램의 특성 및 방향”, 한국 영유아 보육학회 제7집, 1996, p.14.

3) 보육정보센터의 확대설치

국민의 보육욕구를 충족시켜주기 위한 보육정보센터가 확대 설치되어야 한다. 현재 중앙과 부산, 대구, 인천, 광주, 대전에 광역 단위의 보육정보센터가 설치 운영 중이며 앞으로 각 도지역까지 국고보조 보육정보센터를 확대 설치해야 한다. 보육정보센터는 보육시설의 위치, 프로그램 등을 일반 국민에게 전산망을 통해 제공하고 보육시설의 원장과 교사는 보육정보센터의 데이터를 활용하여 양질의 보육서비스를 제공하는 기능을 갖게 된다.

또한, 지역사회 자원봉사자 교육, 부모교육을 담당하고 교사모집안내, 취업알선 등 보육에 관한 종합적인 서비스를 제공하는 기관이므로, 설치 시에는 주민 이용의 편의성, 참여성이 우선적으로 고려되어야 하며 어린이집 등의 참여와 이용률을 높이는 방향에서 선정하는 것이 바람직하다. 보육정보센터가 기능을 다하기 위해서는 정보의 지속적인 공급으로 이용 가치가 높도록 준비하여야 한다.

5) 제도적 지원체계 확립

보육시설은 보호와 교육의 통합적 기능을 수행하고 있으나 유아교육기관인 유치원에 비하면 세계 등에서 상대적으로 불평등하게 적용되고 있다. 보육시설에 대하여 보육료 소득공제, 교재·교구 구입비의 특별소비세를 감면하는 내용으로 관련법률이 개정되어 1998년 1월 1일부터 시행

되었는데, 앞으로도 전지·수도 등 공공 요금 감면, 정부 양곡 구입 등에서 지원 대상에 포함할 수 있도록 제도 개선이 필요하다.

6) 행정관리 체계의 확립

양적 성장에 걸맞는 보육의 질을 높이기 위해서는 행정 관리 체계의 강화가 절실히 필요하다. 현재 시·군·구의 경우 몇백개에 달하는 보육시설을 전문직 공무원 1인이 담당하고 있어 실질적인 행정지고가 불가능한 실정이다.

또한, 보육담당 공무원의 잦은 교체, 전문성 결여 등으로 보육시설 운영자의 혼란을 초래하는 경우가 많이 제기되고 있다. 현재의 보육사업은 프로그램운영, 시설운영, 시설장의 복지 의식 등이 정립되지 못한 사례가 많이 전담 조직 및 전문가 매치가 절실히 요구되는 분야이다. 아직 전담 조직을 두지 않은 자치단체에서는 조속히 설치하여야 할 것이며 시·군·구 등 기초단체도 보육계를 신설하여야 할 것이다.³⁹⁾

현재 구성되어 있는 보육정보센터의 기능을 강화하고 활성화시켜 지역 사회에서 사회적 서비스를 제공하는 구심점 역할을 할 수 있도록 지원할 것을 제안한다. 현재 사회적 서비스에 대한 중요성을 인식하고 있으면서도 인건비나 시설비 지원이 없어서 실시하지 못하고 있는 프로그램들이 많고 사회적 서비스 프로그램의 필요성을 인정하면서도 과중한 업무량

39) 오명순, “목표지역 보육시설의 운영실태 및 개선방안에 관한 연구”, 1998, 동신대학교 사회개발대학원 석사학위논문, pp.26~28.

때문에 실시하지 못하는 보육시설들이 많은 것이 사실이다. 개별 보육시설에서 전문사회사업가나 상담전문가를 일일이 고용하기 힘든 현실을 감안하여 보육정보센터에 그러한 전문인력을 배치하여 관할구역내의 사회적 서비스를 담당하도록 하고 이들에 대한 인건비를 정부나 지방자치단체에서 지원하게 된다면 개별 보육시설에서 질적인 사회적 서비스 프로그램을 제공하는데 큰 도움이 될 것이다.⁴⁰⁾

향후 우리 보육사업의 지속적인 발전은 위와 같은 당면과제들을 어떻게 효과적으로 해결해 나가느냐에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 앞으로도 여성의 경제 사회활동 참여가 계속 확대되고 아동양육 및 교육이 더욱 전문화 추세를 나타낼 것으로 예상되어, 자녀양육 가치관의 변화 및 공보육에 대한 사회적 욕구 증대 등으로 보육사업의 중요성은 더욱 높아지고 조만간 국가의 핵심과제로 대두될 것으로 전망된다.⁴¹⁾

제 3 절 보육시설 재정적 지원의 개선방안

효율적인 보육효과를 거두기 위해서는 무엇보다도 충분한 재정 확보가 전제되어야 한다. 왜냐하면 보육기관의 시설이나 인적 자원은 재정적인 밑받침 없이는 개선이나 향상이 불가능하기 때문이다. 특히 보육활동은

40) 조순이, “영유아 보육시설의 합리적인 운영방안에 관한 연구”, 단국대학교 행정대학원 석사학위논문, 1998, pp.56~57.

41) 김원길, 「월간유아」, 2001, pp.227~228.

그 자체가 국민교육의 한 부분을 이루는 것으로서 보육기관은 회사나 공장 등과 같은 영리추구 단체가 아니기 때문에 그 운영에 대해서는 초중등학교와 마찬가지로 국가나 지방자치단체의 적극적인 재정지원이 따라야 한다.⁴²⁾

영유아 보육이 부모에게만 책임이 있는 것이 아니라 국가사회도 그 책임의 일부를 담당해야 하므로 아동보육은 의무교육의 차원에서 계획되고 실시되어야 한다. 이차적으로 어머니가 취업하여 자녀를 보육할 수 없는 경우가 되겠으나 어머니가 취업 이외의 질병 등의 사유로 사회가 아동보육을 떠맡아야 할 경우도 대상이 된다. 최근에는 질적 보육의 면에서도 대부분의 아동들이 어린이집의 보육을 원하고 있다. 따라서 국가적·사회적 제도가 마련되어 앞으로는 모든 어린이에게 보육의 혜택이 주어지도록 기대될 수 있어야 할 것이다.

현행 보육료는 정액제로, 저소득층을 제외하고는 수익자 부담으로 되어 있어 보호자의 보육료 부담이 큰 실정이다. 이를 보호자의 부담을 경감할 수 있는 방향으로 보육료의 부과방식을 개선할 필요가 있다.

첫째, 보육비용 중 인건비와 시설운영비는 공공재원으로 충당되어야 한다. 이는 어린이가 건강하게 성장할 권리를 보장한다는 점과 다음 세대를 담당할 사회구성원을 양육한다는 점에서 국가가 보육의 책임자이기 때문이다.

42) 조순이, “영유아 보육시설의 합리적인 운영 방안에 관한 연구”, 단국대학교 행정대학원 석사학위논문, 1998, p.54.

둘째, 차등보육료를 도입하여야 한다. 동일한 보육료 일지라도 가계지출에 대한 부담은 소득이 작아질수록 높으므로 보육시설 이용을 어렵게 한다. 따라서 가계에 대한 부담이 비슷한 수준으로 이루어질 수 있도록 저소득층에 대한 감면조치가 필요하며, 보육료가 가계소득의 10%를 초과하지 않도록 상한선을 설정해야 한다.

셋째, 저소득층의 보육료 지원의 문제점으로는 현행 생보자 선정기준은 1인당 월평균 소득과 가구 당 재산을 고려한 전국적인 기준만이 있고 소득 및 재산의 지역별(도농간) 격차가 반영되지 않고 있다. 예를 들어 도시와 농촌에 동일한 소득 및 재산기준을 적용하여 생보자를 선정할 경우, 농촌에 비해 소득 및 재산가치과 높은 도시지역 저소득층의 상당수가 보육료 면제 대상에서 제외되는 결과로 이어진다. 결국 농촌지역 거주자에게 유리하게 되어있는 현행 생보자 선정기준은 보육료가 면제되어야 할 상당수의 도시저소득층 아동을 제외시킴으로써 형평성의 문제를 불러일으킬 소지가 충분하다.⁴³⁾

보육료 감면 기준에서 주거형태가 제외됨으로써 주로 도시지역의 저소득층에 불리하게 작용한다. 즉, 보육료 감면 기준이 단지 가구당 월평균 소득에 한정되어서는 안되며 도시지역의 경우는 주거형태라는 기준이 보완되어야 한다. IMF체제라는 특수한 상황에 처하게 되어 일시적으로는 실직자녀를 정원 외 10%를 인정해 주고 있다. 요즘 시대에 적절한 보육

43) 박연희, "보육시설의 운영실태와 개선방안에 관한 연구", 고려대학교 경영정보대학원 석사학위논문, 1997, pp.81~82.

정책이라 할 수 있겠다. 그러나, 실제로 실직을 당하여 유아를 보육시설에 보내서 보육을 받게 하고 싶어도 실직의 증명을 뱉 수 없어서 혜택을 못 받는 경우도 많이 있다. 좋은 직장을 다녔던 부모들은 실직자 증명을 떼어 동사무소에 제출하면 확인하여 실직자녀의 보육료 감면 혜택을 보게 되는 것이다. 이것은 커다란 모순일 수밖에 없다. 정말로 실직 당하여 생계도 어려운데 자녀의 보육까지도 어려움을 겪게 해서는 안될 것이다. 이럴 경우, 탄력성 있는 행정으로 그 가족의 주변 사람들에게 확인하든지 하여 정말 어려운 가정의 자녀들에게도 보육의 혜택을 주어야 하겠다.

국공립 보육시설의 경우에는 재정의 부족 부분을 정부나 위탁체에서 충당하여야 한다. 위탁체 역시 현 IMF체제하에서는 재정의 어려움을 겪기는 마찬가지이다. 보조금을 지원하는 정부 또한 예산의 감소로 충분한 지원을 해줄 수 없게 되었다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 재정능력이 있고 건실하게 운영할 수 있는 개인이 운영할 수 있도록 민영화를 하는 것도 바람직한 방법중의 하나라고 할 수 있다.

제 6 장 결 론

우리나라는 유아를 대상으로 유아교육을 전문으로 담당하는 유치원이 종류층 이상의 아동을 대상으로 학교교육기관으로 일찍 자리를 잡고 보육을 담당하는 어린이집 보다 먼저 발전하였다.

하지만 최근 우리 사회가 고도산업사회 정보화 사회로 발전하면서 여성들의 적극적인 사회진출로 가정 보육의 과제가 사회문제로 등장되고 1991년 영유아보육법 제정을 계기로 영·유아의 보육을 담당하는 어린이집이 한꺼번에 대거 설립이 되어 보육의 개념을 광의적이고 적극적이며 일반적인 개념으로 수용하면서 보호와 교육을 통합하는 과정으로 발전했다.

우리는 우리의 보배로운 어린이들에게 건강하고 아름답게, 행복하고 즐겁게, 개인이 타고난 소질을 충분히 발휘하면서 남들과 협력하고 상호의 개성을 존중하며 생활하는 덕, 체, 지를 고루 갖추고 정의적, 의지적, 지적영역의 조화를 이루어 이상적인 삶을 살아갈 수 있는 삶을 만들어 주어야 한다. 이에 가장 기초적인 작용으로서 보육을 통한 교육과 교육을 통한 보육이 상호 보완적이고 협력적이며 통합적인 관계정립이 되어 모든 사람이 행복하고, 자아실현을 할 수 있는 복지사회가 되도록 하는데 중점을 두어야 한다.

본 연구에서도 이런 질적이고, 이상적인 성장을 위하여 국·공립 보육

사업의 제도와 운영관리를 중심으로 개선방안을 살펴보았다.

보육시설의 운영상의 개선방안을 찾아보면 다음과 같다.

첫째, 정부의 보육시설의 무리한 확충계획으로 전국에 보육시설이 난립해 있으며, 이로 인한 과잉 공급의 현상이 벌어져 대부분의 어린이집이 원아모집이 되지 않고 있는 실정이다.

타 분야와(학교, 병설유치원, 사립유치원, 종교시설, 복지관 등)는 달리 정부차원에서 적극 추진해야하는 사회복지 사업임을 감안하여 민간어린이집도 시설의 운영에 국공립 시설과 동일한 수준으로 교사 인건비 등 제반 운영비가 지원되어야 하며, 내실 있는 운영에 대한 지도 점검을 실시하여 보육의 질을 높여야할 필요가 있다.⁴⁴⁾

둘째, 보육시설의 재정으로서 보육비용 중 인건비와 시설운영비는 어린이가 건강하게 성장할 권리를 보장하며 다음 세대 사회구성원을 양육한다는 점에서 국가가 책임을 진다는 차원으로 공공 재원으로 충당하며, 보육료는 가계 형편에 따른 차등 보육료를 도입해야 한다.

셋째, 영유아기에 걸맞는 보육과 전문가에 의한 좀 더 구체적이고 계획적인 교육과정의 프로그램이 필요하며 이에 대한 보육운영 정책이 일관성이 있어야 할 것이다. 아동뿐 아니라 가족과 지역사회 발달에 적합한 프로그램을 개발하여야 하며 보육교사들의 12시간의 장시간 근무하고 있음을 고려 할 때 손쉽게 활용할 수 있는 값싼 교재·교구가 개발되어야

44) 국회교육정책포럼, “유아교육기관 운영의 어려움의 개선방안”, 1998, p.23.

사업의 제도와 운영관리를 중심으로 개선방안을 살펴보았다.

보육시설의 운영상의 개선방안을 찾아보면 다음과 같다.

첫째, 정부의 보육시설의 무리한 확충계획으로 전국에 보육시설이 난립해 있으며, 이로 인한 과잉 공급의 현상이 벌어져 대부분의 어린이집이 원아모집이 되지 않고 있는 실정이다.

타 분야와(학교, 병설유치원, 사립유치원, 종교시설, 복지관 등)는 달리 정부차원에서 적극 추진해야하는 사회복지 사업임을 감안하여 민간어린이집도 시설의 운영에 국공립 시설과 동일한 수준으로 교사 인건비 등 제반 운영비가 지원되어야 하며, 내실 있는 운영에 대한 지도 점검을 실시하여 보육의 질을 높여야할 필요가 있다.⁴⁴⁾

둘째, 보육시설의 재정으로서 보육비용 중 인건비와 시설운영비는 어린이가 건강하게 성장할 권리를 보장하며 다음 세대 사회구성원을 양육한다는 점에서 국가가 책임을 진다는 차원으로 공공 재원으로 충당하며, 보육료는 가계 형편에 따른 차등 보육료를 도입해야 한다.

셋째, 영유아기에 걸맞는 보육과 전문가에 의한 좀 더 구체적이고 계획적인 교육과정의 프로그램이 필요하며 이에 대한 보육운영 정책이 일관성이 있어야 할 것이다. 아동뿐 아니라 가족과 지역사회 발달에 적합한 프로그램을 개발하여야 하며 보육교사들의 12시간의 장시간 근무하고 있음을 고려 할 때 손쉽게 활용할 수 있는 값싼 교재·교구가 개발되어야

44) 국회교육정책포럼, “유아교육기관 운영의 어려움의 개선방안”, 1998, p.23.

하겠다. 또한 영아와 초등학교 저학년 대상의 교재·교구 개발에 대한 지원도 시급하다.

넷째, 보육시설 근무자의 참여의식 증대를 위하여 교원의 자질을 향상시킬 수 있는 프로그램이 필요하며, 교사의 보수의 상향조정과 경력인정의 모순을 개선하여야 한다. 또한 보육의 질을 향상시키기 위해서는 대학의 학과를 영유아 보육과 직접적인 관련이 있는 학과로 축소해야 하며, 보육교사의 자격기준과 자격시험제도를 도입함이 필요하다.

또한 대학이나 전문양성훈련원에서도 영·유아에 관한 기초지식을 아는 교육과목을 필수로 하며 실기교육도 철저히 이루어져야 한다. 가장 중요한 것은 보육교사로서 전문성과 사명감을 갖고 보육에 관한 공부를 하며 현장에서 전문인으로서 당당하게 일할 수 있는 자세와 현실이 중요하다.

마지막으로 정부의 비전을 첨부하면 다음과 같다.

정부는 이와 같은 보육의 대내외적인 여건변화를 인식하고 보육사업의 장기비전을 제시하기 위하여 지난해 말에 관계부처, 관련단체 및 관계전문가가 참여하는 보육발전위원회 및 보육발전기획단을 구성·운영하여 왔다. 동 위원회 및 기획단이 약 9개월의 연구작업 및 수 차례 공청회를 거쳐 "보육사업 중장기 종합발전계획(안)"을 마련하여 정부에 건의하였고, 우리 부는 이를 토대로 정부안을 마련 중에 있으며, 이에 따른 세부 추진과제를 검토 중에 있다.

정부는 2010년까지 모든 아동의 건전한 성장 및 발달이 보장되는 보육 선진국 건설을 목표로 종합계획을 준비중에 있다. 이를 위해서 보육의 각 주체인 보호자, 보육인력, 보육시설 및 보육지원체계가 각각의 역할과 기능을 수행하도록 지원하여 궁극적으로 모든 아동이 질 높은 보육서비스를 제공받는 정책 비전을 지향하고 있다.

정부는 보육선진국 건설을 위해 우선 현재의 46% 수준에 머물고 있는 보육수요 충족률을 2010년까지 100% 달성하여 보육수요의 완전충족을 구현하고, 또한 보육사업의 공공성을 제고하고 정부의 책임을 강화하는 차원에서 보육사업에 소요되는 비용 중 정부의 재정 부담율을 현재의 25% 수준에서 2010년까지 약 40% 수준 이상으로 대폭 확대하여 선진국 수준으로 끌어올릴 계획이다. 이러한 목표 달성을 위해서 정부는 우선 취약한 영아, 장애아 및 방과후 보육시설위주로 국공립보육시설의 확충을 연차적으로 추진해 나갈 계획이다. 현재 1,300여 개소인 국공립보육시설을 2010년까지 4,400여 개소로 확충하여 국공립보육시설의 보육아동 부담율을 현재 13% 수준에서 40% 수준으로 높여나갈 것이다.

특히 부족한 영아전담시설은 국공립시설로 500여 개소 추가 신축할 계획이며, 방과후 보육시설도 국공립시설로 500여 개소를 추가 신축하여 시설부족문제를 해소해 나갈 것이다. 또한 보육이 필요한 아동이 보호자의 사회·경제적 배경에 따른 차별 없이 보육을 받을 수 있도록 보육료 지원수준 및 지원대상, 아동의 규모를 연차적으로 확대해 나갈 것이다.

이를 통해 보육료 지원 아동수가 현재 16만여 명에서 2010년까지 33만여 명으로 2배 이상 확대해서 혜택범위를 늘어나갈 것이다. 아울러 만5세아 무상보육을 단계적으로 확대 실시 하고, 장애아에 대해서도 무상보육을 도입하여 2001년 까지 장애아 완전무상 보육을 실현할 계획으로 있다.

또한 현재 운영에 어려움을 겪고 있는 민간유자보육시설이나 영세민간 시설에 대해서도 아동보육료 지원의 확대를 통한 간접적인 운영개선을 지원하고, 현재 지원하고 있는 교재·교구비도 그 단가를 단계적으로 상향조정하여 그 지원금액을 현실화시켜 나가며, 민간보육시설에도 초과근무수당 및 대체교사 인건비를 지원하고, 아울러 평가·인증 등을 통한 우수민간보육시설에는 영아, 방과후 아동을 보육할 경우 보육교사 인건비를 지원하는 등 민간보육시설의 운영 난 해소를 위해 다각적인 지원책을 추진해 나갈 계획이다.

그리고 전문성 있는 보육인력의 확보를 위하여 인력양성체계를 개선하고 지속적인 교육훈련체계를 구축하여 종사자의 능력 계발 및 전문성 강화 등 보육인력의 질 관리 체계를 대폭 정비하고, 종사자의 처우를 단계적으로 개선하여 질 높은 보육서비스의 제공을 지원해 나갈 것이다. 이를 위해 우선 보육교사 자격증제도를 도입하고, 대학 및 교육원의 보육교사 양성체계를 개편하고, 보수교육제도를 정비·강화해 나갈 계획이다.

또한 보육교사 처우개선을 위해 보수수준을 단계적으로 현실화하고, 휴가 등 복리후생제도를 선진적으로 개선하며 또한 보육인의 날을 법정

기념일로 지정하여 보육인의 사기진작과 보육에 대한 사회적 인식은 제고해 나갈 계획이다. 보육의 목적과 이념을 명확히 하고 실질적인 보육의 지침서로 사용할 수 있는 표준보육과정을 개발하여 보육의 질 향상을 도모하며, 보육관련정보 지원 및 각종 전문적인 상담서비스를 효과적으로 지원하기 위하여 기존의 보육정보센터의 기능을 강화해 나가고, 미설치된 시·도에 지역보육정보센터의 건립을 적극 추진하여 전국적인 보육정보네트워크체계(Child Care Network System)를 구축하여 모든 국민과 보육관계자가 신속하고 편리하게 이용할 수 있도록 지원해 나갈 것이다.

이상에서 제시한 정부의 정책과제들이 계획대로 진행된다면, 동 종합발전계획이 실현되는 2010년에는 우리 영유아보육사업이 한 차원 높은 수준으로 거듭날 수 있을 것으로 확신한다. 다만 이러한 과제들이 성공적으로 실현되기 위해서는 무엇보다도 정부의 강력한 정책적 의지와 보육시설 종사자들의 헌신적인 노력이 병행되어야 할 것이다.⁴⁵⁾

우리나라 보육사업이 발전하고 있는 것은 명백히 사실이다. 하지만 눈으로 보여지기 위한 체계보다는 보다 작은 부분에 눈을 돌려보는 것도 필요하다.

열악한 근무조건에서 일하고 있는 교사들과, 부족한 재정지원에서 하루하루 힘겨워 하고있을 시설장들에게도 힘을 줘야 하겠다. 하루하루 문

45) 전재희, 「포망세」, 2002, 2, pp.122~123.

을 닫는 작은 보육시설들의 문제점을 파악해 왜 결국 그들이 정한 그 길의 끝이 보이게 되었는지 파악해야 하겠다.

질 높은 교육을 위해서는 그만큼 투자를 해야하는데, 투자한 만큼의 소득을 얻고 있는 것인가? 하는 의문이 생긴다.

보육시설에서 직접 근무하고 있는 근무자의 입장으로는 너무도 부당한 대우가 아닌가 한다. 비록 아이들이 좋아서 이일을 택하고 의무감을 갖고 매달리지만 언제까지 열악한 환경탓만 하란 말인가?

아이들은 미래의 씨앗이다. 씨앗에 물을 주고 거름을 주어 더 굵고, 튼튼한 나무를 만들어 내듯이 우리의 아이들을 가르치는 교사들과 시설장들에게 눈을 돌려야 하겠다. 이제는 더 이상 부당한 근무환경과 대우에 등을 돌려 돌아가는 교사들이 생기지 않도록 해야하며, 벼랑의 끝에서 자살까지 시도하는 시설장들의 애틋한 마음과 목소리를 듣지 않는 이상 이들의 힘겨운 싸움은 끝이 날수 없는 것이다.

교사의 자질을 얘기하기 이전에 보장된 일터와 대우라면 어느 누가 가르치는 마다하겠는가? 하는 생각을 해본다. 우리들의 작은 씨앗들이 자라나 국가의 기둥이 되고 머리가 된다면 우리의 미래는 밝은 내일이 펼쳐질 것이다.

국가는 교육의 가장 기초가 되는 영유아 보육에 더 많은 관심과, 지원을 해야할 것이다. 이제는 더 이상 미뤄서는 안 된다. 세계의 많은 나라들이 영유아 보육사업에 눈을 돌리고 있기에 우리도 역시 많은 나라들과

같이 우리의 형편에 맞는 보육사업을 펼쳐 나가야 할 것이다.

참고문헌

< 저 서 >

- 강윤구, 「영유아 보육사업론」, 서울:혜화당, 1992
- 대구대학교, 「사회복지사전」, 사회복지연구소편, 경진사, 1985,
- 서영숙·김경혜 「보육학개론」, 양서원, 1996
- 양승옥, 「각국의 탁아제도 비교 연구」, 창지사, 1996,
- 유희정, 「보육서비스의 질적 수준 향상에 관한 연구」, 한국여성개발원,
1998
- Alison, Clarke-Stewart, 서영숙, 「Day Care」 서울:교육과학사, 1990.

< 세미나 및 단행본 >

- 국회 교육 정책 포럼, “유아교육기관 운영의 어려움의 개선방안” 1998,
- 김원길, “어린이 보육의 백년대계를 준비하며”, 월간유아, 2001, 12.
- 노동부, 「여성과 취업」, 1995
- 문춘옥, 「월간유아」 2001, 8.
- 보건복지부, 「지역별 보육수요와 정책방안」 한국보건사회 연구원 1997.
- 보건복지부, 「보육사업지침」, 1997
- 서울특별시, 「보육사업안내」, 1999.
- 이희선, “보육시설의 질적 향상을 위한 보육 프로그램의 특성 및 방향”,

- 「한국 영유아 보육학회」 제7집, 1996.
- 전재희, 「꼬망세」 2002, 2.
- 정금자, “일본의 영유아 보육현황과 특성”, 보육시설종사자 교육훈련대학 협의회, 1994.
- 장인협, “아동복지의 방향”, 한국 사회복지학 제17호, 경기:한국사회복지학회, 1991.
- 한국보육시설연합회, “98’ 전국 법인 보육 시설장대회”, 1998.
- 표갑수, “유아교육법의 비판과 대안”, 월간유아, 2001, 3.
- 표갑수, “탁아 사업의 기능과 전문 사회 사업가의 역할”, 한국사회복지학, 서울:한국 사회복지학회, 1990.

< 논 문 >

- 권현수 “영유아보육시설의 효과적 운영에 관한 연구”, 송실대학교 석사학위논문, 1995.
- 김숙한, “보육시설 운영실태와 학부모의 욕구에 관한 조사”, 광주대학원 석사학위논문, 2001.
- 박연희, “보육시설의 운영실태와 개선방안에 관한 연구”, 고려대학교 경영정보대학원, 석사학위논문, 1997.
- 배옥수, “영유아 보육 활성화 방안에 관한 연구 ; 구립 어린이집집 운영 실태를 중심으로”, 국민대학교 행정대학원, 1998.

- 송기원, “보육시설 운영실태와 활성화방안 연구”, 한남대학교 지역개발대학원 석사학위논문, 1996.
- 송송희, “한국 농어촌 보육시설의 운영실태와 발전방향에 관한 연구”, 원광대학교 행정대학원 석사학위논문, 1997.
- 오명순, “ 목포지역 보육시설의 운영실태 및 개선방안에 관한 연구”, 동신대학교 사회개발대학원 석사학위논문, 1998.
- 이소영, “한국의 영유아 보육사업 개선방안에 관한 연구”, 한양대학교 행정대학원 석사학위논문, 2000.
- 윤미애, “우리나라 국공립 보육사업의 개선방안에 관한 연구”, 경기대학교 행정대학원 석사학위논문, 1999.
- 조순이, “영·유아 보육시설의 합리적인 운영 방안에 관한 연구”, 단국대학교 행정대학원 석사 학위 논문, 2001.
- 하정숙, “우리나라 보육시설 관리시설에 관한 연구”, 경희대학교 행정대학원 석사학위논문. 1994.

Abstract

A Study on Schemes to Improve the Administrative System of Day Care for Infants

Choi, In-young

Major in Social Welfare

Department of Welfare Administration

Graduate School in Hansung University

As the infancy is a fundamental period having a significant effect on one's whole life, the infant nursing is very important. This infant nursing aims at taking care of infants for their maturer life. Comprehensive diagnosis and prescription of the existing activities are required to improve the nursing work. This diagnosis can discover problems of the existing works and give opportunities to find ways to settle them. To build more efficient nursing programs, parents' needs and human, physical, and institutional resources to meet the needs must be provided. When the parents' needs, resources of

nurseries, and legal and administrative devices are in harmony, more rational nursing programs will be provided.

Therefore, this study aimed at suggesting activation schemes to provide genuine welfare service institutions giving infants in nurseries good nurture and inducing parents to participate in economic activities by comparing infant nursing system in advanced countries with that in Korea and especially examining problems of governmental support and various equipments of nurseries.

To improve administrative system of infant day care centers, first, considering that it is a social welfare work required of positive governmental support contrary to other fields including schools, annex preschools, private preschools, religious facilities, and welfare centers, private nurseries need support for all the administrative costs at the same level of national and public facilities and check for substantial administration to elevate the quality of nurture; second, personal expenses and operational costs for facilities among nursing costs as the finance of nurseries must be paid with public finances in that they nurture members of society for the next generation, and graded nursing costs must be applied according to household circumstances; third, nurture appropriate for infancy and more concrete and

systematic curricular programs built by experts are required, for which operational policies for nurture must be consistent; and fourth, programs to elevate the quality of teachers are required and their pay and career approval system must be improved in order to allow those working in nurseries to have more enhanced participation consciousness.

Most of all, since financial problems of nursing facilities are the greatest reason that qualitative nursing service can't be provided, nursing teachers must be improved qualitatively and given better treatment.

As the infancy is a critical period for one's physical, emotional, linguistic, cognitive, social, and personal development, proper nurture in this period can form the basis of the most important human development in one's whole life. This nurture in the infancy is an important issue that can influence one's lifetime. Therefore, it is urgent that welfare policies which enable anyone to be benefited by various and superior nurture service must be provided for child welfare.