

碩士 學位論文
指導教授 권해수

우리나라 영유아 보육정책의
개선방향에 관한 연구

A Study on the Improvement of
Korean infant child Nurture Policy

2006년 6월

漢城大學校 行政大學院

社會福祉學科

金貞美

碩士 學位論文
指導教授 권해수

우리나라 영유아 보육정책의
개선방향에 관한 연구

위 논문을 행정학 석사학위논문으로 제출함

2006년 6월

漢城大學校 行政大學院

社會福祉學科

金貞美

목 차

제1장 서 론	1
제1절 연구의 목적과 배경	1
제2절 연구방법 및 범위	2
제2장 이론적 배경	3
제1절 영유아의 정의	3
제2절 영유아 보육의 정책의 변천과 주요 내용	4
제3절 평가분석틀	10
제3장 영유아 보육정책의 평가	12
제1절 할당영역	12
제2절 급여영역	19
제3절 전달체계영역	24
제4절 재정영역	30
제4장 영유아 보육정책의 문제점 및 개선방안	32
제1절 할당영역	32
.....	
제2절 급여영역	37
제3절 전달체계영역	55
제4절 재정영역	66
제5장 결론	69
參考文獻	72

표 목 차

< 표 2 - 1 > 영유아보육 관계법령 연혁.....	6
< 표 3 - 1 > 연령별 기관 이용.....	17
< 표 3 - 2 > 보육시설 설치 기준	23
< 표 3 - 3 > 유치원 설비 기준	24
< 표 3 - 4 > 현행 보육시설 운영기준	27
< 표 3 - 5 > 보육시설 연도별 설치·운영 현황	35
< 표 3 - 6 > 보육시설 연도별 보육아동 현황	36
< 표 3 - 7 > 보육료 지원받는 영유아 아동 현황	37
< 표 3 - 8 > 2006년도 광역자치단체 보육예산 비교현황	40
< 표 4 - 1 > 안전 관리 기준	58
< 표 4 - 2 > 보육교사 1인당 아동수 예시	67
< 표 4 - 3 > 기타인력 1인당 아동수 예시	68
< 표 4 - 5 > OECD국가들의 공적서비스 수혜 비율	74
< 표 4 - 6 > 정부지원시설 이용아동 확충목표	77
< 표 4 - 7 > 2002년도 10분위 집단별 평균 경상소득	81
< 표 4 - 8 > 2004년 소득별 지원규모(안)	82

제 1 장 서론

제 1절 연구의 목적과 배경

현대를 글로벌 시대, 다문화 시대라고 한다. 그만큼 요즘의 사회는 각종 정보문화의 교류가 왕성하고 시대의 흐름을 모른다는 것은 요즘 시대에 걸맞지 않을 것이다. 그에 반면 우리의 보육시설 및 보육아동의 규모가 확대되고 보육서비스의 질적 향상에 대한 요구의 증대 등 보육현실은 크게 변화하였음에도 불구하고 영유아보육법은 1991년에 제정된 이래 2005년 부분적으로 개정되었을 뿐으로, 법이 현실을 따라가지 못하므로 보육발전의 장애가 되고 있다는 평가를 받아 왔다. 그 동안의 하위법령 개정도 사실은 보육시설의 양적 확충에 무게를 두고 설치를 용이하게 하는 방향으로 추진되어 온 경향이 있다. 그러므로 수요자의 질 높은 보육서비스에 대한 요구나 다양한 보육서비스에 대한 요구를 수용하기 어렵다는 한계를 가지고 있었다.

2004년 1월 8일자로 개정된 영유아보육법은 사실상 전면 개정으로 보육시설 평가인증제, 보육교사 자격제도 및 자격 기준 강화 등 그 동안 보육발전을 위하여 논의되었던 보육제도 개선 사항을 대부분 수용하고 있어서, 다양한 보육발전 방안들이 제도적인 뒷받침을 통하여 실현됨으로써 보육의 다양한 영역에 걸쳐서 폭 넓은 제도적인 개선이 있을 것으로 기대되고 있다.

영유아보육법이 하위법령에 위임하고 있는 사항들이 보육 전반에 대한 정책과제로, 연구내용에 포함되어야 할 사항이다. 이를 간략하게 기술하면 다음과 같다.

우선적으로 보육시설 설치 인가 관련 사항 및 이와 관련된 보육계획의

수립 및 수요조사 관련 사항, 직장보육시설 설치, 보육시설 설치 기준, 보육시설 위탁에 관하여 필요한 사항 등이 주요 내용이다.

그리고 보육시설 운영과 관련하여 보육시설 운영기준, 보육시설 운영위원회, 취약보육, 저소득층 보육, 보육과정, 생활기록부, 보육시설 평가인증제, 건강관리, 급식 기준 등이 제시되어야 한다.

또한 이와 연관하여 보육시설 종사자와 관련하여 보육시설종사자 배치기준, 보육시설 종사자 임면 및 복무, 보육시설장 및 보육교사 자격기준, 보육교사 자격 검정 및 자격증 교부, 보육관련 교과목 및 학점, 교육훈련시설, 보수교육의 기간·방법·내용, 보수교육 실시기관 등과 관련한 정책방안을 제시되어야 한다.

부대적으로 보육에 대한 사회적 책임의 증가와 더불어 보육에 대한 정부의 예산지원이 증가하고 있는 바, 보육료 지원 대상 기준, 무상보육, 비용의 보조, 직장보육시설 사업주 비용 부담 등 비용지원에 대한 규정도 보다 세밀하게 제시되어야 한다.

마지막으로 보육 행정·지원체계로, 보육정보센터, 보육정책조정위원회, 보육정책위원회, 보육개발원, 보육시설연합회 관련 사항들을 포함한다. 또한, 보칙 및 벌칙으로 과태료, 행정처분 기준, 보육시설장 업무 정지, 보육교사 자격정지 관련 사항들이 다루어져야 한다.

제 2 절 연구 방법

연구 방법으로는 먼저 첫째, 보육과 관련된 기존 연구문헌과 외국자료를 수집, 검토하여 정리하였다. 이들 자료는 각 정책과제별로 현황, 문제점, 대안 등을 검토하는 기초 자료로 활용되었다. 둘째, 자료 수집을 위한 조사로서 중앙정부 및 지방보육위원회, 보육시설 위탁, 보육정보센터 기능 및 위탁 등, 보육인력 복무 관련 사항 등을 중심으로 분석하였다. 마지막으로 인터넷조사로서 실제 문헌조사가 어려운 사항에 있어서는 인터넷으로 문헌이나 자료들을 검색하여 기존의 자료들과 비교분석하였다.

제 2 장 이론적 배경

제 1 절 영·유아의 정의

1) 일반 영·유아

일반 영·유아는 요보호 영·유아와 대응되는 용어로서, 기본적인 개념은 가정 외부로부터의 특별한 도움을 받지 않고 생활할 수 있는 영·유아를 말한다. 그러나 실제적으로는 요보호 영·유아를 포함한 모든 영·유아가 그 대상이 된다.

그러므로 요보호 영·유아의 입장에서는 일반 유아를 위한 복지사업의 적용대상이 됨과 동시에, 그들의 특수성을 고려한 부가적인 사업을 제공 받게 되는 것이다. 그렇다고 하더라도 이 사업의 중심대상은 어디까지나 특별한 욕구와 문제를 가지지 않은 일반 유아이며, 보편성의 원칙이 적용되는 대상자를 말한다.

2)요보호 영·유아

요보호 영·유아란 부모나 가족에 의해서는 정상적으로 양육되기가 어렵거나, 불가능하여 외부의 원조가 필요한 영·유아를 말한다.

발달초기에 있는 영·유아들은 가정으로부터 기본적인 생리적 욕구를 충족받고, 각종위험으로부터 보호받을 뿐 아니라, 사회 구성원으로서 필요한 지식, 기술, 태도 등을 습득하게 된다. 그렇기 때문에 영·유아에게 있어서 부모와 가정은 매우 의미있는 양육환경이다.

그러나 가정의 여러 가지 사정 때문에 부적절한 양육환경에서 자라는 영·유아들이 있으며, 이러한 양육환경은 이들의 건강하고, 건전한 성장을 저해하므로 가정 외부에서의 특별한 도움이 필요하게 된다.

그 대표적인 예로서 빈곤가정, 결손가정의 영·유아를 들 수 있다. 비록 가정의 형태는 다르지만 이러한 형태의 가정에서 자라는 유아와 그 가족이 당면하고 있는 문제는 거의 비슷한 양상을 띠고 있으며 매우 복잡하다.

영·유아는 선천적인 또는 후천적인 요인에 의하여 정상적으로 성장하지 못하고 신체 및 정서나 행동상의 장애와 문제를 지닐 수 있다. 이러한 영·유아가 보이는 양상은 매우 다양하고 그 정도의 차이도 심해서 분류·정의하기가 어려운데 주로 시각, 청각, 발성기관, 뇌, 지체와 정서 및 행동상의 장애를 가진 영·유아들이 해당된다. 이 경우, 단일한 기능에 장애를 가진 경우도 있고, 둘 이상의 기능에 장애를 가진 복합장애 영·유아들도 있다. 물론 복합장애를 가진 경우는 보다 더 특별한 보호조치가 필요하다.

제2절 영유아 보육제도의 변천과 주요 내용

1. 제도도입 이전

우리나라의 탁아사업은 1961년 아동복지법이 제정·공포됨으로써 종래의 아동의 복리를 증진시키기 위한 사업으로 발전되어 왔다.¹⁾ 1962~1981년에는 아동복지법에 의해 보건복지부 주관으로 탁아사업을 실시, 어린이집이 691개소 설치·운영되었고, 1981년 4월에는 「아동복지법」이 「아동복지법」으로 전면 개정되었다.

이후 1982년에는 유아교육진흥법을 제정하여 기존의 어린이집, 새마을

1) 탁아의 시초는 1921년 서울 태화기독교사회관의 탁아프로그램임.

협동유아원 및 농번기탁아소를 새마을유아원으로 흡수·통합하여 운영해 왔다. 법 제정 및 장학지도는 교육부에서, 시설운영 및 행정지도는 내무부에서, 보건의료는 보건사회부에서 담당하였다. 그러나 여성의 사회 참여 증가 및 가족구조의 핵가족화에 따라 보육수요가 급격히 증가하고 있는 반면, 기존 새마을 유아원의 보육기능은 미흡하고 보육시설 또한 절대 부족하여 취업여성의 자녀양육 문제가 큰 사회적 문제로 등장하게 되었다.

이에 따라 1987년 12월 노동부에서는 남녀고용평등법에 의한 직장탁아 제도를 도입하였고, 1989년 9월부터는 다시 보건복지부가 주관이 되어서 보육사업을 실시하였다. 1982년 유아교육진흥법이 제정되면서 삭제된 아동복지법의 탁아시설 설치·운영에 관한 근거 조항을 부활시키고, 1990년 1월에 동법 시행규칙을 개정하여 시행규칙 제16조 설치기준 및 운영기준에 탁아시설 관련 조항을 삽입하였으며, 탁아시설 설치·운영을 위한 세부지침으로 『탁아시설의 설치·운영 기준』을 보건복지부 훈령 제586호로 마련하였다.

그러나 영유아보육에 관련된 사업이 여러 부처에서 제각기 독자적으로 관리·운영됨에 따라 정부재정의 비효율적 투자는 물론 체계적이고 효율적인 영유아보육을 실시하는데 어려움이 노출되었다. 이에 1991년 1월 『영유아보육법』을 제정하고,²⁾ 보육사업 주관부처를 보건복지부로 일원화하였으며, 종전의 단순 “탁아”사업에서 보호와 교육을 통합한 “보육”사업으로 확대·발전하게 되었다. 이에 따라 탁아시설의 설치·운영규정에 의한 「탁아시설의 설치·운영규정」은 폐지되었다.

〈표 2-1〉 영유아보육 관계법령 연혁

2) 여성단체 등의 보육에 관한 독립된 입법 요청에 따라 국회에서는 보육사업의 통합일원화를 내용으로 한 『영유아보육법』이 의원 입법으로 추진되었음.

시행일	내 용	관련근거
1962~1981	복지부 주관으로 탁아사업 실시(어린이집 691개소 설치·운영)	아동복지법
1981. 4. 13	「아동복지법」을 「아동복지법」으로 전문개정	아동복지법
1982. 이후	「어린이집」 691개소를 「새마을유아원」으로 흡수 - 법제정·장학지도 : 교육부 - 시설운영·행정지도 : 내무부 - 보건의료 : 보건사회부	유아교육진흥법
1987. 12. 4	「직장탁아제」 도입	남녀고용평등법
1989. 9. 19	탁아사업 실시근거 부활	아동복지법시행령
1990. 1. 15	탁아시설의 설치·운영 근거 마련	탁아시설의 설치·운영규정
1991. 1. 14	「영유아보육법」 제정·공포 - 보육사업을 보건복지부로 일원화 - 종전 단순 “탁아” 에서 “보육” 으로 기능 확대	영유아보육법
1991. 8. 1	「영유아보육법시행령」 제정·공포	영유아보육법시행령
1991. 8. 8	「영유아보육법시행규칙」 제정·공포	영유아보육법시행규칙
1991. 8. 26	「탁아시설의 설치·운영규정」 폐지	탁아시설의 설치·운영규정

자료: 보건복지부, □□보육사업안내□□, 2004.

2. 제도정비이후

2000년대에 들어오면서 보육시설의 양적 확충보다는 질적 수준의 제고가 주요 관심사로 부각됨에 따라 보육서비스의 질적 수준을 제고할 수 있는 구체적인 방안들에 대한 논의가 활발하게 이루어졌다.

1) 할당영역

개정된 영유아보육법은 보육의 기본방향으로 보육의 보편성, 아동의 보육 받을 권리 및 보육에 대한 국가와 사회의 책임을 분명하게 밝히고 있다.

법 제1조에 의하면 영유아보육법의 목적을 영유아를 심신의 보호와 건전한 교육을 통하여 건강한 사회성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동을 원활하게 함으로써 가정복지 증진에 기여함에 두고 있다. 이는 종전의 법이 보호자가 근로, 질병 등 기타 사정으로 보호하기 어려운 아동을 대상으로 보육한다는 내용과 비교하여 보편성이 확보된 것으로 이해된다.

다음으로 법 제3조에서는 보육이념 3가지를 새로 규정하였다. 첫째, 보육은 영유아의 이익을 최우선적으로 고려하여 제공되어야 하며, 둘째, 보육은 영유아가 안전하고 쾌적한 환경에서 건강하게 성장할 수 있도록 하여야 하며, 셋째, 영유아는 자신 또는 보호자의 성·연령·종교·사회적 신분·재산·장애 및 출생지역 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 아니하고 보육되어야 한다는 것이다.³⁾

또한 법 제4조는 모든 국민은 영유아를 건전하게 보육할 책임을 지고, 국가 및 지방자치단체는 보호자와 더불어 영유아를 건전하게 보육할 책임을 진다는 종전의 법 조항에, 특히 시장·군수·구청장은 영유아의 보육을 위한 적절한 보육시설을 확보하여야 한다는 규정을 추가하여 기초자치단체에 보육시설 확보 책임이 있음을 분명하게 하였다.

2) 급여영역

보육시설 운영측면에서 취약보육 강화, 건강·영양의 강화 등 기존제도의 강화 이외에도, 보육과정 제정, 생활기록부 작성 의무화, 평가인증제 실시, 보육시설 운영위원회 설치 등 새로운 제도가 포함되었다.

첫째 우선 법 제26조는 국가 또는 지방자치단체와 사회복지법인 그 밖의 비영리법인이 설치한 보육시설은 영아·장애아 등에 대한 취약보육을 우선적으로 실시하여야 하고, 보건복지부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 취약보육을 활성화하는데 필요한 각종 시책을 수립·시행하여야 한다고 하여 취약보육에 대한 정부의 관여 강화를 명문화하였다.⁴⁾

둘째, 건강·영양 관리를 강화하였다. 법 제31조에서는 영유아와 보육시설종사자 정기 건강진단 및 영유아에게 질병·사고 또는 재해 등으로 인하여 위급상태가 발생한 경우, 즉시 응급의료기관에 이송하여야 한다고 명시하고 있다. 특히 법 제32조 제2항에서는 필요한 때에는 보건소, 보건지소 및 공공 의료기관에 협조를 구할 수 있고, 협조를 요청받은 보

3) 이는 국제아동권리협약의 무차별의 원칙, 아동 성장·발달권 보장 원칙, 아동 이익 최우선의 원칙, 아동 참여의 원칙 등 4대 원칙 중에서 아동의 참여를 제외한 3개 원칙을 수용한 것으로, 2000년 아동복지법 개정 시에 수용한 아동복지 이념과도 맥을 같이 함.

4) 영아, 장애아보육, 야간보육, 일시보육, 방과후보육 등의 보육은 일반 유아보육에 비하여 별도의 시설설비 및 프로그램 및 교사 확보 등에서 어려움이 있으며, 또한 운영상의 수지도 맞지 않아서 일반보육시설에서는 실시를 기피하는 경향임. 그러나 부모들의 다양한 보육서비스에 대한 요구는 계속 증가하고 있으므로 정부 지원을 받는 보육시설이 이를 우선 실시하도록 하고, 지원 근거를 명시하였다는 데 의미가 있음.

건소·보건지소 및 의료기관의 장은 적절한 조치를 취하여야 한다고 하여 지역사회와의 협력을 강화하였다. 또한 법 제33조에서는 급식관리 조항을 두어 영유아에게 위생적이며 안전한 급식 제공을 명문화하였다.

셋째, 개정된 법 제29조에서는 정부가 보육과정을 개발·보급하고 필요시 수정·보완하도록 하고 보육시설 장은 보육과정에 따라 영유아를 보육하도록 노력하여야 한다고, 정부의 보육과정 제정 및 이에 따른 보육실시를 명문화하고 있다. 보육과정 내용은 법에서는 영유아의 신체·정서·언어·사회성 및 인지적 발달을 도모할 수 있는 내용을 포함하여야 한다고 명시하였고, 구체적 보육과정의 내용은 시행규칙으로 정하게 된다. 보육과정은 일관성 있는 보육의 방향, 기준 및 방법을 제시하여 보육현장의 혼란과 어려움을 극복하는 근본적인 해결책으로 인식되어 왔다.

넷째, 개정된 법에서는 보육시설에서의 생활기록부 작성을 의무화하였다. 보육시설의 장은 영유아의 발달 등을 종합적으로 관찰·평가하여 영유아생활지도 및 초등학교 교육과의 연계지도에 활용할 수 있도록 앞으로 시행규칙으로 정하는 기준에 따라 생활기록부를 작성·관리하여야 한다. 취학 전 아동이 보육시설과 유치원을 이용하게 되는데, 유치원에서의 발달상황을 학교로 연계되는 반면에 보육시설에서의 발달 기록은 그동안 초등학교로 연계되지 않았으므로 초등학교로 연계가 기능하도록 발달 상황을 기록하고자 한 것이다.

다섯째, 2005년부터는 보육시설 평가인증제를 규정하고 있다. 이에 의하면 보건복지부장관⁵⁾은 보육시설에 대한 평가인증을 직접, 공공 또는 민간기관·단체 등에 위탁하여 실시할 수 있고, 평가인증의 결과에 따라 보육사업 실시에 필요한 지원을 할 수 있다. 보육시설 평가인증제도는 우리나라와 같이 보육이 민간 시설이 차지하는 비중이 높고 행정력이 이에 미치지 못하는 국가에서 보육시설의 자발적 참여를 유도하여 서비스의 질적 수준을 관리할 수 있는 가장 적절한 제도로 평가되고 있다.

여섯째, 개정 영유아보육법은 보육시설 운영위원회 설치 조항을 두고 있다. 보육시설 운영의 자율성을 높이고 지역사회와의 연계를 강화하여 지역 실정과 특성에 맞는 보육을 실시할 수 있도록 하기 위하여 보육시

5) 2004년 6월 12일 0시를 기하여 보육업무가 보건복지부로부터 여성부로 이관됨에 따라 영유아보육법 상 보건복지부 및 보건복지부장관은 여성부 및 여성부장관으로 개정

설에 종사자, 보호자 및 지역사회인사 등으로 구성된 운영위원회를 설치·운영할 수 있도록 정하고 있다. 보육시설 운영위원회는 수요자의 참여 및 요구를 반영한 개방적이고 투명한 시설 운영을 지향하는 추세를 반영한 것으로, 특히 평가인증제도의 도입과 더불어 보육시설 스스로 보육서비스의 질을 제고하고 평가하기 위한 기구로 그 필요성이 논의되어 왔다.

이외에도 영유아보육법 시행규칙으로 보육시설 운영기준이 새로 마련되어야 한다. 운영기준에서 건강·안전 등은 현재의 운영기준보다는 보다 강화하여 구체화할 것이 기대되고 있다. 또한 현재 국·공립보육시설의 90% 이상이 민간에게 위탁 운영되고 있는데 위탁자 선정이 공정하고 투명한 절차에 의하여 이루어질 수 있도록 세부 기준도 제시되어야 할 것이다.

3) 전달체계영역

보육시설의 설치와 관련하여 개선되는 내용은 설치 인가제, 설치기준, 보육시설 유형, 보육계획의 수립, 설치자 결격사유 등을 들 수 있다.

첫째, 직장 및 민간보육시설 설치 신고제가 인가제로 변경되었다. 그동안 가정보육시설의 설치에 처음부터 신고제였으나 직장 및 민간어린이집 설치에 1991년부터 인가제이던 것이 정부의 규제완화 추진 차원에서 1998년 7월부터 신고제로 바뀌었다. 그러나 보육시설 설치 신고제로 인해 특히 민간보육시설이 과잉 공급되고 보육환경이 저하되고 있으며, 또한 보육시설은 아동 이용시설로 규제완화 대상이 될 수 없다는 주장을 수용하여 이번에 인가제로 다시 환원되고, 가정보육시설 설치도 인가 대상에 포함하였다. 따라서 2005년부터는 기업주 및 민간이 설치하는 보육시설 설치에 모두 인가에 의하게 된다. 아울러 하위법령으로 정하여야 하는 보육시설 설치기준도 새로이 마련되어야 할 것이다.

둘째, 개정 법 제10조에서는 보육시설의 종류를 국·공립보육시설, 법인보육시설, 직장보육시설, 가정보육시설, 부모협동보육시설, 민간보육시설로 구분하였다. 이는 종전에 민간보육시설로 분류하던 사회복지법인 보육시설과 부모협동보육시설을 새로운 보육 유형으로 구별하였다는 데 의미가 있다.

셋째, 개정 법 제11조에서 보육계획을 보육 행정부서에서 수립하도록 규정하고 있다. 중앙 및 지방 정부의 보육정책이 보육실태 및 수요 파악에 의거하여 수립된 보육계획에 기초하여야 함을 의미한다. 이는 시설의 지역적 균형 배치는 물론 각종 보육 사업이 지역주민의 요구에 따라 다르게 됨을 의미한다. 매5년마다 보육실태조사를 실시하도록 정하고 있는 것도 같은 이유에서이다.

넷째, 개정법에서는 보육시설 설치자의 결격사유를 두어 미성년자·금치산자 또는 한정치산자, 정신질환자, 마약·대마 또는 향정신성의약품중독자, 파산자로서 복권되지 아니한 자, 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 종료(집행이 종료된 것으로 보는 경우를 포함한다)되거나 집행이 면제된 날부터 3년이 경과하지 아니한 자, 금고 이상의 형의 집행유예 선고를 받고 그 유예기간 중에 있는 자, 보육시설의 폐쇄명령을 받고 1년이 경과되지 아니한 자 등은 보육시설을 설치·운영할 수 없도록 하였다.⁶⁾

그리고 보육시설 종사자와 관련해서는 보육교사 자격제도가 실시되고, 종사자 자격기준 및 자격 획득 조건이 달라지며, 시·군·구에서 종사자 임면 및 경력관리를 담당하게 된다. 또한 보수교육이 강화되고, 보육교사 양성교육 및 보수교육기관에 대한 관리가 강화되며, 시설장 업무 정지 및 보육교사 자격정지 조항이 추가되는 등의 많은 내용이 달라지게 된다.

먼저 2005년부터는 보육교사 국가자격증 제도가 도입되어 국가가 보육교사 자격을 검정하고 자격증을 교부하여야 한다. 자격은 자격증이라고 말할 정도로 자격체계에서 자격증의 의미는 중요하다. 그러나 보육시설의 장애계는 자격증을 발급하지 않고 종전대로 자격 인정제를 유지하겠다고 한다. 다만 2006년말에는 시설장도 자격증 발급을 하겠다는 취지를 이야기 하였다.

두 번째로 현재 보육교사의 등급 1, 2급이 1, 2, 3급으로 변경되었다. 이에 따라 보육교사 등급별 자격기준이 새로 마련되고, 아울러 보육교사 자격 관련 교과목 및 학점, 교육훈련시설의 교과목 등이 새로이 마

6) 이는 과거 보육사업안내로 규정하던 것을 법으로 제도화하여 보육시설 설치 운영자의 자격기준을 강화한 것임.

런되어야 한다. 또한 보육시설장의 자격 기준도 새로이 마련되어야 한다.

셋째, 개정된 법 제19조에서는 시·군·구에서 종사자의 권익보장과 근로여건 개선을 위하여 종사자의 임면 및 경력을 관리하도록 하였다. 이는 1994년에 마련되었다가 1999년에 폐지되어 현재는 보육시설의 장이 이들의 경력을 관리하고 있으나 앞으로는 시·군·구가 이를 담당하게 된다.

넷째, 보수교육이 강화되었다. 개정된 법 제23조에서는 보수교육을 직무교육과 승급교육으로 구분하고, 이를 대학 또는 전문기관에 위탁하여 실시할 수 있도록 하였다. 보수교육은 전문성을 유지 발전시키는 중요한 자격제도의 일부인데, 종전 영유아보육법에서는 보수교육이 의무사항도 아니고 승급과도 연계되어 있지 않아서 실효를 거두지 못하였다. 그러므로 하위법령으로 직무교육을 승급교육과 연계시키는 방법이 마련되어야 한다.

다섯째, 개정된 법에는 보육시설장의 업무 정지 및 보육교사 자격정지 조항이 포함되었다. 법 제46조는 보육시설장의 업무수행중 고의 또는 중대한 과실로 손해를 가한 경우, 보육교사·간호사 또는 영양사 등 당해 업무수행에 필요한 자격이 없는 자를 채용하여 해당업무를 수행하게 한 경우, 보수교육을 연속하여 3회 이상 받지 아니한 경우 1년의 범위 내에서 보육시설의 장으로서의 업무를 정지시킬 수 있도록 하였다. 또한 법 제47조는 보육교사가 보육교사의 업무 수행 중 당해 자격과 관련하여 고의 또는 중대한 과실로 손해를 가한 경우나 보수교육을 연속하여 3회 이상 받지 아니한 경우 1년 이내의 범위 내에서 자격을 정지시킬 수 있도록 하였다.

한편 보육시설종사자 배치기준은 하위법령으로 마련되어야 하는데, 시설장을 두어야 하는 시설 기준이나 교사 대 아동 비율 등 기준이 재검토되어야 한다.

4) 재정영역

개정된 영유아보육법은 보육에 대한 정부의 비용보조 근거를 확대하였다. 즉, 법 제36조에 국가 또는 지방자치단체는 보육시설의 설치, 보육

교사의 인건비, 초과보육 운영경비 등 운영에 소요되는 경비, 보육정보센터의 설치·운영, 보육시설 종사자의 복지 증진, 취약보육의 실시 등 보육사업에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 보조한다고 명시하였다. 이러한 구체적 비용보조 영역의 제시는 이들 분야에 대한 정부의 비용보조 책임을 강화한 것으로 이에 따른 예산의 확보 및 효율적 사용이 주요 과제가 된다.

그리고 영유아보육법에 포함된 중요한 보육지원체계로는 보육정책조정위원회와 보육개발원의 설치 및 보육정보센터의 강화를 들 수 있다.

먼저 법 제5조에서는 보육정책에 관한 관계 부처간의 의견을 조정하기 위하여 국무총리 소속 하에 보육정책조정위원회를 두도록 새로이 규정하고 있다. 이는 관련부처 차관 및 보육계, 유아교육계, 여성계, 사회 복지계, 시민단체 및 보호자를 대표하는 자로 구성하여 보육정책의 기본 방향에 관한 사항, 보육관련 제도 개선과 예산 지원에 관한 사항, 보육에 관한 관계 부처간 협조사항 등을 심의하도록 하고 있다.⁷⁾

또한 개정된 법에서는 보육개발원 설치 조항을 두고 있다. 법 제8조에 의하면 보육에 관한 연구와 정보제공, 프로그램 및 교재개발, 평가척도 개발 및 종사자 연수 등의 업무를 위하여 보육개발원을 설치하거나 당해 업무를 관련 연구기관 등에 위탁할 수 있다고 규정하고 있다.⁸⁾

다음, 보육지원체계인 보육정보센터 조항은 종전 법보다는 훨씬 강화되었다. 종전에는 보육정보센터를 시·군·구에 설치하도록 되어 있어서 현실과 맞지 않았는데, 개정법에서는 중앙 및 지방 보육정보센터로 구분하였고 필요하다고 인정하는 경우에는 영아, 장애아 보육 등에 관한 보육정보센터를 별도로 설치·운영할 수 있도록 하였다. 보육정보센터에는 장과 보육에 관한 정보제공 및 상담업무 등을 담당하는 보육전문요원 등을 두며, 보육관련 법인·단체 등에 위탁하여 운영할 수 있다. 그러므로 하위법령을 통하여 보육정보센터의 설치·운영 및 기능, 보육정보센터의 장, 보육전문요원 및 기타 직원의 자격 및 직무, 보육정보센터의 위탁 및 위탁의 취소 등에 관하여 필요한 사항들이 전반적으로 정비되

7) 같은 날 제정된 유아교육법에서도 국무총리 소속 하에 유아교육·보육위원회를 두도록 하고 있음.

8) 유아교육법에서도 유아교육과 관련된 연구 지원 등을 수행하기 위하여 유아교육진흥원을 두도록 명시하고 있음.

고 강화되어야 한다.

제3절 평가분석틀

정책평가에 대한 평가준거는 구체화된 수치 등과 같은 분석적인 준거와 정책의 결과나 과정 같은 규범적인 준거의 두 가지 양태를 결합할 때 가장 바람직한 평가결과를 낼 수 있다. 복지정책을 평가하는 틀로서 실제로 사용가능한 사회복지정책의 분석틀이 이미 몇몇 학자들로부터 개발되어 있다. 이 연구에서는 그 중 길버트(N. Gilbert)와 스펜트(H. Specht)의 분석틀을 이용하고자 한다.

길버트(N. Gilbert)와 스펜트(H. Specht)는 사회복지정책이란 시장 외부에서 일어나는 급여와 할당의 메커니즘이라 규정하면서 사회적 급여를 누구에게, 어떤 방식으로 어떻게 전달하며 재원은 무엇인가에 대한 일련의 선택으로 간주하고, 이 선택을 체계적으로 분석할 수 있는 틀을 제시하였다.⁹⁾

이러한 분석의 모형은 4가지 형태의 질문 형식으로 간단하게 표시할 수 있는데 그 것은 다음과 같다.

- ① 사회적 할당영역(Social Allocation)의 기반은 무엇인가?
- ② 할당된 사회적 대책(Social Provision)의 형태는 무엇인가?
- ③ 급여의 전달(Delivery)을 위한 전략은 무엇인가?
- ④ 급여의 재원(Finance)조달 방법은 무엇인가?¹⁰⁾

사회적 할당의 기반, 사회적 급여의 형태, 전달의 전략, 재원조달의 방법 등의 유형을 선택의 차원으로 다음의 3축을 따라 더욱 진보된 연구를

9) N. Gilbert & H. Specht, Dimensions of Social Welfare Policy(N. J. : Prentice-Hall, Inc., 1974), p. 24.

10) N. Gilbert & H. Specht, Dimensions of Social Welfare Policy(N. J. : Prentice-Hall, Inc., 1974), p. 29.

할 수 있다. 즉, 첫째, 각 차원 내에서의 대안의 범위, 둘째, 이들 대안을 지지해주는 사회가치, 셋째, 이들 대안에 내포되어 있는 이론 혹은 전제의 축이다.¹¹⁾

사회적 할당의 기반은 사회복지 정책의 수혜대상자가 누구인가에 대한 것을 말한다. 즉, 사회복지혜택을 받을 사람은 누구이며 그 자격을 결정하는 자격요건이란 무엇이며 자격요건의 준거 혹은 기준은 무엇인가를 검토한다. 길버트(N. Gilbert)와 스펜트(H. Specht)는 ‘사회적 할당의 기반이란 사회적 급여가 사회에 있는 사람들과 집단에 도달 할 수 있도록 하는 다양한 원리 사이의 선택을 말한다.’고 했다.¹²⁾ 우리나라 영유아복지정책 분석에서 구체적으로 이 정책의 혜택을 받는 사람이 어떤 사람이며 어느 정도가 그 대상이 되는지를 규정적으로 관찰하는 영역이 될 것이다.¹³⁾

두 번째 선택의 차원은 사회적 대상에 대한 형태에 대한 선택자원은 수혜 대상자가 받는 것에 대한 분석을 중심으로 하는 것으로서 사회적 급여의 성질과 형태에 대한 제반선택을 포함한다.¹⁴⁾ 대체로 급여형태는 현금과 현물의 두 가지 형태가 전통적으로 존재하였지만 최근에는 한층 복잡한 형태의 사회적 급여가 이루어지고 있다. 청소년복지정책의 급여내용과 형태에 관한 것이 중심으로 이 영역에서 언급될 것이다.

세 번째 선택의 차원은 사회적 급여의 전달을 위한 전략에 관한 것으로서 어떻게 사회적 급여를 수혜자에게 효과적이고 효율적으로 전달하느냐에 초점을 맞추는 것을 의미한다. 여기에는 사회적 급여 및 할당과 관련하여 행정조직, 그 조직의 구성원의 인력이 지닌 능력 그리고 시설의 규모와 위치, 상호적 연결 등을 분석하는 영역이 될 것이다. 전달체

11) N. Gilbert & H. Specht, Dimensions of Social Welfare Policy(N. J. : Prentice-Hall, Inc., 1974), p. 30.

12) N. Gilbert & H. Specht, Dimensions of Social Welfare Policy(N. J. : Prentice-Hall, Inc., 1974), p. 31.

13) 이대용, 「한국 청소년복지정책의 평가에 관한 연구」(한성대학교 행정대학원, 1998)

14) N. Gilbert & H. Specht, Dimensions of Social Welfare Policy(N. J. : Prentice-Hall, Inc., 1974), p. 31.재인용

계의 전략에 대한 선택은 앞의 두 개 차원의 선택과 연관하여 매우 중요한데 그것은 전달 메커니즘을 통하여 자격요건에 관한 정책지점과 사회급여의 본질이 실제적으로 이루어지기 때문이다.¹⁵⁾

마지막으로 재원조달에 방법에 대한 선택의 자원인데 이것은 사회적 급여의 재원조달 유형에 대한 제반 선택을 말한다. 대체로 사회복지정책에 있어서 재원조달 방식은 공적 혹은 사적인가 그렇지 않으면 이들 양자의 혼합인가 그리고 이들 재원 조달을 위해 활동하는 정부의 수준, 공적 재원조달을 위한 세금의 형태에 관한 선택의 전략을 고찰하는 것이 된다.¹⁶⁾

길버트(N. Gilbert)와 스펜트(H. Specht)의 평가 준거 틀은 현존하는 제도와 정책을 명쾌하게 그 구성요소를 분리하여 가시적으로 드러냄으로써 평가의 용이함을 가져다준다. 특히 산출연구와 성과연구의 통합을 통하여 제도와 정책의 수혜자에 대한 효과를 평가하게 해주며, 새로운 대안을 마련하게 해주는 장점을 가지고 있다.¹⁷⁾

15) N. Gilbert & H. Specht, Dimensions of Social Welfare Policy(N. J. : Prentice-Hall, Inc., 1974), p. 31.재인용

16) 이대용, 「한국 청소년복지정책의 평가에 관한 연구」(한성대학교 행정대학원, 1998)

17) 이대용, 「한국 청소년복지정책의 평가에 관한 연구」(한성대학교 행정대학원, 1998)재인용

제3장 영유아 보육정책의 평가

제1절 할당영역

할당영역이란 누가 영유아인가 하는 자격요건과 범위는 무엇인가를 규정하는 것으로 영유아복지정책의 적용대상자에 대한 자격과 범위를 말한다

1. 영유아 교육·보육 수혜 현황

서문희 등(2002)이 보건복지부의 위촉으로 실시한 전국 가구별 방문조사 결과에 의하면, 3,369가구의 0-5세 영유아 2,674명 중 0-2세 영아는 11.7%가, 3-5세 유아는 83.7%가 기관을 이용하는 것으로 나타났다. 주로 이용하는 기관은 영아의 경우 보육시설이고, 3세 이상 유아는 유치원, 보육시설, 학원 순이다. 유아의 경우 유치원, 보육시설, 학원 이용율 간의 차이가 크지 않다.

유치원과 학원은 유아의 연령이 많아질수록 더 많이 다니는 경향이 있고, 보육시설은 3세를 정점으로 다니는 유아들의 비율이 낮아진다.

<표 3-1> 연령별 기관 이용률(%)

기관명	0	1	2	3	4	5	계
유치원			1.2	12.6	29.2	49.0	
보육시설	0.6	7.5	20.1	35.8	31.6	23.7	
학원	0.3	0.3	1.9	12.0	28.5	35.2	
선교원		0.3	1.7	5.8	5.1	3.4	
계	0.6	7.8	24.3	65.0	87.3	95.5	
유아 수(명)	336	398	424	468	452	594	2,674

주: 중복 응답한 결과임. 즉 2개 이상의 기관을 동시에 이용하는 경우도 있음.

자료: 2005 전국보육실태조사 보고. 한국보건사회연구원. p. 136

<표2-3-2>에서 발췌.

이렇게 동일 연령대의 유아들이 위와 같이 다양한 성격(정식교육기관, 보육시설, 사설학원, 임의 단체 운영기관 등)의 기관에 비슷한 분포로 다니는 현상은 전 세계적으로 우리나라가 유일한 경우이다.

나. 영유아 교육·보육 기관의 발전과 특성

1) 유치원¹⁸⁾

유아교육을 실시하는 대표적인 기관으로, 최초의 유치원은 1897년 일본인이 설립하였다. 한국인이 유치원을 설립한 것은 1913년이었으며, 1914년에는 미국인 선교사가 대학에 부설 유치원을 세웠다. 이 대학 부설 유치원에는 유아교사 양성을 위한 사범과도 설치되었다.

1922년에 최초의 유치원 규정을 마련하고, 1949년 제정된 [교육법]에 유아교육을 위한 법적 근거를 명시하였다. 1969년 문교부가 [유치원 교육과정]을 제정하였으며, 이후 유치원 교육과정은 초·중등학교의 교육과정과 함께 정기적으로 개편해 오고 있다.

1976년에 최초의 공립유치원을 설립하고, 1981년에는 정부의 ‘유아교육 활성화 정책’으로 농어촌 지역에는 공립을, 도시지역에는 사립을 적극 설립하였다. 유치원이 늘어남과 동시에 2년제 전문대학에 보육과를 설

18) 이 내용은 교육부(1998). **유치원교육자료**에서 발췌한 것으로 나 정·유희정 문무경(2002). **한국의 유아교육과 보육정책**에서 재인용하였음.

치하여 유치원 교사 양성을 본격화하였다.

1982년에는 [유아교육진흥법]을 제정하여 내무부 관할의 협동유아원, 보사부 관할의 어린이집 및 농촌진흥청 산하의 농번기 탁아소를 합해서 내무부 관할의 ‘새마을 유아원’으로 통합하였다. 또 1983년부터 문교부와 시도교육위원회 및 시군구 교육청 단위에 유아교육 담당 장학사를 배치하여 공사립 유치원에서 제공하는 유아교육의 질을 관리하기 시작하였다.

1991년에는 대통령의 지시에 따라 혼선을 빚고 있는 유아교육 체제를 정비하여 내무부 관할의 ‘새마을유아원’을 교육부 관할의 유치원이나 보사부관할의 보육시설로 전환하도록 하고, 그 업무를 두 부처로 이관하였다. 교육부는 1994년부터 유치원에 종일반 운영을 적극 권장하였으며 2003년 현재 약 77%의 유치원이 시간을 연장해서 오후까지 운영하거나 종일제를 운영하고 있고 약 67%의 유아가 참여하고 있다.

1997년에는 취학 전 1년의 무상유아교육을 법제화하고, 1999년 2학기부터 일부 농어촌 저소득층 자녀에 대한 지원을 시작하여 2002년부터 만 5세 무상교육으로 확대 시행하고 있다. 2004년부터는 5세뿐 아니라 3,4세 저소득층 자녀의 유치원 교육비용도 지원될 예정이다.

유치원 중심의 유아교육은 소규모 학교의 통폐합으로 인한 공립유치원의 수의 감소, 임대 유치원의 불허와 자격원장의 채용 등과 같은 사립유치원의 설립·운영 기준의 강화 등으로 1997년 9010개원, 567천명을 정점으로 줄어드는 추세이다. 2003년 현재 8,292개원, 약 546천명의 유아들이 취원 하고 있으며, 취원을 기준 사립 분담율은 78%이다.

유치원은 이렇게 교육법에 의해 설치, 운영되는 교육부 산하의 3-5세 대상 학교이다. 공사립유치원 공히 교육청의 설립인가를 받아서 설치하고, 국가가 고시한 교육과정에 의해 교육활동을 전개하며, 장학지도를 받고, 대학의 유아교육과를 졸업한 유치원 정교사 자격증을 소지한 교사를 채용해야 한다. 국공립유치원은 초등학교와 마찬가지로 공적재정을 지원하여 운영하며, 사립은 법인이나 개인이 설립한 경우 모두 수익자 부담으로 운영되고 있다. 사립 분담율이 높으며, 최근 보육 기능을 강화하고 있다.

2) 보육시설¹⁹⁾

영유아보육은 1921년 기독교 단체가 탁아프로그램을 운영하기 시작한 것 으로부터 출발하였다. 이후 50년 동안, 유아 보호는 극빈 자녀에 대한 구호의 성격과 동일시되었으며, 시설의 명칭도 아이들을 맡기는 장소 곧 「탁아소」이었다. 그러나 1961년 [아동복지법] 제정을 통하여 탁아소는 아동복지 증진 사업으로 발전하였다.

1980년대에 들어서 여성의 사회 참여가 늘어나고 취업여성의 자녀양육이 사회적 문제로 등장하였다. 이에 1987년 노동부가 [남녀고용평등법]에 의해 직장 탁아제도를 도입하고, 1989년 보건복지부가 보육 사업을 실시하였다.

그러나 관련 사업이 여러 부처에서 추진됨에 따라 체계적이고 효율적인 보육이 실시되지 않아서 1991년 여성단체가 중심이 되어 보육사업의 통합을 위한 [영유아보육법]을 추진하였다²⁰⁾. 이후 보육 사업은 보건복지부가 주관을 하게 되었으며, 종전의 ‘탁아’에서 보호와 교육을 통합한 ‘보육’ 사업으로 발전하였다.

정부는 보육사업 확충을 위해 1995년부터 1997년까지 3년 동안 1조 3천 억 원을 투입하여 보육시설을 확충하였다. 1997년에는 영유아보육법을 개정하여 취학 전 1년의 무상유아보육을 법제화하였으며, 이를 근거로 2002년부터 유치원과 동시에 만 5세아 무상유아보육이 시행되고 있다. 보육시설은 정부의 강력한 정책 추진을 기반으로 출생이후 취학 전 영유아를 대상으로 저소득층에 대한 보육비 지원, 종일 연중 서비스 제공, 신고만으로도 시설을 설립·운영할 수 있다는 점 등이 복합적으로 작용하여 2003년 현재 시설 수 약 2만2천여 개소, 보육 아동 수 약 800천명으로 증가하였다. 취원아 기준 민간 시설 분담율은 87%이며, 여성부로의 업무이관이 국무회의를 통과함에 따라 또 한번의 체제변화를 앞두고 있다.

19) 이 내용은 보건복지부(2000). **보육사업안내**에서 발췌한 것으로 나 정·유희정·문무경 (2002). **한국의 유아교육과 보육정책**에서 재인용하였다.

20) 보육과 관련된 우리나라 여성단체의 위력은 이스라엘의 대표적인 여성단체인 「위조」를 생각하게 한다. 「위조」는 국가보다 앞서 이스라엘의 보육기관을 출범 발전시켰기 때문이다. 그러나 한가지 차이점은 「위조」는 영아보육만을 관여하고 있다.

보육시설은 보건복지부 산하의 복지시설로 0-5세가 주 대상이며, 원칙적으로 저소득층과 취업모의 자녀를 우선 보육하게 되어 있다. 신고만으로 시설 운영이 가능하며, 보건복지부 장관이 개발하여 보급한 보육프로그램을 근간으로, 보건복지부 장관이 필요에 의해 양성한 보육교사와 유치원교사에 의해 보육이 이루어진다. 국공립과 법인은 공적재정으로, 민간 및 놀이방은 수익자 부담원칙으로 운영되나 최근 영아보육 활성화 등을 위해 민간 시설에도 공적 재정을 지원하고 있다. 민간 시설 분담율이 높으며, 질 관리를 위해 인증제 도입을 모색하고 있고, 다양한 교육프로그램을 개발 보급하는 등 교육적 요소를 강화하고 있다.

3) 학원

전액 수익자 부담에 의해서 운영되는 기관으로 초중등학생 대상 학원과 동일한 학원이다. 그러나 유아를 대상으로 하는 학원은 아침부터 종일 운영하면서, 오전에는 유치원과 오후에는 보육시설과 비슷한 프로그램을 제공하고 학원의 고유한 기능인 영어, 미술, 음악, 체육 등을 추가 교습하는 복합/통합 형태가 많다..

4) 선교원

기독교 단체가 운영하는 임의의 유아교육기관으로, 교회시설을 이용하여 자체 양성한 교사가 자체 개발한 프로그램을 운영한다. 대부분 오후까지 운영하며, 교회시설을 사용하기 때문에 상대적으로 비용이 저렴하다. 「선교유치원」이라는 이름을 사용하는 경우가 많아서 마치 유치원이라는 인상을 준다.

** 우리나라는 유치원에 다니는 유아들만을 OECD 교육지표-취학 전 유아교육 통계에 보고하고 있다. 이는 국제교육표준분류(ISCED)의 기준을 따른 것이다. 그러나 우리나라와 같은 체제인 일본의 경우, 1996년도 OECD 교육지표부터 유치원과 보육시설에 다니는 3세 이상 유아의 통합된 비율이 취학 전 유아교육 통계에 제시되고 있다. 2002년 「유아교*

육보육 발전기획단」의 정책연구팀은 이 문제를 당시 단장께 보고하였으며, 단장은 교육부와 보건복지부 실무자에게 통계의 통합에 대해 검토 지시를 내린 바 있다.

** 한편, 2003년 5월 방한한 □□OECD 유아교육과 보호 정책 검토 단
은 유아 대상 학원을 체제 안으로 포함시킬 의향이 없는지에 대해서 교
육당국에 문의를 한 바 있다.

2. 보육시설의 설치

1). 제도 현황

현재 민간 및 가정보육시설의 설치에 신고제도에 의한다. 시설장 자격을 갖춘 자가 시설 개원을 희망하는 경우 일정한 기준의 시설을 갖추어서 시·군·구에 신고를 하면, 시·군·구에서 시설을 확인하고 보육아동정원을 배정하면 개원할 수 있다. 도서·벽지에서는 보육교사 배치 및 보육시설 시설이 일정 기준에 못 미쳐도 보육시설을 설치할 수 있다. 보육시설 신고를 처리할 때는 시설 설치기준 이외에 지역 보육수요와 보육시설의 환경을 고려하여 신고를 수리하여 하도록 되어 있다.

2) 문제점

설치와 관련한 문제점은 먼저, 신고제에 의하여 보육시설 설치 진입이 쉬워짐에 따라 민간 및 가정보육시설의 잦은 개원과 폐원이 일어나고 있고, 이와 같은 시설의 빈번한 개폐는 아동에 대한 보육서비스의 연속성을 저해하여 아동의 정서에 부정적인 영향을 미치며, 또한 시설장의 투철한 직업의식 결여 가능성을 높여서 시설장의 전문성 확보에 부정적인 영향을 미치고 나아가서 보육의 질을 떨어뜨린다는 데 문제가 있다. 보건복지부 보육통계(2003)에 의하면 2003년 하반기 동안에도 어린이집 679개소, 놀이방 665개소가 신규로 설치된 반면에, 어린이집 262개소, 놀이방 669개소가 폐원하거나 휴지하였다.

3. 보육시설의 설치 기준

보육시설의 설치 기준은 보육시설의 최소한의 물리적인 조건으로 보육의 질을 관리할 수 있는 일차적인 제도적 장치이다. 우리는 이를 영유아보육법 시행령 제7조로 정하고 있다. 이 법규는 보육시설의 입지 조건, 시설의 규모, 구조 및 시설, 통합보육이 어려운 장애아 대상 보육시설 설치기준에 대하여 매우 간략하게 제시하고 있다. 현행 보육시설 설치기준이 보육시설의 확충을 위하여 보육에의 진입장벽을 최소화하고자 매우 간단한 설치기준만을 두었으나, 보육의 질에 대한 욕구가 높아지고 있어서 현재 기준으로는 이러한 요구를 충족시키기는커녕 일차적인 질 관리 장치로서의 역할을 수행하기에 적절하지 못하다.

이렇게 간단한 보육시설 설치기준으로는 보육의 최소한의 기초가 되는 물리적 환경설비가 아동보육을 실시하기에 충분하게 마련되었는가를 파악할 수 없고, 따라서 보육시설 개원 시설설비가 제대로 갖추어져 있는지에 대한 판단은 시·군·구 보육담당자의 자의적인 판단에 의지하게 된다.

< 표 3 - 2 > 보육시설 설치 기준

구분	내용
보육시설	- 시설의 구조와 설비는 그 시설을 이용하는 영유아의 특성에 맞도록 하여야 함. 장애아 전담 보육시설의 설치기준에 대해서는 장애인복지법이 정하는 장애인이용시설의 시설기준을 갖추어야 함. - 보육실을 포함한 시설면적은 영유아 1인당 3.63㎡ 이상임.
보육실	- 1층에 설치하는 것을 원칙으로 하되, 불가피한 사유로 2층 이상에 설치할 경우에는 안전사고에 대비한 시설을 갖추어야 하며, 지하층의 경우에는 지하층에 해당하는 건축물의 100분의 80 이상이 지상에 노출되어야 함. - 거실이나 포복실, 유희실을 포함하여 3세 미만 영유아 1인당 2.64㎡ 이상, 3세 이상 영유아 1인당 1.98㎡ 이상 - 침구·놀이기구·그림책·기타 필요한 완구를 갖추어야 함. - 환기·채광·조명·방습·방충 및 냉난방설비 등의 적합한 시설을 갖추어야 함.
조리실	- 채광 및 환기가 잘 되도록 함. - 창문에는 방충망을 설치하여야 함. - 식기를 소독하고 위생적으로 취사 및 조리할 수 있는 설비를 갖추.
목욕실	- 샤워 또는 세면설비를 갖추어야 함.
화장실	- 수세식을 원칙으로 하되, 수세식이 아닌 경우는 방수처리 하고 소독수와 살충제를 비치함. - 영유아 보육에 지장이 없도록 필요한 변기를 설치함.
놀이터	- 보육아동 52인 이상 시설에 한하여 유아 1인당 2.5㎡ 이상으로 하고 모래밭 및 놀이시설 3종 이상을 설치하여야 함. - 다만, 지역적 특수성에 따라 옥내놀이터 또는 인근놀이터를 활용할 수 있도록 함.
급배수시설	- 급수시설은 원칙적으로 상수도에 의함. - 상수도시설이 없는 경우에는 우물에 의하되 주위반경 6m 내에 화장실, 하수저류장이 없어야 하며, 1m 이상 높이로 하고, 더러운 물, 빗물 등이 잘 처리되도록 배수설비를 하여야 함.
비상재해 대비시설	- 소화용 기구를 비치함. - 비상구를 설치함. - 비상재해에 대비한 시설을 갖추어야 함.
기타	- 사무실·양호실·수유실 기타 영유아보육법에 필요한 적당한 설비를 갖추어야 함. - 다만, 영유아보육에 지장이 없는 범위 안에서 다른 시설과 겸용할 수 있음.

자료: □□영유아보육법 시행규칙□□

〈 표 3 - 3 〉 유치원 설비 기준

구분	내용	
교 지	· 학교의 교지는 원사용 대지와 제3조의 규정에 의한 체육장 또는 유원장의 면적을 합한 용지로서 교사 또는 원사의 안전, 방음, 환기, 채광, 소방, 배수 및 학생의 통학에 지장이 없는 입지 · 유치원 교지의 기준 면적은 원아 수 40인까지는 400㎡로 하고 40인 초과 160인까지는 그 초과하는 원아 1인당 5㎡씩을 160인을 초과할 때는 그 초과하는 1인당 4㎡씩을 가산한 면적으로 한다 (전문개정 92. 10. 1).	
유 원 장	· 유치원에는 유원장을 두되 배수가 잘 되거나 배수 시설을 갖춘 입지. 그 기준 면적은 150㎡로 하고 원아가 40인을 초과하는 때에는 그 초과하는 원아 1인당 1㎡씩을 가산(개정 92. 10. 1). · 동일 구내에 2 이상의 각급 학교가 위치하는 경우에는 체육장(유원장을 포함한다)을 겸용, 그 각급 학교의 학생 수를 합산한 총 학생수를 최상급 학교의 학생수로 보아 그 면적을 산정(개정 92. 10. 1)	
구조 및 설비	교 실	· 1학급당 1실 · 66㎡ 이상: 원아 40인 이하 수용 · 50㎡ 이상: 원아 30인 이하 수용
	유희실	· 1~3학급: 66㎡ 이상 · 4학급 이상: 2실 이상
	원장실 사무실 숙직실 창 고	권장
	화장실	· 소변기: 필요에 알맞은 수 · 대변기: 원아 30인당 1개 이상
	급 수 시설	· 상수도 시설이 있는 경우: 1학급당 급수전 2개 이상 · 상수도 시설이 없는 경우: 펌프 시설, 수질 무해 증명
	소 방 설 비	· 소방법에 규정한 방화 및 소화에 필요한 설비
	다른 시설의 겸용	· 겸용 가능 시설: 유원장과 유희실, 교실과 유희실. 단, 유희실을 유원장과 겸용하는 경우 교실과는 겸용 불가 · 겸용 조항은 인가권자가 수업에 지장이 없다고 판단하여 엄격히 적용

자료: 교육법전편찬회, □□학교시설 설비 기준령□□, 2004.

4. 특수보육시설 설치기준

1) 제도 현황

특수보육시설 설치기준은 장애아전담보육시설에 대해서만 장애인 이용 시설 기준을 갖추도록 규정을 두고 있고, 그 이외는 보육사업 안내로

정하고 있다.

보육사업안내에 의하면 아파트 등 공동주택 내에 설치하는 가정보육시설의 경우 민원이 발생하지 않도록 가급적 주민의 동의를 받아 설치하도록 하고 있다(보건복지부, 2004).

또한 영아전담보육시설이 갖추어야 할 설비로 일반 보육시설 설비기준 외에 바닥 난방시설, 냉·온수 샤워시설, 우유병 소독기(반당 1개), 비상약품, 영아용 보육용품, 기타 영아보육에 필요한 시설을 갖추어야 한다고 정하고 있다.

현행 영유아보육법령에는 장애아통합보육시설 설비기준에 대한 언급은 없고, 이 역시 보육사업안내로 보육시설 및 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진보장에 관한법률」에서 정한 시설설비를 갖추고 특수교사가 확보된 시설을 장애아통합 보육시설로 지정한다고 정하고 있다.

도서·벽지 보육시설은 상시 영유아 5인 이상이면 설치할 수 있고, 시설의 설비는 법이 정하는 설치기준을 적용하지 않아도 설치가 가능하며, 이 경우 보육정책위원회의 심의를 거쳐야 한다.

2) 문제점

현행 영유아보육법 시행규칙은 장애아전담 보육시설 설치기준 이외의 다른 보육시설에 대해서는 별도의 조항을 두고 있지 않다.

그러나 앞에서 논의한 일반보육시설 설비기준을 가정보육시설 등에 그대로 적용할 수 있는지가 검토되어야 하고, 이외에 영아, 장애아, 방과 후 등 전담보육시설에 대해서는 별도의 기준이 필요하다.

제2절 급여영역

급여영역이란 영유아복지 정책의 소득 보장을 위한 수혜 대상자가 받는 것에 대한 것으로서 사회적 급여의 성질과 형태에 대한 제반 선택을 포함한다. 길버트(N. Gilbert)와 스펜트(H. Specht)는 급여모형을 ①기회, ②서비스, ③물품, ④신용증서, ⑤현금, ⑥영향력 등으로 나누고 있다.

1. 보육시설의 운영 기준

현행 보육시설 운영기준은 명칭 및 종사자와 시설의 운영으로 구분되어 있다. 이를 편의상 명칭 및 종사자 부분과 운영기준으로 나누어 살펴보고자 한다.

가. 명칭 및 종사자

1) 제도 현황

종사자 채용은 임면권자, 1급 보육교사 우선채용, 자원봉사자 활용, 채용 서류, 전염성질환 및 인격 결함 등 신체적·정신적으로 영유아 보육에 지장이 있는 자는 종사자 채용 금지 규정을 두고 있다.

종사자 복무는 시설장 겸직 허용 범위로 국가 또는 지방행정기관의 공무원자녀 보육을 목적으로 각급 행정기관 안에 보육시설을 설치하고 직접 운영하는 경우, 초·중등교육법·고등교육법 또는 사립학교법에 의거 설치·운영하는 각급학교의 교직원자녀보육을 목적으로 학교 안에 보육시설을 설치·운영하는 경우, 사회복지관 안에 보육시설을 설치·운영하는 경우, 대학·전문대학 또는 이와 동등이상의 학교에서 영유아보육에 관한 연구, 보육실습을 목적으로 설치·운영하는 경우, 종교단체에서 부설 보육시설을 설치·운영하는 경우, 사업주가 사업장 근로자 자녀의 보육을 목적으로 보육시설을 설치·운영하는 경우는 기관의 장이 시설장을 겸직할 수 있는데, 사업주가 사업장 근로자 자녀의 보육을 목적으로 보육시설을 설치·운영하는 경우는 시설장 자격을 갖추어야 한다. 이외 종사자가 시설에 근무중 전염성질환에 감염되었거나 기타 영유아보육에 부적당한 사유가 발생하였을 때에는 임용권자는 즉시 휴·면직 등의 조치를 하여야 한다는 조항을 두고 있다.

보수교육에 대해서는 보육시설의 종사자중 신규채용자는 채용일부터 1년 이내, 기존에 근무하던 종사자는 매 3년마다 보건복지부장관이 선정한 교육훈련시설에서 소정의 보수교육을 받아야 한다고 정하고 있다.

〈표 3 - 4〉 현행 보육시설 운영기준

구분	내용
명칭 사용	- 보육시설의 명칭은 “○○어린이집”으로 한다. 다만, 가정보육시설의 명칭은 “○○놀이방”으로 한다. - 이 명칭은 신고에 의하여 설치되는 보육시설만이 사용할 수 있으며, 시·군 또는 구별 동일 관할지역 안에서는 동일한 명칭을 사용할 수 없다.
종사자 채용	- 보육시설의 종사자는 법인이나 단체의 대표자 또는 시설 설치자가 임면한다. 다만, 국·공립 보육시설을 위탁 운영하는 경우에는 국·공립보육시설 설치자는 종사자 임면권을 위탁 운영자에게 위임할 수 있다. - 보육교사는 유아교육 또는 아동복지에 관련된 학과의 전공자 등 보육교사 1급을 우선적으로 채용하여야 한다. - 유아교육 및 아동복지에 관련된 학과의 학생 및 유아경험이 있는 여성들을 자원봉사자로 적극 활용하되, 시설의 사정에 따라 수당을 지급할 수 있다. - 종사자의 채용 및 임용에 따른 구비서류는 인사기록카드 1통, 경력증명서(경력자에 한한다) 1통, 자격을 증명하는 서류, 채용신체검사서 1통, 기타 임용에 필요한 서류 - 전염성질환 및 인격결함등 신체적·정신적으로 영유아 보육에 지장이 있는 자는 종사자로 채용할 수 없다.
종사자 복무	- 보육시설의 종사자는 전임이어야 하며, 다른 시설의 업무를 겸임할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 1에 해당하는 경우에는 그 시설의 장(제6호의 경우에는 사업주 또는 임직원으로서 보육시설의 시설장 자격을 갖춘 자를 말한다.)이 보육시설의 시설장을 겸임할 수 있다. 1. 국가 또는 지방행정기관의 공무원자녀 보육을 목적으로 각급 행정기관 안에 보육시설을 설치하고 직접 운영하는 경우(위탁운영시설을 제외한다) 2. 초·중등교육법·고등교육법 또는 사립학교법에 의거 설치·운영하는 각급학교의 교직원자녀보육을 목적으로 학교 안에 보육시설을 설치·운영하는 경우 3. 사회복지사업법에 의거 설치·운영하는 사회복지관 안에 보육시설을 설치·운영하는 경우 4. 대학·전문대학 또는 이와 동등이상의 학교에서 영유아보육에 관한 연구, 보육실습을 목적으로 설치·운영하는 경우 5. 종교단체에서 부설 보육시설을 설치·운영하는 경우 6. 사업주가 사업장 근로자 자녀의 보육을 목적으로 보육시설을 설치·운영하는 경우 - 종사자가 시설에 근무중 전염성질환에 감염되었거나 기타 영유아보육에 부적당한 사유가 발생하였을 때에는 임용권자는 즉시 휴면직 등의 조치를 하여야 한다.
보수교육	- 보육시설의 종사자중 신규채용자는 채용일부터 1년 이내, 기존에 근무하던 종사자는 매 3년마다 보건복지부장관이 선정한 교육훈련시설에서 소정의 보수교육을 받아야 한다.

〈표 3-4〉 계속

구분	내용
보육대상	- 보육시설에는 2세 미만 영아반, 2세 영아반과 3세 이상의 유아반을 동시에 운영하는 것을 원칙으로 하며, 보육교사 1인당 보육 영유아수를 기준으로 하여 가능한 한 영아반 대 유아반이 동일비율이 되도록 편성하여야 함.
입소순위 및 서류	- 보육시설의 입소순위는 생활보호대상자의 자녀, 저소득층의 자녀, 맞벌이 가정 및 편부모 가정 기타 결손가정의 자녀, 기타 일반주민의 자녀 · 보육시설에 우선 입소하기 위한 구비서류 생활보호대상자의 자녀확인(증명)서 및 저소득층의 자녀확인(증명)서 1통
입소신청자 명부	- 보육시설장은 입소신청자명부를 비치하고 신청순위에 따라 명부를 작성·비치하여 이를 열람할 수 있도록 하여야 함.
보육시간 등	- 보육시설은 12시간 이상 운영함을 원칙으로 하되, 보호자의 근로시간 등을 참작하여 조정 운영할 수 있음. - 보육시설은 공휴일을 제외하고 연중 계속 운영하여야 하며, 지역 및 시설여건에 따라 보호자와 시설장의 협의에 의하여 공휴일에도 운영할 수 있음.
운영규정	- 보육시설의 장은 조직·인사·급여·회계, 물품 기타 시설의 운영관리에 관하여 필요한 규정을 제정·시행하여야 함(가정보육시설 제외).
장부 등 비치	- 시설 장부 및 서류. 다만 영유아 40인 미만의 보육시설(제26조의 규정에 의한 비용의 보조를 받는 시설을 제외)의 경우에는 제4호·제6호·제10호 및 제11호 장부 및 서류만 비치함. · (1) 시설의 연혁에 관한 기록부, (2) 재산목록과 그 소유를 증명하는 서류 임차인 경우에는 임대차계약서, (3) 시설운영일지, (4) 시설의 장 및 직원의 인사기록카드(이력서 및 사진을 포함한다), (5) 예산서 및 결산서, (6) 총계정원장 및 수입·지출보조부, (7) 금전 및 물품출납부와 그 증빙서류, (8) 보고서철 및 관계행정기관과의 문서철, (9) 소속법인의 정관 및 관계서류, (10) 입소신청자명부 및 입소아동연명부, (11) 생활기록부·영유아보육일지 및 건강진단카드, (12) 직원의 인사·복무 및 시설운영에 관한 규정 등, (13) 기타 보육시설 운영에 필요한 서류

2. 보육시설 운영

1) 제도 현황

운영부분은 보육대상, 입소순위 및 서류, 입소신청자명부, 보육시간 등, 운영규정, 장부 등 비치로 구분되어 있다(표 3-2-1 참조).

보육시설은 2세 미만 영아반, 2세 영아반과 3세 이상의 유아반을 동시에 운영하는 것을 원칙으로 하며, 보육교사 1인당 보육 영유아수를 기준으로 하여 가능한 한 영아반 대 유아반이 동일비율이 되도록 편성하도록 정하고 있다.

보육시설의 입소순위는 생활보호대상자의 자녀, 저소득층의 자녀, 맞벌이 가정 및 편부모·모가정 기타 결손가정의 자녀, 기타 일반주민의 자녀

의 순으로 정하고 있다.

보육시설장은 입소신청자명부를 비치하고 신청순위에 따라 명부를 작성·비치하여 이를 열람할 수 있도록 하여야 한다. 보육시설은 12시간 이상 운영함을 원칙으로 하되, 보호자의 근로시간 등을 참작하여 조정 운영할 수 있고, 공휴일을 제외하고 연중 계속 운영하여야 하며, 지역 및 시설여건에 따라 보호자와 시설장의 협의에 의하여 공휴일에도 운영할 수 있다.

일반 가정보육시설을 제외한 보육시설의 장은 조직·인사·급여·회계, 물품 기타 시설의 운영관리에 관하여 필요한 규정을 제정·시행하여야 한다.

시설 장부 및 서류로 13가지를 비치하도록 정하고 있다. 다만 비용의 보조를 받지 않는 영유아 40인 미만의 보육시설은 시설의 장 및 직원의 인사기록카드, 총계정원장 및 수입·지출보조부, 입소신청자명부 및 입소 아동연명부, 생활기록부·영유아보육일지 및 건강진단카드 서류만 비치하도록 하고 있다.

이외에 영양관리, 건강관리, 안전관리, 보육기록은 보육내용에 포함되어 별도로 두고 운영기준에는 제외되고 있다.

3. 보육시설의 위탁 기준

가. 제도 현황

영유아보육법은 국·공립보육시설은 법인이나 단체 또는 개인에게 위탁하여 운영할 수 있다고 위탁²¹⁾을 임의 사항으로 명시하고, 보육시설의 운영에 관한 구체적인 사항은 보건복지부령으로 정한다고 되어 있다.

21) 지방자치법 제5조3항에서 지방자치단체가 각종 법률에 규정된 소관사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관에게 맡겨 그의 명의로 책임 하에 행사하도록 하고 있으며, 또한 “행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정” 제2조3항에서는 ‘민간위탁이라 함은 각종 법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 제3의 법인단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임 하에 행사하도록 하는 것을 말한다’ 라고 규정하고 있다. 일반적으로는 민간위탁을 ‘국가 또는 지방공공단체 등의 사무나 사업을 국가 또는 공공단체 등이 직접처리하지 않고 감독권 등의 행정책임을 유보한 채 민간의 영리 또는 비영리기관과의 계약을 통해 재화나 서비스를 공급하는 행정서비스 전달방식의 하나’ 라고 정의 하고 있음(박중훈, 2000; 이성우, 1998; 김순양, 1998). 우리나라에서 최초로 공공서비스에 대하여 민간위탁이 이루어진 것은 1948년 쓰레기 수거사업에서 시작되어 환경 및 보건, 사회복지, 교통, 건설, 공원 등의 시설관리 및 운영으로 확대되었다(김경혜, 2000).

그러나 운영기준에는 위탁 관련 조항이 전혀 없다.

2001년 현재 국·공립보육시설 중 시·군·구가 직영하는 시설이 11.6%이고, 개인위탁이 36.4%이고, 법인 및 단체 위탁이 52.0%이다.

4. 취약보육의 우선 실시

가. 제도 현황

현재 취약보육이라는 용어 대신에 특수보육이라는 용어를 사용하고 있다. 특수보육은 일반 유아보육을 제외한 영아보육, 장애아보육, 방과후보육 및 야간보육, 휴일보육, 시간제 및 일시보육 등 다양한 형태의 보육을 나타내는 용어로 사용되고 있다. 그러나 현행 법규에는 특수보육에 관한 근거 조항을 두고 있지는 않다.

5. 보육의 우선제공

가. 제도 현황

영유아보육법 제28조 보육의 우선제공에서는 국가 또는 지방자치단체와 사회복지법인 그 밖의 비영리법인이 설치한 보육시설과 대통령령이 정하는 보육시설의 장은 국민기초생활보장법에 의한 수급자와 보건복지부령이 정하는 저소득층의 자녀가 우선적으로 보육시설을 이용할 수 있도록 하고, 사업주는 사업장 근로자의 자녀가 우선적으로 직장보육시설을 이용할 수 있도록 하여야 한다고 정하고 있다. 시행규칙에 운영기준으로 국민기초생활보호대상자 자녀, 저소득층의 자녀, 맞벌이 가정 및 편부모가정 기타 결손가정의 자녀, 기타 일반 주민의 자녀로 정하고 있다.

한편으로 보육사업안내에서는 ① 국민기초생활보장법에 의한 수급권자의 아동(아동이 수급권자인 경우 포함), ② 모자복지법 제5조 및 동법 시행규칙 제3조의 규정에 의거 보호대상자로 선정된 모자가정 자녀와 보건복지부 지원 지침에 의한 부자가정의 자녀, ③ 저소득층 보육료 지원대상 아동 중 기타 저소득층 아동, ④ 부모가 장애인인 가정의 자녀,

⑤ 입양아동, ⑥ 맞벌이 가정 및 결손가정의 자녀, ⑦ 3아인 자녀, ⑧ 기타 일반주민의 자녀의 순으로 입소순위를 정하고 있고, 일반주민의 자녀에 대하여 장애인, 보훈가족 등의 자녀를 우선적으로 입소시켜야 한다고 명시하고 있다.

6. 건강관리 및 응급조치

가. 제도 현황

법으로 영유아 연 1회 이상 건강검진을 실시하고 실시한 결과, 치료를 요하는 영유아에 대하여는 그 보호자와 협의하여 필요한 조치를 하여야 한다고만 정하고 있고, 종사자 건강검진 및 응급조치 조항은 없다.

한편으로 보육사업안내로 신체(신장, 체중)·구강·소변검사는 반드시 검사하여야 한다고 아동건강검진 검사항목 등을 구체화하고 있고, 건강검진에 소요되는 비용은 보호자 부담을 원칙으로 하고, 전염성 질환으로 밝혀지거나 의심되는 영유아는 시설로부터 격리 치료토록 조치한다고 정하고 있다. 종사자의 건강관리도 신규 채용시 건강진단을 실시하여야 하며, 건강진단 결과 전염성 질환으로 판명된 자는 완치시까지 영유아 보육을 할 수 없다고 정하고 있다.²²⁾

제3절 전달체계 영역

사회복지서비스 전달체계를 구조기능상으로 보면 행정체계와 집행체계로 구분될 수 있다. 서비스전달을 기획·지원·관리하는 행정체계와 전달자가 소비자와 상호접촉을 하면서 서비스를 직접 전달하는 집행체계로 구분될 수 있다. 다른 나라의 경우, 영유아 교육과 보육에 시장경제 원리를 채택하고 있는 미국이나 호주 등이 유럽국가들에 비해 국가의 책임과 재정 지원이 취약하다. 우리나라도 영유아교육과 보육을 시장체

22) 이는 전염병예방법 제30조 업무종사의 일시적 제한에 준용함.

제에 의존하고 있는 대표적인 국가이다. 현재 우리나라의 영유아교육 보육이 안고 있는 대부분의 문제는 높은 시장체제 의존도로 인해 야기된 것들이라고 해도 지나치지 않는다. 공공성 강화의 당위성 또한 시장체제 의존으로 인한 폐해라고 할 수 있으며, 우리나라의 영유아 교육과 보육은 책임 주체, 설립 주체, 내용, 재정 등 모든 분야에 걸쳐 총체적으로 공공성이 결여되어 있다.

1. 공적 책임 범위

단기적으로는 비록 여전히 시장체제 원리를 적용해 가더라도, 여건이 취약한 계층에 대해서는 국가(지방자치단체)의 공적인 책임을 분명하게 한다. 즉 중산층 이상은 수익자 부담원칙을 당분간 유지한다. 공적책임 대상은 취약 계층-저소득층, 농어촌 지역, 해체 가정의 영유아 및 장애아-이나 취업모 자녀로 제한하고, 이들에게는 가정의 양육기능 보완을 위한 유아교육, 보육 기회를 우선 제공한다.

또한 중산층 자녀가 보육시설을 이용하고, 저소득층 자녀가 유치원을 이용하는 현실을 고려하여 부처가 아닌 아동별 기준으로 명확하게 적용한다(예; 2004년부터 저소득층 3,4 세 유치원 교육비 지원).

그러나 장기적으로는 공적 책임 대상을 모든 영유아로 확대하고, 희망하는 모든 영유아가 보육, 교육 기회를 가지도록 한다. 그리하여 가능한 모든 영유아들이 국가가 질을 관리하고 재정을 지원하는 체제 안에 들어와 있는 교육 보육 기관에 다닐 수 있게 한다.

2. 공적 재정 지원 방법

공적재정 지원은 대상 아동별 지원을 원칙으로 한다. 지원 방법은 대상 아동이 유치원이나 보육시설 또는 학교에 등록하여 취원(취학)했을 경우에 기관을 통하여 지원한다.

또 하루속히 기관별(유치원, 보육시설), 프로그램별(반일제, 연장제, 종일제) 표준교육비/보육비를 산출하여 무상교육비/보육비 지원액을 합리화할 필요가 있다. 만약 아동별 지원을 선행 기준으로 채택한다면, 공적재정을 기관에 직접 지원하는 경우는 사립/민간이 부담하기 어려운 경우

로 제한해야 한다. 즉 농어촌 지역이나 장애아 시설 등과 같은 기관에만 운영비를 지원한다(예; 영아 전담 시설 지원).
단 소관 부처에 따라 지원 기준이 다른 현행 기관별 지원 방식을 개선하여 단위 기관의 특성을 일차적인 지원 기준으로 설정한다(예; 법인에 대한 지원).

3) 국공립 영유아 교육·보육 기관 설립

향후 국공립 유치원이나 보육시설의 설립은 현재의 기관 분포, 수용율 등을 고려하여 담당 부처가 서로 협의하여 반드시 필요한 곳에만 설립한다(유치원과 보육시설 통합 취원율을 준거로 한 유아교육 투자우선지역 선정).

2. 영유아교육·보육 공공성 확립 방향

첫째, 영유아교육과 보육에 대한 공적 책임을 제고하여야 한다. 영유아 교육 보육이 국가사회의 중요한 공공업무로 또 사회적 기반으로 인식되어야 하고, 도시 저소득층, 농어촌 지역, 해체 가정, 장애아 우선 교육 보육 보장해야 한다. 그리고 모든 만 5세아에 대한 무상교육·보육비 지원, 장기적으로 4, 3세 유아에 대한 무상 교육 보육 도입하여야 하고 매년 GDP 대비 0.1%씩 유아교육·보육 예산 상향 조정해야 한다.

둘째, 여성의 경제활동 참여율 제고를 위한 다양한 양육지원 체제 구축해야 한다. 먼저 취업모에 대한 자녀 양육비, 초등 저학년 방과 후 활동 지원방안에 대하여 연구하여 하고 노동 시장에 부응하는 영유아 교육, 보육기관 운영 유도해야 한다. 기업, 공공기관의 참여도 유도해야 한다.

셋째, 유아교육과 보육의 질을 높여서 수요자의 만족도 제고해야 한다. 영유아 발달에 적합한 다양한 프로그램을 제공(기관간이 아닌, 기관내 프로그램의 다양화를 위해)해야 한다. 그 방안으로는 교사 자질 제고, 질 관련 기준 상향 조정, 사립/민간 기관의 교사 최저 임금제 도입과 사립/민간

기관의 이용 비용 자율화와 사립 민간 기관의 법인화를 유도해야 한다.

넷째, 교육과 보육의 통합 서비스를 제공할 수 있는 효율적인 체제 구축해야 한다. 중앙부처의 영유아 교육, 보육 관리체제 정비해야 하고 지방 행정자치와 교육자치 단체의 협력/통합 체제 구축한 후에 영유아 관련 법 체제를 정비해야 한다.

2. 보육의 공공성 강화

1)필요성

보육은 미래세대의 건강한 양육과 여성의 사회참여 확대에 따른 가족 지원이라는 공공의 성격을 지녔음에도 불구하고 정부는 최소한의 재정 지원에 그치고 민간시장에 의존하고 있어 보육서비스에 대한 수요자의 불만이 높게 나타나고 있다. 현재 우리나라 보육은 지나치게 민간에게 의존하고 있는데 정부지원 보육시설 규모와 정부지원 시설을 이용하는 아동수의 비율, 보육비용에 대한 국가의 부담비율에 비추어 보았을 때 민간의존도가 높다는 것이 뚜렷이 나타난다.

가. 전체 보육시설 중 정부 지원시설 비율은 16.9%에 불과하다.

우리나라의 정부지원 시설은 전체 보육시설 22,149개소 중 3,787개소 (16.9%)로, 이중 국공립시설은 1,330개소(6%), 법인 시설은 1,633개소 (7.4%), 법인의 시설은 575개소(2.6%), 직장보육시설은 199개소(0.9%)이다. <표 1>을 보면 1992년 정부 지원시설이 전체 보육시설 4,513개소 중 1,187개소를 차지해 26.3%였는데 그 이후에는 정부지원 시설 비율이 계속 감소하고 있다.

<표 3-5> 보육시설 연도별 설치·운영 현황 (2002. 12. 31. 현재)

구분	계	정부 지원 시설										정부 미지원 시설					
		국·공립		법인 (민간)		법인외 (민간)		직장		소계		개인 (민간)		가정 (놀이방)		소계	
		개소	비율	개소	비율	개소	비율	개소	비율	개소	비율	개소	비율	개소	비율	개소	비율
1992	4,513	720	16.0%	425	9.4%	14	0.3%	28	0.6%	1,187	26.3%	1,369	30.3%	1,957	43.4%	3,326	73.7%
1993	5,490	837	15.2%	624	11.4%	19	0.3%	29	0.5%	1,509	27.5%	1,776	32.3%	2,205	40.2%	3,981	72.5%
1994	6,975	983	14.1%	807	11.6%	17	0.2%	37	0.5%	1,844	26.4%	2,267	32.5%	2,864	41.1%	5,131	73.6%
1995	9,085	1,029	11.3%	928	10.2%	22	0.2%	87	1.0%	2,066	22.8%	3,175	34.9%	3,844	42.3%	7,019	77.2%
1996	12,098	1,079	8.9%	1,280	10.6%	69	0.6%	117	1.0%	2,525	21.1%	4,688	38.8%	4,865	40.2%	9,453	78.9%
1997	15,375	1,158	7.5%	1,634	10.6%	150	1.0%	158	1.0%	3,100	20.1%	6,388	41.5%	5,887	38.3%	12,275	79.9%
1998	17,605	1,258	7.1%	1,927	10.9%	227	1.3%	184	1.0%	3,596	20.4%	7,468	42.4%	6,541	37.2%	14,009	79.6%
1999	18,768	1,300	6.9%	1,965	10.5%	266	1.4%	207	1.1%	3,738	19.9%	8,327	44.4%	6,703	35.7%	15,030	80.1%
2000	19,276	1,295	6.7%	2,010	10.4%	324	1.7%	204	1.1%	3,833	19.9%	8,970	46.5%	6,473	33.6%	15,443	80.1%
2001	20,097	1,306	6.5%	1,991	9.9%	313	1.6%	196	1.0%	3,806	19.0%	9,490	47.2%	6,801	33.8%	16,291	81.0%
2002	22,147	1,330	6.0%	1,633	7.4%	575	2.6%	199	0.9%	3,737	16.9%	10,471	47.3%	7,939	35.9%	18,410	83.1%

서울시 보육지원과, 「국공립보육시설위탁채선정관리공통기준(안)」, 2003.

나) 전체 보육아동 중 정부 지원시설을 이용하는 아동은 35.5%에 불과하다.

보육아동 800,991명 중 국공립 시설을 이용하는 아동은 103,351명(12.9%), 법인 시설을 이용하는 아동은 142,035명(17.7%), 법인외 시설을 이용하는 아동이 30,289명(3.8%), 직장보육시설을 이용하는 아동이 8,730명(1.1%)으로, 전체아동의 35.5%만이 정부지원 시설을 이용하고 있

다. 이는 <표 2>에서 나타난 바와 같이 1992년 전체 보육아동 123,297명 중 국공립 시설을 이용하는 아동이 49,529명(40.1%), 법인 시설을 이용하는 아동이 31,243명(25.3%), 비법인 시설을 이용하는 아동이 785명(0.6%), 직장보육시설을 이용하는 아동이 768명(0.6%)으로 정부지원 시설을 이용하는 아동이 66.7%에 달했던 것에 비해 2002년 현재는 정부 지원시설을 이용하는 아동의 비율이 35.5%로 현저히 감소하고 있다.

<표 3-6> 보육시설 연도별 보육아동 현황 (2002. 12. 31. 현재)

구분	계	정부 지원 시설						정부 미지원 시설			
		국·공립	법인 (민간)	법인외 (민간)	직장	소계		개인 (민간)	가정 (놀 이 방)	소계	
						인원	비율			인원	비율
1992	123,297	49,529	31,243	785	768	82,325	66.7%	25,769	15,203	40,972	33.3%
1993	153,270	55,133	44,026	854	725	100,738	65.7%	35,520	17,012	52,532	34.3%
1994	219,308	70,937	63,466	759	976	136,238	62.1%	55,743	27,427	83,170	37.9%
1995	293,747	78,831	77,187	591	2,388	158,997	54.1%	92,634	42,116	134,750	45.9%
1996	403,001	85,121	99,119	2,735	3,596	190,571	47.2%	153,990	58,440	212,430	52.8%
1997	520,959	89,002	123,567	6,727	5,245	224,541	43.1%	227,951	68,467	296,418	56.9%
1998	556,957	91,260	141,616	9,290	5,823	247,989	44.5%	250,000	58,968	308,868	55.5%
1999	640,915	99,866	151,652	13,195	7,278	271,991	42.4%	301,630	67,294	368,924	57.6%
2000	686,000	99,666	157,993	15,949	7,807	281,425	41.0%	336,625	67,960	404,585	59.0%
2001	734,192	102,118	161,419	16,483	7,881	287,901	39.2%	369,044	77,247	446,291	60.8%
2002	800,991	103,351	142,035	30,289	8,730	284,405	35.5%	425,647	90,939	516,566	64.5%

서울시 보육지원과, 「국공립보육시설위탁체선정관리공통기준(안)」, 2004.

다) 전체 보육아동 중 보육료를 지원받는 아동이 24%에 불과하다

2002년 보육료를 지원받은 아동은 전체 보육아동 800,991명중 192,762명으로 법정 저소득층 아동 27,897명(3.5%), 기타 저소득층 아동 77,901명(9.7%), 만 5세아 무상보육 86,982명(10.8%)으로 24%에 불과하다. 2003년은 장애아 4,285명을 신규로 지원하고 법정저소득층이 39,744명으로 확대되어 총 210,164명이 보육료 지원을 받게 되었다.

<표 3-7> 보육료 지원받는 영유아 아동 현황(%)

구분	보육아 동(명)	법정저소득층 (100% 지원)		기타저소득층 (40% 지원)		만5세아		지원받는 아동	
		인원	비율(%)	인원	비율	인원	비율	인원	비율
2002	800,991	27,897	3.5	77,901	9.7	86,982	10.8	192,762	24

서울시 보육지원과, 「국공립보육시설위탁체선정관리공통기준(안)」, 2004.

라) 보육비용 중 정부가 지원하는 비율이 22%에 불과하다.

2002년 기준으로 보육시설의 운영비는 1조 9,981억원(보육료 수입+시설별지원금) 중 정부의 보육예산 4411억원(중앙정부2147억원, 지방정부 2264억원)이다. 즉 부모 부담은 78%이고 정부 지원은 22%에 불과하다.²³⁾ 이는 정부 부담률이 83%인 스웨덴(1998년), 53.4%인 일본에 비해 매우 낮으며 공공지원 서비스가 취약한 미국의 41%(1999년)에 비해

23) 보육비용에 대한 소득공제는 정부의 간접지원에 해당하는데 이를 정부의 보육비용 부담에 포함시키지 않았다.

서도 낮은 편이다. 그리고 비형식 보육비용(친족 또는 이웃에게 비용을 지불하고 보육하는 경우)을 포함한다면 총 보육비용 중 부모부담은 더 높아질 것이다.

<소결>

1990년 영유아보육법이 제정된 이후 보육시설이 확대되었지만 앞에서 살펴본 것처럼 보육의 민간의존도가 높아 보육서비스에 대한 수요자의 불만이 높다. 그 이유는 보육을 시장을 맡겨둔 채 정부는 재정 지원도 관리도 하지 않았기 때문에 보육서비스의 질이 계속 저하된 것이다. 또한 저소득층 가구의 입장에서는 보육료가 높아서 보육서비스를 제대로 이용하지 못하고 있는데 상대적으로 보육료가 저렴한 국공립 시설은 시설 수가 적어 입소하려면 오랫동안 대기해야 한다. 이제 보육은 저소득층 맞벌이 가정의 자녀양육을 대신하는 역할에서 미래의 인적자원인 아동이 차별받지 않고 건강하게 성장할 수 있도록 보편적인 보육서비스로 성격을 변화시킬 때이다.

제 4절 재정영역

재정영역은 청소년정책을 위한 재원의 조달 방법과 활용 관리에 대한 일련의 선택을 말한다. 재원의 조달 방법은 공적인 것과 사적인 것으로 크게 나누고, 여기에 따라 다양한 자원조달방안이 있다고 길버트(N. Gilbert)와 스펙트(H. Specht)는 말한다. 2002년 12월 기준으로 보육대상 아동의 64.5%를 담당하고 있는 어린이집, 놀이방 등 민간보육시설에 대해 정부가 지원하는 것은 교재교구비 정도였다가 영아전담보육이나 장애아전담보육을 운영하는 민간보육시설의 경우 교사안전비를 지원하기

시작했다. 그러나 중소규모로 운영되는 민간보육시설의 경우 대부분 비영리로 운영되고 있지만 정부 지원시설처럼 교사인건비와 운영비에 대한 지원이 없어 교사의 낮은 임금으로 운영난을 이겨나가고 있는 실정이다. 2003년부터 서울시가 교사처우개선비를 민간시설에 대해서도 지원한다고 하니 큰 변화라고 볼 수 있다. 어차피 정부의 지원을 받는 국공립보육시설과 법인시설이 전체 보육시설에서 차지하는 비율이 16%에 불과한 현실에서 사회적 성격의 보육을 담당하는 민간시설에 대해서도 정부가 일정한 기준을 만들어 재정을 지원해야 할 것이다. 즉 개인소유의 민간보육시설을 “비영리보육법인”이란 형태로 법적인 틀을 갖추어 정부의 재정을 받을 수 있도록 하여 사유화를 방지한다면, 보육 수요자의 입장에서든 정부의 관리·감독을 받는 보육시설이므로 신뢰하게 될 것이고, 운영자의 입장에서든 보육환경 개선에 보다 집중할 수 있게 되어 결과적으로 보육서비스의 질적인 개선이 이루어질 수 있을 것이다.

1. 보육예산상의 문제점

민주노동당 노회찬 의원이 16개 광역시도별 보육예산을 분석한 결과, 보육예산 규모가 작을 뿐만 아니라 지역간 편차도 심하며, 지출내역도 경직적인 것으로 나타났다. 지역의 보육재정을 대폭 확충하고 다양한 프로그램을 추진할 필요성이 다시 한번 확인된 셈이다.

만 6세미만 아동인구 1인당 전체 보육예산의 경우, 제주도가 87만8천원으로 가장 높은 반면, 경기도는 22만1천원으로 가장 낮아 아동인구 1인당 보육예산의 지역간 격차가 최대 4배에 이르고 있다. 또한 광역자치단체가 자체 편성한 보육예산의 경우, 광주광역시가 아동 1인당 36만2천원으로 전국에서 최고 수준이며, 역시 경기도가 1인당 9만1천원으로 전국 최하위를 나타냈다. 특히, 아동인구수 상위 5위권인 경기, 서울, 경남, 부산, 인천 등 대도시의 1인당 보육예산 수준이 대체로 낮은 것으로 나타났다.

한편 16개 광역자치단체의 일반회계 세출예산 대비 보육예산 비중이 4.3%~2.1%에 불과하고, 그나마 보육교사 인건비를 포함한 보육시설 운

영비와 보육료 지원액 비중이 평균 90% 이상을 차지하고 있는 것으로 나타나 다양한 보육정책이 추진되기 어려운 예산구조인 것으로 확인되었다.

그리고 지난해 4월 노무현 대통령이 “취업부모들의 육아부담 경감을 위해 영아보육 지원방안을 집중 마련하라”는 지시를 비롯해서 정부는 ‘2008년까지 국가 보육비용의 정부부담률 50%까지 확대’, ‘보육시설 평가인증제 도입’, ‘표준보육과정 개발’, ‘장애아·영아·방과 후 보육 등 다양한 보육서비스 제공’ 등 보육정책 추진을 밝혀왔으나, 현실은 여전히 초보적인 보육 서비스 제공수준에 그치고 있다.

이와 관련 노회찬 의원은 “여전히 0-5세 영유아의 보육시설 이용률이 33% 수준이고, 공공보육시설을 이용하는 아동이 22.3%밖에 되지 않는 상황에서, 노무현 정부가 추진한 ‘아동별 보육료 지원’은 그 자체로 ‘질 좋은 보육서비스 확대’라는 성과를 거두는데 한계가 있다”고 지적했다. 노의원은 또 “우리나라 보육정책의 방향은 ‘보편적 공보육’을 원칙으로 해서 보육시설 이용 아동수를 전체 아동수의 50%까지 확대하고, 이들 아동 중 70% 이상을 공공보육시설이 책임지도록 해야 한다”고 강조하고 “공공보육시설의 확대를 통해 다양한 보육프로그램을 개발하고 질 좋은 보육서비스를 제공하기 위해 보다 적극적인 보육예산 확대와 집행이 이루어져야 할 것”이라고 주장했다.

< 표 3 - 8 > 2006년도 광역자치단체 보육예산 비교현황.

2006년도 광역자치단체 보육예산 비교현황

단위 : 천원, %, 명

지 역	일반회계 세출	보육 예산						보육시설 운영비 등 비중	만6세미만 아동인구
		총액	예산 비중	자체	비율	총액 1인당(순위)	자체 1인당 (순위)		
서울	10,203,000,000	214,929,148	2.11	158,679,093	73.83	372(14)	274(3)	90.90	578,096

부산	3,449,953,346	88,499,014	2.57	33,678,003	38.05	488(9)	186(9)	94.20	181,266
대구	2,267,800,000	93,811,780	4.14	37,294,419	39.75	630(5)	250(5)	93.80	148,883
인천	2,614,339,095	54,873,187	2.10	24,496,782	44.64	331(15)	148(12)	84.40	165,852
대전	1,391,013,000	40,402,686	2.90	16,945,551	41.94	414(13)	173(10)	76.20	97,691
광주	1,487,880,495	63,541,785	4.27	35,655,885	56.11	645(4)	362(1)	98.50	98,499
울산	1,068,921,777	31,702,728	2.97	16,550,972	52.21	430(11)	224(6)	90.30	73,771
경기	7,855,020,793	172,730,054	2.20	71,627,283	41.47	221 (16)	91(16)	84.20	783,201
충남	2,245,500,000	75,983,892	3.38	26,442,562	34.80	611(6)	213(7)	90.00	124,389
충북	1,571,479,356	55,964,856	3.56	18,868,952	33.72	601(7)	202(8)	93.60	93,195
강원	2,195,940,000	48,541,900	2.21	15,305,239	31.53	534(8)	168(11)	87.70	90,903
전남	2,975,979,139	87,195,066	2.93	29,319,475	33.63	757(3)	255(4)	90.80	115,175
전북	2,127,988,691	93,249,359	4.38	36,966,690	39.64	815(2)	323(2)	93.10	114,443
경북	2,771,000,000	68,830,375	2.48	16,707,068	24.27	439(10)	106(15)	91.20	156,928
경남	3,228,822,629	87,858,308	2.72	26,414,154	30.06	427(12)	128(14)	93.50	205,753
제주	843,737,089	35,990,182	4.27	6,012,355	16.71	878 (1)	147(13)	92.80	41,003
평균			3.07		39.52	536.91	203	90.33	

예산비중 : (보육예산 총액/일반회계 세출)×100

총액1인당 : 보육예산총액/만6세미만 아동인구

자체1인당 : 자체 보육예산/만6세미만 아동인구

보육시설운영비 등 비중 : [(교사인건비 등 운영비+보육료 지원비)/보육 예산 총액]×100

제4장 영유아 보육정책의 문제점 및 개선방안

제1절 할당영역

1. 영아보육의 현황 및 확충방안

1) 현황

첫째, 2002년 12월 현재 영아전담시설은 266개소로 이 중 정부 지원을 받는 시설은 국공립 26개소, 민간 법인 44개소, 민간 법인의 36개소 등 총 106개소이고, 지원을 받지 않는 시설은 개인 95개소와 놀이방 65개소 등 160개소이다. 2002년 보건사회연구원이 발표한 보육실태조사에 따르면 보육시설 이용 아동 800,991명 중에 0세-2세까지 아동은 25.8%에 불과하다. 2세 이하의 영아를 둔 취업모의 경우 시설 보육보다는 가정보육을 바라는 보육형태로 선호하고 있으며 친인척에게 맡기는 비공식적인 보육형태를 취하는 비중이 높은 것으로 나타난다.

둘째 2002년 12월 한국보건사회연구원이 조사한 내용에 따르면 영아모의 일반적인 보육 희망율은 74.7%이고, 1년내 이용희망율은 15.3%이며 동일 연령 이용 희망율은 5.3%이다.²⁴⁾ 그리고 장기 추가 영아 보육수요는 133만 8천명으로 추계되는데 이는 보건복지부가 중장기 발전방안에서 동일한 방식으로 추정한 보육수요는 38만 3천명보다 크게 증가된 수치이다. 지역별로는 59만7천, 중소도시 47만7천, 읍·면 25만6천명이다.

또한 중기 추가 보육수요는 0세아 23,788명, 만1세아 55,668명, 만2세아 179,030명으로 총 25만 8천명으로 추계됨. 지역별로는 대도시가 123,458명, 중소도시 93,712명, 읍·면47,381명이고, 단기 추가 보육수요는 0세아

24) 서문희 등, 2002, '영아보육 활성화 방안', 한국보육사회연구원

10,195명, 만1세아 14,965명, 만2세아 65,439명으로 총 90,599명으로 추정됨. 지역별로 보면 대도시 41,155명, 중소도시 33,423명, 읍·면 16,177명이다.

셋째, 2002년 12월 한국보건사회연구원이 조사한 내용에 따르면 영아보육에 대한 재정 지원은 인건비 중심으로 진행되고 있고 아동별 지원은 저소득층 보육료 지원 이외에 별도의 지원이 없음. 전담 지정시설 중 인건비 지원시설 비율은 85.2%이고, 일반 영아보육시설은 74.6%가 인건비를 지원받는 것으로 나타남.

2) 영아보육의 확충 및 지원방안

첫째 영아보육은 여성의 취업과 밀접한 관련이 있고 영아보육의 확대는 여성의 잠재적 취업 욕구를 끌어내 수 있다. 영아보육서비스는 가까운 곳에서 받을 수 있어야 하므로 대도시와 중소도시의 동 단위로 확충해 나가야 한다. 기초자치단체에 최소 3곳 이상은 설치하도록 향후 5년간의 계획을 수립해야 한다.

둘째 기존의 국공립 및 법인시설은 반드시 영아반을 설치하여 영아 정원을 채워나가야 한다.

셋째 소득 수준에 따라 보육료를 차등 지원하여 부모의 보육료 부담을 완화시키고, 소규모로 영아를 돌보는 가정보육시설에 대한 지원도 마련되어야 한다.

넷째 영아보육을 전담하는 교사의 전문성을 높이기 위한 응급처치 등 보수교육을 강화해야 한다.

마지막으로 안전하고 쾌적한 설비, 영양, 정기적인 건강검진 등 안심하고 맡길 수 있도록 보육 내용이 강화되어야 한다.

2. 장애아 보육의 현황 및 확충 방안

1) 현황

2002년 12월 현재 장애아 전담보육시설은 정부 지원시설 55개소, 미지원시설 15개소로 모두 69개이고 전담시설에서 보육받는 아동은 2,625명이

고 통합보육시설을 이용하는 아동은 971명에 불과하다. 장애아통합 보육시설을 이용하는 장애아동은 경증 장애아가 대부분이고 일부 시설을 제외하고는 1~2명 정도 보육하는 실정이다.

그리고 장애 아동을 대상으로 개별화 프로그램을 실시하는 비율은 전담시설이 92.3%이고 통합보육시설은 51.5%이다. 개별화 프로그램을 실시하지 못하는 이유는 전문 인력 부족 때문이다.

마지막으로 장애아동에 대한 보육료 지원이 2003년부터 전액 지원되고 있다. 2003년에는 취약전 장애아동 4,285명에게 5,049,000천원을 지원할 예정이다.

2) 장애아 보육의 확충 및 지원방안

첫째 세계적으로 장애아동에 대한 정책은 통합적으로 교육받고 보호받아야 한다는 흐름이 강조되고 있으므로 경증장애아동을 대상으로 통합보육을 확대해야 한다.

둘째 장애보육 대상 아동의 추정은 2000년도 장애인 실태조사 결과에 의하면 장애출현율을 0.6%로 산정하여 장애아동 수는 41,852명으로 추정하고 있다. 교육인적자원부가 추정하는 특수교육 대상 아동 출현율은 2.7%로 보고 있는데 장애보육대상은 장애위험이 있는 아동을 포괄해야 하므로 특수교육 대상아동 출현율 2.7%를 감안하여 보육아동의 2% 이상으로 확대할 필요가 있다.

셋째 장애아 전담보육시설은 시도별로 균형있게 확충되어야 하고 장애보육 지원센터를 설치하여 장애 보육에 대한 정보 제공 및 상담을 통해 운영을 지원해야 한다.

3. 학령기 아동의 보육 현황 및 지원방안

1) 현황

2002년 12월 현재 방과후 전담 보육시설은 205개이고 영유아보육과 통합한 시설은 959개소로 보육수요에 비해 매우 미흡한 수준이다. 국공립 보육시설의 방과후 보육아동 수는 2,387명이고 전체 보육아동은 16,682명이다. 이는 전체 초등학생의 1%로 보육시설 이용율이 매우 낮다. 그리고

학령기 아동에 대한 보육은 영유아보육법에 근거해 실시하고 있지만 별도의 구체적인 법규가 없어 활성화하는데 한계가 있다.

또한 학령기 아동의 보육료 지원도 전무하고 민간에서 운영하는 시설에 대한 교사인건비, 운영비 지원이 없어 영세한 형태를 벗어나기 어렵다.

2) 학령기 아동 보육의 확충 및 지원방안

2002년 한국보건사회연구원이 조사한 전국보육실태조사에 따르면 학령기 아동에 대한 보육 희망율은 매우 높게 나타난다. 6개월 이내 보육시설 이용의사를 밝힌 비율을 2004년 보육수요에 포함시킨 결과 603,467명이 이용할 것으로 추정하였고, 2년 이내 보육희망율을 포함시킨 2008년의 경우 757,038명의 아동이 방과후 보육시설을 이용할 것으로 전망하였다. 보육을 희망하는 비율은 높지만 학원이 보육대체기능을 하고 있기 때문에 학령기 아동 보육시설에 대한 확충이 이루어지지 않는 측면도 있다. 그러나 잠재보육희망자가 많기 때문에 학령기 아동보육 시설은 대폭 확충해야 한다. 그리고 학령기 아동보육 모형을 다양화하고 이에 대한 제도적인 장치를 마련해야 한다.

보육과 포괄적인 아동서비스를 담당하는 지역아동센터를 설립하고 운영할 수 있는 법적인 장치를 갖추고, 초등학교 및 주민자치센터를 활용하여 학령기아동 보육시설을 운영할 수 있도록 관련법을 개정해야 한다.

또한 학령기 아동의 보육비용을 가구의 소득에 따라 차등 지원하고 보육시설에 대한 인건비, 운영비를 지원할 수 있는 재정을 확충해야 한다.

4. 시간제 · 연장 · 휴일 보육서비스 등의 현황 및 확충방안

1) 현황

2002년 한국보건사회연구원이 조사한 전국보육실태조사에 따르면 부모들은 시간제 일시보육, 야간보육, 24시간 및 휴일보육을 필요로 하는 경향이 높은 편이고 시간제 일시보육에 대한 수요가 높은 것으로 드러났다. 정부에서는 야간반 운영시 교사인건비를 지원하고 있으며 휴일보육 교사수당을 5만원씩 지급하고 있으나 교사확보 및 시설운영상의 문제로 활성화

화되지 못하고 있다. 시간제 보육, 휴일보육, 24시간 보육 지원에 대해서는 아무런 언급이 없다. 또한 직업과 고용형태가 다양화되고 탄력적인 근무형태가 늘어나고 있지만 이에 부응한 다양한 형태의 보육서비스는 부족하다.

2) 확충 및 지원방안

먼저 연장보육은 수요를 예측하기 어렵기 때문에 민간이 운영하는 시설에서 실시하기 어렵다. 따라서 도시 지역 중심으로 정부 지원시설을 지정하여 휴일보육과 연장보육을 실시할 필요가 있다.

첫째 연장보육을 담당할 수 있는 인력의 확보와 재정적인 지원이 필요하다. 둘째 시간제 일시보육, 24시간보육은 운영수지를 맞추기 어렵기 때문에 민간보육시설에서 기피할 수 있으므로 교사인건비를 지원하여 활성화해야 한다.

5. 직장보육의 현황 및 확충방안

1) 현황

2002년 12월 현재 직장보육시설은 199개소로 전체 보육시설 중 0.9%이고 이용아동은 8,730명으로 전체 보육아동의 약 1%정도에 불과하다. 직장보육시설이 활성화되지 않은 이유는 사업주가 보육시설 설치 및 운영에 대한 책임을 기피하기 때문이다. 노동부에서는 중소 사업장이 공동으로 직장보육을 추진하는 경우 설치비를 지원하고 교사인건비를 고용보험에서 지원하고 있다.

직장보육시설 설치 의무사업장이 상시 여성근로자 300인으로 되어 있고 시·도지사가 지도하는 것으로 되어 있지만 제대로 지도·감독이 이루어지지 않고 있으며 설치 의무 사업장에서 보육시설을 설치하지 않았을 경우에 강제할 수 있는 법적인 수단이 부재하다.

이러한 이유는 2002년 한국보건사회연구원이 조사한 전국보육실태조사에 따르면 직장 보육을 희망하지 않는 이유는 ‘집주변의 보육시설이 좋아서’와 ‘직장과 집이 떨어져서’ 등이다.

2) 확충방안

첫째 직장보육시설 설치 의무사업장 규모를 남녀상시근로자 150인 이상으로 현실화하고, 기업주가 직장보육시설을 설치할 경우 세제 지원 등의 혜택을 주어야 할 것이다. 둘째 기업의 근로복지기금의 용도를 보육시설 설치 및 운영 지원에 사용할 수 있도록 관련 규정을 정비해야 한다. 셋째 고용보험기금에서 직장보육시설 설치비 지원 또는 용자, 운영비 및 교구비 지원, 교사인건비 지원 등을 확대해나가야 한다.

넷째 설립 주체는 사업주이지만 근로자가 많이 거주하는 지역에 보육시설을 설치하여 지역의 아동도 이용할 수 있도록 개방해서 직장보육시설을 확충해 나가야 할 것이다.

보육의 공공성 강화와 다양화에 대한 욕구가 어느때보다 높다. 보육의 공공성 강화는 국가 재정 지원 확대와 더불어 재정이 보육의 질적인 발전을 위해 사용되는지 보육재정의 흐름을 투명하게 하고 보육 주체의 사회적 책임성을 높여야 가능하다. 또한 차등보육료제가 도입되면 가구의 소득 파악이 투명하게 이루어지고 이에 따라 지원대상을 선정할 수 있어야 하며 이를 위한 행정인력이 보강되어야 할 것이다. 보육서비스가 확대되면 그만큼 행정인력도 증가되어야 국가 재정이 제대로 사용될 수 있을 것이다. 또한 특수 보육서비스는 다양한 보육 모델사업을 통해 보육수요자의 욕구에 맞는 보육모형을 개발 나가야 할 것이다.

제 2 절 급여영역

1. 보육인력정책 개선방향²⁵⁾

1) 보육교사의 근무현실

대부분의 보육시설은 실외공간이나 실내 여유공간 없이 한 방에 한

25) 이윤경, 2003, '보육정책의 새로운 관점정립 및 개선방안 연구' 한국여성연구소 미간행 자료서 재인용

반 또는 두 반이 생활하는 형식으로 구성되어 있으며, 아이들은 하루 8시간 이상 지내게 되는 어린이집 생활 중 거의 대부분을 자신들의 반이라 이름 붙여진 좁은 공간에서 지내고 있다. 아이들 연령에 따라 정해진 교사 대 아동 비율은 1:5, 1:7, 1:20으로 교사 혼자 아이들을 돌보기에는 상당히 힘든 조건이다. 교사의 평균 일일노동시간은 10~11시간. 중간에 휴식은 상상도 할 수 없으며, 교육활동을 준비할 수 있는 시간도 근무시간 중에 포함되어 있지 않다. 때문에 현실적으로 매일 연장근무를 하거나, 아이들을 돌보는 틈틈이 교육활동을 준비할 수밖에 없다.

2) 사회적 양육의 담당자인 보육교사의 문제 해결

보육교사는 보육시설에 오는 영유아의 돌봄을 실질적으로 담당하는 사람이다. 그러나 사회구성원의 재생산을 위한 양육노동(돌봄)이 가정내에서 이루어지는 개별적이고 사적인 영역이며 이에 대한 사회의 보상체계가 만들어지지 못한 이유와 동일한 이유로 사회화된 양육노동에 대한 보상과 평가의 체계 역시 극히 미비한 수준이다. 그 결과 보육교사는 저임금과 열악한 근무환경을 감수하며 희생, 봉사, 사랑이라는 이데올로기에 묶여 있다. 그러나 보육교사의 처우개선은 보육교사 개개인의 노동자로서의 권리보장만을 의미하는 것이 아니라 아동을 둘러싼 보육환경으로서의 보육교사, 돌봄이라는 가치를 사회적으로 실천해내는 존재로서의 보육교사를 세워내는 과정이다. 즉, 돌봄의 가치가 실현되기 위해서는 보육교사의 처우와 질 향상을 위한 실질적인 변화가 있어야 한다. 2001년도 한국보육교사회가 조사한 보육교사 근무환경 실태조사 결과에 따르면 근무시간, 보수, 휴가 등 근무조건과 관련된 각 분야가 매우 열악한 실정이다.

3) 사회적 양육을 위한 지원인력 필요

돌봄이 제대로 실현되기 위해서는 아동 개개인에게 민감하게 반응할 수 있어야 하는데 이를 위해서는 아동과 성인의 수가 적절해야 한다. 이를 위해서는 보육교사 대 아동비율의 재조정은 말할 것도 없고 포괄적 서비스를 위한 사회복지전문인력, 청소·세탁 등 위생을 담당하는

인력, 영양을 담당하는 취사인력, 보육시설 내 행정지원을 위한 사무인력 등 새로운 인력의 배치가 있어야 한다.

4) 보육인력정책 개선방향

첫째 차별적 임금구조 개선해야 한다. 대다수가 여성으로 구성된 보육교사의 임금수준은 여성노동에 대한 저임금이라는 우리사회의 성차별적 임금구조에서 영향을 받고 있다. 돌봄 노동의 사회적 가치에 대한 인정을 통해 돌봄노동의 수행자인 보육인력의 임금을 적절한 수준으로 보장하는 것이 필요하다.

또한 국공립시설과 민간시설간의 임금 격차를 해소할 수 있도록 ‘동일노동 동일임금’이 이루어져야 한다.

둘째 보육현장의 직무분석을 통한 인력의 재배치가 이루어져야 한다.

보육활동이 제대로 이루어지기 위해서 필요한 인력이 무엇인지, 어떤 역할이 주어져야 하는지를 분석하여 필요한 인력이 배치될 수 있도록 해야 한다. 보육현장에서 이루어지는 직무의 성격과 내용, 시간 등을 분석하여 필요한 인력의 내용과 지원시스템을 마련해야 한다. 비담임교사 제도의 도입, 일정 규모 이상의 보육시설에 대해서는 사회복지사 및 사무인력의 채용을 의무화, 장기적으로 청소, 간호 등 다양한 인력 확보, 시간제 교사, 특기교사에 대한 규정 등을 만들어야 한다.

셋째 보육인력 양성 및 재교육의 내용 개선되어야 한다.

보육교사가 되기 위해 필요한 교육내용에 대한 전면적인 재검토가 필요하다. 그리고 근무기간 동안에도 지속적인 재교육을 통해 돌봄의 가치를 실현해 낼 수 있도록 해야 한다. 또한 전문성 강화를 위한 자격 및 경력 관리 시스템이 마련되어야 한다. 보육의 역할과 성격변화에 따른 정책방향을 전달하고(성인지적 접근을 통한 보육정책의 내용 등) 각 보육인력의 전문성 향상이 이루어질 수 있도록 분야별 교육을 실시하며, 역할에 따른 다양한 재교육이 이루어져야 한다.(영아교사, 장애아담당교사, 야간교사, 시설장, 영양인력 등에 대한 재교육 진행)

넷째 보육인력을 당당히 일하는 여성으로 인정되어야 한다.

보육시설에서 일하는 대다수의 여성인력은 일반적인 일하는 여성과 관련된 문제들을 모두 가지고 있다. 출산과 육아 문제 해결, 성차별적 관행 금지, 가정과 직장의 양립을 위한 제반 제도 마련, 일하는 여성으로서의 자아정체성 확립, 성취감을 느낄 수 있는 승급체계 마련 등 보육인력이 일하는 여성으로 당당하게 살 수 있도록 해야 한다.

다섯째 보육교사의 단결과 이를 위한 기구가 필요하다.

그동안 보육교사는 보육정책의 결정과정에서, 심지어 보육활동에서조차 언제나 소외 받아 왔다. 정책결정과정은 일부 조직된 보육단체나 정부, 전문가로 불리는 연구집단 등이 독점해 왔으며 현장 보육교사는 자신의 문제를 드러낼 기회도, 목소리를 낼 조건도 가지지 못한 것이 현실이다. 보육교사가 자기 직업에 대한 발전적 고민과 활동을 하지 못한다면 보육현장의 다양하고 세밀한 문제를 해결하기 어렵다. 따라서 이를 위한 공식적인 기구(단체)가 필요하다.

2. 보육서비스의 다양화 방안²⁶⁾

아동의 성장 발달 단계와 부모의 직업 및 고용형태에 따라 다양한 보육서비스를 요청받고 있다. 유아를 대상으로 한 보육시설은 어느정도 충족되고 있지만 영아보육, 방과후 보육에 대한 수요는 공급이 부족한 상태이다. 또한 파트타임 노동자가 증가하면서 시간제 보육이나 비공식 보육을 원하는 경우가 증가하고 있고 중소기업체에 근무하는 취업모의 경우 노동시간과 보육시간이 일치하지 않아 늘 전전긍긍해야 한다. 또한 직업 형태에 따라 연장보육 또는 24시간 보육을 원하는 경우가 증가하고 있으며 장애아 통합보육에 대한 관심이 높아지고 있다. 또한 농촌지역은 농번기에 이동보육을 원하고 있고 가까운 곳에서 안심하게 맡길 수 있는 가정보육을 선호하는 가구도 있다. 이처럼 다양한 보육에

26) 한국여성개발원, 2003, '보육사업의 공공화 및 다양화 실행방안' 미간행 자료에서 재인용

대한 욕구를 충족시킬 수 있도록 보육서비스가 다양화되어야 한다.

(1) 영아보육의 현황 및 확충방안

1) 현황

첫째 2002년 12월 현재 영아전담시설은 266개소로 이 중 정부 지원을 받는 시설은 국공립 26개소, 민간 법인 44개소, 민간 법인외 36개소 등 총 106개소이고, 지원을 받지 않는 시설은 개인 95개소와 놀이방 65개소 등 160개소이다. 2002년 보건사회연구원이 발표한 보육실태조사에 따르면 보육시설 이용 아동 800,991명 중에 0세-2세까지 아동은 25.8%에 불과하다. 2세 이하의 영아를 둔 취업모의 경우 시설 보육보다는 가정보육을 바람직한 보육형태로 선호하고 있으며 친인척에게 맡기는 비공식적인 보육형태를 취하는 비중이 높은 것으로 나타난다.

둘째 2002년 12월 한국보건사회연구원이 조사한 내용에 따르면 영아모의 일반적인 보육 희망율은 74.7%이고, 1년내 이용희망율은 15.3%이며 동일연령 이용 희망율은 5.3%이다.²⁷⁾ 장기 추가 영아 보육수요는 133만 8천명으로 추계되는데 이는 보건복지부가 중장기 발전방안에서 동일한 방식으로 추정한 보육수요는 38만 3천명보다 크게 증가된 수치이다. 지역별로는 59만7천, 중소도시 47만7천, 읍·면 25만6천명임. 그리고 중기 추가 보육수요는 0세아 23,788명, 만1세아 55,668명, 만2세아 179,030명으로 총 25만 8천명으로 추계됨. 지역별로는 대도시가 123,458명, 중소도시 93,712명, 읍·면47,381명이다. 마지막으로 단기 추가 보육수요는 0세아 10,195명, 만1세아 14,965명, 만2세아 65,439명으로 총 90,599명으로 추정되고 지역별로 보면 대도시 41,155명, 중소도시 33,423명, 읍·면 16,177명이다.

셋째 2002년 12월 한국보건사회연구원이 조사한 내용에 따르면 영아보육에 대한 재정 지원은 인건비 중심으로 진행되고 있고 아동별 지원은 저소득층 보육료 지원 이외에 별도의 지원이 없었고 전담 지정시설 중 인건비 지원시설 비율은 85.2%이고, 일반 영아보육시설은 74.6%가 인건비

27) 서문희 등, 2002, '영아보육 활성화 방안', 한국보육사회연구원

를 지원받는 것으로 나타났다.

2) 영아보육의 확충 및 지원방안

첫째, 영아보육은 여성의 취업과 밀접한 관련이 있고 영아보육의 확대는 여성의 잠재적 취업 욕구를 끌어내 수 있다. 영아보육서비스는 가까운 곳에서 받을 수 있어야 하므로 대도시와 중소도시의 동 단위로 확충해 나가야 한다. 기초자치단체에 최소 3곳 이상은 설치하도록 향후 5년간의 계획을 수립해야 한다.

둘째, 기존의 국공립 및 법인시설은 반드시 영아반을 설치하여 영아 정원을 채워나가야 한다.

셋째, 소득 수준에 따라 보육료를 차등 지원하여 부모의 보육료 부담을 완화시키고, 소규모로 영아를 돌보는 가정보육시설에 대한 지원도 마련되어야 한다.

넷째, 영아보육을 전담하는 교사의 전문성을 높이기 위한 응급처치 등 보수교육을 강화해야 한다.

다섯째, 안전하고 쾌적한 설비, 영양, 정기적인 건강검진 등 안심하고 맡길 수 있도록 보육 내용이 강화되어야 한다.

(2) 장애아 보육의 현황 및 확충 방안

1) 현황

2002년 12월 현재 장애아 전담보육시설은 정부 지원시설 55개소, 미지원시설 15개소로 모두 69개이고 전담시설에서 보육받는 아동은 2,625명이고 통합보육시설을 이용하는 아동은 971명에 불과하다. 장애아통합보육시설을 이용하는 장애아동은 경증 장애아가 대부분이고 일부 시설을 제외하고는 1~2명 정도 보육하는 실정이다.

장애 아동을 대상으로 개별화 프로그램을 실시하는 비율은 전담시설이 92.3%이고 통합보육시설은 51.5%이다. 개별화 프로그램을 실시하지 못하는 이유는 전문 인력 부족 때문이다.

그리고 장애아동에 대한 보육료 지원이 2003년부터 전액 지원되고 있

다. 2003년에는 취학전 장애아동 4,285명에게 5,049,000천원을 지원할 예정이다.

2) 장애아 보육의 확충 및 지원방안

첫째 세계적으로 장애아동에 대한 정책은 통합적으로 교육받고 보호받아야 한다는 흐름이 강조되고 있으므로 경증장애아동을 대상으로 통합보육을 확대해야 한다.

둘째 장애보육 대상 아동의 추정은 2000년도 장애인 실태조사 결과에 의하면 장애출현율을 0.6%로 산정하여 장애아동 수는 41,852명으로 추정하고 있다. 교육인적자원부가 추정하는 특수교육 대상 아동 출현율은 2.7%로 보고 있는데 장애보육대상은 장애위험이 있는 아동을 포괄해야 하므로 특수교육 대상아동 출현율 2.7%를 감안하여 보육아동의 2% 이상으로 확대할 필요가 있다.

셋째 장애아 전담보육시설은 시도별로 균형있게 확충되어야 하고 장애보육 지원센터를 설치하여 장애 보육에 대한 정보 제공 및 상담을 통해 운영을 지원해야 한다.

(3) 학령기 아동의 보육 현황 및 지원방안

1) 현황

2002년 12월 현재 방과후 전담 보육시설은 205개이고 영유아보육과 통합한 시설은 959개소로 보육수요에 비해 매우 미흡한 수준이다. 국공립 보육시설의 방과후 보육아동 수는 2,387명이고 전체 보육아동은 16,682명이다. 이는 전체 초등학생의 1%로 보육시설 이용율이 매우 낮다.

그리고 학령기 아동에 대한 보육은 영유아보육법에 근거해 실시하고 있지만 별도의 구체적인 법규가 없어 활성화하는데 한계가 있다.

또한 학령기 아동의 보육료 지원도 전무하고 민간에서 운영하는 시설에 대한 교사인건비, 운영비 지원이 없어 영세한 형태를 벗어나기 어렵다.

2) 학령기 아동 보육의 확충 및 지원방안

첫째 2002년 한국보건사회연구원이 조사한 전국보육실태조사에 따르면 학령기 아동에 대한 보육 희망율은 매우 높게 나타난다. 6개월 이내 보육시설 이용의사를 밝힌 비율을 2004년 보육수요에 포함시킨 결과 603,467명이 이용할 것으로 추정하였고, 2년 이내 보육희망율을 포함시킨 2008년의 경우 757,038명의 아동이 방과후 보육시설을 이용할 것으로 전망하였다. 보육을 희망하는 비율은 높지만 학원이 보육대체기능을 하고 있기 때문에 학령기 아동 보육시설에 대한 확충이 이루어지지 않는 측면도 있다. 그러나 잠재보육희망자가 많기 때문에 학령기 아동보육 시설은 대폭 확충해야 한다.

둘째 학령기 아동보육 모형을 다양화하고 이에 대한 제도적인 장치를 마련해야 한다.

보육과 포괄적인 아동서비스를 담당하는 지역아동센터를 설립하고 운영할 수 있는 법적인 장치를 갖추고, 초등학교 및 주민자치센터를 활용하여 학령기아동 보육시설을 운영할 수 있도록 관련법을 개정해야 한다.

셋째 학령기 아동의 보육비용을 가구의 소득에 따라 차등 지원하고 보육시설에 대한 인건비, 운영비를 지원할 수 있는 재정을 확충해야 한다.

(4) 시간제·연장·휴일 보육서비스 등의 현황 및 확충방안

1) 현황

2002년 한국보건사회연구원이 조사한 전국보육실태조사에 따르면 부모들은 시간제 일시보육, 야간보육, 24시간 및 휴일보육을 필요로 하는 경험에 높은 편이고 시간제 일시보육에 대한 수요가 높은 것으로 드러났다.

정부에서는 야간반 운영시 교사인건비를 지원하고 있으며 휴일보육 교사수당을 5만원씩 지급하고 있으나 교사확보 및 시설운영상의 문제로 활성화되지 못하고 있다. 시간제 보육, 휴일보육, 24시간 보육 지원에 대해서는 아무런 언급이 없다.

그리고 직업과 고용형태가 다양화되고 탄력적인 근무형태가 늘어나고 있지만 이에 부응한 다양한 형태의 보육서비스는 부족하다.

2) 확충 및 지원방안

첫째 연장보육은 수요를 예측하기 어렵기 때문에 민간이 운영하는 시설에서 실시하기 어렵다. 따라서 도시 지역 중심으로 정부 지원시설을 지정하여 휴일보육과 연장보육을 실시할 필요가 있다.

둘째 연장보육을 담당할 수 있는 인력의 확보와 재정적인 지원이 필요하다.

셋째 시간제 일시보육, 24시간보육은 운영수지를 맞추기 어렵기 때문에 민간보육시설에서 기피할 수 있으므로 교사인건비를 지원하여 활성화해야 한다.

3. 보육시설 운영 기준

가. 기본원칙

앞에서 살펴본 바와 같이 기존의 운영기준 법령이 매우 간략하게 기술되어 있어서 통일된 운영기준으로는 적절하지 않다. 안전관리와 위생관리부분이 취약하고, 차량운행에 대한 기준이 없다. 일부 사항은 영유아 보육사업안내로 정하는 부분이 많다.

그러므로 먼저, 모든 보육시설이 동일한 기준에 의하여 질 높은 보육을 제공할 수 있도록 운영기준을 대폭 강화하고, 기존에 보육사업안내로 정하던 부분을 법령으로 제도화한다.

둘째, 명칭을 어린이집으로 통일하고, 각종 보험가입을 의무화하여 만일의 사태에 대비하고, 근로자의 복지를 증진한다. 안전관리와 위생관리를 대폭 강화하고, 차량운행 시설이 많은 현실을 고려하여 차량안전관리를 추가 제시한다.

셋째, 현행 제도에 보육시설 운영기준에 포함되어 있는 종사자 관련 사항은 종사자 임면 및 관리 부분에서 같이 다루기로 재분류한다.

나. 개선안

1) 명칭

보육시설의 명칭은 모두 “○○어린이집”으로 통일하고,²⁸⁾ 이 명칭 이외의 타 기관으로 오인할 수 있는 별도의 명칭을 표기하거나 병기하지 않도록 하여야 한다.²⁹⁾

2) 보육내용

보육의 기본원칙으로 종전 법에 규정된 교육, 영양, 안전, 건강, 부모에 대한 서비스, 지역사회 교류를 그대로 명시한다.

보육시설에서 계획에 근거한 체계적인 보육을 실시하도록 영유아의 연령에 따른 일간·주간 및 월간보육계획을 수립하고 이에 따라 영유아를 보육하여야 한다고 정하여야 한다. 인지적·정서적·사회적·신체적·언어적 발달을 위한 활동, 개인·단체활동, 동적·정적놀이, 수유·배변 등 생리적 욕구에 대한 배려와 휴식시간 등이 포함되어야 한다.

또한 보육시설에서는 생활기록부 및 영유아보육일지를 비치하고 영유아의 가정상황과 입소 중에 행한 경과 등을 기록하여야 한다.

3) 시설의 운영

이견은 있지만, 상시영유아 20인 이상 일반보육시설은 보육대상으로 2세 미만 영아, 2세 영아와 3세 이상의 유아를 동시에 보육하는 것을 원칙으로 하며, 유아보육에 비하여 어려움이 많은 영아보육을 일정 부분 확보를 위하여 가능한 한 2세 미만 영아 10%, 2세 영아 20% 등 영아를 30% 이상 보육하는 것을 원칙으로 정하고, 예외를 인정하도록 한다.

입소순위 및 입소서류를 명시하고, 신청순위에 따라 입소신청자명부를 작성·비치하여 이를 열람할 수 있도록 제도화하여야 한다.

보육시설은 주 6일, 평일 12시간 이상 운영함을 원칙으로 하되, 보호자의 근로시간 등을 참작하여 조정 운영할 수 있도록 한다. 공휴일을 제외하고 연중 계속 운영하여야 하며, 지역 및 시설여건에 따라 보호자와

28) ‘놀이방’ 용어상 부정적 이미지로 인한 보육시설에 대한 사회적 인식 상의 불이익을 해소하고자 함.

29) 유아학교 등의 명칭을 사용하는 보육시설이 있음.

시설장의 협의에 의하여 공휴일에도 운영할 수 있도록 한다. 사회적으로 주 5일제 근무 등이 확산되고 있으나 수요자의 보육요구에 부응하여야 하기 때문이다.

보육시설에는 운영규정을 두도록 하고, 보육료는 서식에 의한 납부통지를 하고, 직접 또는 체신관서 및 금융기관을 통하여 수납할 수 있도록 한다.

가입하여야 하는 보험으로 현재 보험상품이 없는 장애아동 보육을 제외하고는³⁰⁾ 보육시설 입소 아동은 전원이 상해보험에 가입하여야 하며, 보육시설 대표자는 영유아 상해 등에 따르는 책임에 대비하기 위하여 배상보험에 가입하도록 명시한다. 상해보험 비용은 보호자 부담으로 한다. 이외 화재보험, 산재보험, 고용보험에 가입을 명시하도록 한다.

보육시설에 비치하는 서류에 안전점검표를 추가하고, 상시영유아 20인 이하 시설로 보육시설장이 보육교사를 겸임하는 시설에 한하여 일부 서류를 비치하지 않을 수 있도록 한다. 안전점검표는 영역을 전기, 가스, 방화관리, 위험물, 위생, 기구설비, 건물, 놀이기구로 구분하여 기존에 제시된 유사 안전점검표와 보육시설에서 사용하고 있는 안전점검표를 참조하여 구성하는 방안을 검토할 수 있다.

4) 안전 및 위생 관리

가) 안전관리

보육시설 안전관리 내용을 아동복지법을 준수하고 보육사업안내 및 기존연구 등을 반영하여 <표 4-3-1>과 같이 정할 것을 제안한다. 여기는 안전점검의 철저, 놀이시설물 관리 및 점검, 안전관련 기록, 긴급사태 대비 계획수립·정기점검 및 훈련, 정기적 안전교육의 실시, 부모와의 비상연락망 확보, 응급처치 동의서 비치, 사고보고서 보고, 아동학대 신고 등을 포함한다.

30) 보육계와 정부의 공동 노력으로 상품 개발을 추진하여야 함.

〈표 4-1〉 안전 관리 기준

-
- 시설장은 일정기간 별로 시설의 안전점검을 시행하여 화재·상해 등 발생요인을 사전에 제거함.
 - 각 놀이시설물 점검일정을 세우고 이를 시행하며, 특히 놀이터 시설의 볼트, 너트 등 이음장치, 울타리, 구조물의 부식여부 등은 매일 점검함.
 - 움직이는 부분들이 서로 맞물리는 놀이시설물은 아동의 신체 일부분이 끼지 아니하도록 그 맞물림의 형태 및 그 힘을 점검하여야 함.
 - 안전관리를 위하여 취한 모든 행위는 기록으로 보관함.
 - 긴급사태에 대비한 계획 수립 및 정기적인 점검 및 훈련을 실시한다. 특히 상시 영유아 20인 이상 보육 시설은 소방계획을 작성하고 매월 소방훈련을 실시함.
 - 아동복지법에 따라 매년 안전교육계획을 수립하여 종사자, 부모, 아동 교육을 실시하며, 교육계획과 교육 결과를 시장·군수·구청장에게 연 1회 보고함.
 - 부모와의 비상연락망을 확보하고, 응급처치 동의서 받아 비치하며, 사고 발생시 사고보고서 양식에 따라 보고서를 작성하여 이를 매월 말일까지 시·군·구에 보고함.
 - 아동에게서 아동학대의 징후 등을 발견하는 경우 아동복지법령에 따라 신고한다. 영유아의 안전을 위해 영유아, 부모, 지역주민, 행정기관 등과 협조함.
-

나) 위생관리

위생관리는 우선 조리실·화장실·침구 등에 대하여 정기적으로 소독하도록 하여야 한다. 먹는 물은 끓인 물을 원칙으로 하되 음용수로 지하수를 사용할 경우 수도법 및 먹는물관리법이 정하는 바에 의하여 수질검사를 받아 수질검사 성적서를 비치하도록 하고,³¹⁾ 정수기를 사용할 경우에는 필터 교환 및 정기 점검을 받아 수질을 관리하도록 규정에 포함하여야 한다

영유아에 대해서는 감기, 독감, 홍역 등 유행성 질환감염여부, 영유아의 피부, 머리, 손톱·발톱, 치아상태, 보육시설의 청소상태, 침구 및 기저귀 등의 위생상태, 욕실 및 화장실의 청결상태, 세면도구 등의 위생상태 등을 수시로 점검하도록 한다.

동물을 둘 경우에는 사전에 부모에게 이를 고지하여야 하며, 동물과 곤충들로부터 영유아들이 알레르기 및 질병, 상해를 입지 않도록 정기적으로 수의사를 통해 면역조치 등을 받고, 동물, 곤충 또는 배설물 등을 접촉한 경우에는 접촉부위를 씻도록 하는 규정을 두어야 한다.

31) 학교보건법 시행규칙 식·식품 및 먹는물의 관리 등 식품위생에 관한 기준에서도 상수도 또는 간이상수도 외에 지하수 등에 의하여 공급하는 먹는물에 대하여는 먹는물관리법 제35조의 규정에 의한 먹는물수질검사기관의 수질검사를 먹는물 수질기준및검사등에관한규칙 제4조제2항의 규정에 준하여 실시하여야 한다고 정하고 있음.

다) 차량안전관리

새로운 운영기준에는 차량안전관리 조항이 포함되어야 한다. 도로교통법을 적용하여 11인승 이상 보육시설 차량은 어린이통학버스 신고요건을 구비하여 관할 경찰서장에게서 어린이 통학버스로 지정을 받도록 한다. 어린이 통학버스로 지정받게 되면 앞지르기 금지 등 보호를 받게 된다. 또한 운전기사 채용시에는 건강진단서를 제출하도록 한다. 차량 내에는 안전수칙을 부착하고, 차량용 소화기 및 구급상자를 비치하도록 제도화하여야 한다. 또한 운전자는 차량안전점검표에 의한 안전점검을 실시하여야 하는데, 차량안전점검표는 차량에 비치하여야 할 물품, 차량 관리 및 운전자 주의사항 등을 주 내용으로 한다.

차량운행시에는 반드시 보육교사가 동승해야 하며 36개월 영아는 보호장치나 보호자 없이는 원칙적으로 탑승할 수 없고, 퇴원 차량 운행시에는 보호자에게 아동을 인계하도록 하여야 한다. 이 부분은 영아도 보육시설 차량이용이 40%가 넘고 있어서 현실적으로 수용하는데 어려움이 있으므로 점차 확립하여야 할 과제이다. 미국 전국가정보육협회(NAFCC)의 인증기준 중에는 아동에게 적절한 안전벨트의 착용 의무화가 포함되어 있다.

또한 교사와 유아는 차량 운행시작 전 안전벨트 착용, 운전 중에 차문이 열림 금지, 운전자는 운전 중 음주, 휴대폰사용, 이어폰 사용 금지 등의 내용이 제시되어야 한다.

2. 보육시설의 위탁 기준

기존 법령은 보육시설 위탁 조항이 미비하여 각 시·군·구마다 각기 다른 기준을 적용하고 있는 실정으로 민원의 소지가 되고 있다. 특히 위탁자 선정 절차의 객관성, 투명성이 문제가 되어 왔다. 기존 위탁자에 대해서도 지역에 따라 심사시 가산점을 주는 경우, 평가하여 재위탁 여부를 결정하는 경우, 연임을 제한하는 경우, 직영을 원칙으로 하는 경우 등 지역마다 차이가 난다.

영유아보육법 상 위탁은 임의 사항이며, 영유아보육법으로 위탁에 대해서만 시행규칙으로 정하도록 위임하고 있다.

가. 기본원칙

보육시설위탁관련 제도 개선방안의 기본원칙은 보육행정의 객관성과 투명성 확보, 지역적 통일성 및 형평성 제고, 기존 위탁자 배려, 정부의 지도·감독 기능의 강화 및 지방자치단체의 역할 존중으로 설정하였다.

먼저 위탁자 선정 절차와 선정기준을 명시하여 보육행정의 투명성과 객관성을 확보함으로써 능력 있고 자질을 갖춘 운영자가 위탁을 받을 수 있도록 한다.

두 번째로는 시·군·구마다 다른 위탁기간을 일정 수준으로 통일하도록 하고, 기본적 심사 기준 항목을 제시하여 지역간의 차이를 줄이고 자의적인 적용을 최소화하도록 한다.

셋째, 기존위탁자에 대해서는 재위탁이 가능할 수 있도록 한다. 보육시설 운영상태를 평가하여 이를 심사에 반영하도록 하여 능력있는 시설장이 계속 일할 수 있는 기회가 확보되도록 한다. 재위탁 횟수는 정하지 않는다.

넷째, 위탁 취소 조항을 두어 보육시설 위탁제도에 대한 정부의 감독에 철저를 기한다.

다섯째, 보육시설 설치주체가 시·군·구이고, 현재 시·군·구에서 담당하고 있음을 감안하여 중앙에서는 원칙만 정하고 구체적인 세부사항 및 시행 절차 등은 시·군·구 조례로 정하도록 하여 지방자치단체의 권한을 존중한다.

나. 개선안

이상과 같은 기본원칙에 따라 제도 개선방안으로 보육시설 위탁기관의 결정은 공개경쟁 원칙에 의하여 보육정책위원회에서 객관적인 심사기준과 공정하고 투명한 절차에 따라 결정하도록 하고, 심사위원회 구성 및 심사기준 등 구체적 사항을 조례로 정함을 명시하여야 한다.

공통적으로 작용하여야 할 위탁 심사 시 고려사항으로는 운영주체의 적절성, 재정능력, 보육시설 운영실적, 운영계획 및 시설장 전문성 등으로 원칙만 제시한다. 위탁운영자가 결정되면 여성부장관, 시·도지사, 시장·군수·구청장은 위탁계약서를 체결하여야 하는데, 위탁기간은 3년 이

상 5년 이하로 할 것은 제안한다.³²⁾ 기존 위탁자에 대해서는 재위탁할 수 있다고 명시하고, 재위탁 심사기준은 신규위탁 심사기준에 준하되 배점을 달리할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

위탁제도에 대한 정부의 지도·감독 강화의 일환으로 보조금을 목적 이외에 사용한 때, 허위 및 부정한 방법으로 보조금을 교부받은 때, 보육대상 아동을 방임 또는 학대한 때, 사회적 물의 등으로 품위를 손상한 때, 시설장이 업무정지 처벌을 받았을 때, 보육시설 운영 정지 등 조치를 받은 때, 기타 법에 의한 명령을 위반하여 과태료 이상 처벌을 받은 경우 등은 위탁을 취소할 수 있다는 규정을 두어야 한다.

위탁받은 보육시설 소재지, 보육시설 대표자 및 보육시설장의 변경이 발생한 경우 변경신청서를 제출하여 승인을 받도록 해야 할 것이다.

4. 보육시설 운영위원회

가. 기본원칙

법으로 보육시설에 운영위원회를 둘 수 있다고 하였으므로, 실제로 운영위원회가 형식적으로 운영되지 않고 실효를 거둘 수 있도록 객관성과 투명성을 확보할 수 있는 운영방안 및 기능 등을 명시한다. 위원장은 보육시설 종사자 이외의 사람으로 하고, 시설장이 운영위원회의 결정사항을 존중하도록 한다. 일부 규정은 시·군·구 보육조례 중 보육시설 운영위원회 관련 조항, 초·중등교육법의 운영위원회 관련 조항 및 교육청 조례를 참조한다.

나. 시행방안

운영위원회의 구성은 보육시설의 장, 보육교사 대표, 학부모 대표 및 지역사회 인사로 구성하고 5인 이상 8인 이내의 범위 안에서 보육시설의 규모 등을 고려하여 구성한다. 위원장은 원장 및 종사자 이외 위원 중에서 무기명 투표로 선출한다.

운영위원회는 ① 운영규정 제·개정에 관한 사항, ② 보육시설의 예산안 및 결산에 관한 사항, ③ 교재교구 및 자료의 선정에 관한 사항, ④

32) 사회복지사업법에 의한 사회복지시설의 위탁 기간은 최고 5년이며 재위탁할 수 있음.

안전 및 급식 등 영양에 관한 사항, ⑤ 시설운영에 대한 제안 및 건의 사항, ⑥ 기타 보육에 관한 사항 등을 심의한다.

보육시설장은 운영위원회의 심의결과를 최대한 존중하여야 한다는 문구를 포함한다. 아울러 회의록의 공개를 검토한다.

5. 취약보육의 우선 실시

가. 기본원칙

법으로 취약보육을 실시하도록 하고 그 소요비용 전부 또는 일부를 국가가 지원할 수 있다고 명시하고 있으므로 정부지원시설의 우선 적용 원칙 및 포괄성 원칙을 적용하여 실시 시설 및 취약보육 종류 등을 명시한다.

나. 개선안

취약보육 우선실시 대상은 국가 또는 지방자치단체가 설치하거나 운영에 필요한 비용을 보조하는 시설로 한다.

취약보육의 종류는 영아보육, 장애아보육, 방과후보육, 야간보육, 휴일보육, 시간제 및 일시보육, 24시간보육 등을 포함한다. 영아보육, 장애아보육, 방과후보육은 그 이외 시간연장형 보육과는 다른 개념이지만 법으로 정하고 있으므로 동일한 용어로 정의한다.

6. 보육의 우선제공

가. 기본원칙

개정된 법이 저소득층 보육 우선제공을 명시하고 있으므로 그 내용을 구체적으로 정한다. 저소득층 자녀 및 모 취업 자녀 등 취약계층 자녀에게 우선권을 부여한다.

나. 개선안

법에 의한 저소득 보육대상 아동의 우선 입소순위는 국민기초생활보장법에 의한 수급권자 및 그 가구원, 모부자복지법에 의거 보호대상자로

선정된 모부자가정 자녀, 여성부장관이 정하는 저소득층 보육료 지원대상 아동, 기타 일반주민의 자녀 중 여성부장관이 정하는 아동 등으로 한다.

저소득 이외 아동의 우선순위는 운영기준으로 정하여야 하는데, 모부자 가정, 장애아동, 모 취업 아동 등을 포함한다.

7. 보육과정

가. 기본원칙

개정 법에서 영유아를 위한 표준보육과정을 마련하고 보육시설은 이를 이용하여 보육하여야 한다고 정하고 있으므로 그 구체적인 내용이 마련되어야 한다. 기본적인 방향은 보육과정이 월령 및 연령별로 세분화되어야 하고, 구체성을 유지하되 시설에서의 탄력적 활용이 가능하도록 조화를 이루어야 한다.

나. 시행방안

하위법령에는 우선 법이 정하는 바에 따른 보육과정은 보육과정령으로 따로 정한다고 하고, 여성부령으로 제정한다. 표준보육과정은 월령 및 연령별로 세분화되어야 하고, 가능한 한 많은 보육계 인사가 참여하여 유아교육과정과의 유사성 및 차별성 등에 대하여 공감할 수 있는 내용으로 구성되어야 한다. 가능한 빠른 시일 안에 마련되어야 한다.

8. 보육시설 생활기록부

가. 기본원칙

보육시설 생활기록 작성은 초등학교와 연계, 유치원과의 형평성 유지, 보육시설의 특수성 반영의 세 가지를 기본원칙으로 설정하였다.

취학전 아동이 보육시설 또는 유치원을 이용하게 되는데, 유치원에서의 발달상황이 초등학교로 연계되는 반면에 보육시설에서의 발달 기록은 그 동안 초등학교로 연계되지 않았으므로 이를 시정하고자 한다. 생활기록부는 유치원과의 균형을 고려하고 동시에 보육의 특수성을 고려

하여 마련되어야 한다.

나. 시행방안

보육시설 생활기록부 작성 양식은 기존 보육시설 생활기록부 양식에 유치원 생활기록부 양식을 추가한 서식에 의하는 것이 바람직하다.

아동이 다른 보육시설로 전원할 때는 생활기록부 원본을 현 재직 보육시설에서 전원하는 보육시설로 송부하고 현 재직 보육시설은 사본을 보관한다. 기재사항 일부분을 삭제 또는 수정한 때에는 ‘사무관리규정시행규칙’(총리령)에 따라 삭제 또는 수정한 글자 중앙에 두 선을 그어 원안의 글자를 알 수 있도록 삭제 또는 수정하고, 삭제 또는 수정한 자가 삭제 또는 수정된 곳에 날인하여야 하며, 중요한 내용을 삭제 또는 수정한 때에는 생활기록부의 여백에 삭제 또는 수정한 자수를 표시하고 관인으로 날인하도록 한다는 규정을 둔다.³³⁾

생활기록부의 보관은 아동이 퇴원하여 초등학교로 진학하여 생활기록부가 초등학교로 연계된 경우에 한하여 유치원과 같이 20년 간 당해 보육시설에서 관리·보관하고, 보육시설을 폐쇄하는 경우 해당 시장·군수·구청장에게 생활기록부를 제출하여 보관토록 조치한다. 이외 아동의 생활기록부는 종전과 같이 보관하도록 한다.

9. 보육시설 평가인증

가. 기본원칙

보육시설 평가인증제도는 민간 시설이 차지하는 비중이 높고 행정력이 이에 미치지 못하는 국가에서 보육시설의 자발적 참여를 유도하여 서비스의 질적 수준을 관리할 수 있는 가장 적절한 제도로 평가되고 있어서 법에서 이를 명시하였으므로 평가인증제도가 우리나라에서 무리 없이 실시될 수 있도록 구체적인 방안을 명시하여야 한다.

그러나 아직 실시 여건이 충분하게 조성되었다고 보기 어려우므로 외국의 인증제도 사례 및 기존 연구에서 제안된 기본적 사항만 명시하고 절차 등 구체적인 사항은 추후 별도의 지침으로 정하도록 한다.

33) 유치원생활기록부 관리지침 중 일부를 준용함.

나. 시행방안

시행방안으로 하위법령에 포함되어야 할 사항은 간략히 한다. 즉, 여성부장관이 평가인증을 희망하는 시설에 한하여 보육시설을 평가하여 보육정책위원회의 심의를 거쳐 인증할 수 있다고 정하고, 평가내용은 보육환경, 보육과정 운영, 일상적 상호작용, 건강, 영양, 안전, 가족 및 지역사회와의 협력, 보육인력의 전문성, 보육시설 운영관리 등을 포함한다고 명시한다. 이외 평가인증 사무국을 둘 수 있고 이는 법인, 단체 등에 위탁할 수 있으며, 평가를 받는 보육시설로부터 소정의 수수료를 징수할 수 있다는 정도만 포함한다.

보다 구체적이고 세세한 절차 등은 미국 NAEYC, 호주 NACA 평가인증제도와 유희정 외(2003), 서문희 외(2000), 이순형 외(1999), 황해익(1995) 등의 연구가 자발적 참여, 3단계, 평가기구, 관찰자, 최대 3년 인증 등을 공통으로 하고 있으므로 앞으로 이를 참고하고 합의를 도출하여 별도의 지침으로 정하여야 할 것이다.

10. 건강관리 및 응급조치

가. 기본원칙

아동이 건강하게 성장 발달할 수 있도록 아동 및 종사자 건강검진 등 건강관리에 유의하여야 하고, 보육시설에서 일어날 수 있는 사고에 대해서는 바로 응급의료기관으로 이송하여야 한다. 특히 검진 결과 치료를 요하는 영유아에 대하여는 그 보호자와 협의하여 필요한 조치를 하여야 한다. 건강검진 항목을 포함하고, 비용의 보조를 명시하여야 한다.

나. 개선안

보육시설의 장은 보육하고 있는 영유아 및 종사자에 대한 건강진단을 연 1회 이상 실시하여야 하고, 기존 연구결과를 수용하여 시설장이 거주하는 가정에서 아동을 보육하는 경우는 시설장 가족도 연 1회 건강검진을 실시하여야 한다고 정한다.

영유아 건강진단 항목에는 김혜련 등(2003)이 권장하는 바와 같이 신

체계측, 시력검사, 청력검사, 구강검사, 소변검사 등 필요한 항목이 포함되어야 하고, 이외에 아동발달 단계에 따라 필요한 항목이 포함되어야 한다. 종사자 및 시설장 가족 건강검진 항목에는 결핵 등 전염성 질환이 포함되어야 한다.

건강진단을 실시한 결과 치료에 대하여는 그 보호자와 협의하여 필요한 조치를 하여야 한다. 전염병 질환에 감염된 것으로 밝혀지거나 의심되는 아동은 보육시설로부터 격리시켜야 한다.

건강관리에 대한 국가 책임 강화를 나타내기 위하여 국가는 영유아 및 종사자 건강진단에 소요되는 비용을 보조할 수 있다는 조항을 둔다.

11. 보육시설 종사자 배치

가. 기본원칙

보육시설 종사자 배치기준 개선의 기본원칙은 보육서비스의 질적 수준의 제고, 관련 타 법령·제도의 존중 및 일관성 유지로 설정하였다.

우선 보육서비스의 질적 수준 제고에서 가장 기본적 요인인 교사 대 아동비율을 일부 조정하여 보육 인적환경을 개선하고 소규모시설도 시설장이 고유 역할을 하도록 검직 기준을 조정한다. 이외 보육시설에서 필요한 다양한 인력이 각기 역할을 하도록 기준을 개선한다.

둘째, 급식과 관련하여 영양사, 조리사 배치, 급식신고소 신고 등은 관련 법규가 정하는 기준을 준수하도록 최대한 노력한다.

나. 개선안

시설장은 영아 및 장애아 전담시설 이외 시설로 아동 20인 이하를 보육하는 시설은 시설장이 보육교사를 겸임할 수 있도록 한다.³⁴⁾

보육교사는 1세 미만의 영아 3인당 1인, 3인을 초과할 때마다 1인씩 증원으로 하고, 3세아는 15인당 1인, 15인을 초과할 때마다 1인씩 증원으로 안을 제안한다. 이외 만1세 이상 2세 미만의 영아, 2세의 영유아,

34) 대상 시설 기준을 아동 40인에서 20인으로 조정하고, 보육교사가 시설장을 겸임하는 기존 제도와의 차별화함.

4~5세 유아는 종전기준을 적용하되 단 영유아 2개반당 1인은 보육교사 1급 자격을 가진 자로 하고 2개반을 초과할 때마다 1인씩 증원하도록 한다.³⁵⁾

〈표 4-2〉 보육교사 1인당 아동수 예시

(단위: 명)

구분	보육교사 1명	보육교사 2명	보육교사 3명	보육교사 4명	
1세 미만아	1~3	4~6	7~9	10~12	
1세아	1~5	6~10	11~15	16~20	
2세아	1~7	8~14	15~21	22~28	
3세아	1~15	16~30 (1명이 1급)	31~45	46~60 (2명이 1급)	
4~5세아	1~20	21~40 (1명이 1급)	41~60	61~80 (2명이 1급)	
취학아동	1~20	21~40	41~60	61~80	
장애아	1~3	4~6	7~9 (1명 특수교사)	10~12	

또한 취학아동 20인당 1인으로 개선하고, 장애아 보육은 장애아 3인당 1인, 3인을 초과할 때마다 1인씩 증원하고, 장애아동 9인당 보육교사 중 1인은 특수교사 자격소지자로 하고, 이외 필요에 따라 별도의 치료사를 배치하도록 개선한다.

반 통합 운영 기준 등은 영아는 최소연령 기준을, 유아는 다수 연령아동 기준을 따르는 것이 이상적이지만 이견이 있으므로 법령으로 정하기 보다는 지침으로 정하는 것이 바람직하다.

간호사는 영유아 100인 이상을 보육하는 시설,³⁶⁾ 2세 미만 아동을 20명 이상 보육하는 시설은 간호사(또는 간호조무사)를 1명 두는 것이 바람직하다. 100인 이상 시설은 간호사 배치를 중복하여 적용하지 않고, 사회복지관 보육시설은 사회복지관에 간호사가 있을 경우 별도로 간호사를 채용하지 않아도 된다.

영양사는 식품위생법을 수용하여 영유아 50인 이상을 보육하는 시설의 경우에 한하여 1인을 둔다고 규정하되, 동일 시·군·구의 보육시설은 5개 이내 보육시설이 공동으로 영양사를 두는 방안을 제안한다. 그 이외

35) 유치원 교사 자격자를 두도록 한 현 규정과 비교.

36) 이 부분 현재와 동일.

영양사가 없는 시설은 보육정보센터·보건소 또는 영양관련전문단체의 영양사 등이 작성한 식단을 이용하여야 한다고 명시한다. 사회복지관 내 보육시설은 사회복지관에 영양사가 있을 경우, 이를 활용할 수 있도록 한다.

취사부 및 조리사³⁷⁾는 시설장을 두어야 하는 기준과 같이 영유아 21인 이상을 보육하는 시설의 경우에 한하여 취사부 1인을 두며, 영유아 매 100인을 초과할 때마다 1인씩 증원하는 것이 바람직하다. 영유아 50인 이상을 보육하는 시설은 취사부를 조리사 자격소지자로 채용하도록 한다. 식품위생법에 의하면 모든 집단급식을 하는 보육시설에 조리사를 두어야 하지만 현실을 고려하여 영양사를 두어야 하는 시설 규모와 같은 50인 이상 시설로 한정하는 방안을 제안하는 것이다.

〈표 4-3〉 기타인력 1인당 아동수 예시

구분	1명	2명	3명	비고
간호사	일반 100명 이상 시설 영아 20명 이상 전담시설	-	-	-
영양사	50명 이상	-	-	5개 이내 시설 공동
취사부	21~100	101~200	201~300	50인 이상 시설은 조리사 자격 소지 요

기타 종사자로 시설의 규모와 특성에 따라 의사(또는 축탁의사), 사회복지사, 사무원·관리인·위생원·운전기사 등의 종사자를 둘 수 있도록 하고, 보육시설의 장, 보육교사 등이 간호사(또는 간호조무사) 또는 영양사 자격이 있는 경우에는 간호사(또는 간호조무사) 또는 영양사를 겸직하게 할 수 있게 한다.

도서·벽지 보육시설 종사자 배치기준은 보육정책위원회 심의를 거쳐 정하는 종사자 배치기준을 적용하지 않을 수 있도록 예외 규정을 둔다.

종사자 배치기준에 관한 경과조치로 기존 보육시설은 새로운 제도 시행일로부터 1년 이내에 새로운 기준에 의한 종사자 배치를 갖추어야 한다.

37) 현재는 40인 이상 시설에 두고, 아동 50인 증가 시마다 1인 추가

다. 개선안에 따른 추가 소요 비용

교사 1인당 아동비율을 1세 미만의 영아 5명에서 3명으로 개선하고, 3세아를 15인당 1인으로 조정하면 1세 미만아의 보육료 및 3세아 보육료가 별도로 산출되어야 하고 현재보다는 올라야 한다. 또한 국공립·법인 등 정부 지원시설의 만 1세 미만아 보육교사의 수 및 3세아 보육교사의 수가 증가하게 되면 인건비 보조금도 증가하게 된다.

영유아 100인 이상을 보육하는 시설 이외에 2세 미만 아동을 20명 이상 보육하는 시설에도 간호사(또는 간호조무사)를 1명 두도록 하면, 보육료 상승이 발생하게 된다.

영양사는 식품위생법을 수용하여 영유아 50인 이상을 보육하는 시설의 경우에 한하여 1인을 둔다고 규정하되, 동일 시·군·구의 보육시설은 5개 이내 보육시설이 공동으로 둔다고 하면 추가 비용이 소요되지만 그 규모는 크지 않다.

식품위생법에 따라 집단급식을 하는 사회복지시설은 조리사를 두어야 하고, 집단급식소로 신고하여야 하는 바, 이렇게 되면 취사부와 조리사 인건비의 차액이 보육료 상승요인이 된다.

12. 보육시설 종사자 임면 및 복무

가. 기본원칙

종사자 임면 및 복무에 관해서는 종사자 임면 권한의 명확화 및 공정성 제고, 종사자의 근로여건 개선 및 국가 책임의 강화로 설정하였다. 첫째 종사자의 임면권자를 분명하게 정하고 종사자의 공개채용, 근로계약 등 종사자 임면 관련 사항을 명확하게 제시한다. 둘째, 종사자의 근로기준법 적용 원칙을 명시하여 근로여건 개선을 제도적으로 뒷받침한다. 셋째, 국가의 종사자 관리 책임을 강화한다. 경력관리 기구와 보육교사의 자격을 검정하고 자격증을 주는 기구와는 분리한다. 시·군·구에서 보육교사 등 종사자의 경력을 관리하고 시장·도지사 이름으로 관련 서류를 발급한다.

나. 개선안

1) 종사자 임면

보육시설의 종사자는 법인, 단체 또는 시설의 대표자가 임면하고, 다만, 국·공립보육시설을 위탁·운영하는 경우에는 종사자 임면권을 수탁자에게 위임하는 것이 바람직하다.

종사자 채용은 공개경쟁을 원칙으로 하고, 종사자 채용 시 임금, 계약기간 등 근로조건을 명시한 근로계약을 체결하여야 하며, 이 경우 부당한 내용(결혼, 출산 등으로 퇴직요구)이 포함되어서는 안 된다. 전염성 질환 및 인격결함 등 신체적·정신적으로 지장이 있는 자는 종사자로 채용할 수 없도록 하고, 또한 근무중 전염성질환에 감염되었거나 기타 영유아보육에 부적당한 사유가 발생하였을 때에는 임용권자는 즉시 휴면직 등의 조치를 하여야 한다는 조항을 명시하여야 한다..

종사자 결원시 1월 이내에 신규 채용하고, 교사는 보육교사 1급을 우선 채용하여야 한다. 공립시설의 경우 시·도지사 또는 시·군·구청장이 보육교사를 채용 후 배치할 수 있다. 보육교사 자격 관련 교과목 이수 학생 및 육아 유경험 여성들을 자원봉사자로 적극 활용하되, 사정에 따라 수당을 지급한다.

2) 종사자 임면 관리

보육시설의 장은 시장·군수·구청장에게 종사자 임면을 보고하고, 시장·군수·구청장은 인사기록카드와 종사자관리대장을 비치하고 종사자의 경력을 관리하여야 한다. 보육시설 종사자가 재직증명서 및 경력증명서 발급을 요청하면 이를 발급하고 관련서류를 관리하여야 한다. 우선적으로 시설장이 제도 시행일로부터 6월 이내에 기존 인력에 대해서 시장·군수·구청장에게 보고하도록 한다.

3) 종사자의 복무

보육시설의 종사자는 전임이어야 하며, 다른 시설의 업무를 겸임할 수 없어야 한다. 다만, 국가 또는 지방행정기관이 보육시설을 설치하고 직접 운영하는 경우, 교직원 자녀 보육, 또는 방과후보육을 위하여 학교

안에 설치·운영하는 경우, 사회복지관 안에 설치·운영하는 경우, 대학(전문대학) 등에서 보육연구, 보육실습을 목적으로 설치·운영하는 경우, 종교시설 부설 보육시설, 사업주가 사업장 근로자자녀의 보육을 목적으로 설치·운영하는 경우에는 그 기관장이 보육시설의 시설장을 겸임할 수 있도록 하는 것이 적절하다. 그러나 종교시설 부설 보육시설과 사업주가 사업장 근로자자녀의 보육을 목적으로 설치, 운영하는 경우에는 겸임자가 시설장 자격이 갖추는 것이 바람직하다.

보육교사 근무시간은 근로기준법을 적용하여 평일 8시간을 원칙으로 하고, 이외 전후로 연장되는 시간 등은 시설장, 보육교사가 교대 근무함을 원칙으로 하고, 이를 초과하여 근무하는 경우에는 초과근무수당을 지급한다는 규정을 두어야 한다. 앞으로 토요일 및 휴일보육도 수당으로 해결하여야 할 것이다.

보육시설에서는 보육교사 보수교육, 휴가 등에 이들을 대신할 대체교사를 확보하여야 한다. 종사자의 휴가는 보육공백을 최소화할 수 있도록 순번제로 실시하고, 출산휴가 등으로 장기간 공백이 생기는 경우는 대체교사를 배치한다는 조항이 포함되어야 한다.

다. 개선안에 따른 추가비용

보육교사 근무시간에 근로기준법을 적용하게 되면 교대 근무를 원칙으로 한다고 하여도 초과하여 근무하는 경우가 발생하게 되고, 토요일 보육 등도 발생하게 되므로 이에 대한 초과근무수당 예산이 확보되어야 한다.

또한 보육교사 보수교육, 휴가 등에 대체교사 확보도 추가예산을 필요로 한다.

제 3 절 전달체계 영역

1. 3대 원칙

첫째 아동은 가구의 소득 수준에 상관없이 질높은 보육서비스를 제공 받아야 한다.³⁸⁾

1990년 우리나라도 가입한 국제아동권리협약에 따르면 아동은 생존권과 보호권, 발달권을 갖으며 아동을 둘러싼 성인의 환경에 따라 아동권리가 차별받아서 안 된다고 하였다. 따라서 아동의 출생과 양육에 대한 지원은 국가정책의 핵심영역이 되어야 하고 특히 미래의 인적자원을 길러낸다는 점에서 국가 유지 차원에서도 매우 중요한 영역이다. 보육은 아동양육의 중요한 과정으로 부모의 소득수준이나 가정환경에 따라 차별받지 않고 건강한 시민으로 성장하도록 보편적인 공적서비스가 되어야 한다. 보육료가 부담스러워 보육서비스를 이용하지 못하는 저소득층 가구의 아동들은 거리에 방치되어 있고, 정부 지원시설을 이용하는 아동과 정부미지원시설을 이용하는 아동 간에는 정부지원의 유무로 인해 보육서비스의 차별을 받을 수 받게 없게 된다. 따라서 보육을 원하는 아동이 어떠한 시설을 이용하든, 또는 시설을 이용하지 않든 보육료를 지원해야 한다. 지금까지 정부는 보육대상 아동의 24%정도 지원해 왔는데 2008년까지 보육대상 아동의 50%까지 지원해야 한다. 보육료 지원 대상을 저소득층 중심에서 도시간구 평균소득 2,600천원의 87% 미만까지 소득에 따라 5단계로 차등화해서 지원해야 부모의 보육료 부담을 완화할 수 있다. 특히 보육을 필요로 하는 계층은 20대~30대 맞벌이 가구이므로 도시간구 평균소득에 비해서 낮은 것을 감안해서 지원대상을 산출해야 할 것이다. 또한 보육시설을 이용하지 못하고 친

38) 보건복지부, 2001,보육사업 종합발전계획(안)에 대한 공청회

족이나 이웃에게 보육하는 경우에도 그 비용의 일부를 지원해야 한다.

둘째 보육서비스의 공평한 기회 보장을 위해서는 정부의 재원 지원이 필수적이며 수요자의 보육료 지원과 공급자 측의 보조금간의 균형이 중요하다.³⁹⁾

영유아에 보호와 교육은 공공재의 성격이므로 시장에 맡겨두면 실패할 소지가 높다. 따라서 정부의 보육비용 지원이 확대되어야 하는데 그 지원 방식은 보육시설에 대한 지원(교사 인건비 및 운영비 지원)과 아동별 지원을 병행해서 추진해야 한다. 그 이유는 우리나라의 경우 개인이 운영하는 보육시설의 비중이 높기 때문에 정부(위탁), 법인, 지역사회 등에서 운영하는 시설이 확대되어야 한다. 즉, 보육시설을 공공재로 확충해야 보육서비스를 이용하는 수요자의 입장에서 일정한 기준을 충족한 보육시설을 이용할 수 있고 또한 정부 지원시설의 비중이 일정하게 유지되어야 전체 보육시설 운영의 방향을 선도해 나갈 수 있을 것이다. 보육시설에 대한 지원은 운영비, 인건비, 보육시설 신축 및 개보수비 등을 지원해야 한다. 이러한 기반 위에서 보육시설을 이용하는 아동에게 보육료를 지원하되 부모 소득에 따라 차등해서 지원해야 한다. 정부에서 지원하는 시설을 이용하는 아동이 50%가 넘을 때까지 정부 지원 시설을 지속적으로 확충하고 그런 기반하에서 보육료 지원 대상 아동을 단계적으로 확대해 나가야 한다.

셋째 보육시설 운영자의 사회적 책임을 강화해야 한다.

정부의 보육비용 지원이 확대되면 보육시설 운영을 관리, 감독할 수 있는 행정체계가 강화되어야 한다. 특히 국공립 보육시설 위탁 및 운영에 있어서 투명성과 책임성을 높일 수 있는 방안이 강구되어야 한다. 현재 시군구에 위임되어 있는 위탁 절차 기준이 명료하지 않아 위탁자 선정에 대한 공정성 시비가 생겨날 수 있으며 지자체에 의한 위탁체 행사 동원 등 외부 압력으로부터 자유롭지 못한 측면이 있다. 따라서 위

39) 교육인적자원부, 2003, 영유아 교육과 보육발전방안

탁절차에 대한 조례 제정을 통해 제도적으로 선정과정의 공정성과 투명성을 강화하고, 어린이집과 유치원의 이중 운영, 어린이집 중복 경영 등을 제도적으로 막을 수 있는 장치를 마련해서 보육시설의 사회적 책임성을 높여야 한다.

2) 3대 추진전략

첫째 보육비용에 대한 정부의 재정 부담율을 22% 수준에서 OECD 국가 평균 수준인 70%로 상향조정해야 한다.

유아에 대한 교육과 보호정책이 일찍부터 발달한 유럽 국가들은 <표 4>와 같이 공공 재원이 투입되는 공적 서비스를 통해 영유아에 대한 교육과 보호를 제공하고 있다. 우리나라 보다 경제 수준이 하위인 멕시코의 경우, 유아교육에 투입되는 공공 재원의 규모가 사비용의 4배에 달한다. 또한 OECD 국가들은 유아 1인당 연간교육비로 \$3,788를 투입하고 있고 우리나라는 1인당 연간교육비로 \$1,676을 투입하고 있다. 이는 OECD국가 유아 1인당 교육비 평균의 44.2% 수준에 불과하다.⁴⁰⁾

<표 4-5> OECD국가들의 공적서비스 수혜 비율(1990년대 중반)

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

주 :1) 3~5세 유아들을 대상으로 하는 기관 프로그램을 기준으로 함
(단 영국은 3,4세임)

2) 교육연한은 OECD(1996)것을 참조함

3) 2000, 한국교육개발원, 'OECD 국가들의 유아교육과 보호정책 및 제도 분석' P20에서 재인용

40) 한국교육개발원, 2000, OECD 국가들의 유아교육과 보호정책 및 제도분석

둘째 지역간 격차를 해소해야 한다.

도시, 농촌, 지역 등 아동이 거주하고 있는 지역사회의 규모 및 생활 수준에 관계없이 거주지에 인접한 보육시설에서 편리하게 보육서비스를 받을 수 있어야 한다.⁴¹⁾ 대부분의 국가에서 도시와 지방에 따른 기회의 차이가 크게 나타난다. 그 이유는 마을이 떨어져 있고 인구밀도가 낮아서 수요자가 적고 적절한 장소가 부족하기 때문이다. 이를 해소하기 위해 각 국가는 순회교사, 이동 서비스, 가정 탁아 등을 도입하고 있다.⁴²⁾

셋째 민간보육시설을 공공화해야 한다.

2002년 12월 기준으로 보육대상 아동의 64.5%를 담당하고 있는 어린이집, 놀이방 등 민간보육시설에 대해 정부가 지원하는 것은 교재교구비 정도였다가 영아전담보육이나 장애아전담보육을 운영하는 민간보육시설의 경우 교사안전비를 지원하기 시작했다. 그러나 중소규모로 운영되는 민간보육시설의 경우 대부분 비영리로 운영되고 있지만 정부 지원시설처럼 교사안전비와 운영비에 대한 지원이 없어 교사의 낮은 임금으로 운영난을 이겨나가고 있는 실정이다. 2003년부터 서울시가 교사처우개선비를 민간시설에 대해서도 지원한다고 하니 큰 변화라고 볼 수 있다. 어차피 정부의 지원을 받는 국공립보육시설과 법인시설이 전체 보육시설에서 차지하는 비율이 16%에 불과한 현실에서 사회적 성격의 보육을 담당하는 민간시설에 대해서도 정부가 일정한 기준을 만들어 재정을 지원해야 할 것이다. 즉 개인 소유의 민간보육시설을 “비영리보육법인”이란 형태로 법적인 틀을 갖추어 정부의 재정을 받을 수 있도록 하여 사유화를 방지한다면, 보육 수요자의 입장에서든 정부의 관리·감독을 받는 보육시설이므로 신뢰하게 될 것이고, 운영자의 입장에서든 보육환경 개선에 보다 집중할 수 있게 되어 결과적으로 보육서비스의 질적인 개선이 이루어질 수 있을 것이다.

41) 한국보건사회연구원, 2001, 보육사업 제도개선을 위한 공청회

42) 교육인적자원부, 2003, 영유아교육과 보육발전방안

3. 추진방안

1) 보육수요의 완전한 충족 : 정부 지원 보육시설 확대

2002년 현재 0-5세 아동은 3,720,013명이고 이 중 보육시설을 이용하는 아동은 800,991명으로 21.5%에 불과하고, 3-5세 유아 중 유치원을 이용하는 아동은 546,531명으로 전체 유아의 28.2%이다. 2008년까지 0-5세 아동은 3,187,236명으로 감소할 것으로 추정되지만 보육을 필요로 하는 아동은 약 1,315,902명으로 추계된다.⁴³⁾ 출산율 저하로 보육대상 아동수가 감소하더라도 보육료 지원이 확대되면 보육을 희망하는 가구에서 보육시설 이용이 늘어날 것으로 보인다. 2002년 12월 기준으로 보육아동이 800,991명인데 2008년까지 약 514,911명을 추가로 보육할 수 있는 시설을 확충해야 한다. 따라서 2008년까지 매년 계획을 세워 514,911명을 추가로 보육할 수 있는 시설을 확충하여 보육을 필요로 하는 1,315,902명 모두를 충족시켜야 한다. 다만 향후 출산율 저하로 인한 아동수 감소, 경제성장을 둔화로 인한 고용 감소, 비정규직 여성노동 확대(단시간 및 임시직 노동 확대에 따라 노동시간이 유연해짐), 국공립유치원 종일반 확대 등을 고려하여 보육 수요 추계는 매년 정교하게 이루어져야 할 것이다.

(1) 국공립 보육시설 확대

1) 확충원칙

첫째 지역의 수요를 조사하여 국공립 시설이 한군데도 없는 중소 도시와 국공립 보육시설 이용을 원하는 대기자가 있는 읍·면·동 단위부터 설치해 나가야 한다. 재정자립도가 낮은 지방자치단체의 경우 설치비용 전액을 국고에서 보조해야만 지방재정 부담이 어려워 국공립 보육시설 유치를 기피하는 문제가 해결될 수 있을 것이다.

둘째 보육 수요에 비해 절대적으로 부족한 영아 및 장애아 전담보육시설

43) 한국여성개발원, 2003, 보육사업의 공공화 및 다양화 실행방안 연구, 미간행자료

을 우선 확충한다.

셋째 확충 방법으로는 지역사회와 공공부지를 활용하여 신축하거나, 주민자치센터 및 마을회관 개보수, 보육수요가 있는 지역의 민간보육시설 중 매각을 원하는 시설을 매입하는 등 다양한 방법으로 확충한다.

넷째시설 규모는 대형화를 지양하고 영아 전담은 30명 규모, 장애아 전담은 50명 규모, 일반 국공립의 경우 80명 내외의 규모로 신축 또는 증축해야 할 것이다.

2) 목표 (2008년까지)

정부지원 시설 아동 분담율을 선진국 수준으로 확대하도록 한다. 2002년 보육아동 800,991명 중 정부지원시설을 이용하는 284,405명(35.5%)에서 2008년 보육대상아동 추계인 1,315,902명 중 정부지원 시설을 이용하는 아동을 약 658,000명(50%)으로 확대해야 한다. 국공립보육시설 12.9%-->20% 확대, 법인보육시설 21.5%-->20%, 민간보육시설 중 비영리보육법인시설로 전환해서 10%의 아동을 분담하도록 한다.

<표 4-6> 정부지원시설 이용아동 확충목표

구분	보육아동	정부지원시설					정부미지원시설	
2002년	800,991	국공립	법인	법인외/ 직장	소계		인원	비율
					인원	비율		
		103,351 (12.9%)	142,035 (17.7%)	30,289 (3.8%)/ 8,730 (1.1%)	284,405	35.5%	516,566	64.5%
2008년	1,315,902	국공립	법인(법인 외/직장 포함)	비영리보 육법인	소계		인원	비율
					인원	비율		
		263,000 (20%)	263,000 (20%)	132,000 (10%)	658,000	50%	657,902	50%
추가 확충목표	514,911	159,649	81,946	132,000	소계		소계	
					인원	비율	인원	비율
					373,595	72.5%	141,336	27.5%

자료: 교육인적자원부 유아교육지원과(2005). 내부자료; 보건복지부 보육과. 보육통계.

3) 확충계획(2004~2008)

첫째 국공립 보육시설이 전혀 없는 동이나 국공립 보육 시설 입소 대기자가 많은 지역부터 확충 : 2004년~2008년 매년 300개씩 1,500개소 확충한다.

둘째 영아전담보육시설 확충으로서 2008년까지 영아보육 추계에 따르면 2002년 206,494명에서 514,464명으로 확대될 전망이다.⁴⁴⁾ 다만 영아보육의 경우 시설보육보다는 비공식보육 형태를 선호하는 경향이 강하므로 영아보육 추계를 시설 확충으로 곧바로 연계하기는 어렵다. 어쨌든 대도시 중심으로 영아보육 희망율이 높게 나타나므로 대도시 지역의 동단위에 영아전담보육시설 최소 1곳이상 확대해야 한다.

2004년 12월 현재, 정부지원 영아전담 시설 106개(국공립 26개, 법인 44개, 법인외 36개)에서 2008년 606개소로 확충(5년간 500개소 확충) 되었으며 국공립보육시설에 영아반이 확대되었고 2004년 영아전담 민간보육시설 160개에서 2008년까지 1160개소 지정 확대(5년간 1,000개소)되었다.

셋째 장애아전담시설 확충이다. 교육인적자원부가 추정하는 장애아동 발생율은 2.75%이다. 이를 0~5세 총 아동수 3,720,013명을 대비하면 약 100,440명임. 이중 보육수요율을 34.8%로 볼 때 보육수요 아동은 약 34,000명으로 추정된다. 현재 장애보육서비스를 제공받는 아동은 3,343명이므로 약 30,600명에 대한 장애보육서비스가 확대되어야 한다. 2004년 정부 지원 장애아전담시설 54개소(국공립 12, 법인 34개, 법인외 8)에서 2008년 154개소로 확대(5년간 100개소 확충)할 계획이며 장애아

44) 한국여성개발원, 2003, 보육사업의 공공화 및 다양화 실행방안 연구, p74, 미간행자료

통합보육시설 124개소로 국공립은 51개소(41.1%), 민간이 73개소(58.9%)를 차지하고 있고 총 818명의 영유아가 보육서비스를 제공받고 있다. 장애아통합보육을 대폭 확대한다.

4) 연도별 확충계획

연도별 확충 계획으로서 5년간 2,100개소 확충(1개소당 평균 60명을 보육할 경우 약 126,000명이 국공립 시설에서 보육서비스를 받을 수 있음) 할 계획이며 2004년~2008년 사이에 영아전담보육 신축 100개, 장애아전담보육 신축 20개, 동단위 300개 신축(420개소를 매년 5년간 확충하면 총 2,100개소)할 계획이다.

5) 소요예산(2004년) : 총118,734,000천원

먼저 신축비는 420개소 X 192,000천원(지방비 부담은 없으나 공공시설 제공) = 80,640,000천원 (평균 60명 / 80평 규모 기준 * 평당 2,400천원 = 192,000천원) 이다. 그리고 교사인건비 추가분은 38,088,000천원으로 영아전담은 100개소 X 8,700천원 X 10명 = 8,700,000천원이고 영아전담(민간)은 200개소 X 8,700천원 X 6명(원장, 취사부 포함) = 10,440,000천원으로 예산이 들어가며 장애아전담은 20개소 X 8,700천원 X 12명 = 2,088,000천원으로 소요된다.

특수교사에 대한 것으로서 20개소 X 10,000천원 X 6명(특수교사) = 1,200,000천원이 소요되며 동단위로 300개 X 8,700천원 X 6명 = 15,660,000천원이 소요된다.

교사인건비는 2003년 지원액의 7% 인상 기준으로, 시설장 1명, 보육교사 4명, 기타직원 1명 지원 ==> 총 약 38,088,000천원 소요된다.

(2) 민간보육시설의 공공화 : 비영리 보육법인 시설 전환

1) 설치 목표 :

첫째 2008년까지 전체 민간보육시설 중 전환하거나 신규 설립하여 2,000개를 비영리 보육법인화 한다.

둘째 약 2,000개소가 전환 또는 신축되면 1개소당 평균 60~70명을 보육

할 경우 132,000명이 비영리 보육법인에서 보육이 가능해진다.

2) 연도별 목표 : 2005년부터 시작하여 4개년 계획으로 매년 500개씩 민간 보육시설 중 비영리보육법인으로 전환하거나 신축 추진하고, 2004년에는 비영리보육법인 지원센터를 마련하고 시범 사업을 추진한다.

2. 아동의 보육료 지원 확대 및 보육대상 아동간 형평성 확대

(1) 필요성

국제아동권리협약은 아동을 모든 권리의 주체로 파악하고 있다. 따라서 아동을 주체로 보고 아동이 사회적 계층이나 부모의 특성에 의하여 차별받지 않고 아동의 성장 발달권이 보장될 수 있도록 보육서비스가 제공되어야 하고 또한 이러한 보육이 실현되도록 보육정책이 추진되어야 한다.⁴⁵⁾ 2002년 12월, 아동의 보육료 지원은 저소득층 일부에 제한되어 있어 전체 보육아동의 24%만이 보육료의 전부 또는 일부를 경감받고 있다. 따라서 가구의 소득 수준과 관계없이 아동이 동일한 보육서비스를 받기 위해서는 보육료 지원을 차등화해서 소득이 가장 낮은 가구의 아동은 보육료를 전액 지원하고 그 외 가구는 소득 수준에 따라 차등화해서 보육료를 지원해야 한다. 또한 보육료를 지원받을 수 있는 가구의 자녀가 보육시설을 이용하고 싶지만 거주지역에 보육시설이 없거나 보육시설을 이용하기 어려워 비공식 보육을 이용하는 아동에 대해서도 보육비용을 지원해야 한다. 이는 아동수당제 도입의 전단계 정도로 볼 수 있다.

(2) 차등보육료 도입의 조건

첫째 표준보육단가가 산출되어야 한다. 정부 지원시설과 미지원 시설의 표준보육단가가 동일한 기준으로 산정되어야 한다. 표준보육료, 보육교사 표준보수 등을 포함해서 표준보육단가를 산출해야 한다.

둘째 앞의 문제가 선결되지 않은 상태에서 아동보육료 산출 기준을 정

45) 보건복지부, 2002, 전국보육실태조사

부지원 시설 기준으로 할 경우 정부 지원시설과 비지원 시설의 아동보육료 차액을 지원해야 한다.

셋째 따라서 민간보육시설을 비영리보육법인으로 전환하여 정부가 교사 인건비 등을 지원하면 정부 지원시설이 증가하고 표준보육단가 산출기준도 유사해질 수 있을 것이다.

넷째 보육시설의 질적인 발전과 운영의 책임성을 높이는 방안이 동시에 강구되어야 차등보육료제 도입이 시설운영자를 지원하는 것이 아니라 아동에게 질 좋은 보육서비스를 제공하는 것으로 귀결될 수 있다.

다섯째 아동보육료 산정에 있어서 지역별로 할 것이 아니라 평균치로 해야 한다.

여섯째 기초지방자치단체를 통해 보육료 지원대상 아동에 대한 조사가 제대로 이루어져야 하므로 보육행정체계가 강화되어야 한다.

(3) 아동의 보육료 지원의 세분화

1) 목표 : 정부의 보육료 지원아동 비율을 24%에서 50%로 확대한다면 2008년까지 1,315,902명을 보육한다고 했을 때 약 658,000명을 포괄해야 된다.

2) 기준 : 2002년 도시가구 평균소득 263만원을 기준으로 약 87.5% 수준(약 230만원)까지 지원대상으로 설정하면, 도시 저소득층의 50%를 포괄할 수 있음. 이들을 5분위로 나누어(통계청의 10분위 집단별 기준 참조) 100%, 80%, 60%, 40%, 20%로 나누어 보육료를 지원한다.

<표 4-7> 2002년도 10분위 집단별 평균 경상소득(통계청)

	전체	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위
평균	2,630	800	1,260	1,580	1,860	2,150	2,480	2,800	3,330	4,030	5,920

* 경상소득 10분위별로 가구원수는 전체 평균 3.47명이고, 1분위 2.85명,

2분위 3.08명, 3분위 3.35명, 4분위 3.46명, 5분위 3.50명, 6분위 3.53명, 7분위 3.65명, 8분위 3.69명, 9분위 3.70명, 10분위 3.83명임.

3) 연도별 목표

3개년 목표를 세워 차등보육료 5단계로 나누어 지원하는 계획으로서 2004년(1차 연도)에는 5단계 대상자 중 3단계까지 지원하고, 2005년(2차 연도)에는 5단계 대상자 중 4단계까지 지원한다. 그리고 2006년(3차 연도)에는 5단계 대상자 중 5단계까지 지원한다는 목표이다.

<표 4 - 8> 2004년 소득별 지원규모(안)

소득 단계	지원대상 소득수준 (4인가구 기준)	보육아동 포괄범위 / 지원규모	해당 아동수(명) 추정 목표치		연도별 계획
1단계	법정 저소득층	100%	38,965	누계	
2단계	1,250천원(평균소득 약50%)	15% / 80%	80,000	118,965	
3단계	1,730천원(평균소득 약60%)	30% / 60%	110,000	228,965	2004년
4단계	2,000천원(평균소득 약73%)	40% / 40%	110,000	338,965	2005년
5단계	2,300천원(평균소득 약87%)	50% / 20%	110,000	448,965	2006년

* 만 5세아, 장애아 약 200,000명 제외

* 1단계는 기초생활보호대상자, 2단계는 기존의 기타 저소득층, 3단계는 3분위와 4분위 사이, 4단계는 4분위와 5분위 사이, 5단계는 5분위와 6분위 사이임.

자료: 교육인적자원부 유아교육지원과(2005). 내부자료; 보건복지부 보육과. 보육통계.

자료: 교육인적자원부 유아교육지원과(2005). 내부자료; 보건복지부 보육과. 보육통계.

(4) 비형식 보육 이용자에 대한 보육료 지원

첫째 필요성으로 보육을 희망하는 아동이 모두 보육시설을 이용할 수 없는 현실에서 보육시설을 이용하는 아동에 대해서만 보육료를 지원하는 것은 정부재정 배분의 형평성을 약화시키게 된다. 따라서 비형식 보육을 이용하는 아동에 대해서도 보육료를 지원해야 한다.

그리고 영아를 양육하는 가정의 경우 친인척에게 대리 보육을 하거나, 비형식적인 가정보육형태를 띄기 때문에 보육료를 지급해야 한다.

둘째는 방안으로서 정부가 보육료를 지원하는 대상가구의 자녀가 거주 지역에서 이용할 보육시설이 없어서, 또는 보육시설을 이용하지 않지만 비형식 보육을 이용하는 경우 정부가 정한 차등보육료 지원기준에 따라 보육료를 지원해야 한다. 호주의 경우 형식적 비형식적 보육을 활용하는 모든 부모가 정부의 지원을 받으며 월 최대 133달러에서 최소 20달러 지원받는다고 한다.⁴⁶⁾

3) 보육시설 운영의 책임성과 투명성 강화

(1) 목표 : 보육의 공공성을 강화하기 위해서는 정부의 재정 지원도 중요하지만 정부의 재정 지원을 받아서 운영하는 보육시설 운영자의 보육 사업에 대한 책임성과 운영의 투명성이 매우 중요하다. 교사인건비, 아동보육료 지원 등이 원래 목적에 맞게 제대로 사용되어야 하는데 종종 그렇지 못해 보육수요자의 불만을 야기시킨 사례들이 있다. 또한 국공립 보육시설 위탁 및 재위탁 과정에서 운영자의 자격과 시설 운영의 평가에 기초해서 객관적으로 이루어져야 한다. 자칫 위탁과정이 정치적으로 이용되지 않도록 제도적인 장치를 갖추어야 한다.

(2) 방안

첫째 지방자치단체에 ‘보육시설 설치 및 위탁운영에 관한 조례’를 제정

46) 유희정 외, 2003, ‘호주 가족지역부NCAC·보육시설 탐방 결과 보고서’

하여 보육위원회의 심의를 거쳐 위탁체를 선정하도록 하고, 허위의 사실을 신고하여 지정받은 경우, 위탁계약을 위반하였거나 운영능력이 없는 경우, 조례를 위반하는 행위를 하였거나 공익상 부적합한 경우에 위탁 계약을 해지할 수 있도록 해야 한다. 부천시와 과천시에는 ‘보육위원회 설치운영과 시립보육시설 설치 및 위탁운영에 관한 조례’를 만들어 위탁운영 조항을 두어 보육위원회의 심의를 거쳐 민간위탁체를 선정하도록 하였다

둘째 보육시설 재정 운영의 투명성을 확보해야 한다.

보육시설 재정운영의 매뉴얼을 개발하여 보급하고 보육재정 관리의 효율화를 꾀하고,보육시설 운영위원회를 구성하여 교사와 학부모 등이 참여하여 보육재정의 투명화를 꾀해야 한다

셋째 보육시설 운영에 부모의 의사를 반영하고 참여할 수 있는 구조를 마련해야 한다.

보육시설 운영에 부모의 참여와 협조가 이루어지면 보육시설이 단순히 아동을 맡기는 맡기는 곳이 아니라 지역사회와 가족의 복지 자원으로 발전할 수 있을 것이다.

제 4 절 재정영역

1.기존 체계 유지

중앙정부 소요 재원은 국고보조 방식을 사용하고 있으며 기존의 국고보조는 유지 대상 및 보조율은 동일하게 하여도 인원이 증가하여 재정

규모가 증가하였다. 신규 사업은 국고보조 항목을 신설하여 한다.

그리고 지방정부 소요 재원은 지방양여금이나 지방재정교부금을 활용하여야 한다. 지방 양여금의 사업항목에 영유아 보육을 추가하여 양여금의 일부를 보육에 사용하여야 하고 지방양여금에 있는 기존의 농어촌사업이나 지역개발사업을 활용하여 농어촌 보육사업을 수행하는 방안 모색해야 한다. 또한 지방재정교부금의 산정 수식에 보육수요를 추가하는 방식이나 지방재정교부비율을 조정할 때 보육수요를 감안하여 인상하는 방안도 고려해야 한다.

첫째로 유아교육 예산은 정부의 교육재정 확대안(2008년 교육재정 규모 GDP 대비 6%)이 실현될 경우 증가하는 재원 중 일부를 유아교육예산으로 사용하고 중앙정부는 소요 재원은 현행처럼 국고보조 방식을 사용 지방정부에 보조하는 교육재정 규모의 증가 여부(예: 경상교부금 교부율)와, 지방의 재정력을 감안하여 보조율을 조정하고 교육의 경우 만 5세 무상교육이 주요 국고보조이므로 재정부담의 증가는 크지 않을 것이다.

둘째로 지방정부는 지방교육재정교부금의 재정수요 항목에 유아교육을 명시적으로 포함하여 교부금의 일부를 유아교육에 배정하고 경상교부금의 교부율을 높이는 등 정부가 GDP 대비 교육재정 비율을 상향조정할 경우에 유아교육 예산 포함해야 한다. 그 세부적인 방은으로는 현행 지방교육세의 세율을 인상하여 재원 조달하고 지방정부의 시도세 전입금 비율을 현행 3.6%에서 상향 조정하는 방안의 가능성을 모색해야 한다.

이 방안의 장단점으로는 기존의 체계를 최대한 활용하므로 실행하는데 유리하지만 지방교육재정교부금, 지방양여금 등 각종 관련 법규의 개정에는 시일이 소요된다. 반면 영유아 사업이 복잡한 통로를 거쳐 시행되므로 일관되고, 종합적인 지원체계가 훼손될 가능성이 존재하므로 영유아 교육 및 보육 협의체 등을 통하여 사업의 조정 등이 심도있게 진행되는 것이 필수적이다.

2. 영유아 교육 및 보육기금, 영유아 교육 및 보육특별회계나 기금의 신설

이것에 대한 방안으로는 영유아보육 및 교육관련 사업을 하나의 회계나 기금으로 취합하여 사업담당 부서나 조직은 행정체계 개편에 따라 선정하고 기존의 영유아 관련 국고보조재원, 지방정부 지원재원, 기타 중앙정부가 직접 수행하는 사업의 재원 등 모든 재원을 취합한다.

이 부분에 대한 장단점으로는 영유아 관련 사업을 총괄적으로 수행하므로 효율성 증대 가능성이 있다는 것이고 행정체계가 일원화될 경우 가장 바람직한 대안이다.

그리고 기금으로 하는 경우는 영유아 직접지원 방식이 주로 사용되므로 실제 집행 규모를 사전적으로 확정하기 어렵다는 점을 감안하면 일반회계나 특별회계보다는 기금이 적합할 것이다. 기금이 일반회계나 특별회계보다 예산 규모의 조정이 편리하고, 민간부문으로부터 차입도 가능하다.

그리고 특별회계로 하는 경우는 사업이 일반 경상사업의 성격이 강하기 때문에 기금보다는 일차적으로는 일반회계로 해야 할 것이나, 부득이한 경우라면 특별회계로 하는 것이 바람직할 것이다. 또한 특별회계는 별도의 신규 법률 제정이 필요한 반면 기금은 근거법이 필요하다. 현재 영유아보육법과 유아교육진흥법이 별도로 되어 있으므로 기금을 신설할 경우 양 법률 모두를 개정해야 함. 특별회계를 설치할 경우 별도의 신규 법률을 제정해야 할 필요가 있다.

단점으로는 현재 재정의 투명성과 통합성 확보를 위해 기금 및 특별회계를 축소하고 있는 방향과 배치되는 것이 약점이다.

3.세부적 지원 방식

○ 지원방식

직접지원	간접지원	교육의 질개선사업
· 아동 직접지원 · 기관지원	· 영·유아 보육 및 교육 관련 비용 소득공제 · 법인세의 보육 및 보육시설 관련 비용을 손금으로 처리 · 법인이 근로자의 비용을 보조하는 경우에는 기부금으로 처리 · 보육시설에 대한 기부를 법정기부금화	- 중앙정부사업비 · 유치원 법인화 · 기획단 운영 · 영유아 연구원 · 질 제고 등

주: 유치원의 경우는 이미 제도상 법정 기부금화가 인정되므로 언급하지 않음.

첫째 직접지원은 기본적으로 아동을 중심으로 지원하는 것을 목표로 하고 기관지원은 점진적으로 축소해야 한다. 아동기준 지원과 기관기준 지원이 중복되는 경우가 발생할 경우에는 아동에 대한 1인당 지원액 축소하거나 기관지원을 축소하는 방식 중 택일하도록 한다.

둘째 간접지원은 개인의 영유아 보육 및 교육 관련 비용 소득공제 확대로 영유아 보육 및 교육 관련 비용의 소득 공제 한도를 정부의 보육단가 기준을 적용하여 확대(연령별 차이 고려)하거나, 소득 공제의 한도를 실제 경비 수준으로 확대. 단, 중복공제를 막기 위하여 소속 기업이 보육비 공제를 받지 않은 경우로 한정한다.

그리고 법인의 보육비 및 보육시설 관련 비용의 손금산입 : 법인세에 보육 및 보육시설 관련 비용을 손금으로 처리하는 규정을 추가하고, 법인이 직접 설치하지 않고 근로자의 비용을 보조하는 경우에는 기부금으로 처리한다. 또한 보육시설에 대한 기부를 법정기부금화 : 현행의 법정기부금 목록에 유치원과 보육시설을 포함시켜 법인 및 개인의 영유아 보육 및 교육 관련 기부금을 법정기부금화해야 한다.

제 5 장 결 론

민주 사회를 위한 교육의 공공성 실현은 교육의 본질을 실현하고 국민의 기본권을 지켜주는 대전제이다. 교육권의 보장은 인권실현의 핵심이다. 인간의 발달 기회는 모두의 기본권이며 교육이 모든 인간의 생득적 권리인 전인적 발달의 권리를 실현하는 기제가 맞다면 마땅히 공적인 방식과 과정으로 교육을 구조화해야한다. 또한 교육은 개인적 성장 뿐 아니라 사회의 유지와 발전에 관한 문제이기에 반드시 공적인 영역에 있어야 하는 이유다.

유아부터 대학까지 무상 공교육화 실현으로 모든 국민이 소득, 장애, 지역, 성에 차별 없이 전면적으로 발달할 수 있는 권리를 확보하는 것이 모두가 바라는 우리교육 정책의 목적이어야 한다. 유아부터 제대로 된 법적, 제도적 장치를 마련하고 행정체제를 합리적으로 정비하여 유아의 인권을 보장하고 국가발전을 위한 근간을 세우는 문제는 위기에 처한 우리교육을 바로 세우는 것이다. 기왕의 시설, 종사자, 관련자들이 최대한 피해가 없도록 공적 시스템과 교육체제로 포함되어 진정한 영유아 교육발전을 위해 모두가 복무할 수 있도록 지혜를 모아야 한다. 그러기 위해서 일부 시민단체와 교사단체 뿐만 아니라 우리 모두가 교육에 대한 뿌리깊은 비관주의, 가족 이기주의를 극복하고 자기 문제로 삼아 나서야 한다. 자식의 양육과 교육의 문제에 있어서 만큼은 기꺼이 고통을 감수하려는 숙명적 태도를 버리고 당당하게 요구하고 바뀌나갈 때 우리아이들의 행복과 권리가 보장되고, 스스로의 삶을 바꿀 수 있으며 우리의 미래가 희망이 될 수 있기 때문이다.

그러기 위해서는 첫째, 형평성에 맞는 지원이 되어야 한다.

5세아 무상교육비 지원에 있어서 보육시설과 유치원에 지원의 격차가 있다. 국민의 세금으로 지원되는 교육비가 유아가 선택한 기관에 따라

그 지원의 내용이 다르다면 이는 또다른 불평등이며 왜곡이다. 보육시설의 경우 민간에도 인건비 지원이 이루어지고 있는 데 반해 유치원의 경우 거의 지원이 없다. 그동안에는 보육시설에만 지원이 되었던 저소득층 3,4세 유치원아 지원이 내년부터 이루어지게 된 것은 다행이지만 차차 상위 계층까지 보육료지원이 확대되는 등 보육예산이 획기적으로 확대된 데에 반해 유아교육예산은 그에 미치는 못하고 있어서 형평성의 문제가 여전히 남는다. 이는 정부의 정책총괄, 조정능력 부재로 현장의 갈등을 부추기는 매우 불합리하고 불공평한 문제. 이는 수요자로 하여금 학교교육보다 학교밖 교육을 사실상 강요하는 문제로 즉각적인 개선이 요구된다.

둘째, 영아보육을 활성화해야 한다.

보육시설의 총 취원아(770,029명)의 약 77%가 3세 이상의 유아에 집중되어 있다. 0~2세 영아를 위한 보육기회가 절대적으로 부족한 문제는 M자형 여성 취업구조의 핵심적인 이유이기도 하다. 기혼 취업여성의 가장 큰 고통이 0-2세 영아를 둔 맞벌이 부부의 육아부담임을 감안할 때 이에 대한 획기적인 투자와 대안이 필요하다. 더구나 여성부 이관이 추진되고 있는 것과 관련하여 여성의 사회참여 확대 지원을 위한 관점으로 보육이 추진되고 있는 만큼 영아보육 활성화와 획기적인 발전을 기대한다.

셋째, 유아교사 양성 체제 정비와 처우개선이 시급하다.

유아교사 양성연한은 6개월에서 4년까지 다양하며, 다양한 양성 프로그램을 통해 배출됨으로 교사간 교육기간과 교육내용에 있어 격차가 크다. 다양하다는 것은 균등한 질을 담보할 수 없다는 말과 같다. 유아교사도 4년제를 기간으로 정하여 전문성을 높이고 2년제나 4년제 모두 2급 정교사 자격증이 동일한 문제를 개선해야 한다. 양성체제의 난맥상과 함께 과잉 공급과 수급 불균형의 문제가 심각하다. 보육교사교육원 등을 통한 보육교사 단기양성시스템은 정비되어야 한다. 그리고 과중한 업무로 소진하고 있는 교사, 낮은 사회적 지위와 신분불안, 최하위 경제

적 대우로 이직율이 높은 교사들의 처우를 개선해야 한다. 유치원 교사 경력은 사립의 경우 10년 미만이 83%로 대부분의 교사가 사실상 10년 이 정년인 계약직 교사인 현실을 더 이상 방치해서는 안된다. 2원화된 교사 양성체제를 정비하고 교육연한을 상향조정하며, 교사처우를 획기적으로 개선하여 공교육체제에 걸맞은 교사정책을 수립하여야 한다.

넷째, 공립유아교육시설을 확대하고 민간에는 지원을 확대해야 한다.

우리나라 유아교육의 높은 사립의존도와 사립기관에 공적 지원이 거의 없어 대부분 담당 교사들의 가혹한 희생을 담보로 유지되는 실정이다. 교사들의 최악의 근무여건을 강요하고 교육의 질을 떨어뜨리고 학부모에게 과중한 부담을 지우고 있다. 무엇보다도 대도시 지역은 주로 사립유치원이 담당하고 국공립이 적어서 도시 저소득층 유아의 교육기회가 원천적으로 차단되고 있는 문제가 있다. 각 지역별로 유아교육 수혜율을 감안하여 공립유아교육 시설을 확대하고 오랜 세월 공교육을 대신해 온 사립에 대하여 교사보수지원을 우선하여 획기적인 지원책이 마련되어야 한다. 대다수가 개인이 운영하고 있는 사립시설의 법인화를 유도하여 공적 책임을 강화할 수 있는 적극적인 방안이기도 하다.

다섯째, 출발점 평등교육실현을 위한 중장기·단기적 과제를 모색해야 한다.

교육과 보육처럼 용어가 달라도 유아라는 대상이 동일하다면 이에 대한 공통적인 이해와 전제가 필요하다. 먼저 유아 프로그램에서의 궁극적인 관심은 유아의 복지와 전인적인 성장 발달이 되어야 하며, 발달에 적합한 실재여야 한다. 그리고 유아는 자라면서 보육이나 교육 기관으로부터 이름이 다르거나 주관하는 부서가 다른 기관으로 옮길 수 있으며 제도적으로는 기관이 다를 지라도 교육적으로는 지속성이 있어야 되고 통합되어야 한다. 또한 동일한 연령을 대상으로 다른 용어를 사용하는 기관 사이에 일치되는 부분은 되도록 통합되어야 하며, 행정적인 비효율성과 자원의 낭비를 막아야 한다. 그리고 용어와 상관없이 초등교육

전에 실시되는 교육이나 보육 프로그램은 이후 학교 시기를 준비하고 전이할 수 있도록 설계되어야 하며 유아 교육과 초등학교 사이에는 교육적인 지속성이 유지되는 것은 매우 중요한 일이다.

유아교육과 보육기관을 정비하고 평생교육의 관점에서 배치하고 유아교육과 보육을 한 개의 부처가 통합 관리하는 체제로 전환해야 한다. 궁극적으로는 0~5세 대상 유아교육과 보호기관을 ‘학교’로 정비하여 평생교육체제에 포함하는 것이 바람직하며, 과도기적으로 최소한 3-5세 유아 대상 기관을 우선 정비하여 ‘학교’체제로 확립할 수 있다. 하지만 현재로서는 이러한 안이 양쪽의 갈등을 심화시키는 결과를 초래하고 있는 그간의 과정을 볼 때 중장기적인 과제가 될 수밖에 없는 현실을 감안, 좀 더 현실적이고 구체적인 대안이 필요하다.

우선, 만 5세아 대하여 조속히 무상교육을 완성하고 의무공교육체제로 포함하여 출발점 평등교육을 실현하고 3, 4세아의 경우는 기관을 선택할 수 있게 한다. 동일 대상아의 경우 통합을 전제로 교육인적자원부가 총괄하여 구체적인 협의와 준비를 위한 기구를 만들고 관련단체가 참여하여 장기적인 전망을 세우고 법과 제도 정비를 비롯한 정책조율 등의 역할을 하도록 한다.

여섯째. 노동과 가정의 양립이 가능한 모성권 강화 방안을 확대해야 한다.

산전·후 휴가를 확대하고 육아휴직 급여를 통상 임금 70%이상으로 하고 배우자 유급 출산휴가, 가족간호 휴직제, 임신 출산수당, 아동수당 제를 마련하고 저소득가정, 장애아동에 대한 지원에 차등을 둔다. 또한 출산, 육아휴직시 기간제 대체인력 고용을 위해 정부 지원금을 지급하여 실질적으로 양육을 지원하여야 한다.

參 考 文 獻

- 강미선, 「초경량 철골조를 적용한 어린이집 설계표준화 지침」, □□대한 건축학회논문집□□ 제147호, 2004.1, pp.21~30.
- _____, 「초경량 철골조를 적용한 어린이집·유치원 설계표준화 지침개발 및 사례」, □□초경량 철골조를 적용한 보육시설 설계표준화 심포지엄 자료집□□, 한국여성건축가협회
- 강옥환, 「보육기관의 시설설비 수준에 관한 연구」, 대구대 석사학위논문, 1999.
- 강옥환·이기환, 「보육기관의 시설·설비 수준에 관한 연구」, □□아동학회지□□ 제21호, 2004.
- 교육법전편찬회, □□교육관계법령집□□, 2003.
- 교육인적자원부, □□제6차 유치원 교육과정□□, 2003(2005. 3 시행).
- 김경혜, □□복지시설 민간위탁 운영평가 및 개선방안 연구□□, 서울시정개발연구원, 2002.
- 김순양, 「사회복지서비스 공급 민영화의 성공요건 고찰: 사회복지관 시설의 민간위탁 과정을 중심으로」, □□한국정책학회보□□, 제7권 제3호, 1998, pp.87~120.
- 김승권 외, □□영유아 보육서비스 실태분석과 종합대책 수립연구□□, 대통령직속 여성특별위원회·한국보건사회연구원, 2004.
- 김아연, 「어린이집 실외놀이공간 설계 모형 개발 및 적용에 관한 연구」, 서울대 대학원 석사학위논문, 2003.
- 김영선, 「어린이집의 운동놀이시설과 운동놀이활동 프로그램의 운영실태에 관한 조사연구」, 『한국영유아보육학』, 한국영유아보육학회, 1999.
- 김유경 외 □□직장보육시설 규제 준수도 제고 및 운영개선 방안연구□□, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2003.
- 김종해, 「영유아보육발전을 위한 행·재정적 지원방안」, □□21세기의 영유아보육□□, 우리아이들의 보육을 걱정하는 모임, 2003.

김진이, 「직장보육서비스 운영개선방안」, □□21C 보육사업 선진화를 위한 보육제도 개선방안□□, 보육발전위원회·기획단, 한국보건사회연구원, 2004.

김현숙, 「보육시설 종사자의 전문성 제고 방안」, □□한국 영유아보육사업의 개혁 과제□□, 한국영유아보육학회 발표 자료, 2004.

김형모, 「보육정보센터의 기능활성화 방안」, □□21C 보육사업 선진화를 위한 보육제도 개선방안□□, 보육발전위원회·기획단, 한국보건사회연구원, 2002.

서문희·이상현·김재홍, □□보육시설 및 유치원의 공급과 이용의 시·도 및 시·군·구 차이□□, 한국보건사회연구원, 2004.

서문희 외, □□농어촌 보육 모형에 관한 연구□□, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2004a.

서문희·안현애, □□가정보육시설 운영 내실화를 위한 제도 개선방안□□, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2004b.

서문희 외, □□영아보육 활성화 방안□□, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2002.

서문희, 「보육서비스전달체계 평가」, □□보건복지포럼□□ 제27호, 한국보건사회연구원, 1998. 12.

_____, 「보육인력 자격관리체계 개선방안」, □□21C 보육사업 선진화를 위한 보육제도 개선방안□□, 보육발전위원회·기획단, 한국보건사회연구원, 2005.

서문희·김유경·임유경, □□과천시 보육발전계획 수립을 위한 연구□□, 과천시·한국보건사회연구원, 2003.

서영숙, 「국공립보육시설의 민간위탁지도·감독의 문제점과 대안」, □□한국보육시설연합회 학술발표회 자료집□□, 1995.

신동주, 「유치원과 보육시설의 놀이시설물 안전사고 실태 및 안전사고 원인에 관한 교사들의 의식조사」, □□한국영유아보육학』 제25, 한국영유아보육학회, 2003.

_____, □□실외놀이 구성환경 지침□□, 교육과학사, 2005.

American Academy of Pediatrics, *Recommendations for Preventive*

Pediatric Health Care, 2000 (HRSA AAP, APHA, Caring for Our Children p.416에서 인용); 홍창의, 소아과학, 2000에서 종합함.

APHA/AAP, *The ABC's of Safe and Healthy Child Care - An On-Line Handbook for Child Care Providers*. From the Dept. of Health and Human Services, U.S. Public Health Service.

Australian Institute of Health and Welfare, "Australia's Welfarecare 1999"

Cleveland G. and Krashinsky M., "Financing ECEC Services in OECD Countries", OECD, 2003.

Commonwealth Dept. of Family and Community Services, *Planning to Succeed in Child Care*, 2000.

Decker, C.A., & Decker, J., *Planning and administering early childhood programs*. 4th ed. Columbus, OH: Merrill, 1988.

John, A., "Work-place Child Care Act: A prototypical of potential public policies", *Public Personnel Management*, Vol.19, 1990.

Abstract

Kim Jung-Mi
Major in Social Welfare
Dept. Social Welfare
The Graduate School Of Public Administration
Han Sung University

Even if child-care facilities and child-care children's area are enlarged, in spite of needs to child-care service's quality improvement and even though child-care situation is largely changed, the law of child-care for youth and the young is just partially re-legislated in 2005 since the law was legislated in 1991.

Therefore, there is the reputation that the law of child-care for youth and the young is out of dated and the law plays a role as obstacles for child-care service improvement.

In fact, revision of lower statutes of the law of child-care for youth and the young has tended to increase the quantity of child-care facilities and facilitate the installation of child-care centers.

Hence, the law of child-care for youth and the young had a difficulty and limitations to accommodate a variety of demander's needs and respond the high-level requirements from demanders.

Because the revising child-care law for youth and the young in January 8, 2004, in fact this law is totally revised, involve the estimation and certificate system to child-care facilities and child-care teacher's qualification institution that we have discussed

for the improvement of child-care service. We expect that there will be institution's improvement within various fields of child-care system.

The law of child-care for youth and the young, however, only refers to basic requirements for child-care at the level of declaration. In addition, the law of child-care for youth and the young forces the necessary and detail requirements for each clauses to legislate lower statute.

Thus, in order to satisfy expectation of the revised law of child-care for youth and the young, an enforcement of ordinance and enforcement regulations and lower statute should become feasible, future-driven and be systemized for the better future.

Especially,

In order to settle such new institutions as Employee Certificate Institution, Evaluation and Certificate Institute, and Child-care Facility's Operation Board Institution without trials and errors, valid implementation systems should be organized as soon as possible.

Furthermore, policy that can solve and draw conflictions among stakeholders must be prepared.

Education publicity realization for democratic society is the most fundamental premise to protect people's basic rights and achieve education's fundamental value.

Guaranteeing education right is a core for actualizing human right.

Suggested that it is true that development opportunity of people is every people's basic right and education is device to actualize development right of every person's intrinsic right, we should systematize education by the public way and procedure.

What is more, because education is stuffs in terms of each person's development as well as sustaining and developing society, education should be in the public field.

Acquiring the right that makes people develop their capability from kindergarten to university at no charge without discrimination of their income, disability, region, and gender should be goal we have dream in educational policy.

By preparing appropriate legalistic and institutional system and by arranging the public system about education more properly, nation should grant nation's people guaranteed human right of youth. In addition, nation has to drive our education system right by using those kinds of way that I mentioned above the sentence.

We must gather wisdoms in order to make stakeholders of child-care facilities work properly for the development of public education without any damage as possible as we can if child-care facilities and systems move from the private field to public field.

To make our dream come true, citizen group, NGO, teacher's solidarity as well as nation's people need to overcome deeply rooted pessimism to education and think of educational problems as their own problems.

On account of high-rate dependency to private school about youth education and lack of public support to the private school, it is undeniable that most teachers in the educational field can't help sacrificing themselves for education.

Nation's education system forces teachers to work in the worst circumstances, makes quality of education deteriorated, and drive parents of children take heavy burdens about youth education.

The most important problem is difference of opportunity between the rich and the poor in the big city because, especially in the big city, almost all kindergartens are private school. Therefore, children of the poor in the big city can scarcely have an opportunity to be educated during childhood.

Epochal alternatives to private school for children should be prepared by re-constructing pay system of the private school teachers and increasing the numbers of public schools for youth

education at each region in nation according to benefit rate from government. Another active alternative is the way that lead private schools each individual operates to corporation in order to let most private schools strengthen public responsibility.