

碩士學位論文
指導教授 鄭成澤

韓國 保育事業의 改善方案에 관한 研究

A study on the Improvement of Child care and
Education in korea

1998年8月 日

漢城大學校 行政大學院

福祉行政學科

社會福祉專攻

金 裕 姬

碩士學位論文
指導教授 鄭成澤

韓國 保育事業의 改善方案에 관한 研究
A study on the Improvement of Child care and
Education in korea

위 論文을 行政學 碩士學位論文으로 提出함

1998年8月 日

漢城大學校 行政大學院

福祉行政學科

社會福祉專攻

金 裕 姬

金裕姬의 行政學 碩士學位 論文을 認定함

1998年 8 月 日

審査 委員長 印

審査 委員 印

審査 委員 印

목 차

I. 서 론	1
1. 연구 목적	1
2. 연구내용 및 방법	2
II. 이론적 배경	4
1. 보육의 개념과 필요성	4
2. 보육 정책의 원칙 및 일반적 추세	9
3. 보육의 발전과정	15
4. 보육사업의 분석기준	18
III. 보육사업의 현황	21
1. 보육사업의 대상	21
2. 보육내용	25
3. 보육사업의 전달체계	31
4. 보육사업의 재정	43
IV. 보육사업의 문제점	50
1. 보육 대상 추산의 비현실성	50
2. 보육 서비스의 결여	51

3. 보육 전달체계의 미흡	53
4. 보육재정의 부족	60
V. 보육사업의 개선방안	63
1. 보육아동의 정확한 파악	63
2. 보육프로그램의 다양화	64
3. 보육전달체계의 활성화	66
4. 보육의 재정의 현실화	73
VI. 결 론	77
참 고 문 헌	80
ABSTRACT	80

표 목 차

(표 - 1) 보육아동 현황	23
(표 - 2) 연령별 보육아동 현황	24
(표 - 3) 보육대상 아동 추계	25
(표 - 4) 보육시설의 종류	33
(표 - 5) 보육시설 현황	34
(표 - 6) 보육시설 및 보육아동 증가 현황	35
(표 - 7) 보육시설 확충계획	36
(표 - 8) 방과후 아동보육시설 확충계획	37
(표 - 9) 보육사업 행정체계	37
(표 -10) 연령별 학급인원과 교사 대 아동의 비율	41
(표 -11) '98 보육사업 예산	45
(표 -12) 기타 저소득층 보육료지원 대상아동 기준	46
(표 -13) 정부지원단가	46
(표 -14) 국고보조비율	48
(표 -15) 표준보육단가	49
(표 -16) 직장보육시설 설치계획 및 추진실적	54
(표 -17) 직장보육시설 설치의무 기업체 중 보육시설 설치기업체 수 ...	55
(표 -18) 도시, 농·어촌 보육시설 현황	56

I. 서 론

1. 연구 목적

우리나라는 급격한 산업화 및 도시화로 인한 고용구조 및 가족구조의 변화 등의 사회구조적 변화를 맞게 되었다. 이와 함께 조기교육에 대한 인식으로 인하여 아동의 보육문제가 사회적 관심을 갖게 되었다.

먼저, 고용구조상의 변화를 보면, 노동시장에서 여성의 경제활동 참여가 계속적으로 증가하는 추세로, 특히 기혼여성의 취업현상이 두드러지고 있다. 한편 가족구조상의 변화는, 핵가족화로 인한 전통적 가족기능인 자녀양육 기능의 약화 및 결손가정의 증가 등으로 부모의 보호가 제한적이거나 부적절한 경우에 필요한 보다 다양하고 적절한 보육서비스의 제공이 시급한 과제로 대두되고 있다.

또한 학령전 아동기의 보육의 중요성이 사회복지학, 아동복지학, 아동학, 교육학, 유아교육학, 심리학 등의 여러 학문분야에서 강조되고 있다. 즉, 학령전의 아동은 부모의 사회경제적 지위와는 관계없이 비슷한 성장욕구가 있고, 그 욕구가 충족되어야만 건강한 학령기, 청소년기로 성장해 간다는 점이 매우 중요시하게 생각되고 있다.

일반적으로 취업모의 자녀 양육의 형태를 첫째, 자녀를 시어머니나 친정어머니 등에게 맡겨서 가족 내에서 양육을 해결하는 방법과, 둘째, 탁아모나 파출부를 개인적으로 고용하고 보육료를 지불하는 방법, 셋째, 놀이방이나 어린이집과 같은 보육시설을 이용하는 방법, 그리고

마지막으로 이상의 방법이 불가능할 경우 자녀출산 및 양육 기간동안 직장을 그만 두었다가 자녀들이 어느 정도 성장한 후에 다시 노동시장에 재진입하는 형태가 있다.¹⁾ 현재 우리나라의 사회경제구조상 취업모의 자녀양육 해결방법중 가장 유력한 형태로 부각되고 있고 사회적 쟁점화하고 있는 것은 세번째 형태, 즉, 보육시설을 이용하여 양육 문제를 해결하는 것으로 인식된다. 이와 같은 이유로 인하여 현대사회에서는 아동양육의 대행과 조기교육의 한 방안으로서 보육에 대한 사회적 요구 및 이의 책임이 강조되고 있다.

따라서 본 연구에서는 우리나라의 보육사업의 현황 및 문제점을 고찰하고 그 개선방향을 제시하고자 한다.

2. 연구내용 및 방법

본 연구의 내용은 아동의 사회화가 필요하게 된 이론적 및 배경을 살펴보고 길버트와 스펙트의 분석범주에 맞추어 우리나라 보육정책의 현황을 파악하고 문제점을 분석해본다.

본 연구는 우리나라 보육사업 전반에 관해 다루고 있는데 그 중에서도 영유아보육법에 근거한 아동 보육사업을 중심으로 하고 있다.

본 연구의 구성을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 제1장 서론에 이어, 제2장 이론적 배경에서는 보육의 필요성과 보육정책의 원칙 및 일반적 추세, 보육의 발전과정, 보육사업의 분석 기준 등을 고찰하여 보았고 제3장과 제4장에서는 우리나라보육사업의

1) 박숙자, "한국여성, 일 그리고 탁아", 「탁아와유아교육세미나」, 덕성여대 유아교육연구소, 1990, P.23.

현황을 대상, 내용, 전달체계, 재정으로 나누어 살펴보고 이외 문제점을 분석하였다. 제5장에서는 현황분석에서 도출된 문제점에 대한 개선방안을 제시하였고 제6장에서는 연구내용을 요약하고 결론을 맺었다.

본 연구는 주로 문헌연구를 중심으로 이루어지고 있다. 현황파악은 보건복지부의 보육사업지침 및 각종 통계자료를 사용했다 그 외에 학위논문, 단행본, 조사자료, 세미나자료, 등의 관련문헌을 분석하고 종합했다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 보육의 개념과 필요성

1) 보육의 개념

일반적으로 이제까지는 탁아와 보육이라는 용어가 혼용되어 사용되어 왔다. 그러나 엄밀한 의미에서는 이 두 개념이 내포하는 의미가 다르기 때문에 우선 탁아와 보육의 개념에 대해 살펴보고자 한다.

시대와 상황에 따라 보육의 개념은 다소 다르게 규정되어 왔는데, 그 출발은 기존의 탁아 개념에서 찾아볼 수 있다. '아동을 위탁한다'는 의미의 탁아는 전통적으로 어머니의 역할로 여겨지는 아동을 양육의 개별적인 사유로 인하여 어머니가 아닌 다른 대상에게 위임시키는 것으로, 보호자의 질병, 기타 사정으로 어머니가 자녀를 양육할 수 없는 경우 보호자의 위탁을 받아 아동을 보호하는 보충적 차원, 개별적인 사유의 차원으로 그 기능과 의미를 축소시키는 것이다.

사회복지사전은 탁아보호란 낮 동안 다른 사람의 보호를 받아야 할 아동들에게 주어지는 보호로써 대상아동은 주로 영세민이나 보호능력이 없는 시민의 자녀라고 정의하였다.²⁾

또한 기존의 보육개념은 보육을 아동복지사업의 일환으로 사회, 경제적 지위가 낮은 가정을 대상으로 하여 부모의 노동시간 동안 음식,

2) 대구대학교 사회복지연구소(편), 「사회복지사전」, 서울:경진사, 1991, p.408.

안식처 등과 같은 보호를 제공하는 것으로 보거나, 부모가 작업, 질병 또는 그 밖의 사유로 인해 자녀를 돌볼 수 없을 때 하루 중의 일정 시간동안 가정 밖에서 부모를 보완하여 집단보호와 지도를 제공하기 위해 조직된 서비스로 정의하여 부모역할의 대리로서가 아니라 보완으로서의 개념으로 보았다.

초기의 보육개념은 아동의 당면한 안전과 건강의 요구를 만족시키는 보호의 문제에 국한되었고, 또 사회적으로 불리한 사람들, 즉 저소득층 부모나 편부모, 그리고 어떤 이유로 인해 자녀를 제대로 돌볼 수 없는 부모들이 이용하는 것으로 인식하여 왔다.

그러나 이러한 초기의 보육개념은 사회경제구조의 변화와 더불어 이루어진 노동력 수급구조의 변화, 가족구조의 변화로 개별적인 차원에서 벗어나 전체적, 국가적 차원에서 다루어지게 되었다.

즉, 보육문제를 개별 부모나 가정에서 해결할 수 있는 이상의 것으로 사회나 국가에서 책임을 져야 하는 문제로 보게 되었으며, 그 기능에 있어서도 '보호나 교육이나'의 이분법적 논리에서 벗어나 부모의 기능을 보완하기 위한 단순한 보호의 차원에서만이 아니라 교육이라는 차원으로 강조하게 되었다. 대상에 있어서도 저소득층 가정의 아동에게만 국한시키지 않고 모든 계층의 아동을 대상으로 보게 되었다. 이는 아동을 독자적인 인간의 존엄성을 갖고 있는 사회의 한 구성원으로서 인식하는 것으로 이들이 당연히 누려야 할 보호와 교육을 받을 권리를 인정해 주는 것이다. 따라서 보육은 그 개념이나 기능이 복지와 교육으로 양분될 수 있는 것이 아니고 복지와 교육을 통합한 개념과 기능으로 인식되어야 한다.³⁾

3) 이영, "탁아와 유아발달", 덕성여자대학교 유아교육연구소, 탁아와 유아교육

우리 나라의 경우 단순보호의미의 '탁아'라는 용어가 1991년 1월 '영유아보육법'에 의하면 보육으로 대치되고 있다. 보육이란 보호와 교육을 동시에 중시한다는 의미를 나타낸다. 덧붙여 이 법을 시행할 당시의 탁아시설, 사업장 보육시설과 시범 탁아소, 새마을 유아원 등이 모두 보육시설이 되었다

2) 보육의 필요성

(1) 가족구조의 변화와 보육

현대사회를 특징짓는 산업화와 도시화 현상은 가족구조의 변화를 가져왔다. 전통적인 대가족 제도에서 핵가족으로의 변화는 가족의 구조와 기능, 가족구성원의 역할, 가족 수 등의 변화가 보육의 필요성을 인식하게 되었다. 특히 전통적인 가족구조 속에서는 부모 외에 부모를 대신해서 아동의 보호, 양육 그리고 문화전달, 가치 및 규범 등을 사회화시켜 줄 대리 양육자(예를 들어 조부모, 고모, 삼촌)가 존재하여 자녀의 양육문제를 가족 내에서 해결할 수 있었다. 그러나 부부와 그들의 자녀만으로 구성되는 부부중심의 핵가족 내에서는 자녀양육이 전적으로 부모에게만 의존하게 됨으로써 가족의 자녀양육 기능을 약화시키는 결과를 가져왔다. 더군다나 아버지의 역할과 어머니의 역할이 균형을 이루어 보충적이어야 함에도 불구하고 아버지들은 직업적, 사회적 일들로 자녀양육에 직접 참여하기 힘든 상황이어서 자녀양육의 책임은 거의 어머니에게 편중되어 있다.

세미나, 1990, P.3.

핵가족 내에서의 자녀수의 감소는 아동에 대한 부모의 관심을 증대시켜, 보다 이른 시기에 자녀에게 교육적 혜택을 주고자 하는 욕구를 수용할 수 있는 사회적 제도를 요구하게 되었다.

(2) 취업모의 증가와 보육

여성의 취업률 증가는 개인적인 동기와 사회구조적 변화라는 두 가지 측면에서 고찰할 수 있는데 우선, 가사노동이 무보수라는 인식이 생겨나면서 보람있는 일에 대한 욕구, 여성해방운동의 영향으로 인한 개인의 가치관의 변화, 지속적인 경제적 지출의 필요성 그리고 가족규모의 축소로 인한 자녀 양육기간이 짧아지면서 가족생활주기의 변화, 가사노동의 절대량 축소 등의 이유를 들 수 있다. 이외에도 여성 취업에 대한 사회인식의 변화도 이유가 될 수 있다.⁴⁾

황한식의 연구(1993)는 산업구조 및 여성의 노동시장의 변화를 산업별, 직종별, 연령별로 분석하여 여성노동의 증가추이와 기혼여성의 경제활동 참가를 적절히 설명하고 있다. 즉, 여성의 고용비율이 전체 산업별로 높아지고 있으며 1990년도에는 1차, 2차, 3차 각 산업에서의 비율은 45.5%, 41.8%, 38.5%를 차지하고 있다. 전체 여성취업자의 74.8%가 기혼여성인 것으로 나타났다. 이러한 여성의 노동시장 참여가 확대되는 과정에서 무엇보다도 요구되는 것은 각종 성적 차별의 해소와 아울러 육아문제의 해결이다.⁵⁾

특히, 미취학 자녀를 둔 취업모의 경우 자녀양육 및 교육의 문제가

4) 박충선, "맞벌이 가족의 출현배경," 한국가족사회연구회 가정복지세미나 「현대 사회와 가족문제」 1991, p.11.

5) 황한식, "노동시장의 구조변화와 영유아 보육서비스 확장문제", 우리아이들의 보육을 걱정하는 모임 엮음, 「21세기의 영유아보육」, 서울:한울, 1993, p.33.

가장 어려운 것으로 나타났다. 그리고 취업여성의 직업 만족도에 가장 큰 영향을 미치는 요인이 직장에 있는 동안 자녀의 보호 및 교육이며, 만약 아동을 맡아 줄 사람이나 시설이 있다면 취학 전 자녀를 둔 기혼여성들의 대부분이 취업을 하겠다는 생각을 가지고 있다는 점에서 취업모에게 있어 자녀양육의 문제가 현실적으로 얼마나 절박한 문제인가를 알 수 있다.

그리고 모든 아동들은 그들의 보호자가 누구인가에 상관없이 자신의 개성을 발달시키고 장차 자아실현을 할 수 있는 기반을 닦을 수 있도록 평등하게 보호받고 교육받을 기회를 누려야 한다.

그러나 현재 많은 아동들이 그들의 권리를 보장받지 못하는 유해한 환경에 놓여 있다. 취업모의 자녀양육 문제뿐만 아니라, 경제적 빈곤으로 인하여 영세층 부모 혹은 편부모의 생계 활동 때문에 방치되거나 준 방치 상태에 놓여지는 경우가 빈번히 발생하기도 하며, 정상적인 가정의 붕괴로 말미암아 결손가정이 증가하여 제대로 교육과 보호를 받지 못하는 경우가 허다하다. 특히 신체장애, 정서 및 언어장애 아동들의 경우는 현재 장애아동을 위한 보호 및 교육 시설이 거의 전무한 상태임을 고려해 볼 때 가정과 사회, 그리고 국가가 유기적인 협력체제를 형성하여 장애유형과 정도에 따라 그에 적합한 보호 및 교육시설을 제공해야 한다. 따라서 보육이 필요한 이유는 앞에서 살펴본 바와 같으며 가족구조의 변화와 취업모의 증가, 그리고 특수계층에 국한된 것이 아니라 모든 아동에게 인간다운 삶을 보장해주는 측면에서의 시각이 필요하다.

2. 보육 정책의 원칙 및 일반적 추세

1) 보육정책의 원칙

우리나라의 보육정책에 관한 원칙을 Lowy의 정책유형에 따라 이를 적용해 보면 다음과 같다. 즉, 보육의 질을 통제하고 모성을 보호하기 위한 규제정책, 저소득층 아동의 보육을 담당하고 남성에 대한 여성의 기회균등을 확보하기 위한 재분배정책, 보육시설에의 접근가능성을 높이고 비용의 적정을 하기 위한 배분정책 등으로 구성될 수 있다.⁶⁾

규제정책에서는 접근가능성의 원칙과 비용적정성의 원칙을,⁷⁾ 재분배정책에서는 수혜평등 및 여성의 취업지원의 원칙, 그리고 배분정책에서는 보육 질에 대한 통제, 모성보호에 대한 원칙 등을 지적할 수 있다.⁸⁾

① 접근가능성의 원칙

보육시설은 보육을 필요로 하는 부모는 누구나 접근할 수 있어야 한다.⁹⁾ 이는 보육서비스를 보편적 서비스로 보는 관점에 따른 것이다.

6) 최경희, “보육정책의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문, 1995. pp.25-26.

7) 김정자, “한국 탁아사업의 정책과 방향”, 「한국사회복지학」, 제17호, 한국사회복지학회, 1991, p.9.

8) 김정애, “한국보육정책의 합리성 제고방안에 관한 연구”, 한양대학교 행정대학원 석사학위논문, 1994, P.12.

9) 김정자, “영유아보육의 새로운 추세와 과제”, 한국영유아보육학회. '94춘계 학술대회, 1994, P.6.

이 관점은 보육서비스가 부모의 사회경제적 지위와 무관하게 혜택을 제공하는 서비스라는 주장이다.¹⁰⁾ 이는 아동에게 또래와의 교체, 아동을 가족이라는 친밀한 장에서 일정기간 분리시키는 것 등이 아동 및 부모들에게 이롭다는 것으로서 특히 질 높은 보육서비스가 아동의 인지적, 정서적 발달에 중요한 의미를 지닌다는 것이다. 클라이언트가 서비스에 접근하는 데는 여러 가지의 장애요인이 있을 수 있는데 주요한 장애요인으로는 서비스에 관한 정보의 결여 또는 부족, 지리적 장애, 심리적 장애, 선정절차상의 장애, 자원부족 등이 있다.¹¹⁾ 이를 위해서는 보육서비스의 양적 확충과 서비스의 다양성이 요구된다.

② 비용적정성의 원칙

취업을 위해 보육시설을 이용하는 여성을 위해서는 보육시설의 이용료가 취업을 통한 수입에 비해 상대적으로 적절해야 한다. 현대사회에서 보육서비스는 사회편의시설 또는 사회간접자본으로서 요구가 있는 사람은 누구나 이용할 수 있어야 한다.¹²⁾

현대사회에서 보육서비스는 사회편의시설 또는 사회간접시설로서 요구가 있는 사람은 누구나 이용할 수 있어야 하며 특히 저소득층과 중소득층이 어려움 없이 서비스를 이용할 수 있어야 한다. 이 원칙은 보육서비스 제공에 대한 정부책임이 강조되며 공적 재정지원의 법적 근거가 마련 되어야 하며 보육시설을 이용하는 개별부모의 보육비용은 상대적으로 적절해야 한다는 것이다.

10) 임원선, “영유아 보육시설 운영의 정상화 방안에 관한 연구”, 숭실대학교 대학원 석사학위 논문, 1993, P.18.

11) 최성재, 남기민, 「사회복지행정론」, 나남, 1996, p.80.

12) 김정애, “한국 보육정책의 합리성 제고방안에 관한 연구”, 한양대학교 행정대학원 석사학위논문, 1994, P.10.

③ 수혜 평등의 원칙

보육은 넓은 의미에서 기회평등의 문제이다.¹³⁾ 특별한 경우 소득수준이나 연령에 의한 제한을 하는 것 외에는 기본적으로 성별, 연령, 소득, 지역, 종교, 지위에 관계없이 모든 국민에게 사회복지 서비스를 제공하여야 한다.

모든 아동은 일정수준의 보육서비스를 향유하는데 계층이나 지역에 따른 차별이 없어야 한다. 이는 사회사업과도 밀접한 관련을 지니는 관점으로서 미국의 Head Start가 대표적인 예이다.¹⁴⁾ 보육서비스의 질적 전환의 계기가 되었던 Head Start는 문화적으로 박탈되었던 빈민층 아동을 대상으로 행해졌던 대표적인 치료적 프로그램이라 할 수 있다. 오늘날의 예는 장애아동, 아동학대 가정의 아동 등을 위한 보육서비스를 들 수 있다. 우리나라의 경우 보육시설이 대도시에 편중된 반면, 농·어촌지역에 적게 분포하고 있는 것은 지역적 차이에 의한 수혜 평등의 원칙에 어긋난 사례라 할 수 있다.

④ 보육 질에 대한 통제

보육서비스에서 그 중요성이 강조되어야 할 과제는 보육서비스의 질적 문제이며 모든 국가에서 질을 통제할 수 있는 적절한 기준을 마련하고 있다. 호주의 기준인정제도는 종합적 서비스로서의 아동보육의 질을 향상시키기 위한 정책적 방안의 하나로 통제기능을 하고 있다.¹⁵⁾ 이 원칙은 보육아동에게 적절한 서비스를 제공하기 위해서는

13) 임원선, 같은 글, 1993, p.19.

14) N. Gilbert and Hsper, *Handbook of the Social Service*, N.Y:Prentice Hall, 1981-임원선, 같은글, p.18에서 재인용.

15) 김정자, "영유아 보육의 새로운 추세와 과제", 「한국 영유아보육사업의 계획과제」, 한국영유아보육학회(편), 한국복지정책연구소 출판부, 1994,p.20.

물리적 환경조건, 교육프로그램 등의 다양한 측면의 기준을 통해 질적 수준의 통제를 담당하는 제도적인 장치가 마련되어야 한다는 것이다.

저소득층이든 고소득층이든 이 연령층의 모든 아동에게 필요한 질 높은 보육서비스를 제공할 수 있도록 질을 통제해야 하고 이를 위해서 필요한 제도적 장치를 마련해야 한다.

⑤ 여성의 취업지원

아동보육문제는 바로 취업모의 문제라는 개념이 점차 퇴색되어 일과 가정의 조화의 문제로 또는 남녀 모두의 고용문제와 가족책임의 조화를 위한 기제로 그 개념이 변화하고 있다.¹⁶⁾ 그러나 보육정책이 여성의 고용확대 내지 남녀고용평등에 기여하는 기능을 갖고 있으므로 보육정책은 이를 고려하여 보육서비스의 운영시간이 여성의 취업시간의 형태와 적합하도록 고려하여야 한다.

⑥ 모성보호

모성의 보호는 바로 아동의 보호로 이어지는 바 모성에 대한 특별한 배려가 필요하다. 출산휴가와 육아 휴직제 등이 적절하게 시행되어야 한다.

2) 현대 보육 정책의 일반적 추세

앞에서 보육정책의 원칙으로 접근가능성의 원칙, 비용적정성의 원칙, 수혜평등의 원칙, 보육 질에 대한 통제, 여성의 취업지원, 모성보호 등의 원칙을

16) 김정자, 같은 글, p.7.

제시하고 있는데 이를 기반으로 하여 우리 나라의 보육정책에 영향을 주는 현대의 서구 국가들의 보육정책들을 아래와 같이 살펴보았다. 17)

첫째, 가족보존정책을 우선적으로 펴나가고 있다. 아동이 속하는 일차적 단위는 가족이며 가족은 아동의 출생, 양육, 사회화의 일차적 기능을 수행하는 집단이다. 가정은 아동의 최초의 교육의 장이라고 정의되며, 가족의 다양한 기능 중에서 아동을 위한 복지기능을 수행하는 사회의 기본 집단이라고도 정의된다. 아동의 권리협약에서도 아동이 부모와 함께 사는 것을 아동의 권리로서 규정하고 있다. 그러므로 가족이 해체되지 않고 유지되도록 돕는 지원, 강화서비스를 아동복지정책의 일차적 관심영역으로 지원하고 있다.

둘째, 보편주의 체계를 가지고 추진되거나 그 방향으로 나가고 있다. 이는 현대복지국가에서 보육에 대한 개념의 변화와 보육요구의 폭증, 권리개념의 확산 등으로 보육서비스는 개인부모의 책임인 동시에 사회적 책임이라는 개념이 확산되어 요구가 있는 모든 아동에게 서비스를 제공해야 한다는 보편주의 원칙을 택아 정책에 채택하는 국가가 늘어나고 있는 추세이다. 그러나 보편주의 원칙을 바탕으로 한 택아 정책에서 가장 큰 긴장은 요구와 양적 관계에서 나타난다.¹⁸⁾ 즉 보편주의 목표를 실현하는데 현실적인 양적 제한과 이에 따른 선별주위적 서비스제공이라는 현실적인 괴리에서 어려움이 존재한다.

셋째, 교육기능의 강화이다. 전반적인 보육프로그램과 유치원 프로그램의 통합 이론적 근거는 아동발달이론에서 나왔는데, 아동의 발달단

17) 정효정, "영유아 보육정책의 문제점과 개선방안", 청주대학교 대학원 석사학위논문, 1997, p.17.

18) 김정자, "아동보육에 관한 연구", 「여성연구」, 제6권, 제2호, 한국여성개발원, 1988, 여름호, P.18.

계에서 학령 전 아동기의 중요성이 검증되고 있어 어머니의 취업을 하고 있든 아니든 간에 이 연령층 아동을 위한 보육에서 교육기능의 중요성과 가치가 널리 인식되어 왔다. 따라서 이 문제에 중요하게 부각되는 이슈는 보육서비스의 질적 문제이며, 이때 보육교사의 자질문제와 교사훈련 문제가 주요 관심사로 부각될 수 밖에 없다.

넷째, 정부재정지원이 증대되는 추세이다. 과거 경제적 제약과 여성의 전통적 역할의 강조 등이 소극적 또는 제한된 국가개입에 대한 타당성이 되어왔다. 그러나 아동기의 중요성 부각, 보육서비스에 대한 국가 책임의식 및 확산 등으로 보육서비스에 대한 비용은 공적 재정의 범주 안으로 들어와 각국에서 정부재정지원 확대가 보편화되는 경향이다. 정부재정보조금은 보조금은 공립시설은 물론이고 가정보육시설과 사립시설에까지 확대되고 있는 추세이다.

다섯째, 상호보완적 제도와 병행 발전하는 추세이다. 유급휴가제, 육아 휴직제, 그리고 아픈 아이를 돌볼 수 있는 유급 간병휴가제 등이 병행해서 실시되고 있다. 또한 보육비용에 대한 세금감면제 등으로 직접적 정부재정지원의 혜택에서 제외되는 중산층의 보육요구를 제도적으로 도와주고 있기도 하다.

여섯째, 다양성의 가치가 존중되는 경향이다. 현대사회는 다원화 사회이므로 각 계층, 각 집단 등의 다양한 보육요구가 수용될 수 있도록 보육서비스의 형태와 프로그램이 다양화되고 있다. 아동의 연령에 따라, 취업모의 사회 경제적 여건에 따라, 지역에 따라 각각 그 특성이 고려되어야 하고 부모의 일의 시간대에 따라 주간뿐만이 아니라 야간보육시설도 고려되고 있다.

3. 보육의 발전과정

보육의 역사적 출발은 프랑스의 F.oberlin이 1767년 가난한 농촌지역의 생활개선을 위한 구제사업의 일환으로 일하는 어머니의 자녀들을 대상으로 '종일 보육원 (day nursery)'을 개설하면서 시작되었다.¹⁹⁾

또한 1816년 영국의 Robert Owen은 자신이 경영하던 방직 공장 내에 '성격형성학원'을 설치하여 취업모들의 자녀를 보호하였는데, 이는 오늘날 직장 보육시설의 시초라고 볼 수 있다.

미국의 보육사업은 19세기 말엽 프랑스와 영국의 영향을 받아 취업모의 자녀를 돌보기 시작하면서 대중화되었다. 1854년 뉴욕 병원이 빈민 여성의 자녀를 위해 설립한 탁아소가 그 시초가 되었으며, 주로 빈민 아동과 가난한 이주민 아동들의 사회화 문제를 효과적으로 해결하는 하나의 대안책으로 출발하였다. 미국은 뉴욕의 유아 및 아동병원을 기원으로 여러 차례의 변화를 거듭하여 Head Start program²⁰⁾은 어린이에게 서비스를 제공해 주었는데 빈곤의 악순환을 깨뜨려 보자는 것이 목적이었다.²¹⁾ 우리 나라도 이 프로그램의 영향을 받아 조기 교육의 중요성을 인식하는데 큰 공헌을 한 것 같다.

우리 나라는 역사적으로 볼 때 초기의 보육은 어머니가 가정에서 자녀를 돌볼 수 없는 경우 이들을 단순히 보호, 양육하는 차원에서만

19) Oberlin ; 1767년 정 오버린은 프랑스의 동부 알사스 지방의 개신교 목사로서 오버린 학교를 세웠다. 경영은 그의 부인인 마델라인 오버린이 1784년까지 운영했다. 2-3세 아동의 교육은 운동, 놀이, 수공예 교육 등이었다. 이 학교를 일명 뜨게질 학교로 불리웠다.

20) Head Start ; 경제적으로 빈곤한 아이가 학교에서 실패하는 비율이 많아 6세 이하의 아동에게 포괄적 서비스를 제공하기 위한 프로그램이다.

21) 서울대 아동연구실, 「유아교육개론」, 양서원, 1991, p.15.

다루어졌다고 할 수 있다.

우리 나라는 1921년 서울의 태화기독교사회관에서 탁아 프로그램을 실시함으로써 보육의 역사가 시작되었다. 이후 1926년에 ‘부산공생탁아소’와 ‘대구탁아소’를 비롯하여 해방과 전쟁을 거쳐 고아, 기아, 미아, 등의 요보호 아동에 대한 각종 수용 보호시설이 주로 외국의 원조에 의해 외자로 운영되었다. 해방이전인 1939년에는 관립 1개소, 공립2개소, 재단 설립 2개소, 종교단체 설치 1개소, 기타 3개소의 11개소의 탁아소가 전국에 설치되었으며, 오늘날 직장 보육시설의 형태인 전 매국 탁아소가 설치되어 있어 그 당시에도 다양한 형태의 보육시설이 존재하였음을 보여주고 있다.

그러나 1953년 부산에 시립탁아소가 설치된 것을 비롯하여 주로 빈곤층 자녀를 단순히 보호해 줄 목적으로 설치된 당시의 보육시설들은 시대적 요청에 따른 임시 구호적 성격을 강하게 띠고 있어 보육의 제 기능을 하지 못했다.

이러한 초기의 구빈적이고 보호적이며 예방적인 성격을 지닌 보육사업은 1961년 [아동복지법]이 제정·공포되어 탁아소가 법정시설로 정부의 지도·감독을 받게 되면서 부터 본격화되었다.

60년대 후반에는 정부의 경제개발 절차에 따라 대도시로의 인구유입, 결혼가정의 증가, 기혼여성의 취업 확대 등이 초래되고, 이로 인해 부랑아 기·미아 등의 발생이 증가되고 사회문제화 되었다. 그래서 1968년 3월에 보건사회부는 [미인가 탁아시설 임시 조치령]을 공포하여 민간 탁아 시설의 설립을 적극 권장하기에 이르렀고, 일제시대의 탁아소의 명칭을 변경하여 어린이집으로 개명하여 부르게 되었다.

그리고 1978년에는 여성의 경제활동 증가에 따른 보육대상아동의 증가로 인하여 “탁아시설 운영개선”을 마련하여 저소득층 뿐만 아니라 중산층의 자녀도 어린이집을 이용할 수 있게 되었다.

1981년도에 제5공화국이 들어서면서 국정이념의 하나인 복지국가 건설의 일환으로 유아교육 진흥 정책을 추진하게 되었다. 후속조치로 1982년도에는 [유아교육진흥법]을 제정하기에 이르렀고, 그 동안 보건사회부(어린이집 691개소), 내무부(새마을협동유아원 263개소), 농업진흥청(농번기 탁아소382개소)등에서 관장하던 탁아기관을 새마을 유아원으로 통일하고 유치원과 함께 유아교육 시설기관으로 일원화하기에 이르렀다.

1988년 제6공화국에 접어들어 기혼여성의 취업이 45.5%로 급증하자 탁아 요구가 사회적 문제로 대두되게 되었다. 특히 도시의 저소득층 아동 및 농·어촌 지역 아동의 방치 문제가 대두됨에 따라 보건사회부는 89년 9월 아동복지법을 개정하여 탁아시설의 법적 근거를 부활시켰고, 90년 1월에는 보건사회부 훈령으로 탁아시설의 설치·운영을 제정함에 따라 88탁아소가 탄생하기에 이르렀다. 그러나 사업을 추진하는 시설 설치의 주체가 법인으로 한정되는 등 그 자체의 제약요인이 있고 또한 사업의 관장부서가 내무부, 노동부, 교육부, 보건사회부 등으로 다원화되어 효율적인 사업 추진에는 장애가 되었다. 그래서 주관부서의 일원화의 필요인식에 따라 보육사업을 위한 독립법을 제정하기에 이르렀다.²²⁾ 드디어 1991년 1월에 영유아보육법을 제정·공포함에 따라 그 동안 유아교육기관으로 일원화되었던 새마을유아원이

22) 장인협, 오정수, 「아동·청소년복지론」, 서울대학교출판부, 1984, pp.298-299.

다시 보건사회부의 어린이집으로 복구되었고, 1993년 1월에 유아교육진흥법의 효력이 정지됨에 따라 보육과 교육이 이원화되는 오늘날의 유치원과 보육시설의 체계를 맞이하게 되었다.²³⁾

1995년5월에 영유아보육시행령을 개정하여 보육교사 양성시간을 강화하였고 직장보육시설 설치의무대상을 확대하였다. 1996년에는 보육시설의 규모에 대하여 민간보육시설을 상시 영유아 16인 이상이었던 것을 21인 이상으로 하고 가정보육시설의 상시 영유아 15인 이하였던 것을 20인 이하로 조정하였다. 보육시설 설치 신청서류를 간소화하여 사업계획서 등 4종을 폐지하고 보육교사 교육훈련을 2급에서 1급 승진시 보수교육 40시간을 의무화하였으며 보육교사 교육원에 부설보육시설 설치를 의무화하였다.

4. 보육사업의 분석기준

보육사업과 보육정책의 내용은 일반적으로 4가지 공통요소, 즉 수혜자, 급여내용, 전달체계, 재원조달방식 등을 포함하고 있는데, 길버트와 스펙트는 복지정책의 분석방법을 과정연구, 산출연구, 성과연구로 구분하여 제시하였다. 이들 세가지 방법은 사회복지정책의 문제들 중 주로 정책의 계획과 정책의 운영, 그리고 정책에 관한 조사연구와 관련된 문제들을 다루는 것이며, 길버트와 스펙트는 사회복지정책을 누구에게 어떤 혜택을 제공할 것인가, 혜택을 어떻게 전달할 것인가, 혜택을 제공하는데 필요한 재정은 어떻게 마련할 것인가 등의 문제를 해결하는데 관련된 원칙들을

23) 최미현외 6인, 「영유아보육론」, 창지사, 1996, p.23.

선택하는 것이라 해석할 수 있다. 분석 틀을 구성하는 주요 선택의 차원들은 다음과 같은 질문으로 표현될 수 있다.²⁴⁾

1. 사회적 할당의 기반은 무엇인가?
2. 사회적 급여의 형태는 무엇인가?
3. 사회적 급여를 전달하기 위한 전략은 무엇인가?
4. 사회적 급여를 위한 재정을 마련하기 위한 방법은 무엇인가?

할당과 급여의 형태는 '누가 무엇을 얻는가' 라는 한마디의 질문으로 표현될 수 있다. 사회적 할당의 기반은 '누가'에 관련된 것이다. 사회복지정책은, 정책의 실시로 인해 복지가 향상될 대상, 즉 수혜자가 누가 될 것인가를 반듯이 규정해 놓아야 한다.

사회적 급여의 성격에 관한 정책선택은 사람들이 받기로 된 급여가 어던 것인가에 관련된 것이다. 급여의 성격은 제한된 종류의 서비스로부터 구체적이고 다양한 서비스로 형성된다. 서비스란 클라이언트를 위해 제공되는 활동을 말한다.²⁵⁾

사회복지정책에 있어서 '누구에게'와 '무엇을' 이라는 질문에 대한 선택이 이루어지고 나면, 그 다음에는 수급자격을 가진 소비자들에게 결정된 급여를 전달하기 위한 조치가 마련되어야 한다. 전달체계란, 지방의 지역사회에서 서비스 공급자들 사이에 그리고 서비스 공급자와 소비자들 사이에 존재하는 조직배열을 가리킨다. 전달체계의 설계에는, 서비스 전달체계의 전체적인 구조, 서비스 전달단위들간의 연결, 전달단위의 지리적 위치, 서비스 전달을 담당할 인력의 자질과 능력 등에 관한 선택이 포

24) 길버트와 스펙트, *Handbook of the social service*, N.Y:Prentice,1981, 남찬섭 번역본,대진출판사, 1994, p.14

25) 남찬섭, 같은 글, 1994, p.9.

함된다.

재정에 관련해서는, 서비스를 제공하는 데 필요한 재정을 마련하는 것과 서비스를 전달하는 것을 구분하는 것이 중요하다. 재정은 재원에 관한 선택과 재정이 재정 공급자로부터 서비스 공급자에게까지 이르는 방식에 관한 선택으로 이루어진다. 재정마련과 관련된 주요 대안들은, 재정을 공적재원으로부터 마련할 것인가, 사적 재원으로부터 마련할 것인가 아니면 이 두 가지 재원 모두로부터 마련할 것인가 하는 문제와 재정마련을 어떤 수준의 정부와 관련 지을 것인가 하는 문제, 징수할 조세의 형태는 어떻게 할 것인가 하는 문제들과 관련된다.

네 가지 선택의 차원, 즉, 할당, 급여, 전달, 재정은 각각의 다양한 선택 대안들을 가지고 있지만 사회복지정책의 설계에 있어서는 서로 많은 연관성을 가지고 있다.

이상의 차원을 보육사업에 적용하여 보면 사회적 할당의 기준은 누구를 대상으로 하는가(적용대상)를 말한다. 사회적 급여의 성질은 대상자들이 무엇을 받는가(서비스 내용)를 뜻하며 전달체계의 구조는 급여전달을 위해 선정된 대상자들에게 급여를 전달하는 과정이나 장치(행정체계)를 의미한다. 재정의 방식이란 보육사업의 메카니즘을 따라서 일어나는 재원의 형태(재정)에 관한 차원이다. 한편, 길버트와 스펙트는 전달체계의 서비스의 전달을 전문성 있게 다루어야 한다고 논의하고 있다. 따라서 시설의 종사자의 전문성에 대한 부분을 전달체계부분에서 연구하였다. 26)

본 연구는 사회복지정책의 분석을 위한 길버트와 스펙트의 분석 틀을 중심 축으로 하여 적용하였다.

26) 김숙희, "한국 보육사업의 개선방안에 관한 연구", 청주대학교 행정대학 석사학위논문, 1997, p.24.

Ⅲ. 보육사업의 현황

1. 보육사업의 대상

1) 보육아동 현황

영유아보육법에서 규정하고 있는 보육대상은 보호자가 근로 또는 질병 기타 사정으로 보호하기 어려운 아동으로써(제1조), 보호자가 위탁하는 아동을 말한다. 다시 말하면 0-6세 미만의 취학 전 아동(제2조 1항)과 6-12세까지의 학령기 방과후 아동이다(제16조).

이러한 입장을 기본으로 하여 보건복지부에서는 다음과 같이 구체적으로 입소 순위를 정하고 있다.²⁷⁾

- (1) 생활보호 대상자 자녀
- (2) 모자복지법 제5조 및 동법 시행규칙 제3조의 규정에 의거 보호대상자로 선정된 모자가정과 부자가정, 보호 및 지원지침(복지부)에 의한 부자 가정의 자녀
- (3) 저소득층 보육료 지원대상 아동 중 기타 저소득층 아동
- (4) 맞벌이 가정 및 편부모 가정 등 기타 결손가정의 자녀
- (5) 기타 일반주민의 자녀 (일반주민의 자녀 중에는 보훈가족 장애인 등의 가정의 자녀를 우선적으로 입소시켜야 함)

국가 또는 지방 자치 단체와 사회복지, 법인 기타 비영리법인이 설치한

27) 보건복지부, 「보육사업지침」, 1998, p.123.

보육시설과 대통령령이 정하는 보육시설의 장은 생활보호법에 의한 생활 보호 대상자와 보건복지부가 정하는 저소득 자녀를 보육시설에 우선적으로(동법 제17조 1항) 보육 받을 수 있도록 한다는 방침을 기본으로 하여 정하여지며 이에 따른 우리 나라의 보육시설은 설립주체에 따라 국·공립보육시설, 민간보육시설, 직장보육시설 그리고 가정보육시설로 분류되는데 (영유아보육법 제2장 제6조) 국·공립보육시설은 저소득층 밀집지역이나 농·어촌 지역 등 취약지역에 우선적으로 설치하여야 하며(영유아보육법 제2장 제7조 1항), 상시 여성 근로자 300인 이상을 고용하고 있는 사업장(보육대상 아동을 보육하고 있는 여성 근로자가 없는 사업장은 제외된다)은 직장보육시설의 설치를 의무화하고 있다 (동법 시행령 제14조 1항).

따라서 시·군·구 별로 저소득층 보육 대상 아동을 파악하여 관리하고, 저소득층 아동 보육비용지원 등에 관한 홍보를 통해 저소득층 아동의 보육시설 이용을 유도하고, 저소득층 아동의 보육 기피를 방지하기 위한 보육시설 종사자에 대한 교육 및 행정지도의 강화가 요구된다. 이러한 규정 하에 1997년 보육아동 현황은 다음과 같다.

(표-1) 보육아동 현황

(단위 : 명)

구 분	계	국. 공립	민 간				직장	가 정
			소 계	개 인	단 체	법 인		
계	483,963	87,488	324,479	202,072	4,521	117,886	4,723	67,273
서울	109,078	39,372	49,745	42,196	1,386	6,163	1,685	18,276
부산	35,698	7,088	24,560	15,923	752	7,885	104	3,946
대구	24,420	1,440	20,430	11,139	65	9,226	224	2,326
인천	22,768	2,826	16,034	13,663	307	2,064	154	3,754
광주	19,040	1,829	14,329	6,357	65	7,907	208	2,674
경기	84,198	10,068	56,492	46,972	1,396	8,124	612	16,999
강원	17,220	3,605	11,939	4,164	111	7,664	55	1,621
충북	22,607	2,764	7,872	8,861	0	9,011	235	1,736
충남	19,773	1,849	16,057	5,849	0	10,208	131	1,736
전북	22,916	2,161	18,678	6,548	0	12,130	68	2,009
전남	22,696	2,475	18,742	3,732	128	14,882	67	1,412
경북	21,772	3,995	15,300	9,191	214	5,895	291	2,186
경남	29,224	5,012	20,282	13,455	15	6,812	191	3,739
제주	11,271	617	9,697	3,171	0	6,526	170	787

자료 : 보건복지부, 아동복지과, 1997. 6월.

(표-1) 에서 보면 1997년 전국에서 보육시설을 이용하고 있는 아동은 모두 483,963명에 이른다. 시·도별로는 서울이 109,078명으로 가장 많고 다음으로 경기 84,189명 부산 35,698명 등의 순이다. 반면에 제주가 11,271명으로 가장 적다. 시설별로 보면 민간보육시설(개인, 단체, 법인보육시설)이 324,479명으로 가장 많은 아동을 보육하고 있으며 국·공립 보육시설 87,488명, 가정보육시설 67,273명, 직장보육시설이 4,723명을 보육하고 있는 것을 볼 때, 직장보육시설보다는 가정보육시설에 아동이 많음을 알 수 있고, 민간보육시설이 국·공립보육시설의 3.7배의 아동을 보육하고 있음을 알 수 있다. 대구와 제주는 민간보육시설이 국·공립보육시

설에 비해 14배가 넘는 아동을 보육하고 있다. 서울, 부산, 경기를 제외하면 3만명 이상을 보육하고 있는 도시가 별로 없음을 알 수 있다.

연령별 보육아동 현황 (표-2)를 보면 1997년 2세미만 영아 29,372명, 2세영아 73,315명이고, 유아(3세 이상)가 381,276명으로 유아비율이 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

(표-2) 연령별 보육아동 현황

(단위 : 명)

구분	영아(2세미만)	영아(2세)	유아(3세 이상)
95년	17,547	46,488	229,712
96년 9월	24,420	60,659	298,015
97년 6월	29,372	73,315	381,276

자료 : 보건복지부, 아동복지과, 1997.

2) 보육대상 아동 추계

다음의 (표-3)에서 보면 정부는 '신 경제 5개년 계획(1993-1997)'이 끝나는 1997년까지의 보육대상 아동 수를 1,041천명으로 추정하고 있다. 이중에서 우선 순위가 높은 저소득층 아동 수는 91천명으로 추산된다.

한편 방과후 아동보육의 경우 정부는 취업모를 가진 학령기아동(6-12세)을 87만명 으로 추산하고, 특히 요보육대상 아동은 9만명에 달할 것으로 보고 있다. 따라서 향후 3개년(1996-1998)간 72천명의 방과후 아동을 추가 보육하고 1997년에 아동 보육수요를 측정, 장기정책에 반영한다는 계획을 추진중이다.

(표-3) 보육대상 아동 추계

(단위 : 천명)

구 분	대 상 아 동		
	1995	1996	1997
* 0-5세 아동 ^①	3,977	3,987	4,002
* 취업모의 0-5세 아동 ^②	7,910	1,828	1,846
* 보육대상아동 ^③	1,021	1,031	1,041

주) 1. 통계청 장래인구 추계 자료임(장래인구추계, 통계청, 1991)
2. 한국통계연감, 1991 : 경제 활동인구연보, 1990.
3. 한국행동과학연구소, 보육요구비율 56.4% 적용.
자료 : 보건복지부, 보육사업지침, 1997. P.9.

2. 보육내용

길버트와 스펙트는 사회적 급여의 성격을 추상적이고 제한된 서비스로부터 구체적이고 다양한 서비스로 해야한다고 말하고 있으며 그 서비스란 클라이언트에게 제공되는 활동을 말한다. 따라서 보육의 내용으로 다양한 보육서비스의 내용과 보육프로그램을 살펴보고자 한다.

1) 보육서비스의 내용

보육의 일차적 기능은 보호자가 취업, 질병, 기타 사정으로 아동을 충분히 보육할 수 없을 때 이를 대행하는 것으로서, 따라서 보육의 구성요소는 보호자가 아동에게 제공하는 영양, 건강, 안전, 교육 등을 모두 포함하여야 한다.

영유아보육법은 교육, 영양, 건강, 안전, 부모에 대한 서비스, 지역사

회와의 교류 등 6개 분야에 대한 기본원칙을 제시하고 이 원칙에 따라 보육을 실시하고 있다. 이와 함께 ① 인지적, 정서적, 사회적, 신체적, 언어적 발달을 위하여 짜여진 활동, ② 개인, 단체활동, ③ 동적, 정적놀이, ④ 수유, 배변 등의 생리적인 욕구에 대한 배려와 휴식시간 등을 포함한 영유아의 연령에 따른 일일, 주간, 및 월간 보육계획을 수립하고 생활기록부와 영유아보육일지를 비치하여 영유아의 가정상황과 입소 중에 행한 경과 등을 기록하고 있다(영유아보육법 시행규칙 제 23조 별표 제22호 및 제23호 서식).

(1) 영양관리

영유아기는 연령적으로 성장·발달이 급속히 진행되는 시기이다. 따라서 이 시기에는 규칙적인 식사와 간식의 제공으로 충분하고 균형 있는 영양을 공급해 주어야 하며 바른 식습관을 가질 수 있도록 도와주어야 한다.

보육사업지침의 내용을 보면 급식은 정상적인 발달에 필요한 영양을 섭취할 수 있도록 영양사가 작성한 식단에 의하여 공급하되, 영유아 100인 미만을 보육하는 시설의 경우에는 인근 보육정보센터, 보건소 및 영양관련 전문단체의 영양사의 지도를 받아 식단을 작성하여 한다. 또한 동일 시·군·구 안의 보육시설의 경우에는 공동으로 영양사를 둘 수 있으며 보육정보센터에 두는 영양사 등의 서비스를 받을 때까지는 영양사가 작성한 식단을 이용하는 것도 가능하다. 한편 특별한 음식을 필요로 하는 1세미만의 영유아에게는 보호자의 의사를 반영하여 음식을 제공한다.

(2) 건강관리

보육시설의 장은 보건사회부령이 정하는 바에 의하여 보육하고 있는 영. 유아에 대한 건강 진단을 실시하여야 한다. 또한 보육시설의 장은 제1항의 규정에 의하여 건강 진단을 실시한 결과, 치료를 요하는 영유아에 대하여는 그 보호자와 협의하여 필요한 조치를 하여야 한다(영유아보육법 제 20조).

보육은 아동을 대상으로 하기 때문에 이들에 대한 건강관리가 매우 중요하며 건강관리의 목적은 건강상의 문제가 발생하는 것을 억제하고 예방하며 발생한 건강문제를 효과적으로 치료하여 완전히 정상적인 상태로 회복하도록 하는데 있다.²⁸⁾

영유아보육법은 영유아의 신체적, 정서적 건강을 위하여 예방적 서비스를 제공하고 질병의 발견, 치료에 힘써 영유아와 가족 및 지역사회의 건강을 증진시키도록 한다는 기본원칙 아래 건강관리의 내용을 규정하고 있다.

보육아동은 년 1회 이상 인근 보건소 또는 의료기관에서 건강검진을 실시하고(영유아보육법 시행규칙 제24조) 전염성 질환으로 밝혀지거나 의심되는 영유아는 보육시설로부터 격리하여야 한다. 보육시설 종사자는 신규 채용시 및 매년 1회 이상 건강진단을 실시하여야 하며 건강진단 결과 전염성 질환으로 확인된 자는 치유시까지 영유아보육을 금지 또는 휴직을 하여야 한다. 조리실, 화장실, 침구 등에 대한 위생관리는 정기적인 소독을 실시하여야 하며 부패되기 쉬운 음식물 관리는 철저하게 하여야 한다. 이밖에 냉장고 확보 및 음식물류 사전

28) 임재택, 「유치원 운영관리」, 창지사, 1984, p.246.

검사, 유통기한 경과 등에 유의하여야 하고 안전한 장소에 응급조치를 위한 비상약품 및 간이 의료기구를 비치해야 한다.²⁹⁾

(3) 안전관리

보육시설의 종사자는 안전관리의 중요성을 인식하고 이를 실천하기 위하여 노력하며, 영유아 스스로가 자신의 안전을 보호할 수 있는 능력과 기술을 가지도록 도와주어야 한다.

보육사업지침에서는 안전사고 예방강화를 위하여 화재, 상해 발생요인을 사전에 제거하고 화재 등 긴급사태에 대비한 계획을 수립하고 정기적인 점검, 훈련을 실시한다. 또한 보육시설에 입소하는 아동 전원은 의무적으로 상해보험에 가입하여야 하며 보험료는 보호자가 부담 원칙으로 하나 시설부담도 가능하다. 개별 가입보다는 가급적 지방자치단체 또는 보육시설연합회 차원의 단체가입을 권장한다.

화재보험 가입은 보육인원 20명 이상, 시설은 소방계획 작성 등 매월 소방훈련을 실시하고 거실의 벽, 천장 위의 마감은 불연재료로 설치하며 인근소방서와 비상연락망을 구성하며 1일 점검제를 철저히 이행하여야 한다. 도난예방을 하기 위한 대책은 보육시설 인근 지역내 동사무소, 지파출소, 소방서 등과 연계시켜 보육시설을 순찰지역 코스로 연장하여 당해 숙직자가 지역순찰시 보육시설도 포함하여 순찰한다. 기타 취약요건 시설을 파악·조사하고 유사기관과 협조 조치를 취한다.³⁰⁾

29) 보건복지부, 「보육사업지침」, 1997, p.146.

30) 같은글, pp.146-147.

(4) 부모에 대한 서비스

영유아의 보육에 있어서 부모의 역할은 매우 중요하다. 따라서 영유아보육의 보조자 혹은 의사결정자로서의 부모에게 보육시설의 조직과 목표, 철학 등을 이해시키는 것은 보육효과를 높이기 위한 필수조건이다. 부모교육은 학부모 및 지역일반 주민을 대상으로 영유아보육의 중요성, 부모의 역할, 아동. 지도요령, 가정보건, 영양, 생활예절, 생활법률 등의 내용을 교육하고 시장, 군수, 구청장은 영유아보육에 관한 전문도서 등을 적극 구입 지원하여야 하며 가정의 육아 상담, 조언을 실시하고 자모회 등을 통한 부모상호간의 육아방법을 교류하며 보육프로그램의 구성과정이나 운영과정에 부모참여를 유도해야 한다. 보육시설에서 부모에게 제공될 수 있는 서비스는 부모상담, 부모교육, 부모참여 등으로 분류된다(영유아보육법 별표9).

(5) 지역사회와의 교류

아동에게 영향을 미치는 환경은 크게 가정환경, 시설환경, 지역사회환경 등으로 나눌 수 있으며 효율적인 보육을 위해서는 지역사회 요소를 시설운영에 개입시켜 보육시설과 가정, 지역사회와의 상호 연계 및 조화를 이루는 시설의 사회화가 중요하다.

보육시설의 지역사회와의 교류를 위해서는 지역사회 인사가 보육활동에 참여하고 지역사회가 보육시설을 이용하는 한편, 보육시설은 지역사회의 시설을 활용하고 대중매체를 통한 지역사회와의 의사소통으로 효율적인 보육 프로그램을 운영하고 보육시설과 가정, 지역사회와의 공조체제와 책임분담을 도모함으로써 영유아와 가정, 지역사회 모

두의 복지증진에 공헌하도록 하여야 한다(영유아보육법 시행규칙 제 23조 별표9).

2) 보육 프로그램

아동발달에 관한 폭넓은 이해와 지식은 프로그램의 질적 수준을 좌우하는 핵심적인 요인으로 아동과의 효과적인 상호작용, 교육과정, 환경구성, 놀이감의 선택과 사용 등 모든 보육의 실제에서 적용되어야 한다. 따라서 체계적이고 일관성 있는 보육활동을 위해서는 사전에 충분한 준비과정을 거쳐 보육프로그램을 구성하고 이에 따라 운영되어야 한다.

현재 우리 나라의 보육기관을 위해 개발된 보육프로그램의 현황을 살펴보면 보건복지부에서는 보육프로그램 자료집(1990)과 어린이집 보육교사를 위한 영유아보육 프로그램(1992)을 개발하여 전국 보육시설에서 활용하도록 장려하고 있다. 또한 서울시의 보육프로그램 자료집(1991), 한국어린이육영회에서 개발한 2-3세 영아를 위한 종일제 교육프로그램(1990), 삼성복지재단 어린이개발센터에서 만든 영유아보육 프로그램(1993)과 유아프로그램(1996) 등이 발간되어 보육시설의 현장에서 활용되고 있다. 그러나 보육시설에서 운영되는 프로그램은 영유아보육법 시행규칙에서 제시된 보육내용들이 너무 포괄적이고 일반적인 보육지침의 성격을 띠고 있어 직접 활용하기는 곤란하며 지역별 특성에 맞는 다양한 보육프로그램과 보육형태에 따른 프로그램 개발이 미흡한 상태이다. 우리 나라의 일괄적인 학습위주의 프로그램에 비하여 뉴질랜드의 아동프로그램은 아동이 가정, 사회, 학교, 자연과

더불어 상호 작용함으로써 배워나가므로 교사는 자신이 가진 지식을 아동에게 전달하기보다는 아동이 가진 잠재력을 바탕으로 아동 스스로 발견하도록 도움으로써 귀납적 결론에 도달하게 된다. 다양성과 개별성을 가장 중요한 개념들로 간주한다.³¹⁾ 특히 자연과의 친화력과 우리나라의 학습위주의 교육과는 대비되는 현상을 볼 수 있다.

우리 나라의 대다수의 보육시설에서는 영유아의 보호 및 교육을 위한 교재, 교구 및 프로그램이 부족하므로 불가피하게 교육부에서 개발된 유아교육 자료들을 그대로 사용하거나 보육교사에 의해 변환되어 사용하고 있다.³²⁾

한편 이윤희의 조사에 따르면 보육시설 중에서 82.7%가 교육계획안을 작성하였는데 교육계획안 작성시 참고자료는 교육부 발간자료가 42.3%, 보육관계 일반서적이 33.7%, 한국어린이육영회 발간자료가 5.8%, 보건복지부 발간자료가 3.8%로 나타났다. 이처럼 보육프로그램 및 관련자료의 부족으로 보육현장에서는 아직도 기존 유치원 자료를 그대로 사용하고 있고 보육사업의 주무부처인 보건복지부의 체계적인 개발과 지원은 부족함을 알 수 있다.

3. 보육사업의 전달체계

사회복지대상자의 선정, 수혜자 자격요건의 선정, 수혜내용의 성격에 관한 정책들이 실제로 표현되는 것은 서비스의 전달체계를 통해서 이루어

31) (주) 한국유아교육원, 「월간유아3월호」 1998, p.137.

32) 이영석, “보육프로그램 개발의 활성화 방안”, 「한국 영유아보육사업의 개혁과제」, 한국영유아보육학회(편), 한국복지정책연구소 출판부, 1994, p.94.

지며, 보육사업에서 보육의 대상인 아동이 가장 직접적으로 접할 수 있는 전달체계의 하위체계로는 보육시설을 들 수 있다.

1) 보육시설

① 국·공립보육시설

이 시설은 국가 또는 지방자치단체가 설치, 운영하는 시설로서 저소득층 밀집지역이나 농·어촌 지역 등 취약지역에 우선적으로 설치하도록 하고 있다. 명칭은 어린이집이며 규모는 영유아 11인 이상이어야 한다.

② 민간보육시설

이 시설은 법인, 단체 또는 개인이 설치·운영하는 시설로서 직장보육시설 또는 가정보육시설이 아닌 시설을 말한다. 시장, 군수 또는 구청장의 설치인가를 받아야 한다. 명칭은 어린이집이며 규모는 21인 이상이어야 한다.

③ 직장보육시설

이 시설은 고용주가 피고용인의 자녀양육을 지원하기 위하여 설치·운영하는 시설로서 상시 여성근로자 300인 이상을 고용하고 있는 사업장의 사업주는 시장, 군수 또는 구청장의 설치인가를 받아 설치해야 하는 보육시설을 말한다(영유아보육법 제6조, 제7조 제3항). 명칭은 어린이집이며 규모는 영유아 11인 이상이어야 한다.

④ 가정보육시설

가정보육시설은 개인이 가정 또는 그에 준 하는 설치·운영하는 소규모의 시설로서 시장, 군수 또는 구청장에게 신고하고 설치할 수 있다.(영유아보육법 제6조, 제7조) 명칭은 놀이방이며 규모는 5인 이상 20인 이하로 되어 있다.

(표-4) 보육시설의 종류

구 분	명 칭	설 립 주 체	설치방법	규 모
국·공립보육시설	어린이집	국가·지방자치단체	인 가	영유아 11인 이상 보육
직장보육시설	어린이집	사업장의 사업주	인 가	영유아 11인 이상 보육
민간보육시설	어린이집	법인·단체·개인	인 가	영유아 21인 이상 보육
가정보육시설	놀이방	개인	신 고	영유아 5인 이상 20인 이하 보육

자료 : 보건사회부, [보육사업지침],1997.

(2) 보육시설 현황

우리 나라의 전체 보육시설의 수는 1997년 총 11,380개소가 설치되어 363,026명의 아동을 보육하고 있다. 이중에서 국·공립보육시설이 1,063개소, 민간보육시설(개인, 단체, 법인시설) 5,517개소, 직장보육시설 114개소, 가정보육시설이 4,686개소이다. 민간보육시설 중에서 개인이 4,242개소이고 단체가 71개소, 법인이 1,204개소인 것으로 보아 열악한 개인시설에서 가장 많이 보육을 하고 있는 것을 알 수 있다. 광주, 충남, 전북, 전남, 제

주의 경우에는 그나마 민간 단체시설이 설치되지 않은 것을 볼 수 있다. 전남에는 직장 시설도 설치되지 않았다. 산업시설이 많은 경남, 경북에 비하여 전남, 전북이 농촌지역으로서 보육시설이 협소한 것을 알 수 있으며, 인천처럼 대단위 공장이 밀집되어 있는 지역임에도 불구하고 직장 보육시설이 7개소인 것을 볼 때 지역적으로 형평성의 문제가 있는 것을 한 눈에 알 수 있다.

보육시설의 비율을 살펴보면 민간보육시설이 전체의 약 47.7%를 차지하고 있어 가장 많은 비중을 차지하고 있고, 다음으로 가정보육시설이 41.4%를 차지한다. 국·공립보육시설은 약 9.7% 정도이다.

(표-5) 보육시설 현황

(단위 : 개소)

구 분	계	국·공 립	민 간				직장	가 정
			소 계	개 인	단 체	법 인		
계	11,380	1,063	5,517	4,242	71	1,204	114	4,686
서울	2,672	419	907	797	27	83	47	1,299
부산	864	73	493	400	9	84	8	290
대구	578	22	354	261	2	91	7	195
인천	665	30	362	337	5	20	7	266
광주	341	19	137	69	0	68	3	182
대전	426	16	139	105	1	33	9	262
경기	2,517	135	1,184	1,076	13	95	12	1,186
강원	357	52	202	98	1	103	1	102
충북	393	34	227	146	8	73	3	129
충남	368	29	252	143	0	109	3	84
전북	353	30	189	64	0	125	2	132
전남	336	38	192	57	0	135	0	106
경북	410	65	208	151	4	53	5	132
경남	918	93	536	462	1	73	4	285
제주	182	8	135	76	0	59	3	36

자료 : 보건복지부, 아동복지과, 1997.

시도별 분포는 서울이 2,496개소로 가장 많이 설치되어 있고 경기 2,384개소, 경남 863개소, 부산 822개소 순이다. 또한 지역별로는 대도시 지역이 48.2% (5,203개소)를 차지하고 있고 중소도시 42.4% (4,553개소), 농·어촌지역 9.6% (1,031개소)로 33)보육시설의 대도시 편중현상을 나타내고 있다.

한편 (표-6)을 보면 1996년 기준으로 10,787개소에 이르는 보육시설의 수와 363,026명의 보육아동 수는 1991년의 보육시설 3,670개소, 보육아동 89,441명과 비교해 볼 때 상당한 속도로 팽창되어 왔다. 1991년의 보육시설의 수에 비하여 1996년의 보육시설은 2.9배가 늘어난 반면, 보육아동은 1991년에 비하여 1996년에는 4.07배가 늘어난 것을 알 수 있다.

(표-6) 보육시설 및 보육아동 증가 현황

(단위 : 개,소,명)

구 분	91	92	93	94	95	96/6
보육시설	3,670	4,513	5,490	6,975	9,085	10,787
보육아동	89,441	123,297	153,270	219,308	293,747	364,026

자료 : 보건복지부, 아동복지과, 1996.

보육시설의 수요 추계를 보면 정부는 신 경제 5개년 계획이 끝나는 1997년도의 보육대상 아동은 약 100만 여명이며 이들을 보육하기 위해서는 24,703개소의 보육시설이 필요할 것으로 추정하고 있다. 이중에서 2,036개소는 저소득층 지역에 설치되는 보육시설이다.

(표-7)에서 보면 정부는 보육시설 확충 3개년(1995-1997) 계획기간 중에 약 1조3천억원의 재정을 투·융자하여 보육시설 7,590개소를 확충할 계획이다.

33) 보건복지부, 「보육사업지침」, 1996.

(표-7) 보육시설 확충계획

(단위 : 개소)

구 분		95	96	97	계(95-97)
계		2,246	2,696	2,648	7,590
공공 (국고 보조)	소 계	1,000	1,050	1,100	3,150
	신 축	150	150	150	450
	증 개 축	75	100	125	300
	사회복지,종교, 학교시설 부설	775	800	825	2,400
직장	소 계	446	446	548	1,440
	공공기관내	76	76	88	240
	기 업	370	370	460	1,200
민 간		800	1,200	1,000	3,000

자료 : 보건복지부, 보육사업지침, 1996

공공보육시설의 확충계획은 1997년까지 보육시설 3,150개소를 확충하여 전국 읍, 면, 동 지역에 1개소 이상씩 설치를 추진한다는 것이다. 민간 및 직장보육시설은 1997년까지 4,440개소를 확충한다는 계획이다. 이중 1996년에는 국민연금기금 2천억원을 용자하여 민간 1,200개소, 기업 370개소, 국가기관 등에 공공직장보육시설 76개소를 설치케 한다는 것이다.

한편 요사이 아동들을 대상으로 방과후 보육의 필요성이 제기됨에 따라 보육문제는 영유아에 국한되지 않고 아동영역까지 확대 되어가고 있다.

방과후 아동보육시설 확충은 1996년부터 3개년간 보육시설 2,000개소(공공시설 600개소, 민간시설 1,400개소)를 신설하여 7만2천명의 아동을 추가 보육할 방침이며, 방과후 보육이 학습지도 위주로 운영되는 것을 지향하고 아동이 정서적, 인지적, 신체적으로 균형 있게 발달할 수 있는 프로그램을 개발, 보급할 계획이다.³⁴⁾

34) (주) 한국유아교육원, 「월간유아 1월호」, 1998, p.250.

(표-8) 방과후 아동보육시설 확충계획

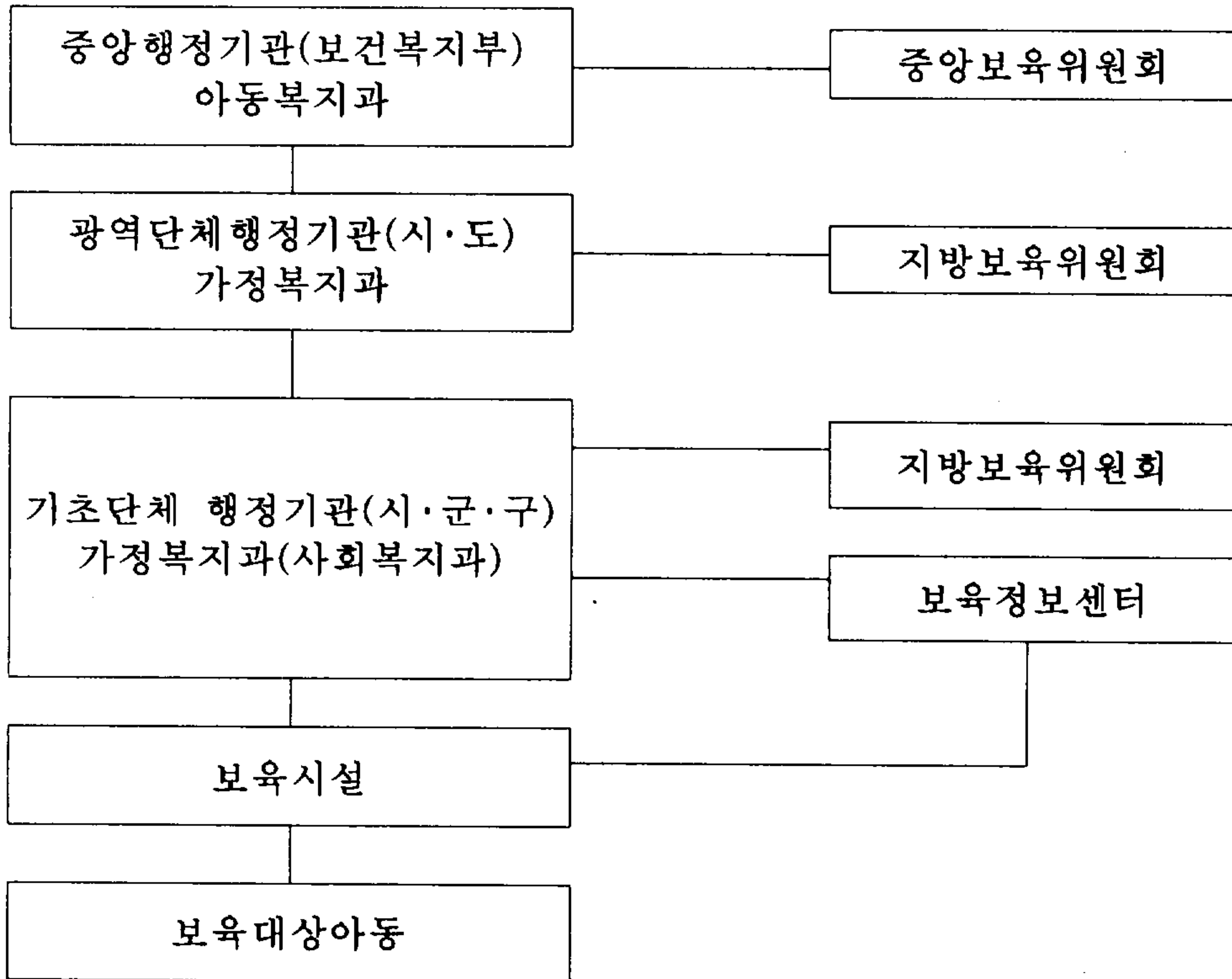
(단위: 개소, 명)

구분		계	96년	97년	98년
시설확충	합계	2,000	350	650	1,000
	공공시설	600	100	200	300
	민간시설	1,400	250	450	700
보육능력	합계	72,000	12,900	23,100	36,000
	공공시설	18,000	3,000	6,000	9,000
	민간시설	54,000	9,900	17,100	27,000

자료 : 보건복지부, 아동복지과, 1996.

2) 보육행정체계

(표-9) 보육사업 행정체계



자료 : 김숙희, "한국보육사업의 개선방안에 관한연구, 청주대학교 행정대학원 석사학위논문, 1997. p.47.

사회복지 서비스 전달체계는 운영주체에 따라 공적 전달체계와 사적 전달체계로 구분할 수 있으며 공적전달체계는 정부나 공공기관이 직접 관리, 운영하는 것을 말한다.

우리나라의 보육행정에 관한 기구는 소관부처의(보건복지부, 지방자치단체) 아동, 가정복지과, 보육위원회, 보육정보센터로 대별된다. 보건복지부 아동복지과 에서는 보육업무의 전반을 관장하고 있고 시·도 에서는 아동청소년 복지과 시·구에서는 가정복지과 에서 다른 업무와 함께 보육업무를 담당하고 있다. 또한 심의 기구로는 중앙보육위원회와 지방보육위원회가 보건복지부, 시, 도, 시·군·구 별로 조직되어 있고 시·군·구 단위와 보육정보센터를 설치 운영하도록 규정되어 있다. (표-9) 보육사업의 행정체계주요기능을 살펴보면 다음과 같다.³⁵⁾

중앙행정부서의 업무-보육사업의 장기적 발전계획수립, 보육시설의 설치인가 및 신고에 관한 기준 규정, 보육시설의 운영에 관한 기준 규정, 시설운영에 관한 하급기관의 지도 감독, 보육비용의 산정 및 보조에 관한 업무, 종사자의 교육, 훈련 등에 관한 업무, 장학지도와 보육프로그램, 교재교구의 개발보급 등에 관해 교육부의 협조요청, 기타 보육사업의 정책수행에 관련된 업무.

광역단체 및 기초단체의 행정부서의 업무- 보육시설의 설치, 휴지, 폐지 등에 관한 업무, 보육시설의 운영에 관한 지도 감독, 보육비용의 보조에 관한 업무, 보육정보센터의 운영에 관한 업무, 보육시설의 운영에 관한 통계자료 작성 및 각종 증명서 발급업무, 중앙행정부서의

35) 이석무, 「아동보육사업 경영 경제론」, 혜화당, 1994, pp.48-50.

위임에 관한 업무, 기타 보육사업의 집행에 관한 업무.

중앙보육위원회- 영유아보육사업의 기본방향 및 정책수립에 관한 사항, 영유아보육사업의 조사, 연구, 영유아 보육프로그램 및 교재, 교구의 개발 보급(영유아보육법 시행령 제3조 제1항).

광역단체 지방보육위원회- 영유아의 기본방향 및 정책에 따른 당해 광역단체의 시행계획수립, 기타 영유아보육에 관하여 광역단체장이 회의에 부치는 사항(영유아보육법 시행령 제3조 제2항).

기초단체 지방보육위원회- 영유아보육사업의 기본 방향 및 정책과 광역단체의 시행계획에 따른 당해 기초단체의 시행수립, 보육시설의 설치, 운영에 관한 사항, 보육시설의 입소대상 연령의 연장에 관한 사항, 보육시설의 비용수납에 관한 사항, 기타 영유아보육에 관하여 기초자치 단체장이 회의에 부치는 사항(영유아보육법 시행령 제3조 제3항).

3) 보육정보센터

시장. 군수. 구청장은 영유아의 보육에 대한 제반 정보 제공 및 상담을 위하여 보육정보센터를 설치·운영하여야 하며, 영유아의 보육을 위한 상담 및 지도 업무를 담당하게 하기 위하여 보육지도원을 둔다(영유아보육법 제1장 제5조).

보육정보센터는 사회복지관, 아동상담소 등의 시설을 이용하여 보육정보센터를 설치할 수 있고 시장·군수 또는 구청장은 필요하다고 인정할 때에는 보육정보센터를 사회복지법인 등에 위탁 운영할 수 있다(영유아보육법 시행령 제10조 제2항 제3항).

보육정보센터는 각 시·군·구별로 설치하도록 되어 있고, 재정은

지방자치 단체에서 부담하며 그 운용에 대한 사항은 영유아보육법에 명시되어 있다.

영유아보육법에 명시된 보육정보센터의 기능은 영유아보육에 대한 정보제공 및 상담지도, 보육대상자를 위한 보육의뢰 및 보육시설 이용의 알선, 보육대상자에 대한 조사 등의 업무를 관장하며, 사회복지관, 아동상담소 등의 시설을 이용하여 설치할 수 있도록 되어 있는데, 시·군·구에 165개소, 사회복지관에 8개소, 아동상담소 등에 35개소, 전국에 총 208개소의 보육정보센터가 설치되어 있다.³⁶⁾

4) 시설종사자의 전문성

보육시설 종사자란 영유아의 보육에 관계되는 모든 사람을 의미하는데, 적절한 보육 프로그램이 시행되기 위해서는 교육, 건강, 사회사업의 세가지 전문직 종사자가 함께 하는 종합적인 접근이 요구된다.

보육시설의 종사자를 유형별로 구분하여 보면 다양하게 분류되어질 수 있다. 보육시설 종사자들의 프로그램의 관련여부에 따라 프로그램의 관련직과 프로그램의 비관련직으로 구분한다. 프로그램 관련직이란 영유아의 보육에 직접적인 책임을 맡을 시설 장과 보육교사, 특수교사, 보조교사, 자원자들을 의미하며, 프로그램 비관련직이란 프로그램을 원조하고 도와주는 일을 담당하는 영양사, 의료인, 심리학자, 개별사회사업가, 관리인, 일반사무직, 운전기사, 자원봉사자들을 의미한다.³⁷⁾

36) 김영모, [보육정보센터의 모형개발에 관한 연구], 중앙대학교, 1994, p.5.

37) 최미현외 6인, 같은 글, 1996, p.187.

이들 중에서도 아동의 발달에 직접적으로 영향을 미치는 것은 보육 프로그램의 질과 인적자원이라고 할 수 있다. 인적자원이란 보육교사와 같이 아동과 직접 상호 작용하는 성인을 말한다. 여러 종사자들 가운데 가장 많은 인원으로 구성되고, 또 가장 중요하며, 가장 큰 영향을 미치는 것이 시설장과 보육교사이다. 따라서 보육교사와 아동간의 비율이 보육의 질에 직접적인 영향을 미친다.

영유아보육법 시행규칙 제 8 조 제1항에서는 관련 시설장과 보육교사 1급, 보육교사2급의 자격을 명시하고 있다. 이것은 보육시설의 인적 환경과 물리적 환경이 중요하고 필요하기 때문이다. 시설과 교구를 잘 활용하고 우수한 프로그램을 계획하여 효과적으로 운영하는 전문적인 기능이나 능력을 갖추어 유아를 가르치고 부모와 같이 보살피는 역할을 해야하므로 전문적인 능력뿐만 아니라 인격, 애정, 경험, 사명감 등의 철학이 있어야 한다.

(1) 보육교사 대 아동 수

(표-10) 연령별 학급인원과 교사 대 아동의 비율

시설유형	아동연령	학급인원	교사대 아동비율	비 고
국공립보육시설	0-2세미만	5	1:5	5인초과시 1인씩 증원
민간보육시설	2세	7	1:7	7인초과시 1인씩 증원
및직장보육시설	3세이상	20	1:20	20인 초과시 1인씩 증원
가정보육시설	3세미만	5	1:5	5인 초과시 1인씩 증원
	3세이상	5-20	1:5-20	

자료 : 최미현외 6인, 영유아보육론, 창지사, 1996, p.171.

영유아보육법은 보육교사 대 아동의 비율을 2세미만 영유아 5인당 1인, 2세의 영유아 7인당 1인, 3세 이상 영유아 20인당 1인 취학아동 30명당 1인으로 규정하고 있다. 가정보육시설이 경우 3세미만 영유아 5인당 1인, 5인을 초과할 때마다 1인씩을 증원하도록 규정하고 있다.

이러한 기준은 보육시설에서 보육하기 까다로운 영아반 운영에 대한 기피를 감소시키고, 연령별 교사 대 아동의 비율을 적절하게 유지하게 함으로서 교사와 아동의 빈번한 개별 접촉을 유도하고, 아동들의 요구에 직접적이고 즉각적인 반응을 할 수 있게 하여 보육의 효율성을 높이기 위한 것이라고 볼 수 있다.

교사가 아무리 어린이를 사랑하고 수용하는 태도와 전문적인 지식과 기술을 가지고 있다 하더라도 처한 여건이 열악할 때에는 그 능력과 자질을 제대로 발휘할 수 없게 된다.

(2) 시설종사자의 자격기준(영유아보육법 시행규칙 제8조 제1항)

보육교사 1급은 -전문대학 또는 이와 동등 이상의 학교에서 유아교육 또는 아동복지에 관련된 학과를 전공하여 졸업한자.

-보육교사 2급의 자격을 가진 자로서 영유아 보육 업무에 3년 이상 종사한 경력이 있는 자.

보육교사 2급은 -고등학교 또는 이와 동등 이상의 학교를 졸업한 자로서 보건사회부령이 정하는 교육 훈련 시설에서 양성 교육과정을 마친 자.

(3) 시설종사자의 처우

보육시설의 보육시간은 원칙적으로 12시간으로 되어 있으나 실제 보

육시설종사자는 1일 평균 10.34시간 정도 근무하는 것으로 나타났으며 초과근무수당이 필요하다고 응답한 경우가 47.5%였다. 한국어린이육영연수원에서 조사에서도 보육교사들의 실제 근무시간이 평균 10시간 정도인 것으로 나타났다.³⁸⁾

보육교사의 보수는 사회복지시설 직원 중 생활지도원과 같은 급여기준을 적용하고 있으며, 1991년에 근속 호봉제를 도입, 1992년에 가계보조수당, 보육교사 수당, 복지수당의 신설, 1993년은 장기근속수당 도입 등의 꾸준한 노력을 보이고 있으나 아직도 근로기준법에 의한 8시간 근무이외의 대한 보수가 현실화되어 있지 않다.³⁹⁾

4. 보육사업의 재정

1) 보육사업의 예산

사회복지서비스는 국가부담 혹은 개인부담을 막론하고 비용부담을 수반하게 되는데 그 비용부담의 형태를 결정하는 가장 중요한 요소는 조세를 바탕으로 국가에서 그 재원을 부담하는 정도이다. 영유아보육법 제 21조에서 “영유아의 보육에 필요한 비용은 보호자가 부담하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 생활보호법에 의거한 생활보호대상자와 보건복지부령에서 정하는 저소득층 자녀의 보육에 필요한 비용은 국가 또는 지방자치단체가 그 전부 또는 일부를 부담하여야 한다”고 규

38) 박상규, “현행 영유아보육사업의 개선을 위한 조사연구, 계명대학교 교육대학원 석사학위논문, 1996, p.43.

39) 김현숙, “보육시설 종사자의 전문성 제고방안”, '94춘계학술대회, 한국영유아보육학회, 1994, p.179.

정하고 있다. 이러한 규정은 영유아보육의 1차적 책임은 보호자에게 있고 국가 또는 지방자치단체는 보육능력이 없는 저소득층 자녀에 대하여 보호자에 대한 보완적 책임을 지고 있다는 것이다.⁴⁰⁾ 영유아보육법 제 22조은 “국가 또는 지방자치단체는 대통령령이 정하는 바에 의하여 보육사업의 설치 및 운영 등 영유아의 보육사업에 소요되는 비용을 보조할 수 있다” 고 규정하고 있다. 이에 따라 예산의 범위 안에서 보육시설의 설치에 필요한 비용, 국·공립보육시설, 비영리법인인 설치·운영하는 보육시설, 국가 또는 지방자치단체로부터 설치 등에 소요되는 보조금을 받는 시설, 기타 보건복지부장관이 정하는 보육시설의 매년의 운영비, 기타 영유아보육사업에 소요되는 비용의 일부를 보조한다(동법 시행령 제 24조, 시행규칙 제 26조).

40) 정효정, “영유아보육정책의 문제점과 개선방안”, 청주대학교 대학원 석사학위논문, 1997, p.65.

(표-11) '98 보육사업 예산

구 분	'97 예산	'98 예산
계	133,707	109,481
시설운영비지원(인건비)	80,477	76,013
민간시설교재 교구비	435	1,152
농어촌시설 차량운영비	569	569
보육정보센터 운영	115	275
저소득층 보육료지원	25,841	27,935
- 법 정	6,048	6,794
- 기 타	19,793	21,141
시설기능보강	25,516(1,351)	2,788(270)
- 신축	11,151(150)	
- 증.개축	4,646(100)	1,914(50)
- 개.보수	1,049(100)	754(70)
- 장비비	120(150)5)	120(150)
- 사회복지관	1,500(125)	
- 종교부설	7,000(700)	
- 정보센터	37(1)	
연구개발	100	140
민간보조	550	514
- 청사어린이집	330	296
- 보육정보센터	220	218
행정경비	105	95
- 수용비	81	72
- 국외여비	10	10
- 국내여비	12	11
- 수 당	2	2

자료 : 보건복지부, 보육사업지침, 1998, p.13.

1990년 이후 보육수요의 증가 및 보육시설 확충과 더불어 정부의 보육예산 지원도 크게 증가하였다. 시설별 지원비가 지급되는 보육시설은 시설규모별, 연령별 반편성을 기준으로 세분화하고 보육교사 법정소요 정원의 50%수준을 지원하며 지원내용은 종사자의 인건비와 각

중 수당이다. 이밖에 영아 및 장애아 전담보육시설은 보육교사 소요 정원의 70%를 지원하고 야간보육시설은 야간보육 추가소요 교사인건비의 100%를 추가 지원한다.

아동별 지원은 법정 저소득층 아동에게는 보육료의 전액을 지원해준다.41) 가구당 월평균 소득이 일정수준 미만의 저소득층 아동은 보육료의 50%수준을 지원하고 있다.

(표-12) 기타 저소득층 보육료지원 대상아동 기준

가구원수	2인 까지	3인	4인	5인 이상
가구당월평균소득	100만원 까지	110만원 까지	120만원 까지	130만원 까지

자료 : 보건복지부, 보육사업지침, 1998,p.31.

법정 저소득층,아동 및 기타 저소득층 아동의 보육료 지원은 국고 대 지방비의 비율이 서울의 경우 20% 대 80%, 지방은 60% 대 40%의 비율로 지원된다.42)

(표-13) 정부지원단가

법정저소득층

(단위:원)

구 분		계	국 고	지방비
2세미만	서울	213,000	31,950	181,050
	지방		106,500	106,500
2세	서울	176,000	26,400	149,600
	지방		88,000	88,000
3세이상	서울	109,000	16,350	92,650
	지방		54,500	54,500

41) 법정 저소득층 아동이란 생활보호법에 의한 생활보호대상자(아동복지시설에 수용 보호중인 아동은 취학전 2년간에 한함), 모자복지법에 의한 보호대상자로 선정된 모자가정, 부자가정의 아동.

42) 보건복지부, 「보육사업지침」, 1996, p.100.

기타 저소득층

(단위: 원)

구분		계	국고	지방비
2세미만	서울	85,000	12,750	72,250
	지방		42,500	42,500
2세	서울	70,000	10,500	59,500
	지방		35,000	35,000
3세이상	서울	44,000	6,600	37,400
	지방		22,000	22,000

자료 : 보건복지부, 보육사업지침, 1998, p.32.

시설 보강비 지원은 지방자치단체, 사회복지법인등 비영리법인이 보육시설을 신축하거나 기존시설의 증·개축 및 개·보수시는 일정한 보조를 받는다.

시설 증·개축시에는 저소득층밀집지역, 공단인근지역의 영세한 시설을 우선으로 선정하여 지원하고 보육아동의 증원을 위한 건물의 증축에 우선 지원하되 불가피한 경우 개축비로도 지원이 가능하다. 개소당 40평 기준으로 증개축면적에 따라 지원하며 시설 및 지역 여건에 따라 시·도지사가 판단하여 1개소에 2개소의 사업비 지원 가능하다.

시설을 개·보수할 때의 지원대상은 지방자치단체, 사회복지법인 등 비영리법인이 설치·운영하는 시설중 개·보수가 필요한 시설, 특히 시설 안전진단 결과 문제 시설을 우선 지원한다. 또한 정부지원 개·보수가 이미 지원된 시설로서 부득이 국고 재지원이 필요하다고 인정될 경우 타당성을 검토하여 지원 가능하다. 지원규모는 시설의 규모, 개·보수의 필요 정도에 따라 실제 개·보수 면적을 지원하되 관계공무원의 확인 후 결정한다. 지원단가는 신축단가의 15%이다.⁴³⁾

43) 같은 글, p.33.

정부예산지원은 지방자치단체의 실정에 따라 자체부담으로 지원대상 및 지원내용의 확대가 가능하다.

보육예산지원의 지역별 형평성에 문제가 있다. 즉, 국·공립시설에 대한 인건비 등 시설운영비 지원은 서울과 지방이라는 두 가지 기준을 적용하여 지방의 국고 지원비율이 서울보다 높게 책정되었는바, 이는 지역별 재정자립도의 차이를 반영하지 않았으므로 지원금 배분의 형평성이 부족하다고 할 수 있다.

(표-14) 국고보조비율

(%)

구 분	서 울			지 방		
	국고	지방비	자부담	국고	지방비	자부담
시설별운영비 -	15	75	10	50	40	10
종사자인건비 -	15	65	20	50	30	20
기타시설운영비	15	85		50	50	
저소득층보육료	40	60		40	60	
시설기능보강비						

자료 : 보건복지부, 보육사업지침, 1998, p.34.

2) 보육비용

보육료의 결정은 매년 보건복지부에서 정부예산편성 기준단가를 적용하여 산출한 표준보육단가에 의하여 규정하고 있다. 그 액수는 보육아동의 연령과 보육시설 유형에 따라 차이를 두고 있으며 표준보육단가의 범위 안에서 보호자와 협의하여 시설장이 자율적으로 결정하도록 하고 있다. 표준보육단가를 초과하여 수납하고자 할 때에는 관

할 시. 군. 구청장의 승인을 얻어 100분의 150까지 수납이 가능하다.

(표-15) 표준보육단가

(원/ 월, 일)

구 분	국고보조시설	민간보육시설	가정보육시설
2세미만	213,000	304,000	325,000
2세	176,000	247,000	325,000
3세이상	109,000	148,000	179,000

자료 : 보건복지부, 보육사업지침, 1998, p.19.

위와 같은 표준 보육료를 기초로 하여 야간 보육료의 경우 24:00까지는 위 금액의 120%를 적용하고 24시간제는 150%를 적용하며, 장애아 보육료는 2세아 보육단가를 적용한다. 또한 취학아동 방과후 보육료는 3세 이상의 유아보육단가의 50%를 적용한다.

보육시설에서 보육료를 제외한 일체의 잡부금은 수납 금지되어 있으며, 다만, 입소료 및 현장 학습비, 야간 보육시설의 급식비, 간식비 등 수납이 불가피한 경비는 당해 시. 군. 구별 지방보육위원회의 심의를 거쳐 수납 가능하도록 하고 있다.⁴⁴⁾

44) 보건복지부, 「보육사업지침」, 1998, p.20.

IV. 보육사업의 문제점

1. 보육 대상 추산의 비현실성

보건복지부는 당초 우리 나라의 요보호아동을 1백만 명으로 추산하였다. 이는 우리 나라의 만0-5세아 중 약 4백3십만명의 25% 수준이다.⁴⁵⁾ 즉 0-5세아 넷 중 하나는 보육시설에 입소하려는 아동으로 보았다. 영아기의 경우 많은 부모들이 시설에 맞기 기를 꺼려하고, 취원 연령 만 3-5세아(약 2백만명) 상당수들이 보육시설 외에 유치원, 학원, 선교원 등지로 이미 다니고 있다. 97년 56만 8천명의 유아들이 유치원에 다니고 있고 보육시설에 입소아동은 48만명으로 나타나 있다. 보육아동 중 3세 이상이 38만명, 2세미만이 2만9천명, 2세아가 7만3천명이다. 반면 한국학원 총연합회 미술교육분과에서 발표한 자료에 따르면 96년 미술학원에 다녔던 유아는 44만6천여명이었다. 그 외 음악등 기타학원, 과외교습소, 선교원 등지에 다니는 유아들의 추정치는 약 20만명 이다.⁴⁶⁾ 따라서 96년 만 3-5세 유아들 중 유치원, 어린이집, 유사 유아교육기관에 다니는 유아 수는 1백60만명으로 전체 다니지 않는 아동이 향후 보육시설에 다닌다 하더라도 복지부가 1백만명을 요보육아동으로 삼고 이중 63만명을 97년까지 보육시설에 다닐 수 있도록 하겠다는 것은 탁상행정의 표본이라는 지적이다. 그러나 유치원에 다니는 유아 모두가 요보호 아동일 수 없으며, 보육을 원하더라도 부모가 만족하는 시설이 생겨나지 않는 한 유아들이

45) (주) 한국유아교육원, 월간유아, 1998, p.267.

46) (주) 한국유아교육원, 같은 글, 1998, p.268.

시설에 맡겨지기는 만무한 일이다. 더욱이 선진국에 비해 여성취업률이 떨어지고 영아의 입소율이 낮으며, 취학전 유아기관이 유치원, 어린이집, 학원, 선교원, 각종 놀이시설 등으로 다원화된 나라에서 정밀한 조사 없이 전체 영유아의 25%가 요보호아동 이라는 판단은 현실과는 거리가 먼 행정의 시발점이라는 것이다.

한편, 입소순위에 따른 문제점으로는 보육사업지침을 보면 보육대상 아동의 우선 순위를 명시하고 있는데 부모의 소득수준만을 기준으로 하고 있다는 점이다. 따라서 도시 저소득층 및 농·어촌 가정, 그리고 맞벌이 가정의 다양한 보육욕구를 반영하기에는 적합하지 못하다는 지적이다.

정부의 보육수요 추계 치는 지역별로 세분화된 탁아요구비율이 반영되지 않았다는 문제점도 지적된다. 즉, 조사대상 지역을 3개 대도시(서울, 부산, 광주)와 2개(춘천, 성남), 그리고 농가비율 50% 이상의 농촌지역으로 분류하여 각 지역을 표본 추출하여 전국적인 탁아욕구비율을 추계 해 놓고 있다. 따라서 평균적인 탁아욕구 비율은 제시되나 각 지역의 사회경제적 특성상 상당한 편차를 보일 수 밖에 없는 탁아욕구의 지역별차이가 정밀하게 제시되지 못하는 근본적인 한계점을 갖고 있다.⁴⁷⁾

2. 보육 서비스의 결여

보육현장에서 서비스가 제공되는 수준은 보육내용에 관한 실태조사를 통해 분석해 볼 수 있다.

임원선의 조사에 의하면 대부분의 보육시설에서 보육계획을 수립하

47) 표갑수, 같은 글, 1994, p.33.

여 실시하고 있었으나 급식 식단은 영양사가 작성한 식단에 의하여 급식사의 경우가 35.7%, 보육정보센터 제공이 7.1% 반면에, 보육시설 종사자가 작성한 경우가 52.8%로 나타나 체계적인 영양관리가 미흡함을 알 수 있다.⁴⁸⁾

또한 가족지원 프로그램 실시현황을 조사한 연구에서는 가족지원 서비스를 제공하는 보육시설은 66.4%이며 서비스 내용은 자녀상담문제 37.9%, 가족문제 상담15.0%, 가족요구에 부응하는 사회적 정보제공 13.3%, 타 사회기관 연결조치 11.8% 등으로 나타나 주로 부모들의 요청에 의해 프로그램이 제공되는 소극적인 형태가 대부분임을 알 수 있다.⁴⁹⁾

문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 아동영양관리의 경우 제도적인 뒷받침이 결여되어 있다는 점이다. 급식 식단은 보육정보센터에서 제공함이 원칙이나 현실적으로 지방자치단체에는 보육정보센터가 설치되어 있지 않아 서비스가 거의 불가능하며 이는 결국 체계적인 영양 관리가 이루어질 수 없음을 의미한다.

둘째, 대부분의 보육시설에서는 아동검진 및 종사자의 건강진단을 실시하고 있으나 검진기관의 협조가 제대로 이루어지지 않아 어려움을 겪고 있으며 보육시설의 의료비 부담을 가중시키는 결과를 초래하고 있음은 물론 건강검진 실시의 형식화 경향을 지적할 수 있다.

셋째, 상해보험, 화재보험의 가입 및 소방시설의 설치 등 안전관리에

48) 임원선, 같은 글, 1993, pp.58-65.

49) 이희선, "보육시설의 질적향상을 위한 보육프로그램의 특성 및 방향", 「한국 영유아 보육사업의 활성화를 위한 쟁점과 대안」, 한국 영유아보육학회 96 춘계 학술대회 자료집, 1996, p.49.

관한 사항을 전적으로 보호자와 보육시설에게 부담시키는 것이다.

넷째, 부모에 대한 서비스 및 지역사회와의 교류는 부모상담 등의 소극적인 형태가 대부분이라는 점이다. 즉 가족 지원체계 및 프로그램이 제대로 개발되어 있지 못하며 정책적인 지원이 없다.

또한 보육프로그램이 지닌 문제점을 지적하면

기존의 유아교육기관에서 사용하는 프로그램을 보육프로그램에 그대로 사용하는 경우가 많다는 점이다. 현재의 프로그램은 아동의 교육 기능에만 중점을 두고 있어 다양한 보육형태와 부모 및 지역사회의 요구를 반영하는데 한계가 있고 기존의 보육프로그램은 주로 3-5세 유아를 위한 방과후 보육, 시간제 보육 등 다양한 형태의 프로그램 개발이 요구된다.⁵⁰⁾ 현재 보육프로그램은 보육계획을 작성하는데 필요한 지침의 성격을 가진 자료가 대부분이다.

3. 보육 전달체계의 미흡

1) 보육시설

영유아보육법이 제정된 1991년에는 우리 나라 전체보육시설이 3,670개소(보육아동이 89,441명)에서 1997년에는 11,380개소로 늘어나 그 동안 상당한 증가현상을 나타냈다.

보건복지부는 95년부터 97년 동안 총 7천5백90개소의 보육시설을 확충할 계획이었다. 그 결과 97년 현재 7천1백73개소가 신·증설되었다.

50) 이희선, 같은 글, 1996, p.44.

비용에서도 1조2천8백91억원을 예상했으며 실제 집행에서 1조21억원을 썼다. 그러나 시설 면에서 공공보육시설과 직장보육시설은 계획에 훨씬 못 미치는 수가 세워진 반면, 국민연금기금 용자로 설립된 민간시설이 폭증해 결과적으로 보육시설의 부실화를 자초하게 되었다. 당초 보건복지부는 공공보육시설 3천1백50개소, 직장보육시설 1천4백40개소, 민간보육시설 3천개소를 증설할 계획이었다. 그러나 공공시설은 1천3백28개소가 직장시설은 1백12개소만이 늘어나 계획에 훨씬 빗나가는 결과를 낳았다. 반면 민간보육시설은 5천7백개소로 당초 계획의 두배가 되는 규모로 늘어나 영유아보육사업이 정부나 사회의 책임보다는 민간(수요자)으로 이양되는 결과를 초래하고 말았다.⁵¹⁾

(표-16) 직장보육시설 설치계획 및 추진실적

연도별	계	'95년	'96년	'97년
계획	1,440	446	446	548
실적	112	50	30	32

자료 : (주) 한국유아교육원, 월간유아12월호, 1997.

영유아보육법 제7조 제3항, 동법 시행령 제14조 제1항은 '상시여성근로자 3백인 이상 사업장'은 직장보육시설을 의무적으로 설치해야 한다고 규정하고 있다. 그러나 동기간 동안 설치했거나 보육수당을 지급하는 업체는 전체대상 사업장 3백22개소 중 41개소에 지나지 않았다. 이유인즉, 사업주가 설치비과다 및 보육상 발생하는 안전책임

51) (주) 한국유아교육원, 「월간유아」, 11월호, 1997. p.359.

등으로 보육시설 설치를 기피하고 보호자(근로여성)는 출퇴근시 교통 혼잡 및 사업장내 소음, 분진 등으로 주거지 인근의 보육시설을 선호하는 경향이 있는 관계로 실적이 부진하다고 한다.⁵²⁾

(표-17) 직장보육시설 설치의무 기업체 중 보육시설 설치기업체 수

의무사업장	계	시설설치업체	수당지급업체
322개소	41개소	27개소	14개소

자료 : (주) 한국유아교육원, 월간유아 12월호, 1997.
*97년6월 통계.

만약 보육서비스를 시장기능에 맡기게 되면 상품화된 보육서비스를 비롯한 육아관련 상품들의 질적 수준에 대한 통제문제, 상품화된 보육서비스가 흔히 비용으로 등급화 되고 따라서 보육을 필요로 하는 모든 가정에 제공되지 못하는 계층적 배제의 문제, 이와 더불어 예상되는 계급재생산 및 격차의 심화문제, 부모로부터 격리 보호되어야 할 객관적 사유가 있는 아동을 위한 보육서비스의 부재문제 등을 초래하게 될 것이다.⁵³⁾

현재의 민간시설 확충계획은 지역별 보육욕구 및 지역사정을 고려하지 않고 있으며 특히 농·어촌 지역에서 보육시설을 확보하기란 더욱 어려운 실정이다. 보건복지부에 의하면 1997년 6월말 지역별 보육시설 분포는 대도시지역 6,653개소, 중소도시가 6,048로 높은 비중을 차지하고 있는 반면에 농·어촌지역은 읍지역 695개소, 면지역 658개소

52) (주) 한국유아교육원, 「월간유아」 11월호, 1997, p.359.

53) 조형, “탁아제도:국가개입과 민간시장”, 「우리아이들의 육아현실과 미래」, 탁아제도와 미래의 어린이 양육을 걱정하는 모임 엮음, 한울, 1991, p.64.

에 불과하다.

(표-18) 도시, 농·어촌 보육시설 현황

(단위: 개소)

구분	계	도시지역			농·어촌지역		
		소계	대도시	중소도시	소계	읍지역	면지역
계	14,054	12,701	6,653	6,048	1,353	695	658

자료 : 보건복지부, 보육사업지침, 1997, 6월말.

농·어촌지역은 대부분 주택 밀집지역이 아니고 아동비율이 도시지역에 비해 상대적으로 적음을 감안할 때 소규모 보육시설의 확보가 필요하지만 특별한 지원책은 미비한 상태이다.

2) 보육행정체계의 문제

우리 나라 보육행정조직을 살펴보면 1991년 이후 보육행정체계가 보건사회부로 일원화되었지만 중앙 및 자치단체에 독립된 전담 부서가 없어 기존의 아동부서에서 관장하고 있는 실정이다. 행정인력을 보면, 담당공무원들은 일반행정직이며 주기적으로 부서가 변동될 뿐 아니라 2-3명의 직원이 가정복지, 노인복지, 보육행정 등의 업무를 담당하고 있다. 이러한 전문성 및 인원 부족으로는 담당자들이 업무를 정확하게 파악하고 재량을 가지고 업무를 수행하며 보육시설에 대한 개별적인 지도와 지원을 제공하기는 고사하고 정부에서 시달한 지침대로 보육시설이 운영되고 있는지를 파악하기도 급급한 실정이다. 전문인력의 부족과 인력관리의 미흡은 사회적 서비스의 질을 저하시키고 결국

은 서비스의 효과성을 약화시킬 가능성이 높다.⁵⁴⁾ 또한 행정기관과 민간기관간의 정보교환이나 상호연계가 제대로 이루어지지 못하고 있으며 실제 보육서비스의 수혜 대상자나 지역주민들은 홍보부족으로 서비스의 체계조차 모르고 있는 형편이다.

3) 보육위원회의 기능미약

보육사업에 대한 정책심의기구로 보건복지부와 각급 지방자치단체에 설치되어 있는 보육위원회는 그 활동이 극히 형식적이다. 보육위원회는 복지 및 유아교육전문가, 보육시설종사자대표, 보호자대표 또는 관계공무원으로 구성하도록 규정하고 있으나, 형식적인 운영으로 거의 유명무실한 형편이다.

4) 보육정보센터의 기능미약

보육정보센터 운영의 가장 큰 문제점은 보육정보센터의 설치비용을 자치단체에서 확보하게 되어 있어 실제로는 설치·운영이 활성화되지 못하고 있다는 점이다. 보육정보센터의 연간 지원금이 1개소당 약 8,000만원임을 고려해 볼 때, 인건비를 제외한 사업비는 절대 부족하여 정보센터에 부여된 기능을 충분히 수행하기가 불가능하며, 행정기관의 담당공무원은 보육시설에 관련된 실태파악과 보고업무의 폭주로 인해 정보센터에서의 역할은 물론 보육지도원의 역할도 감당하기 어려운 실정이다.⁵⁵⁾

54) 최성재·남기민, 「사회복지 행정론」, 나남, 1993, p.91.

55) 박상규, 같은 글, 1996, p.52.

김영모의 조사에 따르면 학부모들의 경우 보육정보센터에 대한 인지도가 매우 낮은 것으로 나타났다. 전체 응답자중 보육정보센터에 대해 잘 알고 있는 사람이 4.7%에 불과하고 들어 본적이 있음이 26.7%, 들어보지 못했다는 응답이 67.0%로 나타났다. 이 결과는 보육시설 종사자들에게도 유사한 것으로 조사되었다.⁵⁶⁾ 이러한 인지도는 보육정보센터의 장소가 지역주민의 접근가능성이 어렵게 되어 있는 요인으로 작용하고 보육정보센터에 대한 홍보부족 또한 지적된다. 또한 보육정보센터의 설치장소에 대한 학부모와 종사자의 욕구는 학부모 중 34.0%가 보육시설에 설치하는 것이 바람직하다고 보았으며 사회복지관 15.0%, 시. 군. 구청 내 11.0%, 학교 10.0%, 아동상담소 8.7%, 기타 8.7% 순으로 나타났다.⁵⁷⁾ 보육정보센터는 학부모가 선호하는 장소를 고려하여, 운영이 잘 되고 있는 보육시설이나 사회복지법인에 설치할 필요가 있다.

5) 시설종사자의 전문성

시설종사자의 전문성에 관해서 현행 보육교사의 양성과정은 그 훈련기간이 짧아 전문적인 능력을 습득하기에 어려움이 따를 것이다.

즉, 1996년부터 연간 수업시간이 800시간에서 1000시간으로 연장되고 보육실습이 100시간에서 272시간으로 강하되었다. 자격취득에 관한 규정에는 실무경험 기간만을 명시하고 있을 뿐 상위자격 취득교육이 없어 보육교사 2급 자격취득후 보육시설에서 3년만 근무하면 자격

56) 김영모, 「보육정보센터의 모형개발에 관한 연구」, 중앙대학교, 1994, p.49.

57) 김영모, 같은글, p.50.

교육이 없이 보육교사 1급이 될 수 있으며 또한 40명 이상을 보육할 수 있는 보육시설의 장이 될 수 있다. 그러나 1996년부터는 시설장과 보육교사가 20시간-40시간의 보수교육을 받아야 하고 보육교사 2급에서 1급으로 승진하는데 40시간의 승급교육과정을 신설, 요구하고 있다.⁵⁸⁾

결론적으로 보육시설의 양적인 증대에 비해서 보육서비스의 질이 매우 낮다는 점이다. 보육의 질은 보육교사의 자질과 다양한 프로그램 개발에 달려있다. 한국보육교사회의 집계에 따르면, 민간보육시설의 경우 월평균 임금이 보너스까지 합쳐서 60만원 대에 불과한 수준이며, 하루평균 10-12시간의 중노동에 시달리고 있어서 보육교사의 이직률이 50% 정도로 나타나 있다.⁵⁹⁾ 또한 다양하고 전문적인 프로그램 개발이 미약하고 장애인을 위한 특수교육을 담당할 보육교사의 양성도 안되어 있는 실정이다. 인격형성의 중요시기에 처해있는 영유아교육에 질적인 수준을 높이기 위해서는 양적인 면 못지 않게 질적인 면에도 정부의 재정적 지원과 프로그램 개발에 대한 투자를 확대 시켜 나가야 할 것으로 안다.

58) 박상규, 같은 글, 1996, p.46.

59) (주) 한국유아교육원, 「월간유아」 12월호, 1997, p.301.

4. 보육재정의 부족

1) 보육예산지원의 문제

현행 시설종별 지원 기준은 지역별 형평성에 문제가 있다. 인건비 등 시설운영비 지원은 서울과 지방이라는 두가지 기준만이 적용되고 있다. 국가가 지방정부에 대한 재정부담률을 일률적으로 할 경우에 있어서 가장 큰 문제는 재정상태가 취약한 지방자치단체가 상당한 불이익을 감수해야 하는 입장에 처하게 된다는 것이다. 일반적으로 재정자립도가 낮은 지방일수록 보육에 대한 서비스는 열악하고 그것은 또 악순환이 반복되는 현상이다. 지방자치단체의 전국평균 재정자립도는 66.4%인 반면에 농·어촌지역은 평균 27.3%에 불과한 실정이다. 따라서 지방의 재정자립도와 보육수요에 대한 면밀한 분석을 토대로 차별적인 지원을 해야 한다.⁶⁰⁾

2) 저소득층 지원의 문제

보육료 면제대상자인 법정저소득층 아동 선정기준의 문제점, 그리고 보육료 감면대상자인 가구당 월평균 소득 일정액 기준의 문제점을 들 수 있다.

현행 생활보호대상자 선정 기준은 1인당 월평균 소득과 가구당 재산을 고려한 전국적인 기준만이 있고 소득 및 재산의 지역별 격차가 반

60) 정효정, 같은 글, 1997, p.66.

영되지 않고 있다.

보육료 50% 수준 감면기준인 가구당 월평균 소득 일정액 기준선의 문제점은 재산기준이 제외되고 있고 지역간의 소득격차를 반영하지 못하고 있으며 맞벌이 가정을 전제로 하는 경우 가구당 월평균 소득 수준은 비현실적이라는 문제점을 지적 할 수 있다.

표준보육단가의 문제점으로는 표준보육단가가 실제 보육시설 운영비를 반영하지 못하고 있는 현실이다. 시설운영비를 반영하지 못하는 표준보육단가는 대도시 지역에서는 시설의 재정운영을 압박하는 요인으로 작용하고 있으나 중소도시와 농·어촌의 경우 주민의 낮은 소득 수준으로 인해 고시된 보육료도 제대로 받지 못하는 모순된 현상이 동시에 나타나고 있다. 보육료 수입에 재정의 대부분을 의존하는 민간보육시설의 경우 더욱 심해 실제 비용을 보충할 수 없는 표준보육단가와 인근 유치원과의 가격경쟁 등으로 인해 시설 운영에 상당한 어려움을 겪고 있는 실정이다.⁶¹⁾

민간보육시설에 교재 교구비 명목으로 국가예산이 지원되고 있고 아울러 정부는 민간 및 직장보육시설의 확충을 유도하기 위해 국민연금 기금을 재원으로 하여 용자를 해주는 정책을 실시하고 있다. 이는 민간조직이 수행하는 보육사업에 대해서도 공공성을 간접적으로 인정함을 나타내는 것으로 볼 수 있다. 준 공공부문에 대한 정부의 정책수단은 국고보조, 정부용자, 조세지출, 보험, 정부규제 등이 있는데 민간보육시설에 대한 보육정책의 경우는 국고보조보다는 정부용자에 더 큰 비중을 두고 있다.

61) 장미숙, "영유아보육사업의 효율화에 관한 연구", 한양대학교 행정대학원 석사학위논문, 1995, p.65.

현재 국민연금기금의 활용은 시설확충에 목적이 있어 관할 행정관청과 담당은행에서 담보능력 우선에 따른 대출 외에는 별도의 관리체계가 없다. 따라서 대상자의 선정, 지역의 보육설정에 따른 인가, 용자 지원금의 타용도로 사용되는 것에 대한 사후 관리가 없으며 용자에 의해서 시설을 짓는 경우 대규모로 짓게 되어 지역마다 소규모 시설의 수요를 충족시키지 못하면서 시설의 정원은 못 채우는 사태가 발생하기도 한다. 한편, 공공보육시설, 직장보육시설의 확충없이 국민연금기금을 민간에 풀어 두배에 가깝게 민간보육시설을 증설하였다.

그러나 이것은 보육의 질을 떨어뜨리는 결과를 낳았다. 민간시설이 정부로부터 소액의 자료비 지원만 받은 실정에서 최고 9억원의 용자를 받은 시설은 매달 8백만원정도의 이자를 갚고, 교사인건비, 운영비를 충당하기에는 매우 어려운 실정이다. 더군다나 보육시설의 양적 팽창은 원아모집을 어렵게 하고 교재비 투자액을 최소화해 보육의 질을 떨어뜨리며 국민연금 기금을 용자받은 시설 중에는 이자를 갚지 못한 시설이 늘고 있으며 경매처분대상 시설도 생기고 있다. 대역실적 누계 민간보육시설은 97년 8월말 3천9백10개소이고 총 4천7백69억 1천4백만원 규모에 달한다. 경매대상도 17개 시설, 20억6천1백만여 원이다.⁶²⁾

62) (주) 한국유아교육원, 「월간유아」, 11월호, 1997, p.360.

V. 보육사업의 개선방안

1. 보육아동의 정확한 파악

취학전인 유치원, 어린이집, 학원 등의 아동들도 정확한 정밀조사를 실시하여야 하며, 보건복지부가 유아보육의 실태를 간과하고 유아보육이 진정으로 나가야 할 방향도 숙고하지 않은 채, 수치놀음에만 치중하고 있다. 또한 학부모들이 보육시설이 없다는 요구를 복지부가 단순하게만 받아들이고 학부모들이 원하는 거리에, 저렴한 보육료를 내고, 원하는 시간만큼 맡길 수 있는 시설 또한 없다.

지역별 보육욕구가 반영되도록 새로운 보육수요 조사를 실시하여야 한다. 지방자치제가 본격적인 시행단계임을 감안할 때 지방정부의 역할은 큰 비중을 차지한다. 그러므로 지역사회의 보육수요를 직접 파악하고 보육사업의 기초자료로 활용하기 위하여 밀도 있는 조사가 실시되어야 한다. 즉, 지방자치단체의 책임으로 시·군·구 단위의 지역별 보육수요 조사를 실시한 후 각 지역별 자료를 종합하여 중앙정부에서 전체 보육사업의 추진계획 및 운영지원 방안을 수립하여야 할 것이다.

입소순위에 있어서도 저소득층 자녀의 우선 입소를 모든 보육시설로 확대하여야 하며 맞벌이 가정의 요구를 적극 반영하는 대책이 필요하다.

2. 보육프로그램의 다양화

현재 보육시설은 유치원에서 활용하고 있는 교재로 끼워 맞추기에 급급한 프로그램만 실행하고 있는 실정이다. 앞의 문제점에서 뉴질랜드의 아동프로그램을 예로 보면, 우리나라에서는 초등학교와 연계성을 강조하지만 뉴질랜드에서는 학교교육을 위한 준비 과정만을 강조하지 않는다. 아동 자신이 흥미, 능력에 따라서 각 영역에 비치된 교재를 통해 스스로 학습해 나아가도록 하고 있고 유아는 그 주간의 주제와 연결되는 다양한 형태의 예술적 표현과 창의성에 즉각적으로 충분히 초점을 맞추며 센터에 비치되어 있는 모든 자료들을 마음대로 선택 사용할 수 있다. 날씨가 맑을 경우에는 항상 산책과 여러가지 도구를 이용하여 땅을 파고 나뭇잎을 만지는 등의 자연 탐험을 할 수 있다. 이러한 것과 대조적으로 우리 나라의 보육계의 프로그램은 아동의 창의성과 개별성을 무시한 주입식의 프로그램과 하루종일 햇빛 한번 보지 못하는 열악한 환경과 프로그램, 오로지 아빠 손가락 하면 엄지손가락만 내밀고 질서를 맞춘다는 이유로 엄마다리, 아빠다리, 한 줄기차 두 줄기차 등의 획일화된 교육을 하고 있다.

우리 나라가 선진국의 모델을 지향하자고 하는 것은 아니지만 예술적 표현을 할 수 있는 다양한 프로그램과 아이들의 창의성을 최우선으로 하고 자연과 친화되는 프로그램 등을 개발하여야 한다고 생각한다.

또한 일본에서는 직장을 다니지 않는 엄마의 경우 점심을 아동이 집에 와서 먹고 가는 경우가 많다. 뉴질랜드도 간식준비는 부모가 챙겨

주고 있다. 그러나 우리 나라는 부모들이 아침부터 저녁까지를 다 보육시설에서 챙겨주기를 원하고 있고 일부에서는 서비스 차원에서 행하고 있지만, 부모들이 아동들에게 해줘야 할 부분은 충분히 해주어야 한다고 생각한다. 보육의 문제가 사회 전반적인 문제가 되었고 사회가 같이 키워야 하지만 부모들이 아동을 키우는데 대하여 지나치게 보육시설에만 의존하고 아동을 방치해서는 안될 것이다.

한편, 아직도 현직교사에 의하여 이루어진 보육프로그램 또한 없다. 유치원에서의 교재가 아닌 정부에서 유치원의 시설을 우선적으로 생각하는 것만큼 보육에 대하여서도 정부가 전문 보육교재, 교구 제작사의 육성책과 대기업 참여 방안을 강구하고 보육교사가 직접 교재, 교구개발에 참여하는 방안 등이 검토되어야 한다. 그리고 보건복지부와 한국보육시설연합회 주관으로 1996년에 처음 열린 영유아보육전(보육교재, 교구 전시회)도 정기적으로 개최하여 우수한 보육용품의 개발, 보급을 적극 유도해야 할 것이다.

또한, 아동들의 영양관리가 현 시설장의 임의대로 편식적인 식단을 작성하는 경우가 허다하다. 계절에 맞는 식단을 작성하여서 인스턴트 음식의 사용량을 최소화하여야 한다. 아동의 연령에 맞게 영양을 공급하여서 가정에서의 부족한 영양가를 보육시설에서 만이라도 충분히 섭취하도록 해야 한다. 또 아동들의 감기나 두통에 임의대로 사용하는 아스피린 등의 약물 남용을 자제하고 시설 인·허가시 담당 의료기관을 지정하여 설치하여야 하며 아동의 정기 검진과 종사자의 건강 진단도 형식에 치우치지 않고 철저하게 이루어 져야 한다.

그리고 안전관리에 관하여서도 관할 구청에서 연락 없이 수시로 체

크를 하여야 하며 화재훈련 등에도 각 지역별의 보육시설 등을 참여시켜야 한다.

한편, 보육시설에서는 부모와 지역사회와 연계성을 갖고 규칙적인 부모와의 만남 프로그램을 시행하여야 하며 지역사회에서 보육시설의 개방을 원할 때에는 언제든지 관할 구청과 의논하여 개방하여야 한다.

이러한 프로그램을 위해서는 정부의 지원과 감독·지도가 병행해야 한다.

3. 보육전달체계의 활성화

1) 보육시설의 질적 확대

보육시설의 3개년 확충계획은 원래의 취지에서 벗어나 민간보육시설만 무분별하게 양성하는 결과를 낳았다. 즉, 국고보조시설은 1997년 6월말에는 2천7백32개소로 증설하였으며 반면 민간보육시설은 당초 3천개소를 증설할 계획이었으나 5천7백개소로 당초 계획의 두 배가 되는 규모로 늘어났다고 앞의 문제점에서 지적하였다.⁶³⁾ 정부는 3년간 5천5백억원의 국민연금기금을 융자하여 민간 설립을 유도해 왔다. 그러나 이 과정에서 정확한 보육아동 수요를 파악하지 않았으며 자본능력이 부실한 설립자 등에게도 무분별하게 융자해주어 결국 보육시설은 경영난에 빠지게 했다. 경매처분대상 시설을 국·공립시설로 흡수

63) (주) 한국유아교육원, 같은 글, 12월호, p.268.

하거나 법인시설화 하는 등의 대책이 필요하다. 또한 무작위로 늘어난 민간보육시설도 지도 감독을 확실히 하여서 아동이 하루일과를 보내기에 적합하지 않은 보육시설은 철저하게 조치를 취하여야 한다. 보육시설 확충에만 급급해서 시설내의 여러 설치나 안정성 등의 기반을 보지 않고 무분별하게 늘어난 시설을 시설장의 입장에서만 봐주기에 연연해하지 말고 아동의 입장에서 가장 적합한 시설들을 추려야 한다.

보육서비스를 공공부문과 민간부문이 조화를 이루는 방향을 모색하는 것이 더욱 현실성 있는 방법이 될 것이다.

보육사업의 공공성을 확보하는 가장 적합한 방법은 우선적으로 공공보육시설을 확대하는 것이다. 현재 국·공립보육시설은 전체 보육시설에 약9.7%(국·공립시설의 보육아동은 전체 보육시설의 약 23%이다)에 불과하다. 그러나 외국의 경우를 보면 스웨덴은 보육아동의 80% 이상이 공립시설을 이용하고 있고, 일본은 전체 보육시설 중 59%가 공립시설이다.⁶⁴⁾ 여기에 비하면 우리 나라의 공공부분 비율은 매우 낮은 수준이다. 따라서 장기적인 안목에서 공공보육시설의 비율을 조정하고 필요한 보육시설을 확보해 나가는 계획을 수립하여야 한다.

보육시설의 확충은 국가가 지방자치단체의 역할분담으로 해결할 수 있을 것이다. 즉, 국가는 사회복지사업으로서의 보육사업에 대한 책임주체로 최소한 생활보호대상자를 비롯한 저소득층 아동을 보호하는데 필요한 보육시설을 증설하고, 지방자치단체는 각 지역별로 나타나는

64) 김정애, "한국 보육정책의 합리성 제고방안에 관한 연구", 한양대학교 행정대학원 석사학위 논문, 1994. P.64.

보육요구의 정도와 다양한 종류의 보육서비스요구를 적극적으로 수렴할 수 있도록 지방자치단체에서 추가의 공공보육서비스를 담당하여야 한다. 국·공립보육시설의 경우에는 농·어촌이나 저소득층 밀집지역에 우선적으로 보육시설을 확충해 나가고 공공기관의 보육시설도 확대해 나간다. 뿐만 아니라 직장보육시설도 상시여성근로자 3백인 이상 사업소는 보육시설을 설치해야 하는 의무가 있는데 1백12개소만 설치되어 여성근로자의 육아부담이 거의 해소되지 않고 있다. 설치규정을 위반하는데 따른 벌칙규정이 크지 않아 설치를 기피하는 것 같다. 정부는 이에 대해 책임을 지고 대책을 수립해야 한다. 직장보육시설의 경우에는 현행 의무설치 기준이 상시300인 이상으로 되어 있으나 이를 100인 이상으로 조정하고, 직장보육시설 인가제를 신고제로 전환하여 설치요건 완화하며, 3세 미만 영유아보육을 위한 시설을 확충하고 근로자의 실제 활용률이 높은 사업장에 대해 세제혜택을 제공하는 것을 우선적으로 해야 한다고 생각한다. 이를 통해 민간, 국·공립, 직장보육시설의 수를 읍·면·동 단위당 5개소 이상으로 확충해야 한다.

2) 전달체계의 확립

보육행정의 전문성과 효율성을 향상시키기 위한 장기적인 방안으로는 독립적인 사회복지 서비스 전달체계의 확립이 요구된다.

지역사회의 특성과 욕구에 맞는 행정체계를 제도화하고 이에 따른 보육서비스를 제공하기 위해서는 지역별로 재원이 뒷받침이 전제되어

야 한다. 따라서 지방의 재정자립도와 보육수요에 대한 정확한 분석을 토대로 정부의 지원 기준선을 다양화하는 것이 바람직 할 것이다. 또한 보건복지부 및 각급 지방자치단체에 보육사업 전담 부서의 신설이 있어야 하며 보육행정 담당자를 전담 배치하여서 타 업무와 중복되지 아니하고 보육부분에 대한 전문적인 인력의 자리 매김이 필요하다. 보육정보센터는 영유아보육에 대한 제반 정보제공 및 상담의 기능을 수행하기 위하여 시·군·구 단위로 설치하도록 규정하고 있지만 그 설치 및 활동이 매우 부진한 실정이다. 따라서 각급 지방자치단체에 보육정보센터의 조속한 설치와 활성화가 이루어져 지역주민의 편의를 도모하고 보육시설에 서비스를 제공할 수 있도록 하여야 한다.

정부는 한국보육시설연합회에 중앙보육정보센터를 설치하고 정보통신망 구축을 지원하여 '한국보육종합정보' 라는 이름 하에 보육에 관련한 정보를 1996년 11월 이후 PC통신망을 통해 제공하고 있다. 또한 보육시설에 정보통신망을 이용할 수 있도록 PC 설치를 지원하고 있다. 그러나 현재의 정보서비스는 초보적인 시행단계에 있으며 일선 보육시설에서 직접 이용하기는 부적합한 실정이다.

따라서 지역실정에 적합한 서비스 제공을 위해서는 시-도 보육정보센터단위의 데이터 베이스 구축이 바람직하며 중앙보육정보센터와 개별 보육정보센터간의 정보교환 및 연계가 필요하다. 이밖에도 보육정보센터의 기능에 보육시설에 대한 정보제공 이외에도 장학지도 및 보육교사의 연수실시, 지역주민을 대상으로 한 교육과 홍보활동을 강화해야 할 것이다. 보육시설의 이용자들의 편의를 도모하기 위해서 보

육시설 이용 정보의 전산망을 구축하여 정보 이용도의 정확성과 신속성을 제고하기 위해 보육정보센터의 수를 전국단위로 확대해 나가야 할 것이며 또한 '한국보육종합정보망'을 확대 개편하여 보육시설에 필요한 최신 정보를 신속히 제공하고 인터넷 통신 인구의 증대에 따라 홈페이지 구축 및 인터넷 서비스를 하게 하고 보육에 관한 명실상부한 종합정보망으로서 그 역할을 다 할 수 있도록 강화하여야 한다.

3) 보육교사의 전문성

보육은 건축의 기초공사와 같아서 '한인간의 건강한 심신의 발달'이라고 하는 건물의 견실한 건축을 위해서는 기초공사자인 보육교사에 대한 교육강화는 대단히 중요한 문제라고 생각한다. 무턱대고 밖으로만 요구할게 아니라 스스로의 노력 속에서 정부의 정책지원을 요구해야 한다. 정부의 보육교사 양성체제 개선과 현직교사 연수 지원, 연수프로그램의 다양한 개발, 교사 당 보육시간의 단축과 보수수준 개선을 요구해야 한다. 그러나 정부는 질의 제고에 노력한다고 하면서 여전히 양적 확대의 타당성에 젖어 있는 듯하다. 1997년 2월 제정된 '영유아보육법 시행령 및 시행규칙' 법이 그 좋은 예이다. 교사대 아동의 비율을 일대 이십에서 삼십으로 늘렸다. 유치원도 일대 사십인데 어린이집이 왜 일대 이십이냐고 하지만 어머니들이 유치원을 선호하는 가운데 그나마 어린이집을 콩나물 시루처럼 해놓으면 누가 그런 곳에 어린이들을 맡기겠는가, 또한 정부는 보육교사의 양적 확대만을 고집하다가 진정 실력 있는 교사가 없고 같은 교사임에도 불구하고

하고 보육시설조차 유아교육을 전공한 교사를 원하는 시설이 많다. 보육교사는 피아노나 미술활동영역에서 유아교육교사에 비하여 실력이 많이 뒤지는 것을 인정하지 않을 수 없다. 그러므로 보육교사의 양성과정에도 기본적으로 피아노나 아동미술 분야에 대해서 필수적으로 취득해야하는 과정을 만들어야 한다고 생각한다. 또한 보육교사 양성과정 중에 각 아동의 연령에 맞는 전문학과 선택이나, 장애인을 위한 특수학과를 설치하여 구체적인 보육교사의 전문화가 이루어져야 한다. 이러한 보육교사의 전문화에 대하여 정부가 무관심하면 교사들 스스로가 현장에서 겪는 어려움을 토론했다. 스스로 보육교사의 지위 향상에 수동적으로 기대하지 말고 능동적으로 나서야 한다. 유치원교사는 유아들과 접하는 시간이 하루 3-4시간에 불과하지만 보육교사는 그 배 이상 시간을 방학도 없이 거의 매일 유아들과 시간을 보내고 있다. 또한 보육교사는 부모들보다 더 긴 시간 동안 유아들과의 상호작용을 경험하고 있다. 어떻게 보면 보육교사는 부모이상으로 유아들에게 학습모델로서 영향을 미칠 수 있다는 이야기가 된다. 이렇게 역할이 중요한 보육교사에 대한 교육을 1년간의 교육과정으로 만족하는 것은 위급한 환자를 응급조치만 해놓고 치료 다했다고 만족해하는 경우와 다를 바 없다고 생각한다. 그러므로 4년제 보육학과의 필요성을 절실히 느끼고 4년제 졸업 후 단순한 애기 보기의 자리 매김이 아니라 1급 보육교사의 취득과 함께, 국·공립보육시설에서의 주임교사, 부원장, 원장으로서의 역할과 사회 및 아동복지시설의 고급간부로서의 사회적 역할을 하기 원한다. 또한 교수, 학습 현장을 관찰하고 체험하는 참관과 임상 실습의 기회를 대폭 늘려 줌으로써 바람직한 보

육프로그램의 인지 영상화, 개념화할 수 있도록 한다. 교육기간의 연장은 보육의 목적이 모성 본능을 자극한 '모성 대행'에 있는 것이 아니라, 유아교육 즉, '영유아의 일상 생활상의 삶의 질 향상'에 있다는 것을 터득하는데도 도움을 줄 것이다. 아울러 부실한 보육교사교육원을 단계적으로 정리하여 과잉공급을 사전에 예방하는 방안이 강구되어야 한다. 보육교사의 연수조건을 활성화하기 위한 방안의 하나로 보육정보센터를 적극적 활용한다. 보육정보센터는 보육시설에 대한 제반 정보를 제공할 뿐 아니라 보육교사가 연수, 휴가 등으로 부재할 때 보육교사에 대한 정보를 제공할 수 있을 것이다

한편 시설종사자의 전문성에 영향을 미치는 종사자의 처우문제는 하루빨리 개선되어야 할 문제인데, 보육교사의 월급여액이 영세민으로 분류되며(보육료 50%감면대상이 월 소득 80만원임)시간외 근무에 대한 보수의 현실화 문제는 정부에서 지원금을 대폭 확대해야 한다.

보육시설장 및 보육교사는 타 업무를 겸할 수 없게 되어 있다. 단, 시설장 또는 보육교사가 간호사인 경우에는 겸할 수 있는 경우에서 제외된다. 시설장이 보육교사, 영양사, 간호사, 운전기사, 회계, 사무 등을 30%나 겸하고 있으며, 보육교사도 간호사, 서무 및 회계 등 25.3%를 겸하고 있다. 이렇게 겸직 시설장과 보육교사는 고유의 기능을 수행할 수 없어 이의 지도·감독이 강화되어야 한다.⁶⁵⁾

보육아동이 보다 질 높은 서비스를 받기 위해서는 보육교사 1인당 아동수가 적정하고, 종사자의 자질이 우수해야 하며, 근무여건과 급여 수준에 대한 만족도가 높아져서 이직율이 저하될 때 보다 안정되고

65) 정효정, 같은 글, 1997, P.80.

높은 수준의 서비스를 제공받을 수 있게 된다.

4. 보육의 재정의 현실화

1) 표준단가의 현실화

현재의 표준보육단가는 시설종별(국·공립, 민간, 가정) 그리고 아동 연령별로 차등적으로 책정되어 있으나 시설규모(보육아동 수)라는 변수도 고려되어야 할 것이다.

부산시 용자보육시설 협의회가 국회에 제출한 탄원서가 한 예이다. “어린이집이 없는 지역에 설치하되 읍·면·동별로 안배해야 함에도 불구하고 단순한 실적위주의 시설확충 논리에 집착하여 토지 가격이 싼 지역에 시설이 편중되어 있다”고 했다. 이는 아동인구의 감소추세가 두드러진 지역인데다, 이미 월 교육료가 3만원 이하인 공립초등학교 병설유치원이 들어서 있는 곳이다.⁶⁶⁾ 따라서 표준 보육료 14만8천원을 받고는 원아모집경쟁을 할 수 없다는 주장이다. 9억원의 용자를 받으면 월 8백만원의 이자를 지불해야 한다. 즉 보육료를 받고, 교사 인건비, 운영비, 자료비 등을 제외하고도 8백만원 이상이 남아야 한다는 계산이다. 그러나 표준 보육료에 기준해 보육료를 받고 이만한 금액을 남기려면 최소 4백명 이상의 원아가 있어야 한다. 그러나 이는 소수 몇몇 시설을 제외하고는 현실적으로 불가능한 일이다. 그러므로 정부는 용자액의 이자율을 낮춰야 하고 분별력 있는 용자를 해야 한

66) (주) 한국유아교육원, 「월간유아」, 1월호, 1998, p.267.

다.

또한 현행 표준보육단가는 보육료 수준을 시장가격 이하로 낮추는 기능을 하고 있는데, 이는 민간보육시설에게는 재정적인 문제를 야기시키고 보호자에게는 보육비용 부담을 완화시키는 기능을 동시에 갖고 있다. 그러나 이것을 반대로 생각하면 현행 표준보육단가가 지속되는 한 민간보육시설은 적자를 감내해야 하며 이는 보육서비스 질이 저하되는 결과를 초래할 것이며 반면 보육료가 인상된다면 보호자들의 부담으로 보육시설 이용에 장애요인으로 작용하게 되는 모순적인 기능을 갖는 것이다. 표준보육단가를 현실화함으로써 나타나는 후자의 문제, 즉 저소득지역 아동들이 비싼 보육료를 지불하지 못함으로써 보육시설 이용에 장애를 받는 문제를 해결하는 것은 이 지역에 보다 집중적이 공공 재원이 투입되도록 하는 방법 외에는 다른 대안이 없다.⁶⁷⁾

보육료 감면대상인 저소득층의 선정기준을 재고할 필요가 있다. 현재의 보육료는 정액제로 지역간의 소득격차를 고려하지 않고 획일적인 기준을 정해놓고 있다.

보육료 감면 대상 선정기준에 대한 문제로 합리적 기준이 설정되어야 한다. 이를 위해 보육료 감면 기준 소득선의 지역별 차등화가 이루어져야 한다. 현재의 보육료 감면 기준선을 '가구당 월 평균 소득 110만원 미만'으로 책정되어 있는데 이는 도시와 농촌간의 소득격차, 재산 및 생활실태 등이 고려되지 않아 획일적인 기준을 정해놓고 있다. 따라서 소득이 높은 대도시에서는 보육비용의 50%를 지원해주면

67) 최경희, 같은 글, 1996, p.70.

서도 대상아동의 숫자가 모자라 덜 집행되고 있으며 지방의 소도시나 농촌지역에서는 지원대상 아동이 예산보다 많아 제대로 지원하지 못하는 모순이 발생되고 있다.⁶⁸⁾ 따라서 지역간의 소득격차를 고려하여 서울, 부산 등의 대도시 기준선과 중소도시 기준선, 그리고 농·어촌 기준선 등 세 개의 소득기준선으로 세분화하여 소득이 상대적으로 높은 대도시 지역의 감면 기준선을 상향조정할 필요가 있다.

그리고 보육료 감면대상 기준선인 110만원 미만인 4인 가구 기준으로 최저생계비에도 훨씬 미달되는 수준이기 때문에 그 기준선을 현재보다 상향조정해야 한다. 특히 보육료 감면대상 기준의 산출근거가 불명확하여 담당공무원의 주관적인 판단에 의존할 수 밖에 없어 비합리적이다. 따라서 법정 저소득층 선정과정과 같은 분명한 근거가 있어야 할 것이다.

2) 재정 지원의 강화

중앙정부 및 지방정부의 보육예산의 개편과 관련하여 강조해야 될 점은 보육예산의 절대적 증액이며, 단기적으로는 현재의 보육예산지원 방법을 '지역별로 차등을 두어 지원'케 함으로서 지역간의 상대적인 형평이 이루어지도록 하는 것이다.

공공보육 시설에 비해 재정이 열악한 도시 저소득층 지역, 농·어촌 지역의 민간보육시설에는 차량운영비 및 교재교구비 등 운영비 일부를 지원하고, 지방자치단체에서 지방실정에 따라 지원을 확대할 수 있도록 관련규정이 마련되어야 한다.

68) 박숙자, 같은 글, 1990, p.34.

재정자립도가 취약한 지역의 보육시설은 보다 많은 국고지원이 돌아갈 수 있도록 지방의 범주를 대도시, 중소도시, 농·어촌 등 세단계로 세분화하고 지역별로 국고와 지방비의 지원 율도 차등화 시켜야 하며 중소도시나 농·어촌의 지방자치단체에 상대적으로 많은 중앙정부예산이 지원되도록 함으로써, 지방예산의 부족과 이로 인한 시설부족으로 보육서비스를 누릴 수 있는 기회가 차단되거나 부실한 경우를 어느 정도 교정함으로써 보육서비스 접근을 지역별 형평성을 도모할 수 있을 것이다.

지역단위에서도 보육예산을 차등화 시켜 배분하는 기준을 설정하는 방법이다. 지역단위에서 예산 배분을 차등화 하는 업무 및 기준의 선정은 지역실정을 정확히 파악하고 있는 지방자치단체의 권한 사항으로 넘기는 것이 적합할 것이다. 지방자치단체 차원에서 지역별로 예산배분의 기준을 결정할 때, 현재 영유아보육법상 시·군·구 단위로 설치 되도록 되어 있는 '지방보육위원회' 에서 정확한 심의를 거치게 되면 지역실정에 맞는 합리적인 예산 배분이 가능할 것이다. 더욱이 이 방안은 지역단위의 보육사업에서 실질적인 기능이 매우 취약한 지방보육위원회의 기능을 강화할 수 있는 방안이기도 하다.

VI. 결 론

우리사회는 가족구조의 핵가족화 및 자녀양육기능의 약화, 여성의 취업과 사회활동의 증가 등 사회경제적인 여건변화와 조기교육에 대한 인식이 확산되면서 보육서비스의 수요가 크게 증가하고 있다.

1960년대 이후 우리 사회의 급속한 산업화와 도시화로 사회구조의 변화는 취업모의 증가와 가족규모의 핵가족화를 가져와 가정에서의 보육기능을 수행하기 어렵게 만들었다. 부모의 조기교육의 중요성에 대한 아동의 새로운 인식전환과 함께 아동보육서비스의 요구와 중요성은 날로 그 비중이 점점 커지게 되었다. 자녀양육은 사회적인 문제로 대두되었고 그 책임이 보호자, 나아가 국가 이제 민간의 책임과 역할분담을 논의하게 되었다. 영유아의 일상생활과 삶의 질적 향상을 위한 대책마련이 국가적인 차원에서 이루어지기 시작했으며 이를 위한 제도적 법률장치로 영유아보육법의 탄생을 가져왔다.

보육사업은 아동의 건전한 육성과 교육적 측면, 그리고 저소득층 및 맞벌이 가정의 보육요구 충족이라는 사회보장적 성격과 함께 여성노동력의 취업활동 지원이라는 경제적 성격을 동시에 지닌 복합적인 사회복지 서비스의 사업이다. 보육시설은 보육서비스를 제공하는 전문기관으로 아동의 권리를 보장하고 여성의 사회참여와 자아실현을 도와주며 가족의 기능을 보완 유지하는데 중요한 역할을 수행하고 있다.

우리 나라의 보육문제는 보육시설의 절대량 부족, 높은 비용, 다양한 서비스의 부족, 저소득층의 보육문제, 시설운영자의 재정난과 그로 인

한 보육의 질의 저하 등을 들 수 있다. 또한 재정자립도가 낮은 지역에 더 큰 비용부담을 안겨준다. 농촌어린이와 도시저소득층 어린이, 영아, 장애아, 야간보육아동 등의 시설 접근이 어렵고 일반 아동의 경우는 비싼 시설을 이용해야 하고 장차 소득에 따른 보육서비스의 계층화의 우려까지 있다.

이와 같은 사정 하에서 이제까지 정부 보육정책은 공공보육시설의 공급을 적극적으로 확충하기보다는 민간부분의 보육시설 설치를 용자 제도를 통해서 지원한다는 정책을 취해 왔다. 즉, 저소득층의 기본적인 보육수요의 일부만을 충족시키고 나머지 중산계층의 보편수요 내지는 대리 보육수요에 대해서는 시장에 방임하는 자세를 취해 왔던 것이다. 이로 인해 보육시설의 수의 절대적 부족과 식료품비 다음으로 가계부담을 지우는 보육비 부담을 일반 국민에게 지우게 된 것이다.

이러한 문제점을 해결하기 위한 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 정부는 보육아동의 정확한 파악으로서 모든 아동이 보육을 받을 수 있게 조사를 실시하여야 하며 지역별 보육욕구가 반영되도록 새로운 보육수요 조사를 실시하여야 한다.

둘째, 보육 서비스를 다양화하여 아동의 영양에서부터 프로그램까지 아동의 욕구와 필요에 맞게 운영되어야 하며 전문적인 보육 프로그램을 만들어서 형식 갖추기가 아닌 사회복지의 한 부분으로서의 자리매김이 되어야 한다.

셋째, 보육시설의 양적 확대에서 이제는 질적인 확대로 방향을 전환하여야 하며 행정 전반에 걸친 독립적인 보육의 전달체계가 확립되어

야 하며 그로 인한 지역 사회의 특성과 욕구에 맞는 행정체계를 제도화하여야 한다. 또한 보육종사자의 전문성을 살리기 위하여 양성과정이나 보수교육, 종사자의 처우문제 등이 대폭 확대되어야 한다.

넷째, 현행 표준보육단가를 현실화하여서 보육시설의 재정적인 문제를 완화시켜야 하며 보육시설을 이용하는 보호자에게도 비용의 부담을 줄여야 한다. 또한 보육료 감면 대상 선정기준에 대해서도 지역별 차등화가 이루어져서 저소득층 아동에게도 충분한 보육의 혜택이 이루어져야 한다. 즉, 보육 재정을 현실화하여서 형평성 있는 보육서비스를 받아야 하며

마지막으로 그 동안 시행해온 영유아보육정책은 법으로 제도화된 이후 현실적으로 몇 차례의 시행착오를 겪으면서 영유아의 건전한 육성과 보호자의 경제적, 사회적 활동을 지원함으로써 가정복지에 많이 기여해온 것이 사실이다. 그러나 아직 시설확충, 재정지원, 기타 등등 시급해야 할 문제점이 산적해 있다. 앞으로 장기적인 안목으로 정책을 수립하고 이에 대한 다각적인 대응책이 요구된다.

참 고 문 헌

(단행본)

- 김연명, “보육 비용 관리 체계의 합리화 방안”, 「한국 영유아보육 사업의 개혁과제」, 한국영유아보육학회(편), 한국복지정책연구소 출판부, 1994.
- 김영모, “지방자치단체 영유아 보육정책의 과제와 방향”, 「한국영유아보육학」 제5집, 한국영유아보육학회, 1996.
- , 「보육 정보센터의 모형개발에 관한 연구」, 한국복지정책연구소, 1994.
- 김영모, 「사회복지학」, 한국복지정책연구소 출판부, 1991.
- 김정자, “영유아 보육의 새로운 추세와 과제”, 「한국 영유아보육사업의 개혁과제」, 한국영유아보육학회(편), 한국 복지정책 연구소 출판부, 1994.
- , “현행 영유아 보육법의 문제점과 개선방향”, 「21세기의 영유아보육」, 우리 아이들의 보육을 걱정하는 모임 엮음, 한울, 1993.
- , “아동 보육에 관한 연구”, 「여성연구」, 제6권, 제2호, 한국여성개발원, 1988, 여름호.
- , “한국 탁아 사업의 정책과 방향”, 「한국사회복지학제17호」, 한국 사회복지 학회, 1991
- 김종해, “영유아 보육발전을 위한 행, 재정적 지원방안”, 「21세기의 영유아 보육」, 우리아이들의 보육을 걱정하는 모임 엮음, 한울,

1993.

김현숙, “보육시설 종사자의 전문성 제고방안”, ‘94춘계학술대회, 한국 영유아 보육 학회, 1994.

권건일, “영유아 보육정책의 문제점과 개선 방안”, 「한국 영유아 보육 사업의 활성화를 위한 쟁점과 대안」, 한국영유아보육 학회 '96 춘계 학술 대회 자료집, 1996.

대구대학교 사회복지연구소(편), 「사회복지사전」, 경진사, 1991.

박숙자, “한국여성, 일 그리고 탁아”, 「탁아와 유아교육세미나」, 덕성여대 유아 교육 연구소, 1990.

보건복지부, 「보육사업지침」, 1995.

-----, 「보육사업지침」, 1996.

-----, 「보육사업지침」, 1997.

-----, 「보육사업지침」, 1998.

박충선, “맞벌이 가족의 출현 배경”, 한국 가족 사회 연구회 가정복지세미나 「현대 사회와 가족문제」, 1991.

서울대 아동학연구실, 「아동교육학 개론」, 양서원, 1991.

송근원, 「사회복지와 정책과정」, 대영 문화사, 1993.

양옥승, “영유아를 위한 탁아 프로그램의 방향”, 「우리 아이들의 육아 현실과 미래」, 탁아제도와 미래의 어린이 양육을 걱정하는 모임 엮음, 한울, 1991.

위영희, “가족에 대한 지원 체계로서의 탁아”, 「탁아연구」, 양서원, 1991.

이석무, 「아동 보육 사업 경영 경제론」, 해당화, 1994.

- 이성진, “한국의 영유아 보육의 현실과 장. 단기적인 발전전망”, 「21세
기의 영유아 보육」, 우리 아이들의 보육을 걱정하는 모임 위
음, 한울, 1993.
- 이 영, “탁아와 유아발달”, 덕성 여자대학교 유아교육 연구소, 탁아와
유아 교육 세미나, 1990.
- 이영석, “보육 프로그램 개발의 활성화 방안”, 「한국 영유아 보육사업의
개혁 과제」, 한국 영유아 보육 학회(편), 한국 복지 정책 연구
소 출판부, 1994.
- 이 옥, “빈곤층 지역 사회 개발을 위한 지역 사회 탁아소 프로그램의 확
대 방안”, 「탁아연구」, 양서원, 1991.
- 이윤희, “민간 보육시설의 운영실태와 개선방안” 「우리아이, 우리엄마 제
6호」 우리 아이들의 보육을 걱정하는 모임 위음, 1993.
- 이희선, “보육 시설의 질적 향상을 위한 보육 프로그램의 특성 및 방향
「한국 영유아 보육사업의 활성화를 위한 쟁점과 대안」, 한국
영유아 보육 학회 '96 춘계 학술 대회 자료, 1996.
- 임재택, 「유치원운영관리」, 창지사, 1984.
- (주) 한국유아교육원, 「월간유아」, 1997,11.
-----, 「월간유아」, 1997,12.
-----, 「월간유아」, 1998,1.
-----, 「월간유아」, 1998,3.
- 황한식, “노동시장의 구조변화와 영유아보육서비스 확장문제”, 우리아이
들의 보육을 걱정하는 모임 위음, 「21세기의 영유아보육」, 한
울, 1993.

- 장인협.오정수, 「아동청소년 복지론」, 서울대 출판부, 1984.
- 조 형 , “탁아제도: 국가 개입과 민간시장”, 「우리 아이들의 육아 현실과 미래」 탁아 제도와 미래의 어린이 양육을 걱정하는 모임 엮음
한울, 1991
- 최미현외 6인, 「영유아 보육론」, 창지사.1996.
- 최성재, 남기민, 「사회복지 행정론」, 나남,1996.
- 표갑수, 「아동 청소년 복지론」, 청주대학교 출판부, 1994.
- , “영유아 보육 법령 시행상의 문제점과 개선 방안”, 「우리나라 영유아 보육의 현실 진단과 발전 방안 모색」, 영유아 보육 발전을 위한 학술 심포지움 자료집, 1993.
- 표갑수, “보육 수요 추계와 보육 시설의 확충 방안”, 「한국 영유아 보육 사업의 개혁 과제」, 한국 영유아 보육 학회(편),한국 복지 정책 연구소 출판부,1994.

(학위논문)

- 강달금, “영유아 보육정책의 문제점과 개선방안”, 중앙대학교 사회개발 대학원 석사학위 논문, 1992.
- 김성웅, “우리나라 맞벌이 부부를 위한 보육시설의 실태와 개선방안에 관한 연구”, 경희대학교 행정대학원, 석사학위논문 1997.
- 김숙희, “한국보육사업의 개선방안에 관한 연구”, 청주대학교 행정대학원 석사학위 논문, 1997.
- 김정애, “한국 보육정책의 합리성 제고 방안에 관한 연구”, 한양대학교 행정대학원 석사학위 논문, 1994.

- 민병순, “우리나라 보육정책의 형성과 발달”, 경성대학교 정책정보대학원 석사학위 논문, 1997.
- 박상규, “현행 영유아 보육사업의 개선을 위한 조사 연구”, 계명대학교 교육대학원 석사학위 논문, 1996.
- 박유순, “영유아 보육시설의 운영 실태와 개선 방안”, 동국대학교 행정대학원 석사학위 논문, 1996.
- 박태룡, “직장 보육시설의 운영실태와 활성화”, 대구대학교 석사학위 논문, 1994.
- 이미경, “한국 영유아 보육사업의 문제점과 개선 방안”, 효성여자대학교 대학원 석사학위 논문, 1994.
- 임원선, “영유아 보육시설 운영의 정상화 방안에 관한 연구”, 숭실대학교 대학원 석사학위 논문, 1993.
- 장미숙, “영유아 보육사업의 효율화에 관한 연구”, 한양대학교 행정대학원 석사학위 논문, 1995.
- 정효정, “영유아 보육정책의 문제점과 개선 방안”, 청주대학교 대학원 석사학위 논문, 1997.
- 최경희, “보육정책의 문제점과 개선 방안에 관한 연구”, 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문, 1996.

ABSTRACT

A study on the Improvement of Child care and Education in Korea

Kim, You-hee

Major in Social Welfare

Dept. of Welfare Administration

Graduate School of Public

Administration

Hansung University

The children's education was a matter of interest because of the radical change for women to join economical activities showed for a radical progress of industry and citifing in our country, Korea, and also a dividing of family frame, a weakening of bringing up children you thought that is traditional family function and a spreading of concept against an early education. At the same time, an offering of various childcare services were too matter of concern to be solved immediately. So a law of protect an early child was made by in 1991. It was a turning point to apply demand of increasing childcare but a number of children being protected in a national protection area did not come up 10% of children being took care of and the dther children over 90% were brought up in a privite side.

And so, this study is intended to identify a problem and a

present condition of a childcare project and to solve that.

To accomplish these objects, it was shown that a necessity of childcare and models of child protect policy in chapter 2, and then in chapter 3 and 4, problems and a present condition of childcare project through objects, contents, systems of communication and finances, and also the solution in chapter 5.

Problem in Korean childcare were shown that unexact computation of children to be protected, a lack of professional childcare program, a lack of attender's speciality, a fall in quality learning to a quantitative spreading of childcare equipment, an unreality of childcare cost, and continually bankruptcies for that cost.

To improve these childcare problems,

1. We should rightly understand the situation of children to be protected and childcare demands in local societies.

2. The special program that was pointed to an individualization and a creative mind of child to be brought up should be enlightened.

3. The rising in quality should be pursued rather than the quantitative spreading of childcare equipments and teachers.

4. The cost of perant's responsibility and private side childcare should be reduced and then an income level of reducing childcare cost should be differentiated one from another for the low-income brackets' children.