

碩士學位論文  
指導教授 鄭成澤

韓國 嬰幼兒保育事業의 活性化에  
관한 研究

A Study on the Activation of the Enterprise of Nursery Care  
for the Infant and Preschool Children in Korea

1998年8月 日

漢城大學校 行政大學院

福社行政學科

社會福祉專攻

劉 恩 英

碩士學位論文  
指導教授 鄭成澤

韓國 嬰幼兒保育事業의 活性化에  
관한 研究

A Study on the Activation of the Enterprise of Nursery Care  
for the Infant and Preschool Children 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

劉 恩 瑛

劉恩瑛의 行政學 碩士學位 論文을 認定함

1998年 8 月 日

審查 委員長 \_\_\_\_\_ 印

審查 委員 \_\_\_\_\_ 印

審查 委員 \_\_\_\_\_ 印

# 目次

제 1 장 서론 .....	1
제 1 절 연구의 목적 .....	1
제 2 절 연구의 방법과 범위 .....	2
제 2 장 영유아보육사업의 이론적 배경 .....	4
제 1 절 영유아보육의 개념 .....	4
제 2 절 영유아 보육의 필요성 .....	6
제 3 절 영유아보육사업의 발달배경 .....	7
제 4 절 영유아보육사업의 분석기준 .....	12
제 3 장 영유아보육사업의 현황과 문제점 .....	14
제 1 절 영유아보육사업의 현황 .....	15
1. 보육대상 .....	15
2. 보육시설 .....	20
3. 보육내용 .....	25
4. 전달체계 .....	33
5. 보육재정 .....	35
제 2 절 영유아보육사업의 문제점 .....	43
1. 보육수요 추계의 문제 .....	43

2. 보육시설의 부족 .....	45
3. 보육내용의 전문성 결여 .....	47
4. 전달체계의 미비 .....	51
5. 보육재정의 한계 .....	52
제 4 장 영유아보육사업의 활성화를 위한 개선방안 .....	55
제 1 절 보육대상의 재조정 .....	55
제 2 절 보육시설의 확충 .....	56
제 3 절 보육내용의 전문화 .....	58
제 4 절 전달체계의 활성화 .....	61
제 5 절 보육재정의 확대 .....	63
제 5 장 결 론 .....	67
참고 문헌 .....	70
ABSTRACT .....	74

## 表目次

< 표 1 > 보육대상 아동추계 .....	17
< 표 2 > 시도별·종별 보육아동 현황('97년 12월 현재) .....	19
< 표 3 > 보육시설의 종류 .....	21
< 표 4 > 시도별·종별 보육시설 현황('97년 12월 현재) .....	24
< 표 5 > 직장보육시설 설치계획 및 추진실적 .....	25
< 표 6 > 종사자 배치기준 .....	30
< 표 7 > 보육교사의 자격기준 .....	32
< 표 8 > 소득계층별 복지서비스 재원부담 .....	36
< 표 9 > 표준보육단가 .....	38
< 표 10 > 아동별 보육료 지원액 현황 .....	39
< 표 11 > 1998년 보육사업 정부예산 지원 내용 .....	41

## 그림목차

< 그림 1 > 연도별 보육아동 현황 .....	18
< 그림 2 > 연도별 보육시설 현황 .....	23
< 그림 3 > 보육사업 행정체계 .....	34

# 제 1 장 서 론

## 제 1 절 연구의 목적

급속한 산업화와 함께 우리나라의 가정은 급변하는 여러 사회양상의 영향을 받고 있다. 우선, 산업화에 따른 가족구조의 변화로 가족구성원의 수가 줄어들고, 2세대를 중심으로 하는 핵가족으로 변화하는 경향을 보여 주게 되었다. 즉, 문화, 가치, 규범 등의 전달 또는 사회화를 담당하는 조부모 또는 성인 친척들과 함께 사는 경우가 드물어지고 있다.

또 다른 변화의 추세 중에 하나는 여성들의 교육수준이 높아지면서 사회진출이 증가하게 되었고, 이로 인해 결혼한 여성들의 취업률이 급격히 늘어난 것을 들 수 있다. 여성의 취업은 직접적으로 생계에 보탬이 되기 위해 하는 것이 아니더라도 자아실현을 위해 직업을 갖기 원하며, 가정살림만 하고 있는 주부들조차도 좋은 보육시설이 있으면 직업을 갖기 원하는 경향이 증대되고 있다. 그리고 여성과 가정의 요구 외에도 현대 산업사회는 기혼여성을 산업인력으로 이용하려는 요구가 증가하고 있는 실정이다. 이러한 기혼여성의 취업률 증가와 가정의 핵가족화 현상에 따라 가정의 보호 및 교육의 기능이 급격히 약화되고 있다.

따라서 아동의 보호와 교육은 아동의 건전한 양육이라는 관점과 취업 여성의 증가에 따른 문제로서, 양자 모두를 효율적으로 해결하기 위한 대책방안이 국가적인 차원에서 마련되어야 한다.

정부에서는 현대사회의 산업화·도시화에 따른 여성의 사회참여 증가 및 가족구조의 핵가족화로 인해 급증하고 있는 보육수요에 능동적으로 대

용하여 영유아에 대한 적절한 환경과 전문적인 서비스를 제공하고자, 영유아보육법에 의한 보육사업의 실시(1991)를 계기로 종전의 '탁아'에서 보호(care)와 교육(education)을 통합한 '보육(educare)'으로 보육사업의 기능적인 영역을 확대하였다.

그러나 1997년까지 전체 보육대상아동의 10%에도 미치지 못하는 아동만 국·공립시설에서 보육하고 나머지 90%이상은 아동을 민간보육시설에 의존하고 있는 실정으로 국·공립보육시설의 확충과 민간보육시설의 열악한 시설환경과 보육서비스 등의 질적 개선은 전체보육시설아동의 90%이상의 수혜대상 아동이 되는 만큼 그 효과는 매우 시급하고 중요하다.

따라서, 본 연구는 부족한 보육시설의 국·공립보육시설과 민간보육시설 활성화와 효과적 육성을 위하여 영유아보육의 현황과 그에 따르는 문제점을 살펴보고 영유아보육의 문제점을 토대로 하여 그것에 대한 개선방안을 마련하는데 그 목적을 둔다.

## 제 2 절 연구의 방법과 범위

본 연구에서는 영유아보육법과 보육사업지침을 바탕으로 우리나라에서 시행되고 있는 보육사업의 실태를 파악하고자 한다. 특히 길버트와 스펙트(Gibert & Specht)가 제시하는 정책분석범주와 더불어 보육서비스의 주체라 할 수 있는 보육시설을 분석단위로 첨가하여, 이에 대한 현황 및 문제점을 분석하고 그 개선방안을 제시하고자 한다.

즉, 우리나라 영유아보육사업의 현황분석을 위해 보육대상, 보육시설, 보육내용, 전달체계, 보육재정 등을 살펴봄으로써 문제점 및 개선방안을

제시하고자 학위논문, 단행본, 통계조사 자료, 세미나 자료 등의 문헌 및 그 외 일간지들을 분석하였다. 이를 통해 우리나라 영유아보육사업의 활성화 방안을 모색하고자 하였다.

## 제 2 장 영유아보육사업의 이론적 배경

### 제 1 절 영유아보육의 개념

보육사업과 관련한 용어사용에 있어 과거에는 주로 탁아를 사용하였고 영유아보육법 제정이후 보육이 법적용어로 사용되고 있다.

사회복지사전에서는 “탁아보호란 낮 동안 다른 사람의 보호를 받아야 할 아동들에게 주어지는 보호로서 그 대상은 주로 영세 시민이나 보호 능력이 없는 시민의 자녀이다”라고 정의하고 있다.<sup>1)</sup>

또한 The International Encyclopedia of Education에서는 “탁아는 학령기전 온종일 집을 떠나 있는 아동을 위한 공·사립 기관을 설명하는데 사용하는 용어이다.”라고 설명하고 있다. 이것은 취업 주부나 특별한 요구가 있는 가정의 아동을 위한 것이며, 또한 방과 전후 학령기 아동을 보호한다는 의미도 포함되어 있다. 사실 이것은 공식적인 기관인 탁아소 또는 비공식적인 가정 탁아로 나타날 수도 있다. 따라서 탁아의 범위나 실제 영역은 매우 넓다고 할 수 있다.<sup>2)</sup>

우리나라 아동복지법 시행령 제2조 14항에 의하면 “보호자가 근로 또는 질병 기타 사정으로 인하여 아동을 보육하기 어려운 경우에 보호자의 위탁을 받아 아동을 입소시켜 보호하는 서비스”를 탁아라고 정의하고 있다.<sup>3)</sup> 또한 기존의 보육개념은 보육을 아동복지사업의 일환으로 사회·경제적 지위가 낮은 가정을 대상으로 하여 부모의 노동시간 동안 음식·안식처 등과

1) 대구대학교 사회복지연구회, 「사회복지사전」, 서울:경진사, 1991, p.408.

2) Husen & Postlethwaite, 1985. pp.1312-1313.

3) 보건사회부, 「아동복지사업 지침서」, 1973, p.2.

같은 보호를 제공하는 것으로 보거나, 부모가 직업·질병 또는 그 밖의 사유로 인해 자녀를 돌볼 수 없을 때 하루 중의 일정 시간 동안 가정 밖에서 부모를 보완하여 집단보호와 지도를 제공하기 위해 조직된 서비스로 정의하여 부모 역할의 대리자로서가 아니라 보완으로서의 개념으로 보았다.<sup>4)</sup>

이상의 정의를 살펴볼 때 보육의 일차적 기능은 아동의 보호에 있다고 볼 수 있다. 그러나 보육대상이 성장 발달 과정에 있어서 결정적 시기에 있는 아동들이므로 이들에 대한 교육을 소홀히 할 수 없기 때문에 1960년대 Head Start Program이 등장한 이후에는 보호뿐만 아니라 교육활동을 강화한 포괄적 프로그램이 행해지고 있다.<sup>5)</sup>

이러한 관점에서 이경자 등은 취업모의 증가, 가족제도의 변화 등 구조적 변화와 아울러 아동발달에 대한 활발한 연구 결과로 인해 보육프로그램은 이제 보호적 차원에서 벗어나 아동의 전인격적 발달을 위한 포괄적 프로그램으로 변화되어야 할 필요성이 커지고 있다고 하고, 따라서 현대 사회에서의 보육의 기능은 아동의 성장과 발달을 최종 목적으로 하며 그 내용은 보호와 교육이라고 규정하고 있다.<sup>6)</sup>

결론적으로 보육이란 아동들이 보호·교육을 받을 권리와 기혼 여성들의 일할 권리를 보장해 주기 위한 제도로서 아동이 속한 가정의 사회 계층과 어머니들의 취업 여부를 떠나 모든 아동들이 풍부한 인간관계 속에서 심리적으로 건강하게 자라나도록 지원을 해 주는 것이다. 이러한 의미에서 보육에 대한 책임은 개인뿐만 아니라 사회·국가적 책임이라는 차원에서 다루어져야 하며, 단순한 보호의 기능을 떠나, 보다 유익한 교육 및 사회적 경험을 제공하는 사회적 역할을 담당해야 한다고 할 수 있다.

4) 최미현 외, 「영유아보육론」, 서울:창지사, 1996, p.7.

5) 강윤구, 「영유아보육사업론」, 서울:혜화당, 1992, pp.25-26. 재인용.

6) 상계서, p.27.

## 제 2 절 영유아 보육의 필요성

우리나라가 전통적으로 대가족제도를 이루고 살 때는 영유아의 보육이 그다지 큰 문제가 되지 않았다. 그러나 현대 산업사회에서는 산업화·도시화 등 가족내에서 영유아보육이 어렵게 되었다.

보육의 필요성이 사회적으로 확대되게 된 이유는 가족구조의 변화로 어린 자녀를 사회화하고 교육하는데 많은 문제를 발생시킨다. 핵가족화, 출산율의 저하, 가구당 평균 자녀수의 감소, 맞벌이 가족의 증가, 편부모 가정과 계부모 가정의 증가 등은 보육에 대한 새로운 가치체계와 의식구조를 요구한다.<sup>7)</sup>

그리고 여성의 취업률 증가는 개인적 동기와 사회구조적 변화라는 두 가지 측면에서 고찰할 수 있는데 우선, 가사노동이 무보수라는 인식이 생겨나면서 보람있는 일에 대한 욕구, 여성해방운동의 영향으로 인한 개인의 가치관 변화, 지속적인 경제적 지출의 필요성 그리고 가족규모의 축소로 인한 자녀 양육기간이 짧아지면서 가족생활주기의 변화, 가사노동의 절대량 축소, 가사노동의 단순화, 사회화 등의 이유를 들 수 있다. 이외에도 여성취업에 대한 사회인식의 변화도 이유가 될 수 있다.<sup>8)</sup>

또한 요즘은 일자리를 찾는 여성이 전년도에 비해서 58% 늘어나 IMF 시대의 경기침체에 따른 고용불안이 확산되면서 남성 대신 일자리를 찾아나서는 여성 구직자의 수가 크게 늘어나고 있다고 한다. 노동부 중앙고용정보관리소가 지난 2월 4일 발표한 지난해 4분기 구인·구직 동향에 따르면 여성 구직자는 3만4천7백99명으로 전년에 비해 58.9% 증가해서 남성

7) 강윤구, 전게서, 1992. p.31.

8) 박충선, “맞벌이 가족의 출현배경”, 한국가족학연구회, 1991, p.7.

구직자 증가율 30.4%(5만1천7백84명)의 두 배에 달했다. IMF한파가 몰아친 지난해 4분기 구인자 수는 5만8천2백32명인데 비하여 구직자 수는 8만6천5백83명이었으며 취업률도 15.7%에서 13.7%로 2% 낮아졌다. 여성의 경우 임시직, 파트타임 등 불안전 취업이 많아 취업률은 17%로 남성(11%)에 비해 오히려 높았다.<sup>9)</sup>

이와 같이 가족구조, 취업 등의 이유로 발생한 보육수요에 대응한 보육시설이 확충되고 영유아가 보육시설을 이용할 기회가 확장되면 아동은 보호·양육 받을 권리를 갖게 된다. 또한 취업모들은 자녀양육에 대한 갈등을 해결하고 건강한 가족관계를 이룰 것이며, 국가는 이러한 여성의 노동력을 충분히 끌어들이 수 있을 것으로 예상된다.

### 제 3 절 영유아보육사업의 발달배경

보육사업은 18-19세기 프랑스, 영국, 미국 등의 서구 자본주의 사회에서 시작되었는데, 초기의 보육내용은 모두 근로여성의 자녀를 보호하는 일에 국한시켰다.

기록에 남아 있는 최초의 보육기관은 스위스 출신 목사인 오버린(Frderick Oberlin)이 1767년에 프랑스 농촌 지역에서 일하는 어머니의 자녀를 돌보아주기 위해 설치한 종일 유아원이다.

영국에서는 1816년 오웬(Robert Owen)이 자신이 경영하는 방직공장에 “성격형성학원(The New Institute for the Formation of Character)”을 설립하여 그곳에 취업한 어머니의 자녀들을 보육하였는데 이는 오늘날 직

---

9) 한국보육시설연합회, 「보육정보」 3/4, 1998. p.56.

장보육시설의 효시라고 할 수 있다.<sup>10)</sup>

미국은 1854년 뉴욕에서 유아 및 아동병원(Nursery and Child's Hospital)을 그 기원으로 볼 수 있는데, 이는 직장을 가진 여성환자가 병원에서 치료를 받는 동안 자녀를 간호원에게 맡기고 직장에 가는 일시적인 제도였다. 이후 1863년에는 군복제조공장과 병원청소직업을 가진 취업모의 자녀를 위하여 종일유아원(day nursery)의 형태에서 보육이 이루어졌는데, 이를 오늘날의 보육시설의 선구적인 기관이 되었다.<sup>11)</sup>

우리나라의 보육사업은 1921년 태화사회관(기독교 민간단체)이 서울에서 처음 보육프로그램을 개설함으로써 시작되었다.<sup>12)</sup> 이후 1926년에 “부산공생탁아소”와 “대구탁아소”의 2개 시설이 설치 운영된 것을 계기로, 1939년에는 전국에 11개소의 공·사립 보육시설에서 435명의 어린이가 보육을 받은 것으로 기록되고 있다.<sup>13)</sup>

해방 이후에는 이러한 시설들을 합리적으로 지도·감독할 행정적 필요에 따라 1952년 10월 「후생시설 운영요령」을 시달하게 되었으며, 이에 의하여 보육시설의 기능은 직장을 가진 부모의 자녀를 일시 또는 일정기간 동안 위탁·보호할 수 있는 시설이라고 정의되었다. 그 뒤 일부지역에서 보육시설이 설치되었는데 임시구호적인 성격을 띤 빈민층 자녀들의 보호기관 정도로서 보육의 제기능을 다하지 못하였다.<sup>14)</sup>

1961년 「아동복지법」이 제정되어 어린이집이 운영되면서부터, 보육사

---

10) 강윤구, 전계서, 1992. p.75.

11) Clarke-Stewart, 서영숙역, 「탁아」, 서울:교육과학사, 1990, pp.41-44.

12) 이은화외, 「유아를 위한 복지의 이론과 실제」, 서울:창지사, 1986, pp.153-156.

13) 주정일, “한국탁아사업의어제.오늘.내일”, 한국행동과학연구소, 1990, p.5.

14) 이성진, “21세기에 대비한 우리나라 영유아보육의 발전방안모색”, 21세기 영유아보육, 1992, pp.11-12.

업이 법적으로 제도화되기 시작하였는데, 당시 「아동복지법」에는 보육시설의 설치기준, 직원배치기준, 보육시간, 보육내용 등에 대한 내용이 상세하게 규정되었다.

60년대 후반에 경제성장 위주의 정책으로 대도시 인구집중, 결혼가정의 증가, 기혼여성의 취업 확대 등의 현상이 초래되고, 그 대책방안으로 보건사회부는 「미인가 탁아시설 임시조치요령」을 공포(1968. 3)하여 빈곤층 어린이를 대상으로 민간시설의 설치를 용이하게 하였다. 그러나 질적으로 그 수준이 매우 미흡하여 여러가지 폐단을 낳게 되자, 시설의 법인화를 장려하면서 이를 폐지하였다.

시설의 법인화 조치 이후 수적 성장이 둔화되는 등 보육사업은 정체현상을 보이다가, 1980년 제 5 공화국이 출범하면서 유아교육이 정부의 주요개혁 시책 중의 하나로 채택되면서, 어린이집 대신에 새로운 유아교육기관을 모색하게 되었다. 1980년도 이전까지 우리나라의 탁아사업은 교육적인 차원에서라기보다 구빈적이고 보호적이며 예비적인 차원에서 이루어져왔기 때문에 탁아의 효과에 관한 문제는 사실 관심을 기울일 여유가 없었다고 하겠다. 이에 1982년 문교부, 내무부와 국무총리 행정조정실의 주도하에 구체적인 “유아교육종합정비방안”이 마련되어 기존의 보건사회부 운영의 어린이집, 농촌진흥청의 농번기 탁아소, 내무부의 새마을 협동 유아원 등 유치원 이외의 기존의 아동보육관련시설을 통합, 새마을 유아원으로 명칭으로 통일하고 시설의 설치와 운영은 내무부가, 교육목표의 설정과 장학지도, 교사양성, 교재개발 등은 문교부가, 보건의료 지원은 보건사회부가 각각 분담하도록 하였다. 따라서 1982년 2월 23일자로 공식적으로 탁아시설 운영부서가 보건사회부에서 내무부로 흡수·이관되고, 당시 691개 어린이집은 같은 해 12월 15일에 통과·확정된 「유아교육진흥법」

에 근거한 새마을 유아원으로 통합되었다.

그후 여성의 사회참여 증가 및 가족구조의 핵가족화에 따라서 보육수요는 급격히 증가한 반면, 기존 새마을 유아원의 보육기능이 미흡하고 보육시설의 절대 부족으로 취업여성의 자녀양육 문제가 큰 사회적 문제로 등장하게 되었다. 이러한 추세에 부응하여 노동부에서는 1987년 12월 「남녀고용평등법」을 제정·공포하면서 직장탁아제를 도입하였다.

제 6 공화국이 들어서자 보건사회부에서는 늘어나는 보육수요에 대처하고 아동의 건전한 육성은 물론 저소득층 맞벌이 부부의 자립지원을 도모하기 위하여 보육사업의 확충계획을 추진하게 되었다. 이를 위해 1989년 9월 「아동복지법 시행령」을 개정하여 탁아사업 설치·운영 근거를 부활하였으며, 1990년 1월 9일에는 아동복지법 시행규칙을 개정하여 탁아시설의 설치기준과 운영방법 등을 규정하였다. 그러나 영유아보육 관련사업의 관장부서가 내무부, 노동부, 교육부, 보건사회부 등으로 다원화되어 있어 효율적인 사업추진이 불가능하였다. 이에 「영유아보육법」이 1990년 2월 18일 정기국회에서 통과됨으로써 영유아보육사업은 독립적 체계하에서 주관부서를 보건사회부로 일원화하여 추진될 수 있는 기반을 구축하게 되었다.

1991년 1월 영유아보육법의 제정에 이어 동법 시행령(1991. 8. 1) 및 시행규칙(1991. 8. 8)이 제정·공포됨으로써 영유아보육사업을 위한 법령이 완비되었다.<sup>15)</sup>

이렇게 영유아보육법은 보육시설의 급속한 확충을 도모하였으며, 업무추진의 일원화, 영유아 발달단계에 따른 적절한 교육의 실시라는 기본 방향 아래 몇 번의 개정을 거치면서 지금까지 시행되고 있다. ‘영유아보육법

---

15) 이성진, 전게서, 1992. pp.15-25.

시행령' 개정 내용은 1993년 12월에 보육교사 교육훈련 실시와 교육훈련 시설 위탁 선정권을 시·도에 위임하게 되고 1995년에는 보육교사(2급)의 양성교육기간을 종전의 800시간에서 1,000시간 이상으로 강화하였다.<sup>16)</sup> 또한 1992년 10월, 1994년 8월, 1996년 1월에는 보육에 지장이 없는 범위 안에서 시설 종사자의 기준을 조정할 수 있도록 하고 있다.

1998년 2월 13일, 내년 3월 1일 현재를 기준으로 만 5세가 되는 농어촌·군 지역과 도·농 복합시 읍·면 지역의 아동에게 무상보육을 실시하고 단계적으로 도시지역까지 확대하는 내용의 영유아보육법 시행령 개정안을 입안 예고하였다. 또한 직장보육시설의 허가기준이 보육대상아동 11명에서 5명으로 낮아지고, 만 5세 아동에 대한 교사 1인당 아동수를 현행 20명에서 30명으로 늘리는 한편 장애아전담 보육시설의 경우 물리치료사, 언어치료사 등이 보육교사를 겸임할 수 있도록 규정을 대폭 완화하였다. 또한 보육사업확충 3개년 계획 중 종교부설 보육시설 등의 설치 활성화 여건 조성을 위한 완화조치로써 종교부설 보육시설의 경우, 당해 종교시설의 장이 동 보육시설의 장을 겸임할 수 있도록 하는(제8조 1항), '영유아보육시행규칙'을 개정하였다.<sup>17)</sup>

---

16) 이은희, "어린이집에 대한 학부모의 욕구도 조사", 동국대학교 석사학위논문, 1995. p.7.

17) 보건복지부, 「보육사업지침」, 1998. p.9.

## 제 4 절 영유아보육사업의 분석기준

영유아보육사업의 평가를 위한 일반화된 기준이 없기 때문에, 길버트와 스펙트(Gibert & Specht)가 제시한 사회복지정책의 분석틀에 근거하여 본 논문의 분석기준을 도출하고자 한다.

길버트와 스펙트(Gibert & Specht)가 제시한 사회복지정책의 분석틀에 근거하면, 누구에게 어떤 혜택을 제공할 것인가, 혜택을 어떻게 전달할 것인가, 혜택을 제공하는 데 관련된 원칙들을 선택하는 것이라 할 수 있다. 이것은 다음과 같은 질문으로 표현될 수 있다.

- I. 사회적 할당의 기준은 무엇인가?
- II. 사회적 급여의 형태는 무엇인가?
- III. 사회적 급여를 전달하기 위한 전략은 무엇인가?
- IV. 사회적 급여를 위한 재정을 마련하기 위한 방법은 무엇인가?

이 문제들은 사회적 할당의 기준, 사회적 급여의 형태, 전달체계의 구조 그리고, 재정의 방식으로 구성요소를 구분하여 체계적으로 사회복지정책을 분석하고 있다.

여기에서 제시된 네가지 분석차원 중 첫번째 두가지 차원, 즉 할당의 기반과 급여의 형태는 '누가 무엇을 얻는가(Who gets what)'라는 질문으로 표현될 수 있다. 즉, 사회적 할당의 기준은 '누가(who)'에 관련된 것이다. 사회복지정책은 복지가 향상될 대상, 즉 수혜자(beneficiary)가 누가 될 것인가를 반드시 규정해 놓아야 한다. 그리고, 사회적 급여에 대한 수급자격(eligibility)을 누가 가질 것인가를 결정하는 데에는 수많은 기준들이 사용된다.

사회적 할당의 기준이 수급자격기준을 구체적으로 규정하기 위한 지

침이라면, 사회적 급여의 성격에 관한 분석선택은 사람들이 받기로 된 급여가 어떤 것인가(what)에 관련된 것이다.

선택의 세번째 분석차원은 사회적 급여를 전달하기 위한 여러 가지 전략들에 관련된 것이다. 이 경우의 선택은 '누구에게' 또는 '무엇을'이라는 질문에 관련된 것이 아니라 '어떻게(how)'라는 질문에 관련된 것이다. 즉, 사회복지정책에 있어서 '누구에게(who)'와 '무엇을(what)'이라는 질문에 대한 선택이 이루어지고 나면, 그 다음에는 수급자격을 가진 소비자들에게 결정된 급여를 전달하기 위한 조치가 마련되어야 한다.

이러한 목적을 달성하기 위한 전달체계가 어떻게 설계되는가 하는 것은 앞의 두가지 분석차원, 즉 할당과 급여의 선택차원에 매우 중요한 의미를 갖는다. 왜냐하면, 수급자격과 급여의 성격에 관련된 정책적 지침이 구체적으로 표현되는 것은 전달체계를 통해서이기 때문이다.

네 번째 분석차원에서 재정이라는 선택의 차원과 관련해서는, 서비스를 제공하는데 필요한 재정을 마련하는 것과 서비스를 전달하는 것을 구분하는 것이 중요하다. 재정에 관련된 선택은 재원(the source of fund:재정공급자)에 관한 선택과 재정이 재정공급자로부터 서비스가 공급자에까지 이르는 방식에 관한 선택으로 이루어진다. 이것은 서비스가 공급자가 소비자에게 현금이든 현물이든 사회적 급여를 제공하는 데 있어서 그 조직적 구조를 어떻게 할 것인가에 관련된 선택을 말한다.<sup>18)</sup>

본 연구는 길버트와 스펙트(Gibert & Specht)의 분석들에 근거하여 보육사업의 내용은 일반적으로 4가지 공통요소, 즉 수혜자, 급여내용, 전달체계, 재정 등을 포함한다.<sup>19)</sup> 그리고 보육서비스의 중요한 역할을 담당하는 보육시설을 추가하였다.

18) Gibert, N. & Specht, H, *Dimensions of Social Welfare Policy*, Englewood Cliffs : Peentice-Hall Inc. 1974. pp.24-29.

19) 송근원, 「사회복지와 정책과정」, 서울:대영문화사, 1994, p.251.

### 제 3 장 영유아보육사업의 현황과 문제점

영유아보육시설의 기능은 영유아의 보육을 질병, 기타 취업 등의 이유로 부모가 자녀양육의 역할을 제대로 수행하기 어려운 가정의 자녀양육을 보충한다는 보충적 서비스의 인식에서 벗어나 양질의 보육을 위하여 사회문화적 환경이 바람직한 방향으로 나아갈 수 있도록, 다양한 형태의 사회복지서비스를 제공해야 하는 것이다. 즉 보육시설은 영유아의 보육과 가족지원 프로그램을 제공하는 종합적인 서비스체계를 갖추어야 하는 것이다.<sup>20)</sup>

또한 영유아보육시설의 운영은 영유아 보호와 교육을 담당하는 기능을 가진 시설로서 가정에 있는 아동들이 통원하는 시설이며, 지역사회와의 교류가 활발하게 이루어지는 시설이라 할 수 있다. 따라서 보육시설은 위탁되는 아동의 보육서비스를 극대화하기 위해서 시설 운영이 합리적이고 전문적인 관리 활동이 필요하다. 특히 보육시설은 운영관리면의 소극적 경향을 탈피하고 증가하는 보육대상의 욕구 충족과 사회 변천에 대응하는 보육서비스를 충실히 수행하기 위해 합리적 시설 운영은 큰 의의가 있다.<sup>21)</sup>

다음에서 우리나라 영유아보육시설의 보육대상과 보육내용, 보육시설, 전달체계, 보육비용 등에 대해 현황을 살펴보기로 하고 그것에 대한 문제점을 알아보려고 한다.

---

20) 양옥승, “영유아를 위한 탁아프로그램의 방향”, 「우리 아이들의 육아현실과 미래」, 한울, 1991. p.187.

21) 서명숙, “한국 영유아 보육사업에 관한 연구”, 한양대학교 행정대학원 석사학위논문, 1996. p. 43.

# 제 1 절 영유아보육사업의 현황

## 1. 보육대상

길버트와 스펙트(Gibert & Specht)의 분석틀에서 영유아보육사업을 적용해보면, 사회적 할당의 기준은 누구를 대상으로 하는가에 대한 것이므로 보육대상자의 선정과 보육대상의 추계 및 현황에 대해서 알아보려고 한다.

### 1) 보육대상자 선정

현행 우리나라 영유아보육법에서 규정하고 있는 보육대상은 보호자가 근로 또는 질병, 기타 사정으로 인하여 보호하기 어려운 0-6세 미만의 취학전 영유아를 원칙으로 하되(제2조 1항), 보육위원회의 의결을 거쳐 12세 까지 입소할 수 있도록 규정하고 있다(제16조).<sup>22)</sup> 또한 '98 영유아보육법 시행령중 개정령(안)에서 초등학교 취학직전 1년의 유아를 3월 1일 현재 만 5세 에 달하는 유아로 정하고 있다(제24조 1항).<sup>23)</sup> 그리고 국가 또는 지방자치단체와 사회복지법인 기타 비영리법인이 설치한 보육시설과 국가 또는 지방자치단체가 비용을 보조하는 시설은 다음 순위로 입소를 결정하도록 규정하고 있다(제17조 1항).

보육우선순위는 다음과 같다.

#### ① 생활보호대상자의 자녀

22) 박상규, "현행 영유아보육사업의 개선을 위한 조사연구", 계명대학교 교육대학원 석사학위논문, 1996. p.21.

23) 한국보육시설연합회, 「보육정보」 3/4, 1998. p.56.

- ② 모자복지법 제5조 및 동법시행규칙 제3조의 규정에 의거 보호대상자로 선정된 모자가정과 부자가정 보호 및 지원지침(복지부)에 의한 부자가정의 자녀
- ③ 보육료 반액지원 대상 아동
- ④ 맞벌이 가정 및 편부모가정 등 기타 결손가정의 자녀
- ⑤ 기타 일반주민의 자녀
- ⑥ 일반주민의 자녀중에는 보훈가족·장애인 등의 가정의 자녀를 우선적으로 입소시켜야 한다.<sup>24)</sup>

## 2) 보육대상아동의 추계 및 현황

현재 우리나라의 아동 중 실제 보육대상이 되는 아동은 각 기관마다 추정치가 다르지만 통계청에서 발표하는 각종 통계자료와 “전국 탁아수요 및 부모의 욕구조사연구”(한국행동과학연구소, 1990)결과를 토대로 보육대상아동을 추계하여 사용하고 있다. < 표 1 >에서 보면 1997년도 현재 0-5세 아동은 4,002천명에 달하고 있고, 보육대상아동은 1,041천명으로 추정하면서 이 중에서 보육우선순위가 높은 저소득층의 아동을 91천명으로 파악하고 있다.

그러나 이성진 등의 ‘전국 탁아수요 및 부모의 요구조사(전국11개 지역의 0-5세 자녀를 둔 어머니 1200명을 대상)’에 의하면 현재 일이 없더라도 보육시설을 이용하겠다는 부모가 35%정도이고, 보육시설이 생긴다면 직업을 갖겠다는 부모는 65%나 되었다. 이 연구는 위의 탁아요구의 비율로서 잠재적 탁아수요를 감안한다면 약 312만명의 아동이 탁아를 필요로

24) 박상규, 전계서, pp.21-22.

한다고 주장하였다.<sup>25)</sup>

< 표 1 >의 보육대상 아동추계를 보면, '97년 0-5세 아동은 4,002천명, 취업모의 0-5세 아동은 1,846천명, 저소득층 아동은 91천명, 보육대상아동을 1,041천명으로 보고, 이 중에서 보육우선순위가 높은 저소득층의 아동을 91천명으로 파악하고 있다.

< 표 1 > 보육대상 아동추계

(단위: 천명)

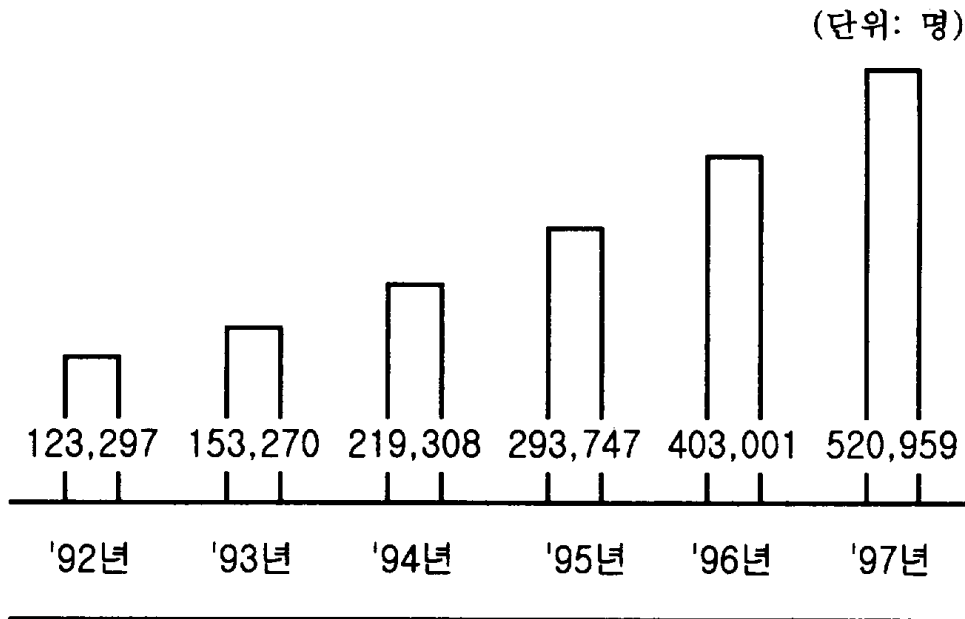
구 분	대 상 아 동			
	1994	1995	1996	1997
0-5세 아동 <sup>①</sup>	3,966	3,977	3,987	4,002
취업모의 0-5세 아동 <sup>②</sup>	1,792	1,810	1,828	1,846
보육대상아동 <sup>③</sup>	1,011	1,021	1,031	1,041
저소득층 아동 <sup>④</sup>	82	84	87	91
일반 아동	929	937	944	950

- \* 주 : ① 통계청 장래인구 추계 자료임(장래인구추계, 통계청, 1991)  
 ② 여성경제활동 참가율 X 모의적생아수(한국통계연감, 1991: 경제활동인구연보, 1990)  
 ③ 한국행동과학연구소, 탁아요구비율 56.4% 적용  
 ④ 법정 저소득층 및 일정소득계층 미만의 저소득층 보육대상 아동
- \* 자료 : 보건사회부, 「보건사회백서」, 1994. p.345.  
 보건복지부, 「보육사업지침」, 1997. p.9.

또한 연도별, 시도별·종별 보육아동 현황을 살펴보면 다음과 같다.

25) 이성진, “한국의 영유아보육의 현실과 장·단기적 발전전망”, 21세기 영유아보육, 서울:한울, 1993. p.6.

<그림 1>의 연도별 보육아동 현황을 보면, '97년도 12월 현재 보육아동이 520천명으로 연 평균 각각 74.4%의 증가율을 나타내고 있으며, '92년의 보육아동 123,297명에 비하여 '97년 520,959명으로 4.2배나 늘었다.



\* 자료 : 한국보육시설연합회, 「보육정보」 3/4. 1998. p.23.

<그림 1> 연도별 보육아동 현황

< 표 2 > 시도별·종별 보육아동 현황을 보면, '97년 12월 현재 전국에서 보육시설을 이용하고 있는 아동은 520,959명에 이른다. 시·도별로는 서울이 122,039명으로 가장 많고, 경기 93,235명, 부산 37,996명, 경남 29,050명 순으로 많았다. 시설별로는 민간보육시설이 227,951명으로 가장 많고, 단체보육은 6,727명으로 가장 낮다.

< 표 2 > 시도별·종별 보육아동 현황('97년 12월 현재)

(단위: 명)

구분	계	국·공립	법인	단체	직장	민간	가정
계	520,959	89,002	123,567	6,727	5,245	227,951	68,467
서울	122,039	40,322	7,187	2,155	1,966	51,419	18,990
부산	37,996	7,012	8,606	892	101	17,659	3,726
대구	24,178	1,565	9,747	59	219	10,325	2,263
인천	24,636	2,910	2,019	355	148	15,446	3,758
광주	21,669	1,838	8,290	70	223	8,266	2,982
대전	11,381	1,094	2,952	27	489	3,406	3,413
울산	10,428	1,310	472	144	47	7,840	615
경기	93,235	10,696	8,946	1,722	759	53,457	17,655
강원	18,152	3,450	7,997	89	92	4,728	1,796
충북	23,219	2,611	9,444	-	204	9,313	1,647
충남	22,317	1,908	11,326	-	112	7,118	1,853
전북	23,805	2,110	12,601	-	66	6,848	2,180
전남	23,350	2,517	14,284	968	103	3,989	1,489
경북	24,368	4,011	6,392	218	291	11,258	2,198
경남	29,050	5,041	6,867	28	267	13,577	3,270
제주	11,136	607	6,437	-	158	3,302	632

\* 설립주체에 따라 국·공립보육시설, 민간보육시설, 직장보육시설, 가정보육시설로 나뉜다. ①국·공립보육시설은 국가 혹은 지방자치단체가 설치·운영하는 시설 ②민간보육시설은 법인·단체 또는 개인이 설치·운영하는 시설로서 직장보육시설 또는 가정보육시설이 아닌 시설 ③직장보육시설은 사업주가 사업장의 근로자를 위하여 설치·운영하는 시설 ④가정보육시설은 개인이 가정 또는 그에 준하는 곳에서 설치·운영하는 보육의 소규모 시설

\* 자료 : 한국보육시설연합회, 「보육정보」 3/4. 1998. p.23.

지탁연의 조사에 따르면, 보육시설이 위치한 곳은 소득수준별로는 중산층지역, 지역용도별로는 주거지역이 많이 위치하고 있는 것으로 나타났다.

시설유형별로 보면 국·공립시설(저소득층지역 72.4%, 중산층지역 24.1%)-민간보육시설(저소득층지역 37.6%, 중산층지역 62.4%)-가정보육시설(저소득층지역 28.6%, 중산층지역 71.4%)의 순으로 나타났다.<sup>26)</sup>

그리고 단독주택지역(27.6%), 아파트지역(25.8%), 주택 및 혼합지역(24.5%), 상가지역(15.9%), 공장지대(4.9%), 저소득층지역(1.3%)의 순으로 보육시설의 설립지역을 보고하고 있으므로, 저소득층 아동이 보육시설을 이용하는데 지리적인 어려움이 따른다는 것을 알 수 있다.<sup>27)</sup>

## 2. 보육시설

보육시설은 보육아동에게 실질적으로 서비스를 제공하는 서비스 담당 기관을 말한다. 다음에서 영유아보육시설의 종류와 현황에 대해서 살펴 보겠다.

### 1) 영유아보육시설의 종류

영유아보육법(시행규칙 제7조)에서는 보육을 담당하고 있는 시설을 아래 < 표 3 >과 같이 국·공립보육시설, 민간보육시설, 직장보육시설, 가정보육시설로 구분하고 있다.

---

26) 허 선외, 「영유아보육시설의 실태와 보육정책의 대안」, 지역사회탁아소연합회, 1993. pp.14-15.

27) 강달금, “영유아보육정책의 문제점과 개선방안”, 중앙대 사회개발대학원 석사학위논문, 1992. p.12.

< 표 3 > 보육시설의 종류

구 분	명 칭	설립주체	설치방법	규 모
국·공립보육시설	어린이집	국가,지방자치단체	신 고	영유아21인이상
직장보육시설		사업장의 사업주		영유아5인이상
민간보육시설		법인,단체,개인		영유아21인이상
가정보육시설	놀이방	개 인		영유아5-20인

\* 자료 : 보건복지부, 「보육사업지침」, 1998.

(가) 국·공립보육시설

국가 혹은 지방자치단체가 설치·운영하는 시설로서, 저소득층 밀집지역, 소형공동주택단지, 농어촌지역, 공단지역 및 그 인근지역의 보육시설이 없는 지역 등 취약지역에 우선적으로 설치된다. 주로 시·군·구에서 설치하며, 국가 혹은 지방자치단체, 학교설치 보육시설이라도 직원자녀를 위주로 운영하는 시설은 직장보육시설로, 지역주민자녀를 50%이상 보육하는 시설은 국·공립보육시설로 분류한다.

(나) 민간보육시설

법인·단체 또는 개인이 설치·운영하는 시설로서 직장보육시설 또는 가정보육시설이 아닌 시설을 말한다. 민간보육시설을 설치하고자 하는 자는 영유아보육사업지침에 의해 관할 시장·군수에게 신고(제6조 1항)를 하며, 설치인가의 기준에 따라 보육시설 설치가 적합한 지역인지 지역적 타당성과 시설의 면적, 시설의 설비 등 시설기준의 적합여부 및 종사자의 수, 자격의 적정 등 종사자 확보여부를 검토하여야 한다. 규모는 < 표 3 > 과 같이 영유아 21인 이상을 보육하여야 하고(제7조), 명칭은 “00어린이

집”으로 한다. 민간보육시설의 설치 주체는 당초 아동복지법 시행령에서는 비영리법인으로 되어 있었으나, 이러한 규정이 민간의 보육사업 참여를 실질적으로 제한하게 되자, 영유아보육법에서는 이들 단체는 물론 능력있는 개인까지 확대 완화함으로써 민간부분의 보육사업 참여를 적극 유도하고 있다.

#### (다) 직장보육시설

사업주가 사업장의 근로자를 위하여 설치·운영하는 시설로서 사업장 내, 그에 준하는 인근지역 또는 사원주택 등 사업장의 근로자 밀집 거주지역에 설치한다. 따라서 기업(영리법인)이 주거지역에 불특정 다수를 대상으로 설치·운영하는 시설은 민간보육시설로 분류한다. 영유아보육법상 시 여성근로자 50인 이상을 고용하고 있는 사업장의 사업주는 직장보육시설을 설치하도록 의무화하고 있으며(제6조 제1항), 시장·군수에게 설치·신고<sup>28)</sup>를 하고 규모는 영유아 5인 이상이어야 하고(제7조), 명칭은 “00어린이집”으로 한다.

#### (라) 가정보육시설

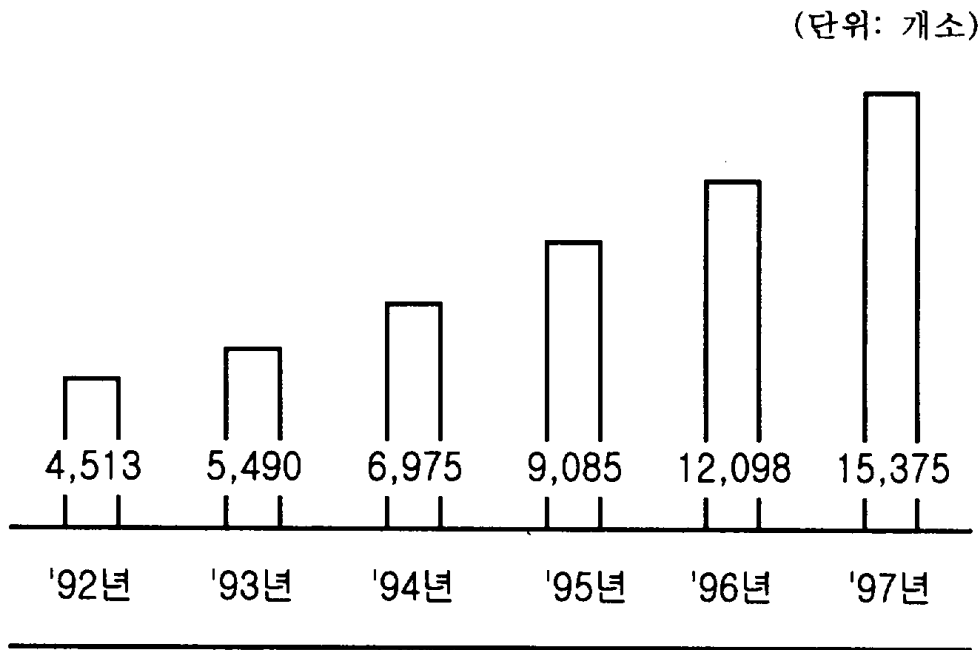
가정보육시설은 개인이 가정 또는 그에 준하는 곳에서 설치·운영하는 5-20인 보육의 소규모 시설로써 이러한 가정보육시설은 시장·군수에게 신고하고 이를 설치할 수 있다(제6조).

### 2) 영유아보육시설의 현황

우리나라 전체 보육시설의 수는 <그림 2>의 연도별 시설확충 현황을

28) 한국보육시설연합회, 「보육정보」 3/4, 1998. p.59.

보면, 연 평균 77.8%의 증가율을 보여 '97년 12월 현재 총 15,375개소가 설치되었고, '92년에 비해 보육시설은 3.6배가 증가되었다.



\* 자료 : 한국보육시설연합회, 「보육정보」 3/4. 1998. p.22.

<그림 2> 연도별 보육시설 현황

또한 시도별·종별 보육시설 현황을 살펴보면 다음과 같다.

< 표 4 >에서 서울·경기, 5대 광역시를 제외한 기타 지역의 보육시설은 전체의 29.5%에 불과하다. 특히 농어촌지역의 대부분이 주택밀집지역이 아니며, 영유아의 비율이 대도시에 비해 상대적으로 적은 수를 고려할 때 소규모의 가정보육시설이 많이 확보되어야만 하는데도 불구하고, 기타지역의 가정보육시설은 너무나도 적다.

< 표 4 > 시도별·종별 보육시설 현황('97년 12월 현재)

(단위: 개소)

구분	계	국·공립	법인	단체	직장	민간	가정
계	15,375	1,158	1,634	150	158	6,388	5,887
서울	3,531	454	114	50	64	1,402	1,447
부산	1,066	86	101	20	6	494	359
대구	733	23	120	1	11	363	215
인천	865	33	24	9	5	453	341
광주	514	19	89	1	6	146	253
대전	545	21	41	1	11	143	328
울산	314	19	8	4	2	227	54
경기	3,578	169	148	37	18	1,616	1,590
강원	475	54	122	1	5	138	155
충북	516	33	128	-	4	207	144
충남	549	29	155	-	5	210	150
전북	500	30	172	-	2	111	185
전남	409	37	157	17	3	75	120
경북	608	66	78	8	6	273	177
경남	941	75	97	1	7	436	325
제주	231	10	80	-	3	94	44

\* 자료 : 한국보육시설연합회, 「보육정보」 3/4. 1998. p.22.

또한 근로여성이 늘어나면서 < 표 5 >와 같이 직장보육시설의 설치계획을 마련하고 있지만 추진실적을 보면, '95-'97년에서 직장보육시설 설치계획은 1,440개이지만 실적은 112개로 12배나 부족한 실정이다.

< 표 5 > 직장보육시설 설치계획 및 추진실적

연 도 별	'95년	'96년	'97년	계
계 획	446	446	548	1,440
실 적	50	30	32	112

\* 자료 : 한국유아교육원, 「월간유아」 12월호. 1997. p.359.

영유아보육법 제7조 제3항, 동법 시행령 제14조 제1항은 '상시여성근로자 3백인 이상 사업장'은 직장보육시설을 의무적으로 설치해야 한다. 그러나 동기간동안 설치했거나 보육수당을 지급한 업체는 전체대상 사업장의 322개소 중 41개소에 지나지 않는다. 이유인즉, 사업주가 설치비 과다 및 보육상 발생하는 안전책임 등으로 보육시설의 설치를 기피하고, 보호자(근로여성)는 출·퇴근시 교통혼잡 및 사업장내의 소음, 분진 등으로 주거지 인근의 보육시설을 선호하는 경향이 있는 관계로 실적이 부진하다고 한다.<sup>29)</sup>

### 3. 보육내용

보육아동(수혜자)이 '무엇'을 제공받고 그 형태가 어떤 것인지를 의미하므로, 보육아동이 제공받는 보육서비스에는 보육의 요구수준에 따라 보육내용 및 보육종사자 등에 속한다. 다음에서 이러한 보육서비스의 현황과 보육종사자의 실태에 대해서 알아보고자 한다.

#### 1) 보육서비스

한국여성개발원은 「도시영세지역 탁아프로그램 개발에 관한 연구」에

29) 한국유아교육원, 「월간유아」 12월호. 1997. p.359.

서 아동을 위한 프로그램의 목적을 보호적인 측면과 교육적인 측면의 두 가지로 나누어 다루고 있다. 즉, 보호적인 측면은 건강·영양·안전등을 고려하여 아동들이 안전하게 성장할 수 있도록 보호하는 것이며, 교육적 측면은 아동들이 신체·정서·사회·언어·인지적인 부분에서 그들의 잠재력을 최대한 발달시킬 수 있도록 도와주는 것이라 할 수 있다.<sup>30)</sup>

보육의 효과를 다룬 선행연구들은 양질의 보육서비스가 주어졌을 경우 가정에서 어머니가 양육하는 것에 비해 아동의 성장에 부정적인 영향이 없으며, 저소득층의 자녀에게는 오히려 긍정적인 효과를 주는 것으로 나타나고 있다.<sup>31)</sup>

그리고 시설의 설비, 인력, 보육프로그램의 차이는 아동의 지적기능, 언어발달과 의사소통능력, 사회성, 타인에 대한 배려와 같은 제반 특성의 긍정적인 발달과 깊은 관련이 있지만, 그 질적 수준이 낮을 경우에는 아동의 정상적인 성장에 역효과를 줄 수 있을 것으로 보고하고 있다.<sup>32)</sup>

먼저, 이러한 보육유형과 보육시간, 교육프로그램의 보육서비스가 이루어지고 있는 실태를 살펴보고자 한다.

#### (1) 보육유형 및 보육시간

우리나라는 새마을유아원이나 유치원의 종일반, 가정탁아, 직장탁아, 지역탁아소, 88탁아소, 사회복지시설 부설의 어린이교실 등 그 형태가 상당히 다양하였다. 또한 보육사업지침에 의하면 보육시설은 종일제운영을 원칙으로 하고 있다. 법정공휴일을 제외하고 연중 계속 운영하여야

30) 한국여성개발원, 「도시영세지역 탁아프로그램 개발에 관한 연구」, 한국여성개발원, 1990. p.7.

31) 홍혜경, 「영아반 보육의 이론과 실제」, 한국어린이집협회, 1991. p.64.

32) 한국청소년연구원 역, 「아동의 삶에 관한 논쟁과 해답」, 한국청소년연구원, 1991, p.200.

하며, 지역 및 시설여건에 따라 보호자와 시설장의 협의에 의하여 공휴일에도 운영이 가능하다.

보육의 기준시간은 1일 12시간을 기준으로 하되 보호자의 근로시간등을 고려하여 조정운영이 가능하도록 하고 있다. 하지만 보육시설 종사자는 1일 평균 10.34시간 정도 근무하는 것으로 나타나고 있다.<sup>33)</sup> 이때 보육교사의 근무시간은 09:00-18:00을 원칙으로 하고 나머지 3시간(07:30-09:00, 18:00-19:30)은 원장과 보육교사가 교대 근무하도록 하고 초과시간에 대한 근무수당을 시설자체 재정범위 내에서 지급하도록 하였다.<sup>34)</sup>

시설의 운영시간을 보면, 평일 오전 5시부터 오후 11시까지의 분포를 나타냈는데 어린이 집은 오전 7:30에서 오후 8시까지를 시간을 규정해두고 있는 실정인데 반해, 놀이방은 가정에서 운영하는 특수여건과 어머니의 늦은 귀가 시간으로 오전 5시부터 오후 11시까지 운영하고 있어 교사의 휴식시간이 부족한 것으로 나타났다. 토요일 근무제 확대에도 불구하고 어린이집은 토요일에 운영하지 않는 곳도 있고, 대부분 오후 2-3시에 끝나지만, 놀이방은 오전 5시부터 오후 11시까지 운영하는 시설이 있어 교사들의 휴식과 재충전의 시간 및 영유아들의 수업준비가 부족한 것으로 보인다.<sup>35)</sup> 그러므로 보육교사의 근무시간 완화와 그에 대한 보육수업의 준비가 이루어지도록 하여야 할 것이다.

## (2) 보육프로그램

영유아보육법에는 보육시설에서 영유아의 신체적, 정서적 및 사회적

---

33) 강달금, 전게서, 1992. pp.55-56.

34) 보건복지부, 「보육사업지침」, 1996. p.54.

35) 박유순, “영유아보육시설의 운영실태와 개선방안”, 동국대학교 행정대학원 석사학위논문, 1996. p.27.

발달 등을 도모하는 프로그램을 제공하는 것을 명시하고 있으며(제18조), 모든 프로그램의 내용은 교육, 영양, 건강, 안전, 부모에 대한 서비스, 지역사회와의 교류 등 6개 분야에 기본원칙에 따라 구성하도록 되어 있다(시행규칙 제23조).

현재 우리나라의 보육기관을 위해 개발된 보육프로그램의 현황을 살펴보면, 보건복지부에서 보육프로그램 자료집(1990)과 어린이집 보육교사를 위한 영유아보육 프로그램(1992)을 개발하여 전국 보육시설에서 활용하도록 장려하고 있다. 또한 서울시의 보육프로그램 자료집(1991), 한국어린이육성회에서 어린이개발센터에서 만든 종일제 교육프로그램(1990), 삼성복지재단 어린이개발센터에서 만든 영유아보육 프로그램(1993)과 유아프로그램(1996) 등이 발간되어 보육시설 현장에서 활용되고 있다.<sup>36)</sup>

교육계획안 작성시 각종 연구기관에서 개발한 프로그램을 가장 많이 참고한다. 영유아보육에 관한 출판자료는 62.0%, 독창적 개발사용 4.2%, 경험에 의한 교사들의 자료활용 4.2%, 기타 1.0%로 나타났다.

그리고 독서 및 언어영역·수·과학영역·적목·조작 등의 실내에서 할 수 있는 각종 영역의 교육프로그램은 놀이방이나 어린이집에서 모두 갖추어 실시하고 있지만 물·모래놀이 영역에서 놀이방은 60.9%, 어린이집은 61.2%가 실시하지 않는 것으로 나타났다. 그 이유는 운동장 시설이 없기 때문이다.<sup>37)</sup>

마찬가지로 양옥승에 의하면, 거의 모든 시설이 주간계획안만 작성하고 있으며, 40%의 보육시설이 교육자료가 없어 흥미영역별로 공간을 구성하지 못하고 있으며 영역별로 공간을 구성하고 있는 보육시설이라도 흥미영역에 제시할 교육자료가 부족한 것으로 나타났다.<sup>38)</sup>

36) 한국유아교육원, 「월간유아」, 3월호, 1988. p.137.

37) 박유순, 전게서, 1996, pp.41-42.

38) 양옥승 외, 「각국의 탁아제도 비교 연구」, 서울:창지사, 1996. p.34.

## 2) 보육종사자

보육의 질적 프로그램에서 가장 중요한 요소는 보육 종사자이다. 보육 종사자의 보육에 관한 전문적인 능력은 보육의 질을 높이고, 집단프로그램을 통해서 취학전 학령기 아동들의 신체적·정서적·지적능력이 최대한으로 발달할 기회를 보장<sup>39)</sup>하는데 충분한 자질이 확보되어야 한다.

영유아보육법에서 종사자는 시설의 형태만 따로 분류될 뿐, 그 외에는 국·공립과 민간부문의 보육시설 모두 동일하게 규정하고 있다.

그러므로, 영유아보육법에 규정한 종사자의 배치기준과 보육교사대 아동의 비율을 먼저 알아보고, 시설확충에 따른 보육교사의 수급상황을 추계하고자 한다. 또한 질적인 보육서비스의 제공을 위하여 보육종사자의 전문성에 따른 자격취득 기준과 보수교육 등에 대해 살펴보기로 한다.

### (1) 종사자의 수와 아동과의 비율

종사자의 수에 있어서는 시설장 및 보육교사 이외의 경우에는 일정 규모 이상일 때는 의사·간호사·영양사·사무원·취사부·관리인 등 기타 종사자를 배치하도록 하고 있다. 보육교사는 아동의 보육에 가장 많은 영향을 미치는 것으로, 보육교사 1인당 아동의 수에 대하여는 여러가지 의견이 제시되고 있으나 '98. 2. 13에 영유아보육법시행규칙 중 개정안에서는 5세 영유아에 대한 교사 1인당 아동수를 현행 20인에서 30인으로 완화하고 있다.<sup>40)</sup>

< 표 6 > 종사자 배치기준을 보면, 국·공립보육시설, 민간보육시설 및 직장보육시설에서는 2세미만의 영유아 5인당 보육교사 1인으로 하되, 5인을 초과할 때마다 1인씩, 2세의 영유아는 7인당 1인, 7인을 초과할 때

39) 이성진, "21세기에 대비한 우리나라 영유아보육의 발전방안모색", 21세기 영유아보육, 1992, p.6.

40) 한국유아교육원, 전게서, 1998. p.56.

마다 1인씩 증원해야 하며, 3세 이상의 영유아는 20인당 1인으로 하되, 20인을 초과할 때마다 1인씩 증원하도록 규정한다(제8조 제1항). 또한 영유아 40인당 보육교사 1인은 초·중등교육법에 의한 유치원교사 자격을 가진 자로 하고, 40인을 초과할 때마다 1인씩, 5세의 영유아 및 취학아동 30인당 1인, 30인을 초과할 때마다 1인씩 증원(5세의 영유아 보육교사는 초·중등교육법에 의한 유치원교사 자격을 가진 자)하도록 규정한다.

가정보육시설의 경우 3세 미만의 영유아는 5인당 1인으로 하되 5인 이상을 초과할 때마다 1인을 증원한다. 3세 이상의 영유아는 1인을 두도록 하고 있다. 다만 영유아 40인 미만을 보육하고 있는 시설의 경우에는 보육교사가 시설장을 겸임할 수 있다.41)

< 표 6 > 종사자 배치기준

구 분	배 치 기 준	자격기준	비 고
시설장 보육교사	전 보육시설 (다만, 영유아 40인 미만을 보육하는 시설의 경우에는 보육교사가 시설장을 겸임 가능) 2세미만 영유아 5인당 1인 2세의 영유아 7인당 1인 3세이상 영유아 30인당 1인	영유아보육법 시행규칙 제8조 별표 3 참조	국·공립-민간 보육 시설
보육교사	3세미만 영유아 5인당 1인 5세의 초과할 때마다 1인증원 3세이상 영유아인 경우 1인	영유아보육법 시행규칙 제8조 별표 3 참조	가정 보육 시설

\* 자료 : 보건복지부, 「보육사업지침」, 1998. pp.127-128.

41) 한국보육시설연합회, 「보육정보」 3/4, 1998. p.61.

## (2) 보육교사의 수급

보건복지부는 1997년까지의 보육교사의 총 수요를 38,335명으로 추계하고 있는 한편, 그때까지 여러 과정을 통해 배출될 보육교사는 총 173,508명으로 추산하고 있다. 이러한 상황은 곧 보육교사의 과잉공급이라는 현상을 낳게 되므로 이제는 양적 증가보다는 질적 향상에 관심을 기울일 시기가 되었다.<sup>42)</sup>

1년에 1,000시간의 이론과 실습으로 이루어지는 양성교육훈련기간 동안에는 교육, 보호, 사회적 서비스의 기능을 모두 수행해야 하는 보육교사에게 필요한 전문적인 지식 및 능력의 습득이 불가능하기 때문에 훈련기간의 강화 또는 대안책 마련이 시급하다. 아울러 종사자 보수교육제도의 강화도 요구된다.<sup>43)</sup>

## (3) 자격기준에 따른 전문성

영유아보육법 제9조 및 시행규칙 제8조 1항에 나타난 보육교사의 자격기준을 정리하면 < 표 7 >과 같다. 보육교사를 1, 2급으로 구분하여, 1급은 전문대학 또는 이와 동등 이상의 학교에서 유아교육 또는 아동복지 관련학과를 전공하여 졸업한 자이거나, 보육교사 2급의 자격을 가진 자가 영유아 보육업무에 3년이상 종사한 경력이 있는 자이며, 2급은 고등학교 또는 이와 동등 이상의 학교를 졸업한 자로서 영유아보육법 제15조 1항의 규정에 의한 보육교사 양성교육과정을 이수한 자로 하고 있다.

42) 정민자, “보육교사 수요추계 및 공급체계의 적정성 검토 및 개선방향”, 한국영유아보육학회 '95 춘계학술대회, 1995. pp.87-111.

43) 김형식, “한국영유아보육사업의 활성화를 위한 쟁점과 대안”, 한국영유아보육학회 '96 춘계학술대회, 1996. pp.85-100.

< 표 7 > 보육교사의 자격기준

보육교사 1급	전문대학 또는 이와 동등 이상 학교에서 제8조 제2항의 규정에 의한 학과를 전공하여 졸업한 자
	보육교사 2급의 자격을 가진 자로 영유아보육업무의 3년 이상 종사한 경력이 있는 자
보육교사 2급	고등학교 또는 동등 이상의 학교를 졸업한 자로서 제8조 제3항의 규정에 의한 소정의 양상교육을 마친 자

\* 자료 : 보건복지부, 「보육사업지침」, 1997. p.290.

현행 보육교사 양성과정은 보건복지부 장관이 지정한 교육훈련시설에서 고졸학력을 가진 자를 대상으로 교육을 실시하여 소정의 교육과정을 이수한 자에게 보육교사자격을 부여하는 과정이다. 자질향상을 위해 교육훈련기간을 1년으로 늘렸으며 교육시간도 800시간 이상에서 1,000시간으로 확대되었다. 교육과정을 보면, 아동보육을 위한 기초이론과 실무로서 소양분야(5%), 영유아보육에 관한 기초이론(35%), 영유아보육에 관한 실무관련분야(35%), 아동복지 관련 일반이론(15%), 기타(10%) 등으로 편성·조직되어 있다.<sup>44)</sup>

보수교육은 시설장과 보육교사 모두 매 3년마다 실시되고 있으며, 신규채용된 보육교사는 1년 이내에 받아야 한다. 보수교육의 실시는 교사들의 주 근무시간인 낮 시간대에 주로 이루어지고 있어, 종사자들의 필요성은 인정하고 있으나, 제대로 활성화되지 않고 있어 종사자들의 근무여건을 고려한 보수교육 실시가 필요하다.

44) 양옥승, “영유아를 위한 탁아프로그램의 방향”, 「우리 아이들의 육아현실과 미래」, 한울, 1991. p.102.

## 4. 전달체계

사회복지 서비스의 전달은 사회복지 서비스 체계의 설계를 말하는 것으로 사회복지 대상자의 선정, 수혜자 자격 요건의 선정, 수혜내용의 성격에 관한 정책들이 실제로 표현되는 것은 서비스 전달체계를 통해서 이루어지기 때문에 매우 중요하다.<sup>45)</sup>

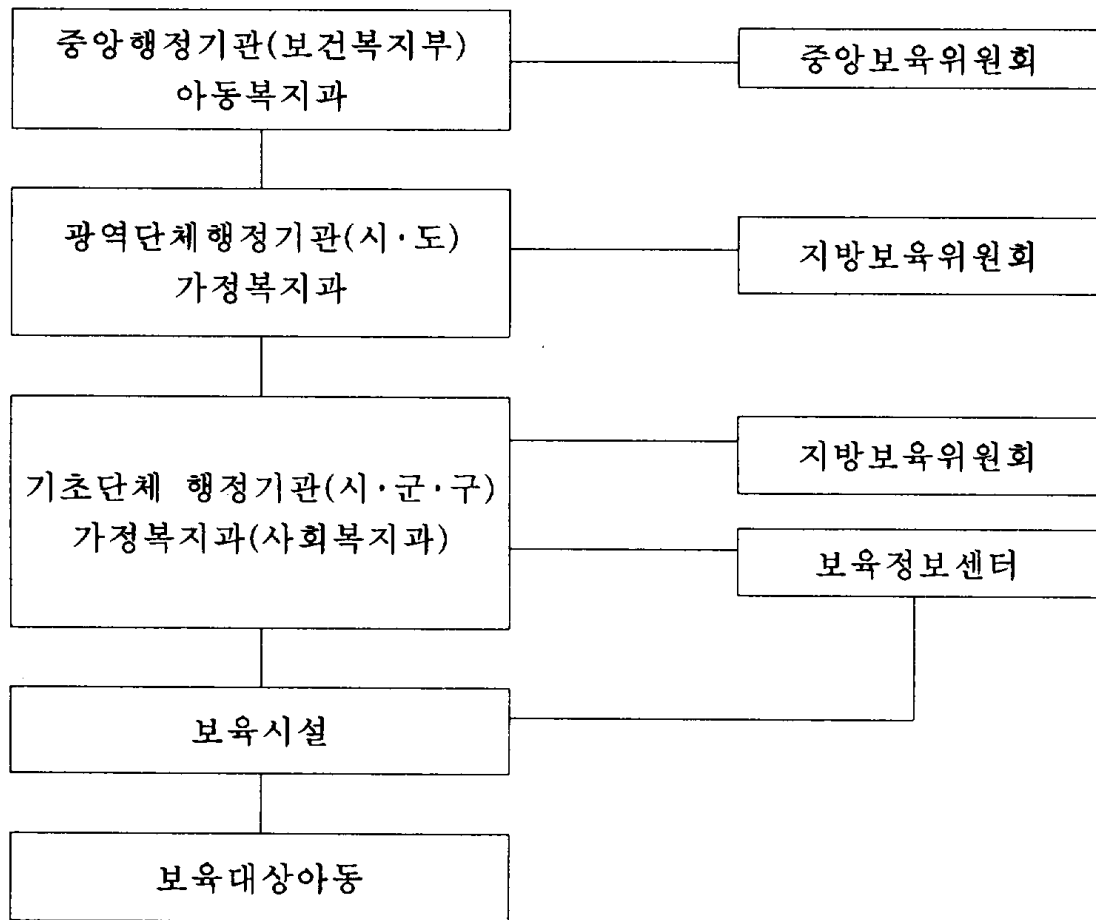
### 1) 보육행정

현재 우리나라의 보육행정에 관련된 기구는 소관 부처(보건복지부, 지방자치단체)의 아동·가정복지과, 보육위원회, 보육정보센터로 구분된다.

<그림 3>과 같이 우리나라 영유아보육사업의 전달체계는 각 시·군·구별로 보육정보센터를 설치하도록 되어 있고, 재정은 지방자치단체에서 부담하도록 되어 있다.

---

45) 서상목, 최일섭, 김상균, “사회복지 전달체계의 개선과 전문인력의 활용방안” 한국개발연구원, 1988. p.16.



\* 자료 : 김숙희, “한국보육사업의 개선방안에 관한 연구”, 청주대학교 행정대학원 석사학위논문, 1997. p.47. 재인용.

<그림 3> 보육사업 행정체계

## 2) 행정수준별 담당업무

보건복지부 아동복지과에서 보육업무의 전반을 관장하고 있고, 시·도에서는 아동·청소년복지과 시·구에서는 가정복지과에서 다른 업무와 함께 보육업무를 담당하고 있다. 또한, 심의 기구로는 중앙보육위원회와 지방보육위원회가 보건복지부, 시·군·구별로 조직되어 있고 시·군·구 단위와 보육정보센터를 설치·운영하도록 규정되어 있다(제5조 1항).

중앙 행정기관의 업무는 보육사업의 장기적 발전계획 수립, 보육시설의 설치인가 및 신고에 관한 하급기관의 지도·감독, 보육비용의 산정 및 보조에 관한 업무, 종사자의 교육·훈련, 장학지도와 보육프로그램, 교재·교구의 개발보급 등에 관해 교육부에 협조 요청, 기타 보육사업의 정책수행에 관련된 업무를 맡고 있다.

보육위원회의 기능은 영유아보육사업의 기본방향 및 정책수립에 관한 사항, 영유아보육사업의 조사·연구, 영유아 보육프로그램 및 교재·교구의 개발보급 등이다.

보육정보센터의 기능은 영유아보육에 대한 정보제공 및 상담지도, 보육대상자를 위한 보육의뢰 및 보육시설 이용의 알선, 보육대상자에 대한 조사 등의 업무를 관장하며(제5조), 사회복지관, 아동상담소 등의 시설을 이용하여 설치할 수 있도록 되어 있는데, 시·군·구 에 165개소, 사회복지관에 8개소, 아동상담소 등에 35개소로 전국에 총 208개소의 보육정보센터가 설치되어 있다.<sup>46)</sup>

## 5. 보육재정

사회복지서비스의 시행은 국가부담 위주이건 혹은 개인(시장)부담 위주이건 어떤 형태로든지 비용부담을 수반하게 되는데, 비용부담의 형태를 결정하는 가장 중요한 변수는 역시 국가가 조세로 재원조달이 되는 사회복지서비스의 비용을 어느 정도까지 부담하는가 하는 문제이다.

---

46) 김영모 외 2명, 「보육정보센터의 모형개발에 관한 연구」, 중앙대학교, 1994. p.5. 재인용.

정부의 사회복지서비스의 비용부담에 대한 정책의 기본방향을 파악하고, 내용면에서 표준보육단가의 산정과 수납 그리고 국가 및 지방자치단체의 지원실태에 대해 검토하기로 하겠다.

### 1) 비용의 부담

우리나라 사회복지서비스 정책의 기본방향을 보면, “장기적으로 사회복지서비스 정책은 일정수준 이하의 소득계층에 대하여는 국가의 책임하에 무료 또는 실비로 기본적 서비스를 제공하고, 그 이상의 소득계층에 대하여는 수익자부담의 원칙하에 복지욕구의 우선 순위에 따라 다양한 서비스를 이용할 수 있는 방향으로 추진”한다고 하여 저소득층은 무료 또는 실비, 저소득층 이상은 유료라는 ‘자유주의적 복지모델’에 입각한 사회복지서비스 비용부담의 모형이 제시되어 있음을 알 수 있다.<sup>47)</sup>

< 표 8 > 소득계층별 복지서비스 재원부담

구 분	재 원 부 담	서비스 기본방향
최저생계비 미만 계층	정부부담(무료)	국가책임하에 최저생활의 보장의 위한 포괄적 서비스 제공 및 서비스의 전문화
최저생계비 이상 계층	일부수익자부담(실비)	욕구의 우선순위에 따른 다양한 사회복지 서비스 프로그램 실시 및 서비스의 전문화
	수익자부담(유료)	

\*자료 : 보건복지부, 「제7차 경제사회발전 5개년계획 보건의료사회보장부문」, 1992-1996. p.293.

47) 보건복지부, 「제7차 경제사회발전 5개년계획 보건의료 사회보장 부문」, 1992-1996. pp.291-295..

사회복지서비스 비용부담에 대한 정부의 기본정책은 아동보육에 대한 정부 재정지원정책의 기본틀을 형성하고 있다. 영유아보육법에서는 영유아의 보육책임이 보호자에게 있다고 규정하고(제3조), 영유아의 보육에 필요한 비용 역시, 보호자가 부담하는 것을 원칙으로 함으로서(제21조), 영유아 보육의 1차적 책임은 보호자에게 있으며 보육능력이 없는 저소득층 자녀에 대해서만 그 보호자에게 국가 또는 지방자치단체가 책임을 지고 있어 국가가 보완적 책임을 지고 있다고 하겠다.

## 2) 비용의 수납

보육비용의 수납 한도액은 정부예산편성 기준단가를 적용하여 산출한 표준보육단가의 범위안에서 수납하도록 하고 있다.

영유아보육법에 의하면 보육료의 결정은 보건복지부에서 매년 전년도 12월중에 표준보육단가를 선정·시달하고, 시장·군수는 보건복지부장관이 정한 표준보육 단가의 범위안에서 당해 시·군·구별 지방보육위원회의 심의를 거쳐 고시해야 하고, 보육시설의 시설장은 고시된 보육료 상한선 범위내에서 보호자와 협의하여 보육료를 결정하도록 하고 있다(영유아보육법 시행규칙 제27조 제3항).

표준보육단가는 종사자의 인건비, 급식비, 수당, 가계보조비, 아동급식비, 시설운영비, 교재교구비 등 시설의 관리운영에 소요되는 기본적 경비 항목에 대한 비용을 계산하여 산출되고 있으며, 1998년도의 표준보육단가는 < 표 9 >와 같다.

< 표 9 > 표준보육단가

(단위: 원)

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.

아동별 보육료 지원액현황은 < 표 10 >과 같이 생활보호대상자 및 의료부조대상자의 자녀는 보육비용을 면제하고, 가구당 월평균 100만원 미만 계층의 자녀는 보육비용의 50%수준을 이용시설 설립주체의 여부에 관계없이 1인당 개념으로 국가지원을 받고 있다.

민간시설에 있어서는 표준보육단가의 100분의 150범위 내에서 보육료를 수납할 수 있도록 하였고, 고시된 보육료를 초과하여 수납하고자 할 때에는 시장·군수 또는 구청장의 승인을 얻도록 하여 민간부문의 보육사업참여를 권장하고 있다. 그러나 민간보육시설의 경우, 인근시설과의 가격 경쟁을 벌여야 하는 등 또 다른 부작용을 초래할 것이며, 보육료를 인상하였을 때 가계의 부담으로 결국 부모가 보육시설이용을 기피하게 된다면 민간보육시설의 확충 또는 유도방안을 위한 측면에서 그 효과를 기대하기란 매우 어렵다.

< 표 10 > 아동별 보육료 지원액 현황

(단위: 원)

구 분			합 계	국 고	지방비
법정 저소득층 아동	2세 미만	서울	213,000	31,950	181,050
		지방		106,500	106,000
	2세	서울	176,000	26,400	149,600
지방	88,000	88,000			
월평균 100만원 미만아동	2세 미만	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			
3세 이상	서울	44,000	6,600	37,400	
	지방		22,000	22,000	

- \* 보육료 50%감면대상의 가수당 월평균소득  
2인(100만원),3인(110만원),4인(120만원), 5인이상(130만원)
- \* 자료 : 보건복지부, 「보육사업지침」, 1998. p.32.

### 3) 국가 및 지방자치단체의 지원실태

#### (1) 비용의 보조

정부의 보육사업 예산지원내용과 규모를 알아보고, 지원기준의 내용을 살펴보기로 한다.

국가 또는 지방자치단체는 보육시설의 설치 및 운영 등 영유아의 보육 사업에 소요되는 비용을 보조할 수 있도록 하고 있다. 예산의 범위안에서  
 ① 보육시설의 설치에 필요한 비용 ② 국·공립보육시설, 비영리법인이

설치·운영하는 보육시설, 기타 보건사회부장관이 정하는 보육시설의 매년의 운영비 ③ 기타 영유아보육사업에 소요되는 비용의 일부를 보조하도록 규정하고 있다(제22조).

민간보육시설의 확충을 위해 국민연금기금 재정을 운용하여 융자하도록 방안이 실시되고 있다. 또한 직장보육시설 설치의무 대 사업장의 사업주로서 당해 사업장 보육시설을 설치한 사업주에 대하여는 그 보육시설의 운영 및 수탁 보호 중인 영유아의 보육에 필요한 비용의 100분의 50이상을 보조하도록하고 있다(제23조).

< 표 11 >을 보면 '97년도 보다 '98년도 정부예산 지원이 낮아졌는데 그 이유는 보육시설 확충 3개년 계획이 완료됨에 따라 대폭 감소됐다.

정부의 보육예산 배분방법에 관하여 보육사업 예산 지원별 내용을 보면, 정부지원시설로 선정된 국·공립보육시설, 민간보육시설에 대하여는 시설을 대상으로 지원하는 반면, 정부지원단위에 의한 지원시설이 아닌 민간보육시설 및 가정보육시설의 대상과 지원내용은 생활보호대상자 및 의료부조대상자의 아동을 보육하고 있는 시설을 대상으로 인건비, 아동급식비 및 시설운영비 등을 아동 1인당 기준으로 지원하고 있다. 이러한 세부항목별 지원기준 외에 현행 보조금 지원기준은 지방자치단체별로 지원비율에 차등을 두고 있다.

< 표 11 > 1998년 보육사업 정부예산 지원 내용 (단위: 백만원)

구 분	'97 예산	'98 예산	주 요 내 역
계	133,707	109,481	
시설운영비지원 (인건비)	80,477	76,013	* 종사자수 15,156에서 13,042명('97실제지원 인원은 12,800명)
민간시설교재. 교구비	435	1,152	300천원 -> 600천원 3,042 -> 4,000개소
농어촌시설 차량운영비	569	569	790개소 1,440천원/개소.연 (동일)
저소득층 보육료지원	25,841	27,935	77천원 -> 78천원 188천원 -> 198천원
- 법 정	6,048	6,794	8,500명 -> 9,244명
- 기 타	19,793	21,141	68,500명 -> 68,993명
시설보육보강	25,516	2,788	
- 신 축	11,151	-	
- 증.개축	4,646	1,914	
- 개.보수	1,049	754	
- 장비비	120	120	
- 사회복지관	1,500	-	
- 종교부설	7,000	-	
- 정보센터	37	-	
연구개발	100	140	2종 -> 3종
민간보조	550	514	
- 청사어린이집	330	296	설치비 34백만원 감소
- 보육정보센터	220	218	
행정경비	105	95	
- 수용비	81	72	
- 국외여비	10	10	
- 국내여비	12	11	
- 수 당	2	2	
보육정보센터운영	115	275	2 -> 5개소 110백만원/개소.연.동일

\* 자료 : 보건복지부, 「보육사업지침」, 1998. p.13.

현재 국·공립, 민간 구분할 것 없이 전체보육시설의 약 28%만이 정부 재정에 의한 지원을 받고 있는 실정으로 민간부문의 지원은 그 비율이 더욱 낮아 지원의 확대가 강력히 요구되고 있다. 이는 시설의 설립형태와는 무관하게 아동보육을 목적으로 한다는 동일한 기능을 수행하고 있기 때문이다.<sup>48)</sup>

일반 시설별 지원비가 지급되는 보육시설은 지방정부에서 저소득층이나 일반주민자녀 보육을 목적으로 설치한 국·공립시설과 비영리법인이 설치한 시설 등으로 시설규모별, 연령별 한편성을 기준으로 보육시설 6개 유형(가형-바형)으로 세분화되고 있다. 보육교사는 법정 소요지원의 50% 수준을 지원하며, 지원내용은 원장과 보육교사의 인건비와 각종 수당이다.

아동지원비는 생활보호대상자, 모자일시보호시설입소자 등 법정 저소득층 아동 그리고 가구당 월평균소득과 가구원수에 의거 분류하여 지원하며, 지원내용은 법정 저소득층 아동의 경우, 아동 1인당 지원단가 전액, 반액지원대상자에게 지원단가의 50%를 지급하고 있다. 시설보강비 지원은 지방자치단체, 사회복지법인 등 비영리 법인이 보육시설을 신축하거나 혹은 기존 시설의 증·개축과 개·보수시 일정한 보조가 이루어진다. 이상의 정부예산지원은 지방자치단체의 실정에 따라 자체 부담으로 지원대상 및 지원내용의 확대가 가능하도록 시행규칙이 개정되었으나, 현실적으로는 한계가 있다. 현재 정부에 의한 시설운영비 지원은 국·공립보육시설과 비영리법인이 운영하는 시설에만 해당한다.

---

48) 장미숙, “영유아보육사업의 효율화에 관한 연구-민간참여의 증진방안을 중심으로”, 한양대학교 행정대학원 석사학위논문, 1995. pp.51-52.

## (2) 세제 지원

영유아보육법은 보호자가 영유아의 보육을 위하여 지출한 보육비용과 사업주가 부담하는 보육시설의 설치 및 운영에 소요되는 비용에 대하여는 세제상의 혜택을 부여하도록 규정하여(제25조), 보호자가 지출한 보육비용 및 사업주 부담의 보육시설 운영경비에 대하여는 이를 소득공제 및 손비 처리 할 수 있도록 하고 있다. 또한 손비와 세제지원은 법인에 대하여 직접적으로 각종 조세부담 의무를 면제하고, 간접적으로는 기업이나 개인의 사회복지법에 대한 기부금에 대하여 세제상의 혜택을 부여하여 민간부문의 사회복지참여를 유도하고 있다.

# 제 2 절 영유아보육사업의 문제점

## 1. 보육수요 추계의 문제

앞에서 살펴본 바와 같이, 정부에서는 보육대상아동을 약 100만명으로 추정하고 있는데, 이는 통계청에서 발표한 각종 통계자료와 한국행동과학연구소의 [전국 탁아수요 및 부모의 요구조사(1990)]를 토대로 하였다. 정부에서 절대탁아수요인구(1995-1997)를 100만여명으로 추정한 것은 다음과 같은 문제점을 내포하고 있다.

첫째, 이성진 등의 '전국 탁아수요 및 부모의 요구조사(전국11개 지역의 0-5세 자녀를 둔 어머니 1,200명을 대상)'에 의하면 현재 일이 없더라도 보육시설을 이용하겠다는 부모가 35%정도이고, 보육시설이 생긴다면 직업을 갖겠다는 부모는 65%나 되었다. 이 연구는 위의 탁아요구의 비율로

서 잠재적 탁아수요를 감안한다면 약 312만명의 아동이 탁아를 필요로 한다고 주장하였다.<sup>49)</sup>

둘째, 100만명이란 추정치는 0-5세까지의 아동만을 대상으로 한 수치이므로, 6-7세의 취학전아동과 저학년 취학아동의 방과후 보육문제는 포함하지 않고 있다. 그리고 점차 기혼여성의 취업률이 증가하는 현상으로 미루어 볼 때 장차 보육에 대한 요구는 더욱 커질 것으로 전망되기 때문에 실제 취업한 기혼여성들의 아동보육문제는 현재 정부의 추정치 보다 더 높을 것이며, 앞으로는 더욱 더 심각해 질 것으로 예상된다.<sup>50)</sup>

셋째, 보건복지부의 보육사업지침에서 규정하고 있는 보육우선순위는 저소득층과 보육의 욕구가 높은 계층을 보육시설에 우선적으로 입소할 수 있게 하는 것이다.

그러나 저소득층 아동이 보육대상에서 제외되는 요인은 보육시설의 지역적인 분포를 들 수 있다. 지탁연의 조사에 따르면, 보육시설이 위치한 곳은 소득수준별로는 중산층지역, 지역용도별로는 주거지역이 많이 위치하고 있는 것으로 나타났다. 시설유형별로 보면 국·공립시설(저소득층지역 72.4%, 중산층지역 24.1%)-민간보육시설(저소득층지역 37.6%, 중산층지역 62.4%)-가정보육시설(저소득층지역 28.6%, 중산층지역 71.4%)의 순으로 나타났다.<sup>51)</sup>

그리고 단독주택지역(27.6%), 아파트지역(25.8%), 주택 및 혼합지역(24.5%), 상가지역(15.9%), 공장지대(4.9%), 저소득층지역(1.3%)의 순으로

---

49) 이성진, "21세기에 대비한 우리나라 영유아보육의 발전방안모색", 21세기 영유아보육, 1992, p.6.

50) 박숙자, 전계서, 1993. p.25.

51) 허 선외, 「영유아보육시설의 실태와 보육정책의 대안」, 지역사회탁아소연합회, 1993. pp.14-15.

보육시설의 설립지역을 보고하고 있으므로, 저소득층 아동이 보육시설을 이용하는데 지리적인 어려움이 따른다는 것을 알 수 있다.<sup>52)</sup>

또한 저소득층 아동의 상당수가 보육대상에서 제외되게 만드는 요인은 보육시설(국·공립, 민간, 가정)에서 저소득층 아동의 입소를 꺼린다는 점이다. 그 이유는 이들 아동에 대해 정부에서 지원해 주는 보육료를 지원받는 행정절차가 복잡하다는 점이다. 저소득층 증명서류를 동사무소에 발급 받아서 첨부해야 하고, 지역의 따라 하는 양식이 틀리므로 해당 구청의 가정복지과를 방문하는 어려움이 있다.

## 2. 보육시설의 부족

### 1) 보육시설의 유형·지역별 분배

보육시설의 확충계획은 보육을 필요로 하는 대상아동의 추계치에 따라 그 규모가 결정되는 것으로서 보다 과학적이며, 정밀한 보육수요의 산출이 마련되어야 하며, 그에 따른 필요한 보육시설도 보육요구에 따라 유형별, 지역별로 그 양상을 달리하고 있어야 하며, 다양한 보육서비스도 제공되지 못하고 있다.

### 2) 보육시설의 부족

보육시설의 확충은 보육사업의 공공성의 확보를 위해 국·공립보육시설의 비율을 늘려가는 방향으로 이루어져야 한다. 1997년 현재 우리나라의 국·공립보육시설이 전체 보육시설에서 차지하는 비율은 10%에 지나

---

52) 강달금, “영유아보육정책의 문제점과 개선방안”, 중앙대 사회개발대학원 석사학위논문, 1992. p.12.

지 않으므로 정부는 보육사업의 책임분담을 국·공립보육시설의 확충을 위한 적극적인 노력이 필요하다.

또한 민간보육시설도 점진적으로 마련되어야 한다. 민간보육시설 확충 계획은 지역별 보육요구 및 지역사정이 충분히 고려되지 않고 있다.

< 표 4 > 시도별·종별 보육시설 현황을 보면은 서울·경기와 5대 광역시를 제외한 기타 지역의 보육시설은 전체의 29.5%에 불과하다. 특히 농어촌지역의 대부분이 주택밀집지역이 아니며, 영유아의 비율이 대도시 에 비해 상대적으로 적은 수를 고려할 때 소규모의 가정보육시설이 많이 확보되어야만 하는데도 불구하고, 기타지역의 가정보육시설은 너무나도 적다. 농어촌지역의 특별한 지원책이 없는 한 현재의 보육사업계획은 농어촌지역의 보육시설의 확보는 전혀 기대할 수 없는 형편이다.

그리고 영세한 소규모 민간보육시설에 있어서 신규설치를 제한하는 규제를 완화하여 근린생활시설, 종교시설, 교육연구시설 등에 설치방안을 적극 모색하고 있으나 보육료의 비현실적인 책정과 시설사용의 어려움 등에 따른 문제가 여전히 과제로 남아 있다.

직장보육시설 설치의 경우, 정부에서 인건비 등의 지원이 시행되고는 있으나 과중한 시설운영부담과 함께 사업장의 성격상, 설치를 기피하고 있어 시설확대가 정체되고 있다. 사업주의 시설설치에 대한 인식과 기업 측에 있어 복지마인드가 결여되어 있는 것도 정체요인 중의 하나이다.

현재 영유아보육법의 직장보육시설 설치의무가 있는 기업은 상시 여성 근로자 500인 이상을 의무화하던 것을 그 기준을 낮춰 상시 여성근로자 300인 이상을 고용하고 있는 기업으로 바뀌었다. 이에 따라 직장보육시설이 있는 기업의 수는 103개소에서 561개소로 확대되었다.<sup>53)</sup>

53) 경향신문, '95. 5. 23일자

그러나 기업의 여건상 몇 개의 기업에 불과하며 설치의무가 있는 기업 중 미설치 사업장의 실태분석한 것을 보면 제조업의 경우, 여성근로자 대부분이 미혼 또는 자녀가 이미 취학하였으므로 보육대상아동이 거의 없어 사업주가 설치 필요성을 절실히 느끼지 못하고 있다.<sup>54)</sup> 또한, 사업주의 보육시설 운영비를 80/100에서 50/100의 비율로 의무화하여 분담토록 경감조치를 하였으나 아직도 과중한 운영비 부담과 아동관리에 많은 책임이 따르는 것에 대하여 보육시설의 설치를 외면하고 있는 실정이다. 거기다가 여성근로자의 대부분이 직장보육시설 설치운영이 어려운 중소기업이나 서비스 업종에 종사하고 있고 여성근로자 자신이 승용차를 소유하고 있지 않아 자녀동반 출퇴근이 어려운 이유로 인근 지역보육시설을 선호하고 있다.

이와 같이 아직도 사업주의 보육시설 설치에 대한 부담은 크다고 할 수 있으며, 사업주도 보육제도의 정착을 사회복지서비스의 하나로 인식하고 자본주의적 자유시장에서 영리적 보육서비스가 배제되고 있다고 하는 의식의 전환이 필요하다고 하겠다.

### 3. 보육내용의 전문성 결여

#### 1) 보육시간의 한정

영유아보육사업이 확대되어 가고 있는 요즘, 보육시설의 양적 확산은 물론, 질적인 개선과 함께 서비스의 다양화가 실시되어야 함에도 불구하고 아직도 대부분의 보육시설이 종일제, 반일제로 그 종류가 한정되어 있

---

54) 보건복지부, 「'95 통합유아보육 실기세미나」, 기독교방송 부설 사회복지교육원, 1995. p.3.

어 보육에 대한 다양한 욕구를 충족시켜주지 못하고 있다. 영유아보육사업은 영아와 유아를 대상으로 하는 것임에도 불구하고 영아보육은 일손과 경비가 많이 소요된다는 이유로 기피하고 있어 전체 보육시설에서 20%밖에 보육되지 못하고 있다.<sup>55)</sup>

영유아보육서비스는 영아보육, 야간보육, 휴일보육, 방과후 저학년 아동보육과 장애아동보육 등의 다양한 보육요구의 충족을 위한 해결방안이 국가의 지원하에 민간부문에서 크게 확산될 수 있도록 대책 마련을 강구해야 하겠다.

## 2) 보육프로그램의 부족

영유아보육법에는 보육시설에서 영유아의 신체적, 정서적 및 사회적 발달등을 도모하는 프로그램을 제공할 것을 명시하고 있으며 모든 프로그램의 내용은 교육·영양·건강·안전·부모에 대한 서비스·지역사회와의 교류 등 6개 분야에 대한 기본 원칙에 따라 구성하도록 되어 있다(시행규칙 제23조).

보육시설에서 운영되는 프로그램은 영유아보육법 시행규칙에서 제시된 보육내용들이 너무 포괄적이고 일반적인 보육지침의 성격을 띠고 있어 직접 활용하기는 곤란하며, 지역별 특성에 맞는 다양한 보육프로그램과 보육형태에 따른 프로그램의 개발이 미흡한 상태이다.

이윤희에 의하면 교육계획안을 전혀 수립하지 않는 보육시설이 17.3%, 교육안 작성시 참고자료는 교육부 발간자료가 42.3%, 보육관계 일반서적이 33.7%, 한국어린이육영회 자료가 5.8%, 보건사회부 발간자료가 3.8%로서 주관부서인 보사부의 소규모 민간시설에 대한 지원 및 지

---

55) 장미숙, 전계서, 1995, p.58.

도가 거의 이루어지지 않고 있음을 알 수 있다. 또한 관계서적을 참고하여 작성한 식단표에 따라 급식하는 경우가 51.0%, 시설장 임의가 28.8%로서 임의로 식단을 작성하는 비율이 79.8%이며, 영양사가 작성한 식단에 의거하여 급식하는 경우는 19.2%로 낮게 나타났다.<sup>56)</sup>

마찬가지로 양옥승에 의하면, 거의 모든 시설이 주간계획안만 작성하고 있으며, 40%의 보육시설이 교육자료가 없어 흥미영역별로 공간을 구성하지 못하고 있으며 영역별로 공간을 구성하고 있는 보육시설이라도 흥미영역에 제시할 교육자료가 부족한 것으로 나타났다.<sup>57)</sup>

### 3) 시설종사자의 전문성 결여

#### (1) 보육교사대 아동수

영유아보육법(시행규칙 제8조)은 보육교사 대 아동의 비율을 2세미만 영유아 5인당 1인, 2세의 영유아 7인당 1인, 3세이상 영유아 20인당 1인, 취학아동 30명당 1인으로 규정하고 있다. 가정보육시설의 경우 3세 미만 영유아 5인당 1인, 5인을 초과할 때마다 1인씩을 증원하도록 규정하고 있다.

보육교사는 아동의 보육에 가장 많은 영향을 미치는 것으로, 보육교사 1인당 아동의 수에 대하여는 여러가지 의견이 제시되고 있으나 '98. 2. 13에 영유아보육법시행규칙 중 개정안에서는 5세 영유아에 대한 교사 1인당 아동수를 현행 20인에서 30인으로 늘렸다.<sup>58)</sup> 하지만, 교사 대 아동의 비율

---

56) 이윤희, "민간보육시설의 운영실태와 개선방안", 제6호 우리아이들의 보육을 걱정하는 모임, 「21세기 영유아보육」, 한울, 1993. pp.34-36.

57) 양승옥 외, 「각국의 탁아제도 비교 연구」, 서울:창지사, 1996. p.34.

58) 한국보육시설연합회, 「보육정보」 3/4, 1998. p.56.

은 교사 1인당 담당하는 아동수가 적을수록 효과적이다. 이는 교사와 아동의 상호작용과 빈번한 개별접촉으로 아동들에게 직접적이고 즉각적인 도움을 줄 수 있기 때문이다. 보육교사가 효율적으로 교육활동을 전개하고 아동간의 상호작용을 극대화하는데 가장 큰 영향으로 작용하고 있다.

## (2) 시설종사자의 처우

보육교사의 보수는 사회복지시설 직원중 생활지도원과 같은 급여기준을 적용하고 있으며, 1991년에 근속 호봉제를 도입, 1992년에 가계보조수당, 보육교사수당, 복지수당의 신설, 1993년에는 장기근속수당 도입 등의 꾸준한 노력을 보이고 있으나 아직도 근로기준법에 의한 8시간 근무 이외의 근무에 대한 보수의 현실화가 이루어지지 않고 있다.<sup>59)</sup>

또한 보육시설의 보육시간은 원칙적으로 12시간으로 되어 있으나, 보육시설 종사자는 1일 평균 10.34시간 정도 근무하는 것으로 나타났으며, 초과 근무수당이 필요하다고 응답한 경우가 47.5%였다.<sup>60)</sup>

1997년의 경우, 1년 경력을 전제로 한 보육교사의 1인의 월급여는 574천원-634천원이고, 보조교사의 경우 505천원-565천원이다. 이를 사회복지시설 직원의 보수규정과 국민학교 초임교사의 월급여, 파출부 급여와 비교해 볼 때, 보육교사의 급여는 근무시간에 비해 열악한 수준이다. 특히, 가정보육시설의 인건비는 국·공립시설보다 더 어려운 환경임을 감안해 볼 때 처우문제의 심각성을 알 수 있다.

59) 김현숙, 「보육시설 종사자의 전문성 제고 방안」, '94 춘계 학술대회, 한국 영유아보육학회, 1994. p.179.

60) 강달금, 전게서, 1992. p.154.

## 4. 전달체계의 미비

### 1) 보육행정체계

영유아보육법(1991)에 의한 보육사업의 실시를 계기로 보육시설 및 보육아동 수는 증가하였지만, 보육행정상의 문제로 인한 양질의 서비스가 효과적으로 제공되지 못하고 있다.

우리나라 보육사업 전달체계는 다른 복지분야의 행정체계와 마찬가지로 보육행정을 전담하는 별도의 독립된 행정체계가 없고, 행정자치부 행정체계에 의존하고 있다. 행정기관은 중앙정부에서 기본정책과 계획을 수립, 지침을 하달하고 중간 및 하부기관은 그 지침에 따라 업무를 수행하는 수직적 구조를 가지고 있어 효과적인 업무수행과 서비스 전달에 장애가 있다.

'91년부터 보육행정체계가 보건복지부로 일원화되었다고는 하지만 중앙 및 지방조직에 독립된 보육전담부서를 설치하지 않고, 아동업무를 담당하는 기존부서에 보육관련 업무를 추가하였을 뿐이다.

또한 보육행정 담당자들은 시·군·구의 경우 3-4명의 공무원이 기존의 가정복지업무를 추가하여 보육업무를 맡고 있어서 업무의 효율이 낮을 뿐만 아니라 업무의 전문성도 떨어진다.

### 2) 보육위원회

보육사업에 대한 정책심의기구로 보건복지부와 각급 지방자치단체에 설치되어 있는 보육위원회는 그 활동이 극히 형식적이다. 보육위원회는 복지 및 유아교육전문가, 보육시설 종사자대표, 보호자대표 또는 관계공무원으로 구성하도록 규정하고 있으나(제4조 2항), 형식적인 운영으로

거의 유명무실한 형편이다. 보건복지부와 지방자치단체의 정책기능이 미약한 것은 보육위원회가 활성화되지 못한 것과 관련이 있다고 하겠다.

### 3) 보육정보센터

각 시·군·구별로 설치하도록 되어 있는 보육정보센터는 예산부족 등의 이유로 제대로 설치·운영되고 있지 못하다.<sup>61)</sup>

또한 영유아보육법에 의하면 보육정보센터는 영유아보육에 대한 정보 제공 및 상담지도, 보육대상자를 위한 보육의뢰 및 보육시설 이용의 알선, 보육 대상자에 대한 조사 등의 업무를 관장하게 되어 있지만, 부족한 보육정보센터로 인해 보육교사에 관한 보육프로그램 정보나 식단표 정보, 아동학습자료 정보, 전문서적 열람대여 등의 교육계획 안의 작성 시 필요한 교육자료들이 부족한 것으로 나와있다.

보육서비스에 대한 중앙정부와 지방정부의 책임과 권한을 명확히 하여야 하며, 아울러 지방정부는 지방보육위원회의 운영을 활성화함으로써 영유아보육법에 관한 자율권, 독립성 그리고 재량권 등을 주어야 한다.

## 5. 보육재정의 한계

### 1) 비현실적 보육비용

현행 생활보호대상자 선정기준은 1인당 월평균소득과 가구당 재산을 고려한 전국적인 기준만이 있고, 소득 및 재산의 지역별(도·농간)격차가 반영되지 않고 있다. 따라서 도시에 비해 소득 및 재산가치가 낮은

---

61) 허 선의, 「영유아보육시설의 실태와 보육정책의 대안」, 지역사회탁아소연합회, 1993. pp.112-114.

농촌지역 거주자에게 유리하게 되어 있는 생활보호대상자 선정기준은 보육료가 면제되어야 할 도시, 저소득층 아동을 제외시키게 된다. 또한 보육료 50%감면 기준인 '가구당 월평균 소득 100만원(2인 까지), 110만원(3인), 120만원(4인), 130만원(5인 이상)' 기준선은 재산 기준(특히, 주거형태)이 제외되어 있고, 지역간 소득격차를 반영하지 못하고 있으며, 월평균 소득은 맞벌이 부부를 전제로 하기 때문에 비현실적이라는 문제점을 안고 있다.

## 2) 정부지원의 대상과 영역의 한계

정부지원의 문제로 지적할 수 있는 것은 첫째, 지원대상이 국·공립시설과 비영리법인이 설치한 보육시설로 한정되어 있는 점이다. 그동안 도시 영세지역과 농어촌지역의 민간보육시설이 상당한 재정난을 겪고 있으나, 지방자치단체의 실정에 따라 도시영세 지역에 있는 열악한 민간보육시설의 시설의 개선이나 낙후된 서비스의 질을 향상시키는 데에는 기본적으로 한계가 있다.

둘째, 시설별지원 기준에서 국·공립시설 및 비영리법인에 대한 인건비 지원은 보육교사 정원의 50% 수준에서 이루어지고 있다는 점이다. 보육료의 수입이 정상적으로 보충되는 경우에 인건비의 50% 지원은 좋으나, 보육료의 수입 자체가 구조적으로 낮을 수밖에 없는 실정이어서 상당한 재정적인 문제를 발생시키게 된다.

셋째, 농어촌지역에만 차량유지비를 지급하고, 그 금액이 연간 1,440천원이라는 점은 도시영세지역이나 중소도시의 보육아동 통원실태 및 차량유지에 소요되는 실제 경비를 충분히 고려한 것으로 보기가 어렵다.

도시지역의 대다수 보육시설에서는 영유아의 통학을 위해 버스를 운

행하고 있으며, 버스운행에 소요되는 경비는 차량구입비를 제외한 차량 운행 인건비를 고려하더라도 더 많은 재정이 필요하다.<sup>62)</sup> 이러한 비용은 현재 해당 보육시설에서 부담하고 있는데, 이로 인해 보육서비스의 질적 저하가 우려되고 있다.

또한, 보육예산지원의 지역별 형평성에 문제가 있다. 즉, 국·공립시설에 대한 인건비등 시설운영비 지원은 서울과 지방이라는 두가지 기준을 적용하여 지방의 국고 지원비율이 서울보다 높게 책정되어 있는 바, 이는 지역별 재정자립도의 차이를 반영하지 않았으므로 지원금 배분의 형평성이 부족하다고 할 수 있다.

---

62) 지탁연, 전계서, 1993. pp.45-48.

## 제 4 장 영유아보육사업의 활성화를 위한 개선방안

### 제 1 절 보육대상의 재조정

‘사회적 분배기준’은 영유아보육사업이 ‘누구(who)’를 대상으로 하며, 그 자격조건을 밝히는 것이므로, 보육대상자의 선정순위를 정확하게 하지 않으면 안된다.

정부의 보육사업 추진계획은 보육을 필요로 하는 대상아동을 추계에 따라 그 규모와 방법이 결정된다고 볼 때, 정확한 보육수요의 측정은 기본과제가 될 것이다. 따라서 과학적인 방법에 의한 실태조사를 통해 보육욕구를 정확히 파악하고 그에 따른 보육사업의 추진계획을 수립해야 한다.

한국행동과학연구소의 ‘전국탁아수요 및 부모의 요구조사 연구’(1990) 결과에 의하면, 한국의 탁아요구비율이 56.4%로 조사되었다. 이것은 취업모의 자녀중 대리보육이 가능한 아동을 제외한 ‘절대탁아요구비율’을 의미하는 것으로 여기에 잠재탁아수요까지 포함한다면 탁아요구비율은 대폭 증가할 것이며, 현재의 정부의 시설추계치는 재조정되어야만 할 것이다.

보육수요 조사를 실시할 때 보육대상 아동 추계에 적용되는 비율은 절대 보육욕구 비율로 보육대상 아동의 범주를 정확히 설정하고, 현재 아동들이 어떠한 형태의 보육서비스를 제공받고 있는지를 파악하여야 한다.

그러므로 추계의 재검토 보육수요아동의 정확한 추계를 위해서 인구센서스조사를 이용하는 방법과 지방자치단체의 책임으로 시·군·구 단

위의 지역별 보육욕구조사를 실시하고, 각 지역별 자료를 취합해서 중앙에서 전체 보육시설 확충계획과 운영지원계획 등을 수립하는 방법을 들 수 있다.

## 제 2 절 보육시설의 확충

### 1) 국·공립보육시설의 확충

1996년 현재 우리나라는 국·공립보육시설의 전체 보육시설에서 차지하는 비율은 10%내외에 지나지 않는다. 이는 스웨덴의 보육아동 중 80%이상이 공립시설을 이용한다고 있고, 일본의 경우에는 전체 보육시설의 59%가 공립시설<sup>63)</sup>인 사실과 비교해 볼 때 우리나라에서는 보육사업의 책임이 거의 민간부문에 떠 맡겨지고 있다고 해도 과언이 아닐 것이다.

정부는 보육사업 장기발전 계획을 완수하는 연도를 2000년으로 연장하면서 공공보육시설 4,000개소, 민간보육시설 22,000개소까지 확대하겠다고 하는데, 이때 공공보육시설이 차지하는 비율은 15.38%에 불과하다.<sup>64)</sup> 따라서 정부는 보육사업에 대한 책임분담을 국·공립보육시설의 확충을 위한 적극적인 노력과 함께 확대시켜야 할 것이다.

국·공립보육시설을 확충하기 위한 문제점 중의 하나는 도시지역, 특히 도시빈민 밀집거주지역에서 기준에 맞는 적절한 공간을 확보하기 어렵다는 점이다. 이를 위해서는 새로운 건물보다는 기존의 주택이나 건

---

63) 표갑수, “보육수요추계와 보육시설의 확충방안”, 한국영유아보육학회, 한국영유아보육사업의 개혁과제, 한국복지정책연구소, 1994. pp.43-44.

64) 상계서, 1993. pp.43-44.

물을 개량하여 사용하는 방법도 고려할 필요가 있다. 보육대상아동의 주거환경과는 전혀 다른 새로운 조건을 창출하는 것보다 있는 환경에 맞는 보육을 강조하는 것도 의미가 있기 때문이다.

또한 영유아기의 성장과 발달이 생의 주기로 볼 때, 다른 시기에 비해 매우 빠른 속도로 진전되고 있어 더이상 지체하거나 유보될 수 없는 사안이다. 그리고 아동보육이 일반아동까지 확대되고 있는 보육의 보편화와 보육의 접근가능성이 대폭 제고되고 있는 현 시점에서 국·공립보육시설과 민간부문의 보육사업이 활성화가 앞당겨져야 할 것이다.

## 2) 보육시설 설치에 따른 지역선정의 적합성

농어촌 지역은 보육의 사각지대라 할만큼 보육시설설치의 형평성에 문제가 있다. 전체 생활보호대상자 중에서 대부분이 중소도시와 농어촌에 거주하고 있는 반면, 보육시설이 대도시에 상대적으로 많이 설치되어 있어 형평성에 맞지 않는다. 특히 농어촌지역은 영유아의 비율이 대도시에 비해 상대적으로 적은 수를 고려할 때, 소규모의 가정보육시설이 많이 확보되어야 한다.

그러므로 보육요구가 특별히 기대되는 공단지역이나 저소득층 밀집지역부터 시범실시하여, 적극적으로 확산될 수 있도록 한다. 이것을 지역사회에서 국·공립보육시설의 설립과 기존의 민간시설의 참여를 권장하도록 좀더 많은 세제혜택과 재정적 지원이 있어야 하겠다.

직장보육시설 또한 기혼여성의 고용인력 연령층과 사업체별로 분류되어, 설치의무사업장을 현재 상시 여성근로자 300인 이상에서 보다 합리적인 범위로 확대 조정하여야 한다. 또한 시설 설치의 불이행시에도 강력한 제재조치를 취하도록 하여 직장보육 시설확충에 실효를 거둘 수 있도록 한다.

## 제 3 절 보육내용의 전문화

‘사회적 급여’는 수혜자들이 ‘무엇(what)’을 제공받고 그 형태가 어떤 것인지를 의미하므로, 수혜자들이 제공받는 급여의 종류와 내용 및 보육서비스의 정도를 활성화하고 전문화하는데 있다.

### 1. 보육시간의 다양화

기존 보육제도로 충족되지 않는 야간, 휴일보육, 방과후 아동보육 등의 욕구나 현재의 제도운영에서 상대적으로 소외되어 있는 영아 및 장애아보육 등의 욕구를 충족시킬 수 있도록 하여야 한다. 정부가 시범사업 계획은 세우고 있지만,<sup>65)</sup> 실질적인 결실은 거두지 못하고 있는 상태이고 대부분이 종일제, 반일제로 그 종류가 한정되어 있다. 따라서 다양한 욕구를 해결해 둘 수 있는 다양한 형태의 보육이 효과적으로 개발·운영될 수 있도록 원조하는 적극적인 보육정책이 요구된다.

### 2. 보육프로그램 질적 개선

앞의 문제점에서 제시한 바와 같이 현재의 보육시설은 보호와 교육의 기능을 충분히 실시하지 못하고 있다. 프로그램의 내용(교육, 건강, 영양, 안전, 부모에 대한 서비스, 지역사회와의 교류)에 대한 시행상의 어려움은 재정상태의 열악함을 고려하여 볼 때, 정부의 적극적인 지원은

---

65) 보건복지부, 「보육사업지침」, 1996. p.13.

재정적인 지원뿐만 아니라, 지방자치단체와 보육정보센터와 연계해서 최소한의 보육교재와 육아정보를 제공해주는 행정적 지원도 있어야 한다.

보육시설 운영의 질적향상을 위해서는 보육시설 고유의 특성을 살리는 새롭고 다양한 프로그램의 개발이 필요하다. 앞으로는 전문연구기관 등을 활용하여 아동 보육프로그램을 다양하게 개발하고 널리 보급해야 한다. 또한 지역별, 연령별 특성에 적합한 프로그램도 만들어 제공해야 한다.

보육프로그램에 대한 보수교육이 주로 낮 시간에 이루어지고 있어서, 제대로 활성화되지 않고 있다. 종사자들의 근무여건을 고려해서 근무시간인 낮 시간보다는 근무시간 이후의 오후시간에 보수교육의 실시가 필요하다. 그리고 보육종사자의 개선노력만이 보육프로그램의 질적인 수준을 높일 수 있을 것이다.

### 3. 종사자의 전문성 확보와 처우개선

'98. 2. 13에 영유아보육법시행규칙 중 개정안에서는 5세 영유아에 대한 교사 1인당 아동수를 현행 20인에서 30인으로 완화하고 있다. 하지만 교사 대 아동의 비율은 교사 1인당 담당하는 아동수가 적을수록 효과적이다. 이는 교사와 아동의 상호작용과 빈번한 개별접촉으로 아동들에게 직접적이고 즉각적인 도움을 줄 수 있기 때문이다. 보육교사가 효율적으로 교육활동을 전개하고 아동간의 상호작용을 극대화하는데 가장 큰 영향으로 작용하고 있다.

영유아기 아동들에게 보육교사가 보육의 질을 결정지으며, 가장 중요

한 인적 환경이 됨을 인식할 때, 불안정한 고용상태나 잦은 이직률로 양육자가 자주 바뀌는 것은 아동의 발달과 정서적 안정을 해치는 요인이 되므로 교사의 수적인 부족보다는 보육서비스의 질적 향상에 보다 관심을 가져야 한다. 이에 대한 대안으로는 보수의 현실화가 이루어져야 한다. 유치원교사와 동일한 자격을 가진 보육교사의 평균급여수준은 최소한 병설 유치원 교사의 수준으로 상향 조정되어야 하겠다. 또한 교사가 긍지와 사명을 갖고 충실한 보육에 임할 수 있도록 신분안정과 처우개선에 박차를 가해야 할 것이다.

그러기 위해서는 보육교사가 영유아보육의 전문가로서의 기본요건을 갖춰야 한다. 현행 6개월에서 1년의 교육연한을 1년 6개월에서 2년까지 연장하여 강의시간이 적어도 1200시간 이상이 되도록 하고, 다양한 강의 방식과 실습 내용을 보완하여 실습기회의 폭을 넓혀야 하겠다.

보육교사 1급의 경우, 영유아보육법에 규정된 유아교육 또는 아동복지 관련학과로 인정되는 교과목의 내용에 있어서 교과목의 중복 등으로 교과목을 재편성해야 한다는 지적이 크다.

그리고 어린이의 보호와 영유아의 발달에 맞는 좋은 교육적 경험을 마련해 주기 위해서는 보육시설종사자의 질적 수준을 향상시켜야 하며, 이를 위해 보육시설에서 종사할 보육교사와 보조교사는 각각 4년제 및 2년제로 다양하게 실시하여야 한다.

또한 현장감각을 높이기 위해서 현실적 교수법을 채택하며, 주기적으로 보수교육을 철저히 실시하고, 교사의 전문적 역량축적을 위하여 정기적인 교사평가제를 도입할 수 있을 것이다.

## 제 4 절 전달체계의 활성화

보육사업의 '전달체계'란 보육서비스를 '어떻게(how)' 전달하는가의 문제이므로, 누구나가 보육을 필요로 하는 보호자가 쉽게 시설을 이용할 수 있도록 전달체계의 활성화와 지방정부의 자율적 운영권으로 다양한 보육서비스를 전달하는데 중점을 두었다.

### 1. 보육행정체계

보육사업을 포함한 우리나라 사회복지 서비스는 보건복지부를 정점으로 시·도 - 시·군·구 - 읍·면·동의 수직적인 행정체계에 의존하고 있기 때문에 행정상의 편의성은 있으나 복지서비스의 전문화와 지방자치 시대에 적합하지 않다. 이를 위해서는 사회복지 서비스의 전달체계가 독립적이어야 하고, 보건복지부 및 각급 지방자치단체에 보육사업 전담부서의 신설이 있어야 한다. 아울러 보육행정 담당자를 전담 배치하여야 한다.

그리고 행정담당자의 전문성을 높이고 인력관리를 체계화하여 행정기관과 민간기관의 정보교환이나 상호연계를 강화하여 수혜대상자나 지역주민에 대한 홍보활동도 활성화시켜야 한다.

### 2. 보육위원회의 역할 강화

현재 보육정책 결정의 심의기관에 불과한 보육위원회의 역할을 강화하여 보육시설의 위탁 선정, 보육시설의 설치지역의 선정, 설계, 건축,

보육시설에 대한 종합평가 등에 관한 조사 및 연구를 결정할 수 있는 기관으로 기능을 강화한다. 그러기 위해서는 보육위원회의 구성원이 보육사업과 관련된 전문가들로 재구성되어야 하며 심의기관에서 의결기관으로 강화한다.

### 3. 보육정보센터의 활성화

보육정보센터의 활성화를 위해서는 보육정보센터의 운영주체, 운영체제, 설치를 위한 비용, 설치장소, 인력의 구성, 인력의 자격요건, 기능 및 프로그램에 대한 지원행정을 마련하여 주민 및 보육시설 종사자들에게 보다 다양하고 높은 질의 서비스를 제공할 수 있는 기관으로 기능하여야 하겠다.

그러기 위해서는 특별한 지원책이나 확대 계획이 없이 방치된 채 개별적으로 교육이 실시되고 있을 수 있으므로, 가정보육시설에 대한 행정적 지원이 필요하다. 지방자치단체와 보육정보센터와 연계해서 최소한의 보육교재와 육아정보를 제공해주는 행정적 지원도 있어야 한다.

또한 보육행정의 전문성을 향상시키기 위해서는 보육전담부서가 설치되고 전담 공무원을 배치하여야 한다. 보육정보센터에서는 시설에 대한 정보제공 이외에도 부모교육을 실시하여 보육시설의 선택과 이용에 대한 정보를 제공해야 하고, 실천가능한 지원사업을 분명히 규정하고 보육교사를 위한 장학지도 및 지도연수의 실시를 포함해야 한다.

#### 4. 지방정부의 자율적 운영권 확대

보육서비스에 대한 중앙정부와 지방정부의 책임과 권한을 명확히 하여야 하며, 아울러 지방정부는 지방보육위원회의 운영을 활성화함으로써 영유아보육법에 관한 자율권, 독립성 그리고 재량권 등을 주어야 한다.

보육서비스의 책임주체의 구조는 공공책임구조를 취하고 있으나, 중앙정부와 지방정부의 책임한계를 명확하게 구분해 놓지 않아 국가가 지방자치단체에 기관 위임사항으로만 규정하고 있다.

그러나 앞으로의 보육서비스는 법정 영세민(생활보호대상자, 의료부조대상자)의 경우는 중앙정부가 주체가 되고, 그 외의 보육요구는 각 지방자치단체가 자체적으로 책임져 나가는 지역중심체제로 획일적이며, 무차별적인 서비스를 탈피하여 지역 특성에 맞는 독자성을 확보해 나가는 것이 지역의 보육요구에 맞는 서비스가 될 것이다.

지방자치단체의 재정적 취약성을 감안해서 중앙정부는 지방교부금의 교부율을 높여 나감으로써 사회복지서비스 제공에 지방자치단체의 독립성과 자치성을 존중해 주는 책임구조를 정착시켜 나가야 할 것이다.

#### 제 5 절 보육재정의 확대

보육재정이란 보육사업의 집행에 소요되는 재정을 뜻하는 것이므로, 표준보육단가의 현실화, 정부의 재정지원 대상과 영역의 확대를 통한 보육사업의 양적·질적으로 발전하는데 있다.

## 1. 표준보육단가의 현실화

먼저 보육시설의 실제 재정상태를 파악하기 위한 실태조사가 이루어져야 하며, 조사는 적자운영이 되고 있는 시설수와 적자규모 등이 대도시, 중소도시, 농어촌 등 지역의 특성에 따라 세분화하여 실시되도록 하고, 그에 따라 표준보육단가의 선정방식이 재조정되어야 하겠다. 지역단위에서 예산배분을 차등화하는 업무 및 기준의 설정은 지역실정을 정확히 파악하고 있는 지방자치단체의 권한 사항으로 넘기는 것이 적합하다. 지방자치단체 차원에서 지역별로 예산배분의 기준을 결정할 때, 현재 영유아보육법상 시·군·구 단위로 설치 되도록 되어있는 '지방보육위원회'에서 정확한 심의를 거치게 되면 지역실정에 맞는 합리적인 예산배분이 될 것이고, 취약한 지방보육위원회의 기능을 강화할 수있는 방안이 될 것이다.

## 2 정부의 재정지원 대상과 영역의 확대

현행 영유아보육법에는 보육책임을 전체 국민과 보호자와 더불어 정부도 책임을 진다는 의무조항(제3조)으로 되어 있다. 이에 따른 비용부담조항(제21조)도 두고 있으나, 생활보호대상자와 보건복지부령이 정하는 저소득층 자녀의 보육에 필요한 비용에 한정하고 있고, 90%이상의 영유아보육법은 시설이용자로부터 비용의 징수제도(제24조)에 의존해서 시장기능에 맡기고 있는 셈이다. 이를 개선하기 위해서는 보육에 필요한 비용은 보호자가 부담하는 것을 원칙(제21조)으로 하는 규정을 '비용의 일부를 보호자에게 수납할 수 있다'라는 내용으로 개정하여야 한다.

더욱이 "... 보육시설의 설치 및 운영 등 영유아의 보육사업에 소요

되는 비용을 보조할 수 있다.”로 되어 있는 임의적 규정의 비용보조(제22조)도 시행령(제24조)에서는 명백하게 ‘예산의 범위 안’에서 비용의 일부를 보조하는 것으로 명시하여 정부의 자유재량권을 면밀히 규정하고 있다.

정부 비용보조를 받을 수 있는 시설도 “국·공립보육시설, 비영리법인이 설치·운영하는 보육시설 및 보건복지부령으로 정하는 보육시설의 매년 운영비”로 하고 있어 개인에게 보육시설을 설치·운영할 수 있는 범위는 확대하고 정부보조금을 받을 수 있는 여지는 열어놓고 있으나, 정확히 명시하고 있지 않아서 정부의 재정보조를 받기 어렵게 하고 있다.

따라서 정부가 날로 증가하는 보육요구에 대응하기 위해서는 보육요구가 있는 부모와 아동은 보육서비스를 받을 권리가 있다는 인식 하에 정부재정부담의 지원대상과 지원영역의 확대를 통한 보육사업의 양적·질적인 발전을 꾀하여야 할 것이다.

이러한 재정규모를 확대하기 위해서는 세율의 상향조정과 복지세 같은 목적세를 도입하는 방안이 있으나 이는 조세저항으로 재원확대에 한계가 있다. 그러나 조세제도를 정비하여 과세대상에서 누락되어 있는 불로·탈소득에 대한 과세의 강화와 불필요한 조세감면을 축소한다면 어느 정도는 재원을 확대할 수 있을 것이다.

### 3. 저소득층에 대한 보육료 지원

저소득층에 대한 보육료 지원의 합리화를 위해서 단기적으로 추진해야 할 방안으로는 첫째, 보육료 감면 기준 소득선이 지역별로 차등화되어야 하고 둘째, 소득만을 기준으로 하고 있는 현행 보육료 감면 기준에

주거 기준을 추가해야 하고 셋째, 보육료 감면 대상자의 소득 및 재산 구조를 정확히 파악하는 행정업무가 강화될 필요가 있다. 한편 중장기적인 방안으로는 맞벌이 부부의 현실적인 월평균 소득과 지역의 소득의 차이(대도시, 중소도시, 농·어촌 등)를 고려한 보육료 감면 기준선의 현실화가 이루어져야 한다. 또한 저소득층의 보육료 지원을 위한 등급을 보다 세분화하여 보다 많은 저소득층이 혜택을 받도록 하여야 할 것이다.

## 제 5 장 결 론

급속한 산업화와 도시화로 사회구조의 변화는, 우리의 행동과 의식세계를 지배해 왔던 가치관의 많은 변화를 이루어 왔다. 취업모의 증가와 가족규모의 핵가족화를 가져와 가정에서의 보육기능을 수행하기 어렵게 만들었다. 자녀양육은 사회적인 문제로 대두되었고, 그 책임이 보호자 나아가 국가 이제는 민간의 책임과 역할분담을 논의하게 되었다. 영유아의 일상생활과 삶의 질적 향상을 위한 대책마련이 국가적인 차원에서 이루어지기 시작했으며, 이를 제도적 법률장치로 영유아보육법의 탄생을 가져왔다.

영유아보육은 누구나가 보육을 필요로 하는 보호자가 쉽게 시설을 이용할 수 있도록 보육의 접근가능성이 제고되어야 한다. 이러한 다양한 형태로 분출되고 있는 보육요구에 대응하기 위하여 서비스를 다양하게 제공하는 것이 보육의 보편화를 위한 과제이다.

이를 위해, 본 연구에서 다룬 내용은 영유아보육법의 시행이래 추진되어 온 보육사업의 실태를 파악하고, 길버트와 스펙트(Gibert & Specht)의 정책분석범주에 따라 문제점을 분석하고 그 개선방안을 논의하였다.

첫째, 정부의 보육아동추계가 보육수요를 낮게 추정하고 있어서, 보육사업추진계획에 차질이 발생하였고, 설치된 보육시설은 지역적으로 편중되어 있어서 보육시설에서 저소득층이나 생활보호대상 아동이 차지하는 비율이 낮다.

따라서 정부에서는 실제적이고, 정확하게 보육수요를 추정해야 하며, 또한 지방자치단체의 책임으로 시·군·구 단위의 지역별 보육요구조사

를 실시하고 각 지역별 자료를 취합해서 중앙에서 전체 보육시설 확충 계획과 운영지원계획 등을 수립하는 방법을 들 수 있다.

둘째, 보육시설의 확충계획은 지역의 단위로만 분류되어 시행되어 왔으나, 이는 지역의 특성과 아동의 분포도에 따른 조사가 선행된 이후에 선별적으로 실시되어야 한다.

직장보육시설 또한 기혼여성의 고용인력 연령층과 사업체별로 분류되어, 설치의무사업장을 현재 상시 여성근로자 300인 이상에서 보다 합리적인 범위로 확대 조정하여야 한다.

또한 다양한 사회계층 및 지역의 요구에 부응하는 보육시설을 확충하되 우선적으로는 영세민지역, 농어촌 등의 취약지역에 국·공립보육시설이 우선적으로 신설되어야 할 것이다.

셋째, 다양한 보육요구에 대응하여야 한다. 기존 보육제도로 충족되지 않는 야간, 휴일보육, 방과후 아동보육 등의 욕구나 현재의 제도운영에서 상대적으로 소외되어 있는 영아 및 장애아보육 등의 욕구를 충족시킬 수 있도록 하여야 한다.

또한 종사자의 전문성이 확보되어야 하고 그에 따른 처우개선이 이루어져야 한다. 보육교사의 근무경력의 인정과 각종 수당의 증액과 신설 그리고 보수체제의 개선으로 보육교사의 신분안정과 처우개선이 보장되어야 한다. 교사의 전문적 역량축적을 위한 정기적인 교사평가제가 도입되어야 하고, 현장감각을 높이기 위한 현실적 교수법을 채택하며, 주기적으로 보수교육을 해야할 것이다.

넷째, 사회복지 서비스의 전달체계가 독립적이어야 하고, 보건복지부 및 각급 지방자치단체에 보육사업 전담부서의 신설이 있어야 한다. 아울러 보육행정 담당자를 전담배치하여야 한다.

이와함께 보육정보센터가 활성화되어야 한다. 그러기 위해서는 보육정보센터의 운영주체, 운영체제, 설치를 위한 비용, 설치장소, 인력의 구성, 인력의 자격요건, 기능 및 프로그램에 대한 개선방안이 마련되어 주민 및 보육시설 종사자들에게 보다 다양하고 높은 질의 서비스를 제공할 수 있는 기관으로 기능하여야 하겠다.

다섯째, 보육재정이 확대되어야 한다. 늘어나는 보육욕구를 충족하기에는 절대적으로 부족한 중앙정부 및 지방정부의 보육예산을 획기적으로 확충하는 것은 아무리 강조해도 지나치지 않다.

또한 표준보육단가의 현실화가 이루어져야 한다. 먼저 보육시설의 실제 재정상태를 파악하기 위한 실태조사가 이루어져야 하며, 조사는 적자운영이 되고 있는 시설수와 적자규모 등이 대도시, 중소도시, 농·어촌 등 지역의 특성에 따라 세분화하여 실시되도록 하고, 그에 따라 표준보육단가의 선정방식이 재조정되어야 하겠다.

## 참고 문헌

### 1. 단행본

고준순, 「유아교육학개론」, 서울 : 학문사, 1987.

강윤구, 「영유아보육사업론」, 서울 : 혜화당, 1992.

김연명, “보육비용 관리체계의 합리화 방안”, 한국영유아보육학회,  
‘94춘계 학술대회, 1994.

김영모, 김연명, 허선, 「보육정보센터의 모형개발에 관한 연구」, 서울, 중앙  
대학교 연구원, 1994.

김명숙, ‘94춘계 학술대회 종합토론’, 한국영유아 보육학회, 1994.

김종해, “영유아보육 행정체계의 문제점과 개선방안 모색”, 제2회 영유  
아보육발전을 위한 학술심포지움, 삼성복지재단, 1993.

박숙자, “보육시설의 수급 및 운영현황진단과 양적확충방안 모색”, 제2  
회 영유아보육발전을 위한 학술 심포지움, 1993.

박충선, “맞벌이 가족의 출현배경”, 한국가족학연구회, 가정복지세미나,  
「현대사회와 가족문제」, 1991.

주정일, “한국탁아사업의 어제 · 오늘 · 내일”, 한국행동과학연구소, 1990.

\_\_\_\_\_, “한국의 영유아보육현황 및 발전방향”, 제1회 동아시아 영유아  
보육학술대회 자료집, 한국영유아보육협회, 1994.

서상목외, “사회복지 전달체계의 개선과 전문인력의 활용방안”, 한국개  
발연구원, 1988.

- 송근원, 「사회복지와 정책과정」, 서울 : 대영문화사, 1994.
- 송근원, 김태성, 「사회복지정책론」, 서울 : 나남출판, 1996.
- 이상규, “아동관련법의 재검토에 대하여”, 전국탁아세미나, 한국행동연구소, 1990.
- 이성진, “21세기에 대비한 우리나라 영유아보육의 발전방안모색”, 「우리 아이들의 육아현실과 미래」, 서울 : 한울, 1992.
- \_\_\_\_\_, “한국의 영유아보육의 현실과 장·단기적 발전전망”, 우리아이들의 보육을 걱정하는 모임(편), 21세기 영유아보육, 한울, 1993.
- 이은화 외, 「유아를 위한 복지의 이론과 실제」, 서울 : 창지사, 1991.
- 이원영, “탁아시설 종사자의 구성 및 교육과정”, 전국탁아세미나, 한국행동과학연구소, 1990.
- 이혜경, “탁아정책모델과 재정제도의 선택”, 탁아제도와 미래의 어린이 양육을 걱정하는 모임, 「우리 아이들의 육아현실과 미래」, 서울 : 한울, 1991.
- 윤재동 외, “어린이집 보육교사의 근무조건 현황조사와 보육경력에 따른 근무만족도”, 한국어린이집육성회 연수원, 1993.
- 양승옥, “영유아를 위한 탁아프로그램의 방향”, 「우리 아이들의 육아현실과 미래」, 서울 : 한울, 1991.
- 정민자, “보육교사 수요추계 및 공급체계의 적정성 검토 및 개선방향”, 한국영유아보육학회 '95 춘계학술대회, 1995.
- 최미현 외, 「영유아보육론」, 서울 : 창지사, 1996.
- 표갑수, “보육수요 추계와 보육시설의 확충방안”, 한국영유아보육학회, 「'94 춘계학술대회한국영유아보육사업의 개혁과제」, 한국복지정책연구소, 1994.

한국영유아보육학회, “한국영유아보육사업의 활성화를 위한 쟁점과 대안”,  
한국영유아보육학회, 1996.

한국청소년연구원 역, “아동의 삶에 관한 논쟁과해답”, 한국청소년연구원,  
1991.

허 선, “보육사업관리 및 지원체계 내실화 방안”, 한국영유아보육학회  
(편), 「한국영유아보육사업의 개혁과제」, 한국복지정책연구소, 1994.

홍혜경, “영유아 보육의 이론과 실제”, 어린이집 원장 연수교재, 한국어린  
이집협회, 1991.

## 2. 논 문

강달금, “영유아 보육정책의 문제점과 개선방안-보육시설 학부모 및 시  
설종사자 욕구조사 중심으로-”. 중앙대 사회개발 대학원 석사논  
문, 1992.

김숙희, “한국보육사업의 개선방안에 관한 연구”, 청주대학교 행정대학원  
석사학위논문, 1997.

민병순, “우리나라 보육정책의 형성과 발달”, 경성대학교 정책정보대학  
원 석사학위논문, 1997.

박상규, “현행 영유아보육사업의 개선을 위한 조사연구”, 계명대학교 교  
육대학원 석사학위논문, 1996.

박유순, “영유아보육시설의 운영실태와 개선방안”, 동국대학교 행정대학  
원 석사학위논문, 1996.

서명숙, “한국 영유아 보육사업에 관한 연구”, 한양대학교 행정대학원

- 석사학위논문, 1996.
- 이은희, “어린이집에 대한 학부모의 욕구도 조사”, 동국대학교 석사학위 논문, 1995.
- 이향주, “우리나라 탁아시설 전문인력에 관한 연구”, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 1991.
- 장미숙, “영유아보육사업의 효율화에 관한 연구-민간참여의 증진방안을 중심으로”, 한양대학교 행정대학원 석사학위논문, 1996.
- 정효정, “영유아보육정책의 문제점과 개선방안-정부지원보육시설을 중심으로”, 청주대학교 행정대학원 석사학위논문, 1997.
- 최경희, “보육정책의 문제점과 개선방안”, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 1996.

### 3. 자 료

- 보건사회부, 「아동복지사업 지침서」, 1973.
- \_\_\_\_\_, 「'93생활보호대상자 현황」, 1993.
- \_\_\_\_\_, 「보육사업지침」, 1994.
- 보건복지부, 「보건복지통계연보」, 1995.
- \_\_\_\_\_, 「보육사업지침」, 1995-98.
- \_\_\_\_\_, 「제7차 경제사회발전 5개년계획 보건의료 사회보장 부문」, 1992-1996.
- 한국보육시설연합회, 「보육정보」 3/4, 1998.
- 한국유아교육원, 「월간유아」 12월호. 1997.

## ABSTRACT

### A Study on the Activation of the Enterprise of Nursery Care for the Infant and Preschool Children in Korea

Yu, Eun-Young

Major in Social Welfare

Dept. of Welfare Administration

Graduate School of Public

Administration

Hansung University

The change of the social structure caused by rapid industrialization and urbanization in the society brought the increase of seeking jobs and nuclear family in modern families, and resulted the difficulty to do nursing functions in a family. The new conversion of the consciousness in early education for children made the need and the consequence for the children nursing service take a part in the society bigger and bigger. Nursing children was issued as a social problem, and the issue had been discussed in the responsibility and the role contributing to guardians, the government, and even the people of the nation recently. It has been begun to set on the solution for infants and preschool children's daily life and the quality of their lives within the national extent, moreover it brought the Nursery Care Law for infant and preschool children as a legal device.

Children nursery care needs to be reconsidered to use the facilities without such difficulties for guardians who want to nurture their

children. To deal with the various aspects of nursery care needs, offering diverse service is the assignment to settle down nursery care universally.

In this study the present condition of the enterprise of nursery care running after the Nursery Care Law for infant and preschool children is addressed. So as to do, this study attempts to review the literature on nurture of children that includes official reports, dissertations and articles. It is collected and analyzed in order to grasp the current policy of the present condition of children's nurture. To analyze the collected information, Gibert & Specht's standard is used into the category of policy analysis, and the approach to betterment of children's nurture is suggested. Several aspects addressed here are followed.

First of all, the beneficiaries who are aimed for nursery care, the selection methods of them, and the presumed volume and current state of nursing target are discussed. Then, as it describes what the people get for nursery care and what types of nursery care they get, the nurture service offering to nursing target includes the facilities' class and their present condition, the content of nursery care, and the employee of the nursery care by the demanded level for nurture. Therefore, the nurture service's present condition is also mentioned.

Transmission of social welfare service, furthermore, tells the plan of social welfare service system. As followed by the fact, it is very important that choosing the target people, the requirement of the qualified people, and the aspects of the content is actually shown through service transmission system. At last, the finance for nursery care is the way to provide the needed finance to operate nurture business. It is addressed how much the government can support the expense for the social welfare service from tax collecting.