

보육현황과 정책방안

-미취학아동을 중심으로-

자녀양육의 문제가 개인적인 차원을 넘어서 점차 사회적·국가적 차원에서의 해결을 필요로 하게 됨에 따라 정부는 적절한 보육환경과 전문적인 보육서비스를 제공하기 위한 노력을 기울이고 있다. 현재의 보육시설 규모는 저소득층 취업모의 미취학아동을 보육할 수 있는 수준으로 시급한 과제는 보육시설의 이용을 희망하는 취업여성의 자녀를 충분히 보육할 수 있도록 보육서비스를 확대하는 것이며, 효율적인 보육시설의 확충을 위해서는 연령별 특성을 고려한 보육정책의 수립이 요구된다.

鄭京姬

한국보건사회연구원 책임연구원

1980년대 후반부터 다양한 측면에서 보육서비스에 대한 관심이 증대되어 왔다. 우리 나라 기혼여성의 경제활동참가율은 1980년대 후반부터 급속히 증가하기 시작하여 1996년 현재 48.4%에 이르고 있다. 또한 도시는 물론 농촌에서도 핵가족화가 이루어졌고 자녀수도 평균 2명으로 평준화되어 가는 추세이다. 따라서 기혼여성의

자녀를 가정내에서 대리양육해 줄 수 있는 가족원이 매우 적어지게 되었다. 더불어 형제가 적거나 전혀 없게 되어 개별 가족 내에서의 공동생활 경험이 매우 제한되게 되었다. 즉, 여성의 경제활동참여의 증가, 핵가족화 및 소자녀관의 확대 등으로 인하여 보육에 대한 사회적 관심이 필요하게 되었다. 또한 노동력 부족문제를 해결하기

위하여 여성노동력의 활용 필요성이 증대됨에 따라서 보육시설 확대에 대한 당위성도 증대되었다.

이렇게 자녀양육의 문제가 개인적인 차원을 넘어서 점차 사회적·국가적 차원에서의 해결을 필요로 하게 됨에 따라 정부는 적절한 보육환경과 전문적인 보육서비스를 제공하기 위한 노력을 기울이고 있다. 이에 본 연구는 보육서비스 대상의 규모와 보육서비스 공급현황과 문제점을 파악하여 보육수요에 상응하는 적절한 보육서비스가 제공될 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

1. 보육서비스 대상아동의 규모

보육대상의 규모는 무엇보다도 정부의 보육정책이 지향하는 목표에 따라서 달라진다. 즉, 정부가 보육서비스를 저학력, 저소득 계층 기혼여성의 취업에 의해 발생하는 아동의 방치상태를 예방하기 위해서 제공되어야 하는 서비스로 파악하는지(기본보육수요), 취업여성의 복지를 증진시키기 위한 수단으로 보는지(대리보육수요), 아동이 신체적 및 정서적으로 건강하게 성장할 수 있는 환경을 보장해 주는 필수적인 것으로 보는지(보편적 보육수요)에 따라서 보육서비스의 규모가 달라진다.

더불어 보육시설을 이용하고자 하는 욕구가 있는 가정의 아동만을 보육서비스의 대상으로 할 것인지, 아니면 모든 아동을 대상으로 할 것인지 하는 점도 보육서비스 대상을 파악함에 있어서 고려해야 할 것이다. 보육시설을 이용하고자 하는 욕구가 있

는 가정의 아동만을 대상으로 한다는 것은 곧, 가족성원의 도움에 의존한다던가, 취업 중인 어머니가 일과 함께 아동의 양육을 병행하고 있는 현 보육실태를 그대로 받아들이는 것으로 개인 또는 가족의 도움을 전제로 하는 것이다.

이상과 같은 두 가지 요소를 고려하여 보육서비스의 대상을 다각적으로 추정할 수 있다. 첫째, 주관적 기본보육수요의 관점에서 즉, 보육시설 이용을 희망하는 저소득층 취업여성의 자녀에게 보육서비스를 제공하는 것을 목표로 설정한다면 보육서비스 대상은 미취학아동 약 17만명으로 0~5세 연령군의 4% 규모이다. 둘째, 저소득층 취업여성의 모든 아동에게 보육서비스를 제공한다고 하는 기본보육수요 관점에서 정책을 수립한다면 보육대상은 해당 연령군의 7.4%에 해당하는 약 29만명이다. 셋째, 주관적 대리보육수요의 관점에서 보육시설의 이용을 희망하는 취업여성의 자녀에게 보육서비스를 제공하는 것을 목표로 하는 경우 보육대상은 약 111만명으로 해당 연령군의 28%에 해당한다. 넷째, 현재 취업중인 여성중 보육시설을 이용하기를 희망하는 여성의 아동뿐만 아니라 보육문제 때문에 취업을 하지 못하고 있는 기혼여성의 보육시설 이용희망률을 고려하여 보육수요를 파악할 경우 대상아동은 약 210만명 정도로 해당 연령군의 53%이다. 다섯째, 취업여성의 모든 아동이 보육시설을 이용할 수 있는 보육서비스를 제공하는 것을 목표로 한다면 대상은 171만명으로

표 1. 정책목표별 보육수요

정책목표	미취학아동
(1) 주관적 ¹⁾ 기본보육수요: 보육시설의 이용을 희망하는 저소득층 ²⁾ 취업여성의 자녀	165,213(4.1)
(2) 기본보육수요: 저소득층 ²⁾ 취업여성의 모든 자녀	293,939(7.4)
(3) 주관적 ¹⁾ 대리보육수요: 보육시설의 이용을 희망하는 취업여성의 자녀	1,111,006(28.1)
(4) 대리보육수요: 취업여성의 모든 자녀 ³⁾	1,710,763(43.2)
(5) 잠재적 취업을 고려한 주관적 ¹⁾ 수요: 실제적 보육시설 이용희망여성 및 잠재적인 이용희망여성의 자녀	2,097,881(53.0)
(6) 보편적 보육수요: 만 0~5세 아동 전체	3,958,546(100.0)

주: 1) 보육시설 이용희망률은 한국보건사회연구원에서 실시한 1997년도 전국 출산력 및 가족보건실태 조사에 기초하여 아동의 연령별, 어머니의 취업상태별로 산출되었음. 보육시설 이용희망률은 취업모의 경우는 0세 77.1%, 1세 74.8%, 2세 80.8%, 3세 이상 53.3%, 저소득층 취업모의 경우는 0세 54.1%, 1세 90.7%, 2세 68.6%, 3세 이상 47.0%, 자녀양육문제로 취업을 하지 못하고 있는 부인의 경우는 0세 68.6%, 1세 72.4%, 2세 72.5%, 3세 이상 45.3%임.

2) 단속노무직 종사자와 초등학교 이하의 학력을 갖고 있는 서비스직 종사자로 고용자가 아닌 경우를 저소득층으로 규정하였음.

3) 취업여성의 자녀 = 연령별 기혼여성의 경제활동참가율 X 모의 연령별 적생아수

자료: 통계청, 『1995년도 인구 및 주택총조사 전국편』, 1997.

_____, 1996년도 경제활동인구조사 자료

한국보건사회연구원, 1997년도 전국 출산력 및 가족보건실태조사 자료

해당 연령군의 43%이다. 마지막으로 사회보육이 가정보육보다 아동복지를 위해 바람직하다고 보는 보편적인 보육이라는 관점에서 파악하면 보육대상은 0~5세 아동 전체인 396만명 규모이다.

2. 보육시설에 의한 보육서비스 제공현황

각 정책목표별로 추정된 보육대상 아동 규모 대비 현재 보육시설에서 보육되고 있는 미취학아동규모를 계산한 결과에 의하면, 현재 미취학아동에 대한 보육시설의 공급규모는 기본보육수요의 약 1.4배에 해당하는 것으로 저소득층 취업모의 아동을 보

육할 수 있는 규모이다. 그러나 아직 주관적 대리보육수요의 충족은 이루어지지 못하고 있어 보육시설을 이용하기를 희망하는 취업여성의 자녀 중 약 1/3만을 보육할 수 있는 규모에 머무르고 있다.

그런데 이러한 보육시설의 공급규모는 아동의 연령에 따라서 상당히 큰 차이가 있는 것으로 나타났다. 2세 미만 영아의 경우는 저소득층 기혼취업여성중 보육시설의 이용을 희망하는 여성의 아동조차 전부 보호할 수 없는 규모로 주관적 기본보육수요의 약 절반 정도만을 충족시킬 수 있는 수준에 불과하다. 한편, 2세 영아의 경우는

표 2. 연령별 정책목표별 보육수요충족률

(단위: 명, %)

연령군	보육아동수	보편적 보육수요의 충족률	잠재적 취업을 고려한 주관적 수요의 충족률	대리 보육수요의 충족률	주관적 대리보육 수요의 충족률	기본 보육수요의 충족률	주관적 기본보육 수요의 충족률
0~5세	403,001	9.9	19.2	23.6	36.3	137.1	243.9
2세 미만	25,955	1.9	3.2	4.9	6.5	31.5	47.4
2세	61,614	8.8	14.2	21.3	26.4	78.8	179.4
3세 이상							
보육시설만	315,432	15.7	37.5	35.4	66.3	193.4	414.2
유치원포함	867,202	43.1	103.2	97.2	237.0	531.8	1138.8

자료: 보건복지부, 내부자료, 1997. 4.
교육부, 『교육통계연보』, 1996.

주관적 기본보육수요는 충분히 충족되고 있지만, 기본보육수요 즉, 저소득층 취업모의 자녀를 모두 보호하기에는 부족한 78.8%의 보육충족률을 보이고 있다. 3세 이상의 유아인 경우는 현재의 보육시설이 기본보육수요는 충분히 충족시킬 수 있는 규모이지만 보육시설의 이용을 희망하는 취업 여성의 아동을 모두 보육하기에는 부족한 66.3%의 주관적 대리보육수요충족률을 보이고 있다. 그러나 만일, 보육시설뿐만 아니라 유치원도 유아를 보육하는 기능을 갖고 있는 것으로 간주하여 보육충족률을 살펴보면 대리보육수요가 거의 충족되고 있는 것으로 나타난다. 즉, 취업여성자녀 대비 보육시설에서 보육되고 있는 아동 및 유치원 취원아동의 규모는 약 97%이다.

3. 정책건의

현재의 보육시설은 저소득층 취업모의 미취학아동을 보육할 수 있는 규모로, 시

급한 과제는 보육시설의 이용을 희망하는 취업여성의 자녀를 충분히 보육할 수 있는 수준으로 보육서비스를 확대하는 것이다. 이를 위해서는 현재 보육시설에서 이루어지고 있는 보육서비스의 약 1.8배에 해당하는 보육서비스의 확충이 이루어져야 한다.

한편, 현재 보육시설에서 보육되고 있는 아동은 연령에 따라서 보육충족률의 차이가 큰 것으로 나타나, 연령별 특성을 고려한 보육정책을 수립하여야만 효율적인 보육시설의 확충이 이루어질 수 있을 것으로 판단된다. 연령별로 중점적으로 수행되어야 할 정책을 제안하면 다음과 같다.

가. 영아보육서비스의 전폭적인 확대

1) 보육정원증 영아비중의 증대

연령에 따라서 보육충족률의 차이가 커, 3세 이상 유아에 비하여 영아의 보육미충족률(Unmet Needs)이 높고 특히 2세 미만

영아의 보육미충족률이 매우 높다. 이러한 원인은 무엇보다도 보육서비스의 공급 측면에서 찾아질 수 있다.

보육서비스의 대상으로 파악된 아동의 연령구성비에 비하여 보육사업 지침에서 권유하고 있는 보육정원에 나타난 영아의 비중이 매우 낮다. 보육사업지침에 의하면 보육시설규모에 따라서 2세 미만 아동의 비율이 전체보육정원의 6.3~9.6%, 2세 영아의 경우는 13.5~17.7%가 되어야 하는 것으로 제시되고 있다. 그러나 보육시설이용을 희망하는 아동의 연령별 구성비를 보면, 2세 미만 아동의 비율은 관점에 따라서 28.0~39.2%를, 2세 영아의 경우는 16.5~21%를 차지하고 있다. 즉, 2세 영아의 경우는 규정상 비교적 수요에 상응하는 서비스 공급이 이루어질 수 있는 기반이 마련되어 있지만 2세 미만 영아의 경우는 실제 보육시설 이용을 희망하는 규모에 비하여 너무 적은 비중의 정원이 배정되어 있는 것이다.

따라서 보육사업지침상 보육정원의 연령별 구성이 현실적인 수요를 반영할 수 있

도록 조정되어야 할 것이다. 즉, 보육지침상의 보육정원중 2세 미만 아동의 구성비를 증대시켜야 한다.

한편, 실제로는 보육사업지침에서 권유하고 있는 수준조차 지켜지지 않는 것이 현실이다. 보육사업지침에 의해 제시된 2세 미만 아동의 비율이 6.3~9.6%임에 비하여 실제로 보육되고 있는 아동의 6.4%만이 2세 미만 아동으로 지침상의 최저수준을 겨우 유지하고 있다. 이러한 현실은 보육시설 미이용 이유에서도 드러나 2세 미만 영아의 경우 약 1/4이 보육시설에서 받아주지 않기 때문에 보육시설에 보내지 않고 있는 것으로 밝혀졌다. 따라서 보육지침상 보육정원중 2세 미만 아동의 구성비 증대와 더불어 지침의 규정에 따라서 영아반이 운영될 수 있도록 강력한 행정지도가 필요하다.

2) 질적 개선을 통한 신뢰도 제고

1997년도 전국 출산력 및 가족보건실태 조사에서 나타난 영아의 보육실태를 보면 주로 어머니 또는 가족성원에 의해서 가정

표 3. 보육사업지침상의 보육시설규모별 연령별 반편성

(단위: 명, %)

보육시설규모	보육정원	2세 미만	2세	3세 이상
유형 1	52(100.0)	5(9.6)	7(13.5)	40(76.9)
유형 2	79(100.0)	5(6.3)	14(17.7)	60(75.9)
유형 3	104(100.0)	10(9.6)	14(13.5)	80(76.9)
유형 4	131(100.0)	10(7.6)	21(16.0)	100(76.3)
유형 5	156(100.0)	15(9.6)	21(13.5)	120(76.9)
유형 6	183(100.0)	15(8.2)	28(15.3)	140(76.5)

주: 1개반 인원은 2세 미만이 5명, 2세가 7명, 3세 이상이 20명으로 규정되어 있음.

자료: 보건복지부, 『1997년도 보육지침』, 1996.

표 4. 정책목표별 보육대상 아동의 연령별 구성비

(단위: 명, %)

정책목표	0~5세	2세 미만	2세	3세 이상
보육시설의 실제 보육아동수	403,001 (100.0)	25,955 (6.4)	61,614 (15.3)	315,432 (78.3)
〈보육시설 수요〉				
주관적 기본보육수요	165,213 (100.0)	54,705 (33.1)	34,359 (20.8)	76,149 (46.1)
기본보육수요	293,939 (100.0)	82,351 (28.0)	48,529 (16.5)	163,059 (55.5)
주관적 대리보육수요	1,111,006 (100.0)	402,101 (36.2)	233,389 (21.0)	475,516 (42.8)
대리보육수요	1,710,763 (100.0)	529,765 (31.0)	288,848 (16.9)	892,150 (52.1)
잠재적 취업을 고려한 주관적 수요	2,097,881 (100.0)	822,280 (39.2)	435,107 (20.7)	840,494 (40.1)
보편적 보육수요	3,958,546 (100.0)	1,319,305 (33.3)	684,717 (17.3)	1,954,524 (49.4)

보육이 이루어지고 있다. 또한 보육시설을 이용하지 않는 주요 이유는 가까운 사람이 양육하는 것이 안심이 되기 때문이다). 즉, 아직 보육시설에 대한 신뢰가 형성되어 있지 않은 것이다.

이러한 사실에 비추어 볼 때 무엇보다 먼저 영아에 대한 신뢰할 수 있는 양질의 보육서비스를 제공함으로써 보호자로부터

1) 이러한 측면에서 볼 때 선진국에서는 1세 미만의 영아에 대해서는 아동과 모성의 건강을 보호하고 가족이 새로이 탄생한 아동에게 적응할 기회를 부여하기 위해 출산휴가 및 육아휴직을 폭넓게 실시하고 있다는 사실은 큰 시사점을 주고 있다. 우리나라에서도 출산휴가와 육아휴직제도가 확립·확대될 경우 시설보육에의 욕구는 저하될 것이며, 이는 1세 미만 영아에 대한 시설보육을 위한 공급의 규모를 결정함에 있어서 영향을 미칠 것이다.

의 신뢰를 제고하는 노력이 필요하다. 이를 위해서는 시설보강을 통해 안심하고 영아를 맡길 수 있는 보육환경을 조성해야 할 것이다.

3) 영아전담시설의 확대 및 영아반 인건비 보조의 확대

영아전담시설은 1997년 현재 경기, 경남, 제주에 2개소, 서울에 1개소로 전국에 7개소만이 설치되어 있어 영아전담시설의 확대가 시급히 요구된다. 적어도 모든 시·도에 영아전담시설이 1개소 이상 설치되도록 정책적인 배려가 이루어져야 할 것이다. 현재 영아전담시설에 대해서는 국고보조보육시설의 경우 신·중·개축비의 우선 지원, 영아보육에 따른 소요 보육교사의 인건비

표 5. 아동의 연령별 보육시설 미이용 이유

(단위: 명, %)

	전체	0세	1세	2세	3세 이상
대상아동수	(2,894)	(485)	(512)	(451)	(1,445)
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
본인·가까운 사람이 돌보는 것이 안심이 되므로	46.4	72.6	66.8	63.0	25.2
가까운 곳에 아이를 돌봐줄 곳이 없어서	8.1	1.6	1.4	6.5	13.2
만 2세 미만이라서 받아주지 않음	10.6	23.6	28.1	10.0	0.3
학원·유치원의 교육적 효과	23.7	0.0	0.2	4.0	46.2
보육료 부담	5.5	0.7	1.6	8.5	7.5
기타	5.7	1.5	1.9	8.0	7.6

자료: 한국보건사회연구원, 1997년도 전국 출산력 및 가족보건실태조사 자료.

100%지원이 이루어지고 있으며, 민간보육 시설에는 국민연금기금에서 설치비를 우선 융자해 주고 있고 종교·학교시설 부설 보육시설에 준하여 최대 보육교사 3명의 인건비를 지원해 주며, 교재·교구비를 1개소 당 연간 120만원을 지원하고 있다.

또한 2세 미만 영아반의 경우 교사당 아동수가 제한되어 있어 인건비가 큰 부담이 되고 있다. 따라서 현재 국공립 또는 법인 운영 보육시설에 지원되고 있는 인건비 보조를 모든 보육시설에 확대하도록 하며, 모든 2세 미만 영아반 담당 교사에 대한 인건비가 지급될 수 있도록 보조의 범위가 확대되어야 할 것이다.

나. 유아보육을 위한 종합적 대책 마련

- 1) 연관부처와의 협조체계 구축을 통한 효율적인 보육서비스 제공

1997년도 전국 출산력 및 가족보건실태

조사에 의하면 3세 이상 유아의 경우 유치원이용률은 47%, 사설학원 이용률은 26%, 보육시설이용률은 17.3%이다. 즉, 유치원, 보육시설, 사설학원이 상호보완적으로 3세 이상의 유아를 위한 보육서비스를 제공하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 보육시설만을 유일한 보육서비스 제공기관으로 간주하여 시설의 확충계획을 세운다면 자칫 유아를 위한 보육시설의 과잉공급이 이루어질 수 있으며, 제한된 재원의 효과적인 이용을 저해할 수 있다.

한편, 정책목표별 보육충족률을 살펴보면 보육시설에서 보육되고 있는 아동만을 기준으로 할 경우는 기본보육수요를 충족시키는 수준이지만, 유치원 취원아동까지 포함하면 취업모의 아동을 거의 보육할 수 있는 상황이다. 그러나 반일반이 주종을 이루는 유치원이 취업모의 보육요구를 충족시키기에는 제한점이 있다. 이는 1997년도 전국 출산력 및 가족보건실태조사에서

도 나타나, 유치원과 학원의 경우는 그 이용률이 어머니의 취업유무와는 관계없는데 비하여 보육시설은 취업모에게서 그 이용률이 높다.

이러한 사실에 기초하여 볼 때 보육시설은 유연한 보육시간, 주말 보육 등과 같은 취업모의 요구에 상응하는 다양한 서비스를 제공하여야 할 것이다. 즉, 보육시설에서 제공되는 보육서비스의 특화를 통하여 보호자 및 아동의 복지에 상응하는 정책이 마련될 수 있을 것이다.

또한 유치원의 경우 종일반의 확대를 통하여 취업모의 보육요구에 상응하는 서비스를 강화하여야 할 것이다. 즉, 기존시설의 효율적 활용을 통하여 취업모의 보육요구에 상응하는 보육서비스가 이루어질 수 있게 하여야 할 것이다. 이를 위해서는 보육시설을 지도·감독하고 있는 보건복지부와 유치원을 지도·감독하고 있는 교육부와와의 긴밀한 협조체계가 구축되어야 한다.

2) 교육기능의 강화

1997년도 전국 출산력 및 가족보건실태 조사에 의하면 3세 이상 아동의 경우 절반 정도가 보육시설을 이용하지 않는 이유로 학원이나 유치원이 교육적 효과가 크기 때문이라고 응답하고 있다. 이는 보호자의 입장에서 볼 때 유아보육에서 교육기능을 가장 중요하게 생각되고 있고, 보육시설에 비하여 유치원이나 학원이 그러한 기능을 잘 수행하고 있는 것으로 평가하고 있음을 보여주는 것이다. 따라서 보육시설에서도

유아보육의 경우 교육기능을 강화하여 보호자로부터 신뢰를 강화해야 할 것이며, 이를 위해서는 양질의 다양한 교육프로그램의 개발이 시급하다.

이와 더불어 3세 이상 유아의 보육에 있어 무시할 수 없는 역할을 하고 있는 사설학원에 대한 체계적인 관리가 필요하며, 이들 사설학원이 주로 교육에 초점을 두고 있다는 사실에 비추어 볼 때 아동복지의 증진을 위해서는 보호기능의 강화가 이루어져야 할 것이다.

3) 유아를 위한 보편적 보육의 기반 마련

보육시설뿐만 아니라 유치원까지 포함하여 살펴보면 대리보육수요가 충족되고 있기 때문에 유아보육은 이제 보편적 보육수요의 충족이라는 목표를 지향해야 할 것이다. 선진국의 경우를 보면 3세 이상 유아에 대한 사회보육이 일반화되어 있다. 그러나 어떠한 기관을 통하여 보육서비스가 제공되는가는 상이하다. 즉, 스웨덴은 보육시설을 중심으로, 프랑스는 유치원을 중심으로 보육서비스가 제공되고 있으며, 미국이나 일본은 보육시설과 유치원으로 이원화되어 있다. 따라서 이제는 3세 이상 유아에 대한 보편적 보육서비스를 제공함에 있어서 어떻게 보육서비스를 제공할 것인가, 즉 유치원과 보육시설이 어떠한 관계를 갖고 보육서비스를 제공해야 하는가에 대한 본격적인 논의가 필요한 시점이 되었다. 