

## 영유아보육법·제도 평가



卞 俗 粲

한국보건사회연구원 연구위원

1991년부터 실시된 우리나라의 영유아보육정책은 산업화가 진전되면서 여성인력에 대한 필요성이 강하게 요구되던 경제적 상황과 가족구조가 급속하게 핵가족화되던 사회적 상황에서 가정내 여성의 역할로 인식되었던 자녀양육을 국가적·사회적 차원에서 인식하고 이를 제도적으로 현실화시켜낸 결과라고 볼 수 있다. 그간 영유아보육사업의 소관부처인 보건복지부에서는 최근에도 몇 차례의 법관련 규정을 개정하면서 영유아보육법과 제도의 정착을 위해 많은 노력을 기울이고 있다.

그러나 수년간의 이러한 노력에도 불구하고, 현재 보육현장에서는 영유아에 대한 보육을 실시하는데 있어서 법제도와 관련하여 많은 혼란을 겪고 있으며, 체계화되고 일관성있는 법제도의 확립을 요구하는 목소리가 날로 높아져 가고 있다. 최

▶ 필자는 원고정리에 도움을 준 임유경 연구원에게 감사하고 있다.

근 유아교육계와 보육계에서 격렬한 논쟁을 벌여온 유아학교논쟁도 이러한 혼란의 일례로 볼 수 있다. 특히 IMF 관리체제하에서 저성장·고실업·고물가 등 사회경제적 여건이 급변함에 따라 각 부문에서 우리나라가 안고 있던 각종 문제점들이 부각되고 있으며, 보육현장에서도 그간 정부가 실시해 온 영유아보육사업과 관련하여 여러 가지 문제가 나타나고 있다. 민간유자시설의 폐원, 보육시설의 난립, 공공부문과 민간부문 보육시설간의 갈등 등 최근에 나타나고 있는 일련의 현상들은 영유아보육제도가 지향하는 정책방향의 불안정성을 보여주는 몇 가지 사례로 볼 수 있다.

따라서 현재 나타나고 있는 이러한 보육사업이 가지고 있는 여러 가지 문제점들을 법·제도의 차원에서 재검토해 보고, 그 결과를 통해 영유아보육사업의 발전을 위한 생산적이고 구체적이며 현실적인 대안을 모색해 보고자 한다. 다만, 전달체계, 재정, 인력부분은 별도의 과제로 다루어지고 있기 때문에 본고에서는 이 부분이 제외되어 있다.

## 1. 영유아보육법의 발전과정

우리나라의 보육제도는 1921년 태화사회관에서 최초로 탁아프로그램을 실시한 이래 단순 탁아사업으로 추진해 오다가 1961년 아동복지법에 탁아사업이 규정됨으로써 정부주관하에 법적인 사업으로 발전하게 되었다. 따라서 제도적인 측면에서의 보육사업은 정부주관하에 1962년부터 1981년까지 아동복지법에 의거 보건복지부 주관으로 691개소의 어린이집을 설립하여 탁아사업을 실시한 데서 그 기원을 찾아 볼 수 있다. 그리고 유아교육이 강조됨에 따라 1981년 유아교육진흥법이 제정되었고, 1982년 이후 691개소의 어린이집은 동법에 의거 새마을 유아원으로 흡수·운영되었으며, 1987년에는 남녀고용평등법에 의한 직장탁아제가 도입되었다. 그러나 이러한 새마을 유아원은 유치원과의 차별성없이 유아교육에 치중함에 따라 보육이 필요한 취업모의 욕구를 충족시키지 못함에 따라 1989년에는 아동복지법시행령에 의거 탁아사업의 실시근거가 부활하게 되어 1990년에는 『탁아사업실시·운영규정』이 제정되었다. 그러던 것이 1991년 소관부처가 보건복지부로 일원화되면서 영유아보육법에 의한 보육사업이 시작되었다. 영유아보육법에 의한 보육사업은 기존의 '탁아'로부터 보호와 교육을 통합한 '보육'의 기능으로 그 영역이 확대되었다. 이처럼 많은 우여곡절 끝에 영유아보육법은 마침내 우리나라의 6세 이하 영유아의 보육을 책임지는 근거 법령으로 탄생되었던 것이다.

1998년 현재까지 영유아보육법은 단 한 차례의 개정을 거쳤고, 시행령과 시행규칙은 그간 2, 3회 개정되었다. 영유아보육법의 경우 방과후 아동보육을 위해 12세까지 대상연령을 확대하였고, 초등학교 취학직전 1년 유아의 무상보육의 근거를 마련했을 뿐 그 근본적인 취지나 방향에서는 별다른 변화를 보이지 않았다. 그러나 시행령과 시행규칙의 경우 <표 1>에서 보는 바와 같이 1992년, 1994년, 1996년을 거치면서 몇 차례 개정되어 왔음을 알 수 있다.

이러한 법령의 개정내용을 검토해 보면, 주로 절대적으로 부족한 상태에 있던 보육시설의 확충을 도모하기 위해 시설 및 종사자의 기준을 완화시키는 데 개정의 방향이 맞추어져 왔음을 알 수 있다. 더욱이 최근(1998년 7월 1일)에는 보육시설에 대한 인가제를 신고제로 전환함<sup>1)</sup>으로써 진입장벽이 제거됨에 따라 보육시설의 설치를 원하는 자는 일정 자격만 갖추게 되면 누구나 보육시장에 진입할 수 있는 통로가 마련되었다. 또한 이러한 일련의 조치들은 급격하게 확대된 보육수요에 대한 정부의 적극적인 반응이라고 판단할 수도 있다.

아울러 보육사업확충 3개년계획이 완료된 1998년도 보육사업의 중점 추진방향이 “보육프로그램의 개발 및 보급 확대와 보육교사의 전문성 제고 등 보육의 질적 수준 향상을 도모한다”고 밝히고 있어, 정부의 보육정책 방향이 이제까지의 양적 확충 중심에서 보육의 질을 제고하기 위한 쪽으로 방향전환을 하고 있는 것으로 판단된다.

1998년도 보육사업의 중점 추진방향을 보면 이제까지의 양적 확충 중심에서 보육의 질을 제고하기 위한 쪽으로 방향전환을 하고 있는 것으로 볼 수 있다.

1) 이 외에도 금년 3월에 발표된 영유아보육법 및 시행규칙 개정에 대한 내용을 보면, 건축물관리대장 등본, 시설 및 설비목록, 시설 평면도에 제출에 대한 의무규정을 “관할 시장, 군수가 확인할 수 있는 경우에는 생략가능하다”는 단서를 붙여 의무규정이 완화되었으며, 놀이터에 대한 규정도 ‘30인 미만’ 예외 규정을 ‘52인 미만’으로 완화조치하였다. 또한 9월의 영유아보육법 시행규칙의 내용을 보면, 종교단체 부설 보육시설의 경우에는 당해 종교단체의 장이 보육시설의 장을 겸임할 수 있도록 하고 있다.



표 1. 영유아보육 관련 법률의 개정 현황

구 분	개 정 날 자	개 정 내 용
영유아보육법	1997. 12. 24.	- 초등학교 취학직전 1년 유아의 무상보육 실시 근거 마련
영유아보육법 시행령	1993. 12. 6.	- 교육훈련 실시 및 교육훈련 시설 위탁 선정권 시도 위임
	1995. 5. 19.	- 보육교사 양성 교육 시간 강화(800→1,000시간) - 직장보육시설 설치 의무대상 확대
영유아보육법 시행규칙	1992. 10. 20.	- 시설장 및 종사자 기준 완화
	1994. 2. 18.	- 시설 및 종사자 기준 일부 조정
	1996. 1. 6.	- 보육시설 규모 조정 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 민간보육시설: 상시 영유아 16인 이상 → 21인 이상</li> <li>• 가정보육시설: 상시 영유아 15인 이하 → 20인 이하</li> </ul> - 종사자 기준 중 의사(축타), 사무원, 관리인 자율화 - 보육시설 설치 신청서류 간소화(사업계획서 등 4종 폐지) - 종전의 시·군·구별 보육료 고시제를 폐지하고, 보건복지부 장관이 정한 비용수납한도액 범위내에서 자율화 - 보육교사 교육훈련제도 강화 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2급에서 1급 승진시 보수교육(40시간) 의무화</li> <li>• 보육교사 교육원에 부설보육시설 설치 의무화</li> </ul>

자료: 보건복지부, 1998년도 보육사업지침에서 재구성.

## 2. 영유아보육법의 평가

### 가. 목적

복지국가로 알려진 스웨덴에서는 보육정책의 목적을 ① 아동의 성장을 통하여 자아의 안정을 꾀함으로써 기본적으로 이타적인 태도를 형성시킬 수 있는 환경을 제공하고, ② 환경과의 상호작용을 통해서 의사소통 능력을 발달시킬 수 있는 최적의 시설을 제공하고, ③ 아동으로 하여금 기본적인 개념형성, 문제해결 능력, 창조력 등을 익히게 하며, ④ 양친과의 협력을 통해서 개개 어린이의 정서 및 사고력의 다양한 증진을 위한 환경을 제공하고, ⑤ 아동 자신의 감정과 타인과의 협력을 바탕으로 개방적이고 사려깊은 인간으로 키우기 위한 기초를 제공하며, ⑥ 아동으로 하여금 자신과 타인의 생활조건을 개선하기 위한 지식추구와 활용의지의 기초를 제공한다는 것 등 보편주의적 입장에서, 그리고 순수한 아동복지 차원에서 보육정책을 바라보고 있다.

그러나 우리나라의 경우 영유아의 건전육성과 여성의 경제활동참여를 도모하기 위한 목적으로 적극적으로 추진되어온 영유아보육사업은 이러한 목적이 양립하는 것을 표방하고는 있으나, 법이 지향하고 있는 목적의 무게중심이 ‘영유아의 건전육성’ 보다는 ‘여성의 경제활동참여 확대’쪽으로 상당부분 기울어진 채 정책이 추진되어 왔기 때문에 지금의 보육사업이 어려움에 직면한 것으로 판단된다. 즉, 영유아보육제도가 우리의 아이들이 제대로 보육받아 건전하게 육성되어야 한다는 목적보다는 우리의 취업모가 자녀를 맡길 수 있는 장소를 제공한다는 목적하에 추진·발전되어 왔다는 것이다. 그럼에도 불구하고 현 보육실태에 대한 조사결과를 보면, 보육서비스를 받고 있는 아동은 취업모의 자녀뿐만 아니라 일반가정의 자녀들도 현재의 보육시설 이용자의 상당부분을 점유하고 있다. 따라서 우리나라에서도 이제는 보육정책이 ‘여성의 경제활동참여 확대’보다는 ‘영유아의 건전육성’을 위해 아동이 보육의 주체라는 기본시각하에서 아동을 보육사업의 중심이 되는 보편적인 서비스가 될 수 있는 방향으로 법의 목적을 정립해야 할 것이다.

#### 나. 아동권리

보육요구가 있는 아동과 부모의 보육에 대한 권리개념이 영유아보육법에 반영되어야 할 것이다. 즉, 질높은 보육서비스를 받을 권리는 학령전아동과 학령아동, 그리고 부모가 청구할 수 있는 기본권리라는 기본철학이 법에 추가되어야 하며, 구체적으로는 보육서비스의 청구권이나 권리의 주체가 영유아보육법에 규정되어 있어야 할 것이다. 또한 보호자의 소득 등 기타 어떤 요인에 의해서도 차별받지 않고 보육서비스를 받을 권리가 있음을 천명해야 하며, 이 때 아동의 이익이 최우선적으로 고려되어야 한다는 아동의 권리가 반드시 영유아보육법에 반영되어야 할 것이다.

보육정책을 ‘여성의 경제활동참여 확대’ 보다는 ‘영유아의 건전육성’을 위해 아동을 보육사업의 중심이 되는 보편적인 서비스가 될 수 있는 방향으로 법의 목적을 정립해야 할 것이다.

#### 다. 책임

우리나라에 있어서 아동보육에 대한 책임은 최근까지도 부모 또는 가족의 책임으로 간주하는 경향이 강하며, 보육이 사회의 책임이라는 의식이 확산되기 시작한 것은 상대적으로 최근의 일이다. 현행 영유아보육법에는 모든 국민과 국가 및 지방자치단체가 보육에 책임이 있는 것으로 규정하고 있다. 즉, 영유아보육법 제3조(책임) 제1항에서 “모든 국민은 영유아를 건전하게 보육할 책임을 지며”, 제2항에서 “국가와 지방자치단체는 보호자와 더불어 영유아를 건전하게 보육할 책임을 진다”라고 규정하고 있다.

그러나 보육에 대한 책임에 관한 규정을 세밀히 검토해 보면 일차적인 보육책임은 모든 국민이 지고 있으며, 국가와 지방자치단체는 보호자와 더불어 영유아를 건전하게 보육할 책임을 진다라고 하여 국가는 법정 생활보호대상자나 기타 저소득층에 한정해서 책임을 지는 소극적인 법체계를 취하고 있다.

따라서 현행 법내용 중 보육의 사회적인 부담을 강조하기 위하여 책임의 순서를 공공의 책임확대라는 측면에서 국가와 지방자치단체를 먼저 내세우고 그 후에 국민이 책임을 지는 형태로의 개선이 필요하다. 한편, 국민의 책임 중에서도 서비스의 제공자, 즉 보육시설 시설장의 책임조항이 빠져 있기 때문에 시설장의 책임조항을 추가할 필요가 있다.

#### 라. 대상

영유아보육사업은 이미 그 명칭이 보여주고 있는 바와 같이 영아와 유아를 대상으로 함을 원칙으로 하고 있으며, 방과후 아동에 대해서도 보육서비스를 제공할 수 있게 보육대상아동의 연령을 12세까지 연장할 수 있도록 규정하고 있다. 아동은 부모의 소득이나 연령, 지역 등에 따라 차별을 받지 않을 권리가 있다. 따라서 적정수준의 보육이 필요함에도 불구하고 보육료가 부담되어 보육시설을 이용하지 못하거나, 2세 미만 또는 장애아라 하여 보육시설이 입소를 거부하는 일이 없도록 제도적인 장치가 마련되어야 할 것이다.

#### 마. 설립·운영주체

영유아보육법 제6조에 의하면 보육시설의 종류는 국공립보육시설, 민간보육시설, 직장보육시설, 가정보육시설 등 4종류로 이루어져 있다. 국가 또는



지방자치단체는 국공립보육시설을 설치할 수 있으며, 이 경우 저소득층 밀집지역, 농어촌지역 등 취약지역에 우선적으로 설치하여야 한다. 그리고 법인·단체·개인은 민간보육시설을, 개인은 가정보육시설을 설치할 수 있다. 한편 대통령령이 정하는 일정규모 이상의 사업장(상시 여성근로자 300인)의 사업주는 직장보육시설을 설치하여야 한다고 의무규정을 두고 있다.

이러한 분류가 가지는 문제점은 운영주체와 규모에 따라 서로 배타적이지 않고 중복되고 있다는 점이다. 즉, 민간보육시설내에 직장보육시설과 가정보육시설이 포함될 수 있기 때문이다. 따라서 영유아보육법에서는 민간보육시설을 정의할 때 법인, 단체 또는 개인이 설치·운영하는 시설로서 직장보육시설 또는 가정보육시설이 아닌 시설로 정의를 내리고 있다. 따라서 보육시설의 분류가 보다 명확하게 되기 위해서는 운영주체와 규모를 동시에 표시할 수 있는 방향으로 재정립되어야 할 것이다. 예를 들면, 운영주체별로 볼 때 국공립, 법인, 단체, 직장, 개인으로 구분하고 개인이 운영주체일 경우 규모에 따라 개인시설형 및 개인가정형으로 구분하는 것도 한 방법이 될 것이다. 이때 개인시설형은 어린이집이라 하고 개인 가정형 시설은 놀이방이라 한다.

### 1) 국공립보육시설

국공립보육시설과 비영리법인인 민간보육시설의 재정은 중앙정부, 지방자치단체, 그리고 보호자가 함께 분담하고 있지만 개인주체의 민간보육시설과 가정보육시설은 전적으로 보호자의 보육료에 의존하고 있다. 정부가 국공립보육시설에 더 많은 재정지원을 하는 데는 설립주체가 공공기관이라는 점 외에도 시설이 주로 농어촌이나 도시 저소득층 지역에 위치함으로써 국공립보육시설에 지원하는 것이 이들 저소득층을 지원하는 효과를 가져 오기 때문이다.

따라서 국공립보육시설은 정부로부터 인건비 등을 지원

보육시설의 분류가 운영주체와 규모에 따라 서로 배타적이지 않고 중복되고 있으므로, 운영주체와 규모를 동시에 표시할 수 있는 방향으로 재정립되어야 한다.

받는 만큼 보육료가 낮으며, 따라서 보육료가 낮음에도 불구하고 국고보조시설은 민간보육시설에 비해 재정수지가 상대적으로 유리한 입장에 있다. 그러나 민간보육시설은 완전 시장기제에 따라 운영되는 것이 아니라 정부의 규제를 받는 준공공기관의 성격을 갖고 있기 때문에 이와 같이 출발점부터 불평등한 재정수지는 국가책임을 민간에게 떠 넘긴다는 평가를 받고 있다. 이러한 보육시설 종별 정부 재정지원의 차이가 시설종별 표준보육단가의 차이를 가져오고, 그 차이는 이용자의 보육료 부담의 불평등을 가져오고 있다.

따라서 국공립보육시설에 대한 정부의 재정지원은 계속되어야 하겠지만, 이러한 불평등요인을 조금이라도 완화하기 위해서는 보육료의 차등화가 이루어져야 할 것이다. 또한 국공립보육시설은 가능하면 중산층 아동의 이용을 억제하는 대신 저소득층 아동 위주로 운영되어야 할 것이며, 그 외에도 영아보육 또는 장애아보육 등 민간보육시설에서 수행하기 어려운 특수보육 서비스를 제공하는 쪽으로 방향을 잡아야 할 것이다.

## 2) 민간보육시설

민간보육시설은 정부로부터 재정지원을 받고 있는 국공립보육시설에 비해 재정수지가 구조적으로 어려운 입장에 있다. 현재 정부는 민간시설에 대해서 교재교구비를 지원하고 있으나, 지원횟수 및 금액이 열악하여 실효성이 거의 없는 실정이다. 따라서 민간보육시설의 경우는 보육대상 아동이 충분히 확보되지 않으면, 운영뿐만 아니라 시설의 존립자체가 위협을 받을 수 있는 실정이다. 우리나라 보육서비스의 80% 이상을 민간시설이 담당하고 있는 현실에서 이에 대한 정책적 개입이 적극적으로 이루어지지 않는다면, 전체적인 보육사업에 막대한 지장을 초래할 우려가 있다. 뿐만 아니라 민간시설 운영의 어려움은 현재 보육받고 있는 아동에게 전달되는 보육의 질과도 직접적인 관련이 있기 때문에, 민간보육시설에 대한 정부의 관심과 재정적인 지원이 요청된다. 다만, 재정지원 방식에 있어서는 많은 연구와 검토가 있어야 할 것이다. 왜냐하면, 국민의 세금인 정부의 재원이 개인이 운영하는 시설인 민간보육시설에 지원됨으로써 사유화되는 현상이 발생할 우려가 있기 때문이다.


## 3) 직장보육시설

근로여성 아동의 보육이라는 주목적 외에 직장보육시설의 설치에 걸근을



의 감소, 숙련인력의 확보율 및 기업이미지의 제고를 통한 생산성 향상 등의 부차적인 효과도 있기 때문에 사업주를 대상으로 적극적인 홍보를 통한 직장 보육시설의 확대설치가 필요하다. 다만, 이러한 직장보육시설은 기업주의 책임하에 이루어지고 있어 영세 기업주인 경우에는 직장보육시설의 설치 및 운영 자체가 어려운 점이 많기 때문에 정부는 직장보육시설이 제대로 정착할 수 있도록 지원을 확대함으로써 직장보육시설의 설치를 유도하여야 할 것이다. 예를 들면, 시행령 제25조(사업주의 비용보조)에 의하면 “직장보육시설을 설치한 사업주는 그 보육시설의 운영 및 수탁보육 중인 영유아의 보육에 필요한 비용의 100분의 50 이상을 보조하여야 한다”라고 규정하고 있어 사업주의 부담이 과도한 관계로 시설설립을 회피하는 한 요인이 되고 있으므로 이 규정의 완화가 요구된다. 아울러 영유아보육법에는 공동 직장보육시설의 설치나 근로자에게 보육수당을 지급하도록 되어 있으나 지켜지지 않고 있으므로 법집행에 보다 철저하여야 할 것이다.

#### 바. 보육료 부담의 완화

우리나라의 현행 영유아보육법을 보면, 아동보육의 일차적인 책임은 부모에게 있으며, 부모가 불가피한 사유로 인하여 아동보육의 책임을 다하지 못할 경우에 한해서 국가가 보충적인 지원을 하는 것으로 규정되어 있다. 그러나 무차별의 원칙이라는 아동권리의 입장에서 볼 때 부모의 소득에 관계없이 모든 아동이 적절한 수준의 보육서비스를 받을 수 있도록 해야 하며 비용 때문에 아동을 방치나 준방치상태에 두는 일이 일어나지 않도록 하여야 할 것이다. 따라서 보육료가 부담이 되는 저소득층을 중심으로 아동수당제도, 아동보육비용환불제 등의 제도도입을 통해 보육료 부담을 완화해 줄 수 있는 제도의 마련이 요청된다. 

아동권리의 입장에서 볼 때 부모의 소득에 관계없이 모든 아동이 적절한 수준의 보육서비스를 받을 수 있도록 해야 하며, 비용 때문에 아동을 방치나 준방치상태에 두는 일이 일어나지 않도록 하여야 할 것이다.