

保育政策의 現況과 改善方案

韓惠卿

朴恩惠

鄭京姬

韓國保健社會研究院

目 次

第1章 序 論	7
第1節 研究背景 및 目的	7
第2節 研究內容	8
第3節 研究方法	10
第2章 우리나라 保育政策의 發展過程	11
第1節 保育政策의 不在: 民間中心의 救貧的 託兒事業(1970年代 後半까지)	11
第2節 內務部 中心의 幼兒院行政(1980年代)	14
第3節 保健福祉部 中心의 保育行政(1990年 以後부터 現在까지) ..	17
第3章 保育政策의 現況	21
第1節 保育豫算의 變化	21
第2節 保育施設의 量的 變化	24
第3節 保育서비스의 質的 水準	27
第4節 保育對象의 選別主義的 特性	30
第4章 先進國의 保育政策	32
第1節 스웨덴의 保育政策	32
第2節 프랑스의 保育政策	45
第3節 美國의 保育政策	57
第4節 日本의 保育政策	70

第5章 保育政策의 改善方案	88
第1節 基本方向	88
第2節 保育施設의 서비스 質 提高方案	92
第3節 兒童의 年齡特性을 勘案한 保育政策의 多樣化	99
參考文獻	106

表 目 次

〈表 2- 1〉	女性 經濟活動 參加率 推移(1963~1995)	13
〈表 3- 1〉	保育豫算의 變化推移(1985~1995)	21
〈表 3- 2〉	社會福祉豫算 對比 保育事業豫算 構成比의 變化推移 ..	22
〈表 3- 3〉	保育事業豫算의 國庫 및 地方費 分擔現況	23
〈表 3- 4〉	保育施設 및 保育兒童의 變化推移(1991~1995)	25
〈表 4- 1〉	스웨덴 政府의 保育關聯 對應方案	33
〈表 4- 2〉	家族構造에 따른 保育施設 利用實態(1987年)	38
〈表 4- 3〉	保育費用에 대한 負擔額數와 比率	40
〈表 4- 4〉	父母의 所得別 公立保育施設 費用負擔額	41
〈表 4- 5〉	保育施設 利用現況(1987年 現在)	41
〈表 4- 6〉	스웨덴 公立保育施設 利用 兒童比率의 變化	42
〈表 4- 7〉	프랑스 政府의 保育關聯 主要 對應方案	46
〈表 4- 8〉	保育施設의 財政負擔	50
〈表 4- 9〉	3歲 未滿 嬰兒의 保育施設活用	55
〈表 4-10〉	美國政府의 主要政策	58
〈表 4-11〉	機關 保育施設의 類型別 分布(5歲 以上 兒童을 둔 就業母의 경우)	61
〈表 4-12〉	父母의 所得水準別 家族所得 中 保育料의 比重 (5歲 以上 兒童을 둔 就業母의 경우)	62
〈表 4-13〉	低所得層 父母들의 政府補助를 기다리는 동안의 費用負擔 方法	66
〈表 4-14〉	終日制 保育施設에 다니고 있는 3~5歲 兒童數	67
〈表 4-15〉	父母들이 주로 利用하는 保育形態(1990年)	68

〈表 4-16〉	日本の保育施設種類	77
〈表 4-17〉	公立과 私立保育施設の本人負擔과 公費負擔	80
〈表 4-18〉	保育施設措置費의 負擔區分	81
〈表 4-19〉	日本 保育施設數 및 定員의 變化推移	82
〈表 4-20〉	東京都 S區立 A保育院의 職員數	83
〈表 4-21〉	保育施設 従事者의 處遇水準	84
〈表 5- 1〉	國家別 保育人力 比較	94
〈表 5- 2〉	3歲 未滿 兒童의 公立保育施設 利用率	102

보육정책의 現況과 改善方案

〈目 的〉

보육정책의 발전과정 및 현황분석을 통해 보육정책의 개선방향을 제시하는 것임. 특히 스웨덴과 프랑스, 미국, 일본을 선택하여 이 나라들의 경험과 시사점을 비교분석함으로써 우리 나라 보육정책의 개선방향을 제시하는 데 활용함.

〈要 約〉

〈現況〉

보육예산의 증가로 인해 보육시설의 양적 확대가 두드러졌음. 그러나 보육예산 증가 및 그로 인한 보육시설의 양적 확대에도 불구하고 보육서비스의 질을 결정하는 보육교사인력 및 처우, 보육 프로그램상의 많은 문제점이 발견되었음. 또한 저소득층 취업모의 자녀를 주요 대상으로 하는 선별주의적 특성이 현행보육정책의 한계점으로 지적될 수 있음.

〈改善方向〉

- 보육시설의 서비스 질을 제고하기 위해서 공립보육시설의 확대에 관심을 기울이고, 보육교사의 전문성을 제고하기 위한 자격조건의 강화노력이 요구됨.
- 아동의 연령특성을 감안한 보육정책의 다양화를 추구하기 위한 방안으로서 1살 미만 영아의 보육문제를 해결하기 위해 육아휴직을 활용할 수 있는 여건조성과 육아휴직기간동안의 소득보전 방안을 모색해야 함.
- 3세 미만 영아나 장애아동 등 특수한 욕구를 가진 아동을 위한 가정보육의 체계화 및 재정지원, 질 통제가 이루어지고, 3~6세 아동을 위한 보육기관이 보육시설과 유치원으로 이원화되어 있는 데서 오는 부모부담을 완화하기 위한 방안이 마련되어야 함.

第1章 序論

第1節 研究背景 및 目的

保育이란 보호자의 위탁을 받아서 주로 학령전 아동을 낮시간동안 보호하고 교육하는 일을 의미한다. 우리나라에서 보육이라는 용어를 공식적으로 사용하기 시작한 것은 1990년에 영유아보육법이 제정된 이후부터이며, 그전까지는 아이를 맡긴다는 의미의 託兒라는 용어를 사용해 왔다.

한편 우리나라에서 보육서비스가 처음 시작된 것은 1920년대부터이지만, 1970년대까지도 민간중심의 구빈적 탁아사업이 부분적으로 이루어졌을 뿐 保育政策은 부재한 상태였다. 또한 1980년대에 들어서 內務部가 주관했던 유아원행정은 “새마을유아원”을 중심으로 기존의 유치원과 유사한 유아교육의 장을 제공하는 데 중점을 두으로써 당시의 점증했던 보육욕구를 충족시키는 데는 한계를 가지고 있었다.

결국 새로운 보육정책의 필요성이 1980년대 후반에 다양한 측면에서 제기되었다. 즉 기혼여성의 취업률 증가에도 불구하고 보육시설이나 서비스가 미비하여 아동들이 방치되거나 심지어 화재로 목숨을 잃는 사건 등이 발생하여 사회문제화되었고, 보육문제가 여성운동이나 여성복지 차원의 새로운 이슈로 떠올랐으며, 1980년대 후반부터 대두되기 시작한 노동력 부족문제를 해결하기 위한 女性勞動力의 활용필요성과 그로 인한 보육시설 확대의 당위성도 거론되기 시작하였다. 따라서 이같은 보육욕구를 충족시키기 위해서는 별도의 立法과 主管部署의 一元化가 필요하다는 인식이 제기되었고, 1990년에 영유아보육법

이 제정되고, 보육사업 주관부서가 保健福祉部로 확정되었다.

영유아보육법이 제정된 이래 보육사업에 대한 획기적인 예산투자가 이루어지면서 보육시설의 양적인 확대가 이루어진 것은 사실이다. 그러나 보육시설의 양적인 확대에도 불구하고 보육서비스의 質的 水準은 아직 낮으며, 보육대상이 저소득층 취업모의 자녀로 국한되고, 점점 다양화되고 있는 보육욕구에 잘 부응하지 못하는 등 우리나라의 보육사업은 아직도 해결해야 할 많은 課題를 안고 있다.

본 연구에서는 위와 같은 문제점들을 해결하는 것이 우리나라 보육행정이 당면한 최우선 과제라는 관점에서, 보육정책의 現況을 분석하고 改善方向을 제시하는 데 목적을 두고 있다. 즉 보육행정의 基本方向을 재정립하고, 보육서비스의 質을 提高하며, 보육욕구의 증가에 대응하여 아동의 年齡特性別 보육정책의 다양화를 꾀할 수 있는 방안을 제시하고자 한다. 특히 본 연구에서는 우리보다 먼저 이 문제들을 해결하기 위해 노력했던 先進國, 특히 스웨덴, 프랑스, 미국, 일본의 經驗을 통해 시사점을 발견하고자 한다.

第2節 研究內容

본 연구의 내용은 크게 4가지로 나뉘어진다. 첫째, 우리나라 保育政策의 發展過程을 1970年代 후반까지 보육정책이 부재한 상태에서 민간중심의 구빈적 탁아사업을 벌이던 시기, 1980年代의 내무부가 주관하는 유아원행정이 이루어지던 시기, 1990년 영유아보육법이 제정된 이후 현재까지 보건복지부 중심의 보육행정이 이루어진 시기의 3段階로 구분하고, 각 단계별 特徵을 살펴보고자 한다.

둘째, 우리나라 보육정책의 現況을 분석하기 위해 먼저, 財政經濟院의 『豫算概要』상에 보육사업 예산이 별도로 편성되기 시작한 1991년

이후의 保育豫算의 변화를 국고보조금과 지방정부 부담분으로 나누어 살펴본다. 두번째로, 위와 같은 보육예산의 변화가 가져온 보육사업의 量的 擴大, 특히 保育施設數 및 兒童數의 증가현황에 대해 살펴본다. 세번째로, 보육서비스의 질적 수준은 어느 정도이며, 점점 다양화되고 있는 보육욕구에 얼마나 잘 부응하고 있는가 하는 점에 대해 살펴보고, 마지막으로 우리나라 보육정책의 특징을 잘 보여주는 보육대상의 選別主義的 特性에 대해 살펴보고자 한다.

셋째, 우리나라 보육정책의 개선방향을 제시하기 위해서 스웨덴, 프랑스, 미국, 일본의 보육정책의 發展過程과 현행 保育정책의 特性을 살펴본다. 먼저 각 나라의 보육정책의 발전과정을 제2차 세계대전 이전의 초기단계, 제2차대전 이후의 과도기, 보육행정 형성기, 보육행정 확립기로 나누어 각 시기별 보육제도의 特性과 形成背景을 서술하며, 다음으로는 현행 보육정책의 特性을 보육정책의 目標, 행정체계, 保育費用의 부담실태, 보육서비스의 충족도, 보육서비스의 질의 측면에서 서술한다.

넷째, 앞의 先進國의 보육정책에 관한 분석을 통하여 우리나라 보육정책의 改善方向을 제시한다. 우선 보육정책의 基本方向을 국가의 역할 확대와 보육정책의 목표 재정립으로 나누어 제시하고, 保育施設을 통한 보육서비스의 質 提高方案을 공립보육시설의 확대, 보육인력 및 처우 개선, 보육프로그램 개선 등으로 나누어 제시하며, 마지막으로 아동을 영아, 3세 미만 아동, 3~6세 아동으로 나누어, 각 연령특성을 감안한 保育政策의 多樣化方案을 제시해 본다.

第3節 研究方法

본 연구의 방법은 크게 두가지로 나누어진다. 첫째, 우리나라 보육정책의 발전과정과 보육제도 현황을 분석하기 위해서는 既存 文獻 및 資料를 분석한다. 둘째, 보육정책의 개선방향을 제시하기 위해서 先進國의 보육정책을 比較·分析하는 방법을 사용한다. 본 연구에서는 비교분석의 대상국가로서 국가가 개입하는 포괄적인 가족정책과 보편주의적인 아동복지정책의 일환으로서 보육사업을 실시하는 스웨덴과 프랑스, 비개입주의적인 보육사업이 실시되는 美國, 국가의 개입이 부분적으로 이루어지지만 취업모의 아동으로 국한되는 선별주의적인 보육사업이 실시되는 日本을 선택하였다.

第2章 우리나라 保育政策의 發展過程

第1節 保育政策의 不在: 民間中心의 救貧의 託兒事業 (1970年代 後半까지)

우리나라 最初의 保育사업은 1921년에 태화관이 서울에서 최초로 保育프로그램을 개설하면서 시작되었다. 1926년에는 부산공생탁아소와 대구탁아소의 2개 시설이 설치운영되었고, 1939년에는 전국 11개소의 공사업보육시설에서 435명의 어린이에게 保育서비스를 제공한 것으로 알려져 있다(강운구, 1992; 이성진, 1993: 14).

그러나 이때부터 이미 保育施設과 幼稚園의 이용대상 아동의 계층별 이원화가 존재했는데, 다시 말하면 保育시설은 극빈층 자녀를 위한 구빈적 성격의 수용 및 보호기능을 담당하고, 유치원은 상류층자녀(3~7세)의 심신의 건전한 발달을 위한 귀족교육 내지 특수교육을 담당하는 二元化가 이루어졌던 것이다(임재택, 1993: 262)¹⁾.

1952년에 정부가 후생시설운영요령을 시달함으로써 시설들을 지도·감독하려는 노력을 보였을 때, 정부는 “託兒施設”을 복지후생시설 속에 포함시키고, “託兒所”의 기능을 직장을 가진 부모의 자녀를 일시 또는 일정기간 위탁 保育하는 시설로 정의하였다. 그러나 이때만 해도 탁아의 개념조차 정립되지 못한 상태로서 탁아소는 孤兒院과 큰 차이 없는 빈민가정의 아동을 보호해주는 기능을 담당하는 임시구호적 성격을 띠는 시설이었다.

1) 유치원은 1945년 현재 165개였고, 모두 사립으로서 일본의 프뢰벨식 프로그램과 미국의 기독교사상의 영향을 받았다.

그후 정부는 1961년에 兒童福利法을 제정하고 공포하는 과정에서 탁아시설을 아동복지시설 중 하나로 규정하여 “보호자가 근로 또는 질병으로 인하여 양육하여야 할 아동을 보호할 능력이 없을 경우에 보호자의 위탁을 받아 그 아동을 입소시켜 보호함을 목적으로 하는 시설”로 정의한 바 있다(아동복지법 시행령 제2조). 그러나 설립주체는 국가와 지방자치단체 및 법인이 하도록 규정하면서도, 국고보조를 “할 수 있다”는 임의규정으로 명시하고 있어서 보육의 責任을 민간 사회복지법인에 많이 의존하고 政府의 財政支援은 소극적인 수준에 머물렀다.

한국은행의 『經濟統計年譜』에 의하면, 1960년의 1인당 GNP가 79달러에 머물렀고, 당시의 정부의 재정형편으로는 시설에 수용된 아동의 보호조차 어려울 정도였기 때문에 탁아시설에 대한 지원은 미국원조물자발송협회(CARE)의 구호양곡으로 이루어졌다. 정부가 국고 및 지방비 보조금을 지급하기 시작한 것은 1967년부터였다.

그러나 정부는 보육욕구에 대해 직접 공공보육시설을 설치하는 방식으로 대응하기보다는, 1968년 3월에 『未認可 託兒施設 臨時措置要領』을 공포함으로써 빈곤층 어린이를 대상으로 하는 민간시설을 유도하고 이에 대한 비용을 지원하는 방식을 사용하였다. 이 임시조치요령으로 인해 탁아시설 수가 600여개소에 이르는 등 양적 팽창이 이루어졌으나, 질적인 면에서는 많은 문제점을 가지고 있었다.

한편 1968년부터 탁아소는 어린이집으로 불려지기 시작하였고, 어린이집은 어린이가 자기 집에서처럼 생활하는 곳이며 생활을 통해 배우고 자라는 곳임이 강조되었다. 1977년에 정부는 탁아시설의 질적 문제점을 해결하기 위해 미인가탁아시설 임시조치요령을 폐지하고 탁아시설의 法人化를 장려하였다. 즉 탁아시설의 질적 향상을 유도하고, 한국전쟁으로 인해 증가되었던 아동복지시설을 1970년대의 사회변화에 맞추어 탁아시설로 目的變更하려는 의도를 가진 것이었다. 그러나 개인재

산이 무효화될 것을 우려한 시설운영자의 법인화에 대한 인식부족으로 탁아시설 증가율은 법인화 이후 오히려 감소되었다(임중운, 1984).

또한 1978년에는 빈곤계층에게만 입소가 허용되었던 어린이집을 유료로 모든 취학전 아동에게도 개방하는 탁아시설 運營改善方案을 마련하였으나, 이것은 공공보육의 확대보다는 일정 소득 이상의 계층을 위한 제2의 幼稚園처럼 운영되는 결과를 가져왔다.

반면 이 기간동안 유치원은 1963년에 유치원 시설기준령, 1969년에 유치원 교육과정이 제정되면서 교육의 틀이 잡히고, 1970년대 중반에는 경제성장에 따른 가계소득 증가, 유치원교육의 중요성에 대한 인식 증가로 인해 유아교육기관으로서의 자리를 확고히 하게 된다(임재택, 1993: 263~265).

결론적으로 1970년대까지는 전반적인 女性 經濟活動 參加率이 증가하였으나 주로 미혼여성이나 35세 이상 여성노동력을 활용하는 경향이었고(表 2-1 참조), 물론 이때에도 보육욕구가 없었던 것은 아니었지만, 경제성장을 이루기 위해서는 어떤 희생도 감수해야 한다는 인식이 지배적인 상황에서 보육행정은 매우 消極的인 수준에서 이루어질 수밖에 없었다.

〈表 2-1〉 女性 經濟活動 參加率 推移(1963~1995)

(단위: %)

구분	1963	1970	1980	1990	1995
15~19세	37.4	44.1	34.4	18.6	14.6
20~24세	43.6	47.1	53.5	64.5	66.1
25~29세	36.4	34.6	32.0	42.8	47.8
30~34세	39.4	38.3	40.7	49.6	47.5
35~39세	41.8	42.7	53.0	58.0	59.2
40~44세	48.6	47.0	57.0	60.5	66.0
45~49세	45.1	46.5	57.3	63.9	61.1
50~54세	38.7	41.2	54.0	60.0	58.3
55~59세	32.7	37.1	46.2	54.4	54.2
60세이상	10.8	14.7	17.0	26.5	28.9
전체	37.0	39.3	42.8	47.0	48.3

資料: 통계청, 『경제활동인구연보』, 1987, 1996.

즉 경제성장을 이룰 때까지 모든 社會福祉 支出은 극소화되어야 한다는 인식이 만연한 상태에서, 보육문제를 해결하는 것도 사회복지라는 공식적인 접근보다는 전통적인 家族制度와 非公式的인 支持網을 활용하는 것이 바람직한 것으로 여겨지는 분위기였다. 이런 상태에서 전반적인 아동복지에 대한 정책의지 자체가 매우 희박했고, 아동수용 시설 및 입양중심의 事後措置的이고 殘餘的인 아동복지행정이 이루어졌을 뿐이다. 1961년 제정된 아동복지법도 보호대상을 “보호자로부터 유실, 유기 또는 이탈되었을 경우, 보호자가 아동을 양육하기에 부적당하거나 양육할 수 없는 경우(1조)”로 한정함으로써 사후조치적이고 잔여적인 성격을 명시할 뿐이었다.

따라서 1970년대 후반까지의 기간동안 정부는 보육문제를 적극적으로 해결할만한 정책적 의지는 가지고 있지 않았다. 결국 몇차례에 걸친 보육사업의 운영개선을 위한 노력에도 불구하고 豫算이 할당되지 못함으로써 보육사업의 實質的인 改善은 이루어지지 못했다.

第2節 內務部 中心의 幼兒院行政(1980年代)

1970년대 후반에는 1960년대 이후의 빠른 사회변동 결과 다양한 아동문제가 나타나기 시작했다. 특히 女性의 사회참여가 증대되면서 요보호아동 뿐 아니라 一般家庭의 兒童에 대한 보편적인 복지서비스의 필요성이 대두되었다.

이러한 배경하에서 정부는 1981년에 아동복지법을 兒童福祉法으로 개정하여, 그 대상을 모든 아동으로 확대시키고, 모든 아동의 육성 책임을 국가와 지방자치단체, 보호자의 3자로 규정하여 汎國民的인 책임을 강화하였다.

그러나 개정된 아동복지법에서도 보육사업의 확대 필요성이 인식되

거나 明示되지는 않았다. 또한 아동복지법의 개정으로 인해 실제로 보편주의적이고 국가의 책임이 강화된 것도 아니어서 아동복지행정은 여전히 제한적이고 잔여적인 수준에 머물 뿐이었다.

그러나 1980년대의 정치적 선택으로 인해 보육행정은 特殊한 發展過程을 거치게 된다. 즉 1980년대 초반의 제5공화국 출범과 함께 대통령이 새정부의 주요시책으로 幼兒教育에 적극적 관심을 표명하고 유아교육의 중요성을 강조하면서 새로운 계기를 맞게 된 것이다. 청와대에 교육문화비서실이 신설되고, 유아교육진흥종합계획에 의해 유아교육이 정부의 주요 시책 중의 하나로 채택되면서 복지사회 건설을 위한 새로운 유아교육기관이 모색되었다.

이때 정치적 관심의 대상이 보육사업이 아니라 幼兒教育이었으므로 보건사회부보다는 文敎部의 개입이 두드러졌다. 문교부는 유아교육자료를 개발하고, 국립대학에 유아교육과를 신설했으며, 1981년에는 「국민학교 병설 유아교실 설치지침」을 마련하고, 이에 근거해서 시범사업을 실시하는 등 적극적인 유아교육 진흥을 위한 계획을 구상해 나갔다.

흥미있는 것은 내무부도 새마을협동유아원을 시·군·구마다 1개소씩 총 218개소를 설치하고, 시범적으로 운영하기 위한 지침을 마련하여 1981년부터 운영하기 시작했다는 점이다. 그러자 문교부는 지방행정조직과 재정확보능력이 있는 內務部가 유아교육의 진흥을 위한 계획의 主務部署가 되어야 한다고 주장하였다.

이 과정에서 保健社會部는 기존의 보육업무 주무부서로서 어린이집 중심으로 유아교육 진흥계획이 이루어져야 한다는 입장 표명을 하고, 내무부가 유아교육 주무부서가 되는 것은 타당치 못하다는 反對立場을 밝히고는 있으나 체계적인 발전방향을 제시하지 못했고, 설득력있게 영향력을 행사하지도 못했다(김정자, 1993: 49).

결국 1982년 본격적인 심의과정에서 보사부가 제외되고 문교부, 내무부, 국무총리 행정조정실의 주도하에 구체적인 「幼兒教育機能 綜合

整備方案』이 마련되었고, 내무부가 주관하는 “유아교육진흥 종합계획”이 수립되어 기존의 보건사회부가 관장하던 어린이집, 농촌진흥청에서 관장하던 농번기 탁아소, 내무부가 설립·관장하던 새마을협동유아원, 민간유아원 중 아동 관련시설이 새마을유아원으로 統合·一元化되었다. 그리고 관련 부처간의 役割分擔을 위해 시설의 설치와 운영은 내무부가, 교육목표의 설정과 장학지도, 교사양성, 교재개발 등은 문교부가, 보건의료 지원은 보사부가 각각 분담하도록 하였다.

1982년 4월에는 『幼兒教育振興 5個年計劃』이 공식 발표되고, 114회 국회에 『유아교육진흥법(안)』이 상정되어 문공위원회의 심의를 거쳐 1982년 12월 15일 본회의에서 통과, 확정되었다. 따라서 아동복지법에 마련되어 있던 탁아규정은 무효화되어 삭제되고, 기존의 어린이집은 유아교육진흥법에 근거한 새마을유아원으로 統合되었다.

이처럼 제5공화국에 의해 추진된 유아교육진흥계획으로 인해 5세 기준 취원율이 1980년의 7.5%에서 1986년에는 57%로 증가됨으로써 유아교육의 양적 확대에 획기적인 발전이 이루어진 것은 사실이다. 그러나 당시 유아교육 중심의 새마을유아원으로 취업모 자녀들을 위한 保育需要를 충족시키기는 어려운 일이었다. 즉 새마을유아원은 취학전 유아교육을 너무 강조한 나머지 운영시간이나 프로그램에 있어서 기존의 유치원과 차이가 없으며, 그 수에 있어서도 보육욕구를 충족하기에는 많은 한계를 가지고 있었다. 즉 보육기능을 거의 수행하지 못하고, 특히 저소득층의 욕구를 충족시키지 못하고 있음이 드러났다. 즉 0~3세의 영아를 보육하는 새마을유아원이 거의 없었고, 실제 운영에 있어서 전일제가 아닌 反日制(하루 5~6시간)로 편성되는 경우가 많았으며, 내용에 있어서도 기존의 유치원과 유사하여 저소득층 맞벌이부부의 보육부담을 덜어주는 데에는 한계를 가지고 있었던 것이다(이성진, 1993: 15). 따라서 低所得層 就業母의 이용이 저조했다. 탁아시간이 충분하지 못할 뿐 아니라, 운영상 재정적 어려움으로 인하여 무료로

입소시켜야 하는 생활보호 및 의료부조대상자의 자녀를 오히려 소외시킴으로써 저소득층의 보육부담을 경감시키는 데 기여하지 못하였던 것이다. 결국 기혼여성의 취업률 증가에 따른 탁아요구는 점점 커지는데도 새마을유아원이 이 요구에 부응하지 못함으로써 취업모들은 자기 소득의 대부분을 지불하면서 個人的으로 해결할 수 밖에 없었다.

이러한 격차를 메우기 위해 1988년에 “88市立託兒所”가 설립되었으나, 이 시설 역시 지역조사의 미비, 입소어린이의 연령제한, 짧은 운영시간 등으로 보육욕구를 충족시키지 못했다. 이 당시 보육제도와 보육욕구간의 격차를 메운 것은 非營利 未認可 民間託兒所들로서, 이들은 주로 도시 빈곤지역에서 비영리탁아소를 운영하면서 1985년에 “지역사회아동교사회²⁾를 결성하여 활발한 활동을 벌인 바 있다.

결국 내무부에 의해 주도된 유아교육진흥정책은 현실적인 保育需要를 외면하는 한계를 드러냈고, 1980년대 후반부터 보육문제는 심각한 사회문제로 대두되기 시작했다.

第3節 保健福祉部 中心의 保育行政 (1990年 以後부터 現在까지)

1980년대 후반으로 들어오면서 既婚女性の 就業率이 꾸준히 증가함에 따라 보육수요가 급격히 증가하였다. 즉 앞의 <表 2-1>에서 보듯이 15~19세 연령층 여성의 경제활동 참가율만 감소했을 뿐, 나머지 연령층의 여성 경제활동참가율은 모두 증가했고, 특히 영유아를 가지고 있을 가능성이 높은 25-34세 연령층의 참가율 증가가 두드러졌다.

동시에 저소득층 아동 및 농촌지역 아동의 방치문제가 심각한 社會問題로 대두되면서 보육시설 확대에 대한 요구가 더욱 증폭되었다. 즉

2) 1987년에 지역사회탁아소연합회로 개칭되었다.

저소득층 아동을 행상이나 작업장에 데리고 나가는 준방치상태(52%), 문을 잠그고 나오는 방치상태(13.6%)에 두는 경우가 많은 것으로 나타났다(한국여성개발원, 1988), 아동들이 화재로 목숨을 잃는 사건들이 발생하기 시작하였다.

한편 1980년대 중반 이후 전반적인 社會民主化 趨勢에 따라 생산직 여성노동자들의 母性保護와 생존권 회복을 위한 노동운동의 차원, 비교적 임금수준과 학력이 높은 사무직과 전문직 여성노동자들의 남녀평등의식과 자아실현을 위한 女性運動의 차원에서 보육문제가 강력하게 제기되기 시작하였다. 그리고 보육문제는 취업부모나 가정의 개별적인 문제가 아니라 국가나 사회 전체가 共同으로 責任져야 할 사회문제라는 인식이 고조되었다(임재택, 1993: 269).

이러한 배경하에서 제6공화국 직전 선거유세 과정에서 탁아문제에 관심을 가진 대통령 부인은 보건사회부로 하여금 새로운 保育政策을 마련할 것을 당부하였다. 따라서 1989년 9월에 보건사회부에서는 아동복지법 施行令을 改正하여 1982년에 삭제된 탁아시설의 설치·운영 근거를 부활하였으며, 1990년 1월에는 아동복지법 시행규칙을 개정하여 탁아시설의 설치기준과 운영방법 등을 규정하였다. 그리고 시설의 설치·운영을 위한 세부지침인 “탁아시설의 설치운영규정”(보건사회부훈령 제586호, 1990)을 마련하여 본격적인 사업추진을 도모하였다.

그러나 아동복지법 시행령에 의거한 사업추진의 경우 시설설치의 주체가 法人으로 한정되는 등의 제약요인이 있고, 아직도 사업의 관장부서가 내무부, 노동부, 교육부, 보건사회부 등으로 다원화되어 있어서 效率的인 事業推進에 미흡한 점이 많은 것으로 지적되었다. 따라서 체계적이고 효율적인 보육사업을 추진하기 위해서는 별도의 立法과 주관부서의 一元化가 필요하다는 인식이 제기되었다.

결국 1989년 11월에 평민당 박영숙의원 외 69명 의원이 탁아복지법 제정안을 발의하여 별도로 국회 保社委에 상정하였다. 한편 지역사회

탁아소연합회, 여성단체연합회, 카톨릭농민회 등 몇몇 민간단체들이 주축이 되어 별도의 立法을 추진하기 위한 운동을 전개하기 시작했다. 특히 이들은 직장탁아는 노동부에서 관할하고 새마을유아원과 농촌계절탁아는 아직 내무부에서 관장하는 데서 오는 탁아행정의 다기화로 인한 行政의 消耗性을 우려하였다.

이에 대해 보사부는 별도의 탁아입법이 불필요하다고 주장하였으나 1990년 6월, 민정당 신영순 의원 중심으로 한 여성의원 5인이 女性政策討論會를 개최하여 독립적으로 탁아입법을 제정하겠다는 입장을 공식적으로 표명하였다. 즉 탁아서비스의 사회적 책임원칙, 다양화의 원칙, 정부와 민간의 상호협력 원칙, 일원화의 원칙 등의 주요 원칙을 천명하고 다양한 계층의 탁아요구를 수렴하고 전문가의 의견을 들어서 이상적인 特別法 제정을 약속했다. 특히 이 토론회에서는 탁아서비스의 일원화란 새마을유아원과 농촌계절탁아는 내무부에, 직장탁아는 노동부에, 가정탁아는 보사부에, 지역탁아연합회 소속의 소규모 비영리 탁아시설들은 미인가 상태로 있는 것을 통합해서 保健社會部로 일원화한다는 뜻을 분명히 하였다. 그리고 유치원과 탁아시설의 통합은 현시점에서 논의하기는 이르다고 결론지었다(김정자, 1993: 52).

위의 여성의원들과 민정당은 “託兒制度發展委員會”를 공식적으로 구성하고 각계의 전문가를 초청해서 의견수렴 과정을 거쳤다. 당시 야당, 재야 여성단체연합, 지역탁아연합회 등의 탁아시설 확충을 위한 독립입법에 대한 요구의 목소리는 높았고, 선거결과를 의식한 민정당은 이러한 요구를 반영하기로 결정하고 주도권을 잡기 위해 노력하면서 1990년 12월의 定期國會에서 영유아보육법은 통과되었다.

이처럼 영유아보육법 제정에 영향을 미친 요인으로는 低所得層의 탁아문제가 社會問題化되기 시작했다는 점 외에 보육정책의 확대를 요구하는 여성들의 움직임이나 여성운동, 그리고 선거결과를 의식한 政治的 選擇이 크게 작용했다고 말할 수 있다. 즉 아동의 건강하고 행

복하게 양육될 권리를 지향하는 아동복지 측면보다는 女性福祉 시각과 여성표를 의식한 정치적 의도가 보다 크게 작용했던 것이다.

이 법은 아동복지법상 사회복지법인 등 비영리법인만이 설치할 수 있도록 되어있는 보육시설의 設置要件을 완화하여 일반 법인 및 단체는 물론 개인도 일정한 요건을 갖추면 보육시설을 설치할 수 있도록 함으로써 시설확충을 통한 보육사업의 활성화를 도모하려는 의도와 함께, 그동안 내무부(유아교육진흥법에 의한 새마을유아원의 설치·운영 및 농번기 탁아소 운영), 교육부(유아교육진흥법에 의한 새마을유아원에 대한 교육지도), 노동부(남녀고용평등법에 의한 사업체 내 및 공단지역의 보육사업 실시), 보건사회부(아동복지법에 의한 보육사업 실시) 등으로 다원화되어 있던 業務管掌 部署를 보건사회부로 일원화함으로써 보육사업을 효율적이고 체계적으로 추진하도록 하였다는 특징을 갖는다(강윤구, 1992). 그리고 그동안 유아교육진흥법에 의거하여 설치·운영되어온 새마을유아원에 대해서는 내무부, 교육부, 보건사회부의 3부 장관 합의에 의해 1993년까지 교육법에 의한 유치원이나 영유아보육법에 의한 보육시설로 전환토록 함으로써 보육사업의 체계를 확립하였다.

第3章 保育政策의 現況

第1節 保育豫算의 變化

1. 國庫補助金

1990년 말에 영유아보육법이 제정되면서 1991년부터 보육사업예산이 별도로 편성되기 시작하였다. 즉 재정경제원의 『豫算概要』에 나타난 기능별 예산분류방식에 의하면, 보육사업예산은 1991년에 28,408백만원으로서 같은 해의 아동복지예산보다도 1.4배 높은 금액으로 시작하였고, 1995년 현재 83,406백만원으로서 아동복지예산보다 2.6배나 높은 수준을 기록하고 있다. 1995년의 보육사업예산은 1991년에 비해 2.9배나 증가하였다(表 3-1 참조). 그리고 보육사업예산이 보건복지부 예산에서 차지하는 비중은 1991년에는 2.1%였으나 1994년에는 3.3%, 1995년에는 4.2%로 증가추세를 보이고 있다.

〈表 3-1〉 保育豫算의 變化推移(1985-1995)

(단위: 백만원)

연도	아동복지예산	보육사업 예산	보건복지부 예산	일반회계 예산
1991	19,645(100)	28,408(100)	1,365,880(100)	26,979,748(100)
1992	21,855(111)	45,464(160)	1,546,233(113)	33,501,729(124)
1993	23,415(119)	47,461(167)	1,665,931(122)	38,050,000(141)
1994	27,382(139)	58,287(205)	1,773,128(130)	43,250,000(160)
1995	32,586(166)	83,406(293)	1,983,896(145)	49,987,915(185)

註:()안은 1985년의 예산을 100으로 했을 때의 지수임.

資料: 재정경제원, 『예산개요』, 각 연도.

사회복지예산 중 保育事業豫算의 比重을 아동복지예산, 노인복지예산, 장애인복지예산과 비교해보면, <表 3-2>에서 보는 바와 같이 사회복지예산 대비 보육사업예산의 비중은 1991년의 19.1%로 시작하여 1993년에는 26.5%, 1995년에는 31.4%로 증가하였기 때문에, 보육사업예산은 아동복지예산, 장애인복지예산, 노인복지예산의 비중을 상회하는 가장 높은 構成比를 차지하고 있다.

<表 3-2> 社會福祉豫算 對比 保育事業豫算 構成比의 變化推移
(단위: %)

연도	아동복지예산 구성비	보육사업예산 구성비	장애인복지예산 구성비	노인복지예산 구성비
1991	13.2	19.1	22.4	26.4
1992	10.2	21.2	18.1	26.9
1993	13.1	26.5	24.6	46.2
1994	13.2	28.2	25.6	22.3
1995	12.3	31.4	21.8	23.0

資料: 재정경제원, 『예산개요』, 각 연도.

이상에서 보는 바와 같이 정부는 보육사업에 상당한 예산을 투자하였다. 예를 들면, 1995년 현재 보육사업에 드는 예산 83,406백만원은 1995년 5월 현재 보육시설을 이용하고 있는 보육아동 1인당 약 295,766원에 해당되는 금액으로서 보육사업에 대한 정부의 政策意志가 크다는 것을 보여주는 것이기도 하다. 특히 정부는 1995년부터 1997년까지 3년간 국가재정에서 약 1조 3천억원을 投·融資하여 보육시설을 확충한다는 야심찬 계획을 가지고 있으며(보건복지부, 1995: 338~339), 민간보육시설을 확충하기 위해 1994년과 1995년에 각각 국민연금기금 1,500억원씩을 장기저리로 융자해준 바 있다³⁾.

3) 뿐만 아니라 기업이 설치하는 직장보육시설 1,200개소를 확충하기 위해 국민연금기금에서 확보한 직장 및 민간보육시설 설치융자사업비 7,000억원 중 직장보육시설 설치비를 최우선 융자해주고, 운영비의 대부분을 차지하는 보육교사 인건비를 고용보험기금에서 지원하려는 계획도 가지고 있다.

2. 地方政府 負擔分

위와 같은 국고보조금 외에 지방비 부담분을 고려할 경우 보육사업에 대한 公共豫算의 규모는 훨씬 더 크다고 말할 수 있다. 즉 <表 3-3>에서 보는 바와 같이, 보육사업에 대한 지방비 부담은 크게 증가해 왔고, 앞으로 지방자치체가 활성화되면서 증가율은 더욱 높아질 것으로 전망된다. 법정 저소득층 아동에 대한 국고 대 지방비 지원비율은 서울이 20:80, 나머지 지방은 60:40이지만, 보육사업 전체예산의 국고 및 지방비부담의 변화추이를 보면, 지방정부의 부담비중이 점점 높아지고 있음을 알 수 있다. 즉 <表 3-3>에 나타나는 바와 같이, 1991년에 비해 1996년의 보육사업의 전체예산은 5.7배 가량 증가했는데, 이 중 국고부담분은 3.9배 가량 증가하는 데 그쳤으나, 지방비는 9.4배나 증가하였다. 따라서 국고부담분과 지방비 부담분의 비중은 1991년에는 68% 대 32%였으나, 1996년에는 46% 대 54%로 변화하였다.

<表 3-3> 保育事業豫算의 國庫 및 地方費 分擔現況

(단위: 억원, %)

연도	국고	지방비	계	국민연금기금 (융자)
1991	284 (67.8)	135 (32.2)	419 (100)	-
1992	455 (73.9)	161 (26.1)	616 (100)	-
1993	474 (48.1)	511 (51.9)	985 (100)	-
1994	583 (49.1)	605 (50.9)	1,188 (100)	1,500
1995	830 (46.8)	944 (53.2)	1,774 (100)	1,500
1996	1,103 (46.4)	1,272 (53.6)	2,375 (100)	2,500

資料: 보건복지부, 『보건복지백서』, 1995.

_____, 『보육사업지침』, 1996.

보육사업의 경우 지방자치단체별 실정에 따라 지방비 부담으로 보육사업의 지원대상 및 지원내용의 확대가 가능하도록 하고 있다. 즉 지방정부는 ① 간식비, 차량유지비, 자원봉사자 인건비, 교재교구비 등

시설운영비, ② 시설 증개축비, 개보수비 등 시설기능보강사업비, ③ 저소득층 아동 방과후 보육료 지원, ④ 종사자 경력인정 등 인건비 추가지원, ⑤ 민간보육시설 운영지원, ⑥ 기타 종사자 및 부모교육 지원, 각종 행사지원 등을 위한 예산을 지원할 수 있다.

第2節 保育事業의 量的 擴大

1. 保育施設數 및 兒童數의 變化

1995년 5월 현재 보육시설수는 7,643개이고, 보육시설을 이용하는 아동수는 248,658명이다. 이를 보육시설의 種類別로 구분해보면, 국공립보육시설은 1,010개, 아동수는 75,447명이며, 민간보육시설은 3,430개, 아동수 140,389명, 직장보육시설은 44개, 아동수 1,206명, 가정보육시설은 3,159개, 31,616명이다.

국공립과 민간(직장 및 가정보육시설 포함) 보육시설수는 13.2% 대 86.8%로서 民間保育施設이 대부분을 차지하지만, 아동수는 국공립 대 민간시설(직장 및 가정보육시설 포함)이 30.3% 대 69.7%로서 國公立 保育施設의 시설당 아동수가 민간보육시설의 시설당 아동수보다 많다는 것을 알 수 있다.

1991년부터 1995년 5월까지의 보육시설 및 아동수의 변화추이를 살펴보면, <表 3-4>에서 보는 바와 같이 보육시설수는 1991년에 비해 1995년에 약 2.1배 증가했고, 아동수는 2.8배 증가했음을 알 수 있다.

施設種類別로는 민간보육시설과 직장보육시설이 각각 2.8배와 2.3배 증가한 데 비해, 국공립보육시설은 2.0배, 가정보육시설은 1.6배 증가하였다. 그러나 兒童數로는 국공립보육시설의 아동수가 무려 20.3배나 증가했고, 민간보육시설의 아동수도 3.9배 증가했다.

〈表 3-4〉 保育施設 및 保育兒童의 變化推移(1991~1995)

(단위: 개소, 명)

구 분	합계		국·공립 보육시설		민간 보육시설		직장 보육시설		가정 보육시설	
	시설수	아동수	시설수	아동수	시설수	아동수	시설수	아동수	시설수	아동수
'91	3,670	89,441	503	3,717	1,217	36,099	19	712	1,931	15,613
'92	4,513	123,297	720	49,529	1,808	57,797	28	768	1,957	15,203
'93	5,490	153,105	837	55,133	2,419	80,400	29	560	2,205	17,012
'94	6,975	219,308	983	70,937	3,091	119,968	37	976	2,864	27,427
'95. 5	7,643	248,658	1,010	75,447	3,430	140,389	44	1,206	3,159	31,616

資料: 보건복지부, 『보건사회백서』, 1995, p.335.

3. 保育施設 擴充計劃

특히 정부는 1995년부터 1997년까지 3년간 보육시설 3,150개소를 확충하려는 계획을 가지고 있으며, 특히 國庫補助가 되는 공공보육시설을 확충하기 위해 1997년까지 정부예산으로 6,822억원을 투자하되, 국가재정 여건의 한계와 부지확보난을 고려하여 사회복지시설, 학교, 종교시설 등 공공시설내 유휴공간을 최대한 활용하여 보육시설을 설치·운영할 수 있도록 부설설치비 및 보육교사 인건비 등 運營費 일부를 지원한다는 계획을 세운 바 있다(보건복지부, 1995: 338~339).

또한 직장 및 민간보육시설 확충에 기업, 개인, 단체 등 민간의 참여와 투자를 촉진하기 위하여 우선 국가기관, 지방자치단체, 정부투자기관 및 출연기관 등 240개소의 공공기관내에 보육시설을 해당기관의 예산으로 설치하여 민간기업으로 확산을 유도하고, 기업이 설치하는 직장보육시설 1,200개소를 확충하기 위하여 國民年金基金에서 확보한 직장 및 민간보육시설 설치용자사업비 7,000억원 중에서 직장보육시설 설치비를 최우선 용자해 주고 운영비의 대부분을 차지하는 보육교사 인건비를 고용보험기금에서 지원하기로 하였다.

그리고 주거지역의 각종 민간보육시설 3,000개소를 확충할 수 있도록 國民年金基金에서 설치비를 최대한 용자해 주고, 보육료 현실화 등으로 민간보육시설 운영난을 완화시켜 민간의 참여를 적극 유도해 나가도록 할 예정에 있다. 보건복지부는 이러한 계획이 완료되는 1997년이 되면 62만명의 아동이 13,678개소의 보육시설에서 보육서비스를 받게 될 것으로 推算하고 있다.

보건복지부의 이같은 보육시설 확충계획은 保育需要가 供給을 훨씬 상회하고 있다는 가정에 근거한 것이다. 즉 구체적으로 韓國行動科學研究所의 추계결과를 통해 보면, 1995년 현재의 보육대상 아동수는 약 1,021천명에 이르는데, 1995년 5월 현재 보육시설에서 보육되고 있는 아동은 248,658명에 불과하므로 보육되어야 하는 전체아동수의 약 24.35%만이 보육되고 있다고 추정하는 것이다.

그러나 이에 대해서 한국행동과학연구소의 보육수요가 과대추계되었을 가능성도 논의되고 있다. 즉 김용하(1995)는 한국행동과학연구소의 추계에서 여성 경제활동인구에 어머니의 적생아수를 곱하는 것은 여성 경제활동참가율이 年齡別로 큰 差異를 나타내기 때문에 상당한 문제점을 가진다고 지적한다(김용하, 1995: 122~124). 즉 6세 미만 아동을 가진 여성의 경제활동참가율이 극히 낮기 때문에 어머니의 적생아수를 사용하려면 연령별로 여성 경제활동인구와 有業母 比率를 곱하여 다시 합산하여야 한다는 것이다. 통계청의 인구센서스 자료에 의하면 1990년 유업모를 가진 6세 미만 아동총수는 69만명에 불과하다.

뿐만 아니라 통계청 인구전망자료를 이용하여 보육수요 예측기간을 보다 연장하여 推計하면, 6세 미만 아동수는 2000년의 403만명을 頂點으로 점차 감소하여 2010년에 360만명, 2020년에 301만명으로 감소한다는 것이다.

따라서 한국행동과학연구소의 추계방법을 그대로 사용할 경우 실제 보육수요를 超過하는 보육시설 供給이 이루어질 가능성도 배제할 수 없으며,⁴⁾ 이 문제를 해결하기 위해서는 지역별로 정확한 保育需要를

산출하려는 노력이 요구된다. 그리고 이제 보육행정 방향설정의 우선 순위는 보육시설의 양적 확대보다도 보육서비스의 質的 水準의 提高에 두어져야 한다는 결론에 도달하게 된다.

第3節 保育서비스의 質的 水準

앞 절에서는 보육행정이 보육시설의 量的 擴大에 중점을 둔 결과 상당한 확대가 이루어진 것에 대해서 살펴보았다. 이 절에서는 현재 우리나라 보육서비스의 질적 수준은 어느 정도이며, 점점 다양화되고 있는 보육욕구에 얼마나 잘 부응하고 있는가 하는 점에 대해서 살펴보기로 한다. 보육의 質을 결정하는 데 중요한 영향을 미치는 要因들로는 集團規模, 敎師 대 兒童의 비율, 敎사의 資格 및 지속성, 하루일과의 구조 및 내용, 물리적 환경 등을 꼽을 수 있다(이 영·김미령, 1990: 52). 여기서는 보육교사 인력 및 처우, 보육프로그램에 대해서 살펴보기로 한다.

1. 保育敎師 人力 및 處遇

보육서비스의 질을 결정하는 데 있어서 특히 중요한 것은 保育敎師와의 상호작용인 것으로 알려지는데(NAEYC, 1983: 46~52), 이는 아동이 교사와의 상호작용을 통해서 자신의 욕구에 대한 적절한 자기조절력, 독립심, 자아존중감 등을 획득하기 때문이다. 구체적으로 아동에 대한 교사 비율, 교사의 자격(아동발달에 관한 교육과 훈련이 가능한지) 등이 보육수준을 결정하는 중요한 요소가 된다.

4) 지역탁아소연합회의 조사결과에 의하면 보육시설 운영자들은 시설운영의 가장 큰 어려움으로서 재정문제(42.8%) 다음으로 정원미달(25.2%) 문제를 들고 있다(지역탁아소연합회, 1993).

가. 保育教師 確保問題

우리 나라에서는 보육교사 확보문제가 심각하다. 지역탁아소연합회의 調査結果에 의하면 보육시설 운영자들은 시설운영의 가장 큰 어려움으로서 재정문제(42.8%)와 정원미달(25.2%) 다음으로 교사채용 및 관리문제(14.7%)를 들었다(지역사회탁아소연합회, 1993).

현재 보육교사 1급 자격자는 전문대학 또는 이와 동등 이상의 학교에서 유아교육 또는 아동복지 관련학과를 졸업하거나 보육교사 2급의 자격증을 가지고 보육업무에 3년 이상 종사한 경력을 가진 자이며, 보육교사 2급 자격자는 고등학교 또는 이와 동등 이상의 학교를 졸업한 자로서 보건복지부 장관이 위탁한 교육훈련시설에서 1년의 양성과정을 수료한 자이다.

1995년 현재 보육교사 養成機關은 서울 31개소, 기타 지역 42개소인데, 양옥승(1994)은 보육교사 양성기관의 問題點으로서 100명 내지 150명을 대상으로 하는 대단위수업, 전임교수의 부족, 교과목이 지나치게 세분화되거나 중복됨, 교육생 선발시 선착순으로 선발, 보육교사 교육원에 표준화된 교과목에 따른 교재가 개발되어 있지 않다는 점등을 지적한 바 있다. 즉 현행 보육종사자 훈련원을 통한 단기간의 교육과정은 보육교사의 專門性を 확보하기보다는, 교사의 양적인 확보를 위한 2급교사 大量需給에 초점을 맞추고 있는 실정이며, 조만간 교사과잉 수급상태를 초래할 가능성마저 가진다. 그리고 출석요건을 충족하면 자격증을 획득할 수 있는 등 훈련생을 여과해낼 수 있는 評價制度가 전무하며, 근무중 재교육도 미흡한 실정이다.

나. 保育教師 處遇

현재 4년제 혹은 2년제 대학에서 사회복지(아동복지) 혹은 유아교육을 전공한 학생들은 보육교사를 忌避하는 경향을 보이며, 특히 유아교

육학과 졸업생들이 보육교사를 외면하고 유치원교사로 취업하는 실정이다. 그 가장 큰 이유는 보육교사의 勤務條件이 매우 열악하기 때문인데, 종일제 보육시설의 경우 대부분의 보육교사가 12시간 이상 근무하면서도 공립 유치원교사의 68.2% 수준의 임금을 받고 있다. 이러한 근무조건과 박봉속에서 良質의 保護와 教育을 제공하기는 매우 어려운 실정이며, 이직률도 매우 높다(양옥승, 1993).

지역탁아소연합회의 조사에서도 보육교사의 平均 勤務期間이 1년인 경우가 36.3%나 되는 것으로 나타났다. 보육교사의 離職率이 높은 이유로서는 낮은 인건비(51%)와 장시간 근무(30.3%), 그리고 상급 자격 취득의 기회가 주어지지 않는다는 점이 지적되었다.

2. 保育프로그램

1993년에 서울시 소재 30개 보육시설에 대한 조사결과에 의하면, 대부분의 보육시설들이 均衡있는 하루 日課를 계획하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 이에 대해 양옥승(1993)은 영유아에게 있어서 교육이란 일상적인 생활, 즉 먹고 자고 쉬고 노는 과정에서 이루어진다는 것을 이해하지 못하는 경우가 많으며, 시간부족, 구입절차의 복잡성 등으로 인해 教育資料가 불충분하다는 점을 문제점으로 지적했다.

즉 현재 영유아들에 대한 보육서비스는 年齡別로 적합한 프로그램이 개발되지 않은 상태에서 3세 이상의 유아들에게는 지나친 학습을 요구하고 있고, 3세 미만 영아들은 單純保護되는 수준에 머물러 있는 것이다. 따라서 앞으로 영유아의 연령, 학부모 및 교사의 요구, 보육시설 및 지역사회 실정 등을 반영하여 발달적, 사회문화적으로 적절한 교육과정을 구성할 수 있도록 하는 다양한 보육프로그램이 개발, 제공되어야 하며, 야간 및 휴일보육, 영아전담보육, 장애아전담보육 등 다양한 보육욕구에 대응하기 위한 노력이 요구된다.

第4節 保育對象의 選別主義의 特性

우리나라 보육정책은 모든 영유아를 대상으로 하는 普遍主義的 特性에 기반하기보다는 일부 영유아만을 대상으로 하는 선별주의적 원칙을 따르고 있다. 영유아보육법 제1조에 의하면, 保育의 目的을 첫째, 보호자가 근로 또는 질병, 기타 사정으로 인하여 보호하기 어려운 영아 및 유아를 심신의 보호와 건전한 교육을 통하여 건강한 사회성원으로 육성하는 것, 둘째, 保護者의 경제적, 사회적 활동을 원활하게 하여 가정복지증진에 기여하는 것으로 명시하고 있다.

즉 이는 아동이 보호자를 통해 보호받지 못할 경우에 한하여 보육되며, 보육의 責任은 근본적으로 保護者에게 있음을 암시하는 것이다. 여기서 보호자란 영유아보육법상 친권자, 후견인, 또는 기타의 자로서 영유아를 현재 보호하고 있는 자(영유아보육법 제2조 3항)로 매우 廣範圍하게 정의되고 있다. 따라서 이러한 광범위한 보호자로부터 보호를 받을 수 없는 소수의 영유아를 보육하는 것을 목적으로 하고 있는 것이다.

保育의 對象은 영유아보육법 제1조 및 제16조에 의해, 보호자가 근로 또는 질병, 기타 사정으로 인하여 직접 보육하기 어려운 아동으로서 보호자가 委託하는 아동으로 한정된다. 1996년의 보육사업지침에 의하면, 0세부터 6세 미만의 취학전 아동이었던 보육대상은 영유아보육법 제16조에 의거한 중앙보육위원회 의결에 따라 1996년 1월 1일부터 12세까지로 전국 보육시설의 입소대상 아동의 연령이 확대되었다.

그러나 국가가 가장 관심가지는 보육대상 아동은 低所得層의 子女이다. 즉 정병호 등(1993: 7)이 이미 지적한대로, 부모의 취업(질병) 때문에 침해당하는 아동의 기본적 권리를 사회적으로 보호할 필요성을 명시한 영유아보육법 규정과는 달리, 영유아보육법 시행령과 시행규칙에서는 부모의 所得만을 사회적 지원의 기초로 삼고 있는 것이다. 실제로 보건복지부는 보육시설의 入所順位를 ① 생활보호대상자의 자녀,

② 모자복지법에 의해 보호대상자로 선정된 모자가정과 부자가정 보호 및 지원지침에 의한 부자가정의 자녀(보육비용 전액면제 아동), ③ 보육료 반액지원 대상 아동(일정수준 미만의 저소득계층의 자녀), ④ 맞벌이가정 및 편부모가정 등 기타 결손가정의 자녀, ⑤ 기타 일반주민의 자녀(보훈가족, 장애인 등의 가정의 자녀 우선)로 정하고 있다(보건복지부, 1996: 49). 결국 國家가 가장 관심가지는 보육대상 아동은 저소득층의 자녀이며, 모든 아동이 아니다. 즉 근본적으로 육아의 책임은 보호자에게 있으므로 個人的 혹은 個別 家族的 노력으로 해결해야 한다는 인식이 지배적이고, 보육문제는 개별가정의 특별한 사유(빈곤, 질병이나 취업)에 의해 생긴다고 인식하는 입장에서는 보육정책이 생활보호대상자, 모자복지법의 보호대상자를 포함한 저소득층 자녀를 最優先 對象으로 하는 것은 놀랄 만한 일이 아니다.

보육사업에 대한 國庫補助金 지원에서 兒童別 支援의 내용을 살펴보면, 1995년 현재 생활보호법과 모자복지법에 명시된 보호대상자인 법정저소득층 아동에 대해 2세 미만은 197,780원, 2세 164,010원, 3세 이상은 93,000원씩 보육비용 전액을 지원하고, 가구당 월평균소득이 월 90만원 미만인 계층에 대해서는 2세 미만은 87,020원, 2세 72,160원, 3세 이상 40,920원씩 보육비용의 50% 정도를 지원하고 있다. 한편 시설별로는 국공립과 비영리법인이 설치·운영하는 보육시설 등 2,681개소에 대하여 1개 시설당 연평균 3천만원씩 시설운영에 소요되는 경비의 일부를 지원하고 있다.

이처럼 보육대상을 선별적으로 한정짓는 보육행정은 一般國民들로 하여금 보육시설이 저소득층 아동만이 주로 이용하는 시설처럼 인식하게 하는 결과를 초래하기도 한다. 즉 임재택(1993: 260)의 지적처럼, 부모의 교육비 부담능력에 따라 저소득층과 취업모의 자녀들을 위한 보육시설과 중상류층 자녀들을 위한 교육기능의 유치원으로 이원화되는 경향을 조장하며, 마치 보육시설은 保護만을, 유치원은 教育만을 담당하는 것같은 인상을 주기도 한다.

第4章 先進國의 保育政策

본 장에서는 스웨덴, 프랑스, 미국, 일본의 보육정책을 역사적 발전과정과 현행 보육정책의 특성으로 나누어 살펴보고자 한다. 먼저 선진국의 보육정책의 역사적 발전과정 연구를 통하여 한 국가의 보육정책을 형성하는 動因은 무엇이었는지를 파악할 수 있을 것이다. 개별국가의 보육제도 발전과정은 제2차 세계대전 이전의 初期段階, 제2차대전 이후 15년간(1945~1959)간의 過渡期, 形成期(1960~1974), 確立期(1975년 이후)로 나누어 각 시기별 보육정책의 특성과 그러한 정책을 형성하게 된 배경이 서술될 것이다. 또한 현행 개별국가의 保育제도의 特性은 보육제도의 목표, 행정체계, 보육비용의 분담실태, 보육서비스의 충족도, 보육서비스의 질이라는 제 측면에서 서술될 것이다.

第1節 스웨덴의 保育政策

1. 保育政策의 發展過程

가. 第2次 世界大戰 以前: 救貧的인 公共保育

1935년 인구위원회(Population Commission)에 의해 공적인 보육정책의 필요성이 부각되기 시작하였다(表 4-1 참조). 초기의 공공보육은 빈곤한 부모가 노동할 수 있도록 하기 위한 구제책의 일환으로 貧民就業母의 어린이가 보육서비스의 대상이었고, 보육과 유아교육은 분리되어 실시되었다. 더불어 아동과 모성보호라고 하는 목적하에서 4주간

의 무급출산휴가가 1900년부터 실시되었으며, 1931년부터는 8주간의 유급출산휴가가 실시되었다.

〈表 4-1〉 스웨덴 政府의 保育關聯 對應方案

제 1기 (1945년 이전)	제2기 (1945~1959)	제3기 (1960~1975)	제4기 (1975이후)
1926: 모성보호회의 1935: 제1회 인구회의 1937: 선지급들의 도입 1941: 제2회 인구회의	1954: 가족위원회	1964: 선지급들의 강화 1965: 가족정책 위원회 1965: 저소득층 연구위원회 구성 1968: 보육센터 위원회 1975: pre-schooling에 관한 법률제정	1975: 가족보조위원회 1978: 출산력추세에 관한 회의 1979: 가족의 경제상태에 관한 위원회

나. 第2次大戰 以後(1945~1959)의 過渡期

2차대전의 발발로 女性勞動의 필요성이 증대되었고 이에 부응하기 위해서 공공보육시설이 증설되었다. 그러나 전쟁이 끝나고 여성이 다시 가정으로 돌아간 후에는 보육에 대한 필요성이 감소하였다. 또한 이 시기동안 스웨덴은 경제면에서 완만한 후퇴를 경험하게 되어 보육서비스도 전쟁전의 수준으로 縮小되었다. 공립보육시설은 전쟁전과 마찬가지로 빈곤계층의 욕구가 있는 어린이를 우선했으며, 취업모의 어린이의 대부분은 사적인 보육서비스를 통하여 양육되었다.

다. 公共保育體系의 確立期(1960~1975)

급격한 사회경제적 변화에 대한 대응책으로 현재와 같은 보육제도의 基礎가 형성된 시기이다. 스웨덴은 1960년대의 급격한 경제성장으로 勞動力 不足을 경험하게 되었다. 또한 서비스 산업과 공적영역의 확대로 노동시장에서의 女性의 비율이 급증하였다. 1965년과 1970년 사이에 취업여성의 수는 5.5% 증가하였지만, 어린 자녀를 둔 여성의 경우

는 12%의 증가가 이루어졌고 이러한 증가추세는 1970년대에도 계속되었다. 그 결과 보육시설에 대한 관심이 증대되었고, 1968년에 구성된 어린이센터에 관한 왕립위원회(A Royal Commission on Child Centers)는 公共保育의 욕구와 목적에 대한 새로운 개념에 기초하여 공공보육 체계를 새로이 구성할 것을 제시하는 보고서를 1972년에 발간하였다.

이 보고서는 다음과 같은 세가지 점을 분명히 하였다. 첫째, 모든 어린이들이 취학전 교육을 필요로 하기는 하지만 보육욕구는 맞벌이 부모의 욕구와 직접적으로 연관되어 있다. 둘째, 保護와 教育을 구분하는 체계는 많은 短點을 가지고 있다. 셋째, 정부는 취학전의 양적, 질적 교육을 위해 기여해야 한다. 이러한 지적은 1973년 12월에 의회에서 통과된 유치원법(Preschool Act)에 반영되었다.

따라서 이 시기는 女性就業의 증가와 男女平等에 대한 인식에 기초하여 정부가 공공보육의 확대를 위해 적극적인 지원을 실시한 시기로 정리될 수 있다. 즉 보육제도의 정비, 보육서비스의 확보 등 보육의 사회화가 여성의 사회참여를 구현하는데 직접적이고 필수적인 전제조건이 되는 女性福祉의 시각이 지배한 시기이기도 하다.

라. 公共保育體系의 擴大期(1975年 以後)

지속적인 여성의 경제활동참여, 특히 기혼여성의 경제활동참여의 증대로 인하여 전단계에서 형성된 정책은 계속적으로 발전되었다. 1975년에는 모든 지방정부에서 6세 어린이는 모두 유치원 교육을 받도록 하는 법률이 제정되었고, 어린 아동을 위한 보육시설의 부족을 인식하고 1976부터 1980년 사이에 10만개의 시설을 확충하는 것을 목표로 하는 프로그램을 실시하였다. 이러한 프로그램을 통하여 정부는 적절한 기준을 설정하는 등 政府의 責任을 분명히 하였다. 공립보육시설을 위한 프로그램은 1979년과 1982년 사이의 자유보수당 정권을 거쳐 1987

년에 사회민주당 정권하에서 발표되었다. 1985년 스웨덴 국회는 공공 보육사업의 지속적인 확장안을 통과시켰다.

국회 결의안에 따르면, 부모가 법적으로 育兒休職을 얻을 수 있는 18개월 이후부터 모든 아동들은 공공 보육서비스를 받을 권리가 있고, 특히 일하거나 공부하는 부모를 가진 아동이 보육시설을 이용할 때에는 그들의 便宜를 최대한으로 고려해 주도록 되어 있다. 그리고 地方政府는 야간 노동자나 교대 근무자들의 요구를 충족시켜 주어야 하도록 되었다. 지방정부는 보육시설이나 가정보육을 제공해야 하고, 3세 미만의 유아를 가정보육하기 위한 어머니 모임에 참여할 수 있도록 해주어야 하게 되었다.

한편 이 시기에는 어린이의 건강하게 성장할 권리를 중시하는 兒童福祉 관점이 부각되었다. 조기학습과 공동생활경험이 갖고 있는 교육적 가치도 인식하게 되었고, 공적인 보육시설의 제공은 취업모에 대한 국가지원의 가장 중요한 요소로 간주되었다.

2. 現行 保育政策의 特性

가. 基本概念

1) 基本方向

현재 스웨덴의 兒童政策의 기본방향은 모든 가족에게 동등한 조건과 기회를 주고 시민에게 사회적 자원을 극대화하며 여성이 가족에 대한 책임과 노동시장의 성원으로 참여하는 것을 돕는 것이다. 특히 국가의 경제적인 미래는 人的 資源인 어린이에게 달려있다는 인식하에 보편주의적 입장에서 모든 어린이의 성장과 발달을 촉진하는 최적의 조건을 갖추어 주어야 한다고 보고 平等化에 초점을 맞추어 국가

는 아동과 가족의 사회적 조건을 향상시키기 위해 집중적인 투자를 하기 시작하였다.

스웨덴에서 아동정책은 統合的인 社會政策의 일환으로 이루어진다. 즉 아동과 관련된 모든 법령과 제도는 그것만으로 독립, 분리되어 있는 것이 아니라 아동과 父母, 나아가 社會와의 연계속에서 제정, 실천되고 있는 것이다. 보육에 관련된 제도도 1982년에 여러 제도간의 원활한 관계를 수립하기 위해 사회복지 관련 제법령을 하나로 통합시킨 사회복지법에 의해 이루어지고 있다(이혜란, 1985). 이와 같은 스웨덴의 보육모델은 “高稅率”로만 가능한 모델로 보여지는데, 높은 세금을 거두어들이기 위해 女性의 就業이 필요했고 여성인력에 대한 국가적 요구는 자녀양육의 문제를 社會的 次元에서 해결하려는 노력을 하게 만들었으며, 국가사업으로서의 보육제도에 대한 사회적 합의는 모든 근로자들의 育兒負擔金 납부를 가능하게 하였다(양옥승 외, 1996). 이처럼 스웨덴의 영유아보육은 원칙적으로 자녀를 둔 모든 가족이 원하기만 한다면 누릴 수 있는 권리이다.

2) 保育의 目的

스웨덴에서는 보육과 유아교육이 철저히 一元化되어야 함을 강조하고 있다(이혜란, 1985). 1987년에 보건복지위원회가 보고한 바에 의하면, 보육의 과제로서 教育的 役割과 安全과 안정적 보살핌을 제시하고 있다. 즉 보육서비스는 어린이의 발달을 위한 교육적 자원을 제공하는 과제와 훌륭한 보살핌과 감독의 과제를 統合하는 역할을 수행해야 할 뿐 아니라 사회성원으로서의 부모의 역할수행을 돕는 것도 중요한 기능 중의 하나이다. 즉 스웨덴에서는 사람들이 부모의 역할과 직장에서의 역할을 잘 조화시킬 수 있게 사회가 도와주어야 한다고 보며, 이에 따라 유아를 둔 부모도 직장생활과 가정생활면에서 평등하게 참여할 수 있도록 안심하고 자녀를 맡겨 놓을 수 있는 체계가 필

요하다고 본다(양옥승 외, 1996: 15).

스웨덴 보육정책의 구체적인 목표로서는, ① 아동의 성장을 통하여 자아의 안정을 꾀함으로서 기본적으로 利他的인 態度를 형성시킬 수 있는 환경을 제공한다. ② 환경과의 상호작용을 통해서 意思疏通 能力을 발달시킬 수 있는 최적의 시설을 제공한다. ③ 아동으로 하여금 기본적인 概念形成, 問題解決能力, 創造力 등을 익히게 한다. ④ 양친과의 협력을 통해서 개개 어린이의 情緒 및 思考力의 다양한 증진을 위한 환경을 제공한다. ⑤ 아동자신의 감정과 타인과의 협력을 바탕으로 개방적이고 사려깊은 인간으로 키우기 위한 기초를 제공한다. ⑥ 아동으로 하여금 자신과 타인의 생활조건을 개선하기 위한 지식추구와 활용의지의 기초를 제공한다는 것 등을 들 수 있다.

나. 保育行政 및 保育施設의 類型別 運營方法

스웨덴의 공립보육시설은 보건복지부의 행정지시를 받는다. 1987년에 보건복지부가 발표한 보고서에는 “pre-school”이란 보육시설, 유치원, 그리고 가정보육시설의 보육모까지를 포함하는 것으로 제시하고 있다.

1) 國·公立 保育施設

가) 入所基準

국공립 보육시설의 대부분은 지방정부에 의해 제공되고 있으며, 가장 작은 곳은 1~2학급, 가장 큰 곳은 7~8학급으로 規模가 다양하다. 스웨덴에서는 모든 아동이 공립보육서비스를 받을 권리를 가지고 있지만, 편부모가정과 맞벌이 부부의 자녀에게 우선권이 주어진다. <表 4-2>에 의하면, 양친이 있는 아동보다 편부모의 아동이 보육시설을 더 많이 이용하는 것으로 나타난다. 이는 스웨덴의 유아기 아동 중 10% 정도가 편부모가족에서 자라는데, 편부모는 취업하고 있는 경우가

대부분이며, 또 이들에게 보육시설의 입소 우선권이 주어지기 때문이라고 볼 수 있다.

〈表 4-2〉 家族構造에 따른 保育施設 利用實態(1987年)

(단위: %)

가족구조	자기집	친척집	유료민간보육시설		공립보육시설	
			자기집	가정밖	시설탁아	가정탁아
편부모	18.0	3.0	1.0	5.0	51.0	23.0
양부모	43.0	3.0	3.0	7.0	27.0	17.0

資料: Swedish Association of Local Authorities, Public Day Care in Sweden: A Costly Treasure? Stockholm, Svenska Kommunförbundet, 1987.

나) 運營時間

공립보육시설의 운영시간은 오전 6시부터 오후 6시까지, 주 5일, 1년 내내 개방하는 것을 원칙으로 한다. 그러나 일 또는 공부를 하는 부모를 둔 아동의 경우 보육시설 이용시간 등에 있어서 그들의 편의를 최대한으로 고려해주도록 되어 있기 때문에 지방정부는 야간노동자나 교대근무자들의 요구까지도 충족시키도록 노력하고 있다.

다) 프로그램

아동의 학습능력과 사회, 정서, 운동, 언어, 지적발달을 지원하고 자극하며, 아동의 사회적, 언어적, 문화적 정체감 및 세계에 대한 경험, 지식을 확장하고 강화하는 방향으로 구성되었다. 스웨덴의 보육시설은 어린이 자신의 세계, 경험, 흥미, 그리고 특별한 요구에 기초하여 계획되며 인간발달 생태학의 관점에서 안정적이고 자극적인 환경을 마련해주는 것을 기본 목표로 삼고 있다.

라) 集團의 構成

공립보육시설은 아동의 연령에 따라 반을 구분하는데 0세에서 3세까지를 보육하는 幼兒班의 경우 10명 내지 12명의 집단규모로 5명의

영아당 2명의 종일제 교사가 아동을 돌보고 있으며, 0세에서 6세까지를 보육하는 兄弟班의 경우에는 15명의 집단크기에 3명 정도의 교사가 근무하고 있다. 스웨덴 지방당국 연합의 최근 보고에 의하면 教師 대 兒童의 비율은 평균 1:3.7 이었다.

마) 프로그램 質에 대한 統制

중앙정부는 장기적인 계획을 세우고 관리책임을 지도록 되어 있다 (이영외, 1995). 그리고 보육의 질에 대한 형식적 측면, 즉 시설, 교사 대 아동의 비율, 집단의 크기, 교직원의 자격 및 재교육 등에 대해서 중앙정부가 지방정부에 財政支援을 하는 조건으로 규제하고 있다.

2) 家庭保育施設

가) 支援 및 集團의 크기

부모가 지방정부에 내는 세금으로 지방정부가 탁아모를 고용하고, 세가족이 보육모를 한명 고용하여 가정에서 보육한다. 보육모는 자신의 자녀를 포함하여 평균 6.4명의 아동을 양육하고 있다.

나) 保育母의 資質 및 質的 統制

보육모의 70% 정도가 일정한 형태의 아동보육에 관한 교육을 받았고, 의무적으로 50 내지 100시간 정도의 기본교육을 받는다. 그러나 시설보육에 대한 상세한 규정과는 달리, 가정보육 활동을 관리하는 지침은 부족한 편이다.

3) 民間 保育施設

민간보육시설에는 종교단체나 비종교단체에서 운영하는 보육시설과 부모협동조합이 있고, 비용은 부모가 직접 지불하며 질에 대한 규제는 전혀 이루어지지 않고 있다.

다. 保育財政

1) 公立保育施設

시설보육의 경우 중앙정부가 47%(약 29,100크로네), 지방정부가 43%(26,800크로네), 부모가 10%(6,500 크로네)를 부담하며, 가정탁아의 경우에는 중앙정부가 31%(16,500크로네), 지방정부가 54%(29,400크로네), 부모가 15%(8,200크로네) 정도를 각각 부담한다. 중앙정부의 보조는 보건복지부가 지방정부에 보조금을 지급하는 형식으로 이루어지는데, 시설보육의 경우 어린이 15명을 기준으로 445,000 크로네를 보조해주고, 가정보육의 경우에는 종일제 어린이 한명당 16,500 크로네, 그리고 시간제 어린이 한명당 7,500 크로네의 보조금을 지급한다. 보육비용에 대한 중앙정부의 부담은 고용주들이 주정부에 내는 사회보험료에 포함된 보육기금으로 충당되며, 지방정부의 보육비용은 지방자치세로 충당된다.

〈表 4-3〉 保育費用에 대한 負擔額數와 比率

(단위: SEK, %)

	시설탁아		가정탁아	
	액수	비율	액수	비율
국가	29,100	47.0	16,500	31.0
지방정부	26,800	43.0	29,400	54.0
부모	6,500	10.0	8,200	15.0

資料: Swedish Association of Local Authorities, 1987, 이영 외, 『세계의 영유아보육』, 이화여대 출판부, 1995, p.133.

이처럼 자녀를 공립보육시설에 맡기는 경우 부모가 직접 부담하는 비용은 실제 비용의 평균 10~15%인데 정확한 액수나 분담 비율은 지방정부마다 다르고 부모의 소득수준과 자녀수에 따라 차등을 두기 때문에 일정한 금액을 산출하기에는 어려움이 있다. <表 4-4>에서 보는 바와 같이, 낮은 소득계층의 부모의 경우 전혀 부담하지 않는 경우

에서부터 965크로네를 부담하는 경우까지 격차를 보이고 있으며, 높은 소득수준의 가정은 500크로네부터 2,917크로네까지 부담한다.

〈表 4-4〉 父母의 所得別 公立保育施設 費用負擔額

(단위: SEK)

가구소득수준	부모가 지불하는 비용(SEK/월)		
	낮은 비용	보통 비용	높은 비용
낮은 소득	0	500	965
평균 소득	500	1,035	1,500
높은 소득	500	1,313	2,917

資料: 1987, 이영 외, 『세계의 영유아보육』, 이화여대 출판부, 1995, p.135.

2) 民間保育施設의 境遇

민간보육시설의 경우에도 中央政府가 재정을 일부보조하는 데, 일정한 수의 직원봉급을 부담하기도 하고 임대료를 부담하기도 하며 창립 보조금을 제공하기도 하는 등 그 형태는 매우 다양하다. 부모들은 공립보육시설이 정부에 의해 질에 대한 통제를 받기 때문에 공립보육시설을 선호하는 경향을 보인다.

라. 保育서비스 提供現況:需要와 供給

6세 이하의 스웨덴 아동 가운데 75%가 보육서비스를 필요로 하며, 이들의 수는 약 76만명에 달한다. 이들이 이용하는 보육시설의 형태는 다음의 表에서 보는 것과 같이 매우 다양하다.

〈表 4-5〉 保育施設 利用現況(1987年 現在)

(단위: %)

아동의 연령	자기집	유료민간 보육시설		공립보육시설		친척집
		자기집	가정밖	유아원	탁아모	
3세 미만	53.0	3.0	8.0	19.0	15.0	3.0
취학전아동	40.0	3.0	7.0	29.0	18.0	3.0

資料: Swedish Association of Local Authorities, 1987a.

위의 표에 의하면 스웨덴에서는 어머니가 직업을 가지고 있으면서도 가정에서 돌보는 유아의 수가 3세 미만의 경우 50%를 넘고 있으며, 취학전 아동의 경우에도 40%에 달한다. 이는 스웨덴의 보육정책이 어린이가 어릴수록 가능하면 가정에서 돌보는 것이 더 바람직하다는 견해를 반영하고 있음을 보여주는 것이며, 실제로 어린 자녀를 가진 취업부모들이 가정에서 이들을 돌볼 수 있도록 정부에서 많은 지원을 해주기 때문이라고 보여진다. 부모들이 가정에서 자신의 자녀를 돌보지 못하는 경우 보육시설을 이용하게 되는데 공립보육시설을 이용하여 보육의 문제를 해결하고 있는 부모는 3세 미만의 영아를 가진 경우가 34%, 취학전 유아는 47%이다. 위의 표에서 보듯이 부모들은 유아의 연령이 증가하면서 시설에 자녀를 위탁하는 수가 늘어가고 있으며, 실제로 <表 4-6>에서 보는 바와 같이, 스웨덴에서 공립보육시설을 이용하는 유아들의 수는 1980년대에 들어서면서 급격히 늘어나고 있음을 알 수 있다.

<表 4-6> 스웨덴 公立保育施設 利用 兒童比率의 變化

(단위: %)

연 도	1965	1970	1975	1980	1985	1990
유아원	1.5	4.0	9.0	18.0	28.0	33.0
가정탁아	1.5	4.0	6.0	13.0	17.0	19.0
계	3.0	8.0	15.0	31.0	45.0	52.0

資料: 양옥승 외, 『각국의 탁아제도 비교연구』, 창지사, 1996, p.8.

마. 保育서비스의 質

1) 教師의 資格 및 待遇

보육시설의 종사자들은 원칙적으로 소아간호사나 보육교사 교육과정을 이수한 사람이어야 한다. 교사가 되기 위해서는 최소한 18세 이상이어야 하고 고등학교 졸업 이후 2년 6개월 간의 교육학이나 발달심리

학 등의 교육을 받아야 한다. 소아간호사가 되기 위해서는 최소한 16세 이상이어야 하고 아동간호와 발달에 관한 2년간 계속되는 교육을 받는다. 보건복지부의 안내서에 의하면, 각 시설직원의 절반은 보육교사 교육을 이수하여야 하며, 절반이 소아간호사 교육을 받도록 되어 있다. 그러나 훈련된 교사가 부족하여 영아반에는 보육교사 한명에 세 명의 소아간호사가 있는 경우가 많다(이영외, 1995). 교사들은 적어도 8~10명의 아동을 시간제로 돌보아야 하며, 1987년 3월 현재 소아간호사의 평균월급은 8,381크로네, 유아교사의 평균월급은 9,225크로네이다.

바. 其他 父母支援 體系

1) 有給 父母育兒休職法

스웨덴에서는 자녀가 1년 6개월될 때까지 全日休職을 할 수 있으며 자녀가 8세가 될 때까지 하루 근로시간을 1/2, 혹은 1/4 단축하여 육아휴직을 얻을 수 있다. 이 때 부모는 합계 450일동안 부모급여를 지급받는데 부모급여를 지급하기 위한 사회보험료는 국가가 15%, 사업주가 85%를 부담한다(한국여성개발원, 1993). 스웨덴에서는 어머니에게만 육아휴직을 인정하는 것은 성역할분업구조의 고착화라는 문제를 야기시킨다고 보고 1975년에 아버지에게도 자녀양육을 위한 휴직을 인정하는 부모휴가법을 제정하여 자녀가 태어난 후 2주간 유급(봉급의 90%)휴가를 주고 있는데 스웨덴 아버지의 83%가 이를 활용하는 것으로 나타나서 육아에 대한 부모공동의 책임을 강조한 것이 실효를 거두고 있는 것으로 평가되고 있다. 이와 같은 유급 부모육아휴직법에 의해 스웨덴에서는 9개월 미만의 영아가 가정 밖의 보육시설을 이용하는 경우는 8%에 불과한 것으로 나타났다(Swedish Association of Local Authorities, 1987b).

2) 其他

스웨덴에는 이밖에도 자녀 1인당 16세까지 평균소득의 10% 정도가 지급되는 아동수당, 자녀를 둔 가정에 주어지는 주거수당, 모자가정을 위한 육아보조비등이 추가로 지원된다.

사. 保育政策에 관한 爭點들

1) 施設保育과 家庭保育

최근 보육시설의 확장이 거론되면서 보육시설의 수를 늘려야 할 것인지 가정보육을 늘려야 할 것인지에 대한 논의가 계속되고 있다. 이 문제는 시설을 늘리려고 하는 중앙정부와 가정보육의 증가를 주장하는 지방정부사이에서 많은 논쟁거리를 제공해주고 있다. 중앙정부에서는 질적인 통제를 하기 어려운 가정보육보다 시설보육을 더 선호하며 시설보육이 증가되었을 경우 가정보육이 자연스럽게 줄어들 것으로 보지만, 지방정부에서는 개별적인 보호가 필요하거나 소집단 보호가 필요한 특수아, 3세 미만의 영아, 그리고 언어의 사용이 익숙하지 않은 이민가정의 아동을 위해서는 가정보육이 더 바람직하며 이들의 수요가 더 늘고 있다고 보고 있다.

2) 政府補助의 方向: 供給補助 對 需要補助

현재는 정부의 보조가 주로 공급자인 보육시설에 주어지기 때문에, 자신의 아이가 공립보육시설에 배정되지 않았거나 그 시설에 보내기를 원치 않는 부모에게는 어떠한 재정적인 지원도 주어지지 않는다는 형평의 문제가 제기될 수 있다. 더우기 중산층 부모들일수록 자신의 권리를 누리며, 특히 시설보육을 많이 이용하며 이의 질적인 규제에 많은 신경을 쓰는데 비해, 저소득층의 부모들은 사회적 차별, 그리고 비형식적인 사회적 관계망에의 의존 등으로 인하여 고도로 전문화된

기관보육시설을 크게 선호하지 않는 경향이 있기 때문에 정부보조금이 상대적으로 중산층에 편중되는 추세이므로 계층간 형평성문제가 더욱 심각하다.

第2節 프랑스의 保育政策

1. 保育政策의 發展過程

프랑스의 보육정책은 크게 다음과 같은 두가지의 전통 속에서 발전해왔다. 첫째 인구를 부의 원천으로 인식하여 국가발전을 위해서는 높은 출산력을 유지하는 것이 필요하다는 인식, 둘째 영유아를 위한 교육과, 출산율 증대 및 빈곤퇴치를 위한 보육이 분리되어 실시되었다. 제2차대전 이후 포괄적인 보육정책이 시작되고, 1960년대에 현행과 같은 보육정책이 확립되었다.

가. 第2次大戰 以前: 敎育과 保育의 分離/人口問題에 대한 關心

최초의 유아교육기관은 1770년대에 창설되었으며, 19세기에는 인구문제에 대한 관심과 더불어 산업화에 따른 여성노동력의 수요증가로 인해 유아교육기관이 증가했다(表 4-7 참조). 그러나 이 시기의 유아교육이란 특정계층의 육아기능을 대행하고, 영아사망률 감소를 위한 영양 및 위생보전에 초점이 두어진 시기이다.

당시 유아교육기관은 영유아의 보건과 위생에 강조를 두는 기관으로 인식되었고 국가로부터의 보조금이 지급되었다. 반면 보육시설은 출산율을 증대시키면서 가난을 줄이기 위한 기관으로 인식되었다. 이 같은 교육과 보육의 분리 전통은 현재까지도 계속되고 있다.

〈表 4-7〉 프랑스 政府의 保育關聯 主要 對應方案

제 1기 (1945년 이전)	제2기 (1945~1959)	제3기 (1960~1975)	제4기 (1975이후)
1902: 1회인구위원회 1904: 빈곤아동부조 1912: 2회인구위원회 1919: 수유모 보조 1920: 출산에 관한 소회의 1924: 사회부조안 성립 1935: 어린아동보호선언 1939: 인구에 관한 최고 회의	1945: 인가와 가족 관련 자문회의 1945: 모자보호법	1960: 노령화 문제에 관한 위원회 1960: 가족문제에 관한 위원회 1967: 출산력 증대 방안 연구 1970: 고아 수당 1971: 가족에 관한 자문위원회	1975: 출산력 저하 방지를 위한 연구 1975: 가족에 관한 예측보고서 1985: 인가와 가족에 관한 최고위원회의 1985: 가족정책보고서 1990: 가족에 관한 정부계획서

나. 第2次大戰 以後(1945~1959): 包括的인 政策으로의 轉換

제2차 대전 이후 인구문제와 아동복지 문제에 대한 관심이 고조되면서 1945년에 영아사망률을 감소시키고 유아의 발달을 촉진시키는 것을 목표로 하는 현행의 모자복지제도가 구축되었고, 보육시설의 보건 및 위생상태에 대해 엄격한 규제를 하기 시작하였다. 1945년에 제정된 모자보건법은 1935년도의 영아보호령을 확대한 것으로 빈곤층의 아동보호에서 모든 임신부, 출산후의 어머니, 6세까지의 아동 전체에 대한 포괄적인 지원을 규정하고 있다. 따라서 보육에 대한 관심도 일부층에 대한 것에서 포괄적인 것으로 그 폭이 확대되었다.

이러한 관심과 더불어 전후복구와 경제발전과정에서 노동력 부족 문제가 대두되었다. 특히 3차 산업분야의 노동력 부족문제가 심각했으며 그 결과 여성고용이 증대되어 보육서비스에 대한 관심이 증대되기 시작하였다.

다. 早期教育에 強調를 둔 公共保育體系의 確立期(1960~1975)

이 시기는 유아의 초기 사회화에 대한 관심이 대두되었다는 특징을 갖는다. 동시에 여성고용의 증대가 이루어졌고, 보육시설의 사회·교육적 기능이 강조되었다. 또한, 프랑스 정부는 60년대에 들어와 다시 제기된 인구감소 문제에 대하여 매우 민감하게 반응하였다. 출산력과 가족에 대한 관심은 정부의 개입을 필요로 하는 것으로 인식되어 1960년도에 가족문제위원회(Commission on Family Problems)를 구성하였고, 출산율이 인구대체수준 이상이었던 1967년에 벌써 출산력을 증대시키기 위한 연구를 시작하였다. 그 방안으로 특히 세째 아이 이상에 대한 현금보조와 출산수당 등이 제공되기 시작하였다. 이러한 현금보조와 더불어 보육에 대한 관심도 증대되었다. 1970년 현재 28,000개의 보육시설과 4,000개의 보육가정이 있었다.

1974년에는 보육시설에 관한 새로운 규정이 생겨 유아의 지적 발달에 대한 보육시설의 역할을 강조하였다. 또한 보육모 조직망을 공식적으로 승인하고, 보육시설의 자본금과 운영비 보조를 함으로써 보육시설을 증설하였다.

라. 出產獎勵主義의 保育行政(1975年 以後)

이 시기에는 경제상황의 악화로 인한 출산력 저하를 막기 위한 정부의 적극적인 개입노력이 이루어졌다. 제조업체에서 노동자를 감축시킴에 따라서 실업률이 증가되었고 이는 출산율의 저하로 이어졌기 때문이다. 국가는 여성들로 하여금 세명, 혹은 그 이상의 자녀를 낳도록 유도하기 위해 세번째 이상의 출산에 대해 현금보조를 제공하였다.

1970년대에 들어 여성의 경제활동 참여가 점진적으로 증가하였고 결혼과 출산 때문에 취업을 중단하는 비율은 줄어들었다. 또한 여성들

이 직장을 그만두기보다는 자녀를 낳지 않는 방향을 선택함에 따라서 국가는 보육제도를 마련하기 위해 전력을 기울이게 되었다. 그 결과 1984년부터 1993년 사이에 2만개의 보육시설이 신설되었다.

그러나 조기교육에 대한 관심도 계속되고 있어서, 여성의 취업의 장애를 제거하는 수단으로서가 아니라 모든 아동에게 조기교육을 시킨다는 의미로서 정부의 노력이 계속되고 있다. 그 결과 3세부터 취학전까지의 아동의 95% 이상에 대한 유치원 교육이 이루어지고 있다.

2. 現行 保育政策의 特性

가. 基本概念 및 目的

프랑스 보육정책의 기본방향은 스웨덴과 마찬가지로 직장을 가진 여성이나 저소득층을 위한 서비스라기보다는 普遍主義에 입각하여 모든 아동을 대상으로 제공된다. 공립보육시설의 주된 목표는 영유아들의 건전한 발달을 도와주며, 다른 한편으로는 부모가 가정밖에서 일할 수 있는 여건을 마련해주는 것이다. 프랑스에서는 공립인 유치원의 입학연령을 2년 3개월까지 낮춤으로써 아주 어린 연령에서부터 공교육의 혜택을 받도록 하고 있다. 보육시설이나 유치원은 비영리적인 목적으로 설립되고 운영되며, 국가와 지방자치단체로부터 전폭적인 지원을 받는다. 또한 모자보건소등의 지원체제를 활용하여 의사, 심리학자, 사회복지사의 도움을 받아 종합적인 서비스를 제공하고 있다.

나. 保育行政 및 保育施設의 類型別 運營方法

프랑스는 세계 최초로 보육시설이 생긴 나라이다. 공립보육시설에서는 3개월부터 3세까지의 아동을 맡아서 돌보아주고, 유아학교로 불리우는 유

치원에는 2년 3개월세부터 6세까지의 아동을 교육시키며, 6세부터 10세까지의 아동은 초등학교를 다니도록 되어있다. 따라서 2~3세 어린이를 가진 부모는 아동을 보육시설이나 유치원 중에서 선택해서 맡길 수 있으나 동시에 두곳에 등록할 수는 없다(한미라, 1992).

프랑스의 보육행정은 연령별 구분체제로서 3세미만 아동의 보육은 보호와 사회화 및 교육기능을 강조하는 보육시설을 중심으로 이루어지고 보건복지부에서 관할하며, 취학전 시기까지의 유아를 위한 교육은 유치원을 중심으로 이루어지고 교육부에서 관할한다. 그리고 보육시설이나 보육모 승인, 보육서비스를 위한 보조금 지급 및 보육시설에 대한 관리는 지방정부가 직접 관할하고 있다.

1) 保育施設

가) 公立保育施設

(1) 性格과 運營

공립보육시설은 부모가 모두 직업을 가진 3세 미만의 아동을 보호하고 교육하는 시설로서 한 시설당 보통 40명 내지 60명의 아동을 수용하며 운영시간은 오전 7시에서 오후 7시까지이다. 현재 3세 미만의 영아 중 4% 정도가 종일제 보육을 제공하는 보육시설을 이용하는데, 그 운영주체를 살펴보면 지방자치단체에서 운영하는 경우가 73.6%로 가장 높고, 자선단체가 12% 정도를 차지하며, 기타 도에서 운영하는 경우가 전체의 10% 정도가 된다(한미라, 1992). 보육시설은 아동의 연령과 발달상태에 따라서 3개반으로 나뉘는데, 영아반은 아직 걷지 못하는 2개월~13개월의 아동들로, 중간유아반은 12개월에서 18개월 사이의 걷기 시작하는 유아들로, 큰유아반은 8개월에서 36개월 미만의 유아들로 구성된다.

(2) 財政

공립보육시설 시설설비에 드는 재정은 지방자치단체와 도 단위의 보건사회업무를 담당하는 부서가 전체의 90% 정도를 부담하며, 운영비는 약 20%를 부모가 부담한다(表 4-8 참조). 부모들이 부담하는 보육료는 소득수준과 자녀수에 따라 차등적용된다.

〈表 4-8〉 保育施設の 財政負擔

(단위: %)

재정부담주체	시설설비	보육원운영예산
지방자치단체	50.0	51.7
도보건사회부	40.0	26.0
기타국가기관	10.0	1.6
부모	0.0	20.7

資料: 한미라, 「프랑스의 유아교육에 관한 연구」, 『유아교육연구』, 1992, p.190.

(3) 人力

인력은 원장, 보육교사, 보육전문가 및 관련 전문인력으로 구성되어 있다. 원장은 5년 이상의 경력을 가진 25세에서 60세 사이의 국가면허증을 소지한 보육전문가여야 한다. 보육전문가란 3년의 간호대학 과정을 이수하고 간호사나 조산원의 자격을 가진 사람이 1,440시간을 이수하는 보육학교에서 교육을 받고 이 기간동안 국가고시와 구두시험, 그리고 논문을 통과하여 국가면허증을 딴 경우를 말한다. 이러한 자격증을 가진 원장은 행정기능, 영양과 건강에 관계된 의료기능, 그리고 교육적 기능을 수행하게 된다.

보육교사는 고등학교를 졸업하고 대학입학자격시험에 합격한 후 지역사회사업연구원에서 2년간의 교육과정을 이수하고 국가면허시험에 합격한 사람들이다. 40명 이상의 아동을 보호하는 보육시설에는 의무적으로 보육교사를 1명씩 배정하도록 되어 있다. 보육교사들은 아동의 심리 및 정서발달에 대한 교육을 받았기 때문에 부모들이 선호하며

보육시설에 종사하는 정규직원의 40%를 차지한다.

한편, 보육전문가는 중학교 이상의 학력을 가진 사람으로 보육학교에서 1년간의 이수과정을 거치고 구두시험, 필기시험, 그리고 실기시험을 통과한 후 국가자격증을 받는다. 이들은 1인당 5명 내지 8명의 아동을 돌보게 되는데 한번 맡은 유아는 3세가 될 때까지 계속해서 맡는 것이 관례화되어 있다.

이외에도, 의사와 심리학자들이 보육시설내에 상근하지는 않지만 필요시 혹은 규칙적으로 시설을 방문하게 되어있다. 의사는 1주일에 1회 보육시설을 방문하여 아동들의 건강상태를 점검하며 심리학자는 2주일에 1회 보육시설을 방문하여 특수아교육을 지원한다. 이밖에 식사 및 간식을 준비하고 시설과 교육용구들을 청소하고 세탁하는 보조원이 있다.

나) 家庭保育院

(1) 性格과 管理運營

가정보육원은 파리지역 도시재정비사업의 부산물로서 도시재정비 과정에 집단시설이 예정되어 있지 않아 보육시설을 만들지 못한 지역의 어머니들에 대한 요구에 따라 설립되었다. 가정보육은 보통 1명의 원장이 30명 정도의 보육모를 관리하는 체제로 운영되는데, 보육모들은 보수를 받으며 자신의 가정에서 3세 미만의 아동을 돌보게 된다. 1명의 보육모가 가정에서 돌볼수 있는 아동의 수는 자신의 자녀를 포함하여 최고 3명이다. 그러나 3명이 다 영아여서는 안되고 2명까지만 영아이고 나머지 1명은 3세 이상의 유아여야 한다. 현재 3세 미만의 영아 중 약 9% 정도(20만명)가 보육모에 의해 양육되고 있고 미등록 보육모의 수도 많으며, 이들이 전체 3세 미만의 유아중 6%를 돌보고 있는 것으로 보고되고 있다. 보육시설과 마찬가지로 부모의 소득수준

과 자녀수에 따라 보육료가 달라진다(McMahan, 1992).

(2) 人力과 養成過程

가정보육원은 원장, 보육모, 육아준전문가 및 관련 전문인력에 의해 이루어진다. 원장은 국가면허증을 소지한 보육전문가 혹은 의사로서 보육원의 행·재정적인 측면을 책임진다. 보육모를 채용하고 매주 보육모의 가정을 방문하여 환경 및 교육내용을 감독하고 1주일에 한번 씩 보육모를 가정보육원으로 오게 하여 교육시키는 역할도 한다.

아이를 직접 양육하게 되는 保育母는 한 가정의 어머니여야 하고 18세에서 65세까지 연령의 제한이 있다. 이들은 특별한 자격기준이 있는 것은 아니며 단지 보육시설에서 하루 7시간씩 5일간의 실습을 하게 된다. 이들은 가정보육원에 소속되어 원장의 지도·감독을 받을 수도 있고 독립적으로 일할 수도 있다. 보육모가 되기 위해서는 여러가지의 절차를 거쳐 道 保健當局의 승인을 받아야 하며, 자격은 1년 단위로 갱신된다. 한편, 가정보육도 집단보육시설과 마찬가지로 의사와 심리학자의 지원을 받으며 이외에도 社會福祉士의 지원을 받는다. 사회복지사는 보육모가 아동들을 돌보는동안 보육모나 혹은 부모의 가정에서 일어나는 문제점을 처리하는데 많은 도움을 준다.

다) 其他

이밖에도 시간제로 일하는 부모를 위한 시간제 보육시설, 부모들에 의해 조직되고 관리되는 부모협동조합 보육시설, 수요일과 방학동안 운영하는 놀이센터 등이 있는데, 시간제 보육시설은 점차 증가추세에 있고, 부모협동조합에 의한 보육시설은 전일제 근무 교사와 부모가 함께 아동을 돌보며 준 공립시설과 같이 취급되어 공공기금의 지원을 받는다. 이 밖에도 친척과 조부모에 의한 양육을 제공받고 있는 아동의 수가 27만명에 이르는 것으로 집계되고 있다.

2) 幼稚園

가) 性格과 管理運營

프랑스의 유치원은 의무교육은 아니나 無償教育이며 모두 종일제로 운영된다. 2년 3개월부터 입학이 가능하기는 하지만 3세에게 우선권이 주어진다. 교육부의 통계에 의하면 1991년 현재 3세 유아의 취원율이 99%이며, 2세 유아의 취원율은 35.6%이다(McMahan, 1992). 유치원은 보육시설과 달리 教育部의 관리를 받는다. 수요일을 제외하고 일주일에 4일간 2세아는 반일제, 3세아는 종일제 운영을 원칙으로 하며, 종일제 운영시간은 8:30에서 4:30까지, 혹은 9시부터 5시까지로 한다. 학급은 보통 연령별로 구성되며, 평균 학급 크기는 28명 정도이다.

나) 財政

유치원 운영비의 65~80%는 중앙정부에서 지원하고 나머지는 지방자치단체에서 부담한다. 교사봉급의 100%를 정부에서 부담하고, 유아들의 점심식사비용은 지방자치단체의 지원정도와 부모들의 소득수준에 따라 달라진다(박혜경, 1987).

다) 教育課程

교육과정은 전국적으로 통일되어 있으며, 유아들로 하여금 인성을 형성하고 학교와 인생에서 성공할 수 있는 가능성을 개발하는 것을 일반목표로 한다. 교육부에서는 유치원의 교육과 관련하여 신체활동, 의사소통 및 언어활동, 예술적활동, 그리고 과학적이고 기술적인 활동영역을 교육시키는 것에 중점을 두고, 다음과 같은 세 가지 목표를 제시하고 있다(MEN, 1986). 첫째, 가정생활과 다른 학교생활에 적응하도록 도와준다. 둘째, 다른 어린이들과 협동적인 사회적 관계를 형성하도록 도와준다. 셋째, 신체적 기술, 언어, 의사소통, 미술, 과학활동

을 포함하여 광범위한 영역에서 유아의 흥미를 일깨워준다.

라) 教師

유치원 교사가 되기 위해서는 대학입학자격시험을 통과한 후에 일반대학에서 2년간의 교양과정을 수료하고, 교육대학에서 2년간의 교육과정을 이수한 후 교사자격시험에 통과하여야 한다. 교사의 급여수준은 6천 내지 9천 프랑으로 초등학교 교사와 동등한 대우를 받고 있다.⁵⁾ 교사의 교육수준이 높을 뿐 아니라 교사의 대우 역시 비교적 높은 편이라 프랑스에서 유아교사의 이직률은 매우 낮은 편이다(McMahan, 1992).

다. 保育서비스 提供現況: 需要와 供給

프랑스에서는 유치원이 종일반으로 운영되고 있고 3세 이상의 유아들의 경우 유치원 취원율이 99%에 이르기 때문에 3세 이상의 유아들 보다는 유치원에 가지 못하는 연령인 3세 미만의 아동을 위한 보육이 큰 과제로 보여진다. <表 4-9>에 의하면 현재 프랑스에는 3세 미만아동의 수가 230만명에 달하고 3세 미만의 자녀를 가진 어머니의 69%가 정규직업을 가지고 있다. 이중에서 약 25만명은 유치원에 다니고, 가정에서 양육되는 135만명의 영아들 중 16만명이 부모 이외의 사람들에게 의해 양육되어지며, 그외에 약 66만명 정도의 아이들이 보육시설에 등록되어 있다. 3세 이상의 유아들의 경우는 유치원이 시작되기 전과 유치원이 끝난 후에 혹은 학교에 가지 않는 수요일에 이들을 돌보아주는 시간제 보육이 시급한 문제로 대두되고 있다.

5) 참고로 프랑스의 최저생계비는 4,500프랑 정도이다.

〈表 4-9〉 3歲 未滿 영아의 保育施設活用

(단위: 만명, %)

	1982		1990	
	아동수	비율	아동수	비율
총 아동 수(3세미만)	225	100.0	226	100.0
유치원취원	20	8.9	25	11.1
가정에서의 양육	151	67.1	135	59.7
어머니에 의해	135	60.0	119	52.7
가족에 의해	12	5.3	11	4.9
가족이 아닌 다른사람으로부터	4	1.8	5	2.2
가정외에서의 양육	54	24.0	66	29.2
탁아시설	9	4.0	14	6.2
등록된 탁아모	23	10.2	28	12.4
가족일원	14	6.2	16	7.1
가족의 다른 사람	8	3.6	8	3.5

資料: 양옥승 외, 『각국의 탁아제도 비교연구』, 창지사, 1996, p.22.

라. 其他 父母支援體系

1) 有給出產休暇

평상시 급여의 90%가 지불되며 처음 두명의 자녀에게는 출산전 6주, 출산후 10주가 주어지고, 세번째 자녀부터는 산전 8주, 산후 18주의 휴가가 주어진다.

2) 父母休暇

어머니의 출산휴가가 끝난 후 2년내에 신청할 수 있는데 자녀가 3세가 될 때까지 완전휴가 혹은 부분휴가를 신청할 수 있다. 입양의 경우는 자녀가 가정에 온 날부터 3년간 부여된다.

3) 父母에 대한 財政的 支援

3세 미만의 아동에 대해 5천프랑씩 세금을 감면해주고, 3명 이상의 자녀를 두고 그중에 3세 미만 아동이 적어도 한명이 있을 경우에는

부모수당이 주어진다. 둘째 자녀 출산 이후에 직업을 중단한 부모에게 자녀가 3세가 될 때까지 자녀교육 보조금으로 매달 2,424프랑이 지급되고 적어도 월 1,700프랑 수입이 있는 부모로서 자녀를 제3자에게 맡길 때는 양육보조금으로 자녀가 3세가 될 때까지 6천프랑이 지급된다(한국여성개발원, 1993).

마. 保育政策에 관한 爭點들

1) 公立保育施設의 不足

현재 공립시설이 많이 부족하여 대기자 명단이 길고 보육모가 상대적으로 많이 활용되고 있다. 부모들은 보육시설을 원하지만 부족한 상태므로 현실적으로 기회는 제한되어 있으며, 많은 수의 아동들이 개인적인 차원에서 양육되고 있어서 공립보육시설의 확충이 요구되고 있다. 한편 유치원이 주중인 수요일에 쉬기 때문에 쉬는 날은 수익자 부담으로 운영되는 프로그램을 이용해야 하는 문제를 가지고 있다.

2) 地方別 財政補助費의 差異

보육서비스에 대한 재정보조가 지방정부의 의무사항이 아니기 때문에 보육서비스가 지방에 따라 커다란 차이를 보이고 있다. 특히 2세 유아를 위한 유치원 취원율은 지방에 따라 20%에서 50%까지 차이를 보이고 있다. 따라서 지방별 재정보조율을 일정수준으로 유지시키는 방안이 필요한 실정이다.

第3節 美國의 保育政策

1. 保育政策의 發展過程

미국의 보육제도는 시설의 유형이 매우 다양한 반면 전국적으로 조직화된 보육체계가 부족하기 때문에 누비이불로 묘사되곤 한다. 이는 미국사회가 갖고 있는 개인주의와 가족의 사생활을 존중하며 정부의 최소한의 개입원칙과 관련된다. 이러한 비개입주의적 전통과 더불어 제유럽국가에 비하여 노동력부족을 크게 경험하지 않았기 때문에 취업여성을 위한 사회복지서비스로서의 보육의 개념은 희박하며 공공보육서비스도 저소득층의 맞벌이부모를 중심으로 제공되고 있다.

가. 第2次大戰 以前: 救貧的 保育 傳統과 敎育의 二元體系

19세기 후반의 급격한 이민과 산업화로 인하여 도시지역에 보육시설이 설치되기 시작하였다. 보육시설은 고아원에서 아동을 영구히 수용하는 것과, 취업모의 아동을 방치하는 것의 대안으로서, 그리고 이민아동 ‘미국화’의 실패를 막기 위한 방안으로 설치되었다. 이러한 보육시설의 주요 이용자는 이민가족이나 미망인의 자녀, 혹은 어머니의 취업이 불가피한 빈곤한 가정의 아이들이었다. 이러한 아동에 대한 보육책임은 1930년대의 大恐慌 전까지만 해도 자선단체나 전문적인 시설단체의 것으로 인식되었다. 이러한 전통은 보육서비스를 사회화와 보건위생을 강조하며, 가난한 가족을 위한 서비스의 일환으로 인식하고, 최소한의 공공재정만을 지원하는 결과를 가져왔다.

1920년대부터 조기교육에 대한 관심에 의해 대학에 기반을 둔 부속 유치원이 중산층을 대상으로 운영되어, 저소득층을 위한 보육시설과 병존하는 이원체계가 형성되었다.

〈表 4-10〉 美國政府의 主要政策

제1기 (1945년 이전)	제2기 (1945~1959)	제3기 (1960~1975)	제4기 (1975이후)
1909: 아동에 관한 백악관 회의	1950: 아동에 관한 백악관회의	1960: 아동에 관한 백악관 회의	1978: 인구에 관한 하원 위원회
1912: 아동국 신설		1960: 저소득층 대상의 food stamp 프로그램시작	1980: 가족에 관한 백악관 회의
1921: 세파드-타운너법		1962: 편부모가정을 위한 보조 시작	1981: 노령화에 관한 백악관 회의
1929: 사회호름에 관한 대통령위원회		1964: 헤드 스타드 프로 그램 시작	1992: 도시가족에 관한 위원회
1930: 아동에 관한 백악관 회의		1967: 도시문제에 관한 위원회	
1935: 초기아동보육과 교육 프로그램		1968: 소득보전위원회	
1938: 인구경향에 관한 보고서 발간		1968: 가족계획위원회	
1940: 아동에 관한 백악관 회의		1969: 인구성장과 미국의 미래에 관한 위원회	
1941: Lanham act		1970: 아동에 관한 백악관 회의	
		1973: 재정정책에 관한 소위원회	
		1973: 노령화에 관한 연방위원회	

1930년대 경제공황으로 인한 실업문제를 해결하기 위해 보육과 교육프로그램이 실업상태의 전문가에게 직업을 제공할 수 있는 한 방법으로 연방정부로부터 지원을 받게 되었다. 즉 아동복지적인 관심에서가 아니라 실업의 해결방안으로 정부가 보육서비스에 관심을 두게 되었던 것이다. 공황기의 취업알선 프로그램(WPA)에 의해 지원을 받는 프로그램은 1,900개였으며 거의 40만명의 아동을 대상으로 하였다.

그후 제2차대전 중 여성의 취업이 촉진되면서 보육에 대한 연방정부의 지원이 강화되어 10만명에서 13만명의 아이들에게 혜택이 돌아갔으나, 전후에 이러한 시설은 거의 대부분 문을 닫게 되었다. 이 시기에는 교육부로부터 기금이 제공되었으며, 보육은 여성들이 전업주부로 돌아갈 수 있을 때까지만 필요한 일시적인 것으로 여겨졌다.

나. 第2次大戰 以後(1945~1959): 救貧的 保育政策의 持續

가족에 대한 포괄적이고 보편적인 정부지원이라는 국제적인 흐름에도 불구하고 미국은 전통적인 비개입주의로 인해 예외로 남아있게 되었다. 노동부 여성국에서는 1953년 유아원(day nursery)이나 보육시설(day care center)은 부모가 직업이나 질병 또는 그 밖의 이유로 인해 자녀를 돌볼 수 없을 때 대리적으로 집단보호와 지도를 제공하는 것이 일차적인 기능이라고 정의함으로써 미국의 보육행정의 기본방향이 대리형 보육임을 분명히 하였다.

다. 貧困退治 方案으로서의 保育(1960~1975)

이 시기의 보육시설은 빈곤과의 싸움의 일부로서 제공되었다. 즉 ‘빈곤과의 전쟁’의 일환으로 보육사업이 중산층 중심에서 저소득층에게로 확대되었는데, 이는 빈곤의 예방에 초점을 둔 것으로 빈곤과의 전쟁의 핵심사업으로 헤드스타트 프로젝트(Head Start Project)가 실시되었으나, 이는 어린 자녀를 둔 빈곤한 어머니들(AFDC)에게만 적용되었다. 이러한 프로그램은 취업모를 위한 것이 아니라 빈곤문제를 해결하기 위한 것이다. 즉 빈곤이 가져오는 감정적, 육체적, 지적인 상실을 보충함으로써 “빈곤의 악순환”의 고리를 끊기위한 것이며, 복지지원 대상 어머니들로 하여금 일을 할 수 있도록 하여 취업을 촉진시키기 위한 것이다. 즉 경제적인 의존도와 복지대상자의 수를 줄이기 위한 한 방편이었다. 따라서 특정 계층을 대상으로 하는 프로그램이지 취업모의 욕구를 충족시키기 위한 것은 아니었다. 이 시기에 공적 보육시설을 확대시키려는 노력이 있기는 하였으나 1971년 닉슨대통령이 지역사회나 가족의 노력을 저해할 수 있다는 이유로, 포괄적인 아동발전법안(Comprehensive Child Development Bill)을 거부함으로써 무산되었다.

라. 非介入主義的 傳統의 持續(1975年 以後)

정부의 보육지원은 개인적인 가족생활에 대한 침해라는 인식은 1980년대 중산층 가족에서 여성취업이 증가함에 따라 변화를 겪게 되었다. 1950년대와 1960년대 초에 출생한 베이비 붐 세대의 출산으로 유아기 인구가 증가하기 시작하였으며, 취업을 원하는 어머니가 증가하였다. 따라서 취업모를 둔 6세 미만 아동의 비율이 1970년의 29.5%에서 1980년도에는 43%로 증가하였으며, 이 비율은 계속적으로 증가하고 있어서 1995년에는 65%에 이를 것으로 예측되고 있다. 즉 보육시설에 어쩔 수 없이 의존해야 하는 시점에 다다른 것이다.

이는 고용주의 입장에서 중요한 노동인력을 유지한다는 측면에서도 중요한 사안으로 떠올랐다. 따라서 1987년에 기업총수들은 전국협회(Council for Economic Development)를 통해 제시된 보고서에서, 저소득 취업부모를 위한 양질의 보육사업을 국가적 사업으로 추진할 것을 요청하였다. 적절한 보육서비스가 제공되지 못했을 때 발생할 노동력 질의 저하와 여성노동력의 상실을 우려한 것이다.

미국정부는 보육시설을 제공하거나 보조하는 것을 아직도 정부의 책임으로 인식하지 않기 때문에, 보육프로그램을 계획하지 않고 있으며, 보육비용을 지불하는 것을 지원하는 방법을 사용하고 있다. 1976년의 세제개편을 통하여 보육비용에 대한 세금감면(tax credit)을 주기 시작하였고, 보육시설을 설치하는 고용주에게 세금감면을 하도록 하는 보육보조안(Dependent Care Assistance Plan)을 1981년에 도입하였다.

보육에 대한 정부의 관심은 아동복지보다는 경제적인 조건에 의해 좌우된다. 프랑스, 스웨덴과는 달리 미국은 노동력부족의 문제를 심각하게 겪지 않았기 때문에 전국적인 보육체계를 형성하는데 관심을 보이지 않고 있다(Feinstein, 1984). 또한 미국의 개인주의, 비개입주의 전통, 기혼여성의 취업을 촉진시키면 실업률이 증대할 것이라는 두려

음, 보육프로그램 운영 및 재원조달에 대한 정치적 불일치, 전국적 조직화에 대한 두려움(Ginsburg, 1982) 등이 작용하고 있다.

2. 現行 保育政策

가. 保育에 대한 基本立場

미국에서 보육은 정부주도형의 프랑스나 스웨덴과는 달리 전적으로 개인의 문제이며 소비자인 부모가 보육료를 부담하는 시장경제에 의존하고 있다. 이는 보육시설 운영비의 80%를 부모가 부담하고 있는 것에서도 알 수 있으며, <表 4-11>에서 보듯이 이들을 대상으로 영리를 추구하는 보육시설이 전체의 1/3을 차지하는 것에서도 알 수 있다.

<表 4-11> 機關 保育設施의 類型別 分布

기관유형	분포(%)
종교기관	15.0
공립부설	8.0
Head Start	9.0
영리목적의 법인	6.0
영리목적의 개인	29.0
비영리목적의 법인	8.0
비영리목적의 개인	25.0

資料: National Child Care Survey, 1990.

보육료의 부담은 저소득층으로 갈수록 더 커지는데 연소득이 15,000불 이하의 가정의 경우 보육료 부담이 전체 소득의 23%를 차지한다. (表 4-12 참조). 반면 연간소득 15,000~25,000불의 경우는 12%, 그리고 25,000불 이상의 경우는 10% 이하로 떨어지는 것을 볼 수 있다.

〈表 4-12〉 父母의 所得水準別 家族所得중 保育料의 比重
(5歲以上 兒童을 둔 就業母의 경우)

(단위: 명, %)

연간소득	사례수	가족소득중 保育료의 비중
\$15,000 미만	130	23.0
\$15,000~24,999	119	12.0
\$25,000~34,999	164	8.0
\$35,000~49,999	224	7.0
\$50,000 이상	279	6.0

資料: National Child Care Survey, 1990.

나. 保育行政 및 保育施設의 類型別 運營實態

1) 保育施設과 幼稚園間의 協調體制

보육시설과 유치원체제가 이원화되어 있으며, 이 둘을 합치려는 노력이 1980년대에 있었으나 지금은 이 둘이 서로 공조체제를 유지하려는 경향을 보이고 있다. 이러한 공조체제는 주로 지역사회 통합보육 프로그램과 보육자원 및 자원연계 서비스를 통해 이루어지고 있다. 이러한 공조체제가 1990년대에 들어서 활발해지기 시작한 이유를 Kagan과 Rivera(1991)는 ① 비효율적이고 일관성이 없는 서비스를 개선하려는 유아교육 자체내의 노력, ② 공조체제의 중요성을 강조하는 연구결과, ③ 의사결정하는 과정에서 협동의 중요성 강조, ④ 일본 등에서 공조체제를 통해 많은 효과를 올리고 있음을 보고하는 보고서의 영향, ⑤ 가족체계이론에 의해 가족을 위한 여러 서비스 기관들이 서로 협조해야만 문제해결이 가능함을 인식함, ⑥ 가족을 보조하는 정부의 예산이 자꾸 줄어들면서 지원받는 기관들이 효율적으로 관리할 필요성을 느끼게 된 것 등으로 지적하고 있다.

Kagan과 Rivera는 계속해서 공조체제의 성공을 위하여 필요한 조건으로 ① 공조체제를 지지하는 분위기와 태도, ② 목표의 명시, ③ 지도자 역할의 공유, ④ 정보의 공유, ⑤ 법적인 뒷받침, ⑥ 해당부처

간의 협력 등을 제시하고 있다.

2) 家庭保育에 대한 支援體系

미국 부모들이 영아를 위해 가장 많이 선택하는 보육방법은 가정보육시설 이용으로서 1987년 현재 500만명의 영아들이 등록되어 있다. 그러나 가정보육시설의 가장 커다란 문제는 대부분의 가정보육시설이 인가받지 않고 운영되고 있다는 점이다. 가정보육시설에 종사하는 종사자들은 전국가정보육협회(NAFDC: National Association for Family Day Care)라는 모임을 만들어 종사자들의 자질을 향상시키기 위한 연수를 실시하고 있고, 1988년부터 인증제도를 실시하여 자체적으로 보육시설의 질을 통제하고 있다. 종사자들 중 자격이 부족한 종사자들은 유아교육기관에서 실시하는 CDA제도를 활용하여 자격을 인정받기도 한다. 인가받은 가정보육시설에 한하여 식사대를 상환받는 연방정부의 자녀양육을 위한 식량프로그램(Child Care Food Program)의 혜택을 받고 있다. 이밖에 보육자원 및 연계단체연합회(CCR & R: Child Care Resource and Referral Agencies)를 통하여 보육과 관련된 종합서비스를 제공받기도 한다.

다. 保育財政

미국에서 보육비용은 원칙적으로 수익자가 부담하게 되어 있으며 정부의 보조는 극빈층에게 주어지는 생활보조의 형태를 띄고 있다.

1) 保育料

보육료는 인플레이션을 감안할 때 1970년대 중반 이후부터 같은 수준에 머무르고 있다. 그러나 부모들의 부담률은 커져서 기관보육시설의 예산에서 부모가 부담하는 비율이 70%에서 76%로 높아졌다. 부모의 보육료 부담율은 부모의 수입에 따라 달라지는데 연봉이 15,000불

이하인 경우에는 전체 가계소득의 23%를, 50,000불 이상인 경우는 전체 가계소득의 6%를 보육료로 지불하고 있다(表 4-12 참조). 이는 모든 부모들에게 그들의 소득수준에 따라 차별적인 지원을 하고 있는 스웨덴이나 프랑스와 달리, 극빈층에게만 정부의 지원이 주어지기 때문에 소득수준이 낮은 부모들이 상대적으로 과도한 부담을 하게 된다는 것을 의미한다.

보육료의 부담과 함께 더욱 문제가 되는 것은 이처럼 가계에 큰 부담을 주는 保育料가 실제로는 보육서비스의 종류와 수준의 차이를 반영하지 못하고 있다는 것이다. 실제로 부모들은 보육시설이 인가를 받은 가정보육시설이든, 인가를 받지않은 시설이든간에 큰 차이 없는 보육료를 지불하고 있다. 이때 보육서비스의 제공이 국가적인 지원없이 시장경제에 맡겨져 있기 때문에 보육시설 사이의 경쟁이 매우 심하며, 인가를 받지 않은 가정보육시설은 보육료를 매우 낮게 책정하고 있어서 인가를 받은 기관들이 이들과 경쟁하기 위해서는 보육료를 인상하기 어려운 실정에 놓여있다. 이처럼 낮은 보육료는 교사의 낮은 처우로 이어져서 자격있고 능력있는 교사를 채용하기 어려워지며, 결국 전체적인 보육서비스의 질을 낮추는 결과를 가져오게 된다.

2) 政府의 補助

정부의 부모보조는 크게 두 가지인데, 하나는 부모들에게 세금혜택을 주는 것이고, 다른 하나는 극빈층에 보육료를 보조해 주는 것이다. 그러나 연봉이 25,000불 이상되는 가정의 25~33% 정도가 세금신고를 하였지만 실제로 혜택을 받은 것은 없다고 보고하고 있다. 그리고 연봉이 15,000불 이하의 가정에서는 정부의 보조하에 유아를 보육시설에 보낼 수 있지만, 15,000~25,000불 사이의 가정, 즉 정부가 정하는 최저생계비는 약간 넘지만 전적으로 부모가 보육료를 부담하기는 어려운 가정에서는 보육시설보다는 인가받지 않은 가정보육시설에 보내게

되는 경우가 생긴다.

3) 低所得層을 위한 公的扶助

1993년 현재 160만명의 아동이 월 1,500불 이하의 수입을 가진 부모 밑에서 양육되고 있는데 이는 6세 미만 전체 아동의 약 25%에 해당한다. 이들 저소득층을 위한 보조 프로그램 중 보육과 관련하여 대표적인 것은 아동보육기금(CCDBG: Child Care and Development Block Grant)이다.

Blank(1993)에 의하면 아동보육기금은 ① 실제로 기관을 인가하고 지도하는데 필요한 비용, ② 새로 시작하려는 기관의 자격증 취득과 등록비 지원, ③ 자원연계(Resource-and-Referral) 서비스의 확장, ④ 보육시설을 찾기 어려운 영아, 취학아동, 특수아동을 위한 지원, ⑤ 보육시설을 이용하고자 하는 저소득층을 위한 지원, ⑥ 보육시설 종사자를 위한 종합적인 서비스 및 재교육(교통비, 세비나 비용, 재교육 프로그램의 개발), ⑦ 교사의 봉급인상 등에 쓰여지고 있다고 한다.

이러한 쓰임새는 다음과 같은 문제점을 갖고 있는 것으로 지적되고 있다. 저소득층을 위한 연방정부의 복지 프로그램 가운데 하나인 가족보조법령(FSA: Family Support Act)은 이 프로그램에서 제공되는 보육비 지원을 연방정부와 주정부가 1대 1의 비율로 나누어 부담하도록 규정하고 있다. 따라서 주정부는 따로 예산이 없어도 연방정부의 프로그램에서 혜택을 받는 가정에 의무적으로 50%를 부담해야 하게 되고, 이러한 부담을 줄이기 위해서 연방정부가 제공하는 아동보육기금(CCDBG)을 전용하여 사용하게 되므로 결국 다른 저소득층 가정이 혜택을 받지 못하게 된다. 이처럼 예산 중 상당부분이 다른 용도로 사용됨에 따라서 실제 도움이 필요한 유아의 9~20%만이 혜택을 받게 되는 상황이 발생하고 있다.

가족지원법(Family Support Act)을 좀더 자세히 살펴보면, 그 모태가

되는 것이 취업기회와 기본기술 획득프로그램(JOBS: Job Opportunities and Basic Skills)인데, 이것은 정부보조를 받고 있는 수혜자가 직업훈련을 받는 동안 정부에서 보육비를 제공해 주는 것이다(O'Brien and Stevenson, 1993). 보육비를 지불하는 방법은 여러가지인데, 정부에서 직접 보육시설을 알선하기도 하고 부모에게 미리 돈을 지불하기도 하며 부모가 선택한 유형의 보육시설에 정부가 직접 지불하기도 한다. 아동이 2세 이상의 경우에는 1인당 월 175불 이상, 2세 미만인 경우에는 1인당 월 200불 이상을 지불한다. 이러한 정부보조는 저소득층 아동에게 골고루 돌아가는 것이 아니라 주로 헤드스타트(Head Start) 프로그램을 통해 이루어지고 있는데 헤드스타트 프로그램의 혜택을 받는 유아들이 자격을 갖춘 유아 가운데 20%에도 못미치기 때문에 Head Start에 등록되어 있지 않은 나머지 80%의 유아들은 이중으로 정부혜택의 기회를 잃게 된다. 이와 같이 저소득층의 부모들이 보육을 위한 정부의 보조를 기다리는 동안 부모들이 가지게 되는 부담을 연구한 결과를 살펴보면 이 기간동안 대부분의 부모들이 빚을 지거나, 또 다른 공적부조에 의존하게 되는 것으로 나타났다(表 4-13 참조).

〈表 4-13〉 低所得層 父母들의 政府補助를 기다리는 동안의 費用負擔 方法

방 법	응답비율(%)
빚을 집	71
저축을 찾아서 씀	47
식품공급권 또는 미네소타 의료부조프로그램에 의존	47
어린이녀를 위한 식품보조금에 의존	24
취업중단	14
영향없음	4

註: 중복응답(사례수: 270명) 포함함.

資料: Greater Minneapolis Day Care Association, 1995.

이러한 문제를 해결하기 위한 한 방안으로, 현재 미네소타에는 보육료를 부담하기 어려운 2,300 가족의 보육문제를 도와주는 프로그램을

시범운영하고 있다. 이 프로그램의 혜택을 받은 부모들은 안정된 보육 시설을 찾을 수 있었기 때문에 시간제 고용에서 전일제 고용이 가능하게 되었고, 연봉이 15,000불에서 19,500불로 증가하였다고 보고하고 있다 (Greater Minneapolis Day Care Association, 1995).

라. 保育서비스 提供現況 : 需要와 供給

1) 保育施設에 대한 需要

1980년대 이후 5세 이하의 아동인구가 계속 증가 추세에 있으며, 매 해 420만명의 아기가 새로 태어나고 2,000년이면 2천만명이 될 것으로 추산되고 있다. 또한 <表 4-14>에 의하면 보육시설에 대한 요구가 지난 20년간 급격한 변화를 보이고 있음을 알 수 있는데, 특히 1989년에는 1970년대에 비해서 3배 이상 증가하였다.

<表 4-14> 終日制 保育施設에 다니고 있는 3~5歲 兒童數

연 도	유아의 수(명)
1970	698,000
1975	1,295,000
1979	1,454,000
1984	1,929,000
1989	2,238,000

資料: U. S., Department of Education, 1990.

아동보호기금(Children's Defense Fund, 1995)의 자료에 의하면 1995년 현재 6세 미만의 아동 중에서 직장에 다니는 어머니를 둔 유아는 1,400만명 정도로 이는 전체 유아의 60%가 넘는 숫자이다.

2) 保育施設 現況

미국에는 1995년 현재 8만개의 보육시설에 400만명의 취학전 아동과 100만명 정도의 취학아동이 등록되어 있고 11만 8천개의 인가된

가정보육시설에 70만명 정도의 어린이가 등록되어 있으며 70만에서 120만개 사이의 인가되지 않은 보육시설에서 310만명 정도의 어린이들이 보호받고 있다(Children's Defense Fund, 1995).

직장을 가진 어머니들이 이용하는 보육시설의 유형은 연령에 따라 다르게 나타나고 있는데, 이를 좀더 자세히 살펴보면 <表 4-15>에 나타난 바와 같다.

<表 4-15> 父母들이 주로 이용하는 保育形態(1990年)

(단위: %)

보육형태	3세 미만	3~4세	5~12세
기타보육시설의 이용	20	43	14
가정보육시설의 이용	22	17	7
부모자신	32	21	44
친·인척의 이용	21	16	25
기타	5	3	10

資料: National Child Care Survey, 1990

즉 위의 표에 의하면, 연령에 따라 부모들의 욕구가 다르고 부모들이 주로 이용하는 보육의 형태가 다를 수 있다. 3세 이하의 아동을 가진 직장여성의 32%가 보육시설을 이용하지 않고 자신이 직접 자녀를 돌보고 있으며, 22%가 가정보육시설을 이용하고 있다. 이는 어린 연령의 아동을 가진 어머니들이 집단보육시설보다는 가정과 비슷한 분위기를 선호함을 보여준다고 할 수 있다. 학교에 들어가기 직전의 유아들을 위한 보육시설중에서 부모들이 가장 선호하는 것은 공립시설인데, 이는 부모들이 단순한 보육보다는 그 연령에 적합한 교육을 제공하기를 원하기 때문이라고 볼 수 있다.

아동이 학교에 들어간 이후의 보육시설 이용현황을 살펴보면 보육시설보다는 부모 자신이나 친·인척을 활용하는 비율이 급격히 높아지는데, 이는 부모들이 실제로 아동을 보살피기보다는 아동이 혼자 있거나 방과후에 참여할 수 있는 지역사회 프로그램 때문인 것으로 볼 수

있다. 이상에서 보는 바와 같이 보육시설에 대한 요구는 자녀의 연령에 따라 다르게 나타나므로 보육정책을 결정할 때 이러한 요구가 반영될 필요가 있음을 시사해 준다고 보겠다.

또한 부모들이 활용하는 보육형태는 아동의 연령 뿐만 아니라 시대에 따라 변화를 보이고 있다. 1980년대를 기점으로 친척이나 가정에서 보모를 고용하여 보육을 담당하게 하는 비율은 점차로 줄어드는 반면 보육시설을 이용하는 숫자가 급속히 늘고 있음을 볼 수 있다.

마. 保育서비스의 質

1) 教師

가) 教師의 教育水準

보육시설에 종사하는 교사의 교육수준을 살펴보면, 4년제대학 졸업(50%), 2년제대학 졸업(13%), CDA자격증(12%), 대학경험(15%)으로 나타난다(National Child Care Survey, 1990).

나) 教師의 俸給水準

1970년대에 비해서 교사의 교육정도는 현저하게 높아졌지만 교사의 봉급은 인플레이션을 감안할 때 25% 정도 낮아졌으며, 일주일에 30시간 일년에 50주동안 일한다고 했을 때 연봉은 11,500불 정도의 수준이다. 보육시설에 종사하는 교사의 50%가 연봉 11,000불 이하를 받고 있으며 인가된 가정보육시설에 종사하는 교사의 50%는 연봉 10,000불 정도, 나머지 50%는 연봉 8,000불 이하를 받고 있다. 인가되지 않은 가정보육시설 종사자의 경우 대우가 너무 열악하여 연봉 2,000불 이하로 나타나고 있다(National Child Care Survey, 1990). 이처럼 열악한 여건으로 인하여 보육시설에 종사하는 교사의 이직률은 평균 25% 정도나 되는 것으로 알려진다.

바. 其他 父母支援體系

미국의 육아휴직제도는 가족 및 의료휴가법을 근거로 하고 있는데 자녀출산 후 1년 이내에 총 12주간동안 부여되며 無給이지만 의료혜택만은 유지된다(한국여성개발원, 1993).

第4節 日本의 保育政策

1. 保育政策의 發展過程

일본의 보육제도는 경제성장으로 인한 노동시장의 변화라고 하는 구조적 요인과 학부모, 보육자, 보육운동가의 보육소확대운동이라는 시민운동에 의하여 형성되어 왔다. 또한, 일본의 보육서비스 제공은 경제상태에 따른 여성노동정책과 밀접한 관련을 갖고 축소와 확대를 경험하게 된다.

가. 保育政策의 基調形成(1945~1959)

일본에서도 1945년 이전에는 “託兒”라는 용어를 사용하였다. 이때 탁아의 개념은 전쟁과 산업체의 필요에 따라 사회적으로 동원된 어머니들의 노동생산성을 높이기 위해, 거추장스러운 아이들을 맡기라는 사회적 명령을 뜻하는 것이었다(정병호, 1993: 171). 따라서 유치원은 상류층 자제의 조기교육을 담당하고, 탁아소는 빈민구제를 위한 자선사업적 의미가 강조되었다.

일본의 보육제도가 본격적으로 국가법률에 의해 실시된 것은 1947년 兒童福祉法 제정 이후로서, 이 법에서 처음으로 “탁아”라는 용어를 “보육”이라는 용어로 바꾸어 사용하였다. 그러나 아동복지법 규정에서

는 보호가 필요한 영유아를 위한 보육시설의 설비와 운영에 대한 지방자치단체장의 의무, 중앙정부와 지방정부의 재정부담률이 명문화되었으나, 현실에서는 豫算不足을 이유로 하는 정부의 恣意的 法解析과 행정적 책임 기피가 이루어졌다. 따라서 보육시설은 대부분 단순한 빈민아동 구제와 자선단체로서의 기능만을 수행하게 되었다.

또한 패전 이후의 잉여노동문제를 해결하기 위해 강조한 “여성은 가정으로”라는 구호는 가정양육을 중시하도록 하였을 뿐 아니라, 보육시설의 부족으로 인하여 보육서비스의 대상은 가정내 양육이 곤란한 아동으로 제한되었다.

나. 女性勞動力の 部分的 活用に 따른 消極的 保育政策時期 (1960~1960年代 中盤)

1960년대 초반까지만 해도 여성노동력은 부분적으로 활용될 뿐이었고, “女性은 家庭으로”라는 구호가 강조되었다. 이러한 입장은 보육시설 입소조치 기준에도 적용되었다. 1961년 발표된 입소조치기준에 따르면 입소자격을 가정양육에 결함이 있는 경우로 제한하고 있다.

이러한 정책기조는 1960년대 중반까지 지속되어서 이 시기에는 소극적인 성격을 띠는 보육행정이 전개되었다. 즉 주로 중장년층의 여성들을 시간제 취업노동과 같은 주변적 노동에 활용하려는 의도를 가지고, 육아기 이후의 여성노동력 활용에 중점을 두었기 때문에, 경제활동에 참여하는 여성들은 대부분 경제활동과 가족내 기능을 동시에 충족시키기 위해 노력해야 했다. 또한 1963년도에는 ① 양친에 의한 애정으로 가득 찬 보육, ② 모친의 보육책임과 부친의 협력의무, ③ 보육방법 선택의 자유와 아동이 모친에 의해 보육될 권리, ④ 가정보육을 지키기 위한 공적 원조, ⑤ 가정외의 보육의 가정화, ⑥ 연령에 대응한 처우, ⑦ 집단보육 등의 보육 7원칙을 발표하기도 하였다.

다. 女性經濟活動의 活性化에 對應하는 積極的 保育政策時期 (1960年代 後盤~1975年)

1960년대 후반부터 1970년대 초반까지의 고도성장기에는 중화학공업화를 중심으로 한 산업구조의 변화와 이 과정에서 진척된 기술혁신, 가사노동의 기계화, 합리화로 인해 기혼여성의 취업이 크게 증가하였다.

또한 보육소만들기 운동과 혁신적인 자치체의 탄생 등이 보육행정에 영향을 미쳤다. 즉 포괄적인 보육제도의 건설을 요구하는 정치적 투쟁, 공공집회, 여성단체들의 운동이 많아서, 종일보육제를 위한 가두시위, 농성, 모금, 서명운동, 선거참여, 법정소송 등의 움직임이 일어났다(정병호, 1993: 255). 이들은 “우체통 수만큼 많은 보육원 건설”을 요구하는 등 보육시설의 양적 팽창을 주장하는 것과 동시에, 취업여성의 어린이가 유치원에 있는 전업주부의 어린이에 비해 열악한 물리적, 교육적 환경이나 조건에 놓여서는 안된다는 뜻에서 보육서비스의 질적 향상이 필요함을 강조하였다. 이에 대한 반응으로 일본정부는 1967년 『保育所 緊急整備 5個年計劃』을 통해 보육시설 기준을 완화하고, 보육시설을 증가시키려는 노력을 경주하게 되었다.

라. 消極的 保育行政으로의 回歸(1975年 以後~現在)

1970년대 중반이래 고도성장이 끝나고 低成長期에 접어들어 따라서 정부는 전통적인 여성의 성역할 분담론을 강조하기 시작하였고 시설을 통한 보육보다는 가정내 보육을 중시하게 되었다. 또한, 공적보육서비스보다는 育兒休職을 강조하여 1975년에는 『육아휴업법』을 제정하기도 하였다. 즉 기혼여성이 아동양육시기, 특히 아동이 3세 미만까지는 무급의 육아휴업에 의하여 가정으로 돌아가게 하여 양질의 다음세대 노동력을 재생산하게 하고, 그후에는 시간제취업 등으로 재고용될 수 있는 저임금 기혼여성 노동력으로 대기하도록 하는 정책을 실

시하게 되었다.

한편 1970년대 이후부터 대두되기 시작한 新保守主義의 영향으로 사회복지, 사회보장 관련 경비가 삭감되었고, 시장원리가 확대되었는데, 이러한 정책기조는 보육행정에도 영향을 미치게 되었다. 1981년을 고비로 공공보육에 대한 국가부담은 감소하였고, 보호자부담은 증가하였다. 즉 보육비용에 대한 수익자부담을 증가시킴으로써 보육예산을 절감하는 소극적 보육정책이 실시된 것이다. 이때부터 일본에서는 높은 보육료 부담때문에 보육시설을 이용하는 아동수가 감소하게 되고, 보육시설의 정원미달 현상이 생기기 시작하였다. 또한 1985년도에는 보육행정에 대한 중앙정부의 책임을 감소시키고 지방자치단체와 보호자의 책임을 증가시키는 정책이 실시되었다. 따라서 중앙정부 부담분은 조치비의 80%에서 50%로 감소하였고, 지방자치단체의 부담은 증가되는 등 보육행정에 대한 지방자치단체의 책임이 강화되었다. 그 결과 지방자치단체별 보육서비스 수준의 차이가 초래되었다.

2. 現行 保育政策

가. 基本概念

1) 保育의 目的

일본에서 보육이란 아동이 가정에서 제대로 보호받지 못할 경우 가정내 보육을 보완하는 것으로 이해되고 있으며, 여성노동력의 활용을 위한 수단적 성격이 강하다.

중앙아동복지심의회(1971)에 의하면 보육이란 단순한 양호도 아니고 교육도 아니며, 양호와 교육이 불가분 일체가 되어 영유아를 대상으로 전개되는 활동이다. 여기서 “養護”란 적절한 환경을 제공하여 생명과 신체의 안전을 지키고, 순조로운 성장을 원조하는 것이고, “教育”이란

심신의 능력을 개발하면서 바람직한 발달을 촉진하는 것을 말한다.

최근 들어서는 일본에서도 보육의 목적이 궁극적으로는 兒童福祉의 실현에 있다는 아동복지적인 관점이 대두되었다. 즉 영유아의 복지 실현이란 1) 생명과 신체의 안전을 지키고, 2) 정신적, 물질적 필요를 충족시키고, 3) 성장을 도우며, 4) 유유아의 능력을 개발하고 발달을 촉진하는 것이다(山内 茂; 山崎道子; 小田兼三 編, 1986: 109).

2) 育兒의 責任

일본에서는 육아의 책임이 기본적으로 어머니인 여성에게 있다고 보며 이러한 견해는 보육시설의 입소자격을 명시한 厚生省 兒童局長의 通知(1961)에 잘 나타나고 있다. 즉 보육시설의 입소자격은 ① 아동의 어머니가 종일 자기집이 아닌 곳에서 노동을 할 때, ② 아동의 어머니가 자기집 내에서 종일노동에 임할 경우(단, 아버지가 종사하고 사용인이 있는 가정은 제외), ③ 어머니가 사망, 행방불명, 구금 등 사유에 의해 부재시, ④ 어머니가 출산, 질병, 부상, 심신장애인 경우, ⑤ 아동가정에 장기 질병 또는 심신장애를 가진 자가 있어서 어머니가 상시간호를 해야 하는 경우, ⑥ 화재, 풍수해, 지진 등의 재해로 인한 거택복귀를 위해, ⑦ 기타 아동이 분명히 보육상의 결함을 가지는 것으로 市町村長이 인정한 사례에 대해 道都府縣 지사가 승인하여 보육할 수 없다고 인정한 경우, 동거친족이나 그외의 자가 당해아동을 보육할 수 없는 경우에 한해 보육소 입소조치가 내려진다. 이 때 6번째와 7번째를 제외한 각호는 어머니의 결손과 노동에 의한 부재, 간호 등에 의한 보육결여의 경우이다.

3) 保育의 責任

기본적으로 보육의 책임은 家族에게 있다고 보며, 이러한 입장은 아동복지법 제39조에 잘 명시되어 있다. 즉 아동복지법 제39조에는 “보

육소는 매일 보호자의 위탁을 받아 보육이 부족한 영아 또는 유아를 보육할 것을 목적으로 하는 시설을 말한다. 보육소는 (중략) 특히 필요할 때 매일 보호자의 위탁을 받아 보육이 부족한 아동을 보육할 수 있다”고 규정되어 있다. 즉, 가족, 특히 어머니의 보육이 부족한 아동만을 보육의 대상임을 밝히고 있는 것이다.

4) 政策理念

일본은 보육이 부족한 영유아를 대상으로 한다는 점에서 選別主義를 채택하고 있다. 즉 보육행정은 일반아동 대책이라기보다는 요보호 아동 프로그램으로 분류된다. 1961년 이후 “보육이 부족한” 아동의 범위를 확대하려는 움직임을 보여서, “보육이 부족한”의 개념을 부모의 양육능력과 아동 자신이 가진 문제(신체장애, 정신박약 등), 환경상의 문제까지 포함할 것을 논의한 바 있으나, 제도화되지 못했다(山内 茂·山崎道子·小田兼三 編, 1986: 117). 최근에는 출산율 저하로 인한 보육시설의 정원미달 사태가 발생하고 있다. .

나. 保育行政

1) 行政部署

일본의 보육행정 담당 행정부서는 厚生省이다. 그러나 1960년대 반부터 현재까지 총리실 직속의 심의기구에서 보육행정에 관한 종합계획안을 마련하고 수정 및 재개정 작업을 하고 있다. 또한 행정조정실을 통해 보육사업에 대한 지방자치단체, 노동성, 문부성, 후생성간의 행정조율작업을 주기적으로 하고 있다.

2) 入所節次

보육대상 아동(즉 보육이 부족한 아동)을 결정하는 사람은 市町村長

이다. 즉 市町村長은 厚生省 통지 『保育所 入所措置 條例準則』(1987)에 따라 『보육이 부족한』 아동을 선정하고 조치하는데, 이 때 福祉事務所가 중요한 역할을 하게 된다. 즉 보육시설에 입소를 희망하는 자는 희망 이유를 쓴 입소신청서에 근무 및 과세액을 증명하는 서류를 첨부하여 복지사무소에 신청하며, 복지사무소가 없는 경우에는 아동복지를 관할하는 기관에 제출한다. 복지사무소는 입소조치 기준에 맞는 『보육이 부족한』 아동인지를 확인하고, 그 지역의 수용능력(보육소의 정원 등), 입소조건 등을 감안하여, 자치체가 정한 부모의 입소신청이유, 가족구성, 소득 등으로 입소순위를 정한 『措置指數』를 내서 지수가 높은 『보육이 부족한』 상태의 정도가 높은 아동으로부터 입소를 결정한다. 즉, 입소조치의 권한을 가지는 것은 시정촌이지만, 입소조치 기관은 실체는 福祉事務所長이다. 인가보육소에는 위의 조치아동외에 정원의 여유가 있는 경우에 보호자가 직접 보육소에 입소신청을 하고 사적 계약을 하는 제도도 있다.

다. 保育施設의 種類

보육시설도 아동복지법에 의한 아동복지시설로 간주되며, 보육시설의 종류에는 크게 공립보육시설과 사립보육시설이 있다(表 4-16 참조).

1) 公立保育施設

공립보육시설은 道都府縣, 市町村이 설치하는 것으로서, 1988년 현재 13,449개소가 있으며, 道都府縣立은 3개소로 원칙적으로 市町村에 이관한다. 또한 설치주체는 시정촌이지만, 국가가 특별보육사업으로 제도화한 季節保育施設과 僻地保育施設이 있다. 이것은 소외지역의 보육문제를 해결하려는 시도로서, 계절보육소는 농번기 등 지방산업이 바쁜 시기에 연간 20일 정도 개설되며, 벽지보육소는 산간지역, 외딴 섬 등에 설치하

는 것으로서 입소정원은 30명 정도이고, 보모 2인을 배치하고 있다.

〈表 4-16〉 保育施設의 種類

대분류	인가유무	종류
공립보육소		시정촌립 보육소 도도부현립 보육소 계절보육소 벽지보육소
사립보육소	인가보육소	사회복지법인립 종교법인립 재단법인립 개인립
	무인가보육소	사업소(직장, 기업)내 보육소(2,500개/39,000명) 미인가(공동) 보육소(7,000개/182,000명) 가정보육실(보육마마, 가정복지원)
사적보육 서비스기관		베이비호텔(400개/12,000명) 베이비시터 유아교실

資料: 榎本貴代榮·中田照子·森田明美 編, 『日美の働く母親たち』, ミネルウア書房, 1992, p.35.

2) 私立保育施設

사립보육시설은 인가보육시설과 무인가보육시설로 구분되는데, 인가보육시설은 아동복지시설 최저기준에 의해 설립되고, 道都府縣 지사의 인가를 받아 운영되고 있다. 경영주체로는 사회복지법인, 종교법인, 재단법인, 개인이 있고, 공립보육시설과 동일한 조치에 의해 입소가 결정되고 자치체의 책임에 의한 조치비가 지불되어 운영된다.

무인가보육시설도 인가를 받은 일반 인가보육시설과 유사한 보육서비스를 행하며, 시설설치 목적, 보육조건, 보육내용도 매우 유사하다. 지방자치단체에 의해 독자적으로 제도화되어있는 것이 가정보육실(보육마마)과 보육실(미인가보육시설)이다. 가정보육실(보육마마) 제도는 지역의 가정에 있는 일정 자격과 전용 방이 있는 여성에게 보육이 부족한 영유아의 보육을 위탁하는 제도이며, 보육실(미인가보육소) 제도

는 정원, 시설 설비 등이 아동복지시설 최저기준에 미달하여 인가를 받을 수 없는 보육시설에 보육을 위탁하는 제도이다.

이 시설들은 고도경제성장 시대에 급증하는 취업모에 비해 공적보육소가 부족하여, 보육운동에 의해 지역이나 조합 등에 의해 세워진 상호부조적인 시설들이다. 무인가보육시설에 대해서도 시설설비 등 보육조건을 일정조건 이상 갖추면 조성금을 지원한다. 현재 약 7천개의 무인가시설에서 약 18만명 정도의 아동이 보육되고 있다.

3) 營利追求 保育施設

현재 일본의 보육시설에서 가장 문제가 되는 것이 베이비호텔과 베이비시터 등의 영리를 추구하는 사적 보육시설들이다. 베이비호텔은 1970년대 중반부터 근무시간이나 형태가 불규칙한 근로여성의 욕구에 부응하여 증가하기 시작하였다. 특히 야간보육이나 숙박을 겸한 보육 또는 시간단위의 일시 보육서비스를 행하며, 보육시간이 탄력적으로 운영되고, 수속이 쉽고 입소가 용이하며, 보육료가 싸고, 맡기는 쪽의 편의를 우선 고려하는 보육내용 등의 잇점 때문에 증가했다고 볼 수 있다. 현재 약 4백개소가 있고 약 12,000명의 아동이 보육되고 있다.

4) 保育施設の 設置 및 運營

아동복지시설을 설치할 수 있는 자는 市町村長 및 그외의 자(각종법인, 단체, 개인)로 道都府縣 지사의 인가를 얻어 설치할 수 있다. 1954년까지 사립보육시설의 수가 공립시설보다 더 많았고, 현재도 사립보육시설의 수가 전체의 약 40%를 차지한다. 보육시설의 설치 및 경영주체는 1992년 현재 전체 22,635개 중 시정촌이 12,413개로 가장 높은 비율 차지하고, 도도부현 3개, 지정도시 891개이며, 사회복지법인 8,069개, 사단 및 재단법인 386개, 기타 법인 376개, 기타 497개이다(홍금자, 1995: 129).

보육소의 운영에 대해서는 아동복지법 제45조에 기초하여 아동복지

시설로서의 最低基準을 정해놓고, 설비기준, 직원, 보육시간, 보육내용, 보호자와의 연락에 관한 최저기준을 정하고 있고, 감독관청(厚生省 長官 및 道都府縣 지사)의 감독을 받게 된다.

특히 事故死 등 문제가 많이 발생하는 베이비호텔 문제에 대해서는 국회에서도 그 대책을 논의할 정도였다. 일본 정부는 베이비호텔이 퍼진 것은 보육수요가 있었기 때문이고, 짝 비용으로 다채로운 선택권이 주어지며, 번거로운 수속을 간략하게 하여 대처하는 각종 기능을 갖추고 있기 때문이라고 보고, 이에 대한 법적 규제 뿐 아니라 베이비호텔에 대한 보육수요를 인가시설로 만족시킬 수 있도록 조건정비가 필요하다고 보았다(山内 茂·山崎道子·小田兼三 編, 1986: 118~120).

라. 保育財政 및 費用分擔

1) 保育豫算

1993년 현재 보육관련 예산액은 총 262,370백만엔으로, 보육시설에 다니는 아동 1인당 155,795엔의 예산이 편성되어있다. 한편, 유치원 관련 연 예산액은 17,296백만엔으로, 이는 유치원 다니는 아동 1인당 9,069엔에 해당하는 금액이다.

2) 父母의 費用負擔

부모가 부담하는 保育料는 후생성에서 산정한 保育單價에 따른 보육료 징수기준에 의해 결정된다. 즉 아동복지법 제56조 제2항은 본인 및 부양의무자로부터 부담능력에 맞는 비용을 징수할 것을 규정하고 있다. 보육료는 전년도 과세계층 등급 등과의 연계하에서 결정되며, 징수기준은 이용자를 A(생활보호대상자), B(市町村 民稅 비과세대상), C(民稅 과세대상으로 均等割만 있는 계층과 所得割이 있는 계층의 2계층), D(所得稅 과세대상으로 소득세액에 따라 6단계로 구분)의 4계

층으로 구분하여 소득에 따라 보육료를 부과한다. 보육단가(조치비)는 국가가 정한 아동 1인당 월조치비로서 보육시설의 지역별, 정원규모별, 연령별(3세 미만, 3세아, 4세 이상)로 다르게 결정된다.

보육에 필요한 '최저기준을 유지하기 위해 필요한' 국가가 정한 보육비용(조치비/인건비, 관리비, 아동용 난방비, 일반생활비(급식재료비, 보육재료비 등))의 분담에 있어서, 50%는 국고와 지방비(道都府縣, 市町村)로 절반씩 부담하고, 나머지는 보호자가 보육료로 부담하도록 되어 있다. 그러나 실제로는 각 지방자치단체에서 별도의 보육료 징수기준을 만들어 시행하기 때문에 지방에 따라 소득계층 구분단계와 단계별 공비부담률, 보호자부담률이 달라진다. 그러나 보육비용에 비해 낮은 보육단가도 보호자에게는 부담이 되는 것으로 나타난다. 예를 들면 요코하마市の 경우 보호자부담을 경감하기 위해 市費를 지원하며, 또 후생성 조치비 기준이 실제 보육비용에 미달할 경우⁶⁾에도 그 금액을 시비로 부담함으로써 보육소 운영비 중 국고부담분은 10.2%에 불과하고, 시비부담분은 63.6%에 달하고 있다(김중해, 1993: 220). 공립과 사립보육시설의 보육료도 지방자치단체에 따라 다르기는 하지만, 전체적으로는 본인 부담보다 公費(國費와 地方費)의 부담비율이 훨씬 높다(表 4-17 참조).

〈表 4-17〉 公立과 私立保育施設의 本人負擔과 公費負擔

(단위: %)

지역	공립		사립	
	본인부담	공비부담	본인부담	공비부담
동경도 23구	13.9	86.1	13.9	86.1
동경도 시지역	11.4	88.6	16.7	83.7
대관부의 시지역	11.5	88.5	22.3	77.7
지방도시	23.7	76.3	31.3	68.7

資料: 1986년 지방자치경영학회 보고자료, 김중해, 『영유아보육 발전을 위한 행정적 지원방안』, 『21세기의 영유아보육』, 한울, 1993, p.222에서 재인용.

6) 특히 보모의 배치기준이 너무 낮은 것으로 지적되고 있다.

〈表 4-18〉 保育施設 措置費의 負擔區分

시설 종별	조치 권자 구분	입소시설 구분	조치비 지불 의무자	조치비 징수권자	조치비 부담구분		
					시정촌	도도부 현지정 도시	국가
보육소	시정촌	시정촌립· 사립시설	시정촌	시정촌장	2.5/10	2.5/10	5/10
		도도부현 립시설	도도부현	도도부현지사		5/10	5/10

資料: 彩本貴代榮·中田照子·森田明美 編著, 『日米の働く母親たち』, ミネルウア
書房, 1992, p.40.

마. 保育서비스 提供現況: 需要 및 供給

일본에서는 최근 들어 보육시설의 정원미달 사태가 발생하고 있는데, 그 원인으로서는 출생률 저하에 따른 영유아인구의 감소, 보육행정체제의 미흡 등을 들 수 있다. 그러나 인가보육시설의 정원미달 사태에도 불구하고 대도시를 중심으로 하는 베이비호텔 등과 같은 法外施設은 신설 혹은 증가되고 있다. 즉 여성의 취업형태가 다양해짐에 따라 연장보육, 야간보육, 3세 미만아, 장애아, 질병있는 아동의 보육, 임시보육, 일요일이나 공휴일 보육, 방과후 보육 등의 보육수요가 증가하고 상담 및 육아지원 등과 같은 보육소 기능확대에 대한 욕구도 늘어나고 있어서 다양한 보육욕구에 부응할 수 있는 적극적인 보육정책이 필요한 실정이다(홍금자, 1995: 111, 138).

일본에는 1993년 현재 22,582개(공립 13,276개소, 사립 9,306개소)의 보육시설에서 1,684천명의 아동(공립 926,069명, 사립 757,996명)이 보육되고 있다. 그리고 1985년을 기준으로 하여 살펴보면 약 4~6살 어린이의 30%, 2~3살 어린이의 17%, 1살 이하 영아의 4.4%가 보육서비스를 이용하고 있다(유아보육연구회, 1989). 한편 1993년도 현재 전국 유치원수는 14,958개소(국공립 6,254, 사립 8,704)이며, 총 1,907,110

명의 아동이 다니고 있다.

일본의 보육시설수 및 아동수의 변화추이를 살펴보면, <表 4-19>에서 보는 바와 같이, 1970년대까지는 보육수요 증가에 맞추어 보육시설의 증가추세를 보이나, 1970년대 후반부터 정원미달 문제가 발생하였다. 1993년 현재 보육시설에는 정원의 약 90%의 아동이 보호되고 있으며, 민간보육시설에 우선적으로 입소조치를 하고 있어서 공영시설의 정원미달률이 더 높은 것으로 나타난다. 따라서 정원미달로 인한 운영재원, 특히 인건비 및 관리비 부족문제로 인한 경영위기, 그리고 종사자 처우의 저하 문제가 야기되고 있다.

<表 4-19> 日本 保育施設數 및 定員의 變化推移

연도	시설수		정원		재소아동수	
	총수	공영	총수	공영	총수	공영
1947년	1,500	-	135,500	-	-	-
1960년	9,782	-	733,645	-	-	-
1965년	11,199	-	876,140	-	-	-
1970년	14,101	8,817	1,194,932	752,710	1,131,361	690,344
1975년	18,238	11,545	1,699,681	1,090,663	1,631,025	1,012,290
1980년	22,036	13,311	2,136,728	1,321,677	1,996,082	1,188,340
1985년	22,899	13,590	2,078,765	1,247,306	1,843,550	1,046,060
1990년	22,703	13,371	1,979,459	1,171,637	1,723,775	957,249
1993년	22,582	13,276	1,946,218	1,148,283	1,684,065	926,069

資料: 홍금자, “일본 보육사업의 현황과 문제점”, 『한국영유아보육학』, 한국영유아보육학회, 1995, p.127.

바. 保育서비스 水準

1) 人力

보육시설에는 원장, 保姆, 보건부, 간호사, 사무직원, 영양사, 조리원, 용무원, 축탁의 등의 직원이 있지만, 법률상의 의무 직종은 보모, 축탁의, 조리원 뿐이다. 보모의 경우, 자격제도에 의해 유자격자(보모시험 합격자)를 채용하도록 하고 있다. 즉 초기에는 무자격자도 채용하지

않으면 안될 정도로 보모가 부족한 상황이었으나, 1965년 이후부터 단기대 수준의 보모양성학교가 정비됨에 따라 전문교육을 받고 보모자격을 취득한 자에 의해서만 보육이 행해지고 있다.

보모의 자격은 ① 대학에 2년이상 재학하여 62단위 이상 취득한 자, ② 고등전문학교 졸업자 및 이에 준하는 자, ③ 고교졸업자 및 동등자격 인정자, ④ 아동복지시설에서 3년 이상 아동보호에 종사한 자 중 보모시험에 합격한 자이다.

아동복지시설 최저기준은, 보모의 수를 영아 또는 3세 미만아 6인에 보모 1인 이상, 3세아 20인에 1인 이상, 4세 이상아 30인에 1인 이상으로 정하고, 축탁의, 조리원 배치기준도 정하고 있다. 그리고 과거에는 여자에게만 한정되던 보모 자리가 남자에게도 개방되어 “保父”로 불리우는 남성보육자가 채용되고 있으며, 보육교사의의 자질을 향상시키기 위한 각종 연수 및 연구모임이 이루어지고 있다.

일본에서는 아동복지시설 최저기준에 의한 보육교사 배치기준이 부족하다는 판단하에, 지방자치단체가 예산을 투입하여 독자적인 인력배치를 하고 있다. 즉 <表 4-20>에서 보는 바와 같이, 東京都의 S구립 보육시설은 자체 예산으로 인력을 독자적으로 정비하였다.

<表 4-20> 東京都 S區立 A保育院의 職員數

(단위: 명)

	아동수	보모수
0살	9	4
1살	14	4
2살	16	3
3살	18	2
4살	20	3(내부장애아가산1)
5살	22	2
합계	99	18

註: 직종별인원수: 보모 26名, 영양사 1名, 급식 4名, 총무 2名, 원장 1名, 간호부 1名
 資料: 彩本貴代榮·中田照子·森田明美 編著, 『日米の働く母親たち』, ミネルウア書房, 1992, p.42.

즉 0세아 보육을 하고 있는 정원 99명 규모의 S구립 보육시설의 경우, 보모의 수는 3세 미만아 3명당 1인, 영아 2명당 1인, 1세 아동 3명당 1인, 2세아동 5명당 1인, 3세 이상아는 20~22명당 2인 등으로서 아동복지법 최저기준의 2배 이상되는 직원을 배치하고 있다.

2) 保育従事者 處遇

일본의 보육종사자 중 최고액을 받는 사람은 최고액을 받는 일반공무원의 급여보다 높은 급료를 받고 있다. 그러나 최저액을 받는 종사자는 일반공무원의 최저액보다 낮은 수준의 급료를 받는다. 보육교사는 유치원교사보다 더 높은 수준의 급료를 받고 있고, 일반 보육시설 종사자의 급료는 다른 아동복지시설 종사자의 급료와 동일하거나 높은 수준이다. 이를 운영주체별로 비교해보면, 공립보육시설의 종사자는 공무원 신분이 보장될 뿐만 아니라 사립보육시설보다 높은 급료를 받고 있다(表 4-21 참조).

〈表 4-21〉 保育施設 従事者の 處遇水準

(단위: 엔)

지역	보육소		유치원		공무원		일반기업	
	최고액	최저액	최고액	최저액	최고액	최저액	최고액	최저액
북해도	162,968	121,300	153,112	112,000	152,180	131,150	195,614	128,833
동 경	176,996	132,915	176,985	125,089	182,545	141,550	212,175	142,813
큐 - 슈	153,677	122,676	153,390	119,104	140,422	130,338	173,242	126,433
전 국	164,259	122,660	165,863	118,971	159,614	136,583	195,907	129,306

註: 1993년 3월 졸업대상자 조사결과임.

資料: 홍금자, “일본 보육사업의 현황과 문제점”, 『한국영유아보육학』, 한국영유아보육학회, 1995, p.127.

3) 保育時間

일본의 보육시간은 1일 8시간을 원칙으로 하고, 보호자의 노동시간, 가정상황 등을 고려하여 보육소장이 정하도록 되어있다(아동복지시설

최저기준 제34조). 그러나 이 최저기준은 1948년에 만들어진 것으로서 현재는 통근시간 및 노동시간이 길어지고, 남녀고용기회균등법 이후 노동시간도 다양해지고 노동밀도도 높아짐으로써 현실을 반영하지 못하고 있다는 지적을 받고 있다. 따라서 베이비호텔 문제가 생긴 직후인 1981년에 만들어진 연장보육, 야간보육시설에서는 보육시간을 19시와 22시로 연장하였다.

그리고 1986년부터 보육시간의 기준을 대략 8시간으로 지키면서도 통상 보육시간을 초과해서 오전 10시경 혹은 그 이후에 시작하는 야간보육시설도 인정하고 있다. 1991년 현재, 후생성 보육시설 開所時間調査 결과에 의하면, 가장 많은 것이 7시에서 7시 59분부터 17시 01분에서 18시까지의 시간대이고, 11시간 보육을 실시하는 보육원은 52%(1988 현재), 야간보육제도는 10년이 경과했음에도 불구하고 실시하는 곳이 전국에 30개에 불과한 것으로 나타났다. 연장보육을 실시하고 있는 보육시설은 715개소이다(채本貴代榮 外, 1992: 42~43).

사. 其他 保育支援制度

1) 産前産後休暇

노동기준법 제65조에 의해 6주간의 산전휴가(여러 명 임신의 경우 10주간 청구할 수 있음), 8주간의 산후휴가를 정하고 있다. 그러나 1988년의 노동부의 조사결과에 의하면, 실제로 사용되는 산전산후휴가는 산전휴가 37일, 산후휴가 56일인 것으로 나타났다. 이 기간 중의 유급비율은 500인 이상의 대기업에서도 54%, 전체는 42%이다.

2) 育兒時間制度

노동기준법에 의해 생후 만 1년 미만 아동에 대해 여자가 1일 2회, 30분의 육아시간을 청구할 수 있으며, 실제로 여자노동자의 27.6%가

육아시간을 청구하고 있다. 또한 남녀를 불문하고 하루 2시간씩 자녀가 만 3세가 된 다음해 4월 15일까지 육아시간을 가질 수 있다. 육아시간은 30분 단위로 아침, 저녁, 낮 언제든지 선택할 수 있다. 단 육아시간분만큼이 기본급에서 감액된다. 이러한 감액제도는 돈을 받으면 육아시간 제도를 당당히 이용하기 어렵다는 여성들의 의견을 반영한 것이다.

3) 育兒休職制度

男女雇傭機會均等法(제28조)은 사업주에게 육아휴직 실시노력 의무를 부과하고 있다. 남녀 전노동자를 대상으로 하여 자녀가 만 1세가 되기까지의 기간 중 부모 중 한명이 취득할 수 있고, 휴직기간 중에는 임금의 60%가 지급된다. 휴직수당의 재원은 모든 노동자, 사업주, 국가가 1/3씩 부담하고 있고, 휴직 종료후에는 현직 또는 현직에 상당하는 자리에 복귀할 수 있다. 육아휴직제도의 보급률은 1988년에 19.2%이고, 이 제도를 도입한 기업의 여자노동자의 23.5%가 사용하였다. 이 제도를 촉진하기 위해서 고용보험법에 의해, 제도도입 기업에 『育兒休職獎勵金』(중소기업의 경우 약 60만엔 등)을 지급하고 있다.

4) 子女疾病時 看護休暇制度

자녀가 질병(수두, 유행성감기, 풍진 등 유행성 질환)에 걸리면 다른 아동에게 전염되기 때문에 보육시설이나 학교에 보내서는 안되게 되어 있다. 간호휴가제도는 이로 인해 어려움을 겪는 보호자의 사정을 감안하여 생긴 제도로써 자녀 뿐 아니라 배우자나 양친의 간호를 위해서도 취득 가능하다. 휴가기간은 1주일 정도, 친족 1인의 한가지 질병에 한해 1회씩 취득할 수 있다.

아. 保育制度 關聯 論爭들

1) 幼稚園과 保育施設의 一元化 論爭

1947년부터 국회에서 시작되었던 「幼·保 一元化」 논쟁은 1981년에 厚生省과 文部省이 마련한 간담회를 계기로 일단락 지어졌다. 즉 유치원은 학교교육시설이고, 보육소는 아동복지시설로서 목적과 기능이 다르며 각기 필요한 역할을 수행하고 있기 때문에 일원화를 실현하기는 어렵다는 것이 당시의 결론이었다.

2) 障得兒童 保育

일본에서는 1974년에 발표된 장애아보육사업 실시요강에 의해 국가가 장애아보육의 제도화에 앞장서왔다. 즉 국가는 보육상 결함있는 장애아동에 대한 보육제도 확립과 동시에 일반아동과의 집단보육을 통해 아동발달을 촉진하기 위해 노력해왔으며, 重症 장애아동의 보육에 대해서도 개입하고 있다. 1994년 현재 4,038개의 보육시설이 장애아동 보육을 실시하고 있는데, 장애아동 중에는 정신박약의 비율이 가장 높다.

3) 企業內 保育施設

기업내 보육시설은 기업 및 병원종사자의 노동대책 또는 복지후생 대책으로서 운영되며, 사업소 종사자의 자녀들을 대상으로 한다. 시설 설비, 직원, 운영 등이 다양하기 때문에, 道都府縣이 아동에게 적절한 보육서비스가 실시될 수 있도록 지도하고 있다. 즉 국가는 道都府縣에 대한 지원을 통해서 사업주로 하여금 실태를 보고하게 하고, 보육지도 전문직원으로 하여금 지도하게 하며, 보육종사자에 대해 연구한다. 기업내 보육시설 정비비에 관해서는 연금복지사업단 등에 의한 융자혜택의 적용을 갖는다. 이외에도 340개소가 일시보육을, 29개소가 장시간 보육을 실시하고 있다.

第5章 保育政策의 改善方案

第1節 基本方向

1. 國家의 役割 擴大

우리나라의 보육정책은 아동복지정책의 일환이라기 보다는, 영유아 보육법 제정과정이나 1991년 이후의 보육예산 증가 배경에서 보듯이, 政治的 目的, 혹은 여성노동력 활용이라는 手段的 性格을 강하게 가지고 있는 것으로 나타난다. 따라서 제조업 분야에서 일하고자 하는 여성들의 자녀양육 문제에 대해서만 국가가 지원하겠다는 입장을 암묵적으로 표명하고 있다.

그러나 앞으로의 보육서비스는 父母가 일과 양육을 兩立할 수 있는 條件을 만들어줄 뿐만 아니라 모든 아동의 일상생활과 삶의 質을 向上시키며 모든 어린이의 성장과 발달을 촉진시키는 最良의 條件을 提供할 수 있는 包括的인 보육서비스가 提供되어야 할 것이다. 따라서 보육의 責任이 가족에 있다는 前提하에 보호자가 질병 또는 취업 등으로 인하여 보육을 提供할 수 없는 경우에만 국가가 介入하는 代理育兒型의 보육정책과, 公的인 보육서비스의 對象을 저소득층 아동에 限定하는 選別主義的인 政策을 止揚해야 한다.

특히 보육비용에 대한 政府 재정 지원정도는 그 나라가 어떤 보육정책의 原則을 가지고 있는가에 따라 달라진다. 우리나라는 全體的인 보육예산의 증가에도 불구하고, 아동에 대한 國고보조금은 저소득층에게만 주어질 뿐, 일반 아동의 보육비용에 대해서는 부모가 부담한다는 受益者負擔 原則이 적용되고 있다.

선진국의 경우 부모가 부담하는 보육료의 액수나 분담비율의 산정 방식은 지방정부마다 다를 뿐 아니라 소득수준과 자녀수에 따라 금액에 차등을 두기 때문에 일률적으로 말하기는 어렵지만, 스웨덴의 경우를 예로 들면 부모가 부담하는 보육비 비중은 10~15% 정도에 불과한 것으로 알려지고 있다.

즉 스웨덴의 경우 公立 保育施設에 다니는 아동의 보육비용에 대해서는 중앙정부가 47%, 지방정부가 43%, 부모가 10%를 부담하도록 되어 있고,⁷⁾ 家庭保育에 대해서는 중앙정부가 31%, 지방정부가 54%, 부모가 15%를 부담한다. 이때 중앙정부의 보조는 보건복지부가 지방정부에 補助金을 지급하는 형식으로 이루어지며, 중앙정부 부담분은 사회보험료에 포함된 保育基金으로, 지방정부 부담분은 지방자치세로 충당된다.

日本도 일반적으로 보육비용의 25%를 중앙정부의 국고보조금으로, 지방정부의 지방비로 25%를 충당하며, 부모가 50%를 부담하는 것으로 되어 있지만, 실제로는 각 지방자치단체에서 별도의 보육료 징수기준을 만들어 시행하기 때문에 지방에 따라 소득계층 구분단계, 단계별 공비부담률, 보호자부담률이 달라지며, 일반적으로 부모부담 비율보다 國庫와 地方費의 부담비율이 높은 것으로 알려져 있다. 예를 들면, 요코하마시의 경우 보호자의 부담을 경감하기 위해 시비를 지원하기 때문에, 시비부담분은 63.6%나 되고, 국고부담분은 10.2%, 부모부담분은 26.2%에 불과하다.

따라서 우리나라에서도 장기적으로 부모의 보육비용 부담을 줄일 수 있는 國家豫算의 擴大가 이루어져야 한다. 그러나 단기적인 국가예산의 확대가 어려운 경우에는 부모의 所得水準別 差等保育料를 도입함으로써 저소득층 부모의 보육비용 부담을 경감시키는 방안도 강구할 필요가 있다.⁸⁾

7) 사립 보육시설에 대해서도 직원봉급, 임대료 등에 대한 중앙정부의 보조가 이루어지고 있다.

2. 保育政策의 目標 再定立

우리나라와 미국, 일본의 경우 공통적으로 취업모의 자녀만을 보육 사업의 대상으로 한다는 점에서 選別主義的 접근방식을 택하고 있다. 특히 우리나라와 미국에서는 국가가 저소득층의 취업모를 가진 아동의 보육에 개입하는 救貧的, 殘餘的 수준의 보육행정이 이루어지고 있다. 즉 우리나라에서는 보육대상 아동을 결정하는 데 소득수준이 중요한 기준이 되며, 빈곤하지 않은 가정의 보육문제는 부모가 책임지도록 하는 체계를 가지고 있다.

그러나 스웨덴이나 프랑스의 보육정책은 普遍主義的인 접근을 근간으로 하여 이루어진다. 즉 부모가 일할 수 있는 여건을 제공한다는 측면 외에도, 모든 아동의 成長과 發達을 촉진하는 최적의 조건을 제공하는 것을 아동의 基本權으로 보장하려는 측면이 강하다. 결국 아동이 신체적, 정서적으로 건강하게 성장할 수 있는 환경을 보장한다는 원칙과, 더 나아가서 현대 핵가족내의 가정양육보다는 사회가 공동으로 책임지는 집단양육(공동양육)으로서의 보육제도가 필요하다는 입장이 널리 받아들여지고 있으며, 이를 위한 費用을 국가와 사회가 부담하는 체계이다.

물론 스웨덴과 프랑스는 아동을 위한 복지와 여성의 복지 중에서도 어느 것을 더 중요시하는가에 따라 약간 다른 접근을 해온 국가이다.

8) 선진국에서 공통적으로 도입하고 있는 소득별 차등보육료는 아동의 부양의 무자의 부담능력에 따라 비용을 징수하는 것으로서 일본의 경우 부모의 소득계층을 4계층으로 구분하고 있다. 즉 전년도 과세계층 구분에 따라 보육 시설 이용자를 A(생활보호대상자), B(시정촌 민세 비과세대상), C(민세 과세대상)로서 均等割만 있는 계층과 所得割이 있는 계층으로 다시 구분됨), D(소득세 과세대상으로 소득세액에 따라 6단계로 구분)의 4계층으로 구분하여 소득에 따라 보육료를 부과한다. 보육단가(조치비)는 국가가 정한 아동 1인당 월조치비로서 보육소의 지역별, 정원규모별, 연령별(3세 미만, 3세, 4세 이상) 다르게 결정된다.

스웨덴에서 보육사업은 기혼여성의 취업률 증가에 따른 보육욕구 증대에 대한 대응으로서 시작되었고, 남성과 여성 사이의 평등성 확보라는 국가적 목표에 기초하여 兩性平等的인 모델을 정립하는데 많은 노력을 기울여왔다. 특히 아동양육의 책임이 여성과 남성 모두에게 있다고 보고, 여성이 취업과 가족책임을 양립할 수 있게 하며, 아버지가 자녀양육에 적극적인 역할을 할 수 있도록 하는 조건과 기회를 제공하였다.

한편, 프랑스의 경우는 자녀출산을 저해하는 요인을 제거하고 아동의 早期敎育에 대한 신념에 기초하여 보육서비스를 적극적으로 제공함으로써 취업모들에게 있어서 취업을 出産을 저하시키는 요인이 되지 않도록 하는 조건을 제공하게 되었다. 즉 출산장려와 아동복지 또는 교육적인 고려에 의해서 실시된 보육정책이 결국은 취업모로 하여금 양육과 일을 兩立시킬 수 있는 여건을 만들어준다는 점에서 여성복지의 향상에 기여하게 된 것이다. 요약하면 스웨덴과 프랑스의 보육행정은 출발점의 차이에도 불구하고 포괄적인 兒童福祉政策의 일환이면서 동시에 여성의 복지향상에도 기여해왔다는 점에서 우리나라 보육정책이 나아가 할 방향을 제시해 준다고 할 수 있다.

지금까지 우리나라의 보육정책은 보육의 책임을 전적으로 가정에 있는 것으로 보는 非介入主義的인 대리양육형이라는 점과 남편은 취업하고 아내는 전업주부로 있는 전형적인 性役割分擔 유형을 전제로 실시되었다. 따라서 이러한 전형적인 성역할분담이 불가능한 가족, 특히 低所得層 就業母의 아동보육에 우선순위를 두는 선별주의적인 행정을 펴왔던 것이다.

그러나 앞으로는 여성의 경제활동 참여가 증대됨에 따라서 부모가 일할 수 있는 여건을 마련할 뿐 아니라, 모든 아동의 성장과 발달을 촉진하기 위한 보육정책이 필요하다. 특히 고립된 核家族에서 이루어

지는 가정양육의 문제점이 지적되고 있는 실정이므로 모든 아동이 신체적, 정신적으로 건강하게 성장할 수 있도록 하기 위한 보육서비스가 요구된다.

第2節 保育施設の 서비스 質 提高方案

1. 公立保育施設の 擴大

보육서비스의 질을 제고할 수 있는 방안의 일환으로서 공립보육시설의 확대에 관심을 기울일 필요가 있다. 우리나라 國公立과 民間保育施設(직장 및 가정보육시설 포함)數의 비율은 각각 13.2% 대 86.8%로서 민간보육시설이 대부분을 차지하고 있다. 日本도 1955년 이전에는 민간보육시설이 더 많았으나, 1955년 이후부터 공립보육시설의 수가 더 많아지기 시작하여 현재 약 60%가 공립보육시설이다.

공립보육시설의 확대는 보육사업에 대한 政府의 責任을 확고히 한다는 측면 뿐 아니라, 공립보육시설이 모든 보육시설의 質을 높이는 데 先導的인 역할을 수행한다는 의미에서도 매우 중요하다. 현재 민간보육시설은 赤字를 벗어나지 못하고 있을 뿐 아니라 보육의 질에 있어서도 큰 水準差를 보이고 있다. 민간보육시설의 서비스 질에 대한 통제에 限界가 있는 것은 스웨덴과 같은 나라의 경우에도 해당된다. 즉 스웨덴의 경우 민간보육시설에 대한 보육료나 지불형태, 서비스 질에 대한 規制가 거의 없는 것으로 나타난다.

따라서 스웨덴, 프랑스, 일본의 경우 공통적으로 地方自治團體가 서비스의 질이 높은 공립보육시설을 설치하고 있다. 그리고 스웨덴의 경우 공립보육시설 이용에 대한 優先權을 보다 良質의 보육서비스를 필요로 하는 편부모가정과 맞벌이부부의 자녀에게 주고 있다. 프랑스의

공립보육시설은 73.6%가 지방자치단체에서, 12%는 자선단체, 10%는 道에서 운영하는데, 주로 맞벌이부모를 가진 3세 미만의 영아 40~60명 정도를 오전 7시부터 오후 7시까지 보호하는 역할을 맡고 있다.

2. 保育人力の 改善

가. 保育教師의 專門性 提高

우리나라의 경우 보육교사 확보문제가 심각하기 때문에 보육교사의 질 관리가 미흡하며, 專門性이 높은 교사를 확보하는 것보다는 교사의 양적인 확보를 위해 보육종사자 훈련원에서 短期教育을 통한 2급 교사의 大量需給에 초점을 두어오고 있다. 즉 <表 5-1>에서 보듯이 교사 1인당 아동의 비율도 선진국에 비해 높은 편이다.

日本의 경우에도 국가의 보육서비스에 대한 개입이 시작된 초창기에는 보육교사가 부족하여 無資格者를 채용하기도 하였으나 1965년 이후부터는 短期大學⁹⁾ 수준의 보육교사 양성학교가 정비됨에 따라 전문교육을 받고 보육교사 자격을 취득한 후 資格試驗에 합격한 자에 한해서 채용하고 있다. 보육교사의 資格은 대학에 2년 이상 재학한 자로서 62단위 이상을 이수한 자, 고등전문학교 졸업자 및 이에 준하는 자, 고교졸업자 및 동등자격 인정자, 아동복지시설에서 3년 이상 아동 보호업무에 종사한 자로서 자격시험에 합격한 자에게 부여된다.

또한 과거에는 여자에게만 한정하던 보육교사 자격을 男子에게도 개방하였고, 보육교사의 資質 向上을 위한 각종 연수 및 연구모임을 마련하기도 한다.

9) 우리나라의 전문대학과 유사함.

〈表 5-1〉 國家別 保育人力 比較

	보육인력 자격기준	교사 대 아동의 비율(연령별)
스웨덴	유아교사: 18세 이상의 고등학교 졸업자, 2년 6개월간 교육수료자(교육학과 발달심리학 강조). 소아간호사: 16세 이상, 2년간 교육수료자(아동간호와 발달 강조) 가정탁아모: 50~100시간의 기본교육 이수자.	공립보육시설: 1인당 평균 3.7명 영아반(0-3세): 2인당 5명 형제반(0-6세): 1인당 5명
프랑스	시설장: 25-60세, 국가면허증 소지자, 육아전문가로 5년간 경력 필요. 육아전문가: 3년 간호대학 과정 이수자, 간호사나 조산원 자격 소지자, 육아학교의 교육이수자(1,440시간) 국가고시 통과후 국가면허증 소지자. 육아준전문가: 중학교 이상 학력자, 육아학교 교육이수자(1년), 시험 통과후 국가자격증 소지자. 유치원 교사: 일반 대학의 교양과정(2년)과 교육대학의 교육과정(2년) 이수자, 교사자격시험 통과자. 유아교사: 대학입학자격시험 합격자, 지역사회사업연구원의 교육과정 이수자(2년), 국가면허시험 합격자. 가정보육원 원장: 육아전문가 혹은 의사, 국가면허증 소지자. 대리모: 18~65세의 어머니, 보육시설에서의 실습요구(7시간씩 5일간)	평균: 1인당 5-8명
미국	교사: 4년제 대학졸업자, 2년제 대학졸업자, CDA 자격증 소지자, 대학학력 경험자.	
일본	보모: 2년 이상 대학 재학자(62단위 이상 이수), 고등전문학교 졸업자/준하는 자, 고교졸업자/동등자격 인정자로 아동복지시설 아동보호업무 3년 이상 경력 후 보모시험에 합격한 자.	영아반(0-2세): 보모 1인당 6명 3세반: 보모 1인당 20명 유아반(4세 이상): 보모 1인당 30명
한국	보육시설장: 4년제 대학 또는 동등 이상 학력자(유아교육 또는 아동복지 관련학과 전공), 사회복지업무 3년 이상 경력자, 소정 교육과정 이수자. 보육교사: 1급-전문대학 또는 동등 이상 학력자(유아교육 또는 아동복지 관련학과 전공). 보육교사 2급 자격증 소지 및 보육업무 3년 이상 경력자. 2급-고등학교 또는 동등 이상 학력자, 복지부 장관 위탁교육훈련시설 1년간 양성과정 수료자.	국공립·직장·민간보육 시설: 1인당 7명(0-3세) 1인당 15명(4-6세) 가정보육시설: 1인당 5명(0-3세) 1인당 10명(4-6세)

스웨덴에서는 보육시설 종사자들에 대해 상당한 수준의 敎育과 專門性을 요구하고 있다. 보육시설 종사자들은 원칙적으로 小兒看護士나 乳兒敎師 敎育을 이수한 사람이어야 하며, 유아敎사가 되기 위해서는 최소한 18세 이상으로 高等學校 졸업 이후 2년 6개월간의 집중적인 敎育을 받아야 한다. 이 기간의 敎育課程은 특히 敎育학과 발달심리학을 강조한다. 소아간호사가 되기 위해서는 최소한 16세 이상으로 2년의 敎育을 받아야 하며 敎育과정의 내용은 아동간호와 발달에 관한 것이다.

스웨덴 보건복지부의 안내서에 의하면 보육시설 敎사의 반 이상이 유아敎사 敎育을 이수한 자여야 하며, 나머지 절반은 소아간호사 敎育을 받은 자여야 한다. 그러나 訓練된 敎사의 不足으로 인해 영아반에는 유아敎사 1명에 소아간호사 3명이 배정되어 있는 경우가 많다.

가정보육시설의 保育母는 의무적으로 50~100시간의 기본敎育을 받아야 하며, 실제로 가정보육모의 70% 정도가 일정한 형태의 아동보육을 위한 敎育을 받은 것으로 나타났다. 그러나 民間保育施設에 대한 특별한 규제는 없다.

프랑스에서는 多樣한 보육인력을 갖추고 있다. 保育施設長은 25~60세의 국가면허증을 소지한 保育專門家여야 하며, 5년간의 經歷을 필수적으로 요구한다. 여기서 보육전문가란 3년의 간호대학 과정을 이수하고 간호사나 조산원의 자격을 가진 자가 보육학교에서 1,440시간의 敎育을 받으며, 敎育기간동안 국가고시와 구두시험, 논문을 통과하여 國家免許證을 딴 경우를 말한다. 시설장은 행정기능, 영양 및 건강에 관계된 의료기능, 敎育기능을 수행하게 된다.

保育準專門家란 中學校 이상의 학력을 가진 자로 보육학교에서 1년의 이수과정을 거치고 구두시험, 필기시험, 실기시험을 통과한 후 국가자격증을 받게 된다. 이들은 1인당 5~8명의 영아를 돌보게 되며, 한번 맡은 영아를 3살이 될 때까지 맡는 것이 관례화되고 있다.

幼稚園 教師가 되기 위해서는 대학입학자격시험을 통과한 후 일반 대학에서 2년간의 교양과정을 수료하고 교육대학에서 2년간의 교육과정을 이수한 후, 교사자격시험에 통과해야 한다.

保育教師는 고등학교를 졸업하고 대학입학자격시험에 합격한 후 지역사회사업연구원에서 2년간의 교육과정을 이수하고 국가면허시험에 합격한 자여야 한다. 40명 이상의 유아를 수용하는 보육시설에서는 보육교사 1명을 의무적으로 배정해야 한다.

家庭保育施設¹⁰⁾의 원장은 국가면허증을 소지한 유아전문가 혹은 의사여야 하며, 보육시설의 행정 및 재정적 측면을 책임지고, 代理母 채용, 가정방문을 통한 대리모 가정환경 및 교육내용 감독, 매주 1회의 대리모교육을 담당한다. 대리모는 18~65세의 어머니여야 하고, 특별한 資格基準이 있는 것은 아니지만, 보육시설에서 하루 7시간씩 5일간의 實習을 하여야 한다. 道 보건당국의 승인을 받아야 하며, 이 승인은 1년 단위로 갱신된다. 이밖의 보육관련 인력으로는 식사 및 간식준비, 청소 및 세탁을 위한 보조원, 주 1회 보육시설을 방문하는 의사, 2주에 1번 방문하여 특수아교육을 지원해주는 심리학자 등이 있다. 가정보육시설도 의사, 심리학자, 사회복지사의 지원을 받는다.

미국의 경우 보육시설에 종사하는 교사의 교육수준은 4년제 대학졸업자(50%), 2년제 대학졸업자(13%), CDA자격증 소지자(12%), 대학학력 경험자(15%)로서 비교적 높은 학력소지자로 구성되어 있다.

앞으로 우리나라에서도 전문성이 높은 보육교사를 확보하기 위해서는 最小限 2년간의 양성과정을 수료하고, 중앙정부나 지방정부에서 실시하는 資格試驗을 통과한 사람에 한해 보육교사 자격증을 부여하는 식의 資格條件의 강화노력이 요구된다.

10) 프랑스의 가정보육시설은 1명의 원장이 30명의 대리모를 관리하는 체제를 갖추고 있다.

나. 保育教師의 處遇 改善

한국에서는 4년제 혹은 2년제 대학에서 아동복지 혹은 유아교육 관련학과를 전공한 학생들 사이에서 보육교사를 忌避하는 경향이 있다. 특히 유아교육학과 졸업생들이 보육교사를 외면하고 유치원교사로 취업하고 있는데 근본적인 원인으로 보육교사의 劣惡한 勤務條件을 들 수 있다. 그러나 日本의 보육교사에 대한 처우는 한국에 비해 훨씬 우월하다. 보육교사 중 最高額의 급여를 받는 사람의 급여수준은 최고액의 급여를 받는 一般公務員의 급여수준보다도 높고, 일반 보육교사들도 유치원교사보다 높은 급여를 받으며, 다른 아동복지시설 종사자에 비해 동일하거나 높은 급여를 받는다. 특히 공립보육시설 종사자는 公務員 身分이 보장되며, 사립보육시설보다 높은 급여를 받는다.

프랑스의 경우 보육교사의 급여수준은 初等學校 教師와 동등한 수준이다. 따라서 전반적으로 교육수준이 높은 교사들이 많으며, 離職率도 매우 낮은 실정이다.

각국의 평균임금과 실질 물가수준을 비교할 수 있는 基礎統計가 부족하여 보육교사의 급여수준을 直接的으로 비교하기는 어렵지만, 우리나라에서도 보육서비스의 질을 제고하기 위해서는 선진국의 보육교사 처우수준을 참고하여 보육인력의 處遇를 개선하는 데 많은 노력을 기울여야 할 것이다.

3. 保育時間 및 프로그램의 多樣化

우리나라에서는 보육을 單純한 保護라는 차원으로 인식하는 경향이 높기 때문에 적합한 보육프로그램이 개발되어 있지 않은 상태이다. 또한 야간 및 휴일보육, 영아전담보육, 장애아전담보육 등 다양한 보육 욕구에 대한 對應도 미흡할 수 밖에 없다.

일본에서는 미인가 사립보육시설인 베이비호텔에서의 事故死 발생 등 보육육구의 변화에 효과적으로 대응하지 못한 데서 오는 문제가 대두되고 사회문제화되면서, 보육육구의 多樣化에 대응하기 위한 보육 행정을 펴기 시작했다. 우선 1981년부터 보육시간의 延長이 필요하거나 夜間保育이 필요한 취업모를 위해 보육시간을 각각 19시와 22시로 연장하였고, 1986년부터는 8시간의 보육시간을 기준으로 하면서도, 시작과 끝 시간을 伸縮적으로 운영하는 야간보육시설을 설치하였다.

1991년 현재 厚生省 調査結果에 의하면 가장 많은 보육시간대는 오전 7, 8시부터 오후 5, 6시 사이이지만, 전후로 1시간씩을 연장한 特例保育¹¹⁾을 실시하는 경우도 상당수 있는 것으로 나타났다. 이 가운데 11시간 보육을 실시하는 시설이 절반을 넘고 있으며, 야간보육을 실시하는 곳은 30여개소, 연장보육을 실시하는 곳은 715개소나 된다.

1974년부터는 障礙兒保育 事業實施要綱에 의해 국가가 장애아의 보육을 제도화하는 데에 앞장서고 있으며, 중증 장애아의 보육에도 개입하고 있다. 1994년 현재 4,038개소가 장애아보육에 참여하고 있는데, 시설에서 보육되고 있는 장애아 중에는 精神薄弱兒의 비율이 가장 높은 것으로 알려지고 있다.

스웨덴 공립보육시설의 경우 運營時間은 오전 6시부터 오후 6시까지이며 1년 내내 주 5일을 개방하는 것을 원칙으로 한다. 敎育課程은 아동의 학습능력과 사회, 정서, 운동, 언어, 지적발달을 지원하고 자극하며, 아동의 사회적, 언어적, 문화적 정체감 및 세계에 대한 경험, 지식을 확장하고 강화하는 방향으로 구성되어 있다. 保育施設은 아동 자신의 세계, 경험, 흥미, 특별한 요구에 기초하여 인간발달 생태학의 관점에서 안정적이고 자극적인 環境을 만들어 주는 것을 기본목표로 한다.

11) 동경도 보육시간 연장대책에 의해 오전 8시 30분전 1시간 및 오후 5시 이후 1시간 연장보육을 실시하는 것을 말한다.

스웨덴에서는 중앙정부가 지방정부에 財政支援을 하는 조건으로, 保育서비스의 質에 대한 형식적 측면, 즉 교사 대 아동비율, 집단크기, 교직원 자격 및 재교육 등에 대해서 엄격하게 規制한다. 따라서 각 지방정부 사회복지국의 保育시설 관련 장학사들이 保育의 범위, 질, 아동발달에 대한 책임을 지게 된다. 그러나 家庭保育施設의 활동에 대한 規制는 거의 없는 것으로 알려지고 있다.

프랑스의 유치원 교육과정은 全國적으로 統一되어 있으며, 인성의 형성 및 가능성을 개발시키는 것을 일반적 목표로 삼고, 신체활동, 의사소통 및 언어활동, 예술활동, 과학 및 기술활동 영역의 교육을 부수적인 목표로 설정하고 있다.

우리나라에서도 보육욕구의 다양화에 대응하기 위한 保育時間의 延長 혹은 伸縮의인 運營이 요구되며, 장애아동의 統合保育 등이 보편화 되도록 노력해야 한다. 또한 현재 단순보호 위주로 짜여져 있는 보육 프로그램의 내용을 개선하여 아동들이 多樣한 活動을 하는 가운데 보호와 교육효과를 동시에 성취할 수 있는 프로그램을 개발해야 할 것이다.

第3節 兒童의 年齡特性을 勘案한 保育政策의 多樣化

이 章의 第1節에서는 모든 아동을 대상으로 하는 普遍主義的인 보육정책의 필요성을 주장한 바 있다. 그러나 보편주의적인 보육정책이 모든 아동을 保育施設에서 保育하는 것을 의미하는 것은 아니다. 오히려 모든 아동을 시설에서 保育하는 것이 가장 바람직한가에 대해서는 여러가지 다른 見解가 있을 수 있다. 1세 미만의 영아는 가정에서 부모가 保育하는 것이 더 바람직하다는 주장도 있을 수 있으며, 3세 미만 아동을 시설에서 保育하는 것은 가정보육에 비해 더 많은 費用이 든다는 점에서 오히려 非經濟的이라고 말할 수도 있다. 따라서 아동의

연령특성을 감안한 보육정책의 다양화가 요구된다.

1. 嬰兒(1歲 未滿)에 대한 保育서비스

1세 미만의 영아에 대한 보육서비스는 아동과 모성의 健康을 보호하며 家族이 새로이 탄생한 아동에게 適應할 기회를 주어야 한다는 점이 중시되어야 된다. 즉 영아를 위한 보육서비스를 제공하는 데에는 시설보육보다는 家庭內 父母의 役割擴大가 강조되어야 한다는 견해가 지배적이다. 따라서 스웨덴에서는 영아를 위한 부모역할, 프랑스에서는 영아를 위한 모성역할을 중시하는 보육행정이 이루어지고 있다.

즉 스웨덴에서는 1975년에 父母休暇法을 제정하여 취업여성의 경우 출산 전후로 6~12주의 휴가를 보장하며, 아버지에게도 2주간의 유급 휴가를 보장함으로써 신생아를 돌보는데 있어서 어머니 뿐만 아니라 아버지의 역할을 강조한다. 또한 스웨덴에서는 자녀가 1년 6개월이 될 때까지 全日休職을 할 수 있으며, 자녀가 8살이 될 때까지는 근로시간의 1/2, 혹은 1/4을 短縮하여 근무할 수 있다. 이때 부모는 합계 450일 동안 父母給與를 지급받는데, 이 부모급여를 지급하기 위한 사회보험료는 국가가 15%, 사업주가 85%를 부담한다.

스웨덴에서는 이처럼 폭넓은 부모휴가가 실시되고 있기 때문에 영아에 대한 社會的인 保育은 거의 필요하지 않다. 즉, 다른 국가에 비하여 여성의 취업률이 높지만 부모휴가의 실시를 통해 영아의 보육문제를 해결하고 있다. 취업중인 부모가 육아휴직을 할 경우 15개월동안 월급의 90%에 해당하는 현금급여를 받게 된다. 1987년 현재 육아휴직 대상이 되는 男性의 25%가 이 휴가를 이용하고 있는 것으로 알려진다(Kammerman, 1991).

한편 프랑스와 일본에서는 임신부, 산모, 영아의 건강을 보호하기 위해 19세기 말부터 20세기 초기에 걸쳐 出産休暇를 법제화하였다. 출산휴가의 또 하나의 기능인 직업보장 기능은 1960년대에 들어와서야

추가되었다(Kamerman, 1991). 프랑스의 경우, 출산전의 일자리를 보장받으면서 임금의 90% 정도에 해당되는 現金給與(질병수당)를 받으며 16주간의 모성휴가를 받을 수 있고, 최고 6주까지는 출산전에 사용할 수 있다. 3번째 이상의 자녀, 또는 쌍생아나 건강상의 문제가 있는 경우에는 産前 8주, 産後 18주의 휴가가 주어진다.

우리나라는 그동안 勤勞基準法에 규정된 출산전후 60일의 유급 보호휴가가 실시되었고, 1987년에 제정되고 1988년에 개정된 남녀고용평등법에 의한 育兒休職이 적용되고 있다. 그러나 60일의 출산휴가는 영아의 보육문제를 해결하기에는 期間이 너무 짧으며, 육아휴직은 휴직 기간동안의 所得이 법적으로 보장되지 못할 뿐 아니라, 육아휴직제도를 적극적으로 실시하고 있는 기업이나 여성의 利用率 자체가 매우 낮은 실정이다.¹²⁾

따라서 우리 나라에서도 1살 미만 영아의 보육문제를 해결하기 위해서 家庭內 父母役割 확대가 중요한 대안이 될 수 있다고 전제한다면, 육아휴직을 활용할 수 있도록 하는 여건의 조성이 필요하며, 특히 육아휴직 기간동안의 所得補填 方案이 모색되어야 할 것이다.

2. 1歲부터 3歲 未滿 兒童에 대한 保育서비스

1세부터 3세 미만 아동에 대해 가장 바람직한 보육서비스가 어떤 것인가에 대해서는 論難의 여지가 많으며, 國家別로 다양한 대응방안을 가지고 있다. 스웨덴은 出産休暇를 擴大하는 정책을 펴며, 스웨덴, 프랑스는 공통적으로 시설보육보다는 家庭保育을 選好하는 경향을 보

12) 한국여성개발원이 1994년에 101개 업체와 551명의 여성들을 대상으로 조사한 결과에 의하면, 육아휴직제도를 적극적으로 실시하고 있는 기업은 24.8%인 25개 기업에 불과하며, 총 취업활동 기간 중 한번 이상 육아휴직제를 이용한 경험이 있는 여성은 32명으로서 조사대상 여성의 5.8%에 불과한 것으로 나타났다. (한국여성개발원, 1994).

이고 있다. 즉 <表 5-2>에서 보는 바와 같이, 3세 미만 아동의 公立 保育施設 利用率은 매우 낮은 편이다. 스웨덴의 경우 3세 미만 아동의 53%는 집에서 부모가 돌보고, 약 34%만이 공립보육시설을 이용하며, 프랑스의 경우에도 1990년 현재 3세 미만 아동 226만명 중 공립보육 시설과 유치원에 다니는 아동은 약 39만명에 불과하다.

스웨덴은 1세부터 3세 미만의 아동을 둔 취업모에 대해서도 가정내 보육을 가능하게 하기 위한 정책으로서, 아동이 18개월이 될 때까지는 育兒休職을, 아동이 8살이 될 때까지는 勤務時間을 1/2 혹은 1/4 단축할 수 있도록 하는 제도를 실시하고 있다. 취업모가 육아휴직이나 단축근무를 할 경우에 모두 일자리를 보장하고, 所得의 일부 혹은 전부를 지원하는 장치를 가지고 있다.

<表 5-2> 3歲 未滿 兒童의 公立保育施設 利用率

(단위: %)

국가명	공립보육시설 이용률
스웨덴	34
프랑스(유치원 포함)	17
미국	10~11
일본	11

한편 스웨덴과 프랑스에서 3세 미만 아동에 대한 보육서비스로서 선호되는 가정보육서비스도 政府의 支援을 받는 제도이다. 즉 이들 나라에서는 3세 미만 아동이나 장애아동, 이민가정의 아동 등에 대해서는 家庭保育이 시설보육보다 더 바람직하다는 인식이 공유되고 있으며, 실제로 가정보육에 대한 需要도 증가하는 추세이다.

스웨덴의 경우 地方政府는 3~4가정이 공동으로 保育母를 고용할 수 있도록 補助金을 지급하고 있다. 보육모는 자신의 자녀를 포함하여 약 6명 정도의 아동을 양육하도록 되어 있다. 따라서 스웨덴에서는 보육시설을 확장하는 데 있어서 공립보육시설을 늘일 것인가, 혹은 가정

보육을 위한 보육모 고용을 늘일 것인가에 대한 논의가 계속되고 있다. 中央政府에서는 질적인 통제가 어려운 가정보육보다는 시설보육을 선호하는 반면, 地方政府에서는 3세 미만 아동, 장애아, 이민가정 아동 등을 위해서는 가정보육이 더 필요하다고 주장하고 있는 실정이다.

프랑스도 3개월부터 3세 미만의 아동을 위한 家庭保育施設을 가지고 있다. 가정보육시설은 보통 1명의 원장이 30명 정도의 代理母를 관리하는 체제를 가지고 있으며, 대리모들은 報酬를 받으며 자신의 자녀를 포함하여 최고 3명의 아동을 돌볼 수 있는 데, 3명 중 2명은 3세 미만 아동이고, 1명은 3세 이상의 아동이어야 한다는 條件을 가지고 있다.

日本도 지방자치단체의 지원하에 일정한 자격을 갖추고 보육을 실시할 수 있는 공간을 가진 여성에게 보육을 위탁하는 제도를 가지고 있으며, 이러한 未認可施設에 대해서도 일정한 조건 이상의 시설설비를 갖추면 조성금을 지원하고 있다.

우리나라도 일본식의 가정보육시설을 가지고는 있으나, 일본과 달리 政府의 支援은 거의 없는 실정이다. 1993년의 지역탁아연합회의 조사 결과에 의하면, 가정보육시설들은 財政問題(35.1%)와 定員未達(27.7%) 문제를 시설운영의 가장 큰 어려움으로 지적한 바 있다(지역탁아연합회, 1993). 가정보육시설의 월평균수입액과 지출액을 통해 추계해본 결과, 월별로 약 91천원의 黑字를 내고 있는 것으로 나타나지만, 이러한 금액은 운영자 본인의 人件費를 포함하지 않은 채 계산된 것일 가능성이 높으므로 운영자 본인의 인건비를 감안한다면 적자운영으로 기록될 것이며, 이같은 적자운영은 곧바로 保育서비스의 質 低下로 이어질 것이다.

따라서 우리나라에서도 3세 미만의 영아나 장애아동 등 특수한 욕구를 가진 아동의 보육을 위해서 家庭保育이 바람직한 對案이 될 수 있다고 인식한다면, 이에 대한 지원을 통해서 가정보육을 體系化하고, 質을 통제할 필요가 있을 것이다.

3. 3歲 以上 兒童에 대한 保育서비스

앞에서 살펴본 바와 같이 선진국들은 3세 미만 아동에 대한 보육서비스를 제공함에 있어서 가정내 부모역할이나 보육모에 의한 가정내 보육을 중시한다는 類似點을 가지고 있다. 반면 3세 이상 아동에 대한 보육서비스는 가정보다는 外部의 社會的 施設을 통해 이루어진다는 공통점외에는, 국가마다 뚜렷한 特徵을 보인다. 즉 스웨덴은 保育施設, 프랑스는 幼稚園을 중심으로 보육서비스를 제공하며, 일본이나 미국과 같이 국가의 介入이 미약한 나라의 보육서비스 제공은 보육시설과 유치원으로 二元化되어 있는 特徵을 보이고 있다.

스웨덴에서는 3세 이상 아동에 대한 보육서비스도 保健福祉部가 주관하는 兒童福祉政策의 일환으로 실시되며, 教育體系와는 무관하다. 즉 의무교육을 받기 전의 모든 아동에게 보육시설을 통한 보육서비스가 普遍的으로 제공되는 것이다. 물론 취업부모를 둔 아동을 우선적으로 보육하고 있기 때문에 유치원을 통해 보육서비스를 제공하는 국가(프랑스)보다는 利用率이 낮게 나타나지만, 보육시간이나 일정이 취업자의 勤務時間에 기초하여 짜여지기 때문에 취업한 부모가 일과 자녀 양육을 양립하는 데 훨씬 용이한 체계를 가지고 있다.

즉 스웨덴의 보육시설은 1세부터 취학전 아동을 대상으로 하지만, 1세부터 3세 미만 아동은 가정내에서 보호되는 비율이 높으므로 주로 3세 이상 아동을 대상으로 보육서비스를 제공한다고 말할 수 있다. 그리고 보육시설에서 제공되는 보육서비스의 質은 兒童 대 保育教師의 비율, 보육교사의 資格條件 등의 측면에서 볼 때 매우 높은 수준이다. 또한 보육시설을 통한 보육에 드는 費用의 10%만을 부모가 부담하며, 부모가 부담하는 비용은 소득수준에 따라 差等을 두고 있다.

프랑스에서는 부모의 취업여부, 가족의 수입, 문화적인 배경 등과 상관없이 모든 아동에게 幼稚園을 통해 보육서비스를 제공하며, 이러

한 보편주의적인 유치원교육을 兒童의 權利로 간주하고, 教育部가 소관한다. 따라서 프랑스에서는 3~5세의 아동을 가진 어머니의 60% 정도만이 취업하고 있음에도 불구하고 전체 아동의 95% 이상이 유치원에 다니고 있다.

유아학교라고 불리우는 프랑스의 유치원은 19세기에 설립되었고 1950년대부터 급속한 성장을 하였다. 유치원은 아동의 知的인 發達에 초점을 두고, 보육시간과 일정이 교육일정에 따라서 결정되고 있으며 (대부분 학교와 같이 8시 30분부터 4시 30분까지 운영됨), 아동의 年齡別 班編成이 이루어지고 있다는 점에서 스웨덴의 보육시설과 差異點을 보이고 있다. 유치원 중 일부는 방과후 프로그램도 갖고 있다. 유치원 교육은 無償으로 제공되며, 雇用主의 挾출에 의한 財源조달이 이루어지고 있다.

한편 美國이나 日本과 같은 나라에서는 3-6세 아동에 대한 보육서비스가 각각 保健福祉部와 教育部가 주관하는 보육시설과 유치원으로 二元化된 체계하에서 이루어지고 있다. 즉 주로 중산층의 아동은 教育을 중시하는 유치원을, 학대받거나 방치되고 있는 아동, 또는 저소득층의 아동은 보육시설을 이용하는 경향을 보인다.

우리나라의 3-6세 아동도 보육시설과 유치원으로 이원화된 보육서비스를 제공받고 있다는 점에서 美國이나 日本과 동일하다. 보건복지부가 관할하는 보육시설은 保護기능을, 교육부가 관할하는 유치원은 教育기능을 각각 상대적으로 강조하고 있으며, 보호와 교육이 통합된 보육서비스를 제공하는 데는 양쪽이 모두 制限點을 가지고 있으며, 이는 이 연령층의 아동을 가진 부모의 선택을 어렵게 하고, 특히 취업모의 保育負擔을 무겁게 하는 요인이 된다. 따라서 장기적으로 3~6세 연령층 아동에 대한 보육서비스를 일원화하기 위한 논의가 하루 빨리 시작되어야 할 것으로 보인다.

參 考 文 獻

- 강남식, 안혜성, 『모성보호 실태와 대안』, 여성단체연합, 한국여성노동자협의회, 여성의 고용안정과 촉진을 위한 공개토론회 자료, 『여성노동의 현실과 법·제도적 개선방안』, 1993.
- 강운구, 『영유아보육사업론』, 혜화당, 1992.
- 김용하, 『국민연금기금을 활용한 보육시설에 대한 민간투자 촉진방안』, 『사회복지』, 1995 여름, 1995.
- 김정자, 『현행 영유아보육법의 문제점과 개정방향』, 우리아이들의 보육을 걱정하는 모임, 『21세기의 영유아보육』, 1993.
- 김정화, 『유아교육진흥법 제정의 과정에 관한 연구』, 서울대학교 대학원, 1988.
- 김종해, 『영유아보육발전을 위한 행·재정적 지원방안』, 우리아이들의 보육을 걱정하는 모임, 『21세기의 영유아보육』, 1993.
- 박혜경, 『프랑스의 유아교육』, 1987, 미간행.
- 보건복지부, 『보건복지백서』, 1995.
- _____, 『보육사업지침』, 1996.
- 양옥승, 『영유아보육의 질적수준 진단과 개선방안의 모색』, 우리 아이들의 보육을 걱정하는 모임, 『우리나라 영유아보육의 현실진단과 발전방안 모색』, 1993.
- _____, 『한국의 영유아 보육현실과 발전방안』, 『여성연구』, 1994.
- 양옥승 외, 『각국의 탁아제도 비교연구』, 창지사, 1996.
- 이성진, 『한국의 영유아보육의 현실과 장·단기적 발전전망』, 우리아이들의 보육을 걱정하는 모임, 『21세기의 영유아보육』, 한울, 1993.
- 이영, 김미령, 『발달적 접근방법에 의한 종일제 영유아교육프로그램』, 양서원, 1990.
- 이영외(역), 『세계의 영유아보육』, 이화여자대학교 출판부, 1995.

- 이혜경, 「탁아정책 모델과 재정제도의 선택」, 탁아제도와 미래의 어린이 양육을 걱정하는 모임, 『우리아이들의 육아현실과 미래』, 한울, 1991.
- 이혜란, 「스웨덴 유아교육에 관한 일 연구」, 이화여자대학교 석사학위 논문(미간행), 1985.
- 임종운, 「우리나라 탁아사업의 발전과정」, 『사회복지』, 1984.
- 정병호, 「보육사업의 현황과 개선방안」, 행정쇄신위원회 보육제도 개선안 마련을 위한 종합기획연구과제 보고서, 1993.
- _____, 「일본 공동육아(탁아)제도의 정치화」, 서울대 비교문화연구소편, 『비교문화연구』, 1993.
- _____, 「여성노동시장 수요와 공동육아(탁아)제도」, 한국문화인류학회, 『한국문화인류학』, 1991.
- 정혜선, 「모성보호의 기업내 제도화에 관한 연구」, 이화여자대학교 대학원 사회학과 박사학위 논문(미간행), 1995.
- 지역사회탁아소연합회, 「영유아 보육시설의 실태와 보육정책의 대안」, 1993
- 조혜정, 「우리의 가정환경, 과연 자녀양육에 바람직한가」, 탁아제도와 미래의 어린이 양육을 걱정하는 모임, 『우리아이들의 육아현실과 미래』, 한울, 1991.
- 최영신, 『일본의 보육정책변화에 관한 고찰』, 중앙대학교 대학원 석사학위논문, 1991.
- 통계청, 『경제활동 인구연보』, 1995.
- 탁아연구모임, 「'94 세계의 탁아제도」 세미나 자료, 1994.
- 한국여성개발원, 『영세지역 아동보육 및 환경에 관한 연구』, 1988.
- _____, 『각국의 육아휴직제도 비교와 우리나라 제도의 개선 방향』, 1993.
- 한국여성개발원, 『취업여성의 모성보호 비용과 자녀양육 비용의 사회적 부담방식에 관한 연구』, 1994.
- 한국은행, 『경제통계연보』, 1965.
- 한미라, 「프랑스의 유아교육에 관한 연구」, 『유아교육연구』, 12, pp.198-211.

- 홍금자, 『일본 보육사업의 현황과 문제점』, 한국영유아보육학회, 『한국 영유아보육학』, 1995.
- 山内 茂·山崎道子·小田兼三 編, 『兒童福祉概論』, 誠信書房, 1986.
- 채본귀대榮·中田照子·森田明美 編著, 『日米の働く母親たち』, ミネルウア書房, 1992.
- Blank, H., "Improving child care quality and supply: The impact of the child care and development block grant," *Young Children*, 48(5), 1993, pp. 32-34.
- Children's Defense Fund, *The state of America's children year book, 1995*.
- Gauthier, A. H., *The State and the Family*, Clarendon Press, Oxford, 1996.
- Greater Minneapolis Day Care Association, "The high cost of waiting for child care association," *Young Children*, 50(5), 1995, pp.47-49.
- Hofferth, S. L., Brayfield, A., Deich, S.G., & Holcomb, P., *The national child care survey 1990*. Washington, D.C.: The Urban Institute, 1991.
- Ginsburg, N., *Divisions of Welfare*, Sage, 1982.
- Kagan, S. L., & Rivera, A. M., "Collaboration in early care and education: What can an should we expect," *Young Children*, 47(1), 1991, pp.51-56.
- Kammerman, Sheila B. and Kahn, Alfred J., *Child care, Parental Leave, and the Under 3s-Policy Innovation in Europe*, New York, Connecticut, London: Auburn House, 1991.
- McMahan, I.D., "Public Preschool from the Age of Two:The Ecole Maternelle in France," *Young Children*, 47(5), 1992, pp.22-28.
- Ministere de l'Education Nationale, *The Ecole Maternelle:Its Role and Missions*, Paris, 1986.
- NAEYC, "CAP 4, Four Components of High-Quality Earl Childhood Programs: Staff-Child Interaction, Child-Child Interaction,

- Curriculum and Evaluation," *Young Children*, Vol.38, No.6, 1983.
- O'Brien, K., & Stevenson, C., "Child care under the family support act: Unfinished business," *Young Children*, 48(5), 1993.
- Shonkoff, J. P., "Child care for low-income families," *Young Children*, 50(6), 1995, pp.63-65.
- Shusler, C. K., Finn-Stevenson, M., & Ward, P., "Family day care support systems: An emerging infrastructure," *Young Children*, 47(5), 1992, pp.29-34.
- Swedish Association of Local Authorities, *Joint Statistics on Wages*, Stockholm: Svenska Kommunförbundet, 1987a.
- Swedish Association of Local Authorities, *"Public day care in Sweden: A costly treasure?"*, Stockholm: Svenska Kommunförbundet, 1987b.
- UNDP, *Human Development Report*, NY, 1995.
- U. S. A., *Statistical Abstract of the United States*, 1995.
- Willer, B., "An overview of the demand and supply of child care in 1990," *Young Children*, 47(2), 1992, pp.19-22.