

연구 2004-14

여성 사회활동 증진을 위한
보육환경 개선방안 연구

서문희 김미숙
박세경 최은영 임정기

한국보건사회연구원

머 리 말

2004년 보육은 새로운 도약기를 맞고 있다. 먼저 1991년에 제정된 이래 거의 변화없이 유지되어 오던 영유아보육법이 2004년 1월자로 전문 개정되어, 그 동안 보육 양적 확충 과정에서 나타난 문제의 개선안으로 제기되었던 질적 수준 향상을 위한 정책방안을 대부분 수용함으로써 보다 질 높은 보육서비스를 제공 하는데 기초가 될 것으로 기대된다. 두 번째로는 행정 주무 부처가 1991년부터 보육업무를 담당해오던 보건복지로부터 6월 12일을 기점으로 여성부로 이관되었다. 동시에 여성부에 보육기획국이 생기고 그 안에 보육지원과와 보육기획과 2개과가 신설되었다. 행정단위가 과 단위에서 국 단위로 상향조정되고 1개과에서 2개과로 확대됨에 따라서 보다 차원 높은 정책을 추진할 수 있는 기틀이 마련된 것으로 본다. 또한 대통령 자문기구인 고령화 및 미래사회위원회에서 육아 지원방안을 국정과제로 채택, 정책방안을 마련하여 보고함으로써 참여정부의 보육에 대한 정책적 의지를 분명히 하였다.

이러한 변화 속에서 보육이 주요 사회적 관심사로 부각되고 있는 데에는 아동 조기교육 욕구 이외에, 몇 년째 계속 50%를 밑돌고 있는 낮은 여성취업률 및 20대 후반과 30대에 더욱 더 낮아지는 M자형 취업률 곡선, 그리고 세계적으로 유래 없이 낮아진 출산율로 육아에 대한 국가와 사회의 지원 필요성이 강조 되고 있기 때문이다.

본 연구는 이와같은 배경에서 국내외 사례와 연구결과를 이용하여 보육 및 육아지원 정책과 여성취업률, 출산력, 아동발달과의 관련성, 외국의 보육 및 육아지원 정책, 우리나라 정책의 현황 및 문제점 등을 검토하고, 바람직한 보육 및 육아지원 정책 대안을 제시하는데 그 목적을 두고 있다.

본 보고서는 서문희 부연구위원 책임으로 작성되었으며, 김미숙 부연구위원, 박세경·최은영 책임연구원, 임정기 주임연구원이 참여하였다. 이들 연구진의

집필 내역은 다음과 같다.

제1장 서론 (서문희)

제2장 이론적 배경 및 선행 연구

제1절 보육 및 육아지원과 여성경제활동 (최은영)

제2절 보육 및 육아지원과 출산율 (김미숙)

제3절 보육 및 육아지원과 아동발달 (박세경)

제4절 관련 선행연구 (서문희)

제3장 우리나라 보육 및 육아지원제도의 발달과 여성 사회활동
(서문희, 최은영)

제4장 보육 및 육아 환경의 현황과 문제 (서문희)

제5장 외국의 보육 및 육아지원정책

(스웨덴: 최은영, 프랑스: 서문희, 독일: 박세경, 영국: 임정기,

일본: 김미숙)

제6장 보육 및 육아 환경 개선방안 (서문희)

제7장 맺는 말 (서문희)

연구진은 본 보고서를 읽고 좋은 의견을 준 정경희 연구위원과 조애저 책임 연구원에게도 감사하고 있다. 끝으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 어디까지나 저자들의 의견이며 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀 둔다.

2004년 12월

한국보건사회연구원

원 장 박 순 일

목 차

요 약	15
제1장 서론	45
제1절 연구의 필요성	45
제2절 연구의 목적 및 내용	49
제3절 연구 방법	50
제4절 연구의 범주 및 보고서 구성	51
제2장 이론적 배경 및 선행 연구	52
제1절 보육 및 육아지원 정책과 여성경제활동	52
제2절 보육 및 육아지원 정책과 출산율	60
제3절 보육 및 육아지원 정책과 아동발달	73
제4절 관련 선행연구	83
제5절 소결	88
제3장 우리나라 보육 및 육아지원 제도의 발달과 여성 사회활동 지원	90
제1절 보육 및 육아지원 제도의 발달	90
제2절 보육 및 육아지원정책과 여성 사회활동	96
제3절 소결	103
제4장 보육 및 육아 환경의 현황과 문제	105
제1절 산전후 휴가 및 육아휴직	106
제2절 직장에서의 보육 및 육아 지원	118
제3절 지역사회 보육시설 중심 보육서비스	125
제4절 소결	186

제5장 외국의 보육 및 육아지원 정책	188
제1절 스웨덴의 보육 및 육아지원정책	189
제2절 프랑스의 보육 및 육아지원 정책	205
제3절 독일의 보육 및 육아지원 정책	219
제4절 영국의 보육 및 육아지원 정책	229
제5절 일본의 보육 및 육아지원 정책	239
제6절 소결	257
제6장 보육 및 육아 환경 개선방안	260
제1절 기본 정책방향	260
제2절 가족친화적 고용정책의 강화	262
제3절 공보육체계 강화	267
제4절 보편적 아동가족지원 제도 실시	300
제7장 맺는 말	304
참고문헌	306
부 록	321

표 목 차

〈표 2-1- 1〉 정책 노력지수: 14개국의 지수값과 국가 순위	57
〈표 2-1- 2〉 영유아 교육과 보호(ECEC)의 사회화 정도와 모성 취업간의 관계	58
〈표 2-1- 3〉 미국의 근로자의 성별, 자녀수별 노동시장 통계	59
〈표 2-2- 1〉 주요 OECD 국가의 합계출산율 (1960~2000)	62
〈표 2-2- 2〉 주요 OECD 국가의 보육 및 육아지원 정책이 출산력에 미치는 영향	69
〈표 3-2- 1〉 출산휴가 및 육아휴직 사용 현황	97
〈표 3-2- 2〉 공무원 육아휴직 사용 현황	97
〈표 3-2- 3〉 모 취업여부별 아동연령별 양육 지원서비스 이용률(2002)	99
〈표 3-2- 4〉 여성의 연령별 경제활동 참가율 국제비교(1998)	101
〈표 3-2- 5〉 결혼·출산 이후 직종이동의 방향	102
〈표 3-2- 6〉 기혼여성취업자의 가사 및 자녀양육에 대한 부담과 시장퇴출비율	102
〈표 3-2- 7〉 여성 특성별 경제활동 참가율 국제비교	103
〈표 3-2- 8〉 영유아 최연소자녀 연령별 모의 취업률	103
〈표 4- 1〉 보육 및 육아지원 정책 검토 내용	105
〈표 4-1- 1〉 산전후 휴가 사용일수	108
〈표 4-1- 2〉 ILO 협약 제183호 모성보호조약(2000) 및 ILO 권고 제191조 모성보호에 관한 권고(2000)	109
〈표 4-1- 3〉 육아휴직자 비율(출산 근로자 조사 결과)	113
〈표 4-1- 4〉 외국의 출산휴가 및 육아휴직	115
〈표 4-1- 5〉 휴직자 대체인력 활용비율	117

〈표 4-2- 1〉 직장보육시설 수	119
〈표 4-2- 2〉 직장보육 아동수	120
〈표 4-2- 3〉 직장보육 정책 현황	121
〈표 4-3- 1〉 보육시설유형별 보육시설 수 및 비율	127
〈표 4-3- 2〉 보육시설유형별 보육아동 수 및 비율	128
〈표 4-3- 3〉 보육수요 아동수(2002 기준)	128
〈표 4-3- 4〉 보육과 교육 기관 이용자수 및 비율(2004. 6)	129
〈표 4-3- 5〉 영유아 기관 등록률	130
〈표 4-3- 6〉 아동구분별 양육 지원서비스 이용률(2002)	131
〈표 4-3- 7〉 시·군·구 인구대비 보육시설과 유치원 공급 및 이용률	132
〈표 4-3- 8〉 지역 및 아동연령별 보육아동 정원	134
〈표 4-3- 9〉 지역별 유치원 및 보육시설 설치 비교(2003)	134
〈표 4-3-10〉 시설유형별 보육시설 지역 분포(2004. 6)	136
〈표 4-3-11〉 지역별 유치원 설치 현황	136
〈표 4-3-12〉 특수보육시설 현황(2004. 6)	139
〈표 4-3-13〉 보육시설유형별 특수보육 실시 여부	140
〈표 4-3-14〉 보육시설 운영비 국고보조금 지원 기준 요약	141
〈표 4-3-15〉 보육료 지원 아동(2003~2004)	143
〈표 4-3-16〉 유아 보육·교육비 지원체계	145
〈표 4-3-17〉 중앙 및 지방 정부의 보육 예산: 1999~2004	146
〈표 4-3-18〉 보육비용의 국가와 보호자의 분담: 2002~2004	147
〈표 4-3-19〉 유아교육예산: 2002~2004	147
〈표 4-3-20〉 중앙 및 지방 예산 분담 비율	150
〈표 4-3-21〉 시·도별 국고 및 시·도 지원 보육예산 현황: 2001~2004	151
〈표 4-3-22〉 시·도별 보육사업 총예산 및 아동 1인당 예산(2004)	152
〈표 4-3-23〉 1999년 정부의 표준보육단가 구성 항목	155
〈표 4-3-24〉 일본 표준보육단가 산출 항목	155
〈표 4-3-25〉 유치원교사와 보육교사의 급여 수준	156

〈표 4-3-26〉 항목별 개선에 따른 보육비용 상승	157
〈표 4-3-27〉 정원 79명 보육시설 기준 인건비 개선에 따른 보육비용 상승	157
〈표 4-3-28〉 보육료 상한선 평균(2004)	159
〈표 4-3-29〉 보육료 자율화 찬반 견해	162
〈표 4-3-30〉 미취학아동의 보육 및 교육 기관 이용 결정요인	164
〈표 4-3-31〉 보육시설장과 보육교사 현황	169
〈표 4-3-32〉 보육시설 기타 종사자 현황	170
〈표 4-3-33〉 지역 및 시설유형별 시설장 학력 특성	171
〈표 4-3-34〉 보육시설 시설장 경력	171
〈표 4-3-35〉 보육시설 보육교사 학력 특성	173
〈표 4-3-36〉 시·도별 보수교육 소요예산(2003)	175
〈표 4-3-37〉 미국 아동보육전문기관에서 제시하는 바람직한 교사대 아동 비율	177
〈표 4-3-38〉 보육프로그램 계획자	179
〈표 4-3-39〉 프로그램 계획시 참고 자료	180
〈표 4-3-40〉 유치원 운영 현황	183
〈표 5-1- 1〉 자녀(막내) 연령별 여성과 남성의 취업률(1998)	190
〈표 5-1- 2〉 스웨덴 연령집단별 인구분포(1980~1995)	190
〈표 5-1- 3〉 스웨덴의 가족관련 급여별 지출비율	191
〈표 5-1- 4〉 스웨덴 출산 및 부모휴가 수당과 보육시설에 대한 사회적 비용의 GDP 대비 비율	192
〈표 5-1- 5〉 스웨덴 사회복지 급여 재원 분담	192
〈표 5-1- 6〉 자녀(막내) 연령별 취업한 부모의 전일제/시간제 비율(1998) ..	194
〈표 5-1- 7〉 스웨덴 국가 지원 아동수당(1999)	195
〈표 5-1- 8〉 스웨덴 출산을 위한 현금급여(1997)	196
〈표 5-1- 9〉 보육서비스 등록 아동 수(0~6세) - 스웨덴	200
〈표 5-1-10〉 일반보육시설과 가정보육시설 등록 아동의 연령대별	

아동 분포	200
〈표 5-1-11〉 연령별 보육시설 등록 아동 비율(스웨덴, 1994~98)	200
〈표 5-1-12〉 공공 아동보육의 수요와 공급(1980~1996, 3개월~6세)	201
〈표 5-1-13〉 보육시설 종사자 1인당 평균 아동수	201
〈표 5-2- 1〉 프랑스 양육수당 지급액(2001)	209
〈표 5-2- 2〉 프랑스 가족수당 종류	211
〈표 5-2- 3〉 영아보육 유형 분포	215
〈표 5-2- 4〉 보육 유형 및 아동수(2001)	216
〈표 5-2- 5〉 보육 유형별 1인당 비용 및 총 비용(2002)	217
〈표 5-3- 1〉 유럽국가의 보육시설 이용현황(1993/1994와 1999/2000)	225
〈표 5-3- 2〉 독일의 보육서비스 체계	227
〈표 5-4- 1〉 최근 영국의 가족정책 이슈	230
〈표 5-4- 2〉 영국의 가족정책 전략	231
〈표 5-4- 3〉 영국의 아동 및 가족정책 주요내용	233
〈표 5-5- 1〉 일본의 출생수, 합계출산율, 여성취업률(1950~2003)	241
〈표 5-5- 2〉 일본 아동수당제도 내용(2001년 현재)	245
〈표 5-5- 3〉 엔젤플랜과 신엔젤플랜 개요	247
〈표 5-5- 4〉 보육과 관련된 신엔젤플랜의 내용	248
〈표 5-5- 5〉 일본의 보육시설 수	249
〈표 5-5- 6〉 일본의 보육시설 정원 및 현원	250
〈표 5-5- 7〉 일본의 미인가보육시설의 유형 및 시설수	252
〈표 5-5- 8〉 일본 후생노동성의 보육예산(2002)	254
〈표 6-3- 1〉 영유아 보육 추가 수요	268
〈표 6-3- 2〉 국·공립보육시설 설치 요구수	269
〈표 6-3- 3〉 국·공립보육시설 설치 계획 및 소요액	270
〈표 6-3- 4〉 계층구분 및 계층별 이동비율 현황 및 추정치	271
〈표 6-3- 5〉 연도별 지원규모 현황 및 연차 확대안	272
〈표 6-3- 6〉 연도별 만5세아 보육수요 증가 추정	273

〈표 6-3- 7〉 장애아 무상보육 수요 및 소요예산 추정	274
〈표 6-3- 8〉 2008년 이후 영아보육 취업모 추가 지원	275
〈표 6-3- 9〉 영유아가 있는 가구 영유아 수 및 보육 이용 영유아수 분포 ...	277
〈표 6-3-10〉 체계 변경에 따른 지원비율 및 보육료 기준	279
〈표 6-3-11〉 체계 변경에 따른 보육시설 수입구조	279
〈표 6-3-12〉 사례별 보육시설의 수입 비교	280

그 립 목 차

[그림 2-1-1] 무차별 곡선- 시장과 비시장시간의 조합	53
[그림 2-1-2] 시장임금이 의중임금보다 높은 경우→ 노동시장 참여	54
[그림 2-1-3] 모성 취업지원 정책	56
[그림 2-2-1] 정책적 차원에서의 출산력의 결정요인	67
[그림 3-2-1] 여성의 연령별 경제활동참가율 비교	100
[그림 5-5-1] 취학전 아동의 보육상황(2002)	250

부 표 목 차

〈부표 1〉 시·군·구 0~5세아 보육 공급률 분포	326
〈부표 2〉 시·군·구 0~2세아 보육 공급률 분포	328
〈부표 3〉 시·군·구 3~5세아 보육 공급률 분포	330
〈부표 4〉 시·군·구 3~5세 인구대비 보육시설과 유치원 공급률(2004)	332

Abstract

A Study of Measures to Improve Childcare for Increasing Women's Participation in the Labor Force

This study aims to propose a new childcare framework by reviewing policies aimed to support childcare for families among foreign OECD countries and analyzing the characteristics of the current Korean childcare service.

Most existing studies conducted in this area in foreign countries have been devoted to explain the relationship between comprehensive child/family support policies and women's participation in labor force as well as fertility rate. Not all, but many studies have showed the positive relationship between child/family support policies and women's participation in labor force and fertility rate.

However, it is difficult to find these relationship in Korea. The reason for that comes from the weak childcare and family support system, in spite of the continuous enlargement of budget for child care and improvement of leave system for working women during last decade. The quality of childcare service was evaluated negatively and expenditure for childcare was not proper to provide comparing to wage can be earned by participating in labor force. As a result, women prefer child rearing to participate in labor force.

This study examined Korea's childcare and child rearing support system. One of the main findings of this study is that childcare and child rearing support in Korea do not sufficiently. Leave system for workers is very weak compared to OECD countries, Korea's subsidy for childcare service and child rearing support has been confined to public assistance beneficiaries and low-income groups. There are no universal child or family subsidy system at all in Korea.

Under the current circumstances, it is not likely to increase women's labor participation and fertility rate. Therefore such comprehensive policies are necessary: Leave system for workers from the perspectives of family friendly employment policies, public childcare system and child or family subsidy system.

요 약

I . 서론

1. 연구의 목적

- 이 연구는 자녀 보육 환경의 현황과 문제점을 검토하고 이를 개선할 수 있는 정책방안을 제시하는데 그 목적을 두고 있다.
- 구체적 연구내용은 다음과 같다.
 - 기존 문헌을 통하여 육아 관련 정책의 필요성 및 당위성의 근거가 되는 출산력, 여성의 사회활동, 아동발달 측면에서 살펴보고자 하였다.
 - 우리나라의 보육 및 육아지원 제도와 정책을 여성사회활동 증진 측면에서 검토하고자 하였다. 남녀고용평등법과 영유아보육법의 발전과정을 검토하고 정책의 여성사회활동 증진 효과를 논의하고자 하였다.
 - 우리나라의 육아지원 정책을 문제점 중심으로 분석하였다.
 - OECD 국가들의 보육 및 육아지원 정책을 검토하고 시사점을 도출하고자 하였다.
 - 이러한 분석을 기초로 자녀 보육환경 개선을 위한 정책방안을 가족친화적 근로자지원제도, 공보육체계 확립, 포괄적 아동가족지원제도의 실시로 구분하여 제시하고자 하였다.

2. 연구 방법

- 본 연구는 문헌연구로, 기초자료, 국내외 기존연구 결과 등에 기초한 분석으

로 실시되었다.

- 보육, 육아지원 및 출산력, 여성취업, 아동발달 등 이와 관련된 국내외 관련 자료, 기존 연구 문헌 및 연구 결과를 수집하여 분석하였다.
- 2003년도 및 2004년 보육통계 및 관련 자료를 수집하여 분석하였다.
- 2002년도 전국보육실태조사 일부 자료를 추가로 분석하였다.
- 검토하고 분석된 자료를 토대로 정책대안을 모색하고 특히 대안별로 가능한 범위 내에서 재정, 규모 등을 추정하였다.

II. 이론적 배경 및 선행 연구

1. 보육 및 육아지원 정책과 여성경제활동

- OECD 국가들의 외국의 여성의 취업과 관련된 연구들은 아동의 존재여부와 아동의 수 자체가 취업에 부정적인 영향을 미치며, 보육 및 양육지원 정책은 여성취업 증진에 긍정적 효과가 있음을 극명하게 밝혀준다.
 - 기혼자의 경제활동참가는 요구임금이 시장에서 제공되는 임금과 비교해서 낮은가 높은가에 따라 결정되게 된다. 이 때 기혼남성의 노동공급이 주로 임금과 비근로소득의 함수인데 반해, 기혼여성의 노동공급은 자녀수와 자녀연령에 의해서 크게 영향을 받는다(Mincer, 1962; Becker, 1981; Blau et al., 1998).
 - 따라서 보육서비스의 공급 증가나 보육비 지원 등이 취업모의 고용을 유지·확대시킬 수 있는 강력한 정책 도구이다. 이러한 인과관계는 의중임금을 낮추었을 때 시장참여가 늘어날 수 있고, 시간 집약적인 양육을 휴가나 사회화 방식을 통해 지원해 주었을 때, 시장노동이 늘어날 수 있다는 이론과도 일맥상통하는 결과이다.

2. 보육 및 육아지원 정책과 출산율

- 저출산은 인구구조의 변화로 인해 경제활동인구 감소로 인한 GDP 성장의 둔화되고, 수명의 연장과 맞물려 인구고령화를 가속화시키고 있다. 그리고 저출산과 인구고령화는 높은 사회복지비용 지출로 국가의 정당성이 도전받는 정당성 위기가 발생하게 된다.
- 보육 및 육아지원정책이 출산율에 주는 영향에 대해서는 기존의 연구 결과들이 일치된 결과를 제시하고 있지는 않지만, 보육시설, 비용, 보육담당자 여부 등을 포괄한 보육정책이 출산율에 주는 영향은 미약하지만 유의하다는 결과가 많다. 특히 공보육시설 유무는 출산력에 유의한 영향을 주고 있었다.
 - 전체적으로 보면 공보육제도를 갖춘 국가의 출산력이 그렇지 않은 국가보다 높다는 것이다. 그러나 이러한 연구 결과는 개별 국가를 분석했을 때는 일치되지 않은 채 상이하게 나타나고 있다. 독일에서는 보육제도의 유무가 출산력에 유의한 영향을 주지 않고 있었다. 반면 이탈리아에서는 공보육이 출산력에 긍정적인 영향력을 주고 있었다. 노르웨이나 스웨덴에서는 보육시설 및 공보육시설의 유무가 출산력에 주는 영향력이 긍정적이거나, 그 영향력은 미약하였다.

3. 보육정책과 아동발달

- 보육서비스와 아동발달과의 관계에서는 단순한 보육서비스의 확충보다는 질 높은 서비스가 가능한 보육시설이 중요함을 시사한다.
 - 양질의 보육서비스가 제공될 경우 부모와의 애착관계 만큼이나 중요한 관계를 형성하여 아동발달에 긍정적 영향을 미칠 수 있다.
 - 양질의 보육환경은 아동이 인지발달을 유인할 수 있는 다양한 자극을 제공할 수 있는 환경과 활동을 제시한다. 특히 취약계층의 아동은 열악한 가

정환경이 유발할 수 있는 발달장애요인의 부정적 영향을 상쇄할 수 있다.

- 보육시설 재정 투입의 비용-효과는 성인이 되기까지의 전 과정을 통하여 투자 \$4당 \$1의 환원효과를 가져온다(Masse & Barnett, 2003).
- 보육은 아동의 지적능력, 지적활동, 사회적 상호작용에 영향을 주게 된다.

4. 관련 선행연구

- 모성보호와 관련된 연구는 1990년대부터 실시되기 시작하였는데, 대부분의 연구가 제도 시행의 문제점 파악과 개선방안의 제시에 연구의 초점을 두어 왔다(박정환, 1994; 여성민우회, 1994; 김재구·김태홍, 1999; 장지연 외, 2001; 장지연 외, 2004; 김태홍·김난주, 2003; 김승권 외, 2003).
- 보육 및 교육 관련 연구는 보육비용 지원과 관련된 평가(서문희 외, 2001; 변용찬 외, 2000) 및 제도 개선 연구가 실시되었고(서문희 외, 2003; 백선희, 2001), 민간시설 지원방안이 연구되었고(유희정 외, 2003; 여성부, 2004), 직장보육시설의 개선방안 연구(김진이, 2001; 이기숙 외, 2002; 김유경 외, 2003) 등이 수행되었다.

Ⅲ. 우리나라 보육 및 육아지원 제도의 발달과 여성사회활동 지원

1. 보육 및 육아지원 제도의 발달

가. 남녀고용평등법

- 1980년대 이후 정부의 정책적 요구와 여성운동의 요구에 의하여 육아에 대한 지원으로 1987년 12월에 남녀고용평등법을 제정하고, 육아휴직제도를 신설하였으며 사업주에게 육아시설의 설치를 의무화하였다.
- 1989년에는 법을 개정하여 육아휴직기간을 근속기간에 포함시켰고, 1995년

에 적용 대상을 남녀에게 확대하였으며, 1996년부터는 육아휴직제도를 실시하는 기업주에게 고용보험에서 육아휴직 장려금 지급을 실시하였다. 2001년에는 근로기준법 개정으로 산전후 휴가 기간의 60일로 연장하고 30일 연장으로 추가된 비용을 고용보험으로 사회화하였으며, 육아휴직 수당을 지급하였다.

나. 영유아보육법

- 우리나라의 탁아사업은 1961년 아동복지법 제정으로 법적 근거를 갖게 되었고, 이후 1982년에는 유아교육진흥법, 1989년 9월부터는 아동복지법에 의거하여 실시되었다. 1991년에는 여성단체 등의 요청에 따라 『영유아보육법』을 제정하고, 주관부처를 보건복지부로 일원화하였다. 이로 종전의 단순 “탁아”사업에서 보호와 교육을 통합한 “보육”사업으로 확대·발전하게 되었다.
- 1990년대는 보육시설이 양적으로 확대되는 시기이며, 2000년대에 들어오면서 보육서비스의 질적 수준의 제고가 주요 관심사로 부각되었다. 2004년 1월에 개정된 영유아보육법은 질적 제고를 위한 개선방안을 다수 포함하고 있고, 이외에 보육의 보편성을 확대하고, 아동의 보육 받을 권리와 보육에 대한 국가와 사회의 책임을 분명하게 밝히고 있다.

2. 보육 및 육아지원정책의 여성 사회활동 지원 효과

- 우리나라는 1987년 남녀고용평등법 제정 이후, 그리고 1990년 영유아보육법 제정 이후 자녀 양육지원정책을 추진하여 왔으나 출산수준을 계속 낮아져서 오히려 부의 관계까지 나타내고 있고, 여성의 취업률은 50%를 넘지 못하는 수준에 계속 머물고 있다.
- 외국과는 달리 우리나라 보육 및 육아지원 정책이 여성취업률과 무관하게 나타나는 이유는 결국 보육서비스 등 그 동안의 정책이 그 양이나 질에 있어서 충분하지 못하였음을 증명하고 있다.

- 특히 0세아는 보육시설보다 조부모나 탁아모를 이용하는 비율이 더 높다.
- 육아휴직은 출산수 대비 21% 수준이다.

IV. 보육 및 육아 환경의 현황과 문제

1. 출산전후 휴가 및 육아휴직

□ 현재 산전휴가제도 및 실시의 문제점은 다음과 같다.

- 산전휴가가 주로 여성만을 대상으로 하고 있다.
- 육아휴직 대상이 공업분야에 한정되어 있다 1952년 모성보호에 관한 ILO협약도 산전후 휴가 적용범위를 모든 공업적, 상업적 기업과 각 부분에서 비공업적 농업적 업무로까지 확대할 것을 명시하였다.
- 산전후 휴가기간 60일분의 임금은 여전히 기업이 부담하고 있어서 여성을 고용하는 경우 사용자에게 추가적 비용부담이 된다는 데 문제가 있다.

□ 현재 육아휴직 제도 및 실시의 문제점은 다음과 같다.

- 남자 육아휴직자는 2003년 기준으로 전체 육아휴직자 6,816명 대비 1.5%로 소수에 불과하다.
- 육아휴직기간은 3년까지 허용되는 공무원을 제외하고 만1세아에 한정하고 있다. 대부분의 유럽 국가는 모두 1년 이상이다.
- 육아휴직을 전일휴직 형태로만 인정하고 있다. 스웨덴, 프랑스 등 선진국에서는 육아휴직의 형태를 다양화하고 근무시간 단축제도 등을 실시하고 있다.
- 육아관련 휴가가 육아에 한정되어 있다. 다양한 형태의 휴가를 사회적으로 인정하여야 한다. 1994년부터 공무원에게는 가족간호휴가제도를 실시하고 있으나, 일반 근로자에게는 적용되고 있지 않다.

- 육아휴직 기간의 소득보장 수준이 취약하다. 육아휴직급여가 2004년 3월부터 40만원으로 올랐지만 충분하다고 보기 어렵다.
- 육아휴직 기간동안 1인당 월 20만원의 육아휴직 장려금이나 1인당 월 10~15만원의 대체인력채용장려금이 기업에게 육아휴직제도 동기유발 요인으로 작용하기에는 미약하다.
 - 공무원의 2003년 기준으로 6개월 미만 휴직자의 대체인력비율은 42.5%, 6개월 이상 휴직자는 69.7%이다.
- 여성근로자를 보조근로자로 언제든지 퇴출과 해고가 가능하다고 보거나 비용분담을 꺼리는 사회와 기업의 분위기가 개선되어야 한다.

2. 직장에서의 보육 및 육아 지원

□ 직장보육 제도 및 실시의 문제점은 다음과 같다.

- 직장보육의 비중이 낮다. 보육아동 90만명 중 약 2%에 해당되는 아동만이 기업으로부터 보육을 지원받고 있다.
- 의무 설치 기준에 의한 사업주의 비용보조는 여성근로자 300인 이상 사업장만을 대상으로 하고 있어서, 300인 미만 사업장과의 불평등을 야기하는 요인으로 작용하여 타 시설 이용아동과의 형평성에 문제가 될 수 있다.
- 직장보육시설 설치 후 운영에서 오는 어려움은 직장보육시설의 운영 중단과 사업장의 설치 시도를 억제하는 부정적인 요인으로 작용한다.
- 직장보육시설은 재원의 대부분이 부모에서 수납받는 보육료이고 사업주 지원과 정부지원은 상당히 낮은 수준이다.
- 직장보육시설에 대한 여성부(2004년 이전 보건복지부)와 노동부의 상호 협동적인 행정지도체제가 구축되지 않았으며, 프로그램에 대한 지원은 결여되어 있는 상태이다.

3. 지역사회 보육시설 중심 보육서비스

가. 보육 공급

- 영유아를 합하면 약 320만명 중 32.4%가 유치원 또는 보육시설을 이용하고 있다. 이러한 유아 교육 및 보육기관 이용률은 0~2세아 16.2%, 3~6세아 63.6%로 OECD 국가들과 비교하면 매우 낮은 수준이다.
 - 그러나 유아는 학원이용률이 높아서 이를 합하면 기관이용률은 영아 26.4%, 유아 86.7%로 영유아는 총 60.6% 수준이다.
- 보육시설 설치에서 지역별 불균등성이 나타난다.
 - 2004년 현재 1,214개 면 중 491개 면에 보육시설이 설치되어 있지 않다.
 - 전체 234개 시·군·구 중 아동수 대비 보육 공급률은 최대 72.3%, 최소 15.2%로 시·군·구에 따라서 57% 포인트 이상의 차이를 보이고 있다. 보육과 교육을 모두 합하여 보면 영유아 인구대비 정원인 공급률도 시군구별로는 최대 141.0%에서 최소 33.4%이다.
 - 장애아 전담시설은 정부지원시설 73개소 중 2개소, 정부 미지원 시설 10개 중에서는 1개소가 읍·면 지역에 소재하고 있다. 방과후전담시설은 220개소 중 10%도 안 되는 20개소만이 읍·면 지역에 소재하고 있는데, 이도 경기도와 전북에 한정되어 있다(여성부, 2004).
 - 유치원의 경우는 농어촌 지역에 초등학교 병설유치원의 설치 확대로 8,292개소 중 농어촌 지역에 39.8%인 3,302개소가 설치되어 있다.
- 설치 주체가 민간위주이다. 보육시설은 국공립시설 5.5%, 법인보육시설 6.5%로 정부 지원시설은 모두 12.0%이고, 국공립시설 및 법인보육시설 이용아동은 전체 보육아동의 약 27.8%이다.
 - 유치원은 2004년 현재 전국 8,246개소가 설치되어 54만 6천명이 이용하고 있는데, 사립유치원 이용자가 전체 원아의 77.8%이다.

- 우리나라의 가정보육은 소규모 시설이고, 전통적인 가정보육은 제도화되어 있지 않으며, 보육시설의 상한 규모에 대한 제한이 없다.
- 영아보육, 방과후보육, 장애아 보육 등 특정 아동 대상 보육과 시간제 일시 보육, 야간, 24시간 및 휴일보육 등 특수보육이 한정적이다.
 - 영영아의 경우 개별적 서비스 이용률이 높고, 방과후 보육아동은 다 합하여도 2만 여명 수준에 불과하다. 장애아보육시설도 통합보육시설이 213개소로 아동이 1,540명 수준에 머물고 있다.
 - 시간연장형 및 휴일보육시설은 각각 551개소, 60개소에 불과하다.

나. 보육 비용

- 보육재정의 규모가 제한적이다. 2002년 기준으로 보육시설과 유치원 재정 규모는 GDP 대비 0.13%로 산출되었는데, GDP 대비 보육비용이 스웨덴 0.59, 노르웨이 0.58, 덴마크 0.86, 영국 0.42, 이탈리아 0.42, 프랑스 0.66, 독일 0.36, 미국 0.36으로 우리나라보다 모두3배 이상으로 산출되었다
 - 2002년 이후 보육비용이 크게 증가되었으나 아직 이들 국가를 따라가지 못하고 있다.
- 보육비용 지원 방식이 인건비 중심의 시설별 지원과 보육료 지원으로 이원화되고 있다.
 - 보육시설 운영비의 지원방식의 이원화는 보육료 이중구조를 낳고, 시설간의 불공정 경쟁은 보육료 덤핑으로 이어져 서비스의 질적 수준을 하락시키고, 특기교육을 통한 실질비용의 확보, 시설장간의 갈등 요인을 제공하고 있다. 유치원도 사립유치원은 비싼 교육료를 받아야 하므로 교육비가 저렴한 국공립 유치원과 불공정 경쟁을 해야 하는 문제가 있다.
- 지역별 재정자립도를 고려하지 않는 재정배정방식으로 지역적 형평성이 낮아서 보육에서도 빈익빈 부익부 현상이 나타나고 있다.

□ 표준보육비용이 적절하지 않다.

- 현재의 표준보육비용에는 구성항목도 누락된 항목이 많아서 적절하지 않지만, 인건비, 교재교구비 및 시설관리운영비 등 항목별 단가 역시 낮게 책정되어 있다(서문희 외, 2003).
- 표준보육비용은 지역이나 시설규모별 특성을 반영하고 있지 않다.
- 표준보육비용 산정시 민간의 투자 부분 반영 여부는 보육료 자율화 등과 함께 보다 많은 논의와 합의를 필요로 한다.

□ 보육료 지원은 계속 확대될 예정이다. 만 5세아는 무상보육이지만 사실상 제한적으로 지원하고 있다.

- 보육료 지원 조건으로 소득수준만을 고려하고 있으나, 지원 대상이 확대되면서 취업여부 고려여부가 검토되어야 한다.
- 보육료 지원이 5단계로 확대될 경우 읍·면·동 사무소 인력의 업무가 과도해 진다.

□ 소득액공제제도는 혜택을 받는 금액 수준이 매우 낮고, 면세계층은 아무런 지원을 받지 못하고 과표기준액이 높을수록 더 많은 정부 지원을 받는다. 또한 과표기준액은 근로자의 연간소득에서 근로소득공제와 인적공제, 그리고 필요 경비 공제를 제외한 소득으로 실제 소득세가 부과되는 기준이 되므로, 과세표준은 근로자의 실제 소득과 많은 차이가 있다

다. 보육의 질적 수준

1) 보육인력

- 시설장 자격기준은 법 개정으로 강화되었으나, 보육교사 1급으로부터의 승급 이외에도 시설장이 될 수 있는 조항은 남겨두고 있다.
- 개정 법률에서는 보육교사의 자격 기준이 두 가지 단계에서 세 단계로 달라

지므로 일부 개선되는 면이 있다. 그러나 유치원교사 자격과 비교하여 자격 기준이 최소 고졸로 낮고 자격교육 및 관리체계가 미비하다.

- 유아교육 및 보육 OECD 검토단은 행정체계가 일원화되지 않으면 보육교사의 질적 수준을 높이기 어렵다는 견해를 제시하고 있다(OECD, 2004).

□ 보육교사는 평일 하루 10.6시간, 주 평균 59시간 근무에 월 평균 80만원이라는 통계가 말해 주듯이 지나치게 과도한 근무에 비하여 낮은 처우가 보육교사가 당면하고 있는 현실이다.

- 이러한 열악한 처우는 보육교사의 높은 이직률로 이어진다. 보육교사의 현 시설에서의 평균 근무경력이 2년이고 보육교사의 45%가 현 시설에 근무경력이 1년이다.

□ 보수교육은 보육인력의 전문성 유지를 위한 주요한 수단인데, 법 개정으로 개선될 사항들 이외에 다음과 같이 문제를 정리할 수 있다.

- 보수교육의 이수 여부가 교육 당사자의 결정에 의하고 있다는 점도 보수교육체계가 체계화되어야 함을 나타낸다.
- 보수교육을 받고자 하여도 대체교사제도가 안되어 있어서 보수교육을 받기 어렵다는 문제도 있다.
- 보수교육이 한 기관이 장기적으로 교육을 담당하는 데서 오는 교육내용의 다양성 부족이 문제점으로 제기된다.
- 보수교육 비용을 개인에게 부담시키는 것이 적절한 조치로 보기 어렵다.

□ 교사대 아동비율, 시설장 겸임 조항은 개선될 예정이므로 이외 기타 인력에 대한 개선도 필요하다.

- 간호사, 영양사 배치 규정들이 별칙조항이 없어서 강제성이 약하다.
- 영양사, 취사부, 조리사에 대한 규정들이 식품위생법에 부합하지 않다.

2) 보육내용

- 영유아보육법 시행규칙 제23조로 보육내용을 정하고 있다. 그러나 영양관리, 건강관리, 안전관리, 보육기록은 사실상 보육내용이라기보다는 시설 운영에 더 적절한 지침들로, 보육의 방향 및 가치를 정립할 수 있는 기준 및 방법이 제시되지 못하고 있어 현장에서 혼란과 어려움이 있다.
 - 일부 시설에서는 유치원 교육과정을 부분적으로 활용하거나 관련 월간지에 제시되는 프로그램을 이용하고 있다.

3) 지도 감독

- 현재 지도 감독 업무를 담당할 인력이나 기구가 없다. 지도·감독은 정부 지원시설 중심의 회계 감사 수준을 넘지 못한다. 우선적으로 보육담당 공무원이 양적으로 충분히 확보될 필요가 있다.
 - 2002년 조사에서 공무원 1인당 담당 보육시설 수는 평균 39.4개소로 산출되었다. 그러나 전담공무원의 비율은 19.7%에 불과하고, 전체 업무 중 보육업무의 비중은 58.6%에 불과하다. 또한 보육담당 공무원의 보육업무 평균 담당기간은 31.3개월로 잦은 이동이 전문성 확보에 걸림돌로 작용한다.

라. 행정지원체계

- 보육시설과 유치원이 동일한 3~5세 아동을 대상으로 유사한 서비스를 제공하고 있다. 보육시설도 62.5%는 자녀 개발이 주목적이고 특히 유아는 70%가 자녀 개발이 주목적이다. 유치원도 5.6%는 가족 중 맡아줄 사람이 없어서 대리보육을 위하여 보내고 있다(서문희 외, 2002).
 - 교육과 보육의 이원화 문제 이외에도 여성부, 노동부, 농림부, 행정자치부 등 각 부처가 실시하는 보육업무의 조정기능이 취약하다. 특히 지방에서는 이러한 기능은 거의 없다.

- 보육사업 심의 기구로서의 보육위원회의 활동도 형식적이고 미약하다. 우선 중앙, 시·도, 시·군·구 보육위원회 기능의 차별화가 이루어지지 않고 있으며, 공무원 중심으로 위원회가 구성되는 경우가 많고 실질적인 심의권이 부여되어 있지 않다(김종해, 1995; 서문희 1998; 최영신, 2001).
- 보육지원체계인 보육정보센터의 기능은 미약한 것으로 지적되고 있다(변용찬 외, 1998). 이러한 기능상 취약성은 우선 보육정보센터의 기능이 무엇인지에 대한 합의가 없다는데서 비롯된다.

V. 외국의 보육 및 육아지원 정책

- 스웨덴, 프랑스, 독일, 영국, 일본 5개 국가의 아동 가족정책과 영유아 보육 교육 정책을 살펴보고 시사점을 도출하고자 하였다.

1. 각국 정책의 특성

가. 스웨덴

- 스웨덴 사회정책의 전반적인 기조는 가정과 일을 균형있게 양립할 수 있도록 양 부모를 지원하는 것이다. 보편적인 보육서비스, 급여기간이 길고 급여수준이 높은 부모휴직제도, 입양이나 아픈 아동을 돌보는 제반 정책 등이 이러한 철학을 바탕으로 구축되었다.
- 다양한 휴가/휴직제도를 선택할 수 있는 권리를 부모에게 부여하려는 것도 돌보이는 정책 목표이다. 대부분의 경우 현금급여를 동반한다. 부부 사이에 육아휴직기간이 이전되며, 다단계의 휴직기간과 임금대체율 및 급여율이 마련되어 개인의 사정에 따라 선택의 폭이 넓고 휴직 후 복직에 별 문제가 없는 것으로 나타나고 있다(조세연구원 2000). 보육서비스는 아동 양육 목표 외에도 부모, 특히 어머니의 고용을 촉진하기 위해 확대되고 있다.

- 노동권을 중시하면서, 부모권 역시 지원하고, 휴가이용과 고용지위에서 성평등을 추구하는 등, 명시적이고 다각적인 목표를 병행하여 추구하고 있다. 입양의 경우도 출산과 비슷한 보상이 주어진다는 점 역시 특이하며, 양육비의 선지급제도가 있어 자녀보호의 차원을 한 단계 더 강화한 점 역시 주목할 만 하다.

나. 프랑스

- 프랑스 자녀양육지원정책은 친출산 정책으로, 출산율이 2.0 대체수준 이하로 떨어지기 시작할 무렵부터 본격적으로 출산장려 정책을 추진하였다. 정책의 최우선적인 목표가 매우 뚜렷하고, 매우 일찍부터 출산율 저하를 위한 예방정책을 추진하였다.
- 정책 수단으로 채택한 방법이 임신 초기부터 아동과 가족을 지원해 주는 보조금과 직·간접지원, 그리고 정부가 모든 교육과 보육과정을 책임지는 공교육 공교육제도가 핵심이다.
- 출산율은 일정수준으로 유지하면서 여성노동력을 활용하기 위하여 근로자를 위한 다양하고도 탄력적인 지원정책을 폈다. 장기 육아휴직의 허용으로 영아를 직접 돌 볼 권리를 보장하였고, 입양휴가, 부친휴가, 병아휴가, 가족간호휴가 등 다양한 휴가제도와 시간단축근무제도 등으로 자녀를 돌보면서 취업이 가능하도록 지원하였으며, 양육에서의 남성 참여를 제도화하여 자녀양육이 부모의 공동책임임을 확인하였다.
- 아동에게 조기교육 기회를 확대하기 위하여 유치원을 확충하여 공교육체계를 확립하고 만3이전부터 입학할 수 있도록 하여 아동의 조기 발달을 도모하였다.

다. 독일

- 모든 가정이 자녀를 양육하기 위해 필요한 기본적 자원을 국가가 제공하고

자녀 양육에 따르는 개별가정의 부양부담을 감소시키는 것을 가족정책의 기본목적으로 삼고 있는 독일은 출산휴가 및 육아휴직제도, 가족 및 아동수당 제도, 그리고 보육정책을 추진하고 있다.

- 전통적 가족가치관으로 독일은 다른 OECD 국가에 비하여 보육시설에 대한 재정지원이 충분하지 못하며, 종교단체나 사회단체와 같은 민간복지단체의 지원이 중요한 자원이 되고 있다.
- 보육시설과 유치원이 이용 아동의 연령에 따라 이원적으로 분리되어 있지만 두 기관 모두 사회복지·교육시설로 자리매김 되어 있다.

라. 영국

- 보수적인 가족정책을 유지해 왔으나 노동당 정부는 유럽연합국가 중 가장 높은 소득불평등과 아동 및 가족에 대한 사회적 배제 문제를 해결하기 위하여 광범위한 양육환경 개선방안, 그리고 편모에 대한 사회부조프로그램을 줄이고 구직을 격려시키는 일련의 정책을 실행하기 시작하였다.
 - 파편화되고 잔여적인 가족정책에 대한 비판으로 가족변화와 다양성, 아동과 아동의 안녕에 대한 국가적이고 전체적인 연구사업을 확대하고 있다.
- 보편적 아동급여는 단순히 아동의 보육 및 교육정책을 뛰어넘어 거시적인 아동 및 가족정책에 중요한 역할을 한다. 특히, 이와 같은 아동관련 수당 및 세금 공제 제도는 늘어나는 사회부조비용을 줄이고 여성의 사회참여를 높이기 위한 경제적 효과를 가진다.
- 최근 유아보호 관련서비스에 대한 책임관할권을 보건부에서 교육고용부로 이행하였으며, 다부처간 협력체계인 교육행정위원회, 지역단체인 Sure Start, 유아발달 및 보호협력체(EYDCP) 등을 통하여 통합적인 체제를 갖추는 노력을 하고 있다.

마. 일본

- 일본에서 출산을 장려하고 기혼여성이 직장생활과 가정생활을 병행해서 할 수 있도록 하는 가족정책으로는 출산 및 육아(개호)휴직제도와 아동수당제도, 보육제도 등이 있다.
 - 육아 및 개호를 위한 유급휴직제도와 상담, 정보 제공, 재취업 장려사업 등 제도적인 조치를 취하고 있다.
 - 아동수당제도는 1971년 시작되었는데, 대상을 2000년부터는 의무교육취학 전(6세에 도달한 해의 연말까지)까지 확대하였다.
- 일본은 저출산·고령화 시대에서 노동력의 감소와 사회적 부담을 완화하는 방안으로 매우 신속한 보육정책을 마련하였다.
 - 보육정책 수립에 있어서 저출산, 고령화, 노동력의 수급 등 다양한 각도에서 접근하였고, 대책도 보육시설이나 재정의 확충뿐 아니라 아동의 안전과 교육을 도모하는 분위기를 조성하고, 여성이 사회활동을 용이하게 할 수 있도록 하는 기업 풍토 조성 등 조치를 마련하였다. 이념적으로는 성역할 분담을 완화하는 분위기를 조성하고 여성친화적 정책을 확충하였다.
 - 보육수요에 맞게 다양한 형태의 보육시설과 다양한 서비스를 제공하고 있고, 재정적 지원이 부모 보육비 부담 완화에 어느 정도 기여를 했다.

2. 정책시사점

- 외국 5개 국가의 자녀양육지원 정책 검토를 통하여 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.
 - 정책 수단으로 채택할 수 있는 가장 중요한 방법의 하나가 현금 보조금 지급이다. 검토한 5개 국가가 모두 가족수당제도를 채택하고 있다.
 - 앞에서 검토한 각국이 육아휴직으로 영아를 직접 돌 볼 권리를 보장하였

고, 다양한 휴가제도와 시간단축근무제도 등으로 자녀를 돌보면서 취업이 가능하도록 지원하였다.

- 자녀양육지원정책에서 정부가 모든 보육과정을 책임지는 공보육제도가 또 하나의 핵심이다.
- 보육 선진국들은 아동의 발달 측면도 소홀히 하지 않았다. 강한 가족가치관으로 보육정책이 취약한 독일에서도 일찍부터 아동 조기교육 기회를 보장하기 위한 정책을 추진하였다.
- 일본 이외에는 모두 보호와 교육에 대한 통합적 접근으로 아동 및 가족의 욕구에 보다 잘 대응할 수 있는 행정체계를 마련하였다.

VI. 보육 및 육아 환경 개선방안

1. 기본 정책방향

□ 아동발달을 도모하여 인적자원을 개발하고 여성의 가정과 직장 양립을 지원하여 여성의 취업률과 출산율 수준 제고를 동시에 달성하기 위해서는 통합적이고 포괄적인 정책을 추진하여야 한다는 점이다. 이러한 정책은 크게 세 가지 갈래로 구분할 수 있다.

- 근로자를 위한 다양한 가족친화적 지원 정책이 실시되어야 한다.
- 정부가 모든 과정을 책임지는 공보육 및 공교육제도의 확대가 중요하다.
- 보편적으로 모든 아동과 가족을 지원하는 정책이 중요하다. 이러한 지원 정책은 여러 가지 방안이 있을 수 있겠으나 가장 대표적인 것이 각종 보조금과 직·간접 지원이다.

2. 가족친화적 근로자지원정책의 강화

가. 휴가제도

1) 출산휴가

- 산전후 휴가 대상 및 적용 범위의 확대한다. 산전후 휴가의 대상은 고용평등과 부모의 자녀 양육공동책임 관점에서 여성뿐 아니라 그 배우자에게도 적용하여야 한다. 이 제도를 비공업 및 농업적 업무로의 확대 실시 방안을 논의할 필요가 있다.
- 산전후 휴가 임금의 사회화이다. 산전후 휴가기간 중 2001년에 증가된 30일간의 급여는 고용보험에서 지급하고 있는데, 임금 60일분도 1952년 모성보호에 관한 ILO협약이나 OECD 국가들의 사례를 따라서 사회보험이나 공적기금 등으로 사회화하여야 한다.

2) 육아휴직

- 남성의 육아휴직을 활성화하는 방안이 필요하다. 자녀양육을 남녀공동 책임으로 도모하기 위해서는 남녀가 육아휴직을 공유할 수 있어야 하고, 이는 육아휴직기간의 부모 할당제와 같은 제도를 통하는 것이 보다 효율적이다.
- 육아휴직제도는 공무원을 제외하고 만1세아로 한정하고 있다. 아동이 보육시설 등을 이용한다고 하여도 핵가족으로 지원인력이 극히 한정되어 있는 상태에서 부모가 필요한 상황이 많으므로 육아와 관련된 다양한 형태의 휴가가 필요하다. 이러한 휴직 기간은 육아휴직 형태와 함께 고려되어야 한다.
- 육아휴직급여가 2004년 3월부터 40만원이 지급되고 있지만 휴직을 활성화하기에 충분하다고 보기 어렵기 때문에 상향조정되어야 한다. 독일과 같이 정액지급을 유지하면서 금액을 올리거나 일본과 같이 평상 임금대비 40%를 지급하는 방안이 될 수 있다.

나. 근무제도의 다양성 강화

- 가족친화적 정책의 한 방안으로 근무시간이나 장소를 고정하지 않고 근로자의 선택에 따라 조정함으로써 직장과 가정의 일을 모두 조화롭게 할 수 있도록 한다는 것이다. 이는 탄력적 근무제, 시차출퇴근제, 재택 및 원격지 근무, 시간 단축형, 시간제, 일자리 나누기, 가족문제로 인한 일시적 업무 전환 등 다양한 형태로 구체화될 수 있다.

다. 보육 지원

- 기업은 필요로 하는 인력의 안정적인 확보와 노동자의 기본권을 보장한다는 차원에서 정부와 함께 육아에 대한 사회적 책임을 져야 하는 단위이며, 특히 대기업의 육아지원에 대한 사회적 책임을 높여야 한다. 그러나 그 방식은 다양화하는 방향으로 정책이 수립되어야 한다.
- 직장보육시설 설치의무 사업장이 확대되어야 한다. 여성·노동계에서는 92년부터 남녀 상시노동자 150인 이상 사업장에 설치의무화를 요구하고 있다. 또한 사업장을 근무지별 단위사업장으로 국한하지 말고 사업체로 확대 해석할 필요가 있다.
- 공동보육시설이 많이 설치되도록 지원을 강화한다. 시설이 미설치된 금융업, 의료업, 공단 등에 공동으로 보육시설을 설치할 수 있도록 권장하여야 한다.
- 보육시설 설치 및 보육수당을 지급 이외에도 직장보육을 지역사회 보육시설과 연계하는 방법이 이용될 수 있다.
- 서비스권제(voucher) 실시를 검토한다. 선진국의 경우, 기업이 대형보육체인과 계약하여 이들 시설을 이용하는 근로자에게 할인서비스를 제공하거나, 가정보육모가 발행하는 이용권을 구입하여 나눠 주는 형태의 지원이 있다.
- 기업 세제지원을 보다 확대해야 한다. 위탁한 지역내 민간보육시설의 운영비, 개보수비용 등의 경비도 지원할 수 있도록, 기업이 지불한 비용에 대해

세계감면 조치가 이루어질 수 있도록 해야 한다.

3. 공보육체계 강화

가. 국공립공보육시설의 설치

- 국공립보육시설의 설치 규모를 두 가지 측면에서 검토하고자 한다. 첫째는 추가 보육수요의 일정부분을 국공립보육시설로 대처하는 방안과 이에 덧붙여서 일부 열악한 보육시설을 국공립보육시설로 대체하는 방안이다.
- 연 500개 정도씩의 보육시설을 설치한다. 이는 새로운 보육수요를 충족 이외에도 기존의 열악한 보육시설을 대체하는 측면도 있다.
- 국공립보육시설 장소 선정은 지역별 수요와 공급에 기초하여야 한다. 지역별로 수요율 파악이 어려운 경우에는 지역별 공급률을 고려하여 비율이 상대적으로 낮은 지역부터 설치하도록 해야 한다.
 - 예를 들면 경기도는 군포시, 오산시, 광명시, 강원도 평창군, 화천군, 경남 거제시, 합천군, 통영시가 보육 공급률이 20% 미만이다.
 - 농어촌지역에 설치할 때에는 지역에 맞도록 시설의 규모를 탄력적으로 조정하여 필요 이상의 대형 시설이 설치되는 일이 없어야 한다.
- 국공립보육시설이 계획대로 설치되기 위해서는 중앙정부에서의 건축비 40% 확보만으로는 충분하지 않다. 중앙에서 설치 계획을 수립하여 국립시설로 설치하는 방안이 적극적으로 마련되어야 한다.

나. 보육료 지원 확대

- 0~4세 아동은 정부가 이미 기존 정책 연구 등을 토대로 2004년에 보육지원 계층을 2단계에서 3단계로 확대하였고 2005년에는 한 단계를 더 확대한다는 방침을 세우고 있고 2008년까지 도시근로자 가구의 평균소득 이하 가구까지 확대 지원한다는 계획이다.

- 지원 대상이나 비율이 영아와 유아를 구분하고 있지 않지만 장기적으로는 영아와 유아를 차별하는 지원 수준이나 지원 대상을 설정하여 보육 비용 지원방식을 유아와 영아로 이원화하는 방안도 고려할 수 있다.
- 만5세아 무상보육은 참여정부 기간 동안에 전면 확대하여 실시하여야 한다. 만5세아 무상보육은 유치원에도 같이 적용하므로 그 수요는 유치원 확충에 따라 다소 달라질 것이다.
- 장애 무상보육은 장애위험이 있는 아동이 포함되도록 의사의 소견으로 갈음할 수 있도록 하여야 하고, 장애보육아동 수요는 최소 보육아동의 2%로 설정하여 모두 무상보육이 되도록 확대하여야 한다.
 - 현재는 방과후 장애아동에 대한 지원은 없는데 방과후 장애아동 보육도 무상보육대상에 포함하여야 한다.
 - 장기적으로 장애아동에 대해서는 장애아동 지원체계를 구축하여 보육분야에서는 통합보육만 담당하고 그 이외 통합이 어려운 아동은 별도의 체계로 지원하여야 한다.
 - 장애인을 부모로 둔 아동을 무상보육 대상에 포함시키도록 한다.
- 차등보육료 확대에서 일반적인 보육료 차등 지원 대상 이외에 취약계층에 대한 추가 지원을 고려한다. 모부자가정, 취업모 가정, 다자녀 가정 등은 별도의 기준을 적용하여 지원하는 방안을 모색한다.
 - 보육비용 지원에 있어서 취업이나 취업을 위한 교육 훈련여부를 고려하여 지원을 달리하는 방안을 고려할 수 있다. 2008년 도시가계 중위소득의 100% 미만 가구까지 지원이 되고 나면 그 이상 소득계층은 영아보육에 한하여 취업모를 추가 지원하는 안을 제시한다. 영아모의 40%를 취업모로 가정하고 이들에게 보육료의 40%를 추가로 지원하는 방안을 고려할 수 있다.

- 농어촌은 보육료 부담으로 보육시설을 이용하지 못하는 사각지대가 있다. 이러한 사각지대를 해소할 수 있는 방안을 검토한다.
 - 지원기준의 차별화이다. 농어촌에 거주하는 조부모나 친인척이 보호하고 있는 아동의 경우 시설장의 확인으로 보육료를 지원 받을 수 있도록 조치를 취하여야 한다.
 - 보육료 지원수준의 차별화를 고려할 수 있다. 즉, 농어촌에는 지원 비율을 상향조정하여 도시보다 많게 추가 지원하자는 것이다. 농어민 자녀를 우선 무상보육 하는 방안도 정책대안이 된다.
 - 지원대상자 선정을 위한 소득인정액 산정시 예외를 두는 방안을 모색한다. 예를 들어서 농어촌에 한해서만 자동차 1,500CC 이상을 만5세아 무상보육대상 선정 기준에서와 같이 일반재산으로 분류하여 환산율 4.7%를 적용해 주는 방안을 제안한다.
 - 농어촌 수요자 요구에 부응할 수 있는 탄력성 있는 서비스 및 다양한 서비스의 제공 기회의 강화가 필요하다. 특히 농번기에는 소규모 가정보육 설치 운영, 야간보육 지원, 시간제 보육 등과 더불어 아동보육료를 지원 하는 방안을 강구하여야 한다.
- 2005년부터 중앙정부가 일정소득계층 이하 가구로 보육료를 지원받는 가구를 대상으로 2자녀 이상 보육시설을 이용할 경우 두 번째 자녀부터 연령별로 정액을 추가 지원할 계획이다. 그러나 다자녀 가구 지원이 가구부담의 완화에 그 목적이 있다면 두 가지 점을 개선방안으로 제시할 수 있다. 첫째는 소득계층과 무관하게 다자녀만을 조건으로 하여 지원이 들어가야 하고, 보육과 교육이 이원화되어 있기 때문에 어디를 선택하건 비용이 든다는 점이 확인된다면 지원하는 방향으로 개선되어야 할 것이다.

다. 보육비용 지원 방식의 일원화

- 고령화및미래사회위원회는 2004년 6월 보육에 관한 국정보고에서 보육료 지

원방식을 시설별 지원 비율을 줄이고 아동별 지원을 늘려가겠다는 방안을 발표하였고, 이에 따라 여성부는 2005년 예산에 시설별 지원 예산의 일부를 아동별로 전환하는 계획을 수립하고 예산을 확보하였다. 따라서 아동별 지원으로의 일원화라는 정책의 방향이 설정되었다고 하겠다.

□ 앞으로의 정책방안을 중심으로 논의하고자 한다.

- 아동별로 지원방식 전환은 계속 추진되어야 하며, 보육료 지원이 확대되는 시기에 완료되어야 한다. 아동별로의 전환은 보육료 상승요인이 되므로 지원대상과 지원수준을 확대 시기에 실시하여야 저소득층 보육료 추가 부담이 없게 된다.
- 영아보육 프로그램별 지원이 현재는 인건비 지원 중심으로 실시되고 있으나 이 역시 형평성 제고를 위하여 아동별 지원방식으로 전환되는 것이 합리적이다.
 - 국공립 등 정부지원시설은 반당 5명을 기준은 아동 1인당 30만원, 7인 기준은 20만원 이상을 정부가 보조하는 것으로, 민간시설이 정해진 보육료를 다 받아도 시설 수입에서는 아동 1인당 10만원 이상의 차이가 있게 된다. 아동도 지원시설 이용 아동은 25만원을 내고 55만원만큼의 서비스를 받는 반면에 민간시설 중 영아반 지원을 받는 아동은 35만원을 내고 39만원만큼의 서비스를 받게 되는 형평성 문제가 있다.

라. 적정 보육비용 산출

□ 우리나라 실정에 적절한 보육비용이 마련되어야 한다. 보육비용 산출과 관련하여 다음의 사항이 고려되어야 한다.

- 적용 기준의 조정으로, 가장 큰 과제는 보육교사의 인건비 수준을 연차적으로 유치원교사와 동일한 봉급수준이 되도록 해야 할 것이다.
- 개정 영유아보육법 시행규칙(안)에서는 보육시설은 12시간 운영을 원칙

으로 하되 보육교사는 8시간 근무 원칙을 지키도록 하고 피치 못할 사정으로 초과근무를 할 경우 초과근무 수당을 지급하도록 하고 있다.

- 규모의 경제가 적용되므로 주·부식비와 영양급식비를 차등 적용하는 것을 검토한다.
- 교재교구비의 경우는 향후 보육시설의 질적 향상을 위하여 보다 상향조정하여 이를 표준보육단가에 반영해야 할 것이다.
- 표준보육비용이 다양하게 산출되어야 한다. 지역은 물론 시설규모별로도 세분화되어야 한다.
- 시설의 개·보수비용은 반영될 수 있도록 해야 할 것이다. 그러나 민간 및 가정보육시설의 시설투자 부분을 회수하는 비용 등을 보육료에 반영하여야 하는지는 별도의 논의를 필요로 하다.
- 표준보육비용 재산정은 기존의 보육비용 구성 요인들의 단가를 개선하여 적용하고, 새로운 항목이 추가되어야 하므로 보육단가는 상승하는 결과를 가져오게 된다. 이 경우 부모의 비용 부담 능력도 고려되어야 한다.

마. 인력 관리 강화

1) 전문성 제고

□ 2004년 영유아보육법 개정에 따라 시설장의 자격기준을 보육교사 1급 취득 후 2년의 보육 및 아동복지 실무경력으로, 실제로 5년의 경력으로 상향조정되었다(여성부, 2004). 이러한 개선사항을 제외하고 추가로 고려되어야 할 사항을 두 가지만 제시하고자 한다.

- 개정법안에서도 공무원 등 다양한 배경을 가진 사람들이 시설장이 될 수 있도록 두었는데, 앞으로는 시설장 자격기준을 보육교사나 유치원교사 경력자로 그 범주를 보다 좁힐 필요가 있다.
- 두 번째는 연령제한을 고려하여야 한다. 연령기준은 교육공무원에 준하

는 것이 바람직하다.

- 영유아보육법 개정 내용 이외에 추가로 고려하여야 할 사항을 다음과 같이 제시하고자 한다.
 - 보육교사의 학력 기준이다. 보육교사의 최저 학력 기준이 고등학교 졸업이라는 점은 늘 보육교사의 열등한 지위를 상징하는 것처럼 언급되어 왔다. 추후 개정시에는 대학이상으로 개정되어야 할 것으로 판단된다.
 - 보육교사의 자격의 세분화이다. 현재는 일반 보육교사 자격만을 두고 있는데, 영아보육교사, 방과후보육교사, 장애아동보육교사 등 대상 아동별로 보육교사를 전문화할 필요성이 제기된다.

2) 근무 및 처우의 개선

- 교사의 처우 개선은 근로기준법의 준수로부터 이루어져야 한다. 일차적으로 교사의 탄력 근무제 등 교대근무로 근무시간이 가능하면 지켜질 수 있도록 하고, 사정상 교대근무가 불가능하여 초과근무를 할 경우에는 현실화된 수준으로 초과근무수당을 지급하여야 한다.
- 또한 처우 수준이 철저한 직무분석에 기초하여 마련되어야 하고, 보육교사 급수간의 차별화가 이루어져야 하고, 사회보험 가입, 휴가의 보장 등이 실시되어야 한다.

3) 보수교육

- 영유아보육법 하위법령으로 보수교육은 제도적으로 정비가 될 전망으로, 제도가 잘 시행된다면 보육교사의 교육의 참여가 활성화될 것이다. 그런데 법으로 국가 또는 지방자치단체는 보수교육 소요 비용의 전부 또는 일부를 부담하도록 한다고 정하고 있지만 지방재정에 따라 차이가 많으므로 전부를 지원하도록 제도화하는 것이 바람직하다.

4) 대체교사 제도의 확립

- 12시간을 원칙으로 운영되는 보육시설에서 보육교사가 근로기준법을 준수하고, 일정한 기간의 휴가를 사용하고, 의무화된 보수교육을 제대로 하기 위해서는 대체교사제도가 확립되어야 한다.
 - 대체교사는 현재 보육교사수의 9% 정도가 확보되어야 하고, 따라서 각종 비용 및 예산에서도 0.09의 가중치가 추가되어야 한다.
 - 대체교사 확보는 일일 고용보다는 상시 고용 형태로 추진되어야 한다.

5) 배치기준의 개선

- 보육시설 종사자 배치기준 역시 영유아보육법 하위법령으로 일부분은 개선될 전망인데 질적 수준 제고 및 타 법령·제도와 일관성이 유지 차원에서 몇가지를 인력유형별로 언급하면 다음과 같다.
 - 부설로 설치된 보육시설의 경우 기관의 장이 보육시설장을 겸임하는 것은 가능한 배제하여야 한다.
 - 교사대 아동비율은 교사 2인을 기준으로 정하는 방안이 검토되어야 한다.
 - 영유아 100인 이상을 보육하는 시설 이외에 2세 미만 아동을 20명 이상 보육하는 시설은 간호사(또는 간호조무사)를 1명 두는 것이 바람직하다.
 - 영양사는 식품위생법을 수용하여 영유아 50인 이상을 보육하는 시설의 경우에 한하여 1인을 두고, 영유아 50인 이상을 보육하는 시설은 취사부를 조리사 자격소지자로 채용하도록 한다.

바. 보육서비스 질적 수준 제고

1) 보육과정의 제정 및 보급

- 개정 법에서 표준보육과정을 마련하고 보육시설은 이를 이용하여 보육하여

야 한다고 정하고 있으므로 그 구체적인 내용이 마련되어야 한다.

- 표준보육과정은 월령 및 연령별로 세분화되어야 하고, 구체성을 유지하
되 시설에서의 탄력적 활용이 가능하도록 조화를 이루어야 한다.
- 보육과정으로 보육시설의 기본적 보육내용은 균질성을 유지하도록 하고
그 이상은 지역 특성을 반영하여 탄력적으로 운영하는 것이 바람직하다.

2) 평가인증

- 평가인증의 필요성을 수용하여 2004년 영유아보육법에 이를 제도로 도입하
였다. 따라서 평가인증제도가 우리나라에서 무리 없이 실시될 수 있도록 평
가기준과 지침서가 세밀하게 개발되어야 하고, 평가지표도 보육시설의 질적
수준 제고와 더불어 계속하여 상향 조정되어야 한다.
- 정책입안자 입장에서 인증 결과를 한정된 정부 지원 예산의 배분의 하나의
기준으로 활용할 수 있고, 국공립시설에 대한 위탁 및 재위탁시 평가자료로
활용할 수 있다.

3) 보육의 포괄적 서비스 기능 확대

- 보육시설의 기능을 현재의 아동 중심의 기능에서 가족지원을 확대하는 방안
을 제안한다. 포괄적 보육 서비스는 단순한 보호와 교육의 결합된 서비스라
기보다는 아동의 총체적 복지를 위하여 아동과 아동을 둘러싼 제반 환경에
까지 개입하는 광범위하고 적극적인 보육서비스를 의미한다.
- 저소득층 지역 및 농어촌 국공립보육시설을 이용하여 시범 적용한다.

사. 가정보육제도의 재검토

1) 가정보육제도의 조정

- 기존 가정보육시설의 규모를 조정하여 시설보육으로 자리매김하고, 다른 한

편으로는 순수한 가정보육교사를 제도화하는 방안을 제시하고자 한다.

- 가정보육시설은 보육아동 10명으로 조정하고 시설장 자격 등을 강화한다. 현재 국공립보육시설이나 직장보육시설의 최소 규모가 10명이다.

2) 가정보육교사 제도의 실시

- 가정보육교사는 보육서비스 제공자의 집에서 아동을 소수 보육하는 자로 규정하고, 가정보육은 등록된 가정보육지원센터 운영자에게 등록된 보육교사에 의해 제공되는 보육으로 한정한다.
- 가정보육교사가 보살필 수 있는 아동의 수는 초등학교 취학 전 자기 아동을 포함하여 최대 4명까지로 하고, 영아가 포함될 경우 자기 아동을 포함하여 3명이 넘지 않도록 한다.
- 가정보육교사는 보육교사 자격자로, 가정보육지원센터에 등록된 자로 한다.
- 가정보육교사는 자신의 집에서 영유아를 위탁받아 보육하므로 우선 시설 환경 등의 물리적인 측면에서 아동의 안전을 보장할 수 있어야 한다.
- 1인에 의한 보육의 폐쇄성을 최소화하기 위한 지원시스템이 구축되어야 한다. 이를 위하여 가칭 가정보육지원센터를 두어야 한다. 이러한 기구는 기초자치단체가 직접 운영하거나 시·군·구에 등록하고 허가를 받은 비영리단체가 운영하여야 한다. 시·군·구, 보육정보센터, 국공립 또는 법인 보육시설, YWCA 등 비영리단체 등이 운영 주체가 될 수 있다.

아. 보육 행정 및 지원체계 개선

- 행정업무도 예산 확대의 정도 이상으로 크게 증가될 것으로 예상되므로 행정인력의 확충과 더불어 보육행정 업무의 전산화 및 보육료 지원 대상아동의 데이터베이스화가 매우 중요한 과제가 된다.
- 국공립보육시설은 장기적으로는 중앙 및 시·도에 공무원조직이나 공공기관

으로 관리 기구를 두어 지도·감독과 보육인력 관리를 맡도록 한다.

- 장기적으로는 연령 중복 이원화된 보육과 교육의 행정체계가 조정되어야 하겠지만, 우선은 중앙은 물론 지역사회에 협의체를 구성하여 상호협조 체계를 구축하여 업무의 효율성을 높이는 방안을 모색할 필요가 있다.
- 보육정보센터는 지역단위별로 온라인(on-line) 서비스와 오프라인(off-line)서비스가 적절한 조화를 이루어야 지역주민의 욕구를 다각적으로 충족시켜 줄 수 있을 것이다.
- 보육정보센터, 국공립보육시설 등에 일반 가정의 자녀 양육 지원 기능을 강화하는 방안을 모색한다.

4. 보편적 아동가족지원 제도 실시

- 육아지원정책의 하나의 수단으로 수당제도는 적극 검토되어야 한다.
 - 아동수당 지급 대상은 출생순위, 아동연령, 소득수준 3가지 변수의 수준을 선택하기에 따라서 다양한 조합이 가능하다. 저소득층부터 지원하여 점차 확대하는 방안은 이 제도가 보편적 제도이므로 적절하지 않다고 볼 수도 있지만 제도의 진입을 우선적으로 달성하기 위해서는 이러한 전략을 취할 수도 있다.
 - 수당의 규모는 현실적이어야 한다. 수당은 아동연령과 무관하게 일정하게 할 수 있고, 연령별로 수당은 차등화할 수도 있다. 재정적으로 여유가 있다면 아동연령이 많을수록 수당 수준도 늘려가는 것이 이상적이다.
- 가정에서 자녀 양육에 소요되는 비용에 대한 실질적 세제지원을 검토한다. 소득공제 제도 이외에 소득수준별 세액 감면제도(Child Care Tax Credit)를 도입하여 저소득층에 대해서는 실질적으로 소요된 비용의 상당부분을 지원할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다.

VII. 맺는 말

- 최근 들어서 출산력이 급격하게 감소하고 여성취업률이 50%를 넘지 못하면서 보육, 육아지원 등 가정에서 아이를 낳아서 가르는 부모의 역할을 국가와 사회가 지원하여야 한다는 공감대가 크게 확산되고 있다.
- 기혼 여성의 노동시장 참가율을 높이기 위해서는 다양한 육아지원정책을 강화하여야 한다. 이용률이 낮은 출산휴가와 육아휴직의 실효성을 확보하여 이용률을 증가시키고, 공보육시설의 설치, 비용지원 등 질 높은 공보육을 확보할 수 있는 방안을 구체화하며, 이외에도 가족의 자녀양육비용 직접 지원 등 다양하고 다각적인 가족지원정책의 통합적 추진이 필요하다.

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 필요성

세계 각 국가의 보육정책은 전통적으로 국가 노동 및 가족정책의 일환으로 시작되었으며, 여기에 여성복지적 관점 및 저소득층 지원 관점 등이 복합적으로 작용하였고, 1990년 이후 아동권리 보장 측면에서의 논의가 더해짐으로써 정책의 당위성도 그 무게를 한층 더해 가는 경향이다.

우리나라는 1990년 이후 보육시설확충 3개년 계획을 실시하는 등 보육사업에 많은 노력을 기울여 왔고, 그 결과 보육시설은 양적으로 크게 팽창되었다. 2004년 6월 현재 전국적으로 25,000개소의 보육시설에서 90만명의 아동이 보육 서비스를 받고 있다. 또한 8,300여 개 유치원에서 54만 명이 교육을 받고 있다.

그러나 지난 10여 년 간의 엄청난 보육사업의 성장과 발전에도 불구하고 부모들 개개인의 욕구에 부응하여 저렴하고 다양한 질 높은 서비스를 제공할 수 있는 수준에는 미치지 못하고 있다는 평가를 받고 있다. 질적 측면을 소홀하였다는 비판과 더불어 보육 기관의 부적절한 배치, 보육의 다양성 부족, 보육시설과 유치원의 기능 중복, 낮은 보육·교육단가 등 여러 가지 문제를 노출하고 있어 이에 대한 점검 및 정책방안 모색의 필요성이 제기되어 왔다.

이러한 요구에 부응하여 우리나라는 특히 참여정부 이후 강력한 정책적 의지에 힘입어 보육은 주요 국정과제로 채택되었고, 보육예산도 증가하여 2004년 국비와 지방비를 합하면 8740억 원이고, 유아교육예산 4396억 원으로 보육·교육 예산을 합하면 1조 3천억 원에 달하고 있다. 또한 2004년 1월 8일자로 개정된 영유아보육법은 사실상 전면 개정으로 보육시설 평가인증제, 보육교사 자격제도 및 자격 기준 강화 등 그 동안 보육발전을 위하여 논의되었던 보육제도 개선 사항을 대부분 수용하고 있어서, 다양한 보육발전 방안들이 제도적인 뒷

받침을 통하여 실현됨으로써 보육의 다양한 영역에 걸쳐서 폭 넓은 제도적인 개선이 있을 것으로 기대되고 있다.

이처럼 우리 정부가 강력한 보육정책을 추진하게 된 데는 여성의 사회참여와 아동 조기교육 욕구가 크게 작용하고 있다. 여성인력의 활용 필요성 및 기혼여성의 취업욕구가 증대되고 있는 시대적 변화와 함께 아동에 대한 조기교육의 필요성이 제기되면서 영유아에게 적절한 환경과 전문적 보육서비스를 제공함으로써 영유아를 건전하게 육성하고 이와 함께 보호자의 경제적·사회적 활동의 지원을 통하여 가정복지 증진을 도모할 필요성이 강조되어 왔다. 특히 최근에 급격한 출산수준의 감소도 자녀양육지원 정책을 강화하는 배경이 되고 있다. 이를 구체적으로 보면 다음과 같다

첫째로, 여성취업에 대한 욕구, 인식 및 가계에 기여하는 부분이 높아지고 있으나, 자녀양육에 대한 과도한 부담이 여성취업의 장애요인으로 작용하고 있다. 우리 사회는 남성과 여성의 전통적인 성 역할 분담이 약화되어가면서 여성의 경제활동 욕구는 증대하고 있다. 미혼 여성 중 ‘가정에만 전념’, ‘결혼 전까지만 취업’하겠다는 비율이 대폭 감소하고, ‘가정과 관계없이’ 취업하겠다는 비율이 1990년 13.7%에서 2002년 35.4%로 증가하였다(통계청, 2002). 최근 들어 맞벌이 가구의 소득에서 배우자의 소득이 차지하는 비율도 20%를 넘었다(나정 외, 2003). 실제 여성의 경제활동참가율도 지난 40년 간의 산업화 과정에서 지속적으로 증가하여 왔다. 그러나 1990년 이후 거의 증가되고 있지 않으며, 선진국에 비하여 여전히 낮은 수준이다. 특히 20대 후반에서 30대 초반에 취업률이 낮아지는 전형적인 M자형 곡선은 여성의 취업이 출산, 육아로부터 영향을 받음을 반영한다. 2002년도 전국 보육실태조사에서도 아동 모의 취업률^{주1)}이 초등학교의 모는 48.7%로 전체 여성취업률^{주2)}과 유사한 수준이지만 영아 모 23.8%, 유아 모 37.9%로 영유아 전체 모의 취업은 31.7%로 조사되었다.^{주3)}

주1) 학생은 미취업으로 분류하였음.

주2) 여성 경제활동인구비율은 2002년 12월 현재 비농가 여자 47.6%, 농가 여자 59.3%로 전체 48.6%임(노동부, 2003).

주3) 연령별로는 0세아의 모 19.6%, 만1세아의 모 22.2%, 만2세아의 모 28.7%, 만3세아의 모 35.0%, 만4세아의 모 36.8%, 만5세아의 모 40.7%임.

즉, 여성은 혼인여부와 상관없이 취업을 원하고, 남성은 맞벌이를 원하는 경향이 높아지고 있고, 맞벌이 가구의 소득에서 배우자의 소득이 차지하는 비율이 20%를 넘어서고 있다. 그러나 자녀 양육지원제도가 잘 정립되어 있지 않기 때문에 많은 여성이 육아로 인하여 경제활동을 제약받고 있다. 조모 등 가족이나 비교적 저렴한 비용으로 아이를 믿고 맡길 수 있는 친·인척이 없는 경우 경제활동을 계속하기 위해서는 파출부나 이웃 보육모에게 아이를 맡기는 수밖에 없는데 여성 직종의 특성상 이와 같은 방법은 비용-이익 면에서 효율성이 낮다. 따라서 여성인력의 활용성을 제고하기 위해서는 저렴한 비용으로 질 높은 보육서비스를 제공할 수 있는 국가의 정책이 요구된다.

두 번째로 우리나라의 합계출산율은 2001년 1.17, 2002년 1.19로 세계 최저 수준이며, 유래 없는 빠른 속도로 감소해 왔다.^{주4)} 출생아수는 10년 전인 1992년도 73만 9000명에 비해 2002년에는 49만 3500명으로 33%가 감소하였으며, 2001년 대비 15만 명이 감소하였다. 이러한 출산율 저하의 원인은 여성의 사회활동 참여 증가, 높은 양육비 부담, 자녀양육에 대한 여성의 부담, 자녀에 대한 노후보장 기대 감소, 결혼가치관 변화에 따른 결혼을 및 결혼연령의 변화 등에서 그 원인을 찾을 수 있다. 여성의 교육 수준 향상, 사회 참여 욕구 증가로 여성의 경제활동 참가가 증가함으로써 일과 가정양립의 어려움으로 자녀 출산을 기피하거나 연기하는 현상을 초래하는 것으로 풀이된다. 자녀를 양육하는데 드는 비용도 높다.^{주5)} 공교육의 부실, 학벌위주 사회, 학부모의 왜곡된 교육열 등이 과도한 사교육비 부담을 초래하여 자녀수를 위축시키는 요인으로 작용하고 있다. 통계청(2000)에 의하면 교육비가 부담된다는 비율이 72.5%에 달하며, 부담요인은 각종 과외비가 1순위로 56.0%, 학교납입금이 37.9%로 2순위이다. 또한 양육과 가사노동에 대한 책임이 여성에게 편중된 사회적 분위기는 여성의 출산기피현상으로 이어지고 있다. 최근에 일부 개선되고 있기는 하지만 전통적

주4) OECD(2003)에 의하면 2002년 현재 OECD 국가 평균은 1.6이고, 일본 1.32, 미국 2.01, 뉴질랜드 1.90수준임.

주5) 김승권 외(2003)은 전체 가구의 월평균 자녀양육비는 132만원으로 1가구의 월평균 소비지출액 234만원의 56.6%를 차지하고 있다고 보고하였다.

인 이분화된 성역할로 자녀를 둔 취업여성은 이중고를 겪고 있다. 따라서 출산을 제고 방안의 하나로 보육정책의 강화가 중요하다.

세 번째로 가족적 특성으로 가족 규모의 축소와 함께 핵가족화 현상, 해체가정 증가 등으로 세대구성도 변화를 보이고 있다. 2세대 핵가족형태의 하나인 한 부(모)와 미혼자녀로 구성된 가족형태는 2000년 7.9%로 전체 가구에서 차지하는 비율은 감소하고 있으나 절대수에 있어서는 증가하고 있다. 이혼율이 높아짐에 따라^{주6)} 해마다 발생하는 부모 이혼 아동수도 증가하게 된다^{주7)}. 이러한 변화는 여성의 취업 증가와 더불어 가정에서 돌봄 기능을 담당할 인력의 부재 현상을 더욱 더 심화시킨다.

넷째, 질 높은 보육서비스는 아동에게도 긍정적인 영향을 미친다. 영유아기의 발달은 전 생애에 걸쳐서 영향을 미치는 중요한 시기이다. 생후 첫 1년 간은 지적, 사회적, 정서적, 신체적 발달의 결정적 시기이며, 유아의 두뇌는 생후 첫 2~3년 동안 획기적으로 변할 수 있는 엄청난 능력을 가진다. 그러므로 조기에 우수한 프로그램이 중요하여, 생후 3년 동안 제공되는 프로그램의 질이 유아의 인지적, 언어적 발달과 긍정적 사회적 상호작용에 중요한 영향을 미친다. 우리나라의 경우 일부 아동은 빈곤 등의 이유로 조기교육 기회를 갖지 못하는 아동이 있는 반면에 또 다른 아동은 3세 이전부터 학습지를 하거나, 영어, 체육 등을 비롯한 각종 학원에 다니기 시작하는 등 조기교육 과열 현상이 나타나고 있다. 사립유치원 학부모의 86%가 자녀에게 한글, 수학, 영어 등 지능개발, 초등학교 준비 등의 이유로 조기 특기교육을 실시하고 있으며(이기숙 등, 2001), 보육시설에서도 74.6%가 특기교육을 실시하고 있다(서문희 외, 2002). 최근 소아정신과 병원에는 조기인지교육으로 인한 스트레스로 인해 탈모증 등 다양한 발달장애를 가진 유아들이 급증하고, 소화기 내과에는 신경성 위염 증세를 호소하는 유아들이 늘어나고 있다(신의진, 2002). 유아 대상 조기교육의 과열은 아

주6) 인구 1,000명 대비 이혼건수인 조이혼율은 해마다 증가하는 추세로 2002년도 이혼건수는 145,324건이고 조이혼율은 3.0임.

주7) 2002년 기준으로 부모가 이혼한 미성년자의 수는 최소한 165,927명 이상으로 추정됨. 이는 2001년에 비하여 12,000명 이상이 증가된 것임(법무부, 2002). 따라서 편부모나 부모없이 조부모와 동거하는 비율이 증가하고 있음.

이들 뿐 아니라 부모들의 사교육비 부담으로 이어진다. 따라서 모든 아동이 이용 가능한 질 높은 공보육·교육체계의 확립은 국가적 과제가 되고 있다.

이와 같이 우리 사회는 국가의 강력한 보육 및 육아지원 정책 추진에 대한 요구가 크다. 그러나 그 동안의 정책연구는 주제별로 파편적으로 접근하였고, 이러한 요인과 보육 및 육아지원정책을 연계하여 그 관련성을 깊이 있게 검토해 본 연구는 많지 않다.

이러한 배경에서 본 연구는 외국의 예를 들어서 육아지원 및 보육정책의 중요성을 검토하고, 우리나라 보육의 공급, 재정, 인력, 지도감독 등 포괄적 의미에서 보육 환경을 검토하고 여성이 마음놓고 자녀를 맡기고 사회활동을 할 수 있도록 이를 개선할 수 있는 정책방안을 모색하고자 한다. 이는 예산의 효율적 활용 측면에서도 효과성 있는 정책을 수립하고, 효율적인 자원 배분을 실현하기 위한 기초가 될 것이다.

제 2 절 연구의 목적 및 내용

이 연구는 포괄적 의미에서 현행 자녀 보육 환경의 현황 및 문제점을 검토하고 이를 개선할 수 있는 정책방안을 제시하는 데 그 목적을 두고 있다.

구체적 연구내용은 다음과 같다.

첫째, 연구의 배경 차원에서 기존 문헌을 통하여 육아 관련 정책의 필요성 및 당위성을 그것의 근거가 되는 여성의 사회활동, 출산력, 아동발달의 세 가지 측면에서 살펴보고자 하였다. 주로 외국의 자료^{주8)}를 이용하여 육아 관련 정책과 이들 요인과의 관련성을 검토하고자 하였다.

둘째, 우리나라의 보육 및 육아지원 제도와 정책을 여성사회활동 증진 측면에서 검토하고자 하였다. 남녀고용평등법과 영유아보육법의 발전과정을 검토하고 정책의 여성사회활동 증진 효과를 논의하고자 하였다.

셋째, 우리나라의 육아지원 정책의 문제를 근로자 육아 지원과 지역사회 보육

주8) 국내 자료가 매우 한정되어 있음.

시설 측면으로 나누어 살펴보고자 하였다. 전자는 출산전후 휴가 및 육아 휴직 등 모성보호 정책과 직정보육이고 후자는 보육시설의 설치, 운영, 재정, 서비스의 질 차원에서 검토하였다.

넷째, 스웨덴, 프랑스, 독일, 영국, 일본 등 OECD 국가들의 보육 및 육아지원 정책을 검토하고 시사점을 도출하고자 하였다. 검토하고자 한 내용의 범주는 출산 및 육아 휴가, 영유아 보육 및 교육 등이다.

다섯째, 이러한 분석을 기초로 자녀 보육환경 개선을 위한 정책방안을 제시하고자 하였다. 정책방안은 가족친화적 노동정책, 공보육의 강화, 보편적 가족 지원 정책으로 구분하여 제시하고자 하였다.

제 3 절 연구 방법

본 연구는 문헌연구로, 국내외 자료와 기존연구 결과 등에 기초한 분석으로 실시되었다.

첫째, 보육, 육아지원 및 출산력, 여성취업, 아동발달 등 이와 관련된 국내 관련 자료, 기존 연구 문헌 및 연구 결과를 수집하여 분석하고, 인터넷 검색으로 외국의 관련 자료를 수집하여 분석하였다.

둘째, 2003년도 및 2004년도 보육통계 및 관련 자료를 수집하여 분석하였다. 특히 통계청의 2004년 시·군·구 단위 인구통계와 여성부 보육통계 및 교육인적자원부 유치원 통계를 이용하여 시·군·구 지역별 보육공급과 이용률의 차이 분석을 실시하였다.

셋째, 2002년도 전국보육실태조사 일부 자료를 추가로 분석하였다.

넷째, 검토하고 분석된 자료를 토대로 문제점을 분석하고 대안을 모색하였으며, 가능한 범위 내에서 재정, 규모 등을 추정하고자 하였다.

제 4 절 연구의 범주 및 보고서 구성

본 과제명은 『여성의 사회활동 증진을 위한 보육환경 개선방안 연구』이다. 이러한 과제명이 가지고 있는 연구 범주상의 한계는 두 가지이다. 첫째는 보육이 여성의 사회활동 증진에만 목적이 있는 것으로 한정하고 있다는 점과 두 번째로는 보육환경이라는 용어가 통상 물리적, 또는 구조적 측면의 특성을 나타내는 정도의 의미를 가질 수 있다는 점이다.

그러나 본 연구는 연구의 범주를 거시적으로, 광의로 접근하고자 하였다. 즉, 여성의 사회활동 증진을 보편화된 가치로 보고 보육 및 육아지원 정책을 검토하는데 있어서 이를 우선적으로 고려하였다. 그러나 이에 국한하지 않고 이로 인하여 파생되는 출산력이나 아동발달의 문제도 함께 고려하였다. 또한 보육환경이라는 용어를 보육시설의 물리적, 구조적 환경보다는 자녀 양육을 둘러싼 전반적인 여건으로 광의로 접근하고자 하였다. 그러나 ‘보육’이라는 용어가 보육시설에서의 보육을 지칭하는 용어로 인식되고 있다는 점을 고려하여 용어상의 오해를 피하기 위하여 보고서 본문에서는 보육 및 육아라는 용어를 사용하였다.

보고서는 총 7장으로 구성하였다. 제1장은 서론으로 연구목적, 내용 및 방법 등을 기술하고, 제2장에서는 보육과 육아지원 정책의 필요성 및 당위성을 여성 사회활동 증진, 아동 발달 및 출산력 측면에서 검토하고자 하였다. 제3장에서는 현행법령을 중심으로 우리나라 취업여성의 육아지원을 위한 제도의 변천과정과 이들 제도에 의한 보육 및 육아지원서비스 이용과 여성취업의 관련성을 살펴보았다. 이어서 제4장은 보육 및 육아 환경을 문제점 중심으로 검토하였으며, 제5장은 주요 5개 국가의 가족, 아동, 유아보육·교육 정책을 살펴보고 시사점을 도출하고자 하였다. 마지막으로 제6장에서는 이러한 분석 결과를 토대로 보육 및 육아 환경 개선방안을 도출하고자 하였다.

제 2 장 이론적 배경 및 선행 연구

제2장에서는 국가 보육 및 육아지원 정책의 당위성을 살펴보기 위해 이러한 정책을 여성의 경제활동, 출산력, 아동의 발달 측면에서 살펴보고 시사점을 모색하고자 한다. 그 동안의 우리나라 보육 및 육아지원 정책이 일차적으로는 취업여성을 지원하기 위한 제도로 전개되어 왔으나, 취업여성을 지원하는 배경에는 근본적으로 여성의 직장에서의 일과 가정에서의 자녀출산 및 아동의 전인적 발달을 지향하는 자녀양육을 양립할 수 있도록 하기 위한 것이다. 따라서 본 글에서는 이론적 배경으로 여성의 경제활동 이외에도 출산력과 아동 발달 측면을 함께 검토하고자 한다.

제 1 절 보육 및 육아지원 정책과 여성경제활동

제1절에서는 여성의 경제활동참가와 자녀유무 및 육아지원서비스의 관계에 대해 이론적으로 고찰하고, 국제비교연구를 통해 밝혀진 인과관계를 정리하고자 하였다.

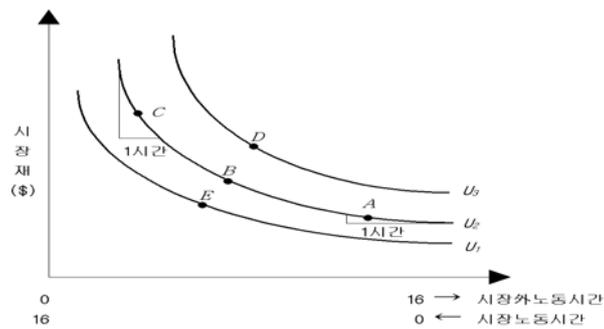
1. 자녀가 여성 경제활동참가에 미치는 영향

노동경제학 이론상 결혼과 출산은 여성노동력 공급에서 큰 전환점이 되는 것으로 평가된다. 크게는 노동공급결정과 임금 등 2가지 측면에 영향을 주는데, ^{주9)} 먼저 노동시장 참여에 미치는 영향을 검토하고, OECD 국가비교를 통해 살펴본 임금이 미치는 효과를 그 뒤에 이어서 검토하고자 한다.

주9) 노동시간과 관련한 노동경제학적 논거는 생략함. 단시간 근로의 비중이 낮고, 근로시간에 따른 비례보호가 보장되지 않는 한국의 노동시장 현실을 감안할 때, 주요한 논점이 아니라고 판단되었음.

노동공급이론은 가계의 효용극대화 이론에서 출발한다. 신고전학과 경제학이론에 따르면, 가계는 구성원의 시장재화와 비시장재화의 소비를 통해 효용을 실현한다. [그림 2-1-1]은 가계의 효용극대화 조건을 나타내는 무차별곡선이다 (Blau, Ferber, and Winkler, 1998). 효용극대화 과정에는 예산의 제약이 따르는데, 사람들이 시장노동시간과 비시장 노동시간이라는 투입요소를 이용하여 생산된 생산물의 소비로부터 효용을 얻는다고 보는 것이 기본 모델이다.

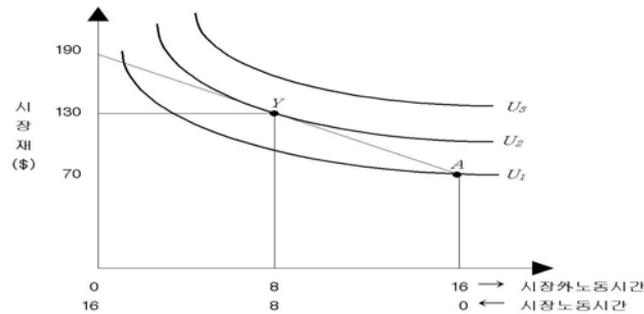
[그림 2-1-1] 무차별 곡선- 시장과 비시장시간의 조합



무차별곡선의 기울기 정도는 동일한 복지(광의의 삶의 복지)를 유지할 수 있을 때까지 비시장시간을 시장재화로 대체시키는 것이 특정 개인에게 얼마나 어려운가 혹은 쉬운가에 따라 영향을 받는다. 간단히 말하면, 그 결정은 생산과 소비 중 어떤 하나를 다른 것으로 대체시키기 위한 특정인의 기회에 의존하게 된다. 이 원리를 어린 자녀를 둔 여성근로자에게 적용시켜 본다면, 자녀로 인해 가정 내에서의 서비스가 보다 많이 요구되면, 기울기가 큰 무차별 곡선을 갖게 되고, 따라서 시장노동시간이 비시장시간을 대체하기 어려워진다. 이때 어린 자녀를 가진 주부의 취업이 다양한 서비스를 통해 사회적으로 용인되고 지원된다면, 양육을 위해 서비스를 활용하는 행동이 일반화될 수 있고, 기울기가 낮은 무차별 곡선을 갖게 된다(→시장활동 선호). 특히 어린 자녀의 보육·양육이 많은 시간투입을 필요로 하는 시간 집약적 노동이기 때문에, 사회적 지원이 없는

상태에서는 시장시간 투입이 줄어들게 되는 것이다.

[그림 2-1-2] 시장임금이 의중임금보다 높은 경우→ 노동시장 참여



[그림 2-1-2]는 소득(또는 임금)과 노동시장 참여결정간의 관계를 보여준다. 원점에서 북동쪽 방향으로 갈수록, 잠재적 만족과 소비가능성이 모두 증가하는 것을 의미한다. 이 경우는 주어진 예산 제약 하에서 가장 가능성이 큰 무차별 곡선 U_2 와 접하는 Y 점에서 효용 또는 만족을 극대화시키게 된다. 따라서 8시간의 시장노동과 8시간의 비시장활동(대표적인 예: 가사, 양육)에 시간을 할애하는 선택을 하게 된다. 점 A 의 기울기는 흔히 요구임금 혹은 의중임금(reservation wage)^{주10)}으로 불리는데, 노동을 시장에 공급하기 위해서 노동자가 요구하는 최소한의 주관적 임금수준을 의미한다. 시장임금이 요구임금보다 크다면 노동시장 참여가 선택되고, 그렇지 않으면 경제활동에 참가를 하지 않는 합리적 선택을 한다. 즉, 노동력 참여는 비시장시간의 가치와 부적(-)으로 관련된다. 이때 지리적으로도 가깝고 경제적으로도 감당할 수 있는 양질의 보육시설을 이용할 수 있다면, 한계의중임금의 크기에 영향을 주어 경제활동여부를 결정하는데 주요 요인이 된다(조우현, 2003).

비시장시간 가치에 영향을 미치는 다른 요인으로 근로소득 이외의 소득이 있

주10) 흔히, 시장임금과 개인의 의중임금과의 차액은 경제적 지대(economic rent)라 불린다.

다. 일반적으로 근로자 외 가족, 특히 배우자의 소득, 정부로부터의 소득지원이나 양육관련 현금급여나 수당 등이 모두 영향을 주게 된다. 높아진 소득은 시장시간 공급을 줄이는 방향으로 영향을 미칠 수도 있고(소득효과 발생), 시장시간의 공급을 증가시키기도 한다(대체효과 발생).

기혼자의 경제활동참가는 결국, 요구임금이 시장에서 제공되는 임금과 비교해서 낮은가 높은가에 따라 결정되게 된다. 이 때 흥미로운 점은, 기혼남성의 노동공급이 주로 임금과 비근로소득의 함수인데 반해, 기혼여성의 노동공급은 자녀수와 자녀연령에 의해서 크게 영향을 받는다는 연구결과들이다(Mincer, 1962; Becker, 1971; Blau et al., 1998). 즉, 자녀양육에 드는 시간과 비용이 기혼여성의 노동공급에 중대한 영향을 주게 되는 것이다. 여기서 접근성 높은 보육시설의 공급과, 보육비(가격)지원 혹은 소득지원 등의 현금지원이 기혼여성의 노동공급결정에 밀접히 연결되어 있음을 유추할 수 있다.

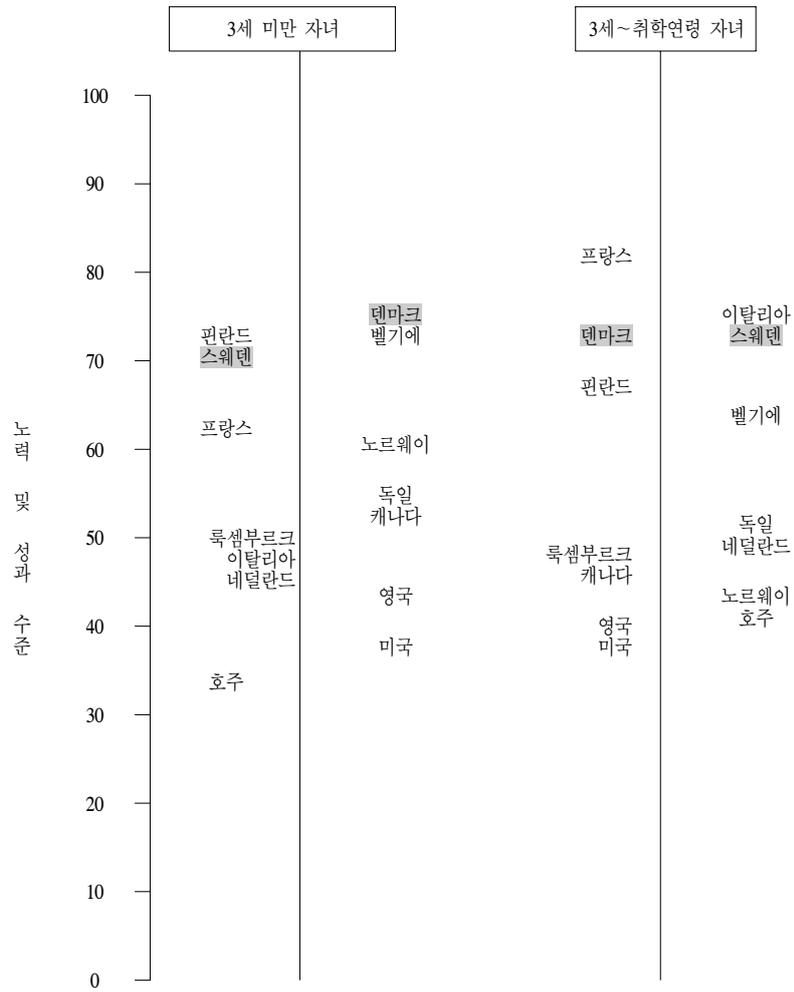
2. OECD 비교연구를 통한 인과관계 고찰

OECD 국가를 대상으로 꾸준히 이루어져 온 자녀-여성경제활동간의 관계는 다양한 측면의 이슈를 제기하고 있다. [그림 2-1-3]과 <표 2-1-1>에는 아동과 여성을 고려한 정책패키지를 통해서 본 각국의 정책노력이 평가되어 있다. 주요 기준은 각국이 유자녀 가정과 무자녀 가정간의 고용기회를 평등하게 만들기 위해 애쓰는 정도이다. 모성휴가를 제공하여 일을 쉬게 하는 방식과 전일제 공공보육을 통해 근로의 지속성을 보장해 주는 방식 모두가 포함된다.

음영 표시가 된 두 나라, 스웨덴과 덴마크는 두 연령그룹의 아동에 대한 정책에서 모두 60점이 넘는 정책점수를 기록한 국가이다. 이 두 나라는 첫째, 모성휴가시 임금대체율이 거의 100%에 육박하고, 둘째, 학령전기 아동의 100%와 1/3~1/2의 영유아를 위한 공공보육이 가능하다는 특성을 지닌다. 영어권 국가의 낮은 점수도 눈에 띄지만, 노르딕 국가 중에서 노르웨이가 매우 낮은 점수를 보이고 있는 것도 주요한 발견이다. 3세 이하 공공보육이 발달되지 않았고, 80년대 말이 되어서야 포괄적인 모성휴가가 취업모에게 주어진 점 등이 노르웨

이의 점수를 낮추는데 영향을 준 것으로 분석된다.

[그림 2-1-3] 모성 취업지원 정책



자료: Sainsbury(1999) p.60 에서 재인용.

<표 2-1-1> 정책 노력지수: 14개국의 지수값과 국가 순위

구분	지수값		국가 순위	
	3세 미만 아동	3세~취학연령	3세 미만	3세-취학연령
핀란드	65.84	55.85	1	5
덴마크	63.87	63.50	2	3
스웨덴	62.29	61.60	3	4
벨기에	59.99	51.29	4	6
프랑스	53.19	76.57	5	1
노르웨이	41.42	20.94	6	12
룩셈부르크	36.27	34.06	7	7
독일	36.20	31.90	8	8
이탈리아	36.04	65.20	9	2
캐나다	34.69	30.12	10	9
네덜란드	33.97	30.08	11	10
영국	21.98	21.25	12	11
호주	21.25	16.80	13	14
미국	13.59	20.65	14	13

주: 지수 스코어는 관련지수의 가중 조합을 이용하여 공식에 따라 계산한 후 다시 지수 스코어는 0에서 100 사이의 구간 값으로 변환한 것임. 여기서 100은 얻을 수 있는 최대 스코어의 100%를 나타냄. 위의 표에 나타난 것들이 이 최종값들임. 자세한 공식은 Meyers et al., 1999, p.130참조.

자료: Sainsbury, 1999. p.40 에서 재인용.

위의 정책분석 결과를 염두에 두고 <표 2-1-2>를 보면, 미약한 사회적 지원이 있는 나라와 충분한 지원이 이루어지고 있는 국가 간에 아동이 취업에 미치는 부정적 영향이 매우 상이함을 알 수 있다. 영어권 모든 국가에서는 아동의 존재가 어머니의 취업에 장애가 되는 것으로 나타나고, 노르딕 국가 중에서도 노르웨이는 포괄적 보육서비스 등이 부족하여 취업 불이익이 크게 나타남을 알 수 있다.

〈표 2-1-2〉 영유아 교육과 보호(ECEC)의 사회화 정도와 모성 취업간의 관계

	ECEC의 사회보급도 (공급/비용에서의 가용성)		아동으로 인한 모성 취업에의 불이익(penalty) ¹⁾	
	0~2세	3~5세	모성취업 감소 (자녀 0~2세)	모성취업 감소 (자녀 3~5세)
사회민주주의 국가				
덴마크	고/고	고/고	0%	0%
핀란드	중/고	중/고	0%	0%
노르웨이	중/고	중/고	-29%	-27%
스웨덴	고/고	고/고	0%	0%
보수주의 국가				
벨기에	중/고	고/고	0%	0%
프랑스	중/고	고/고	0%	0%
독일	저/저	중/중	-25%	-117%
이탈리아	저/저	고/고	n.a.	n.a.
룩셈부르크	저/저	고/고	0%	0%
네덜란드	저/저	고/고	-25%	-21%
자유주의 국가				
호주	저/저	중/중	-35%	-15%
캐나다	저/저	중/중	-15%	-10%
영국	저/저	중/중	-45%	-31%
미국	저/저	중/중	-22%	-15%

주: 취업에 있어서 예상되는 퍼센트 포인트 감소(penalty)는 어린 자녀를 둔 기혼모들 가운데 결혼 상태, 자녀 수, 엄마의 나이와 교육 정도, 기타 가계 수입 등의 요인들을 감안하여 산출한 것임.

ECEC는 Early Childhood Education and Care의 약자임.

자료: Meyers and Gornick, 2003.

<표 2-1-3>은 아동의 유무와 아동의 수가 남성과 비교했을 때 여성 취업자에게 상대적으로 어떠한 영향을 주는가를 나타내고 있다. 이를 보면 아동의 수가 많아질수록 여성의 노동시장 참여율과 근로시간은 확연히 줄어들고 있다. 반면 남성의 참여율과 근로시간에는 아무런 영향이 나타나지 않는다. 오히려 약간 상승한다. 여성에게 주어지는 불이익은 시간당 임금의 경우도 마찬가지이다. 아

동의 수가 많은 가정의 여성취업자는 현격히 줄어든 시간당 임금을 수령한다. 반면 남성에게는 이러한 패턴이 보이지 않는다. 똑같은 데이터를 이용하여 다중회귀분석을 수행한 결과, 아동의 수는 남성취업자에게 아무런 영향을 주지 않는 반면, 여성취업자에게는 아동 한 명 당 6%의 시간당 임금 감소를 야기하는 것으로 분석되었다(Jacobsen, 2002).

〈표 2-1-3〉 미국의 근로자의 성별, 자녀수별 노동시장 통계

구분	여성			남성		
	노동시장 참여율(%)	주당 노동 시간	시간당 임금 (\$)	노동시장 참여율(%)	주당 노동 시간	시간당 임금 (\$)
전체	77	38	11.53	92	44	15.38
자녀없음	81	40	12.02	89	44	14.42
1명	79	38	11.54	94	45	16.48
2명	74	36	10.99	96	45	16.83
3명	66	34	9.62	95	45	16.73
4명 이상	55	33	7.92	92	46	14.42

주: 시간 및 시간당 임금은 0이 아닌 값만으로 산정.

자료: U.S. Department of Commerce, Bureau of Census, 1999, Jacobsen, 2002, p.138 발췌, 재인용.

이상의 실증적 비교연구 결과들은 아동의 존재여부와 아동의 수 자체가 취업에 미치는 부정적인 영향과 보육 및 양육지원 정책의 긍정적 효과 등을 극명하게 밝혀준다.

3. 정책시사점

위의 모든 연구들은 보육서비스의 공급 증가나 보육비 지원 등이 취업모의 고용을 유지·확대시킬 수 있는 강력한 정책 도구임을 밝히고 있다. 이러한 인과관계는 의중임금을 낮추었을 때 시장참여가 늘어날 수 있고, 시간 집약적인 양육을 휴가나 사회화 방식을 통해 지원해 주었을 때, 시장노동이 늘어날 수 있다는 이론과도 일맥상통하는 결과이다. 기혼 여성의 노동시장 참가율을 높이

기 위해서 한국은 공공보육의 확보와 보육비의 지원을 통한 의중임금 낮추기, 아울러 이용률이 낮은 출산휴가와 육아휴직의 실효성을 확보하는 노력이 시급한 것으로 판단된다.

제 2 절 보육 및 육아지원 정책과 출산율

주요 OECD 국가들은 저출산과 인구고령화라는 이중의 인구문제를 안고 있다. 저출산·인구고령화는 경제적 부양부담, 생산인구 감소로 인한 경기 침체와 고실업, 복지국가 정당성 위기 등 다양한 사회문제를 초래한다. 이에 OECD 주요 국가들은 출산율의 제고를 위한 다양한 사회정책을 마련해 왔다.

그 정책의 일환으로 선진제국에서는 보육·육아지원정책을 확충해 나가고 있는데, 어떠한 정책이 출산율을 제고할 수 있을 것인가에 대해서는 답하기 어려운 문제이다. 보육 및 육아지원 정책과 출산율과의 관계에 대해서 그동안 다양한 연구가 진행되었으나, 연구결과는 다소 상이하여, 이에 대한 일반화가 어려운 상황이다. 기존의 연구들이 보육정책 변수로 보육시설 수나 보육지원 비용 등과 같은 상이한 변수들을 사용하였고 분석대상도 다를 뿐 아니라, 국가 간의 사회경제 및 문화적 차이로 있어서, 동일한 조건 하에서 동일한 요인의 영향력을 규명하기가 현실적으로는 불가능하다. 그럼에도 기존의 연구 결과들이 제시하는 공통점이나 유사성을 도출하여 우리 사회에 적용할 수 있는 요인을 발견할 수 있을 것이다.

이에 본 절에서는 저출산 현상을 먼저 경험하고 보육, 육아지원 정책을 도입한 OECD 주요 국가들의 보육 및 육아지원 정책과 출산율과의 관계를 규명한 기존의 연구 결과를 중심으로 출산율과 이들 정책과의 관련성을 살펴보았다. 우선 저출산 현상의 심각성과 이로 인한 사회적 파급효과를 살펴보았고, 출산율에 영향을 미치는 요인을 개인적 요인과 정책적 요인으로 나누어서 알아보았다. 또한 OECD 국가에서의 보육 및 육아지원 정책과 출산율과의 관계를 분석한 연구들을 소개한 후 양자의 관계를 조망해 보았다. 마지막으로 기존 연구

결과를 바탕으로 우리나라 출산율 제고를 위한 보육 및 육아지원 정책 개선 방안을 제시하였다.

1. 저출산 실태와 파급효과

OECD 국가들의 15세에서 49세 여성이 평생동안 출산하는 평균자녀수인 합계출산율을 보면 1980년대를 전후로 해서 인구의 저출산화 현상을 보이고 있다. 여기서 저출산화란 합계출산율이 인구대체율 수준인 2.08에 못 미치는 현상으로 정의 내렸다. 1960년대의 경우만 해도 총 13개 OECD 국가의 합계출산율은 평균 3.10, 1970년 2.60이었는데, 1980년에는 1.95로 2.00 이하로 하강하여 그 이후 지속적으로 감소하여 1990년 1.78, 2000년 1.64의 낮은 출산율을 보이고 있다(표 2-2-1 참조).

우리나라의 경우는 대부분의 OECD 국가와는 달리 1980년대까지만 해도 합계출산율이 주요 OECD 국가의 평균을 상회하다가, 1990년대에 이르러서는 오히려 OECD국가보다 더 낮은 출산율을 보여, 1990년에는 1.59이었고 1995년에는 1.65로 다소 상승하는 기미를 보이다가 다시 2000년에는 1.47로 감소하는 추이를 보이고 있다. 이는 OECD 13개국 평균 1.64보다 낮은 수치이다. 2003년 현재 우리나라의 합계출산율은 1.19를 기록하여 세계적으로 가장 낮은 출산율을 보이면서 심각한 저출산 문제를 갖고 있다.^{주11)} 동시에 평균수명 연장으로 인한 노인인구 급증은 인구고령화를 초래하여 우리나라도 저출산과 인구고령화 문제가 복합적으로 발생하고 있어, 사회경제적인 부담이 가중되고 있다.

낮은 출산율로 인하여 대부분의 OECD 국가에서는 인구가 서서히 감소될 것으로 전망하고 있다. 인구의 감소 자체는 사회적인 문제가 되지 않고, 오히려 환경 보존의 차원에서는 긍정적으로 받아들여질 수 있다. 그러나 낮은 출산율 자체와 함께 발생하고 있는 인구고령화 현상은 여러 사회문제를 수반하기 때문

주11) 2002년의 합계출산율은 1.17이었는데 2003년에는 0.02 포인트 증가한 1.19로 나타났음. 이는 출생률의 증가에 기인한 것이 아니라, 가임여성수의 감소(2002년 1378만명에서 2003년 1375.8만명으로 2만명 이상 감소)에 기인한 것임.

에 문제가 되고 있다.

〈표 2-2-1〉 주요 OECD 국가의 합계출산율 (1960~2000)

(단위: 명)

국가	1960	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
호주	3.45	2.86	2.22	1.90	1.89	1.91	1.82	1.75
캐나다	3.90	2.33	1.80	1.68	1.61	1.71	1.62	1.49
핀란드	2.72	1.82	1.68	1.63	1.65	1.78	1.81	1.73
프랑스	2.73	2.47	1.93	1.95	1.81	1.78	1.70	1.88
독일	2.37	2.03	1.48	1.56	1.37	1.45	1.25	1.36
아일랜드	3.76	3.93	3.40	3.25	2.47	2.11	1.84	1.89
이태리	2.41	2.42	2.20	1.64	1.42	1.33	1.18	1.24
일본	2.00	2.13	1.91	1.75	1.76	1.54	1.42	1.41
한국	6.00	4.50	3.40	2.80	1.70	1.59	1.65	1.47
노르웨이	2.91	2.50	1.98	1.72	1.68	1.93	1.87	1.85
스웨덴	2.20	1.92	1.77	1.68	1.74	2.13	1.73	1.54
영국	2.72	2.43	1.81	1.90	1.79	1.83	1.71	1.64
미국	-	2.48	1.77	1.84	1.84	2.08	2.02	2.06
평균	3.10	2.60	2.10	1.95	1.75	1.78	1.66	1.64

자료: OECD, *OECD Health Data*, 2003.

인구구조의 변화로 인한 첫 번째 문제는 경제활동인구 감소로 인한 GDP 성장의 둔화에 있다. OECD의 추계에 의하면 경제활동인구는 지난 50년 동안에는 76% 포인트 증가하였는데, 향후 50년에는 4% 포인트만 증가할 것으로 보고 있다(Sleebos, 2003). 이로 인해 유럽의 경우 GDP 성장은 현 2.3%에서 2050년에는 0.5%로, 미국의 경우는 현 2.5%에서 1.4%로 낮아질 것으로 전망하고 있다(Sleebos, 2003).

두 번째로는 저출산은 보건의료 기술을 발달로 인한 수명의 연장과 맞물려 인구고령화를 가속화시키고 있다. 인구고령화는 연금재정, 의료비, 사회복지서비스 비용 등 노인에 대한 공적인 사회복지비용을 증가시킨다. 이로 인해 정부 예산의 많은 비중은 노인을 위한 비용으로 사용될 뿐 아니라, 정부는 재정적인 압박을 받을 것으로 예견된다. 이러한 비용부담은 젊은 세대와 노인 세대간의

갈등을 일으킬 위험도 있다. 소수의 젊은이가 많은 노인을 부양하는데서 오는 부양부담은 세대갈등이라는 사회문제를 촉발한다.

그리고 저출산과 인구고령화로 인해서 국가의 정당성이 도전받는 정당성 위기가 발생하게 된다. 이는 높은 사회복지비용 지출과 연관된 것으로, 정부예산의 상당부분을 노인부양에 지출하고 증가하는 노인인구를 위한 예산 증액이 발생하게 되는데, 이에 따라 국가는 이러한 과도한 노인복지지출에 대한 정당성을 확보하지 못하면, 국가의 존립 자체를 도전받게 된다.

저출산에서 기인한 사회적 과급효과를 완화하기 위해서는 개별적 노력이 아닌 전 사회적인 대책이 마련되어야 한다. 이를 위해서 주요 OECD 국가에서는 아동부양비 지원정책, 가족친화적 정책, 아동수당비 지원, 출산 및 양육휴가 등 다양한 정책을 실시하였다. 이러한 정책의 효과성에 대해서는 보다 장기적인 관찰과 심층적인 연구가 요구된다. 다음에서는 출산율에 영향을 주는 요인에 대해서 개인적 요인과 정책적 요인으로 나누어서 살펴보았다.

2. 출산율에 영향을 주는 요인

출산율에 영향을 주는 요인에 관해서는 인구학, 사회학 등의 분야에서 다양한 연구가 실시되었다. 기존의 연구에 의하면 출산율은 개인의 연령, 학력, 취업여부 등과 같은 개인적 특성과 가족규모 등과 같은 가족적 특성, 그리고 성 역할 등과 같은 사회적인 요인에 의해서 영향을 받는다고 지적되었다. 또한 사회적 요인으로는 낮은 아동사망률, 자녀양육비용의 상승, 여성의 사회진출 증가, 피임의 보급으로 인한 원하지 않은 자녀출산의 예방, 만혼으로 인한 자녀출산연령의 상승 등을 들 수 있다(Sleeboos, 2003).

그리고 자녀의 효용가치, 자녀양육비용 등과 같은 경제적인 요인과 함께 자녀에 대한 가치관과 같은 이념적인 측면과도 연관되어 있다고 보고 있다. 아울러 출산율은 한 사회의 가족정책과 지원제도에 의해서도 영향을 받는다. 즉, 출산율은 개인 및 가족 상황, 사회경제적 상황, 가치관, 사회정책 등 다양한 요인으로 영향을 받는 매우 복합적인 현상이다. 본 고에서는 이를 크게 일반적 요인

과 정책적 요인으로 나누어서 살펴보았다.

가. 일반적 요인

출산율에 영향을 주는 개인적인 요인에 대해서는 학자마다 다소 공통된 의견을 제시하고 있다. 기존의 연구에 의하면 부인의 개인적 배경인 연령, 학력, 인종, 경제활동 참여 여부, 수입, 종교, 자녀관련 요인인 자녀수 및 막내의 연령, 남편 관련 요인인 학력, 수입, 주거지역 등이 출산력에 영향을 주고 있다(Lehrer and Kawasaki, 1985; Mason and Kuhlthau, 1992; Del Boca, 2002).

Leherer와 Kawasaki(1985)는 부인과 남편의 수입이 출산율에 부정적인 영향을 미치는 것을 발견하였다. 아울러 자녀수가 많을수록 또 다른 자녀를 갖지 않는 것으로 나타났다. 유색인과 가톨릭교도의 출산율은 백인과 비가톨릭교도보다 높았다. 그러나 기존의 연구에서는 남부지역인들의 출산율이 더 높았는데, 이들의 연구에서는 미국내의 지역간의 출산율 간의 차이가 유의하지 않았다.

Mason과 Kuhlthau(1992)는 부인의 인종, 교육, 연령, 경제활동 참여여부가 자녀양육 수단의 제한으로 인한 저출산에 영향을 미침을 발견하였다. 그들의 연구에 의하면 흑인여성이 적절한 자녀보육수단을 찾지 못해서 자녀를 적게 낳고, 교육수준이 높으며 고연령인 여성들이 자녀를 적게 출산한다. 여러 요인 중 출산력에 가장 많은 영향을 주는 요인은 경제활동 여부로 나타났는데, 특히 취업여성들이 자녀양육을 위한 퇴직이나 계약직으로의 전환이 불가능한 상황에서 적절한 자녀양육수단을 발견하지 못하면, 출산을 기피할 것이라는 것이다. 그러나 그들은 자녀양육 수단보다는 여성 취업 자체가 출산율에 더 직접적인 영향을 준다고 주장하였다. 취업여성들이 출산을 기피하는 이유가 자녀를 맡길 보육시설이 없어서라기보다는 직장생활을 지속하기가 어렵기 때문이라는 것이다.

Del Boca(2002)는 기혼여성의 수입, 연령, (조)부모생존여부, 계약직 여부 등이 출산력에 영향을 미침을 발견하였다. 수입이 적고, 저연령이고, (조)부모가 생존해 있고, 계약제로 고용된 여성들의 출산율이 높음을 발견하였다. 특히 (조)부모의 생존여부는 기혼여성들이 자녀를 돌볼 수 있는 자원이 되므로 이는

자녀양육수단의 유무와도 직결된다고 할 수 있다.

이상의 연구를 종합해 보면, 연구가 모두 동일한 결과를 도출한 것은 아니지만, 대체적으로 기혼여성의 연령이 많고, 경제활동에 참여하고 있으며, 수입이 많을수록 자녀 출산을 기피하는 것으로 나타났다. 결국, 출산율은 여성의 경제활동과 직결되어 있는데 여성이 출산으로 인해서 경제활동을 중단할 수밖에 없게 될 때는 출산을 기피한다고 주장한다. 나아가서 여성의 경제활동은 출산율에 가장 많은 영향을 미치는 요인으로 규명되어, 출산율 제고를 위해서는 여성이 직장생활과 자녀양육을 동시에 할 수 있는 제도적 지원이 필요하다고 할 수 있다.

나. 정책적 요인

출산력은 다양한 사회적 상황적 요인에 의해서도 결정된다. 과거에는 인간은 이성적이기 때문에 합리적인 선택에 의해서 출산여부를 결정하는 것으로 간주되었다. 그러나 최근에는 출산의 결정은 단순히 개인의 선택에 의해서 결정되는 것이 아니라 개인이 통제하지 못하는 외적인 상황에 의해서 영향받는 측면이 더 많다는 입장이 지배적이다. 본 고에서는 이러한 상황적 요인과 관련된 것이 정책적 요인이라고 하기로 하겠다. 정책적 요인은 크게 출산력에 직접적인 영향을 주는 사회 상황적 결정요인과 이러한 요인에 영향을 주는 사회정책적 요인으로 구분해 볼 수 있다(그림 3-3-1 참조, Sleebos, 2003). 우선, 출산력의 결정요인에 대해서는 다양한 이론이 있으나 OECD 국가에서는 다음과 같은 공통된 결정요인을 추출하였다(Sleebos, 2003).

첫째, 부모가 가업을 잇고 경제적인 지원을 받을 수 있다는 측면과 심리적인 지지체계가 된다는 측면에서 자녀에 대한 효용성을 높게 인식하면 출산을 많이 할 것이다. 그러나 전자와 같은 물질적인 보상에 대한 중요성은 산업화, 도시화, 확대가족의 감소 등으로 인해서 그 중요성이 약화되고 있다.

둘째, 자녀양육비용의 문제인데 보통 자녀양육을 위해서는 양육비 자체뿐 아니라 자녀에게 쾌적한 장소를 제공하기 위해 주거비 등도 수반된다. 아울러 여

성이 취업을 하게 되면 자녀를 맡기는데 소요되는 보육비도 자녀양육비용의 일부가 된다. 만약 보육비의 과다 지출로 인해서 여성의 취업이 가계에 커다란 도움이 되지 못한다면 여성은 출산을 포기하게 될 것이다.

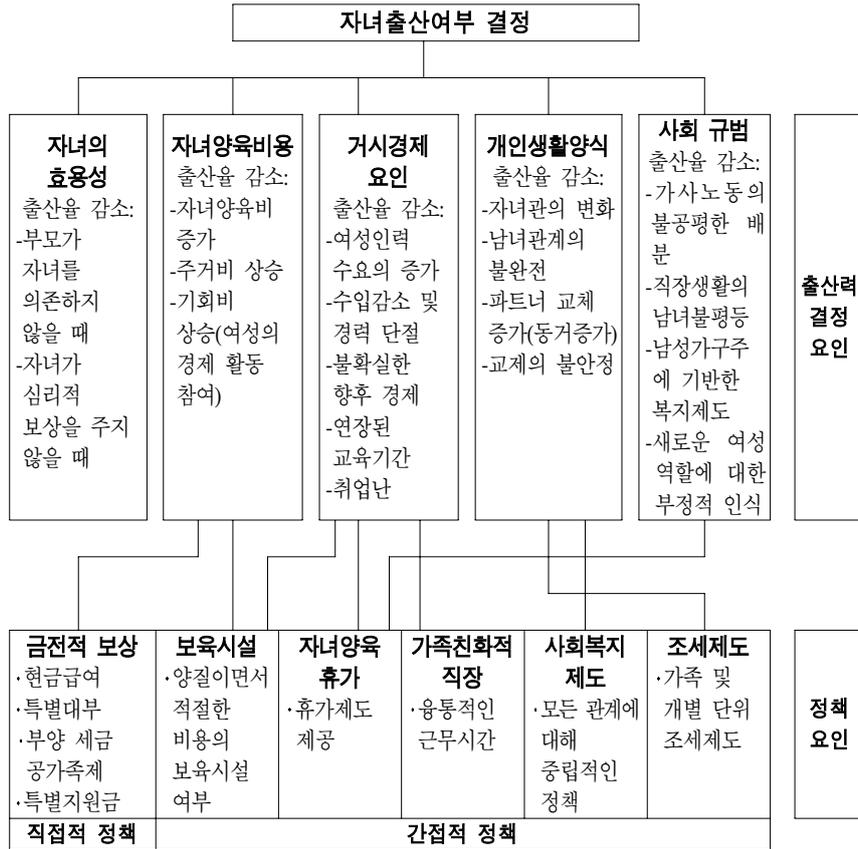
셋째, 거시경제요인과 관련해서 산업화의 진전으로 여성인력에 대한 수요가 증가하고 있는데, 이는 여성의 취업으로 인한 기회비용을 낮추고 출산력도 낮추는 요인으로 작용한다. 또한 경제가 불투명한 상황에서는 수입 및 고용기회의 감소 등으로 인해 출산을 기피하게 된다. 아울러 고도의 기술습득을 위해 필요한 취학기간과 취업난 등이 출산율을 낮춘다.

개인생활양식과 관련해서는 개인의 성취동기와 삶의 질을 제고하려는 가치관이 출산율 저하에 영향을 준다. 아울러 아동에 대한 개인적인 성향이나 미혼을 선호하는 태도 등도 영향을 미친다.

사회적 규범에 있어서는 성역할이 출산율에 영향을 미친다. 가정 내에서의 여성의 역할과 직장에서의 역할이 일치하지 않을 때 출산율은 낮아지게 된다고 보고 있다. 왜냐하면 가정 안과 밖에서의 과중한 노동부담을 안고 있는 여성은 자녀출산으로 인한 양육의 부담까지 갖게 되기를 원하지 않게 될 것이기 때문이다. 아울러 남성가구주를 중심으로 한 복지제도나 새로운 여성의 역할에 대한 부정적인 인식도 출산율에 영향을 미친다.

다음으로 정책적 차원이 출산율에 미치는 영향을 살펴보면, 정책을 크게 직접적 정책과 간접적 정책으로 나누어 볼 수 있다. 직접적인 정책에는 금전적인 지원이 있는데 여기에는 현금급여, 특별대부, 세금공제, 특별지원금 등이 포함된다. 간접적 정책으로는 보육시설, 자녀양육휴가, 근무시간, 사회복지제도, 조세제도 등이 있다. 우선, 양질이면서 적절한 비용의 보육시설이 존재한다면 출산율을 높일 수 있고, 자녀를 돌보기 위한 휴가제도, 자녀와 가사일을 돌볼 수 있도록 조정된 근무시간, 특성에 대해서 특혜나 불이익을 주지 않는 복지제도, 자녀양육을 지원하는 조세제도의 유무 등이 출산율에 긍정적 영향을 준다고 할 수 있다.

[그림 2-2-1] 정책적 차원에서의 출산력의 결정요인



자료: Sleebos, Joelle E., *Low Fertility Rate in OECD Countries: Facts and Policy Responses*, OECD, 2003, p.34

3. 보육 및 육아지원 정책과 출산율과의 관계

다양한 정책 중 여기서는 본 고의 초점인 보육 및 육아지원 정책이 출산율에 주는 영향을 심층적으로 파악하고자 한다. 보육 및 육아지원정책이 출산율에 주는 영향에 대해서는 기존의 연구 결과간의 일치된 결과가 없이 매우 상반된

주장을 하고 있다. 기존의 연구는 자녀양육비용, 보육시설 존재 유무 등과 같은 요인들이 출산력에 주는 영향력을 규명하였다.

Gauthier(2001: Sleebos, 2003에서 재인용)는 OECD 국가들의 사회정책이 출산력에 주는 영향에 대한 기존의 연구들을 취합하여 제시하였다(표 2-2-2 참조). 국가별로 사회정책이 출산력에 주는 영향력은 동일하지 않았는데, 이는 국가 간의 정책 내용 및 정책의 상이성, 출산에 대한 이념과 가치관의 차이 등 통제할 수 없는 요인과 함께 국가 간에 사회경제적 토대가 다른 데서 기인한다고 본다. Guathier는 국가 간의 비교 시에 통제할 수 없는 여건을 염두에 두고 각국에서의 사회정책과 출산력과의 관계에 대한 연구들의 결과를 다음과 같이 요약하였다.

모든 국가를 합해서 전체적으로 보면 공보육제도의 유무는 출산력에 유의한 영향력을 주었다. 즉, 공보육제도를 갖춘 국가의 출산력이 그렇지 않은 국가보다 높다는 것이다. 그러나 이러한 연구 결과는 개별 국가를 분석했을 때는 일치되지 않은 채 상이하게 나타나고 있다. 독일에서는 보육제도의 유무가 출산력에 유의한 영향을 주지 않고 있었다. 반면 이태리에서는 공보육이 출산력에 긍정적인 영향력을 주고 있었다. 노르웨이나 스웨덴에서는 보육시설 및 공보육시설의 유무가 출산력에 주는 영향력이 긍정적이거나, 그 영향력은 미약하였다.

미국의 경우는 자료의 접근성이 높아서 보다 자세하게 양자간의 관계를 살펴 보았다. 보육비용을 포함한 자녀양육비용과 출산력의 관계를 분석한 Blau와 Robins(1989)는 높은 자녀양육비용이 전업주부의 출산율은 낮추나, 경제활동을 하는 여성에 대한 출산율은 낮추지는 않음을 발견하였다. 이는 양육비용의 활용여부와 관련이 있는 것으로, Blau와 Robins(1989)은 자녀양육비 지원이 출산율을 제고하는데 효과가 있다고 하였다.

반면, Mason과 Kuhlthau(1992)는 자녀양육비용 지원이 여성의 경제활동 참여는 활성화시키나 출산율 제고하는 데는 미약한 영향력을 준다고 하였다. 전체 표본의 10%의 경우에서만 자녀양육비용이 출산에 주는 영향은 부정적이라고 하였다. 그들은 보육시설보다는 여성의 취업활동이 출산율에 더 부정적인 영향을 준다고 하였다. 취업한 여성은 보육비 지출로 인해 소득 감소를 초래하는 출

산을 원하지 않기 때문이다(Mason and Kuhlthau, 1992). 보육비용의 지원을 통해서, 여성 특히 저소득층 여성의 노동시장 참여를 활성화할 수 있다고 보았다. 그러나 자아실현과 양성평등한 성역할을 추구하는 중산층 이상 여성들의 활발한 경제활동 참여를 위해서는 적절한 보육제도가 마련되어야 함을 강조하였다.

〈표 2-2-2〉 주요 OECD 국가의 보육 및 육아지원 정책이 출산력에 미치는 영향

국가	연구자	보육 및 육아지원 정책	출산력에 주는 영향력
전체	Castle (2002)	<ul style="list-style-type: none"> · 공보육제도 · 정부의 보육지원 · 양육휴가 · 가족지원 현물급여 · Flexi-time제 	<ul style="list-style-type: none"> · 공보육제도의 영향력은 매우 유의함. · Flexi-time제의 영향력은 약함 · 다른 정책의 영향력은 미약함.
독일	Hank and Kreyenfeld(2001)	<ul style="list-style-type: none"> · 공보육제도 유무 · 사회적 지원망을 통한 보육 가능성 	· 유의하지 않음.
이태리	Del Boca(2002)	<ul style="list-style-type: none"> · 공보육제도 · 시간제 근무 기회 	· 긍정적인임.
노르웨이	Krardal(1996)	<ul style="list-style-type: none"> · 보육시설 	· 약하나 긍정적인임.
스웨덴	Walker(1995)	<ul style="list-style-type: none"> · Parental Benefit · 공보육시설 · 아동수당 	· 약하나 긍정적인임.
미국	Blau and Robins(1980)	<ul style="list-style-type: none"> · 보육시설 및 비용 	· 보육시설은 긍정적. 그러나 고액의 보육비가 이를 상쇄함.
	Lehrer and Kawasaki(1985)	<ul style="list-style-type: none"> · 자녀보호자 존재 여부 	· 자녀를 돌볼 친인척 유무가 출산율을 제고함.
	Mason and Kuhlthau(1992)	<ul style="list-style-type: none"> · 보육시설공급 및 보육비 지원 정책 	· 응답자의 10%에서만이 보육시설 이용의 어려움이 출산에 부정적인 영향력을 주었음.

자료: Gauthier A.H., "The Impact of Public Policies on Families and Demographic Behavior", paper presented at the ESF/EURESCO conference "The Second Demographic Transition in Europ", Bad Herrenaalb, 23~28 June, 2001 Sleebos, Joelle E., *Low Fertility Rates in OECD Countries: Facts and Policy Responses*, 2003에서 재인용 및 재구성.

미국 맞벌이 부부의 세 유형의 보육방법(베이비시터, 친인척 보호, 공식적 영

유아보육시설)에 대한 접근성이 출산율에 주는 영향을 분석한 Lehrer와 Kawasaki(1985)는 자녀를 돌볼 수 있는 친척이 있는 맞벌이부부의 경우 출산율이 높음을 발견하였다. 그러나 베이비시터의 활용가능성과 비교해서 공식적 시설에 대한 접근도가 높다고 해서 출산율이 높아지는 것은 아님을 발견하였다.

이상의 연구 결과들을 종합해 볼 때, 보육시설, 비용, 보육담당자 여부 등을 포괄한 보육정책이 출산율에 주는 영향은 미약하지만 유의한 연구결과가 더 많음을 알 수 있다. 특히 공보육시설 유무는 출산력에 유의한 영향을 주고 있었다. 공보육시설의 보편화란 곧 저렴한 보육비용을 의미하는 것이므로, 저렴한 보육서비스의 공급은 장기적으로는 출산력 제고에 기여할 것이다.

그러나 단순히 공보육시설의 수적인 증가만으로는 출산력이 제고되지 않는 것이다. 공보육의 질, 다양한 보육욕구에 부응하는 보육 프로그램 및 보육시설 유형 등 다양한 요소들이 동시에 구비되어야 할 것이다. 우리나라의 경우 자료의 한계로 인해서 양자의 관계를 규명하지는 못하였으나, 향후 연구를 통해서 보육제도의 어떠한 요인이 출산율에 영향을 주는지를 규명하여 보육정책의 방향을 재정립해 나가야 할 것이다.

4. 정책 시사점

출산력 제고를 위한 보육 및 육아지원 정책을 어떠한 방향으로 설정해야 하는지에 대해서는 아직까지 명확한 결론을 내리기 어려우나, 앞에서 소개한 연구 결과를 통해서 몇 가지 정책적 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 보육시설, 특히 공보육시설의 확충이 필요하다. OECD 국가들의 연구결과에 볼 수 있듯이 여성이 자녀를 맡길 수 있는 시설의 존재가 출산율을 제고하는데 가장 중요한 요인이라고 할 수 있다. 특히 민간보육시설보다는 공보육시설의 확충이 유의한 영향을 미치는 것으로 판명되었는데, 이는 저렴한 비용으로 다수가 보육시설을 이용할 수 있는 가능성과 관련된 것이라고 할 수 있다. 적절한 비용의 보편화된 보육시설이 확충되었을 때 자녀양육에 대한 부담이 감소하기 때문에 출산율이 높아질 수 있게 될 것이다.

둘째, 보육비에 대한 재정적 지원이 필요하다. 출산율에 영향을 주는 중요한 요인은 보육비의 규모에 있었다. 미국의 경우에서 볼 수 있는 바와 같이 높은 보육비는 보육시설의 효과성을 상쇄하는 작용을 하므로, 시설의 확충만으로는 출산율 제고의 성과를 거두기는 어렵다. 보육비 지원을 통해서 부모의 경제적 부담이 완화되어야 출산 기피를 줄일 수 있게 될 것이다.

셋째, 다양한 보육욕구를 충족시키기 위해 다양한 보육시설과 서비스가 필요하다. 보육시설의 확충과 함께 고려해야 할 것은 다양한 시간대와 영유아를 대상으로 한 특성화된 보육시설이다. 직장생활의 특성과 자녀의 특성을 반영하여 야간보육시설, 장애아 보육시설, 연장 보육시설 등 부모의 상황과 자녀의 필요에 부응하는 다양한 보육시설이 확충될 수 있을 때 자녀양육의 부담이 완화될 수 있을 것이다.

넷째, 여성이 직장생활과 자녀양육을 동시에 할 수 있도록 가족친화적 정책이 기업에 정착되어야 한다. 직장내 보육시설 및 탁아시설 설치가 그 대안이라고 볼 수 있다. 이러한 시설의 출산력에 주는 효과성에 대해서는 아직 일반화가 어렵기 때문에 향후 분석적인 작업이 필요하지만, 여성의 직장생활과 가정생활을 동시에 용이하게 하는 방안으로써 받아들여지고 있다. 우리나라도 직장 보육시설 관련 조항은 법의 강제성이 약하고 사업장의 인식 부족 등으로 직장 보육시설 설치는 50% 미만으로 미흡한 상황이다.

보육정책 이외에 출산력 제고를 위해서 고려해 볼 수 있는 가족정책으로는 다음과 같은 것들이 있다. 첫째, 여성의 성역할 이분법적 사고를 지양해야 한다. 여성은 가정일, 남성은 직장일이라는 이중적인 성역할 분업적 이데올로기를 철폐하고, 양육에 있어서 남성의 적극적인 참여를 유도하도록 한다. 특히 맞벌이부부가 증가하는 추세에서 남편의 가사노동 및 육아에 대한 참여는 절대적으로 필요한 상황이다. 이러한 지원없이 여성들은 직장생활과 가정생활을 병행하는데 상당한 어려움이 있고, 따라서 출산을 기피할 수밖에 없는 상황에 직면하게 된다. 따라서 이분화된 성역할에 대한 재정립을 통해서 여성의 양육부담을 남성과 공유할 때 출산율을 제고될 수 있게 될 것이다.

둘째, 가족을 위한 현금지원제도가 확대되어야 한다. 이는 간접적으로는 가족

의 보육비를 지원하는 방안도 된다. 특히 저소득층이 경제적인 어려움으로 인해 자녀 출산을 포기하지 않도록 양육에 필요한 경제적인 지원이 필요하다. 현재 많은 OECD 국가에서는 아동수당이나 가족수당 등의 형태로 가족에 대한 현금지원을 하고 있다. 우리나라에서는 이러한 수당이 아직 도입되지 않고 있고, 다만 저소득 모부자가족에 대한 지원이 있을 뿐이다. 그러나 편부모가족의 자녀양육비지원은 한 달에 10만원도 안되는 매우 적은 금액이어서 이러한 지원을 힘입어 출산을 제고하기는 어려울 것으로 본다. 따라서 보다 현실적인 수준에서의 가족에 대한 현금지원 방안을 고안해야 할 것이다.

셋째, 여성의 경제활동 활성화를 위한 다양한 고용형태를 활성화한다. 특히 자녀양육과 직장생활을 동시에 수행할 수 있도록 계약제, 시간제 근무 등을 확대하고, 여성이 출산 후에 복직이 용이할 수 있도록 노동시장의 유연화정책을 정착시키도록 한다. 이때 여성이 출산과 양육에 대한 부담없이 안심하고 직장생활과 가정을 병행할 수 있게 될 것이다.

넷째, 자녀양육을 위한 세제제도의 확충이 필요하다. 이는 간접적인 지원정책으로써 우리나라에서도 부양자에 대한 세금공제제도가 도입되어 있다. 그러나 자녀양육비 관련 세제제도를 확대하여 자녀양육으로 인한 경제적 부담을 덜어 줄 수 있어야 할 것이다.

다섯째, 육아휴직, 간호휴직, 출산휴가 등 다양한 휴가 및 휴직제가 활성화되어 자녀 출산과 양육을 자유롭게 할 수 있는 지원제도가 확충되어야 한다. 우리나라의 경우 출산휴가제도는 거의 전 사업장에서 실시하고 있으나, 육아나 간호를 위한 휴직제도는 소수의 사업장에서 제한적으로 밖에 시행되고 있지 않은 실정이다. 휴가제도에 대한 법제화를 통해서 부모가 자유롭게 자녀를 양육할 수 있는 제도가 마련되어야 한다.

마지막으로 가족을 위한 다양한 복지지원 정책이 필요하다. 여기에는 위에서 제시된 것 이외의 복지제도로서 출산급여 혹은 출산수당, 공적부조 등을 들 수 있다. 특히 출산수당 및 급여와 관련해서 국가들이 획기적인 지원정책을 마련하고 있는데 우리나라에서도 자녀출산을 지원하는 지원제도의 마련이 시급하다.

제 3절 보육 및 육아지원 정책과 아동발달

본 절에서는 보육에 대한 국가적 지원을 제공하는 과정에서 이에 대한 국가적 투자의 당위성에 대한 논리적 근거의 일환으로 보육서비스가 개별아동의 발달에 끼치는 영향을 살펴보고자 한다. 보육의 효과성에 대한 다양한 연구에서도 밝히고 있듯이 보육정책은 취업모의 자녀양육기능을 대신하는 일차적 목표 이외에도 모든 아동이 양질의 발달적 경험을 통하여 건강한 성인으로 성장할 수 있는 기본적 토양을 마련함으로써 궁극적으로는 국가 인적자본에 대한 미래 지향적 투자의 시발점이다.

영유아를 위한 보호와 교육이 아동의 건강한 성장·발달을 도모하고 성인기 삶의 질을 결정짓는 중요한 요인으로 인식되면서 보육정책에 대한 사회적 관심이 고조되어 있다. 또한 자녀양육에 대한 가족의 기능이 여성의 사회·경제활동 참여 증가로 인하여 상당부분 약화되거나 사회로 전이되면서 보육정책에 대한 국민의 기대는 더욱 높아지고 있는 현실이다. 특히 자녀양육부담으로 인한 출산기피 현상, 이로 인한 지속적인 저출산은 미래의 생산인력 부족에 대한 사회적 우려를 낳고 있는 실정이어서 보육정책의 중요성은 더 한층 부각될 수밖에 없다.

지난 10여 년 간 우리나라에서는 보육서비스의 공공성 확보와 질적 개선을 위하여 막대한 예산투자와 행정적 노력을 기울였음에도 불구하고 여전히 양질의 보육서비스를 제공하기 위한 기본적 인프라 구축에 미흡한 점이 없지 않다. 이러한 현실은 보육정책의 수립과 시행과정에서 정책의 효과성과 효율성에 대한 과학적 검증이 충분하지 못하였고, 특히 아동의 발달적 측면에서 보육정책이 충분히 논의되지 못하였기 때문으로 판단된다. 따라서 보육정책이 아동의 정서발달, 인지발달 그리고 사회성 발달에 미치는 영향에 대하여 살펴보고 이러한 논의를 바탕으로 보육분야에 대한 투자와 관심의 중요성을 부각시켜 보고자 한다.^{주12)}

주12) 보육정책이 아동발달에 영향을 주는 효과성을 논의하는 과정에서 유의할 점은 보육서비스의 다양성에 대한 인정뿐만 아니라 모든 아동이 보육을 경험하는 배경요인이 상이하다는 점임. 즉, 보육서비스는 서비스가 제공되는 시설의 유형 및 서비스 내용, 그리고 시설종사

1. 아동의 정서발달에 미치는 영향

영유아가 보육시설을 처음 경험하는 과정은 과학적 관찰이 아니어도 상당한 심리적 위축과 스트레스를 유발시키는 요인임을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 영유아들은 시간이 지나면서 새로운 보육환경에 적응하고 그 결과 보육교사에게 미소를 보이거나 자신과 비슷한 또래의 영유아에게 관심을 표하는 등 긍정적 반응을 보이기 시작한다.

물론 의사소통 능력이 충분히 발달되지 못한 영유아의 정서상태에 보육시설에서의 경험을 반영하여 분석하는 과정이 용이한 작업은 아니지만, 아동발달 연구에서 영유아의 정서발달에 관한 이론과 연구들을 고려해보면 불가능한 일도 아니다. 특히, 영유아가 타인과의 상호작용을 통해서 형성하는 능동적, 애정적, 상호적 관계로서 애착은 각 인간발달 단계에서 긍정적 정서와 사회성을 발달시키는 중요한 기제가 되고 있다.

보육시설을 이용한 영유아의 정서발달에 관한 초기 연구의 대부분은 Bowlby의 이론에 근거하여 부모와의 애착형성이 중요한 발달과업인 기간동안에 보육시설을 이용하는 것은 부모와의 강제적 분리의 과정을 경험하게 함으로써 모자간의 애착형성에 부정적 영향을 준다고 주장하였다. 그러나 보육서비스의 긍정적 효과를 옹호하는 입장에서는 보육시설의 이용경험은 아동들에게 부모로부터 적절한 독립성을 경험시켜 주며 부모로부터의 분리경험이 부모-자녀관계의 애착형성에 부정적 영향을 주지만은 않는 것으로 보고 있다.

애착이론에 기초한 일부 연구결과들은 어머니 또는 주양육자로부터 분리되어 보육교사 및 또래 영유아와 관계를 맺는 과정에서 대부분의 영유아가 심리적 스트레스를 경험하는 것을 확인하였다. 예를 들어 Belsky(1989)의 연구에서는

자의 특성에 따라 매우 다양하게 아동에게 전달되며, 아동발달에 직접적 영향을 미치는 서비스의 질적 수준 또한 단순한 지표로 설명될 수 없음. 그리고 보육서비스를 이용하는 아동의 개별특성 뿐만 아니라 개별 아동이 생활하는 가족과 가족을 둘러싼 생활환경 등 배경적 요인이 매우 다르기 때문에 보육서비스의 효과를 논의할 때 지나친 일반화의 오류를 범하지 않도록 주의가 요구됨. 따라서 보육정책의 효과성을 아동발달적 측면에서 논의하기 위해서는 보육서비스가 제공되는 환경적 배경에 대한 충분한 이해와 보육서비스의 질, 그리고 개별아동의 경험과 이들을 둘러싼 가족환경 등이 충분히 고려되어야 함.

보육시설에 맡겨진 영아의 41%가 어머니와 불안정한 애착관계를 형성한 반면, 가정에서 전적으로 양육을 담당하고 있는 어머니와는 26%만이 불안정한 애착관계를 형성하였다. 즉, 영아와 부모의 애착관계에 관한 이러한 연구들은 지나치게 일찍 보육시설을 이용하게 될 경우 영아와 부모의 관계에 부정적 영향을 줄뿐만 아니라 그 결과 영아의 심리사회성 발달에 부정적 영향을 주는 것으로 보고하였다.^{주13)}

그러나 Ainsworth의 낯선 상황 실험연구(Strange Situation Experiment)를 이용한 많은 연구결과들은 보육을 경험한 아동들은 부모 외에도 지속적이고 안정적인 접촉을 유지하는 보육교사에게도 애착을 형성할 수 있음을 증명하고 있다. 또한, 이러한 보육교사와의 애착관계가 형성되었다고 해서 부모와의 근본적인 애착관계가 상실되는 것은 아니라는 것이다. 한편 보육시설 이용 후 관찰되는 일시적인 부모와의 애착관계가 불안정한 사례에 대해서도 보육시설을 이용하는 경험자체가 매우 다양하기 때문에 영아가 부모와의 관계에서 보이는 반응을 전적으로 보육시설의 이용결과로 해석하는 것은 위험하다. 즉, 보육시설 이용경험은 주당 평균 이용시간의 차이가 고려되어야 하고, 교사대 아동의 비율, 교사의 자질, 시설의 물리적 환경뿐만 아니라 보육서비스의 질적인 내용 등에 대한 포괄적인 접근이 필요하다.

국내 연구로서 양연숙(2000)의 연구에서도 생후 6개월 정도에 시작한 보육시설의 이용경험을 통한 타인 양육의 경험이 영아의 애착형성과 정서조절에 부정적인 영향을 주는 것으로 보고하였다. 그러나 류경(2000)에 따르면 영아가 보육시설에 적응하는 데에는 최소 5주 정도의 시간이 소요되며, 시설이용 초기에 나타나는 부적응 현상은 보육교사의 지속적인 관심과 애착형성 노력에 의하여,

주13) 보육의 효과성에 대한 연구의 대부분은 보육서비스가 제공되는 시설의 아동에 대한 긍정적 결과를 비교집단과 대조하여 상대적 우수성을 증명하기 위한 과정으로 진행되었음. 따라서 연구방법 또한 비교집단과 프로그램집단으로 구분하여 집단 간 비교를 통해서 효과성에 대한 근거를 제시하는 방향으로 진행되었음. 그러나 최근에는 보육시설에서 제공되는 서비스 내용의 수준차이를 고려한 조사자료에 근거하고 있는데, 이러한 과정에서 아동은 인위적으로 보육서비스로부터 배제되지 않고 보육시설의 환경과 가정환경의 영향력이 복합적으로 반영되도록 연구를 설계하고 있는 추세임.

또한 교사와 부모와의 긴밀한 상호작용과정에서 완화될 수 있다고 하였다. 한편 양안나(1990)의 연구에서는 보육시설을 이용한 아동의 경우가 보육시설에서의 경험을 통해서 또래와의 상호작용에 보다 적극적으로 임하는 것으로 나타났다. 이는 보육시설 이용아동이 부모하고만 생활하는 아동에 비하여 또래와의 상호작용을 하는데 더 많은 시간을 보내게 되고, 이러한 과정에서 익숙하지 못한 환경에 대하여 적응하기 위한 적극적 상호작용을 시도하기 때문으로 해석되었다.

Roggman(1994)은 주당 보육시설 이용시간 및 처음 보육시설을 이용한 시기의 차이를 고려하여 영아의 부모와의 애착관계를 살핀 연구에서는 안정적인 애착관계를 형성하는데 단순히 보육시설을 이용하고 하지 않고는 뚜렷한 영향을 주지 않는다고 보고하였다. 다만 주당 이용시간과 처음 이용시기에 따라 다소 차이가 나타났다. 즉, 주당 보육시설을 35시간 이용하는 종일이용집단과 주당 이용시간이 20시간 미만으로 이용하는 반일이용집단, 그리고 보육시설을 이용하지 않는 집단으로 구분하고, 처음 보육시설 이용한 시기를 6개월 이하, 7개월 이상 15개월 미만, 그리고 15개월 이상으로 구분하여 영아의 부모와의 애착관계를 비교한 결과 집단간에 유의미한 차이가 나타났다. 즉, 7개월에서 12개월 사이에 보육시설을 이용하기 시작한 영아는 6개월 이전 또는 15개월 이후에 보육시설을 이용하거나 보육시설을 전혀 이용하지 않은 영아에 비하여 불안정한 애착관계를 형성하였으며, 전일제 보육시설을 이용한 영아의 애착관계가 반일제로 이용한 영아에 비하여 안정적 애착관계를 형성하고 있었다.

보육서비스의 질적인 수준을 평가하기 위한 지표에 대한 완전한 합의가 이루어진 것은 아니지만 양질의 보육서비스는 보육시설 이용으로 야기될 수 있는 불안정한 애착관계의 형성을 예방할 수 있는 주요 기재로 인식되고 있다. 특히 보육교사가 영아에게 제공하는 보육환경과 영아와 보육교사가 형성하는 애착관계는 영아의 안정적인 심리정서의 발달에 중요한 영향을 미친다. 대부분의 연구 결과들은 보육교사와의 애착관계가 부모와의 애착관계를 대체할 수는 없지만, 교사와의 애착관계를 통해서 부모의 취업 등으로 인해 야기될 수밖에 없는 불안정한 애착관계를 보완할 수 있는 것으로 나타났다(Barnas & Cummings, 1994).

보육교사와 안정적 애착관계를 형성한 영아는 보육시설에 생활하는 동안 보다 적극적으로 환경과 상호작용을 하게 되기 때문에 향후 전인적 아동발달에 초석을 마련한다. Howes 외(1993)의 연구에서 보육교사와 애착관계가 안정적인 경우의 영아는 다른 영아들과의 놀이에 보다 적극적으로 참여하면서 또래집단 내에서도 자기중심적이지 않고 지배적이지 않으며, 독립적으로 행동하고 보다 성취 지향적으로 성장한다고 밝혔다.

영유아의 발달에 직접적 영향을 미치는 보육서비스의 질은 교사의 자질을 능가할 수 없기 때문에 아동발달에 대한 전문성이 요구되는 교사의 역할은 중요하다. 그러나 보육시설 종사자의 대부분이 과중한 업무부담과 낮은 보수 등으로 이직률이 높아 보육서비스의 질 향상에 장애가 되고 있다(유희정·강정희, 2002). 특히 영아기의 보육교사의 잦은 교체는 영아의 애착발달에 부정적 영향을 주기 때문에 이에 대한 대책이 강구되어야 한다.

종합해보면 영유아기 보육시설의 이용이 정서적 발달에 부정적 영향을 끼치는 것으로 밝힌 연구의 상당부분이 시설에서 제공되는 서비스의 특성에 대한 충분한 고려가 배제된 부분이 없지 않다. 양질의 보육서비스가 제공될 경우 부모와의 애착관계를 대신하는 것은 아니지만 부모와의 애착관계 만큼이나 중요한 관계를 형성하여 아동발달에 긍정적 영향을 미칠 수 있다. 따라서 영아를 보육시설에 보내는 것에 대한 찬반의 논의보다는 양질의 서비스를 제공할 수 있는 보육시설을 설치하는 것이 과제로 남게 된다.

2. 아동의 인지발달에 미치는 영향

보육시설을 이용한 경험이 아동의 인지발달에 미치는 영향에 대한 연구들은 특히 발달적 자극이 부족한 가정환경에서 생활하고 있는 영유아의 경우 보육시설에서 제공되는 학습경험이 인지발달에 뚜렷하게 긍정적 영향을 미치는 것으로 보고되고 있다.

빈곤계층의 생후 3개월 된 흑인 영아를 비교집단과 프로그램집단으로 구분하여 종단연구를 실시한 Ramey(1992)는 종일반으로 운영되는 보육시설을 이용한

프로그램 집단의 아동이 유치원 입학연령이 되어서 비교집단의 아동에 비하여 지능지수가 8.5점 높은 것을 확인하였다. 이러한 차이가 초등학교 2학년이 되면서 5점으로 감소하기는 하였으나 보육시설의 경험이 아동의 인지발달에 긍정적인 영향을 미치는 것을 증명하는 연구결과이다. 특히 보육시설을 이용한 아동의 언어기술 수준이 비교집단의 아동보다 월등히 높아 보육시설 이용경험은 아동의 언어발달에도 긍정적 영향을 주는 것을 알 수 있다.

미국의 Chicago 지역에서 1967년부터 시작된 자녀-부모 지역사회 프로그램 (Child-Parent Centre Programme)은 3~4세부터 초등학교 입학 전까지 보육서비스 뿐만 아니라 가족지원 서비스를 동시에 제공하는 프로그램이다. 동 프로그램을 경험한 아동과 이용경험이 없는 비슷한 환경의 일반아동을 비교한 결과, 프로그램 참여 아동의 언어발달과 인지발달이 일반아동에 비하여 우수하였으며, 취학 후 학교생활에 보다 빨리 적응하는 것으로 나타났다.

또한 고학년으로 진급할수록 학업성취 정도에서 유아기 보육경험의 긍정적 영향을 증명하였는데, Reynolds(1999)는 보육의 효과성이 지속될 수 있는 중요한 요인으로 보육경험을 통해 이루어낸 영유아기의 언어와 인지발달이 긍정적 사회성을 형성하도록 밑거름을 제공하였으며, 동 프로그램에서 빈곤계층 부모에게 제공된 다양한 사회복지 서비스가 자녀에게 안정적 성장 환경을 제공이 가능하도록 지원하였기 때문으로 보았다.

Ramey와 Campbel(1997)은 생후 3개월의 저소득층 영아에게 주 5일 전일제 보육서비스를 제공하는 Carolina Abecedarian Project 프로그램에 등록된 아동을 포함하여 진행된 연구에서는 4가지 각기 다른 집단의 아동을 장기적으로 추적 조사하는 연구를 실시하였다. 이 연구에서 비교집단의 아동은 저소득층 가족의 자녀로서 이들에게는 보육서비스가 제공되지 않고 일반적인 사회복지 서비스만을 지원하였고, 나머지 세 집단은 Abecedarian Project를 통해 양질의 기관형 보육서비스(center-based childcare)를 이용한 집단과, 3세 이후에 일반 보육서비스를 이용한 집단, 그리고 유치원 교육만을 제공받은 집단으로 구성되었다. 이들에 대한 초등학교 취학 후 실시된 인지발달 검사에서 Abecedarian Project에 참여한 아동의 언어수준 및 지능검사 결과가 다른 세 집단의 아동에 비하여 높았

고, 고학년으로 진학한 후에는 이 집단의 아동의 수학성적과 읽기 능력이 다른 집단에 비하여 우수하였다.

이 밖에도 보육시설의 유형에 따라 아동의 인지 발달에 미치는 효과에 차이가 있음을 증명하는 연구도 있는데, 지역사회 센터에 개설되어 있는 기관형 보육시설(center-based child care)과 가정보육시설에 각각 등록된 저소득층 아동을 대상으로 한 연구에서 기관형 보육시설을 이용한 아동의 지능지수가 하락되는 경우가 가정보육시설을 이용하는 아동보다 적었다(Golden 외, 1988). 이는 기관형 보육시설이 구조적이며 체계화된 보육환경에서 전문적인 훈련 및 지식을 갖추고 있는 보육교사와 상호작용을 함으로써 인지발달을 지속적으로 진행할 수 있기 때문으로 판단된다.

보육시설을 이용한 경험이 인지발달에 미치는 영향은 영유아의 가정환경변인에 의하여 상당히 달라질 수 있다. 즉, 가정환경이 안정적이고 인지발달을 유도할 수 있는 다양한 환경적 자극이 제공될 수 있는 가정의 영유아는 불안정하고 지적 자극이 제공되지 못하는 가정의 아동에 비하여 보육시설의 긍정적 효과를 배가시킬 수 있다. 특히, 안정적인 가정환경에서 12개월 이전에 보육시설을 이용하기 시작한 아동의 경우 이들이 5세내지 6세가 되었을 때, 독해 및 이해력 측정에서 빈곤계층의 아동에 비하여 월등하게 우수하였고 초등학교 입학이후에는 수학실력도 빈곤계층의 아동과 비교하여 우수하였다(Caughy 외, 1994).

한편 버뮤다의 각기 다른 질적 수준의 보육시설을 이용하는 아동을 추적 조사한 Scarr와 Thompson(1994)의 연구에서는 양질의 보육시설에 있는 아동의 언어발달 수준이나 인지능력이 질적 수준이 낮은 보육시설의 아동에 비하여 월등히 우수함을 증명하였고, 이러한 우수성은 연구에 참여한 아동이 8세에 이르기까지 연결되어 취학 후 학업성적도 더 높은 것으로 나타났다.

양질의 보육환경은 아동이 인지발달을 유인할 수 있는 다양한 자극을 제공할 수 있는 환경과 활동을 제시한다. 특히 양질의 교육프로그램을 운영하고 있는 보육시설을 이용하는 취약계층의 아동은 가정에서 경험할 수 없는 인지자극을 시설을 통해서 수용함으로써 열악한 가정환경이 유발할 수 있는 발달장애요인의 부정적 영향을 상쇄할 수 있다.

마지막으로 영유아 보육시설에 대한 국가적 투자가 아동의 인지발달에 긍정적 효과를 유발하여 궁극적으로는 사회적 비용의 낭비를 방지할 수 있음을 검토해 보고자 한다.

Masse와 Barnett(2003)는 보육시설에 대한 국가재정 투입에 대한 비용-효과성 분석을 실시하기 위하여 발달위험에 처한 빈곤계층의 자녀에게 생후 3개월부터 양질의 보육서비스를 제공한 프로그램 집단과 보육서비스를 제공받지 못한 동일한 계층의 아동을 종단적으로 비교하였다. 종단비교 결과, 가구소득 수준이 낮고, 어머니의 학력 및 지능지수가 낮아 아동의 인지발달을 자극할 수 있는 이상적인 성장환경을 경험하기 어려웠던 아동들 중에 양질의 보육서비스를 통해 정상적인 인지발달을 진행할 수 있도록 다양한 지원을 받은 아동은 보육서비스를 받지 못한 아동에 비하여 성장과정 동안 지능지수도 감퇴하지 않고 고등학교 졸업장을 취득하는 비율도 더 높았다.

또한 취학기간 중에는 양질의 보육시설을 이용한 경험이 있는 아동의 경우 비교집단의 아동에 비하여 학년 유급률이 낮았고, 특수교육을 받는 비율도 낮아서 교육재정의 절감효과를 얻을 수 있었다. 한편 졸업 후 취업률도 양질의 보육경험이 있는 아동이 높았고, 뿐만 아니라 취업 후 소득수준이 높고 범죄에 연루되는 경우도 낮았으며, 사회복지서비스 수혜대상이 되는 경우도 비교집단의 아동에 비하여 낮았다. 즉, 아동기 양질의 보육서비스를 이용한 경험이 장기적으로는 사회적 비용의 지출을 절약하는 주요한 요인이 된 것이다.

동 프로그램의 진행과정에서 양질의 보육서비스를 제공하기 위한 투자비용은 적은 것은 아니었다. 양질의 보육서비스를 제공하기 위해 영아 세명당 한명의 보육교사가 배치되었으며, 2~3세의 유아 3명을 2명의 보육교사가 보호하였다. 그리고 4~5세의 아동 7명당 2명의 보육교사를 배정하였는데, 모든 보육교사는 소정의 자격기준을 갖추고 있었으며 공립학교 교사수준의 임금을 받을 수 있도록 인건비를 지원하였다. 이에 따라 2002년의 달러가치로 보았을 때 보육시설을 이용하는 아동 1명당 투자된 비용은 약 \$14,000정도였다. 그럼에도 불구하고 이들 아동이 성인이 되기까지의 전 과정을 통하여 절약된 사회비용은 물가상승률을 반영하더라도 이보다 훨씬 많은 것으로 나타나 정부투자 \$4 당 \$1의 환원효

과를 가져왔다(Masse & Barnett, 2003).

3. 아동의 사회성 발달에 미치는 영향

사회성 발달은 유아의 전반적인 생활과 적응에 영향을 미치게 되는데 특히 지적능력과 지적활동에 영향을 주고 사회적 상호작용에 영향을 주게 된다. 보육 시설의 이용경험이 사회성 발달에 긍정적 영향을 미치는 것을 보고하고 있는 연구들을 살펴보면 다음과 같다.

Thornburg(1995)의 연구에서 생후 1년 동안 보육시설을 전일제로 이용한 아동의 경우 일반가정의 아동에 비하여 공격성이 낮았으며, 생후 1년 동안 반일제로 보육시설을 이용한 아동의 경우 종일제 이용한 아동에 비하여 또래와의 상호작용이 낮은 것으로 보고되고 있다. Schindler(1998) 등도 보육시설 이용경험이 유아의 사회적 참여와 밀접한 관련이 있었고, 특히 종일제로 이용한 유아가 또래와의 상호작용을 많이 나타낸 반면 놀이 활동에 있어 비참여적 행동이나 방관자적 행동은 적게 나타났다. 또한 국내 연구에서도 전일제 보육시설을 이용한 아동이 반일제로 보육시설을 이용한 2세부터 4세까지의 유아에 비하여 또래와 긍정적인 상호작용을 하고, 덜 공격적이며, 좌절에 대해서도 더 잘 참아내는 것으로 나타났다(이영, 1990).

Field(1998)의 연구에서는 보육시설을 최초로 이용한 시기와 아동의 연령을 통제한 후에 살펴본 결과, 종일제로 보육시설을 이용한 아동이 다소 독단적이기는 하지만 혼자놀이를 즐기지 않고 또래와의 관계에서 보다 협동적이며 긍정적으로 언어적 상호작용을 할 뿐만 아니라 전반적인 상호작용 수준이 반일제 아동에 비하여 우수한 것으로 보고하였다.

한편 보육시설에서의 경험이 아동의 사회성 발달에 부정적 효과를 보고하고 있는 연구들은 보육시설 이용 아동은 이용경험이 없는 아동에 비하여 문제행동을 일으킬 소지가 높다고 보고하였다. Bates 외(1994)의 연구에서 아동의 성파 연령 그리고 가족환경 요인을 통제하고 보육교사와 부모가 보고한 문제행동 기록을 비교한 결과, 보육시설을 이용한 아동이 공격성, 분노, 충동적 행동과 같은

문제행동을 더 많이 표출하는 것으로 나타났다. 그러나 보육시설의 이용경험과 문제행동간의 관계를 살핀 연구의 대부분이 보육서비스의 내용이나 질에 대한 고려한 배제되어 있는 한계가 있기 때문에 단순히 시설이용 경험이 아동의 문제행동을 유발하는 것으로 결론 내릴 수는 없을 것이다.

보육시설의 질적 수준과 영유아의 사회성발달을 분석한 국내 선행연구는 양질의 보육시설에서 1년 이상 지속적으로 보육시설을 이용하였을 경우, 영유아의 사회적 능력과 정서발달에 긍정적 영향을 미치는 것으로 보고하고 있다(박윤정, 1995). 양연숙(2000)의 연구에서도 보육시설의 질적 서비스 수준이 높을수록 또래와의 협력성이 증가하였고 상호작용에 있어서의 불안정성이 낮았다. 또한 조방제(1996)는 보육시설의 이용경험이 취학 후 아동의 사회성발달에 영향을 주는 것으로 확인하였는데, 취학 전에 보육시설을 이용한 경험이 있는 아동은 무경험의 아동보다 사회성 발달에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다.

보육시설을 이용한 경험이 아동의 사회성 발달에 긍정적인 효과를 주기 위해서는 보육서비스의 지속성과 일관성 측면이 반드시 고려되어야 한다. 이는 보육교사가 일관된 양육태도를 보이고 안정된 보육환경을 제공함으로써 아동의 정서적 안정에 긍정적 영향을 주게 되어 결과적으로는 아동이 안정적인 사회성을 배양할 수 있는 기회를 주기 때문이다. 따라서 빈번하게 이용시설을 바꾸거나 잦은 교사의 변동의 아동의 정서적 안정뿐만 아니라 사회성 발달에 부정적 영향을 미칠 수 있다.

4. 정책시사점

인간발달의 측면에서 볼 때, 영유아기의 발달 과업 중에서 어느 부분이 특별히 더 중요하고 덜 중요하다고 규정할 수 없다. 높은 교육열에 편승하여 영유아기 조기교육의 중심이 인지발달 측면이 강조되고 있는 것이 우리사회의 현실이지만, 출생 후 처음 5년간의 전인적 발달은 학습능력 이상의 의미를 내포한다. 즉, 영유아는 이 기간의 다양한 경험을 통하여 사회구성원으로 생활해 나갈 수 있는 의사소통 기술을 습득하고, 외부세계를 이해할 수 있는 기본

적 인지력을 획득하며, 타인과 함께 살아갈 수 있는 사회성의 기틀을 마련한다.

보육환경의 중요성은 아동이 가정 내 부모와 또는 주양육자와의 관계에서 벗어나 최초로 집단 내에서 인간답게 생활하기 위한 기본적 소양을 습득하고 생리적 성숙을 위한 기초를 마련하며 대인행동의 양식을 터득하기 때문이다. 따라서 보육정책은 보육서비스를 이용하는 아동의 최적 발달에 필요한 일상의 보호를 제공하여야 한다. 뿐만 아니라 이들의 육체적, 지적, 정서적, 사회적 발달을 도모할 수 있는 다양한 자극과 환경의 제공을 통해 모든 인간이 갖고 출생하는 발달잠재력을 조장할 수 있도록 양질의 보육서비스를 제공하기 위한 정책 방향을 제시할 수 있어야 한다.

보육시설의 이용경험이 아동발달에 미치는 영향을 살펴본 연구에서 강력히 지지되는 사실은 양질의 보육서비스를 통한 보육의 효과성이 사회적 취약계층의 아동에게 보다 뚜렷하게 나타난다는 점이다. 이러한 연구결과는 누구나 동등하게 질 높은 보육서비스를 이용할 수 있도록 보육의 공공성을 확대해 나아가는 노력은 사회구조적 불평등으로 인하여 인생의 출발단계에서부터 소외된 아동이 없도록 균등한 출발기회를 제공하는 데에 보육정책이 매우 중요한 역할을 수행할 수 있음을 확인시켜준다.

제 4 절 관련 선행연구

여성의 사회활동 증진 차원에서의 보육 및 육아지원 방안은 주로 남녀고용평등법에 기초한 취업여성의 모성보호 정책과 영유아보육법에 기초한 보육정책으로 구분된다. 따라서 육아지원 및 보육제도 및 정책의 개선과 관련된 선행연구도 그 동안 우리나라의 자녀양육지원정책의 두 축인 산전후 휴가 및 육아휴직 등 여성근로자의 모성보호 관련 연구와 영유아 보육 및 교육 제도 개선방안 연구로 나누어 기술하고자 한다.

1. 모성보호 관련연구

여성근로자의 모성보호와 관련된 연구는 1990년대부터 실시되기 시작하였는데, 대부분의 연구가 제도 시행의 문제점 파악과 개선방안의 제시에 연구의 초점을 두어왔고, 1990년대 후반에 포괄적인 가족친화적 고용정책에 관한 연구가 실시되었다.

모성보호 관련 초기 연구로 박정환(1994)은 산전산후 휴가와 육아휴직 실시 및 이용비율을 조사하고 단계적 확대 방안을 제시하였으며, 여성민우회(1994)에서는 육아휴직과 직장보육 실시 현황을 조사한 후 개선방안으로 국가와 사회의 재정 지원과 행정감독 강화를 제시하였다. 모성보호 비용을 기업이 부담하는 문제와 관련하여 장동환(1996)은 모성보호 비용을 의료보험에서 부담하는 방안을 주장하였고, 김재구·김태홍(1999)은 사회보험에서 부담하는 방안을 제시하였다.

이러한 연구들의 결과로 2001년부터 산전후휴가가 60일에서 90일로 늘어나고 늘어난 30일분을 고용보험에서 급여로 부담하게 되었으며, 육아휴직기간 동안 수당 지급이 가능하게 되었다. 이러한 법 개정 이후에 실시된 연구도 그 이전 연구와 큰 차이를 나타내지 않고 제도의 실시현황과 정착을 위한 개선방안에 중점을 두었다. 이렇게 개정 시행 이후 출산휴가와 육아휴직 현황과 문제점을 파악하여 개선방안을 제시한 연구로 먼저 장지연 외(2002)는 2001년 11월 법 개정 후 시행 1년여가 된 현 시점에서 출산휴가와 육아휴직 현황과 문제점을 파악하였다. 이 연구는 산전후휴가와 육아휴직으로 인한 사업체가 체감하는 가장 큰 영향은 업무대체와 인력대체에 대한 큰 부담감이라고 보고하였다. 또한 사업장 직장보육시설 설치의 여부를 결정하는 가장 중요한 요인은 모성보호와 근로자에 대한 사업체의 의지인 것으로 판단하고, 직장보육시설은 규제나 법령에 의한 강압적인 외부 효과보다는 사업체(고용주)가 스스로 필요성을 인식하여 자발적으로 설치할 수 있도록 하는 것이 보다 효과적인 것으로, 사업체(고용주)를 대상으로 한 교육프로그램의 활성화를 권고하였다. 장지연 외는 2004년에 실시한 실태조사에서도 기업의 임금부담이 기업의 여성고용 기피의 원인을 제공한다고 보고한 바 있다(장지연 외, 2004). 또한 김태홍·김난주(2003)도

모성보호제도의 실시 현황을 분석하고 제도 개선 방안과 제도 확대시 소요되는 예산을 제시하였다. 김승권 외(2003)는 모성보호제도의 시행 현황과 이용실태를 분석한 결과 각 제도들이 법으로 제정되어 있음에도 불구하고 시행률은 매우 저조하다고 보고하고, 출산휴가는 대체인력 확보와 인사상의 불이익 금지가 주요한 정착화 방안이 되고, 육아휴직에서는 휴가를 사용할 수 있는 직장분위기 조성, 대체인력 확보와 인사상의 불이익 금지, 원직복직 보장이 중요한 과제라고 보고하였다.

한편 김태홍·고인아(2001)는 가족친화적 고용정책의 현황과 활성화 방안 연구에서 각국의 가족친화적 고용정책을 검토하고 우리나라에서의 가정과 직장 영역의 상충현황, 이것이 근로자에게 미치는 영향, 제도의 도입 현황 등 실태를 파악하였으며, 이를 토대로 가족친화적 고용정책의 대안을 휴가제도, 근무제도, 육아 및 노인보호 지원제도, 가족친화적 서비스로 나누어서 제시하였다.

2. 보육 및 교육 제도 관련 연구

보육 및 교육 관련 연구는 비교적 많은데, 이 중에서 제도 개선과 관련된 연구를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

한국노동연구원(2003)은 『취학전 자녀양육 실태조사 보고서』에서 1,096명의 영유아를 둔 조합원에 대한 조사 실시 자료를 근거로 취업여성의 자녀양육실태 및 취업여성의 육아지원을 위한 정책 방안을 모색하였다. 자녀양육의 어려움, 비용부담 등 현황을 제시하고 육아휴직의 확대 및 지원수준 상향 조정, 직장보육의 확대, 보육료 지원 등 개선방안을 제시하였다.

서문희 외(2001)의 『보육사업 평가』는 시설별 보육재정 지원에 대하여 전체 사업 및 구체적인 세부사업별로 적절성, 형평성, 효과성, 효율성 차원에서 평가하고, 우리나라 보육사업의 효과성은 높은 것으로 평가되지만 적절성 및 형평성은 낮은 것으로 평가하고 이에 대한 제고 방안을 제시하였다.

변용찬 외(2000)는 부모 보육료 지원제도를 지원 대상 선정기준, 지원규모, 전달체계 등에 대하여 사업의 타당성, 효율성, 적절성, 효과성, 형평성, 책임성

6개의 영역별로 평가를 실시하였다. 그 결과를 요약하면 사업의 규모, 대상선정 기준, 지원 수준, 지원 방식 등 적절성은 낮고, 형평성 차원에서는 지역별 시설 유형별로 문제가 있다고 지적하였다.

특히, 시설유형별 형평성과 관련하여 많은 연구가 우리나라의 이원화된 보육 재정 지원 방식의 문제를 지적하여 왔다. 즉, 국·공립 및 법인 보육시설은 정부로부터 인건비 등을 지원 받는 만큼 보육료가 상대적으로 낮게 책정되어 있다. 반면에 민간보육시설은 정부로부터 어떤 지원도 받고 있지 않기 때문에 상대적으로 높은 보육료를 받아야 시설을 정상적으로 운영할 수 있다. 그러나 정부 지원시설의 기능이나 역할의 차별성이 일반 시설과 모호하므로 불공정한 경쟁을 할 수밖에 없고, 더욱이 보호자들은 정부의 지원을 받는 시설을 더욱 신뢰한다.^{주14)} 민간 시설은 인근의 국·공립 및 법인 보육시설뿐 아니라 유치원이나 학원도 경쟁관계에 있기 때문에 대부분의 민간보육시설은 국·공립 및 법인 보육료 수준이나 그 이하의 보육료로 적당한 질적 수준의 서비스를 제공하게 되고 이러한 질 낮은 서비스는 다시 경쟁력을 더욱 더 낮추게 되는 악순환을 겪게 된다는 지적이다. 이러한 문제에 대한 궁극적 해결방안으로 아동별 지원방식을 제기하고 있다(서문희 외, 2002; 변용찬 외, 1998).

서문희 외(2003)는 도시가계조사 자료 및 2002년도 전국보육실태조사 자료 분석 결과를 토대로 보육료 지원대상 확대에 모형별 시뮬레이션을 실시하였다. 보육의 이용가능성을 제고하기 위해서는 도시가계 평균소득의 100% 미만 가구에 대해서는 보육료를 지원하여야 한다는 원칙에서 연차별 확대 적용방안을 제시하고, 소요비용을 추계하였다.

백선희·김교성(2001)은 보육의 공공성을 지원하기 위한 재정 정책의 기본방향을 국가재정 확대를 통한 사회적 책임 강화, 사회적 욕구에 따라 보육 자원의 분배, 계층간 자원 재분배를 통해 정책의 효율성 강화로 설정하고, 구체적인 실천 방향으로 표준보육비용의 산출, 소득부조와 조세지원제도를 통한 보육료

주14) 국·공립보육시설에 보낸 동기에 대해서는 ‘국·공립이라서 신뢰가 가서’라는 비율이 30.6%로 가장 많고, 그 다음은 ‘집에서 가까워서’ 15.9%, ‘늦게까지 맡길 수 있어서’가 10.2%임(서문희 외, 2000).

차등 지원, 그리고 서비스 구매제도를 활용한 특수보육, 특별보육 강화와 평가 인증제도를 통한 민간보육시설 재정 지원 등을 제안하였다.

나정 외(2003)는 『영유아 보육 및 교육발전 연구』에서 발전방안 수립 배경을 인구와 가족환경의 변화, 여성 경제활동의 변화, 영유아에 대한 사회적 인식의 변화를 중심으로 살펴보고, 우리나라의 영유아교육·보육 현황과 요구, 재정 및 외국의 동향을 분석하여 문제점을 추출하고 영유아교육·보육 발전방안을 선정하여 향후 5년 간의 재정소요 추정 및 재정책보 방안을 제시하였다. 이 연구에서는 양육지원 체계의 부족, 유아 교육·보육의 기회 제한, 유아 교육과 보육서비스의 질이 부모의 기대에 부합하지 못함, 다양한 영유아 교육 및 보육 프로그램의 부족, 유아교육·보육 재정 및 비용 지원 취약, 유아 교육 및 보육기관 운영의 어려움, 유아교육·보육 운영체계의 효율성 부족을 문제로 지적하였다.

유희정 외(2003)는 민간보육시설의 공공성 제고방안 연구에서 민간보육시설에 대한 지도 감독의 철저를 전제로 민간보육시설에도 시설별로 지원할 것을 주장하였다.

강남식 외(2003)는 보육정책의 새로운 관점 정립 및 개선방안 연구에서는 소득수준에 관계없는 보육서비스 제공, 정부 지원의 필요성, 보육시설 운영자의 책임 강화의 3대 원칙 하에서 정부재정분담률의 제고, 지역간 격차 해소, 민간보육시설의 공공화를 추진전략으로 제시하고, 구체적으로 민간보육시설의 보육법인화, 보육인력정책의 개선, 보육시설 주민참여 확대를 제시하였다.

직장보육시설 관련 연구로 김진이 연구(2001)는 직장보육에 대하여 포괄적인 개념으로 접근하였다. 그는 직장보육정책은 현재와 같은 사업장내 보육시설 설치의 개념에서 육아비용의 비용 부담과 관련하여 ‘고용주지원 보육’으로의 개념 재정립이 필요하다고 주장하고 그 대안으로 단독형/공동형 직장보육시설, 지역보육과의 연계형, 정보지원형, 보육수당지원형, 유연 근로형태 등이 고려되어야 한다고 주장하였다. 노동부 지원으로 실시된 이기숙 외(2002)의 연구는 직장보육시설, 설치 기업주, 이용자 조사 등을 다양한 자료의 수집과 분석을 통하여 자료를 생산하고 ‘직장탁아시설’의 확충을 정책방안으로 제시하였다. 또한 김유경 외(2003)는 직장보육시설의 실태를 파악하고 설치 의무화 등 관련 제도

의 규제 차원에서 법적 규제 순응도를 분석하였다. 이 연구는 직장보육시설 의무 설치 기준의 적절성은 낮게 평가하였고, 비용보조의 준수에 대해서도 낮게 평가하였다.

3. 평가

이들 선행연구들은 대부분이 모성보호, 직장보육 및 지역사회 중심의 보육으로 구분하여 접근하였고, 이들은 종합적으로 다룬 연구는 없다. 교육인적자원부의 지원으로 보육과 관련부처가 모두 관여하였던 나정 외(2003)의 연구가 우리나라의 영유아교육과 보육을 함께 다루었을 정도이다.

이러한 점에서 보육과 육아를 둘러싼 내용은 모두 포괄적으로 검토하고 정책 대안 역시 종합적 관점에서 제시하고자 한 본 연구가 차별성을 갖는다.

제 5 절 소결

앞에서 살펴본 바와 같이 외국의 여성의 취업과 관련된 연구들은 보육 지원 서비스의 공급 증가나 보육비 지원 등이 취업모의 고용을 유지·확대시킬 수 있는 강력한 정책 도구임을 밝히고 있다. 출산력과의 관련성을 보육시설, 비용, 보육담당자 여부 등을 포괄한 보육정책이 출산율에 주는 영향은 미약하지만 유의하다는 연구결과가 많이 나타나고 있다. 특히 공보육시설 유무는 출산력에 유의한 영향을 주고 있었다. 보육서비스와 아동발달과의 관계에서는 연구에 따라서 상이한 결과를 나타내고 있는바, 이는 단순한 보육서비스의 확충보다는 질 높은 서비스가 가능한 보육시설이 중요함을 시사한다.

그러나 우리나라의 보육 및 육아지원 관련 제도는 1990년대부터 양적 확충과 질적 수준 제고 노력을 하여 왔으나 수요자의 요구를 모두 수용하지 못하고 있다고 평가된다.

그러므로 아동의 발달을 도모하여 국가 인적자원을 개발하고, 기혼 여성의 노동시장 참가율을 높이고 동시에 출산율을 일정수준 이상으로 유지한다는 여

러 가지 목적을 동시에 달성하기 위해서는 육아아원 정책을 크게 강화하여야 한다. 질 높은 공보육의 확보, 자녀양육비용 직접 지원, 이용률이 낮은 출산휴가와 육아휴직의 실효성 확보 등 다양하고 다각적인 가족지원정책의 통합적 추진이 필요하다. 특히 출산율에 대한 정책효과는 장기적으로 나타나고 있고 그 저하 이유도 매우 복잡하므로 꾸준한 정책적 노력이 있어야 효과를 볼 수 있을 것으로 생각된다.

제 3 장 우리나라 보육 및 육아지원 제도의 발달과 여성 사회활동 지원

오늘날 보육은 보편주의적 관점이 지배적이지만, 우리나라 보육 및 육아지원 제도 및 정책은 취업여성, 그 중에서도 저소득 여성의 취업과 밀접한 관련성을 가지고 발전하여 왔다. 초기에는 취업여성의 모성을 보호하고 육아를 지원하기 위한 목적으로 추진되었으며, 최근 들어서는 여성취업률을 높이고 출산율을 높이기 위한 수단 차원에서 보육정책이 논의되는 경향이 있다. 현재 자녀보육·교육비 세제 지원 제도는 있으나 육아지원제도로서의 의미는 매우 약하고, 이외 수당 등 가족을 위한 보편적 급여제도는 실시되고 있지 않다.^{주15)} 본 장에서는 보육 및 육아지원정책을 여성의 사회활동 지원 측면에서 살펴보고자 한다. 그러나 여성 사회활동은 사실상 취업이 주가 되고 있다. 따라서 취업여성의 지원이라는 관점에서 근로여성 모성보호 정책의 일환으로 실시되는 육아휴직과 시설보육 정책의 근거가 되는 남녀평등고용법과 영유아보육법의 변천 과정을 검토하고, 이러한 제도 및 정책의 효과를 육아지원 및 보육서비스 이용 현황, 그리고 여성 취업률 측면에서 기술하고자 한다.

제 1 절 보육 및 육아지원 제도의 발달

근로여성에 대한 모성보호정책은 1953년 근로기준법 제정으로 출산휴가제도가 실시된 이후, 1987년 남녀고용평등법이 제정되면서 무급 육아휴직제도가 도입되는 등 점진적 개선이 이루어졌다. 특히 2001년에는 근로기준법 개정으로

주15) 저소득 모자가정 양육비 지원, 장애아동수당, 장애아입양가정 양육비 지원 등 특수계층을 대상으로 하는 자녀양육비 지원제도는 부분적으로 실시되고 있음.

산전후 휴가 기간을 90일로 연장하고 30일 연장으로 추가된 비용을 고용보험으로 사회화하였으며, 육아휴직 수당을 지급하게 하는 등 모성정책 면에서 커다란 제도적 변화가 있었다.

한편 보육정책은 1990년 영유아보육법 이전에는 민간 중심으로 추진되었고, 여러 부처에서 제각기 독자적으로 관리·운영됨에 따라 정부 재정 투자가 체계적이고 효율적이지 못하였으나, 영유아보육법 이후 보육사업이 본격적으로 추진되면서 제도적으로도 많은 개선이 이루어졌다.

제1절에서는 남녀고용평등법과 영유아보육법의 제정 배경 및 제정 이후의 변화를 간략하게 살펴보고자 한다.

1. 남녀고용평등법

가. 법 제정의 배경^{주16)}

우리나라에서 육아에 대한 사회적·정책적 지원이 여성노동문제의 중심과제로 부각되고 입법화된 것은 1980년대 이후였다. 1980년대 이전의 여성노동운동의 주요 관심대상은 미혼 저연령 여성근로자이었으나^{주17)}, 1980년대 들어서 여성의 인권의식 향상, 교육기회 향상, 출산율의 감소, 가구원 수의 감소, 가전제품의 발달 등으로 인한 가사부담의 경감 등의 요인으로 결혼 후에도 취업을 계속 하고자 하는 여성이 증가되면서 고용에서의 남녀 차별의 부당성을 제기하는 사례가 증가하고 남녀고용평등을 보장할 수 있는 법제의 마련을 요구하게 되었다. 그리고 여성들의 고용에 가장 장애가 되는 육아에 대한 법적 지원책, 자녀 양육, 가사 등 가정과 직장의 이중적 부담에 대한 개선을 요구하는 것이 점차

주16) 장성자 외, 『각국의 육아휴직제도비교와 우리나라제도의 개선방향』, 한국여성개발원, 1993을 참고 요약함.

주17) 1960년대초부터 1970년대에 걸친 정부의 고도경제성장이 증가된 여성 취업과 이들의 저임금을 바탕으로 하고 있었지만 당시 여성노동자는 미혼의 저연령, 저학력, 미숙련자로 저임금, 장시간 근로, 기타 열악한 근로조건과 작업환경이 부과되는 직종과 직급에 편중되어 있었고, 여성이라는 이유로 고용기회와 대우에 있어서 제한을 받았음. 따라서 근로기준법의 준수를 통하여 열악한 근로조건을 개선하여 이들 여성노동자의 최저한의 인간다운 생활을 확보하는 것이 주요 관심사이었음.

여성노동운동의 핵심적인 과제로 부각되었다.

이에 정부는 1980년대에 들어서면서 성 차별적 고용환경을 개선하여 여성의 능력개발과 인력활용의 극대화를 도모함으로써 국가발전을 촉진한다는 정책방향을 설정하고, 1987년부터 시작되는 제6차 경제사회발전5개년계획(1987~1991년)에 사상 처음으로 여성개발부문을 신설하여 남녀고용평등의 법제화와 탁아소의 확충 등을 그 실천 과제의 하나로 설정하였다.

이러한 정부의 정책적 요구와 여성운동의 요구에 의하여 육아에 대한 지원은 두 가지 형태로 제도화가 이루어졌다. 첫째는 근로자를 중심으로 하는 제도로서 1987년 12월에 남녀고용평등법을 제정하고, 이에 육아휴직제도를 신설하였으며 사업주에게 육아추진제도와 수유·탁아 등 육아시설의 설치를 의무화하여 여성이 육아로 인해 취업을 중단함이 없도록 하는 제도적 장치를 마련하였다. 이에 따라 교육공무원법도 1989년 11월 28일에 개정되어 여교원의 임신·출산 휴직기간을 “재직중 2회에 한하여 각각 3년 이내”라고 장기간으로 규정하여 통상 육아휴직을 의미하게 되고, 실제 운영도 육아휴직으로 활용되고 있다. 그런데, 육아휴직을 근로자의 권리로 규정하고 있는 남녀고용평등법과는 달리, 교육공무원법은 여교원의 육아휴직을 여교원이 원하는 경우에 임용권자의 명령에 의해서 부여될 수 있도록 하는 재량사항으로 규정하고 있다.

나. 법 제정 이후

남녀고용평등법이 제정된 이래 1989년에는 법을 개정하여 육아휴직기간을 근속기간에 포함시켰고, 1995년에 적용 대상을 남녀에게 확대하였으며, 1996년부터는 육아휴직제도를 실시하는 기업주에게 고용보험에서 육아휴직 장려금 지급을 실시하였다.

1989년 1차 개정에서 육아휴직제도의 실효성을 보완하기 위해 육아휴직기간을 근속기간에 포함시켜 육아휴직을 하더라도 승급, 승진, 퇴직금 등에 불이익이 없도록 하였다. 이는 육아휴직이 여성에게만 인정되어 육아는 여성이 담당한다는 전통적 성별역할분업의식을 고착시키고 여성의 고용불평등을 강화한다

는 문제가 제기된 데 따른 것이다.

1995년 제2차 개정에서는 육아휴직의 적용대상이 근로여성에서 “근로여성 또는 그를 대신한 배우자인 근로자”로 확대되었다. 이것은 남녀고용평등법이 종래의 전통적 성별 역할관에서 탈피하여 육아에 대한 남녀공동의 참여와 책임을 인정한 질적 변화라 할 수 있다. 한편으로는 1991년의 영유아보육법 제정으로 남녀고용평등법의 육아시설에 관한 규정이 효용성을 갖게 되었는데, 제2차 개정에서 육아시설을 영유아보육법의 직장보육시설로 명시하고 사업주가 노동부 장관에게 설치를 신고하도록 규정하였다.

모성보호비용에 대해서는 1996년 세계화추진위원회의 10대 추진과제에서는 사회적 분담체계확립이 6번째 과제로 추진되어서 ‘모성보호비용의 사회화’에 대한 논의가 본격적으로 시작되었다. 이 때 모성보호비용을 사회보장에서 해결한다는 기본적인 원칙에는 동의하였으나, 재원 확보 방안은 합의하지 못하였다. 2000년 이후 자녀 양육지원에 대한 사회적 요구는 더욱 더 높아졌다. 낮아지는 출산율, 급격한 속도로 진행되는 고령화 추세, 여성의 증가하는 사회활동 욕구, 국가경쟁력에서 여성 노동력의 중요성 등으로 아동의 양육이 사회와 국가의 책임이라는 인식의 공감대가 증가되고 있고, 여성의 직장과 가정 양립이 사회적 과제로 대두되었다. 여성근로자의 아동을 양육할 부모로서의 권리 보장, 그리고 여성근로자에 대한 노동력으로서의 입지 강화가 논리적 근거를 제공하였고, 이를 이루기 위한 수단으로써 탈상품화가 논의되었다(장지연, 2004). 이러한 요구에 따라 2001년에는 근로기준법 개정으로 산전후 휴가 기간이 30일 연장되고 이에 따른 추가 비용을 고용보험으로 사회화하였으며, 육아휴직 수당을 지급하게 하는 등 모성정책 면에서 커다란 성과를 가져오게 되었다. 2004년 현재 대통령자문기구인 고령화및미래사회위원회 등을 중심으로 다시 ‘모성보호비용의 사회화’ 방안과 육아휴직 수당의 개선 방안 등이 검토되고 있다.

2. 영유아보육법

남녀고용평등법이 근로여성 보호를 강화하기 위한 제도로 발전해 왔다면, 영

유아보육법은 대상의 확대, 보육의 국가와 사회 책임 강화, 질적 수준 제고 등 보육의 보편성 확보를 지향해 왔다.

가. 법 제정의 배경

우리나라의 탁아사업은 1961년 아동복지법 제정으로 종래의 구빈사업적 성격을 벗어나 아동의 복리를 증진시키기 위한 사업으로 그 성격이 변화되었고, 이후 1982년에는 유아교육진흥법을 제정하여 기존의 어린이집, 새마을협동유아원 및 농번기탁아소를 새마을유아원으로 흡수·통합하여 운영해왔다. 그러나 여성의 사회참여증가 및 가족구조의 핵가족화에 따라 보육수요가 급격히 증가하고 있는 반면, 기존 새마을 유아원의 보육기능은 미흡하고 보육시설 또한 절대 부족하여 취업여성의 자녀양육 문제가 큰 사회적 문제로 등장하게 되었다.

이에 따라 1989년 9월에는 아동복지법 시행령을 개정하여 아동복지시설의 하나로 탁아시설을 명시함으로써 1982년 2월 유아교육진흥법 제정 이후 삭제되었던 아동복지법상 탁아시설의 법적 근거를 부활하였다.^{주18)} 그러나 영유아보육에 관련된 사업이 여러 부처에서 제각기 독자적으로 관리·운영됨에 따라 정부 재정의 비효율적 투자는 물론 영유아에 대한 체계적이고 효율적인 보육을 실시하는데 문제점이 노출되었다.

이에 여성단체 등의 보육에 관한 독립된 입법 요청에 따라 국회에서는 보육사업의 통합일원화를 내용으로 한 『영유아보육법』이 의원입법으로 추진되어

주18) 우리나라의 탁아사업은 1962~1981년에는 아동복지법에 의해 보건복지부 주관으로 탁아사업을 실시, 어린이집이 691개소 설치·운영되었고, 1981년 4월에는 「아동복지법」이 「아동복지법」으로 전면 개정되었음. 이후 1982년에는 유아교육진흥법을 제정하여 기존의 어린이집, 새마을협동유아원 및 농번기탁아소를 새마을유아원으로 흡수·통합하여 운영해왔음. 법 제정 및 장학지도는 교육부에서, 시설운영 및 행정지도는 내무부에서, 보건의료는 보건사회부에서 담당하였음. 그러나 여성의 사회참여 증가 및 가족구조의 핵가족화에 따라 보육수요가 급격히 증가하고 있는 반면, 기존 새마을 유아원의 보육기능은 미흡하여 취업여성의 자녀양육 문제가 큰 사회적 문제로 등장하게 됨에 따라 1989년 9월부터는 다시 보건복지부가 주관이 되어서 보육사업을 실시하였음. 아동복지법의 탁아시설 설치·운영에 관한 근거 조항을 부활시키고, 1990년 1월에 동법 시행규칙을 개정하여 시행규칙 제16조 설치기준 및 운영기준에 탁아시설 관련 조항을 삽입하였으며, 탁아시설 설치·운영을 위한 세부지침으로 『탁아시설의 설치·운영 기준』을 보건복지부 훈령 제586호로 마련하였음.

1991년 1월 『영유아보육법』을 제정하고, 1991년 8월 시행령 및 시행규칙을 제정하였다. 영유아보육법령에는 보육사업 주관부처를 보건복지부로 일원화하였다.^{주19)} 이로 종전의 단순 “탁아”사업에서 보호와 교육을 통합한 “보육”사업으로 확대·발전하게 되었다.

나. 법 제정 이후

1990년대는 보육시설이 양적으로 확대되는 시기이다. 1990년대에 영유아보육법은 만5세아 무상보육의 근거를 마련했을 뿐 그 근본적인 취지나 방향에서는 별다른 변화를 보이지 않았는데, 시행령 및 시행규칙의 개정은 주로 절대적으로 부족한 상태에 있던 보육시설의 양적 확충을 도모하기 위해 시설 설치 및 종사자의 자격기준을 완화시키는 데 개정의 방향이 맞추어져 왔다. 더욱이 1998년에는 규제완화 정책 차원에서 보육시설에 대한 인가제를 신고제로 전환함으로써 보육시설 설치를 원하는 자는 누구나 일정 자격만 갖추면 보육시장에 진입할 수 있는 통로가 전면적으로 개방되기에 이르렀다. 몇 년간에 걸쳐 시행된 이러한 일련의 법개정 조치들은 긍정적인 측면에서는 급격하게 증가된 보육수요에 대한 정부의 적극적인 반응이었다고 볼 수 있다. 실제로 정부에서는 1995~1997년 3년 동안 보육확충3개년계획을 추진하여 보육시설의 규모와 보육아동수를 크게 늘렸다. 그러나 양질의 서비스를 확보하지 못하고 질 낮고 재정 안정성이 떨어지는 시설의 난립을 가져왔다는 비판도 많다.

따라서 2000년대에 들어오면서 보육시설의 양적 확충보다는 질적 수준의 제고가 주요 관심사로 부각되었고 보육서비스의 질적 수준을 제고할 수 있는 구체적인 방안들에 대한 논의가 활발하게 이루어졌다. 2004년 1월에 개정된 영유아보육법은 그 동안 논의된 개선방안을 대부분 수용하고 있다.^{주20)} 이외 중

주19) 이에 따라 탁아시설의 설치·운영규정에 의한 「탁아시설의 설치·운영규정」은 폐지되었음.

주20) 보육시설의 설치와 관련하여서는 인가제로 환원하면서 설치기준이 강화될 전망이다. 보육시설 운영측면에서 취약보육 강화, 건강·영양의 강화 등 기존제도의 강화 이외에도, 보육과정 제정, 생활기록부 작성 의무화, 평가인증제 실시, 보육시설 운영위원회 설치 등 새로운 제도가 포함되었음. 보육교사 자격제도가 실시되고, 종사자 자격기준 및 자격 획득 조

요한 변화는 보육의 기본방향으로 보육의 보편성을 확대하고, 아동의 보육 받을 권리와 보육에 대한 국가와 사회의 책임을 분명하게 밝히고 있다는 점이다. 법 제1조에 의하면 영유아보육법의 목적을 영유아를 심신의 보호와 건전한 교육을 통하여 건강한 사회성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동을 원활하게 함으로써 가정복지 증진에 기여함에 두고 있다. 이는 보호자가 근로, 질병 등 기타 사정으로 보호하기 어려운 아동만을 대상으로 보육한다는 종전의 법과 비교할 때 보편성이 확보된 것으로 이해된다.

제 2 절 보육 및 육아지원정책과 여성 사회활동

제2절에서는 앞에서 검토한 이러한 보육 및 육아지원 제도나 정책이 실제로 우리나라 여성의 사회활동 증진과 관련성을 나타나고 있는가를 파악하고자 하였다. 관련성을 나타내는 지표로는 육아휴직과 보육서비스 이용률, 그리고 여성의 사회활동 참여를 저해하는 장애요인의 완화 정도 등을 검토하였다.

1. 취업여성의 육아지원 및 보육서비스 이용 측면

가. 출산휴가 및 육아휴직 이용

2001년 11월부터 시행된 고용보험의 육아휴직 급여도입 후 육아휴직사용은 증가 추세로 파악되고 있다. 그러나 고용보험 통계에 의하면 출산전후 휴가급여자 대비 육아휴직 급여 비율은 21% 수준으로 파악되었다. 육아휴직자는 대부분 여자이고 남자는 6,816명 중 104명(1.52%)에 불과하다.

<표 3-2-2>는 공무원 출산휴가와 육아휴직 현황인데, 산전후휴가 대비 육아휴직 비율이 20%를 약간 넘는 수준으로 민간 근로자 통계와 큰 차이가 없다.

건이 달라지며, 시·군·구에서 종사자 임면 및 경력관리를 담당하게 됨. 또한 보수교육이 강화되고, 보육교사 양성교육 및 보수교육기관에 대한 관리가 강화되며, 시설장 업무 정리 및 보육교사 자격정지 조항이 추가되는 등의 많은 내용이 달라지게 됨.

〈표 3-2-1〉 출산휴가 및 육아휴직 사용 현황

(단위: 명, 백만원)

구분	2002년		2003년	
	인원	지급총액	인원	지급총액
산전후 휴가	22,711	22,601	32,133	33,522
육아휴직	3,763	3,087	6,816	10,576
남자	78	54	104	133
여자	3,685	3,033	6,712	10,443

자료: 한국산업인력공단 중앙고용정보원, 『고용보험통계연보』, 2003.

〈표 3-2-2〉 공무원 육아휴직 사용 현황

(단위: 명, 백만원)

구분	2002년			2003년		
	전체	남	여	전체	남	여
산전후 휴가	7,831	-	-	9,904	-	-
육아휴직대상 (3세 미만아 유)	56,329	38,610	17,719	52,327	37,044	15,277
육아휴직	1,854	110	1,742	2,009	139	1,820
6개월 미만	270	26	244	435	15	370
6개월 이상	1,584	84	1,498	1,574	124	1,450

자료: 행정자치부, 『통계연보』, 2003, 2002.

특히 출산휴가 및 육아휴직 비율은 전체적으로는 이러한 비율을 나타내지만 실제로는 기업규모별 차이가 심한 것으로 파악되고 있다. 출산전 휴가자의 사업장 규모별 분포를 보면 2003년 기준으로 37.6%가 1,000인 이상 대규모 사업장이고 5인미만 사업장은 7.8%에 불과한 것으로 나타났다. 육아휴직자의 경우는 더욱 더 심하여 2003년 기준으로 57.7%가 1,000인 이상 대규모 사업장이고 5인미만 사업장은 8.6%에 불과한 것으로 나타났다(중앙고용정보원, 2003).

육아휴직이용자 수가 점차 증가하고 있는 것은 바람직하지만, 제도가 정착되어 실효성을 거두려면 보다 많은 개선이 필요하다. 육아수당지급 실시 2년이 된 시점에서 육아휴직 이용자가 출산휴가자의 약 1/5 수준에 불과하기 때문이다. 아울러 여성 직종 특성상 이러한 제도의 적용이 가능한 여성인력 자체가 제한되어 있다는 점도 이 제도의 제한점이다.

나. 보육 및 육아 지원서비스 이용

제도권 보육인 보육시설을 이용하는 아동수는 매년 꾸준히 증가되었고, 이에 따라 정부의 보육 예산도 매년 증가되어 왔다(주21). 시설이용 아동수의 경우 보육3개년확충 사업 이전인 1994년 19만명이 10년 후인 2004년 현재 90만명으로 확대되었고, 보육예산도 2002년 200억원, 2004년 4000억, 2005년 6000억원으로 증가추세에 있다. 한편, 출산율은 1990년대 이후 감소추세에 있으며, 여성 취업률도 산업화 이후 계속 증가하던 것이 1990년대 이후 제자리에 머물고 있어서 1990년대 이후 크게 증가한 보육시설 이용 아동수나 예산의 확대와 정적인 상관성을 찾기는 힘들다. 물론, 보육서비스는 출산율과 취업률에 영향을 미치는 여러 요인 중 하나이기 때문에 출산율과 취업률을 보육수요 충족률과 재확대만으로 설명할 수는 없지만, 지금까지의 보육정책이 자녀보육을 필요로 하는 여성의 요구를 모두 충족시키지는 못했고, 사회활동을 증진하는데 크게 기여하지 못했다는 증거라고 해석할 수 있다.

여기서는 제도권 보육 이용 현황을 통하여 보육사업의 성과를 가늠하고자 한다. <표 3-2-3>은 보육 및 육아지원 서비스 이용률을 아동 연령별로 구분하여 제시한 것이다.

2004년 자료는 정부통계이고 2002년 자료는 조사자료인데, 정부 통계에 모의 취업상태가 구분되어 있지 않아 2002년 조사자료와 함께 제시하였다. 2002년 취업모를 기준으로 서비스이용을 보면, 0세아는 혈연 이용률이 13.7%로 조부모의 역할이 매우 중요함을 알 수 있다. 2004년 0세아의 보육시설 이용은 단지 2.8%로 탁아모 등 비혈연에 의한 보육과 비중이 같다. 만1세아는 조부모 등 혈연의 비중은 15%로 더욱 높고, 보육시설의 이용이 11.5%가 된다. 만2세가 되면 보육시설 이용 비율이 어린이집 28.4%로 크게 증가하고 조부모의 역할이 감소됨을 알 수 있다.

주21) 다음 제4장에서 구체적으로 다루었음.

〈표 3-2-3〉 모 취업여부별 아동연령별 양육 지원서비스 이용률(2002)

(단위: %)

구분	0세	1세	2세	3세	4세	5세	전체
보육시설(2004) ¹⁾	2.8	11.6	28.4	37.7	34.8	29.5	24.6
보육시설(2002) ²⁾	0.6	7.3	19.6	35.8	30.6	23.8	21.0
취업	3.1	29.1	43.2	50.0	35.4	31.6	35.6
미취업	-	0.7	9.8	28.3	27.4	18.8	14.4
유치원(2004) ³⁾	-	-	-	12.9	27.4	47.6	(29.4)
유치원(2002) ¹⁾	-	-	1.2	12.6	28.9	49.5	18.2
취업	-	-	4.2	6.3	29.2	44.4	20.1
미취업	-	-	-	15.8	29.6	52.6	17.4
조부모 등 혈연(2002) ¹⁾	13.7	15.3	10.2	13.4	9.2	8.7	11.5
취업	54.7	48.8	28.8	33.1	19.3	14.6	27.9
미취업	1.5	2.3	1.4	1.0	0.7	0.9	1.4
탁아모 등 비혈연(2002) ¹⁾	2.4	2.3	2.4	0.9	1.5	0.2	1.5
취업	7.8	8.1	5.9	1/9	1.9	-	0.4
미취업	-	0.3	0.7	-	0.4	-	0.2

주: 2002년 자료는 중복응답 결과임.

()안은 3~5세아 기준임

자료: 1) 여성부, 『보육통계』, 2004. 6.

2) 한국보건사회연구원, 『2002년 전국 보육실태조사』, 2002, 원자료.

3) 교육인적자원부, 『유치원 통계』, 2004.

비혈연에 의한 보육 비율은 영아 기간 동안 별 변동 없이 2.3, 2.4%대를 유지하고 있다. 만3세가 되면 37.7%의 아동이 보육시설을 이용하여 어린이집 이용률은 크게 증가하게 된다. 아울러 12.9%의 아동이 유치원을 이용한다. 조부모의 비율도 13%를 유지한다. 그러나 비혈연에 의한 보육은 유아가 되면서 점차 낮아지는 특성을 나타낸다. 이러한 현상은 보육시설이나 유치원 등 제도권 기관들이 취업여성의 보육 욕구를 제대로 수용하고 있지 못함을 나타낸다. 특히 0세아는 대부분이 조부모 등 친인척 보육이고 기관보다는 탁아모 등 비혈연에 의한 보육비율이 훨씬 높다. 비혈연에게 아동을 맡기는 경우 보육비용의 부담이 매우 크다는 점에 주목할 필요가 있다.

이러한 자료들은 모의 현재 취업 상태를 중심으로 살펴본 것으로, 실제로 자녀 양육을 위하여 들어가는 비용 때문에 의존임금이 높아져 취업을 선택하지 않은 여성이 있을 가능성을 보여준다. 제도권 기관들이 취업여성의 보육 욕구

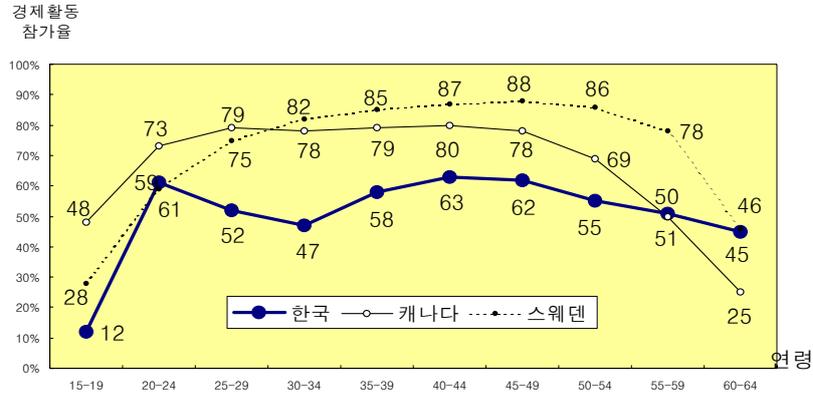
를 제대로 수용하고 있지 못하다는 사실 자체가 자녀양육이 아직 여성 사회활동에 걸림돌이 되고 있음을 반영하므로, 제도권 기관들이 취업여성의 보육 욕구를 충분히 수용하여야 할 필요성과, 보육비 지원 등을 통해 의존임금을 낮추는 정책노력이 필요하다 하겠다. 또한 개인서비스 선호도 정책 수립시 고려되어야 한다. 이는 여성취업과 관련된 논의에서 보다 구체적으로 살펴볼 수 있다.

2. 기혼여성의 경제활동 장애요인 완화 측면

한국 여성의 경제활동 참가는 증가추세에 있고 여성취업에 대한 인식 및 가계에 기여하는 부분이 높아지고 있으나, 자녀양육을 위한 시간과 비용 부담은 여전히 여성취업의 장애요인으로 작용하고 있다.

여성경제활동 참가율은 출산·육아기인 24~35세에 현저히 저하하는 특징을 갖고 있다. [그림 3-2-1]은 한국에서 여전히 유지되고 있는 M자형 여성노동공급 곡선을 보여준다.

[그림 3-2-1] 여성의 연령별 경제활동참가율 비교



자료: OECD, *OECD Employment Outlook*, 2003.

<표 3-2-4> 여성의 연령별 경제활동 참가율 국제비교(1998)

(단위: %)

	20~24세	25~29세	30~34세	35~39세	40~44세	45~49세	50~54세
한국	61.0	51.8	47.2	58.4	63.3	61.5	55.0
미국	73.0	77.3	75.4	75.6	78.6	78.8	73.0
프랑스	70.0	80.8	82.9	83.6	85.5	86.1	79.1
독일	67.0	74.2	74.9	76.0	78.7	77.2	69.1
일본	73.4	69.2	55.8	62.2	70.2	72.4	67.8

자료: ILO Yearbook of Labour Statistics, 1998.

<표 3-2-4>와 종합적으로 살펴볼 때, OECD의 주요한 국가들에서는 취업률이 자녀변수의 부정적 영향을 극복한 고원형 곡선이 나타나는데 반해, 한국의 여성노동공급은 여전히 자녀관련 변수의 영향을 받아 20대 후반~30대 중반에 걸쳐 낮아짐을 확인 할 수 있다.

한국여성개발원의 여성 취업력 조사에 따르면, 취업여성 중 절대다수의 여성이 결혼 후 1년 남짓한 기간 사이에 노동시장에서 퇴출하거나, 종사상의 지위가 바뀌는 것으로 나타난다(김영옥, 1998). 결혼직전에는 임금근로자의 비율이 전체 취업여성 중 71.3%에 이르나, 이들 중 절반이 결혼과 더불어 퇴직하여 임금근로자의 비율은 44%로 떨어지고, 이후 첫 자녀 출산 후에 33.7%로 더욱 하락하는 것으로 분석되었다. 이와 더불어, 여성의 결혼, 출산, 육아는 남성근로자와는 달리 비정규직으로의 지위변화와도 밀접한 연관을 갖는 것으로 나타난다(장혜경·김혜경, 2002).

한국여성개발원 1998년 제3차 여성취업실태조사를 이용한 결혼·출산 이후 직종이동의 방향을 보면 결혼과 출산이후 직종이동은 대체로 수직적 하향이동이고, 하향취업은 저학력자보다 고학력자에게서 더 빈번히 일어난다(김영옥, 1998)(표 3-2-5 참조).

〈표 3-2-5〉 결혼·출산 이후 직종이동의 방향

(단위: %)

결혼전 마지막 직종	동일 직종취업	이 동		
		상향이동	수평이동	하향이동
전문관리직	84.6	-	-	15.4
준전문직	60.6	4.6	-	34.8
사무직	41.8	14.4	-	43.8
판매서비스직	74.8	10.3	14.8	-
농수산직	63.0	3.2	33.8	-
생산직	69.0	8.0	22.9	-

자료: 김영옥, 『여성취업력의 동태적인 변화분석』, 1998, p.108 수정제시.

2002년 제4차 여성취업실태조사 결과에서도 여성노동공급과 양육의 관계가 학력별로 상이함이 나타났다. 자녀 양육에 따른 부담은 고학력 기혼여성에게 더 심각하여 “어렵다”와 “매우 어렵다”로 응답한 비율이 중졸 이하의 경우 43.9%, 고졸 이하의 경우 46.1%인데 비해 대졸이상의 여성은 58.6%에 이른다. 여성의 자녀양육 부담은 노동시장 퇴출에도 많은 영향을 주어, 고졸여성의 47.0%와 대졸여성의 52.1%가 가사 및 자녀양육을 이유로 시장에서 퇴출하였다(표 3-2-6 참조). 이것이 한국 대졸여성의 경제활동참가율을 낮추는 요인으로 작용하는 것으로 보인다(표 3-2-7 참조).

〈표 3-2-6〉 기혼여성취업자의 가사 및 자녀양육에 대한 부담과 시장퇴출비율

(단위: %)

구분	중졸 이하	고졸 이하	대졸 이상
가사 및 자녀양육 부담			
전혀 어렵지 않다	6.5	2.6	3.4
어렵지 않다	19.0	16.2	15.1
그저 그렇다	30.7	25.0	22.8
어렵다	36.6	43.9	45.7
매우 어렵다	7.3	12.2	12.9
가사 및 자녀양육으로 인한 시장퇴출	19.2	47.0	52.1

자료: 김영옥·김종숙, 『경제사회의 변화와 보육정책의 방향』, 「신보육정책:꿈나무 플랜」, 한국여성개발원, 2002, p.41에서 인용한 후 조정제시.

〈표 3-2-7〉 여성 특성별 경제활동 참가율 국제비교

(단위: %)

구분	스웨덴	미국	캐나다	OECD 평균	한국
25~64세 여성의 경제활동참가율	81.0	73.0	71.0	64.0	55.0
대졸여성의 경제활동참가율	88.1	81.4	84.0	81.1	54.7

자료: OECD, Education at a Glance, OECD(2001.6) Employment Outlook, 2000.

〈표 3-2-8〉 영유아 최연소자녀 연령별 모의 취업률

(단위: %)

구분	0세	만1세	만2세	만3세	만4세	만5세
2002년	19.6	22.2	28.7	35.0	36.8	40.7

자료: 서문희 외, 『2002년도 전국보육실태조사 보고』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2002.

육아부담이 여성 취업의 장애요인이라는 점은 영유아 자녀를 둔 모의 취업률에도 잘 반영되고 있다. 2002년도 조사 자료에 의하면 최연소 자녀가 만5세아인 모의 경우 취업률이 40.7%, 만4세아의 모는 36.8%, 만 3세아의 모는 35.0%로 아동연령이 낮아짐에 따라 취업률이 낮아진다. 만 2세아 이하의 영유아 자녀를 둔 여성의 취업률은 30%에 미치지 못해 매우 낮다(표 3-2-8 참조).

제 3 절 소결

우리나라는 1987년 남녀고용평등법 제정 이후, 그리고 1990년 영유아보육법 제정 이후 자녀 양육지원정책을 추진하여 왔으나 출산수준도 계속 낮아지고 여성의 취업률도 50%를 넘지 못하는 수준에 계속 머물고 있다.

한편, 외국의 연구는 공공보육시설, 보육서비스의 전반적 공급증가나 보육비 지원 등 보육정책이 취업모의 고용을 유지·확대시킬 수 있는 강력한 정책 도구이며, 출산율에도 장기적으로 나타나고 작지만 유의한 영향을 준다는 결과로 수렴되고 있다. 또한 아동의 발달에 긍정적인 효과를 갖는 것을 알 수 있다.

이렇게 외국과는 달리 지금까지 우리나라 보육 및 육아지원 정책이 여성취업률이나 출산율과 무관하게 나타나는 이유는 가족에 대한 가치나 양성평등 등 다른 요인도 물론 작용하겠지만 상당부분은 국가의 육아지원정책이 효과를 가져올 만큼 기간이나 재정 투입의 정도가 충분하거나 그 질적 수준이 높지 않기 때문인 것으로 볼 수 있다. 즉, 그 동안의 정책이 그 양이나 질, 다양성, 접근성과 실효성 등에서 충분하지 못했음을 증명하는 것이라 할 수 있다. 그러므로 기존 여성의 노동시장 참가율을 높이기 위해서는 다양한 육아지원정책을 강화하여야 한다. 이용률이 낮은 출산휴가와 육아휴직의 실효성을 확보하여 이용률을 증가시키고, 공공 보육의 비중 강화, 비용지원 등 질 높은 공보육 체계를 확보할 수 있는 방안을 구체화하며, 이외에도 가족의 자녀양육비용 직접 지원 등 다양하고 종합적인 가족지원정책의 통합적 추진이 필요하다. 기존 연구 결과를 보아서 정책 추진 여하에 따라서는 장기적으로 우리나라에서도 이러한 효과가 있을 것으로 기대할 수 있다.

제 4 장 보육 및 육아 환경의 현황과 문제

우리나라에서 실시되고 있는 보육 및 육아지원 정책은 근로자를 위한 모성보호와 직장보육, 그리고 일반 보육시설 위주의 정책이 주를 이루고 육아비용 세제지원은 미미한 수준으로 실시되며 그 이외의 정책은 거의 없다고 할 수 있다.

따라서 제4장에서는 남녀고용평등법에 의거하여 노동부가 담당하고 있는 휴가와 직장보육 중심의 근로자 지원 정책과 영유아보육법에 기초한 지역사회 보육시설 보육서비스의 문제를 검토하고자 한다. <표 4-1>은 이러한 정책 검토의 기본 내용을 나타낸다. 먼저 제1절에서는 먼저 모성보호 강화 차원에서 접근하고 있는 출산전후 휴가 및 육아 휴직을 검토하고, 제2절에서는 직장보육서비스를 검토하였고, 제3절에서는 지역사회 보육시설 중심의 보육서비스를 다루었다.

<표 4-1> 보육 및 육아지원 정책 검토 내용

목표	영역 구분	검토 내용
모성보호 강화	산전후 휴가	- 산전후 휴가 대상 - 적용범위 - 휴가기간 중 임금부담의 주체
	육아휴직	- 육아휴직 대상 - 육아휴직기간 - 육아휴직의 형태 - 휴직기간 중 소득보장 - 기업의 부담 - 제도의 실효성
직장에서의 보육 지원	직장보육	- 직장보육의 비중 - 의무 설치 기준 - 기업의 부담 - 시설의 운영 - 지도 감독

〈표 4-1〉 계속

목표	영역 구분	검토 주제
보육서비스 접근성 제고	보육기회 공급	- 기관보육 이용 수준
		- 지역 배치
		- 설치 주체
		- 시설규모
보육 이용가능성 제고 및 부모부담 완화	보육 비용	- 보육재정 규모
		- 보육비용 지원방식
		- 재정의 지역 차이
		- 표준보육비용
		- 보육료 상한제
		- 보육료 지원
보육서비스의 질적 수준 제고	보육인력	- 자격 및 전문성
		- 처우 및 신분
		- 보수교육
		- 배치기준
	보육내용	- 보육과정
지도감독	- 지도·감독	
보육사업의 효율성 제고	행정 및 지원	- 교육과 보육이 이원화
		- 보육위원회의 역할과 기능
		- 보육정보센터 기능

제 1 절 산전후 휴가 및 육아휴직

1. 산전후 휴가

가. 현황 개요

산전후 휴가는 근로기준법 제72조에 근거하여 여성근로자의 임신·출산으로 인하여 소모된 체력을 회복시키기 위하여 일정한 산전후 기간동안 휴가를 주는

제도이다. 대상은 1인 이상의 사업장에 근무하는 여성근로자로 근로계약의 형태와 관계없이 적용된다. 휴가 일수는 2001년에 60일에서 90일로 연장되어 현재 산전후를 통하여 90일의 휴가를 부여하되 반드시 산후에 45일 이상이 확보 되도록 하고 있다.^{주22)}

휴가기간 중 근로자의 소득보전을 위한 급여는 산전후 휴가 기간 90일중 최초 60일분에 대하여는 사업주가 통상임금을, 그리고 이후 30일분에 대하여는 근로기준법상 통상 임금액을 고용보험에서 산전후 휴가 급여로 지급한다. 산전후 휴가급여 조건은 여성근로자가 근로기준법 제72조의 규정에 의한 산전후 휴가를 부여받고, 산전후 휴가 종료일 이전에 고용보험 피보험단위기간이 통산하여 180일 이상이어야 하며, 산전후 휴가 종료일로부터 6월 이내에 신청하여야 한다. 최고 135만원까지 지급한다.

한편 산전후 휴가자의 신분보장을 위하여 근로기준법 제30조로 산전후 휴가 기간과 그 후 30일간은 해고하지 못하고, 법 제59조 제6항의 규정에 의하여 연차휴가를 산정함에 있어 산전후 휴가기간은 출근한 것으로 처리하여야 한다고 규정하고 있다.

2002년 여성부 조사에 의하면 출산휴가를 시행하고 있는 기업은 전체 조사 기업의 74.1%로 나타났다. 이는 1999년(한국노동연구원)에 조사된 21.0%보다는 크게 높아진 수치이다. 2003년 조사된 취업기혼여성의 출산휴가 이용경험률은 80%로 나타났는데 학력, 임금, 가구소득, 고용상태에 따라서 많은 차이를 나타낸다(김승권 외, 2003).

한편 고용보험 급여에 나타난 산전후 휴가 급여수혜자는 2002년 22,711명에서 2003년에는 32,133명으로 약 만 여명 정도가 증가하였다(앞의 표 3-2-1 참조). 2003년 산전후 휴가급여 1인 평균 통상임금은 1,160,306원이다(노동부, 2004).

산전후 휴가 사용일수를 조사한 연구결과에 의하면 출산 전에는 평균 15.7일

주22) 분만예정일보다 출산이 늦어지는 관계로 산후 45일 이상이 확보되지 않는 경우에는 휴가를 연장하여 산후에 45일 이상이 확보되도록 하고 있음.

을 사용하였고, 출산 후에는 평균 74일을 사용한 것으로 나타났다. 연령별로는 30대 이상인 경우에서 출산 전보다 출산 후에 휴가를 더 많이 사용하였다. 직업에 따라서는 생산/노무/기타 직종과 전문기술직에서 출산 후에 휴가를 더 많이 사용하는 것으로 나타났으며, 생산/노무/기타 직종은 출산 전에도 휴가를 많이 사용하는 것으로 나타났다. 희망하는 산후 휴가일수는 서비스영업직에서 가장 높았다(장지연 외, 2004).

산전후 휴가의 대체인력활용비율은 공무원의 경우 2002년 24.5%, 2003년 58.9%로 보고되고 있다(표 4-1-5 참조).

〈표 4-1-1〉 산전후 휴가 사용일수

구분		출산 전	출산 후	희망 산후 휴가일수
		15.7	74.0	124.7
연령	20대	17.4	73.8	123.9
	30대 이상	14.9	74.1	125.1
직업	관리직	15.0	71.2	112.0
	전문기술직	12.7	75.2	113.1
	사무직	14.9	74.2	127.1
	서비스영업직	23.5	70.7	147.2
	생산/노무/기타	27.3	76.1	111.8

자료: 장지연 외, 『여성근로자 모성보호의 현황과 정책방안』, 한국노동연구원, 2004.

나. 문제 및 과제

산전후휴가제도와 관련하여 논의되어야 할 과제는 이 제도의 대상, 적용범위, 임금을 누가 부담하는가의 문제이다.

ILO 협약 제183호 모성보호조약(2000) 및 ILO 권고 제191조 모성보호에 관한 권고(2000)에 비추어 문제 및 과제를 다음과 같이 정리할 수 있다.

1) 산전후 휴가 대상

현재 산전후휴가가 여성에게만 허용되고 있는데, 산전후 휴가제도가 전적으로 여성만을 대상으로 하는 제도인가 하는 점을 문제로 제기할 수 있다. 고용평등

과 부모의 자녀 양육공동책임 관점에서 볼 때 산전후휴가제도를 여성뿐 아니라 그 배우자에게도 적용하여야 한다. 유럽연합 국가들에서는 대부분 배우자출산 휴가가 실시되고 있다. 배우자가 출산한 경우 남성근로자에 2주의 유급 휴가를 보장하고 있다. 우리나라도 일부 기업에서 노사협약 등을 통하여 배우자에게도 이를 허용하고 있으나 그 기간은 매우 짧아서 의미가 없다.

〈표 4-1-2〉 ILO 협약 제183호 모성보호조약(2000) 및 ILO 권고 제191조 모성 보호에 관한 권고(2000)

구분	내용
ILO 협약 제183호 모성보호 조약 (2000)	<ol style="list-style-type: none"> 1) 건강보호: 국가는 임신 중이거나 수유기간에 있는 여성이 본인과 자녀의 건강에 중대한 위험을 초래할 수 있는 작업을 수행하지 않을 수 있는 적합한 조치를 취해야 한다. 2) 모성휴가(Maternity Leave): 산전후휴가는 14주 이상으로 한다. 산후 6주의 휴가 기간을 보장해야 한다. 3) 관련질환으로 인한 휴가: 임신이나 출산과 관련된 질병이나 합병증이 있을 경우, 산전후휴가기간의 이전이나 이후에라도 일정기간의 휴가를 주어야 한다. 4) 모성수당: 산모와 자녀의 건강과 기초생활을 보장할 수 있는 수준의 현금수당(cash benefits)을 지급하여야 한다. 기존 소득을 근거로 수당의 액수를 결정할 때에는 이전 소득의 3분의 2 이상이 되어야 한다. 법이 정한 현금수당 지급기준을 충족시키지 못하는 여성에게는 소득수준에 대한 검증 절차를 거친 후 사회부조의 기금에서 수당을 지급해야 한다. 분만과 산전·후 진료, 필요시 입원 진료를 포함하는 의료혜택을 제공하여야 한다. 현금 수당은 강제적인 사회보험이나 공공기금에서 충당하여야 하고, 고용주가 현금수당을 책임지도록 해서는 안된다. 단, 국가가 이 조약이 채택되기 이전에 이미 법에 정하여 고용주의 임금보전을 시행하고 있었거나, 정부와 노사단체 간에 충분한 합의가 있는 경우는 예외적으로 인정한다. 5) 고용보장과 차별금지: 임신 중이거나 혹은 모성휴가 중, 또는 휴가 후 복귀한 지 얼마 되지 않은 기간 이내에 있는 여성을 임신출산과 관련 없는 다른 중대한 사유가 없는 한 해고하지 못한다. 여성은 모성휴가 이전의 자리 또는 그와 유사한 자리로 복직할 권리가 있다. 6) 수유기간의 여성: 수유를 위하여 하루 1회 이상의 휴식을 갖거나 근로시간을 단축할 수 있다.

〈표 4-1-2〉 계속

구분	내용
ILO 권고 제191조 모성보호에 관한 권고 (2000)	<ol style="list-style-type: none"> 1) 모성휴가: 국가는 협약에 명시된 모성휴가를 최저 18주 이상으로 연장하도록 노력해야 한다. 2) 모성수당: 노사대표와의 협의를 거쳐 가능하면 이전소득전액을 보전해 주도록 한다. 3) 모성수당의 재원: 모성수당을 지급하기 위해서 강제적 사회보험이나 소득에 근거한 세금을 조성할 때에는(사용자가 내든, 사용자와 근로자가 같이 내든 간에) 성의 구분 없이 남녀근로자 모두가 기여하여야 한다. 4) 건강보호: 산모와 자녀가 위험한 상황에 있을 때에는, 건강진단서에 근거하여 위험요인을 제거하고, 근로조건을 변경하며, 변경이 불가능할 때에는 소득손실 없이 다른 위치로 배치전환을 시행한다. 전환이 불가능할 때에는 유급휴가를 지급한다. 임신 중인 여성에게 위험한 상황은 짐을 들어올리거나 옮기거나 밀거나 끄는 작업, 생식 보건에 유해한 생물학적 화학적 물리적 매체에 노출되는 작업, 공간적인 균형감각을 요구하는 작업, 장시간 앉아 있거나 서 있어야 하는 작업, 온도가 매우 높거나 낮은 상태에서 하는 작업, 진동이 있는 상황에서 하는 작업이다. 임신 중이거나 수유기간의 여성은 의료전문가의 진단서가 있는 경우 야간근무를 시키지 않는다. 여성은 임신 중의 건강검진을 하기 위하여, 사용자에게 알리고 나서 작업장을 이탈할 권리가 있다. 가능하다면 작업장 가까운 곳에 위생적인 조건을 갖춘 수유시설을 제공한다. 5) 관련 휴가: 산모가 출산 후 아프거나 입원한 경우, 태어난 아기를 돌보기 위하여 남아 있는 산전후휴가 기간만큼의 휴가를 아기의 아버지에게도 제공한다. 신생아의 부모는 산전후휴가기간을 소진한 후 연속해서 부모휴가(육아휴직)를 사용할 권리를 가진다. 육아휴직의 기간, 소득보전, 부모 중 사용하는 사람 등에 대하여는 법으로 정한다.

주: ILO 협약 제183호 모성보호조약(2000)에서는 여성근로자의 모성보호를 위하여 지향해 나가야 할 바를 전 세계 국가에 제시하고 있음. ILO 권고 제191조 모성보호에 관한 권고 (2000)는 제183호 협약에 대한 보완사항임(금재호 등, 2001에서 재인용).

자료: 금재호 외, 『21세기 지식기반사회에서의 근로여성 중기정책방향 및 목표설정』, 노동부 용역과제 보고서, 한국노동연구원, 2001.

2) 산전후 휴가 적용범위

1952년 모성보호에 관한 ILO협약도 산전후 휴가시 임금 보전을 여성의 권리임을 분명히 하고 적용범위를 모든 공업적, 상업적 기업과 각 부분에서 비공업적 농업적 업무로까지 확대할 것을 명시하였다. 우리나라도 산전후 휴가를 비

공업 및 농업적 업무의 확대 실시하는 방안 논의가 필요하다.

3) 산전후 휴가 임금 부담의 주체

현재 산전후 휴가기간 90일 중 60일분의 임금은 기업이 부담하고 있고 2001년에 증가된 30일간의 급여는 고용보험에서 지급하고 있는데, 이러한 기업의 부담은 남성에 비하여 여성을 고용하는 경우 사용자에게 추가적 비용부담이 된다는 데 문제가 있다. 산전후 휴가제도는 근로계약의 형태와 관계없이 적용하고 있으나 기업주의 부담을 경감시키지 않고는 산전후휴가제도가 모성보호로서의 기능을 제대로 할 수 없다. 비정규직여성들은 출산 후 산후 회복기를 무급으로 지내고 경우가 많고, 경우에 따라서는 충분한 회복기간을 다 채우지 못한 채 다시 재계약하여 사업장으로 나오거나 아니면 완전히 고용상태에서 물러나는 수밖에 없다. 장지연 외(2004) 연구 실태조사에서도 기업의 임금부담이 기업의 여성고용 기피의 원인을 제공한다고 보고된 바 있다.

국제적으로 1919년에 채택된 여성의 산전·산후시 고용에 관한 조약에서 여성의 고용기피방지를 위하여 출산휴가 중의 소득보장은 사회보험이나 공적기금으로 지급하도록 하였으며, 이를 개정된 1952년 모성보호에 관한 ILO협약도 산전후 휴가시 임금 보전을 여성의 권리임을 분명히 하고 적용범위 확대와 아울러 출산휴가 중의 의료급부 및 소득의 보장을 개별기업이 부담하지 않도록 할 것을 명시하고 있다. 실제로 OECD 국가 등 세계적으로 산전후 휴가 급여를 기업이 부담하는 국가는 거의 없다.

2. 육아휴직

가. 현황 개요

육아휴직은 법적으로 남녀고용평등법, 국가공무원법 및 교육공무원법에 근거하고 있다.

남녀고용평등법에 의하면 생후 1년 미만의 영아를 가진 근로자는 그 영아의

양육을 위하여 육아휴직을 사용할 수 있다. 그러나 사업주는 휴직 개시일 이전에 당해 사업에서 계속 근로기간이 1년 미만이거나, 동일한 영아에 대하여 배우자가 육아휴직중인 근로자, 동일한 영아에 대하여 육아휴직을 한 적이 있는 근로자에 대하여는 육아휴직을 허용하지 아니할 수 있다. 휴직기간은 1년 이내로 하되, 당해 영아가 생후 1년이 되는 날을 경과할 수 없다.

이 법은 휴직하는 근로자를 보호하기 위하여 사업주의 의무사항을 정하고 있다. 남녀고용평등법에 의하면 사업주는 육아휴직을 이유로 해고, 그 밖의 불리한 처우를 할 수 없고, 이를 위반시 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다. 사업주는 육아휴직전과 동일한 업무 또는 동등한 수준의 임금을 지급하는 직무에 복귀시켜야 하며 위반시 500만원 이하의 벌금에 처하고, 육아휴직기간은 근속기간에 포함된다.

공무원은 국가공무원법 제71조에 의하여 육아휴직제도를 실시하고 있다. 육아휴직은 3세 미만인 자녀를 양육하기 위하여 필요하거나, 여자공무원이 임신 또는 출산하게 된 때 가능하며, 휴직기간은 자녀 1인당 1년이다. 교육공무원의 경우는 휴직기간은 공무원과 동일하게 1년인데, 여교사의 경우는 임용권자가 2년의 범위 내에서 휴직기간을 연장할 수 있도록 하여 최대 3년까지 연장이 가능하다. 또한 공무원은 국가공무원법 제71조에 의하여 가족간호휴직제도 실시하고 있다. 기간은 재임기간 중 총 3년을 초과하지 않도록 하고 있다.

육아휴직 기간동안 소득보장으로 급여는 2001년 20만원부터 실시되어 2003년 30만원, 2004년 3월부터 40만원을 지원하고 있다. 급여 지급 조건은 피보험자가 남녀고용평등법 제19조의 규정에 의해 육아휴직을 30일 이상^{주23)} 부여받아야 하고, 육아휴직개시일 이전 고용보험법 제32조의 규정에 의한 피보험단위기간이 통산하여 180일 이상이어야 한다.

정부는 육아휴직 장려방안으로 근로자에게 육아휴직을 부여한 사업주에게 육아휴직장려금 및 대체인력채용장려금을 지원하고 있다. 근로자에게 30일 이상 육아휴직을 부여하고 휴직종료 후 30일 이상 계속 고용한 사업주에게 육아휴직

주23) 근로기준법 제72조의 규정에 의한 산전후 휴가기간과 중복되는 기간은 제외됨.

장려금을 지원하고, 육아휴직 종료 후 90일 이상 계속 고용하고 대체인력을 60일 이상 계속 고용한 사업주에게 대체인력채용장려금을 추가로 지원한다. 지원 수준은 노동부장관이 매년 육아휴직 부여에 따른 사업주의 노무비용부담을 고려하여 고시하는데, 2004년 기준 육아휴직 기간동안 1인당 월 20만원, 대체인력 1인당 월 10~15만원이다.

2002년 조사에 의하면 조사된 1,029개 사업체 중 육아휴직을 사용한 근로자가 있는 사업장은 4%인 것으로 나타났다. 또한 2002년 출산경험자의 14.0%가 육아휴직을 신청한 것으로 조사되었다(장지연, 2002). 여성부(2002) 조사에서는 조사된 기업체의 45% 정도만이 육아휴직을 시행하고 있는 것으로 조사되었다.

〈표 4-1-3〉 육아휴직자 비율(출산 근로자 조사 결과)

(단위: 명, %)

구분	출산근로자 수	육아휴직사용자 수	육아휴직자 비율
1997~2000년	250	28	11.2
2001년	116	16	13.8
2002년	86	12	14.0
전체	452	56	12.4

자료 : 장지연 외, 『산전후휴가·육아휴직 관련 실태조사 결과』, 노동부, 2002.

최근 들어서 점차적인 사회 분위기의 변화 등으로 육아휴직 사용 근로자 수는 증가하고 있다. 2003년 6,816명으로 2002년 3,763명 대비 181%로 증가하였다. 출산자 대비 비율은 출산의 21% 수준으로 파악되고 있다(제3장 표 3-2-1 참조). 2003년 육아휴직자는 대부분 여자이고 남자는 6,816명 중 104명에 불과하다. 1인 평균 육아휴직기간은 여 195일, 남 158일이다.

나. 문제 및 과제

육아휴직의 문제점 분석은 육아휴직의 대상, 육아휴직기간, 육아휴직의 형태, 육아휴직기간 중 소득보장, 기업의 부담, 제도의 실효성으로 나누어 살펴보고자 한다.

1) 육아휴직의 대상

남자 육아휴직자는 앞에서 볼 수 있는 것처럼 소수에 불과하다. 2003년 6,816명 대비 1.5%이다(제3장 표 3-2-1 참조). 이는 우리나라에서 아직 육아는 주로 여성의 책임임을 나타내는 것으로, 육아를 남녀의 공동 책임으로 도모하기 위해서는 남녀가 육아휴직을 공유할 수 있어야 한다.

이를 촉진하는 방안으로 육아휴직기간의 부모 할당제를 고려할 수 있다. 육아휴직기간의 부모 할당은 스웨덴의 사례를 참고할 수 있는데, 스웨덴은 휴직기간 12개월 중 8개월은 부모 중 누구나 사용 가능하게 하고, 2개월은 아버지만, 다른 2개월은 어머니만 사용 가능하게 하고, 부와 모가 각각에게 할당된 기간을 사용하지 않을 경우에는 자동 소멸되도록 하고 있다.

외국의 경우 남성의 부모육아휴직 사용비율이 스웨덴 78%, 핀란드 64%, 노르웨이 33% 수준이다. 핀란드와 노르웨이는 서비스 이용을 위한 수당지급과 휴직 중 선택이 가능하도록 하고 있다. 우리의 경우 여성의 육아휴직 사용 비율도 낮으므로 남성의 사용 비율이 높을 수 없다.

2) 육아휴직 기간

현재 육아휴직제도는 교육공무원을 제외하고 1년으로 한정하고 있다. 육아휴직 대상이 생후 1년 미만은 양육지원 기간으로 충분하지는 않다. 외국의 경우는 <표 4-1-4>에서 볼 수 있는 바와 같이 육아휴직기간은 일본이 1년이고 유럽 국가는 모두 그 이상이다.

한국노동조사(2003)에 의하면 근로자의 55.1%는 1년이 적절하다고 보았으나 40.5%는 너무 짧다고 응답하였는데, 너무 짧다고 응답한 사람들이 생각하는 적정 육아휴직 기간은 2년이 44.8%로 가장 많았고, 3년 27.0%, 1년 6개월 10.6%의 순으로 조사되었다.

〈표 4-1-4〉 외국의 출산휴가 및 육아휴직

국가	출산휴가		육아휴직		
	기간	대체임금 비율	기간	수당	추가 휴가
스웨덴	12주	100%	18개월	1년은 수입의 80%, 이후 3개월은 정액, 이후 3개월 무급, 병아 60일 수입의 80% 지급 추가	· 아버지 휴가는 10일간 임금 80% 지급. · 유급 육아휴직 30일은 아버지가 사용할 수 있으며 수입의 80%를 지급.
프랑스	16주	100%	출산순위별로 차등, 3년까지	모친 80% 부친 첫 자녀 무급, 그 이상 정액	· 아버지 출산휴가 14일
영국	고용 1년후 18주	6주간 90%, 12주간 정액	22주	무급	· 부모는 자녀가 5살이 될 때까지 13주간 무급 휴가 가능
독일	14주	100%	출산휴가 후 3년	2년간 정액, 3년째 무급	-
일본	14주	60%	출산휴가 후 1년	40%	-
한국	12주	100%	출산휴가 포함 1년	월40만원	· 아버지 사용 가능.

주 : 1) 몇몇 주는 직장의 동의 하에 유급 출산휴가를 제공함.

2) 1993년에 가족과 질병휴가법(Family and Medical Leave Act)에 의해 제공되었음.

자료 : OECD, *Starting Strong: Early Childhood Education and Care, country report, 2001.*

3) 육아휴직 형태

첫째로, 현재 육아휴직 제도는 육아휴직의 형태를 전일휴직 형태로만 인정하고 있다. 남녀고용평등법은 휴직자가 불이익을 받지 않도록 규정하고 있으나 법적 실효성은 의문이다. 기업주가 특별한 불이익 조치를 취하지 않는다고 하더라도 1년 또는 그 이상 업무를 중단하다가 복귀하여 직무를 수행하여야 하는 부담 자체가 불이익 요인으로 작용하기 쉽다. 또한 육아휴직수당을 지급한다고는 하지만 지급 수준이 충분하지 않으므로 경제적인 측면에서도 휴직을 망설이게 되는 것이 현실이다. 스웨덴, 프랑스 등 선진국에서는 이러한 문제를 해결하

기 위하여 육아휴직의 형태를 다양화하여 근무시간 단축형 제도를 실시하고 있다.^{주24)} 이는 기업에서의 인력관리나 행정처리가 다소 복잡하다는 문제는 있겠으나 휴직자는 부모로서의 권리와 책임을 하면서 전일휴직제도의 문제점을 완화할 수 있다.

두 번째는 육아관련 휴가가 육아에 한정되어 있다. 부모의 육아 부담이 만1세 영아로 끝나는 것이 아니고, 만1세 이후 보육시설 등을 이용한다고 하여도 핵가족으로 지원인력이 극히 한정되어 있는 가정이 많기 때문에 자녀간호, 학교입학 등 부모의 존재가 요구되는 경우가 많다. 따라서 육아와 관련된 다양한 형태의 휴가를 사회적으로 인정하여야 한다. 우리나라는 1994년부터 국가공무원법, 지방공무원법 및 교육공무원법으로 가족간호휴가제도를 실시하고 있으나, 일반 근로자에게는 적용되고 있지 않다.

4) 휴직기간 중 소득보장

육아휴직 기간의 소득보장이 제한적이다. 육아휴직급여가 2004년 3월부터 40만원으로 올랐지만 충분하다고 보기 어렵다. 급여로 월 30만원을 지급하던 2003년 한국노총조사에 의하면 근로자의 43.1%는 50만원이 적정 육아휴직 수당이라고 응답하였고, 33.8%는 60만원이 적정하다고 응답하였다. 대체로 월평균 소득 수준이 높을수록 적정수준도 높은 경향을 나타냈다.

외국의 경우 소득보장은 휴직기간이나 아동 수에 따라 다르다. 프랑스가 아동 출생순위에 따라서 차별하고 있고, 스웨덴은 1년간 급여 80%, 3개월 추가 정액, 3개월 추가 무급으로 6개월까지 연장이 가능하고, 독일은 출산휴가 14주 후 3년까지인데 2년간은 정액을 지급하고 3년째는 무급이다. 일본은 출산휴가 14주 후 휴직기간 1년간은 임금의 40%를 지급한다.^{주25)}

주24) 이외에 오스트리아, 벨기에, 불가리아, 체코, 그리스, 룩셈부르크, 포르투갈 등의 국가가 근무시간 단축형 육아휴직제도를 실시하고 있음.

주25) URL: <http://childpolicyintl.org/issuebrief/issuebrief5.htm>

5) 기업의 부담

사업체는 근로자의 육아휴직으로 업무대체와 인력대체에 대한 부담감, 그리고 인건비에 대한 부담을 느낀다. 육아휴직 기간동안 1인당 월 20만원을 주는 육아휴직장려금이나 1인당 월 10~15만원을 주는 대체인력채용장려금이 기업에게 육아휴직제도 동기유발 요인으로 작용하기에는 적절한 수준이라고 보기 어렵다. 그러나 육아휴직에 따른 기업의 부담을 모두 정부가 부담하는 것도 적당하지 않다. 근로자 복지차원으로 접근하는 것이 바람직하다.

대체인력은 사용에 소요되는 비용부담, 적절한 대체인력 확보 어려움 등의 이유로 사용비율이 낮다. 공무원의 경우도 2003년 기준으로 6개월 미만 휴직자의 대체인력비율은 42.5%, 6개월 이상 휴직자는 69.7%이다. 이는 2002년 30.4% 및 64.1%에서 각각 상향 조정된 비율이다(표 4-1-5 참조).

〈표 4-1-5〉 휴직자 대체인력 활용비율

(단위: 명, %)

구분	2002			2003		
	휴직(가)자	대체인력	비율	휴직(가)자	대체인력	비율
출산휴가	7,831	2,960	24.5	9,904	5,830	58.9
육아휴직						
6개월 미만	270	82	30.4	525	223	42.5
6개월 이상	1,584	1,015	64.1	1,982	1,381	69.7

자료 : 행정자치부, 『통계연보』, 2003, 2004.

6) 제도의 실효성

우리는 출산대비 육아휴직비율이 21% 수준이다. 남녀고용평등법에 의하면 사업주는 육아휴직을 이유로 근로자를 해고하거나 그 밖의 불리한 처우를 할 수 없고, 이를 위반할 경우 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다. 사업주는 육아휴직전과 동일한 업무 또는 동등한 수준의 임금을 지급하는 직무에 복귀시켜야 하며 위반시 500만원 이하의 벌금에 처하고 있다. 그러나 육아휴직이 근로자가 직업을 유지하는데 불이익으로 작용하는 사례들이 아직

나타나고 있어서 여성의 노동과 가정 양립에 대한 인식은 제도와 많은 차이가 있다. 개선이 되고 있다고는 하지만 여성근로자를 보조근로자로 언제든지 퇴출과 해고가 가능하다고 보거나 비용분담을 꺼리는 사회와 기업의 분위기 개선이 무엇보다 중요하다.

2003년 한국노총조사에 의하면 육아휴직제도의 정착을 위한 방안으로 가장 중요한 것이 무엇인가 하는 질문에서도 44.3%가 육아휴직을 당당하게 하는 직장분위기를 지적하였고 43.2%가 육아휴직급여 인상, 원직복직 보장과 육아휴직 기간 중 대체인력 확보가 각각 38.6%, 30.9%로 나타났다. 김승권(2003) 연구에서도 직장 상거나 동료에게 눈치가 보인다는 점이 육아휴직의 가장 큰 장애요인으로 파악되었다.

제 2 절 직장에서의 보육 및 육아 지원

우리나라는 직장여성의 가정과 직장의 양립을 위하여 육아휴직제도와 더불어 직장보육시설의 설치를 기본으로 직장보육정책을 추진하여 왔다. Grandy(2000)는 가족친화적 고용정책은 분리정책과 통합정책으로 구분하였다. 분리정책은 피부양자를 맡길 수 있는 편의시설의 설치 등을 통하여 직장에서의 직무에 초점을 둔 정책이고 통합정책은 근로자가 직장和家庭의 일을 모두 수행할 수 있도록 직무구조의 개편까지 고려하는 정책을 의미한다. 이러한 분류방식을 따르면 우리나라의 일과 가정 양립 지원정책은 분리정책 수준에 불과하다. 본 절에서는 이러한 우리나라 직장보육시설의 의미 및 한계점 등을 도출하고자 한다.

1. 현황 개요

가. 설치 및 이용

직장보육시설 설치와 관련된 법적 근거는 남녀고용평등법과 영유아보육법에 두고 있다. 남녀고용평등법 제21조에서 사업주는 근로자의 취업을 지원하기 위

하여 수유, 탁아 등 육아에 필요한 직장보육시설을 설치하여야 한다고 명시하고 있으며, 직장보육시설을 설치하여야 할 사업주의 범위 등 직장보육시설의 설치 및 운영에 관하여는 영유아보육법에 준하도록 하고 있다. 한편 영유아보육법, 동법 시행령 및 시행규칙에서는 상시 여성근로자 300인 이상을 고용하고 있는 사업장의 사업주는 직장보육시설을 설치하여야 한다고 명시하고 있으며²⁶⁾, 다만 공해 등의 위험시설이 있거나 보육대상 아동수의 부족 등 불가피한 사유로 직장보육시설을 설치할 수 없는 경우 공동보육시설을 설치하거나 보육수당을 지급하도록 하고 있다.

2004년 6월 현재 직장보육시설 설치 기업체는 단독 206개소, 공동 28개소, 보육수당 지급 41개소로 파악되고 있다. 직장보육시설 의무설치 대상 사업장 213곳 중 91곳은 단독으로 설치하였고, 12개 사업장은 공동으로 설치하였으며, 13곳은 수당을 지급하고 있고 45.6%인 97개 사업장은 아무런 조치도 없다. 이외는 직장보육시설 설치 의무사업장 이외에 설치되어 있다(표 4-2-1 참조).

아동수로 보면 직장보육시설의 보육 정원은 13,932명이며, 이용 아동수는 11,113명이다. 수당지급 대상 아동은 2003년에 비하여 크게 증가하여 6,859명이다(표 4-2-2 참조).

〈표 4-2-1〉 직장보육시설 수

(단위: 개소)

구분	의무설치 사업장				임의설치 사업장			계		
	설치 대상	단독	공동	수당	단독	공동	수당	단독	공동	수당
2001	232	64	5	16	112	15	1	176	20	17
2002	215	74	5	10	103	13	5	178	18	15
2003	226	89	9	7	109	16	6	198	25	13
2004. 6	213	91	12	13	115	16	28	206	28	41

자료: 보건복지부, 『보육통계』, 각 연도.

주26) 의무사업장의 범위는 1995년 5월 영유아보육법 시행령을 개정하여 상시 여성노동자 500인 이상에서 300인 이상 사업장으로 기준을 완화하였음.

〈표 4-2-2〉 직장보육 아동수

(단위: 명, %)

구분	보육이용아동			수당
	정원(A)	현원(B)	현원율(B/A)	
2001	10,258	7,881	76.8	601
2002	11,815	8,808	74.5	1,106
2003	13,063	10,309	78.9	1,377
2004. 6	13,932	11,113	79.8	6,859

자료: 보건복지부, 『보육통계』, 각 연도.

나. 재정지원

우리나라 직장보육시설의 설치·운영을 위한 지원정책은 시설설치비 지원, 운영비지원, 세제지원 등으로 분류할 수 있다.

1) 설치비(건축비, 설치비, 기능보강비) 지원

직장보육시설 설치비 지원은 두 가지 유형이 있다. 첫째는 고용보험에 가입한 사업장의 사업주가 단독 또는 공동으로 직장보육시설을 설치·운영하고자 하는 경우, 고용보험기금으로 5억원 한도에서 시설매입비, 시설임차비, 시설전환비를 지원하고 있다. 고용보험법 15조에 의하여 중소기업^{주27)}을 우선 지원 대상기업으로 정하고 있다.^{주28)} 두 번째는 기업내 복지시설 설치여건이 열악한 중소기업체가 보육시설 등 복리후생시설^{주29)}을 설치하거나 기존 시설을 구입 또는 개·보수하고자 할 때 복지복권 판매수익금에서 조성된 근로자복지진흥기

주27) 중소기업의 범위를 광업, 건설업, 운수·창고 및 통신업 300인, 제조업 500인, 기타 100인 이하를 기준으로 정하고 있음.

주28) 용자 우선순위는 영아시설 또는 장애아 시설을 설치하는 사업주 또는 사업주단체, 우선지원대상기업(중소기업)의 사업주, 보육대상 아동이 많은 사업주 또는 사업주단체, 동일한 용도로 용자를 받은 사업주 또는 사업주단체의 순이다. 용자조건은 5년거치 5년 균등 분할상환이며, 대출금리는 우선지원대상기업(중소기업) 연 1%, 대기업 2%이며, 절차는 대행금융기관과 대출약정을 체결한 후 용자결정금액의 30%를 착수금으로 지급하고, 투자완료 이후 잔액을 지급하도록 하고 있음.

주29) 1차 대상은 구내식당, 샤워실(목욕시설), 의무실, 구내휴게실(매점 등을 포함), 기숙사(독신자숙소 포함), 탁아시설, 세탁시설 등임.

금으로 자금을 융자하고 있다. 융자대상은 중소기업기본법 제2조에서 정하는 중소기업체 또는 비영리 단체 등이 포함된다. 융자조건은 설치·구입은 1억원으로 연 6%에 융자금액에 따라 1~3년 거치 3~7년 분할상환이고 개·보수는 5천만원을 기준으로 하고 있다. 또한 근로복지공단은 공단지역에 보육시설을 설치하여서 현재 20개의 시설이 설치되어 있다.^{주30)}

〈표 4-2-3〉 직장보육 정책 현황

지원종류	근거	재원	지원내용
시설설치비 지원	고용보험법	고용보험	- 연리: 중소기업 및 사업주단체 3%, 대기업 3.5% • 건축비: 최고 3억, 5년거치 5년 균등상환 • 설치비: 최고 2억, 5년거치 5년 균등상환 • 기능보강비: 최고 5천만원, 2년거치 3년 균등상환
	중소기업 기본법	근로자복지 진흥기금	- 연리: 6%, 금액에 따라 1~3년 거치 3~7년 분할상환 • 설치구입: 최고 1억원 • 개·보수: 5천만원
운영비지원	고용보험법	고용보험 (일반회계)	- 보육교사 1인당 월 65만원 지급
세제지원	조세감면 규제법	-	• 직장보육시설 설치비의 10% 세액공제
	소득세법	-	- 운영비를 부동산소득 및 사업소득 총수입금 필요경비 인정

주: ()안은 고용보험 미가입시임.

2) 운영비 지원

직장보육시설에 대해서는 교사 인건비와 유구비품 명목으로 운영비를 지원하고 있다. 노동부는 1996년부터 교사인건비를 지급하고 있는데, 현재 지원 조건은 당해 사업장 소속의 근로자의 보육자녀 비율이 전체 보육아동수의 3분의 1을 초과하는 경우이며^{주31)}, 지급액은 연도별로 노동부장관이 고시하는데 2004

주30) 이외 국민연금기금(1994~1997년) 융자도 실시한 바 있음.

년 현재 고시금액은 1인당 월 65만원이다. 또한 직장보육시설 설치 후 5년마다 소요연수가 경과한 유구비품의 교체비용을 소요비용의 50~80%까지 차등지원하고 있다. 재원은 고용보험 가입사업장은 고용보험기금에서, 미가입사업장은 노동부 일반회계이다.

3) 세제혜택

직장보육시설 운영에 따르는 기업체의 부담을 완화하기 위하여 보육시설의 설치 및 운영을 위해 부담하는 비용에 대해 각종 세제혜택을 부여하고 있다. 조세감면규정법 제72조 7항 규정에 의하면 영유아보육법에 의한 직장보육시설을 신축하거나 구입한 경우 당해 보육시설 취득금액의 10%를 세액에서 공제해 주고 있다. 소득세법 시행령 제60조 제1항 규정에 의하면 영유아보육법에 의한 직장보육시설의 운영비를 부동산소득과 사업소득의 각 연도의 총수입금액에 대응하는 필요경비로 인정, 인정 손비 처리하도록 한다.^{주32)}

2. 문제 및 과제

가. 직장보육의 비중

앞에서 설명한 바와 같이 우리나라 직장보육시설 및 직장보육아동의 수가 매우 제한적이다. 정부에서 많은 노력을 들였음에도 불구하고 보육아동 90만명 중 2%에 해당되는 아동만이 기업으로부터 보육을 지원받고 있다.

앞으로 직장보육을 어느 수준까지 증가시켜야 하며, 직장보육과 지역보육 중에 어디에 정책적 우선순위를 둘 것인가도 하나의 과제인데, 세계적인 추세 등

주31) 현행 고용보험법시행규칙 제36조에 의하면 당해 사업장 근로자 자녀의 비율이 50% 이상인 경우에 한해 보육교사 인건비를 지원하도록 되어 있으나 2003년부터 하향 조정하여 적용하였음.

주32) 이외 모든 보육시설에 적용되는 세제혜택으로 특별소비세법 제18조에 의해 보육시설에서 보육비용으로 구입하는 기자재의 특별소비세를 면제하고 있고, 보육시설 이용자에게는 소득세법 제52조에 의하여 보육시설의 보육비용을 근로소득에서 공제하고 있음.

을 감안할 때 직장에서의 보육지원은 초기 단계에 있다고 평가되고, 현재로서는 직장보육시설 설치를 포함하여 기업의 다양한 보육지원을 더 장려하여야 한다고 생각된다. 직장보육의 형태는 단독 설치, 공동 설치, 또는 지역사회 보육 시설 위탁 등 다양할 수 있으며, 특정 유형을 고집할 필요는 없다.

세계적으로 지역보육 중심의 정책이 주를 이루지만 많은 국가에서 기업내외의 환경 변화에 적응하기 위하여 고용주는 자녀양육을 지원하고 있으며, 고용주의 자녀 양육 지원(Employer-Supported Child Care)은 다양한 형태로 이루어지고 있다. 일본의 경우 사업장 보육시설은 2002년 현재 3,534개소에서 51,904명의 아동을 보육하고 있다(全國保育團體連絡會·保育研究所, 2003). 보육 아동의 약 2.5%에 해당된다. 독일의 경우 89%가 지역 육아이며(communitary cared), 11%가 공장이나 기업 부설 등의 직장 육아이다. 직장육아의 경우 비용은 회사와 국가가 부담하는데 대체로 회사는 건물제공과 유지를 제공하고 국가가 보육교사 임금 및 음식물비 등 일용품비를 제공하는 방식을 취한다. 프랑스의 경우는 지역보육이나 직장보육 모두 정부의 지원을 받으며 80%가 지역보육시설로서 거주지에 따라 보육시설을 배정 받고, 나머지 20%의 직장보육시설은 병원에 소속된 경우가 대부분이며 교대 근무하는 간호사나 병원 직원 및 환자 아이의 육아 중심으로 되어 있다(김진이, 2001).

나. 의무 설치 기준

그동안 직장보육시설의 설치의무 사업장 기준이 현실성이 떨어지는 문제가 지적되어 왔다. 즉, 여성노동자가 많은 사업장의 경우 기혼여성이 적은 반면, 보육시설을 필요로 하는 사업장은 300인 미만의 영세사업장으로 나타나고 있다(김유경 외, 2003). 보육시설 설치 의무 사업장의 과반수 이상이 보육시설을 설치하지 않을 뿐 아니라 보육수당 조차도 지급하지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 별칙규정이 없어서 법적 효력이 없으며, 별칙규정 대신에 특별한 정책 마련도 부진한 실정이다.

또한 사업주의 비용보조의무가 일정한 규모 이상의 사업장만을 대상으로 하

고 있어 그 이외 사업장과 또 다른 불평등을 야기하는 요인으로 작용하여 타 시설 이용이동과의 형평성에 문제가 될 수 있다. 직장보육시설의 보육비용은 사업주가 반 이상을 보조하도록 하여서 일반 보육시설 이용자는 물론 적용을 받지 않는 대다수 사업장의 근로자들에 비하여는 물론 미취업자 및 일용고용 등 불안정한 고용상태에 있는 근로자에 비해서도 상대적 이익을 받는 것이다.

다. 기업의 부담

직장보육시설을 설치한 사업장의 경우 설치 후 운영에서 오는 어려움은 직장보육시설의 운영 중단과 사업장의 설치 시도를 억제하는 부정적인 요인으로 작용하므로 설치도 중요하나 설치 후 시설의 원활한 운영은 더욱 중요한 부분이다. 현재 기업의 지원은 대부분이 인건비에 편중되었고, 이외에 운영에 필요한 항목인 프로그램 개발비, 교재교구비 등의 지원비율은 상당히 미흡한 것으로 파악되었다(김유경 외, 2003).

현재 투자세액의 10% 공제와 운영비에 대한 손비처리의 세제혜택 수준으로는 직장보육시설을 확대하기 위한 정책으로는 빈약하다. 그러나 정부가 어느 수준까지 기업의 부담을 지원하여야 하는가는 일반 보육시설과의 형평성 등을 고려하여 결정되어야 하겠고, 직장보육을 위한 기업 지원은 직장의 근로자를 위한 복지 차원에서 접근하여야 할 것이다.

라. 시설의 운영

많은 직장보육시설이 운영의 어려움을 겪고 있다. 재정적으로 김유경 외(2003)에 의하면 직장보육시설은 운영비의 상당수가 부족한 것으로 나타났고 재원의 대부분이 부모에서 수납받는 보육료이고 사업주 지원과 정부지원은 상당히 낮은 수준을 보였다. 운영의 어려움 이유는 지원의 불충분성은 낮은 시설의 정원 충족률로 평균 직장보육시설의 정원 충족률이 80% 수준에 머물고 있는데, 이는 지역 위치, 이용 이동수 부족, 시설이나 환경 열악 등이 원인으로 파악되고 있다.주33)

운영 형태에서도 예산 집행의 독립성 등이 보장되지 않다. 직장보육시설은 사업체에서 운영하므로 타 시설과 달리 어느 정도 사업체의 간섭이 불가결하겠으나 일부 시설에서는 사업체의 개입이나 전담형태까지 나타나고 있다.

또 하나 직장보육의 최근 경향은 민간 영리기업이나 비영리단체의 위탁 운영을 들 수 있다. 운영상 보육 당국의 제약으로부터 비교적 자유롭게 부모 요구를 수용할 수 있는 특성이 있다.

마. 지도 감독

직장보육시설에 대한 보건복지부와 노동부의 상호 협동적인 행정지도체제가 구축되지 않았으며, 현재 노동부의 근로감독관에 의한 행정지도만이 이루어지고 있고 프로그램에 대한 지원은 결여되어 있는 상태이다. 여기에 정부와 기업의 육아에 대한 사회적 책임의식이 빈약한 상태에서 이를 위한 적극적인 교육과 홍보도 부족한 실정이다.

제 3 절 지역사회 보육시설 중심 보육서비스

제3절에서는 영유아보육법에 기초한 보육정책의 문제를 검토하고자 한다. 그동안의 육아지원은 주로 지역사회 중심의 보육시설을 대상으로 추진되어 왔기 때문에 제3절에서 논의 되어야 할 사항은 비교적 많고, 관점에 따라서는 이러한 논의가 여성의 사회활동과 무슨 연관성이 있는가하고 의문의 제기할 수도 있겠다. 그러나 이들 문제는 모두 보육서비스의 제공 및 이용과 연계되어 있으므로 제3절에서는 보육시설 보육과 관련되는 다양한 문제를 논의하고자 한다. 문제점 분석은 앞에 <표 4-1>에 제시한 분석틀에 따라서 먼저 보육의 공급 측면을, 두 번째는 보육비용 측면, 세 번째는 보육서비스의 질적 수준, 그리고 마지막으로 보육 행정 및 지원체제로 나누어 기술하고자 하였다.

주33) 그러나 시설별 차이가 많아서 2002년도 전국 보육실태조사 결과 대기 아동을 두고 있다는 시설의 비율은 46.6%로 국·공립보육시설과 유사한 수준임(서문희 외, 2002).

1. 보육의 공급

가. 보육시설 설치 개요

현재 제도권 보육은 보육시설에서의 보육으로 국한되어 있다. 보육시설은 국·공립, 민간, 직장, 가정 보육시설로 구분되어 있는데, 영유아보육법 개정으로 2005년부터는 사회복지법인 보육시설과 부모협동보육시설이 민간보육시설로부터 분리된다. 이는 보육이 복지사업으로 정의되어 있으나 현실적으로 설치 및 운영 주체의 공공성 정도를 구별하고자 하는 의미가 있다고 하겠다.

영유아보육법에서 국·공립보육시설은 취약 및 저소득층 밀집지역에 우선 설치하도록 하고 있다. 이는 취약계층 아동의 보육 받을 기회를 보장함으로써 아동과 그 보호자를 지원하자는 데 그 목적이 있다. 그러므로 정부가 설치비를 지원하는 국·공립 및 법인 보육시설은 취약지역에 우선 설치하도록 하고 있다.^{주34)}

민간 및 가정보육시설의 설치에 신고제도에 의한다. 시설장 자격을 갖춘 자가 시설 개원을 희망하는 경우 일정한 기준의 시설을 갖추어서 시·군·구에 신고를 하면, 시·군·구에서 시설을 확인하고 보육아동 정원을 배정하면 개원할 수 있다. 그러나 2005년부터 개정 영유아보육법에 의하여 설치 신고제가 인가제로 전환된다. 이는 1998년 이전 민간보육시설은 인가제이었으나 신고제로 변경된 것을 다시 환원하고 가정보육시설도 법 제정 이후 신고제이던 것을 2005년부터 인가제로 강화하는 것이다.

한편으로 직장보육시설 설치와 관련된 법적 근거는 남녀고용평등법과 영유아보육법에 두고 있다. 남녀고용평등법 제21조에서 사업주는 근로자의 취업을 지원하기 위하여 수유, 탁아 등 육아에 필요한 직장보육시설을 설치하여야 한다고 명시하고 있으며, 직장보육시설을 설치하여야 할 사업주의 범위 등 직장보

주34) 또한 정부는 농어촌에 민간 보육시설 설치 확대를 위하여 1999년 10월 농지법시행령(제57조)을 개정하여 농어촌에 설치·운영하는 민간보육시설에 대해서 농지조성비를 감면 받을 수 있도록 하였고, 2003년에는 비영리법인이 농어촌에 설치·운영하는 사회복지시설의 경우 농지조성비를 100% 감면 받을 수 있도록 동법을 다시 개정하였음.

육시설의 설치 및 운영에 관하여는 영유아보육법에 준하도록 하고 있다.

한편 영유아보육법, 동법 시행령 및 시행규칙에서는 상시 여성근로자 300인 이상을 고용하고 있는 사업장의 사업주는 직장보육시설을 설치하여야 한다고 명시하고 있으며³⁵⁾, 다만 공해 등의 위험시설이 있거나 보육대상 아동수의 부족 등 불가피한 사유로 직장보육시설을 설치할 수 없는 경우 공동보육시설을 설치하거나 보육수당을 지급하도록 하고 있다.

보육시설 및 보육아동 현황을 보면 2005년 현재 25,319개소의 보육시설에서 89만 9천명의 아동이 보육을 받고 있다. 시설유형별 구성 비율을 보면 국·공립 시설과 법인보육시설 등 공공성이 비교적 강한 보육시설의 수는 매우 제한적이다. 그 대신 개인이 설치 운영하는 어린이집이 10,000개소가 넘어 46.1%이고 가정보육시설이 37.9%이다(표 4-3-1 참조).

〈표 4-3-1〉 보육시설유형별 보육시설 수 및 비율

(단위: 개소, %)

구분	계	국·공립	법인	법인의외	개인	직장	가정
2001	20,097	1,306	1,991	313	9,490	196	6,801
2002	22,147	1,330	1,633	575	10,471	199	7,939
2003	24,142	1,329	1,632	787	11,225	236	8,933
2004	25,319	1,344	1,651	813	11,681	234	9,596
(비율)	(100.0)	(5.3)	(6.5)	(3.2)	(46.1)	(0.9)	(37.9)

자료: 여성부, 『보육통계』, 2004. 6.

보육아동은 국·공립시설 이용아동이 약 10만 6천명 정도로 11.9%이고 법인 보육시설 이용 아동이 약 14만 2천명으로 15.9%인 데 비하여, 개인이 설치 운영하는 시설 이용은 민간 개인 보육시설 어린이집(48만 8천명)과 가정보육시설(10만 9천명)로 모두 66.6%이다.

주35) 의사사업장의 범위는 1995년 5월 영유아보육법 시행령을 개정하여 상시 여성노동자 500인 이상에서 300인 이상 사업장으로 기준을 완화하였음.

〈표 4-3-2〉 보육시설유형별 보육아동 수 및 비율

(단위: 명, %)

구분	계	국·공립	법인	법인의외	개인	직장	가정
2001	734,192	102,118	161,419	16,483	369,044	7,881	77,247
2002	800,991	103,351	142,035	30,289	425,647	8,730	90,939
2003	858,345	103,474	140,994	37,911	461,640	10,391	103,935
2004	898,533	106,485	142,717	39,655	488,990	11,113	109,573
(비율)	(100.0)	(11.9)	(15.9)	(4.4)	(54.4)	(1.2)	(12.2)

자료: 여성부, 『보육통계』, 2004. 6.

나. 보육 공급의 문제

1) 기관보육 이용 수준

2002년도 조사에 근거하여 추계한 중기 보육수요율^{주36)}은 34.1%에 이르는 것으로 조사되었다. 이들 중 보육시설을 이용하고 있는 아동은 59.8%로, 나머지 40.2%인 약 51만명의 아동이 보육 추가 수요자로 추계되었다. 추가 수요자를 연령구분별로는 영아가 23만명, 유아 28만명 수준이다(표 4-3-3 참조).

〈표 4-3-3〉 보육수요 아동수(2002 기준)

(단위: 명, %)

구분	인구수 ¹⁾	보육 수요율 ²⁾	보육수요 아동수			
			계	보육시설 이용아동수	추가보육 아동수	충족률
계	3,720,013	34.1	1,269,275	758,620	510,655	59.9
영아(만0~2세)	1,782,319	24.5	436,040	206,494	229,546	47.3
유아(만3~5세)	1,937,694	43.0	833,235	552,126	281,109	66.3

자료: 1) 통계청, 『장래인구추계』, 2001.

2) 서문희 외, 『2002년도 전국보육실태조사 보고』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2002.

주36) 5년 정도에 도달한다는 가정의 추계임.

〈표 4-3-4〉 보육과 교육 기관 이용자수 및 비율(2004. 6)

(단위: 명)

구분	인구수 ¹⁾ (2004)	보육시설 ²⁾ (2004. 6)	유치원 ³⁾ (2004. 4)	소계	최연소자녀 모취업률 ⁴⁾ (2002)
0세	481,264	15,567(3.2)	-	-	18.2
1세	480,140	64,219(13.3)	-	-	19.8
2세	514,835	159,443(31.0)	-	-	30.2
0~2세 소계	1,476,239	239,229(16.2)	-	-	23.8
3세	595,786	225,229(40.4)	76,829(12.9)	302,058(53.3)	41.7
4세	614,730	214,110(34.8)	168,613(27.4)	382,723(62.1)	35.8
5세	621,373	182,562(29.3)	296,271(47.7)	478,833(77.0)	41.7
3~5세 소계	1,831,889	621,901(34.0)	541,713(29.6)	1,163,614(63.6)	37.9
0~5세 소계	3,308,128	861,130(26.0)	541,713(16.4)	1,402,843(42.4)	31.8
6~8세	1,995,563	36,801(1.8)	-	-	48.8

자료: 1) 통계청, 『장래인구 특별추계』, 2005.
 2) 교육인적자원부, 『유치원통계』, 2004. 4.
 3) 여성부, 『보육통계』, 2004. 6.
 4) 서문희 외, 『2002년도 전국보육실태조사 보고』, 한국보건사회연구원·보건복지부, 2002.

2004년 6월 현재 전국 25,319개 보육시설에서 90만명의 아동이 보육서비스를 받고 있다. 유아의 시설 이용은 유치원 등 타 대체 기관의 이용을 고려하여야 하는데, 교육인적자원부에서는 특히 초등학교 병설유치원을 설치하여 저렴한 교육비로 저소득 아동의 유치원교육 기회를 확대하고자 노력하여, 2004년 현재 전국 8,246개소가 설치되어 54만 6천명이 이용하고 있다.

보육시설과 유치원을 이용하는 아동을 모두 합하면 영아는 전체 영아 147만 6천명 중 16.2%, 유아는 전체 유아 183만명 중 보육시설 34.0%, 유치원 29.6%로 총 63.6%의 아동이 보육시설 또는 유치원을 이용하고 있다. 영유아를 합하면 약 330만명 중 42.4%가 유치원 또는 보육시설을 이용하고 있다. 6~8세 아동은 36,800명 정도의 아동이 보육시설을 이용한다. 이는 6~8세 아동의 199만 5천명의 1.8% 수준이다. 이러한 유아 교육 및 보육기관 이용률은 OECD 국가들과 비교하면 매우 낮은 수준이다(표 4-3-5 참조).

〈표 4-3-5〉 영유아 기관 등록률

(단위: %)

국가명	3~5세 이하아의 수혜범위	0~2세 이하아의 수혜범위	자료 유효년도
프랑스	99	29	1998
네덜란드	98	(6)	1998
벨기에	97	30	2000
이탈리아	95	6	1998
덴마크	91	64	1998
스페인	84	5	1998
스웨덴	80	48	1999
노르웨이	80	40	2000
영국	(79)	(34)	1997
독일	78	10	1998
포르투갈	75	2	2000
오스트리아	68	4	1998
핀란드	66	22	2000
한국	59	10	2002
아일랜드	56	(38)	2000
그리스	46	3	1999

자료: 2001년도 OECD 고용 개요(OECD Employment Outlook 2001). 괄호 속의 수치는 정확하지 않음. 제시된 수치들은 2003년 한국국가배경보고서에서 발췌한 한국자료 등 해당국가 자료로부터 제공된 것임.

그러나 우리나라는 유치원, 보육시설 이외에 학원이용률이나 개인에 의한 보육 서비스를 이용하는 비율이 적지 않다. 2002년도 보육실태조사 자료에 따르면 학원이용률을 포함하면 이용률은 여아 26.4%, 유아 86.7%로 영유아의 기관이용률은 총 60.6% 수준이다.^{주37)}

영아는 조부모 등의 혈연, 또는 파출부 등의 타인과 육아부담을 나누고 있다. 특히 0세아는 개인에 의한 서비스를 이용하는 비율이 조부모, 친인척이 13%이고, 탁아모 등도 2.4%로 보육시설 이용률보다 높다.

주37) OECD의 우리나라 국가보고서 검토단도 이러한 점을 인정하고 학원에 대한 정부의 관여 필요성을 언급한 바 있음(OECD, 2004).

〈표 4-3-6〉 아동구분별 양육 지원서비스 이용률(2002)

(단위: %, 명)

구분	영유아			초등학생	전체
	영아	유아	전체		
전체	26.4	86.7	60.6	82.2	71.6
기관	11.7	83.7	52.5	74.9	64.0
보육시설	10.1	29.9	21.3	0.6	10.7
유치원	0.4	31.9	18.2	0.1	9.0
선교원	0.7	4.6	2.9	0.3	1.5
학원	0.8	25.9	15.0	75.0	45.5
혈연	13.0	10.3	11.5	9.6	10.5
비혈연	2.4	0.8	1.5	0.4	0.9
기타	1.1	1.4	1.3	11.3	6.4
(수)	(1,159)	(1,514)	(2,674)	(2,800)	(5,474)

주: 1) 중복응답 결과임.

2) 2002년 6월 보육통계 770,029명과는 14,575명의 오차가 있음.

자료: 서문희 외, 『2002년도 전국보육실태조사 보고』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2002.

2000년 출산력 조사 자료에 의하면 영아의 보육시설을 이용하지 않는 이유로 79.2%가 부모 본인이 돌보거나 가까운 사람에게 맡기는 것이 안심인 것으로 가장 많고, 11.8%는 어렵다고 기관에서 받아주지 않아서, 4.3%가 보육료가 부담되어서 등으로 나타났다. 취업모의 경우도 이러한 이유는 마찬가지이다. 유아는 학원을 이용하는 비율이 26%나 되어서 이를 포함하면 기관이용률은 83.7%로 높아진다. 초등학생은 75%가 학원을 이용하고 있다.

그러므로 제도권 보육 이용률을 제고하고 유치원과 보육시설 이용아동을 확대하여 기타 개인 및 대체기관 이용 아동의 규모를 감소시켜야 하는 과제가 있다. 그 이유는 영아는 부모 보육비용 부담 완화와 보육서비스의 질적 수준 담보가 가장 중요하고, 그리고 유아의 경우는 조기교육기관 이용에 따르는 부모의 비용 부담, 그리고 학습 위주의 학교 준비가 아동발달에 적절한지에 대한 의문 등 때문이다. 영아의 경우는 기관보다 개인양육지원서비스를 선호하는 경향이 고려되어야 하겠다.

2) 보육 및 교육기관의 지역 배치

보육시설 설치에서 지역별 불균등성이 나타난다. 여성부 자료에 의하면 2004년 말 현재 보육시설이 없는 읍·면이 491개이다. 이 역시 지역별로 격차가 크다. 특히 경상도와 전라도 지역 면 중에서 보육시설이 없는 면의 비율이 높다(서문희 외, 2004). 이는 보육시설의 설치가 지역적 균형배치를 염두에 두고 이루어진 것이 아님을 반영하고 있다. 유치원은 23개면에 설치되어 있지 않다. 보육시설도 유치원도 없는 면은 2개로 파악되었다.

<표 4-3-7>은 아동인구 대비 보육시설과 유치원 정원과 현원을 이용하여 시·군·구 단위 전체 보육과 교육 공급률과 이용률을 산출하여 평균 및 최대치와 최저치를 나타낸 것이다. 먼저 보육을 보면 전체 235개 시·군·구 중 아동수 대비 보육정원을 나타내는 보육 공급률은 최대 72.3%, 최소 15.2%로 시·군·구에 따라서 57% 포인트 이상의 차이를 보이고 있다. 최대인 지역은 부산광역시 강서구이고 최저인 지역은 경상남도 통영시이다. 보육이용률에서도 부산시 강서구가 53.2%로 가장 높고 경남 합천군이 12.1%로 가장 낮다(부록 표 참조).

<표 4-3-7> 시·군·구 인구대비 보육시설과 유치원 공급 및 이용률

(단위: %)

구 분	공급률			이용률		
	전국평균	최대	최소	전국평균	최대	최소
0~2세 보육시설(A)	24.0	51.7	8.0	16.7	39.9	2.8
3~5세 보육시설(B)	40.2	90.1	13.3	35.8	61.3	13.9
3~5세 유치원(C)	43.3	122.0	10.5	33.5	82.2	6.4
3~5세 소계(B+C)	79.8	212.6	51.1	53.2	140.4	41.5
보육 총계(A+B)	33.9	72.3	15.2	28.4	53.2	12.0
보육 교육 총계(A+B+C)	56.0	141.0	33.4	44.7	99.6	27.1

주: 통계청, 「2003년 주민등록 통계」, 여성부, 「보육통계」, 2004, 교육인적자원부, 「유치원 통계」, 2004를 이용하여 산출한 것임.

한편 3~5세 아동 대비 유치원 공급은 전국 평균이 43.3%, 이용 33.5%인데, 이 역사 최대와 최소의 차이가 크다. 최대인 지역은 부산광역시 강서구이고 최소인 지역은 부산광역시 중구이다.

이러한 보육시설과 유치원을 합하여 시·군·구 단위 3~5세아 기준 전체 보육과 교육 공급률과 이용률의 평균 및 최대치와 최저치를 보면 전체 235개 시·군·구 중 아동수 대비 보육시설과 유치원 정원을 나타내는 보육·교육 공급률은 최대 212.6%, 최소 51.1%이고 보육이용률에서도 최대 140.4%, 최소 41.5%이다. 공급과 이용이 최대인 지역은 부산시 강서구이고 최소인 지역은 서울시 송파구이다(부록 참조).

이들 보육과 교육을 모두 합하면 영유아 인구대비 정원인 공급률은 전국 평균 56.0%이다. 그런데 시·군·구별로는 최대 141.0%에서 최소 33.4%, 이용률은 최대 99.6%에서 최소 27.1%이다.

여기서 고려하여야 할 사항은 사실 아동의 보육시설이나 유치원 이용은 시·군·구 경계를 넘어서 이용하는 경우가 적지 않다는 점이다. 이는 시설 설치시 이용자보다는 운영자를 고려한 결과이다.^{주38)}

한편으로 <표 4-3-8>은 아동연령별 정원의 도·농간 차이를 보여준다. 연령별로 지역 분포를 보면 전체 정원의 읍·면 분포는 19.5%인데 연령별로는 만2세 미만아 정원의 14.8%, 만2세 정원의 16.9%, 3~5세 유아 정원의 21.2%, 만5세 이상 아동 정원의 18.6%를 차지하고 있다. 읍·면이 도시지역에 비하여 만3~5세 아동 정원은 상대적으로 많고 영아보육시설의 정원이 상대적으로 적음을 알 수 있다.

장애아 및 방과후 전담보육시설의 설치도 도시 중심이다. 정부지원시설 73개소 중 2개소, 정부 미지원 시설 10개 중에서는 1개소가 읍·면 지역에 소재하고 있다. 방과후전담시설은 220개소 중 10%도 안 되는 20개소만이 읍·면 지역에 소재하고 있는데, 이도 경기도와 전북에 한정되어 있다(표 4-3-9 참조).

주38) 보육시설과 유치원 공급률이나 이용률이 최고 수준인 부산시 강서구의 경우 인근 지역에서 오는 아동이 다수인 것으로 파악되고 있음. 따라서 강서구 아동이 모두 보육·교육기관을 이용하고 있는 것은 아님.

〈표 4-3-8〉 지역 및 아동연령별 보육아동 정원

(단위: 명, %)

구분	만2세 미만	만2세	만3~5세	만5세 이상	계
대도시	60,310 (48.1)	93,149 (44.4)	274,831 (39.3)	16,019 (50.9)	444,309 (41.7)
중소도시	46,556 (37.1)	81,250 (38.7)	276,591 (39.5)	9,595 (30.5)	413,992 (38.8)
읍·면	18,502 (14.8)	35,465 (16.9)	148,578 (21.2)	5,882 (18.6)	208,427 (19.5)
전체	125,368 (100.0)	209,864 (100.0)	700,000 (100.0)	31,496 (100.0)	1,066,728 (100.0)

주: ()안은 백분율임.

자료: 여성부, 『보육통계』, 2004. 6.

〈표 4-3-9〉 지역별 유치원 및 보육시설 설치 비교(2003)

(단위: 개소, %)

구분	대도시	중소도시	농어촌	계
유치원	2,414 (29.3)	2,578 (31.3)	3,254 (39.5)	8,246 (100.0)
보육시설	10,695 (42.2)	10,570 (41.7)	4,054 (16.0)	25,319 (100.0)
계	13,109 (39.1)	13,148 (39.2)	7,308 (21.8)	33,565 (100.0)

자료: 여성부, 『보육통계』, 2004. 6.

교육인적자원부, 『2003 유치원 현황』, 2004. 4.

유치원의 경우, 교육인적자원부에서는 초등학교 병설유치원을 설치하여 저렴한 교육비로 저소득 아동의 유치원교육 기회를 확대하고자 노력하였으며, 특히 농어촌 지역에 초등학교 병설유치원의 설치를 확대하였다. 유치원은 8,292개소 중 농어촌 지역에 39.8%인 3,302개소가 설치되어 있다(표 4-3-9 참조).

한편 농림부에서는 2004년에 도에 3개소씩 모두 27개소의 여성농업인센터를 설치하였는데, 주³⁹⁾ 여성농업인센터 사업 중 보육사업은 필수 사업이다. 주⁴⁰⁾ 여

주39) 농업·농촌기본법 제14조 여성농업인의 육성 및 여성농·어업인육성법 제13조 여성농·어업인관련시설의 설치·운영에 의하여 여성농업인의 고충상담, 자녀의 영유아보육 및 방과후 학습지도, 농한기 교양강좌 및 문화활동, 도·농 교류사업 등 지역실정에 맞는 다양한 프로그램 운영으로 안정적인 영농활동을 지원함으로써 젊은 여성의 농촌정착을 유도하기 위하여

성농업인센터에 설치되는 보육시설은 대부분 영유아보육법에 의한 민간보육시설로 신고되고 이에 준하는 대우를 받고 있다.

3) 민간위주의 설치 주체

2004년 6월 현재 전국 25,319개 보육시설에서 90만명의 아동이 보육서비스를 받고 있는데, 보육시설은 국·공립시설 5.5%, 법인보육시설 6.5%로 정부 지원시설은 모두 12.0%이고, 국·공립시설 및 법인보육시설 이용아동은 전체 보육아동의 약 27.8%이다.

국·공립시설이 없는 시·군·구가 35개이고 이들 35개 시·군·구(주41) 중 34개가 도 지역에 위치하고 있다. 읍·면 지역에는 법인시설이 많이 설치되어 있다(표 4-3-10 참조).

이처럼 보육시설 유형과 관련하여 농어촌에 법인보육시설이 많고 국·공립은 상대적으로 적는데, 이는 두 가지 요인으로 설명할 수 있다. 첫째는 국·공립보육시설 신축이 중앙정부에서 건축비만 40% 지원하고 있다는 점과 둘째로 농어촌은 지방재정자립도가 낮다는 것이다. 즉, 정부에서 건축비만 주기 때문에 재정적으로 어려운 지방정부가 부지를 확보하지 못하고 이를 법인에 의존함으로써 나타나는 현상으로 풀이된다.주42) 농어촌 지역에는 민간시설이 많이 설치되지 않았으며, 국·공립시설도 영유아보육법에 명시된 바처럼 농어촌 지역에 설치되도록 특별하게 배려하지 못하고 있음을 나타낸다.

여성농업인센터를 설치·운영하고 있음. 2003년 기준으로 센터 1개소당 9500만원을 지원함.

주40) 여성농업인센터에서 운영하는 프로그램은 필수사업과 임의사업으로 구분하는데,주1) 필수사업은 고충상담, 여성농업인이 마음놓고 농사일을 할 수 있는 여건을 조성하기 위하여 보육 및 방과후 학습지도, 교육·문화 등 지역실정에 맞게 자아실현 프로그램 운영 등이고, 임의사업은 농업·농촌의 체험과 우리 농산물의 우수성을 알리는 도농교류사업, 농촌 소득 증대 프로그램운영 등임.

주41) 2003년 12월 기준으로 대구 중구, 경기도 하남시, 강원도 횡성군과 평창군, 충북 청원군, 충남 부여군, 서산시, 계룡시, 태안군, 예산군, 전북 임실군, 고창군, 부안군, 진안군, 전남 함평군, 강진군, 무안군, 화순군, 영광군 곡성군, 고흥군, 해남군, 장성군, 영암군, 구례군, 담양군, 장흥군, 경북 상주군, 군위군, 울릉군, 예천군, 경남 남해군, 밀양군, 제주 서귀포시, 북제주군임.

주42) 그러나 농어촌지역의 저렴한 대지비용을 감안한다면 시·군·구의 의지부족도 큰 요인으로 볼 수 있음.

〈표 4-3-10〉 시설유형별 보육시설 지역 분포(2004. 6)

(단위: 개소, %)

구분	국·공립	민간			직장	가정	계
		법인	법인외	개인			
대도시	755	484	306	5,120	116	3,914	10,695
(비율)	(56.2)	(29.3)	(37.6)	(43.8)	(49.6)	(40.8)	(42.2)
중소도시	367	518	246	4,753	83	4,603	10,570
(비율)	(27.3)	(31.4)	(30.3)	(40.7)	(35.5)	(48.0)	(41.8)
읍·면	222	649	261	1,808	35	1,079	4,054
(비율)	(16.5)	(39.3)	(32.1)	(15.5)	(14.9)	(11.2)	(16.0)
전체	1,344	1,651	813	11,681	234	9,596	25,319
(비율)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

자료: 여성부, 『보육통계』, 2004. 6.

〈표 4-3-11〉 지역별 유치원 설치 현황

(단위: 개소, %)

구분	국립		공립			사립		계		
	개소	(비율)	소계		병설	개소	(비율)	개소	(비율)	
			개소	(비율)						개소
원수										
전체	3	(0.04)	4,325	(52.4)	60	4,254	3,918	(47.5)	8,246	(100.0)
대도시	-	-	497	(20.6)	17	480	1,917	(79.4)	2,414	(100.0)
중소도시	1	(0.04)	1,087	(42.2)	32	1,055	1,489	(58.1)	2,578	(100.0)
농어촌	2	(0.07)	2,310	(82.3)	11	2,299	495	(17.6)	2,806	(100.0)
도서벽지	-	-	431	(96.2)	-	431	17	(3.8)	448	(100.0)
학급수										
전체	12	(0.05)	6,254	(27.9)	244	5,910	15,780	(71.6)	22,046	(100.0)
대도시	-	-	971	(11.2)	107	864	7,722	(88.8)	8,693	(100.0)
중소도시	8	(0.10)	1,918	(23.7)	180	1,738	6,068	(76.2)	8,094	(100.0)
농어촌	4	(0.08)	2,900	(61.0)	57	2,843	1,850	(38.9)	4,754	(100.0)
도서벽지	-	-	465	(92.1)	-	465	40	(7.9)	505	(100.0)

자료: 교육인적자원부, 『2004 유치원 현황』, 2004.

교육인적자원부에서는 초등학교 병설유치원을 설치하여 저렴한 교육비로 저소득 아동의 유치원교육 기회를 확대하고자 노력하였으며, 특히 농어촌 지역에 초등학교 병설유치원의 설치를 확대하였다. 2004년 현재 전국 8,246개소 유치원이 설치되어 54만 1천명이 이용하고 있는데, 설립주체로는 국·공립유치원 52.5%, 사립유치원 47.5%이고, 아동으로는 417,807명이 사립유치원 이용자로 전체 원아의 77.1%에 해당된다. 설립주체별로 살펴보면 전체 유치원 중 공립 유치원은 52.5%인데 비하여 농어촌 지역에 설치된 유치원 중 공립 유치원은 82.4%, 도서벽지는 유치원 중 96.2%가 공립유치원이다. 전체 학급수 중 28.0%가 공립인데, 농어촌의 61.1%, 도서벽지의 92.1% 학급수가 공립이다(표 4-3-11 참조).

공급의 주체가 국가인 국·공립보육시설이나 유치원의 비율이 어느 정도가 적절한지는 논란이 있으나, 스웨덴 등 사회민주주의 국가들은 대부분 국가가 설치한 영유아시설의 비율이 매우 높다는 점이 정책적 지향점을 나타낸다고 할 수 있다. 이외 호주, 일본, 미국 등의 공공보육시설의 비율이 이들 국가보다 낮다. 호주는 종일보육시설 중 27%가 공공보육시설이고 나머지는 사립인데, 사립시설은 대부분 개인이 설치한 시설이다(Australia Institute of Health and Welfare, 2000). 일본은 22,228개 인가시설 중 57%가 공영시설이고 그 이외는 43%는 법인보육시설이다. 이외 3,500개의 직장보육시설과 6,000여개의 미인가 시설이 있다(保育研究所, 2003). 미국은 보육시설 중 공립부설은 8%, 헤드스타트 9%, 이외 종교시설 등 비영리 48%이고, 영리목적은 35%이다. 개인이 운영하는 시설 비율은 영리 29%, 비영리 25%로 총 54%가 된다(Hofferth, 1996). 즉, 자유민주주의적 보육정책을 채택한 국가들도 보육시설 설치에 대한 국가의 개입비율이 우리나라보다는 훨씬 높다.

4) 보육시설 규모

시설 규모의 적절성은 가정보육시설의 규모와 일반보육시설의 최대 한도의 두 가지 점이 논의 대상이다.

먼저 가정보육시설의 규모가 적정한가 하는 점이다. 대부분의 외국의 가정보

육이 6명 이하의 아동을 보육하는데 비하여 우리나라의 가정보육은 소규모 시설이고, 전통적인 의미의 가정보육은 제도화되어 있지 않다. 영유아보육법 시행규칙 제7조 시설기준에서는 가정보육시설에서 보육할 수 있는 영유아의 수는 5명 이상 20인 이하이다. 영유아보육법 제정 당시에는 5명 이상 10명 이하로 정하였으나, 1994년부터 법적 기준이 완화되어 정원이 5명 이상 15명 이하로 조정되었고, 1996년에 다시 20명 이하로 상향조정되었다.^{주43)} 상한선을 줄일 경우 현재 공동주택 내에 설치된 가정보육시설 중 일부를 공동주택이 아닌 장소로 옮겨야 하고,^{주44)} 하한선을 낮출 경우 보육시설로서의 최소한의 기준을 충족시킬 수 있겠느냐는 의문이 있다. 이 문제는 제기되고 있는 가정보육교사 제도와 더불어 논의되어야 한다.

다음으로 우리나라는 현재 보육시설의 상한 규모에 대한 제한이 없다. 보육시설에의 접근성 보장이나 제공하는 서비스의 특성 등을 고려하면 대규모 보육시설은 아동에게 바람직하지 않다. 현재 대부분의 보육시설이 차량을 운행하고 있는데, 이 역시 보육시설이 대규모로 지어지고 있다는 데 그 중요한 이유가 있다. 시설의 규모는 운영의 문제와도 직결되는 측면이 있기는 하지만, 이제는 공급주체인 시설보다는 이용자인 아동 입장에 보다 많은 고려가 있어야 한다.

5) 보육의 다양성

영아보육, 방과후보육, 장애아 보육 등 특정 아동 대상 보육과 시간제 일시보육, 야간, 24시간 및 휴일보육 등 특수보육의 활성화를 위하여 별도 유형의 시설을 두고 지원하고 있으나 매우 한정적이고 모두 활성화되고 있지 못하다. 영영아의 경우 개별적 서비스 이용률이 높고, 방과후 보육아동은 다 합하여도 2만여명 수준에 불과하다. 장애아보육시설도 특히 통합보육시설이 213개소로

주43) 외국에서 영유아 20명 정도의 규모를 보육하는 제도로는 프랑스에서 소규모 탁아(mini creche)가 15~20명을 보육하고 있고, 미국에서도 미니센터(mini center) 등에서 집단탁아로 20명 정도를 보육하고 있음.

주44) 1992년 5월 건축법시행령 개정으로 상업 및 공업지역 등 모든 용도지역 안에서 보육시설의 설치를 가능토록 하고 특히 단독 및 공동주택에는 용도 변경 없이 가정보육시설의 설치 가능하도록 하였으므로 가정보육시설 이외로 분류되면 별도의 적용을 받게 됨.

아동이 1,540명 수준에 머물고 있다(표 4-3-12 참조).

〈표 4-3-12〉 특수보육시설 현황(2004. 6)

(단위: 개소, %)

구분	시설수	아동정원(A)	현원(B)	현원율(B/A)
영아전담	806	25,645	20,753	80.9
장애아전담	99	4,386	3,566	81.3
장애아 통합	213	-	1,540	-
방과후 전담	239	7,833	6,335	80.9
방과후 혼합	1,188	-	13,576	-
시간연장형	551	-	6,104	-
휴일	60	-	834	-

자료: 여성부, 『보육통계』, 2004. 6.

보육통계로 잡고 있는 시간연장형 및 휴일보육시설은 각각 551개소, 60개소에 불과하다. 부모들은 시간제 일시보육, 야간, 24시간 및 휴일보육 등 특수보육을 필요로 하는 비율은 높은 편이고, 유형별로는 시간제 일시 및 야간보육이 24시간 및 휴일보육보다 더 필요로 한 것으로 나타났다. 2002년도 보육실태조사에서 보육시설의 특수보육 서비스를 이용할 의사가 있느냐는 질문에 이용할 의사가 있다는 비율이 시간제 일시보육 40.7%, 야간보육 30.7%, 24시간보육 22.7%, 휴일보육 24.2%인데 비하여 특수보육의 공급은 매우 한정되어, 일반보육시설 중 이러한 보육을 실시하고 있는 비율은 24시간제보육 12.6%, 휴일보육 4.0%, 시간제보육 10.2%, 방과후보육 17.0%이다.^{주45)} 이러한 특수보육의 실시 비율은 국·공립, 법인 등 정부 지원 시설에 비하여 민간개인 및 가정보육시설이 높다(표 4-3-13 참조).

주45) 이러한 특수보육의 문제로는 수요 파악의 어려움과 수요와 공급의 불일치임. 보육시설의 특수보육 서비스를 이용할 의사가 있느냐는 2002년도 보육실태 조사 결과에 의하면 이용할 의사가 있다는 비율이 영아 보호자는 시간제 62.8%, 야간보육 44.1%, 24시간보육 30.9%, 휴일보육 33.0%가 있다고 응답하였고, 유아는 시간제 53.3%, 야간보육 40.1%, 24시간보육 27.8%, 휴일보육 30.1%가 있다고 응답하였음.

〈표 4-3-13〉 보육시설유형별 특수보육 실시 여부

(단위: %, 개소)

구분	국·공립	법인	단체	민간	직장	가정	전체
야간, 24시간제	5.3	4.8	8.2	13.1	12.7	17.6	12.6
휴일보육	0.7	1.0	1.4	4.3	5.9	6.0	4.0
시간제 보육	2.0	4.3	7.5	8.4	1.7	18.9	10.2
방과후보육	8.9	11.1	13.7	20.8	9.3	14.7	17.0
(수)	(1,085)	(1,831)	(146)	(7,492)	(118)	(3,969)	(14,881)

자료: 서문희 외, 『2002년도 전국 보육실태조사 보고』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2002.

이러한 결과는 정부 지원시설보다는 개인이 운영하는 시설이 높고, 그 중에서도 가정보육시설이 특수보육을 더 많이 하고 있음을 보여준다. 그러나 여기에는 또 다른 이유가 있음을 고려하여야 한다. 즉, 민간시설들은 별도의 교사 채용 없이 이러한 보육을 실시하여 운영상의 여유를 확보하고자 하는 반면에 국·공립, 법인은 정부 지원이 있어야 실시하며, 또한 현재의 지원 수준은 실시 동기를 부여하기에 충분하지 않다는 것이다. 따라서 현재 이러한 특수보육을 지원없이 민간에서 실시하는 것이 질적 측면에서 바람직한 수준이 되기 어렵다고 본다.

2. 보육 비용

가. 보육비용 지원 개요

정부의 보육지원사업은 국·공립 보육시설의 설치 및 운영, 시설 운영비 지원, 보육료 지원으로 구분할 수 있다. 설치비 지원은 인프라 구축을 위한 것인 반면에 시설운영비와 아동보육료 지원은 보육시설 운영에 소요되는 비용이다. 비용의 보조가 국·공립 및 법인보육시설 종사자 인건비 중심에서 점차 프로그램별 지원 등 다양한 형태로 확대 실시되고 있고, 개정 영유아보육법에서도 시설유형과 무관하게 다양한 형태의 비용 보조가 가능하도록 하였다.

〈표 4-3-14〉 보육시설 운영비 국고보조금 지원 기준 요약

구 분		지원내용
국·공립 및 법인시설	40인 이상 시설	- 원장 인건비 100%, 보육교사 인건비 50%(영아 전담교사 100%) - 추가지원: 농어촌 및 폐광지역, 도서벽지 • 보육교사 및 취사부 각 1명 인건비 100% • 차량운영비: 월/개소당 12만원(종교시설 부설 설치비 지원시설 포함)
	40인 미만 시설	- 원장: 인건비 지원 없음, 보육교사 인건비 50% (영아전담교사 100%)
	사회복지관내 시설, 사회복지 시설, 학교·종교시설 부설 설치비 지원 및 보육교사 교육원 부설 시설	- 원장 인건비 100%, 보육교사 인건비 50% (영아전담교사 100%, 원장은 40인 이상 시설에 한정)
	시간연장, 휴일 방과후 보육	- 시간연장 보육교사 인건비 100%(별도 채용시) - 휴일보육 5명 이상 5시간 이상 보육 5만원 - 방과후 20명 이상 보육시 인건비 50%
	장애아반 편성 운영	- 장애아반 편성 운영하는 경우 소요되는 보육교사 인건비 100%지원(사회복지관내 보육시설, 사회복지시설 부설설치비 지원 보육시설 포함) - 장애아 3명 이상 통합보육시 인건비 100%
영아전담시설		- 원장(4개반 이상), 보육교사, 취사부: 인건비 100% - 농어촌 시설은 차량운영비: 월/개소당 12만원
장애아전담시설		- 원장, 보육교사, 취사부: 인건비 100% - 농어촌 시설은 차량운영비: 월/개소당 12만원 - 특수교사 수당 - 치료사 5명까지 인건비 100% 지원
민간 보육시설	일반보육시설	- 교재교구비: 200~1,000천원/개소당·년
	영아반 시설	- 영아 10명 이상 보육시 40만원

주: 지원율은 국고(서울: 15%, 지방: 50%), 지방비(서울: 75%, 지방: 40%), 자부담(10%)으로 자부담을 포함한 것임.

자료: 보건복지부, 『보육사업안내』, 2004.

1) 보육시설 지원

첫째 시설별 지원은 국·공립 및 법인 중심의 인건비 지원과 프로그램별 지원으로 구분하여 볼 수 있다. 종사자 인건비 지원사업 대상은 국·공립 및 법인보육시설을 중심으로 실시되고 있다. 2005년부터 인건비 지원비율이 감소되었으나 아직 인건비 지원비중이 크다. 프로그램별 지원은 영아, 장애아, 시간연장형, 휴일, 방과후보육이 해당된다. 1998년부터 민간보육시설에 대한 지원으로 교재교구비를 지원하고 있다(표 4-3-14 참조).

한편으로 세제지원으로 일반 보육시설 운영자도 지방세법시행령⁴⁶⁾에 의하여 보육시설 운영자가 사업에 직접 사용하기 위한 부동산(토지 및 건축물)의 취득세·등록세·재산세·종합토지세 등을 비과세처리하고, 특별소비세법 제18조 제1항에 의하여 보육시설에서 보육용으로 구입하는 기자재의 특별소비세를 면제하고 있다.

2) 부모 보육료 부담 지원

또한 특정 기준의 저소득층 아동의 보육기회를 보장하기 위하여서는 부모의 보육료를 정부가 대신 내 주는 보육료 지원제도를 실시하고 있다. 보육에 필요한 비용은 영유아의 보호자가 지拂하는 것을 원칙으로 하고 있으나, 경제적으로 어려운 저소득층자녀의 보육에 필요한 비용은 사회적 연대성 원칙에 따라 국가 또는 지방자치단체가 그 전부 또는 일부를 부담하도록 하고 있다.

2004년부터 보육료 지원계층이 3개 계층으로 확대되어 2003년까지 법정저소득층과 기타저소득층으로 구분하여 전자는 보육료 전액, 후자는 보육료의 40%를 차등 지원하던 것을 2004년부터는 차차상위계층으로 한 단계 확대하여 차상위계층은 60%, 차차상위계층은 40%를 지원하였다. 2005년부터는 지원계층을 한 단계 더 확대하여 4계층으로 하고, 차상위계층은 80%, 차차상위계층은 60%로 지원 수준을 상향조정하고, 새로운 제4계층은 보육료의 30%를 지원한다.

주46) 제79조제1항, 제94조제1항, 제126조제1항, 제136조, 제194조의6제2항, 제207조임.

보육시설을 이용하는 아동 중 정부로부터 보육료를 지원 받는 아동은 영유아 보육사업이 본격적으로 시작된 1992년에 3만 4천명이었으나 2003년 12월 기준으로 21만명, 2004년 6월 25만명 수준으로 보육아동의 27.9%가 되었다. 만5세 아동은 시설 이용아동의 약 42.7%가 보육료 지원을 받고 있다. 아동연령별로 보면 무상보육의 대상이 보다 포괄적인 만 5세 이상과 그 미만 아동이 차이를 나타내고 있다(표 4-3-15 참조). 2005년도에는 보육료 지원대상아동 비율이 45% 수준으로 증가될 전망이다.

〈표 4-3-15〉 보육료 지원 아동(2003~2004)

(단위: 명, %)

구분	0세	만 1세	만 2세	만 3세	만 4세	만 5세	만 5세 이상	계	
2004. 6 전체 보육아동수(A)	15,567	64,219	159,443	225,831	214,110	182,562	36,801	898,533	
법정 지원 아동	기초생활수급권자	704	2,918	5,897	9,537	10,398	11,302	9,716	50,472
	아동복지시설아동	15	72	138	421	627	643	240	2,156
	모부자가정 아동	289	1,021	2,339	3,783	3,864	3,810	2,922	18,028
	소계	1,008	4,011	8,374	13,741	14,889	15,755	12,878	70,656
기타 저소득층 아동수	1,942	9,893	23,582	37,527	39,178	62,268	5,929	180,319	
계(B)	2,950	13,904	31,956	51,268	54,067	78,023	18,807	250,975	
비율(B/A)	19.0	21.6	20.0	22.7	25.3	42.7	51.1	27.9	
2003. 12 전체 보육아동수(A)	14,686	66,901	159,972	213,557	201,303	172,225	29,701	858,345	
보육료 지원아동수(B)	2,626	12,988	27,824	41,235	43,447	68,059	14,434	210,613	
비율(B/A)	17.9	19.4	17.4	19.3	21.6	39.5	48.6	24.5	

자료: 여성부, 『보육통계』, 2004. 6.

한편 교육인적자원부는 1999년 6월부터 정부의 ‘중산층 육성 및 서민생활 안정대책’의 일환으로 농어촌지역부터 취학직전 1년의 무상교육을 실시하게 되었고, 주47) 2004년부터는 유치원 교육비 지원대상이 현행 저소득층 만5세아에서

주47) 이는 보육에도 동일하게 적용됨.

만3, 4세로 확대되어 보육시설과 동일한 기준으로 저소득층에게 교육비를 차등 지원하게 되었다. 2004년에는 만 5세아 유치원 무상교육 지원대상이 전체아동의 7.2%인 4만 4천명으로 242억원이 지원되었고, 전체 아동의 1.8%에 해당하는 저소득층 만 3, 4세아 2만 2천명에 대해서도 77억원의 예산을 지원하였다.

농림부에서는 2004년부터 농어민의 보육료를 지원하는 정책을 실시한다.^{주48)} 현재 보건복지부 및 교육인적자원부에서 시행하고 있는 저소득층에 대한 보육료 및 교육비 지원사업 혜택을 받지 못하는 농지소유규모 15,000㎡(약4.5평) 미만의 농·어업인에 대해 부가적으로 지원코자 하는 사업으로, 지원대상자는 농어촌지역에 거주하는(주민등록기준) 농지소유면적 15,000㎡ 미만 농가 및 이에 준하는 축산, 임업, 어업경영가구의 농·어업인의 0~5세 아동, 또는 부모가 없는 손자녀·조카 중 보육시설 등을 이용하는 아동이다. 2005년부터는 농지소유규모 기준 15,000㎡(약4.5평) 미만을 20,000㎡ 미만으로 확대할 예정이다. 대상은 2004년도 25,000명이다. 2005년에 기준이 20,000㎡ 미만으로 증가하면 31,000명으로 6,000명 정도 늘어날 전망이다. 점차 전체 농어민 자녀를 대상으로 확대할 계획이다.^{주49)}

지원금액은 보육료는 보건복지부 법정저소득층에게 지원하는 연령별 보육료의 50% 수준이고, 5세아는 100%이다. 교육비는 국·공립·사립유치원 취원아를 대상으로 하되 5세아에게는 입학금과 131,000원/월 범위 이내의 수업료 납부액, 3~4세아는 수급자에게 지원하는 수업료의 50% 수준이다.

지원방식은 농업인의 신청에 의해 지원금을 농업인에게 직접 지급한다. 시·군·구 농정부서에서는 중복지원 여부를 확인하여 대상자를 확정하고 농업인에게 지원금을 지급하여 보육시설에 수납하게 한다.

주48) 농림부는 농어촌의 과소화·노령화 추세에 대응하여 농·어업인의 영농활동에 부담이 큰 영유아 양육에 대한 지원을 통해 농가 소득안정에 기여하고 젊은층의 농어촌거주 유도, 농어촌 지역사회 활력유지에 일조하고자 2004년부터 농업인의 영유아 양육비 지원사업을 신규로 시작하게 되었음. 농어촌지역 기준은 농업·농촌기본법상의 농어촌지역 및 개발제한구역이고, 농가 기준은 농·어업인이 주민등록상 생계와 경영을 같이 하는 가구임.

주49) 농림부는 2004년 4월 자체조사에서 농어민 가정 영유아 수를 123,288명으로 파악하였음.

〈표 4-3-16〉 유아 보육·교육비 지원체계

	보 육 (0~4세)		교 육 (3~4세)	
	도시, 1ha 이상 농어촌	1.5ha 미만 농어촌	도시, 1.5ha 이상 농어촌	1.5ha 미만 농어촌
차차상위 이상	-	50%(농림부) 127.5천원	-	50%(농림부) 국·공립 11, 사립 55
차차상위 (도시평균소득 50%미만)	40%(보건복지부) 102천원	40%(보건복지 부) 50% (농림부) 127.5천원	40%(교육인적자원부) 국·공립 9, 사립 44	40%(교육인적 자원부) 50% (농림부)
차 상 위 (기타저소득층)	60%(보건복지부) 153천원	60%(보건복지부) 153천원	60%(교육인적자원부)국 ·공립 13, 사립 66	60%(교육인적자원부) 국·공립 13, 사립 66
수 급 자 (법정저소득층)	100%(보건복지부) 255천원	100%(보건복지부) 255천원	100%(교육인적자원부) 국·공립 22천원, 사립 110	100%(교육인적자원 부) 국·공립 22천원, 사립 110

주: 0~2세아 지원율은 수급자 지원단가에 대한 비율임(상기 표의 지원단가는 2세 미만의 경우임). 5세아는 131천원이며, 저소득층 100% 지원. 다만, 도시지역은 정부지원시설 95천원, 민간보육시설 110천원 지원. 3~4세아 지원율은 수급자 지원단가에 대한 비율임. 5세아는 입학금과 수업료 전액 지원. 다만, 사립유치원은 110천원 이내 수업료 지원임.

자료: 농림부, 2004.

3) 육아비용 세제지원

지역사회보육이나 직장보육 시설 지원을 이용하는 부모가 부담하는 보육료를 직접 면제 및 감면하는 보육료 지원 방식 이외에 또 하나의 방식은 조세를 통한 간접적 지원 방식이다. 보육료 조세 지원은 소득에서 소득액을 공제하는 소득공제(Income Deduction)와 조세 납부액에서 보육료를 감면해 주는 세액공제(Tax Credit) 방식으로 구분할 수 있는데⁵⁰⁾, 우리나라는 현재 전자의 방식을 채택하고 있다. 소득세법 제52조 제1항에 근거하여 1999년부터 유치원 및 보육 시설 이용료에 대해 일부 금액을 특별 공제하고 있다. 공제액 한도는 현재 연

주50) 세액공제 방식은 아동별 지원이 취약하거나 없는 경우에 실시하는데, 모든 아동에 대하여 16세 이하까지 아동수당을 지급하고 있고 있으나 아동별 보육료 지원은 취약한 영국에서 이 조세지원 방식을 실시하고 있고, 캐나다 퀘벡주는 보육료 아동별 보조금 지원을 하는 중앙정부 법에 의하여 이를 실시하는 다른 주와는 달리 아동별 보조금 지원 없이 세액공제제도로서 보육료를 지원하고 있음. 우리나라 조세제도에서 현재 세액공제는 없음.

간 100만원이며, 2004년부터 200만원으로 한도가 증가되었다. 2004년 미술학원, 태권도 학원, 바둑 학원을 포함하였다. 이러한 조세 지원방식으로 과표기준액에 따라 다른 세율이 적용되므로 실제로 혜택을 받는 금액은 과표기준액별로 차이가 있다.

나. 문제 및 과제

1) 보육재정 규모

시설 및 아동별 지원 확대로 중앙 및 지방정부의 보육예산은 해마다 증가하여 2003년 6270억이고, 2004년은 8720억원이 되는데, 농어촌 보육정책은 일반 보육정책에 일부 정책이 추가되는 형태로 실시되고 있다. 보육예산 중 53.7%가 인건비 등 시설 지원이고 40.0%가 보육료 지원금이다(표 4-3-17 참조).

〈표 4-3-17〉 중앙 및 지방 정부의 보육 예산: 1999~2004

(단위: 백만, %)

내역		1999	2000	2001	2002	2003	2004
시설별 지 원	인건비 지원	167,989	185,034	206,636	214,643	348,772	452,277
	차량운영비 지원	910	910	910	910	1,153	1,291
	교재교구비 지원	1,619	6,331	6,329	6,115	6,040	15,126
	소계	170,518	192,275	213,875	221,668	355,965	468,694(53.7)
아동별 지 원	저소득층보육료	61,448	96,970	130,066	104,856	134,432	212,950
	5세아 무상보육	-	11,882	12,508	103,288	108,508	124,538
	장애아무상보육	-	-	-	-	10,764	12,049
	소계	61,448	108,852	142,574	208,144	253,704	349,536(40.0)
보육시설 기능 보강		3,006	3,005	3,050	5,175	16,467	52,054
인프라 구축 등 기타		1,430	1,477	1,432	1,916	2,527	2,000
계		236,402	305,609	360,976	436,903	627,705	872,284(100.0)

주: 자부담은 제외하였음.

자료: 보건복지부, 『보육사업안내』, 각 연도.

보육시설 운영에 소요되는 보육비용 중 시설별 및 아동별로 정부가 부담하는 비율은 2003년 30.5%, 2004년 34.2%로 분석되었다(표 4-3-18 참조).

〈표 4-3-18〉 보육비용의 국가와 보호자의 부담: 2002~2004

(단위: 백만원, %)

구분	2002. 6 ⁴⁾	2003. 6 ³⁾	2004. 6	
	백분율	백분율	비용	백분율
보육료 수입 ¹⁾	86.9	81.7	1,923,377	80.4
- 부모부담	74.6	69.5	1,573,841	65.8
- 아동별 지원 ²⁾	12.3	12.2	349,536	14.6
시설별 지원 ³⁾	13.1	18.3	468,694	19.6
계 (총 비용)	100.0 (1,693,214)	100.0 (2,088,284)	2,392,071	100.0

주: 1) 2004년도 보육료 수입은 2002년 보육실태조사에서 산출된 일반아동 연령별 보육료를 이용하여 연 5% 증가를 적용하였음.

2) 아동별 지원은 영유아, 만 5세아 및 장애아 보육료 지원금을 합산하고 보건복지부 예산 편성을 기준으로 국고지원의 2.06배를 지방정부 예산을 포함한 액수로 추정함.

3) 시설별 지원은 인건비, 교재교구비, 차량운영비 지원금을 합산하고 보건복지부 예산편성을 기준으로 국고지원의 2.17배를 지방정부 예산을 포함한 액수로 추정함.

자료: 서문희 외, 『보육료 지원제도 개선방안 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2003.

한편 유아교육에 소요되는 예산은 2004년 기준으로 국고 345억원, 지방정부 4051억원으로 모두 4396억원으로 계속 증가 추세에 있다(표 4-3-19 참조).

〈표 4-3-19〉 유아교육예산: 2002~2004

(단위: 백만원)

구분	2002	2003	2004
중앙	20,700	25,652	34,506
지방	314,079	356,835	405,162
계	234,079	382,487	439,668

자료: 교육인적자원부, 2004 예산 현황 및 내부자료.

이러한 정부의 부담률은 일본, 호주, 미국 등과 비교하여 낮다고 평가된다. 2002년 비교이지만 우리나라는 보육시설과 유치원 재정 규모는 총 7966억원으

로주⁵¹⁾ GDP 대비 0.13%로 산출되었는데, GDP 대비 보육비용이 스웨덴 0.59, 노르웨이 0.58, 덴마크 0.86, 영국 0.42, 이탈리아 0.42, 프랑스 0.66, 독일 0.36, 미국 0.36으로 우리나라보다 모두 3배 이상으로 산출되었다(나정 외, 2003). 따라서 2002년 이후 보육비용이 증가되었다고 하여도 아직 이들 국가를 따라가지 못하고 있다.

2) 보육비용 지원 방식

지역사회 보육에 대한 정부의 지원은 종사자 인건비 중심의 시설별 지원과 보육료 지원으로 이원화되고 있다.

시설유형별 보육료의 이원화 및 재정 불평등은 사회갈등 요인으로 작용한다. 보육시설 운영비의 지원방식의 이원화는 인건비를 지원받는 국·공립, 법인 시설 및 일부 전담시설과 이외 시설의 보육료가 이중구조를 낳고 있다. 그러나 부모의 선호도를 고려하면 시장경제체계로는 성립할 수 없는 제도이다. 이로 인한 시설간의 불공정 경쟁은 보육료 덩핑으로 이어져 서비스의 질적 수준을 하락시키고, 특기교육을 통한 실질비용의 확보, 시설장간의 갈등 요인을 제공하고 있다. 부모는 비용부담과 서비스가 공정하지 않은 모순된 구조 속에 놓이게 되므로 합리적 사회로 가는데 걸림돌로 작용한다. 정부 지원시설과 정부 비지원시설은 보육료 및 서비스 수준의 차이가 있어 부모들은 정부지원시설을 선호한다. 그러나 정부지원시설은 총 보육아동의 33% 정도로 이를 이용할 수 없는 67% 정도의 수요자는 보육료가 상대적으로 비싼 민간시설을 선택하거나, 비용은 동일하지만 서비스 수준이 낮은 시설을 선택하여야 한다. 그러나 많은 시설이 보육료를 다 받지 못하므로 실제로 운영비 확보는 지원시설의 70%에 머물게 된다(서문희 외, 2001).

영아보육, 야간보육 등 프로그램의 지원 경우에도 시설별로 지원하고 있어서 지원을 받는 시설과 그렇지 않은 시설은 시설운영자와 이용자 모두 불평등 구

주51) 2002년 보육비용은 중앙정부 2147억원, 지방정부 2264억원으로 총 4411억원이고, 유치원 운영비 등에 지원되는 비용은 중앙정부 207억원, 지방정부 3348억원으로 총 3522억원이었음.

조 속에 처하게 된다. 특히 전담시설의 설치나 지정은 운영자에게 굉장한 특혜가 되고 있다.

2004년 영아 이름으로 들어가는 인건비가 국고만 약 960억원 정도 되고 지방비까지 합하면 약 2200억원이 되는데 영아는 약 24만명이 되므로 아동1인당 년 92만원 정도가 들어가고 있는 셈이다. 그러나 특정 시설에 편중되어 있다. 예를 들어서 영아전담보육시설의 경우 인건비를 자부담 제외하고 90%를 지원한다. 만2세 미만아 2반, 만2세아 3반으로 모두 5개반 31명 정원 시설인 경우 시설장을 포함하여 6명분 약 700여만원의 인건비가 지원되는 것이다. 연령을 구분하지 않아도 1인당 22만원 이상이 된다. 한편 일반 영아반 지원 민간시설은 반당 18만원 지원으로 2세 미만을 기준으로 해도 1인당 48,000원을 추가 지원하는 것이며, 이도 없는 시설은 전혀 추가 지원이 없는 것이다. 정부지원단가와 민간보육시설의 수납액 차이를 고려하여도 시설의 운영비 확보는 많은 차이가 난다.

이러한 문제는 유치원도 마찬가지로 사립유치원은 비싼 교육료를 받아야 하므로 인건비가 별도로 책정되어 교육비가 저렴한 국·공립 유치원과 불공정 경쟁을 해야 하는 문제가 있다.

아동별 지원과 시설별 지원의 문제는 두 가지 다 장단점은 있다. Cleveland & Krashinsky(2003)는 이를 이념적 문제로 파악하였다. 즉, 시장 기능을 믿는 쪽은 아동별 지원은 부모의 선택에 초점을 두는데, 시장 기능을 믿지 못하는 쪽에서는 부모가 서비스의 질을 판단할 능력이 있는가와 부모의 선택이 정책적 의도와 일치하느냐 하는 문제가 있다고 지적하였다. 그러나 결국은 모두 시설로 흘러 들어가는 운영비라는 점에서 그 구분이 불분명하다.

최근에 보육수요자를 통한 지원으로 정책을 강화한 사례가 있다. 호주가 1998년에 아동보육료 지원으로 전면 전환하였고, 네덜란드의 경우 종전에 인건비의 65%를 보조하던 체계에서 30%만 지원하고 나머지는 아동보육료 지원 쪽으로 변경하였다. 외국의 사례 벤치마킹은 역사적으로 각기 다른 배경을 고려하여야 한다. 호주, 미국, 캐나다는 민주주의적 국가로 시장 오리엔테이션이고, 프랑스, 독일, 이태리, 네덜란드 등 조합국가는 종교단체에 기초한 시설이며, 스웨덴, 노르웨이는 사회 민주주의적 국가는 공공시설을 기본으로 한다(Cleveland &

Krashinsky, 2003). 아동별 지원 정책을 추진하는 호주나 네덜란드는 OECD 국가들 중에서 공보육 수준이 낮은 국가로 평가되고 있고, 이러한 국가적 특성 때문에 아동별 지원을 선택하였다고도 볼 수 있다. 우리의 경우도 보육이 이미 상당 부분이 시장의 영역에 있기 때문에, 국공립이 주류를 이루기 전에는, 이러한 상황에서 부모와 시설 중 어디에 감독 메커니즘 기능을 더 부여할 것인가의 문제로 본다. 또한 지원과 지원에서 제외된 시설 및 아동간의 형평성이 문제가 되는 상황이므로 재정배분의 형평성을 높이는 방법이 고려되어야 하는 것이다.

3) 재정의 지역 차이

한편 보육예산의 중앙 및 지방 분담비율은 사업에 따라 차이가 있는데, 사업별로 지역별로 차이를 두지 않거나 차이를 두는 경우에도 서울을 제외하고 그 외의 지역은 분담 비율이 동일하여 지방의 재정자립도가 충분히 반영되지 않고 있다(표 4-3-20 참조).

〈표 4-3-20〉 중앙 및 지방 예산 분담 비율

(단위: %)

구 분	서 울			지 방		
	국고	지방비	자부담	국고	지방비	자부담
시설운영비						
- 종사자인건비	20	70	10	50	40	10
- 기타시설운영비	20	60	20	50	30	20
저소득층 보육료	20	80	-	50	50	-
만5세아 무상보육료	20	80	-	50	50	-
시설기능보강비	40	60	-	40	60	-

자료: 보건복지부, 『보육사업안내』, 2004.

중앙 정부의 국고지원 사업 이외에 지방정부에서 별도의 예산으로 특수사업을 실시하고 있다. 지방정부의 사업내용은 매우 다양하다. 시·도 역시 각종 인건비 추가 지원 및 간식비 지원, 교재교구비 추가 등의 형태로 직접 운영비 지원 및 보육비를 추가 지원을 하고 있다. 또한 시·군·구에서도 추가사업을 실시

하는데 그 내용은 시·도 사업내용과 유사하다.

〈표 4-3-21〉 시·도별 국고 및 시·도 지원 보육예산 현황: 2001~2004

(단위: 천원, %)

구분	국고사업비(A)	시·도 특별사업비(B)	시·군·구 특별사업비(C)	국고사업대비 시·도 특별 사업비(B/A)	국고사업대비 시·군·구 특별 사업비(C/A)
2001 ¹⁾	360,026,566	41,755,076	-	11.6	-
2003 ²⁾	627,344,039	156,229,558	28,080,876	24.9	4.5
전 체(2004)	858,116,312	143,903,959	45,544,021	16.7	5.3
서울	177,098,146	93,373,756	13,628,400	52.7	7.7
부산	59,633,523	1,723,058	983,514	2.9	1.7
대구	38,091,188	856,520	765,510	2.3	2.0
인천	24,261,595	5,176,000	792,964	21.3	3.3
광주	42,437,542	484,400	30,000	1.1	0.1
대전	17,536,339	3,619,705	155,102	20.6	0.9
울산	14,387,490	2,773,880	461,910	19.3	3.2
경기	110,404,233	22,764,281	17,959,348	20.6	16.3
강원	33,897,904	641,933	941,000	1.9	2.7
충북	36,460,058	103,045	4,295,862	0.3	11.8
충남	45,870,243	2,711,333	248,330	5.9	0.5
전북	58,599,858	1,796,340	127,200	3.1	0.2
전남	58,681,433	220,400	1,530,918	0.4	2.6
경북	60,828,771	1,648,958	2,260,397	2.7	3.7
경남	52,994,599	2,647,000	1,097,663	5.0	2.1
제주	26,933,390	3,363,350	265,903	12.5	3.0

주: 국고지원 사업비는 지자체 통지금액으로(미통지금액 14,168,800원 제외) 국고지원사업의 국비와 지방비를 합한 것이고 시·도 특별사업비는 시·도 특별사업의 시·도 및 시·군·구 예산을 합한 것이며, 시·군·구 사업비는 시·군·구 고유의 특별사업비임.

자료: 1) 서문희 외, 『보육사업평가』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2001.

2) 서문희 외, 『보육료 지원제도 개선방안 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2003.

보건복지부, 『보육사업안내』, 2004.

_____, 『영유아보육법령집 - 자치단체 특수시책 포함』, 2004.

그런데 지역별 재정자립도를 고려하지 않는 재정배정방식으로 지역적 형평성이 낮아서 보육에서도 빈익빈 부익부 현상이 나타나고 있다.

〈표 4-3-22〉 시·도별 보육사업 총예산 및 아동 1인당 예산(2004)

(단위: 천원, 명)

구분	총 보육사업 예산(A)	보육아동수(B)	1인당 금액(B/A)
전 체	1,047,564,292	858,345	1,220.4
서 울	284,100,302	155,337	1,828.9
부 산	62,340,095	53,876	1,157.1
대 구	39,713,218	39,372	1,008.7
인 천	30,230,559	37,477	806.6
광 주	42,951,942	35,766	1,200.9
대 전	21,311,146	18,413	1,157.4
울 산	17,623,280	20,949	841.2
경 기	151,127,862	184,368	819.7
강 원	35,480,837	30,987	1,145.0
충 북	40,858,965	35,492	1,152.2
충 남	48,829,906	38,635	1,263.9
전 북	60,523,398	44,172	1,370.2
전 남	60,432,751	40,852	1,479.3
경 북	64,738,126	47,518	1,362.4
경 남	56,739,262	56,771	999.4
제 주	30,562,643	18,360	1,664.6

자료: 각 시·도 자료, 2004.

2004년도 시·도가 특별사업을 실시하는 데 소요되는 예산^{주52)}은 모두 1439억 원으로 집계되었고, 이는 자부담을 제외한 국고지원 사업비 8581억원의 약 16.7%에 해당되는 금액이다. 이는 2001년에 비해서는 증가된 것이나 2003년에 비해서는 비율이 많이 감소된 것으로, 국고지원사업비의 확충에 따른 지방비 분담 결과로 볼 수 있다. 그런데 이러한 시·도 및 시·군·구 특별사업은 시·도별 차이가 많다. 서울특별시는 시·도 특별사업예산이 전체 국고 지원사업 예산의 53% 수준으로 파악되고 있으나 충청북도, 전라남도도 0.5% 미만으로 거의 없다고 보아도 무방하게 지역 간의 차이가 크다. 서울 이외에 인천, 대전, 경기,

주52) 기능보강비가 포함되어 있음. 그러나 사실상 기능보강비의 비율은 크지 않음.

울산이 20% 수준이고, 제주도가 12%이다.^{주53)}

이외에 시·군·구 사업비도 455억원 국고지원 사업비의 5.1%가 된다. 그러나 이 역시 경기도는 17.2%이지만 광주, 대전, 충남, 전북은 1% 미만이다. 한편 <표 4-3-22>는 이러한 예산을 모두 합하여 보육아동 1인당으로 환산한 것인데, 전국 평균은 122만원이지만 지역별로 서울은 182만 9천원으로 가장 높고 다음이 제주도인 반면에 인천은 80만 7천원 수준이다. 이는 특별보육사업 예산도 영향을 미치지만 그보다는 보육시설 유형의 지역별 분포의 불균형과 더 밀접한 관련성이 있는 것으로 볼 수 있다.

4) 표준보육비용

가) 적정 보육비용의 미산정

표준보육단가는 영유아보육법에 의한 보육사업 실시시 최초로 산정된 이후 재 산정하지 않고 매년 일정한 비율로 수준으로 증가하였는데, 대체로 높아진 보육서비스의 질적 수준에 대한 기대치를 충족하지 못하는 수준이며, 물가 상승률을 따라가지 못하는 수준이다. 또한 시간이 흐르다 보니 교사 경력에 따른 실제 경력에 비하여 낮은 호봉을 보육료 산정 기준으로 삼고 있는 점이 문제로 지적되고 있다.

더욱이 현재 보육비용은 1999년 표준보육단가체계에 기초하고 있다고 할 수 있다. 1999년 전까지는 그래도 중앙정부가 산출방식과 기준비용을 제시하였으나 1999년 이후부터는 중앙 정부의 보육료 지원단가는 물론 시·도가 제시하는 보육료 상한선도 아무런 산출방식을 제시하지 않은 채 기준비용만을 제공하고 있는 것이다.

주53) 2003년의 경우는 서울특별시와 경기도는 이러한 특별사업예산이 전체 국고 지원사업 예산의 63~64%로 파악되었음.

나) 포함된 항목의 제한성

현재의 표준보육비용에는 포함되어야 할 항목이 제대로 포함되어 있지 않다고 평가된다.^{주54)} 1998년과 1999년 기준으로 보면 크게 종사자인건비, 보육아동 급식비, 교재교구비, 시설관리운영비, 차량운영비 등 5개 항목으로 하여 인건비에는 기본급, 상여금, 퇴직적립금, 직급보조비, 급식비, 보육수당, 시간외수당, 장기근속수당, 가족수당, 교통비, 영아담당수당 등을 포함시켰고, 보육아동급식비에는 주·부식비와 영양급식비를 포함시켰으며, 시설관리운영비에는 난방연료비, 공공요금, 수용경비, 건물유지비 등을 포함시켜 매우 세분화되었다(표 4-3-23 참조).

과거에 비하여 표준보육단가에 포함되는 항목들이 세분화되고, 보다 많은 항목들이 포함되어 보육시설이 보다 향상된 것처럼 보인다. 이러한 우리나라의 표준보육단가에 포함되는 항목들을 일본 표준보육단가에 포함되는 항목들과 비교하여 보고자 한다. 일본은 매년 표준보육단가를 산출하여 고시하고 있다. 표준보육단가에 포함되는 항목은 크게 인건비, 관리비 및 아동일반생활비로 구분할 수 있다. 인건비 및 관리비에는 다양한 내용이 포함된다. 특히 인건비에는 급여(특수업무수당, 부양수당, 조정수당), 기말근무수당, 관리직 수당, 초과근무수당, 사회보장 사업주부담금, 통근수당, 주거수당, 촉탁의 수당, 피복수당, 사무직원고상비, 연휴대체직원비, 비상급보육사임금(90인 이상 시설), 비상근 조리원 임금(151인 이상 시설) 등 다양한 항목이 포함되어 있다(표 4-3-24 참조).

주54) 1990년 처음으로 표준보육단가를 실시할 당시에는 종사자인건비, 종사자수당, 종사자급식비, 아동급식비, 운영비, 교육자료구입비 등으로 나누어졌었고, 1992년에는 보다 세분화되어 종사자인건비(원장, 보육교사, 간호사, 취사부, 관리인), 가계보조비, 보육교사수당, 종사자급식비, 복지수당, 보육아동급식비 및 간식비, 시설운영비(난방연료, 차량유지비, 공공요금, 수용경비, 건물유지비), 교재교구비 등으로 나누어졌으며, 1996년에는 인건비, 퇴직적립금, 가계보조비, 보육교사수당, 종사자급식비, 장기근속수당, 가족수당, 보육아동급식비, 시설관리운영비, 교재교구비 등 10개 항목으로 나누어졌음.

〈표 4-3-23〉 1999년 정부의 표준보육단가 구성 항목

구분	구성 항목
1. 종사자 인건비	① 기본급·상여금, ② 퇴직적립금, ⑨ 교통비, ④ 급식비 ⑤ 보육수당, ⑥ 시간외 수당, ⑦ 장기근속수당, ⑧ 가족수당, ③ 직급보조비, ⑩ 영아담당수당
2. 보육아동급식비	① 주부식비, ② 영양급식비
3. 교재교구비	-
4. 시설관리운영비	① 난방연료비, ② 공공요금, ③ 수용경비, ④ 건물유지비
5. 차량유지비	-

자료: 보건복지부, 『1999년도 보육사업안내』, 1999.

〈표 4-3-24〉 일본 표준보육단가 산출 항목

구분	세부항목	비고
인건비	- 급여(특수업무수당, 부양수당, 조정수당), 기말근무수당, 관리직 수당, 초과근무수당, 사회보장 사업주부담금, 통근수당, 주거수당, 축탁의 수당, 피복수당, 사무직원고상비, 연휴대체직원비, 비상급보육사임금(90인 이상 시설), 비상근 조리원 임금(151인 이상 시설)	- 조정수당, 기말근무수당, 초과근무수당, 사회보장 사업주부담금은 지역별 차등을 둠
관리비	- 여비, 청비, 수선비, 보건위생비, 직원 연수비, 특별관리비, 직원건강관리비, 근무조건개선비	- 지역별 차이 없음
아동일반생활비	- 월 6,479엔	- 지역 및 시설규모별 차이 없음

자료: 日本 全國保育協議會, 『保育年報 2000』, 2003.

다) 포함된 항목별 낮은 단가수준

구성항목도 누락된 항목이 많아서 적절하지 않지만, 인건비, 교재교구비 및 시설관리운영비 등 항목별 단가 역시 낮게 책정되어 있다(서문희 외, 2003). 특히 보육료 지원단가 중 연령별로 56~77%가 인건비임을 고려한다면 보육의 질을 결정하는 가장 주요한 요인인 보육인력의 인건비가 제대로 책정되어야 한다. 제외된 부분에서 가장 큰 비중을 차지하는 것이 인건비와 관련하여 초과근무수당과 대체교사 부분이라고 하겠다.

특히 종사자 급여 기준은 1999년의 표준보육단가 중 종사자 인건비 세부 항목은 기본급·상여금, 퇴직 적립금, 직급보조비, 급식비, 보육수당, 시간외 수당, 장기근속수당, 가족수당, 교통비, 영아담당수당으로 구성되어 있다. 그러나 현재의 보육교사 인건비 수준은 이러한 요인의 반영과는 많은 거리를 나타낸다.

유치원교사의 2004년 기준으로 초임은 1,698,000원이다. 유치원 교사도 사립 유치원의 경우는 인건비 수준이 낮지만⁵⁵⁾ 국·공립과 법인보육시설 인건비 초임 기준은 1,114,009원으로 명문화되어 있는 유치원교사의 초임의 67% 수준에 불과하다(표 4-3-25 참조).

〈표 4-3-25〉 유치원교사와 보육교사의 급여 수준

시설구분	기준산정 및 급여		평균급여
유치원(A)	2년제 대졸 초봉(6호봉)	본봉+각종 수당	1,698,000원
보육시설(B)	1호봉	봉급표	1,114,009원 ³⁾
B/A	-	-	67.3

주: 1) 유치원 교사의 보수는 유치원 및 초중등교직원 인건비 산정기준(2004)에 의함.

2) 보육교사의 보수는 사회복지시설 봉급표에 의함(2004).

그러므로 최소한 명문화되어 있는 보수수준을 유치원 교사 수준에 맞추기 위해서는 현재 인건비 예산의 40%의 추가 지원이 있어야 한다. 79명 규모의 시설을 기준으로 할 때 이는 보육비용에 65%의 영향을 미치므로 26%의 보육비용 상승 결과를 가져오고 정부지원단가에는 50%의 영향을 미치므로 23%의 단가상승을 초래한다.

인건비, 급식비, 교재교구비, 시설운영관리비만을 고려하여 최소한의 비용만의 현실화를 추진하더라도 보육료 상승에 미치는 영향은 민간어린이집 단가 60%, 정부 지원단가 55%의 상승효과가 있는 것으로 분석되었다(표 4-3-26 참조). 특히 인건비가 차지하는 비중은 매우 크다(표 4-3-27 참조).

주55) 전교조유치원위원회의 조사에 의하면 사립유치원교사의 한달 평균보수는 60만원 이하 13.2%, 61~80만원 45.0%, 81~100만원 29.6%, 101만원 이상 12.1%로 나타남(한길리서치연구소, 2001).

〈표 4-3-26〉 항목별 개선에 따른 보육비용 상승

(단위: 명)

구분	비율	민간어린이집 단가 상승비율	정부지원단가 상승비율
인건비	0.91	(65% 적용) 0.592	(50% 적용) 0.485
급식비	△0.20	(32% 적용) △0.064	(24% 적용) △0.048
교재교구비	0.37	(4.7% 적용) 0.017	(3.6% 적용) 0.011
관리운영비	1.33	(4.6% 적용) 0.061	(7.7% 적용) 0.102
차량운영비	-	-	-
계		0.606	0.550

주: △는 감소를 나타냄.

자료: 서문희 외, 『보육료 지원제도 개선방안』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2003.

〈표 4-3-27〉 정원 79명 보육시설 기준 인건비 개선에 따른 보육비용 상승

(단위: 명)

구분	내용	인건비 상승 비율	보육비용 상승비율 (65% 적용)	지원단가 상승비율 (50% 적용)
급여수준 조정	- 초임을 유치원교사 수준으로 조정	0.40	0.26	0.23
초과근무수당 지급	- 주당 평균 근무시간 59시간 중 55시간 인정하여 11시간 초과 근무 수당 지급	0.25	0.16	0.13
대체교사 확보	- 휴가, 교육, 출산휴가 등 연 평균 25일 인정 - 대체교사도 동일 휴가 인정	0.09	0.06	0.05
교사대 아동비율 조정	- 0세아 1:3, 3세아 1:12로 조정	0.17	0.11	0.08
계	-	-	0.59	0.49

자료: 서문희 외, 『보육료 지원제도 개선방안』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2003.

라) 지역 및 시설규모별 차이 미고려

현재 표준보육비용의 또 하나의 문제는 지역이나 시설규모별 특성을 반영하고 있지 않다는 점이다. 이와 관련하여 이상현(1999), 정영숙(1996), 조홍식(1995) 등은 보육아동 급식비를 시설 유형 및 규모에 관계없이 일률적으로 정하는 문제를 지적하였고, 삼성복지재단(2000)에서는 서울특별시 표준보육비용을

39인형, 79인형, 131인형으로 구분하여 최저 및 표준으로 구분하여 보육비용을 산출한 바 있고, 변용찬 외(2002)는 시설규모를 소규모(32인형), 표준형(79인형), 그리고 대규모 시설(131인형)로 구분하여 보육료를 제시한 바 있다.

지역별로도 표준보육비용은 차이가 날 것으로 보이지만 이에 대한 구체적인 연구는 없다. 이석무(1994)는 일찍이 보육사업을 장기적으로 활성화하기 위한 종합적인 정책의 필요성을 제기하면서, 획일적인 시설기준이나 표준보육단가를 정하여 강요하는 것보다 지역실정에 알맞도록 융통성이 있는 기준을 적용하여 보육서비스의 공급을 확대할 필요가 있음을 지적하였다.

일본의 경우 표준보육단가는 4세아를 기준으로 산출하고 여기에 아동연령, 지역, 시설의 규모 민간시설 개선비 등의 가산급으로 제시하고 있다.^{주56)} 아동연령별로는 0세아, 1~2세아, 3세아 4세 이상아의 4가지로 구분하고 지역은 특별구, 특갑지역, 지급합합개정지역, 갑지역, 을지역, 병지역의 6개 지역으로 구분되며, 규모에 따라서는 30인 미만 소규모 보육시설, 31~45인, 46~60인, 61~90인, 91~120인, 121~150인, 151인 이상 시설의 7개 등급으로 구분하고 있다. 여기에 민간시설에 대해서는 급여 등 개선비를 각각 12%, 10%, 8%, 4%를 추가 산정하고 있다.

마) 민간시설 시설 설치비 미 고려

표준보육비용^{주57)} 산정 기준이 보육시설 운영에 소요되는 최소한의 요인들의 최소한의 비용을 기준으로 산출한 것이며 민간시설의 설치 및 임대 등 투자비용 등을 고려하지 않았다.

그러나 보육시설이 법적으로는 사회복지시설이므로 민간의 투자 부분 회수는 곧 영리성을 인정한다는 것을 의미하는 것이므로 보육료 자율화 등과 함께 보

주56) 표준보육단가 산출은 아동연령별로 3세아는 아동 60명당 1인, 1~2세아는 아동 7.5인당 1인, 0세아는 아동 3.3인당 1인의 가산분을 추가하도록 하고 있음.

주57) 표준보육단가는 1992년도에 산정되어 중앙정부가 제시하다가 2000년부터는 보육료 정부지원단가를 중앙정부가 제시하고 보육료 상한기준은 시·도가 정하도록 위임하였음. 그러나 사실상 보육료 정부지원단가는 정부지원시설 보육료이고 과거 중앙에서 제시한 표준보육비용이 각 시·도의 보육료 상한선에 기준으로 이용되고 있음.

다 많은 논의와 합의를 필요로 한다.

5) 보육료 상한제

현재는 보육료 상한을 규정하고 있다. 영유아보육법 제24조는 보육시설을 설치하는 자는 당해 보육시설의 소재지를 관할하는 시·도지사가 정하는 범위 안에서 그 시설을 이용하는 자로부터 그에 소요되는 비용을 수납할 수 있다고 정하고 있다.

최근 경제학자를 중심으로 보육서비스의 질 향상을 위해 보육료 자율화가 필요하다는 견해가 제기되어 왔다. 스스로 보육문제를 해결할 수 없는 저소득계층에 대해서는 정부에서 지원하되, 경제적 능력에 따라 보다 다양하고 질 높은 서비스를 향유할 수 있도록 자율화가 필요하다는 주장이다. 이에 대해 보육계에서는 민간에 85% 이상을 의존하고 있는 보육 구조 하에서 보육료 자율화는 보육서비스의 양극화를 통한 계층간 불평등 확대, 보육서비스의 공공성 제고 필요, 참여정부 공약에 배치, 보육료 자율화의 서비스 개선효과 미미, 여성인적 자원 사장 등 심각한 문제를 야기할 것이라며 현 단계에서의 자율화에는 반대하고 있다. 국가 보육재정 부담률이 높아지고 일정수준 이상의 보육서비스가 보편적으로 제공되는 토대가 마련된 이후 자율화를 추진하자는 입장이다. 이를 구체적으로 검토하고자 한다.

〈표 4-3-28〉 보육료 상한선 평균(2004)

(단위: 천원)

구 분	2세 미만	2세	3세 이상
국고보조시설	257	212	131
민간보육시설	360	293	177
가정보육시설	368	385	214

주: 민간 및 가정보육시설은 시·도 평균임.

자료: 보건복지부, 『보육사업안내』, 2004 및 내부자료

먼저, 보육에서의 영리성 확대는 개인이나 기업이 보육시장에 투자하여 적정

이윤을 확보하자는 의미이며, 그 수단은 보육기업과 보육비용의 자율화로 나타날 것이다. 기업형태의 보육은 현재 법 제도 하에서도 규제되고 있지 않다. 다만 보육비용은 현재 정부가 규제하고 있으므로, 이를 자율화하여 투자에 대한 이윤을 보장한다면 기업의 참여가 활성화될 가능성이 있다. 보육분야에서 영리성을 공식적으로 허용하면 보육시설은 빈익빈 부익부로 보육시설, 아동, 부모가 양분화되는 현상이 나타날 것이다. 부모 재정 부담 능력이 높은 중산층 이상 밀집 지역을 중심으로 고부가가치 창출을 위한 집중 시설 투자가 이루어지고, 투자에 따른 이익을 환수하기 위하여 부모의 자녀 조기교육 욕구를 자극하여 고급 보호와 교육 프로그램과 서비스를 제공하면서 보육료를 높게 받는 시설이 등장하게 된다. 쾌적한 환경, 개선된 교사대 아동 비율, 질 높은 보육교사, 유기농 농산물 등 보육 내용 면에서 고급화가 추진되고, 특히 교육 측면에서도 외국어, 악기, 영재교육, 과학실험 등 다양한 고비용의 특별활동을 실시하게 된다. 일반 지역에 위치한 보육시설은 정부의 보육료 지원 단가를 기준으로 하는 서비스 수준에 머물거나, 과잉경쟁이 나타날 경우에는 보다 열악한 상태가 될 것이다. 열악한 환경, 저임금의 질 낮은 보육교사, 정부지원단가에 맞춘 일반 급식 등이 제공되고, 특별활동도 일부 일반적 수준의 교육이 실시될 것이다.

이러한 현상의 결과로 나타날 문제를 보면, 첫째 보육의 정체성 상실이다. 영리 추구하고 무분별한 부모 조기교육 요구가 결합하여 특별활동 프로그램의 과잉으로 보육 서비스 내용이 오도될 가능성이 많고, 궁극적으로 보육 개념의 혼동을 불러오게 되고 보육의 정체성을 잃게 된다. 둘째, 민간보육시설이 사교육기관으로 전락된다. 운영자도 영리 추구에 목적을 두면 공공성은 상실하고, 영리에 중점을 두는 운영자가 늘어나게 되면서 보육시설도 사교육기관의 특성을 갖게 된다. 셋째, 개인에 미치는 부정적 영향은 현재도 사립유치원, 학원 등 중심으로 나타나고 있는 조기교육 과열 현상을 확산시켜 더욱 더 견잡을 수 없게 되고, 아동은 부모의 선택에 의하여 과도한 학습 요구에 시달리게 되는 것들을 들 수 있다. 현재 일부 아동은 3세 이전부터 학습지를 하거나, 영어, 체육 등을 비롯한 각종 학원에 다니기 시작하는 등 조기교육 과열 현상이 나타나고 있다. 이러한 교육의 효과는 증명되고 있지 않다. 또한 부모 양육비 부담이 가중된다.

유아 대상 조기교육의 과열은 부모들의 사교육비 부담으로 이어져서, 현재도 높다고 인식되는 양육부담을 더 높이게 된다.주58) 넷째는 출산율 기피 풍조 강화이다. 자녀에게 고급 보육을 시켜야 한다는 인식의 확산은 양육비 부담 증가 인식으로 이어지고 이는 결과적으로 출산 기피 풍조를 더욱 더 부추기게 된다. 이는 세계적으로 가장 낮은 출산율을 높여보고자 하는 정책의 일환으로 추진하는 공보육과는 정면으로 배치되고 있다. 세계적으로 공보육을 강화하는 국가는 (대표적으로 스웨덴, 노르웨이) 출산율과 여성취업률을 모두 높인 것으로 나타나고 있다(OECD, 2003). 다섯째로는 사회적 갈등 요인으로 사회통합을 저해한다. 시설, 부모간에도 지역적으로 차별화 되는 현상을 초래하여 사회적 갈등 요인을 추가하게 된다. 빈곤 등의 이유로 고급의 조기교육 기회를 갖지 못하는 아동은 부모의 경제적 상태의 차이로 인하여 출발부터 공정한 위치에 서지 못하여, 스스로 계층을 고착화시키는 경향을 초래한다.

한편으로 실제 보육료 및 부모부담능력도 낮다. 현재 보육료 수준이 정부가 제시하는 기준에 못 미치는 비율이 63.2%이다. 2002년도 전국보육실태조사결과 보육시설 중 63.2%는 보육료를 기준보다 낮게 받으며 단지 7.0%만이 높게 받고 있다. 읍·면에서 낮게 받는다는 비율이 73.8%로 대도시 및 중소도시보다 10% 포인트 이상 높다. 국·공립시설도 39.2%가 지원단가보다 낮게 받고 있고, 가정보육시설은 71.5%가 기준보다 낮게 받고 있다. 우리나라 전체 부모의 보육비용 부담능력은 낮다. 보육료에 대하여 이용부모 9.1%는 매우 부담, 33.2%는 부담되는 편이라고 응답하여, 현재 보육료에도 부담을 느끼는 부모가 42.3%이다. 특히 읍·면이 부담을 느끼는 비율이 높다.주59)

또한 모 취업과 보육시설 이용의 관련성으로 보육에의 영리성 도입이 보육시장 활성화로 보육서비스의 질을 높여 보낼 만한 곳이 많아지면서 여성의 취업률 제고를 가져올 것이라는 주장이 있는데, 반드시 그러한지는 의문이다. 영아

주58) 이기숙 등(2001)의 조사에 의하면 월 사교육비 비용은 20만원 11.2%, 10~20만원이 34.2%, 10만원 미만인 54.6%이었으며, 월 소득 200~300만원인 가정의 유아 사교육비 지출이 상대적으로 높았음.

주59) 보육료 자율화에 대한 부모 및 시설장의 찬성률은 낮음. 부모 중 보육료 완전자율화에 대한 찬성비율은 8.0% 수준에 불과하고 시설장의 찬성률은 30.1%임.

의 보육시설 이용은 모의 취업과 비교적 관련성이 높으나 보육은 보편주의적인 아동복지서비스로, 아동을 보육시설에 보낸다고 그 모가 모두 취업하는 것은 아니다. 2002년 전국보육실태조사 결과 아동 모중 취업비율은 영아 70.8%, 유아 48.8%이다. 미취업모도 전적으로 아동을 맡아서 아동의 성장 발달에 필요한 다양한 요구들을 모두 제공할 수는 없다. 또한 핵가족 하에서 집에서의 양육이 아동에게도 바람직하지 않다.

기본적으로 보육사업은 복지사업으로, 복지사업이 시장실패를 보완하는 제도로의 기능이 있다. 적절한 보육은 아동의 권리로도 접근되어야 하며, 이러한 차별없는 아동의 권리보장은 세계적으로 사회적 책임으로 인식되고 있다. 그러므로 이를 아무 장치 없이 시장에 맡길 수는 없다. 현재 보육에 영리성 개념 도입은 2001년부터 정부가 수용한 공보육의 의미는 무엇인지 의문을 갖게 하며, 국민이나 관련 단체에 공보육 포기론 비쳐질 수 있다. 따라서 보육의 영리성 개념 도입은 공공성이 일정부분 확보된 후에 논의하는 것이 바람직하겠다.^{주60)}

〈표 4-3-29〉 보육료 자율화 찬반 견해

구분	자율화 찬성	자율화 반대
접근방식	- 가격에 의해 거래되는 사적 재화 측면 강조	- 공적 서비스 측면 강조
국가의 책임	- 스스로 보육문제를 해결할 수 없는 저소득 계층에 한해서만 국가가 지원	- 여성의 가정과 직장의 양립 지원, 아동발달을 위한 기초 인프라로 국가의 보편적 책임 강조
보육서비스의 질 제고방법	- 보육료 자율화를 통한 보육서비스 시장의 경쟁을 통한 질적 수준 제고	- 법제도적 조치 보완 - 전체 보육시설의 일정 수준의 질 담보
보육료 자율화	- 보육서비스의 질 개선을 위해 우선 추진	- 보육인프라가 어느 정도 갖추어진 후 실시 검토

주60) 영리보육이 주를 이루는 미국의 경우에도 저소득층을 위한 헤드스타트 프로그램은 아동 1인당 연 6000불 이상이 소요되는, 어떤 프로그램보다도 수준이 높은 프로그램으로 평가되고 있음.

6) 보육료 지원

가) 지원 대상 및 수준

자녀 보육료 지원은 만 5세아와 그 이외 아동으로 구분하여 볼 수 있다. 일반 저소득층 아동 보육료 지원은 시설을 이용하고 있는 만 0~4세 아동과 일부 방과후 초등학생에 지원되고 있다. 만 5세아는 무상보육이지만 사실상 제한적으로 지원하고 있다. 지원대상도 소득기준을 적용하고 있고, 지원 수준도 도시와 농촌이 차이가 차며, 지원단가가 정부지원단가이므로 민간보육시설은 그 차액을 부모가 부담하거나 시설이 부담하는 등의 한계를 가지고 있다. 대부분의 OECD 국가들은 5세아 무상보육은 원칙적으로 의무교육에 진입하기 전 1~2년 이상 유아교육프로그램을 무상으로 제공하는 것으로, 대부분의 유럽국가들은 이를 권리로 인정하고 있으며, 보호서비스와는 구별된다. 최근에 대상 연령을 3세까지로 하향화하는 추세이다.

이용자들은 현재의 보육료 수준에 대해 42.3%가 부담스럽다고 느끼고, 9.1%는 매우 부담스러우며, 33.2%는 부담되는 편이라고 응답하였다. 주변에 보육시설이 있어도 안 보내고 비공식 보육서비스를 이용하는 경우 그 이유 중 비용 부담을 지적한 비율이 영유아 9.5%이다. 특히 영아가, 그리고 소득수준이 낮을 수록 비율이 높다.^{주61)}

보육비용이 부담스럽다는 경우 이들이 생각하는 적정보육료 수준은 9.1만원이다. 당시 평균 보육료는 16.1만원으로 약 57% 수준을 요구한다. 아동연령별로는 영아 11만원, 유아 8.7만원, 초등학생 2만원이며, 소득수준별로는 면제대상인 법정 빈곤층이 월 3.2만원, 감면대상인 기타저소득층이 6.1만원, 일반계층이 9.7만원이라고 응답하였다(보건복지부 외, 2002).

일반적으로 보육시설은 타 영유아 대리 양육서비스에 비하여 가구소득이 상대적으로 낮은 계층이 이용하는 서비스로 인식되고 있다. 2000년 출산력 및 가

주61) 아동별로는 영아 보호자 42.7%, 유아 보호자 42.5%, 초등학생 보호자 31.3%가 보육료에 부담을 느끼고, 소득별로는 100만원 미만 가족에서 68.0%, 100~200만원 미만 가족에서 45.0%로 나타났다.

족보건설태조사 자료 중 대리양육서비스별 서비스 이용여부를 종속변수로 하고 가구, 모, 그리고 아동 특성을 독립변수로 한 로지스틱 회귀분석 결과에서도 보육은 부(否)의 방향으로 유의한 차이를 나타내며 유치원과 학원 및 친인척에 의한 서비스 이용은 가구소득은 많을수록 이용이 높은 정적인 관계를 나타냈다. 다시 말해서 3세 이상아의 기관 이용은 가구소득 수준이 높은 가정에서 학원과 유치원을 이용하고 보육시설은 상대적으로 소득 수준이 낮은 가정의 아동이 이용한다고 하겠다(서문희, 2001).

〈표 4-3-30〉 미취학아동의 보육 및 교육 기관 이용 결정요인

(단위: %, 명)

구분	보육시설			유치원	선교원	학원
	전체	0~2세	3세 이상	3세 이상	3세 이상	3세 이상
가구특성						
지역(1=동)	-0.169*	0.353	-0.261**	-0.168*	-0.177	0.211*
조부모 동거(1=동거)	-0.62	0.001	0.002	-0.175	-0.062	0.304
가구소득(연속변수)	-0.001	0.001	-0.001	0.003**	0.001	0.002*
모의 특성						
학력2(1=고졸 이하)	0.150	0.147	0.228	-0.401**	0.512	0.090
결혼상태(1=유배우)	-0.800*	-1.397	-0.615	-0.379	0.121	0.067
취업상태(1=취업)	1.051**	2.359**	0.711**	-0.597**	0.551*	-0.144
아동의 특성						
월령(연속변수)	0.23**	0.144**	-0.023**	0.074**	-0.027*	0.051**
상수	-1.53	-6.49	1.35	-4.21	-4.92	-2.09
-2 log likelihood	2376.4	465.3	1678.4	1595.1	1556.9	509.2
goodness of Fit	2364.2	819.4	1447.1	1476.5	1405.0	1466.4

주: *는 $p<0.05$, **는 $p<0.01$ 을 의미함.

자료: 한국보건사회연구원, 「2002년도 보육실태조사」 원자료, 2002.

그러나 2002년도 보육실태조사에서는 보육시설 이용은 유의한 차이를 보이지 않았으나 유치원과 학원 이용은 가구소득과 유의한 정적관계를 나타냈다. 즉 보육시설 이용은 소득계층별 차별이 없지만 유치원과 학원은 소득이 높은 계층이 낮은 계층보다 이용하는 비율이 높다(표 4-3-30 참조). 이러한 소득변수가 보육시설 이용이 미치는 유의성의 변화는 보편적 보육개념의 확산과 더불어 보

육시설이 저소득층을 대상으로 하는 기관이 아닌 보편적인 기관으로 인식되어 가고 있음을 나타내는 것이 아닌가 생각된다.

지원대상 아동 비율은 지원 결과의 산물이므로, 지원 아동 비율 자체보다는 소득규모 대비 지출 수준으로 접근하는 것이 바람직하다. 2003년도 한국노동조합원 조사에 의하면 보육비용은 수입의 평균 10% 정도를 적정한 선으로 보고 있는 것으로 나타났다. 가구소득 월 200만원 이하는 가구당 자녀 보육비용이 소득의 10%를 훨씬 넘고 있어서 저소득층의 부담이 상대적으로 높다(서문희 외, 2001). 평균가계소득을 300만원으로 보면, 영아를 고려하면 그 이하까지는 지원해야 하며, 유아는 무상교육 연령이 점차 낮아지고 있다는 관점에서 접근하여야 한다. 그러나 가구소득 대비 최대 10%를 넘지 않도록 하는 방안을 찾는 것이 바람직하다. 한국보건사회연구원 2000년 자료 분석에 의하면 보육시설이용 비용은 수입의 8.0%, 지출의 11.2%로 나타났다(서문희, 2001).

OECD 국가의 경우 호주가 보통 가구 수입의 9% 수준, 이탈리아가 수입의 12%, 미국이 18~25%로 파악되고 있다(나정 외, 2002).

그러나 이용자의 36.5%는 보육서비스의 질이 좋아진다면 더 많은 보육료를 낼 의향을 갖고 있다. 보육료에 대한 부담감은 절대 액수의 크기보다는 서비스의 질에 따라 달라질 수 있음을 나타냈다. 소득 수준별로는 100만원 미만의 경우에도 12.2%가 추가 부담 의향이 있고, 일반계층에서는 40.8%가 추가부담의 의향이 있다(서문희 외, 2002).

유치원 교육비에 대해서도 도시지역 유치원 월 납입금에 대한 학부모 반응은 비싸다고 응답한 비율이 60%가 넘고, 약 1/3이 적당하다고 응답하였다(김규수 외, 2002). 비싸다는 부모들이 적절하다고 생각하는 종일제 보육비용은 5~10만원이 31.4%로 가장 많고 다음 10~15만원이 28.9%이다(나정 외, 2003).

나) 지원 조건

현재 보육료 지원조건은 모부자 가정은 제외하고는 소득수준만을 고려하고 그 이외 요인을 고려하지 않고 있는데, 가장 쟁점이 되는 요인은 모의 취업상

태이다.

미취업모 아동의 보육시설 이용이 어려운 일본과는 달리 우리나라는 보육시설 이용 아동 모의 상당수는 전업주부이다. 보육시설 이용 아동모의 취업률이 유치원이나 학원 이용 아동 모보다는 높고(표 4-3-30 참조), 국·공립시설의 입소 우선순위를 부여하고는 있지만 모의 취업상태가 보육시설 이용 조건은 아니다. 2002년 조사에 의하면 보육시설 이용아동 모의 52.4%가 취업모이고 44.6%는 직업이 없는 전업주부이고 3.0%는 모 부재인 것으로 나타났다(서문희 외, 2002). 연령별로는 유아와 영아가 차이가 많아서 영아보육은 취업모 중심이지만 유아보육은 취업모의 이용이 유의하게 많기는 해도 보편적인 조기교육 기회의 하나로도 인식되고 있다.

우리나라는 보육료 지원이 저소득층 중심이었으므로 그 동안 지원 조건으로 모의 취업여부를 고려하지는 않았다. 이는 보육료 지원이 저소득층 지원이고, 또한 이들이 대부분 취업을 희망하고 있다는 가정을 하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 지원 대상이 확대되면서 소득기준이 높아지면 이러한 당초의 가정이 설득력을 갖지 못하게 된다. 그러나 지원 조건으로 모의 취업여부를 고려하는 것은 한편으로는 대부분의 여성이 사회활동을 희망한다는 전제와 보편적 보육 정책의 후퇴라는 비난이 있을 수 있다. 또한 현실적으로는 여성 취업의 특성상 취업 및 취업훈련 등을 증명하는 것이 문제가 된다. 이는 본인의 신고와 시설장의 판단에 의지하여야 하는 한계가 있다.

외국의 경우 대부분이 취업을 지원의 조건으로 하거나 우선하고 있다. 호주는 취업여성 및 구직, 직업훈련 여성자녀는 주 40시간, 미취업 자녀는 주 20시간까지만 지원 대상이다. 일본은 시설 입소시 모의 취업이 중요한 기준이 된다. 캐나다도 취업 및 직업훈련, 가정내 장애인여부 등이 보육료 지원 조건이 된다.

다) 지원 대상자 파악

보육료 지원사업의 체계를 보면, 먼저, 보육료 감면지원이 필요한 아동의 보호자 등 이해 관계인이 보육료 감면신청서를 읍·면·동 사무소에 신청하면, 사

회복지전문요원, 사회담당공무원 등 조사원은 조사 대상가구를 방문하여 동 신청서에 기재된 가족사항 및 소득·재산 등 생활실태를 조사한다. 보육료 지원대상 아동의 선정을 위한 조사가 완료되면 조사표 원본은 읍·면·동에 보관하고, 조사결과를 시·군·구청장에게 보고하며, 현재 보육시설에 입소중인 자는 해당 보육시설에 부본을 통보한다. 부본을 받은 보육시설에서는 월별로 보육료 지원대상아동에 대한 보육료를 관할 시·군·구청에 신청을 하면, 관할 시·군·구청은 읍·면·동사무소에서 보내온 보육료 지원대상자와 보육시설에서 보육료 지원을 신청한 대상아동을 대조한 후 예산 허용 범위 안에서 아동의 보육료를 보육시설에 지급하고 있다.

이러한 보육료 지원 전달체계상 가구 소득의 파악은 읍·면·동사무소 사회복지 담당이 하여야 하는데, 차상위계층까지는 자산규모의 파악이 용이하겠지만 보육료 지원이 5단계로 확대될 경우 그 차이를 분명하게 구별해 낼 수 있는가 하는 점과 읍·면·동사무소 인력이 이러한 과도한 업무를 감당할 수 있겠느냐하는 점이 과제로 남는다.

7) 육아비용 세제 지원

보육시설 이용에 따르는 비용 지원이 대부분이고 이외의 자녀양육에 소요되는 비용 지원은 미미하다. 우리가 채택하고 있는 소득액공제제도는 보육료를 간접적으로 지원하는 효과가 있지만 몇 가지 문제가 있다.

우선 실제로 혜택을 받는 금액 수준이 매우 낮다는 점이다. 현재 세율은 1천만원 이하는 9%, 1천~4천만원 이하는 18%, 4천~8천만원 이하는 27%, 8000만원 초과는 36%이다. 그런데 다른 조건이 동일할 경우 양육비를 공제할 경우와 아닐 때의 세금의 차이는 과표기준액 1000만원이 7,425원, 8000만원일 경우에 12만 3천원의 차이가 난다.

둘째, 앞의 예에서 보듯이 면세계층은 아무런 지원을 받지 못하고 과표기준액이 높을수록 더 많은 정부 지원을 받는다는 점이다.

셋째, 과표기준액은 근로자의 연간소득에서 근로소득공제와 인적공제, 그리고

필요 경비 공제를 제외한 소득으로 실제 소득세가 부과되는 기준이 되므로, 과세표준은 근로자의 실제 소득과 많은 차이가 있다. 동일한 소득이 있는 가구라도 공제액 정도에 따라서 세율이 달라질 수 있으므로 형평성의 문제 등이 있다. 반면에 세액공제는 과세대상 소득에 관계없이 보육비를 균일하게 보상받는다라는 점에서 형평성 문제는 없다.

현재 우리나라는 소득액공제와 보육료 지원이 별도로 실시되고 있다. 보육료 지원이 저소득층을 위한 정책이라면 보육료 소득공제는 세금을 내는 일정소득 계층 이상을 위한 정책임이 묵시적으로 인정되어 왔다. 사실 납세자는 보육료 소득공제에 대하여 보육료를 지원받겠다고 생각하기보다는 당연하다는 생각이 더 많다. 그러나 보육료 지원 대상이 아동의 50% 이상으로 확대되고 소득공제도 확대될 경우 이러한 이원화된 보육료 지원정책을 연계하는 방안도 검토할 필요가 있다.

3. 보육서비스의 질적 수준

가. 보육인력

1) 현황 개요

2004년 개정 법률에서 규정하고 있는 시설장 자격은 보육교사, 유치원교사, 유치원 원장 이외에 정교사, 사회복지사, 간호사, 공무원 등이 일정한 자격을 갖추면 시설장이 될 수 있다. 정교사, 사회복지사, 공무원은 5년 이상 보육 및 아동복지 업무 경력, 간호사는 7년 이상의 경력을 기준으로 한다. 이외 가정보육, 영아전담, 장애아전담 보육시설장 자격을 별도로 정하였고, 기존 40인 이하 시설에 적용하던 시설장 겸직 조항을 20인으로 조정하였다.

보육교사 자격은 기존 법에 의하면 보육교사 1급은 전문대학 또는 이와 동등 이상의 학교에서 관련학과를 전공하여 졸업한 자, 또는 보육교사 2급 자격자로서 보육업무에 3년 이상 종사한 경력이 있는 자로서 보수교육과정을 이수한 자이다. 보육교사 2급은 고등학교 또는 이와 동등이상의 학교를 졸업한 자로서

보육교사교육원에서 양성교육과정을 마친 자이다. 그러나 영유아보육법 개정으로 2005년 1월부터 보육교사의 등급을 1, 2, 3급으로 나누고 이수 교과목 기준도 정비된다.

전문성 유지를 위한 교육 훈련의 하나인 보수교육은 정기적 보수교육과 승급을 위한 보수교육으로 구분하여 연계시켰고, 신규 임용자는 임용된 해에, 그 이외의 기존 보육교사나 시설장은 매 3년마다 받도록 하고 있다. 교육시간은 정기 보수교육은 40시간, 승급을 위한 보수교육시간은 80시간으로 조정하였다.

<표 4-3-31> 보육시설장과 보육교사 현황

(단위: 명)

	시설장		보육교사			합계	
	40인 미만 시설	40인 이상 시설	1급	2급	유치원교사 유자격자		
합계	18,415	6,904	30,324	31,559	23,409	87,202	
국·공립	86	1,258	3,600	3,741	3,879	8,685	
민간	법인	115	1,536	7,784	2,087	5,771	11,522
	법인의외	347	466	1,677	984	1,276	3,474
	개인	8,192	3,489	13,605	17,535	9,877	42,821
직장	79	155	613	605	586	1,452	
가정	9,596	0	3,045	6,607	2,023	19,248	

주: 유치원 유자격자는 합계에서 제외함.

자료: 여성부, 『보육통계』, 2004. 6.

2004년 6월 현재 전국의 보육시설장과 교사의 수는 87,202명이다. 가정보육시설의 원장을 포함하여 시설장을 제외한 보육교사의 수는 61,883명이다. 이 중 보육교사 1급이 30,324명으로 전체 보육교사의 과반수에 약간 미달하고 보육교사 2급이 과반수를 약간 넘는다. 유치원교사유자격교사가 23,409명으로 1급 보육교사 중 77.2%에 해당된다. 보육시설 유형별로 살펴보면 보육교사 1급의 경우는 국·공립시설이나 법인시설에 근무하는 비율이 높게 나타난 반면 보육교사 2급은 민간개인시설과 가정보육시설에 근무하는 비율이 1급에 비해 높은 것으로 나타났다(표 4-3-31 참조). 한편 <표 4-3-32>를 보면 기타 종사자로 간호사 308명, 간호조무사 342명, 영양사 543명이 근무하고 있다.

보육시설 종사자 배치기준 역시 2005년 1월 30일 영유아보육법 시행규칙으로 개정된다.

〈표 4-3-32〉 보육시설 기타 종사자 현황

(단위: 명)

	의사		간호사		영양사	사무원	취사원	운전 기사 등 기타	합계	
	의사	축탁 의사	간호사	간호 조무사						
합계	3	175	308	342	543	1,195	9,165	7,623	19,354	
국·공립	0	32	67	49	56	169	1,539	540	2,452	
민 간	법인	1	78	67	91	154	375	1,893	1,604	4,263
	법인의외	0	13	14	17	19	83	501	362	1,009
	개인	1	51	147	177	291	522	4,587	4,644	10,420
직장	1	1	9	4	17	29	148	56	265	
가정	0	0	4	4	6	17	497	417	945	

자료: 여성부, 『보육통계』, 2004. 6.

2) 문제 및 과제

가) 자격 및 전문성

(1) 시설장

시설장 자격기준은 개정되었음에도 불구하고 시설장이 될 수 있는 조항이 초등학교 정교사, 사회복지사, 간호사, 공무원 등에게 개방되어 있다는 점이다. 물론 일정한 보육 및 아동복지 경력을 요구하고는 있으나 아직도 시설장의 자격기준이 포괄적이라고 평가된다. 표갑수 외(1998)의 조사연구에서 공무원, 의사, 간호조무사, 중·고등학교 교사 순으로 부적절한 것으로 보고하였다.

시설장 학력은 전문대졸이 46.0%로 가장 많고 다음이 4년대졸로 25.6%이고 대학원 이상은 9.7%이며, 고졸도 18.7%가 된다(표 4-3-33 참조). 시설유형별로 차이가 커서 특히 고졸자의 비율은 가정보육시설이 29.3%로 매우 높고 민간이 15.6%, 법인 14.6%의 순이며, 대학원 이상이라는 비율은 국·공립 및 법인, 단체 및 직장 시설장이 모두 20% 이상으로 민간시설 8.8%, 가정시설 1.5%에 비하여 매우 높다.

〈표 4-3-33〉 지역 및 시설유형별 시설장 학력 특성

(단위: %, 명)

구분	고등학교	전문대졸	4년제대졸	대학원 이상	계	(수)
전체	18.7	46.0	25.6	9.7	100.0	(14,451)
지역						
대도시	17.9	43.5	27.3	11.2	100.0	(5,576)
중소도시	19.0	47.5	24.9	8.5	100.0	(7,387)
읍·면	19.8	47.5	23.0	9.6	100.0	(1,721)
시설유형						
국·공립	9.3	36.9	30.8	23.0	100.0	(1,078)
법인	14.6	31.1	32.9	21.4	100.0	(1,805)
단체	10.5	33.6	29.4	26.6	100.0	(145)
민간개인	15.6	49.8	25.7	8.8	100.0	(7,370)
직장	14.4	39.0	23.7	22.9	100.0	(118)
가정	29.3	48.5	20.7	1.5	100.0	(3,935)

주: 시설장 학력 무응답자는 제외하였음.

자료: 한국보건사회연구원, 「2002년 전국 보육실태조사」 중 보육시설 실태조사 자료

한편으로 시설장의 경력은 총 경력은 64.9%가 5년 이하이고 25.8%가 6~10년이며 9.3%가 11년 이상이며 평균은 5.3년이다. 현 시설에서의 시설장 경력은 1년 24.8% 등 5년 이하가 74.5%이고 6~10년 20.7%, 11년 이상 4.7%로 평균은 4.2년으로 조사되었다(표 4-3-34 참조).

〈표 4-3-34〉 보육시설 시설장 경력

(단위: %, 명)

구분	1년	1~2년	2~3년	3~4년	4~5년	6~10년	11년 이상	평균	표준 편차	계	(수)
총경력	16.9	11.8	12.8	11.7	11.7	25.8	9.3	5.3	4.6	100.0	(8,524)
현경력	24.8	13.6	13.5	12.0	10.6	20.7	4.7	4.2	3.8	100.0	(11,428)

자료: 한국보건사회연구원, 「2002년 전국 보육실태조사」 중 보육시설 실태조사 자료

시설장의 전문성을 확보하기 위하여 자격을 보육교사에서 승급한자로 한정하여야 하는 문제가 쟁점 사항의 하나이다. 그러나 일부에서는 보육교사가 보육 시설에서 아동을 대상으로 보육서비스를 제공하는 기능을 하는데 비하여 보육

시설장은 지역사회와의 연계 등 시설 밖에서도 보다 폭넓은 활동을 하게 되므로 시설장 자격을 반드시 보육교사 출신으로 국한할 필요는 없고, 시설장이 될 수 있는 문을 개방하여야 한다는 것이다. 그러나 앞으로 전문성 강화에 따라서는 더욱 범위를 좁혀야 할 것으로 보인다.

(2) 보육교사

개정 법률에서는 보육교사의 자격 기준이 1, 2등급에서 1, 2, 3등급으로 달라지고 대졸자의 자격 인정 가능 교과목이 현재 165과목에서 25개 정도로 크게 줄어들 전망이므로 보육교사의 전문성 확보 측면에서 크게 개선되는 면이 있다. 그러나 유치원교사 자격과 비교하여 자격기준이 낮고 자격교육 및 관리체계가 미비하다는 문제점이 있다.

보육교사의 경우에는 가장 많이 받고 있는 비판이 고등학교 졸업의 최소한의 학력기준과 보육교사교육원을 통한 자격배출이다. 2002년 기준 보육교사 학력은 고졸로 24.4%이며, 시설유형별로 차이가 커서 특히 고졸자의 비율은 가정시설이 35.7%로 매우 높고 민간이 28.1로 높다(표 4-3-35 참조).

보육교사교육원의 교육기간을 늘리자는 주장도 있으나, 시간이 부족하다고 보기는 어렵다. 시간보다는 학력기준의 조정이 더 필요하다(표갑수 외, 1998; 서문희, 2001). 그러나 이번 법개정에서는 고졸자 기준 및 양성과정은 그대로 두고 있다.

유아교육 및 보육 OECD 검토단은 우리나라 유아 교육·보육 국가보고서 및 현장을 살펴보고 보육교사의 수준에 대하여 보육과 교육의 행정체계가 이원화된 상태에서 보육교사 교육이 어렵다고 지적하고 행정체계가 일원화되지 않으면 보육교사의 질적 수준을 높이기 어렵다는 견해를 제시하고 있다(OECD, 2004).

〈표 4-3-35〉 보육시설 보육교사 학력 특성

(단위: %, 명)

구분	고등학교 미만	고등학교	전문대졸	4년제 대졸	대학원 이상	계	수
전체	1.8	24.4	58.2	15.2	1.3	100.0	33,837
시설유형							
국·공립	0.3	15.7	60.7	21.1	2.2	100.0	3,310
법인	0.3	9.4	70.5	18.5	1.3	100.0	5,267
단체	1.4	24.1	52.9	21.0	0.7	100.0	291
민간	1.0	28.1	57.1	12.7	1.1	100.0	13,233
직장	1.8	13.5	45.7	35.8	3.2	100.0	282
가정	1.2	35.7	49.3	13.2	0.7	100.0	3,224

자료: 서문희 외, 『2002년도 전국보육실태조사 보고』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2002.

나) 보육교사 처우

지나치게 과도한 근무에 비하여 낮은 처우가 현재 보육교사가 당면하고 있는 현실이다. 먼저 보육교사의 근무시간은 평균 10.6시간으로 조사되었다. 시간 분포로는 근로기준법이 정하는 8시간 이하는 7.2%에 불과하다.

하루에 평균 10시간 이상을 근무하는 보육교사의 전체 월평균 급여는 768,000원으로 조사되었다. 분포로는 71~80만원이 31.6%로 가장 많고, 50만원 이하가 5.7%이며 100만원 이상은 6.9%이다. 시설유형별로 국·공립, 법인 및 단체 시설의 보육교사 급여 수준은 82~83만원대로 유사한 수준이지만 민간시설과 가정보육시설은 이보다 훨씬 낮다.

또한 보육교사에 대한 사회보험 가입비율은 국민연금 26.6%, 건강보험 26.1%, 고용보험 61.2%, 산재보험 59.0%, 퇴직금적금 37.1%로 조사되었다. 이러한 사회보험부담금을 정부가 지원하는 시설과 민간 및 가정시설과는 커다란 차이를 보이고 있다.

이러한 열악한 처우는 보육교사의 높은 이직률로 이어진다. 보육교사의 현 시설에서의 평균 근무경력이 2년이고 보육교사의 45%가 현 시설에 근무경력이 1년이라는 것^{주62)}은 보육교사가 연속성을 가지고 있지 못하며, 전문직으로서

자리매김과는 너무 먼 거리에 있음을 나타낸다.^{주63)} 특히 민간보육시설에서 운영상의 재정부담으로 인한 장기 근속의 어려움 등이 지원체계 등과 맞물려 해결하여야 할 과제이다.

다) 보수교육

기존 보수교육은 보육인력의 전문성 유지를 위한 주요한 수단인데, 법 개정으로 제도적으로 보수교육의 개념을 정립하고 시간을 늘렸으며 법적 체계를 구축하였다. 이외 다음과 같이 문제를 정리할 수 있다.

첫째, 보수교육의 이수 여부가 교육 당사자의 결정에 의하고 있다는 점도 보수교육체계가 체계화되어야 함을 나타낸다. 교육대상자로 시·도에서 해마다 현재 현직 교사를 중심으로 교육받을 사람을 신청을 받아서 수를 한정하고 있는 점도 문제점으로 지적할 수 있다. 보육교사를 대상으로 한 조사에 의하면 조사 대상 보육교사 중 64.4%는 지난 3년간 보수교육을 받았고, 11.9%는 보수교육 대상이 아니며, 23.7%가 보수교육을 받아야 하는 대상임에도 불구하고 교육을 받지 않은 것으로 나타났다.

둘째, 현실적으로 보수교육을 받고자 하여도 대체교사를 구하기 어려워서 자리를 비울 수 없어서 보수교육을 받기 어렵다는 문제도 제도적으로 해결되어야 한다. 보육교사 조사에 의하면 조사 대상 보육교사 중 23.7%가 보수교육을 받아야 하는 대상임에도 불구하고 교육을 받지 않은 것으로 나타났는데, 보수교육을 받아야 함에도 불구하고 받지 못하고 있는 이유에 대해서 보육교사의 68.8%가 보육시설의 업무로 인하여 자리를 비우고 교육을 받으러 갈 수가 없었기 때문인 것으로 밝히고 있다(서문희 외, 2000).

주62) 보육교사의 경력은 총경력은 1년 이하가 22.1%이고 1~2년 18.7%, 2~3년 17.4%로 58.2%가 3년 이하이고, 6년 이상은 24.1%이다. 현재 시설에서의 경력은 1년 이하가 45.1%이고 1~2년 19.9%, 2~3년 13.8%로 78.7%가 3년 이하이다. 평균으로 환산하면 총경력은 평균 41.7개월이고 현 시설에서의 경력은 24.1개월로 조사되었음.

주63) 지난 1년간 보육시설에서 퇴직한 보육교사의 수를 조사한 결과 퇴직교사가 있다는 시설 비율은 58.2%로 조사되었고, 퇴직교사의 수로는 1명이 24.9%, 2명 17.5%, 3명 8.2%, 4명 3.7%이고 5명 이상이라는 비율이 3.7%임.

셋째, 보수교육 실시기관은 시·도 주관으로 보육교사교육원에서 실시되는 보수교육을 매년 실시하되 대학 및 보육교사교육원이 담당하고 있는데, 현실적으로는 한 기관이 장기적으로 교육을 담당하는 데서 오는 교육내용의 다양성 부족이 문제점으로 제기된다. 보수교육 이수자도 보수교육의 질 및 내용의 단조로움에 불만을 나타내고 있다. 관련단체 및 학회, 보육정보센터, 평생교육시설 등에서도 세미나, 워크숍, 특기교육, 특강 등 다양한 형태의 교육 시간을 마련하는 방안을 제안하였다. 보육교사의 근무 여건상 평일 및 주간에 교육시간을 확보하기 어렵다는 특수성을 고려하여 사이버교육이나 통신교육, 교육방송의 활용도 제안하였다. 다양한 교육을 보수교육으로 인정하는 방안이 요구되고 있는데, 그러나 그렇게 되려면 그 교육의 질을 담보할 수 있는 방안이 수반되어야 한다.

〈표 4-3-36〉 시·도별 보수교육 소요예산(2003)

(단위: 천원)

지역	소요예산		
	계	시·도 지원	자부담
계	438,497 (100.0)	228,100 (52.0)	210,397 (48.0)
서울	160,370 (100.0)	160,370 (100.0)	-
부산	43,656 (100.0)	31,500 (72.2)	12,156 (27.8)
대구	24,054 (100.0)	18,198 (75.7)	5,856 (24.3)
인천	36,565 (100.0)	13,644 (37.3)	22,921 (62.7)
광주	18,680 (100.0)	18,680 (100.0)	-
대전	21,480 (100.0)	14,000 (65.2)	7,480 (34.8)
울산	3,080 (100.0)	-	3,080 (100.0)
경기	918,220 (100.0)	529,280 (57.6)	388,940 (42.4)
강원	20,270 (100.0)	-	20,270 (100.0)
충북	26,519 (100.0)	13,927 (52.5)	12,592 (47.5)
충남	29,758 (100.0)	-	29,758 (100.0)
전북	31,596 (100.0)	-	31,596 (100.0)
전남	43,667 (100.0)	-	43,667 (100.0)
경북	46,954 (100.0)	-	46,954 (100.0)
경남	57,341 (100.0)	-	57,341 (100.0)
제주	15,645 (100.0)	-	15,645 (100.0)

주: ()안은 비율을 나타냄.

자료: 본 보수보육 조사 자료, 2004.

넷째, 보수교육 비용을 누가 부담하여야 하는가 하는 점도 문제이다. 실제로 보육교사가 부담하는 지역이 많다. 전체적으로 보수교육 비용 중 자부담 비율은 50% 정도이지만, 시·도별로 차이가 크다. 서울과 광주는 자부담 없이 시에서 모든 비용을 지원하는 반면에 경기와 충북을 제외한 7개 도는 정부의 지원이 전혀 없이 모두 보수교육 대상자가 부담하고 있다. 이는 현재 보수교육 비용부담을 국가 책임으로 명시하지 않았기 때문에 지자체의 재정 능력에 따라 지원하고 있기 때문이다. 이는 보수교육이 국가 자격 관리의 중요한 측면이기 때문에 그 비용을 개인에게 부담시키는 것이 적절한 조치로 보기 어렵다.

라) 인력 배치기준

첫째, 보육에서 보육서비스의 질을 결정하는 가장 중요한 구조적 요인은 교사대 아동비율이다. 영유아보육법 시행규칙 개정으로 만 1세 미만아는 1:3, 만 3세아 1:15, 방과후 1: 20으로 개선하였다. 그러나 부분적으로 불충분한 부분이 있고, 집단의 최대 크기에 대해서는 규정이 없고, 명문화되어 있지는 않지만 교사 1인이 아동을 보육하는 것을 원칙으로 보는 경향이다.

미국아동보육기관이 제시하는 교사 대 아동 비율은 <표 4-3-24>와 같다. 건강 안전 실천 기준(Health and Safety Performance Standards) 중 보육프로그램 지침(Guidelines for Out-of-Home Child Care Programs)이 제시하는 교사 1인당 아동 비율은 최고가 12명이고, NAEYC도 단지 9세 이상 아동만 교사 1인당 12~20명으로 정하고 있다. 만 1세 미만아는 교사 1인당 3명이 일반적이며, 최고 4명으로 정하고 있음을 알 수 있다. 가정보육은 자기 자녀를 포함하여 6명까지로 하되 2세 미만아만은 2명, 2세 미만아가 1명 있으면 3명까지, 3세 미만아가 1명 있으면 4명까지로 정하고, 이 기준을 차량 이용시에도 그대로 적용하도록 하고 있다.^{주64)}

주64) 또한 수영장에서의 교사대 아동비율도 별도로 정하고 있다. 혼합연령반에 대해서는 영영아 및 걸음마기 영아가 있을 때는 이들에 맞추고, 없을 때는 다수 아동에 맞추어야 한다고 규정하고 있음. 보육반은 교사 2인 중심으로 구성하여야 한다고 규정하고 있음.

〈표 4-3-37〉 미국 아동보육전문기관에서 제시하는 바람직한 교사대 아동 비율

연령대	NHS	NAEYC	APHA/AAP
출생~ 12개월	1:3	1:3 ~1:4	1:3
13 ~24개월	1:3	1:3 ~1:5	1:3
25 ~30개월	1:4	1:4 ~1:6	1:4
31 ~36개월	1:5	1:5 ~1:7	1:5
만 3세	1:7	1:7~1:10	1:7
만 4세	1:8	1:8~1:10	만 4~6세 1:8 이후 연령은 제시비율 없음
만 5세	1:8	1:8~1:10	
만 6~ 8세	1:10	1:10~1:12	
만 9 ~12세	1:12	1:12~ 1:20	

자료: NHS(National Health and Safety Performance Standards), Guidelines for Out-Of-Home Child Care Programs <http://nrc.uchsc.edu/national/index.html>.

NAEYC(National Association for the Education of Young Children), Accreditation Criteria & Procedures, 1991.

APHA/AAP(American Public Health Asso./American Academy of Pediatrics), the ABC's of Safe and Healthy Child Care - An On-Line Handbook for Child Care Providers. From the Dept. of Health and Human Services, U.S. Public Health Service.

둘째, 간호사, 영양사 배치에 대한 규정들이 별척조항이 없어서 강제성이 약하다. 현재의 보육비용으로 이들을 배치시킬 수 있는 여력이 있는지도 의문이다. 실제로 특정지역에서는 국·공립보육시설 20개 이상이 1명의 영양사를 공동으로 채용하여 활용하고 있다.^{주65)}

셋째, 영양사, 취사부, 조리사에 대한 규정들이 식품위생법에 부합하지 않다. 식품위생법 시행령 제19조에 의하면 국가·지방자치단체, 학교·병원·사회복지시설, 정부투자기관관리기본법 제2조의 규정에 의한 정부투자기관, 지방공기업법에 의한 지방공사 및 지방공단, 특별법에 의하여 설립된 법인이 설치한 영리를 목적으로 하지 않는 집단급식소의 경우에는 조리사를 두어야 하고, 1회 50인 이상 급식하는 집단급식소에는 영양사를 두어야 한다. 또한 식품위생법 제69조

주65) 간호사는 영아보육에서 간호사 필요성에 대해서는 36.0%가 필요하다는 의견을 나타냈고, 41.9%는 반드시 필요하지 않지만 있으면 좋다는 의견을 나타냈음(서문희 외, 2003). 프랑스, 일본 등에서 간호사 자격자를 가정보육 제공자로 우선시 하고 있음.

및 시행규칙 제58조에 의하여 비영리 집단급식소는 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다고 정하고 있다.^{주66)}

나. 보육내용

1) 현황 개요

보육시설 설치기준이 보육을 실시하기 위한 최소한의 물리적 기준이라면 보육내용은 보육시설에서 이루어지는 보육의 실제 기준이라고 할 수 있다.

영유아보육법 시행규칙 제23조로 보육시설에서 실시하여야 할 보육내용을 보육의 기본원칙, 보육계획의 수립, 영양관리, 건강관리, 안전관리, 보육기록의 6개 영역으로 정하고, 이에 따른 프로그램은 해당 장관이 필요에 따라 개발 보급하고 있다. 그러나 이 역시 설치기준과 마찬가지로 A4 용지 2쪽이 조금 넘게 간략하게 되어 있어서 별도의 부피 있는 책으로 발간하고 있는 유아교육과정 및 유아교육과정 해설서에 비하여 빈약하기 이를 데 없다. 그런데 영양관리, 건강관리, 안전관리, 보육기록은 사실상 보육내용이라기보다는 시설 운영에 더 적절한 지침들이다. 개정 영유아보육법으로 보육과정 제정을 규정하고 있다.

2) 문제와 과제

법으로 정한 보육내용을 보면, 특히 건강 및 안전 영역은 보다 구체적으로 명시되어야 한다. 아동의 건강진단을 반드시 실시하여야 한다는 규정이 없고, 종사자의 건강진단도 검사항목이 제시되어 있지 않아 어느 정도 수준의 건강진단인지 명확하지 않다. 비상약품 및 간이의료기구도 무엇인지 제시하지 않고 있다. 정기적인 소독이라는 것도 주기가 어느 정도지가 명확하지 않다. 화재 등 긴급사태에 대비한 계획 수립, 정기 점검 및 훈련의 경우도 얼마 만에 한번씩 해야 하는가 등 구체성이 없다. 즉, 보육내용은 설치기준과 마찬가지로 대부분

주66) 식품위생법 제69조 집단급식소 신고조항을 위반하면 동법 78조 별표에 의하여 과태료 100만원의 과태료 처분을 받게 된다는 조항을 두고 있음.

구체성이 부족하기 때문에 보육시설에서 이에 근거하여 보육을 실시하기에 한계가 있고, 그러므로 시설마다 보육내용에서 차이가 나타나게 된다.

아동보육을 직접 담당하고 있는 보육시설장 및 보육교사들에게 일관성 있는 보육의 방향 및 가치를 정립할 수 있는 기준 및 방법이 제시되지 못하고 있어 시설마다 차이가 나는 등 현장에서 혼란과 어려움이 있다. 일부 시설에서는 유치원 교육과정을 부분적으로 활용하거나 관련 월간지에 제시되는 프로그램을 이용하고 있다.

보육시설에서 어떠한 보육프로그램을 사용하고 있는가에 대한 정보는 한정되어 있다. 가정보육시설을 대상으로 보육 프로그램을 누가 계획하는가 하는 질문을 한 결과 68.3%는 기존의 프로그램을 이용한다고 응답하였고, 28.8%는 시설장이나 교사가 계획한다고 하였다(표 4-3-38 참조).

프로그램을 계획할 경우에 가장 많이 참고하는 자료는 유아월간잡지로 55.9%의 시설이 참고한다고 하였고, 다음은 보건복지부 프로그램으로 20.8%, 교육인적자원부 자료 11.2%, 삼성복지재단이 발간한 자료 3.5%의 순으로 조사되었다. 시설의 특성별 차이를 보면 중소도시에 위치한 가정보육시설이 유아월간잡지 및 교육인적자원부 자료를 이용한다는 비율이 높고 보건복지부 자료를 이용한다는 비율은 낮다. 시설의 규모가 클수록 유아월간잡지를 이용한다는 비율이 높고, 단독시설이 겸용시설에 비하여 유아월간잡지를 참고한다는 비율이 다소 높은 경향이지만 통계적 유의성은 없다.

〈표 4-3-38〉 보육프로그램 계획자

(단위: %, 개소)

구분	기존프로그램	원장/교사	기타	계	(수)	$\chi^2(df)$
전체	68.3	28.8	2.9	100.0	(312)	
대도시	70.7	27.2	2.0	100.0	(147)	5.0(4)
중소도시	63.4	33.6	3.1	100.0	(131)	
읍·면	76.5	17.6	5.9	100.0	(34)	

자료: 서문희 외, 『가정보육시설 운영 내실화를 위한 제도 개선방안』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2004.

〈표 4-3-39〉 프로그램 계획시 참고 자료

(단위: %, 개소)

구분	보건복지부	교육인적자원부	유아월간잡지	삼성복지재단	없음	기타	계	(수)
전체	20.8	11.2	55.9	3.5	1.6	7.0	100.0	(313)
대도시	27.2	10.9	53.1	2.0	2.0	4.8	100.0	(147)
중소도시	12.1	14.4	61.4	4.5	-	7.6	100.0	(132)
읍·면	26.5	-	47.1	5.9	5.9	14.7	100.0	(34)

자료: 서문희 외, 『가정보육시설 운영 내실화를 위한 제도 개선방안』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2004.

한편 보육시설에서는 특기교육의 실시가 보편화되어 있다. 2002년 보육시설 조사결과 전체적으로 보육시설의 74.6%가 1가지 이상의 특기교육을 실시하는 것으로 조사되었는데, 특기교육을 실시한다는 시설의 평균 가지 수는 3.0이다. 시설유형별로도 단체, 직장, 가정 등을 제외하고 국·공립, 법인 및 민간개인 시설은 특기교육이 없다는 비율이 비슷한 수준이고, 실시한다는 보육시설의 평균 가지 수도 가정보육시설의 2.5가지를 제외하고는 별 차이가 없어서 보육시설에서의 특기교육은 대부분 일반 보육시설에 보편화되어 있음을 나타냈다.

또한 보육내용이 보육시설에서의 아동보호와 교육 중심으로 이루어지고 있고 가족이나 지역사회와 연계되는 포괄적인 서비스 제공은 매우 제한적이다.

다. 지도 감독

1) 보육·지도 감독의 개요

보육 행정체계는 여성부 보육정책국을 중심으로 시·도 및 시·군·구의 보육담당자로 이어지는 수직적 구조를 이루고 있다.

법적으로 종전 영유아보육법 제29조와 개정법 41조로 보건복지부장관, 시·도지사 및 시장·군수가 보육시설 설치 및 운영자로부터 시설에 관한 보고를 받거나 관계공무원이 운영 상황을 조사하기 위하여 관련 서류를 검사할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 그러나 회계감사 이외의 지도 감독이 이루어지고 있지 않

다. 종전 법으로는 영유아보육법에 보건복지부장관은 보육의 충실을 기하기 위하여 장학지도와 프로그램 및 교재교구 개발보급 등에 대하여 교육부 장관에게 협조를 요청할 수 있도록 되어 있었으나 실효성이 없었다.

2) 문제

보육사업은 보육대상아동의 건강한 발달과 건전한 성장을 도모하는 것을 목적으로 하는 전문적인 서비스이다. 따라서 이러한 시설에 대한 지도·감독을 실시하기 위해서는 단순한 행정지도 이외에 보육서비스에 대한 전문적인 지도·감독이 필요하다. 그러나 현재 이러한 업무를 담당할 수 있는 인력이나 기구가 없다. 지도·감독은 정부 지원시설 중심의 회계 감사 수준을 넘지 못한다. 현재 가장 중요한 지도·감독 인프라는 행정 공무원이다. 그러나 그 동안 수의 확충 및 보육담당 공무원의 전문직제화에 대한 많은 요구가 있었으나 아직도 일반행정업무와 동일하게 취급되고 있어, 공무원의 이직이 빈번하고 전문성이 희박하여 보육서비스에 대한 질 관리가 상당히 미흡한 실정이다.

우선적으로 보육담당 공무원이 양적으로 충분히 확보될 필요가 있다. 2002년 조사에서 공무원 1인당 담당 보육시설 수는 평균 39.4개소로 산출되었다. 그러나 현재 많은 시·군·구에서 보육업무를 담당하는 공무원 중에는 전담자가 있는가 하면, 다른 업무를 겸직하고 있는 경우가 많기 때문에 이러한 산술적 계산은 현실을 반영하는데 한계가 있다. 즉, 전체적으로 보면, 전담공무원의 비율은 19.7%에 불과하고, 전체적인 업무 중 보육업무의 비중은 58.6%에 불과하다. 또한 보육담당 공무원의 보육업무 평균 담당기간은 31.3개월로 잦은 이동이 전문성 확보에도 걸림돌로 작용한다.

4. 행정지원체계

가. 행정지원체계 개요

중앙부처에서는 보육업무가 2004년 6월 12일 0시를 기하여 보건복지부에서

여성부로 이관되면서 1개 과이던 보육 관련 조직이 확대되어 여성부에 보육정책국이 신설되고 보육기획과와 보육지원과 2개 과, 총 15명의 직원이 보육업무를 담당하게 되었다. 그런데 보육업무는 여성부 이외에도 직장보육은 노동부, 농어민 보육은 농림부, 공무원 직장보육은 행정자치부 등 여러 부처가 관여하고 있다. 한편 유아교육은 교육인적자원부 및 전국 180개 교육청에서 별도의 행정체계를 구축하고 있다. 이러한 분산된 보육정책 관련 부처 및 보육과 교육의 이원화된 업무를 조정하기 위하여 2005년부터는 개정 영유아보육으로 보육정책조정위원회가 국무조정실 안에 설치되어 이들 보육, 교육 등 유아 관련 업무에 대한 부처간의 조정 기능을 담당하게 된다.

보육행정체계로 중앙 및 지방정부에 보육위원회를 두고 있다. 종전 영유아보육법 제4조에서는 보건복지부 및 광역자치단체, 기초자치단체에 복지 및 유아교육전문가, 보육시설종사자 대표, 보호자 대표 또는 관계 공무원으로 구성된 보육위원회를 두고 영유아보육법에 관한 사업의 기획, 조사, 실시 등에 관하여 필요한 사항을 심의하도록 하고 있다.^{주67)} 보육위원회는 개정 영유아보육법에 의하여 보육정책위원회로 명칭이 변경되면서 기능도 강화될 전망이다.

보육지원 기구로 중앙 및 시·도에 보육정보센터를 설치하였고, 이외 7개 시·구에 보육정보센터가 설치·운영 중이고, 최근 경기도 등 일부 지방정부에서 정보센터 설치를 계획·시행 중에 있다.^{주68)}

주67) 그 구체적인 심의기능에 대해서는 영유아보육법 시행령 제3조에서 시·도 지방보육위원회는 영유아보육사업의 기본방향 및 정책에 따른 당해 시·도의 시행계획의 수립, 기타 영유아보육에 관하여 시·도지사가 회의에 부치는 사항을 심의하도록 규정하고 있음. 그리고 시·군·구 지방보육위원회는 영유아보육사업의 기본방향 및 정책과 시·도의 시행계획에 따른 당해 시·군·구의 시행계획의 수립, 보육시설의 설치·운영에 관한 사항, 보육시설 입소대상 연령의 연장에 관한 사항, 보육시설에서 비용수납에 관한 사항, 기타 영유아보육에 관하여 시장·군수·자치구의 구청장이 회의에 부치는 사항을 심의하도록 규정하고 있음.

주68) 현행 영유아보육법 제5조에서는 '시장·군수·구청장은 영유아의 보육에 대한 제반 정보 및 상담을 위하여 보육정보센터를 설치·운영하여야 한다'고 규정하고 있어서 중앙 및 시·도의 설치와는 괴리가 있음.

나. 문제와 과제

1) 보육과 교육의 이원화

우리는 2004년 1월 영유아보육법 개정과 유아교육법 제정으로 인해 부분적으로는 동일한 기능을 제도화한 두 개의 법을 갖게 되었다. 유아교육법에 의해 유치원은 종일제 프로그램을 실시할 수 있게 되었으며, 실제적으로 교육과 보호서비스를 제공하게 되고, 보육시설은 개정 영유아보육법과 상관없이 이전과 마찬가지로 보호와 교육서비스를 제공하게 된다. 양 법안은 최소한 3~5세 아동을 대상으로 보호와 교육서비스를 제공한다는데 기본적으로 공통점이 있으며, 국무총리 산하 조정위원회 설치, 보육개발원/유아교육진흥원 설치 등 중복성을 가지고 있다.

보육시설과 유치원이 동일한 3~5세 아동을 대상으로 유사한 서비스를 제공하고 있다. 2004년 유아교육법 제정으로 유치원도 사회 요구의 변화를 수용하여 종일제 운영을 시도하고 있다.

〈표 4-3-40〉 유치원 운영 현황

(단위: %, 명)

구분	2003			2004		
	유치원	학급	유치원아	유치원	학급	유치원아
연장제	46.4	50.3	52.8	3,534 (42.9)	10,936 (49.6)	299,103 (55.2)
종일제	35.2	25.6	15.0	3,822 (46.3)	7,332 (33.3)	141,774 (26.2)
반일제	18.4	24.1	32.2	890 (10.8)	3,778 (17.1)	100,836 (18.6)
전체	100.0 (8,246)	100.0 (22,046)	100.0 (541,713)	8,246 (100.0)	22,046 (100.0)	541,713 (100.0)

자료: 교육인적자원부, 『유치원 통계』, 2004.

2004년 현재 유치원은 종일제(8시간 이상) 운영 46.3%, 연장제(5~8시간 미만) 운영 42.9%, 반일제 운영이 10.8%이다. 2003년과 비교하여 반일제와 연장제 운영이 줄어들고 종일제 운영이 늘어나는 추세이다. 실제로 유치원도 이용자의

5.6%는 가족 중 맡아줄 사람이 없어서 대리보육을 위하여 보내고 있다(서문희 외, 2002). 또한 보육시설 이용도 62.5%는 자녀 개발이 주목적이고 특히 유아는 70%가 자녀 개발이 주목적이라고 응답하고 있다.

교육·보육이 통합되려면 가장 큰 전제는 보육 요구도가 높은 계층의 요구를 두 기관이 차이 없이 소화할 수 있어야 한다는 점이다. 즉 종일제 취업모가 어느 기관에 자녀를 보내도 차이 없이 마음놓고 사회생활을 할 수 있어야 한다. 그러나 아직은 현재 유치원에서 취업모의 보육요구를 충족시킬 수 없다. 유치원은 보육내용 및 서비스의 질은 둘째 치고, 짧은 운영시간, 토요일 휴무, 방학 등 물리적인 여건이 준비가 되어 있지 않다.

만5세아를 유치원으로 일원화하는 문제도 제기되고 있으나 일원화할 경우 두 가지 문제가 있다. 우선 유치원 설치 분포 상으로 보아 보육시설 이용 만 5세 아동 17만명을 유치원에서 추가 수용이 가능하지 않다. 유치원 전체 정원 통계 상으로는 어느 정도 가능하지만 집 가까이에서 이용이 어려운 지역별 편차가 있다. 두 번째로는 유치원의 운영시간이 종일제 운영 유치원이 35.2%에 머물고 있으므로 상당수의 종일제 취업모의 자녀는 유치원 종료시간 후 등 미충족 보육요구가 있게 되므로, 초등학교 저학년 아동과 같은 상태에 놓이게 된다.

그러므로 수요자 입장에서 볼 때 보육시설과 유치원의 통합 시기는 관련부처나 단체간의 논의나 합의보다는 유치원이 보육 기능 수행 정도에 따라서 결정되어야 한다.

교육과 보육의 이원화 문제 이외에도 여성부, 노동부, 농림부, 행정자치부 등 각 부처가 실시하는 보육업무의 조정기능이 취약하다. 특히 지방에서는 이러한 기능은 거의 없다.

예를 들어서 여성농업인센터에 설치되는 보육시설은 일부지역은 영유아보육법에 의한 민간보육시설로 신고하고 이에 준하는 대우를 받는다. 보육시설의 운영은 지역마다 차이가 있다.^{주69)}

농림부의 농어민 보육료 지원도 기존의 보육료 지원과 중복되며 그 성격도

주69) 일부 여성농업인센터의 경우 친환경 보육으로 인기가 높아서 인근 도시 아동도 이용을 희망하고 있음.

수당인지 보육료 지원인지 분명하지 않고,^{주70)} 전달체계에 있어서도 부모에게 직접 지급하는 방식을 채택하고 있어서 유용될 소지가 있다.

2) 보육위원회의 기능 및 역할

보육사업에 대한 정책 심의 기구로서의 보육위원회의 활동도 형식적이고 미약하다. 보육위원회는 영유아보육법상의 보육사업에 관한 심의 기능을 하고 있으며, 관계공무원 이외의 보육관련 각계각층의 인사가 보육결정 과정에 참가할 수 있는 유일한 전달체계이다. 그러나 우선 중앙, 시·도, 시·군·구 보육위원회 기능의 차별화가 이루어지지 않고 있으며 구체적이지 못하다. 둘째는 보육위원회의 구성에 대해서도 시행령 제2조에서 지방보육위원회는 위원장 및 부위원장 각 1인을 포함한 위원 20인 이내로 구성한다고만 되어 있다. 즉 법 규정상 각 계각층의 의견을 형평성 있게 반영하기 위한 보육위원회의 구성비율은 구체적으로 규정하고 있지 않아 보육위원회 구성상의 형평성 문제가 제기된다. 실제로는 보육관계공무원 중심으로 위원회가 구성되는 경우가 많으며 보육위원으로 선정된 위원들도 질적인 심의권이 보장되어 있지 않아 수정적인 참여 등 그 기능이 제대로 수행되고 있지 않다(김종해, 1993; 서문희 1998; 최영신, 2001). 이러한 공무원 중심의 형식적 운영으로 인하여, 특히 중앙보육위원회는 유명무실하여 폐기 대상이 된 바 있다.

3) 보육정보센터 기능

영유아보육법 제5조에서 시·군·구는 영유아의 보육에 대한 제반정보의 제공 및 상담을 위하여 보육정보센터를 설치·운영하여야 한다고 규정하고 있다.

이러한 보육정보센터의 기능은 미약한 것으로 지적되고 있다(변용찬 외, 1998). 이러한 기능상 취약성은 우선 보육정보센터의 기능이 무엇인지에 대한 합의가 없다는데서 비롯된다. 기능에 대한 기준이 적절하지 않다 보니 보육정보센터는 각 정보센터마다 각기 다른 다양한 기능을 수행하고 있다. 또한 중앙,

주70) 부모에게 직접 지원 등은 수당의 성격을 가지고 있음.

시·도 및 시·군·구 보육정보센터의 기능이 구별이 없어서 중복 투자라는 비난도 받고 있는 실정이다. 또한 일부 정보센터는 행정기관 지원이 업무의 상당부분을 차지하는 경우도 있다. 보육정보센터의 설치기준도 사실상 주된 기능이 무엇이나에 따라 달라진다고 하겠다. 온라인을 통한 정보제공과 상담이 주 기능인 경우와 방문 상담 및 물품 대여 등 오프라인 서비스가 주된 기능인 보육정보센터는 시설 설비부터 달라야 한다. 전자는 정보화에 필요한 컴퓨터 장비 일체가 갖추어져야 하고 후자인 경우는 이용자의 내방이 가능하도록 충분한 공간의 확보가 필수적이다. 또한 보육정보센터가 대부분 위탁제도로 운영되고 있으나, 실제로 위탁과 관련된 제도가 마련되어 있지 않아서 제도가 현실을 뒷받침하고 있지 못하고 있고, 실제 운영도 시·도마다 차이를 보인다(류왕효 외, 2004).

제 4 절 소결

제5장에서는 우리나라에서 실시되고 있는 산전후 휴가 및 휴직, 직장보육, 일반 보육시설 중심 보육 등 보육환경 전반의 개요를 살펴보고 문제점을 분석하고 논의되는 바를 기술하였다.

이러한 분석 결과를 간략하게 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 모성보호가 아직 시작단계에 불과하여 여성 근로자를 지원하는 제도로 많이 부족하다. 제도적으로 그 적용 대상이 한정되어 있고 지원하는 수준도 국제적인 기준에 미치지 못하고 있다. 뿐만 아니라 실제 시행에서도 기업주의 부담 등으로 제도적 실효성이 취약하다. 둘째, 직장에서의 근로자를 위한 보육이나 육아지원은 직장보육시설 중심의 지원으로 한정되어 있어서 가족친화적 노동정책의 초기 단계에 머물고 있다. 세 번째, 정부가 그 동안 가장 많은 정책적 노력을 투입한 부분이 지역사회 보육시설 중심의 보육인데, 이는 양적으로는 크게 확충되었으나 이제 질적인 서비스에 대한 욕구와 비용에 대한 정부지원 요구가 높아지면서 정부의 부담이 가중되고 있다. 특히 질 높은 서비스에 대한 재정 지원 요구는

단기적인 효과가 나타나지 않는 투자를 요한다는 점에서 예산의 효율적 사용이라는 관점에서 어려움이 있다. 또한 지역적, 시설유형간의 보육재정의 형평성, 보육시설과 유치원이 동일한 3~5세 아동을 대상으로 유사한 서비스를 제공하는 보육·교육 이원화에 따른 행정적인 효율성 등도 해결하여야 할 주요 정책과제이다.

이렇게 현재 실시되고 있는 보육 및 육아지원 정책들은 그 자체가 제한적이면서도 그 내용이 아직 만족할만한 수준에 와 있지 못하다. 그러므로 보육환경을 개선하여 여성의 사회활동 참여를 증진시키기 위해서는 한편으로는 기존에 실시되고 있는 이러한 정책을 개선하고, 다른 한편으로는 국가뿐 아니라 사회와 기업이 적극적으로 참여하는 다양한 정책적 대안의 개발로 정책의 폭을 넓혀야 할 것을 시사한다.

제 5 장 외국의 보육 및 육아지원 정책

제5장은 외국의 보육 등 육아지원정책을 포괄적으로 다루었다. 외국의 여러 국가 중에서 스웨덴, 프랑스, 독일, 영국, 일본 5개 국가의 아동 가족정책과 영유아 보육 교육 정책을 살펴보고 시사점을 도출하고자 하였다.

외국 국가의 정책을 검토하기 위하여 국가를 선정할 때 어떠한 이유로 특정 국가를 선택하였는가는 항상 논란거리가 되지만, 나름대로의 기준이 요구되는 것 또한 사실이고, 이러한 기준은 이들 국가의 정책이 우리가 정책적으로 시사점을 얻을 수 있어야 한다는 점이 중요한 하나의 판단기준이 된다.

본 연구에서 선택된 5개 국가는 나름대로의 특성을 가지고 있다. 스웨덴은 사회민주주의 복지국가로 일찍이 양성평등을 추구하면서 포괄적 가족지원정책과 보편적 보육정책을 추진하여 온 국가로 자녀양육지원정책의 이상형으로 자주 언급되는 국가이다. 프랑스는 보수주의적 복지정책을 채택하는 국가로 가족지원과 출산력 제고 정책의 일환으로 다양한 급여와 보편적 보육정책을 추진하여 성공을 거두고 있다고 평가되는 국가이다. 한편 독일은 프랑스와 같은 보수주의적 복지정책 국가이면서도 전통적 가족가치관이 강해서 보육부문에 대한 투자는 소홀한 국가로 평가된다. 영국은 호주나 미국과 같이 자유민주주의적인 복지국가로 아동수당제도를 실시하고 있으나 가족가치관이 강하고 보육정책에서는 저소득계층만을 국가가 책임지는 소극적인 정책을 추진하여 왔고, 최근에 정책을 강화하고 있다. 한편 일본은 취업모 중심이면서도 설치와 운영, 재정 부분에서 국가의 개입이 비교적 많은 독특한 보육정책을 추진하였으나 가족수당 등 현금급여 제도는 미미하다. 출산력 1.59 쇼크 이후 저출산 방지를 위하여 3회에 걸친 엔절플랜을 추진하고 있으나 출산력이 2003년 1.29로, 출산력 제고에 실패하고 있다고 평가되는 국가이다. 또한 일본은 다른 나라와는 달리 우리나라와 같이 보육과 교육이 연령 중복 이원화 된 국가이다.

이러한 각기 다른 특성을 가진 국가들의 육아지원 및 보육 정책을 구체적으로 살펴봄으로써 출산력 제고 및 여성취업률 증진의 중요한 수단으로 인식되고 있는 육아지원 정책의 시사점을 얻고자 하였다. 각 국가별로 접근 가능한 자료가 다르지만 가능한 범위에서 전반적 개요, 휴가제도, 보편적 양육비 지원제도, 영유아 보육·교육정책, 정책시사점으로 구분하여 기술하고자 하였다.

제 1 절 스웨덴의 보육 및 육아지원정책

1. 육아지원 제도의 전반적 개요 및 특성

가족을 위한 스웨덴 사회정책의 주요 목적은 첫째, 자녀가 있는 가구와 없는 가구의 생활조건을 평등하게 하고, 둘째, 여성 혹은 남성이 가족책임과 가족 외 일을 양립할 수 있도록 지원하며, 셋째, 취약한 상황에 있는 가족에게 특별한 지원을 제공하는 것이다(문유경 외 2000). 특히, 영유아와 노년층은 타인으로부터 도움이 필요한 두 계층으로, 모든 복지국가의 주요 정책대상이 되고 있다.

일반적으로 스칸디나비아 국가들은 가장 관대한 사회적 안전망을 구축하고 있다는 평가를 받는데, 사회서비스와 케어서비스에서도 단연 주목할 만한 성과를 나타내고 있다(Anttonen, 1990; Leira, 1994; Lewis, 1998). Sipila(1997)는 케어 서비스 분야에서 스칸디나비아 복지국가가 갖는 특징을 공공영역이 지원하는 접근성 높은 서비스, 사회경제적 지위에 상관없이 주어지는 동질의 서비스, 주요 정책책임은 지방정부가 맡고 세금부과 등에서 상당한 자율권을 지닌다는 점으로 정리하고 있다.

스칸디나비아 국가 중에서도 가족급여의 다양성과 강한 공공역할이라는 기준에서 볼 때 단연 앞서가는 곳이 스웨덴이다. 특히, 노동력 부족이 여성으로 충당되던 1960년대 이래 스웨덴의 공공정책은 여성의 노동시장 참여증대와 맞물려 왔다. 복지국가 서비스의 급속한 확장과 더불어 부모의 유급고용을 돕기 위한 각종 제도로 발전되고 있다. 1940년대만 해도 스웨덴은 대부분의 기혼여성

들이 집에 있거나 집에 있기를 선택하는 사회였고, 1950년대만 해도 스웨덴 기혼여성의 노동시장 참여도는 독일이나 프랑스보다 낮았다(Lewis, 1998). 그러나 최근에는 <표 5-1-1>과 같이 어린 아동을 둔 어머니의 취업률도 매우 높다.

<표 5-1-1> 자녀(막내) 연령별 여성과 남성의 취업률(1998)

(단위: %)

구분	여성(모)	남성(부)
0~6세	78	92
7~10세	87	93
전체	74	79

자료: OECD, Sweden ECEC Background Report, 1999.

아직도 여성에게 가족생활의 일차적 조직자이며, 돌봄의 제공자로서의 기대가 사라진 것은 아니나, 여성의 노동 참여를 쉽게 만들기 위한 가족지원정책들로 다른 국가들에 비해 여성의 독립과 유급노동의 새로운 유형이 만들어진 것 또한 사실이다.

급여체계를 검토하기에 앞서, 스웨덴의 인구 구조와 사회 급여의 전반적인 지출구조를 살펴보고, 부모, 특히 어머니의 고용 패턴과 연결하여 파악하고자 한다.

<표 5-1-2>는 지난 15년 동안 연령계층별 인구분포를 보여준다. 0~14세 아동은 1980년 이후 19.6%보다 조금 낮아 졌는데, 1995년 19% 수준을 유지하고 있고, 1997년에도 19%를 차지한다(work-life research center network, 1999).

<표 5-1-2> 스웨덴 연령집단별 인구분포(1980~1995)

(단위: %)

연도	0~14세 인구	15~64세 인구	65세 이상 인구
1980	19.6	64.1	16.3
1985	18.2	64.6	17.2
1990	18.0	64.2	17.8
1995	18.9	63.7	17.5

자료: Kautto et als., p.61, 1999; Recent Demographic Developments in Europe, 1996.

<표 5-1-3>은 2004년 현재 스웨덴에서 가족을 위해 주어지는 각종 사회급여의 지출구조를 보여준다. 전체 가족관련 급여 중 현금급여가 49.2%, 현물급여가 50.8%를 차지하고 있다. 가족관련 급여전체에 이루어지는 지출은 GDP대비 3.31%로서, OECD 관련 30개국에서도 가장 높은 비중이며, 미국의 1.06%(표에 제시하지 않음)와 큰 대조를 보인다. 특히 공공보육에 들어가는 비용이 GDP 대비 1.3%로 분석되었다(Ozawa, 2004).

<표 5-1-3> 스웨덴의 가족관련 급여별 지출비율

(단위: GDP대비 %, 현금과 현물비중)

급여내용	GDP대비 비율		현금과 현물급여 백분율 분포	
	급여형태별	세부프로그램	급여형태별	세부프로그램
현금급여	1.63		49.22	
아동수당		0.88		26.66
편부모 급여		0.16		4.73
모성 및 부모휴가비		0.59		17.83
양육수당		(0.59)		(17.80)
입양수당		(0.00)		(0.03)
서비스 및 현물급여	1.68		50.78	
공공보육		1.3		39.21
가족주거관련 서비스		0.21		6.46
지방정부		(0.2)		(5.93)
지자체		(0.01)		(0.17)
중앙정부		(0.01)		(0.36)
기타서비스		0.17		5.11
지방정부		(0.17)		(5.08)
지자체		(0.00)		(0.03)
전체	3.31	3.313	100.00	100.00

자료: Ozawa, Martha, "Social Welfare Spending on Family Benefits in the United States and Sweden: A Comparative Study", *Family Relations*, Vol.53. 2004, p.306에서 발췌.

2. 휴가와 수당 체계

<표 5-1-4>는 각종 휴가수당과 보육시설에 이루어지는 사회 지출의 추이를

보여준다. 1980년도와 비교했을 때, 휴가수당 지출은 1993년 현재, 2배 이상 증가하였고 보육시설에의 지출도 30% 가까이 늘어났다. 앞서 살펴본 0~14세 아동의 전체 인구대비 비중이 동 기간동안 큰 변동이 없었던 점을 감안하면, 아동의 시설 이용률을 향상시키는 효과를 가져왔을 것으로 해석된다. 특히 1997 이후 교육, 간호, 보호 부문을 보강하기 위한 중앙정부 교부금이 증가하고 있는 추세이다. 1996년 대비 2001년 220억 크로네가 증가하였다(한국조세연구원, 2000).

〈표 5-1-4〉 스웨덴 출산 및 부모휴가 수당과 보육시설에 대한 사회적 비용의 GDP 대비 비율

(단위: %)

구분	1980	1984	1990	1993
출산 및 부모휴가	0.67	0.66	1.16	1.32
보육시설	1.68	1.88	2.15	2.13

자료: OECD, *Social Expenditure Statistics of OECD Members Countries*, 1996.

〈표 5-1-5〉 스웨덴 사회복지 급여 자원 분담

(단위: %)

구분	고용인 분담	피고용인 분담	국가	기타
병가 및 부모휴가	72	17	1	0
국민연금	44	0	52	4(지자체)
ATP(보조 연금)	69	0	0	30(이자)
실업 보험	64	35	0	0
아동 수당	0	0	100	0
선지급 양육비	0	0	72	28(부모책임)
주택 자금	0	0	100	0
공적 부조1	0	0	0	100(지자체)

주: 국가는 지자체에 그 행사와 역할에 대하여 일괄교부금(block grant)을 양여하는데, 영세민 지원에 대해서 특정한 몫을 의무적으로 할당하지는 않는다. 또한 공적 부조금 수혜자의 규모가 국가 지원금 수준을 결정하지는 않는다. 지자체는 일괄교부금과 함께 자체세금 수입을 통하여 지출 재정을 마련한다. 그러므로 지자체들은 공적 부조비용에 대한 관리에 심혈을 기울이고 있다.

자료: National Social Insurance Board, 1995, *Social Insurance Statistics: Facts 1994*, p.13, OECD, *The Battle Against Exclusion*, Vol.I, 1998, p.169에서 재인용.

한편 <표 5-1-5>는 스웨덴의 사회급여 재원조달 구조상, 가족과 관련한 급여는 피고용인의 부담이 매우 적음을 보여준다. 특히 부모보험급여는 360일 동안 받을 수 있으며 소득의 90%까지가 보존된다. 아동수당은 보편적인 서비스이며, 편모를 위한 생활유지지원이 별도로 이루어진다.

보육시설에 대한 상세한 서비스구조는 다음에서 다루고, 휴가와 수당을 먼저 살펴보겠다.

가. 출산휴가

출산휴가 기간은 12주이며, 기간 중 전반부는 출산수당 예산에서 후반부는 육아휴직수당에서 충당한다. 출산 전에 모든 기간을 사용할 수도 있다. 기간 중에는 소득의 80%가 지원된다. 육아휴직 자격이 없는 여성은 출산전 6주, 출산 후 6주의 휴직이 가능하다.

나. 양육관련 휴가

부모휴가는 1974년에 법정 급여화되었다. 부모가 각자 18개월을 사용할 수 있다. 360일까지는 소득의 80%를 지원하며, 그 후 90일은 하루에 60크로네로 모든 대상에게 동일하게 정액 지급된다.^{주71)} 아버지가 쓸 수 있는 2주간의 부성휴가도 있으며, 역시 소득의 80%가 지원된다. 자녀를 여러 명 낳을 경우는 추가의 휴가와 급여가 주어지지만, 상한액이 정해져 있다. 상한액은 1999년 현재 1년에 273,000크로네이다. 부모 휴가의 30일은 반드시 아버지가 쓰도록 되어 있으며, 이용하지 않을 경우 어머니에게 이전되지 않고 소멸된다. 따라서 가족급여권(family entitlement)으로서의 의미를 지닌다. 양육휴가는 아동이 8세가 되기 전까지 이용하도록 되어 있으며, 다양하게 사용할 수 있다. 한꺼번에 쓰거나 여러 번에 걸쳐 나누어 사용할 수 있으며, 전일제로 쓰거나 반일제 혹은 하루의 1/4씩만 휴가를 쓸 수 있는 등 다양한 선택권이 주어진다.

주71) 360일의 휴가는 95%의 대상이 사용하고 있으며, 정액급여를 받는 90일에 대해서는 80% 정도의 이용률을 보이고 있음(Swedish Family Policy Fact Sheet).

이와 더불어 자녀가 초등학교 1학년을 마칠 때까지 양친이 모두 75%의 근로 시간을 선택할 수 있다(work-life research centre network, 1999). 단, 근로시간 감소에 따른 임금 손실분을 보상해 주지는 않는다. 아울러, 양부모 모두의 육아휴직 사용을 장려하기 위한 특별 광고와 캠페인이 추진되고 있다(문유경 외, 2000).

자녀의 연령별로 부모의 취업특성을 살펴보면, 아버지의 고용패턴은 크게 변동이 없으나, 6세 미만의 자녀를 둔 어머니는 시간제 근무를 상대적으로 선호하고 있는 것을 알 수 있다(표 5-1-6 참조). 육아관련 휴가를 시간제로 이용할 수 있는 여건을 감안하면, 부모들이 시간제 근무와 시간제 육아휴직을 병행하여 이용하고 있음을 짐작케 한다.

〈표 5-1-6〉 자녀(막내) 연령별 취업한 부모의 전일제/시간제 비율(1998)

(단위: %)

구분		전일제	시간제	계
0~6세	여성(모)	54	46	100
	남성(부)	94	6	100
7~10세	여성	56	44	100
	남성	95	5	100
11~16세	여성	67	33	100
	남성	94	6	100

자료: OECD, *Sweden ECEC Background report*, 1999에서 재인용.

다. 아동수당

아동수당은 대규모의 보육서비스와 더불어 스웨덴 가족을 위한 대표적인 보편급여이다. 이는 가족수당은 아동의 수에 따라 스웨덴 거주 가족에게 제공되는 현금급여이다. 1999년 현재 처음 두 번째 자녀까지는 750크로네가 지급되고, 그 다음 자녀에게 순차적으로 늘어난 급여를 제공한다.

1947년 최초로 제정되었는데, 현재 16세 이하의 아동이 있는 가족에게 적용된다. 단, 자녀가 학생의 신분일 경우는 16세에서 20세까지 정신지체자를 위한

특별학교에 등록된 경우는 23세까지 별도의 수당이 지급된다. 2001년 현재 월 950크로네(대략 \$100)가 지급된다. 비자산조사 급여로, 아동이 3명이상으로 많은 가족에게는 특별급여가 부가적으로 주어진다. 이는 1996년에 중단되었다가 다시 부활되었다. 이는 과세대상이 아닌 급여이다.^{주72)}

<표 5-1-7> 스웨덴 국가 지원 아동수당(1999)

(단위: SEK)

구분	월간 총 자녀수당	추가적 자녀수당	합계	연간 합계
아동 1명	750	-	750	9,000
아동 2명	1,500	-	1,500	18,000
아동 3명	2,250	200	2,450	29,400
아동 4명	3,000	800	3,800	45,600
아동 5명	3,750	1,550	5,300	63,600
5명이상 자녀 1인당	750	750	1,500	18,000

자료: OECD, The Battle Against Exclusion, p.172; The National Social Insurance Board, 2000; Social Insurance in Figures, 1999. URL:<http://www.rfv.se>

라. 기타 현금 급여

1) 출산(입양) 급여

복지국가 지출축소의 영향이 실업급여와 노령연금에 영향을 미치던 1990년대에도 출산급여는 논쟁 없이 꾸준히 향상되어 왔다. 출산 또는 입양에 대한 현금급여는 자녀 1인당 총 450일까지 가능하다.

<표 5-1-8>은 성별, 연령별로 출산급여 수혜자 분포를 살펴본 것이다. 남성수혜자보다는 여성수혜자가 절대적으로 높은 이용률을 보이며, 평균 수혜일도 여성 114일, 남성 28일로 여성이 길다.

주72) 복구는 과세수준이 높기 때문에 급여가 과세대상인지 비과세인지가 중요한 문제가 됨.

〈표 5-1-8〉 스웨덴 출산을 위한 현금급여(1997)

(단위: 명)

연령	수혜자수		평균수혜일	
	여자	남자	여자	남자
20~24세	25,529	3,221	158	33
25~29세	79,931	24,561	135	28
30~34세	104,973	47,721	112	28
35~39세	60,820	33,605	91	28
40~44세	22,411	16,730	69	28
합계	299,841	133,948	114	28

자료: The National Social Insurance Board, Insurance in Sweden, 1999; 한국조세연구원, 2000, p.55
에서 발췌(15세 이하와 45세 이상은 생략함).

2) 특별수당

장애아를 둔 부모는 그 자녀를 돌보는데 특별 현금수당을 지급받는다. 아동에게 필요한 욕구에 맞추어 급여액이 결정된다. 이 밖에 아동이 있는 가정(법정혼인과 무관)에 주어지는 주택급여도 있다. 자산조사방식으로 책정되는 주택수당은 아동의 수, 주택구입비, 소득수준을 감안하여 지급되고, 공적부조 대상 가정에겐 월세지원이 추가로 이루어진다. 특별수당도 과세되지 않는다. 2001년 현재 유자녀 전체가정의 30% 가량이 주택수당을 수급하였는데, 대개가 편모가정이었다(Swedish Ministry of Health and Social Affairs, 2002). 따라서 스웨덴은 보편적인 서비스, 휴직제도, 보편적 수당제도와 더불어 표적화된 현금급여도 갖추고 있다고 평가할 수 있다.

3) 임시육아수당

임시육아수당은 12세까지 아픈 자녀를 보호하기 위해 주어진다. 자녀가 아플 때 부모가 직장을 잠시 떠나 집에 머물 수 있도록 하기 위하여 만들어졌다. 최장 연 120일 동안 현금급여를 받을 수 있으며, 이 기간 동안 질병급여가 적용되는 임금소득의 80%가 지급된다. 평균 사용일수는 한 자녀 당 1년에 7일 정

도이며, 1998년 사용된 총 임시육아휴직일 중 32%는 아버지가 사용한 것으로 나타났다(Swedish Family Policy Fact Sheet). 흥미로운 것은 임시육아수당이 부모가 아닌, 자녀를 돌보기 위해 일을 쉬고 집에 머무는 사람에게 지급될 수 있다는 것이다.

4) 선지급 생활지원비

부모 별거, 이혼 등 부모가 자녀를 제대로 돌보지 않을 때 미리 지급되는 자녀 생활유지 선지급금은 자녀양육을 공공영역이 담당하는 상징적인 조치이다. 1994년 현재 전체 아동의 15.4%가 수급하였고, 30,1549크로네가 지급되었다. 선지급금제도는 모든 노르딕국가에서 찾아볼 수 있는데, 자녀 1인당 스웨덴의 연간 최고금액은 1,359유로로서⁷³⁾, 아이슬란드 1,597유로 다음으로 높다(Eurostat, 1999). 1990년대에 15~16%의 아동이 선지급금을 수령하였다.

5) 장애아를 위한 간호수당

기능적 장애를 가진 아동을 돌보는 부모를 위한 재정지원 형태이다. 자녀가 16세 미만으로 질병, 정신지체, 기타 기능적 장애로 최소한 6개월 동안 특별한 주의와 보호가 필요할 경우 수급이 발생한다. 간호에 추가적인 비용이 발생하면, 별도의 수당을 지급한다. 이는 과세대상이며, 초과비용을 위한 수당은 면세된다. 1997년 현재, 수혜부모는 월평균 4,200~4,720크로네의 수당을 받았다.

마. 세제혜택

세금 부과가 개인단위로 이루어지기 때문에, 가족을 위한 특별한 세제지원은 존재하지 않는다.

주73) 구매력 지수(purchasing power parity)를 적용한 것임.

3. 영유아 보육·교육 정책

보육서비스는 1993년 법률제정으로 지방단위(municipalities)의 시설공급이 의무화되었고, 주로 1~6세 아동을 대상으로 한다. 12세 아동까지는 방과후 프로그램이 제공된다. 이와 같은 급여는 스웨덴 유자녀 여성의 경제활동참가를 높이는데 커다란 영향을 미친 것으로 평가된다.

가. 주관부처

스웨덴에서 7세까지의 아동을 주관하는 부처는 통합되어 있다. 유아교육과 보호의 중점정책과 목표, 지침 및 재정책임은 모두 스웨덴 교육부(교육과학부)에 속해있다. 보육 및 유치원의 구분은 1998년 학교법(School Act)의 제정과 동시에 사라졌다. 아울러 학교법은 유아학교와 여가센터(방과후 프로그램)를 충분히 제공하고, 유아교육과 보호서비스의 질을 감독하며, 충분한 자원을 공급할 의무를 시(市)에 넘겼다. 국립교육청(National Agency for Education)은 중앙과 지역 차원에서 전반적인 평가, 자료수집, 유아교육과 보호서비스의 개발 및 감독을 책임진다.

나. 발전과정

지난 몇 년 동안 유아교육과 보호 부문에 광범위한 발전이 있었다. 교육 분야로 이동한 것 이외에도 제도가 훨씬 확대·개편되었다. 무상보육제공에 관한 법안이 통과되어 그 대상이 모든 4세아로 확대되었다. 두 가지 언어를 사용하는 유아들에게는 3세부터 시작하여 오전 3시간의 무상수업이 제공된다. 과거에 시(市)별로 요금의 편차가 커서 저소득층 부모들의 서비스 이용에 제약이 있었기 때문에, 저렴하고 균등한 서비스 요금 도입에 대한 내용이 특별히 상정되었다. 따라서 초등 및 중등학교를 위한 교육과정과 연계되어 있고, 지식, 발달과 학습에 관한 공통된 시각을 제공하는 유아학교 교육과정(Curriculum for Pre-school)도 1997~1998년 사이에 다듬어졌다. 스웨덴 정부의 입장을 바탕으로

이 교육과정은 유아학교의 기본 가치와 유아학교 활동의 과제, 목적 및 지침을 제시한다.

한편, 의무교육이 시작되기 전 특수교육이 필요한 유아에 대해서는 특별한 관심이 주어지고 있는데, 신체적 장애를 가진 유아, 저소득층 유아⁷⁴⁾, 소수민족 및 다중언어 이용아동 등은 서비스를 이용할 우선권을 갖는다.

다. 연령별 서비스 체계

양쪽 부모가 모두 일을 하거나 공부를 하는 경우, 1~12세 모든 유아들은 유아보호를 받을 권리가 있다. 서비스는 지방자치단체의 보육센터에서 직접 제공되지만, 시골 지역에서는 시(市)가 관리에 관여하는 가정보육서비스가 유아의 12%를 커버한다. 현재 부모들은 보육에 수입의 2~20%를 지불한다.

등록현황을 보면 다음과 같다. 0~1세는 거의 모두 양육휴가 기간에 집에서 부모(대체로 어머니)가 돌본다. 일반적으로 보육서비스의 이용은 15~18개월부터 시작된다. 1~6세 유아의 64%가 종일제 유아학교, 11%는 가정보육에 맡겨진다. 6~7세아의 91%가 유아학교 교실에 참석하며, 7%는 가정보육에 맡겨진다. 6~9세 유아의 70%가 여가센터에 등록되어 있다. 매일 몇 시간 동안 유아와 가족(종종 저소득 및 이민자)들에게 서비스를 제공하는 개방유아학교들도 있다. 시골지역에서는 이러한 방문(drop-in)센터들 중 일부가 가족지원(family resource)센터로 변형되고 있다. 국립교육청(National Agency for Education)은 이러한 센터들과 가정 보육서비스 운영에 대한 지침을 제정하였다. 비용은 임금과 연계되어 책정된다(The Clearinghouse on International Developments in Child, Youth, and Family Policies).

다음은 보육시설 등록현황을 살펴보겠다. <표 5-1-9>는 보육시설과 가정보육 이용 아동의 분포를 보여준다. 1980년대와 90년대를 거쳐 시설보육은 꾸준히 증가하고 있고, 가정보육은 약간씩 감소하고 있다. <표 5-1-10>은 등록률을 연

주74) 저소득층 유아에 대한 특별한 배려와 강한 재정재분배 효과로, 스웨덴유아 빈곤 수준은 OECD 국가들 가운데 가장 낮음(2.4%).

령대별로 살펴본 것이다.

〈표 5-1-9〉 보육서비스 등록 아동 수(0~6세) - 스웨덴

(단위: 명)

연도	1981	1987	1990	1993	1994	1995
시설보육	148,000	216,000	267,000	322,000	338,000	361,000
가정보육	131,500	172,000	156,000	128,000	129,500	123,000

자료: Lehto et als, 1999, p.117에서 재인용.

〈표 5-1-10〉 일반보육시설과 가정보육시설 등록 아동의 연령대별 아동 분포

(단위: %)

연도	전체(0~10세) 아동 대비 보육시설 등록 아동비율	전체아동 대비 보육시설 이용아동 비율		전체아동에 대비 가정보육 이용아동 비율	
		0~2세	3~6세	0~2세	3~6세
1981	36	13	50	11	15
1987	48	18	58	13	21
1990	51	19	61	10	18
1993	52	23	63	9	14

자료: Lehto, Juhani, Moss & Rostgaard, "Universal Public Social Care & Health Services", in Kautto et als. 1999, p.120에서 재인용.

〈표 5-1-11〉은 90년대 중반 이후 1~5세아 연령별 등록아동의 변동을 보여 준다. 모든 연령에서 꾸준히 등록률이 증가하는 가운데, 1세 34%에서 5세 73%로 연령이 높을수록 높은 등록률을 나타내고 있다.

〈표 5-1-11〉 연령별 보육시설 등록 아동 비율(스웨덴, 1994~98)

(단위: %)

구 분	1세	2세	3세	4세	5세
1994년	25	45	51	57	59
1996년	34	54	59	63	65
1998년	34	60	64	69	73

<표 5-1-12> 공공 아동보육의 수요와 공급(1980~1996, 3개월~6세)

(단위: %)

구분	수요		공급		수급차이	
	수(천명)	전체아동중 비율	수	전체아동중 비율	수	전체아동중 비율
1980	348	49	211	30	137	19
1986	374	58	299	47	75	12
1990	400	57	337	48	63	9
1993	443	56	386	49	57	7
1996	494	62	444	55	50	7

자료: SCB, 1994 and 1997, *Childcare at the Crossroad*, 2002에서 재인용. URL; <http://www.scb.se>

마지막으로 <표 5-1-12>는 보육수요 아동과 실제 이루어진 공급과의 관계를 나타낸다. 수요와 공급 모두 꾸준한 증가세를 보이면서, 수급 차이는 점점 줄어 1996년 현재 7퍼센트 포인트로 줄었다.

1) 유아-교직원 비율

국가 차원에서 법으로 정한 유아-교직원 비율은 없지만 비율에 대한 감독은 의무적으로 행해지고 있다. 현재 유아-교직원 비율은 1999년 현재 교사 1인당 유아 5.4명이다. 90년대 초반부터 이루어진 비율상승은 정부의 예산제약에 따른 것으로 해석된다.

<표 5-1-13> 보육시설 종사자 1인당 평균 아동수

(단위: 명)

구분	1980	1985	1990	1992	1994	1996	1998	1999
아동수	4.2	4.3	4.2	4.9	5.2	5.5	5.7	5.4

자료: Välfärds Bulletinen, 1994; Skolverket, 1999a; Skolverket, 2000a, Michel and Mahon, *Child care policy at the Crossroads*, Routledge, 2002에서 재인용.

라. 교직원 양성 및 교육

스웨덴 보육센터 직원의 98%가 유아 보육/교육과 관련한 교육을 이미 받은 상태다^{주75}. 각 센터에는 반드시 대학에서 가르칠 수 있거나 혹은 교사(pedagogue: 유아학교 교사를 의미) 자격을 가지고 있는 장(director)이 있어야 한다. 교사는 유아학교 전체 직원의 60%를 차지한다. 여가활동(방과 후 프로그램) 교사들과 마찬가지로 이들도 고등 교육기관이나 대학에서 3년 반 동안의 전문 교육 수준의 학위를 받아야 한다. 교사들은 현재 ‘유아와 여가활동’이라는 고등학교 수준의 3년 간의 직업과정을 이수한 보육사(childminder, 교직원의 38%)의 보조를 받는다. 나이가 든 교직원의 경우에는 공식적인 자격요건을 거의 갖추지 못했지만, 현재로서는 보육사들이 교사의 지위에 이르는 높은 수준의 교육을 받을 수 있는 다양한 경로들이 마련되어 있다. 가정보육 공급자들에게 요구되는 자격요건은 없지만, 72%가 보육사 자격증을 소지하고 있거나 시 직원으로부터 50~100시간의 의무교육을 받는다. 국립교육청(National Agency for Education)은 가정보육 교직원들이 교육을 받고 유아학교의 보육사와 동등한 인정을 받도록 권고한다. 다른 국가들과 달리 스웨덴의 방과 후 프로그램 교사들은 대학 수준에서 고도의 교육을 받는다.

마. 최근 이슈와 정책변화

1) 접근성 문제

1~2세 모든 유아들은 그들 부모들이 일을 하거나 공부를 하는 경우 유아보호를 받을 권리를 가지고 있다. 그러나 사실상 부모가 실직 상태^{주76}이거나 육아휴가중일 때 서비스를 이용할 수 없었다. 1997년, 이러한 상황의 유아들이 59,000명에 이르렀다. 따라서 이것이 유아들이 조기교육과 보호를 받을 권리를

주75) 노르딕 국가 중에서 스웨덴은 특별훈련을 받은 교사의 비중이 가장 높은 국가이기도 하다 (Kautto 1999, pp.118~132).

주76) 이민자가 많이 해당됨.

제한하고 사회적, 사회복지 및 교육서비스를 가장 필요로 하는 유아와 가족을 차별하는 것이라는 여론이 높았다. 그 후 서비스 이용기회와 관련한 잠재적 불공평성을 해결하기 위한 조치들이 적극적으로 국가와 시 수준에서 단행되었고, 위에서 언급한 대상도 서비스 수급을 받게 되었다.

2) 질 문제

스웨덴에서는 분권화가 상당히 진행되었기 때문에 지방자치단체들이 유아교육과 보호의 지출에 대한 완전한 관리권을 가지고 있다. 대부분의 시의회는 유아기 서비스를 우선순위로 간주하지만, 일부는 교직원 관리, 서비스의 다양성, 저소득층 가정에 대한 비용감면 등과 관련된 유아기 서비스의 질 수준에 대해 덜 엄격한 입장을 취하고 있다. 현재 국립교육청은 국가적인 목표에 대한 합의를 여러 지방자치단체와 더불어 공유하고 있고, 가정보육, 개방유아학교와 개방여가활동 등 국가교육과정에 포함되어 있지 않았던 서비스에 대한 지침서를 출간하고 있다.

3) 가정보육

가정보육은 약 12%의 유아에게 서비스를 제공하고 있다. 가정보육은 종종 전통적인 도시 가정이나 시골 지역의 고립된 가족들에게 중요한 서비스를 제공한다. 따라서 가정보육을 제도의 필수 불가결한 부분으로 인정하고, 적절한 투자와 지원, 감독 및 교육이 제공되어야 한다는 논의가 이루어지고 있다.

분명히 해 둘 점은 가정보육의 주 대상이 저 연령 아동이라는 점이고, 부모가 공동으로 아이를 기르는 경우와 비영리 기구가 제공하는 시설을 이용하는 경우 등 다양한 형태의 가정보육이 존재한다는 사실이다. 그러나 스웨덴에서 영리시설은 매우 드물다.

4. 정책시사점

스웨덴 사회정책의 전반적인 기조는 가정과 일을 균형있게 양립할 수 있도록 양 부모를 지원하는 것이다. 보편적인 보육서비스, 급여기간이 길고 급여수준이 높은 부모휴직제도, 입양이나 아픈 아동을 돌보는 제반 정책 등이 이러한 철학을 바탕으로 구축되었다.

다양한 휴가/휴직제도를 선택할 수 있는 권리를 부모에게 부여하려는 것도 스웨덴에서 돋보이는 정책 목표이다. 대부분의 경우 현금급여를 동반한다. 부부 사이에 육아휴직기간이 이전되며, 다단계의 휴직기간과 임금대체율 및 급여율이 마련되어 개인의 사정에 따라 선택의 폭이 넓고 휴직 후 복직에 별 문제가 없는 것으로 나타나고 있다(한국조세연구원, 2000). 같은 맥락에서, 보육서비스는 교육적 효과를 높이는 프로그램으로 아동을 양육하려는 목표 외에도 부모, 특히 어머니의 고용을 촉진하기 위해 확대되고 있다.

노동권을 중시하면서, 부모권 역시 지원하고, 휴가이용과 고용지위에서 성 평등을 추구하는 등, 명시적이고 다각적인 목표를 병행하여 추구하고 있다. 입양의 경우도 출산과 비슷한 보상이 주어진다는 점 역시 특이하며, 양육비의 선지급제도가 있어 자녀보호의 차원을 한 단계 더 강화한 점 역시 주목할 만 하다.

현재, 기혼여성의 경제활동참가를 제고하고 출산과 육아로 인한 노동시장 경력단절을 방지하기 위해 다양한 방안을 강구 중인 한국에서는 포괄적인 가족관련 급여를 발전시키고 다양한 선택조합(mix)을 개발해 온 스웨덴의 사례에서 시사받는 바가 크다. 무엇보다도 다양한 서비스 급여 종류만큼 제도의 신축적 운영에 주목할 필요가 있다.

특히, 현재 여성부와 교육인적자원부로 취학 전 아동의 교육과 보호가 이원화되어 있는 상황에서, 스웨덴의 전달체계 통합과정에 대한 보다 깊은 고찰을 통해, 한국의 보편적 보육방향 정립에 활용하여야 할 것이다. 스웨덴에서 1970년대 이후 꾸준히 진행되어온 공립 보육시설의 확충, 진지하게 논의되고 있는 가정보육에 대한 질적 수준 관리를 위한 노력, 민간영리부문에 대한 견제 등은, 향후 한국 보육의 공공성 논의와 관련하여 심도 있게 검토되어야 할 것이다.

제 2 절 프랑스의 보육 및 육아지원 정책

1. 정책의 배경 및 개요

프랑스 보육 및 육아지원정책은 친가족 및 친출산 정책으로 특징 지워진다 (Gauthier, A., 1996). 이러한 정책은 출산을 저하 위기로부터 비롯되었다. 프랑스는 1901~05년 사이 출산율이 유럽에서 가장 낮았고, 프랑스는 1·2차 세계대전을 겪으면서 30여년 동안 인구가 정체상태를 보였다. 프랑스 정부는 이에 위기감을 느끼고 2차 세계대전이 끝난 45년부터 지속적인 출산장려 정책을 폈다. 임신 초기부터 아동과 가족을 지원해 주는 보조금과 직·간접지원제도, 정부가 모든 교육과 보육과정을 책임지는 공교육제도가 그 뼈대다.

세계 제2차대전 이전 프랑스의 보육 및 육아지원정책은 대가족 고아, 과부 등 취약계층 가족 지원과 영아사망 등 사망과 질병으로부터 아동을 보호한다는 데 중점을 두었다. 일찍부터 빈곤 및 취약 가정에 현금급여를 제공하였으며, 아동의 건강한 성장을 도모하기 위한 정책을 추진하였다. 2차대전 이후 인구문제와 아동복지 문제가 주요 관심사가 되면서 프랑스의 자녀양육지원 정책은 포괄적인 정책으로 변모한다. 1935년에 영아 보호령(Decree for protection of young children)을 제정하고 출산부터 3세까지 아동보호가 국가의 책임지는 정책을 추진하였고 1945년에는 이를 확대하여 모자보호에 관한 법을 제정하고 임신, 출산하는 여성과 아동을 출산부터 6세까지 정부가 책임지는 포괄적 보호 및 지원 정책으로 개편하였다. 한편 전후 복구와 경제발전 과정에서 노동력 부족문제가 심각해지면서 여성인력 고용이 증대되자 보육에 대한 관심이 한층 더 증대되기 시작하였다. 1960년에는 가족문제 위원회(Commission on Family Problem)를 구성 운영하고 여성고용의 증대, 낮아지는 출산력^{주77)} 등으로 보육의 사회화와 출산력과 가족에 대한 정부의 개입이 논의되었다(Gauthier, A., 1996; 한혜경 외, 1999). 가족문제 위원회, 가족을 위한 자문위원회 모두 어떻게 하면 정부가 가족을 잘 지원할 것인가 하는 문제에 초점을 둔 것으로 그 방법으로 현금급여,

주77) 그러나 이 무렵 프랑스의 출산력은 출산대체 수준을 약간 밑도는 정도이었음.

가족수당 출산장려 수당, 모성수당, 주부수당 등이 논의되었다. 이러한 정부의 노력은 1975년 이후 경제사정의 악화, 여성의 취업 우선 선택이 출산력 저하로 이어지게 되자 셋째아이 이상에 대한 현금급여와 출산급여를 제공하였고 한편으로는 공보육제도를 확립하기 위하여 적극적인 노력을 기울여 왔다. 그러나 영유아정책은 취업모 중심의 보육뿐 아니라 모든 아동에게 조기교육 기회를 제공한다는 관점도 중시하는 정책을 추진하였다.

이러한 노력의 결과로 프랑스는 포괄적 육아지원정책을 통하여 일정수준의 출산율과 여성취업률은 모두 유지하게 되었다. 프랑스는 이민자가 있기는 하여도 2001년 기준으로 해외령을 제외한 본토 내 인구가 5900만명으로 1950년 4200만명보다 40% 가량 증가하였다. 이러한 프랑스의 정책을 출산 휴가, 가족 급여, 영유아 보육·교육정책으로 구분하여 살펴보고자 한다.

2. 휴가와 수당체계

가. 출산 및 육아휴가

1) 출산휴가

프랑스는 1909년에 모성보호를 위하여 8주의 무급 출산휴가를 적용하였고 4년 뒤인 1913년에는 8주 유급 출산휴가를 적용하였다, 1928년에 처음으로 법으로 정하여 졌으며, 의료보험으로 적용받고 이다. 입양의 경우도 마찬가지로 적용된다.

현재 출산휴가 기간은 아동순에 따라 다르다. 1~2째아는 산전 6주 산후 19주로 16주, 3째아는 산전 8주, 산후 18로 26주, 네 번째 이상은 산전 12주 산후 22주이다. 이 기간동안 임금의 최고 80%를 지급하고 있다

부친휴가는 2002년부터 14일을 적용하였다. 부친 휴가수당은 첫 자녀는 무급이고 그 이성부터는 자산조사에 의거하여 일정 비율이 적용된다.

2) 육아휴직

육아휴직은 1966년 노동법전에 모친에게만 인정하는 육아휴직이 처음 포함되었고, 주78) 그 후 1977년에는 주79) 부모 모두에게 육아휴직을 인정하는 부모휴직 제도를 채택하였다. 이 제도는 자녀양육은 모친만이 아니고 부모가 함께 해야 할 것이라는 이념에 근거하여 채택한 것이었다. 그러나 모친에게 우선권을 부여하였고, 적용대상에서 공무원을 제외하였다. 주80) 이러한 육아휴직제도는 1984년 1월 4일 법에 의해 개정되었다. 즉, 종래의 전일(全日)육아부모휴직제도에 덧붙여 단체협약에 의한 자녀양육을 위한 반일근로를 육아휴직제도의 하나로 채택하여 선택할 수 있게 하였고, 모든 기업, 공무원을 포함한 모든 종류의 단체에 근무하는 근로자에게 육아휴직권을 인정하였다. 1986년 12월 29일에 육아부모휴직기간을 자녀가 3세가 될 때까지 최장 3년간으로 연장하는 등 부분적으로 개정되었다. 그 후, 1991년에는 자녀양육을 위한 반일근로가 시간단축근로로 개정되었다. 즉, 자녀를 양육하기 위하여 사업소 근로시간을 1/5 이상 단축(주 16시간 이상)할 수 있도록 한 것이다.

한편 육아휴직의 유급여부는 1977년 법으로 단체협약에 위임하였는데 1985년에는 사회보장법 개정으로 셋 이상의 자녀를 양육하는 부모에게 양육보모급여를 지급하는 새로운 제도를 마련하였고, 1986년에는 지급조건을 완화하였으며, 1995년에는 보편적인 유급 육아휴직제를 실시하였다.

현재 육아휴직은 3년까지 가능하고 아동이 아프거나 장애 등의 경우에는 4년까지 적용된다. 수당은 첫 자녀는 없고 둘째부터 정액으로 받는다.

한 자녀의 경우는 아동의 모는 육아휴직이 끝나면 대부분이 복직하여 일터로

주78) 노동법전(제1권 29조 4항-현행법전 L.122-28의 원형)은 “모친은 출산 휴가후 그 자녀를 양육하기 위해서 예고기간 없이 또한 해지보상금을 지급하지 않더라도 근로계약을 해지할 수 있고, 그 후 1년 동안 우선적으로 재고용될 권리를 가진다”고 규정하였음.

주79) 1977년 7월 12일 법(L.122-28-1-L.122-28-4)

주80) 종업원 200인 이상의 기업에서 일하는 부모에게 그 자녀의 출산이나 3세 미만의 아동 입양후 최장 2년간 휴직할 권리를 주었음. 또한, 육아휴직이 ‘무급’이라는 문언을 삭제하고, 단체협약이나 사회보장제도에 위임하였고, 육아휴직기간 만료 때에는 동일한 근로나 동일 보수에 해당하는 근로로 재취업할 수 있도록 하였음.

돌아오지만 두 자녀 이상인 모의 육아휴직 후 직장으로의 복귀는 아동 수, 교육수준 등 특성에 따라 차이를 나타낸다.

3) 입양휴가

입양휴가는 한 자녀는 입양일로부터 10주, 2자녀 이상 입양시는 22주를 적용한다. 입양휴가를 하지 않으면 3일간의 유급휴가를 준다

4) 아픈 자녀 간호휴가

16세 이하 아동 질병시 5일까지 아픈 자녀 보육을 위한 무급휴가를 실시하다 최근에 장기 휴가 및 재정 지원제도를 도입하였다. 아픈 자녀를 둔 부모는 시간제 근무 6개월이 가능하고 이를 6개월 연장할 수 있다. 또한 1998년 법으로는 3~5시간 단축 근무도 가능하도록 하였다.

이외 1999년 6월 법으로 3개월 말기보호 휴가가 가능하도록 하였다.

나. 자녀양육비 지원

1) 가족수당

가족지원제도는 주로 부모에게 지급되는 수당의 형태를 띤다. 이 중 가장 중요한 것이 가족수당이다. 정부 지원의 28%를 차지해 현재 총 400만 가정이 혜택을 받고 있다.

프랑스 최초의 현금 급여는 1913년 자산조사에 기초하여 3자녀 이상을 둔 대가족 지원으로 시작되어서, 1918년 출산수당, 1919년 육아 여성 원조(Assistant to nursing mother), 1928년 과부 고아 보험(Widow's and Orphan's Insurance), 1923년 대가족 급여 등으로 이어지다가 1932에 보편적인 가족수당 제도를 도입하게 된다. 1932년에 실시된 가족수당은 당초에는 근로자에 한하여 실시하다가 1939년에 고용 및 비고용자 모두에게 확대 적용하였다.

그 동안 프랑스 가족정책은 출산율 제고에 두었으나, 최근에 그 목적이 점차

다양해지고 있다. 두 번째 및 세 번째 출생아 지원 이외에 아동양육비 증가 지원, 취약계층 가족 지원 등이 자산조사에 기초하여 확대되고 있다. 또한 가정과 일을 조화하고 영유아 보육 지원정책을 추진하고 있다. 현재 프랑스의 가족수당제도는 자녀 양육수당, 출산 및 영아 관련수당, 특별수당, 한부모 관련 수당, 영유아보육수당 등 다양하고 매우 정교하게 발달되어 있다. 2003년부터 학교 결석자에게 수당지급을 제외하던 조항은 없었다. 2004년부터는 신생아를 위한 환영수당이 실시되었다. 가족수당을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다

가) 양육수당

양육수당(Maintenance Allowance)은 가족수당(Family Allowance)과 가족보조수당(Supplementary Family Allowance)이 있다.

가족수당은 2번째 이상아부터 지급 대상으로, 아동수와 아동연령에 따른 공식에 의하여 차별적으로 지급한다. <표 5-1-11>은 2001년 가족수당지급액이다. 2003년 현재 두 자녀는 111유로, 세자녀 가구 260유로로 약간 상향조정되었다. 이러한 가구수당이 가구소득에서 차지하는 비중은 상당히 높아서, 두 자녀 가구 14%, 세 자녀 가구 29%, 네 자녀 이상 가구는 소득의 49%를 차지한다.^{주81)}

<표 5-2-1> 프랑스 양육수당 지급액(2001)

(단위: 유로)

구 분	한 자녀	두 자녀	세 자녀	네 자녀	다섯 자녀	여섯 자녀	그 이상
기 준	-	107	244	382	519	656	1인당 추가 137

자료: http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc2001/

가족보조수당은 1985년부터 실시된 것으로 최소 3세 이상 3자녀 이상 가족이 지급 대상이며, 자산조사에 기초하여 일정 소득계층 이하에게만 제공되며, 2000년 상한 연령은 20세에서 21세로 확대하였다. 월 지급액은 2001년 기준으로 11

주81) URL:<http://www.childpolicyintl.org/countries/france.html>

세 이상은 30유로, 16세 이상은 54유로이다

나) 출산 및 영유아 관련 수당

출산 및 영아관련수당은 2004년 1월부터 제도가 개편되었는데, 기본적으로 임신 7개월에 800유로를 출산 수당으로 지급하고, 출산후부터 3세까지 월 150유로를 지급한다.

선택 보조금(self-select supplement)은 6세미만 이동양육을 위하여 직업을 중단 하면 취업중단 보조금(stop work supplement)을 지급하고, 보육서비스를 선택하면 자녀 양육보조금(childcare supplement)이 제공된다.

자녀 양육보조금(childcare supplement)은 금액이 소득과 아동연령에 따라 차등화되는데, 영아보다는 유아의 지원비용은 약 1/2로 감소한다. 소득수준에 따라서 가정보육모를 고용하는 경우는 비용의 100%, 내니(nanny)^{주82)}를 고용하는 경우는 비용의 50%까지 보조한다.

취업중단 보조금(stop work supplement)은 만3세 이하 아동모두에게 적용된다. 이는 1994년 이후 두 번째 아동을 가진 여성 중 1/3이 취업을 중단하는데서 시작된 조치로 당초에는 2자녀 이상 출산으로 제한하던 것을 완화한 것이다. 급여를 받기 위한 조건도 종전 첫 자녀는 2년간 2년, 2번째는 4년간 2년, 3번째 이상은 5년간 2년으로 종전에 비하여 완화되었다.^{주83)} 네 번째 아이는 3번째 출산부터 계산하여 만3세까지, 세쌍둥아부터는 만 6세까지 지급대상이 된다. 시간제 근무 및 직업 훈련 시에도 지급한다. 금액은 취업 완전 중단 493유로, 시간제 근무 단축 비율 50%는 216유로, 50~80% 단축근무는^{주84)} 124 유로를 지급한다. 이는 부부 모두에게 해당된다.

주82) 육아 및 가사를 보조하는 파견인력임.

주83) 종전은 5년간 2년 간의 취업을 증명하여야 하며, 2번째는 5년간 2년, 3번째 이상은 10년간 2년임.

주84) 1998년 법으로 3~5시간 단축 근무도 가능하도록 하였음.

〈표 5-2-2〉 프랑스 가족수당 종류

구분	내용
양육수당	
- 가족수당	- 2번째 이상아부터 시작, 아동수에 따라 차별
- 가족보조수당	- 자산조사에 의하여 3세 이상 3자녀 이상 가족에 추가 지급 - 2000년 상한 연령은 20세에서 21세로 확대
출산 및 영유아관련수당	
- 기본	- 자산조사 없이 임신 7개월 출산수당 - 자산조사에 의하여 순최저임금의 5배 이하 출산후 만3세까지 수당지급 - 썬태아 불인정하고 2번째 이상아부터 주는 가족수당 제외
- 보육 보조수당	- 가정탁아모 및 내니를 고용한 경우 가구소득별 차등 지원
- 취업중단보조수당	- 자녀양육을 위하여 취업을 중단한 경우, 시간제 근무 및 직업 훈련 시에도 지급 - 종전 취업 증명서 제출
특별 수당	
- 학교 입학 수당	- 한 자녀 가정에 한하여 학교에 입학 첫해 수당 1999년부터 실시 - 가족수당, 주택수당 장애성인 수당 수급자에 적용
- 입양수당	- 입양을 목적으로 위탁하는 가정 - 자산조사에 기초하여 21개월
- 특별양육수당	- 장애아동 양육 수당
한부모 관련 수당	
- 한부모 수당	- 최저 소득 대상 한부모에 13개월 또는 만 3세까지
- 가족지원수당	- 고아를 부양하는 모든 가정이나 부모에 지급

자료: 1) Government of the France, Second periodic reports of States due in 1997: France, Consideration of reports submitted by states parties under article 44 of the convention, CRC/C/65/Add.26, 2003. 10.

2) URL:<http://www.childpolicyintl.org/countries/france.html>

다) 특수 수당

특수수당(Specific Allowance)은 학교입학수당(Back to School Allowance), 입양수당(Adoption Allowance), 특별양육수당(Special upbringing Allowance)이 있다.

학교 입학 수당은 한 자녀 가정에 한하여 학교에 입학한 첫 해 동안 지급하

는 수당이며, 1999년부터 실시되었다. 당초 가족수당, 주택수당, 장애성인수당 수급자에게도 적용하기 위하여 고안된 수당인데 한 자녀에게도 적용하였다. 1999년에 아동1인당 1600 프랑이 지급되었다.

입양수당은 입양을 목적으로 위탁하는 가정에 제공하는 수당으로 자산조사에 기초하여 21개월 동안 지급한다.

특별양육수당은 장애아동 양육 수당이다. 지급액은 장애 정도에 따라 차등하고 있다.

라) 한부모 관련 수당

한부모 관련 수당은 한부모수당(Singe Parent Allowance) 과 가족지원수당(Family Support Allowance)이 있다. 한부모 수당은 최저 소득계층을 대상으로 임신한 경우나 한 부모에 13개월 또는 아동이 만 3세까지 지급되는 수당이다. 2001년 기준으로 기본 월 502유로에 아동 1인당 167유로가 추가된다. 가족지원 수당은 고아를 부양하는 모든 가정이나 부모에 지급된다

2) 조세지원

조세지원은 소득공제와 세금환급제도를 실시하고 있다. 소득공제로 가족 수당 등 수당은 제외되고 자녀수를 고려하여 공제한다. 2002년 기준으로 총 1,524백만 유로이다. 세금환급은 영유아보육비는 25% 최대 연 15,000프랑까지 환급해 주는데 가족 중 장애인이 있으면 13,800유로까지 환급해 준다. 가정보육은 비용의 50%, 최대 690유로까지 환급하는데 2002년 총 1,357백만 유로가 환급되었다. 학비는 중학생 61유로, 고등학생 153유로, 대학생 183유로, 2002년에 총 427백만 유로를 환급하였다.

3) 기타

이외에도 집세 보조금으로 가족주거수당과 개인 렌트 보조금을 주고 가족주

거수당과 개인 렌트 보조금 미 대상자에게는 자산조사를 실시하여 사회주택수당을 지급한다. 직업훈련 및 교육 지원으로 장학금, 기숙비, 사회 기금으로 학교급식을 지원하고, 가족수당 사무소에서 모든 아이들이 관련 시설을 이용할 수 있도록 레크리에이션 활동을 지원한다.

3. 영유아 보육 및 교육 정책

가. 행정 체계

프랑스는 보육과 교육이 일원화되어 있다. 보육시설(Creches)은 3개월부터 만 3세까지, 유아원(Ecole Maternelle)은 2년 3개월부터 6세 이하 아동이 이용할 수 있다. 따라서 2~3세 아동은 두 기관 중 하나를 선택할 수 있다. 유아원도 대부분 종일제로 운영되며 보호와 교육의 통합서비스를 제공한다. 행정적으로도 교육은 교육부에서 담당하고 있고, 보육은 노동복지부(Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité)관할이며, 시설의 설립 및 운영 관리와 직접적으로 관계된 제반 업무는 지방정부의 책임으로 지역의 사회보건국(DDASS: Direction Departemental des Affaires Sanitaires Sociales)에서 관장한다.

나. 보육·교육기관 유형

프랑스의 유아 공교육체계는 OECD 국가 중 가장 높은 평가를 받는다. 유아원(Ecole maternelle)은 모두 공립으로 형태는 하나로 누구나 동일한 프로그램에 의한 서비스를 받는데, 대체로 초등학교 옆이나 안에 설치되어 있고, 아침 8시 30분부터 오후 4시 30분까지 하루 8시간을 기본으로 학교시간 전후, 점심시간, 학교가 쉬는 수요일에 부가서비스를 제공하며 일하는 부모의 보호 욕구를 충족시키고 있다.

유아원과 달리 보육시설(Creche)은 그 형태가 매우 다양하다. 보육시설의 70%가 공립이며, 민간인 경우에는 흔히 자선단체에 의해 설립, 운영되는 경우가 많다. 28%는 비영리기관이 설치주체이다.

보육시설의 종류로 집단보육(Crèche collective)은 가장 전통적인 보육 형태로, 관련 법령에 적합한 시설과 설비가 갖추어진 건물이나 기관에서 영유아들을 40~60명 정도를 보육하는 형태이다. 소규모보육(mini crèche)은 수용하는 영유아의 수는 15~20명으로, 의료 진단이나 위생 문제를 전문적으로 담당하는 자격을 갖춘 육아전문가(une puéricultrice diplômée)가 몇 군데의 소규모 보육시설을 함께 담당하기도 한다.

한편 가정보육모(Assistantes maternelle)^{주85)}는 90%는 개별적으로 자신의 집에서 2~3명의 유아들을 개별적으로 돌보지만, 10% 정도는 가정보육시설(crèche familiale)이나 기존 보육시설, 모자보건원 또는 사회복지관과 연계되어 일을 한다. 가정 보육모가 가정보육시설에 소속되어 일할 경우 국가자격증을 소지한 육아전문가와 보육교사(éducatrice de jeux enfants)의 도움을 받을 수 있다. 아울러 모자보건국(PMI)에 소속되어 6세 미만의 유아를 유치원 교육이외 시간에 보육하는 일도 담당하고 있다. 행·재정적인 면에서 공적인 지원을 받고 의료 및 사회복지 전문가에 의해 운영된다는 점에서 집단보육시설과 같다. 또한 프랑스에는 1,000여개의 가정보육 네트워크가 있어서 아동과 가정보육모를 연계시켜 주고 있다.

이외에도 보육시설 유형으로 부모협동, 하루 중 부분제, 주일 중 부분제, 시간제 등이 있다.

다. 보육인력 자격 및 양성

보육시설의 보육인력은 원장, 육아전문가, 준육아전문가 및 전문인력으로 구성되어 있는데,^{주86)} 이들에 대하여 자격제도를 실시하고 있다.

보육시설 원장은 5년 이상의 경력을 가진 국가면허를 소지한 보육전문가이다. 보육전문가는 3년 이상의 간호대학을 이수하여 간호사나 조산원의 자격을

주85) 1977년을 기점으로 프랑스의 가정보육모는 ‘보모’(nourrice)라는 명칭에서 ‘보육모’(assistant(e) maternel(le))라는 명칭으로 공식적으로 바뀌었음.

주86) 프랑스의 보육시설은 3세 미만의 영아를 주 보육대상으로 하고 있고 3세 이상의 유아에 대해서는 유치원에서 보육과 교육을 일원화되어 있음.

가진 사람이 보육학교에서 1,440시간의 교육과정을 이수하고 국가에서 실시하는 국가시험을 통과하여 국가 자격증을 받은 사람이다.

육아전문가는 대학입학자격시험에 합격한 후 육아전문가 양성학교에서 실습 중심으로 운영되는 1년 교육과정을 수료하고 국가면허시험에 합격하여야 하며, 준육아전문가는 중등교육을 마친 후 보육학교에서 1년 정도의 전문교육과정을 이수하고 시험을 거쳐 국가 자격증을 받은 사람들이다.

한편 간호학 중심의 보육인력을 보조하기 위하여 일반적으로 40인 이상의 영유아가 있는 탁아시설에는 유아교사를 두도록 하고 있는데, 이 유아교사는 유치원 교사와는 다르다. 유치원 교사는 고등학교 졸업 후 보건성에 등록된 학교에서 2년 과정을 마치고 시험에 합격하면 되지만 유치원 교사는 학부 졸업 후 2년간의 교사양성 과정을 마쳐야 한다.

가정보육모는 60시간의 교육을 받고 5년간 유효한 자격을 부여 받는다.

라. 이용

2002년 기준으로 만3세 이상 유아의 유아원 취원율은 거의 100%에 이르고 3개월 이상 2세 이하 아동은 약 36% 정도가 보육서비스를 받고 있다. 18%는 가정보육, 8%는 보육시설(Crèches)을 이용하고 4% 정도는 조부모가 보며, 6%는 기타 인력이고 나머지 64%는 부모가 직접 양육한다. 즉 영아 중 부모 이외가 돌보는 아동의 1/2를 가정보육이 담당하고 있다(표 5-2-3 참조).

〈표 5-2-3〉 영아보육 유형 분포

(단위: %)

유형	가정보육	보육시설	조부모	기타	부모
비율	18	8	4	6	64

자료: OECD, *Early Childhood Education and Care Policy in France*, OECD Country Note, 2004, 재구성.

이용 아동수로 보면 2001년을 기준으로 3세 미만아의 경우 집단보육시설

14,200개소에서 영아의 7.5%에 해당되는 총 170,000명이 보육 받고 있고, 684개의 부모협동보육시설에 8,700명이 다니고 있으며, 직장보육시설은 224개소 15,300명의 아동이 이용하고 있다. 프랑스 직장보육시설은 대부분 병원과 공공기관에 설치되어 있으며 약 40%가 파리 지역에 설치되어 있다. 이외에 3,230개소의 일시보육시설이 있어서 약 6만명의 아동이 이용하고 있다

가정보육은 대부분 직접 가정에 고용되고 일부만 가정보육시설에서 일을 한다. 2001년 현재 366,000명의 가정보육모가 720,000명의 아동을 보육하고 있다. 또한 1,092개의 가정보육시설에서 60,200명의 아동이 보육받고 있다. 가정보육은 방과후 아동도 이용한다(표 5-2-3 참조).

〈표 5-2-4〉 보육 유형 및 아동수(2001)

(단위: 개소, 명)

보육 유형	수	보육아동 수
집단보육시설(Crèches Collectives)	142,800	170,000
부모협동보육시설(Crèche parentales)	684	8,700
기업보육시설(Crèche d'entreprise)	224	15,300
일시보육시설(Haltes-garderies)	3,230	600,000
가정보육시설(Crèche Maternelle)	1,092	60,200
가정보육제공자(Assistante Maternelle)	366,000	720,000

자료: OECD, *Early Childhood Education and Care Policy in France*, OECD Country Note, 2004, 재구성.

이외 제도권 이외 가정에서 아무런 규제나 자격이 없는 사람을 고용하여 아동을 돌보게 하는 형태로 이루어지는 보육도 있는데, 영아 약 30,600명, 유아 약 43,200명이 이를 이용하고 있다.

마. 비용 및 지원

유아원은 공보육 유아프로그램의 세계적인 모델로, 기본적으로 국가가 모두 부담하고 부가서비스에 대해서만 비용을 부모 소득에 따라 차등적으로 부담한다. 공적 투자 규모는 초등학교 연간 비용이 4320유로인데 유아원 1인당 비용

도 4,040유로로 최근에 그 격차가 현저하게 감소하였다.

보육비용도 정부가 차등하여 받는데, 보육비용은 모든 운영주체별 차이 없이 모두 동일하다. 보육에 소요되는 1인당 연간 비용은 보육시설 12,700유로, 가정보육 6,600유로이다. 총 비용은 보육시설이 20억 유로, 가정보육이 17억 유로이고, 유아원 106억 유로 총 143억 유로가 소요되는 것으로 나타났다.

이러한 제도권 보육 이외에 가정내 보육은 연간 1인당 비용은 17,200유로로 비싼 편인데, 이를 위한 지원으로는 영아 가정내 보육 수당과 세금공제가 실시되고 있다.

〈표 5-2-5〉 보육 유형별 1인당 비용 및 총 비용(2002)

(단위: 유로, 명)

유형	유치원	보육시설	가정보육	가정내보육
1인당 연간 비용	4,040	12,700	6,600	17,200
아동수 3세 미만	255,000	220,000	415,000	31,000
3세 이상	2,360,000	-	240,000	49,000
연간 총 비용	106억	20억	17억	12억

자료: OECD, *Early Childhood Education and Care Policy in France*, OECD Country Note, 2004, 재구성.

비용분담은 보육시설이나 가정보육 보육비용의 42.7%는 정부가 부담하고 27.7%는 가족수당기금(Family Allowance Fund)에서 부담하며 나머지 27.3%는 부모가 부담한다(OECD, 2004).

보육에 대한 공적 투자는 아동 월 1인당으로 환산하면 2001년 기준으로 집단보육시설은 1,166유로, 가정보육은 707~900유로이고, 가정내 보육은 1,671유로이다. 영아는 연간 세금공제 이전 기준으로 년 평균 2,100유로를 사용하는데, 분포상으로 보면 40%가 1,000 유로 미만, 25%가 1000유로 이상 2500유로 미만, 25%가 2500이상 5000유로 미만을 사용하는 것으로 분석되었다(Leprince, 2003, OECD, 2004 재인용)

4. 정책시사점

프랑스는 포괄적인 자녀양육지원 정책을 통하여 다음과 같은 점을 정책시사점으로 정리할 수 있다

첫째, 프랑스 자녀양육지원정책은 친출산 정책으로, 출산율이 2.0 대체수준 이하로 떨어지기 시작할 무렵부터 본격적으로 출산장려 정책을 추진하였다. 정책의 최우선적인 목표가 매우 뚜렷하고, 매우 일찍부터 출산율 저하를 위한 예방정책을 추진하였다. 우리나라의 경우는 출산율 1.17수준으로 떨어진 이후에 비로소 출산율 회복 정책을 추진하고 있다는 점에서 아쉬움이 있다.

둘째, 정책 수단으로 채택한 방법이 임신 초기부터 아동과 가족을 지원해 주는 보조금과 직·간접지원, 그리고 정부가 모든 교육과 보육과정을 책임지는 공보육·공교육제도가 핵심이라는 점이다. 국가는 어떻게 하면 정부가 가족을 잘 지원할 것인가에 하는 문제에 초점을 두고 논의하였으며, 그 방법으로 일찍이 1939년부터 가족에게 현금급여를 제공하는 정책을 추진하기 시작하여 점차 그 범위, 대상 및 지원 수준을 개선하여 왔다. 또한 교육 및 보육을 공적체제로 확립하여 서비스의 질적 수준을 높이고 부모 부담을 줄였다. 이러한 점은 자녀양육지원정책에는 일정수준의 재정 투자가 필수적 요인임을 잘 나타낸다.

셋째, 출산율을 일정수준으로 유지하면서 여성노동력을 활용하기 위하여 근로자를 위한 다양하고도 탄력적인 지원정책을 폈다는 점이다. 장기 육아휴직의 허용으로 영아를 직접 돌 볼 권리를 보장하였고, 입양휴가, 부친휴가, 아픈 자녀 간호를 위한 휴가, 가족간호휴가 등 다양한 휴가제도와 시간단축근무제도 등으로 자녀를 돌보면서 취업이 가능하도록 지원하였으며, 양육에서의 남성 참여를 제도화하여 자녀양육이 부모의 공동책임임을 확인하였다.

네 번째, 그러나 아동의 발달 측면도 결코 소홀히 하지 않았다. 아동에게 조기교육 기회를 확대하기 위하여 유아원을 확충하여 공교육체계를 확립하고 만3세 이전부터 입학울 허용하여 아동의 조기 발달을 도모하였다.

제 3 절 독일의 보육 및 육아지원 정책

1. 정책개요 및 배경

사회주의와 시장경제 체제의 혼합적 형태로 기본적인 국가체계를 구축한 독일은 경제성장이 사회복지 발달의 원동력이 되며 사회적 이익이 이러한 복지와 경제성장의 관계를 증진시키는 초석이라 믿고 있다. 비스마르크 정권기에 이미 소개된 공동체적 사회구조는 독일의 경제성장 및 사회적 보호체계의 기틀이 되었으며 이에 따라 임금노동자와 그들의 부양가족을 중심으로 하는 복지정책을 수행해 왔다.

특히 동독과 서독의 통일이라는 커다란 사회적 변혁기를 거치면서 여성의 가족 내 역할과 가족구조의 변화, 이와 맞물린 사회경제적 구조의 변화는 여성에 대한 전통적 성 분업을 강조하는 입장에서 벗어나 적극적 의미에서 여성정책을 수행해 나가도록 유도하고 있다.

그 결과 여성과 아동의 복지증진을 위한 정책의 영역 및 정책대상의 확대에 대한 사회적 요구가 높다. 또한 헌법상 명시되어 있는 가족에 대한 국가의 책임을 충실히 이행하기 위한 독일정부의 노력은 유럽의 다른 어느 국가보다도 명시적인 가족정책을 집행하는 것으로 평가받게 하였다. 그러나 독일의 아동과 여성을 대상으로 하는 가족정책은 다소 역설적인데 이는 명시적인 가족정책을 표방하면서 현대 산업사회에서 나타나는 다양한 가족에게 형평성 있는 접근을 시도함에도 불구하고, 자녀양육에 대해서는 전통적 가족기능을 강조하고 있기 때문이다(Folbre, 1994).

한편 기타 유럽연합 국가의 평균 출산율이 1.47일 때 독일은 1.29로 낮은 출산율은 사회적 문제로 인식되었으며 이로 인해 여성, 특히 임신을 기피하는 젊은 여성은 독일의 장래를 위협하는 존재로 인식되고 있다. 저출산에 대한 깊은 사회적 우려는 보다 현실적이고 구체적인 정책적 대안을 생산해냄과 동시에 기존에 진행 중인 다양한 여성정책, 보육정책, 그리고 가족정책에 대한 재평가의 기회를 마련하는 계기가 되기도 하였다(Bien, 2002).

모든 가정이 자녀를 양육하기 위해 필요한 기본적 자원을 국가가 제공하고 자녀 양육에 따르는 개별가정의 부양부담을 감소시키는 것을 가족정책의 기본 목적으로 삼고 있는 독일의 출산휴가 및 육아휴직제도, 가족 및 아동수당제도, 그리고 보육정책에 대하여 살펴보도록 한다.

2. 휴가와 수당체계

가. 출산휴가 및 육아휴직제도

독일의 여성과 아동, 그리고 가족을 보호하기 위한 모성보호관련 정책의 발전과정은 정치적·이념적 차이로 인하여 구 동독과 서독에서 서로 판이하게 전개되어 왔다. 구 동독의 경우 세계대전 이후 경제부흥을 위하여 기혼여성의 취업을 적극적으로 장려하기 위한 양육지원 정책이 발달하였으며, 1949년에 이미 여성의 평등에 대한 법안을 포함하여 『어머니와 자녀의 보호, 그리고 여성의 권리에 대한 법률』을 통과시켰다. 이러한 법적 근거에 뒷받침하여 구 동독의 출산여성은 최장 28주의 출산휴가를 사용할 수 있었으며 상시임금의 90%까지 지급받았다.

통일 이전 서독의 경우에는 앞서 논의된 바와 같이 여성의 가사노동과 자녀 양육기능이 강조되는 전통적 성 이데올로기의 영향으로 기혼여성의 취업률이 낮으면서 출산휴가 및 육아휴직제도 또한 미흡한 수준이었다. 그러나 경제성장이 급속히 진전되면서 기혼여성과 미혼모의 취업증가와 자아성취를 지향하는 젊은 여성세대의 사회참여 증가라는 사회구조적 변화로 자녀양육과 여성의 경제사회활동 양립에 대한 활발한 논의결과, 모성을 보호하기 위한 다양한 정책적 시도가 이루어졌다.

1979년 제정된 서독의 『모친휴가법』은 취업여성이 출산한 경우 출산 전 6주와 출산 후 8주의 보호기간 외에 4개월 간의 모친휴가 사용을 규정하고 있었으며, 동 기간 중에 부분적인 소득보장을 지원하였다. 이후 1985년 『육아수당 및 육아휴직의 부여에 관한 법률』의 제정을 계기로 모성보호법(Mutterschutzgesetz)

상의 모친휴가규정은 폐지되었다. 이에 따라 출산 전 6주간, 출산후 8주, 그리고 조산이나 쌍생아 출산 또는 다산의 경우 12주의 모성보호기간동안 의료보험에서 세금을 제외한 실질임금을 제공하고 있으며 추가수당은 고용주가 지급하도록 하고 있다.

특이할 점은 남녀근로자 모두 구분 없이 동 제도를 신청하여 사용할 수 있으며, 근로여부에 상관없이 남녀모두 육아휴직 기간에 육아수당을 지급받게 된다. 또한 임신 중이거나 모유 수유를 하는 여성에게는 야간과 휴일근무를 법적으로 금지하고 있으며 모성보호기간 이후에도 수유를 하는 여성에게는 유급수유휴가를 신청할 수 있도록 한다. 그러나 「육아수당 및 육아휴직의 부여에 관한 법률」의 약칭이 『연방육아수당법』으로 통용되고 있는 현실이 반영하듯이 독일의 모성보호제도는 육아휴직보다는 육아수당이 중심이 되고 있다.

육아휴직의 경우 1985년 구법에서는 10개월을 보장받았으나 그 후 여러 차례의 개정절차를 거쳐 1992년 1월 1일 이후 출생한 자녀에 대해서는 이들이 3세가 될 때까지로 연장되었다. 한편, 2001년 이후 출생한 자녀가 있는 경우 여성은 물론 남성근로자도 자녀가 3세가 될 때까지 부모시간(Elternzeit)을 이용할 수 있다. 부모시간제도는 남성이 자녀양육에 보다 적극적으로 참여할 수 있도록 유도하기 위한 정책으로 시도되었으며, 이는 기존의 육아휴직제도를 남성과 여성이 공동으로 사용할 수 있도록 개선한 것이다. 동 제도에 의하여 15인 이상의 사업장에 근무하는 부모는 사업장에 긴급한 사유가 없는 한 부모시간기간 동안 시간제 근무를 선택할 수 있다. 또한 부모시간기간 동안 부모는 주당 30시간까지 근로할 수 있으며 3년째가 되는 부모시간시기에는 고용주의 동의 하에 자녀가 8세가 되는 해로 연기하여 사용할 수 있다.

종전의 육아휴직을 사용할 수 있는 기간은 육아수당이 지급되는 기간과 연동되도록 하였지만, 최근의 개정과정에서 육아휴직과 육아수당의 지급기간이 분리되었다. 한편 위탁자녀가 있거나 자녀를 입양한 경우에도 최초 보호로부터 3년간, 그리고 그 자녀가 만 7세가 될 때까지 육아휴직을 사용할 수 있다.

육아휴직 또는 부모시간제도를 이용하고자 하는 근로자는 4주 전에 육아휴직 또는 부모시간제도의 기간을 명시하여 사업주에게 휴직신청을 하여야 한다. 또

한 전일 휴직을 원칙으로 하나 동 기간에 시간제 근로를 희망할 경우에는 시간제 근무형태로 전환이 가능하다.

육아휴직 기간 중에 사업주는 근로자를 해고할 수 없음을 명시하고 있는데 이는 출산여성이나 자녀가 출산한 남성 근로자가 시간제 근로자인 경우에도 동일하다. 그리고 휴직 후 이전의 직장과 동일한 또는 그에 상응하는 직장에 복귀가 보장되어 있으며, 보직이 변경되는 경우는 휴직전 직무와 동등한 위치로의 이동에 한하며, 휴직전 보다 임금이 삭감되는 보직변경은 인정되지 않는다.

나. 양육비 지원

일반적으로 가족수당이나 아동수당제도의 유형은 크게 보편주의적 제도와 고용관계에 의한 제도로 구분된다. 보편주의적 제도는 해당국가에 거주하는 것을 요건으로 아동이 있는 모든 가족에게 급여를 지급하고 재원은 정부에서 전액 부담하는 방식이다. 한편, 고용관계에 의한 제도는 아동기 자녀가 있는 임금근로자 또는 경우에 따라 자영업자에게 수당을 지급하되, 국가에서는 사회보험 수급자로서 피부양 아동이 있는 경우에만 수당을 지급한다. 재원은 고용주가 전체 비용을 부담하는 것이 일반적이며 부분적으로 국가의 보조가 이루어지는 형태이다. 독일의 가족수당제도는 보편주의적 성격이 뚜렷하다.

독일 연방정부의 가족수당과 아동수당은 가족의 자녀양육 부담을 경감하고 가족의 경제적 상황을 개선을 목표로 하는 가족성과보상(Familienleistungsausgleich)에 근거하고 있다. 이는 시장경제원리에 따른 소득분배를 가족을 위한 국가적 정책차원으로 재분배하기 위한 도구로 사용되며 아동수당(Kindergeld)과 자녀세 금공제(Steuerfreibeträge)가 중심이 된다.

1) 아동수당

1954년 처음 입법화된 아동수당제도는 1985년 「육아수당 및 육아휴직의 부여에 관한 법률」에 근거하여 18세 미만의 모든 아동에게 제공되며, 대상아동이 직업교육을 받고 있거나 임의로 사회봉사를 할 경우 가구당 소득수준에 따라

차등적으로 소득세법과 「육아수당 및 육아휴직의 부여에 관한 법률」에 의하여 최장 27세까지 연장 지급된다. 또한 아동이 장애를 갖고 있는 경우는 연령제한 없이 수당을 받을 수 있으나 18세 이상의 경우에는 소득수준에 따라 차등적으로 지급된다. 자녀수에 따라 증액되는 아동수당은 첫 번째와 두 번째 자녀에게는 138.5유로가 지급되고 세 번째 자녀에게는 매월 143유로가 지급되며 네 번째 이상의 자녀에게는 매월 178.95유로가 지급되고 있다(이진숙, 2002).

아동수당의 운영은 연방정부의 재정부에서 총괄하고 가족기금의 명칭으로 노동청이 관여하고 있으나 아동수당의 재정은 전액 연방정부에서 국고부담으로 충당하고 있다.

2) 양육수당

아동수당과 별도로 양육수당의 경우 2001년 이후부터 자녀를 직접 양육하면서 1주일에 30시간 미만으로 취업하고 있는 부모에게 소득수준에 따라 차등적으로 지급한다. 부모는 자녀가 2세가 될 때까지 최고 307유로, 연간 7,368유로를 지급받을 수 있는 정규급여와 자녀가 1세가 될 때까지 매달 최고 460유로, 연간 최대 5,520유로를 받을 수 있는 대안급여 중 선택이 가능하다.

일반적으로 연간 총소득이 부부의 경우 51,130유로 이하이거나 한부모인 경우 38,350유로 이하이면 자녀의 생후 6개월까지 양육비 전액을 지원받고 7개월 이상이 된 경우에는 자녀가 한명일 경우에는 연간 총 소득이 16,470유로 이하인 경우에 대하여 양육비 전액을 지급하고 16,470유로 이상 23,500유로 이하인 경우에는 양육비의 일부를 지급받는다. 또한 둘째 자녀이상의 경우 2001년도 출생한 경우 연간 부부의 경우 연간 총소득의 상한선이 18,924유로로, 한부모인 경우에는 15,952유로로 조정된다. 둘째 자녀가 2002년도 출생한 경우에는 부부의 연간 총소득의 상한선이 19,267유로, 한부모인 경우에는 16,295유로로 조정되며, 2003년도 출생한 둘째 자녀가 있는 경우에는 부부의 경우 19,610유로, 한부모인 경우 16,638유로로 조정된다. 즉, 2001년 이후 출생한 둘째 자녀 이상의 자녀에 대해서 양육비가 지급될 수 있는 연간 총소득의 상한선을 조정하고 있

는 것이다. 이밖에도 연방주마다 각기 다른 액수와 기간에 대한 별도의 양육비를 지급하고 있다.

3) 세금공제

한편 세금공제의 경우 자녀양육에 따르는 공제액은 부부에게는 3648 유로까지 가능하고 한 부모 가정에 대해서는 1,824유로까지 인정되고 있다. 그러나 한 부모가정이라도 전 배우자가 사망했거나 양육비용을 책임져야할 전 배우자가 자녀양육에 소용되는 비용의 75% 미만으로 양육비용을 지불하고 있다면 아동을 직접 양육하는 부 또는 모에게 세금공제를 이양하는 신청을 함으로써 3648 유로 전액을 공제받을 수 있다.

성년의 자녀이라도 교육과정에 있고 부모와 다른 동거하지 않을 경우 자녀양육공제 외에 추가로 924 유로가 공제된다. 이 밖에 부모가 취업 중이거나 14세 미만의 자녀를 양육하고 있으면서 양육비용이 기본적으로 공제되는 1548유로보다 추가적으로 소요될 경우에는 추가된 양육비용에 대해 공제 받을 수 있다.

3. 영유아 보육 및 교육정책

가. 정책의 개요

독일의 보육정책의 중심은 출산장려주의를 조장하고 가족과 여성에 대한 남성부양자에 대한 의존과 전통적 성역할의 개념을 복지국가에 반영하는 보수주의적 성격을 강하게 띠고 있다. 여성의 경제활동 참여를 적극적으로 지원하기 위한 보육정책의 일대 변화는 통일 이후 서독지역에서 뚜렷하게 진행되었다. 이는 통일 독일이전 보육시설의 설치 및 이용현황의 동·서독간의 편차에 기인한다.

통일이전 동독은 아동에 대한 집합적 교육과 남녀평등한 고용구조에 기초한 국가주도적 보육시설을 운영하면서 보육시설의 이용률이 95%에 육박하였다. 전체 동독 여성인구의 90%가, 특히 기혼여성의 62%와 한부모 가족의 여성가장

89%가 전일제 근로자로 취업한 상태에서 10세 미만의 아동의 80~95%가 보육 시설을 이용하고 있었다. 반면, 통일이전 서독의 경우에는 3세 미만의 영아는 가정에서 양육하는 것이 바람직하다는 사회적 통념과 제도적 미비로 가정중심의 양육이 이루어지면 보육시설의 설치가 제한적으로 이루어졌다.

즉, 서독에서는 남성가구원에 대한 가족부양의무를 강조하면서 여성의 가정에서 가사와 자녀양육의 책임을 갖는 성별분업의 모성이데올로기와 자녀양육자체를 지극히 개인적인 문제로 간주한 보육제도를 형성하였다. 따라서 통일 전 서독 기혼여성의 28%만이 취업하고 있었으며, 한부모 가정의 여성 가구주인 경우에도 취업률은 45%에 불과하였다(Adler, 1997).

그러나 통일 이전부터 지속되었던 자녀양육부담 등으로 인한 지속적인 저출산 현상과 여성의 경제활동 참여 증가 등으로 인한 자녀양육과 아동보육에 대한 국가의 개입의 필요성이 강조되면서 1996년부터 4세 이상 6세 미만의 모든 아동에 대한 반일제 유치원(Kindergarten)의 취원이 의무화되어 유아에 대한 공보육체제를 마련해 나아가고 있다. 그럼에도 불구하고 여전히 영아에 대한 보육지원은 미흡한 실정어서 전체아동의 약 10%정도만이 보육시설을 이용하고 있는 것으로 나타났다(Bien, 2002). 실제로 1993/1994년과 1999/2000년 독일의 보육시설 이용률을 다른 유럽국가와 비교해보면 <표 5-3-1>과 같다.

<표 5-3-1> 유럽국가의 보육시설 이용현황(1993/1994와 1999/2000)

(단위: %)

	영아보육시설		의무보육제도유무	유아보육(유치원)		의무보육제도유무
	1993/1994	1999/2000		1993/1994	1999/2000	
독일	2	10	없음	85	78	있음
오스트리아	3	4	없음	75	79	없음
노르웨이	31	40	없음	72	80	없음
스웨덴	33	48	18개월 이상	72	80	있음
벨기에	30	30	30개월 이상	95	97	있음

자료: Neyer, G., Family policies and low fertility in Western Europe, Max Planck Institute for Demographic Research WP2003-021, 2003.

나. 행정체계

아동의 연령구분에 따른 보육모형을 채택하고 영아를 대상으로 하는 보육관련 업무는 연방정부의 가족·노인·여성·청소년부(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen, und Jugend)에서 담당하고 있으며 유아에 대한 유치원 교육은 교육연구부(Bundesministerium für Bildung und Forschung)에서 담당하는 이원체계를 유지하고 있다. 아동의 연령에 따른 보육행정의 이원체계를 유지하면서도 한편으로는 취약계층의 아동보호를 위한 보육시설과 중산층의 조기교육을 위한 유치원 교육으로 이원화되어 있으나 이들 두 기관 모두가 사회복지교육시설로 사회적으로 인식되고 있다.

다. 보육·교육서비스 유형

독일의 보육시설은 크게 3세 미만 영유아를 위한 보육시설(Kinderkrippen)과 4~6세 유아를 위한 유치원(Kindergarten), 그리고 7~11세의 취학아동을 대상으로 방과후 보육프로그램을 전담하고 있는 호르트(Hort)로 구분된다. 이들 세 가지 유형의 시설은 지역에 따라 각각 분리설치 되어있거나 통합아동보육기관(Kindertagesstätte 혹은 Kindertageseinrichtung)이라 하여 공동으로 설치·운영되고 있으며, 최근에는 보육시설에서의 연령혼합프로그램의 효과성에 대한 연구결과에 근거하여 통합아동보육기관이 증가하고 있다. 이밖에 초등학교에 입학할 연령임에도 불구하고 학교생활에 적응이 어려울 것으로 판단되는 아동을 대상으로 학교유치원(Schulkindertarten), 초등학교에 부설되어 있으면서 2년 과정으로 5~6세 아동을 대상으로 첫해에는 유치원 교육을 실시하고 다음해에는 초등학교 1학년에서 요구하는 교과중심의 학급을 운영하는 유아학교(preschool)가 있다. 지방자치단체 및 연방정부는 그리고 종교단체나 사회단체와 같은 비영리복지단체가 주축이 되어 보육시설과 유치원을 운영하고 있으며 민간부문에서는 가정보육시설이나 부모공동보육이 실시되고 있다(박정선, 1998).

부모의 요구에 따라 시간제와 종일제로 운영되고 있는 이들 기관들 가운데 보육시설은 영유아의 보호와 사회화 및 조기교육기능을 강조하고 있으며, 유치

원의 경우 유아의 보호뿐만 아니라 사회화와 교육기능을 강조한다. 보육시설(Kinderkrippen)의 경우 오전 7시부터 오후 4시까지 운영하는 것을 기본으로 하고 있으며 일반적으로 6명의 영아들이 하나의 반을 구성하고 교사대 영아의 비율이 약 1:3정도이다. 한편 유치원은 오전반, 오후반, 그리고 종일반으로 나누어지는데 오전·오후반의 경우 하루 4시간씩 운영되며 종일반은 보육시설(Kinderkrippen)과 마찬가지로 하루 8시간 운영되며, 교사대 아동의 비율을 1:10 정도를 유지하고 있다(김승권 외, 2003).

그러나 전일제로 운영되는 보육시설은 매우 제한적이어서 주로 반일제 시설을 이용하는 취업여성의 근로시간과 갈등을 야기하고 있다. 이는 독일의 보육정책의 기본이 전적으로 여성의 사회·경제활동 참여를 지원하기 위한 수단으로서의 의미보다는 양질의 조기교육의 기회를 제공하여 아동들에게 건강한 성장·발달의 기회를 제공하고자 하는 정책기조가 분명하게 살아있기 때문이다(Bettio & Prechal, 1998).

〈표 5-3-2〉 독일의 보육서비스 체계

	보육시설	가정보육모	유치원
부모에 대한 자산조사 실시 여부	빈곤가정	-	빈곤가정
관할	연방 가족·노인·여성·청소년부, 지방정부 복지국	연방 가족·노인·여성·청소년부, 지방정부 복지국	연방 교육연구부, 지방정부 복지국
지도·감독기관	지방정부 시설관리 및 재정지원	지방정부에 등록 및 승인 필요	지방정부 시설관리 및 재정지원
주요 이용자	직업훈련 중이거나 취업중인 부모		일반가정
이용 아동연령	6개월~3세	0~3세	3~5세
재정	지방정부 지원, 부모부담	정부지원, 부모부담	공공 80%, 부모 최대 20%

자료: 박정선, 『영국, 미국, 독일의 아동보육정책의 형성과 발달 현황』, 『연세사회복지연구』, 제5권, pp.64~96, 1998, 재정리.

보육시설을 이용하는 아동은 연령에 관계없이 사회적 취약계층의 자녀에 대하여 우선순위가 주어지는데 주로 저소득층 취업부모의 자녀, 한부모가정의 자녀 혹은 학생부부의 자녀 등이다. 이는 전반적으로 보육서비스의 공급이 다른 유럽국가에 비하여 부족한 독일에서 전체 보육대상 아동의 수요를 충족시킬 수 없기 때문에 우선순위에 따라 보육서비스가 제공되는 것이다. 보육시설이용료의 경우 부모의 소득수준에 따라 차등적으로 결정되는데 부모 부담분은 시설이용료의 최대 16~20%정도이다.

4. 정책시사점

선진 유럽국가들과 마찬가지로 독일의 경우에도 노인에 집중되었던 복지적 관심이 아동으로 이전되는 과정에서 기존 예산의 4~5배에 달하는 공적기금이 아동관련 정책에 투입되었다. 독일의 키엘경제연구소의 연구결과에 의하면 아동양육에 필요한 전체 재정의 약 3분의 1을 국가가 부담하고 있는 것으로 나타나고 있다.

보육정책과 관련하여 독일 연방정부는 포괄적인 정책을 수립하고 지방정부는 연방정책의 범위 내에서 지역적 특성을 고려하여 보육관련 제도를 제정하고 재정적 지원을 하고 있다. 특히 다른 OECD 국가에 비하여 보육시설에 대한 재정 지원이 충분하지 못한 독일의 경우 종교단체나 사회단체와 같은 민간복지단체의 지원이 중요한 자원이 되고 있으며 이는 보육시설을 운영하는데 있어 민관의 보충성의 원칙과 관민협조관계를 보여주는 실례가 될 것으로 판단된다.

한편, 보육시설과 유치원이 이용 아동의 연령에 따라 이원적으로 분리되어 있지만 빈곤아동이나 요보호아동을 위한 보육시설과 중산층 이상의 아동을 대상으로 하는 조기교육기관으로서의 유치원이 아니라 두 기관 모두 사회복지교육시설로 자리매김 되어 있는 독일의 현실은 우리나라의 보육과 유아교육 이원 체계에 대하여 시사하는 바가 크다.

제 4 절 영국의 보육 및 육아지원 정책

1. 정책의 배경 및 개요

가. 영국의 복지정책 개요

영국의 복지국가 전성기는 제2차 세계대전 후 비버리지 계획의 발전과 함께였다. 이 계획은 국가보건서비스와 완전고용정책에 부가하여 노령, 은퇴, 장애, 실업, 의료, 그리고 가족수당을 포괄하는 통합적이고, 기여적이며(contributory), 고정률의 보편적 사회보험체계를 제안하였다. 이 시기부터 영국 복지국가가 구체화되었으며, 현재 영국 사회정책의 특징을 만들어 냈다.

영국은 사회적 보호에 대해 GDP의 27%를 사용하며(2000), 이것은 유럽연합 15개국의 평균(27.3%)과 거의 같다고 할 수 있다. 가족과 아동에 대한 사회적 급여는 유럽 평균인 8.2%보다 낮은 7.1%수준이며, 이는 1998년 8.6%보다 더 낮다(Bertelsmann Foundation). 영국은 유럽연합 15개국 가운데 사회부조 사용률이 가장 높다. 영국 사회정책 중에서 가족 및 아동 급여는 영국 소득이전정책 중에서 가장 다양하다. 1980년대 및 1990년대 동안 가족 및 아동급여는 가치를 인정받지 못하였는데, 블레어 행정부 이후 아동정책 의제를 표방하게 되었다. 5명 중 한 명의 아동이 소득지원(사회부조)을 받는다.

영국의 복지 시스템은 시장과 소득조사에 보다 의존함으로써 스칸디나비아나 유럽대륙의 나라들보다는 덜 관대하지만, 국가적인 최저 안정망의 발전과 보건과 교육에 대한 국가 책임이 매우 잘 이루어져 있다.

나. 영국의 자녀양육관련 환경 변화

영국은 복지국가의 초기 개척자적인 역할을 해 왔음에도 불구하고, 성인지적이고 다양한 가족변화와 관련된 사회정책을 20세기 후반에서야 마련하기 시작했다. 이러한 배경에는 영국문화에서 전통적이고 핵심적인 가치인 ‘가족의 사적자유’(privacy of family)가 큰 영향을 미쳤다. 가족의 사적자유에 대한 가정은

정부가 가족이 위기상황이거나 역기능인 상황에 대해서만 최소한의 제한된 역할을 해야 한다는 것을 의미한다.

영국의 가족정책은 가족과 아동에 대한 명시적인 정책을 가지고 있지 못하다. 게다가 아동이나 자녀를 둔 가족에 대한 고유하고 지속적인 정책도 없으며, 아동의 욕구가 정책 의사결정에서 중요한 요인이 된 적도 거의 없었다. 따라서, 가족정책으로는 자산조사에 기초하여 어머니와 아동이 복지수급자의 대부분을 차지하는 것을 정책방안으로 삼고 있을 뿐이다. 영국의 아동정책은 일반적인 아동을 대상으로 하기보다는 빈곤 아동에 초점을 맞추고 있으며, 또한 빈곤 아동보다는 장애 및 문제 아동 등 의존적인 아동에 초점을 맞추고 있다. 이처럼 영국의 가족정책은 대부분 탈빈곤 정책이며, 기본 전략으로서 사회부조와 자산 조사를 강조한다. 영국의 경우 최근 가장 정치적 혹은 여론의 관심이 되는 가족정책의 이슈는 빈곤가족과 빈곤아동의 높은 출연율, 결혼 및 친족관계의 안정성, 가정과 직장생활의 균형, 10대 미혼모 문제이다(표 5-4-1 참조).

〈표 5-4-1〉 최근 영국의 가족정책 이슈

<ul style="list-style-type: none"> • 빈곤가족과 빈곤아동의 높은 출연율 • 결혼 및 친족관계의 안정성 • 가정과 직장생활의 균형 • 10대 미혼모 	<ul style="list-style-type: none"> • 1997년 빈곤선(중간소득의 60% 이하) 밑에 살고 있는 아동이 거의 3명 중 1명임. 이를 2004년까지 28%로 감소시킬 것임. • 동거 등 특수한 혼인 및 양육형태의 증가로 인한 높은 수준의 이혼율. • 영국은 유럽에서 남성의 근무시간이 가장 길. • 대부분의 10대 미혼모가 결혼을 하지 않고 국가에 재정적으로 의존하는 비율이 매우 높음.
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

이에 노동당 정부는 2010년까지 빈곤아동의 수를 절반으로 감소시키며, 2019년까지 빈곤아동을 근절시키는 것을 중요 목표 중 하나로 삼고 있다. 저소득 가족에 대한 지원을 통해 빈곤아동을 감소시키며, 구직관련 급여를 강조하며, 교육 및 어린 자녀를 둔 가족에 대한 지원, 그리고 자발적 부문의 혁신과 실천에 대한 지원 등을 통한 다영역적 전략으로 빈곤아동에 대해 접근하고 있다. 영국은 빈곤아동과 고용을 증진시키기 위하여 세제 및 급여체계를 개혁하는 일

련의 정책을 실행하기 시작하였다. 이러한 정부의 정책으로는 <표 5-4-2>와 같은 전략을 포함한다.

<표 5-4-2> 영국의 가족정책 전략

- 일을 할 수 있는 사람에게는 일자리를 제공하고, 일을 할 수 없는 사람에게는 추가적인 지원을 제공함으로써 가족의 일정수준의 소득을 유지하도록 함.
- 우수한 공공 서비스의 접근가능성을 높임 - 가난한 아동들이 자신의 불리함의 순환을 깰 수 있는 기술과 교육을 확보할 수 있도록 모든 사람에게 세계적 수준의 교육을 제공함.
- 부가적인 욕구나 인생의 결정적 시기에 있는 아동에게 Sure Start 프로그램과 Children's Fund와 같은 표적화된 개입을 함.
- 자발적인 지역사회 부문에서의 혁신과 좋은 실천을 지원하고 빈곤아동을 퇴치하기 위한 전략적 파트너십을 육성하는 등 이 부문에 대한 힘과 전문성을 부여함.

이러한 개혁적 노력은 1997년 보편적 아동급여(Child Benefit)의 증가와 일하는 가족의 세금공제(WFTC: Working Families' Tax Credit)의 도입으로 시작되었다. WFTC는 자녀를 둔 가족을 가장 큰 목표로 하였으며, 미국의 Earned Income Tax Credit과 유사하나 보다 관대하다고 할 수 있다. 이후 2002년 저소득 가족을 위한 아동세금공제(Children's Tax Credit)를 실시하였으며, 2003년에는 아동을 위한 재정적 지원 체계를 개선하기 위하여 보편적 수당인 아동급여와 일하는 가족의 세금공제, 소득지원 및 구직수당, 아동세금 공제 등 다양한 종류의 아동지원을 함께 통합하는 아동공제(child credit)를 도입하였다.

최근 영국에서는 가족연구가 활발히 진행되고 있는데, 1990년대는 가족변화와 다양성에 초점을 맞추었다면, 현재는 젊은 아버지의 욕구와 지원에 관심을 가지며 국가아동발전연구(the National Child Development Study) 및 세기동년배 연구(Millennium Cohort Study)와 같은 아동과 아동의 안녕에 대한 전체적인 연구가 이루어지고 있다(Kamerma et al., 2003).

다. 담당 부처 및 정부 기관

영국 정부는 1998년 다양한 기관을 통해 파편화된 가족정책을 실시하고 있는

문제점을 해결하기 위하여 모든 관련 부처의 각료를 위원으로 하고 내무부 장관을 의장으로 하는 가족 행정위원회(Ministerial Group on the Family)를 만들었다(OECD, 2002).

현재 관련부처로는 직업연금부(DWP: Department for Work and Pensions), 교육기술부(DfES: Department for Education and Skills), 그리고 국세부(Department of Inland Revenue)이다.

직업연금부(DWP)는 2001년 6월에 기존의 사회보장부(DSS: Department of Social Security)와 교육고용부(DfEE)의 고용파트를 합하여 만들어졌다. 종전 교육고용부(DfEE: Department for Education and Employment)의 교육파트는 교육기술부(DfES)로 이전되었다. 새로운 직업연금부(DWP)는 고용, 평등, 급여, 연금, 그리고 아동지원에 대한 책임을 가지며, 고용서비스와 소득지원급여(사회부조)를 연계시키고 모든 사람의 평등과 사회적 참여(inclusion)를 지원하는데 우선권을 가진다. 아동급여 업무는 국세부로 이관되었다.

2. 휴가와 수당체계

영국은 명시적인 가족정책이 독립적으로 존재하는 것이 아니라 여러 정책에 아울러져 있다. 정책의 특징으로는 사회부조 및 자산조사를 일차적으로 강조하여 가족정책의 1차적 책임은 가족에게 주어진다라는 가치를 반영한다. 대신 보편적이고 관대한 아동수당이 주어진다. 아동 및 가족정책에는 크게 출산·육아 휴직, 보육정책, 가족 및 아동수당, 기타 세금공제 및 지원, 소득이전 등이 있다(표 5-3-1 참조). 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

가. 출산 및 육아휴가(직)

2003년 4월 기준, 정규직의 경우 출산휴가(maternity leave)는 26주이며 여기에 무급출산휴가 26주를 더하여 사용할 수 있다. 출산휴가 중 첫 6주는 이전 월 급여의 90%가 지급되며, 나머지 20주는 일주일당 100유로로 고정되어 있다. 유급휴가는 입양부모도 사용할 수 있다. 아버지가 출산휴가(fraternity leave)를 사

용할 수 있는 경우는 26주 이상 이전 직업을 유지한 경우 1~2주 사용할 수 있으며, 이 때 지급되는 비용은 1주일당 100유로이다. 영국의 경우 출산휴가시 지급되는 비용은 EU 평균의 절반보다 적다.

〈표 5-4-3〉 영국의 아동 및 가족정책 주요내용

특징	<ul style="list-style-type: none"> • 명시적인 가족정책이 없음. • 사회부조 및 자산조사를 강조함. • 보편적이고 관대한 아동 수당 • 빈곤아동과 한부모의 수의 감소에 대한 적극적 관심
출산/육아휴직	<ul style="list-style-type: none"> • 출산: 현금급여 및 고용유지휴가 • 출산: 모든 노동여성 • 출산: 26주 유급, 26주 무급 • 출산: 6주 90%, 20주 고정금액 • 육아: 고용유지 휴가 • 육아: 입양부모 포함 모든 부모 • 육아: 13주 • 육아: 무급
보육	<ul style="list-style-type: none"> • 대상집단연령 • 자격요건 • 요급 • 보호장소 • 재정전략 • 접근성/포괄성(%) • 사회복지아동보호: 0~4세 • 사회복지아동보호: 장애 및 빈곤아동 • 사회복지아동보호: 무료 또는 소득연계 요급 • 사회복지아동보호: 센터 • 사회복지아동보호: 정부, 소득연계요급 • 사회복지아동보호: 적용불가 • 유아학교: 2½~4 • 유아학교: 보편적 • 유아학교: 무료 • 유아학교 • 정부, 요급 • 60%(3~4세)
가족 및 아동수당	<ul style="list-style-type: none"> • 급여 • 자격요건 • 급여수준 • 16세 아동(학교를 다닐 경우 19세)에 대한 보편적 아동급여 • 한명 이상의 자녀를 가진 모든 거주자 • 첫째 자녀에 대한 추가적 급여
기타	
아동 및 가족 세제공제	<ul style="list-style-type: none"> • 아동세금공제 및 직업세금공제
아동지원	<ul style="list-style-type: none"> • 급여 • 유지율 • 정부에 의해 보장되지 않은 최소한의 금액 • 양육권이 없는 부모의 소득에 따라; 비거주자 부모 소득의 25%가 최고한도
기타 아동관련 소득이전	<ul style="list-style-type: none"> • 장애아동에 대한 수당, 노령연금자 및 장애노동자의 아동을 위한 수당, 사회부조(소득지원)

자료 : <http://www.childpolicyintl.org/countries/uk.html>

육아휴직(parental leave)은 1999년 12월 15일, EU의 출산휴가정책을 보충하기 위한 결과로서 만들어졌다. 아이를 낳았거나 입양한 경우에 그리고 최소 1년 이상 근무한 경우 무급의 육아휴직을 최대 13주까지 보장되어 있다. 이 휴직제도는 아이가 5세가 될 때까지 언제든지 사용할 수 있다.

그 외 아동이 아프거나 배우자가 아플 경우 등 가족구성원 중 응급상황이 발생할 경우 일을 쉴 수 있는 권리가 있다(family leave).

나. 아동급여 제도

아동급여(child benefit)는 소득조사가 아닌 보편적 형태이며, 소득공제 현금급여의 형태로 모든 아동에게 지급된다. 이 급여는 아동이 16세가 될 때까지 또는 학교를 다닌다면 19세까지 유효하며, 16세 또는 17세 아동이 학교를 떠나 직업 및 훈련 프로그램을 찾을 경우 최대 4개월까지 유효하다. 재정은 일반 예산에 의해 재정이 충당되며, 1992년부터는 임금에 포함시켰다.

이 급여는 1945년 제 2차 세계대전 이후 급격한 출산율의 증가로 인한 다자녀 가구의 빈곤을 방지하기 위해 가족수당법(Family Allowance Act)을 통해 지급되었다. 이 법에 의하면 첫째 아이를 제외한 16세 이하의 아동에게 주당 5실링의 수당을 지급하게 되어 있으며, 첫째 자녀에 대한 가족수당은 1977년 4월까지 도입되지 못했다(김승권 외, 2003). 1991년부터 아동급여는 첫째 아이에게 더 높은 비율로 지급하고, 나머지 아이들에게는 같은 비율의 고정된 급여를 지급하였다. 1992년 개정된 아동수당법은 첫째 자녀에게 주당 14.40파운드, 둘째 자녀부터는 자녀 당 주 9.6파운드가 지급되도록 하고 있다.

1990년대 초 두 자녀 편모가족에게 지급된 아동급여 금액은 남성 평균임금의 8%, 여성 평균임금의 13.4%에 해당하였고, 1992년 두 자녀 양부모 가족의 아동급여는 남성 평균임금의 6.5%이었다. 이러한 급여는 다른 유럽국가와 비교했을 때 한 명 또는 두 명의 아동을 둔 가족의 경우에는 높은 편이었으며, 대가족의 경우에는 낮은 편이었다. 양부모의 경우 아동급여는 어머니에게 지급되므로 이 급여를 “어머니 임금(mother wage)”의 종류로 간주되기도 한다.

현재 영국은 보편적인 아동급여를 기준으로 아동 및 가족지원을 통합하고 부모의 고용유지를 위한 부가적인 정부 급여를 매듭짓기 위한 개혁을 추구하고 있다.

3. 영유아 교육 및 보육정책

1870년 채택된 교육법(Education Act)은 5세부터 의무교육을 하도록 명시하고 이후 영국의 유아교육 및 보육제도에 많은 영향을 미쳤다. 1918년 교육법에 의해 지방교육청이 보육학교(nursery school)를 설립하게 되고 1989년에는 아동법(Children Act)이 제정되어 사회서비스부(Social Service Department)에 의해 아동보호기관의 등록과 장학이 이루어지게 되었다.

미국과 같이 영국에서도 교육을 강조하는 영아학교(infant schools)가 19세기 초 건립되어 급속히 확장되었으나, 이러한 영아학교는 이후 반일제(part-day) 유치원에 의해 대체되어 대부분 사라져버렸다.

초기 유치원은 가난하고 일하는 여성의 아이들에게 “열등한” 형태의 보호와 교육을 제공하였는데, 1851년에는 3세 아동의 20%, 4세 아동의 20%를 포함하고 있었으며, 1901년에는 2~5세 아동의 43%를 포함하였다. 초기 유치원은 부모의 선택에 따라 2세 또는 3세 이상의 모든 아동들에게 자발적인 무료 교육 서비스를 제공하기도 하였다. 반대로 중산층 아동들은 집에서 “유모” 나 독일의 프리데히 프뢰벨 모델을 갖춘 유치원에서 보호를 제공받았다.

20세기 영국의 보육정책은 노동계급의 아동들을 위한 영아학교의 질을 개선시키거나 이러한 영아학교 프로그램에 유치원의 새로운 교육 철학을 통합시키는데 실패하고, 초등학교에 이미 5세 이상의 아동을 포함시킴으로써, 보육 대중화를 감소시켰다. 이는 풍부한 프로그램의 조기교육과 “보호”(protective)서비스로서 주간보호와의 관계가 분리되어 있기 때문이었는데, 이 두 가지의 수평적인 흐름을 통합시키고 적용범위를 확대시키려는 새로운 노력에 또 한 세기가 걸렸다.

영국의 보육시스템은 교육부와 지방교육청 산하의 유아원(preschool) 프로그

램인 교육 및 사회복지와 보건부와 지방사회서비스국 산하의 주간보호센터, 보육시설(nurseries), 가정보육(child-minders)으로 나뉘어진다. 유아원은 2.5~3세 이상의 모든 중간계급 아동이 학교를 준비하는 부유한 프로그램으로 간주되는 반면, 주간보호 프로그램은 가난하고, 혜택받지 못하며, 이민자이거나, 방임되고 학대받는 아동, 장애아동 등 욕구가 있는 아동들에게 제공된다.

따라서, 의무교육 이전의 5세 미만의 아동에 대하여 교육 및 보호에 대한 형평성 문제가 야기되어, 1994년에는 부모가 원하는 모든 4세 아동을 대상으로 연간 33주 기준, 1일 2시간 30분, 주당 5회의 무상유아교육을 제공하기 시작하였다. 1996년에는 4세 유아보육에 대한 지불보증제도(Nursery Voucher Scheme)를 도입하여 1999년에서 2000년까지 유아 1인당 1,130파운드를 지급하였다.

1997년 노동당이 집권하면서 유아교육과 보호를 확대지원하고 체제 개편을 시도하고자 EYDP(Early Years Development Partnership)을 출범시켰다. 여기서는 유아기 서비스 증진을 국가 최우선 과제로 선정하여 중간수입의 1/2 이하인 빈곤 가정의 아동을 우선대상으로 하고 지역교육청 중심으로 양질의 유아교육기관을 운영하도록 하였다. 1998년 이 기구는 EYDCP(Early Years Development and Childcare Partnership)로 확대 개편되었다.

또한 1998년에는 0~14세까지의 아동과 16세까지의 장애아를 위한 국가 보호 전략을 발표하고, 총 4억 7천만 파운드를 할당하였으며 이 중 4천 4백만 파운드가 1999년에서 2000년도 보호시설의 확충에 투입되었다. 이 해에는 유아와 그 가족의 욕구에 부응하는 양질의 보호와 교육을 제공하기 위하여 EYNTO(Early Years National Training Organization)을 설립하였다.

영국의 의무교육(compulsory school)은 5세에서 시작되나 거의 모든 4세 아동이 이미 학교에 입학한다. 이에 블레어 행정부는 학교에 4세를 모두 포함시키고 현재 3세의 아동입학을 2002년까지 2배로 늘리겠다는 목표를 발표하였다. 이에 1999년 3세아 무상교육의 재원을 총 3억 9천만 파운드를 확보하고 3세아동 무상보호시설 66%를 확충하였다.

그러나, 3세 미만의 아동들에 대한 프로그램을 확장시키겠다는 논의는 부족한 편이다. 다만, 미국의 Headstart나 Early Headstart와 비교할 수 있는 Sure Start

라는 조기 아동 프로그램이 개발되어 있다. 유아원 프로그램이 3세 아동을 많이 포함하고 있지만, 대부분은 반일제나 반주간제(part-week) 프로그램에 다닌다. 소수집단 또는 “위험에(at risk)” 처하거나 여러 종류의 문제를 가지고 있는 아동들은 사회복지 주간보호센터에 다닌다. 3세 이하의 아동의 경우 아주 극소수가 시설보호를 받고, 대부분은 놀이집단(playgroups)이나 가정보육(가족주간보호제공자들)에 의해 보호를 받는다(부록 표 1 참조).

현재, 영국의 보육 시스템은 철학, 교과과정, 그리고 프로그램 초점에 따라 매우 다양화된 프로그램으로 분리되어 있으며, 최근에는 보육 관할 행정부의 위치가 사회복지로부터 교육으로 이동되었다. 1999년부터는 유아교육과 보호기관의 등록을 교육고용부 산하 교육표준청(OfSTED: Office for Standard in Education)이 관리하여 장학관이 공·사립 유아교육기관을 감사하게 하였다. 교육고용부는 2001년에 교육기술부로 바뀌었다.

영국은 1998년 9월 이후 모든 4세 유아에게 무상의 보편적인 유아교육을 제공하도록 하고, 부모가 원할 경우 3세 유아도 교육을 받을 수 있게 하였다. 그러나 3~5세의 유아 보호는 보통 부모가 그 비용을 부담하고 있다.

4. 정책시사점

“가족의 사적자유”를 중시해 온 영국은 유럽국가 중에서 보수적인 가족정책을 유지해 왔다. 즉, 보편적이고 일관성 있는 가족정책 대신 사회부조 형식의 빈곤가족에 대한 정책이 주를 이루어 왔으며 아동정책 역시 일반적인 아동보다는 장애 및 문제아동 등 요보호 아동에 초점을 맞추고 있다. 이러한 정책은 노동당 정부에 의해 확대되기 시작하였다. 유럽연합국가 중 가장 높은 소득불평등과 아동 및 가족에 대한 사회적 배제 문제를 해결하기 위하여 광범위한 양육환경 개선방안, 그리고 편모에 대한 사회부조프로그램을 줄이고 구직을 격려시키는 일련의 정책을 실행하기 시작하였다. 우리나라 가족 및 아동정책의 개선을 위한 시사점을 다음과 같다.

첫째, 보수적인 영국의 경우에도 보편적 복지정책인 아동수당이 존재한다. 이

는 가족 및 아동이 일정한 수준을 유지하는데 있어 국가의 책임을 명시한 복지 국가의 정책 특성이 반영된 것으로, 단순히 아동의 보육 및 교육정책을 뛰어넘어 거시적인 아동 및 가족정책에 중요한 역할을 한다. 특히, 이와 같은 아동관련 수당 및 세금 공제 제도는 늘어나는 사회부조비용을 줄이고 여성의 사회참여를 높이기 위한 경제적 효과를 가진다. 우리나라의 경우에도 거시적 측면으로 보편적 아동수당 및 직업과 관련된 다양한 세금공제가 필요하다 하겠다.

둘째, 영국의 경우에도 우리나라와 마찬가지로 유아 보호와 교육의 분리가 오랜 기간 지속되어 왔다. 이는 국가적 수준에서는 행정부처간의 경쟁으로, 지역수준에서는 불필요한 과잉경쟁으로 악화될 문제점을 가진다. 그러나, 영국은 최근 유아보호 관련서비스에 대한 책임관할권을 보건부에서 교육고용부로 이행하였으며, 다부처간 협력체계인 교육행정위원회, 지역단체인 Sure Start, 유아발달 및 보호협력체(EYDCP) 등을 통하여 통합적인 체계를 갖추는 노력을 하고 있다. 특히 중산층 유아교육 정책 위주에서 영아교육, 부모의 고용정책과 관련한 유아보호 등으로 인식을 확대하였다. 유아의 보호와 교육에 대한 통합적 접근은 재정적 지원과 책임소재를 보다 분명히 함으로써 결국 아동 및 가족의 욕구에 보다 잘 대응할 수 있는 체계를 마련한다.

셋째, 영국정부는 저소득층 아동보호와 중산층 아동교육간의 불공평한 서비스가 오랜 기간 논란이 되어 왔고, 최근에 이를 극복하기 위한 정책을 추진하고 있다. 특히, 지역간 접근성의 차이, 기관간 서비스의 질 및 종사자의 질적 차이는 우리나라의 문제점과 흡사하다.

넷째, 영국의 경우 유아보호와 교육을 교육적 관점으로 통합하는데 있어 과연 유아보호의 의미를 조기교육으로 인식하는 것이 바람직한가에 대한 논의가 있어왔다. 이는 유아보호 및 교육에 있어 기술적이고 성과위주의 교육체계가 아동에게 긍정적인 영향만을 미칠 수 없다는 비판을 받게 한다. 따라서, 유아보호와 교육을 통합하는 데 있어 취학 전 아동의 교육을 어떻게 바라볼 것인가가 매우 중요하다고 할 수 있다. 교육의 내용이 유아의 욕구와 발달단계에 맞고, 장애아동과 같은 특수한 욕구를 반영할 수 있도록 다양한 프로그램이 개발되어야 할 것이다.

다섯째, 한 사회의 여성의 역할로 고용을 강조하는가, 보육을 강조하는가에 따라 사회정책이 달라질 수 있다. 여성의 사회활동 참여율이 증가하고 실제로 여성의 사회참여가 사회전체 경제에 미치는 효과가 크다고 하지만, 여성이 가정 내 보육을 담당하는 효과성 역시 크다고 할 수 있다. 특히 영국과 같이 남성의 노동시간이 유럽연합국 중에서 가장 길고, 전형적인 남성부양가구주의 가족형태에서는 여성의 노동참여율을 높이기 위한 정책보다는 노동유연성을 통해 여성의 보육에 대한 지원을 강조하는 편이 보다 실효성 있는 정책으로 간주된다. 우리나라의 경우에도 여성고용을 강조하는 공적인 보육정책과 여성보육을 강조하는 가족지원정책 중 어느 쪽이 보다 실효성이 있는지를 잘 판단해야 할 것이다.

여섯째, 마지막으로 영국은 최근 과편화되고 잔여적인 가족정책에 대한 비판으로 가족변화와 다양성, 아동과 아동의 안녕에 대한 국가적이고 전체적인 연구사업을 확대하고 있다. 우리나라의 경우에도 새로이 변화하는 가족형태와 기능, 그리고 다양한 가족문제 등을 해결할 수 있는 통합적이고 전체적인 연구가 국가적 단위에서 실험되고 검증될 필요성이 시급하다고 하겠다.

제 5 절 일본의 보육 및 육아지원 정책

1. 환경 변화와 소자녀 추이

가. 일본 보육관련 환경변화

일본의 보육제도의 발달은 사회경제적인 변화와 맞물려 전개되었다. 보육정책은 경기의 변동에 따른 정부의 예산지원에 영향을 받아 확장과 축소를 반복하여 온 것이다. 1947년 「아동복지법」이 수립된 이래 자녀양육은 공공의 책임으로 인식되어 왔다. 1950년대 이전에는 모성이 강조되다가 1960년대 이후 1970년대 중반 오일쇼크에 이르기까지의 기간에는 자녀양육의 공공성을 강조하여 정부가 자녀양육을 지원해야 한다는 사회적 인식이 팽배하였다. 그러다가

1970년 중반에 발생한 경기불황으로 인해서 사회복지의 재편이 불가피하게 되었고, 자녀양육에 대한 사회적 책임이나 다양한 가족지원정책도 약화되었다.

최근에 이르러 일본은 다시 다른 사회복지정책에 비해서 보육정책은 비교적 보편주의적인 기조로 정책을 실시하고 있다. 전반적인 사회복지수준이나 예산 규모에 있어서 일본은 보수적인 복지국가유형에 속하지만, 보육정책에 있어서는 특이하게도 ‘사회민주주의형적’인 특성을 가지고 있다(김종해, 1992). 그 이유는 1990년대 이후 소자녀화와 인구고령화로 특징지워지는 급격한 인구구조의 변화로 인해서 가족지원 및 자녀양육에 대한 공공의 책임의식과 정부의 정책적 개입이 불가피하게 되었기 때문이다. 지속적인 경제성장 속에서 노동을 담당할 인력 부족으로 유휴여성노동력을 필요로 하여 여성의 경제활동을 독려하는 정책과, 지속적인 출산율의 감소로 인하여 인구감소를 예방하기 위한 출산율 제고정책을 동시에 필요로 하였기 때문에 보편주의적 보육정책을 마련하게 된 것이다.

일본의 보육정책은 여성이 자녀를 양육하면서 동시에 직장생활을 병행할 수 있는 기반을 마련하는데 주목적을 두고 있다. 다양한 유형의 보육시설수립, 중앙 및 지방정부의 보육료 지원, 기타 상담 및 보육관련 정보제공 등을 통해서 다양한 보육수요를 충족시키는 제도를 마련하고 있다. 특히 이용자의 선택을 증대시키기 위한 조치제 폐지 등을 통해서 수요자의 입장에서 보육서비스를 제공하고 있다. 이와 더불어 아동양육을 경제적으로 지원하는 아동수당제도와 가족친화적 혹은 여성친화적 제도인 육아 및 간호휴직제도 등을 도입하고 확대 개편하여 왔다.

그럼에도 일본의 보육정책에 대해서 효과가 미비하고, 그 전개 방향도 공공의 책임을 약화시키고 있다는 비판적인 시각이 팽배하다. 다양한 정책의 도입에도 불구하고 낮은 출산율은 해결되지 못하고 있고, 많은 아동이 보육시설에서 보호받지 못한 채 보육의 책임은 가정내 여성에 있기 때문이다. 그럼에도 우리보다 앞서서 저출산을 경험하여 이에 대한 대책을 개발한 일본의 보육정책을 비판적으로 검토함으로써 우리나라가 도입해야 하고 다른 한편으로는 경제해야 할 측면을 파악하는 작업도 의의가 있다고 판단된다.

이에 본 절에서는 일본에서의 보육정책의 도입배경(소자녀화 추이) 및 이념, 내용, 재정규모 등을 고찰하였다. 아울러 보육정책과 연관된 가족정책을 살펴보았다. 이를 통해서 우리나라에 도입할 수 있는 보육정책을 도출하였다.

나. 소자녀화 추이

일본에서는 1970년대 중반이후부터 ‘소자녀화’ 현상이 뚜렷하게 전개되고 있다. 여기서 소자녀화란 자녀수가 점차 줄어드는 것을 의미하는 것으로 사용하였다.

<표 5-5-1> 일본의 출생수, 합계출산율, 여성취업률(1950~2003)

(단위: 명, %)

연도	출생아수	합계출산율	전체 근로자 중 여성근로자 비율
1950	2,337,507	3.65	-
1955	1,730,692	2.37	-
1960	1,606,041	2.00	-
1965	1,823,697	2.14	31.7
1970	1,934,239	2.13	33.2
1975	1,901,440	1.91	32.0
1980	1,576,889	1.75	34.1
1985	1,431,577	1.76	35.9
1990	1,221,585	1.54	37.9
1995	1,187,064	1.42	38.9
2000	1,190,560	1.35	40.0
2003	-	1.29	-

자료: 厚生労働省, 『厚生労働白書』, 2001, p.53, p322(1950~2000년). 2003년: 뉴시스, 2005. 8.25 일자

<표 5-5-1>에 제시되었듯이, 특정한 해의 연령별합계출산율^{주87)}의 합인 합계

주87) 연령별 합계출산율이란 ‘기간합계특수출산율’을 가리키는 것으로 이는 15세부터 49세까지의 여성의 연령별 출산율을 합한 것이다. 여기서 ‘기간합계특수출산율’은 특정 해의 연령

특수출산율은 1960년대에는 2.00이었는데, 1970년 2.13으로 약간 상승하였다(후생노동성, 2001). 10년 후인 1980년에는 1.75로 상당히 낮아지다가 1990년에는 1.54로 대폭 감소하는 ‘1.54쇼크’가 발생하였다. 합계출산율은 더욱 낮아져서 2000년에는 1.35를 기록하였는데, 이는 인구대체율 수준인 2.08에 크게 못 미치는 수치이다. 최근의 통계에 의하면 2003년 일본의 합계출산율은 1.29명으로 계속하여 감소하고 있다. 이러한 추세가 계속된다면 일본에서는 2007년부터 인구가 감소될 것으로 전망하고 있다(후생노동성, 2001).

소자녀화의 원인은 다양한데서 찾아 볼 수 있는데, 최근에는 특정 연령대 여성에 집중한 출산, 만혼, 미혼율 상승 등에 기인한 것으로 파악하고 있다(후생노동성, 2001; 김미숙, 1999). 일본에서의 출산은 비교적 젊은 연령대인 25~35세에 집중된 반면, 25세 미만이나 35세 이상의 출산은 다른 국가에 비해서 낮은 경향을 보인다. 여성들이 젊어서는 경쟁력에서 뒤지지 않기 위해 결혼을 지연하고, 초산시기를 늦추며, 단기간 출산을 완료하는 경향이 많다는 것이다(김미숙, 1999). 아울러 기혼여성은 전통적인 성 역할에 기반한 직장생활, 핵가족화, 직장과 자녀양육의 병행의 증가 등으로 자녀양육 부담이 증대됨에 따라 출산을 기피하고 있다.

만혼과 미혼율 관련해서는 일본의 전통적인 가부장제를 바탕으로 한 성역할로 인해서 많은 여성들이 결혼을 기피하거나 늦게 결혼하는 만혼 현상을 보이고 있다. 25~29세 여성의 미혼율은 1975년에 약 20%이었지만 1990년에는 약 40%나 된다(전광현, 1996).

여성에게 불리한 사회적 여건으로 인해서 여성들의 사회참여율은 높지 못하다. 일본여성의 취업률은 1970년대만 해도 전체 근로자의 33.2%에 불과하여 선진국가에 비해서 상당히 낮았는데, 이 비율이 점차 증가하여 1980년 34.1%, 1990년 37.8%, 2000년 40.0%이다(후생노동성, 2001). 전체 여성 중 경제활동참여

별출산율으로써 여성 1인이 출산한 평균 자녀수를 말한다. 이는 동일출생년집단(코호트)별로 여성 1인이 일생동안 출산한 평균 자녀수인 ‘코호트합계특수출산율’과는 다른 개념이다. 여성 1인이 출산하는 자녀수에는 변화가 없더라도 만산화가 진행되는 동안에는 ‘기간합계특수출산율’은 저하된다(후생노동성, 2001).

율은 2001년 현재 49.3%로 이는 미국 62.3%, 스웨덴 78.0%보다 상당히 낮은 비율이다(Allen, 2003). 더욱이 육아기에 해당하는 30~34세 여성의 경제활동참여율은 해당 연령대 여성의 51.7%로 낮은 상황이다^{주88)}. 반면 25~29세 연령층의 경제활동참여율은 69.9%이고, 50~54세 68.2%이고, 중고령층인 55세~64세 여성의 참여율은 49.6%를 나타내고 있어, 일본여성의 연령별 경제활동참여율은 전형적인 M자 곡선을 보이고 있다(후생노동성, 2001).

이와 같이 일본의 소자녀화 현상은 여성에게 불리한 사회적 여건과 연관되어 있음을 알 수 있다. 이에 일본에서는 부족한 노동력을 여성인력으로 확충하고 출산을 장려하는 가족정책을 수립해 왔다.

2. 휴가와 수당체계

일본에서 출산을 장려하고 기혼여성이 직장생활과 가정생활을 병행해서 할 수 있도록 하는 가족정책으로는 출산 및 육아(개호)휴직제도와 아동수당제도, 보육제도 등이 있다. 각 제도의 내용에 대해서 간략하게 살펴보기로 하겠다.

가. 육아·개호휴직제도

일본의 육아와 관련한 휴직제도는 두 종류의 법에 의해서 지원되고 있다. 우선, 여성의 직장생활과 자녀양육을 병행할 수 있도록 하기 위한 제도로써 1991년 「육아휴업법」^{이주89)} 제정되어 1992년부터 실시되었다. 이 법에서는 육아를 위해 무급으로 휴가를 사용할 수 있도록 하였다. 1994년부터는 「고용보험법」을 일부 개정하여 육아휴직시 근로자는 최대 1년까지 무급으로 휴직을 할 수 있게 되었다. 1998년에는 「고용보험법」이 개정되어 육아휴직이 무급에서

주88) 30~34세 여성을 결혼유형별로 나누어서 살펴보았을 때, 미혼여성의 89.7%가 취업하고 있는 반면, 기혼여성의 44.0%만이 취업한 상태이다(후생노동백서, 2001). 즉, 출산과 양육으로 인해 출산 및 양육기에 있는 여성들의 사회진출에 어려움이 있음을 알 수 있다.

주89) 일본에서는 휴직을 휴업이라고 부르고 있다. 본문에서도 법은 고유한 명칭이므로 원법명을 그대로 사용하였다.

유급제로 바뀌었다(Peng, 2002). 육아기간동안 근로자가 받게 되는 급여는 수입의 25%와 사회보험비용이었다. 2000년에는 「고용보험법」이 개정되어 육아휴직시 수입의 40%까지 지급받을 수 있게 되었다. 1996년에는 가족간호휴직제도가 추가로 도입되어 간호가 필요한 가족을 하기 위해서 최대한 4개월까지의 휴가를 사용할 수 있도록 하였다(Peng, 2002).

한편, 「육아휴업법」은 2001년에 「육아·개호휴업법」으로 개정되어 보호의 대상을 확대하였다. 이 법에 의거하여 1세 미만 아동을 양육하는 근로자나 개호를 필요로 하는 가족을 개호하는 자에는 육아휴업(직) 또는 개호휴업(직)을 할 수 있게 되었다(후생노동성, 2001).

아울러 「육아휴업법」에서는 고용환경의 정비를 위해서 ‘근무시간의 단축 조치’를 규정하고 있다(후생노동성, 2001). 1세 미만의 양육자녀가 있거나 개호를 필요로 하는 가족이 있는 노동자로서 육아개호 휴직을 사용하지 않은 근로자는 단시간 근무나 탄력근무(Flex-time) 등을 사용할 수 있도록 하였다. 근로자를 위한 육아·개호서비스의 이용료를 지원해 주는 사업주나 사업장 내에 탁아소를 설치하고 있는 사업주에 대해서는 보조금을 지급하고 있다.

또한 야근이나 임시 혹은 일시적인 보육 및 개호서비스를 필요로 하는 근로자를 위해서 가족지원센터(Family Support Center)를 운영하고 있다(후생노동성, 2001). 2001년부터는 자영업자나 가정주부도 센터를 이용할 수 있도록 하였다. 이 밖에 프레프레 전화사업을 실시하여 육아나 개호를 담당하고 있는 근로자에게 상담이나 정보 제공 등을 하고 있다.

육아, 개호 등으로 퇴직한 자로 장래 재취업을 희망하는 사람에 대해서는 등록하게 하여 가정과 일의 양립정보, 업계정보, 재취업 준비 세미나, 등록자 간 교육 촉진, 개별상담 및 지도, 자기개발을 위한 교육훈련비용 지원 등을 실시하고 있다(후생노동성, 2001).

이러한 육아 및 개호를 위한 유급휴직제도와 상담, 정보 제공, 재취업 장려사업 등을 통해서 일본에서는 여성이 가정생활을 하면서 직장생활을 양립할 수 있도록 제도적인 조치를 취하고 있다.

나. 아동수당 제도

아동수당제도는 전국민을 대상으로 하고 있는 일본의 유일한 제도이다. 이 제도는 1971년 시작되었는데, 최근에 이르기까지 여러 번의 개정을 하여 왔다. 특히 종전의 아동수당 지급대상 연령은 3세 미만까지이었는데, 이를 연장하여 2000년부터는 의무교육취학 전(6세에 도달한 해의 연말까지)까지 확대하였다. 대상아동을 확대하여 경제적 상층을 제외한 거의 모든 취학전 아동을 지원하고 있다. 아동수당의 수급자는 부모이지만, 이는 아동양육에 대한 대가를 지불하는 것이 아니라 아동을 대상으로 하는 자녀양육 지원정책의 일환이다(장혜경 외, 2002).

〈표 5-5-2〉 일본 아동수당제도 내용(2001년 현재)

지원대상	의무교육 취학전 아동(6세 도달 한 해의 연말까지)의 양육자		
지급액 (월)	첫째아	5,000엔	
	둘째아	5,000엔	
	셋째아 이상	10,000엔	
소득제한	연봉 415.0만엔(4인 가구 소득의 경우) 이상의 가구 ※ 아동수당의 소득제한에 따라 수당을 받지 않는 피용자 중에 574.0만엔 이하인 경우에는 고용주로부터 아동수당과 동액의 특례급부를 받음.		
비용부담	3세 미만		3세부터 의무교육 취학전까지
	피용자	사업주 7/10, 국가 2/10, 지방 1/10	국가 4/10, 지방 2/6
	비피용자	국가 4/9, 지방 2/6	
	특례급부	사업부 10/10	
	공무원	소속청 10/10	소속청 10/10
수급자수 (1999년)	총수급자	2,164,782명	
	지급대상아동수	2,407,489명	
	지급액(천엔)	158,723,406.9	

자료: 厚生労働省, 『厚生労働白書』, 2001, p.251.

지급액은 첫째아와 둘째아는 각 5,000엔씩이고 셋째아부터는 10,000엔이다 (표 5-5-2 참조). 아동수당은 모든 아동에게 지급하는 것이 아니고 소득 상한선이 있는데 2001년의 경우에는 4인 가족 기준으로 연봉 415.0만엔 이상의 소득

가구에 대해서는 수당을 지급하지 않았다. 그러나 4인 가족 기준으로 연봉 574.0만원 이하의 가구에 대해서는 특례급부를 만들어 아동수당과 같은 금액을 지원하고 있어서, 실질적으로 소득 상한선은 비교적 높은 편이라고 할 수 있다.

아동수당의 수급자수는 2001년 현재 총 2,164,782명이고 수급대상 아동수는 2,407,489명이다. 이는 전체 아동의 85%에 이르는 규모로 대부분의 아동이 수혜대상이 되고 있음을 알 수 있다.

아동수당의 재원은 정부, 고용주, 지방자치단체, 정부부처가 분담하고 있다. 주체별 분담비율은 <표 5-5-2>에 제시된 바와 같다.

3. 영유아 보육정책

가. 보육정책

일본의 보육정책은 1990년대 이후 소자녀화가 가속화되고 급속한 고령화가 이루어지는 가운데 발전하였다. 일본 정부는 소자녀화 대책을 수립함에 있어서 아동만을 대상으로 한 것이 아니라, 아동을 둘러싼 환경도 고려하였다.

1994년에는 아동에 대한 종합적인 지원방안으로 보육, 고용, 교육, 주택 등을 아우르는 종합적인 대책인 ‘엔젤플랜’은 문부(교육)성, 후생성, 노동성, 건설성 등 4개 부처의 합의 하에 만들었다. 출산율을 제고하기 위해서 자녀양육에 대한 공공의 책임성을 강조하였고, 이에 대한 국가의 예산도 증액하였다.

엔젤플랜의 기본 이념은 사회전체가 자녀양육을 지원하고, 자녀를 양육하기 쉬운 환경을 만들며, 자녀양육에 따른 불안과 부담감을 경감하는데 있다(전광현, 1996). 엔젤플랜의 주요 내용은 첫째, 양육과 취업의 양립지원, 둘째, 여유 있는 교육의 실현과 건전육성의 추진, 셋째, 아동의 건전한 성장을 지지하는 생활환경의 정비, 넷째, 모자보건의료·상담 지원체계의 충실, 다섯째, 양육하는데 다른 경제적 부담 경감 대책 추진, 여섯째, 기타 지역 특성에 맞는 양육지원 종합계획수립 및 남녀 공동 참여형 사회구축 등이다(표 5-5-3 참조).

그럼에도 출산율이 제고되지 않자, 일본정부는 자녀양육서비스를 확대하기 위해서 엔젤플랜의 계획을 재정비하여 1999년에 대장성, 문부성, 후생성, 노동성,

건설성, 자치성의 6대신이 합의한 ‘소자녀화대책의 구체적인 실시계획’(2000~2004년도의 5개년 계획)인 신엔젤플랜을 제시하였다.

〈표 5-5-3〉 엔젤플랜과 신엔젤플랜 개요

엔젤플랜 (1994년 제정) (1995~1999년)	신엔젤플랜 (1999년 제정) (2000~2004년)
1. 양육과 취업의 양립지원 2. 여유있는 교육의 실현과 건진육성의 추진 3. 아동의 건전한 성장을 지지하는 생활환경의 정비 4. 모자보건의료·상담 지원체계의 충실 5. 양육하는데 다른 경제적 부담 경감 대책 추진 6. 기타: - 지역 특성에 맞는 양육지원 종합계획수립 - 남녀 공동 참여형 사회구축	1. 보육서비스 등 자녀양육지원 서비스의 충실 2. 직장일과 자녀양육을 병행하기 위한 고용환경 정비 3. 고정적인 여성역할 분업이나 직장우선 기업 풍토의 정비 4. 모자보건의료체계의 정비 5. 자녀가 자유롭게 성장할 수 있는 교육환경 구현 6. 교육에 따른 경제적 부담 경감 7. 주택 및 지역사회 건설에 의한 자녀양육지원

자료: 진광현, 「일본의 엔젤 플랜에 대한 고찰」, 『한국영유아보육학』, 1996(엔젤플랜), p84-85; 厚生労働省, 『厚生労働白書』, 2001, p.251(신엔젤플랜).

신엔젤플랜에서는 엔젤플랜의 계획을 한층 심화하여 보다 많은 보육소를 설립하고 다양한 보육서비스를 제공하는 것을 목적으로 하였다. 신엔젤플랜의 기본 골격은 직장일과 자녀양육을 병행할 수 있는 여건을 마련하고, 자녀가 자유롭게 성장할 수 있는 환경을 조성하는 데 있다(표 5-5-4 참조).

특히 이용자의 욕구에 부응하기 위해 다양한 유형의 보육시설 및 서비스를 제공하고 있는 특징을 볼 수 있다. 연장보육, 휴일보육, 장애아보육, 일시보육, 질병 중인 아동보호, 영유아건강지원, 다기능 보육소 등 다양한 시설과 함께 이용시간대를 다양화하고 자녀양육에 필요한 정보를 제공하는 자녀양육지원센터를 확충하고 있다.

일본의 엔젤플랜과 신엔젤플랜은 20세기 초반의 프랑스에서 채택한 출산력 지원 정책과 유사한 성격을 보이고 있다(Jenson, 1986; Peng, 2002에서 재인용). 프랑스에서와 마찬가지로 일본에서도 기혼여성 근로자들이 출산하고 자녀를 양

심하고 양육할 수 있도록 자녀양육지원 제도를 확충하였다.

〈표 5-5-4〉 보육과 관련된 신엔젤플랜의 내용

내 용	1999년	2004년도 계획
1. 보육서비스 등 자녀양육지원 서비스의 확대		
(1) 저연령아동 수용 확대	58만명	68만명
(2) 다양한 보육 서비스 제공 추진		
- 연장보육	7,000개소	10,000개소
- 휴일보육	100개소	300개소
- 영유아건강지원(일시 탁아)	450개소	500개소
- 다기능보육소 정비	-	2,000개소
(3) 재택아동을 포함한 자녀양육 지원		
- 지역 자녀양육지원센터의 정비	1,500개소	3,000개소
- 일시보육 추진	1,500개소	3,000개소
- 가족지원센터(Family Support Center) 정비	62개소	180개소
(4) 방과후 아동클럽 추진	9,000개소	11,500개소
2. 일과 자녀양육을 병행하는 고용환경 정비		
(1) 육아휴직제도확충, 용이한 직장복귀 환경 조성		
- 육아휴직제도 이행여부 검토		
- 육아휴직급여의 검토		
- 사업주에 의한 육아휴직자의 직장복귀 지원		
(2) 자녀양육시간 확보		
- 프레 프레 전화 설치		
- 사업주에 의한 자녀양육 지원		
- 노동시간의 단축 등 추진		
- 자녀간호 휴직제도 검토		
(3) 출산 및 자녀양육을 위한 퇴직자의 재취업 지원	22개 시도부현	47개 시도부현
3. 고정된 성별분업이나 직장우선 기업풍토 지원		
(1) 고정적인 성역할 분업 시정		
- 직장의 성역할 분담 시정		
- 남녀의 고용기회 균등 확보		
(2) 직장우선 기업풍토 시정		
- 국민적인 홍보활동		
- 가족 친화적(Family Friendly) 기업 확산 촉진		

자료: 厚生労働省, 『厚生労働白書』, 2001, p.251.

나. 보육시설수

일본의 대표적인 자녀양육지원정책이 ‘보육소’제도이다. 보육소는 보육서비스의 현물급여를 제공하는 아동복지 이용시설로 우리나라의 보육시설과 같은 시설이다(장혜경 외, 2002).

2002년 현재 일본의 보육소 수는 총 22,243개이고 이중 국가가 운영하는 공립 12,587개소, 사회복지법인이 운영하는 사립 9,656개소로 공립시설의 수가 더 많다(표 5-5-5 참조). 그러나 점차 공립시설의 수는 감소추세이고 사립시설의 수는 약간 증가하고 있다. 보육시설 이용 아동수는 총 1,983천명이다(표 5-5-6 참조). 일본 0~3세 아동의 보육시설 이용률은 전체의 21%로 이는 미국 26%, 스웨덴 29%보다 약간 낮은 수치이다(Kammerman and Kahn, 1995).

〈표 5-5-5〉 일본의 보육시설 수

(단위: 개소)

연도	총수	공립	사립	사립 대 공립 비율
1960	9,792	5,571	4,221	1.32
1970	14,101	8,817	5,284	1.67
1975	18,238	11,545	6,693	1.72
1980	22,036	13,311	8,725	1.53
1985	22,899	13,590	9,309	1.46
1990	22,703	13,380	9,323	1.44
1995	22,496	13,194	9,302	1.42
2000	22,200	12,727	9,473	1.34
2002	22,243	12,587	9,656	1.30

자료: 厚生労働省, 『厚生労働白書』, 2001, p.444(2000년까지); 全國保育團體聯合會·保育研究所, 『保育白書』, 2003, p.188(2002년).

참고로 [그림 6-5-1]에 제시되었듯이 2002년의 경우 연령별 취학전 아동의 보육상황을 보면 0세의 경우는 가정에서 보호하는 비율이 94.0%로 대부분을 차지하고, 보육소에서 보호받는 아동은 4.7%로 소수에 불과하다(전국보육단체연합회·보육연구회, 2003).

〈표 5-5-6〉 일본의 보육시설 정원 및 현원

(단위: 명, %)

연도	정원			현원			정원 대 현원 비율		
	공립	사립	합계	공립	사립	합계	공립	사립	합계
1960	424,092	309,553	733,645	-	-	-	-	-	-
1970	752,710	442,222	1,194,932	690,344	441,017	1,131,361	91.7	99.7	94.7
1975	1,090,653	690,028	1,699,681	1,012,290	618,735	1,631,025	92.8	89.7	96.0
1980	1,321,677	815,051	2,136,728	1,188,340	807,742	1,996,082	89.9	99.1	93.4
1985	1,247,306	831,459	2,078,765	1,046,060	797,490	1,843,550	83.9	95.9	88.7
1990	1,171,637	807,822	1,979,459	957,249	766,526	1,723,775	81.7	94.9	87.1
1995	1,128,790	794,907	1,923,697	868,201	725,672	1,593,873	76.9	91.3	82.9
2000	1,093,586	829,811	1,923,397	946,279	842,023	1,788,302	86.5	101.5	93.0
2002	1,068,444	853,235	1,939,679	1,017,979	964,787	1,982,766	95.3	113.1	102.2

자료: 厚生労働省, 『厚生労働白書』, 2001, p.444(2000년까지); 全國保育團體聯合會·保育研究所, 『保育白書』, 2003, pp.188~189(2002년).

[그림 5-5-1] 취학전 아동의 보육상황(2002)

(단위: 천명)

94.0% (1,106)	82.0% (958)	75.1% (877)	31.0% (370)	5.4% (128)	48.5% (3,440)
			33.4% (399)	57.6% (1,371)	
			6.0% (71)	18.0% (210)	24.9% (292)
0세아 (1,177)	1세아 (1,168)	2세아 (1,169)	3세아 (1,195)	4세아 이상 (2,379)	계 (7,088)

범례: 가정 등 유아원 보육소

자료: 全國保育團體聯合會·保育研究所 『保育白書』, 2003, p.8.

1세 아동의 경우는 가정 82.0%, 보육소 18.0%로 보육소 이용비율이 증가하고 있고, 3세의 경우는 가정 31.0%, 유치원 33.4%, 보육소 35.6%의 분포를 보인다. 4~6세의 경우는 가정 5.4%, 유치원 57.6%, 보육소 37.0%로 보육소의 보호보다는 유치원에서 교육을 받는 아동이 더 많은 추세를 보인다. 0~6세 아동의 전체 보육소 이용률은 26.5%로 나타났다.

보육소 이용 정원은 1,940천명으로 현원보다 약간 많다(표 5-5-6 참조). 이는 출생아동수의 감소에 기인한 보육시설의 충분으로 인한 것이라기보다는 보육료가 비싸고, 입소기준이 까다로우며, 보육조건이 실태에 맞지 않고, 영아보육시설이 부족하기 때문이다(中西啓之, 1991; 김종해, 1992에서 재인용).

한편, 대도시에서는 보육시설을 이용하지 못하는 대기아동이 많아, 2002년 현재 전국적으로 대기아동은 거의 4만명에^{주90)} 이르고 있다(전국보육단체연합회·보육연구소, 2003). 대기아동수를 줄이고자 대도시를 중심으로 보육시설 정원을 확대하였고, 보육소 설치를 용이하게 하기 위해서 지방자치체나 사회복지법인 이외에도 주식회사 등에서도 보육시설을 설치하거나 위탁 경영을 가능하게 하였다(장혜경 외, 2002). 일본에서는 이를 '대기아동제로작전'이라고 부르고 있다. 그러나 이러한 조치는 보육시설의 질을 낮춘다는 비판을 받고 있다(전국보육단체연합회·보육연구소, 2001).

허가된 보육시설의 유형에는 영아보육시설, 연장보육시설, 야간 보육시설, 소규모 보육시설, 벽지 보육시설, 계절 보육시설, 방과후 보육시설, 장애아 보육시설, 직장 보육시설 등이 있다(부록 2 참조).

2002년에는 「아동복지법」을 개정하여 사업소에 보육소를 두게 하였고 인가외 보육시설을 관청에 신고하도록 하였다. '인가외보육시설'은 여기에는 사업소내 설치된 보육소와 베이비호텔 등이 있다(표 5-5-7 참조).

이러한 인가외보육시설은 급증하는 보육 수요로 인해서 증가추세에 있는데, 베이비호텔은 2000년 1월에는 838개소이었는데 2년 후인 2002년 3월에는 1,184

주90) 정확히는 39,881명이고, 신개념의 대기아동수는 25,447명이다. 여기서 새로운 개념의 대기아동이란 지자체에서 운영하는 시설과 가른 입소가능한 시설이 있는 경우는 제외하고 계산한 것으로 2001년부터 적용하고 있다(전국보육단체연합회, 보육연구회, 2003).

개소로 346개소나 증가하였고, 기타 미인가 보육시설은 4,415개소에서 4,927개소로 512개소나 증가하였다. 단, 사업소 내 보육시설은 3,603개소에서 3,534개소로 69개소 감소하였다. 입소아동수도 증가하여 베이비 호텔의 경우는 6천여명(2000년 20,576명에서 2002년 26,442명으로) 증가하였고, 기타 미인가 보육시설은 약 3천여명 증가하였다. 사업소 내 보육시설의 아동수는 3천여 명 감소하여 전체적으로 보면 6,893명 증가한 셈이 된다.

〈표 5-5-7〉 일본의 미인가보육시설의 유형 및 시설수

(단위: 개소, 명)

구분	시설수		아동수	
	2000.1	2002.3	2000.1	2002.3
베이비 호텔	838	1,184	20,576	26,442
기타 미인가 보육시설	4,415	4,927	139,478	142,676
사업소 내 보육시설	3,603	3,534	54,075	51,904
합계	8,856	9,645	214,129	221,022

자료: 全國保育團體聯合會·保育研究所, 『保育白書』, 2003, p.207.

그런데 인가외보육시설은 지방정부의 지도·감독을 받게 됨에도 불구하고 제대로 지도·감독이 이루어지지 않아 문제가 되고 있다. 인가외보육시설 현황 파악을 위한 조사 결과에 의하면 인가외보육시설의 설치기준에 적합한 시설은 전체 인가외보육시설의 22.1%밖에 되지 않았다(전국보육단체연합회·보육연구소, 2003).

그럼에도 인가외보육시설이 증가하고 있는 이유는 이 시설들이 이용자에게 편리하도록 다양한 시간대의 보육서비스를 제공하고 있기 때문이다. 베이비 호텔의 경우 운영시간대별 분포를 보면 24시간 운영 35.6%, 숙박가능 10.3%, 심야 18.7%, 야간 17.1%, 주간보호 18.2% 등이다.

다. 보육예산

일본의 사회복지예산은 18조 990,731백만엔이다. 이중 보육관련 예산은 보육소 운영비 4,220억엔을 포함하여 총 6,335억엔이 된다(전국보육단체연합회·보육

연구소, 2003). <표 5-5-8>에 제시되었듯이 보육예산에 포함되는 항목은 대기아동 제로작전, 다양한 보육서비스, 재택영유아 양육지원비, 사회복지시설운영비, 보육소 운영비, 기타 보육서비스비 등이다. 이중 운영비를 제외하면 대기아동 제로작전과 다양한 보육서비스에 소요되는 비용이 다른 항목에 비해서 많이 책정되었음을 알 수 있다. 특히 보육소의 아동을 증원하고 연장보육을 실시하여 이용자의 필요를 충족시키는 프로그램에 대한 예산이 많음을 알 수 있다.

이전에는 보육소의 운영비(인건비, 관리비, 생활비, 난방비 등 보육서비스의 생산과 제공에 소요되는 일체의 경비)는 ‘조치비’라는 공비로 구성되어 있었다. 조치비는 국가와 지방자치단체가 분담하였는데, 1977년부터는 보호자도 조치비를 분담하는 체제로 전환하였다(장화경, 1997). 국고와 지자체, 그리고 보호자의 분담비율은 지역마다 차이를 보이는데, 가와사키 지역의 경우 국고의 부담비율은 감소(1978년 19.1%에서 1996년 9.2%)하고 있고, 지자체(1978년 69.1%에서 1996년 73.9%)와 보호자(1978년 11.8%에서 1996년 16.9%)의 부담비율은 증가하는 추세에 있다(장화경, 1997).

1998년에는 「아동복지법」이 개정되어 시설을 지원하던 조치제도를 아동을 둔 부모를 지원하는 자유계약제로 바꾸게 되었다(장혜경 외, 2002). 조치제도 하에서는 시설의 운영비를 지원하는 정부가 보육시설에 대한 모든 통제권을 갖고 있었으나, 새로운 제도가 도입됨에 따라서 부모들이 자유롭게 보육소를 선택하여 자녀들이 필요로 하는 보육시설이나 보육서비스를 이용할 수 있게 되었다. 이에 따라 보육소 간에 이용자 확보를 위한 경쟁 분위기가 확산되고 있다.

중앙과 지방정부는 보호자 부담비를 가족의 수입에 따라서 여러 등급으로 나누어 차등적(sliding scale)으로 지원하고 있다. 즉 가족의 생활수준을 반영하여 국가의 개별 가족에 대한 보육비 지원액을 차등화하고 있는 것이다. 아울러 지방정부의 지원비율과 보육료를 차등화하는 단계도 다르기 때문에 지역마다 지원액도 다른 상황이다(서문희 외, 2003).

〈표 5-5-8〉 일본 후생노동성의 보육예산(2002)

(단위: 백만엔)

구분	내 용	액수
대기아동 제로작전	·보육소 수용아수 증원	30,597
	·특정보육사업 창설	1,492
	·송영보육 Station 사업 확충	102
	·가정적 보육사업 충실	625
	·역전보육서비스 제공시설 설치	60
	·認可化 이행 촉진사업	128
필요에 따라 이용할 수 있는 다양한 보육서비스	·연장보육	30,091
	·휴일보육	254
	·유아보육촉진사업	1,761
재택영유아 양육지원	·지역자녀지원 센터 정비	4,710
	·일시보육촉진사업	2,430
	·보육소지역활동 사업	1,180
	·베이비 시터 사업	401
시설 운영비	·사회복지시설 시설정비	122,710
	·사회복지시설 설비정비	9,118
	·특정보육사업들을 위한 보육실정비	-
	·학교유휴시설활용 촉진	-
	·보조금 산정방법 간소화	-
	·아동복지시설 목재 놀이기구 정비	-
	·특별보육사업	75
보육소 운영비 개선	·아동수 증원	422,035
	·주임보육사 증원 시설 확충	
	·입소아동처우 특별가산	
	·시설기능강화추진	
기타 보육서비스	·장애아 보육	67
	·가정지원보육	1,157
	·보육사 양성	1,413
	·벽지보육소	1,833
	·자녀양육지원서비스 사업	1,277
	·인가외보육시설 지도비 폐지	-
합 계		633,516

자료: 全國保育團體聯合會·保育研究所, 『保育白書』, 2003, pp.183~184.

4. 정책시사점 및 향후 과제

이상에서 일본의 보육정책과 보육현황에 대해서 살펴보았다. 우리나라보다 먼저 보육제도를 확충하여 보육의 수요에 민첩하게 대응한 일본의 정책은 보육 후발국인 우리나라에 시사하는 바가 크다고 본다. 일본 보육정책 중 우리나라가 받아들일 필요성이 있는 주요 정책상의 함의에 대해서 살펴보기로 하겠다.

우선, 일본은 저출산·고령화 시대에서 노동력의 감소와 사회적 부담을 완화하는 방안으로 매우 신속한 보육정책을 마련하였다. 즉, 저출산으로 인한 문제의 심각성을 인식한 뒤 이에 대한 대처방안 마련에 주력한 것이다. 특히, 일본은 보육을 큰 틀에서 접근하였다는 점에서 주목할 만하다. 보육정책을 수립함에 있어서 저출산문제, 고령화 문제, 노동력의 수급문제 등 다양한 각도에서 접근하였고, 대책을 마련함에 있어서도 보육시설이나 재정의 확충뿐 아니라 아동의 안전과 교육을 도모하는 분위기를 조성하고, 여성이 사회활동을 용이하게 할 수 있도록 하는 조치를 마련하였다. 이념적으로는 성역할 분담을 완화하는 분위기를 조성하고 여성친화적 정책을 확충하였다. 우리나라의 경우도 보육정책을 보다 큰 틀에서 접근해야 하고, 자녀를 안심하고 양육하고 교육할 수 있는 환경을 마련하는 것에 초점이 두어져야 할 것이다. 아울러 경직된 성역할 분화가 타파되어 자녀양육을 남녀가 분담하고, 기혼여성이 직장생활을 원활히 할 수 있는 친가족정책의 확산이 요구된다.

둘째, 일본에서는 다양한 보육수요에 맞게 다양한 형태의 보육시설과 다양한 시간대의 서비스를 제공하고 있다. 보육을 원하는 시간이 가족마다 차이가 남에 따라서 이에 대한 대응으로 연장보육, 야간보육 등이 유형을 개발하였고, 아동의 상황에 맞게 장애아보육, 직장보육, 벽지보육 시설 등도 개발하였다. 더욱이 전업주부들의 보육욕구도 충족시킬 수 있는 보육시설을 확충하여 모든 계층의 욕구를 충족하고자 하였다. 따라서 우리나라에서도 다양한 부모의 상황에 맞는 차별화된 보육 서비스 제공과 아동의 특성을 감안한 다양한 유형의 보육 시설의 확충이 요구된다. 현재, 연장형 보육, 장애아 보육, 방과후 보육 등 다양한 서비스가 제공되고 있기는 하지만, 시설의 설치가 지역적으로 편중되어 있

고 시설설비도 편차가 심하고, 교사의 질과 관련한 문제도 제기되고 있다.

셋째, 보육에 대한 재정적 정부지원이 부모의 보육비 부담을 완화하는데 어느 정도 기여를 했다. 특히 중앙정부보다는 지방정부가 보육에 대한 과감한 지원을 하여 부모들의 보육비 부담을 낮추었다. 아울러 가족의 생활수준에 따라 차등적으로 보육비를 지원하여 형평성 있는 지원제도를 마련하였다. 우리나라의 경우는 저소득층 가족에게만 보육비만 지원되고 있어서, 보육료 지원이 보편화되지 않은 상황이다. 따라서 생활수준에 따라 어느 정도의 지원이 필요한지에 대한 심층적인 연구를 통해서 보육지원의 수준과 수혜대상 범위를 결정해야 할 것이다.^{주91)}

마지막으로, 일본은 보육료 지원제도를 시설을 지원하는 조치비제도에서 아동을 지원하는 바우처 방식으로 전환하였다. 이로써 이용자가 자신의 욕구와 필요에 맞는 보육시설을 자유롭게 선정할 수 있게 되었고, 보육시설은 아동을 유치하고자 질적인 제고 등의 노력을 할 수밖에 없는 상황이 되었다. 이것만으로 보육서비스가 질적으로 향상되었다고는 보기 어렵지만 바우처 방식의 도입을 고려해볼 만하다. 그러나 이 제도를 도입하는데 필요한 여건인 선택폭의 다양성, 이용자가 합리적으로 판단할 수 있는 여건 등의 조건이 성숙되지 못하였기 때문에, 제도 도입에 있어서 신중을 기할 필요가 있다.

그런데, 일본에서는 증가하는 보육수요를 충족시키기 위해 보육소 설치에 대한 규제를 완화하여 국가와 사회복지법인뿐 아니라 기업도 보육시설을 운영할 수 있도록 하였다. 이로써 일본에서는 기업형 보육서비스가 활성화되었는데, 이를 일각에서는 공적 부문의 역할 축소를 의미한다고 비판하고 있다. 즉 보육의 다양화는 매우 바람직하지만 다양성이 공급주체의 다양화로 인해서 개별적 비용부담이 증가하고, 복지의 민영화로 인해 인가보육소는 축소되고 보육서비스의 세분화로 보육비 부담이 증가하게 되었다는 것이다(장혜경 외, 2002).

이 밖에 일본에서도 보육수요를 모두 충족시키지 못해서 대도시의 경우 보육

주91) 서문희 외(2003)는 가족의 생활수준에 따른 차등적 보육료 지원방안을 제시하고 있는데, 전 5세아 아동에 대해서 무상보육을 실시하고, 0~4세 아동 중 도시근로자 가구의 평균 소득 이하의 가구에 대해서만 지원하는 방안을 제시하였음.

시설을 이용하려는 긴 대기아동수가 존재하고, 수요를 충족시키고자 인가의보육시설의 증설로 인한 보육시설 문제가 대두되고 있다. 더 큰 문제는 이러한 다양한 제도에도 불구하고 일본여성의 출산율은 높아지지 않고 오히려 감소하는 추세를 보이고 있다는데 있다. 이는 여성이 가정일과 직장 일을 병행하는 것이 어렵기 때문이라고 추정된다(Peng, 2002).

보육제도의외에도 정부의 정책에 대한 불신도가 높고 법의 강제력이 약해서 육아개호휴직제를 도입하는 기업체가 많지 않고, 실직 및 인사상의 불이익을 두려워하여 이를 사용하는 노동자수가 많지 않은 것으로 밝혀졌다. 1996년의 정부조사에 의하면 전체 고용주 중의 60%만이 가족휴직제를 도입하고 있고, 여성근로자 중 44.5%이 육아개호휴직제도를 이용하고 있고, 남성은 0.16%에 불과하다(노동성, 1998).

이러한 문제를 극복하고자 최근에는 시민사회가 주체가 되어 공동체적인 육아의 움직임도 일고 있다(김미숙, 1999). 김미숙(1999)은 새로운 보육운동이 성공을 거둘 수 있기 위해서는 전국규모의 조직력과 재정이 보완되어야 한다고 하였다. 일본은 다각적이고 치밀한 보육정책을 수립하여 사회문제를 대응하려 하였으나, 이는 공공의 부담약화와 시장의 보육에의 개입 증가, 개별 보육비 상승 등과 같은 예기치 못한 문제를 초래하게 되었다. 향후 일본은 국가와 시장이 어떻게 보육에서의 역할과 재정을 분담할 수 있을 것인가 하는 과제를 풀어 가야 할 것이다.

이러한 점을 고려하여 공보육시설을 확충하여 적절한 가격으로 보육서비스를 공급하는데 주력하고, 장기적으로는 공공과 민간의 역할 분담을 어떻게 할 것인가를 고민해야 할 것이다.

제 6 절 소결

외국 5개 국가의 출산 및 육아휴가제도, 가족수당, 영유아보육 및 교육 등 자녀양육지원 정책 검토를 통하여 다음의 다섯 가지 결론으로 추출할 수 있다.

첫째, 자녀양육지원정책의 수단으로 채택할 수 있는 가장 중요한 방법의 하나가 아동과 가족을 지원해 주는 보조금과 직·간접지원이다. 우리나라는 아직 보편적 수당제도를 도입하지 않고 있다. 그러나 검토한 5개 국가가 모두 가족 수당제도를 채택하고 있다. 프랑스는 일찍이 1932년에 법제화하였으며, 영국 1945년, 스웨덴 1947년, 독일 1954년에 법제화하였고, 일본이 1971년에 아동수당을 제도화하였다. 특히 프랑스와 스웨덴은 제도 도입이후 범위, 대상 및 지원 수준을 개선하여 왔다. 일본은 뒤늦게 이 제도를 도입하였으나 그 수준이 너무 미약하여 출산수준 제고에는 별 효과를 미치지 못한 것으로 평가된다. 이러한 점은 자녀양육지원정책에는 가족에 일정수준의 현금을 지급하여 재정부담을 줄이는 투자가 필수적 요인임을 잘 나타낸다.

둘째, 출산율은 일정수준으로 유지하면서 여성노동력을 활용하기 위하여 근로자를 위한 다양하고도 탄력적인 지원정책을 폈다는 점이다. 여성이 일과 가정의 양립에서 성공하기 위해서는 국가와 사회의 공동책임이 필수적이다. 앞에서 검토한 각국이 육아휴직의 허용으로 영아를 직접 돌 볼 권리를 보장하였고, 입양휴가, 부친휴가, 병아휴가, 가족간호휴가 등 다양한 휴가제도와 시간단축근무제도 등으로 자녀를 돌보면서 취업이 가능하도록 지원하였다. 특히 스웨덴, 프랑스는 남성의 휴직 참여를 제도화하여 자녀양육이 부모의 공동책임을 반영하였고, 스웨덴의 육아휴직 남성의 사용률이 78%가 된다 그러나 독일은 남성의 이용은 1%로 거의 없다. 우리나라는 육아휴직이 대상자의 1/4 미만에 머물고 있고, 남성의 육아휴직 참여는 매우 낮다. 육아휴직의 활성화, 남성 참여의 제도화 등이 또 하나의 중요한 자녀양육지원 정책임을 나타낸다.

셋째, 자녀양육지원정책에서 정부가 모든 보육과정을 책임지는 공보육제도가 또 하나의 핵심이라는 점이다. 스웨덴이나 프랑스는 보육을 공적체계로 확립하여 서비스의 질적 수준을 높이고 부모 부담을 줄임으로써 출산수준을 유지하고 있고, 스웨덴은 출산수준 유지와 더불어 높은 여성취업률을 유지하고 있다. 즉, 충분한 보수의 출산 및 육아 휴가를 제공하고, 이후의 취업도 보장하고, 육아휴가 이후에는 공공 보조금의 지원을 받는 확실한 기관에서 유아서비스를 제공받는다. 영국이나 독일은 아동조기 교육을 위하여 공교육에는 많은 투자를 하였

으나 보육에는 상대적으로 소홀한데 이는 국가의 가족 가치관 때문으로 풀이된다. 우리나라는 공보육을 지향한다고는 하지만 질 높은 수준으로 정착되기 위해서는 많은 노력과 투자가 있어야 한다.

네 번째, 검토한 보육 선진국들은 아동의 발달 측면에도 결코 소홀히 하지 않았다. 스웨덴, 프랑스, 영국, 아동에게 조기교육 기회를 확대하기 위하여 공교육체계를 확립하고 만3세 이전부터 입학을 허용하여 아동의 조기 발달을 도모하였다. 영국은 3~5세 위주의 중산층 유아교육 정책 위주에서 영아 대상 교육으로 인식을 전환시키고 있다. 강한 가족가치관으로 보육정책이 취약한 독일에서도 일찍부터 아동에게 조기교육 기회를 보장하기 위한 정책을 추진하였다. 보육과 교육의 행정체계도 일본을 제외하고는 일원화되어 있다. 우리나라는 영유아보육정책도 만족스러운 수준이 아니지만, 유아교육정책이 이러한 영유아보육정책보다도 못한 정도의 약한 정책적 위상을 가지고 있는 우리의 상황을 볼 때 유아공교육체제도 시급히 확립되어야 할 과제이다.

제 6 장 보육 및 육아 환경 개선방안

제 1 절 기본 정책방향

아동발달을 도모하여 인적자원을 개발하고 여성의 가정과 직장 양립을 지원하여 여성의 취업률과 출산율 수준 제고를 동시에 달성하기 위해서는 가장 중요한 정책의 기본원칙은 통합적이고 포괄적인 정책을 추진하여야 한다는 점이다. 이러한 정책은 크게 세 가지 갈래로 구분할 수 있다.

첫째, 출산율은 일정수준으로 유지하면서 여성노동력을 활용하기 위하여 근로자를 위한 다양하고도 탄력적인 가족친화적 지원 정책이 실시되어야 한다. 여성 취업률과 출산력 모두 일정 수준 유지하고 있는 대부분의 국가는 여성이 일과 가정의 양립에서 성공할 수 있도록 자녀양육을 국가와 사회의 공동책임으로 인식하고 지원하고 있다. 육아휴직의 허용으로 영아를 직접 돌 볼 권리를 보장하였고, 다양한 휴가제도와 시간단축근무제도 등으로 부모가 자녀를 돌보면서 취업이 가능하도록 지원하였다. 이는 정부가 가정 외 보호에 중점을 두고 지원하는 것이 아니라, 책임공유 접근방식(shared responsibility approach)의 관점에서 부모가 직접 자녀를 돌볼 수 있도록 지원하는 접근을 기초로 한다.^{주92)} 만1세 미만 아동은 기관을 이용하기도 하지만, 가정에서 어머니가 돌보는 것에도 가치를 부여하여야 한다. 따라서 대상이 제한되어 있기는 하지만 출산 및 육아 휴직이 가능한 경우 출산휴가와 이후 최소 1년 이상의 육아휴가를 제공하여야 한다. 2002년 보육실태조사 자료에 의하면 영아의 가장 바람직한 양육제 공자로 부모를 지적한 비율이 높다. 고령화및미래사회위원회(2004)가 발표한 육아지원방안에서도 0세아는 가정에서 부모가 돌볼 수 있도록 지원한다는 정책방

주92) OECD는 영유아 교육 및 보호 방식을 자유방임적 접근방식(laissez-faire approach), 공공서비스 제공방식(public provision approach), 책임공유 접근방식(shared responsibility approach)으로 분류하고 있음(OECD, 1999).

안을 포함하고 있다.

둘째, 육아지원정책에서 정부가 모든 보육 과정을 책임지는 공보육 및 공교육제도의 확대가 중요하다. 공보육은 서비스의 질적 수준을 높이고 부모 부담을 줄임으로써 출산수준 유지와 더불어 높은 여성취업률 유지에 중요한 역할을 한다. 즉, 출산 및 육아 휴가 이후에는 공공 보조금의 지원을 받는 확실한 기관에서 서비스를 제공받도록 한다는 것이다. 우리나라는 공보육을 지향한다고는 하지만 질 높은 수준으로 정착되기 위해서는 많은 노력과 투자가 있어야 한다. 또한 아동의 발달 측면에도 공교육체계를 확립하여야 한다. 우리나라는 영유아 보육정책도 만족스러운 수준이 아니지만, 유아교육정책 역시 취약한 정책적 위상을 가지고 있다. 또한 보육과 교육의 행정체계도 보호와 교육에 대한 통합적 접근은 재정적 지원과 책임소재를 보다 분명히 함으로써 결국 아동 및 가족의 욕구에 보다 잘 대응할 수 있는 체계를 마련한다는 장점은 보편적으로 인정되고 있으므로, 교육인적자원부와 여성부로 이원화되어 있는 유아교육 및 보호체계에 대한 정책방안도 통합적 관점에서 논의되어야 할 것이다.

셋째, 또 중요한 방법의 하나가 모든 아동과 가족을 지원하는 정책이다. 이러한 지원 정책은 여러 가지 방안이 있을 수 있겠으나 가장 대표적인 것이 각종 보조금과 직·간접 지원이다. 우리나라는 아직 보편적 수당제도를 도입하지 않고 있다. 그러나 세계적으로 80여개가 넘는 국가가 모두 가족수당제도를 채택하고 있고, 공보육을 추진하는 국가 거의 모두가 별도의 수당체계를 가지고 있다. 이러한 점은 육아지원정책에는 가족에 일정수준의 현금을 지급하여 재정부담을 줄이는 투자가 필수적 요인임을 잘 나타낸다.

앞에서 논의된 바와 같이 우리나라의 그 동안의 정책은 모성보호 위주의 근로자 지원과 보육에 중점을 두어 왔고, 아동과 가족 보편적 지원정책은 도입하지 못하였다. 그러나 근로자 지원정책이나 공보육도 이제 초기 단계에 있다고 하겠다. 제6장에서는 이러한 기본방향을 토대로 제2절에서는 가족친화적 근로자지원정책의 강화, 제3절에서는 공보육체계의 강화, 제4절에서는 보편적 가족 지원 정책의 실시로 나누어 정책방안을 제시하고자 하였다.

제 2 절 가족친화적 고용정책의 강화

취업여성을 위한 육아지원정책 방향은 가족친화적 고용정책이 되어야 한다. 가족친화적 고용정책은 단순히 여성만을 대상으로 하는 것이 아니라 남녀근로자가 모두가 직장과 가정의 일을 조화롭게 수행할 수 있도록 지원하는 포괄적인 접근방식을 의미한다.

Evans(2001)는 가족친화적 제도를 가족을 이유로 하는 휴가제도, 가족책임 때문에 실시하는 근로 시간 및 근로 장소의 변경, 육아 및 노인간호의 지원, 정보 및 훈련 지원의 4가지로 분류하였다. 본 절에서는 이러한 분류체계를 따라서 아동과 관련하여 휴가제도, 근무제도, 보육지원 제도로 구분하여 대안을 제시하고자 하였다.

1. 휴가제도

가. 출산휴가

1) 산전후 휴가 대상 및 적용 범위의 확대

산전후 휴가의 대상은 고용평등과 부모의 자녀 양육공동책임 관점에서 여성뿐 아니라 그 배우자에게도 적용하여야 한다. 우리나라 일부 기업에서 노사협약 등을 통하여 배우자에게도 이를 허용하고 있으나 그 기간은 매우 짧아서 의미가 없다. 따라서 법으로 명시하여 보편적으로 적용되도록 할 필요가 있다. 또한 이 제도를 ILO 협약 내용을 수용하여 비공업 분야 및 농업분야로의 확대 실시 방안을 논의하여야 한다.

2) 산전후 휴가 임금의 사회화

현재 산전후 휴가기간 90일 중 60일분의 임금은 기업이 부담하고 있고 2001년에 증가된 30일간의 급여는 고용보험에서 지급하고 있는데, 이러한 기업의 부담은 남성에 비하여 여성을 고용하는 경우 사용자에게 추가적 비용부담이 되

어서 제도의 실효성을 감소시키고 있다. 따라서 임금 60일분도 1952년 모성보호에 관한 ILO협약이나 OECD 국가들의 사례를 따라서 사회보험이나 공적 기금 등으로 사회화하여야 한다. 비용을 사회화할 경우 재원으로는 고용보험, 건강보험기금 활용을 고려할 수 있는데, 장지연(2004)과 김태홍·김난주(2003)는 우리나라는 이 두 종류의 보험의 특성상 고용보험에서 부담하는 것이 가장 적절하다고 보고하고 있다.

2003년도에 산전후 휴가 임금으로 32,133명에게 335.7억원이 고용보험에서 지급되었는데, 기업주 부담까지 비용을 모두 고용보험에서 부담할 경우 그 비용은 3배로 약 1000억원 정도가 될 것으로 추정된다. 고용보험과 의료보험이 비용부담을 분담하는 방안도 고려할 수 있다.

나. 육아휴직

1) 배우자 육아휴직 활성화

육아휴직 대상이 배우자로 확대되어 있으나 실제로 남자휴직자는 소수에 지나지 않으므로, 남성의 육아휴직을 활성화하는 방안이 필요하다. 이는 아직 육아를 여성의 책임으로 보는 사회적, 일반적 분위기 때문인데 자녀양육을 남녀 공동 책임으로 도모하기 위해서는 남녀가 육아휴직을 공유할 수 있어야 하고, 이는 스웨덴 등 외국처럼 육아휴직기간의 부모 할당제와 같은 제도를 통하는 것이 보다 효율적이다.

2) 육아휴직 기간 및 형태의 탄력성

현재 육아휴직제도는 공무원을 제외하고 만1세아로 한정하고 있고, 휴직기간은 교육공무원을 제외하고는 1년으로 한정되어 있다. 아동이 보육시설 등을 이용한다고 하여도 핵가족으로 지원인력이 극히 한정되어 있는 상태에서 부모를 필요로 하는 상황이 많으므로 부모가 아동의 이러한 요구에 적절하게 대응하기 위해서는 육아와 관련된 다양한 형태의 휴가가 필요하다. 자녀가 일정한 연령에 도

달할 때까지 일정 기간을 자유롭게 사용하도록 하는 방안이 요구된다.

이러한 육아휴직 기간은 육아휴직 형태와 함께 고려되어야 한다. 육아휴직을 전일휴직 형태뿐 아니라 근무시간 단축형 제도 등을 인정하면서 기간을 조정하는 방법도 고려할 수 있다. 이는 휴직자는 부모로서의 권리와 책임을 하면서 기업은 전일휴직제도의 문제점을 완화할 수 있다.

3) 휴직기간 중 소득보장

육아휴직 기간의 소득보장은 육아휴직 선택의 매우 중요한 결정요인이 된다. 육아휴직급여가 2004년 3월부터 40만원이 지급되고 있지만 휴직을 활성화하기에 충분하다고 보기 어렵기 때문에 이는 상향조정되어야 한다. 휴직기간에 따라 차등을 두거나, 독일과 같이 정액지급을 유지하면서 금액을 올리거나 일본과 같이 평상 임금대비 40%를 지급하는 방안이 될 수 있다.

2. 근무제도의 다양성 강화

가족친화적 정책의 한 방안으로 근무제도는 근무시간이나 장소가 고정되어 있지 않고 근로자의 선택에 따라 조정함으로써 직장과 가정의 일을 모두 조화롭게 할 수 있도록 한다는 것이다. 이는 탄력적 근무제, 시차출퇴근제, 재택 및 원격지 근무, 시간 단축형, 시간제, 일자리 나누기, 가족문제로 인한 일시적 업무 전환 등 다양한 형태가 포함된다. 김태홍 등(2003)은 이 중에서 탄력적 근무제, 시차출퇴근제, 재택 및 원격지 근무를 우리나라에서 적용가능한 제도로 제안하였다.^{주93)}

근무시간 단축형 제도는 육아휴직기간을 연장하는 방법의 하나로도 고려하여야 함을 제안한 바 있다.

주93) 탄력적 근무제는 일정한 기간 동안의 총 근로시간을 정한 근로자가 근로시간의 시간대를 일정한 시간 내에서 자유롭게 선택하는 근무제이고, 시차출퇴근제는 출퇴근 시간을 근로자에게 맡기는 제도이며, 재택 근무 거주지에서 근무하는 제도이고 원격지 근무제도는 직장에서 떨어진 사무실에서 근무하는 제도임.

3. 보육 지원

현재 많은 나라에서 필요로 하는 공공보육시설을 확충할 수 없어 민간, 특히 기업의 참여를 증진하는 방향으로 육아정책을 추진하여 왔다. 특히 기업은 기업이 필요로 하는 인력을 안정적으로 확보하고 노동자의 기본권을 보장한다는 차원에서 정부와 함께 육아에 대한 사회적 책임을 저야 하며, 특히 대기업의 육아지원에 대한 사회적 책임을 높여야 한다.

그러나 그 방식은 다양화하는 방향으로 정책이 수립되어야 한다. 사업장내 시설 설치위주의 직장보육은 한계가 있으므로 ‘직장보육’을 직장이나 직장 인근에 설치한 보육시설로 한정하지 말고 고용주가 보육비용을 부담하는 육아지원 제도·정책으로의 인식 전환이 필요하다. 직장보육시설 의무 설치사업장에 대해서는 사업장내 보육시설 설치를 강력하게 권고하되, 기업의 필요성이나 선호도, 여건에 따라 지역보육과의 연계, 보육비용 지원, 수당 등 선택의 폭을 넓힐 수 있어야 한다. 구체적 정책방안은 다음과 같이 제시할 수 있다.

가. 설치 의무 사업장 확대

직장보육 의무 실시 사업장이 확대되어야 한다. 여성·노동계에서는 92년부터 남녀 상시노동자 150인 이상 사업장에 설치의무화를 요구하고 있다. 2004년 영유아보육법 시행령 개정을 위한 연구에서는 현실적인 기업의 부담을 감안하여 남녀 상시 노동자 300인 이상 사업장으로 제안하였고(서문희 외, 2004), 입법 예고에서도 이 안을 제시하였다. 그러나 그 이후 입법 과정에서 남녀 상시 노동자 500인 이상, 상시 여성근로자 300인 이상으로 조정되었다. 남녀 상시 노동자 300인 이상 사업장은 2,200개소인데 남녀 상시 노동자 500인 이상으로 하면 700여개소로 축소된다. 따라서 의무설치 기준은 앞으로 더 조정되어야 한다. 또한 법에서 상시근로자는 단위사업장으로 해석되고 있는데, 노동자에 대한 해석을 보다 확대하여, 근무지별 단위사업장으로 국한하지 말고 사업체로 확대 해석할 필요가 있다.

나. 공동보육시설 확대

공동보육시설이 많이 설치되도록 지원을 강화하여야 한다. 현재 공동직장보육시설은 농공단지, 동일업종협회, 그룹 계열사 등이고 최근에 개별 기업들이 공동으로 보육시설을 설치하여 관심을 불러 일으켰다. 공동으로 보육시설을 설치할 경우 사업장이 아닌 별도의 장소에 시설을 마련할 수 있어서 아동에게 보다 쾌적한 보육장소를 제공할 수 있는 장점이 있다. 시설이 미설치된 금융업, 의료업, 공단 등에 공동으로 보육시설을 설치할 수 있도록 권장하여야 한다.

다. 지역보육 연계

현재는 직장보육시설을 사업주가 단독, 또는 공동으로 설치, 운영하도록 하고, 기업이 사업장내 또는 공동으로 보육시설을 설치하지 못할 경우, 보육수당을 지급하도록 법으로 정의하고 있다. 그러나 이외에도 직장보육을 지역사회 보육시설과 연계하는 방법이 이용될 수 있다. 첫째는 인근의 보육시설을 지정하여 직장 근로자 자녀를 보육하도록 위탁하는 방법이다. 지역 민간보육시설과 계약하여 근로자 자녀가 이용하도록 하는 경우에도 기업이 보육시설의 운영비를 분담하고, 이 비용의 일부를 정부에서 지원하도록 해야 한다. 현재에도 인근 보육시설에 직원의 자녀를 위탁 보육하고, 이 시설에 위탁 아동수에 비례하여 운영비의 일부를 보조하는 곳도 있다. 두 번째는 근로자가 거주하는 혹은 이용하기 편리한 지역의 보육시설을 선택·이용할 수 있게 하고 그 비용에 대해서는 기업주가 지원하는 방안이다. 사전에 보육비용을 지불할 수도 있고, 사후에 근로자의 보육비용을 상환하는 방식을 채택할 수도 있다. 아동이나 부모 이용의 수월성 차원에서 거주지 중심의 지역보육시설 이용이 바람직하다는 관점이라면, 지역사회 보육시설 이용에 따른 비용을 기업이 지원하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

라. 세제지원

현재 세제와 관련된 지원은 직장보육시설 설치비에 대한 10% 세제감면과 운영비 손비처리 수준이다. 그러나 기업이 기업의 이윤을 목적으로 하는 사업이 아닌 보육사업의 일정한 부분을 책임진다는 측면에서, 그리고 기업이 이러한 책임을 적극적으로 수행하도록 우대한다는 측면에서 세제지원을 보다 확대해야 한다. 기업이 보육사업에 대하여 적극 투자하도록 유도하기 위해서는 이러한 정책방안이 효과적인 방안의 하나이기 때문이다. 따라서 세제감면 비율을 확대하여야 한다.

또한, 기업이 단독 또는 공동으로 시설을 설치하지 못하더라도, 위탁한 지역 내 민간보육시설의 운영비, 개보수비용 등의 경비를 지원할 수 있도록 이 경우에도 기업이 지불한 비용에 대해 세제감면 조치가 이루어질 수 있어야 한다.

제 3 절 공보육체계 강화

1. 국·공립공보육시설의 설치

가. 설치 규모

정부는 2004년부터 국·공립보육시설을 설치하여 전체 보육시설 중 차지하는 비율을 10% 수준으로 높이겠다는 계획인데, 국·공립보육시설의 설치 규모를 두 가지 측면에서 검토하고자 한다. 첫째는 추가 보육수요의 일정부분을 국·공립보육시설로 대처하는 방안과 이에 덧붙여서 일부 열악한 보육시설을 국·공립보육시설로 대체하는 방안이다.

1) 추가보육수요 중 일부 담당

2002년에 조사된 중기 보육수요율은 34.1%이고 보육이용률은 24.6%인데, 2000년 인구총조사에 기초하여 통계청이 추정한 인구추계에 기초하고, 중기 추

가보육수요를 추정하면 256,840명이 된다(표 6-3-1 참조).

〈표 6-3-1〉 영유아 보육 추가 수요

(단위: 명, %)

구분	2004 보육아동수(A)	2002년 중기 보육수요 추정 아동수 (2006년 적용)(B)	차이 (A-B)
영아			
0세아	15,567 (2.8)	30,702 (5.8)	15,135
1세아	64,219 (11.6)	90,833 (17.0)	26,614
2세아	159,443 (28.4)	264,867 (48.8)	105,424
소계	239,229 (14.4)	386,402 (25.0)	147,173
유아			
3세아	225,229 (37.7)	280,351 (50.8)	55,122
4세아	214,110 (34.8)	258,427 (46.1)	44,317
5세아	182,562 (29.3)	192,790 (32.4)	10,228
소계	621,901 (33.9)	731,568 (42.7)	109,667
전체	861,130 (24.6)	1,117,970 (34.1)	256,840

주: 연령별 추계치 합계와 전체 및 영아, 유아 추정치와는 오차가 있어 일치하지 않음.

자료: 여성부, 『보육통계』, 2004. 6.

서문희 외, 『2002년도 전국 보육실태조사 보고』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2002.

정부가 2005년부터 4년 동안 계획대로 국·공립보육시설 2,000개를 설치하면 소규모 시설도 있겠지만 시설규모별 아동정원을 시설당 60명 정도씩으로 가정하면 모두 12,000명의 아동이 추가로 국·공립보육시설을 이용할 수 있다. 즉, 현재 계획대로 4년간 국·공립보육시설이 설치되면 새로이 발생하는 추가보육수요의 약 47%를 정도를 담당할 수 있을 것으로 추정된다. 2003년 한 지방자치지역의 보육수요조사에서 추가보육 수요 중 국·공립보육시설을 선호하는 비율은 70% 정도로 조사되었다(서문희 외, 2003). 따라서 추가 설치가 필요하다.

이 외 일부는 가정보육과 육아휴직⁹⁴⁾으로 보육하고 대부분은 증가되는 민

주94) 육아휴직을 활성화하여 보육아동을 0세아 15,135명 중 취업모의 비율은 90%로 가정하고 취업모 중 15% 정도를 현재 육아휴직이 가능한 정규직으로 보고, 이들 중 약 50%가 휴직을 선택하게 된다고 가정하면 약 1,000명 정도를 부모 육아휴직으로 담당할 수 있음.

간보육시설이 담당하게 된다.

2) 열악한 보육시설 대체

그러나 국·공립보육시설의 설치로 새로이 발생하는 추가보육수요의 일정 부분만을 충족시키겠다는 것은 바람직하지 않다. 공급 측면에서 보면 현재의 보육시설 중에 일정한 기준에 도달하지 못하고 있는 열악한 보육시설이 상당수 있을 것으로 추정되고, 수요자 측면으로는 현재 보육시설 이용아동 중에서도 상당수가 국·공립시설을 이용할 수가 없기 때문에 다른 유형의 보육시설을 이용하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 일정한 수준의 국·공립보육시설이 기존의 열악한 보육시설을 대신하는 측면도 있다.

〈표 6-3-2〉 국·공립보육시설 설치 요구수

(단위: 명, %)

구분	아동수	요구 시설수
추가수요의 50% 충당	128,420	2,140
취약한 시설(10%로 가정) 대체	73,359	1,223

주: 보육시설 정원 80명으로 가정

따라서 현재 민간 보육시설 정원의 약 10% 정도가 자연도태되고 이를 국·공립보육시설로 보충하여야 한다고 가정하여도 아동정원으로는 73,359명이 되고 이를 국·공립보육시설로 대체할 경우 정원 60명으로 하면 1,223개의 국·공립보육시설이 더 설치되어야 한다. 그러므로 보육시설 설치는 더 확대되어야 하고, 2008년 이후에도 계속되어야 한다.

나. 추진 방안 및 예산

설치를 추진하는 국·공립보육시설을 어디에 설치하여야 하는가는 지역별 수요와 공급에 기초하여야 한다. 지역별로 수요율 파악이 어려운 경우에는 제4장에서 검토한 지역별 공급률을 고려하여 비율이 상대적으로 낮은 지역부터 설치하도록 해야 한다. 제4장 지역별 차이 분석에서 보육 공급률이 20% 이하로 집

계된 나타난 지역에 우선순위를 두어야 한다. 예를 들면 경기도는 군포시, 오산시, 광명시, 강원도 평창군, 화천군, 경남 거제시, 합천군, 통영시가 보육 공급률이 20% 미만이다(부록 표 참조). 또한 농어촌지역에 설치할 때에는 지역에 맞도록 시설의 규모를 탄력적으로 조정하여 필요 이상의 대형 시설이 설치되는 일이 없어야 한다.

계획대로 연 400~500개소를 설치하기 위해서는 대지 비용이 지역별로 차이는 있지만 개소당 건축비 약 2억 대지비 1억으로 총 약 3억 정도로 추산하면 최소한 1500억 정도가 있어야 한다. 정부는 보육시설 건축비로 264㎡ 기준으로 ㎡당 725만원을 계상하여 이중 40%를 중앙정부 예산으로 확보하고 있다. 이는 개소당 약 1억 900만원 정도가 되는데 지방정부가 이 중 60%와 대지 구입비용을 별도로 부담하여야 한다. 대지 비용은 지방마다 그 편차가 크다. 따라서 국·공립보육시설의 설치에 지방 정부의 의지와 재정능력에 따라 달라지게 된다.

〈표 6-3-3〉 국·공립보육시설 설치 계획 및 소요액

구분	2005	2006	2007	2008	계
신축시설수(개)	400	500	600	500	2,000
건축비(억)	1200	1500	1800	1500	6,000
인건비(억)	-	720	1620	2700	5,040
계(억)	1,200	2,220	3,420	4,200	11,040

주: 대지비용은 약 2억원으로 가정하였고, 인건비는 인력 10명, 연 1800만원을 기준으로 하였음.

따라서 국·공립보육시설이 계획대로 설치되기 위해서는 중앙정부에서의 건축비 40% 확보만으로는 충분하지 않다. 중앙에서 설치 계획을 수립하여 국립시설로 설치하는 방안이 적극적으로 마련되어야 한다.

2. 보육료 지원 확대

보육 및 육아비용 지원은 보육시설 이용에 따른 보육료 지원과 관련하여 보육료 지원 확대, 보육재정 지원방식, 일반 양육비 지원으로 구분하여 기술하였다. 특히 보육료 지원 확대에서는 현재 실시하고 있는 차등보육료 확대 이외에

도 취업모, 다자녀가구 등 취약가구나 보육비용 부담이 큰 가구에 대한 별도의 지원 방안을 제시하였다.

가. 0~4세 아동

보육요구 아동에 대한 보육수요충족률 100.0% 가까이 달성하기 위하여 보육이 필요한 아동이 보호자의 사회·경제적 배경에 따른 차별 없이 보육서비스를 받을 수 있도록 보육료 지원수준 및 지원대상 아동의 규모를 확대하여야 한다.

정부가 이미 기존 정책 연구 등⁹⁵⁾을 토대로 2004년에 보육지원계층을 2단계에서 3단계로 확대하였고 2005년에는 한 단계를 더 확대한다는 방침을 세우고 있고 2008년까지 도시근로자 가구의 평균소득 이하 가구까지 확대 지원한다는 계획이므로 단순한 보육비용 지원 확대 방안에 대한 논의는 더 이상 필요하지 않다. 따라서 본고에서는 2006년부터 2008년까지의 정책방안을 구체적으로 제시하고자 한다.

〈표 6-3-4〉 계층구분 및 계층별 이동비율 현황 및 추정치

(단위: 만원, %)

기준	추정치	
	비율	누적
법정저소득층	6.1	6.1
법정저소득층 선정 소득기준의 120% 이하	11.0	17.1
법정저소득층 선정 소득기준의 150% 이하	5.5	22.6
법정저소득층 선정 소득기준의 180% 이하	22.9	45.5
도시가계중위소득 100% 이하 가구 중 나머지	29.0	74.5
도시가계중위소득의 100% 초과	25.6	100.0

주: 도시근로자 가구 중위소득은 2002년 2,792,000원이며, 추정치는 보육대상아동비율은 「2002년도 전국보육실태조사」 결과 아동 가구 소득 분포를 기초로 한 것임.

먼저 아동 가구의 소득계층구분은 법정저소득층 가구, 법정저소득층 선정 소득기준의 120% 이하, 법정저소득층 선정 소득기준의 150% 이하, 법정저소득층

주95) 서문희 외, 『보육료 지원제도 개선방안 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2003에서 상세하게 논의하였음.

선정 소득기준의 180% 이하로 나누어서 지원하고 있다. 앞으로 소득 단계를 한 단계 정도 더 확대할 수 있다. 이렇게 하여도 소득계층을 6단계로 나누는 것인데 자산 파악이 안되고 있는 상황에서 더 이상 세분화하기는 어렵다.

한편 지원 기준은 <표 6-3-5>에서 2004년과 2005년은 정부가 실천하고 있는 부분이므로 그 이후만을 언급한다면 보육료 지원 금액도 단계적으로 상향조정하여 2008년에는 도시근로자가구 중위소득 이하 가구의 보육료는 최소 60%를 감면한다는 목표를 설정하였다. 법정저소득층 선정 소득기준의 150% 이하는 모두 면제한다는 방안을 제시하였다.

<표 6-3-5> 연도별 지원규모 현황 및 연차 확대안

(단위: %)

구분	2004	2005	2006	2007	2008
법정저소득층	100	100	100	100	100
법정저소득층 선정 소득기준의 120% 이하	60	80			
법정저소득층 선정 소득기준의 150% 이하	40	60	80	80	
법정저소득층 선정 소득기준의 180% 이하	-	30	50	60	70
도시가계중위소득 100% 이하 가구 중 나머지	-	-	40	50	50
도시가계중위소득의 100% 초과	-	-	-	-	-

현재 지원 대상이나 비율이 영아와 유아를 구분하고 있지 않지만 장기적으로는 영아와 유아를 차별하는 지원 수준이나 지원 대상을 설정하여 보육비용 지원방식을 유아와 영아로 이원화하는 방안도 고려할 수 있다.

나. 만5세아 무상보육

만5세아 무상보육은 소득기준을 약간 조정하여 2004년 87,000명에서 2005년에 95,000명으로 증가시킨다는 계획을 제시하였다. 또한 2005년부터 모두 보육 지원단가의 100%인 15,300원을 지원하여 지역 및 시설 유형별 형평성이 확보되었다.

그러나 2005년에도 소득 기준이 4인 가족 254만원을 적용하고 있다. 2004년

6월 현재 만5세아 172,000천명 중 68,000명만이 보육료 지원 대상인데, 만5세아에게는 참여정부 기간 동안에 무상보육을 전면 확대 실시하여야 한다. <표 6-3-6>은 2002년도에 추정한 보육시설 이용 수요이다. 만5세아 무상은 유치원에도 같이 적용되므로 무상보육의 규모는 유치원 확충과 이용에 따라 다소 달라질 것이다.

<표 6-3-6> 연도별 만5세아 보육수요 증가 추정

(단위: 명, %)

구분	2005	2006	2007	2008
아동수	614,775	595,030	559,735	550,371
수요율	30.3	32.4	34.6	36.8
보육아동수	186,277	192,790	193,668	202,537

주: 2002년도에 추정한 중기수요를 2006년 수요로 가정하고 연도별로 균등하게 배분한 것임.

다. 장애아동 무상보육

2003년부터 실시된 장애아 무상보육은 3세 이상 장애아동은 장애인복지카드 소지를 조건으로 하고 있고 3세 미만아에 한하여 의사의 소견으로 갈음할 수 있도록 한정하고 있으나 전담 및 통합 보육시설에서 보육 받는 장애아동 중 만 3세 미만아의 비율은 4.1%에 불과하여서(서문희, 2001) 3세 이상 장애위험이 있는 아동이 소외되는 결과를 야기한다.

그러므로 장애 무상보육은 장애위험이 있는 아동이 포함되도록 의사의 소견으로 갈음할 수 있도록 하여야 하고, 중기목표로 장애보육아동 수요는 보육아동의 2%⁹⁶⁾로 설정하여 모두 무상보육이 되도록 확대하여야 한다.

또한 현재는 방과후 장애아동에 대한 지원은 없는데 방과후 장애아동 보육도 무상보육대상에 포함하여야 한다.

주96) 국립특수교육원(2001)에서 2001년에 전국 180개 초등학교에서 6~11세 아동 14만 400명을 대상으로 표집·조사한 결과, 장애학생의 출현율은 2.71%임. 장애유형별로 보면 시각장애 0.33%, 청각장애 0.06%, 지체부자유 0.19%, 정서·행동장애 0.15%, 자폐성 발달장애 0.15%, 언어장애 0.05%, 중복장애 0.01%, 건강장애 0.07%, 학습장애 1.17% 등임.

그러나 장기적으로 장애아동에 대해서는 장애아동 지원체계를 구축하여 보육 분야에서는 통합보육만 담당하고 그 이외 통합이 어려운 아동은 별도의 체계로 지원하여야 한다.

〈표 6-3-7〉 장애아 무상보육 수요 및 소요예산 추정

(단위: 명, %, 백만원)

구분	2005	2006	2007	2008
보육아동수	1,030,455	1,117,970	1,165,235	1,255,114
장애보육수요 추정	20,609	22,359	23,305	25,102

주: 보육아동수 추정은 2002년 보육실태조사 중기추계 결과임.

장애아동 무상보육과 관련하여 장애인을 부모로 둔 아동을 무상보육 대상에 포함시킬 수 있도록 검토할 필요가 있다. 장애아동 무상보육이 장애로 인한 가구의 부담을 정부가 지원한다는 의미를 갖는 것이므로 장애인 부모 아동에 대한 무상보육도 장애아동 무상보육과 같은 명분을 갖는다.

장애인의 전반적 소득수준이 일반인에 비하여 높지 않으므로 보육료 지원 대상이 확대되면 상당수가 대상자로 포함될 것이므로 예산의 추가부담은 크지 않을 것으로 판단된다.

라. 취약계층 및 보육료 과부담 가구에 대한 고려

차등보육료 확대에서 일반적인 보육료 차등 지원 대상 이외에 취약계층에 대한 추가 지원을 고려하고자 하였다. 모부자가정, 취업모 가정, 다자녀 가정 등은 별도의 기준을 적용하여 지원하는 방안을 모색하면 다음과 같다.

1) 취업모 가구

오늘날 보육에 대한 아동 중심적인 접근이 강조되고 있지만 보육의 발전 과정이나 현재 부모들의 요구를 보면 보육서비스를 확충하고 정부가 보육을 지원하여야 하는 가장 중심적인 이유는 이것이 취업여성을 지원하고 또한 여성의

사회참여 유인 요인으로 작용하고 있기 때문이다. 따라서 보육비용 지원에 있어서 취업이나 취업을 위한 교육 훈련이 고려되어야 한다. 특히 영아보육 이용 아동의 모의 취업률은 매우 높지만 보육시설 이용 유아 모의 취업률은 전체 여성의 취업률과 유사한 수준이다. 따라서 취업여부를 고려하여 지원을 달리하는 방안을 고려할 수 있다. 2008년 도시가계 중위소득의 100%미만 가구까지 지원이 되고 나면 그 이후에는 영아보육에 한하여 취업모를 추가 지원하는 안을 제시한다.

2002년도 전국 보육실태조사에서 나타난 아동 모의 취업률^{주97)}은 아동구분별로 보면 영아의 모 23.8%, 유아의 모 37.9%로 영유아 전체 모의 취업은 31.7%로 조사되었고,^{주98)} 초등학생의 모의 취업률은 48.7%로 전체 여성취업률^{주99)}과 유사한 수준이다. 그러나 보육서비스 지원의 강화와 모의 취업은 상호 상승 효과를 갖는다고 인식되고 있어서 취업모 아동 보육료 지원이 여성의 취업을 활성화한다면 이 비율도 증가될 전망이다. 따라서 영아모의 40%를 취업모로 가정하고 이들에게 보육료의 40%를 추가로 지원하는 방안을 고려할 수 있다.

〈표 6-3-8〉 2008년 이후 영아보육 취업모 추가 지원

(단위: %)

구분	유아 및 일반 영아	취업모 영아
법정저소득층	100	100
법정저소득층 선정 소득기준의 120% 이하		
법정저소득층 선정 소득기준의 150% 이하		
법정저소득층 선정 소득기준의 180% 이하	70	70
도시가계중위소득 100% 이하 가구 중 나머지	60	60
도시가계중위소득의 100% 초과	-	40

주97) 학생은 미취업으로 분류하였음.

주98) 영유아 모의 취업률 31.7%는 2000년 출산력 조사자료를 분석한 영유아를 둔 모의 취업률 30.0%(서문희, 2002)와 유사한 결과라고 하겠음.

주99) 2003년 8월 현재 경제활동참가율이 농가 68.1%, 비농가 46.8%로 전체 48.8%임(통계청, 통계정보시스템).

2) 농어촌 가구

정부가 저소득층 보육료를 지원하지만 농어촌은 보육료 부담으로 보육시설을 이용하지 못하는 사각지대가 있다. 이러한 사각지대를 해소할 수 있는 방안을 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, 지원기준의 차별화이다. 농어촌에는 도시에 비하여 양부모와 함께 살지 않는 아동이 많다. 모 및 부가 없는 아동의 비율이 도시보다 높다. 2002년 조사 결과 전국적으로 모가 부재인 아동이 2.3%인데 읍·면 아동은 6.0% 수준으로, 이들에 대한 별도의 정책적 고려가 필요함을 시사한다. 보육시설을 이용하는 아동 중에서도 편모 아동 3.4%, 편부 아동 3.8%, 부모 없는 아동 1.6%로 나타났다. 이러한 아동에 대해서는 자산조사 없이 모두 보육료 100%를 지원하도록 한다.

조부모나 친인척이 보호하고 있는 아동의 경우, 많은 아동이 보육료 지원 대상이지만 일부는 주민등록을 옮기지 않았기 때문에 지원 대상에서 제외되는 아동이 있다. 이러한 아동에 대해서는 시설장의 확인으로 보육료를 지원 받을 수 있도록 조치를 취하여야 한다. 시설장이 보육비용을 부담하고 있는 아동이 있다는 시설이 상당수이다.

둘째, 보육료 지원수준의 차별화를 고려할 수 있다. 예를 들어서 2004년을 기준으로 한다면 일반은 법정저소득은 면제, 4인가족 기준 127만원 미만은 60%, 159만원은 40%를 지원하고 있는데, 농어촌에는 지원 비율을 상향조정하여 도시보다 많게 추가 지원하자는 것이다. 감면자 중 4인가족 기준 127만원 이하 가정은 80%, 159만원 이하 가정은 60% 하는 식으로 추가 지원하는 방안을 제시한다. 농어민 자녀를 우선 무상보육 하는 방안도 정책대안이 된다.

셋째, 지원대상자 선정을 위한 소득인정액 산정시 예외를 두는 방안을 모색한다. 4세 이하 아동 보육료 감면 대상자 선정 시 만5세 무상보육대상자 선정 시와는 달리 소득인정액 산출과정에서 자동차가 연식에 관계없이 1,500CC 이상이면 모두 승용차 자산으로 처리하여 환산율 100%를 적용하고 있는데, 농어촌에 한해서만 자동차 1,500CC 이상을 만5세아 무상보육대상 선정 기준에서와 같이 일반재산으로 분류하여 환산율 4.7%를 적용해 주는 방안을 제안한다.

넷째, 농번기에는 보육을 활성화하여야 한다. 농번기와 농한기에 가정내 유희 인력에 차이가 나기 때문에 수요자 요구에 부응할 수 있는 탄력성 있는 서비스의 제공 및 다양한 서비스의 제공 기회의 강화가 필요하다. 특히 농번기에는 소규모 가정보육 설치 운영, 야간보육 지원, 시간제 보육 등과 더불어 아동보육료를 지원하는 방안을 강구하여야 한다.

3) 다자녀 가구

다자녀 가구 추가지원은 다자녀 가구를 별도로 지원하는 자녀가 많을수록 가구의 부담이 무겁기 때문에 이러한 부담을 완화시켜주고자 하는데 목적이 있다. 실제로 아동수가 많을수록 가구소득 대비 보육료 비율이 높아서 부모의 부담이 무겁다(서문희 외, 2003).

2002년도 보육실태조사에서는 영유아가 있는 가구의 영유아수 분포는 1명 66.1%, 2명 31.9%, 3명 2.0%로 나타났다. 그러나 보육시설을 이용하는 아동이 있는 가구당 이용 아동수 분포는 1명 85.4%, 2명 14.2%, 3명 0.4%로 나타났다(표 6-3-9 참조). 이 자료를 기준으로 보육시설을 이용하는 아동이 있는 가구당 2명 이상인 비율 15% 정도로 추정할 수 있다.

〈표 6-3-9〉 영유아가 있는 가구 영유아 수 및 보육 이용 영유아수 분포
(단위: %, 명)

구분	1명	2명	3명	계	(수)
0~5세 아동수	66.1	31.9	2.0	100.0	1,920
보육시설 이용 아동수	85.4	14.2	0.4	100.0	510

자료: 한국보건사회연구원, 「2002년 전국 보육실태조사」 중 가구조사 원자료.

그 동안 다자녀 지원은 지방정부가 부분적으로 시행하였으나 2004년부터 중앙정부가 일정소득계층 이하 가구로 보육료를 지원받는 가구를 대상으로 2자녀 이상 보육시설을 이용할 경우, 두 번째 자녀부터 연령별로 정액을 추가로 지원할 계획이다. 이러한 정책은 셋째 자녀 무상보육을 실시하는 서울특별시의 정책과 비교할 수 있다.

그러나 다자녀 가구 지원이 가구부담의 완화에 그 목적이 있다면 두 가지 점을 개선방안으로 제시할 수 있다. 첫째는 소득계층을 제한하지 않고 소득계층과 무관하게 다자녀만을 조건으로 하여 지원이 들어가야 한다. 두 번째는 보육시설 이용으로 한정하는 점으로, 이는 보육과 교육이 이원화되어 있기 때문에 나타난 결과로, 부모가 어디를 선택하건 비용이 들어가고 있다는 점이 확인된다면 지원이 되어야 하는 방향으로 개선되어야 할 것이다.

3. 보육비용 지원 방식의 일원화

고령화및미래사회위원회는 2004년 6월 보육에 관한 국정보고에서 보육료 지원방식을 시설별 지원 비율을 줄이고 아동별 지원을 늘려가겠다는 방안을 발표하였고, 이에 따라 여성부는 2005년 예산에 시설별 지원 예산의 일부를 아동별로 전환하는 계획을 수립하고 예산을 확보하였다. 따라서 아동별 지원으로의 일원화라는 정책의 방향이 설정되었다고 하겠다.

이는 표준보육단가 수준으로 보육지원단가를 통일하고 국·공립시설도 기본적으로 민간시설과 동일한 보육료를 받도록 하고, 국·공립 및 법인시설에 지원하던 시설별 지원금을 없애고 이를 아동별 지원금으로 전환한다는 것이다. 즉, 중앙정부나 또는 지방정부에서 표준보육단가를 제시하고 이 기준에 의하여 모든 보육시설이 동일한 보육료를 받도록 하자는 것이다. 이는 그 동안 논의되었던 보육비용 지원방식의 불합리(서문희 외, 2003; 백선희, 2001)를 개선하고자 하는 정부의 의지의 산물로 평가된다. 앞으로의 정책방안을 다음과 같이 논의하고자 한다.

첫째, 아동별로 지원방식이 전환되려면 2회 정도 단계적으로 더 추진되어야 한다. <표 6-3-10>은 2005년의 아동별 전환 방식을 나타내는데, 유아반 교사에 대해서만 45% 지원을 30%를 감축하고 원장 및 영아반 교사는 90%에서 80%로 11% 포인트를 감축한 것이다. 그 대신에 보육료 지원단가가 10% 이상 상승하였다. 이는 인건비 감축만큼이 보육료로 전이된 결과이다. 이는 갑작스러운 보육료 상승에 의한 부모의 보육료 부담 및 시설에 미치는 영향을 줄여 연착륙하

고자 하는 방안이다. 아동 현원율이 100%이고 보육료를 정부 지원단가대로 다 받을 경우 보육시설의 수입은 아무런 문제가 없게 된다. 수입에서 정부지원 비율도 37.8%에서 31.2%로 6.6%포인트가 낮아졌을 뿐이다.

〈표 6-3-10〉 체계 변경에 따른 지원비율 및 보육료 기준

(단위: 천원)

구분	인건비지원 기준율		보육료(2004)	
	2005년 이전	2005년	현행	변경
1세	0.9	0.8	270	299
2세	0.9	0.8	222	247
3세 이상	0.45	0.3	137	153
원장	0.9	0.8	-	-

주: 기준은 보육아동 79인, 인건비는 교사는 145만 5천원, 원장은 202만 5천원을 적용하였음.
 자료: 여성부, 내부자료, 2004.

그러나 보육료가 정부지원단가보다 낮고 지원아동비율이 적을 때 보육시설 수입에 약간의 차액이 발생할 수 있다.〈표 6-3-11〉은 정원 79명인 시설에 아동정원율 91%를 적용하고 보육료를 가정하여 보육시설의 수입을 비교한 것인데, 사례 4가 이러한 경우에 해당된다.

〈표 6-3-11〉 체계 변경에 따른 보육시설 수입구조

(단위: 천원)

구분	05년 현행방식(A)					05년 변경방식(B)			차액 (B-A)
	아동	교사	정부지원금	보육료	수입	정부지원금	보육료	수입	
1세	5	1	1,309	1,350	2,659	1,164	1,495	2,659	0
2세	14	2	2,619	3,108	5,727	2,328	3,458	5,786	59
3세+	60	3	1,964	8,220	10,184	1,309	9,180	10,489	305
원장		1	1,823	-	1,823	1,620	-	1,620	-203
계	79	7	7,714	12,678	20,393	6,421	14,133	20,554	161

주: 보육아동 79인 시설 기준이고, 인건비 기준은 교사는 145만 5천원, 원장은 202만 5천원을 적용하였음.

주100) 보육료 지원대상은 보육료를 정부지원 단가대로 다 받지만 그 이외 아동은 이 기준에 미달되는 비용을 수납하게 됨.

〈표 6-3-12〉 사례별 보육시설의 수입 비교

(단위: 천원)

	연도	시설별 지원	보육료		계
			정부 지원	개인	
사례1 - 보육료 지원단가 적용 (보육료 100% 수납 가정) - 지원 아동 고려 불필요	2004	7,714	11,497		19,212
	2005	6,421	12,825		19,236
사례2 - 농어촌 평균 보육료 - 지원대상아동 50%(2004) - 2005년 보육료 만원씩 상승, 30% 지원아 5명 추가	2004	7714	3925.2	5702.6	17341.8
	2005	6421	4883.1	6113.8	17417.9
사례3 - 보육료 연령불문 10만원 - 지원대상아동 50%(2004) - 2005년 보육료 만원 상승, 30% 지원아 5명 추가	2004	7714	3925.2	4640	16279.2
	2005	6421	4883.1	4929	16233.1
사례4 - 중소도시 평균보육료 - 지원대상아동 28%(2004) - 2005년 보육료 만원씩 상승, 30% 지원아 3명 추가	2004	7714	2389.2	8329.4	18432.6
	2005	6421	2847.6	8606.0	17874.6

※ 실제 보육료 수납액에 따라 차이가 상존함.

둘째, 아동별 전환으로의 실시시기는 보육료 지원이 확대되는 시기에 완료되어야 한다. 아동별로의 전환은 보육료 상승요인이 되므로 국·공립 및 법인시설에 지원하던 시설별 지원금을 아동별 지원으로 전환하여 지원대상과 지원수준을 확대하도록 하여 저소득층은 보육료 추가 부담이 없도록 하여야 한다. 우선 전환금을 이용하여 현재 보육료 지원계층의 보육료 추가부담은 정부가 모두 지원하고, 남은 차액으로 보육료 지원 대상 및 지원수준을 확대하도록 한다. 보육료 감면 대상의 보육료 상승분을 전부 국가가 부담하게 되면 실제로 부담하는 비용은 차이가 없게 된다.^{주101)} 그러므로 2~3회 정도 더 실시되어야 하는 시설

주101) 경기도 2세 미만아를 중심으로 예를 들면 현재는 243,000원의 40%인 97,200원을 감면 받

별 지원금의 아동별로의 전환은 보육료 지원 대상이나 지원 수준이 확대되는 시기와 맞물려야지 이 정책만을 따로 실시하기에는 저소득층에 미치는 부담이 크다.

셋째, 영아보육도 아동별 지원으로 전환하는 방안이 검토되어야 한다. 영아보육 프로그램별 지원이 현재는 인건비 지원 중심으로 실시되고 있으나 아동별 지원방식으로 전환되는 것이 합리적이다. 이 프로그램별 지원은 보육료 일원화와는 별도로 실시되며 보육료 일원화와는 독립적으로 영아 아동별 지원 방식을 채택할 수 있다. 영아보육의 경우 전담, 국·공립보육시설, 민간보육시설 영아반, 이외 보육시설 등은 지원 수준이 각기 다르므로 서비스에도 차이가 많다.^{주102)} 그러므로 아동별로 전환하여 단가를 다시 설정하고 유아와는 차별성 있게 지원하는 방안을 고려하여야 한다. 이 경우 서비스의 질적 관리를 위하여 지원대상을 영아보육 일정규모 이상 시설 이용자로 한정하여야 할 것이다.

4. 적정 보육비용 산출

우리나라 실정에 적절한 보육비용이 마련되어야 한다. 보육비용 산출과 관련하여 다음의 사항이 고려되어야 한다.

첫째, 적용 기준의 조정이다. 현재 가장 큰 과제는 보육교사의 인건비 수준을 어디에 맞출 것인가 하는 점이다. 종사자의 인건비 기준을 적어도 유치원교사의 90% 수준이 되도록 하고, 연차적으로 유치원교사와 동일한 봉급수준이 되도록 해야 할 것이다. 다만 현재 유치원교사들은 적어도 전문대학 이상의 학

고 145,800원을 지불하였는데, 표준보육단가가 자원단가로 변경되면 145,800원은 표준보육단가 348,000원의 41.9%가 되므로 실제로 58.1%를 정부가 지원하는 것임.

주102) 영아 10명 이상 보육시 자부담을 제외하고 36만원을 지원받고 10명 미만은 월 18만원을 지원받고 있다. 일부 시설은 영아를 보육하여도 지원을 받지 못하고 있다. 국·공립 등 정부지원시설은 반당 5명 기준을 적용할 때 아동 1인당 30만원, 7인 기준은 20만원 이상을 정부가 보조하는 것으로, 민간시설이 정해진 보육료를 다 받아도 시설 수입에서는 아동 1인당 10만원 이상의 차이가 있게 된다. 아동도 지원시설 이용 아동은 25만원을 내고 55만원만큼의 서비스를 받는 반면에 민간시설 중 영아반 지원을 받는 아동은 35만원을 내고 39만원만큼 서비스를 받게 되는 형평성 문제가 있다.

력자임을 고려하여야 하고, 보육의 질적 향상을 위하여 점차 보육교사들의 자격을 보다 강화해야 할 것이며, 궁극적으로는 동일체제로 맞추어가는 것이 가장 바람직하다고 하겠다.

둘째, 근로기준법의 적용이다. 개정 영유아보육법 시행규칙(안)에서는 보육시설은 취업자들의 근무시간을 고려하여 아침 7시 30분부터 저녁 7시 30까지 12시간 운영을 원칙으로 하되 보육교사는 탄력 근무 등으로 8시간 근무 원칙을 지키도록 하고 피치 못할 사정으로 초과근무를 할 경우 초과근무 수당을 지급하도록 하고 있다. 따라서 교사 인건비는 8시간 근무를 적용하여 기본 단가를 산출하고 그 이외는 초과수당으로 추가 비용으로 처리하여야 하는 문제가 있다

셋째, 교사 재교육이나 보육교사가 출산휴가나 장기간의 교육으로 인하여 자리를 비우게 될 때 이를 대신할 대체(임시, 대리)교사 인건비를 고려하여야 한다. 또한 보육의 질을 향상시키기 위해 필요한 보수교육과 특수 프로그램을 수강할 경우에 드는 비용 등 교육비도 고려되어야 한다.

넷째, 보육시설의 규모에 따라 규모의 경제가 적용되므로 주·부식비와 영양급식비를 차등적용하는 것을 검토해야 할 것이다. 이상현(1998)도 5개 기본유형별로 '다'형을 100으로 할 경우 '나'형은 105, '가'형은 110, '라'형은 95, '마'형은 90으로 하는 차등을 줄 필요가 있다고 제안하였다.

다섯째, 교재교구비의 경우는 향후 보육시설의 질적 향상을 위하여 보다 상향조정하여 이를 표준보육단가에 반영해야 할 것이다.

여섯째, 표준보육비용이 다양하게 산출되어야 한다. 지역은 물론 시설규모별로도 세분화되어야 한다. 일본의 사례가 좋은 예이다.

일곱 번째, 시설의 개·보수비용은 반영될 수 있도록 해야 할 것이다. 현재 시설관리운영비에 건물유지비만 일부 포함되어 있다. 자가라 할지라도 몇 년에 한 번쯤 건물을 개·보수할 수 있도록 건물 개·보수비용을 고려해야 할 것이다. 그러나 민간 및 가정보육시설의 시설투지 부분을 회수하는 비용 등을 보육료에 반영하여야 하는지는 영리보육의 허용과 맞물리는 문제이므로 별도의 논의를 필요로 하다.

여덟 번째, 표준보육비용 재산정은^{주103)} 모두 기존의 보육비용 구성 요인들

의 단가를 개선하여 적용하고, 새로운 항목이 추가되어야 하므로 자연스럽게 보육 단가는 상승하는 결과를 가져오게 된다. 이 경우 정부와 부모의 비용 부담 능력도 고려하여 단계적으로 조정하여야 한다.

5. 인력 관리 강화

가. 전문성 제고

1) 시설장

시설장 자격은 보육교사를 기준으로 보면 보육교사 1급의 자격을 가진 자로서 사회복지 업무에 3년 이상 종사한 자이다. 그러나 그 이외에도 시설장이 될 수 있는 조항은 10여 가지로¹⁰⁴⁾ 다양한 인력이 보육시설 시설장을 할 수 있도록 개방되어 있다. 2004년 영유아보육법 개정에 따라 시설장의 자격기준을 보육교사 1급 취득 후 2년의 보육 및 아동복지 실무경력으로, 실제로 5년의 경력으로 상향 조정되었다(여성부, 2004).

이러한 개선사항을 제외하고 추가로 고려되어야 할 사항을 두 가지만 제시하고자 한다. 첫째는 개정법안에서도 다양한 배경을 가진 사람들이 시설장이 될 수 있도록 그대로 두었는데, 앞으로는 전문성 강화 차원에서 시설장 자격기준 범주를 보다 좁힐 필요가 있다. 두 번째는 연령제한을 고려하여야 한다. 아동보육 업무를 하는데 있어서 지나치게 어리거나 지나치게 나이가 많은 사람이 시설장이 되는 것은 바람직하지 않기 때문이다. 시설장이 생각하는 이상적인 정년은 61.5세, 시·군·구의 보육담당공무원이 생각하는 보육시설 시설장의 정년은 시설장이 생각하는 정년보다 빠른 평균 58.8세이다(서문희 외, 2001). 이러한 사항을 고려하여 연령기준은 교육공무원에 준하는 것이 바람직하다. 최소 임용연

주103) 현재 2004년 전국보육·교육실태조사의 일환으로 한국조세연구원에서 새로운 보육 교육비용을 산출하고 있음.

주104) 유치원·초등학교 또는 중·고등학교 정교사 자격을 가진 자, 교육업무에 종사 경력자, 유치원 원장 자격자, 사회복지사, 의사, 간호사, 영양사, 간호조무사, 공무원, 시설장 양성교육 이수자 등 매우 광범위함.

령도 제한하는 것이 바람직하다. 그러나 개정안대로라면 일정 연령이 되어야 시설장 자격이 생기기 때문에 별도의 규정을 안 두어도 무방할 것으로 판단된다.

2) 보육교사

현재는 보육교사의 자격 기준이 두 가지 단계로 구성되어 있어, 특히 유치원 교사 자격과 비교하여 체계가 미비하다는 문제점이 있었다. 이에 영유아보육법 개정으로 보육교사 자격기준이 1, 2, 3등급으로 조정되었고, 이에 따라 등급별 자격기준이 마련됨으로써 종전보다는 전문성 확보 측면에서 체계를 갖추는 등 개선이 있을 것이다. 그러나 개정을 추진중인 방안들이 정착된 후 다음에 추가로 고려하여야 할 사항을 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, 보육교사의 학력 기준이다. 보육교사의 최저 학력 기준이 고등학교 졸업이라는 점은 늘 보육교사의 열등한 지위를 상징하는 것처럼 언급되어 왔다. 이번 영유아보육법 개정에서는 변동되지 않았지만 추후 개정시에는 대학이상으로 개정되어야 할 것으로 판단된다. 이는 보육교사교육원의 교육대상자 확보 문제와도 직결되어 있기는 하지만 고학력 사회에서 그대로 유지하기는 적절하지 않다고 판단되므로, 고졸 이하 학력자는 별도의 다른 보조적 지위를 마련하는 등의 방안으로 개선되어야 할 것이다.

둘째, 보육교사의 자격의 세분화이다. 현재는 일반 보육교사 자격만을 두고 있는데, 보육대상 아동별로 보육교사를 전문화할 필요성이 제기된다. 보육은 영아보육교사, 방과후보육교사, 장애아동보육교사 등 보육업무의 내용이 대상에 따라서 차이가 있는 바, 아동의 발달 특성이나 요구를 잘 살려서 아동에게 가장 적절한 서비스를 제공하기 위해서는 대상별로 교사를 전문화하는 방안이 검토되어야 한다.

나. 근무 및 처우의 개선

교사의 처우가 개선되어야 한다. 교사의 처우는 근로기준법의 준수로부터 이루어져야 한다. 개정 영유아보육법 하위법령안으로 보육교사의 근무시간을 8시

간으로 정하고 있고 불가피할 경우에만 연장 근무하고 수당을 지급하도록 한다는 점을 명시하고 있으므로, 일차적으로 교사의 탄력 근무제 등 교대근무로 근무시간이 가능하면 지켜질 수 있도록 하고, 사정상 교대근무가 불가능하여 초과근무를 할 경우에는 현실화된 수준으로 초과근무수당을 지급하여야 한다.

또한 처우 수준이 철저한 직무분석에 기초하여 마련되어야 하고, 보육교사 급수간의 차별화가 이루어져야 하고, 사회보험 가입, 휴가의 보장 등이 실시되어야 한다.

다. 보수교육

영유아보육법 하위법령으로 보수교육은 제도적으로 정비가 될 전망이다. 보수교육을 직무교육과 승급교육을 구별하였으며, 직무교육과정도 일반 직무교육과 특별직무교육으로 구분하여 특별직무교육과정은 영아보육·장애아보육·방과후보육 직무교육과정으로 구분하였다. 또한 보수교육의 기간은 직무교육은 40시간으로, 승급교육은 80시간으로 강화하였다. 보수교육기관도 다양한 기관의 참여가 가능하도록 제도화하였다. 따라서 제도가 잘 시행된다면 보육교사의 교육의 참여가 활성화될 예정이다.

그런데 법으로 정부의 책임성 강화로 국가 또는 지방자치단체는 보수교육 소요 비용의 전부 또는 일부를 부담하도록 한다고 정하고 있지만 지방재정에 따라 차이가 많으므로 전부를 지원하는 방침이 바람직하다.

라. 대체교사 제도의 확립

12시간을 원칙으로 운영되는 보육시설에서 보육교사가 근로기준법을 준수하여 8시간을 근무하고 일정한 기간의 휴가를 사용하고, 의무화된 보수교육을 제대로 하기 위해서는 대체교사제도가 확립되어야 한다.

서울, 경기도 등 일부 시·도에서 특별사업으로 대체교사를 지원하고 있으나 지원범위가 제한되어 있다. 2002년도 보육실태조사에서도 출산휴가, 휴가 또는 보수교육 등으로 보육교사가 공식적으로 근무하지 못하는 기간동안 대체교사를

고용한다는 비율은 29.2%이고, 시설유형별 대체교사 활용 비율이 국·공립 시설이 49.1%이고 그 이외는 법인 29.3%, 민간 25.9%, 가정 29.8%이다. 법인의 경우는 국·공립과 지원 수준은 유사하지만 대체교사 채용에서는 민간 시설과 유사한 수준이다.

현재와 같이 일당으로가 아닌 일정기간 고용형태의 제도가 마련되어야 한다. 현재 보육정보센터에서 인력 풀을 가지고 있다고는 하지만 일일고용의 형태로는 적절한 보육교사를 확보하기 어려울 뿐 아니라 이들이 책임성이나 전문성을 담보하기도 어렵다. 그러므로 시·군·구나 보육정보센터에서 일정수의 보육교사를 고용하여 이를 필요로 하는 기관에 파견하는 방법이 활용되어야 한다. 보육교사의 과중한 업무에 따르는 소진을 고려한다면 교사 1인당 휴가 10일, 보수교육 등 교육 10일 이외에 질병, 출산 및 가족간호 등으로 출근하기 어려운 일수 등을 고려하여 평균 25일 정도는 공식적으로 근무할 수 없다고 할 수 있다. 이 경우에 대체교사에게도 동일한 휴가 등이 보장된다면 보육교사 11인당 대체교사 1인이 확보되어야 한다. 다시 말해서 현재 보육교사수의 9%를 대체교사로 확보하여야 하고, 따라서 각종 비용 및 예산에서도 0.09의 가중치가 추가되어야 한다.^{주105)}

마. 배치기준의 개선

보육시설 종사자 배치기준 역시 현재 영유아보육법 하위법령으로 일부분은 개선될 전망인데 질적 수준 제고 및 타 법령·제도와 일관성이 유지 차원에서 몇 가지를 인력유형별로 언급하면 다음과 같다.

시설장은 영아 및 장애아 전담시설 이외 시설로 아동 20인 이하를 보육하는 시설은 시설장이 보육교사를 겸임할 수 있도록 하고, 그 이외 부설로 설치된 보육시설의 경우 기관의 장이 보육시설장을 겸임하는 것은 가능한 배제하여야 한다.

주105) 인건비가 보육비용에서 차지하는 비율 65%를 고려하면 대체교사로 인한 보육비용 상승요인은 5.8%가 되고 50%가 반영되는 보육료 지원 단가에는 4.5%의 상승 요인을 발생시킴.

보육교사 1인당 아동수는 1세 미만의 영아와 장애아는 3인당 1인, 3세아는 15인당 1인으로 개선되고 취학아동 20인당 1인으로 개선하였다. 당분간은 이러한 기준이 적용되겠지만 추후 더 개선되어야 하고, 또한 아동수를 교사 2인을 기준으로 정하는 방안이 검토되어야 한다.

간호사는 영유아 100인 이상을 보육하는 시설 이외에 2세 미만 아동을 20명 이상 보육하는 시설은 간호사(또는 간호조무사)를 1명 두는 것이 바람직하다.

영양사는 식품위생법을 수용하여 영유아 50인 이상을 보육하는 시설의 경우에 한하여 1인을 두어야 하되, 동일 시·군·구의 보육시설은 5개 이내 보육시설이 공동으로 영양사를 두는 방안을 제안한다. 취사부 및 조리사는 시설장을 두어야 하는 기준과 같이 영유아 21인 이상을 보육하는 시설의 경우에 한하여 취사부 1인을 두며, 영유아 매 100인을 초과할 때마다 1인씩 증원하는 것이 바람직하다. 영유아 50인 이상을 보육하는 시설은 취사부를 조리사 자격소지자로 채용하도록 한다. 식품위생법에 의하면 모든 집단급식을 하는 보육시설에 조리사를 두어야 하지만 영양사를 두어야 하는 시설 규모와 같은 50인 이상 시설로 한정하는 것이 현실적이다.

6. 보육서비스 질적 수준 제고

가. 보육과정의 제정 및 보급

보육시설 설치기준이 보육을 실시하기 위한 최소한의 물리적 기준이라면 보육내용은 보육시설에서 이루어지는 보육의 실제의 기준이라고 할 수 있다.

개정 법에서 영유아를 위한 표준보육과정을 마련하고 보육시설은 이를 이용하여 보육하여야 한다고 정하고 있으므로 그 구체적인 내용이 마련되어야 한다. 그러나 하위법령에는 우선 법이 정하는 바에 따른 보육과정은 보육과정령으로 따로 정한다고 하고, 여성부령으로 제정한다고만 규정하고 있어서 구체적 보육과정의 제정이 주요 당면과제이다.

표준보육과정은 월령 및 연령별로 세분화되어야 하고, 가능한 한 많은 보육

계 인사가 참여하여 유아교육과정과의 유사성 및 차별성 등에 대하여 공감할 수 있는 내용으로 구성되어야 한다. 구체성을 유지하되 시설에서의 탄력적 활용이 가능하도록 조화를 이루어야 한다. 아울러 보육과정이 제정되면 이를 활용하도록 하여 모든 보육시설의 기본적 보육내용은 균질성을 유지하도록 하고 그 이상은 지역 특성을 반영하여 탄력적으로 운영하도록 하는 것이 바람직하다.

나. 평가인증

보육시설 평가인증제도는 민간 시설이 차지하는 비중이 높고 행정력이 이에 미치지 못하는 국가에서 보육시설의 자발적 참여를 유도하여 서비스의 질적 수준을 관리할 수 있는 가장 적절한 제도로 평가되고 있다. 평가인증제도는 보육의 질 향상 및 보호자의 시설 선택시 편의성 제고라는 아동과 보호자에 대한 기능 이외에도 보육시설 종사자에게 유용한 제도가 될 수 있다. 보육시설장 및 보육교사는 자율적인 보육 서비스 향상 노력을 통하여 전문성과 책임감을 강화하고 보육인 스스로의 자긍심을 높이는 효과를 기대할 수 있다. 나아가 일반인에게 보육이 전문적 영역임을 인식시켜 줌으로써 보육분야 및 보육인력의 지위 향상을 꾀할 수 있다(정기원·오미영, 1995; 서문희 외, 2000).

정부는 이러한 평가인증의 필요성을 수용하여 2004년 영유아보육법에 이를 명시하고 제도로 도입하였다. 따라서 평가인증제도가 우리나라에서 무리 없이 실시될 수 있어야 한다. 그러나 현재 입법안으로 제시된 영유아보육법 하위법령에서도 평가내용은 보육환경, 보육과정 운영, 일상적 상호작용, 건강, 영양, 안전, 가족 및 지역사회와의 협력, 보육인력의 전문성, 보육시설 운영관리 등을 포함한다고 명시하고, 이외 평가인증 사무국을 둘 수 있고 이는 법인, 단체 등에 위탁할 수 있으며, 평가를 받는 보육시설로부터 소정의 수수료를 징수할 수 있다는 정도만 간략하게 기술하고 있어서 평가지표 및 인증 절차 등 구체적인 사항은 별도의 지침으로 정하여야 한다.

현재 20인 이상 시설과 가정보육시설을 구분하여 유아 중심의 평가지표가 마련되어 있고(유희정 외, 2003), 여성개발원이 2005년 말까지 업무를 위탁받아

사무국을 설치, 운용하면서 2005년에 약 1,000개의 시설을 시범 평가할 예정이다. 그러나 아직 평가인증을 실시할 만한 여건이 충분하게 조성되었다고 보기 어렵다. 미국 NAEYC, 호주 NACA 평가인증제도 등 외국의 제도와 이들을 토대로 국내에서 연구된 시행방안(유희정 외, 2003; 서문희 외, 2000; 이순형 외, 1999, 정기원·오미영, 1995; 황해익, 1995) 연구가 보육시설의 자발적 참여, 3~4단계, 평가기구, 관찰자, 노력, 최대 3년 인증 등을 평가인증제도의 공통적인 방안으로 제시하고 있으므로, 이를 참고하고 합의를 도출하여 별도의 지침으로 정하여야 할 것이다. 특히 평가지표에 따른 평가지침서가 세밀하게 개발되어야 하고, 평가지표도 보육시설의 질적 수준 제고와 더불어 계속하여 상향 조정되어야 한다.

정책입안자 입장에서는 인증제도의 활용방법도 고려하여야 하는데, 인증 결과를 한정된 정부 지원 예산의 배분의 하나의 기준으로 활용할 수 있고, 국·공립시설에 대한 위탁 및 재위탁시 평가 자료로 활용할 수 있다. 구체적으로 아동별 지원의 조건을 인증시설로 한정할 수 있다.

평가인증시설과 인센티브와의 관련성에 대해서는 시설장들이 요구하는 부분이 있으나 인증서 자체가 인센티브가 되므로 신중하게 접근하여야 한다. 또한 매 관찰인력 등으로 보아 매3년마다 모든 시설이 평가인증을 하는 것이 현실적으로 가능하겠는가 하는 점도 심도 있는 검토가 필요하다.

다. 보육의 포괄적 서비스 기능 확대

보육시설의 기능을 현재의 아동 중심의 기능에서 가족지원을 확대 보강할 것을 제안하고자 한다. 포괄적 보육 서비스는 단순한 보호와 교육의 결합된 서비스라기보다는 아동의 총체적 복지를 위하여 아동과 아동을 둘러싼 제반 환경에 까지 개입하는 광범위하고 적극적인 보육서비스를 의미한다.

대표적인 것이 미국의 헤드스타트이다. Head Start는 저소득층 아동의 취학준비도(school readiness)를 증대함으로써 학습능력을 배양, 교육기회를 확대하여 궁극적으로는 빈곤의 세습을 방지하기 위한 사회복지서비스 차원의 포괄적 의

미의 취학 전 프로그램이다.주106)

우리나라도 일부 지역아동센터에서 실시하고 있는 사례를 찾을 수 있다. 급식(석식 및 조식 반찬 도시락, 주변 결식아동 도시락 배달), 방과후 보호서비스, 숙제, 독서지도, 일기지도 등 학습지도 프로그램, 자치회, 위생지도 등 생활지도 프로그램, 상담서비스 및 병원 의뢰·동행서비스 등 정서지원 프로그램, 영화관람, 미술지도, 레크리에이션 등 문화활동 프로그램, 기타 목욕, 이미용서비스 등 부모가 적절하게 해 주지 못하는 서비스를 제공하는 것이다. 뿐만 아니라 부모 취업 지원 등 부모 서비스도 사업 영역에 포함된다.

이는 저소득층 아동이 많은 취약지역 및 농어촌 국·공립보육시설을 이용하여 시범 적용하는 방안을 모색할 필요가 있다. 포괄적 서비스의 제공은 지역사회 다양한 자원의 협조 및 활용을 필요로 하기 때문에 자연스럽게 지역사회가 참여하는 공동체 보육이라는 새로운 모형의 한 면을 구축하게 된다.

7. 가정보육제도의 재검토

가정보육은 보육시설에 비하여 아동에게 요구되는 제약이 덜하며, 비형식적이고 아동의 요구를 쉽게 충족시킬 수 있는 탄력성 있는 프로그램을 운용할 수 있고 아동 자신의 가족과 유사한 생활양식과 가치에 기초를 두고 있다는 점도 장점의 하나이다. 그러나 우리나라는 이러한 장점을 가진 가정보육에 대한 제도가 마련되어 있지 않고, 이러한 제도적인 불충분성은 결국 보호자의 다양한 욕구, 특히 영아를 중심으로 하는 가정과 같은 환경에서 보육제공자의 보다 많은 관심을 받으며 보육시키고자 하는 욕구를 수용할 수 없게 된다. 그 동안 이

주106) Head Start는 3~5세 유아를 대상으로 하는 프로그램이고, 1965년부터 실시하였음. 1994년 Early Head Start라 하여 임신부와 신생아 및 만 2세까지의 영아를 대상으로 하는 프로그램을 도입함으로써 프로그램의 대상을 확대하였음. Head Start와 Early Head Start에서 제공하고 있는 서비스는 아동교육과 보육은 물론 의료서비스, 치과진료, 정신건강, 급식서비스 및 부모교육 등을 포함하고 있음. Early Head Start의 경우 특히 저소득층 임신부와 영아 그리고 그 가족에게 가정방문, Early Head Start 센터 및 기타 보육시설을 이용한 다각도의 접근을 통해 지역사회 내에서 저소득층 가족의 가족문제를 함께 해결할 수 있는 기회와 동기를 제공하고 있음.

러한 틈새를 채워주고 있는 것이 주로 친인척에 의한 보육이며, 친인척 이외로는 여성단체 및 비영리단체에서 교육받은 보육모나 이웃탁아모, 파출부 등에 의한 보육이었으며, 그리고 최근에 영리를 목적으로 하는 베이비시터 파견업체가 보육서비스를 상품화하여 베이비시터 등에 의한 가정내 보육서비스를 제공하고 있다.

만 1세 이하아의 양육 및 보육서비스는 조부모, 탁아모 등 혈연 및 비혈연에 의한 개별적인 보육서비스의 이용률은 16~17%로 보육시설 이용률보다 월등하게 높다. 이는 보육시설에서의 영아보육 미활성화와 더불어 집단 영아보육을 기피하는 부모가 상당수 있음을 의미한다. 그러므로 보육시설에서의 영아보육의 확대와 함께 개별적인 보육을 희망하는 수요자의 요구도 충족시킬 수 있도록 가정 중심의 소규모 보육에 대한 정책적 검토가 필요하다.

본 고에서는 가정보육제도의 조정방안으로 기존의 가정보육시설의 규모를 조정하여 시설보육으로 자리매김하고, 다른 한편으로는 순수한 가정보육교사를 제도화하는 방안을 제시하고자 한다.

가. 가정보육시설의 규모 조정

영유아보육법에서 정하고 있는 시설 유형의 하나인 가정보육시설은 그 규모가 5명 이상 20명 이하이고, 가정 및 가정에 준하는 곳에 설치 할 수 있도록 하고 있는데, 현재 가정보육시설은 평균 정원이 15명이고 보육아동수는 11명 정도로 파악되고 있다. 이러한 가정보육시설이 다른 시설에 비하여 탄력성이 가장 높은 보육유형으로 영아보육이나 시간제 보육 등 다양한 보육서비스를 실시하는 비율이 높다. 가정보육과 가정보육시설이 동일하게 가정을 중심으로 한다는 점에서 기능의 중복이라고 보는 측면도 있겠으나 가정보육시설은 가정보육의 확대된 유형으로 자리매김하면서 소규모 가정보육과는 차별성 있는 인력 구성으로 차별성 있는 보육서비스를 제공하도록 할 필요가 있다. 이는 부모에게도 다양한 선택 기회를 보장한다는 측면이 있다. 가정보육시설은 보육아동 10명으로 조정하고 시설자의 자격 등을 강화해야 한다. 현재 국·공립보육시설

이나 직장보육시설의 최소 규모를 10명으로 정하고 있다.

나 가정보육교사 제도의 실시

가정보육시설을 활성화할 필요가 있지만, 다른 한편으로는 비공식부분의 보육을 소규모 가정보육 개념을 통하여 제도화할 수 있다. 이는 현재 파출부, 위탁모 등에 의해 실시되고 있는 보육을 일부 제도권으로 흡수 관리하여 이들에 의한 보육서비스의 질을 제고할 수 있다는 장점이 있다. 이를 보다 살펴보면 다음과 같다.

1) 가정보육교사의 정의

가정보육교사는 보육서비스 제공자의 집에서 아동을 소수 보육하는 자로 규정한다. 보육자의 집으로 한정하는 이유는 아동을 안전하게 보육하기 위해서는 시설 규모나 설비에 대한 최소한의 기준을 갖추어야 하기 때문이며, 또한 현재로는 가정에 고용된 근로자를 위한 제도적 장치가 전혀 없기 때문이다. 그러므로 가정보육교사는 가칭 등록된 가정보육지원센터가 제공하는 지원, 자료, 모니터링을 받는 보육 조직으로 정의된다. 즉, 가정보육은 등록된 가정보육지원센터 운영자에게 등록된 보육교사에 의해 제공되는 보육으로 한정한다.

가정보육 제공자의 자격은 육아경험에 단기간의 연수 정도로는 문제가 많다. 실제로는 보육자 1인의 가정보육의 경우에는 잠역으로부터 원장 역할까지 종합적 능력을 필요로 하고 시설형의 보육과는 다른 기술과 지식이 필요하다. 그러므로 가정보육교사를 보급시키려면 충분한 교육과 동시에 보육을 하면서도 조언을 받을 수 있는 지도 감독 기능을 확립하는 것이 필요하고, 또한 정기적 수입을 얻어 생계를 유지할 수 있도록 하는 직업인으로서의 보육종사자의 기대에 부응하는 직종이 될 수 있는 기본적 조건을 정비하는 것이 필요하다.

2) 아동수 및 가정보육 업무

가정보육교사가 보살필 수 있는 아동의 수는 자기 아동을 포함하여 최대 4명

까지로 한다. 가정보육교사 제도는 특히 0~1세아 등 영아보육 확충에 효율적일 것으로 판단된다. 그러나 제도적으로 아동 연령 제한을 둘 필요는 없다. 보육아동 구성은 영아가 포함될 경우 자기 아동을 포함하여 3명이 넘지 않도록 한다.

보육시간은 대략 9시간 정도로 하지만 아동이나 부모의 일과 관련하여 보육을 필요로 하는 경우는 합의에 의하도록 한다.

3) 교육 및 자격 기준

가정보육교사는 보육교사 자격자로 하고, 이들 중 가정보육지원센터에 등록된 자로 한다. 보육교사 근무경력에 따라 최고 1주일의 단기 교육을 실시하여 자격을 부여한다. 보수교육은 5년을 단위로 하고 보수 교육과정은 아동발달 및 육구, 아동의 부모와 유대관계 형성, 아동 보육의 교육적인 측면과 가정보육모의 역할 등으로 구성한다. 가정보육교사는 가정보육시설장과는 차별화한다. 가정보육시설장의 자격 및 조건이 상향 조정될 예정이므로 가정보육교사와는 자격기준이 구분될 수 있다.

가정보육교사는 일반보육교사와 마찬가지로 신체적, 정신적 건강에 문제가 없어야 할 것이며, 개인적으로 필요한 예방접종의 유무도 확인하여야 한다. 또한 범죄기록에 대한 검토도 요구된다. 그러므로 건강검진 및 신원조회는 필수이다. 가족에 대해서도 현재 양육하는 취학전 아동 수가 있는지 확인되어야 하며, 가족 중에 질병 등의 이유로 특별한 보호를 필요로 하는 자가 없어야 한다. 또한 가족구성원 중 범죄기록을 가진 자가 없어야 하며, 전염성 질병을 가진 자도 없어야 한다.

4) 환경 기준

가정보육교사는 자신의 집에서 영유아를 위탁받아 보육하므로 우선 시설 환경 등의 물리적인 측면에서 아동의 안전을 보장할 수 있어야 한다. 구체적으로 영유아가 활동하는데 장애물 유무, 계단의 위험성, 영유아의 손이 닿은 거리에

놓인 위험품목 관리, 문이나 창문 등에 안전 장치가 설치되어 있는지 여부, 발코니의 위험 방지를 위한 난간 설치 여부 및 그 적절성 등에 대한 기준이 제시되어야 하고, 놀이실과 낮잠 자는 방의 위치 등도 중요한 항목으로 포함되어야 한다. 또한 위생적이고 안전한 조리설비, 아동이 놀이를 할 수 있는 마당이 있는 경우 안전설비 등에 대한 기준이 제시되어야 한다.

5) 가정보육지원센터

가정보육교사에 대한 관리와 감독은 행정기관에서 직접 하는 일은 불가능할 것이나, 가정보육교사 제도의 성패는 이의 관리, 감독에 있다고 볼 수 있다. 가정보육교사는 가정과 보육시설과의 중간시설로써, 그리고 시설보육과는 다른 특성을 지닌 재가보육형태로써 이용자가 선택할 수 있는 지역의 육아환경으로써의 자리매김이 필요하고, 또한 모든 영유아가 어떠한 보육서비스를 받더라도 일정 수준의 보육을 보장받을 수 있도록 염두에 두고 가정보육과 시설보육의 연계를 모색할 필요가 있다.

가정보육교사가 자기 집에서 소수의 아동을 보육하면서 나타날 수 있는 폐쇄성을 최소화하기 위한 지원시스템이 구축되어야 한다. 이를 위하여 가칭 가정보육지원센터를 두어야 한다. 이러한 기구는 기초자치단체가 직접 운영하거나 시·군·구에 등록하고 허가를 받은 비영리단체가 운영하여야 한다. 시·군·구, 보육정보센터, 국·공립 또는 법인 보육시설, YWCA 등 비영리단체 등이 운영 주체가 될 수 있다.

가정보육지원센터의 기능은 질적인 가정보육교사 제공을 지지하는 것이다. 가정보육교사와 가정보육교사를 필요로 하는 보호자를 연결시켜 주고 보육교사를 지원하기, 아동가족 보육모의 요구에 따라 아동을 배치하기, 제공된 보육을 모니터하고 필요시 행정적 책임을 맡기 등의 기능을 수행한다. 가정보육교사를 모집하고, 관리하며 교육시키고 필요한 각종 교재교구나 정보를 제공하며, 이들이 혼자 보육서비스를 제공하기 때문에 폐쇄성이 문제가 될 수 있으므로 폐쇄적이 되지 않도록 보육의 질을 모니터하고 실질적인 지도와 감독기능을 하여야

한다. 최소한 한 달에 한번 정도 가정보육센터를 방문하도록 하여 상담을 하도
 합동모임의 기회도 마련한다. 한 가정보육지원센터 당 적정 가정보육 규모는
 30명 정도로 한다.

가정보육지원센터에는 보육에 대한 전문적 지식, 기술, 이해, 경험을 가진 자
 질 있는 관리자가 있어야 한다. 보육시설에 위탁할 경우 보육시설장이 이 역할
 을 하여야 하며, 아동 발달에 대한 지식과 이해, 질적인 아동 보육 서비스 제
 공, 아동들의 다양하고 변화하는 요구에 대한 민감성, 능숙한 의사소통과 대인
 관계 기술 등이 요구된다.

6) 재정 지원

가정보육지원센터는 비영리로 운영되므로 가정보육교사를 관리하는 비용의 일
 부를 정부가 지원하여야 한다. 또한 가정보육교사를 이용하는 가정에 대해서는
 아동 보육료를 시설보육에 해당되는 수준 및 기준으로 동일하게 정부가 지원하
 여야 한다. 현재 공적지원이 시설보육에 편중되어 있으므로 보호자가 필요로
 하는 모든 유형의 보육에 대한 정책이 필요하다. 이러한 정책은 보육서비스의
 질 향상 노력을 유도하는 효과도 갖게 된다. 프랑스는 물론 미국, 호주, 독일,
 영국 등 외국에서 모두 가정보육을 시설보육과 동일하게 지원하고 있다.^{주107)}

8. 보육 행정 및 지원체계 개선

가. 행정인력 및 조직 개선

2002년 현재 공무원 1인당 담당하는 보육시설 수는 전국 평균 39개소이고 지
 역에 따라서는 최대 450개가 넘는 시설을 담당하는 경우도 있다. 또한 보육업
 무 담당 인력 중 보육업무만 전담하는 인력의 비율은 19.7%에 불과하고(서문희

주107) 일본의 경우 2001년 7월 정부차원에서 바우처 제도에 대하여 본격적으로 검토가 시작되
 었는데 이 제도가 실시되면 가정에서 시설보육과 더불어 개별보육인 가정보육 중에서 적
 절한 보육을 자유로이 선택할 수 있게 될.

외, 2002), 대부분이 여성복지, 아동복지 등 다른 업무를 겸임하고 있다.

현재도 행정인력이 매우 한정되어 있어서 보육시설에 대한 지도 감독이 한계를 보이고 있는데, 차등보육료 지원대상 및 규모가 확대되고 지원 대상 계층이 세분화되면 행정업무도 예산 확대의 정도 이상으로 크게 증가될 것으로 예상된다. 대상자 확인 과정도 법정저소득층은 국민기초생활보장법 수급자나 모자복지법 수급자는 동·읍·면 사무소에서 대상자 여부를 확인만 하면 되지만 그 이외 소득계층은 별도의 소득 및 재산조사를 거쳐야 하는 문제가 따른다. 현재 보육료 지원단가는 연령별로 3종류(2세 미만, 2세, 3세 이상)로 구분되어 있으므로 4층 지원 방식을 채택할 경우에도 지원액은 12단계로 확대된다. 보육료지원체계가 복잡해짐에 따라 소득·재산 조사, 집행 및 점검 등 보육료 지원, 관리를 위한 일선 보육행정 인력 확충이 시급하다.^{주108)}

이러한 점들을 고려할 때 행정인력의 확충과 더불어 보육행정 업무의 전산화 및 보육료 지원 대상아동의 데이터베이스화가 매우 중요한 과제가 된다.

또한 중앙 및 지방 보육정책위원회도 중립적으로 제 기능을 수행하도록 제도적 개선이 필요하고, 동시에 이를 중립적으로 운영하고 활성화하여 열린 행정의 도구로 이용하고자 하는 노력도 요구된다.

나. 국·공립보육시설 관리운영 체계의 개선

장기적으로는 현재의 위탁 및 시·군·구 직영제도를 전면 개편하는 방안을 제시하고자 한다. 현재와 같이 조례에 의한 운영은 단기적으로는 일부 조항을 시행규칙으로 정하여 어느 정도의 통일성을 기한다고 하여도 시·군·구의 재량권 한에는 큰 변화가 없게 된다.

따라서 국공립유치원처럼 국·공립보육시설 관리에 대한 일원화된 규정을 두

주108) 사후관리에도 많은 행정인력을 필요로 한다. 2000년 조사에 의하면 232개 자치 시·군·구 중 29.7%인 66개 시·군·구에서 보육료 부당 청구 사례가 있었던 것으로 조사되었고(변용찬 외, 2000), 2002년 조사에서도 만5세아 무상보육대상자 중 이중 등록자는 0.9%로 조사되었음(이연희·서문희, 2002). 그러므로 보육료 지원 대상자가 크게 늘어남에 이러한 사후관리를 할 수 있는 보육 행정인력의 증가가 요청됨.

고 이에 의한 통일된 관리 및 조직체계를 확립함으로써 지역적 형평성을 제고하고 관리의 효율화를 추진하는 것이 바람직하다. 즉, 중앙 및 시·도에 관리 기구를 두어 여기에서 보육시설에 대한 지도·감독권과 보육인력 선발 및 임명권을 갖도록 한다. 한편으로 시설의 재정적 운영은 종전과 같이 시설장 책임 하에 이루어지도록 한다.

이와 같은 방안은 관리조직의 성격에 따라 구체적으로 두 가지 다른 방안을 생각할 수 있다. 첫째는 행정조직을 확대하여 지방자치단체에 과 단위의 조직과 인력을 보강하는 방안을 고려할 수 있다. 그러나 이는 공무원 조직의 확대 및 공무원의 증원이 요구됨으로 실현가능성은 희박하다. 두 번째로는 국·공립 보육시설에 대한 관리 기구의 성격은 정부의 재정 지원을 받는 공공기관으로 설정하는 것이다. 이 경우에도 중앙 및 시·도에 최소한의 별도의 기구가 설치되어야 하고 인력이 확보되어야 하기 때문에 공공부분이 확대가 된다는 문제가 있다.

이러한 국·공립보육시설 운영방식의 장기 개선방안에 따라 국·공립보육시설 관리조직에서 일원화된 규정에 의하여 국·공립보육시설 시설장과 보육교사 선발권 및 임용권을 가지고 일괄하여 관리하여야 한다. 이 경우 시설장은 새로이 마련되는 자격기준에 의하여 공개경쟁 원칙에 따라 선발한다. 보육교사는 시·도 또는 시·군·구 단위로 연 1회 공개경쟁을 통하여 보육교사 선발고사를 실시하여 선발하고 국·공립보육시설 보육교사에 대한 수요가 생길 때마다 시·군·구에서 임용한다. 동시에 시설장과 보육교사는 일정기간을 단위로 전보 발령한다. 보육교사의 직책도 다양화하고, 보육교사가 시설장으로 승진이 가능한 체계를 구축한다.

이와 같은 장기적인 개선방안을 실시하기 위해서는 영유아보육법을 개정하여 국·공립보육시설을 법인, 단체 및 개인에 위탁 운영할 수 있다는 조항을 없애고, 국·공립보육시설 운영을 위하여 중앙 및 시·도에서 관리하거나 국·공립보육시설 관리기구를 설치할 수 있음을 명시하여야 한다.

다. 보육·교육 행정체계의 개선

현재와 같은 연령 중복 이원화된 보육과 교육의 행정체계가 바람직하지 않다는 데는 대부분 동의하지만 이를 어떻게 조정할 것인가는 각 부처나 단체, 기관간의 이해와 직결되기 때문에 쉽게 합의될 사항이 아니다. 논의되고 있는 방안은 단일부처 통합 일원화와 연령별 이원화의 크게 두 가지로 구분해 볼 수 있다. 그러나 교육과 보육의 일원화 논의에서 가장 중요하게 고려해야 할 점은 아동이나 부모 요구에 부응할 수 있는냐는 점이다.

현재의 유치원과 보육시설의 기능이 수렴되는 과정에 있다고 볼 수 있다. 보육시설에서 교육기능을 강화하고 있고 유치원에서는 종일제 실시로 보육기능을 강화해 갈 방침이다. 그러므로 보육시설과 교육기관의 기능이 수렴되어 이용자의 요구 수요에 문제가 없을 때 두 기관은 자연스럽게 통합될 수 있다.

부모의 요구 수용이라는 관점에서 본다면 한 개의 부처가 0~5세 교육과 보육을 모두 총괄하는 단일부처 통합이 더 바람직하지만 실현 가능성은 약하다. 한 부처가 영유아 교육과 보육을 총괄함으로써 일관성 있는 통합서비스의 제공이 가능하고 일관성 있고 통합적이며 효율적인 행정관리, 예산집행, 정책 추진이 가능하다. 그러나 교육 중심으로 통합될 경우 보육기능이 미비하여 지고, 보육시설 관장부처 중심으로 통합될 경우 유치원이 교육체계에서 제외되어야 한다. 따라서 현재로서는 부처가 합의하기 어렵다. 한편 두 개 부처가 연령별 이원화 체제를 구축하는 것은 두 개의 부처가 아동을 연령 기준으로 분할하는 것인데, 이 경우 몇 세를 기준으로 분할하느냐 하는 것이 중요하지만, 일정 연령 이상의 아동을 유치원에서 부모의 요구에 부응할 수 있는 실질적 보육서비스 제공에 문제가 없겠느냐는 과제가 있다.

따라서 기능의 일원화가 이루어진 후에 연령별로 이원화하는 것이 좋겠다. 그러나 현재는 그보다는 중앙은 물론 지역사회에 아동보육, 교육 등 관련 기관들이 유아보육·교육협의체를 구성하여 상호협조 체계를 구축하여 중복 낭비 요인을 제거하고 업무의 효율성을 높이는 방안을 먼저 고려할 필요가 있다. 기능이 일원화되어 5세, 또는 그 이하 아동의 보육 요구를 유치원에서도 수용 가능

해질 때 행정체계가 개편되어야 한다. 모델로 자주 인용되는 스웨덴의 경우도 장시간에 걸친 노력 끝에 통합이 가능하였다.

라. 보육정보센터의 기능 활성화

중앙 및 시·도에 보육정보센터를 설치하였고, 이외 7개 시·구에 보육정보센터가 설치·운영 중이고, 최근 일부 지방정부에서 정보센터 설치를 계획·시행 중에 있다.^{주109)}

보육정보센터는 당초 시·군·구에 설치하여 보육시설과 이용자를 지원하도록 설계되었으나, 중앙 및 광역시·도에 설치되면서 그 기능이 무엇인가가 다시 논의되어야 한다. 보육정보센터의 서비스는 서비스 제공 경로에 따라 온라인(on-line) 서비스와 오프라인(off-line)서비스로 구분할 수 있는데, 보육정보센터 운영의 모형이 아직 정립되어 있지 않은 우리나라의 경우, 온라인 서비스 제공이 보육정보센터의 주 업무인 것으로 인식되고 있다. 실제로 운영 중인 보육정보센터는 인터넷을 통한 각종 정보 제공을 주요 업무로 하고 있고 보육시설 종사자 교육, 자료 대여 등 정보센터 이용자에 대한 직접적인 서비스를 일부 제공하고 있다. 그러나 선진국의 경우에 보면, 이러한 센터들은^{주110)} 이용자의 전산능력, 정보검색능력 등에 따라 획득하는 정보의 불평등이 발생할 수 있는 온라인 서비스보다는 교재교구 등 자료 제공, 직접면담 등 오프라인 서비스가 중심이 되어 있는 경우가 많다.

따라서 추후 지방자치단체에 설치되는 보육정보센터는 이 두 가지 유형의 서비스의 적절한 조화를 이루어야 지역주민의 보육에 관한 온라인(on-line) 및 오프라인(off-line) 서비스 욕구를 다각적으로 충족시켜 줄 수 있다. 이를 위해 보육정보센터 설치 및 운영 등 정책과 관련하여 보육정보센터의 기능 정립, 중앙·시도·시군구 등 지역 단위에 따른 설치 기준 및 기능의 차별화, 센터장·보육

주109) 현행 영유아보육법 제5조에서는 '시장·군수·구청장은 영유아의 보육에 대한 제반 정보 및 상담을 위하여 보육정보센터를 설치·운영하여야 한다'고 규정하고 있어서 중앙 및 시·도의 설치와는 괴리가 있음.

주110) 일본의 자녀양육지원센터가 오프라인서비스를 제공하는 대표적인 기관임.

전문요원 등 인력의 자격기준 강화 및 전문성 유지, 운영의 독립성 및 투명성 확보, 위탁절차의 체계화, 정부의 재정지원 및 감독 기능 강화 등이 고려되어야 한다. 향후 국민의 보육에 대한 욕구가 다양화·선진화되고, 정보화 등 사회적 환경변화가 진행되면 보육정보센터의 역할이 더욱 확대되리라고 예상된다.

마. 가정 자녀양육지원 기구 마련

가정에서 자녀를 양육하면서 부딪치는 여러 가지 문제를 해결해 줄 자녀양육 지원이 제도적으로 마련되어야 한다. 이는 새로운 기구의 설치보다는 기존의 다양한 기구를 이용하는 것이 효율적이다.

보육정보센터, 국·공립보육시설 등에 자녀 양육 지원 기능을 강화하는 방안을 모색한다. 이는 초기에는 단순한 정보제공이나 상담단계로부터 시작하여 점차 오프라인 서비스로 확대되도록 한다. 보육정보센터의 경우 홈페이지 사업에만 우선적으로 주력하는 현재의 방식을 지양하고 지역적 특성을 살린 특화사업의 성격으로 오프라인 서비스가 강화될 필요가 있다.

기능을 보다 확대한다면 공간 확보나 설치의 어려움 등이 따르게 되지만 일본의 자녀양육지원센터와 같은 기능으로까지 확대하는 방안도 고려할 수 있다. 우선을 국·공립보육시설 등이 공개적인 열린 운영으로 지역사회와의 교류 확대 차원에서 기능을 확대하도록 하고 정부가 일정 소요 비용을 지원하는 방안을 마련하는 것이 좋겠다.

제 4 절 보편적 아동가족지원 제도 실시

1. 아동수당제도의 실시

가. 제도의 실시 필요성

우리나라의 자녀양육비 지원은 외국의 아동수당과 같은 보편적인 제도가 아

니고 저소득층이나 특정 계층을 대상으로 하는 복지서비스의 형태인데 전반적으로 대상은 물론 그 지원수준이 취약하다.주111)

현재 보편적 아동가족지원제도로 자주 거론되고 있는 것이 이동수당제도이다. 이동수당제도는 대표적인 보편주의적 가족복지제도로 소득이나 모의 취업 여부에 관계없이 일정 연령 이하의 아동에게 일정한 금액을 지급하는 제도로 자녀 양육을 지원 방안의 하나로 도입을 검토할 수 있다.

세계적으로 80여개 국가에서 이 제도를 실시하고 있다. 대부분의 선진국에서는 이 제도를 채택한 이후에 지원 대상 범위나 수준이 계속 확대되어 왔다. 제 5장에서 검토한 바와 같이 프랑스, 스웨덴 등 자녀양육지원 정책으로 좋은 결과를 얻고 있는 국가들은 모두 다양한 형태의 현금급여 제도를 실시하고 있고, 그 것이 가계소득에서 차지하는 비중은 매우 높다.

양육수당제도는 모든 아동을 대상으로 하므로 소요예산이 너무 크다는 한계가 있고, 또한 취업모를 지원하는 기능은 상대적으로 취약하다. 보육료 지원 대상이 확대되면서 이동수당제도가 도입되며 동일 아동에 대한 중복 지원이라는 지적도 있다. 한정된 예산으로 두 가지 사업 예산을 모두 확보하기 어렵기 때문에 보육에 우선순위를 두어야 한다는 주장도 있다. 그러나 육아지원정책이 여성의 사회활동 증진이나 출산율 제고와 같은 목적을 두고 있다면 수당제도는 적극 수용되어야 한다.

나. 대상

아동수당 지급 대상은 여러 가지 방안을 정책대안으로 고려할 수 있다. 모든 아동을 대상으로 하기가 재정부담이 크므로 제한을 두는 것인데, 제한조건은

주111) 첫째, 모부자복지법에 의하여 일정 소득계층 이하 한 부모 가정 아동에게 교육급여 및 양육비가 혼합된 형태의 지원을 하는데 현금급여는 미취학아동을 대상으로 2004년 현재는 월 2만원인데 2005년부터 월 5만원으로 올려서 지급할 예정이, 중고등학생은 학비를 지원하지만 초등학교 학생에 대한 중앙의 지원은 제외되고 있음. 둘째, 위탁가정의 위탁 아동 양육비 지원은 2004년 월 70,000원에 머물고 있다. 해당 아동수는 2003년 6,600명, 2004년 8,100명임. 셋째, 입양아동이 장애아동인 경우에 한하여 양육비 월 50만원 지원하고 있다. 2004년 100명을 예상하고 있음.

출생순위, 아동연령, 소득수준이 될 수 있다. 세 번째, 또는 두 번째 출생 순위 자녀부터, 새로 태어나는 아동부터 또는 연령이 어린 아동부터, 저소득층부터 등 3가지 변수의 수준을 선택하기에 따라서 다양한 조합이 가능하다. 자산조사에 기초하여 저소득층부터 지원하여 점차 확대하는 방안은 이 제도가 보편적 제도이므로 적절하지 않다고 볼 수도 있지만 제도의 진입을 우선적으로 달성하기 위해서는 이러한 전략을 취할 수도 있다.

다. 수당의 수준

수당의 규모이다. 수당의 규모는 현실적이어야 한다. 육아지원정책이 여성의 사회활동 증진이나 출산율 제고와 같은 목적을 두고 있다면 수당의 수준은 실질적 수준이어야 한다. 보육선진국들이 보육정책이 취약한 국가들보다 오히려 더 많은 수당을 지급하고 있음을 인식할 필요가 있다.

현재 공무원이나 기업에서 주고 있는 가족수당 수준인 15,000원이나 20,000원으로는 아무런 실효성을 거둘 수 없다. 저소득층 모부자가정 미취학 아동 양육수당이 2005년부터 5만원으로 조정되었다. 또한 농림부가 2005년부터 일정 농지를 소유한 농어민에게 보육료 명목으로 지원하고자 하는 비용이 월 10만원을 넘는다. 일본이 제도는 도입하였으나 둘째 이하 아동 월 5,000엔, 셋째아 월 10,000엔의 지원수준으로 출산력 제고에 별 효과를 보지 못했다는 평가를 받는 점도 참고하여야 한다.

수당은 아동연령과 무관하게 일정하게 할 수 있고, 프랑스처럼 연령별로 차등화할 수도 있다. 재정적으로 허용된다면 아동연령이 많을수록 수당수준도 늘려가는 것이 이상적이다.

2. 자녀양육비용에 대한 세제 지원

자녀를 양육하는 가정에 대한 지원 방안으로 가정에서 자녀 양육에 소요되는 비용에 대한 실질적 세제지원을 검토한다. 현재 우리나라는 보육시설, 유치원 및 일부 학원에 다니는 아동의 보육·교육 비용에 대해서는 세제 지원 제도를

실시하고 있으나 그 지원방식이 소득공제로 실질적으로 많은 혜택을 주는데 한계가 있다.

그러므로 소득공제 제도 이외에 소득수준별 세액 감면제도(Child Care Tax Credit)를 도입하여 저소득층에 대해서는 실질적으로 소요된 비용의 상당부분을 지원할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 보육시설이나 유치원 이외에 이웃탁아모 등 비공식분야의 보육에 대해서도 실질적으로 취업을 위한 자녀 양육임이 증명되면 소득공제 제도 및 세액 감면제도에 적용 받을 수 있도록 하여야 한다.

이러한 세제 지원 방식은 미국이나 영국에서와 같이 보육지원제도가 충분하지 않은 국가에서 저소득층을 위한 지원 방안의 하나로 채택하고 있다. 따라서 보육료 지원이 확대되어 대부분의 아동이 아주 저렴한 비용으로 보육 받게 된다면 효용가치는 떨어지게 된다는 점에서 보육료 지원 방식과는 상호 대체적 관계라고 하겠다.

제 7 장 맺는 말

최근 들어서 출산력이 급격하게 감소하고 여성취업률이 50%를 넘지 못하면서 보육, 육아지원 등 가정에서 아이를 낳아서 가르는 부모의 역할을 국가와 사회가 지원하여야 한다는 공감대가 크게 확산되고 있다. 보육환경의 개선은 그 주된 관심의 범주가 여성 사회활동에 한정될 수 있으나 여성의 사회활동을 위한 정책은 결국 여성이 직장에서의 일뿐 아니라 가정에서의 출산 및 자녀 양육을 함께 할 수 있도록 지원하는 측면을 함께 가지고 있다고 할 수 있다.

우리나라는 1987년 남녀고용평등법 제정 이후, 그리고 1990년 영유아보육법 제정 이후 자녀 양육지원정책을 추진하여 왔으나 최근 우리나라 보육 및 육아지원 정책이 여성취업률과 무관하게 나타나고 있다. 이는 결국 보육서비스 등 그 동안의 정책이 그 양이나 질에 있어서 충분하지 못하였음을 반증하는 것으로 볼 수 있다. 우리나라는 육아휴직이 대상자의 1/4 미만에 머물고 있고, 남성의 육아휴직 참여는 매우 낮다. 육아휴직 수당도 2000년 이후 비로소 지급되기 시작하였다. 보육정책은 보육시설 설치 등 양적 확충에 급급하였고 서비스의 질적 수준 제고는 상대적으로 소홀히 해 왔다고 하겠다. 외국의 사례를 볼 때 스웨덴이나 프랑스 등 포괄적 통합 정책을 추진한 국가들이 그렇지 않은 국가들에 비하여 여성취업률이나 출산율에서 모두 성공을 거두고 있음을 나타내고 있고, 반면에 파편적이거나 그 수준이 미미한 정책을 실시한 경우는 별 효과를 거두지 못하고 있음을 나타내고 있다.

본 보고서에서는 이러한 분석을 토대로 우리나라의 보육 및 육아지원 정책방안을 가족친화적 고용정책, 공보육체계의 확립, 그리고 보편적 아동가족지원지도의 실시를 제안하였다.

출산율은 일정수준으로 유지하면서 여성노동력을 활용하기 위하여 근로자를 위한 다양하고도 탄력적인 지원정책이 중요하다. 각국이 육아휴직의 허용으로

영아를 직접 돌 볼 수 있는 권리를 보장하였고, 입양휴가, 부친휴가, 병아휴가, 가족간호휴가 등 다양한 휴가제도와 시간단축근무제도 등으로 자녀를 돌보면서 취업이 가능하도록 지원하였으며, 남성의 휴직 참여를 제도화하여 자녀양육이 부모의 공동책임을 반영하였다. 우리도 이러한 정책이 보다 개선되고 강화되어야 한다.

자녀양육지원정책에서 또 하나 중요한 과제의 하나는 정부가 모든 유아 보육 교육 과정을 책임지는 공보육 및 공교육제도의 확립이다. 스웨덴이나 프랑스는 보육 및 교육은 공적체계로 확립하여 서비스의 질적 수준을 높이고 부모 부담을 줄임으로써 출산수준을 유지하고 있고, 특히 스웨덴은 출산수준 유지와 더불어 높은 여성취업률을 유지하고 있다. 우리나라는 그 동안의 육아지원 정책은 보육에 한정된 면이 강하고, 공보육, 공교육을 지향한다고는 하지만, 그러나 보육의 질적 수준, 보육재정 측면을 보아도 질 높은 수준으로 정착되기 위해서는 많은 노력과 투자가 있어야 한다. 또한 유아교육정책도 정책적 위상이 취약하므로 유아공교육체계도 시급히 확립되어야 할 과제이다. 행정적으로 이원화되어 있는 체계도 비효율 및 중복 투자의 여지를 남기도 있다.

또한 통합적 자녀양육지원정책 수단으로 채택할 수 있는 가장 중요한 방법의 하나가 아동과 가족을 지원해 주는 보조금과 직·간접지원이다. 우리나라는 아직 보편적 수당제도를 도입하지 않고 있다. 그러나 검토한 5개 국가가 모두 가족수당제도를 채택하고 있다. 이러한 급여제도는 가족친화적 근로자 지원정책이나 공보육체계 구축에 비교하여 여성취업과 직접적 관련성이 약해 보일 수 있다. 그러나 앞의 두 가지 정책이 효과를 보기 위해서는 패키징된 통합 정책이 필수적이고 여기에 가족에게 일정수준의 현금을 지급하여 재정부담을 줄이는 투자가 필수적 요인이다.

결론적으로 기혼 여성의 노동시장 참가율을 높이기 위해서는 다양한 육아지원정책을 강화하여야 한다. 이용률이 낮은 출산휴가와 육아휴직의 실효성을 확보하여 이용률을 증가시키고, 공보육시설의 설치, 비용지원 등 질 높은 공보육을 확보할 수 있는 방안을 구체화하며, 이외에도 가족의 자녀양육비용 직접 지원 등 다양하고 다각적인 가족지원정책을 통합적으로 추진하여야 한다.

참고문헌

- 강남식·신은주·정재은 외, 『보육정책의 새로운 관점 정립 및 개선방안 연구』, 여성부, 2003
- 교육법전편찬회, 『교육관계법령집』, 1996.
- 교육인적자원부, 『2004 유치원 현황』, 2004.
- 교육인적자원부, 『제6차 유치원 교육과정』, 1998(2000. 3 시행).
- 금재호 외, 『21세기 지식기반사회에서의 근로여성 중기정책 방향 및 목표설정』, 한국노동연구원, 2001.
- 김규수·석호현·김숙자, 『유치원 운영현황 및 경영실태 분석』, 『열린유아교육학회 2002년 추계 학술대회 자료집』, 2002, pp.31~70.
- 김미숙, 『1990년대 일본여성 노동력에 대한 사회적 보호정책의 새로운 흐름』, 『한국인구학』, 1999, 제22권 제2호, pp.159~194.
- 김승권 외, 『영유아 보육서비스 실태분석과 종합대책 수립연구』, 대통령직속 여성특별위원회·한국보건사회연구원, 2000.
- _____, 『저출산 대비 인구정책 개발 및 범정부추진체계 수립연구』, 한국보건사회연구원, 2003.
- 김엘림, 『남녀고용평등법 시행 10년의 성과와 과제』, 여성개발원, 1993.
- 김엘림·장영아, 『가족간호 휴직제도의 법제화 방안 연구』, 한국여성개발원, 1995.
- 김영옥, 『여성취업력의 동태적인 변화분석』, 한국여성개발원, 1998.
- 김영옥·김종숙, 『경제사회의 변화와 보육정책의 방향』, 『신보육정책: 꿈나무플랜』, 한국여성개발원, 2002.

- 김유경 외 『직장보육시설 규제 준수도 제고 및 운영개선 방안연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2003.
- 김재구·김태홍, 『모성보호비용의 사회화 분담방안 연구』, 한국여성개발원, 1999.
- 김중해, 「영유아보육발전을 위한 행·재정적 지원방안」, 『21세기의 영유아보육』, 우리아이들의 보육을 걱정하는 모임, 1993.
- _____, 「공공보육제도 비교 연구」, 『사회과학연구』, 성심여대, Vol.8, 1992, pp.25~54.
- 김진이, 「직장보육서비스 운영개선방안」, 『21C 보육사업 선진화를 위한 보육제도 개선방안』, 보육발전위원회·기획단, 한국보건사회연구원, 2001.
- 김태홍·고인아, 『가족친화적 고용정책의 현황과 활성화 방안』, 한국여성개발원, 2003
- 김태홍·김난주, 『우리나라 모성보호제도의 실시 현황 분석과 개선 방안』, 한국여성개발원, 2003
- 김형모, 「보육정보센터의 기능활성화 방안」, 『21C 보육사업 선진화를 위한 보육제도 개선방안』, 보육발전위원회·기획단, 한국보건사회연구원, 2001.
- 김혜련 외, 「보육시설의 영유아 건강 및 영양관리에 관한 연구」, 2003.
- 나정·장영숙, 『OECD 국가들의 유아교육과 보호정책 동향』, 양서원, 2002.
- 나정·서문희·유희정·박기백·최수경, 『영유아 교육과 보육 발전방안』, 유아교육·보육발전기획단, 교육인적자원부, 2003.
- 나정·장영숙, 『영국의 유아교육과 보호정책』, 양서원, 2002.
- 노동부, 『노동통계연감』, 2003.
- 뉴시스, 2004년 8월 25일자.
- 류경, 『보육시설 초기적응과정의 영아행동 특징변화에 관한 연구』, 부산대학교 교육대학원 박사학위 논문, 2000.

- 류왕효 외, 『보육정보센터 기능 강화 방안』, 보건복지부, 2004.
- 마은수, 『어린이집의 물리적 환경에 관한 연구』, 중앙대 사회개발대학원 석사학위논문, 1998.
- 문유경 외, 『OECD회원국의 여성고용정책』, 한국여성개발원, 2000.
- 박윤정, 『가정환경과 보육시설의 질이 유아의 사회적 능력에 미치는 영향』, 경북대학교 대학원 석사학위 논문, 1995.
- 박정선, 『영국, 미국, 독일의 아동보육정책의 형성과 발달 현황』, 『연세사회복지연구』, 제5권, 1998, pp.64~96.
- 백선희·김교성, 『아동보육사업 재정에 대한 평가와 합리적 지원 방안』, 『21C 보육사업 선진화를 위한 보육제도 개선방안』, 보육발전위원회·기획단, 한국보건사회연구원, 2001.
- 백선희, 『6세 이하 아동에 대한 조세지원제도의 불평등성에 관한 연구』, 『한국영유아보육학』제9집, 한국영유아보육학회, 1997.
- 변용찬 외, 『보육료 지원사업 평가』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2000.
- 변용찬 외, 『보육시설확충 3개년 계획 평가에 관한 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 1998.
- _____, 『표준보육과정 개발』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2002.
- 보건복지부, 『보육사업안내』, 각 연도.
- 보건복지부, 『보육통계』, 각 연도.
- 보건복지부, 『영유아보육법령집-자치단체 특수시책 포함』, 2004.
- 보건복지부·한국보육교사회, 『보육교사 근무환경 실태조사를 통한 보육의 질 향상방안 연구보고서』, 2001.
- 삼성복지재단, 『서울특별시 보육시설의 표준보육단가 산출 및 재정지원제도에 관한 제언』, 2000.

- 서문희 외, 『농어촌 보육 모형에 관한 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2004a.
- 서문희 외, 『영아보육 활성화 방안』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2002.
- 서문희·김유경·임유경, 『과천시 보육발전계획 수립을 위한 연구』, 과천시·한국보건사회연구원, 2003.
- 서문희·안현애, 『가정보육시설 운영 내실화를 위한 제도 개선방안』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2004b.
- 서문희·이연희·임유경, 『보육료 지원제도 개선방안』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2003, 정책보고서 2003.
- 서문희·임유경·박애리, 『2002년도 보육실태조사 보고』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2002.
- _____, 『보육시설 평가인증제 도입방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2000.
- 서문희·이상현, 『보육사업평가』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2001.
- 신동주, 『유치원과 보육시설의 놀이시설물 안전사고 실태 및 안전사고 원인에 관한 교사들의 의식조사』, 『한국영유아보육학』제25, 한국영유아보육학회, 2003.
- 신의진, 『과잉조기학습이 유아의 정신적 발달에 미치는 영향』, 『2002년 유아교육강사요원 연수자료』, 교육인적자원부, 2002.
- 양안나, 『탁아경험 및 가정환경이 아동의 사회적 발달에 미치는 영향』, 부산대학교 교육대학원 석사학위 논문, 1990.
- 양연숙, 『영아의 타인양육 경험에 따른 어머니에 대한 애착과 정서조절』, 경희대학교 대학원 박사학위 논문, 2000.
- 양옥승 외, 『세계의 보육제도』, 서울: 양서원, 1998.
- 여성부, 『보육통계』, 2004. 6.
- 우리아이들의 보육을 걱정하는 모임, 『영유아 보육시설의 실태와 보육정책의

- 대안』, 1993.
- 유희정 외, 『보육시설 평가인증제도 모형개발』, 보건복지부·한국여성개발원, 2003.
- _____, 『영아보육 모형』, 한국여성개발원, 2003.
- 유희정·강정희, 『영유아보육서비스 다양화와 보육인프라 확충방안 연구』, 한국여성개발원, 2002.
- _____, 『민간보육시설의 공공성 강화방안 연구』, 한국여성개발원, 2003.
- 윤찬영, 『영유아보육법 개정을 위한 토론 요지』, 영유아보육법 개정을 위한 공청회, 지역사회탁아소연합회, 1993.
- 이기숙·장영희·정미라·홍용희, 『창의적이고 전인적인 인적자원 양성을 위한 유아교육혁신』, 교육인적자원부, 2001
- 이기숙 외, 『취업여성 자녀를 위한 탁아시설 확충』, 노동부, 2002.
- 이상현, 『보육 전달체계 평가』, 『보건복지포럼』통권 27호, 1998.
- 이석무, 『아동보육사업 경영경제론』, 1994.
- 이성진, 『한국 보육교사 양성교육제도의 현황과 과제』, 『한국영유아보육학』 제3집, 한국영유아보육학회, 1995.
- 이소은, 『보수교육제도의 효율적 운영방안』, 『21C 보육사업 선진화를 위한 보육제도 개선방안』, 보육발전위원회·기획단, 한국보건사회연구원, 2001.
- 이순형, 『표준보육과정의 필요성과 구성 원리』, 『21C 보육사업 선진화를 위한 보육제도 개선방안』, 보육발전위원회·기획단, 한국보건사회연구원, 2001.
- 이영, 『전인적 발달을 위한 0~2세 미만 종일제 교육프로그램의 구성』, 한국어린이육영회, 1990, pp.33~62.
- 이완정, 『적정 교사대 아동비율 산정방안』, 『21C 보육사업 선진화를 위한 보육제도 개선방안』, 보육발전위원회·기획단, 한국보건사회연구원, 2001.

- 이재연 외, 『보육아동을 위한 안전종합대책 지침』, 보건복지부·한국생활안전연합, 2004.
- 이진숙, 『독일 가족정책의 변천에 대한 연구』, 『한국인구학』, 제25권, 2002, pp.145~179.
- 장성자 외, 『각국의 육아휴직제도비교와 우리나라제도의 개선방향』, 한국여성개발원, 1993.
- 장지연 외, 『산전후휴가·육아휴직 관련 실태조사 결과』, 노동부, 2002
- 장지연 외, 『여성근로자 모성보호의 현황과 정책방안』, 한국노동연구원, 2004.
- 장혜경 외, 『외국의 가족정책과 한국의 가족정책 및 전담부서의 체계화 방안 연구』, 한국여성개발원, 2002.
- 장화경, 『자녀양육의 사회적 분업 및 공공성에 관한 시론』, 『가족과 문화』, 1997, 제3집, pp.103~119.
- 전광현, 『일본의 엔젤 플랜에 대한 고찰』, 『한국영유아보육학』, 제7집, 1996, pp.79~90.
- 정기원·오미영, 『보육시설 평가기준 및 평가체계 개발』, 한국보건사회연구원, 1995.
- 조방제, 『어린이집 보육경험이 취학 후 아동의 사회 정서적 발달에 미치는 영향』, 1996.
- 조우현, 『노동경제학』, 법문사, 2003.
- 조홍식, 『보육시설연합체의 운영문제와 조직과제』, 『한국영유아보육학』, 제7집, 한국영유아보육학회, 1996.
- 최영신, 『지방자치단체 보육사업 전달체계 평가』, 『21C 보육사업 선진화를 위한 보육제도 개선방안』, 보육발전위원회·기획단, 한국보건사회연구원, 2001.
- 통계청, 『장래인구추계』, 2001.

- 통계청, 『사회통계조사보고서』, 2000. 2002.
- 표갑수 외, 『보육인력의 자격제도, 사전교육 및 전문성 유지환경에 대한 평가』, 『보육시설확충 3개년계획 평가에 관한 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 1998.
- 표갑수, 『한국 영유아보육정책에 관한 연구』, 『영유아보육학회지』제12집, 한국영유아보육학회, 1997.
- 표갑수·백선희, 『보육인력의 자격제도 및 전문성 유지환경에 대한 평가』, 『한국영유아보육학』, 한국영유아보육학회, 제17집, 1999.
- 한국노동총연맹, 『취학전 자녀양육실태조사 보고서』, 2003.
- 한국산업인력공단 중앙고용정보원, 『고용보험통계연보』, 2003.
- 한국여성개발원, 『신보육정책: 꿈나무 플랜』, 보육정책심포지엄 자료, 2002.
- 한국조세연구원, 『북구 국가들의 여성정책』, 2000.
- 한길리서치연구소, 『초등학교 병설유치원 교육환경 조사 보고서』, 2001.
- 한혜경 외, 『보육정책의 현황과 개선방안』, 한국보건사회연구원, 1999.
- 행정자치부, 『통계연보』, 2002, 2003, 2004.
- 이지방가세 야스꼬, 『일본의 포괄적 보육서비스』, 인터넷 자료.
- 労働省, 『労働白書』, 1998
- 全國保育團體聯合會·保育研究所, 『保育白書』, 2001, 2003.
- 全國保育協議會, 『保育年報』, 2003.
- 厚生労働省, 『厚生労働白書』, 2001
- 森上史朗 編, 『最新保育資料集』, シネルヴァ書房, 2003.
- Adler, M. A., "Social Change and Declines in Marriage and Fertility in Eastern Germany", *Journal of Marriage and the Family*, Vol.59, 1997.

- Allen, Susan, "Working Parents with Young Children: Cross-National Comparisons of Policies and Programmes in three Countries," *International Social Welfare*, 2003, Vol.12, pp.261~273.
- American Academy of Pediatrics, *Recommendations for Preventive Pediatric Health Care*, 2000 (HRSA AAP, APHA, Caring for Our Children p. 416에서 인용); 홍창의, 소아과학, 2000에서 종합함.
- Anttonen, A. "Feminization of the Scandinavian Welfare State", in L. Simonne (ed.) *Finnish Debates on Women's Studies*, Univ. of Tampere, pp.3-25, 1990.
- APHA/AAP, *The ABC's of Safe and Healthy Child Care - An On-Line Handbook for Child Care Providers. From the Dept. of Health and Human Services*, U.S. Public Health Service.
- Australian Institute of Health and Welfare, "Australia's Welfarecare 1999"
- Barnas, M. V., & Cummings, E. M., "Caregiver stability and toddlers' attachment-related behavior towards caregivers in day care", *Infant Behavior and Development*, Vol.17, 1994.
- Bates, J. E., et al., "Child care history and kindergarten adjustment", *Developmental Psychology*, Vol.30, 1994.
- Becker, Gary S., *The Economics of Discrimination*, 2nd ed. Univ. of Chicago press. 1971.
- Belsky, J. "Effects of infant day-care", *Child Development*, Vol. 65, 1994.
- Belsky, J. "The effects of infant day-care reconsidered", *Early Childhood Research Quarterly*, Vol.3, 1989.
- Bergqvist, Christina et al., "Welfare State Restructuring and Child Care in Sweden" in Sonya Michel and Rianne Mahon *Child Care Policy at the Crossroads*, Routledge, 2002.

- Bettio, F., & Prechal, S., *Care in Europe*, 1998.
- Bien, W., The situation of families in Germany 2001, European Observatory on the Social Situation, Demography and Family, 2002.
http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/eoss/index_en.html
- Blau, David M., and Philip K. Robins, "Fertility, Employment, and Child-Care Costs", *Demography*, Vol.26, No.2, 1989, pp.287~299.
- Blau, Francine, Marianne Ferber, and Anne Winkler, *The Economics of Women, Men, and Work*. Prentice Hall, 1998.
- Brewer, M., *The New Tax Credits*, 2003.
- Caughy, M. O., DiPeitro, J. A., & Strobino, D. M., "Day care participation as a protective factor in the cognitive development of low-income children", *Child Development*, Vol.65, 1994.
- Caughy, M. O., DiPeitro, J. A., & Strobino, D. M., "Day care participation as a protective factor in the cognitive development of low-income children", *Child Development*, Vol.65, 1994.
- Cleveland G. and Krashinsky M., "Financing ECEC Services in OECD Countries", OECD, 2003.
- Commonwealth Dept. of Family and Community Services, *Planning to Succeed in Child Care*, 2000.
- Decker, C.A., & Decker, J., *Planning and administering early childhood programs*. 4th ed. Columbus, OH: Merrill, 1988.
- Del Boca, Daniela, "Low Fertility and Labour Force Participation of Italian Women: Evidence and Interpretations," OECD *Labour Market and Social Policy-Occasional Papers*, No.61, 2002.
- Department of Social Security(DSS)(UK). <http://dss.gov.uk/index.htm>

- DREES(Direction de recherche des etude de l'evaluation et des statistiques);
 URL:http://www.social.gov.fr/famille-enfance/doss_Pr/34_000616c.html
- European Observatory on the Social Situation, and Family Website.
http://europa.ed.int/comm/employment_social/eross/index_en.html.
- Eurostat, Social Protection Expenditure and Receipts, EU, 1999.
- Evans, "Firms contribution to the reconciliation between work and family life",
 Oecd Labor Market and Socual Policy Occassional Papers, No.48, 2001.
- Field, W.J., Targeting early Childhood care and education; Myths and realities,
Childcare Resource and Research Unit, 1998.
- Folbre, N., *Who Pays for the Kids? Gender and the Structures of Constraint*, 1994.
- Gauthier, A. H., *The State and the Family*, Clarendon Press, Oxford, 1996.
- Golden, M. et al., "Effects of infant and toddler day care: Another look at the
 evidence", *American Journal of Orthopsychiatry*, Vol.56, 1988.
- Government of the France, Second periodic reports of States due in 1997: France,
 Consideration of reports submitted by states parties under article 44 of the
 convention, CRC/C/65/Add.26, 2003. 10.
- Hofferth, Anndra, L. "Child Care in the United States Today", *Finacing Child
 Care*, Vol.6. No.2, 1996.
- Howes, C., & Hamilton, C. E., "The changing experience of child care: Changes in
 teachers and in teacher-child relationships and children's social competence
 with peers", *Early Childhood Research Quarterly*, Vol.8, 1993.
- ILO, Yearbook of Labour Statistics, 1998.
- Jacobsen, J., "How Family Structure Affects Labor Market Outcomes", Kimmel &
 Hoffman (ed.), *The Economics of Work & Family*, W. E. Upjohn Institute
 for Employment Research, pp.138~158, 2002.

- John, A., "Work-place Child Care Act: A prototypical of potential public policies", *Public Personnel Management*, Vol.19, 1990.
- Kamerman, S.B et al, "Social Policies, Family Types, and Childoutcomes", Paris, France, OECD, 2003.
- Kamerman, S.B, "Early Childhood education and care: An overview of development in the OECD countries", Paris, OECD, 1998.
- Kamerman, S.B, "Early Childhood education and care: An overview of development in the OECD countries", *International Journal of Educational Research*, Vol.33, 2000.
- Kamerman, S. B., *Early Childhood Education and Care International Perspectives*, New York, Columbia University, 2001.
- Kamerman, S. B., Welfare States, Family Policies, and Early Childhood Education, Care, and Family Support, 2003: Option for the Central and Eastern European(CEE) and Commonwealth of Independent States(CIS) Countries, Prepared for the Consultation on Family Support Policy in Central and Eastern Europe, Organized by the Council of Europe and UNESCO, September 3~5, Budapest, Hungary, 2003.
- Kamerman, Sheila B., and Alfred J. Kahn, *Starting Right: How America Neglects Its Youngest Children and What We Can Do About It*, New York: Oxford Press, 1995.
- Kautto M. et als. (eds.) *Nordic Social Policy: Changing Welfare States*, Routledge, 1999.
- Leprince, *L'accueil des jeunesenfants en France: Etat des lieux et pistes d'amélioration*, 2003.
- Lehrer, Evelyn L., and Seichi Kawasaki, "Child Care Arrangements and Fertility: An Analysis of Two-Earner Households," *Demography*, Vol.22, No.4, 1985,

pp.499~513.

- Lehto, Juhani., Moss & Rostgaard, "Universal Public Social Care & Health Services", in Kautto et als. 1999.
- Leira, A., "Concepts of Caring: Loving, Thinking, and Doing, *Social Service Review*, Vol.68, pp.185~201. 1994.
- Lewis, Jane, *Gender, Social Care, and Welfare State Restructuring in Europe*, Ashgate, 1998.
- Mason, Karen O., and Karen Kuhlthau, "The Perceived Impact of Child Care Costs on Women's Labor Supply and Fertility," *Demography*, Vol.29, No.4, 1992, pp.523~543.
- Masse & Barnett, "A benefit-cost analysis of the Abecedarian early childhood intervention", *National Institute for Early Education Research*, www.nieer.org, 2003.
- Meyers, Marcia and Janet Gornick, "Public or Private Responsibility? Early Childhood Education and Care, Inequality, and the Welfare States", *Journal of Comparative Family Studies*, 2003.
- Meyers, Marcia, Janet Gornick, and Katherin Ross, "Public Childcare, Parental Leave, and Employment" in Diane Sainsbury, 1999.
- Michel and Mahon, *Child and Policy at the Crossroad*, Routledge, 2002.
- Mincer, Jacob, "Labor Force Participation of Married Women", In *Aspects of Labor Economics*, H. Greg Lewis, (ed.), NBER Conference Studies, No.14. Princeton Univ. press, pp.63~97, 1962.
- Moore, Lane, Hille, et al., *Recommendations for child care centers*(3rd rev. ed.) (Report R79-2). Milwaukee: Wisconsin University, Center for Architecture and Urban Planning Research. 1994, P. Olmsted and J. Montid, ed, *Early Childhood Settings in 15 Countries*, High Scope Press, 2001, 재인용

- NAEYC, *Accreditation Criteria & Procedures*, NY: National Association for the Education of Young Children, 1998.
- NAFCC, *Quality Standards for NAFCC Accreditation*, 1999.
- Neyer, G., "Family policies and low fertility in Western Europe", *Max Planck Institute for Demographic Research*, WP 2003-021.
- NHS, *Guidelines for Out-Of-Home Child Care Programs*, National Health and Safety Performance Standards (<http://nrc.uchsc.edu/national/index.html>).
- NSACA(National School Age Care Alliances) URL:<http://www.nsac.org>
- OECD, *Education at a Glance*, 2002.
- OECD, *Employment outlook*, 2000, 2001, 2003.
- OECD, *OECD Health Data*, 2003.
- OECD, OECD in figures: Statistics for the member countries. Paris, Author, 2002, www.childpolicyintl.org/countries.uk.html
- OECD, *Early child education and care policy in France*, OECD country note, 2004
- OECD, *Social Expenditure Statistics of OECD Members Countries*, 1996.
- OECD, *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*, 1999.
- OECD, *Sweden ECEC Background Report*, 1999.
- OECD, *The Battle Against Exclusion Vol.I.*, 1998.
- Ozawa, Martha, "Social Welfare Spending on Family Benefits in the United States and Sweden: A Comparative Study", *Family Relations* Vol.53. pp.301~309. 2004.
- Peng, Ito, "Gender and Generation: Japanese Child Care and the Demographic Crisis," in Sonya Michel and Rianne Mahon(eds), *Child Care Policy at the Crossroads: Gender and Welfare State Restructuring*, New York, London: Routledge, 2002.

- Ramey, C. T., "High risk children and IQ: Altering intergenerational patterns", *Intelligence*, Vol.16, 1992.
- Ramey, C. T., & Campbell, "Developing early childhood programs for children and families at risk: Research based principles to promote long-term effectiveness", *Children and Youth Services Review*, Vol.20, 1997.
- Ramsey and Reid, "Designing play environment for preschool and kindergarten children", Bergen, ed, *Play as a medium for learning and Development: A handbook of theory and practice*, Portsmouth, NH:Erlbaum, 1998.
- Raynolds, A. J., "Educational success in high-risk setting: Contributions of the Chicago Longitudinal Study", *Journal of School Psychology, Special Issue: Schooling and High-Risk Population - The Chicago Longitudinal Study*, Vol.37, 1999.
- Ribar, David, "A Structural Model of Child Care and the Labor Supply of Married Women", *Journal of Labor Economics*, Vol.13, No.3, 1995.
- Roggman, L., "Infant day-care, attachment, and the file drawer problem", *Child Development*, Vol.65, 1994.
- Sainsbury, Diane, *Gender and Welfare State Regimes*, Oxford Univ. Press, 1999.
- Scarr, S., & Thompson, W.W., "The effects of maternal employment and non-maternal infant care on development at two and four year", *Early Development and Parenting*, 1994.
- Schindler, M.S., Sewing seeds in a growing environment, Paper presnted at National Association for the Education of Young Children Annual Conference, Toronto, Canada, 1998.
- Sipila, J. (ed.), *Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model*, Avebury, 1997.
- Sleebos, Joelle E., *Low Fertility Rate in OECD Countries: Facts and Policy*

Responses, OECD, 2003.

The National Social Insurance Board, *Social Insurance in Figures*, 2000.

URL:<http://www.rfv.se>

Thornburg, K. R., "Child care policies: Changing to meet the needs", *Child care in the 1990s trends and consequences*, 1995.

<http://www.childpolicyintl.org/countries/france.html>

<http://www.childpolicyintl.org/countries/uk.html>

http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/eoss/index_en.html

<http://www.ifs.org.uk/taxben/bn35.pdf>.

<http://www.si.se/eng/esverige/childcar.hyml>

부 록

부록 1. 영국의 유아교육과 보호기관 / 323

부록 2. 일본의 인가보육시설의 유형과 기능/ 325

부록 3. 시·군·구 단위 보육·교육 공급률 / 326

부록 1. 영국의 유아교육과 보호기관

종류	명칭	운영주체	운영형태 및 특징
교육기관	보육학교	지역교육청	<ul style="list-style-type: none"> • 정부의 재정지원 • 3~4세 유아교육 담당
	보육학급	지역교육청	<ul style="list-style-type: none"> • 정부의 재정지원 • 초등학교와 유아학교의 한 부분으로 운영 • 3~4세 유아교육 담당
	유아반	지역교육청	<ul style="list-style-type: none"> • 정부의 재정지원 • 3~4세 유아교육 담당 • 학기중에만 운영 • 종일제 또는 시간제 • 무상
	초등학교의 예비학급	잉글랜드, 웨일즈, 북아일랜드의 지역교육청	<ul style="list-style-type: none"> • 4~5세 유아교육만 담당 • 학기중에만 운영 • 오전 9시~오후 3시30분까지 종일반 • 무상
	유아학교 또는 놀이집단	지역 또는 자율단체/부모/사설기관	<ul style="list-style-type: none"> • 3~5세 유아대상 • 성인 대 유아의 비율은 1:8
	사립보육학교	개인기업/재단	<ul style="list-style-type: none"> • 3~5세 유아대상 • 시간제 또는 종일제로 제공
	사립학교	개인기업/재단	<ul style="list-style-type: none"> • 학기중에만 운영 • 3~5세 유아 대상 • 시간제 또는 종일제로 제공
	사립 보육원	고용주/개인기업	<ul style="list-style-type: none"> • 3~5세 유아 대상 • 시간제 또는 종일제로 제공 • 연중 운영 • 오전 8시~오후 6시, 그 이후까지 연장운영
보호기관	사립보육원	고용주/개인기업	<ul style="list-style-type: none"> • 0~5세 유아대상 • 시간제 또는 종일제로 제공, 연중 운영 • 오전 8시~오후 6시나 그 이후까지 연장제로 운영

부록 1 계속

보호기관	지역보육원	지역사회서비스부	<ul style="list-style-type: none"> • 0~5세 유아대상 • 종일제 또는 시간제로 운영 • 아동과 성인의 비율은 연령에 따라 다양
	보육사 (childminder)	개인	<ul style="list-style-type: none"> • 개인의 자녀를 포함하여 5세 이하 유아 대상 • 부모들은 시간제로 비용을 지불 • 지역사회서비스에 등록, 감사를 받음
	보모 (Nanny/Au Pair)	개인	<ul style="list-style-type: none"> • 돌봄 유아의 가정에서 종일제 또는 시간제로 돌봄 • 지역사회서비스에서 관할
	부모와 토들러집단	자원기관	<ul style="list-style-type: none"> • 지역센터에서 운영 • 비형식적 집단으로 부모가 유아와 함께 참여
	방과전후 클럽	지역교육청	<ul style="list-style-type: none"> • 3세 이상의 유아대상 • 학교 일과 전후에, 학교 구내나 사립보호시설에서 제공 • 시간제 보호형태
	휴일클럽	지역교육청	<ul style="list-style-type: none"> • 3세 이상의 유아대상 • 휴일날 학교나 지역보호시설에서 제공
	교육과 보호 통합기관	지역교육청과 사회서비스부	<ul style="list-style-type: none"> • 한 장소에서 교육과 보호를 통합하여 제공 • 지역의 교육, 사회서비스부에서 함께 재원을 제공하고 규제함
	통합보육원/가족센터	지역교육청과 사회서비스부	<ul style="list-style-type: none"> • 출생에서 5세까지의 유아대상, 교육과 보호를 제공 • 성인교육, 훈련 및 상담도 제공
	조기수월성센터	지역교육청과 사회서비스부	<ul style="list-style-type: none"> • 0~5세 유아 및 그 가족 대상 • 유아교육과 보호 통합제공 • 0~5세 유아에게는 연중 연장제 보호제공 • 3~5세의 유아에게는 학기중에 유아교육과 장소제공

자료: 나정 외, 『영국의 유아교육과 보호정책』, 2002.

부록 2. 일본의 인가보육시설의 유형과 기능

보육시설 유형	기능 및 지원현황
영아 보육시설	- 도시지역의 만 1세 미만의 영아를 보육하는 시설로 영아 3인에 보육교사 1명을 배치토록 규정하고 있다. - 인건비를 지급하고 있다.
연장 보육시설	- 취업모 지역의 다양성과 통근 시간의 연장 등을 고려하여 보육시간을 연장하여 오전 7시부터 오후 7시까지 보육하게 된다. - 기본 보육단가의 10%가 가산된 금액이 지원된다.
야간 보육시설	- 취업모의 작업 형태의 다양성에 의해 야간에 보육하는 경우로 대개 오후 2시부터 오후 10시까지 보육하게 된다. 규모는 30명으로 되어 있다. - 소규모 보육시설에 준하는 지원을 받게 되며, 보육 비용 징수는 일반 보육시설에 준한다.
소규모 보육시설	- 보육시설 정원이 30명 이상 60명 미만인 경우로 과소 지역에 소재하거나 3세 미만아를 많이 입소시킨다. - 특별보육단가를 적용받는다.
벽지 보육시설	- 자연적·문화적·지리적 이유 때문에 일상적인 보육시설이 설치되기 어려운 곳에 설치한다. - 국가나 지방 자치단체가 특별 지원하여 보육을 제공한다.
계절 보육시설	- 농번기나 지역 산업의 여건상 특정 시기에 일시적 보육이 필요한 경우 60일 이내의 일시적 보육을 실시한다. 대개 시정촌이 설치 주체가 되면 마을 회관이나 사원이 활용되고 있다.
방과후 보육시설	- 초등학교 방과후 아동관이나 학교 빈 교실, 마을 회관, 아파트 등을 활용하여 평일 학교 후에서 저녁 5~6시까지 방과후 보육을 실시한다.
장애아 보육시설	- 집단 보육이 가능한 중 정도 이상의 장애아를 보육하는 것이다. - 조치비와는 별도로 일정액을 보조하고 있다.
직장 보육시설	- 기업이 고용 대책과 종업원의 복리 후생 대책의 일환으로 사업장 내에 종업원의 자녀를 대상으로 보육한다. - 국가가 지원한다.

부록 3. 시·군·구 단위 보육·교육 공급률

〈부표 1〉 시·군·구 0~5세아 보육 공급률 분포

구분	51% 이상	41~50%	31~40%	20~30%	20% 미만
서울 (25)		중구, 종로구	강북구, 금천구, 중랑구, 동대문구, 강남구, 서대문구, 관악구, 은평구, 양천구	성북구, 도봉구, 용산구, 동작구, 광진구, 구로구, 노원구, 성동구, 서초구, 마포구, 영등포구, 강서구, 강동구, 송파구	
부산 (16)	강서구, 중구	동구, 기장군	서구, 영도구, 해운대구, 북구, 사하구, 남구, 사상구, 부산진구	수영구, 금정구, 동래구, 연제구	
대구 (8)			남구, 중구, 수성구, 동구, 북구	서구, 달성군, 달서구	
인천 (10)		강화군	동구	남동구, 연수구, 부평구, 서구, 중구, 용진군, 남구, 계양구	
광주 (5)	동구	광산구, 남구, 북구	서구		
대전 (5)				동구, 유성구, 중구, 서구, 대덕구	
울산 (5)			중구, 울주군, 북구	남구	
경기 (31)		파주시	연천군, 여주시, 화성시, 양주시, 안성시, 평택시, 김포시, 남양주시, 의정부시, 동두천 시, 안산시, 용인시, 과천시,	포천시, 시흥시, 광주시, 이천시, 양평군, 하남시, 안양시, 의왕시, 구리시, 고양시, 부천시, 성남시, 수원시, 가평군	광명시, 오산시, 군포시
강원 (18)	속초시, 횡성군	홍천군, 양구군, 강릉시, 철원군	고성군, 춘천시, 정선군, 삼척시, 영월군, 원주시, 인제군,	양양군, 동해시, 태백시	평창군, 화천군

〈부표 1〉 계속

구분	51% 이상	41~50%	31~40%	20~30%	20% 미만
충북 (12)	단양군, 증평군, 청원군	진천군, 괴산군, 음성군, 충주시, 청주시	제천시, 영동군	보은군, 옥천군	
충남 (16)	서천군, 부여군	논산시, 연기군, 당진군	홍성군, 청양군, 아산시, 태안군, 공주시, 보령시, 금산군, 서산시	예산군, 천안시, 계룡시	
전북 (14)		임실군, 전주시, 완주군, 순창군, 군산시, 익산시	김제시, 남원시, 부안군, 고창군	무주군, 정읍시, 진안군, 장수군	
전남 (22)	강진군, 무안군	함평군, 나주시, 영암군, 화순군, 곡성군, 신안군, 목포시, 영광군	보성군, 구례군, 여주시, 해남군, 진도군	담양군, 광양시, 고흥군, 완도군, 장흥군, 장성군, 순천시,	
경북 (23)		의성군	경산시, 청도군, 고령군, 영천시, 칠곡군, 포항시, 청송군, 김천시, 안동시, 구미시, 경주시, 성주군	영주시, 울진군, 봉화군, 영덕군, 문경시, 상주시, 영양군, 군위군, 예천군, 울릉군	
경남 (20)		남해군, 사천시	양산시, 창녕군, 진주시, 의령군, 밀양시, 산청군, 마산시, 함양군, 하동군, 김해시,	거창군, 고성군, 창원시, 진해시, 합안군	거제시, 합천군, 통영시
제주 (4)	서귀포시, 남제주군	제주시	북제주군		

〈부표 2〉 시·군·구 0~2세아 보육 공급률 분포

구분	41% 이상	31~40%	21~30%	11~20%	10% 미만
서울 (25)		강북구, 종로구, 강남구, 관악구, 동대문구	노원구, 중구, 서대문구, 성북구, 중랑구, 광진구, 은평구, 성동구, 금천구, 용산구, 양천구, 서초구, 송파구, 영등포구, 동작구	강서구, 구로구, 마포구, 강동구, 도봉구	
부산 (16)	기장군, 강서구	해운대구, 금정구	동구, 서구, 남구, 영도구, 사하구, 중구, 수영구,	동래구, 북구, 부산진구, 연제구, 사상구	
대구 (8)			남구, 중구, 서구, 북구, 수성구, 달성군, 동구	달서구	
인천 (10)		강화군	동구	부평구, 남동구, 연수구, 계양구, 서구, 중구, 용진군, 남구	
광주 (5)	동구	남구, 광산구	서구, 북구		
대전 (5)			유성구, 서구, 중구, 동구, 대덕구		
울산 (5)			북구, 중구, 울주군	남구, 동구	
경기 (31)			파주시, 김포시, 안산시, 남양주시, 구리시, 과천시, 동두천시, 안양시, 의왕시, 광주시,	의정부시, 연천군, 부천시, 양주시, 시흥시, 평택시, 안성시, 화성시, 용인시, 광명시, 하남시, 고양시, 성남시, 이천시, 양평군, 수원시, 군포시, 포천시, 오산시, 가평군, 여주시	

〈부표 2〉 계속

구분	41% 이상	31~40%	21~30%	11~20%	10% 미만
강원 (18)		강릉시, 홍천군, 삼척시	횡성군, 정선군, 영월군, 인제군, 춘천시, 태백시, 고성군, 동해시, 양구군	원주시, 양양군, 철원군, 화천군	평창군
충북 (12)	단양군	청주시, 진천군, 증평군, 충주시	괴산군, 청원군, 계천시, 음성군, 영동군	옥천군, 보은군	
충남 (16)		논산시, 서천군	부여군, 홍성군, 당진군, 연기군, 계룡시, 아산시, 공주시, 천안시, 보령시	예산군, 금산군, 서산시, 청양군	태안군
전북 (14)		남원시, 전주시, 군산시, 익산시	김제시, 임실군, 완주군, 순창군, 부안군, 고창군	정읍시, 진안군	장수군, 무주군
전남 (22)	목포시	강진군, 무안군	화순군, 나주시, 곡성군, 함평군, 영암군, 신안군, 담양군, 영광군, 구례군, 보성군, 광양시	여주시, 장흥군, 진도군, 고흥군, 완도군, 해남군, 장성군, 순천시	
경북 (23)			의성군, 안동시, 구미시, 고령군, 경산시, 칠곡군, 김천시, 포항시, 영천시, 성주군	영주시, 청송군, 상주시, 경주시, 청도군, 영덕군, 문경시, 울진군, 영양군, 봉화군, 군위군, 예천군	울릉군
경남 (20)		남해군, 사천시, 진주시	창녕군, 밀양시, 양산시, 의령군, 산청군, 거창군	진해시, 고성군, 김해시, 함양군, 마산시, 하동군, 함안군, 거제시, 통영시	창원시, 합천군
제주 (4)	서귀포시	남제주군, 제주시	북제주군		

〈부표 3〉 시·군·구 3~5세아 보육 공급률 분포

구분	51% 이상	41~50%	31~40%	20~30%	20% 미만
서울 (25)	중구	종로구, 금천구, 중랑구	강북구, 동대문구, 양천구, 동작구, 용산구, 은평구, 구로구, 서대문구, 강남구, 마포구	광진구, 강동구, 서초구, 성북구, 도봉구, 성동구, 노원구, 강서구, 관악구, 영등포구, 송파구	
부산 (16)	강서구, 중구, 동구	영도구, 사상구, 북구	남구, 서구, 기장군, 사하구, 수영구, 동래구, 부산진구, 해운대구	연제구, 금정구	
대구 (8)		중구, 남구, 수성구, 동구	북구, 달성군, 서구, 달서구		
인천 (10)		강화군, 동구	중구, 남동구	연수구, 서구, 부평구, 옹진군, 남구, 계양구	
광주 (5)	동구, 북구, 광산구	남구	서구		
대전 (5)			동구	유성구, 중구, 서구, 대덕구	
울산 (5)		중구	울주군, 북구, 남구, 동구		
경기 (31)	연천군, 화성시, 여주시, 안성시	양주시, 평택시, 파주시, 용인시, 의정부시, 포천시	동두천시, 김포시, 과천시, 남양주시, 양평군, 안산시, 이천시, 시흥시, 하남시, 광주시	고양시, 가평군, 성남시, 수원시, 안양시, 의왕시, 오산시, 부천시, 군포시, 광명시, 구리시	
강원 (18)	속초시, 횡성군, 고성군, 춘천시, 홍천군, 철원군	정선군, 강릉시, 영월군, 원주시, 양구군	삼척시, 양양군, 동해시	태백시, 평창군, 화천군, 인제군	

〈부표 3〉 계속

구분	51% 이상	41~50%	31~40%	20~30%	20% 미만
충북 (12)	증평군, 청원군, 단양군, 진천군, 음성군, 괴산군, 충주시	청주시, 영동군	제천시, 보은군, 옥천군		
충남 (16)	서천군, 부여군, 연기군, 논산시, 당진군, 태안군	홍성군, 아산시, 청양군, 금산군, 서산시, 공주시	보령시, 예산군, 천안시	계룡시	
전북 (14)	임실군, 순창군, 완주군, 전주시	군산시, 익산시, 김제시	무주군, 부안군, 고창군, 진안군, 정읍시, 남원시	장수군	
전남 (22)	강진군, 함평군, 무안군, 영암군, 나주시, 화순군, 곡성군, 영광군, 신안군	보성군, 해남군, 목포시, 여주시, 구례군, 진도군	장성군, 고흥군, 완도군, 담양군, 광양시, 장흥군, 순천시		
경북 (23)	의성군, 청도군	칠곡군, 영천시, 고령군, 청송군, 경산시, 포항시, 경주시, 봉화군	김천시, 성주군, 울진군, 안동시, 구미시, 문경시, 영덕군, 영주시, 예천군, 군위군, 상주시	영양군, 울릉군	
경남 (20)	남해군, 양산시	의령군, 하동군, 사천시, 마산시, 함양군, 산청군, 밀양시, 창원시, 창녕군, 진주시, 김해시	고성군, 진해시, 거창군, 함안군	합천군	거제시, 통영시
제주 (4)	서귀포시, 남제주군	제주시, 북제주군			

〈부표 4〉 시·군·구 3~5세 인구대비 보육시설과 유치원 공급률(2004)

지역	전체		보육시설		유치원	
	정원율	현원율	정원율	현원율	정원율	현원율
	79.83	64.90	40.18	35.81	39.65	29.08
서울시	63.96	53.96	31.44	28.53	32.52	25.43
종로구	89.15	70.90	45.77	41.76	43.37	29.14
중구	99.80	78.22	52.38	47.60	47.43	30.63
용산구	69.12	62.47	33.61	33.37	35.51	29.10
성동구	56.09	52.21	27.36	26.92	28.73	25.29
광진구	64.40	55.72	29.97	28.32	34.43	27.40
동대문구	72.36	61.42	36.35	33.72	36.00	27.70
중랑구	74.49	59.01	43.56	33.87	30.93	25.15
성북구	61.71	50.93	28.18	24.43	33.53	26.51
강북구	64.55	53.11	39.58	34.11	24.97	19.00
도봉구	65.06	59.49	28.06	30.87	37.00	28.62
노원구	69.87	55.13	27.16	21.23	42.70	33.89
은평구	60.67	50.52	33.45	30.22	27.22	20.30
서대문구	57.38	50.85	32.89	30.42	24.49	20.43
마포구	58.46	50.58	31.88	29.73	26.58	20.86
양천구	66.76	59.06	33.97	33.37	32.79	25.68
강서구	56.95	46.00	26.86	23.56	30.10	22.43
구로구	54.91	47.85	33.21	29.03	21.70	18.81
금천구	75.04	63.12	43.93	39.65	31.11	23.47
영등포구	58.89	53.50	25.76	25.59	33.13	27.91
동작구	63.50	53.35	33.66	30.10	29.84	23.25
관악구	65.64	55.88	25.95	27.95	39.69	27.93
서초구	66.24	53.80	29.09	25.27	37.15	28.53
강남구	62.93	53.60	32.29	28.85	30.65	24.75
송파구	51.01	41.48	21.51	19.25	29.50	22.23
강동구	65.12	54.02	29.29	24.71	35.83	29.31

〈부표 4〉 계속

지역	전체		보육시설		유치원	
	정원율	현원율	정원율	현원율	정원율	현원율
부산광역시	80.54	67.61	37.11	34.02	43.43	33.58
중구	82.44	61.24	71.91	55.20	10.53	6.04
서구	86.51	72.33	39.08	36.84	47.43	35.49
동구	97.98	77.14	59.07	42.75	38.92	34.39
영도구	89.85	67.02	47.82	37.89	42.03	29.14
부산진구	81.64	63.90	33.05	23.86	48.59	40.04
동래구	97.49	73.68	34.08	25.56	63.41	48.13
남구	70.67	58.70	39.08	31.34	31.59	27.36
북구	76.58	71.49	41.66	42.46	34.92	29.03
해운대구	70.32	69.01	32.40	40.40	37.92	28.61
사하구	80.22	63.02	38.29	31.95	41.93	31.06
금정구	76.47	65.63	25.63	27.66	50.84	37.97
강서구	212.62	140.41	90.66	58.21	121.95	82.20
연제구	61.21	48.93	29.23	23.78	31.98	25.15
수영구	101.98	71.47	36.76	24.50	65.21	46.97
사상구	83.85	73.22	43.49	41.47	40.37	31.75
기장군	82.03	69.55	38.85	37.38	43.18	32.17
대구광역시	75.85	61.08	37.06	31.25	38.79	29.83
중구	110.75	74.59	44.80	34.86	65.95	39.73
동구	74.01	56.38	41.84	33.66	32.17	22.72
서구	52.97	47.10	31.11	29.40	21.85	17.70
남구	93.75	79.44	43.19	41.78	50.56	37.66
북구	81.31	68.37	39.20	35.54	42.11	32.83
수성구	81.08	63.61	42.44	33.55	38.64	30.06
달서구	74.28	58.97	31.03	24.67	43.26	34.30
달성군	63.14	50.85	33.52	27.27	29.63	23.58

〈부표 4〉 계속

지역	전체		보육시설		유치원	
	정원율	현원율	정원율	현원율	정원율	현원율
인천광역시	63.90	50.77	28.84	25.27	35.06	25.50
중구	59.46	48.42	30.53	26.27	28.92	22.16
동구	75.67	62.67	40.79	37.14	34.88	25.54
남구	64.41	53.64	28.17	28.05	36.24	25.59
연수구	75.43	61.19	29.95	26.48	45.48	34.72
남동구	71.99	53.86	30.41	27.09	41.58	26.77
부평구	59.77	35.50	29.16	13.92	30.61	21.58
계양구	51.63	46.47	22.20	23.15	29.44	23.31
서구	58.57	57.34	29.63	34.17	28.94	23.17
강화군	98.07	75.47	41.80	36.71	56.26	38.76
옹진군	105.65	76.61	28.85	29.04	76.80	47.56
광주광역시	80.54	67.59	49.91	42.63	30.63	24.96
동구	102.54	79.05	63.43	51.83	39.11	27.22
서구	68.82	59.68	38.03	31.80	30.79	27.87
남구	87.86	80.35	44.10	45.99	43.76	34.36
북구	86.93	67.13	55.51	42.92	31.43	24.21
광산구	76.68	67.86	53.79	48.69	22.89	19.17
대전광역시	68.53	53.02	25.20	20.16	43.33	32.86
동구	74.82	59.03	30.53	26.16	44.29	32.87
중구	61.94	57.73	24.74	20.31	37.20	37.42
서구	72.34	56.18	23.32	17.13	49.01	39.05
유성구	69.55	54.51	28.40	21.36	41.16	33.15
대덕구	61.67	36.92	22.09	20.09	39.58	16.83

〈부표 4〉 계속

지역	전체		보육시설		유치원	
	정원율	현원율	정원율	현원율	정원율	현원율
울산광역시	85.86	68.39	34.91	31.25	50.95	37.14
중구	90.42	58.84	41.73	30.20	48.69	28.64
남구	79.85	70.66	31.59	32.32	48.26	38.34
동구	80.04	58.98	30.03	23.04	50.01	35.94
북구	83.84	70.47	33.35	31.56	50.49	38.91
울주군	97.12	79.44	38.75	36.72	58.37	42.73
경기도	67.69	55.83	33.04	29.17	34.65	26.66
수원시	62.00	48.80	27.71	22.71	34.28	26.09
성남시	67.50	52.05	28.38	21.85	39.12	30.20
의정부시	77.19	54.81	42.40	28.52	34.79	26.29
안양시	70.03	59.07	27.08	26.37	42.95	32.70
부천시	59.77	49.43	23.70	21.99	36.07	27.45
광명시	51.53	43.80	21.35	19.64	30.18	24.15
평택시	87.12	64.69	47.01	32.23	40.11	32.47
동두천시	75.32	65.73	37.86	40.99	37.46	24.74
안산시	58.50	49.28	33.55	28.71	24.95	20.57
고양시	68.72	59.58	29.71	26.75	39.01	32.82
과천시	81.43	68.43	35.31	33.06	46.12	35.37
구리시	53.11	46.48	20.74	19.07	32.37	27.41
남양주시	65.54	60.79	35.22	35.77	30.32	25.02
오산시	68.51	60.37	23.96	22.39	44.55	37.98
시흥시	52.46	45.05	32.92	28.43	19.54	16.62
군포시	57.14	45.56	22.35	17.79	34.79	27.77
의왕시	63.46	56.36	25.74	25.75	37.72	30.61
하남시	68.35	53.14	32.68	29.52	35.67	23.61
용인시	70.95	62.35	43.14	40.15	27.81	22.20
파주시	82.15	68.69	46.20	44.58	35.95	24.11
이천시	73.52	61.47	33.04	32.03	40.47	29.44
안성시	88.52	81.37	50.07	56.87	38.45	24.49
김포시	74.58	61.21	37.73	34.55	36.85	26.67
화성시	96.04	80.48	51.50	51.68	44.54	28.80
광주시	52.62	46.68	32.05	29.08	20.57	17.61

〈부표 4〉 계속

지역	전체		보육시설		유치원	
	정원율	현원율	정원율	현원율	정원율	현원율
양주시	76.38	58.17	48.17	39.36	28.22	18.81
여주시	97.73	78.64	50.95	49.05	46.78	29.59
연천군	101.89	74.51	52.33	48.20	49.56	26.31
포천시	73.23	56.54	40.98	37.57	32.25	18.98
가평군	78.11	56.39	28.67	24.06	49.44	32.33
양평군	92.89	61.94	34.60	28.39	58.29	33.55
강원도	84.93	69.09	45.09	41.45	39.84	27.64
춘천시	82.17	67.66	52.26	44.71	29.91	22.95
원주시	78.96	63.25	41.59	34.96	37.37	28.29
강릉시	81.67	65.77	47.32	41.52	34.35	24.25
동해시	60.85	64.40	30.33	31.20	30.52	33.20
태백시	84.19	72.74	28.88	31.45	55.31	41.28
속초시	91.61	76.96	67.96	61.29	23.66	15.67
삼척시	74.90	63.43	39.27	36.41	35.63	27.02
홍천군	99.64	68.67	51.78	43.55	47.86	25.12
횡성군	130.91	90.86	66.86	58.62	64.04	32.24
영월군	135.22	81.56	42.40	41.65	92.82	39.91
평창군	105.50	65.22	28.74	26.02	76.77	39.20
정선군	106.43	77.85	48.68	46.86	57.75	30.99
철원군	82.15	76.80	50.54	51.40	31.62	25.40
화천군	72.44	73.01	27.66	34.45	44.78	38.56
양구군	73.31	72.20	40.53	48.62	32.78	23.59
인제군	95.73	88.07	22.83	43.30	72.90	44.77
고성군	99.22	79.71	54.34	54.24	44.88	25.46
양양군	99.67	68.26	36.63	35.87	63.04	32.39

〈부표 4〉 계속

지역	전체		보육시설		유치원	
	정원율	현원율	정원율	현원율	정원율	현원율
충청북도	88.48	74.55	49.02	45.99	39.46	28.55
청주시	78.61	69.69	44.05	43.43	34.55	26.26
충주시	92.49	77.90	52.31	47.13	40.18	30.77
제천시	87.42	75.91	38.90	37.83	48.52	38.08
청원군	95.93	75.89	67.01	58.93	28.92	16.96
보은군	121.79	85.02	38.39	34.89	83.41	50.13
옥천군	92.67	75.34	36.74	31.43	55.93	43.90
영동군	101.86	87.65	40.72	42.83	61.14	44.82
진천군	95.33	77.58	62.27	56.08	33.05	21.50
괴산군	117.94	83.03	56.84	53.06	61.11	29.97
음성군	98.73	79.93	60.14	53.86	38.59	26.07
단양군	121.60	92.25	63.26	59.98	58.34	32.27
증평군	103.67	77.04	67.72	51.72	35.95	25.31
충청남도	81.45	66.87	42.58	40.01	38.87	26.86
천안시	69.08	58.43	30.37	28.25	38.71	30.18
공주시	98.18	67.13	40.14	34.99	58.04	32.14
보령시	87.49	76.11	38.25	41.06	49.24	35.04
아산시	66.71	59.40	46.53	44.12	20.18	15.28
서산시	77.89	61.18	40.88	34.93	37.01	26.26
논산시	89.39	70.88	57.19	49.52	32.19	21.36
계룡시	70.60	53.88	22.50	22.69	48.11	31.19
금산군	76.69	62.16	41.37	35.77	35.32	26.39
연기군	88.97	82.56	63.25	65.56	25.72	17.00
부여군	121.05	89.86	66.35	57.86	54.70	32.01
서천군	124.89	93.27	82.16	74.09	42.74	19.18
청양군	104.66	77.88	44.64	42.76	60.02	35.12
홍성군	89.19	65.65	46.94	43.57	42.25	22.08
예산군	84.68	72.51	31.12	32.21	53.56	40.30
태안군	99.55	79.20	52.62	44.96	46.93	34.24
당진군	88.10	73.99	52.79	51.28	35.31	22.72

〈부표 4〉 계속

지역	전체		보육시설		유치원	
	정원율	현원율	정원율	현원율	정원율	현원율
전라북도	83.34	70.20	46.43	42.57	36.55	27.62
전주시	93.27	74.51	53.78	46.95	39.48	27.56
군산시	73.70	67.48	47.11	44.72	26.59	22.76
익산시	92.02	76.38	47.00	40.68	45.02	35.70
정읍시	65.33	51.90	32.31	27.81	33.02	24.09
남원시	59.21	68.77	30.11	43.19	29.10	25.58
김제시	77.82	72.84	45.27	42.44	32.55	30.40
완주군	80.39	70.31	54.38	51.40	26.01	18.91
진안군	78.06	63.19	35.13	33.54	42.93	29.64
무주군	93.29	67.87	39.74	37.94	53.55	29.94
장수군	52.22	46.41	26.03	27.40	26.19	19.02
임실군	103.56	74.97	60.19	50.49	43.37	24.49
순창군	92.52	85.62	57.19	50.63	35.33	34.98
고창군	72.04	63.91	35.72	37.59	36.31	26.33
부안군	97.16	71.07	37.99	38.60	59.17	32.47
전라남도	89.61	69.67	45.96	41.61	43.65	28.07
목포시	87.34	69.79	45.92	40.56	41.42	29.23
여수시	78.69	65.54	45.30	42.11	33.38	23.43
순천시	70.95	55.38	33.86	26.72	37.09	28.66
나주시	112.69	84.38	63.81	58.45	48.88	25.92
광양시	95.68	70.42	35.05	33.65	60.63	36.78
담양군	88.15	68.85	35.61	37.63	52.54	31.22
곡성군	95.67	81.54	58.17	55.48	37.50	26.06
구례군	103.38	79.16	44.47	40.40	58.91	38.77
고흥군	79.34	61.67	36.59	34.54	42.74	27.13
보성군	105.56	83.53	48.75	47.53	56.81	36.00
화순군	88.65	72.71	59.31	55.18	29.34	17.53
장흥군	89.31	74.07	34.24	37.32	55.07	36.76
강진군	116.79	93.64	74.38	68.74	42.40	24.90
해남군	97.02	70.48	48.02	43.07	49.00	27.41
영암군	95.99	76.14	65.96	56.33	30.03	19.81

〈부표 4〉 계속

지역	전체		보육시설		유치원	
	정원율	현원율	정원율	현원율	정원율	현원율
무안군	109.35	80.11	67.30	59.30	42.05	20.82
함평군	109.80	76.76	69.64	56.28	40.16	20.49
영광군	109.19	81.80	56.40	56.26	52.79	25.54
장성군	94.17	74.45	37.68	38.29	56.49	36.17
완도군	90.82	74.07	36.55	33.03	54.27	41.04
진도군	111.87	79.32	41.82	40.92	70.05	38.40
신안군	121.21	67.99	54.49	43.84	66.72	24.15
경상북도	91.99	70.14	41.44	35.34	50.56	34.80
포항시	96.49	68.90	45.28	37.17	51.21	31.73
경주시	74.43	63.93	41.59	32.55	32.84	31.38
김천시	83.77	70.06	39.90	36.75	43.87	33.31
안동시	86.92	72.95	38.88	39.70	48.04	33.25
구미시	87.29	68.87	37.71	29.33	49.58	39.54
영주시	77.93	61.51	35.55	32.29	42.38	29.23
영천시	102.19	75.05	46.31	40.44	55.88	34.61
상주시	104.51	74.29	30.53	26.39	73.98	47.90
문경시	91.56	69.84	36.49	33.87	55.07	35.97
경산시	95.38	74.91	45.59	40.70	49.78	34.21
군위군	97.91	50.56	30.87	24.02	67.04	26.54
의성군	119.95	85.54	52.13	51.20	67.83	34.34
청송군	94.97	75.32	45.85	46.08	49.12	29.24
영양군	112.05	73.57	29.60	32.14	82.45	41.44
영덕군	92.64	67.27	36.36	36.10	56.28	31.17
청도군	130.26	79.57	51.62	42.14	78.63	37.44
고령군	107.26	69.82	46.19	36.73	61.06	33.10
성주군	90.41	66.80	39.75	39.13	50.66	27.67
칠곡군	102.83	77.00	48.19	36.30	54.65	40.70
예천군	98.39	63.42	31.31	30.23	67.08	33.18
봉화군	113.10	74.00	40.43	37.36	72.67	36.64
울진군	94.80	72.52	39.11	42.13	55.68	30.40
울릉군	126.49	82.09	25.75	26.87	100.75	55.22

〈부표 4〉 계속

지역	전체		보육시설		유치원	
	정원율	현원율	정원율	현원율	정원율	현원율
경상남도	85.22	68.07	40.22	34.28	45.00	33.80
창원시	96.11	72.93	43.30	34.81	52.81	38.13
마산시	93.63	73.86	45.72	36.29	47.92	37.57
진주시	80.34	66.58	41.58	37.40	38.76	29.18
진해시	74.08	60.68	35.26	29.24	38.82	31.44
통영시	68.74	51.61	18.15	14.78	50.59	36.84
사천시	87.84	75.59	46.91	45.39	40.94	30.20
김해시	77.61	70.75	40.43	38.77	37.17	31.98
밀양시	98.34	82.73	44.20	38.39	54.15	44.33
거제시	49.91	40.60	18.27	16.58	31.64	24.02
양산시	107.49	78.80	54.52	39.76	52.96	39.04
의령군	104.85	72.26	48.13	40.30	56.72	31.97
합안군	92.91	59.67	30.82	27.65	62.10	32.03
창녕군	110.21	84.12	42.03	35.70	68.18	48.42
고성군	79.30	57.64	36.50	32.99	42.80	24.65
남해군	107.82	87.35	57.59	56.52	50.23	30.83
하동군	84.36	57.37	46.92	35.95	37.43	21.42
산청군	99.37	75.50	44.40	42.62	54.97	32.88
함양군	100.08	76.72	44.64	35.33	55.44	41.40
거창군	67.50	55.59	35.18	32.92	32.32	22.67
합천군	65.98	48.85	21.82	16.44	44.16	32.42
제주도	85.30	71.54	54.54	49.50	30.76	22.04
제주시	77.32	67.05	49.74	43.79	27.57	23.27
서귀포시	100.20	81.06	72.72	64.07	27.48	16.98
북제주군	87.28	71.93	49.12	47.65	38.16	24.28
남제주군	104.00	79.35	63.82	60.45	40.18	18.91

연구보고서 2004-14

여성 사회활동 증진을 위한 보육환경 개선방안 연구
A Study of Measures to Improve Childcare for Increasing
Women's Participation in the Labor Force

발행일	2004년 12월 일	값 9,000원
저 자	서 문 희 외	
발행인	박 순 일	
발행처	한국보건사회연구원 서울특별시 은평구 불광동 산42-14 대표전화: 02) 380-8000 http://www.kihasa.re.kr	
등 록	1994년 7월 1일 (제8-142호)	
인 쇄	예원기획	
©	한국보건사회연구원 2004	

ISBN 89-8187-328-3 93330