

취업한 기혼여성의 자녀보육서비스 개선을 위한 제언

채 옥 희 · 정 은 미[†]

원광대학교 생활과학대학 생활과학부 가정·아동복지전공

The Proposal to Improve Child Care Service of Working Wives

Ock-Hi Chae · Eun-Mi Jeong[†]

College of Human Ecology, Wonkwang University

Abstract

The purpose of this study is to examine the foreign and korean child care service, and to provide the political proposal for employ of working wives and enhancement of home welfare.

The political proposals for working wives are as follows ; Now societal recognition that all children are the responsibility of our society is needed to provide the good quality child care service. Our society should support the child care service to be provided a variety of service by child care staff, and should promote the administration and direction in child care center and service. Most of all, societal support, administration and direction should be the same in home-based care and center-based care.

Key Words : child care, child care service, working wives

[†] Corresponding author : H.P : 016-658-4491 e-mail : jeunmi@hanmail.net

I. 서론

오늘날 노동시장은 이전과 다른 구성과 형태를 가질 것으로 보인다. 노동시장의 다양화가 그 특징이라고 할 수 있는데, 다양한 라이프스타일을 가진 개인들, 고령 취업들과 함께 나타나는 또 다른 변화 중의 하나는 늘어나는 여성취업의 증가(Peyser, 1995), 특히 기혼여성의 취업이다. 미국과 선진국에서는 1950년대에 약 32%였던 여성의 취업이 2000년에는 전체적으로 여성의 약 50%이상으로 증가하였고, 25~44세 사이에는 71%가 취업을 하고 있는 것으로 나타나고 있다(U.S. Department of Commerce, 2000).

우리나라의 경우, 오랫동안 유교와 전통적인 봉건사상의 영향으로 여성들은 정치, 경제, 문화적으로 소외되어 왔으나, 높은 교육수준, 낮은 출산율, 자녀출산 지연, 만혼 등 일련의 인구학적 변동으로 말미암아 여성들은 자신의 인생목표에 자신의 삶을 맞출 수 있는 능력이 증대되었고, 남녀간 동등한 권리, 책임, 기회를 강조하는 평등주의 이념의 대두는 이러한 여성들의 사회참여를 더욱 촉진시키게 되었다. 더욱이 현대사회는 여성에게 적합한 직종들이 개발되고, 성역할이 유동적이고 가변적이어서 더 많은 취업의 기회가 여성에게 주어지고 있으며, 기술이 축적되고 정서적 안정감과 직업의식이 보다 뚜렷한 기혼여성의 노동력이 중요하게 인식되고 있다. 또한 여성노동공급의 측면에서 상황변화와 함께 정보화 사회로의 전이는 여성의 노동시장 참여를 부추기므로 여성의 노동시장 참여는 당분간 지속적으로 증가할 것으로 보인다.

기혼여성의 취업증가는 가정과 직장의 조화로운 양립을 위한 사회적 지원에 대한 관심을 증가시켰다. 즉, 취업과 동시에 가정 내에서의 역할수행과 직장 일이라는 이중부담을 안게 된 기혼여성들은 가정과 직장을 양립하려고 노력하는 과정에서 시간과 에너지의 절대적 부족을 느끼고 있다. 이러한 점에서 기혼여성들은 위기에 처해 있는 집단이라 할 수 있으며(Googins & Burden, 1987), 특히 아동보육서비스의 미비로 인해 자녀양육에 어려움을 겪는다.

여성부(2003)가 전국 3,500가구의 가구구성원(10세 이상) 9,109명을 대상으로 실시한 「전국가족조사 및 한국가족보고서」를 보면, 자녀의 보육시설 이용 시간을 뺀 나머지 시간을 담당하는 보육자는 '어머니'인 경우가 10명중 7명(68.4%)으로 가장 많았다. 또, 어린이집, 유치원 등에서 돌아온 영유아는 '친조부모'(4.4%), '외조부모'(3.0%), '형제자매'(2.7%) 등이 돌보았으며 '아버지'가 돌보는 경우는 1.2%에 불과하였다.

이로 볼 때, 학령전기의 자녀를 둔 기혼여성들은 절대적인 양육시간의 부족으로 자녀의 요구에 즉각적인 대응을 해주지 못하는 데 심리적 갈등을 느끼며, 또한 시간, 거리, 비용 등과 같은 탁아환경의 문제를 경험한다. 더욱이 공식적인 영유아기 보육체계가 미흡한 상황에서 적절한 자녀양육 대안을 찾지 못한 취업모의 심리적 부담은 매우 높아질 수 있다. 그러나 기혼여성의 취업은 계속해서 증가추세에 있으므로 기혼여성의 취업으로 인한 문제는 더 이상 소수의 개별 가정의 문제가 아니라 가족과 사회문제로 인식되어야 할 필요성이 절실히 요구되고 있다. 즉, 기혼여성들이 직면하고 있는 어려움을 해결하고, 그들의 특수한 필요를 충족시켜 줄 수 있도록 지원하기 위한 제도적 뒷받침이 절대적으로 필요하다.

따라서 자녀양육에 대한 문제가 기혼여성의 취업에 가장 큰 장애요인임을 감안하여, 본 연구에서는 스웨덴, 독일, 미국, 일본의 아동보육서비스와 우리나라의 아동보육서비스 실태 및 문제점을 살펴봄으로써 향후 기혼여성의 사회참여를 지원하고, 약화된 가족의 보호기능을 보완해주며, 나아가 가정복지를 증진할 수 있도록 취업한 기혼여성의 자녀보육을 위한 정책적 제언을 하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 보육의 기능

1991년 「영유아보육법」이 제정·공포되었고, 제반 보육사업이 보건복지부로 일원화 되었으며, 이제

까지 '탁아'라고 사용되던 용어가 '보육'(educare)이라는 용어로 대체되었다. 보육이란, 보호(care)와 교육(education)을 의미하는 것으로 영유아의 신체적 보호뿐만 아니라 교육적 차원에서 영유아의 경험, 활동을 자극하거나 발달상 적절한 환경을 제공하는 것을 말한다.

현대 보육의 개념은 영유아에 대한 보호와 교육을 통합하여 영유아기에 교육, 사회, 복지적 서비스, 영양관리, 건강관리 등을 통합적으로 제공하는 질적 보육을 이루는 것을 뜻한다(윤애희 등, 2003).

보육의 기능을 살펴보면, 초기에는 부모가 직업이나 질병 또는 그 밖의 이유로 인해 자녀를 돌볼 수 없을 때 부모를 보완해서 훌륭한 집단보호와 지도를 제공하는 것이 일차적인 기능이었다. 그러나 최근의 연구에서는 자녀양육의 역할을 수행하기 어려운 가정에서 '부모를 도와 보충한다'는 보충적 서비스의 인식에서 벗어나 양질의 보육환경을 갖추어 다양한 사회복지 서비스를 제공하고, 영유아의 보육과 가족 지원 프로그램을 제공하는 종합적인 서비스 체계의 기능이 강조된다(양옥승, 1991; 위영희, 1993).

종합적 서비스 체계로서 가족지원 서비스는 가족의 부족이나 결손을 메우는 데 있기 보다는 영유아에게 발달적이고 사회문화적으로 적절한 교육기회를 제공하여 가족의 보존과 발달을 꾀하는데 그 목적을 두어야 한다(양옥승, 2002). 즉, 보육서비스의 주요한 기능 중에는 아동을 위한 서비스와 가족을 위한 서비스가 포함된다.

2. 보육서비스의 필요성

탈산업화, 정보화, 세계화에 따른 사회·경제적 환경의 급격한 변화로 말미암아 가족구조가 변화하고 있다. 특히 과거 남성중심 경제·사회 활동영역에 여성들의 사회진출이 급격히 증가하게 되었고, 대가족 중심의 생활방식에서 핵가족 중심 생활방식으로 변화하였다. 여성부(2003)의 「전국가족조사 및 한 국가족보고서」의 결과에서 보면, 미혼 남녀 절반이 결혼할 계획이 없으며, 20~30대의 40%정도는 경제문제나 부부간의 갈등을 해결하지 못하면 이혼하는

편이 낮다고 답하는 등 '탈가족화' 현상이 두드러졌다. 이러한 변화로 인해 취업한 기혼여성들은 자녀를 출산한 후 친척과의 유대가 없는 경우 부부가 자녀를 양육해야하므로 많은 어려움을 경험한다. 이에 따라 많은 아동들이 보육의 대상이 되고 있으며, 그 수효는 매년 급증하고 있다.

자녀보육의 필요성이 대두되게 된 가장 큰 요인은 기혼여성의 취업률 증가이다(<표 1>참고). 즉, 기혼여성의 취업은 1990년 전체 여성취업자 7,376천명 중에서 75.5%를 차지하였으나, 1991년에는 73.5%로 감소하였고, 1993년 이후 지속적인 증가추세를 보여 1999년에는 76.9%를 나타냈다. 그러나 1999년 이후 다시 감소 추세를 보이고 있으며, 유배우자율은 2002년 64.4%를 나타냈다.

<표 1> 혼인상태별 여성취업자수 및 구성비
(단위 : 천명, %)

년도	여성취업자수	미혼	기혼	기혼	
				유배우	기타
1990	7,376	24.5	75.5	62.8	12.7
1991	7,529	26.4	73.5	61.6	12.0
1992	7,640	26.0	74.0	62.0	12.0
1993	7,745	26.1	73.9	62.1	11.8
1994	8,020	25.7	74.2	62.3	12.0
1995	8,267	25.8	74.2	62.2	12.0
1996	8,502	25.3	74.7	62.7	12.0
1997	8,731	24.5	75.5	63.3	12.1
1998	8,090	23.1	76.9	65.6	11.3
1999	8,337	23.1	76.9	64.8	12.1
2000	8,769	23.5	76.5	64.8	11.7
2001	8,991	23.7	76.3	64.6	11.6
2002	9,225	24.1	75.9	64.4	11.5

자료 : 통계청(각년도), 「경제활동인구연보」

기혼여성의 직종별 분포를 <표 2>에서 보면, 전체적으로는 서비스 종사자가 17.4%로 가장 많고, 단순노무종사자 5.3%, 사무종사자 5.1% 등의 순이다. 각 아동구분별로도 서비스 종사자의 비율이 가장 높으나 그 수치는 아동에 따라 차이가 많다. 전문가, 기술공 및 준전문가, 사무직 종사자는 아동구분에 따

라서 별 차이를 보이지 않는 반면에 서비스종사자와 증가하는 것으로 나타났다. 단순노무종사자는 아동연령이 증가함에 따라 비율이

<표 2> 기혼여성의 직종별 분포 (단위 : %, 명)

구 분	영 유 아			초등학생	전 체
	영 아	유 아	영유아		
의회의원·고위임직원·관리자	-	-	-	0.1	-
전문가	3.9	4.4	4.2	3.3	3.7
기술공 및 준전문가	3.6	4.0	3.8	3.9	3.8
사무종사자	5.2	5.3	5.3	4.9	5.1
서비스종사자	8.1	15.2	12.1	22.4	17.4
농어업	0.6	1.1	0.9	1.9	1.4
기능원 및 관련기능종사자	1.0	2.7	1.9	4.1	3.0
장치기계 조작 및 조립종사자	0.2	0.4	0.3	0.9	0.6
단순노무종사자	1.2	4.7	3.2	7.3	5.3
학생	-	-	0.1	0.1	0.1
주부	76.2	62.1	68.2	51.2	59.6
계(수)	100.0 (1,124)	100.0 (1,470)	100.0 (2,594)	100.0 (2,680)	100.0 (5,275)

주 : 모 부재 및 무응답을 제외하였음.

자 료 : 서문희·임유경·박애리(2002). 「2002년도 전국 보육실태조사 보고」. 보건복지부
· 한국보건사회 연구원.

한편, 2002년 현재 우리나라 여성의 연령별 경제 활동 참가율을 살펴보면, 20~24세에 62.1%였던 것이 25~29세에 59.8%로 점차 낮아져서 30~34세에 49.8%로 급격히 낮아졌다가 다시 점차 증가하여 40~44세에 63.8%로 최고점에 달하고, 이후 점차 낮아지는 'M'자형의 모양을 나타내고 있다(통계청, 2002).

황수경(2004)의 연구에서는 결혼부터 첫 출산 전 까지 여성 취업률이 54.4%로 나타났으나, 첫 출산 뒤 막내자녀가 2살이 될 때까지(육아부담이 집중되는 시기)의 기혼 여성 취업률은 25.9%에 그쳤다. 더욱이 직장을 희망하는 비율도 출산 전 1.3%에서 막내 자녀가 2살이 될 때에는 0.2%로 떨어졌다. 또한 기혼여성들은 자녀가 어느 정도 성장하면 재취업을 시작해 막내자녀가 3살~초등학교 졸업 때에는 취업률이 50.6%로 다시 늘어났고, 자녀가 중학교에 들어

간 뒤에는 46%대를 유지하였다. 즉, 기혼여성에게 있어 자녀의 보육문제가 가장 심각한 문제가 되고 있음에도 불구하고 자녀양육문제를 해결할 만한 사회제도적 장치가 미비하다는 현실을 시사해 주고 있다.

이상의 내용으로 볼 때, 기혼여성의 보육수요에 대응한 보육시설의 확충이 요구되며, 보육문제를 해결할 만한 사회제도적 장치의 정비가 시급하다고 하겠다.

3. 보육서비스의 유형

우리나라 『영유아보육법』에 나타난 탁아시설의 명칭은 “보육시설”이다. 보육시설의 유형은 분류기준에 따라 다양하게 구분되는데, 본 연구에서는 장소별, 운영주체별, 운영시간별로 분류하여 살펴보고자

한다.

1) 장소에 따른 분류

(1) 자기 집 탁아(In-home day care)

자기 집 탁아는 한 가정의 자녀들이 가족 아닌 다른 사람에 의해 받는 보호이다. 이는 한 명의 탁아모가 아동을 계속 돌보며, 형제들과 함께 자기 집에서 이루어지기 때문에 아동에게 익숙하고, 아동의 건강과 정서를 고려 할 때 가장 좋은 형태의 탁아이다. 그러나 탁아모의 자질, 아동의 사회화, 놀이공간, 시설이나 비용 등이 문제가 된다.

(2) 가정 탁아(Family day care)

가정 탁아는 탁아모의 가정에서 6명 이하의 서로 다른 가정의 아동을 돌보는 형태로서, 6명 안에는 탁아모(caregiver)의 자녀가 포함될 수 있다. 이는 다양한 연령층의 아동을 대상으로 하므로 혼합 연령집단과의 지속적인 관계를 경험할 수 있으며, 시간에 융통성이 있고, 자기 집 탁아보다 비용이 싸다는 이점이 있다.

(3) 가정 집단 탁아(Family group day care)

가정 집단 탁아는 가정 탁아와 기관 탁아의 절충적인 형태로서, 보호자를 포함하여 7~12명의 아동을 보호하는 탁아이다. 이는 신체 장애아나 정서적으로 불안한 아동에게 적합한 형태이다.

(4) 기관 탁아(Center day care)

기관 탁아는 13명 이상의 아동을 4시간 이상 가정이 아닌 다른 장소에서 양육하는 형태이다. 탁아기관에서는 2명 이상의 직원이 있어야 하며, 의사·심리학자·사회사업가 등의 협조가 제공되는 포괄적인 프로그램으로 운영되어야 한다. 이는 체계적인 학습 경험이나 다른 아동과의 상호작용을 기대할 수 있으나 운영 시간이 한정되어 있어 이용자가 맞추기가 어렵다는 단점이 있다.

우리나라는 주로 3세 이상을 대상으로 하여 탁아를 하고 있으나, 외국에서는 취업여성의 사회적 필요에 의해 6개월 유아부터도 탁아를 실시하고 있다. 이

러한 기관탁아는 부모가 일하는 아동을 부모대신 보호·교육하는 곳이어야 한다는 점에서 중요하다.

2) 운영주체에 따른 분류

(1) 국·공립보육시설

국가와 지방자치단체가 설치·운영(위탁운영 포함)하는 시설로서 지역주민 자녀를 보육아동 정원의 50% 이상 보육하는 시설이다. 규모는 영유아 11인 이상을 보육해야 하며, 명칭은 '○○어린이집'으로 하여야 한다. 이는 저소득층 밀집지역, 농어촌지역 등 취약지역과 보육시설이 부족한 지역에 우선 설치하는 등 지역별로 균형있게 배치해야 한다.

(2) 민간보육시설

법인·단체 또는 개인이 설치·운영하는 시설로서 직장보육시설 또는 가정보육시설이 아닌 시설을 말한다. 규모는 영유아 21인 이상을 보육하여야 하며, 명칭은 '○○어린이집'으로 하여야 한다. 명칭사용에 있어서 유치원, 학원 등 유사기관으로 오인할 수 있는 명칭은 사용할 수 없다.

(3) 직장보육시설

사업주가 사업장의 근로자를 위하여 단독 또는 공동으로 사업장내 또는 그에 준하는 인근지역과 사원주택 등 사업장 근로자 밀집거주지역에 설치·운영하는 시설을 말한다. 보육아동 정원의 50% 이상이 동 사업장 근로자의 자녀이어야 하며, 규모는 영유아 5인 이상을 보육해야 한다.

(4) 가정보육시설

개인이 가정 또는 그에 준하는 곳에서 설치·운영하는 시설을 말한다. 규모는 영유아 5인 이상 20인 이하를 보육하여야 하며, 명칭은 '○○놀이방'으로 한다. 이는 인가를 필요로 하는 어린이집과는 달리 신고만으로도 설치가 가능하다

3) 운영시간에 따른 분류

(1) 24시간제 탁아(24hours day care) 및 시간제 탁아

야근이나 밤늦게까지 일하는 부모를 위해 24시간 개방하는 탁아형태이다. 이는 24시간제 탁아라고 해도 종일 프로그램으로 실시되며, 밤 동안은 주로 보호에 속한다. 교사채용에 문제가 있으므로 정부운영체로 계속되는 경우가 많다.

시간제 탁아는 무료와 유료 시간제 탁아로 구분되며, 부모에게 일이 생겼을 때 시간제로 아동을 위탁하는 것이다. 이는 백화점에서 운영하는 시간제 탁아가 대표적이며, 기업체나 사회단체에 의해 실시되고 있다.

(2) 종일제 탁아(full time day care)

오전 6시 30분에서 7시에 개방해서 오후 5시 전후로 끝마치는 탁아형태이다. 영유아탁아, 가정탁아, 기관탁아 등이 이에 포함된다.

(3) 반나절 탁아

오전 8시 30분에서 9시에 시작하여 오후 1시에서 2시까지 운영하는 형태이다. 이는 부모의 요구에 따라 필요한 시간만큼 제공되는 탁아형태로 쇼핑센터, 스포츠센터, 교회에서 많이 이용된다.

(4) 학교전후 탁아(혹은 방과 후 탁아)

초등학교 저학년 아동을 대상으로 실시되며, 부모들이 유아보다 먼저 직장에 출근하고 나중에 퇴근할 때 이용된다. 방과 후 탁아는 아동이 보호를 받아야 한다는 복지적 측면과 청소년 범죄의 예방적 측면에서 강조된다. 북미의 경우, 방과 후 탁아는 기관탁아, 직장탁아, 가정탁아 및 기타 보호소와의 긴밀한 연락 아래 운영된다. 즉, 방과 후 탁아소라고 따로 탁아소를 두는 것은 아니며, 방과 후에 집에 보호자가 없다면 의무적으로 방과 후 탁아를 받아야 한다. 방과 후 탁아교사는 보호대상 아동의 출석을 점검해야 한다.

III. 외국의 아동보육서비스

1. 스웨덴

스웨덴은 가정에서 부모들이 자녀를 기르는 것을 가장 이상적으로 생각하였고, 산업화 이전의 사회에서는 아동보육이 완전히 가족의 몫이었다. 그러나 18세기 중엽에 들어와서 아동복지에 대한 법적 관심이 증가하기 시작하였으며, 1930년대에 와서 탁아에 대한 새로운 개념이 형성되었다. 즉, 탁아소에서 유치원 형태의 교육활동을 삽입하기 시작한 것이다(강영욱, 2002).

1940~70년대는 스웨덴 탁아제도는 사회경제적 지위에 따라 상당한 제도적 지원이 이루어졌으며, 특히 제 2차 세계대전과 산업화로 인해 여성의 노동력이 요구되면서 여성의 직업참여를 용이하게 하고, 자녀양육을 도울 수 있는 획기적인 방안들이 마련되기 시작하였다. 1973년에는 6세 이하 아동을 대상으로 가정과 긴밀하게 협조하여 아동의 전인적 인격발달과 신체적, 사회적 발달을 도모하고자 『Preschooling법』을 제정하였다. 이 법령은 6세 이하 아동을 위한 유아원, 탁아소를 마련하고, 특별한 지원과 교육이 필요한 장애아들에게 탁아서비스를 제공할 것을 의무화하고 있다. 1977년에는 그 대상을 6세에서 12세 아동으로 확대하였다.

1980년대 이후에는 탁아정책에 대한 문제(즉, 탁아시설의 확충이나 혹은 가정양육에 대한 지원이나)가 항상 선거의 주요 쟁점이 되었으며(이옥, 1994), 1990년대 이후에는 기혼여성의 탁아서비스에 대한 수요가 더욱 증가하여 공·사립에 대한 재정적 지원은 물론 질적 양육을 위한 감독이 철저하게 시행되고 있다.

2. 독일

1990년 이전 동서 독일은 탁아제도나 아동보육정책에서 많은 차이점을 보였다. 즉, 동독은 집단교육이 유아의 의식과 행동발달에 크게 영향을 미친다는 이념적 기초에서 일찍부터 유아에게 집단교육을 시켜왔으며, 반면 서독에서는 자녀를 가정에서 키워야 한다고 강조하였으므로 기혼여성의 취업률이나 탁아제도의 발달 수준이 매우 낮았다.

독일은 Kamerman과 Kahn(1977)의 연령구분체제

보육모형을 채택한 나라로써, 3세를 기준으로 3세 이전까지는 유아원(kinderkrippe)에서, 3~6세까지는 유치원(kindergarten)에서 탁아와 유아교육을 담당한다.

유치원은 종일제와 반일제로 운영되는데, 하루 종일 여는 유치원(Kindertagesstätten)에 비해 주로 오전 10시부터 오후 2시까지 운영되는 반일제가 많다. 그밖에 혼합보육소(Gemische Gruppe)라는 것이 있는데 이는 1~6세까지의 아동을 혼합편성해서 수용하다거나, 0~1세와 1~3세로 나이를 크게 구분해서 편성하는 보육소가 있다. 그리고 6~15세 아동이 방과 후에 다니는 아동보육소(Hort)도 있으며, 보육소, 유치원, 아동보육소 3개가 같은 장소에 병설되는 경우도 있다. 이상의 것들은 통상적으로 주간보육시설(Kindertagesstätte)라고 묶어서 부르며, 이외에 어린이집이라 의미의 KITA가 있고, 유아 및 아동보육센터와 같은 시설도 있다(김춘일, 2004).

보육시설은 주로 사립인데, 운영주체는 민간부문보다 공공부문이나 민간비영리 사회단체, 종교단체가 중심이 되고 있으며, 고용주가 지원하는 직장보육시설은 거의 없다(박정선, 1998). 보육료는 보호자에게서 징수하는데, 가정의 수입에 따라 액수를 정하기 때문에 무상의 경우도 많다(김춘일, 2004).

독일의 유아교육 시설은 가정교육을 보완하는 것으로 학교로 간주되지 않으며, 대체로 교육이기 보다는 놀이중심의 자유로운 분위기로 보육이 실시되고 있다. 그러나 또 한편으로는 유아교육 시설을 교육제도에 포함시켜서 더 교육적인 요소를 강화하려는 경향도 보인다.

독일은 지방분권 중심으로 아동보육시설도 가정·청소년·건강부 등이 소관인 주가 많다. 즉, 주를 중심으로 하는 지방중심이기 때문에 나라 전체의 교육제도가 서로 통일성이 적은 반면, 교육의 특성화·다양화를 구현할 수 있다는 장점도 가진다.

독일의 아동보육은 새로운 통일체제에서 그 구상과 접근이 단순하지 않아 어려움을 경험하고 있으며, 최근에는 과거 동독의 기능과 서구의 새로운 동향을 흡수·발전하려는 이른바 통합과 개편의 노력을 하고 있다.

3. 미국

미국 아동보육서비스의 발달을 역사적으로 살펴보면, 1930년대 경제공황으로 말미암아 연방정부가 직접적인 역할을 맡기 전까지 아동보육서비스는 자선사업가가 지역사회의 빈곤아동을 대상으로 보육서비스를 제공하는 사적인 분야에 지니지 않았다. 그러나 20세기에 들어서면서 자선단체의 기부에서 벗어나 점차 지방정부나 주정부의 공식적 통로를 통한 사회복지서비스의 형태를 띠게 되었다.

취학전 아동의 보호에 대한 연방정부의 개입은 1930년대 뉴딜정책 하에서 노동진흥청(WPA)과 『지역사회시설법』(Community Facilities Act, Lanham Act)을 통해서 전개되었다. 1965년에는 유아교육에 관한 관심의 하나로 저소득층 가정의 아동을 위하여 연방정부 기금으로 지원되는 Head Start Program을 실시하였고, 1968년 『연방정부 부처간 탁아필수요건』(Federal Interagency Day Care Requirement)이 발표되어, 기관탁아소와 가정탁아소의 요건이 형성되면서 탁아에 대한 연방정부의 개입이 활발히 논의되었다. 그러나 FIDCR은 제대로 준수되지 않았고, 국가차원의 탁아정책은 확립되지 못하였다.

1970~80년대에는 여성취업의 증가, 특히 기혼여성의 취업증가로 인해 보육의 필요성이 부각되고, 보육요구가 고조되었으나, 미국은 아동보육에 대한 명확하고 구체적인 대안을 제시하지 못하였다. 특히 1980년대 레이건 정부는 지방분권화, 민영화, 탈규제화와 함께 정부지출, 보육에 대한 연방정부의 개입을 줄이려고 하였다. 이러한 소극적인 개입은 인가받지 않거나 규제받지 않는 비공식적 보육시설의 증가와 영리추구의 기업형 보육형태를 출현하게 하였고, 부모들은 아이를 비공식적 보육시설에 맡기거나 아이를 집에 혼자 방치하게 되었다(박정선, 1988).

1980년대 말에는 『보다 나은 육아를 위한 법률』(Act for Better Child Care)이 제출되어, 보육에 대한 연방정부의 개입과 연방정부 차원의 기준 마련을 요구하였다. 이 법안의 목표는 저소득계층, 중·고소득계층에게 보육시설을 제공하는 것 외에, 모든

소득계층의 가정을 위한 다양한 형태와 보육서비스의 질을 향상시키도록 정부가 개입하여, 보육정책과 자원의 적절한 관리와 조정할 것을 추구하는데 있다. 그러나 주정부가 일정한 액수의 교부금으로 저소득층을 위해 제한된 수준의 보육서비스를 지원함으로써 연방정부의 개입과 역할, 보육서비스에 대한 정부의 지원 확대 등이 여전히 문제점으로 지적되었다.

한편, 미국의 아동보육제도는 Kamerman 과 Kahn(1977)이 주장한 이원병행체제의 보육모형은 채택하고 있으며, 보건복지부 관할의 보육제도와 교육부 관할 유아교육제도를 병행하고 있다. 먼저 보육원(child care center)은 사립체제로서 3~5세 유아를 대상으로 개인이 설립·운영한다. 종일제는 영유아와 학령기 아동을 포함할 수 있고, 반일제의 보육학교(nursery school), 예비학교(preschool)도 있다.

다른 하나는 공교육체제로서 만 5~6세 아동을 대상으로 하는 유치원(kindergarten)이다. 그러나 최근에는 연령이 낮은 4~5세 아동을 위해 예비유치원(pre-kindergarten)이 설립·증가되는 경향을 보이며, 보육(care)과 교육(education)을 통합하려는 방향으로 기울어지고 있다.

미국에서는 노령인구가 증가하는데 비해 아동인구는 감소하고, 기혼여성의 경제활동 참가율이 증가하면서 저소득층이나 장애아를 대상으로 한 보육이나 보육시설이 증가하고, 종일제 프로그램 등이 강화·확대되고 있다. 그밖에 보육의 질적 개선을 위해 연방정부는 보육시설의 설치·운영에 관한 일반적인 기준이나 지침을 마련하고, 주정부나 지방정부는 그것을 설치·운영·감독하는 형태로 책임을 분담하고 있다.

정부는 재정적 지원뿐 아니라 Head Start, Even Start, Smart Start, 몬테소리, 레지오에밀리아 등과 같은 프로그램이 아동에게 질적이며 강력한 효과를 내도록 하기위해 지속적인 노력을 하고 있다. 또한 교육교원의 질적 향상을 위해 전에 없이 명확한 규정과 자격요건 등이 강화되는 추세이다.

4. 일본

일본의 탁아제도를 살펴보면, 1904년 탁아소를 보육소로 개칭하였으며, 1938년에는 복지부가 신설되어 종전 내무부에서 담당하는 아동보육사업을 아동국이 담당하게 되었다. 1947년에는 『아동복지법』이 제정되면서 탁아사업이 복지시설로 인정받기 시작하였으며, 유아의 보육을 위한 시설로 규정함으로써 제도적으로 유아교육을 위한 유치원과 구분되는 계기가 되었다.

1950~60년대는 현재의 제도와 기틀을 마련한 시기로서, 1958년에는 소득에 따른 월보육료의 Sliding Scale의 산정과 국가나 지방자치단체의 보조에 대한 체계가 확립되었으며, 1965년에는 4~5세 아동을 위한 보육지침이 마련되어 저소득층 근로여성의 자녀를 위한 보육소와 초등학교의 준비로써 유치원이 이원화되는 체계가 확립되었다. 1960년대 이후에는 자녀교육에 대한 관심과 여성의 지위변화에 따른 취업모의 증가 등으로 아동보육에 대한 요구가 증가되었으며, 아동보육이 부모이외의 기관(보육시설, 유치원)으로 사회화되었다. 더욱이 이들 기관들은 보육이나 교육적 경험을 제공할 뿐 아니라, 자녀양육을 위한 부모들의 지원시설로서 활용되는 지역센터의 기능을 맡게 되었다.

한편, 취학전 아동을 보육하는 기관으로는 보육소와 유치원이 있으며, 그 보급률은 세계적으로 높은 수준이다. 즉, 5세 아동의 약 95%는 두 곳 모두에 소속되어 있으며, 일본의 보육제도는 목적과 기능이 다른 유·보(幼·保)의 이원화체계가 성립되어 있다(강영옥, 2002). 또한 일본의 아동보육제도는 공동육아의 가치관이 공존하고 있으므로 국가가 보육이 결여된 아동에 대한 보육을 보장하는 지속적인 보육정책을 실시하고 있다.

IV. 우리나라의 아동보육서비스 실태와

문제점

1. 아동보육서비스 실태

1) 보육시설의 증가 추이

여성의 사회활동 욕구가 증가할 뿐 아니라 기혼여성의 취업증가로 인해 보육요구가 확대됨에 따라서 정부에서는 이러한 요구에 부응할 수 있도록 꾸준한 보육시설의 확충정책을 추진해왔다. 그 결과, 2003년

12월 현재 보육시설수는 24,142개소이며, 시설유형별로는 국·공립보육시설이 1,329개소, 민간보육시설이 13,644개소이며, 직장보육시설이 236개소이고, 놀이방이 8,933개소로 늘어났다(<표 3>참고).

<표 3> 보육시설의 설치·운영 현황

(단위: 개, %)

구 분	계	국·공립	민 간				직 장	가 정 (놀이방)
			소 계	법 인	법인의외	개 인		
1992 (A)	4,513	720	1,808	425	14	1,369	28	1,957
2000	19,276	1,295	11,304	2,010	324	8,970	204	6,473
2001	20,097	1,306	11,794	1,991	313	9,490	196	6,801
2002	22,147	1,330	12,679	1,633	575	10,471	199	7,939
2003 (B)	24,142	1,329	13,644	1,632	787	11,225	236	8,933
B/A	5.4	1.9	7.6	3.8	56.2	8.2	8.4	4.6
증감 (B-A) (%)	19,629 (100.0)	609 (3.1)	11,836 (60.3)	1,207 (6.2)	773 (3.9)	9,856 (50.2)	208 (1.1)	6,976 (35.5)

주 : 법인은 정부지원을 받는 사회복지시설만 집계한 것임/()안은 백분율임.

자료: 중앙보육정보센터, URL:http://www.educare.or.kr.

『영유아보육법』이 시행된 이후의 연도별·유형별 보육시설수의 증가추이를 <표 3>에서 보면, 1992년 4,513개소이던 보육시설은 2003년 24,142개소로 5.4배 증가하였다. 그러나 국·공립보육시설이 1992년에 비해 2003년 1.9배 증가한데 비해, 민간보육시설은 7.6배(특히 민간개인은 8.6배), 직장보육시설은 8.4배, 가정보육시설은 4.6배 증가하였다.

특히 1992년 대비 보육시설은 모두 19,629개소 증가하였으며, 이중 50.2%는 민간개인시설이, 그리고 35.5%는 가정보육시설이 차지하여 지난 10년간 전체 보육시설 증가분의 85.7%는 민간개인시설과 가정보육시설이 차지하고 있다.

2) 보육아동의 현황

1992년 이후 2003년까지 보육시설 유형별 보육아동의 증가추이를 <표 4>에서 보면, 1992년 123,297명에서 2003년 858,345명으로 7배의 신장세를 보였다. 시설유형별로 보면 국·공립보육시설을 이용하는 아동의 증가비율에 비해서 민간시설의 보육아동 증가비율이 높게 나타났다. 즉, 국·공립보육시설을 이용하는 아동수는 1992년 49,529명에서 2003년 103,474명으로 2.1배 증가하였으나, 같은 기간동안 민간보육시설의 아동수는 11.1배, 직장보육시설의 아동수는 13.5배 및 가정보육시설의 아동수는 6.8배의 증가추이를 보였다.

<표 4> 보육시설 유형별 보육아동의 현황

(단위 : 명, %)

구 분	계	국·공립	민간				직장	가정 (놀이방)
			소계	법인	법인의외	개인		
1992 (A)	123,297	49,529	57,797	31,243	785	25,769	768	15,203
2000	686,000	99,666	510,567	157,993	15,949	336,625	7,807	67,960
2001	734,192	102,118	546,946	161,419	16,483	369,044	7,881	77,247
2002	800,991	103,351	597,971	142,035	30,289	425,647	8,730	90,939
2003	858,345	103,474	640,545	140,994	37,911	461,640	10,391	103,935
B/A	7.0	2.1	11.1	4.5	48.3	17.9	13.5	6.8
증감(B-A) (%)	735,048 (100.0)	53,945 (7.3)	582,748 (79.3)	109,751 (14.9)	37,126 (5.1)	435,871 (59.3)	9,623 (1.3)	88,732 (12.1)

주 : 법인은 정부지원을 받는 사회복지시설만 집계한 것임/()안은 백분율임.

자료: 중앙보육정보센터, URL: <http://www.educare.or.kr>.

특히 1991년 『영유아보육법』 시행이후, 보육아동 수는 모두 735,048명이 증가하였는데, 이 가운데 국·공립보육시설을 이용하는 아동은 7.3%에 불과한 반면, 민간보육시설을 이용하는 아동은 79.3%, 그리고 가정보육시설에 다니는 아동은 12.1%를 차지하였다. 즉, 보육아동수에 있어서도 민간보육시설(특히 민간개인시설)과 가정보육시설에 다니는 아동을 중심으로 증가해왔다.

보육시설 이용아동을 연령별로 살펴보면 <표 5>와 같다. 전체적으로 연령에 관계없이 시설수가 가장 많은 민간개인보육시설을 이용하는 아동의 비율이 52.8%로 가장 높고, 연령별로는 두드러진 차이는 보이지 않고 있다. 다만, 가정보육시설을 이용하는 아동의 비율에서만 연령이 어릴수록 이용률이 높은 차이를 보이고 있는데, 특히 0세 아동의 경우 가정보육시설을 이용하는 비율이 32.3%를 차지하였다.

3) 보육시설 이용아동의 연령별 분포

<표 5> 보육시설 이용아동의 연령별 분포 (단위: 명, %)

아동연령	국공립	민간			직장	가정	계
		법인	법인의외	개인			
전체	102,856 (13.4)	140,273 (18.2)	27,916 (3.6)	406,381 (52.8)	8,398 (1.1)	84,205 (10.9)	770,029 (100.0)
0세	1,096 (11.8)	523 (5.6)	284 (3.1)	4,284 (46.0)	112 (1.2)	3,013 (32.3)	9,312 (100.0)
만1세	6,371 (13.9)	5,076 (11.0)	1,738 (3.8)	20,000 (43.5)	619 (1.4)	12,145 (26.4)	45,949 (100.0)
만2세	15,717 (12.9)	17,849 (14.6)	4,486 (3.7)	60,114 (49.1)	1,452 (1.2)	22,675 (18.5)	122,293 (100.0)
만3세	25,405 (13.2)	35,416 (18.4)	7,018 (3.6)	102,161 (53.1)	2,155 (1.1)	20,371 (10.6)	192,526 (100.0)
만4세	27,298 (13.7)	41,199 (20.7)	7,266 (3.7)	105,766 (53.2)	2,045 (1.0)	15,064 (7.6)	198,638 (100.0)
만5세	22,577 (14.3)	32,513 (20.6)	5,737 (3.6)	87,471 (55.4)	1,596 (1.0)	8,136 (5.1)	158,030 (100.0)
만6세 이상	4,392 (10.1)	7,697 (17.8)	1,387 (3.2)	26,585 (61.4)	419 (1.0)	2,801 (6.5)	43,281 (100.0)

주 : 법인은 정부지원을 받는 사회복지시설만 집계한 것임/()안은 백분율임.

자료: 중앙보육정보센터, URL: <http://www.educare.or.kr>.

서문희·임유경·박애리(2002). 「2002년도 전국 보육실태조사 보고」. 보건복지부·보건사회연구원.

2. 아동보육서비스의 문제점

1) 보육시설의 불균형 문제

우리나라는 현재 1991년 제정된 『영유아보육법』에 의거하여 어머니의 취업 등으로 가정에서 보살핌을 받을 수 없는 영유아, 초등학교 재학중인 아동을 대상으로 보육사업을 실시하고 있다. 특히, 1995년 이후 보건복지부는 기혼여성의 취업증가로 인한 보육서비스에 대한 요구를 충족시키기 위해 ‘영유아 보육시설 3개년 확충계획(95-97)’을 추진하였다. 그 결과, 보육시설 및 이용 아동 규모는 크게 확충되어 2003년 12월 현재 전국 24,142개소의 보육시설에서 858,345명의 아동이 보육서비스를 받고 있다(<표 3, 4>참고).

그러나 지난 10여년간 우리나라 아동보육은 국가가 책임지고 운영하는 공보육보다는 민간중심의 사보육화 되어가고 있다. 즉, 정부의 책임을 강화하기

보다는 민간보육시설의 확대를 강화하는 방향이기 때문에 민간보육시설의 수는 2003년 12월 현재 13,644개소로 계획을 초과하여 확충된데 반해 국·공립(1,329개소) 및 직장보육시설(236개소)은 매우 저조한 수준이다(<표 3> 참고).

이와 같이, 아동보육이 점차 사보육화되어 가고 공보육이 약화되면 불평등이 심한 사회구조 속에서 빈민, 저소득층의 자녀보육은 더욱 어렵게 된다(표갑수, 1995).

2) 보육서비스의 질적 문제

우리나라 부모들은 어머니의 직업유무에 관계없이 1~2세 영아는 부모가 직접 양육해야 한다는 전통적 양육관을 가지며, 부모가 아동의 행동에 가장 큰 영향을 미치는 사회적 대행자라고 하는 인식이 강하므로 필요에 따라 개인적인 차원에서 비형식적인 형태로 보육서비스가 제공되어 왔다. 그러나 최근 유아교육의 입장에서 수요자 중심의 원칙과 출발점 평등의

원칙에 기초하여 영아나 걸음마기 유아에게도 교육과 보호의 혜택이 주어져야 함이 강조되고 있다(양옥승, 2002). 그 결과, 보육시설의 양적인 확충이 어느 정도 이루어지고 있기는 하나, 전반적으로 기혼여성들의 보육수요를 충족시키기에는 아직도 보육시설이 매우 부족하며, 질적으로 낮은 수준에 있다(서문희 외 2인, 2002). 더욱이 2세 미만의 유아를 위한 보육시설이 절대적으로 부족하기 때문에 2세미만의 자녀를 둔 맞벌이 부인들의 보육서비스 요구는 전혀 충족되지 못하고 있다. 즉, 정부에서 주도하고 있는 보육정책이 취업여성들의 보육서비스에 대한 요구를 제대로 반영하지 못하거나, 요구를 충분히 충족시키지 못하고 있는 현실 속에서, 많은 기혼여성들이 자녀양육문제로 인해 여전히 어려움을 겪고 있으며, 취업을 포기하게 되는 결과가 초래되고 있다(이명신, 1999).

한편, 보육인력의 양과 질은 보육서비스 수준을 결정하는 매우 중요한 요인이며, 교사대 아동비율은 반 규모 등과 같이 구조적 물리적 환경변수의 하나로서 시설의 운영변수, 보육교사의 배경, 민감성 등과 더불어 보육의 질을 결정하는 중요한 변수로 인식되고 있다(Love 등, 1996; 서문희 외 2인, 2002 재인용). 아동은 개개인의 발달 특성에 따라 적절한 보호와 교육이 요구되고, 이 과정에서 특히 교사와 아동의 상호작용은 아동발달에 매우 중요한 요소이다. 그러므로 대부분의 국가에서는 보육교사 1인당 아동비율을 법으로 정하고 있다. 우리나라도 『영유아보육법』에서는 보육교사 1인이 담당할 수 있는 아동 수를 규정하고 있다. 현행법상 보육교사 1인이 담당하는 최대 영유아 수는 2세 미만 아동 5명, 2세 아동 7명, 그리고 3세 이상 아동은 20명이다. 그러나 이러한 기준으로는 보육의 질을 담보할 수 없다는 지적이 많다. 이러한 비율은 선진국의 경우와 비교해 볼 때 높게 설정되어 있을 뿐 아니라, 타당성도 떨어진다는 지적이다.

이러한 점을 감안할 때, 현재 아동보육시설이 부족한 것은 사실이지만 보육서비스의 질적 수준을 높이지 않은 상태에서 양적으로 보육시설을 늘리는 것만으로는 아동보육의 근본문제를 해결할 수 없다.

즉, 아동보육시설의 서비스가 수요자의 요구에 미치지 못할 정도로 질적 수준이 낮고, 프로그램이 다양하지 못하다면, 아무리 보육시설이 많다고 하여도 그 이용률을 낮출 것이다.

3) 보육교사의 자격 및 보수교육 문제

현재 우리나라 보육교사는 1년 양성과정, 2년제 대학, 3년제 대학, 4년제 대학 등 다양한 양성기관을 통해 양성되고 있다. 『영유아보육법』에 따르면, 보육교사는 1급, 2급 자격으로 나뉜다. 1급 보육교사는 전문대학 또는 동등 이상의 학교에서 제8조 제2항의 규정에 의한 학과를 전공하여 졸업한 자이거나, 보육교사 2급의 자격을 가지고 영유아 보육업무에 3년 이상 종사한 경력이 있는 자로서 보수교육 과정을 이수한 자이다. 2급 보육교사는 고등학교 또는 이와 동등 이상의 학력을 가진 자로서 제8조 제3항의 규정에 의한 소정의 양성교육과정을 마친 자를 말한다(보건복지부, 2003). 2급 보육교사가 차지하는 비율은 47%로 보육교사의 전문성이 낮아 전문성 제고를 위한 자격기준을 강화해야 할 필요성이 제기되고 있다. 특히 1년 양성기간을 거쳐 자격증을 부여하는 현행제도는 유아교사에게 필요한 전문자격 기본자질을 갖추는데 한계가 있다(양옥승, 2002).

또한 보육시설 종사자는 종전 때 5년에 1회에서 1994년 이후 매 3년에 1회 20시간의 보수교육을 받도록 되어 있고, 실무경력 3년이면 자격승급을 위한 교육연수도 없이 상위자격으로의 승급이 이루어지도록 규정되어 있다. 이는 각 급수에 따라 2~3년의 실무경력 및 500시간의 교육이수에 의해 승급시험을 볼 수 있는 청소년상담원이나, 급수에 따라 2~3년의 실무경력 및 120시간~160시간의 교육이수에 의해 승급시험을 보는 청소년지도사와 비교해서 다소 미비한 수준이다.

4) 보육료의 부담 문제

우리나라의 경우, 자녀보육은 일차적으로 부모의 책임이며, 가정 형편이 어려워도 보육료는 수익자 부담의 원칙에 따라 보호자가 부담하고, 다만 보호자의 소득이 너무 낮아 보육료를 부담하기 곤란한 경우에

만 지원하고 있다. 즉, 아동보육은 국가가 아니라 그 부모가 전적인 책임을 져야 함으로 보호자의 비용부담을 가중시킨다.

실제 2003년도 보육시설별 아동현황을 보면, 국·공립 보육시설은 103,474명, 민간보육시설은 640,545명의 아동이 이용하고 있었다(<표 4>참고). 또한 보육료 지원을 받는 아동의 비율은 지역별로 도시에 비하여 읍·면에 소재한 시설에서 높았다. 설립주체별로는 국·공립 및 법인보육시설의 비율이 높고, 민간보육시설은 77.1%로 비율이 상대적으로 낮으며, 가정보육시설은 29.0%에 불과하였다(서문희 외 2인, 2002). 이는 보육개정 확보의 대부분을 수익자 부담에 의존하고 있다는 것을 증명하는 것이며, 보육료에 대한 부모의 부담이 상당히 크다는 것을 알 수 있다.

V. 제 언

외국의 아동보육서비스와 우리나라의 아동보육서비스 실태 및 문제점을 살펴보고, 취업한 기혼여성의 자녀보육을 지원하기 위한 정책적 제언을 하면 다음과 같다.

1. 보육시설의 균형적 확충

기혼여성의 취업이 증가하면서 기혼여성의 자녀양육문제를 해결하고, 가정복지를 증진하기 위한 지원이 요구되었다. 이에 부모가 취업 등으로 아동을 보호하기 어려운 경우에 아동보육서비스는 선별주의적, 대리적 관점에서 이루어졌다. 그러나 이제 보호자 중심의 대리보육 관점보다는 아동의 건강한 발달을 도모하는 보편적 관점이어야 한다. 즉, 아동보육서비스는 취업모나 저소득층 가정의 요구를 충족시키기 위한 것만이 아니며, 아동을 주제로 보고 아동의 건강한 성장발달을 보장할 수 있는 보편적 서비스가 제공되어야 한다.

그러기 위해서는 보육공급이 확대되어야 하며, 아동연령별로 별도의 접근이 필요하다고 본다. 그러나

먼저 지역단위 가구조사에 기초한 보육의 추가수요를 파악해야 하며, 민간보육시설 위주의 사보육이 아닌 국가가 책임지는 공보육이 확충되어야 한다.

2. 보육 서비스의 질적 수준 제고

최근 기혼여성의 취업증가뿐 아니라, 주 5일제 근무의 확산 등 여러 가지 이유에서 보육서비스에 대한 부모의 보육요구가 다양해지고 있어, 아동보육서비스에 대한 부모의 다양한 요구를 파악하여 이들 요구에 부응할 수 있는 서비스의 개선 및 확충이 요구된다. 또한 아동보육의 근본적인 문제를 해결하기 위해서는 영유아에게 가장 적절한 시기에 가장 적절한 보호와 교육을 한다는 질적 수준 제고의 차원에서 교육적인 접근을 할 필요가 있다. 따라서 수요자의 요구에 맞는 질 높고, 다양한 서비스를 실시할 수 있도록 아동복지를 증진하기 위한 창의적이고 선구적인 연구의 개발과 보급이 요구되며, 정부의 적극적인 지원 및 관리·감독이 필요하다.

한편, 보육서비스의 수준을 결정하는 교사 대 아동의 비율의 경우, 현행법상 보육교사 1인당 담당해야 할 아동수를 규정하고 있는데, 이 비율은 선진국의 아동비율과 비교해서 상당히 높게 설정되어 있다. 그러나 교사 대 아동비율은 보육비, 인건비 지원 등 시설의 재정과 직결되어 있어 정부의 지원 없이는 현실적으로 불가능하므로, 단계적으로 교사 대 아동비율을 세분화하고 하향 조정할 필요가 있다.

3. 보육교사의 전문성

오늘날의 아동보육은 보육(care)보다 교육(education)의 기능이 크게 강화되고 있는 추세이다. 그리고 보면, 보육교사의 자질, 교육 및 보육에 대한 질 높은 직전 및 현직 교육의 중요성은 실로 중요한 문제가 아닐 수 없다.

아동은 물적환경보다 인적환경에 영향 받기 쉬우며, 아동들의 생활에 보육교사의 인격에서 비롯된 영향이 교육의 전반에 걸쳐 90%를 차지한다(표갑수,

1995). 따라서 보육교사는 학력, 전문적인 능력뿐만 아니라 인격, 애정, 경험, 열의, 사명감 등의 품성적 특성을 갖추어야 한다(Spodek, 1988; 배소정, 2004 재인용). 그러나 우리나라 보육교사의 자질은 양성교육과정과 학력기준 등에 의해 매우 낮게 평가되고 있으며, 특히 1년 양성기간을 거쳐 자격증을 부여하는 현행제도는 유아교사에게 다양한 연령대의 아동을 다루는 데 필요한 광범위한 전문자격 기본자질을 갖추는데 한계가 있다. 따라서 보육교사의 전문성 제고를 위해 양성교육과정이나 학력기준 등에 있어서 자격기준을 강화해야 한다. 또한 타분야 전문인력의 능력배양방법과 단계적 승급장치를 감안할 때, 시시각각 변화하는 다양한 요구에 적절히 대응할 수 있도록 직무교육과 승급을 위한 자격교육으로 구분하여 보수교육을 강화해야 한다.

한편, 보육교사의 자질도 중요하지만 보육인력이 전문성을 유지하면서 발전할 수 있도록 하기 위해서는 아동보육 관련 종사자의 보수 및 근무조건도 개선되어야 한다. 그러기 위해서는 인건비 상향조정, 보수교육기간동안 대체교사의 인건비 지원 및 초과 근무수당 지급 등에 대한 정부의 지원이 요구된다. 그러나 이 역시 재정적 부담을 전제로 하므로 정부는 이 문제를 개선하기 위해서 적극적인 조사 및 대책을 강구해야 한다.

4. 보육 재정의 확대

우리나라의 아동보육시설은 국·공립보다는 민간보육시설이 차지하는 부분이 훨씬 많으며, 이러한 현상은 시설유형별 이용 아동수에서도 마찬가지이다. 또한 현행법상 보육비에 대한 부담은 보호자가 지는 것으로 원칙으로 하며, 저소득 보육료 지원조항을 돕고로서 정부의 책임에 한계를 두고 있다. 이에 법정 저소득층에 대해서는 정부가 보육료를 부담하지만, 보육료 지원을 받는 아동수는 2002년 전체 보육아동의 20.9%에 해당하며, 5세아 무상보육아동수 15,474명을 더해도 23.1%에 불과하다(서문희 외 2인, 2002). 결국 보육시설이나 보육시설 이용아동수, 또는 보육료지원 아동의 비율에 있어서 민간의존도가

크다는 것을 알 수 있다. 그러나 민간보육시설은 개인이 투자하고 부모가 내는 보육료로 시설을 운영하기 때문에 보육대상 아동을 둔 부모들의 비용부담을 증가시킨다. 이러한 과도한 민간의존은 보호자의 비용부담을 증가시킴으로써 적절한 보육서비스 이용에 장애가 되고 있다.

따라서 이제는 아동보육 전반에 걸친 예산의 상당부분을 공공재정에서 떠맡아야 하며, 충분한 보육재정의 확보를 위한 정부의 노력이 그 어느 때보다 절실하다. 또한 정부는 가정 및 민간보육시설을 이용하는 아동이 많으므로 그 비중이나 역할의 중요성을 인정하고 이들을 사업 및 지원 대상으로 포함하며, 아동이 부모의 경제적 요인에 의하여 차별받지 않도록 하기 위해서 보육료 지원 대상을 확대해야 할 것이다.

VI. 결론

1991년 『영유아보육법』 시행이후, 우리나라의 아동보육서비스는 양적으로 상당한 수준에 이르렀다. 그러나 여전히 수요자의 다양한 요구에 부응하지 못하고 있으며, 질적인 문제점을 안고 있다. 먼저, 보육시설의 불균형 문제이다. 즉, 정부가 책임지고 지원하는 국·공립보육시설보다 민간보육시설이 높은 비율을 차지하고 있어, 양질의 보육서비스나 보육료 부분에 있어 수요자의 요구를 충족시키지 못하고 있다.

둘째, 보육서비스의 질적 문제이다. 즉, 보호보다는 교육의 기능이 강조되고, 조기교육에 대한 관심으로 인해 부모들의 보육서비스에 대한 질적 요구가 증가하고 있다. 그러나 보육 프로그램이나 보육교사대 아동비율 등에서 여전히 낮은 서비스 수준을 보여주고 있다.

셋째, 보육교사의 자격 및 보수교육 문제이다. 현행법상 보육교사는 1년 양성과정, 2년제 대학 등 다양한 양성기관을 통해 양성되고 있으나, 양성교육과정이나 학력기준 등이 미비한 수준에 있으며, 자격승급을 위한 교육연수나 보수교육도 제대로 시행되고 있지 않다.

넷째, 보육료의 부담 문제이다. 보육료는 수익자 부담의 원칙에 따라 보호자가 부담하고 있으며, 정부가 지원하는 보육료는 소수의 저소득층에게만 국한되어 있다. 또한, 보육시설 중에는 민간보육시설이 차지하는 비율이 높으므로 수요자의 보육료 부담을 가중시키고 있다.

따라서 보육대상 아동을 둔 많은 기혼여성들의 사회활동을 지원하기 위해서, 그리고 그들의 삶의 질을 높이기 위해서는 민간위주의 사보육이 아닌 정부가 아동보육에 책임을 지는 공보육이 확대되어야 한다. 그러기 위해서는 첫째, 보육시설의 균형적 확충이 요구된다. 민간보육시설뿐 아니라 국·공립보육시설이 확충되어 아동을 보육의 주체로 보고 아동의 성장발달을 보장할 수 있는 보편적인 보육서비스가 제공되어야 한다.

둘째, 변화하는 사회와 다양한 수요자의 보육요구에 맞출 수 있도록 다양한 프로그램이 개발·보급되고, 정부의 적극적인 지원과 관리·감독을 통한 보육서비스의 질적 수준이 제고되어야 한다. 또한 보육서비스의 수준을 결정하는 교사 대 아동의 비율은 재정과 직결되어 있으므로 정부지원이나 조정은 단계적으로 이루어져야 할 것이다.

셋째, 보육교사는 다양한 연령대의 아동을 대상으로 보육하는데 필요한 전문자격 기본자질이 요구된다. 이를 위해서는 양성교육과정이나 학력기준 등의 자격조건을 강화해야 하며, 직무교육과 승급을 위한 자격교육으로 구분하여 보수교육을 실시해야 할 것이다. 또한 아동보육 관련 종사자의 보수 및 근무조건도 개선되어야 하므로, 이 문제에 대한 정부의 적극적인 조사 및 대책이 강구되어야 한다.

넷째, 사보육화는 보육대상 아동을 둔 부모들의 비용부담을 가중시키고, 적절한 보육서비스를 이용하는데 장애가 되므로, 이제는 아동보육 전반에 걸친 예산의 상당부분을 공공재정에서 떠맡아야 한다. 또한 정부는 아동이 부모의 경제적 요인에 의하여 차별받지 않도록 보육료 지원 대상을 확대하고, 가정이나 민간보육시설까지도 지원해야 할 것이다.

이상의 내용을 종합해 볼 때, 우리나라의 아동보육서비스는 아동, 부모, 시설이나 지역사회의 다양한

요구에 부응하지 못하고 있으며, 여전히 민간위주의 사보육이 주류를 이루고 있다. 또한 보육서비스의 질이나 보육교사의 전문성이 낮은 수준에 있으며, 정부의 보육지원 역시 저조하여 부모들의 보육료 부담이 높은 수준이다. 따라서 아동보육은 이제 국가가 책임져야 하며, 양질의 보육이 되어야 한다. 즉, 아동보육에 대한 전문성을 지닌 교사가 아동, 부모, 시설, 지역사회에 대한 이해를 기초로 하여 다양한 서비스를 제공할 수 있도록 정부는 지원을 아끼지 않아야 한다. 또한 보육시설이나 서비스에 대한 관리·감독을 강화하여 보육서비스의 질적 수준을 높여야 할 것이다. 물론 가정 및 민간보육시설도 이러한 지원과 관리·감독에서 예외가 되어서는 안 될 것이다.

□ 투고일 : 2004년 5월 25일

참고문헌

- 강영옥(2002). 영유아 보육정책의 변천에 관한 사적 고찰. *한국행정사학지* 11, 293-332.
- 김춘일(2004). 구미 주요국에서의 유아를 위한 보육·교육의 동향. *아동교육* 13(1), 23-61.
- 박정선(1998). 영국, 미국, 독일의 아동보육정책의 형성과 발달현황. *연세사회복지연구* 5, 63-96.
- 배소정(2004). 영아보육시설의 발전방안에 대한 연구. *아동교육* 13(1), 133-146.
- 보건복지부(2003). *보육사업안내*. 서울:문영사.
- 서문희·임유경·박애리(2002). 2002년도 전국 보육실태조사 보고. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 양옥승(1991). 영유아를 위한 탁아프로그램의 방향, *우리 아이들의 육아현실과 미래*. 서울:한울.
- 양옥승(2002). 보육서비스의 질적 수준 제고를 위한 보육정책의 방향. *도시연구* 37, 13-21.
- 여성부(2003). 「전국가족조사 및 한국가족보고서」.
- 위영희(1993). 가족에 대한 지원체계로서의 탁아. 양옥승(편). *탁아연구*. 서울:양서원.
- 윤에희 외(2003). *보육의 이해와 영유아보육 프로그램*. 서울:창지사.
- 이 옥(1994). 영국의 탁아제도; 세계의 탁아제도 세미나. 탁아연구모임.

- 이명신(1999). 맞벌이가족 지원서비스에 대한 만족도 및 필요도:직종별, 자녀연령별 비교. *사회과학연구* 17(1). 97-130.
- 통계청(2002). 「통계로 보는 여성의 삶」.
- 통계청(각년도). 「경제활동인구연보」.
- 표갑수(1995). 현대사회에서의 보육정책의 발전방향. *사회복지정책* 1, 50-60.
- 황수경(2004). 전국가족조사 및 한국가족보고서. 서울:한국노동연구원.
- Googins, B. & Burden, D. (1987). Vulnerability of Working Parents: Balancing Work and Home Roles. *NASW* 32(4). pp. 295-300.
- Kamerman, Sheila B. & Alfred J. Kahn.(1977). Social Services in International Perspectives: The Emergence of the Sixth System. U.S. Department of Health, Education, and Welfare.
- Peyser, P.(1995). Striking the Winning Blance. *Rural Telecommunication* 14(5), 16-22.
- U. S. Department of Commerce - Bureau of the Census.(2000). 1998 Census of the Population - General Population Characteristics. Washington DC.:US Government Printing Office.
- <http://www.educare.or.kr>. 중앙보육정보센터.