

## 한국 보육의 역사 및 관련법과 현황\*

조복희\*\*      강희경\*\*\*      김양은\*\*\*\*      한유미\*\*\*\*\*

### History and Law of Child-care in Korea

Cho, Bok Hee      Kang, Hee Kyung      Kim, Yang Eun      Han, You Me

본 연구는 우리나라 보육사업의 성과와 과제를 조망하기 위한 보육백서 발간 작업의 일부로서 우리나라 보육의 역사와 보육관련 법들의 주요 특징을 알아보고, 보육현황을 소개함으로써 향후 발전적인 보육정책 방안을 모색하기 위한 정책적 기초자료를 구축하는데 목적을 둔다. 먼저 보육역사 부분에서는 1기 아동복지법 시기, 2기 유아교육진흥법 시기, 3기 영유아보육법 초기, 4기 영유아보육법 전면 개정 이후 등으로 구분하여 전반적인 보육사업의 흐름을 고찰하였다. 둘째, 보육 관련 법 부분에서는 기본법인 영유아보육법과 보육관련법인 유아교육법과 아동복지법 그리고 기타 관련법으로 보건복지부와 그 소속기관 직제, 남녀고용과 일·가정 양립지원에 관한 법률, 장애아동복지지원법, 사회복지사업법에서의 영유아보육 관련 내용을 열거하였다. 셋째, 보육현황 부분에서는 일반 현황, 어린이집 운영 및 보육아동 현황, 어린이집 유형 별 현황 등으로 나누어 살펴보았다.

▶ 주제어 : 보육역사, 보육관련법, 보육현황

\* 본 논문은 2013년 한국보육지원학회의 보육백서기획과제로 수행된 연구임.  
\*\* 제1저자 : 경희대학교 생활과학대학 아동가족학과 교수  
\*\*\* 공동저자 : 서일대학교 사회복지과 교수  
\*\*\*\* 공동저자 : 우송대학교 아동복지학과 조교수  
\*\*\*\*\* 교신저자 : 호서대학교 유아교육과 교수(hanym@hoseo.edu)

## I. 들어가며

현대사회에서는 영유아기의 중요성에 대한 인식의 증가와 더불어 저출산 고령화의 문제가 부각됨에 따라 보육에 대한 지원이 미래에 대한 가장 확실한 준비라는 합의가 이루어지고 있다. 이에 보육정책의 변화가 활발한 세계적 추세에 따라 우리나라에서도 보육정책의 규모와 대상이 점차 확대되고 보육사업도 다양화 되어 왔다. 또한 보육 패러다임 역시 다음과 같은 측면에서 급격한 전환이 이루어지고 있다. 먼저, 보육대상을 저소득층 또는 취업모의 자녀로 제한하던 과거의 선별주의에서 벗어나 아동은 부모의 직업 유무, 종교, 소득 수준이나 아동 자신의 성별, 인종, 출생 순위, 장애에 따라 어떠한 종류의 차별도 받지 않고 보육되어야 한다는 보편주의 보육이념의 방향으로 변화하고 있다. 둘째, 과거 국가의 재정 지원이 거의 없는 민간주도형 보육이 부모의 보육비 부담 증가 등의 문제를 야기함에 따라 보육은 가정만의 문제가 아니라 국가가 개입해야 하는 문제라는 인식이 확산되면서 공보육에 대한 요구가 증가하였다. 셋째, 과거의 상명하달 방식(top-down)의 중앙집권적 보육 서비스의 집행이 보육서비스 대상자의 욕구를 충분히 부응하지 못하는 결과를 초래함에 따라 지방 정부가 보육전달체계의 주체로서 보육에 대한 책임과 권한을 가지며, 보육서비스 제공자와 소비자, 그리고 지역사회가 의사결정, 실행 과정에 함께 참여함으로써 보육서비스의 효율성을 높이고, 영유아의 이익을 최우선으로 하면서 부모의 취업형태를 고려한 보육서비스, 다양한 가족형태를 고려한 보육서비스, 그리고 필요시 긍정적 차별(positive discrimination) 원칙을 적용하는 수요자 중심의 보육의 방향으로 전환하고 있다(조복희, 강희경, 김현지, 양연숙, 이영환, 이주연, 이진숙, 장혜자, 한유미, 2012).

이와 같은 보육 패러다임의 전환과 더불어 최근 보육의 질에 대한 관심이 높아지면서 이에 대한 논의가 활발해지고 있다. 양질의 보육을 제공하는 것은 영유아의 건강한 성장 발달을 지원하기 위한 필수 조건으로서 실효성 있는 보육정책의 수립과 실행을 통해 달성될 수 있다. 이러한 입장에서 2004년 이후 매 3년마다 전국 단위의 보육실태조사를 통한 보육서비스 이용 실태와 요구, 어린이집 운영 실태 등의 통계자료가 정부의 주요 국정과제로 부각된 보육정책 수립의 기초자료로서 활용되어 왔으며(서문희, 양미선, 김은설, 최윤경, 유해미, 손창균, 이혜민, 2012), 이외에도 보육과 관련된 다양한 주제의 학술 논문과 연구보고서 등이 발표되고 있다. 그러나 좀 더 거시적으로 체계적인 보육정책을 입안하기 위해서는 보육현황에 대한 정확한 인식 뿐 아니라 과거부터 현재에 이르기까지 우리나라 보

육제도의 발달과정과 보육사업의 근간을 이루고 있는 법체계에 대한 이해가 선행되어야 한다. 따라서 본 연구에서는 우리나라 보육사업의 성과와 과제를 조망하기 위한 보육백서 발간 작업의 일부로서 우리나라 보육의 역사와 보육관련 법들의 주요 특징을 알아보고, 보육현황을 소개함으로써 향후 발전적인 보육정책 방안을 모색하기 위한 정책적 기초자료를 구축하고자 한다. 이를 위하여 구체적으로는 우리나라 최초의 탁아프로그램이 시작된 1921년부터 1991년 영유아보육법이 제정된 이후와 현재까지 보육의 역사 시기를 관련 법 체계의 제·개정 현황에 따라 ‘제1기(1921-1981년) 아동복지법 시기’, ‘제2기(1982-1990년) 유아교육진흥법 시기’, ‘제3기(1991-2003년) 영유아보육법 초기’, ‘제4기(2004-2013년 현재) 영유아보육법 전면 개정 이후’의 시기로 분류하여 각 시기별 보육의 역사에 대한 통찰적 이해를 돕고자 한다. 그리고 보육사업의 기본법인 영유아보육법의 기본 성격과 주요 규정을 살펴보고 나아가서는 관련법인 유아교육법, 아동복지법, 보건복지부와 그 소속기관 직제, 남녀고용과 일·가정 양립 지원에 관한 법률, 장애아동복지지원법, 사회복지사업법 등의 보육관련 내용을 고찰함으로써 보육 관련법에 대한 이해를 도모할 것이다. 더불어 보육의 일반 현황, 어린이집 운영 및 보육아동 현황, 어린이집 유형 별 현황 등 보육에 대한 현황에 대한 논의를 통하여 우리 보육 현실에 대한 객관적 시각을 갖는데 기여하고자 한다.

## II. 보육역사

본 절에서는 우리나라 보육의 시기별 특징과 현황, 정책에 대한 이해를 도모하는데 그 목적이 있다. 이를 위해 보육역사의 시기를 빈민 아동의 구제사업의 일환으로 시작된 1921년 태화사회관의 탁아프로그램 이후 1981년에 이르기까지의 제 1기(아동복지법 시기)와 제 5공화국의 출범과 함께 시작된 제 2기(유아교육 진흥법 시기), 1991년 영유아보육법의 제정과 더불어 보육사업의 체계화가 본격적으로 시작된 제 3기(영유아보육법 초기) 그리고 2004년 영유아보육법 전면 개정 이후의 제 4기(영유아보육법 전면 개정 이후) 등 크게 4가지 단계로 나누어 논의하고자 한다.

### 1. 제 1기(1921-1981년): 아동복지법 시기

우리나라의 보육사업은 1921년 서울 태화사회관의 탁아프로그램과 1926년 부산의 공생탁아소 그리고 대구의 은총탁아소 등 빈민아동 구제사업의 일환으로 시작됐다. 1936년 전

국 435명 아동이 조선총독부 사회과의 관할 하의 11개 보육시설에서 있었는데, 이 중 관립 1개, 공립 2개, 사립 2개, 재단설립 3개, 종교단체 설립 1개, 기타 2개였다. 해방 후 6.25 전쟁 시기에는 외국의 원조에 의해 부산의 시립탁아소와 사회탁아소 등 전쟁고아나 기, 미아 등 요보호 아동의 수용시설이 설립되었다. 1961년 아동복지법 제정으로 국가적 차원의 보육정책이 시작되고 탁아소를 법정 아동복지시설로 인정하고 아동복지시설의 유형, 아동복지행정종사자, 아동복지시설의 설립주체, 보조금 지원근거, 보육시설의 설치기준, 종사자 배치기준, 보육시간, 보호내용 등을 구체적으로 규정했다(백은영, 2012). 그러나 여전히 위탁과 보호를 목적으로 하는 구호적 차원의 탁아의 성격이 강했다.

1960년대 후반 경제개발 5개년 계획으로 도시화·산업화의 진행과 여성 취업의 확대로 결손 가정이 증가함에 따라 보육수요가 늘어났다. 보육시설의 부족현상을 해결하기 위해 보건사회부는 1967년 3월 1차(1967~1971), 2차(1972~1976), 3차(1977~1981) 등 15년간의 탁아시설증설계획을 수립했고, 1968년 3월 아동복지법 시행령에 근거한 '미인가탁아시설임시조치령'을 공포하여 법인체만이 설립할 수 있던 것을 대폭 완화해 민간 탁아시설의 설립을 권장하는 동시에 '탁아소'의 명칭을 '어린이집'으로 바꾸었다. 또한 외국 원조에 의존하던 시설에 대해 정부의 지원이 시작되었고 이러한 배경에서 1968년 전국 292개소의 보육시설에 25,443명의 보육아동이 있었고, 1977년에는 보육시설이 600개소를 넘어서는 등 양적 팽창을 보이자 질적 저하를 방지하기 위해 '미인가탁아시설임시조치령'을 폐지하고 사회복지사업법시행규칙 제 6조 2항을 개정하여 다시 보육시설의 법인화를 시도했다. 또한 취업모 증가에 따라 1978년 4월 '탁아시설 운영개선 방안'을 발표하여 입소대상을 빈곤층, 농어촌 지역 등 요보호 아동에서 일반가정 아동에게 확대시키는 대신 수익자 부담 원칙으로 이들에게 보육료를 받을 수 있도록 했다. 물론 탁아대상 아동 20%에게 무료 혜택을 주었지만 이는 당시 전체 저소득가정 아동의 17%밖에 안 되는 수치로서 늘어나는 탁아수요를 충족시키지 못했고 아동복지법 본래의 취지와 달리 유치원처럼 수익자 부담으로 운영됨으로써 보육발전을 저해하였다. 또한 1981년 4월 '아동복지법'이 '아동복지법'으로 전면 개정됨에 따라 법인이 아니어도 무료 탁아시설을 신고만으로 설치·운영할 수 있게 되었다.

한편 보건사회부에서 담당하던 어린이집 외에도 당시에는 농번기 탁아소와 새마을 협동유아원 등의 보육시설이 있었다. 농번기 탁아소는 1960년경 농촌 아동의 보육을 위해 자생적으로 생겨난 것으로 1963년부터 농촌진흥청의 관장을 받았고 1967년 1,959개소가 있었고 보모에 대한 훈련이 시작되었다. 새마을 협동유아원은 새마을 사업의 일환으로 도시 저소득층과 농어촌 부모의 자녀를 대상으로 1981년부터 내무부에서 관장해왔으며 지역적 실정

에 따라 2-3세 영아반과 4-8세 유아반으로 운영하고 1일 4-5시간을 원칙으로 했다. 1960년 24개이던 보육시설은 이후 고아, 기·미아의 수용·보호를 목적으로 설립된 육아시설 등이 보육사업으로 바뀌면서 계속 증가하여 1966년에는 116개소, 1968년에는 292개소, 1976년에는 607개소로 급격히 증가했으나 질적인 수준은 매우 미흡한 상황이었다(이성우, 2006).

## 2. 제 2기(1982-1990년): 유아교육진흥법 시기

제 5공화국 출범과 함께 보육제도는 또 다른 변화를 겪었다. 정부는 어린이집 대신에 새로운 유아교육체계를 모색하고자 1982년 유아를 위한 다양한 시설들을 일원화하기 위한 ‘유아교육진흥법’을 제정했다. 또한 아동복지법 시행령을 개정하여 보육시설의 설치 근거를 삭제하고 ‘유아교육진흥 종합계획’을 수립했다(여성부, 2003). 이에 따라 보건사회부에서 관장하던 어린이집, 농촌진흥청에서 운영하던 농번기탁아소, 내무부의 관할을 받던 새마을협동유아원 등 유치원을 제외한 모든 시설이 새마을 유아원이라는 명칭으로 일원화되었다. 새마을 유아원의 설립 취지는 유아교육 기회의 확대, 유아복지 향상, 유아교육기관의 타아적, 보육적 기능 보완 내지 강화, 유아교육의 질적 향상, 지역사회 개발 등이었다. 보육사업의 주무부처가 보건사회부에서 내무부로 이관되었지만 행정력과 재정동원 능력이 강한 내무부에서 설치 운영과 행정 지도를 담당하고 장학지도나 교사양성, 교재개발 등은 교육부에서, 보건 및 의료 지원은 보건사회부에서 분담했다. 한편 사단법인 ‘새세대 육영회’가 발족되어 교재 교구를 개발하여 새마을 유아원에 보급했다. 이와 같이 당시에는 유치원과 보육시설의 주무부처가 내무부로 일원화되었지만 여전히 아동의 보호와 교육은 새마을 유아원과 유치원으로 이원화되어 있었고, 보육시설과 유치원은 서로 다른 개념으로 이해되었다. 또한 법적인 측면에서 보육사업이 유아교육진흥법에 근거를 두게 됨으로 인해 유아교육의 틀 안에 보육이 포함되고 아동의 보호와 양육의 측면은 퇴색되었다(김종해, 백선희, 이미정, 이원영, 임재택, 2005). 현장에서도 새롭게 출범한 새마을 유아원은 양적 확대에도 불구하고 증가하는 보육수요를 충족시키기에 부족했을 뿐 아니라 설립 취지와 달리 종일제보다 반일제로 운영되는 경우가 많았고 기능적 측면에서 유치원과 뚜렷한 차이가 없어서 저소득층 맞벌이 부부의 보육부담을 덜어주는 데에는 한계가 있었다. 아울러 영아보육의 기피, 정부의 재정 지원 감소 등으로 무료 입소 아동의 회피 현상이 증가해서 새마을 유아원의 보육 기능은 더욱 축소되었다. 이와 같이 새마을유아원이 보육욕구를 충족시키지

못하자 1990년 11월 내무부, 교육부, 보건복지부 3개 부처 장관들을 중심으로 새마을 유아원을 1993년까지 교육법에 의한 유치원이나 보육시설로 전환하도록 합의하게 이르렀다(김남식, 2009).

또한 이 시기에는 보육수요 증가에 대처하기 위한 적극적인 조치들이 나타나기 시작했다. 1987년 남녀고용평등법의 제정으로 공단 지역을 중심으로 직장탁아시설이 생겨났다. 1989년에는 아동복지법시행령을 개정하여 1982년에 삭제된 탁아시설의 설치 운영 근거를 부활시켰으며, 1990년에는 아동복지법 시행규칙을 개정하여 탁아시설의 설치기준과 운영방법을 규정했다. 또한 서울시에서는 저소득층 밀집 지역 33곳에 '88탁아소'를 설치했다. 이와 별도로 법적 근거 없이 민간이 운영하던 지역탁아소가 저소득층 지역에 자생적으로 생겨나 지역사회탁아소연합회(지탁연)를 결성하기에 이르렀다. 그러나 이러한 시설들로 보육수요의 증가를 충족하기는 역부족이었고, 아동복지법 시행령에 의한 사업추진 역시 시설 설치 주체가 법인으로 한정되는 등 제약 요인이 있었고 보육사업의 관장 부서가 내무부, 노동부, 교육부, 보건복지부 등으로 다원화되어 있어서 보육사업을 효율적으로 추진하기에는 어려움이 있었다.

### 3. 제 3기(1991-2003년): 영유아보육법 초기

#### 1) 보육정책 준비기(1991-1994)

보육을 위한 독립법이 필요하다는 인식에 따라 1991년 영유아보육법이 제정됨으로써 본격적으로 보육사업의 체계화가 이루어지기 시작했다. 이 법은 수익자 부담 원칙을 명시하고 직장보육시설에 대한 강제규정이 약하다는 등의 문제가 있지만, 비록 일부라도 국가의 재정 부담, 보육정보센터의 설치, 그리고 보육교사의 자격을 분명히 한 점 등은 기존의 법령들에 비해 진일보한 것이다(이순형, 이혜승, 이성욱, 황혜신, 이완정, 이소은, 권혜진, 이영미, 정윤주, 한유진, 성미영, 2005). 영유아보육법 제정으로 아동복지법(보건복지부), 유아교육진흥법(내무부, 교육부), 남녀고용평등법(노동부)으로 분산·다원화되어 있던 법체계와 주관 부서가 보건복지부로 통합·일원화되었으며, 이전에 사용하던 '탁아'라는 용어가 '보육'으로 전환되었고, 보육시설의 종류를 국공립, 민간, 직장, 가정 등으로 규정하여 기존의 자생적으로 생겨난 민간보육시설과 놀이방이 법정시설에 포함되는 계기가 되었다(김지현 외, 2008).

한편 김영삼 정부는 '신경제 5개년계획'(1993~1997)을 통해 "일정 수준 이하의 소득계층

에 대해서는 국가 책임 하에 무료 또는 실비로 기본서비스를 제공하고 그 이상의 소득계층은 수익자 부담원칙 하에 복지욕구의 우선순위에 따라 다양한 서비스를 이용할 수 있는 방향으로 추진한다“고 공포했다(정혜선, 2003). 이러한 정부의 '자유주의적 복지모형'은 보육정책에도 반영되어 보육시설 확충계획을 실시하지만 그 운영방안은 시장중심주의와 가족주의의 테두리를 반영하여 보육을 과도하게 팽창시키는 결과를 야기했다(오화영, 2006). 이상과 같이 이 시기에는 영유아보육법의 제정과 공포로 영유아보육정책을 본격적으로 활성화할 수 있는 법적 근거를 마련했으나 실질적인 보육정책의 발전은 크게 이루어지지 않았다.

## 2) 보육정책 초기 전개기(1995~1997)

이 시기에는 정부가 보육시설 확충 3개년 계획을 수립하여 강력하게 추진했고, 그 결과 공보육시설이 1,673개소, 민간보육시설이 7,134개소, 직장보육시설이 121개소로 증가하는 등 보육사업은 엄청난 양적 팽창을 이루었다(보건복지부, 2009). 그러나 이는 국공립시설보다는 정부의 재정적 지원이 없는 민간보육시설의 확충에 의한 것으로, 과도한 민간의존성은 여러 가지 보육문제를 야기하였다. 보육수요에 대한 정확한 조사 없이 추진된 시설확충은 보육시설의 지역별 불균형 현상을 초래하였다. 보육의 질적 향상을 위한 방안도 함께 마련되었으나 거의 발전이 없었고, 영아전담이나 장애아전담과 같은 특수보육시설도 절대적으로 부족한 등 다양한 서비스가 이루어지지 못했다.

## 3) 보육정책 후기 전개기(1998~2003)

보육시설의 질적 수준 향상에 주요 목적을 둔 시기로서 보육의 중요성이 부각됨에 따라 보건복지부의 조직을 개편, 보육과를 신설하여 기존에 아동보건복지과에 속해있던 보육업무를 담당하게 하였다. 1998년에는 장애전담 보육시설의 강화, 민간보육시설 교재교구비 지원 강화, 보육료 특별 소득공제의 신설, 연말정산시 보육소득공제액 확대(100만원), 1999년에는 보육시설 설치절차의 간소화(인가제에서 신고제로 전환), 2001년에는 만 5세 무상 보육 대상 지역 확대 등의 변화가 일어났다. 그러나 보육정책은 많은 부분에서 여전히 보육수요자의 요구에 부응하지 못하는 문제점을 안고 있어서 개선의 필요성이 지속적으로 제기되었다. 특히 급격히 증가된 보육수요에 대응하기 위해 정부가 보육시설 설치를 인가제에서 신고제로 전환한 것은 양적 확충에 급급한 나머지 보육공급 구조를 민간위주로 고착시키는 결과를 낳았다는 비판을 받는다.

#### 4. 제 4기(2004년-현재) 영유아보육법 전면 개정 이후

##### 1) 노무현 정부

영유아보육법 제정 이후 변천과정을 보면 2004년 이전에는 하위법령을 중심으로 보육시설 확충을 도모하기 위하여 규제를 완화하는 방향으로 부분적으로 개정되었고, 2004년 이후에는 법 전문 개정으로 보육정책이 크게 달라졌다. 정부 조직법 개정으로 2004년 6월 보육의 주무부서가 여성가족부로 이관되고, 여성부에 보육정책국이 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 것이다(서문희, 안재진, 유희정, 이세일, 2008). 또한 출산율의 급속한 하락은 보육에 관한 정치권의 새로운 인식과 관심을 유발하고, 참여정부가 보육을 주요 국정과제로 삼게 하였다. 개정된 영유아보육법에는 보육을 보육시설과 가정양육지원에 관한 사회복지서비스로 정의하고, 취약보육 대상에 다문화 영유아를 포함했으며, 보육시설 안전공제사업 및 안전공제회 설립 관련 근거를 규정하고, 보육시설 미이용 아동에 대해 양육에 필요한 비용을 지원할 수 있도록 했고, 보육서비스 이용권 제도의 도입과 이에 따른 부정사용에 대한 제재, 그리고 보육비용 지원에 필요한 보육비용 신청, 재산 및 소득 조사, 금융재산 조사 등의 근거 규정을 제시했다(서문희 외, 2008).

아울러 보육과정의 제정, 생활기록부 작성 의무화, 평가인증제 실시, 보육시설 운영위원회, 보육교사 자격제도 등 새로운 제도가 도입되고, 보육정책조정위원회 및 보육개발원 설치 등이 새로이 추가되었다. 이에 ‘보육시설평가인증국’과 ‘보육교사자격관리사무국’이 여성개발원 산하에 설립되어 보육시설 평가인증 작업과 보육교사 자격증 교부가 시작되었다. 시행 과정 중 몇몇 문제점이 발생했지만 보육시설 평가인증은 보육의 질 향상에서 긍정적인 영향을 미치며, 여성가족부 장관 명의의 보육교사 자격증 발부는 보육교사 이수에 필요한 과목 이수만으로 자격이 인정되던 과거에 비해 보육교사의 전문성과 위상을 높인다는 점에서 의미가 있다. 이와 더불어 대통령자문기구인 ‘고령화 및 미래사회위원회’가 출산력 제고 및 우수한 아동 육성, 육아비용 경감, 여성 취업률 제고, 일자리 창출을 목표로 ‘육아지원정책’ 방안을 발표했고, 이에 따라 ‘육아정책개발센터’가 설립되었다. 육아정책개발센터는 한국교육개발원, 여성개발원, 보건사회연구원 등이 제각기 해오던 유아교육과 보육 정책 연구를 종합적으로 수행하기 위해 세 기관이 공동으로 설립했다는 점에서도 의미가 있다.



## 2) 이명박 정부

이명박 정부의 출범과 더불어 2008년 3월 보육업무가 다시 보건복지부로 이관되었으며, 2009년 말 육아정책센터가 ‘육아정책연구소’로 기관명이 개칭, 연구 기능만을 수행하게 되었고, 2010년 초 평가인증과 보육교사자격관리 등의 업무를 체계적으로 관리하기 위해 별도의 법인으로 보육진흥원이 설립되었다. ‘능동적 복지’를 추구하는 이명박 정부는 ‘수요자(아이와 부모) 중심의 보육정책’으로 보다 많은 영유아가 양질의 서비스를 보다 적은 부담으로 받을 수 있도록 하는 보육정책을 추구하고 있다. 2009년 ‘아이와 부모가 행복한 세상’을 만들기 위해 확정된 새정부 중장기 보육계획 ‘아이사랑플랜 2009-2012’에는 영유아의 건강한 성장발달을 최우선시하며 보육에 대한 국가책임의 강화와 신뢰를 토대로 정책 수립·추진을 목표로 부모, 어린이집, 정부가 함께하는 미래투자전략이 담겨 있다(정효정, 2011). 이 시기의 보육정책은 저출산 대책으로서의 중요성이 부각되면서 사업이나 예산 확대 면에서 적지 않은 성과를 이루었다. 무엇보다 2012년부터 시행된 만 5세 누리과정은 유치원과 어린이집이 각기 유치원 교육과정과 표준보육과정이라는 서로 다른 과정으로 운영될 뿐 아니라 관할부처도 교육부와 보건복지부로 이원화되고 교사양성과정도 통일되지 않은 상황에서 교육과정의 통합을 먼저 이루어냈다는 점에서 의미가 있다. 이와 더불어 0-2세 보육료 전액 지원, 양육수당제도 도입이 추진되었고, 2013년 시행 예정으로 누리과정 3~4세로의 확대, 양육수당 소득계층 70%까지 확대 지원, 교사 수당 추진(근무환경개선비, 농어촌 및 5세 누리과정 교사 수당) 등의 정책을 결정하였다.

그러나 부모 부담 완화 위주의 외향적 확대에도 불구하고 미진하거나 아쉬운 부분도 많다. 어린이집 운영시간과 이용시간을 동일시하는 현 체계를 개편하고자 이용시간을 이원화하고 보육료 체계를 달리하는 사업은 시범사업으로 추진을 종료하였고, 국공립어린이집은 추가 배치 목표 자체가 취약지역 중심이었기 때문에 추가 배치 역시 미미한 수준에 머물고 있다. 교사의 근로환경이나 처우부분도 수당은 일부 확보되었으나 근본적 문제 해결은 여전히 향후 과제로 남아 있다(서문희, 김혜진, 2012).

## Ⅲ. 보육관계법

본 절에서는 우리나라 영유아보육의 기본법인 영유아보육법의 개념과 기본 범위, 입법배경과 주요 내용을 살펴보고, 관계법인 유아교육법, 아동복지법, 보건복지부와 그 소속기관 직제, 남녀고용과 일·가정 양립 지원에 관한 법률, 장애아동복지지원법, 사회복지사업법

등 의 관련 내용을 고찰함으로써 보육정책의 근간이 되는 법적 이해를 도모하고자 한다.

## 1. 영유아보육법

### 1) 개념과 범위

영유아보육법은 영유아의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회 구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 함으로써 영유아 및 가정의 복지 증진에 이바지함을 목적으로 한다(제1조). 영유아보육법은 보육사업의 주근거가 되는 법으로, 영유아보육의 목적 및 정의, 이념, 책임, 관련 기관의 설치 등과 보육시설의 설치, 보육시설 종사자, 보육시설의 운영, 건강·영양 및 안전, 비용 지도 및 감독에 관한 기본 사항을 정하고 있다. 영유아보육법 시행령과 규칙에서는 관련 사업 운영에 관한 세칙을 다루고 있다.

### 2) 입법 배경과 연혁

영유아보육에 관련된 사업이 여러 부처에서 제각기 관리·운영됨에 따라 정부재정의 비효율적 투자는 물론 영유아에게 체계적이고 효율적인 보육을 실시하는데 어려움이 노출되었다. 이에 여성단체 등의 보육에 관한 독립된 입법 요청에 따라 국회에서는 보육사업의 통합일원화를 내용으로 하는 ‘영유아보육법’이 의원 입법으로 추진되어 1991년 1월 ‘영유아보육법’을 제정하고, 1991년 8월 시행령 및 시행규칙을 제정했다. 영유아보육법령에서는 보육사업 주관 부처를 보건복지부로 일원화하였고, 종전의 단순 “탁아”사업에서 보호와 교육을 통합한 “보육”사업으로 확대·발전하게 되었다(보건복지부, 2012).

2004년 1월 29일 전문 개정된 영유아보육법의 시행(2005. 1. 30)에 따라 보육서비스의 질적 수준 향상과 보육의 공공성 강화 등을 통해 보육사업이 발전할 수 있는 발판을 마련했다. 2004년 개정 영유아보육법은 보육교사 및 시설장의 국가자격증제 도입과 보육시설 운영위원회 설치 의무화로 보육시설운영의 책임성과 투명성을 강화할 수 있는 장치를 확보했고, 보육시설 설치 사전 상담제를 실시하여 시설 설치에 따른 민원 불편 해소에 중점을 두고 있다. 또한 2006년 11월 10일 영유아보육법 시행규칙 개정을 통해 표준보육과정을 마련함으로써 영유아가 건강하고 안전하며 바르게 생활하는데 필요한 내용과 신체, 사회, 언어, 인지, 정서 등 전인적 발달을 위해서 영유아가 갖춰야 할 지식, 기술, 태도를 제시하는 등 영유아가 조화로운 사회구성원으로 성장될 수 있도록 보육환경의 질을 높였다(여성

가족부, 2007).

### 3) 내용

#### (1) 기본이념

영유아보육법은 제3조에서 기본 이념을 3가지로 규정하고 있다. 첫째, 보육은 영유아의 이익을 최우선적으로 고려하여 제공되어야 한다. 둘째, 보육은 영유아가 안전하고 쾌적한 환경에서 건강하게 성장할 수 있도록 하여야 한다. 셋째, 영유아는 자신이나 보호자의 성, 연령, 종교, 사회적 신분, 재산, 장애, 인종 및 출생지역 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 아니하고 보육되어야 한다.

#### (2) 책임주체

영유아보육법은 영유아보육 책임의 주체로 모든 국민, 국가와 지방자치단체, 영유아의 보호자 등을 규정하고 있다(제4조). 모든 국민은 영유아를 건전하게 보육할 책임을 지고, 국가와 지방자치단체는 보호자와 더불어 영유아를 건전하게 보육할 책임을 지며, 이에 필요한 재원을 안정적으로 확보하도록 노력하여야 한다. 더불어 특별자치도지사 · 시장 · 군수 · 구청장은 영유아 보육을 위한 적절한 어린이집을 확보하여야 한다.

#### (3) 관련 위원회 및 기관

보육정책에 관한 관계 부처 간의 의견 조정을 위하여 국무총리 소속으로 보육정책위원회를 두며, 보육정책의 기본 방향 및 관련 제도 개선과 예산 지원 등에 관한 사상을 심의 · 조정한다(제5조). 보육정책위원회는 보육에 관한 각종 정책 · 사업 · 보육지도 및 어린이집 평가인증 사항 등을 심의하기 위한 위원회로, 보건복지부에 중앙위원회를, 지역단 위에는 지방위원회를 둔다(제6조).

보육정보센터는 보육에 관한 정보의 수집 · 제공 및 상담을 위한 기관으로 보건복지부와 지역단위에서는 설치 · 운영하여야 한다(제7조). 중앙보육정보센터는 지방보육정보센터의 업무를 지원하고, 지방보육정보센터는 관할 지역의 어린이집과 보육 수요자에게 지역 특성에 기초한 서비스를 제공하여야 한다(시행령 제13조 제2항).

영유아에게 일시보육 서비스를 제공하거나 보육에 관한 정보의 수집 · 제공 및 상담을 위하여 보건복지부와 지역 단위의 육아종합지원센터를 설치 · 운영할 수 있다(제7조). 보육

개발원은 보육에 관한 연구와 정보 제공, 프로그램 개발 및 교재 개발, 평가척도 개발 및 보육교직원 연수 등의 업무를 위하여 설치된 기관이다(제8조).

#### (4) 어린이집과 보육교직원

영유아보육법에서는 어린이집의 종류, 유형별 설치 기준, 어린이집의 전반적인 운영 사항을 규정하며, 건강·영양 및 안전 등에 대하여 포괄적으로 정하고 있다. 법에 의한 어린이집의 종류는 다음 각 호의 7가지 유형이다(제10조)

- 국공립어린이집 : 국가나 지방자치단체가 설치·운영하는 어린이집
- 사회복지법인어린이집 : 「사회복지사업법」에 의한 사회복지법인이 설치·운영하는 어린이집
- 법인·단체 등 어린이집 : 각종 법인(사회복지법인을 제외한 비영리법인)이나 단체 등이 설치·운영하는 어린이집으로서 대통령령으로 정하는 어린이집
- 직장어린이집 : 사업주가 사업장의 근로자를 위하여 설치·운영하는 어린이집(국가나 지방자치단체의 장이 소속 공무원을 위하여 설치·운영하는 어린이집을 포함한다)
- 가정어린이집 : 개인이 가정이나 그에 준하는 곳에서 설치·운영하는 어린이집
- 부모협동어린이집 : 보호자들이 조합을 결성하여 설치·운영하는 어린이집
- 민간어린이집 : 위의 규정에 해당되지 아니하는 어린이집

또한 영유아보육법에서는 보육교직원의 자격과 배치 기준, 임면, 결격 사유, 보수교육 등에 대한 사항을 제시하고 있다.

#### (5) 비용

국가와 지방자치단체는 영유아에 대한 보육을 무상으로 하며(제34조), 어린이집이나 유치원을 이용하지 아니하는 영유아에 대하여 영유아의 연령과 보호자의 경제적 수준을 고려하여 양육에 필요한 비용을 지원할 수 있다(제34조의 2).

#### (6) 지도 및 감독

보건복지부 장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 보육사업의 원활한 수행을 위하여 어린이집 설치·운영자 및 보육교직원에 대하여 필요한 지도와 명령을 할 수 있다(제41조). 보건복지부 장관은 법에서 정하고 있는 위반 행위에 대하여 보육교직원의 자격을 정지하거나 자격을 취소할 수 있다(제46,47,48조).

## 2. 유아교육법

### 1) 개념과 범위

유아교육법은 교육기본법 제9조에 따라 유아교육에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다. 교육기본법은 교육에 관한 국민의 권리·의무 및 국가·지방자치단체의 책임을 정하고 교육제도와 그 운영에 관한 기본적 사항을 규정함을 목적으로 하며, 같은 법 제9조제1항에서는 유아교육·초등교육·중등교육 및 고등교육을 하기 위하여 학교를 둔다고 규정하고 있다. 교육기본법에 근거하여 제정된 유아교육법에서는 유치원의 설립기준, 교육과정 운영, 지도·감독, 평가, 교원자격, 무상교육, 비용의 부담 등에 관한 사항을 규정하고 있다.

### 2) 입법배경과 연혁

1980년대 이전 까지 한국의 유아교육법제는 교육법으로서의 완전한 체제를 갖추고 있지 못하다가 국무총리실에서 마련한 ‘유아교육진흥계획’을 바탕으로 1982년 유아교육진흥법이 제정되어 다원화되었던 유아교육법제가 하나의 법제로 통일되는 계기를 마련하였다. 당시 유아교육진흥법에 의한 유아교육기관으로는 문교부(현재의 교육부)가 관할하는 유치원과 보건사회부(현재의 보건복지부)가 관할하는 새마을유아원으로 이원화체계를 갖추게 되었다. 그러나, 새마을유아원이 종일제 운영을 원하는 부모의 요구에 부응하지 못하는 등 문제가 발생하면서 1991년 영유아보육법이 제정됨으로써 영유아보육과 유아교육이 이원화되어 변천하게 되는 결과를 가져왔다(이일주, 2008).

유아교육의 공교육화, 초·중등교육법과 독립된 유아교육법 제정이 필요하다는 요구에 따라 2004년 유아교육법이 제정되었다. 2005년 유아교육법이 시행됨으로써 유치원은 ‘만3세부터 초등학교 취학 전까지 유아의 교육을 위한 학교’로서 설립과 운영에 관한 기본 요건을 갖추게 되었다(양옥승, 2010).

### 3) 내용

#### (1) 기본이념

유아교육법의 모법인 교육기본법에서는 교육에 관한 국민의 권리·의무 및 국가·지방자치단체의 책임을 정하고 교육제도와 그 운영에 관한 기본적 사항을 규정함을 목적으로 하고 있음을 명시하고 있다(제1조). 또한 같은 법 제2조에서 ‘교육은 홍익인간의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야하고 자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추

게 함으로써 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전과 인류공영의 이상을 실현하는 데에 이바지하게 함을 목적으로 한다'고 제시하여 교육의 목적을 밝히고 있다.

(2) 책임주체

유아교육법은 국가와 지방자치단체는 보호자와 더불어 유아를 건전하게 교육할 책임이 있음을 규정한다(제3조)

(3) 관련 위원회

유아교육 및 영유아보육법에 따른 보육에 관한 기본계획, 유치원과 어린이집의 연계운영 등의 사항을 심의하기 위해 국무총리 소속으로 유아교육·보육위원회를 둔다(제4조). 유아교육위원회는 유아교육에 관한 정책, 사업의 기획·조사 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 교육부에 중앙위원회를 시·도 교육청에 시·도 유아교육위원회를 둔다(제5조).

(4) 유치원과 교직원

유아교육법에서는 유치원의 종류, 설립기준, 유치원의 전반적인 운영사항 전반을 규정하고 있다. 또한 유치원 교직원의 구분, 임무와 자격 기준에 대한 사항도 제시하고 있다.

(5) 비용

초등학교 취학직전 3년의 유아교육은 무상으로 실시하며, 유아교육에 드는 비용은 국가 및 지방자치단체가 부담하되, 유아의 보호자에게 지원하는 것을 원칙으로 한다(제24조). 국가와 지방자치단체는 사립유치원의 설립 및 유치원교사의 인건비 등 운영에 드는 경비의 전부 또는 일부를 보조한다(제26조).

(6) 지도 및 감독

관할청은 유치원이 시설·설비, 교육과정 운영 및 그 밖의 사항에 관하여 교육관계법령 또는 이에 따른 명령이나 유치원 규칙을 위반한 경우에는 원장 또는 그 설립·경영자에게 기간을 정하여 그 시정 또는 변경을 명할 수 있다(제30조).

### 3. 아동복지법

우리나라의 근대적인 아동복지법은 1961년 ‘아동복지법’이라는 명칭으로 제정되었다. 그러나 그 이전인 일제시대에 이미 아동복지문제를 국가에서 관심을 갖고 취급하였는데, 그 근거로서 1923년에 제정되었던 ‘조선감화령’과 1944년의 ‘조선구호령’이 중요한 법적 기초였다. 이들 법령은 현대사회에서 보는 사회복지적 성격을 가진 사회복지법이라기보다는, 일제의 식민지정책의 일환으로서 조선의 다른 사회적 취약계층과 함께 아동을 치안과 사회통제적 목적으로 취급하였던 일종의 치안정책으로 간주될 수 있다(현외성, 2006).

1981년 ‘아동복지법’은 ‘아동복지법’으로 전면 개정되었고, 2000년 다시 전면 개정되었다. 현행 아동복지법에서 영유아보육사업과 관련된 규정으로 보육시설 종사자의 아동학대 신고 의무와 절차(제25, 26조) 및 보육시설의 안전교육 계획 수립·실시 및 결과보고에 대한 관련 사항(제31조), 아동보호구역에서의 영상정보처리기기 설치 등(제32조)이 있다.

### 4. 보건복지부와 그 소속기관 직제

보건복지부와 그 소속기관 직제에서는 보육사업이 보건복지부의 소관 업무임을 규정(제3조)하고 있다. 부처 하부조직으로 운영지원과·인사과·보건의료정책실·건강보험정책국·건강정책국·보건산업정책국·사회복지정책실·장애인정책국·인구정책실 및 연금정책국을 두며(제4조), 보육업무는 인구정책실에서 관할한다. 인구정책실에는 실장 1명을 두고, 실장 밑에 인구아동정책관, 노인정책관 및 보육정책관 각 1명을 둔다(제16조 제1항). 보육정책관은 인구정책실장을 보좌하며(제16조 제7항), 소관 업무는 다음과 같다(제16조 제3항)

- ① 중앙행정기관 및 지방자치단체의 영유아 정책(유아교육정책은 제외한다. 이하 같다)의 협의·조정 총괄
- ② 영유아 정책에 대한 평가 및 제도 개선
- ③ 보육예산의 편성 및 집행의 관리
- ④ 보육행정 전산화 및 보육서비스 이용권 제도 운영·관리
- ⑤ 보육교직원의 양성 및 자격관리
- ⑥ 영유아 보육료·양육수당 지원 및 가정양육 지원에 관한 사항
- ⑦ 영아·장애아·다문화 가정 영유아 등 취약보육 서비스 등의 지원에 관한 사항
- ⑧ 표준보육과정 및 보육프로그램의 개발·보급

- ⑨ 어린이집의 평가인증
- ⑩ 국공립어린이집 등의 확충 및 환경개선
- ⑪ 어린이집의 설치 및 인가 기준에 관한 사항
- ⑫ 어린이집의 지원 및 지도·감독

## 5. 기타 관련법

남녀고용과 일·가정 양립지원에 관한 법률에서는 근로자의 취업지원을 위한 사업주의 직장보육시설 설치 의무를 규정하고(제21조 제1항), 직장어린이집의 설치 및 운영에 관한 사항은 영유아보육법에 따르도록 하고 있다(제21조 제2항). 고용노동부장관은 근로자의 고용 촉진을 위하여 직장어린이집 설치·운영에 필요한 지원 및 지도를 하여야 한다(제21조 제3항). 현행 영유아보육법 시행령 제20조 제1항에 의하면, 직장어린이집 설치 의무 사업장은 상시 여성근로자 300명 이상 또는 상시 근로자 500명 이상을 고용하는 사업장이다. 이 외에도 남녀고용과 일·가정 양립지원에 관한 법률에서는 산전후 휴가급여 및 육아휴직제도 실시 등 여성의 일·가정 양립을 위한 사항을 규정하고 있다.

장애아동이 안정된 가정 생활 속에서 건전하게 성장하고 사회에 참여할 수 있도록 하기 위한 장애아동복지지원법에서는 영유아보육과 관련하여 보육정보센터와의 협력 체계 구축(제10조), 보육료지원(제22조), 장애영유아어린이집(제32조) 등 관련 규정을 두고 있다. 사회복지사업법에서는 영유아보육법에 의한 보육사업이 사회복지사업법에 의한 사회복지사업에 포함되므로, 사회복지법인 및 사회복지시설로 분류 가능함을 규정한다(제2조).

## IV. 보육 현황

본 절에서는 보육의 일반 현황, 어린이집 운영 및 보육아동 현황, 어린이집 유형 별 현황 등 보육에 대한 현황을 제시하고 논의함으로써 우리 보육 현실에 대한 이해를 증진시키고자 한다.

### 1. 일반 현황

현재 우리나라 어린이집은 국공립, 사회복지법인, 법인 및 단체, 민간, 가정, 부모협동,



직장어린이집으로 나누고 있다. 어린이집 일반현황은 <표 1>과 같다.

<표 1> 어린이집 현황

2012. 12. 31. 기준  
(단위 : 개소, 명, %)

구분		계	국·공립	사회 복지 법인	법인· 단체 등	민간	가정	부모 협동	직장
어린이집	개소 (%)	42,527 (100)	2,203 (5.2)	1,444 (3.4)	869 (2)	14,440 (34)	22,935 (53.9)	113 (0.3)	523 (1.2)
아동	정원 (%)	1,721,917 (100)	162,926 (9.5)	140,839 (8.2)	62,575 (3.6)	904,956 (52.6)	408,727 (23.7)	3,490 (0.2)	38,404 (2.2)
	현원 (%)	1,487,361 (100)	149,677 (10.1)	113,049 (7.6)	51,914 (3.5)	768,256 (51.7)	371,671 (25.0)	2,913 (0.2)	29,881 (2.0)
	이용률	86.4	91.8	80.3	83	84.9	90.9	83.5	77.8
보육 교직원	인원 (비중)	284,237 (100)	23,725 (8.3)	18,011 (6.3)	8,094 (2.8)	126,239 (44.4)	101,273 (35.6)	614 (0.2)	6,281 (2.2)
어린이집1개당 아동수		35.0	67.9	78.3	59.7	53.2	16.2	25.8	57.1
보육교직원1인당 아동수		5.2	6.3	6.3	6.4	6.1	3.7	4.7	4.8

\*아동수 : 현원(종일, 야간, 24시간, 휴일, 단축형)기준

\* 이용률 : 현원/정원비율

출처: 보건복지부

2012년 12월 31일 기준 42,527개소의 어린이집에서 149만여명의 아동이 있다. 시설유형별 보육 구성 비율을 보면 국공립어린이집과 법인어린이집 등 공공성이 비교적 강한 어린이집의 수는 전체 어린이집의 10.6%로 소수이고, 개인이 설치 운영하는 어린이집이 대다수이다. 민간어린이집이 14,440개소로 34%이고, 가정어린이집이 22,935개소로 53.9%이다.

보육 아동은 국공립어린이집 이용 아동이 약 14만9천여명으로 전체 아동의 10.1%이고 사회복지 법인을 포함한 법인어린이집 이용 아동이 약 16만5천명으로 11.1%인데 비하여, 개인이 설치 운영하는 시설 이용은 민간어린이집이 76만8천여명과 가정어린이집이 37만2천여명으로 모두 114만명 수준으로 전체 보육아동의 76.7%이다. 보육교직원 역시 민간 및 가정어린이집이 전체의 80%를 차지하였으며, 그 다음으로 국공립(8.3%), 사회복지법인(6.3%), 법인 및 단체(2.8%), 직장(2.2%), 부모협동어린이집(0.2%) 순이었다.

보육 이용 아동 현원은 정원 대비 86.4%이다. 시설 유형별로 보면 국공립어린이집이 91.8%로 가장 높았고 직장어린이집의 이용률이 77.8%로 가장 낮았다. 어린이집 1개당 아동 수, 즉 기관의 크기는 평균 35.0명, 보육교직원 1인당 아동 수는 평균 5.2명으로 나타났다. 상대적으로 영아전담이 많이 분포한 가정어린이집의 기관크기가 가장 작았으며(16.2

명), 보육교직원 1인이 돌보는 아동 수(3.7명)도 가장 적게 나타났다.

## 2. 어린이집 운영 및 보육아동 현황

2004년 영유아보육법 전면 개정 이후를 기점으로 최근 10년간 어린이집 운영 및 보육아동 변화 추이는 <표 2>와 같다.

<표 2> 연도별 어린이집 운영 및 보육아동 현황

2012. 12. 31. 기준  
단위 : 개소 (명)

구분	운영개소 (보육아동)	국·공립	사회 복지 법인	법인· 단체 등	민간	가정	부모 협동	직장
2012	42,527 (1,487,361)	2,203 (1,49,677)	1,444 (113,049)	869 (51,914)	14,440 (768,256)	22,935 (371,671)	113 (2,913)	523 (29,881)
2011	39,842 (1,348,729)	2,116 (1,348,729)	1,462 (112,688)	870 (50,676)	14,134 (706,647)	20,722 (308,410)	89 (2,286)	449 (24,987)
2010	38,021 (1,279,910)	2,034 (137,604)	1,468 (114,054)	888 (51,126)	13,789 (671,891)	19,367 (281,436)	74 (1,898)	401 (21,901)
2009	35,550 (1,175,049)	1,917 (129,656)	1,470 (112,338)	935 (52,718)	13,433 (623,045)	17,359 (236,843)	66 (1,655)	370 (18,794)
2008	33,499 (1,135,502)	1,826 (123,405)	1,458 (113,894)	969 (53,818)	13,306 (615,647)	15,525 (210,438)	65 (1,491)	350 (16,809)
2007	30,856 (1,099,933)	1,748 (119,141)	1,460 (118,211)	1,002 (55,906)	13,081 (612,484)	13,184 (177,623)	61 (1,444)	320 (15,124)
2006	29,233 (1,040,361)	1,643 (114,657)	1,475 (120,551)	1,066 (58,808)	12,864 (582,329)	11,828 (148,240)	59 (1,238)	298 (14,538)
2005	28,367 (989,390)	1,473 (111,911)	1,495 (125,820)	979 (56,374)	12,769 (552,360)	11,346 (129,007)	42 (933)	263 (12,985)
2004	26,903 (930,252)	1,349 (107,335)	1,537 (135,531)	966 (48,414)	12,225 (507,398)	10,583 (119,787)	미분류	243 (11,787)
2003	24,142 (858,345)	1,329 (103,474)	1,632 (140,994)	787 (37,911)	11,225 (461,640)	8,933 (103,935)	미분류	236 (10,391)

출처: 보건복지부

지난 10년 동안 어린이집 설치 및 운영개소는 76.2% 증가했다. 국공립어린이집 65.8%, 법인 및 단체 10.4%, 민간은 28.6% 증가에 반해 직장어린이집 121.6%, 가정어린이집은 156.7%로 그 증가폭이 훨씬 크다. 이에 반해 사회복지법인은 -11.52%로 오히려 감소했다.

시설수의 증가와 함께 보육아동의 수도 73.3% 증가하였는데, 2012년 0-2세 무상보육과 5세 누리과정 도입, 2013년 0-5세 무상보육과 3-4세 누리과정 확대 등으로 인해 보육아동의 수는 올해에도 더 증가할 것으로 예상된다. 유형별로 증가추이를 살펴보면 최근 10년간 국공립 44.7%, 법인 및 단체 36.9%, 민간 66.4%로 전체 보육아동 증가율 73.3%에 못 미치

는 수준이었다. 그러나 직장어린이집 187.6%, 가정어린이집은 무려 257.6% 증가율을 보였다. 전체 어린이집 이용 아동 중 국공립어린이집 이용 아동이 차지하는 비율은 2003년 12.1%에서 2012년 12월31일 기준 10.1% 수준으로 감소하였다. 그러나 민간부분 어린이집 이용 아동의 점유율은 2003년 65.9%에서 2012년 76.6%로 10.7% 이상 늘어났다. 특히 민간 개인어린이집이 차지하는 비중은 일정수준을 유지하고 있으나 가정어린이집은 매년 증가세를 보이고 있었다.

이러한 변화와 맞물려 중앙정부 보육예산(지방정부 분담분 50.6% 제외) 또한 크게 증가하였다. 2003년 약 3000억원에서 2013년 4조1400억원 수준으로 10년간 13배 이상 증가했고, 유아교육예산 역시 2005년 6378억원 수준에서 연 25.8%씩 증가해 올해의 경우 약 4조원에 이르는 것으로 조사됐다. 정치권을 중심으로 ‘무상보육’ 이슈가 확산되면서 우리나라 중앙정부의 보육·유아교육 예산이 2009~2013년 4년 동안 2.6배나 급증한 것으로 나타났다(한국교육개발원, 2013).

### 3. 어린이집 유형 별 현황

#### 1) 국공립어린이집

정부는 보육의 공공성 강화를 위해 2010년까지 국공립어린이집을 2,700개소로 늘리고, 어린이집 이용 아동수도 20% 수준까지 확대하겠다는 5개년(2006~2010년) 중장기 보육계획 ‘새싹플랜’과 국공립 어린이집 이용 아동수를 30%까지 늘린다는 ‘새로마지플랜 2010’을 발표했다. 이 계획에 따라 국공립어린이집은 2005년 1,352개소에서 2008년 1,826개소로 늘어나는 비약적인 확대가 이루어졌다. 그러나 이명박 정부 출범과 함께 발표된 2차 중장기 보육계획 ‘아이사랑플랜 2009-2012’는 국공립어린이집 확충보다는 민간어린이집의 국공립어린이집 수준의 질 향상과 취약지역 중심의 국공립어린이집 확충, 국공립어린이집 대기자 수 감소로 정책방향이 선회하면서 국공립어린이집은 확대되고 있지 않고 전체 어린이집의 5.2%, 이용 아동 수 10.1% 수준을 유지하고 있다(보건복지부, 2012).

#### 2) 사회복지 법인 및 법인, 단체 어린이집

정부출연 국공립어린이집 2,203개 중 74.8%가 대도시(1,039개소) 및 중소도시(609개소)에 집중되어 있는 반면, 사회복지법인(전체 1444개소)의 53.5%(773개소), 법인 및 단체(전체 869개소)의 41.8%(363개소)가 농어촌에 분포하고 있다(보건복지부, 2012). 농어촌 지역의

보육아동 수 감소에 따라 존폐 위기 시설이 증가하여 사회복지법인 및 법인단체 어린이집의 수는 감소추세이다. 사회복지법인 어린이집의 경우 원아 수급을 위해 1일 차량 운행이 200 km 이상이며, 보육교사가 근무를 회피하여 교사 수급에도 어려움을 겪고 있다. 정원 충족률이 50%미만인 어린이집이 20.3%이며, 연령별 반편성에 따른 인건비 지급에 심각한 어려움을 겪고 있는 실정이다. 민간어린이집에 대한 재정지원 확대에도 불구하고, 법인어린이집에 대한 지원은 감소되거나 배제되고 있어 운영의 어려움이 가중되고 있다(한국사회복지법인어린이집 연합회, 2012).

### 3) 민간 및 가정 어린이집

우리나라 전체 보육아동의 51.7%가 민간개인어린이집에 재원중이며, 민간개인과 가정을 합하면 76.6%에 이를 정도로 민간개인과 가정에 의존하는 비율이 매우 높다. 특히 2005년 기본보육료와 시설환경개선 용자금 지원이 도입된 이후 가정어린이집 아동의 증가가 확인하였다. 2000년 6,473개소로 전체의 33.6%수준이었던 가정어린이집은 2005년 11,346개소(전체의 40%), 2010년 19,369(전체의 50.9%)로 전체 어린이집 수의 과반을 넘었으며 2012년 12월31일 기준 전체의 53.9%인 22,935개소에 이르렀다.

그러나 부모들은 민간 및 가정어린이집 보다 국공립에 대한 선호가 강하여 국공립어린이집 총 대기자수는 2010년 3월 기준 11만 명을 초과하였고, 시설당 평균 대기아동 수는 60여명에 이르는 등 수요에 비해 공급이 부족한 실정이다(양미선, 임지희, 2011). 이에 정부는 2011년 하반기부터 우수한 민간 및 가정어린이집의 품질을 지속적으로 향상시키고, 공공성을 강화하여 공공 보육인프라를 확충하기 위해 공공형 어린이집 사업을 실시하고 있다. 2012년 12월 31일 기준으로 공공형 어린이집은 전국 778개소(서울시 제외)이며, 2013년에 700개소를 추가 지정할 예정이다.

### 4) 부모협동어린이집

1994년 서울 마포구에 최초의 공동육아 시설인 '우리어린이집'이 생긴 이래 부모협동어린이집은 2005년 영유아보육법이 개정되면서 보육시설의 한 종류(부모협동보육시설)로 법적·제도적 인정을 받았다. 처음 설립된 이후 전국 곳곳에서 그 수가 꾸준히 증가하다가 2000년 중반 이후 부동산 및 임대료 부담으로 인해 설립이 뜸해졌다. 최근에는 지자체에서 공간을 빌려주거나 공간마련 자금을 빌려주는 등 부모 뿐 아니라 지역사회가 같이 참여하는 새로운 모델을 만들어가고 있다(시사인, 2013).

### 5) 직장어린이집

2012년 기준 직장어린이집 설치 의무사업장은 833개소이다. 이 중에서 62.8%인 523개소가 의무를 이행하고 있는데, 어린이집 설치는 39.1<sup>1)</sup>%에 불과하고 그 이외는 보육수당이나 민간어린이집에 위탁하는 형태로 대신하고 있다.

직장별 이행을 살펴보면 지자체 100%, 국가기관 87.3%, 학교 84.6%에 이르지만 (공사)기업의 직장보육시설 설치 의무 이행률은 62.8%에 그치고 있다. 이는 상시근로자 300인 이상, 여성근로자 50인 이상 대기업(공공기관 포함) 562곳 중 209곳(37.2%)은 영유아보육법에 따른 직장보육시설 설치의무를 위반하고 있음을 의미한다. 직장어린이집을 설치하거나 설치가 어려운 경우에는 타 시설에 위탁하거나 보육수당을 지급해야 하지만 의무미이행 (공사)기업 209곳은 이 중에서 어떠한 조치도 취하지 않고 있다. 더욱이 영유아보육법을 위반한 (공사)기업 209곳 중 107곳(47%)은 향후에도 직장보육시설을 설치할 계획조차 없는 것으로 나타났다(메디컬 투데이, 2012).

정부는 지난 6월10일 관계부처 합동으로 ‘일과 가정의 양립을 위한 직장 어린이집 활성화 대책’을 발표하였는데, 직장을 가진 부모들이 가장 선호하는 보육시설<sup>2)</sup>이지만, 그동안 엄격한 설치기준과 운영비 부담 등으로 39.1%에 머물렀던 직장어린이집 설치율을 높이기 위한 적극적인 지원방안을 마련하였다. 직장어린이집 설치비 지원한도를 2억에서 3억원으로 인상하고, 보육실 1층 설치, 옥외놀이터 설치, 조리실 별도 설치 등의 설치기준을 완화하였으며, 건물을 신증축하면서 어린이집을 설치하는 경우 용적률 완화 인센티브를 부여하였다. 정부는 이번 대책으로 의무사업장의 직장어린이집 설치율을 2017년까지 70%이상 증가할 것으로 기대하고 있다(기획재정부, 2013).

## V. 나가며

본 연구는 우리나라 보육사업의 성과와 과제를 조망하기 위한 보육백서 발간 작업의 일부로서 우리나라 보육의 역사와 보육관련 법들의 주요 특징을 알아보고, 보육현황을 소개하였다. 연구결과 밝혀진 주요 결과를 요약하고 제언하면 다음과 같다.

첫째, 우리나라 보육역사는 빈민 아동의 구제사업의 일환으로 시작된 1921년 태화사회관의 탁아프로그램 이후 1981년에 이르기까지의 제 1기(아동복지법 시기)와 제 5공화국의 출

1) 의무사업장 의무이행현황('12.9월): 설치 39.1%, 대체수당 35.2%, 미이행 25.6%

2) 보육시설 유형별 만족도(5점 기준): 직장(4.13) > 국공립(3.85) > 민간(3.65) (2012전국보육실태조사)

법과 함께 시작된 제 2기(유아교육 진흥법 시기), 1991년 영유아보육법의 제정과 더불어 보육사업의 체계화가 본격적으로 시작된 제 3기(영유아보육법 초기) 그리고 2004년 영유아보육법 전면 개정 이후의 제 4기(영유아보육법 전면 개정 이후) 등 크게 4가지 단계로 나누어 볼 수 있다. 마지막 단계인 제 4기는 노무현 정부 시기로 시작하여 이명박 정부 시기를 거쳐 현재 박근혜 정부 시기로 이어진다. 이명박 정부 시기에 공공 인프라 확대에 대한 계획이 없어 부모들의 불만이 증폭되자 현 정부에서는 공공 인프라 확대를 발표했으나 국공립어린이집은 여전히 소수에 불과한 실정이다. 또한 현 정부는 영아를 키우는 일부 가정에 지원되던 양육수당을 만 0~5세 영유아가 있는 모든 가정으로 확대하고, 만 3~5세 보육료 지원도 전 계층으로 늘렸다. 그러나 현 정부는 이에 필요한 재정을 확보하지 못하고 있어 많은 혼란이 예상되며 사실상 국가 책임보육을 실현하기 어려울 것으로 전망된다. 그리고 누리과정으로 교육과정과 재정이 일부 통합되면서 현 정부 인수위원회 기간에 공론화된 유보통합 문제를 신중하게 슬기롭게 풀어나가야 할 과제를 갖고 있다.

둘째, 보육관계법에서는 영유아보육의 기본법이라 할 수 있는 영유아보육법의 입법배경과 연혁 및 기본이념, 책임주체, 관련 위원회, 비용 등 주요 내용을 살펴보았다. 그리고 관계법으로 유아교육법과 아동복지법의 주요 내용, 보육사업의 소관 부서인 보건복지부와 그 소속기관 직제에서의 관련 내용을 제시하였다. 기타 관련법으로 남녀고용과 일·가정 양립 지원에 관한 법률, 장애아동복지지원법, 사회복지사업법에서의 영유아보육 관련 내용을 열거하였다. 1991년 제정된 영유아보육법은 2004년 전면 개정으로 보육서비스의 질적 수준 향상과 보육의 공공성 강화 등을 통해 보육사업이 발전할 수 있는 발판을 마련하였다. 무상보육의 실시와 누리과정의 전면 적용 등과 함께 보육사업의 공공성과 전문성에 대한 사회적 수요는 점차적으로 증대되고 있다. 이에 모든 영유아의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 방향으로의 정책 개발을 위한 영유아보육법과 관계법의 개선이 요구된다고 할 수 있겠다.

영유아보육법과 유아교육법은 보육과 유아교육의 이원적 운영에 대한 근거가 되는 법으로, 주부부서 이원화로 인한 재정 손실, 정책의 비일관성 등으로 지속적인 통합의 필요성이 제기되어져 왔다. 이에, 보육과 유아교육의 통합을 위하여서 양 법의 형평성을 확보하는 것이 최우선 과제라 할 수 있겠다. 구체적으로는 양 법의 재정지원의 불균형을 해소하고, 서비스 대상 영유아의 연령을 조정하며, 교사 처우 및 기준, 부모 부담의 형평성 등을 보장하는 것이 중요한 과제로 남는다.

셋째, 보육현황은 87.9%가 민간 및 가정어린이집(부모협동 어린이집 제외)이며, 전체 보육 아동의 76.7%가 민간 및 가정어린이집에 재원중인 것으로 나타났다. 지난 정부부터 현

재까지 국가에서는 보육의 공공성강화를 위해 2020년까지 전체 어린이집의 30%를 국공립 어린이집으로 확충하겠다는 계획을 일관되게 추진하고 있으나 국공립어린이집은 가정어린이집 등 민간시설의 증가 속도를 따라가지 못하고 있어 여전히 전체 어린이집의 10%수준에 머무르고 있다. 공공형 어린이집 지정, 직장어린이집 설치 규정강화 등 민간 및 직장어린이집에 대한 지원과 정책입안은 비교적 활발하게 진행되고 있지만 농어촌 지역에 주로 위치해 있는 사회복지법인 어린이집은 농어촌 영유아수 감소, 사회복지법과 영유아보육법 사이에서 겪는 어려움 등으로 인해 기관수가 감소하고 있다. 이와 같이 현재 우리나라 보육서비스는 주로 민간영역에서 이루어지고 있으며 민간 중심의 보육서비스 제공으로 인해 2000년대 이후 보육정책에 상당한 예산을 투입하고 있음에도 불구하고, 보육의 공공성은 여전히 요원한 상태이다. 무상보육과 양육수당 확대로 정부의 재정부담은 높아지고 있지만, 현재와 같은 시스템에서는 보육예산이 증가해도 정부가 투자하는 재원에 비해 부모의 만족도는 그리 높지 않으리라 예상되므로 예산의 효율적 사용을 위한 정책이 시급하다.

이상 본 연구는 우리나라 영유아보육 역사 이해에 대한 통찰적 시각을 제시하고 보육정책의 근간이 되는 영유아보육법과 제반 관련법에 대한 이해를 도모할 뿐 아니라, 보육에 대한 현황을 제시함으로써 향후 영유아보육의 질적 개선을 위한 정책 수립에 기초 자료가 되었다고 평가할 수 있겠다.

## 참고 문헌

- 고령화 및 미래사회위원회(2004). 육아지원정책방안 : 제46회 국정과제회의 보고.
- 기획재정부(2013). 일과 가정 양립을 위한 직장어린이집 활성화 방안.
- 김남식(2009). 우리나라 보육정책 변천과정에 관한 연구: 공보육 논의를 중심으로. **21세기사회복지연구**, 6(1). 1-15.
- 김종해, 백선희, 이미정, 이원영, 임재택(2005). 한국 유아교육, 보육 관련법과 제도의 역사와 미래. 한국유아교육학회 학술대회 발표 논문.
- 보건복지부(2009). 아이사랑플랜.
- 보건복지부(2012). 보육통계.
- 보건복지부(2012). 2012 보육사업안내.
- 백은영(2012). 우리나라 보육정책 변천과정에서 살펴본 보육공공성. **21세기사회복지연구**, 9(1) 195-215.

- 서문희,, 김혜진(2012). 2012 보육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.
- 서문희, 안재진, 유희정, 이세일(2008). 보육정책 개편방안 연구. 육아정책연구소.
- 서문희, 양미선, 김은설, 최윤경, 유해미, 손창균, 이혜민(2012). 2012 전국보육실태조사-가구조사  
보고. 보건복지부, 육아정책연구소.
- 서문희, 최윤경, 김문정(2011). 2011 보육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.
- 양미선, 임지희(2012). 국공립어린이집 설치·운영 현황 분석 및 개선 방안 연구. 육아정책연구소.
- 여성가족부(2007). 2007 보육사업안내.
- 양옥승(2010). 유아교육법의 실효성에 대한 평가 연구. 유아교육연구. 30(6), 315-329.
- 오화영(2007). 영유아 보육제도 도입과정에 관한 담론분석 : 젠더정치(Gender politics)의 관점에서. 서강대학교 대학원 박사학위 청구논문.
- 이성우(2006). 우리나라 영유아 보육정책 변천에 관한 연구: 보육교사 보육시설 보육종사자에 관한 정책을 중심으로. 한서대학교 교육대학원 석사학위 청구논문.
- 이순형, 이혜승, 이성옥, 황혜신, 이완정, 이소은, 권혜진, 이영미, 정윤주, 한유진, 성미영(2005). 보육학개론. 서울 : 학지사.
- 이일주(2008). 유아교육법과 영유아보육법의 통합 방안. 한국유아교육학회 2008년 정기 학술대회 자료집, 317-332.
- 정혜선(2003). 환경변화에 따른 보육정책변동에 관한 연구. 숙명여자대학교 대학원 박사학위 청구 논문.
- 한국교육개발원(2013). 보육·유아교육 지원에 관한 9가지 사실과 그 정책적 함의.
- 한국사회복지법인어린이집 연합회(2012). 사회복지법인어린이집 공보육 강화를 위한 정책토론회.
- 현외성(2006). 한국사회복지법제론. 서울 : 양서원.
- 메디컬 투데이(2012. 09. 11). <http://www.mdtoday.co.kr/mdtoday/index.html?no=201228>
- 시사인(2013. 04. 26). <http://www.sisainlive.com/news/articleView.html?idxno=16168>



## ABSTRACT

This study aims to prepare basic resources for the development of child-care by figuring out the main characteristics of child-care history, laws, and current status in Korea. First of all, in the section of child-care history, the overall trend of child-care affairs were examined by classifying it into stage 1-Child Welfare Act, stage 2-Early Childhood Education Promotion Act, stage 3-Initial Period of Child-Care Act and stage 4-Complete Revision of Child-Care Act. Second, as for child-care related laws, basic laws such as Infant and Child-Care Act, and related laws such as Early Childhood Education Act and Child Welfare Act and other related laws such as Equal Employment Opportunity and Work Family Balance Assistance Act, act on Support for Disabled Children's Welfare and Social Welfare Services Act, the information related to child-care was specified. Third, as for current status of child-care, general status, status of child-care centers and children, and types of child-care centers were examined respectively.

▶ *Key Words* : *history of child-care, law related child-care, current status of child-care*

논문투고	2013. 08. 15.
수정원고접수	2013. 10. 17.
최종게재결정	2013. 10. 21.