

## 우리나라의 보육정책\*

박경자\*\*      황옥경\*\*\*      문혁준\*\*\*\*

### Childcare Policies In Korea

Park, Kyung Ja      Hwang, Ock Kyeong      Moon, Hyuk Jun

우리나라는 1921년 태화기독교 여성관 탁아프로그램으로 보육이 시작된 이후 1991년 영유아 보육법이 제정되는 등 질적인 보육을 제공할 수 있는 정책적 기반이 꾸준히 발전해왔다. 약 90년 정도 된 보육의 역사에서 보육정책을 담당하는 부처는 시대에 따라, 그리고 관련 법의 규정에 따라 보건사회부, 농업진흥청, 내무부, 문교부, 노동부 등 여러 부처로 분산되어 왔으나, 1991년 제정된 영유아보육법에 의해 보건복지부로 일원화되었고 2004년에는 여성가족부로, 2007년에는 다시 보건복지부로 이관되었다. 우리나라의 보육정책은 1991년 제정된 영유아보육법을 기점으로 교육부 관할의 유치원과 보건복지부 관할의 어린이집의 이원체제로 운영되어 왔다. 최근 출산율의 급속한 저하로 인해 출산율 회복을 위한 정책 개발과 보육의 질적 향상을 도모할 수 있는 방안에 대한 필요성에 의해 다양한 보육정책이 시행되고 있다. 본 연구에서는 우리나라 현재 보육정책의 주요 특징과 앞으로 다가올 시대를 위해 보육정책이 나아가야 할 방향과 과제에 대해 논의하였다.

▶ 주제어 : 우리나라, 보육정책

\* 본 논문은 2013년 한국보육지원학회의 보육백서기획과제로 수행된 연구임.

\*\* 연세대학교 아동가족학과 교수

\*\*\* 서울신학대학교 보육학과 교수(교신저자 : okhwang0@naver.com)

\*\*\*\* 가톨릭대학교 아동학전공 교수

## I. 서론

우리나라의 보육은 1921년 태화기독교 여성관 탁아프로그램을 시초로, 이후 1991년 영유아보육법 제정을 기점으로 급격하게 변화해 왔다. 태화기독교 여성관의 탁아프로그램이 빈민가정의 아동을 구호하는 것이 목적이었다면 현재 보육은 모든 계층, 모든 연령의 영유아를 대상으로 한다.

중앙정부의 보육예산은 2003년 약 3천억 원에서 2013년 4조 1,400억 원 수준으로 10년간 13배 이상 증가했으며, 1990년 1,919개소였던 어린이집이 2012년 4만3천여 개로 22배 이상, 어린이집 이용 아동 수는 1993년 153,270명에서 2012년 1,487,361명으로 약 75배 증가했다. 특히, 0~2세 영유아 중 어린이집을 이용하는 비율은 2002년 11.8%에서 2012년 63.0%에 이르렀다.

이상과 같이, 보육에 대한 수요가 높아지자 정부는 보육시설의 양적 확대와 질적 개선 등 보육사업을 발전시키기 위한 노력을 집중하였다. 왜냐하면, 보육은 개인적 차원의 문제만이 아니라, 사회와 정부가 미래세대의 건강한 성장·발달을 지원하고, 최근 심각하게 겪고 있는 초저출산 현상에 대응하기 위해 매우 중요한 분야이기 때문이다.

우리나라의 보육정책은 2013년에 큰 변화가 이루어졌다. 첫째, 어린이집과 유치원이 ‘누리과정’을 채택하여 만 3~5세 유아에게 공통의 보육·교육과정을 적용하고 있다. 둘째, 정부가 정한 기준액에 의거하여 모든 만 3~5세아의 보육료에 대해, 그리고 모든 0~2세 영아에게 어린이집 이용단가 전액을 지원하기 시작하였으며, 어린이집 미이용 아동 양육수당도 2013년부터 소득수준과 연령에 따른 제한 없이 모든 유아에게 정해진 단가를 지원하고 있다. 이처럼 보육이 공공서비스로 영역이 확대된 만큼 보육서비스의 질 향상과 이를 효율적으로 제공하기 위한 정책 수립이 꾸준히 요구되어 왔다.

이에 본 연구에서는 우리나라 보육정책의 변화과정을 구체적으로 살펴보고 향후 발전방안을 제안하고자 한다.

## II. 보육정책의 변화

### 1. 보육정책 담당 부처 변화

우리나라에서 보육이 현재의 모습을 갖추기까지의 발전과정에서 보육정책 담당 중앙부

처가 지속적으로 변화해 왔다. 1961년 아동복지법에 의해 ‘어린이집’과 ‘탁아소’의 설치·운영이 관장되었던 시기의 보육정책 담당 중앙부처는 당시 보건사회부, 농업진흥청, 내무부 3개 부처였다. 이후 1980년대 제5공화국 정부는 ‘유아교육’을 정부의 주요시책으로 채택하였고 1982년 3월 26일 ‘유아교육진흥종합계획’을 수립하였으며, 1982년 12월 31일에는 ‘유아교육진흥법’을 제정·공포하였다. ‘유아교육진흥법’의 제정으로 기존 보건사회부에서 관장하던 691개소의 ‘어린이집’, 농업진흥청에서 관장하던 382개소의 ‘농번기탁아소’, 1981년 새마을사업의 일환으로 내무부에서 설치·관장하던 263개소의 ‘새마을협동유아원’ 및 개인에 의해 설립된 38개소의 민간유아원 등 총 1,374개소의 어린이집의 명칭이 ‘새마을유아원’으로 통합되었다.

명칭은 통합되었지만 새마을유아원을 관장하는 중앙부처는 여전히 3개 부처 관할체제로 분리·운영되었다. 새마을유아원의 시설 설치 및 행정지도는 보건복지부에서 내무부로 이관하였고, 유아교육에 대한 종합계획 수립, 장학지도, 재정지원, 교사양성, 교재·교구개발 및 보급은 교육부에서, 아동에 대한 보건·의료지원은 보건복지부에서 맡도록 하였다. 또한 영유아의 프로그램을 운영하는 기관은 새마을유아원과 유치원으로 이원체제화 되었다(이재연, 박은미, 황옥경, 강현아, 이은주, 2013).

그러나 새마을유아원이 대부분 반일체로 운영되고, 제공되는 프로그램이 유치원과 뚜렷한 차이가 없어 맞벌이 취업 가정의 요구를 충분히 수용하지 못하는 한계를 노출하자 정부는 1989년 9월 ‘아동복지법시행령’을 개정하여 탁아시설 관련 규정을 부활시키고, 1990년 1월 15일 ‘탁아시설의 설치운영규정’을 마련하였다. 그러나 동 시행령도 탁아시설의 관할부처가 보건사회부, 내무부, 문교부, 노동부 등으로 분리·규정되었다.

보육사업의 관장부처가 내무부, 노동부, 문교부, 보건복지부 등으로 다원화된 체제로는 체계적이고 효율적인 보육을 추진하기 어려워지자 주관 부서를 일원화하고 별도의 탁아 관련 법률을 입법해야 할 필요성이 제기되었다. 이에 따라 1991년 1월 14일 정부는 ‘영유아보육법’을 제정·공포하였다. 동법은 보육 관련 주무 부서를 보건복지부로 일원화하였고, 기존의 새마을유아원을 ‘어린이집’으로 변경하였다.

1991년 이후 보육업무는 ‘보건복지부’에서 관할하여 왔으나 2004년 6월 보육업무를 ‘여성가족부’로 이관하였고, 2007년 2월 정부조직이 개편되면서 보육업무는 다시 ‘보건복지부’로 이관되었다.



[그림 1] 2004년 이후 보육담당 중앙부처의 변화

출처: 황옥경 외(2012).

## 2. 보육정책 연혁

본 장에서는 우리나라 보육정책의 변화를 영유아보육법 제정 이전 및 이후 그리고 개정 등을 기준으로 살펴보고자 한다.

### 1) 영유아보육법 제정 이전

보육의 시초가 1921년 태화기독교 여성관 내 빈민아동 구호 목적의 탁아프로그램이었던 것에서 알 수 있듯이 영유아보육법(1991)이 제정되기 이전의 우리나라 보육정책은 몇 가지 특징을 갖고 있다.

첫째, 초기 정책은 구호적, 선별주의적인 정책 성향을 갖고 있었다. 1945년 이전 탁아는 일본 구호령 상 사회사업시설로 설치되었다. 1952년 10월 '후생시설 운영요강'의 제정으로 빈민아동 탁아 및 고아에 대한 임시구호 사업 성격의 탁아정책이 더욱 강화되었다. 반면, 교육법(1949년 12월 제정)은 유치원의 설립 근거(만 4세~취학 전 유아)가 되었다.

둘째, 시설의 운영과 설치에 관한 정책이 주류를 이루었다. 1961년 아동복지법이 제정된 배경에는 1960년도 경제개발 5개년 계획에 따라 탁아시설을 증설하고 정비해야 하는 필요

성이 제기되었기 때문이다. ‘아동복지법’ 제3조는 ‘어린이집’, ‘탁아시설’ 등을 법정 아동복지시설로 규정하였고, 탁아시설과 어린이집 설치기준, 직원 배치 기준, 보육기간, 보호 내용 등을 구체적으로 규정하였다. 동법 제17조에서, 탁아시설은 국가와 지방자치단체 또는 재단법인이 서울특별시 또는 도지사의 승인을 받아 설치할 수 있도록 규정하여 일반 개인이 탁아시설을 설치할 수 없도록 하였다. 1960년대 후반 정부가 경제개발정책을 적극적으로 추진함에 따라 취업모가 증가하고 이에 따라 보육수요가 크게 늘면서 어린이집이 부족하게 되자, 정부는 1968년 ‘미인가 탁아시설 임시조치령’을 발표하였다. 이에 근거하여 지방자치단체나 법인이 아닌 민간에 의한 어린이집의 설치가 가능해져서, 어린이집의 운영 주체가 확대되었다. 또한 탁아소를 ‘어린이집’으로 명칭을 변경하였다(이재연 외, 2013).

셋째, 아동복지의 이념에 근간한 탁아를 표방하였다. 1981년 4월, ‘아동복지법’을 ‘아동복지법’으로 전부 개정하면서 정부는 보육의 개념을 종래의 탁아, 임시 구호적 성격에서 벗어나 아동이 건전하게 출생하여 행복하고 건강하게 육성되도록 복지를 보장하는 기제로 확대하였다. 또한 1981년 ‘아동복지법’은 법인 외의 개인이 보육시설을 설치하고자 하면 신고에 의해 가능하도록 규정하였다.

넷째, 보육과 유아교육의 이원화 정책을 유지하였다. 1982년 2월, ‘아동복지법 시행령’ 개정으로 어린이집 설치 근거를 삭제하였고, 1982년 12월, ‘유아교육진흥법’ 제정으로 운영체제를 전환하였다. ‘유아교육법’ 제정의 목적은 유아교육과 보육의 진흥이었다. ‘유아교육진흥법’은 종래 ‘어린이집’, ‘농번기 탁아소’, ‘새마을협동유아원’, ‘민간유아원’을 ‘새마을유아원’으로 통합하였고, 취학 전 육아기관을 ‘유치원’과 ‘새마을유아원’으로 이원화하였다. 유치원은 4세부터 취학 전 유아를 대상으로 하였고, 새마을유아원의 취원 대상은 4세 미만으로 구분하였다.

다섯째, 보육을 여성경제활동 지원의 관점에서 접근하였다. 1987년 12월, ‘남녀고용평등법’을 제정하여, 사업장 육아시설로서 직장탁아시설의 설치 근거를 마련하였다. 공단 내 지역을 중심으로 한 ‘시범탁아소’와 도시 영세민 지역을 중심으로 한 ‘가정탁아시설’과 ‘지역탁아시설 설치’를 규정하였다. 이로써 맞벌이 취업 가정을 위한 육아지원 정책을 수립하였다.



[그림 2] 1991년 영유아보육법 제정 이전의 주요 변화

출처: 황옥경 외(2012).

## 2) 영유아보육법 제정(1991년)

정부는 1991년 1월 14일 ‘영유아보육법’을 제정·공포하였다. 1991년 12월 ‘교육법’을 개정하여 ‘유치원’의 목적을 ‘교육’으로 명확히 하였으며, 유치원의 교육 대상을 만 4세부터 취학 전 유아에서, 만 3세부터 취학 전 유아로 변경함에 따라 ‘탁아복지법안’과 ‘영유아의 보호, 교육에 관한 법률안’을 통합하여 영유아보육법을 제정하기에 이르렀다. 영유아보육법 제정 배경은 다음과 같다.

첫째, 체계적이고 효율적인 보육정책 추진

둘째, 증가하는 보육수요, 아동보호, 교육문제에 대한 사회적·국가적 차원의 대처 강화

셋째, 분산된 보육관련 법령의 통합

넷째, 다원화된 관리체계의 일원화

영유아보육법은 보육 관련 주무 부서를 보건복지부로 일원화하였고, 기존의 새마을유아원을 ‘어린이집’이라는 명칭으로 변경하였다. 그동안 유아교육진흥법에 준하여 설치·운영되어 온 새마을유아원에 대해서는 1994년 1월까지 교육법에 의한 유치원이나 영유아보육법에 의한 ‘어린이집’으로 전환하도록 하였다. 영유아보육법이 제정된 이후 우리나라 유아들을 위한 교육과 보호는 2013년 8월 현재까지도 교육부 관할의 유치원과 보건복지부 관할의 어린이집의 이원체제로 운영되고 있다.

영유아보육법의 제정은 보호의 의미가 강한 ‘탁아’에서 ‘보호’와 ‘교육’을 통합한 ‘보육’의 개념으로 전환하여 독립된 영역으로 제도화하였다는 데 큰 의미가 있다. 보육의 범위를 보호, 교육, 건강, 영양, 안전 등의 서비스를 포함하는 종합 영역으로 구축하였고, 전통적인 가정 양육의 원칙 및 국가의 자녀 양육에 대한 제한된 개입의 원칙을 제시하였다. 보육비용은 저소득층에 대한 보육료 지원을 제외하고 보호자 부담을 원칙으로 하여 보육비용에 대한 선별적 지원을 천명하였다.

영유아보육법은 0세~만 5세 미만의 취학 전 영유아를 대상으로 하였고 중앙보육위원회(보건복지부) 및 지방보육위원회(지자체)의 심의 기구 설치, 보육정보센터 설치 등 보육전달체계를 구축하였다. 어린이집 협의체로서 어린이집연합회를 법적 기구로 명시하였다. 영유아보육법은 신고제로 운영되던 어린이집 설치를 인가제로 전환하는 내용을 포함하였다.

영유아보육법 제정이 보육정책에 미치는 의미는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, ‘보육’을 사회복지나 유아교육과 구분되는 독립된 정책 영역으로 제도화 하였다. 둘째, 보육관련 법령의 통합 및 주관 부처의 일원화로 보육정책 추진의 체계성 및 효율성을 강화하였다. 셋째, 영유아와 부모의 요구에 부응하는 보육정책을 모색하는 기반을 구축하였다.

1991년 제정된 영유아보육법은 2004년 영유아보육법이 전면 개정되기까지 8차례의 일부 개정으로 부분적인 제도 보완이 이루어졌으며, 1997년 취학 전 1년(만 5세) 유아에 대한 무상보육의 근거를 마련하였다. 또한 1991년 영유아보육법은 ‘1997년 어린이집 확충 3개년 계획’ 정책 수립의 근간이 되었다.

### 3) 영유아보육법 전면 개정('04년)

1991년 영유아보육법이 제정된 이후 보육의 양적성장이 급속하게 이루어지게 되자 보육의 질적 성장에 대한 요구가 제기되었다. 정부는 2004년 영유아보육법을 전면 개정하였다. 영유아보육법을 전면 개정하게 된 배경은 보편적 보육 이념으로의 전환, 영유아의 권리 및 이익 최우선의 원칙 적용, 국가, 사회의 책임, 의무 등 ‘공공성’ 강화, 보육의 전문성 강화,

품질 향상의 제도적 기반 확대 구축 요구에 따른 것이다. 2004년 개정된 영유아보육법은 보육의 대상을 요보호 아동 중심에서 모든 영유아로 확대하였고, 영유아의 이익 최우선의 원칙을 영유아보육법 제3조 보육이념에 추가하였다. 2004년 개정된 영유아보육법의 주요 내용은 아래와 같다.

- 첫째, 전달체계 보완(국무총리산하 보육정책조정위원회 및 보육개발원 설치 근거 신설)
- 둘째, 체계적인 보육정책 수립 지원(보육 중장기 계획 수립: 새싹플랜, 아이사랑플랜, 보육실태조사 실시)
- 셋째, 보육의 전문성 강화(보육교사, 원장의 국가자격증 제도 도입, 표준보육과정 도입, 건강, 영양, 안전 분야 강화)
- 넷째, 지역사회, 부모와의 협력 강화(어린이집운영위원회)
- 다섯째, 국가, 지자체의 보육비용 부담 원칙
- 여섯째, 보육비용 상한선 규제(가격 규제)

영유아보육법은 이후 16차례의 일부 개정으로 제도를 부분적으로 보완하였다. 정부는 영유아보육법을 개정하면서 가정 내 양육지원, 영유아 건강, 안전 보호 강화 등의 정책을 실행하였다. 가정 내 양육지원을 위해서 어린이집 미이용 아동을 위한 양육수당제도와 수요자 중심의 보육비용 지원을 위해 보육서비스 이용권 제도를 2008년 12월 도입하였다. 또한 어린이집에서의 안전사고를 방지하고 사고에 대한 대응역량을 강화하기 위해 어린이집 안전공제사업을 신설하였으며, 보육의 전문성을 강화하기 위해 보육교사 자격요건을 일부 강화하였고, 어린이집 명칭을 보육시설에서 어린이집으로 종사자를 보육교직원으로 명칭을 변경하였다.

### 3. 주요 보육정책<sup>1)</sup>

1991년 영유아보육법 제정 이후, 정부의 주요 보육정책을 연도별로 정리하면 다음과 같다.

---

1) 이 장의 내용은 황옥경(2013a). 현 정부 영유아 보육정책의 분석 및 발전방향, YMCA 보육교사 교육원 20주년 기념 세미나 자료집의 원고와 황옥경(2011). ‘공공형’과 ‘자율형’ 어린이집 정책에 대한 논란, 그 해법과 과제는 무엇인가?, 한국보육지원학회 추계학술대회 자료집을 기초로 재구성하였음.



### 1) 어린이집 확충 3개년 계획(1995년~1997년)

어린이집의 조속한 확대를 위해 어린이집을 설치하고자 하는 민간의 법인이나 개인에게 국민연금 기금을 융자하여 어린이집을 설치할 수 있도록 지원하였으며, 민간에 의한 어린이집의 확충을 유도하였다.

### 2) 제1차 육아지원정책(2004년 6월)

고령화 및 미래사회위원회에서 “보육 및 육아교육 지원의 공공성 확대(공약사항)”에 대한 대책을 발표하였으며, 육아부담을 소득에 따라 50% 경감, 1년간 육아휴직 포함, 평가인증제도 도입, 보육교사국가자격제도를 시행하였다.

### 3) 제2차 육아지원정책(2005년 5월)

고령화 및 미래사회위원회에서 “출산을 제고 및 여성경제활동 참가”에 대한 대책을 발표하였으며, 표준보육료·교육비 산정, 영아 기본보조금 제도를 시범 도입하였다.

### 4) 새싹플랜(2006년 7월)

여성가족부에서는 공보육 강화를 위한 제1차 중장기보육계획인 새싹플랜(2006~2010)을 발표하였으며, 국공립시설을 2010년까지 2배, 이용아동 30%수준까지 확충, 기본보조금 확대 지원, 차등 보육료를 평균소득 130% 이하까지 확대하고자 하였다('09). 또한 주요 추진 과제로는 첫째, 공보육 기반 조성(중장기 수급계획에 따른 보육시설 확충, 국공립 보육시설 확충, 기본보조금제도 도입), 둘째, 부모의 육아부담 경감(보육비용 지원 확대, 영아보육 활성화, 취업 부모에 대한 지원 강화), 셋째, 다양한 보육서비스 제공(보육시설 이용시간 다양화, 장애아 보육 활성화, 농어촌 보육서비스 확대, 방과 후 보육프로그램 활성화, 포괄적 보육서비스와 부모협동보육 활성화), 넷째, 아동 중심의 보육환경 조성(보육시설 환경 개선, 건강·영양·안전관리 강화, 보육인력 전문성 제고 및 처우개선, 표준보육과정 제도화 및 프로그램 개발), 다섯째, 보육서비스 관리체계 강화(평가인증시스템 구축, 보육행정시스템 구축, 지자체 보육정책 활성화, 지역사회 참여 및 시설운영 투명성 제고, 보육사업 추진 관련 인프라 확충)가 포함되었다.

### 5) 새로마지플랜 발표(2006년 8월)

저출산고령사회위원회에서는 세계 최저 수준의 저출산 문제 해결을 위해 새로마지플랜

2010을 발표하였으며, 국공립어린이집을 전체 어린이집의 30%까지 확충, 영아기본보조금 도입, 차등보육료 확대, 만 5세아 무상보육 확대, 아동수당 도입을 검토하였다.

#### 6) 제1차 저출산, 고령사회 기본계획: 아이사랑 플랜(2009년~2012년)

영유아 중심을 위해 부모의 비용 부담 완화, 수요자 맞춤 지원(아이사랑 카드를 통해 부모에게 직접 보육료 지원), 국가책임제 보육을 위해 어린이집 질 제고 및 균형 배치, 보육 인력 전문성 제고 그리고 신뢰 구축을 위해 전달체계 효율화, 보육사업 지원체계 마련 등의 내용이 포함되었다.

주요 추진과제는 다음과 같다.

- 첫째, 자녀양육 비용 부담 감소(보육료지원 확대, 시설 미이용 아동 양육수당 지원)
- 둘째, 아동·부모 특성에 따른 맞춤형 보육서비스(다문화 영유아 보육서비스, 장애아 보육시설 이용 편의 제공, 맞벌이 부모를 위한 보육서비스 지원, 가정 내 자녀양육 서비스 지원)
- 셋째, 보육시설 환경 개선(보육시설 안전기준 개선, 보육프로그램 개발 보급, 평가인증 활성화, 보육시설 균형 배치)
- 넷째, 보육교사 전문성 향상 및 처우개선(보육종사자 자격관리 강화, 보육교사 처우 개선)
- 다섯째, 보육서비스 전달체계 개편(비용지원 선정기준 간소화, i-사랑카드 도입)
- 여섯째, 보육정책 효과적 지원체계 마련(보육정책 연구기능 강화, 보육사업 지원기구 개편, 보육통합정보시스템 구축, 보육시설 안전공제회 설립, 보육시설 지도감독 개선)

#### 7) 제2차 저출산, 고령사회 기본계획(2011년~2015년)

저출산고령사회위원회는 2010년 10월 제2차 저출산, 고령사회 기본계획을 발표하였다. 기본계획에는 점진적 출산율 회복과 고령사회 대응체계 확립을 목표로 4대 분야에서 231개 과제를 구성하였고, 5년간 75조 8천억 원의 소요가 추계되었다. 보육관련분야 계획에서는 보육비 전액 지원대상 확대(2011년부터 소득하위 70%까지), 공공형, 자율형 어린이집 도입, 어린이집 운영시간을 반일제, 종일제 등 다양화, 영아돌봄시장 제도화(민간돌봄서비스 시장 조성)의 내용이 포함되었다.

최근 5년간 정부가 추진한 주요 보육정책을 정리하면 다음과 같다.

#### 가. 양육비용 지원

우리나라의 보육지원은 보육료 지원과 양육수당의 두 가지로 대별된다. 이러한 양육지원 정책에 따라서 부모는 자녀를 가정에서 양육하든지 어린이집에 맡기든지 양자택일을 할 때만 정부로부터 자녀양육에 따른 비용의 일부를 지원 받을 수 있다.

##### ① 보육료 지원 확대

부모 보육료부담 완화정책이 계속 확대되어 새싹플랜은 보육료 전액지원 대상을 차상위로 한정하고 차등보육료 지원 대상을 도시근로자 평균소득 130%까지 지원하는 것을 목표로 하였다. 반면, 아이사랑플랜은 보육료 전액지원 대상을 어린이집 이용아동의 80%로 확대하여 보육비용 부담을 완화하고자 하였다. 또한 양육수당 및 아이돌보미 서비스 지원 등 보육시설 미이용 아동에 대한 지원체계를 강화하였다(이미화, 2012). 2008년 기준으로, 보육아동 중 약 68%의 아동인 73만 명이 보육료 지원을 받았으나 2012년에는 3, 4세아 소득 상위 30%를 제외하고는 모두가 전액 지원 대상이 되었다.

2013년 들어서면서 정부의 보육료 지원은 무상보육정책으로 확대되었다. 2013년에 처음으로 모든 만 3~5세아의 보육료에 대해 정부가 정한 기준액과 모든 0~2세 영아에게 어린이집 이용단가 전액을 지원하기 시작하였다. 2013년에는 만 5세 보육료는 지방교육재정교부금에서 전액 부담, 만 3, 4세 보육료는 국비, 지방비 및 지방교육재정교부금에서 함께 부담한다.

0~2세 영아의 경우 민간어린이집에 다니는 모든 영아에 대하여 연령별로 일정한 금액을 기본보육료로 지원하고 있다. 지원액은 2006년 이후 증가하다가 2011년부터 변동이 없다.<sup>2)</sup> 영아 기본보육료는 아동별로 지원하므로 부모보조금의 성격을 갖지만 부모가 아닌 시설에서 바로 수령하며 또한 국공립어린이집 인건비 지원에 상응한다는 점에서 시설보조금으로 인식되는 경향이 강하였는데, 보육서비스 이용권제도 도입 시 이를 이용권에 포함하지 않아서 이러한 성격은 강화되었다(서문희, 2013). 기본보육료를 합한 영아 보육지원금은 그 단가가 매우 높다(<표 1> 참조). 이는 가정어린이집 증가의 주요 요인으로 지적되고 있다.

2) 유아에 대해서는 2007년 3개 지역에서 시범사업을 실시하였으나 본 사업으로 도입하지는 않았음.

<표 1> 영아 보육비용 구성

단위: 천원

구분	2008년			2009~2010년			2011~2013년		
	0세	만1세	만2세	0세	만1세	만2세	0세	만1세	만2세
기본보조	340	164	109	350	169	112	361	174	115
보육료	372	327	270	383	337	278	394	347	286
보육비용	712	491	379	733	506	390	755	521	401

출처: 보건복지부(각 년도), 보육사업안내.

현재 우리나라는 0~5세 전체 아동에게 하루 12시간(주 68시간)의 보육을 보장하고 있다. 이처럼 부모의 소득수준과 상관없이 모든 시설 이용 영유아에게 보육료를 지원하는 현 정책은 다른 OECD국가가 소득계층을 기준으로 보육료 지원을 차등화 하는 것과는 판이하게 다르다(윤희숙, 김인경, 권형준 2013). 따라서 보육료에 대한 정부 재정 지원의 효율성 검토가 필요하다. 특히, 보육료 지원확대 이후 영아의 어린이집 이용이 크게 증가하였다. 영아 발달학자들의 연구에 의하면, 영아는 시설보육보다는 부모 등의 주 양육자와의 긴밀한 애착 형성이 중요하므로 부모가 영아의 개별적인 특성을 고려하여 양육하는 것이 바람직하다고 보았다(보건복지부, 2012). 또한 영아를 둔 어머니의 취업률이 30%에 불과하고 예산의 효율적 사용이나 아동발달 측면에서 무상보육은 우려되는 부분이 크며, 모의 취업 여부와 소득계층을 반영하여 보육료를 지원할 수 있어야 한다는 행정부와 전문가들의 제안이 정책 결정과정에서 반영되지 않아 문제점으로 지적된다.

② 양육수당 지원

양육수당은 가정에서 영유아를 양육하는 경우에 부모에게 10~20만원을 지원하는 제도이다. 어린이집 미이용 아동 양육수당은 2013년부터 소득수준과 연령제한을 없애고 모든 유아에게 정해진 단가를 지원하고 있다. 양육수당제도 도입은 정책적으로 부모들 간의 정부 지원의 형평성 문제를 부분적으로 해소하고, 부모의 선택권을 보장하였다는 점에서 긍정적인 측면이 있다(보건복지부, 2012; 황옥경, 2013b). 특히, 2012년 0-2세 무상보육으로 영아의 보육수요가 크게 증가하면서 양육수당은 시설보육 지원의 정책적 대안으로 영아의 부모 양육 및 예산의 효율성 제고 관점에서 의미가 있다.

## 나. 보육의 공공성 확대

### ① 국공립어린이집 확충

보육의 공공성 확대와 관련하여 새싹플랜은 이용아동 30%를 목표로 국공립어린이집 확충을 계획하였으나, 아이사랑플랜은 국공립어린이집 확충 계획 자체를 축소 조정하고 민간 어린이집의 국공립어린이집 수준으로의 질 향상을 목표로 민간어린이집에 대한 공공형 어린이집 지정 정책을 도입·실행하고 있다. 이처럼 아이사랑플랜은 국공립어린이집을 취약 지역 위주로 설치하는 것으로 국공립어린이집 확충계획을 변경하였다(이미화, 2012).

보육에 국가 재정 투입이 확대되면 될수록 어린이집의 공공성 제고가 요구된다는 점에서 일정 부분까지 국공립어린이집의 지속적 확충은 중요한 과제가 된다(황옥경, 2011). 국공립어린이집의 설치에 정부가 보육의 질과 부모 부담 문제를 본격적으로 다루기 시작한 이후부터 끊임없는 관심의 대상이었으나 1990년대의 어린이집 양적 확충 정책의 결과로 인한 민간어린이집 우위의 구조적 문제에 봉착하고 있다. 특히, 초기 설비투자에 대한 재정부담으로 인하여 정부가 국공립어린이집을 설치하기가 어려워져 이제는 신규 시설 설치 목표치마저 낮추었으므로<sup>3)</sup> 근본적으로 다른 접근 없이는 사실상 국공립어린이집의 확충은 한계가 있다. 또 다른 문제는 민간어린이집의 반대 이외에도 국공립어린이집 설치의 가장 큰 걸림돌은 시·군·구에 많은 재정적 부담을 준다는 점이다. 즉, 지자체 소유부지 활용, 무상기증 등을 통해 사업을 추진하고 있지만, 시·군·구는 건축비의 25%를 부담하는 것 이외에도 부지매입비, 설계 및 타당성 조사비를 부담하여야 한다는 어려움을 가진다(서문희, 2013).

### ② 공공형 어린이집

공공형 어린이집은 부모들이 믿고 맡길 수 있는 높은 수준의 보육 인프라 구축을 위해 2011년 7월부터 정부주도로 실시한 것으로 우수한 민간, 가정어린이집이 안정적인 운영과 품질관리를 위해 운영비를 지원받으면서 국공립어린이집 수준의 기능을 담당하는 새로운 유형의 어린이집이다. 즉, 국공립어린이집의 확충이 현실적으로 어렵다는 판단에서 민간 개인어린이집을 대상으로 일정한 조건을 준수하면 국공립어린이집에 준하는 인건비를 지원받는 제도이다(황옥경, 2011).

3) 2009년 신축 국공립어린이집 계획은 38개소, 2010년 이후 10개소에 불과함.

또한 정부가 민간어린이집에 대한 운영비를 지원하는 대신 운영은 국공립어린이집 기준을 적용받는다. 2012년 9월말 기준으로 659개소의 공공형 어린이집이 운영되고 있으며, 공공형 어린이집으로 지정되면 보육정원에 따라 월 96만원~824만원의 재정을 지원받는다. 한국보육진흥원은 공공형 어린이집에 대한 사후 품질관리를 통해 보육 공공성 강화를 도모하고 있다.

한편, 정부의 공공형 어린이집 추진 정책은 정부재정이 일부 지원되는 순수 민간어린이집을 벗어나기 어려워 보육의 공공성 확대 효과를 가져 올 수 있을지 미지수라는 지적(백선희, 2011)이 계속되고 있다.

#### 다. 보육교사 자격제도 개선

보육교직원의 자격은 대상자의 자격요건에 대한 축소, 확대를 반복하면서 자격기준의 구체적인 발전방향을 설정하지 않고 시대적 상황과 요청에 따라 변천해 왔다. 2004년 영유아보육법이 전면 개정되기 이전에는 대학에서의 보육교사 자격취득 학점은 10개 교과목 30학점(1991~2005 시행)이었다. 그러나 2004년 영유아보육법의 개정으로 보육초기 시설장과 교사의 자격에 비해서 자격요건이 강화되었다. 즉, 보육교사 자격 등급을 1, 2급에서 1, 2, 3급 보육교사 자격체계로 변경하였고 보육교사 자격취득학점은 12과목 35학점(2006~2013)으로 상향하였으며 보육교사에 대한 국가 자격을 부여하였다. 또한 2007년부터는 어린이집 원장에 대한 국가자격제도를 도입하였다(황옥경, 2012).

아울러 2009년 발표된 아이사랑플랜은 보육종사자 자격관리 강화를 위해서 자격 및 양성보수교육체계 개선, 교육기관 평가제도 및 운영지원시스템 개발, 보육실습지침 마련 및 보급, 보육종사자 자격관리 강화, 중장기적 자격체계 정비방안 연구를 포함하였다. 아이사랑플랜은 2011년 영유아보육법 시행령 및 시행규칙 개정을 통해서 보육교사의 전문성 강화를 위해 자격취득을 위한 이수 학점을 17과목 51학점으로 상향하였다(황옥경, 2012). 이와 같은 정책 보완으로 교직과목을 제외하면 유치원정교사 2급 자격취득교과목 및 학점기준과 보육교사 2급 자격취득 교과목 및 학점기준이 비슷해졌다(<표 2> 참조).

<표 2> 유치원정교사 2급 자격취득을 위한 교과목 및 학점 기준

구분	교과목	이수과목(학점)
전공과목	유아교육론, 유아교육과정, 영유아발달과 교육, 유아언어교육, 유아사회교육, 유아과학교육, 유아수학교육, 유아미술교육, 유아음악교육, 유아교사론, 유아동작교육, 유아놀이지도, 유아교육기관운영관리, 아동복지, 유아건강교육, 유아 관찰 및 실습, 부모교육, 교과논리 및 논술, 교과교육론, 교과교재 및 연구법, 교과별 교수법, 교과별 교육과정, 교과별 평가방법론	<b>전공과목 50학점</b> (기본 이수과목 21학점(7과목) 이상 포함, 교과교육영역 8학점(3과목)이상 포함)
교직과목 세부이수 기준	교직이론, 교육학개론, 교육철학 및 교육사, 교육과정, 교육평가, 교육방법 및 교육공학, 교육심리, 교육사회, 교육행정 및 교육경영, 생활지도 및 상담, 그 외 교직이론에 관한 과목 교직소양 - 특수교육학개론(2학점 이상, 영재교육영역 포함), 교직실무(2학점 이상) 교직실습 - 학교현장실습(2학점 이상), 교육봉사활동(2학점 이내 포함 가능)	<b>교직과목 22학점</b> (교직이론 14학점(7과목 이상), 교직소양 4학점 이상, 교육실습 4학점 이상) *교직과목 필수 이수

출처: 김의향(2013)

그러나 이수학점의 상향조정이 보육교사 및 원장의 과잉공급이 심화를 막고 우수한 보육교사의 현직 근무자 비율을 확대하는데 효과가 있을지 미지수이다. 왜냐하면, 교과목이나 학점 등을 통해서 자격요건을 강화하는 소극적인 접근방식은 실효를 거두기 어렵기 때문이다. 따라서 유치원 교사자격의 경우처럼 교육연한을 늘리거나 관련학과 중심으로 자격 부여 비율을 제한하는 등 보다 적극적인 정책으로 보육교사 자격관련 정책이 선회되어야 할 필요성이 꾸준히 제기되고 있다(김의향, 2013; 황옥경, 2012).

#### 라. 보육의 질 관리를 위한 평가인증제도 도입

보육의 질적 우수성에 대한 사회의 요구가 증가하면서 정부는 새싹플랜에 평가인증제도의 도입을 포함하였다. 당시 보육현장의 거센 반발이 있었지만 결국 어린이집에 대한 평가인증은 어린이집에 대한 평가인증은 2005년 시범 실시기간을 거쳐 2006년도부터 본격적으로 시행되고 있다. 물론, 평가인증은 어린이집 운영 수준을 한 단계 업그레이드 했다는 평가가 일반적이다. 즉, 평가인증과정을 통하여 교사들은 다양한 영역에서 개인적인 성장을

경험하였고, 전문직으로서 자신의 업무에 대한 자부심을 갖게 되었다는 평가가 있다(황옥경, 2009). 그러나 여전히 몇 가지 문제를 갖고 있다.

첫째, 현재 평가인증을 유지하고 있는 비율은 전체 어린이집의 67.3%에 불과하다. 어린이집의 평가인증 결과와 재정지원이 연동되어 있지 않으며 어린이집을 개원하기만 하면 평가인증과 상관없이 정부의 재정지원을 받을 수 있다. 이로써 어린이집 서비스 질을 관리하기 위한 기본적인 제도가 갖추어져 있지 않다는 비난을 받고 있다.

둘째, 그동안 보육관련 연구자 등은 어린이집 평가인증 의무화를 주장하였으며(보건복지부, 2012; 황옥경, 2009), 평가인증결과와 재정지원을 연동시켜야 한다는 제안도 있어 왔다. 그러나 재정지원에 따른 수익을 기대한 공급자들이 어린이집 운영에 대거 진입하여 강력한 이해집단을 형성하면서 평가인증 결과와 재정지원 연동에 제동이 걸리고 시스템을 통한 서비스 질 관리 체계의 채택을 어렵게 하였다. 이러한 상황은 행정부의 질 관리 강화 노력에 장애가 되었다. 아동학대, 부실급식, 교사의 열악한 처우, 부정수급, 회계 부정 등 서비스 질 문제가 불거지고 일부 국공립을 제외하고 만족도가 낮은 어린이집 실태는 수요 증가 속도를 질 관리 체계가 따라 가지 못한 결과이다(윤희숙 외, 2013)

#### 마. 보육료 지원 방식의 투명성 제고 및 보육통합정보시스템 구축

어린이집 운영의 투명성 제고를 위해서 보육서비스 전달체계를 개편하여 아이사랑 카드 제도를 2009년 9월 1일부터 도입하였다. 아이사랑카드는 시설별 지원(기본보조금)과 아동별 지원(차등보육료)으로 이원화된 보육료 지원을 보육료로 통합하여 아이사랑카드를 통해 부모에게 직접 지원하는 보육료 지원방식이다.

또한 2009년에는 보육통합정보시스템을 구축하여 어린이집 운영의 투명성을 강화하였고, 어린이집 재정 운영의 투명성을 유지하기 위해 부모모니터링 활성화 등을 추가하였다.

#### 바. 국가 공통 보육·교육과정인 '누리과정' 시행

정부는 2012년 1월 18일 2012년 「5세 누리과정」의 전격적인 시행에 이어 2013년부터 「3, 4세 누리과정」을 도입·시행하고 있다. 「3, 4세 누리과정」은 '보육은 미래를 위한 투자'라는 대통령 신년 국정연설의 후속조치로서 추진되는 것으로 2013년부터 어린이집이나 유치원에 다니는 만 3세부터 5세 유아는 하루 3~5시간 동안 국가가 제시한 공통과정에



따라 배우고 활동한다. 누리과정은 어린이집의 ‘표준보육과정’과 ‘유치원 교육과정’을 일원화해야 한다는 필요성에서 도입되었으며 생애초기의 기본생활습관, 인성, 예의, 생활습관, 창의력 배양에 초점을 맞춘 보육과정이다. 누리과정을 담당하는 보육교사 1급과 2급 자격교사는 월 30만원의 교사수당을 지급받는다.

### Ⅲ. 보육정책의 방향과 과제

정부는 보육정책을 수립하고 실행하는 과정에서 정부재정 지원 확대가 낳은 부작용을 정확하게 파악하고, 아울러 우리나라 0~5세 영유아에 대한 국가 양육이 어떠한 개념과 철학에 근거해야 하는지 그리고 어떤 목표를 지향하고 있는가에 대한 사회적 합의가 필요하다. 이에 우리나라의 보육정책이 나아가야 할 주요 방향과 핵심 과제를 모색해 보면 다음과 같다.

#### 1. 0~5세 영유아 양육에 대한 국가 정책 목표 수립

**양육의 질적 우수성을 성취할 수 있는 국가의 전략이 요구된다.**

OECD(2012)는 Starting strong III에서 각국이 ECEC(Early Childhood Education and Care) 질 향상을 위한 목표수립, 최소한 기준 설정, 그리고 실행방안을 마련할 것을 제안하고 있다. 2004년 우리 정부는 보육의 질을 향상을 기치로 내걸고 영유아보육법을 전면 개정하여 보육교사 자격기준 강화와 보육교사에 대한 국가자격을 부여하였다. 보육의 질 향상을 위한 정부의 노력은 평가인증 실시와 표준보육과정 시행, 그리고 보육포털 시스템 운용을 통한 재정운영의 투명성 모색 등을 통해 지속되어 왔다. 그러나 우리나라 보육정책의 비전이 영유아 양육에 대한 국가 비전을 담고 있으며 보육의 질을 추구하는 것이었는가를 검토할 필요가 있다(황옥경, 2013a).

아이사랑플랜에서 정부는 ‘아이와 부모가 행복한 세상’을 정책비전으로 설정하였고 3대 추진전략으로 ‘영유아 중심’, ‘국가책임제보육’, ‘신뢰구축’을 제시하였다. 한편, 보육의 비전이 구체적이지 않고 운영과 전달체계에 초점을 둔 추진전략이 주류를 이루고 있어 문제점으로 지적된다. 즉, 정부는 ‘보육은 국가책임’, ‘국가가 부모’, ‘0-5세 보육 국가 완전 책임제’ 등을 정책 기치로 내세웠으나 박근혜 정부의 보육에 대한 ‘국가 완전책임제’의 의미가 무엇인지 모호하며, 국가 완전책임의 범위가 어디까지인지 또한 알려진 바가 없다. 아울러

국가의 보육 추진전략이 제시되고는 있으나 국가의 보육목표는 선명하게 드러나지 않고 있는 것이 현 상황이다.

따라서 국가 미래 인적자원으로서 0~5세 양육에 대한 국가 비전이 정확하게 제시되어야 하고 그 내용은 구체적이고 체계적이어야 한다. 뿐만 아니라, 영유아가 보육의 질적 우수성을 직접적으로 경험할 수 있는 보육목표를 설정해야 한다.

## 2. 영유아 양육에 대한 개념 정립

### **보육과 교육의 개념에 대한 시각차를 정리해야 한다.**

3~5세 유아에 대한 재정지원과 누리과정의 통합은 보육과 유아교육계에 몇 가지 측면에서 혼란을 야기하고 있다.

먼저, 누리과정의 시행은 보육과 교육 개념의 혼란을 가중시키고 있다. 누리과정이 시행되면서 교육을 내포한 보육은 보육과 교육으로 이분화 되었다. 교육은 누리과정의 시행이며 보육은 누리과정 이후 종일 시간의 일로 구분되고 있다. 영유아에 대한 교육은 계획안이라는 이름하에 구조화된 생활주제 중심의 ‘교사주도의 활동’으로 보육은 영유아들의 안전과 건강만을 돌보는 ‘돌봄’으로 구별되어 오히려 보육의 개념이 더욱 축소되었다(정선아, 2013a). 이러한 양상은 어린이집과 마찬가지로 유치원 종일반 경우에도 동일하게 나타나고 있다.

보육과 교육의 개념에 대한 명확한 재정의 없이 누리과정이라는 전달체계의 통합은 ‘보육과 교육이 다르지 않다.’는 보육계의 주장이나 ‘교육과 보육이 다르다.’는 유아교육계의 주장 모두를 모호하게 만들고 있다. 다시 말해, 유치원에 다니는 유아의 경우 누리과정이 적용되는 오전에는 교육을 받고 종일반 교사 채용으로 특별활동 중심의 오후일과는 교육 혹은 보육 그 어느 쪽의 관점을 취하더라도 논리적으로 오류가 있다. 가령, 종일프로그램 모두를 교육으로 이해한다고 볼 때, 3~5세 유아가 오전 9시부터 오후 5시까지 하루 종일 교육 상황에 노출되어 있어도 괜찮은지, 그리고 보육이라고 볼 때 유치원에서 교육과 보육을 이분해서 제공할 수 있는 기능을 관련법이 타당하게 부여하고 있는지를 검토해야 한다. 이러한 오류는 어린이집에서도 나타난다.

아울러 누리과정으로 보육·교육과정이 통합된 상황에서 보육과 교육의 개념을 분리하는 논의 자체가 무색해 진다. 따라서 영유아의 건강하고 안전한 돌봄과 교육이 함께 실행되어야 한다는 것을 직시하고 이제 우리도 OECD나 선진 외국의 경우처럼 보육과 유아교

육(Early Childhood Education and Care)을 통합해서 개념을 정의할 수 있어야 한다.

### 3. 보육교사 자격 재정비

#### 보육교사의 전문성을 담보하는 것은 필수적이다.

보육교사의 자격요건은 OECD보고서에서 보육의 질적 향상을 성취할 수 있는 주요 수단으로 간주된다. 교사의 질이 보육의 질에 직접적인 영향을 미친다는 데 대해서는 반론이 없다. 이러한 배경 때문에 각국은 보육이 발전하는 과정에서 보육교사의 자격요건을 강화해 왔고 우리나라도 예외가 아니었다. 정부는 보육교사 자격요건을 이수학점의 상한을 통해 지속적으로 강화해 왔다. 그러나 우리나라 보육교사 자격취득 요건은 여전히 보육의 우수한 질을 담보하기에는 부족하다는 지적이 주류를 이룬다. 특히, 사이버대학, 학점은행제, 1년 과정의 보육교사교육원 등을 통한 보육교사의 과다배출은 보육교사의 전문적 역량을 위협할 수 있는 요인이 될 수 있다는 분석이다. 교사를 배출하는 교육과 훈련은 안정적이고, 민감하고, 자극적인 상호작용을 하는 교사의 역량과 관련이 있다.

보육교사의 자격요건을 정비하는 방안으로 학과중심제로 전환하는 안이 제시되었다. 보육교사 공급과다로 인한 수급불균형과 보육교사 전문성을 위협하는 주요인이 관련학과 규정이 없는 개방형 보육교사 양성 체계이므로 이를 폐지하자는 것이다.

학점은행제 및 사이버 대학 등 다양한 진입경로를 차단할 방안이 드러나지 않고, 2014년 상향된 학점규정의 시행을 앞둔 현재 보육교사의 전문성을 강화하고 공급을 조절하기 위한 우선적인 방안으로 보육교사 2급 자격 취득 이후 국가고시 등을 치르고 이를 통과한 경우에만 1급 보육교사로 승급되어야 한다는 주장도 있다. 또한 어린이집 원장 자격 국가시험제 도입안도 있다. 이외에도 보육교사 양성교육기관에 대한 자체 및 국가평가가 요구되며, 특성화 영역의 복수자격 부여(기본 보육교사 + 장애아, 다문화, 영아 등)도 검토해 볼 수 있다.

더 나아가 보육교사 자격요건 정비의 타당성은 누리과정에서도 찾을 수 있다. 국가수준의 누리과정을 제공하는 교사 자격기준이 어린이집 교사와 유치원 교사가 다른 것은 모순이다. 따라서 보육교사 자격기준 정비를 더 이상 미루어서는 안 된다.

#### 4. 보육교사 근로조건의 혁신

**보육교사의 처우와 근무 환경의 개선을 위한 투자가 시급하다.**

지난 30여년 동안 보육발전과정에서 가장 관심을 적게 받았던 정책영역은 보육교사의 자격 및 처우와 근무환경 개선이다. 교사 인력은 보육의 핵심이며 교사 학력과 자격 요건 등 인적 수준과 교사의 장시간 저임금 근로조건은 보육의 질을 좌우하는 중요 지표이다.

최근 어린이집에서 교사에 의한 아동학대 사건이 지속적으로 발생하면서 교사 근로조건의 개선이 신속하게 단행되어야 할 것임을 보여주고 있다. 물론 어떠한 경우에도 아동학대가 정당화될 수 없지만 하루 많게는 9시간 이상을 영유아와 상호작용해야 하는 교사의 근무상 조건이 교사를 다양한 위험에 빠뜨릴 수 있음은 주지의 사실이다.

보육교사의 근무환경 개선을 위해서는 적극적인 투자가 요구된다. 종일제, 반일제, 시간 연장제 등의 어린이집의 다양한 형태에 대한 논의가 있는바 보육교사 근무환경 개선은 어린이집 운영형태와 연계되어 개선방안이 논의되어야 한다. 또한 12시간 운영시간이 교사 근무시간으로 호도되지 않아야 하고 보육교사의 근로시간은 보육시간, 보육준비시간, 보육 평가시간을 모두 포함하는 것이어야 한다. 아울러 누리과정 운영 등으로 인해 오후반 교사를 추가로 배치하여 반당 교사 1인 근무체제가 개선되어야 한다.

이외에도 어린이집 휴무의 허용, 휴게시간의 배정, 탄력근무제의 실시, 법정 휴가일 준수, 육아휴직 등의 보장 등이 필요하다. 뿐만 아니라 학력과 자격급수에 따른 초임호봉의 조정으로 보육교사 처우가 개선되어야 하며, 경쟁력 있는 교사의 임금 책정을 통해 우수한 보육교사를 확보할 수 있어야 한다.

전 계층 보육료 지원이라는 파격적인 정책을 실행한 정부가 보육교직원의 전문성 강화와 근무여건 개선이라는 혁신을 단행해 주기를 바란다.

#### 5. 부모의 다양한 선택기회

**부모의 요구와 필요에 따른 다양한 육아지원 정책이 지원되어야 한다.**

다양한 보육서비스에 대한 부모의 요구는 그동안 계속되어 왔다. 정부는 『새싹플랜(2006~2010)』에서 ‘다양한 보육서비스 제공’과 『아이사랑플랜(2009~2012)』에서 ‘아동·부모 특성에 따른 맞춤형 보육서비스’가 정책과제로 포함되었다.

보편주의를 내세운 무차별 무상보육과 양육수당 지원은 오히려 영유아의 부모분리와 형

제관계 단절, 그리고 또 다른 영역의 소비를 부추길 수 있음을 인식할 수 있어야 한다. 양육수당과 보육료 지원이 자녀양육에 대한 양육비의 가계부담 감소로 이어지지 않고 영유아에 대한 별도의 특별활동 제공이나 물품 구입 등으로 또 다른 형태의 소비생활이나 보육의 과다 이용 등으로 나타나고 있는 것은 주목되어야 한다. 특히, 양육수당의 현금 지급에 대해서는 부모 당사자들도 의아해 하고 있는 부분이다.

시설보육이나 가정 내에서 양육의 경우에만 보육비용을 지원받을 수 있는 양자택일의 보육지원 방식을 탈피하여야 한다. 또한 일시보육 등의 시간제 보육의 활성화로 부모의 보육이용과다를 막고 영유아가 자신의 부모에 의해 양육될 수 있는 기회를 제공할 수 있어야 한다. 단시간의 시설이용과 양육수당의 일부를 결합한 형태가 주어진다면 다양한 보육에 대한 부모의 욕구를 만족시킬 수 있을 것이다. 아울러 부모지원이 양육지원 인프라가 아닌 시설이용 비용 지원에 집중되어 온 결과 부모와 아이가 시간을 보낼 장소를 찾기 어렵다(윤희숙, 김인경, 권형준, 2013). 따라서 자녀와 시간을 보내고 싶어 하는 부모를 지원하기 위해서는 놀이터, 육아지원센터 등 다양한 양육지원 인프라를 갖추어야 한다.

## 6. 보육재정 지원의 적절성 및 효율성 검토

**보육 정책과 보육 재정의 영향에 대한 평가가 실시되어야 하며 이를 통해 무상보육에 대한 재논의가 필요하다.**

보육정책과 보육재정의 효과에 대한 평가가 이루어져야 한다. OECD보고서는 보육의 효과에 대한 연구를 통해서 보육의 질을 높일 수 있다고 보고 있다. 영유아기 보육경험이 누구에게 어떠한 방향에서 발달에 긍정적 효과를 가져다 주었는지를 확인해야 한다. 아울러 초등학교에서의 성취와도 연계하여 평가할 수 있어야 한다.

한편, 보육에 대한 국가재원 투입이 확대된 만큼 산출효과에 대한 점검은 반드시 이루어져야 한다. 보육료지원 확대로 정부가 기대한 바의 출산율이 향상되었는지, 여성취업활성화가 이루어지고 있는 지에 대한 점검이 필요하다. 아울러 보육분야 중 보육재정이 우선적으로 투입되어야 하는 곳은 어디인지 분석해야 한다. 재원 투입 후 영향평가의 실시와 재정분배에 대한 분석을 통한 향후 재원 투입 원칙을 수립하는 것이 재무관리의 기본이다.

최근 양육수당 및 보육료 지원으로 인하여 부모의 보육과잉이용, 정부의 보육재원 확보의 어려움 그리고 어린이집에서의 불법운영 사례가 지속적으로 드러나고 있다. 따라서 보육재정 투입 대상 및 규모, 방식에 대한 총괄점검이 요구되며(황옥경, 2013b), 무상보육은

사회적 합의와 실수요를 반영해 지원 대상 및 규모를 조정할 수 있어야 한다. 특히, 저소득층 취업모에게는 추가시간을 보장하는 것이 필요하다.

## 7. 가정 중심 보육과 수요자 중심의 다양한 보육서비스 제공

**보육서비스의 질적 수준 향상을 위해서는 보육대상의 특성을 고려한 다양한 보육 서비스 제공과 포괄적 보육프로그램 개발이 필요하다.**

영아보육 등 보호 위주의 서비스를 필요로 하는 영유아를 위하여 탄력성 있는 서비스를 제공하는 가정어린이집을 활성화해야 하며, 가족 해체 등으로 조손가정, 한부모가족, 다문화가정 및 장애아 출현율이 증가하는 추세에서 기본적인 보육서비스 이외에 아동과 부모를 위한 포괄적 서비스가 제공되어야 한다. 특히, 장애아동의 경우는 통합보육을 확대하여야 하고, 이에 요구되는 시설·설비 등을 지원해야 한다. 이 은 보육프로그램은 가족의 지원을 목표로 하여 전문가와의 상담, 가정 내 문제발견 및 예방, 부모 지원 등을 어린이집과 아동, 가정, 지역사회 그리고 여러 복지 관련 기관들이 상호협력을 통해 효과적으로 지원하도록 해야 한다. 아울러 어린이집 스스로 지역사회에 개방적인 태도를 취하는 것과 함께 지역사회가 어린이집을 지역사회문제를 해결하는 협력자로 인식하고 보육에 관련된 과제를 같이 고민하도록 지자체와 지역보육정보센터, 어린이집이 공동으로 노력해야 한다.

## 8. 설치 관련 법규 및 어린이집의 안전관리 강화

**영유아보육법 제정 이후 급격한 어린이집 확충 과정에서 충분히 관심을 기울이지 못했던 어린이집 설치와 관련된 제반 법규는 보다 강화되어야 한다.**

보육의 기본은 안전으로, 안전의 확보 없이 보육의 질을 논한다는 것은 무의미하다. 따라서 어린이집의 시설·설비가 안전한 환경으로 구성될 수 있도록 효과적인 대책을 마련하고 강력하게 시행되어야 한다.

아울러 일생 동안의 건강의 기초는 신체적·정신적 발달이 활발한 영유아 시기부터 올바른 건강지도 및 영양 습득으로 시작된다. 특히, 어린이집은 영유아들이 하루 중 대부분의 시간을 지내게 되는 곳이므로 영유아의 발달과 환경에 적합한 건강 및 위생관리, 균형 잡힌 식사와 간식의 제공을 위해 특별한 노력을 기울여야 한다. 이를 위해 보수교육을 통한 원장과 보육교사의 영양학적 지식과 식단작성 능력 향상을 꾀해야 한다.

## 9. 보육서비스 질 유지 및 관리 체계화

**보육서비스의 질을 제고하기 위해 평가인증 결과와 재정 지원을 연동하여 재정 지출의 책무성을 강화해야 한다.**

평가인증제도는 보육서비스의 질 제고에 일정부분 기여하였다. 그러나 보다 실효성 있는 정책이 되기 위해서는 평가제도의 의무화, 평가인증결과 등 관련 정보의 공개, 재정지원과의 연계가 중요한 정책과제가 된다. 평가와 재정을 연동시키고 ‘무상지원’으로 인한 재정지출의 책무성을 강화할 수 있어야 한다.

## 10. 실효성 있는 정보 공시

**부모의 선택권을 존중하기 위해 어린이집에 대한 정보가 실효성 있게 공시되어야 한다.**

보육통합정보시스템의 구축에도 불구하고, 부모가 접근할 수 있는 어린이집에 대한 정보가 제한적이라는 비판이 있다. 정보공시는 최소한의 질 보장을 위해서도 필수적인데 현재 어린이집에 대한 정보공시는 극히 제한적이다. 보육교사 학력과 비용을 공시하여 부모가 이를 확인하고 어린이집을 선택할 수 있어야 하며, 어린이집의 특별활동 내역과 교사수준, 비용수준이 비교 가능한 형태로 편리하게 공시되어야 한다는 지적(윤희숙 외, 2013)도 있다.

## 11. 보육의 공공성 제고

**보육의 공공성 제고를 위해 국공립어린이집의 지속적인 확충이 요구된다.**

보육에 대한 국가 재정 투입이 증가할수록 어린이집의 공공성 제고가 요구된다는 점에서 일정 부분까지 국공립어린이집의 지속적 확충은 중요한 과제가 된다. 부모들이 국공립 어린이집을 선호하는 이유는 서비스 현장에 대한 직접지원이 부모 보조금 지원에 비해 영유아 서비스에 대한 효과적 정부통제, 전국적인 서비스의 질 향상, 교사 훈련의 효과성, 서비스 이용의 형평성 측면에서 보다 효과적이기 때문이다(OECD, 2006). 이러한 효과는 공공성 높은 운영으로 극대화된다. 한편, 국공립어린이집 설치의 가장 큰 걸림돌은 시·군·구에 많은 재정적 부담을 주기 때문인데 근본적으로 다른 접근이 개발되어야 한다. 따라서 기업 등의 민간자본의 참여를 유도하고 이를 국가 자본과 연계한 국공립어린이집의 확충

을 모색할 수 있어야 한다.

또한 공공형 어린이집 제도는 민간어린이집을 벗어나기 어렵고 공공형 어린이집이 공공 어린이집의 대안이 되기 어렵다는 지적(보건복지부, 2012)을 기억해야 한다.

끝으로 0~5세 무상보육의 확대는 보육과잉이용 현상을 낳고 있어 복지가 확대될 때 전형적으로 나타나는 공급이 수요를 창출하는 문제를 그대로 표출하고 있다. 즉, 무상지원의 원칙과 범위, 그리고 기대효과를 상정하지 않은 채 무상보육정책이 확대된 결과, 0~5세 아동에게 하루 12시간의 보육을 보장하고 있을 뿐만 아니라 0~2세 영아를 둔 여성의 어린이집 이용률이 취업률보다 높은 유일한 OECD 국가가 되었다(윤희숙, 2013).

또한 보육과잉 이용 현상은 아동이 부모에 의해 양육 받을 권리에 근거하여 부모 양육과 보육의 역할 조화라는 새로운 과제를 노정하였다(황옥경, 2013b). 즉, 비취업모 영아의 높은 어린이집 취원률, 공공성이 낮은 공급 구조, 어린이집 유형별 교사 자격편차, 교사에 대한 열악한 처우와 근무환경, 정부의 부실감독과 서비스 질에 대한 의심, 회계투명성과 연동되지 않은 정부재정지원, 정보공시의 취약, 양육수당과 시설보육외의 양육 대안 부재 등의 문제점은 최근 몇 년 동안 정부의 막대한 재정지원 확대에도 불구하고 여전히 해결해야 할 과제로 남아 있다.

결론적으로 우리나라의 보육정책이 일관된 방향성을 찾기를 기대하며, 빠른 결정보다는 올바른 결정이 중요하다는 기본 철학을 잃지 않기를 희망한다. 또한 우리나라의 보육정책도 현재에 급급하기 보다는 미래를 내다볼 수 있는 노력이 필요한 시점이다.

## 참고 문헌

- 김의향(2013) 보육교직원 전문성 향상을 위한 자격관리와 처우개선 방안. 한국보육지원학회 춘계 학술대회 자료집. 한국보육지원학회.
- 보건복지부(2012). 보육정책 성과 자료집. 보건복지부.
- 서문희(2013). 보육제정 구조와 확충방안, 한국보육지원학회 춘계학술대회 자료집. 한국보육지원학회.
- 윤희숙, 김인경, 권형준(2013). 보육·유아교육 지원에 관한 9가지 사실과 그 정책적 함의. KDI FOCUS.
- 이재연, 박은미, 황옥경, 강현아, 이은주(2013). **아동복지론**. 서울: 학지사.
- 정선아(2013). 현 정부 영유아 보육정책의 분석 및 발전방향. 서울 YMCA 창립 110주년 기념 보



- 육정책 세미나 자료집. YMCA.
- 황옥경(2009). 보육시설 평가인증추진 방안에 대한 토론회 자료집. 한국보육진흥원.
- 황옥경(2011). ‘공공형’과 ‘자율형’ 어린이집 정책에 대한 논란, 그 해법과 과제는 무엇인가?, 한국보육지원학회 추계학술대회 자료집. 한국보육지원학회.
- 황옥경(2012). 보육교직원의 합리적 수급과 전문성 강화. 한국영유아보육학회 추계학술대회 자료집. 한국영유아보육학회.
- 황옥경(2013a). 현 정부 영유아 보육정책의 분석 및 발전방안. YMCA 서울 YMCA 창립 110주년 기념 세미나 자료집. YMCA.
- 황옥경(2013b). 영아 무상보육정책 분석. **한국보육지원학회지**, 9(1), 81-100.
- 황옥경 외(2012). 어린이집 원장 사전 직무교육과정 교재 개발. 한국보육진흥원.
- OECD(2012). *Starting strong III: A quality tool box for ECEC*. OECD.

## ABSTRACT

As a childcare program of TaeHwa Christian Women's Institution in 1921, the childcare system in Korea was incepted. Since then, the political foothold of childcare system has steadily been advancing to provide high quality services to young children. In almost a hundred-year-history of public childcare in Korea, depending on the changes enforced on the related laws and regulations and varying perspectives over time, the administration office accountable for childcare policies has been authorized to the Ministries of Health, Social Affairs, Education, Labor, Home Affairs, Rural Development Administration, and/or others. But as of 1991, under the enactment of Infant and Child Care Act, it was changed to be administered by the unified authority of the Health and Social Welfare Ministry. Then, in 2004 and 2007, its statutory authority, respectively, transferred to the Ministry of Gender Equality and Family and back to the Ministry of Health and Social Welfare. Starting of the Infant and Child Care Act in 1991, Korean childcare policies have been managed by the dual systems of the Education Ministry and the Health and Social Welfare Ministry each holding jurisdiction over kindergartens and childcare centers, respectively. Faced with the recent marked decline of birth rate, diverse childcare policies are currently implemented in the pursuit of finding means to enhance the quality of childcare and to develop policies for the restoration of the low birth rate. This study presented distinct features of current childcare policies and discussed about future directions and challenges of these policies.

▶ *Key Words* : childcare, policy, Korea

논문투고 2013. 08. 22.  
수정원고접수 2013. 10. 20.  
최종게재결정 2013. 10. 25.