

발	간	번	호
11-1351000-000276-01			

보육정책 개편방안 연구

- 영유아보육법을 중심으로 -

2009

보건복지가족부
육아정책개발센터

보육정책 개편방안 연구

- 영유아보육법을 중심으로 -

연구책임자: 서문희 (육아정책개발센터)
공동연구자: 안재진 (육아정책개발센터)
유희정 (한국여성정책연구원)
이세원 (육아정책개발센터)

2009. 2

보건복지가족부
육아정책개발센터

본 보고서는 육아정책개발센터가 보건복지가족부의 연구용역 의뢰를 받아 수행한 연구의 결과입니다. 보고서의 내용은 전적으로 연구진의 의견이며 보건복지가족부의 공식적인 입장이 아님을 밝혀 둡니다.

제 출 문

보건복지가족부 장관 귀하

본 보고서를 보건복지가족부의 『새정부 보육정책 개편방안 연구』에
관한 최종보고서로 제출합니다.

2009년 2월

육 아 정 책 개 발 센 터

소 장 조 복 희

요 약

1. 서론

가. 연구 목적

- ☐ 영유아보육법을 수요자 욕구에 기초한 수요자 중심의 보육정책을 수행하는 데 적합한 법으로 개정하기 위한 기초 자료 제공에 목적을 둔.
 - 2008년 12월에 개정된 영유아보육법의 시행령과 시행규칙의 개정 방안을 모색
 - 법령 보완 사항, 규제 합리화 등 정비 요인을 발굴하고, 대안을 모색하여 전반적 정책 변화를 수용할 수 있는 중장기적 법 개정 방안을 제안함.

나. 연구의 내용

- ☐ 현행 영유아보육법을 검토하고, 국내 유사법의 법 구성 및 내용을 검토하여 영유아보육법 개선의 준거로 사용함.
- ☐ 외국 4개국의 보육 및 아동 관련 법 체계를 검토하고 시사점을 도출함.
- ☐ 보육서비스 이용권, 양육수당, 보육시설 안전공제회, 금융조사 등 신규 법제화 내용을 검토하고 각 제도 시행을 위한 하위법령 마련 방안을 제시함.
- ☐ 영유아보육법을 중심으로 주제별로 제도를 검토하고 대안을 제시함.
- ☐ 보육시설 중심에서 수요자 및 전체 영유아로 정책 대상을 확대하기 위한 법 체계 개편 방안을 모색하고, 행정처분 등 제반 규정의 정비 방안을 검토함.

다. 연구의 방법

- ☐ 보육정책의 내용, 조사관련 사회지표, 기존통계 자료에 관한 선행연구를 검토하며, 보육관련 법·제도, 인터넷 검색을 통한 외국의 보육관련 법을 검토함.
- ☐ 보육시설장, 보육담당공무원을 대상으로 법 개정 관련 의견조사를 실시함.
- ☐ 보육분야 관계자 간담회를 개최하여 법 개정 방향에 대한 의견을 수렴함.

2. 영유아보육법·제도의 검토

- 영유아보육법 제정(1991) 이전, 1991~2003년, 2004년 이후로 구분할 수 있음.
 - － 1961년 아동복지법, 1982년 유아교육진흥법에 의하여 탁아 사업을 추진
 - － 체계적 보육의 실시를 위하여 1991년 1월 『영유아보육법』을 제정·공포
 - － 2004년 법 개정으로 보육서비스의 질적 수준 제고 정책의 근거 마련
 - － 2008년 12월 개정으로 수요자 중심의 보육정책 추진을 위한 제도적 근거 마련
- 영유아보육법의 한계는 다음과 같음.
 - － 영유아보육법의 중요한 정책 대상인 아동에 대한 고려가 미흡함.
 - － 보육은 보육시설 중심이며, 보육시설 서비스는 아동 보육서비스로 한정
 - － 개인에 의한 보육시설 설치, 운영과 관련된 규정이 애매하여 보육시설의 공공적 성격 규명에 혼란을 일으킴.
 - － 정부의 지원을 받는 기관이나 개인의 책임을 명시하지 않고 있음.
 - － 시설 운영정지나 폐쇄, 벌칙 조항이 부분적으로 부적절하고, 유명무실한 조항이 있음.

3. 보육관련 국내외 법 현황과 시사점

가. 국내 보육관련법

- 유아교육법은 유아를 대상으로 하는 법으로 영유아보육법과 상호 영향을 받음.
 - － 유아교육·보육위원회는 보육정책조정위원회, 유아교육진흥원은 보육개발원과 대칭임.
 - － 사립 유치원에 대한 지원은 구체적이고, 종일제 비용, 입학금, 수업료, 급식비 등을 지원할 수 있도록 하였음.
- 사회복지사업법은 영유아보육법에 의한 사업을 포함하고 있음.
- 보육시설은 아동복지법에 의한 건강 및 안전관리 대상 기관이며, 보육시설 종사자는 아동복지법에 의한 아동학대 신고의무자임.
- 국민기초생활보장법에 의한 수급권자인 영유아는 보육료 지원 대상이며, 보육시

설 우선 입소 대상자가 됨.

－ 보육료 지원 대상 선정 방식은 국민기초수급권자 선정 방식을 준용함.

□ 기초노령연금법은 부정 수급시 회수, 수급권의 양도·압류 및 담보 제공 금지, 연금으로 지급받은 금품 압류 금지, 정보시스템 구축·운영 규정, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 연금을 지급받은 자에 대한 벌칙, 정보 누설시 징역이나 벌금 등 조항이 참고가 됨.

□ 사회서비스baru처관리법(안) 조항들은 보육서비스 이용권 관련 하위법령 구성에 참조가 됨. 사용자 준수조항은 수혜자도 지켜야 할 사항이 있음을 명시함.

□ 노령수당, 경로연금제, 기초노령연금으로 제도가 바뀌면서 노인복지법으로부터 「기초노령연금법」으로 분리된 점이 양육수당의 제도 발전 시 참고가 됨.

□ 장애 영유아의 경우에는 영유아복지법과 장애인복지법의 적용을 동시에 받고 있어, 혜택의 중복적용의 문제가 대두될 수 있음.

－ 수당의 부당수급시 환급, 3년마다 장애인실태조사 실시 규정 등이 참고가 됨.

나. 국외 보육관련법

□ 미국의 보육 관련법은 보호가 필요한 아동 중심으로 편성되어 있으며 아동복지 및 보육 수행 관련 국가의 기본 이념 및 방향 등은 성문화되어 있지 않음.

－ 아동복지 및 보육에 대한 지원을 부모의 근로와 연결하고, 아동양육과 관련된 조세관련 프로그램(EITC)이 발달함.

－ 법 체계의 효력상 연방법률은 주법률에 우위를 차지하고 있으나, 아동복지 및 보육 관련하여 주에 위임하고 있는 부분이 많음.

□ 영국의 보육법은 영국에서 아동 보육만을 다룬 최초의 입법으로 5세 이하 모든 아동들이 접근가능하고 양질의 보육과 기타 서비스를 보장받고 취업한 부모들이 직장과의 조화를 이루는데 더 큰 선택권을 보장받을 수 있도록 함.

－ 지역당국에 책임을 부여하며, 가정보육모를 포함한 모든 보육서비스 제공자들에게 대한 등록요건과 감독 등을 엄격히 규정하고 있음.

□ 호주의 보육 관련법은 크게 두 가지 유형으로 구분됨.

－ 아동보육법은 주로 공공보육시설에 대한 정부 재정 지원의 근거를 제시하며, 국가기준위원회를 두도록 함. 보육 국가기준은 이러한 법에 기초하여 제시함.

- 조세체계법 안에 가족지원법과 가족지원행정법은 보육급여 지원을 규정함. 하위법령으로는 규칙, 명령 등이 있고, 행정부처의 결정(Determination)이 있음.
- 일본의 보육관련 조항은 아동복지법 안에 포함되어 있어서 보육의 정체성이 사회복지로서 자리매김함. 평가도 사회복지법에 의거함.
- 법 체계는 우리나라와 같이 시행령, 시행규칙으로 구성됨.

4. 보육제도의 현황과 대안

가. 보육의 기본원리

- 중장기적으로 보육의 범주, 보육의 이념, 보육의 책임을 보완한 영유아보육법의 전문 개정이 필요함. 이 경우에 고려하여야 할 사항은 다음과 같음.
 - 법의 범주를 시설 중심에서 일반적 양육지원으로 확대하는 것이 필요함.
 - 보육의 이념에 아동권리협약의 일반원칙을 모두 포함함.
 - 부모 등 보호자의 아동 양육 책임성을 분명하게 명시하는 조항이 필요함.
 - 보육시설 역할로 보호자 지원이나 일반 지역주민의 양육지원 내용도 포함함.
- 보육기관 명칭을 어린이집으로 통일하고, 종사자라는 용어는 폐기함.

나. 보육시설 설치

- 보육시설 설치와 관련하여 몇 가지 대안을 다음과 같이 제시함.
 - 보육시설 설치시에 수요와 공급은 단순한 인구수 대비 보육정원이 아니라 질 높은 서비스의 공급이 고려되어야 함. 아울러 정부가 필요하다고 인정할 경우에 국공립시설을 설치할 수 있도록 조항을 두어야 함.
 - 성폭력, 가정폭력, 아동학대와 관련된 자는 보육시설 설치·운영자로 배제하여야 하고, 시설장과 교사의 자격취소자도 설치자로는 적절하지 않으므로 제한하는 것이 바람직함.
 - 사전 상담제도는 용어대로 상담제도로 운영하도록 명시함.
 - 신규 보육시설은 임대 보육시설을 제한하고 부채 비율이 일정 기준이상인 시설은 인가하지 않도록 하여야 함.

- 보육시설 설치자 및 수와 관련하여 다음과 같이 제시함.
 - 법으로 개인이 설치한 보육시설의 대표자와 시설장이 다른 경우에 대하여 언급하고, 대표자의 존재, 책임, 역할, 운영 참여 한계 등을 규정이 필요함.
 - 개인이 설치할 수 있는 보육시설의 개수를 하나로 제한하는 방안을 검토함.

다. 보육시설 운영

- 보육 영유아 구분은 하나의 유형으로 통일하기 보다는 다양한 유형을 두고 선택하도록 하고, 영아만 보육하는 시설은 지역 수요에 따라 확충되어야 함.
- 보육시설 이용시간은 제도적으로 오후 2~3시경에 귀가하는 유형과 오후 7시 30분 정도까지 이용하는 유형으로 이원화하는 방안을 제안함. 영아에 한하여 오전 12시경에 귀가하는 3시간 단시간형 보육도 추진함.
 - 교사 근무는 평일 오전 8시부터 오후 5시까지로 규정하고 그 이상에 대해서는 수당을 지불하거나 추가로 교사를 배치하는 방안의 근거를 마련함.
- 연중 운영원칙은 교사 휴가 보장의 어려움과도 관련이 있기 때문에 교사의 근무여건 개선을 통하여 근본적으로 접근하여야 할 문제임.
- 입소 우선순위 결정을 위한 정책을 보다 정교하게 만들어서 보육이 긴급히 필요한 아동에게 우선권이 보장되도록 함.
 - 가능한 조건별로 각각 점수를 주고 합산한 점수에 따라 우선순위를 부여
- 다수가 보육과정 적용을 현재와 같이 임의조항으로 둘 것을 주장하지만, 중기적으로는 의무조항으로 두는 방안을 검토할 필요가 있음.
 - 보육과정에 대한 의견을 수렴하여 개선의 여지가 있는 부분들은 개선을 추진
- 영유아보육법의 건강 관련 조항은 영유아 건강검진제도와 관련성을 명시함.
 - 일상 보육에서 지속적으로 건강관리가 이루어질 수 있도록 하고, 특히 아동학대와 관련하여 아동상태에 관한 포괄적 관찰과 관심을 갖도록 함. 이와 연계하여 아동복지법으로 정한 신고 의무자로서의 역할을 한다는 조항을 둠.
- 간호사 배치는 일정수 이상의 영영아를 보육하는 시설로 한정하거나 아니면 축탁의 제도로 바꾸는 방법을 검토함. 간호사와 간호조무사는 구별함.
- 영유아 100인 이상을 보육하는 시설은 영양사 1인을 두어 적절한 직무를 수행하

도록 지원함. 장기적으로는 식품위생법이 정하는 수준으로 개선함.

- ☐ 식단의 공개는 법으로 제도화하기 보다는 지침 수준으로 지도하는 것이 적절함.
- ☐ 생활기록부가 제대로 활용되도록 시설장은 생활기록부가 초등학교에 전달되어 연계되도록 필요한 조치를 취하고 노력하여야 한다는 조항을 둠.
- ☐ 아동 상해보험은 가입을 의무화하고, 안전공제회가 설립될 경우 관계를 정립하여야 함. 시설장이나 교사가 가입하여야 하는 보험도 시행규칙에서 명시함.
- ☐ 평가인증제도는 정부의 지원과 연계하거나 아니면 의무조항으로 바꾸는 방안을 중장기적으로 검토할 필요가 있음.
 - 평가인증지표는 개선하고, 운영체계상 중앙과 지방 정부의 역할 명시 필요
 - 보육시설들의 평가인증 관련 조력 지원을 법적으로 뒷받침하여야 할 것임.
- ☐ 단기적으로는 현재의 재무회계규칙을 그대로 유지하면서 규칙의 실효성을 높이고, 점차 이를 영유아보육법 체계 안에 포함하는 방안을 모색함.
- ☐ 운영위원회에 대한 현실적 대안으로 시설유형별로 차별화하는 방안을 제안함.
 - 국공립시설에는 운영위원회 운영을 의무적용하고, 민간개인 보육시설은 선택적으로 할 수 있도록 임의조항으로 두고 설치 및 운영을 평가지표에 반영함.
 - 보육과정의 운영방법은 심의사항에서 삭제하는 것이 바람직함.
- ☐ 국공립보육시설 위탁기간이나 기존 운영자에 대한 위탁 심사 우선권 부여, 위탁기간, 선정심사위원회의 구성 및 공개적 운영 등의 조항을 중앙에서 기준을 제시하여 통일하는 하는 것이 바람직함.
- ☐ 직장보육시설 위탁도 국·공립보육시설 위탁과 마찬가지로 세밀한 기준을 정하여 영유아보육법 시행규칙으로 제도화하는 방안을 제안함.

라. 보육시설 종사자 배치 및 관리

- ☐ 교사대 아동 비율은 발달이 급격하게 일어나는 시기의 경우 월령에 따라 달리 하는 방법, 단시간 보육 아동과 장시간 보육 아동을 달리 적용하는 등의 대안 모색이 필요함.
- ☐ 보육시설 반 규모를 규정에 포함하여 영아와 같은 경우에는 필요시에 교사 2인이 하나의 반을 구성하여 운영할 수 있도록 하여야 함.

- 영유아보육법의 개정법률에서는 직무대행자와 기간이 명확히 규정되어야 할 것임. 직무대행의 기간도 제한하여야 함.
- 보육시설종사자 결격사유에 전염병 질환자와 성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률, 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 및 아동복지법으로 처벌받거나 보호처분을 받은 자를 추가함.
- 대체교사의 경우에도 임면을 제도화하여 운영의 효율화를 기하고, 경력관리 등에서 불이익을 받지 않도록 하여야 함.
- 영유아보육법에서 보육교사의 전문성 제고 조항을 둠. 보육교사 윤리강령을 두어 보육 활동에 자율성을 부여하되 엄격하게 관리하여야 함.
 - － 보수교육의 내용을 일정기간 단위로 변경하는 등의 커리큘럼 운영이 요구되며, 보수교육의 운영을 지원하고 평가할 수 있는 담당기구가 필요함.
- 법령에서 보육시설종사자 보수에 대한 일반적인 사항은 규정하도록 해야 함.
 - － 자격, 경력 및 호봉 등을 규정하고, 직책수당이 마련되어야 함.

마. 시설장과 보육교사 자격

- 보육시설 시설장 자격 강화를 개정 방향으로 둠.
 - － 보육교사는 보육 전공자로 제한하거나 현행 이수학점을 상향조정하거나, 또는 사회복지사처럼 1급은 국가시험을 도입하는 등의 제도 도입이 필요함.
 - － 보육시설 설치·운영자 및 근무자 결격사유로 아동복지법, 성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률, 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률로 처벌 받는 자를 포함하여야 하며, 전염병 감염자도 결격사유로 추가함.
 - － 자격에도 결격사유를 두어서 신체와 정신이 건강한 사람에 한하여야 함.
 - － 시설장과 교사의 전임 또는 겸직금지 규정 위반시 자격정지 조항을 신설하고 보육교사 및 종사자 허위 등록시 시설장 자격정지를 신설함.
 - － 가정, 영아전담 등 모든 보육시설 시설장 자격을 일반 기준과 동일하게 함.
 - － 보육자격관리사무국에 체계적인 종사자 관리 및 교육 담당 기능을 부여함.
- 단기적으로는 보육교사교육원의 양성교육 기간을 늘리거나 장기적 관점에서 양성과정을 폐지하고 보수교육기관으로 전환하는 등 대안이 요구됨.
 - － 보육교사교육원 평가제도를 도입하여야 함.

바. 보육비용 보조 및 수납

- ☐ 법 하위법령으로 필요경비 목록을 명시하고, 그 상한액은 중앙정부 고시를 제안함.
 - 특기활동 중 일부는 보육과정으로 흡수하고, 그 비용의 지원을 검토함.
- ☐ 민간보육시설에 대한 재정지원과 더불어 철저한 관리감독을 통해 질 높은 서비스가 제공되도록 관련 법령을 재정비함.
 - 보육료에 포함되는 항목을 명백하게 밝히고 정부의 지원금도 홍보하여서 부모들이 충분하게 인식하도록 함. 필요경비도 구체화하여 상한선을 둠.
- ☐ 보육서비스 이용권은 신청 자격 및 절차를 명확히 규정하고, 이와 관련하여 재산 및 소득조사 등을 위한 근거조항을 마련함.
 - 카드단말기 대여와 카드이용 수수료, 카드발급 부적격자에 대한 지원, 학부모의 보육서비스 이용권 사용에 있어서의 편의성 등을 법 및 하위법령에 명시
 - 발생할 수 있는 이용권 부정사용 등에 대해서도 규정을 통해 선제적으로 대처
- ☐ 양육수당이 아동발달 저해 요인으로 작용하지 않도록 유의하여야 함.
 - 중장기적으로는 지원 대상을 확대하고 보편적 아동수당으로 확대함.
- ☐ 보육비용 지원에 필요한 보육비용 신청, 재산 및 소득조사, 금융재산의 조사 등 근거 규정 마련에 따라 하위법령이 만들어져야 할 것임.
 - 국민기초생활보장법 및 기초노령연금법의 내용과 일관성을 추구하되, 보육비용 지원에 포함되어야 하는 절차상 특성을 반영함.
 - 장기적으로는 신청자의 소득·재산·금융정보 등을 통합적으로 조회할 수 있는 통합정보시스템을 구축함.
- ☐ 직장보육시설 보육서비스의 최소한의 질적 수준을 보장하는 보육모형 마련
 - 보육료는 국공립시설 보육료 중 인건비 지원의 1/2에 해당되는 비용을 제외한 비용을 부모보육료 기준으로 설정하고, 고용보험기금으로 지원되는 인건비 지원분 1/2을 고용주 지원금에 포함함.

사. 행정·지원 제도

- ☐ 안전공제회에 관하여 필요한 사항을 규정함.
 - 보육시설 안전공제회의 설립요건, 기준과 절차 등을 명시

- 안전공제회 가입 보육시설의 공제회비 납부 의무 및 공제회 기본 자산의 조성에 대한 사항의 명시가 필요
- 안전공제회의 정관, 운영 및 감독, 공제가 되는 범위, 공제 액수 등도 명시
- ☐ 중앙보육정책조정위원회는 폐지하고, 보육정책위원회는 정비가 필요함.
 - 중앙보육정책위원회는 지방정부와 중앙정부, 지방정부간의 협력과 정책 조율 기능을 담당하여야 함.
 - 지방보육정책위원회는 위원 구성과 운영상 객관성과 중립성 보장을 위한 제도적 장치로 일부 위원의 공개모집, 위원집단별 비율 할당제, 회의록 공개 등의 방법이 도입되어야 함.
- ☐ 보육정보센터는 부모, 보육시설, 행정 지원 기능 및 포괄적서비스 차원에서 지역사회와의 연계구축을 포괄할 수 있도록 확대, 재편하고, 각 지역단위 센터들 간의 역할 차별화와 효율적 연계를 모색함.
 - 시·군·구 보육정보센터는 명칭을 육아지원센터로 변경함.
- ☐ 한국보육시설연합회의 주요한 활동목적에 보육서비스의 개선과 질 향상을 포함하고, 중장기적으로 명칭과 범위를 확장하여 협의체로 구성하는 방안을 고려
- ☐ 영유아보육법 상에 규정된 사항과 현실 간의 불일치는 해결 필요

아. 지도감독 및 벌칙

- ☐ 대표자와 시설장이 동일인인 경우 시설장 자격 정지 시 운영 참여 금지가 불가능하여 다른 벌칙으로 전환이 필요함.
- ☐ 보수교육 미이수에 따른 시설장 및 보육교사 자격정지 처분 조항을 삭제하고 과태료를 부과하도록 함. 보수교육은 명령제도로 변경함.
- ☐ 보육시설을 폐지하거나 일정기간 운영을 중단한 경우에는 기간을 명시하여 그 동안 시설을 운용하지 않거나, 아동 규모가 소수로 교사 1인이 계속 운영할 경우에는 시정명령 없이 시·군·구 직권으로 시설 폐지 조항을 두는 것이 마땅함.
- ☐ 보육시설의 운영정지 시 아동과 교사에게로 피해가 돌아가므로 과태료로 대체하는 방안을 검토함.
- ☐ 행정처분, 과태료 해당자가 대표자와 시설장 중 누구인지 분명하게 명시 필요
- ☐ 임면보고를 하지 않을 경우 과태료 적용 사항에 포함

- ☐ 폐지 또는 휴지 등 신고를 안 하고 보육시설을 폐지 또는 휴지한 경우와 운영을 재개한 경우에 해당되는 행정처분과 벌칙의 부조화로 수정 보완 필요
- ☐ 보육서비스 이용권을 부정 사용한 자 이외 이를 조장, 수용하는 자 포함 필요

5. 단·중단기 영유아보육법 개정 방안

가. 영유아보육법 하위법령 개정방안

- ☐ 안전공제회 발족 절차는 10인 이상 발기인, 정관 작성, 총회의 의결, 보건복지가족부장관 허가 절차를 밟음.
 - － 정관은 목적, 명칭, 주된 사무소의 소재지, 사업에 관한 사항 등을 담고, 보육시설 안전사고 예방사업, 관련 조사·연구, 공제로 부과와 징수 등을 수행하며, 임원은 이사와 감사, 보상심사위원회로 이루어지고, 조직은 공제사업 부서와 예방사업 부서를 둠. 예결산을 보건복지가족부에 보고하고 지도·감독을 받음.
- ☐ 양육수당 지급 관련 하위법령은 현재 시행규칙 제35조를 개정
- ☐ 보육서비스 이용권은 특정 요건을 갖춘 보육시설에 한해 사업자 지정을 허가
 - － 사용자와 사업자의 준수사항을 명시
 - － 전담기관의 설치와 보육서비스 이용권의 전자적 관리 내용을 시행규칙에 포함
- ☐ 금융정보의 범위와 동의 방법 및 절차 관련 조항으로, 시행령에 금융정보 등의 범위는 기존 국내법에 준하며, 금융정보의 범위, 동의 방법 및 절차를 명시함. 시행규칙으로는 급여의 신청·절차 조항을 둠.
- ☐ 비용 지원 신청과 관련한 조사와 질문의 범위·시기 및 내용에 관하여 필요한 사항 중 조사의 위촉 규정을 하위법령으로 둠.

나. 영유아보육법 개정방안

1) 기본원칙

- ☐ 영유아보육법 중장기 개편 방안의 기본원칙으로 포괄성, 아동과 수요자 중심의 관점, 책임성 강화, 충분성의 원칙을 적용하였음.

2) 법체계

- ☐ 법의 전체적 구성은 현재의 9장을 7개 장으로 조정하는 것으로 제안
- ☐ 제1장 총칙은 현행법 중 보육정보센터 조항을 제외하고 책임 조항을 강화함.
 - 법의 목적을 아동중심으로 서술하고, 1차적인 자녀의 양육 책임이 부모에게 있음을 명시하며, 정부의 책임은 중앙과 지방정부로 나누어 제시함.
 - 보육이념은 아동권리 전반을 보장하는 방향으로 강화하고, 중앙보육위원회에 중앙과 지방 정부, 지방정부간의 정책을 조정하는 기능을 포함할 것을 제안
- ☐ 제2장은 자녀 보육지원 조치로 포괄적인 보육정책의 추진과 부모 자녀양육지원 및 이를 지원하기 위한 시설로서 현 보육정보센터를 재규정함.
- ☐ 제3장은 어린이집의 원장과 보육교사의 자격관련 조항임.
- ☐ 제4장은 어린이집 설치, 운영의 장으로 4개절로 구성함. 제안하는 내용은 다음과 같음.
 - 용어는 ‘보육시설’을 ‘어린이집’으로 변경하고, 종사자라는 용어는 폐기함.
 - 제1절은 어린이집 설치로 시설·설비 최저 기준을 두고, 대표자 조항을 두어 임무와 역할, 준수 및 금지사항을 명시함. 설치조건으로 부채, 임대 등의 기준을 두며, 대표자 결격 사항은 성폭력 및 가정폭력, 아동학대와 관련된 조문 등을 포함하여 강화함.
 - 제2절 어린이집 교사 등에는 아동복지법에 의한 학대아동 신고 의무 조항을 추가하고, 준수 및 금지사항을 명시할 것을 제안함. 결격사유도 강화함.
 - 제3절은 어린이집 운영으로 보육시간과 보육료, 부모지원 조항을 추가하여 부모 요구에 맞춘 이용시간, 부모지원 기능 강화, 보육비용의 구성을 명시함.
 - 제4절은 건강, 영양 및 안전으로 안전 및 위생, 건강, 예방 및 치료, 급식 관리와 어린이집 안전공제회로 구성
- ☐ 제5장은 비용과 관련된 장으로 보육비용 지원뿐만아니라 양육수당의 지원, 보육서비스 이용권을 포함하고, 특별지원에서 취약보육 지원 근거를 제시하였고, 보육서비스 이용권 관련 업무 담당 기구의 근거 마련함.
- ☐ 제6장은 보칙으로 지도감독 관련조항, 평가(인증), 평가결과 활용, 위반사실의 공포, 비밀누설의 금지, 보육통합정보시스템 조항을 둠.
- ☐ 제7장은 벌칙의 장으로, 기존의 조항에 금지사항 위반에 대한 벌칙 조항을 추가함.

목 차

I. 서론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	1
2. 연구의 내용	3
3. 연구의 방법	3
4. 연구의 범주 등	4
II. 영유아보육법·제도의 검토	5
1. 보육제도의 연혁	5
2. 영유아보육법령의 개요 및 비판적 검토	9
III. 보육관련 국내의 법 현황과 시사점	15
1. 국내 관련법	15
2. 국외 보육관련법	34
IV. 보육제도의 현황과 대안	75
1. 보육의 기본원리	75
2. 보육시설 설치	83
3. 보육시설 운영	89
4. 보육시설 종사자 배치 및 관리	132
5. 시설장과 보육교사 자격	143
6. 보육비용 보조 및 수납	149
7. 행정·지원 제도	171
8. 지도감독 및 벌칙	195
V. 단·중장기 보육관련 법규 개정방안	204
1. 영유아보육법 하위법령 개정방안	204
2. 중장기 영유아보육법 개정방안	214
3. 맺는말	224
참고문헌	226
부록	231

표 목 차

〈표 II-2- 1〉	영유아보육법과 하위법령 내용	10
〈표 III-1- 1〉	유아교육법과 하위법령 내용	16
〈표 III-1- 2〉	아동복지법과 하위법령 내용	20
〈표 III-1- 3〉	아동복지법 전부개정법률안(아동·청소년 복지법)	22
〈표 III-1- 4〉	기초노령연금법과 하위법령 내용	27
〈표 III-1- 5〉	사회서비스바우처관리법(안) 구성	30
〈표 III-2- 1〉	아동복지 관련 미국 연방법	37
〈표 III-2- 2〉	미국 개인책임및근로기회조정법 구성	38
〈표 III-2- 3〉	미국 국세법 중 EITC 내용 부분 구성	38
〈표 III-2- 4〉	아동학대 예방 및 사후관리법 구성	39
〈표 III-2- 5〉	육아휴직 및 병가에 관한 1993년 법의 구성	40
〈표 III-2- 6〉	보육시설 보육프로그램을 위한 국가 건강과 안전 시행 기준	41
〈표 III-2- 7〉	캘리포니아주법 건강 안전 법전 중 공급 인가 관련법 구성 체계	43
〈표 III-2- 8〉	캘리포니아주법 건강 안전 법전 중 개인 건강 관련법 구성 체계	44
〈표 III-2- 9〉	영국 아동법(Children's Act 2004)의 체계	49
〈표 III-2-10〉	영국 보육법(Childcare Act 2006)의 체계	52
〈표 III-2-11〉	일본 아동복지법	58
〈표 III-2-12〉	일본 아동복지법 시행령의 구성	60
〈표 III-2-13〉	일본 아동복지법 시행규칙의 구성	60
〈표 III-2-14〉	일본 아동복지시설최저기준 중 보육소 관련 내용	61
〈표 III-2-15〉	일본 보육소 보육사업지침 개요	61
〈표 III-2-16〉	일본 보육 관련 통달 통지 사례	62
〈표 III-2-17〉	일본 학령전 아동을 위한 유아교육·보육의 종합적 서비스 제공에 관한 법률 구성	63
〈표 III-2-18〉	1999년 신조세체계(가족지원)법 관련	67
〈표 III-2-19〉	1999년 신조세체계(가족지원)법 관련 결정	68
〈표 III-2-20〉	1999년 신조세체계(가족지원)(행정)법	70
〈표 III-2-21〉	1999년 신조세체계(가족지원)(행정)법 관련 결정, 규칙	71
〈표 IV-1- 1〉	현행법상 법적 용어와 명칭 구분의 적절성 여부	81

〈표 IV-1- 2〉	현행법상 보육시설 종사자 구분의 적절성	82
〈표 IV-2- 1〉	보육시설 신규 설치 및 폐쇄 건수	84
〈표 IV-2- 2〉	개인 대표자의 다수 시설 설치 관련 규정에 관한 의견	88
〈표 IV-2- 3〉	시설장 자격이 없는 개인 대표자의 시설장 고용에 관한 의견	88
〈표 IV-3- 1〉	영아반·유아반 동시 운영 조항의 적절성	90
〈표 IV-3- 2〉	현 형태별 바람직한 보육시설 형태에 대한 시설장 의견	91
〈표 IV-3- 3〉	영아 모의 선호하는 보육시설 형태	91
〈표 IV-3- 4〉	평일 아동에 적용하는 보육시간 유형	93
〈표 IV-3- 5〉	아동 이용시간 기준의 필요성	95
〈표 IV-3- 6〉	보육시설 운영기준의 적절성	96
〈표 IV-3- 7〉	보육시설 연중 운영 원칙의 적절성	97
〈표 IV-3- 8〉	국·공립보육시설 우선 이용 대상자 선정을 위한 점수 예시	100
〈표 IV-3- 9〉	표준보육과정의 추구하는 인간상 및 목표	101
〈표 IV-3-10〉	표준보육과정의 영역과 내용(0~5세)	102
〈표 IV-3-11〉	보육과정에 따른 보육 규정의 적절성	104
〈표 IV-3-12〉	일본 모자보건법 시행규칙으로 정한 만 4세 미만 아동의 건강검진 항목	108
〈표 IV-3-13〉	간호(조무)사 배치 규정의 적절성 및 촉탁의에 대한 의견	109
〈표 IV-3-14〉	급간식 메뉴 공개에 관한 의견	112
〈표 IV-3-15〉	보육시설 생활기록부 작성·관리 규정에 관한 의견	113
〈표 IV-3-16〉	시설장 보험 가입 여부	115
〈표 IV-3-17〉	보육교사 보험 가입 여부	115
〈표 IV-3-18〉	평가인증 신청 및 통과 시설	117
〈표 IV-3-19〉	평가인증 임의규정의 적절성 여부	121
〈표 IV-3-20〉	재무회계규칙의 필요성과 적절성	124
〈표 IV-3-21〉	보육시설 운영위원회 규정에 관한 의견	127
〈표 IV-3-22〉	직장보육시설의 운영 형태	130
〈표 IV-3-23〉	전문경영업체의 직장보육시설 경영 현황	130
〈표 IV-4- 1〉	사립유치원 원아수별 학급 현황	133
〈표 IV-4- 2〉	아동복지법 시행령 상 아동복지시설 (보육)교사대 아동 비율	133
〈표 IV-4- 3〉	미국 미시시피주 보육 인가법상 교사대 아동 비율	134

〈표 IV-4- 4〉	일본 아동복지시설최저기준 상 교사대 아동 비율	135
〈표 IV-4- 5〉	시설 유형에 따른 시설장과 교사 보수	141
〈표 IV-5- 1〉	유치원교사와 보육교사의 자격 비교	145
〈표 IV-6- 1〉	시·도별 기타 비용 수납 한도액	150
〈표 IV-6- 2〉	주당 공공보육시설 이용시간별 영유아 현금수당 규모(2006)	163
〈표 IV-6- 3〉	주당 공공보육시설 이용시간별 영유아 현금수당 규모(2007)	164
〈표 IV-6- 4〉	국민기초생활보장법 및 기초노령연금법의 소득·재산조사 관련 조항	168
〈표 IV-7- 1〉	학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률	173
〈표 IV-7- 2〉	학교급별 학교안전공제회 가입 현황	175
〈표 IV-7- 3〉	학교안전공제회 학생 1인당 연간 공제료	175
〈표 IV-7- 4〉	학교안전공제회 학교별·성별별 보상건수 및 보상액 (’07.01.01~12.31)	176
〈표 IV-7- 5〉	독립 행정법인 일본 스포츠 진흥 센터법	177
〈표 IV-7- 6〉	일본 재해 공제 급부 제도에 있어서의 공제 부금액	179
〈표 IV-7- 7〉	학교 중별 재해 발생 상황 및 급부 상황(2007년도)	180
〈표 IV-7- 8〉	보육정보센터 기능(안)	188
〈표 IV-8- 1〉	시설장과 보육교사의 자격정지에 관한 행정처분의 세부기준	195
〈표 IV-8- 2〉	시설운영정지와 폐쇄에 관한 행정처분의 세부기준	199
〈표 IV-8- 3〉	시행규칙 상 과태료 기준	199
〈표 V-1- 1〉	안전공제회 관련 하위법령안	205
〈표 V-1- 2〉	양육수당 관련 하위법령안	208
〈표 V-1- 3〉	보육서비스 이용권 관련 하위법령안	209
〈표 V-1- 4〉	금융정보 관련 하위법령안	211
〈표 V-1- 5〉	조사 및 질문 관련 하위법령안	212
〈표 V-2- 1〉	영유아보육법 개정안	222

그 립 목 차

[그림 III-2-1] 미국 현행 법률 체계 효력의 우선순위	35
[그림 IV-7-1] 재해 공제 급부 가입 현황	179

부 표 목 차

〈부표 III-1-1〉 사회복지사업법과 하위법령 내용	233
〈부표 III-1-2〉 국민기초생활보장법과 하위법령 내용	235
〈부표 III-1-3〉 노인복지법과 하위법령 내용	236
〈부표 III-1-4〉 장애인복지법과 하위법령 내용	238
〈부표 III-2-1〉 캘리포니아주법 교사대 아동 비율	240
〈부표 VI-3-1〉 일본 동경도 세다가야구 보육소 입소 우선순위 고려 기본 요인	242
〈부표 VI-3-2〉 동경도 세다가야구 보육소 입소 조정지수	243

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

보육사업의 기초가 되는 영유아보육법과 그 하위법령이 1991년에 제정되었는데, 그 이후 법의 변천과정을 보면 2004년을 기점으로 정책이 크게 달라졌음을 알 수 있다. 2004년 이전에는 하위법령을 중심으로 보육시설 확충을 도모하기 위하여 규제를 완화하는 방향으로 부분적으로 개정되었고, 2004년 이후에는 법 전문 개정으로 양적 확충보다는 질적 수준 제고를 위한 제도적 장치들이 많이 포함되어 정책적 변화를 가져오게 되었다. 즉, 2004년 영유아보육법 개정은 규모 확충에 중점을 두어 온 보육사업으로부터 보육서비스의 질적 수준을 제고하고 지역적 균형발전을 도모하는 보육사업으로 정책방향을 새로이 설정하게 되었고, 이를 위한 제도적 기반을 마련하였다는 데 의의가 있다. 당시 주요 제도로 보육과정 제정, 평가인증제도, 교사자격제도 등 새로운 제도가 도입되고 이를 위한 인프라 설치 근거를 마련함으로써 보육서비스의 질과 보육내용 개선을 위한 한 단계 발전된 정책을 추진할 수 있게 된 것이다.

그럼에도 불구하고 그 동안 영유아보육법은 「수요자 중심의 정책」이라는 새정부 보육정책의 기조와 이에 근거한 보육정책을 수용하는데 한계를 가지고 있다. 「수요자 중심의 정책」은 1999년부터 정책 방향으로 설정되었으나, 주로 양적 확충에서 보육서비스의 질적 수준 제고 정책으로의 변경에 초점을 두었고, 수요자들의 다양한 요구에 부응할 수 있는 보육서비스의 제공과 지원 등은 기대에 미치지 못하여 정책의 사각지대가 존재하게 되었다.

이에 정부는 새로운 시각으로 수요자 중심의 보육정책을 추진하고자 우선 핵심적인 제도 도입을 내용으로 2008년 12월에 영유아보육법을 개정하였다. 여기에는 네 가지 제도가 새로 포함되었다. 첫째는 양육수당의 도입이다. 2009년 하반기부터 보육시설이나 유치원을 이용하지 않는 아동에 대한 양육수당이 도입될 예정이므로 이에 대한 법적 근거를 마련한 것이다. 둘째, 보육서비스 이용권 제도 도입이다. 현재 보육비용 지원방식이 인건비 등 시설별 지원은 물론 영아 기본보조금이나 보육료 차등 지원도 수요자를 거치지 않고 시설에서 직접 수령하기 때문에 정부 지원에 대

한 부모의 인식도가 낮고, 따라서 보육시설 운영에 대한 부모의 모니터링 기능도 취약한 것으로 평가되어 개선과제로 추진된 것이다. 셋째, 보육료 지원 대상아동의 증가로 자산조사 대상이 크게 증가하였으나, 자산조사 방식은 종전과 동일하고, 또한 자산 파악을 위한 금융조사 등에 대한 법적 근거도 미비한 상태여서 시·군·구 보육담당공무원과 읍·면·동에 업무과중 부담을 주고 있어 제도를 개선할 필요가 있고, 특히 금융조사의 법적 근거의 마련이 필요하였다. 넷째는 보육시설 안전사고에 대비한 보육시설 보호 장치로 안전공제회를 설립하고자 이에 대한 법적 근거를 마련하였다. 이외에 다문화 가정 자녀 보육을 취약보육으로 추가하여 주요 보육정책 대상으로 명시하였다. 결혼이민자 급증으로 생겨난 다문화 가정 아동에 대한 지원을 강화하기 위한 법적 근거를 마련할 필요성이 제기되었던 것이다.

이처럼 새로운 보육정책을 추진하기 위한 법적 근거는 마련되었으므로, 우선 단기적으로는 정책 추진시 고려되어야 할 사항 등에 대한 검토가 필요하고, 그 후속 조치로 하위법령이 제정되어야 한다.

그러나 이러한 조치에도 불구하고 영유아보육법이 가지고 있는 근본적인 문제는 여전히 남아 있다. 영유아보육법은 공급자인 보육시설 중심의 법으로 아동에 대한 배려가 충분하지 않으며, 자녀를 기르는 부모들이 필요로 하는 다양한 보육서비스나 정부의 지원 등을 수용하는데 한계가 있다. 보육서비스의 개념이 보육시설에서 제공하는 서비스로 제한되어 있고 지원도 이에 한정되고 있으나, 가정내보육을 이용하는 아동도 상당수이고, 어머니가 자녀를 직접 기르는 경우에도 정부나 지역사회 지원은 필요하다. 조부모, 친인척, 보육모와 같은 가정내 비공식부분의 보육서비스는 대체로 영아의 경우는 시설보육의 대체 기능을 하고 있고, 유아의 경우는 보완적 기능을 담당하고 있다. 취약보육에 대해서도 용어나 개념의 재정의가 필요하며 더불어 비취업모의 시간제 보육 욕구나 시간제 놀이 욕구를 충족시킬 수 있는 정책 대안도 필요하다. 또한 규제 합리화 관점에서 보육시설 설치 및 운영 기준, 지도감독 관련 조항의 재검토도 필요하다. 이는 법 조항의 수정보다는 법 전면적인 구성의 변경 등이 필요한 부분이다.

이 연구는 이러한 배경에서 현재의 영유아보육법을 수요자 욕구에 기초한 수요자 중심의 보육정책을 수행하는 데 적합한 법으로 개정하기 위한 기초 자료 제공에 목적을 둔다. 단기적으로는 정부가 사각지대 없는 수요자 중심의 보육정책을 효과적으로 추진하기 위하여 지난 12월에 개정된 영유아보육법의 시행령과 시행규칙의 개정 방안을 모색하고자 하며, 중장기적으로는 보육정책 대상의 확대, 보육 사각지대

해소, 부모 자녀양육 지원, 취약보육 지원 및 활성화, 보육서비스 이용권 등 전반적 정책 변화를 수용할 수 있는 법 개정 방안을 모색하고자 한다. 보육 제도, 법령 등을 전반적으로 검토하여 법령 보완 사항, 규제 합리화, 벌칙 등 보육관련 법령 정비 요인을 발굴하여 검토하고, 대안을 제시하고자 한다.

2. 연구의 내용

이 연구는 영유아보육법을 수요자 중심의 보육정책을 수행하는 데 적합한 법으로 개정하기 위하여 필요한 기초 자료 제공에 목적을 두는 것으로, 연구목적에 따른 구체적인 연구내용은 다음과 같다.

첫째, 현행 영유아보육법을 검토하고, 국내 유사법의 법 구성 및 내용을 검토하여 영유아보육법 개선의 준거로 사용한다.

둘째, 미국, 영국, 일본, 호주 4개국의 보육 및 아동 관련 법 체계를 검토하고 시사점을 도출한다.

셋째, 보육서비스 이용권, 양육수당, 보육시설 안전공제회, 금융조사 등 2008년 12월 법 개정에 포함된 신규 법제화 내용을 검토하고 각 제도의 구체적 시행을 위한 하위법령 마련 방안을 제시한다.

넷째, 현 영유아보육법을 중심으로 제도별 현황을 검토하고 보육관련자의 의견을 수렴하여 개선방안을 제안한다.

다섯째, 새로운 법 체계의 개편방향을 검토한다. 보육시설 중심의 영유아보육법 체계에서 시설보육 이외의 다양한 양육지원을 포함하고 시설 이용아동으로부터 전체 영유아로 정책 대상을 확대하기 위한 법 체계 개편 방안을 모색한다. 아울러 행정처분 및 지도 감독 등 제반 벌칙 규정의 정비 방안을 검토한다.

3. 연구의 방법

연구 추진방법은 관련 문헌 및 자료 수집, 설문조사, 관계자 간담회를 통한 의견 수렴 등이다.

첫째, 국내외 문헌 및 자료를 수집, 분석하였다. 보육정책의 내용, 조사관련 사회 지표, 기존 통계 자료에 관한 선행연구를 검토하며, 보육관련 법·제도, 인터넷 검색

을 통한 외국의 보육관련 법 검토를 실시하였다.

둘째, 보육시설장, 공무원 등 보육관계자를 대상으로 개선 방향에 대한 의견조사를 실시하였다. 먼저 16개 시·도별로 보육업무 기간이 비교적 긴 보육담당공무원 2인씩을 추천받아서 전자우편을 통하여 영유아보육법과 하위법령 등 전반에 걸친 의견을 수집하였다. 또한 보육시설 시설장 300명과 시·군·구 보육담당 공무원 200명을 대상으로 전화 설문조사를 실시하여 주로 보육시설 운영 관련 제도 개선에 대한 의견을 조사하였다.

셋째, 간담회를 통하여 의견을 수렴하였다. 학계, 보육관련단체, 보육시설장 등 보육 관계자 간담회를 개최하여 법 및 하위법령 개정 방향에 대한 의견을 수렴하고자 하였다.

4. 연구의 범주 등

이 연구는 영유아보육법 개정방안을 모색하는데 목적을 둔 연구이다. 영유아보육법은 보육과 관련된 모든 분야를 다루기 때문에 그 범주는 매우 넓다. 그러나 보육의 모든 문제를 한 번에 모두 다루기는 어렵기 때문에 본 연구에서는 영유아보육법 조항들 중 반드시 포함되어야 하는 부분에 중점을 두었고, 별도의 집중적 검토가 필요하다고 판단되는 부분은 연구의 범위에서 제외하였다. 구체적으로 시설장과 보육교사의 자격부여를 위한 교육, 교과목 등 자격 조건과, 급수 등 전반적 체계와 보육시설의 설비나 안전과 관련된 전반적 문제는 본 연구의 범주에는 포함하지 않았다. 이러한 주제는 간단하지 않으므로 별도의 독립된 연구가 필요하다고 판단된다.

또한 본 연구는 법 개정 방안을 제시하는 데 있어서 바로 추진하여야 하는 하위법령 개정방안은 구체적으로 제시하였으나, 중장기적으로 추진하여야 하는 법의 전면적인 개정방안에 대해서는 법의 목차 수준을 제시하는 데 머물렀다. 이는 영유아보육법이 전문 개정된 지 4년이 안 되어서 시일 내에 전문 개정을 추진하기 어렵고, 또한 추진한다고 하여도 사회적 합의를 도출하는 데는 긴 기간이 필요할 것이기 때문에, 본 연구에서 구체적인 전문 개정안을 제시하기보다는 개정을 위한 논의의 단초를 제공한다는 데 의의를 두었다고 하겠다.

II. 영유아보육법·제도의 검토

제2장에서는 영유아보육법·제도를 간략하게 기술하였다. 먼저 법의 연혁을 살펴보고, 다음으로 현 영유아보육법의 개요 및 한계 등을 개괄적으로 기술하였다.

1. 보육제도의 연혁

가. 영유아보육법 제정(1991) 이전

우리나라의 보육사업은 1921년 서울에서 태화기독교사회관이 탁아프로그램을 개발함으로써 시작되었다. 그 후 일부기관에서 탁아소를 설치·운영하고 복지관 프로그램의 하나로 실시하는 등 극히 일부에서 탁아사업을 실시하였으나 이는 극빈자녀에 대한 임시구호적 성격을 벗어나지 못했었다. 이러한 탁아사업은 1961년 아동복지법이 제정·공포됨으로써 비로소 구빈사업적 성격을 벗어나 아동의 복리를 증진시키기 위한 사업으로 그 성격이 변모하게 되었다.

이후 정부는 1982년 유아교육진흥법을 제정하여 기존의 어린이집, 새마을협동유아원 및 농번기탁아소를 새마을유아원으로 흡수·통합하여 운영하게 된다. 이 때 시설은 내무부가, 교육·탁아 내용은 교육부가 담당하기로 부처 간의 역할을 구분하였다. 그러나 새마을유아원은 교육의 성격이 강하였고, 또한 여성의 사회참여 증가 및 가족구조의 핵가족화에 따라 급격히 증가한 보육수요를 한정된 새마을유아원이 충족시키기에 미흡하여, 취업여성의 자녀양육 문제가 큰 사회적 문제로 등장하게 되었다.

이에 따라 1987년 12월 노동부에서는 남녀고용평등법에 의한 직장탁아제도를 도입하였고, 1989년 9월부터는 다시 보건복지부가 주관이 되어서 보육사업을 실시하였다. 1982년 유아교육진흥법이 제정되면서 삭제된 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 마련하였다.

나. 1991년~2003년

그러나 영유아보육에 관련된 사업이 여러 부처에서 제각기 독자적으로 관리·운영됨에 따라 정부재정의 비효율적 투자는 물론 체계적이고 효율적인 영유아보육을 실시하는데 어려움이 노출되었다. 이에 정부는 1991년 1월 『영유아보육법』을 제정·공포하고 1991년 8월에 시행령 및 시행규칙을 제정·시행함으로써 보육사업 주관부처를 보건복지부로 일원화하고 종전의 단순 “탁아”사업에서 보호와 교육을 통합한 “보육”사업으로 확대·발전시키고자 하였다.¹⁾ 이에 따라 탁아시설의 설치·운영규정에 의한 「탁아시설의 설치·운영규정」은 폐지되었다.

영유아보육법과 시행령은 제정 이후 세 차례의 개정을 거쳤고, 시행규칙은 여러 차례 개정되었다. 동 법은 무상보육의 근거를 마련했을 뿐 그 근본적인 취지나 방향에서는 별다른 변화를 보이지 않았고, 주로 시행령과 시행규칙 개정을 통하여 정책의 변화를 뒷받침해 왔다. 시행령 및 시행규칙의 개정 내용을 보면 주로 절대적으로 부족한 상태에 있던 보육시설의 양적 확충을 도모하기 위해 시설설치 및 종사자의 자격기준을 완화시키는 데 개정의 방향이 맞추어져 왔음을 알 수 있다. 이는 1995년부터 추진한 보육3개년확충사업과도 같은 맥락이다. 더욱이 1998년에는 보육시설에 대한 인가제를 신고제로 전환함으로써 보육사업에의 진입장벽이 제거됨에 따라 보육시설 설치를 원하는 자는 누구나 일정 자격만 갖추면 보육시장에 진입할 수 있도록 통로가 전면적으로 개방되기에 이르렀다. 몇 년간에 걸쳐 시행된 이러한 일련의 법개정 조치들은 긍정적인 측면에서는 급격하게 증가된 보육수요에 대한 정부의 적극적인 반응이었다고 볼 수 있다. 그러나 다른 한편으로는 양적 확충에 급급한 나머지 보육 공급 구조를 민간위주로 고착시키는 결과를 낳았다는 비판을 면하기 어렵다.

다. 2004년 이후

2000년대에 들어오면서 보육시설의 양적 확충보다는 질적 수준의 제고가 주요 관심사로 부각됨에 따라 보육서비스의 질적 수준을 제고할 수 있는 구체적인 방안들에 대한 논의가 활발하게 이루어졌는데, 이러한 결과로 2004년에 영유아보육법이 전문 개정된다.

1) 여성단체 등의 보육에 관한 독립된 입법 요청에 따라 국회에서는 보육사업의 통합일원화를 내용으로 한 『영유아보육법』이 의원 입법으로 추진되었음.

2004년에는 또한 정부조직법 개정으로 2004년 6월 12일부터 영유아 보육사무가 보건복지부에서 여성부로 이관된다. 동시에 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 것으로 본다.

2004년 1월 29일 전문개정된 영유아보육법의 시행²⁾에 따라 보육서비스의 질적 수준 향상과 보육의 공공성 강화 등을 통해 보육사업이 획기적으로 발전할 수 있는 계기가 마련되었다. 개정된 영유아보육법은 그동안 논의된 개선방안을 대부분 수용하고 전반적으로 보육에 대한 국가와 사회의 책임을 강조하고, 보육의 기본방향으로 보육의 보편성, 아동의 보육 받을 권리 및 보육에 대한 국가와 사회의 책임을 분명하게 밝히고 있다. 법 제3조에서는 영유아의 이익 최우선 원칙, 성장발달 원칙, 무차별의 원칙을 보육이념으로 새로 규정하였다. 또한 법 제4조는 모든 국민은 영유아를 건전하게 보육할 책임을 지고, 국가 및 지방자치단체는 보호자와 더불어 영유아를 건전하게 보육할 책임을 진다는 종전의 법 조항에, 특히 시장·군수·구청장은 영유아의 보육을 위한 적절한 보육시설을 확보하여야 한다는 규정을 추가하여 기초자치단체에 보육시설 확보 책임이 있음을 분명하게 하였다. 또한 개정된 영유아보육법은 보육에 대한 정부의 비용보조 근거를 확대하였다. 즉, 법 제36조에 국가 또는 지방자치단체는 보육시설의 설치, 보육교사의 인건비, 초과보육 운영경비 등 운영에 소요되는 경비, 보육정보센터의 설치·운영, 보육시설 종사자의 복지 증진, 취약 보육의 실시 등 보육사업에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 보조한다고 명시하였다. 구체적 비용보조 영역의 제시는 이들 분야에 대한 정부의 비용보조 책임을 강화한 것으로 이에 따른 예산의 확보 및 효율적 사용이 주요 과제가 되었다.

이후 수차례 법과 하위법령 개정을 통하여 제도를 보완하였다. 이를 보면 먼저 2005년 12월 영유아보육법과 시행규칙의 일부 개정으로 보육교사 이외에 시설장에 게도 국가자격증을 발급하는 제도를 도입하였고, 보육시설운영위원회 설치를 의무화하여 보육시설 운영의 책임성과 투명성을 강화하게 되었으며, 보육시설 설치 사전상담제를 실시하여 시설 설치에 따른 민원 불편을 해소하는데 중점을 두었다.

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, 태

2) 시행일은 2005. 1. 30일.

도를 제시하는 등 영유아가 조화로운 사회구성원으로 성장될 수 있도록 보육환경의 질을 높이하고자 하였다.

2007년 7월 개정된 영유아보육법은 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부받거나 보조금을 유용한 경우 보육시설장의 자격정지 및 자격취소가 가능하도록 규정하였으며 영아 또는 장애아가 주로 이용하는 보육시설로서 보건복지가족부장관이 정하는 보육시설은 운영정지처분에 갈음하여 보육시설 정원의 감축 또는 아동모집의 정지 조치를 취할 수 있도록 하였다.³⁾ 이는 증가된 보육예산의 효율적 사용이 주요 정책과제로 부각된 결과이다.

또한 최근 2008년 1월 개정된 영유아보육법에는 보육시설을 설치·운영하는 자가 그 보육시설을 양도하거나 사망한 때 또는 법인의 합병이 있는 때에는 종전의 보육시설을 설치·운영한 자에게 행한 행정제처분의 효과는 그 행정처분일로부터 1년간 그 양수인·상속인 또는 합병 후 신설되거나 존속하는 법인에게 승계되며 행정제처분의 절차가 진행중인 경우에도 그 처분절차가 승계되도록 하였다.⁴⁾

2008년 3월에는 이명박 정부 출범과 더불어 정부조직법 개편으로 보육업무가 다시 보건복지가족부의 소관 업무가 되었다. 보건복지가족부는 새정부 보육철학에 맞추어 수요자 중심의 보육정책 개편방안을 수립하고 이를 위한 제도적 근거를 마련하기 위하여 영유아보육법을 개정하였다.

그 결과 개정된 영유아보육법에는 보육의 정의를 보육시설과 가정양육지원에 관한 사회복지서비스로 변경하였고(제2조), 취약보육 대상에 다문화 영유아를 포함하였으며(제26조제1항), 보육시설의 안전사고 예방 및 보상의 제도화를 위하여 보육시설 안전공제사업 및 안전공제회 설립 관련 근거를 규정하고(제31조의2), 보육시설 미이용 아동에 대해 양육에 필요한 비용을 지원할 수 있도록 하였으며(제34조의2), 보육서비스 이용권 제도를 도입하여 보육비용 지원을 이용권을 통해 지급할 수 있도록 하고(제34조의3), 보육비용 지원에 필요한 보육비용 신청, 재산 및 소득 조사, 금융재산의 조사 등 근거 규정을 마련하였다(제34조의4부터 제34조의6). 또한 보육서비스 이용권 제도 도입에 따른 이용권 부정사용 등에 대한 제재 규정을 마련하여 54조 제3항에 보육서비스 이용권을 부정사용한 자, 거짓 또는 그 밖의 부정한 방법에 의하여 보육료를 받거나 타인으로 하여금 보육료를 받게 한 자에 대한 처벌조항을 두었다.

3) 2008. 7. 28일자로 시행

4) 2008. 4. 18일자로 시행

2. 영유아보육법령의 개요 및 비판적 검토

가. 영유아보육법령의 개요

2008년 12월 현재 영유아보육법은 제9장 56조로 구성되어 있고, 시행령과 시행규칙은 장 구분 없이 각각 26조, 44조로 구성되어 있다(표 II-2-1 참조). 그 구성과 내용을 간략하게 살펴보고자 한다.

영유아보육법은 총칙 법 제3조에서 보육이념으로 아동권리 4대 원칙 중 참여권을 제외한 3대 원칙이 제시되었고, 법 제4조에서는 시장·군수·구청장은 영유아의 보육을 위한 적절한 보육시설을 확보하여야 한다는 규정을 두어 기초자치단체에 보육시설 확보 책임을 부여하였다. 이외에 보육정책조정위원회와 보육정책위원회, 보육개발원, 보육실태조사 등 관련 조직의 설치 및 조사 실시 규정을 두고 있다. 법 제2장은 보육시설의 설치로 국공립, 직장보육시설 설치 및 민간개인 시설 설치 절차 등을 명시하고 있으며, 제3장은 종사자 관련 규정으로 배치, 임면, 자격 기준 및 관리를 정하고 있고, 제4장은 보육시설 운영과 관련하여 운영기준, 운영위원회, 보육과정, 생활기록부, 평가인증에 관한 조항을 두고 있다. 제5장은 영양, 건강 및 안전 관련 조항이며, 제6장은 비용 관련 조항으로 2008년 12월 법 개정으로 종전의 비용의 부담, 무상보육의 특례, 비용의 보조 등, 보육료 등의 수납, 세제 지원, 비용 및 보조금의 반환 등 조항에 새로 도입되는 양육수당, 보육서비스 이용권, 금융조사 항목이 추가되었다. 특히 법 제36조에 국가 또는 지방자치단체는 보육시설의 설치, 보육교사의 인건비, 초과보육 운영경비 등 운영에 소요되는 경비, 보육정보센터의 설치·운영, 보육시설 종사자의 복지 증진, 취약보육의 실시 등 보육사업에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 보조한다고 명시하여 모든 형태의 지원이 가능하도록 근거를 마련하였다. 제7장은 지도 감독 관련 조항으로 지도와 명령, 보고와 검사, 보육시설의 폐지·휴지 및 재개 등의 신고, 지정 또는 변경 이외에 보육시설의 장과 보육교사의 자격정지, 자격취소를 포함하며, 제8장은 보칙으로 경력의 인정, 권한의 위임 및 위탁, 도서·벽지·농어촌지역 등의 보육시설, 보육시설연합회에 대한 규정을 두고 있고, 제9장은 벌칙 조항으로 구성되어 있다.

동법 시행령은 법에서 위임한 보육정책조정위원회, 보육정책위원회, 보육정보센터, 보육계획, 무상보육, 자격기준 등을 규정하며 별표로 보육인력의 자격기준과 과태료 부과기준을 명시하고 있다.

〈표 II-2-1〉 영유아보육법과 하위법령 내용

영유아보육법	영유아보육법 시행령	영유아보육법 시행규칙
제1장: 총칙 1. 목적 2. 정의 3. 보육 이념 4. 책임 5. 보육정책조정위원회 6. 보육정책위원회 7. 보육정보센터 8. 보육개발원 9. 보육 실태 조사	1. 목적 2. 보육정책조정위원회 위원 임기 3. 보육정책조정위원회의 운영 등 4. 보육정책조정위원회의 회의 5. 보육정책조정위원회의 운영 세칙 6. 보육정책위원회의 구성 7. 보육정책위원회의 기능 8. 보육정책위원회 위원의 임기 9. 보육정책위원회의 운영 등 10. 보육정책위원회의 회의 11. 보육정책위원회의 운영세칙 12. 보육정보센터의 설치 13. 보육정보센터의 기능 14. 보육정보센터의 장의 자격 및 직무 15. 보육전문요원의 자격 및 직무 16. 보육정보센터 운영업무의 위탁 17. 보육정보센터 운영업무 위탁의 취소 18. 보육에 관한 연구업무 등의 위탁 19. 보육계획의 내용, 수립시기 및 절차 20. 직장보육시설의 설치 21. 보육시설의 장 및 보육교사의 자격기준 21.2. 보육시설운영위원회의 설치 범위 22. 무상보육의 대상자 및 그 실시지역 23. 무상보육 실시의 비용 24. 비용의 보조 25. 사업주의 비용보조 26. 권한의 위임 및 위탁 27. 과태료의 부과·징수 별표1:보육시설의장과보육교사의 자격기준[제21조관련] 별표2:과태료부과세부기준[제27조 제3항관련]	1. 목적 2. 보육정보센터의 종사자 3. 보육정보센터의 운영위탁 4. 보육실태조사의 방법 및 내용 4.2. 보육시설의 설치 전 상담 5. 보육시설의 설치인가 등 5.2. 인가증의 게시 6. 공동보육시설의 설치 7. 직장보육시설의 위탁 8. 보육수당의 지급 9. 보육시설의 설치기준 10. 보육시설종사자의 배치기준 11. 보육시설종사자의 임면 12. 보육관련 교과목 및 학점 등 13. 교육훈련시설의 지정 등 14. 교육훈련시설의 설치기준 등 15. 교육훈련시설의 변경사항 16. 교육훈련시설 지정의 취소 17. 보육시설의 장 또는 보육교사의 자격의 검정 18. 자격증의 교부 등 19. 수수료 20. 보수교육의 실시 21. 보수교육 실시의 위탁 22. 보수교육 실시위탁의 취소 23. 보육시설의 운영기준 24. 국·공립 보육시설의 운영 위탁 25. 국·공립보육시설 운영위탁의 취소 26. 보육시설운영위원회의 구성·운영 27. 삭제 28. 취약보육의 종류 29. 보육의 우선 제공 30. 보육과정 31. 평가인증의 실시 32. 평가인증 수수료 33. 건강진단
제2장: 보육시설의 설치 10. 보육시설의 종류 11. 보육계획의 수립 및 시행 11.2. 보육시설 또는 보육시설용지 확보 12. 국공립보육시설의 설치 등 13. 국공립보육시설 외의 보육시설의 설치 14. 직장보육시설의 설치 등 15. 보육시설 설치기준 16. 결격사유		
제3장: 보육시설종사자 17. 보육시설종사자의 배치 18. 보육시설종사자의 직무 19. 보육시설종사자의 임면 등 20. 결격사유 21. 보육시설의 장 또는 보육교사의 자격 22. 보육시설의 장 또는 보육교사 자격증의 교부 등 22.2. 명의대여 등의 금지 23. 보수교육		
제4장: 보육시설의 운영 24. 보육시설의 운영기준 등 25. 보육시설운영위원회 26. 취약보육의 우선 실시 등 27. 보육시설 이용대상 28. 보육의 우선 제공 29. 보육과정 29.2. 보육시설 생활기록 30. 보육시설 평가인증		

영유아보육법	영유아보육법 시행령	영유아보육법 시행규칙
제5장: 건강·영양 및 안전 31. 건강관리 및 응급조치 32. 치료 및 예방조치 33. 급식 관리		34. 급식관리 35. 보육료 지원대상 36. 보육시설의 폐지·휴지 37. 보육시설 운영의 재개 38. 보육시설에 대한 행정처분 39. 보육시설의 장 및 보육교사에 대한 행정처분 40. 도서·벽지·농어촌 등의 보육시설 41. 보육시설연합회의 조직 42. 연합회의 기능 43. 연합회의 임원 44. 과태료의 징수절차 별표1:보육시설의설치기준 [제9조관련] 별표2:보육시설종사자의배치기준[제10조관련] 별표3:보육시설종사자의임면[제11조제3항관련] 별표4:보육관련교과목및학점[제12조제1항관련] 별표5:교육훈련시설의교육과정[제12조제2항관련] 별표6:교육훈련시설의시설기준등[제14조제2항관련] 별표7:보수교육실시기준[제20조제4항관련] 별표8:보육시설의 운영기준[제23조관련] 별표8.2:표준보육과정[제30조관련] 별표9:보육시설에대한행정처분의세부기준[제38조제1항관련] 별표10:보육시설의 장 및 보육교사에 대한 행정처분세부기준[제39조제2항관련]
제6장: 비용 34. 비용의 부담 35. 무상보육의 특례 36. 비용의 보조 등 37. 사업주의 비용 부담 38. 보육료 등의 수납 39. 세제 지원 40. 비용 및 보조금의 반환명령		
제7장: 지도 및 감독 41. 지도와 명령 42. 보고와 검사 43. 보육시설의 폐지·휴지 및 재개 등의 신고 44. 시정 또는 변경 명령 45. 보육시설의 폐쇄 등 45.2. 행정제재처분효과의 승계 46. 보육시설의 장의 자격정지 47. 보육교사의 자격정지 48. 보육시설의 장 또는 보육교사의 자격취소 49. 청문		
제8장: 보칙 50. 경력의 인정 51. 권한의 위임 및 위탁 52. 도서·벽지·농어촌지역 등의 보육시설 53. 보육시설연합회		
제9장: 벌칙 54. 벌칙 55. 양벌규정 56. 과태료		

시행규칙에서는 보육정보센터 운영, 보육실태조사 실시, 인가증 게시, 종사자 배치 기준, 보수교육, 교육훈련시설, 자격 검정 및 자격증 교부, 시설 위탁운영, 표준 보육과정, 행정처분 기준 등 법과 시행령에서 위임한 사항을 제시하는데 10개의 별표를 두어 각종 기준을 상세하고 구체적으로 명시하고 있다.

영유아보육법 이외의 주요한 기준이 보육사업 안내이다. 이는 보건복지가족부 장관이 정하여야 하는 각종 보육관련 기준을 매년 제시하는 것으로 사실상 법령과 동일한 효력을 갖는다. 보육료, 각종 지원 기준, 운영 기준, 종사자 급여 등이 보육사업안내로 제시된다.

나. 영유아보육법에 대한 비판적 검토

현재의 영유아보육법은 몇 가지 특성을 가지고 있다. 이러한 특성은 영유아보육법의 특성이지만, 동시에 한계로 볼 수도 있다. 이러한 영유아보육법의 한계는 또한 그 동안 우리나라 보육정책의 특성이자 한계이기도 하다. 이를 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 영유아보육법의 중요한 정책 대상인 아동에 대한 고려가 미흡하다. 법의 목적에서는 영유아의 건전한 육성과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 함으로써 가정복지 증진에 이바지함을 목적으로 한다고 규정하여 아동의 발달과 가정복지 증진을 나란히 두고 있다. 다음으로 보육의 이념은 4대 아동권리보장의 원칙 중 아동 성장과 발달, 아동 이익 우선, 무차별을 명시하고 있으나 의견존중 및 참여권이 포함되고 있지 않다. 일부 영유아는 연령이 어려서 의견을 제시하거나 참여 주체가 되기 어렵지만 교사와 시설장이 아동 관련 사항을 결정할 때 아동의 의견을 존중하고 보육하여 아동의 참여를 증진시켜야 하는데, 이러한 기본 원리의 누락은 아동 중심의 보육 관점이 부족했던 결과로 볼 수 있다. 또한 전반적인 법 조항 기술 방식에서도 아동이 주체로 고려되고 있지 않다.

둘째, 보육은 보육시설 중심이며, 보육시설에서의 서비스는 아동에 대한 보육서비스로 한정되어 있다. 2008년 법 개정으로 보완되기는 하였으나 그 동안 영유아보육법에서 보육 자체를 보육시설에서 제공하는 보육으로 규정되었다. 따라서 오늘날 보육서비스라고 하면 으레 시설보육 서비스를 나타내는 것으로 한정짓는 경향이 강하다. 이는 그 동안 보육정책이 시설보육에 국한되어 왔기 때문이다. 보육서비스 제공 주체가 다양하지 못하였음을 나타낸다. 가정보육까지도 시설보육화하였고, 보편적 부모의 자녀양육지원에 대한 언급은 없고, 개인이나 가정에서 제공하는 서비스

는 법으로 수용하지 않은 채 비공식분야로 남긴 것이다. 따라서 비용의 지원도 시설보육 이용 아동에 한정되었다. 이제 ‘보육’이 보육시설과 가정양육지원에 관한 사회복지서비스로 정의가 수정되고 2009년 7월부터 0, 1세 차상위계층 이하 아동에게 양육수당이 도입되지만 그 대상을 보육시설 서비스 미이용자로 규정함으로써 시설보육을 중요한 준거로 보고 있음은 과거와 근본적으로 차이가 없다. 자녀를 양육하는 부모 지원이나 다양한 서비스를 수용하는 데 한계가 있다. 파견보육으로 시간제 가정내 보육서비스인 아이돌보미 사업이 별도의 법⁵⁾에 의하여 별도의 가족지원제도로 운영되는 것도 보육의 이러한 범주 설정의 결과로 볼 수 있다.

셋째, 수요자보다는 공급자 중심의 관점으로 기술되어 있다. 영유아보육법 전체가 수요자의 보육시설 이용보다는 보육시설 운영 중심으로 기술되어 있다. 시설장이나 교사가 수요자에게 어떻게 서비스하여야 하는 지에 대한 기본 원칙이 없다. 비용의 지원도 지방자치단체는 보육시설의 설치, 보육교사의 인건비, 초과보육 운영경비 등 운영에 소요되는 경비, 보육정보센터의 설치·운영, 보육시설 종사자의 복지 증진, 취약보육의 실시 등 보육사업에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 보조한다고 명시하여 시설 중심으로 기술하였다. 또 하나의 사례로 영유아보육법에는 보육시설의 운영시간을 규정하고 있고 이용자의 이용시간에 대한 언급은 없다는 점이다. 따라서 보육료나 보육료 지원 기준이 운영시간 기준인 종일제에 그대로 적용되고, 이용도 이에 준하는 것으로 가정하는 모순을 낳는다. 이러한 문제는 교사의 근무시간과도 관련이 있어서 근로기준법을 준수하기 어렵게 만드는 요인이 되고 있다.

넷째, 개인의 의한 보육시설 설치, 운영과 관련된 규정이 애매하여 보육시설의 공공적 성격 규명에 혼란을 일으킨다. 첫째로 보육시설의 개인 대표자를 인정한다. 또한 개인이 설치할 수 있는 보육시설의 수 제한이 없다. 즉, 시설장 이외의 제3자에 의한 무제한적인 투자를 인정하는 것으로 볼 수 있다. 제3자의 존재는 결국 운영비에서 제3자의 투자에 대한 이익을 인정한다는 것이고, 이는 곧 투자금의 회수를 인정한다는 것과 다르지 않다. 그러면서도 사회복지사업법의 적용을 받으며 영리 법인의 진입은 영리성 허용으로 보고 부정적으로 반응하는 모순을 보인다. 둘째로는 국공립보육시설은 국가 설치 주체인 공공기관이고 법인은 사회복지법인 재무회계규칙에 관한 법률을 준수하여야 하는 기관이므로 비영리로 운영되어야 한다. 그러나 민간 개인이 설치한 시설은 사실상 복지시설이라는 것 이외에 이와 관련된 기준이 없다. 보육사업안내로 보육시설이 재무회계규칙을 준수토록 하고 있으나 2008년부

5) 건강가정지원법에 의거함.

터 보육사업안내에 의하여 총 수입의 10%를 기타 운영비로 사용할 수 있도록 하여 임대료나 이자 등에 충당이 가능하도록 함으로써, 사실상 일정부분은 개인 투자에 대한 대가를 인정한 것이다.

다섯째, 보육에 소요되는 비용에 대한 정부의 지원 책임을 규정하고 있으나 지원을 받는 기관이나 개인의 책임을 명시하지 않고 있다. 이러한 조항은 정부의 지원이 불충분했던 시기의 시대적 요구가 반영된 것인데, 이제는 예산이 상당 수준으로 확충됨에 따라 예산을 지원받는 기관과 개인의 책임도 명시될 필요가 있다.

여섯째, 벌칙 조항이 부적절하거나 미약한 부분이 있다. 시설 운영정지나 폐쇄 벌칙이 아동 등 이용자에게 피해를 주는 경우가 있다. 또한 법칙이 시설장과 교사 중심인데, 시설장의 경우 시설 운영 중심으로 되어 있어서 잘못을 저지르고도 다른 지역에서 시설 운영 재개가 가능하다. 개인 대표자의 경우는 법에 명시된 사항이 전혀 없고 자격 기준도 없으므로 그나마 제재 수단을 논의할 수도 없다.

일곱째, 유명무실한 법 조항이 있다. 예를 들어서 보육정책에 관한 정부 관련 부처간의 이견을 조정하기 위하여 국무조정실에 보육정책조정위원회를 두도록 규정하고 있으나 실제 이 위원회는 구성되지 않고 있다. 또한 초등학교와의 연계성을 위하여 생활기록부 조항을 두고 있으나 사실상 초등학교와의 연계는 안 되고 있으며, 운영위원회는 조건부 강제조항으로 두고 있으나 보육시설들의 여건이 이를 수용하기 어려운 것이 우리 현실이다.

Ⅲ. 보육관련 국내외 법 현황과 시사점

1. 국내 관련법

제1절에서는 국내법으로 유아교육법, 사회복지사업법, 아동복지법, 국민기초생활 보장법, 기초노령연금법, 사회서비스바우처관리법(안), 노인복지법, 장애인복지법 등 8개 법의 체계와 내용, 그리고 보육과의 관련성을 살펴보고자 한다. 이들 법 중에서 적용 대상이 영유아보육법과 중복되는 법은 유아교육법이고, 이외는 적용 대상이 다양하다. 그러나 적용 대상이 다르더라도 내용이나 법 체계 등에서 영유아보육법과 관련이 있거나, 아니면 비용 지원이나 지원 절차 등의 제도가 유사하다고 판단 되어 시사점을 찾을 수 있기 때문에 검토 대상으로 포함하였다.

가. 유아교육법

1) 법 체계

유아교육법은 교육기본법 제9조의 규정에 따라 유아교육에 관한 사항을 정할 목적으로 제정되었다. 유아교육법은 총 5장 31조로 비교적 간략하게 구성되어 있다. 제1장은 총칙으로 목적, 정의, 책임 이외에 유아교육·보육위원회, 유아교육위원회, 유아교육진흥원의 설치를 담고 있다. 제2장은 유치원의 설립 등으로 유치원의 설립과 운영 전반에 관한 내용을 담고 있으며, 제3장은 교직원으로 교직원과 강사 등에 관한 임무와 자격을 담고 있다. 제4장은 비용을 무상교육을 포함하여 비용 지원을 규정하고 있으며, 제5장이 보칙 및 벌칙으로 권한의 위임, 각종 명령 및 유치원 폐쇄에 대하여 규정하고 있다.

유아교육법 시행령 역시 총 5장 36조로 구성되어 유아교육법 각 장에서 규정하고 하위법령으로 위임한 사항들에 대하여 보다 상세하게 규정하고 있다. 제1장에서는 각 위원회 운영에 필요한 사항을 정하고 있으며, 제2장은 유치원 설립, 학기 등 운영, 평가에 관한 사항을 규정하고, 제3장은 교직원 배치, 강사의 자격 등을 규정하고, 제4장은 비용과 관련하여 교육비 지원 대상, 사립유치원 및 종일제 유치원 지원 근거를 명시하였다.

〈표 III-1-1〉 유아교육법과 하위법령 내용

유아교육법	유아교육법 시행령	유아교육법 시행규칙
제1장: 총칙 1. 목적 2. 정의 3. 책임 4. 유아교육·보육위원회 5. 유아교육위원회 6. 유아교육진흥원	1장: 총칙 1. 목적 2. 유아교육·보육위원회 위원장의 직무 등 3. 유아교육·보육위원회의 운영 4. 유아교육위원회 위원장 등 5. 유아교육위원회의 구성 6. 유아교육위원회의 운영 7. 유아교육에 관한 업무의 위탁	1. 목적 2. 건강검진 3. 급식시설·설비기준 등 4. 유아교육비 지원방법 5. 유아교육비 지원의 특례 6. 납부금의 징수방법 별표1: 급식시설·설비기준 등 별표2: 유아교육위탁기관 지정 기준
제2장: 유치원의 설립 등 7. 유치원의 설립 등 8. 유치원의 병설 9. 유치원규칙 10. 입학연령 11. 학년도 등 12. 교육과정 등 13. 유치원 생활 기록 14. 특수학교 등 15. 외국인 유치원 16. 건강검진 및 급식 지도·감독 17. 평가	제2장: 유치원의 설립 및 운영 등 8. 유치원의 설립기준 9. 사립유치원의 설립인가 신청 등 10. 유치원규칙의 기재사항 11. 학기 12. 수업일수 13. 학급편성 14. 휴업일 등 15. 수료 및 졸업 16. 학급수·원아수 17. 원아수용계획 18. 외국인 유치원의 설립 운영 19. 장학지도 20. 평가의 대상 21. 평가의 기준 22. 평가의 절차 등	
제3장: 교직원 18. 교직원의 구분 19. 교직원의 임무 20. 교원의 자격 21. 간사 등	제3장: 교직원 23. 유치원 교원의 배치기준 24. 직원의 배치기준 25. 특수학교의 교직원 26. 교원의 자격 27. 강사 등 28. 교원의 교육 및 연수 별표: 강사 등의 자격기준	
제4장: 비용 22. 무상교육 23. 교육비용 등 비용의 부담 등 24. 종일제 운영 등에 대한 지원 25. 보조금의 반환	제4장: 비용 29. 무상교육대상자 등 30. 사회적 취약지역의 결정기준 31. 저소득층 자녀의 범위 32. 사립유치원에 대한 지원 33. 종일제 운영 등에 대한 지원	
제5장: 보칙 및 벌칙 26. 권한의 위임 27. 시정 또는 변경 명령 28. 휴업 및 휴원 명령 29. 유치원의 폐쇄 30. 청문 31. 벌칙	제5장: 보칙 34. 권한의 위임 35. 의견제출 36. 유치원의 폐쇄	

유아교육법 시행규칙은 장 구분이 없이 총 6개 조항으로 간략하게 구성되어 있는데, 그 내용은 건강검진, 급식, 교육비 지원 방법, 지원의 특례, 납부금 징수방법 등의 조항 등으로 구성되었다.

2) 보육과의 관련성

유아교육법은 영유아보육 대상과 동일한 영유아를 대상으로 한다는 점에서 영유아보육법과는 더 없이 밀접한 관계를 갖고 있다. 영유아를 대상으로 하는 프로그램 내용이 유사하기 때문에 영유아를 대상으로 하는 두개의 법은 상호 영향을 받는다. 이 중에서 영유아보육법과 관련하여 밀접하게 관련된 몇 가지 중요한 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 제4조에 유아교육·보육위원회를 국무총리실 소속 하에 두도록 하고 있다. 이는 현 영유아보육법에 명시된 사항과 위원회 구성 인력 등이 중복된다. 그러나 법 제정 이후 위원회를 구성한 적은 없다.

둘째, 제6조 유아교육진흥원의 설치를 명시하고 있다. 이는 영유아보육법상 보육개발원을 두도록 하고 있는 것과 비교된다. 현재는 국무조정실 주관으로 출연연구기관 간의 협정에 의하여 2005년 11월에 설치된 육아정책개발센터가 이러한 두 기관의 설치의 대안으로 운영되고 있다.⁶⁾

셋째, 사립 유치원과 보육시설 이용 아동은 만 5세 전액 지원은 물론 0~4세 보호자의 소득수준별 차등비용 지원도 교육비와 보육료 지원 대상 선정 기준, 지원 수준 등이 동일하게 적용되고 있으나⁷⁾, 유아교육과 보육 관련 법이나 제도는 많은 차이를 보인다. 법을 보면 유아교육법에서는 제4장 비용과 관련해서 법 제24조에서 무상교육 대상자를 초등학교 취학전 1년으로 명시하고 있고, 제25조로는 교육비용이나 납부금을 달리 적용할 수 있도록 하고, 그 대상을 반일제, 종일제 등 유치원 이용 형태, 수급권자, 저소득층 및 사회적 취약지역으로 명하고, 시행규칙에서 사회적 취약지역 결정기준, 저소득층 자녀의 범위를 명시하고 있다. 특히 이용시간별로 비용을 달리 받을 수 있는 근거를 제시하고 있다는 점은 보육시설 이용시간을 시설

6) 2005년 8월 17일 국무총리주재 ‘국정현안정책조정회의 결정에 의하여 한국교육개발원, 한국보건사회연구원, 한국여성개발원에서 나누어 수행해 오던 육아정책개발 업무를 한 곳에서 수행하기 위하여 3개 국책연구기관이 양해각서를 체결하고(2005. 9. 30.) 공동 부설 기관으로 설립함. 2008년부터는 한국교육개발원과 한국보건사회연구원 공동부설 기관으로 운영함.

7) 교육비 무상교육과 차등 지원 기준은 보육정책 부처의 보육료 지원 기준 결정이 유치원에도 그대로 적용됨.

운영시간으로 동일시하는 획일적 영유아보육법 조항과 차이가 있다. 한편 법 제26조 비용의 부담으로 차등지원은 유아 보호자에게 지원하는 것을 원칙으로 하여 바우처 형태의 지원임을 나타내었고, 이외에 사립유치원의 설립과 유치원교사의 인건비 등 운영에 소요되는 경비의 지원을 명시하였다. 즉, 법으로 아동별, 시설별 지원을 모두 수용하고 있다.

넷째, 제27조에서 종일제 비용을 지원할 수 있도록 하였고 한편 시행규칙 제4조에서는 무상교육 및 차등교육비 지원방법으로 유아교육에 필요한 지원 비용 범위를 입학금, 수업료, 급식비, 기타를 명시하여, 이들을 각각 지원할 수 있음을 나타냈다. 즉, 보육료에 비하여 유치원 비용은 추가 비용이 많음을 알 수 있다. 이외에 각 주 제마다 별도의 지원이 가능하여 일괄적으로 규정되는 보육비용 지원과는 많은 차이를 보인다. 이러한 차이점은 보육과 유아교육의 이용시간이나 비용 체계가 근본적으로 다른 데서 기인한다.

나. 사회복지사업법

1) 법 체계

사회복지사업법은 1970년 ‘사회복지사업에 관한 기본적 사항을 규정하여 그 운영의 공정·적절을 기함으로써 사회복지의 증진을 도모하기 위함’을 목적으로 제정되었다. 이러한 사회복지사업법의 목적은 2003년 법개정을 통해 ‘사회복지사업에 관한 기본적 사항을 규정하여 사회복지의 필요로 하는 사람의 인간다운 생활을 할 권리를 보장하고 사회복지의 전문성을 높이며, 사회복지사업의 공정·투명·적절을 기하고, 지역사회복지의 체계를 구축함으로써 사회복지의 증진에 이바지함’을 목적으로 한다고 개정됨으로써, 보다 포괄적이고 광범위한 목적을 지향하게 되었다. 법조문도 최초로 사회복지사업법이 제정되었을 당시의 29조에서 현재는 총 5장 53조로 구성되어 있다. 제1장은 총칙으로 사회복지사업법의 목적, 정의, 다른 법률과의 관계, 책임, 원칙, 사회복지사 자격증 등 사회복지사업과 관련된 내용 전반을 다루고, 제1장의 2는 지역사회복지계획의 수립과 시행을 다루며, 제2장은 사회복지법인, 제2장의 2는 사회복지서비스의 실시, 제3장은 사회복지시설, 제3장의 2는 재가복지에 대한 내용을 규정하고 있다.

사회복지사업법 시행령과 시행규칙은 별도의 장 구분 없이 각각 26조, 32조로 구성된다(부표 III-1-1 참조).

2) 보육과의 관련성

사회복지사업법은 국민기초생활보장법, 아동복지법, 노인복지법, 장애인복지법 등 사회복지와 관련된 광범위한 사업들에 적용되는 법률로, 법 제2조 ‘사회복지사업’의 정의에 영유아보육법에 의한 사업을 포함하고 있으며, 제3조(다른 법률과의 관계)에서는 ‘사회복지사업의 내용, 절차 등에 관하여 제2조 제1호 각목의 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 의한다’고 명시하고 있어, 영유아보육법에 별도의 규정이 없는 경우, 영유아보육 서비스가 사회복지사업법의 적용을 받도록 되어 있다.

예를 들면, 사회복지사업법 제33조의 2에서는 사회복지서비스를 필요로 하는 자와 그 친족 그 밖의 관계인은 관할 시장·군수·구청장에게 보호대상자에 대한 사회복지서비스의 제공을 신청할 수 있다고 규정하고 있으며, 제33조의 3에서는 위 규정에 의한 보호신청이 있는 경우 복지담당공무원이 보호대상자 및 그 부양의무자의 소득·재산·근로능력 및 취업상태에 관한 사항을 조사할 수 있도록 되어 있는데, 이는 영유아보육료 지원금의 신청 및 차등보육료 지급을 위한 자산조사 실시의 근거 조항이 되고 있다. 또한 현재 운영되고 있는 바우처 사업이 모두 사회복지사업법의 제33조의 7(보호의 방법)의 규정을 받고 있다. 만약에 보육서비스 이용권 및 양육수당이 도입되고 이와 관련된 내용이 영유아보육법에 명시되지 않을 경우에는 이 또한 사회복지사업법의 적용 범위에 들어가게 되었을 것이다.

따라서 사회복지사업법은 영유아보육법의 상위법령에 해당한다고 볼 수 있다. 영유아 보육사업이 기타 사회복지사업과 구별되는 특성이 있다면, 이를 반드시 영유아보육법에 명시하여 기타 사회복지사업과 구분해 줄 필요가 있다.

다. 아동복지법

1) 법 체계

아동복지법은 1961년 ‘아동복지법’이라는 법명으로 처음 제정되었으며, 제정 당시에는 아동이 그 보호자로부터 유실, 유기 또는 이탈되었을 경우, 그 보호자가 아동을 양육하기에 부적당하거나 양육할 수 없는 경우 또는 아동의 건전한 출생을 기할 수 없는 경우에 아동이 건전하고 행복하게 육성되도록 그 복리를 보장하려는 것을 목적으로 하여 아동복지의 개념을 매우 협소하게 설정하였다. 그러나 1981년에 현

행과 같이 ‘아동복지법’으로 법명이 바뀌면서 법의 대상이 종전 요보호아동에서 일반아동을 포함한 전체 아동의 복지의 보장으로 대상 및 성격이 바뀌게 됨에 따라, 현재는 아동이 건강하게 출생하여 행복하고 안전하게 자라나도록 그 복지를 보장함을 목적으로 하는 광의의 아동복지 개념을 채택하고 있다.

아동복지법은 시행령과 시행규칙을 두고 있으며, 아동복지법은 장(章)의 구분 없이 총 43조로, 아동복지법 시행령은 총 20조, 아동복지법 시행규칙은 총 19조로 이루어져 있다. 아동복지법의 주요 내용으로 아동에 대한 국가의 책임, 보호조치, 아동복지시설, 아동보호전문기관, 가정위탁지원센터, 아동정책조정위원회, 어린이날 및 어린이주간 등이다. 아동복지법 및 하위법령의 세부조항은 <표 III-1-2>와 같다.

<표 III-1-2> 아동복지법과 하위법령 내용

아동복지법	아동복지법 시행령	아동복지법 시행규칙
1. 목적	1. 목적	1. 목적
2. 용어의 정의	1.2. 아동정책조정위원회 위원의 임기	2. 아동복지 또는 사회복지 관련 교과목
3. 기본이념	1.3. 위원회의 운영	3. 아동보호신청 등
4. 책임	1.4. 간사	4. 입소조치 등
4.2. 아동정책조정위원회	1.5. 수당 등	5. 귀가신청
5. 어린이날 및 어린이주간	1.6. 아동관련 국제조약의 이행 확인 등	6. 일시위탁보호의뢰서
6. 아동위원	1.7. 아동정책실무위원회	7. 시설보호아동에 대한 퇴소 또는 보호기간 연장보고
7. 아동복지지도원	2. 아동복지지도원의 자격 등	8. 아동에 관한 조치의 통보
8. 보건소	3. 아동복지시설 및 아동용품의 안전기준	9. 보호조치의 변경
9. 아동의 건강 및 안전	4. 교육	10. 시설의 설치신고 등
10. 보호조치	5. 아동보호의 신청 등	11. 시설기준 등
11. 시설보호아동에 대한 퇴소조치 등	6. 입소조치 의뢰 등	12. 휴지·폐지 등의 신고
12. 친권상실 선고등의 청구	7. 입원 등 조치의 의뢰	13. 아동복지시설의 보호기간 등
13. 아동의 후견인 선임청구	8. 귀가조치	14. 아동전용시설의 설치기준 등
14. 아동복지시설의 설치	9. 사후지도	15. 아동보호전문기관의 지정절차 등
15. 휴지·폐지 등의 신고	10. 일시위탁보호의 의뢰	16. 아동보호전문기관의 설치기준 등
16. 아동복지시설의 종류	11. 시설보호기간의 연장	17. 아동보호전문기관의 지정취소
17. 아동전용시설의 설치	12. 아동전용시설의 입장료 등의 감면	18. 현장조사서
18. 시설의 장의 의무	13. 아동복지시설종사자의 자격 및 배치기준	18.2. 센터의 지정절차
19. 아동복지시설종사자	14. 긴급전화의 설치·운영 등	19. 비용의 징수
20. 아동복지시설종사자의 교육훈련	15. 아동보호전문기관의 지정요건 등	
21. 시설의 개선, 사업의 정지, 폐쇄 등	16. 아동보호전문기관의 지정취소	
22. 청문	17. 아동보호전문기관 직원의 자격 기준	
23. 긴급전화의 설치 등	18. 응급조치의무 등	
24. 아동보호전문기관의 설치	18.2. 가정위탁지원센터의 지정요건	
25. 아동보호전문기관의 의무		
26. 아동학대 신고의무와 절차		
26.2. 아동학대 신고의무자 교육		

아동복지법	아동복지법 시행령	아동복지법 시행규칙
27. 응급조치의무 등 28. 보조인의 선임 등 28.2. 가정위탁지원센터의 설치 등 28.3. 가정위탁지원센터의 업무 29. 금지행위 30. 조사등 31. 비용보조 32. 비용의 징수 33. 보조금의 반환명령 34. 국유재산의 무상대여 35. 면세 36. 압류금지 37. 아동복지단체의 육성 38. 비밀누설의 금지 39. 권한의 위임 40. 벌칙 40.2. 상습범 41. 벌칙 42. 미수범 43. 양벌규정	및 절차 18.3. 가정위탁지원센터 직원의 자 격기준 18.4. 가정위탁지원센터의 설치기 준 등 18.5. 중앙가정위탁지원센터의 업무 19. 비용보조 20. 비용의 징수 등	

주: 시행령 별표는 8개로, 1. 아동복지시설의안전기준[제3조관련], 2. 아동용품의안전기준[제3조관련], 3. 교육기준[제4조제1항관련], 4. 아동복지시설종사자의직종별자격기준[제13조관련], 5. 아동복지시설종사자의직종별배치기준[제13조관련], 6. 아동보호전문기관상담원의교육과정[제17조제2항관련], 7. 가정위탁지원센터상담원의교육과정[제18조의3제2항관련], 8. 가정위탁지원센터의설치기준및운영기준[제18조의4관련]임.

시행규칙 별표는 5개로, 1. 아동복지또는사회복지관련교과목[제2조관련], 2. 아동복지시설의시설기준[제11조관련], 3. 아동복지시설의운영기준[제11조관련], 4. 아동보호전문기관의설치기준[제16조제1항관련], 5. 아동보호전문기관의운영기준[제16조제2항관련]을 둠.

참고로 2008년 10월에 아동·청소년에 대하여 직접적이며 실효성 있는 통합적 복지 서비스 제공을 위한 목적 아래 아동복지법과 청소년복지지원법의 통합을 시도한 아동복지법 전부개정법률안이 아동·청소년복지법이라는 명칭으로 제시되었다.⁸⁾ 이 법안은 총 4장 93조로 구성되어 있는데, 제2장과 제3장으로 서비스와 서비스 전달 체계를 구분하여 별도의 장으로 구분하고 있다는 점이 구성상 두드러진 특성이다(표 III-1-3 참조). 내용에 따라 장(章)의 구분을 두고 있고, 장 안에서도 절(節)로 나누고 있어, 영유아보육법도 조항이 이처럼 많아질 경우 유사한 체계로의 개편을 검토해 볼 수 있다.

8) 이러한 법안은 청소년위원회가 2008년 정부조직법 개정으로 보건복지가족부로 통합됨에 따라 아동 복지업무와 청소년복지업무를 통합적으로 추진할 필요성에서 제안된 것임.

〈표 III-1-3〉 아동복지법 전부개정법률안(아동·청소년 복지법)

아동·청소년 복지법(안)	아동·청소년 복지법(안)
제1장: 총칙	38. 회복적 보호지원의 신청
1. 목적	39. 보호지원 대상의 선정
2. 정의	40. 보호지원의 내용
3. 보호자와 국민의 책임	41. 회복안내인
4. 국가와 지방자치단체의 의무	제7절 건강지원
5. 보호 및 지원을 받을 권리	42. 건강한 심신의 보존
제2장: 지원서비스	43. 보건소
제1절 지원서비스 개요	44. 체력검사와 건강진단
6. 지원서비스	45. 진단결과의 분석
7. 아동·청소년복지심의위원회	46. 진단결과의 공개금지
제2절 보호서비스	제8절 자립지원
8. 보호조치	47. 자립지원서비스
9. 금지행위	48. 자립지원계획수립
10. 아동·청소년보호명령의 청구	49. 자립지원의 특례
11. 아동·청소년보호명령	50. 자산형성지원사업
12. 친권상실의 청구	51. 자산형성사업 운영기관 및 금융자산관리기 관 설치 등
13. 친권상실의 신고	제3장: 지원서비스 전달체계
14. 임시조치	제1절 서비스 지원체계
15. 친권회복의 신고 등	52. 아동·청소년통합지원체계
16. 아동·청소년의 후견인 선임청구	제2절 종합운영기관
17. 아동·청소년의 후견인	53. 종합운영기관의 설치
18. 보호아동·청소년 퇴소조치 등	54. 한국아동청소년복지개발원의 설립
제3절 아동학대 예방 및 방지	55. 정관
19. 아동학대의 예방과 방지 의무	56. 임원
20. 아동학대 신고의무와 절차)	57. 사업계획서의 제출 등
21. 아동학대 신고의무자 교육	58. 「민법」의 준용
22. 응급조치권한 등	59. 아동청소년복지상담센터
23. 고소·고발 및 증언거부에 대한 특례	60. 아동청소년종합지원센터
24. 보조인의 선임 등	제3절 전담기관
제4절 상담 및 위기개입	61. 전담기관의 설치
25. 상담지원서비스제공	62. 아동보호전담기관
26. 위기개입	63. 가정위탁지원센터
27. 아동·청소년의 가출 및 비행예방	64. 아동·청소년치료센터
28. 현장 상담·지원	제4절 복지시설
제5절 특별지원	65. 아동·청소년복지시설의 설치
29. 특별지원아동·청소년에 대한 지원	66. 아동·청소년복지시설의 종류
30. 선정 대상	67. 시설의 장의 의무
31. 선정 신청	68. 아동·청소년복지시설 종사자
32. 선정 결정	69. 아동·청소년복지시설 종사자의 교육훈련
33. 지원의 방법 등	70. 시설개선, 사업정지, 폐쇄 등
34. 비용의 징수	71. 한국아동복지협회
제6절 예방적·회복적 보호지원	72. 청문
35. 취약지역아동·청소년 통합서비스의 실시	73. 휴지·폐지 등의 신고
36. 예방적·회복적 보호지원의 실시	

(표 III-1-3 계속)

아동·청소년 복지법(안)	아동·청소년 복지법(안)
제5절 민간부문 74. 공공과 민간의 협력 75. 참여관리	84. 감독 85. 성과평가 86. 평가결과의 활용 87. 권한 등의 위임·위탁
제4장: 보 직 76. 비용보조 77. 비용징수 78. 보조금의 반환명령 79. 국유재산의 무상대여 80. 면세 81. 압류금지 82. 비밀누설의 금지 83. 심사청구	제5장: 벌칙 88. 금지행위에 대한 벌칙 89. 상습범 90. 미수범 91. 벌칙 92. 양벌규정 93. 과태료

2) 보육과의 관련성

아동복지법은 영유아보육법의 모법(母法)이라고 할 수 있다. 영유아보육법이 1991년에 제정되기 이전에 보육에 대한 규정은 아동복지법 하에서 이루어졌으며 처음으로 국가 보육사업이 실시된 것도 1961년 아동복지법이 제정·공포되면서부터이기 때문이다. 아동복지법에서는 탁아시설을 보호자가 근로 또는 질병 등으로 인하여 양육하여야 할 아동을 보호할 능력이 없을 경우에 보호자의 위탁을 받아 그 아동을 입소시켜 보호함을 목적으로 하는 시설로 정의하고, 다른 아동복지시설과 더불어 설치기준 등을 규정하였다.

그러던 중 아동복지법에 의한 탁아사업이 시설 설립주체의 제한으로 인한 보육사업 확대 곤란, 관장부처의 다원화로 체계적이고 효율적인 보육사업 추진 등에 문제점이 있다는 인식 하에, 1982년 유아교육진흥법을 거쳐, 1991년 영유아보육법이 제정되면서 보육은 아동복지법에서 별도로 분리되었고, 아동복지시설의 범주에 보육시설은 포함되지 않게 되었다. 그러나 현 아동복지법이 전체 아동을 대상으로 하고 있기 때문에 기본적인 맥락은 같아야 하고, 이외에도 보육 혹은 영유아보육법과 관련된 있는 부분이 남아 있다.

아동복지법의 보육과의 관련성을 살펴보면 첫째, 이념이나 기본원리는 아동복지와 보육이 다르지 않다. 현재 아동복지법과 영유아보육법 이념이 동일하게 아동권리보장 4대 원리 중 3개로 규정되어 있다. 이는 2004년 영유아보육법 개정시 아동복지법을 반영한 결과이다. 그런데 개정법률안을 보면, 3조에 보호자와 국민의 책임

과 4조에 국가와 지방자치단체의 의무를 별도의 조항으로 두었으며, 5조에서는 보호 및 지원을 받을 권리 조항으로 모든 아동·청소년은 이 법이 정하는 바에 의하여 권리보장과 복지증진을 위해 지원 받을 권리를 가진다고 포괄적으로 제시하고 있다. 아동복지법 개정안에 제시된 이러한 내용들은 영유아보육 분야에서도 논의되고 있는 바와도 크게 다르지 않으므로 개정시 참고가 될 것이다.

둘째, 보육시설은 아동복지법 제9조(아동의 건강 및 안전)에 의한 건강 및 안전관리 대상 기관이다. 동 법에서는 아동복지시설과 더불어 영유아보육시설, 유치원, 초·중·고등학교의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 교통안전, 약물오남용 예방 재난대비 안전 및 성폭력 예방교육을 실시하여야 함을 명시하고 있다. 이에 따라 아동복지법 시행령 제4조(교육)에서는 아동복지시설 및 영유아보육시설의 장은 교육대상아동의 연령을 고려하여 매년 교통안전, 약물오남용 예방, 재난대비 안전 및 성폭력 예방 교육에 관한 계획을 수립하여 교육을 실시하고 그 결과를 관할 자치단체장에게 매년 1회 보고해야 함을 명시하고 있다.

셋째, 또한 보육시설 종사자는 아동복지법에서 정하고 있는 아동학대 신고의무자이다. 아동복지법 제26조(아동학대 신고의무와 절차)에서는 영유아보육법 제10조의 규정에 따른 보육시설의 종사자를 아동학대 신고의무자로 의무화하고 있다.

라. 국민기초생활보장법

1) 법 체계

국민기초생활보장법은 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 제정된 법으로 2000년에 헌법 제34조에 근거하여 생활보호법을 폐지하고 새로 제정되었다. 법의 구성은 총 9장 51조와 부칙으로 구성되어 있다. 장의 구성은 총칙, 급여의 종류와 방법, 자활지원, 보장기관, 급여의 실시, 보장시설, 수급자의 권리와 의무, 이의신청, 보장비용, 벌칙 등이다 (부표 III-1-2 참조).

법 제1장에서는 목적, 정의, 급여의 기본원칙, 급여의 기준 등, 수급권자의 범위, 외국인에 대한 특례, 최저생계비의 결정으로 조항을 구성하였다. 수급권자의 범위는 소득인정액이 최저생계비 이하인 가구이며, 최저생계비는 중앙생활보장위원회에서 매년 소득, 지출수준, 생활실태, 물가상승률 등 객관적인 지표를 고려하여 결정하도록 정하고 있다. 제2장에서는 급여 종류를 생계급여·주거급여·의료급여·교육급여·해

산급여·장제급여 및 자활급여의 7종으로 정하고 각 급여의 지급 내용, 지급방법 등을 정하였다. 제2장의 2에서는 자활지원에 관한 내용을 2006년에 신설하였다.⁹⁾ 제3장은 보장기관과 생활보장위원회에 관한 조항을 두었으며, 제4장에서는 급여 실시에 관한 내용으로, 급여의 신청, 신청에 의한 조사, 확인조사, 금융정보 등의 제공, 조사결과보고, 급여의 결정, 급여의 실시, 급여의 변경 및 중지 등에 관한 내용이다. 급여를 받는 자에 대해서는 매년 1회 이상 소득 및 재산, 부양의무자 등의 사항을 조사하여 소득·재산이 늘었거나 부양을 받게 되어 더 이상 요건에 적합하지 않으면 보호대상에서 제외한다. 제5장은 보장시설과 보장시설의 의무에 관한 조항이며, 제6장은 수급자의 권리와 의무를 담고 있고, 제7장은 이의신청의 장으로 시·도지사를 거쳐 보건복지부장관에게 이의를 신청할 수 있도록 법으로 정하였으며, 제8장은 보장비용으로 보장에 필요한 비용의 지원과 부정수급에 대한 비용의 징수 및 반환을 내용으로 한다. 제9장은 벌칙조항으로 벌칙 수준과 양벌규정을 명시하였다. 허위 사실의 신고 기타 부정한 방법에 의하여 급여를 받거나 타인으로 하여금 급여를 받게 한 자는 1년 이하의 징역, 500만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료에 처한다.

시행령은 장 구분 없이 41개 조항으로 구성되어 있다. 시행규칙 역시 장 구분 없이 41조로 구성되어 있다.

2) 보육과의 관련성

국민기초생활보장법과 영유아보육과의 관련성은 주로 보육료 지원과 관련된 것으로 다음과 같다.

첫째, 국민기초생활보장법에 의한 수급권자인 영유아가 영유아보육법에 의하여 보육료 지원 대상이며, 보육시설 우선 입소 대상자가 된다.

둘째, 법 제4장과 관련 시행령, 시행규칙으로 정하고 있는 개별 가구의 소득평가액과 재산의 소득환산액인 가구의 소득인정액 산정이 보육과 밀접한 관련이 있다. 먼저 보육비용 지원 대상자 결정에 필요한 소득인정액 산정이다. 영유아보육료 지원은 만 5세 무상보육과 0~4세 차등보육료 모두 소득수준 구분에 의한다. 만 5세 무상보육은 가구소득이 도시근로자 평균소득 100% 이하에 적용되며, 0~4세 차등보육료 지원 역시 가구소득이 도시근로자 평균소득 100% 이하에 적용되고 지원 수준

9) 근로능력이 있는 사람에게는 고용안정센터를 통해 직업훈련·취업알선·자활공동체사업·공공근로사업·창업지원·자원봉사 등의 고용서비스를 제공하며, 취업이 어려운 사람에게는 자활후견기관의 자활공동체사업이나 자활공공근로사업 등을 통해 자활능력을 키울 수 있도록 지원함.

은 차상위 이하, 가구소득이 도시근로자 평균소득 60% 이하, 도시근로자 평균소득 80% 이하로 구분하여 차등화하고 있다. 따라서 지원 대상 여부 및 지원 수준을 결정하기 위한 기준이 필요한데, 그 근거로 국민기초생활보장법 수급권자 결정 방법이 준용되어 왔다. 2004년 이후에 보육비용 지원 대상이 차상위계층 이상으로 확대되면서 지원 대상 선정을 위한 행정적 부담의 증가로 소득인정액 산정 이외 건강보험료 활용(전병목·김종면, 2005) 등 대안을 모색하고 있으나 뚜렷한 다른 방법을 찾지 못하고 있다.

셋째, 개별 가구의 소득평가액과 재산의 소득환산액인 가구의 소득인정액 산정을 위한 금융정보의 이용과 관련된 조항이다. 국민기초생활보장법에서는 수급권자 선정을 위하여 법 제23조의 2와 시행령 제36조의 2에서 금융정보의 제공을 명시하고 있다. 영유아보육법이 2008년 12월 개정으로 국민기초생활보장법과 같이 금융정보의 제공 조항을 마련하였으므로 하위법령 개정시 이 법의 하위법령이 준거가 된다.

마. 기초노령연금법

1) 법 체계

기초노령연금법은 2007년 4월에 제정되어 2008년 1월 1일부터 시행된 법으로 노인이 후손의 양육과 국가 및 사회의 발전에 이바지하여 온 점을 고려하여 생활이 어려운 노인에게 기초노령연금을 지급함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진함을 목적으로 한다.

법의 구성은 법이나 하위법령 모두 장 구분 없이 법은 23조, 시행령과 시행규칙은 각각 20조, 14조로 구성되어 있다. 법의 조항 구성 내용을 보면 먼저 연금 지급대상, 연금지급액에 관한 기본시책, 연금액 등 기초노령연금의 기초적 사항을 담고 있는데, 특히 기본시책으로 국가 및 지방자치단체는 연금의 지급에 따라 계층간 소득역전현상이 발생하지 아니하고 근로의욕 및 저축유인이 저하되지 아니하도록 최대한 노력하여야 한다고 명시하고 있다. 또한 수급권자 선정 기준 확인에 따른 금융정보 이용 및 제공 관련 조항을 두고 있고, 부당이득의 환수 조항을 두고 있으며, 수급권의 보호 조항을 두어 수급권은 이를 양도·압류하거나 담보에 제공할 수 없고, 또한 연금으로 지급받은 금품은 이를 압류할 수 없도록 하였다. 또한 기초노령연금사업에 필요한 각종 자료 또는 정보의 효율적 처리와 기록·관리업무의 전산화를 위하여 기초노령연금정보시스템을 대통령령으로 정하는 바에 따라 구축·운영할 수 있다는 조항을 두고 있다.

〈표 III-1-4〉 기초노령연금법과 하위법령 내용

기초노령연금법	기초노령연금법 시행령	기초노령연금법 시행규칙
1. 목적 2. 정의 3. 연금 지급대상 4. 연금지급액에 관한 기본시책 5. 연금액 6. 연금의 신청 7. 조사·질문 등 7.2 금융정보등의 제공 8. 연금의 지급기간 및 지급시기 9. 미지급의 연금 10. 지급정지 11. 수급권의 상실 12. 부당이득의 환수 13. 수급권의 보호 14. 삭제 15. 이의신청 16. 시효 17. 단수의 처리 18. 신고 19. 비용의 부담 20. 조세와 그 밖의 공과금의 감면 20.2 기초노령연금정보시스템의 구축 및 운영 21. 권한의 위임·위탁 22. 벌칙 22.2 양벌규정 23. 과태료 부칙 제8385호 부칙 제8557호 부칙(정부조직법) 제8852호	1. 목적 2. 연금 지급대상자 선정기준 3. 삭제 4. 연금액의 적용 기간 5. 연금액의 감액 6. 연금의 신청방법·절차 7. 금융정보등의 범위 8. 연금의 지급방법 9. 변경신고 10. 수급자 등의 현황관리 11. 확인조사 12. 금융정보등의 요청·제공 13. 미지급 연금의 인정기준 등 14. 연금의 일시 정지 15. 부당이득금의 환수 16. 비용의 부담 등 17. 기초노령연금정보시스템 구축·운영 18. 권한의 위탁 19. 과태료 부과·징수의 절차 20. 단수의 처리 부칙 제20296호 부칙(보건복지가족부와 그 소속 기관 직제) 제20679호 부칙(행정기관 소속 위원회의 정비를 위한 평생교육법 시행령 등 일부개정령) 제21087호	1. 목적 2. 소득의 범위 3. 재산의 범위 4. 소득평가액 산정방식 5. 재산의 소득환산액 산정방식 6. 연금 신청서 등의 서식 7. 사회복지시설 입소자에 대한 지급 8. 변경신고방법 등 9. 수급자의 현황 보고등 10. 미지급연금의 청구절차 11. 이의신청 등 12. 수급권 상실신고 13. 과태료의 징수절차 14. 서식 부칙 제417호 부칙(보건복지가족부와 그 소속 기관 직제 시행규칙) 제1호 부칙 제55호

하위법령으로 시행령은 금융정보와 기초노령연금정보시스템 구축·운영을 구체적으로 명시하고 있고, 시행규칙은 소득의 범위, 재산의 범위, 소득평가액 산정방식, 재산의 소득환산액 산정방식 등 지원자 선정방식에 관한 내용이 다수를 차지하고, 이외 연금 신청서 등의 서식 등 신청과 청구 이의신청 등 관련 절차와 관련된 내용을 담고 있다.

2) 보육과의 관련성

이러한 기초노령연금법은 사실 적용 대상이 다르기 때문에 영유아보육법과 직접

적인 관련성은 없다. 그러나 노령연금으로 현금을 지원한다는 점에서 보육비용 지원이나 또는 양육수당과 같은 맥락이므로 지원과 관련된 조치들이 유사하게 적용될 수 있고, 이런 의미에서 기초노령연금법의 일부 조항들로부터 영유아보육법 개정의 몇 가지 시사점을 도출할 수 있다. 이를 간단하게 기술하면 다음과 같다.

첫째, 기본시책으로 국가 및 지방자치단체는 연금이 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진하는데 필요한 수준이 되도록 최대한 노력하여야 하고, 국가 및 지방자치단체는 제1항에 따라 필요한 비용을 부담할 수 있도록 재원을 조성하여야 하며, 연금의 지급에 따라 계층간 소득역전현상이 발생하지 아니하고 근로의욕 및 저축유인이 저하되지 아니하도록 최대한 노력하여야 한다고 규정하고 있다. 이는 제도 시행으로 인한 부작용은 최소화하고자 하는 바로 이해되고, 이러한 점은 새로이 도입되는 양육수당이 취약계층의 보육시설 이용 저해요인으로 작용하지 않도록 해야 한다는 주장들과도 유사한 논리적 구조로 볼 수 있다.

둘째, 법 제12조는 부당이득의 환수로 보건복지가족부장관 또는 지방자치단체의 장은 수급권이 없는 자가 연금을 지급받은 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지급액을 징수하여야 하며, 지급액을 납부하여야 할 자가 이를 납부하지 아니하는 때에는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수한다고 규정하였다. 부정한 방법으로 수혜자가 된 경우 이를 회수한다는 원칙의 적용은 보육비용 지원에도 동일하게 적용되어야 할 것이다.

셋째, 제13조는 수급권의 보호로 수급권은 이를 양도·압류하거나 담보에 제공할 수 없다. 연금으로 지급받은 금품은 이를 압류할 수 없다.

넷째, 법 제20조2로 기초노령연금사업에 필요한 각종 자료 또는 정보의 효율적 처리와 기록·관리업무의 전산화를 위하여 기초노령연금정보시스템을 대통령령으로 정하는 바에 따라 구축·운영할 수 있다고 규정하고 있다. 보육 통합정보시스템도 법적으로 근거 마련이 필요함을 시사한다.

다섯째, 벌칙으로 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 연금을 지급받은 자에 대한 벌칙 이외에 금융정보, 신용정보, 보험정보 누설시 징역이나 벌금 등 벌칙조항을 두고 있다. 이러한 조항들은 각기 제도의 부작용을 최소화하고 제도가 당초의 목적을 달성하기 위한 조항들로 양육수당이나 보육서비스 이용권 등 비용 지원제도 및 이를 위한 금융정보 사용 시에서도 유사하게 적용될 수 있는 원칙이라 하겠다.

바. 사회서비스바우처관리법(안)

1) 법 체계

보건복지부에서는 이미 2007년 4월에 노인돌보미, 장애인 활동보조, 산모 및 신생아 도우미, 지역사회서비스 혁신사업인 사회서비스 4대 사업에 전자바우처를 성공적으로 도입한 바 있다. 이러한 전자바우처 제도의 실행은 사회복지사업법의 제33조의7(보호의 방법) 및 동법 시행규칙 제19조의4(사회복지서비스 이용권)에 근거한다. 그러나 사회서비스에 대한 국민의 선택권을 강화하고, 국가 재정의 투명성과 효율성 제고를 위하여 도입된 사회서비스바우처의 관리와 활용을 위한 법적 체계를 구축하기 위하여, 2009년 2월 현재 사회복지사업법 제33조의7을 대체하는 사회서비스바우처관리법(안)이 입법예고된 상태이다.

법안의 내용을 살펴보면, 기존의 사회복지사업법 제33조의 7에서 규정하고 있던 사회서비스 이용권에 관련된 내용을 보다 구체적으로 규정하고, 관련 내용들을 폭넓게 담고 있는 것으로 보인다.

사회서비스바우처관리법(안)의 내용은 모두 6개의 장으로 구성되어 있으며, 이 중 제5장과 제6장의 보칙과 벌칙을 제외하면 크게 4개의 장으로 구성된다. 제1장은 사회서비스바우처관리법(안)의 목적과 정의, 적용범위, 다른 법률과의 관계, 사회서비스 제공의 기본원칙, 국가 및 지자체의 책임 등을 규정한 총칙이고, 제2장은 사회서비스바우처의 제공계획 수립, 신청, 발급 및 이용, 비용부담의 원칙, 사용자 준수사항과 관련된 내용을 규정하고 있다. 제3장에서는 사회서비스바우처에 의한 거래를 하고자 하는 사업자의 지정 및 사업자의 제반 준수사항과 위반시의 행정처분 등을 다루고 있고, 제4장에서는 사회서비스바우처의 효율적 이용을 위한 관리방안을 규정하고 있다. 즉, 주요 내용으로 사회서비스바우처의 발급 및 이용, 사회서비스바우처 사업자, 사회서비스바우처 활성화를 위한 기반의 조성을 담고 있다.

이 법안은 현재 정부조직법 제33조에 따라 보건복지가족부 장관이 관장하는 분야의 사회서비스 중 사회서비스바우처를 통하여 제공되는 서비스에 대해 적용되며, 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행될 예정이다.

〈표 III-1-5〉 사회서비스바우처관리법(안) 구성

법 조항	법 조항
제1장: 총칙 1. 목적 2. 정의 3. 적용범위 4. 다른 법률과의 관계 5. 사회서비스 제공의 기본 원칙 6. 국가 및 지방자치단체의 책임	제4장: 사회서비스바우처 기반 조성 22. 사회서비스바우처 전담기관의 설립 23. 사회서비스바우처의 표준화 24. 사회서비스바우처의 전자적 관리 25. 정보의 제공 26. 사회서비스 품질관리 27. 교육훈련
제2장: 사회서비스바우처의 발급 및 이용 7. 사회서비스바우처 제공계획의 수립 8. 사회서비스바우처의 신청 및 발급 결정 9. 사회서비스바우처의 발급 10. 사회서비스바우처의 기재사항 11. 본인일부부담금 12. 차등지원 13. 사회서비스바우처의 이용 14. 사용자의 준수사항	제5장: 보칙 28. 검사와 자료제출 등 29. 청운 제6장: 벌칙 30. 벌칙 31. 양벌규정 32. 과태료
제3장: 사회서비스바우처 사업자 15. 사업자 지정 16. 사업자 정보의 제공 등 17. 사업자의 준수사항 18. 사업자의 폐업 등 신고 19. 사업자 지정의 취소 등 20. 과징금처분 21. 비용의 청구 및 지급	부칙 1. 시행일 2. 사회서비스바우처에 대한 경과조치 3. 사업자 지정에 대한 경과조치 4. 다른 법률의 개정

2) 보육과의 관련성

사회서비스바우처관리법(안)은 개정된 영유아보육법의 보육서비스 이용권 관련 조항과 밀접한 관계가 있다. 사회서비스바우처관리법(안)은 현재 정부조직법 제33조에 따라 보건복지가족부 장관이 관장하는 분야의 사회서비스 중 사회서비스바우처를 통하여 제공되는 서비스에 대해 적용되며, 현재 정부조직법 제33조(보건복지가족부) 제1항에서는 “보건복지가족부장관은 보건위생·방역·의정·약정·생활보호·자활지원 및 사회보장, 아동(영·유아 보육을 포함한다)·청소년·노인·장애인 및 가족에 관한 사무를 관장한다”고 규정하고 있어, 보육서비스 이용권은 사회서비스바우처관리법(안)의 적용대상이 될 수 있다. 또한 사회서비스바우처관리법(안) 제4조(다른 법률과의 관계)에서는 ‘사회서비스바우처의 관리 등에 관하여 다른 법률에서 정한 경우를 제외하고는 이 법을 따른다’고 규정하고 있어, 보육서비스 이용권에 관하여 영유

아보육법에서 별도로 규정하고 있지 않다면, 보육서비스 이용권과 관련된 사항은 사회서비스바우처관리법(안)의 규정을 따르게 될 것이다.

그러나 개정된 영유아보육법의 제34조의3(보육서비스 이용권)에서는 보육서비스 이용권에 관하여 필요한 사항을 보건복지가족부령으로 정하도록 하고 있어, 보육서비스 이용권에 관한 사항은 영유아보육법 및 시행규칙에 의해 규정될 예정이다.

따라서 입법예고된 사회서비스바우처관리법(안)들의 내용 중 사회서비스바우처와 보육서비스 이용권에 공통적으로 해당되는 내용들이 있는지 확인하고, 이를 새롭게 개정될 영유아보육법 시행령 및 시행규칙에 반영하여야 할 것이다. 특히 사용자의 준수 조항은 수혜자에게도 일정부분 지켜야 할 사항이 있음을 명시한 것으로 영유아보육법에도 이러한 조항의 포함을 검토하여야 한다.

사. 노인복지법

1) 법 체계

노인복지법은 의약기술의 발달과 문화생활의 향상으로 평균수명이 연장되어 노인 인구의 절대수가 크게 증가하는 한편 산업화, 도시화, 핵가족화의 진전에 따라 노인 문제가 점차 큰 사회문제로 대두되고 있음에 대처하여 우리 사회의 전통적 가족제도에 연유하고 있는 경로효친의 미풍양속을 유지·발전시켜 나아가는 한편 노인을 위한 건강보호와 시설의 제공 등 노인복지시책을 효과적으로 추진함으로써 노인의 안락한 생활을 복돋우어 주며 나아가 사회복지의 증진에 기여하려는 목적으로 1981년에 제정되었다.¹⁰⁾ 이후 여러 차례의 개정을 거쳐 현재는 노인의 질환을 사전예방 또는 조기발견하고 질환상태에 따른 적절한 치료·요양으로 심신의 건강을 유지하고, 노후의 생활안정을 위하여 필요한 조치를 강구함으로써 노인의 보건복지증진에 기여함을 목적으로 하고 있다.

노인복지법은 총 6장 61조로 구성되어 있으며, 같은 법 시행령은 총 27조, 시행규칙은 총 38조로 구성되어 있다. 노인복지법의 주요 내용은 기본이념 및 책임, 노인 일자리전담기관의 설치·운영 등, 생업지원 및 경로우대, 건강진단 등의 보건·복지 조치, 노인복지시설의 설치 및 운영, 이용 등이다(부표 III-1-3 참조).

10) 1981. 6. 5 법률 제3453호 노인복지법 제정 이유 참조.

2) 보육과의 관련성

영유아와 노인은 상대적으로 부양에 의존해야 할 존재로서 보호를 받아야 한다는 공통점 외에도, 영유아에 대한 책임과 노인에 대한 사회의 책임은 저출산 고령화 사회 대비책으로서 현대 사회의 주요 이슈가 되고 있다는 데서 관련성을 찾을 수 있다. 그러나 노인복지법은 영유아보육법과 성격을 같이 한다기보다는 앞서 살펴본 아동복지법과 유사한 체계로 구성하고 있기에, 여기서는 영유아보육법이나 지원과 맥락을 같이 하거나 시사점을 줄 수 있는 몇 가지만을 간략하게 살펴보기로 한다.

첫째, 노인복지법 제4조(보건복지증진의 책임)에서는 영유아보육법에서와 마찬가지로 법의 대상에 대하여 국가와 지방자치단체의 책임을 명시하였고, 제5조(노인실태조사)에서는 영유아보육법 제9조(보육 실태 조사)와 마찬가지로 대상에 대한 실태 조사를 3년마다 실시하고 결과를 공표할 것을 규정하고 있다.

둘째, 제26조(경로우대)에서는 국가 또는 지방자치단체가 65세 이상의 자에 대해 대통령령이 정하는 바에 의하여 국가 또는 지방자치단체의 수송시설 및 고궁·능원·박물관·공원 등의 공공시설을 무료로 또는 그 이용요금을 할인하여 이용하게 할 수 있다고 되어 있는데, 고궁 등은 노인뿐 아니라 영유아에 대해서도 할인 및 무료관람을 제공하고 있으므로, 영유아보육법에서 영유아 우대라도 확대되어야 할 필요가 있다. 참고로 현재 서울특별시와 몇 개의 지자체의 경우 출산장려를 위해 보호자 동행 영유아의 시내버스 요금을 할인하고 있다.

셋째, 또한 보육시설이나 유치원을 이용하지 않는 아동에게 지급될 양육수당에 대한 논의와 관련하여, 1989년 개정 노인복지법에서는 노인복지의 증진을 위하여 65세 이상의 노인에 대하여 노령수당을 지급할 수 있도록 법제화하면서 노인복지법 시행령에 노령수당의 지급대상자, 선정, 현황보고, 지급수준, 지급기간 등을 명시하였다. 그러다가 1998년에 경로연금제가 도입되면서 노령연금에 대한 조항은 삭제되고 제2장을 경로연금에 대한 장으로 구성하다가 경로연금이 기초노령연금으로 바뀌면서 이에 대한 부분은 「기초노령연금법」이라는 독립법으로 분리되었다. 앞서 살펴본 것처럼 기초노령연금법 및 하위법령은 연금의 지급대상, 신청, 지급시기, 수급권의 상실 및 보호 등에 대하여 규정하고 있다. 보육시설이나 유치원을 이용하지 않는 아동에게 지급될 양육수당은 노령수당, 경로연금, 기초노령연금의 경우에서 볼 수 있는 것처럼 영유아보육법의 일부 조항으로 법제화될 것인지, 하나의 장으로 구성될 것인지, 아니면 별도의 독립적인 법으로 구성될 것인지를 기타 다른 복지 관련 수당 등과 비교하여 조정하여 결정해야 할 것이다.

아. 장애인복지법

1) 법 체계

장애인복지법은 1981년 심신장애자복지법이라는 명칭으로 처음 제정되었으며, 이후 1989년 장애인복지법으로 변경되었다. 장애인복지법은 장애인의 인간다운 삶과 권리보장을 위한 법으로, 장애인복지대책을 종합적으로 추진하여 장애인의 복지증진과 사회활동 참여 증진을 통한 사회통합을 주요 목적으로 한다.

장애인복지법은 총9장 89조로 구성되어 있으며, 각 장의 내용은 총칙, 기본정책의 강구, 복지 조치, 자립생활의 지원, 복지시설과 단체, 장애인보조기구, 장애인복지 전문인력 및 보칙과 벌칙으로 이루어져있다. 동법 시행령은 총 46조, 시행규칙은 총 68조로 구성된다(부표 III-1-4 참조).

이 법의 총칙에는 기본이념과 장애인의 권리, 장애인 및 보호자 등에 대한 의견 수렴과 참여, 중증장애인에 대한 보호 의무, 여성장애인의 권익보호, 차별금지, 장애의 예방과 장애인의 보호에 대한 국가와 지방자치단체 등의 책임을 명백히 규정하고 있어, 장애인의 인간다운 삶과 권리보장을 위한 선언적인 의미의 조항들이 많이 포함되어 있다. 또한 다른 장들에서는 장애발생 예방과 장애인의 의료·교육·직업재활·생활환경개선 등의 복지사업과 장애인의 자립생활, 보호 및 수당지급 등 장애인의 생활안정을 위한 대책을 함께 규정하고 있어, 장애인 복지대책을 종합적으로 추진하고자 하는 목적을 갖는다.

2) 보육과의 관련성

장애인복지법은 영유아보육법과 마찬가지로 사회복지사업법의 하위법령으로, 별도 규정이 없는 경우 사회복지사업법의 적용을 받는다는 공통점을 지닌다. 또한 장애인복지법은 다음과 같은 측면에서 영유아보육법과 관련성을 지닌다.

첫째, 장애를 가진 영유아의 경우에는 영유아복지법과 장애인복지법의 적용을 동시에 받고 있어, 여러 혜택의 중복적용의 문제가 대두될 수 있다. 예컨대 제50조에 규정된 장애아동수당과 보호수당은 향후 영유아보육법에 근거를 두고 지급될 양육수당과 동시 지급이 가능한 것인지 여부 등을 다른 법률과의 관계를 통해 명확히 규정해야 할 필요가 있다.

둘째, 장애인복지법 제51조와 동법 시행령 제34조에서는 거짓이나 기타 부정한 방법으로 장애수당, 장애아동 수당을 받거나 타인으로 받게 한 경우 수당의 전부를

수당을 받은 자 또는 수당을 받게 한 자로부터 징수하도록 되어 있어 수당의 부당 수급과 관련된 조항을 다루고 있다. 이러한 조항들은 향후 시행될 양육수당이나 보육료 지원의 부당수급 문제와 관련하여 영유아보육법에도 포함할 수 있을 것이다.

셋째, 장애인복지법에서는 장애인실태조사를 노인실태조사와 마찬가지로 매 3년마다 실시하도록 규정하고 있는데 비해, 영유아보육법에서는 보육실태조사를 5년마다 실시하도록 규정하고 있다. 현대사회의 빠른 보육환경 변화를 고려했을 때, 조사를 5년에 1회씩 실시하는 것으로는 보육정책수립을 위한 충분한 자료 제공에 어려움이 있으므로, 타 전국 실태조사와 마찬가지로 3년마다 실시하도록 법을 개정하는 방안을 고려해볼 필요가 있다.

2. 국외 보육관련법

보육 관련 법규 검토 대상 국가를 미국, 영국, 일본, 호주로 설정하였다. 미국은 연방법과 주 정부법이 발달된 국가이고, 영국은 최근에 보육관련법을 정비한 국가로 독립법을 두고 있으며, 일본은 보육을 아동복지법에서 규정하고 있으나 법의 체계는 우리나라의 법 체계와 매우 유사하고, 호주는 전반적으로 일반 법 체계는 영국과 유사하지만 보육급여 지원체계 관련법은 조세체계를 중심으로 구체적으로 잘 갖추어진 국가라는 특성이 있다.

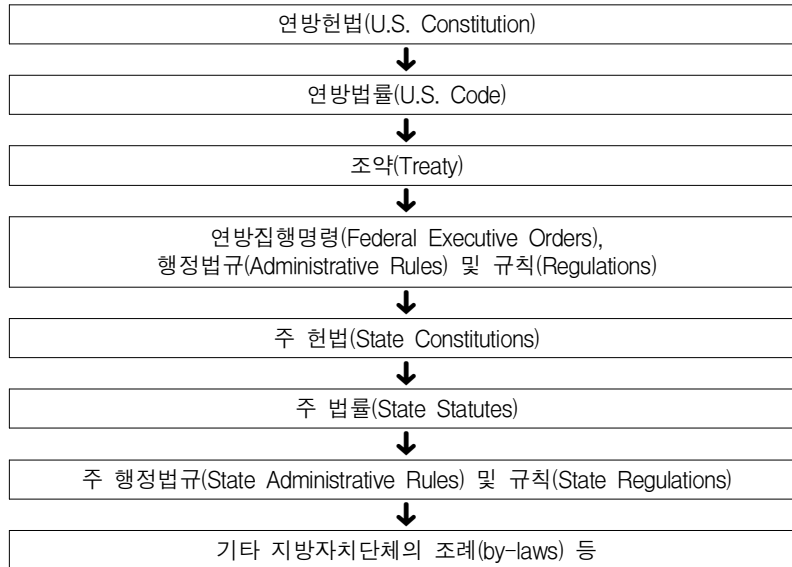
가. 미국

1) 법 체계 특성

가) 전체 법체계 특성¹¹⁾

미국 연방은 50개의 독립된 주가 구성하고 있는 나라로, 법률 체계 역시 크게는 연방법과 주법이라는 이원화된 체제로 이루어져 있다. 이에 따라 법률간의 적용순위가 중요한 문제인데, [그림 III-2-1]은 미국 현행 법률 체계의 효력의 우선순위를 보여주고 있다.

11) 법제처-세계법제정보센터 참조. <http://world.moleg.go.k>



[그림 III-2-1] 미국 현행 법률 체계 효력의 우선순위

미국 연방헌법은 국가의 최고법(supreme law of the land)으로서 미국내 모든 제정법 가운데 가장 상위에 있다. 따라서 연방법률이나 주 헌법 등이 연방헌법에 위배되는 경우에는 주 법원은 연방헌법 또는 연방법률을 적용하게 되며, 연방법률은 헌법에 대해서만 하위에 서기 때문에 주법은 연방법률에 위배되어서는 안 된다. 마찬가지로 주 헌법은 주법 가운데서는 가장 우선적인 효력을 가지지만 유효한 연방입법에 대해서는 하위에 서고, 주법률은 주가 관할하는 많은 법률분야에서 실질적으로 중요한 법원의 기능을 수행하게 되지만 유효한 연방법률과 주 헌법에 위배되어서는 안되며 하위에 서게 된다.

미국의 주 법은 주마다 차이가 있다. 본고에서는 연방법률과 캘리포니아주 법률을 중심으로 살펴보기로 한다.

나) 보육관련법 체계 특성

우리나라가 아동복지법을 기본법으로 하여 보육관련 특별법으로 영유아보육법이 제정되어 있는 반면, 미국은 연방정부 차원에서 아동을 대상으로 하고 있는 기본법적 성격을 갖는 법령도 없을뿐더러 보육을 주된 내용으로 하고 있는 법령도 없다.

이는 자유주의형 복지국가(liberalist welfare states)나 잔여주의형 복지국가(residual welfare states)로 지칭되는 미국의 복지 레짐적 성격에서 비롯된 것으로서, 미국의 아동복지정책은 전체 아동을 대상으로 하기보다는 저소득가정의 아동과 같은 보호가 필요한(at-risk) 아동에 초점을 두고 있었으며 육아는 각 가정에서 각기 책임져야 할 부분이라는 인식이 강했기 때문이다. 따라서 미국의 아동복지 관련 법률은 시대적 상황의 변화에 따라 그리고 지역의 주정부에 따라 입법이 임기응변적으로 이루어졌고(오정수·이혜원·정익중, 2006), 아동 및 유아 보호에 관한 다양한 서비스는 각각 별도의 법률에 의하여 규정되어 있다.

2) 보육관련 각 법의 주요 내용 개요

앞서 언급한 것처럼, 미국은 아동 및 보육에 대한 하나의 통일된 아동복지 법률이 없으며, 더구나 지역적 편차가 크기 때문에 연방 차원에서는 기본적인 방향 및 근거로서의 법령만을 제정해 두고 있어 세부적인 사항은 주법을 따르고 있는 경향이 많다.

이에 보육관련 각 법의 주요 내용을 연방법과 주법으로 나누어 살펴보면, 연방정부 차원에서는 보육관련법이라기 보다는 아동복지 차원에서 아동 혹은 아동이 있는 가정에게 지급되는 수당, 세금 감면 등의 혜택, 학대에 대한 예방 등 아동복지 전반에 걸쳐 관련된 연방정부의 법률을 살펴보고자 하고, 주정부 차원에서는 보육관련 법으로 한정하여 검토하기로 한다.

가) 연방법

연방법전(U.S. Code)은 Title 1부터 Title 50으로 구성되어 있으며, 정부 조직, 국방, 경제, 노동 등 연방차원에서의 모든 분야를 총괄적으로 포괄하고 있는데, 이 중에서도 본 고에서 살펴볼 법은 크게 소득보장, 소득 공제, 학대, 노동, 특수아동 등의 분야에서 아동복지 관련 규정을 두고 있는 법이다(표 III-2-1 참조).

먼저 대표적으로 살펴볼 법은 연방법전(U.S. Code) Title 42-공공 보건과 복지(The Public Health and Welfare) 중 소득보장 관련 법률인 개인책임및근로기회조정법(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act: PRWORA)이다. 이는 이전의 사회보장법(Welfare law)이 1996년 개정된 것으로서 총 9장으로 구성되어 있다. PRWORA에서 주요하게 다루고 있는 것은 도움이 필요한 가정에 대한 한시적 지원(Temporary Assistance for Needy Families: TANF)으

로서, TANF는 저소득층 아동 및 편부모 가정의 문제와 부가적 사회 문제에 대한 인식에서 나온 정책이다(조은경·김은영 편역, 2008).

〈표 III-2-1〉 아동복지 관련 미국 연방법

구 분	핵심 내용	법 령 명
소득보장	TANF	개인책임및근로기회조정법(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act: PRWORA)
소득 공제	EITC	국세법(Internal Revenue Code)
학대 등	학대, 방임	아동학대 예방 및 사후관리법 (Federal Child Abuse Prevention and Treatment Act: CAPTA)
노동	육아휴직 관련	육아휴직 및 병가에 관한 법 (The Family and Medical Leave ACT)
특수 아동 및 비행청소년	위탁	위탁 보호 독립법(Foster Care Independence Act)
	장애	장애아교육법(Individuals with Disabilities Education: IDEA)
	입양	입양 인센티브 프로그램(The Adoption Incentive Program)
		입양 기회 프로그램(Adoption Opportunities Program)
	노숙	가출, 노숙, 실종 아동 프로젝트 법 (Runway, Homeless, and Missing Children Protect Act)
	비행	청소년 정의 및 비행 예방 법 (Juvenile Justice and Delinquency Prevention Act)

자료: 오정수 외(2006). 세계의 아동복지서비스-미국, 영국, 일본을 중심으로-를 재구성함.

PRWORA에서는 근로 조건과 수혜 기간을 제한적으로 두고 있지만, 6세 미만 자녀가 있는 부모가 아이를 맡길 곳이 없는 경우, 1살 미만의 영아가 있는 어머니의 경우 예외를 둘 수 있다. 또한 제6장에서는 아동보호 및 발달기금(Child Care and Development Block Grant: CCDBG)이 저소득 가정, 임시적으로 국가원조를 받는 가정, 공공부조를 받다가 일을 하거나 더 많은 훈련 및 상위교육을 받기 위해 이를 중단한 이들을 위해 쓰여질 것이 명시되어 있다. 제7장은 아동의 영양과 관련된 장으로, TANF 수급가정의 아동, 급식권 수급 아동, 저소득층 아동에게 학교에서 저렴한 비용 혹은 무료로 급식을 제공하는 학교 급식 프로그램이 내용으로 구성되어 있으며, 특히 저소득층 임산부, 출산 직후의 여성, 영아, 5세 이하의 아동들을 대상으로 식품, 영양, 상담 및 의료지원을 목적으로 하는 공공부조 프로그램인 WIC(Women, Infants, and Children Supplemental Nutrition Program)이 규정되어 있다(표 III-2-2 참조).

〈표 III-2-2〉 미국 개인책임및근로기회조정법 구성

Title	Subtitle
I. 도움이 필요한 가정에 대한 한시적 지원 (Block grants for temporary assistance for needy families)	
II. 보충적 소득 보장 (Supplemental security income)	생략
III. 아동 보조(Child Support)	A. 서비스의 적격성: 분배와 지불 B. 위치와 사례 추적 C. 절차의 능률성과 통일성 D. 부성(父性)관련 제도 E. 프로그램 행정과 재정 F. 지원 등급의 수립과 변경 G. 지원 등급의 시행 H. 의료 보조 I. 비거주 부모에 대한 책임성 강화와 기회 J. 발효일 및 수정안
IV. 외국인에 대한 제한적인 복지와 공적 급여 (Restricting welfare and Public benefits for aliens)	생략
V. 아동 보호(Child Protection)	
VI. 아동 보육(Child Care)	
VII. 아동 영양 프로그램 (Child Nutrition programs)	A. 국가 학교 점심급식법 B. 1996 아동 영양법 C. 잡칙
VIII. 푸드스탬프 및 현물 분배 (Food stamps and Commodity distribution)	A. 푸드스탬프 프로그램 B. 현물 분배 프로그램 C. 전자 급여 전환 시스템
IX. 잡칙(Miscellaneous)	

자료: 미국 개인책임및근로기회조정법(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act)을 번역·정리함. <http://www.law.cornell.edu/uscode>

〈표 III-2-3〉 미국 국세법 중 EITC 내용 부분 구성

Subtitle A. 소득세(Income Taxes)
CHAPTER 1. 보통세 및 부가세(NORMAL TAXES AND SURTAXES)
Subchapter A. 조세 책무의 결정(Determination of Tax Liability)
PART IV. 세액에 대한 공제(CREDITS AGAINST TAX)
Subpart C. 환불할 수 있는 공제(Refundable Credits)
§ 32. 근로 소득(Earned income)
(이하 생략)

자료: 미국 국세법(Internal Revenue Code)을 번역·정리함. <http://www.law.cornell.edu/uscode>

소득보장이 아동과 아동이 있는 가정에 대한 경제적 지원의 한 축이라면, 세금 감면은 미국에서 주요한 경제적 지원의 한 축이다. Title 26 미국 국세법(Internal

Revenue Code) section 32에서는 근로소득보전세제(Earned Income Tax Credit: EITC)를 규정하고 있는데, 이는 소득 수준이 낮은 계층을 지원하는 조세 제도로써, 피부양 아동이 있는 빈곤 가정의 세금 부담을 덜어주고, 빈곤 가정에서 지출해야 할 세금보다 공제되어야 할 금액이 더 많은 경우 차액만큼 현금으로 지급하는 제도이다(표 III-2-3 참조). EITC제도에 의하면 아동수, 자산소득에 따라 소득공제 수준이 다르다.

아동학대에 대한 규정이 아동복지법에 들어와 있는 우리나라와는 달리, 미국은 아동학대에 대한 법을 별도로 두고 있다. 아동복지에 대한 기본법이 없기도 하지만, 아동학대 문제에 대하여 우리나라보다 훨씬 엄격하게 예방하고 대처하고 있기 때문이다.

〈표 III-2-4〉 아동학대 예방 및 사후관리법 구성

Title	Section	
I. 보편적 프로그램 (General program)	101. 아동 학대 및 방임을 관할하는 부처	
	102. 아동 학대 및 방임 고문단	
	103. 아동 학대와 관련한 정보에 대한 국가 정보센터	
	104. 연구와 조력 활동	
	105. 시범 프로그램과 프로젝트를 수행하는 공적 기관과 비영리 사설 조직에 대한 교부금	
	106. 아동 학대 및 방임 예방과 사후 관리 프로그램을 위한 주 교부금	
	107. 아동 학대와 방임 사례의 조사 및 수사와 관련된 프로그램 을 위한 주 교부금	
	108. 조력과 관련된 잡칙	
	109. 아동 학대 및 방임 프로그램의 조정	
	110. 보고	111. 정의
	112. 예산 사용 허가	113. 구성에 대한 규칙
II. 지역 기반 가족 자원과 지지 보조금 (Community-based family resource and support grants)	201. 목적과 권한	202. 적격성
	203. 교부금의 양	204. 현행 교부금
	205. 적용	206. 지역 프로그램 요건
	207. 수행 평가	
	208. 지역 기반 가족 자원 프로그램에 대한 국가적 네트워크	
	209. 정의	210. 예산 사용 허가

자료: 미국 아동학대 예방 및 사후관리법(Federal Child Abuse Prevention and Treatment Act)을 번역·정리함. <http://www.law.cornell.edu/uscode>

미 연방법전(U.S. Code) Title 42—공공 보건과 복지(The Public Health and Welfare) 중 아동학대 예방 및 치료와 입양 개편(Child Abuse Prevention and Treatment and Adoption Reform)의 내용인 아동학대 예방 및 치료법(Child Abuse

Prevention and Treatment Act: CAPTA)에서는 아동학대와 방임의 예방, 발견, 치료를 위한 프로그램에 재정을 지원하며, 각 주는 아동학대와 방임의 사례를 보고해야 할 것을 명시하고 있다(표 III-2-4 참조). 동 법에서는 아동학대 신고율을 높이기 위하여 CPS(Child Protective Service) 체계를 향상시키고 있는 주에게 자유재량적 보조금을 줄 수 있도록 규정하고 있으며, 의무적 아동학대 신고법을 제정한 주에만 예산을 분배하는 규정을 명시하였다. 또한 지역 기반적인 가족 자원과 지지 프로그램을 구축하기 위한 보조금 조항도 있다.

Title 29 노동 분야의 일부인 육아휴직을 규정하고 있는 육아휴직 및 병가에 관한 법(The Family and Medical Leave ACT of 1993)은 1993년에 제정되었다. 이 법에 의하면 50인 이상 사업체의 노동자 중 1년 이상 근무한 자에 한하여 최대 12주까지 휴가를 받을 수 있다. 입양했거나 아이가 아픈 경우에도 해당 사항이 되지만, 정부가 급여를 제공하지 않는 무급휴가이다(표 III-2-5 참조).

〈표 III-2-5〉 육아휴직 및 병가에 관한 1993년 법의 구성

절(Subchapter)	조항(Section)		
I. 휴가에 대한 일반적인 요건 (General requirements for leave)	2611. 정의	2612. 휴가 요건	
	2613. 자격	2614. 고용과 급여 보호	
	2615. 금지된 행동	2616. 조사 권한	
	2617. 시행		
	2618. 지역 교육 기관의 종사자에 관련한 특별 규칙		
	2619. 경고		
II. 휴가에 대한 위원회 (Commission on leave)	2631. 제정	2632. 의무	2633. 회원
	2634. 보상	2635. 법적 권한	2636. 만료
III. 잡칙 (Miscellaneous provisions)	2651. 다른 법률에 대한 효력		
	2652. 현행 고용 급여에 대한 효력		
	2653. 더 관대한 휴가 정책의 장려		
	2654. 규정		

자료: 미국 육아휴직 및 병가에 관한 법(The Family and Medical Leave ACT of 1993)을 번역·정리함,
<http://www.law.cornell.edu/uscode>

이 외에도 특수 아동 및 비행청소년에 대한 법으로서, 위탁과 관련하여 위탁보호에서 벗어난 청소년들이 자립할 수 있도록 좀 더 상위 교육이나 직업교육 등 기타 교육적 지원을 받을 수 있도록 하고 위탁보호체계를 떠나더라도 21세까지는 의료보호 혜택을 받을 수 있도록 하는 내용의 위탁 보호 독립법(Foster Care Independence Act), 개별 장애아동의 교육과 사회서비스를 제공하고 지원하는 법인 장애아교육법(Individuals with Disabilities Education: IDEA), 각 주로 하여금 위탁

가정에 있는 아동의 입양과 특수한 욕구를 가진 위탁아동의 입양을 돕기 위해 고안된 입양 인센티브 프로그램(The Adoption Incentive Program)과 입양의 장애물을 제거하고 특수한 욕구를 가진 아동들에게 영구적인 입양가정을 제공하는 프로젝트를 위해 자금을 제공한 입양 기회 프로그램(Adoption Opportunities Program), 18세 이하 노숙 및 가출아동에게 쉼터, 성학대 및 기타 학대로부터 보호, 상담 등의 서비스를 제공하는 센터의 운영과 설립을 위한 제정 근거를 두고 그룹홈을 지원하는 가출, 노숙, 실종 아동 보호법(Runway, Homeless, and Missing Children Protect Act), 불필요한 비행청소년 구금을 최소화하고 청소년비행의 치료와 예방을 위한 프로그램의 개발을 촉진시키는 청소년 정의 및 비행 예방법(Juvenile Justice and Delinquency Prevention Act) 등이 있다(오정수 외, 2006).

보육시설과 관련해서는 앞서 언급한 대로 별도의 법은 없으며 협회 차원에서 범연방에 걸쳐 준수되어야 할 기준만이 있을 뿐이다. 1992년 미국 공중보건협회(the American Public Health Association: APHA)와 미국 소아과 학회(American Academy of Pediatrics: AAP)는 보육시설 아동의 건강과 안전을 위한 국가적 건강과 안전 시행 기준(National Health and Safety Performance Standards: Guidelines for Out-of-Home Child Care Programs)을 만들었다. 이는 미국 보건당국(the U.S. Department of Health and Human Services Maternal and Child Health Bureau: MCHB)의 5개년 국가 프로젝트 기금을 통해 마련된 것이다. 총 9개의 장 목차에 따라 659개의 규정(standard)이 있으며 그에 대해서는 각각의 합리적인 근거가 제시되어 있다(표 III-2-6 참조).

〈표 III-2-6〉 보육시설 보육프로그램을 위한 국가 건강과 안전 시행 기준

장(Chapter)	하위 제목	
1. 인력(Staffing)	1.1 아동 대 인력 비율 및 그룹 크기	
	1.2 인가/자격	1.3 자격 사전교육과 특별 교육
	1.4 교육	1.5 대리인
	1.6 건강 컨설턴트	1.7 인력 건강
	1.8 인력 혜택	1.9 수행 평가
2. 프로그램: 건강 개발을 위한 활동 (Program: Activities for Healthy Development)	2.1 발달상의 활동 프로그램	2.2 지도감독
	2.3 운송	2.4 훈육
	2.5 부모 관계	2.6 건강 교육
3. 보육에서의 건강 증진과 보호 (Health Promotion and Protection in Child Care)	3.1 보육에서의 건강 증진	3.2 위생
	3.3 공중 위생, 살균, 유지	3.4 보육에서의 건강 보호
	3.5 어린 아동에게서의 특별한 의료적 상황	
	3.6 질병 관리	

장(Chapter)	하위 제목
4. 영양과 음식 (Nutrition and Food Service)	4.1 소개 4.2 일반적인 요건 4.3 특별한 그룹, 연령대의 요구 4.4 인력 4.5 식사 서비스, 착석, 지도 4.6 가정에서 가져온 식품 4.7 부엌과 석비 4.8 식품 안전 4.9 정비 4.10 Central Kitchen 또는 외부 판매인으로부터의 식사 4.11 영양 학습 경험과 교육
5. 시설, 공급, 설비, 운송 (Facilities, Supplies, Equipment, and Transportation)	5.1 총체적인 공간과 설비 요구 5.2 지정된 지역에서의 공간과 설비 5.3 실내/실외 활동 놀이 5.4 수영, 웨이딩, 물 5.5 실내/실외 통로, 계단 5.6 안전 유지 5.7 운송
6. 전염병 (Infectious Diseases)	6.1 호흡계 감염 6.2 헤르페스 바이러스 6.3 장염 및 A형 간염 바이러스 감염 6.4 혈액매개 감염 6.5 피부 감염
7. 장애아교육법(IDEA) 서비스를 받을 수 있는 아동 (Children Who are Eligible for Services Under IDEA)	7.1 이 장에 대한 원리 안내와 소개 7.2 보육 환경에서 장애를 가진 아동의 통합 7.3 시설에의 등록 우선 절차 7.4 장애를 가진 아동에 대한 서비스 플랜 개발 7.5 조정과 문서화 7.6 주기적인 재평가 7.7 장애를 가진 아동을 위한 시설 평가
8. 행정(Administration)	8.1 관리체/인 8.2 경영 및 서비스의 건강 정책과 성문 8.3 활동 프로그램 8.4 인사 정책 8.5 서비스의 서면 성문서 8.6 장애를 가진 아동에 대한 계획 8.7 보고 8.8 서류 부착 8.9 계약 8.10 드롭인 케어
9. 인가와 지역사회 실천 (Licensing and Community Action)	9.1 규제 기관 9.2 건강 부처의 책임성 9.3 교육훈련 9.4 프로그램 개발 9.5 규제 조정 9.6 공공 정책 이슈와 자원 개발

자료: 미국 보육시설 아동의 건강과 안전을 위한 국가적 건강과 안전 시행 기준(National Health and Safety Performance Standards: Guidelines for Out-of-Home Child Care Programs)을 번역·정리함. <http://nrckids.org/>

나) 캘리포니아주법

캘리포니아 법률은 다양한 주제 영역에 걸쳐 29개의 법전(code)으로 이루어져 있다. 이 중 보육 관련 법률은 건강 안전 법전(Health and Safety Code), 형법전(Penal Code), 교육법전(Education Code) 등이다.

건강 안전 법전(Health and Safety Code)에는 공공 보건, 허가 사항, 위생, 알코올 및 마약 통제, 화재, 소음, 환경, 질병 예방 등 건강과 안전에 대한 포괄적인 내용이 들어 있으며, 29개의 법전 중에서도 아동 보육과 관련하여 가장 많은 내용이

포함되어 있다.

〈표 III-2-7〉 캘리포니아주법 건강 안전 법전 중 공급 인가 관련법 구성 체계

Chapter(장)	Article(조항)
3.35. 아동 보육 제공자 등록(Child care provider registration) (1596.60-1596.68)	
3.4. 캘리포니아 아동 주간보육법 (California Child Day Care Act)	1. 총칙과 정의(1596.70-1596.799) 2. 아동 주간 보육 인가의 행정(1596.80-1596.879) 3. 고용주 차별에 대한 구제책(1596.880-1596.883) 4. 지도감독과 폐지(1596.885-1596.8895) 4.5. 고용인 활동(1596.8897-1596.8899) 5. 위법행위(1596.89-1596.895)
3.5. 주간 보육 센터 (Day care centers)	1. 총칙(1596.90) 2. 인가 요건(1596.95-1596.99) 3. 행정(1597.05-1597.21)
3.6. 가족 주간 보육(Family day care homes)(1597.30-1597.621)	
3.65. 직장 보육 센터 (Employer-sponsored Child care centers)	1. 일반 총칙(1597.70) 2. 소규모 사업장에 대한 인가 면제

자료: 미국 캘리포니아주법 건강 안전 법전(Health and Safety Code) 중 Division 2. 공급 인가(Licensing Provision)를 번역·정리함. <http://www.leginfo.ca.gov/calaw.html>

건강 안전 법전 중에서도 보육시설의 허가와 관련된 절¹²⁾을 보면, 이 부분에서는 아동 보육 제공자가 갖추어야 할 자격을 명시하고, 신청, 철회의 절차에 대하여 언급하고 있으며, 적법한 절차를 준수하지 않을 때의 제재조치에 대해서 규정하고 있다. 또한 보육시설(child day care facility)은 아동의 정서, 인지, 교육적 발달을 위해 기여해야 하며 주는 이를 위해 포괄적이고 질 높은 시스템을 제공해야 할 것을 명시하면서, 좋은 질의 아동 보육은 ‘근로 부모(working parent)’를 위한 중요한 서비스임을 강조하고 있다. 따라서 보육 시설 운영의 효율성과 효과성을 높이기 위한 것을 목적으로 두고, 준수해야 할 보육아동 수, 보육시간 등을 내용으로 담고 있다.

영유아와 아동의 건강과 관련해서는 연방 WIC 프로그램 집행에 의해 고안된 것으로, 영양적으로 위험성 있는 여성, 영유아, 아동에게 지원을 제공하며, 특히 저소득층 모(母), 영아, 5세 미만 아동을 위한 주 전체에서의 프로그램을 수행할 것을

12) 이는 Division 2. 공급 인가(Licensing Provisions) 중 Chapter 3.35. 아동 보육 제공자 등록(Child care provider registration, 1596.60-1596.68), Chapter 3.4. 캘리포니아 아동 주간 보육 법(California Child Day Care Act, 1596.70-1596.895), Chapter 3.5. 주간 보육 센터(Day care centers, 1596.90-1597.21), Chapter 3.6. 가정 보육(Family day care homes, 1597.30-1597.621), Chapter 3.65. 직장 보육 센터(Employer-sponsored Child care centers, 1597.70-1597.71)임.

규정하고 있다.¹³⁾

Part 2의 제3장(Chapter)은 모성, 아동, 청소년 중에서도 특히 아동 건강과 관련된 부분으로서, 아래 <표 III-2-8>은 구성 체계를 보여준다. 이 부분에서는 캘리포니아 의료 협회 외 13개 협회(단체)가 연합하여 영아 사망률의 원인을 밝혀나가기 위한 연구를 추진하고 있으며, 흑인 영아의 건강, 식중독의 처치와 예방, 영아 돌연사, 각종 질병의 예방 등에 대하여 규정하고 있다.

또한 아동의 건강과 관련하여 Division 105. 전염병 예방과 통제(Communicable disease prevention and control) 중 Part 2. 면역 조치(Immunizations) 제1장 교육기관과 아동 보육 시설의 면역 조치 요청 사항(Educational and child care facility immunization requirements, 120325-120380)을 통해 디프테리아 외 9가지 법정 전염병 예방과 조치, 기관 출석 금지 등을 규정하고 있다.

<표 III-2-8> 캘리포니아주법 건강 안전 법전 중 개인 건강 관련법 구성 체계

Chapter	Article(해당 조)
PART 2. 어머니, 아동, 청소년 건강(Maternal, Child, and Adolescent Health)	
3. 아동 건강 (Child Health)	1. 영아사망률과 사망률 예방 (123650-123655) 2. 흑인 영아 건강 2.5. 영아 보툴리누스 중독 처치와 예방 프로그램(123700-123709) 3. 영아 돌연사 증후군(123725-123745) 4. 영아 의료 응급 센터(123750-123775) 5. 캘리포니아 아동 서비스(123800-123995) 5.5. 가정에 있는 아동 실연 프로젝트에 대한 원조 (124010-124015) 6. 아동 건강과 장애 예방 프로그램(124025-124110) 6.4. 신생아 안구 건강이상 스크리닝(124111-124112) 6.5. 신생아 및 영아 청력 스크리닝, 추적, 개입 프로그램(124115-124120.5) 7. 납중독 예방법(124125-124165) 8. 여성 생식기 장애 예방(124170) 9. 수은 함량 백신(124172) 10. 공공 학교 건강 센터 지원 프로그램(124174-124174.5)

자료: 미국 캘리포니아주법 중 건강 안전 법전(Health and Safety Code) Division 106. [Personal health care (Including Maternal, Child, and Adolescent)]를 번역·정리함.
<http://www.leginfo.ca.gov/calaw.html>

캘리포니아주법 건강 안전 법전 내용 중 교사대 아동 비율은 시설 유형별로 다르

13) Division 6. 개인의 건강 보호(Personal Health Care)에서 규정하고 있는데, Part 2의 제1장(Chapter) 제2조(Article)에서는 여성, 영유아와 아동의 영양(Maternal, Child, and Adolescent Health, 123225-123255)에 대하여 명시하고 있음.

나, 영아는 주로 1:3의 비율로 보육하며, 소규모 가정 보육에서만 1:4까지 허용된다. 유아는 1:4 혹은 1:6의 비율로 보육하며, 그 외 아동은 1:14가 일반적이다. 또한 혼합 연령의 그룹인 경우 가장 어린 아동에게 교사대 아동 비율이 맞추어져야 하고 그 때 영아의 수는 제한되어 있으며, 보육시설 내 활동일 때와 실외에서의 활동일 때를 나누어 규정하고 있는 경우도 있다(부표 III-2-1 참조).

영유아의 안전 Division 20. 다양한 건강과 안전 제공(Miscellaneous Health and Safety Provisions) 중 4.7장 영유아 안전(Infant Safety)에서는 3세 미만(신장 35인치 미만) 영유아의 침대 규격과 안전 사항 등에 대해서 영유아용 침대 안전법(Infant Crib Safety Act(24500-24506))로 규정하여 두고 있고, 흔들린 아이 증후군(Shaken Baby Syndrome(24520-24522))의 위험성 및 교육적 캠페인 수행 등 예방에 대한 내용을 담고 있다.

형법전(Penal Code)에서는 아동 보육과 관련한 조항으로서 Title 9. 성폭행, 사회질서와 공공질서에 반하는 범죄(Crimes against the person involving sexual assault, and crime against public decency and god morals) 중 제1장 아동의 강간, 유괴, 성폭행 및 추행(Rape, abduction, carnal abuse of children, and seduction, 261-269)과 제2장 아동 유기 및 방임(Abandonment and neglect of children, 270-273.75)에서 각 행위에 대한 규정과 처벌 조항을 언급하고 있다.

교육법전(Education Code)에서는 제2장 아동 보육 및 발달 서비스법(Child Care and Development Services Act)을 규정해 두고 있다. 이 법에 의해 캘리포니아 교육국(California Department of Education, CDE)은 아동 보육 및 발달 서비스에 자금을 집행하는데, 여러 학교와 보육시설, 가족 보육 가정 교육 네트워크(Family child care home education network)를 지닌 기관들과 계약을 맺어 저소득층 가정의 아동에게 서비스를 제공한다. 영유아와 관련해서는 3~4세 유아용 반일제 유아원 프로그램과 신생아~5세 영유아 전일제 보육 및 발달 프로그램이 있다. 캘리포니아주 소득 중앙값 이하인 가정의 아동이 프로그램을 신청하면 프로그램 운영자에게 직접 비용을 지급하게 된다.

참고로 위탁, 입양, 장애 아동과 보호 청소년, 아동 학대 등 아동복지의 내용은 사회보장과 시설 법전(Welfare and Institutions Code)에 포함되어 있다.

나. 영국

영국의 영유아기 서비스에 대한 책임은 중앙정부와 지방정부가 공유한다. 2007년

부터 아동학교가족부(Department for Children, Schools and Families)가 과거의 교육기술부(Department of Education and Skills)를 대신하여, 유아교육 및 보육 정책을 총괄하게 되었다.¹⁴⁾ 기존에 교육과 보육이 분리되는 것을 극복하려는 노력의 일환으로 교육기술부 내에 슈어스타트국(Sure Start Unit)¹⁵⁾을 두어 각종 아동 서비스와 교육에 대한 업무를 담당하도록 하였다(문무경, 2007).

잉글랜드 지방을 중심으로 보육서비스를 살펴보면, 서비스 유형은 아동의 연령에 따라 가정보육모, 유아학교, 놀이집단, 초등예비학급, 아동센터 등으로 구성되며, 만 5세부터 의무교육이 시작된다. 1998년 이래로 영국의 보육서비스는 현저히 발전하였는데, 일반적으로 맞벌이 부모의 0~3세 아동은 사적인 가정보육모나 놀이집단, 주간보육시설(day nursery)을 이용하고 있어, 유럽에서 가장 높은 사적 ‘보육’ 서비스 이용률을 나타낸다.¹⁶⁾ 3~4세에 이르면 거의 대부분의 아이들이 유아학교나 놀이집단에 참여하게 되며, 4세가 되면 초등예비학급으로 이동한다. 한편 아동센터는 부모와 아동을 위한 교육과 보육, 가족지원, 보건서비스, 취업 상담 등을 한 곳에서 제공하는 통합서비스를 지향하며, 연중 ‘새벽부터 밤까지’ 연장제로 운영된다. 이밖에 공식적인 방과후 서비스(out-of-school provision)가 있는데, 이러한 방과후 서비스 제공기관은 1997년 137,000개소에서 2004년 490,000개소로 크게 증가하였다.¹⁷⁾

1) 법 체계 특성

가) 전체 법체계 특성¹⁸⁾

영국은 대표적인 판례법 또는 불문법주의를 택하고 있는 국가 중 하나이다. 영국 법을 일반적으로 보통법(Common Law)이라 부르고 있는데, 그 이유는 노르만 왕조

14) 이러한 배경에는 세계경제시장에서 경쟁력을 갖추기 위하여 사회의 기반인 아동과 청소년, 가족에 대한 정부지원을 강화하려는 강력한 의지가 있었음.

15) 슈어스타트국은 아동과 가족을 위한 통합적 서비스를 제공하기 위해 정부의 위임권한을 가지며 교육기술부와 노동연금부의 책임 하에 독립적인 부서로서 기능해 왔는데, 이제 아동학교가족부에서 업무를 수행하게 되었음.

16) 1998년 아동조세감면(Child Care Tax Credit)이 도입될 때까지 이러한 서비스를 이용하는 아동들은 특수한 서비스를 이용하거나 심각한 위기에 처해있는 경우가 아니면 공적 재정지원을 받지 못했음(OECD, 2006).

17) 2004년 발표한 10개년 계획(The 10-Year Strategy)에서는 2010년까지 모든 3~14세 아동들이 이용할 수 있는 저렴한 학교 부속 방과후 보육 프로그램 제공을 목표로 하고 있음. 방과후 보육기관은 연중 내내, 평일 아침 8시부터 저녁 6시까지 운영되며, 보육서비스를 미술 및 체육활동과 같은 특기적성개발활동(enrichment activities)과 결합하는 방안을 구상하고 있음(OECD, 2006).

18) 영국의 전체 법체계의 특성은 노동부(2003)의 내용 중 일부를 발췌, 요약한 것임.

를 설립한 윌리엄 1세가 설치한 보통법원(普通法院)에서 만들어진 판례집을 중심으로 보통법이 형성, 발전되었기 때문이다. 보통법원에서의 재판은 배심제로 이루어져 왔으며, 여기에서 축적된 판례가 보통법의 주요 내용이 되었다.

이러한 보통법원의 재판제도는 시간이 지나면서 그 불공정성으로 인하여 새로운 형평법원(衡平法院, Equity Court)이 등장하게 되었다. 형평법원은 보통법원에서 축적된 판례뿐만 아니라 도덕률을 근거로 배심원 없이 대법관이 재판을 진행하게 되었는데, 여기서 보통법과 다른 형평법(衡平法)이 형성, 발전하게 되었다. 그 후 1873년 영국은 재판절차의 중복으로 인한 시간과 비용의 낭비를 줄이기 위하여 법원조직법에 따라 보통법원과 형평법원을 통합하였고 19세기의 입법개혁(보통법의 법전화, 법원제도의 개편, 보통법과 형평법의 통합, 소송절차의 간소화)을 거쳐 현대에 이르고 있다. 따라서 영국법은 판례법 또는 불문법이라고 하고 있다.

그러나 판례법이 불명확한 경우, 판례법이 통일성을 상실한 경우, 시대적 변화로 인하여 판례법을 적용하는 것이 불합리한 경우, 또는 새로운 분야의 법규범이 필요한 경우에 그 필요성에 따라 의회에서 법을 제정하였는데, 제정된 법을 제정법이라고 한다. 현대 영국은 포괄적인 제정법이 다수 제정되었으며, 본고에서 살펴볼 아동법 및 보육법도 제정법에 속한다. 그러나 영국법 체계의 기본은 판례법주의를 유지하고 있으며, 특히 법원에서의 법 적용과 해석에서는 불문율의 전통이 남아 있으므로, 보통법의 배경과 원리를 이해하는 것이 도움이 된다.

영국의 법체계는 법(Act)과 시행규칙(Regulation) 및 명령(Order)으로 이루어져 있다. 이 중 아동법과 보육법은 모두 가장 상위에 해당하는 법(Act)에 속한다.

나) 보육관련법 체계 특성

영국의 법률 가운데, 영유아의 보육과 관련된 법은 크게 아동법(Children Act, 2004)과 보육법(Childcare Act, 2006)이다. 이러한 법체계는 아동복지법과 영유아보육법이 별도로 구성된 국내의 법체계와 동일하다.

아동법은 영유아의 보육 뿐 아니라, 아동서비스 및 아동복지 제도 전반에 걸친 내용을 포괄하는 상위법이라고 볼 수 있다. 아동법은 1946년의 커티스위원회(Curtis Committee)의 보고서¹⁹⁾에 기반하여 1948년 최초로 제정되었으며, 지방정부 행정체계에 아동국이 설치되었다. 이후 시대적 변화와 요구에 대응하여 아동법은 예방적

19) 커티스보고서(1946)의 주요 원칙은 보호받은 아동을 친부모에게로 회복시키는 것, 수용시설보다는 탈시설을 강조하는 것, 입양에 대한 강조 등을 포함하고 있었음(오정수 외, 2006).

접근의 중요성을 강조한 1963년 아동 및 청소년법의 제정, 가족지향적 접근에 기반한 1969년의 아동 및 청소년법, 아동학대의 문제와 대리보호를 강조한 1975년 아동법, 현재까지 영국의 아동정책의 근간을 이루고 있는 1989년의 아동법 등 여러 차례의 제·개정을 거쳐 2004년도 아동법에 이르게 된다.

한편, 보육법은 보육법안(The Childcare Bill)이 영국 왕실의 재가를 받아 2006년 7월 11일에 보육법(The Childcare Act)으로 제정되었다. 보육법은 초기 아동기와 보육에 관심을 둔 영국 최초의 독립적인 법이라는 점에서 의의를 갖는다. 이 법을 통해 영유아들에게 양질의 보육서비스 및 학습·발달 체제를 공급할 수 있게 되었고, 일하는 부모들은 다양한 보육 선택권을 가지게 되었으며, 보육서비스 제공자들을 적절히 규제함으로써, 부모들이 그들이 선택할 수 있는 보육서비스를 더욱 신뢰할 수 있게 되었다(한국법제연구원, 2007).

2) 보육관련 각 법의 주요 내용 개요

가) 아동법(The Children Act 2004)

영국에서 아동법은 1989년 처음 제정되었다. 1989년 아동법은 제정 당시 현 시대의 가장 포괄적이고 획기적인 아동보호 입법으로 평가되었으며, 학령 전 보육, 아동보호, 아동을 위한 지방정부의 서비스, 이혼 또는 감호 과정의 아동보호, 장애아동의 보호, 장기입원아동과 학습장애아동의 보호 등을 포괄하고 있다(오정수 외, 2006). 이 법이 제정되기 전까지 영국의 아동보호와 양육에 관련된 법은 분산되어 있었으나, 1989년 입법화되고 1991년 10월 14일 효력을 발생한 아동법 제정으로 부모 이혼에 따른 아동의 보호, 요보호아동과 가정에 대한 지원 등을 포함한 제반 관련 사항들에 하나의 법을 적용하여 추진할 수 있게 되었다.

1989년 제정된 영국의 아동법은 부모는 자녀 양육의 책임을 지며, 법원이나 지방정부에서 아동보호를 담당하게 될 경우에는 아동의 최선의 이익이 우선적으로 고려되어야 하고, 아동의 의견이 존중되고 미래에 대한 의사결정에 참여할 수 있어야 하며, 아동이 가정을 떠날 수밖에 없을 경우 지방정부는 시설이 아닌 대리가정에서 보호될 수 있어야 한다는 "아동의 권리에 관한 국제협약"의 원칙을 포함하고 있다(성영혜·김연진, 2003).

한편 2003년 9월 영국정부는 '모든 아이는 중요하다'는 녹색(Every Child Matters Green Paper)을 출간했다. 이 보고서는 영국의 아동, 청소년 및 가족들의 욕구에 보

다 효과적으로 부응할 수 있는 서비스의 제공에 초점을 맞추고, 모든 아동 및 청소년에게 최대한의 기회를 제공하면서 위험을 최소화할 수 있는 방향으로 정책과 법을 변화시킬 것을 제안하고 있다(국회여성가족위원회, 2007). 이 보고서는 매우 광범위한 지지를 받았으며, 이 보고서에 대한 의견과 여기서 제안된 법안들을 2004년 제정된 아동법에 반영하여 아동에 대한 서비스의 책임소재를 보다 명확하게 하였다. 2004년 아동법은 아동의 삶을 개선시키기 위한 광범위한 전략들의 입법적 토대를 제공하며, 모든 아동이 접근가능한 보편적 서비스와 부가적인 욕구를 지닌 아동들을 위한 보다 표적화된 서비스를 포함한다. 법의 전반적인 목적은 다학제적 협력 증진, 서비스 중복 방지, 책무성 증가, 개인에 대한 서비스 조정 및 지역 당국에서의 공동 관리감독을 증진시키는 한편, 서비스에 대한 통합적 계획, 서비스의 위임 및 전달을 장려하는 것이다.²⁰⁾

아동법은 총 6부, 69조에 5개의 부칙(Schedule)으로 구성되어, 잉글랜드와 웨일즈 지역의 아동복지와 관련된 광범위한 내용들을 모두 포괄한다(표 III-2-9 참조).

〈표 III-2-9〉 영국 아동법(Children's Act 2004)의 체계

구분	내용
제1부 아동위원회 (Children's Commissioner)	1. 설립 2. 일반적 기능 3. 위원회의 조사시작 4. 위원회의 기타 조사 5. 웨일즈 지방 위원회의 기능 6. 스코틀랜드 지방 위원회 기능 7. 북아일랜드 지방에서 위원회의 기능 8. 연례보고서 9. 보호관리를 떠난 사람과 학습장애를 가진 청소년들
제2부 잉글랜드의 아동서비스 (Children's Services in England)	○ 총칙 10. 복리증진을 위한 협력 11. 복지 보호와 향상을 위한 장치 12. 정보 데이터베이스 ○ 지역아동보호국(LSCBs) 13. LSCBs의 설립 14. LSCBs의 기능과 절차 15. LSCBs의 재정 16. LSCBs: 추록 ○ 지역기관의 운영 17. 아동 및 청소년을 위한 계획 18. 아동서비스의 관리자 19. 아동서비스의 주요 제공자 ○ 아동서비스의 관리감독 20. 공동의 검토 21. 구조 22. 협력과 위임 23. 제20조~22조: 해석 24. 사회서비스의 수행평가
제3부	○ 총칙

20) 영국 아동학교가족국 아동법보고서. <http://www.dcsf.gov.uk/childrenactreport>

구분	내용
웨일스의 아동 서비스 (Children's Services in Wales)	25. 복리증진을 위한 협력: 웨일즈 26. 아동 및 청소년을 위한 계획: 웨일즈 27. 제25조, 제26조 기능에 대한 책임 28. 복지의 보호, 향상을 위한 장치: 웨일즈 29. 정보 데이터베이스: 웨일즈 30. 제3부의 기능에 대한 관리감독 ○ 지역아동보호국(LCSBs) 31. 웨일즈 지방 LCSBs 설립 32. 웨일즈 지방 LCSBs 기능·절차 33. 웨일즈 지방 LCSBs의 재정 34. 웨일즈 지방 LCSBs: 추록
제4부 가사소송에 대한 자문 및 지원서비스 (Advisory and Support Service for Family Proceedings)	○ 웨일즈의 CAFCASS (Children and Family Court Advisory and Support Service) 기능 35. 가사소송 관련 의회의 기능 36. 국회의 부수적 권한 37. 웨일즈 가사소송 담당자 38. 감독 39. 아동의 보호 40. 가사소송에 대한 자문 및 지원서비스: 추록 41. 정보의 공유 ○ 이전 42. CAFCASS로부터 의회로의 자산이전 43. CAFCASS로부터 의회로의 직원이동
제5부 잡칙 (Miscellaneous)	○ 민간위탁 44. 통지계획의 수정 45. 잉글랜드 등록체계 설립권한 46. 웨일즈 등록체계 설립권한 47. 제45조와 제46조의 권한만료 ○ 가정보육 및 주간보육 48. 가정보육 및 주간보육 ○ 지역기관 서비스 49. 위탁부모에 대한 비용지불 50. 개입 51. 지역교육기관에 대한 감독 52. 지역기관 책임 53. 아동의 의사확인 54. 개별 아동에 대한 정보 55. 사회서비스 위원회 56. 사회서비스의 기능 ○ 기타조항 57. 입양심사위원회 위원 비용지불 58. 정당한 처벌 59. 재정적 지원을 줄 수 있는 권한 60. 아동안전명령 61. 웨일즈 지방의 아동위원회: 출입권 62. 소송절차에 관련된 자료의 공표 63. 국세청에 의한 자료공개
제6부 총칙(General)	64. 폐지 65. 해석 66. 시행규칙과 명령 67. 개시 68. 적용범위 69. 약칭(short title)
부록	1. 아동위원회 2. 아동서비스의 관리자: 개정에 수반되는 수정조항 3. 가사소송에 대한 자문 및 지원서비스 4. 가정보육 및 주간보육 5. 폐지 제1부 - 계획 제2부 - 가정보육 및 주간보육 제3부 - 지역교육기관에 대한 감독 제4부 - 사회서비스 위원회 부서 제5부 - 정당한 처벌 제6부 - 아동안전명령

자료: 영국 공공분야정보국(2008. 11). <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2004/20040031.htm>

구체적으로 아동법에서 규정하고 있는 사항들은 아동위원회의 설립, 지역기관 및 기타 서비스 제공자들이 아동과 청소년에게 제공하는 서비스에 대한 규정, 가사소송 관련 자문 및 지원서비스에 대한 웨일즈의 규정, 민간위탁, 가정보육, 주간보육, 입양심사위원회, 정당한 처벌에 대한 방어, 아동 및 가족 관련 보조금, 아동안전명령, 웨일즈의 아동위원회, 특정 소송절차에 연루된 아동들에 대한 자료의 공표, 국세청의 아동 관련 정보 공개 등이다

나) 보육법(Childcare Act, 2006)

보육법의 구성은 전체가 총 4부 111개 조로 구성되어 있다. 즉, 영국의 보육법은 제1부 잉글랜드 지역 당국에 대한 의무, 제2부 웨일즈 지역 당국에 대한 의무, 제3부 잉글랜드에서 보육 제공자들에 대한 규제와 감독안, 제4부 일반 규정으로 되어 있다. 보육법에서 특이한 점은 이 중 제1부와 제3부는 잉글랜드 지방에만 적용이 되며, 제2부는 웨일즈 지방에만 적용되며, 제4부는 잉글랜드와 웨일즈 지방에 대한 적용이 혼재되어 있다는 점이다.

보육법에는 부칙(Schedule)이 3개가 함께 있고, ‘2006년 보육법에 관한 2007년 보육평가기준’(The Childcare Act 2006 <Childcare Assessments> Regulations 2007)과 ‘보육제공자를 위한 2007년 정보, 조언, 훈련 기준’(The Childcare Providers <Information, Advice and Training> Regulations 2007)이 하위법령으로 마련되어 있으며, 교육기술부에서 보육법의 이해를 돕기 위해 만든 해설서(Explanatory Notes)도 발간되어 있다(한국법제연구원, 2007).

보육법은 영유아의 복리증진, 보육의 제공 및 부모와 다른 사람들에 대한 정보제공과 관련된 잉글랜드와 웨일즈 지역당국의 권한과 의무에 관한 조항, 잉글랜드 보육서비스에 대한 규제와 감독에 관한 조항, 웨일즈와 관련된 1989년 아동법의 제 10A부 수정, 기타 관련된 목적들과 같은 사항과 관련하여, 지역당국 및 기타 단체들의 권한과 의무에 관한 조항을 규정하고 있다(표 III-2-10 참조). 잉글랜드와 웨일즈 지역의 차이와 공통점을 기술하면, 먼저 차이점으로 잉글랜드 지역의 일반적 기능에서는 지역당국의 영유아의 복지증진 의무를 포괄적으로 명시하고 있고 이어서 보육의 제공을 규정하고, 보육모를 중심으로 보육서비스 제공자에 대한 규제를 구체적으로 제시한데 비하여, 웨일즈 지역당국의 일반적 기능에서는 보육의 제공 중심으로만 조항이 구성되어 있다. 그러나 이러한 차이에도 불구하고 두 지역 모두 정부에 일하는 부모에게 충분한 보육을 제공할 의무를 지우고 있으며, 비용의 지원

보다는 지도 감독과 정보, 조언 및 조력에 집중되어 있다는 특성을 나타낸다.

〈표 III-2-10〉 영국 보육법(Childcare Act 2006)의 체계

구분	내용
제1부 잉글랜드 지역당국의 일반적 기능 (General Functions of Local Authority: England)	○ 영유아의 복리증진 1. 영유아의 복리와 관련된 지역당국의 일반적 의무 2. 제3조의 목적을 위한 “영유아서비스”의 의미 3. 영유아서비스와 관련된 지역당국의 구체적 의무 4. 지역당국의 의무와 관련 협력기관 5. 제2조와 제4조에 대한 개정권한 ○ 보육의 제공 6. 일하는 부모들에게 충분한 보육을 보장할 의무 7. 규정된 영유아서비스를 무료로 제공할 의무 8. 보육의 제공과 관련된 지역당국의 권한 9. 지역당국과 보육제공자들 간의 협약 10. 지역당국이 제공하는 보육서비스에 대한 비용 11. 보육서비스를 평가할 의무 ○ 정보, 조언 및 조력 12. 정보, 조언 및 조력을 제공할 의무 13. 보육제공자들에게 정보, 조언 및 훈련을 제공할 의무 ○ 보칙 14. 감독 15. 적절한 수행 등을 보장할 장관의 권한 16. 2004년 아동법 개정 17. 공립학교 제공 영유아서비스 비용 ○ 해석 18. 보육의 의미 19. “영유아”의 의미 20. “영유아서비스”의 의미 21. 제1부에 대한 해석
제2부 웨일즈 지역당국의 일 반적 기능 (General Functions of Local Authority: Wales)	○ 보육의 제공 22. 일하는 부모들에게 충분한 보육을 보장할 의무 23. 보육의 제공과 관련된 지역당국의 권한 24. 지역당국과 보육제공자들 간의 협약 25. 지역당국이 제공하는 보육서비스에 대한 비용 26. 보육서비스를 평가할 의무 ○ 정보, 조언 및 조력 27. 정보, 조언 및 조력을 제공할 의무 ○ 보칙 28. 감독 29. 적절한 수행 등을 보장할 의회의 권한 ○ 해석 30. 제2부에 대한 해석
제3부 잉글랜드의 보육서비 스에 대한 규제 (Regulations of Provision of Childcare in England)	제1장: 감독관(Chief Inspector)의 일반적 기능 31. 감독관의 일반적 기능 32. 두 개의 보육등록부 관리 제2장: 영유아서비스의 규제 ○ 등록의 요건 33. 등록 요건: 영유아 가정보육모 34. 등록 요건: 기타 영유아서비스 제공자

구분	내용
	○ 등록절차 35. 등록신청: 가정보육모 36. 등록신청: 기타 서비스 제공자 37. 등록 및 인가 38. 등록의 조건 ○ 영유아서비스 제공자 요건 39. 유아조기교육과정(EYFS) 40. EYFS를 실행할 의무 41. 학습 및 발달적 요구 42. 평가제도에 관한 기타 조항들 43. 복지요구 44. 학습, 발달, 복지요구 명기 협정서 45. 특정 명령(order)의 제정절차 46. 부여받은 요구에 대한 면제 권한 47. 사립학교 48. 교육과정 관련 개정안 ○ 감독 49. 감독 50. 감독결과와 보고 ○ 해석 51. 제2장에 대한 해석 제3장: 8세 미만 아동 대상의 서비스 규제 ○ 등록요건 52. 등록요건: 8세 미만 아동을 위한 가정보육모들 53. 등록요건: 8세 미만 아동을 위한 기타 보육서비스 제공자들 ○ 등록절차 54. 등록신청: 8세 미만 아동을 위한 가정보육모들 55. 등록신청: 8세 미만 아동을 위한 기타 보육서비스 제공자들 56. 등록 및 인가 57. 등록된 영유아서비스 제공자들을 위한 특별등록절차 ○ 규제 58. 등록의 조건 59. 활동에 관한 규제 ○ 감독 60. 감독 61. 감독결과와 보고 제4장: 자발적 등록 ○ 자발적 등록의 절차 62. 일반등록부에 대한 등록신청: 가정보육모 63. 일반등록부에 대한 등록신청: 기타 보육서비스 제공자들 64. 등록 및 인가 65. 이미 등록된 사람들을 위한 특별등록절차 ○ 자발적으로 등록하는 사람들에 대한 규제 66. 등록의 조건 67. 활동에 대한 규제 제5장: 일반조항 ○ 등록의 취소 등 68. 등록의 취소 69. 등록의 유예 70. 자발적 등록 철회 71. 기한 만료에 따른 자발적 등록 종결 ○ 응급상황에서의 취소 등 72. 응급상황에서 아동의 보호 ○ 등록-절차상의 보호조항 73. 특정 조치를 취하는 절차 74. 항소 ○ 등록의 부적격사유 75. 등록의 결격사유 76. 결격의 결과

구분	내용
	○ 출입권 77. 출입의 권한 78. 출입에의 동의 필요요건 79. 출입권의 행사를 도울 수 있는 경찰관의 권한 ○ 보고와 정보 80. 결합보고서 81. 연례보고서에 포함되는 정보 82. 감독관에 대한 정보제공 83. HMRC와 지역당국에 정보제공 84. 특정 목적을 위한 정보공개 ○ 위법행위와 형사소송 85. 거짓 혹은 그릇된 진술의 위법행위 86. 소송의 시간적 제한 87. 법인의 위법행위 88. 비법인단체 ○ 보칙 89. 비용 90. 정보공개한 동의가 보류되는 사례 91. 당국들 간의 협력 92. 결합된 등록증 93. 통지 94. 제3부에 대한 개정권한: 복합건물에 대한 신청 95. 학교로 간주되지 않는 특정 기관들 ○ 해석 96. 영유아기 및 아동기 서비스의 의미 등 97. 보육제공자로 간주되지 않는 고용인들 98. 제3부에 대한 해석
제4부 잡칙 및 총칙 (Miscellaneous and General)	○ 아동에 대한 정보제공 99. 영유아에 대한 정보의 제공: 잉글랜드 100. 영유아에 대한 정보의 제공: 임시조항 101. 아동에 대한 정보의 제공: 웨일즈 ○ 1989년 아동법 하에서의 등록 결격사유 102. 1989년 아동법 하에서의 등록 결격사유 ○ 총칙 103. 사소하고 필연적인 개정 및 폐지 104. 부수적인 입법: 일반 조항 105. 부수적인 입법: 국회의 통제 106. 일반적인 해석 등 107. 비용제공 108. 실리제도(Isles of Scilly) 109. 게시 110. 게시명령하기 적절한 기관 111. 약칭 및 범위
부록	1. 교육과정 관련 개정 2. 사소하고 필연적인 개정 3. 폐지 제1부 - 교육과정 제2부 - 기타 법안 폐지

자료: 영국 공공분야 정보국(2008. 11). http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/ukpga_20060021_en_1

구체적으로 보육법의 주요 조항의 내용은 다음과 같다.

먼저 법 제1조~5조까지는 지역당국과 협력기관들이 모든 0~5세 아동들의 발달 결과(outcomes)를 증진시키고, 아동들 간의 불평등을 감소시키기 위해 협력하도록 요구하고 있다.²¹⁾

21) 이를 위해서는 영유아 서비스가 통합되어 가족들의 접근성과 혜택을 극대화하는 것, 즉 모든 지역 사회에 슈어스타트 아동센터의 설립이 필요함을 나타냄.

둘째, 제6조와 8조~11조, 13조에서는 지역당국이 지역에 맞벌이 부모들을 위한 충분한 보육서비스를 확보하도록 요구한다. 보육서비스는 일반적인 지역사회의 욕구를 충족시킬 뿐 아니라 저소득층 가족들과 장애아동이 있는 가족들의 욕구를 충족시킬 때 비로소 충분하다고 여겨질 수 있다. 지역당국은 지역의 보육서비스 시장을 전략적으로 주도하며, 보육서비스를 계획하고, 지원하고, 위임하는 역할을 해야 한다. 지역당국은 보육서비스를 직접 제공하기보다는 지역사회의 욕구를 충족시키기 위해 지역의 사립기관, 기부단체 및 독립부문과 협력해나갈 것으로 기대된다. 제7조에서는 부모가 원하는 한 모든 3~4세 아동에 대해 최소한의 조기학습과 보육서비스를 무료로 제공해야 하는 지역당국의 의무를 재확인하고 있다.

셋째, 제12조는 부모 및 예비부모들이 아동이 20세에 이르기까지 아동에 대해 필요로 하는 모든 정보에 완전히 접근할 수 있도록 부모에게 정보를 제공해야 하는 기존의 의무를 확장하였다.

넷째, 제39조~48조에 이르기까지는 기존의 출생부터 3세까지(Birth to Three Matters)와 기초단계(Foundation Stage), 그리고 보육 및 가정보육서비스에 대한 국가기준을 통합, 이에 기반하여 만들어진 영유아기 기초단계(Early Years Foundation Stage) 교육과정을 규정하고 있다. 이 새로운 교육과정은 출생부터 5세에 이르기까지 아동들에게 양질의 통합된 교육 및 보육서비스를 전달하도록 서비스 제공자들을 지원하는 것이다.

다섯째, 제31조~38조, 그리고 제49조~98조에 이르기까지 광범위한 조항들은 관료주의를 감소시키고 질적 기준을 제고하는데 초점을 두기 위해, 보육과 유아교육에 대한 규제들을 개편하고 완화하였다. 이에 따라 8세 미만 아동에게 하루 2시간 이상 보육서비스를 제공할 경우 지역당국의 인가를 받아야 하며, 정부의 재정지원을 받는 3~4세 아동 대상의 취학전 교육기관들은 정부의 자격기준 및 교육과정 관리국(Qualifications and Curriculum Authority)의 교육과정을 따라야 한다. 5세까지의 아동을 돌보는 모든 서비스 제공자들은 영유아기 등록부에 등록을 하고 영유아기 기초단계 교육과정을 시행해야 한다. 학령기 아동을 돌보는 보육기관은 표준교육청의 보육등록기준(Ofsted Childcare Register Standards)에 의하여 평가를 받는다. 이러한 기준은 8세 미만 아동을 돌보는 모든 기관에 의무적으로 적용되며, 기타 서비스 제공자들은 자발적으로 등록할 수 있다.²²⁾ 가정보육을 포함하여 개별보육과

22) 보육을 담당하고 있는 사립기관 또는 기부단체는 취학전 교육에 요구되는 것과는 다른 규정이 적용되며, 재정지원을 받는 인가받은 서비스에 대한 관리감독도 향후 모든 보육 및 교육서비스에 대한 동일한 감사절차의 적용을 계획하고는 있지만 서비스 유형에 따라, 그리고 유아교육과 보육의

종일보육을 하는 탁아소(Creche), 주간보육시설 및 방과후 보육시설은 2년마다 평가를 받으며, 재정지원을 받는 취학 전 기관은 4년마다(학교는 6년마다) 평가를 받았다. 그러나 2005년부터 학교를 포함하여 8세 미만 아동을 교육·보육하는 모든 기관은 3년에 한 번씩 평가를 받는 것으로 바뀌고 있다. 영국에서는 영유아기 서비스의 조정과 평가를 표준교육청(Office for Standards in Education: Ofsted)에서 담당하고 있다(문무경, 2007).

마지막으로 제99조에서 101조까지는 재정지원을 알리고 보육법에서 규정한 지역 당국의 의무를 지원하기 위해 아동에 대한 정보 수집을 허용하는 조항이다.

다. 일본

1) 보육 관련 법 체계

일본의 법체계는 우리나라와 유사하다. 법은 하위법령으로 시행령과 시행규칙을 두고 있으며, 이외에 장관의 고시가 있고 필요한 경우, 차관, 주무 부처의 국장 및 과장 명의로 통달(通達), 통지(通知)를 제시하여 구체적인 사항을 제시하고 있다.

일본 보육제도를 뒷받침하는 일본의 보육관련법은 아동복지법으로, 보육시설이 사회복지시설의 하나로 설치 운영된다. 아동복지법은 하위법령으로 우리나라와 마찬가지로 시행령과 시행규칙을 두고 있다. 아동복지법 및 하위 법령 이외에 시행규칙에 의거하여 보육과 관련된 구체적 사항으로는 아동복지시설 최소 설치기준을 두고 있고 그 하위에 다시 보육소보육지침으로 보육소에서 행해져야 하는 구체적 보육내용을 규정하고 있다. 또한 보육정책 추진시에 필요한 경우, 차관, 주무 부처의 국장 및 과장 명의로 통달(通達), 통지(通知)를 제시하여 구체적인 사항을 제시하고 있다.

아동복지법 이외에 2006년에 ‘학령전 아동을 위한 유아교육·보육의 총합적인 제공의 추진에 관한 법률(就學前子どもに關する教育,保育等の總合的な提供の推進に關する法律)’을 통해 인정어린이원을 제도화하였고, 보육시설에 대한 평가는 사회복지법에 근거한다.

일본 보육정책을 담당하는 부처는 후생노동성이다. 유아교육은 문부성에서 담당하여 보육과 유아교육이 이원화된 체계이다. 유아교육은 유아교육법에 근거하고 있다.

서로 다른 규제기준에 따라 다양하게 이루어짐(OECD, 2006).

이외에 영유아 관련법으로 아동수당을 규정한 아동수당법, 특수아동부양수당법, 아동학대 예방과 학대아동 치료 및 보호를 위한 아동학대의 방지 등에 관한 법률 등이 있다.

2) 보육 관련법의 내용

아동복지법과 그 하위법령인 시행령·시행규칙, 그리고 이에 따른 아동복지시설 최저기준, 보육소보육지침과 보육소와 유치원이 통합된 새로운 형태의 인정어린이원을 규정한 취학전 자녀에 관한 교육·보육 등 종합적인 제공 추진에 관한 법률과 시행규칙, 그리고 제3자 평가제도 관련 법과 각종 통지의 구성과 내용을 살펴보면 다음과 같다.

가) 아동복지법

일본의 보육은 포괄적 아동복지의 하나로 아동복지법을 통하여 기본적인 사항을 규정하고 있다. 아동복지법은 1947년에 공포되었으며, 현재 총 6개장으로 구성되어 있다(표 III-2-11 참조).

제1장 총칙은 아동복지의 이념, 아동육성의 책임, 원리의 존중 조항을 두고 있고, 제1장 제1절은 정의로 아동복지시설을 규정하고 있고 여기에 보육소가 포함된다. 이외에 제1장 제6절은 보육사로, 보육사 자격, 양성기관, 시험기관, 등록, 보육사의 임무, 비밀보장 의무 등의 조항을 두고 있다.

이를 보면, 보육사는 대학 등 지정보육사양성시설을 졸업한 자나 시험에 합격한 자이다. 지정보육사 양성기관 수업연한은 주간부 및 주야 개강제일 경우 2년 이상이고 야간부 및 주간 정시제의 경우는 3년 이상으로 규정하고 있다. 보육사 양성기관의 인가조건으로는 입학지원자가 있는지, 어떤 양성교육을 실시할 것인지, 취직처는 확보되어 있는지에 초점을 맞추어 지역실정에 맞게 인가하며, 이 외에도 양성기관을 설립하려는 자의 기존 양성기관에 대한 실태파악과 보육에 대한 기본적·현실적인 사고를 요구하고 있다. 시험 검정 응시 대상자는 학교교육법에 의한 대학에서 2년 이상 또는 62단위 이상 수학하거나 고등전문학교를 졸업하거나 이와 동등하다고 인정되는 자, 아동복지시설에서 5년 이상 아동복지업무에 종사한 자 등이다.

제2장은 복지의 보장으로 제3절에 보육소 조항을 두고 있다. 또한 제3장 중 법 제24조가 보육소를 규정한 것이다.

〈표 III-2-11〉 일본 아동복지법

구분	내용
1장 총칙(제1조의 1-제3조)	아동복지의 이념, 아동육성의 책임, 원리의 존중
1절 정의(제4조의 1-제7조)	아동, 임산부, 보호자, 사업, 아동복지시설
2절 아동복지심의회 등 (제8-9조)	설치, 권한 조직
3절 실시기관 (제10조의 1-제12조의 6)	아동상담소, 복지사무소, 보건소 등
4절 아동복지사 (제13조-15조)	임무, 명령 위임
4절 아동위원 (제16조-제18조의 3)	아동위원, 아동위원의 직무, 시정촌장과 아동상담소장, 아동위원의 관계, 아동위원의 연수, 명령 위임
6절 보육사 (제18조의 4-제18조의 24)	정의, 결격사유, 보육사 자격, 지정보육사 양성시설의 지도 등, 보육사 시험, 지정시험기관, 시험위원, 지정시험기관 임 원의 비밀보장 의무, 시험사무 규정, 사업계획 등, 감독 명 령, 심사청구, 보육사 등록, 등록 취소 등, 보육사 의무, 보 육사 비밀보장의무, 명칭사용제한, 위임
제2장 복지의 보장	
1절 요육의 지도 등 (제19조-제21조의 5)	
2절 주거생활의 지원 (제21조의 6-제21조의 17)	
3절 조산시설, 모자생활지원시설, 보육소 등 입소 (제22조-제24조)	24조 보육소
4절 장애아시설 급부비 등 (제24조의 2-제24조의 23)	
5절 요보호아동 보호조치 등 (제25조-제33조의 9)	
6절 피조치아동 학대의 방치 등 (제33조의 10-제33조의 17)	
7절 잡칙 (제34조-제34조의 2)	
3장 사업 및 시설 (제34조의 3-제49조)	보육소, 아동가정 지원 센터, 보육소의 정보 제공·상담·조 언, 법 제45조 설비 운영 등 최저기준의 제정
4장 비용 (제49조의 2-제56조의 5)	국고의 부담, 국고의 보조, 도도부현의 부담, 도도부현의 보 조 등 비용의 징수
5장 잡칙 (제56조의 6-제59조의 8)	보육소 설치 운영의 촉진, 특정 시정촌 보육계획 작성, 특정 도도부현 보육계획 작성, 도도부현의 조언 원조, 국· 지방공공단체의 원조
6장 벌칙 (제60조-제62조의3)	벌칙

자료: 일본 후생성(2008. 11). <http://www.mhlw.go.jp>

이를 보면 시·정·촌(市·町·村)은 보호자의 노동 또는 질병 그 외의 정부가 정하는 기준에 따라서 조례에서 정하는 사유에 의해 그 보호해야 할 영아, 유아 또는 아동의 보육이 결여된 경우, 보호자로부터 신청이 있을 때 그들의 아동을 보육소에서 보육하여야 한다고 규정하고, 시·정·촌이 아동의 보호자의 보육소의 선택 및 보육소의 적정한 운영 확보를 위해 그 구역 내의 보육소의 설치자, 설비 및 운영상황, 그 외의 후생성 령(令)이 정하는 사항에 관하여 정보를 제공한다고 명시하고 있다.

제3장은 사업 및 시설을 규정한 조항으로, 보육소, 보육소의 정보 제공·상담·조언 조항을 두고 있다. 특히 아동복지법 제39조 제1항에서 보육소는 일일 보호자의 위탁을 받아서 보육이 결여된 영아 또는 유아를 보육하는 것을 목적으로 하는 시설로 한다고 규정하였으나, 전 항의 규정에도 불구하고 제2항은 보육소는 일일보호자의 위탁을 받아서 보육이 결여된 아동 외의 아동을 보육할 수 있다고 정하고 있다.

제4장은 비용에 관한 조항으로 중앙 정부와 지방 정부의 비용 부담, 지원 등에 대한 내용을 담고 있다.²³⁾ 보육소의 보육비용 중 국고가 1/2, 도도부현이 1/4를 부담하여야 함을 명시하고 있다. 법 제5장은 잡칙으로 보육소 설치 운영의 촉진, 특정 시정촌 보육계획 작성, 특정 도도부현 보육계획 작성, 도도부현의 조언 원조, 국가·지방공공단체 원조 등 조항을 두고 있고, 6장을 벌칙 조항이다(표 III-2-11 참조).

아동복지법 시행령은 총 6장으로 구성되어 있는데, 특히 제2장은 보육사로서 결격사유, 지정보육사 양성 시설, 시험위원 선임, 지정시험기관 지정, 지방정부 시험사무 실시, 등록, 등록증 교환교부 등에 관한 조항을 둔다(표 III-2-12 참조).

아동복지법 시행규칙은 총 4장으로 구성되어 있는데, 제2장의 4가 보육사로서 법과 시행령에서 정한 지정보육사양성시설, 시험위원, 시험, 지정시험기관, 시험사무, 등록, 등록증 등을 시행규칙으로 위임하여 보다 상세하고 구체적인 내용을 담고 있다(표 III-2-13 참조).

한편 아동복지법 제45조는 아동복지시설 등의 설비 운영 등 최저기준을 제정하도록 규정하고 있고, 이에 기초하여 아동복지시설 최저기준이 제정되어 1948년 12월에 시행되었다. 현재 아동복지시설 최저기준은 13개 시설과 1개 서비스에 관한 규정으로 총 12개 장 88조의 4와 부칙으로 구성되어 있다.

23) 보육시설 보육료는 정부와 지방 정부, 부모가 분담함. 보육시설에서 입소 아동의 보호, 최소한의 유지 등 보육소 운영에 필요한 비용을 운영비라고 하고, 이 비용은 보육단가제도를 통하여 일부를 보호자로부터 수납하는데, 이 과정에서 보호자의 소득수준에 따라서 차등적으로 지불하게 하고 그 차액을 정부가 지원하는 방식을 취하고 있음. 보육료는 매년 보육단가 산정에 기초하여 소득계층별로 보육료 기준을 고시하고 있음.

〈표 III-2-12〉 일본 아동복지법 시행령의 구성

구분	내역
제1장 총칙(1-3조)	방과후 아동건강육성사업, 아동상담소, 사회복지사 관련 규정
제2장 보육사 (제4조1-제21조)	결격사유, 지정보육사 양성 시설 지정, 보육 시험위원 선임, 지정시험기관 지정, 사업보고 등, 장부 준비 등, 시험사무 휴폐지, 지정 등 조건, 도도부현 지사 시험사무 실시 등, 등록, 등록증 교환교부, 등록증 재교부, 등록증 반납, 통지, 위임
제3장 복지의 보장 (제22조-제35조)	보육의 실시 기준, 보육의 실시 등 조치의 해제 등
제4장 아동복지시설 (제36조-제38조)	아동복지시설 등 관리, 아동복지시설의 실지 검사
제5장 비용 (제39조-제44조의2)	아동복지시설 등 비용 지원 전반에 관한 사항
제6장 잡칙 (제45조-제47조)	지원, 행정, 조사, 벌칙 등

자료: 일본 후생성(2008. 11). <http://www.mhlw.go.jp>

〈표 III-2-13〉 일본 아동복지법 시행규칙의 구성

구분	내역
제1장 (1조1-1조4)	후생노동성령이 정한 바에 따른 단기지원사업 등 규정
제1장의2~제1장의3 (제2조1-제6조)	아동상담소, 아동복지사
제1장의4 보육사 (제6조의2-제6조의37)	지정보육사 양성 시설 지정 및 취소, 졸업증명서 교부, 시험 관련 사항, 시험과목, 시험 신청, 합격 통지, 부정수험자, 시험위원 요건, 지정시험기관의 지정 및 시험사무, 처분 및 통지, 등록 수속, 등록 심사, 등록증 교환교부·재교부 신청, 등록의 취소 등, 등록부 정정·삭제, 시행 세목 등
제2장 복지의 보장 (제7조-제36조의2)	시정촌의 인정어린이원을 포함한 보육 조치 규정
제3장 사업 및 시설 (제36조의3-제39조)	아동복지시설 설치 인가의 신청, 아동복지시설 폐지·휴지 신청, 아동가정센터 지원, 원조아동가정 지원
제4장 잡칙 (제40조-제50조의3)	지원, 행정, 조사, 벌칙 등

자료: 일본 후생성(2008. 11). <http://www.mhlw.go.jp>

이 중에서 보육소와 관련이 있는 장은 1장과 5장이다. 제1장은 총칙으로 전체 13개 종류의 시설과 서비스에 적용되는 기본원칙들을 담고 있다. 공통 적용되는 최저기준인 구조 설비와 위생, 건강검진, 서류 등도 제시하고 있다. 제5장은 보육소의 최소 설비 기준으로²⁴⁾, 주요 내용은 설비 기준, 인정어린이원 설비 기준 특례, 직원, 보육시간, 보육의 내용, 보호자와의 연락, 공정선고, 이용료 등이다(표 III-2-14 참조).

〈표 III-2-14〉 일본 아동복지시설최저기준 중 보육소 관련 내용

구분	내역
제1장 총칙 (제1조-제14조의3)	취지, 최저기준의 목적, 최저기준의 향상, 최저기준의 아동복지시설, 아동복지시설 구조설비의 일반원칙, 아동복지시설과 비상재해, 아동복지시설 직원의 일반요건, 타 사회복지시설 병행 설치 시 설비 및 지원 기준, 입소 대상자 평등취급 원칙, 징계 권한 남용 금지, 위생관리 등, 급식, 입소자와 직원 건강검진, 아동복지시설 내부규정, 아동복지시설 장부, 고충 대응
제5장 보육소 (제32조-제36조의3)	설비 기준, 인정어린이원 설비 기준 특례, 직원, 보육시간, 보육의 내용, 보호자와의 연락, 공정선고, 이용료

자료: 일본 후생성(2008 11). <http://www.mhlw.go.jp>

〈표 III-2-15〉 일본 보육소 보육사업지침 개요

구분	내용 개요
제1장 총칙	취지, 보육소 역할, 보육의 원리, 보육소 사회적 책임
제2장 아동의 발달	유유아기 발달 특성, 발달과정.
제3장 보육내용	보육내용 보육실시 상 배려사항
제4장 보육계획과 평가	보육계획, 보육내용 등 자기 평가
제5장 건강 안전	아동건강 지원, 환경위생관리와 병행하는 안전관리, 식육(食育)추진, 건강·안전 실시체계
제6장 보호자에 대한 지원	보육소에서의 보호자에 대한 지원 기본, 보육소 입소 보호자에 대한 지원, 지역사회에서의 양육 지원,
제7장 직원의 자질향상	직원 자질향상에 대한 기본적 사항, 시설장 책무, 직원 연수 등

자료: 일본 후생성(2008. 11). <http://www.mhlw.go.jp>

또한 아동복지시설 최저기준 제35조 규정에서는 보육소보육지침을 제정하도록 규정하고, 이에 근거하여 1948년에 보육소보육지침이 제정되었다. <표 III-2-15>는 2007년 3월에 개정하여 2008년 4월부터 적용되는 보육소보육지침의 내용이다. 이 지침은 총 7장으로 규정되어 있다. 제1장은 총칙으로 취지, 보육소의 역할, 보육의 원리, 보육소의 사회적 책임을 담고 있으며, 제2장은 아동의 발달로 관계, 아동 자신의 발달, 아동의 생활의 발달의 원조를 내용으로 한다. 제3장은 보육내용이고, 제4장은 보육계획과 평가, 제5장은 건강 안전에 관한 유의사항이며, 제6장은 보육소에서의 보호자에 대한 지원을 규정하며, 제7장은 직원의 자질 향상에 관한 내용이다.

24) 제1장은 총칙이며, 제2장 조산시설, 제3장 유아(乳兒)원, 제4장 모자생활지원시설, 제5장 보육소, 제6장 아동후생시설, 제7장 아동양호시설, 제8장 지적장애아시설, 제8장의2 지적장애아 통원 시설, 제9장 매아 시설, 제9장의 3 지체부자유아 시설, 제9장의 4 중증심신장애아 시설, 제9장의 5 정서장애아단기치료시설, 제10장 아동자립지원시설, 제11장 아동가정지원센터임.

2007년 개정 이전에는 보육내용이 아동연령구분별로 구체적으로 제시되었으나 이를 간결하게 축소하였으며, 그 대신에 평가가 강조되었다.

이외 아동복지법 하위법령에 근거한 부처의 고시(告示)가 있다. 고시의 예로는 지정보육사양성시설 고시를 들 수 있다. 이는 보육사 양성시설의 명단을 제시한 것으로, 이를 보면 각 대학 보육과, 유아교육과, 사회복지학과, 보모복지과 등이 포함되며 대학의 보모양성과정, 학원, 보모전문학원 등도 포함된다.²⁵⁾ 또한 이러한 보육사 양성시설의 수업교과목, 단위수, 이수방법도 고시를 통하여 제시한다.

또한 일본은 기본적 법률 이외에 각종 부처 업무 책임자의 통달문, 통지문²⁶⁾을 통하여 사업을 추진하고 있다. 보육분야의 경우 대표적 통지문을 보면 2000년 후생성 아동가정국장 통지문인 「특별보육사업의 실시에 대하여」, 「가정적 보육사업 실시에 대하여」, 「인가외보육시설의 지도 감독의 실시에 대하여」 등을 들 수 있고, 최근에는 「보육소 보육지침 등 시행 등에 대하여」, 「인정어린이원 세제상 취급에 관한 유의사항에 대하여」 등이 있다(표 III-2-16 참조).

〈표 III-2-16〉 일본 보육 관련 통달 통지 사례

구분	연도
보육소 보육지침 등 시행 등에 대하여	2008년
보육소 보육지침 등 시행 시 유의사항에 대하여	2008년
인정어린이원 세제상 취급에 관한 유의사항에 대하여	2007년
보육소 설치 인가 등에 대하여	1997년
인가외보육시설의 지도 감독의 실시에 대하여	2000년
특별보육사업의 실시에 대하여	2000년
가정적 보육사업 실시에 대하여	2000년

자료: 일본 후생성(2008. 11). <http://www.mhlw.go.jp>

나) 취학전 자녀에 관한 교육·보육 등 종합적인 제공 추진에 관한 법률

일본은 2006년에 ‘학령전 아동을 위한 유아교육·보육의 종합적인 제공 추진에 관한 법률(就學前子どもに關する教育,保育等の總合的な提供の推進に關する法律)’을 통해 보육과 유아교육이 통합된 형태의 인정어린이원을 제도화하였다.

일본에서는 과거에 보육과 유아교육의 통합 논의가 진행되다가 소강상태로 들어

25) 弘前女子厚生學院, 宮城縣立保姆專門學院 등임.

26) 차관 명의로는 통달(通達), 국장과 과장 명의로는 통지(通知)로 구분함.

갔었으나, 출산율 저하로 아동수가 감소하면서 유치원 운영이 어려워지고 특히 과도한 재정 부담과 비효율성의 문제가 대두되면서 2000년 전후로 다시 유보통합 논의가 활발해져서 보육과 유아교육이 통합된 형태의 인정어린이원이 설치되고 있어 이를 법률적으로 제도화한 것이다.

<표 III-2-17>에서 볼 수 있는 바와 같이 이 법률은 총 4개장 16조로 구성되어 있다. 1장은 총칙으로 목적, 정의 등을 규정하고 2장은 인정어린이원에 관한 인정수속 등을 담고 있으며, 3장은 인정어린이원에 관한 특례이며 4장은 벌칙으로 구성되어 있다. 이 법은 시행규칙을 두고 있고, 문부과학성과 후생노동성 공동으로 관장한다.

〈표 III-2-17〉 일본 학령전 아동을 위한 유아교육·보육의 종합적 서비스 제공에 관한 법률 구성

법률	시행규칙
제1장 총칙 1. 목적 2. 정의	1. 취지 2. 직원배치 3. 직원자격
제2장 인정어린이원에 관한 인정수속 등 3. 교육, 보육 등을 종합적으로 제공하는 시설의 인정 등 4. 인정의 신청 5. 인정의 유효기간 6. 인정어린이원에 관계된 정보의 제공 등 7. 변경 및 취소 8. 보고의 징수 등 9. 명칭의 사용제한 10. 인정의 취소 11. 관계기관 연계의 확보	4. 시설설비 5. 교육 및 보육의 내용 6. 보육자의 자질향상 등 7. 육아지원 8. 관리운영 등
제3장 인정어린이원에 관한 특례 12. 학교교육법의 특례 13. 아동복지법 등의 특례 14. 사립학교진흥조성법의 특례	
제4장 벌칙	

자료: 일본 후생성(2008. 11). <http://www.mhlw.go.jp>

다) 제3자 평가제도

일본의 보육시설 평가제도는 제3자 평가제도로 사회복지법 제78조에 근거를 둔다. 이에 따라 보육소가 제3자 평가사업의 대상이 되었다.

사회복지법 제78조는 경영자는 자기가 제공하는 복지서비스의 질을 평가하고 양질의 적절한 복지서비스를 제공하도록 노력하여야 한다고 규정하고 있다. 평가는 국가가 인정한 제3자가 하며 후생성이 제시한 평가기준에 기초하여 자기평가, 이용

자 평가, 평가조사자의 실지조사 자료를 사용하여 평가한다(보육백서, 2006).

이러한 기준과 절차 등은 각 통달, 통지문을 통하여 발표되었다. 먼저 2001년에 후생노동성 고용균등·아동가정국장, 사회보호국장, 보건국장 공동 통지 「복지서비스 제3자 평가사업 실시 기준령에 대하여」, 2002년 「아동복지시설에 있어서의 복지서비스의 제3자 평가사업의 지침에 대하여」를 발표하였고, 2004년에 일본 후생성은 사업의 보급을 위하여 「복지서비스 제3자 평가에 관한 지침에 대하여」를 통보하였다. 이어서 노동성 등 과장 공통 통지로 「복지서비스 제3자 평가에 관한 지침에 대하여」를 발표하여 평가제도의 틀을 구축하였다.

라. 호주

1) 보육 관련 법 체계

호주의 일반적 법체계는 영국과 유사하다. 그러나 보육제도는 두 국가가 상이하게 전개되어 왔으므로²⁷⁾ 관련법도 차이가 크다.

호주 보육제도의 특성은 다양한 보육서비스, 보육료에 대한 소득계층별 차등 지원, 취업 등에 근거한 비용 지원 이용시간의 제한, 평가인증 등을 들 수 있다. 특히 보육료 지원 단계, 지원 방법 등의 전반적 체계는 매우 정교하게 잘 발달되어 있다. 보육료 지원 이외에 가족, 아동에 현금 지원제도를 두고 있다.²⁸⁾

이러한 제도를 뒷받침하는 법규로, 호주의 보육관련 법은 크게 3가지로 구성된다. 첫째는 1972년 아동보육법(Child Care Act, 1972)이며, 둘째는 1999년 신조세체계(가족지원)법(A New Tax System(Family Assistance) Act, 1999), 그리고 1999년 신조세체계(가족지원)(행정)법(A New Tax System(Family Assistance) (Administration) Act, 1999)이다. 이 중 1999년 신조세체계(가족지원)법, 1999년 신조세체계(가족지원)(행정)법은 과거 보육환급금과 보육수당으로 이원화되어 있던 보육비용 지원을 2000년에 보육급여(Child Care Benefit)로 통합, 정비하기 위하여 만든 법으로 과거 1997년 보육지불법(Child Care Payment Act, 1997)을 폐기하고²⁹⁾ 대체한 법이다.

27) 호주는 취학전 1년은 무상교육을 제공하지만 유아교육과 보육의 이원화된 전달 및 행정 체계, 시장위주의 공급 구조, 부모 소득별 보육료 차등 지원이 특징이라면, 영국은 보육과 유아교육이 일원화된 체계로 4~5세에는 일정시간 무상교육을 제공하고 저연령은 저소득층 중심의 선별주의적 접근을 특성으로 함.

28) 호주의 구체적 보육제도는 서문희 편역(2007), 호주의 보육정책. 육아정책개발센터 등 참조.

29) 이 법은 1999년에 폐기되었고, 2000년 6. 19일 효력이 정지됨.

이 법에 근거하여 구체적인 시행과 관련된 사항들은 결정(Determination), 규칙(Rules), 지침(Guideline)으로 정하여 시행하고 있다.

호주의 보육정책은 2008년부터 교육·노동부(The Department of Education, Employment and Workplace Relations)에서 담당하고 있다. 과거 가족서비스부(The Department of Families, Community Services and Indigenous Affairs)에서 교육·노동부로 이관되었다. 1999년 신조세체계법(가족지원)법에는 아동, 가족 지원이 포함되어 있는데, 이 부분은 여전히 가족서비스부의 소관이다.

2) 보육 관련법의 내용

보육시설 설치 및 보육비용 지원과 관련된 3개법, 그리고 각 법에 근거한 결정, 규칙 등은 다음과 같다.

가) 1972년 아동보육법(Child Care Act, 1972)

호주의 보육서비스는 종일제보육, 가정보육, 방과후 보육, 가정내 방문보육 등이 있고, 설치·운영자는 시설 유형마다 다소 차이가 있는데, 종일제 보육시설의 경우 전체 3,300여개 보육시설 중 27% 정도가 공공시설로 대부분의 서비스가 민간부문³⁰⁾에 의하여 공급된다.

1972년 아동보육법³¹⁾은 주로 호주의 공공보육시설 설치 등에 소용되는 재정 지원을 위한 기본이 되는 법으로, 총 8장으로 구성되어 있으며, 공공 보육시설 관련 설치, 운영 등 예산의 지원, 비밀 유지, 보육 기준위원회 설치 운영에 관한 내용으로 구성되어 있다.

보다 구체적으로 보면, 제1장 서문(Preliminary)에서는 용어정의 등에 관한 내용을 담고 있다. 이 법에서 보육시설(child care center)은 아동보육을 제공하거나 제공하려는 의도를 가진 장소로 규정하고, 이용 아동은 다수가 취학전 아동으로 평일 8시간, 주 48시간 이상을 운영하는 것으로 규정하고 있다. 또한 공공 비영리 보육시설을 비영리 기업, 지방정부, 비영리 조합(Trustee) 등이 설치한 보육시설로 규정하고 있다. 제2장은 자산 보조금(Capital Grant)으로 신규 공공 비영리 보육시설 설치와 장비 등 시설 설비에 대한 재정 승인과 지원을 규정하고 있으며, 제3장은 순환

30) 영리 목적의 기업에 의하여 운영되는 경우가 많음. 대표적 국제 보육기업인 ABC 보육경영회사가 1,000여개 이상의 시설을 운영함.

31) 2006년 10월 개정안까지 포함됨.

보조금(Recurrent Grant)으로 신규 공공 비영리 보육시설 설치 후 운영자가 개원 준비를 위하여 고용한 사람의 인건비를 개원 이전 6주간 지원할 수 있도록 예산의 승인을 규정하고 있다. 제4장 비밀유지(Confidentiality)에서는 허용된 경우에 한한 정보 접근권 보장과 정보 불법 접근 및 유출에 대한 벌칙 등을 명시하고 있다. 제5장은 보육관련 연구 예산 지원, 제6장은 보육시설 개발 관련 예산, 제7장은 장관 자문위원회로 보육 기준위원회(Child Care Standard Committee) 설립과 운영을 규정하고 있으며, 제8장은 잡칙(Miscellaneous)으로 구성되어 있다.

이 법에서는 필요시 장관이 지침(Guideline)을 작성하도록 규정하고 있다.

나) 1999년 신조세체계(가족지원)법(A New Tax System(Family Assistance) Act, 1999)

호주는 아동보육에 소요되는 비용의 상당부분을 보호자의 소득수준에 의한 차등 지원의 형태로 보조하는데, 그 방식을 2000년 7월부터 보육급여(Child Care Benefits, CCB)로 일원화하였다.³²⁾ 보육급여 비율은 소득, 재산, 취업유무 등에 따라 차등 지원된다. 보육급여는 시설보육과 개인에 의한 등록보육에 모두 지원한다. 시설보육(approved care)을 제공하는 보육시설은 종일보육, 가정보육, 가정내 방문보육(in-home care), 방과후보육, 휴일보육, 일시보육 등을 포함하며, 정부로부터 인가를 받은 시설을 이용하는 경우에만 보육급여를 받을 수 있다. 등록보육(registered care)은 조부모, 친척, 친구, 이웃, 가정부 등에 의하여 제공되는 보육이며, 보육 제공자는 가족지원국(Family Assistance Office)에 등록하여야 한다. 등록은 부모가 보육제공자에게 대가를 지불하는 것을 증명할 수 있을 때만 가능하다. 즉 조부모가 무상으로 보육하는 경우에는 등록할 수 없다. 등록보육에 대해서 요건이 맞는 경우 정부에서 일부 재정지원을 한다.

보육급여(CCB)를 받기 위한 자격요건은 첫째, 호주 주민이어야 하며, 둘째, 현재 호주에 살고 있어야 하고, 셋째, 필수적인 예방접종을 완료하여야 한다. 부모는 취업 등 요건에 따라 아동당 1주일에 20시간, 50시간, 또는 50시간 이상의 급여 혜택을 받을 수 있다. 보육급여를 받는 방법은 매월 보육료 감면을 받는 방법과 일단 보육료를 지불한 후 나중에 한꺼번에 환급을 받는 방법이 있는데, 매월 감면 받는

32) 보육급여(Child Care Benefits, CCB)는 종전 자산조사를 통해 제공되던 아동보육부조(Child Care Assistance)와 경제활동을 하기 위하여 보육서비스를 이용하는 맞벌이 또는 한부모가족에게 적용되던 보육료 환불제도(Child Care Cash Rebate)를 통합한 것이다.

경우에도 급여 수준을 부모가 선택하여 연말에 소득과 대비하여 정산하는 방법을 채택하고 있다.

1999년 신조세체계법(가족지원)법은 이러한 가족지원 전반에 대한 내용을 규정한 법이다. 전체는 본문 5장(Part)과 4개의 부칙(Schedule)로 구성되어 있고 전체 분량은 300여 쪽이 넘는 분량으로, 보육급여와 보육조세환급 등 보육료 지원 이외에 가족세액공제, 아기보너스, 모성예방접종에 대해서 대상 조건, 지원 비율, 비율 산정방법 등을 담고 있다. 제3장은 지원 대상으로 가족세액공제, 아기보너스, 모성 예방접종 수당, 보육급여, 보육조세환급 대상을 규정하고, 제4장에서는 각각의 경우 지원 비율을 규정하고 있다. 제5장은 일시불 급여로 구성되어 있다. 부속서는 가족세액공제 비율 산정, 아동 보육급여 비율 산정, 조세 대상 소득 조정, 지원금의 물가연동과 조정으로 구성되어 있다(표 III-2-18 참조).

가족공제, 아기보너스, 모성예방접종은 가족서비스부 소관 업무이고, 보육급여와 보육조세환급은 교육·노동부 소관 사항이다

〈표 III-2-18〉 1999년 신조세체계(가족지원)법 관련

제목	내용
1장 서문(Preliminary)	
2장 해석(Interpretation)	1. 정의 2. 예방접종 규칙 3. 조항 해석 4. 인가보육기관
3장 가족지원 대상 (Eligibility of Family Tax Assistance)	1. 가족세액공제 2. 아기보너스 3. 모성 예방접종 수당 4. 보육급여 - 인가보육 보육료 감액 방식의 보육급여, 과거 인가보육에 대한 보육급여, 과거 등록보육에 대한 보육급여, 사망에 따른 보육급여, 위험상황에 처한 아동 보육료 감액방식에 의한 보육급여, 시간과 무관한 인가 및 등록보육 급여 조건 제한, 시간과 관련한 인가 및 등록보육 급여 조건 제한
4장 가족지원 비율 (Rate of Family Tax Assistance)	1. 가족세액공제 2. 아기보너스 3. 모성 예방접종 수당 4. 보육급여 - 개요, 인가보육 보육료 감액과 보육급여 비율, 위험 아동과 개인 곤경시 인가보육 보육료 감액과 보육급여 비율, 조부모 특별 지원 비율, 등록 보육 보육급여 비율 4A. 보육조세환급 - 분기 보육조세환급, 소득 연간 보육조세환급, 공통사항 5. 물가지수 연동
5장 가족에 대한 일시지불(One-off Payment to Families)	
부속서1 가족세액공제율 산정(내용 생략)	
부속서2 보육급여율 산정 : 비율산정 절차, 표준시간 비율, 다자녀 비율, 조세 대상 소득 비율	
부속서3 조세 대상 소득 조정	
부속서4 물가연동과 조정	

자료: 호주 교육노동부(2008). <http://www.dewre.go.au>

〈표 III-2-19〉 1999년 신조세체계(가족지원)법 관련 결정

제목	내용
2006년 신조세체계(가족지원)(보육급여-근로 및 근로 관련 요건) 결정 (A New Tax System (Family Assistance) (Child Care Benefit - Recognised Work or Work Related Commitments) Determination 2006)	보육료 지원 시간과 관련한 14가지 근로 관련 규정 명시
2006년 신조세체계(가족지원)(보육급여-해당 보육시간) 결정 (A New Tax System (Family Assistance)(Child Care Benefit-Eligible Hour of Care) Determination 2006).(2007년 개정)	취업 등 조건에 따른 보육료 지원 허용 시간 명시
2000년 보육급여(근로/훈련/학업 조사 면제) 결정 (Child Care Benefit (Work/Training/Study Test Exemption) Determination 2000)	보육료 지원시간과 관련하여 조사 면제 대상 명시
2006년 신조세체계(가족지원)(보육급여-활동조건 충족 대상) 결정 (A New Tax System(Family Assistance)(Child Care Benefit-Individuals who must meet activity requirement 2006))	보육료 지원시간과 관련하여 보호자 활동 근거 서류 제출이 요구되는 개인 명시
2006년 신조세체계(가족지원)(보육급여-활동조건 미적용 상황) 결정 (A New Tax System (Family Assistance) (Child Care Benefit-Circumstances in which activity requirements do not apply) Determination 2006)	보육료 지원시간과 관련하여 해당되는 1주일간 보호자 활동 근거 서류 제출이 적용되지 않는 상황 명시
2006년 신조세체계(가족지원)(보육급여-요구조건 활동) 결정 (A New Tax System(Family Assistance)(Child Care Benefit-Activities counting toward activity requirement Determination 2006)	보육료 지원시간과 관련하여 활동으로 간주되는 9개 조건 명시
2000년 보육급여(해당 시간 규칙) 결정 (Child Care Benefit (Hours of Eligibility Rules) Determination 2000)	지원 시간 관련 조건 예외 적용 등 규정
2006년 신조세체계(가족지원)(보육급여-비해당) 결정 (A New Tax System (Family Assistance) (Child Care Benefit - Children in respect of whom no-one is eligible) Determination 2006)	가정보육, 가정내보육 서비스 제공자나 그 배우자 아동에 보육급여 미적용
2000년 보육급여(호주 주민) 지침 (Child Care Benefit (Australian Resident) Guidelines 2000)	보육료 결정시 고려사항으로 호주에 도착 후 예상치 못한 지불능력 감소 상황 규정
2000년 보육급여(보호 기간) 결정 (Child Care Benefit (Session of Care) Determination 2000)	보육 최소 기간을 월단위로 규정

자료: <http://www.comlaw.gov.au>

이러한 법에 근거하여 보다 더 구체적인 사항이 필요한 경우에는 대체로 결정(Determination)으로 고시되는데 이는 <표 III-2-19>와 같다.

대부분이 보육급여 지원 대상이나 시간 결정 조건에 관한 내용들이다. 대표적으

로 몇 가지를 설명하면, 먼저 2006년 신조세체계(가족지원)법의 (보육급여-근로 및 근로 관련 요건) 결정(A New Tax System (Family Assistance) (Child Care Benefit - Recognised Work or Work Related Commitments) Determination 2006)에서는 보육료 지원 시간과 관련한 14가지 근로 관련 규정을 명시하고 있다. 다음으로 2006년 신조세체계(가족지원)(보육급여-요구조건 활동) 결정(A New Tax System (Family Assistance)(Child Care Benefit-Activities counting toward Activity Requirement Determination 2006)에서 활동으로 간주하는 9가지 조건은 아직 개업 준비 상태, 구직활동, 경험·기술연마·취업기회가 기대되는 무급 자원 근로, 12개월 이내 부모 휴가, 연가, 병가, 장기휴가, 유급휴가, 자영업자로 아프거나 연가, 장기휴가, 부모휴가로 간주되는 이유로 일을 하지 않는 경우 등이다. 근로를 제안 받거나 취업을 위한 훈련, 교육 기관 등록자는 1주일 간 서류 제출이 면제된다.

다) 1999년 신조세체계(가족지원)(행정)법 (A New Tax System(Family Assistance) (Administration) Act, 1999)

인가보육 이용 부모는 세 가지 보육급여 지급방식 중 하나를 선택할 수 있다. 첫째는 산출된 보육급여 전체를 보육시설에 지급하게 하고 그 나머지를 부모가 내는 방법이다. 두 번째 방법은 부모가 보육료를 모두 부담한 후에 회계연도 말 이후에 정부로부터 보육급여를 일시불로 지급받는 방법이다. 세 번째 방법은 최저 수준의 아동보육급여만을 보육시설에 지급하게 하고 그 나머지를 낸 후, 회계연도 말 이후에 나머지 보육급여를 지급받는 방법이다. 한편 등록자 보육 이용 가정이 보육급여를 지급받기 위해서는 등록된 서비스 제공자에게 비용을 지불하고 난 후 12개월 이내에 가족지원국에 보육급여 신청서와 보육료 지불 영수증을 제출하면 된다.

아동을 보육시설에 보낸 경우, 1년에 30일까지는 결석을 하였더라도 보육급여를 받을 수 있다. 30일을 초과하여 결석한 경우에는 그 기간 중 받은 보육급여를 반납하여야 하는데, 몇 가지 유예 조건은 있다. 병원이 발급한 증명서를 제출하는 경우, 전염병으로 인한 결석, 보호자의 휴가로 인한 결석, 학교가 문을 닫는 경우, 공휴일, 법원이 다른 사람에게 아동의 보호를 명령하였을 경우, 유치원(preschool)에 재학 중인 경우 등에는 30일 이상 결석하여도 보육급여를 지급한다.

1999년 신조세체계(가족지원)(행정)법은 이러한 가족지원 절차 등 행정 처리와 관련된 법이다. 가족지원의 내용과 대상, 조건 등을 규정한 신조세체계(가족지원)법의 시행을 위한 절차를 다룬다고 하겠다.

〈표 III-2-20〉 1999년 신조세체계(가족지원)(행정)법

제목	내용
1장 서문(Preliminary)	
2장 해석(Interpretation)	용어 해석 등
3장 가족지원금 지불 (Family Assistance Payment)	1. 가족세액공제: 신청, 신청 결정, 결정의 다양성, 조정조건 2. 가족세액공제 선 지급 3. 아기보너스와 모성 예방접종 수당 4. 보육급여 - 보육료 감액과정 개요, 신청, 보육료 감액 방식의 보육급여 신청에 따른 결정, 보육료 감액 방식의 보육급여 신청에 따른 조부모 특별 비율 결정, 비율과 보육료 감액 산정, 보육료 감액 방식의 지원대상 결정, 사후 보육급여신청에 의한 결정, 1회 보육급여 신청 결정, 위험상황에 처한 아동 보육료 감액 방식에 의한 보육급여, 결정 관련 사항, 지불, 상황변화 고지 의무, 행정당국의 권한, 조세파일번호·은행잔고·예방접종 미 제출시 비율 결정, 자료 증명 실패시 비율 결정, 기타 보육 급여 비율의 변경, 조건부 및 학업시 비율 결정 등 4AA. 보육 조세 환급 - 분기별 지급, 조세환급 결정, 지불, 일시 지불, 지불 보호 및 압류 통고
4장 과지급과 청산 (Overpayment and debt recovery)	1. 서문 2. 회수금 범위 3. 회수 방법 4. 부채 미회수
5장 결정 검토 (Review of Decision)	1. 초기 검토: 담당자 검토, 신청자 검토 3. 사회보장항소법정 검토 절차 2. 사회보장항소법정 검토 5. 보육조세환급 결정 자동 검토 4. 행정항소법정
6장 정보 관련 조항 (Provisions relating to Information)	1. 정보 수집 2. 비밀 유지 3. 거짓 진술: 서문, 범죄, 벌칙, 절차 관련 사항
7장 위반에 대한 고용주나 장의 책임 (Liability of certain Employers and principals for offences)	1. 해석 2. 절차
8장 보육서비스와 등록 보육자 인가 (Approval of child care services and registered carers)	1. 보육서비스 인가 2. 등록보육 인가
8-a장 인가 보육서비스의 의무와 선불(Obligation of and advances to approved child care services)	1. 인가 보육서비스의 의무 2. 인가 보육서비스의 보육료 감액에 의한 주당 지불 3. 등록 선불금
8-b장 등록 명의인 (Nominees)	1. 서문 2. 명의인 지명 3. 지불 명의인에 지불 4. 명의인의 역할과 책임 5. 기타
8-c장 시민 벌칙 (Civil Penalty)	1. 벌칙명령 2. 위반통보 3. 인가 보육서비스 인가 중지
9장 기타	

자료: <http://www.comlaw.gov.au>

〈표 III-2-21〉 1999년 신조세체계(가족지원)(행정)법 관련 결정, 규칙

결정 및 규칙	내용
2001년 신조세체계(가족지원)(행정)(벌칙 이자) 결정 (A New Tax System(Family Assistance) (Administration) (Penalty Interest) Determination, 2001)	벌칙에 대한 연 이자율 규정
2008년 신조세체계(가족지원)(행정)(보육급여-영수증) 규칙 (A New Tax System (Family Assistance) (Administration) (Child care benefit-receipts) Rules 2008)	영수증 발급 대상과 영수증에 기재할 내용 명시
2007년 신조세체계(가족지원)(행정)(보육급여-등록 선불) (A New Tax System (Family Assistance) (Administration) (Child care benefit - amount of enrolment advance) Determination 2007)	등록 선불금 상한선 규정: 2007년 방과후는 34불, 기타는 125불
2007년 신조세체계(가족지원)(행정)(보육급여-등록 중단(주 수)) 규정 (A New Tax System (Family Assistance) (Administration) (Child care benefit - when enrolment ceases (number of weeks)) Specification 2007)	통상 26주
2006년 신조세체계(가족지원)(행정)(보육급여-서류) 규칙 (A New Tax System (Family Assistance) (Administration) (Child Care Benefit - Record Keeping) Rules 2006)	구비 서류 목록 제시
2000년 보육급여(보호 기간) 결정 (Child Care Benefit (Session of Care) Determination 2000)	
2000년 보육급여(등록보육의 질) 결정 (Child Care Benefit (Specified Qualifications for Registered Carers) Determination 2000)	보육모, 내니 등 국가 훈련정보서비스 기구에 등록 명시
2000년 보육급여(보육서비스 배치 결정)(Child Care Benefit (Allocation of Child Care Places) Determination 2000)	보육서비스 배치시 고려사항 등
2000년 보육급여(재승인조건 위반) 결정 (Child Care Benefit (Breach of Conditions for Continued Approval) Determination 2000)	재승인 시 승인조건 위반 사항 고려방법 제시
2000년 보육급여(보육서비스 인가 및 재인가 조건) 결정 (Child Care Benefit (Eligibility of Child Care Services for Approval and Continued Approval) Determination 2000)	승인, 재승인 관련 시설 설비, 인력, 보험, 법 준수, 우선순위, 평가인증 등록 등 제 조건 명시
2000년 보육급여(조건 규칙 적용 면제 시설) 결정 (Child Care Benefit (Exemption from Eligibility Rules - Specified Child Care Services) Determination 2004(100%))	승인 조건 적용 예외 보육시설 명단 제시
2000년 보육급여(보육료와 과 곤경) 결정 (Child Care Benefit (Rates and Hardship) Determination 2000)	

자료: <http://www.comlaw.gov.au>

1999년 신조세체계(가족지원)(행정)법은 본문 5장(Part)과 4개의 부칙(Schedule)으로 구성되어 있다. 본문 제1장은 서문, 제2장 해석이며, 제3장에서는 가족 세액공제, 아기보너스, 유아 예방접종 지원금, 보육급여, 보육조세환급에 대한 지불을 규정하고, 제4장에서는 지원금 과지급과 청산에 대하여 규정하고 있다. 보육급여가 선지급 방법에 의해 지원된 경우 정산을 하게 되는데, 이 과정에서 과지급 액수가 많으면 부채로 간주하여 상환하도록 하는 것과 관련된 조항이다. 제5장은 결정의 검토로 결정에 대한 사항을 담는다. 제6장은 정보 관련 조항으로 정보가 수집, 비밀유지, 거짓진술 등을 규정하고 있으며, 제7장은 불법에 대한 고용주나 서비스 장의 책임을 규정하고 있으며, 제8장에서는 보육서비스와 등록 보육자 인가를 규정하고 이어서 승인된 보육서비스의 의무, 등록 명의인, 시민벌칙 규정을 두고 있다.

보다 더 구체적인 사항은 이 법에 근거하여 결정, 규칙으로 고시되는데 이는 <표 III-2-21>과 같다. 벌칙에 대한 이자, 영수증, 등록 선불금 등에 대한 결정, 등록 중단시 보육급여 구체성, 관련 서류에 관한 규칙 등을 구체적으로 정하고 있다.

마. 요약 및 시사점

이상으로 4개국의 보육관련 법을 검토하였다. 각국마다 각기 다른 법체계를 가지고 있음을 알 수 있다. 각국별로 특성과 시사점을 요약하면 다음과 같다.

미국의 보육 관련법의 검토에 따른 시사점은 다음과 같다. 첫째, 미국은 자유주의형 복지국가(liberalist welfare states) 내지는 잔여주의형 복지국가(residual welfare states)로 아동복지 및 보육을 잔여적인 개념에서 접근하고 있으며, 사회적 요구에 따라 이슈별로 관련 법률이 제정되었다. 따라서 아동복지 및 보육 관련법은 우리나라 20세기 말 입법 상황과 유사하게 보호가 필요한 아동 중심으로 편성이 되어 있다. 또한 아동 학대, 입양과 같이 현대 사회로 접어들면서 나타나게 되는 현상과 맞물린 아동복지 관련 입법은 우리나라보다 더 체계적으로 이루어져 있으나, 아동복지 및 보육을 수행하는 데 있어 가장 기본적인 국가의 기본 이념 및 방향 등은 성문화되어 있지 않기 때문에 이를 보완할 필요가 있다. 둘째, 내용적인 부분과 관련한 시사점으로서, 아동복지 및 보육에 대한 지원을 부모의 근로와 연결하고 있는 것을 곳곳에서 볼 수 있으며, 빈곤층의 복지 의존을 강화시킨다는 인식 하에 보편적 프로그램인 아동수당을 법률에 제정하여 두지 않았고, 아동양육과 관련된 조세 관련 프로그램(EITC)이 발달한 점을 들 수 있다. 우리나라도 근로장려세제의 도입을 앞두고 있지만 2008년~2010년에는 적용대상이 자녀 2인 이상인 무주택 가구에

서 2030년에는 무자녀 가구도 적용되어 아동양육과 관련된다고 보기에 어려울 것이다. 셋째, 법 체계의 효력상 연방법률은 주법률에게 우위를 차지하고 있으나, 아동복지 및 보육 관련하여 주에게 위임하고 있는 부분이 많다. 이는 연방 차원에서 지켜야 할 최소 가이드라인을 설정해 두되, 주의 상황과 성격에 따라 재량적으로 입법화하여 최상의 보육 서비스를 제공할 수 있는 환경을 도모한다는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있을 것이다. 따라서 우리나라도 기본적으로 최소한의 지침을 법률에서 규정하여 두되, 지역적 차이를 반영할 수 있도록 지방자치 조례 등으로 위임 사항을 정하도록 하는 것도 고려해 볼 필요가 있을 것이다. 그러나 전반적으로 볼 때 미국의 법 체계는 우리나라의 법 체계와 매우 상이하기 때문에, 우리나라 영유아보육법 개정에 대한 대안으로 고려하기에는 무리가 있다.

영국의 보육법은 영국에서 아동 보육만을 다룬 최초의 입법이라는 점에서 의미가 크다. 보육법의 주요 내용으로는 5세 이하 모든 아동들이 양질의 보육과 기타 서비스에 대한 접근성을 보장받고, 취업한 부모들이 직장가정의 조화를 이루는데 더 큰 선택권을 부여받을 수 있도록 함에 있다. 또한 지역당국이 보육을 제공하는 데 있어 질과 전달체계를 향상시키고 더 나은 성과를 달성할 수 있도록 책임을 부여하며, 부모의 의견을 수렴하여 새로운 보육 체계와 운영에 가족의 현실적인 욕구를 반영하고, 부모에게 더 나은 보육 정보를 제공하도록 한다. 한국의 영유아보육법도 영국의 보육법과 마찬가지로 보다 폭넓은 내용을 다루는 아동복지법이 있으면서도 아동의 보육만을 다루는 입법이라는 점에서 한국의 보육관련 법체계는 영국의 그것과 유사하다고 볼 수 있다. 그러나 영국의 보육법이 5세 이하의 모든 아동들에게 접근가능한 양질의 보육 및 서비스를 보장하는 것을 주요 내용으로 하며, 이를 위해 가정보육모를 포함한 모든 보육서비스 제공자들에 대한 등록요건과 감독 등을 엄격히 규정하고 있는 반면, 한국의 영유아보육법은 주로 시설에 대한 비용지원과 보육시설의 설치기준, 종사자의 자격 등 시설의 설치와 운영에 대한 내용이 주를 이루고 있다. 따라서 영국의 보육법과 마찬가지로 질적인 보육서비스의 보장과 부모들의 선택권 보장이라는 보다 폭넓은 관점에서 영유아복지법 개정에 접근할 필요가 있을 것이다.

일본의 보육관련법의 특성은 첫째 보육만의 별도의 법이 없이 아동복지법 안에 포함되어 있어서 보육의 정체성을 교육보다는 사회복지의 일부로 자리매김하고 있다. 보육소 평가도 사회복지법에 의거한다. 둘째, 법의 구성과 내용을 보면, 법체계는 우리나라와 같이 시행령, 시행규칙으로 구성되어 있다. 그런데 법과 그 하위 법

령에서 가장 많은 조항을 할애하고 있는 부분이 보육사 자격과 관련된 조항들이다. 한편으로 법에 의거하여 시설 설치 최소 기준을 두고 있고, 이 기준에 의거하여 보육소 운영지침을 두고 있다. 이외 아동복지법 하위법령에 근거한 부처의 고시(告示)가 있어서, 지정보육사양성시설 고시를 들 수 있다. 아동복지법 이외 보육관련법은 2006년에 제정한 ‘학령전 아동을 위한 유아교육·보육의 종합적인 제공 추진에 관한 법률(就學前子どもに関する教育,保育等の総合的な提供の推進に関する法律)’이 있다. 이 법에 의거하여 보육과 유아교육이 통합된 형태의 인정어린이원이 설치되고 있다. 이러한 일본의 법은 우리나라와 법의 구성 등이 매우 흡사하다. 보육시설의 운영이나 설치 기준 등은 별도로 제시하고 있어서, 별표를 두고 있는 우리나라 법 체계와 유사하며, 시설 중심으로 구성되어 있다는 점도 특성이다. 다른 특징으로는 아동복지법과 그 하위법령에서 보육인력의 기준, 양성, 자격부여 등을 상세하게 내용으로 제시하고 있다는 점이다. 또한 보육소보육지침으로 시설에서 입소 아동 가정은 물론 일반가정의 아동양육에 대한 지원을 법에 담고 있어서 시설중심이면서도 그 대상과 서비스 내용을 넓혀서 설정하고 있다는 특성을 갖는다.

호주의 보육 관련법은 크게 두 가지 유형으로 구분된다. 첫째, 아동보육법은 주로 공공보육시설과 관련해서 정부 재정 지원의 근거를 제시하고 있다. 국가기준위원회를 두도록 하고, 보육시설의 운영기준 등 국가기준은 이러한 법에 기초하여 제시하고 있다. 다음은 조세법안으로 가족지원법과 가족지원행정법을 들 수 있다. 이 법은 철저하게 수요자 중심의 지원과 관련된 법으로 조세체계법 하에서 보육수당 지원을 중심으로 하는 기본적 사항과 이에 따르는 행정과 관련된 법으로, 그 분량은 방대하고 내용은 매우 구체적으로 기술되어 있는 법이다. 이러한 법의 하위법령으로는 규칙, 명령 등이 있고, 이외 가장 많은 내용들이 행정부처의 결정(Determination)으로 제시되고 있다. 특히 보육비용 지원과 관련하여 지원 대상, 조건 등에서 철저하게 효율성을 추구하며, 지도 감독에도 철저를 기하고자 절차와 관련하여 많은 조항을 두고 있다. 이러한 호주의 법체계는 우리나라의 법체계와는 많이 다르기 때문에 그대로 적용할 수는 없다. 그러나 호주의 가족지원 관련법이 갖는 효율적 철저성은 정책 수립시 정책시사점으로 고려되어야 한다. 특히 우리나라의 보육정책이 보편성을 강조하면서 지원대상과 지원수준이 증가되고 있고 예산의 수준도 급격하게 증가되고 있으므로, 효율성, 지도감독 관점에서 제도적 고려가 필요하다.

IV. 보육제도의 현황과 대안

제4장에서는 영유아보육법을 중심으로 보육제도의 현황을 검토하고 대안을 모색하였다. 제1절에서는 기본원리, 제2절은 보육시설 설치 절차, 제3절은 보육시설 운영, 제4절은 보육시설 종사자 배치 및 관리, 제5절은 시설장과 보육교사 자격, 제6절은 보육비용 보조 및 수납, 제7절은 행정·지원 제도, 제8절 지도감독 및 벌칙으로 나누어 현황 및 문제점, 국내외 유사 사례, 관련 연구, 대안 검토의 순서로 살펴보고자 하였다.

1. 보육의 기본원리

가. 이념 및 책임

1) 현황 및 문제점

영유아보육법은 보육에 대한 국가와 사회의 책임을 강조하고, 보육의 기본방향으로 보육의 보편성, 아동의 보육 받을 권리 및 보육에 대한 국가와 사회의 책임을 분명하게 밝히고 있다.

영유아보육법 제1조는 영유아보육법은 영유아의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회 구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 함으로써 가정복지 증진에 이바지함을 목적으로 한다고 명시하였다.

제2조 정의에서는 2008년 법 개정으로 보육을 보육시설과 가정양육지원서비스로 개념을 확대하였다.

법 제3조에서는 보육이념으로 보육은 영유아의 이익을 최우선적으로 고려하여 제공되어야 하고, 보육은 영유아가 안전하고 쾌적한 환경에서 건강하게 성장할 수 있도록 하여야 하며, 영유아는 자신이나 보호자의 성, 연령, 종교, 사회적 신분, 재산, 장애 및 출생지역 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 아니하고 보육되어야 함을 명시하여, 아동권리협약의 4대 일반원칙 중 세 가지를 천명하였다. 이는 아동에 관

한 모든 활동에 있어서, 그 활동이 어떠한 공적 혹은 사적 기관에 의해 행해지는 아동의 ‘최선의 이익(the best interests)’이 가장 우선적으로 고려되어야 되어야 함을 의미하며, 모든 아동은 생명에 관한 고유의 권리를 가지며, 국가는 가능한 한 최대한도로 아동의 생존과 발달을 보장하여야 함을 의미하며, 국가는 관할권 안에서 모든 아동을 인종·성별 등에 관계없이, 그리고 어떤 종류의 차별 없이 이 협약에 규정된 권리를 존중하고 보장하여야 하고, 또한 모든 형태의 차별이나 처벌로부터 보호되도록 보장하는 모든 적절한 조치를 취하여야 함을 의미한다. 이러한 원칙은 현재 아동복지법 원리와 동일하다.

또한 법 제4조는 ① 모든 국민은 영유아를 건전하게 보육할 책임을 지고, 국가와 지방자치단체는 보호자와 더불어 영유아를 건전하게 보육할 책임을 지며, 시장·군수·구청장은 영유아의 보육을 위한 적절한 보육시설을 확보하여야 한다고 규정하여, 국민, 보호자, 중앙 및 지방정부의 책임을 규정하였다

이러한 법의 기본 원리는 법의 목적, 보육의 범주, 보육의 이념, 보육의 책임에 대하여 다음과 같은 문제가 제기되고 있다.

첫째, 법이 목적하고 있는 바가 아동복지라는 용어가 누락되어 있고, 아동의 육성과 가정복지 증진을 나란히 두고 있어서 아동중심의 관점이 부족하다.

둘째, 또한 목적하는 바에 비하여 전체적인 법 구성은 보육의 범주를 시설보육 중심으로 협소하게 책정하고 있어서 제시된 내용만으로 당초의 목적을 달성하는 데 적절하지 않다. 법 개정으로 보육시설 이외에 양육지원서비스를 보육 개념에 포함하였으나 충분하지는 않다. 더욱이 양육수당 등 시설 이외의 지원 조항이 포함되는데, 양육수당이 서비스 대체제라는 점에서는 포함할 수 있으나, 이 또한 시설 이용을 기준으로 하고 있다.

셋째, 아동의 권리보장이 부분적으로만 반영되었다. 아동권리협약 4대 원칙 중 영유아의 이익 최우선 원칙, 성장발달 원칙, 무차별의 원칙을 보육이념으로 규정하였으나, 아동의 참여인 의견 존중의 원칙은 제외되어 있다. 이는 아동을 주체로 보지 않고 수혜의 대상으로 간주하는 경향을 반영한 것으로 볼 수 있다. 이는 현재 아동복지법도 마찬가지이다.

넷째, 보호자의 책임 명시가 불충분하고 지방자치단체의 책임 부분이 적절하지 않다. 법의 책임 조항을 보면 제1항에서는 모든 국민은 영유아를 건전하게 보육할 책임을 진다고 하고, 제2항에서 국가와 지방자치단체는 보호자와 더불어 영유아를 건전하게 보육할 책임을 진다고 규정하고 있고, 제3항은 기초자치단체에 보육시설

확보 책임이 있음을 명시하였다. 이 조항은 언급 순서가 국민, 국가와 지방자치단체, 보호자의 순서로 되어 있어서 상대적으로 1차적 책임을 지는 부모 등 보호자의 존재가 부각되고 있지 않다. 이는 보육이라는 개념에 이미 부모가 적절하게 보호하기 어렵다는 전제가 있기 때문이기도 하다. 그러나 최근에 국가의 책임이 강조되면서 일부 부모들의 자녀 양육 책임이 소홀하다는 지적도 있다. 또한 기초자치단체에 보육시설 확보 책임이 있음을 명시한 것은 이제 사전상담제도로 보육시설의 신규 설치를 불허하는 지역도 있을 정도로 공급이 과잉이므로 적절하지 않다.

2) 국내 사례

영유아보육법과 원리가 가장 유사한 법은 앞서서도 살펴본 바와 같이 아동복지법이다. 아동복지의 이념이나 기본원리는 아동복지와 보육이 다르지 않다. 현재 아동복지법과 영유아보육법 이념이 동일하게 아동권리보장 4대 원리 중 3개로 규정되어 있고, 책임 조항도 유사하다. 그런데 동법 개정법률안을 보면 영유아보육법에서 문제로 지적한 점들을 반영하고 있어서, 동일한 점을 문제점으로 인식하고 있음을 알 수 있다. 개정법률안을 구체적으로 보면 다음과 같다.

법 제3조에서 ①항에 보호자는 최선을 다하여 안전하고 건강하게 아동·청소년을 양육하여야 할 우선적인 책임이 있다고 하고, ②항으로 모든 국민은 아동·청소년의 권익을 존중하여야 하며 아동·청소년이 안전하고 건강하게 자랄 수 있도록 노력하여야 한다고 보호자의 책임을 강조하였다. 그리고 제4조에서 국가와 지방자치단체의 의무를 아동·청소년의 건강과 안전 그리고 복지증진을 위하여 아동·청소년과 그 가족 및 보호자에 대한 최대한의 지원과 이를 위한 정책을 수립·시행하여야 하고, 보호와 지원이 필요한 아동·청소년의 권익을 증진하기 위한 정책을 수립·시행하여야 하며, 아동·청소년이 어떠한 종류의 차별도 받지 아니하도록 필요한 정책을 수립·시행하여야 하고, 「아동의 권리에 관한 국제 협약」에 규정된 사항과 권고한 내용에 대해 필요한 정책을 수립·시행하여야 한다고 포괄적으로 규정하였다. 그리고 제5조에서는 보호 및 지원을 받을 권리 조항을 두어 모든 아동·청소년은 이 법이 정하는 바에 의하여 권리보장과 복지증진을 위해 지원 받을 권리를 가진다고 명시하였다.

유아교육법은 교육기본법에 근거하며, 국가와 지방자치단체에게 유아를 보호자와 더불어 건전하게 교육할 책임을 부여하고 있다.

3) 외국 사례

일본 아동복지법은 아동 관련 시설에서의 아동보호를 주로 담고 있어서 보육을 아동복지의 하나로 보는 우리나라와는 다소 차이가 있으나 책임 부분은 우리의 법과 같은 순서로 국민이, 그리고 국가가 보호자와 더불어 아동 양육 책임이 있음을 명시하고 있다.³³⁾ 법 제1조에서 모든 국민은 아동이 심신 모두 건강하게 출생하고 또한 육성되도록 노력하지 않으면 안 되고, 모든 아동은 한결같이 생활이 보장되고 보호되지 않으면 안 된다고 규정하였고, 제2조에서는 국가 및 지방공공단체는 아동의 보호자와 동시에 아동을 심신 모두 건강하게 육성한 책임을 갖는다고 규정하였다. 제3조에서는 2조에 규정한 바는 아동의 복지를 보장하기 위한 원리이고, 이 원리는 전체 아동에 관한 법령의 시행에 해당하고 항상 존중되지 않으면 안 된다고 규정하였다. 즉, 구체적인 내용을 세분하지 않고 복지 보장의 원리를 존중하여야 한다는 조향을 두고 있다.

또한 아동복지법 제48조의3을 보면 보육소는 보육소 이용 부모에 대해 보육에 관련된 정보를 제공하고, 보육에 지장이 없는 한 보육 관련 상담과 조언을 하도록 노력하지 않으면 안 되며, 보육사는 보육에 관한 상담에 따르고 조언을 행하기 위해 필요한 지식 및 기능의 습득, 유지 및 향상에 노력하지 않으면 안 된다고 규정한다. 또한 아동복지시설 최저기준에서 제36조로 보호자와의 연락 조향을 두고 있고, 보육소 보육지침으로 보호자 및 지역사회와의 연계에 대한 조향을 두어 시설 중심의 법이라는 한계가 있으나 지역사회 전체를 포괄하려는 의지를 담고 있다.

영국의 보육법은 잉글랜드에 적용되는 부분이지만 법 제1조 제1항에서 잉글랜드 당국이 모든 영유아의 안녕을 증진하고 아동들 간의 불평등을 감소시켜야 하는 의무를 명시하고 있다. 이어서 제2항으로 영유아의 안녕을 신체적·정신적·감정적 안녕, 위험과 방임으로부터 보호, 교육, 훈련 및 레크리에이션, 사회에 대한 그들의 기여, 사회적·경제적 안녕으로 정의한다.

4) 대안

중장기적으로 보육의 목적, 범주, 보육의 이념, 보육의 책임을 보완한 영유아보육법의 전문 개정이 필요하다. 이 경우에 고려하여야 할 사항은 다음과 같다.

33) 이는 우리나라 아동복지법이 일본 아동복지법을 참고하여 제정하였고, 영유아보육법은 아동복지법을 준거로 하였음을 나타냄.

첫째, 법의 목적에 아동의 안녕과 복지를 보다 더 강조할 필요가 있다. 현재는 영유아의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회 구성원으로 육성함과 아울러 가정복지 증진을 목적으로 한다.

둘째, 적용 범주를 시설 중심의 보육서비스에서 일반적 양육지원으로 확대하는 것이 필요하다. 시설보육 외에 가정보육이나 가정내보육, 단기 이용서비스 등도 포함하며, 부모의 자녀양육 지원으로 부모의 양육 부담 완화도 포함하는 방향으로 확대할 필요가 있다. 영유아보육법 2008년 12월 개정으로 용어를 개정하여 보육의 정의를 보육시설과 가정양육지원에 관한 사회복지서비스로 변경하여 보육의 개념을 넓혔으나, 전체적으로 법의 명칭 개정 등을 포함하여 영유아의 전반적인 측면을 담을 수 있는 법으로 개편하는 방안을 고려할 필요가 있다.

셋째, 보육의 이념에 아동권리협약의 4대 일반원칙 등 기본적 복지의 보장을 포함하여야 한다. 우선 아동의 의견 존중의 원칙이 포함되어야 한다. 이는 자신의 견해를 형성할 능력이 있는 아동은 본인에게 영향을 미치는 모든 문제에 있어서 자신의 견해를 자유롭게 표현할 권리를 가지며, 아동의 견해에 대하여는 아동의 연령과 성숙도에 따라 정당한 비중이 부여되어야 한다는 것이다. 이것은 아동의 자기결정권(self-determination)을 의미하고, 아동에게 영향을 미칠 결정에 대한 아동 자신의 참여(participation)를 의미한다.

넷째, 부모 등 보호자의 아동 양육 책임성을 분명하게 명시하는 조항이 필요하다. 자녀 양육 책임이 보호자에게 1차적으로 있고, 국가와 사회가 이를 지원하는 것임을 명확하게 규정할 필요가 있다. 이는 아동복지법 개정법률안의 보호자, 국민, 정부의 책임 조항이 준거가 될 수 있다.

다섯째, 국가나 지방자치단체의 책임도 아동의 복지와 안녕 보장을 중심으로 다시 기술되어야 한다.

여섯째, 보육시설의 정의도 보호자의 위탁을 받아 영유아를 보육하는 시설로 기능을 한정하지 말고 아동 보호자 지원이나 일반 지역주민의 자녀양육도 지원하는 시설로 다시 정의하여 시설의 다양화를 꾀하는 것이 바람직하다.

나. 용어

1) 현황 및 문제점

영유아보육법 제2조 정의로 ‘보육시설’이란 보호자의 위탁을 받아 영유아를 보육

하는 시설을 말한다. 보육시설이라는 용어는 1991년 영유아보육법을 제정하면서 탁아소라는 명칭을 대체한 것이다. 한편 영유아보육법 시행규칙 운영규정에서는 보육시설을 어린이집이라는 용어로 부르도록 하고 있다.³⁴⁾

또한 법 제2조 정의에서는 "보육시설종사자"란 보육시설에서 영유아의 보육, 건강관리 및 보호자와의 상담, 그 밖에 보육시설의 관리·운영 등의 업무를 담당하는 자로서 보육시설의 장 및 보육교사와 그 밖의 종사자를 말한다고 규정하고 있다.

이러한 기관과 인력에 대한 명칭의 문제점은 다음과 같이 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, '보육시설' 명칭에 대해 보육시설 관계자들의 부정적인 반응이 많다. 이 명칭이 아동복지법상 아동양육시설이나 아동일시보호시설 등 아동생활시설을 나타내는 용어로 일반인들 사이에서 보육원 또는 보육시설이 사용되면서 가정에서 적절한 보호와 교육이 어려운 아동을 양육하는 대체적 기능을 하는 보육기관과 혼동되는 경향이 있고, 이러한 이미지가 보육 기관의 사회적 위상을 낮춘다고 보는 경향이다.

둘째, 보육시설의 명칭은 "○○어린이집"으로 타 기관으로 오인할 수 있는 별도의 명칭을 표기하거나 병기하여서는 안 된다고 정하고 있지만, 일부 보육시설에서는 이를 지키지 않는 경우가 있으나 강제력이 부족하다.

셋째, 종사자라는 용어도 문제가 있다. '종사자(從事者)'란 일정한 직업이나 부문, 일 따위에 종사하는 사람을 일컫는 용어로서, 두 가지 논의점을 가진다. 하나는 용어의 정의에 나와 있는 것처럼, '종사자'는 무선종사자, 항공종사자와 같이 업무나 분야에 붙여 쓰일 수 있는 것으로서 '보육시설'과 같은 기관의 명칭 뒤에 오는 것은 적절하지 않다. 또한 현행법에 의하면 종사자에 시설장, 교사, 그 밖의 보육시설 관리 운영 등의 업무를 담당하는 자로 되어 있는데, 이들이 모두 '종사자'라는 용어 속에 포함될 수 있는가, 당사자들이 선호하고 있는 용어인가, 전문성 제고 차원에서 적합한가 등에 대해서는 논의의 여지가 있다.

2) 국내 사례

유아교육법은 유치원의 경우 유치원은 유아의 교육을 위하여 설립 운영되는 학교를 말한다고 하여 별도의 명칭을 주고 있지 않다. 또한 원장, 유치원교사 등 유치원에 근무하는 인력에 대해서는 종사자라는 용어를 사용하지 않고 교직원이라는 용어를 사용한다. 교원은 원장, 원감, 교사를 의미하며, 직원은 그 이외의 촉탁의사, 영

34) 가정보육시설은 가정어린이집임.

양사, 간호사, 간호조무사, 행정직원을 의미한다. 이외에 교원 이외에 강사, 기간제 교사, 명예교사를 두어 유아교육을 담당 또는 보조하도록 하고 있다.

아동복지법에서는 아동복지시설 종사자라는 명칭을 사용한다. 동법 제2조 정의에서는 아동복지시설 종사자를 아동복지시설에서 상담, 지도, 치료, 양육 및 기타 아동복지에 관한 업무를 담당하는 자로 정의하고 있다.

3) 외국 사례

일본은 보육소 근무자를 직원이라는 용어를 사용한다. 아동복지시설 최저기준 33조는 직원으로 보육소에는 보육사, 촉탁의 및 조리원을 두지 않으면 안되며, 조리 업무의 전부를 위탁한 시설에 있어서는 조리원을 두지 않을 수 있다고 규정하였다.

미국, 영국, 호주 등 영어권 국가들도 보육시설 근무자를 가리키는 용어로 직원(staff)이라는 용어를 사용한다.

4) 관련 의견

보육시설 시설장과 공무원에게 용어에 대한 의견을 조사하였다. <표 IV-1-1>은 그 결과를 나타낸다.

<표 IV-1-1> 현행법상 법적 용어와 명칭 구분의 적절성 여부

단위: %(명)

구 분	두 가지 용어 사용이 적절	보육시설로 통일	어린이집으로 통일	기타	계	X ² (df)
전체	37.2	3.3	54.9	4.5	100.0(486)	13.4(3)**
공무원	40.0	4.0	55.5	0.5	100.0(200)	na
대도시	34.5	5.2	60.3	-	100.0(58)	
중소도시	40.5	4.1	55.4	-	100.0(74)	
읍면	44.1	2.9	51.5	1.5	100.0(68)	
시설장	35.3	2.8	54.5	7.3	100.0(286)	na
국공립	30.0	7.1	57.1	5.7	100.0(70)	
법인	29.6	1.4	57.7	11.3	100.0(71)	
민간개인	35.6	-	53.4	11.0	100.0(73)	
가정	45.8	2.8	50.0	1.4	100.0(72)	

주: 전체의 X²(df)는 공무원과 시설장의 응답 차이에 대한 유의도 검증 결과임.

**는 통계적 유의도 $p < 0.01$ 을, na는 통계적 유의도 검증이 적절하지 않음을 의미함.

자료: 본 조사를 위한 보육시설/보육담당 공무원 조사(2009).

현재 보육기관에 대한 법적 용어인 ‘보육시설’과 일반적인 명칭인 ‘어린이집’의 적절성에 대해서 질문한 결과 보육담당 공무원과 보육시설장은 비슷한 응답을 보여 모두 어린이집으로 통일해야 한다는 의견이 전체 54.9%로 가장 많았고, 현행처럼 두 가지 용어 사용이 적절하다는 의견이 37.2%로 나타났다. 모두 보육시설로 통일해야 한다는 의견은 3.3%로 매우 적었다.

한편 법적 용어인 종사자라는 명칭에 대한 적절성을 질문한 결과 시설장·교사(선생님)와 기타 종사자로 구분하는 것이 적절하다는 의견이 두 집단 모두 가장 많이 나왔는데, 보육담당 공무원은 59.0%, 시설장은 47.2%가 응답하였다. 또한 교사와 기타 종사자로 구분하되 시설장을 원장으로 명칭하는 것에 대한 의견도 전체 평균 9.7%로 응답되었으며, 특히 공무원보다 시설장 집단이 많았다. 현행처럼 보육시설 종사자의 명칭이 적절하다는 의견은 두 집단이 비슷한 수치를 보였고, 전체 평균은 30.5%인 것으로 나타났다.

〈표 IV-1-2〉 현행법상 보육시설 종사자 구분의 적절성

단위: %(명)

구 분	보육시설 종사자가 적절함	모두 보육인력으로 개정해야 함	시설장·교사 (선생님)와 기타 종사자로 구분	원장·교사(선생님) 와 기타 종사자로 구분	기타	계
전체	30.5	1.6	52.1	9.7	6.2	100.0(486)
공무원	31.5	2.5	59.0	4.0	3.0	100.0(200)
대도시	24.1	-	63.8	8.6	3.4	100.0(58)
중소도시	28.4	4.1	63.5	1.4	2.7	100.0(74)
읍면	41.2	2.9	50.0	2.9	2.9	100.0(68)
시설장	29.7	1.0	47.2	13.6	8.4	100.0(286)
국공립	25.7	2.9	42.9	14.3	14.3	100.0(70)
법인	26.0	-	47.9	19.2	6.8	100.0(73)
민간개인	34.2	1.4	41.1	13.7	9.6	100.0(73)
가정	32.9	-	47.2	7.1	8.4	100.0(70)

주: 빈도수 특성상 통계적 유의도 검증이 적절하지 않음.
자료: 본 조사를 위한 보육시설/보육담당 공무원 조사(2009).

5) 대안

보육시설이라는 법적 용어를 명칭과 통일시키는 것이 바람직하고, 통일시킨 명칭으로는 어린이집으로 통일하는 방안을 고려한다.

보육인력을 나타내는 용어로 시설 종사자의 명칭은 삭제한다. 전체를 지칭하는 용어의 대안으로는 원장, 교사와 기타 인력을 사용한다. 미국 등의 다수의 영어권 가에서는 인력(staff)으로, 일본은 직원(職員)으로 사용되고 있다. 교직원이라는 용어는 교직과목 이수 등 자격제도 개선 이후에 논의하는 것이 적절하다.

2. 보육시설 설치

가. 설치 절차

1) 현황 및 문제점

현재 영유아보육법 제13조를 보면 국공립보육시설 설치시에는 법 제1조에 의하여 시설 수급계획을 포함하여 수립한 보육계획에 따라 저소득층 밀집주거지역 및 농어촌 지역 등 취약지역에 우선적으로 설치하여야 한다고 규정하고 있다. 국공립보육시설 이외의 시설의 설치시 개인은 영유아보육법 제13조에 의하여 제15조로 규정된 설치 기준을 갖추어 인가를 받으면 된다. 또한 2005년 12월 시행규칙 개정으로 사전상담제를 도입하였다. 시행규칙을 보면 개인이나 직장보육시설을 설치하고자 하는 자는 해당 지역의 보육수요 등 지역적 여건과 보육시설 설치기준 등에 대하여 관할 시장·군수·구청장과 미리 상담할 수 있고, 이 경우 관할 시장·군수·구청장은 이에 적극 협조하여야 한다고 되어 있다. 인가신청서를 받은 시장·군수·구청장은 보육시설이 규정에 의한 설치기준에 적합한지의 여부와 해당 지역의 보육수요를 확인한 후 인가 여부를 결정하여야 한다고 규정하고 보육시설이 설치기준에 적합한지의 여부는 현장에서 확인하여야 한다고 명시하였다.

설치·운영자 결격사유로는 미성년자·금치산자 또는 한정치산자, 정신질환자, 마약·대마 또는 향정신성의약품 중독자, 파산선고를 받고 복권되지 아니한 자, 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 종료(집행이 종료된 것으로 보는 경우를 포함한다)되거나 집행이 면제된 날부터 3년이 경과되지 아니한 자, 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받고 그 유예기간 중에 있는 자, 제45조에 따라 보육시설의 폐쇄명령을 받고 1년이 경과되지 아니한 자이다.

시행규칙 제5조에서는 개인 및 직장보육시설 설치 신청 서류로 운영계획서, 자격증명서, 부동산을 임대차하는 경우 임대차계획서, 개인인 경우 경비의 지급 및 변제

능력에 관한 사항 등 10가지를 제시하고 있다.

이러한 시설 설치 절차 규정상의 문제를 몇 가지 제시하면 다음과 같다.

첫째, 설치·운영 자격 결격사유로 법 제16조에 위에서 기술한 몇 가지 금지조건을 두고 있는데, 이외에도 금지되어야 할 조건들이 누락되어 있다. 설치·운영자 결격사유로 전염성 질환자, 성폭력, 가정폭력 및 아동학대와 관련된 자에 대한 금지 조항도 포함되어야 한다. 또한 법 조문 상 ‘설치·운영자’가 설치자와 운영자 모두를 말하는 것인지 아니면 설치자만 의미하는 것인지 아닌지가 불분명하다. 또한 설치자가 대표자이고 운영자를 원장으로 이해하여야 하는지 등도 불확실하다. 왜냐하면 법 제20조로 규정한 근무자 결격사유에서는 시설장 및 보육교사 자격 취소자가 포함되어 있기 때문에 두 조항간의 관련성도 재검토가 필요하다.

둘째, 국공립보육시설 설치시에는 시설 수급계획을 포함하여 수립한 보육계획에 따라 저소득층 밀집주거지역 및 농어촌 지역 등 취약지역에 우선적으로 설치하여야 한다고 규정하고 있어서 국공립보육시설의 역할을 취약계층 보육으로 축소시키고 있다.

셋째, 사전 상담제도와 시·군·구 인가 권한과의 관련성이다. 사전상담제도는 말 그대로라면 사전에 상담을 통하여 개인 시설 설치 희망시 지역내 보육수요와 공급 부분을 고려하도록 하는 제도인데, 현재는 이 제도가 시설을 설치하고자 하는 자에게 지역의 보육 수요, 공급 상황을 알려서 설치 희망자의 신청 결정을 돕기보다는 보육시설의 인가 가능성 여부를 통보하는 도구로 사용되고 있다. 이때 보육 공급은 대체로 단순한 인구수 대비 보육정원 수로 산출하고 시설의 서비스 수준별 공급 실태는 고려하지 않는다. 이러한 경향은 두 가지 상반된 관점에서 논의할 수 있다. 먼저 이러한 제도의 강력한 적용이 보육시설의 난립을 사전에 예방하고 과도한 공급을 사전에 예방한다는 긍정적 기능을 한다. 그러나 새로운 보육시설의 자유로운 진입을 제한함으로써 기존에 설치된 보육시설 운영자의 기득권을 보호하므로, 자유로운 경쟁구조를 통한 열악한 시설의 퇴출 통로를 차단한다는 문제가 있다.

〈표 IV-2-1〉 보육시설 신규 설치 및 폐쇄 건수

단위: 건

구분	2006 전반기	2006 하반기	2007 전반기	2007 하반기	2008 상반기
설치	1,681	1,613	1,670	1,577	459
폐쇄	1,287	1,141	1,080	544	141

자료: 여성가족부, 보건복지가족부(각년도). 보육통계.

최근의 설치 및 폐쇄 시설의 규모를 보면 2008년 상반기 동안에는 459개의 시설이 새로 설치되고 141개의 보육시설이 폐쇄되어, 과거에 비하여 진입과 퇴출이 모두 감소되었음을 알 수 있다(표 IV-2-1 참조).

셋째, 임대시설의 허용 문제이다. 임대시설은 보육료의 일부를 임대료 등으로 사용하여야 하므로 교사 등 보육서비스의 질적 수준에 부정적 요인으로 작용할 소지가 크고, 시설 투자부분에서도 소극적으로 대처하게 되므로 보육환경에도 바람직하지 않은 방향으로 작용하게 된다.

넷째, 보육시설 부채비율 수준에 대한 언급이 없다. 시행규칙으로 시·군·구에서 설치 인가시 건축물 대장등본이나 법인등기부 등본을 확인하도록 하고 있으나 허용 가능한 비율의 기준은 제시하고 있지 않아서, 시·군·구 담당공무원 재량으로 처리하게 된다.

다섯째, 보육사업안내에서 경비의 지급 및 변제 능력에 관한 서류를 대표자 자산 및 부채 현황과 경비의 지급 및 변제 능력이 있음을 확인하는 각서로 갈음하도록 하고 있는 것도 부적절하다. 과도한 부채를 가지고 보육시설을 운영할 경우에 운영상 부실 우려가 크기 때문이다.

2) 관련 의견

시·군·구 공무원들은 민간보육시설의 반대로 인한 국공립보육시설 설치의 어려움과 관련하여, 정부가 필요하다고 인정할 경우에 국공립시설을 설치할 수 있도록 수급계획 관련 조항이 개정되어야 한다고 제안하였다.

또한 임대 보육시설 허용이나 대표자의 부채 수준도 고려 대상에 포함하여 임대 보육시설 설치를 금지하고, 부채가 일정 규모 이상인 경우에는 시설 설치를 하지 못하도록 규정을 강화해야 한다고 제안하였다.

3) 대안

문제점으로 제시된 보육시설 설치와 관련하여 몇 가지 대안을 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 보육시설 설치시에 수요와 공급을 고려하여야 한다는 조항은 개선이 필요하다. 우선은 지역의 수요와 공급은 단순한 인구수 대비 보육정원 이외에 서비스의 질이 함께 고려되어야 한다는 점이다. 전체적인 보육 공급보다는 일정한 수준 이상의 서비스를 제공하는 보육시설의 정원을 반영하여야 한다. 예를 들어서 평가인증

보육시설의 규모에 따라 추가 설치 보육시설의 규모를 반영한다는 등의 조치로 기존의 열악한 시설들은 퇴출되도록 구조적 여건을 마련하는 것이 필요하다. 아울러 정부가 필요하다고 인정할 경우에 국공립시설을 설치할 수 있도록 단서 조항도 두어야 한다.³⁵⁾

둘째, 보육시설 설치·운영자의 결격사유를 강화하여, 성폭력, 가정폭력, 아동학대와 관련된 자는 결격사유에 포함한다. 시설장과 교사의 자격취소자도 설치자로는 적절하지 않으므로 제한하는 것이 바람직하다. 그러나 이 부분은 당초 미자격자와의 형평성 문제의 소지는 있다.

셋째, 개인이 시설을 설치할 경우에 적용하는 사전 상담제도는 검토가 필요하다. 이 조항이 시설 설치 등 자율적 경쟁을 저해하는 요인으로 작용하지 않고 상담제도라는 말 그대로 상담제도로 운영하도록 명시하여 담당자의 임의적인 법 조항의 적용을 제한하여야 한다.

넷째, 신규 보육시설에 한하여 임대 보육시설을 제한하는 조항이 법에 포함되어야 함을 제언한다. 전반적으로 보육시설 공급은 어느 정도 이루어졌으므로 임대시설은 현재의 장소에서의 기존 시설만 기득권으로 인정하고 신규 임대시설의 설치 금지할 것을 제언한다.

다섯째, 시·군·구에서 설치 인가시 건축물 대장등본이나 법인등기부 등본을 확인하여 부채 비율이 일정 기준이상인 시설은 인가하지 않도록 하여야 한다.

나. 설치자 및 설치 시설 수

1) 현황 및 문제점

현재 국공립보육시설 이외의 시설의 설치에 개인은 영유아보육법 제13조에 의하여 제15조로 규정된 설치 기준을 갖추어 인가를 받으면 된다. 대표자는 결격사유 조항만 있고, 이외 자격에 대한 책임이나 제한 등 언급이 없고, 설치 가능한 시설의 수도 명시하고 있지 않다.

이러한 시설 설치자 및 개인이 설치 가능한 시설 수 규정 미비의 문제를 몇 가지 제시하면 다음과 같다.

먼저, 개인이 설치한 보육시설의 대표자와 시설장이 다른 경우에 몇 가지 문제를

35) 사안이 다소 다르기는 하나 사회복지법은 사회복지시설 설치시 반대하지 못한다는 조항을 두고 별칙 조항도 두고 있음.

제기할 수 있다. 첫째는 대표자는 개인 투자자가 되므로 사실상 운영에 관여하고 투자에 대한 환수 동기가 불가피하게 되므로 현재 영유아보육제도의 취지와 불일치하는 면이 있다. 둘째는 또한 대표자를 종사자로 인정하고 있지 않는데, 인정할 경우 급여 등의 처우 부분도 달라져야 하므로 복잡한 문제를 야기하지만, 그렇다고 실제로 역할을 하고 있는 대표자의 존재를 계속 논외로 하는 것도 적절하다고 하기 어렵다. 셋째, 대표자가 사실상 기관 운영에 깊이 관여하게 되는데, 보육에 대하여 전문지식이 없어도 되는지도 문제가 된다. 넷째, 종사자 임면권도 대표자와 시설장 중 누구에게 있는지 명확하여야 할 것이다.³⁶⁾

다음으로 현재 영유아보육법은 시설 설치 운영 수에 대한 언급이 없기 때문에 한 개인이 여러 개의 보육시설을 체인 형태로 설치 운영할 수 있다. 이는 기업 형태의 운영을 허용하는 결과를 가져오는데, 이 경우 개인의 자본금 투자에 대한 환수 동기를 더욱 강하게 만들 가능성이 높다는 문제가 있다. 또한 보육시설 운영자가 유치원이나 학원을 동시에 운영하는 경우도 있는데, 시설장을 겸직하는 대표자의 겸직에 대해서는 강력한 금지 규정이 필요하다.

2) 관련 의견

대표자 문제나 1인 대표자에 의한 다수의 시설 설치에 대해서는 공무원은 물론 시설장들도 상당수가 문제의식을 갖고 있는 경우가 많다.

개인 대표자가 다수의 시설을 설치하는 것에 대해서는 공무원의 70%가 1개 시설만 설치하도록 법적으로 명시할 필요가 있다고 응답하여, 현재 개인의 다수 시설 설치에 따른 문제점을 인식하고 있는 듯했다. 또한 1개는 아니더라도 개인 대표자가 설치할 수 있는 시설의 수로 제한하는 것이 필요하다는 입장까지 합치면 대다수가 다수 시설 설치에 반대하는 입장이었다. 시설장들도 70% 이상이 개인 대표자의 시설 설치 수 제한이 필요하다는 입장이었으나, 현재와 같이 개인의 다수 시설 설치를 허용해야 한다는 입장도 27.3%나 되었으며, 특히 민간 어린이집 시설장의 경우는 37%가 다수 시설 설치를 허용해야 한다고 응답하여 시설장 개인의 입장에 따른 이해관계의 일부를 반영하였다(표 IV-2-2 참조).

다음으로는 대표자의 시설장 자격 규정에 대한 의견을 물어보았다. 현행법상으로는 시설장 자격이 없는 개인 대표자가 시설장을 고용하는 경우가 많은데, 이에 대

36) 보육교사 임면과 관련하여 보육사업안내에서는 보육시설 설치자를 시설장과 동일한 사람으로 간주함.

해 공무원과 시설장들 모두 반대하는 의견이 우세했다(표 IV-2-3 참조).

〈표 IV-2-2〉 개인 대표자의 다수 시설 설치 관련 규정에 관한 의견

단위: %(명)

구 분	제한 불필요	1개 시설로 제한	다수를 허용하되 시설 수 제한	기타	계	X ² (df)
전체	22.2	63.8	12.1	1.9	100.0(486)	10.8(3)*
공무원	15.0	70.0	12.5	2.5	100.0(200)	na
대도시	19.0	67.2	10.3	3.4	100.0(58)	
중소도시	12.2	70.3	16.2	1.4	100.0(74)	
읍면	14.7	72.1	10.3	2.9	100.0(68)	
시설장	27.3	59.4	11.9	1.4	100.0(286)	na
국공립	15.7	68.6	14.3	1.4	100.0(70)	
법인	29.6	63.4	7.0	-	100.0(71)	
민간개인	37.0	52.1	8.2	2.7	100.0(73)	
가정	26.4	54.2	18.1	1.4	100.0(72)	

주: 전체의 X²(df)는 공무원과 시설장의 응답 차이에 대한 유의도 검증 결과임.

*는 통계적 유의도 $p < 0.05$ 를, na는 통계적 유의도 검증이 적절하지 않음을 의미함.

자료: 본 조사를 위한 보육시설/보육담당 공무원 조사(2009).

〈표 IV-2-3〉 시설장 자격이 없는 개인 대표자의 시설장 고용에 관한 의견

단위: %(명)

구 분	누구나 설치 가능	시설장 자격자 설치, 시설장 고용 허용	시설장 자격자 설치, 시설장 고용 불허	기타	계(수)
전체	17.9	21.2	59.3	1.6	100.0(486)
공무원	21.0	9.0	69.0	1.0	100.0(200)
대도시	37.9	5.2	56.9	-	100.0(58)
중소도시	16.2	12.2	70.3	1.4	100.0(74)
읍면	11.8	8.8	77.9	1.5	100.0(68)
시설장	15.7	29.7	52.4	2.1	100.0(286)
국공립	8.6	32.9	55.7	2.9	100.0(70)
법인	21.1	28.2	46.5	4.2	100.0(71)
민간개인	19.2	35.6	45.2	-	100.0(73)
가정	13.9	22.2	62.5	1.4	100.0(72)

주: 빈도수 특성상 통계적 유의도 검증이 적절하지 않음.

자료: 본 조사를 위한 보육시설/보육담당 공무원 조사(2009).

시설장 자격자를 고용하더라도 시설 설치하는 시설장 자격이 있는 개인에게만 국한시켜야 한다는 의견이 공무원과 시설장 모두 전체 80% 이상으로 나타나, 일반적으

로 시설 설치를 위한 자격기준이 강화되어야 한다는 입장이었다. 그러나 공무원들 중 대도시 공무원들은 중소도시나 읍면의 공무원들에 비해 시설 설치 자격에 대해 보다 관대한 태도를 보였는데, 대도시 공무원의 37.9%가 누구나 시설장 자격자를 고용하여 시설을 설치하도록 허용해야 한다는 입장인 반면, 읍면 지역의 공무원은 11.8%만이 그러한 입장에 동의하는 것으로 나타났다.

3) 대안

문제점으로 제시된 보육시설 설치와 관련하여 두 가지 대안을 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 법으로 개인이 설치한 보육시설의 대표자와 시설장이 다른 경우에 대하여 언급하고, 대표자의 존재, 책임, 역할, 운영 참여 한계 등을 규정하는 것이 필요하다. 개인 대표자는 보육시설장이나 보육교사 자격이 있는 자로 한정하는 방안도 검토가 필요하다. 또한 운영자가 시설장을 나타내는지 대표자를 나타내는지도 분명하게 짚어야 한다. 대표자가 있는 경우에는 시설장은 고용인으로서 근로자로서의 보장이 필요하고, 또한 이 경우에 보육교사 임용권도 누구에게 있는지 분명하게 명시하여야 한다.

둘째, 개인이 설치할 수 있는 보육시설의 개수를 하나로 제한하는 방안을 검토할 필요가 있다.

3. 보육시설 운영

가. 반 구성

1) 현황 및 문제점

영유아보육법 시행규칙 제23조 관련 별표 운영기준에 의하면 보육시설은 가능한 한 2세미만 영아반, 2세영아반과 3세이상 유아반을 동시에 운영하여야 한다고 규정하고 있다. 그러므로 어린이집이 영아만 보육하기는 어려운 구조이다. 영아전담시설은 2004년 이후 신규를 불허하고 있다. 한편 과거에 영아전담으로 지정 받은 시설에 대해서는 기존 총 정원의 30%까지 유아를 보육하도록 허용하고 있다.

이러한 정책이 적절한 지에 대해서는 이견이 있다. 대부분의 시설장들은 영아전

담시설이 ‘영아와 교사 모두에게 안정적인 분위기를 제공해 주는 것’을 가장 큰 이점으로 제시하고 있었다. 영아의 입장에서는 큰 아이들과 함께 양육되지 않으므로 일단 안전상의 위험이 적고, 소규모이므로 보다 개별적으로 신체적·정서적 안정감을 지닐 수 있다는 것이다. 또한 교사의 입장에서는 행사가 적으므로 영아와 함께 있는 시간이 많고 영아전용 교재나 교구를 연구할 수 있는 시간이 많아 안정적이라는 의견이다. 한편 일반시설을 선호하는 입장에서는 전담시설은 아동이 중간에 보육시설을 옮겨야 하는 문제가 있고, 형제자매가 함께 이용하기 어렵다는 점을 단점으로 들 수 있다.

2) 관련 의견

본 연구에서 2세미만반, 2세반, 3세 이상 유아반을 동시에 운영하도록 원칙을 두고 있는 것에 대한 의견 조사 결과 보육담당 공무원과 보육시설장 모두 자율적 반편성을 허용해야 한다는 의견이 가장 많아 각각 53.3%, 61.6%인 것으로 나타났다. 특히 아동수가 제한된 읍·면 보육시설을 담당하고 있는 공무원과 가정보육시설의 시설장의 경우 현행과 같은 영아반·유아반의 동시 운영 조항의 적절성이 매우 떨어진다고 보고 있는 것으로 나타났다(표 IV-3-1 참조).

〈표 IV-3-1〉 영아반·유아반 동시 운영 조항의 적절성

단위: 명

구 분	필요함	자율적 반 편성을 허용해야 함	기타	계	X ² (df)
전체	32.9	58.3	8.9	100.0(484)	31.3(2)**
공무원	29.0	53.5	17.5	100.0(200)	31.6(4)**
대도시	55.2	36.2	8.6	100.0(58)	
중소도시	24.3	59.5	16.2	100.0(74)	
읍면	11.8	61.8	26.5	100.0(68)	
시설장	35.6	61.6	2.8	100.0(284)	na
국공립	36.8	58.8	4.4	100.0(68)	
법인	36.6	59.2	4.2	100.0(71)	
민간개인	39.7	60.3	-	100.0(73)	
가정	29.2	68.1	2.8	100.0(72)	

주: 전체의 X²(df)는 공무원과 시설장의 응답 차이에 대한 유의도 검증 결과임.

**는 통계적 유의도 $p < 0.01$ 을, na는 통계적 유의도 검증이 적절하지 않음을 의미함.

자료: 본 조사를 위한 보육시설/보육담당 공무원 조사(2009).

시설장의 이런 의견은 보육하는 아동 연령별 구분에 따라 차이가 나서, 대체로 자신이 운영하고 있는 특성의 시설을 가장 바람직하다고 보는 비율이 높은 것을 알 수 있다(표 IV-3-2 참조).

한편 영아를 둔 부모들의 선호하는 보육시설 형태는 45.8%는 영아전담 시설을 선호하고 25.7%는 영아 중심 시설을 선호하며, 28.5%가 영유아보육시설을 선호하는 것으로 조사되었다. 즉 다수가 영아 또는 영아 중심인 시설을 선호한다(표 IV-3-3 참조).

〈표 IV-3-2〉 현 형태별 바람직한 보육시설 형태에 대한 시설장 의견

단위: %(개소)

구분	영아·유아 함께 보육	영아전담	영아중심 유아소수	계(수)	$\chi^2(df)$
전체	59.7	29.7	18.6	100.0(733)	
영아·유아 함께 보육	68.5	21.0	10.4	100.0(518)	227.9(4)**
영아전담시설	4.1	63.4	32.5	100.0(123)	
영아 중심, 유아 소수 보육	20.7	33.7	45.7	100.0(92)	

주: **는 통계적 유의도 $p < 0.01$ 을 의미함.

자료: 서문희 외(2007). 영아 양육지원 종합 대책 방안. 육아정책개발센터.

〈표 IV-3-3〉 영아 모의 선호하는 보육시설 형태

단위: %(명)

구분	영아 전담	영아 중심	영·유아 함께 보육	계(수)	$\chi^2(df)$
전체	45.8	25.7	28.5	100.0(882)	
만 0세	48.2	25.7	26.1	100.0(222)	6.9(4)
만 1세	44.0	29.7	26.3	100.0(327)	
만 2세	45.9	21.9	32.1	100.0(333)	

자료: 서문희·최혜선(2007). 영아 양육지원 종합 대책 방안. 육아정책개발센터.

3) 대안

이러한 시설장과 부모의 의견을 볼 때, 보육 영유아 구분은 하나의 유형으로 통일하기 보다는 다양한 유형을 두고 선택하도록 하는 것이 바람직하다.

과거 영아반와 유아반을 동시에 운영하도록 한 이유는 영아반이 수익성이 낮기 때문에 영아반 운영을 기피하려는 경향을 방지하려는 데서 연유하였다. 영아전담시설 제도로 이러한 문제를 해결하려는 시도의 하나로 추진된 것이다. 그러나 이제 영아 기본보조금 등으로 지원이 늘면서 영아보육 기피 현상이 거의 없어졌다고 판

단되므로, 굳이 정부가 영아와 유아 보육의 형태를 규제하거나 획일화하기보다는 보육시설 자율에 맡기는 것이 적절하다고 생각된다.

한편으로 정부가 인건비를 지원하는 영아전담보육시설은 2004년 이후 추가 설치를 하고 있지 않다. 영아 기본보조금이 지원되므로 민간시설의 경우 인건비를 지원하는 영아전담시설을 추가로 지정할 필요는 없지만, 영아만 보육하는 영아전담보육시설은 지역 수요에 따라 확충되어야 한다.

나. 운영일수·운영시간과 이용시간

1) 현황 및 문제점

영유아보육법 시행규칙과 보육사업안내에서는 보육시설은 연중 운영을 원칙으로 하고, 주 6일, 평일 하루 오전 7시 30분부터 오후 7시 30분까지 12시간 이상 운영을 원칙으로 하되, 보호자의 근로시간 등을 참작하여 조정할 수 있다고 규정하고 있다. 토요일 운영에 대해서는 토요일 휴무제 확대에 따라 보육아동수가 감소할 경우에는 보육에 지장을 주지 않는 범위 내에서 교사의 배치를 달리 할 수 있도록 규정하고 있다.

이러한 운영시간과 관련된 문제점은 다음과 같다.

첫째, 보육시설이 연중 운영을 원칙으로 하지만 실제로 많은 보육시설들이 여름 휴가 기간 동안에 방학기간을 두고 있어서, 제도와 현실간의 괴리가 있다. 이는 보육교사들이 휴가를 갈 수 없는 열악한 근무환경에서 비롯되는 바가 크다.

둘째, 제도상 보육시설은 하루 12시간 운영을 원칙으로 하고 있으나, 이 시간이 곧 모든 아동에게 적용되는 이용시간은 아니다. 보육시설에 따라서 모든 아동에게 종일제를 일률적으로 적용하기도 하지만 시설에 따라서는 유치원과 같이 오후 2~3시에 귀가하는 유형의 프로그램으로 운영하기도 한다.

2008년 조사 자료에 의하면 조사된 보육시설의 아동귀가 시간 유형을 보면 21.0%의 보육시설은 기본적인 종일제로만 통일하여 모든 아동에게 일률적으로 적용하고 있고 가장 많은 43.2%가 종일제와 오후 4~5시 경에 귀가하는 유형을, 그리고 13.9%는 종일제와 오후 2~3시에 귀가하는 유형을 적용하여 운영하고 있으며, 19.8%의 보육시설은 이 세 가지 유형을 모두 적용하고 있다(표 IV-3-4 참조).

〈표 IV-3-4〉 평일 아동에 적용하는 보육시간 유형

단위: %(명)

구분	종일제	종일제 +단축형 II	종일제 +단축형 I	종일제 +단축형 I +단축형 II	계(수)	$\chi^2(df)$
전체	23.0	43.2	13.9	19.8	100.0(715)	562(3)**
민간	14.8	41.5	14.0	29.7	100.0(478)	
가정	31.1	45.0	13.9	10.0	100.0(237)	

주: **는 통계적 유의도 $p<0.01$ 을 의미함.

자료: 서문화·박수연(2008). 보육시설과 유치원 이용시간 유형별 비용 차등 적용 방안. 육아정책개발센터.

시설유형별로는 가정보육시설에서 기본적인 종일제만을 운영하는 비율이 민간보육시설보다 높다.

정부 지침을 충실하게 따르는 대부분의 국공립보육시설 등은 원칙적으로 12시간 운영시간 기준에 따라 종일제로 운영되므로, 종일제 서비스가 필요 없는 아동도 늦게까지 보육하는데, 아동의 입장에서 확일적인 종일제 서비스가 바람직한지도 문제가 된다. 2008년 조사에서는 보육시설에서 보육하는 아동 중 종일제 적용 아동은 54.3%로 나타났다. 시설유형별로는 민간보육시설이 39.3%, 가정보육시설이 69.3%로 가정보육시설이 비율이 높았으며 연령별로는 영아와 유아가 차이를 보였다. 그런데 실제로 오후 2~3시에 귀가하는 단축형 유형을 적용하지 않는 경우 그 이유로는 이러한 시간 이용을 희망하는 아동이 없다는 응답이 59.5%였지만 24.1%가 보육료 지원이 종일제 기준이기 때문이라고 응답하였다. 또한 13.9%가 영유아보육법으로 보육시설 운영이 종일제로 명시되었기 때문이라고 응답하였고, 2.4%는 프로그램 운영 등 시설 운영상의 애로 때문이라고 응답하여서 제도가 아동으로 하여금 불필요하게 긴 시간을 보육시설에서 지내게 하는 요인이 되고 있다. 한편, 보육 아동의 취업모 비율에 비하여 종일제 보육 비율이 낮다. 이러한 결과는 여성의 취업이 상근 종일제보다는 비정규나 시간제 형태의 부정형적인 취업이 많고, 또한 집에 조부모 등 다른 가족이 있을 경우가 있으므로 취업모라고 하여도 모두 자녀의 종일제를 희망하는 것은 아님을 나타낸다.

셋째, 정부가 제시하는 보육료 상한선이나 정부 지원 단가는 모두 종일제 기준이 적용되고 있다. 이러한 획일화된 제도는 부모들의 요구나 현실과는 많은 괴리가 있기 때문에 불합리와 모순 발생의 요인이 된다. 영유아의 보육시설 이용시간은 개인별 차이가 크다. 2004년 전국 보육·교육 실태조사 결과에 따르면, 아동의 보육시설

이용시간은 취업모 자녀의 경우 평균 8시간, 미취업모 자녀의 경우 6시간 30분이고, 보육시설 이용아동의 34%가 유치원 연장제 시간과 비슷한 5시간 정도의 보육서비스를 이용한 후 오후 2~3시에 하원하고 있다. 이러한 경우 많은 보육시설에서 부모가 납부해야 하는 보육료를 기준 보육료보다 낮게 책정하여 수납하기도 하나, 정부로부터는 종일제 기준 금액을 모두 지원받고 있다. 특히 영아에 대한 정부의 지원은 그 금액이 커서 예산의 낭비는 물론 시설과 부모의 도덕적 해이를 가져올 소지를 제공하는 측면이 있다.

넷째, 교사의 근무시간에 대해서는 1일 8시간 운영을 원칙으로 하고 있어서 12시간을 운영하기 위해서는 추가 인력의 배치가 필요한데, 현재 제도는 이를 수용할 수 없다. 보육시설의 운영시간을 고려하여 출퇴근시간을 탄력적으로 할 수 있으며 1일 8시간을 초과하여 근무하는 경우에는 보육시설을 운영하는 자가 보육교사 수당을 지급하여야 한다고 규정하고 있으나, 현실은 이마저도 따라가지 못하고 있다.

2) 국내 사례

유아교육법에서는 유치원 수업일수는 매학년도 180일 이상이고, 교육과정은 반일제, 연장제, 종일제를 구분하고 있다. 유아교육법 제2조 정의에서는 "반일제"는 1일 3시간 이상 5시간 미만의 교육과정, "시간연장제"는 1일 5시간 이상 8시간 미만의 교육과정, "종일제"는 1일 8시간 이상의 교육과정을 말한다고 정하고 있다.

3) 외국 사례

일본 아동복지시설 최저기준 제34조에서는 보육시간을 8시간을 원칙으로 하고 보호자의 노동시간과 가정 사정 등을 감안하여 보호자와 시설의 장이 협의하여 정할 수 있다고 규정하고 있다. 여기서 보육시간은 보육서비스를 제공하는 시간으로, 보육시설 중심의 운영시간 대신 수요자 중심의 보육시간이라는 용어가 사용된 것으로 볼 수 있다.

호주 1972년 아동보육법(Child Care Act 1972)은 보육시설을 평일 8시간 이상, 연 48주 이상 보육서비스를 제공하는 곳으로 규정한다. 그러나 이용시간은 운영시간과는 분리한 별개의 개념이다. 보육료 지원은 시간 단위이며, 지원이 허용되는 시간은 어머니의 취업 등 가정 사정을 반영하여 차등화하고 있다.

4) 관련 연구 및 의견

이용시간 관련 정책연구로 2008년 연구(서문희 외, 2008)에서는 이용시간을 이원화하여 오전 3시간의 보육·교육 활동, 점심식사, 점심식사 이후 1시간 정도의 놀이 활동으로 구성된 프로그램을 이용하고 오후 2시 30분 전후에 귀가하는 유형과 오후 7시 30분 정도까지 이용하는 유형으로 이원화하는 방안을 제안하였다. 이는 유치원 연장제를 기준으로 유아의 기본 이용시간을 통일하자는 취지도 갖는다. 한편 0, 1세 영아에 한하여 12시경에 귀가하는 3시간 단시간형 보육도 고려할 수 있다고 하였다. 이 연구는 또한 교사 근무시간은 오전 8시부터 오후 5시까지로 규정하고, 이후 최대 8시까지를 기본 유형의 12시간형 보육을 위한 근무시간으로 설정하여, 8시간 이후 보육시설 운영에 대해서는 교사의 연장 근무에 대하여 대가를 지불하거나, 추가로 교사를 배치하는 방안을 제안하였다. 교사 배치는 단시간제 정규 교사로 추가 인력을 배치하는 방안, 종일제 정규 교사로 추가 인력을 배치하는 방안을 수용할 수 있고, 영아 3시간 보육은 종일제 교사와 단시간제 교사의 두 가지 형태가 가능하다고 제안하였다.

보육담당 공무원과 보육시설장 의견조사에서도 다수가 제도적 변화의 필요성을 인식하는 것으로 나타났다(표 IV-3-5 참조).

〈표 IV-3-5〉 아동 이용시간 기준의 필요성

단위: %(명)

구 분	별도 기준 불필요	평일 12시간으로 일률적 적용	평일 8시간으로 일률적 적용	유치원과 같은 다양한 구분이 필요	기타	계	X ² (df)
전체	10.1	17.7	23.3	44.2	4.7	100.0(486)	75.2(4)**
공무원	8.5	35.5	19.5	34.0	2.5	100.0(200)	na
대도시	8.6	51.7	12.1	25.9	1.7	100.0(58)	
중소도시	9.5	32.4	21.6	35.1	1.4	100.0(74)	
읍면	7.4	25.0	23.5	39.7	4.4	100.0(68)	
시설장	11.2	5.2	25.9	51.4	6.3	100.0(286)	na
국공립	11.4	7.1	31.4	41.4	8.6	100.0(70)	
법인	9.9	4.2	21.1	56.3	8.5	100.0(71)	
민간개인	16.4	8.2	24.7	49.3	1.4	100.0(73)	
가정	6.9	1.4	26.4	58.3	6.9	100.0(72)	

주: 전체의 X²(df)는 공무원과 시설장의 응답 차이에 대한 유의도 검증 결과임.

**는 통계적 유의도 $p < 0.01$ 을, na는 통계적 유의도 검증이 적절하지 않음을 의미함.

자료: 본 조사를 위한 보육시설/보육담당 공무원 조사(2009).

그러나 아동 이용시간 기준을 어떻게 적용할 것인가에 대한 의견은 두 집단이 달랐는데, 공무원은 평일 12시간으로 일률적 적용하는 것이 가장 적절하다는 의견과 유치원처럼 반일제, 종일제, 시간연장제 등 다양한 구분이 필요하다는 의견이 각각 35.5%, 34.0%로 유사하였다. 반면 시설장은 유치원과 같은 다양한 구분이 필요하다는 의견이 51.4%로 가장 많았고, 평일 12시간 일률적 적용해야 한다는 의견은 5.2%로 매우 적었다(표 IV-3-5 참조).

보육시설 운영시간이 평일 12시간/주6일로 되어 있는 현행 기준의 적절성에 대한 질문에도 보육담당 공무원과 보육시설장은 상이한 응답을 보였다. 공무원은 현행 규정이 적절하다는 의견이 42.0%, 평일 8시간/주5일제 혹은 자율적 운영에 대해서는 각각 23.5%로 응답한 반면, 보육시설장은 평일 8시간/주5일제로 개정하는 것이 적절하다는 43.7%, 자율적 운영이 가능하도록 개정하는 것이 적절하다는 38.8%를 보여 현행 규정이 부적절하다는 의견을 보였다(표 IV-3-6 참조).

〈표 IV-3-6〉 보육시설 운영기준의 적절성

단위: %(명)

구 분	현행 규정이 적절	평일 8시간, 주5일제로 개정	자율적 운영 가능토록 개정	기타	계	X ² (df)
전체	22.6	35.4	32.5	9.5	100.0(486)	79.2(3)**
공무원	42.0	23.5	23.5	11.0	100.0(200)	4.9(6)
대도시	48.3	19.0	27.6	5.2	100.0(58)	
중소도시	39.2	27.0	20.3	13.5	100.0(74)	
읍면	39.7	23.5	23.5	13.2	100.0(68)	
시설장	9.1	43.7	38.8	8.4	100.0(286)	7.0(9)
국공립	10.0	47.1	30.0	12.9	100.0(70)	
법인	8.5	49.3	35.2	7.0	100.0(71)	
민간개인	9.6	41.1	42.5	6.8	100.0(73)	
가정	8.3	37.5	47.2	6.9	100.0(72)	

주: 전체의 X²(df)는 공무원과 시설장의 응답 차이에 대한 유의도 검증 결과임.

**는 통계적 유의도 $p < 0.01$ 을 의미함.

자료: 본 조사를 위한 보육시설/보육담당 공무원 조사(2009).

보육사업안내에서 규정하고 있는 보육시설의 연중 계속 운영 원칙에 대해서도 보육담당 공무원과 보육시설장은 상이한 결과를 보였다. 공무원은 41.0%가 현행처럼 보육시설이 연중 계속 운영되어야 한다고 응답하고 13.0%가 이를 법으로 명시하여야 한다고 하였지만, 보육시설장은 방학을 인정해야 한다는 의견이 85.0%로 대부분의 응답을 차지하였다(표 IV-3-7 참조).

〈표 IV-3-7〉 보육시설 연중 운영 원칙의 적절성

단위: %(명)

구 분	적절함	방학 인정 필요	방학 없음을 명시	기타	계	X ² (df)
전체	22.6	66.3	6.0	5.1	100.0(486)	116.8(3)**
공무원	41.0	39.5	13.0	6.5	100.0(200)	na
대도시	31.0	41.4	24.1	3.4	100.0(58)	
중소도시	47.3	33.8	12.2	6.8	100.0(74)	
읍면	42.6	44.1	4.4	8.8	100.0(68)	
시설장	9.8	85.0	1.0	4.2	100.0(286)	na
국공립	10.0	85.7	1.4	2.9	100.0(70)	
법인	11.3	84.5	-	4.2	100.0(71)	
민간개인	8.2	84.9	1.4	5.5	100.0(73)	
가정	9.7	84.7	1.4	4.2	100.0(72)	

주: 전체의 X²(df)는 공무원과 시설장의 응답 차이에 대한 유의도 검증 결과임.

**는 통계적 유의도 $p < 0.01$ 을, na는 통계적 유의도 검증이 적절하지 않음을 의미함.

자료: 본 조사를 위한 보육시설/보육담당 공무원 조사(2009).

5) 대안

관련 연구에서 제안한 바와 같이 보육시설 이용시간은 제도적으로 다양화 할 것을 제안한다. 첫 번째는 오전 3시간의 보육·교육 활동, 점심식사, 점심식사 이후 1시간 정도의 놀이 활동으로 구성된 프로그램을 이용하고 오후 2시 30분 전후에 귀가하는 유형과 오후 7시 30분 정도까지 이용하는 유형으로 이원화하는 방안을 제안한다. 영아에 한하여 오전 12시경에 귀가하는 3시간 단시간형 보육도 추진한다.

한편 교사의 근무는 평일 8시간 근로 원칙을 유지하여 기본으로 오전 8시부터 오후 5시까지로 규정하고, 8시간 이후 보육시설 운영에 대해서는 교사의 연장 근무에 대하여 대가를 지불하거나, 추가로 교사를 배치하는 방안의 근거를 마련한다. 교사는 종일제 정규 교사 이외에 단시간제 정규 교사를 수용할 수 있도록 제도의 마련이 필요하다.

보육시설 연중 운영 원칙은 대대수의 시설장들이 현실에 맞추기를 바라지만, 공무원의 의견은 이와 다르므로 현재의 제도를 지키는 것이 바람직하다고 생각한다. 이는 교사 휴가 보장의 어려움과도 관련이 있기 때문에 교사의 근무여건 개선을 통하여 근본적으로 접근하여야 할 문제라 하겠다.

다. 입소 순위

1) 현황 및 문제점

영유아보육법 제28조로 정하고 있는 보육시설 입소순위 규정을 보면, 국가나 지방자치단체, 사회복지법인, 그 밖의 비영리법인이 설치한 보육시설과 대통령령으로 정하는 보육시설의 장은 「국민기초생활보장법」에 따른 수급자, 「한부모가족지원법」 제5조에 따른 보호대상자의 자녀, 「국민기초생활보장법」 제24조에 따른 차상위계층의 자녀, 「장애인복지법」 제2조에 따른 장애인 중 보건복지가족부령으로 정하는 장애등급 이상인 자의 자녀, 그 밖에 소득수준 등을 고려하여 보건복지가족부령으로 정하는 자의 다섯 개 조항에 하나라도 해당하는 자가 우선적으로 보육시설을 이용할 수 있도록 하여야 하고, 「고용정책기본법」 제21조 제2항에 따라 고용촉진시설의 설치·운영을 위탁받은 공공단체 또는 비영리법인이 설치·운영하는 시설의 장은 근로자의 자녀가 우선적으로 보육시설을 이용하게 할 수 있고³⁷⁾, 직장보육시설은 해당사업장 근로자에게 이용 우선권이 있다고 규정하고 있다.

한편 영유아보육사업 안내에서는 보육시설 입소 우선순위는 1순위에 국민기초생활보장법에 따른 수급자, 차상위계층 자녀, 장애부모 자녀, 아동복지시설 영유아, 취업 부모 자녀가 포함되어 있다. 그리고 ‘동일 순위 내에서 경합이 있을 경우, 보육환경 등을 고려해 합리적으로 결정’할 것을 권고하고 있다(여성가족부, 2008).

이러한 현행 입소순위 원칙 제시는 해석하는 사람에 따라 임의로 사용될 가능성이 있어 원칙으로서 적용되기 힘들다. 관련 조항의 문제는 다음과 같다.

첫째, 보육시설 입소 우선순위가 명목상으로 제시되었다. 과거 1~6순위를 모두 1순위로 동일하게 조정하는 등으로 제도의 실효성이 없다.

둘째, 공급자 입장 중심으로, 중복 조건 등 가족입장에서의 우선순위 부여 필요성에 대한 배려가 없다. 예를 들어 한 입소희망자가 취업을 하고 있는 장애부모 자녀라면 두 조건에 적용이 되지만 이를 고려하지 않고 또 다른 입소희망자인 차상위계층 자녀를 입소시킨다고 해서 원칙에 위반되지는 않기 때문이다.

셋째, 보육시설 정원이 모두 충족되었을 경우에는 입소 우선순위가 아무런 작용을 하지 못하여 대기 아동 명단에 아동의 이름을 올리는 일 이외의 조치가 불가능하다. 우선순위가 낮은 아동이 보육시설을 다니고 있어도 이들을 다른 곳으로 보내기 어렵다.

37) 이 조항은 2007. 10. 17일자로 개정되어 2008. 2. 29일자로 효력을 발생함.

넷째, 법 제28조제1항 단서에서 입소우선순위를 지켜야 하는 시설로 규정된 "대통령령이 정하는 보육시설"에 대한 정의가 하위법령으로 제정되어 있지 않다.

2) 외국 사례

가) 일본

일본의 경우, 종일제 인가보육시설은 보육이 결여되는 아동 우선 입소 정책을 유지하여, 철저하게 취업모나 기타 가정 사정으로 보육이 필요한 아동 중심으로 보육 서비스를 제공한다. 즉, 취업모 중심의 선별적 보육정책으로, 보육시설 입소 순위는 보호자와 가정환경의 다양한 요인을 모두 고려, 합산하여 지수화하여 점수가 높은 순서로 정한다. 지수는 대체로 보육 실시기준지수와 조정지수로 구분된다.

동경도 세다가야구의 경우를 보면, 실시기준 지수는 출퇴근 및 재택 근로, 출산·질병·장애, 개호, 재해, 구직, 기타의 항목으로 유사한 체계로 항목별 10~50점을 부여하여 합산하는 점수제도를 적용한다(부표 VI-3-1 참조).

조정기준지수는 생활보호세대, 한부모세대, 부모 구직 중 세대, 휴직으로 일시퇴원 후 재입소 희망, 생계 중심자의 실업 등 다양한 조건에 각각 점수를 부여하여 기본지수에 가산 또는 삭감하는 방법을 사용한다(부표 IV-3-2 참조).

순위가 동일할 경우에도 대비하여 4단계를 제시하고 있다. 1단계는 보육실시 기준 지수가 높은 세대, 2단계는 기다린 기간이 긴 아동, 3단계는 부재, 질병장애, 외근, 거택외 자영, 개호, 거택내 근로, 출산, 취업 내정, 취학 등, 구직 등에 유형간 우선순위를 부여, 4단계는 계층 저 순위이다.

보육시설 입소 뿐 아니라 연장보육 대상자 선정에서도 마찬가지로 실시기준, 조정기준, 동일지수 우선순위를 적용하고 있다. 보육시설 입소 우선순위나 이용 우선순위를 철저히 지키는 이유는 높은 종일제 보육시설 설치 기준으로 인한 보육시설 추가 설치 어려움에서 오는 공급 부족 현상에서 비롯된다. 지난 수년간 대기아동 감소 정책이 중요한 과제가 되어 왔다. 최근에 지자체가 인증하는 소규모 보육시설과 유보와 통합된 형태의 인정어린이원이 설치되면서 일반 아동의 이용도 증대되고 있다.

나) 호주

호주는 인가보육시설 이용시 입소 우선순위를 두고 있다. 1순위는 위험에 처하거

나 학대, 방임 아동, 2순위가 부모가 모두 취업, 훈련 및 학업 중에 있는 아동, 3순위는 그 이외 기타 아동이다

동 순위일 경우, 원주민, 장애인이 있는 가족 아동, 저소득 가정 아동, 다문화 및 이중 언어 가정 아동, 사회적으로 소외된 아동, 한부모 가정 아동에 우선권을 준다.

보육시설 등에 빈 자리가 없는데 입소 우선순위 아동이 입소를 희망하면 기존 일반 이용 아동을 퇴소시키고 입소 우선순위 아동을 입소하도록 한다. 호주 보육시설은 입소시 이러한 정책을 부모에게 공지하며, 실제로 이러한 상황이 발생하면 14일 전에 부모에 통보하여 다른 시설로 전출할 수 있도록 시간을 준다.

3) 대안

입소 우선순위 결정을 위한 정책을 보다 정교하게 만들어서 보육이 긴급히 필요한 아동에게 우선권이 보장되도록 한다. 각각의 조건을 총 망라하고 각 항목을 점수화하여 해당 점수를 합산하여 점수에 따라 우선순위를 부여하는 방법이 효율적일 수 있다. 특히 국·공립보육시설은 대기자가 많으므로 우선순위가 있는 아동을 위하여 호주처럼 우선순위가 낮은 아동의 이용을 제한하는 방법도 검토할 필요가 있다.

우선순위에 점수를 부여하는 방식은 2순위에 속하는 입소희망자 자격을 포함해서, <표 IV-3-8>과 같은 방안을 적용할 수 있다.

<표 IV-3-8> 국·공립보육시설 우선 이용 대상자 선정을 위한 점수 예시

구분	점수(안)
○ 「국민기초생활보장법」에 따른 수급자	10
○ 「한부모가족지원법」 제5조의 규정에 의한 보호대상자의 자녀	10
○ 「국민기초생활보장법」 제24조의 규정에 의한 차상위계층의 자녀	8
○ 장애등급이 1급 또는 2급, 3급인 정신지체인 또는 발달장애인으로 다른 장애가 중복된 자의 자녀	10
○ 아동복지법 제14조에 따른 아동복지시설에서 생활 중인 영유아	30
○ 부모가 모두 취업 중인 영유아	10
○ 결혼이민자가정 아동	8
○ 한부모가정 자녀	8
○ 조손가정 자녀	8
○ 입양된 영유아	8
○ 기타 저소득층	7
○ 세자녀 이상 가정 영유아	6

자료: 서문희 외(2008). 일하는 여성 보육지원 강화 방안. 노동부

입소 우선순위 선정시 취업모와 기타 취약계층 자녀 중 어디에 우선권을 주어야 하는지가 논란이 될 수 있다. 또한 원칙적으로 시설 지원이 없는 민간보육시설에 대해서 입소 우선순위 방식을 준수하도록 유도하는 것은 쉽지 않은 일이다. 그러므로 이 방안은 국·공립보육시설에서 주도적으로 준수하여야 하며 국·공립보육시설 확충과 취업모 입소 우선순위 강화가 맞물려서 효과가 나타날 수 있다.

라. 보육과정

1) 현황 및 문제점

2004년 1월 개정된 영유아보육법을 보면 보육과정은 영유아의 신체·정서·언어·사회성 및 인지적 발달을 도모할 수 있는 내용을 포함하여야 하고, 보건복지가족부장관은 표준보육과정을 개발·보급하여야 하며 필요하면 그 내용을 검토하여 수정·보완하여야 한다. 한편 보육시설의 장은 표준보육과정에 따라 영유아를 보육하도록 노력하여야 한다고 규정되어 있다.

〈표 IV-3-9〉 표준보육과정의 추구하는 인간상 및 목표

구분	보육	유아교육
목적 및 추구하는 인간상	영유아의 전인적인 성장과 발달을 돕고 민주시민으로서의 자질을 길러 영유아가 심신이 건강하고 조화로운 사회 구성원으로 자랄 수 있도록 하는 데 있다. 보육 과정을 통해 추구하는 인간상은 다음과 같다. 가. 자율적인 사람 나. 창의적인 사람 다. 다양성을 인정하는 사람 라. 민주적인 사람 마. 우리 문화를 사랑하는 사람	1) 전인적 성장의 기반 위에 개성을 추구하는 사람 2) 기초 능력을 토대로 창의적인 능력을 발휘하는 사람 3) 폭넓은 교양을 바탕으로 진로를 개척하는 사람 4) 우리 문화에 대한 이해의 토대 위에 새로운 가치를 창조하는 사람, 5) 민주 시민 의식을 기초로 공동체의 발전에 공헌하는 사람
목표	가. 건강하고 안전하며 바르게 생활하는 태도와 습관을 가진다. 나. 자신의 신체에 대해 긍정적으로 인식하고 기본 운동 능력을 기른다. 다. 자신을 존중하고 다른 사람과 더불어 생활하는 태도를 가진다. 라. 기초적인 언어능력을 기르고 바른 언어생활 태도와 습관을 가진다. 마. 주변 환경에 호기심을 가지고 탐구하는 능력과 태도를 기른다. 바. 자연과 예술작품의 아름다움에 관심을 가지고 창의적으로 표현한다.	1) 몸과 마음을 건강하게 하며 기본 생활 습관을 기른다. 2) 더불어 사는 태도와 우리 전통문화를 사랑하는 마음을 가진다. 3) 자신의 생각과 느낌을 자유롭게 창의적으로 표현하는 경험을 가진다. 4) 의사소통을 위한 언어 능력을 기르며, 바른 언어 사용 습관을 기른다. 5) 호기심을 가지고 주변 세계를 탐구하며 자연을 존중하는 태도를 가진다 이다.

보육과정은 보육시설들이 뚜렷한 보육과정 없이 운영되고 있음이 지적됨에 따라 2004년 법 개정시 포함되어 제정되었다. 이는 보육서비스의 수준을 향상시키고 아동의 건전한 성장과 발달을 지원하는 것을 목적으로 보육과정의 목적, 목표, 내용, 운영 등에 관한 기본적인 사항을 포함하고 있으며, 보육과정의 영역 및 연령별 보육내용을 구체화하였다. 표준보육과정은 영유아보육법이 제시하고 있는 보육이념과 보육목적을 토대로 국가수준의 보육 목적과 추구하는 인간상을 제시하고 있다.

표준보육과정은 출생부터 만 5세까지의 영유아를 대상으로 하고 있고, 장시간 보육을 하고 있는 점을 반영하여 기본생활영역을 별도로 구성하였다.

표준보육과정의 연령별 목표와 내용은 만 2세 미만, 만 2세, 만 3~5세로 구분하여 제시되었다. 만 3세 미만 영아의 경우, 개인간 발달적 차이가 크고, 보육현장에서는 1세반, 2세반 등 만 연령별로 반을 구성하여 운영하고 있어 이를 고려하여 영아를 세분화 하였다.

나아가 연령집단 내에서도 수준을 구분하였는데, 여기서 수준은 연령, 발달, 개인차를 포함한 의미로 연령에 따른 구분이라기보다는 발달적 개인차를 고려하여 융통성 있게 활용할 수 있도록 만 2세 미만의 보육내용은 1·2·3 수준, 만 2세는 1·2수준, 만 3~5세는 1·2·3 수준으로 구분하였다.

보육과정의 제도적 문제점으로는, 제정과 보육시설에서의 이용 의무의 차이를 들 수 있다. 국가는 보육과정의 제정 의무를 가지고 있지만, 보육시설에서 이를 사용하는 것은 임의조항이다.

〈표 IV-3-10〉 표준보육과정의 영역과 내용(0~5세)

구 분	내 용
수준별 교육과정	연령 구분: 3개 연령(만 2세 미만, 만 2세, 만 3~5세) 수준 구분: 연령구분내 1~3수준
영역	기본생활: 건강한 생활, 안전한 생활, 바른 생활 신체운동: 감각과 신체 인식, 신체조절과 기본 운동, 신체활동 참여 사회관계: 자기존중, 정서인식과 조절, 사회적 관계, 사회적 지식 의사소통: 듣기, 말하기, 읽기, 쓰기 자연탐구: 탐구적 태도, 수학적 탐구, 과학적 탐구 예술경험: 심미적 탐색, 예술적 표현, 예술 감상

2) 국내 사례

유아교육법 제13조 제1항을 유치원은 교육과정을 운영하여야 한다고 명시하고 있

다. 따라서 유치원은 유치원교육과정에 근거하여 운영되고 있다.

우리나라 유치원교육과정은 1969년에 최초로 제정되었으며(문교부령 제207호), 5개 생활영역으로 구성되었다. 이후 수차례 개정되었고³⁸⁾ 2007년 12월에 제7차 유치원교육과정을 개정하여 2009년도부터 유치원에 적용하게 된다.

유치원교육과정은 유아교육법 제13조 제2항에 의거하여 국가가 고시한 국가 수준의 교육과정으로 유치원의 교육 목적과 목표를 달성하기 위하여 유치원에서 편성·운영하여야 할 학교 교육과정의 공통적, 일반적인 기준을 제시하고 있다.

유치원교육과정은 만 3~5세대상의 교육과정은 I 수준, II 수준, 공통 수준의 교육내용을 교사들이 유아의 발달 정도에 알맞게 편성하도록 하고 있다.

3) 외국 사례³⁹⁾

지난 10년 간 OECD 국가별 또는 주별 단위의 교과과정이 많이 개발되었다. 2000년 이후로 국가차원의 교과과정을 시작하고 개정을 거쳐 완성을 한 나라들은 프랑스, 아일랜드, 멕시코가 있다. 영국은 2006년 보육법에 의거하여 0~6세 아동을 위한 새로운 교과과정(Early Years Foundation Stage)을 수립하였다.

호주 퀸즐랜드 주 1997년, 영국 1999, 2000, 2002년, 스코틀랜드 1999년, 아일랜드 2004년, 독일 2004~2005년에 각각 3세 이상 아동을 위한 교육기관 자체 내에서 실행할 수 있는 교과과정을 도입하였다. 덴마크 2004년, 핀란드 1996년과 2003년, 노르웨이 1996년과 2005년, 스웨덴 1998년에는 0세부터 6세까지의 아동을 위한 공통 교육과정, 즉 교육적 체계를 개발하여 왔다. 영국은 2005년에 3세 이하 아동을 돌보는 것에 대한 지침을 마련하였다.

일방적으로 실시되는 전통적 초등학교 교과과정과는 달리 유아교육·보육 교과과정은 단기교육과정의 형태를 취하고 있다. 대체적으로 교육과정은 지역자치구마다 조례에 따라 다양하게 적용할 수 있도록 하고, 일반적인 목표범위를 정의하고 있으며 이 목표를 어떻게 달성할 수 있을지에 대해서 말하고 있다. 이 교육과정은 또한 각 기관마다 세부적인 교과과정을 짤 수 있게 해준다. 이러한 교과과정을 통해 보육시설에 균등한 수준의 프로그램을 제공할 수 있고, 교사들의 직무수행을 지원하며 교사와 학부모 간의 의사소통을 용이하게 할 뿐만 아니라 유아교육·보육과 학교가 같은 방향으로 운영될 수 있도록 돕는다.⁴⁰⁾

38) 제2차 1979년, 제3차 1981년, 제4차 1987년, 제5차 1992년, 제6차 1998년임.

39) OECD(2006). Starting Strong II. OECD.

4) 관련 의견

현재 보육시설에서 보육과정에 따라 보육하도록 노력하여야 한다고 규정된 법조항이 적절한지에 대해 공무원과 시설장들의 의견을 조사한 결과, 두 집단 모두 과반수가 적절하다고 응답한 반면, 이를 법적으로 의무화해야 한다는 의견은 전체 10.9%로 비교적 소수였다. 한편, 현재 보육과정이 부적절하므로 개선 후 의무 적용해야 한다고 응답한 비율은 공무원들의 13%, 시설장들의 26.5%로 시설장들이 현 보육과정에 대해 부적절하다는 의견을 더 많이 갖고 있는 것으로 나타났다. 공무원들의 경우 대도시 공무원들이 현재 조항에 대해 적절하다고 응답한 비율이 상대적으로 높게 나타나, 앞선 문항들에서와 마찬가지로 중소도시나 읍면 지역 공무원들과 차이를 보여주고 있다(IV-3-11 참조).

〈표 IV-3-11〉 보육과정에 따른 보육 규정의 적절성

단위: %(명)

구 분	현재 조항 적절	현 보육과정 의무화	개선 후 의무적용	기타	계	X ² (df)
전체	56.8	10.9	21.0	11.3	100.0(486)	16.4(3)**
공무원	60.5	11.0	13.0	15.5	100.0(200)	12.1(6)
대도시	72.4	6.9	15.5	5.2	100.0(58)	
중소도시	52.7	13.5	16.2	17.6	100.0(74)	
읍면	58.8	11.8	7.4	22.1	100.0(68)	
시설장	54.2	10.8	26.6	8.4	100.0(286)	4.3(9)
국공립	57.1	10.0	24.3	8.6	100.0(70)	
법인	49.3	8.5	32.4	9.9	100.0(71)	
민간개인	50.7	12.3	27.4	9.6	100.0(73)	
가정	59.7	12.5	22.2	5.6	100.0(72)	

주: 전체의 X²(df)는 공무원과 시설장의 응답 차이에 대한 유의도 검증 결과임.

**는 통계적 유의도 $p < 0.01$ 을 의미함.

자료: 본 조사를 위한 보육시설/보육담당 공무원 조사(2009).

- 40) 대부분의 OECD 국가들은 유아 프로그램에 교육과정을 적용하고, 구조화된 학습 영역을 제시하는데, 가장 선호되는 학습 영역들은 자연과 환경, 인지적 능력과 수리적 능력, 일반적인 지식, 과학적인 발상과 추리임. 교육과정에서 중요시 되는 영역은 나라마다 차이를 보임. 민주시민 양성을 중요시하는 국가들은 인지와 수리 능력 향상을 거부하는 것이 아니지만 아동이 초등학교에 입학해서 학교생활에 잘 적응해나갈 때까지 개방적이고 전인적인 교육법을 유지하고자 함. 반면에 초등학교 교육과정과 유아교육이 부분적으로나 혹은 밀접하게 연결되어 있는 국가들에서는 학문적인 요소가 많이 개입된 유아교육이 이루어지고 있어 사실상 예비학교라고 볼 수 있음.

5) 대안

다수가 현재의 임의조향으로 되어 있는 보육시설에서의 보육과정 운영 체계를 선호하므로 단기적으로는 현재와 같이 임의조향으로 두지만, 중기적으로는 유아교육과정처럼 의무조향으로 두는 것이 적절하다고 하겠다. 그렇게 하기 위해서는 보육과정에 대한 시설장과 교사의 의견을 수렴하여 개선의 여지가 있는 부분들은 개선을 적극 검토하여 권위성을 확보할 필요가 있다.

마. 건강관리

1) 현황 및 문제점

영유아보육법 제31조는 보육시설의 장은 영유아와 보육시설종사자에 대하여 정기적으로 건강진단을 실시하는 등 건강관리를 하여야 하고, 영유아에게 질병·사고 또는 재해 등으로 인하여 위급 상태가 발생한 경우 즉시 응급의료기관에 이송하여야 한다고 정하고 있고, 법 제32조에서는 건강진단 결과 질병에 감염되었거나 감염될 우려가 있는 영유아에 대하여 그 보호자와 협의하여 질병의 치료와 예방에 필요한 조치를 하여야 하며, 이러한 조치를 위하여 필요하면 「지역보건법」 제7조와 제10조에 따른 보건소 및 보건지소, 「의료법」 제3조에 따른 의료기관에 협조를 구할 수 있고, 협조를 요청받은 보건소·보건지소 및 의료기관의 장은 적절한 조치를 취하여야 한다고 정하고 있다.

시행규칙에서는 건강관리를 구체적으로 기술하고 있다. 먼저, 영유아, 보육시설종사자와 가정보육시설의 경우 보육시설에서 함께 거주하는 자에 대하여 1년에 1회 이상 건강진단을 실시하여야 하는데, 보호자가 별도로 건강검진을 실시하여 검사결과 통보서를 제출한 영유아에 대한 건강진단은 이를 생략할 수 있다. 건강진단 항목에는 신체계측·시력검사·구강검사 등 영유아 발달단계에 따라 필요한 항목이 포함되어야 하고, 보육시설종사자의 건강진단 항목에는 결핵 등 전염성 질환이 포함되어야 한다. 건강진단을 실시한 결과 치료를 요하는 영유아에 대하여는 그 보호자와 협의하여 필요한 조치를 하여야 하고, 전염성 질환에 감염된 것으로 밝혀지거나 의심되는 영유아 및 보육시설 거주자는 보육시설로부터 격리시키고, 전염성 질환에 감염된 것으로 밝혀지거나 의심되는 보육시설종사자는 즉시 휴직시키거나 면직시키는 등의 조치를 하여야 한다.

또한 보육사업안내로 국민건강보험법 시행령 제26조에 의해 영유아 건강검진기관으로 지정된 보건·의료기관 및 인근 보건소, 한국건강관리협회, 인구보건복지협회, 영유아의 검진에 필요한 의료진 및 시설을 갖춘 의료기관 등에서 검진하여야 한다고 정하고 있다.

한편으로 인력 배치와 관련해서는 아동 100인 이상 보육시설에 간호(조무)사의 배치를 의무화하고 있다.

보육시설 영유아 건강관리 제도의 문제점은 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 현재 건강진단 횟수를 연 1회 이상으로 규정하여 보육시설에서 대체로 연 1회 건강진단을 실시한다. 그러나 보육시설장이나 교사는 아동발달 상태와 건강에 관하여 지속적 관찰과 관심을 가져야 하는데 이에 대한 법적 규정은 미미하다. 특히 아동학대 신고 의무자로서 아동의 건강에 관한 세심한 관찰은 매우 중요하다.

둘째, 국민건강보험법에 의한 영유아 건강검진제도와 관련성이 정립되어 있지 않다. 현재 4개월, 9개월, 18개월, 30개월 및 만 5세 등 총 5회의 건강검진을 하도록 되어 있으나 부모의 자발적 참여에 의하여야 하므로 이러한 제도가 명시되어야 한다.

셋째, 건강검진 비용은 대부분 부모가 부담한다. 따라서 비용을 부담하지 않으면 건강검진에서 누락될 수 있다. 최소한 건강검진에서 누락되는 아동이 없도록 국가가 비용을 지원하는 방안이 필요하다.

넷째, 간호(조무)사의 배치가 실효성이 낮다. 실제로 간호(조무)사를 따로 두고 있는 어린이집은 거의 없고, 두고 있다는 시설은 대부분이 교사나 원장이 자격을 가지고 있는 경우이다. 보육통계를 보면 2008년 6월 현재 간호(조무)사는 571명인데, 이 중 331명이 개인민간시설에 배치된 바, 이들 시설의 규모를 감안한다면 다수가 중복 자격임을 시사한다. 또한 간호사와 간호조무사는 자격에서 큰 차이가 있으나⁴¹⁾, 이를 동일하게 간주하고 있다.

2) 국내 관련법

건강보험법에 의하여 영유아 건강검진제도가 2008년부터 시행되고 있음은 앞에서 기술한 바와 같다. 보건복지가족부는 장관고시 제2007-125호로 영유아건강검진실시기준을 제정·고시하였다. 이는 「국민건강보험법」 제47조, 같은 법 시행령 제26조

41) 간호사는 의료법에 의한 의료인으로 상병자나 해산부의 요양을 위한 간호 또는 진료 보조 및 법으로 정하는 보건활동을 임무로 하고, 간호보조사는 간호조무사 및 의료유사업자에 관한 규칙에 의하여 고졸 기준의 학력으로 740시간 이상의 학과교육과 780시간 이상의 실습과정을 이수한 자로 간호보조 업무와 진료보조 업무가 주된 업무임.

의 규정 및 「의료급여법」 제14조의 규정에 따른다. 영유아기 총 5회 건강검진과 생후 18개월과 5세에 2회 구강검진으로 구성하였다.

모자보건법은 시장·군수·구청장은 임신부·영유아·미숙아등에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 정기적으로 건강진단·예방접종을 실시하거나 모자보건요원으로 하여금 그 가정을 방문하여 보건진료를 하게 하는 등 보건관리에 관하여 필요한 조치를 하여야 한다고 규정하고 시행규칙 별표로 건강검진 기준을 제시하였는데, 이를 보면 신생아(출생 28일 이내)는 수시, 영유아는 출생 후 1년 이내는 매 1월에 1회, 출생 후 1년 초과 5년 이내는 매 6월에 1회로 규정하고 있다.

유아교육법 제17조에서는 원장은 교육하고 있는 유아에 대한 건강검진을 실시하고 그 결과 치료를 요하는 유아에 대하여는 보호자와 협의하여 필요한 조치를 취하여야 한다고 정하고 있다.

한편 학교보건법은 제7조는 학교의 장은 학생과 교직원에 대하여 건강검사를 하여야 하고, 다만, 교직원 건강검사는 「국민건강보험법」 제47조에 따른 건강검진으로 갈음할 수 있다고 규정하였다. 또한 「초·중등교육법」 제2조제2호의 학교와 이에 준하는 특수학교·각종학교의 1학년 및 4학년 학생⁴²⁾, 「초·중등교육법」 제2조제3호·제4호의 학교와 이에 준하는 특수학교·각종학교의 1학년 학생, 그 밖에 건강을 보호·증진하기 위하여 교육과학기술부령으로 정하는 학생은 「국민건강보험법」 제47조에 따른 건강검진 실시 기관에 의뢰하여 교육과학기술부령으로 정하는 사항에 대한 건강검사를 한다고 정하고 있다.

3) 외국 사례

일본 아동복지법에 근거한 아동복지시설 최저기준에 따르면 보육소 등 아동복지시설에 입소하는 아동은 입소시 건강검진 및 적어도 일 년에 2회의 정기 건강검진 및 임신 건강검진을 받아야 한다. 건강검진 항목은 만 4세 미만 아동은 모자보건법에 의하여, 만 4세 이상 아동은 학교보건법에 의하여 구체적 내용이 정해진다. 검진 항목은 구체적이다(표 IV-3-12 참조).

시정촌이 시행하는 건강검진 비용은 해당 시정촌이 지불하며, 도도부현, 보건소를 설치한 시 또는 특별구의 사업으로 이루어지는 검진 비용은 해당 도도부현, 해당 시 또는 해당 특별구가 지불한다.

42) 다만, 구강검진은 전 학년에 대하여 실시하되, 그 방법과 비용 등에 관한 사항은 지역실정에 따라 교육감이 정함.

〈표 IV-3-12〉 일본 모자보건법 시행규칙으로 정한 만 4세 미만 아동의 건강검진 항목

만 1년 6개월~만 2세 미만 유아	만 3세~만 4세 미만 유아
1. 신체발육상황 2. 영양상태 3. 척추 및 흉곽의 질병 및 이상 유무 4. 피부 질병 유무 5. 치아 및 구강의 질병 및 이상 유무 6. 사지운동 장애 유무 7. 정신발달 상황 8. 언어 장애 유무 9. 예방 접종 실시 상황 10. 육아상 문제가 되는 사항 11. 기타 질병 및 이상 유무	1. 신체발육상황 2. 영양상태 3. 척추 및 흉곽의 질병 및 이상 유무 4. 피부 질병 유무 5. 눈의 질병 및 이상 유무 6. 귀, 코 및 인두의 질병 및 이상 유무 7. 치아 및 구강의 질병 및 이상 유무 8. 사지운동 장애 유무 9. 정신발달 상황 10. 언어 장애 유무 11. 예방 접종 실시 상황 12. 육아상 문제가 되는 사항 13. 기타 질병 및 이상 유무

자료: 일본 모자보건법 시행규칙.

또한 일본의 보육소보육지침을 보면 제5장 건강내지 안전에서 건강 지원을 아동의 건강발육 상태 파악, 건강증진, 질병 등에의 대응으로 구분하여 서술하고 있다. 이를 각각 구체적으로 보면 먼저, 보육시설에서는 아동의 심신의 발달과 발육상태를 정기적으로 지속적으로 파악하여 수시로 대응하여야 하고 등원 시나 보육 중에 아동의 상태를 관찰하여 질병, 상해가 의심되면 보호자에게 연락하여 축탁의와 상담 등 적절한 조치를 취하도록 하고 양육이 부적절한 아동은 아동복지법에 의거하여 요보호아동지역대책협의회에 검토를 요청하거나, 학대가 의심되는 아동도 아동상담소에 통고하여 적절한 조치를 취할 수 있도록 하고 있다. 다음으로 건강증진을 위해서는 축탁의에 의한 정기적 건강검진을 하여 그 결과를 기록하여 보육에 활용하고 보호자에게 알려 자녀의 상태를 이해하고 일상에서 활용하도록 하여야 한다고 정하였다. 다음 질병에 대한 대응으로는 보육 중 상해 발생시, 감염병 아동 발생시 조치를 취할 것을 규정하고 또한 의무실 등 환경 정리를 규정하였다.

건강 관련 인력으로는 축탁의 제도를 두고 있다. 일본 아동복지시설 최저기준에 의하면 보육시설 직원으로는 보육사, 축탁의, 조리원을 두어야 한다고 규정하고 있다.

4) 관련 의견

현행법상 규정된 100인 이상 시설의 간호(조무)사 배치규정에 대해서는 시설장들

은 불필요하다는 의견이 다수이다. 대부분의 보육시설은 인근에 의료시설이 있기 때문에 비상사태시 간호(조무)사의 처치보다는 의료기관으로 가는 것이 더 안전하다는 의견이다. 그런데 의견조사 결과, 공무원과 시설장들은 다소 다른 견해를 나타냈다. 시설장들은 33.2%로 3분의 1 정도만이 현재 규정에 만족하고 있었고, 규정을 폐지해야 한다는 의견과 일정규모 이상의 시설이나 영아·장애아 보육 시에만 배치해야 한다는 의견이 각각 37.4%, 19.2%이었다. 그러나 공무원들은 현행 규정이 적절하다는 응답이 51.3%로 우세하였다. 대도시 공무원들이 중소도시와 읍면 공무원들에 비해 현행 규정이 적절하다는 응답비율이 67.2%로 높았다(표 IV-3-13 참조).

다음으로 보육시설에 학교와 같이 인근 병의원과의 촉탁의사를 두는 제도의 필요성에 대해서는 공무원과 시설장 모두 4분의 3 가량이 필요하다고 응답하였으며, 특히 상대적으로 의료시설이 부족한 읍면 지역의 공무원들은 82.1%가 필요하다고 응답하여, 촉탁의사 제도의 필요성에 대해 대체로 공감하는 것으로 나타났다. 기타 의견으로는 정부지원이 필요하다는 의견과 부모가 원하는 지정병원을 가는 것이 좋다는 의견 등이 있었다(표 IV-3-13 참조).

〈표 IV-3-13〉 간호(조무)사 배치 규정의 적절성 및 촉탁의에 대한 의견

단위: 명

구 분	100인 이상 시설 간호(조무)사 배치					촉탁의 제도			
	적절	규정 폐지	영아·장애아 보육시 배치	기타	계	필요	불필요	기타	계
전체	40.6	35.9	14.6	8.9	100.0(485)	75.5	20.7	3.7	100.0(482)
공무원	51.3	33.7	8.0	7.0	100.0(199)	77.2	20.8	2.0	100.0(197)
대도시	67.2	24.1	-	8.6	100.0(58)	73.7	22.8	3.5	100.0(57)
중소도시	47.3	33.8	13.5	5.4	100.0(74)	75.3	21.9	2.7	100.0(74)
읍면	41.8	41.8	9.0	7.5	100.0(67)	82.1	17.9	-	100.0(67)
X ² (df)	na					na			
시설장	33.2	37.4	19.2	10.1	100.0(286)	74.4	20.7	4.9	100.0(285)
국공립	31.4	32.9	20.0	15.7	100.0(70)	71.4	20.0	8.6	100.0(70)
법인	25.4	40.8	22.5	11.3	100.0(71)	67.6	28.2	4.2	100.0(71)
민간개인	32.9	46.6	13.7	6.8	100.0(73)	77.8	16.7	5.6	100.0(72)
가정	43.1	29.2	20.8	6.9	100.0(72)	80.6	18.1	1.4	100.0(72)
X ² (df)	12.5(9)					na			

주: na는 통계적 유의도 검증이 적절하지 않음을 의미함.
 자료: 본 조사를 위한 보육시설/보육담당 공무원 조사(2009).

5) 대안

아동이 종일 머무는 보육시설의 건강관리는 아동의 성장, 발달에 중요한 영향을 미친다. 현재 영유아보육법의 건강 관련 조항은 2004년 법 이전과 비교하여 많이 개선되었으나, 아직도 관련 조항을 강화할 필요가 있다.

첫째, 건강보험법에 의한 영유아건강검진과의 관련성을 명시하여야 한다. 건강보험법에 의한 영유아건강검진은 다 받도록 하고 이외에 추가 건강검진을 하는 방향으로 정책이 추진되도록, 보육시설들이 부모에게 이러한 정보를 주어 실천에 옮기도록 도와야 한다.

둘째, 보육시설에서의 건강관리가 일회성 건강검진에 머물지 않고 일상 보육에서 지속적으로 이루어지도록 구체적 조항이 포함되어야 한다. 특히 아동학대와 관련하여 아동상태에 관한 포괄적 관찰과 관심을 갖도록 하고, 아동복지법으로 정한 신고 의무자로서의 역할을 할 수 있도록 근거 조항을 두는 것이 바람직하다.

셋째, 보육시설에서 영유아를 대상으로 실시하는 건강검진 회수를 6개월에 1회로 규정하는 것이 바람직하다. 우리나라 모자보건법에서도 만 1세 이상은 6개월에 1회로 규정하고 있고 일본 아동복지시설 최저기준에서도 정기검진 연 2회와 수시검진을 정하고 있다. 정부가 아동건강검진제도를 도입하여도 검진이 없는 연령대도 있으므로 보육시설에서의 이러한 기능은 존치하여야 한다.

넷째, 간호(조무)사의 배치 조항은 실효성이 낮으므로 재검토할 필요가 있다. 간호사 배치는 일정수 이상의 영영아를 보육하는 시설로 한정하거나⁴³⁾ 아니면 일본과 같이 촉탁의 제도로 바꾸는 방법을 검토하는 것이 바람직하다. 또한 간호사와 간호조무사는 구별되어야 한다.

바. 급식 및 영양

1) 현황 및 문제점

중사자 배치 기준에 의하면 영유아 100인 이상을 보육하는 시설의 경우 영양사 1인을 두는 것을 원칙으로 하되, 보육시설 단독으로 영양사를 두는 것이 곤란한 때에는 동일 시·군·구의 5개 이내 보육시설이 공동으로 영양사를 둘 수 있다.

43) 서울특별시의 경우 영영아 9명 이상시 간호사 인건비를 지원함.

영유아보육법 제33조와 시행규칙은 급식은 영유아가 필요한 영양을 섭취할 수 있도록 영양사가 작성한 식단에 의하여 공급하여야 하고, 영양사를 두고 있지 아니한 100인 미만의 영유아를 보육하고 있는 보육시설은 보육정보센터·보건소 등에 근무하는 영양사의 지도를 받아 식단을 작성하여야 한다. 영유아에 대한 급식은 보육시설에서 직접 조리하여 공급하는 것을 원칙으로 한다. 직접 조리 원칙은 2004년 법 개정에 포함된 조항이다.

이 제도는 영유아 100인 이상을 보육하는 시설의 경우 영양사 1인을 두는 것을 원칙으로 하였으나 동일 시·군·구의 5개 이내 보육시설이 공동 배치를 가능토록 하여 사실 영유아 100인 이상 보육시설의 경우 영양사 1인 배치를 무력화하였다.

한편 법으로 정한 바는 아니지만, 최근에 식단뿐 아니라 매일 실제 식단 실물을 공개하도록 하는 지방자치단체가 있어서, 이를 사진으로 대체하자는 요구가 있다.

2) 국내 관련법

식품위생법 제2조 정의 및 제88조로 영유아 50인 이상을 보육하는 시설은 식품위생법에 의거 시·군·구청 위생관련 부서에 집단급식소로 신고·운영하고 시행령 제19조에 의하여 영양사를 배치하여야 하며, 제18조에 의거하여 조리사를 배치하도록 하고 있다.

또한 동법 시행규칙 제44조를 보면 영양사는 식단작성, 검식 및 배식관리, 구매식품의 검수 및 관리, 급식시설의 위생적 관리, 집단급식소의 운영일지 작성, 종업원에 대한 영양지도 및 위생교육을 담당한다.

3) 관련 의견

보육시설장의 의견은 보육시설에 영양사를 단독으로 두기 어렵다는 의견이 많다. 재정상 문제도 있고, 또한 농어촌 지역 보육시설의 경우에는 시설 수 부족으로 5개 시설이 공동으로 영양사를 두기 어려운 문제를 제기하였다.

한편 매일 급간식 메뉴를 공개하는 것에 대해서는 공무원과 시설장 모두 공개해야 한다는 입장이 압도적으로 우세했다. 그러나 이를 법으로 정하는 것에 대해서는 부정적 입장을 표명하였다.

〈표 IV-3-14〉 급간식 메뉴 공개에 관한 의견

단위: %(명)

구 분	공개하되 법에 명시 불필요	공개할 의무화하고 방법도 명시	매일 공개 불필요	기타	계	X ² (df)
전체	65.6	28.2	3.9	2.3	100.0(486)	17.5(3)**
공무원	61.5	35.5	0.5	2.5	100.0(200)	na
대도시	51.7	48.3	-	-	100.0(58)	
중소도시	55.4	40.5	1.4	2.7	100.0(74)	
읍면	76.5	19.1	-	4.4	100.0(68)	
시설장	68.5	23.1	6.3	2.1	100.0(286)	na
국공립	62.9	28.6	5.7	2.9	100.0(70)	
법인	66.2	28.2	4.2	1.4	100.0(71)	
민간개인	69.9	19.2	8.2	2.7	100.0(73)	
가정	75.0	16.7	6.9	1.4	100.0(72)	

주: 전체의 X²(df)는 공무원과 시설장의 응답 차이에 대한 유의도 검증 결과임.

**는 통계적 유의도 $p < 0.01$ 을, na는 통계적 유의도 검증이 적절하지 않음을 의미함.

자료: 본 조사를 위한 보육시설/보육담당 공무원 조사(2009).

구체적으로 <표 IV-3-14>를 보면 시설장보다는 공무원들이 법적 규정의 필요성에 대해 더 공감하고 있음을 나타냈다. 통계적 유의성 검증은 못 하였으나 공무원들 중에는 대도시의 공무원들이 가장 법적 규제의 필요성에 공감하는 입장이었고, 지역 규모가 작아질수록 식단공개는 필요하지만 법에 명시할 필요는 없다는 의견이 많았다. 한편, 시설유형에 의해서도 시설장들의 의견이 차이를 보였는데, 국공립과 법인 어린이집의 시설장들이 민간이나 가정 어린이집에 비해 식단공개의 법적 의무화에 찬성하는 입장이 많았다. 한편, 시설장들의 경우 대체로 식단공개의 필요성에 동의하고 있으나, 식단을 매일 공개할 필요가 없다는 의견이 전체 6.3%로 동일 문항에 대한 공무원의 응답 비율보다는 월등히 높았다.

4) 대안

영유아보육법과 식품위생법이 간격이 있다. 우선은 영유아 100인 이상을 보육하는 시설의 경우 영양사 1인을 두어 적절한 직무를 수행하도록 하고 합당한 지원을 하여야 할 것이며 장기적으로는 식품위생법이 정하는 수준으로 개선하여야 한다.

식단의 공개는 공무원이나 시설장들이 선호하는 바와 같이 법으로 제도화하기보다는 지침 수준으로 지도하는 것이 적절하다고 하겠다.

사. 생활기록부

1) 현황 및 문제점

영유아보육법 제29조의2에 의하여 보육시설의 장은 영유아 생활지도 및 초등학교 교육과의 연계 지도에 활용할 수 있도록 영유아의 발달상황 등을 종합적으로 관찰·평가하여 보건복지가족부장관이 정하는 기준에 따라 생활기록부를 작성·관리하여야 한다. 생활기록부는 일정한 양식이 있으며, 보육시설에 비치하여야 하는 서류 중의 하나이다.

제도적 문제점으로 보육시설에서는 생활기록부를 작성하여도 초등학교와 연계가 안 되는 점을 지적할 수 있다. 그러므로 아동이 입학한 학교로 발송하도록 하는 등 초등학교에 제출할 수 있는 보다 구체적인 제도적 장치가 마련되어야 한다.

2) 국내 사례

유사법으로 유아교육법에서도 제14조에서 유아의 발달 등을 종합적으로 관찰, 평가하여 유아생활지도 및 초등학교 교육과 연계지도에 활용할 수 있도록 하기 위하여 생활기록부를 작성, 관리하여야 한다고 규정하여, 영유아보육법과 거의 유사한 내용으로 법 조항을 두고 있다.

〈표 IV-3-15〉 보육시설 생활기록부 작성·관리 규정에 관한 의견

단위: %(명)

구 분	현행 규정 유지	후속 조치 관련 규정을 두어 강화	실효성 없으므로 불필요	기타	계	X ² (df)
전체	63.8	17.1	15.2	3.9	100.0(486)	5.6(3)
공무원	64.5	20.5	11.5	3.5	100.0(200)	na
대도시	53.4	24.1	20.7	1.7	100.0(58)	
중소도시	62.2	20.3	12.2	5.4	100.0(74)	
읍면	76.5	17.6	2.9	2.9	100.0(68)	
시설장	63.3	14.7	17.8	4.2	100.0(286)	na
국공립	55.7	22.9	18.6	2.9	100.0(70)	
법인	60.6	18.3	12.7	8.5	100.0(71)	
민간개인	60.3	12.3	21.9	5.5	100.0(73)	
가정	76.4	5.6	18.1	-	100.0(72)	

주: 전체의 X²(df)는 공무원과 시설장의 응답 차이에 대한 유의도 검증 결과임.

na는 통계적 유의도 검증이 적절하지 않음을 의미함.

자료: 본 조사를 위한 보육시설/보육담당 공무원 조사(2009).

3) 관련 의견

영유아보육법 제29조의2에서 보육시설의 장은 영유아 생활지도 및 초등학교 교육과의 연계 지도에 활용할 수 있도록 생활기록부를 작성·관리하여야 한다는 조항에 대한 의견 조사 결과 보육담당 공무원과 보육시설장 모두 현재의 규정을 그대로 두고 생활기록부를 작성·관리하는 것이 가장 적절하다는 의견이 각각 64.5%, 63.3%로 가장 많았다. 그 중에서도 읍면지역을 담당하고 있는 공무원과 가정보육시설의 시설장 응답이 각각 76.5%, 76.4%로 가장 많았다(표 IV-3-15 참조).

4) 대안

생활기록부는 보육시설에서 비치하여야 하는 주요한 서류의 하나로, 제대로 활용되도록 하여야 한다. 시설장과 공무원들 다수가 현재 조항 유지를 선호하였으나, 최소한의 조치로 법에서 시설장은 생활기록부가 초등학교에 전달되어 연계되도록 필요한 조치를 취하고 노력하여야 한다는 권고조항이 포함되는 것이 실효성을 높이는 방법이라 하겠다.

아. 보험가입

1) 현황 및 문제점

보육시설 운영시 적용되는 보험은 영유아보육법(시행규칙 제23조 별표8)에 따라 보호자가 가입하여야 하는 보험과 시설이 가입하여야 하는 보험, 종사자가 가입하여야 하는 보험으로 구분된다. 법이 정한 바를 보면 모든 보호자는 보호자 부담으로 영유아들을 위한 상해보험을 가입하도록 시설장이 안내하여야 하며, 보육시설 대표자는 영유아 상해 등에 따르는 배상책임에 대비하기 위한 배상보험과 화재보험, 그리고 자동차가 있을 경우 자동차보험에 가입하여야 한다. 종사자는 산재보험, 고용보험에 가입하여야 한다.

2007년 보험가입 조사결과를 보면 시설장은 국민연금 97.4%, 건강보험 98.8%, 고용보험 89.7%, 산재보험 92.4%이다. 다른 보험에 비해서 고용보험에 가입되어 있는 비율이 낮은데, 이는 대표자와 시설장이 동일한 경우 해당되지 않기 때문이다. 시설장의 보험가입여부는 시설유형, 시설규모별로 통계적으로 유의한 차이가 나타나지

않았으나, 전반적으로 국공립과 법인보육시설에 비해서 민간개인과 가정보육시설은 보험가입비율이 낮았다. 한편, 보육교사는 시설유형과 상관없이 전체응답자의 99% 이상이 국민연금, 건강보험, 고용보험과 산재보험의 4대 보험에 가입되어 있는 것으로 나타났다. 시설장의 보험가입여부와 비교해볼 때 더 높은 보험 가입률을 보여준다(표 IV-3-16, 표 IV-3-17 참조).

〈표 IV-3-16〉 시설장 보험 가입 여부

단위: %(명)

구분	국민연금		건강보험		고용보험		산재보험		기타보험	
	가입	(수)	가입	(수)	가입	(수)	가입	(수)	가입	(수)
전체	97.4	(686)	98.8	(695)	89.7	(651)	92.4	(655)	92.7	(355)
국공립	99.6	(266)	100.0	(268)	86.2	(247)	89.9	(248)	93.6	(125)
법인	94.1	(187)	99.5	(188)	91.7	(180)	95.1	(183)	93.3	(104)
민간개인	97.6	(124)	97.6	(125)	94.1	(119)	94.2	(120)	89.0	(73)
가정	97.4	(114)	96.5	(114)	89.5	(105)	91.3	(104)	94.3	(53)

자료: 유희정 외(2007). 보육시설종사자 경력 및 호봉체계 개선방안연구. 여성가족부.

〈표 IV-3-17〉 보육교사 보험 가입 여부

단위: %(명)

구분	국민연금		건강보험		고용보험		산재보험		기타보험	
	가입	(수)	가입	(수)	가입	(수)	가입	(수)	가입	(수)
전체	99.7	(992)	99.7	(989)	99.6	(986)	99.4	(967)	87.1	(319)
국공립	99.7	(391)	99.7	(389)	99.2	(387)	99.0	(381)	82.9	(129)
법인	100.0	(270)	100.0	(160)	100.0	(270)	99.6	(261)	92.3	(91)
민간개인	98.9	(174)	98.8	(173)	99.4	(173)	99.4	(170)	92.7	(55)
가정	100.0	(157)	100.0	(157)	100.0	(156)	100.0	(155)	81.8	(44)

자료: 유희정 외(2007). 보육시설종사자 경력 및 호봉체계 개선방안연구. 여성가족부.

영유아보육법상 보험 가입조항은 보육사업안내와 차이가 있다. 보육사업안내에서는 법 규정보다 강력하고 구체적인 규정을 제시한다. 이를 보면 다음과 같다.

첫째, 상해보험은 보육시설에 입소하는 아동 전원이 의무적으로 가입하여야 한다. 단, 배상보험의 보상범위가 보육시설과 관련된 사고의 상해보험 보상범위를 모두 포함하고 있을 경우, 상해보험을 가입하지 아니할 수 있고, 보호자가 이미 상해보험에 가입한 경우에는 보험 가입을 입증할 수 있는 보험증서 사본 등 서류를 첨부하도록 하고 있다.

둘째, 또한 보육시설의 대표자는 영유아 상해 등에 따른 배상 책임에 대비하기 위한 배상보험으로 액화석유가스의안전관리및사업법에 의하여 가스사고배상책임보험 또는 이 보험과 같은 내용이 포함된 보험에 가입하여야 하며⁴⁴⁾, 어린이놀이시설 안전관리법에 의하여 어린이놀이시설 관리주체는 어린이놀이시설 사고배상책임보험이나 사고배상책임보험과 같은 내용이 포함된 보험에 가입하여야 한다⁴⁵⁾고 단서 조항을 두고 있으나, 시행규칙에는 포함되어 있지 않다.

셋째, 종사자 관련 보험으로 보육시설의 대표자는 관계법령이 정하는 바에 따라 종사자에 대하여 국민연금, 건강보험, 산재보험, 고용보험에 가입시켜야 한다고 하여 국민연금, 건강보험이 추가되어 있다.

2) 대안

아동 상해보험 가입은 부모부담으로 시설장이 안내하도록 되어 있으나 법적으로 모두 가입하도록 의무화할 필요가 있다. 그러나 앞으로 안전공제회가 설립될 경우 상해보험과의 중복성 등 관계를 정립하여야 할 것이다.

시설장이 가입하여야 하는 보험의 내용도 보육사업안내로 정하기보다는 그 내용을 시행규칙에 포함할 것을 제안한다.

교사가 가입하여야 하는 보험은 보육사업안내로 의무화하고 있는 연금보험과 건강보험도 산재보험나 고용보험과 같이 하위법령으로 격상시킬 필요가 있다.

자. 평가인증

1) 현황 및 문제점

보육시설 평가인증제도는 2004년 법 전문 개정시에 포함된 제도로, 민간 시설이 차지하는 비중이 높고 행정력이 이에 미치지 못하는 우리나라 보육 현실을 감안할 때 보육시설의 자발적 참여를 유도하여 서비스의 질적 수준을 관리할 수 있는 가장 적절한 제도로 평가되었다.⁴⁶⁾

영유아보육법 제30조에 의거하여 보건복지가족부장관은 보육서비스의 질적 수준

44) 액화석유가스의안전관리및사업법 제33조 및 동법 시행령 제16조, 동법 시행규칙 제56조임.

45) 어린이놀이시설 안전관리법 제21조 및 동법시행령 제13조임.

46) 당시에 전반적으로 실시하기에는 시기상조라는 의견이 다수였고, 평가인증시설과 인센티브와의 관련성에 대해서도 보다 명확하게 정하여야 한다는 의견, 평가인증 기간 3년에 대해서도 현실적으로 가능하겠는가 하는 점에서 찬반 논란이 있었음.

을 향상시키기 위하여 보육시설에 대한 평가인증을 실시할 수 있고, 보육시설 평가인증에 관한 업무를 공공 또는 민간 기관·단체 등에 위탁하여 실시할 수 있다. 보건복지가족부장관은 평가인증을 받으려는 보육시설 설치·운영자에게 평가인증에 필요한 비용을 받을 수 있고, 또한 평가인증의 결과에 따라 보육사업 실시에 필요한 지원을 할 수 있다.

시행규칙으로 보건복지가족부장관은 보육정책위원회의 심의를 거쳐 운영체계·평가지표·수수료 등 보육시설의 평가인증에 관하여 필요한 사항을 정하도록 하였고, 평가지표에는 보육환경, 보육과정 운영, 보육교사와 보육영유아간의 일상적 상호작용, 영유아의 건강·영양 및 안전, 보육인력의 전문성, 보육시설 운영관리, 가족 및 지역사회와의 연계 등이 포함되어야 한다고 규정하였다. 또한 평가인증제도는 신청주의에 입각한 제도로 이를 받고자 하는 자는 보건복지가족부장관에게 평가인증을 신청하여야 하고, 신청시 수수료는 매년 장관이 정하여 고시하여야 한다고 규정하고 있다.

이러한 평가인증사업 추진은 보육담당부처가 위탁 설치한 「보육시설 평가인증사무국」에서 수행하고 있으며, 2005년도 시범운영을 거쳐 2006년도부터 본격 시행되고 있다. 평가인증을 위하여 2008년도 말 현재 현장관찰자 178명, 인증심의회원 180여명이 참여하고 있다.

2009년 2월 현재 전국의 30,856개 보육시설 중 67.4%가 평가인증 참여 신청을 하였으며, 그 중 참여과정을 진행하고 있는 시설을 제외한 34.3%가 평가인증을 통과하였다.

〈표 IV-3-18〉 평가인증 신청 및 통과 시설

단위: 개소(%)

구분	국공립	법인	직장	가정	부모협동	민간	계	
							수	비율
참여신청	1,883	1,782	206	8,436	35	9,319	21,661	67.4
인증통과	1,437	1,187	144	4,081	14	4,174	11,037	34.3

자료: 평가인증사무국(2008. 2)

이러한 평가인증제도의 제도상의 문제는 다음과 같다.

첫째, 평가인증이 임의조항이다. 당초 평가인증은 보육시설들의 자발적 참여가 기초가 되는 제도이므로 임의조항으로 두었다. 그러나 평가인증의 큰 문제점 중의 하나는 아직까지 인증에 참여하지 않고 있는 시설들의 참여를 독려하는 일이다. 평

가인증을 통하여 시설간의 자율적 퇴출 구조를 만들어 가야 하나, 만약에 이것이 어렵다면 평가인증 자체를 법으로 의무화 하는 방안을 검토하여야 한다.

둘째, 평가인증지표는 2005년도에는 21인 이상, 21인 미만, 영아전담, 장애아전담 보육시설용의 4종 지표로, 2006년 이후에는 21인 이상, 20인 이하, 장애아전담 보육시설용의 3종 지표로 운영되었다. 2008년 하반기에는 40인 이하 시설에는 과거 21인 이하 시설의 지표를 적용하였다. 이러한 적용이 제도로 정하고 있는 평가영역 등과 모순되지 않아야 할 것이다.

셋째, 평가인증 과정에 대한 지원 조항이 없다. 현재 자체점검 과정에서 각 지역별 보육정보센터를 중심으로 참여시설을 대상으로 조력을 실시하고 있다. 그러나 한 개 보육정보센터가 담당하여야 하는 보육시설의 수가 과다하여 참여 시설들의 조력에 대한 요구가 높음에도 불구하고 인력과 예산의 한계로 조력과정에서 어려움이 큰 것으로 나타나고 있어서, 평가인증 과정에서의 지원 강화가 필요하고, 또한 이를 위한 법적 근거가 필요하다.

넷째, 운영체계에서 자체평가지 학부모위원들이 자체점검 과정에 적절하게 참여하고 있는지, 또한 시설들이 자체적으로 시설의 개선을 위하여 어느 정도 개선의 노력을 하였는지 점검되어야 할 것이다.

다섯째, 사후관리 관련 조항이 없다. 평가인증을 통과한 시설 관리는 인증사무국에서 사후관리 시스템에 의하여 시설들이 평가인증 결과를 유지시키면서 운영을 발전시켜 나가고 있는지 관리하고 지원하여야 한다. 그러나 평가인증사무국은 당초 인증 과정 운영에 초점을 두고 설치된 기구로 인증사무국에서 인증 통과시설 사후관리를 효과적으로 할 수 있도록 지원하기 위해서는 이를 위한 제도적 근거가 있어야 할 것이다.

여섯째, 평가인증제도가 실시되면서 지방정부의 역할이 점차 증대되므로 중앙정부와 지방정부간의 역할 분담, 지방정부의 책임을 법으로 제시하여야 한다.

2) 외국 사례

보육시설 평가인증이 운영되고 있는 나라로는 미국과 호주를 들 수 있으며, 일본에서는 제3자 평가를 도입하고 있다. 이들 국가들의 평가나 인증 주체는 차이가 있으나 절차는 등록, 자체평가, 관찰, 심의인증으로 대체로 유사하다. 제도를 정하고 있는 관련법과 규정을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

가) 미국

미국의 평가인증은 민간단체인 전국 영유아교육협회(National Association for Education of Young Children)에서 인증 프로젝트(Center Accreditation Project: CAP)의 실행가능성을 검토하면서 시작된 것으로, 정부 차원의 법적 근거는 없다. 다만 1986년 NAEYC에서 처음 인증을 실시할 당시 보육시설 17개소가 참여하였으나, 2006년 현재에는 11,000개 이상의 보육시설이 인증과정에 참여하여 높은 참여율을 보이고 있고, 그 효과성이 인정됨에 따라 8개 주에서 보육시설 지원금(fund)을 지원받기 위한 조건의 하나로 NAEYC 인증통과 여부를 제시하고 있다.

나) 호주

호주의 보육시설 평가인증을 담당하는 기관은 정부기관으로 설치된 국가보육인증위원회(National Childcare Accreditation Council: NCAC)이다. 1991년 임시국가보육인증위원회(Interim National Accreditation Council: INAC)를 설립하여 평가인증제도를 시작하였고, 1993년 3월에 상임행정기관으로써 국가보육인증위원회를 설립하였다. 이 기구는 2008년부터 교육노동부(Department of Education, Employment and Workplace Relations: DEEWR)로 이전되었다.

평가인증제도는 정부의 아동별 보육료 지원과 연계되어 있는데, 법, 제도적으로도 철저하게 수요자 중심의 접근으로 구성되어 있다. 관련 법규는 1999년 신조세체계(가족지원)(행정)법(A New Tax System (Family Assistance) (Administration) Act 1999)로, 구체적인 사항은 2000년 보육급여(보육서비스 인가 및 재인가 조건) 결정(Child Care Benefit (Eligibility of Child Care Services for Approval and Continued Approval) Determination 2000)으로 제시되었다. 이 결정(Determination)은 보육급여를 허용하는 보육시설의 승인 및 재승인과 관련하여 시설 설비, 인력, 보험, 법 준수, 우선순위, 평가인증 등록 등 제 조건을 명시하고 있다.⁴⁷⁾

이외 평가인증 실시 절차 등 필요한 사항들은 매년 발간하는 보육서비스 지침(The Child Care Service Handbook)으로 규정하고 있다.

47) 이외의 평가인증 관련 관련된 결정으로는 2000년 보육급여(재승인조건 위반) 결정(Child Care Benefit(Breach of Conditions for Continued Approval) Determination 2000)로 재승인 시 승인조건 위반 사항을 고려하는 방법을 제시하고 있으며, 2000년 보육급여(조건 규칙 적용 면제 시설) 결정(Child Care Benefit (Exemption from Eligibility Rules-Specified Child Care Services) Determination 2004)으로는 승인 조건 적용 예외 보육시설 명단을 제시하고 있음.

다) 일본

일본의 보육시설 제3자 평가는 사회복지법 제78조에 근거를 둔다. 이 법은 복지서비스 제공기관 경영자는 자기가 제공하는 복지서비스의 질을 평가하고 양질의 적절한 복지서비스를 제공하도록 노력하여야 한다고 규정하고 있다. 이에 따라 보육소가 제3자평가사업의 대상이 되었다. 보육소 평가는 국가가 인정한 제3자가 하며 후생성이 제시한 평가기준에 기초하여 보육소 자기평가, 이용자 평가, 평가조사자의 실지조사 자료를 사용하여 평가한다(日本 保育研究所, 2006).

이러한 기준과 절차 등은 각 통달, 통지문을 통하여 발표되었다. 먼저 2001년에 후생노동성 관련 국장 공동 통지로 「복지서비스 제3자 평가사업 실시 기준령에 대하여」, 2002년 「아동복지시설에 있어서의 복지서비스의 제3자 평가사업의 지침에 대하여」를 제시하였고, 2004년에 일본 후생성은 사업의 보급을 위하여 「복지서비스 제3자 평가에 관한 지침에 대하여」를 통보하였다.

이러한 통지문으로 시달된 내용을 보면 제3자 평가는 ‘인정기관’, ‘제3자 평가기관’, ‘평가결정위원회’, ‘평가조사자’라고 하는 전달체계에 의하여 실시되는데, 인정기관은 제3자 평가기관의 인정 및 평가조사자의 연수를 담당하는 곳이다. 이 인정기관은 전국에서 한 곳을 국가가 지정한다. 제3자 평가기관은 대표자, 평가결정위원회, 평가조사자, 사무국으로 구성되어 있으며, 실제로 제3자 평가를 실시하는 곳이다. 평가결정위원회는 평가사업 전체의 기획입안, 최종적인 평가의 결정 등을 한다. 위원은 아동복지사업경영자·종사자, 아동복지등의 연구자, 아동복지서비스의 이용자로 되어 있다. 평가조사자는 서류 등에 의한 사전심사, 방문심사 등, 실제 평가를 담당하게 되고, 그 결과를 평가결정위원회에 보고한다. 평가조사자는 아동복지 연구자, 아동복지시설 시설장 등으로 제3자 평가조사자 양성연수 수강자가 해당된다. 도도부현 관련 조직은 평가기관 인정, 평가조사자 양성, 평가기준 및 수법의 검토 등의 권한을 갖도록 하였고, 사회복지법인 전국사회복지협의회에 사업에 관한 업무를 위탁하는 것으로 하였다(中山徹, 杉山隆一, 2003).

평가기준은 대상별·기능별로 나누어져 있으며, 어린이의 발달원조, 자녀양육지원, 지역 주민이나 관계기관 등과의 연계, 운영관리의 4가지 영역으로 되어 있다. 평가항목은 총 52항목으로 구성되어 있다.

평가결과는 제3자 평가기관에서 시민을 대상으로 공표한다. 공표내용은 모든 평가항목마다의 평가결과로 영역별 및 전체 종합소견이다. 평가결과에 따라 보육소 운영비를 차등 지원할 수 있다.

3) 관련 연구 및 의견

평가인증제도 시행 이후 주로 석·박사 학위논문으로 2001~2007년 사이 70여 편의 관련 논문이 작성되었다. 이들의 연구내용은 전반적으로 평가인증에 대한 기본 인식과 관련된 연구, 평가인증 운영체제와 관련된 연구, 평가인증에 평가 및 수요자 요구사항 분석에 관한 연구 등이다. 한편 정책연구기관 연구로는 육아정책개발센터(유희정 외, 2006; 이옥 외, 2008)에서 그간의 제도 성과를 분석한 연구가 있다.

한편, 현재 신청한 시설에만 평가인증이 이루어지는 평가인증 임의규정의 적절성에 대한 시설장과 공무원 의견을 보면 전체적으로 현행 임의규정이 적절하다는 의견과 의무화가 필요하다는 의견이 비슷하게 나타났다.

〈표 IV-3-19〉 평가인증 임의규정의 적절성 여부

단위: 명(%)

구 분	임의규정이 적절	의무화 필요	정부 보조금 받는 시설에 의무화	기타	계	X ² (df)
전체	37.0	37.4	8.0	17.5	100.0(486)	12.3(3)**
공무원	35.5	41.0	11.5	12.0	100.0(200)	34.9(6)**
대도시	22.4	39.7	31.0	6.9	100.0(58)	
중소도시	40.5	37.8	6.8	14.9	100.0(74)	
읍면	41.2	45.6	-	13.2	100.0(68)	
시설장	38.1	35.0	5.6	21.3	100.0(286)	na
국공립	40.0	40.0	5.7	14.3	100.0(70)	
법인	23.9	46.5	7.0	22.5	100.0(71)	
민간개인	47.9	24.7	5.5	21.9	100.0(73)	
가정	40.3	29.2	4.2	26.4	100.0(72)	

주: 전체의 X²(df)는 공무원과 시설장의 응답 차이에 대한 유의도 검증 결과임.

**는 통계적 유의도 $p < 0.01$ 을, na는 통계적 유의도 검증이 적절하지 않음을 의미함.

자료: 본 조사를 위한 보육시설/보육담당 공무원 조사(2009).

그러나 공무원들의 경우 의무화가 필요하다는 의견이 41%로 임의규정이 적절하다는 의견 35.5%보다 많은 반면, 시설장들은 임의규정이 적절하다는 의견이 38.1%로 의무화가 필요하다는 의견 35.0%보다 다소 많았다. 정부의 보조금을 받는 시설에서 평가인증을 의무화해야 한다는 응답은 대도시 공무원들 중에서만 높은 비율로 나타나, 중소도시 및 읍면지역의 공무원들의 응답과 차이를 보였다. 시설장들은 평가인증과 시설에 대한 보조금을 연결시키는 것에 대해 대체로 부정적인 입장이었

다. 한편, 기타응답 비율이 상대적으로 높게 나타나, 응답자들이 직접 작성한 기타 응답의 내용을 분석한 결과, 평가인증 임의규정의 적절성 여부보다는 인증기준이나 정부지원의 필요성, 평가결과에 따른 차별화 등 평가인증제도 자체에 대한 의견이나 불만이 대다수를 차지했다. 특히 시설장들의 경우 기타 응답의 내용 중 평가인증이 필요치 않다는 응답이 전체의 4.5%로 비교적 높았다.

4) 대안

평가인증제도의 발전을 위해서 영유아보육법 개정 시 고려되어야 하는 내용을 다음과 같이 제언하고자 한다.

첫째, 평가인증제도와 정부의 지원을 연계하거나 아니면 신청주의에 위한 임의조항인 현재 법을 의무조항으로 바꾸는 방안을 중장기적으로 검토할 필요가 있다. 이는 평가인증의 활용과도 관련되어 있는 것으로 이 제도를 통한 시설간의 지원의 차별성을 두는 정책을 추진하는 것이 바람직하지만 현실적으로 이러한 정책을 추진하기 어렵다면 모든 보육시설의 평가인증을 의무화하는 것이 더 실효성이 있다고 판단된다.

둘째, 평가인증지표와 적용 현실을 반영하는 개선이 필요하다. 현재 평가영역으로 보육환경, 보육과정 운영, 보육교사와 영유아간의 일상적 상호작용, 영유아의 건강·영양 및 안전, 보육인력의 전문성, 보육시설 운영관리, 가족 및 지역사회와의 연계를 명시하고 있으나 시설규모에 따라 영역을 다르게 적용하고 있으므로 이를 현실화할 필요가 있다. 또한 초기에는 모든 보육시설들이 처음 접하는 인증이라는 점에서 보육시설들의 운영을 위하여 기본적으로 갖추어야 하는 모든 사항들을 점검해 보도록 하는데 중점을 두고 개발되었으나, 이제 보육시설들의 서비스 수준의 개선과 더불어 지표 영역을 개선하는 방안이 마련되어야 할 것이다. 그러나 반드시 지켜야 하는 항목은 만점을 인증의 전제조건으로 강화하여야 한다.

셋째, 평가인증 진행 운영체계에서는 중앙정부와 지방 정부의 역할이 명시될 필요가 있다. 평가인증사업이 추진되면서 지방정부의 역할이 점점 커지고 있다. 따라서 이러한 역할 구분을 법에 포함하여 지방정부의 책임을 분명하게 할 필요가 있다. 이는 장기적으로 고려할 수 있는 평가인증 사업의 지방이양에도 대비하는 측면이 있다.

넷째, 평가인증에 신청한 보육시설들은 희망할 경우 보육정보센터의 조력을 받고 있는데, 평가인증에 지금까지 참여하지 못하고 있는 절반의 보육시설들은 다른 시

설들에 비하여 상대적으로 더 열악한 시설들로 앞으로 조력이 더욱 필요할 것이다. 또한 평가인증도 4년 단위로 주기적으로 운영되어 조력사업이 계속적으로 요구되므로 이를 위한 전문적인 인력과 예산이 지금보다 확대되어야 할 것이다. 그러므로 평가인증을 받을 수 있도록 지원하기 위한 법적 뒷받침이 요구된다.

차. 재무회계규칙

1) 현황 및 문제점

정부는 2006년에 보육시설의 재무·회계에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하는 보육시설 재무·회계규칙을 제정하여, 모든 보육시설에 적용하였다. 재무·회계규칙은 그 동안 국공립과 법인보육시설 등 정부인건비지원시설에만 적용하여 왔으나 보육비용 지원이 증가하면서 이를 민간개인 및 가정 보육시설에도 확대 적용한 것이다.⁴⁸⁾

또한 기타운영비는 기타 관 항목에 포함하여 지출할 수 없는 제반 경비로, 시설 임대료, 감가상각비, 건물 용자금의 이자, 차량구입비 등을 지출할 수 있으나, 그 규모가 과도할 경우 현재 보육아동에 대한 서비스가 낮아질 우려가 있으므로 보육료 수입의 일정범위 내에서 지출하도록 노력하여야 한다고 정하였다. 2007년까지는 수입의 4%를 인정하였으나 2008년의 경우 10%를 인정하였다.

2) 관련 의견

현재 적용되고 있는 보육시설의 재무회계규칙에 대해서는 공무원과 시설장 모두 과반수가 현실적인 여건상 강화하기 어려우므로 현행 수준으로 유지하는 것이 적절하다고 답했다. 그러나 그 외 의견들 중 공무원들은 현행 규칙을 법으로 적용하여 감독을 강화해야 한다는 의견이 우세한 반면, 시설장들은 규칙을 완화하여 개인시설에는 적용하지 않는 것이 바람직하다는 의견이 많았다. 특히 보육시설 유형들 중 민간과 가정 보육시설에서 규칙 완화가 필요하다는 응답비율이 높아서, 개인 시설들의 경우 이러한 재무회계규칙의 적용에 부담을 느끼는 것으로 나타났다.

48) 개인이 투자한 민간개인과 가정 보육시설에 재무·회계 규칙을 적용하는 것이 타당한 지에 대해서는 논란이 있음.

〈표 IV-3-20〉 재무회계규칙의 필요성과 적절성

단위: %(명)

구 분	현행 규칙 수준 유지	현행 규칙을 법으로 적용하여 감독 강화	규칙 완화하여 개인시설 미적용 필요	기타	계	X ² (df)
전체	54.7	13.8	20.4	11.1	100.0(486)	19.8(3)**
공무원	52.5	21.5	15.0	11.0	100.0(200)	9.1(6)
대도시	50.0	27.6	19.0	3.4	100.0(58)	
중소도시	52.7	17.6	17.6	12.2	100.0(74)	
읍면	54.4	20.6	8.8	16.2	100.0(68)	
시설장	56.3	8.4	24.1	11.2	100.0(286)	51.2(9)**
국공립	68.6	11.4	7.1	12.9	100.0(70)	
법인	60.6	11.3	8.5	19.7	100.0(71)	
민간개인	45.2	9.6	35.6	9.6	100.0(73)	
가정	51.4	1.4	44.4	2.8	100.0(72)	

주: 전체의 X²(df)는 공무원과 시설장의 응답 차이에 대한 유의도 검증 결과임.**는 통계적 유의도 $p < 0.01$ 을 의미함.

자료: 본 조사를 위한 보육시설/보육담당 공무원 조사(2009).

3) 대안

단기적으로는 현재의 재무회계규칙을 그대로 유지하면서 규칙의 실효성을 높이고, 중기적으로 이를 영유아보육법 체계 안에 포함하는 방안을 모색하는 것이 좋을 것으로 판단된다.

카. 보육시설 운영위원회

1) 현황 및 문제점

보육시설 운영위원회의 설치는 임의조항이나 내용상으로는 강제조항이다. 영유아보육법을 보면 보육시설의 장은 보육시설 운영의 자율성과 투명성을 높이고 지역사회와의 연계를 강화하여 지역 실정과 특성에 맞는 보육을 실시하기 위하여 보육시설에 보육시설운영위원회를 설치·운영할 수 있다고 임의조항으로 규정하고 있으나, 국가나 지방자치단체, 사회복지법인, 그 밖의 비영리법인이 설치한 보육시설과 40인 이상 민간개인 시설은 운영위원회를 두어야 한다고 강제조항을 두고 있다.

보육시설 운영위원회는 심의기구로, 심의사항은 보육시설 운영 규정의 제정이나 개정, 보육시설 예산 및 결산의 보고에 관한 사항, 영유아의 건강·영양

및 안전에 관한 사항, 보육 시간, 보육과정의 운영 방법 등 보육시설의 운영에 관한 사항, 그 밖에 보육시설 운영에 대한 제안 및 건의사항 등이다.

보육시설 운영위원회는 그 보육시설의 장, 보육교사 대표, 학부모 대표 및 지역사회 인사 등 5명 이상 10명 이내로 구성하여야 한다.

이러한 보육시설 운영위원회의 문제를 몇 가지 제시하고자 한다.

첫째, 제도의 실효성 문제이다. 설치 대상이 아동 40인 이상 민간개인이 설치한 시설과 국공립시설 및 법인시설인데, 개인이 투자한 소규모 민간시설들이 보육시설 운영의 자율성과 투명성을 높이기 위하여 운영위원회를 설치, 운영하겠다는 의문이다. 법적으로 설치 운영하여야 하고 평가인증 지표로도 선정되어 있으므로 이를 설치, 운영하고 있다는 시설들이 많다. 그러나 실제로는 회의를 형식적으로 연 1, 2회 정도 하고 있으며, 평가인증 등에 대비하여 서류상으로 갖추어 놓고 있는 사례들이 있어서 보육시설 운영의 자율성과 투명성을 높이고 지역사회와의 연계를 강화한다는 당초 목적에 부합되도록 실효성 있게 운영되지 못하고 있다고 판단된다. 부모들은 대부분이 원장이 알아서 하라며 참여도 높지 않다.

둘째, 심의 자체 및 심의사항의 적절성이다. 특히 민간 시설의 경우 운영위원회가 심의 기능을 하는 것이 적절하고 실제로 가능한가 하는 점이다. 특히 심의사항에는 보육시설 예산 및 결산의 보고에 관한 사항, 보육과정의 운영 방법 등 보육시설의 운영에 관한 사항 등이 포함되어 있는데, 운영위원회가 개인이 투자하여 운영하는 시설의 예산 및 결산의 보고를 실제로 심의할 수 있겠는가가 문제이고 보육과정 운영방법과 같은 전문적인 사항을 비전문가들로 구성된 운영위원회 심의 사항으로 두는 것이 적절하지 않다고 판단된다.

2) 국내 사례

유아교육법에는 운영위원회 조항이 없고, 유사법으로 초·중등교육법 제31조로 규정한 학교운영위원회가 있다. 이 법을 보면 학교운영의 자율성을 높이고 지역의 실정과 특성에 맞는 다양한 교육을 창의적으로 실시할 수 있도록 하기 위하여 국·공립 및 사립의 초등학교·중학교·고등학교 및 특수학교에 학교운영위원회를 구성·운영하여야 한다고 규정하고, 위원회는 당해 학교의 교원대표·학부모대표 및 지역사회 인사로 구성하고, 그 위원 정수는 5인 이상 15인 이내의 범위 안에서 학교의 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정한다고 하였다. 국가공무원은 위원이 될 수 없다.

이러한 학교 운영위원회 기능은 국공립학교는 심의 기능이고 사립학교는 자문 기

능으로 각각 다르게 설정하였다. 또한 심의하고 자문하는 사항도 차이가 있다. 사립 학교 운영위원회 자문사항으로 국공립학교 운영위원회 심의 사항⁴⁹⁾ 중 교육공무원법 제31조제2항의 규정에 의한 초빙교원의 추천에 관한 사항이 제외되며, 학교현장 및 학칙의 제정 또는 개정에 관한 사항은 학교법인의 요청이 있는 경우에 한한다고 하여 자문가능을 부여하였다. 그러나 학교발전기금의 조성·운용 및 사용에 관한 사항에 대한 심의·의결 기능은 모든 학교에 두는 학교운영위원회에 부여하였다.

운영구성에 관한 사항을 정한 규정도 각각 다르다. 국립학교 운영위원회의 구성·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로, 공립학교 운영위원회의 구성·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령이 정하는 범위 안에서 시·도의 조례로 정하며, 사립학교 운영위원회는 위원 구성은 대통령령으로 정하고 기타 운영에 관하여 필요한 사항은 정관으로 정하고 있다. 학교운영위원회 위원에게는 자질과 직무수행능력의 향상을 위한 연수를 실시할 수 있다.

이처럼 학교 운영위원회는 공립과 사립에 차이를 두어 현실을 반영하고 있으며, 위원에게 연수 기회를 주고 있다. 사립학교는 법인으로 이사회를 별도로 두고 있다. 사립학교는 설치자가 학교법인으로 민간보육시설에 비하여 공적 성격이 훨씬 강함에도 불구하고 운영위원회는 자문기구인 것이다.

3) 관련 연구 및 의견

보육시설 운영의 투명성을 제고하기 위하여 보육시설에 원장 이외의 종사자, 부모, 지역사회 인사 등 각계가 참여하는 운영위원회를 두어야 한다는 주장은 여러 차례 제기되었다(변용찬 외, 1998; 최영신, 2001). 또한 구체적인 운영위원회 구성방안이 제시되어(서문희 외, 2004) 현재 영유아보육법에 반영되었다. 그러나 당시 시설 유형별 차등화는 고려하지 않았다.

보육관계자들은 현재 대부분의 시설에서 운영위원회가 형식적으로 운영되어 근거서류를 맞추어 놓는 수준이고, 실제적으로 법이 정한 기준으로 운영하는 곳은 없다고 지적하고 있다. 심의사항으로 보육과정의 운영방법을 두는 것은 보육교사의 전

49) 국공립학교 운영위원회는 심의 사항은 학교현장 및 학칙의 제정 또는 개정에 관한 사항, 학교의 예산안 및 결산에 관한 사항, 학교교육과정의 운영방법에 관한 사항, 교과용도서 및 교육자료의 선정에 관한 사항, 교복·체육복·졸업앨범 등 학부모가 경비를 부담하는 사항, 정규학습시간 종료후 또는 방학기간중의 교육활동 및 수련활동에 관한 사항, 교육공무원법 제31조제2항의 규정에 의한 초빙교원의 추천에 관한 사항, 학교운영지원비의 조성·운용 및 사용에 관한 사항, 학교급식에 관한 사항, 대학입학 특별전형중 학교장 추천에 관한 사항, 학교운동부의 구성·운영에 관한 사항, 학교운영에 대한 제안 및 건의 사항, 기타 대통령령, 시·도의 조례로 정하는 사항임.

문적 영역일 뿐 아니라, 부모들의 특별활동, 학습지 요구 등 부정적으로 전용될 소지가 있다는 의견이 있다. 부모들의 의견 제시 등이 과거와 같지 않고 적극적이고 조기교육 욕구가 높기 때문이다. 또한 법인 보육시설에서는 보육시설 운영위원회가 법인 이사회와 중복된다는 의견을 제시하였다.

<표 IV-3-21>는 보육시설 운영위원회 규정에 대한 의견 조사 결과인데, 보육담당 공무원과 보육시설장은 상이한 응답을 나타냈다. 보육담당 공무원은 현행 규정보다 더 강화해서 제대로 운영되도록 해야 한다는 의견이 44.5%로 가장 많았고, 현실과 맞지 않으므로 폐지해야 한다는 의견은 10.5%에 불과하였다. 그러나 보육시설장은 규정을 현행보다 더 강화해야 한다는 의견은 4.9%에 지나지 않았고, 부분 수정 또는 완화하거나 현실과 맞지 않으므로 폐지해야 한다는 의견 등 축소와 폐지의 의견이 각각 31.5%, 28.0%로 나타났다. 시설장 중에서는 국공립시설 장들이 폐지하여야 한다는 응답비율이 상대적으로 낮다.

〈표 IV-3-21〉 보육시설 운영위원회 규정에 관한 의견

단위: %(명)

구 분	규정 적절	강화	부분 완화	폐지	기타	계	X ² (df)
전체	32.5	21.2	24.5	20.8	1.0	100.0(486)	123.0(4)**
공무원	28.5	44.5	14.5	10.5	2.0	100.0(200)	14.6(8)
대도시	24.1	37.9	25.9	10.3	1.7	100.0(58)	
중소도시	29.7	40.5	14.9	13.5	1.4	100.0(74)	
읍면	30.9	54.4	4.4	7.4	2.9	100.0(68)	
시설장	35.3	4.9	31.5	28.0	0.3	100.0(286)	na
국공립	45.7	7.1	32.9	14.3	-	100.0(70)	
법인	31.0	7.0	31.0	29.6	1.4	100.0(71)	
민간개인	30.1	1.4	31.5	37.0	-	100.0(73)	
가정	34.7	4.2	30.6	30.6	-	100.0(72)	

주: 전체의 X²(df)는 공무원과 시설장의 응답 차이에 대한 유의도 검증 결과임.

**는 통계적 유의도 $p < 0.01$ 을, na는 통계적 유의도 검증이 적절하지 않음을 의미함.

자료: 본 조사를 위한 보육시설/보육담당 공무원 조사(2009).

4) 대안

운영위원회에 대한 현실적 대안으로 시설유형별로 차별화하는 방안을 제안한다. 국공립, 법인시설과 민간보육시설을 구분하여 국공립 시설에는 운영위원회 운영을 의무적용하고, 민간이 설치한 보육시설은 선택적으로 할 수 있도록 임의조항을 두는 방안을 제안한다. 그 대신에 설치 및 운영을 평가지표에 반영한다.

보육시설 설치를 목적으로 하는 사회복지법인으로 하나의 보육시설을 설치 운영 하는 경우에는 이사회가 운영위원회 기능을 같이 할 수 있도록 허용하는 방안을 검토한다. 그러나 법인 이사회와 보육시설 운영위원회는 그 기능이 다르고⁵⁰⁾, 대표자나 구성에서도 차이가 있기 때문에⁵¹⁾ 이 경우에 이사회가 운영위원회 요건을 갖추어야 한다.⁵²⁾

또한 심의사항으로 보육과정의 운영방법을 두는 것은 보육교사의 전문적 영역일 뿐 아니라, 부모들의 과도한 요구로 아동이나 시설에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 의견이 인정되므로 삭제하는 것이 바람직하다.

타. 보육시설 위탁 운영

1) 현황 및 문제점

법 제24조는 국가나 지방자치단체는 국공립보육시설을 법인·단체 또는 개인에게 위탁하여 운영할 수 있고, 이 경우 최초 위탁은 공개경쟁의 방법에 따르도록 하였다. 그러나 민간보육시설을 국가 또는 지방자치단체에 기부채납하여 국공립보육시설로 전환하는 경우 기부채납 전에 그 보육시설을 설치·운영한 자, 국공립보육시설 설치 시 해당 부지 또는 건물을 국가 또는 지방자치단체에 기부채납하거나 무상으로 사용하게 한 자, 「주택법」에 따라 설치된 민간보육시설을 국공립보육시설로 전환하는 경우 전환하기 전에 그 보육시설을 설치·운영한 자는 예외이다. 또한 직장보육시설을 설치한 사업주는 이를 법인·단체 또는 개인에게 위탁하여 운영할 수 있다. 보육시설 위탁 등에 필요한 사항은 보건복지가족부령으로 정하는데, 주로 위탁절차와 취소 사유를 정하고 있다. 주요 사항은 보육정책위원회에서 심의하여야 하고 심의항목에는 보육관련사업 운영실적, 수탁자의 공신력 및 재정능력, 보육시설 운영계획, 대표자 및 보육시설의 장의 전문성 등이 포함되어야 한다고 정하고 있다.

50) 예를 들어서 사회복지법인 은광어린이집 법인 정관에 나타난 이사회 심의사항은 정관의 변경에 관한 사항, 제 규정의 개정 및 제정에 관한 사항, 법인합병 및 해산에 관한 사항, 임원 선출에 관한 사항, 사업계획 실적 및 예산 결산에 관한 사항, 법인이 설치한 시설의 장의 임명에 관한 사항, 수익사업에 관한 사항, 그 밖의 법령이나 이 정관에 의하여 이사회 권한에 속하는 사항으로 정하고 있음.

51) 법인 이사회는 대체로 법인 대표자가 의장이 됨. 또한 하나의 법인이 여러 개의 보육시설을 운영할 경우 동일 법인 소속 어린이집 운영위원회 위원이 모두 동일하게 됨.

52) 실제로 일부 사회복지법인 보육시설에서도 이사회와 운영위원회를 분리하여 별도로 두고 있는 곳이 있고, 일반 사회복지법인에서도 정관으로 이사회 이외에 사업별로 별도의 운영위원회를 두도록 하고 있는 경우가 많음.

위탁 관련 규정과 관련된 문제는 국공립시설의 경우에는 위탁절차, 위탁기간 등이 일정하지 않고 지자체마다 다르다는 점이다. 위탁의 주체가 지방정부로 주로 조례에 의거하여 이루어지므로 중앙정부의 정책은 한계가 있다. 육아정책개발센터(서문희 외, 2007)가 2007년에 조사한 199개 시·군·구 조례를 보면 국공립보육시설 위탁기간 3년이 79%로 다수이고, 2년이 16.1%이며 극히 일부가 4, 5년으로 되어 있다.⁵³⁾ 재위탁을 1회로 제한하는 조례가 18개이고, 3회로 제한하는 조례가 4개이며, 총 국공립시설 위탁 운영 회수를 5회로 제한하는 조례가 1개이다. 일부 지역에서는 운영자의 기여가 있는 경우 또는 기부 채납하여 공립화한 시설은 기부자 및 상속인에게 장기간 재위탁을 가능하도록 한다. 위탁방법은 최초 위탁은 76.2%가 공개경쟁, 16.4%는 임의위탁이다.

보육정책위원회의 중립성도 문제가 되는데, 구성에 있어서 공정성과 객관성, 보육에 대한 전문성 등을 갖춘 위원들이 배치될 수 있도록 모집방법과 구성원 수에 있어서 제한을 두고 있는 곳은 소수에 불과하다. 부분적으로 보육정책위원의 공개모집을 보육조례의 조항에 포함시키는 경우는 8개 시·군·구이며, 일부가 특정 자격조건을 가진 위원의 비율을 제한하고 있다.

다음 직장보육시설과 관련해서는 영유아보육법 제24조에서 직장보육시설 위탁도 필요한 사항은 하위법령으로 정할 수 있다고 명시하고 있으나 시행규칙은 국공립시설 위탁 관련 사항만 정하고 있다.

조사된 116개 직장보육시설의 운영 방식을 보면 직영이 34.6%이고 위탁 운영이 65.4%로 나타났다. 사업장 유형별로 차이가 있어서 민간의 경우 직영과 위탁이 반반이며, 국가·지자체 직장보육시설은 위탁이 89.3%로 절대 다수를 차지한다(표 IV-3-22 참조). 위탁 운영 시 위탁체는 학교, 단체, 개인, 보육시설 전문 운영업체 등으로 다양한데, 특히 민간 직장보육시설에서 전문 운영업체 이용 비율이 높다. 위탁 운영 시 위탁기간은 일정하지 않은데, 보통 1~3년이 가장 많고 특히 1년으로 하는 경우는 자동적으로 연장되는 경우가 많다.⁵⁴⁾

조사 등을 통하여 파악된 직장보육시설 전문운영업체는 6개인데, 이들 6개 업체가 320개 보육시설 중 23.6%인 76개 보육시설을 경영하는 것으로 조사되었다(표 IV-3-23 참조). 이들 업체는 정부 지침에 의하여 비영리를 원칙으로 하므로 대부분

53) 시·군·구 공무원 응답 결과로 국공립보육시설 1,583개의 실제 위탁기간을 추정해 보면 88.5%가 위탁기간이 3년이고, 2년이 9.1%, 4년과 5년은 각각 0.3%, 2.1%임.

54) 위탁기간을 1년으로 하고 자동 연장하는 경우, 이는 대체로 사업체의 전결권 수준에 따른 행정편의와 비정규직 문제에서 기인하는 것으로 파악됨.

기업 안에 비영리 법인 형태의 가구를 두어서 운영을 전담하도록 한다.

〈표 IV-3-22〉 직장보육시설의 운영 형태

단위: %(개소)

구분	운영형태			위탁운영시 위탁체					
	직영	위탁	계(수)	전문 업체	대학	법인 단체	교육청	기타	계(수)
전체	34.6	65.4	100.0(191)	26.0	28.5	8.9	4.9	31.8	100.0(123)
민간 소계	50.0	50.0	100.0(116)	46.5	25.0	1.8	-	26.8	100.0(56)
국가 소계	10.7	89.3	100.0(75)	9.0	31.3	15.0	9.0	35.9	100.0(67)

자료: 서문희·김은설·장혜경·박수연(2008). 일하는 여성 보육지원 강화 방안. 노동부.

〈표 IV-3-23〉 전문경영업체의 직장보육시설 경영 현황

단위: 개소

구분	푸른 보육경영	삼성 복지재단	모아맘	핸즈 코리아	한솔	킨더 솔레	계
수	26	13	24	5	4	4	76

자료: 서문희 외(2008). 일하는 여성 보육지원 강화 방안. 노동부.

2) 관련 연구

국공립보육시설 위탁과 관련한 최근 연구로 2007년 연구(서문희·신나라·유은영, 2007)를 들 수 있다. 이 연구에서는 첫째, 위탁자에 대하여 시설운영의 공공성을 확보하기 위하여 사회복지 업무와 관련된 비영리법인, 비영리 단체 등을 개인보다 우선순위로 고려할 것을 권장하고, 장기적으로 시·군·구 직영의 검토를 제안하였다. 또한 관내에서 2개 이상 보육시설을 수탁하고 있는 법인이나 단체, 관내외에서 타 보육시설을 수탁하거나 운영하는 개인은 제외되어야 하고, 위탁 받은 시설을 양도하거나 재위탁이 불가함도 명시하여야 한다고 제안하였다. 둘째로 위탁기간 및 방법에 대해서는 일반적인 위탁기간인 3년 이상 5년 이하로 통일하고, 재위탁은 2회까지 단독 우선 평가 및 심의에 의한 재위탁이 가능하도록 하고, 그 이외는 최초 위탁과 같은 완전공개경쟁 절차를 통하는 방안을 제안하였다.⁵⁵⁾ 셋째, 위탁체 선정

55) 조사에서는 시설장들이 생각하는 바람직한 재위탁 방법은 단독 우선 평가가 54.3%로 가장 많고, 보육담당 공무원이 보는 가장 바람직한 재위탁 방법은 공개경쟁에 가산점 부여가 56.1%로 가장 많았음.

심의에 있어서는 보육정책위원회는 복지 및 보육전문가, 보육시설 및 종사자 대표, 보호자 대표, 지역사회 인사 및 복지, 아동 관련 대표, 보육 담당 공무원으로 구성 하되, 각 해당 위원수는 전체 위원의 5분의 1미만이어야 하고, 관계공무원 이외의 위원은 공정성 등 선정기준을 공고하여 지원자를 공개 모집하고⁵⁶⁾, 선정은 별도 위원회를 구성하여 심의하여 복수로 추천하고 시·군·구청장이 최종 결정하는 것이 바람직하다고 제안하였다. 또한 심의 절차 및 선정기준을 사전에 공고하고, 사후에 점수 등 심의 결과를 게시판이나 인터넷 홈페이지에 공개하는 방안을 마련하고, 중앙 정부가 운영체의 전문성을 강조하는 위탁체(자) 선정 기준을 마련 및 제시하여야 한다고 하였다. 마지막으로 시설장 임면 및 연령 제한과 관련해서는 사회복지시설 시설장 연령 제한과 같이 국공립보육시설장의 연령 상한선을 권장하고, 제한 연령 이상 연령자를 시설장으로 고용할 경우 인건비 지원을 중단하는 방식의 도입을 검토할 필요가 있다고 제안하였다.

직장보육시설의 위탁에 대해서도 서문희 외(2008)의 연구에서 법 조항의 하위법령의 마련이 필요하다고 제안하였다.

3) 대안

국공립보육시설 위탁과 관련해서는 지난 수년간 상황이 거의 변화된 것이 없으므로 2007년도 연구에서 제안된 사항들은 아직도 그대로 유효하다고 판단된다. 이 업무가 지방정부의 사무로 조례에 의해서 실시되고 있지만 위탁기간이나 기존 운영자에 대한 위탁 심사 우선권 부여, 위탁기간, 선정심사위원회의 구성 및 공개적 운영 등의 조항을 중앙에서 기준을 제시하여 지키도록 하는 것이 바람직하다.

직장보육시설 위탁도 국·공립보육시설 위탁과 마찬가지로 위탁자, 위탁기간, 보육교사, 보육료, 지도감독 등 위탁조건에 관한 세밀한 기준을 정하여 영유아보육법 시행규칙으로 제도화하는 방안을 제안한다. 현재 위탁기관은 지침에 의해 위탁기관을 비영리기관으로 한정하고 있으나 위탁조건에 대한 명확한 기준에 제시되어 있지 않아서, 위탁을 위한 구체적인 기준 마련이 시급하다. 그러나 직장보육시설 위탁이 개별 사업장과 업체 간에 이루어지는 일이므로 영유아보육법으로 제도화한다고 하여도 현재 체제로서는 시·군·구의 지도·감독 기능이 작동할 수 있는 여지는 좁다는 문제는 있다.

56) 시설장들은 심의위원의 덕목으로 공정성을 지적한 비율이 47.2%로 가장 많고, 다음이 보육경험 35.2%이며, 지역특성 이해 8.4%, 정치적 중립성 7.4%임.

4. 보육시설 종사자 배치 및 관리

제4절에서는 현 영유아보육법 제3장 보육시설종사자를 중심으로, 보육시설 종사자 배치 및 관리에 대하여 살펴보기로 한다. 교사대 아동 비율, 임면보고, 전문성 제고 노력 등을 중심으로 검토하고자 하였다.

가. 교사대 아동 비율과 반 규모

1) 현황 및 문제점

교사대 아동 비율은 영유아보육법 시행규칙 제10조 보육시설종사자의 배치기준에 따라 별표에서 규정되어 있는 것으로, 만 1세 미만은 1:3, 만 1세아 1:5, 만 2세아 1:7, 만 3세아 1:15, 만 4세 이상의 유아는 1:20이다. 취학아동은 20인당 1인을 원칙으로 하며, 장애아 보육은 장애아 3인당 1인을 원칙으로 하되 장애아 9인당 1인은 특수교사 자격소지자로 한다.

교사대 아동 비율은 영유아보육법이 개정된 이후 그 동안 연령이 세분화되고 비율이 축소되어 왔으며⁵⁷⁾ 교사대 아동 비율을 유지하기 위한 제도들이 맞물려져 왔다. 그럼에도 불구하고 여전히 교사대 아동 비율이 높음을 지적하고 있기도 하며, 언어발달이론이나 정서발달이론에서 만 2세와 만 3세를 구분하고 있음에도 불구하고 만 2세 0개월과 만 2세 11개월을 고려하지 않는 문제점 등이 있다.

한편 집단의 크기에 대해서는 언급이 없다. 그러므로 일부 보육시설에서는 항상 교사 1인당 정해진 아동수로 하나의 반을 편성하는 것으로 인식하는 경향이 있다. 이 경우 유아는 아니지만, 영아에게 반당 좁은 공간이 허용될 수밖에 없으므로 문제의 소지가 있다.

2) 국내 사례

유아교육법에서는 교사대 아동 비율이라는 개념 대신에 학급당 원아수에 대하여

57) 1991년 제정 영유아보육법 시행규칙 [별표3] 보육시설 종사자의 수와 자격기준을 보면 국·공립, 민간 및 직장보육시설은 3세미만의 영유아 7인당 1인이고 7인을 초과할 때마다 1인씩 증원하고, 3세 이상의 영유아 15인당 1인이고 15인을 초과할 때마다 1인씩 증원(영유아 30인당 보육교사 1인은 교육법에 의한 유치원 교사자격을 가진 자로 하고, 30인을 초과할 때마다 1인씩 증원)함. 가정보육 시설은 3세미만의 영유아 5인당 1인, 3인 이상 초과할 때마다 1인 증원하고 3세 이상의 영유아인 경우 1인임.

언급하고 있는데, 시행령 제16조(학급수·원아수)에서는 유치원의 학급수 및 학급당 원아수는 관할청이 정한다고 되어 있어, 법령에서는 언급하지 않고 각 교육청의 상황에 따라 재량에 맡기고 있다.⁵⁸⁾

학급 규모에 관한 유치원 통계를 보면 유치원은 보육시설에 비하여 학급당 아동수가 많다. 2007년 사립유치원 학급규모별 반 통계를 보면 만 3세아는 16~20명이 37.5%로 최빈도이고, 4세는 21~25명과 26~30명이 각각 32.2%, 33.4%로 유사하며, 만 5세는 26~30명이 34.1%로 가장 많고 26~30명이 24.3%로 그 다음이다(표 IV-4-1 참조).

〈표 IV-4-1〉 사립유치원 원아수별 학급 현황

단위: 학급, %

구분	학급수					비율				
	전체	3세아	4세아	5세아	혼합	전체	3세아	4세아	5세아	혼합
전체	17,214	3,662	5,071	6,668	1,813	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
10명이하	382	206	72	-	46	2.2	5.6	1.4	-	2.5
11~15명	1,272	667	293	201	111	7.4	18.2	5.8	3.0	6.1
16~20명	3,254	1,372	861	775	246	18.9	37.5	17.0	11.6	13.6
21~25명	4,468	857	1,633	1,538	440	26.0	23.4	32.2	23.1	24.3
26~30명	5,218	431	1,692	2,476	619	30.3	11.8	33.4	37.1	34.1
31~35명	1,950	83	387	1,300	180	11.3	2.3	7.6	19.5	9.9
36~40명	670	46	133	320	171	3.9	1.3	2.6	4.8	9.4

자료: 교육과학기술부(2008). 유치원 통계.

〈표 IV-4-2〉 아동복지법 시행령 상 아동복지시설 (보육)교사대 아동 비율

구분	보육사
아동양육시설 아동일시보호시설 아동단기보호시설	○ 아동 30인 이상 · 0~2세까지: 아동 3인당 1인(3인 초과시 1인 추가) · 3~6세까지 아동 7인당 1인(7인 초과시 1인 추가) · 7세 이상: 아동 10인당 1인(10인 초과시 1인 추가) ○ 아동 30인 미만 10인 이상: 2인(아동 20인 초과시 1인 추가) ○ 아동 10인 미만: 1인
아동보호치료시설 아동직업훈련시설	○ 아동 30인 이상: 아동 20인당 1인(20인 초과시 1인 추가) ○ 아동 30인 미만 10인 이상: 1인(아동 20인 초과시 1인 추가) ○ 아동 10인 미만: 1인

또한 아동복지법에서는 시행령 별표5에서 아동복지시설종사자의 직종별 배치기준

58) 강원도교육청은 3세반 16명, 4세반 22명, 5세반 28명이고 혼합연령은 3·4세반 14명, 4·5세반 18명, 3·4·5세반 16명임. 경기도교육청은 3세반 19명, 4세반 28명, 5세반 33명이고 혼합연령은 25명임.

을 명시하여 두고 있는데, 아동복지시설의 종류와 아동 총 인원수에 따라 교사대 아동 비율 규정이 각기 다르다(표 IV-4-2 참조).

3) 외국 사례

가) 미국

미국은 앞 장에서 언급한 것처럼, 연방법 차원에서 보육시설에 대한 규정을 구체적으로 마련해 두고 있지 않고 각 주법으로 규정하고 있다. 미국 미시시피주 보육 인가법(Mississippi Child Care Licensing Law," Section 8 43-20-1 et. seq. of the Mississippi Code of 1972)에 나와 있는 교사대 아동 비율은 1세 미만은 1:5, 1세는 1:9, 2세는 1:12, 3세는 1:14, 4세는 1:16, 5~9세는 1:20이다(표 IV-4-3 참조).

〈표 IV-4-3〉 미국 미시시피주 보육 인가법상 교사대 아동 비율

1. 교사대 아동의 최저 비율은 항상 다음과 같이 지켜져야 한다.

구분	1세 미만	1세	2세	3세	4세	5~9세	10~12세
교사 수에 대한 아동 수	5	9	12	14	16	21	25

2. 교사대 아동 비율은 항상(개방되어 있을 때나 닫혀있을 때나, 야외 소풍을 갔을 때나 물놀이를 할 때나, 실내에 있을 때나 실외에 있을 때나) 충족되어야 한다.
3. 혼합 연령 그룹에서, 교사대 아동 비율은 가장 어린 연령의 아동에 맞춰 정해져야 한다. 취학전 아동들은 교실, 운동장, 물놀이 장소에서 학령기 아동과 그룹지어질 수 없다.
4. 교사대 아동 비율이 실내에서 유지되고 있다는 조건 하에, 아동들은 휴식시간동안 요구되는 교사 50%의 관리감독 하에 있을 수 있다. 단 2살 미만 아동은 예외로 한다.
5. 어떤 일정한 시간에 하나 이상의 학급에 위치해 있는 아동의 감독을 한 사람이 책임질 수는 없다.
6. 그룹 크기에 대한 순응은 정기적인 도착과 출발 시간 또는 특별 이벤트 동안에 요구되는 것은 아니나, 적절한 교사대 아동 비율은 항상 유지되어야만 한다.

자료: Title 15 - Mississippi Department of Health, Part III - Office of Health Protection, Subpart 55
- Child Care Facilities Licensure, 107.02 비율

교사 1인당 아동 수가 집단의 크기를 결정하는 것은 아니다. 집단의 크기에 대해서는 많은 나라에서 최대 집단의 크기를 규정하는 사례를 볼 수 있는데, 대체로 교사 2인에 해당되는 아동의 규모로 정하는 경우가 많다.

나) 일본

일본은 아동복지시설최저기준에서 교사대 아동 비율을 명시하여 두고 있는데, <표 IV-4-4>에 나와 있는 바와 같다. 즉 만 1세 이상 만 3세 미만은 1:6, 만 3세 이상 만 4세 미만은 1:20, 만 4세 이상은 1:30이다. 인정어린이원의 경우 이용시간에 따라 교사대 아동 비율을 달리 두고 있는데, 만 3세 이상 만 4세 미만의 경우 하루에 4시간을 이용하는 단시간 이용아는 1:35, 하루에 8시간을 이용하는 장시간 이용아는 1:20, 만 4세의 경우 단시간 이용아는 1:35, 장시간 이용아는 1:30이다.

〈표 IV-4-4〉 일본 아동복지시설최저기준 상 교사대 아동 비율

구분	보육시설	인정어린이원
0세		1 : 3
1~2세		1 : 6
3세	1 : 20	8시간 1 : 20, 4시간 1 : 30
4세 이상	1 : 30	8시간 1 : 30, 4시간 1 : 35

자료: 일본 아동복지시설최저기준.

4) 대안

미국과 일본 사례를 살펴본 바와 같이, 우리나라의 현행 교사대 아동 비율이 외국보다 현저히 높은 수준은 아니며 오히려 다소 낮은 수준이고 연령을 더 세분화하여 구분하고 있다. 그러나 앞으로 아동과 보육교사에게 더욱 더 질높은 보육 환경을 제공하기 위하여 연령 중에서도 발달이 급격하게 일어나는 시기는 특별히 월령을 고려하여 교사대 아동 비율을 달리 하는 방법을 생각해 볼 수 있으며, 일본의 예에서와 같이 단시간동안 보육시설에 머무르는 아동과 종일반 아동을 달리하여 교사대 아동 비율을 적용하게 하는 대안도 모색해 볼 수 있다.

또한 보육시설 반 규모에 대해서도 규정에 포함하여 영아와 같은 경우에는 필요시에 교사 2인이 하나의 반을 구성하여 운영할 수 있도록 하여야 한다.

나. 직무 및 임면

1) 현황 및 문제점

영유아보육법 제18조에서는 보육시설장의 직무와 보육교사의 보육시설장 직무 대

행을 규정하고 있으며, 제19조와 시행규칙 제11조에서는 보육시설종사자의 임면과 임면 보고 등을 명시하고 있다.

직무에서는 보육시설의 장은 보육시설을 총괄하고 보육교사와 그 밖의 종사자를 지도·감독하며 영유아를 보육하며, 보육교사는 영유아를 보육하고 보육시설의 장이 불가피한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대행한다고 규정하고 있다. 다음 임면과 임면보고 내용을 보면 시장·군수·구청장은 보육시설종사자의 권익 보장과 근로여건 개선을 위하여 보육시설종사자의 임면(任免)과 경력 등에 관한 사항을 관리하여야 하고, 보육시설의 장은 14일 이내에 보육시설종사자의 임면에 관한 사항을 시장·군수·구청장에게 보고하여야 하고 시장·군수·구청장이 결격사유 여부를 확인하도록 하고 있다. 임면시 원칙은 별표로 정하고 있다.

문제점으로는 먼저 법 18조에서는 보육시설의 장이 불가피한 사유로 직무를 수행할 수 없을 경우에 보육교사가 그 직무를 대행하도록 하고 있으나 어떠한 보육교사가 그 직무를 대행하도록 하고 있는 규정이 없으며, 직무 대행의 최대 허용기간도 정해두고 있지 않아 보육업무에 소홀을 초래하게 할 수 있는 문제점이 있다.

또한 임면과 관련하여 법 제20조 각호의 결격사유에 부적합한 자는 보육시설종사자로 임면되지 못하도록 되어 있으나, 전염병 질환자와 같이 아동의 건강에 위협을 줄 수 있거나 아동과 관련한 특정 범죄로 인하여 형벌을 받은 자 등에 대한 제한은 두고 있지 않다.

셋째, 대체교사에 대한 규정이 없다. 현재 교사의 근로기준법 준수를 위하여 대체교사를 두도록 하고 있고, 2009년도에는 예산도 확보하여 종전의 시간제 근로 형태로부터 정규직 형태로의 대체교사 확보가 가능하여졌다. 그러나 이들의 근로기준이나 경력 산정 등 관리방안에 대해서는 아무런 규정이 없어서 하나의 사각지대 해소를 위하여 또 다른 사각지대를 만들어 내는 결과를 가져오는 것으로 우려된다.

2) 국내 사례

유아교육법상에서도 직무 대행에 대한 규정이 있는데, 원장이 부득이한 사유로 직무를 수행하지 못할 때에는 원감이 직무를 대행하도록 되어 있고, 원감을 두지 않는 유치원의 경우에만 원장이 미리 지명한 교사가 그 직무를 대행하도록 되어 있어, 유아교육법에서도 영유아보육법처럼 직무 대행의 최대 허용 기간을 마련해 두고 있는 것은 아니나 직무 대행자를 법으로 규정하여 두고 있다.

3) 대안

영유아보육법의 개정법률에서는 직무와 관련하여 직무대행자와 기간이 명확히 규정되어야 할 것이다. 보육시설에서는 유치원과 같이 원감 직책이 별도로 규정되어 있지 않기 때문에, 보육시설에서 현재 경력이 가장 많은 교사가 시설장의 부재시 직무 대행을 할 수 있도록 규정하여 두고⁵⁹⁾, 직무대행의 기간도 1개월, 불가피한 사유로 연장시 최대 3개월까지로 제한하여 직무 대행을 하는 보육교사가 담당하고 있는 아동들의 보육 업무에 소홀함이 없도록 해야 할 것이다.

또한 보육시설종사자 임면에 대한 결격사유에 대해서는 유아교육법, 사회복지사업법, 국가공무원법 등에 현재 규정되고 있는 내용은 아니나, 영유아를 보호하고 교육해야 하는 특수한 임무를 맡고 있는 이상 제20조 결격사유의 1항에 해당되는 제16조 결격사유에 전염병 질환자와 성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률, 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 및 아동복지법으로 처벌받거나 보호처분을 받은 자를 추가하여 영유아의 건강과 안전을 보장하여야 한다.

대체교사의 경우에도 임면을 제도화하여 운영의 효율화를 기하고, 경력관리 등에서 불이익을 이익을 받지 않도록 하여야 한다.

다. 보수 교육

1) 현황 및 문제점

보육시설 종사자의 전문성 제고 노력에 대해서 영유아보육법령상 명시되어 있는 것은 보수교육에 대한 부분이다. 영유아보육법 제23조에서 보수교육의 실시 의무를 규정해 두고 시행규칙 제20조~제22조에 걸쳐 보수교육의 실시, 보수교육 실시의 위탁, 보수교육 실시위탁의 취소 등을 규정하고 있다.

내용을 보면 보건복지가족부장관은 보육시설종사자의 자질 향상을 위한 보수교육을 실시하여야 하며, 보수교육은 직무교육과 승급교육으로 구분된다. 이러한 보수교육을 (전문)대학이나 보건복지가족부령으로 정하는 전문기관에 위탁하여 실시할 수 있다고 임의규정을 두고 있다. 보수교육의 기간·방법·내용, 보수교육 실시기관의 위탁 및 위탁취소 등에 필요한 사항은 시행규칙으로 정하고 있는데, 직무교육은 40시간을 원칙으로, 승급교육은 보육교사가 3급에서 2급 또는 2급에서 1급으로 승급하

59) 동일 경력 소유자가 복수일 때는 상위 연령을 담당하고 있는 교사가 대행함.

기 위하여 필요한 교육으로서 교육시간은 80시간을 원칙으로 한다. 보수교육의 내용은 보육기초, 발달 및 지도, 영유아교육, 영유아의 건강·영양 및 안전, 가족 및 지역사회 협력, 보육사업의 운영에 관한 영역이 포함되도록 하고, 시·도지사는 매년 2월말까지 보수교육의 수요를 파악하여 보수교육계획을 수립하여야 한다. 직무교육 및 승급교육의 대상자, 교육평가, 교육비 등에 관한 구체적인 내용은 별표7로 정하고 있다.

한편 보수교육기관은 영유아보육법 제21조 제2항 제2호의 규정에 의한 대학 보육교사교육원 등 교육훈련시설, 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 의하여 설립된 정부출연연구기관, 보육관련 비영리법인·단체이다.

이러한 보수교육제도의 문제로는 먼저 보수교육 이외에 영유아보육법에서 보육시설종사자의 전문성 제고에 대한 내용은 없어 보육교사가 전문직인가 등과 같은 보육교사의 전문성에 대한 논의는 여전하다.

또한 현 보수교육 체계에서는 보수교육기관에 대한 평가와 지원이 이루어지지 않아 보수교육 내용이 진부해지고 기관별 보수교육 수준의 격차가 발생하고 있어 전국적으로 보수교육 기관의 운영 및 관리에 대한 질 문제가 제기되고 있다.

보수교육을 교육대상자 신청에 의한다는 점도 문제점이다. 정부가 교사의 경력관리체계를 구축하여 일정기간이 되면 순차적으로 교육명령을 내려 교육을 받도록 개선하여야 한다.

2) 국내 사례

유아교육법에서도 유치원 교원의 전문성 제고에 대하여 많은 부분을 할애하고 있지는 않으나, 국공립 유치원교사는 교육공무원교육법, 교원연수등에 관한 법률에 의하여 연수기회가 지정제 형태로 보장된다. 이를 위하여 별도의 연수기관을 설치할 수 있다. 한편 사립유치원교사는 각 교육청에서 유치원과 협력하여 교육기회를 마련하고는 있으나 명령제가 아니고 기관의 재량이 작용한다는 점에서 전반적인 체계는 보육교사 교육과 유사하다고 볼 수 있다.

사회복지사 보수교육은 명령제가 가능하다. 사회복지사업법 제13조 제2항에서는 보건복지부장관은 사회복지사의 자질향상을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 사회복지사에 대하여 교육받을 것을 명할 수 있다고 규정하였다. 다만, 사회복지법인 또는 사회복지시설에 종사하는 사회복지사는 정기적으로 보수교육을 받아야 한다고 규정하였으며, 제3항에서는 사회복지법인 또는 사회복지시설을 운영하는 자는 그

법인 또는 시설에 종사하는 사회복지사에 대하여 제2항 단서에 따른 교육을 이유로 불이익한 처분을 하여서는 아니 된다고 규정하였다. 또한 시행규칙 제5조를 보면 제1항에서 보건복지가족부장관은 법 제13조제2항 본문에 따라 사회복지사에 대하여 교육을 명하려면 미리 교육 목적·내용·시간 등을 알려야 하며, 제2항으로는 제13조 제2항 단서에 따라 사회복지법인 또는 사회복지시설에 종사하는 사회복지사는 연간 8시간 이상의 보수교육을 받아야 한다고 규정하였다. 다만, 군복무, 질병, 해외체류, 휴직 등 부득이한 사유로 해당 연도에 6개월 이상 사회복지법인 또는 사회복지시설에 종사하지 아니한 자, 법 제2조제1호 각 목의 범률에 따른 교육을 받은 자, 그 밖에 불가피한 사유로 보수교육을 받기가 곤란하다고 보건복지가족부장관이 인정하는 자는 교육을 면제한다.

3) 관련 연구

전문성 및 전문직의 일반적인 개념과 특성에 대해서는 많은 연구가 이루어졌으며 (Hoyle, 1980; Greenwood, 1982, 권혁진, 1995에서 재인용), 보육교사의 전문성 기준과 분석틀에 대해서도 많은 논의가 이루어졌다(Ritzer, 1997; Katz, 1984). 이를 종합해 보면 보육교사의 전문성 제고를 위해서 보육에 대한 사회적 필요성, 사회 봉사성, 책임성 등의 비명문화된 사회적 합의 외에도, 윤리규정, 장기적이고 체계화된 연수·훈련 체계, 자율성 부여, 엄격한 자격증 등을 명문으로 규정해야 함을 언급하고 있다.

김영명과 서영숙(2007)은 직무교육 중 시설장 일반과정은 23개 교과목 중 19개 교과목(83%)의 명칭이 보육교사의 양성교육과정과 동일한 것으로 구성되어 있으며, 운영관리자인 시설장의 직무를 충분하게 지원할 수 있는 교과목의 내용이 부족한 상태로서, 시설장의 직무 수행에서 많은 비중을 차지하고 있는 재정 및 사무관리나 종사자 관리 등의 교육 내용이 제대로 확립되어 있지 못하고, 시설장 리더십을 지원할 수 있는 교육내용도 부족해 전문성을 뒷받침하기에는 부족하다고 지적하였다. 또한 지성애·김미경·유구종(2005)도 보육의 대상과 시간이 다양화되고 있는데 반해 교육내용의 차별화가 제대로 이루어지고 있지 못한 문제점을 지적하였고, 유구종(2003)과 지성애 등(2005)은 보육교사교육원이 직전교육과 현직교육을 동시에 담당함에서 오는 전문성 결여를 문제점으로 지적하였다.

이미화 외(2006)는 전문성에 대하여 포괄적으로 접근하여 다양한 의견을 제시하였는데, 보육교사의 전문성 유지에 영향을 미치는 근무여건 개선 및 재교육 기회를

제공하도록 지속적으로 노력해야 한다고 하였다.

또 이미화 외(2008)는 보수교육에 대한 개선방안을 교육과정 측면과 교육제도 측면으로 나누어서 제시하였다. 교육과정 측면으로는 경력 및 자격급수별 직무교육내용의 차별화, 재교육 시간의 상향 조절, 표준화된 재교육교재 개발과 보급 등을 제안하였고, 제도 개선 방안으로는 재교육기관의 평가제도 도입, 이수과정의 다양화, 관리시스템 구축 등을 제안하였다.

4) 대안

우선 영유아보육법에서 보육교사의 전문성 제고를 위하여 명문화된 규정이 마련되어야 하며, 그 내용으로는 다음과 같은 사항이 포함되어야 한다.

첫째, 전문직으로서 스스로 자체의 활동을 규율할 수 있도록 윤리강령의 규정을 두고, 영유아를 담당하는 보육교사의 보육 활동에 대하여 자율성을 부여하며 엄격하게 자격관리가 될 수 있도록 해야 한다.

둘째, 보수교육을 명령제로 개선하여야 한다. 그렇게 하기 위해서는 교사의 자격과 경력을 관리하고 보수교육의 전반적 운영을 지원하고 평가할 수 있는 담당기구가 있어야 한다.

셋째, 또한 보수교육이 형식적으로 운영되지 않도록 보수교육의 내용을 일정 기간에 한번씩 개정하는 등의 커리큘럼 운영이 요구된다.

라. 급여

1) 현황 및 문제점

영유아보육법령상 보육시설 종사자의 보수에 대한 규정은 별도로 없다. 다만 영유아보육법 시행령 별표8로 정한 보육시설의 운영기준에서 보육시설 종사자의 인건비를 지원받는 보육시설의 경우 정부에서 매년 보육사업안내에서 제시하는 종사자 임금표를 기준으로 지급하고, 인건비는 반드시 본인 계좌에 입금하고 봉급명세서를 발급할 것을 명시하고 있을 뿐이다.⁶⁰⁾

60) 보육시설의 운영 중 비용의 지출에서 ‘국공립보육시설, 법인보육시설 등 보육시설종사자의 인건비를 지원받는 보육시설의 장은 해당 보육시설종사자의 인건비를 지급하는 때에 보건복지가족부장관이 정하는 종사자 봉급표를 기준으로 지급하되, 지방자치단체에서 별도 지급하는 교사처우개선비, 건강보험료 등을 부가적으로 지급하여야 한다. 보육시설종사자 인건비의 지급은 반드시 계좌 입금하여야 하며 보육시설종사자에게는 봉급명세서를 발급하여야 한다.’고 규정함.

보수는 인력의 활용에 있어 매우 중요한 요소임에도 불구하고 이에 대한 규정이 미흡하고, 정부인건비지원시설은 어떠한 법령이나 규정의 적용 없이 시설장과 종사자의 근로계약서 체결에 의해서 보수기준을 달리 정할 수 있도록 하고 있기 때문에 정부인건비지원시설에 종사하는 종사자들의 보수 수준은 정부인건비지원시설에 비하여 낮다. 동일한 근무에도 불구하고 실제로 지급받는 보수가 다른 것이다.

유희정 외(2007)의 조사결과에 의하면, 시설장과 보육교사의 보수가 시설 유형에 따라 큰 차이가 있는 것으로 나타났다. 국공립보육시설 시설장의 월보수 총액이 약 227만원으로 가장 높았으며, 법인은 약 216만원, 민간개인은 약 176만원, 가정은 약 125만원으로 시설 유형에 따라 시설장 보수가 큰 차이가 나는 것으로 나타났다. 또한 보육교사 보수의 경우 국공립은 약 152만원, 법인은 약 146만원, 민간개인은 약 120만원, 가정은 약 98만원으로, 보육교사 역시 시설 유형에 따라 큰 차이를 보였다.

〈표 IV-4-5〉 시설 유형에 따른 시설장과 교사 보수

단위: 천원

구분	시설장			보육교사		
	기본급	월보수 총액	참조(평균호봉)	기본급	월보수 총액	참조(평균호봉)
국공립	2,153.6	2,267.5	11.7	1,448.5	1,524.9	5.5
법인	2,104.4	2,161.0	11.7	1,417.4	1,459.9	4.8
민간개인	1,673.8	1,760.6	8.7	1,077.1	1,198.6	4.1
가정	1,173.7	1,251.0	6.4	867.9	979.4	2.3
전체	1,904.7	1,992.2	10.3	1,284.4	1,365.3	4.6
통계치(F)	120.41(3)**	126.04(3)**		339.12(3)**	242.35(3)**	

주: **는 통계적 유의도 $p < .01$ 을 의미함.

자료: 유희정·원명순·김애라·김홍희(2007). 보육시설종사자 경력 및 호봉체계 개선방안 연구. 여성가족부.

보수와 관련된 문제점으로는 구조적 문제와 운영상의 문제로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 구조적으로는 보육시설 종사자들의 보수가 학력 및 경력을 근거로 한 형평성이 낮다. 보육교사 1급, 2급, 3급의 학력과 자격 기준이 다름에도 불구하고 보수가 동일하게 적용되고 있는 불합리한 구조를 가지고 있다.

둘째, 운영측면에서는 경력 인정이 안정적이지 못하다. 그 동안 경력인정 기준의 잦은 변경으로 인해 개인간의 경력 인정이 불합리하고, 종사자 직종 변경 시 경력 인정, 유사직종 경력 인정 시 등에서도 교사에게 불리한 측면이 있다.

2) 국내 사례

보육교사와 가장 유사한 직종인 유치원 교사의 경우, 유아교육법에서 유치원 교사의 보수에 대한 규정을 두고 있지는 않으나 국공립 유치원 교사는 교원으로서 공무원 보수규정에 따라 호봉별로 보수를 받는다. 공무원 보수규정은 1949년 제정되었으나, 1997년부터 유치원 교원의 봉급 기준도 법령에 포함되어 국공립 유치원 교사의 보수는 이를 기준으로 지급되고 있다.

국공립 유치원 교사는 교원으로서 공무원 보수규정에 따라 호봉별로 보수를 지급받고, 사립 유치원 교사는 근로계약으로 원장과 협의된 금액의 보수를 지급받는다는 점에서는 보육교사의 보수 체계와 유사하다고 볼 수 있으나, 국공립 유치원 교사에게 적용되는 공무원 보수규정이 법령의 형태로 구체적이고 체계적으로 잘 마련되어 있다는 점에서 근본적인 차이가 있다.

그러나 보수 수준의 차이는 유치원교사와 보육교사 자격의 최저 학력기준이 다르다는 점도 함께 고려되어야 할 것이다.

3) 관련 연구

유희정 외(2007)는 보육시설 종사자의 경력과 호봉체계 개선방안으로 정부인건비 지원시설과 정부인건비미지원시설로 구분하여 제시한 바, 인건비지원시설을 기준으로 보면 9개의 기본원칙을 제안하였다. 이중 핵심사항은 보육시설장 및 보육교사의 초임 호봉 확정은 보육교사 등의 자격취득 시 학력과 경력을 반영하고, 경력으로 인정 가능한 근무시간은 근로기준법에 준하여 하루 8시간 및 일주일에 40시간을 기준으로 하며, 법정휴가는 근속년수로 계산하고, 호봉별 임금표는 보육시설장, 보육교사, 치료사, 특수교사, 간호사, 영양사는 1종으로 하고 취사부는 2종으로 나누며, 1종의 경우 직종에 따라 수당 지급, 호봉의 승급은 경력으로 인정 가능한 시설에서 근무한 경력 1년에 1호봉 부여를 원칙으로 한다⁶¹⁾ 등 이다.

4) 대안

보육서비스의 질 제고와 보육종사자에 대한 합리적인 처우를 위하여 보육종사자의 보수에 대한 사항은 다음과 같이 법령에 반영되어야 한다.

61) 이외 보육정보센터와 보육단체 근무 경력을 보육경력으로 인정, 경력 5년, 10년, 15년, 20년차에 근속가호봉을 1호봉 부여 등을 제안하였음.

첫째, 보육시설종사자와 유사직종인 유치원 교사의 예를 볼 때, 공무원 보수규정과 같은 보육시설종사자의 보수에 대한 별도의 규정을 두기는 어렵겠지만 영유아보육법령상에서 보육시설종사자의 보수에 대한 일반적인 사항은 규정할 수 있도록 해야 한다.

둘째, 교사의 학력이나 급수가 다름에도 불구하고 동일한 보수를 적용받지 않도록 급여체계를 재조정하여야 하고, 경력이 호봉에 제대로 반영하는 체계가 정립되어야 한다.

셋째, 직책수당이 마련되어야 한다. 이는 보육교사의 전반적 체계 확립과 관련성이 있는 것이지만 장기근속 경력교사를 양성한다는 관점에서 검토되어야 한다.

5. 시설장과 보육교사 자격

가. 자격 검정 · 관리

1) 현황 및 문제점

영유아보육법 제21조와 영유아보육법 시행규칙 제17조에서는 보육시설의 장, 보육교사의 자격 검정에 대한 사항을 규정하여 두고 있다. 현 영유아보육법상 보육시설의 장 또는 보육교사의 자격검정은 무시험검정으로 하며, 대학이나 교육훈련시설에서 취득해야 할 최소한의 보육관련 교과목을 제시해 두고 있다. 그 기준은 대학등을 졸업한 자는 보육관련 교과목을 12과목 이상, 35학점 이상 취득한 경우이고, 교육훈련시설의 교육과정을 수료한 자는 25과목 이상, 65학점 이상을 취득하고, 각 과목당 평가점수가 70점 이상인 경우이며, 승급교육을 받은 자는 80시간 이상 교육을 받고 평가시험에서 80점 이상을 획득한 경우이다.

또한 보건복지가족부장관은 자격을 검정 받은 자에 대하여 영유아보육법 제22조와 영유아보육법 시행규칙 제18조, 제19조에 따라 보육시설장과 보육교사의 자격증을 교부한다. 보육시설장과 보육교사는 영유아보육법 제22조의2에 의해 자격증을 타인에게 대여할 수 없다. 또한 영유아보육법 시행규칙 제18조에서는 보육시설의 장 또는 보육교사의 자격검정 및 자격증 교부를 위하여 자격증업무 담당기관을 두도록 하고 있다.

보육인력 자격 취득·유지 관련 제도는 전반적으로 취약하다. 이는 다음과 같다.

첫째, 보육시설장 및 보육교사의 자격은 무시험 전형으로 학과와 무관하게 대학 및 교육훈련시설의 교육과정의 일정 학점을 취득하거나 승급교육을 받으면 취득할 수 있는 것으로 되어 있다. 이는 자격의 개방성은 높으나, 전문성이나 자질 측면에서 취약한 제도로 인식되고 있다.

둘째, 요구되는 최소 학점이 대학 등의 경우 보육관련 교과목 12과목 이상, 35학점 이상, 교육훈련시설의 경우 25과목 이상, 65학점 이상으로, 유치원 교사의 취득 소요 학점에 비해서는 매우 낮으며 교직과목도 필수로 되어 있지 않다.

셋째, 보육교사교육원 입학이 가능한 최소 학력기준이 고졸로 되어 있다. 대학 입학률이 80%를 넘는 우리나라에서 보육교사의 자격 기준으로 적절하다고 보기 어렵다. 보육교사교육원의 교육기간이 1년이므로 대학 기준에는 미치지 못한다.

넷째, 현재 영유아보육법상 보육시설 시설장의 기준은 일반기준과 그 외의 기준인 가정보육시설, 영아전담보육시설, 장애아전담보육시설, 교육훈련시설이 운영하는 보육시설 등으로 나누고 있지만, 시설의 유형에 따라 보육시설장의 자격 요건이 완화될 수 있는가는 문제점으로 지적되고 있다. 보육시설장의 자격이 보육 환경의 질로 연결될 수 있기 때문이다. 특히 대학부설 교육훈련시설이 운영하는 보육시설 원장은 비전공자도 가능하다.

다섯째, 자격 유지와 관련하여 보육시설장의 전임 또는 겸직금지 규정 위반에 대한 제재 및 보육교사 및 종사자들의 미근무자 허위등록에 대한 규정도 마련되어 있지 않은 것을 문제점으로 지적할 수 있다.

여섯째, 자격의 결격사유가 없다. 보육교사는 자기 보호 능력이 약한 아동을 보살피고 교육하는 업무를 하므로 자격에 결격 사유를 두는 것이 필요하다고 하겠다.

일곱째, 또한 현재 보육자격관리사무국은 자격증업무만을 담당하고 있어서 보수교육 등의 사후 관리와 연동되지 않기 때문에 보육 시설장 및 교사의 자격을 발급한 후에 전문성을 관리할 수 있는 자격관리시스템이 미흡하다.

2) 국내 사례

유아교육법에서는 영유아보육법 제17조와 같이 법률상에서 자격 취득에 필요한 학점을 규정하여 두고 있지는 않고 유아교육법 제22조 3항으로 유치원교원자격검정위원회에서 결정하도록 하고 있다. 2008년도 교원자격검정 실무편람에 의하면 유치원 교사는 유아교육을 전공한 자에 한하여 자격을 취득할 수 있게 되어 있으며, 무시험검정의 경우 유치원교사의 합격요건은 전공과목 42학점 이상(기본이수과목 5과

목 이상, 14학점 이상 포함), 교직과목 20학점 이상을 요구하고 있다.

유치원 교사와 보육교사의 자격을 비교하면 <표 IV-5-1>과 같다. 유치원 교사는 전문대학 졸업 이상이 자격 취득 가능하나, 보육교사는 보육교사교육원을 통하여 고등학교 졸업자도 자격을 취득할 수 있게 되어 있으며, 유치원 교사는 유아교육 전공자에 한하고 있는데 반하여 보육교사는 지정과목 개설학과로까지 폭넓게 허용하고 있다.

또한 보육교사와 유사한 직군으로 분류되고 있는 사회복지사는 1·2·3급으로 구분되어 있는데, 2·3급은 교과목 무시험 검정이고 1급의 경우에는 국가시험⁶²⁾에 합격한 경우에만 자격을 취득할 수 있도록 되어 있다. 사회복지사 3급의 최저학력기준은 고등학교 졸업으로 현실을 반영하였다. 그러나 1급에 한해서는 시험검정제도로 급수간의 차별이 있음을 분명하게 하였다.

<표 IV-5-1> 유치원교사와 보육교사의 자격 비교

구분	유치원교사	보육교사
근거법	유아교육법	영유아보육법
소관부처	교육과학기술부	보건복지가족부
자격규정	제22조 (교원의 자격)	제21조 (보육시설의 장 및 보육교사의 자격)
자격증	교육과학기술부장관 검정 수여	보건복지가족부장관 검정, 수여
자격취득 최소학력	전문대학 졸업(이상)	고등학교 졸업(이상)
양성기관	2·3년제 대학, 4년제 대학, 방송통신대학교, 대학원	보육교사교육원(1년제-고졸 이상의 학력요구), 2·3년제 대학, 4년제 대학, 방송통신대학교, 사이버대학, 대학원
전공	유아교육과, 아동학 관련학과	보육과, 지정과목 개설학과
자격인정	학과제를 기본으로 자격부여	학점제와 관련 교과목 이수로 자격증 발급
이수학점	전공과목 42학점, 교직과목 20학점 (교직과목 이수를 필수로 요구)	전공 12과목 35학점 (교직과목과 관련 요구 사항이 없음)
자격구분	- 유치원 준교사, 2급·1급 정교사 - 원감, 원장	- 3급·2급·1급 보육교사 - 시설장

자료: 1) 이미화·임승렬·조형숙·유은영·송신영(2007). 육아지원인력 양성 교육과정 모형 개발연구. 육아정책개발센터.

2) 이미화·장명림·신나리·김문정·김현철(2006). 육아지원인력의 수급전망과 전문성 제고 방안 연구. 육아정책개발센터.

62) 시험과목은 사회복지기초로 인간행동과 사회환경 및 사회복지조사론, 사회복지실천과목으로 사회복지실천론, 사회복지실천기술론 및 지역사회복지론, 그리고 사회복지정책과 제도로 사회복지정책론, 사회복지행정론 및 사회복지법제론임(사회복지사업법 시행령).

사회복지사업법은 사회복지사 자격 결격 사유를 두고 있다. 법 제11조의2에서 금치산자 또는 한정치산자, 금고 이상의 형의 선고를 받고 그 집행이 종료되지 아니하였거나 그 집행을 받지 아니하기로 확정되지 아니한 자, 법률 또는 법원의 판결에 의하여 자격이 상실 또는 정지된 자, 마약·대마 또는 향정신성의약품의 중독자는 사회복지사가 될 수 없다고 규정하고 있다.

3) 외국 사례

일본의 보육사는 아동복지법 제18조의6의 근거 하에 지정 보육사 양성학교나 그 밖의 시설을 졸업하거나, 그 이외의 경우에는 보육사 시험을 합격한 자에 한하여 자격을 취득할 수 있게 되어 있다. 이에 따라 노동후생성은 대학의 관련 학과를 중심으로 보육사 양성 지정시설을 고시하고 있고, 시험에 관해서는 법으로 세세한 규정을 두어 철저하게 관리하고 있다. 시험은 도도부현 주관으로 실시하고 시험지정 기관과 시험위원을 둔다. 시험은 필기와 실기시험이 있다. 필기시험 과목은 사회복지, 아동복지, 발달심리학 내지 정신보건, 소아보건, 소아영양, 보육원리, 교육원리 내지 양호원리, 보육실습이론이다.

4) 대안

장기적인 관점에서 볼 때, 보육시설 시설장과 교사의 자격 검정과 관련하여 영유아보육법은 시설장과 교사의 자격 강화를 개정 방향으로 두어야 한다. 세부적인 사항은 다음과 같다.

첫째, 보육교사의 자격 강화와 전문성 제고를 위하여 보육 전공자로 제한하거나 또는 현행 이수학점을 상향조정하거나, 또는 사회복지사처럼 1급은 국가시험을 도입하는 등의 제도 도입이 필요하다.

둘째, 보육교사와 유치원 교사의 역할이 유사해지고 있다는 점을 고려하여 보육교사도 유치원 교사의 학력과 동일하게 상향조정되어야 한다.

셋째, 시설장 자격도 단일한 승급체계를 통하여 획득하는 방향으로 정비될 필요가 있다. 그러기 위해서는 교과목 검정 이외에 해당 학과의 제한을 고려하는 방향으로 제도 변경이 필요하다.

넷째, 또한 보육시설의 설치·운영 및 근무 결격사유를 보완하여야 한다. 아동복지법, 성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률, 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률로 처벌 받는 자는 포함하여야 하며, 전염병 감염자도 결격사유로

추가하여야 한다.

다섯째, 뿐만 아니라 자격에도 결격사유를 두어서 보육시설 시설장과 교사는 신체와 정신이 건강한 사람에 한하여야 한다. 사회복지사업법이 준거가 될 수 있다.

여섯째, 보육시설 시설장과 교사들의 전임 또는 겸직금지 규정 위반시 자격정지 조항을 신설하고 보육교사 및 종사자들의 허위 등록시 시설장 자격정지 항목을 신설하여 아동에게 질 높은 보육 환경을 제공할 수 있도록 해야 할 것이다.

일곱째, 가정 보육시설과 영아전담 보육시설 시설장 자격을 현행 보육시설장 일반기준과 동일하게 맞추어야 한다. 또한 보육교사교육원 부설 어린이집 원장 자격도 다른 어린이집 원장과 동일하게 하여 전문성을 강화할 필요가 있다.

여덟째, 보육자격관리사무국의 역할을 폭넓게 부여하여 종사자 자격관리와 더불어 경력관리, 보수교육 등 체계적인 인력관리가 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

나. 교육훈련시설

1) 현황 및 문제점

현재 보육교사는 2·3·4년제 대학과 영유아보육법 시행규칙 제12조 및 이하에서 규정하고 있는 교육훈련시설(보육교사교육원)에서 양성되고 있다.

영유아보육법 제13조에 의하여 교육훈련시설은 지정체로 시설의 장은 학사 이상의 학위소지자로서 보육 또는 교육업무에 10년 이상 종사한 경력이 있어야 하며, 법 제14조에 의하여 일정한 시설기준과 교수요원의 수 및 자격기준을 갖추어야 한다. 또한 법 제16조는 교육훈련시설의 지정은 교육훈련시설의 시설기준, 교수요원의 수 및 자격기준이 법으로 정한 기준에 미달한 경우, 교육훈련시설로 지정받은 후 1년 이내에 교육훈련을 실시하지 아니한 경우, 교육훈련 자격 미달자에게 교육을 실시하고 수료증을 발급하거나 교육수료 인정기준 미달자에게 수료증을 발급한 경우, 교육훈련시설을 1년 이상 휴지하거나 폐지하는 경우에는 지정을 취소할 수 있다.

이러한 교육훈련시설은 대학(교)의 교육과정 및 기간과는 달리 단기인 1년 과정으로 되어 있기 때문에 보육교사 자질 및 전문성에 대하여 논란이 많으며, 실습도 제대로 실시되는지 확신하고 있지 못하다. 이미화 외(2006)의 연구에서 보육교사를 양성하는 대학 및 기관의 교수 187명에게 중복응답을 전제로 조사한 결과, 보육교사 교육원에서 보육교사를 배출하는 것에 대한 문제점으로 77.0%가 수업연한 부족

을 지적하였고, 그 다음으로는 보육교사의 과잉공급 59.9%, 교과목 내용부실 50.3%, 자격 급수에 따른 역할구분 미흡 49.2%, 양성과정의 교양과목 부족 45.5%, 교수진의 전문성 부족 22.5% 순이었다.

또한 교육훈련시설에 대한 정부의 지도감독이 불충분하며, 평가가 이루어지지 않고 있는 점도 문제점으로 들 수 있다.

2) 외국 사례

일본 아동복지법 제18조의6에서는 보육사의 자격 취득에 대해, 후생노동장관이 지정한 보육사 양성 학교 및 그밖의 시설을 졸업하거나 보육사 시험에 합격한 자에 한하고 있다.

일본의 지정 보육사 양성 시설은 대부분이 관련대학이며, 이외에 후생학원, 보모 전문학원등이 포함되어 있다. 아동복지법은 하위법령으로 이들 기관의 지정 신청, 보고, 취소 등에 대한 절차와 기준을 구체적으로 규정하고 있다. 이들 기관의 수업 연한은 주간부 및 주야 개강제일 경우 2년 이상이며, 야간부 및 주간 정시제의 경우는 3년 이상으로 규정하고 있어 우리나라의 교육훈련시설보다 수업연한이 길다.

한편 지정 보육사 양성시설 이외의 일반 대학 졸업자는 시험 검정을 통한다.

3) 관련 연구

이미화(2006)는 보육교사 전문성 제고방안의 하나로 보육교사교육원의 평가 제도 도입을 제안하였다. 이 연구는 또한 전문가 조사를 토대로 교육훈련시설의 수업연한을 2년으로 연장하거나, 교육훈련시설의 기능을 보수교육기관으로 점차 전환하여 3급 보육교사의 배출을 축소하여야 할 것을 제안하였다.

4) 대안

보육교사는 보육시설에서 영유아를 보호·교육하는 중요한 인적 요소이기 때문에 질적 관리의 중요함에 대해서 결코 간과할 수 없다.

단기적으로는 우선 현재의 실습제도를 강화하여 실효성 있는 실습이 되도록 하여야 하고, 또한 입학이 가능한 최소 학력기준을 조정하거나 1년인 수업연한을 늘리는 방안을 고려하여야 하며, 장기적 관점에서 교육훈련시설 양성과정을 폐지하고 보수교육기관으로의 전환하는 등 대안이 요구된다.

보육교사교육원 평가제도를 도입하여야 한다. 우선은 자체적으로 추진하여 스스로의 질적 노력을 지원하고 장기적으로는 평가를 제도화하여야 한다.

6. 보육비용 보조 및 수납

제6절에서는 영유아보육법 제6장 비용에 해당하는 부분인 보육서비스에 대한 비용보조와 관련된 주요 조항들을 살펴보기로 한다. 보육서비스에 대한 비용보조는 크게 서비스 제공자에 대한 비용보조와 서비스 이용자에 대한 비용보조로 구분된다. 이 중 서비스 이용자에 대한 비용보조는 2008년 12월 19일 영유아보육법 일부 개정 시의 주요 개정 내용으로 포함되어 있다. 개정된 영유아보육법에서는 제34조의2와 제34조의3을 신설하여 각각 양육수당 및 보육서비스 이용권 제도 도입을 위한 법적 근거를 마련하였으며, 제34조의4~제34조의6까지는 보육비용의 신청 및 지원 절차를 명시하고, 특히 보육료 지원 신청자 및 가구원의 재산을 정확히 평가하기 위하여 금융기관의 금융정보 제공 의무에 관한 내용을 포함시켰다. 보육서비스 이용권과 양육수당, 금융정보 제공과 관련된 항목들은 새롭게 신설된 조항이므로, 다른 조항들에 비해 보다 자세히 다루도록 한다.

가. 보육료 등의 수납

1) 현황 및 문제점

영유아보육법 38조에 의하여 보육시설을 설치·운영하는 자는 그 보육시설의 소재지를 관할하는 시·도지사가 정하는 범위에서 그 시설을 이용하는 자로부터 보육료와 그 밖의 필요경비 등을 받을 수 있다. 다만, 시·도지사는 필요시 보육시설 유형과 지역적 여건을 고려하여 그 기준을 다르게 정할 수 있다.

이에 따라 국공립, 법인 등 정부인건비지원 보육시설은 보육지원단가가 보육료 기준이 되고, 민간개인시설은 시·도 지사가 고시하는 보육료 상한선 이내로 보육료를 수납하도록 하고 있다.

이 법에서 언급하고 있는 필요경비가 무엇인지, 어떻게 책정되어야 하는지 등에 대하여 전혀 하위법령에 명시되어 있지 않은데, 이 점이 문제의 소지가 되고 있다.

<표 IV-6-1>은 2008년도 시·도 보육정책위원회에서 결정한 필요경비 내역으로,

지역에 따라서 항목과 액수가 다르며, 또한 이를 시·군·구에 위임하는 사례도 나타나고 있다.

〈표 IV-6-1〉 시·도별 기타 비용 수납 한도액

단위: 원

시도별	입소료	현장학습비	특기적성비
서울	- 실비 범위 내에서 자치구청장이 자치구 보육정책심의위원회의 심의를 거쳐서 수납 한도액 결정 - 보육시설 및 보육시설 운영위원회 위임 불가		
부산	80,000	연 80,000	연 70,000
대구	72,000	실비	월 70,000
인천	국고보조시설 70,000 민간, 가정 등 100,000	국고보조시설 월 30,000 민간, 가정 등 월 60,000 - 종류 및 한도액 범위 내에서 보호자와 협의하여 수납 (40인 이상 시설은 보육시설 운영위원회의 심의를 득 하여야 함) - 군구에서는 시에서 정한 기준 범위 내에서 지역여건 고려하여 군구 보육정책위원회 심의를 통하여 별도 결정 가능	
광주	70,000	연 120,000 행사비 연 50,000원 별도	연 80,000
대전	90,000	월 10,000	연 60,000
울산	77,000 (재원아 20,000)	연 15회	만 2세 이상 과목당 20,000원 2개 과목
경기	98,000	시군에 위임	시군에 위임
강원	70,000	시군에 위임	월 30,000
충북	80,000	연 120,000	월 80,000
충남	80,000	연 120,000	월 80,000
전북	50,000 (재원아 20,000)	시 월 70,000 군 월 60,000	
전남	80,000	월 10,000	월 80,000
경북	80,000	회당 20,000	보호자와 협의하여 시설별로 자율적으로 결정하고 시장, 군수에게 신고
경남	- 최소한의 실비 범위 내에서 보호자의 동의하에 수납 - 보호자의 동의는 운영위원회 결정에 따라 전 부모 승낙 동의서 받는 것		
제주	회당 50,000	연 50,000	월 50,000

자료: 서문희·박수연(2008). 보육시설 유치원 이용시간 유형별 비용 차등 적용방안. 육아정책개발센터

결정 방법을 보면 16개 시·도 중에서 서울이 3종을 모두 시·군·구에 위임하고 경기도는 입소료 이외의 비용을 시·군에 위임하였으며, 경남은 보육시설에서 3종의 추가 경비를 모두 보육시설이 자율적으로 정하도록 하고, 경상북도는 특기적성비만을 보육시설에서 자율적으로 결정하여 신고하도록 하였다. 그 이외 지역은 시·도

보육정책위원회에서 결정하였다. 서울시의 경우는 2008년에는 구에서 다시 보육시설에 위임하지 못하도록 하였다.

시·도가 결정한 추가 수납액 기준을 보면 입소료는 대부분이 78,000원 수준이며, 최소인 지역은 전북과 제주로 50,000원이고 경기도가 98,000원으로 가장 많다. 현장학습비는 지역별로 차이는 있으나 평균 월 1회, 1회시 10,000원을 책정하는 경향을 보인다. 특기적성비는 최소 30,000원인 지역도 있으나 평균 80,000원 정도가 가장 많다.

시·도에서 시·군·구 위임한 서울시의 경우, 시에서는 보육시설에의 위임을 금하였음에도 불구하고 여전히 보육시설에서 부모와 협의 결정하도록 맡긴 구가 상당수이다. 2007년에 구에서 보육시설에 위임한 구가 13개로 파악되었는데(김형준 외, 2007), 2008년에는 이보다는 감소하였으나, 전반적으로 시설의 자율성을 인정하려는 경향을 보인다고 하겠다.⁶³⁾

이러한 문제는 결국 부모의 비용부담으로 이어진다. 특히 저소득층은 무상보육대상자라도 필요경비는 부담하여야 하는 어려움에 부딪히게 된다.

2) 대안

우선은 영유아보육법 하위법령으로 필요경비 목록을 명시하고 그 상한액을 중앙정부가 고시하는 방안을 제안한다. 보육료 상한선을 없애는 정책여부와는 별도로 현재 제도 하에서 부모들의 추가 부담을 완화하는 정책이 요구되기 때문이다.

다음으로 필요경비 중에서 특히 많은 부분을 차지하는 특기활동은 면밀하게 검토하여 그 중 일부는 보육과정을 해치지 않는 범위에서 보육과정으로 흡수하는 방안을 마련하고, 이에 소요되는 비용을 정부가 지원하는 것을 검토할 필요가 있다.

나. 시설 보조

1) 현황 및 문제점

영유아보육법에서 시설 보조금 지원에 적용되는 조항은 제36조 비용의 보조 등과 제40조 비용 및 보조금의 반환명령, 그리고 동법 시행령 제24조 비용의 보조이다.

63) 서울시 각 구가 구 보육정책위원회를 통하여 상한액을 책정한 액수를 보면 입소료는 다른 시·도에 상대적으로 적지만, 현장학습비와 특기적성비 기준은 높다. 가장 액수가 높은 구는 광진구이다. 광진구의 경우 구립시설은 현장학습비 연 180,000원, 특기적성비 월 60,000원으로 정하였으나, 민간시설의 연간 현장학습비는 250,000원, 월 특기적성비는 200,000원으로 책정하였음.

제36조와 동법 시행령 제24조에서는 국가나 지방자치단체가 보육사업에 드는 비용의 전부 또는 일부를 보조하도록 규정하고 있는 바, 보육시설에 대한 지원이 여기에 포함된다. 보육시설의 설치, 증·개축 및 개·보수비, 보육교사 인건비, 교재·교구비, 보육정보센터의 설치·운영비, 보수교육 등 종사자 교육훈련 비용, 장애아보육 등 취약보육 실시비용, 그 밖에 차량운영비 등 보건복지가족부장관 또는 당해 지방자치단체의 장이 보육시설 운영에 필요하다고 인정하는 비용으로 보육관련 비용지원의 법적 근거는 충분하다.

한편 영유아보육법 제40조에서는 정부로부터 지원받은 비용 및 보조금의 반환 조건을 명시하고 있다. 이는 시설 운영이 정지·폐쇄 또는 취소된 경우, 사업 목적 외의 용도에 보조금을 사용한 경우, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부받은 경우, 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반한 경우 등이다.

영유아보육법의 관련 조항을 보면 보육시설에 대한 지원 근거 조항은 충분하며, 사실상 보육시설에 상당히 많은 항목의 지원이 가능하다. 그러나 비용지원 내역을 보면, 이러한 여러 항목의 보조금의 대상은 대부분 국공립, 법인, 법인외, 영아·장애아 전담시설 등 정부지원시설에 제한된다. 시간연장형 보육시설 등으로 지정받은 일부 보육시설을 제외한 민간·가정보육시설에 지급되는 보조금은 영아 기본조금과 시설규모에 따라 연간 50만원에서 최대 120만원까지 지급되는 교재·교구비에 불과하다. 이 중 영아 기본보조금은 사실상 이용자에 대한 보조금으로, 특히 보육서비스 이용권 제도가 도입되면 시설에 대한 직접 지원형태에서 이용자에 대한 지원형태로 바뀌게 될 것이다. 따라서 정부지원시설을 제외한 대다수 민간(가정)보육시설에 대한 정부의 지원은 매우 제한적으로 이루어지고 있음을 알 수 있다.

이러한 현실에서 영리추구를 목적으로 하는 민간(가정)보육시설과 정부지원시설 간의 서비스 질의 격차는 점차 커질 수밖에 없으며, 대다수의 민간보육시설들은 정부가 정한 표준보육료 외에 여러 가지 명목으로 추가 비용을 받음으로써 보호자의 보육비용 부담이 증가하고 있다.⁶⁴⁾

2) 국내 사례

사회서비스를 제공하는 시설들은 대부분 정부의 비용보조를 받고 있으나, 보조금

64) 문제는 이러한 민간(가정) 보육시설이 차지하는 비율이 매우 높다는 점으로, 2008년 현재 전체 시설 수의 90%에 육박하며, 보육아동 수도 전체 보육아동의 76%나 됨. 즉, 대다수의 아동들이 이용하는 보육시설들이 정부의 지원을 거의 받지 못하고 있으며 이로 인해 보육서비스의 공공성과 질을 담보할 수 없는 상황이라고 볼 수 있음.

의 액수와 전체 운영비 중 차지하는 비율은 시설 유형마다 다양하다. 보육시설 관련 제도는 유치원과 자주 비교되며, 특히 유사하게 높은 비율을 차지하고 있는 민간 기관에 대한 지원은 매우 민감하게 상호간 비교의 대상이 되곤 한다.

유아교육법의 관련 조항들을 보면, 제26조 비용의 부담 등 제3항에서는 ‘국가 및 지방자치단체는 대통령령이 정하는 바에 따라 사립유치원의 설립 및 유치원교사의 인건비 등 운영에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 보조한다’고 규정하고 있으며, 여기에는 사립유치원 설립비, 교사 인건비 및 연수경비, 교재·교구비 등이 포함된다. 또한 유아교육법 제27조 및 동법 시행령 제33조에 따라 종일제를 운영하거나 법정 수업일수를 초과하여 운영하는 유치원에는 교육환경개선비, 인건비 및 교재·교구비 등을 지원하도록 규정하고 있다.

이처럼 동일한 취학 전 아동을 대상으로 하는 유아교육법의 경우, 사립유치원에 대해서도 설립비, 교육환경개선비, 인건비, 교재·교구비 등을 지원하도록 규정하고 있어 영유아보육법과 대조를 보인다.

3) 관련 연구 및 의견

국공립시설의 경우 정부가 교사 인건비를 지원하고 있는데 반하여 민간보육시설은 운영비의 대부분을 보육료에 의존하고 있어서, 이러한 격차를 해소하기 위한 노력의 일환으로 영아 기본보조금이 도입되었다. 그러나 유아의 경우는 이러한 지원의 미도입으로 시설유형간 격차가 크게 남아 있다. 이러한 문제의 해결방안으로 공공보육시설을 확대하는 한편, 민간시설에 대해서는 지원을 늘리되 지도감독의 강화를 통하여 공적 기능 강화하자는 의견들이 많다. 서울형 어린이집도 이러한 경향의 반영으로 볼 수 있다. 보육서비스의 제공을 민간보육시설에 지나치게 의존함으로써 인해, 보육현장에서는 이윤을 남기려는 일부 민간시설의 정원초과 행위, 이용아동에 대한 저급한 환경 및 서비스, 자질 낮은 종사자 채용 등 보육서비스의 질적 수준과 관련된 다양한 문제들이 나타나고 있기 때문이다(김선자 외, 2005).

3) 외국 사례

외국의 경우도 공급자에 대한 보조금 지원이 국공립시설을 중심으로 이루어지는 마찬가지이다. 북구를 중심으로 하는 사회민주주의형 보육국가는 대부분의 경우 사립시설의 경우라도 부모협동 등 비영리 시설이므로 공립시설과 동일하게 지원한다. 개인 영리시설에 대해서는 공급자 보조금은 거의 없거나 매우 제한적이고, 부모

보조금이 주된 지원 정책으로 채택된다.

그러나 외국 선진국가들의 공립시설 보육률은 높다. 대표적으로 프랑스 3세 이상 유아학교는 99%이고, 스웨덴 보육교육시설 퍼르스콜라 87%, 덴마크는 유아 학교의 70%, 이탈리아는 유아학교의 55.2%, 노르웨이는 영유아 보육교육기관의 47%가 공립이다(OECD, 2006). 수요자보조금 지원국가로 분류되는 영국도 3~4세는 하루 2.5시간씩 연 33주 무상보육을 실시하는데 기관 이용아동 중 3세아는 46%, 4세는 70%가 공립학교를 이용하고(OECD, 2006), 호주의 경우도 종일제 보육시설의 경우 지역 사회에 기반을 둔 보육시설이 전체 시설의 27%는 된다. 많은 국가에서 대다수의 아동들이 국공립시설을 이용하고 있다는 점에서 우리나라와 차이가 있다. 따라서 보육시설에 대한 재정지원 방식을 설계할 때에는 외국과 우리나라의 이러한 차이를 고려해야 할 것이다.

4) 대안

현재 대다수의 아동들이 민간(가정)보육시설을 이용하고 있는 보육현장의 현실과 국공립시설 중심의 재정지원 방식을 고려했을 때, 보육시설에 대한 지원을 통해 보육서비스의 질을 높이고, 보육의 공공성을 확보할 수 있는 방안은 대략 두 가지로 압축된다.

첫째는 국공립시설을 확충하여, 대다수 아동들이 국공립시설을 이용할 수 있도록 하는 방안이고 둘째는 민간시설에 대한 재정지원과 동시에 관리감독을 강화하는 것이다. 현재 국공립시설의 비율이 5% 정도에 불과하기 때문에 첫 번째 방식으로 보육서비스의 질을 높이기에는 시간적으로 많은 부담이 작용한다. 그러나 앞으로 보육예산이 계속 확충될 것이라는 장기적 안목에서 본다면 일정 부분까지는 공공인프라를 갖추어 민간과 균형을 이루도록 도모하는 것이 바람직하므로 이러한 방향을 향하여 지금부터라도 꾸준히 노력할 필요가 있다.

두 번째 방안은 정부의 민간보육시설에 대한 재정지원을 강화하는 대신, 이에 수반되는 철저한 관리감독을 통해 민간보육시설을 이용하는 아동에게도 국공립시설과 질적으로 동일한 보육서비스가 제공되도록 관련 법령을 재정비해야 할 것이며, 강력한 정부의 지도 감독 조치가 마련되어야 한다.

또한 보육료에 포함되는 항목을 명백하게 밝히고 정부의 지원금도 홍보해서 부모들이 충분하게 인식하도록 하여야 한다. 보육료 이외의 필요경비도 구체화하여 전국에 동일하게 적용하는 것이 바람직하다.

다. 보육서비스 이용권

1) 현황 및 문제점

영유아보육법 제34조에서 ‘국가나 지방자치단체는 「국민기초생활보장법」에 따른 수급자와 보건복지가족부령으로 정하는 일정소득 이하 가구의 자녀 등의 보육에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 부담하여야 한다’고 규정하고 있고, 이러한 근거 하에서 만 0~4세 아동의 보육료는 부모 소득계층별로 차등지원되고 있고, 만 5세아 보육료는 일정소득 이하는 전액 지원이며, 장애아 무상보육, 두자녀 이상 보육료 지원 등이 실시되고 있다. 새정부는 현재 차상위 이하, 만 5세아, 장애아에 한정된 보육료 전액지원을 연차적으로 확대하여 부모의 보육비용 부담을 경감하겠다는 의지를 밝히고 있다.

보육시설에 다니는 아동들에 대한 정부의 비용보조는 시설을 이용하는 지원대상 아동 수에 따라 정부가 시설에 직접 비용지원을 하는 형태로 이루어져왔다. 이러한 방식의 비용보조에 대하여 그동안 구체적인 방법은 명시되지 않았으나, 엄밀히 말해 바우처의 한 형태인 묵시적 바우처라고 볼 수 있다.

이처럼 기존의 차등 보육료 지원은 영유아를 양육하는 가족에 대한 지원임에도 불구하고, 부모를 통하지 않고 정부로부터 시설로 직접 비용이 이전됨으로써, 영유아보육법 제36조⁶⁵⁾에 명시된 보육시설에 대한 비용보조와 구별되지 않고 있다. 따라서 부모들의 입장에서는 정부지원에 대한 수혜체감도가 낮고, 정보부족으로 인해 정부지원 대상자인지도 인식하지 못하여 수동적으로 대응하게 되는 경우가 많았다. 또한 어린이집에서는 보육료 신청과 관련된 행정업무가 증가하고, 정부 입장에서는 예산지원과 관련된 각종 규제 생산 및 관리업무가 과증되는 현상이 발생하였다.

정부는 이러한 문제점을 개선하기 위하여, 기존에 시설에 대한 직접지원 형태로 이루어졌던 묵시적 바우처를 2009년부터 명시적 전자바우처 형태로 전환할 예정이다. 즉, 전자바우처 형태의 보육서비스 이용권 제도가 2009년 시범사업을 거쳐 9월에 도입될 예정이다. 이는 영유아 부모에게 어린이집을 이용할 수 있는 전자카드를 발급하여 부모들이 쉽고 편리하게 어린이집을 이용토록 개편하는 것으로, 부모는 정부의 지원내용을 알 수 있어 보육료 수혜에 대한 인지도가 증가하고, 보육시설과

65) 영유아보육법 제36조에서 국가나 지방자치단체는 보육시설의 설치, 보육교사(대체교사를 포함한다)의 인건비, 초과보육에 드는 비용 등 운영 경비 또는 보육정보센터의 설치·운영, 보육시설종사자의 복지 증진, 취약보육의 실시 등 보육사업에 드는 비용의 전부 또는 일부를 보조한다고 규정함.

지자체는 보육료 신청·지급과 관련된 행정업무 부담이 해소될 것으로 기대된다.

이를 위한 법적 조치로 2008년 12월 개정된 영유아보육법 내에 제34조의3 보육서비스 이용권 조항을 신설하여 보육서비스 이용권 제도 도입의 법적 근거도 마련하였다. 앞으로 보육서비스 이용권 제도 시행에 맞추어 시행령과 시행규칙에 필요한 조항들이 마련되고 기존 조항들이 필요시 수정되어야 할 것이다. 특히, 제도 도입의 중요한 쟁점 가운데 하나인 이용권 사업자 선정 기준이나 이용권 이용 자격자 선정을 위한 재산 및 소득조사의 근거규정을 마련하고 이용권의 허위사용을 방지하기 위한 실효성 있는 조항들이 반드시 명시되어야 할 것이다.

2) 국내 사례

보건복지부에서는 이미 2007년 4월, 노인돌보미, 장애인 활동보조, 산모 및 신생아 도우미, 지역사회서비스 혁신사업 등 사회서비스 4대 사업에 전자바우처를 도입한 바 있다.

이러한 전자바우처 제도의 실행은 사회복지사업법 제2조⁶⁶⁾ 및 제33조의 7, 동법 시행규칙 제19조의 4의 사회복지서비스 이용권에 근거한다. 사회복지사업법 제33조의 7에서는 보호대상자에 대한 보호는 현물 제공을 원칙으로 하되, 국가나 지방자치단체 외의 자가 제1항의 보호를 실시하게 하는 경우에는 보호대상자에게 사회복지서비스 이용권을 지급하여 보호를 받을 수 있도록 규정하고 있다. 또한 사회복지서비스 이용권에 관련된 내용을 보다 구체적으로 명시한 사회복지사업법 시행규칙 제19조의 4의 각 항에서는 ① 사회복지서비스 이용권의 지급대상에 대한 기준 및 이용권 지급대상자의 결정, ② 사회복지서비스 이용권으로 이용할 수 있는 사회복지서비스의 유형, ③ 이용권을 받고 보호를 실시하는 기관 또는 단체의 선정과 공고, ④ 이용권의 지급 및 이용권 관련 정보의 제공, ⑤ 보호실시기관의 비용청구, ⑥ 보호실시비용의 지급 및 정산업무를 수행하는 기관의 지정과 보호실시비용의 예탁 등에 대한 내용을 다루고 있다.

그러나 현재 사회서비스바우처관리법(안)이 입법예고되어, 향후 사회복지사업법 제33조의 7을 대체할 예정이다. 사회서비스바우처관리법(안)의 적용범위는 현재 정부조직법 제33조에 따라 보건복지가족부 장관이 관장하는 분야의 사회서비스 중 사회서비스 바우처를 통하여 제공되는 서비스이다. 현재 정부조직법 제33조 제1항에

66) 사회복지사업법 제2조(정의)에서는 영유아보육법에 의한 사업을 사회복지사업의 하나로 규정하고 있음.

서는 보건복지가족부에 대하여 “보건복지가족부장관은 보건위생·방역·의정·약정·생활보호·자활지원 및 사회보장, 아동(영·유아 보육을 포함한다)·청소년·노인·장애인 및 가족에 관한 사무를 관장한다”고 규정하고 있어, 보육서비스를 포함함을 명시하고 있다. 또한 사회서비스바우처관리법(안) 제4조 다른 법률과의 관계에서는 ‘사회서비스바우처의 관리 등에 관하여 다른 법률에서 정한 경우를 제외하고는 이 법을 따른다’고 규정하고 있어, 보육서비스 이용권은 영유아보육법에 별도의 규정이 없다면 사회서비스바우처관리법(안)의 적용 대상이 될 수 있다. 개정된 영유아보육법의 제34조의3 보육서비스 이용권에서는 보육서비스 이용권에 관하여 필요한 사항을 보건복지가족부령으로 정하도록 하고 있어, 보육서비스 이용권에 관한 사항은 영유아보육법 및 시행규칙에 의해 규정될 예정이나, 동일하게 바우처를 통하여 제공되는 사회서비스라는 점에서, 사회서비스바우처관리법(안)은 보육서비스 이용권과 매우 밀접한 관련이 있을 것으로 보인다.

사회서비스바우처관리법(안)의 주요 내용을 살펴보면, 크게 세 가지로 구분된다. 첫째, 사회서비스바우처의 발급 및 이용에 관련된 조항으로는 안 제7조~9조, 제14조에 해당하는 것으로 사회서비스바우처 활용을 위한 계획수립, 사회서비스바우처의 신청 및 발급, 사회서비스바우처의 양도·판매의 금지, 부정사용 금지 등 사용자 준수사항 등을 포함한다고 규정하였다. 둘째, 사회서비스바우처 사업자와 관련된 내용으로 안 제15조와 제17조는 사회서비스바우처에 의한 거래를 하고자 하는 자는 보건복지가족부 장관이 정하는 요건을 갖추어, 지정기관에 사업자 지정을 신청하여야 하며, 지정 사업자는 사회서비스바우처 사용자에 대한 부당차별 금지, 사회서비스바우처 이용의 본인 확인, 사회서비스바우처 수수료의 사용자 부담 금지 등의 준수사항을 지켜야 한다고 명시하였다. 마지막으로 사회서비스바우처 활성화를 위한 기반 조성과 관련된 내용들이 안 제22조~제27조에 걸쳐 기술되어 있다. 여기에는 사회서비스바우처의 발급, 관리 및 비용 지급 등의 업무를 효율적으로 수행하기 위한 전담기관이나 위탁기관의 설치, 전자적 관리를 위한 기반 조성, 사회서비스바우처를 통하여 제공되는 사회서비스의 품질수준 제고와 서비스 사용자의 보호를 위한 품질기준 설정 및 평가, 종사자 자질향상을 위한 교육훈련 실시 등의 내용이 포함된다.

사회서비스바우처관리법(안)에 담긴 이러한 내용들은 보육서비스 이용권의 관리를 위해서도 공통적으로 필요한 부분들을 상당부분 포함하고 있다. 그러나 보육서비스는 기타 사회서비스와 구별되는 보육서비스만의 고유한 특성을 갖고 있으므로,

제도 도입에 따른 혼선을 줄이고 효과적인 제도운영을 위해 영유아보육법 내에 보육서비스의 특성을 반영한 보육서비스 이용권 관련 규정들을 구체적으로 명시하는 것이 필요하다.

3) 외국 사례

보육서비스에 대해 명시적 바우처를 이용하고 있는 사례는 주로 영미권에서 찾아볼 수 있다.

미국의 보육바우처는 식품바우처를 제외하고는 연방예산의 가장 큰 지출항목을 차지해왔다. 미국 보육바우처의 법적 근거는 지난 1988년 '가족지원법(Family Support Act)'에 의한 보육 관련 AFDC/JOBS, Transitional Child Care 등 2개의 기금도입을 시작으로 구축되었다(정광호, 2006). 질 높은 보육서비스에 대한 욕구에 대응하여 미 의회는 1990년 공법 101-508, 총괄예산조정법(the Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990: OBRA 90)의 5082항으로서 육아발전지원금법(Child Care and Development Block Grant Act of 1990)'을 제정하였으며, 이 육아발전지원금 제도는 미국 전역에서 이용가능한, 저렴하고 질 높은 보육서비스(availability, affordability, and quality of child care)를 증가시킴으로써 가족들을 지원하기 위한 것이다. 이 법에 따라 모든 주에서 바우처 제공을 의무화하였으며, 주정부는 육아를 위해 부모들에게 현금, 수표 등으로도 지원이 가능하도록 하였다. 이후 1996년, 미국의 복지개혁인 '개인책임 및 근로기회회복법(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act: PRWORA)에 의해 기존의 복지제도인 AFDC(Aid to Families with Dependent Children)가 TANF(Temporary Aid to Needy Families)로 대체되면서, AFDC 체제 하에서는 AFDC에 가입되어 있는 가구, AFDC를 떠나려 하는 저소득층 가구, 보육보조 없이는 일할 수 없어 결국 AFDC에 의존할 수밖에 없는 저소득 근로자층, 저소득층 보육서비스 향상을 위한 기금 등 서로 다른 4개의 프로그램에 의해 지급되었던 보육보조금 지원이 TANF의 도입과 더불어 하나의 보육지원 프로그램(Child Care and Development Fund: CCDF)으로 확대 개편되었다(조병구·조운영·김정호, 2007). 따라서 미국의 보육바우처는 연방법인 '개인책임 및 근로기회회복법(PRWORA)'에 근거한 '육아지원기금(CCDF)' 프로그램에 의해 규제를 받고 있으며, 바우처 제도의 구체적인 운영은 주에 따라 다양하게 이루어지고 있다.

영국⁶⁷⁾에서는 조세제도와 연계한 아동보육바우처 제도를 채택하고 있다. 영국의

보육바우처는 예비세금감면(pre-tax deduction)의 일종으로 조세정책을 통하여 기업으로 하여금 일하는 부모가 보육비를 절감할 수 있도록 도와주는 제도의 하나이다.⁶⁸⁾ 고용인과 고용주가 계약에 의하여 급여에서 삭감(salary sacrifice)하고 이에 상응하는 액수 이상을 보육바우처로 받는 제도로, 보육바우처는 급여명세표와 함께 받거나 이메일로 받아 보육서비스 제공자에 제출할 수 있으며, 심지어 고용인이 보육서비스 제공자에게 직접 보내기도 한다. 서비스는 보육시설, 유아원, 유치원, 탁아소, 보모, 아기 돌보미, 방과 후 클럽, 휴일이나 주말의 놀이활동 클럽 등과 같이 다양한 서비스가 모두 적용되며, 아동연령은 16세까지 적용된다.

보육바우처를 받는 근로자는 일주 당 55파운드, 매달 243파운드까지 보육바우처로 받을 수 있는데, 보육바우처에 해당되는 비용은 소득세, 국가보험금에서 면제되어 세율 적용에 따라 1년에 한 부모당 각각 1,195파운드까지 혜택을 받을 수 있다. 기본 세율 부담자는 1년에 904파운드까지 절약되며, 높은 세율 부담자는 연간 1,195파운드까지 절약이 가능하다. 한편, 고용인에게 국가보험 분담금을 부과하지 않으므로 고용인이 보험 분담금의 12.8%까지 절약할 수 있다(HM Revenue & Customs, 2009⁶⁹⁾).

이러한 보육바우처 제도는 대체로 회사를 통하여 실시되는데, 아코르 서비스(Accor Service)의 예를 들 수 있다. 이 회사는 현재 전세계 40개국에서 사업을 하는 기업으로 가입자 수가 49만 회사 및 기관, 3200백만 이용자, 120만 서비스 제공자에 달하며, 사업 중의 하나가 보육바우처 사업이다. 1989년에 처음으로 영국에 보육바우처 사업을 실시하였고 2003년 'Direct Stored Value System'을 도입함으로써 전자 형태의 바우처를 시행하였다(아코르서비스, 2008)⁷⁰⁾. 전자바우처도 종이 바우처와 마찬가지로 수혜 대상 예정자가 서비스를 신청할 경우에 수혜 대상 예정자의 급여의 세액 수준과 기관 이익 수준에 따라 결정된다. 서비스 동의, 계약 개정, 관할 세무서의 통지 및 등록 등 심사 절차가 끝난 후, 수혜 대상 예정자의 요구에 따라 수혜 장소 및 지불액이 결정된다. 이용자는 아코르 서비스 홈페이지를 통하여

67) 외국 사례 중 영국의 보육바우처와 관련된 내용은 이재원(2008)에서 발췌한 것임.

68) 영국은 고용주의 근로자 보육 지원 방안으로 고용 취업보육수당, 보육비, 교육비 지원을 장려하였는데 이들은 소득세 및 국가보험금 산정 기준에 포함됨. 그런데 2005년부터 보육바우처, 계약에 의한 위탁 보육, 사업장 유아원 설치 및 운영하여 근로자를 지원하는 경우에는 소득세 및 국가보험금 산정기준에 포함하지 않고 있음. 2006년 조사 결과 2.5%의 기업이 근로자의 보육 지원제도를 채택하여, 36%의 근로자가 혜택을 받는 것으로 나타남.

69) <http://www.hmrc.gov.uk>

70) <http://www.accorservices.co.uk>

개인 정보를 입력하고, 자신에게 맞는 서비스를 요청하면⁷¹⁾ 서비스가 제공된다. 사회서비스 제도 이용을 원하는 피고용인들은 직접 아코르 서비스에 등록하거나 고용주들에 의하여 가입할 수 있다. 서비스 등록 후에 서비스 이용을 선택한 피고용주들에게는 이용자들이 연락할 수 있는 아동보육담당자의 목록, 개인의 고유 ID와 개인 계좌번호가 인쇄된 개별 회원 카드, 그리고 제도 안내 편지가 배달된다. 작업 규정이 명시되어 있는 본인 부담금 내역은 전산 시스템 혹은 ARS를 통하여 이용자가 선택한 아동보육 서비스 제공자가 직접 작성하며, 아동보육 서비스 제공자에게 영국 금융거래 전자처리 시스템(Bankers' Automated Clearing Services: BACS)를 통하여 임금이 지급된다(이재원, 2008).

4) 관련 연구 및 자료

바우처 관련 연구로 정광호(2006), 유한욱(2006) 등의 연구는 바우처제도에 대한 원론적인 소개와 외국의 바우처 제도 전반에 관한 사례를 다루었고, 최근 유희정 등(2008)이 보육서비스 이용권 도입에 관하여 시설장, 학부모, 전문가들의 의견을 조사하였다. 이러한 연구들은 보육서비스 이용권의 구체적 내용의 윤곽이 제시되기 전의 연구로 보육서비스 이용권보다는 일반적 바우처 방식을 다루고 있다.

보육서비스 이용권과 관련하여 직접적인 쟁점을 다룬 연구로는 이재원(2008)의 연구로, Roi 분석을 통하여 정부가 도입하고자 하는 보육전자 바우처를 이용한 전달체계의 효율성을 측정하였다.

5) 대안

보육서비스 이용권은 사회서비스바우처관리법(안)의 적용을 받을 수도 있으나, 보육서비스의 수혜대상이 매우 광범위하고, 예산이 매우 크며, 일반 바우처사업과는 다른 보육의 특성이 있으므로 영유아보육법에 보육서비스 이용권에 관한 구체적인 내용들이 명시되어야 한다.

이에 보육비용 지원 대상자 선정에 필요한 보육료 신청 자격 및 절차의 명확한 규정이나 이와 관련하여 재산 및 소득조사 등을 위한 근거조항 이외에, 보육서비스 이용권 제도 시행 과정에서 중요한 쟁점이 되는 카드단말기 대여와 카드이용 수수료의 문제, 카드발급 부적격자에 대한 지원문제, 인터넷 결제 가능여부 등 부모의

71) 이 과정은 DSV라고 불리는 아동보육바우처 시스템(Childcare Vouchers System)에 업로드하는 과정임.

보육서비스 이용권 사용에 있어서의 편의성 등이 영유아보육법 및 시행령과 시행규칙에 명시되어야 할 것이다. 이와 더불어, 보육서비스 이용권 도입과 관련하여 추후 발생할 수 있는 이용권 부정사용 등과 같은 부작용에 대해서도 관련 규정을 통해 선제적으로 대처하려는 노력이 필요하다.

라. 아동양육수당

1) 현황 및 문제점

2008년 영유아보육법 개정으로 보육시설을 이용하지 않는 아동에게 양육수당을 지급할 수 있는 근거 규정을 마련하고 2009년 보육예산을 확보하였다. 따라서 2009년 7월부터 보육시설에 다니지 않는 차상위계층 이하 0, 1세 영아는 월 10만원의 수당을 받게 된다.

2) 국내 사례

현재 중앙정부의 보편적 현금 지원제도는 없고, 한 부모 가정 자녀 양육수당, 입양 자녀 영육수당과 같은 특정 집단을 대상으로 하는 수당제도만 채택하고 있다.

한부모가족지원법 제5조 및 동법시행규칙 제3조 母 또는 父와 만 18세미만(취학 시 만 22세미만)의 자녀로 이루어진 가정(세대)이 2008년도 저소득 한부모가족 선정 기준을 충족 시에 지원대상 가구로 선정하고, 지원대상자로 결정된 저소득 한부모가족의 만 8세미만의 아동에 수당을 지원한다. 대상자 선정 기준은 2008년 4인 가족으로 소득인정액 기준은 1,645,600원이고 수당은 월 5만원이다.⁷²⁾

다음으로 입양자녀 양육수당은 13세 미만의 아동을 입양한 국내입양가정에 제공된다. 입양촉진 및 절차에 관한 특례법 제23조로 국가 및 지방자치단체는 입양기관의 알선을 받아 입양된 장애아동 등 입양아동의 건전한 양육을 위하여 필요한 경우에는 대통령령이 정하는 범위 안에서 양육수당·의료비 그 밖의 필요한 양육보조금을 지급할 수 있다고 정하고 있다. 시행령 제10조 및 시행규칙 제19조로는 지급절차를 정하고 있다. 이는 입양기관을 통하여 입양된 아동만 해당되며 민법에 의한

72) 이 제도는 한 부모 가정 자녀의 경우 초등학교 입학 전 아동에게 2001년부터 하루에 우유값 500원을 적용하여 월 16,000원을 지원하다가 2005년부터 50,000원으로 증액되어 현재에 이르고 있다.¹⁾ 수급 아동 수는 한 부모 가정의 증가와 더불어 2004년 17,000명, 2005년 21,000명, 2006년 31,000명으로 증가하였음.

입양아동은 지원대상이 아니다. 지원금은 2008년 기준으로 월 10만원이다. 또한 입양된 장애아동으로 장애인복지법 제2조의 규정에 의한 장애인에 해당하는 아동, 분만시 조산·체중미달·분만장애·유전 등으로 질환을 앓고 있는 아동, 입양당시 장애 또는 의료적 문제가 없었으나 선천적 요인으로 인해 장애 또는 질환이 발생한 아동에게는 장애아동수당을 지원한다. 입양아동이 18세를 초과되더라도 고등학교에 재학 중인 때에는 졸업시까지 지원이 가능하다. 지원금은 2008년 기준으로 월 55만 원원이다.

3) 외국 사례

가) 핀란드: Child Home Care Allowance

핀란드에서는 영아기 자녀의 보육을 위해서 부모는 공공보육시설을 이용하는 대신 아동 가정양육수당을 선택할 수 있다. 이러한 핀란드의 가정양육수당은 전체적인 보육지원 방식의 하나이므로 이를 제대로 이해하기 위해서는 핀란드 전체의 양육관련 휴가와 보육지원 체계를 살펴볼 필요가 있다.

핀란드는 자녀가 출생하면 105일⁷³⁾간의 출산 휴가와 158일의 부모휴가가 주어진다. 부모휴가는 다산아 출산시 아동당 60일이 연장된다. 아버지는 어머니의 출산 휴가 기간 동안 18일을 아버지 휴가로 사용할 수 있고, 이 기간 동안 수당을 받는다. 출산휴가와 부모휴가 수당은 최소액이 15.2유로이나 모두 소득수준과 연계된다. 이는 조세 대상에서 제외된다.

부모들은 부모휴가(parental leave)가 끝나고 나면, 아동 양육과 관련하여 몇 가지 선택이 가능하다. 1973년 아동보육법으로 지방정부가 보육서비스를 제공하여야 할 책임을 명시하였고, 1990년에 만 3세 이하 아동에 한하여 공공 보육서비스를 이용하거나 아동을 가정에서 양육하고 가정양육수당을 받거나 선택할 수 있도록 하였으며, 1996년에 보육서비스를 취학전 아동으로 확대하였고, 1997년에 사립보육시설에 다니는 아동에게 사립보육수당을 지급하는 정책을 채택하였다. 핀란드 육아휴직은 무급이다. 그러나 육아휴직을 하고 아동을 공공보육시설에 보내지 않으면 양육수당이 지원된다.

핀란드 보육체계는 공보육체계로 지방정부가 비용의 85%를 지원한다. 보육료 상한선도 책정되어 있어서 2005년 기준으로 첫째아 200유로, 둘째아 180유로, 그 이상

73) 일자 계산은 일요일을 제외하고 1주일을 6일로 계산함.

아 40유로이다. 한편 사립보육서비스를 받는 경우에는 기본 수당이 137.33유로에다 소득 등에 따른 가산금이 추가되는데 가산금의 최고 액수는 134.55유로이다. 아이가 유치원에 다닐 경우에는 기본이 58.78유로이고 추가액은 그 반 정도가 된다.

고용이 보장되는 육아휴직은⁷⁴⁾ 자녀가 3세가 될 때까지 신청할 수 있는데 육아휴직은 무급이지만, 이 때 자녀를 본인이 직접 양육하기를 원할 경우 아동양육수당을 받을 수 있다. 이외에도 3세미만 혹은 취학연령의 자녀를 위한 시간제 육아휴직(part-time child care leave) 제도도 있고, 이 기간 동안 부분적 아동양육수당을 받을 수 있다. 아동양육수당 지불 조건은 부모 직접 양육이 아니고 공적, 사적 보육서비스 미이용이다. 따라서 부모가 아닌 보육모를 이용할 경우에도 지불한다.

〈표 IV-6-2〉 주당 공공보육시설 이용시간별 영유아 현금수당 규모(2006)

단위: %, 가구

구분	부모휴가수당	가정양육수당	공공보육시설	공공가정보육	사립보육	기타	계
3세 미만	28.9	41.5	11.7	11.1	2.4	4.4	100.0
7세 미만	12.5	25.8	32.4	13.4	3.8	12.1	100.0

자료: 핀란드 사회보장부(2006). Finland's Family Policy <http://www.stm.fi>.

금액은 모든 수급자에게 동일한 기본 금액 이외에 가족규모나 월급에 따라 금액이 추가된다. 2006년도 현재 아동양육수당비는 매달 294.28유로이다. 3세이하 자녀가 한 명 더 있으면 84.09유로가, 미취학 자녀가 있으면 50.46유로가 추가된다. 소득에 따라서 추가되는 금액은 한명의 자녀에게만 지급되는데, 매달 168.19유로이다. 주당 근로시간이 30시간 미만인 단축형 부분 육아휴직의 경우는 월 70유로를 받는다. 아동양육수당은 출산 및 부모 휴가 수당과 다르게 조세 대상 수입으로 사회보험기관(Social Insurance Institution)에서 지불한다. 아동을 돌보는 사람에게 직접 지불된다.

나) 노르웨이: Cash benefit for parents with small children

노르웨이에서도 부모에게 자녀를 직접 양육할 권리를 보장하기 위해 자녀양육을 위한 현금수당제도를 1998년부터 시행하고 있다. 이 제도를 규정한 법은 일명 현금수당법(Act No. 42 of 26 June concerning Cash Benefit for Parents with Small Children)이다. 이 법의 목적은 어린아이를 돌보는 부모의 권리 관점에서 아이를 양

74) 부모가 동시에 육아휴직을 받을 수는 없음.

육하는데 더 많은 시간을 갖도록 돕고, 아이들을 돌보는데 있어서 보육시설에 보낼지 부모가 직접 돌볼지를 선택할 수 있는 자유를 주기 위해 시작되었다. 지원 대상은 1~3세 아동으로서 국가가 운영비를 지원하는 보육시설에 등록하지 않는 경우로 최대 23개월까지 받을 수 있다. 입양아동은 취학전까지로 연장된다.

이 수당은 국가가 지원하는 보육시설을 주당 33시간 미만으로 시간제(part-time)로 이용하는 경우에도 차등하여 받을 수 있다.

〈표 IV-6-3〉 주당 공공보육시설 이용시간별 영유아 현금수당 규모(2007)

단위: %, 가구

구분	미이용	8시간 이하	9~16시간	17~24시간	25~32시간	33시간 이상
비율	100	80	60	40	20	0
연 지원액(NOK)	39,639	31,704	23,784	15,852	7,932	-

자료: 노르웨이 아동평등부(2007). The Rights of Parents with Small Children.

<http://www.regjeringen.no>.

현금수당금액은 국회(the Storting)가 정하며 비과세 대상이다. 2007년도 기준으로 공공보육시설 미이용 아동은 39,639 NOK(월 412유로)를 국가로부터 지원받는다.⁷⁵⁾

이 수당은 아동법(the Children's Act)에 근거하여 부모가 합의하여 나누어 받을 수 있다. 그러나 합의가 안 될 경우 아동과 함께 사는 사람에게 지불된다.

4) 관련 연구 및 논의

그 동안의 관련 연구와 논의를 개념 등 네 가지로 나누어 살펴보고자 한다.

가) 양육수당의 개념

우리나라가 채택한 양육수당은 핀란드와 노르웨이의 양육수당과 같은 성격의 제도이다. 두 국가는 정부가 공공보육서비스를 제공하여야 할 의무가 있음을 전제로 이를 이용하지 않을 경우에 선택권을 존중하여 이에 상응하는 현금을 지원하는데, 우리의 경우도 보육서비스 이용에 대한 가정의 선택권을 존중하는 측면이 있다.

부모의 근로를 반드시 전제로 하지는 않는다는 점에서 노동 참여를 전제로 초기 양육기에 부모가 개별가정에서 아이를 직접 양육할 경우에 휴직중인 부모에게 지급

75) <http://www.norway.org.uk>(2008. 7)

하는 전통적인 의미의 자녀양육수당이나 육아휴직수당(홍승아, 2005)과는 차별된다.

아동양육수당과 가장 혼동을 일으키고 있는 제도가 아동수당(child benefit 또는 child allowance)인데, 이 둘은 목적이나 개념 등에 차이가 있다. 아동수당은 서비스 비용 지원과는 관계없이 아동을 양육하고 교육하는 데 드는 비용을 보조하기 위해 가족에게 지급되는 급여로 여러 나라에서 가족수당(family allowance 또는 family benefit)이라는 명목으로 지급된다.⁷⁶⁾

우리나라의 양육수당은 부모의 근로를 전제로 한 전통적 양육수당이 아니고, 보육서비스 지원의 대체 수단이다. 그런데 서울특별시의 셋째아 양육수당 지급방식⁷⁷⁾은 아동수당의 병급조정 형태로 이해할 수 있어서, 양육수당이 장기적으로는 아동수당으로 가는 중간단계가 될 수 있을 것이다.

나) 양육수당의 경제활동참여 저해 가능성

부모의 근로를 반드시 전제로 하지는 않는다는 점에서 노동 참여를 전제로 하지는 않지만, 부모가 직접 아동을 돌보는 경우에 비용을 지원한다는 점에서 여성 경제활동 참여를 저해할 가능성이 있다는 비판을 받는다. 여성을 전통적인 자녀양육자로 설정하고 노동시장에서 가정으로 회귀시키는 기제로 작동할 수도 있다는 것이다. 그러나 양육수당제도를 채택하고 핀란드의 여성경제활동참가율은 결혼과 출산 연령대라 볼 수 있는 20대 후반 77.4%, 30대 중반 80.4%, 30대 후반 85.0%로 상당히 높으며, 출산과 육아로 인한 노동시장으로부터의 퇴출현상이 거의 없는 역U곡선을 나타내고 있다.

따라서 아동양육수당제도 자체가 부정적 영향을 미치지 않도록 하기 위해서는 여성의 일·가정 양립을 지원하는 사회 전반적인 구조를 만들어 주는 장치들이 필요하다고 하겠다.

다) 시설 이용 가능성 저하

양육수당 지급으로 시설 이용의 감소 현상도 가능성이 논의 될 수 있다. 실제로

76) 아동수당제도는 아동이 있는 가족을 대상으로 하여 개별가족의 아동양육비에 대한 부담을 완화시키기 위한 양육비 공적부담체계의 일환으로 지급되는 현금급여로서 유자녀 가족과 무자녀가족 간의 비용차이를 줄임으로서 소득재분배 효과와 아동빈곤을 예방하는 것을 정책적 목표로 함(홍승아, 2008). 프랑스·벨기에·스웨덴 등과 같은 일부 국가에서는 출산장려정책과 연결지어 아동의 출생순위나 아동수에 따라 차별적인 급여설계를 하고 있음.

77) 부모에게 현금을 지원하고 보육료 지원금을 지불하도록 하는 방식임.

양육수당을 지급하는 국가들의 영아 보육시설 이용률은 낮다. 노르웨이 37%, 핀란드 25% 수준으로 인근 덴마크 64%, 스웨덴 65%에 비해 상대적으로 낮다. 이러한 수치는 양육수당을 도입한 국가들의 영아보육정책과 그렇지 않은 나라들의 정책이 다르다는 것을 의미한다. 노르웨이와 핀란드의 경우는 영아기에는 부모가 직접 자녀를 양육하는 것이 바람직하다는 주장이 사회적 지지를 얻게 되었고(Hillamo & Kangas, 2003; Kvist, 1999; 정민자 외, 2006 재인용), 이를 제도적으로 마련한 것이 아동양육수당제도라 하겠다.

그런데 최근에 OECD 국가들은 아동에 대한 투자의 효율성이 연령이 낮을수록 높다는 점 등으로 영아 시설보육에 관심을 갖기 시작하고 30%를 이용률 목표로 제시하고 있다. 또한 영아에 대한 공공보육시설 이용률은 출산력 제고에 긍정적 영향을 미친다(Castles, 2003),

이러한 점에서 부모의 직접양육을 지원하는 아동양육수당제도가 비판의 여지가 있다. 특히 저소득층이나 다문화가정 아동과 같이 시설보육서비스 이용을 필요로 하는 아동의 경우 미이용 가능성을 높일 우려가 있어서, 지원수준에 대한 세심한 주의가 필요하다.

라) 지원방식과 유용 가능성

양육수당은 지원방식을 어떻게 할 것 인지 논의가 필요하다. 보육료 지원과 같이 바우처 카드로 하여 기저귀, 분유 등 아동양육과 관련된 현물 구매에만 사용 가능하도록 제한할 것인지, 아니면 현금을 주고 사용처를 제한하지 않을 것인지 결정이 필요하다. 전자의 경우 예산이 아동 양육이라는 지원 목적에 맞게 사용되도록 통제가 가능하지만, 지원 용도의 제한으로 수요자 만족도가 낮을 가능성이 높고, 또한 이를 위해서는 아동 양육과 관련된 현물구매가 가능한 전국적 가맹점 확보 및 인프라 구축이 전제되어야 한다. 한편 후자의 경우는 용도가 제한되지 않아 수요자 체감도는 높으나, 지원목적에 사용토록 통제하기가 곤란하다는 단점이 있다. 아동수당의 성격이 강하다는 관점으로 접근할 경우 현금 지급이 적절하다고 볼 수 있다.

5) 대안

양육수당이 기관 미이용에 따른 아동발달 저해 요인으로 작용하지 않도록 유의하여야 할 요인이 있음을 염두에 두어야 하고, 확대 시에는 영아보육에 대한 국가의 기본적 방향성이 고려되어야 한다. 즉 영아는 부모가 돌보는 것이 바람직하다는 것

이 영아보육에 대한 국가의 기본 철학이라면 양육수당의 규모나 대상을 크게 늘려야 하고 그렇지 않다면 소극적 정책을 써야 할 것이다. 즉, 어린 자녀에 대한 부모권에 대한 정책의 기초 하에 수당정책의 방향이 정해져야 한다. 중장기적으로는 지원 대상을 확대하고 보편적 아동수당으로 확대하는 쪽이 바람직하다. 이 경우 영유아보육법보다는 아동복지법이나 별도의 법으로 근거를 마련하는 방안도 고려할 수 있다.

마. 소득·재산조사의 실시 및 금융정보의 이용

1) 현황 및 문제점

현재 정부의 보육료 지원을 받기 위해서는 아동의 보호자 등 이해관계인이 신청서를 읍·면·동에 제출하여야 하며, 읍·면·동의 보육업무 담당자들은 아동이 속한 가구의 가구원들을 대상으로 소득·재산조사를 실시하여 보육료 지원 여부를 결정한다. 소득기준은 가구수로만 결정하고 5층으로 구분된다. 2008년도 보육료 지원 대상자는 소득인정액⁷⁸⁾을 기준으로 4인가족 398만원 이하 가구였다. 이러한 소득·재산조사의 실시는 영유아보육법 제34조(비용의 부담), 제35조(무상보육의 특례) 등에 근거하여 보건복지가족부의 지침형태로 하달되었다.

보건복지가족부의 지침에 따르면, 신청 가구의 소득·재산조사는 전산조회를 통해 확보한 자료⁷⁹⁾를 원칙으로 하되, 전산자료의 미정비나 기준시점 차이 등으로 인해 전산조회자료가 불확실하여 추가 확인이 필요한 사항(소득·재산, 생활실태, 동거가족 여부 등)에 대해서는 실태조사를 통해 사실 확인 자료를 첨부하도록 되어 있다.

그러나 위의 자료들로 확인이 어려운 금융재산의 확인은 신청인들이 제출한 거래 금융기관의 잔액증명서, 부채증명원 등에 근거하여 이루어져, 신청인들이 직접 거래 금융기관을 방문, 서류를 구비해야 하는 불편함이 있었을 뿐 아니라, 기준시점의 차이 등 자료의 정확성과 신뢰성에 있어 문제가 제기되어 왔다.

이러한 행정적인 불편함을 완화하고, 보육료 신청과 관련한 소득·재산조사 절차의

78) 소득인정액은 재산가액에서 기초공제액과 부채를 차감한 '재산의 종류별 가액'에 소득환산율을 곱한 재산의 소득환산액 중 1/3에 해당하는 금액을 가구의 소득평가액과 합산하여 적용한다.

79) '시·군·구 새울시스템'을 통해 전산조회가 가능한 것들은 국세청 종합소득, 행정자치부 지적정보, 국민연금관리공단 표준소득월액·연금급여, 국민건강보험관리공단 표준보수월액, 노동부 고용보험 퇴직금·실업급여 및 소득정보, 근로복지공단 산재보험급여, 국방부 군인연금 연금급여, 국가보훈처 보훈연금, 공무원연금관리공단 공무원연금 연금급여·보수월액, 사립학교교직원연금관리공단 사학연금 연금급여·보수월액임. 호적정보는 G4C 시스템을 통하여 실시간 확인이 가능함.

법적 근거를 마련하고자, 2008년 12월 개정된 영유아보육법에서는 제34조의4부터 제34조의6조까지를 신설하여, 보육비용 지원에 필요한 보육비용 신청, 재산 및 소득조사, 금융재산의 조사 등 근거 규정을 마련하였다.

2) 국내 사례

소득 및 재산조사 절차를 명시한 국내 유사법으로는 국민기초생활보장법과 기초노령연금법이 있다. 영유아보육법과 국민기초생활보장법, 기초노령연금법에서는 모두 비용(급여 혹은 연금)의 신청, 조사, 금융정보 등의 제공에 관한 내용을 공통적으로 다루고 있으며, 이 중 국민기초생활보장법은 다른 두 법에 비해, 조사의 범위나 과정을 가장 광범위하게 규정하고 있다.

국민기초생활보장법은 다른 두 법과 달리, 급여의 신청을 보호자나 관계인이 아니더라도 관할지역을 담당하는 사회복지전담공무원의 직권으로 할 수 있도록 되어 있다는 점에서 차이가 있으며, 조사의 항목도 영유아보육법과 기초노령연금법은 소득·재산과 관련된 내용으로 한정하고 있는 것과 달리, 신청인의 근로능력, 취업상태, 자활욕구, 생활실태 등 광범위하게 규정하고 있다. 또한 조사의 결과를 대장에 작성, 비치하도록 관리규정이 마련되어 있다는 점, 최저생계비의 변경 등에 의하여 수급권자의 범위가 변동함에 따라 다음 연도에 이 법에 의한 급여가 필요할 것으로 예측되는 수급권자의 규모를 조사하기 위하여 차상위계층에 대하여 조사를 실시할 수 있도록 법적 근거를 마련하고 있다는 점에서 다른 두 법과 차이가 있다. 그러나 금융정보 등의 제공에 관한 사항은 세 법이 매우 유사하며, 기초노령연금법과 영유아보육법은 관련 법안의 내용이 사실상 거의 일치한다.

따라서 국민기초생활보장법의 내용은 기초노령연금법과 영유아보육법의 내용을 모두 포괄하며, 영유아보육법은 기초노령연금법의 관련 법안에 기초하여 법안이 구성된 것으로 보인다.

〈표 IV-6-4〉 국민기초생활보장법 및 기초노령연금법의 소득·재산조사 관련 조항

국민기초생활보장법	기초노령연금법
제21조 (급여의 신청)	제6조 (연금의 신청)
제22조 (신청에 의한 조사)	제7조 (조사·질문 등)
제23조 (확인조사)	제7조의2 (금융정보등의 제공)
제23조의2 (금융정보등의 제공)	
제24조 (차상위계층에 대한 조사)	
제25조 (조사결과의 보고등)	

3) 관련 연구

국민기초생활보장법에서는 지난 2007년, 수급자의 선정과 수급권 확인조사를 하는 경우, 수급권자와 부양의무자의 재산 및 소득 파악을 정확하고 효율적으로 하기 위해 금융정보 조회 절차를 간소화하는 것 등을 주요 내용으로 하는 법 개정을 실시한 바 있다. 법 개정의 의도는 급여신청 시 제공 동의가 필요한 금융정보 등의 범위를 구체적으로 정하고 해당 정보의 요청과 제공에 관한 절차를 규정함으로써, 과도하게 개인의 금융정보를 조회하는 것을 사전에 예방하는 등 제도의 통일성을 높이기 위한 것이다. 현재까지 금융정보 등의 제공 절차 도입으로 인한 제도의 효과성이나 효율성 증가를 밝힌 실증적인 연구는 이루어지지 않았지만, 지난 12월 개정된 영유아보육법에도 이러한 절차를 도입함으로써 개인의 금융정보 등의 보호에 기여하고 금융정보 제공·요청의 효율성이 높아질 것으로 기대된다.

4) 대안

2008년 12월 영유아보육법 개정으로 신설된 제34조4~제34조6에서는 보육비용 지원에 필요한 보육비용 신청, 재산 및 소득조사, 금융재산의 조사 등 근거 규정을 마련하였다. 이에 따라, 법안에서 대통령령 혹은 보건복지가족부령으로 정하도록 규정하고 있는 내용들에 대한 시행령과 시행규칙 등 하위법령이 만들어져야 할 것이다.

하위법령의 내용은 영유아보육법의 관련 조항과 유사한 국민기초생활보장법 및 기초노령연금법의 내용을 토대로 이들 법과 일관성을 추구하되, 보육비용 지원과 관련하여 포함되어야 하는 절차상의 특성이 있다면 이를 반영하도록 해야 할 것이다. 또한 장기적으로는 신청자의 소득·재산·금융정보 등을 통합적으로 조회할 수 있는 통합관리시스템을 구축하여, 효율적인 조사 및 대상자 관리가 이루어짐으로써, 불필요한 예산누수를 방지해야 할 것이다.

바. 사업주의 비용부담⁸⁰⁾

1) 현황 및 문제점

80) 2008년 노동부 지원으로 실시한 「일하는 여성을 위한 보육지원 강화 방안」(서문희 외, 2008)에서 발췌함.

영유아보육법 제37조 및 하위법령에 의하여 사업주가 직장보육시설을 설치하여야 하는 상시 여성근로자 300인 이상 또는 근로자 500인 이상을 고용하고 있는 사업장이 설치한 직장보육시설 사업주는 보육시설의 운영 및 수탁 보육중인 영유아의 보육에 필요한 비용의 100분의 50 이상을 보조하여야 한다.

이러한 조항의 문제는 직장보육시설 표준보육 모형이 없다는 점이다. 국공립시설은 인건비와 보육료, 민간보육시설은 영아는 기본보조금과 보육료 상한선, 유아는 보육료 상한선이 비용으로 표시되는 서비스의 수준이다. 그러나 직장보육시설에는 어느 정도 수준의 서비스가 제공되어야 하는지 준거가 없다. 대체로 일반보육시설 기준이 있으나 시·군·구의 직접적인 관여가 없는 상태이므로 이 기준 적용에 대한 지도 감독은 미미한 실정이다. 교사대 아동 비율 등은 최소 법적 기준을 따르고 있으나, 그 외에 표준보육 기준에 대한 언급은 없다. 영유아보육법으로 직장보육시설 의무설치 사업주는 운영비를 50% 지원하라고 하지만 그 기준이 무엇인지는 설정하고 있지 않으므로, 의무를 다한다고 하여도 서비스 수준을 어떻게 설정하느냐에 따라서 지원하여야 하는 운영비 수준은 많은 차이가 난다. 실제로 보육시설간의 서비스 수준 차이는 크다. 아동 1인당 소요되는 총 보육비용에서도 시설 간에 차이가 나타난다.

둘째는 직장보육시설에 대한 정부의 재정지원 전반에 대한 역할 정립 등 재정리가 필요하다. 현재는 노동부, 사업주, 보건복지가족부, 지방정부가 직장보육시설을 지원하는데, 노동부 인건비 지원과 보건복지가족부 시설별 지원이 상호 연계되고, 그 이외는 지원이 제 각각 이루어지고 있다. 보육료 지원의 경우나 지방비 사업 지원의 경우는 지방정부에 따라 국고사업 지원에 대한 해석이 각기 달라서, 시설에 따라 편차가 크고, 부모 부담 또한 시설마다 다르다.

정부 지원단가 수준으로 보육료를 수납하고, 인건비를 지원받고, 또 사업주가 50%를 지원하는 각각의 규정들에 대한 면밀한 상호 연계성이 불분명하다. 특히 사업주가 지원하여야 하는 운영비 50%라고 할 때 노동부 인건비 지원을 포함하는지 등 구체적인 기준도 없다.⁸¹⁾

2) 대안

보육시설 운영비는 사실 보육서비스의 질과 직결되므로 표준 모형이 제시될 필요가 있다. 직장보육시설도 최소한의 보육서비스의 질적 수준을 보장하는 보육모형이 마련

81) 일반적으로 노동부 인건비 지원이 포함된다고 해석하고 있음.

되어, 모든 직장보육시설이 기준으로 정한 최저 수준 이상의 서비스를 제공하도록 하여야 한다. 직장보육시설 최소한의 표준보육을 지침으로 제시하여야 하고, 그 기준을 국공립보육시설 수준의 보육서비스를 최소한 지켜야 하는 것으로 제시하는 것이 현실적으로 가장 적절할 것으로 제안한다. 또한 평가인증 지표를 활용하여 일정한 수준 이상의 서비스 제공을 직장보육시설의 모형으로 설정하는 방안도 필요하다.⁸²⁾

다음 고용보험기금으로 지원되는 인건비 지원은 고용보험기금이 고용주와 근로자의 공동 기여라는 점을 감안하여 최소한의 기준으로 적용하는 국공립시설 보육료 중 인건비 지원의 1/2에 해당되는 비용을 제외한 비용을 부모보육료 기준으로 설정하고, 운영비의 고용주 부담금 50%에는 고용보험기금으로 지원되는 인건비 지원분 1/2을 고용주 지원금에 포함되는 것으로 한다.

7. 행정·지원 제도

가. 안전공제회

1) 현황 및 문제점

보육시설의 안전사고 예방 및 보상의 제도화를 위하여 보육시설 안전공제사업에 대한 논의는 2006년부터 계속되어 왔다. 현재 보건복지가족부가 2008년 들어 새정부 보육정책의 일환으로, 보육시설 사고 예방 및 사후보상 제도화를 위해 가입자는 보육시설의 장으로 하고 피공제자는 아동, 종사자, 보육활동 참여자로 구분하고 공제급여는 요양·장애·간병급여·유족·장제급여로 하는 보육시설 안전공제회(가칭)가 설립될 예정이며, 이를 위한 법적 근거도 마련하였다. 그러나 하위 법령에서 보육시설 안전공제회에 대한 규정은 마련되어 있지 않으므로, 하위법령으로 보육시설 안전공제회의 구체적인 사업 내용을 규정하도록 할 필요성이 있다.

여성가족부가 집계한 보육시설 내 사고발생현황에 따르면, 2004년 2,522건에 머물던 부상·사망사고 건수는 2005년 3,172건, 2006년 3,716건으로 해마다 급격히 늘고 있는 추세다. 그러나 전체 보육시설의 90% 이상이 안전사고 관련 보험에 가입되어 있지만, 보험을 통한 보상은 2006년 기준으로 61.5%에 불과해 시설과 부모 간에 크고 작은 분쟁이 끊임없이 발생하고 있는 실정이다(복지타임즈, 2008. 5. 29일자). 또

82) 2008. 10에 발표된 서울특별시 인증어린이집과 같은 모형도 고려할 수 있음.

한 현재 부상사고 시 비용 부담은 보험사가 약 70%, 시설장이 20%를 부담하지만, 사망시 보험사는 약 50%만 책임을 지고 시설장 책임도 30% 내외이며, 특히 원인을 알 수 없는 영아의 갑작스런 돌연사는 잘잘못을 가리기 힘들어 보험사가 보상금을 지급하지 않고 있어 더 문제이다(메디컬투데이, 2008. 6. 5일자). 그렇기 때문에 보육시설 안전공제회 설립에 대한 필요성은 이미 사회적으로 합의되었다고 볼 수 있다.

앞서 언급하였듯이 학교안전공제회와 같이 보육시설 안전공제회에 대한 법적 근거를 두지 않은 채로 운영된다면, 민법에 따른 비영리법인인 (구)사단법인 학교안전공제회를 설립하여 운영하면서 겪은 시행착오⁸³⁾를 답습하게 될 수 있으므로 보육시설 안전공제회 설립과 함께 영유아보육법과 그 하위법령에 보육시설 안전공제회의 설치와 운영의 제도적 근거가 마련되도록 현 영유아보육법을 개정해야 할 것이다.

2) 국내 사례

인근 유사법으로서, 유치원 및 각급 학교의 안전공제회 근거법률이 되고 있는 학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률을 살펴보겠다. 학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률의 제정 이전에는 교원지위향상을 위한 특별법 제5조에서 학교안전관리공제회를 설립·운영하도록 규정하는 조항⁸⁴⁾만이 있었을 뿐이고 제5조 2항에 따라 학교안전관리공제회에 대한 법률을 2007년에야 비로소 제정하였다.

학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률의 목적은 학교안전사고를 예방하고, 학생·교직원 및 교육활동참여자⁸⁵⁾가 학교안전사고로 인하여 입은 피해를 신속·적정하게 보상하기 위한 학교안전사고보상공제 사업의 실시⁸⁶⁾에 관하여 필요한 사항을 규정함에 있으며, 주요 내용은 학교안전사고 예방, 학교안전사고보상공제 사업의 실시 및 학교안전공제회의 설립, 공제급여의 종류 및 지급 등에 관한 사항, 공제료의 산정기준, 심사청구 및 재심사청구 등이다(표 IV-7-1 참조).

83) 보상기준이 시·도마다 각기 달라 학교안전사고에 대한 예방과 보상에 있어 학교안전망 역할을 담당하기에는 한계가 있음.

84) 법 조항은 교원지위향상을 위한 특별법(1991년 제정) 제5조(학교안전사고로부터의 보호)로, ①항은 각급학교 교육시설의 설치·관리 및 교육활동 중에 발생하는 사고로부터 교원 및 학생을 보호함으로써 교원의 직무수행의 안정을 기하기 위하여 학교안전관리공제회를 설립·운영한다, ②항은 학교안전관리공제회에 관하여는 따로 법률로 정한다고 규정함.

〈표 IV-7-1〉 학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률

학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률	학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률 시행령	학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률 시행규칙
제1장: 총칙 1. 목적 2. 정의 3. 국가 또는 지방자치단체의 지원 등 4. 학교안전공제정책심의위원회	1. 목적 2. 교육활동과 관련된 시간 3. 학교장의 관리·감독하의 질병 4. 학교안전공제정책심의위원회 의 운영 5. 심의위원회의 간사 6. 운영 세칙 7. 전문위원회의 운영 8. 학교시설의 안전표지 등 9. 학교시설에 대한 안전점검 등 10. 학교시설안전관리기준 11. 임원추천심사위원회의 구성 등 12. 학교안전공제중앙회의 임원 추천	1. 목적 2. 학교안전교육의 실시 3. 공제급여의 청구 및 지급 절차 등 4. 급여원부의 작성 5. 공제급여의 제한 6. 부당이득의 환수 7. 비용의 보전 8. 공제료에 대한 이의 신청 9. 공제료의 납부 10. 기금운용계획 11. 과태료의 징수절차 서식1: 공제급여[보전비용]청구서 서식2: 공제료이의신청서
2장: 학교안전사고 예방 5. 학교안전사고의 예방에 관 한 책무 6. 학교시설에 대한 안전점검 7. 학교시설안전관리기준 8. 학교안전교육의 실시 9. 명예학교안전요원 위촉 10. 안전조치	13. 공제중앙회의 재정 총당 14. 요양급여의 지급기준 등 16. 신체장해의 등급 및 노동력 상실률 등 17. 간병급여의 지급기준 등 18. 평균임금의 기준 19. 위자료의 기준 20. 손익상계 21. 비용의 보전 22. 공제료 23. 기금의 용도 24. 기금의 관리·운용 25. 심사청구의 방식 26. 학교안전공제보상심사위원회의 운영 27. 위원의 제척·기피·회피 28. 보정 및 각하 29. 심사청구에 대한 결정의 방법 30. 심리를 위한 조사 등 31. 학교안전공제보상재심사위원회의 운영	
제3장: 학교안전사고보상공제사업 11. 학교안전사고보상공제사업 의 실시 12. 학교안전공제의 가입자 13. 학교안전공제에서의 탈퇴 14. 학교안전공제의 피공 자	32. 재심사청구의 방식 33. 준용규정 34. 과태료의 부과·징수 별표1: 학교시설안전관리기준 [제10조제1항관련] 별표2: 신체장해의등급과노동력상 실률표[제16조제1항관련] 별표3: 2개 부위이상의신체장해중 합평가등급표[제16조제2항 부터제4항까지관련]	
제4장: 학교안전공제회 15. 학교안전공제회의 설립 등 16. 명칭 17. 정관 18. 공제회의 사업 19. 공제회의 임원 20. 공제회 임원의 임명 등 21. 공제회 임원의 결격사유 등 22. 이사회 23. 공제회 직원의 임면 24. 공제회의 재정 25. 지도·감독 26. 유사명칭 사용금지 27. 「민법」의 준용		
제5장: 학교안전공제중앙회 28. 학교안전공제중앙회의 설립 29. 공제중앙회의 사업 30. 공제중앙회의 임원 등 31. 임원의 선임 및 임기 32. 공제중앙회의 재정 33. 준용규정		
제6장: 공제급여 34. 공제급여의 종류		

학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률	학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률 시행령	학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률 시행규칙
35. 공제급여액의 결정 36. 요양급여 37. 장애급여 38. 간병급여 39. 유족급여 40. 장의비 41. 공제급여의 청구 및 지급 등 42. 학교안전사고의 조사 등 43. 공제급여의 제한 44. 피공제자 등에 대한 공제급여금의 청구 등 45. 다른 보상·배상과의 관계 46. 부당이득의 환수 47. 수급권의 보호 48. 비용의 보전	별표4: 간병급여의지급대상및지급 기준[제17조제1항관련] 별표5: 신체장애에대한위자료기준 표[제19조관련] 별표6: 사망에대한위자료기준표 [제19조관련] 별표7: 사망자본인의생활비비율표 [제20조제1항관련] 별표8: 위반행위의종류별과태료부 과기준[제34조제3항관련]	
제7장: 공제료 49. 공제료 50. 공제료의 납부고지 51. 국가 등의 공제료 부담		
제8장: 학교안전공제및사고예방 기금 52. 기금의 설치 및 조성 53. 기금의 용도 54. 기금의 관리·운용 55. 기금의 운용계획 56. 잉여금·손실금·차입금		
제9장: 심사청구 및 재심사청구 57. 심사청구의 제기 58. 학교안전공제보상심사위원회 59. 심사청구에 대한 심리·결정 60. 결정의 효력 61. 재심사청구의 제기 62. 학교안전공제보상재심사위 원회 63. 재심사청구 심리·재결 64. 재결의 효력		
제10장: 보칙 65. 시효 66. 서류의 송달 67. 자료의 제공 요청 68. 진찰요구 69. 비밀의 유지		
제11장: 벌칙 70.~73 생략		

〈표 IV-7-2〉 학교급별 학교안전공제회 가입 현황

단위: 교, 명

구분		유치원	초등학교	중학교	고등학교	특수학교	기타학교	평생교육 시설	계
학교수	대상	8,209	5,826	3,035	2,159	144	25	536	19,451
	가입	6,498	5,826	3,035	2,156	144	25	49	17,733
학생수	대상	547,848	3,852,245	2,067,839	1,830,452	41,659	5,696	34,617	8,380,356
	가입	364,559	3,852,245	2,067,839	1,828,761	41,659	5,696	66,134	8,193,893
가입률	학교	79.2%	100%	100%	99.9%	100%	100%	92.5%	91.2%
	학생수	66.5%	100%	100%	99.9%	100%	100%	95.7%	97.8%

자료: 보건복지부 내부자료, 2008.

〈표 IV-7-3〉 학교안전공제회 학생 1인당 연간 공제료

단위: 원

구분	유치원	초등학교	중 · 고교	평생교육시설	특수학교
1인당 공제료	1,000	1,000	2,000	초 : 1,000	유 · 초 : 1,000
				중 · 고 : 2,000	중 · 고 : 2,000

자료: 서울특별시 학교안전공제회(2008). <http://www.schoolsafety.or.kr>

유치원 및 각급학교는 2007년 1월에 제정되어 동년도 9월부터 시행되고 있는 학교 안전사고 예방 및 보상에 관한 법률에 따라 학교안전사고보상공제 사업의 대상이 되고 있다. 학교안전공제회는 학교안전공제중앙회와 16개 시·도별로 학교안전공제회⁸⁵⁾가 설립되어 있으며 2007년도 말 현재 학교급별 가입 현황은 <표 IV-7-2>와 같다.

서울특별시 학교안전공제회의 2008년도 유치원 취원아 1인당 연간 공제료는 1,000원으로 각급학교의 학생 1인당 연간 공제료는 <표 IV-7-3>과 같다. 또한 서울특별시 학교안전공제회의 학교별·성별별 보상건수 및 보상액은 <표 IV-7-4>와 같다.

한편 학원의 경우는 각 지역별로 학원안전공제회가 조직되어 있기는 하나 아직 법적 근거는 미흡하다. 학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률 제4조에서는 수강생들의 안전조치를 위해서 공제회 등의 보험에 의무가입해야 한다는 규정⁸⁶⁾만 있

85) 학교안전공제회의 주요 업무는 학교안전공제중앙회는 학교안전사고 예방정책 수립을 위한 조사·연구, 학교안전공제보상 제심사위원회 운영, 학교안전공제 제도에 대한 조사연구 및 기타 공제회 업무 지원이고, 16개 시·도 학교안전공제회는 공제가입자에 대한 공제료 부과·징수 및 공제급여 지급, 학교안전사고 예방 및 교육·홍보, 학교안전공제보상심사위원회 운영 등임.

86) 학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률 제4조 (학원설립·운영자 등의 책무) ③항에서 학원설립·운영자 및 교습자는 특별시·광역시·도 및 특별자치도(이하 "시·도"라 한다)의 조례로 정하는 바에 따라

을 뿐이고, 각 지방자치단체별로 관련 규정⁸⁷⁾을 조례로 정하고 있어 지역마다 차이가 있으며, 보험과 공제회 중 하나를 선택하게 하고 있을 뿐이다.

〈표 IV-7-4〉 학교안전공제회 학교별·성별별 보상건수 및 보상액('07.01.01~12.31)

단위: 명, 원

구분	유치원	초등학교	중학교	고등학교	특수학교	계
남	173 (127)	1,116 (1,100)	1,411 (1,328)	982 (972)	21 (27)	3,703 (3,554)
여	86 (57)	562 (533)	492 (496)	330 (307)	20 (8)	1,490 (1,401)
계	259 (184)	1,678 (1,633)	1,903 (1,824)	1,312 (1,279)	41 (35)	5,193 (4,955)
보상액	414,057,240 (21,176,110)	605,386,028 (575,107,060)	758,746,900 (865,774,800)	1,388,695,140 (1,072,763,240)	13,336,920 (25,277,940)	3,180,222,228 (2,560,099,150)

주: ()안은 작년 동기간의 건수, 금액임.

※ 2006년도 12월까지 사고발생건수는 전년 동기 대비 238건 증가(5%증가)

보상액은 620,123,078원 증가(24%증가)

자료: 서울특별시 학교안전공제회(2008). <http://www.schoolsafety.or.kr>.

3) 외국 사례

일본에서 아동 및 학생의 재해 보상에 대하여 대책을 세우기 시작한 것은 1960년 일본 학교 안전회를 설립하면서부터이다. 일본은 현재 아동 및 학생의 재해 공제 업무를 담당하기 위한 방안으로서 독립 행정법인 일본 스포츠 진흥 센터법(獨立行政法人日本スポーツ振興センター法, 2003년 제정, 최종개정 2008년)⁸⁸⁾을 제정하고, 이에 근거하여 독립 행정법인 일본 스포츠 진흥 센터를 설립⁸⁹⁾하였다. 구체적인 내용은 독립 행정법인 일본 스포츠 진흥 센터법 시행령⁹⁰⁾ 제2장 재해 공제 급부에서

학원·교습소의 운영과 관련하여 학원·교습소의 수강생에게 발생한 생명·신체상의 손해를 배상할 것을 내용으로 하는 보험이나 공제사업에 가입하는 등 필요한 안전조치를 취하여야 한다고 규정하고 동법 제23조(과태료)로 제4조 제3항에 따른 안전조치를 취하지 아니한 자를 100만원 이하의 과태료를 부과 대상으로 규정하였음.[개정 2007.12.21]

87) 경상남도학원설립·운영 및 과외교습에 관한 조례시행교육규칙 제11조로 정한 행정처분종류로는 경고 및 시정명령, 교습정지, 등록말소(폐지)가 있고, 위반사항 행정처분은 보험 또는 공제사업 미가입(배상기준 미달 포함) 시 1차는 경고 및 시정명령, 2차는 정지, 3차는 말소임

88) 일본체육·학교건강센터법(日本体育·學校健康センター法, 1985년)이 전신임.

89) 센터의 주요 기능은 독립 행정법인 일본 스포츠 진흥 센터는 스포츠의 진흥 및 아동 학생 등의 건강의 보호 유지 증진을 도모하기 위한 핵심적·전문적 기관임. 실시하는 업무는 국립 경기장의 운영 및 스포츠의 보급·진흥에 관한 업무, 스포츠 과학·의학·정보 연구 업무, 내셔널 트레이닝 센터의 관리·운영 업무, 스포츠 진흥을 위한 조성 업무, 스포츠 진흥 투표 등 업무, 재해 공제 급부 및 학교 안전 지원 업무 등임(일본 스포츠 진흥 센터. <http://www.naash.go.jp>).

급부 대상자, 재해의 범위, 급부의 금액 등에 대하여 서술하고 있다. 독립 행정법인 일본 스포츠 진흥 센터법 및 하위 법령은 <표 IV-7-5>와 같으며, 이 외에도 재해 공제 급부 관계의 기본 규정⁹⁰⁾이 있다.

<표 IV-7-5> 독립 행정법인 일본 스포츠 진흥 센터법

독립 행정법인 일본 스포츠 진흥 센터법	독립 행정법인 일본 스포츠 진흥 센터법 시행령	독립 행정법인 일본 스포츠 진흥 센터에 관한 성령
제1장: 총칙 - 목적 - 명칭 - 센터의 목적 - 사무소 - 자본금 - 명칭의 사용 제한	제1장: 출자의 목적과 관련되는 재산의 평가	- 업무 방법서에 기재해야 할 사항 - 중기 계획의 작성·변경과 관련되는 사항 - 중기 계획 기재사항 - 연도 계획의 작성·변경과 관련되는 사항
제2장: 임원 - 임원 - 이사의 직무 및 권한 등 - 이사 임명의 특례 - 임원의 임기 - 임원 결격조항의 특례 - 임원 해임의 특례 - 임원 및 직원의 지위	제2장: 재해 공제 급부 - 아동 학생등의 보호자에게 포함되는 사람 등 - 재해 공제 급부의 급부 기준 - 급부금의 지불 청구 및 그 지불 - 학교의 관리하에 있어서의 재해의 범위 - 재해 공제 급부 계약 등의 거절 이유 - 공제 부금의 액수 - 면책의 특약을 교부했을 경 우에 공제 부금액에 더하는 금액 - 공제 부금의 지불 기한 - 학교 설치자가 보호자로부터 징수하는 금액의 범위 - 공제 부금을 지불하지 않은 경우에 있어서의 재해 공제 급부 - 공제 부금의 공제액 및 반환액 - 아동 학생등의 전학 등의 경 우에 있어서의 특례	- 각 사업연도의 업무 실적 의 평가와 관련되는 사항 - 중기 목표 기간 종료후의 사업 보고서의 문부 과학 대신에의 제출과 관련되는 사항 - 중기 목표 기간의 업무의 실적의 평가와 관련되는 사항 - 회계의 원칙 - 회계 처리 - 재무제표 - 재무제표의 열람 기간 - 단기 차입금의 인가의 신청 - 장기 차입금의 인가의 신청 - 상환 계획의 인가의 신청 - 중요한 재산의 범위 - 중요한 재산의 처분등의 인가의 신청 - 자금의 편입등 - 경리 방법 - 영 제3조제1항 제1호 1의 문 부 과학성령으로 정하는 액 - 영 제3조제1항 제1호 2의 문

90) 제정 2003년, 최종개정 2007년임.

91) 독립 행정법인 일본 스포츠 진흥 센터 재해 공제 급부 계약 약관 규정, 독립 행정법인 일본 스포츠 진흥 센터 면책의 특약을 교부한 재해 공제 급부 계약 약관 규정, 독립 행정법인 일본 스포츠 진흥 센터 재해 공제 급부의 기준에 관한 규정, 독립 행정법인 일본 스포츠 진흥 센터 급부 결정에 관한 불복 심사청구 규정 등임.

독립 행정법인 일본 스포츠 진흥 센터법	독립 행정법인 일본 스포츠 진흥 센터법 시행령	독립 행정법인 일본 스포츠 진흥 센터에 관한 성령
제3장: 업무 - 업무의 범위 - 재해 공제 급부 및 면책의 특약 - 공제 부금 - 나라의 보조가 있는 경우의 공제 부금의 지불 - 스포츠 진흥 투표권의 발매 등의 운영비의 제한 - 문부과학장관의 명령	제3장: 스포츠진흥 투표 등 업무 - 심의회 등에서 정령으로 정 하는 것 - 국고 납부금의 납부의 수속	부 과학성령으로 정하는 액 - 장해 위문금의 액수 - 령 제 5 조제1항 제2호 의 문부 과학성령으로 정하는 질병 - 장해의 정도 - 령 제 5 조제1항 제4호 의 문부 과학성령으로 정하는 사망 - 령 제 5 조제1항 제 5 호 의 문부 과학성령으로 정하는 사망 - 령 제 5 조제2항 제 5 호 의 문부 과학성령으로 정하는 경우 - 재해 공제 급부 계약의 계 약 체결 기한 - 아동 학생등의 전학등의 경우에 있어서의 특례 - 스포츠 진흥 투표권의 발 매등의 운영비의 제한 - 적립금의 처분과 관련되는 신청서의 첨부 서류
제4장: 재무 및 회계 - 사업 계획 등의 인가 - 국고 납부금 등 - 구분 경리 - 이익 및 손실 처리의 특례 등 - 장기 차용금 - 상환 계획 - 스포츠 진흥 기금 - 보조금 등에 관계된 예산 집행의 적정화에 관한 법률 의 준용	제4장: 나라의 보조 - 재해 공제 급부와 관련되는 나라의 보조 - 요보호자에게 준하는 정도로 곤궁한 사람 - 센터에 대한 나라의 보조	
제5장: 잡칙 - 학교 설치자가 지방공공단 체인 경우의 사무 처리 - 손해 배상과의 조정 - 시효 - 급부를 받는 권리의 보호 - 공과의 금지 - 재무 장관과의 협의 - 주무 장관 등 - 국고 납부금의 교육사업 등 에 필요한 경비에의 충당	제5장: 잡칙 - 학교의 설치자가 지방공공단 체 또는 나라인 경우의 사무 처리	

재해 공제 급부 제도는 센터와 학교 등의 설치자와의 계약에 의해 학교 등의 관
리하에 있는 아동, 학생 등의 재해(부상, 질병, 장해 또는 사망)에 대해 재해 공제
급부(의료비, 장해 위문금 및 사망 위문금의 지급)를 실시하는 것으로서, 재해 공제
급부 계약의 대상은 초등학교, 중학교 등 의무 교육의 일체 학교, 고등학교, 고등전
문학교, 유치원, 보육소이다. 2007년 5월 현재 보육소는 90%, 유치원은 81.7%, 고등
전문학교는 99.5%, 고등학교는 97.9%, 중학교와 초등학교는 99.9%가 재해 공제부금
에 가입되어 있어 전국적으로 아동, 학생 등 총수의 약 96.7%에 해당되는 1,767만명
이 가입되어 있다.

2008년도의 보육소 아동 1인의 연간 공제 부금액은 350엔이며, 유치원 아동 1인

의 공제 부금액은 270엔이다(표 IV-7-6 참조).

〈표 IV-7-6〉 일본 재해 공제 급부 제도에 있어서의 공제 부금액

종별		일반 아동 학생 등	요보호 아동 학생
의무 교육제 학교		920엔 (460엔)	40엔 (20엔)
고등학교	전일제	1,840엔 (920엔)	-
	정시제	980엔 (490엔)	-
	통신제	280엔 (140엔)	-
고등 전문학교		1,880엔 (940엔)	-
유치원		270엔 (135엔)	-
보육소		350엔 (175엔)	40엔 (20엔)

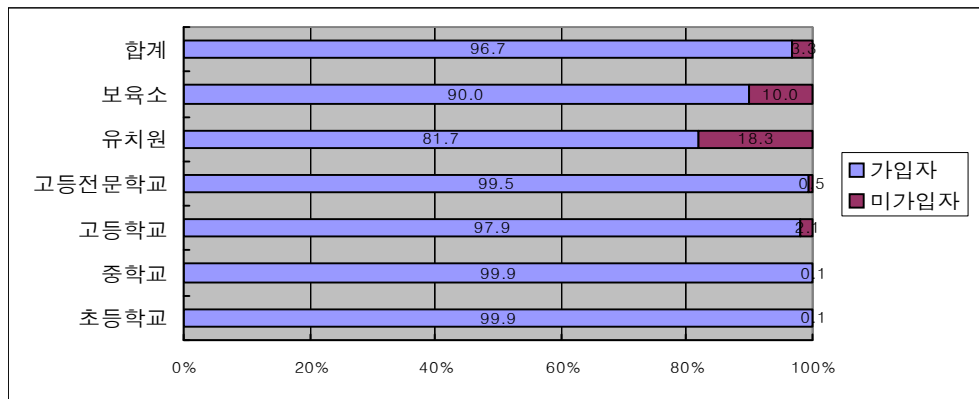
주 1: ()안은 오키나와현에 있어서의 공제 부금임.

2: 공제 부금의 보호자의 부담 비율은 의무 교육제 학교는 4할~6할, 그 외는 6할~9할이며, 나머지 액수를 학교의 설치자가 부담함.

3: 재해 공제 급부 계약에 면책특약을 붙였을 경우는, 위 표의 금액에 아동 학생등 1 인당 25엔(고등학교의 통신제는 2엔)을 더한 액이 공제부금의 금액이 됨. 이 면책의 특약과 관련되는 분의 부금에 관해서는, 학교의 설치자가 전액 부담하게 되어 있음.

4: 「요보호 아동 학생」이란, 생활보호법에 따르는 보호를 받고 있는 세대에 속하는 의무 교육제 학교 및 탁아소의 아동 학생으로, 생활보호법의 의료 부조가 있고 장해 위문금 또는 사망 위문금만 지급 대상이기 때문에, 일반 아동 학생등과는 별도 공제 부금의 액수를 정함.

자료: 일본 스포츠 진흥 센터(2008). <http://www.naash.go.jp>



[그림 IV-7-1] 재해 공제 급부 가입 현황

자료: 일본 스포츠 진흥 센터(2008). <http://www.naash.go.jp>

〈표 IV-7-7〉 학교 종별 재해 발생 상황 및 급부 상황(2007년도)

학교 종별	의료비(부상·질병)					장해 위문금		사망 위문금		계		
	발생 건수 (건)	발생률 (%)	급부 건수 (건)	급부 금액 (천엔)	급부율 (%)	급부 건수 (건)	급부 금액 (천엔)	급부 건수 (건)	급부 금액 (천엔)	급부 건수 (건)	급부 금액 (천엔)	
초등학교	483,848	6.83	753,610	4,259,219	10.64	90	201,720	7	154,000	753,707	4,614,939	
중학교	420,895	11.71	768,014	5,398,439	21.37	124	357,260	25	616,000	768,163	6,371,699	
고 등 학 교	전일제	234,163	7.02	533,367	5,620,458	15.98	250	1,088,455	35	777,000	533,652	7,455,913
	정시제	2,224	2.11	4,533	45,837	4.30	10	32,140	0	0	4,543	77,977
	통신제	380	0.31	1,073	14,654	0.88	2	8,300	1	14,000	1,076	36,954
고등전문학교	2,753	4.66	6,077	71,627	10.28	3	2,460	2	42,000	6,082	116,087	
유치원	27,883	2.00	42,108	224,758	3.02	7	14,960	1	14,000	42,116	253,718	
보육소	40,711	2.24	59,024	279,265	3.24	11	17,980	4	56,000	59,039	353,245	
계	1,212,857	6.93	2,167,806	15,914,261	12.38	497	1,693,275	75	1,673,000	2,168,378	19,280,536	

주: 1. 상기 외, 벽지 통원비 5,662천엔(2,802건), 헌화료 8,500천엔(50건)의 지급을 실시하고 있어 이것들을 더한 급부금의 합계액은, 19,294,698천엔임. 금액은 천엔 미만 버림.

2. 발생 건수란, 당해년도중에 최초로 의료비의 급부를 실시한 재해의 건수임.

3. 발생률=부상·질병의 발생 건수÷(가입자수-요보호 아동 학생수)×100(%)

4. 급부율=의료비 급부 건수÷(가입자수-요보호 아동 학생수)×100(%)

5. 금액은 천엔 미만 버림 때문에, 합계액은 일치하지 않는 경우가 있음.

자료: 일본 스포츠 진흥 센터(2008). <http://www.naash.go.jp>

학교 종별에 따라 재해 발생 상황 및 급부 상황은 <표 IV-7-7>과 같다. 2007년도 보육소의 의료비 급부건수는 59,024건, 급부 금액은 279,265천엔이며, 장해 위문금 급부 건수는 11건, 급부 금액은 17,980천엔, 사망 위문금 급부 건수는 4건, 급부 금액은 56,000천엔으로, 총 급부 건수는 59,039건, 급부 금액은 353,245천엔이다.

4) 대안

보육시설 안전공제사업에 대한 사회적 필요와 정부의 계획에 따라 보육시설 안전공제사업은 곧 실시될 예정에 있다. 따라서 보육시설 안전공제회의 원활한 운영을 위하여 법적 근거인 영유아보육법 이외에 하위 법령으로 구체적인 사업의 법적 근거를 마련하여야 한다.

법으로 공제회의 설립허가 기준 및 절차, 정관기재사항, 운영 및 감독 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정하므로 이에 따라 첫째, 보육시설 안전공제회의 설립요건, 기준과 절차 등을 명시하여야 하며, 둘째, 안전공제회에 가입

한 보육시설의 공제회 납부 의무 및 공제회 기본 자산의 구성에 대한 사항의 명시
가 필요하다. 셋째, 안전공제회의 정관, 운영 및 감독, 공제가 되는 범위, 공제 액수
등도 명시화되어야 한다.

나. 위원회

1) 현행 및 문제점

영유아보육법에 근거한 보육관련 정책위원회는 제5조에 따른 보육정책조정위원회
와 제6조에 따른 보육정책위원회이다. 보육정책조정위원회는 보육정책에 관한 부처
간 의견을 조정하기 위하여 국무총리소속으로 설치한 것으로 관련 부처(교육인적자
원부·보건복지부·노동부·보건복지가족부 및 기획예산처)의 차관들과 보육계·유아교
육계·여성계·사회복지계·시민단체 및 보호자 등 각계를 대표하는 자들로 구성되어
보육정책의 기본 방향 및 제도개선, 예산지원과 관련된 사항을 논의하도록 규정되
어 있다. 한편, 동법 제6조에서는 보육에 관한 각종 정책·사업·보육지도 및 시설평
가사항 등을 심의하기 위하여 보건복지가족부에 중앙보육정책위원회를, 시·도 및
시·군·구에 지방보육정책위원회를 두도록 규정하고 있고, 보육정책위원회의 위원들
은 보육전문가, 보육시설의 장 및 보육교사 대표, 보호자 대표 또는 공익을 대표하
는 자, 관계 공무원 등으로 구성하도록 규정되어 있다. 이들 두 위원회는 영유아보
육법 뿐 아니라, 동법 시행령에도 제2조~11조까지 10개 조항에 걸쳐, 위원들의 임
기, 운영, 회의, 운영세칙 등의 내용이 상세히 규정되어 있다.

보육정책조정위원회와 보육정책위원회는 모두 영유아보육법 시행령 제4조 및 제
10조에 근거하여 ‘재적위원 1/3이 회의소집을 요청하거나 위원장이 필요하다고 인정
하는 때’에 한해, 회의를 개최하도록 하고 있다.

이러한 위원회의 문제점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 보육정책조정위원회가 유명무실하다는 점이다. 사실상 보육정책조정위원회
는 구성된 적이 없다.

둘째, 중앙보육정책위원회는 형식적으로 운영되는 경향이다. 그나마도 보육이 보
건복지가족부로 이관된 이후에는 열리지 않았다. 법령에 규정된 위원회의 기능은
보육계획과 보육과정 등에 관한 심의만으로 제한적으로 규정되어 있다.

셋째, 지방정책보육위원회는 광역자치단체와 기초지방자치단체의 보육행정이 다
르고 이에 따라 광역과 기초의 보육정책위원회의 기능도 다르게 규정될 필요가 있

음에도 불구하고 구분 없이 기능을 규정하고 있다. 또한 위원회의 구성 등도 공개성이나 합리성이 부족한 부분이 많다. 실제 담당공무원들도 의견 수렴과 결정, 심의, 보육계획의 수립 등을 보육정책위원회의 주요 기능으로 생각하고 있지만 실제로는 위원구성이나 운영상의 문제점 등으로 인해 한계가 있다고 생각하고 있었다(유희정 외, 2006). 이해경 외(2004)는 담당공무원들은 보육정책위원회의 운영상의 문제로 관주도에 따른 수동적인 업무추진, 형식적 모임, 활동미비, 실질적인 보육정책 결정과정에 참여가 없음, 위원회 소집이 어렵고 인원이 많다는 점 등을 들었으며, 또한 위원구성이 대부분 시설장들이어서 편향적이고 자신이 속한 분야의 이해관계에 얽매 있다는 점 등을 들었다. 또한 보육정책위원회가 행정실무자들에게 별다른 도움이 되지 않고, 실질적인 영향력이 미비하기 때문에 필요하지 않다는 의견도 일부 있었다.

2) 국내 사례

유아교육법 제4조에 근거한 유아교육·보육위원회와 유아교육위원회는 영유아보육법으로 정한 보육정책조정위원회 및 보육정책위원회와 유사하다.

먼저 유아교육·보육위원회는 보육정책조정위원회와 중복기능을 갖는다. 보육정책조정위원회는 보육정책에 관한 관계 부처 간의 의견 조정을 주요 목적으로 명시하고 있고, 유아교육·보육위원회는 유치원 및 보육시설의 연계운동을 논의사항으로 밝히고 있다는 점에서 차이가 있으나, 동일하게 국무총리 소속으로 되어 있고, 각 관련부처의 차관들 및 각 계를 대표하는 인사들로 구성되며, 보육과 유아교육 정책의 기본계획을 논의한다는 점에서도 동일한 기능을 지닌다. 운영사항을 규정하는 시행령 및 시행규칙상의 조항들은 매우 유사하다. 그러나 두 위원회 모두 법 제정 이후 위원회를 구성한 적이 없다.⁹²⁾

다음 유아교육위원회는 주무부처의 차관이 위원장이 되고, 주무부처에 속한 중앙위원회와 각 지자체에 속한 지방위원회로 구분되는 등 설치 구조는 보육정책위원회와 동일하다.

한편, 아동복지법 제4조의2에 의한 아동정책조정위원회는 목적 면에서 보육정책조정위원회와 매우 유사하지만, 아동관련 국제조약의 이행 및 평가·조정에 관한 사항을 논의사항으로 명시하고 있다는 점에서 차별성이 있다.

92) 국무조정실에서도 두 위원회의 중복성을 인식하고 통합 운영을 검토한 바는 있음.

3) 관련 연구

이혜경 외(2004)는 보육정책위원회의 기능을 중앙, 시·도, 시·군·구로 분리하여 제시하였다. 시·도 보육정책위원회의 기능 중 기초자치단체별 보육의 균형적 발전에 관한 사항을 포함하자고 제안하였고, 시·군·구 보육정책위원회의 기능으로는 시설장 업무 정지 및 교사 자격정지를 중앙으로부터 이양하자고 주장하였고, 지역사회보육네트워크에 관한 사항을 담당할 것을 제안하였다.

유희정 외(2006)는 지방보육정책위원회의 위원 구성 방법으로 분야별 추천과 공모하는 방안을 제안하였다.

서문희 외(2007)는 특히 지방 보육정책위원회가 국공립보육시설 위탁기관 선정 심사 등을 담당하는 등 영향력을 행사하므로 정치적 중립성과 객관성을 보장할 수 있는 인사들로 구성되어야 한다고 하고, 구체적으로 복지 및 보육전문가, 보육시설장 대표, 보육시설 종사자 대표, 아동 보호자 대표, 지역사회 인사 및 여성, 복지, 아동 관련 단체 대표, 보육업무 및 재정업무를 담당하는 5급 이상의 관계공무원으로 구성하되, 해당하는 위원 수는 전체 위원의 5분의 1미만이어야 하며, 관계공무원 이외의 위원은 지원자를 공개 모집하여 선정된 자를 위촉하는 방안이 필요하다고 제안하였다.

4) 대안

중앙보육정책조정위원회는 법적 근거에도 불구하고, 우리나라 보육사업 전달체계 상에서 역할은 그다지 영향력이 없는 것으로 보인다. 따라서 폐지하는 것이 바람직하다. 필요하다면 정부 부처의 협력으로 수시 회의 개최가 가능하기 때문이다.

중앙보육정책위원회는 본연의 역할을 할 수 있도록 기능을 활성화시키는 것이 바람직하다. 보육정책조정위원회는 사실상 운영되고 있지 않지만 원래의 취지를 살린다면 보육서비스의 발전에 매우 중요한 역할을 담당할 수 있다. 이를 위해서는 상시적인 위원회 소집과 위원회가 전문가 및 업무관련자들의 활동 기구로서, 자율적이고 균형 잡힌 의견을 낼 수 있도록 구성원들을 구성·조직하는 방안을 고려해보아야 할 것이다. 또한 지방정부간 독자적 정책으로 지역간 격차가 커지고 있어서 지방정부와 중앙정부, 지방정부간의 협력과 정책을 조율하기 위한 기능을 강화하는 방안이 검토되어야 한다.

지방보육정책위원회는 지역 특색에 맞게 기능과 역할을 재정의하여, 시·도와 시·

군·구 위원회로 구분하는 방안도 고려해 보아야 한다. 또한 지역사회의 중요한 보육 관련 사항 결정기구이므로 위원 구성과 운영상 객관성과 중립성이 보장되어야 하고, 이를 위한 제도적 장치가 있어야 한다. 일부 위원의 공개모집, 위원집단별 비율 할당제, 회의록 공개 등의 방법이 도입되어야 한다.

중장기적으로는 또한 효율적인 위원회 운영을 위해 비슷한 성격이나 기능을 가진 위원회를 통합하는 방안이 필요하다. 특히 유아교육·보육위원회와 보육정책조정위원회는 역할과 기능 면에서 상당부분 중복되기 때문에, 제3의 기구로 통합·운영하는 방안을 검토해볼 필요가 있다.

다. 보육정보센터

1) 현황 및 문제점

1993년 성남시 보육정보센터가 최초로 설립된 이후 2002년까지 15개소, 2004년 21개소, 2006년에는 33개소, 2008년 말 현재 42개소로 그 수가 꾸준히 증가하고 있다. 시·도 보육정보센터 17개소와 시·군·구 보육정보센터 24개소가 포함된다. 그러나 영유아보육법 제7조에 규정된 바와 같이 모든 시·군·구에 다 설치·운영되고 있는 것은 아니다.

보육정보센터는 영유아보육법 제7조에 설립의 근거를 두고 있다. 동법 제7조 제1항에서는 중앙, 시·도 및 시·군·구에 중앙보육정보센터 및 지방보육정보센터를 두어야 한다고 규정하고 있다. 영유아보육법 시행령 제13조에 규정된 보육정보센터의 기능을 보면 제1항에서 중앙보육정보센터 및 지방보육정보센터의 기능으로 보육에 관한 정보의 수집 및 제공, 보육 프로그램 및 교재·교구의 제공 또는 대여, 보육시설 종사자에 대한 상담 및 구인·구직 정보의 제공, 보육시설 이용자에 대한 안내·상담 및 교육, 장애아보육 등 취약보육에 대한 정보의 제공, 육아지원에 대한 정보의 제공, 그 밖에 보육시설 운영지원 등에 관하여 필요한 사항의 7가지를 제시하고, 제2항으로 중앙보육정보센터는 지방보육정보센터의 업무를 지원하고, 지방보육정보센터는 관할지역내의 보육시설과 보육수요자에 대하여 지역특성에 기초한 서비스를 제공하여야 한다고 규정하고 있다.

이러한 보육정보센터에는 보육전문요원, 전산원, 영양사, 간호사 등을 둘 수 있고, 위탁운영이 가능하도록 규정하고 있다.

보육정보센터의 제도적 문제점으로는, 우선, 보육시설 지원 중심이라는 점이다.

시행령에서는 보육정보센터의 주된 기능을 보육시설 지원으로 규정하고 있으며, 실제 사업 내용도 주로 평가인증 조력, 종사자 교육, 인력뱅크 운영 등 시설운동을 지원하기 위한 사업에 편중되어 있고, 육아지원에 대한 정보 제공이 일부 포함되어 있다. 이로 인해 보육정보센터의 설립 이후 15년이 지난 지금에도 영유아 부모들의 인지도와 활용도는 낮은 편이다.

둘째, 중앙보육정보센터와 시·도 및 시·군·구 지역 보육정보센터의 업무가 명확하게 구분되어 있지 않다. 영유아보육법에서는 중앙과 지방보육정보센터의 업무를 구분하여 중앙보육정보센터는 지방보육정보센터의 업무를 지원하고, 지방보육정보센터는 관할지역 내의 보육시설과 보육수요자에 대하여 지역특성에 기초한 서비스를 제공하도록 규정하고 있으나, 구체적인 기능에 있어서는 중앙과 지역보육정보센터 기능을 구분하지 않고 있다. 현재 중앙 및 시·도 보육정보센터는 온라인 중심으로, 시·군·구 보육정보센터는 교재교구 자료 및 상담제공 등 오프라인 중심의 서비스를 제공하는 경향이 있으나, 중앙과 지역 보육정보센터 간에 사업내용은 큰 차이가 없다.

셋째, 정부의 지원 미비와 운영방식에서 오는 문제로 중앙-시·도-시·군·구로 연결되는 조직적 체계 구축의 실패이다. 중앙보육정보센터가 지역 보육정보센터의 업무를 지원하는 구심점 역할을 해주어야 함에도 불구하고 연계 및 정보 공유체계의 부족으로 각 센터마다 자체적으로 사업을 실시하고 있어, 공통적으로 실시하고 있는 사업이 많음에도 불구하고 시너지 효과를 발휘하지 못하는 한계가 있다. 많은 지방 보육정책위원회가 지방정부의 재정지원으로 운영되고 그마저도 민간에 위탁형태로 운영되므로 전국적 조직망으로서의 체계를 갖추기 어려운 구조적 결과라 하겠다.

2) 외국 사례

보육정보센터의 기능이 시설에 대한 운영지원에서 한걸음 더 나아가 지역사회 서비스 이용자들에 대한 육아지원까지 포괄하도록 해야 한다고 보았을 때, 일본의 아동가정지원 제도가 모델 역할을 할 수 있을 것이다.

일본 아동복지법은 제7조에 지방자치단체의 자녀양육가정 지원을 포함하고 있다. 법 제21조의9는 시정촌은 아동의 건전한 육성에 이바지하기 위해 방과후 아동 건전육성 사업, 육아 단기 지원 사업 이외에 아동 및 그 보호자 또는 그 밖의 자의 주택에서 보호자의 아동양육을 지원하는 사업, 보육소 및 그 밖의 시설에서 보호자의

아동양육을 지원하는 사업, 지역의 아동 양육에 관한 제반의 문제에 관하여 보호자와의 상담을 통해 필요한 정보의 제공 및 조언을 행한 사업이 착실하게 실시되도록 필요한 조치의 실시 노력하지 않으면 안 된다고 규정하고 있다.

또한 보육소 보육지침 제6장으로 보호자에 대한 지원을 규정하고 있다. 이는 3개 조항으로 구성되어 있는데, 첫째는 보육소에서의 보호자에 대한 지원의 기본, 둘째, 보육소 입소 자녀 보호자에 대한 지원, 셋째 지역사회에서의 자녀양육지원이다. 특히 세 번째인 지역사회에서의 자녀양육지원은 보육소가 일시보육을 제공하고, 또한 지역자녀양육지원의 거점 기능을 수행하여야 함을 명시한다. 이와 더불어 시정촌의 지원으로 지역의 관계기관이나 단체 등과 제휴 등으로 지역사회 인재를 활용하고 동시에 지역복지기관과의 협력으로 요보호아동에 대해서도 적절하게 대응하도록 규정하고 있다.

이러한 법적 근거 하에서 특히 저출산 대책으로 시정촌이 주체가 되는 지역자녀양육지원 거점 확충 사업이 활성화되고 있다. 2004년 12월 24일 소자화사회 대책회의에서 결정하여 발표한 제3단계인 2005년부터 2009년까지 5년간의 차세대 육성 지원 계획 「어린이·자녀양육 응원 플랜」에 의하면 지역의 자녀양육 지원 거점 정비 사업으로 양육지원 거점은 2004년 2,954개소를 2009년에 6,000개소로, 자녀양육 중인 부모와 자녀가 상담, 교류, 정보교환을 할 수 있는 모임 광장 사업은 2004년 171개소를 2009년 1,600개소로, 보육소 등에서 전업주부가 육아불안에 관해 전문가에게 상담하거나 지역 육아 서클 활동을 할 수 있도록 지역자녀양육지원센터 사업은 2004년 2,783개소를 2009년 4,400개소로 확충한다는 계획이다.

특히 지역 자녀양육지원센터의 주요 사업내용은 ① 육아불안 등에 대한 상담지도, ② 자녀양육모임 및 자녀양육봉사활동의 육성 및 지원, ③ 지역의 수요에 맞는 보육서비스의 적극적인 실시 및 보급 촉진, ④ 베이비시터 등 지역의 보육자원에 대한 정보 제공, ⑤ 가정보육실시자에 대한 지원으로, 5가지 내용 중 시정촌(市町村)의 단체장이 사업을 실시하는 보육소 등의 지정시설은 3가지 사업 이상을 실시하여야 하며, 소규모 지정 시설은 2가지 사업 이상을 실시하도록 되어 있다(최순자, 2008). 지역자녀양육지원센터의 설치 운영 주체는 시정촌(市町村)으로 독립된 건물을 설치 운영하기도 하지만⁹³⁾ 보육소 운영자, 영유아 복지시설을 운영하는 자, 의료시설을 경영하는 자, 또는 특정 비영리활동법인에 위탁할 수 있다.

정부는 시정촌(市町村)이 실시하는 사업에 대해서 도도부현(都道府縣)이 보조하는

93) 동경도 무사시노시의 「0123 吉祥寺」가 대표적임.

사업과 지정 도시 및 중핵 도시가 실시하는 사업에 대해서 보조하도록 되어 있다. 한편 사업을 실시하기 위해 필요한 경비의 일부를 보호자에게 받을 수 있다.

3) 관련 연구 및 자료

보육정보센터의 기능에 대해서는 여러 연구에서 시설지원 중심의 역할에서 탈피하여, 지역사회 양육지원의 기능을 해야 할 것을 지적하고 있다(변용찬 외, 1998; 양연숙, 2003; 류왕호 외, 2004; 이해경 외, 2004; 권용은, 2007). 특히 이해경은 정보 및 자원의 발굴·생산·제공 기능, 보호자와 지역주민의 육아 지원 기능, 보육시설의 운영 및 서비스 지원 기능, 행정기관과 보육시설의 매개 및 행정지원 기능, 인력 개발 및 관리, 지역사회 보육네트워크 지원 기능으로 구분하여 제안하였다.

기존 문헌에서 나타난 보육정보센터의 기능에 대한 연구를 요약하면 모든 연구가 보육시설 지원기능과 부모 지원기능, 행정지원 기능을 포함하고 있으며, 지역사회와의 연계구축도 주요 기능으로 논의되고 있다. 이 외에 정보 및 자원개발, 인력개발 등의 기능도 일부 언급되고 있다.

다음으로, 중앙정보센터와 지방정보센터와의 역할 분담에 관한 연구로 류왕호(2004)와 이해경 외(2004)의 연구를 들 수 있다. 특히 이해경 외(2004)는 보육정보센터의 단위별 역할분담과 핵심기능에 따른 재편성과 관련하여 명칭을 중앙보육정보센터, 광역단위의 지방보육정보센터, 그리고 기초자치단체 차원의 지역육아지원센터로 하고 단위별 핵심사업을 제시하였다. 중앙에서는 웹기반 정보네트워크 구축, 정보수집, 관리, 제공, 보육통계산출 및 기초조사를, 시·도는 정보수집·제공 및 보육시설 정보화 지원, 인력뱅크 및 인력개발·관리, 보육행정, 시설운영 등에 대한 온라인(on-line) 상담, 보육시설평가·보건 및 영양관리계획 수립과 실행지원을, 시·군·구는 보육시설운영 및 서비스 지원, 지역주민 육아정보 제공·상담 등 육아지원, 도서·교재·교구 등 오프라인(off-line) 자원 제공, 지역사회 보육네트워크 지원을 제안하였다.

4) 대안

첫째, 보육정보센터의 기능을 확대한다. 선행연구들에서 요구하고 있는 보육정보센터의 기능은 크게 부모에 대한 지원기능, 보육시설에 대한 지원기능, 행정지원기능, 포괄적서비스 차원에서의 지역사회와의 연계구축 4가지로 구분된다. 이 중, 현재 보육시설에 대한 지원기능에 치우쳐 있는 현재의 보육정보센터의 기능을 4가지 모두 균형적으로 포괄할 수 있도록 확대, 재편하는 것이 필요하며, 이를 위해 영유

아보육법의 시행규칙에 명시된 보육정보센터의 역할을 확대·재정립할 필요가 있다.

〈표 IV-7-8〉 보육정보센터 기능(안)

구분	역할	비고
중앙	1. 보육정보포털 시스템 구축, 운영: 보육·육아 정보, 시설, 인력 2. 보육 및 육아 관련 정책 시행 지원 3. 보육 및 육아 프로그램 관련 지원 4. 시·도, 시·군·구 영유아보육지원센터(가칭) 운영 지원 및 평가 5. 그밖에 보건복지가족부장관이 필요하다고 인정한 업무	- on-line 정보 제공중심
시·도	1. 보육 및 육아관련 정보제공과 상담 2. 시·도 보육 및 육아관련 정책 시행 지원 3. 보육 및 육아관련 프로그램 지원 4. 보육서비스 질적 수준 제고, 유지 지원 5. 보육 및 육아관련 지역사회 연계 6. 시·군·구 영유아보육지원센터(가칭) 연계 및 운영지원 7. 그 밖에 특별시장·광역시장·도지사가 필요하다고 인정한 업무	- on-line 원칙 - 시·군·구 보육정보센터 기능 대행
시·군·구	1. 보육 및 육아관련 정보제공과 상담 2. 시·군·구 보육 및 육아 관련 정책 시행 지원 3. 보육 및 육아 관련 프로그램 운영 지원 4. 보육서비스 질적 수준 제고, 유지 지원 5. 교재교구 및 놀이감, 도서 등 대여 6. 보육시설 종사자 교육 7. 장애아, 다문화 가정 아동 등 취약가정 아동 보육, 육아 지원 8. 영유아를 위한 놀이체험 프로그램 운영 제공 9. 부모교육 및 소모임 지원 10. 보육도우미 파견 및 시간제 보육 제공 11. 보육 및 육아관련 지역사회 연계 12. 그 밖에 시장·군수·구청장이 필요하다고 인정한 업무	- on-line과 off-line 병행

자료: 서문희(2008). 미래지향적 보육정보센터의 역할 재정립. 전국보육정보센터 토론회 자료집.

둘째, 중앙보육정보센터, 시·도 보육정보센터, 시·군·구 보육정보센터의 역할을 차별화한다. 현재 영유아보육법 시행령에는 중앙보육정보센터와 지방보육정보센터 간의 기능이 명확히 차별화되어 있지 않으며, 시·도와 시·군·구 보육정보센터의 기능도 구별하지 않고 있다. 향후 각 단위 보육정보센터가 각자의 기능을 차별화하면서도 각 지역단위 센터들 간의 연계와 효율적인 업무분담이 이루어지도록 영유아보육법 시행령에 지역단위별로 보육정보센터의 기능을 명시하여야 할 것이다. 특히, 현재 중앙과 지역 단위 보육정보센터에서 서로 중복 수행하고 있는 업무에 대한 재정비가 필요하며, 부모의 육아지원 등 현장의 요구에 신속히 대응할 수 있는 변화가 필요하다. 시·군·구 보육정보센터는 중앙 및 시·도 보육정보센터의 사업과는 차별화하여 지역사회의 보육네트워크 사업에 참여, 육아와 관련된 지역사회 정보를 찾아

내서 제공하고, 주요 기관과 협력하여 필요한 서비스를 제공하는 등의 역할을 수행해 나가야 할 것이다(표 IV-7-8 참조).

셋째, 이러한 기능에 맞게 시·도의 보육정보센터와 구분하여, 지방보육정보센터에서 육아지원센터로 명칭을 변경하는 것이 바람직하다.

라. 한국보육시설연합회

1) 현황 및 문제점

영유아보육법 제53조는 보육시설연합회의 설립근거를 제공하고 있으며, 동법 시행규칙 제41조에서 제43조까지 보육시설연합회의 조직과 기능, 임원의 수와 임기, 선출방법 등을 규정하고 있다. 기능으로는 보육에 관한 자료수집 및 홍보, 영유아의 권익보호, 보육시설종사자의 복리증진, 그 밖에 보육시설간의 국제교류 등 연합회의 목적달성에 필요한 사항으로 정하고 있다. 보육시설연합회에 대해 규정한 영유아보육법 및 동법 시행규칙은 다음과 같은 점에서 몇 가지 한계를 지닌다.

첫째, 영유아보육법상 규정된 보육시설연합회의 목적은 보육사업의 원활한 추진과 교육시설의 균형적인 발전, 보육시설 간의 정보교류 및 상호협조 증진이다. 그러나 보육사업에 있어 가장 중요한 것이 질 높은 보육서비스의 제공이라는 점을 감안했을 때, 보육서비스의 질적 제고를 위한 노력이 보육현장의 종사자들 사이에서 먼저 이루어져야 할 것으로 보인다. 따라서 이러한 보육서비스의 질적 제고를 위한 시설 상호간의 노력이 보육시설연합회의 목적에 포함되어야 할 것으로 보인다.

둘째, 영유아보육법 시행규칙 제41조에 규정된 보육시설연합회의 구성을 보면, 회원자격이 보육시설의 장으로 구성되어 있어, 보육교사 등 기타 관계자의 참여를 애초에 배제하고 있음을 알 수 있다. 이러한 면에서 보육시설연합회는 보육종사자들을 대표하는 집단으로 보기에 태생적 한계가 있다. 또한 보육시설 중에서도 주로 대규모 시설들 위주로 활동이 이루어져 소규모의 영세한 보육시설들이 소외되고 있다는 우려가 제기되고 있다. 뿐만 아니라, 영유아보육법 시행규칙 제41조 2항에 근거하여 연합회에는 보육시설 유형별로 6개의 분과가 존재하는데, 이렇듯 다양한 분과가 존재하고 이들 간의 이해관계가 서로 다르다보니, 연합회 내에서도 일관된 목소리를 내지 못하는 경우가 많다.

한편, 관련 규정에 대한 보육시설연합회의 주요 불만사항은 연합회의 조직, 기능 및 운영과 관련된 사항이 지나치게 상세하게 규정되어 있어 조직운영의 자율성이

없고, 정부의 통제가 강하다는 점이다. 한 예로, 연합회 내에서는 현재 시행규칙으로 6개의 분과를 두도록 하고 있으나 실제로는 시행규칙으로 정한 분과 이외에도 다양한 분과를 두고 있다. 일부에서는 분과위원회의 수를 조정하여 국공립과 민간으로 통합하는 의견이 제시되고 있으나, 분과위원회의 종류와 수가 법적으로 규정되어 있어 이러한 조정이 불가능하다. 한편, 분과 수에 대한 규제를 풀 경우에 이해관계에 따라 많은 소규모 분과가 생길 가능성이 높다.

2) 국내 사례

각 서비스 분야마다 서비스 제공자들의 연합회 또는 협의체의 형태가 대부분 법적 근거를 갖지 않는 자발적 민간단체들인 경우가 많지만, 법적 단체도 적지 않다. 한국보육시설연합회와 마찬가지로 관련법에 근거를 둔 국내의 서비스제공자 단체로는 청소년기본법 제40조에 의거한 청소년단체협의회⁹⁴⁾ 및 지방청소년단체협의회가 있다. 전자는 보건복지가족부 장관의 인가를 받아 법인으로 설립하며 후자는 조례에 의거하여 시·도지사의 인가를 받아 설립한다. 이들 단체를 위한 일부 및 전부 비용 지원의 근거도 마련되어 있다. 아동청소년복지법 개정안에는 청소년단체협의회 이외에 아동단체협의회도 포함되었다.

장애인복지법 제63조(단체 보호와 육성)에서 국가와 지방자치단체는 장애인의 복지를 향상하고 자립을 돕기 위하여 장애인복지단체를 보호·육성하도록 노력하여야 하고, 국가와 지방자치단체는 예산의 범위 안에서 단체의 사업 또는 활동이나 그 시설에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 법 제64조에서 장애인복지단체의 활동을 지원하고 장애인의 복지를 향상하기 위한 목적으로 장애인복지단체협의회를 사회복지사업법에 따른 사회복지법인으로 설립하도록 규정되어 있다. 장애인복지단체협의회는 일부 시·도에 설립되어 있고 중앙에는 설립되어 있지 않다.⁹⁵⁾

94) 청소년단체협의회 기능은 회원단체가 행하는 사업과 활동에 대한 협조·지원, 청소년지도자의 연수와 권익증진, 청소년관련분야의 국제기구활동, 외국 청소년단체와의 교류 및 지원, 남·북청소년 및 해외교포청소년과의 교류·지원, 청소년활동에 관한 조사·연구·지원, 청소년관련 도서출판 및 정보지원, 청소년육성을 위한 홍보 및 실천운동, 지방청소년단체협의회에 대한 협조 및 지원, 그 밖에 청소년육성을 위하여 필요한 사업 등임.

95) 중앙에는 한국장애인단체총연맹과 한국장애인단체총연합회가 있으며, 정부의 지원을 받고 있음.

3) 외국 사례

가) 일본 보육서비스 제공자 단체

일본의 대표적인 보육 관련 3단체로는 일본보육협회, 전국사회복지협의회(보육분회), 전국사립보육원연맹이 있다. 이들 단체는 보육조건의 개선, 예산확보 등을 위한 운동을 활발히 하고 있으며, 보육 관련 교육, 연구 및 기관지 발행이 주를 이룬다.

일본보육협회는 1962년 민간보육소 경영자들이 모여 아동복지의 추진과 보육사업 진행을 목적으로 사단법인으로 발족, 1973년 사회복지법인으로 재조직되었다. 2003년 보육사자격자등록제도의 발족에 따라 도도부현(都道府縣)지사의 위탁을 받아서 등록사무처리센터를 설치하였으며, 각종 국고보조사업의 수탁뿐만 아니라, 연수, 출판, 조사연구 등에 관한 사업도 실시하고 있다. 기관지로서는 월간 『보육계』를 발행한다.

전국사회복지협의회는 민간 사회복지활동 추진을 목적으로 한 비영리 민간조직으로, 1951년에 제정된 사회복지사업법(현, 사회복지법)에 근거하여 설치되었다. 법률상은 도도부현 사회복지협의회와의 연락체로 되어 있지만, 실제로는 도도부현 사회복지협의회 이외에, 전국민생위원아동위원연합회나 사회복지시설의 종류별 단체가 가맹되어 있다. 보육 관련 단체로는 공립·민간 상관없이, 전국 보육소를 조직의 대상으로 하는 전국보육협의회가 가맹되어 있다. 전국보육협의회는 전국사회복지협의회 보육분회로서 발족, 보육조건의 개선·예산확보를 위한 운동 등을 활발히 하고 있으며, 1963년에 보육협의회, 1977년에 현재의 이름으로 개칭되었다.

전국사립보육원연맹은 1956년 전국민간보육소연락협의회라는 명칭으로 결성되어, 1958년에 현재의 명칭으로 개칭되었다. 사립보육소를 조직한 사단법인으로 예산대책에 참여하고 있으며, 매년 전국사립보육원연구대회, 보육종합연구회 등의 연수·연구회를 개최, 보육소 문제 자료집을 발행하고 있다. 그밖에 가맹 보육소를 대상으로 한 복지후생사업, 조사연구사업을 실시하였으며, 기관지로서 월간 『보육통신』을 발행하고 있다.

나) 미국의 보육서비스 제공자 단체

미국은 기관들의 연합회 뿐 아니라, 시설장과 관리자, 행정가들을 위한 단체와 가정보육모들의 단체 등이 다양하게 구성되어 있다. 미국은 서비스 제공자들 간의 네

트위크 구축과 회원들을 대상으로 평가인증시스템 구축, 평가인증조력, 전문성 개발 등 실질적인 운영상의 지원 활동을 한다. 대표적 단체는 다음과 같다.

첫째, 전국보육연합회(National Child Care Association: NCCA)는 미 전역을 포괄하는 유일한 민간 보육 및 유아교육 인증기관들의 연합회로 1987년 설립되었으며, 주 연합회들의 동맹 형태로 이루어져 있다. 개인회원도 가입 가능하나, 대부분 기관 회원들 위주로 구성되어 있으며, 서비스제공자들 간의 네트워킹 기회, 전문성 개발 프로그램, 예산절약 프로그램 등을 제공하는 것이 주요 활동이다. NCCA에 회원으로 가입한 주 연합회는 15개이다.⁹⁶⁾ 이밖에 입법 및 정책 관련 옹호활동, 분기별 뉴스레터 발행, 주 연합회에 대한 지원활동 등을 하고 있다.⁹⁷⁾

둘째, 전국보육전문가연합회(National Association of Child Care Professionals: NACCP)는 아동보육·유아교육 분야의 시설장, 관리자, 행정가들을 위한 단체로 시설의 형태와 관계없이 회원가입이 가능하다. 주로 관리직들을 위한 단체로 주의 관리자 단체들과 연합되어 있으며, 기관들의 평가인증을 조력하는 역할을 한다.⁹⁸⁾

셋째, 전국가정보육연합회(National Association for Family Child Care: NAFCC)는 가정보육모들을 옹호하는 이익단체로, 미국 전역에서 유일하게 공인된 가정보육모 인증시스템을 후원한다. 주 및 지역 연합회를 대상으로 관리와 리더십 기술 등에 대한 훈련과 지원을 제공한다. 주 연합회, 지역 연합회, 전국 연합회 간의 일관성을 지향하며, 보육모들의 전문성 개발과 보육 및 유아교육 실천 관련 지식을 향상시키기 위한 훈련 및 기술을 지원하는 활동을 한다.⁹⁹⁾

4) 관련 연구

2004년 보건복지부 지원 연구(서문화·백선희, 2004)에서는 관련 단체에 대한 정책 방향 기본원칙으로 포괄적 기능과 운영의 탄력성 도모 및 자율성 강화를 강조하였다. 이 연구는 개선방안으로 중앙 및 시·도에 설립할 수 있게 하고 분과명을 삭제하여 정관으로 정하게 함으로써 필요에 따라 분과를 쉽게 추가, 변경할 수 있도록 하고, 연합회의 기능은 ① 보육에 관한 조사연구 및 정책건의, ② 보육에 관한 홍보

96) 콜로라도 주, 조지아 주, 일리노이 주, 인디애나 주, 메릴랜드 주, 매사추세츠 주, 미네소타 주, 네바다 주, 뉴멕시코 주, 오크라이오 주, 오크라이호마 주, 펜실베이니아 주, 사우스캐롤라이나 주, 텍사스 주, 유타 주의 연합회가 있음.

97) 전국보육연합회(2008.11). <http://www.nccanet.org>

98) 전국보육전문가연합회(2008.11). <http://www.naccp.org>

99) <http://www.nafcc.org>, 2008년 11월 4일 검색

및 출판, ③ 영유아 권익보호 및 권리 증진, ④ 시설종사자의 복리증진, ⑤ 보육에 관한 국내외 학술교류 및 국제협력, ⑥ 목적달성에 필요한 것 중 정관에서 정하는 사항 등으로 할 것을 제안하였다.

중장기적으로는 보육단체협의체로 변경하여 모든 보육관련단체들을 포괄하여 보육계의 목소리를 대변하는 기구로 발전하는 방안의 모색이 검토되어야 한다.

5) 대안

보육시설연합회의 주요한 활동목적은 무엇보다 보육서비스의 개선과 질 향상을 포함하여야 할 것이다. 따라서 보육시설연합회가 이익집단으로서의 기능에만 치중하지 않도록, 보육서비스의 질 개선을 위한 노력을 보육시설연합회의 주요 목적으로 영유아보육법에 명시하는 것이 바람직하다.

또한 보육시설연합회는 보육시설장들만을 대상으로 하는 단체이며, 그밖에 보육 교사나 기타 종사자들을 위한 별도의 단체나 협의체는 존재하지 않는다. 보육관련 종사자들이 각자의 입장에서 보육정책에 대한 목소리를 낼 수 있도록 보육시설연합회의 명칭과 범위를 확장하여, 다양한 보육관련 종사자들의 협의체로 구성하는 방안을 고려해볼 수 있다.

마. 보육개발원

1) 현황 및 문제점

영유아보육법 제8조에는 보육에 관한 연구와 정보 제공, 프로그램 및 교재 개발, 평가척도 개발 및 종사자 연수 등의 업무를 위하여, 보건복지가족부 장관이 보육개발원을 설치하거나 그 업무를 관련 연구기관 등에 위탁하도록 규정하고 있으며, 동법 시행령 제18조에서는 보육에 관한 연구업무 등의 위탁과 관련된 사항을 규정하고 있다. 그러나 현재 영유아보육법에 근거한 보육개발원은 설치되어 있지 않으며, 육아정책개발센터에서 보육정책 관련 연구와 프로그램 및 교재 개발 등 이와 유사한 기능을 담당하고 있다.

육아정책개발센터는 내용상으로는 유아교육법에 근거를 둔 유아교육진흥원과 영유아보육법에 근거한 보육개발원을 통합한 성격을 지닌 연구기관으로, 정부출연연구기관인 한국교육개발원과 한국보건사회연구원의 공동부설 기관 형태를 띠고 있다. 그러나 형식상 법적 근거는 전혀 다르다.

2) 국내 사례

영유아보육법 제8조에 보육개발원의 설치를 위한 법적 근거가 명시된 것과 유사하게, 유아교육법 제6조 제1항에서는 ‘국가 및 지방자치단체는 유아교육에 관한 연구와 정보제공, 프로그램 및 교재 개발, 유치원교원 연수 및 평가를 담당하는 유아교육진흥원을 설치하거나 당해 업무를 교육관련 연구기관 등에 위탁할 수 있다’라고 유아교육진흥원의 설치를 명시하고 있다. 앞서 말한 바와 같이 출연연구기관 간의 협정에 의하여 2005년 11월에 설치된 육아정책개발센터가 이러한 두 기관의 설치의 대안으로 운영되고 있다.

그러나 최근 서울시에서는 육아정책개발센터와 별도로 교육청 직속기관으로 서울시 유아교육진흥원을 설립하여 운영하고 있다.¹⁰⁰⁾ 서울시 유아교육진흥원의 경우 유아교육 연구·연수지원, 유아체험교육프로그램 운영, 유아교육 프로그램 교재 개발 보급, 유아교육 정보제공 및 평가 등을 주요 기능으로 명시하고 있어, 육아정책개발센터와의 일부 기능이 중복된다.

3) 관련연구

이혜경 외(2004)는 보육개발원은 정책 및 프로그램에 대한 연구는 물론, 자격관리, 평가인증의 수행, 중앙보육정보센터의 운영 등으로 보육사업을 전문화시키는데 기여하여야 할 것이며, 보육(정책)위원회를 민주적, 전문적으로 운영하려는 노력이 필요하다고 제안하였다.

4) 대안

현재 육아정책개발센터는 보육개발원의 기능을 대신하고 있기는 하나 법적 근거가 다르므로 영유아보육법 상 규정된 바와 같이 보건복지가족부의 위탁기관으로 보기는 어렵다. 따라서 영유아보육법 상에 규정된 사항과 현실 간의 괴리가 발생한다. 이러한 법과 현실 간의 불일치는 해소되어야 할 것이다.

100) 이외 타 시·도에서도 유아교육진흥원 설립을 추진 중에 있음.

8. 지도감독 및 벌칙

가. 자격 정지 및 취소

1) 현황 및 문제점

영유아보육법 제46조에서는 보육시설장의 자격정지, 제47조에서는 보육교사의 자격정지, 제48조에서는 보육시설장과 보육교사의 자격취소에 대하여 언급하고 있다.

자격정지는 1년 이내로 제한되어 있고, 자격정지 조건은 시설장은 보육시설의 장의 업무수행 중 고의 또는 중대한 과실로 손해를 가한 경우, 보육교사·간호사 또는 영양사 등 당해 업무수행에 필요한 자격이 없는 자를 채용하여 해당업무를 수행하게 한 경우, 보수교육을 연속하여 3회 이상 받지 아니한 경우, 거짓이나 그밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부 받거나 보조금을 유용한 경우이다. 교사는 보육교사의 업무수행 중 당해 자격과 관련하여 고의 또는 중대한 과실로 손해를 가한 경우와 법 제23조의 규정에 의한 보수교육을 연속하여 3회 이상 받지 아니한 경우이다.

한편 시행규칙으로는 행정처분의 세부기준을 정하고 있고(표 IV-8-1 참조), 시장·군수·구청장은 위반행위의 동기·내용 및 횟수 등을 참작하여 자격정지기간의 2분의 1의 범위 안에서 이를 가중하거나 감경할 수 있되, 가중하는 때에도 자격정지의 총기간은 1년을 초과할 수 없도록 하였고, 보육시설의 대표자는 보육시설의 장이 자격정지된 기간 동안 그 직을 대리할 보육시설의 장을 두어야 하고, 보육시설의 장은 보육교사의 자격이 정지된 기간동안 그 업무를 대행할 보육교사를 채용하여야 한다고 규정하여 행정처분으로 인한 공백을 최소화하고자 하였다.

〈표 IV-8-1〉 시설장과 보육교사의 자격정지에 관한 행정처분의 세부기준

위반사항	1차	2차	3차
시설장			
1. 보육시설의 장의 업무수행 중 고의 또는 중대한 과실로 손해를 가한 경우	3월 이내	6월 이내	1년 이내
2. 보육교사·간호사 또는 영양사 등 당해 업무수행에 필요한 자격이 없는 자를 채용하여 해당업무를 수행하게 한 경우	3월 이내	6월 이내	1년 이내
3. 보수교육을 연속하여 3회 이상 받지 아니한 경우	2월 이내	6월 이내	1년 이내

위반사항	1차	2차	3차
교사			
1. 보육교사의 업무수행중 당해 자격과 관련하여 고의 또는 중대한 과실로 손해를 가한 경우	2월 이내	6월 이내	1년 이내
2. 보수교육을 연속하여 3회 이상 받지 아니한 경우	2월 이내	6월 이내	1년 이내

시설장과 교사의 자격취소 조건은 7가지로, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 자격증을 취득한 경우, 자격 취득자가 업무 수행 중 그 자격과 관련하여 고의나 중대한 과실로 손해를 입히고 금고 이상의 형을 선고받은 경우, 「아동복지법」 제29조의 금지행위를 하여 처벌을 받은 경우, 명의대여 금지 등의 의무를 위반한 경우, 자격정지처분기간 종료 후 3년 이내에 자격정지처분에 해당하는 행위를 한 경우, 자격정지처분을 받고도 자격정지처분기간 이내에 자격증을 사용하여 자격 관련 업무를 수행한 경우, 자격정지처분을 3회 이상 받은 경우, 법 제46조제4호에 해당하여 금고 이상의 형을 선고받은 경우이다.

자격 정지 및 취소 조항의 문제점으로는 첫째, 시설장이나 보육교사의 업무수행 중 당해 자격과 관련하여 고의 또는 중대한 과실로 손해를 가한 경우의 조항은 명료성이 부족하다. 누구에게 어떠한 손해를 가했는지가 좀 더 분명하여야 한다.

둘째, 보육시설의 대표자는 보육시설의 장이 자격정지된 기간 동안 그 직을 대리할 보육시설의 장을 두어야 하는데, 대표자와 시설장이 동일인일 경우에는 문제를 일으킨 자가 다른 시설장을 임명한다고 하여도 사실상의 운영권을 유지할 것이므로 적절한 조치가 이루어진다고 보기 어렵다.

셋째, 시설장이나 교사 모두 보수교육을 연속하여 3회 이상 받지 아니한 경우에 자격을 정지하는 제도가 적절한가 하는 점이다. 사실 현재는 보수교육을 실시할 책임은 정부에 있으나, 보수교육은 교육희망자의 신청에 의하고 있다. 정부가 교육명령을 내렸을 경우 이를 준수하지 않으면 몰라도 교육이수자 신청에 의하여 교육을 받도록 한 제도 하에서 교육 받지 않은 책임을 모두 교육 당사자에게 부여하는 것은 적절하지 않다. 특히 근무환경이 열악한 보육교사는 본인의 의사와는 무관하게 대체인력 부재 등 보육시설 여건에 따라서 교육을 받지 못하는 일도 생기므로, 이를 교사의 책임만으로 돌리는 것은 적절하지 않다.

넷째, 거짓이나 그밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부 받거나 보조금을 유용한 경우 시설장의 자격정지 조항은 있는데 하위법령으로 자격정지 기간이 명시되어 있지 않다.

다섯째, 시설장이나 교사의 자격정지 기간을 최대 1년 이내로 한정하는 것이 적절한지 검토가 필요하다.

2) 국내사례

앞에서도 살펴본 바와 같이 사회복지사 보수교육은 보건복지가족부 장관 명령제도로 운영되는데, 사회복지사업법 제13조 제2항에서는 사회복지법인 또는 사회복지시설에 종사하는 사회복지사는 정기적으로 보수교육을 받아야 한다고 규정하였으며, 제3항에서는 사회복지법인 또는 사회복지시설을 운영하는 자는 그 법인 또는 시설에 종사하는 사회복지사에 대하여 교육을 이유로 불이익한 처분을 하여서는 아니 된다고 규정하였다.

한편 과태료 규정을 보면 보수교육 미이수는 과태료 20만원이고, 사회복지사에 대하여 교육을 이유로 불이익한 처분을 한 사회복지시설 운영자의 과태료는 100만원으로 규정되어 있다.

3) 관련 의견

간담회를 통한 의견수렴 결과 보육담당공무원과 보육시설 시설장들은 시설장이나 교사가 보수교육을 받지 않는 것을 이유로 자격을 정지한다는 것이 적절하지 않다는 의견이 많다. 특히 보수교육이 내용면에서도 교육이수자를 만족시키지 못하기 때문에 더욱 더 그러하다는 의견이다.

4) 대안

보육시설의 대표자와 시설장이 동일인일 경우에는 시설장으로서 문제를 일으킨 자가 대표자로서 다른 시설장을 임명한다고 하여도 사실상의 운영권을 유지하므로 처벌로서의 유효성은 약하므로, 이러한 경우를 분리하여 행정처분에 차이를 두어야 한다.

보수교육과 관련해서는 단기적으로는 보수교육 미이수에 따른 시설장 및 보육교사 자격정지 처분 조항을 삭제하고 과태료를 부과하도록 한다. 아울러 보수교육을 받을 수 있는 근무환경을 조성하는 일이 우선되어야 한다. 중기적으로는 보육인력 보수교육에 대한 정부의 책임을 강화하고 사회복지사처럼 보수교육 명령제도로 변경하여야 한다. 이러한 교육을 담당할 기관으로는 보육자격관리사무국의 기능을 확

대하여 이러한 역할을 하도록 제도화하여야 한다.

나. 시정 또는 변경 명령, 폐쇄 등

1) 현황 및 문제점

시정 및 변경명령 조항을 보면 보건복지가족부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 보육시설이 변경인가를 받지 아니하고 보육시설을 운영하는 경우, 보육시설의 설치기준을 위반한 경우, 보육시설종사자의 배치기준을 위반한 경우, 보육시설의 운영기준을 위반한 경우, 보육료 등을 한도액을 초과하여 받은 경우, 보고를 하지 아니하거나 거짓으로 보고한 경우 또는 조사·검사를 거부하거나 기피한 경우, 신고를 하지 아니하고 보육시설을 폐지하거나 일정기간 운영을 중단하거나 운영을 재개한 경우, 그 밖에 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반한 경우에 보육시설의 장 또는 그 설치·운영자에게 기간을 정하여 그 시정 또는 변경을 명할 수 있다.

또한 영유아보육법 제45조를 보면 보건복지가족부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 보육시설을 설치·운영하는 자가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부받거나 보조금을 유용한 경우, 비용 또는 보조금의 반환명령을 받고 반환하지 아니한 경우, 시정 또는 변경 명령을 위반한 경우에 1년 이내의 시설운영정지를 명하거나 시설의 폐쇄를 명할 수 있다고 정하고 있다. 그러나 단서조항을 두어서 영아 또는 장애아가 주로 이용하는 보육시설로서 시설운영정지를 명하여야 하는 경우에 그 운영정지가 보육시설을 이용하는 영아 또는 장애아에게 심한 불편을 줄 우려가 있는 때에는 시설운영정지 처분에 갈음하여 보육시설 정원의 감축 또는 아동모집의 정지 조치를 취할 수 있다고 규정하고, 행정처분의 세부기준을 시행규칙으로 정하고 있다.

다음으로 과태료는 법 제56조에 따른 신고를 하지 아니하고 보육시설을 폐지하거나 일정기간 운영을 중단하거나 운영을 재개한 자에게는 3회시 500만원 이하의 과태료를 부과하고, 취약보육 우선 미실시, 우선 입소 순위 미준수, 건강진단 또는 응급조치 등을 이행하지 아니한 자는 300만원 이하의 과태료를 부과한다. 시행규칙 제27조로 정한 바를 보면 <표 IV-8-3>과 같다.

〈표 IV-8-2〉 시설운영정지와 폐쇄에 관한 행정처분의 세부기준

위반사항	1차	2차	3차
1. 법 제26조의 규정에 의하여 비용을 보조받은 자가 사실을 거짓으로 보고하여 보조를 받았거나 보조금을 유용한 때	6월 이내 운영정지	시설폐쇄	-
2. 법 제40조의 규정에 의한 비용 또는 보조금의 반환명령을 받고 이를 반환하지 아니한 때	1년 이내 운영정지	시설폐쇄	-
3. 법 제13조제1항의 규정에 의한 변경인가를 받지 아니하고 보육시설을 운영하여 법 제44조의 규정에 의한 시정 또는 변경 명령을 받았으나 이를 위반한 때	3월 이내 운영정지	6월 이내 운영정지	시설폐쇄
4. 법 제15조의 규정에 의한 보육시설의 설치기준을 위반하여 법 제44조의 규정에 의한 시정 또는 변경명령을 받았으나 이를 위반한 때	3월 이내 운영정지	6월 이내 운영정지	시설폐쇄
5. 법 제17조의 규정에 의한 보육시설종사자의 배치기준을 위반하여 법 제44조의 규정에 의한 시정 또는 변경 명령을 받았으나 이를 위반한 때	2월 이내 운영정지	6월 이내 운영정지	시설폐쇄
6. 법 제24조제1항의 규정에 의한 보육시설의 운영기준을 위반하여 법 제44조의 규정에 의한 시정 또는 변경 명령을 받았으나 이를 위반한 때	2월 이내 운영정지	6월 이내 운영정지	시설폐쇄
7. 법 제38조의 규정에 의한 보육료 등의 수납한도액을 초과하여 수납하여 법 제44조의 규정에 의한 시정 또는 변경 명령을 받았으나 이를 위반한 때	2월 이내 운영정지	6월 이내 운영정지	시설폐쇄
8. 법 제42조의 규정에 의한 보고를 하지 아니하거나 거짓으로 보고한 경우 또는 조사·검사를 거부하거나 기피하여 법 제44조의 규정에 의한 시정 또는 변경 명령을 받았으나 이를 위반한 때	1월 이내 운영정지	6월 이내 운영정지	시설폐쇄
9. 법 제43조제1항의 규정에 의한 신고를 하지 아니하고 보육시설을 폐지 또는 휴지하거나 그 운영을 재개하여 법 제44조의 규정에 의한 시정 또는 변경 명령을 받았으나 이를 위반한 때	시설폐쇄	-	-

〈표 IV-8-3〉 시행규칙 상 과태료 기준

위반행위	과태료금액		
	1회	2회	3회이상
1. 취약보육을 우선적으로 실시하지 아니한 경우	100만원	200만원	300만원
2. 우선 입소 해당하는 자를 우선적으로 보육하지 아니한 경우	100만원	200만원	300만원
3. 건강진단 실시 또는 응급조치 등을 이행하지 아니한 경우	100만원	200만원	300만원
4. 폐지 또는 휴지신고를 하지 아니하고 인가된 보육시설을 폐지 또는 휴지한 경우	300만원		
5. 재개신고를 하지 아니하고 보육시설의 운영을 재개한 경우	500만원		
비고 : 위반행위 횟수에 따른 과태료 금액기준은 당해 위반행위가 있는 날 이전 최근 3년간 같은 위반행위로 과태료처분을 받은 경우에 적용한다.			

과태료 처분에 불복하는 자는 그 처분을 고지받은 날부터 30일 이내에 해당 부과권자에게 이의를 제기할 수 있고, 과태료 처분을 받은 자가 이의를 제기하면 해당 부과권자는 지체 없이 관할 법원에 그 사실을 통보하여야 하며, 그 통보를 받은 관할 법원은 「비송사건절차법」에 따른 과태료 재판을 하며, 기간에 이의를 제기하지 않고 과태료를 내지 않으면 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수한다.

이러한 시정 변경 명령과 과태료의 문제점을 다음과 같다.

첫째, 시정 및 변경 명령 조항을 보면 법으로 정한 사항을 위반한 경우에 보육시설의 장 또는 그 설치·운영자에게 기간을 정하여 그 시정 또는 변경을 명할 수 있다고 하였는데, 시정 또는 변경을 명할 대상자를 포함하여 행정처분 대상자가 보육시설의 장인지 설치·운영자인지를 분명하게 명시하여야 한다. 설치자와 시설장이 동일인이 아닐 경우 누구를 대상으로 하는지 분명하지 않고, 설치자와 운영자에 대한 구분도 명확하지 않다.

둘째, 보육시설 운영정지 처분이다. 운영정지 기간 동안 아동 전원조치가 필요하고 종사자의 일자리 문제도 발생하므로 어려움이 있다. 장애아가 주로 이용하는 보육시설로서 시설운영정지를 명하는 경우, 그 운영정지가 보육시설을 이용하는 영아 또는 장애아에게 심한 불편을 줄 우려가 있는 때에는 시설운영정지 처분에 갈음하여 보육시설 정원의 감축 또는 아동모집의 정지 조치를 취할 수 있다고 규정하고 있는데, 이러한 불편은 유아도 마찬가지이므로 운영정지보다는 다른 방안을 찾아야 한다. 대표자가 당사자이면 시설장 교체 명령도 고려할 수 있다. 사안이 중하면 시설폐쇄 명령을 내려야 하고, 과태료를 물리는 방안도 고려할 수 있다.

셋째, 과태료 부과 대상으로 취약보육을 우선적으로 실시하지 아니한 경우, 입소 우선 순위 아동을 우선적으로 보육하지 아니한 경우는 적절하다고 보기 어렵다. 이 조항은 실효성이 없는 조항으로, 법 조항 자체가 명료성이 낮다. 또한 건강진단이나 응급조치 미실시의 경우는 사안에 비하여 과태료가 무겁다고 판단된다.

2) 국내 사례

사회복지사업법 행정처분 사례를 보면 개선명령, 시설장 교체, 시설폐쇄를 하나의 연속적인 기준으로 적용하고 있다. 과태료는 보수교육 미실시 20만원부터 손해책임보험 비가입 300만원까지로 11개 조항이다.

3) 관련 의견

보육담당 공무원들은 신고 절차 없이 보육시설을 폐지하거나 일정기간 운영을 중단한 경우에 시정 명령을 내린다는 조항은 유명무실한 조항으로 지적하고, 개선되어야 한다고 제안하였다. 특히 인가가 제한된 지역에서 신고 없이 운영을 중단하고 있다가 운영권을 전매하는 경우도 있기 때문에 폐지하거나 일정기간 운영을 중단한 경우에는 시·군·구 직권으로 폐지하여야 한다는 의견이었다.

보육담당 공무원들은 또한 폐쇄조건으로 1년 이상 정원의 30%를 미만을 유지하는 경우에 폐쇄시킬 수 있어야 한다고 건의하였다. 일부이기는 하지만 시설장 경력이나 보육료 지원, 운영권 때문에 친인척 자녀 2~3명으로 유지하는 시설들이 있다고 보고되고 있어, 이를 금할 수 있는 제도가 필요하다.

또한 시행규칙 제38조로 운영정지 행정처분시 시·군·구가 다른 보육시설으로의 전원조치 등 필요한 조치를 취하여야 한다는 조건 때문에 실제 운영정지 조치 처분을 잘 내리지 못하고 있으며, 또한 운영정지 처분을 내린 경우에 아동과 종사자에게 피해가 돌아가기 때문에 전체적으로 시설을 폐쇄하지 않는 한 운영정지보다는 과태료 처분을 내리는 것이 더 효과적이라는 의견이다.

4) 대안

우선, 보육시설을 신고 없이 폐지하거나 일정기간 운영을 중단한 경우에는 허용하는 기간을 명시하여 그 동안 시설은 운용하지 않거나, 아동 규모가 소수로 교사 1인이 계속 운영할 경우에는 시정명령 없이 시·군·구 직권으로 시설 폐지 조치를 취할 수 있는 조항을 두어야 하는 것이 마땅하다.

둘째, 보육시설의 운영정지 문제는 아동에게 많은 피해가 돌아가므로 과태료로 대체하는 방안을 검토하여야 한다.

셋째, 행정처분, 과태료 조항에는 해당자가 누구인지를 분명하게 법으로 명시하여야 한다. 대표자와 시설장이 다른 경우가 많으므로 법 조항이 분명하여야 한다.

넷째, 과태료 적용 사항으로 임면보고를 하지 않을 경우가 포함되어야 한다.

다. 벌칙

2008년 12월 개정 영유아보육법 제54조 제1항은 금융정보와 관련한 정보 누설에

대한 벌칙으로 5년 이하의 징역, 3천만원의 벌금을 병과가 가능하도록 하였다. 제2항은 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부받거나 보조금을 유용한 자는 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다고 규정하였고, 제3항은 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금을 내야 하는 사항으로는 여덟 가지 사항을 정하였다. 이는 ① 설치인가를 받지 아니하고 보육시설의 명칭을 사용하거나 사실상 보육시설의 형태로 운영한 자, ② 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보육시설의 설치인가 또는 변경인가를 받은 자, ③ 자기의 성명이나 보육시설의 명칭을 사용하여 보육시설의 장 또는 보육교사의 업무를 수행하게 하거나 자격증을 대여한 자 및 그 상대방, ④ 거짓 또는 그 밖의 부정한 방법에 의하여 비용을 지원 받거나 타인으로 하여금 지원을 받게 한 자, ⑤ 보육서비스 이용권을 부정사용한 자, ⑥ 거짓이나 그밖의 부정한 방법으로 제38조에 따른 보육료 등을 수납한 보육시설의 설치·운영자, ⑦ 시설운영정지명령 또는 시설의 폐쇄명령을 위반하여 사업을 계속한 자, ⑧ 보육시설 정원의 감축 또는 아동모집의 정지 조치를 위반하여 보육시설을 운영한 자이다.¹⁰¹⁾

이러한 벌칙조항의 문제점을 지적하면 다음과 같다.

우선 앞에 행정처분에서와 마찬가지로 벌칙 대상자가 시설장인지 대표자인지가 분명하지 않다.

두 번째로는 과태료 등 행정처분과 중복되는 사항이 있다. 즉, 법으로 정한 폐지 또는 휴지신고를 하지 아니하고 인가된 보육시설을 폐지 또는 휴지한 경우와 운영을 재개한 경우이다. 법으로 정한 폐지 또는 휴지신고를 하지 아니하고 인가된 보육시설을 폐지 또는 휴지한 경우 시정 명령과 과태료 300만원이다. 시정명령에 따르지 않고 사업을 계속하면 시설폐쇄와 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금이다. 한편, 법 제43조제1항의 규정에 의한 재개신고를 하지 아니하고 보육시설의 운영을 재개한 경우는 과태료 500만원, 시정명령을 받는데, 시정명령을 따르지 않고 운영할 경우에는 시설폐쇄와 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금이어서 과태료와 벌금의 액수가 같아 벌금이 행정처분과 같은 수준으로 체계적 일관성이 없다.

셋째, 벌칙규정은 2008년 12월 개정으로 보육서비스 이용권을 부정 사용한 자는 1년 이하의 징역, 500만원 이하의 벌금에 처하도록 이미 정하였는데, 사용자는 보호자로 국한된다. 이를 조장하거나 수용하는 자는 벌칙 대상에서 제외되어 있다.

101) 2008년 12월 개정 사항임.

2) 국내 사례

사회복지사업법의 경우 과태료는 최대 300만원까지인 반면에 벌칙조항은 최대 5년 이하 1500만원까지로 무겁다.

3) 대안

문제점으로 지적한 사항은 개선되어야 한다. 벌칙 대상자가 시설장인지 대표자인지를 분명히 명시하여야 한다. 다음으로, 법으로 정한 폐지 또는 휴지신고를 하지 아니하고 인가된 보육시설을 폐지 또는 휴지한 경우와 운영을 재개한 경우에 해당되는 행정처분을 조정하여야 한다. 또한 벌칙규정에 보육서비스 이용권을 부정 사용한 자 이외에 이를 조장하고 수용하는 자가 포함되는 양벌규정이 있어야 한다.

V. 단·중장기 보육관련 법규 개정방안

제5장에서는 앞에서 검토한 내용들에 기초하여 정책대안을 두 가지 측면으로 접근하였다. 첫째로는 2008년 12월 19일 일부 개정되어 2009년 4월 1일 및 7월 1일부터 시행될 영유아보육법 조항 신설에 따른 영유아보육법 시행령(안), 시행규칙(안)을 구성하는 것이고, 두 번째로는 중장기적으로 영유아보육법 개정의 방향을 제시하는 것이다. 따라서 제1절에서는 영유아보육법 조항 순서에 따라 안전공제회, 양육수당, 보육서비스 이용권, 금융정보와 조사·질문의 순서로 법에서 지정한 하위법령안을 제안하였고, 제2절에서는 중장기적 관점에서 영유아보육법 전문 개정방안을 제안하였다.

1. 영유아보육법 하위법령 개정방안

가. 안전공제회

2009년 7월 1일부터 시행될 영유아보육법에서는 보육시설의 안전사고를 예방하고 사후 보상을 위한 보육시설 안전공제사업을 새롭게 도입하고 있는데, 공제회의 설립허가 기준 및 절차, 정관 기재사항, 운영 및 감독 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령에 위임하고 있다. 이에 안전공제회 조항 신설에 따른 영유아보육법시행령(안)을 구성하자면 다음과 같다.

안전공제회는 10인 이상이 발기인이 되어 정관 작성 후 총회의 의결을 거쳐 보건복지가족부장관에게 허가 신청을 하고, 보건복지가족부장관은 허가 공고를 하는 절차를 밟아야 한다. 정관은 목적, 명칭, 주된 사무소의 소재지, 사업에 관한 사항 등을 담고 있어야 한다. 공제회에서는 보육시설 안전사고의 예방사업, 관련 조사·연구, 공제료 부과와 징수 등을 수행하며, 임원은 이사와 감사, 보상심사위원회로 이루어지고, 조직은 공제사업 부서와 예방사업 부서를 둔다. 공제회는 예결산을 보건복지가족부에 보고함으로써 지도·감독을 받아야 한다.

<표 V-1-1>은 이러한 안을 법 조문의 형태로 구체화한 것이다.

〈표 V-1-1〉 안전공제회 관련 하위법령안

구분	내용
법	제31조의2(보육시설 안전공제사업 등) ① 보육시설 상호 간의 협동조직을 통하여 보육시설의 안전사고를 예방하고 보육시설 안전사고로 인하여 생명·신체에 피해를 입은 영유아 및 보육시설종사자 등에 대한 보상을 하기 위하여 보건복지가족부장관의 허가를 받아 보육시설 안전공제사업(이하 “공제사업”이라 한다)을 할 수 있다. ② 공제사업을 위하여 설립되는 보육시설 안전공제회(이하 “공제회”라 한다)는 법인으로 하며, 주된 사무소의 소재지에 설립등기를 함으로써 성립한다. ③ 공제회에 가입한 보육시설은 공제사업의 수행에 필요한 출자금 등을 공제회에 납부하여야 한다. ④ 공제회의 기본재산은 회원의 출자금 등으로 조성한다. 다만, 보건복지가족부장관은 공제회의 주된 사무소의 설치 및 운영에 필요한 비용의 일부를 지원할 수 있다. ⑤ 공제회의 회원자격, 임원에 관한 사항 및 출자금의 부담기준에 관한 사항은 정관으로 정한다. ⑥ 공제회의 설립허가 기준 및 절차, 정관기재사항, 운영 및 감독 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ⑦ 공제회는 공제사업의 범위, 공제료, 공제사업에 충당하기 위한 책임준비금 등 공제사업의 운영에 관하여 필요한 사항을 포함한 공제규정을 정하여 보건복지가족부장관의 허가를 받아야 한다. 공제규정을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다. ⑧ 공제회에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다. ⑨ 이 법에 따른 공제회의 사업에 대하여는 「보험업법」을 적용하지 아니한다.
시행령	제O조의1(공제회의 허가 등) ① 공제회를 설립하고자 하는 때에는 10인 이상이 발기인이 되어 정관을 작성하고 창립총회의 의결을 거쳐 보건복지부장관에게 허가를 신청하여야 한다. ② 보건복지부장관은 제1항에 따른 허가를 한 때에는 이를 공고하여야 한다. 제O조의2(공제 사업의 정관) ① 공제회의 정관에는 다음 각 호의 사항을 기재하여야 한다. 1. 목적 2. 명칭 3. 주된 사무소의 소재지 4. 사업에 관한 사항 5. 회원 자격과 가입 및 탈퇴에 관한 사항 6. 회원의 권리·의무에 관한 사항 7. 임원에 관한 사항 8. 직원에 관한 사항 9. 조직에 관한 사항 10. 자산 및 회계에 관한 사항 11. 정관 변경에 관한 사항 12. 내부 규정의 제정·개정 및 폐지에 관한 사항 13. 공고에 관한 사항 ② 공제회의 정관은 보건복지가족부장관의 인가를 받아야 한다. 이를 변경하고자 하는 때에도 또한 같다.

구분	내용
시행령	제O조의3(공제회의 사업) 공제회는 다음 각 호의 사업을 수행한다. 1. 보육시설 안전사고의 예방 사업 2. 보육시설 안전사고 관련 조사·연구, 교육·홍보 3. 공제 가입자의 공제로 부과 및 징수 4. 보육시설 안전사고 조사 및 보상 5. 보육시설 안전사고 관련 통계·정보 관리 6. 보육시설 아동 및 종사자의 복리후생 증진 지원 7. 보육시설 안전 관련 보건복지가족부장관이 위탁하는 사업 등 제O조의4(공제회의 조직) ① 공제회의 임원으로 이사장 1인을 포함한 17인 이내의 이사와 2인 이내의 감사, 10인 이내의 보상심사위원회를 두되, 임원은 비상임으로 한다. ② 공제회의 업무를 처리하기 위하여 정관이 정하는 바에 의해 필요한 사무부서와 직원을 둘 수 있다. ③ 사무국은 공제사업을 담당하는 부서와 예방사업을 담당하는 부서를 둔다. 제O조의5(공제회의 임원) ① 공제회의 이사장은 이사 중에서 보건복지부장관이 임명하며, 공제회를 대표하고 공제회의 업무를 통할한다. ② 공제회의 감사는 공제회의 업무와 회계를 감사한다. ③ 공제회의 보상심사위원회는 보상 범위, 내용 등을 심사하며, 피공제자가 공제회의 공제급여 결정에 불복이 있는 경우 심사한다. ④ 공제회의 임원은 공제가입자의 추천을 받은 자와 피공제자 또는 피공제자의 친권자·후견인 그 밖에 다른 법률에 따라 피공제자를 부양할 의무가 있는 자(이하 “보호자등”이라 한다) 등을 대표하는 자 및 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 보건복지부장관이 임명한다. 1. 가입 시설 대표 2. 변호사 자격이 있는 자 3. 「의료법」 제77조의 규정에 따른 전문의(이하 “전문의”라 한다)의 자격이 있는 자 4. 4급 이상의 국가공무원(「국가공무원법」 제2조의2의 규정에 따른 고위공무원단(이하 “고위공무원단”이라 한다)에 속하는 공무원) 또는 지방공무원으로 재직하였거나 재직하고 있는 자 5. 「보험업법」 제13조의 규정에 따른 보험회사 임원 ⑤ 제5항의 규정에 따른 공제가입자의 추천 등 이사의 임명에 관하여 필요한 사항은 공제회의 정관으로 정한다. ⑥ 임원의 임기는 3년으로 하되, 1회에 한하여 연임할 수 있다. 제O조의6(공제회 임원의 결격사유 등) ① 「국가공무원법」 제33조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 공제회의 임원이 될 수 없다. ② 공제회의 임원이 「국가공무원법」 제33조1항 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 때에는 당연히 퇴임한다.

구분	내용
시행령	③ 보건복지가족부 장관은 공제회의 임원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 때에는 그 임원을 해임할 수 있다. 1. 신체 또는 정신상의 장애로 직무를 수행할 수 없다고 인정되는 때 2. 공제회의 업무와 관련하여 직무상의 의무를 위반한 때 제○조의7(공제회 이사회) ① 공제회에 이사장 및 이사로 구성하는 이사회를 둔다. ② 이사회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다. 1. 공제회의 사업과 활동을 지원하기 위한 기본계획 등의 수립·변경 및 집행에 관한 사항 2. 공제회의 정관 및 규정의 제정·개정 및 폐지에 관한 사항 3. 그밖에 이사회가 공제회의 사업을 위하여 필요하다고 인정하는 사항 ③ 이사장은 이사회를 소집하고 그 의장이 된다. ④ 이사회는 제적이사 과반수의 출석과 출석이사 과반수의 찬성으로 의결한다. ⑤ 감사와 보상심사위원회의 구성원은 이사회에 출석하여 발언할 수 있다. ⑥ 제1항 내지 제5항의 규정 외에 이사회의 운영 등에 관하여 필요한 사항은 공제회의 정관으로 정한다. 제○조의8(공제회의 지도·감독) ① 공제회는 매 사업연도 개시 1개월 전에 당해 사업연도의 사업계획서와 예산서를 보건복지가족부 장관에게 제출하여야 한다. ② 공제회는 사업연도 종료일부터 3개월 이내에 당해 사업연도 결산서를 작성하여 보건복지가족부장관에게 제출하여야 한다. ③ 보건복지가족부장관은 공제회에 대하여 그 사업에 관한 보고를 명하거나 사업 또는 재산상황을 검사할 수 있고, 필요하다고 인정하는 때에는 정관의 변경을 명하는 등 필요한 조치를 할 수 있다. 제○조의 9(동일 또는 유사명칭의 사용금지) 이 법에 의한 공제회가 아니면 보육시설 안전공제회 또는 이와 유사한 명칭을 사용하지 못한다.

나. 양육수당

법 제34조의2 양육수당 지급 관련 하위법령은 현재 시행규칙 제35조를 부분적으로 개정하면 근거 조항은 마련된다. 현재는 보건복지가족부장관이 매년 정하여야 하는 가정의 소득수준 및 보조범위는 법 제34조 제1항만 해당되고 있는데, 여기에 제34조의2 규정이 추가되어야 한다.

〈표 V-1-2〉 양육수당 관련 하위법령안

영유아보육법	영유아보육법 시행규칙
제34조의2(양육수당) 국가와 지방자치단체는 보육시설 및 유치원을 이용하지 아니하는 영유아에 대하여 보건복지가족부령으로 정하는 바에 따라 양육비용을 지원할 수 있다.	제35조 (비용 지원대상) 법 제34조 제1항 및 제34조의2 규정에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 비용을 지원하여야 하는 가정의 소득수준 및 보조범위는 재산 등을 고려하여 보건복지가족부장관이 매년 정한다.

다. 보육서비스 이용권

보육서비스 이용권은 사회서비스 바우처의 일종으로, 사회서비스바우처관리법(안)의 적용을 받을 수도 있으나, 개정된 영유아보육법의 제34조의3에서는 보육서비스 이용권에 관하여 필요한 사항을 보건복지가족부령으로 정하도록 하고 있어, 보육서비스 이용권에 관한 사항은 영유아보육법 및 시행규칙에 의해 별도로 규정되어야 한다.

그동안 보육시설에 많은 예산지원이 이루어진 데 비해, 담당 인력의 부족 등으로 보육시설 운영 및 서비스 질에 대한 관리가 상대적으로 소홀했다는 지적에 따라, 바우처를 통하여 제공되는 다른 사회서비스들과 마찬가지로, 특정 요건을 갖춘 보육시설에 한해 사업자 지정을 허가하도록 함으로써, 보육서비스 이용권 도입을 통해 보육서비스의 질을 제고하고자 한 것이다. 또한 사용자와 사업자의 준수사항을 두었고, 전담기관의 설치를 규정하였으며, 마지막으로 전자카드로 발급될 예정인 보육서비스 이용권 제도의 내용을 반영하여, 보육서비스 이용권의 전자적 관리에 관련된 내용이 시행규칙에 포함되어야 한다. 또한 사업자와 이용자 모두 준수사항을 두어 도덕적 해이의 발생을 최소화하여야 한다(표 V-1-3 참조).

보육서비스 이용권 관련 벌칙 규정은 2008년 12월 개정으로 보육서비스 이용권을 부정 사용한 자는 1년 이하의 징역, 500만원 이하의 벌금에 처하도록 이미 정하였다. 보육서비스 이용권의 부정한 사용의 범주를 보다 구체화할 필요가 있으나 현재의 법체계 안에 포함하기는 어렵다.

〈표 V-1-3〉 보육서비스 이용권 관련 하위법령안

구분	내용
법	제34조의3(보육서비스 이용권) ① 국가와 지방자치단체는 제34조제1항, 제34조의2 및 제35조에 따른 비용 지원을 위하여 보육서비스 이용권(이하 “이용권”이라 한다)을 지급할 수 있다. ② 보건복지가족부장관과 지방자치단체의 장은 이용권에 관한 업무를 공공기관 또는 민간기관·단체에 위탁할 수 있다. ③ 이용권에 관하여 필요한 사항은 보건복지가족부령으로 정한다.
시행규칙	제O조(사용자의 준수사항) ① 보육서비스 이용권을 지급받는 자는 이를 타인에게 판매하거나 대여·양도하여서는 아니 된다. ② 사용자는 보육서비스 이용권을 제시하고 정해진 보육서비스 이외에 현금 등 다른 대가를 수령하는 행위를 하여서는 아니 된다. 제O조(사업자 지정) ① 보육서비스 이용권에 의한 거래를 하고자 하는 자는 보건복지가족부장관, 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사, 또는 시장·군수·구청장 등(이하 “지정기관”이라 한다)으로부터 지정을 받아야 한다. ② 제1항에 따라 사업자로 지정을 받고자 하는 자는 보건복지가족부장관이 정하는 요건을 갖추어야 한다. ③ 지정기관은 제1항에 따라 사업자를 지정한 때에는 지체 없이 그 결과를 보육서비스 이용권 업무를 담당하는 기관에 통보하여야 한다. 제O조(사업자의 준수사항) ① 사업자는 서비스를 제공하는 경우 당해 보육서비스 이용권이 본인에 의하여 정당하게 이용되고 있는지 여부를 확인하여야 한다. ② 사업자는 보육서비스 이용권 수수료를 사용자로 하여금 부담하게 하여서는 아니 된다. ③ 사업자는 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다. 1. 보육서비스의 제공 없이 보육서비스 이용권 이용이 있었던 것으로 가장하는 행위 2. 실제 보육서비스 제공금액을 초과하여 보육서비스 이용권을 결제하는 행위 3. 기타 보육서비스 이용권의 건전한 유통질서 확립을 위하여 보건복지가족부장관이 정하는 행위 제O조(사업자 지정의 취소 등) ① 지정기관은 제O조에 따라 지정을 받은 사업자가 다음 각호의 1에 해당하는 때에는 그 지정을 취소하거나 6월의 범위 내에서 기간을 정하여 영업을 정지하게 할 수 있다. 다만, 제1호의 규정에 해당하는 경우에는 지정을 취소하여야 한다. 1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지정을 받은 경우 2. 정당한 이유 없이 일정기간 계속하여 지정받은 업무를 하지 아니한 경우 3. 제O조 제2항에 따른 요건에 적합하지 아니하게 된 경우 4. 제O조에 따른 사업자 준수사항을 위반하는 행위를 한 경우 5. 기타 보건복지가족부 장관이 정하는 인정하는 경우

구분	내용
시행규칙	제○조(보육서비스 이용권 전담기관의 설립) ① 보건복지가족부장관은 보육서비스 이용권의 발급·관리 및 비용 지불 등에 관한 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 보육서비스이용권 전담기관을 설치하여 운영할 수 있다. 제○조(보육서비스 이용권의 전자적 관리) ① 보건복지가족부장관은 보육서비스 이용권이 전자적으로 발급·관리되도록 필요한 조치를 강구하여야 한다. 단, 전자적 발급·관리가 현저히 불편하다고 보건복지가족부 장관이 인정하는 경우에 한해, 예외적으로 기타 형태의 이용권을 발급할 수 있다. ② 보건복지가족부장관은 보육서비스 이용권의 전자적 관리를 위하여 보육서비스 전자 이용권 관리체계를 구축·운영한다. ③ 보건복지가족부장관은 제2항에 따른 보육서비스 전자 이용권 관리체계의 구축·운영 업무를 보건복지가족부 장관이 정하는 바에 따라 관계 전문기관에 위탁할 수 있다.

라. 금융정보 등

법 제34조의4로 규정한 비용의 신청 조항 내용을 보면 정보 제공에 동의하여야 하는 자료를 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제2조 제2호 및 제3호에 따른 금융자산 및 금융거래의 내용에 대한 자료 또는 정보 중 예금의 평균잔액과 그 밖에 대통령령으로 정하는 자료 또는 정보, 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제2조 제1호에 따른 신용정보 중 채무액과 그 밖에 대통령령으로 정하는 자료 또는 정보, 「보험업법」 제4조 제1항 각 호에 따른 보험에 가입하여 납부한 보험료와 그 밖에 대통령령으로 정하는 자료 또는 정보로 규정하고 있으므로, 각각의 법률에서 대통령으로 정하는 정보를 하위법령으로 명시하여야 하고, 또한 법 제1항으로 보육비용 지원의 신청방법·절차는 보건복지가족부령으로 정하며, 제2항에 따른 동의의 방법·절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있으므로 해당 하위법령이 제정되어야 한다.

그러므로 시행령으로 금융정보의 범위와 동의 방법 및 절차 관련 조항을 두어야 한다. 금융정보 등의 범위는 기존 국내법에 준하였으며, 금융정보의 범위, 동의 방법 및 절차를 명시하여야 하며, 시행규칙으로는 급여의 신청·절차 조항을 두어야 한다(표 V-1-4 참조).

또한 법 제34조의5는 비용 지원 신청자 및 지원이 확정된 자에 대하여 보육비용 지원대상 자격확인을 위하여 필요한 서류나 그 밖의 소득·재산 등에 관한 자료의 제출을 요구할 수 있으며, 소속 공무원으로 하여금 보육비용 지원신청자 및 지원이

확정된 자의 주거, 그 밖의 필요한 장소에 출입하여 서류 등을 조사하게 하거나 관계인에게 필요한 질문을 하게 할 수 있도록 하였는데, 조사·질문의 범위·시기 및 내용에 관하여 필요한 사항은 보건복지가족부령으로 정하도록 하여, 이에 필요한 시행규칙이 제정되어야 한다. 따라서 시행규칙으로 조사의 위촉 규정을 제시하였다(표 V-1-5 참조).

〈표 V-1-4〉 금융정보 관련 하위법령안

구분	내용
법	제34조의4(비용 지원의 신청) ① 영유아의 보호자는 제34조제1항, 제34조의2 및 제35조에 따른 비용의 지원을 신청할 수 있다. ② 제1항에 따른 신청을 할 때 다음 각 호의 자료 또는 정보제공에 동의한다는 서면을 제출하여야 한다. 1. 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제2조제2호 및 제3호에 따른 금융자산 및 금융거래의 내용에 대한 자료 또는 정보 중 예금의 평균잔액과 그 밖에 대통령령으로 정하는 자료 또는 정보(이하 “금융정보”라 한다) 2. 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 신용정보 중 채무액과 그 밖에 대통령령으로 정하는 자료 또는 정보(이하 “신용정보”라 한다) 3. 「보험업법」 제4조제1항 각 호에 따른 보험에 가입하여 납부한 보험료와 그 밖에 대통령령으로 정하는 자료 또는 정보(이하 “보험정보”라 한다) ③ 제1항에 따른 보육비용 지원의 신청방법·절차는 보건복지가족부령으로 정하며, 제2항에 따른 동의의 방법·절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
시행령	제0조 (금융정보등의 범위) 법 제34조의4 ③항에 따라 영유아 보호자가 비용지원급여를 신청하는 경우 영유아 보호자가 제공에 동의하여야 하는 금융정보, 신용정보 및 보험정보(이하 “금융정보등”이라 한다)의 범위는 다음 각 호와 같다. 1. 금융정보 가. 보통예금, 저축예금, 자유저축예금, 외화예금 등 요구불 예금: 최근 3개월 이내의 평균 잔액 나. 정기예금, 정기적금, 정기저축 등 저축성예금: 예금의 잔액 또는 총불입액 다. 주식, 수익증권, 출자금, 출자지분, 부동산(연금)신탁: 최종 시세가액. 이 경우 비상장주식의 가액 평가는 「상속세 및 증여세법 시행령」 제54조제1항을 준용한다. 라. 채권, 어음, 수표, 채무증서, 신주인수권증서, 양도성예금증서: 액면가액 마. 연금저축: 정기적으로 지급된 금액 또는 최종 잔액 2. 신용정보 가. 대출 현황 및 연체 내용 나. 신용카드 미결제금액 3. 보험정보 가. 보험증권: 해약하는 경우 지급받게 될 환급금 또는 최근 1년 이내에 지급된 보험금 나. 연금보험: 해약하는 경우 지급받게 될 환급금 또는 정기적으로 지급되는 금액

(표 V-1-4 계속)

구분	내용
시행규칙	제○조 (동의방법 및 절차) 법 제33조의4 2항 및 3항에 의한 금융정보 제공에 대한 동의를 받고자 하는 자는 신청서를 작성하여 제출하여야 한다.
	제○조 (급여의 신청·절차) ① 법 제34조의4에 따라 보육비 지원 또는 지원 변경의 신청을 하려는 자는 급여(변경)신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 거주지 관할 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다. 1. 제적등본(가족관계기록사항에 관한 증명서로 부양의무자를 확인할 수 없는 경우에 한정한다) 2. 임대차계약서(주택을 임대하거나 임차하고 있는 자에 한정한다) 3. 외국인등록사실증명서(해당하는 자에 한정한다) 4. 진단서 5. 법 제34조의4 제2항 및 령 제○조에 따른 금융정보, 신용정보 또는 보험정보(이하 "금융정보등"이라 한다)의 제공 동의서·별지 제○호서식 ② 제1항에 따라 신청서를 제출받은 담당 공무원은 「전자정부법」 제21조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 가족관계기록사항에 관한 증명서, 외국인등록사실증명서 및 소득·재산관계 서류 중 부동산등기부등본을 확인하여야 한다. 다만, 신청인이 이에 동의하지 아니하는 경우에는 그 서류를 첨부하도록 하여야 한다. ③ 시장·군수·구청장은 제1항의 규정에 의한 신청을 받은 때에는 신청일, 급여실시여부 결정일 및 결정내용 등을 별지 제2호서식의 급여신청대장에 기록하여야 한다. 이 경우 별지 제2호서식의 급여신청대장은 전산화일로 기록·관리할 수 있다. ④ 제1항의 규정에 의한 양육보조금의 지급신청을 받은 시장·군수·구청장은 그 지급여부를 결정하여 신청받은 날부터 15일 이내에 그 내용을 신청인에게 통지하여야 한다.

〈표 V-1-5〉 조사 및 질문 관련 하위법령안

구분	내용
법	제34조의5(조사·질문) ① 보건복지가족부장관 또는 지방자치단체의 장은 제34조의4에 따른 비용 지원 신청자 및 지원이 확정된 자에 대하여 보육비용 지원대상 자격확인을 위하여 필요한 서류나 그 밖의 소득·재산 등에 관한 자료의 제출을 요구할 수 있으며, 소속 공무원으로 하여금 보육비용 지원신청자 및 지원이 확정된 자의 주거, 그 밖의 필요한 장소에 출입하여 서류 등을 조사하게 하거나 관계인에게 필요한 질문을 하게 할 수 있다. ② 보건복지가족부장관 또는 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 조사 또는 보육비용 지원사업을 수행하기 위하여 필요한 금융정보, 신용정보, 보험정보, 국세·지방세·토지·건물·건강보험·국민연금·고용보험·산재보험 등에 관한 자료의 제공을 관계 기관의 장에게 요청할 수 있다. 이 경우 자료의 제공을 요청받은 관계 기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다. ③ 제1항에 따라 출입·조사·질문을 하는 자는 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다. ④ 보건복지가족부장관 또는 지방자치단체의 장은 보육비용 지원 신청자 또는 지원이 확정된 자가 제1항에 따른 서류 또는 자료의 제출을 거부하거나 조사·질문을 거부·방해 또는 기피하는 경우에는 보육비용 지원의 신청을 각하 하거나 지원결정 취소·중지 또는 정지할 수 있다.

(표 V-1-5 계속)

구분	내용
법	⑤ 제1항에 따른 조사·질문의 범위·시기 및 내용에 관하여 필요한 사항은 보건복지가 족부령으로 정한다. ⑥ 보육비용 지원대상에 대한 주민등록 주소지 등을 파악하기 위하여 「전자정부법」 제21조제1항에 따라 행정정보를 공동 이용할 수 있다. 제34조의6(금융정보 등의 제공) ① 국가 및 지방자치단체는 제34조제1항, 제34조의2 및 제35조에 따른 비용을 지원하고자 할 때 비용 지원 신청자의 재산을 평가하기 위 하여 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제4조제1항과 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제23조제1항에도 불구하고 비용 지원 신청자가 제34조의4에 따라 제출한 동의 서면을 전자적 형태로 바꾼 문서에 의하여 금융기관등(「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 금융기관, 「신용정보의 이용 및 보호 에 관한 법률」 제2조제5호에 따른 신용정보집중기관을 말한다. 이하 같다)의 장에게 금융정보·신용정보 또는 보험정보(이하 “금융정보등”이라 한다)의 제공을 요청할 수 있다. ② 제1항에 따라 금융정보등의 제공을 요청받은 금융기관등의 장은 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제4조와 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제23 조에도 불구하고 명의인의 금융정보등을 제공하여야 한다. ③ 제2항에 따라 금융정보등을 제공한 금융기관등의 장은 금융정보등의 제공사실을 명의인에게 통보하여야 한다. 다만, 명의인의 동의가 있는 경우에는 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제4조의2제1항과 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법 률」 제24조의2에도 불구하고 통보하지 아니할 수 있다. ④ 제1항 및 제2항에 따른 금융정보등의 제공요청 및 제공은 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따른 정보통신망을 이용하여야 한 다. 다만, 정보통신망의 손상 등 불가피한 경우에는 그러하지 아니하다. ⑤ 제1항 및 제2항에 따른 업무에 종사하거나 종사하였던 자는 업무를 수행하면서 취 득한 금융정보등을 이 법으로 정한 목적 외의 다른 용도로 사용하거나 다른 사람 또 는 기관에 제공하거나 누설하여서는 아니 된다. ⑥ 제1항, 제2항 및 제4항에 따른 금융정보등의 제공요청 및 제공 등에 관하여 필요 한 사항은 대통령령으로 정한다.
시행령	제0조 (금융정보등의 요청 및 제공) ① 법 제34조의6에 따라 보건복지가족부장관은 금융기관등(「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 금융기관, 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제2조제5호에 따른 신용정보집중기관을 말 한다. 이하 같다)의 장에게 비용지원 신청자에 대한 금융정보등을 요청하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 적은 문서로 하여야 한다. 1. 영유아 보호자의 성명과 주민등록번호 2. 제공을 요청하는 금융정보등의 범위와 조회기준일 및 조회기간 ② 제1항에 따라 요청받은 금융기관등의 장은 해당 금융정보등을 다음 각 호의 사 항을 적은 문서로 제공하여야 한다. 1. 영유아 보호자의 성명과 주민등록번호 2. 금융정보등을 제공하는 금융기관등의 명칭 3. 제공 대상 금융상품명과 계좌번호 4. 금융정보등의 내용

(표 V-1-5 계속)

구분	내용
시행령	④ 보건복지가족부장관이 법 제34조의6에 따라 금융기관등의 장에게 금융정보등을 제공하도록 요청하려면 조사의 목적에 필요한 최소한의 범위에서 하여야 한다. ③ 보건복지가족부장관은 금융기관등이 가입한 협회, 연합회 또는 중앙회 등(이하 "협회등"이라 한다)의 정보통신망을 이용하여 해당 금융기관등의 장에게 제1항에 따른 금융정보등을 제공하도록 요청할 수 있다.
시행규칙	제0조 (조사의 위촉) ① 시장·군수·구청장은 법 제34조의5의 규정에 따라 관할지역외에 거주하는 비용 지원을 신청한 보호자에 대하여 그 거주지를 관할하는 시장·군수·구청장에게 법 제34조의 조사를 위촉할 수 있다. 이 경우 조사를 위촉하는 시장·군수·구청장은 조사대상자 및 조사항목을 구체적으로 명시하여야 한다. ② 제1항의 규정에 따라 조사를 위촉받은 시장·군수·구청장은 정당한 사유가 없는 한 필요한 조사를 실시하고, 그 결과를 조사를 위촉받은 날부터 7일 이내에 문서(전자문서를 포함한다)로 통보하여야 한다.

2. 중장기 영유아보육법 개정방안

제2절에서는 앞에서 논의된 구체적인 주제별 내용을 토대로 영유아보육법을 중장기적으로 전문 개정하는 방안을 검토하고자 한다. 보육시설 중심의 아동 서비스로부터 자녀를 양육하는 가정 전체를 대상으로 하는 서비스로 그 범주를 확대하기 위해서는 전문 개정이 논의되어야 한다. 본 보고서에서는 이러한 관점에서 영유아보육법의 개선방안을 모색해보고자 한다.

가. 기본원칙

영유아보육법 중장기 개편 방안의 기본원칙은 다음과 같이 설정한다.

첫째, 포괄성과 적절성 원칙을 적용한다. 기존의 영유아보육법은 보육시설 중심으로 구성되었으나 부모들이 자녀를 양육하면서 필요로 하는 제반 요인들이 포함되도록 한다. 보육의 개념도 보육시설에서 제공하는 서비스 이외에 다양한 서비스가 포함되도록 한다. 또한 보육시설에서 제공하는 서비스도 아동보육에 중점을 두는 현재 상태로부터 부모의 가정에서의 자녀 양육을 지원하기 위한 서비스도 포함하여 명시하도록 한다. 그러나 현재 시점에서 복지서비스로 규정된 보육의 범주를 크게 벗어나서 영유아와 관련된 모든 부분을 영유아보육법안에 포함시키기는 어렵다고 판단된다. 따라서 획일적인 시설의 아동보육서비스 중심의 제도에서는 벗어나되, 포

괄하는 범주를 보육서비스 이용과 가정에서의 자녀양육 지원에 한하여 정보와 상담, 이용가능한 서비스의 다양화 수준으로 조절하고자 한다.

둘째, 보육서비스를 필요로 하는 아동과 수요자 중심의 관점으로 한다. 기존의 영유아보육법이 공급자와 정부의 역할을 중심으로 기술되어 있다. 이는 보육시설 중심의 보육 개념에 의거하여 보육시설에 대한 지원이나 지도감독 등 정부의 정책으로 보육의 당면과제를 풀어나가고자 하였던 것이지만, 앞으로는 보호자의 필요성과 아동의 권리보장 측면을 보다 강조하여야 한다.

셋째, 책임성을 강화한다. 현재의 법 조항도 아동 양육에 대한 부모, 국민, 정부의 책임성을 명시하고 있다. 그러나 정부의 일반적 책임성이 매우 강조되었고 상대적으로 아동의 일차적인 보호자로 부모의 책임은 비교적 소홀한 측면이 있으므로, 부모의 책임성을 분명하게 명시하여야 한다. 아울러 보육서비스 이용과 비용 지원에 따르는 공급자와 이용자 모두의 책임성을 책임, 준수사항과 같은 형태로 명시할 필요가 있다.

넷째, 충분성의 원칙을 적용하였다. 이는 새로이 추진되는 제도들의 구체화를 위한 근거 마련을 지원하며, 기존의 제도들로 충분한 법적 근거를 가질 수 있도록 한다. 보육서비스 이용권, 통합정보시스템, 양육수당 등의 제도가 제도적으로 충분하게 뒷받침하여야 한다는 점이 고려되어야 하고, 평가인증이나 국공립보육시설의 설치도 사업 추진을 뒷받침할 수 있는 충분한 법적 근거가 필요하다.

나. 법 구성안

법의 전체적 구성은 현재의 9장을 7개의 장으로 조정하는 것으로 제안하였다. 제1장은 총칙, 제2장은 자녀 양육 지원 조치, 제3장은 어린이집 원장과 보육교사의 자격, 제4장은 어린이집 설치, 운영, 제5장은 비용, 제6장은 보칙, 제7장은 벌칙이다. 각 장별 내용은 다음과 같다.

1) 제1장 총칙

먼저 구성 측면에서 총칙은 목적, 정의, 보육 이념, 보호자와 국민의 책임, 중앙과 지방정부의 책임, 보육정책조정위원회, 보육정책위원회, 보육개발원, 보육실태조사 조항을 두었다. 현행법과 비교하여 특징으로는 현행법 중 보육정보센터 조항을 다른 장으로 분류하고 책임 조항을 둘로 구분하여 강화하고자 하였다. 우선 현재 부

족하다고 인식되는 부분을 보완하여 1차적인 자녀의 양육 책임이 부모에게 있음을 명시하기 위하여 보호자와 국민의 책임 조항을 두었고, 정부의 책임은 중앙과 지방 정부로 나누어 별도로 제시하였다.

법의 내용으로 강조할 점은, 우선 목적에서 가정복지 증진보다는 아동 중심으로 아동의 성장 발달에 초점을 맞추어야 한다. 또한 법의 범주를 시설 중심에서 일반적 양육지원으로 확대하는 것이 필요하며, 보육이념 조항은 내용이 아동권리 전반을 보장하는 방향으로 강화되어야 하는데 기존 조항에 참여권을 추가하기 보다는 전반적 아동복지 보장이라는 원칙으로 접근하는 것이 바람직할 것으로 본다.

또한 위원회 중 중앙보육정책위원회는 중앙과 지방 정부, 지방정부간의 정책을 조정 기능 포함할 것을 제안한다. 지방보육정책위원회는 위원 구성과 운영상 객관성과 중립성이 보장되어야 하고, 이를 위한 제도적 장치가 필요하다. 일부 위원의 공개모집, 위원집단별 비율 할당제, 회의록 공개 등의 방법이 도입되어야 한다.

2) 제2장 자녀 양육 지원 조치

제2장은 자녀 양육지원이라는 포괄적 접근을 위하여 새로이 추가하고자 하는 장이다. 내용은 현재의 기능을 개선하여 보강할 것을 제안한다. 보육시설 이용 아동뿐 아니라 전체 아동의 욕구를 고려하여 지역 보육계획을 수립하고, 현재 보육정보센터 기능을 보강하여 다양한 서비스를 제공할 것을 강조한다. 즉, 자녀 양육지원 조치로 보육계획의 수립, 시행 및 평가 조항, 보육시설 부지 확보 노력, 지역사회 부모 자녀양육지원, 육아지원센터 조항을 두어서 포괄적인 보육정책의 추진과 자녀를 양육하는 부모를 지원하기 위한 시설로서 기존의 보육정보센터를 다시 규정할 것을 제안한다.

보육시설 설치시에 수요와 공급을 고려하여야 한다는 조항은 개선이 필요하다. 우선은 지역의 수요와 공급은 단순한 인구수 대비 보육정원 이외에 서비스의 질이 함께 고려되어야 하고, 아울러 정부가 필요하다고 인정할 경우에 국공립시설을 설치할 수 있도록 하는 조항도 필요하다.

지역사회에 대한 정보 및 상담 등 지원이 제대로 이루어지기 위하여 보육정보센터를 활성화하고, 특히 지역단위별로 기능을 차별화하도록 해야 할 것이다. 보육정보센터는 부모, 보육시설, 행정 지원 기능 및 포괄적서비스 차원에서의 지역사회와의 연계구축을 균형적으로 포괄할 수 있도록 확대, 재편하고, 각 지역단위 센터들 간의 역할 차별화와 효율적 연계를 모색하며, 시·군·구 보육정보센터는 육아지원센

터로 변경한 안이 법에 담겨져야 한다.

3) 제3장 어린이집 원장과 보육교사의 자격

제3장은 어린이집 원장과 보육교사의 자격관련 조항으로, 어린이집 원장과 보육교사의 자격, 자격증의 교부 등, 교육 조항 이외에 전문성, 어린이집 원장과 보육교사의 자격정지와 어린이집 원장 또는 보육교사의 자격취소 조항을 두었다.

장기적인 관점에서 볼 때, 어린이집 원장과 보육교사의 자격 검정과 관련하여 영유아보육법 상 자격기준을 강화한다. 보육교사의 자격 강화와 전문성 제고를 위하여 보육 전공자로 제한하거나 또는 현행 이수학점을 상향조정하거나, 또는 사회복지사처럼 1급은 국가시험을 도입하는 등의 제도 도입이 필요하고, 또한 자격에도 결격사유를 두어서 원장과 보육교사는 신체와 정신이 건강한 사람에 한하여야 한다. 가정 보육시설과 영아전담 보육시설 원장 등 모든 어린이집의 원장 자격을 일반 어린이집 원장 기준과 동일하게 하여야 한다.

단기적으로는 수업연한이 1년인 보육교사교육원 제도의 교육기간을 늘리거나 장기적 관점에서 양성과정을 폐지하고 보수교육기관으로의 전환하는 등 대안이 요구된다.

보육교사의 전문성 제고를 위하여 명문화된 규정도 마련되어야 한다. 보수교육의 전반적인 운영을 지원하고 평가할 수 있는 담당기구가 필요하다. 보수교육에 대한 정부의 책임을 강화하고 보수교육 명령제도로 변경한다. 보육자격관리사무국의 기능을 확대하여 이러한 역할을 하도록 제도화 또한 보육시설종사자의 보수에 대한 일반적인 사항은 규정할 수 있도록 해야 한다.

4) 제4장 어린이집 설치, 운영

제4장은 어린이집의 설치, 운영과 관련된 장이다. 이는 현재 영유아보육법 중 제2~5장으로 규정하고 있던 보육시설의 설치, 보육시설 종사자, 보육시설의 운영, 건강·영양 및 안전 관련 조항을 하나의 장으로 묶어서 절을 두어서 구분하였다. 또한 용어 사용에서도 보육시설을 폐기하고 어린이집이라는 용어를 사용하였으며, 종사자라는 용어는 사용하지 않는다. 각 절의 구성 상 특성은 다음과 같다.

가) 제1절 어린이집 설치

제1절은 어린이집 설치로 구성상으로는 어린이집의 종류, 시설·설비 최저기준, 보

육시설 또는 보육시설용지 확보, 각 유형별 어린이집의 설치, 대표자 결격사유, 대표자 준수 및 금지사항, 보육시설의 폐지·휴지 및 재개 등의 신고 조항을 둔다.

보육시설 설치자는 대표자로 명시하고 시설 대표자의 임무와 역할, 준수 및 금지사항을 명시한다. 이는 시설장과 대표자의 구분이 필요하고 설치의 주체가 대표자이므로 이를 명백하게 구분할 필요성이 있기 때문이다. 법으로 개인이 설치한 보육시설의 대표자와 시설장이 다른 경우와 동일한 경우를 구분하여 언급하고, 대표자의 존재, 책임, 역할, 운영 참여 한계 등의 규정이 필요하다. 설치 조건으로는 대표자의 부채 수준, 건물의 임대여부 등의 기준이 강화되어야 하고, 대표자 결격 사항으로 성폭력 및 가정폭력, 아동학대와 관련된 조문 등을 포함하여 강화하여야 하고, 시설장과 교사의 자격취소자도 설치자로는 적절하지 않으므로 제한하는 것이 바람직하다.

개인이 설치할 수 있는 보육시설의 개수를 하나로 제한하는 조항도 검토되어야 한다.

개인이 시설을 설치할 경우에 적용하는 사전 상담제도는 말 그대로 상담제도로 운영하도록 명시하여야 한다.

나) 제2절 어린이집 원장, 교사 등

제2절은 어린이집 원장, 교사 및 그외 인력에 관한 절이다. 조항을 보면 어린이집 교사 등의 배치, 어린이집 원장, 교사 등의 직무, 어린이집 인력의 임면 등, 신고 의무, 결격사유, 준수 및 금지사항으로 구성하였다. 현행법 조항 이외에 아동복지법에 의한 학대아동 신고의 의무 조항 추가하고, 준수 및 금지사항을 명시할 것을 제안하였다. 결격사유는 기존의 조건들 이외에 전염병 감염자, 성폭력 및 가정폭력, 아동학대와 관련된 조문을 포함하여 강화하여야 할 것이다.

보육시설종사자 결격사유에 전염병 질환자와 성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률, 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 및 아동복지법으로 처벌받거나 보호처분을 받은 자를 추가한다.

대체교사의 경우에도 임면을 제도화하여 운영의 효율화를 기하고, 경력관리 등에서 불이익을 이익을 받지 않도록 하여야 한다.

다) 제3절 어린이집 운영

제3절은 어린이집 운영으로 운영기준, 어린이집 운영위원회, 우선 제공 의무, 어

린이집 이용대상, 입소 우선순위, 보육과정, 보육시간, 보육료, 생활기록, 부모지원, 서류 조항으로 구성하였다. 현행법에 없는 조항은 보육시간과 보육료, 부모지원 조항으로, 이는 부모 요구에 맞춘 이용시간의 다양화, 보육시설의 부모지원 기능 강화, 보육비용의 구성의 명시 등을 목적으로 한다.

보육 대상 영유아의 연령 구분은 하나의 유형으로 통일하기보다는 다양한 유형을 두고 선택하도록 하는 것이 바람직하다.

보육시설 이용시간은 제도적으로 오후 2시 30분 전후에 귀가하는 유형과 오후 7시 30분 정도까지 이용하는 유형으로 이원화하는 방안을 제안하고, 영아에 한하여 12시경에 귀가하는 3시간 단시간형 보육도 가능하도록 다양성을 인정하여야 하다. 교사의 근무는 평일 오전 8시부터 오후 5시까지로 규정하고, 8시간 이후 보육시설 운영에 대해서는 교사의 연장 근무에 대하여 대가를 지불하거나, 추가로 교사를 배치하는 방안의 근거를 마련한다.

연중 운영원칙은 원칙은 고수되는 것이 바람직한데, 이는 교사 휴가 보장의 어려움과도 관련이 있기 때문에 교사의 근무여건 개선을 통하여 근본적으로 접근하여야 할 문제이다.

입소 우선순위 결정을 위한 정책을 보다 정교하게 만들어서 보육이 긴급히 필요한 아동에게 우선권이 보장되도록 한다.

임의조항으로 되어 있는 보육시설에서의 보육과정은 중기적으로는 의무조항으로 두는 방안이 필요하다.

단기적으로는 현재의 재무회계규칙을 그대로 유지하면서 규칙의 실효성을 높이고, 중장기적으로 이를 영유아보육법 체계 안에 포함하는 방안을 모색하는 것이 좋을 것으로 판단된다.

운영위원회에 대한 현실적 대안으로 시설유형별로 차별화하는 방안을 제안한다. 국공립 시설에는 운영위원회 운영을 의무적용하고, 민간이 설치한 보육시설은 선택적으로 할 수 있도록 임의조항을 두는 방안을 제안한다. 그 대신에 운영위원회 설치 및 운영을 평가지표에 반영한다. 한편, 운영위원회 심의사항으로 보육과정의 운영방법은 삭제하는 것이 바람직하다.

국공립보육시설 위탁 업무가 지방정부의 사무로 조례에 의해서 실시되고 있지만 위탁기간이나 기존 운영자에 대한 위탁 심사 우선권 부여, 위탁기간, 선정심사위원회의 구성 및 공개적 운영 등의 조항을 중앙에서 기준을 제시하여 지키도록 하는 것이 바람직하다. 직장보육시설 위탁도 국·공립보육시설 위탁과 마찬가지로 위탁자,

위탁기간, 보육교사, 보육료, 지도감독 등 위탁조건에 관한 세밀한 기준을 정하여 영유아보육법 시행규칙으로 제도화하는 방안을 제안한다. 한편 국공립과 직장 시설 이외 보육시설의 위탁 운영은 금지한다.

라) 제4절 건강, 영양 및 안전

제4절은 건강, 영양 및 안전으로 안전 및 위생, 건강, 예방 및 치료, 급식 관리와 어린이집 안전공제회로 구성하였다.

어린이집 건강검진은 영유아 건강검진제도와 관련성을 명백히 하여야 한다. 정부가 아동건강검진제도를 도입하여도 검진이 없는 연령대도 있으므로 보육시설에서의 건강검진 기능은 존치하여야 하고, 일상 보육에서 지속적으로 건강관리가 이루어질 수 있어야 한다. 특히 아동학대와 관련하여 아동상태에 관한 포괄적 관찰과 관심을 갖도록 하며, 아동복지법으로 정한 신고 의무자로서의 역할을 할 수 있도록 근거 조항을 두어야 한다.

간호사 배치는 일정수 이상의 영영아를 보육하는 시설로 한정하거나 아니면 축탁의 제도로 바꾸는 방법을 검토하고, 간호사와 간호조무사는 구별되어야 한다. 식단의 공개는 법으로 제도화하기 보다는 지침 수준으로 지도하는 것이 적절하다.

안전공제회는 설립요건, 기준과 절차, 공제회 납부 의무 및 공제회 기본 자산의 조성에 대한 사항, 안전공제회의 정관, 운영 및 감독, 공제가 되는 범위, 공제 액수 등도 하위법령으로 명시되어야 한다.

5) 제5장 비용

제5장은 비용과 관련된 장으로 보육비용 지원뿐만 아니라 양육수당의 지원, 보육서비스 이용권을 포함하였다. 비용의 보조, 보육료 지원, 보육서비스 이용권 사용, 양육수당, 비용 신청 등, 금융정보 제공, 조사 및 질문, 무상보육의 특례, 장애아 보육 비용 지원, 세제 지원, 사업주의 비용 부담, 보육료 등의 수납, 특별 지원, 보육서비스 이용권 관련 업무, 보육서비스 이용권 사용정지, 비용 및 보조금 반환명령의 조항으로 구성하였다.

특히 특별지원 조항에서 취약보육 지원의 근거를 제시하고, 보육서비스 이용권 관련 업무 담당 기구의 근거를 마련하고자 하였다.

보육서비스 이용권 도입과 관련하여 보육료 신청 자격 및 절차를 명확히 규정하고, 이와 관련하여 재산 및 소득조사 등을 위한 근거조항을 마련한다. 카드단말기

대여와 카드이용 수수료의 문제, 카드발급 부적격자에 대한 지원문제, 학부모의 보육서비스 이용권 사용에 있어서의 편의성, 발생할 수 있는 이용권 부정사용 등과 같은 부작용에 대해서도 관련 규정으로 대처하여야 한다.

보육비용 지원에 필요한 보육비용 신청, 재산 및 소득조사, 금융재산의 조사 등 근거 규정이 만들어져야 할 것이다. 장기적으로는 신청자의 소득·재산·금융정보 등을 통합적으로 조회할 수 있는 통합정보시스템을 구축한다.

보육료 수납은 보육료에 포함되는 항목을 명백하게 밝히고 정부의 지원금도 홍보하여서 부모들이 충분하게 인식하도록 한다. 보육료 이외의 필요경비도 구체화하여 전국에 동일한 상한선을 적용한다.

6) 제6장 보칙

제6장은 보칙이다. 어린이집 지도와 명령, 어린이집 보고와 검사, 어린이집의 시정·변경, 사업정지, 폐쇄 등 위반사실의 공포, 행정제재처분효과의 승계, 청문, 경력의 인정, 권한의 위임 및 위탁, 도서·벽지·농어촌지역 등의 어린이집, 비밀 누설의 금지, 보육통합정보시스템 구축, 보육관련단체 조항을 둘 것을 제안하였다. 제6장은 현행 영유아보육법 지도감독의 장에 있던 지도감독 관련조항을 대부분 보칙으로 이동하여 규정하였다. 새로이 추가된 조항은 위반사실의 공포, 비밀누설의 금지, 보육통합정보시스템 조항이다.

평가인증제도는 보육시설 조력 등 지원을 법적으로 뒷받침하여야 할 것이며, 평가인증 진행 운영체계에서는 중앙정부와 지방 정부의 역할이 명시될 필요가 있다. 중장기적으로는 정부의 지원과 연계하거나 의무조항으로 바꾸는 방안이 필요하다.

7) 제7장 벌칙

제7장은 벌칙의 장이다. 기존의 조항에 금지사항 위반에 대한 벌칙 조항을 추가하였다.

단기적으로는 보수교육 미이수에 따른 시설장 및 보육교사 자격정지 처분 조항을 삭제하고 과태료를 부과하도록 한다.

보육시설을 폐지하거나 일정기간 운영을 중단한 경우에는 기간을 명시하여 그 동안 시설은 운용하지 않거나, 아동 규모가 소수로 교사 1인이 계속 운영할 경우에는 시정명령 없이 시·군·구 직권으로 시설 폐지 조치를 취할 수 있는 조항을 둔다.

보육시설의 운영정지 문제는 아동에게 많은 피해가 돌아가므로 과태료로 대체하

는 방안을 검토한다. 행정처분, 과태료 조항에는 해당자가 대표자와 시설장 중 누구 인지를 분명하게 범으로 명시한다.

벌칙 대상에 보육서비스 이용권을 부정 사용한 자 이외 이를 조장 및 수용하는 자 포함한다.

〈표 V-2-1〉 영유아보육법 개정안

영유아보육법	영유아보육법	특징 등
제1장 총칙	1. 목적 2. 정의 3. 보육 이념 4. 보호자와 국민의 책임 5. 중앙과 지방정부의 책임 6. 보육정책조정위원회 7. 보육정책위원회 8. 보육개발원 9. 보육 실태 조사	- 책임 조항을 강화하고 1차적인 책임이 부모에게 있음을 명시 - 보육이념은 개선 필요
제2장 자녀양육 지원 조치	10. 보육계획의 수립, 시행 및 평가 11. 보육시설 또는 보육시설용지 확보 12. 지역사회 자녀양육 지원 13. 육아지원센터	- 자녀양육지원 조치 장을 신설하여 지역 보육계획과 다양한 서비스 제공을 규정 - 보육정보센터는 단위별로 차별화
제3장 어린이집 원장과 보육 교사의 자격	14. 어린이집 원장과 보육교사의 자격 15. 어린이집 원장과 보육교사 자격증의 교부 등 16. 어린이집 원장과 보육교사 전문성 17. 결격사유 18. 어린이집 원장과 보육교사의의 자격 정지 19. 어린이집 원장 또는 보육교사의 자격취소	
제4장 어린이집 설치, 운영	제1절. 어린이집 설치 20. 어린이집의 종류 21. 시설·설비 최저기준 22. 어린이집의 설치 23. 대표자 결격사유 24. 대표자 준수 및 금지사항 25. 보육시설의 폐지·휴지 및 재개 등의 신고	- 보육시설 설치 기준을 최저 기준으로 변경 - 유형별 어린이집 설치를 하위 법령에서 규정 - 보육시설 설치의 주체를 대표자로 명시 - 시설 대표자의 임무와 역할, 준수 및 금지사항을 명시 - 대표자 결격사유 강화 필요

(표 V-2-1 계속)

영유아보육법	영유아보육법	특징 등
제4장 어린이집 설치, 운영	제2절. 어린이집 원장, 교사 등 26. 어린이집 교사 등의 배치 27. 어린이집 교사 등의 직무 28. 어린이집 교사 등의 임면 등 29. 신고 의무 30. 결격사유 31. 준수 및 금지사항	- 아동복지법에 의한 학대아동 신고의 의무 조항 추가 - 준수 및 금지사항 명시 - 결격사유 강화 필요
	제3절. 어린이집의 운영 32. 어린이집의 운영기준 등 33. 어린이집 운영위원회 34. 우선 재공 의무 35. 어린이집 이용 대상 36. 입소 우선순위 37. 보육과정 38. 보육시간 39. 보육료 40. 어린이집 생활기록 41. 부모지원 42. 서류	- 이용시간 다양화 추가 - 보육시설의 부모지원 기능 명시 - 보육료 조항을 두어 보육비용 의 구성 등을 명시
	제4절 건강, 영양 및 안전 43. 안전 및 위생 44. 건강, 예방 및 치료 45. 급식 관리 46. 어린이집 안전공제회	
제5장 비용	47. 비용의 보조 48. 보육료 지원 49. 보육서비스 이용권 사용 50. 양육수당 51. 비용 신청 등 52. 금융정보 제공 53. 조사 및 질문 54. 무상보육의 특례 55. 장애아 보육비용 지원 56. 세제 지원 57. 사업주의 비용 부담 58. 보육료 등의 수납 59. 특별 지원 60. 보육서비스 이용권 관련 업무 61. 보육서비스 이용권 사용정지 62. 비용 및 보조금 반환명령	- 특별지원 조에서 취약보육 지 원 근거 제시 - 보육서비스 이용권 관련 업무 담당 기구, 이용권 사용정지 명령 근거 마련
제6장 보칙	63. 어린이집 지도와 명령 64. 어린이집 보고와 검사 65. 어린이집의 시정, 변경, 사업정지, 폐쇄 등	

(표 V-2-1 계속)

영유아보육법	영유아보육법	특징 등
제6장 보칙	66. 위반사실의 공포 67. 행정제재처분효과의 승계 68. 청문 69. 평가 70. 평가결과 활용 71. 경력의 인정 72. 권한의 위임 및 위탁 73. 도서·벽지·농어촌지역 등의 보육시설 74. 비밀 누설의 금지 75. 보육통합정보시스템 구축 76. 보육관련단체	- 현재 법 지도감독의 장에 있던 지도 관련조항을 보칙에서 규정 - 위반사실의 공포 - 기관 평가 전반, 조력, 사후관리 등 관련 지원에 대한 근거 마련 - 평가결과 활용 조항 마련 - 비밀누설의 금지 포함 - 보육통합정보시스템 구축 근거
제7장 벌칙	77. 금지조항의 벌칙 78. 벌칙 79. 양벌규정 80. 과태료 81. 강제 이행금	- 금지조항의 벌칙 별도 분류

3. 맺는말

정부는 ‘수요자 중심의 정책’을 보육정책의 나침반으로 제시하였다. 사실 수요자 중심의 정책은 1999년부터 정책 방향으로 설정되었으나, 비용 지원 대상의 확대 이외에 실제로 수요자들의 다양한 요구에 부응할 수 있는 보육서비스의 제공과 지원 등은 기대에 미치지 못하였는데, 2008년 들어서 보육서비스 이용권이나 양육수당 등의 도입이 논의되면서 수요자 중심이라는 용어가 보육정책의 한 가운데로 부상하게 된 것이다.

이 연구는 정부가 추진하고자 하는 이러한 ‘수요자 중심의 정책’을 추진하는데 적합한 법·제도를 마련하는데 목적을 둔 연구로, 두 가지를 구체적 목적으로 한다. 첫째는 2008년 12월에 개정된 영유아보육법 하에서의 그 하위법령에 기초를 제공하는데 그 목적을 두고 있다. 따라서 2008년 개정된 영유아보육법 조항에서 하위법령에 위임하고 있는 사항들을 중점적으로 검토하고 하위법령 구성안을 제시하고자 하였다. 두 번째로는 중장기적으로 영유아보육법의 전문 개정을 위한 기초를 제공하는 것으로, 영유아보육법을 전반적으로 검토하여 수요자 중심의 정책을 수용할 수 있

도록 전문 개정의 방향을 모색하고자 하였다.

이러한 목적을 위하여 제2장에서는 먼저 현재 영유아보육법을 검토하고, 제3장에서는 국내외 관련법을 검토하고 시사점을 찾고자 하였다. 특히 국내 아동 및 복지 분야 법의 구성과 내용을 검토하여 시사점을 얻고자 하였고, 미국, 영국, 일본, 호주 4개국의 보육 관련법을 검토하여 이용 가능한 정보를 제공하고 영유아보육법안 마련을 위한 시사점을 찾고자 하였다. 제4장에서는 영유아보육법에서 규정하고 있는 주제별로 현황과 문제점을 파악하고 관련 사례 및 연구결과들을 검토하여 바람직한 정책방안에 대한 의견을 수렴하여 정책과제별로 대안을 제시하고자 하였다. 또한 학계, 공무원, 시설장 등 보육 관계자의 의견을 수렴하고자 노력하였다.

제5장에서는 이러한 검토 자료들을 토대로 영유아보육법 개정 방안을 제시하였다. 단기적으로는 보육서비스 이용권, 양육수당, 안전공제회, 금융정보 이용 등 영유아보육법의 하위법령 안을 제시하였다. 단기적으로 제시한 하위법령안은 영유아보육법 하위법령 구성에 기초로 활용될 것이다.

또한 중장기 방안으로는 보육시설 이외에 자녀 양육지원을 포함하는 법 구성안을 제시하였다. 이 중장기 개정안은 범주 설정 시 시설 중심의 서비스인 보육과 전면적인 영유아 지원이라는 서비스 사이에 포괄성과 적절성을 고려하여 그 수준을 정하고자 노력하였고, 동시에 책임성과 충분성도 고려하였다. 제시된 법의 구성이나 목적을 큰 변화와 개혁을 기대한다는 시각에서 보면 미흡하다고 할 수 있다. 본 보고서에서 제시한 안이 중간 단계적인 구성으로, 이러한 논의에 단초를 제공할 수 있을 것이다. 사실 영유아보육법 전문 개정은 장기간의 토론과 논의, 사회적 합의를 필요로 하기 때문에 일 연구로 될 수 있는 일은 아니기 때문이다.

기존 제도에 관한 검토 내용이나 제시된 대안들은 앞으로 보육제도나 법 개정시 기초 자료로 활용될 수 있을 것으로 기대한다.

참고문헌

- 교육과학기술부(2008). 2008년도 교원자격검정 실무편람.
- 국회여성가족위원회(2007). 여아차별 및 폭력방지 관련 입법 과제 연구.
- 권용은·김미화·박민정·우현경·이세나(2006). 보육정보센터의 육아지원 역할과 방향. 육아지원연구, 1(1), 43-66.
- 권용은(2007). 한국보육정보센터의 육아지원 역할, 보육정보센터 세미나 자료집.
- 권혁진(1995). 보육시설 보육교사의 전문성에 관한 연구-경인지역에 위치한 국공립 민간보육시설 보육교사를 중심으로. 한국영유아보육학. 제2집. 한국영유아보육학회.
- 김선자 외(2005). 민간보육시설의 서비스 수준 향상방안 연구. 시정개발연구원.
- 김영명(2006). 일본 보육소 지역자녀양육센터 사업의 한국보육시설에의 적용 검토 및 시사점. 미래유아교육학회지, 13(3), 283-306.
- 김영명·서영숙(2007). 보육시설장의 교육요구에 기초한 현직교육 내용 연구. 열린유아교육연구 12권 3호.
- 김형준 외(2007). 가격규제 예외시설 허용범위 및 관리방안. 여성가족부.
- 노동부(2003). 주요선진국의 사업장 안전관리 일원화 제도 및 운영실태에 관한 연구.
- 노동부(2005). 일하는 엄마의 영아보육 실태 조사.
- 노르웨이 아동평등부(2007). The Rights of Parents with Small Children.
- 류왕효·권용은·김영명·이미란(2004). 보육정보센터 기능강화 방안 연구. 보건복지부.
- 메디컬투데이. 2008. 6. 5일자. “아이 사망시 부모도, 어린이집도 ‘만신창이’-사보험 보장 안돼 ‘민사소송’ 빈번...’안전공제회’ 특별법 제정 시급”
- 문무경 편역(2007). 영국의 육아정책. 육아정책개발센터.
- 변용찬·서문희·이상헌·임유경(1998). “보육시설확충 3개년 계획에 따른 영유아보육제도 평가”. 보육시설확충 3개년계획 평가에 관한 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.

- 보건복지가족부 보육정책국 보육재정팀(2008). 2008 보육료 지원대상자 선정 지침.
- 복지타임즈. 2008. 5. 29일자. “어린이집, ‘안전공제회 설립’ 팔 걷고 나섰다-시설내 안전사고 매년 늘어...사고 예방 및 보상제도 확립 시급”
- 서문희·백선희(2004). 보육제도 개선을 위한 정책과제 대안 연구. 여성부, 보건사회연구원.
- 서문희 편역(2007). 호주의 보육정책, 육아정책개발센터.
- 서문희·신나리·유은영(2007). 국공립보육시설 확충 및 기능강화 방안. 여성가족부.
- 서문희·최혜선(2007). 영아 양육지원 종합 대책 방안. 육아정책개발센터.
- 서문희(2008). 미래지향적 보육정보센터의 역할 재정립. 전국보육정보센터 토론회 자료집.
- 서문희·김은설·장혜경·박수연(2008). 일하는 여성 보육강화 방안. 노동부.
- 서문희·박수연(2008). 보육시설과 유치원 이용시간 유형별 비용 차등 적용 방안. 육아정책개발센터.
- 성영혜·김연진(2003). 아동복지의 이론과 실제. 서울: 동문사.
- 양연숙(2003). 포괄적 보육서비스를 위한 지역보육정보센터 프로그램의 개발. 한국영유아학회지 제35집.
- 여성가족부(2008). 보육사업안내.
- 여성가족부. 보건복지가족부(각년도). 보육통계.
- 오정수·이혜원·정익중(2006). 세계의 아동복지서비스-미국, 영국, 일본을 중심으로-. 서울: 나눔의 집.
- 유구중(2003). 한국 영유아 교원의 전문성 향상을 위한 현직 교육 프로그램의 현황 및 과제. 2003 한국영유아교원교육학회 연차학술대회 자료집.
- 유한옥(2006). 재정효율성 제고를 위한 시장원리 활용방안: 바우처 제도를 중심으로. 한국개발연구원.
- 유희정·서문희·김종해·최혜선(2006). 보육정책의 전망과 과제에 관한 연구. 육아정책개발센터.
- 유희정·원명순·김애리·김홍희(2007). 보육시설종사자 경력 및 호봉체계 개선방안 연구. 여성가족부.

- 유희정·이정원·최진·안재진(2008). 육아지원바우처 도입과 정책과제. 육아정책개발센터.
- 이미화·장명림·신나리·김문정·김현철(2006). 육아지원인력의 수급전망과 전문성 제고 방안 연구. 육아정책개발센터.
- 이미화·임승렬·조형숙·유은영·송신영(2007). 육아지원인력 양성 교육과정 모형 개발 연구. 육아정책개발센터.
- 이미화·김경희·김문정(2008). 육아지원인력의 재교육 실태 및 개선 방안 연구. 육아정책개발센터.
- 이옥 외(2008). 보육시설 평가인증 사업의 성과분석. 육아정책개발센터.
- 이재원(2008). 사회서비스 전자바우처. 서울: 대영문화사.
- 이재원(2008). 수요자 중심의 보육료 지원 전달체계 연구. 보건복지가족부.
- 이혜경·강창현·백선희·최은영(2004). 보육사업 전달체계 효율성 강화방안 연구. 여성부.
- 전병목·김종면(2005). 보육료 지원대상자 선정기준 간소화 방안연구. 여성가족부
- 전주성·김진영(2006). 보육기관에 대한 재정지원 방안. 국회예산결산특별위원회.
- 정광호(2006). 바우처 분석: 한국과 미국을 중심으로. 행정논총, 45(1), 117-138.
- 정민자 외(2006). 가정내 육아지원서비스 제공을 위한 방안 마련 연구. 여성부.
- 조병구·조운영·김정호(2007). 출산지원정책의 타당성 및 지원효과 분석. 한국개발연구원.
- 조은경·김은영 편역(2008). 세계육아정책동향시리즈 5-미국의 육아정책-. 육아정책개발센터.
- 지성애·김미경·유구중(2005). 영유아교사의 현직교육과정 운영. 유아교육학론집, 9(1), 129-156.
- 최순자(2008). 일본의 지역자녀양육지원센터에 관한 일 고찰. 한국일본교육학연구, 12(2), 79-93
- 최영신(2001). 지방자치단체 보육사업 전달체계 평가. 21세기보육사업 선진화를 위한 보육제도 개선안. 보육발전위원회·기획단, 보건사회연구원.
- 최영신(2003). 일본의 지역자녀양육지원센터에 관한 연구. 한국영유아보육학, 33, 133-154.

- 핀란드 사회보건부(2006). Finland's Family Policy.
- 한국법제연구원(2007). “영국 2006년 보육법”. 최신외국법제정보, 2007-5, 25-32.
- 홍승아(2005). 복지국가 재편과 젠더: 프랑스 보육정책을 중심으로. 여성연구 2005-2.
- 홍승아(2008). 일·가족 양육정책의 국제비교연구 및 한국의 정책과제. 여성정책연구원.
- 東京 世田谷區(2006). 保育サービスのごあんない.
- 日本 保育研究所(2006). 保育白書.
- 中山徹, 杉山降一, 保育行財政研究會(2003).
- Castel F. G(2003). The World up side down: Below Replacement Fertility, Changing Preferences and Family Friendly Policy in 21 OECD Countries. Journal of European Social Policy. 13(3). London.
- Hoyle. E.(1980). The role of the teacher. London: Routledge & Kogan Paul.
- Katz(1984). The professional early childhood teacher. Young Children, 39(5), 3-10.
- OECD(2006). Starting Strong II. Paris, France: OECD.
- Ritzer(1997). Working: Conflicts and Changes, 1st ed., Engleand Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- <http://nrckids.org>(미국 보육·유아교육에서의 건강과 안전을 위한 국가 자원 센터)
- <http://www.accorservices.co.uk>(아코르서비스기업)
- <http://www.comlaw.gov.au>(호주 연방법)
- <http://www.dewre.go.au>(호주 교육노동부)
- <http://www.goe.go.kr>(경기도 교육청)
- <http://www.hmrc.gov.uk>(영국 예산 및 조세 당국)
- <http://www.kwe.go.kr>(강원도 교육청)
- <http://www.law.cornell.edu/uscode>(코넬대학교 로스쿨 US code)
- <http://www.leginfo.ca.gov/calaw.html>(캘리포니아주 법전)
- <http://www.mhlw.go.jp>(일본 후생성)

<http://www.naccp.org>(전 미국 보육전문가 협회)

<http://www.nafcc.org>(전 미국 가정보육협회)

<http://www.nccanet.org>(전 미국 보육협회)

<http://www.norway.org.uk>(노르웨이대사관)

<http://www.opsi.gov.uk>(영국 공공분야 정보국)

<http://www.regjeringen.no>(노르웨이 아동평등부)

<http://www.schoolsafety.or.kr>(서울특별시 학교안전공제회)

<http://www.stm.fi>(핀란드 사회보건부)

<http://www.world.moleg.go.kr>(법제처-세계법제정보센터)

<http://www.naash.go.jp>(일본 스포츠 진흥 센터 홈페이지)

부 록

부록 1. 부표

부록 2. 조사표

부록 1. 부표

〈부표 III-1-1〉 사회복지사업법과 하위법령 내용

사회복지사업법	사회복지사업법 시행령	사회복지사업법 시행규칙
제1장: 총칙 1. 목적 2. 정의 3. 다른 법률과의 관계 4. 복지증진의 책임 5. 최대봉사의 원칙 6. 시설설치방해금지 6.2. 사회복지업무의 전산화 7. 사회복지위원회 7.2. 지역사회복지협의체 8. 복지위원 9. 사회복지 자원봉사활동의 지원·육성 10. 지도훈련 11. 사회복지사자격증의 교부등 11.2. 사회복지사의 결격사유 12. 국가시험 13. 사회복지사의 채용 및 교육 14. 사회복지전담공무원 15. 복지사무전담기구의 설치 15.2. 사회복지의 날	1. 목적 1.2. 사회복지업무의 전자적 처리 2. 사회복지사의 등급별 자격기준 3. 국가시험의 시행 4. 시험의 응시자격 및 시험관리 5. 시험위원 5.2. 관계기관 등예의 협조요청 6. 사회복지사의 채용 7. 사회복지전담공무원의 임용 7.2. 지역복지계획의 수립방법 및 제출시기 7.3. 지역복지계획의 수립시기 및 변경 7.4. 지역복지계획 시행결과와 평가 8. 사회복지법인의 설립허가신청 등 9. 특별한 관계에 있는 자의 범위 10. 감사의 추천 10.2. 이사와 특별한 관계에 있는 자의 범위 11. 사회복지법인의 합병 12. 사회복지협의회 등의 업무 13. 중앙협의회 동의 회원 14. 임원 15. 이사회 16. 삭제 17. 각 협의회의 운영경비 18. 상호협조 18.2. 보험가입의무 18.3. 시설의 안전점검 등 19. 수용인원 300명 초과시설 20. 보조금 등 21. 비용의 징수 22. 한국사회복지사협회의 업무 23. 협회의 회원 24. 준용규정 25. 권한의 위임·위탁 26. 과태료의 부과·징수	1. 목적 1.2. 사회복지위원회 구성 및 운영 1.3. 지역사회복지협의체의 구성 및 운영 1.4. 실무협의체의 구성 및 운영 2. 복지위원 3. 사회복지학 전공교과목과 사회복지관련 교과목 4. 사회복지사자격증의 발급 신청등 5. 응시수수료 5.1 사회복지사 보수교육 5.2. 보수교육 계획 및 실적보고 등 5.3. 보수교육 관계서류의 보존 6. 사회복지전담공무원의 임용·배치현황 보고 6.2. 지역사회복지계획의 조정권고 7. 법인의 설립허가 신청등 8. 정관의 변경 9. 인가를 요하지 아니하는 정관변경 10. 임원의 임면보고 11. 임시이사의 선임청구 12. 재산의 구분 및 범위 13. 기본재산의 기준 14. 기본재산의 처분 15. 장기차입금액의 허가 16. 재산취득보고 17. 삭제 18. 삭제 19. 법인의 합병 19.2. 보호의 신청 및 통지 19.3. 보호계획의 작성등 19.4. 사회복지서비스 이용권 20. 시설의 설치·운영신고등 21. 사회복지관의 설치기준 22. 사회복지관의 운영기준 22.2. 시설의 위탁기준 및 방법 23. 시설의 위탁 24. 운영위원회의 조직 및 운영
제1장의 2: 지역사회복지계획의 수립 시행 15.3. 지역사회복지계획의 수립 15.4. 지역복지계획의 내용 15.5. 지역복지계획의 시행 15.6. 지역복지계획 시행결과와 평가	별표1: 사회복지사의 등급별 자격기준[제2조 제1항 관련]	
제2장: 사회복지법인 16. 법인의 설립허가 17. 정관 18. 임원 19. 임원의 결격사유 20. 임원의 보충 21. 임원의 겸직금지 22. 임원의 해임명령 23. 재산등 24. 재산취득보고 25. 삭제 26. 설립허가 취소 27. 잔여재산의 처리		

사회복지사업법	사회복지사업법 시행령	사회복지사업법 시행규칙
28. 수익사업 30. 합병 31. 동일명칭 사용금지 32. 다른 법률의 준용 33. 사회복지협의회	별표1.2: 사회복지사의 등급별 자격기준 [대통령령 제15839호 사회복지사업법시행령 부칙 제2조제1항 관련]	25. 시설의 서류비치 26. 시설의 휴지·재개·폐지신고 등 26.2. 행정처분의 기준 26.3. 지원금의 지급기준 27. 시설의 평가
제2장의 2: 사회복지서비스의 실시 33.2. 사회복지서비스의 신청 33.3. 복지요구의 조사 33.4. 보호의 결정 33.5. 보호대상자별 보호계획의 수립 등 33.6. 보호의 실시 33.7. 보호의 방법	별표2: 사회복지사국가시험과목 [제3조제3항 관련] 별표3: 사회복지사 1급국가시험 응시자격[제4조 관련] 별표4: 과태료부과기준[제26조제3 항 관련]	28. 비용징수의 통지 29. 지도·감독공무원의 증표 30. 삭제 31. 부대시설의 지원 32. 삭제
제3장: 사회복지시설 34. 시설의 설치 34.2. 보험가입의무 34.3. 시설의 안전점검등 35. 시설의 장 36. 운영위원회 37. 시설의 서류비치 38. 시설의 휴지·재개·폐지신고등 40. 시설의 개선, 사업의 정지, 폐쇄 등 41. 시설수용인원의 제한		별표1: 사회복지학 전공교과목과 사회복지관련 교과목 [제3조 관련] 별표2: 사회복지관의사업내용 [제22조 제3항 관련] 별표3: 행정처분의 기준 [제26조의 2 관련]
제3장의 2: 재가복지 41.2. 재가복지서비스 41.3. 보호대상자의 보호자에 대 한 지원 41.4. 가정봉사원의 양성		
제4장: 보칙 42. 보조금등 42.2. 국·공유재산의 우선매각 42.3. 지방자치단체에 대한 지원금 43. 시설의 평가 44. 비용의 징수 45. 후원금의 관리 46. 한국사회복지사협회 47. 비밀누설의 금지 48. 압류금지 49. 청문 50. 포상 51. 지도·감독등 52. 권한의 위임 또는 위탁		
제5장 벌칙 53~58. 생략		

〈부표 III-1-2〉 국민기초생활보장법과 하위법령 내용

국민기초생활보장법	국민기초생활보장법 시행령	국민기초생활보장법 시행규칙
제1장: 총칙 1. 목적 2. 정의 3. 급여의 기본원칙 4. 급여의 기준 등 5. 수급권자의 범위 5.2. 외국인에 대한 특례 6. 최저생계비의 결정	1. 목적 2. 개별가구 3. 소득의 범위 3.2. 차상위계층 4. 부양능력이 없는 경우 5. 부양받을 수 없는 경우 5.2. 수급권자에 대한 외국인의 범위 5.3. 차상계층에 대한 급여의 기준 등 6. 생계급여의 지급방법 7. 근로 능력이 있 수급자 8. 조건부수급자 9. 사회복지시설등의 우선 이용 10. 자활에 필요한 사업 11. 생계급여의 조건제시 방법 및 결과통지 12. 자활사업의 위탁시행 13. 취업지원계획 14. 삭제 15. 조건부수급자의 생계급여 결정 16. 교육급여 17. 자금의 대여 18. 직업훈련 19. 취업알선 등의 제공 20. 자활근로 21. 창업지원 21.2. 자상형성 자원 21.3. 자활급여의 위탁 21.4. 중앙자활센터의 설치 및 운영 21.5. 중앙자활센터의 임원 22. 지역자활센터의 사업 23~25. 삭제 26. 수급자 채용기관에 대한 지원 26.2. 자활기금의 설치 26.3. 기금의 재원 26.4. 기금의 용도 26.5. 기금의 운용·관리등 26.6. 이익 및 결손 처리 26.7. 기금의 지도·감독 27. 중앙생활보장위원회의 조직 및 구성 28. 지방생활보장위원회의 조직과 구성 29. 지방생활보장위원회의 기능 30. 위원 임기 및 직무 31. 회의 및 의사	1. 목적 2. 소득평가액 산정방법 3. 재산의 범위 및 재산가액의 산정기준 4. 재산의 소득환산액 5. 최저생계비 계측조사 6. 생계급여의 지급방법 7. 생계급여의 중지 및 재개 등 8. 임차료의 지급 9. 월세임차료의 지급 10. 전세자금의 대여 11. 유지수선비의 지급기준 및 방법 12. 학비의 분기지급 13. 학비지급절차 14. 거주지 변경시 학비 지급 15. 학비의 지급 중단 16. 전학에 따른 학비의 정산 17. 해산급여의 지급신청 18. 장애급여의 신청 19. 자금의 대여등 20. 대여자금의 사후관리 21. 직업훈련기관 22. 직업훈련비 등의 지급 23. 직업훈련기관의 훈련관리 24. 직업훈련수료자의 사후관리 25. 자활근로의 대상사업 26. 자활근로 대상자의 선정 등 27. 지역자활센터의 지정 28. 지역자활센터의 지정취소 29. 지역자활센터의 평가 30. 지역자활센터의 운영 30.2. 지역자활센터의 구성 및 31. 지원대상 자활공동체 32. 자활공동체의 지원요청 등 32.2. 기금의 운용·관리실적 보고 32.3. 보장비용의 납부고지등 33. 거주지 변경에 따른 업무처리 34. 급여의 신청 35. 자료의 제출 요구 36. 조사의 위촉 37. 연간조사계획의 수립 38. 차상위계층조사 39. 조사결과의 관리 및 보고 40. 수급지증명서의 발급 41. 긴급급여 41.2. 보장시설
제2장: 급여의 종류와 방법 7. 급여의 종류 8. 생계급여의 내용 9. 생계급여의 방법 10. 생계급여를 행할 장소 11. 주거급여 12. 교육급여 13. 해산급여 14. 장애급여 15. 자활급여		
제2장의 2: 자활지원 15.2. 중앙자활센터 16. 지역자활센터 등 17. 자활기관협의체 18. 자활공동체 18.2. 수급자의 고용촉진 18.3. 자활기관의 적립		
제3장: 보장기관 19. 보장기관 20. 생활보장위원회		
제4장: 급여의 실시 21. 급여의 신청 22. 신청에 의한 조사 23. 확인조사 23.2. 금융정보등의 제공 24. 차상위계층에 대한 조사 25. 조사결과의 보고등 26. 급여의 결정등 27. 급여의 실시등 28. 자활지원계획의 수립 29. 급여의 변경 30. 급여의 중지등 31. 청문		
제5장: 보장시설 32. 보장시설 33. 보장시설의 장의 의무		
제6장: 수급자의 권리와 의무 34. 급여변경의 금지		

국민기초생활보장법	국민기초생활보장법 시행령	국민기초생활보장법 시행규칙
35. 압류금지 36. 양도금지 37. 신고의 의무 제7장: 이의신청 38. 시도지사에 대한 이의 신청 39. 시도지사의 처분등 40. 보건복지가족부장관에 대한 이의신청 41. 보건복지가족부장관의 재결 제8장: 보장비용 42. 보장비용 43. 보장비용의 부담 구분 44. 삭제 45. 유류금품의 처분 46. 비용의 징수 47. 반화명령 제9장: 벌칙 48~51. 생략	32. 의견의 청취 33. 감사 34. 수당과 여비 35. 운영세칙 36. 금융정보등의 범위 36.2. 금융정보등의 요청 및 제공 37. 지역자활지원계획 38. 보장시설 39. 보조금의 산출 40. 보조금의 신청 41. 보장비용의 징수	42. 공통서식

〈부표 III-1-3〉 노인복지법과 하위법령 내용

노인복지법	노인복지법 시행령	노인복지법 시행규칙
제1장: 총칙 1. 목적 1.2. 정의 2. 기본이념 3. 가족제도의 유지·발전 4. 보건복지증진의 책임 5. 노인실태조사 6. 노인의 날 등 7. 노인복지상담원 8. 노인전용주거시설 제2장(제9조 ~ 제22조): 삭제 제3장: 보건·복지조치 23. 노인사회참여 지원 23.2. 노인일자리전담기관의 설치·운영 등 24. 지역봉사지도원 위촉 및 업무 25. 생업지원 26. 경로우대 27. 건강진단 등 27.2. 홀로 사는 노인에 대한 지원 28. 상담·입소 등의 조치 29. 치매관리사업 29.2. 치매상담센터의 설치 30. 노인재활요양사업	1. 목적 2.~10. 삭제 11. 노인의 날 등의 행사 12. 노인복지상담원의 임용 13. 상담원의 직무 14. 상담원의 보수 15.~17.2. 삭제 17.3. 노인일자리전담기관의 설치·운영 등 17.4. 노인일자리전담기관의 운영위탁 등 18. 지역봉사지도원의 활동지원 등 19. 경로우대시설의 종류 등 20. 건강진단 등 20.2. 노인복지주택 운영의 위탁 20.3. 긴급전화의 설치·운영 20.4. 노인보호전문기관의 지정대상 20.5. 노인보호전문기관 직원의 자격기준 21. 노인주거복지시설 등의 변경신고 등 22. 비용의 부담 23. 비용의 수납	1. 목적 1.2. 노인실태조사 2~6. 삭제 7. 지역봉사지도원의 위촉 8. 건강진단기관 9. 건강진단 10. 입소조치 11. 치매연구 및 관리사업 등 12. 치매상담센터의 업무 등 13. 노인재활요양사업의 지원 14. 노인주거복지시설의 입소대상자 등 15. 양로시설등의 입소절차등 15.2. 양로시설 등의 입소비용 16. 노인주거복지시설의 설치신고 등 17. 노인주거복지시설의 시설기준등 18. 노인의료복지시설의 입소대상자 등 19. 노인의료복지시설의 입소절차등 19.2. 노인의료복지시설의 입소비용 20. 노인의료복지시설의 설치신고 등 21. 노인전문병원의 설치허가등 22. 노인의료복지시설의 시설기준등

노인복지법	노인복지법 시행령	노인복지법 시행규칙
제4장: 노인복지시설의 설치·운영	24. 비용의 보조	23. 다른 시설로의 입소조치
31. 노인복지시설의 종류	25. 노인복지명예지도원	24. 노인여가복지시설의 이용대상자 및 이용절차
31.2. 「사회복지사업법」에 따른 신고와의 관계	26. 삭제	25. 노인여가복지시설의 설치신고 등
32~33.3. 노인주거복지시설	27. 과태료의 부과기준	26. 노인여가복지시설의 시설기준등
34~35. 노인의료복지시설	별표1: 경로우대시설의종류와할인율[제19조제1항관련]	27. 재가노인복지시설의 이용대상자 및 이용절차
36~37. 노인여가복지시설	별표2: 과태료의 부과기준[제27조 관련]	27.2. 재가노인복지시설의 이용비용
38~39. 재가노인복지시설		28. 재가노인복지시설의 설치신고 등
39.2. 요양보호사의 직무·자격증의 교부 등		29. 재가노인복지시설의 시설기준등
39.3. 요양보호사교육기관의 설치 등		29.2. 요양보호사의 등급 및 교육과정 등
39.4. 긴급전화의 설치 등		29.3. 요양보호사교육기관의 설치신고등
39.5. 노인보호전문기관의 설치		29.4. 실종노인 신상카드
39.6. 노인학대 신고의무와 절차		29.5. 노인보호전문기관의 설치 및 운영기준
39.7. 응급조치의무 등		29.6. 노인보호전문기관의 지정절차
39.8. 보조인의 선임 등		29.7. 증표
39.9. 금지행위		30. 노인주거복지시설등의 변경신고등
39.10. 실종노인에 관한 신고의무 등		30.2. 보고
39.11. 조사 등		31. 행정처분의 기준
39.12. 비밀누설의 금지		32. 부양의무자에 대한 보호비용의 청구
40. 변경·폐지 등		33. 비용수납의 신고 등
41. 수탁의무		34. 비용의 수납신고
42. 감독		35. 노인복지명예지도원증의 발급
43. 사업의 정지 등		36. 서식
44. 청문		37. 과태료의 징수절차
제5장: 비용		38. 삭제
45. 비용의 부담		
46. 비용의 수납 및 청구		
47. 비용의 보조		
48. 유류물품의 처분		
49. 조세감면		
제6장: 보칙		
50~62 생략		

주: 시행규칙 별표는 11개로 생략함.

〈부표 III-1-4〉 장애인복지법과 하위법령 내용

장애인복지법	장애인복지법 시행령	장애인복지법 시행규칙
제1장: 총칙	1. 목적	1. 목적
1. 목적	2. 장애인의 종류 및 기준	2. 장애인의 장애등급 등
2. 장애인의 정의 등	3. 장애인정책조정위원회의 구성	3. 장애인의 등록신청 및 장애 진단
3. 기본이념	4. 위촉위원의 임기	4. 장애인 등록증 교부 등
4. 장애인의 권리	5. 위원장 등의 직무	5. 등록증 서식 등
5. 장애인 및 보호자 등에 대한 의견수렴과 참여	6. 회의	6. 장애등급 조정
6. 중증장애인의 보호	7. 간사	7. 장애상태 확인
7. 여성장애인의 권익보호 등	8. 수당 및 여비	8. 등록증 반환명령
8. 차별금지 등	9. 운영세칙	9. 장애인 증명서 발급
9. 국가와 지방자치단체의 책임	10. 장애인정책조정실무위원회의 구성 등	10. 등록현황의 기록 및 관리
10. 국민의 책임	11. 장애인정책책임관의 지정 등	11. 장애판정위원회의 심의사항
11. 장애인정책조정위원회	12. 지방장애인복지위원회의 구성	12~18. 위원회의 구성 등(중략)
12. 장애인정책책임관의 지정 등	13. 다른 법률과의 관계	19. 장애인의 시설입소 등
13. 지방장애인복지위원회	14. 수화·폐쇄자막 또는 화면해설 방영 방송프로그램의 범위	20. 의료비 지급대상 및 기준
14. 장애인의 날	15. 수화통역 또는 점자자료 등의 제공	21. 의료비 지급절차 등
15. 다른 법률과의 관계		22. 산후조리도우미 지원사업에 대한 모니터링
16. 법제와 관련된 조치 등	16. 사회적 인식 개선 교육	23. 자녀교육비 지급대상 및 기준
제2장: 기본정책의 강구	17. 감면대상시설의 종류 등	24. 자녀교육비 지급대상자 선정
17. 장애발생 예방	18. 실태조사의 방법 및 내용	25. 자녀교육비 지급방법 및 시기
18. 의료와 재활치료	19. 조사연도	26. 장애인자동차 등 표지의 발급대상
19. 사회적응훈련	20. 보호자 범위	27. 장애인자동차표지의 발급 등
20. 교육	21. 장애인복지상담원 임용	28. 보행상 장애가 있는 자에 대한 배려
21. 직업	22. 상담원의 직무	29. 장애인 보조견표지 발급 대상
22. 정보에의 접근	23. 산후조리도우미 지원 기준 및 방법	30. 보조견표지 발급 등
23. 편의시설	24. 자금 대여의 용도 및 대여한도 등	31. 자금대여 신청
24. 안전대책 강구	25. 자금 대여절차 등	32. 자금대여 관리카드
25. 사회적 인식개선	26. 대여자금 상환방법 등	33. 자립훈련비 지급 등
26. 선거권 행사를 위한 편의제공	27. 생업지원	34. 장애인 생산물 인증신청 및 기준
27. 주택보급	28. 생산물 구매 등	35. 인증서 발급 및 유효기간
28. 문화환경 정비 등	29. 국가등의 구매의무	36. 인증 취소
29. 복지연구 등의 진흥	30. 장애수당 등의 지급대상자	37. 생산물 인증의 표시
30. 경제적 부담의 경감	31. 장애수당 등의 지급신청	38. 장애수당 등의 지급신청
제3장: 복지조치	32. 장애수당등의 지급 시기 및 방법	39. 비용의 납부 고지 등
31. 조사	33. 장애수당등의 지급방법 및 지급기준	40. 활동보조서비스 지원대상자 신청 등
32. 장애인 등록	34. 비용의 징수	41. 장애인복지시설의 종류와 사업
33. 장애인복지상담원	35. 활동보조서비스 지원의 기준 및 방법	42. 시설의 설치·운영기준
34. 재활상담과 입소 등의 조치		43. 시설의 설치·운영신고 등
35. 장애유형·장애정도별 재활 및 자립지원 서비스 제공 등		
36. 의료비 지급		
37. 산후조리도우미 지원 등		
38. 자녀교육비 지급		

장애인복지법	장애인복지법 시행령	장애인복지법 시행규칙
39. 장애인이 사용하는 자동차 등에 대한 지원 등	36. 장애인복지시설	44. 시설운영의 중단·재개·폐지 신고 등
40. 장애인 보조건의 훈련·보급 지원 등	37. 국가시험의 시행 및 공고	45~53. 장애인보조기구 관련
41. 자금 대여 등	38. 시험과목 및 합격자 결정방법	54. 의지·보조기 제조업소의 개설 사실 통보 등
42. 생업 지원	39. 시험위원	55. 장애인복지전문인력의 범위
43. 자립훈련비 지급	40. 국가시험의 응시 및 합격자 발표	56. 의지·보조기 관련 교과목
44. 생산품 구매	41. 관계기관 등에의 협조요청	57~60. 자격증 발급 관련
45. 생산품 인증	42. 비용부담	61~63. 보수교육 관련
46. 고용 촉진	43. 비용수납	64. 행정처분기준
47. 공공시설의 우선이용	44. 비용보조	65. 수수료
48. 국유·공유재산의 우선매각이나 유상·무상 대여	45. 청문	66. 비용수납
49. 장애수당	46. 과태료의 부과·징수	67. 과태료 징수절차
50. 장애아동수당과 보호수당	별표1: 장애인의 종류 및 기준 [제2조 관련]	68. 공통 서식
51. 비용의 징수	별표2: 감면대상시설의 종류와 감면율[제17조 관련]	별표1~7 생략
52. 장애인의 재활 및 자립생활의 연구	별표3: 장애인생산물품우선구매물 품밋비[(제28조 관련)]	
제4장: 자립생활의 지원	별표4: 과태료 부과기준 [제46조 관련]	
53~56. (생략)		
제5장: 복지시설과 단체		
57~64. 보호조치 등 (생략)		
제6장: 장애인보조기구		
65~70. (생략)		
제7장: 장애인복지전문인력		
71~78. (생략)		
제8장: 보칙		
79~85. (생략)		
제9장: 벌칙		
86~89. 생략		

〈부표 III-2-1〉 캘리포니아주법 교사대 아동 비율

유형	구분		비율/최대허용 인원	출처
child care center	영아 (출생 ~ 18개월)	1:3 성인-아동 비율 1:18 교사-아동 비율		Section 1596.81, Health and Safety Code. Reference: Sections 1596.72, 1596.73, 1596.81, 1597.05 and 1597.059, Health and Safety Code.
	유아(18개월 ~ 36개월)	1:4 성인-아동 비율 1:16 교사-아동 비율		
	취학전(36개월 ~ 유치원 등록 아동)	1:8 성인-아동 비율 1:24 교사-아동 비율		
	유치원 등록 아동 ~ 14세	1:14 성인-아동 비율 1:28 교사-아동 비율		
	* 두 연령의 그룹이 혼합되어 있고 어린 연령 그룹이 아동 출석 총 인원수의 과반수가 될 때, 전체 그룹의 비율은 어린 연령 그룹에게 충족되어야만 함. ** 만일 어린 연령 그룹의 수가 아동 출석 총인원수의 과반수가 되지 않는다면, 교사-아동과 성인-아동 비율은 각각 그룹에 개별적으로 맞춰져야 함.			
small family child care homes	영아	4명까지		Section 1596.81, Health and Safety Code. Reference: Sections 1596.78, 1597.44, 1597.465, and 1597.57, Health and Safety Code.
	아동	10살 미만 아동 6명까지(이 중 영아는 3명 이하)		
	* 6~8명까지도 가능한 상황 - 적어도 2명이 6세이상일 때 - 6명의 아동의 보육기간 동안 영아가 2명을 넘지 않을 때 - 면허 취득자가 각 부모에게 시설에서 추가적으로 방과후 아동을 돌보고 있고, 한번에 7~8명의 아동을 돌본다고 고지할 때 - family child care home을 임대하고 있는 경우 부동산 소유주로부터 문서상의 동의를 받았을 때			
large family child care homes Authority cited:	10세 미만 12명까지(이 중 영아는 4명 이하)		* 12~14명까지도 가능한 상황 - 적어도 2명이 6세이상일 때 - 12명의 아동의 보육기간 동안 영아가 3명을 넘지 않을 때 - 면허 취득자가 각 부모에게 시설에서 추가적으로 방과후 아동을 돌보고 있고, 한번에 13~14명의 아동을 돌본다고 고지할 때 - family child care home을 임대하고 있는 경우 부동산 소유주로부터 문서상의 동의를 받았을 때	

유형	구분	비율/최대허용 인원	출처
infant child care centers	실내에서는 1:4 * 보조교사가 교사를 대체할 수 있는 상황 - 한명의 정규 자격 교사가 12명 이하의 영아를 직접적으로 감독할 때 - 각 보조교사는 4명 이하의 한 그룹만을 책임짐		Section 1596.81, Health and Safety Code. Reference: Sections 1596.72, 1596.73, 1596.81 and 1597.05, Health and Safety Code.
	실외에서는 1:2		
child care center for mildly ill children	영아	1:3	Section 1596.81, Health and Safety Code. Reference: Sections 1596.72, 1596.73 and 1596.81, Health and Safety Code.
	유아	1:6	
	취학 아동	1:8	
	* 혼합연령의 그룹인 경우 가장 어린 연령의 아동이 기준이 되어야 함.		
school-age child care center	1:14 * 1인의 교사가 14명 이상의 아동을 돌볼 수 없고, 1명의 보조교사와 함께 하는 경우 28명을 넘을 수 없음.		Section 1596.81, Health and Safety Code. Reference: Sections 1596.72, 1596.81, 1596.869 and 1597.055, Health and Safety Code.

〈부표 VI-3-1〉 일본 동경도 세다가야구 보육소 입소 우선순위 고려 기본 요인

호	형	보호자(부모)				기준	기간제	
		세		목				
1	출퇴근 근무	외근 등	주 5일 이상 근무, 낮에		주 40시간이상	50	-	
			주 5일 이상 근무, 낮에		주 37시간이상	45		
			주 4일 이상 근무, 낮에		주 35시간이상	40		
			주 4일 이상 근무, 낮에		주 30시간이상	35		
			주 3일 이상 근무, 낮에		주 25시간이상	30		
			주 3일 이상 근무, 낮에		주 20시간이상	25		
			주 3일 이상 근무, 낮에		주 16시간이상	20		
			주 3일 이상 근무, 낮에		주 12시간이상	15		
2	재택 근무	자영	주 5일 이상 근무, 낮에		주 40시간이상	50	-	
			주 5일 이상 근무, 낮에		주 37시간이상	45		
			주 4일 이상 근무, 낮에		주 35시간이상	40		
			주 4일 이상 근무, 낮에		주 30시간이상	35		
			주 3일 이상 근무, 낮에		주 25시간이상	30		
			주 3일 이상 근무, 낮에		주 20시간이상	25		
			주 3일 이상 근무, 낮에		주 16시간이상	20		
			주 3일 이상 근무, 낮에		주 12시간이상	15		
		재택	주 4일 이상, 낮에		주 30시간 이상	20	-	
			주 3일 이상, 낮에		주 12시간 이상	15		
3	출산 질병 자애	출산	출산전후 보육이 필요			15	5개월	
		질병	가정내 요양	1개월 이상 입원		50	-	
				정신성	상시 와병			50
					정신장애 3급 이상			50
					기타			30
					안정 요			30
				일반	치료 요			20
		장애	신체장애 1.2급, 청각장애 3급 이상, 정신장애3급이상 등				50	-
			신체 장애 3급, 청각장애 4급 이하,				30	
			신체장애 4급 이하				20	
4	개호	시설등	주 5일 이상, 낮에		주 30시간 이상	50	-	
			주 5일 이상, 낮에		주 20시간 이상	45		
			주 4일 이상, 낮에		주 14시간 이상	40		
			주 4일 이상, 낮에		주 16시간 이상	35		
			주 3일 이상, 낮에		주 18시간 이상	30		
			주 3일 이상, 낮에		주 12시간 이상	25		
		자택개호	중증장애자 개호				50	-
			상시관찰(식사, 배뇨, 목욕 등)하다 필요시				40	
기타				20				
5	재해	재해로 가옥 손상, 재해복구 등으로 보육불가				50	6개월	
6	구직	취업 개업	주5일 이상 근무, 낮에 주 37시간 이상			30	1개월	
			주4일 이상 근무, 낮에 주 35시간 이상			25		

호	형	보호자(부모)		기준	기간제
		세	목		
	예정		주4일 이상 근무, 낮에 주 30시간 이상	20	
			주3일 이상 근무, 낮에 주 25시간 이상	15	
			주3일 이상 근무, 낮에 주 12시간 이상	10	
	구직		낮에 구직 이유로 외출	10	2개월
7	기타	취학 등	취학, 기능 습득 등으로 보육 어려움	※①	-
		부재	사망, 이혼, 행방불명, 구금 별거 등	50	
		기타		※②	

주: ①은 1번 준용, ②는 1-6번 준용

자료: 東京 世田谷區(2006) 保育サービスのごあんない.

〈부표 VI-3-2〉 동경도 세다가야구 보육소 입소 조정지수

기준	환경	지수
1	복지 대상 가구	+10
2	한부모(동거 친인척 없음), 고아	+20
3	한부모로 동거 친인척 있으나 보육은 하지 않음	+10
4	한부모 원거리 취업(동거 친인척 없음)	+3
5	1년 이상 취업 경험	+2
6	출산 및 육아 휴가	+5
7	동생 출산, 육아휴직으로 쉬다가 다시 입소	+20
8	보호자가 자택에서 보육	-6
9	보호자가 자택 이외에서 보육	-1
10	취업 내정자로 1개월 내 취업 개시	+3
11	취업 내정자로 2개월 내 취업 개시	+2
12	취업 내정자로 3개월 내 취업 개시	+1
13	보호자가 심신장애자 수첩 3급 이상	+5
14	보호자가 심신장애자수첩 4급 이상, 정신장애자 보건복지 수첩 소지	+1
15	동일세대내 중증 개호필요 세대원 거주	+2
16	아동이 장애아로 시설이나 병원 다녀야 하므로 부모 취업이 어려운 경우	+10
17	형제자매 산육기에 육아휴업 취득	-5
18	동거조부모(60세 미만) 무직으로 보완적 보육 가능	-6
19	타 형제자매가 입소 중	+5
20	보육실, 보육마마 등 타 서비스 이용하며 대기 중	+6
21	별거 친척이 돌보는 경우	+1
22	유치원을 다니는 경우	+1
23	특별한 사정으로 전원(이사, 전직, 거리 등)	+3
24	지역외 거주자	-5

자료: 東京 世田谷區(2006) 保育サービスのごあんない.

시도번호	시군구번호

영유아보육 관련 법령 개정을 위한 의견 수렴

안녕하십니까?

육아정책개발센터는 보건복지가족부의 의뢰로 영유아보육법 개정을 위한 기초 연구를 수행하게 되었습니다. 이에 각 시·도, 시·군·구 일선에서 직접 보육업무를 담당하시는 보육담당 공무원 여러분의 의견을 수렴하고자 합니다.

바쁘시더라도 평소에 보육업무를 하시면서 생각하셨던 사항을 있는 그대로 기술하여 주시면 앞으로의 영유아보육법, 동법 시행령, 시행규칙 개정안 검토 작업에 많은 도움이 되겠습니다. 귀하께서 응답하신 내용은 연구 목적 이외에는 절대 사용하지 않을 것이며, 보다 나은 보육환경을 만드는 데 많은 도움이 될 것입니다. 감사합니다.

2008년 12월

보건복지가족부장관·육아정책개발센터소장

시 군 구	()시·도 ()시·군·구	응답자	
전화번호	() -	FAX 번호	
조사담당자		조사표 작성일	2008년 ()월 ()일

- 현재 영유아보육법은 총 9장으로, 1장 총칙, 2장 보육시설의 설치, 3장 보육시설 종사자, 4장 보육시설의 운영, 5장 건강·영양 및 안전, 6장 비용, 7장 지도 및 감독, 8장 보칙, 9장 벌칙으로 구성되어 있습니다. 영유아보육법 시행령과 시행규칙은 장 구분 없이 각각 상위법에서 하위법령으로 위임된 사항을 규정하고 있습니다.

영유아보육법과 그 하위법령을 참고하시어 법의 구성, 내용 등이 필요한 조항인데 누락되었거나, 또는 보육이나 육아지원 정책이나 여건 변화로 새로이 추가, 수정·보완 및 삭제되어야 할 내용, 강화 및 완화되어야 할 내용이 무엇인지, 해당되는 의견을 기록하여 주시기 바랍니다.

구분	의견
2장. 보육시설 설치 (종류, 계획수립 시행, 설치, 보육시설 설치 기준, 결격사유 등)	
3장. 보육시설 종사자 (배치, 직무, 임면, 결격사유, 사설장과 교사 자격 관련 등)	

구분	의견
4장. 보육시설의 운영 (운영 기준, 운영위원회, 취약보육, 이용대상, 우선제공, 보육과정, 생활기록, 평가인증 등)	
5장. 영양·건강·안전 (건강관리, 치료 및 예방조치, 급식관리)	
6장. 비용 지원 (비용보조, 사업주 비용부담, 무상보육 특례, 비용보조, 보육료 수납, 세제지원, 반환명령 등)	
7장. 보육시설 지도 및 감독 (지도와 명령, 보고와 검사, 시설 폐·휴지 미 재개 신고, 명령, 시설 폐쇄, 시설장 업무정지, 교사 자격 정지 및 취소)	
8, 9장. 보칙 및 벌칙 (경력인정, 권한 위임·위탁, 보육시설연합회, 벌칙, 양벌규장, 과태료 등)	

2. 현재 영유아보육법은 보육시설 및 시설 이용 중심으로 구성되어 있습니다. 최근의 보육이나 육아지원 정책이나 제도의 변화, 부모의 요구 등을 감안할 때 영유아보육법이 어떻게 달라져야 한다고 생각하십니까?
법 명칭, 체계, 적용 범위 추가, 삭제, 보완, 수정 필요한 부분 등 전반적 의견을 자유롭게 기록하여 주시기 바랍니다.

◆ 감사합니다 ◆

시·도 번호	시·군·구 번호	일련번호

보육시설장/보육담당 공무원 조사표

안녕하십니까?

보육시설 운영에 대한 현황과 향후 개선되어야 하는 사항에 대한 의견을 알아보고자 합니다.

바쁘시더라도 보육시설 운영 현황과 평소 보육업무를 하시면서 생각하셨던 사항을 있는 그대로 답해 주시면 많은 도움이 되겠습니다. 귀하께서 응답하신 내용은 연구 목적 이외에는 절대 사용하지 않을 것이며, 보다 나은 보육환경을 만드는 데 많은 도움이 될 것입니다. 감사합니다.

2009년 2월

보건복지가족부장관·육아정책개발센터소장

① 시설명 ② 시·군·구명		시설 유형	① 국공립 ② 법인 ③ 민간개인 ④ 가정
응답자명		주소	()시·도 ()군 ()읍·면
전화번호	(DDD:) -	Fax 번호	(DDD:) -
조사담당자		조사표작성일	2009년 ()월 ()일

1. 영유아보육법 상 용어에 관한 질문입니다 적합하다고 생각하시는 것에 표시해 주시기 바랍니다.

구분	보 기
1) 현재 보육기관의 법적 용어는 보육시설이고, 명칭은 어린이집으로 하도록 있습니다. 이것이 적절하다고 생각하십니까?	① 현행 두 가지 용어 사용이 적절함. ② 법적 용어와 명칭 모두 보육시설로 통일해야 함. ③ 법적 용어와 명칭 모두 어린이집으로 통일해야 함. ④ 기타_____
2) 현행법은 시설장, 교사, 취사부 등을 모두 보육시설 종사자로 칭하고 있습니다. 이것이 적절하다고 생각하십니까?	① 보육시설종사자가 적절함. ② 보육시설종사자를 모두 보육인력으로 개정함. ③ 보육시설종사자를 시설장·보육교사와 기타 종사자로 구분함. ④ 기타_____

2. 다음 항목에 대하여 **보육시설 운영**과 관련한 귀하의 의견을 말씀해 주시기 바랍니다.

구분	보 기
1) 보육시설 운영시간 기준이 현재 현행 평일 12시간, 주6일로 되어 있습니다. 이것이 적절하다고 생각하십니까?	① 현행 규정이 적절함. ② 평일 8시간, 주5일제로 개정이 필요함. ③ 시설 형편에 따라 자율적으로 운영하도록 개정함. ④ 기타_____
2) 현재 아동의 보육시설 이용시간 기준은 없습니다. 아동 이용시간 기준이 필요하다고 생각하십니까?	① 이용시간은 운영시간과 동일하므로 별도 기준 불필요함. ② 평일 12시간으로 일률적으로 적용함. ③ 평일 8시간으로 일률적으로 적용함. ④ 반일제, 종일제, 시간연장제 등 유치원과 같이 다양한 구분이 필요함. ⑤ 기타_____
3) 현재 보육시설은 2세미만아반, 2세아반, 3세이상 유아반을 동시에 운영을 원칙으로 하고 있습니다. 이러한 조항이 필요하다고 생각하십니까?	① 영아반과 유아반을 동시 운영하는 조항이 필요함. ② 보육시설의 자율적 반 편성을 허용하여야 함. ③ 기타_____

구분	보 기
4) 보육사업안내에서는 보육시설의 연중 계속 운영을 원칙으로 하고 있는데 이것이 적절하다고 생각하십니까?	① 현재와 같이 연중 계속 운영을 원칙으로 해야 함. ② 현실을 반영하여 보육시설 방학을 인정해야 함. ③ 보육시설에는 방학이 없음을 명시하여야 함. ④ 기타_____
5) 보육시설 운영위원회가 법에 규정되어 있습니다. 현행 규정에 대한 원장님 생각은 무엇입니까?	① 현재 규정대로 운영하는 것이 적절함. ② 규정을 강화하여 실제 운영되도록 하여야 함. ③ 현실과 맞지 않으므로 부분 수정, 완화 필요함. ④ 현실과 맞지 않으므로 폐지하여야 함. ⑤ 기타_____
6) 보육시설에서 생활기록부를 작성·관리하도록 규정하고 있습니다. 이 규정에 대한 원장님 생각은 무엇입니까?	① 현재와 같은 작성 관리 규정을 유지함. ② 초등학교와 연계 등 후속 조치 관련 규정을 두어 강화함. ③ 실효성이 없으므로 규정이 불필요함. ④ 기타_____
7) 현재 매일 급간식 메뉴를 공개하도록 하는데 이를 법으로 규정할 필요가 있습니까?	① 현재와 같이 매일 식단을 공개하되, 법에 명시할 필요 없음. ② 급간식 제공전 식단 공개를 법령으로 의무화하고 방법도 구체적으로 명시할 필요 있음. ③ 식단을 매일 공개할 필요 없음. ④ 기타_____
8) 현재 개인 대표자의 다수 시설 설치 관련 규정이 없습니다. 이에 대하여 어떻게 생각하십니까?	① 현재와 같이 개인의 다수 시설 설치를 허용함. ② 개인 대표자는 1개 시설만 설치하도록 명시할 필요 있음. ③ 개인 대표자는 일정 시설 수로 제한 규정 필요함(____개). ④ 기타_____
9) 현재는 시설장 자격이 없는 개인이 대표자가 되어 시설장을 고용하는 경우가 많은데, 이것이 적절하다고 생각하십니까?	① 현재와 같이 누구라도 시설장 자격자를 고용하여 보육시설 설치하도록 허용함. ② 시설장 자격이 있는 개인만 보육시설을 설치하되 시설장의 고용을 허용함. ③ 시설장 자격이 있는 개인만 보육시설을 설치하고, 대표자가 곧 시설장이 되어야 함. ④ 기타_____
10) 현재 평가인증은 보육시설 신청에 의한 임의규정입니다. 이것이 적절하다고 생각하십니까?	① 현행과 같은 임의규정이 적절함. ② 모든 보육시설이 의무로 하여야 함. ③ 보육료 등 정부 보조금을 받는 시설은 의무화하여야 함. ④ 기타_____
11) 현재 보육시설에서 보육과정에 따라 보육하도록 노력하여야 한다고 규정하고 있습니다. 이것이 적절하다고 생각하십니까?	① 현재 조항이 적절함. ② 현 보육과정의 적용을 의무화함. ③ 보육과정이 부적절하므로 개선한 후 의무적용이 바람직함. ④ 기타_____
12) 보육시설에 재무회계규칙을 적용하고 있습니다. 이 제도의 필요성과 적절성에 대한 귀하의 생각은 어떠합니까?	① 필요하지만 강화하기 어려우므로 현행 규칙 수준으로 유지함. ② 현행 규칙을 법으로 적용하고 공무원의 감독을 강화함. ③ 현행 규칙을 완화하여 개인이 설치한 시설에는 적용하지 않음. ④ 기타_____
13) 현재 아동 100인 이상 보육시설에 간호(조무)사를 배치하도록 하고 있는 규정이 적절하다고 생각하십니까?	① 현행과 같이 100인 이상 시설에 간호(조무)사 배치가 적절함. ② 불필요한 조항으로 규정을 폐지함. ③ 일정 규모 이상 영아, 장애아 보육시에만 배치로 개정함. ④ 기타_____
14) 보육시설에 학교와 같이 인근 병원과의 측탁의사를 두는 제도에 대하여 어떻게 생각하십니까?	① 필요 ② 불필요 ③ 기타_____

◆ 감 사 합 니 다 ◆

보육정책 개편방안 연구
- 영유아보육법을 중심으로 -

발행일 2009년 2월

발행인 전재희

발행처 보건복지가족부 보육정책과
서울특별시 종로구 율곡로 75
<http://www.mw.go.kr>

인쇄처 대명기획 02) 2273-1292

보고서 내용의 무단 복제를 금함.

발간번호 11-1351000-000276-01