

수탁보고 2014

무상보육 이후 보육정책 방향 연구

이미화 유해미 최효미 조아라

육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education

차 례

I. 제 1차 보육정책포럼	1
II. 제 2차 보육정책포럼	18
III. 제 3차 보육정책포럼	37
IV. 종합 및 제언	54
1. 보육정책 진단 및 향후 과제	54
2. 영아보육의 방향과 개선 과제	55

I. 제 1차 보육정책포럼

2014년 제 1차 보육정책 포럼 일정(안)

- 주제: 보육정책 진단 및 향후과제 (※ 포럼 주제 발제: 2~6차)
- 일시: 2014. 9. 26(금) 오후 3시
- 장소: 육아정책연구소 10층 대회의실

시 간	일 정
15:00~15:15 (15분)	보육정책 포럼 소개
15:15~16:00 (45분)	발제 - 도미향 교수 (남서울대 아동복지학과, 평택시보육정보센터장) - 백선희 교수 (서울신학대 사회복지학과) - 홍승아 센터장 (한국여성정책연구원 가족·사회통합정책연구실)
16:00~16:30 (30분)	토론 - 포럼 운영 위원 및 연구진 - 보건복지부
16:30~17:00 (30분)	종합토론

<별첨 1> 아이행복플랜(안) 수립 추진계획

1. 수립 추진배경

□ 0~5세 전계층 보육·양육 지원 등 국가책임제를 핵심내용으로 하는 제2차 중장기보육 기본계획이 시행되었으나

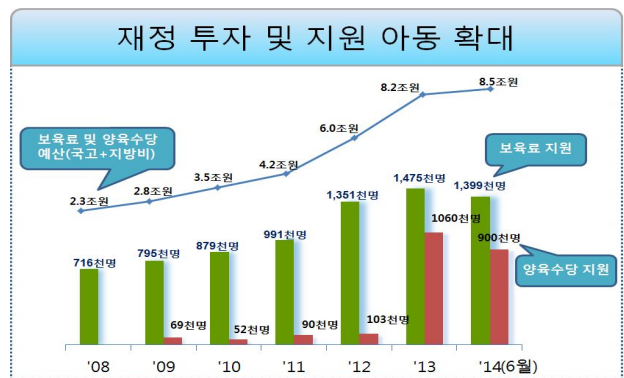
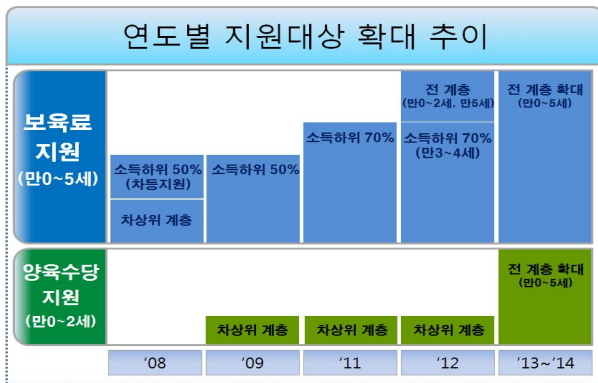
○ 영아 발달단계에 맞춘 섬세한 정책설계나, 교사 처우 및 보육서비스 품질에 대해서는 지속적인 개선이 필요

□ 무상보육 정책의 성과를 강화하고 지속가능한 보육정책 추진을 위하여 제2차 중장기계획을 보완한 “아이행복플랜” 수립 추진

○ 우선 중장기 보육정책의 방향성을 정립하고, 관련 전문가 및 현장 의견수렴 등을 거쳐 실행방안 마련 추진 ('15년초)

2. 보육정책의 성과와 평가

□ (성과) “보육은 미래를 위한 투자”라는 정책 기조에 따라 국가가 책임지는 보육지원의 틀을 확립 ('13년 0~5세 전계층 무상보육 시행)



○ 무상보육 등 보육수요 증가에 따른 양적 확충 및 질 제고 기반 마련

* 어린이집 ('08) 33천개 → ('14.6) 44천개 (국공립 2,419개, 공공형 1,550개)

* 교사 국가자격('05), 평가인증('05), 표준보육과정('06), 전자바우처('09) 도입 등

□ (평가) 그간의 양적확대 중심의 정책을 보육품질 제고 중심의 정책으로 전환이 필요한 시점

○ (보육지원) 무상보육 지원 확대 과정에서 상대적으로 높은 0~2세의 어린이집 이용률, 맞벌이 가구의 시설이용 불편 사례 등 발생

- * 시설이용률 0~2세 47.1%(OECD 평균 32.6%), 3~5세 89.5%(OECD 평균 80.6%)
- * 0~2세 자녀의 모 취업률(33.2%)이 시설이용률(47.7%)보다 낮음(KDI, 2013)
- 시설보육 지원 및 품질제고와 함께 가정에서 양육하는 부모에 대한 다양한 지원을 확충할 필요
- **(보육품질)** 차량·시설안전, 아동학대 등 **부모들의 불안감**, 일부 만족도가 높은 국공립어린이집 등으로 쏠림현상
- **교사의 처우도 상대적으로 낮아 우수인력의 이탈 방지 및 서비스 질 저하 예방을 위한 지원 및 제도개선이 필요**
- **(보육료)** '11년 이후 **4년간 단가동결 상황**, 어린이집 현장에서는 **높은 수준의 보육품질과 교사 처우개선에 어려움을 호소**

3. 정책환경

- **(저출산 심화)** 우리나라 합계 출산율은 **'05년 이후 세계 최하위에 머물러 있으며**, '10년 일시 반등(1.23) 후 '13년 다시 하락(1.19)한 상황
- **(여성경제활동 저조)** 주 출산연령대 여성의 경제활동참가율이 타 연령대에 비해 대폭 낮아지는 M-curve 현상 지속
 - * 여성고용율(%) : (20~24) 47.5 (25~29) 68, (30대) 56.7 (40대) 64.6 (50대) 59.5
- **(지방재정 부담)** 지방비 부담완화 제도개선*에도 불구하고, 지자체는 무상보육 **국가책임 강화 및 추가 재정지원 요구**
 - * 보육료·양육수당 국고보조율 15%p 인상, 누리과정 보육예산 지방교육재정교부금 이관 등
- **(유보통합)** 영유아 보육·교육과정의 서비스 질 향상 및 부모 만족도 제고를 위한 단계적 유보통합 (~'16, 총리실 「유보통합추진단」)

4. 추진 방향

- **“아이의 행복한 미래를 키우는 보육”을 비전으로 ① 영유아의 특성에 따른 보육, ② 보육품질 제고, ③ 부모안심 보육, ④ 소통하는 보육의 4대 전략 추진**
- **① (영유아 특성에 따른 보육)** 장기적으로 아동 인지 발달에 따라 가정양육과 시설보육을 균형있게 지원하고, 가정에서 양육을 원하는 부모들에 대한 실질적 지원 강화

- **(가정양육 지원강화)** 시간제보육반 확대, 양육상담·교육 등 부모지원을 강화하고, 아이를 키우는데 필요한 물품(기저귀·조제분유) 지원 등 가정양육 부담완화 추진

* 가정양육 활성화를 위해서는 육아휴직 등 모성보호제도 활성화, 사회인식 제고(남성 가사·육아 참여), 여성경력단절 예방 등도 병행 추진될 필요

- **(시설보육 합리화)** 영아 부모들이 어린이집을 합리적으로 이용할 수 있도록 하는 보육지원체계 마련

- 실현가능한 모델 개발을 하기 위해 관련 전문가 및 현장 의견수렴을 거치고, 연구사업('15)을 통해 제도개선 추진

- ② **(보육품질 제고)** 양질의 보육서비스 제공을 위한 보육료 현실화와 함께 품질 관리 강화 및 보육교사 처우개선 추진

- **(어린이집)** 국공립, 공공형 등 공공성 높은 어린이집 이용아동 비율을 확대하고, 장기적으로 민간·가정어린이집을 최대한 공공형으로 전환

- 공공형 지원방식을 국공립과 동일한 인건비 지원방식으로 전환하고, 부채기준 강화, 주기적 재평가 등 품질관리 강화

- **(품질관리)** 의무평가제를 도입('15)하고, 국가 최소서비스 기준을 마련, 중장기적으로 어린이집 품질평가와 재정지원을 연계

- **(보육교사)** 공공형어린이집 인건비 지원방식 도입, 평가인증에 처우개선 지표 반영 등 민간·가정어린이집의 교사 처우개선 강화

- 보육교사 수급전망 등에 기반한 중장기 보육교사 양성체계 개편을 포함하여 전반적인 보육교사 역량향상 방안 마련

- ③ **(부모안심 보육)** 학대·차량 등 주요 안전 사고를 획기적으로 감소시키고, 보육통합정보시스템을 통한 효율적 안심보육 기반 마련

- **(안전한 보육환경)** 관계부처 및 전문기관(안전공제회 등)과의 협조체계 마련을 통하여 학대·화재·차량·건강 등 관련 위험요소 관리

- **(시스템을 통한 효율적 관리)** 보육통합시스템과 다양한 공공 데이터를 연계, 어린이집의 질 높은 보육서비스 제공과 지자체의 효과적인 행정지원으로 안심보육 기반 마련

* (예시) 일본의 영유아 예방접종 정보를 연계한 교사의 아동건강관리업무 효율화 등

④ **(소통하는 보육) 보육 현장과의 소통**을 통하여 보육정책의 품질을 제고하고, **부모-어린이집-지역사회가 함께 키우는 보육**으로 전환

○ **(현장소통 강화)** 원장·교사·지자체·부모 등 **정책수요자별 간담회** 개최 등 소통을 강화하고, 제도반영 필요사항은 **중앙보육정책위원회** 등을 통하여 **정책화**

- 아이사랑보육포털에 **부모 온라인 참여공간 확대** 등 젊은 영유아 부모를 위한 온라인 소통 적극 활용

○ **(지역사회 맞춤형 보육)** 중장기적으로 **중앙은 정책방향 설정 및 성과관리 역할 강화, 지방은 지역특성별 맞춤형 보육정책 설계로 역할 재정립**

* 지역사회 맞춤형 보육지원을 위한 중앙-지방간 역할 재정립 연구용역 추진('15)

<별첨 2> 보육정책에 대한 제안 및 발전 과제

보육정책에 대한 제안

■ 무상보육

- 현 정부의 전체 무상보육제도는 막대한 지자체 예산부족현상 및 미취업 여성의 어린이집 이용에 따른 맞벌이 여성의 어린이집 이용부족 현상 초래함.
- 소득에 따른 차등 지원검토를 통한 지자체 예산부담 감소 및 빈곤아동을 위한 지원 등 다양한 서비스정책 지원이 가능해 질것임.
무상보육이 학부모에게 지원되어지는 방식만으로 현장과 학부모의 만족을 충족시킬 수는 없는바 교원의 질 향상을 위한 처우개선마련과 보육환경개선을 위한 시설재정비를 위한 예산투입이 요구됨.
- 사실상 누리과정을 운영하며 투입되었던 누리과정 운영비가 교재교구지원이나 보조교사 활용 등에 집행됨으로써 교육현장에 교수자료의 확보나 교사의 근무환경에 기여한 바가 확연하게 커짐을 알 수 있음
- 따라서 장시간근무로 인한 질하락을 막기 위해 교사지원제도 1교실 2담임제운영을 위한 인력예산지원과 하드웨어의 환경을 개선토록 하는 예산지원의 방향설정이 필요함.

■ 어린이집 운영에 관한 제안

1. 어린이집유형의 국공립 및 공공형으로 단일화 필요
 - 현 어린이집의 운영유형이 너무나 다양화 되어있음은 물론이거니와 시간제 보육등의 실시로 어린이집의 보육요구가 너무나 많은 상황임
 - 보육료지원을 통한 공보육을 실현하고자 한다면 민간과 가정의 공영화를 유도하고 정부 지원을 통한 보육의 질 향상을 이루어낼 수 있도록 하는 적극적 보육정책마련이 필요함.

■ 유보통합

1. 적극적인 유보통합안의 실천이 필요함.
동일한 대상의 영유아를 같은 공통과정인 누리과정을 운영하면서 각기 다른 부처가 관리 감독하고 있음은 수혜자인 학부모들과 현장의 양 기관 교사들간 상대적 박탈감이나 괴리감을 느끼도록 함.
2. 교원양성과정의 보다 현실적인 접근으로 양성과정통합체제정비가 필요함.
3. 유치원과 어린이집의 균형감있는 통합으로 어느 한 기관의 불안감을 조성하는 일은 없도록 함이 필요함.

■ 평가인증

평가인증의 의무화를 시작하기로 된 시점에 어린이집 보육현장은 고되며 영유아의 행복추구 보육교사의 행복추구권을 박탈당하고 있음.

- 12시간의 장시간 근로에 대한 고됨과 박봉이라는 적은 처우개선에 대한 직업불만족 CCTV등의 장시간 수업상황노출, 아동학대건의 불안심리및 신고남발로 인한 교권신뢰추락등 교직원의 안정진 신분보장이 어려움.
- 평가인증으로 과로에 대한 토로가 많음.
- 3년의 1회성평가가 아닌 컨설팅과 지원의 개념의 장학시스템전환이 필요함.

■ 육아종합지원센터

1. 육아지원 기능으로서의 센터 역할의 재정립이 필요함.

- 시군구의 역할까지 감당해야 하는 시도센터의 상황으로 볼 때 지방의 시군구센터설립이 선행되어야 할 과제임
- 국비지원사업으로 보건복지부의 대체교사 지원사업, 표준보육과정 교육사업, 안전교육사업 등의 사업을 시행하고 있는데 이러한 사업들이 더욱 확대 될 필요가 있으며, 다양한 사업의 발굴과 더불어 국·도비 지원에 의해 육아종합지원센터의 역할을 더욱 견고히 하고, 입지를 넓혀나가는 것이 필요함.
- 사업의 범주를 공통필수와 선택사업으로 구분하여 사업방향을 제시하여야 함.

2. 운영에 따르는 국비지원의 예산확보 및 설치확대 필요.

- 시군구육아종합지원센터는 영유아와 그 부모에 대한 직접 지원인 육아지원사업을 어린이집에 다니는 경우에 국한되는 것이 아니라 전체 영유아와 부모에 대한 지원으로서 전방위적이고 통합적인 서비스로 접근하여 보육사업의 전달체계를 견고히 할 수 있도록 시군구 센터가 설립되어야 함.
- 육아종합지원센터의 인력충원 필요함.

보육정책 방향과 정책과제 도출

1) 출산율

- 현, 출산율 제고 영향력 약함
- 출산과 육아의 관계를 보다 분석할 필요 있음.
 - 부모와의 파트너십에도 주목. 외국은 부모와의 파트너십 관련 지침 있음

2) 취업률

- 현, 취업률 지원 영향 약함(0-2세 33.2%, 시설 이용율 47.7%)
- 보육시설 운영과 서비스에서의 오류를 분석할 필요 있음
 - 보육시설 이용의 크리밍
 - 보육서비스의 양과 질이 취업자 육구의 패턴과 불일치
 - 포커스그룹 연구 필요

3) 국가 및 지방재정

- 국가재정운용의 효율성, 효과성 약함
 - 예산의 규모에 부응하는 정책 성과 아님
- 재정지원방식의 효율성, 효과성 점검 필요
 - 국가재정지원 방식의 효율성 진단 필요. 서비스 공급과 수요 관련
 - 타 정책 주체의 재정지원까지 통합적 진단 필요
- 지방정부의 재정 부담 구조와 지속성 점검 필요
 - 유기적 관계 필요 (예, 지방이 설립한 국공립에 대한 지원 등)
 - 지방정부 정책 진단 필요
 -

4) 서비스 질

- 평가 의무화가 안 되는 것은 있을 수 없는 일

- 따라서 평가 의무와 재정 연계 방향은 바람직
- 서비스 질에 대한 종합 점검 필요
- 특히 특별활동에 대해 검토해야
- 또한 서비스 제공 방법론에 대해서도 발달 전문가 자문 필요(예, 영유아 아이티 중독 현상 -> 뇌세포 파괴(방송 자료))
- 3차 평가지표의 방향 설정 필요
- 서비스 질은 서비스 인력의 질에 영향 받으므로 인력관리
- 인력 재교육 및 인력 배치
- 국공립보육시설과 공공형 보육시설 별도 진단, 정책 필요
- 두 유형의 설치 계획은 구분. 공공형 운영 진단 후 정책 설정

5) 정책 평가 및 연계

- 정책 성과평가의 내실화 부족
- 기존 성과 평가는 아동 수, 예산 규모, 보육시설 수 등
- 성과 평가의 내용과 준거에 대한 논의도 필요
- 정책 연계 강화 필요
- 보육정책에서 육아정책으로 종합 진단하며 타 부처 정책과의 연계 조정 되어야

보육정책의 발전과제

1. 현황

- 우리나라 보육정책의 발달과정은 1990년대에는 보육시설을 획기적으로 확충해 왔고, 2000년대에는 보육비지원정책의 확대과정이었음. 이러한 과정에서 보육서비스의 이용욕구는 부모의 취업과 무관하게 오히려 저소득층 아동지원의 성격이 강하였고, 2013년 전면무상보육시대로 들어서게 되었음
- 1991년 「영유아보육법」이 제정될 당시만 하더라도 보육서비스의 필요성은 일하는 여성의 자녀양육 문제를 해결해 주고자 하는 의도에서 출발되었으나, 제도 발달 20여년이 지난 현재는 부모의 취업지원의 성격으로서보다는 2005년 이후 저출산문제 심화와 복지논의 확대 속에서 개별 가정의 양육부담, 보육비용 부담완화라는 성격으로 보육정책의 목표가 고착되고 있는 경향임
- 우리나라의 역설: ① 영아 서비스 이용율 > 모 취업률 ② 보육재정의 확대-출산율이나 여성취업에 긍정적인 효과 가져오지 못함 ③ 서비스 이용순위 결정에서 취업모 자녀가 불리 ④ 무상보육- 부모의 보육비 부담은 높아지고 있음 ⑤ 보육서비스 이용시간과 부모의 노동시간의 미스매칭 문제
- 그동안의 보육재정 확대에도 불구하고 보육정책의 여성취업 지원과 관련한 정책 효과성은 긍정적이지 못함
- 보육비지원정책은 기혼여성의 노동참여와 노동공급 시간에 모두 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타나 여성의 노동지원 정책으로는 미흡하였음(최성은외, 2009)
- 우리나라 보육정책은 일가정양립의 문제, 일하는 여성을 배제함으로써 일가정양립의 정책수단으로서는 미흡함(백선희외, 2008)
- 실제로 보육시설실태조사 결과에 의하면 보육시설을 이용하고 있는 대상 중 취업모의 자녀인 경우는 35.4%, 휴직 중인 경우 4.1%, 미취업 59.7%로 나타남
- 육아휴직을 포함하여 영아인 경우 취업모의 이용율은 34.2%, 유아인 경우 46.9%로 조사됨

<표1> 최연소 영유아 연령구분별 모의 취업상태

단위: %(명)

구분	취업	휴직중	미취업	부재, 모름	전체(수)
전체	35.4	4.1	59.7	0.9	100.0(2,516)
최연소 자녀구분					
영아	27.6	6.6	64.8	0.9	100.0(1,583)
유아	46.4	0.5	52.4	0.8	100.0(933)
2009년	35.8		61.6	4.8	100.0(2,548)
2004년			64.7	2.1	100.0(2,962)

주: 2009, 2004년 경우 휴직 중이 취업에 포함

자료: 보건복지부·육아정책연구소(2012), 「2012년 전국보육실태조사」 p67

- 한편 취업부모의 근로시간을 살펴보면, 근로 및 근로 소요시간은 평균 12.09시간, 주당 평균 근로시간은 평균 50.45시간으로 나타났음
- 취업모의 근로 및 근로시간은 9.18시간, 주당 평균 근로시간은 39.95시간
- (영아 39.55시간, 유아 40.37시간)

<표2> 취업부모의 근로 및 근로 소요시간

단위: 시간(명)

구분	부			모		
	하루 근로시간	주당 근로시간	(수)	하루 근로시간	주당 근로시간	(수)
전체	12.09	50.45	(2,418)	9.18	39.95	(837)
최연소 자녀구분						
영아	12.07	49.97	(1,542)	9.35	40.37	(427)
유아	12.13	51.22	(876)	9.02	39.55	(410)

주: 2004년 조사에서는 취업부의 근로시간을 별도로 산출하지 않음.

자료: 보건복지부·육아정책연구소(2012), 「2012년 전국보육실태조사」 p70

2. 개선 방안

- 보육정책의 목표 재정립: 아동발달과 부모의 취업지원을 보다 강화
- 그동안 정책의 확대과정에서 보육정책의 목표는 보육비지원대상의 확대에 집중되어온 나머지 보육의 공공성이라는 측면에서 재검토될 문제들 남아있음.

- 보육서비스를 누구에게, 어떤 필요에 의해서, 어떤 정책목표를 가지고 제공할 것인가에 대한 사회적 논의 필요
- 특히 보육정책의 목표를 ① 아동의 성장과 발달 지원, ② 부모의 일가정양립지원이라는 명시적인 목표로 정의할 때(OECD, 2002) 검토될 문제들 있음

※ 대부분의 경우 각국의 보육서비스 발전과정은 여성취업을 지원하는 성격으로서 발전되어 왔음

- (스웨덴) 보육서비스의 이용권리도 전일제 취업부모→ 시간제 취업부모→ 학업 중인 부모→ 실업부모 의 순으로 확대되어 왔음
학업 중인 부모와 실업부모의 경우에는 주로 시간제로 서비스를 이용하도록 하여 전일제나 시간제로 일하는 취업부모와 차이를 두고 있음(홍승아 외, 2010)
- (호주) 정부의 보육비지원정책은 “부모의 취업 * 가구소득 * 자녀수”에 따라 비용지원액을 산출하여 보육정책은 부모의 취업지원과 저소득계층의 자녀양육 부담 완화, 저출산의 정책효과

○ 합리적 보육지원체계 마련

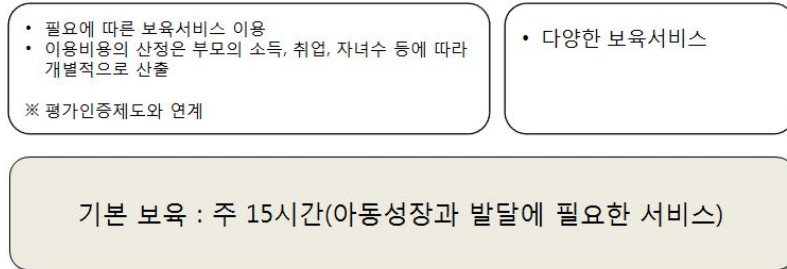
1) 보육비지원 방식의 이원화

- 보육비지원 방식을 필수시간 지원과 선택시간으로 구분하여 국가의 책임을 재규정하는 방안. 현재와 같은 종일제 이용원칙은 종일보육이 사실상 필요하지 않은 영유아의 불필요한 지출이 나타나게 되므로, 기본적인 필수 보육시간에 대하여 무상보육을 우선적으로 실시하고, 이후에 보육비지원액을 보다 체계적인 방식으로 산정하여 가구별 지원으로 전환. 이러한 방식의 비용책정은 부모의 취업, 가구소득, 근로시간, 자녀수 등에 따라 보육비지원방식을 세분화하여 산출하도록 하는 것임. 물론 이 경우 소득과약에 대한 행정체계가 전제조건임

(스웨덴) 주 15시간에 대해서는 모든 아동에 대한 무상보육을 제공하지만, 그 외의 이용시간에 대해서는 부모들은 가구소득에 비례하여 최저수준의 보육비용을 아동수에 따라 차등적으로 지불하고 있음

(영국) 학령기전 아동에 대한 조기교육을 주 15시간 무상으로 제공하고 있으며, 그 외의 이용시간에 대해서는 부모의 가구소득과 이용시간에 비례하여 비용을 지불하고 있음

(호주) 보육서비스 이용시간에 있어서 취업부모를 대상으로 해서는 주 50시간까지 서비스 이용이 가능하며, 비취업부모에 대해서는 주 20시간의 이용이 가능하도록 하고 있음



<그림1> 이원화된 보육비지원방식(안)

2) 서비스 이용권리에 부모의 취업요건을 강력하게 반영하여 취업부모의 우선이용권 보장함

- 기존의 보육정책에서는 부모의 취업요건이 중요하게 고려되지 않고 있어서 오히려 취업부모의 자녀가 필요한 서비스를 적절히 이용하지 못하는 역차별의 사례 발생이 우려되므로, 보육정책을 세밀하게 재설계하여 보다 고용친화적인 성격 반영하도록 함
- 현재의 보육시설 우선입소순위에서는 부모의 취업요건이 포함되어 있기는 하지만 다른 조건들에 비해 변별력을 갖지 못하고 있는 실정임. 이에 취업부모, 맞벌이가족에 대한 이용권리 강화 필요함
- 종일제, 반일제 구분시 부모의 취업요건, 근로시간, 자녀수 등을 반영할 수 있도록 체계화된 산정기준이 필요함

3) 보육시설 간 보육비지원체계를 차등화

- 현재와 같은 서비스 공급구조를 변화시키지 않는 현실에서 도입가능한 방안으로는 보육비지원을 보육시설 평가인증제도와 강력히 연계시키는 방안 검토
- 인증기관과 미인증기관 간의 지원체계를 차등화하여 인증참여를 유도함과 동시에 서비스 질 제고(단, 평가인증체계 및 과정의 신뢰성 확보가 전제조건임)
- (호주) 서비스 유형을 정부 인증을 받은 인증보육서비스와 등록보육서비스로 구분하여 인증서비스를 이용하는 경우에 보육비지원 혜택이 더 크도록 하고 있음. 이것은 보육서비스 제공자들로 하여금 스스로 일정수준의 서비스 질을 갖추도록 하는 경쟁을 유도하는 효과를 갖게 함

4) 보육서비스와 노동시장의 양립가능성 제고

- 무상보육 전면시행 이후 보육시설 운영시간(어린이집 운영시간, 07:30~19:30)이 줄어들고 있으며, 지원대상을 획일적으로 대상화함으로써 오히려 장시간 보육서비스가 필요한 취업부모의 자녀가 배제되는 현실 초래. 부모가 제3자의 도움없이 보육시설을 이용하면서 일가정양립이 가능하도록 부모의 노동시장에 조응한 서비스 운영시간 준수
- 동시에 취업부모 자녀의 경우에는 부모의 장시간 근로시간으로 인하여 보육시설에 머무는 시간은 점점 더 길어지고 있어서 심지어 24시간 무한돌봄 이슈로 까지 확대되고 있음. 따라서 변화의 방향은 노동시장의 변화와 함께 진행되어야 함. 보육서비스가 부모의 취업을 지원할 수 있기 위해서 보육시간을 지속적으로 확대하는 방향이 아니라, 노동시장이 부모의 양육을 지원할 수 있도록 노동시간을 변화시키고, 조응하는 방향이 필요함

<별첨 3> 보육정책 포럼 운영 방안 제안

보육 정책 포럼 기획안

■ 포럼 기획 배경

- “보육에 대한 국가 책임제” 실현을 위해 정책 대상을 모든 영유아로 확대하고 보육에 대한 재정 지원을 OECD 국가 평균 수준으로 강화하였음
 - 그러나 부모의 양육 부담은 경제적 및 돌봄 노동 측면 모두에서 감소되지 않았고, 출산율과 여성 경제활동 참여율 등 거시 지표에서도 가시적인 향상을 보이지 않았음
- 저출산고령화 사회에서 도출되고 있는 다양한 신사회적 위험에 보육 정책이 어느 정도 대응하고 있는가 재검토 필요
 - 취업 여성 자녀의 돌봄, 국가에 의한 아동의 사회화, 가족의 다양화, 사회 통합 등
 - 새로운 시대의 욕구에 부응하는 보육 정책의 방향성 재 탐색이 요청되고 있음
- 재정적인 양적 성장과 비교하여 보육 정책이 거두고 있는 성과를 객관적으로 평가하고 효율화 도모
 - 보육 정책의 방향성과 지원의 우선순위에 대한 사회적인 대 타협 모색

■ 포럼 주제 (안)

- 지금까지 거론되었던 보육 정책 관련 이슈들을 “제2차 중장기보육 기본계획”의 체계에 따라 재조명하고 관련 이슈 검토

일시	주제	관련 이슈
1차 (‘14. 9. 26)	보육 정책의 현황과 문제점	- 보육 정책의 방향성 재검토 - 보육 정책의 우선 순위 설정
2차	(비용) 부모의 보육·양육 부담 경감	- 현실적인 보육 비용 산정 방안 - 종일제/시간제 비용 구분 - 보육료 소득수준별 차등 지원
3차	(대상) 수요자 맞춤형 보육 지원	- 취업모/비취업모 지원 구분 - 양육 수당 지원액 인상 이슈
4차	(공급) 공공성 확대와 품질 관리 강화	- 공급자 지원 vs 수요자 지원 - 민간 시설 재정 지원 문제
5차	(서비스) 양질의 안심 보육 여건 조성	- 보육 교사 인건비 현실화 - 보육 근로 환경 개선
6차	(전달체계) 유아교육과 보육의 통합	- 유보통합을 위한 현실적 문제 - 각 국가의 통합 사례 분석

■ 포럼 운영 방식

- 관련 전문가의 주제 발표 및 토론
- 중앙 부처 및 지자체 공무원 및 실무자 참여
- 여론 환기를 위한 일간지 특집 기사 및 사설 기고 (?)

보육정책포럼 안건 제안

1. 보육료 지원 대상 및 지원방식 개편

- 현재 모든 계층의 0~5세아에 대해 종일제 기준으로 보육료가 전액 지원되고 있는데, 이러한 정책의 효과를 점검하고 향후 지원 대상 및 지원방식에 대한 개편 방향을 논의할 필요
 - 영아기는 일생의 가장 중요한 발달과업인 애착을 형성하는 시기임에도 현 정책은 이들의 장시간 시설 이용을 적극 장려
 - 아동, 특히 전업주부 아동의 시설 이용시간이 정부 지원시간보다 짧아 과도한 재원이 어린이집으로 유입
 - 종일제 보육과 가정 양육간의 택일이 아닌 일시보육을 제공해주기 위해 시간제 보육 시범사업이 운영 중이나, 정기적 이용아동과 부정기적 이용아동이 혼합되어 일관된 프로그램 적용이 어려움.

2. 보육료 지원액 조정

- 무상보육이 확대되면서 보육료는 장기간 동결된 상황으로, 보육료 증액의 필요성, 증액 항목을 선정하고 증액된 금액이 본래의 목적에 사용될 수 있는 여건을 조성할 필요
 - 우수한 보육교사 확보 및 보육교사 처우개선을 위해 보육료 증액이 필요하다는 의견이 꾸준히 제기
 - 1,2급 자격증을 소지한 교사의 현직 종사 비율(201년 기준 27.4%, 31.3%)이 3급 자격증(54.4%)을 소지한 경우에 비해 월등히 낮아, 경력이 누적되어도 업무 여건 및 처우가 향상되지 않는 데 불만족하여 다른 직종으로 이직하거나 노동시장에서 이탈할 가능성
 - 특히 민간과 가정어린이집에 3급 교사의 비율이 월등히 높아 교사와 아동간 상호작용 등에서의 차이로 시설 유형별 교육격차가 나타날 여지가 있음.
 - 그러나 그동안 중앙과 지방에서 지원된 교사처우개선비가 보육교사의 임금총액의 인상으로는 이어지지 않았다는 anecdotal evidence가 존재
 - 보육료 인상 시 중앙과 지방에서 지급되던 보육교사 처우개선비의 존폐 여부도 고려

3. 공공형 어린이집 확대의 적절성

- 공공형 어린이집 선정방식, 성과에 대한 평가와 더불어 금전적 회유책이 보육품질 향상으로 귀결될 방안을 사전에 면밀히 수립할 필요
 - 아이행복플랜 수립 추진계획에 따르면 중장기적으로 민간어린이집을 최대한 공공형어린이집으로 전환해, 어린이집이 공공형으로 선정되기 위한 자정 노력을 통해 품질 향상을 자발적으로 추진할 것으로 기대
 - 2015년도 보건복지부 예산안에 따르면, 2015년 공공형 어린이집을 1800개소에서 1900개소로 확대 예정
 - 그러나 공공형 어린이집을 확대하기 전에 현재 지원의 적절성(2. 보육료 지원액 조정)과 공공형 어린이집 선정의 적절성 검토, 성과 평가가 선행된 후 추가적인 지원액이 아동의 발달로 이어질 수 있는 관리 감독 및 경쟁 강화 방안이 마련되어 있어야 함.
 - 2013년 기준으로 평가인증에서 90점 이상인 어린이집이 74.19%를 차지하고 2012년부터 실시된 확인점검 결과 761개소 중 90점 이상을 기록한 곳은 12%에 불과해, 평가인증을 기반으로 한 공공형 어린이집 선정 및 유지가 부실할 가능성
 - 단순 만족도 검사는 control group 부재, sample selection 발생, endogeneity 내재 등으로 결과를 신뢰할 수 없으며, 심도있는 성과평가에 기반하여 공공형 어린이집 확대를 논의

II. 제 2차 보육정책포럼

2014년 제 2차 보육정책 포럼 일정

- 주제: 영아보육의 방향과 개선 과제
- 일시: 2014. 10. 31(금) 15:30~17:30
- 장소: 육아정책연구소 10층 회의실

구 분	진 행 내 용
15:30~15:40 (10분)	2차 보육정책포럼 개최 배경 / 참석자 소개
15:40~16:10 (30분)	발제 - 황옥경 (서울신학대학교 보육학과) 교수
16:10~16:40 (30분)	지정토론 - 임양미 (전주대학교 가정교육과) 교수 - 장영은 (중앙대학교 사회복지학부) 교수
16:40~17:30 (50분)	종합토론

논의

영아보육 : 수사(Rhetoric)뒤에 숨은 현실

황옥경

(서울신학대학교 보육학과 교수)

본고는 영아보육과 관련하여 그동안 제기되어 왔던 몇 가지 이슈를 정리하였다. 구체적으로는 그동안 여러 연구자들이 지적해 온 영아보육의 몇 가지 이론적 틀을 중심으로 영아보육의 현실이 어떠한 지 살펴보고자 하였다. 특히 본 발제자는 본고에서 부모나 영아를 양육하는 시설 운영자의 입장이 아닌 영아가 정말 원하는 육아환경과 보육환경은 어떠한 것일까? 영아에게 반드시 제공되어야 하는 보육환경은 어떠한 것이어야 하는 가를 중심으로 논의하였다. 영아중심의 영아보육정책의 단상을 조명하고 이의 문제점을 집중 부각하고자 하였다.

본 발제는 여건상의 제약으로 직접통계를 생산하거나 분석범주에 따라 관련정책을 평가하는 등과 같은 객관적인 자료분석 과정을 거치지 않았다. 뿐만 아니라 이슈의 근거가 되는 통계의 경우도 오늘 이 자리에 계신 대부분의 선생님들이 인식을 같이 하고 있을 것으로 판단하여(예: 영아보육의 민간의존도 통계) 일일이 제시하지 않았다. 본고에서 제시되는 이슈들은 필요한 경우 영아보육에 대한 선행연구들이 제시한 통계와 분석을 **기반으로** 발제자의 인식을 대입하거나 재정리하는 다소 거친 접근을 취하여 얻어진 것이다.

1. 영아보육의 가치와 고유한 의미

: 영아보육은 더욱 특별하게 다루어져야 한다.

1) 인간은 'gosling'이 아니라는 사실

□ 영아의 취약성

○ goose,

2). 최근 뇌 과학의 발견

□ 최근 뇌과학은 안정적이고 일관된 환경에서 어른의 배려와 관심 속에서 자란 아동이 뇌역량을 더욱더 발달시키며, 더 유능한 학습자가 된다는 것을 확인. 특히 뇌 발달은 생의 초기에 빠른 속도로 발달하는 것으로 알려지고 있다.

- 태내기와 출생 후 1년 동안의 두뇌발달은 과거에 알려졌던 사실보다 더 빠르게 진행되고 그 영역도 광범위 하며 생후 초기 환경은 두뇌발달에 장기적으로 영향을 미친다. 환경은 뇌세포 수의 발달이나 세포 간 연결뿐만 아니라 ‘뇌세포가 어떻게 배치되는 가’에도 영향을 미친다.

※ 생후 4개월이 되어야 친숙한 사람을 알아보고 6,7개월 전후가 되어야 애착발달을 시작한다는 종래의 발달심리학 입장에서 벗어나 이제는 6주경에 이미 영아가 친숙한 사람 즉 엄마를 알아볼 수 있다고 설명.

- 과거 연구자들이 예측했던 것보다 두뇌발달은 환경에 훨씬 더 민감한 것으로 알려진다. 뇌발달 연구는 생후 초기 스트레스가 두뇌발달에 좋지 못한 영향을 미친다는 것을 보여주고 있다. 부적절한 환경에서 생후 초기 몇 개월이나 몇 년을 지내는 것은 영유아의 전반적 성장과 발달을 저해하며 인지, 행동, 신체발달 등과 같은 발달의 포괄적 영역에서 문제를 가질 가능성이 높아졌다. 대부분의 경우-생후초기 결핍 환경의 영향은 이후에도 나아지거나 변하지 않는 것으로 보고되고 있다. 생후 초기 학습기회가 가져오는 결과 역시 흥미롭다. 생후 초기 삶을 양육적인 환경에서 시작하는 것은 예상했던 것보다 훨씬 더 많이 학습의 장기적 역량을 발달할 수 있도록 하며 발달적 손상을 예방할 수도 있다(황옥경, 2014). 뇌 발달의 조기성은 영아 보육이 결코 소홀하게 다루어지는 안될 것임을 분명히 보여준다.

- 영유아기 뇌 발달의 결정성은 영아보육이 소홀하게 다루어지서는 안 될 것임을 보여준다.

2). 부모와 각별한 ‘사랑’을 나누는 시기

: 애착발달의 성인기 적응 결정성

- 영아기 시설양육 경험이 애착발달에 미치는 영향은 상당히 복잡하고도 다양한 변인을 고려해야 평가가 가능할 것이다. 애착발달은 아동자신의 유전적 요인뿐만 아니라 아동이 속한 사회 그리고 인종적 배경 등과 더불어서 서비스 질, 유형, 시간 그리고 서비스를 받는 시간의 양 등 어린이집 운영과 관련한 모든 요소들이 영향을 미친다(Belsky, 2009).

- 분명한 것은 영아기는 성인기 적응의 강력한 디딤돌이 되는 애착발달의 결정적 시기라는 것이다.

○ Belsky (1978) 는 생후 1세무렵부터의 종일제 혹은 거의 종일에 가까운 시설 보육경험은 애착발달의 위험요소라고 주장하였다.

- 2012년 전 계층 0-2세 보육료지원책은 영아기 자녀를 둔 부모들의 어린이집 이용을 부추겼다. 영아보육율 85%를 차지하는 가정과 민간어린이집이 영아보육의 질을 결정하는 중심이 될 것으로 보인다.

3). 조기경험의 국가적·사회적 차원의 중요성 확인

- OECD 영유아교육·보육정책보고서(Start Strong II Early Childhood Education and Care, 2006) 는 조기경험의 발달적 효과에 대해 반박하기 어려운 증거를 내놓고 있다.

- 2010년 영국정부가 발표한 자료에 따르면(DCSF, 2010) 어느 시기부터 정부의 예산을 투 입하는 가에 따라 정부의 총 투자 비용이 차이가 있는데, 0세부터 16세 미만까지 정부가 투자할 경우 1인당 총 4만여 파운드가 소요되는데 비해서 6세부터 정부의 비용을 지원할 경우는 1인당 총 15 만여 파운드가 소요되는 것

으로 나타났다(황옥경, 2012a).

2. 정책과 통계로 본 영아보육 단상

1) 전 계층 영아 보육료 지원

가. 이용기회의 보편성이 갖는 위험 : 이용 대상자의 지나친 확대

- 영아보육 대상자는 보육선진국의 경우 육아휴직 이후 마땅히 아이를 돌봐줄 사람이 없는 취업부부와 취약 계층 영아(예: 영국 2세 보육의 경우, 미국 영아보육의 경우)로 대부분 한정된다.
 - 우리나라의 경우 전계층 0~5세아가 어린이집을 이용할 경우 보육료를 지원하는 정책에 따라 선진국 보육대상자의 범위를 넘어선 부모가 취업하지 않은 가정의 영아가 이용하는 보편적인 서비스로 자리잡고 있다.
- 영아보육 이용자 수의 급증으로 인해 맞벌이 가구 등 어린이집 실수요자의 어린이집 이용이 제한된다는 불만이 분출되었고(중앙일보, 2012.), 예산 부족 등의 문제로 제도의 안정적 실시를 담보하기 어렵고 재정부담을 안고 있는 지방자치단체의 반발(중앙일보, 2012.; 조선일보, 2012)이 계속되며 부모의 어린이집 과잉 소비도 다양한 양태로 드러나고 있다.

‘두 아이를 키우기 어렵고’, ‘안 맡기면 손해 보는 것 같아서’ (한국일보, 2012; 중앙일보, 2012.)

- 황옥경(2012)은 2012년 처음으로 시행된 영아무상보육정책은 부모의 양육부담을 경감시키고 자출발하였으나 0~2세아의 발달특성을 고려할 때 시설에 대한 조기노출 및 과다이용의 가능성을 배제할 수 없다고 지적하였다. 영아기 애착발달의 중요성을 지적하면서 영아무상보육의 재고를 촉구(이영, 2012; 서문희, 2012; 최혜영, 2012)하는 지적이 있다.

나. 부모 자녀 상호작용의 어려움 초래

- 어떤 상황에서 보육은 위기가족의 부정적인 부모자녀 관계에 도움이 될 수 있지만 어떤 경우 아동이 가정에서 부딪히게 되는 위험을 더 악화시킬 수도 있다.
 - 이를테면, 미국 NICHD(National Institute of Child Health and Human Development)의 연구에 따르면 2세미만의 영아가 일주일에 10시간 이상 보육을 이용하거나 보육의 질이 낮고 열악한 조건일 경우 역시 불안정한 부모자녀 애착을 발달하는 게 일반적임을 확인하였다.
 - 역시 소득수준이 높고 우울하지 않은 엄마인데 영아가 대부분의 시간을 어린이집에 다니는 경우 부모 자녀상호작용은 보육을 이용하지 않는 영아의 부모자녀 상호작용보다 덜 우호적이었다. 이런 패턴은 3세까지 지속적으로 관찰되었다.

다. 부모의 양육기초 역량을 다질 수 있는 기회 차단

- 저출산을 고려할 때 자녀가 영아기 일 때 부모는 양육의 기초를 다지는 중요한 시기이다.
 - 영아기 자녀를 둔 부모는 이 시기가 영아를 이해하고 알아가는 시간이며 부모 역시 아동과의 애착을

발달하는 시기로 부모에게도 중요한 시기이다(Philips & Adams,). 지나친 시설 보육은 부모가 아동을 양육하는 기술을 배우고 발달시켜 가는 기회를 제한하는 것이다.

2) 운영규정 및 평가제도

가. 종일제 규정의 최대 희생자, 영아

- 현재 우리나라 보육은 사실상의 시간제 보육이 용이하지 않다. 종일제를 기준으로 보육료를 책정하는 방식 때문에 일주일 중 단 몇 시간만 보육경험이 필요한 영아조차 일주일 내내 종일보육을 이용한다. 시간제나 일시보육은 사실상 영아의 요구를 반영한 보육형태라기 보다 부모의 요구를 반영한 보육형태이다. 물론 부모들이 필요한 경우 시간제 즉 일시보육을 이용할 수 있어야 하나, 영아의 관점에서 보면, 시간제 보육은 제도권내의 국가기준과 과정이 적용되는 어린이집에서 실시되어야 하는 게 마땅하다
- 이미 이용시간과 운영시간 규정이 따로 마련되어 있지 않는 것에 대한 비판(이영환, 황옥경, 김혜균, 2011)이 있다.
- 종일제를 기준으로 한 보육료 책정방식은 영아의 과잉보육 이용을 부추길 수 밖에 없다.
 - 이미화 등(2013)의 연구에 의하면 영아는 월~금요일 까지 상시 이용이 대부분이고 간헐적 이용자가 없으며 하루 평균 7.6시간 일주일 총 38시간 가량을 이용하고 있다. 더욱이 이 연구에 따르면 0~1세 부모들은 적정이용시간을 3~4시간 만 2세 이상의 경우 6시간이라고 응답하였다. 연구자들의 영아의 시설 이용과다에 대한 경고에도 불구하고 우리나라 부모들은 영아의 보육시간이 보다 길어질 수도 있다고 믿는 것으로 보인다.

나. 영아 개인의 요구에 대한 낮은 민감성과 운영여건

- 영아보육에서 가장 중요한 것 중 하나는 이들의 개별적 요구를 충분히 반영한 보육이다. 영아의 개별적 요구는 신체적 성장 및 건강관련 이슈와 더불어 안정적인 정서발달에 필수적 이다. 일반적으로 영아의 개별적 요구는 다음과 같은 것들이 있을 것이다.
 - 필요한 간식 가져올 수 있는가?
 - 필요한 시간에 어린이집을 이용할 수 있는가?
 - 신입원아 적응기간이 개인에 따라 다른가? 준비되었을 때 부모와 떨어질 수 있는가?
 - 대물 애착물을 가져올 수 있는가?
 - 필요할 때 물을 마실수 있는가?
 - 아동들은 자유로운 선택을 할 수 있으며 넓은 범위의 자원에 접근이 가능할까?
 - 아동들은 스스로를 표현하고 서로의 의견을 나눌 수 있을까?
 - 준비물은 아동 개개인의 요구에 맞춰 제공되는가?
 - 영아의 의사표현 가능한가?
- 아일랜드의 IIPA는 영유아육아지원기관들이 교사주도의 교육과 학습중심의 교재를 운영하는데 우려한다. 유엔아동권리 협약은 영유아를 대상으로 한 육아지원기관이 영유아의권리를 최우선에 두고 창의력, 문제해결능력, 놀이 중심의 영유아의 참여를 기반으로 하는 육아지원 프로그램으로 돌아갈 필요가 있다고 믿는다.

- 영유아의 참여는 일상의 사소한 속에서 발생한다. 그리고 이는 잘나에 지원되지만, 의사소통 하는 것이다 (황옥경, 2014 출간예정)

다. 다양하지 않은 영아보육 유형

□ 가정내 소규모 보육 요구

- 취업모들은 영아를 위해 시설보육보다는 가정 내 보육(in-home care)¹⁾유형을 선호하는데 이러한 경향은 여러 국가에서 나타나는 공통된 현상이다(Sonenstein, 1991).
- 서문희 등(2007)의 조사결과에서도 영아를 둔 부모들의 45.8%는 영아전담시설을 선호하고 25.7%는 영아중심시설을 선호하며, 28.5%만이영유아보육시설을 선호하는 것으로 나타났다. 71.5%p의 부모들이 소규모 영아보육을 희망하고 있는 것을 알 수 있다.

□ 다양한 형태의 이용기관

- 영아기 자녀를 둔 부모들은 이용기관의 형태가 다양하기를 원한다(황옥경, 2013). 영국, 프랑스, 일본 등의 국가는 영아가 이용할 수 있는 보육형태가 다양하다. 생후6개월 이후부터는 지역의 공공기관에서 운영하는 다양한 형태의 놀이집단(play group), 토들러 그룹, 그레쉬, 뿐만 아니라 지방자치단체의 지원을 받아 지역의 공공기관이 운영하는 각종의 음악과 아트, 그리고 드라마 클래스에 참여할 수 있다.

□ 미완의 영아전담시설

라. 평가인증 제도, '질'에 대한 진단 충분한가?

- 평가인증 3차 지표는 영아에 대한 고려, 그리고 운영체계보다는 실행과정 중심으로 평가 하도록 되어 있어 본격적인 실행을 앞두고 보육현장의 질적 수준을 높이는데 크게 기여할 것으로 기대된다. 평가인증 3차 지표는 다음의 몇 가지를 충분히 고려하고 있어야 할 것이다.

- 몇 회(간식) 혹은 몇분(예: 바깥놀이)과 같은 식의 최소기준을 제시하는 것이 보육 현장이 이를 취적 기준으로 오인할 소지가 있다.

1) 우리나라의 보육시설 유형 가운데 한 유형인 가정보육시설(놀이방)과 구분된다. 여기서 가정내 보육은 사보육 시장인 베이비시터에 의한 영유아의 가정에서 이루어지는 보육과 영유아의 주양육자(부모)가 친인척 또는 가까운 이웃사람에게 자기 집이나 보육자의 가정에서 자녀를 보육하도록 하는 형태를 모두 일컫는다.

※ 보육현장

- 여러 가지 과일을 함께 준비하고 아동이 선택하게 하거나 함께 먹인다는 등의 생각을 미처 하지 못하게 함..
- 이를테면 과일 일주일에 3회 영아발달에 적합한가?
- 비타민 D의 충분한 공급? 흔히 어린이집에 다니는 아이들 각종 질환에 시달린다는 대중의 이야기와 믿음이 있는데 이의 원인을 확인 해 볼 필요가 있지 않겠는가 만성질환이 되는 것은 심각한 것인데,, 만성질환의 유병원인이 혹시 바깥놀이에 대한 기준 제한으로 인하여 비타민 D 결핍에 의한 것은 아닐까?> 교사들의 아동학대 역시 같은 맥락에서 다루어져야 하지 않는가? 교사들에게 햇빛이 필요하다는 것을 보육 관련자들이 얼마나 절박하게 인지하고 있는가?

※ 영국의 평가 과정

2단계 평가과정에서 평가자는 최소 영유아 2명을 대상으로 이들에 대한 관찰 및 자료를 분석 검토해야 한다. 평가 대상 영유아의 수는 보육과 유아교육기관의 규모가 크면 더 늘어날 수 있다. 평가자는 다음에 해당하는 영유아 상황을 반드시 확인해야 한다.

- 영아
- 보육료지원 2세 유아
- 취학전 남녀 유아 각 한명
- 발달적 차이로 인해 다른 서비스를 받는 영유아
- 요보호 영유아(만일, 재원하고 있는 경우)
- 한 명의 장애 영유아
- 영어가 제 2외국어인 영유아
- 취약계층의 남녀 영유아 각 한명

관찰대상 영유아가 선정이 되면 평가자는 다음의 관련평가 자료를 요구하고 평가한다.

- 관찰기록
- 2세대 평가결과 이후 발달상황을 포함한 평가와 계획수립 내용
- 담임교사로부터 지난 1년동안의 발달적 변화에 대한 확인-논의
- 영유아의 발달적 변화에 대한 기록을 통해서 보육과정에서 특별하게 염려되는 부분
- 제공된 서비스에 대한 엄격하고 정확한 평가 시행자료
(예: 아동발달 계획이 제대로 수립되었는지 등)

평가자는 아울러 다음의 사항을 평가할 수 있다.

- 아동이 참여하는 활동이 혼자하는 것인지, 자기주도적인지, 교사주도적인지 여부
- 교사개입의 결과 시간
- 아동의 연령과 발달수준에 따른 창의적, 모험적 활동의 수준
- 아동발달상태
- 의사소통 형태, 언어발달 수준(읽기, 쓰기 교육)
- 학교준비 교육
- 아동이 배우고자 하는 것을 제대로 교사가 제공하는지, 교사가 아동과 함께 준비하는 지 등
- 기본적 보살핌의 수준, 아동에 대한 생활지도 수준, 지도, 감독 및 감시예방 등

출처: 황옥경(2013). 영국보육정책의 변화와 혁신, 그 으-미 탐색, 한국아동학회 춘계학술대회 자료집

- 평가과정에 아동과 부모가 참여할 수 있어야 한다. 영국은 평가과정에서 영유아와 학부모의 견해를 반드시 청취하여 이의결과를 보고서에 명시한다. 평가결과 최종 보고서는 공개되기 이전에 해당기관에 보내며 해당기관은 내용을 보완하는 기회를 가질 수 있다. 이후 각 기관에 대한 평가결과가 부모에게 공개된다.

□ 평가인증 결과 판정의 적합성에 대한 고려가 필요하다. 현재 평가인증 2차 지표의 경우 인증, 불인증, 인증유보로 구분하는데, 이는 사실상 부적합한 보육현장을 이해하는데 한계가 있다. 불인증의 경우 총점과 영역 불인증인 경우를 모두 포함하고 있기 때문에 '불인증' 을 '부적합' 과 동일 개념으로 볼수 없다. 영국 Ofsted는 평가결과를 초등병설 유아기관의 경우 최우수, 우수, 보통 그리고 부적합으로 구분하고 보

육기관은 충족, 미충족, 불충족으로 판정한다(황옥경, 2013). 미국은 영아시설의 20%가 기준미달로 알려져 있다.

미국 부적합 판정 기준 중 예.

교사가 아동의 요구에 민감하게 반응하지 못하고 연령에 적합한 놀이감이나 필요한 물품을 제공하지 않으며 아동이 대부분의 시간을 침대나 자리에 앉아 홀로지내거나 혼자 돌아다니고...”

3) 몇 가지 통계에 나타난 현실

가. 아동보호와 안전의 문제

- 2013년 한해 동안 어린이집에서 발생한 아동학대는 232건에 이른다. 종일제이며 생후 0세부터 보육대상이고 전국에 걸쳐 4만 5천여 개의 어린이집은 아동학대가 발생하기 쉬운 여러 요건을 가지고 있다. 그러나 이러한 현실이 아동학대를 정당화하지 못한다. 아동학대는 언제나 각별하고 신중하게 그리고 엄격하게 다루어져야 한다. 단 한건의 아동학대, 단 한차례의 아동학대가 아동을 사망에 까지 이르게 할 수 있다.
- 뿐만 아니라 아동학대의 발달의 치명적 손상과 회복 가능성이 낮다는 것은 익히 알려진 사실이다. 중범죄자의 80%가량이 어릴 적 아동학대를 경험하였다는 사실은 보육현장에서 아동학대를 얼마나 엄격하게 다루어야 할 것인지를 반증해 준다.
- 영아아동돌연사는 전체통계를 산출하고 있지도 않다. 2012년 5월 한달동안 00도에서 영아돌연사로 인해 5명의 영아가 사망한 경우도 있다.

나. 인력과 운영구조의 문제

- Sylva 와 Taylor (2006)는 영유아가 자신의 배경이나 이웃 등의 지역사회 환경을 고려 해 볼 때 기대한 것보다 더 큰 발전을 이루는 경우, 그 육아지원 환경을 효과적이라고 평가할 수 있다고 본다(황옥경, 2014 출간예정 재인용).
- 대학졸업교사
 - EPPE 프로젝트에서는 영유아기의 발달에 효과적으로 영향을 미치는 환경의 구체적인 특징들을 조사해서 어떤 특징들이 우수한 육아지원 환경이 될 수 있는 가를 밝혔다. 분석결과, 영유아가 스스로 생각하는 과정을 지지하고 확장해주며 교육과 사회성 발달이 균형을 이루는 접근을 취하고 대학을 졸업한 교사가 영유아를 양육·지도하는 통합적인 육아지원 환경이 영유아의 발달을 개선하였다(Clark, 2010, 황옥경, 2014 출간예정 재인용).
 - 반면, Zaslow와 Halle(2011)은 교사에 대한 재교육 등 지속적 지원과 자원이 적은 기관에서는 4년제 학사 학위 소지 교사가 기관의 질적 수준을 예측하였지만 지속적으로 교사 전문성을 유지개발하기 위해 지원하는 기관은 교사 학력변인이 기관의 질적 수준을 예측하지 않는다는 Clark(2010)과 상반되는 결과를 보고하였다.
 - 이 상반된 두 연구결과는 어린이집의 질적 수준을 개발하고 유지하는데 교사 학력과 지속적인 지원이 의미있는 영향을 미칠 수 있음을 보여준다.
 - 흥미로운 것은 이미화(2013) 연구에서 교사의 경력과 자격과는 상관없이 대졸이상의 교사가 담당

하는 영아의 비참여와 소극적 참여의 비율이 높았다.

- 영아 보육교사의 자격요건을 어떻게 규정해야 하는가? 어느 수준의 학력을 요구할 수 있어야 하고 지원의 내용은 무엇이어야 하는가? 최소기준의 학력과 재교육과정이 마련되어야 하지 않는가?

□ 추가인력 배치

- 연구들은 영아보조인력에 대한 요구를 확인하고 있다. 특히 2세아의 경우 교사 1인당 7명의 원아를 돌보도록 되어 있는데 이는 보육선진국의 교사대 아동비율보다 높은 것이다.

- 영국정부는 최근 교사대 아동비율을 일부 상향조정하는 보육정책 쇄신안을 발표하였다(DfE, 2013). 현장의 반발에도 불구하고 교사 인건비 확보를 위하여 현행 1세 미만과 1세 영아의 교사대 아동비율이 1:3이던 것을 1:4로 조정하고 2세의 경우 1:4에서 1:6으로 유럽의 다른 국가들과 동일한 수준으로 조정하였다. 3세 이상의 경우는 1:8 혹은 1:13이다(황옥경, 2013).

→ 네덜란드 1세미만 1:4, 1세 1:5, 2세 1:6

다. 높은 민간의 존도

- 민간 부문 주도의 육아지원기관의 극적인 증가는 육아지원 기관의 질이 시장의 힘에 의해 위협받을 가능성을 높인다는 우려가 있다(Penn, 2007). 정부는 육아지원기관의 민간의존도가 높은 문제를 프로그램 및 커리큘럼과 인력보강 그리고 평가인증제도 등을 통해 보완하려고 한다. 그러나 민간부문 주도의 육아지원기관의 확대는 '질' 을 위협하는 요소인 것이 분명하다(황옥경, 2014 출간예정).

- 2013년 기준 전체 원아 148만여명의 영유아 중 영아는 87만 4천여명에 이르며 이중 74만여명에 이르는 영아가 민간과 가정어린이집에 다니고 있다.

라. 초보적 수준의 가정과의 협력

: 의사소통의 고도화 필요성

- 이미화(2013)의 연구에 따르면 가정과의 연계는 부모에게 영아에 대한 정보제공과 어린이집 운영안내가 주류를 이루고 있다.

- 그동안 주로 육아지원기관에서 나타난 부모-교사 간의 관계는 부모참여(parent involvement)의 형태로 이루어져 왔고, 부모-교사 파트너십에 관련된 국내 연구도 상당히 부족하다(김경륜, 2014 출간예정).

- Cornish(2008)는 가족 파트너십은 부모참여와는 다르다고 말하며, 파트너십에서 참여자들은 파워를 서로 나누고, 양방향 의사소통을 하며 영유아를 대신하여 협력하는 사람으로서 서로 동등하다는 것을 강조한다.

- 그동안 보육에서 가족과의 파트너십은 부모참여와 영아에 대한 정보 안내 등 일방의 대화에 집중되어 왔고 부모보다 오히려 지역사회 협력에 더 매진하였을지도 모른다. 특히 영아의 경우 가족과의 파트너십을 재정립할 수 있어야 한다.

4) 육아친화 기업 확산의 한계

- 정부가 고용율 70%를 목표로 여성의 경제활동참가율을 높이는 방안이 주목받고 있는 현시점에서 기업은 가족친화문화를 확산시키고 일-가정양립 지원을 위한 다양한 제도를 마련해야 함에도 불구하고 육아친화기업의 비율이 저조하다.
- 실제로 기업의 인사담당자들을 인터뷰해보면 여성의 ‘출산과 육아’의 문제는 기업의 여성인력활용을 저해하는 가장 큰 요인이다.

3. 영아는 무엇을 원할까?

: 양아보육 선진화를 위한 A부터 Z까지

- 영아보육정책의 서비스 다양성, 정책대상의 포괄성, 지원의 우선순위와 형평성 모두 매우 취약하다.
- 영아보육 발전방안을 마련하는 과정에서 인간적인 고려가 중요 할 것이다. 부, 모, 정책입안가, 사회가 원하는 것을 고려해야 하지만 무엇보다 중요한 것은 영아가 무엇을 원하는 가 입을 분명하게 인식해야 한다. 영아에게 적절한 환경은 편안하고 안전하며 흥미롭고 재미있는 곳이다.
- 미국 영아 보육의 영향에대한 광범위한 연구를 실시한 NICHD는 영아보육이 발달에 미치는 영향은 아동에 따라 긍정적이거나 부정적일 수 있다고 결론짓는다. 이는 매우 복잡한 논의로 단순하게 설명하기 어렵다.
- 취업 부모들이 영아양육을 어린이집과 어떻게 병행하는 것이 가장 바람직할 것인가를 결정하는 것은 단순하지 않다. NICHD는 부모 자신과 가정환경이 보육경험 보다 압도적으로 아동발달에 중요한 영향을 미친다는 것을 발견하였다.
 - 이러한 사실을 만 2세 부모의 58.3%가 적절한 양육자로 어린이집을 지목한 연구결과(이미화 등, 2013)와 비추어보면, 우리사회는 보육료 지원확대로 오히려 영아 발달에서 차지하는 주 양육자로서의 부모와 가정환경의 중요성에 대한 인식이 희박해 지고 있지는 않은지 우려하지 않을 수 없다.
- 질 높은 육아지원서비스를 제공하기 위해서는 “우수한 환경(high-quality environment), 자격을 갖춘 사람(qualified person) 및 가족개입(family engagement) 모두는 영유아의 초기 학습경험과 이후의 교육적 성취를 향상시키는데 있어 중요한 요인” (Cornish, 2006)이다.

1). 취업 대 양육

- 영아보육의 전제는 취업부부의 양육지원에서 출발해야 할 것이다. 여기에 다자녀 가구 양육지원 등으로 개념이 정리되어야 할 것이다.
- 육아지원정책과 영아보육 정책의 연계가 절실하다.
- 유연근무제, 시간선택제, .. 등의 정책의 효용성 확인
- 스웨덴 대 핀란드 식 접근...

2) 육아친화기업의 문화적·사회적 정착을 위한 노력

- 육아휴직의 안정적 실시
- 육아친화기업의 확대

3) 소규모 가정보육의 도입

- 여성부의 아이돌보미와 연계?
- 소규모 가정보육제도 ?

- 소규모 가정보육 유형..... 가정어린이집과 차별화된 형태로 제도화 모색
- 일정규모 이상인 가정보육시설의 기관 보육화가 요구된다. 현재 20인 미만으로 되어 있는 가정보육시설은 현원의 규모가 기관마다 차이가 심하게 나타나고 있다. 20인 미만 정원 수준을 유지하는 경우도 있지만 4명, 5명 혹은 6명의 0세~1세 영아만을 보육하고 있는 가정보육시설도 상당수에 이른다. 이는 소규모 가정 내 보육과 다르지 않는 규모로 가정보육시설과 다른 운영방식이 적용될 수 있어야 한다(황옥경, 2013).

□ 소규모 가정보육 제도와 어린이집간의 연계

4 다양한 보육유형 개발

- 시간제보육과 같이 영아와 부모를 격리하는 것이 아닌 부모와 영아가 함께 하는 다양한 보육유형 개발
- 공공기관과의 협력 : 저비용, 고효율
 - 다양한 ply group,
 - Messy Class, Activity Class

※ 보육선진국의 예 참고

5 영아보육교사 자격과 지원

- 영아보육교사 직무 분석
 - 직무 표준화
 - 행동지침(conduct code)마련
- 영아보육교사 자격 표준화(?)
 - 자격 기준 제시
 - 학력외 재교육 요건 등
- 영아보육교사 재교육 표준화

6 추가 인력 배치 : 보육실습 기간의 연장을 통해 추가인력 배치하는 외국...

- 보육실습기간 연장
 - 외국의 경우 실습기간 조사.
 - 한 학기 실습.....
 - 실습교사 실습기관...

7 '어린이집 시간제 이용을 허용'하는 등의 별도의 운영규정

- 어린이집의 정규 운영과정에서 시간제 이용 허용
 - 시간제 보육료 책정 및 적용
 - 최대이용시간 규정
- 영아보육 대상 입소기준의 재검토와 엄격한 적용
 - 입소기준의 적용
 - 사례에 따른 이용시간 제한
 - 비용지원 방식의 다각화
- 교사의 질적우수성/보수교육체계 개편

8 가족과의 파트너십, 핵심과제

- 육아지원기관에서 가족과의 파트너십의 발달에 있어 핵심은 의사소통이다(Keyser, 2006).
 - 경청의 의사소통 문화(listening culture)
 - 몇 가지 예)
 - 부모 :
 - 집 밖의 기관에서 내 아이가 무엇을 배우는지 얼마나 아는가?
 - 내 아이의 배움과 발달을 지원하기 위해서 어떻게 내가 더 많이 알 수 있을까?
 - 나의 관심사를 교사와 공유하는가?
 - 어린이집 운영일정과 관련한 정보를 얻는데 어려움을 말한 적이 있는가?
 - 나의 무엇(재능과 흥미, 관심사) 어린이집 운영에 활용될 수 있는가?
 - 개인적인 필요를 말할 수 있는가?
 - 교사 :
 - 부모로부터 영아에 대한 정보를 어떻게 얻고 사용하는가?
 - 부모가 자녀양육을 돕기 위해 난 어떤 절차를 이행해야 하는가?
 - 영유아 발달에 대한 지식을 부모들과 어떻게 공유할 수 있는가?
 - 개인적인 필요를 들어주고 실행하는가?
- 이제까지와는 다른 치밀하고 상세한 가족과의 협력 전략 개발과 적용의 필요
 - 가족과의 파트너십 원칙과 행동수칙의 제공
- 육아관련 정보 제공 및 영아양육 동아리 지원
 - 전문가 부모 양성
 - 오전 산책 동아리 결성 운영

9. 최적의 보육환경

- 영아시설의 질적 우수성을 위한 기준 정비

10. 영아보육환경에 대한 평가...

영아보육의 방향과 개선과제

1. 도입

영아기는 신체·운동발달이 급속히 이루어지는 시기이며, 발제자가 언급하신대로 두뇌 발달 및 사회·정서발달의 기초가 되는 애착형성의 결정적 시기이다. 영아기 발달의 중요성은 생애초기 애착의 질이 이후의 사회·정서발달 및 인지발달에 영향을 미친다고 주장한 Bowlby의 이론 및 인간의 성격발달에 있어 영아기 양육자의 역할을 강조한 Freud와 Erikson의 이론에서 강조된 바 있다. 또한 Piaget 이론에 의하면 영아는 주변 환경과의 감각·운동적 경험을 통해 상징적 사고 등의 기본적인 인지능력을 형성한다는 점에서 인지발달에 있어 영아기의 중요성이 시사되고 있다.

2013년을 기준으로 영아인구는 1,392,340명이며 그 중 어린이집을 이용하는 영아는 62.6%(874,975명)로 과반수의 영아가 어린이집을 다니고 있다. 이러한 현실을 고려할 때, 영아보육은 국가적 차원에서 건강한 미래의 인적자원 확보를 위해서 매우 중요한 사회적 현안이라고 볼 수 있다. 특히 인간발달에 있어 영아기의 중요성을 강조한 이론들은 영아발달에 있어 인적·물적 환경의 중요성을 강조하는 점을 고려해 볼 때, 영아보육의 질은 매우 중요하게 다루어져야 되는 부분이다.

본 토론자는 발제자의 원고를 토대로, 긍정적인 영아발달을 조장하기 위한 보육의 방향을 **영아보육 질적 수준 제고방안, 다각화된 영아보육 서비스 제공의 필요성**, 이 두 가지에 초점을 맞추어 논의하고자 한다.

2. 영아보육 질적 수준 제고방안: 어린이집을 중심으로

어린이집에서 영아보육의 질적 수준 제고방안에 대해 본 토론자는 교사 대 영아 비율의 하향화 및 보육실 면적개선, 안전·위생 관리지침 강화를 중심으로 언급하고자 한다.

첫째, 최근 육아정책연구소에서 수행한 연구(이미화 등, 2013)에 의하면 현재 영아반의 교사 대 영아비율(1:3, 1:5, 1:7)에 대한 감소의 요구가 보육현장에서 제기되고 있다. 어린 영아일수록 교사와 개별적인 상호작용이 매우 중요하다. 따라서 만 0세, 1세의 경우 현재의 교사 대 영아비율로는 충분한 개별적 상호작용의 기회는 제한될 수밖에 없다. 또한 우리나라의 어린이집 1인기준 보육실 규정은 2.64㎡로 실외에 나갈

기회가 적은 소규모 어린이집이나 영아반의 경우 실내에만 있는 경우를 고려할 때 면적 기준이 개선될 필요성도 현장에서 제기되고 있다.

이러한 점을 보완한 사례로 본 토론자는 경기도의 '0세아 전용 어린이집 사업'을 소개하고자 한다. 0세아 전용 어린이집은 신규 및 전환(기존 어린이집이 전환) 형태가 가능하고, 만 0,1세아 보육을 주로 수행하되 개별보육서비스 수준을 높이기 위해 교사 대 영아 비율을 하향조정한 어린이집 유형이다. 구체적으로, 0세아 전용 어린이집은 영아보육 수요 및 인근 영아전담어린이집 비율을 고려하여 설치하되, 0,1세아를 주 대상으로 개별보육서비스를 강화하기 위해 교사 대 영아 비율을 하향조정(0세반: 1:3 → 1:2, 1세반: 1:5 → 1:3)하고 신규 설립 시, 영아 1인당 보육실 면적기준을 상향조정(현행 2.64㎡ → 3.50㎡로 확대)하며, 현행 430㎡ 이상 어린이집 실내공기질 측정 의무규정을 보완하여 신규 0세아 전용 어린이집은 실내공기질 측정 및 인증을 의무화한 지침을 추가하였다. 2008년 본 토론자가 수행한 연구(0세아 전용 보육시설 운영현황 및 개선방안 연구)에 의하면 0세아 전용 어린이집 이용 부모의 만족도는 만족정도가 90%로 매우 높았다. 그러나 이 사업의 가장 큰 애로사항은 낮아진 교사 대 영아비율로 인해 추가로 교사가 채용됨에 따라 교사의 인건비를 지자체에서 지원함으로써 재정자립도가 낮은 지자체에서 적용하기에는 한계가 있다는 점이다. 따라서 서울 등 재정자립도가 높은 지자체에서 시범사업의 일환으로 '0세아 전용 어린이집' 사업을 수행해보는 것도 의미 있을 수 있다.

둘째, 영아보육에 대한 안전·위생 관리지침의 강화이다. 보건복지부의 자체점검용 안전위생지침과 중앙의 평가인증지표의 경우 주로 유아 안전에 대한 전반적인 내용을 다루고 있어 36개월 미만 영아를 위한 지표로는 부족한 점이 많다는 점이 제시되고 있다(정재경·성소영, 2011). 특히 영아전담 어린이집 교사의 경우 평가인증 지표를 이해하고 적용하는 과정에서 어려움을 경험하고 있다고 보고한 연구결과(이미정·이진희, 2010)를 참고하여 안전·위생 지침이 구체적으로 제시될 필요가 있다. 예를 들어, 보육환경 위생 영역에서 영아의 기저귀갈이 공간(매트)에 대한 소독기준, 36개월 미만 차량운전 시 영아용 보호 장구의 필요성 및 수면실 안전에 대한 구체적인 기준(임양미 등, 2011) 등 영아보육을 고려한 안전·위생 지침이 제공되기를 바란다. 예전에 본 토론자가 참여한 영아보육 안전위생 지표개발 연구(임양미 등, 2011) 결과 보육교사는 현장에 곧바로 적용할 수 있는 안전·위생 지표에 대한 요구(<표 1> 참조)가 높은 점을 확인할 수 있었다.

또한 영아를 보육하는 어린이집의 건강관리 사례로 서울시의 간호사 파견제도를 소개하고자 한다. 현행법상 간호사를 의무적으로 채용하는 어린이집은 100인 이상이다. 그러나 영아는 발달적 특성상 건강관리가 매우 필요한 시기이다. 서울시는 0세가 많

은 어린이집 중 950개소를 선발해 방문 간호사를 파견해 영아의 건강을 월 2회씩 정기적으로 돌보는 사업을 수행하고 있다. 방문 간호사는 영아 돌연사 예방법 및 심폐소생술 등의 위기 상황 대처법 교육과 건강안전 정보를 제공하고 있으며 향후 이러한 사업은 영아보육서비스의 질적 수준 제고를 위해 확대될 필요가 있다.

<표 1> 어린이집 위생·안전 지표의 예 (영아수면실 안전 : 돌연사방지)

하위영역	구분	항목	예	아니오
영아수면실 안전 (돌연사방지)	심화	1. 영아가 수면할 때, 폭신한 베개를 사용하지 않는다		
	심화	2. 영아의 손에 미치는 주위에 끈이나 밴드와 같이 목이나 팔을 휘감을 수 있는 놀잇감이나 물건 또는 뜨거운 보온용기, 양털갈래, 인형 등이 없다		
	심화	3. 영아가 혼자 앉을 수 있게 되면 침대를 가로질러 매달아 놓는 놀잇감(예: 모빌)이 없다		
	심화	4. 영아는 수면 시, 가급적이면 천장을 보고 똑바로 누인 자세를 유지한다		
	심화	5. 영아의 이불은 무겁지 않고 보온이 잘되며 흡수가 잘되는 가벼운 이불을 사용한다		
	심화	6. 영아의 수면 시, 매트릭스는 너무 딱딱하거나 너무 폭신하지 않다		
	심화	7. 영아가 잘 때 교사가 자리를 뜨지 않고 영아의 수면상태를 감독한다		
	심화	8. 영아가 잘 때 턱받이를 하지 않는다		
	심화	9. 침대를 사용할 경우 울타리 간격은 최소 4cm, 최대 7.5cm로 하여야 하고 모서리가 날카롭지 않다		
	심화	10. 수면실의 온도는 20~24℃ 이다		

3. 다각화된 영아보육 서비스 제공의 필요성

앞서 언급한 영아보육의 질 관리 외, 영아보육에 있어 다각화된 서비스 제공이 필요하다. 영아발달에 있어 가장 긍정적인 것은 주 양육자로부터 안정적인 보살핌을 제공받는 것이겠지만, 부부의 경제활동 참여 등 여러 가지 이유로 상황이 여의치 못한 경우가 많다.

영아는 유아에 비해 신체·운동능력과 낮은 상황에 대한 적응력이 떨어지므로 어린이집 외, 영아자신의 집에서 안정적인 보육서비스를 제공받는 것이 적합할 수 있다. 이러한 점을 고려한 제도가 현재 시행되고 있는 여성가족부의 아이돌보미 제도와 경기도 가정보육교사제도이다. 이 두 가지 사업의 공통점은 영아의 가정에서 돌봄교사로 부터 보육서비스를 제공받는 것이다. 그러나 경기도 가정보육교사제도의 경우 돌봄교사의 자격을 보육교사 자격증 소지자로 한정하며 아이돌보미 제도에 비해 돌봄교

사 대상의 정기적인 현직교육과 서비스 모니터링을 통해 보육서비스에 대해 엄격한 질 관리를 수행하고 있다. 본 토론자가 2008년부터 2010년까지 경기도가정보육교사 제도에 대한 연구를 수행한 결과, 가정정보육교사제도를 이용하는 부모는 맞벌이 중류층 가정으로 제한되며, 이용가정 수가 매년 큰 폭으로 증가하지 않으나 어린이집에 자녀를 보내는 것보다 가정에서 안정적인 보육서비스를 선호하는 수요층은 지속적으로 존재한다는 점이 도출되었다. 또한 가정정보육교사 경력은 현행법상 보육경력으로 인정받지 못하는 점 등의 이유로 교사공급이 매우 어려웠던 반면 이 제도를 이용한 부모의 만족도는 매우 높았다. 경기도 가정정보육교사제도와 같은 영아대상의 가정돌봄 서비스는 전국으로 확대하기에는 무리가 많이 따른다. 이용비용 지원 부재로 수요층이 맞벌이 중류층 가정으로 제한되어 있으나, 지자체 차원에서 '틈새 보육사업'으로 수행해 볼 만한 제도라고 사료된다.

마지막으로 영아발달에 가장 좋은 것은 부모양육이라는 점을 고려해 볼 때, 육아휴직의 활성화가 가장 이상적일 수 있으나, 경제 불황이 장기화되고 이윤창출이 일·가정 생활 양립에 대한 가치관보다 우선시되는 대부분의 기업에서 육아휴직이 보편적으로 활성화되는데 한계가 있다. 본 토론자는 영아보육에 있어 영아발달이 우선시 되어야 하겠으나, 그 다음으로 맞벌이 가정의 근무형태를 고려한 서비스 개발의 중요성을 한 가지 사례를 통해 제시하면서 마무리하고자 한다. 경기도에서 2010년 시작한 아미어린이집은 H 제조업체의 교대근무자 맞벌이를 대상으로 24시간 운영되는 사업으로, 교대근무자의 근무시간(오전 6시-오후 2시, 오후 2시-오후 10시, 오후 10시-오전 6시)에 맞추어 영아를 맡기는 형태로 운영되었다. 이 사업에 대한 외부 전문가의 비판과 우려에도 불구하고 아미어린이집을 이용하는 맞벌이 부부(교대근무자)의 만족도는 매우 높았으며 사업 시작 후, 2년까지 수행된 모니터링에서도 영아발달에 있어 큰 문제는 발견되지 않았다. 보육시간의 변경 및 야간보육의 좋지 않은 조건에서도 영아가 적응을 잘했던 요인으로 담임교사제도를 철저히 준수한 점을 들 수 있다.

이와 같이 우리가 생각했던 것보다 영아보육서비스는 현장에서 매우 다각화된 방법으로 수행될 수 있다. 가장 중요한 점은 그 서비스의 질을 어떻게 관리하는가이다. 이러한 서비스의 질 관리는 국가와 지방자치단체가 책임의식을 갖고 지속적인 노력과 과감한 투자를 할 때 가능한 일이다.

보육정책포럼: 영아보육의 방향과 개선 과제

1. 영아보육의 의미

영아기 애착형성의 중요성 - 특히 생후 1년간 부모자녀관계의 애착형성이 중요

뇌발달을 위한 환경적 자극의 중요성 - 집단보육에서 놓치기 쉬운 부분

영아보육은 취업 등으로 불가피하게 어머니가 주양육자가 되지 못할 때 사용할 수 있는 대체 양육이며, 그 안에 기관보육, 가정형보육, in home care, 가족원에 의한 보육 등 다양한 형태를 포괄한다.

2. 영아보육은 must인가?

- 해외 사례: 해외에도 이처럼 영아보육, 특히 만 18개월 이하 영아를 대상으로 하는 보육이 보편적인가?

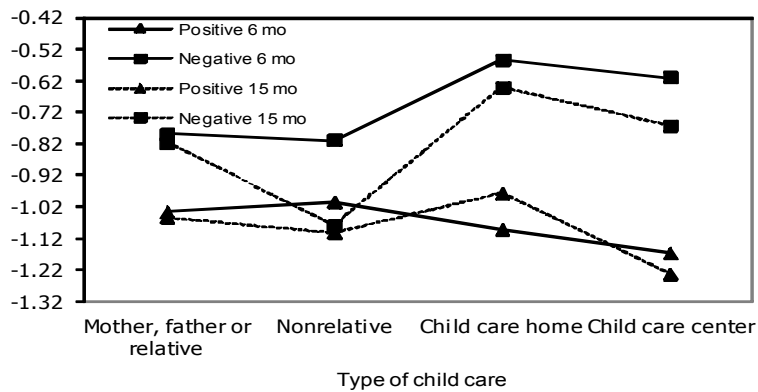
유럽: 육아휴직제도 활성화

미국: 취업모를 위한 종일제 영아보육은 생후 6주부터 이용가능하나 보조금은 저소득층에게 제한. 사립어린이집의 영아보육의 경우 월 1000불 이상의 고가이며 질 관리 철저. 만 5세 kindergarten에 들어가기까지는 저소득층을 위한 지원 외에 중산층 이상은 사립시설 이용-만 4세까지 많은 부모가 반일제 이용)

- Sonenstein, et al.(2002): 미국 전국을 대상으로 하는 대규모 자료인 NSAF (National Survey of America's Families, 1999년도)를 분석하였는데, 맞벌이 가구의 만4세 이하 미취학아동의 보육서비스 이용 유형을 살펴보면, 전체의 28%가 기관보육(center-based care)을 이용하였고, 27%는 친지보육(relative care), 14%는 가정보육 (family child care providers), 4%는 베이비시터(nannies or baby-sitters care)를 이용하였다. 한편 이들 맞벌이 부부의 27%은 부모가 직접 자녀를 양육

3. 무상, 기관형 영아보육만이 정답인가?

- 장영은(2006)의 연구에 따르면, 모성취업에 대해 부정적인 태도를 가질 경우, 시설보육 이용 시, 긍정적인 태도를 가진 어머니보다 의미있게 높은 역할긴장을 경험하였다. 전반적인 취업모의 역할긴장은 모성취업에 대해 부정적일 때 높았으나, 그 정도는 보육의 형태가 더 형식적이 될수록 높아지는 경향이 있었고, 이는 긍정적 태도를 가진 어머니의 역할긴장이 보육의 형태가 시설에 가까워질 때 낮아지는 경향과 상반되는 결과였다. 이런 연구결과는 같은 취업모의 경우라도, 어머니가 가지고 있는 가치관과 태도에 따라 선호하는 보육이 있으며, 어머니의 선호에 맞는 보육이 이용가능할 때 어머니가 경험하는 심리적 복지감이 더 긍정적일 것을 의미한다. 다시 말해, 저렴한 보육, 가까운 보육, 또는 쉽게 이용가능한 보육도 중요하지만, 어머니가 생각하는 양육관에 부합하는 다양한 보육서비스가 제공될 때, 진정한 자녀양육의 파트너로서 보육이 기능할 수 있다고 결론지을 수 있다.



모성취업에 대한 태도별 보육형태에 따른 역할긴장 추정평균. 출처. 장영은(2006)

4. 우리나라의 보육지원정책, 또는 복지정책에 '철학'은 있는가?

- 한 나라가 추구하고자 하는 바, 국민의 정서에 부합하는 동시에 국민, 특히 영유아의 건강한 발달을 꾀하는 정책에 대한 고민이 부재하다는 느낌.
- 무상영아보육이 지향하는 것은 무엇인가? 취업모의 양육부담 경감? 일가정양립? 행복한 육아? 출산율의 제고? 그렇다면 영아의 건전한 발달은 정책 안에 자리하는가?
- 행복한 육아는 일률적 간식과 식사를 제공해주는 기관형 무상보육에 있는가?
- 저소득, 취업모를 위한 영아보육의 기본틀을 마련한 후, 가정양육을 하는 어머니를 지원하는, 무상보육에 준하는 이차적 방안을 모색하는 것은 너무 이상적인가?

5. 무상영아보육의 cost-benefit?

- 현재의 정책은 투자하는 만큼 얻고 있는가? 얻을 것이라고 예상되는 benefit의 구체적 예측치가 존재하는가?

Ⅲ. 제 3차 보육정책 포럼

2014년 제 3차 보육정책 포럼 일정

- 주제: 보육의 공공성과 공공형 어린이집
- 일시: 2014. 11. 28(금) 15:30~17:30
- 장소: 육아정책연구소 10층 회의실

구 분	진 행 내 용
15:30~15:40 (10분)	3차 보육정책포럼 개최 배경 / 참석자 소개
15:40~16:10 (30분)	발제 - 백선희 (서울신학대학교 사회복지학과) 교수
16:10~16:40 (30분)	지정토론 - 김혜금 (동남보건대학교 보육과) 교수 - 김종해 (가톨릭대학교 사회복지학과) 교수
16:40~17:30 (50분)	종합토론

영아보육의 방향과 개선과제

1. 공공성에 대한 이론적 접근¹⁾

1. 공공성의 개념

- 공공성의 개념은 각각의 상황에 따라 다양하게 사용됨.
 - 법학에서는 공공성을 공공복리 개념으로 접근함(김성수).
 - 정치학에서는 공공성을 절차로써의 민주주의와 내용으로써의 사회정의의 변증법적 관계로 봄(임의영).
 - 교육학에서는 공공성을 교육 제공자, 비용 부담, 교육 대상, 교육 내용, 교육 목표 측면에서 접근함(나병현).
 - 정치경제학 관점에서는 공공성을 절차의 공공성, 내용의 공공성, 공적 행위의 주체라는 세 가지 차원으로 구분함(이승훈).

2. 보육정책연구에서의 공공성 논의

- 보육의 공공성에 대한 논의는 2000년대 이후 본격화. 지금까지의 학자들의 논의를 종합하면, 공공성을 ‘가구소득이나 계층 등에 상관없이 모든 아동들이 질 높은 보육서비스를 이용할 수 있도록 보육재정과 보육공급측면에서의 국가의 역할을 강화하는 것’을 보육의 공공성으로 봄.
- 보육의 공공성에 대한 논의는 다음의 영역에서 있었음.
 - 공공성의 개념에 대한 이데올로기적 접근
 - 보육 재정 측면에서의 접근
 - 보육서비스 공급 주체 측면에서의 접근
 - 보육재정 지출방식에 대한 논쟁
 - 보육시설의 사회적 책임을 강조하는 접근
 - 수요자 선택권 측면에서의 접근
 - 이용자 측면에서의 공공성 논의 등.

1) 백선희(2011), [보육의 공공성 강화를 위한 정책 방안], 한국보건사회연구원

II. 우리나라 보육정책 전개과정과 공공성²⁾

1. 중앙정부정책

1) 영유아보육법 제정(1991) 이후

- 2001년 ‘보육사업 중장기 종합발전계획’을 발표함. 당시 ‘공보육’의 개념은 국가가 보육시설 인프라인을 확보하는 것과 보육료 지원을 확대하여 이용자의 부담을 경감시키는 것이었음.

2) 영유아보육법 전부 개정(2004) 이후: 2005년

- 여성부의 2005년 『보육사업안내』, 공공성 강화를 위한 과제로 첫째, 보육료 지원대상 확대, 둘째, 국공립보육시설 확충, 셋째, 민간시설의 공보육적 성격 보장 제시.

3) 제1차 중장기보육계획-새싹플랜(2006) 이후: 2006~2008년

- 2006년 제1차 중장기보육계획(새싹플랜: 2006 ~2010), ‘공공성’이란 용어를 직접 언급하며, 보육의 공공성 강화와 양질의 보육서비스 제공을 정책 목표로 제시함.
 - 5대 정책 과제는 공보육 기반조성, 부모의 육아부담 경감, 다양한 보육서비스 제공, 아동 중심의 보육환경 조성, 보육서비스 관리체계 강화임.
 - 새싹플랜 이후 민간시설에 대한 기본보조금이 도입됨. 이것은 이용자의 비용부담을 덜어 주는 동시에 민간보육시설에 대한 정부 관리의 근거가 됨.

4) 아이사랑플랜(2009) 이후: 2009~2010년

- 2008년 MB정부가 들어선 후 새싹플랜(2006~2010)이 아이사랑플랜으로 대체되면서 ‘보육의 공공성’이라는 용어 역시 ‘국가책임제 보육’으로 전환됨.
- ‘공공성’과 관련하여, 새싹플랜과 아이사랑플랜을 비교하면 다음과 같은 차이가 있음.
 - 아이사랑플랜은 국공립보육시설 확충보다는 민간영역의 직장보육시설, 부모협동보육시설, 민간보육시설에 더 많은 관심을 가짐.
 - 보육료 지원과 관련하여 아이사랑플랜은 부모의 선택권 보장을 근거로 보육바우처(아이사랑카드)를 도입함.

5) 제2차 저출산·고령사회기본계획 이후: 2011년

- 민간영역 또는 시장화 정책이 강조됨.
 - 국공립시설 확충 계획 취소, 양육수당 확대.
 - 민간시설 지원하는 공공형 어린이집 도입.
 - 시장메커니즘 도입하는 자율형 어린이집과 영아돌봄의 시장화 제시.

2) 백선희(2011), [보육의 공공성 강화를 위한 정책 방안], 한국보건사회연구원

6) 소결: 중앙정부 정책과 공공성

- ‘공공성’이라는 용어는 2005년 보육사업안내에서 공식적으로 처음 사용됨. 이 때 주요 과제는 국공립보육시설 확충과 보육료 지원 확대였음.
- 1차 새로마지플랜(2006)과 1차 새싹플랜 이후 보육의 공공성은 민간보육시설에 대한 일부 재정지원으로까지 확대됨.
- MB정부 이후 공보육이라는 용어는 폐기되고, 국공립보육시설 확충 대신 민간부문의 지원과 활용에 관심을 둔 ‘국가책임제’라는 용어가 그 자리를 대신함.

2. 지방정부정책: 서울시를 중심으로

1) 서울시 보육정책 목표와 공공성

- 2011년 서울시 『보육사업 안내』를 보면 정책 목표에 공보육 기반 강화가 있음. 공보육 기반 강화를 위한 세부과제는 공공보육시설 확충, 보육료 지원 확대 및 영유아플라자 키즈센터 운영.
- 서울시 공공보육시설 확충 정책의 핵심은 서울형 어린이집임.

2) 서울형 어린이집 정책

- 서울형 어린이집은 민간보육시설의 질을 국공립보육시설과 같은 수준으로 끌어올리기 위해 국공립보육시설에 상응하는 보조금을 지급하는 사업임. 서울형 어린이집에 국공립시설이 담당해 오던 역할을 부여함.
- 2009~2010년 서울형 어린이집으로 공인받은 곳은 전체의 46%인 2,592개소임. 이용 아동은 보육정원대비 55%임.
- 서울형 어린이집 정책의 배경은 새로운 국공립보육시설의 확충 없이 민간시설을 지원함으로써 국공립보육시설과 같은 ‘믿고 맡길만한 보육시설’을 확충하겠다는 것임.
 - 보육시설은 서울형 어린이집 공인 평가지표를 통과해야 함. 평가는 맞춤형보육, 안심보육, 클린운영, 보육인력의 전문성, 만족도 조사 영역으로 구성되어 있음.
 - 공공형 어린이집 도입에 영향(재정지원은 서울형이 더 많음)

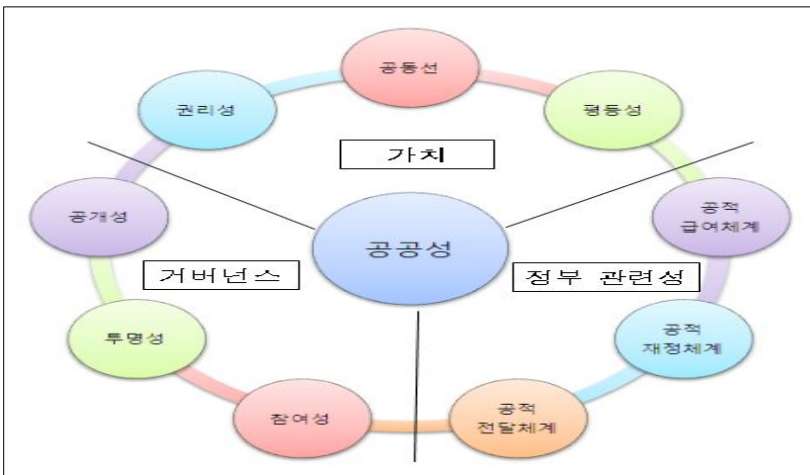
III. 보육서비스 공공성의 개념과 전달체계의 공공성 분석³⁾

1. 보육서비스 공공성의 개념

1) 보육서비스 공공성의 구성 요소

□ 필자는 보육서비스 공공성을 3대 영역 9개 요소로 제안함.

- [그림 IV-1] 보육의 공공성의 3대 영역과 구성 요소



출처: 백선희(2011), [보육의 공공성 강화를 위한 정책 방안], 한국보건사회연구원

* 공적 전달체계 = 공급 체계 + 관리체계

2) 보육의 공공성의 개념

□ 공공성의 제 요소들을 ‘보육의 공공성’의 개념에 함축하는 것은 어려운 일이나, 다음과 같이 정의하여 봄.

- 보육의 공공성은 ‘아동의 발달과 일-가정 양립을 지원하기 위하여 보육서비스를 필요로 하는 모든 아동과 가족들에게 국가와 사회의 공동 노력으로 그것을 권리로서 보장하고 공공의 이익을 도모하는 것’으로 정의함.

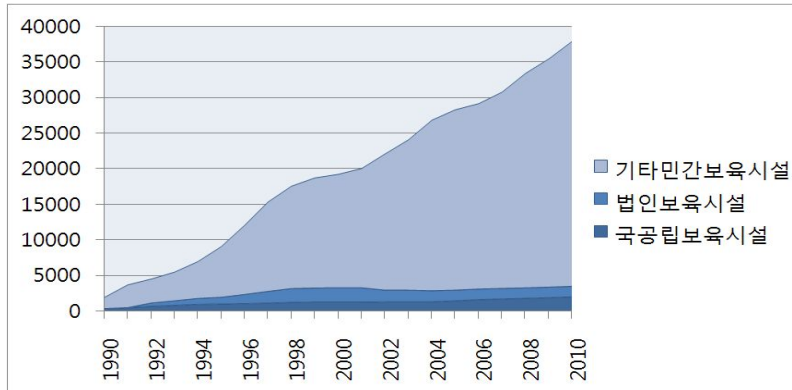
2. 보육 전달체계

1) 보육서비스 공급체계

□ 보육시설의 유형을 공공부문과 민간부문으로 나누고 보육시설유형별 공공성-영리성 성격을 파악함. 2010년 기준 공공보육시설은 5.3%임. 비영리를 포함해도 9.2%임.

3) 백선희(2011), [보육의 공공성 강화를 위한 정책 방안], 한국보건사회연구원

[그림 V-8] 국공립·법인·기타민간보육시설 비중의 추이



2) 보육서비스 관리체계

- 보육서비스 관리는 공급 및 운영관리, 인력 관리, 서비스 질 관리로 구분할 수 있음.
 - 보육시설 공급 및 운영 관리는 민간시설 설치 인허가와 지도감독 등을 통해서 하고 있음.
 - 보육인력 관리는 자격관리, 보수교육, 부적절한 행위에 대한 법적 조치로 하고 있음.
 - 보육서비스 질 관리는 평가인증제도로 함. 2005~2011년 8월까지 인증률은 70%.

3. 전달체계에 대한 공공성 평가

1) 공동선(공공의 이익)

- 공동선을 달성하기 위해 가장 적합한 보육시설의 유형은 국공립보육시설과 직장보육시설로 나타난다. 즉, 국공립과 직장보육시설이 많을수록 보육의 사회적 책임을 수행하기에 적절함.
 - 그러나 상대적으로 좋은 환경은 국공립보육시설에서 수용할 수 있는 능력은 전체의 9.9%에 불과함.
 - 민간시설 관리도 공공성 확보에 중요함. 이윤 동기가 커지면서 매매시 권리금이 거래되고 있는데, 보육서비스를 상업화시키는 것임.

〈표 V-17〉 보육시설 유형별 공동선과의 관련성 평가

구분	국공립보육시설	법인보육시설	직장보육시설	기타 민간시설
아동의 건전한 성장과 발달 (서비스 만족도)	3.73 ○ ○	3.71 ○	3.99 ○ ○ ○	3.71 (민간 3.61) ○
경제적 부담의 경감(낮은 보육료)	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○	○
일-가정의 양립 지원 (운영 시간)	12.02시간 ○ ○ ○	11.50시간 ○	12.05시간 ○ ○ ○	11.53시간 (민간 11.31) ○ ○
기타: 이윤 동기	낮음	낮음(일반법인) 보통(개인법인)	낮음	높음

비고: 평가는 우수 ○○○, 보통 ○○, 미약 ○으로 함.
 서비스 만족도는 5점 척도로 이용자가 평가한 것임.
 기타 민간시설 - 민간보육시설과 가정보육시설을 포함함. 만족도는 민간과 가정의 평균임.
 아동의 건전한 성장과 질은 '서비스 질'로 평가한 것임.
 직장보육시설의 보육료 부담은 기업의 지원에 따라 국공립이나 법인보육시설보다 낮을 수도 있음.
 자료: 서비스 만족도 - 보건복지가족부, 육아정책개발센터의 『2009년 전국보육실태조사-가구조사』 결과를 바탕으로 작성함.

- 국공립보육시설의 보육인력이 전문성, 고용 안정성, 노동 조건이라는 세 측면에서 우수함. 민간 보육시설 환경은 좋지 않음.
 - 국공립보육시설을 통해 나은 근로환경에서 일하는 비율을 높이는 동시에 민간시설 보육교사의 근로환경 개선도 필요함.

2) 평등성

- 지역별 보육시설 접근의 형평성
 - 보육기반의 공공성에서 지자체별 차이가 나타남.
- 지역별 보육 인력 배치의 형평성
 - 영양과 건강이라는 보육서비스의 핵심 부분을 담당하는 영양사, 간호사, 취사부 인력의 분포 현황을 살펴본 결과, 지역별 편차가 큼.

3) 권리성

- 공공보육시설에 대한 접근권
 - 공공보육시설에 대한 접근성은 광역자치단체별, 기초자치단체별 차이가 큼. 수요자 입장에서 공공보육시설 접근권이 불평등함.
- 특수 보육시설 등에 대한 접근권
 - 시간연장형 보육, 장애아보육 등 부가서비스의 공급이 원활하지 않음. 지방정부는 특수보육 시설의 공급계획도 고려해야 함.

4) 공개성

- 보육시설에 대한 세부적인 정보공개가 없어 수요자들의 의사결정을 충분히 지원하지 못함.

5) 투명성

- 인력부족으로 지도감독이 잘 안됨. 투명성과 관련하여 많은 문제가 제기됨. 보조금 부정수급 사례가 증가하고 있음.

6) 참여성

- 보육시설운영위원회는 참여성을 보장하는 장치이나, 형식적으로 운영되는 경우가 많음.

IV. 공공형 어린이집 개요와 평가

1. 공공형 어린이집의 개요⁴⁾

- 목적: 우수한 어린이집을 선정하여, 운영비를 지원하고 양질의 보육을 영유아에게 제공하는 등 우수 보육인프라로서 기능할 수 있도록 하는 제도
- 규모: 전체 1,600개소 운영 예정(2014), 신규 100 포함
- 선정: 참여 기본요건을 갖추고, 제외 사유에 해당하지 아니하는 어린이집 중 세부 선정기준에 따라 점수화하여 고득점 순으로 결정하되, 세부 선정기준에 의한 총 합계 점수가 85.00점 이상인 어린이집을 대상으로 선정
- 운영 기준
 - 유효기간: 3년간 유효
 - 평가인증 유효기간 내의 점수가 90.00점 이상 유지
 - 취약계층 우선 보육 및 입소 우선순위 부여
 - 부모로부터 받는 보육료를 정부 지원 단가(국공립어린이집 보육료)와 동일하게 수납
 - 보육교사 월 급여를 국공립어린이집 1호봉(최저 수준임) 이상으로 지급(국공립어린이집 보육교사 인건비 1호봉 1,477,070원)
 - 공공형 어린이집 운영시간: 평일 19:30분까지
 - 표준보육과정에 기반한 연령별 보육프로그램을 필수적으로 운영, 특별활동 적정관리
 - 어린이집 안전공제회 의무 가입
 - 한국보육진흥원 주관 사후품질관리(필수교육, 자율공부모임, 품질관리 컨설팅 등) 의무 참여
 - 어린이집의 상세 정보를 주기적으로 업데이트하여 부모·지역사회 등에 공개

4) 보건복지부(2014), [2014 공공형어린이집 업무매뉴얼]

● 세부 선정기준(부록 : 세부 선정 기준표 참고)

기본점수 항목(100점)	가점 항목(최대 20점)	감점 항목(최대 11점)
① 평가인증 점수(35점) ② 건물 소유·이용 형태(20점) ③ 1급 보육교사 비율(30점) ④ 원장으로서의 재직 경력(5점) ⑤ 취약보육서비스 운영여부(8점) ⑥ 지자체 특성화 지표(2점)	① 현 어린이집 근속 3년 이상 교사 비율(3점) ② 원장의 영유아 관련학과 학위 소지자로서 보육교사 근무경력 기간(1점) ③ 원장의 현 어린이집 근속기간 (2점) ④ 맞벌이 자녀 재원율(최대 3점) ⑤ 총 현원대비 유아현원 30% 이상 충족(3점) ⑥ 대표자와 원장 동일인(3점) ⑦ 담임 보육교사 급여 지급 기준 (최대 5점)	① 월 용자 상환액 및 임대료 합외 보육료 수입 대비 비율(최대 8점) ② 최근 3년간 대표자 변경(3점)

동일 점수 내 우선 선정의 원칙

- 1순위 : 국공립어린이집 및 사회복지법인 어린이집의 전국 평균 개소수 비율(국공립어린이집·사회복지법인어린이집 수 / 전체어린이집 수 × 100)보다 국공립어린이집·사회복지법인어린이집이 적은 지역(시·군·구 단위로 산정, 행정구 포함)에 소재한 어린이집
 - 2순위 : 평가인증 점수가 높은 어린이집
 - 3순위 : 1급 보육교사 비율이 높은 어린이집
 - 4순위 : 대표자와 원장이 동일인인 어린이집
- 어린이집 회계 처리를 위한 1기관 1카드 사용 시행

□ 운영 지원

정원	20인 이하	21~35인	36~49인	50~62인	63~76인	77~86인	87~97인	98~111인	112~123인	124인 이상
월 지원액	116만원	253만원	268만원	445만원	460만원	565만원	580만원	829만원	844만원	875만원

- 기본보육료는 계속 지급

2. 공공형 어린이집에 대한 평가

1) 공공형 어린이집 평가

- 보육실태조사(2012): 부모 45.2%가 모른다, 서비스 질 국공립어린이집 질 유사 30.7%
- 서문희 외(2012): ‘공공형 등 공인어린이집이 국공립어린이집 대안이 되기는 아직 역부족, 정책 효과가 적음’

- 연합뉴스(2014.11.11)⁵⁾: “공공형 어린이집으로 뽑힌 어린이집 중 2%는 1급 보육교사가 없으며 15%는 대표자와 원장이 동일인이 아니었다.... 전국 어린이집 평가인증 평균 점수가 92 점인 상황에서 하한선을 90점으로 두는 것은 부적절하다”
- 경향신문(13.05.13)⁶⁾: 부모 모니터링단은 ... 공공형 어린이집을 ‘무늬만 국공립’이라고 했다. 김은지씨는 “부모들은 대기번호로 몇백번대를 받더라도 국공립 어린이집을 선호한다”며 “부모들이 그렇게 요구하는데도 왜 정부는 비슷한 재정으로 국공립을 확충하지 않고 공공형 어린이집을 하겠다고 하는 것인지 모르겠다”고 말했다. 000씨는 “민간 어린이집 세력이 너무 커져 통제가 안되니까 국가가 뒷짐을 지는 것”이라며 “국공립 어린이집을 확충해 정상적인 보육환경을 만드는 게 먼저”라고 말했다.

2) 서울형 어린이집 평가

- 서문희(2010): 서울형 어린이집 인지도 51.2%, 보육시설 선택에 영향 64.2%, 옮길 의향 39.4%, 시설 설비 등은 변화, 원장과 교사의 변화는 거의 없음
- 안현미·박소영(2010): 어느 정도 성과, 그러나 특기활동비 및 현장학습비로 인한 보육료 인하 효과 하락, 맞춤형보육 활성화의 어려움 등 지적
- 제갈현숙·김송이(2010)는 공적자금이 지원되는 민간어린이집 운영 체계 전반에 대한 개혁 필요, 동시에 국공립어린이집 확충이 서울형 어린이집 확충 정책으로 대체될 수 없음
- 서문희·최혜선(2010): 회계의 투명성, 시설 체계화, 공공성 확대, 보육교사의 처우 개선 측면에서 긍정적이지만 한계. 지방공무원들은 국공립어린이집 정책 효과가 커 국공립 확충이 우선되어야
- 즉, 서울형 어린이집은 재정 투입과 관리가 병행되는 만큼 일정 정도의 효과는 있지만 그것이 국공립보육시설을 대체할만한 것이 아님

3) 공공성 측면에서의 평가

- 운영의 공공성 측면: 일반 어린이집에 비해서는 공공성이 있으나 국공립어린이집에 비해서는 공공성이 약함(서비스 질 포함)
- 상대적으로 우수한 민간시설에 투자한 것으로, 투자에 대한 서비스 질 개선 효과 미비
- 보육정책에의 영향: 국공립보육시설 확충 거의 중단, 민간 공공형으로 대체
- 최소한의 공공 인프라(전달체계) 확보 정책에 부정적

5) 연합뉴스(14.11.11), “필수항목 미달인데 공공형 어린이집...제도 개선해야”

6) 경향신문(13.05.13). 학부모 “밥 먹는 아이 구박 목격 후 교사들 못 믿어” 교사 “열악한 보육환경이 아이 미워하게 만든다”

V. 보육 공공성 확보 위한 노력

- 서비스 기반 구축의 국가책임 필요: 기본 공공인프라(국공립보육시설) 30% 확충 필요 공공형으로 대체 불가능(서울시의 최근 정책 방향은 국공립보육시설 확충)/ 전달체계 공공성
 - 국공립보육시설의 역할: 지역 거점, 공공서비스 표준 제공 등
- 민간어린이집 운영의 공공성 확대: 현재 공공형에 요구하는 운영시간 준수, 표준보육과정, 특별활동 적정관리 등은 모든 어린이집에 필요한 사항. 즉, 공공형 뿐만 아닌 전체 어린이집, 특히 민간 관리방안 필요/ 급여(서비스)체계 공공성
- 공공형 어린이집의 확대보다는 국공립어린이집으로 전환, 연착륙할 수 있도록 하는 방안 마련/ 전달체계 공공성
- 개별 시설 아닌 전체 보육의 질과 공공성 높이는 데에 재정 투자/ 재정체계 공공성

보육의 공공성과 공공형 어린이집에 대한 토론

1. 보육 공공성의 개념과 필요성을 되짚어 보아야 한다.

- 공공성(公共性)의 사전적 의미 - '한 개인이나 단체가 아닌 일반 사회 구성원 전체에 두루 관련되는 성질'(국립국어원 표준국어대사전 홈페이지)
- 법적으로는 '공동으로 사회생활을 영위하는 사회구성원 전체를 위한 공공적 이익 즉, 국민 공동의 행복과 이익을 의미함. 헌법재판소는 공익 또는 공공복리 개념과 동일시함(김철수, 2006), 또한 행정학에서는 공공성을 사회구성원들이 일반적으로 그 정당성을 인정하는 사회구성원 전체의 이익으로 정의하고 공공성을 행정이 추구해야 하는 본질적 가치로 봄(오석홍, 2011).
- 경제학적 관점에서 볼 때 공공성의 영역이란 시장실패 즉, 자원배분이나 소득분배의 왜곡, 불공정 등 시장에서 부정적 현상이 발생하여 사회 전체적으로 나쁜 결과를 초래하기 때문에 기본적으로 시장에 맡기면 안되는 영역(조순, 정운찬, 전성인, 김영식, 2009), 즉 탈시장영역(오건호 외, 2013)을 일컫는데, 국가가 소유나 규제 또는 계약 등으로 책임을 부담하는 것으로 볼 수 있음.
- 따라서 공공성이란 특정한 개인이나 단체가 아닌 사회 구성원 전체의 이익, 국가공동체의 이익을 최우선으로 하여 사회적 정의(正義)를 세우고 가치관이나 각종 법·제도, 질서 등이 존재한다는 의미라고 할 수 있음. 우리사회에서의 '보육의 공공성' 강화는 특히 글로벌 경제위기 이후 만성화된 저성장·고실업 환경하에서 저출산·고령화 사회의 급속한 도래와 함께 국가적 위기의식이 확산되면서 일-가족 양립 지원과 여성고용 확충을 통해 성장잠재력을 확보하고 인구학적 위기를 극복하기 위해 보육사업을 국가의 핵심과제로 추진하면서부터 가속화되고 있음.
- 보편적인 국가책임 보육이 대부분 민간어린이집에서 이루어지고 있으므로 보육서비스의 공공성 강화는 최우선적으로 추진해야 할 시급한 과제라고 할 수 있음.

2. 보육 공공성 확충을 위한 다양한 방안을 모색하여야 한다.

- 영유아보육법에서는 보육대상자의 보편주의와 공보육을 강조하고 있음. 보육의 공공성 강화를 위해서는 국공립어린이집의 확충이 최선의 정책이라는 생각에는 공감함. 그러나 문제는 재정 형편임. 보육재정과 보육의 공공성은 밀접한 관계를 가짐.

국가와 지자체의 재정이 충분하다면 반론의 여지없이 그렇게 하여야 하겠지만 국가와 지자체의 재정이 충분하지 못하면 차선의 방안을 강구해야 함. 공공형어린이집은 바로 국공립어린이집 확충에 대한 대안 즉, 보육의 공공성 강화를 위한 차선의 방안으로 도입된 정책임.

- 국공립어린이집의 확충을 통한 공공성 강화의 장애 요인으로는 부족한 예산 문제, 중복투자의 문제(기존의 구축된 민간보육 인프라) 등을 들 수 있음. 우선 예산문제는 비용절감형 서울모델과 같은 방식을 통해서 보완할 수 있음. 비용절감형 서울모델이란 서울시에서 발표한 바에 의하면 기업, 종교단체, 학교, 개인 등 민간 부지를 활용하는 민·관 연대, 공공기관의 유휴공간 사용, 아파트 등 공동주택 내 설치 등을 통해 시에서 건물을 사거나 새로 건축하지 않고도 국공립어린이집을 확충할 수 있는 방식임. 2013년말 기준 서울시의 국공립어린이집 수(750개소)는 전국 국공립어린이집(2,332개소)의 32.2%이며, 서울시 전체 어린이집(6,742개소)에서 차지하는 비율은 11.1%로 전국 국공립 어린이집 비율 5.3%의 2배 이상임. 서울시는 '비용절감형 서울모델'에 힘입어 매년 10개소 내외씩 증가하던 국공립어린이집이 2013년에는 60개소 늘어났으며 계속해서 동마다 2개소 이상의 국공립어린이집이 설치될 수 있도록 국공립어린이집을 확충해나갈 것이라고 발표한 바 있음.
- 중앙정부도 비용절감형 서울모델의 취지와 유사한 정책들을 속속 발표하고 있는데, 국토교통부는 '국토의 계획 및 이용에 관한 법률' 시행령을 개정하여 국공립 어린이집을 지어 기부하면 조례에 따라 최대 기부하는 시설 면적의 2배까지 용적율을 더 주도록 하였음. 이는 민간의 참여를 통해 국공립어린이집을 늘리기 위해서인데, 지자체는 어린이집 시설을 무료로 공급받아 운영비용만 부담하면 되고 사업자는 기부한 시설 면적 외에 그만큼 건물을 더 지어 사용할 수 있게 돼 사업성을 높이는 효과를 볼 수 있을 것임.
- 또한 정부는 2014년 10월 15일 경제관계장관회의에서 여성 고용 및 시간선택제 일자리 활성화 후속·보완 대책을 마련하고 인센티브 제공을 통한 민간기업의 기부채납으로 국공립어린이집을 확충하기로 함. 기업이 자사 직원의 후생복지·사회공헌 차원에서 특정 지역에 어린이집을 신축해 지방자치단체에 기부하면 일정 비율을 정해 기부한 기업 직원 자녀에게 우선 입소를 허용하는 인센티브를 제공하는 것인데, 아파트 주민이 단지 내 어린이집을 기부채납하는 것과 마찬가지로, 직장어린이집을 의무적으로 설치해야 하는 기업에 대해서는 기부채납 어린이집을 이용하는 자사 직원 비율만큼 위탁보육 의무를 이행한 것으로 인정해줌. 기부채납 국공립어린이집의 교사 인건비는 국고로 지원해줌. 현재는 지자체가 전액 부담하고 있음.

- 더불어 여성 고용 및 시간선택제 일자리 활성화 후속·보완 대책에서 정부는 직장어린이집의 여타 어린이집 유형 대비 상대적으로 낮은 이용율(77.0%)을 감안하여 직장어린이집의 여유 정원을 인근 주민 자녀에게 개방하기로 함. 직장어린이집이 여유 정원을 지역 주민에게 개방하면 주민 자녀에 대해 기본보육료를 지급함. 우선 정부청사 어린이집, 공공기관 직장어린이집 등 공공부문 직장어린이집은 정원에 여유가 있으면 지역사회에 개방하도록 명문화해 내년 3월부터 시행함.

3. 보육의 공공성에 대한 객관적인 점검과 평가가 필요하다.

- 보육의 공공성이 시기별로 확대되어 왔으나 보육의 공공성에 대한 검토는 미흡함. 보육의 공공성에 대한 점검과 평가가 요구됨. 보육 공공성의 실재를 정량 평가 및 정성평가를 통해 미흡한 부분을 파악하는 시도가 이루어져야 함. 구체적인 평가결과에 근거하여 보육의 공공성이 재검토되어야 함.

영유아보육법 : 보육서비스는 영유아의 이익을 최우선적으로 고려하여 제공되어야 하며, 영유아가 안전하고 쾌적한 환경에서 건강하게 성장할 수 있도록 하여야 한다. 또한 영유아를 건전하게 보육할 책임을 지는 국가 및 지방자치단체는 영유아와 보호자의 성, 연령, 종교, 사회적 신분, 재산, 장애 및 출생지역 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 아니하고 보육하여야 한다(영유아보육법 제3조, 동법 제4조).

- 부모가 선택한 어린이집의 유형에 따라 국가의 지원에서 차별을 받거나 영유아와 부모가 부담하는 비용의 차이가 있어서는 안된다는 의미임. 그러나 보건복지부와 지방자치단체가 지원하는 보육비용의 내용을 살펴보면, 어린이집별로 지원내용과 규모의 차이가 있을 뿐만 아니라 어린이집 유형에 따라 아동별지원에 있어서도 차이를 보이고 있음.

- 수요자들이 국공립어린이집을 선호하는 주된 이유는 여타 어린이집 유형 대비 상대적으로 우수한 교사를 포함하여 질 좋은 서비스와 저렴한 보육비 등을 드는데, 이는 한마디로 여타 어린이집 유형보다 재정 투입이 상대적으로 많이 이루어져 수요자들의 만족도가 높다는 것인데, 형평성에 맞게 모든 영유아들에게 국공립어린이집을 이용할 수 있게 하려면 정부의 재정부담이 엄청남. 또한 국공립어린이집이 새로 들어서지는 지역의 경우 기존의 민간어린이집과 중복투자의 문제도 발생하게 됨. 공공성을 너무 강조한 나머지 기존의 보육인프라를 사장하거나 효용도가 떨어지는 현

- 상이 발생해서는 안되며 국공립어린이집은 모범적인 운영으로 보육발전을 선도하고 건전한 보육문화가 확산되도록 구심점의 역할을 하는데 치중하는 것이 바람직함.
- 국공립어린이집은 전체 어린이집의 수용능력, 이용율 등을 감안하여 보육수요 대비 보육서비스 공급이 부족한 곳이나 영역, 예를들어 어린이집이 부족한 곳, 투자 비용이 커서 민간부문에서의 보육서비스 제공이 용이하지 못하거나 보육비 부담이 큰 특수보육과 같은 영역 즉, 시장실패라고 할 수 있는 곳에 국공립시설이 갖추어져야 할 것임. 그리고 민간의 보육인프라를 공공성 기준에 맞추어 최대한 활용할 수 있다면 이는 국가에서 직접 보육인프라를 구축하는 것보다 효과적일 수 있음. 즉, 한정된 국가 예산을 양질의 보육서비스 확보 예를들어, 보육교사 처우개선 등을 통한 보육의 질 향상과 같은 곳에 더 많이 사용하게 함으로써 보육수요자들에게 실질적으로 가계의 부담을 완화하는 양질의 무상보육을 제공할 수 있게 될 것인데, 이는 양적 확대에 치중하는 공공성에서 진일보한 고강도의 공공성 확보이며 그 자체로 저출산 과제에 대응하는 합리적인 해결책이기도 함. 이것이 진정한 공공성 강화라고 봄.
 - 보육의 공공성을 강화하기 위해 국공립어린이집을 다수 신축하는 것은 예산 부담이 크기 때문에 일정 수준의 질적 요건을 갖춘 민간어린이집의 인건비 차액을 지원하는 공공형어린이집을 보다 확충해야 함. 민간 및 가정어린이집에서 교사의 최저임금을 제공하면 국공립어린이집 보육교사 1호봉 인건비 차액을 각 지자체에서 지원하는 방식으로 지역별 공공형어린이집을 운영하는 방안도 고려되어야 함(김혜금, 2014). 이는 공공형어린이집의 운영 지원 조건보다 보육현장의 현실을 반영하는 것이며 서울형어린이집보다는 지자체가 부담해야 하는 재정 부담이 적은 반면 학부모의 보육비 부담을 덜고 민간어린이집의 공공성을 강화하는데 효과적일 것으로 생각함.
 - 영유아보육법상 보육서비스를 제공하는 어린이집 중 국공립어린이집과 민간어린이집 설립주체, 운영책임 등 여러 가지 측면에서 다른 점이 존재함으로 국가 및 지자체로부터 받는 지원의 내용도 같을 수는 없음. 그러나, 설립주체별 지원이 다르다고 할지라도 그 차이가 각 어린이집을 이용하는 부모와 영유아에게 그 부담이 전가되어서는 안됨. 우리나라 영유아가 어느 어린이집에 입소하여 서비스를 받더라도 질적으로도 일정 수준 이상의 기본적인 서비스를 받을 수 있어야 할 것임. 이러한 측면에서 영아담당 보육교사와 누리담당 보육교사 간 수당에 있어서의 형평성을 고려하여야 하며 인건비 지원어린이집과 미지원어린이집 보육교사의 급여수준 간 격차를 시정하여야 함. 나아가 동일한 학력과 경력을 지닌 유치원 교사와 보육교사 간 임금격차 문제를 개선하여야 할 것임.

참고문헌

김철수(2006). **헌법학개론**. 서울: 박영사.

김혜금(2014). 경기도 보육정책의 개선방안 : 국공립어린이집, 공공형어린이집, 농어촌지역(읍·면)에 거주하는 영유아를 대상으로 하는 이동식 장난감 놀이버스 운영을 중심으로. 제 2회 경기도 인구정책 포럼, 15-27.

오건호 외(2013). **내가 만드는 복지국가 : 삶의 속내부터 복지정책까지**. 서울: 피어나.

오석홍(2011). **행정학**. 서울 : 박영사.

조순, 정운찬, 전성인, 김영식(2009). **경제학원론**. 서울 : 을곡출판사.

국립국어원 표준국어대사전 홈페이지(<http://stdweb2.korean.go.kr/main.jsp>)

“보육의 공공성과 공공형 어린이집” 토론문

1. 공공성에 대한 연구는 어려운 주제임. 공공성의 개념이나 구성 요소들에 대한 관점은 학문 분야나 학자에 따라 매우 다양하며 따라서 이를 정의하기도 어려운 주제임. 그럼에도 불구하고 여러 주장을 종합하여 독자적인 공공성에 대한 관점을 정립한 것은 유의미한 성과임. 전반적으로 이러한 관점에 동의하면서 몇가지 제언을 하고자 함.
2. 보육서비스의 구성 요소를 3대 영역 9개 요소로 제시하였는데 3대 영역의 영역간이 관계에 대해 추가 설명을 하는 것이 필요할 듯 함(원 보고서에는 있나요?). 가치, 거버넌스, 정부 관련성은 각자가 독자적인 영역으로 개별 정책이나 대안에 대해 각 영역별로 평가할 수도 있겠지만 어떻게 보면 3대 영역은 다른 차원으로 해석도리 여지도 있는 것으로 보임.
3. 예컨대 가치 영역의 요소들은 거버넌스나 정부 관련성의 각 요소에 영향을 주는 (또는 밀받침하는) 요인으로도 작동할 수 있을 것으로 보임. 다시 말해 공적 전달 체계가 권리성을 높일 수 있는, 또는 권리성이 내재된 방안이라는 해석도 가능할 것 같다.
4. 기왕에 공공성의 요소를 제시했다면 기존의 정책들에 대해서도 이 요소별로 평가해 보는 것도 의미있을 듯. 주로 전달체계를 중심으로 공공성을 평가하고 있는데 현재 보육서비스 전반에 대해서도 적용하면 어떤 주장을 할 수 있나요? 시간을 포함한 여러 제약은 있겠지만.

IV. 종합 및 제언

1. 보육정책 진단 및 향후 과제

□ 보육정책에 대한 제언 및 발전 과제

◦ 보육정책의 목표

- ‘아동발달’ 과 ‘부모의 취업’ 지원을 보다 강화해야 함.
- 역설적인 이 둘 간의 관계를 인식하고 정책 대상과 목표의 재정립 필요. 즉, 보육서비스를 누구에게, 어떤 필요에 의해, 어떤 정책목표를 가지고 제공할 것이라는 논의 필요
- 출산율: 향후 ‘보육정책’ 에서 출산율 제외 vs. 출산율을 여전히 포함시켜야 함.
- 부모 역량 강화를 위한 공적 지원 등 보육의 주변에 지원 및 정비가 필요한 부분을 돌아볼 필요가 있음.

◦ 부모 지원

- 부모가 제3자의 도움없이 보육시설을 이용하며 일가정 양립이 가능하도록 부모의 노동시장에 조응한 서비스 운영 시간 준수
- 보육비 지원 방식의 다양화: 필수시간 지원과 선택시간 지원으로 구분하여 지원

◦ 무상보육 관련

- 현재의 무상보육으로는 학부모와 현장을 만족시킬 수 없으므로 교원의 질 향상을 위한 처우개선비 마련과 보육환경 개선을 위한 시설재정비 예산 투입이 요구됨.

◦ 유보통합

- 교원양성과정 통합체제 정비 과정에 보다 현실적인 접근 필요
- 유치원과 어린이집의 어느 한 쪽에 불안감을 조성시키지 않는 균형감 있는 통합 필요

◦ 어린이집 운영: 어린이집 유형의 국공립 및 공공형으로의 단일화 필요

◦ 서비스 질

- 특별활동: 보육이 공공서비스로 가기 위해서는 특별활동에 대한 과감한 진단이 필요함. 즉, 공공서비스 영역에 사적영역이 함께 공존하면서 아동의 발달을 저해하고 있으므로 서비스의 질을 컨드를 할 필요가 있음.
- 평가인증: ‘평가가 꼭 필요한 부분’ 에 대한 평가가 요구됨.
- 인력 관리: 서비스의 질은 서비스 인력의 질에 영향을 받으므로 인력 배치에 대해서도 관심을 가져야 함.
- 누리과정 이후 시간에 대해서는 방치되고 있다고 느껴짐.

◦ 평가인증: 1회성 평가가 아닌 컨설팅과 지원 개념의 장학시스템 전환 필요

◦ 육아종합지원센터: 육아지원 기능으로서의 센터 역할의 재정립 필요

◦ 정책 평가 및 연계

- 보육정책에서 육아정책으로 종합 진단하며 타 부처 정책과의 연계 조정 필요

□ **보육정책 포럼 안건 제언**

◦ **안건 제언 1**

- 미래지향적이고 다양한 시각을 가진 접근 필요
- ‘제2차 중장기보육 기본계획’에서 사회적인 논란이 되는 것을 선별하여 논의

일시	주제	관련 이슈
1차 (14.9.26)	보육 정책의 현황과 문제점	- 보육 정책의 방향성 재검토 - 보육 정책의 우선 순위 설정
2차	(비용) 부모의 보육·양육 부담 경감	- 현실적인 보육 비용 산정 방안 - 종일제/시간제 비용 구분 - 보육료 소득수준별 차등 지원
3차	(대상) 수요자 맞춤형 보육 지원	- 취업모/비취업모 지원 구분 - 양육 수당 지원액 인상 이슈
4차	(공급) 공공성 확대와 품질 관리 강화	- 공급자 지원 vs 수요자 지원 - 민간 시설 재정 지원 문제
5차	(서비스) 양질의 안심 보육 여건 조성	- 보육 교사 인건비 현실화 - 보육 근로 환경 개선
6차	(전달체계) 유아교육과 보육의 통합	- 유보통합을 위한 현실적 문제 - 각 국가의 통합 사례 분석

◦ **안건 제언 2**

- 보육료 지원 대상 및 지원방식 개편
- 보육료 지원액 조정
- 공공형 어린이집 확대의 적절성
- 영아의 가정 보육의 적절성

2. 영아보육의 방향과 개선 과제

□ **영아보육 정책 설계 시 고려사항**

- 종일제 보육은 영아의 발달에 좋지 않을 가능성이 높음.
- (획일적인 보육이 아닌) 영아의 개별적 요구를 충분히 반영한 보육이어야 함.

□ **영아보육 발전 방향**

- 영아보육 정책의 서비스 다양성, 정책대상의 포괄성, 지원의 우선순위와 형평성 제고
- 영아무상보육의 목표와 방향 재정립
- 투자 비용 대비 정책 효과 분석 강화
- 부모지원 강조: 정책적으로 연령별 양육지침서 개발 및 홍보 필요
- 표준화 된 보육 방식은 영아의 비인지 발달에 부적절하므로, 영아의 필요에 맞춘 보육이 가능하도록 지원
- 영아보육 발전방안 마련시 영아의 권리보장 최우선 고려

- 만 18개월 이하의 영아는 기관보육을 지양해야 함.
- 가정에서 부모가 돌볼 수 있도록 돕는 제도의 활성화 필요
- 주 양육자로서의 부모와 가정환경이 아동발달에 중요한 영향을 미치므로 부모 교육 등 홍보 강화 필요
- 어린이집 시간제 이용과 엄마 참여 활동을 강화할 필요가 있음.

□ 영아보육 질적 수준 제고 방안

- 영아 보육교사의 최소 자격 기준(학력)과 재교육과정 마련, 연령별 교사대 아동의 비율 감소, 보육실습기간 연장, 영아 보조 인력 추가 배치 필요
- 방안1: 영아반의 교사대 아동비율 감소, 면적 기준 개선
 - 사례) 경기도의 ‘0세아 전용 어린이집 사업’
- 방안2: 영아보육에 대한 안전·위생 관리지침의 강화
 - 사례) 서울시의 ‘간호사 파견 제도’

□ 다각화된 영아보육 서비스 제공의 필요성

- 영아는 영아 자신의 집에서 안정적인 보육서비스를 제공받는 것이 적합함.
 - 사례) 여성가족부의 ‘아이돌보미 제도’, 경기도의 ‘가정보육교사 제도’
- 맞벌이 가정의 근무형태를 고려한 서비스 개발이 필요함.
 - 사례) 아이어린이집의 ‘교대근무자 맞벌이 대상 24시간 운영 사업’

□ 영아 기관보육 지원방식 개선 방안

- 기관보육의 적절 시기: 2~3세부터 적절함.
- 선행연구에 따르면, 어릴 때부터 기관보육을 한 경우 외현적 문제 발생 가능성이 높아짐.
- 기관보육의 긍정적, 부정적 결과는 소득계층에 따라 차이가 있으므로, 소득에 따라 차등지원 필요
 - 저소득층의 경우 모의 보육보다 기관 보육이 보다 깨끗하고 안전한 보육환경을 제공하여, 아이의 성장 발달에 긍정적 영향을 미칠 수 있음.
- 외국의 보육 정책 비교 연구 결과에 따르면, 3~5세는 ‘기관보육을 해야 한다’ 는 의견이 공통적이거나, 0~2세는 국가마다 의견 차이가 있음.
- 한국은 여성 취업률이 낮음에도 ‘영아의 기관보육이 적합하다’ 는 의견이 다수임. 국민들의 인식은 국가정책에 의해 영향을 받으므로 정책을 통해 인식 전환 필요
- 보육기관을 통한 보육은 모의 양육부담을 경감시키는 방식으로 시간제 운영 활성화, 취업모 지원을 위주로 진행. 되도록 가정 보육을 지원하는 방향으로 개선이 필요.

□ 기타 제언

- 일원화된 지원체계 구축: '가족정책'은 여성가족부, '시설정책'은 복지부에서 담당하므로, 정책 집행단계에서 중복과 충돌이 종종 발생함. 일원화된 체계가 필요함.
- 부모 양육 매뉴얼 및 가정 보육 홍보 강화는 고려할만함.
- 영아에 대한 육아지원 설계를 어떻게 할 것인지 방법론에 대한 모색 필요
 - 효과성에 대한 객관적 근거를 위해 빅데이터 구축 계획을 가지고 있음.