보육정책 미래지향적 추진 방향과 과제

♪ 일시: 2008년 7월8일(화) 오후 2:00 ~ 4:00

❖ 장소: 국회의원회관 소회의실(1층)

◆ 주최: 국회의원 김금래·육아정책개발센터

PROGRAM

13:30~14:00 등 록

14:00~14:30 개 회 식

사 회 하윤희(예결위 전문위원)

인 사 말 국회의원 김금래

축사 및 내빈소개

14:30~14:50 사 회 표갑수 (한국영유아보육학회 회장)

주제발표

보육정책 : 미래지향적 추진 방향과 과제

유희정 (육아정책개발센터 기획조정연구실장)

14:50~15:40 지정토론

서창규(대구보육시설연합회 회장)

이인혜(서울 현대열린어린이집 원장)

김동례(전남보육정보센터 소장)

서영숙 (숙명여자대학교 가정아동복지학부 교수)

이태한 (보건복지가족부 보육정책관)

15:40~16:00 종합토론

16:00 폐회

목 차

보육정책 : 미래지향적 추진 방향과 과제
I. 들어가는 말1
Ⅱ. 보육정책 평가2
1. 보육정책의 주요 성과2
2. 보육정책이 남긴 문제점8
Ⅲ. 새 정부 보육정책의 목표와 과제13
1. 보육정책의 목표 : 아동중심 ····································
2. 보육정책 우선 추진 과제 ···································
가. 보육서비스의 일정 수준 보장 ···································
나. 보육예산의 확대 지원과 운용의 합리화17
다. 보육시설 유형의 재개념화22
IV. 맺는 말 ··································
서창규 (대구보육시설연합회 회장) 29
이인혜 (서울 현대열린어린이집 원장) 36
김동례 (전남보육정보센터 소장) 44
서영숙 (숙명여자대학교 가정아동복지학부 교수) 53
이태한 (보건복지가족부 보육정책관)

주제발표

보육정책: 미래지향적 추진 방향과 과제

유희정(육아정책개발센터 기획조정연구실장)

- Ⅰ. 들어가는 말
- Ⅱ. 보육정책 평가
 - 1. 보육정책의 주요성과
 - 2. 보육정책이 남긴 문제점
- Ⅲ. 새 정부 보육정책의 목표와 과제
 - 1. 보육정책의 목표 : 아동중심
 - 2. 보육정책 우선 추진 과제
 - 가. 보육서비스의 일정 수준 보장
 - 나. 보육예산 확대 지원과 운용의 합리화
 - 다. 보육시설 유형의 재개념화
- IV. 맺는 말

참고문헌

보육정책: 미래지향적 추진 방향과 과제

Ⅰ. 들어가는 말

미래지향적 보육정책이란 아동중심 보육정책으로 정의할 수 있다. 우리는 지난 몇 년간 보육정책이 왜 중요한 정책인가에 대하여 사회적 합의를 도출하고자 노력해 왔다. 혹자는 여성의 경제활동 참가를 증진시키기 위하여 보육정책이 중요하다고 하고, 혹자는 저출산 문제를 예방하기 위하여 보육정책이 중요하다고 한다. 그러나 보육정책이 중요한 이유는 영유아들이 잘 자라야 하기 때문이다. 만약 영유아들이 바람직하지 못한 양육환경으로 인하여 바르게 성장할 기회를 얻지 못한다면, 영유아들은 개개인이 지닌 잠재력을 최대로 계발할 수 없게 될 것이고, 국가는 미래성장동력 육성목표를 효과적으로 달성할 수 없게 될 것이다. 이는 선진국들이 앞다투어 영유아 보육 지원을 국가적 투자로 인식하고 있는 예에서 잘 알 수 있다.

영유아들이, 누구라도 어디에서든 잘 자랄 수 있는 양육환경이 구축된다면 이들의 인적자원 개발은 물론 가정의 양육문제가 자연스럽게 해결될 것이고, 건강한 사회를 구축하기 위한 여러 가지 사회문제들이 폭넓게 해결될 것이다. 그러나 보육정책의 실제 대상인 영유아들은 발달시기적으로 자신들이 잘 성장하기 위하여 무엇을 필요로 하는 지 자유롭게 제안하지 못하는 특징을 지닌다. 보육정책의 성패는 그러므로 성인들이 영유아들의 성장, 발달, 교육적 요구를 잘 살피고 이를 기초로 하여정책을 추진하는가에 달려있다.

지난 몇 년간이 보육정책의 근간을 확고히 하기 위하여 법과 제도를 정비하고 중장기 계획을 수립하는 등 정책 발전을 위한 체계를 구축하고자 노력한 시기였다면, 이제부터는 그간의 정책을 점검하고 정책과제 추진 과정에서 나타난 문제점들을 파악하여 보다 실효성 있는 정책을 추진함으로써 영유아들의 삶이 실제적으로 나아지는 효과를 얻을 수 있어야 할 것이다. 이러한 배경에서 본 원고는 지난 몇 년간 추진되었던 보육정책의 성과와 미흡하였던 점을 개괄적으로 짚어보고자 하였다. 또한 보육정책이 추진하여야 하는 미래지향적인 방향으로 아동중심 정책을 강조하였으며, 우선 추진 과제에서는 "영유아 중심 보육서비스의 제공", "보육예산의 확대와운용의 합리화", "민간보육시설의 공공서비스 제공의 가능성" 등에 중점을 두어 논의하고자 하였다.

Ⅱ. 보육정책 평가

지난 몇 년간 보육정책의 특징이 정책의 기틀을 확고히 하고자 관련제도를 정비하고 보육사업을 확대하였다면 이제는 이러한 사업수행에 대한 진단 내지는 평가가이루어져야 할 시점이라고 생각한다. 그간의 정책 추진이 가져온 성과와 변화, 특히예산 지원이 대폭 확대된 것에 대한 평가가 있어야 한다. 평가는 긍정적 성과와 보육정책 추진 결과 나타난 문제점으로 정리할 수 있다.

1. 보육정책의 주요성과

지금까지 추진되어온 보육정책의 성과는 법·제도의 정비, 보육시설 및 이용 영 유아 증가, 보육예산의 증가, 보육서비스 수준 향상을 위한 노력 등을 들 수 있다.

가. 법·제도의 정비

중장기보육계획: 새싹플랜(2006. 7)이 수립되고 이에 기초하여 보육정책이 추진되기 시작한 것과 영유아보육법의 전면 수정 작업을 성과로 들 수 있다.

제1차 중장기 보육계획: 새싹플랜은 보육에 대한 개념을 새롭게 구축하여 정부가 보육정책을 소극적으로 추진하던 것에서 벗어나 적극적으로 추진하기 시작한 특징을 지닌다. 그간 저소득층 영유아를 중심으로 정책을 수행하던 것에서 보육정책의 대상을 전체 영유아로 확대하여 우리 나라의 모든 영유아들이 보육정책의 대상이되는 사고의 전환을 이루었다. 영유아의 보호와 교육에 대하여 정부가 적극적으로 참여하게 되면서 준비된 새싹플랜은 보육서비스의 수준이나 다양성이 수요자의 욕구를 충족시키지 못하고 있다는 문제 인식에서 출발하였다. 또한 저출산 문제 해결과 경제의 새로운 성장 동력으로서의 여성 인력 활용을 위해 자녀 양육을 정부와지역사회가 함께 지원해야 한다는 인식을 바탕으로 마련되었다. 이와 같이 보육정책은 새싹플랜을 통하여 기존의 공급자 중심의 정책에서 수요자 중심의 정책으로 전환하게 되었다. 새싹플랜은 정책 비젼을 '함께 키우는 건강한 아동'으로 하고, '보육의 공공성 강화'와 '양질의 보육서비스 제공'을 정책목표로 제시하였다.

영유아보육법은 1991년 제정 이후 여러 차례 부분 개정이 있었으나 2004년 전문이 개정되었다. 이로써 보육서비스의 다양화, 질적 수준 향상, 보육에 대한 공적 책임 강화를 통해 보육사업이 더욱 발전할 수 있는 계기가 마련되었다. 주요 개정 내용은 보편적 보육 개념의 도입, 정부의 예산지원 확대, 인가제 환원 등 관리·감독의 강화 등으로 보육의 공공성을 강화하고 있다.

나. 보육시설 및 이용 영유아 증가

영유아에 대한 보호와 교육을 기존에는 저소득층 영유아를 대상으로 지원, 관리하던 것에서 대상을 보편화 하여 모든 일반 영유아가 보육의 대상이 됨으로서 정부 및 사회가 바람직한 영유아 양육 보장에 참여하게 된 성과가 있다. 보육시설 취원아의 보육율 증가를 살펴보면 2002년도 21.5%에서 2003년도 23.9%, 2005년도 29.8%, 2007년도 38.2%로 높아지고 있음을 알 수 있다.

〈표 1〉 연도별 보육시설 이용 영유아 현황

단위: 명, %

<u>연도</u>	총 영유아수	보육영유아 수	보육율
2002	3,720,013	800,991	21.5
2003	3,598,194	858,345	23.9
2004	3,497,255	891,028	25.5
2005	3,158,538	941,388	29.8
2006	3,011,800	1,040,361	32.9
2007	2,880,788	1,099,933	38.2

자료: 보건복지가족부(2008). 보육통계.

보육영유아는 2007년 12월 현재 총 1,099,933명으로 국공립보육시설 119,141명 (10.8%), 민간법인 118,211명(10.7%), 민간개인 612,484(55.7%), 가정보육 177,623명 (16.1%), 직장보육 15,124명(1.4%)이다.

<표 2> 보육영유아 현황(2007. 12)

단위: 명, (%)

구분	계	국공립	법인	소계	민간 법인 외	민간개인	부모협동	가정보육	직장
영유아 수	1,099,933 (100.0)			668,390	55,906	612,484	1,444	177,623	15,124

자료: 보건복지가족부(2008). 보육통계.

2007년 12월 현재 총 보육시설 수는 30,856개소로 이중 국공립보육시설은 5.7% (1,748개소)이며 법인보육시설은 4.7%(1,460개소)이다. 민간개인보육시설은42.4%(13,081 개소)이다. 가정보육시설의 증가가 가장 높았으며 2007년도 42.7%(13,184개소)로 2000년 이후 매년 비율이 높아지고 있다.

<표 3> 설립유형별 보육시설 현황

단위: 개소, (%)

연도	 계 국공립		법인	민간 메이			부모협동	가정보육	직장
선도	계	千万百	법인	소계	법인 외	민간개인	十二百古	77824	식성
2002	22,147	1,330	1,633	12,679	575	10,471	미분류	7,939	199
2002	(100.0)	(6.0)	(7.0)	(57.0)	(3.0)	(47.0)	円七斤	(36.0)	(1.0)
2003	24,142	1,329	1,632	13,644	787	11,225	미분류	8,933	236
2003	(100.0)	(5.5)	(6.8)	(56.5)	(3.3)	(46.5)	川正丁	(37.0)	(1.0)
2004	26,903	1,349	1,537	14,728	966	12,225	미분류	10,583	243
2004	(100.0)	(5.0)	(5.7)	(54.7)	(3.6)	(45.4)	円七斤	(39.4)	(0.9)
2005	28,367	1,473	1,495	13,748	979	12,769	42	11,346	263
2005	(100.0)	(5.2)	(5.3)	(48.5)	(3.5)	(45.0)	(0.1)	(40.0)	(0.9)
2006	29,233	1,643	1,475	13,930	1,066	12,864	59	11,828	298
2006	(100.0)	(5.6)	(5.0)	(47.6)	(3.6)	(44.0)	(0.2)	(40.5)	(1.0)
2007	30,856	1,748	1,460	14,083	1,002	13,081	61	13,184	320
2007	(100.0)	(5.7)	(4.7)	(45.6)	(3.2)	(42.4)	(0.2)	(42.7)	(1.0)

자료: 보건복지가족부(2008). 보육통계.

이상에서 보육영유아가 증가하였고 보육시설이 지난 5년간 8,709개소, 연평균 1,700여개소씩 증가하였음을 알 수 있다. 그러나 보육시설의 증가가 주로 민간에 의지하고 있다는 것은 우리나라의 보육정책이 공보육을 지향하면서도 민간보육시설에 의존하여 정책을 수행해 나간다는 것으로 이로써 질적 수준이 담보된 보육서비스제공 및 관리에서 어려움을 겪고 있다고 하겠다.

다. 보육예산의 확대

정부의 적극적 보육정책 참여는 보육예산의 증가로 실현되었다. 중앙정부의 예산을 살펴보면 2002년도 2,147억원이었던 예산은 2003년도에는 3,120억원으로 전년대비 45.3% 증가하였고, 2004년도에는 4,050억원으로 전년대비 29.8%, 2005년도에는 6,004 억원으로 전년대비 48.2%, 2006년도에는 7,913억원으로 전년대비 31.4%, 2007년도 예 산은 1조 383억원으로 전년대비 31.2% 증액되었다. 이와 같이 다른 국정과제와 비교 시 유래없이 증가한 보육예산의 효과에 대해서는 장, 단기적 평가가 요구된다.

〈표 4〉 연도별 보육예산

단위: 억원

구 분	국 비	지방비	계
2003	3,120	5,141	8,261
2004	4,050	6,569	10,619
2005	6,004	10,046	16,050
2006	7,913	15,782	23,695
2007	10,383	12,483	22,866

자료: 기획예산처(2007). 내부자료.

보건복지가족부(2008). 보육사업안내.

보육예산의 증가와 함께 보육료를 지원받는 지원아의 비율 역시 증가하였다. 2002년도에는 총 취원아의 21.0%가 보육료를 지원받았으나 2003년도에는 24.5%, 2004년도 30.1%, 2005년도 54.2%, 2006년도 65.4%, 2007년도에는 보육영유아의 78.1%가 정부로부터 보육료를 지원받고 있다.

〈표 5〉 연도별 보육지원아 비율

단위: 명, %

	현원	보육 지원아 수	보육료 지원율
2002	800,991	167,831	21.0
2003	858,345	210,613	24.5
2004	930,252	279,882	30.1
2005	989,390	536,049	54.2
2006	1,040,361	680,736	65.4
2007	1,099,933	859,353	78.1

자료: 보건복지가족부(2008). 보육통계.

라. 보육 서비스 수준 향상

이전까지만 하여도 낮 동안 영유아들을 보호해 주기만 하면 만족하였던 수요자들이 변화하기 시작하였다. 사회적으로 보육에 대한 이해가 일반화되면서 0 - 5세 자

녀를 둔 일반 학부모들이 보육시설을 폭넓게 이용하게 되었고, 이들은 보육서비스의 수준을 점검하고 일정수준이 보장되는 서비스 제공을 요구하기 시작하였다. 보육시설 확충 3개년 계획(1995 - 1997) 동안이 보육시설을 확충하는데 주력하였던 시기였다고 한다면 2000년도를 전후하여서부터는 보육서비스의 수준이 만족스럽지 못하다는 지적과 함께 서비스의 수준을 향상시킬 수 있는 방안들을 모색하기 시작하였다. 보육시설 평가인증제도 도입, 보육교사 자격관리 제도 도입, 표준보육과정 공표, 재무회계 관리시스템 구축 및 시행, 보육정보화 시스템 구축 등으로 현장의 서비스 수준을 관리할 수 있는 시스템을 구축하고 효율적인 현장 관리를 할 수 있도록 시작한 성과를 이루었다.

○ 표준보육과정 개발, 보급

보육시설들이 뚜렷한 보육과정 없이 운영되고 있음이 지적됨에 따라 표준보육과정 제정에 대한 요구가 있었으며, 정부는 2004년 1월 개정된 영유아보육법에 따라 '표준보육과정'을 개발하였다(2005.11). 표준보육과정은 보육서비스의 수준을 향상시키고 아동의건전한 성장과 발달 지원을 목적으로 보육과정의 목적, 목표, 내용, 운영 등에 관한 기본적인 사항을 정하고, 보육과정의 영역 및 연령별 보육내용을 구체화하고 있다.

○ 보육시설 평가인증제도 도입, 실시

보육시설 평가인증제도는 2000년도를 전후하여 보육서비스 수준의 문제가 부각되면서 서비스관리 시스템 구축 방안의 하나로 도입 논의가 시작되어 2005년도 시범운영을 거쳐 2006년도부터 본격 시행되고 있다.

2005년도 처음 평가인증을 시행한 이후 2008년 6월 현재 보육시설들이 평가인증에 참여한 현황을 살펴보면 총 17,086개소로 전국 보육시설(30,856개소)의 55.4%이다. 유형별로는 민간보육시설이 40.4%, 가정보육시설 36.6%, 법인보육시설 11.4%, 국공립보육시설 10.2%, 직장보육시설 1.2%, 부모협동보육시설 0.2%이다. 참여시설 중 인증에 통과한 시설은 2008. 4월말 현재 총 6,042개소이며, 이는 2007년 3기 참여시설까지의 인증에 통과한 시설로 전국 보육시설(30,856개소)의 19.6%에 해당된다.

<표 6> 평가인증 참여신청 현황(2005 ~ 2008. 3기)

단위: 개소. %

 지역	국공립	법인	직장	가정	부모 협동	민간	참여시설 합계	참여시 설비율	전체시설 총계	전체시설 대비율
참여시설 합계	1,742	1,947	198	6,262	37	6,900	17,086	100.0		
참여시설 비율	10.2	11.4	1.2	36.6	0.2	40.4		100.0		
전체시설 총계	1,748	1,460	320	3,184	61	4,083			30,856	
전체시설 대비율	99.7	133.4	61.9	47.5	60.7	49.0				55.4

* 전체시설은 2007년 12월말 전국 보육시설수(30,856개소)를 기준으로 함. 자료: 보육시설평가인증사무국(200. 6). 내부자료.

○ 보육교사 자격관리제도 도입

그간 자격인정으로 운영되던 보육교사 자격관리가 영유아보육법(2005.1.30) 전면 개정에 따라 보육교사 자격증제도 도입으로 관리의 형태가 바뀌면서 자격검정 및 자격증 발급체계를 구축하게 되었다. 보육시설장 및 보육교사에 대한 자격관리 체계 구축은 데이터베이스 구축 등 교사 관리의 효율화를 통하여 보육시설장과 보육교사의 자질을 향상시키고 전문성을 제고한다.

보육교사자격관리사무국이 설치된 2005년에는 보육교사 자격증 발급건수가 60,353 건에 달하며, 2006년도에는 99,281건, 2007년도에는 110,584건을 발급하여 2008년도 6 월 현재 총 발급 건수는 342,707건이다.

2006년 12월 30일부터는 시설장 자격증 발급교부 업무가 개시되어 시설장들도 보육 교사와 같이 자격이 관리되기 시작하였다. 시설장 자격증은 2007년도 49,636건이 발급되었고 2008년 6월 현재 총 70,418건이 발급되었다.

〈표 7〉 보육교사 자격증 발급 현황

단위: 건

구 분	1급	2급	3급	계
2005	44,302	15,742	309	60,353
2006	76,809	11,562	10,910	99,281
2007	64,607	35,222	10,755	110,584
2008	30,443	32,612	9,434	72,489
총 계	216,161	95,138	31,408	342,707

자료: 보육자격관리사무국(200. 6). 내부자료. 기준일자: 2005.4.25 ~ 2008.6.4.

〈표 8〉 보육시설 시설장 자격증 발급 현황

단위: 건

구분	일반	40인 미만	가정	영아전담	장애아전담	계
2007	32,916	15,350	0	17	1,353	49,636
2008	12,375	8,036	1	2	368	20,782
총 계	45,291	23,386	1	19	1,721	70,418

자료: 보육자격관리사무국(200. 6). 내부자료. 기준일자: 2006.12.30 ~ 2008.6.4.

이러한 정책들은 특히 민간개인보육시설들에게 변화를 가져왔다. 그간 정부가 국 공립보육시설만을 대상으로 정책을 수행하던 것에서 민간개인시설들을 정책의 대상 으로 하자 현장이 활성화되기 시작하였다. 그 결과 보육시설의 공급이 확대되었고 보육영유아가 증가되었다. 특히 보육시설들은 그간 자생적 운영의 수준에서 보육프 로그램을 관리하고, 보육교사 역시 시설단위로 관리를 하고 있었으나 정부의 체계적 관리를 받게 되면서 시설 운영이 전문성을 갖추게 된 성과를 이루었다.

2. 보육정책이 남긴 문제점

지난 정부의 보육정책이 남긴 문제점은 정책 수행의 결과 영유아들의 삶이 보다 나아졌는가. 그리하여 수요자 만족도가 높아졌는가 하는 평가와 특히 중앙 및 지방 정부의 보육예산이 2조 2천억원을 넘어서고 있는데 이렇게 투자된 보육예산이 과연 보육현장에서 적절하게 사용되어 효과를 거두고 있는가 하는 점에 대한 평가이다.

가. 보육정책이 발전하고 있지만 이에 비례하여 영유아들의 삶의 질이 개선되고 있다고 평가되지 못하고 있다.

보육정책의 최종 목표는 영유아들에 대한 보호와 교육 서비스의 수준 향상 즉, 영유아들의 삶의 질 향상이다. 보육정책이 활기를 띄고 보육예산이 대폭 증가하였 다면 보육시설에서 하루를 보내며 성장하는 영유아들의 삶의 질 역시 그만큼 향상 되어야 한다. 그러나 평가는 그렇지 못하다. 이는 보육시설에서 제공되는 서비스의 수준 향상과 비례한다고 할 수 있는데, 그간의 보육정책은 보육현장의 기틀을 정비 하는데 주력하였으며, 아직까지 보육현장의 서비스 수준을 점검하는 데는 미흡하였 다고 하겠다.

영유아들은 연령에 따른 발달 특징에 따라 성인들의 보호와 지도를 필요로 한다.

즉, 성인들의 요구가 아니라 영유아들의 수준에 맞는 보호와 지도가 필요하지만 현실은 그렇지 못하다. 발달적으로 형식 교육을 받는 것이 아직 적절하지 않은 시기임에도 불구하고 성인들의 요구에 따라 어린 시기부터 수, 언어, 외국어 등 학습에 치중한 인지교육을 받게되는 경우 불균형적 발달 등의 부작용이 나타날 수 있다. 그럼에도 불구하고 보육현장에서 특기교육을 받는 영유아들의 연령이 0세아로까지 점차낮아지고 수강하는 특기교육의 개수가 늘어나고 있다. 신의진 교수 등은 영유아들에게서 스트레스로 인한 질병 발생율이 높아지고 있음을 우려하고 있다(신의진, 2004). 현재 우리나라 보육정책에서 가장 미흡한 부분은 영유아들의 발달에 적합한 요구 그리고 이에 따른 보육내용을 제공, 점검하고 관리하는 과제라 하겠다. 영유아 정책 선진국들에서는 이미 오래전부터 '발달에 적합한 실제'에 대한 논의와 실천이 실행되고 있으며 이를 '아동중심'이라는 개념으로도 적용하고 있다. 영유아 중심의 환경이 제공되고 있는가. 영유아들의 균형적인 발달에 적합한 보육서비스가 제공되고 있는가등의 질문이고 중요한 질문이다.

나. 보육서비스를 이용하는 부모들의 요구가 잘 반영되지 못하고 있다.

보육을 필요로 하는 경우에 대한 해석이 각기 다르다. 하나는 취업모가족, 한부모가족 등 부모가 낮동안 자녀를 양육하기 어려운 경우, 즉, 누군가의 도움이 반드시필요한 경우에 한하여 국가가 보육서비스를 지원해 주어야 한다는 것이다. 이와 다른 관점으로는 보육의 대상을 현재와 같이 부모의 취업 여부등은 특별히 고려하지않는 경우이다. 그러나 효율적 서비스를 제공하기 위해서는 수요자인 부모들의 환경이 분석되고 고려되어야 할 것이다.

보육수요의 대상을 누구로 보는가에 따라 정책의 내용들은 달라질 수밖에 없다. 취업모가족 등 부모가 낮동안 자녀를 양육하기 어려워 보육시설을 이용하는 경우, 부모의 취업형태 등이 고려되어야 이들에게 실제적인 지원을 제공할 수 있다. 일반 적인 정규근로자, 자영업 종사 등 저녁근무가 많은 직종, 음숙박업 종사 등 휴일근 무를 하여야 하는 직종에 종사하는 부모를 둔 경우 영유아들의 기본 생존권이 보장 될 수 있는 서비스 제공과 융통성 있는 운영시간이 중요 변수이다.

다만 전업모의 자녀양육을 지원하는 경우라면 영유아들을 굳이 하루 종일 보육시설에 있게 할 필요는 없다. 일본의 경우 '보육결여', 원칙적으로 부모가 자녀를 돌볼수 없는 경우에 한하여 보육시설을 이용할 수 있도록 하고 있다. 유럽의 여러 국가들에서는 시간을 고려하여 오전중 반나절은 취업모의 자녀, 전업모의 자녀 누구나보육서비스를 이용할 수 있으나 오후 보육이 이루어지는 종일제 보육은 부모가 맞

벌이 등 자녀를 돌볼 여건이 되지 않는 경우에 한한다. 우리 나라의 경우 어머니의 취업 여부를 확인하기 어려운 점이 있지만 보육시설 취원아중 취업모의 자녀는 46.6% 정도인 것으로 나타나 있다(이미화 등, 2005).

가구의 소득에 따른 차등지원에 대해서는 현재의 개념에 동의하며, 다만 전업모의 자녀라 하더라도 저소득층 가구에 한해서는 종일제보육을 지원하여야 할 것이다. 실제로 현재 전업주부 가구라 하더라도 보육시설을 이용할 수 있고 국가가 이를 지원하고 있어 일부이기는 하나 보육시설과 부모 사이에서 도덕적 해이현상이나타나기도 하고 있다.

다. 보육시설의 안정적 운영 여건이 여전히 미흡하다.

시설 운영 주체에 따라 보육시설들이 다르게 운영되고 있다는 점이 분석적으로 검토되어야 한다. 보육시설은 크게는 국가가 시설을 운영하는 국공립보육시설과 개인이 시설을 소유하는 민간보육시설로 구분되며, 민간보육시설은 다시 법인보육시설과 민간개인보육시설로 구분된다. 현재 30,856개 보육시설중 국공립보육시설은 1,748개소로 5.7%를 점유하고 있고, 민간보육시설은 법인보육시설과 개인보육시설을 합하여 29,108개소로 94.3%를 점유하고 있다.

<표 9> 국공립·민간 보육시설 현황

단위: 개소(%)

계	국공립보육시설	민간보육시설
30,856	1,748(5.7)	29,108(94.3)

자료: 보건복지가족부(2008). 보육통계.

이중 정부가 인건비를 지원하는 보육시설은 국공립보육시설과 민간보육시설중 법 인보육시설, 법인외보육시설, 민간영아전담시설, 민간장애아전담시설로 총 4,898개소 (15.9%)이다.

<표 10> 인건비 지원 보육시설 현황

단위: 개소(%)

계	국공립	법인	법인외	민간영 아전담	민간 장애아 전담	직장	소계	인건비 미지원시설
30,856	1,748	1,460	1,002	337	31	320	4,898 (15.9)	25,958 (84.1)

자료: 보건복지가족부(2008). 보육통계.

보육시설이란 초기 설치 시 일정금액의 투자(토지매입+건축비)가 요구되며 이 투자액을 정부가 부담하느냐, 민간이 부담하느냐에 따라 시설운영에서 차이가 날 수밖에 없다. 국공립보육시설은 시설설치에 필요한 재정투자는 물론 정부로부터 교사인건비를 지원받아 안정적으로 운영되고 있다. 그러나 민간보육시설은 시설설치 비용을 개인이 부담하지만 정부로부터는 인건비 지원이 없어 국공립보육시설에 비하여 자부담은 크고 지원이 낮기 때문에 운영수준이 상대적으로 어려울 수밖에 없는 구조이다. 특히 민간보육시설의 경우 임대율이 높아 이들이 시설 운영만을 고려하여 책정된 보육료에서 임대료를 지불할 경우 비용 대비 서비스의 수준은 구조적으로 낮아질 수밖에 없다1). 재정운영이 열악한 경우 낮은 임금의 교사를 채용할 수밖에 없어 서비스 수준 하락이 악순환 되고 있다.

따라서 보육사업의 공적 책임을 감안할 때 시설의 안정적 운영을 위해서는 국공립보육시설을 일정비율 확보하여 시설의 장소이동을 최소화 하고 지역별 거점 보육을 국공립보육시설이 담당하도록 하여야 할 것이다. 일부 전문가들은 이익 추구가기본이 되는 민간보육시설이 보육지원의 공적 기능을 수행하는 데에는 한계가 있으므로 국공립보육시설의 확충이 가장 우선되는 정책이어야 한다고 주장하고 있다.현재 보육전문가들은 국공립보육시설 5.7%의 비율을 최소 10%까지 확대할 것을 주장하고 있다(여성단체연합, 김종해, 2005; 노총, 2006, 유희정, 2007에서 재인용).

라. 보육예산 지원이 확대되었으나 운영의 투명성 관리가 미흡하다.

보육예산이 늘어났고 모든 영유아들이 동일한 지원, 동일한 수준의 서비스를 제공 받을 수 있어야 한다는 가정아래 민간보육시설 이용 영유아들에게도 국공립보육시 설 이용 영유아들과 동일하게 지원하고자 노력하고 있지만 효과를 검증하는 과정이 미흡하였다고 하겠다. 다만 일부 민간보육시설들의 경우 보육의 공공성 확보 논의 과정에서 그간 불법적으로 운영하여 오던 정원 초과 등의 운영들이 행정관리되면서 정비되는 기간이 소요되었다. 이 경우 단기적으로는 정부지원의 효과가 아직 나타 나지 않았다고 지적될 수 있다. 그러나 영유아보육법의 테두리를 벗어나 운영되던 일부 보육시설들이 법의 테두리 안으로 들어오게 된 것 역시 보육서비스의 수준을 정상화하는 첫걸음이었다고 하겠다.

다른 한편 정부의 예산지원이 대폭 확대되면서 역기능의 하나로 그간 재무관리가 정상화되어 있지 않았던 시설들에서 재무회계 관리에 대한 거부 그리고 도덕적 해 이 현상이 부작용으로 나타나기도 하였다.

¹⁾ 보육시설의 자가율은 민간개인 39.9%, 가정 55.3%임(이미화 등, 2005). 전수대비 자가율은 52.1%로 2007년 총 30.856개소의 보육시설을 대비하면 자가 보육시설은 1만 6천여개소 수준임.

보육사업이 비영리사업이고 영유아들에게 보육서비스를 제공하는 일에 정부가 적극적으로 지원을 한다면 보육서비스의 수준을 향상시키고자 투자되는 보육예산 지원의목표가 성공적으로 달성되고 있는지 관리되어야 할 것이다. 아직까지도 일부 민간보육시설들은 정부의 관리감독에 반발하고 있지만 정부의 투자가 계속 확대되고 있는 이상 관리감독은 철저하게 수행되어야 할 것이다.

마. 보육교사의 전문성 향상을 위한 지원이 미흡하다.

보육정책을 계획하여 시행하고 보육예산을 증액하여 투자를 확대하는 일은 보육서비스의 수준을 높이기 위한 노력일 것이다. 보육시설들이 영유아들에게 바람직한서비스를 제공하고 있는지 살펴보면 관리를 시작하기는 하였으나 아직 획기적인 효과를 내고 있다고는 볼 수 없다. 보육시설들의 서비스 수준 관리와 관련해서는 시설의 투명한 재무회계 운영, 보육내용의 점검, 보육교사의 전문성 향상을 위한 노력을 들 수 있다. 현재 재무회계는 보육정보화가 도입된 이후 제도가 정착되고 있는 단계이고, 평가인증 역시 보육시설들의 참여가 이미 55%를 넘어서서 자리를 잡아가고 있으므로 보육교사와 관련된 문제점을 짚어보았다.

2007년 12월 현재 보육시설종사자는 시설장 30,856명, 보육교사 122,262명을 포함하여 총 169,585명이 종사하고 있다. 보육 관련 많은 선행연구들은 서비스 수준에가장 영향력이 있어 정책 효과에 직결되는 요인으로 교사 요인을 제시하고 있다. 또한 교사관리에서 가장 문제가 되는 부분은 낮은 보수의 문제이다. 이들은 교사직분을 가지고 있지만, 초·중·고등학교 교사와 비교 시 급여가 매우 낮다. 또한 종사하고 있는 시설의 유형이 국공립 혹은 민간보육시설인지 여부에 따라 급여의 차이가 크다. 선행연구에 의할 때 국공립보육교사 급여가 월평균 152만 5천원인데 비하여 민간보육교사월평균 급여는 119만 9천원이다.

〈표 11〉 보육시설 유형 및 소재지별 보육교사 급여액

단위: 천원

구분	기본급	월급여총액	조사대상기준호봉
국공립	1,448.5	1,524.9	5.5
법인	1,417.4	1,459.9	4.8
민간개인	1,077.1	1,198.6	4.1
가정	867.9	979.4	2.3
계	1,284.4	1,365.3	4.6

자료: 유희정(2007). 보육시설 종사자 경력 및 호봉체계 개선 방안 연구. 여성가 족부 용역 과제.

보육교사들은 1일 평균 10.1시간 이상, 주 6일 근무하는 반면, 월평균 급여는 낮으므로 우수 인력의 유입을 어렵게 하고 있다(유희정, 2007). 보육교사 보수 개선은 보육서비스 수준 향상과 직결되므로 중점을 두고 해결해야 할 부분이다.

Ⅲ. 새 정부 보육정책의 목표와 과제

보육정책은 국가가 영유아들의 양육과 관련하여 무엇을 하여야 하나를 결정하는 것에 따라 목표와 과제가 달라질 것이다. 단순히 부모들에게 비용만을 지원하여 부모들의 재정부담을 덜어주고 그 나머지는 보육현장에서 보육시설과 부모들이 알아서 운영하도록 할 수 있다. 다른 한 관점은 정부가 영유아들의 올바른 성장과 발달을 지원하기 위한 정책을 수행하는 데 보육예산을 지원하는 것이다. 대부분의 국가들은 영유아들에 대한 바른 성장과 발달지원을 미래지향적인 보육정책의 목표로 설정하고 있다.

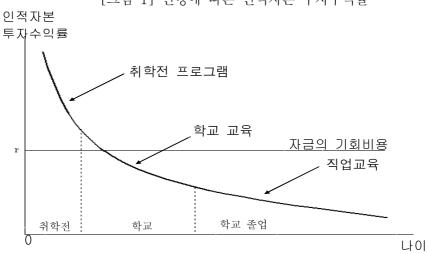
1. 보육정책의 목표 : 아동중심

보육정책의 목표를 세우는 일은 정책의 방향을 가늠하므로 중요하다. 이는 보육정책을 국가와 사회가 왜 중요시 하여야 하는가에 대한 대답이기도 하다. 보육정책은 영유아들이 잘 자랄 수 있도록 성인들이 최대한 지원하여야 하는 정책으로 반드시 영유아들의 요구, 영유아들의 관점에서 수행되어야 한다. 보육정책이 단지 부모들이일을 할 수 있도록 영유아들을 단순히 보호하기 위하여, 혹은 부모들의 재정 부담을 덜어주기 위한 단순한 비용 지원, 그리고 이를 위한 단순한 시설운영 만으로는 안된다. 보육정책이란 스스로의 요구를 분명히 말할 수 없는 영유아들이 바람직하게 성장, 발달하여 이 나라의 미래 인적자원이 될 수 있도록 하는 정책이다. 그래서 OECD를 중심으로 한 세계 여러 나라에서, 영유아기에 대한 정부지원을 국가의 중요한 투자라고 언급하고 있다. 심지어 시장경제를 강조하는 국가들에서조차 영유아들의 보호와 교육 정책을 점점 더 중요시하면서 지원과 관리를 강화하고 있다.

OECD는 영유아 보육과 교육이 공익에 기여하며 예를 들면 보편적인 아동의 건강, 미래 교육적 성취 효과, 시장 경제의 규모 및 시장의 활성화, 사회적 단결력 등에 기여함을 주장한다. 아동의 교육과 보육은 흔히 시장에서 말하는 물건을 사고파는 교환, 환불과 같은 반복적인 '과정'의 특징을 갖지 않기 때문에 소비자가 정확히 판단하기 어려우며, 흔히 시장실패 정책으로 지칭된다. 물건의 구매는 교환, 환불과 같이 다시 되돌릴 수 있지만 아동이 배움과 양육의 기회를 상실할 경우 그 영향을 다시 되돌리기는 어렵다. 따라서 아동에 대한 투자는 이윤을 남기는 것이 목적이 아니라 정부 차원의 적절한 조정과 중재를 통해 공익 사업의 성격을 가져야 한다.

따라서 OECD의 여러 국가들이 아동에 관련된 사업을 공익 사업으로 여기고 있으며, 이에 대한 강력한 정부의 규제가 이루어지고 있다. 다만 시장경제 국가들에게 아동 서비스는 독립된 시장(market)인데, 이러한 국가들 중에서도 아일랜드, 네덜란드, 영국 등은 4세 아동에게까지 매일 일정시간의 양육 및 교육을 국가가 무상으로 제공하고 있다. 심지어 미국에서도 46개 주는 어떤 형태로든지 영유아 교육을 4세까지 무상으로 제공하기 시작하였으며, 조지아, 오클라호마, 뉴욕의 3개주는 모든 영유아들에게 공공지원 서비스를 개방하였다(OECD, 2006).

영유아 보육서비스가 공공사업으로 추진되어야 함은 교육학자들 뿐만 아니라 최근에는 경제학자들에 의해서도 지지받고 있다. 노벨경제학상을 수여한 Cunha와 Heckman(2005)은 영유아 기간 동안 제공되는 여러 가지 기회들은 인간의 삶에 있어서 가장 큰 투자가치가 있다고 보았으며, 영유아 서비스는 인간의 삶을 구성하는 생애 전반에 걸친 가장 역동적인 과정이라고 하였다. 생애 한 단계에서의 배움은 그 다음 단계의 배움으로 이어진다. 따라서 인생의 초기단계인 영유아기에 투자하는 것은 다음 단계로의 생산과 배움의 기회를 점차 넓혀 나가는 것이므로 중요하다. 어린 영유아에 투자할수록 성장한 이후의 훈련에 투자하는 비용을 절약하는 더큰 효과를 불러올 수 있다. 영유아 시기란 영유아들이 경험을 통하여 사회 전반에 대하여 긍정적 혹은 부정적인 인식을 구축하게 되고, 사회 속의 삶을 사는데 필요한 기본적인 기술들을 습득하는 시기이다. 또래들이나 어른들과의 협동, 자율적 행동, 지역사회에 대한 이해, 삶에서의 의미 창출해내기, 창의성, 문제해결력, 판단력, 그리고 인내력 등을 습득하게 된다. 따라서 영유아에 투자하는 것은 아동 뿐만 아닌 그들의 가족, 나아가 사회에 투자하는 것과 같다(OECD, 2006).



[그림 1] 연령에 따른 인적자본 투자수익률

자료: Cunha *et al*(2005). *Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation*. OECD(2006). Start Strong II. 38에서 재인용.

2. 보육정책 우선추진 과제

영유아 중심 보육정책의 목표를 달성하기 위해서는 여러 과제들이 계획되고 수행되어야 하겠지만 본고에서는 1) 보육서비스의 일정 수준 보장, 2) 보육예산의 확대 지원과 운용의 합리화, 3) 보육시설 유형의 재개념화 과제를 우선 추진 정책과제로 보고 논의하였다.

가. 보육서비스의 일정 수준 보장

어린 영유아들은 보육시설에서 사람과 사물들을 보고 듣고 느끼면서 감각적으로 세상을 경험하고 받아들이며, 이러한 경험에 기초하여 세상을 인식하고 비교하고 판단하는 생활방식을 익혀나간다. 이렇게 영유아기의 경험은 이후 이들의 삶의 양식을 결정하기 때문에 중요하며 보육현장은 이들이 건강하고 올바른 경험을 쌓아나갈 수 있도록 최선을 다하여야 하는 목표를 가진다.

영유아들이 바람직하게 성장, 발달하기 위하여 필요로 하는 것들 즉, 보육서비스의 질적 수준을 결정하는 요인들로는 우선 보육시설 운영관리에 필요한 제반 규정과 관련된 요인들로 대부분의 국가들에서는 이를 보육관련 법과 제도로 규정하고있다. 두 번째는 영유아들에게 직접 보육서비스를 제공하는 일로 보육교사 관련 요인과 영유아들의 일과와 관련된 보육프로그램 요인들이다.

(1) 보육의 hardware 모니터링

- 보육의 hardware와 관련된 내용으로 집단 크기의 제한, 영유아의 연령에 기준한 적절한 교사대 영유아 비율, 실내·외 공간의 적절한 크기, 보육교사의 자격등이 포함된다. 이는 지방자치단체에서 보육시설들이 인가제도를 준수하고 있는가를 정기적으로 모니터링하는 것으로 목표달성이 가능하다.
- 보육시설들은 부모들이 자신의 자녀를 키울 때 가장 우선적으로 고려하는 것 과 같은 아늑하고 편안한 그리고 절대로 안전하고 청결한 환경을 제공해 주어 야 하며, 동시에 연령에 따른 발달에 적합한 환경을 구성해 주어야 한다.

(2) 보육의 software 지원

- 보육교사 전문성 향상
- 영유아들이란 발달적으로 독립적 생활이 불가능하거나 어려운 시기이므로 반 드시 성인들의 보호와 지도가 필요하다. 영유아들의 요구에 기초하는 엄마와

같은 애정적인 상호관계가 요구되며, 이를 위해 준비된 교사가 투입되어야 한다. 충분히 훈련되지 않은 채 교사로 투입된 후 사후 교육을 통하여 이를 준비시키려 한다면 문제가 더욱 어려워진다. 영유아들은 때로는 가정에서보다보육시설에서 더 많은 시간을 보내며 자신과 관계하는 성인, 또래들과 상호작용하고 모방하기도 하면서 생각하는 방식, 문제에 대한 해결방식 등을 경험해나가기 때문이다.

- 선행연구들에 의할 때 전문성있는 교사의 활용이 보육서비스의 일정수준을 보장하는 중요 요인으로 나타나 있다. 그리고 전문성있는 교사의 확보는 교사의 임금수준과 비례하는 것으로 나타나 있다. 그러나 보육교사들은 현재 적절한임금 구조하에 종사하고 있지 않으므로 이와 관련한 현장의 정상화가 이루어져야 할 것이다.
- 모든 보육교사들이 동일한 임금 구조 체계 하에서 근무할 수 있어야 할 것이다. 현재 민간보육시설 보육교사들의 경우 기준임금표 없이 시설장과 보육교사 상호간에 임금을 결정하기도 하고 때로는 지역별로 담합하여 보수 및 호봉승급분이 결정되기도 한다. 그러나 민간개인시설에 대한 정부의 지원이 확대되고 있으므로 이들에 대한 기준임금표가 마련되고 적용되어야 할 것이다.
- 보육교사와 관련된 점검사항으로는 영유아발달 및 보육에 관한 교사훈련·교육 (자격), 보육교사의 보수를 포함한 근무조건, 그리고 기타 교사복지가 포함된 다.

○ 영유아발달 중심의 보편적인 보육과정 운영과 모니터링

- 보육현장의 프로그램 운영은 표준보육과정에 준하고 있다. 즉, 보육시설에서 영유아들이 어린 시기 동안 삶에 필요한 어떠한 것들을 경험하고 있는지를 관리하는 것이다. 우선 이 시기의 중점과제인 성장에 결정적인 영양이 고려된음식을 섭취할 수 있어야 할 것이고, 일상생활에 필요한 신체, 정서, 언어, 사회성, 인지 발달을 고루 성취할 수 있는 교육적 지도를 받을 수 있어야 한다. 오랫동안 관련 학문분야에서는 영유아들이 어떻게 성장발달하며, 따라서 이들이 영유아 시기 동안 무엇을 필요로 하는지 연구하여 왔다. 그러나 성인들이 영유아들의 요구를 경시한 채 성인들의 요구에 의하여 영유아들을 지도하고 인지발달 중심의 교육을 강조하려 할 때 실제로는 부작용이 초래된다.
- 보육프로그램에서는 실내·외 공간의 적절한 배치, 영유아의 발달에 적합한 보육과정 적용, 교사와 영유아간의 반응적이고 애정적이고 민감한 상호작용, 놀이자료의 적절성과 다양성 제고가 있다. 그리고 영유아들의 영양과 건강을 고

려한 급·간식 운영에 관한 부분이 보호 프로그램에 포함될 수 있다.

- 현재 시행되고 있는 평가인증제도의 평가지표는 보육시설들이 보육서비스를 제공할 때 준비하여야 하는 최소한의 기본적인 조건들이므로 이를 준수하도 록 함으로써 기본적인 관리가 가능하다.

영유아들이 미래인적자원이라면 이들이 따뜻한 마음을 지니고 급변하는 미래사회를 적극적이고 지혜롭게 대처해 나갈 수 있는 일과내용의 제공이 중요하다. 영유아들이 어떤 조건, 어떤 환경에서든 잘 자랄 수 있는 여건이 마련된다면 맞벌이 가정의 자녀양육문제가 지원되는 등 여성경제활동 참여가 원활해질 것이며, 그 결과 자연스럽게 저출산 문제에 역시 대응하게 될 것이다.

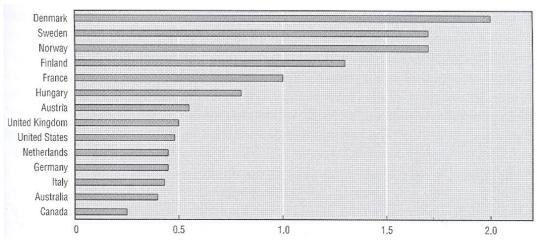
나. 보육예산의 확대 지원과 운용의 합리화

보육예산 관련 논의에서는 보육이 공공 복지사업이라고 할 때 국가는 과연 총 보육비용의 어느 정도를 지원하여야 하는가에 대한 고려와, 시설유형에 따른 영유아 1인당 보육비용에 대한 논의, 그리고 보육비용 내역에 대하여 논의하였다.

(1) OECD 수준으로 보육예산 지원 필요

- 다음의 그림은 OECD 국가들의 ECEC(Early Childhood Education and Care: 영유아 교육과 보육)서비스에 대한 투자를 나타낸 것이다. 이 그림에 의하면 국가별 유아서비스에 대한 투자의 범위는 덴마크의 국내총생산(GDP)의 2%에 서부터 캐나다의 GDP의 0.3%(2004)까지 이른다. 이것은 매우 큰 차이이다. ECEC 서비스에 대한 정부의 투자는 과거 ECEC 서비스에 대한 공공 지출이 상대적으로 낮았던 국가들(예를 들어, 아일랜드, 한국, 포르투갈, 네덜란드, 영국 등)에서 지출이 늘어나고 있다. 예를 들면 포르투갈에서는 1996년 이후로 유아 교육을 위한 공공 지출이 2배 늘었고, 한국의 경우는 3배 증가했다. 가족과 유아에 대한 이와 같은 투자에도 불과하고, 아직까지도 서비스는 상당히 부족하며, 특히 3세 이하의 아동들을 위한 서비스는 매우 부족하다. 이는 부분적으로는 일자리를 얻어 노동력에 합류하는 젊은 여성들의 수가 계속적으로 증가함에 따라서 ECEC에 대한 수요가 전례 없이 증가했기 때문에 초래된 결과이다. 많은 정부들은 빠르게 늘어나는 양육지원 수요의 증가에 대해 준비가 안 된 상태에서 충분한 서비스를 신속하게 제공하기 위하여 시장 활성화 방식에 의존하는 방법을 택하기도 한다. OECD는 경험을 통한 검토에서 시장 활

성화 방식이 서비스를 신속하게 제공하는 데에는 도움을 줄 수 있으나, 서비스의 수준은 정부의 적극적인 투자와 노력이 없으면 향상되지 않는다고 지적하고 있다(OECD, 2006).



[그림 2] OECD국가들에서의 ECEC서비스(0 - 6세)에 대한 정부투자

- * 본 자료는 OECD의 2004년도 조사에 의한 것임.
- * 자료: OECD(2006). Starting Strong II: Early Childhood Education and Care.
- 1996년 유럽 육아위원회 네트워크는 유럽 국가들에게 최소 GDP의 1%를 투자할 것을 권장했다. <그림 2>에서 볼 수 있듯이 20개 국가들 가운데 5개 국가들, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 노르웨이, 스웨덴만이 1%가 넘는 투자 수준에 도달했다(2004). 그러나 OECD는 GDP의 1%라는 수치는 적절한 수준의 서비스가 유지되기 위해 필요한 최소한도의 비용이라고 언급하고 있다.
- 현재 우리나라의 경우 유아교육과 보육에 투자되는 중앙정부와 지방정부의 예산은 GDP 대비 0.386% 수준이고(2006) 노동부의 직장보육 지원과 농림부의 농업인 양육비 지원까지를 합하면 0.396% 수준이다. 따라서 OECD가 권장하고 있는 GDP²⁾ 대비 1% 수준까지 발전하려면 현재의 2.5배의 예산이 지원되어야 할 것이다.

(2) 인건비지원보육시설과 미지원보육시설간의 보육비용 균형화 모색

- 정부가 현재 영유아들에게 어느 정도 지원을 하고 있는가를 살펴보고자 영유 아 1인당 소요되는 보육비용을 살펴보았다. 영유아 1인당 보육비용은 인건비 를 지원해주는 보육시설 즉, 인건비지원시설과 인건비 지원이 없는 인건비미

²⁾ 한국은행(2007). 2006년도 국내총생산 : 8,480,446억원

지원시설에 따라 비용이 다르다. 또한 정부의 지원은 중앙정부의 지원과 지방자치단체의 지원으로 나뉘어져 지방자치단체의 재정자립도에 따라 지원의 규모가 달라 실제적으로 지방자치단체별 영유아 1인당 정부투자와 이에 따라 영유아 1인당 소요되는 보육비용은 다를 수 밖에 없다. 이를 비교하기 위하여지방자치단체중 지원이 많은 S지역과 그렇지 못한 K지역을 비교하였다.

- 우선 S지역의 인건비지원시설을 살펴보면 연령별로 0세아는 1인당 987,695원, 1세아 716,719원, 2세아 562,873원, 3세아 348,743원, 4세이상 302,497원이 소요되고 있음을 알 수 있다. 그러나 인건비미지원시설은 0세아는 1인당 799,674원, 1세아 555,505원, 2세아 433,576원, 3세아 277,331원, 4세이상 269,440원이 소요된다. 이로써 인건비미지원시설은 지원시설에 비하여 영유아 1인당 보육비용이 80 - 90% 수준임을 알 수 있다. 더욱이 미지원시설에서 시설 임대료나 일정부분 이익금을 별도로 운영하는 경우 영유아들에게 투자되어야 하는 비용은 더낮추어질 수 밖에 없는 구조이다.

<표 12> 영유아 1인당 월 보육비용 추계(S지역, 2008)

단위:원, %

	~J-7J	22.6) =		인건비*		الداخ ن	환경	ラルウ	
	연령	卫主	보육료		취사부	소계	운영비	개선비	총비용**	
	0	372,	000	564,939	3,908	568,847	7,847	39,001	987,695	
1 61	1	327,000		338,963	3,908	342,871	7,847	39,001	716,719	
지원 시설	2	270,000		242,117	3,908	246,025	7,847	39,001	562,873	
, _	3	185,000		112,987	3,908	116,895	7,847	39,001	348,743	
	4세이상	167,000		84,741	3,908	88,649	7,847	39,001	302,497	
	연령	보육료	기본	인건비			운영비	환경	총비용	지원시설
	170		보조금	교사	취사부	소계	T 3미	개선비	3-11-6	대비 비율
	0	372,000	340,000	57,922	1,277	59,199	27,239	1,236	799,674	81.0
-1-101	1	327,000	164,000	34,753	1,277	36,030	27,239	1,236	555,505	77.5
미지원 시설	2	270,000	109,000	24,824	1,277	26,101	27,239	1,236	433,576	77.0
	3	236,000		11,579	1,277	12,856	27,239	1,236	277,331	79.5
	4세이상	231,000		8,688	1,277	9,965	27,239	1,236	269,440	89.1

^{*} 중앙 및 지방자치단체의 인건비 지원 포함. 소규모 국공립, 법인보육시설 취사부, 간호사 지원금 누락.

자료: 2008년도 S지역의 보육예산을 재분석하였음.

^{**} 보육인프라(정보센터운영 등) 및 시설 건축관련 비용 제외.

- <표 13>은 K지역의 영유아 1인당 보육비용에 관한 것으로 S지역과 비교시 지원시설의 경우 0세아는 S지역의 94.4%, 4세이상은 89.5% 수준이다.
- 인건비미지원시설은 0세아는 S지역의 91.9%, 4세 이상은 81.4% 수준이다.

<표 13> 영유아 1인당 월 보육비용 추계(K지역, 2008)

단위:원, %

	연령	보육료		인건비	운영비	환경개선	총비용*	
	0	372,000		537,778	8,343	14,631	932,752	
2.42	1	327,	000	322,667	8,343	14,631	672,641	
지원 시설	2	270,000		230,476	8,343	14,631	523,450	
.15	3	185,000		107,556	8,343	14,631	315,530	
	4세이상	167,000		80,667	8,343	14,631	270,641	
	연령	보육료	기본 보조금	인건비	운영비	환경개선	총비용	지원시설 대비 비율
	0	372,000	340,000	11,276	11,448	149	734,873	78.8
1 141	1	327,000	164,000	6,766	11,448	149	509,363	75.7
미지원 시설	2	270,000	109,000	4,833	11,448	149	395,430	75.5
	3	230,000		2,255	11,448	149	243,852	77.3
	4세이상	206,000		1,692	11,448	149	219,289	81.0

^{*} 보육인프라(정보센터운영 등) 및 시설 건축관련 비용 제외.

자료: 2008년도 K지역의 보육예산을 재분석 하였음.

- 모든 부모들은 부모들이 부담하여야 하는 비용이 저렴하면서도 영유아 1인당투자되는 비용이 높은 시설 이용을 희망한다. 그러나 전국적으로 지원시설은 4천여개소 뿐이어서 접근이 가능하지 못한 경우 선택의 여지 없이 지원시설에비하여 비용구조가 낮은 미지원시설을 이용할 수 밖에 없는 문제점을 안게 된다. 따라서 우선적으로 영유아 1인당 비용에 근거하여 모든 영유아들이 동일한 수준이 보장되는 서비스를 받을 수 있도록 영유아 1인당 비용이 동일하게보장되어야 하며, 동시에 실제로 서비스 제공이 투자비용에 준하는 정도로 제공되는지 관리되어야 할 것이다.

(3) 보육예산 지원시 고려사항

- 앞서 현재 보육시설 이용 영유아들에게 지원되고 있는 보육예산을 살펴보았다. 현재의 영유아 1인당 소요비용은 부족한가 혹은 남는가. 나아가 정부의 지원 은 보육시설을 이용하는 모든 영유아들에게 고루 형평적으로 지원되고 있는 가를 분석하여야 할 것이다. 모든 영유아들이 일정수준이 보장되는 보육서비 스를 제공받아야 하는 것은 명제이나 자료에 의할 때 아직까지는 비형평적임을 알 수 있다.

- 보육비용에 대하여 정부가 어느 범위까지 지원할 것인가를 결정하여야 한다. 가정의 양육 형편에 따라 종일보육을 이용하여야 하는 경우와 반일보육만으로 가능한 경우를 분리하는 것이다. 맞벌이 가구, 한부모 가구, 저소득층 가구 등 이 종일보육 대상이 될 수 있다. 전업모가구인 경우 반일제 이용이 적절하다.
- 2007년도 기준 보육예산은 2조 2,866억원이다(2008, 보육사업 안내). 이는 S지역 인건비지원시설의 영유아 1인당 비용을 기준으로 하였을 경우 추산되는 총보육비용 5조 7,729억원의 39.6% 수준이다.

<표 14> S지역 기준 총 보육비용 추계

단위: 명, 원

	연령	영유아수	영유아1인 당 비용	12개월	총비용
	0	68,908	987,695	12	816,721,044,720
	1	122,663	716,719	12	1,054,978,832,364
S지역	2	222,258	562,873	12	1,501,236,326,808
기준	3	237,919	348,743	12	995,671,029,804
	4세이상*	386,867	302,497	12	1,404,313,282,788
	소계	1,038,615			5,772,920,516,484

* 만 6세이상 61.318명 제외

자료: 보건복지가족부(2008). 보육통계.

- 이를 K지역 인건비지원시설 영유아 1인당 비용을 기준으로 추산해보면 총 보육비용 5조 3,148억원으로 2007년도 중앙, 지방 정부의 보육예산 2조 2,866억원과 대비시 43.0% 수준이다.

〈표 15〉 K지역 기준 총 보육비용 추계

단위: 명, 원

	연령	영유아수	영유아1인 당 비용	12개월	총비용
	0	68,908	932752	12	771,288,897,792
	1	122,663	672,641	12	990,097,955,796
K지역	2	222,258	523450	12	1,396,091,401,200
기준	3	237,919	315530	12	900,846,984,840
	4세이상*	386,867	270641	12	1,256,424,860,964
	소계	1,038,615			5,314,750,100,592

* 만 6세이상 61,318명 제외

자료: 보건복지가족부(2008). 보육통계.

- 민간개인시설들이 대지 및 건축물에 대한 자산투자에 대하여 일정부분 이익을 요구하고 있는 것에 대한 문제를 해결하여야 할 것이다. 만일 보육사업을 완전 비영리 사업으로 규명하고 영리를 인정하지 않는 범위에서 재무행정관리를 철저히 시행할 경우 민간보육시설들의 이탈이 가져올 문제에 봉착하게 될 것이다. 현재 민간개인시설들의 비율이 높으므로 일정기간 제한적으로 재무 운영에서 일정 부분 이익을 인정하는 방안을 강구할 수 있다. 예를 들면 5%, 혹은 10%등 일정비율 범위에서 추가인원을 허용한다거나 혹은 일정비율의 범위내에서 재투자 비용을 허용할 수 있겠다. 특히 임대시설의 경우 수입 중 임대료를 가장 먼저 지불하고 있으므로 이를 간과하여서는 비용과 직결된 서비스수준 향상 과제를 목표달성하기 어려울 것이다.
- 정부예산의 지원 방식에 관하여 논란이 많다. 특히 보육바우처에 대한 논란이 진행 중이다. 그러나 바우처제도를 도입하기 위해서는 다음의 사항이 점검되 어야 할 것이다.
 - ·바우처 사용은 모든 공급체가 동일한 수준의 서비스를 제공하여 수요자들이 자유롭게 선택할 수 있을 때 효과적이다. 그러나 우리의 보육현장은 현재 국공립과 민간시설에 따라 보육 비용이 각각 다를 뿐만 아니라 정부지원금 및 지원방식이 각각 달라 동일한 수준의 서비스 제공이 보장되어 있지 못한 상태이다. 따라서 바우처제도 도입 이전에 영유아 1인당 비용 투입에 대한 문제가 선결되어야 할 것이다. 더욱이 영아 대상 보육에서는 이동에 한계가 있어 선택의 여지가 더욱 제한적이다. 부모들은 또한 보육시설 선택에 필요한 정보를 구하는데도 제한적이어서 시설 선택에 어려움이 있다. 바우처 제도가 도입되기 위해서는 모든 보육현장이 동일한 수준의 서비스를 제공할수 있어야 할 것이다.

다. 보육시설 유형의 재개념화

보육은 공공복지 사업이다. 그러나 보육시설 30,856개소중 국공립보육시설은 1,748개소(5.7%)이고 법인보육시설 1,460개소(4.7%), 법인외보육시설 1,002개소(3.2%)로 나머지 26,646개소(86.4%)는 민간개인보육시설이다. 그렇다면 민간개인보육시설에서 비영리보육사업을 성공적으로 수행할 수 있을 것인가.

- 비영리 보육시설과 제한적 영리보육시설 제안
 - 보육시설은 현재 국공립, 법인, 법인외, 민간개인, 가정, 직장, 부모협동 보육시

설의 7개 유형으로 분류되고 있으며, 이중 국공립, 법인, 법인외 보육시설에는 보육교사 인건비가 지원되어 '지원시설'로 나머지 보육시설들은 '(인건비) 미지원시설'로 분류된다. 그러나 내부적으로는 민간개인보육시설중 영아전담 보육시설, 장애아전담 보육시설과 직장보육시설에도 인건비가 지원되어 인건비 지원 보육시설은 4,898개소로 총 30,856개소중 15.9%에 해당된다. 그렇다면 나머지 25,958개소(84.1%)의 보육시설은 순수한 민간개인 보육시설이라고 할 수 있다. 문제는 25,958개소의 민간개인보육시설에서 비영리 공적 보육서비스 제공이 가능할 것인가하는 질문이다.

- 이에 대한 대답으로 보육시설을 다음과 같이 비영리 보육시설과 제한적 영리 보육시설로 구분할 수 있다. 비영리 보육시설이란 정부의 지원과 관리 하에 운영되는 시설을 의미하며, 제한적 영리보육시설이란 정부의 인가사항은 준수 하되 정부의 지원을 받지 않는 대신 일정부분 시설을 자율적으로 운영할 수 있는 시설을 의미한다.
 - ·모든 비영리 보육시설은 정부가 요구하는 일정수준을 확보하여야 하며 이경우 모든 영유아들에게 1인당 지원단가를 동일하게 지원하도록 한다. 일정수준 확보 방안으로는 영유아보육법에 의한 인가기준 준수 관리와 평가인증참여 지원, 재무회계 관리 등이 될 수 있다. 모든 인건비 지원시설은 반드시비영리 기준을 준수하여야 할 것이다.
 - ·민간개인시설중 인건비미지원시설의 경우 일정부분 제한적으로 영리 운영을 선택할 수 있으며, 그러나 이 경우에는 정부지원이 제한되어야 할 것이다. 즉 정부지원을 받으려는 경우 반드시 비영리 운영이 조건이 되어야 할 것이다.

구분	조건	시설유형	비고
	·정부가 요구하는 일정수준 확보		·공공복지서비스
	- 인가기준 준수 및 평가인증	법인외, 직장	제공
	통과	·민간중 평가인중	·민간시설의
비영리	·영유아 1인당 지원단가 통일	통과보육시설	경우 일정부분
	- 모든 시설에 동일한 기준의		재정 운영의
	재무회계 관리		융통성 허용
	·일정수준 확보와 정부지원 연계		
	·자율적 운영	·민간보육시설	·고가 보육시설
2-2-2-2-2	- 인가기준 준수		·저가 보육시설
제한적 영리	- 평가인증은 자율 참여		
	·정부지원 없음		

·민간보육시설들이 육아지원의 공적 역할 수행에 적극적으로 참여할 수 있도록 하기 위해서는 다양한 지원과 격려가 필요하다. 왜냐하면 현재 민간보육시설에서도 일반 영유아들이 매일매일 생활하며 성장하고 있기 때문이다. 모든 영유아들은 어떤 유형의 보육시설을 이용하든 적절한 보호와 교육적서비스를 제공받아야 하며 이를 위해 정부는 시설의 유형에 관계없이 모든 영유아가 일정수준이 보장되는 동일한 수준 이상의 서비스를 제공받을 수 있도록 하여야 하기 때문이다.

○ 지역 여건을 고려한 국공립보육시설 확충

- 보육서비스 제공은 국가가 설치한 시설에서 이루어질 때 공공 서비스를 보다 안정적으로 제공할 수 있다. 자본주의 사회에서 민간이 자산을 들여 시설을 설립했을 경우 이를 보상받고자 이익을 추구한다는 것과, 혹은 실제로 민간시 설들이 임대 방식으로 시설을 운영하는 경우 운영비에서 가장 먼저 임대료를 지불하기 때문에 임대료가 포함되어 있지 않는 현재의 비용 산출 및 추계 방 법으로는 보육의 공공성 강화 목표를 달성하기 어렵다. 이러한 이유로 보육시 설의 일정비율이 국공립시설로 설치되어야 한다고 주장되고 있다.
- 다만 국공립보육시설의 신규설치는 현재 수요가 부족하거나 추가 수요가 요구되는 저소득층 지역, 신규 주택단지 등이 될 수 있다. 새로운 부지를 선정하여 신축할 수도 있으나 기존의 유휴 공공시설, 예를 들면 유휴 초등학교 교실, 주민자치센터, 마을회관, 기타 유휴 공공시설을 이용하여 소규모 국공립보육시설을 설치·운영할 수 있다. 동시에 아파트 신축지 등 신규로 주택단지가 조성될 경우 국공립보육시설을 우선 설치하도록 할 수 있다. 혹은 종교법인 시설을 일정한 조건하에 확대 참여하도록 하여 육아지원 현장의 안정적 시설 공급을 도모할 수 있다.
- 국공립보육시설의 설치는 신규 설치와 기존의 공공시설을 이용하는 경우로 나누어 고려할 수 있다. 원아 추가 수요가 높은 곳에서는 신규 설치를, 원아수가 제한적인 농어촌 지역 등에서는 기존의 공공시설을 이용하는 등 지역 여건에 따라 다르게 적용가능하다. 그러나 국공립시설 확충에서는 확충비용이 소요되므로 중앙정부와 지방정부 중 누가 이를 담당할 것인가를 면밀히 검토하여야 사업의 효과를 가져올 수 있을 것이다. 만일 중앙정부와 지방정부가 각각 상대방에게 비용부담을 전가할 경우 사업 추진은 부진할 수 밖에 없다.
- 또한 신규설치에서는 지방자치단체의 적극적이지 못한 태도 극복이 난제로 남아 있다. 우선 국공립시설의 신규설치는 중앙정부가 건축비의 50%를 지원하며

나머지 50%는 지방자치단체가 부담하여야 한다(서울 20%: 80%). 나아가 지방 자치단체는 대지구입비용을 부담하여야 하고, 시설이 신축되면 교사 인건비를 포함한 운영비를 지원하여야 한다는 점에서 어려움이 있다. 특히 재정자립도가 낮은 지방자치단체에서는 확대되고 있는 차등보육료 지원조차도 부담을 가지는 것으로 나타나고 있다. 따라서 국공립시설 신축이 원활히 이루어질 수 있도록 하기 위해서는 소요비용을 중앙정부 및 16개 시도에서 부담하도록 하는 등 이미 나타난 문제극복 방안이 마련, 제시되어야 할 것이다.

- 농어촌지역의 국공립시설 신축역시 조심스럽게 접근되어야 한다. 출산율 저하 현상은 특히 농어촌 지역에서 심각하게 나타나 영유아가 급격히 줄고 있으므로 농어촌지역의 국공립시설 신축은 다르게 접근되어야 할 것이다. 농어촌지역에서는 특히 기존의 학교시설을 이용하는 것이 바람직하며 이 때의 학교란초등학교 뿐만 아니라 중학교, 고등학교, 대학교 등도 포함된다. 농어촌 지역에서는 기존의 건물에 소규모 보육시설의 설치가 경쟁력이 있을 것이다.

Ⅳ. 맺는 말

본 원고에서는 지난 몇 년간의 보육정책을 개괄적으로 검토하고 이에 기초하여 앞으로 새 정부가 고려하여야 할 보육정책의 방향과 과제에 대하여 논의하고자 하였다. 주요 논의로는 지금까지의 보육정책이 보육의 근간을 확고히 하기 위하여 제도를 정비하고 중장기 계획을 수립하는데 중점을 두어왔다면, 이제부터는 실제적으로 보육서비스가 영유아들의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 정책이어야 할 것을 주장하였다. 영유아들이 어느 지역에서, 어느 장소에서 생활하더라도 안전하고 일정 수준이 보장된 보호와 교육 서비스를 제공 받을 수 있는 환경이 제공되어야 한다. 그렇게 된다면 가정의 자녀양육 문제가 많은 도움을 받게 되어 부모들의 경제활동이원활해 질 것이고, 나아가 저출산문제에 대한 대응에서도 효과적일 것이기 때문이다. 미래지향적 보육정책의 최우선 목표란 영유아들을 잘 보호하고 교육하는 것임을 간과하여서는 안된다.

세부적으로는 보육서비스의 질적 수준 보장, 보육 예산의 확대 지원과 운용의 합리화, 보육시설 유형의 재개념화 과제 등에 대하여 초점을 두어 생각해보고자 하였다. 보육비용의 문제는 서비스 수준을 가늠하는 기본적 요인이기 때문에 정부가 지원해주는 보육예산을 포함하여 영유아 1인당 보육비용에 대하여 분석을 시도하였다.

유형별 시설에 관한 문제에서는 비영리공공서비스 제공 보육시설과 일정부분 영리를 허용하는 보육시설로 재개념화 해보았다. 공공의 범주에 들기 위한 조건을 구

체화 한 후 국공립보육시설은 물론이고 이 범주에 들어오는 민간개인시설은 모두 공공서비스를 제공한다는 조건하에 영유아 1인당 비용이 동일하게 지급되어야 한다. 이 경우에는 공공기관에 준하는 관리감독을 받아야 한다. 그렇지 않은 경우로 일정부분 영리를 허용하는 보육시설이란 인가기준만을 준수한 채 자유롭게 운영할수 있는 방안을 제안하였다. 다만 정부의 지원은 제공되지 않는다.

그간 보육서비스란 공공서비스라는 것이 깊이 고려되지 못한 채 보육사업이 확대되면서 영리를 목적으로 운영하던 보육시설들에서 정부의 지원 증가에 따라 관리감독이 철저해지자 당황하기 시작한 면이 있다. 그러나 보건복지가족부, 교육과학기술부, 농림수산식품부, 노동부 등에서 지원하는 육아지원 예산이 3조원을 넘고 있음을고려할 때 영유아 대상의 보호 및 교육 사업은 그 성과와 효과성이 철저하게 점검되어야 할 것이다.

☞ 참고문헌

- 기획예산처(2007). 내부자료.
- 김종해(2004). "보육서비스의 공공성 확대 방안". 보육재정의 공공성 확대 방안 마련을 위한 토론회 자료. 참여연대 한국여성단체연합.
- 보건복지가족부(2008). 보육통계.
- 보건복지가족부(2008). 2008 보육사업 안내.
- 보육시설평가인증사무국(2008). 내부자료.
- 보육자격관리사무국(2008). 내부자료.
- 삼성복지재단
- 서문희(2006). 「사회적 격차 해소를 위한 육아비용 적정 분담 방안 연구」. 육아정 책개발센터 2006 연구보고서.
- 신의진(2004). 과잉조기 인지교육이 유아의 성장발달에 미치는 영향. 교육인적자원부 용역과제.
- 여성가족부(2006. 7). 제 1차 중장기보육계획 : 새싹플랜.
- 유희정·서문희·김종해·최혜선(2006). 보육정책의 전망과 과제에 관한 연구. 정보통 신정책연구워 용역과제.
- 유희정 외(2003). 민간보육시설의 공공성 강화방안 연구. 한국여성개발원. 연구보고 서 240-10.
- 유희정(1998). 보육서비스의 질적수준 향상에 관한 연구. 한국여성개발원 연구보고 230-5.
- 유희정(2007). 보육시설 종사자 경력 및 호봉체계 개선 방안 연구. 여성가족부 용역 과제.
- 유희정(2007). 육아지원정책 성과 연구. 여성가족부 용역과제.
- 유희정, 김은설, 유은영(2006). 육아지원시설의 공공성 강화 방안 연구. 육아정책개발센터 연구보고 2006-02.
- 이미화 등(2005). 2004년도 전국보육·교육 실태조사: 보육시설실태조사 보고. 여성 가족부 용역과제.
- 이미화, 김은영(2007). 보육시설 특별활동 운영실태와 개선방안 연구. 육아정책개발 센터. 연구보고 2007-09.
- 통계청(2001). 장래인구추계.
- 한국은행(2007). 2006년도 국내총생산 자료.
- OECD(2006). Starting strong: Early childhood education and care. Paris: OECD Youth. OECD.
- Pat Levitt(2005). "사회정서발달과 학습: 아이들을 위한 투자". 제 13회 국제학술대회 : 영유아 정신의 성장과 보육. 삼성복지재단. 75 132.

토론

서창규 (대구보육시설연합회 회장)

이인혜 (서울 현대열린어린이집 원장)

김동례 (전남보육정보센터 소장)

서영숙 (숙명여자대학교 가정아동복지학부 교수)

이태한 (보건복지가족부 보육정책관)

진정한 공보육 정책만이 방향과 과제 서창규 (대구보육시설연합회 회장)

I. 머리말

주제 발표자 서문에서 미래지향적 보육정책이란 '아동중심 보육정책'이라고 밝히고 있지만, 토론자의 관점에서는 미래지향적 관점의 보육정책은 '진정한 공보육 정책'이라고 생각한다.

왜냐하면 '아동중심 보육정책'은 우리나라와 전 세계 국가에서 근대화를 거쳐 현대화 된 시점 특히 우리나라는 1991년 영유아보육법이 제정된 이래 줄곤 유지 되어온 보육정책의 기반으로서 이미 보편화된 개념 오히려 참여정부에서 새싹플랜 정책의 기조를 저출산 문제 해결과 경제의 새로운 성장 동력으로서의 여성 인력 활용을위해 자녀 양육을 정부와 지역사회가 함께 지원해야 한다는 인식을 바탕으로 마련함으로써 아동중심의 보육정책의 기반을 흔드는 정책으로 인한 철저한 반성의 측면에서 본래의 원위치로 가야 된다는 의미에서는 일정한 가치가 있지만, 이를 극복하고 미래지향적 관점의 보육정책을 위해서는 '진정한 공보육 실현'의 방향과 과제가중요하다고 생각되기 때문이다.

또한 중요한 관점은 보육정책에 있어서 보육의 대상이 영유아라는 명백한 사실이므로 영유아를 대상으로 안전과 건강, 영양관리, 발달지원, 교육을 내용으로 하는 영유아 보육사업을 가장 중요한 공공사업으로 보는 것이며, 영유아보육사업의 공공성은 영유아보육의 기본법인 영유아보육법 제2조 2항에 '영유아를 건강하고 안전하게 보호·양육하고 영유아의 발달 특성에 적합한 교육을 제공하는 사회복지서비스'라고 정의에서 잘 나타나 있다.

그러나 보육정책 수혜자 범위는 학부모, 시설의 설립자, 시설장, 보육교사 그 외기타 보육관련 중사자를 포함해야 한다는 중요한 관점이 누락되어, 심히 왜곡되고불균형한 보육정책으로 인해 참여정부의 보육정책은 실패의 길을 걸었다는 점이다. 한 예로 자녀들의 미래를 위한 정책이라고 자녀에게만 초점을 맞추어 부모, 조부모등 어른이 배제된 정책이 미래지향적이라고 말할 수 없게 된 점이 그러하다.

더불어 발표자의 지난 정부의 보육정책에 대한 분석과 새 정부의 보육정책 목표 와 과제에 대한 접근방향과 고찰은 미래 보육정책에 나아가기 위해서는 일정한 의 의가 있으므로 이 부분에 대해서도 제기될 수 있는 논점에 대하여 정리하고, 미래 보육방향에 대한 의견을 '진정한 공보육 실현'의 당위성에 토론자 의견의 중점을 밝 혀 두고자 한다.

Ⅱ. 본말

1. 지난 정부 보육정책 평가

지난 정부 보육정책의 성과로 법·제도의 정비, 보육시설 및 이용 영유아 증가, 보육예산의 증가, 보육서비스 수준향상(표준보육과정 개발 실시 보급, 보육시설 평 가인증제도 도입, 보육자격관리 제도 도입)을 항한 노력 등을 제시하고 있지만, 국 공립 및 법인시설에서는 과도한 규제 및 이중규제, 교사인건비 지원 비율 급감, 타 복지시설 종사자 급여의 80% 수준으로 하락, 기존 지원 교재·교구비 삭감, 반별 정원으로 정원 감소 등의 사실에 근거하여'하향평준화 정책'으로 받아들일 수밖에 없어 그 성과마저도 현저한 견해 차이를 가지고 있는 것이 현실이라고 생각한다.

지난 정부 보육정책이 남긴 문제점은 정책 수행의 결과, 영유아들의 삶이 보다 나아졌는가? 그리하여 수요자 만족도가 높아졌는가? 하는 평가와 투자된 보육예산 이 과연 보육현장에서 적절하게 사용되어 효과를 거두고 있는가? 하는 점이다. 그 에 대한 평가는,

- 보육정책이 발전에 비례하여 영유아들의 삶의 질이 개선되고 있다고 평가되지 못하고 있다.
- 보육서비스를 이용하는 부모들의 요구가 잘 반영되지 못하고 있다.
- 보육시설의 안정적 운영 여건이 여전히 미흡하다.
- 보육예산 지원이 확대되었으나 운영의 투명성 관리가 미흡하다.
- 보육교사의 전문성 향상을 위한 지원이 미흡하다. 등 이다.

위와 같은 평가를 내리고 있는 바와 같이 그대로 정책 수행의 결과는 수요자로 분류된 학부모, 영유아 뿐만 아니라, 공급자로 분류된 보육시설 관계종사자 모두가 만족하지 못하는 결과를 낳았다는 점에 귀결된다.

2. 새 정부의 보육정책의 방향과 과제

그럼 이 같은 평가를 극복할 새 정부의 보육정책의 방향과 과제는 어떻게 찾아야 할까? 발제자의 글에서 밝히고 있는'아동중심'보육정책의 목표는 이미 밝힌 바와 같 이 부모들이 일을 할 수 있도록 해 주고, 영유아들을 단순히 보호하기 위하여, 혹은 부모들의 재정 부담을 덜어주기 위한 단순한 비용 지원, 그리고 이를 위한 단순한 시설운영이 아닌 영유아들이 바람직하게 성장, 발달하여 이 나라의 미래 인적자원 이 될 수 있도록 하는 보육정책은 이미 펼쳐오고 있다.

어린 영유아에 투자할수록 성장한 이후의 훈련에 투자하는 비용을 절약하는 더 큰 효과를 불러올 수 있다 점과 아울러 영유아에 투자하는 것은 아동뿐만 아닌 그들의 가족, 나아가 사회에 투자하는 것과 같다는 점까지는 우리나라 보육정책에 이미 전제가 되어 있다.

따라서 새 정부 보육정책 우선 추진 과제에 대한 부분에 있어 과거 정부의 보육 정책문제점들을 답습하지 않으려면

- 1) 보육서비스의 질적 수준 향상
- 2) 보육 예산의 지원 확대와 운용의 합리화
- 3) 보육시설 유형의 재 개념화 과제를 우선 추진 정책과제로 논의 하고 있어,
- 이 세 가지를 총괄 하면 우리나라에 보육정책의 최우선 순위는 '진정한 공보육'이라는 방향과 과제로 설명 되어야 한다고 토론자는 주장한다.

3. 민간 사업자에게만 의존하고 있는 보육사업의 현실

국가가 시설을 운영하는 국공립보육시설이라 함은 국가가 100% 지원을 의미한다. 그러나 현재 우리나라 국공립은 유아보육교사 30%, 영아보육교사 80%의 인건비 지원을 일부 보조 받고 있다. 따라서 우리나라에는 실질적 국공립시설은 없다고 판단된다. 그나마 전체의 5.7%를 점유하고 있는 이 국공립 시설의 대부분을 개인이나법인, 단체가 위탁을 하고 있는 실정이다. 위탁 사유가 무엇인가?

위탁을 하는 것이 진정으로 국가가 직영으로 운영하는 것보다 영유아의 미래를 보장하기 때문인가? 위탁을 하는 그 이면은 국가가 책임을 지지 않고 위탁체가 책임을 지라는 것이다. 책임을 수반하지 않은 국가의 책무에 대해 논의해야 할 시점 이라고 본다.

11쪽에'국공립보육시설은 시설설치에 필요한 재정투자는 물론 정부로부터 교사인건비를 지원받아 안정적으로 운영되고 있다.'라고 했는데 그건 새 정부가 국공립보육시설의 위탁부분을 해결하여 국공립병설유치원과 동일한 체제를 갖출 때 말할 내용이다.

현재 국가는 보육유형이 6개분과라고 한다.(2008년도 보육사업안내서 22쪽)

7 14	-1)	7 7 7	וא (א	٢	민간보육	ī	부모	가정	직장
구분	계	국공립	법인	소계	법인외	개인	협동	보육	
시설수	30,856	1,748	1,460	14,083	1,002	13,081	61	13,184	320

그러나 현실은 아래 표와 같다.

가			민간보육					
		국공립	법인	법인외				직장
	계	-단체위탁 -개인위탁	- 민간법인 - 곳인빗이	-단체 -종교단체	개인	부모협동	가정보육	개인사업체 관공서
시설수	30,856	1,748	1,460	1,002	13,081	61	13,184	320

이제 새 정부에게 진정한 국가 책임 하에 있는 보육사업을 기대해 본다.

						민간보육			
		7.7.2)	국공립	법인	법인외				직장
구분	계	국공립 (국가직영)	-법인위탁 -단체위탁 -개인위탁	-공익법인	-단체 -종교단체	개인	부모 협동	가정 보육	개인사업체 관공서
시설수	30,856	?	1,748	1,460	1,002	13,081	61	13,184	320
국	공립 보	육시설	민간 보육시설(추후 사립보육시설로)						

우리나라는 이제 이 같은 공립보육시설과 민간보육시설로 구분하여 보육정책을 펼쳐야한다.

또한 18쪽의 현재 정확히 정부지원시설과 미지원 시설은 사멸 되어야 하는 부정확한 단어들이다. 현재 우리나라 보육시설은 **인건비 일부보조지원시설과 타 항목보조지원으로 이원화 되어 있다.**

국공립, 민간 중 법인, 법인외 등은 유아보육교사 30%, 영아보육교사 80%의 인건비 지원을 일부 보조 받고 있다. 민간, 가정은 영아기본보조금, 교재교구비, 교사처우개선비, 환경개선비를 일부 보조 받고 있으며 직장보육시설은 노동부로 교사 1인당 80만원씩 일부 보조 받고 있다. 따라서 지원은 모든 분과가 일부 보조지원을 받고 있으며 지원 비용의 이름만 다를 뿐이다.

4. 차별 없는 보육정책

참여정부는 차별 없는 보육정책의 일환으로 영유아가 어느 보육시설을 선택하더라도 차별 없는 보육이 이루어지게 하려고 노력했다고 한다. 그렇다면 진정 차별 없는 보육은 보육료만 동일하게 해 놓으면 되는지 짚어 보아야 한다.

어느 시설은 시설장 급여가 일부 보조 지원되고 어느 시설은 지원되지 않고 있다. 어느 시설은 시설장인 보육교사를 겸직하지 않고 시설 운영전반 및 행정업무를 보고 있는데 어느 시설의 시설장은 보육교사를 겸직해야 급여를 받을 수 있다.

어느 시설은 취사부 인건비가 지원되고 어느 시설은 취사부 1명의 인건비조차도 지원이 안 되고 있는 데 80인 이상은 2명을 채용하라 한다. 취사부 채용해서 직접 급식이 이루어지는 곳이 있는가 하면 급식업체에 의뢰하는 시설도 있다.

진정 이 땅의 영유아들에게 양육 현장의 차별이 해결 되었는가?

국가나 지방정부가 설립하지 않은 민간이 자기 자본을 투자하여 설립한 40인 정원, 100인 정원, 150인 정원, 200인 정원 시설의 운영자의 급여가 호봉에 의해 동일하도록 강제하는 것이 과연 차별 없는 보육환경인가?

오천만원을 투자한 시설이나 10억을 투자한 보육 시설이 똑같이 운영하는 것이 진정한 차별 없는 보육이란 말인가?

표준보육과정이라는 유치원 교육과정과 유사한 것을 만들어 놓고 이것이 기준이 므로 시설의 특색과 상관없이 운영하면 된다는 것인지?

정부는 이렇듯 기본도 제대로 정비하지 않은 채 인건비를 일부 보조하고 영아기 본보조금을 지원하였다고, 공공성 확보하겠다고 재무회계만 들추어내고 있다. 태생 적 구조적인 문제를 고민하지도 않은 채 시스템 전환은 논의조차도 하지 않은 채 회계만 관리하면 다 되는가? 회계 제로베이스 현실을 무시한 채 보육시설의 생존권 보장을 비영리라는 제도에 묶어 놓고 투명성, 공공성이 확보가 안 된다고 도덕적 해이를 이야기하는 질책을 할 수 있다는 말인가?

그리고 엄연히 현실에서 영유아 보육에 교육인적부 산하의 유치원에서 종일제와 차등보육료를 기반으로 98%이상의 정부 지원 공립유치원과 교육비 자율화에 따른 운영과 아동 1인당 10만원이상 차등 나는 교육비를 받아 질적 교육·보육 환경에서 우위를 지니는 사립유치원들과(보육시설은 매년 물가상승 5~6%에도 못 미치는 주먹구구식 3% 일률적 인상하는 표준보육비단가 : 실질적 내용은 정부지원단가) 원아 유치의 무한경쟁 앞에 놓여 있고, 학부모들의 교육열 앞에 선택의 기준을 하향조정으로 대처하겠다는 비현실적 대안이 보육의 현장에 있는 사람들로서는 그 얼마나 탁상공론인가 하는 것을 절감케 되는 현실이다.

영유아들에게 차별 없는 보육현장을 제공하고 싶다면 100% 민간사업자들에게 의존하고 있는 이런 현실을 인정하고, 보육종사자에 대한 인건비만큼은 초중고등학교 교사 인건비와 같이 100% 지원을 끌어올리는 노력이 선행되어져야 할 것이다.

5. 공보육의 대표주자 국공립보육시설 재확립

현재의 국공립시설은 표면상 드러나기는 공보육인데 실제 운영과 책임의 소재는 수탁자에게 있다. 수탁체가 개인이든 법인이든 민간이든 모두 그러하다. 그렇다면 지금의 국공립보육시설 5.7%의 약 1,700여개 시설은 엄격히 말해 민간 사업자가 운영하는 시설이다. 그렇다면 국공립시설인가? 민간시설인가?

국공립이라 함은 국가나 지방자치단체가 주체가 되고 책임 소재가 국가나 지방자 치단체에 있을 경우도 포함하건만 책임소재가 민간으로 분명하다면 이건 민간보육 시설이다 라고 규정지어야 되고 그렇다면 현 대한민국엔 공보육이 0%이다.

국· 공립보육시설을 설치 관할구청에서 직영 운영하면 대형 안전사고가 발생 보호자와의 보상 문제 시 막대한 재정적 손실과 곤란한 입장에 처하는 책임을 벗어나고자, 실질적 지원체계에 대한 아무런 장치 마련도 없이 안전사고에 대한 무한 책임을 수탁자에게 전가하려는 의도 하에 위탁한다고 보여 지는 근거로, 운영 위탁시 수탁자를 결정할 때에는 보육의 전문성 확보와 보육아동의 안전사고를 감당할수 있는 재정적 부담능력을 고려하여 보육위원회의 심의를 거치도록 함으로써 안전사고 재정능력만을 강조하는 부분이 강하기 때문이다.

실질적으로 들여다보면 시설장 80%, 영아보육교사 80%, 유아보육교사 30%의 인 건비 지원과 그나마 개보수 우선지원 기준이 전부인 현 지원체계로는 정상적인'영 유아중심'의 보육환경으로의 운영은 곤란한 상태이므로 시급히 조례를 개정하여 국 공립 보육시설에 걸 맞는 운영비 100% 지원하여 진정한 공보육의 역할을 수행하여 제대로 된 보육이 이루어질 수 있도록 재개정 되어야 한다.

국공립보육시설의 위탁도 진정 누굴 위한 것인가? 전혀 이 계통과 관계없는 사람들이 재정적 능력이 있다고 섣불리 달려들어 국공립보육시설을 운영하겠다고 위탁하고자 하는 것도 현실이 안고 있는 커다란 문제이며 전문성을 가진 우수한 인재들이 재정적 능력이 없어 국공립보육시설을 위탁받기가 하늘에 별 따기 라는 현실적문제도 슬픈 사연이다.

국공립 보육시설의 위탁제도 폐지와 국공립보육시설의 운영비 100% 지원체계가 이루어져 진정한 국공립 보육시설이 정립되어야만, 민간의 손을 빌려 유지, 지탱해온 보육복지를 국가가 진정으로 책임지는 진정한 공보육의 시발점이 될 것이다.

Ⅳ. 맺는 말

영유아 보육은 영유아들에게는 보다 빨리 경험교육에 입문할 수 있는 기회를 통하여 정서·인지·신체발달을 꾀하고, 어머니인 여성에게는 자아실현을 가능케 하고 궁극적으로는 가정의 안정에 크게 기여하고 있다는 점에서 매우 중요하다. 공보육의 완성을 위해선 국가 및 지방자치단체가 보육시설을 설치, 운영하거나 공적 재정의 전폭적인 지원이 있어야 하며 보육대상은 모든 아동을 대상으로 하여야 한다. 그리고 보육서비스의 질적 수준까지도 국가가 책임지고 지도감독 하여야 하는 것이다.

'모든 영유아는 자신 또는 보호자의 성·연령·종교·사회적 신분·재산, 장애 및 출생지역, 다니는 보육시설 유형 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 아니하고 보육되어야 한다.'는 영유아보육법상의 영유아 보육 이념이 실천되어야하는 것이다, 나아가 헌법과 국제법상 보장된 영유아에 대한 권리가 보장 되어야 한다.

그러나 현실적으로 국가 및 지자체의 직접적인 활동을 통한 공보육의 실현은 한 계가 있음이 현실이다. 진정한 공보육의 실현 또한 영유아의 권리를 최우선으로 하 는 보육제도 발전을 위하여 국공립보육시설의 위탁운영은 제고되어야 한다.

영유아 및 아동의 보호와 교육의 질을 향상시킴과 아울러 보호자의 사회·경제적활동을 원활하게 하여 가족복지 증진에 기여하기 위해서는 자치구 단위(보육조례)의노력도 필요하며, 개인 단체장의 사고에 따른 보육복지 지원체계에서 벗어나야 하며, 법이든, 제도이든 조례든 현실을 직시하고 현장의 살아 있는 목소리를 청취하여죽은 보육정책이 아닌 살아 숨 쉬는 보육정책으로 거듭나야 할 것이다.

이 시점에서 최우선의 보육정책은 바로 진정한 공보육 실현을 위한 교사들의 인 건비를 국가가 책임지는 것이고 그 출발점은 '진정한 공보육'이라고 다시금 강조한 다. 바로 공보육의 대표주자인 국공립부터 올바른 직영을 기준점으로 삼아 자율과 창의의 영역인 사보육을 공보육에 준하는 위상으로 보장하는 것이'진정한 공보육 정책'으로 새정부 아니 미래지향적 보육정책의 방향과 과제임을 분명하게 제시한다.

사회복지 행정가들은 수용, 관심과 보호, 창의성 발휘, 민주성 발휘, 신뢰 인정, 균형과 조화의 유지, 기획, 조직화, 우선순위 결정, 위임, 지역사회 및 타 기관과의 관계 유지, 지시하지 말고 지지하는 행동촉진 및 조장, 의사소통, 보상과 성취에 대한 발전의 촉진, 동기부여 같은 관리행동을 실천함으로써 현장에 신뢰를 주어야 한다.

이 모든 것과는 먼 수년간을 보냈다는 결과에 대해 그 책임을 그 누구 져야 하는가 하는 의문이 강하게 일어난다. 시기적 상황에 편성한 보육주변인들 때문은 아닐까!

그 보육 주변인들은 누구인가? 진정 함께 생각해 봅시다.

'진정한 공보육'을 위해…….

보육시설의 현실과 미래 이인혜 (서울 현대열린어린이집 원장)

보육시설의 현실은 지나간 과거 몇 년간의 미래였고, 보육시설의 미래는 지금 현실로부터 출발하여 우리 모두가 바라고 수긍하는 보육정책에 의해 전개되리라 믿는다. 그러기에 현재의 관점에서 새 정부의 보육정책 출발에 앞서 그동안의 보육정책을 돌아보고 진단하여 평가하는 지금의 이 논의가 시의적절하다.

한 국가의 보육정책은 국정철학과 가치가 중요한데 최근 논의되는 수요자중심의 바우처 대한 입장이 각계각층에서 우려와 반대 의견임에도 끝까지 강조하는 것은 심히 걱정스럽다. 좀 더 명분과 실리가 있는 고민이 필요한 시점에 발제자는 전자 바우처와 같은 단편적이고 방법론적 고민이 아니라 보육시설 유형의 재개념화를 논하고 있다. 이는 본격적으로 보육의 정체성에 대하여 모두 속 시원히 드러내어 논쟁의도마 위에 올려놓아야 만 한다고 주장하는 것으로 받아들이고 싶다. 재정이나 효율성 중심의 국가입장이나 수요자 입장 이외 공급자의 자기정체성과 그에 대한 사회적 합의가 이루어지지 않고서는 더 이상 지속가능한 논의를 할 수 없다고 본다.

우선 발제자가 정리한 순서대로 보육시설 입장에서 비교하며 살펴보았다.

1. 보육정책의 평가에 따른 민간보육시설 입장

1. 법 제도 정비

1991년 영유아보육법 제정 초기에는 보육정책의 대상이 일하는 부모나 저소득층 중심이었고 2004년 영유아보육법 전면 개정 시에 전체 영유아로 확대하여 보편적 보육의 장을 열었다고 의미를 평가하였다. 그러나 이는 일부사람들만의 자화자찬으로 평가절하 될 수도 있다. 대한민국의 어디에서라도, 부모의 소득수준이 천차만별다른 누구라도 일정이상의 보육을 제공 받을 수 있어야 한다고 믿었던 사람들이 내(국가) 주머니에 형편을 무시하고 이상만을 추구한 것이 아닌가 하는 물음이다. 지극히 공보육의 틀을 찬성하던 나로서 본의 아니게 속상하게도 이렇게 부정적인 견해를 내는 건 정부의 일관성 없는 태도 때문이다.

최근 정부의 입장은 상반된 창과 방패의 의견을 내고 있다. 지난 6월 26일 KDI 국가재정운용 토론에서 기획재정부(08,6,)에서는 표면적으로는 재정의 건전성을 이유로 들어 재정 투입에 한계가 있다고 논하면서 지금 수준의 재정을 효율적으로 하기위해서는 사각지대(취약, 농어촌 등)에 재정을 투입하여야 한다고 주장하였다. 현장의 의견과 달리 연구결과 기본보조금은 단적으로 효과가 없다고 주장하였다. 이날일부 학자는 굳이 왜 보육부담으로만 지원하는가? 보육대상이 되는 부모에게 유류세 인하나 소비구매지원을 하는 것도 가능하지 않은가? 우리는 OECD평균의 절반에도 미치지 못하는 조세구조와 재정을 가지고 있으면서 보편적 보육은 타당하지않다고 하였다. 그러면서 이제 부모를 아이에게 돌려보내도록 아동수당 등이 바람직하다고 주장한다. 보충적 복지를 이야기하면서 더욱 많은 예산을 요구하고 보편적인 아동수당을 논하는 것은 참으로 이해하기 힘들다.

그러니 지금부터 20년 전 보충적 보육이 더 중요하다고 주장하는데 성과라고 할수 있는지 의문이다. 민간인 채로 공보육을 담당하고자 했던 의지가 한심해지는 요 즈음이다. 단지 철학이 없어서가 아니라 전략적으로 이날 KDI 발제내용처럼 '민간시설의 합리적인 조정'의 단계인가?

2. 영유아보육시설 이용증가

발제내용처럼 정확한 통계상으로 보육시설이 크게 증가하였다. 객관적 사실은 맞으나 결과를 두고는 입장이 다르다. 정부의 재정투입이 직접적인 영향을 미친 효과는 있겠으나 과정적인 측면에서 보자면 재정투입으로 인한 각종 규제로 정원초과를 해결하고자 새로 인가를 내거나 그리고 반당 정원을 준수하기 위한 궁여지책의 일환으로 새로 인가를 내는 경우와 학원들의 보육시설 진입이 더 큰 이유라고 본다. 재정투입은 민간시설을 통하여 보육서비스를 관리, 제공하는데 더 어려워 진 것이아니라 더 용이해졌다고 본다. 즉 기본보조금 소기의 목표를 최소한 정부는 완벽히 달성하였다고 본다.

3. 보육서비스 수준 향상

여러 정책, 반당 정원준수, 평가인증, 표준보육과정 및 프로그램 개발 및 보급, 보육교사 자격관리제도 등은 아주 긍정적이나 지나친 정원규제로 운영악화(100%는 현실적으로 불가능하므로), 어린이집 졸업 후 방과 후 아이들을 학원으로 내모는 결과. 일시보육 불가, 시간보육 불가 등 수요자 중심의 탄력성이 경직되어 있었다고본다. 평가인증의 경우 그 효과성의 탁월함에 비해 홍보와 정부지원, 설치 상황별세심한 항목이 일부 미약하였다.

2. 지난 정부 보육정책이 남긴 문제점

1. 영유아의 삶의 질이 개선되고 있다고 평가되지 못하고 있다?

결과는 동의하지만 이유는 다른 입장이다. '발달에 적합한 실제'는 표준보육과정과 프로그램 개발 보급 덕분으로 영유아의 이해에 도움이 되었고 평가인증과 조력 등으로 교사 대 영유아의 상호작용의 기술이 향상되었으며, 특별활동에 대한 비용 규제 등으로 좀 더 이전보다 나아지고 있다고 느낀다. 다만 정부가 주도하는 영어 몰입 교육 등으로 영유아들이 영어유치원, 영어 놀이학교 등(심지어 레지오 영어 유치원도)으로 대거 빠져나가면서 보육시설에 영향을 끼치고 오히려 그 부담을 보육시설이 안으면서 영유아의 삶의 질이 훼손되지는 않을지 고민이다. 원장들의 교육적 확신과 비영리 의식이 필요하고 사회가 문화맥락적 측면에서 공감해 주는 분위기가 중요하다.

2. 다양한 부모의 요구에 민감하지 못하다?

다양한 직업군의 취업모의 자녀 양육지원도 지나친 규제로 하던 맞춤 보육도 기 피하는 경향이 있을 수밖에 없다. 예를 들어 한 민간 보육시설에 90%이상이 취업모의 자녀라고 한다면 교사는 시간외 근무부담이나 수업준비 시간 부족으로 의욕을 상실할 수도 있다. 일전에 한 교사가 마치 그 생활이 하루살이 같다고 고백한 적이 있다. 같은 운영비로 더 많은 지출을 감수하는 원장의 입장은 그렇다하여도 교사입장에서는 급여를 더 받는 것보다 진심으로 원하는 것은 에너지를 충전하여 영유아의 발달에 적합한 프로그램을 충분히 만들어 내는 것이고 그렇지 못한 현실이 교사의 자긍감을 낮추고 보육의 질은 한계에 달할 수 있다. 더 이상 부모의 요구에 민감하기는 체력에 한계이다. 비상근 교사 지원이나 탄력적인 정원제 허가 등은 온전히 정부정책의 몫이다.

3. 보육시설의 안정적 운영 여건이 여전히 미흡하다?

전적으로 동의한다. 시설설치 주체별, 운영주체별로 형평성에 어긋난 지원이 첫째 문제이고 그로 인해 설치투자 비용의 소실 등이 어려움을 가중시키고 있다. 또한 각 시설유형별 고민, 예를 들면 국공립은 위탁에 전전긍긍, 법인은 국가의 전적 지원약속 미 이행에 상실감, 공동주택보육시설은 불안정한 임대기간 및 임대료, 민간시설은 표준보육료에 훨씬 미치지 못하는 운영비가 훨씬 더 악영향을 미친다. 정부는 이러한 요인을 시설 스스로가 자부담하여 영유아에게 불이익이 가지 않도록 범퍼역할을 강요하거나 교사의 노동력을 착취하는 정부의 자세가 문제가 있다. 그게 아니면 영유아의 이익이 훼손될 수밖에 없다. 이것은 전적으로 정부의 몫이다.

4. 보육예산 지원이 확대되었으나 운영의 투명성 관리가 미흡하다.

보육예산 지원 확대의 결과는 비영리라는 원칙을 고수한 곳과 그렇지 않은 곳에서의 결과가 확연히 다르다는 것을 정부는 알아야 한다. 정부의 주요 예산확대는 새로운 항목의 지원이 아니라 부모의 부담 경감이라는 차등보육료의 확대가 가장크기 때문에 시설입장에서 보면 운영상의 변화가 크지 않은 것이 현실이다. 오히려수입결과는 더 열악할 수도 있다. 원칙을 이전부터 지켰던 곳은 운영이 조금은 안정되고 더 투명해도 좋으니 지원을 바랄지 모른다. 한편으로는 더 지원이 약해도 또는 없어도 좋으니 규제는 이제 그만이라고 외치고 싶은 시설도 있을 것이다. 입장이 다르다는 것은 이해하고 넘어야 할 산이다.

도덕적 해이는 논란의 수준이 아니라고 본다. 현재의 법으로도 충분히 해결하면 되고 새롭게 논의하는 바우처는 더욱 부모들의 도덕적 해이를 부추길 것이므로 과 거가 아닌 미래에서 더 다루어야 하므로 논의에서 제외한다.

재무회계는 배워본 적이 없어 받아들이는 것과 활용하는 것에 시간이 걸리는 것은 사실이고 그 시간을 인내하며 조금 기다려주는 정부의 센스가 필요하지 않은가? 우리는 아이들에게 그렇게 하는데... 기업이 회계를 잘하는 것과 투명한 것이 동일한 것은 아니라고 알고 있다. 의지가 중요하다고 본다.

5. 보육교사의 전문성 향상을 위한 지원이 미흡하다.

전적으로 동감이다. 대부분이 여자 보육교사이므로 여자로서, 부모로서, 일하는 여성로서의 근무환경을 개선해 주도록 대체교사의 안정적 재정지원과 수급이 필요하고 전문교사로서 영역을 넓힐 시간을 주어야 한다. 다른 직업군에 비해 결혼이조금 늦다는 느끼는 것은 지엽적인 문제인지는 모르겠으나 아마 이런 연구도 필요할 것이다. 또한 이러한 문제를 복지 예산에 국한하지 말고 노동부 재정과 프로그램과 연계하는 것이 효율적일 것 같다.

원장과 비슷한 또는 더 많은 급여의 교사가 존재해야 우수한 경력교사를 유치하고 더 나아가 보육의 미래와 이 나라의 미래인 영유아가 행복 할 것이다.

3. 새 정부 보육정책의 목표와 과제

보육목표는 국가가 무엇을 우선하느냐에 따라 목표가 달라지고 공히 Product 보다 Process 를 우위에 두고 아동기의 진정한 삶에 대한 고민을 해야 한다고 볼 수 있다.

1. 보육정책의 목표 : 아동중심

최근 논쟁하기 좋아하는 일부 학자들은 기본보조금이 부모를 지원하는 것이지 아동중심의 정책이 아니라고 공박하는 것을 보고 코의 기능이 숨을 들이쉬는 기능을 하지 내쉬는 기능을 하는 것은 아니라고 주장하는 것 같다. 그런 분들이 주장하기를 기본보조금은 분명히 공급자에게 주는 묵시적 바우처 임에도 불구하고 돈의 흐름을 바꾸어 학부모에게 직접 주라고 요구한 사람들인데 지금은 모두 어디에 갔는지 알 수 없다.

굳이 OECD결과나 발달심리학자들의 이론이 아니라 하더라도 아동중심의 중요성은 인정하나, 시장 경제를 추구하는 경제학자들과 보육학자들간의 학문의 통섭이 필요함을 절감한다.

2. 보육정책 우선추진 과제

- 보육예산 지원의 확대와 운용의 합리화
- 앞의 KDI 토론회에서 김현숙 교수는 공급자 진입장벽을 허용해서 영리법인을 도입해서라도 서비스를 표준화 할 필요가 있다고 주장하였다. 이들은 나중에는 방해가 되겠지만 초기자본이 많아 인프라 구축이 짧고 용이할 것이라 주장하였다. 그러나 OECD는 경험을 통한 재검토에서 시장 활성화 방식이 서비스를 신속하게 제공하는 데에 도움을 줄 수 있으나, 서비스의 수준은 정부의 적극적인 투자의 노력이없으면 향상되지 않는다고 언급하고 있다(OECD, 2006).
- 1인당 보육비용은 2005년 한번 연구된 뒤 새로운 기준도 없었으나 당시 금액의 비용에도 훨씬 못 미치는 보육비용과 지역별 보육비용의 상한성의 차이, 시설유형별, 지방자치구별 지원의 차이가 형평성에 맞지 않다.
- 보육비용의 통일이 필요하다. 같은 지원금을 제공받고도 급간식와 종일반 보육료를 추가로 받는 유치원과 같은 비용으로 종일보육을 감당하는 지금의 제도는 특히 교사의 근무사기를 저하시킨다. 또한 보육교사가 종일제 유치원교사로 근무하는 경우 민간보육시설에서 종일 보육하는 것보다 자격증관리의 측면과 경력관리, 시간의 자유로움 등에서 훨씬 자유롭다. 이런 면에서 바우처를 실시하겠다면 이 비용에 대한 유치원과의 형평성을 먼저 제공해야 한다.
- 민간보육시설들의 투자부분에 대한 고려를 언급해 주었는데 모처럼 반가운 주제 이다. 지금까지의 규제는 정부의 비영리에 대한 왜곡된 관점이 민간시설들을 몹시

어렵게 한 점이 있다. 비영리를 올바르게 알자.

- 비영리란 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 것을 말한다. 영리 아닌 사업은 개개인의 구성원의 이익을 목적으로 하지 않는 사업을 말하지만 반드시 공익을 목적으로할 필요는 없다. 비영리사업과 아울러 영리사업을 하더라도 비영리사업의 목적을 달성하기 위하여 필요한 한도 내에서 그 본질에 반하지 않는 정도의 영리행위는 상관없다는 것이 사전적, 법률적 해석이다.

중요한 것은 그 수익은 언제나 사업목적의 수행에 충당되어야 하며, 어떠한 형식으로든지 구성원에게 분배해서는 안 된다. 즉 수익을 추구를 하지 못하는 것이 아니라 발생한 수익을 개인의 이름으로 나누어 가지지 못한다는 것이다. 아래 기사에를 보면 좀 더 쉽게 이해할 수 있다.

농협 관계자는 "농협은 비영리 법인이어서 주주배당을 할 필요가 없는 데다 사업비가 적게 들어 보험료가 일반 보험사 상품에 비해 10% 이상 싸다"고 설명했다(한국경제, 2008,7,2).

또 한 예로 예를 들어 BTL³⁾ 사업을 주목해보자. 비영리 민간투자방식의 원 자금 회수 방식의 공식은 다음과 같다.

시설임대료는 사전에 확정된 수익률을 반영하여 산정됩니다. 시설투자비에 수익률이 추가된 투자원리금을 임대기간으로 나눠 매년 지급해야할 임대료가 자동계산·지급됩니다.

시설임대료 = 시설투자비×
$$\frac{$$
수익률}{1-(1+수익률)^{-(임대기간)}}

※ 매년 동일액 임대료 지급 가정

(예시) 투자비 100억원, 수익률 5.5%, 임대기간 20년 → 매년 임대료 8.37억원

³⁾ 민간이 공공시설을 짓고 정부가 이를 임대해서 쓰는 민간투자방식. 민간이 자금을 투자해 공공시설을 건설 (Build). 민간은 시설 완공시점에서 소유권을 정부에 이전(Transfer)하는 대신 일정기간 동안 시설의 사용·수 익권한을 획득하게 됨. 민간은 시설을 정부에 임대(Lease)하고 그 임대료를 받아 시설투자비를 회수.정부가 적정수익률을 반영하게 임대료를 산정·지급하게 되므로 사전에 목표수익률 실현을 보장다. 용료 수입이 부족할 경우 정부재정에서 보조금을 지급

보육시설도 여기에 해당된다고 고시하고 있으며 같은 정부가 BTL은 원금과 이자를 정산하면서 일반 민간시설에 이율과 원금에 대한 고려가 없는 것은 현실적이지 않 은 정책이다.

- 그래서 일본의 경우 민간시설이라 분류하는 사회복지법인들이 어린이집을 설립할 때 건축비의 3분의 1을 무상 지원하고 3분의 1은 저리 융자하고, 3분의 1은 자부담이나 이도 운영비에서 제할 수 있도록 하였다는 점에서 민간시설의 투자비용과임대료 문제가 우리에게 시사하는 바가 크다. 바우처가 도입되기 위해서는 동일한수준의 서비스를 제공하여야 하는데, 이 부분을 고려하지 않고 무작정 바우처를 실시한다면 혹자의 표현을 빌리자면 교사도 아동 수를 확보하기 위해 동분서주해야할 것이라는 경고가 그냥 흘러가지 않는다.

● 보육시설 유형의 재 개념화

보육시설은 1991년 영유아보육법이 제정되면서부터 이미 비영리 복지 사업이었다.그러나 법에만 명시되었지 현장도 정부도 명확한 철학이 없었다. 그리고 시설은 그 점을 스스로 선택하지는 않았다. 지금까지 여전히 이 문제가 근원적으로 있다. 비영리인가? 비영리라면?

발제의 본문에서는 비영리시설과 제한적 영리보육시설을 조심스럽게 제안하고 있다. 이미 비영리 민간법인에 대한 연구가 있었으나 표면에 드러나지 못하였던 것은 임대료와 같은 변수들이 많아 선결조건이 많았던 탓이다.

발제자가 제안한 비영리기준을 준수하고 영유아 비용이 정부지원시설과 동일하다면 아마 대다수의 보육시설이 지원시설을 선택하리라 본다. 선택의 여지가 없을 때 왜곡이 발생할 가능성이 더 많다고 본다. 따라서 여러 논의를 거쳐 자발적인 선택에 의한 민간 보육시설의 공공성 담보가 이루어진 뒤에 바우처를 고려해 볼 일이다.

현재 전자카드 바우처는 엄격한 의미에서 바우처의 본질과는 다르다고 한다. 다르다는 것도 문제요 같은 것도 문제라고 본다. 다르다는 것은 바우처가 가지는 고유의 경쟁도입, 선택권강화도 아닌 것에 비해 수수료와 같은 비용발생이 효율적이지 않다는 것과, 본질과 같다는 것은 부익부 빈익빈을 심화시킨다는 것이다. 유아기본보조금에 대하여 정부의 발표에 의하면 2008년이면 모든 것이 다 이루어진다고하면서 시범사업을 실시하였으나 결국 예산도 집행하지 않는 상황이다.

나가며

보육시설의 미래는 지금 결정되고 있다. 그리고 결정해야 한다. 한 정부가 국민을 위해 일하지 않는 정부가 어디 있겠는가? 그러니 국가의 정책역할의 실패를 전제한 시장경제를 논하기보다 실현가능한 가치를 만들어 가며 미래를 논하는 것이 훨씬 가치가 있을 것이다.

같은 민간보육시설들끼리도 서로 공보육을 담당하겠다는 시설에 야유를 보낼 때가 있다. 정부도 때로 국공립과 공보육을 혼돈하고 있는 것 같다. 그러나 정부는 분명 복지의 궁극적인 목표를 향해 그 가치를 인정하고 키워 나가며 소중히 여길 줄알아야 한다. 그래서 정부는 실패하지 않을 거라는 전제를 달자.

비영리로서 명확한 지침과 그에 상응하는 지원, 그리고 자율적으로 선택할 수 있는 권리, 공보육에 대한 단호한 의지, 탄력성을 가진 믿음이 필요하고 더 섬세히 논의해야 한다. 그리고 우리 민간 시설들과 파트너쉽을 가지고 애정 어린 시선으로 시설들에게 희망을 불어주기를 간절히 소망한다.

「보육정책: 미래지향적 추진 방향과 과제」에 대한 토론 김동례(전남보육정보센터 소장)

1. 참여정부의 보육정책

지금까지 추진해온 보육 정책의 주요 성과 중 2005년도 영유아보육법 개정을 통한 법제도의 정비는 그동안 정비되지 못하였던 일부 보육정책의 기틀을 마련하였으며, 보육사업이 더욱 발전된 계기가 되었다는 의견에는 크게 공감한다.

그러나 보육의 공공성 강화와 양질의 보육서비스 제공을 목표로 추진된 중장기보육계획: 새싹플랜(2006.7)은 몇 가지 측면에서 좀 더 현실성 있는 정책으로 나아가야 한다. 정부는 지역별 수급현황에 따른 중장기 보육시설 확충 계획수립에서 지역별 수급현황에 따른 보육수요를 효과적으로 대응하기 위하여 영유아 육아지원시설이용률을 '05년 46%에서 2010년 60%로 높일 계획이며, 국공립 보육시설을 2010년까지 2.700개소로 확충, 보육시설 종사자는 '05년 131천명에서 2010년까지 180천명으로수가 증가될 것이라는 계획을 가지고 있다. 이러한 정책은 보육시설 취원아의 보육율과 보육시설의 증가 및 보육영유아의 수의 비율이 매년 높아지고 있는 현실을 반영하는 것이라 하겠다.

그러나 이러한 계획은 서울·경기나 대도시를 위한 중장기 보육정책이라 생각되며, 중소도시나 열악한 농어촌 지역의 보육현실을 고려하여 볼 때 현실성이 없는 정책이라 생각한다. 전체적으로 보육시설의 이용률과 영유아의 수가 증가하였다고는 하나 중소도시 및 농어촌 지역의 경우 영유아의 수가 급격히 감소되고 있는 추세이며, 보육교사의 수급난까지 겹쳐 운영의 어려움을 겪고 있는 것이 현실이다. 따라서 각 지자체에서는 이러한 문제를 해결하기 위하여 보육시설의 신설을 제한하고 있는 실정이다.

보육시설 이용률 증가와 영유아 수 증가에 대한 보육정책은 중소도시 및 농어촌 보육수급에 까지 효과적으로 적용할 수 있을지는 의문이기 때문에 전제적인 보육수 요 증가만을 고려할 것이 아니라 중소도시와 농어촌 지역의 보육 현실을 감안하여 앞으로의 정부 보육정책은 대도시 형과 중소도시 및 농어촌 형의 두 가지 보육정책 을 고려한 정책이 추진되어야 할 것이다.

참여 정부는 보육서비스의 질적 수준향상을 위하여 보육시설 평가인증제도와 보 육교사 자격관리 제도의 도입, 표준보육과정 공표, 재무회계 관리시스템 구축 및 시 행, 보육정보화 시스템 구축 등 보육현장의 서비스 수준을 관리할 수 있는 시스템 을 구축하고 효율적인 현장 관리를 할 수 있는 정책들을 실시하였다. 그러나 결과 적으로 발제원고에서 제시된 바와 같이 그동안의 보육정책들의 효과는 여전히 미흡 하며, 보육 수요자의 요구를 제대로 반영하지 못했다는 평가를 받고 있다. 이러한 결과는 참여 정부의 보육정책이 비효율적이고 잘못된 정책이었다는 것만을 의미하 지는 않는다. 보육 서비스의 질적 향상을 위해 이 모든 정책들은 필연적으로 수행 되어야 할 정책들이었으며, 보육정책의 기틀을 마련하였다는 것에는 이견이 없으리 라 본다. 단 이러한 많은 정책들이 참여 정부 기간 내에 모두 실시되었다는 점과 수행되어지는 정책들이 보육현장의 수요자 입장을 고려하여 안정적으로 수행되기 보다는 행정기관에서 정책을 수행하는 과정에서 실적위주로 진행되지 않았나 하는 생각을 저버릴 수 없다. 따라서 정책을 수행해 나가는 행정기관의 입장이나 이를 받아들이고 따라야 하는 보육시설 운영자의 입장 모두에게 벅차고 힘든 시기였다고 본다. 그동안의 보육정책이 좀 더 현장의 요구와 실태를 충분히 파악한 후, 철저한 준비 속에 실시되었더라면 하는 아쉬움이 든다.

평가인증제도의 도입과정을 한 예로 보더라도 2005년도에 시범 실시한 평가인증 제는 2006년도부터 본격적으로 실시되었으며, 현장의 보육시설에서 겪어야 하는 많 은 어려움 속에서도 양적으로 보육시설의 평가인증 참여와 통과율을 높이기 위한 정책을 수행하기 위해 달려왔다. 행정기관이 보육정책을 실시하기 위해서는 정부 예산처의 충분한 예산지원이 따라야 한다. 정책을 수행해야하는 행정기관의 입장에 서는 짧은 기간 내에 정책의 효과와 신뢰를 얻어 예산을 확보할 수밖에 없기 때문 에 이러한 현실을 이해 못 하는 것은 아니지만, 영유아를 대상으로 하는 보육정책 은 인생의 전 생애에 걸쳐 가장 중요하고 역동적인 시기임을 감안하여 볼 때 섣불 리 보육정책의 효과를 기대하는 것은 무리라 생각한다. 장기적인 안목에서 보육 수 요자와 공급자의 입장을 고려하여 정책이 추진되었으면 한다. 따라서 보육예산 지 원만큼은 실적위주의 평가에 의한 예산지원보다는 질적인 측면에서 보육정책의 효 과를 인정하고 장기적인 안목에서 보육예산을 지속적으로 지원할 수 있는 정부 국 회의원들의 높은 보육의식이 필요하리라 본다. 좋은 정책은 많은 예산과 지속적인 지원이 있을 때 가능하다. 특히 영유아를 대상으로 하는 보육정책과 예산 지원은 몇몇 정치가들의 표심과 민심을 잡기위한 퍼주기식 지원의 보육정책이 되서는 안 될 것이다.

인력은 곧 국력이라 하였고, 영유아를 위한 보육지원은 국가적인 인력자원을 양성하는 데 가장 효율성이 높고 투자가치가 많은 국가 중요 정책사업이라 할 수 있다. 미래지향적인 보육정책을 추진하기 위해서는 의식 있는 정부 행정가들의 바른국가의식 속에서 영유아를 대상으로 한 보육정책이 한 치도 흔들림 없이 추진되어야 할 것으로 사료된다.

2. 새 정부가 지향해야할 보육정책

보육업무가 여성부에서 보건복지가족부로 이관됨에 따라 정책을 추진하는 보육 행정기관이나 보육 현장에서는 많은 변화들을 예감하고 있으며, 긴장하고 있는 것 이 사실이다. 이는 새로 도입되는 바우처 제도와 참여 정부가 추진하였던 정책들이 새 정부 들어 어떠한 변화 과정을 갖게 될지에 대한 불안감일 것이다.

따라서 새 정부는 새로운 정책을 추진하는 과정에서 참여 정부의 보육정책을 검 토하고 이에 기초하여 문제점과 미흡한 부분들을 보완하기 위한 정책들을 추진해 나가야 한다고 보며, 이를 위한 몇 가지 방안을 제안하고자 한다.

1) 표준보육과정의 현장 적용을 위한 자료 보급 및 교사교육

그동안의 보육현장은 국가수준의 표준 보육과정이 개발되지 않아 현장에서 보육프로그램을 진행하는 보육교사들의 어려움이 많았다. 이에 2004년 1월 영유아보육법 개정을 근거로 보육서비스의 질적 수준 향상을 위한 표준보육과정과 연령별 보육프로그램이 개발·보급되었다. 따라서 모든 영유아들이 동일한 국가수준의 표준보육과정에 의해 연령을 고려한 동일한 보육내용의 서비스를 제공받을 수 있게 되었다는 것은 바람직한 일이다. 이에 많은 보육교사들의 기다림 속에 개발된 표준보육과정과 연령별 보육프로그램이 보육현장에 적용되고 실천되기 위해서는 모든 보육시설에 대한 자료보급과 교사교육이 중요하다 하겠다. 그러나 자료보급에 대해서는 열악한 농어촌 지역과 민간보육시설의 의존도가 높은 보육의 현실에서 위와 같은 자료를 유료로 구입하고 정보를 제공 받기란 쉬운 일이 아니다. 표준보육과정의이해와 중요성 및 필요성을 인식하는 것은 보육시설마다 차이가 있기 때문에 자료의 구입과 현장적용에 대한 의지는 순전히 보육시설의 몫으로 남는다. 표준보육과정에 대한 이해와 현장적용을 위한 교사교육은 지자체별 보수교육 시간과 각 지역의 보육정보센터에서 일부 이루어지고 있다. 그러나 보수교육을 담당하는 기관과지역 보육정보센터에서 일부 이루어지고 있다. 그러나 보수교육을 담당하는 기관과

가 있기 때문에 교육이 지속적이거나 체계화되어 있지 못하고 있다. 교육을 받는 보육교사의 입장에서도 반드시 교육을 받아야할 의무사항이 아니기 때문에 모든 보 육시설의 현장 적용은 더욱 어려운 실정이다.

따라서 표준보육과정에 대한 자료 보급(관련된 정부기관에서 개발된 각종 자료 포함) 및 교사교육은 모든 보육시설의 보육교사를 대상으로 무상으로 교육받고 자료가 보급될 수 있는 예산책정과 보육프로그램의 실천적인 현장적용을 위한 보다 체계적인 교사교육을 실시할 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다.

2) 보육시설 평가인증시설에 대한 사후유지관리

2005년 시범운영을 거쳐 2006년도부터 본격 시행되고 있는 평가인증제의 실시는 현재 발제자의 원고에 나타난 바와 같이 2008년 4월말 현재 총 6,042개소이며, 이는 2007년 3기 참여시설까지의 인증에 통과한 시설로 전국 보육시설(30,856개소)의 19.6%에 해당한다. 이러한 평가인증의 저조한 결과는 현장에서 문서 과다, 보육교사의 업무과중, 평가인증지표 관련 문제점 등을 제시한바 새 정부는 평가인증을 보다효율적으로 나아갈 수 있는 구체적인 방안 모색이 필요하다. 따라서 평가인증 관련 문서를 간소화하고 평가인증 지표관련 내용을 보다 쉽게 현장의 교사들이 받아들일수 있는 대안과 평가인증을 통과한 보육시설의 사후관리에 대한 부분도 함께 방안을 모색해 보아야 할 것이다.

평가인증제 사후유지관리에 대한 연구(김동례, 2007)를 살펴보면 현재의 평가인증 지표항목의 유지정도를 묻는 질문에서는 평가인증 통과 후 대체로 모든 보육시설이 평가인증지표 영역에 따라 잘 유지하고 있다는 결과를 보였으나 일부 지표영역 항 목이 평가인증 신청 이전의 단계로 되돌아갔다는 연구결과는 평가인증 후에도 지속 적인 사후 유지를 할 수 있는 방안이 마련되어야 함을 시사하고 있다.

따라서 평가인증 사후유지관리에 의한 대안을 크게 두 가지로 정리하여 제시하고 자 한다. 하나는, 평가인증시설 스스로 원내 자율장학을 지원할 수 있는 프로그램을 개발하여 활성화하는 것이고, 다른 하나는 사후유지관리를 위한 제도적 장치를 마련하는 일이다. 이것은 다시 두 가지로 나누어 영유아보육법에 의한 규정을 세우는 일(보육시설의 신설과정에서부터 일부 평가인증 지표기준을 따르게 하는 것과 평가인증 미경험교사에 대한 교사교육 강화)과 장학지원 체계를 마련하는 것이다. 몇 가지 사후유지관리의 제도적 방안으로는 평가인증 통과된 시설의 점수를 상, 중, 하로나누어 그룹에 따라서 사후유지관리방법을 달리하는 방안과 전문인으로 구성된 관리 감독 기관의 강화, 즉 평가인증 유지를 위한 장학지원체계를 마련하는 일이다.

또한 표준보육과정에 기초한 보육프로그램의 무상보급과 교사교육 강화와 교사 처우 개선비 지급, 평가인증 사후유지관리 과정에 자체 점검 위원으로 학부모의 참여를 적극적으로 유도하는 방안, 지역 보육정보센터의 평가인증 통과된 시설장 및 보육교사를 대상으로 조력자 훈련과정을 활성화하여 전문 조력자가 평가인증 신청시설에 조력할 수 있는 조력인력을 확보함과 동시에 조력자의 보육시설을 자체적으로 사후 유지할 수 있는 자생적 힘을 키울 수 있게 하는 방안 등이다(김동례, 2007).

3) 보육현장의 서비스 수준 점검 미흡에 대한 대책 마련

참여 정부의 보육정책이 보육현장의 기틀을 마련하였다는 데에는 동의하지만 발 제 원고자의 의견처럼 보육현장의 서비스 수준을 점검하는 데에는 미흡하였다. 몇 가지 미흡한 부분을 중심으로 방안을 살펴보면 첫째, 좋은 보육프로그램이란 영유 아의 발달수준에 적합한 보육프로그램을 말한다. 그러나 그동안의 보육과정의 내용 은 영유아의 요구보다는 성인들의 요구에 의한 인지중심의 특기교육이 실시되고 있 으며 영유아들의 발달에 적합한 보육서비스를 제공하고 있는지에 대한 의견이 불확 실하다. 또한 보육교사들이 영유아 발달에 대한 충분한 이해 없이 보육활동을 실시 하고 있는 실정이다. 따라서 발제자의 의견과 같이 영유아의 발달에 적합한 요구 그리고 이에 따른 보육교사의 전문지식 및 보육내용을 점검하고 관리하는 것은 새 정부의 과제라 하겠다. 그 구체적인 예시로 보육교사의 영유아의 발달에 적합한 실 제와 관련된 전문적 지식을 쌓기 위해서는 각 지역에서 보육현장과 밀접한 유기적 관계를 맺고 있는 지역 보육정보센터가 영유아 발달에 적합한 실제에 관한 교육 메 뉴얼을 개발하여 주기적으로 현장의 보육교사들을 대상으로 교사교육을 실시하는 것이다. 특별활동에 대해서는 부모님들의 인식 전환을 시킬 수 있는 부모교육 강좌 를 활성화 시키는 일이 무엇보다 우선시 되어야 한다. 이를 위해 보육 전문가 집단 의 인력풀이 구성되어 있고 영유아보육법에 근거하여 부모상담과 육아관련 정보제 공을 주 업무로 담당하고 있는 지역 보육정보센터를 활용하는 것이 바람직하다고 본다. 부모교육 외에 영유아보육법이나 기타 법규를 통해 특별활동에 대한 기준을 마련하는 일이 중요하다. 연간 주제에 맞는 통합교육을 반드시 실시하도록 유도하 고 대다수의 보육시설들이 외부 강사에 의존하기 때문에 외부 강사에 대한 자격기 준이 마련되어야 한다. 또한 현재 보육시설이 특별활동에 의존해야 하는 여러 가지 원인과 요인분석을 통한 심층적인 연구도 진행되어야 할 것이다(김영옥, 2007; 이기 숙, 2007).

둘째, 보육시설의 서비스 수준 관리를 위해서는 정부의 보육예산이 대폭확대 됨에 따라 예산 지원을 받는 보육시설의 경우 투명한 재무회계 운영이 필연적으로 따라야 한다. 정부의 지원을 받고 있는 시설이라면 반드시 재무회계 규칙을 따르고, 이를 정착시킬 수 있는 정부 정책이 강화되어야 할 것이다. 현재의 보육시설 재정지원에 관한 서비스 수준관리는 지역 시·군·구의 행정기관에 따라 다르며 주로년 1회 행·재정 감사와 보육시설의 평가인증제가 전부이다. 따라서 지금과 같은 년 1회의 행·재정 감사로는 보육예산 지원확대에 대한 운영을 투명하게 관리할 수없는 실정이므로 보육시설의 예산 지원을 어떻게 관리. 감독할 것인지에 대한 방안,즉 예산지원과 관리·감독을 연계할 수 있는 시스템을 마련하여야 한다.

4) 보육교사의 전문성 함양을 위한 지원

보육서비스의 질은 보육교사의 질과 밀접한 상호관련성이 있으므로 우수한 인력이 보육시설에 종사할 때 보육의 질은 상당 수준으로 향상될 수 있다. 따라서 보육교사의 전문성 함양을 위한 새 정부의 노력여부에 따라서 수요자 중심의 보육정책의 성패는 좌우되리라 본다.

보육교사의 전문성 함양을 위한 정책은 크게 두 가지 측면, 즉 전문성 향상을 위한 교사교육 강화와 보육교사 처우개선을 위한 정책으로 구분할 수 있다. 첫째, 전문성 함양을 위한 교사연수 지원 방법은 정부차원에서 대체교사나 보조교사에 의한 인력지원과 다양한 교사연수를 받을 수 있는 재정적 지원이 함께 이루어져야 하는데 각 지역에서 이미 활성화 되어 있는 보육정보센터의 교사교육을 좀더 체계적으로 강화할수 있는 지원이 이루어져야 한다고 본다. 또한 교육지원의 방법은 강의 및 워크샵, 교육용 영상물 배부, 교재배부 등 다양한 방법을 활용할 수 있다(이은해 외, 2006).

둘째, 보육교사의 처우개선을 위해서는 모든 보육시설의 보육교사들이 정부지원의 유무에 상관없이 동일한 임금 기준표를 마련하여 적용되어야 한다는 발제자의의견에 동의한다. 또한 보육교사의 '학력과 경력에 따른 임금지급' 및 '보육교사 신분보장제도'가 마련되어야 한다. 현재의 보육교사 호봉책정은 단기간의 인터넷을 통한 사이버과정 출신이나 1년제 또는 2-3년제, 4년제 출신이나 모두 학력에 상관없이 1호봉으로 시작한다. 보육교사 양성과정은 보육과정내용과 기간이 다르기 때문에학력에 따른 호봉 책정과 인건비 지급은 중요하다.

이외에 보육시설의 이직을 줄이는 방안으로 시간외 근무수당을 지급해 주는 일과 경력교사를 대상으로 장기 근속수당을 주는 방법이 있다. 이는 무엇보다 보육교사 로 하여금 자신의 수고와 노력에 대한 합당한 대우를 받도록 하여 보육교사로서의 전문성과 자존감을 높일 수 있는 방안이라 생각된다.

5) 수요자 중심의 바우처에 대한 요구

바우처 제도의 가장 큰 장점 중의 하나는 수요자의 선택권을 강화하는 것이다. 발제자의 의견과 같이 바우처의 사용은 모든 공급체가 동일한 수준의 서비스를 제 공하여야 수요자가 자유롭게 선택할 수 있는 장점이 있으나 유형별 정부의 지원방 식이 다른 우리나라의 경우 동일한 수준의 보육서비스를 제공받기에 어려움이 많으 며 부모들 또한 보육시설 선택에 필요한 정보를 구하는 데 제한적이라는 의견에 동 의한다. 따라서 새 정부의 보육정책은 부모의 선택권을 보장하기 위해 질 높은 보 육시설을 선택할 수 있는 보육전반에 대한 홍보와 아동중심 환경의 중요성에 대한 인식전환을 확대할 수 있는 방안을 마련하여야 한다. 실제로 보육이 동일한 수준이 될 수 없다면 이에 대한 객관적인 정보도 부모에게 제공되어야 할 것이다.

6) 제한적 영리보육시설의 자율성 인정에 대한 재고

발제자는 비영리 보육시설이란 정부의 지원과 관리 하에 운영되는 시설을 의미하 며, 제한적 영리 보육시설이란 정부의 인가사항은 준수하되 정부의 지원을 받지 않 는 대신 일정 부분 시설을 자율적으로 운영할 수 있는 시설을 의미한다고 하였다. 그렇다면 자율적 운영을 허용한다는 말은 보육료 자율화를 의미하는 것인지 궁금하 다. 민간 보육시설의 서비스 개선은 보육료 자율화를 가져오고 보육료 상승이 예상 됨으로 중산층 이하는 양질의 보육서비스를 이용하는데 어려움이 따를 것이다. 민 간 보육시설의 상당수는 서비스의 질을 개선하기 위해서 뿐만 아니라 경쟁에서 도 태되지 않기 위해서라도 많은 투자를 할 것이고, 그 부담은 부모의 부담으로 전가 될 것이다. 특히 우리나라의 경우 보육료 자율화가 이루어졌을 때 부모들의 높은 교육열과 맞물려 가격과 보육서비스 질의 양극화 현상이 매우 심각하게 나타날 수 있다. 보육료 자율화 허용에 따른 문제점을 다시 정리해 보자면 첫째, 영유아 부모 의 보육료 부담 가중, 둘째, 기업형 영리 보육시설의 출현, 셋째, 질 높은 보육서비 스 수혜의 양극화(사회적 위화감 조성)를 조성할 수 있다는 것이다. 따라서 발제자 의 원고에서처럼 민간 보육시설들이 육아지원의 공적 역할 수행에 적극적으로 참여 할 수 있도록 하고, 어떤 유형의 보육시설을 이용하든 간에 모든 영유아들이 질적 보육서비스를 제공 받기 위해서는 새 정부의 다양한 지원과 격려 정책이 필요하리 라 본다.

7) 국공립보육시설 확충에 대한 제안

국공립 보육시설은 저소득층 지역, 신규 주택단지, 유휴 공공시설(유휴 초등학교 교실, 주민자치센터, 마을회관, 기타) 등 지역 여건에 따라 다르게 적용하여 국공립 시설을 확충할 수 있다. 그러나 발제자의 의견처럼 국공립 보육시설의 확충은 많은 비용이 소요되므로 중앙정부와 지방 정부가 각기 비용부담을 전가하여 국공립 확충을 추진하는데 어려움이 있다는데 동의 한다. 국공립 확충에 들어간 소요경비를 생각해 보자면 국공립 시설에서 혜택을 받는 영유아의 수는 예산대비 매우 제한적이될 수 있다. 따라서 국공립 확충에 소요되는 예산을 보다 많은 시설의 질적 관리와부모 교육 및 홍보할 수 있는 예산으로 활용하고, 실제 교사관리를 지원할 수 있는 기관에 대한 시스템 마련과 지원 부분에 활용하는 것이 바람직하다고 생각한다.

8) 보육행정과 실제 현장의 보육정책 전달 체계 확립

아무리 좋은 보육정책이라 할지라도 보육현장에 전달되지 못하고 스며들지 못하 면 새 정부가 추진하는 수요자중심의 보육정책은 빗 좋은 개살구에 불과하다. 행정 기관이 다양한 보육서비스를 제공하기 위해서는 실제 보육 공급자와 수요자가 요구 하는 것이 무엇인가를 들여다보고 그에 대한 지원과 관리가 이루어져야 한다. 현재 보육현장과 행정기관의 주요 전달체계는 지자체에 의한 년 1회 관리감독이 이루어 진다. 유희정 외(2006)의 연구에 의하면 보육업무 관련 공무원들이 보육시설의 관 리·감독에 중점을 두는 사항은 재정(42.9%), 시설의 운영상태(42.9%), 서비스의 질 (14.3%) 순으로 조사되었다. 이중 보육서비스의 질은 급 간식부분을 중점관리 감 독해야 한다는 것으로 나타나 보육의 공급자와 수요자가 요구하는 보육의 질적 서 비스 향상과 관리를 위한 실제적인 전달 체계가 요구된다. 따라서 보육현장에서 가 장 접근성이 용이한 전문보육지원기관의 역할이 필요하며, 이미 구축된 보육정보센 터의 네트워크를 통한 보육서비스의 질적 수준 향상을 강화하는 것이 바람직하다고 생각한다. 보육정보센터가 질적 보육서비스의 향상을 위해 보육 현장과 행정과의 전달체계를 수행할 수 있는 것은 정보센터의 역할이 보육교사를 대상으로 교사교 육, 부모상담 및 육아지원, 그리고 평가인증 조력을 실시하고 있어서 전문가 인력풀 이 구성되어 있기 때문이다. 또한 바우처 제도와 관련하여 부모들에게 보육시설 선 택에 필요한 정보를 제공할 수 있으며, 특별활동에 대한 올바른 이해를 돕기 위한 부모교육을 실시하는데 용이하다는 것이다. 참여 정부에서는 보육정책 추진 중 실 제 보육현장과의 연계를 위해 보육정보센터의 수가 증가되었으며, 기능이 강화되었

다. 따라서 행정기관과 보육현장을 연결하기 위한 전달체계의 구축은 보육의 질적수준을 높일 수 있는 가장 핵심적인 과제이므로 전문적인 보육지원기관에 대한 시스템을 마련하여야 할 것이다.

3. 맺는 말

바람직한 보육정책이란 보육 공급자와 수요자가 서로 조화와 균형을 이루어 함께 나아가는 상생의 보육정책이어야 한다. 정부의 보육정책이 어느 한 쪽으로 편향 된 다면 반드시 그에 대한 불균형은 초래하기 마련이다. 새 정부가 강조하는 수요자중 심의 보육정책이 성과를 거두기 위해서는 보육 공급자의 현장에 소리를 귀담아 들 어야 한다. 따라서 새 정부는 현장의 시설장과 보육교사 및 학부모 그리고 보육전 문가들을 대상으로 앞으로 추진되어질 새로운 보육정책에 대한 자문과 깊이 있는 이해를 구하는 등 철저한 사전 분석과 준비를 해야 할 것이다. 새 정부의 보육정책 이 공급자와 수요자 모두를 위한 정책으로 자리매김할 때 영유아들은 잘 자라날 권 리를 부여받을 수 있으며, 진정한 아동중심의 보육정책을 실현하는 지름길임을 우 리 모두 명심하여야 할 것이다.

☞ 참고문헌

- 김동례(2007). 보육시설 종사자가 인식한 평가인증제의 운영과정과 사후유지관리에 관한 연구. 전남대학교 대학원 박사학위 논문.
- 김동례(2008). 2008 보육정보센터 발전방안 토론회: 보육정보센터의 평가인증 조력방 안. 중앙보육정보센터, 99-107.
- 권용은(2008). 2008 보육정보센터 발전방안 토론회: 육아지원전달체계 확립을 위한 보육정보센터의 역할. 중앙보육정보센터, 5-95.
- 김영옥(2007). 보육시설 특별활동 운영실태와 개선방안 모색: 「보육시설 특별활동 운영 실태보고」에 대한 토론. 세미나 자료 2007-02. 육아정책개발센터 41-50.
- 유희정, 김은실, 유은영(2006). 육아지원기관의 공공성 제고 방안 연구 연구보고 2006-02, 육아정책개발센터.
- 이기숙(2007). 보육시설 특별활동 운영실태와 개선방안 모색: 「보육시설 특별활동 운영실태와 개선방안 모색: 「보육시설 특별활동 운영실태 보고」에 대한 토론. 세미나 자료 2007-02. 육아정책개발센터, 63-71.
- 이은해, 유희정, 김온기(2006). 보육시설 평가인증 시범사업 평가 및 사후관리. 연구보고 2006-08. 육아정책개발센터.

보육정책: 미래지향적 추진 방향과 과제 토론 서영숙(숙명여자대학교 가정아동복지학부 교수, 한국보육지원학회장)

토론을 시작하며

오늘로서 새 정부가 출범한지 135일이 되었다. 지난 6월 16일까지 새 정부의 보육정책 구상에 대한 전국 순회 설명회가 개최되었음을 상기할 때 오늘의 보육정책 토론회는 조금 때늦은 감이 없지는 않지만 지금까지의 보육정책에 대한 공과를 직시하며 새 정부 보육정책의 방향을 숙고하고자 하는 점에서 매우 뜻 깊은 자리라고 본다.

정책평가란 일차적으로는 그 핵심 대상의 요구에 부응하였는가를 보는 것이고, 다음으로 그 핵심대상과 직접 관련되는 사용집단과 정책실행 집단의 만족도를 볼 것이며, 행정적 효율성과 투자효과를 따지게 될 것이다. 보육정책 평가도 무엇보다 보육사업이 그 핵심대상인 영유아의 행복하고 건강한 성장에 기여하였는가를 평가 해야 할 것이며, 나아가 영유아의 부모와 보육사업 종사자인 시설장과 보육교사의 만족도를 챙겨보아야 할 것이다. 그리고 보육사업 행정의 전문성과 효율성, 국가의 인적 자원 양성과 관련하여 투자효과가 어떤가 하는 것이 평가의 주된 내용일 것이 다. 즉 보육정책의 평가는 다각도로 이루어져야 하는 총체적인 작업인 셈이다.

본 토론자는 주제 발표자의 발표내용을 중심으로 토론하며 이어 부록으로 한국보육지원학회가 2008년 6월 20일자로 보건복지가족부 보육정책지원과 및 보육관련 부처에 보낸 <대 정부의 보육정책에 대한 한국보육지원학회의 요구와 건의문>의 내용을 소개하는 것으로 이 토론에 임하고자 한다. 미래지향적 보육정책 추진방향과 과제를 다루려면 무엇보다 새 정부가 가지고 있는 보육구상을 좀더 잘 이해하고 그 내용에서 보강되어야 할 것이 무엇인지를 챙겨보는 것도 의미 있는 작업이라고보기 때문이다.

지난 정부의 보육정책 평가

육아정책개발센터의 유희정 박사는 지난 정부가 보육정책의 근간인 법과 제도를 정비하고 중장기 계획을 수립하는 등 정책 발전을 위한 체계를 구축하고자 노력하 였다고 평가하였다. 이는 적절한 평가라고 본다. 지난 정부는 영유아보육법을 개정 하고 보육시설 평가인증제 실시, 보육교사자격관리국 설치와 보육교사 국가자격증 발급, 행정업무전자보고 실시, 표준보육과정 제정 등 보육 관련 법과 제도, 그리고 보육서비스의 기준을 마련하는 등 보육사업의 기본틀을 세우는데 기여하였다. 더불 어 보육재정의 확대와 보육시설과 보육시설 이용 영유아의 수도 증가되었다.

이런 외적인 제도나 규모의 발전만큼이나 주목해야 하는 것은 보육을 특수요구계층 영유아 대상 사회복지사업의 한 영역으로 인식되던 것에서 나아가 국민적 관심사로, 정치적 화두로 끌어올린 점이다. 부모가 모두 일하러 가느라 밖에서 잠가둔문을 열지 못하고 화마에 타죽은 쌍둥이와 같은 가슴 아픈 사고를 다시는 반복해서안 된다는 사회적 각성과 저출산, 가정해체 증가 문제는 보육의 국가책임을 요구하게 되었고, 남녀평등과 여성의 사회진출을 지원하는 사회적 인프라의 하나로도 보육사업의 중요성이 강조되었다. 또한 부모의 자녀양육지원으로서 뿐 아니라 국가의인적 자원을 체계적, 종합적으로 양성하는 미래 인재육성 정책으로서의 보육정책의중요성과 정체성을 확보해온 시기였다.

유희정 박사는 지난 정부 보육정책의 문제점으로 아동중심 보육의 미흡과 부모요 구 충족여부, 보육시설운영난의 문제와 보육재정사용의 투명성, 그리고 보육교사의 처우 문제를 지적하였다. 이런 문제의 지적에 동의한다. 특히 보육교사의 처우문제 는 지난 정부에서 가장 해결하지 못했던 영역이라고 본다. 여기에 지난 정부의 보 육정책에 대해 제기되어 왔던 몇 가지 비판적 평가를 부연함으로써 새 정부 보육정 책의 추진 방향과 과제를 제시하는데 도움이 되기를 기대한다.

첫째, 지난 정부의 보육정책은 무엇보다 그 정책의 수립이나 실행과정에서의 속도와 강도, 방법론에서 비판을 받았다고 본다. 너무 짧은 시간에 너무 많은 새로운제도를 수립하여 현장이 받아들이도록 요구했기 때문에 힘들었다. 영유아보육법 개정, 보육시설평가인증, e-보육, 표준보육과정 어느 것 하나 현장에서 받아들이기 쉬운 것이 없었다. 이는 보육재정이 늘어나고 국민의 요구수준이 높아진 만큼 재정집행에 대한 투명성과 보육의 질적 향상이 더욱 요구되었기 때문에 행정감독과 평가가 늘어날 수밖에 없는 불가피한 측면이 있다. 그러나 새로운 정책을 실시하는 과정에서 과단성이 지나쳐 보육 현장이나 보육전문가의 의견수렴을 제대로 하지 않고심지어는 배척까지 하면서 보육행정 중심적으로 처리했다는 비판도 받았다. 제대로법적 요건을 지키지 못하면 과태료, 운영정지, 시설폐쇄 등의 조처를 받아 범법자가되기도 하므로 보육정책 추진이 강압적이라고까지 비판했다.

새로운 제도가 시행되려면 거기에는 저항과 진통이 따른다고 하더라도 그 제도가 현장의 여건을 반영하여 제대로 정착되기 위해서는 좀 더 많은 다각도의 연구와 현 장과의 소통을 통한 여론수렴과 절충, 그리고 그 제도를 이해하고 적용할 수 있도 록 하는 충분한 교육 등 상당한 정도의 시간과 투자가 필요하다. 우리는 지금도 이 교훈을 충분히 경험하고 있다.

둘째, 과연 보육정책이 아동의 이익을 최우선으로 두고 있는가 하는 점에서 유희정 박사가 지적한 보육활동이 아동의 발달적 요구를 반영한 아동중심적 보육이냐

하는 점 외에도 보육시설 운영시간이 아동이익 중심적이냐 하는 것에 대한 문제제기가 있다. 다양한 여건을 가진 부모의 요구에 따라 야간연장 보육이나 24시간 보육, 휴일보육 등을 실시하는 것은 당연한 조치라고 할 수 있다. 그러나 본 토론자는 한 영아나 유아가 보육시설에서 지속적으로 하루 8시간 이상의 보살핌을 받도록 하는 것은 부모중심적 보육이지 아동중심적 보육은 아니라고 주장해왔다(서영숙, 2007, 2008). 이를 해결하기 위해 양육친화적 경영이 모색되기도 하였다.

셋째, 부모나 일반 시민의 보육정책에 대한 불만도 적지 않았다. 보육시설은 늘어 났다고 하나 믿고 맡길(이용할) 수 있는 시설은 부족하다고 하며 국공립보육시설의 대기자 명단은 길어만 갔다. 잊을 만하면 불거져 나오는 어린이집 안전사고나 급식, 학대문제 등은 보육시설에 대한 신뢰도 뿐 아니라 보육정책 만족도를 떨어뜨리고 취업여성을 가정으로 되돌아가게 하고 출산자체를 꺼리는 원인이 되기도 했다. 정부의 보편적 보육정책 패러다임은 보육의 공공성에 대한 부모의 요구수준을 높게했다. 이는 부모의 보육의 질과 조기특별교육에 대한 높은 요구와 맞물려 가장 우수한 보육서비스를 가장 저렴하게, 거의 무료로 이용할 수 있도록 하는 것이 국가적 책무로 여기게끔 하여 언제나 부모들의 보육체감만족도가 낮다는 지적을 받아야했다.

넷째, 보육행정의 전문성과 효율성, 전달체계에 대한 비판이 많이 제기되었다. 보육업무의 전문성과 복잡성, 민원 업무적 성격으로 인해 보육담당 공무원의 평균 근무기간이 6개월 정도밖에 되지 않을 정도로 보육담당부서는 근무기피 부서가 되었다. 매번 바뀌는 보육담당 행정 공무원이 보육에 대한 전문적 지식이나 현장 경험없어 보육현장을 관리, 감독, 지원하는 것은 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 보육행정의 전문성이나 대민 만족도 개선을 위한 조치는 거의 이루어지지 않았다. 그래서 민원이 제기될 때마다 결국 시설장이나 보육교사가 문제의 원천으로 지적되어보육시설 이미지나 정체성 훼손이 심했다고 본다.

다섯째, 보육정책을 위탁하여 집행하고 있다고 볼 수 있는 보육시설평가인증사무 국이나 보육교사자격관리국, 보육정보센터 등이 제대로의 기능을 할 수 있는 조직 과 제도, 재정을 갖추지 못하였다는 지적을 받고 있다. 가령 보육정보센터의 경우 단순한 정보전달기구가 아니라 보육정책을 실행하는데 필요한 지원업무를 맡아왔 다. 그러나 보육정보센터의 설치와 운영을 지자체에서 담당하도록 함으로써 보육지 원 업무를 하기에도 부족한 인원과 재정으로 보육업무와 무관한 지자체 업무를 지 원하거나 위탁체의 업무보조 역할을 하는 경우도 있어 그 역할을 제대로 감당할 수 있는 제도적, 재정적 개선이 요구되었다.

특히 이들 기관은 현장과 밀접한 관계를 가지고 있으며 현장에서 나온 데이터를 축적하고 있는 기관이다. 그러므로 이들 기관이 자기 기관 업무와 관련하여 보육정책연구기관인 육아정책개발센터와 수평적으로 연계하여 보육정책에 대한 연구를 하는 연구기능도 가진다면 더욱 현장의 여건을 잘 반영한 정책제안을 할 것이라고 본다. 또 보육개발원이 영유아보육법에는 있으나 아직 설립되지 않았다.

여섯째, 보육재정 편성 부처의 보육정책에 대한 비판도 새 정부의 보육정책 추진 방향과 관련하여 검토되지 않을 수 없다. 과거 재경부나 기획예산처는 보육비 규제를 비롯한 각종 규제를 완화하여 자율화할 것과 보육재정의 지속적 증가에 대한 대책을 강구하도록 요구한다고 들었다. 이제 새 정부의 정책운영 기조에서 볼 때 이런 요구가 더욱 세어질 것으로 예상되는 만큼 지금까지 내세워왔던 보육사업의 공적 특성과 국가의 보육투자 증가의 당위성을 어떻게 더 잘 강조할 것인지 고심해야한다. 그래야 보육발전에 필요한 정책적 합의와 지원을 도출할 수 있을 것이다.

새 정부 보육정책의 방향과 과제

유희정 박사는 새 정부 보육정책의 목적을 아동중심 보육으로 설정하고 우선 추진과제로 1) 보육서비스의 질적 수준 향상, 2) 보육 예산의 지원 확대와 운용의 합리화, 3) 보육시설 유형의 재개념화를 제시하였다. 보육시설 유형의 재개념화란 표현의문제점 외에는 이런 제안에 이견(異見)이 없다. 다만 새 정부가 출범하면서 표방한 국정 운영 방침과 최근에 밝힌 새 정부의 보육정책과 관련하여 주제 발표가 전개되기를기대하였던 토론자로서는 뭔가 좀 더 명쾌하게 제시되어야 할 내용이 있다고 본다.

첫째, 무엇보다 새 정부의 미래지향적 보육정책 패러다임을 어떻게 설정할 것인가에 대한 논의와 제시가 있어야 할 것이며, 이는 새 정부의 국정운영 방침과 괘를 같이 하여 제시해야 한다고 본다. 육아정책개발센터는 국책연구기관으로서 정부의 보육정책에 대한 방향을 제시하고 또 국가의 보육정책을 지원하는 역할을 하기 때문에 더욱 이 문제에 대한 논의를 많이 했을 것이라고 기대한다.

새 정부는 국정 운영 방향에서 규제 완화와 자율성, 시장경제원리를 강조하였다. 보육정책도 특수요구계층 아동의 100% 정부지원 외에는 자율성과 시장 기능 강조, 부모의 선택권 증대 등을 통한 보육의 질 고양 정책을 취할 것이 예상된다. 이러한 정책 기조에서 보육바우처 제도를 도입하고자 한다고 이해한다. 그런데 주제발표문을 읽으면 새 정부의 보육패러다임이 전 정부와 그다지 차이가 없을 듯 하다. 주제발표자는 보육사업을 공익사업으로 하는 것과 이를 위해 지금보다 두 배 이상의 재원을 늘여야 하는 점, 그리고 이에 따른 정부의 규제의 필요성을 강조하는 보육과제를 제시하고 있는데 새 정부의 국정기조를 따르며 이 과제를 추진할 수 있는 방법에 대해 좀 더 상세히 제시되기 바란다. 그래야 보육재정 편성 부처를 설득할 수 있을 것이다.

둘째, 발표자도 이런 고심에서 보육시설을 비영리 보육시설과 제한적 영리보육시설로 구분하는 보육시설 유형별 재해석화를 우선 추진과제로 제시하였다고 본다. 즉 현행 25,958개소의 민간개인보육시설에서 비영리 공적 보육서비스 제공이 가능할 것인가 라는 질문을 던지며 이 시설은 정부의 인가사항은 준수하되 정부의 지원을 받지 않는 대신 일정 부분 시설을 자율적으로 운영할 수 있도록 하는 제한적 영리시설 방안을 제시하였다. 제한적 영리시설은 현실을 감안한 정책으로 검토해볼

만하다고 본다. 다만 재개념화란 용어가 흔히 포스트모더니즘의 등장과 구성주의 입장에서 사용될 때의 일반적 의미와 달라 혼란을 주며 그 내용과 전제조건 등을 좀 더 상세히 제시해야 할 것이다. 또 비영리, 또는 제한적 영리시설의 운영은 민간 이냐, 법인이냐가 아니라 보육시설 운영당사자가 선택하는 것이어야 할 것이며 제 한적 영리시설 허용 대상으로 함으로써 가져올 양극화 우려와 보육정책 불만족 가 능성 등 파장되는 문제점에 대한 구체적이고 치밀한 검토가 필요하다고 본다.

셋째, 특히 보육시설 대상 보육바우처(I 사랑전자카드)제 도입은 새 정부의 보육 정책 설명회에서 정부가 강력한 도입의지를 밝혔고 시설장들의 열띤 공방이 있었던 뜨거운 주제가 아닐 수 없다. 주제발표문에도 간략히 언급되어 있지만 보육바우처제가 새 정부의 가장 특징적인 정책으로 소개되는 것인 만큼 이 제도의 도입과 성공적 운영을 위해서 좀 더 충실한 내용이 발표되었어야 한다고 본다. 보육설명회에서 보건복지부 보육정책국은 이 카드가 단순히 부모와 영유아의 정보를 담은 카드로 보육행정의 편의를 위해 도입되는 것이며 보육시설에 한해 사용될 것이라고 거듭 설명하였으나 지난 2008년 7월 2일자 일간지를 통해 나온 모든 기사에서 보육바우처를 수요자에게 보육비용 직접 지급이라는 표현으로 전달되고 있어 오해의 소지가 있기 때문이다. 만일 보건복지가족부가 추진하는 보육바우처가 서울시에서 시행하고 있는 국공립 시설의 서울시보조금전용통장이나 보육시설 전용카드제도와 같은 제도의 도입이라면 이는 보육행정 효율화와 보육시설 운영의 투명성 주장에 도움이 된다고 본다.

넷째, 보육부처의 변동에 따른 보육정책의 추진과 관련한 언급이 필요하다고 본다. 보육업무가 주된 업무였던 여성가족부에서 보건복지가족부 아동청소년정책실의 한 부서(국)로 그 위치가 이관되었다. 보육업무가 여성부로 독립되었던 것은 당시 복지 부가 연금, 보험 등 복지수요가 급증하여 보육업무를 위한 별도의 추가예산 및 인 력확보가 어려워 보육지원 업무를 제대로 할 수 없었기 때문이라고 한다. 그러므로 보육업무가 아동청소년 정책실에서 각종 아동청소년 정책과 가족정책, 기타 각종 보건복지가족부의 정책과 조율하고 연계해야 하는 과정에서 어떻게 그 전문성과 독 자성을 발전시킬 것인지에 대해 적극적인 제안이 필요하다고 본다. 그 한 방법으로 한국보육지원학회는 아래 부록에서 소개한대로 보육정책업무를 보건복지가족부의 한 독립된 국으로 하거나 정책실의 위치로 승격시킬 것을 요구하였다.

다섯째, 발표자도 언급하고 있지만 보육교사의 자격기준 향상과 자격증 제도 개선, 그리고 처우개선 등 교사의 전문성 향상과 처우개선을 위한 특단의 정책이 마련되어야 미래지향적 보육정책이 제대로 이루어진다고 본다. 영유아의 성장환경이 더욱 급격히 변화하고 복잡해지며 부모들이 최선의 자녀양육자가 되지 못하는 경우가 더욱 많아지고 있다. 이에 따라 보육서비스의 내용과 질도 더욱 다양하고 특수해지고 높아져야 하며 이런 요구에 제대로 부응하려면 질적으로 우수한 보육전문가를 확보하지 않으면 안 된다. 보육교사의 전문성 향상과 전담 공무원 수의 충원이 업무적 성격으로 인해 보육정책 담당자의 전문성 향상과 전담 공무원 수의 충원이

필요하다. 이를 위해 지자체의 보육담당 공무원으로 보육직렬의 공무원이나 보육 전문 별정직 공무원 채용이 요구되어진다. 본 토론자는 행정직 공무원 시험에 보 육학을 시험과목으로 채택하는 방안을 제시하기도 하였다(서영숙, 2008).

마지막으로 보육정책을 수립하고 실행하고 평가하는 것과 관련된 많은 장단기 연구가 활발히 이루어지도록 하는 것도 미래지향적 보육정책의 과제가 되어야 한다. 이제 글로벌화와 국제경쟁의 가속화는 보육사업이 단순히 영유아와 그들 부모들의 요구를 채우는 것 이상으로 국가의 미래경쟁력을 좌우하는 질적 인적 자원 양성정책과 직결된다. 국가 재정 투자의 효과에 대한 실질적 증거에 근거하여 국가의 보육재정 투자 요구를 할 때 더욱 설득력을 가질 것이며, 현장 영유아의 성장 발달에대한 정보를 가지고서야 부모의 보육체감만족도와 부모와 지역사회의 협력과 이해를 구할 수 있을 것이기 때문이다. 무엇보다 다문화, 장애, 빈곤 등 특수한 요구를 가진 영유아를 포함한 어떤 영유아라도 행복하고 건강하게, 그리고 잠재력을 충분히 발휘하며 성장발달 할 수 있도록 하는 보육을 위해 끊임없는 연구가 필요하다.

부록으로 토론을 마감하며

지금까지 유희정 박사의 주제 발표문에 대한 토론을 하였다. 앞에서 설명한 것처럼 오늘의 주제인 새 정부의 보육정책의 미래 지향적 추진 방향과 과제에 대해서는 최근 한국보육지원학회가 보건복지부에 제출한 <부록> 새 정부의 보육정책에 대한한국보육지원학회의 요구와 건의문으로 대신하고자 한다.

보육정책은 단순히 보육시설이나 시설장 대상의 업무가 아니라 아동, 가족, 여성, 지역사회, 국가의 요구를 총체적으로 채워주는 업무로 파악해야 한다. 가령 부모가 자녀를 돌보는 경우 부모의 일시적인 보육요구가 있을 때에도 보육시설이 제공되어야 하고 부모가 영유아와 함께 할 수 있는 각종 문화적, 교육적 활동에 대한 요구를 할 때 국가나 도시는 그런 영유아시설을 지역사회에 제공해야 한다. 자녀양육에 대해 궁금한 점이 있을 때 영유아를 실제 보육하고 있는 현장 전문가의 상담을 받을 수 있어야 한다. 또 학교 수업을 마치고 집에 가도 돌봐줄 성인이 없는 방과후 아동을 위한 보육서비스도 이루어져야 한다. 이 모든 것이 보육사업의 영역이다. 그리고 보육교사는 이런 아동과 가족의 요구를 충분히 수용하면서도 영유아의역량을 최고로 발휘하며 성장할 수 있도록 훈련된 전문가이어야 한다. 따라서 보육시설에 다니는 영유아와 그렇지 않는 영유아를 분리하는 보육정책이 아니라 보육시설과 가정, 학교, 지역사회를 서로 연계하는 총체적인 보육정책을 펼쳐야 할 것이며, 보육시설은 물론 영유아가 이용하는 각종 공공시설이 모두 보육의 관점에서 관리되어야할 것이다.

보육정책은 보육을 둘러싼 보육 주체 중 어느 한 쪽이라도 만족할 수 없다면 "좋은 보육정책"이라고 할 수 없을 것이며 보육 주체 간 "만족의 균형"이 보육정책의 성패를 좌우할 것이며 이는 결국 영유아의 권리와 행복이라는 대 주제를 위한 것이 기도 하다. 특히 자신의 의사를 정치적으로 표시할 수 있는 부모, 교사, 보육시설 경영자, 보육정책 담당자와는 달리 자신의 권익을 대변하는 수단을 가지지 못한 영 유아의 권리와 행복을 만족시키는 보육정책을 펼치기 위해서는 보육관련 학계와 현 장전문가의 기여가 더욱 요구된다.

참고문헌

- 서영숙(2007). 아이 잘 키우는 보육정책. 가정문화포럼 창립 1주년 기념 심포지엄(우리들의 아이 정말 잘 키우려면...) 자료집, 47-64.
- 서영숙(2008). 새 정부의 보육정책에 대한 보육전문가의 요구. 한국영·유아보육전문 가연대 주최 <영·유아보육전문가 대 토론회> 자료집, 4-28.

〈부록〉

내 정부의 보육정책에 대한 한국보육지원학회의 요구와 건의문

- 새롭게 출범한 새 정부의 보육정책에 한국보육지원학회원을 포함한 보육전문가들은 큰 기대를 걸고 있음
- 최저 출산율이라는 국가적 위기 속에서 이 땅에 태어난 한 명의 영유아까지도 건강하고 행복하게 키우고자 국가적 노력을 집중해야 하는 과제를 안고 있음. 보육은 국민의 삶의 질에 직결되는 사안임과 동시에 미래 인적 자원 육성이라는 차원에서 보육정책은 핵심적인 사회정책임.
- 보육정책은 아동의 건강하고 행복한 성장 발달과 아동권리가 보장되도록 보육의 질 적 향상이 강조되는 아동중심의 공공성 정책이 요구됨.
- 정책의 수요자인 영유아의 권리증진을 포함한 국민이 체감할 수 있는 정책이 입안되기 위해서는 다양한 의견을 수렴하여야 하며, 특히 자신을 대변할 수 있는 단체를 가지지 못한 영유아의 경우 이들을 돌보는 보육전문가와 부모, 그리고 보육학계 전문가들과의 민주적인 소통을 통한 체계적이고 형평성 있는 수렴과정이 필요하다고 하겠음.
- 그동안 보육지원학회는 육아지원 및 보육정책과 관련하여 다양한 연구결과를 제시하고, 보육정책결정에 전문가 단체로서 의견을 개진하며, 현장교사나 시설장과 협력하여 보육발전에 애써 왔음. 2008년 6월 16일까지 진행된 보건복지가족부의 '새 정부의 보육정책 방향'에 대한 설명회에서 제시된 내용을 중심으로 한국보육지원학회의 의견을 아래와 같이 제시함.
- 보육정책의 주무부처인 보건복지가족부는 한국보육지원학회의 의견을 적극 반영하여 영유아가 행복하고 건강하게 성장할 수 있는 아동중심의 보육정책을 계획하고 실천할 것을 요청하며 우리 학회의 정책 수렴여부를 회신받기 바람.

새 정부의 보육정책에 대한 한국보육지원학회의 요구: 수요자 중심이 아니라 아동 중심의 보육정책이어야 한다.

1. 보건복지가족부가 설명한 보육정책별 우리 학회의 요구 및 건의 사항

가. 자녀양육비용 절감을 위한 정책

- ☑ 새 정부는 자녀양육비용 감소를 돕고자 ① 차등보육료를 2012년까지 70% 소 득계층까지 확대 지원하며 ② 현물로서 양육수당이나 농어민 양육에 대한 대책을 마련하는 방안을 제시하였다.
- 집 새 정부의 '자녀양육비용 지원을 통한 자녀양육부담 경감' 방향을 찬성한다.
- 그러나 자녀양육비용 지원 부담을 줄이기 위해 현재의 열악한 보육교사 인건 비 수준을 유지하는 것을 반대하며 보육교사의 처우개선과 보육의 질을 담보할 수 있는 적정한 보육료를 책정할 것을 요구한다.
- 이 보육료에 근거하여 자녀양육비용 절감 지원에 필요한 장단기 재정 확보 계획을 구체적으로 제시하기를 요구한다.

나. 아이 특성화 보육서비스 제공

- ☑ 새 정부는 아이특성화 보육서비스로 장애영유아, 다문화영유아 보육시설운영지 원, 시간연장 및 방과후 아동보호 강화, 그리고 드림스타트 센터와의 연계를 통한 포괄적 보육서비스를 제공하는 방향을 발표하였다.
- □ 새 정부의 아이 특성화 보육서비스는 좀 더 적극적 중재가 필요한 영유아에게 적합한 서비스를 제공한다는 점에서 찬성한다.
- 그러나 부모의 연장보육이나 야간(24시간)보육의 요구를 충족시키는 보육이 아니라 한 영유아가 하루 9시간 이상을 보육시설에서 돌봄을 받아야 할 경우에는

특별한 사유가 있는 경우로 제한하는 아동중심의 보육정책을 세우기를 요구한다.

- 보육사업의 공공성이 특수요구를 가진 영유아에게만 해당되지 않도록 보육정 책의 장단기 비전과 보육재정 확보 방안을 제시할 것을 요구한다.
- 보육시설에서의 방과후 보육 활성화 방안을 구체적으로 제시하기를 요구한 다.
- 아이 특성화 보육서비스는 중앙정부에서 전적으로 지원할 것과 영유아의 발 달적, 문화적, 개별적 특성에 맞게 전문화되고 지속적이며 연구에 기초된 아이 특성화 보육서비스를 제공할 것을 요구한다.
- 드림스타트 사업과의 연계를 위해 보육전문가가 보육정책 전달체계 내에서 복지나 보건의 전문가들과 동등하게 협력할 수 있는 행정체제를 갖출 것을 요구 한다.
- 아이 특성화 보육서비스의 질을 유지하기 위해 주기적인 전문가 훈련과 기술 지원, 지역사회 모니터링, 수행기준에 근거한 평가 등을 실시할 것을 건의한 다.

다. 보육시설개선

- ☑ 새 정부는 보육시설 개선에 대한 정책으로서 ① 보육시설평가인증의 개선(서류간소화, 사전사후조력 강화, 지자체별 지표개선) ② 표준보육과정의 정착 지원
 ③ 건강영양관리 강화, ④ 국공립보육시설 공공화 특성화, ⑤ 복합시설활용 인프라구축 및 ⑥ 육아종합지원센터 확충을 제시하였다.
- 새 정부의 제시한 보육시설 개선안을 모두 적극 환영한다.
- 보육시설 평가인증제도 개선은 보육서비스의 질적 향상의 방향으로 이루어져 야 할 것이며 지자체별 지표개선이 전국적인 평가기준의 기본틀을 벗어나지 않도록 요구한다.
- 표준보육과정에 대한 일정시간 이상의 교사연수시간 확보와 대체교사제 현실 화 방안 등 표준보육과정의 정착을 지원하는 실질적이고 구체적인 방안을 제시할 것을 요구한다.
- 국공립보육시설의 공공화와 특성화와 더불어 새 정부는 현재 7%정도에 그치고 있는 국공립보육시설의 확충 정책을 견지할 것과 국공립보육시설의 위탁이나 운영에 현행의 재계약이나 운영상의 문제점을 개선하도록 요구한다.

- 복합시설 인프라구축과 육아종합지원센터(보육지원센터) 확충을 위해 현재의 보육정보센터를 기초로 그 역할과 인적, 물적 자원을 확대 발전시켜 전국적인 보 육 및 양육지원 전달체계를 갖추도록 하는 방안을 건의한다.
- 육아종합지원센터는 열악한 가정양육환경 지역에 우선적으로 건립할 것과 중앙 정부의 육아종합지원센터의 확충과 유지에 충분한 재정적 지원을 건의한다. 그리고 중앙의 육아종합지원센터는 정부가 직접 운영을 함으로써 보육서비스의 전달체제가 전국적으로 효과적으로 이루어지도록 할 것을 건의한다.

라. 보육시설, 지자체 행정부담 경감

■ 새 정부는 보육시설이나 지자체 행정부담을 경감하고자 I 사랑카드제를 도입하고자 하는 것을 설명하였다.

□ I 사랑 카드제도란 일종의 유사 바우처 제도로 이 제도를 도입할 경우의 보육 재정 수요의 급증가능성, 보육의 안정성 파괴 가능성 등 보육사업에 적용하기에는 여러 면에서 심사숙고해야 할 문제가 많다고 보아 반대한다. 만일 정책적으로 반드시 관철해야 할 특별한 사유가 있다면 보육현장과 학계전문가가 납득할 수 있는 근거를 제시할 것과 충분한 시범 평가 기간을 두어 정책의 효과성을 검토하여 도입여부를 결정할 것을 요구한다.

마. 종사자 처우 및 호봉체계 개선

- 새 정부는 종사자의 각종 수당제도 및 대체교사 인건비 지원을 추진하고 호봉 체계를 개선하고자 설명하였다. 이 외에 보육포털시스템 구축 및 보육시설안전공 제회 설립을 추진한다고 하였다.
- ◘ 교사의 처우와 호봉체계 개선 방안, 안전공제회 설립 방안을 적극 찬성한다.
- 이에 덧붙여 보육교사의 급여는 현행 유사한 교사자격기준과 역할을 하고 있는 국공립유치원 교사 수준 이상으로 할 것과 근로기준 시간을 지킬 수 있도록 시간제교사 제도를 도입할 것을 요구한다.
- 교사의 연수 시간을 연간 일정시간 이상(출석연수가 포함된 24시간 이상)으로 제도화할 것을 요구한다.

- 보육교사와 시설장, 그리고 보육시설종사자가 13만 명에 육박하고 있는 현 상황에서 보육현장에 필요한 다양한 형태의 교사재교육을 총체적으로 계획하고 실행하는 전문 기관을 설치할 것을 요구한다.
- 현재의 보육정보센터가 보육자격관리사무국과 평가인증사무국과 연계하여 그역할을 할 수 있도록 보육전문 인력의 체제 확립과 재정확충을 지원할 것을 건의한다. 보육정보센터가 육아종합지원센터로 확대·발전된다면 이 센터가 보육교사재교육 관련 역할을 담당할 수 있을 것이다.
- 보육교사의 전문성 향상과 현재 남발되고 있는 보육교사자격증의 문제를 해결하기 위해 교사자격기준 상향 조절할 것과 과목체제별 자격획득에서 학과 체제로 전환하거나 시험제를 도입할 것을 건의한다.
- 보육교사자격기준 향상과 교사 호봉체계 개선 등 교사자격제도에 대한 구체적이고 종합적인 청사진을 제시하기를 요구한다.

2. 새 정부의 보육정책 방향에서 더 나아가기

새 정부의 보육정책 방향에서 제시되지 않았던 몇 가지 내용을 추가하여 제안 하면 다음과 같다.

가. 보육의 전문적 업무를 수행하기 위해서 보육직렬의 공무원이나 보육 전문 별정직 공무원 채용을 요구한다.

그동안 보육 업무 담당 공무원이 자주 바뀌고 업무 전문성이 떨어져 보육서비스의 만족도와 질을 떨어뜨린다는 점은 여러 차례 지적되었다. 그러므로 현장경험과 교육경력이 풍부한 보육전문가로 하여금 지자체의 보육시설에 대한 지도 감독과 보육발전계획 수립 등의 전문적이고 실질적인 역할을 할 수 있도록 해야 한다. 일본의 경우 보육현장 경력이 풍부한 시설장이나 보육전공 교수로 하여금 보육업무에 순환 근무하도록 하는 제도가 정착되어 있다. 우리나라에서도 한 예로경기도 안산시와 구리시에서는 보육조정자가 별정직 공무원으로 채용되어 경기도위스타트 사업인 포괄적 보육서비스를 전문적으로 수행하여 사업을 성공적으로이끌어 가는 사례처럼 보육전문가가 보육업무와 보육 관련 업무에 참여하도록 해야 한다.

나. 보육정책의 계획, 실행, 평가의 제 반 업무를 연구하고 보육시설평가인증 업무와 교사자격관리 업무, 교사재교육 및 육아종합지원센터 등의 보육업무와 보 육관련 부서나 부처와 연계 협력, 조정할 수 있도록 하는 기관으로 영유아보육법 에 명시되어 있는 보육개발원을 설치할 것을 요구한다.

보육정책은 보육업무 관련 부처 및 기관간의 연계와 협력이 상시 이루어질 수 있도록 하는 중앙부처에 보육정책에서 상시적으로 적극 모색되어야 한다. 가령 영아 한 명이 제대로 성장·발달하도록 국가는 시설보육을 비롯하여 가정 내 자녀 양육지원을 위한 공 체제 구축, 영아양육지원금 지원, 세제지원, 산전후 휴가및 육아휴직, 탄력근무제, 양육정보 제공 및 상담기능 강화, 기업의 친 육아지원 분위기 조성, 안전 및 건강, 아동권리 등의 다양한 정책을 펼치고 있다. 이런 여러 보육관련 사업끼리의 협력을 꽤하고 다양한 보육사업 진행을 상시적으로 연구하고 논의하기 위해서는 '보육개발원'의 설치되어야 한다.

다. 보육업무는 기존의 아동청소년복지 업무와의 차별성이 크며 앞으로 보육과 유아교육의 통괄 부서로서의 역할을 해야 하므로 보육정책팀을 아동청소년정책실 에서 분리하여 보육정책실, 또는 독립된 보육정책국으로 승격시킬 것을 건의한다.

영유아는 학령기 아동이나 청소년과는 발달적으로 근본적 차이가 있어 전적으로 다른 접근이 요구되는 어린 연령의 아동이다. 그리고 아동청소년의 복지 업무가 주로 학교교육 시간 이외의 시간을 다루는데 비해 보육업무는 하루 종일의 보호와 교육을 책임지는 업무이다. 또한 보육업무는 전통적인 잔여적 사회복지업무와는 달리 보편적 공적 서비스로 복지시설이나 시설장 대상의 업무만이 아니라아동과 부모, 가족, 여성, 지역사회의 요구를 총체적으로 채워주는 종합양육지원업무로 파악해야 함이 강조되고 있다(서영숙, 김영명, 2008).

유엔아동권리협약 가입국으로서 아동의 이익을 우선으로 하는 양질의 보육을 펼치기 위해, 그리고 아직도 저출산 및 양육지원의 문제가 상존하는 현실에 제대로 대응하기 위해, 그리고 보육을 현재와 미래를 위한 당연하고도 가장 효과적인 투자라는 관점에서 보육발전에 필요한 충분한 조직과 재정이 보장되어야 한다. 이를 위해서는 보육정책팀의 보육정책실, 또는 독립된 보육정책국으로의 승격이 필요하며 이 보육정책실이 미래지향적으로는 보육과 유아교육을 통괄하는 부서로 발전되어야 할 것이다. 라. 이상의 보육정책에 대한 한국보육학회의 요구와 건의가 앞으로 있을 영유 아보육법 개정에 충분히 반영할 것을 요구한다.

마지막으로 보육은 아동이나 가족에게는 물론 국가의 미래경쟁력을 위해서도 가장 효과적인 투자라는 것을 다시 한번 강조하며 보건복지가족부는 보육의 질향상과 공공성 확대를 위해 국가 재정 우선 확보에 당당히 나설 것을 요청한다. 그리고 한국보육지원학회는 보육의 질 발전을 위한 보육정책 연구와 제안, 그리고 정부의 보육정책 수립과 실행, 평가에 적극 협력하고자 한다. 끝

