

농어촌 보육정책 방안

서문희 육아정책개발센터 연구위원

농어촌 지역은 도시와는 다른 지역적 특성으로 차별성 있는 보육정책이 요구된다. 많은 과제를 안고 있는 농어촌 지역의 보육실태와 욕구를 살펴보고, 농어촌 보육환경 개선을 위한 정책방안을 집중조명 해본다.¹⁾

1. 서론

농어촌 지역은 도시와는 다른 지역적 특성을 갖고 있다. 우선 아동 인구가 적고 지역이 넓어 아동인구 밀도가 낮다. 도시화와 산업화가 급격히 진행됨에 따라 젊은 사람들이 일 자리를 따라 도시로 나가게 되면서 농촌 인구 중 아동의 비율은 점차 감소하게 되었다. 특히 최근에 출산수준이 낮아지면서 대부분의 농촌에서 출산 장려금을 지급하고 있지만 아동인구 밀도는 더욱 더 희박해 지고 있다. 농어촌 가구의 소득수준은 도시 가계 평균소득 수준보다 낮고, 소득이 생기는 시기도 특정시기에 집중되어 대부분 매달 균등한 소득이 있는 도시와는 차이가 있다. 이러한 특성 때문에 농어촌에는 도시와는 차별성 있는 보육정책이 요구된다. 정부도 이러한 점을 인식하고 농어촌에 대해서는 추가 지원 등 도시와는 차별성 있는 보육정책을 실시하고 있으나, 보육서비스에 대한 접근성이나 서비스의 질적 수준등에 있어서 아직도 많은 과제를 가지고 있다.

이 글은 농어촌 지역 보육시설 실태와 보육시설이 없는 농어촌 지역 아동의 보육서비스 이용 실태와 욕구 등 현황을 살펴보고 농어촌 보육환경을 개선하기 위한 정책방안을 제시하는데 목적을 둔다.

1) 이 글은 농림부 지원으로 실시한 「농어촌지역 소규모 보육시설 확충 및 운영방안」을 발췌 요약한 것임.

2. 농어촌 보육 현황과 문제점

가. 농어촌 보육정책

1) 보육시설 설치

2006년 6월 현재 농어촌 소재 보육시설은 4,149개이다. 이는 전체 보육시설의 14.4%이다. 국공립보육시설이 260개소이고, 법인보육시설이 578개소로 공공시설로는 법인보육시설이 국공립시설보다 많다. 보육아동 정원은 모두 228,345명으로 전체 보육정원의 18.25%이다. 그러나 지역적으로 불균형을 이루어 2개 읍, 472개 면에는 보육시설이 설치되어 있지 않다.

〈표 1〉 보육시설 및 보육아동 현황

단위: 개소, 명								
구분	총계	국공립	법인	법인 외	민간개인	부모협동	가정	직장
보육시설								
총계	28,761	1,507	1,484	995	12,860	49	11,575	291
농어촌	4,149	260	578	341	1,883	2	1,054	31
아동 정원								
총계	1,252,877	124,096	147,837	67,144	698,296	1,309	195,867	18,328
농어촌	228,345	17,369	55,618	23,733	110,711	31	18,579	2,304

자료: 보육통계(2006. 6), 여성가족부.

유치원의 경우는 대부분의 면지역에 초등학교 병설유치원 형태로 설치되어 있다. 유치원은 8,292개소 중 39.8%인 3,302개소가 농어촌에 설치되어 있고, 2,684개가 초등학교 병설유치원이다. 유치원이 없는 읍면은 25개 지역에 불과하다.

2) 정부의 농어촌 보육 지원 정책

농어촌 보육정책은 중앙에서 여성가족부, 교육인적자원부, 농림부 3개 부처가 담당하고 있다. 보육주무부처인 여성가족부에서는 차등보육료 지원 등 대부분의 보육정책은 지역 차이 없이 실시하는데, 농어촌을 위한 보육정책으로는 일반 보육정책에 차량운영비 지원과 보육교사 및 취사부 각 1명 인건비 100%를 추가 지원하는 형태로 추진되고 있다. 교육인적자원부는 종일제 유치원을 확대하여 보호 기능을 강화하는 추세이며, 특히 2005년에 단년도 사업으로 농어촌 소재 유치원에 통학버스 100대를 지원하였고, 2006년부터

는 농어촌 및 도농복합지역 인구 30만명 이하 지역의 사립유치원 교사에게 월 11만원의 담임수당을 지원한다.

한편 농림부에서는 여성가족부와 교육인적지원부의 교육비와 보육료 차등 지원 대상에서 제외되는 경우에도 농어촌지역에 거주하는 농지소유면적 5ha 미만 농가 및 이에 준하는 농·어업인의 0~5세 아동, 또는 부모가 없는 손자녀·조카 중 보육시설 등을 이용하는 아동에게는 보육료·교육비를 지원하고 있다. 또한 2006년부터는 농어촌지역에 거주하는 농지소유 5ha미만 농가 중 보육시설이나 유치원을 이용하지 않는 0~5세의 자녀를 둔 여성을 대상으로 자녀의 연령에 따라 일정 금액을 지원한다.

이외 농어촌의 주요 보육인프라로는 38개 여성농업인센터에서 영유아 보육시설을 민간시설로 설치하여 운영하고 있으며, 경상북도에 국한된 사례로 11개 시군에 12개의 복합센터 형태의 농촌보육·정보센터를 설립, 운영하고 있다. 이 센터²⁾의 보육시설은 40인 미만 국공립보육시설로 설치하였고, 이외에 방과후 학습지도, 여성농업인의 고충 상담, 여성농업인 삶의 질 향상을 위한 교육·문화 활동을 지원한다.

나. 농촌 보육서비스 이용 현황과 문제점

전남 화순군과 경북 의성군에 보육시설이 없는 6개 면지역 영유아 가구를 대상으로 실시한 조사 결과로 나타난 보육서비스 이용과 욕구 등 현황과 문제점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 아동의 가정환경에 따른 시사점으로서, 주 양육자가 일을 하지 않아 아동을 실제적으로 돌볼 수 있는 여건이 되는 가정은 매우 적었다. 면 지역 아동 가구의 농가 비율은 71.4%로 농어촌 지역 아동 모의 일하는 비율도 매우 높다. 그러나 취업 특성상 가족무급 종사자가 많을 것으로 추정되고, 일하는 형태도 일정하지 않을 것이므로 농번기 등 시기별로 적절한 정책적 고려가 필요할 것으로 파악된다. 모 및 부가 없는 아동의 비율이 높다. 부모 없이 조부모와 산다는 아동은 의성군 21.9%, 화순군 13.5%로 조사되었다.

둘째, 인근 지역에 보육시설이 없는 경우 보육에의 접근성이 보장되고 있지 않다. 유아 이용률은 비교적 높지만, 영아의 보육시설 이용률은 낮다(표 2 참조). 영유아만 두고 집을 비우는 경우가 많으며 이 비율은 농번기에 더 높아진다(표 3 참조).

2) 로또복권 기금 지원금으로 설치하였음.

보육시설이 없는 면 아동 중 일부는 거주지와 다른 면에 위치한 보육시설을 이용하는데, 이동시간이 매우 길어서 아동이나 부모에게 많은 부담을 준다. 아동조사에서는 보육시설 이용시 차 타는 시간은 편도 평균 33분이고 최대 90분이라는 응답이 있었고(표 4 참조), 시설조사에서는 최대 120분으로 나타났다. 면 지역 보육시설 이용아동의 17%가 편도 1시간 이상 차를 타는 것으로 조사되었다.

〈표 2〉영유아별 보육·교육 시설(기관) 이용 유형

단위: %(명)									
구분	국·공립 보육시설	사회복지 법인 보육시설	기타법인· 단체 보육시설	민간 보육시설	가정 보육시설	국공립 유치원	선교원	안 다님	계
전체									
영아	-	4.1	3.1	5.2	-	-	-	87.6	100.0(97)
유아	1.8	22.0	11.6	15.2	1.2	35.4	1.2	11.6	100.0(164)
계	1.1	15.3	8.4	11.5	0.8	22.2	0.8	39.8	100.0(261)
경상북도 의성군									
영아	-	-	5.3	10.5	-	-	-	84.2	100.0(38)
유아	4.5	9.0	22.4	23.9	-	23.9	-	16.4	100.0(67)
계	2.9	5.7	16.2	19.0	-	15.2	-	41.0	100.0(105)
전라남도 화순군									
영아	-	6.8	1.7	1.7	-	-	-	89.8	100.0(59)
유아	-	30.9	4.1	9.3	2.1	43.3	2.1	8.2	100.0(97)
계	-	21.8	3.2	6.4	1.3	26.9	1.3	39.4	100.0(156)

주: 반일제 이상 학원 및 일반학원을 보기로 주었으나 다니는 아동 없었음. 빈도의 분포가 통계적 유의도 검정에 적절하지 않음.
자료: 「농어촌 보육 이용 및 욕구 실태조사」결과임.

〈표 3〉영유아별 취학전 아이들만 두고 집을 비우는 경우의 유무

단위: %(명)									
구분	보통때				$\chi^2(df)$	농번기			
	자주 있음	가끔 있음	없음	계		자주 있음	가끔 있음	없음	계
전체									
영아	22.7	47.4	29.9	100.0(97)		34.2	43.8	21.9	100.0(73)
유아	34.1	51.8	14.0	100.0(164)	10.6(2)*	48.2	46.4	5.4	100.0(112)
계	29.9	50.2	19.9	100.0(261)		42.7	45.4	11.9	100.0(185)

주: * $p<.05$ ** $p<.01$, na는 빈도의 분포가 통계적 유의도 검정에 적절하지 않음.
자료: 「농어촌 보육 이용 및 욕구 실태조사」결과임.

〈표 4〉영유아별 보육 · 교육 시설(기관) 등원 소요시간

단위: 분(명)

구분	평균	표준편차	최소	최대	(수)
전체	25.76	18.9	2	90	(157)
지역					
경상북도 의성군	27.05	17.5	2	90	(62)
전라남도 화순군	24.92	18.1	3	80	(95)
기관					
보육시설	32.78	18.09	5	90	(97)
유치원	14.12	9.98	2	40	(58)

자료: 「농어촌 보육 이용 및 욕구 실태조사」결과임.

〈표 5〉영유아별 자녀 양육지원 방안의 선호도

단위: %(명)

구분	가까운 곳에 보육시설 설치	보육비용 지원	보육시설 이용시간 연장	유치원 차량 및 종일반 운영	없음	모름	계
영아	40.2	49.5	2.1	5.2	2.1	1.0	100.0(97)
유아	32.9	51.8	4.3	7.9	2.4	0.6	100.0(164)
계	35.6	51.0	3.4	6.9	2.3	0.8	100.0(261)

주: 빈도의 분포가 통계적 유의도 검정에 적절하지 않음.
자료: 「농어촌 보육 이용 및 욕구 실태조사」결과임.

보육 공급과 관련해서 부모의 99%가 보육시설이 불충분하다고 응답하였고 대다수도 가까운 거리에 보육시설의 설치를 필요로 한다고 응답하였다. 시·군·구 공무원들도 반수 정도가 보육시설의 설치가 필요한 면이 있다고 응답하였다. 〈표 5〉를 보면 가장 선호하는 자녀 양육 지원정책으로도 비용지원과 더불어 가까운 곳에 보육시설 설치를 지정한 비율이 높다.

한편 유치원은 초등학교 병설 형태로 설치되어 있어서 보육시설에 비하여 집 가까이에 위치하고 있으나 운영시간, 차량운행의 적절성 등이 문제점으로 제기되었다. 유치원 미이용 이유의 21%는 운영시간으로, 개원시간이 이르고 폐원 시간이 너무 빠르다는 응답이 많다. 유치원 중에는 차량을 운행하지 않는 곳도 있지만, 차량을 운행하는 경우에도 초등학교생과 같이 이용하여야 하므로 영유아가 초등학교생 등하원 시간에 맞추어야 하는 불편이 있다. 또한 유치원 차량은 대개가 보육시설 차량처럼 집 가까이에 오지 않고 큰 길가 정류장에 아이들을 내려놓아서 영유아에게 위험 부담으로 작용하는 것으로 파악되었다.

〈표 6〉보육시설과 유치원 미이용 이유

단위: %(명)

구분	보육시설			유치원		
	영아	유아	계	영아	유아	계
운영시간이 안 맞아서	1.2	2.5	1.8	18.8	21.7	21.0
집이 멀어 차를 너무 오래 타서	-	32.9	15.9	-	5.7	4.3
집이 먼데 차량운행을 안해서	-	2.5	1.2	-	15.1	11.6
비용이 부담되어서	-	17.7	8.5	-	4.7	3.6
보호서비스 수준이 마음에 안 들	1.2	6.3	3.7	-	7.5	5.8
보육교육프로그램이 마음에 안 들	-	12.7	6.1	6.3	20.8	17.4
아이가 너무 어려서	94.1	7.6	52.4	68.8	14.2	26.8
필요를 못 느껴서	1.2	15.2	7.9	3.1	7.5	6.5
기타	2.4	2.5	2.4	3.1	2.8	2.9
계	100.0(85)	100.0(79)	100.0(164)	100.0(32)	100.0(106)	100.0(138)

자료: 「농어촌 보육 이용 및 욕구 실태조사」결과임.

셋째, 다수의 아동이 보육료 · 교육비를 지원 받고 있으나 아직도 비용이 보육기회의 장애가 되는 아동이 있었다. 조사지역 아동의 65~70%가 보육료 전액 지원 아동이고 18% 정도만이 보육료 · 교육비 혜택이 없는 아동이다. 그러나 이들 중 유아의 약 40%, 영아의 약 55%의 보호자가 비용이 부담된다는 반응이다. 의성군의 경우 보육시설 이용을 중단한 아동 중 29.0%가 비용이 비싸서 보육시설을 그만 두었다고 응답하였다.

〈표 7〉영유아별 보육 · 교육료에 대한 부담 정도

단위: %(명)

구분	매우 부담	부담되는 편	적당	전혀 부담안됨	계
영아	18.2	36.4	27.3	18.2	100.0(11)
유아	4.7	35.2	40.6	19.5	100.0(128)
계	5.8	35.3	39.6	19.4	100.0(139)

주: 빈도의 분포가 통계적 유의도 검정에 적절하지 않음.
자료: 「농어촌 보육 이용 및 욕구 실태조사」결과임.

넷째, 지역별 차이는 있지만 농어촌 주민들의 야간과 시간제 보육서비스의 요구 비율이 높고, 특히 농번기 때 이를 필요로 하는 아동이 증가하며, 휴일 및 24시간보육을 필요로 한다는 비율이 높다.

다섯째, 농어촌 보육시설 이용자는 대리보호 이외에 자녀 사회성 발달을 위하여 이용하는 비율이 높게 나타났다. 아동 사회성 발달을 이유로 인근 소규모 병설유치원보다는 다른 면의 조

금 큰 병설유치원을 더 선호하는 사례를 볼 수 있다. 따라서 농어촌 아동의 균형 있는 발달과 보육서비스 지원을 선택할 수 있는 권리확보 측면에서 질 높은 서비스 제공이 담보되어야 한다.

여섯째, 보육시설에서 특기교육 이용 비율은 화순군 7.7%, 의성군 25.7%로 2004년 전국 보육시설 이용아동 평균 47.1%나 유치원 이용아동 42.3%보다 훨씬 낮다. 농어촌 거주 영유아는 특별활동을 위하여 학원에 다니는 아동도 한정되어 있다. 2004년 조사에 의하면 영유아의 일반학원 이용비율은 대도시 8.5%, 중소도시 10.1%, 읍면 6.7%이나, 면 지역을 대상으로 한 본 조사에서는 학원 이용 영유아가 한 명도 없는 것으로 조사되었다.

일곱째, 초등학교 방과후 프로그램 이용에서도 45.5%의 아동이 타 면에 위치한 학원을 이용하고 있다. 의성군은 17.0%의 아동이 학교교육 이후에 아무곳도 다니지 않는다고 응답하였다. 이러한 현실을 반영하듯 부모들의 방과후 보육에 대한 요구는 매우 높고, 특히 학습지도 때문에 이를 필요로 하는 한다는 비율이 높다.

다. 농어촌 보육시설 운영 현황과 문제점

면지역에 소재한 보육시설을 대상으로 조사한 결과에 따른 농어촌 보육시설 운영의 현황과 문제점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 아이들이 차 타는 시간이 길다는 것은 보육시설 운영 입장에서도 부담이 크다. 조사된 보육시설 중에는 차량이 최대 15개의 면을 운행하고 있는 시설도 있는 것으로 나타났다. 여성농업인센터 보육시설의 평균 차량운행 거리는 편도 133km이고, 비용으로 월 160만원 이상을 지출한다. 2003년 조사에서도 면 소재 보육시설은 평균 편도 120km로 월 150만원 이상을 지출하는 것으로 조사되었다.

둘째, 농어촌 지역의 보육시설에서는 교사 수급의 어려움이 심각한 수준에 이르고 있는 것으로 나타났다. 열악한 농어촌의 생활문화 환경과 급여 등의 근무조건이 교사채용의 어려움에 대한 이유로 파악되었다. 초등학교 방과후 보육에 있어서도 보육교사를 보육교사 자격증 소지자로 제한하고 있기 때문에 교사 채용에 부담이 가중되는 실정이다

셋째, 영아반은 유아반보다 정원미달이 적고 정원초과가 많은 것으로 나타났다. 이는 영아반의 수요보다 공급이 부족하다고 보기 보다는, 농어촌 지역의 여건 및 교사인력 등 영유아보육법의 기준을 충족시키지 못하여 영아 보육을 하고 있지 못하는 보육시설이 절대적으로 많기 때문에 영아의 보육을 맡고 있는 소수의 시설에 영아가 집중됨으로써 정원초과 현상이 빚어진 것으로

로 해석할 수 있다. 방과후 보육 역시 정원초과 시설이 많아서, 공급보다는 수요가 많은 것으로 파악되었다.

넷째, 농어촌 보육시설은 정부가 제시하고 있는 보육료보다 낮은 보육료를 수납하고 있었음에도 불구하고 보육료를 장기간 미납한 아동이 있었고, 또한 주변에 보육료가 부담이 되어 보육시설을 이용하지 못하는 아동도 있는 것으로 파악되었다.

다섯째, 농어촌 특성을 반영하여 기존 제도의 탄력적 적용 필요성이 있다. 시설장들은 아동대 교사 비율, 평가인증 기준 등 제 기준을 농어촌 보육시설에는 탄력적으로 적용해 줄 것을 주장하였다. 조사된 보육시설 중 25.0%는 평가인증을 받을 계획을 세우지 않고 있었다. 시설유형별로는 가정보육시설과 민간보육시설이 평가인증을 받을 계획이 없다는 응답비율이 각각 47.1%, 34.2%로 상대적으로 더 높았다.

3. 농어촌 보육정책방안

보육정책 목표는 도시와 농촌에 차이가 있을 수 없다. 그러나 실제 농촌은 도시에 비하여 이러한 목표를 추진하는데 많은 애로 사항을 가지고 있다. 따라서 정책방안은 이러한 걸림돌을 해소하는 방향으로 설정하였으며, 그 내용은 다음과 같다.

가. 접근성 제고

보육서비스에의 접근성을 제고하고 보육기회를 확대하기 위한 방안으로 소규모 보육시설을 포함한 복합시설의 설치, 초등학교에 보육시설 설치, 가정보육도우미, 유치원 활용성 증대, 다양한 보육서비스 제공 등과 같은 방안을 제안하였다.

1) 소규모 국공립보육시설을 포함한 복합시설 설치

지역에 미취학 아동이 일정수준 이상은 있지만 인근에 보육시설이 없어서 오랜 시간 차를 타야 하는 지역을 중심으로 센터 형태의 복합시설을 설치한다. 보육시설 미설치 면들이 2개 이상 인접해 있고, 이들 면 인접지역에 보육시설이 설치된 읍면이 없거나 접근성이 낮다고 판단되는 지역에 우선 설치를 검토할 필요가 있다. 보육시설이 없는 476개 읍면을 검토한 결과 이 중 140개 면이 우선 검토가 필요한 지역으로 추정되었다.

보육시설은 단독기능 보다는 복합 기능을 하는 시설로 설치하여 2~3개면 주민의 다양한 욕구를 수용하도록 한다. 소규모 단독시설은 운영의 효율성도 떨어지고, 지역 주민으로부터 환영받기도 쉽지 않다. 또한 아동수의 지속적 감소 예상도 보육 단독 기능을 하는 시설이 아닌 복합 시설로 설치하여야 하는 이유이다.

복합시설은 두 가지 모형을 생각해 볼 수 있다. 복합시설의 첫 번째 모형은 경북의 농촌보육·정보센터 또는 여성농어민센터와 유사한 모델이다. 복합시설의 기능으로는 영유아를 위한 보육시설과 초등학교를 위한 방과후 교실을 운영하고 동시에 이들 가족을 위한 교육이나 상담 기능 등을 함께 수행하는 방안이다. 한부모, 조손가정 등에 대한 포괄적 서비스도 포함할 수 있다. 두 번째 모형으로는 영유아 및 초등학교 보육과 교육 기능, 주민 상담 기능 이외에 노인 주간보호시설을 함께 두는 모형이다. 농어촌 인구의 대다수를 차지하는 노인을 위한 복지서비스 제공 기능이 들어감으로 해서 복합시설 설치에 대한 주민이나 정부의 필요성 공감대 형성을 기대할 수 있다.³⁾

이들 복합센터는 정부가 센터의 인프라 초기 설치비와 설치 후 운영비를 지원하여야 한다. 설치 장소로는 폐교나 학교의 빈 교실과 같은 유휴시설을 활용하는 방안이 적극 검토되어야 한다. 보육시설이나 방과후 교실은 정부가 지원하는 국공립 형태가 되어야 한다. 이런 점에서 경북의 농촌보육·정보센터가 바람직한 모형이다.

2) 초등학교 보육시설 설치 등

농어촌 보육담당자의 상당수가 아동의 장거리 보육시설 이용의 불편함을 인지하고 보육시설 설치 필요를 느끼며, 보육담당자의 약 과반수가 일부 면에는 국공립보육시설 설치가 필요하다고 보고 있다. 그러나 부지 및 건축비 부담금 등 시설 신축에는 비용이 많이 들어가기 때문에 설치하지 못하고 있다. 그러므로 초기 비용을 많이 들이지 않고 시설을 설치하는 방안으로 초등학교 부지를 활용하여 국공립보육시설을 설치하는 방안이 적극 검토되어야 한다. 주민들도 국공립시설 설치 장소로 가장 바람직한 곳이 초등학교라고 지적하고 있다.

초등학교 안에 보육시설을 두는 방안이 담당 부처의 이원화로 인하여 중앙정부 결정으로 실

3) 이에 대한 한 예로 경기도의 G&H센터¹⁾를 들 수 있는데, 경기도는 농촌지역 어린이부터 노인에 이르기까지 다양한 복지서비스를 제공하는 종합복지센터를 건립할 계획을 수립하였음. 경기도는 올해 1월말까지 안성, 용인, 화성, 파주 등 농촌지역 단위 농협을 대상으로 사업 참여 신청을 받아 이 중 3곳을 선정한 뒤 40억원씩을 지원, 연말까지 시설을 건립하도록 할 계획임.

현되기 어렵다면 지역사회 협력으로 추진하는 방안이 적극 모색되어야 한다.⁴⁾

농어촌 대부분의 면 지역에 초등학교 병설유치원이 설치되어 있다. 이들 유치원은 상당수가 종일반으로 운영하고 차량 운영을 하는 유치원도 많지만 주민들의 보육 욕구를 다 반영하고 있다고 보기 어렵다. 유치원 영유아를 위한 별도의 소형 차량을 마련하여 초등학생과 분리하여 운행하고, 가능하면 집 가까이까지 운행하는 등 부모가 쉽게 안심하고 이용할 수 있도록 하여 활용성을 높여야 할 것이다.

3) 가정보육도우미의 실시

농어촌 일부 지역은 보육시설 접근성이 현저하게 떨어지지만, 아동도 소수여서 보육시설을 설치하기도 적절하지 않다. 이러한 지역은 지방정부 권한의 특별한 조치로 소규모 가정보육도우미 제도를 실시하는 방안을 제안한다.

가정보육도우미는 해당 지역 거주 인력 중 일정 학력 이상자를 대상으로 단기 교육을 실시하여 가정보육도우미 자격을 부여하고 거주 지역, 또는 인근지역에 파견되어 가정 등 일정한 장소에서 소수의 아동을 보육하도록 하는 방안이다. 이 자격은 각 지방자치단체가 기준을 만들어 해당지역에서만 통용되도록 하는 자격이다. 이 방안의 상시 실시가 어려울 경우에는 농번기만이라도 실시하는 방안을 모색하여야 한다.

이러한 가정보육도우미를 지원하는 기구로는 복합센터나 인근 국공립보육시설이 가장 적절하다. 이러한 지원기관에서 일정한 기간 동안 보육교사를 파견하여 지도하고, 이후에도 일정한 간격을 두고 교사가 순회 지도하는 방안, 또는 일주일에 한번 대규모 보육시설이나 복합 센터를 아동과 함께 방문하여 보육활동을 함께 하고 정보와 자료를 제공받는 방안 등을 고려할 수 있다.

4) 차량 지원 및 안전관리

농어촌 아동의 차 타는 시간을 줄이려면 차량이 한 번에 여러 지역을 다 돌지 말고 짧게 여러 차례로 나누어서 돌아야 하는데, 이 경우 비용이 추가 발생한다. 따라서 유류비용 지원을 현실화하고, 그 조건으로 아동의 차타는 시간이 최대 20분 등 일정시간을 넘지 않도록 제한하는 방안이 모색되어야 한다. 보육시설과 유치원 등 주변의 여러 육아지원기관들이 차량은 통합 운행

4) 한 울타리 안에 유치원과 보육시설을 함께 두는 방안은 우리와 같이 보육시설과 유치원으로 나누어진 일본의 인정어린이원의 한 유형에서 찾아볼 수 있음.

하는 방안도 검토할 필요가 있다.

차량운행은 비용 이외에도 안전이 중요한 문제가 된다. 특히 지입 차량은 어린이 보호 차량으로 특별보호를 받을 수 있는 자격을 갖추지 못하게 되어 어린이에게 위해 요인으로 작용할 소지가 있다. 장시간 차를 타는 아동을 위한 차량 내에서의 아동보호도 중요한 과제이다. 정부가 보육시설에 차량 안전교육 기회를 제공하고 시설장등이 항상 경각심을 갖도록 독려하여야 한다.

5) 다양한 서비스제공 기회 확충

농어촌 여성의 노동은 시간 등이 일정하지 않으므로 탄력적인 보육서비스 제공이 필요하고, 특히 농번기에 야간, 공휴일 등 특수보육에 대한 요구가 높다. 이러한 요구를 충족시키기 위하여 농번기 기간 동안에 한하여 희망하는 보육시설에서 시간연장형 및 시간제 보육 및 24시간 보육을 실시하도록 하고 교사 인건비를 지원한다.

또한 농어촌에도 장애아동이 있지만 이들이 이용할 수 있는 시설이 없는 지역이 많다. 그러므로 일정 보육시설에서 장애아동 통합보육이 가능하도록 기회를 마련하여야 한다. 시설을 선별하여 시설 개보수비를 지원, 장애아동의 접근성을 높여야 하고, 이들에게 적절한 개별화된 보육서비스가 들어갈 수 있도록 순회지도 등을 지원하여야 한다.

나. 비용 부담 완화

정부가 저소득층 보육료를 지원하지만 보육료 부담으로 보육시설을 이용하지 못하는 사각지대가 있으므로 이러한 사각지대를 해소할 수 있는 방안을 검토하여야 한다. 우선은 0~5세 아동은 부모나 보호자가 농·어업 등 1차 산업에 종사하는 경우 아동 보육료를 100% 지원하고, 조부모나 친인척이 보호하고 있는 아동의 경우, 많은 아동이 보육료 지원 대상이지만 일부는 주민등록을 옮기지 않았기 때문에 지원 대상에서 제외되는 아동에 대해서는 시설장 확인으로 보육료를 지원 받을 수 있도록 조치를 취하여야 한다.

또한 보육시설, 초등학교를 이용한 방과후 보육의 확충을 유도하는 한편, 농어촌 아동의 교육 기회 제한을 완화하기 위하여 방과후 보육료를 무상 지원한다.

농번기에는 가정내 유희인력이 없어지게 되므로 수요자 요구에 부응할 수 있는 탄력성 있는 다양한 서비스를 제공하고, 가정보육도우미를 파견하여 부모의 이중부담을 줄이는 방안이 필요하다. 또한 기존의 보육시설에서 야간보육과 시간제 보육을 실시하도록 하고, 필요한 인건비를

정부가 지원하는 방안이 요구된다. 이러한 지원은 제주도 등 일부 지자체에서 실시한 바 있다.

다. 보육서비스의 질적 수준 관리

보육서비스의 질적 수준 제고가 필요하다. 보육 서비스는 그 내용이 매우 포괄적이지만 환경 개선, 프로그램, 인력관리, 평가인증 네 가지 측면을 우선적으로 고려하고자 한다. 농어촌은 경우에 따라서는 제 기준의 탄력적 적용과 별도의 지원이 필요하다.

1) 환경 개선

농어촌 보육시설은 설비 등 환경은 대체로 열악한 반면, 부모들의 질 높은 서비스에 대한 요구는 높아지고 있다. 우리나라 보육시설의 서비스 수준은 전반적으로 낮은 것으로 평가되므로 보육서비스의 질적 수준 제고는 농어촌의 문제만은 아니다. 그러나 농어촌은 여러 가지 사회적 여건이 도시보다 열악하고 인프라 자체가 취약하므로 서비스 개선 측면도 특별히 강조되어야 할 것이다.

농어촌은 법인 시설이 많은데 법인보육시설의 경우 법인 전입금 등을 활용한 시설의 기능보강이 부분적으로는 이루어지고 있으나 한계가 있다. 따라서 이들 보육시설에 대한 시설 개보수비 등 기능보강 사업비를 지원하여 안전하고 청결한 환경을 제공할 수 있어야 한다. 별도의 지원 없이 열악한 시설을 단시일에 개선하기 어렵다.

2) 프로그램 활동비 지원

보육 프로그램의 문제가 농어촌에 한정된 문제는 아니지만, 상대적으로 정보의 접근 등 제반 여건이 어려운 농어촌은 더욱 더 문제가 된다고 하겠다. 그러므로 보육시설들이 표준보육과정에 따라 프로그램을 실시할 수 있도록 지방정부가 역할을 강화하여야 한다.

특별활동에 대해서도 정책적 고려가 필요하다. 농어촌 아동이 도시 아동과 같은 기회를 갖도록 지원하여야 한다. 정규 프로그램에 부정적 영향을 미치지 않는 범위에서 특별활동을 할 수 있도록 특별활동 교사 강사료를 지원하는 방안을 검토할 필요가 있다.

3) 인력관리

농어촌 지역에서 자격을 갖춘 보육 인력을 구하기가 어렵다는 시설이 많다. 교사에게 숙소를

제공하고 출퇴근을 책임지는 시설도 있다. 그러므로 전문성 있는 교사가 농어촌 보육시설에 근무할 수 있도록 근무환경을 개선할 필요가 있다. 근로기준법을 준수하고, 초과근무수당 등을 지급하며, 이외에 농어촌 근무 수당 등 처우 개선방안을 우선 마련해야 한다.

또한 보육인력의 질 관리를 위해 지속적이고 다양하며 체계적인 교육·훈련이 이루어져야 할 것이다. 그런데 현실적으로 시설장이나 보육교사가 교육을 받기 위해서는 대체 인력의 확보가 가장 중요한 문제가 되고 있으므로, 이 문제를 해결하기 위한 보조교사나 자원봉사의 활용 및 시설과의 협력 방안이 마련되어야 한다. 이 역시 지방정부의 지원이 필수적이다.

또한 농어촌 지역 교사 수급의 어려움을 감안하여 지방정부의 결정으로 특례를 인정하는 방안을 제안한다. 보육시설장 등 주변의 추천을 받아 일정 학력 이상을 가진 주민을 대상으로 선별적으로 단기교육을 이수하도록 하여 해당 지역에서 제한적으로 근무하도록 하는 것이다. 이러한 교사로 인한 서비스 수준의 저하를 방지하기 위하여 전체 보육교사 중 이러한 교사의 비중이 일정 비율을 넘지 않아야 할 것이다.

4) 평가인증의 탄력적 적용과 지원

정부는 2007년부터 보육정원, 교사대 아동비율 등 일부 조항에 농어촌 특례를 적용하였다. 이외에도 농어촌 보육시설은 평가인증에 대해서 전혀 준비가 없는 시설이 다수이다. 조사된 보육시설 중 25.0%는 평가인증을 받을 계획을 세우지 않고 있었다. 특히 가정보육시설과 민간보육시설이 평가인증을 받을 계획이 없다는 응답비율이 각각 47.1%, 34.2%로 높았다.

이러한 결과는 농어촌 보육시설 조력 프로그램 등 평가인증을 위한 지방정부의 보다 적극적인 대책이 필요함을 나타내는 것으로, 별도의 조력팀 구성에 의한 방문 조력, 보육시설 환경개선을 위한 재정지원 등이 필요하다.

라. 협력 및 지원체계

시설 확충과 함께 보육서비스의 질적 수준을 향상시키는 것이 농촌거주 부모의 자녀교육에 대한 기대수준에 부응하고 아동의 건강한 성장을 뒷받침하는데 중요한 요인으로 작용하는데, 이를 효율적으로 추진하기 위해서는 부처간, 기관간의 협력체계 구축이 중요하다. 현재 동일한 농어촌 아동을 대상으로 3개 부처가 각각 별도의 정책을 실시하고 있다. 이들 부처간의 상호 협력이 없기 때문에 비효율을 초래하고 있다.

앞에서 제시한 여러 가지 정책방안을 시행하는 데 있어서 보육행정 인력이나 일부의 노력만으로는 어렵기 때문에 지역사회 상호 협력체계를 구축하여야 한다. 보육시설, 유치원은 물론 행정 관계자, 여성농업인지원센터, 보건소 등 관련 기관들이 상호협조하여 중복 낭비 요인을 제거하고 업무의 효율성을 높이는 방안을 고려할 필요가 있다.

또한 본 보고서에서 제안된 가정보육도우미 제도가 실시되기 위해서는 가정보육 도우미를 교육하고 관리하는 지원기구가 있어야 한다. 제안한 복합센터나 인근 국공립보육시설 등이 현실적으로 가장 적절하다. 이러한 지원기관에서 일정한 기간 동안 보육교사를 파견하여 지도하고, 이후에도 일정한 간격을 두고 순회 지도하는 방안, 또는 일주일에 한번 대규모 보육시설이나 복합 센터를 아동과 함께 방문하여 보육활동을 함께 하고 정보와 자료를 제공하는 것 등이 필요하다. 또한 보육정보센터로부터 정보, 프로그램, 교재교구 등을 지원 받으면 보육서비스의 질을 제고하는데 도움이 될 것이다.

4. 맺는 말

농어촌 보육시설은 도시보다 교류와 접근성이 어렵고 전반적으로 소득 수준이 낮으며 특수한 고려가 필요한 가정의 아동이 많기 때문에, 이러한 농어촌 지역의 특수성을 수용하여 보육시설을 이용하고 운영할 수 있도록 도시지역과는 차별적인 정책의 시행이 필요하다.

가장 우선적 과제가 접근성이다. 보육시설 이용아동의 17%가 편도 1시간 이상 차를 타고 다닌다. 따라서 보육시설로의 접근성을 높이고자 하는 노력이 필요하다. 시설 설치는 보육 단독 기능보다는 복지나 교육 기능도 함께 하는 복합센터로 설치하여 활용도를 높이는 것이 바람직하다. 또한 면 단위 병설유치원의 활성화나 초등학교를 이용한 인프라 구축 방안들이 모색되어야 한다. 복합센터를 학교 등 기존의 시설을 활용하는 방안도 다각적으로 검토할 필요가 있다. 이렇게 하기 위해서는 지자체 보육과 유아교육 관계부서의 협력이 절대적으로 필요하다. 보육시설 운영 측면에서도 도시와는 다른 요구들이 존재한다. 보육시설의 교사 확보의 어려움을 극복하는 지원 방안, 농어촌 아동의 제한된 기회를 보완하기 위하여 보육시설에서 특별활동 기회를 제공하는 방안, 보육관련 제 규정의 탄력적 적용 등 다양한 방안이 모색되어야 할 것이다.