

보 육

Child Care in Korea : A Look to the Future

김선영(Sun-Young Kim)¹⁾신나리(Nary Shin)²⁾김향은(Hyang-Eun Kim)³⁾

ABSTRACT

Child care in Korea has been officially institutionalized due to the legislation of the Child Care Act in 1991. Since then, the predominant social phenomena such as growing female workforce, more intensified female education, and the low birth rates have led the stronger demand for child care at the national level. Accordingly, the supply of child care services and the demand of families using the services have increased dramatically, producing enhancement of the quality of child care via improved and extended laws and regulations. Such movements have arisen academic interests and policy issues to specific sectors with details including child care policies, curriculum and professionals working with young children at child care centers, needs of children and their families attending child care centers, and program evaluations.

Key Words : 보육 현황(child care trends), 보육 연구(child care research), 보육 정책 (child care policies), 보육 서비스(child care services).

I. 현 황

우리나라의 육아지원 정책이 법적 근거에 의해 유아교육정책과 보육정책으로 구분됨에 따라

보육이란 용어는 영유아 보육 제도 및 정책상의 관용에 의한 의미와 학계 및 전문분야에서 사용되는 의미로 구별된다. 보육제도 및 정책상의 보육이란 용어는 현행 유아교육 체제와 보육 체

¹⁾ 명지대학교 아동학과 교수

²⁾ 충북대학교 아동복지학과 교수

³⁾ 고신대학교 사회복지학부 교수

Corresponding Author : Sun-Young Kim, Department of Child Development and Education, Myongji University, 50-3 Namgajwadong, Seodaemun-gu, Seoul 120-728, Korea
E-mail : sunyoung@mju.ac.kr

제의 이원화에 근거한 것인 반면에, 보호·양육(care)과 교육(education) 둘 다를 의미하는 보육(Educare)은(Caldwell, 1991; Smith, 1996a, 1996b, 1992) 학계 및 전문 분야에서 사용되는 의미이다. 1990년대 초부터 미국, 영국, 뉴질랜드 등에서는 ‘Educare’의 개념, 즉 영유아에게는 보호와 교육이 분리될 수 없고 양 측면이 영유아에게 제공되는 서비스에 반드시 포함되어야 한다고 주장되어졌다. 우리나라에서도 보육의 일반적인 개념은 이러한 ‘Educare’의 개념이다. 보육은 특히, 여성의 경제활동참가율 증가로 인한 모성보호 및 일-가정 양립의 중요성, 급격한 출산률의 감소로 인한 저출산 대책에 대한 요구, 핵가족 중심으로의 가족 구조의 변화로 인한 가족 외부로부터의 육아지원의 필요성, 지식기반사회의 미래인적자원육성을 위한 생애초기의 중요성 등으로 인해 개인적인 수준을 넘어서 국가적 수준에서 그 중요성이 부각되고 있다. 이러한 맥락에서 관련법, 정책 및 보육사업 관련 통계를 중심으로 우리나라 보육의 현황을 살펴보고자 한다.

우리나라의 보육제도와 정책이 본격적으로 체계화되기 시작한 것은 ‘영유아보육법’이 1991년 1월 법률 제4328호로 제정된 이후부터이다. 영유아보육법 제정 이전에는 1961년 제정된 ‘아동복지법’에 의거해 탁아사업이 시작되었으며, 이후 1982년 ‘유아교육진흥법’이 제정되면서 탁아사업의 주관 부처가 보건사회부에서 내무부로 이관되고 각종 탁아관련 시설이 새마을유아원으로 흡수·통합되었다. 1991년에는 영유아보육법, 시행령 및 시행규칙이 제정됨에 따라 보육의 주무 부서가 보건복지부로 일원화되어 탁아에서 보육으로 발전되는 계기가 마련되었다. 제정 이후 부분적으로 개정이 진행되어온 영유아보육법은 2004년 전면개정을 통해 보육서비스의 다양

화와 질적 수준 향상, 그리고 보육에 대한 공적 책임 강화의 계기를 마련하였다. 가장 최근에는 양육수당, 보육바우처, 보육시설 안전공제회 등 신규로 도입되는 제도의 근거 마련을 위해 2008년 12월 19일 개정된 바 있다. 특히, 이번 개정에 의해 보육의 법적인 개념이 보육시설 및 가정양육 지원에 관한 사회복지서비스로 변화되어 보육시설을 이용하지 않는 재가아동까지 포함하게 되면서, 보육시설 미이용 가구 대상의 양육수당 지급, 육아종합지원센터 설치 제안 등 새로운 정책의 변모를 나타내고 있다. 한편 정부의 영유아 보육업무는 2004년 보건복지부에서 여성가족부로 이관되었다가 2008년 3월부터 다시 보건복지가족부로 이관되었다.

영유아보육법상 보육기본계획은 5년마다, 시행계획은 매년 중앙정부가 수립, 시행하도록 하고 있다. 이에 근거한 중앙정부의 중장기 보육계획을 살펴보면, 보육기본계획에 해당하는 제1차 중장기 보육계획(2006년~2010년)인 새싹플랜에 이어 2009년 새 정부의 공약 및 국정철학에 부합하는 보육정책 추진방향을 재설정하기 위한 ‘아이사랑플랜’이 수립되었다. ‘아이사랑플랜’은 보육에 대한 국가의 책임을 강화하고 수요자 중심 보육정책으로 개편하기 위해 새싹플랜을 보완한 것이다. ‘아이사랑플랜’은 ‘영유아 중심, 국가책임제 보육, 신뢰 회복’의 3대 전략을 설정하고, 이를 위해 부모의 비용부담 완화, 수요자 맞춤형 지원, 보육시설 질 제고 및 균형 배치, 보육인력 전문성 제고, 전달체계 효율화, 보육사업 지원체계 구축의 6대 추진과제를 수립하였다(보건복지가족부, 2009a; 이기일, 2008).

보육사업의 현황을 예산, 시설, 시설 이용 아동 수, 시설 종사자, 보육정보센터로 구분하여 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 보육사업 예산은 2009년 현재 기존 예산 항목인 보육시설운영 지

원, 영유아보육료 지원, 보육시설 기능보강비 지원, 보육인프라 구축비용, 보육시설 평가인증 관련 비용, 교재교구비 및 차량운영비 지원비 총 1조 6,780억원과 2009년 7월부터 신규로 시작되는 시설 미이용 아동 양육 지원비 324억원을 포함하여 약 1조 7,104억원 가량의 규모이다(보건복지가족부, 2009b). 이는 1조 4,178억원 가량의 2008년도 보육사업 예산 대비 20.6% 증가된 규모이며, 영유아보육법의 전면 개정 이전인 2003년도 예산 2,979억원의 약 5.7배에 달하는 규모로 매년 급속하게 증가하고 있다.

보육시설 설치 현황을 살펴보면(<표 1> 참조), 2008년 말 현재 전국의 보육시설은 총 33,499개소이다. 이는 영유아보육법이 제정된 1991년 대비 약 9배에 해당하는 수치로 보육시설의 수는 지속적으로 증가하는 추이다. 보육시설의 유형은 크게 국공립보육시설, 법인보육시설, 직장보육시설, 가정보육시설, 부모협동보육시설, 민간보육시설로 구분되는데, 이 중 가정보육시설과 민간보육시설이 가장 많이 설치되어 전체 시설의 46.3%와 42.6%를 각각 차지하고 있다.

보육시설의 증가에 따라 보육시설 이용 아동 또한 법인보육시설을 제외한 모든 유형의 보육시설에서 증가해 오고 있다. 2008년 말 기준 전국의 0~5세 인구수는 총 2,782,972명으로, 연령별로는 0세 444,421명, 1세 491,498명, 2세 446,884명, 3세 434,320명, 4세 472,935명, 5세 492,914명이다(통계청, 2009). 전국의 보육시설 이용 아동 수는 총 1,135,502명으로, 0세 99,245명, 1세 160,320명, 2세 242,324명, 3세 229,424명, 4세 192,668명, 5세 175,323명, 6세 이상이 36,198명이다. 이 중 초등학교 입학유예 아동, 방과후 보육시설 이용 아동 등으로 구성된 6세 이상을 제외하고 0-5세를 중심으로 각 연령별로 분석해보면 전체 아동 중 0세의 22.3%, 1세의

32.6%, 2세의 54.2%, 3세의 52.8%, 4세의 40.7%, 5세의 35.6%에 해당하는 아동이 보육시설을 이용하고 있다. 보육시설 1개소 당 아동 수는 약 34명으로서, 이 중 21인 미만 시설인 가정보육시설의 평균 아동 수가 14명인 것을 제외하면, 부모협동보육시설의 아동 수가 23명으로 가장 적으며, 민간보육시설 46명, 직장보육시설 48명, 국공립보육시설 68명, 법인보육시설 78명의 순이다. 보육시설 이용 아동 수를 보육시설 정원과 비교하여 보면, 보육시설의 정원 충족률은 평균 79%로 87%의 국공립보육시설을 제외한 보육시설의 경우 모두 80%대에 못 미치고 있다.

2008년 말 현재 보육시설 종사자(보육시설장, 보육교사, 그 밖의 종사자)는 191,103명으로서, 이 중 시설장은 33,499명, 보육교사는 139,060명, 그 외 인력은 18,544명이다(<표 1> 참조). 보육시설의 영유아에게 최상의 보호와 교육을 제공하는 핵심 인력인 교사의 자격은 3급·2급·1급 보육교사 및 시설장으로 구분되어 보건복지가족부 장관이 검정해서 자격증을 발급하는 제도로 시행되고 있으며, 자격취득을 위한 최소 학력은 고등학교 졸업 이상이다. 2008년 말 현재 보육교사 수를 시설 이동 아동 수와 비교하여 보면, 평균 교사 1인당 아동 비율은 약 8명으로 나타난다.

영유아보육법 제7조에 따르면 보육에 관한 정보의 수집·제공 및 상담을 위하여 보건복지가족부장관은 중앙보육정보센터, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 지방보육정보센터를 설치·운영하여야 하는데, 2008년 말 현재 중앙 및 광역자치단체에 해당하는 16개 시도에는 보육정보센터가 설치되어 있으나, 기초자치단체에 해당하는 245개 시·군·구 중 25개 시·군·구에만 보육정보센터가 설치되어 있는 실정이다.

<표 1> 보육사업 현황(2008)

(단위 : 개소, 명, %)

구 분	국·공립 보육시설	법인 보육시설	민간보육시설			부모협동 보육시설	가정 보육시설	직장 보육시설	계
			소계	법인외	민간개인				
시설 수	1,826	1,458	14,275	969	13,306	65	15,525	350	33,499
현 원	123,405	113,894	669,465	53,818	615,647	1,491	210,438	16,809	1,135,502
정 원	141,353	144,158	849,078	66,730	782,348	1,908	269,482	23,126	1,429,105
정원충족률	87	79	79	81	79	78	78	73	79
시설장 수	1,826	1,458		969	13,306	13,251	2,339	350	33,499
보육교사 수	12,398	11,583		5,255	68,729	32,931	5,823	2,341	139,060
기타 종사자 수	3,629	3,531		1,665	8,040	765	391	523	18,544

주1 : 법인은 정부지원을 받는 사회복지시설만 집계한 것임.

주2 : 기타 종사자는 특수교사, 치료사, 영양사, 간호사, 사무원, 취사부 등을 집계한 것임.

<출처> 보건복지가족부(2008. 12). 보육통계.

정부는 이상과 같은 보육사업 및 보육관련 인프라의 양적 확대와 더불어 보육서비스의 질 제고를 위하여 보육 프로그램과 보육시설 평가에 관련된 제도 개선을 실시하였다. 먼저 국가수준의 보육과정인 '표준보육과정'을 개발, 실시하기 위한 법적 근거가 2004년 1월 개정된 영유아보육법 제29조 제2항에 마련되었고, 이후 2005년 11월 표준보육과정이 개발되어 2007년 2월 표준보육과정의 구체적인 보육내용 및 교사지침 고시가 이루어졌다. 이로써 다양한 설립유형의 보육시설에서 영유아들이 경험하고 배우는 보육내용이 기본 수준 이상의 질을 담보 받게 되었고, 지역, 기관, 계층여하에 상관없이 보육시설 이용 영유아에게 보편적인 프로그램을 제공하게 됨에 따라 보편적이고 공공성을 지향하는 보육이념을 구현하게 되는 계기가 마련되었다(이미화·이윤진·이세원, 2007). 표준보육과정은 기본생활, 신체운동, 사회관계, 의사소통, 자연탐구, 예술경험의 6개 영역으로 구성되어 있으며, 6개 영역의 경우 영역별 목표와 그에 따른 내용 범주가 세 연령 범주별(2세 미만, 2세, 3~5세)로, 그리고

각각의 내용은 연령 범주 안에서 다시 2개(2세 미만) 또는 3개(3~5세) 수준으로 제시되어 있다. 표준보육과정과 교육과학기술부에서 주관하는 유치원 교육과정이 추구하는 인간상, 목적 및 목표, 영역별 내용은 표현상의 차이는 있으나 본질적인 내용과 의미는 유사하다(유희정·이경숙·최진, 2008).

한편, 보육시설 평가를 위해 2004년 1월 개정된 영유아보육법 제30조에 보육시설 평가인증제도 도입의 법적 근거가 마련됨에 따라 2004년 10월 보육시설평가인증사무국을 설치한 후 2005년부터 시범사업을 실시, 2006년부터 본격적으로 사업을 확대 시행해오고 있다. 평가인증 운영체계는 참여신청, 자체점검, 현장관찰, 인증심의 4단계의 과정으로 구성된다. 인증을 통과한 시설에 대해서는 인증시설의 질적 수준 유지를 위한 사후관리가 진행되며, 인증통과시설의 유효기간은 3년이고 지속적인 평가인증 유지를 위해서는 재참여가 요구된다. 평가인증지표는 시설규모와 유형에 따라 40인 이상 보육시설용(7영역 80항목), 39인 이하 보육시설용(5영역 60

<표 2> 보육시설평가인증 참여 및 인증 현황(2009. 6)

(단위 : 개소)

구 분	국공립	법인	직장	가정	부모협동	민간	전체
참여신청	1,989	1,873	248	10,557	46	11,489	26,202
인증통과	1,494	1,266	147	5,087	14	5,021	13,029

<출처> 보육시설평가인증사무국 내부자료.

항목), 그리고 장애아전담 보육시설용(7명역 85 항목)의 3종으로 구성되어 있다. 평가인증지표의 영역은 보육환경, 운영관리, 보육과정, 상호작용, 건강과 영양, 안전, 가족 및 지역사회와의 협력의 총 7개 영역으로, 39인 이하 시설 지표에서는 보육환경과 운영관리 영역이 통합되고, 가족 및 지역사회와의 협력 영역은 포함되지 않는다. 평가인증을 도입한 이후 2009년 6월말까지 평가인증에 참여신청을 한 보육시설은 총 26,202개소로 전체 보육시설의 78.2%에 해당한다(<표 2> 참조). 이 중 평가인증을 통과한 시설은 13,029개소로 전체 보육시설의 38.9%, 인증참여 신청 시설 중 49.7%에 해당하는 것으로 보고되고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 영유아보육법 제정으로 본격적으로 보육의 체계화가 이루어지면서 보육사업이 주요 국정과제로서 접근됨과 아울러, 보육은 아동학의 주요 연구 분야로서 자리매김했고 학계 및 학술단체의 주요 관심 분야가 되었다. 이와 같은 맥락에서 1990년대 중반 이후로 보육관련 학술단체의 창립과 보육관련 학술지 창간이 증가했다. 또한 아동학을 중심으로 인접 분야인 가정학, 교육학, 심리학, 사회학, 복지학 등의 학문 영역에서 보육 정책, 보육과정, 보육 인력, 보육서비스 수혜자, 보육 평가 등과 관련된 광범위한 연구가 수행되고 있다. 보육에 대한 학계의 연구 및 관심과 더불어, 주요 국정과제인 보육의 발전을 위해 다양한 제도 개선의 노

력이 이루어지는 시대적인 흐름 속에서 다양한 쟁점이 부각되고 있다. 보육을 둘러싼 쟁점에 대해서는 연구쟁점과 실제적·정책적 쟁점으로 구분하여 후속 장에서 제시하고자 한다.

II. 연구쟁점

보육에 관한 연구 쟁점을 분석하기 위해서, 1991년부터 2009년 현재에 이르기까지 보육 분야 연구논문이 게재되고 있는 학술지 중 한국학술진흥재단에 등재된 학술지 11종-대한가정학회지, 미래유아교육학회지, 아동권리연구, 아동학회지, 열린유아교육연구, 유아교육연구, 유아교육학논집, 한국가정관리학회지, 한국생활과학회지, 한국아동복지학, 한국영유아보육학-을 선정하였다. 해당 학술지에 게재된 보육 관련 논문은 총 735편으로서, 연구주제를 중심으로 분석한 결과 보육정책(127편), 보육과정(150편), 보육인력(196편), 보육서비스 수혜자(140편), 보육평가(70편), 다양한 보육(27편), 기타(25편)의 7개 영역으로 분류되었다. 각 영역별로 연구 동향을 중심으로 쟁점을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 보육 정책에 관한 연구의 흐름을 살펴보면, 1990년대에는 보육 정책의 필요성, 보육 정책과 서비스의 현황 및 방향에 관한 연구가 주로 이루어져 왔고, 2000년대 들어서는 공보육, 보육 정책의 평가, 유아교육과 보육의 통합, 영유아보

육법의 개정, 등에 관한 연구 등으로 그 주제가 확대되고 있다. 또한 보육서비스의 다양화와 특성화에 초점을 둔 다양한 보육정책 개발에 관한 연구가 이루어지고 있다. 보육정책 연구의 최근 관심사는 영유아보육제도의 지속적인 개선, 합리적인 보육평가제 구축, 장애아 보육, 방과후 보육, 결혼이주민자녀 보육, 지역거점 보육 등 아동, 가족, 지역의 다양한 욕구를 충족시키는 보육서비스의 개발 및 지원에 관한 것이다. 이제까지 보육 정책에 관한 연구는 시기에 부각되는 시의적인 사안에 초점을 맞추어 정책의 필요성이나 현황을 논의하고 향후 방향을 모색하는 등 당위적이고 선언적인 차원의 연구가 주로 진행되어 왔다. 이에 따라서 보육서비스의 실수요자인 부모를 포함한 연구나 객관적인 자료를 바탕으로 실제 정책 개발에 기초 및 근거가 될 만한 쟁점을 도출해낸 연구가 매우 부족한 실정이다. 앞으로는 이러한 측면에서 보육의 정책적인 쟁점을 다루는 연구가 보다 활성화되어야 할 것이다.

보육 과정에 관한 연구는 기관운영 및 보육환경에 관한 연구와 보육 프로그램에 관한 연구로 구분된다. 기관운영 및 보육환경에 관한 연구를 보면 1990년대의 경우 주로 보육시설의 현황이나 보육기관의 운영, 물리적인 환경에 대한 실태 보고가 주를 이룬 반면, 2000년대에 들어서는 직장보육, 방과후 보육, 영아전담 보육, 장애아 통합보육 등 취약보육을 중심으로 한 다양한 보육 운영에 관한 실태와 보육시설 공간 및 설비, 안전 관리 등으로 연구 주제가 확대되고 있다. 보육 프로그램에 관한 연구는 교사와 부모의 요구, 프로그램의 실태, 프로그램의 개발과 적용 등의 주제가 지속적으로 다뤄지고 있다. 최근에는 취약계층 아동을 위한 프로그램과 생태중심적/자연친화적 프로그램, 컴퓨터 교육이

나 멀티미디어 콘텐츠, 전자교재 등의 정보화 프로그램 등이 새로운 관심사로 부상하고 있다. 기관운영 및 보육환경에 관한 앞으로의 연구에서는 물리적인 환경에 관한 연구 외에 보육기관의 운영관리나 보육환경이 보육의 질이나 교사, 아동, 부모에게 미치는 개별적·상호작용적 영향, 보육의 물리적·구조적 체계가 심리적·과정적 체계에 미치는 영향 등을 다룰 필요가 있다. 보육 프로그램에 관한 연구의 경우 유치원의 유아교육 프로그램과 차별화된 보육 프로그램에 대한 연구, 보육 프로그램의 효과를 객관적·다각적·장기적으로 검증하는 연구, 교사와 부모를 지원하고 이들의 역량을 강화하는 프로그램에 관한 연구, 아동·교사·부모 간 관계 증진을 위한 프로그램에 관한 연구가 보다 활성화되어야 할 것이다.

보육 인력에 대한 연구는 보육시설 종사자에 대한 연구와 종사자 외 인력에 대한 연구로 분류된다. 보육시설 종사자에 대한 연구의 경우 1990년대에는 보육교사 양성제도에 대한 연구와 보육교사와 시설장의 인식 및 요구에 대한 연구가 주를 이루었고, 1990년대 말 이후로는 보육교사의 직무 및 전문성과 관련된 연구가 급증하고 있다. 최근에는 종사자의 효능감과 역량, 취약계층 보육시설의 보육교사, 보육교사 연구의 메타 분석이 주된 관심사로 부상하고 있다. 2000년대 이후로 보육교사와 관련된 연구물이 급증하면서 비록 소수에 불과하기는 하지만 예비보육교사, 행정기관 담당자, 자원봉사자 등의 종사자 외 인력의 역할과 인식에 관한 연구도 등장하고 있다. 보육시설장 및 보육교사에 대한 연구는 보육 관련 선행연구 중 가장 큰 비율을 차지하며 해가 갈수록 그 연구 주제도 점차 다양해지고 있는 추세에 있다. 그러나 기존의 연구는 교사 개인의 특성에 관한 연구에 크게 편중되어, 보육적 상황

에서의 아동, 부모, 교사간의 상호작용에 대한 연구나 교사의 근무 여건과 관련된 구조적 요인에 대한 연구로의 확장이 요구된다. 앞으로의 보육시설 종사자 외 인력에 대한 연구는 체계적인 인력 양성 및 관리, 역할 수행 및 영향력 등으로 확대될 필요가 있다.

보육서비스 수혜자에 관한 연구는 부모에 대한 연구와 아동에 대한 연구로 구분된다. 부모에 대한 연구는 1990년대에는 탁아 요구와 실태에 관한 연구가 주를 이루었고, 2000년대에 들어서는 보육서비스에 대한 평가, 보육서비스와 부모의 심리적·행동적 영향에 대한 주제로 확대되고 있다. 최근에는 취약계층을 비롯해 다양한 특성의 부모에 대한 연구나 아버지 참여 연구가 부상하고 있다. 아동에 대한 연구의 경우 1990년대 초부터 현재에 이르기까지 보육의 경험이 영유아 발달에 미치는 영향에 관한 연구가 꾸준히 수행되고 있으며, 최근에는 취약계층 아동의 수행 특성이나 적응 문제가 주요한 관심사로 다뤄지고 있다. 향후 부모에 대한 연구는 부모-자녀 관계나 부모-교사 관계 등 보육경험으로 인한 상호작용 역동과 관련된 다양한 문제나, 가족 복지적인 차원에서 보육시설을 중심으로 실시하는 부모교육, 부모참여, 부모지원 프로그램에 관한 쟁점들이 다뤄질 필요가 있다. 아동에 관한 연구는 보육적 맥락에 보다 초점을 맞춘 아동 발달 및 수행, 즉 아동의 재원기관 이동에 따른 보육시설 적응, 초등학교로의 전이 등이 쟁점으로 다뤄질 것이 요구되고 있고 보육 경험의 영향에 대한 중단 연구도 요구된다.

보육 평가에 대한 연구는 보육기관 및 프로그램 평가에 대한 연구와 교사 평가에 대한 연구, 아동 평가에 대한 연구로 분류된다. 보육기관 및 프로그램 평가와 관련된 연구는 1990년대 후반에 등장하기 시작하여 보육시설 및 프로그램의

실태와 평가척도 개발이 주된 연구주제가 되었고 최근에는 평가인증제도에 대한 관심도 부상하고 있다. 교사 평가는 보육 관련 연구에서 매우 미비한데, 주로 교사의 역할과 전문성, 효능감에 초점이 맞춰져 연구가 수행되어 왔다. 아동 평가에 대한 연구 역시 양적으로 제한되어 있으며, 교사에 의한 아동의 발달 수준 또는 수행 평가가 연구의 주된 관심사로 나타난다. 앞으로의 연구에서는 기관 및 프로그램 평가제도의 현황과 과제에 초점을 맞춰 온 기존의 연구 외에도 보육의 질적 제고에 대한 학문적인 탐색을 통해 평가제도 개선에 실천적인 함의를 제시할 수 있는 연구가 요청된다. 또한 교사 평가 연구에서는 연구의 양적인 증가는 물론 평가 내용과 방법의 다양화가 요구되며, 기존의 자기보고식 평가 외에 객관적인 평가 방법의 개발도 필요하다. 아동 평가 연구의 경우는, 보육적 상황에 보다 초점을 맞춘 연구를 비롯하여 표준화된 평가 도구를 사용한 연구, 평가의 결과를 보육 과정에 반영하는 연구 등이 이루어져야 할 것이다.

다양한 보육에 관한 연구는 공동육아, 장애아 보육, 방과후 보육에 관한 연구 등으로 분류된다. 공동육아에 관한 연구는 1990년대 말과 2000년대 초에 공동육아를 통한 교육의 의미나 공동체 형성의 문제를 중심으로 한시적으로 소수 등장한 바 있으나 부모협동시설이 보육시설유형으로 법적으로 분류된 이후 주요 학술지를 통해 찾아보기 힘든 상황이다. 장애아 보육 연구는 2000년 이후 등장하여 지금까지 통합보육이 주된 쟁점으로 다뤄지고 있다. 방과후 보육에 관한 연구의 경우에는 1990년대 중반 방과후 보육의 이론적 기초를 위시로 2000년대에 들어서는 방과후 보육의 실태·요구·효과 분석, 방과후 프로그램의 개발과 적용으로 그 주제가 확대되고 있다. 다양한 보육 중 공동육아에 관한 연구는 보육에

있어 부모참여와 관련된 학문적인 탐색과 논의가 보육 정책에 실제로 반영된 예인만큼 앞으로도 지속적인 연구가 요구되는 주제이다. 장애아 보육에 관한 앞으로의 연구에서는 연구의 대상을 일반 아동이나 교사, 부모, 지역주민 등으로 확대하고, 통합보육의 장기적인 효과를 다각적으로 분석하며 보육시설 중심의 장애아 가족지원 프로그램에도 관심을 기울일 필요가 있다. 방과후 보육 연구에서는 종단적인 접근과 아울러 방과후 보육의 개념을 확대하여 야간 보육, 24시간 보육, 휴일 보육과 관련된 이슈를 다룰 필요가 있다.

보육에 관한 기타 연구로는 1990년대 중반과 2000년대 초반에 주로 수행되어 온 통일을 대비한 남북한의 보육 현황 및 과제와 관련된 연구가 있고, 보육의 정보화 또는 보육 과정에서의 컴퓨터 활용 및 교육과 관련된 연구 등이 있다. 또한 2000년대 중반 이후로 빈곤 또는 저소득 가정 아동, 다문화 가정 아동, 장애 아동과 같은 소수 집단 또는 취약집단의 아동이나 영재 아동과 같은 특수 아동의 보육과 관련된 문제와 교사에 관한 기존 연구의 메타분석 연구 등이 새로운 관심사로 등장하고 있다. 이와 같은 관심사는 연구의 활성화에 따라 하나의 독립적인 주요 연구 영역으로 발전할 가능성이 있다.

보육 분야의 주요 학술지에 게재된 논문을 연구주제별로 분석한 결과는 각 연구주제에서 도출되는 쟁점과 아울러 보육 전반에 걸친 새로운 연구의 관점이 필요함이 시사된다. 즉, 앞으로의 보육 연구는 유치원과 보육시설의 협력 체계, 영유아의 생애 발달적 접근, 발달·교육·복지를 한데 아우르는 보육의 통합적 개념, 보육의 생태학적 접근 등의 관점에서 수행될 필요가 있다. 그동안 비교적 단기간에 걸쳐 진행되어 온 연구의 괄목할만한 발전 상황을 생각해 볼 때 향후

보육 관련 연구의 양적인 증가는 물론 쟁점의 다양화를 통한 연구의 질적 보강이 계속적으로 가속화될 것으로 전망되고 있다. 또한, 보육 연구의 활성화를 토대로 한 우리나라 보육의 발전, 곧 보육 연구의 대사회적 기여가 보다 확대될 것으로 기대된다.

Ⅲ 실제적·정책적 이슈

보육은 주요 국정과제로서 정책적·사회적 관심을 받아왔으며, 이에 따라 관련 법·제도가 정비되고 예산 또한 급증하였다. 이러한 시대적인 흐름 속에서 보육사업 실행과 관련된 정책적 함의를 지닌 주요 이슈를 정리하면 다음과 같다.

먼저 육아지원정책의 제도 측면에서 보육과 유아교육 체제의 일원화의 요구가 대두되고 있다. 유아교육법과 영유아보육법의 내용이 상당 부분 중복됨이 지적되면서 1990년대 중반에 교육제도 개혁 차원에서 두 영역의 통합에 대한 논의가 시작된 이후 통합에 대한 이슈가 지속적으로 언급되어 왔으나 진전은 미흡하였다(유희정의, 2008, 이옥·김은설·신나리·문무경·최혜선, 2006). 최근 들어 보육시설을 이용하는 아동의 수가 급증하고 보육시설과 유치원에서 제공하는 서비스가 점차 유사해짐에 따라 유아교육과 보육의 이원화 체제에 기인한 정책적·사회적 문제가 더욱 강조되어, 2000년대 중반부터는 관련 학계에서도 육아정책의 효율성 제고를 위한 유·보 통합이 긴요한 쟁점으로 부각되었다. 유·보통합의 기반 마련을 위해 정부가 설립한 육아정책개발센터에서 최근 수행한 유보 일원화 연구에 따르면, 관련법 및 주무 부처의 이원화뿐만 아니라 행·재정체계, 관리·감독체계, 교사 자격, 교육·보육과정 등 유아교육 및 보육 관련

제반 영역별로 이원화에 따른 간극이 큰 만큼, 통합을 위해서는 각 세부 영역별로 실현가능성이 있는 협력 및 조정 과제를 해소 또는 완화하는 방향으로 이루어져야 한다는 주장이 제시되었다. 학계전문가를 중심으로 이루어져온 유·보일원화의 일부 논의에서도 통합이라는 이상적이기는 하지만 현장관계자에게 부정적인 용어보다는 두 영역간의 대등하고도 수평적인 관계 재정립을 의미하는 협력이 보다 바람직한 방향임이 주장된 바 있다(이일주, 2007). 이러한 맥락에서 유·보 일원화를 위한 시급한 과제로 유아교육과 보육 간의 협력을 위한 세부 과제를 발굴하고 타개 방안을 적극적으로 모색함으로써 통합을 점진적으로 지향하기 위한 기반 풍토를 조성하는 것이 요구된다. 이를 기초로 정부의 육아지원정책은 이제 유·보 일원화에 관한 개념적이고 당위적인 논의를 넘어서서 일원화체제를 위한 실천적인 진전을 담보하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

공보육을 확립되기 위한 보육재정 운영방안도 쟁점으로 부각되고 있다. 공보육은 보육에 대한 욕구가 개인적 욕구나 선호가 아닌 사회적 요구에 의한 것으로서, 이에 대한 욕구를 개별 가정이나 사적으로 해결할 수 있는 능력의 한계가 있기 때문에, 보육 서비스가 필요할 때 시장에서 형성되는 서비스 비용을 다 지불하지 않고도 이용할 수 있는 공적 영역의 서비스임을 의미한다(김중해, 2005; 백선희, 2000; 표갑수, 2005). 이러한 공보육 기조에 기초하여 그동안 우리나라의 보육 예산은 크게 증대하였다. 그러나 공보육 개념에 기초한 재정지원 방식에 대한 경제학자의 의견은 상반된 견해로 나타나기도 한다. 일부 경제학자들은 보육을 공공재로 볼 수 없으므로 시장경제하에서도 정부가 보육료 지원 또는 보육료 상한가 규제 등을 통해 시장에 개입해야 하는 논

리가 설득력을 가지지 못한다고 비판한다(현진권, 2004, 2005). 반면, 일부 진보적인 경제학자들은 보육서비스가 생애초기에 해당하는 영유아를 대상으로 하므로 바람직한 서비스가 제공되지 않을 때 이후 사회적인 문제의 발생 가능성이 있다는 점에서 일반적인 사적 재화와는 다른 측면이 있다고 보고, 정부가 보육시장에 재정지원이라는 형태로 개입을 하되 저소득층으로 그 대상을 제한 정부 재정의 낭비를 막는 선별적 지원을 실시하여야 한다고 주장한다(김현숙, 2005). 현재 우리 정부는 민간보육시설 이용료에 대한 가격을 지역별로 규제하는 상황에서 저소득층 보육재정 지원에 있어서 차등보육료를 통한 저소득층 우선 지원 정책을 실시하고 있다. 이는 절충된 시장주의에 근거한 정책으로 비춰질 수 있으나, 실제적으로는 보육의 공공성은 유지하되 제한된 재정규모를 고려한 현실 안을 채택한 것으로 볼 수 있다(이옥 외, 2006). 이러한 재정지원방식에 대해 많은 학자들이 우려를 나타내고 있는데, 그 주된 이유는 민간 의존도가 매우 높은 우리나라의 보육 실태에 기인한다. 즉, 민간시설이 전체 시설의 89%에 육박하는 상황에서는 정부의 개입이 자금과 같이 재정지원 확대와 가격규제를 중심으로 적극적으로 이루어진다고 하더라도 보육의 질을 담보하기는 어렵다. 그러므로 해외 육아선진국과 마찬가지로 공보육을 공고히 하기 위해서는 재정지원 확대와 더불어 국공립보육시설과 같은 공공 기관을 통해 국가의 책무성을 강화하는 것이 최우선적인 과제가 되어야 한다. 즉, 보육의 공공성은 보육시설의 사회적 책임을 수행한다는 측면에서 단순한 보육료 지원을 넘어서서 전달체계 자체가 공적 체제를 중심으로 구축되기 위한 재정운영으로 전환될 필요가 있으므로, 국공립보육시설의 확충은 필수적이라고 할 수 있다.

한편, 보육시설에서 제공되는 서비스가 개별 시설이 속해 있는 지역, 시설유형 등의 특성에 따라 균등하지 않은 문제가 지적되고 있다. 가장 많이 논의되고 있는 보육서비스의 질 차이는 시설의 설립유형, 즉 정부지원시설과 미지원시설에 대한 차별적인 재정 지원에 따른 서비스의 질 차이에 있다. 미지원시설은 토지매입비 등의 설치비용과 인건비 등의 운영비용을 개인이 부담하기 때문에 정부지원시설에 비해 운영이 상대적으로 어려울 수밖에 없는 구조이다. 반면 정부지원시설의 보육료는 미지원시설의 80~90% 수준이므로 정부지원시설 이용 가구의 경우 상대적으로 비용이 저렴하면서도 질 높은 서비스를 제공받고 있는 상황이다. 그러므로 정부지원시설과 미지원시설 간의 간극을 좁히는 것이 시급한 것으로 지적되고 있다. 도시 지역과 농어촌 지역의 보육서비스 차이 또한 형평성의 문제가 제기된다. 농어촌가구의 경우 가까운 거리에 위치하며, 낮은 가구 소득 수준에서도 보육료 부담이 없으며, 농번기 등의 특정 기간에도 융통성 있게 운영되는 보육시설이 필수적이다. 더욱이 학령기 자녀 가구의 이농현상과 조손가정 및 다문화가정의 증가는 질 높은 보육서비스의 요구 또한 증대시키므로(이옥 외, 2007), 농어촌의 특수성을 반영한 차별적이고 탄력적인 적용이 검토되어야 할 것이다(서문희 · 이미화 · 김은설 · 이세원, 2006). 지방자치의 실시로 지자체의 재정 자주도 및 단체장의 보육사업에 대한 관심에 따라 보육정책 및 그에 따른 지원 또한 편차가 심해지고 있다. 예를 들어 2008년 현재 전국의 보육관련 특수시책 1,323건 중 42.5%가 재정 자주도 성향이 높은 수도권에 집중되어 있는 상황이다. 서울시의 '서울형 어린이집' 사업의 경우 추경 예산만도 총 261억 원 정도로 재정 규모가 매우 큰 지자체 특수시책으로서, 민간보육시설

의 서비스를 국공립보육시설 수준으로 제고하는 것을 사업의 목적으로 하는 만큼 다른 지역에 비해 서울시 민간보육시설의 보육서비스는 질적으로 우수할 것으로 예상된다. 이와 같은 시설유형 및 지역에 따른 보육서비스의 질적인 편차는 서비스 수혜자에 대한 형평성에 큰 저해가 되며 사회통합 차원에서라도 걸림돌이 될 수 있으므로, 보다 균등한 보육서비스를 제공하는 것이 보육사업과 관련된 주요 정책목표가 되어야 함을 시사한다.

보육시설 평가인증 실시에 따른 논의도 중요시되고 있다. 평가인증 도입의 성과는 짧은 사업 시행 기간에 비해 비교적 성공적인 것으로 평가할 수 있는데, 이는 참여율 제고를 위해 불인증 통보를 없애고, 평가주기를 4년으로 확정하며, 지표유형을 구분하는 보육시설의 정원 기준을 기존 21인에서 40인으로 변경하는 등 다각적이고 지속적인 제도개선에 기인함을 간과할 수 없다. 향후에도 보육시설의 질적 수준을 유지하면서 미인증시설의 참여율을 높일 수 있는 방안은 지속적으로 개발되어야 할 것이다. 인증 참여율 제고와 더불어 인증 통과시설의 사후관리 또한 평가인증의 성공을 위해 그 중요성이 크게 부각되고 있다. 현재 평가인증은 4단계에 걸친 과정을 통해 인증에 통과한 시설에 대해서 질적 수준 유지를 위한 사후관리가 진행 중에 있으나, 실제 사후관리가 보육서비스의 질적 수준 유지를 위해 실효성 있게 진행되고 있는지에 대한 객관적인 자료는 없다. 더욱이 사후관리를 질적 수준 유지를 위한 보육시설의 능동적이고 자발적인 노력이라기보다는 평가인증 통과시설 대상의 지원 또는 참여 교사를 위한 인센티브로 인식하는 경향이 있으므로, 인증 절차의 한 과정으로 사후관리를 보다 강화하는 것이 요구된다. 무엇보다도 평가인증의 제2차 시행시기가 시작되는 현

시점에서 평가인증사업에 대한 중장기 목표를 보다 세밀하게 재검토하고, 제1차 시행시기에 적용하였던 평가인증 절차, 지표, 지침서 등을 치밀하게 수정·보완하여 보다 객관적이고 신뢰성 있는 사업이 이루어지도록 하여야 할 것이다. 또한, 평가인증은 보육서비스의 질적 수준 향상이라는 사회적 요구를 충족시키기 위하여 도입된 제도이므로, 평가인증 이후 질적으로 우수한 보육서비스 제공에 따른 효과에 대한 다각적인 평가가 요구된다.

보육의 질에 영향을 미치는 가장 큰 요인이 교사라는 측면에서, 보육교사의 전문성 제고는 그동안 지속적으로 논의된 쟁점이다(권혁진, 1995; 이연승·조미나, 2005; 지성애, 2001). 보육교사의 전문성을 저해하는 주요 요인으로 보육교사 수급 불균형, 낮은 자격취득 기준, 실효성이 떨어지는 보수교육 체제 등이 지적되고 있다. 보육교사 수급 불균형은 일선 현장에서 요구되는 교사 수요보다 공급에 해당하는 교사 배출수가 많다는 것이다(이미화·장명림·신나리·김문정·김현철, 2006). 이러한 보육교사의 공급과잉은 급여수준의 저하로 인한 잦은 이직, 경력 교사의 부재 등의 부작용을 가져오으로써 교사의 전문성 유지 및 향상에 부정적인 영향을 미치는 바, 보육교사 배출을 조정함으로써 수급을 조절하는 정책적 노력이 요구된다(송태민·서문희·박지혜·최진원, 2005). 이러한 보육교사의 수급 불균형은 학과중심제가 아닌 교과목이수제로 전환된 자격제도 및 보육교사교육원을 통한 교사 배출의 문제점과 무관하지 않다. 그러므로 보육교사의 전문성 확보를 위해 법적 기본 이수 교육과정의 이수과목 및 이수학점이 상향조정됨과 동시에 전공학과중심제로 운영되는 것이 필요하며, 졸업자의 학력고양 방안과 함께 보육교사교육원을 통한 교사 배출은 중장기적으로 줄여나

가야 하고, 자격 급수에 따라 실제 보육시설에서의 역할 및 호봉이 달라지는 등의 교사 관련 체제 개편이 요구된다. 교사의 전문성 제고를 위한 보수교육의 중요성에도 불구하고, 현행 보육교사에 대한 보수교육은 그 내용에 있어서 근속연수 또는 급수의 차이를 반영하지 못하며, 특화된 프로그램이 미흡한 문제점이 지적되고 있다. 또한 시도별로 지정된 보수교육기관의 실적관리, 실태점검 및 평가체계가 제대로 이루어지지 않고 있다. 이와 같은 문제점을 해결하기 위해서는 자격등급, 근무연수 등에 따른 특화된 보수교육 프로그램을 개발하고, 강사의 전문성과 교육내용 및 방식 등에 대한 기관평가를 통해 보수교육기관의 질적 수준을 제고해야 한다.

보육과정의 정상화 및 내실화에 대한 요구 또한 주요 쟁점으로 대두되고 있다. 표준보육과정의 개발·보급 이전에는 보육과정에 대한 일정한 원칙과 기준이 부재한 상황에서 개별 보육시설에서 제공되는 서비스는 수요자인 부모의 선택과 요구에 의존해 운영되어 온 것이 사실이다. 표준보육과정의 개발·보급으로 인해 파행적인 보육과정 운영의 정상화를 기대해볼 수 있는 여건이 조성되었으나, 유아교육과 달리 보육관련 전달체계는 행·재정체계에 국한되기 때문에 서비스의 내용 측면에 해당하는 표준보육과정이 일선 현장에 얼마나 보급되었으며, 교사들이 이를 얼마나 이해하고 적용하고 있는지 파악하기 어렵다. 또한 보육과정의 파행적인 운영도 우려되는 것이 사실인데, 일례로 보육시설에서의 높은 특별활동 실시의 문제를 거론할 수 있다. 이미화와 김은영(2007)이 전국의 1,003개소 보육시설을 대상으로 한 최근의 실태조사에 따르면 95.4%의 보육시설이 특별활동을 실시하고 있는 것으로 나타났다. 그러므로 표준보육과정이 연령과 주제에 따라 정상적이고 보다 내실 있게 운

영되도록 하고, 보육시설에서의 활동이 발달에 적합하지 않은 분리된 교과로 이루어지는 특별 활동 사례를 줄이기 위해서는 시설장 및 교사의 보수교육의 강화, 관리·감독체계 구축 등의 다각적인 방안이 요구된다.

영유아보육법 제정 20주년을 바라보는 현 시점에서 우리의 보육은 앞서 언급한 여러 실제적·정책적 이슈에 직면해 있다. 이러한 당면 과제를 안고 있는 현실에도 불구하고, 보육이 그 짧은 역사에 비해 그간 괄목할만한 성장을 거두고 사회발전에 공헌한 것은 크게 주목할 만한 일이다. 최근에는 보육사업의 양적인 확대뿐만 아니라 보육서비스의 질적인 수준의 제고를 위한 노력이 부각되고 있다. 앞으로의 보육은 이러한 노력을 넘어서 육아선진국을 향한 미래지향적인 시대를 열어야 할 것이다. 이를 위해 보육사업의 활성화와 더불어 학문적인 관심과 정책적인 이슈 또한 지속적으로 확대되고 세분화되기를 기대해 본다.

참 고 문 헌

권혁진(1995). 보육시설 보육교사의 전문성에 관한 연구 : 경인지역에 위치한 국·공립 민간 보육시설 보육교사를 중심으로. *한국영유아보육학*, 2, 245-269.

김종해(2005). 보육정책의 현황과 대안에 대해. *아동의 사회적 보호와 보육 공공성 확대 방안 마련을 위한 토론회 자료집*, 1-12.

김현숙(2005). 영유아 보육정책의 방향 : 시장과 정부의 역할분담. *재정포럼*, 133, 6-23.

백선희(2000). 영유아보육비용 재정분담의 구조의 현황과 과제. *한국영유아보육학*, 21, 209-240.

보건복지가족부(2008. 12). *보육통계*. <http://www.stat.mw.go.kr>에서 2009년 6월 10일 인출.

보건복지가족부(2009a). *보육정책, 아이와 부모의 입*

장에서 바라보다 : 영유아기에 대한 종합투자전략, 아이사랑플랜을 소개합니다. 육아정책포럼, 12, 36-46.

보건복지가족부(2009b). *2009 보육사업안내*. 서울 : 보건복지가족부.

보건복지가족부·육아정책개발센터(2009). *2009 보육시설 평가인증 지침서*. 서울 : 보건복지가족부.

서문희·이미화·김은설·이세원(2006). *농어촌지역 소규모 보육시설 확충 및 운영방안(수탁보고 2006-04)*. 서울 : 육아정책개발센터.

송태민·서문희·박지혜·최진원(2005). *보육교사 자격증 발급 기준 연구(연구보고 2005-08)*. 서울 : 여성부.

유희정·이경숙·최진(2008). *지방자치단체별 육아지원 실태와 효과 분석(연구보고 2008-02)*. 서울 : 육아정책개발센터.

이기일(2008). *아이사랑플랜 2008-2012. 아이사랑플랜 공청회 자료집*, 3-30.

이미화·김은영(2007). *보육시설 특별활동 운영실태와 개선방안 연구(연구보고 2007-09)*. 서울 : 육아정책개발센터.

이미화·이윤진·이세원(2007). *표준보육과정 해설서 : 영역별 목표와 내용(수탁보고 2007-11)*. 서울 : 육아정책개발센터.

이미화·장명림·신나리·김문정·김현철(2006). *육아지원인력의 수급전망과 전문성 제고 방안 연구(연구보고 2006-03)*. 서울 : 육아정책개발센터.

이연승·조미나(2005). *보육교사의 전문성 향상을 위한 실태 연구. 열린유아교육연구*, 10(1), 41-67.

이옥·김은설·신나리·문무경·최혜선(2006). *육아정책의 효율성 제고를 위한 유아교육·보육의 협력과 통합 방안(연구보고 2006-01)*. 서울 : 육아정책개발센터.

이옥·서문희·유희정·장명림·이미화·김은설 외(2007). *육아 선진국을 향한 차기정부의 육아정책 과제(연구보고 2007-11)*. 서울 : 육아정책개발센터.

이일주(2007). *유아교육에서 협력의 의미, 실천 및 과*

- 제. 한국유아교육학회 정기학술대회 자료집, 31-62.
- 지성애(2001). 영유아 보육시설장과 교사의 전문적 자질에 관한 조사연구. *한국영유아보육학*, 27, 137-167.
- 통계청(2009). 2008년 주민등록인구통계 : 2008년 읍면동별 각세인구. 대전 : 통계청.
- 표갑수(2005). 보육정책의 재정립을 위한 정부와 민간의 역할 : 공보육 수준 강화를 위한 정부의 역할. 보육정책 방향의 재정립을 위한 공개토론회 자료집, 1-52.
- 현진권(2004). 보육시장의 확충과 시장규제. *재정포럼*, 98, 31-44.
- 현진권(2005). 보육재정의 효율성 제고를 위한 정책제언 : 정부와 시장의 역할분담. *재정 논집*, 19(2), 179-204.
- Caldwell, B. (1991). Educare : New product, new future. *Developmental and Behavioral Pediatrics*, 12(3), 199-205.
- Smith, A. B. (1992). *Early Childhood Educare : Seeking a theoretical framework in Vygotsky's work*(ERIC Document Reproduction Services No. ED 353 010).
- Smith, A. B. (1996a). *Early Childhood Educare : Quality programmes which care and educate*(ERIC Document Reproduction Services No. ED 403 053).
- Smith, A. B. (1996b). Quality programs that care and educate. *Childhood Education*, 72(6), 330-336.

2009년 8월 18일 투고, 2009년 10월 28일 수정
2009년 11월 11일 채택